

고용안정사업의 성과평가*

방 하 남**

I. 서론: 고용보험사업 평가의 필요성과 범위

1. 고용보험사업 심층평가의 필요성과 목적

1995년 고용보험제도가 도입된 이래 지난 10여년 동안은 정책과 사업의 일차적인 주안점이 제도의 정착과 적용대상의 확대에 있었다면, 이후로는 고용보험제도의 적용 사각지대를 최소화함으로써 실질적인 적용률과 실업급여의 지급률을 선진국 수준으로 높이는 한편 고용안정사업과 직업능력개발사업을 포함하는 적극적 노동시장정책(Active Labor Market Policy) 프로그램의 효율성과 효과성을 체계적으로 제고하는 일이 무엇보다 중요한 정책과제로 등장하게 되었다.

그간 고용보험의 제도체계는 노동시장의 수요에 맞추어 지속적으로 변화되어 왔으나 고용안정과 직업능력개발 프로그램의 각 개별 사업들이 노동시장의 변화하는 수요와 여건에 유연하게 반응하고 적절하게 작동함으로써 사업 본래의 목적-근로자들의 고용안정과 직업능력개발 향상-을 제대로 달성하고 있는가가 향후 제도발전과 노동시장의 안정적 발전에 반드시 점검되어야 할 사안이다.

실질적으로 고용보험제도는 시행 10여년간 제도적용과 사업의 확대, 활성화에는 상당한 성과가 있었으나, 개별 사업의 효율성과 효과성 그리고 심지어는 사업의 적정성에 대한 문제 제기가 지속되고 있는 바 이는 각 사업의 성과에 대한 객관적이고 과학적인

* 본 논문은 2007년 노동부의 학술연구용역사업의 일환으로 연구된 「고용보험 심층평가」 중 고용안정사업의 평가연구결과를 요약한 것이다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(phang@kli.re.kr).

평가결과가 결여되어 있기 때문이라고 본다. 그간 물론 고용보험사업에 대하여 기획예산처 재정사업 자율평가와 기금운용평가가 시행되어 오고 있으나 이들 평가는 사업의 타당성과 성과목표의 달성도 점검에 중점을 두고 있고, 사업의 실질효과에 대한 분석과 심층평가가 미흡하여 평가결과의 신뢰성과 평가결과의 체계적인 환류를 통한 제도개선에는 한계가 있었다.

이에 2007년에 한국노동연구원과 직업능력개발원이 연구컨소시엄을 이루어 실시한 고용보험의 고용안정사업과 직업능력개발사업에 대한 심층평가사업에서는 사업분류와 특성에 맞는 체계적인 평가지표를 개발하여 각 개별 사업별로 정량적-정성적 평가를 실시하고, 그에 기초하여 사업간의 비교평가를 실시한 후 고용보험의 고용안정사업과 직업능력개발사업에 대한 종합평가를 수행하였다. 이를 위해 본 평가사업에서는 사업의 활용기업과 비활용기업, 활용근로자뿐만 아니라 비활용근로자에 대한 구조화된 서베이 조사를 실시하고, 고용보험 DB의 사업실적 및 관리자료 그리고 일선 고용지원센터 및 기업현장 방문 등 다양한 자료의 분석을 통해 정량적-정성적 평가방법들을 동원하였다. 본 논문에서는 그 중 고용안정사업에 대한 평가과정과 평가결과를 요약해서 제시하고 그에 근거하여 고용안정사업의 개선방안을 제안하려고 한다.

2. 기존 평가체계의 한계와 심층평가의 기본방향

고용보험사업에 대한 평가는 기존에도 정부예산 효율성의 차원에서 기금평가의 명목으로 수행되어 왔으나 사업의 효율성과 효과성에 대한 체계적이고 본격적인 평가는 이루어지지 못하였다. 본 심층평가에서는 기존 평가실행에 있어서 다음과 같은 한계와 문제점을 보완함으로써 보다 객관적이고 신뢰성 있는 사업평가를 수행하려고 노력하였다.

첫째, 기존 평가체계는 사업의 입안단계에서 사업목표의 적정성, 실행단계에서의 효율성, 그리고 성과단계에서의 효과성 등 평가단계별 평가체계와 지표를 구체적으로 설정하지 않았고, 사업의 효과가 추상적으로 측정·판단되는 경우가 많았다. 따라서 본 평가사업에서는 사업의 계획 및 기획단계에서부터 성과단계에 이르는 단계별 평가지표를 설정하고 측정수단들을 미리 계획함으로써 정책의 목표와 성과평가가 보다 명시적으로 연계될 수 있도록 하였다. 그간 고용안정사업과 직업능력개발사업은 사업의 다양화와 다기화로 인해 사업 내용이 풍부해지고 확대되는 가시적 효과는 있었으나 너무 복잡하고 다기화된 사업체제로 인하여 오히려 사업의 선택과 집중성이 떨어지고 이에 따라 중복과잉투자 등으로 인한 예산의 비효율성에 대한 우려가 상존해 왔었다. 본 평가연구에서는 보다 확신있는 사업평가와 예산배분의 효율성 기반을 확충하기 위해 각 사업에 대한 ① 집행실태 모니터링, ② 수요자 만족도 조사, ③ 고용보험 DB 자료분석을 통한 실

질 사업효과 측정 등을 포함하는 종합적이고 체계적인 사업 심층평가를 실시하였다.

둘째, 과학적이고 객관적인 사업평가를 위해서는 구체화되고 신뢰성 있는 데이터의 확보와 구축이 필수적임에도 정책평가에 반드시 필요한 평가데이터가 거의 존재하지 않은 문제점이 존재하고 있다. 평가를 위한 자료의 부족과 한계는 단시간에 해소될 수 있는 문제는 아니므로 본 평가연구에서는 서론에서 적시한 대로 최대한 다양하고 객관적인 자료를 확보하여 평가의 신뢰도를 높이려고 노력할 것이다. 과학적인 평가를 위해서는 사업프로그램 참여자들의 인적특성과 성과지표에 대한 정보가 사업시행 전(t-1)과 시행 후(t+1)에 각각 수집되어야 하며, 수혜그룹(실험집단)과 비교그룹(비교집단)을 설정하여 각 그룹에 대한 평가자료가 구축되어야 신뢰할 수 있는 정책평가 결과가 도출가능하다. 본 연구에서는 사업의 수혜자들 뿐만 아니라 비수혜자까지 구조화된 설문조사를 통해 비교분석함으로써 사업의 효과성 평가에 있어서 객관성을 진작하려고 노력하였다.

셋째, 사업의 집행과 예산효율성을 제고하기 위해서는 평가결과에 따라 해당 사업의 축소 또는 확대를 결정하여야 함에도 불구하고, 이에 대한 명확한 기준이나 지침이 존재하지 않아 평가와 정책이 서로 독립적으로 추진되는 경우가 많이 발생하였다. 본 평가사업에서는 각 사업에 대한 심층평가 결과에 따라 사업의 폐기에서부터 사업의 적극 활성화까지 최종 Action에 대한 판단을 제시함으로써 평가결과가 정책과 사업계획에 다시 환류될 수 있는 기반을 마련하려고 하였다. 그간 고용보험에 의한 기금사업들은 정책모니터링 기능이 부족하여 정책 추진과정에서 발생하는 문제점들이 누적된 후에서야 정책당국에 발견되는 경우가 많았으며 정책모니터링 기능의 부실은 정책환류 시스템의 부실을 초래하고, 이는 정책과 사업 전반의 비효율로 귀결되는 악순환을 가져올 수 있어서 적절한 개선책이 필요하였다.

3. 사업평가의 범위

본 평가연구는 전체 고용보험사업(2006년 92개 세부사업)의 1/3에 해당하는 32개 사업을 대상으로 하고 있다. 평가대상사업의 선정기준은 2007년 재정사업 자율평가대상사업 52개 중 (a) '2005 기금평가대상사업' 및 '2006 집행률 부진사업', 그리고 (b) '사업부서의 평가 희망사업'을 중심으로 우선 선정한 고용안정 및 직업능력개발 관련 28개 사업과 한국폴리텍대학, 대한상의 민간훈련기관 등 위탁훈련기관간 비교평가사업 4개 등 총 32개 사업으로 구성되어 있다(평가대상사업의 리스트는 <표 2> 참조).

II. 사업평가의 개념 및 평가지표

1. 사업평가의 개념 및 지표

일반적으로 사업평가란 시책사업의 계획-집행-성과단계의 효율성과 효과성 등을 평가하는 것을 의미하며, 사업평가의 핵심적인 문제는 사업 또는 정책의 기반이 되는 개념 논리의 정당성(validity)을 검증하는 것으로 볼 수 있다. OECD(1999)에 따르면 사업평가는 “특정 사업의 중요한 제반 측면과 그 가치를 체계적·분석적으로 평가하고 평가결과의 신뢰성과 유용성을 추구하는 일”로 정의되고 있다. 즉, 특정 사업이 기대했던 성과를 달성하는데 얼마나 기여했는지를 여러 가지 과학적 기법을 사용하여 분석하고, 그 성공요인 또는 실패요인을 객관적으로 기술하여 사업운영체계를 개선할 수 있는 방향과 대안을 제시하는데 활용될 수 있도록 하는데 그 목적이 있다.

사업평가에 적용되는 주요 평가관점은 ① 적절성, ② 효율성, ③ 효용성, ④ 효과성, ⑤ 지속가능성 등 크게 다섯 가지로 구분되고 있으며(European Commission, 1997), 각 관점에 대한 정의는 다음과 같다.

첫째, 적절성: 정책과 사업의 목적 및 목표가 환경요인 등을 고려할 때 적절한지, 타당한지, 필요한지 등을 평가하는 관점이다. 여기에서는 적용대상 집단(기업, 근로자)의 지원 및 수혜 추이를 점검해 봄으로써 사업이 원래 목표한 타깃그룹에 적절하게 적용되고 있는지를 점검한다.

둘째, 효율성: 사업의 실행 및 집행단계에서 자원배분의 효율성과 집행절차와 수단의 효율성을 보는 관점이다. 여기에서는 ① 계획단계에서의 지원조건 및 절차에 대한 수요자 만족도(설문조사 등) 및 지원조건에 대한 평가를 수행, ② 집행단계에서의 집행절차의 효율성 점검(설문조사자료 이용) 및 (훈련사업 등의 경우) 교육훈련 프로그램에 대한 만족도 조사, ③ 성과단계에서의 투입대비 성과(자원배분의 효율성: 지원금액 대비 취업 성과 등), ④ 사후관리단계에서의 사후관리의 효율성 등을 점검한다(설문조사자료 이용)

셋째, 효용성: 사업의 계획과 목표 대비 실제로 이루어진 사업의 시행정도나 실적을 보는 관점으로 사업의 영향과 당초 수요와 사업집행 실적간의 비교를 통하여 측정될 수 있다. 여기에서는 ① 사업수요 대비 수혜기업(수혜자)의 분포(coverage) 및 ② 산출의 균형성(지역, 산업, 목표집단 등)을 점검한다.

넷째, 효과성: 사업의 시행으로 인해 달성될 수 있는 효과를 말하며 사업의 애초 목적과 목표가 얼마나 충실하게 달성되었는가를 보는 관점이다. 여기에서는 고용안정사업의

효과지표로 ① 고용효과(취업성과), ② 기업경영에 미치는 효과, ③ 노동시장 성과 등을 점검한다.

다섯째, 지속가능성: 사업이 향후 유익한 결과를 낼 것으로 기대되는지, 환경요인들을 고려할 경우 지속가능한지 등을 점검하는 관점으로 보통 종합평가 결과와 축을 같이 한다.

2. 조사자료 및 평가방법

사업의 집행과정에 대한 모니터링 및 만족도 연구를 위해서 본 연구에서는 설문조사, 심층면접, 고용보험 DB 분석 등을 수행하였다. 연구항목별 연구방법과 조사대상을 열거하면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구항목에 따른 연구방법 및 조사대상 개관

	연구방법	조사대상
사업목적의 부합성	설문조사	수혜자
수혜대상의 적합성	고용보험 DB 분석	수혜자 분석
지원조건 및 수준의 적절성	설문조사, 제도비교(사업별 비교)	수혜자, 고용지원센터 담당자
지원절차 및 전달체계의 합리성	설문조사 심층면접	수혜자, 고용지원센터 담당자
사업만족도 조사	설문조사	수혜자

특별히 본 연구평가사업에서 수행하게 될 사업의 집행과정에 대한 모니터링 및 만족도 조사는 크게 다음의 주제들을 포괄하게 될 것이다.

첫째, 사업목적의 부합성: 개별 사업이 사업의 본래 목적과 취지에 맞게 계획되고 시행되고 있는지를 평가할 것이다(예: 고용유지지원금이 구조조정에 직면한 기업의 고용유지를 위해 도움이 되고 있는지를 평가). 어떤 사업들은 도입 초기에는 사업의 적절성과 부합성이 높았으나 시장 상황과 제도환경의 변화로 인하여 더 이상 적절하지 않은 사업들이 있을 수 있다.

둘째, 수혜대상의 적합성: 개별 사업이 사업의 취지에 부합하는 수혜대상을 포괄하고 있는지를 평가한다. 이에 대한 평가는 수혜대상의 적절성에 초점을 맞추고 있는 만큼 사업집행 결과에 나타난 수혜자의 특성을 분석할 것이다. 예를 들어, 전직지원장려금의 활용실적에 대한 분석을 통해 어떤 규모나 업종 혹은 근로자들이 주로 이 사업의 수혜자가 되고 있는지를 분석함으로써 사업의 취지와 수혜대상자간의 적합성을 평가할 수 있다.

셋째, 지원요건 및 수준의 적절성: 활용실적은 기본적으로 지원요건 및 지원수준에 의존하게 되는데, 가령 지원수준이 높을 경우 사업 수혜실적이 높아지는 제도의 특성상 지원수준의 적정성 평가는 고용보험사업의 예산의 형평성, 수혜대상의 포괄성이라는 관점에서 매우 중요하다고 할 수 있다. 특히 고용보험사업들의 지원수준이 사업마다 상이한 만큼 공통된 기준을 마련하기는 쉽지 않지만 사업간 형평성이라는 측면에서 볼 때 적정지원 수준에 대한 평가는 매우 중요하다. 이에 본 연구에서는 평가대상사업을 대상으로 각 지원요건 및 지원수준의 적정성을 평가할 것이다. 적절하고 필요한 사업임에도 불구하고 지원요건이 너무 까다롭고, 지원수준이 너무 낮을 경우 해당 사업의 활성화를 위해서는 지원요건과 수준을 완화하고 상향조정할 필요가 있을 것이다.

넷째, 지원절차 및 전달체계의 합리성: 지원수준이나 지원요건이 합리적으로 설계되어 있다고 하더라도 지원절차가 까다롭고 전달체계가 제대로 작동되지 않을 경우 사업의 효과성이 제대로 나타나지 않을 수 있다. 따라서 지원절차 및 전달체계에 대한 적절한 평가를 통해 집행과정의 효율성을 제고할 수 있는 개선방안이 필요할 것이다.

다섯째, 사업에 대한 주관적 만족도: 사업에 대한 만족도는 사업의 지원을 받는 기업과 수혜근로자들을 대상으로 실시하게 된다. 이를 통해 사업이 수요자의 입장에서 판단할 때 얼마나 유용성이 높으며 효과적으로 목적을 수행하고 있는가를 점검할 수 있을 것이다. 단, 수혜자들에 대한 만족도 조사는 사업에 대한 평가자료로서는 객관성에 한계가 있으므로 조사결과에 대한 해석과 그에 기반한 평가는 잠정적일 수밖에 없는 한계가 있다는 것을 미리 인지할 필요가 있다. 본 평가연구에서는 설문조사가 필요한 사업들과 해당 근로자들에 대해 구조화된 설문지 조사를 통해 사업에 대한 만족도를 측정할 것이다.

III. 고용안정사업의 사업별 종합평가 결과

1. 고용안정사업에 대한 종합평가 결과

본 평가연구사업에서는 개별 고용안정사업에 대한 평가를 사업단계별 평가관점에 따라서 평가하고 표준화된 평가지표를 이용하여 사업간 비교평가를 할 수 있었다. 평가는 설문조사와 고용보험 DB 분석을 통한 정량적 평가 그리고 사업의 추이와 현황 그리고 기존의 정책연구 결과에 기초한 평가자의 정성적 평가를 병행함으로써 정량과 정성 양 측면에서의 균형잡힌 평가를 실시하려고 노력하였다. 사업의 단계별-관점별로 적정성, 효율성, 효과성, 지속가능성에 대한 평가는 ①에서 ⑤까지 5점 척도로 측정하였으며 ①

은 가장 적합하지 못한 경우, ⑤는 가장 적합한 경우를 나타낸다.

아래 <표 2>에는 고용안정사업의 개별 사업에 대한 평가결과를 (a) 사업의 적절성 및 정책대상 그룹에 대한 효용성, (b) 사업의 전달단계에서의 효율성, (c) 사업의 성과단계에 있어서의 효과성을 중심으로 재정리한 것이다.

사업의 적절성은 해당 사업이 얼마나 적극적 노동시장정책으로서 적절하게 입안되고 정책대상을 정확하게 설정하고 있는가를 판단하는 것이고, 사업의 효율성은 사업이 얼마나 효율적으로 시행되고 수요자의 욕구(needs)에 맞게 집행되고 있는가를 판단하는 것이며, 사업의 효과성은 사업이 원래 목적했던 목표를 얼마나 성공적으로 달성하고 있는

<표 2> 고용안정사업 단계별 평가결과

(단위 : 점)

	사업명	계획 및 집행단계		성과단계		
		적절성 (정성평가)	효율성 (설문조사)	효용성 (정성평가)	효과성 1 (설문조사)	효과성 2 (DB분석)
고용조정	고용유지지원금	③	3.28	③	4.13	④
	전직지원장려금	④	3.47	②	3.43	③
	재고용장려금	②	3.37	②	4.16	③
고용창출	고대제전환지원금	④	3.49	②	4.02	③
	중소기업근로시간단축지원금	③	3.41	④	3.32	②
	중소기업고용환경개선지원금	③	3.47	③	4.19	③
	중소기업전문인력활용장려금	④	3.48	④	4.37	④
	중소기업신규업종진출지원금	①	3.44	①	4.37	①
고령자 등 고용촉진 및 고용안정	고령자다수고용촉진장려금	③	3.08	③	3.60	③
	정년퇴직자계속고용장려금	③	3.26	③	3.60	③
	신규고용촉진장려금	⑤	3.55	④	4.15	④
	임금피크제보전수당	④	3.38	②	3.91	②
	중장년훈련수료자재용장려금	④	3.44	④	4.13	④
기타 고용안정	노사공동채취업지원센터 지원	④	3.32	④	3.18	④
	취업지원민간위탁시범사업	④	3.06	③	3.45	②
	고령자고용환경개선용자 지원	④	3.80	④	4.05	④
	건설근로자퇴직공제부금 지원	②	3.38	①	2.96	①
	건설근로자고용안정지원금	③	3.25	②	3.69	①
고용평등	출산후계속고용지원금	⑤	3.50	③	4.25	③
	육아휴직장려금	⑤	3.56	③	3.78	③
	대체인력채용장려금	⑤	3.47	③	3.70	③
	산전후휴가급여	⑤	3.36	③	3.95	③
	육아휴직급여	⑤	3.32	③	3.61	③
지역고용	지역고용창출 및 인적자원개발 지원	③	-	③	-	②

자료 : 2007 고용보험 심층평가 실태조사 - 각 사업.

가를 판단하는 것이고 고용안정사업의 경우 사업의 궁극적인 목적은 근로자의 고용안정을 진작하는데 있다고 볼 수 있다. 여기에 고용유지, 고용조정지원, 고용창출지원 사업 등이 그 수단으로서 동원되는 것이다.

고용안정사업들은 위에 제시한 세 가지 평가관점에 따른 평가결과의 조합에 따라 몇 가지 대표적인 유형으로 분류가 가능할 것이다.

첫째, 가장 이상적인 사업은 적극적 노동시장정책이라는 거시적 틀 안에서 ①사업의 적절성과 시의성이 높고, ②명확하게 설정된 타깃그룹을 대상으로 효율적으로 집행됨으로써 사업에 대한 만족도가 높으며, ③그 결과 사업이 본래 목적했던 목표가 효과적으로 달성된 사업일 것이다. 이러한 사업들은 향후 지속적인 활성화 내지는 사업의 확대가 필요한 경우이다.

심층평가 결과 ‘중소기업전문인력활용지원금’, ‘중장년훈련수료자채용장려금’, ‘정년퇴직자계속고용장려금’, ‘신규고용촉진장려금’ 사업 등이 여기에 해당하는 것으로 평가되고 있다. 단 ‘신규고용촉진장려금’ 사업은 평가부문에서 언급한 대로 최근 사업실적이 급격하게 높아진 사업으로서 사업의 적절성과 효율성은 높으나 장기적인 효과성이 의심스러운 사업 중의 하나로서 보다 면밀한 사업 모니터링 및 전문가 평가를 통해 사업의 축소 혹은 개선방향을 결정해야 할 것으로 보인다.

한편 적극적 노동시장정책의 실천도구로서의 고용안정사업이라는 측면에서 볼 때 사업의 적합성과 타당도가 가장 높은 사업들로 ‘고용유지지원금’ 사업과 ‘재고용장려금’ 사업, 그리고 ‘신규고용촉진장려금’ 사업 등을 들 수 있을 것이다. 본 사업들은 고용안정과 고용촉진이라는 사업의 본질적 측면에서 가장 중요한 사업들이고 그 만큼 효율성과 효과성이 높게 나와야 함에도 불구하고 심층평가 결과 그렇지 못한 것은 현재 수행되고 있는 고용안정사업의 추진체계와 전달체계를 재점검해 볼 필요성이 있음을 시사한다.

둘째, 사업의 적절성이 높고, 효율적으로 시행되고 있는데도 사업의 효과성이 높지 않을 경우는 사업이 수요자에게 전달하는 효용이 높지 않을 가능성이 많으며 이 경우에는 사업이 제시하고 있는 지원요건과 지원수준이 사업 대상계층에게 적절하게 설정되었는지를 재점검해 보아야 할 것이다. 만약 사업의 필요성과 타당성이 높는데 지원요건이 너무 까다롭거나 지원수준이 너무 낮을 경우 이는 사업의 활성화를 저해하는 결과를 낳게 될 것이다. 그럴 경우 사업의 활성화를 위해서는 사업의 계수조정(parametric adjustment)이 필요할 것이다.

그러나 예산효율적인 계수조정을 위해서는 현재 각종 고용안정사업에서 정하고 있는 지원금액과 지원기간에 대한 전반적 재검토가 전제되어야 할 것이다. 예를 들어 적용기업에서의 ‘고용유지’나 ‘고용장려’를 위해 어느 수준에 어느 정도의 기간이 가장 적절한 임금지원(wage subsidy)인가에 대해서는 아직 정확한 연구결과가 존재하고 있지 않음

며 따라서 향후 고용보험사업의 주요한 평가 연구과제 중의 하나이다. 아울러 선진국에 서처럼 유사한 사업에 대해 지원요건과 지원수준을 서로 다르게 설정하여 일정기간 모 니터링을 하고 그 결과를 평가해 보는 사회적 실험(social experiment)도 가능한 대안 중 의 하나일 것이다.

평가결과에 의하면 고용조정지원을 위한 ‘재고용장려금’과 ‘전직지원장려금’, ‘중소기 업근로시간단축지원금’, ‘취업지원민간위탁시범사업’, 모성보호를 위한 ‘육아휴직장려 금’ 등의 사업이 여기에 해당하는 것으로 평가된다.

셋째, 사업의 적절성이나 효율성은 그렇게 높지 않은데 사업의 이용도, 즉 수요자들에 대한 효용성이 높을 경우 이는 시장에서 사업에 대한 잠재적 수요(potential need)가 높다 는 것을 의미할 수도 있고, 아니면 사업의 본래 목적과는 다른 방향으로 사업이 오용되 고 있을 도덕적 해이(moral hazard)의 위험성이 동시에 존재할 수 있어서 사업 추이 및 이용실적에 대한 지속적인 모니터링 및 심층평가가 필요한 경우라고 볼 수 있다. 사용 주의 입장에서 뚜렷한 편익이 없는데도 갑자기 지원율이나 이용도가 높아진 사업들이 여기에 해당한다고 볼 수 있다. ‘중소기업고용환경개선지원금’, ‘고령자고용환경개선용 자금’ 등의 사업이 여기에 해당하는 것으로 평가되고 있으며, 전자의 경우는 다른 사업 과의 중복성 문제(산업안전을 위한 클린사업장 지원사업), 후자의 경우는 사업의 타당성 문제(산업안전법에 의한 사업)가 있어서 향후 고용안정사업의 정비대상 우선사업으로 평가된다.

넷째, 사업의 타당성과 적절성이 높는데 사업이 효율적으로 시행되지 못함으로써 사 업효과가 낮은 경우도 있을 수 있다. 사업의 비효율성은 주로 사업의 전달체계의 비효 율성에 의한 것이므로 이런 경우에는 사업 전달체계의 혁신을 통해 사업의 효율성과 효 과성을 높일 수 있을 것이다. 단 고용안정사업에는 단기적 효과를 목적으로 하는 사업 이 있는가 하면 장기적 효과를 기다려야 하는 사업들도 있다. 기업의 고용환경개선사업 이나 여성의 장기적인 고용안정을 위한 모성보호 및 육아휴직 지원사업들이 여기에 해 당한다고 볼 수 있다. 그러나 현재 대부분의 고용안정사업들은 단기적이고 가시적인 사 업효과들이 기대되는 사업들이다. 사업의 성과에 대한 평가나 판단을 할 때는 사업효과 의 이러한 장단기성이 고려되어야 할 것이다.

고용안정사업의 효과 측정과 평가를 위해서는 주요 사업에 대해 3년 내지 5년 주기의 모니터링 및 후속평가를 위한 실태조사(Follow-up Survey)가 필수적이다. 이를 통해 사업 의 적절성과 효율성 그리고 효과성 평가를 위한 객관적이고 과학적인 자료의 측정이 가 능하며 이러한 정확한 자료에 바탕한 심층평가를 통해 사업의 축소나 확대 등에 관한 주요한 정책결정을 할 경우 사업의 효과성뿐만 아니라 예산의 효율성 또한 높을 것이다.

아울러 여성의 고용기회와 고용안정이라는 적극적 노동시장정책의 추구를 위해 필요

한 고용평등사업군의 출산, 육아휴직 관련 지원사업들과 급여성사업들도 여기에 해당하는 사업들일 것이다. 이와 함께 인구고령화 시대 중고령자의 고용불안이 장기적인 구조문제가 되어 있는 한국의 노동시장 현실을 고려할 때 동 근로계층의 고용안정을 위한 지원사업들은 향후에도 지속적으로 확대되어야 할 주요 사업 분야라고 할 수 있다.

다섯째, 마지막으로 사업의 타당성과 적절성 그리고 효과성이 모두 낮은 경우 사업의 효율성이나 효용성은 아무 의미가 없으며 장·단기적으로 예산낭비에 해당하는 사업으로 평가를 거쳐 폐지되어야 할 사업일 것이다.

평가결과에 의하면 중소기업에서의 고용창출을 위한 ‘근로시간단축지원금’, ‘신규업종진출지원금’, 고령자 등 고용안정을 위한 ‘임금피크제보전수당’ ‘건설근로자퇴직공제부금지원’ 사업 등이 여기에 해당하는 것으로 평가된다.

이상 개별 사업에 대한 심층평가와 사업간 종합비교평가 결과 각 사업에 대한 최종적인 평가판정과 평가의 주요 내용은 <표 3>에 정리하여 제시한다.

IV. 고용안정사업의 개선방향

1. 고용안정사업의 적절성 및 타당성의 제고

첫째, 고용보험이 1995년 도입된 이래 고용안정사업의 사업항목은 직업능력개발사업에 비해 많은 변화를 겪어 왔다. 기존 사업 중 지원실적이 낮거나 이용도가 낮은 사업들은 폐지 혹은 통합합되고 우선지원대상기업(중소기업)에서의 고용창출과 취업취약계층(고령자, 여성, 청년층 등)의 고용촉진을 위한 사업들이 새로 도입되었다(금재호 외, 2005 참조).

고용안정사업 항목의 이러한 잦은 변화는 회고적으로 판단할 때 그간 적합성이나 타당성이 낮거나 수요가 일시적인 사업들이 다수 시행되어 왔다는 것을 의미하며 현재도 사업체계와 구성에 근본적인 변화가 없는 한 이러한 시행착오는 앞으로도 계속될 수 있다는 것을 의미한다. 이러한 문제점들을 해소하기 위해서는 무엇보다 기존 시행사업들에 대한 지속적이고 체계적인 평가결과가 누적되어야 하며, 해당 평가결과가 새로운 사업을 입안하고 추진하는데 있어서 환류(feedback)될 수 있어야 할 것이다. 아울러 선진국의 고용안정사업 체계에서처럼 중요도가 높은 대규모 사업에 대해서는 ‘예비타당성 조사’가 선행되는 시스템을 구축할 필요가 있다.

〈표 3〉 고용안정사업 종합평가표

(단위 : 점)

사업명	평가내용	존치 여부 재검토	적극적 개선후 재평가	부정적 측면 개선후 유지	현행 유지	적극적 사업 확대	
고용 조정	고용유지 지원금	활용실적이 다소 하락하고 비자발적 이직자가 증대하고 있지만 경기적 요인으로 인한 감량경영의 필요성에 직면한 기업의 지원 및 해당 근로자의 고용유지에는 긍정적인 영향이 있는 것으로 평가됨. 특히 불경기에 휴업이나 휴직을 통해 근로자의 고용유지를 도모할 수 있다는 점에서 제도유지가 필요한 것으로 판단	1	2	3	④	5
	전직지원 장려금	제도의 필요성에도 불구하고 활용실적이 매우 낮기 때문에 제도 활성화를 위한 요건의 개선, 중소기업 근로자들의 공동운영, 전직지원서비스 시장의 활성화 기반 마련 등의 제도 개선이 필요	1	2	③	4	5
	재고용 장려금	활용실적이 낮고, 당해 기업으로의 재취업 유인이 갖는 의미가 크지 않은 만큼 당해 기업이라는 범주를 벗어나지 않는 한 제도의 활성화를 도모하기가 어려움. 비자발적 이직자의 지원이라는 틀하에서 전직지원이나 혹은 훈련 등의 프로그램과 연계하여 운영될 수 있도록 제도를 개선	1	②	3	4	5
고용 창출	교대제전환 지원금	고용창출의 규모에서는 300인 이상 기업이 약 93%인데다 1,000인 이상의 사업장에서 발생하는 고용창출의 비중이 약 87%로 그리고 산업별로는 주로 정보통신분야의 성장산업에서 대부분의 고용창출이 발생하는 것으로 나타나 효율성 지표에서 측정된 사중손실의 규모가 큰 사업, 대기업에 대한 지원이나 2교대제와 같은 열악한 교대제로의 전환을 억제하는 자격조건의 대폭적인 개선이 필요함.	1	②	3	4	5
	중소기업 근로시간단 축지원금	사정이 어려운 영세중소기업에 근로시간단축지원금이 지급될 경우 성과지표들은 실근로시간의 단축과 지속적인 고용창출이 발생하는 효과가 나타나지만, 근로시간 단축의 스케줄에 따라 그 효용이 다한 사업이므로 다른 지원제도를 고려하는 것이 적절하며 동 지원제도는 사업의 구조조정 및 존치여부 등에 대한 재검토가 필요함.	①	2	3	4	5
	중소기업 고용환경 개선지원금	사업이 비교적 적절하며, 효율성과 효과성도 높은 것으로 평가되나, 클린사업장 사업과의 중복성을 피하는 방향으로 제도 개선 요망	1	2	③	4	5
	중소기업 전문인력 활용장려금	사업의 적절성, 효율성, 효과성, 효율성 등 모든 지표의 조사결과로 보아 사업이 보다 확대될 필요가 있음.	1	2	3	④	5
	중소기업 신규업종 진출지원금	사업의 적절성이 매우 낮으며, 대부분의 지원이 사중손실일 것으로 판단되므로 사업의 구조조정 및 존치여부에 대한 재검토가 필요함.	①	2	3	4	5
	고령 자 등 고용 촉진 및 고용 안정	고령 자 다 수 고 용 촉 진 장 려 금	다수고용장려금은 2004년 3월 사중손실 최소화를 위해 업종별 지원요건을 강화하였음. 고령자 고용활성화를 위해 제도의 존치가 필요한 것으로 판단되나, 고용비용의 단계별 적용에 따른 지원수준의 차등화를 통해 고령자 고용촉진을 도모할 필요가 있음	1	2	③	4
고령 자 고 용 촉 진 장 려 금		고령자의 고용촉진이라는 측면에서 적절한 제도로 평가되나 임금피크제와 유사성이 있는 만큼 두 제도를 통합하여 제도 운영의 효율화를 도모	1	2	3	④	5

고령자 등 고용 촉진 및 고용 안정	신규고용 촉진장려금	취약계층의 고용촉진을 위해 꼭 필요한 제도이나, 청년층을 자격에 포함시키는데 대한 논란이 있음. 중소기업의 인력부족을 보완하고, 구직자들에게 고용기회를 제공하는데 있어서는 큰 기여를 하고 있으나, 새로운 고용의 순증에 대해서는 큰 성과를 거두지 못하고 있는 한편, 청년층의 채용이 과다하게 집중되기 때문에 이를 개선하기 위해 산업의 제한과 지원금액의 차등화를 고려할 필요가 있음.	1	2	③	4	5
	임금피크제보전수당	소수의 사업체와 인원에게만 지원되었고, 성과도 1년의 결과로 판단하기 때문에 평가가 매우 어려운 사업임. 그러나 현재와 같이 소수의 사업체와 인원에게만 지원이 국한되고 사업의 확산이 저조한 경우 성과는 낮을 수밖에 없으므로 사업확산 원인을 분석하여 제도를 대폭 개선할 필요가 있음.	①	2	3	4	5
	중장년훈련료수료자 채용장려금	사업의 적절성, 효율성, 효과성, 효율성 등 모든 지표의 조사결과로 보아 사업이 보다 확대될 필요가 있음.	1	2	3	④	5
기타 고용 안정	노사공동재취업지원센터지원	비자발적 이직자가 증대되고 있는 상황에서 고용지원서비스의 역할이 보다 확대되고 있음. 따라서 고용지원센터와의 유기적 연계, 사업 거버넌스의 확립, 수혜대상자 특성별 지원을 통한 전직서비스 효율화의 제도 개선의 전제하에 사업의 확대를 적극적으로 도모할 필요가 있음. 다만 사업이 시행되지 얼마 되지 않았기 때문에 현행 사업의 제도의 성공적 안착을 위한 노력이 필요	1	2	3	④	5
	취업지원 민간위탁 시범사업	시행 1년 뿐인 시범사업으로 그 성과평가가 아직 이르나 민간고용서비스기관의 시장 확대와 활성화라는 목적 달성에 큰 성과가 없는 것으로 나타나 민간고용서비스기관이 차별화된 프로그램을 가지고 참여할 수 있는 동기 유발 시스템이 필요	1	②	3	4	5
	고령자고용 환경개선 용자지원	사업 초기임에도 불구하고 실적이 매우 높은 사업이나, 이는 산업안전법에 따라 이루어진 것으로 향후 제도의 보완이 필요함.	1	2	3	④	5
	건설근로자 퇴직공제부금지원	건설근로자퇴직공제회에 임의가입을 유도하는 기능이 미약하므로 의무가입 확대 등 제도적 장치로 공제회 가입을 제고할 필요가 있음.	1	②	3	4	5
	건설근로자 고용안정지원금	고용관리책임자의 인건비 지원이 건설근로자의 고용안정에 직접 도움이 되지 않으며, 피보험자 관리비용 분담의 의미가 크므로 이 목적에 부합하는 개편이 필요함.	1	2	③	4	5
	출산후계속고용지원금	2006년 7월부터 시행이 시작되었으므로 평가가 불가능하나 시행 3년 이후에 재평가를 통하여 사업 효과를 측정할 필요가 있음.	1	② ¹⁾	3	4	5
고용 평등	육아 휴직장려금	모성보호에 대한 사업주의 부담을 덜어주기 위하여 육아 휴직장려금의 필요성은 인정되며, 인건비 부담 완화를 넘어서서 노동공급 단절에 따르는 사업주의 실질적 부담을 경감하는 방향으로 제도적 장치의 보완이 필요	1	2	③	4	5
	대체인력 채용장려금	육아휴직부여는 대체인력 채용과 결부되어 있으므로 대체인력 채용의 인센티브를 제고하는 방향으로 개편	1	2	③	4	5
	산전후 휴가급여	육아휴직부여는 대체인력 채용과 결부되어 있으므로 대체인력 채용의 인센티브를 제고하는 방향으로 추진	1	2	3	④	5
	육아 휴직급여	여성근로자의 출산 전후 노동시장 이탈을 방지하기 위해서는 모성보호급여가 필요하며, 모든 출산여성근로자가 산전후휴가급여를 수급할 수 있도록 하는 조치가 보완되어야 함.	1	2	3	④	5
지역 고용 창출 및 인적자원 개발지원	사업시행 초기단계에서 평가지 부정적 사례가 발견되었으나, 사업의 필요성이 매우 높으므로, 사업 개선후 유지.확대가 필요	1	2	③	4	5	

주: 1) 출산후 계속고용지원금은 시행한지 1년이 지나지 않았으므로 시행 3년 이후에 재평가.

2. 고용안정사업의 효용성 및 효율성의 제고

본 심층평가 연구에서 고용안정사업의 효용성은 사업수혜 기업과 근로자들에 대한 주관적 만족도 설문조사 결과를 바탕으로 측정된 것으로 그 평가결과는 이러한 한계를 염두에 두고 해석되어야 할 것이다. 보다 객관적인 평가자료와 평가기준에 의한 보완이 필요하다.

한편 지원사업의 이용과 혜택의 보편성 및 형평성의 관점에서 효용성을 평가해 보면 다수의 사업들(예: 고령자다수고용장려금, 고용유지지원금 등)은 특정 산업(예: 부동산임대업)이나 특정 기업(중소기업)에 과다하게 집중되어 지원되고 있는 시스템이 계속되고 있는 바, 이는 시스템 차원의 효용성을 심하게 저해하는 구조이다. 효용성에 있어서의 이러한 편중성은 사업이나 프로그램에 대한 계수조정만 가지고는 개선이 어렵고 사업의 입안 자체가 새롭게 되어야 함을 시사하고 있다.

고용안정사업의 효율성 제고를 위해서는 사업의 전달체계, 특히 사업에 대한 체계적인 홍보와 전문화된 지원서비스를 활성화할 필요가 있다. 사업의 지원요건 및 지원수준이 시장의 현실이나 수요자의 인센티브 작동과 거리가 있는 사업들의 경우 정책적합성과 필요성이 높을 경우 과감한 개혁 및 지원체계의 구축이 이루어져야 할 것이다.

3. 고용안정사업의 효과성 제고

현재 고용안정사업 중에는 사업의 효과성 제고를 위해 사업추진 및 전달체계의 개선이 필요한 사업들이 다수이다. 특히 ‘고용유지지원사업’, ‘재고용장려금사업’, ‘장기구직자고용촉진장려금사업’ 등은 사업의 정책적합성과 타당성이 높은 사업들임에도 불구하고 직접적인 고용안정효과와는 거리가 있는 ‘고용환경개선지원금사업’이나 ‘중소기업신규업종진출지원금사업’ 등에 비해 지원실적이 현저하게 낮은 것은 근본적으로 개선되어야 할 고용안정사업의 문제점이라고 볼 수 있다.

향후 고용안정사업은 고용유지나 고용안정의 효과성이 직접적이고 높을 수 있는 사업들을 중심으로 사업체계를 재편하고 중점사업들에 예산과 인원을 집중적으로 배치함으로써 적극적 노동시장정책으로서의 고용안정사업의 효과성을 높일 필요가 있다. 이를 위해서는 체계적인 평가를 통해 사중손실이나 대체효과, 전치효과 등의 가능성이 높은 사업들의 경우 과감하게 정리하고 고용안정의 효과성이 높은 사업의 경우는 선택과 집중전략으로 사업을 확대할 필요가 있을 것이다. 단, 앞서서도 언급한 대로 사업의 효과성은 장기와 단기를 구분하여 장기적인 효과가 있는 사업들의 경우 향후 부정적인 효과들이 점진적으로 감소한다는 조건을 두고 사업의 지속적인 추진과 모니터링이 이루어져

야 할 것이다.

4. 사업의 재분류 및 사업간 연계

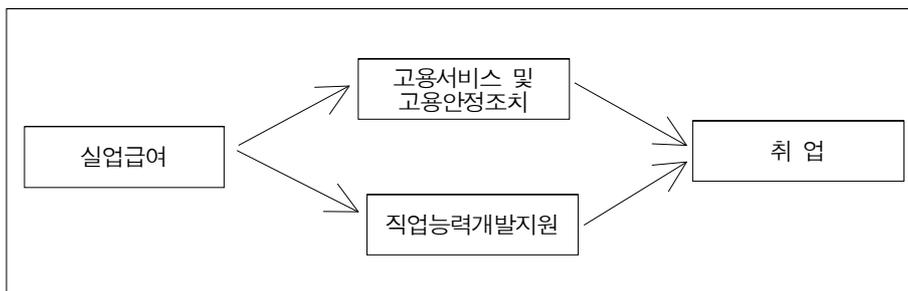
고용안정사업의 구성과 분류체계, 그리고 추진체계 등이 지나치게 복잡하다는 지적은 과거 고용안정사업 평가연구에서 계속되어 왔다(김동현 외, 2001 등). 한 가지 대안으로 영국이나 캐나다, 호주의 고용안정사업 체계에서처럼 고용안정 목표대상집단을 중심으로 현재의 다기화된 사업들을 재편-통합하고 지원요건과 수준을 단순화하는 방안이 있을 수 있다. 사업군은 [청년층]-[중장년층]-[고령층] 구직자 및 장기실업자를 중심으로 [고용유지]-[고용촉진]-[고용지원] 사업들이 연계-통합된 사업체계를 고려해 볼 수 있을 것이다. 고용보험사업 체계의 재구성 및 재체계화를 위해서는 향후 추가적인 연구가 추진될 필요성이 있다.

아울러 [실업급여]-[고용안정]-[직업능력개발] 사업간 연계를 체계적으로 구축할 필요성이 있다. 실업급여 수급자와 장기구직자를 대상으로 고용보험의 세 사업을 연계하여 최적의 고용서비스를 제공하기 위해서는 미국 실업보험제도의 실업자 프로파일링(Profiling) 시스템이나 호주의 구직자 유형분류법(Job Seekers Classification Instrument : JSCI)과 같은 합리적인 실업자 유형분류체계 도입이 필요하다(류기철 외, 2003; 금재호, 2005; 장화익, 2007).

5. 고용안정 인프라에의 적극 투자

고용안정사업과 직업능력개발사업의 연계와 활성화를 위해서는 고용안정 인프라에 대한 투자를 적극 늘릴 필요가 있다. 캐나다, 스웨덴, 네덜란드, 호주 등 선진국의 고용안정사업이 효율적으로 추진될 수 있는 배경에는 잘 정비된 체계적인 고용서비스(PES) 시스템과 통합노동시장정보시스템(LMI)이 있다.

[그림 4] 고용보험사업의 연계 방안



우리나라의 경우 고용보험 DB 시스템과 취업정보시스템(Work-Net, HRD-Net)이 그간 적지 않은 예산을 들여 구축되어 있으나 고용지원서비스와의 연계가 부족하여 시스템의 효율성이 아주 낮은 문제점이 지적되고 있다. 아울러 고용보험 DB 시스템은 고용안정사업들에 대한 모니터링과 사업의 성과를 평가하는데 있어서 필수적인 일차 자료와 정보를 제공할 수 있어야 함에도 불구하고 DB 설계상의 문제와 시스템내 DB간 연계가 극히 제한적이어서 그렇지 못하고 있는 실정이다. 이제 고용보험 사업시행도 12년이 넘는 현 시점에 있어서 고용보험관리 DB 시스템에 대한 사업평가 차원에서의 종합적인 재평가가 필요한 시점이다. **KLI**

<참고문헌>

- 금재호·김승택·윤미례(2004), 『노동행정에 있어서 성과관리제도 도입방안』, 노동부.
- 금재호 외(2005), 『고용보험사업 및 재정운용방안 연구』, 노동부.
- 노동부(2005a), 『2005년 재정사업 자율평가 결과』.
- _____ (2005b), 『결산보고서상 사업성과평가서』.
- _____ (2005c), 『BSC에 기반한 전략적 성과관리체계 구축방안』, 델로이트 컨설팅.
- _____ (2006a), 『2006 고용보험백서』.
- _____ (2006b), 『2006년도 고용보험기금 운용계획 개요』.
- 기금운용평가단(2006), 『고용보험기금 재정사업 자율평가 검토의견』.
- 방하남 외(2006), 『고용보험사업 성과관리체계 연구』, 한국노동연구원.
- _____ (2007), 『고용보험사업 심층평가』, 한국노동연구원·직업능력개발원.
- 이규용·이인재·이해춘·박성재·이지은(2005), 『일자리 지원사업 성과지표 개발 및 성과평가 등 성과분석 체계 구축』, 기획예산처.
- 한국고용정보원, 『고용보험통계월보』 및 『고용보험통계연보』, 각호.
- European Commission(1997), *Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide*.
- OECD(1999), *Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, PUMA/PAC(99)1.