

이 과제는 2008년 노동부의 고용보험 평가
체계 구축방안의 일환으로 연구되었음

고용보험 평가체계 구축방안

나영선 김안국 박천수 김미란
조준모 이해춘 안경애

목 차

요 약

제1장 서론1

제1절 연구의 필요성 및 목적1

제2절 연구의 내용 및 방법5

제2장 고용보험사업 유형별 평가방법과 평가모델연구9

제1절 성과평가 방법론9

제2절 고용보험사업의 표준적 평가모형32

제3절 고용보험사업 사업유형별 평가체계39

제4절 소결93

제3장 고용보험 평가지표 개발95

제1절 고용안정사업95

제2절 직업능력개발사업98

제3절 실업급여사업101

제4절 고용평등사업103

ii 목차

제4장 외국의 고용보험평가체계 연구·117

제1절 스웨덴의 정책평가 체계·117

제2절 덴마크의 정책평가 체계·132

제3절 캐나다의 정책평가 체계·149

제4절 미국의 정책평가 체계·169

제5절 소결·184

제5장 고용보험 평가관련 통계 및 DB구축·191

제1절 고용보험 전산망·191

제2절 고용보험관련 통계·202

제3절 평가관련 기타 통계·211

제4절 소결·215

제6장 고용보험 평가센터 설치(안)·217

제1절 법적 근거·217

제2절 고용보험평가센터의 유형·220

제3절 고용보험평가센터의 구성·222

제4절 고용보험평가센터의 평가방향·227

참고문헌 231

<별책부록> 『고용보험 세부사업 평가지표 개발집』

<표목차>

- <표 II-1> 평가지표 선정·분석에 이용가능한 기법10
- <표 II-2> 미시적 분석의 주요 방법론22
- <표 II-3> 고용유지가능성에 대한 양분선택형 질문형식26
- <표 II-4> 평가방법별로 구분된 통합 성과지표37
- <표 II-5> 사업평가의 단계적 추진과정38
- <표 II-6> 훈련사업 전문가 평가의 평가기준과 평가점수의 예41
- <표 II-7> 전문가 평가의 평가기준 가중치 평가(FUZZY방식)42
- <표 II-8> 훈련기관 자체평가의 사업효과 평가기준43
- <표 II-9> 훈련기관 자체평가의 사업프로그램 만족도 평가기준43
- <표 II-10> 훈련기관 자체평가의 사업지속성 평가기준44
- <표 II-11> 훈련생 자체평가의 사업효과 평가기준44
- <표 II-12> 훈련생 자체평가의 사업프로그램 만족도 평가기준45
- <표 II-13> 훈련생 자체평가의 사업지속성 평가기준45
- <표 II-14> 실업훈련사업의 미시지표 분석에 필요한 통계량48
- <표 II-15> 훈련사업 유형별 분석집단과 필요한 기초통계49
- <표 II-16> 훈련사업 참가자의 산업별 총보수 행렬50
- <표 II-17> 고용안정사업 전문가 평가의 평가기준과 평가점수의 예55
- <표 II-18> 전문가 평가의 평가기준 가중치 평가(FUZZY방식)56
- <표 II-19> 고용유지지원금사업 사업체 자체평가의 사업단계와 평가기준57
- <표 II-20> 고용유지지원금사업 사업체대상 사업계획 및 집행단계의 설문58
- <표 II-21> 고용유지지원금사업 사업체대상 성과단계의 설문58
- <표 II-22> 고용유지지원금사업 근로자대상 사업단계와 평가기준59
- <표 II-23> 고용유지지원금사업 근로자대상 계획 및 집행단계의 설문60
- <표 II-24> 고용유지지원금사업 근로자 성과단계의 설문60
- <표 II-25> 신규고용촉진장려금사업의 미시지표 분석에 필요한 통계량64
- <표 II-26> 고용안정사업 유형별 분석집단과 필요한 기초통계66
- <표 II-27> 고용안정사업 수혜자의 산업별 총보수 행렬67
- <표 II-28> 실업급여사업의 구분71
- <표 II-29> 실업급여사업 전문가 평가의 평가기준과 평가점수의 예72

<표 II-30> 실업급여사업 전문가 평가의 평가기준 가중치 평가(FUZZY방식)	73
<표 II-31> 구직급여사업 구직자대상 사업단계와 평가기준	74
<표 II-32> 구직급여사업 구직자대상 계획 및 집행단계의 설문	74
<표 II-33> 구직급여사업 구직자 성과단계의 설문	75
<표 II-34> 구직급여사업의 미시지표 분석에 필요한 통계량	78
<표 II-35> 구직급여사업 유형별 분석 집단과 필요한 기초통계	80
<표 II-36> 구직급여사업 수혜자의 산업별 총보수 행렬	81
<표 II-37> 임금피크제보전수당사업의 미시지표분석에 필요한 통계량	88
<표 II-38> 고용평등사업 유형별 분석집단과 필요한 기초통계	89
<표 II-39> 고용평등사업 수혜자의 산업별 총보수 행렬	90
<표 III-1> 고용안정사업 유형분류 및 주요 성과지표 개요	98
<표 III-2> 직능사업 유형분류 및 주요 성과지표 개요	101
<표 III-3> 실업급여사업 유형분류 및 주요 성과지표 개요	102
<표 III-4> 고용평등사업 유형분류 및 주요 성과지표 개요	105
<표 III-5> 고용보험 고용안정사업 재분류(안) 및 성과지표 개요	105
<표 III-6> 고용보험 직능사업 재분류(안) 및 성과지표 개요	110
<표 III-7> 고용보험 실업급여사업 재분류(안) 및 성과지표 개요	114
<표 III-8> 고용보험 고용평등사업 재분류(안) 및 성과지표 개요	115
<표 IV-1> 스웨덴의 노동시장 정책유형	129
<표 IV-2> 덴마크의 노동시장 정책유형	146
<표 IV-3> 덴마크 노동시장 정책의 미시적·거시적 효과	147
<표 IV-4> 캐나다 고용보험제도 개혁과 사업체계	151
<표 IV-5> 고용급여지원조치(EBSM)의 정책효과(요약)	162
<표 IV-6> 캐나다 고용보험 연차모니터 평가보고서의 주요 평가항목과 평가지표	166
<표 IV-7> 미국 PART 부문별 평가사례	172
<표 IV-8> 미국 PART의 4가지 부문별 질문구성	172
<표 IV-9> 미국 PART 대상 연방정부 공공프로그램 유형	174
<표 IV-10> 미국 PART 평가 등급	177
<표 IV-11> 미국 PART의 문제점	179

<표 IV-12> 미국 연방노동부 2005회계년도 PART 적용사례(1): 노동통계국 프로 그래프	180
<표 IV-13> 미국 연방노동부 2005회계년도 PART 적용사례(2): '실직근로자원조'	181
<표 IV-14> 미국 연방노동부 2005회계년도 PART 적용사례(3): 청소년활동 프로 그래프	182
<표 IV-15> 미국 연방노동부 2005회계년도 PART 적용사례(4): 실업급여 운영 주별보조금	183
<표 IV-16> 외국의 고용보험평가체계 비교표	186
<표 V-1> 고용보험DB 피보험자 관련 주요 테이블	196
<표 V-2> 고용보험DB 사업장 관련 주요 테이블	200
<표 V-3> 고용보험통계의 구성(2000년 기준)	204
<표 VI-1> 연도별 고용보험 연구과제수 현황	218
<표 VI-2> 지배적 평가기관 모형과 경쟁적 평가시장 모형 비교	221
<표 VI-3> 고용보험평가센터(안)의 주요기능	223
<표 VI-4> 세계은행 효과평가 모델 사례	229

[그림목차]

- [그림 II-1] AHP-FUZZY방법에 의한 평가기준과 지표선정절차12
- [그림 II-2] 삼각퍼지넘버와 소속함수15
- [그림 II-3] 투입측면의 기술효율성19
- [그림 II-4] 고용보험사업 평가를 위한 CGE모형의 구조30
- [그림 II-5] 고용보험사업 평가모델의 구조36
- [그림 II-6] 전직실업자취업훈련지원사업 관리성과지표의 구성과 통합방법46
- [그림 II-7] 전직실업자취업훈련지원사업 미시지표의 계산과정47
- [그림 II-8] 훈련사업의 거시분석 과정52
- [그림 II-9] 훈련사업의 투입-성과 분석과정53
- [그림 II-10] 신규고용촉진장려금사업 관리성과지표의 구성과 통합방법62
- [그림 II-11] 신규고용촉진장려금사업 미시지표의 계산과정63
- [그림 II-12] 고용안정사업의 거시분석과정68
- [그림 II-13] 고용안정사업의 투입-성과 분석과정70
- [그림 II-14] 구직급여사업 관리성과지표의 구성과 통합방법76
- [그림 II-15] 구직급여사업 미시지표의 계산과정77
- [그림 II-16] 구직급여사업의 거시분석과정82
- [그림 II-17] 실업급여사업의 투입-성과 분석과정83
- [그림 II-18] 고령자고용촉진장려금사업 관리성과지표의 구성과 통합방법85
- [그림 II-19] 임금피크제보전수당사업 미시지표의 계산과정86
- [그림 II-20] 고용평등사업의 거시분석과정91
- [그림 II-21] 고용평등사업의 투입-성과 분석과정92

- [그림 IV-1] 스웨덴의 실업보험 및 노동시장정책 행정체계120
- [그림 IV-2] 스웨덴 IFAU 업무흐름도124
- [그림 IV-3] 덴마크 고용서비스의 정치적·제도적 구성차트133
- [그림 IV-4] 덴마크 SFi의 조직도138
- [그림 IV-5] 노동시장프로그램의 정책효과별 실업탈출확률 추정148
- [그림 IV-6] 캐나다 고용보험 실행·평가체계와 조직구조152
- [그림 IV-7] 미국 PART의 평가 절차175

[그림 V-1] 고용보험DB 피보험자 정보 주요 테이블 연계도195

[그림 VI-1] 고용보험평가센터(안)의 조직(안)226

【연구 요약】

1. 개요

노동시장 유연화로 근로자의 이직률이 상승하고 경기침체가 장기화 되어 실업예방 및 실업자 생활안정의 필요성이 높아지는 등 적극적노동 시장정책 수단으로서 고용보험사업의 중요성은 점증하고 있다. 막대한 재정을 투자하여 다양한 고용보험사업이 추진되고 있으나 기대하는 효과를 산출하였는지에 대한 적합한 평가가 실시되지 않는다면 사업의 우선순위결정은 물론 적절한 정책개발이 이루어질 수 없다. 그러므로 고용보험사업의 목표와 실행 및 효과를 체계적으로 점검·평가하고, 지속적으로 사업에 대한 개선·조정방안을 제시하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 즉 고용보험평가지장을 활성화하기 위한 평가체계를 구축하는 것이다.

고용보험평가체계를 구축하기 위한 주요 연구내용은 다음과 같다. 첫째, 고용보험사업 유형별 평가방법론 및 평가모델을 연구한다. 둘째, 고용보험 세부사업에 대한 평가지표를 개발한다. 셋째, 외국의 고용보험평가체계를 검토하고 분석한다. 넷째, 평가관련 통계 및 데이터베이스 구축방안을 제시한다. 다섯째, 평가전담 기구 설치와 관련한 조직, 인력 구성방안을 제시한다.

2. 고용보험사업 유형별 평가방법과 평가모델 연구

제 2장에서는 먼저 계량적, 미시적, 거시적 평가방법론을 검토하였으며 고용보험사업에 대한 표준적 평가모형을 설정하였다. 이 표준적 평

가모형은 평가주체별 평가, 사업과정별 평가, 성과관리지표의 적용, 미시분석, 거시분석, 예산효율성 분석 등으로 구성된다. 이를 실제 적용하기 위한 절차는 다음과 같다.

첫째, 전문가평가, 자체평가, 수요자 만족도 조사 등으로 구조화된 고용보험사업 성과평가체계를 구축한다. 전문가 평가는 재정사업 자율평가의 원칙에 준하는 것이 바람직하다. 자체 평가는 사업 관계자의 자체적인 평가로 계획-집행-성과-사후관리의 단계를 밟는 것이 일반적이나, 자체적으로 평가 가능성 2~3개 단계에 집중하여 평가하는 것이 바람직하다. 수요자 만족도는 필요시 행하지만 일반적으로 자체평가 속에 포함되고 있다.

둘째, 관리성과지표의 구성이다. 이는 성과관리의 측면에서 행정통계나 간단한 조사를 통해 자료를 생성하고, 이해하기가 비교적 용이한 지표를 만들어 매년 혹은 수시로 관리성과지표의 값을 점검함으로써 사업 목표를 관리할 수 있는 지표이다. 게다가 복잡한 계량적 추정과정을 거치지 않고 통계 수치를 비교적 간단한 수식으로 조작하여 사업관리가 가능하도록 구성한 것이다.

셋째, 미시지표 및 거시지표의 적용이다. 미시지표는 사업 수혜자의 노동시장 성과(임금 혹은 근무기간 등)와 사업의 사중손실이나 전치효과 및 대체효과를 추정한 것이다. 거시지표는 수혜집단의 노동시장 성과가 국민경제에 미치는 영향을 지표화한 것이다.

넷째, 예산효율성 지표의 적용이다. 이 예산효율성 지표는 투입예산 대비 관리성과지표를 나타낸 것으로 투입예산에 비해 여러 가지 사업 목표가 어느 정도 달성되는가를 나타내는 지표이다. 평가체계에서 설문 등을 통한 전문가 조사와 자체 조사 및 관리성과지표에 의한 평가는 수시로(최소 1년) 실시하여 차기의 사업계획에 반영하는 것이 바람직하다. 예산효율성 지표는 매년 실시하여 정부 예산 대비 사업효과를 파악하는 것이 바람직하다. 반면에 미시지표는 관리성과지표가 반영하지 못하는

노동시장 성과와 사중손실 등을 1~3년 정도의 기간에 파악하여 결과를 차기사업에 반영하는 것이 바람직하며, 거시지표는 3~5년 정도의 기간에 광범위하게 실시하고 결과에 따라 사업의 조정을 실시하는 것이 효과적이다.

고용보험사업을 유형별로 구분하고 구체적인 사업에 대해 전문가평가, 자체평가, 미시분석, 거시분석, 예산효율성분석 등을 예시적으로 실시하였다. 일반적으로 수혜자(사업주)에 대한 인건비 지원 및 훈련비 지원에 대한 미시적 거시적 분석이나 예산효율성 분석은 명료한 편이나, 고용환경의 조성이나 인프라 구축에 집중하는 사업은 계량적 분석을 통한 양적지표의 선정이 어려운 경우가 대부분이다. 이 경우에는 대안적으로 자체조사나 전문가조사를 통해 결과를 가능한 수치화하는 방법으로 평가가 진행되어야 한다.

3. 고용보험 평가지표 개발

제 3장에서는 87개 고용보험세부사업에 대한 평가지표를 개발하였다. 성격이 유사한 사업을 범주화하여 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여사업, 고용평등사업 등 네 가지 사업유형별로 구분하였다. 세부사업별로는 정책순환단계에 따라 계획, 집행, 성과 등으로 구분하여 지표체계를 구성하였는데, 계획단계는 기획단계에서 검토해야할 지표를 선정하였고, 집행단계는 사업의 진행과정에 대한 모니터링과 예산집행률, 사업진척에 대한 사항을 중심으로 지표를 선정하였다. 성과단계는 사업수행의 각 시점에서 집계되는 실적과 더불어 사업 실시 전(前)과 후(後)의 성과(outcomes)를 대비하거나 또는 사업이 없었을 경우(가상적 상황)에 나타났을 성과를 비교하는 지표로 구성하였다.

4대 사업유형별로 평가지표 개발의 주안점은 다음과 같다.

고용안정사업 성과지표의 경우 이론적으로 성과를 평가하기 위해서

는 정교한 통계자료의 수집과 조사 및 계량적 추정(econometric estimation)이 필요하다. 이러한 현실적 제약을 고려하여 이론적 지표와 더불어 실제 측정가능한(measurable) 실적지표를 함께 제시하였다. 고용안정사업은 다시 고용안정지원사업, 중소기업고용지원사업, 시설운영사업, 고용보험정책인프라 사업 등으로 세분할 수 있는데, 이 중에서 고용안정지원사업이 정책우선순위가 가장 높으며 주요 성과지표는 고용유지지원금 수급근로자의 고용유지율(1년 경과시점)이다.

직업능력개발사업의 경우, 장기적으로 효과가 나타나기 때문에 노동시장성과 지표를 직접 적용하는 것은 무리가 있다고 판단되어 대부분 사업실적 지표로 개발되었다. 직업프로그램 참여자와 비참여자 간의 노동시장 성과를 취업률 및 임금 등에서 비교하는 방식을 많이 따르는데 평가비용의 문제, selection bias의 문제에서 자유롭지 못하기 때문이다. 직업능력개발사업을 타깃집단 및 사업내용의 성격에 따라 재직자훈련, 중소기업훈련지원, 실업자훈련, 인력부족분야훈련, 인프라구축 등 5개 사업으로 구분하고 주요 지표를 개발하였으며 고용보험능력개발 사업비 납부자인 사업주에게 직접 지원되는 사업이 정책우선순위가 가장 높다.

실업급여사업의 경우도 마찬가지로 정책순환단계에 따라 계획, 집행, 성과(핵심과 보조지표)로 구분하여 평가지표를 개발하였다. 실업급여사업의 운영은 실업자에 대한 보험급여의 지급, 기업이 납부한 보험료의 과오납에 대한 반환, 실업보험료의 징수와 지급에 대한 전산망의 운영·관리 등 세 가지 사업으로 세분할 수 있는데, 실업급여사업이 정책우선순위가 가장 높다.

고용평등사업의 주요 대상은 여성, 고령자, 장애인이며, 이들의 고용을 지원하는 정책이 주류를 이루고 있다. 이에 고용지원 사업에 따르는 제반 문제점이 공통적인 평가지표로 고려될 수 있다. 예컨대 여성, 고령자, 장애인의 고용에 따라 이들이 여타의 고용을 대체하는 효과와 현재 고용되어 있는 자를 구축하는 전치효과를 공통적으로 고려할 수 있다.

이는 정책 대상자 순고용의 증가로만은 파악될 수 없고, 여타 고용까지 종합적으로 파악되어야 하지만, 그러한 종합적 평가는 용이하지 않아 보조지표로 개발하였다. 핵심지표로는 정책 대상자의 순고용의 증가를 측정하는 평가지표를 위주로 구성하였다. 고용평등사업은 ‘인건비정보조금지원사업’, ‘근로자의인건비지원’, ‘고용환경개선’, ‘교육훈련직능향상지원사업’ 등으로 세분될 수 있는데, ‘인건비정보조금지원사업’이 정책 우선순위가 높은 사업이다.

4. 외국의 고용보험평가체계 연구

제 4장에서는 스웨덴, 덴마크, 캐나다, 미국 등의 고용보험 평가체계를 검토하고 분석하였다. 전반적인 실업보험 및 노동시장정책, 고용보험 사업의 제도적 배경, 평가체계에 있어서 정부와 민간의 역할, 평가 연구 조직의 특성을 면밀히 분석하였다. 스웨덴의 IFAU(노동시장정책연구소), 덴마크 SFi(국립사회과학연구센터), 캐나다고용보험위원회(EICC) 등의 기능과 조직을 집중적으로 검토하고, 미국의 경우는 예산관리처(OMB)의 PART 평가체계 및 사례 등을 분석하였다. 고용보험제도의 역사적 맥락이 상이하고 평가시장의 특성이 매우 다르기 때문에 아직 평가문화에 익숙하지 않는 우리나라가 쉽게 벤치마킹할 수 있는 국가를 찾기는 쉽지 않다. 그러나 각국의 노동시장대책 또는 고용보험사업 평가체계 구축, 평가의 주안점 등은 우리나라 고용보험평가체계 구축에 다음과 같은 유용한 시사점을 준다.

첫째, 스웨덴과 같이 국가 독점적 평가기관 모형이던지 덴마크, 캐나다와 같이 경쟁적 평가시장이 발달되어있던 간에 주로 국가가 평가권을 보유하면서 재정사업에 대한 평가문화가 확산되어 있다. 스웨덴의 IFAU는 스웨덴 고용부 산하의 정부기관이지만 높은 수준의 자율성과 독립성을 가지고 평가연구를 수행하며 과학적이고 엄밀한 평가연구로

국제적으로도 유명하다. 그러나 장기적인 노동시장정책 전망을 제시하는데 주력하고 공식적인 정책제안이나 권고를 하지 않은 점이 특징이다. 이와 같은 스웨덴 평가체계는 자율성과 독립성 하에 품질이 우수한 평가연구를 산출하고 있으나 때때로 사회적 파트너와의 정치적 합의가 필요한 이슈도 있기 때문에 약점이 되기도 한다. 캐나다는 평가시장을 개방하여 공공 및 민간, 대학 등의 다양한 기관이 평가활동에 활발히 참여하여 무수한 평가를 통해 매년 연차평가보고서를 발간하는 등 좀 더 정책 밀착적인 방향을 지향하고 있다는 점에서 스웨덴 평가체계와 차이가 있다.

둘째, 재원부담의 주체가 누구인지에 따라 주요 평가의 주안점이 다르다. 스웨덴 및 덴마크에서는 노동시장대책의 주요 기여자가 국가(세금)이기 때문에 거시적 경제적 차원, 개인의 고용 및 임금효과에 주안점이 있는 반면 캐나다와 같이 사용자의 고용보험기금에 대한 기여가 있으며 고용보험기금에 의한 사용자 지원사업이 있기 때문에 사용자가 얼마나 해고회피노력을 하였는지, 근로자의 고용안정에 기여하였는지를 평가한다. 전반적으로 노동시장 대책은 국가책임이고 고용보험이 일종의 사회안전망으로 간주하기 때문에 우리나라 직업능력개발사업 평가 지표와 같이 사용자의 이해관계, 기업의 생산성 및 부가가치 창출, 경영여건 등에 얼마나 고용보험 재정지원이 효과가 있었는지를 중요한 평가 지표로 고려하지는 않는다.

셋째, 노동시장정책 또는 고용보험사업 운영과 관련된 대표적인 평가조직 또는 연구기관이 존재한다. 스웨덴의 IFAU 및 캐나다의 EICC가 가장 대표적인 평가조직으로 볼 수 있다. 경쟁적 평가시장유형으로 분류되는 덴마크 SFi는 대표적인 국립연구기관이면서 정부정책에 대한 평가연구 성향이 강하다.

5. 고용보험 평가관련 통계 및 DB 구축

제 5장에서는 고용보험사업 평가와 관련된 가장 중요한 데이터소스인 고용보험DB를 분석하였다. 우선 정보목록, 결합정보의 범위, 정보의 신뢰성, 개선 필요사항(추가정보, 전산망 개선사항 등)을 살핀 후 비교대상 집단(control group)에 관한 통계 확보 및 관리 방안을 강구하였다. 고용보험DB 외의 관련 통계 및 정보의 범위(표본통계, 행정통계, 패널을 이용한 설문조사 등), 이용가능성 및 확보 방안도 살펴보았다.

고용보험 사업 평가와 관련하여 가장 중요한 데이터베이스인 고용보험 전산망과 전산망에 기초하여 도출되는 고용보험 데이터베이스의 내용을 구체적으로 살펴보았다. 또한 고용보험 사업의 성과평가를 위하여 비교집단(control group) 통계구축 방안이나 고용보험 사업의 평가를 위하여 활용 가능한 여러 가지 정보의 범위나 이용 가능성 등을 타진하였다. 그 결과 개선필요사항은 고용보험피보험자에 대한 인별 관리방식의 도입, 직업에 대한 자료의 일시 갱신작업, 고용보험통계에 대한 일반국민의 접근성 제고 등으로 나타났다.

특히, 고용보험 사업의 평가를 위하여 일차적으로 중요한 것은 고용보험 사업에서 도출된 고용보험 데이터베이스로 나타났다. 그러므로 먼저 고용보험 데이터를 세부적으로 분석하여 필요한 평가지표를 도출해야 한다. 이것이 어려울 경우에는 비교집단을 구축하고 성과를 상호 비교하여 고용보험 사업의 평가지표를 추출한다. 추가적으로 외부 설문을 통하여 만족도나 인지도에 대한 통계를 구하여 성과를 평가해야 하는 경우에는 조사대상을 가능한 축소하고, 지표도출을 위한 설문조사를 한꺼번에 실시하여 비용 효율성을 추구할 필요가 있다.

평가를 위하여 기존의 통계조사를 활용하고자 할 때는 장기적이고 체계적인 접근이 요구된다. 통계조사의 표본을 세밀하게 분석하고 과거 조사결과와의 일관성을 파악한 후에 최적의 설문을 추가한다. 조사결과를

바탕으로 평가에 활용되는 지표를 구하게 되면, 고용보험 통계만으로는 한계가 있었던 우수한 평가지표를 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

마지막으로 평가체제의 구축과 우수한 지표의 도출을 위해 체계적인 인적자원과 물적자원의 확보는 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

6. 고용보험평가센터 설치(안)

제 6장에서는 고용보험 평가 전담기구 설치와 관련된 조직, 인력 등 구성방안을 제안하였다. 고용보험법 제11조에서 보험관련 조사연구와 관련하여 ‘고용보험평가센터’의 법적 근거를 모색하고 외국사례의 착안 점을 통해 고용보험평가센터의 유형으로서 ‘지배적 평가기관 유형’을 상정하였다. 그리고 고용보험평가센터의 역할과 기능, 조직(안) 및 인력구성방안을 설계하고 평가센터의 평가방향을 제안하였다.

이상적으로는 관련 이해당사자 및 전문성 있는 관련 연구기관 대학 연구센터 등이 모두 참여하는 공동 거버넌스 체제로 운영하되, 별도의 (가칭)고용보험평가센터를 설치하여 평가활동에 투자하고 평가의 독립성과 연구 활동의 자율성을 최대한 보장하여 평가역량을 강화하여야 할 것이다. 초기 설치비용이 과다하고 평가역량이 아직 미흡함을 고려할 때 실제 정책집행을 담당하는 노동부와 전문성 있는 정부출연연구기관이 공동컨트롤타워의 역할을 하면서 평가조직을 설계하되 아웃소싱을 최대화하여 민간역량이 투입되도록 개방하여야 할 것이다. 최소한의 조직으로 이루어진 고용보험평가센터는 소장을 중심으로 적어도 3개 부서 조직으로 운영한다. 첫 번째, 노동시장 성과평가를 담당하는 핵심조직은 고용보험 사업유형에 따라 별로 하부조직으로 설계될 필요가 있다. 나머지 2개 조직은 재정추계 및 기금투자분석을 담당하는 조직, 패널조사, 데이터생성 및 관리를 담당하는 조직 등을 들 수 있다. 평가과정 및 결과에 대한 품질관리를 위해 고용보험평가자문위원회를 두며, 사업담당

행정관, 사용자단체, 근로자단체 이해당사자로 구성된 reference group committee(준거집단협의회)를 둔다. 평가결과가 정책개선에 피드백 되는 과정을 관리하기 위해 ‘국가고용보험제도 운영위원회’를 설치하여 가장 최상위의 조직으로 둘 필요가 있다. 국가고용보험제도운영위원회는 법적 제도로 명시하고 매년 국가가 수행하는 고용보험기금 사업에 대한 조정, 연계, 평가 및 이에 관련된 예산의 효율적 운영에 대한 최상급 자문기구로서의 위상을 부여한다.

고용보험평가센터 설치와 함께 고용보험사업 평가를 의무화하며, 각 세부사업을 대상으로 노동시장효과평가, 프로젝트 평가, 시범사업평가의 활성화 등 다양한 평가기법을 개발·적용하고 평가결과를 공개하고 노사정이 검토한 평가보고서를 매년 발간하도록 해야 할 것이다.

제 1 장 서 론

제1절 연구의 필요성 및 목적

우리나라 고용보험제도는 4대 사회보험 중 가장 늦게 도입되었으나 IMF 외환위기와 맞물려 전면적으로 확대되는 등 적극적 노동시장정책의 주요수단으로서 핵심적인 역할을 담당해 오고 있다.

그러나 고용보험제도 시행과정에서 나타난 문제점들에 대해 단편적이고 단기적인 대응에 치중함으로써 종합적인 평가에 근거한 내실화는 미흡하였다는 것이 전반적인 평가이다(유길상, 2007). 당초 목표 대상 및 계층에 대한 정책효과가 충분히 전달되지 못하고 사중손실효과가 발생하고 유사사업별 중복문제, 각종 부정수혜 등 제도의 장점에도 불구하고 개선에 대한 요구는 지속적으로 증가해 오고 있다. 1995년 고용보험제도가 도입된 이래 13년여의 짧은 기간 동안 완전고용과 고실업을 모두 경험하였지만 2008년 하반기 전세계적인 금융위기와 함께 향후 우리나라 경제는 낮은 성장률의 균형경로에 머물 가능성이 높으며 이 경우 실업급여, 고용안정, 직업능력개발사업의 역할은 더욱 중요해질 것으로 예상된다. 적립금의 축소가 예상되고 여유자금의 활용이 어려워질 것이므로 고용보험 사업에 대한 지속적인 평가와 개선을 통하여 사업성과를 극대화하고 재정의 효율성을 높여야 할 시점에 직면해 있다.

고용보험의 지출도 급격히 증가하여 1998년 1.2조원이었던 것이 2008년 현재 4.8조원에 이르고 있는 가운데 고용보험 사업에 대한 평가를 보다 엄밀히 하여 사업추진과 재정의 효율성을 높여야 한다는 요구가 높아지고 있다. 대부분의 국가에서는 보험료율이 수지균형보험료율로 결정되고 있어 고용보험사업의 효율성을 높이려는 인센티브가 존재하나, 우리나라의 경우 고용보험의 역사가 짧고 누적된 적립금의 존재로 인하여 사업의 확대에 치중해 왔기 때문이다. 고용보험사업 확대가 이루어진 이유는 그간 정책연구에 의한 평가가 이루어지면서 개선방안은 대체로 고용지원서비스에 대한 투자확대, 평생 직업능력개발체제 구축, 실업급여의 수혜율 제고 등 사업을 확대하는 쪽으로 결론을 내리고 있다는 점에도 일부 기인한다(고용보험 10년사, 2005).

고용보험정책에 대한 평가(evaluation)란 고용보험정책의 목표와 실행 및 효과를 체계적·비판적으로 분석하는 활동을 의미한다. 한편 점검(monitoring)은 평가에 비해 명확한 개념이 존재하지 않지만, 대체적으로 프로그램의 실행 설계를 개선하기 위해 고용보험정책의 수량적 지표와 성과를 정기적으로 관찰하는 활동을 의미한다. 실제로 평가와 점검활동을 명백하게 구분하기는 힘들지만, 점검활동은 평가활동에 비해 프로그램의 실행과정에 더욱 영향을 미치는 경향이 있다.¹⁾

비교적 평가문화가 우리나라 보다 많이 앞서있는 선진외국의 고용보험정책 평가시장은 크게 3가지 유형으로 구분할 수 있다.²⁾ 첫째, 평가문화가 강하고 특별 정부기관에서 지배적으로 평가연구를 제공하는 유형(스웨덴과 독일), 둘째, 평가문화가 강하고 평가시장이 상당히 경쟁적인 유형(미국, 캐나다, 핀란드, 덴마크 등), 셋째, 평가문화가 약하고 평가시장이 아직까지 발달하지 않은 유형(체코 공화국, 그리스 등)이다. 스웨덴의 IFAU와 독일의 IAB는 공공 평가기관으로 준독점적인 평가활동을 수행하고 있다는 측면에서는 유사하다. 한편, 캐나다의 경우, 고용보험사업에 대한 정부의 평가는 캐나다의 노동부라고 할 수 있는 Human Resources and Skills Development of Canada 산하의 캐나다고

1) 자료: 김동현(2007). 노동시장정책평가체계의 국제비교, 노사정위원회 고용보험제도발전위원회 자료

2) <http://www.mutual-learning-employment.net>

용보험위원회(Canada Employment Insurance Commission)에서 관장하고 있다. 더불어 고용보험사업에 대한 민간의 평가는 대학, 민간연구소에서 지속적으로 이루어지고 있으며 이를 통하여 고용보험 사업의 확대, 축소, 내용변경이 꾸준히 일어나고 있다.

위와 같이 고용보험 평가체계를 갖추기 위해서는 행정적, 법제적 정비도 필요하지만, 무엇보다도 평가를 위한 자료 구축에도 노력을 기울여야 한다. 사업 시행의 이전에 반드시 필요한 평가자료를 수합하도록 법제화하고, 사업 시행 중의 모든 자료를 평가자료화하여 보관하도록 하고 사업의 결과를 평가할 수 있는 자료를 사후적으로 반드시 갖추게 해야 한다. 평가를 위한 자료를 수합하여 DB화하는 작업, 집중관리체계가 구축되어야 한다. 이를 위해서 평가자료의 시스템적 관리를 위한 적정 수준의 인력 및 예산이 확보되어야 한다.

우리나라에서는 1995년에 한국노동연구원 내에 부설 고용보험연구센터가 설치되어 고용보험제도 관련 많은 연구가 추진되었으며, 외환위기 시기에는 다양한 실업대책 프로그램의 효율성을 제고하기 위해 실업대책모니터링센터 및 노동시장 평가센터가 한시적으로 운영된 바 있다. 현재는 한국노동연구원, 한국직업능력개발원, 한국고용정보원을 중심으로 고용보험 세부사업에 대한 개별적인 평가활동이 이루어지고 2007년도에 최초로 32개 사업에 대한 ‘고용보험사업 심층평가’(2007)가 수행되었다. 이 평가에서는 개별 사업별로 계획단계의 적절성, 집행단계의 효율성, 성과단계의 효과성, 효용성, 지속성 등 5개의 지표로 평가하였으며 이를 근거로 현 수준유지, 사업확대, 사업축소(유사사업 통합) 등의 종합평가를 제시하였다. 그러나 동 평가에서는 전체 고용보험세부사업의 1/3만이 평가되었고 실태조사에 의존하였기 때문에 체계적인 평가활동에는 미흡하였다. 특히 2004년 이후 실업급여에 대한 평가연구는 거의 이루어지지 않고 있는 실정이다³⁾.

또한 기획재정부에서도 국가재정법에 의해 3년마다 전체 재정체계를 고려하여 기금의 준치여부를 평가하는데, 2007년도 기금준치평가보고서에 의하면, 고

3) 전년도에 이은 2008년도 『고용보험사업심층평가』(한국노동연구원·한국직업능력개발원 컨소시엄 연구)에서는 실업급여사업을 주된 평가대상 사업으로 함

용보험기금은 준치적합으로 판단되지만 유사사업의 통폐합이 필요하고 공급자 중심의 투입지표만을 제시하는 것이 아니라 사업효과의 실증적인 순효과 제시가 필요하다는 의견이다. 또한 실업급여사업은 지출규모가 매우 유동적이므로 기금사업 운영 및 세부내역별 효과에 대한 전반적인 재평가를 통해 기금의 비용효율성을 제고할 시점이라고 지적하고 있다.⁴⁾

6가지 평가지표로서 정책적합성, 사업의 중복성·유사성, 자원조성의 적정성 등을 평가하였다. 이에 따라 기금사업의 준치, 조건부 준치, 통합, 폐지 및 민간 전환 등의 제도개선방안을 제안하고 현재보다 더 직접적인 성과지표의 개발노력이 필요함을 권고하고 있다(조준모, 2007). 주요 평가내용은 기금설치목적이 현재에도 유효한가?, 기금형태가 필요한가?, 예산 혹은 타기금과 중복성은 없는가?, 기금의 재원이 안정적인가?, 고려할만한 특수한 정책적 필요성이 있는가? 등이다. 이와 같은 기금준치평가도 사업 타당성 및 성과목표 달성도 점검에 중점을 두고 있기 때문에 사업의 실질 효과 분석이 미흡하며 평가결과를 통한 제도개선에 한계가 있다.

외국의 경험에 의하면 평가연구의 인프라 수준이 낮고 파편화된 연구가 진행되면 낮은 질의 함정(low-quality trap)에 빠질 가능성이 있다. 즉 “평범한 연구, 평범한 결과, 평가 활용의 저조, 평가 활동에 대한 투자 저조”의 악순환이 진행될 수 있다. 이런 맥락에서 고용보험정책 평가연구의 주된 수요자가 정부(노동부)라는 점에서 평가시장에서는 시장실패가 발생하게 된다. 높은 수준의 평가연구가 이루어지기 위해서는 전문평가인력과 자원의 확보가 필요하다. 이는 고용보험정책을 집행하는 노동부가 정책 사이클에 있어 평가활동의 중요성을 인식하고, 중장기적인 시야에서 과감한 투자를 하여 평가시장의 구축과 발전을 위한 촉진자 역할을 수행하여야 함을 의미한다.

정부의 평가활동 관리 능력이 아직은 부족한 형편이고 평가시장 자체가 발달하지 않은 상황에서 미국·캐나다의 경쟁적 평가시장 모형을 추구하는 것은 우리나라 현실에 맞지 않다고 판단된다. 우리의 현실에 비추어 지배적 평가기관 모형을 추구하는 것이 적합하다고 보며, 외국의 고용보험 평가조직과 운영

4) 자료: 기획예산처 기금운용평가단(2007). 기금준치평가보고서.

방식, 평가기법을 면밀하게 검토할 필요가 있다. 3~5년 정도의 중기적 시각에서 공공 평가기관에 대한 지속적인 투자를 실시하고 평가의 독립성과 연구 활동의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 지원을 한다면, 높은 수준의 연구결과가 산출되고 고용보험제도의 지속적인 발전에도 기여할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 고용보험기금으로서 막대한 재정이 투자되고 있으나 기대하는 효과를 산출하였는지에 대한 적합한 평가가 실시되지 않는다면 사업의 우선순위결정은 물론 적절한 정책개발이 이루어질 수 없다. 그러므로 고용보험사업의 목표와 실행 및 효과를 체계적으로 점검·평가하고, 지속적으로 사업에 대한 개선·조정방안을 제시하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 즉 고용보험평가지장을 활성화하기 위한 평가체계를 구축하는 것이다. 이런 맥락에서 본 연구의 목적을 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 고용보험사업 유형별 평가방법론 및 평가모델을 연구한다.

둘째, 고용보험 세부사업에 대한 평가지표를 개발한다.

셋째, 외국의 고용보험평가체계를 검토하고 분석한다.

넷째, 평가관련 통계 및 데이터베이스 구축방안을 제시한다.

다섯째, 평가전담 기구 설치와 관련한 조직, 인력 등 구성방안 제시한다.

제2절 연구의 내용 및 방법

제 2장에서는 고용보험사업의 사업유형별 평가모델을 연구하였다. 먼저 계량적, 미시적, 거시적 평가방법론을 검토하였으며 고용보험사업에 대한 표준적 평가모형을 설정하였다. 이 표준적 평가모형은 평가주체별 평가, 사업과정별 평가, 성과관리지표의 적용, 미시분석, 거시분석, 예산효율성 분석 등으로 구성된다. 이 표준적 평가모형에 따라 고용보험 4개 사업유형, 즉 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여사업, 고용평등사업 등의 평가체계와 방법을 연구하였다.

제 3장에서는 고용보험사업에 대한 평가지표를 개발하였다. 먼저 고용보험 세부사업을 성격이 유사한 사업으로 범주화하여 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여사업, 고용평등사업 등 네 가지 사업유형별로 구분하고 평가지표를 개발하였다. 87개 세부사업별로 계획, 집행, 성과 등 단계별 지표로 구분하고 성과지표는 핵심, 보조지표로 세분하여 제시하였다. 각 평가지표는 기획예산처 기금운용평가단 평가(재정사업 자율평가 등) 기준에 따르되, 고용보험 정책적 관점에서 필요한 평가지표를 보완하였다. 이때 고용보험정책적 관점에서 필요한 평가지표라 함은 고용보험의 평가기준이 근로자의 고용안정, 고용증대와 함께 근로자의 생산성 증대와 경제성장에 기여하였는지 판단하였다. 총 87개 고용보험세부사업에 대하여 297개의 성과지표를 개발하였는데, 먼저 노동부가 매년 실시하는 자체정책평가, 재정사업자체평가, 기획재정부의 기금준치평가 자료를 수집·분석하였으며,⁵⁾ 연구진과 노동부, 한국고용정보원 담당자 간 집중작업 및 수차례에 걸친 협의를 통해 국내 최초로 「평가지표개발집」을 발간하게 되었다(본 연구의 별책부록)⁶⁾.

제 4장에서는 스웨덴, 덴마크, 캐나다, 미국 등의 고용보험 평가체계를 소개하고 분석하였다. 전반적인 실업보험 및 노동시장정책, 고용보험사업의 제도적 배경, 평가체계에 있어서 정부와 민간의 역할, 평가 연구조직의 특성을 면밀히 분석하였다. 스웨덴의 IFAU(노동시장정책연구소), 덴마크 SFi(국립사회과학연구센터), 캐나다고용보험위원회 등의 기능과 조직을 집중적으로 검토하고, 미국의 경우는 PART 평가체계 및 사례 등을 분석하였다.

제 5장에서는 고용보험사업 평가와 관련된 가장 중요한 데이터소스인 고용보험DB를 분석하였다. 우선 정보목록, 결합정보의 범위, 정보의 신뢰성, 개선

5) 노동부는 각 사업별로 성과지표, 목표치 산출, 측정산식 개발 등으로 이루어진 성과관리시행계획을 수립한 후 자체정책평가를 실시함. 재정사업자체평가는 각 사업별로 사업계획단계, 사업집행단계, 사업성과 단계로 구분하여 질문에 대한 답변자료를 제시하는 방식으로 실시하여 100점 만점의 점수산출, 기획재정부의 기금준치평가는 5개의 지표로서 정책적합성, 사업의 중복성·유사성, 재원조성의 적정성 등을 평가하여 존치, 조건부 존치, 통합, 폐지 및 민간 전환 등으로 평가함.

6) 구체적으로 고용안정 34개 사업에 대해 성과단계 평가지표 103개, 직업능력개발 31개 사업에 대해 성과단계 평가지표 134개, 6개의 실업급여사업에 대해 성과단계 평가지표 14개, 16개의 고용평등사업에 대해 46개의 성과지표 등 총 297개의 성과단계 평가지표를 개발함.

필요사항(추가정보, 전산망 개선사항 등)을 살핀 후 비교대상 집단(control group)에 관한 통계 확보 및 관리 방안을 강구하였다. 고용보험DB 외의 관련 통계 및 정보의 범위(표본통계, 행정통계, 패널을 이용한 설문조사 등), 이용가능성 및 확보 방안도 살펴보았다.

제 6장에서는 고용보험 평가 전담기구 설치와 관련된 조직, 인력 등 구성방안을 제안하였다. 고용보험법 제11조에서 보험관련 조사연구와 관련하여 ‘고용보험평가센터’의 법적 근거를 모색하고 외국사례의 착안점을 통해 고용보험평가센터의 유형으로서 ‘지배적 평가기관 유형’을 상정하였다. 또한 고용보험평가센터의 역할과 기능, 조직(안) 및 인력구성방안을 설계하고 평가센터의 평가방향을 제안하였다.

제 2 장

고용보험 사업 유형별 평가방법과 평가모델 연구

본 장에서는 고용보험 사업의 평가와 관련하여 성과분석 방법론을 고용보험 사업 성과 평가에 어떻게 적용할 것인가를 알아본다. 이 연구에서는 먼저 고용보험사업 성과 평가에 범용적으로 적용할 수 있는 표준적인 모델을 구축한다. 다음으로 고용보험사업을 유형별로 대표적인 사업을 선정하여 성과평가 방법을 제시한다.

제1절 성과평가 방법론

1. 평가지표 설정·분석의 계량적 방법론⁷⁾

가. 개관

성과평가 방법론은 다양한 형태로 발전되어 왔다. 크게 거시적 평가 방법과 미시적 평가 방법으로 대별할 수 있다. 정책사업의 성과지표(평가지표)의 설정과

7) 본 내용은 이해춘(2005) 및 이규용·이해춘 외(2006) 등에서 발췌 정리한 것임.

분석에 이용될 수 있는 분석기법으로 계층분석과정(AHP: Analytic Hierarchy Process), Fuzzy 의사결정 기법, 자료포락분석(DEA: Data Envelope Analysis) 등이 있다.

AHP는 1980년 Saaty(1980)에 의해 개발된 평가기법이다. AHP란 의사결정의 전과정을 다단계로 나눈 후, 이를 단계별로 분석·해결함으로써 최종적인 의사결정에 이르는 것을 지원하는 접근방법의 하나로서 정성적(qualitative)요소를 포함하는 다기준의사결정(multi-criteria decision making)에 널리 사용되고 있다. AHP는 정책 목표를 달성하기 위한 최적의 정책대안을 찾는 데 용이한 분석 방법이다. 이 방법론은 의사결정의 모든 과정을 여러 단계로 나눈 후에 이들을 단계별로 분석함으로써 최종적인 의사결정에 이르게 하는 방법으로, ‘의사결정의 계층화 → 평가기준과 대안의 중요도(가중값) 추정 → 의사결정자의 전체효용 도출’의 과정을 거친다. A정 도출 등을 들 수 있다.

〈표 II-1〉 평가지표 선정·분석에 이용가능한 기법

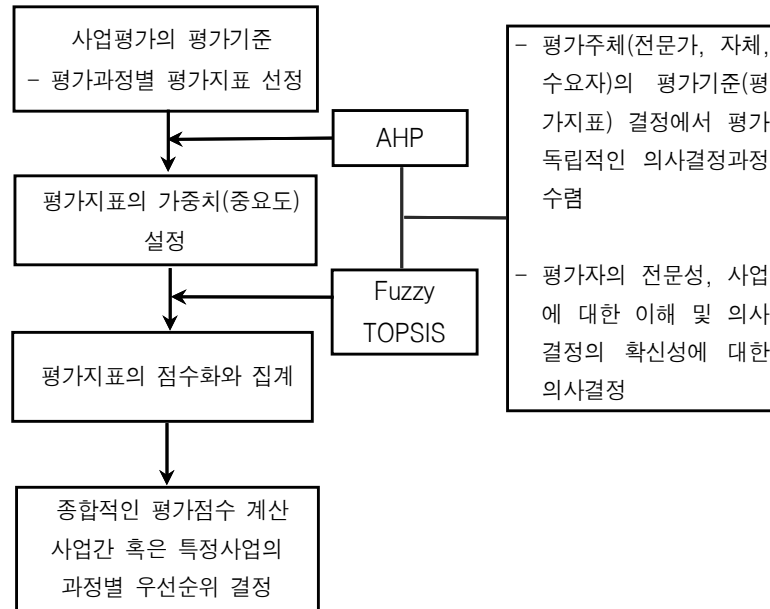
평가지표 내용	사용가능 기법	설명
사업목표 정의	AHP	평가주체(전문가, 자체 혹은 수요자) 그룹의 독립적인 의사결정으로 구체적인 사업목표의 정의
다양한 평가기준 설정	AHP	효율성, 효과성, 효용성, 지속가능성 등의 관점에 부합되도록 평가기준 설정
평가기준에 맞는 다양한 평가지표 선정	AHP FUZZY	질적, 양적 평가지표의 선정
복수의 평가지표간 가중치 설정	FUZZY	지표간 중요도가 상이한 점을 해결
평가지표들의 집계와 종합 지표 구성	FUZZY	집계시 지표 단위의 상이성 문제 해결
	TOPSIS	단위가 상이한 평가지표간의 기준 설정과 지표의 종합
투입물(투입지표) 대비 산출물(산출지표)의 분석	DEA	투입 대비 산출 분석으로 단위 투입 당 효과의 측정

Fuzzy 평가 방법론은 다양한 정책사업의 효과를 나타내는 개별적 지표를 하나의 통합 지표로 만드는데 유용하게 활용될 수 있는 방법론이라고 할 수 있다. 이 방법론은 평가자의 평가 과정에서 모호성에 의해 발생하는 불확실성(uncertainty)이나 부정확성(inaccuracy)을 해결할 수 있는 이론으로서, 구체적으로 숫자로 표현되기 어려운 언어적 변수(linguistic variable)를 명백한(crisp) 수치보다는 연속적인 수치의 범위로 표현함으로써 언어의 모호성을 수치화할 수 있다는 특징이 있다. 구체적으로 Fuzzy 방법론은 리퀴드 척도(Lickert scale) 등을 이용하는 AHP에 사용하거나, 다속성 효용이론(MAUT: multi-attribute utility theory)을 이용한 정책 평가에 적용하여, 정책 목표 달성 효과를 판단하는데 정확성을 제고할 수 있다.

DEA는 다투입-다산출 간의 효율성을 분석하는 방법이다. 상기의 방법론들은 투입된 재원에 상관없이 정책사업의 성과나 결과에 집중하는 경향이 있으나, 이 방법론은 투입 대비 산출을 고려함으로써 투입예산 단위 당 사업효과를 파악할 수 있다는 장점이 있다. 이 방법론은 정책사업 혹은 정책단위에서 투입 대비 산출 효과를 상대적으로 측정할 수 있으며, 투입물과 산출물의 단위가 상이한 경우에도 이용할 수 있다는 장점이 있다.

AHP와 FUZZY 방법을 결합하여 사업의 성과평가에서 사업평가의 기준설정, 평가지표 선정 및 평가점수의 집계를 하는 과정은 다음과 같이 도식화될 수 있다.

[그림 II-1] AHP-FUZZY 방법에 의한 평가기준과 지표 선정 절차



나. AHP의 원리와 절차⁸⁾

AHP는 의사결정의 목표 혹은 평가기준이 다수복합적인 경우, 상호 배반적인 대안들의 체계적인 평가를 지원하는 의사결정지원기법(decision support system)의 하나이다. 이 기법은 1970년대 초 Saaty에 의해 개발된 것으로 정성적 요소를 포함하는 다기준 의사결정(multi-criteria decision making)에 널리 사용되어 왔다⁹⁾. AHP의 특징은 복잡한 문제를 계층화하여 주요 요인과 세부 요인으로 나누고, 이러한 요인들을 쌍대비교(雙對比較; pairwise comparison)하여 중요도(가중치)를 도출하는 것이다.

8) AHP에 관한 주요 내용은 한국개발연구원(2001)에서 발췌함.

9) AHP 기법은 1970년대 초 Pennsylvania 대학의 Thomas Saaty 교수가 미 국무부에서 무기통제 및 군비 축소 문제를 다루기 위해 모인 경제학자와 게임이론 전문가들과 공동 작업을 하는 과정에서 의사결정과정의 효율성을 위해 개발하였음.

AHP는 의사결정의 전체 과정을 단계별로 분석하여 해결함으로써 의사결정의 객관성을 높일 수 있으며, 쌍대비교를 통해 도출된 가중치의 일관성을 검증할 수 있다. AHP는 현재 의사결정기법 중 광범위하게 활용되고 있는 기법으로, 공공부문에서는 에너지, 교육, 환경 등의 계획과 평가에 이용되고 있다. 최근에는 집단 의사결정 과정에 AHP 기법을 적극 활용할 수 있는 방법론들이 지속적으로 개발되고 있다¹⁰⁾.

AHP는 의사결정의 한 방법으로서 효과적인 문제해결을 위한 인간의 사고가 계층적 구조설정, 상대적 중요도 설정, 논리적 일관성이란 3가지 원리로 이루어진다는 점에 착안하였다(Saaty, 1995).

AHP에서 전제하고 있는 원리들은 평가모형 구축에 구체적으로 반영된다. 즉, 평가모형은 계층 구조의 설정, 요소들에 대한 상대적 중요도 측정, 중요도 판단의 일관성 검증으로 구축된다.

AHP는 상호비교 가능성, 동질성, 독립성, 기대성이라는 4가지 기본 공리를 전제한다(Vargas, 1990). 이 공리는 실제 AHP를 적용하는 과정에서도 중요하게 고려되어야 할 것들이다.

AHP의 분석 절차는 브레인스토밍(brainstorming) → 계층구조 설정(structuring) → 가중치 산정(weighting) 및 일관성 검증(consistency test) → 평점(measurement) → 환류(feedback)의 과정을 거친다.

다. FUZZY 이론에 의한 가중치

퍼지집합이론을 이용한 평가지표간 가중치 선정절차는 다음과 같다.

1) 1단계: 평가자와 평가항목

1단계는 사업평가 목적에 부합하는 N명의 평가자와 R개의 평가 항목을 설

10) 이러한 방법론은 Expert Choice사에서 제공하는 Team Expert Choice 소프트웨어 등에서 집단 의사결정을 지원할 수 있는 소프트웨어에 활용되어지고 있음.

정하는 과정이다. 사업과정(단계) 기준의 평가지표의 경우를 예로 설명한다. 고용보험 사업의 특정단위사업의 평가과정이 계획-집행-성과-사후관리로 4단계, 이 과정에서의 평가항목, 즉 평가지표가 9개라고 하자. 평가항목(평가지표) 간의 가중치(중요도) 평가척도는 다음과 같이 도출한다.

$$E = \{E_i \mid i = 1, 2, \dots, N\}, \quad C = \{C_t \mid t = 1, 2, \dots, R\}$$

여기에서 i 는 평가자, E 는 평가자의 집합, t 는 평가 항목, C 는 평가 항목들의 집합이다. 각 평가 항목의 언어적 척도와 확신정도에 대해 언급할 수 있는 언어값 x 및 언어값의 집합 $P(x)$ 및 $S(y)$ 을 정의한다. 여기서 P 는 각 평가 항목에 대한 평가자의 언어적 척도를 표현한 것이며, S 는 평가자가 평가 항목의 척도를 선택할 때 자신의 판단에 대한 확신의 정도를 나타낸다. 즉,

$$\begin{aligned} P(\text{지표의 중요성}) &= \{\text{전혀 중요하지 않음, 중요하지 않음, 보통,} \\ &\quad \text{중요, 매우 중요}\} \\ S(\text{확신정도}) &= \{\text{매우 불확실, 불확실, 보통,} \\ &\quad \text{확실, 매우 확실}\} \end{aligned}$$

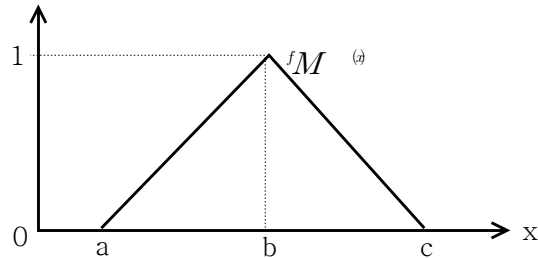
2) 2단계: 퍼지넘버

2단계는 퍼지 넘버를 설정하는 과정이다¹¹⁾. 퍼지넘버를 설정하기 위해 먼저 삼각퍼지넘버와 소속함수를 알아보자. 다음 그림은 어떤 실수 a 가 소속함수에 속할 가능성은 0이며, b 가 소속함수에 속할 가능성은 1이고 c 가 소속함수에 속할 가능성은 0임을 의미한다¹²⁾.

11) Dubois & Prade(1978)는 퍼지 넘버를 정의하고 이 넘버의 의미와 특징에 관해 설명하였음.

12) 퍼지집합에 의한 소속함수의 개념을 살펴보자. 즉 특정 집합의 각각의 원소는 0과 1사이 구간내의 일정한 값을 가질 수 있다는 개념에 기초하고 있음. 즉 어떤 집합 X 에 있어 퍼지집합 A 는 $\mu_A(x) : X \rightarrow [0, 1]$ 로 표현되는 소속함수(membership function)에 의해 특징지어진 집합임. 여기서 $\mu_A(x)$ 는 원소 $x (\in X)$ 의 소속값(membership value)임. 이 값은 원소 x 가 퍼지집합 A 에 속하는 정도를 나타냄. $\mu_A(x)$ 가 1에 가까우면 x 가 A 에 속하

[그림 II-2] 삼각퍼지넘버와 소속함수



세 가지 요소로 이루어진 퍼지 넘버가 $M = (a, b, c)$ 로 주어졌을 때, 소속 함수 $f_M^{(\theta)}$ 는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$f_M(x) = \begin{cases} \frac{x-a}{b-a}, & \text{for } a \leq x \leq b \\ \frac{x-c}{b-c}, & \text{for } b \leq x \leq c \\ 0, & \text{otherwise} \end{cases}$$

위 식에서 a 와 c 는 각각 퍼지 넘버 M 의 상한 값과 하한 값 및 중앙값을 의미한다.

3) 3단계: 언어척도와 확신성

3단계는 언어적 척도와 확신 정도를 설정하는 과정이다. 즉, 언어적 척도(P)와 확신정도(S)의 언어값에 대응한 퍼지넘버를 다음과 같이 대응시킬 수 있다.

$$L_i = (l_i, t_i, r_i), \quad t_i = (t_i, t_i, t_i)$$

평가자를 대상으로 5개의 선택 가능한 언어값을 제시한다고 할 때, 세 원소

는 정도가 높다는 것을 나타내고, 반대로 0에 가까우면 x 가 A 에 속하는 정도가 낮다는 것을 의미함. 소속함수 $\mu_A(x)$ 는 0에서 1사이의 값을 가짐.

로 이루어진 퍼지넘버는 1/4 간격으로 이루어진 값을 대응시킬 수 있다.¹³⁾

4) 4단계: 퍼지신뢰지수

이번에는 개별 평가자의 퍼지 신뢰지수(fuzzy confidence index)를 계산하는 과정이다. 개별 평가자의 퍼지 신뢰지수란 평가자의 평가를 얼마나 신뢰하는가를 의미하는 것이다. 지금까지 제시된 과정을 종합하여 평가자 i 의 퍼지 신뢰지수(f_i)와 신뢰지수의 요소를 다음과 같이 정의한다. 퍼지 신뢰지수를 계산하는 방법에는 여러 가지가 있으나 여기에서는 가장 일반적으로 사용되는 방법인 평균법을 사용하였다¹⁴⁾.

$$\begin{aligned} F_i &= (Y_i, Q_i, Z_i) \\ Y_i &= (t_i^1 \times o_i^1) / R, \\ Q_i &= (t_i^2 \times p_i^2) / R, \\ Z_i &= (t_i^3 \times q_i^3) / R \end{aligned}$$

위에서 R 은 평가항목 수이며, 퍼지 신뢰지수의 요소는 Y_i , Q_i , Z_i 이다.

5) 5단계: 퍼지신뢰지수 합산값과 가중치

마지막 단계는 개별사업에 대한 퍼지신뢰지수의 합산값(total integral values)을 계산하여 이를 평가지수의 가중치로 활용하는 단계이다.¹⁵⁾ 이는 평가자 i 가

13) 여기서는 Moon and Kang(2001)에서 사용한 퍼지 넘버를 소개하였음. 만약 다른 퍼지 넘버를 고려한다고 하자. 예를 들어 '매우 적다'라는 언어적 척도에 대해 퍼지 넘버를 (0.0,10)과 같이 설정한다면 결과는 상이하게 됨. 이에 관한 자세한 사항은 Hsieh et. al (2004) 및 Lin and Hsieh(2004)을 참조.

14) Buckley(1985)에 의하면, 퍼지신뢰지수를 계산하는 방법에는 평균값, 중앙값, 극대극소값 및 이들을 혼합한 혼합방법이 있음.

15) 퍼지신뢰지수와 퍼지 넘버로 표현된 평가의 결과는 최종적으로 명백한 실수(crisp real number)로 전환되어야 함. 이 전환방법에는 최대평균(mean of maximum), 면적 중심

평가항목에 대해 선택한 언어적 척도와 선택의 확신성을 복합적으로 감안한 평가점수라 할 수 있다. 평가자 i 의 퍼지신뢰지수(F_i)에 대한 총합산값, $I(F_i)$ 는 다음과 같이 구할 수 있다.

$$I(F_i) = \frac{1}{2} [\alpha \cdot Z_i + Q_i + (1-\alpha) \cdot Y_i]$$

위에서 α 는 낙관주의 지수(optimum index)로 정의된다. 즉 평가자의 평가에 대한 낙관주의적 정도를 나타내는 것으로 통상 $\alpha = 0.5$ 로 가정한다. $\alpha = 0.5$ 는 의사결정자가 낙관적이지도 않고 비관적이지도 않은 중립적인 상태에서 의사결정을 한다는 뜻이다. 각 조사대상의 가중치를 계산하기 위하여 다음 식과 같이 총합산값을 정규화(normalize)하고 이를 평가자 i 의 특정사업에 대한 퍼지평가 가중치라고 명명한다.

$$G_i^F = \text{norm}(I(F_i))$$

이러한 과정을 거쳐 특정사업에 대한 평균적 평가자의 퍼지평가 가중치는 다음과 같이 산출할 수 있다.

$$G^F = \frac{1}{N} \sum_i G_i^F$$

상기의 과정을 거친 평가기준의 가중치와 각 평가지표의 값을 곱하여 사업과정별 평가점수를 계산할 수 있다.

(center of area), α 절단(α -cut), 합산값(total integral value) 등이 있음. 여기서는 일반적으로 사용하는 합산값을 이용하였음. 이에 관한 자세한 내용은 Liou & Wang(1992)를 참조하기 바람.

라. DEA를 이용한 투입-성과 분석¹⁶⁾

정책사업에서 사업목표의 달성도를 평가하는 평가지표가 선정되고 평가지표에 따른 평가점수로 사업평가를 실시할 때, 예산이나 노동력 등의 투입물을 고려하지 않는 경우가 많다. 이 경우 단위 투입예산에 비해 사업의 성과가 어느 정도 효율성을 가지는가를 평가하는 기법으로 DEA 분석을 이용할 수 있다.¹⁷⁾

DEA 측정 모형은 DMU의 투입물 및 성과물에 대해 선형계획법을 적용하여 가장 효율적인 DMU의 투입물 및 성과물의 Frontier를 구축한 후, 이 Frontier와 특정 DMU의 투입 및 성과물 간의 거리함수(Distance Function)를 계산하여 특정 DMU의 상대적 효율성을 측정하는 것이다. 여기서는 Fare, R. and S. Grosskopf(1988)의 논리에 의해 투입측면의 기술효율성만 설명한다.

투입측면의 효율성(Input-oriented efficiency)이란 주어진 성과 수준에서 가능한 한 투입물의 투입을 줄여 최소한의 자원을 사용하도록 요구하는 것이다. 지금, n ($n = 1, \dots, N$) 개의 투입물(x)을 이용하여 m ($m = 1, \dots, M$) 개의 성과물(y)을 생산하는 k ($k = 1, \dots, K$) 개의 기업이 있을 때, 주어진 사업의 진행과정에서 투입물 사용을 최소화하기 위한 선형계획 모형의 해로서 투입측면 CRS 기술효율성을 다음과 같이 정의된다.

$$F_i^-(y, x|CS) = \min \{ \theta : \theta x \in U(y|CS) \}$$

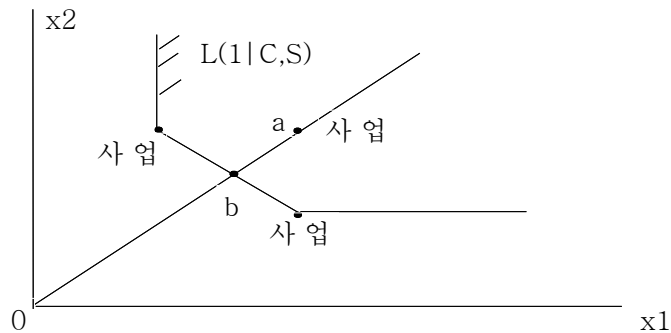
$$U(y|CS) = \{ (x_1, \dots, x_N) : \sum_{k=1}^K \lambda_k y_{km} \geq y_m, m=1, \dots, M, \sum_{k=1}^K \lambda_k x_{kn} \leq x_n, n=1, \dots, N, \lambda_k \geq 0, k=1, \dots, K \}$$

16) 이해춘(2005)에서 발췌 요약함

17) DEA 효율성 측정 방법은 Debreu(1951)와 Koopman(1951)을 시작으로 Farrell(1957)에서 이론적 기초가 구축되었음. Charnes, Cooper and Rhodes(1978)은 규모에 대한 보수불변(Constant Return to Scale: CRS)생산함수를 가정한 DEA 모형을 개발하였으며, 이후 Banker, Charnes and Cooper(1984)는 규모에 대한 보수변동(Variable Return to Scale: VRS) 모형으로 발전시켰음.

여기서 $L(y|C, S)$ 는 k ($k = 1, \dots, K$) 개 특정 정책사업에서 성과물 벡터 $y = (y_1, \dots, y_M)$ 를 달성하기 위해 사용하는 투입물 $x = (x_1, \dots, x_N)$ 의 모든 가능한 조합인 투입요구집합(Input Requirement Set), θ , $k=1, \dots, K$ 는 밀도변수(intensity variable) 또는 가중치 벡터, θ 는 scalar로서 특정사업의 효율성 지수 값이다. 그림은 2개의 투입물(x^1, x^2)을 이용하여 성과물(y) 1단위를 성과하는 3개의 사업의 경우를 든 것이다. 사업 1과 2는 투입요구집합($L(y|C, S)$)의 경계선 상에 있어 기술적으로 효율적이다.

[그림 II-3] 투입 측면의 기술효율성



사업 3은 경계선 안쪽에 위치하여 과대투입 되고 있으며 기술적으로 비효율적이다. 사업 3의 기술효율성은 점 b로 투입물의 규모를 줄여도 1단위의 성과물을 생산할 수 있으므로 $\theta = 0a/0b$ 로 나타낼 수 있다. 이를 투입 측면의 CRS 기술효율성이라 한다.

투입측면 CRS 기술효율성 지수는 0과 1 사이의 범위에 존재한다.

$$0 < TE_i^x \quad (y, x|C, S) \leq 1,$$

이 값이 1이면 이 사업은 기술적으로 효율적인 투입을 하고 있으며, 1미만이면 비효율적인 사업임을 뜻한다.

규모에 대한 수익가변(Variable return to scale, VRS) 기술효율성에 대해 알아보자. 규모에 대한 수익가변(VRS)은 밀도변수 z 의 총합이 정확히 1이라는 제약을 추가하여 다음과 같이 표현된다.

$$F_i^V(y, x|V, S) = \min \{ \theta : \theta x \in U(y|V, S) \}$$

$$U(y|V, S) = \{ (x_1, \dots, x_N) : \begin{aligned} & \sum_{k=1}^K \lambda_k y_{km} \geq y_m, \\ & \sum_{k=1}^K \lambda_k x_{kn} \leq x_n, \\ & \sum_{k=1}^K \lambda_k = 1, \end{aligned} \}$$

$F_i^V(y, x|V, S)$ 의 값도 0과 1사이에 존재한다. 이 값이 1일 때는 효율적인 투입이 달성된 기업이며, 1미만은 비효율적인 투입이 이루어진 것이다.

투입측면의 규모 효율성(scale efficiency)에 대해 알아보자. 규모 효율성은 사업 과정에 CRS 생산 기술과정과 유사하다고 가정한 가장 효율적인 Frontier로부터 이탈되어 있는 정도를 나타내며, 다음과 같이 CRS 기술효율성과 VRS 기술효율성의 비로서 정의된다.

$$S_i^S(y, x|S) = F_i^C(y, x|CS) / F_i^V(y, x|V, S)$$

여기서 어떤 사업이 $S_i^S(y, x|S) = 1$, 이면 그 사업은 규모면에서 효율적이라고 말한다. 즉 이 사업은 생산기술을 CRS로 가정하든지 VRS로 가정하든지 상관없이 일정 생산량 하에서 가장 효율적인 투입을 하고 있다는 것이다. 만약 이 값이 1보다 적다면 이 사업은 규모에 대한 산출 증가(혹은 감소)의 사

업과정(생산 기술) 하에서 효율적인 투입을 하지만 CRS 가정하에서는 비효율적임을 의미한다. 이 경우에는 규모면에서 비효율적이라고 한다.

2. 성과측정을 위한 미시적 방법론

가. 개관

성과측정을 위한 미시적 방법은 주로 정책사업 수혜자의 노동시장 성과를 측정하는 것이다. 이를 위해 수혜자 그룹과 비교그룹을 구분하여 두 집단간의 평균적인 성과를 비교하는 방법을 이용한다. 그런데 수혜그룹과 비교그룹간의 인적 특성이 상이할 경우에는 수혜그룹의 성과가 왜곡되는 경우가 많다. 예를 들어, 고용보험사업의 단위사업인 신규고용촉진장려금을 보자. 이는 주로 취업이 곤란한 그룹을 대상으로 한다. 이 경우 취업이 곤란한 그룹은 직업능력이 비교그룹에 비해 비교적 낮은 것이 일반적이다. 이 그룹에 대한 정책시행의 결과는 직업능력이 상대적으로 높은 비교그룹에 비해 낮게 나타나는 것이 일반적인 현상이다. 이는 두 그룹간의 직업능력 차이가 성과를 왜곡시키기 때문이다. 이러한 성과 왜곡을 막기 위해 다양한 계량경제학적 방법이 동원된다.

미시적 분석을 위해서는 두 그룹을 대상으로 정책 시행전에 사전조사를 실시하여 인적특성과 노동시장 변수들(예를 들어, 취업률, 임금 등)을 조사해야 하고, 정책 시행 후에 각 그룹에 대해 추적조사를 통해 성과에 관한 통계적 자료를 수집해야 한다. 미시적 분석에서 가장 중요한 것은 수혜집단과 비교집단의 유사성을 어떻게 유지하는가? 하는 점이다.

정책사업이 실시되기 이전과 이후에 걸쳐 수혜집단과 비교집단에 대한 사전 사후 조사를 통한 통계자료가 수집되면, 미시적 분석을 통해 수혜집단의 노동시장 성과를 측정할 수 있다. 여기에는 이중차감법, 성향점수를 통한 매칭방법, 선택모형 등이 이용된다.

〈표 II-2〉 미시적 분석의 주요 방법론

	통계조사	분석방법	
이중 차감법	수혜집단과 비교 집단에 대한 사 전, 사후 조사	$\bar{Y}_t - \bar{Y}_t'$ $\bar{Y}_t - \bar{Y}_t'$	(수혜자 사업이후 성과 평균 - 수혜 자 사업이전 성과평균) - (비수혜자의 사업 이후 성과 평균 - 비수혜자 사업이전 성과평균)
성향 점수와 매칭 방법	상동	수혜집단 선정이 노동 시장 성과와 무관하다 고 전제	1) 성향점수: 각 집단의 사전 특성을 요 약, 단일지표 구성 2) 두 집단을 매칭하여 노동시장 성과 효과 비교
선택 모형	상동	노동시장 성과에 미치 는 요인을 동시 분석	성과분석과 요인분석을 동시에 실시한 후 두 집단의 노동시장 효과 분석

나. 사중손실의 측정

1) 회귀분석

미시분석에서 다루는 것은 정책사업의 효과에서 필연적으로 따르는 사중손실, 전치효과, 대체효과의 손실가치를 어떻게 추정할 것인가이다.

여기서는 사중손실을 회귀분석으로 추정하는 방법을 간단히 소개한다. 먼저 이윤극대화를 추구하는 기업의 이윤함수는 다음과 같다.

$$\text{profit: } \max_{K, L} [p_i f(K_i, L_i | \Omega_i) - r_i K_i - w_i^a L_i]$$

즉, ‘이윤 = 가격*생산량-자본비용-노동비용’의 함수관계로 파악할 수 있다. 여기서 노동에 대한 수요는 노동수요함수 $L_i(w_i^a | X_i^*)$ 로 표현될 수 있다. 여기서 w_i^a 는 기업의 특정생산량 $X_i^* = [p_i, r_i, \Omega_i]$ 에 의해 결정된다. 여기서 p_i 는 산출물의 가격, r_i 는 투입물(노동 이외의 투입요소, 예를 들어 자본 등)의 가격, Ω_i 는 기업의 생산함수에 대한 파라미터라 할 수 있다. 이러한 관계를 통해 노동수요와 임금에 관한 함수관계를 구성할 수 있다. 예를 들어

Log-linear approximation 함수 형태로 구성하면 다음과 같다.

$$\ln L_i = \beta \ln w_i^a + X_i \delta + \mu_i \quad (1)$$

여기서 X_i 는 기업의 특정생산량 X_i^* 에 영향을 미치는 각종 변수이다. 예를 들어, 노동자의 기술력, 교육수준 등이 될 수 있다. μ_i 는 오차항이다. 오차항은 정규분포를 따르며, 평균은 0, 분산은 σ_u^2 를 따른다.

만약 임금이 완전히 외생적으로 결정된다면, 다시 말해 추정에서 w_i^a 가 오차항 μ_i 와 correlation 관계가 없다면, 편의가 없고 일관성 있는(unbiased and consist) 추정량 β 는 OLS를 통해 추정할 수 있다.

다음으로 기업 i 에 대한 무한 탄력적인 노동공급을 가정한 개인 j 의 임금 결정식을 다음과 같이 설정하자. 여기서 개인 j 는 $j \in \{1, 2, \dots, M_i\}$ 로 기업에 고용되어 있는 근로자 중의 한 사람을 의미한다.

$$\ln w_{ij}^d = Z_{ij} \gamma + v_{ij} \quad (2)$$

여기서 w_{ij}^d 는 take-home wage(세금 등을 공제한 실수령임금)이다. Z_{ij} 는 임금을 결정하는 공변량(covariate) 벡터, γ 는 파라미터, v_{ij} 는 관측되지 않은(unobservables) 오차항(random variables)으로 평균은 0, 분산값은 σ_u^2 , 공분산은 μ_i 로서 σ_{uv} 와 같다. 여기서 Z_{ij} 는 노동 공급에 관련된 변수들, 예를 들어 교육, 경력, 개인적인 태도, 자격 등이다.

우리는 (1)식과 (2)식을 동시에 이용하든지 아니면 (1)식만을 이용하여 고용량을 추정할 수 있다.

지금 어떤 정책의 사중손실 효과를 보자. 예를 들어 고용보험사업으로 기업에 대해 보조금을 지급하였다고 하자. 이 경우, 기업의 평균임금 수준은 보조금을 지급하기 이전과 보조금을 지급한 이후에 차이가 날 것이다. 그러므로 임금

수준이 달라지면, 이에 따른 고용량도 변화하게 된다.

간단히 보면, 위의 방정식 (1)의 추정량은 다음과 같이 계산될 수 있다.

$$\widehat{\ln L_i} = \beta \ln w_i^a + A_i \quad , \quad A_i = X_i \delta \quad (3)$$

위 식에서 A_i 는 추정에서 고려된 모든 회귀변수들의 고용효과를 의미한다. 다시 말해 고용량은 $L = A w^\beta$ 가 되는 것이다.

고용보험 사업의 일환으로 보조금을 지급할 경우, 사업 후의 임금수준을 w_1 , 사업 전의 임금수준을 w_0 라고 하면, 사업 전과 사업 후의 고용량은 다음과 같이 정의할 수 있다.

$$\text{사업 전의 고용량: } L_0 = A w_0^\beta$$

$$\text{사업 후의 고용량: } L_1 = A w_1^\beta$$

여기서 $w_1 > w_0$ 라고 하면,

임금소득 증가분은 $R = (w_1 - w_0)L_1 > 0$ 가 된다. 이를 이용하면 사업으로 인한 사중손실 효과는 다음과 같이 계산할 수 있다.

$$I = \int_{w_0}^{w_1} A x^\beta dx - R = \frac{w_1 L_1 - w_0 L_0}{\beta + 1} - R \quad (4)$$

위 식에서 x 는 임금변수이다. 식(4)를 이용하여 사중손실 효과를 측정하기 위해서는 방정식의 추정을 통해 추정계수인 β 의 값을 알아야 한다.

보다 간편하게 사중손실 효과를 측정하기 위해서는 다음과 같이 하버거 삼각형의 면적을 계산함으로써 근사치를 구할 수 있다.

$$T = \frac{(w_1 - w_0)(L_0 - L_1)}{2} \quad (5)$$

하버거 삼각형의 면적을 이용한 사중손실 효과는 임금수준의 차이와 고용량 차이 곱의 1/2로서 계산할 수 있다. 현실적으로 사업시행 이전과 사업시행 이후의 임금수준과 고용량에 대한 자료가 부족한 경우가 많다. 이 경우, 사업 수혜를 받은 근로자에게 사업 시행 후에 만약 수혜를 받지 않았을 경우의 임금수준이나 고용상태(실직 혹은 타직장에 근무)를 조사할 수도 있다.

2) CV 방식

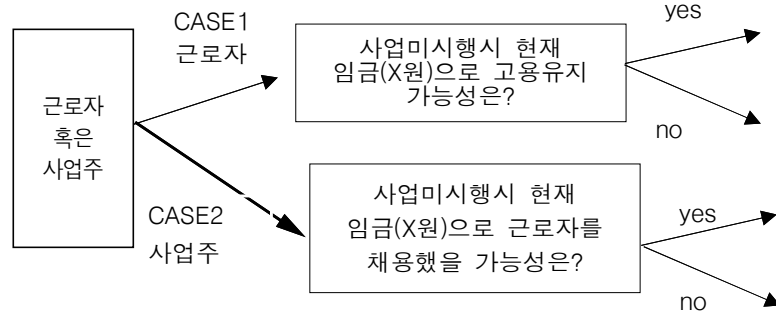
다음으로 수혜자 개인에 관한 사업 미시행시 취업가능성을 이용하여 사중손실을 추정할 수 있는 방법으로 가상가치측정법(CV)의 개념을 소개한다.

설문을 통해 동 사업이 시행되지 않을 경우, 취업 가능성(혹은 고용유지 가능성)을 조사한다. 사업 미시행시 취업 가능성은 확률로 표시하도록 유도한다. 이러한 설문을 바탕으로 수혜 근로자의 ‘사업미시행시 취업가능확률함수’를 추정한다. 추정에 이용할 함수는 로짓함수가 일반적이다. 로짓함수의 추정에서 종속변수는 사업미시행시 취업가능성으로 하고 0과 1사이의 수로 표현한다. 설명변수에는 임금, 인적특성변수, 경제적 변수 등을 둔다. 추정결과로 나오는 취업가능확률함수를 적분하면 사업미시행시 평균적 취업가능성을 도출할 수 있다. 이 평균적 취업가능성의 평균값은 사업시행으로 취업된 근로자가 사업 미시행시 취업가능성을 나타내는 것이다. 이는 대표적 수혜근로자의 사중손실 효과로 간주할 수 있다. 구체적인 추정과정을 보자.¹⁸⁾

먼저 설문에서 수혜근로자에게 동 사업을 실시하지 않았을 경우에 취업가능성에 대해 질문하고 이에 대한 응답을 다음과 같이 yes, no로 구한다.

18) CV방식을 이용한 사중손실 측정의 실증분석에 관한 아이디어 및 분석절차는 이해춘안경애(2008)에서 전제·인용하였음.

〈표 II-3〉 고용유지 가능성에 대한 양분선택형 질문 형식



간편하게 CASE2만 고려하자. 만약 사업이 시행되지 않았을 경우에 현재 임금수준으로 수혜인원과 같은 수의 근로자를 채용할 수 있었는가?라는 질문에 yes로 응답한다면 이는 사중손실 부분에 해당하고, no로 응답했다면 이것은 사업효과일 것으로 가정한다.

다음으로 근로자의 특성변수인 나이, 학력, 임금, 취업기간 등과 업종, 자본금 규모, 매출액, 종업원규모, 순익 등 기업의 일반 현황에 관련된 변수와 경제상황을 나타내는 거시경제변수 등을 조사한다.

사업미시행시 현재 임금으로 근로자를 채용할 가능성에 대한 양분선택의 질문형식은 특정 제시액을 응답자에게 제시한 후 제시액에 대한 수용여부를 묻는 것이다. 즉, 응답자 i 에게 제시한 제시액을 B_i 라고 하면, 이 제시액에 대해 응답자가 yes로 답할 경우와 no로 답할 경우의 확률은 다음과 같이 정의된다.

$$\pi^y(B_i) = \text{Prob}\{B_i \leq WTP_i\} = 1 - F(B_i; \theta)$$

$$\pi^n(B_i) = \text{Prob}\{WTP_i < B_i\} = F(B_i; \theta)$$

여기서 $\pi^y(B_i)$: B_i 에 yes로 응답한 경우의 확률, $\pi^n(B_i)$: B_i 에 대해 no로 답한 경우의 확률, WTP_i : 응답자 i 의 내재된 지불의사금액, θ :

파라메타 벡터, $F(\cdot)$: 로지스틱분포나 정규분포 등 임의의 분포함수이다.

다음으로 누적확률 분포함수 $F(B; \theta)$ 는 다음과 같이 설정한다.

$$F(B) = F(-\alpha - x_i^* \beta - \beta_{bid} \ln B) \quad (1)$$

위 식에서 α 는 상수항, x_i 는 응답자의 특성을 나타내는 벡터, β 는 x_i 의 계수 벡터이다. β_{bid} 는 $\ln B$ 의 계수, $\ln B$ 는 제시액의 로그값으로 양의 값을 가진다. $F(B)$ 는 임의의 누적확률 분포함수이다. 여기서 로그로지스틱함수를 가정할 수 있다. 위 두 식에서 모수를 조건부로 각 응답자의 응답확률을 로그 변환하여 로그확률함수를 만들면, 특정 N 명의 응답자에 의한 특정 응답관측치(1, ..., N)가 관측될 확률은 다음과 같은 우도함수(likelihood function)로 나타낼 수 있다.

$$\ln L(\theta) = \sum_{i=1}^N \{d_i^y \ln \pi^y(B_i) + d_i^n \ln \pi^n(B_i)\} \quad (2)$$

위 식에서 N 은 관측치 수이며, d_i^y 와 d_i^n 는 더미변수로 그 값은 다음과 같다. 즉, d_i^y : (yes)=1, 이 외는 0, d_i^n : (no)=1, 이 외는 0 을 나타낸다. 모수 θ 의 최우추정량은 식(3)의 우도함수의 값을 극대화하는 θ 값으로서, 이는 로그우도함수 $\ln L(\theta)$ 을 θ 에 대해 미분한 값을 '0'으로 놓고 그 최대값을 구하는 방식으로 다음과 같이 구할 수 있다.

$$\partial \ln L(\theta) / \partial \theta = 0 \quad (3)$$

추정된 모수와 각 속성의 평균치로 구성된 벡터 x_i 를 식(2)에 대입하면 대표적 수혜자의 사중손실액 단위액 X 에 대한 수락확률을 구할 수 있다. 사중손실액 평균값은 일반적으로 이 확률함수를 모든 임금수준에 대해 적분하여 구할 수 있다. 대표적 수혜자의 사중손실액을 모든 수혜자에게 적용하면 해

당되는 개별 사업의 사중손실액을 추정할 수 있다. 상기와 같은 방식은 가상 가치측정법을 응용한 것이다. 이러한 사중손실 추정방식으로 전치효과 및 대체효과의 손실가치 추정도 가능하다.

3. 성과측정을 위한 거시적 방법론

고용보험사업의 경제적 영향을 분석할 수 있는 경제적 분석도구는 크게 산업연관분석과 거시계량모형인 연산가능한 일반균형(CGE: Computable general equilibrium) 모형을 들 수 있다. 산업연관모형과 CGE모형은 모두 정태분석에 근거하고 있다. 산업연관모형은 생산함수에서 노동과 자본 및 중간투입물 등의 투입에 대한 생산물의 산출이 고정되어 있다는 고정투입계수를 사용하고 있다. 이는 산업연관분석의 한계라고 할 수 있다. 그러나 이 모형은 산업을 400 분류 이상 세분화할 수 있다는 특징이 있다. CGE모형은 모든 투입과 산출이 일치된다는 일반균형적 가정하에서 투입계수가 가변적이고, 생산요소인 노동과 자본이 대체가능하다는 생산함수를 가정하고 있다는 장점이 있으나, 각종 파라미터에 대한 추정이 힘들고, 산업 부문을 크게 세분화하지 못하다는 한계가 있다.

가. CGE 모형

연산가능한 일반균형(Computable General Equilibrium: CGE)모형은 경제내 총수요와 총공급이 일치한다는 전제하에서 가격메커니즘과 거시경제적 특성을 반영한 균형모형이다. CGE 모형은 생산 기술, 소비자 선호, 투자, 정부지출, 생산요소의 부존량, 수출입 등에 관해 일정한 가정을 전제로 방정식체계를 구성하여 경제의 일반균형 상태를 표시한 거시경제 모형을 말한다. 이 CGE모형을 이용하여 외생적인 변화와 각종 정책의 거시 경제적 효과를 일반균형적 시각에서 파악할 수 있다. 예를 들어, 이 모형을 이용하여 고용보험사업의 단위 사업에 대한 거시경제적 효과를 파악할 수 있는 것이다.

고용보험사업의 개별사업은 주로 직접적인 고용유지, 창출 및 안정을 위한

성과목표와 이를 위한 간접적 지원으로 교육훈련, 인프라구축 등을 들 수 있다. 이러한 제 정책수단을 통한 성과가 산업성장의 파급과정을 거쳐 국민경제에 미치는 영향을 파악하는데 CGE 모형을 이용할 수 있다. CGE 모형은 GAMS와 GEMPACK이 대표적이다.¹⁹⁾ 여기서 소개하는 모형은 GEMPACK으로 구성되어 있는 ORANIG-K03 모형이다. 이 모형은 일국 CGE 모형의 대표적인 호주 모나쉬대학의 ORANIG모형을 한국 실정에 맞도록 조정한 것이다. 조정한 내용은 각종 파라미터를 한국 실정에 맞도록 조정하였으며, 모형내에 들어가는 투입변수로 2003년 한국 산업연관표 자료를 이용한다.²⁰⁾

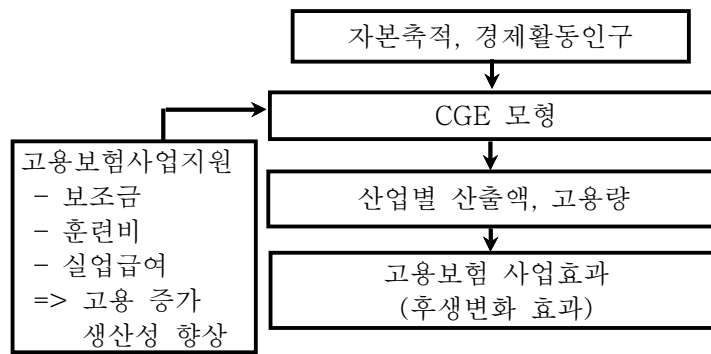
모형의 방정식 체계는 모두 % 변화율로 표현되어 있다. 모형의 생산구조는 복합생산물을 생산할 수 있는 다투입-다산출 생산구조를 가지고 있으며, 투입-산출의 분리가 가능하다는 가정을 두고 있다. 생산함수는 복합생산물로서 중간투입물과 생산요소 및 기타비용으로 구성된다. 중간투입물은 각각 국산품과 수입품으로 구성된다. 이는 CES 생산함수를 가정한다. 생산요소는 자본과 노동으로 구성되며, 자본과 노동은 CES 관계를 가진다. 노동은 세분화되어 숙련노동과 비숙련노동 등으로 구성된다. 노동의 형태는 역시 CES 관계를 가진다. 중간투입물의 투입에는 Armington(1969)의 가정을 수용한다. 즉, 수입품은 국산품과 불완전 대체관계에 있다는 것이다.

고용보험사업을 평가하기 위해 ORANIG-K03 모형을 다음과 같이 확장할 수 있다. 그 모형의 구조는 다음과 같다. 먼저 CGE 모형의 구조는 앞에서 설명한 구조를 가지고 있으며, 경제의 외생적인 변화로 일정 수준의 경제활동 인구의 증가(노동력 증가)와 자본축적을 고려하였다.

19) GAMS와 GEMPACK를 비교하는 것은 논외로 한다. 자세한 것은 <http://www.gams.com/Default.htm>과 <http://www.monash.edu.au/policy/gempack.htm>을 참조

20) ORANIG 모형에 한국자료를 부가하고, 한국 실정에 맞는 각종 파라미터를 조정한 것은 이 해춘(2008)에서 시도한 것임.

[그림 II-4] 고용보험사업 평가를 위한 CGE 모형의 구조



CGE 모형은 총수요와 총공급이 일치하는 경제 내에서 산업별 산출, 부가가치 및 산업별 고용량의 예측이 가능하다. 고용보험사업은 훈련, 보조금, 실업급여 등을 통해서 고용유지 및 고용창출 혹은 노동생산성 증가가 목적이다. 이 경우, 고용보험사업의 결과로 발생하는 각 산업의 고용증가 및 노동생산성 증가를 CGE 모형에서 외생적 충격으로 간주할 수 있다. 고용보험사업으로 인해 증가하는 고용이나 노동 생산성 증가 현상을 모형의 외생적 충격으로 간주하면, 동 사업으로 인한 고용 증가 등이 경제적 후생을 어느 정도 변화시키는가를 일반균형 모형으로 파악할 수 있다.

나. 투입산출모형

투입산출모형은 경제내에서 생산-소비가 일치된다는 전제하에서 수요변화에 의한 산출물의 변화 및 전후방 산업연관 관계를 파악하는 선형계획모형이라고 할 수 있다. 이러한 투입산출 분석을 이용하여 고용보험사업의 국민경제적 파급효과, 즉 노동부가가치 효과를 파악할 수 있다.

투입산출 분석에서는 최종수요의 증가가 국민경제의 생산증가를 가져와 부가가치의 창출을 가져온다. 또한 투입산출분석에서는 노동투입 증가가 부가가치를 어느 정도 증가시키는가를 파악하기도 한다. 일반적인 투입산출 분석의

구조는 다음과 같다.

$$X = (I - A)^{-1} Y$$

여기서 X 는 총산출 벡터, Y 는 최종수요 벡터, $(I - A)^{-1}$ 는 생산기술을 나타내는 레온티에프 역행렬을 말한다. 이 투입산출 구조는 최종수요(Y)를 충족하기 위해 필요한 산업의 생산(X)을 나타낸다.

상기의 분석은 수요형 투입산출분석이라 할 수 있다. 수요형 투입산출분석은 최종수요 변화가 총생산 및 부가가치에 미치는 영향을 파악하는 것이다. 그러나 공급형 투입산출분석은 부가가치 변화가 총생산에 미치는 영향을 직접 파악할 수 있다는 이점이 있다. 공급형 투입산출 분석구조는 다음과 같다.

$$X = V(I - AV)^{-1}$$

위 식에서 A^T 는 투입계수 행렬의 전치행렬을 의미한다. V 는 노동부가가치와 자본부가가치의 합을 의미한다. 이를 노동부가가치 변화에 의한 총생산 변화 효과를 파악하는 수식으로 전환하면 다음과 같다.

$$\Delta X = \Delta V (I - AV)^{-1}$$

위 식에서 ΔL^V 는 산업별 노동부가가치 증가분(노동자 수*임금)이며, ΔX 는 산업별 총생산 증가분을 의미한다. 이 수식을 이용하면, 고용보험사업별, 산업별 취업자 수 증가에 의한 총생산 증가효과를 파악할 수 있다.

제2절 고용보험사업의 표준적 평가모형

1. 고용보험사업 성과평가 체계

고용보험사업의 총괄적인 성과평가체계는 평가주체별 과정평가, 통계적 성과지표 관리, 분석모형을 이용한 성과분석(미시적 분석, 거시적 분석, 예산투입 대비 성과분석), 지표의 통합과 종합지표 등으로 구성된다.

가. 평가주체별 평가

평가주체별로 보면, 사업평가는 전문가평가, 자체평가, 수요자조사를 대상으로 한다. 전문가평가는 주로 설문조사와 심층면접 조사를 위주로 하며 사업목표의 수정이나 사업내용의 조정이 필요할 경우에 집중적으로 실시한다. 전문가평가의 심층면접은 주로 계획-집행-성과-사후관리 전반에 걸쳐, 효율성, 효과성, 효용성, 지속가능성 등을 평가하며, 미시적 분석을 위한 통계자료의 수집과 수량화되지 못하는 질적평가도 병행한다.

자체조사는 집행과정의 조정과 단기적인 사업목표의 조정 및 환류체계의 점검 등이 필요할 때 실시한다. 이 조사는 사업을 계획/집행하는 관리자의 입장에서 사업평가를 실시하는 것이므로 자체적인 사업과정 및 환류체계의 점검 등을 목표로 한다. 자체조사도 미시적·거시적 분석을 위한 자료 수집을 병행한다. 수요자 조사는 주로 수혜자의 만족도나 수혜자의 성과를 조사하는 과정이다. 이는 집행-성과-사후관리 과정에 대한 질적·양적 지표의 구성과 수혜자의 의견수렴을 위해 실시되는 조사이다. 수혜자는 대상에 따라 근로자(훈련생), 기업 및 훈련기관 등으로 구분할 수 있다.

나. 사업과정별 평가

사업과정 평가는 계획-집행-성과-사후관리의 과정을 평가한다. 이 과정평가는 각 과정별 질적 평가지표와 양적 평가지표로 구성한다. 질적 평가지표는 주로 설문서를 구성하여 사업계획의 적정성, 시의성, 집행과정의 효율성, 성과의 효과성, 사중손실, 환류의 효율성 및 사업의 지속가능성 등의 평가기준을 설정하여 평가지표를 구성한다. 이 평가지표의 척도는 5점 척도 혹은 7점 척도로 구성한다. 또한 전문가의 심층평가를 통해 단위사업의 사업과정에 따라 평가점수를 부여한다.

다. 성과관리지표(단순성과지표)

행정통계나 실태조사(전문가 심층면접, 자체평가, 수요자 조사 등)를 통해 성과 중심의 대표적이고 단순하며 핵심적인 양적 평가지표를 선정하고 이 성과지표를 이용하여 지속적인 모니터링이 되도록 한다.

라. 미시적 분석

행정통계나 실태조사를 이용하여 추출한 통계 데이터를 이용하여 미시적 분석을 통해 성과 분석을 한 결과를 미시적 성과지표라고 명명하자. 이 경우 미시적 분석은 단위 사업별 수혜 그룹을 목표 집단으로 하고 미수혜 그룹의 비교 집단을 선정하여 통계 데이터를 수집하고, 성과목표의 달성도를 비교한다. 성과목표의 달성도에는 고용안정, 재취업, 재고용, 고용평등 및 훈련성과 등이 될 수 있다. 미시분석에서는 성과목표의 달성도는 물론 사중손실도 분석하여 실질적인 사업성과를 파악한다. 미시적 분석 방법에는 회귀분석, 이중차감법, 매칭 기법 등이 동원될 수 있다. 미시분석의 결과는 단일 지표 혹은 복수의 지표로 표시할 수 있다.

마. 거시적 분석

고용보험사업의 단위사업이 가지는 산업측면의 영향 혹은 국민경제적 영향 및 후생효과를 분석한 결과를 거시적 성과지표라고 명명하자. 이 경우 통계 데이터는 고용량, GDP, 수출입 등 고용관련, 산업관련 거시적 경제통계와 실태조사와 행정자료에서 파악된 지표 등이 포함된다. 거시적 분석에는 투입산출분석, 일반균형분석 등의 방법론이 이용될 수 있다. 거시적 영향 분석 결과는 하나 혹은 복수의 성과지표로 표현될 수 있다.

바. 예산효율성 분석

고용보험사업의 투입예산 대비 산출 성과는 투입 대비 성과 분석을 이용할 수 있다. 즉, 고용보험사업의 투입은 예산이 되며, 성과에는 고용안정, 고용창출, 훈련효과 등의 사업성이나 계획, 집행, 성과 및 사후관리 등의 과정 지표, 미시적 산출지표, 거시적 영향지표 등이 될 수 있다.

사. 지표의 종합

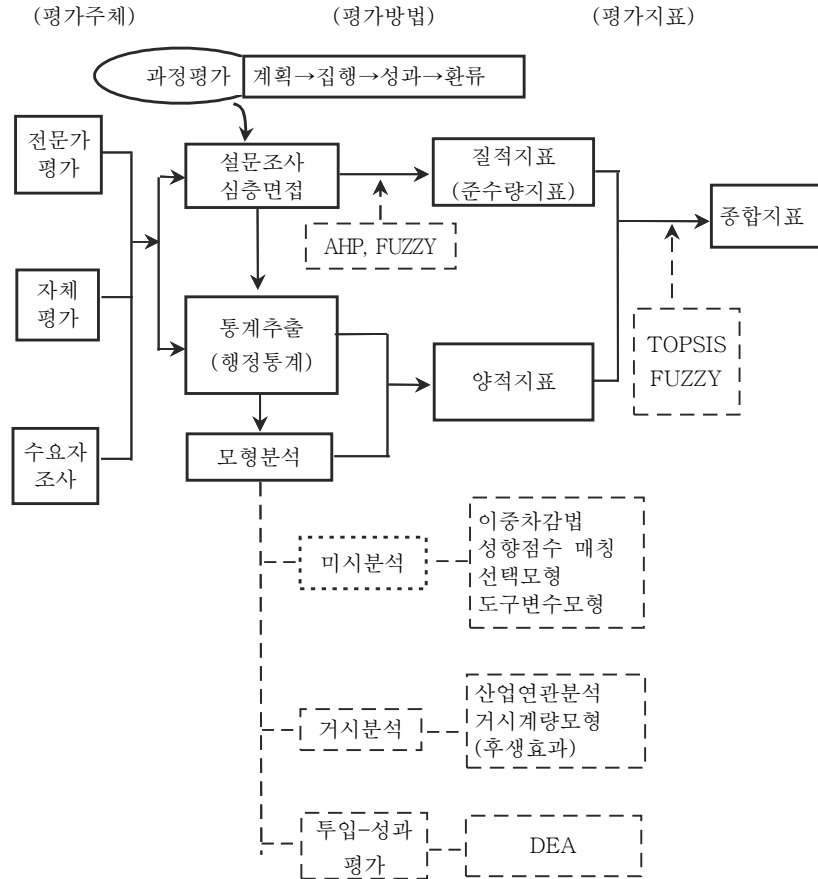
사업성과에 대한 양적지표는 단위가 상이한 경우가 많다. 예를 들어, 고용안정은 고용기간, 고용창출은 고용인원, 고용평등은 여성근로자와 남성근로자의 임금, 고용기간, 인프라구축은 사업성과, 훈련사업은 훈련인원, 훈련효과 등이 될 수 있다. 이로서 성과지표는 상이한 단위로 구성될 수 있다. 이를 하나의 통합된 지표로 만들기 위해서는 지표간 적절한 가중치를 평가해야 한다. 이 가중치를 통해 하나의 통합지표로 구성할 수 있다.

다음으로 5점척도로 나타나는 과정별 평가점수나 전문가 심층조사에서 전문가가 척도로 평가하는 평가점수는 질적 지표라고 할 수 있다. 질적지표로 표현되는 척도는 평가자에 따라 전문성이나 사업의 이해도 등이 상이하므로 판단의 애매함이 존재한다. 이런 판단의 애매함을 평가에 최대한 반영할 수 있는

기법(예를 들어 퍼지의사결정기법)으로 어느 정도 객관화할 수 있다. 이러한 객관화 과정을 거친 지표는 준수량지표(Quasi-quantity index)라고 표현할 수 있다.

질적지표와 양적지표의 통합은 지표간의 가중치를 이용하여 하나의 통합지표로 작성할 수 있다. 이러한 통합과정은 사업별, 과정별, 정책수단별, 목표집단별로 차별화하여 작성할 수 있으며, 평가과정에서 단위사업별로 정책적 중요성을 고려할 수 있다. 여기서 정책적 중요성이란 비록 낮은 사업성과가 나타나더라도 사회적으로 중요한 사업이므로 평가에서 높은 가중치를 부여하는 것으로 이해할 수 있다.

[그림 II-5] 고용보험사업 평가모델의 구조



상기의 과정을 통하면 우리는 전문가 및 자체 평가지표, 성과관리지표, 미시 지표, 거시지표 및 예산효율성지표 등 5 종류의 통합된 성과지표를 도출할 수 있다.

〈표 II-4〉 평가방법별로 구분된 통합 성과지표

지표의 종류	자료와 분석방법	설명
전문가(자체) 평가지표	설문	전문가평가, 자체평가를 통한 사업과정(계획-집행-성과-사후관리)별 지표를 선정하여 각 과정지표를 통합한 준수량지표
성과관리지표	행정통계 및 조사통계	행정통계 및 조사통계를 이용하여 사업목표의 성과를 지표로 만들어 사업관리를 할 수 있는 관리형 양적성과지표
미시지표	통계 및 계량분석	수혜집단과 비교집단에 대한 정책시행 전후의 노동시장 성과(예: 임금, 고용률 등)를 비교한 양적성과지표
거시지표	통계 및 계량분석	정책시행 후 수혜집단 성과의 국민후생효과를 측정할 양적성과지표
예산효율성지표	통계 및 계량분석	예산투입 대비 성과관리지표의 달성도를 사업간에 비교한 예산효율성 지표

2. 평가의 단계적 추진

상기와 같은 평가체계에 따른 성과평가는 단계적으로 추진하는 것이 일반적이다. 설문조사나 행정통계 등을 이용한 성과관리지표와 예산효율성지표는 매년의 사업 목표를 어떻게 달성하는가를 감독하기 위한 사업관리 차원의 평가이다. 사업의 노동시장 효과를 단기적 혹은 장기적으로 파악하기 위해서는 미시분석과 거시분석이 시도된다. 사업관리 단기-장기 효과는 다음 표에 정리되어 있다.

〈표 II-5〉 사업평가의 단계적 추진과정

	사업관리	노동시장 단기적 효과	장기적 국민후생 효과
시기	사업시행 중 수시~1년	1~3년 평가	1년~5년 평가
주요 내용	성과지표의 달성과 수시 점검, 예산배분에 활용	개별사업이 노동시장에 단기적으로 미치는 영향 파악	개별사업의 국민경제적 영향 분석
평가 지표	전문가(자체) 평가 성과관리지표 예산효율성 지표	전문가(자체) 평가 성과관리지표 예산효율성 지표 미시지표	전문가(자체) 평가 성과관리지표 예산효율성 지표 미시지표 거시지표
성과 목표와 사업 관리	목표치 달성을 위한 점검	목표치 달성을 위한 점검	목표치 달성을 위한 점검
		단기적 사업목표의 조정과 집행과정 조정	중장기적 사업목표의 조정과 집행과정 조정
			성과목표의 조정, 사업내용의 조정
평가 방법 조정	성과관리지표의 일관성, 전문가(자체)조사 평가기준 일관성 유지	성과관리지표, 전문가(자체)조사의 평가기준 등의 일관성 조정	성과관리지표, 전문가(자체)조사의 평가기준 등 조정
		미시분석 방법의 일관성 유지와 사업주체가 통제 가능한 변수와 단기적 효과간의 관계를 나타내는 파라미터 추출	미시적 평가방법론 조정
			평가방법 및 평가지표의 장기적 조정

제3절 고용보험사업 사업유형별 평가체계

1. 훈련사업의 평가체계와 평가방법

가. 훈련사업의 개요

훈련사업은 직업능력개발사업(직능사업)으로 재직자훈련, 중소기업훈련지원, 실업자훈련, 인력부족분야훈련 및 인프라구축사업 등으로 구분할 수 있다. 여기서 재직자훈련, 중소기업훈련, 실업자훈련 및 인력부족분야훈련은 훈련생에 대한 인적지원 사업이지만, 인프라구축사업은 시설, 교육프로그램, 훈련교사 양성 등 훈련생의 훈련환경을 조성하는 사업이다.

여기서는 훈련생의 인적지원에 집중하여 대표적으로 실업자훈련사업에 관한 평가체계의 구축에 집중하였다.

나. 훈련사업 전문가평가자체평가

1) 전문가 평가

아래는 고용보험사업에 관한 정부재정사업 자율평가 기준에 의한 전문가 평가의 설문 예를 나타낸 것이다. 전문가 조사에서는 평가기준에 의해 전문가의 주관적인 평가에 의해 점수를 부과하도록 되어 있다.

이 경우 전문가가 자신의 주관적인 판단에 어느 정도의 확신성을 가지고 있는가에 따라 전문가의 전문성 여부에 따라 상당한 편이가 발생할 수 있다. 따라서 자신의 판단에 대한 확신성이 어느 정도인가를 표시함으로써 부과한 점수에 대한 가중치를 설정할 수 있다.

다음과 같이 전문가가 평가 점수를 부여함과 동시에 자신의 판단에 어느 정도 확신성을 가지고 있는가를 동시에 평가하도록 유도함으로써 FUZZY 의사

결정 방식에 의해 각 평가기준에 대한 가중치를 부여할 수 있다.

전문가 평가를 하는 절차는 다음과 같다.

- 1) 평가기준에 대한 중요도와 확신성을 평가하여, 각 평가기준의 가중치를 산정한다. 가중치를 산정하는 방법은 AHP나 FUZZY방법을 이용할 수 있다. 여기서 ‘계획-집행-성과’의 단계별 평가에서 계획지표, 집행과정지표, 성과지표의 지표간 가중치는 AHP 방식을 취하고, 각 단계의 평가기준은 FUZZY 방식에 의해 가중치를 부여한 후, AHP와 FUZZY 방식을 결합하여 각 평가기준의 가중치를 결정한다. FUZZY방식과 AHP방식의 설문 예는 다음 표를 참조.
- 2) 전문가는 주어진 평가에 필요한 기초자료를 활용하여 각 평가기준에 따라 평가점수를 부여한다.
- 3) 평가 점수와 가중치를 고려하여 종합적인 평가점수를 계산한다.
- 4) 평가 점수를 부과한 근거와 평가 점수가 적절한 것인가를 점검한다.

〈표 II-6〉 훈련사업 전문가 평가의 평가기준과 평가점수의 예

항목		평가기준	평가결과 의 근거	평가 점수	가중 치
계 획 단 계	1-1	사업목적의 명확성	해당 훈련사업의 목적이 명확하며 추진근거가 있는가?		
	1-2	재정지출 필요성	훈련사업에 정부의 재정지출이 필요한가?		
	1-3	사업의 유사, 중복성	다른 사업(고용보험사업 전반 및 다른 훈련사업)과 중복유사성이 없도록 사업이 설계되었는가?		
	1-4	사업방식의 효율성	현재 진행하고 있는 훈련사업의 방식이 가장 효율적인가?		
	1-5	성과목표(지표)의 구체성	훈련사업의 성과목표와 성과지표가 구체적으로 설정되어 있는가?		
	1-6	성과목표(지표)의 인과관계성	훈련사업의 성과목표와 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?		
	1-7	성과지표의 합리성	훈련성과를 나타내는 지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?		
집 행 단 계	2-1	집행과정의 모니터링	훈련사업 추진상태를 정기적으로 모니터링하고 있는가?		
	2-2	문제해결 능력	훈련사업 추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?		
	2-3	집행의 완결성	단위 훈련 사업이 계획대로 집행되었는가?		
	2-4	효율성 제고	예산절감 혹은 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?		
성 과 단 계	3-1	평가의 객관성	객관적이고 종합적인 훈련사업의 평가를 실시하였는가?		
	3-2	성과 달성	계획된 훈련 성과를 달성하였는가?		
	3-3	만족도	훈련생 혹은 사업주가 동 훈련사업에 만족하고 있는가?		
	3-4	사후관리	사업평가의 결과를 사업계획 보완·변경 등 제도개선에 활용하였는가?		

〈표 II-7〉 전문가 평가의 평가기준 가중치 평가(FUZZY 방식)

	항목	평가기준	평가기준의 중요도 언어척도	중요도 판단의 확신성 언어척도
계 획 단 계	1-1	사업목적의 명확성	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	1-2	재정지출 필요성	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	1-3	사업의 유사, 중복성	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	1-4	사업방식의 효율성	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	1-5	성과목표(지표)의 구체성	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	1-6	성과목표(지표) 인과관계성	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	1-7	성과지표의 합리성	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
집 행 단 계	2-1	집행과정의 모니터링	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	2-2	문제해결 능력	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	2-3	집행의 완결성	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	2-4	효율성 제고	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
성 과 단 계	3-1	평가의 객관성	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	3-2	성과 달성	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	3-3	만족도	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5
	3-4	사후관리	1-2-3-4-5	1-2-3-4-5

2) 자체 평가

교육훈련사업의 자체 평가는 전문가 평가와는 달리 기초적인 자료를 광범위하게 제공하거나 활용하기 힘들다. 따라서 사업에 참여하는 사업주(혹은 회사 담당자)나 훈련에 참여하는 교육생들을 대상으로 사업 효과를 위주로 간단한 설문을 통해 평가하는 것이 일반적이다.

교육훈련사업의 사업 참여자는 사업주, 훈련기관 및 훈련생이다. 이 경우 세부적인 단위 사업에 따라 차이가 있지만 훈련기관과 훈련생을 대상으로 사업 효과, 교육프로그램의 만족도, 사업지속 필요성을 점검하는 것이 바람직하다.

다음은 단위 사업인 ‘전직실업자취업훈련지원’을 대상으로 훈련기관과 훈련생을 대상으로 하는 자체평가 설문 항목을 소개한다.

가) 훈련기관 자체평가

사업효과를 평가하는 항목으로는 동 사업이 직업능력 개발 및 일자리 창출에 기여하는 정도나 참여자의 취업능력 제고 및 자립기반 조성에 대한 기여도 등의 효과를 평가하는 것으로 구성된다.

〈표 II-8〉 훈련기관 자체평가의 사업효과 평가기준

평가기준 및 설문항	언어 척도
사업명: 전직실업자취업훈련지원	
이 사업이 실업자의 직업능력개발 및 취업확대 등 일자리 창출에 어느 정도 기여하는가?	5점 혹은 7점 척도
이 사업이 참여자의 취업능력 제고 및 자립기반 조성에 어느 정도 기여하는가?	5점 혹은 7점 척도

훈련기관의 사업 프로그램 만족도 조사항목은 다음과 같다. 사업 프로그램 만족도는 연수기관의 선정기준, 신청절차, 지원금 지급절차, 연수프로그램의 선정기준, 연수프로그램의 선정절차, 연수생 선발기준 등으로 구성할 수 있다.

〈표 II-9〉 훈련기관 자체평가의 사업프로그램 만족도 평가기준

1) 연수기관에 대한 지원규모	5점 혹은 7점 척도
2) 연수기관 선정기준	5점 혹은 7점 척도
3) 연수기관 신청절차	5점 혹은 7점 척도
4) 연수기관의 지원금 지급절차	5점 혹은 7점 척도
5) 연수프로그램의 선정기준	5점 혹은 7점 척도
6) 연수프로그램의 선정절차	5점 혹은 7점 척도
7) 연수생 선발기준	5점 혹은 7점 척도

훈련기관의 사업 지속필요성을 조사하는 항목은 다음과 같다. 즉, 현재의 경제상황이나 노동시장의 여건 상 동 사업이 지속적으로 수행되어야 할 필요성과 사업 중단 시 발생할 수 있는 애로 사항 등을 평가기준이 설정한다.

〈표 II-10〉 훈련기관 자체평가의 사업지속성 평가 기준

사업명: 전직실업자취업훈련지원	
평가기준 및 설문 항	언어 척도 및 응답항
현재의 노동시장 상황을 고려할 때 귀하는 이 사업이 지속적으로 수행되어야 한다고 생각하십니까?	5점 척도 1) 제도 즉각 폐지 2) 대폭 수정 후 단기 시행 2) 제도 개선 후 지속 4) 현상태 지속 5) 제도 확대 적극 지속
사업을 중단한다면, 훈련생의 취업능력제고 및 자립에 얼마나 지장이 있을 것으로 보니까?	5점 척도

나) 훈련생 자체평가

전직실업자취업훈련지원 사업에 대해 해당 훈련생이 사업평가를 실시할 때, 사업효과를 평가하는 항목으로는 동 훈련사업이 자신의 직업능력 개발 및 자립기반 조성에 기여하는 정도를 평가하는 것으로 구성된다. 평가항목과 기준은 훈련기관에서 응답할 설문 내용과 유사하게 설정한다.

〈표 II-11〉 훈련생 자체평가의 사업효과 평가기준

사업명: 전직실업자취업훈련지원	
평가기준 및 설문항	언어 척도
직업능력 개발	5점 혹은 7점 척도
자립능력 조성	5점 혹은 7점 척도

훈련생의 사업 프로그램 만족도 조사항목은 다음과 같다. 훈련프로그램 지원 절차 및 요건, 훈련프로그램 내용의 충실도, 훈련시간, 훈련기간, 훈련중 지원금 규모, 훈련 프로그램 전반 등으로 구성할 수 있다.

〈표 II-12〉 훈련생 자체평가의 사업프로그램 만족도 평가기준

훈련프로그램 지원 절차 및 요건	5점 혹은 7점 척도
훈련프로그램 내용의 충실도	5점 혹은 7점 척도
훈련시간	5점 혹은 7점 척도
훈련기간	5점 혹은 7점 척도
훈련중 지원금 규모	5점 혹은 7점 척도
훈련 프로그램 전반	5점 혹은 7점 척도

훈련생의 사업 지속필요성을 조사하는 항목은 다음과 같다. 즉, 현재의 경제 상황이나 노동시장의 여건 및 훈련생 자신의 상황 등을 고려할 때, 사업이 지속적으로 수행되어야 할 필요성과 사업 중단 시 발생할 수 있는 애로 사항 등을 평가기준으로 설정한다. 평가항목과 기준은 훈련기관에서 응답할 설문 내용과 동일하다.

〈표 II-13〉 훈련생 자체평가의 사업지속성 평가 기준

사업명: 전직실업자취업훈련지원	
평가기준 및 설문 항	언어 척도 및 응답항
현재의 상황을 고려할 때 귀하는 이 사업이 지속적으로 수행되어야 한다고 생각하십니까?	5점 척도
	1) 제도 즉각 폐지
	2) 대폭 수정 후 단기 시행
	2) 제도 개선 후 지속
	4) 현상태 지속
사업을 중단한다면, 귀하의 취업능력제고 및 자립에 얼마나 지장이 있을 것으로 보니까?	5) 제도 확대 적극 지속
	5점 척도

다. 훈련사업 관리성과지표

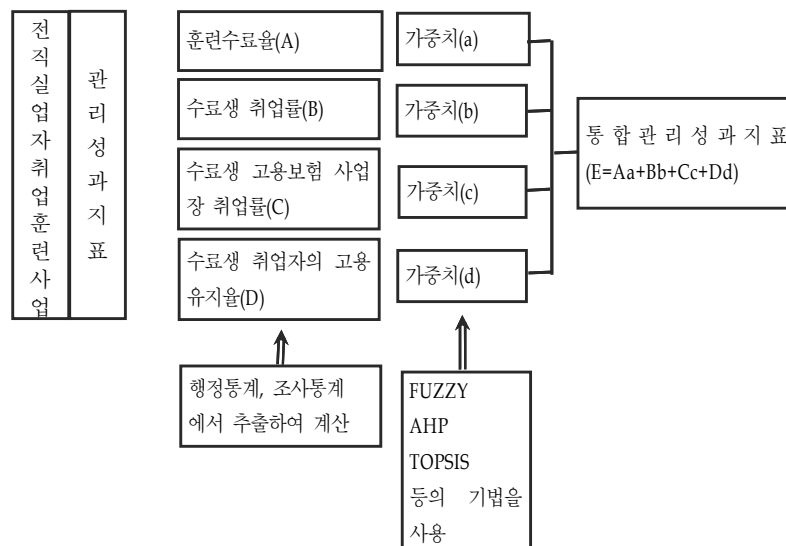
설정된 관리성과지표는 앞 장에 제시되었다.

전직실업자취업훈련지원사업의 경우, 훈련참여자의 수료율, 취업률, 훈련수료생의 고용보험사업장 취업률, 훈련수료생 취업자의 고용유지율을 주지표로

하고, 보조적으로 취업자의 고용유지율, 훈련분야의 취업직종간의 관련성, 훈련 대상자 및 고용사업주의 만족도 등으로 구성한다.

관리성과지표에서 대표적으로 제시할 수 있는 지표는 훈련수료율, 훈련수료생 취업률, 훈련수료생 고용보험 사업장 취업률, 훈련수료생 취업자의 고용유지율이다. 이 4가지 지표는 지표의 성격 또는 사업의 성격에 따라 점수 값의 범위가 상이할 수 있다. 따라서 각각의 개별지표를 결합하여 통합지표를 만들 때는 각 지표의 가중치를 결정해야 한다. 가중치 결정방식은 AHP FUZZY, TOPSIS 등이 있다. 관리성과지표의 구성과 통합지표의 계산방식은 다음과 같다.

[그림 II-6] 전직실업자취업훈련지원사업 관리성과지표의 구성과 통합 방법

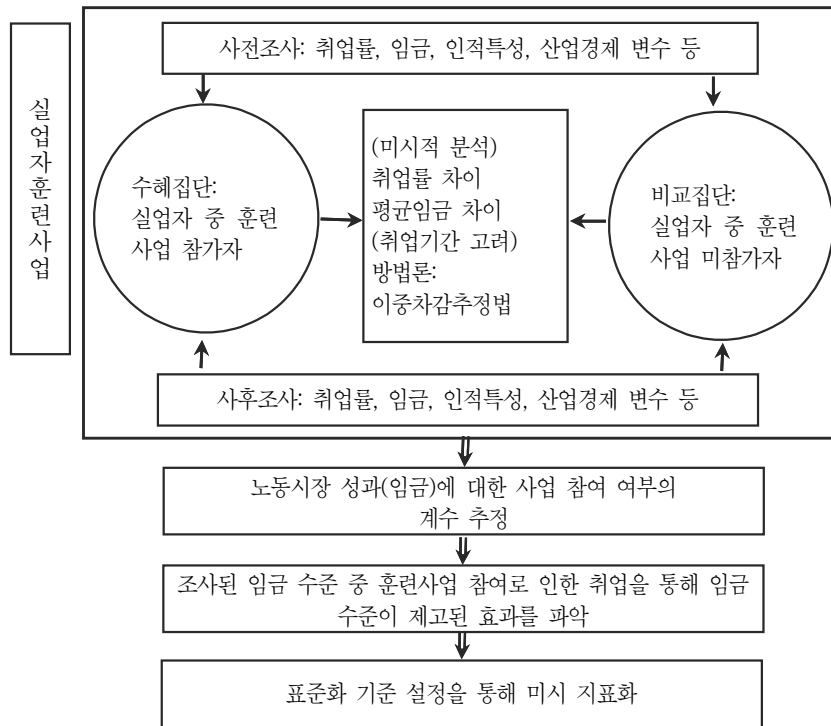


라. 훈련사업 미시분석

훈련사업의 미시분석은 수혜집단과 비수혜집단간의 비교를 통해, 훈련사업의 노동시장 성과를 미시적으로 추정하는 것이다. 여기서는 훈련사업을 전직실업자취업훈련지원사업으로 예를 들어 보자.

실업자훈련사업의 목표는 훈련과 이를 통한 노동시장 성과가 된다. 구체적으로 훈련의 단기적인 목표는 훈련생의 직업능력(혹은 업무능력 및 전문성) 향상이고, 노동시장의 단기적인 목표는 취업, 고용유지 및 임금 수준 등이 될 수 있다. 훈련사업의 미시적 분석은 훈련사업을 통해 상기의 목표를 어느 정도 달성하는가를 측정하는 것이다.

[그림 II-7] 전직실업자취업훈련지원사업 미시지표의 계산과정



실업자훈련사업의 미시분석을 위한 기초자료와 추정과정은 다음과 같다.

1) 사업을 시행하는 과정에서 수혜집단과 비교집단을 설정한다. 비교집단은 수혜집단과 유사한 인적특성(나이, 성별, 학력 등)을 고려하여 선정한다. 실업

자 훈련사업의 경우 비교집단이란 동 사업에 참여하지 않은 실업자를 대상으로 한다. 비교집단은 수혜집단 참가자 수의 2배 이상으로 구성한다.

2) 수혜집단과 비교집단에 대한 기초적인 분석 자료를 사업 시행전과 사업 시행 후에 추적 조사한다. 조사할 자료는 취업유무, 취업형태(정규직, 계약직), 직무, 종사 업종, 취업기간, 임금(기본급, 각종 수당 등), 인적특성(성별, 나이, 학력, 경력) 등이다.

3) 수혜집단과 비교집단의 노동시장 성과(임금 및 취업기간)와 인적특성 및 경제 변수 등의 관계에 대해 계량경제학 기법을 이용하여 분석한다. 분석은 간단하게 이중차감추정법의 절차를 이용하여 다음과 같이 설정한다.

실업훈련 참가자(수혜집단)의 성과 회귀식:

$$Y_{i,t1} - Y_{i,t0} = \alpha(Y_{i,t1} - Y_{i,t0}) + \beta_1(X_{i,t1} - X_{i,t0}) + \epsilon_{i,t1,t0}$$

실업훈련 미참가자(비교집단)의 성과 회귀식:

$$Y_{j,t1} - Y_{j,t0} = \alpha(Y_{j,t1} - Y_{j,t0}) + \beta_2(X_{j,t1} - X_{j,t0}) + \epsilon_{j,t1,t0}$$

노동시장 성과를 추정하는데 필요한 최소한의 데이터는 다음과 같다.

〈표 II-14〉 실업훈련사업의 미시지표 분석에 필요한 통계량

	수혜집단	비교집단
훈련전	종속변수(Y): 임금수준	
훈련후	독립변수(X): 성별, 나이, 학력, 경력, 경제변수	

상기 두 추정식을 이용하여 추정한 추정치의 평균값을 다음 식과 같이 계산하여 미시지표를 설정한다. 즉, 수혜집단의 사업참여 전·후 임금수준 평균의 차에서 비교집단의 사업 전·후 임금수준 평균의 차를 차감한 값을 미시지표

로 활용한다. 여기서 미시지표로 활용할 경우, 임금의 차를 계산할 때 사업주체가 통제할 수 없는 경제변수의 변화에 의한 임금 차 효과는 제외한다.

$$\text{실업훈련사업의 미시지표} = (W_{i,t1} - W_{i,t0}) / (W_{i,t1} - W_{i,t0})$$

4) 훈련사업간의 성과를 비교할 때는 개별 훈련사업들의 미시 지표를 구하고, 각 개별훈련사업의 미시지표의 값들을 표준화하여 등급을 정한다.

훈련사업의 미시분석을 위한 사업유형별 집단 구성과 사업시행 전후에 조사해야할 통계자료는 다음 표와 같다.

<표 II-15> 훈련사업 유형별 분석 집단과 필요한 기초 통계

사업유형	집단		자료		비고
	수혜 집단	비교집단	목표변수 (종속변수)	설명변수	
재직자훈련	훈련 참여자	동업종근무 비참여자	재직자임금수준	인적특성, 근속기간, 동업종 생산, 경제변수	
중소기업훈련 지원	훈련 참여자	동업종근무 비참여자	재직자임금수준	인적특성, 취업여부, 근속기간, 업종생산, 경제변수	
실업자훈련	훈련 참여자	훈련 미참여 실업자	실업기간, 근속기간, 임금수준	인적특성, 취업률, 참여자수료율, 취업여부, 근속기간, 경제활동인구, 경제변수	
인력부족분야 훈련 (양성훈련)	훈련 참여자	동업종 미참여	기간산업 근속기간, 임금수준	인적특성, 취업률, 참여자수료율, 취업여부, 근속기간, 동분야의 근로자수, 경제변수	
인프라 구축 (5순위)	제외				

마. 훈련사업 거시분석

훈련사업의 거시분석은 훈련을 통한 취업과 임금수준의 향상 혹은 노동생산성 제고에 산업 효과 및 국민경제적 효과를 측정하여 이를 지표화하는 것이다.

이 분석에는 간단한 투입산출모형이나 CGE 모형이 이용된다. 훈련사업의

거시분석 절차는 다음과 같다.

1) 자료의 구성

실업자 훈련사업을 통해 취업한 인력의 1년간 근속기간 중 발생한 임금수준과 재직자훈련의 경우에는 훈련 참여 후 1년간의 임금 상승분을 산업별로 조사한다. 즉, 훈련사업 종료 후 1년간 훈련사업 참가자의 산업별 취업자 혹은 재직자 수와 임금 자료를 이용하여 다음과 같은 행렬을 구성한다. 산업은 표준산업분류 대분류(혹은 산업연관표 대분류 기준 등)를 기준으로 한다.

여기서 산업은 j , 재직자훈련, 중소기업훈련지원 등 훈련사업의 종류를 i 라 하면, 훈련사업 참가자의 훈련종류별 취업(혹은 근속) 인원수는 L_{ij} , 훈련사업 참가자의 훈련사업 종류별, 산업별 임금증가액은 ΔW_{ij} 라 하면, 훈련참가자 취업인원의 총보수 증가분은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\Delta L^V_{ij} = L_{ij} \otimes W_{ij}$$

여기서 \otimes 의 기호는 cell과 cell을 곱한 것이다.

〈표 II-16〉 훈련사업 참가자의 산업별 총보수 행렬

	산업대분류			
	1 음식료	2 섬유	n 기타제조업
훈련참가자의 훈련종류별 취업인원수(근속인원수) (L_{ij})				
훈련참가자의 임금 상승분(ΔW_{ij})				
훈련참가자 취업인원의 총보수 증가분 ($\Delta L^V_{ij} = L_{ij} \otimes W_{ij}$)				

2) 산업연관분석에 의한 거시지표의 계산

산업연관분석에 의한 거시지표의 구성은 앞서 논의한 대로 다음의 공급형 투입산출 관계를 나타내는 방정식을 이용할 수 있다.

$$\Delta X = \Delta L^V (FAT)^{-1}$$

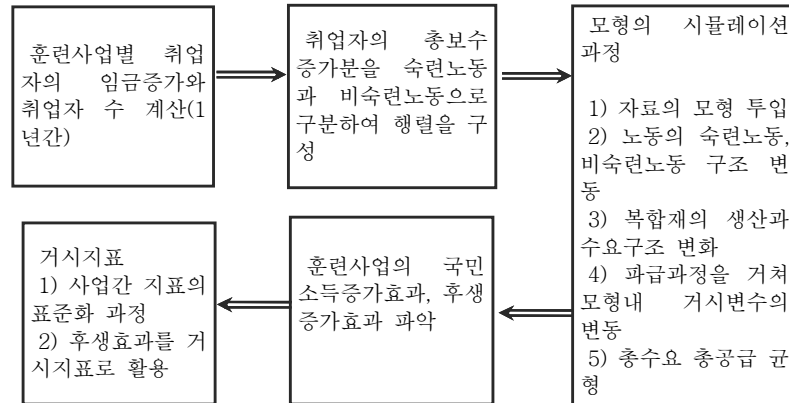
위 식에서 ΔL^V 는 훈련사업별 고용자수 증가에 의한 총노동보수의 증가분을 의미한다. 이 수식의 결과로 나타나는 훈련사업별 고용자수 증가에 의한 총생산 증가분(ΔX)은 거시지표로 활용할 수 있다

3) CGE모형에 의한 거시지표의 계산

CGE모형에 의한 거시지표의 계산을 위해서는 위의 훈련사업 참가자의 총보수 행렬을 다시 숙련노동과 비숙련노동으로 구분할 수 있어야 한다.

앞서의 [그림]에서 보듯이 복합재의 생산 및 수요구조에서 노동1, 노동2 등을 형성하는 생산요소에서 훈련사업 참여자의 노동부가가치 증가분을 숙련노동증가분과 비숙련노동의 증가분으로 구분하여 시물레이션하면 산업별 국민소득 증가효과 또는 후생증가효과를 금액으로 파악할 수 있다. 이를 거시지표로 사용할 수 있다. 이를 간단한 그림의 구조로 표현하면 다음과 같다.

[그림 II-8] 훈련사업의 거시분석 과정



바. 훈련사업 투입-성과 분석

훈련사업의 예산효율성은 투입-성과분석을 이용할 수 있다. 분석에 이용할 방법론은 DEA이다. DEA에서 투입변수는 각 단위사업별 예산이며, 산출변수는 단위 사업별 관리성과지표를 사용할 수 있다. DEA분석 과정을 보면 다음과 같다.

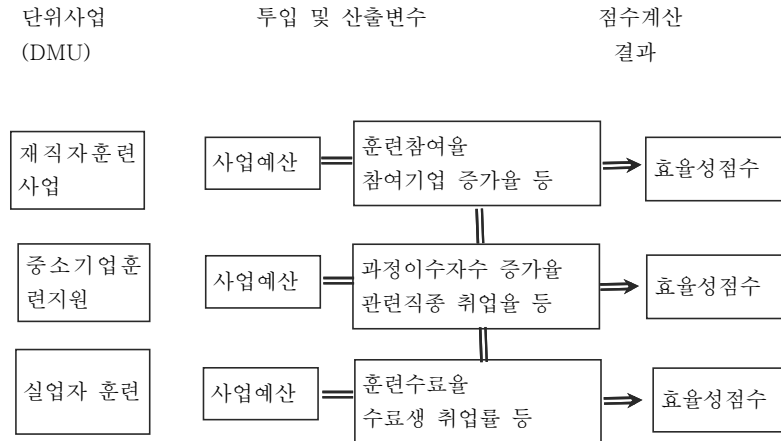
1) DEA는 선형계획법으로 단위사업별로 투입예산 대비 산출변수의 값을 계산한다.

2) 투입예산 대비 산출변수의 값이 가장 큰 단위사업을 참조집합으로 설정한 후, 각 단위사업별로 투입예산 대비 산출변수로 계산된 값과 참조집합의 값의 차이를 비효율성 점수로 계산한다.

3) 이 비효율성 점수를 단위 사업별로 집계하여 사업별 효율성 점수값을 계산한다. 즉, 사업별 효율성 점수 값은 한 개의 투입변수에서 여러개의 산출변수가 복합적으로 결합하여 사업의 복합적인 성과가 가장 높은 순서로부터 효율

성 점수를 표현하고 있다. 이를 예산효율성 지표로 활용한다.

[그림 II-9] 훈련사업의 투입-성과 분석 과정



2. 고용안정사업의 평가체계와 평가방법

가. 고용안정사업의 개요

고용안정사업은 고용안정지원, 일자리창출지원, 시설운영사업 및 고용보험 정책 인프라사업 등으로 구분할 수 있다.

고용안정지원사업에는 고용조정지원금, 건설근로자 고용지원금 등이 해당되며, 일자리창출지원사업에는 신규고용촉진장려금, 고용창출지원금, 중소기업고용지원 등이 해당된다. 고용안정지원이나 일자리창출지원은 고용유지나 재고용 및 신규고용 등의 목적을 위한 인적보조금 사업이라고 할 수 있다.

반면에 취업지원프로그램 및 시설의 운영지원이나, 사업운영인프라 사업은 위에서 지정한 고용안정이나 일자리 창출을 위한 시설이나 환경조성 등을 목적으로 하는 사업이다. 여기서는 인적지원을 위한 보조금 사업으로서 고용안정지원과 일자리창출지원 사업을 분석대상으로 한다.

나. 고용안정사업 전문가 평가자체평가

1) 전문가 평가

아래는 고용안정사업에 관한 정부재정사업 자율평가 기준에 의한 전문가 평가의 설문 예를 나타낸 것이다. 재정사업 자율평가는 모든 사업에 공통적으로 적용되고 있다. 따라서 앞에서 논의한 훈련사업과 동일한 패턴을 유지한다.

〈표 II-17〉 고용안정사업 전문가 평가의 평가기준과 평가점수의 예

	항목	평가기준	평가결과 의 근거	평가 점수	가중 치
계 획 단 계	1-1 사업목적의 명확성	해당 고용안정사업의 목적이 명확하며 추진근거가 있는가?			
	1-2 재정지출 필요성	해당 고용안정사업에 정부의 재정지출이 필요한가?			
	1-3 사업의 유사, 중복성	다른 사업(고용보험사업 전반 및 다른 고용안정사업)과 중복유사성이 없도록 사업이 설계되었는가?			
	1-4 사업방식의 효율성	현재 진행하고 있는 고용안정사업의 방식이 가장 효율적인가?			
	1-5 성과목표(지표)의 구체성	고용안정사업의 성과목표와 성과지표가 구체적으로 설정되어 있는가?			
	1-6 성과목표(지표)의 인과관계성	성과목표와 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?			
	1-7 성과지표의 합리성	사업성공을 나타내는 지표의 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가?			
집 행 단 계	2-1 집행과정의 모니터링	고용안정사업 추진실태를 정기적으로 모니터링하고 있는가?			
	2-2 문제해결 능력	고용안정사업 추진 중 발생한 문제점을 해결하였는가?			
	2-3 집행의 완결성	단위 고용안정 사업이 계획대로 집행되었는가?			
	2-4 효율성 제고	예산절감 혹은 집행의 효율성을 제고한 실적이 있는가?			
성 과 단 계	3-1 평가의 객관성	객관적이고 종합적인 고용안정사업의 평가를 실시하였는가?			
	3-2 성과 달성	계획된 고용안정 성과를 달성하였는가?			
	3-3 만족도	수급자 혹은 사업주가 동 고용안정사업에 만족하고 있는가?			
	3-4 사후관리	사업평가의 결과를 사업계획 보완변경 등 제도개선에 활용하였는가?			

〈표 II-18〉 전문가 평가의 평가기준 가중치 평가(FUZZY 방식)

	항목	평가기준	평가기준의 중요도 언어척도	중요도 판단의 확신성 언어척도
계획 단계	1-1	사업목적의 명확성	1--2--3--4--5	--2--3--4--5
	1-2	재정지출 필요성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	1-3	사업의 유사, 중복성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	1-4	사업방식의 효율성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	1-5	성과목표(지표)의 구체성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	1-6	성과목표(지표) 인과관계성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	1-7	성과지표의 합리성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
집행 단계	2-1	집행과정의 모니터링	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	2-2	문제해결 능력	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	2-3	집행의 완결성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	2-4	효율성 제고	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
성과 단계	3-1	평가의 객관성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	3-2	성과 달성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	3-3	만족도	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	3-4	사후관리	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5

2) 자체평가

고용안정사업의 자체 평가는 동 사업에 참여하는 기업의 사업주와 장려금 등의 수혜를 받아 신규고용 혹은 고용유지되는 수급자를 대상으로 할 수 있다.

여기서는 구체적으로 대표적인 보조금 사업인 고용유지지원금 사업의 자체 평가를 위한 평가기준과 평가문항 및 배점기준에 대해 알아본다.

가) 고용유지지원금 수혜기업 자체평가

사업효과를 평가하는 항목으로는 사업의 과정에 따라, 계획/집행-성으로 구분하였다. 사업의 각 과정에 따라 평가기준을 설정한다. 계획 및 집행단계의 평가기준은 1) 사업의 추진 배경의 합리성과 사업목표의 실현가능성, 2) 사

업에 대한 정책공감대 형성과 집행과정의 효율성을 두었다. 성과단계는 사업성과의 효과성, 근무조건과 근무기간의 안정성, 근무의 연속성을 두었으며, 사후관리 단계에서는 해당업체와 근로자에 대한 사후관리를 두었다.

〈표 II-19〉 고용유지지원금사업 사업체 자체평가의 사업단계와 평가기준

사업단계	평가 기준과 설문항
계획/집행단계	추진 배경의 합리성과 사업목표의 실현가능성
	정책공감대 형성과 집행과정의 효율성
성과 단계	일자리창출(고용유지) 효과
	근무조건과 근무기간의 안정성
	근무의 연속성

구체적으로 계획 및 집행단계의 평가 기준과 설문 항은 다음과 같다. 이 단계의 설문 항은 사업시행전의 조사나 사전점검, 사업추진의 시기적 적절성 및 당위성, 사업목표의 설정, 정책공감대 형성 등이며, 사업집행과정의 만족도에 대해 평가하도록 유도한다. 문항의 응답은 언어척도를 이용하며 5점 척도 내지는 7점 척도를 사용한다.

〈표 II-20〉 고용유지지원금사업 사업체 대상 사업계획 및 집행단계의 설문

평가기준 및 설문항		언어 척도
사업명과 단계: 고용유지지원금사업(계획 및 집행단계)		
사업 계획시, 다른 보조금 지원사업 및 해당업체나 근로자에 대한 조사나 사전점검의 정도는?		5점(7점) 척도
사업추진의 시기적 적절성과 당위성(필요성)은?		5점(7점) 척도
명확한 사업목표 설정과 사업목표의 실현가능성은?		5점(7점) 척도
정책공감대 형성		5점(7점) 척도
사업과정의 만족도	사업예산의 전체규모	5점(7점) 척도
	업체 및 근로자에 대한 홍보	5점(7점) 척도
	업체의 사업참여 요건	5점(7점) 척도
	지원금 지급 규모	5점(7점) 척도
	지원금 지급절차	5점(7점) 척도

성과단계의 설문은 고용유지 및 창출효과, 근무조건 및 근무기간의 안정성, 근무의 연속성 등으로 구성할 수 있다. 이 설문에 대한 응답은 언어척도로 5점 척도 혹은 7점 척도를 이용한다.

〈표 II-21〉 고용유지지원금사업 사업체 대상 성과단계의 설문

평가기준 및 설문 항		언어 척도
사업명과 단계: 고용유지지원금사업(성과 단계)		
고용창출(유지)효과	지원금이 고용유지 및 일자리창출에 미치는 효과는?	5점(7점) 척도
근무조건 및 근무기간의 안정성	동 사업으로 고용이 유지된 근로자의 근무조건은 어느 정도 안정적인가?	5점(7점) 척도
	지원금 지원이 없었다면, 사업 수혜 근로자를 계속적 고용할 의사가 있었는가?	5점(7점) 척도
근무의 연속성	사업이 만료되거나, 지원이 중단된다면, 이 지원으로 고용이 유지된 근로자가 동일한 근무조건으로 근무할 가능성은?	5점(7점) 척도

나) 고용유지지원금 수혜 근로자 자체평가

고용유지지원금 사업에 의해 지원을 받는 수혜 근로자를 대상으로 하는 사업 평가도 수혜기업의 평가설문과 유사하게 사업과정에 따라 계획 및 집행-성과 단계로 구분할 수 있다.

〈표 II-22〉 고용유지지원금사업 근로자 대상 사업단계와 평가 기준

사업단계	평가 기준과 설문항
계획/집행단계	제도의 이해
	집행과정의 효율성
성과 단계	일자리창출(고용유지) 효과
	고용유지 가능성
	근무조건과 근무기간의 안정성 및 근무의 연속성

계획 및 집행단계에서는 제도의 이해 및 집행과정의 효율성을 평가기준으로 고려하였다. 구체적인 설문 항목을 보면, 제도의 이해, 집행과정의 효율성 및 사업 프로그램의 만족도 항목 등이다.

〈표 II-23〉 고용유지지원금사업 근로자 대상 계획 및 집행단계의 설문

평가기준 및 설문 항		언어 척도
사업명과 단계: 고용유지지원금사업(계획집행 단계)		
제도의 이해	사업입안의 여론 수렴도	5점(7점) 척도
	사업내용의 이해도와 사업의 홍보 활동	5점(7점) 척도
집행과정의 효율성	지원금 지급 요건	5점(7점) 척도
	수당 및 임금 지원금의 규모	5점(7점) 척도
	지원금 제한 규정	5점(7점) 척도
	지원금 지급절차	5점(7점) 척도
프로그램 만족도	제도의 홍보	5점(7점) 척도
	센터의 추천과 안내	5점(7점) 척도
	센터의 업무처리 능력	5점(7점) 척도
	준비서류	5점(7점) 척도
	사무처리의 기간	5점(7점) 척도

고용유지지원금 사업의 근로자를 대상으로 하는 성과 단계의 구체적인 설문을 보면, 타 사업과 비교하여 고용창출 및 유지 효과, 고용 유지 가능성, 근무조건과 근무기간의 안정성 및 근무의 연속성 등을 설문하는 항목으로 구성된다.

〈표 II-24〉 고용유지지원금사업 근로자 성과단계의 설문

평가기준 및 설문 항		언어 척도
사업명과 단계: 고용유지지원금사업(성과 단계)		
고용창출(유지) 효과	타 사업과 비교한 고용효과	5점(7점) 척도
고용유지가능성	지원이 중단될 경우, 고용 및 임금수준 유지 가능성	5점(7점) 척도
근무안정성과 연속성	근무조건과 근무기간의 안정성 및 근무의 연속성	5점(7점) 척도

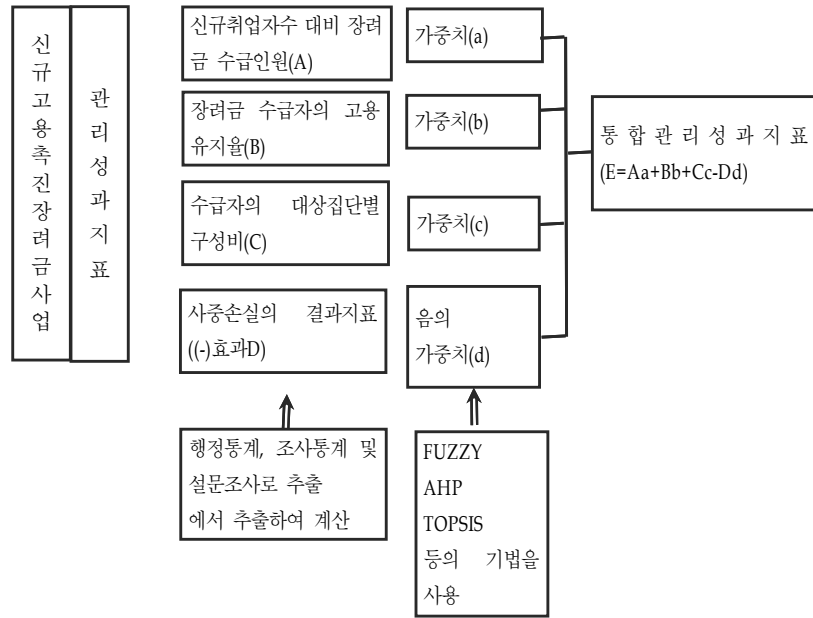
다. 고용안정사업 관리성과지표

고용안정사업의 구체적인 단위 사업에 대한 관리성과지표는 앞 장에 제시되었다.

사업유형별로 보면, 고용안정지원사업의 경우에는 고용유지 지원금 수급업체의 1년 생존율, 일자리창출지원사업은 신규취업자 중 신규고용촉진장려금 수급자의 비율 등으로 구성되어 있다.

단위 사업별로 보면, 예를 들어 신규고용촉진장려금의 경우, 주요지표가 신규취업자 수 대비 장려금 수급인원 수와 장려금 수급자의 고용유지율이며, 보조지표로 신규고용촉진장려금 수급자의 대상집단(6개)별 구성비와 사중손실에 대한 기업주 설문조사 결과 지표를 두고 있다. 이러한 지표들은 사업 단위 당 한 개의 지표로 통합되어야 사업 간 비교가 용이해진다. 지표 통합을 위해서는 각 지표들의 중요도를 평가하여 이를 가중치로 설정하여야 한다. 가중치를 설정하기 위해서는 앞서와 같이 Fuzzy, AHP 등의 방법이 동원되어야 한다. 그런데 사중손실 효과는 성과 측정에서 음(-)의 효과가 있다. 이 경우, 통합지표를 만들 때 전체 효과에서 차감하는 방식을 취해야 한다.

[그림 II-10] 신규고용촉진장려금사업 관리성과지표의 구성과 통합 방법



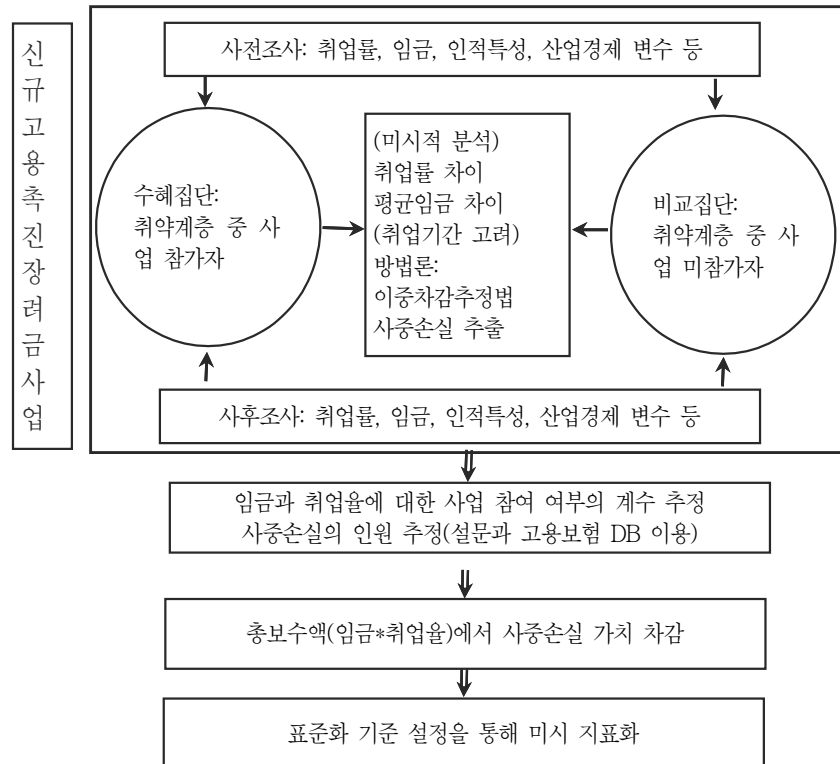
라. 고용안정사업 미시분석

고용안정사업의 미시분석은 수혜집단과 비수혜집단간의 비교를 통해, 고용안정사업의 노동시장 성과를 미시적으로 추정하는 것이다. 여기서는 고용안정사업 중 신규고용촉진장려금 사업을 예를 들어 보자.

신규고용촉진장려금은 고령자, 여성가장, 출산여성, 청년, 장애인 등 노동시장의 통상적인 조건하에서 취업이 곤란한 취약계층의 고용촉진을 위해 시작된 사업이다. 동 사업의 목적은 수혜집단 근로자의 취업에 있다.

따라서 성과 목표는 취약계층 중 수혜집단의 취업과 임금 및 고용유지를 들 수 있다.

[그림 II-11] 신규고용촉진장려금사업 미시지표의 계산과정



신규고용촉진장려금사업의 미시분석을 위한 기초자료와 추정과정은 다음과 같다.

1) 사업을 시행하는 과정에서 수혜집단과 비교집단을 설정한다. 수혜집단은 정책대상이 되는 취약계층(고령자, 여성가장, 출산여성, 청년, 장애인 등) 중에서 동 사업에 참여한 집단이다. 비교집단은 수혜집단과 유사한 인적특성(나이, 성별, 학력 등)을 고려하여 설정한다. 비교집단은 수혜집단 참가자 수의 2배 이상으로 구성한다.

2) 수혜집단과 비교집단에 대한 기초적인 분석 자료를 사업 시행전과 사업 시행 후에 추적 조사한다. 조사할 자료는 취업유무, 취업형태(정규직, 계약직), 직무, 종사 업종, 취업기간, 임금(기본급, 각종 수당 등), 인적특성(성별, 나이, 학력, 경력) 등이다. 덧붙여 자체 평가 설문 혹은 고용보험 DB를 이용하여 사중손실을 추정할 수 있는 변수를 선택한다(즉, 동 사업이 시행되지 않았을 경우 취업 가능성 등의 설문항을 통해 사중손실 효과 파악).

3) 수혜집단과 비교집단의 노동시장 성과(임금 및 취업기간)와 인적특성 및 경제 변수 등의 관계에 대해 계량경제학 기법을 이용하여 분석한다. 분석은 간단하게 이중차감추정법의 절차를 이용하여 다음과 같이 설정한다. 또한 사중손실의 가치를 추정한다.

신규고용촉진장려금사업 참가자(수혜집단)의 성과 회귀식:

$$1, t1 - 1, t0 = \alpha + \beta_1 1, t1 - 1, t0 + \epsilon$$

신규고용촉진장려금사업 미참가자(비교집단)의 성과 회귀식:

$$0, t1 - 0, t0 = \alpha + \beta_2 0, t1 - 0, t0 + \epsilon$$

신규고용촉진장려금사업의 노동시장 성과를 추정하는데 필요한 데이터는 다음과 같다.

〈표 II-25〉 신규고용촉진장려금사업의 미시지표 분석에 필요한 통계량

	수혜집단	비교집단
사업시행전	성과측정: 종속변수(Y): 임금수준, 취업기간 독립변수(X): 성별, 나이, 학력, 경력, 경제변수	
사업시행후	사중손실: 수혜집단, 사업시행 중의 설문 혹은 고용보험 DB에서 변수 추출	

상기 두 추정식을 이용하여 추정한 추정치의 평균값을 다음 식과 같이 계산하여 미시지표를 설정한다. 즉, 수혜집단의 사업참여 전·후 임금수준 평균의 차에서 비교집단의 사업 전·후 임금수준 평균의 차를 차감한 값을 미시지표로 활용한다. 여기서 미시지표로 활용할 경우, 임금의 차를 계산할 때 사업주체가 통제할 수 없는 경제변수의 변화에 의한 임금 차 효과는 제외한다.

신규고용촉진장려금사업의 임금차에 의한 성과 =

$$\bar{W}_{i,t1} - \bar{W}_{i,t0} - (\bar{W}_{j,t1} - \bar{W}_{j,t0})$$

4) 사중손실을 추정한 후, 성과에서 사중손실을 제외한 지표를 구성한다. 사중손실은 위에서 제시한 회귀분석이나 설문조사를 통해 사업미시행시 취업가능성 확률에 관한 로짓분석을 이용할 수 있다. 사중손실을 고려한 미시적 성과는 다음과 같이 표현할 수 있다.

신규고용촉진장려금사업의 미시지표 =

사업의 성과(총보수액=취업인원*취업기간*임금)

- 사중손실액(사중손실로 발생하는 인원*평균취업기간*임금)

5) 고용안정사업간의 성과를 비교할 때는 개별 고용안정사업들의 미시 지표를 구하고, 각 개별고용안정사업의 미시지표의 값들을 표준화하여 등급을 정한다. 고용안정사업의 미시분석을 위한 사업유형별 집단 구성과 사업시행 전후에 조사해야할 통계자료는 다음 표와 같다.

〈표 II-26〉 고용안정사업 유형별 분석집단과 필요한 기초통계

사업유형	집단		자료		비고
	수혜집단	비교집단	목표변수(종속변수)	설명변수	
고용안정지원	수급사업체의 수혜근로자	수급사업체의 일반직원	재직자 고용유지 기간 재직자 임금수준	인적특성, 동 업종 생산, 경제변수	
일자리창출 지원	취약계층 중 수혜근로자	취약계층 중 비수혜자	임금수준 근무기간 *사중손실 유무 판 단 변수	인적특성, 취업여 부, 근속기간, 업종 생산, 경제변수 * 사중손실 설명변 수 추출 후 계산	
시설운영사업			제외		
고용보험정책 인프라사업			제외		

마. 고용안정사업 거시분석

고용안정사업의 거시분석은 고용안정사업을 통한 취업과 임금수준의 향상 혹은 노동생산성 제고에 산업 효과 및 국민경제적 효과를 측정하여 이를 지표화하는 것이다. 이러한 거시분석은 앞 서 논의한 훈련사업의 국민경제효과와 유사하다.

이 분석에는 간단한 투입산출모형이나 CGE 모형이 이용된다. 고용안정사업의 거시분석 절차는 다음과 같다.

1) 자료의 구성

실업자 고용안정사업을 통해 취업한 인력의 1년간 근속기간 중 발생한 임금수준과 고용안정사업 참여 후 1년간의 임금 상승분을 산업별로 조사한다. 즉, 고용안정사업 종료 후 1년간 고용안정사업 수혜자의 산업별 취업자 혹은 재직자 수와 임금 자료를 이용하여 다음과 같은 행렬을 구성한다. 산업은 표준산업분류 대분류(혹은 산업연관표 대분류 기준 등)를 기준으로 한다.

여기서 산업은 j , 고용안정사업의 단위 사업 종류를 i 라 하면, 고용안정사업 수혜자의 단위사업 종류별 취업(혹은 근속) 인원 수는 L_{ij} , 고용안정사업 수혜자의 고용안정사업 종류별, 산업별 임금증가액은 ΔW_{ij} 라 하면, 고용안정사업 수혜자의 총노동보수 증가분은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\Delta L^V_{ij} = L_{ij} \otimes W_{ij}$$

여기서 \otimes 의 기호는 각 요소와 요소를 곱한 것이다.

〈표 II-27〉 고용안정사업 수혜자의 산업별 총보수 행렬

	산업대분류			
	1 음식료	2 섬유	n 기타제조업
고용안정사업 수혜자의 단위 사업 종류별 취업인원수 (근속인원수) (L_{ij})				
고용안정사업 수혜자의 임금 상승분(ΔW_{ij})				
고용안정사업 수혜자의 총노동보수 증가분 ($\Delta L^V_{ij} = L_{ij} \otimes W_{ij}$)				

2) 산업연관분석에 의한 거시지표의 계산

산업연관분석에 의한 거시지표의 구성은 훈련사업과 마찬가지로 공급형 투입산출 분석을 이용한다.

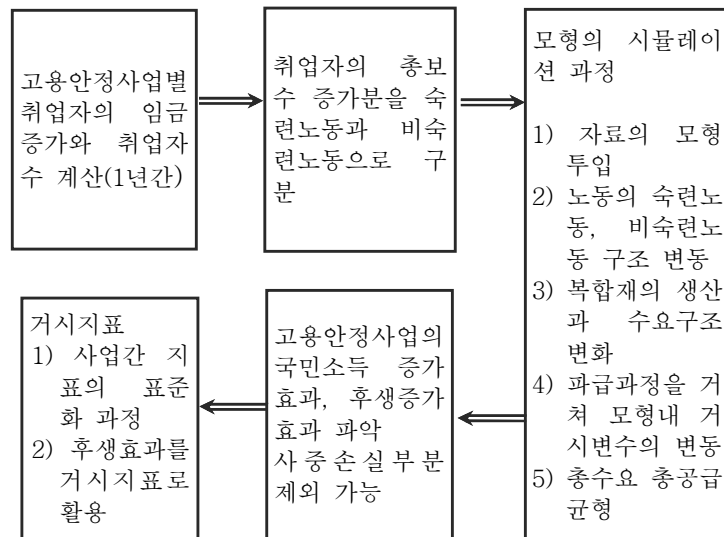
$$\Delta X = \Delta V \quad (FAT) \quad - \quad 1$$

위 식에서 ΔL^V 는 고용안정 사업별 수혜자수 증가에 의한 총노동보수의 증가분을 의미한다. 이 수식의 결과로 나타나는 고용안정사업별 고용자수 증가에 의한 총생산 증가분(ΔX)는 거시지표로 활용할 수 있다.

3) CGE모형에 의한 거시지표의 계산

CGE모형에 의한 거시지표의 계산을 위해서는 위의 고용안정사업 참가자의 총보수 행렬을 다시 숙련노동과 비숙련노동으로 구분한다. 절차는 훈련사업을 통한 취업자의 경우와 동일하다. 이를 구조화하면 다음과 같다.

[그림 II-12] 고용안정사업의 거시분석 과정



바. 고용안정사업 투입-성과 분석

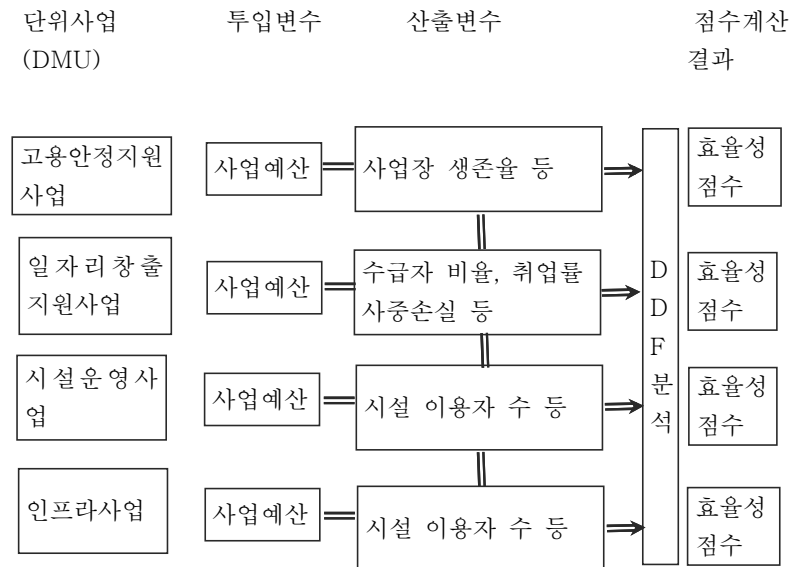
고용안정사업의 예산효율성은 투입-성과분석을 이용할 수 있다. 분석에 이용할 방법론은 DEA이다. DEA에서 투입변수는 각 단위사업별 예산이며, 산출변수는 단위 사업별 관리성과지표를 사용할 수 있다. 관리성과지표에 사중손실을 포함할 경우에는 DEA 방법론으로는 분석이 용이하지 않다. 즉, 사중손실을 산출변수에 포함할 경우에는 방향거리함수(Direction Distance Function: DDF) 분석을 이용하는 것이 효율적이다. 분석 과정을 보면 다음과 같다.

1) DDF는 DEA의 일종으로 산출지표에 음의 변수를 추가할 수 있는 분석기법이다. 즉, 산출변수가 일반적으로 양의 변수일 때는 일정 투입량 대비 산출량이 많을수록 효율성이 높다. 그러나 산출변수가 음(-)의 방향을 나타내는 경우에는 일정 투입량 대비 산출량이 적으면 적을수록 효율성이 높다는 의미를 가지고 있다. 따라서 DDF를 이용하여 단위사업별로 투입예산 대비 산출변수의 값을 계산한다.

2) 투입예산 대비 산출변수의 값이 가장 큰 단위사업(음의 변수일 때는 가장 작은 사업)을 참조집합으로 설정한 후, 각 단위사업별로 투입예산 대비 산출변수로 계산된 방향거리와 참조집합의 방향거리와의 차이를 비효율성 점수로 계산한다.

3) 이 비효율성 점수를 단위 사업별로 집계하여 사업별 효율성 점수값을 계산한다. 즉, 사업별 효율성 점수 값은 한 개의 투입변수에서 여러개의 산출변수가 복합적으로 결합하여 사업의 복합적인 성과가 가장 높은 순서로부터 효율성 점수를 표현하고 있다. 이를 예산효율성 지표로 활용한다.

[그림 II-13] 고용안정사업의 투입-성과 분석 과정



3. 실업급여사업의 평가체계와 평가방법

가. 실업급여사업의 개요

실업급여사업은 실업자에 대한 보험급여의 지급, 기업이 납부한 보험료의 과오납에 대한 반환, 실업 보험료의 징수와 지급 및 전산망의 운영·관리 등의 사업으로 구성되어 있다.

이 중에서 실업급여 사업은 구직급여, 취업촉진수당, 연장급여 등으로 실업자에 고용촉진과 생활안정을 주목적으로 하고 있는 인적지원사업이다.

보험료 반환이나, 실업보험료 징수 및 운영은 인적지원사업을 위한 자료나 환경을 조성하는 사업이다. 이 사업은 계량적 분석에서 제외한다.

〈표 II-28〉 실업급여사업의 구분

	사업구분	사업번호	사업내용	사업목표	분석방법
보 험 금 여 지 급	실업급여 3-1	3-1-①	구직급여	취업촉진, 소득 보전	전문가(자체) 관리성과 미거시분석 예산효율성분석
		3-1-②	취업촉진수당	취업촉진, 소득 보전	
		3-1-③	연장급여	취업촉진, 소득 보전	
보 험 료 반 환	보험료반 환금 3-2	3-2-①	실업급여보험 료반환금	보험료의 최적부 담	전문가(자체) 관리성과
		3-2-②	고용안정·직업 능력개발보험 료반환금	보험료의 최적부 담	
전 산 망 관 리	고용보험 전산망관 리 3-3	3-3-①	고용보험전산 망관리	사업환경 조성	

나. 실업급여사업 전문가평가자체평가

1) 전문가평가

전문가 평가는 정부재정사업 자율평가 기준에 의해 모든 실업급여사업의 평가에 적용가능하다. 앞 서 제시한 훈련사업 및 고용안정사업과 동일한 구조를 갖는다. 평가기준의 가중치는 FUZZY, AHP 방식이 모두 가능하다.

〈표 II-29〉 실업급여사업 전문가 평가의 평가기준과 평가점수의 예

	항목		평가기준	평가결과 의 근거	평가점 수	가중치
계획단계	1-1	사업목적의 명확성	해당 실업급여사업의 목적이 명확하 며 추진근거가 있는가?			
	1-2	재정지출 필요성	해당 실업급여사업에 정부의 재정지 출이 필요한가?			
	1-3	사업의 유사, 중복성	다른 사업(실업급여사업 전반 및 다 른 고용보험사업)과 중복유사성이 없도록 사업이 설계되었는가?			
	1-4	사업방식의 효율성	현재 진행하고 있는 실업급여사업의 방식이 가장 효율적인가?			
	1-5	성과목표(지 표)의 구체성	실업급여사업의 성과목표와 성과지 표가 구체적으로 설정되어 있는가?			
	1-6	성과목표(지 표)의 인과관계성	성과목표와 성과지표가 사업목적과 명확한 인과관계를 가지고 있는가?			
	1-7	성과지표의 합리성	사업성공을 나타내는 지표의 목표치 가 합리적으로 설정되어 있는가?			
집행단계	2-1	집행과정의 모니터링	실업급여사업 추진상태를 정기적으 로 모니터링하고 있는가?			
	2-2	문제해결 능력	실업급여사업 추진 중 발생한 문제 점을 해결하였는가?			
	2-3	집행의 완결성	단위 실업급여사업이 계획대로 집행 되었는가?			
	2-4	효율성 제고	예산절감 혹은 집행의 효율성을 제 고한 실적이 있는가?			
성과단계	3-1	평가의 객관성	객관적이고 종합적인 실업급여사업 의 평가를 실시하였는가?			
	3-2	성과 달성	계획된 실업구제의 성과를 달성하였 는가?			
	3-3	만족도	수급자가 동 실업급여사업에 만족하 고 있는가?			
	3-4	사후관리	사업평가의 결과를 사업계획 보완변 경 등 제도개선에 활용하였는가?			

〈표 II-30〉 실업급여사업 전문가 평가의 평가기준 가중치 평가(FUZZY 방식)

	항목	평가기준	평가기준의 중요도 언어척도	중요도 판단의 확신성 언어척도
계획 단계	1-1	사업목적의 명확성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	1-2	재정지출 필요성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	1-3	사업의 유사, 중복성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	1-4	사업방식의 효율성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	1-5	성과목표(지표)의 구체성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	1-6	성과목표(지표) 인과관계성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	1-7	성과지표의 합리성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
집행 단계	2-1	집행과정의 모니터링	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	2-2	문제해결 능력	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	2-3	집행의 완결성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	2-4	효율성 제고	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
성과 단계	3-1	평가의 객관성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	3-2	성과 달성	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	3-3	만족도	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5
	3-4	사후관리	1--2--3--4--5	1--2--3--4--5

2) 자체평가

실업급여사업의 자체 평가는 동 사업으로 수혜를 받고 있으며 현재 구직활동을 하고 있는 구직자와 실업 후 취업에 성공한 근로자를 대상으로 한다. 여기서는 이를 구분하지 않고 구직자에 수혜 후 취업자도 포함한다.

실업급여사업에 의해 지원을 받는 구직자를 대상으로 하는 사업 평가는 사업과정에 따라 계획 및 집행-성과 단계로 구분할 수 있다. 구체적으로 구직급여사업의 구직자 대상 평가의 평가 기준과 평가문항에 대해 알아본다.

〈표 II-31〉 구직급여사업 구직자 대상 사업단계와 평가기준

사업단계	평가 기준과 설문항
계획/집행단계	제도의 이해
	집행과정의 효율성
성과 단계	재취업 효과
	고용유지 가능성
	근무조건과 근무기간의 안정성 및 근무의 연속성

계획 및 집행단계에서는 제도의 이해 및 집행과정의 효율성을 평가기준으로 고려하였다. 구체적인 설문 항목을 보면, 구직급여 제도의 이해, 집행 과정의 효율성 및 사업 프로그램의 만족도 항목 등이다.

〈표 II-32〉 구직급여사업 구직자 대상 계획 및 집행단계의 설문

평가기준 및 설문 항		언어 척도
사업명과 단계: 구직급여사업(계획집행 단계)		
제도의 이해	사업내용의 이해도와 사업의 홍보 활동	5점(7점) 척도
집행과정의 효율성	구직 보험금 지급 요건	5점(7점) 척도
	지급 보험금의 수준	5점(7점) 척도
	지급 제한 규정	5점(7점) 척도
	보험금 지급절차	5점(7점) 척도

구직급여사업의 성과 단계의 구체적인 설문을 보면, 타 사업과 비교할 때 재취업을 촉진하는 효과, 재취업까지의 소득 보전 효과, 재취업 시 고용유지 및 근무조건과 근무기간의 안정성 효과 등을 설문하는 항목으로 구성된다.

〈표 II-33〉 구직급여사업 구직자 성과 단계의 설문

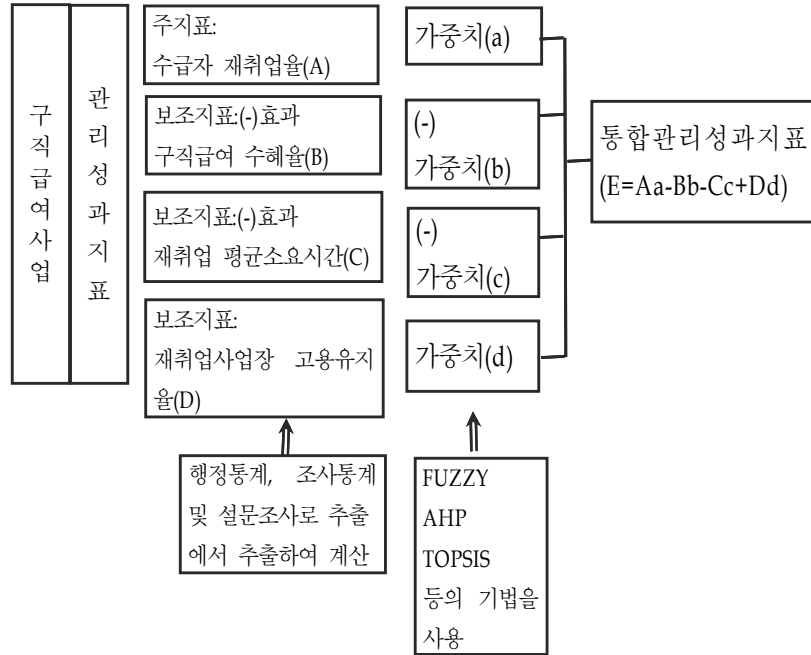
평가기준 및 설문 항		언어 척도
사업명과 단계: 구직급여사업(성과 단계)		
재취업 효과	타 사업과 비교할 때, 재취업 촉진효과가 있는가?	5점(7점) 척도
소득보전 효과	재취업까지의 소득보전 가능성	5점(7점) 척도
고용유지 및 근무안정성과 연속성	재취업 시 고용유지, 근무조건과 근무기간의 안정성 및 근무의 연속성	5점(7점) 척도

다. 실업급여사업 관리성과지표

실업급여사업의 단위 사업에 대한 관리성과지표는 앞 장에 제시되었다. 사업유형별 주요지표를 보면, 구직급여사업에 구직급여 수급자 재취업을, 취업촉진수당에는 구직급여 수급자 대비 취업촉진수당 수급율, 연장급여에는 구직급여 수급자 대비 연장급여 수급율 등이다.

예를 들어, 구직급여사업의 경우 주요지표는 구직급여 수급자 재취업율이며, 보조지표로 구직급여 수혜율, 수급자의 재취업까지 평균소요시간, 재취업 사업장의 고용유지율 등으로 두고 있다. 이 경우, 재취업율이나 고용유지율 지표는 높을수록 사업성고가 크지만, 구직급여 수혜율이나 평균소요시간은 낮을수록 사업성고가 크다는 것을 의미한다. 지표를 통합할 경우 수혜율이나 평균소요시간 지표는 음(-)의 가중치를 사용한다.

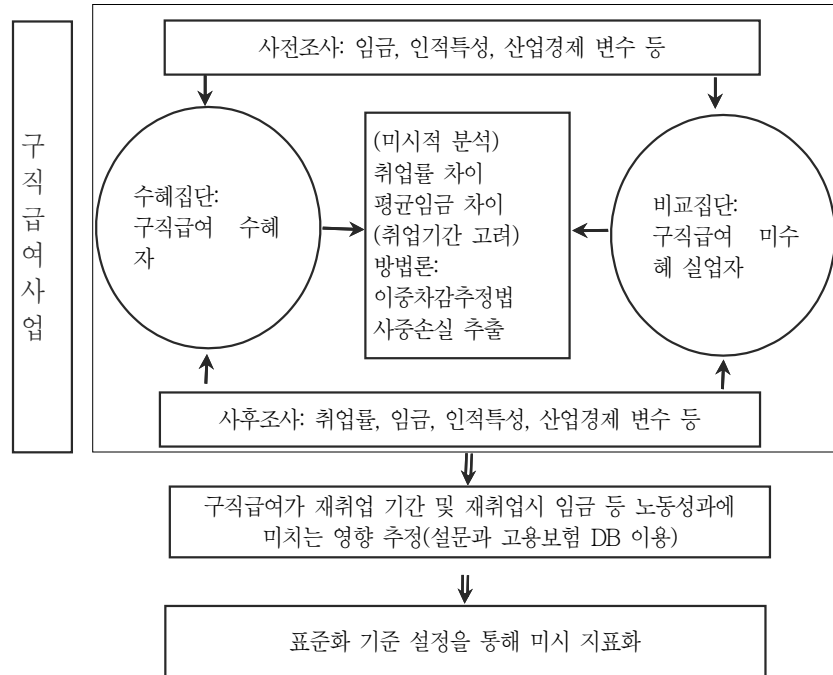
[그림 II-14] 구직급여사업 관리성과지표의 구성과 통합 방법



라. 실업급여사업 미시분석

미시분석은 수혜집단인 수급자와 비수혜집단간의 비교를 통해 구직급여사업이 수혜집단의 취업과 구직활동 중에 소득 보전에 어느 정도의 효과가 있는가를 분석한다. 여기서는 대표적으로 구직급여사업을 예로 설명한다.

[그림 II-15] 구직급여사업 미시지표의 계산과정



구직급여사업의 미시분석을 위한 기초자료와 추정과정은 다음과 같다.

1) 사업을 시행하는 과정에서 수혜집단과 비교집단을 설정한다.

수혜집단은 구직급여를 받는 실업자와 재취업에 성공한 사람 및 구직급여 수혜 후 재취업에 실패한 그룹(구직급여나 연장급여를 받고 계속된 취업활동을 전개하였으나 취업에 성공하지 못한 실업자)을 구분하여 수혜그룹을 형성한다. 비수혜자는 자발적 사유로 일시 취업을 중단한 후 구직급여를 수급하지 않는 그룹과, 이 중에서 재취업한 근로자로 구성한다.

2) 수혜집단과 비교집단에 대한 기초적인 자료를 사업 시행 중에 정기적으로 수집하고, 구직급여 실업자에 대해 추적 조사를 실시한다. 조사할 자료는 취

업유무, 취업형태(정규직, 계약직), 직무, 종사 업종, 취업기간, 임금(기본급, 각종 수당 등), 인적특성(성별, 나이, 학력, 경력) 등이다. 덧붙여 자체 평가 설문 혹은 고용보험 DB를 이용하여 사중손실을 추정할 수 있는 변수를 선택한다(즉, 구직급여를 수급하지 않을 경우와 수급할 경우의 재취업을 위한 준비 기간 혹은 구직활동 기간, 재취업할 직장의 희망 근무조건이나 임금 수준, 구직급여가 취업 활동을 활성화에 기여하는 정도 등).

3) 수혜집단과 비교집단의 노동시장 성과(구직 활동 기간 및 취업 후 임금 수준)와 인적특성 및 경제 변수 등의 관계에 대해 계량경제학 기법을 이용하여 분석한다. 분석은 간단하게 이중차감추정법의 절차를 이용하여 다음과 같이 설정한다. 또한 사중손실의 가치를 추정한다.

구직급여사업 참가자(수혜집단)의 성과 회귀식:

$$Y_{i,t1} = \alpha + \beta_1 X_{i,t0} + \beta_2 Y_{i,t0} + \beta_3 Y_{i,t1} + \beta_4 Y_{i,t0} + \epsilon_{i,t1}$$

구직급여사업 미참가자(비교집단)의 성과 회귀식:

$$Y_{i,t1} = \alpha + \beta_1 X_{i,t0} + \beta_2 Y_{i,t0} + \beta_3 Y_{i,t1} + \beta_4 Y_{i,t0} + \epsilon_{i,t1}$$

구직급여사업의 노동시장 성과를 추정하는데 필요한 데이터는 다음과 같다.

〈표 II-34〉 구직급여사업의 미시지표 분석에 필요한 통계량

	수혜집단	비교집단
구직급여 수급 중 (구직 활동 중)	성과측정: 종속변수(Y): 구직활동 기간, 재취업 후 임금, 취업기간 독립변수(X): 성별, 나이, 학력, 경력, 경제변수	
구직급여 수급 후 (재취업 중)	사중손실: 구직급여 수급자의 구직급여와 구직활동 간의 관계 및 재취업 시 희망하는 근로조건과 근로 안정성에 관한 설문의 응답결과 혹은 사업시행 중의 설문 혹은 고용보험 DB에서 변수 추출	

상기 두 추정식을 이용하여 추정한 추정치의 평균값을 다음 식과 같이 계산하여 미시지표를 설정한다. 우선 구직급여를 수급한 후 재취업에 성공한 집단과 구직급여를 수급하지 않고 재취업한 집단의 임금을 비교한 미시지표는 다음과 같다. 즉, 구직급여 수급자 중 재취업에 성공한 사람은 전 직장과 현 직장의 임금 수준 차에서 구직급여를 수급하지 않은 실업자 중에서 취업에 성공한 사람의 전 직장과 현직장의 임금 차를 차감한 값을 미시지표로 활용할 수 있다. 여기서 미시지표로 활용할 경우, 임금의 차를 계산할 때 사업주체가 통제할 수 없는 경제변수의 변화에 의한 임금 차 효과는 제외한다.

구직급여사업의 임금차에 의한 성과 =

$$[W_{it1} - W_{it0}] - [W_{it1} - W_{it0}]$$

4) 사중손실을 추정한 후, 성과에서 사중손실을 제외한 지표를 구성한다. 단순히 사중손실을 추정할 수 있는 방법은 다음과 같다.

구직급여를 받는 실업자가 구직활동을 할 경우, 구직 급여로 인해 일정액의 소득이 보전되기 때문에 구직 활동 기간이 연장되어 재취업 시기가 늦어진다. 이는 구직급여 사업의 사중손실이라 할 수 있다. 따라서 구직급여를 받아 재취업에 성공한 사람을 대상으로 구직급여가 없었더라면 재취업시까지 어느 정도의 기간이 소요되었을 것으로 예상하는가에 대한 응답을 확률적으로 유도한다. 이 확률 값을 종속변수로 하고 설명변수에는 구직급여액, 인적특성변수, 경제적 변수 등으로 설정하여 로짓모형으로 추정하여, 미수급시 구직활동 단축 가능 확률함수를 추정한다. 구직가능확률함수를 적분하면 미수급시 평균적 취업가능성을 도출할 수 있다. 이 평균적 취업가능성의 평균값은 사업시행으로 취업된 인원이 미수급시 취업가능성을 나타내는 것이다. 이를 사중손실로 간주할 수 있다. 이 사중손실은 금액단위로 표시할 수 있다.

구직급여사업의 미시지표 =

$$\text{사업의 성과}(\text{총보수액} = \text{취업인원} \times \text{취업기간} \times \text{임금})$$

- 사중손실액(미수급시 취업활동 단축기간*취업자 수*수급액)

5) 구직급여사업의 미시지표의 값을 표준화하여 지표화한다. 구직급여사업의 미시분석을 위한 집단 구성과 사업시행 전후에 조사해야할 통계자료는 다음 표와 같다.

〈표 II-35〉 구직급여사업 유형별 분석 집단과 필요한 기초 통계

사업유형	집단		자료		비고
	수혜집단	비교집단	목표변수 (종속변수)	설명변수	
보험급여지급	보험수급자 중 취업자	보험 미수급자 중 취업자	취업자 구직활동기간, 취업 후 임금, 고용유 지 기간	인적특성, 경제변 수 등	
보험료반환			제외		
전산망관리			제외		

마. 실업급여사업 거시분석

구직급여사업의 거시분석은 구직급여 후 구직활동을 통해 취업한 근로자의 임금수준 향상 혹은 노동생산성 제고에 의한 산업 효과 및 국민경제적 효과를 측정하여 이를 지표화하는 것이다. 이 분석에는 공급형 투입산출모형이나 CGE 모형이 이용된다.

1) 자료의 구성

구직급여사업을 통해 취업한 인력의 1년간 근속기간 중 발생한 임금수준과 1년간의 임금 상승분을 산업별로 조사한다. 고용안정사업과 동일한 방식으로 다음과 같은 행렬식을 구성할 수 있다.

$$\Delta L^V_{ij} = L_{ij} \otimes W_{ij}$$

〈표 II-36〉 구직급여사업 수혜자의 산업별 총보수 행렬

	산업대분류			
	1 음식료	2 섬유	n 기타제조업
구직급여 후 취업자의 단위 사업 종류별 취업인원수(근속인원수) (L_{ij})				
구직급여 후 취업자의 임금 상승분(ΔW_{ij})				
구직급여 후 취업자의 총노동보수 증가분 ($\Delta L^V_{ij} = L_{ij} \otimes W_{ij}$)				

2) 산업연관분석에 의한 거시지표의 계산

산업연관분석에 의한 거시지표의 구성은 훈련사업과 동일하게 공급형 투입 산출 분석을 이용한다.

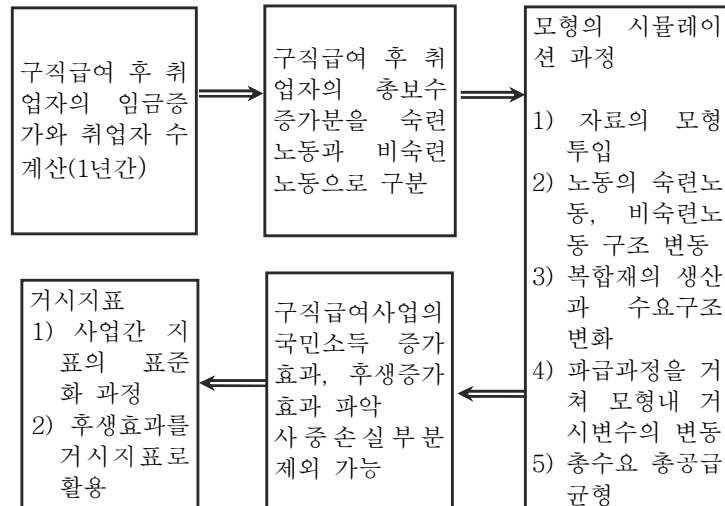
$$\Delta X = \Delta W^V \quad (FAT^T) \quad) - 1$$

위 식에서 ΔL^V 는 구직급여 후 취업자의 총노동보수의 증가분을 의미한다. 이 수식의 결과로 나타나는 고용자수 증가에 의한 총생산 증가분(ΔX)은 거시지표로 활용할 수 있다.

3) CGE모형에 의한 거시지표의 계산

CGE모형에 의한 거시지표의 계산을 위해서는 위의 구직급여 후 취업자의 총보수 행렬을 숙련노동과 비숙련노동으로 구분한다. 절차는 훈련사업을 통한 취업자의 경우와 동일하다. 이를 구조화하면 다음과 같다.

[그림 II-16] 구직급여사업의 거시분석 과정

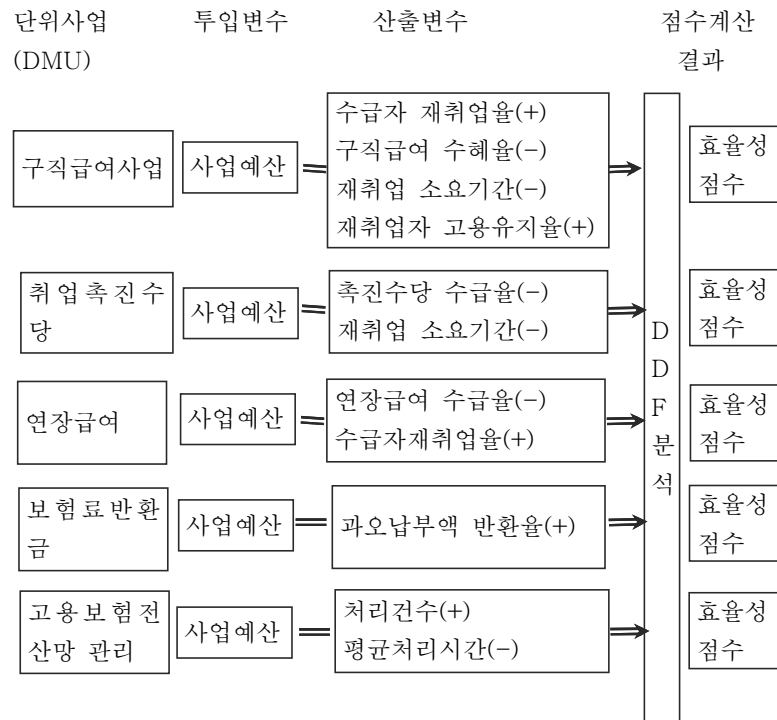


바. 실업급여사업 투입-성과 분석

구직급여사업의 예산효율성은 투입-성과분석을 이용할 수 있다. 분석에 이용할 방법론은 DEA이다. DEA에서 투입변수는 각 단위사업별 예산이며, 산출변수는 단위 사업별 관리성과지표를 사용할 수 있다. 예를 들어, 구직급여사업에서 주요지표로 구직급여 수혜자의 재취업율, 보조지표로 구직급여 수혜율, 구직급여 수급자의 재취업까지의 기간, 구직급여 취업자의 재취업 사업장에서의 고용유지율이다.

관리성과지표에 재취업율과 고용유지율은 성과점수와 양(+)의 관계를 가지나, 구직급여 수혜율과 재취업까지의 기간은 성과점수와 음(-)의 관계가 있다. 즉, 구직급여 수혜율과 재취업까지의 기간은 적을수록 성과점수가 높다. 이 경우에는 방향거리함수(Direction Distance Function: DDF) 분석을 이용하는 것이 효율적이다. 분석 과정은 고용안정사업의 경우와 동일하다.

[그림 II-17] 실업급여사업의 투입-성과 분석 과정



4. 고용평등사업의 평가체계와 평가방법

가. 고용평등사업의 개요

고용평등사업은 사업주 지원 인건비성 보조금, 근로자의 인건비 지원, 고용환경개선 지원 및 교육훈련·직능향상 사업 지원 등으로 구분할 수 있다.

사업주지원 인건비성보조금지원 사업에는 임신·출산후계속고용지원금, 육아휴직장려금 등으로 지원을 통해 해당 근로자의 고용을 유지하기 위한 목적이며, 여성의 경우에는 경력 단절을 방지하려는데 초점을 두고 있다.

근로자의 인건비지원(소득보전 포함)은 산전후휴가급여, 육아휴직급여, 고령

자고용촉진장려금(사업주에게 지원), 임금피크제 보전수당 등이며 고용유지에 목적을 두고 있다.

고용환경개선지원사업에는 사업장내 시설을 위한 사업주 지원으로 공공보육 시설운영지원, 직장보육교사등인건비지원, 직장보육시설설치지원, 장애인고용 시설장비지원, 장애인고용사업장건설팅지원 등으로 고용창출 및 고용유지를 위한 시설 등으로 고용환경 조성에 목적이 있다.

교육훈련·직능향상지원에는 고령자뉴스타트프로그램, 여성·고령자고용촉진건설팅지원 등으로 고용환경 조성 및 고용유지 및 고용창출에 목적이 있다.

사업주 지원 혹은 근로자지원의 인건비(인건비성) 보조금 지원은 고용창출 및 고용유지에 초점이 있으며, 고용환경개선 및 교육훈련·직능향상사업지원은 고용환경개선 혹은 교육훈련 등을 통한 고용유지 및 고용창출에 주안점을 두고 있다.

나. 고용평등사업 전문가평가자체평가

1) 전문가평가

전문가 평가는 정부재정사업 자율평가 기준에 의해 설정한다. 전문가 평가의 기준은 앞 서 설명한 훈련사업, 고용안정사업 등과 동일한 형식을 유지한다. 가중치 평가방식도 동일하다.

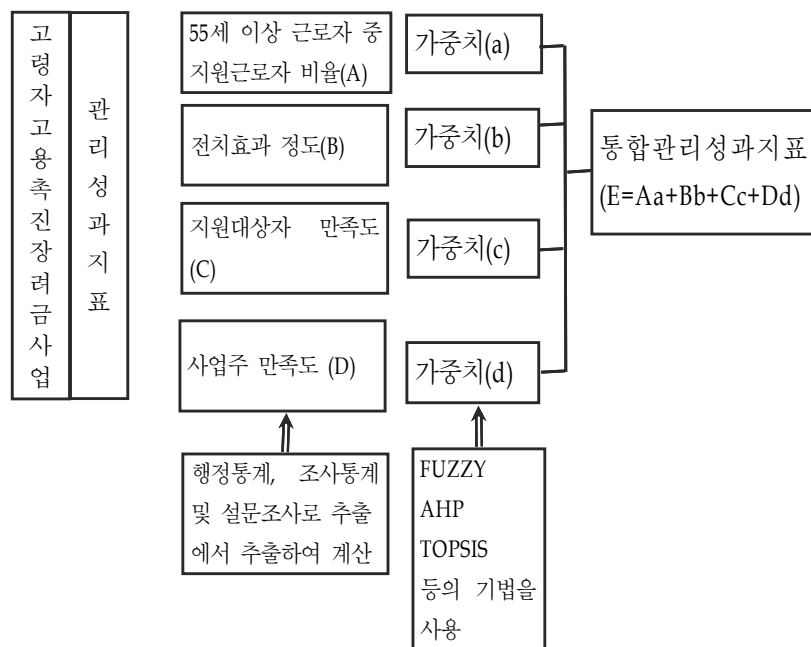
2) 자체평가

고용평등사업의 자체 평가는 동 사업에 참여하는 기업의 사업주와 수혜 근로자를 대상으로 한다. 설문은 고용안정사업과 동일하다.

다. 고용평등사업 관리성과지표

고용평등사업의 구체적인 단위 사업에 대한 관리성과지표는 앞 장에 제시되었다. 여기서는 대표적으로 고용평등사업 중 고령자고용촉진장려금의 관리성과지표의 구성과 통합 방식을 제시한다.

[그림 II-18] 고령자고용촉진장려금사업 관리성과지표의 구성과 통합방법

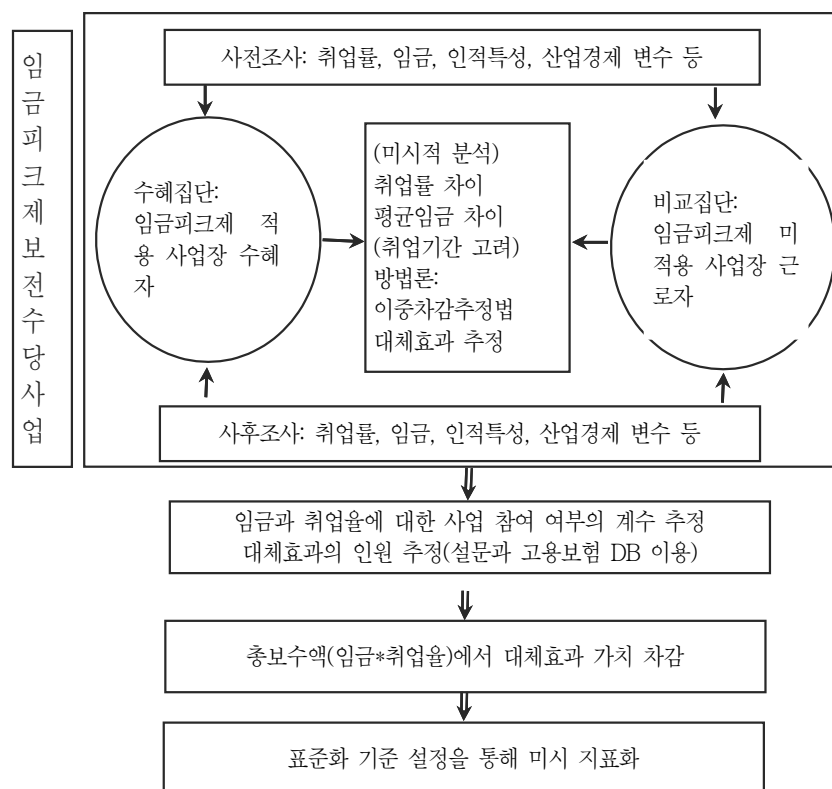


라. 고용평등사업 미시분석

고용평등사업의 미시분석은 수혜집단과 비수혜집단간의 비교를 통해 개별사업의 노동시장 성과를 추정하는 것이다. 여기서는 임금피크제보전수당 사업의 경우를 설명한다.

임금피크제보전수당은 임금피크제를 도입하는 기업 소속 근로자에게 삭감된 임금의 일부를 지원함으로써 고령자의 고용연장 및 기업의 임금부담을 완화하고자하는 사업이다. 성과 목표는 수혜집단의 고용유지를 들 수 있다.

[그림 II-19] 임금피크제보전수당사업 미시지표의 계산과정



임금피크제보전수당사업의 미시분석을 위한 기초자료와 추정과정은 다음과 같다.

- 1) 사업을 시행하는 과정에서 수혜집단과 비교집단을 설정한다. 수혜집단은

정책대상이 되는 임금피크제보전수당 대상 사업장의 수혜 근로자 집단이다. 비교집단은 임금피크제보전수당 비대상 사업장의 근로자(해당 연령층 근로자)이다.

2) 수혜집단과 비교집단에 대한 기초적인 분석 자료를 사업 시행 전과 사업 시행 후에 추적 조사한다. 조사할 자료는 취업유무, 취업형태(정규직, 계약직), 직무, 종사 업종, 취업기간, 임금(기본급, 각종 수당 등), 인적특성(성별, 나이, 학력, 경력) 등이다. 덧붙여 자체 평가 설문 혹은 고용보험 DB를 이용하여 대체효과를 추정할 수 있는 변수를 선택한다(즉, 동 사업이 시행됨으로써 고령자 고용이 여타 취업자의 고용을 대체하고 있는가에 대한 내용을 설문이나 사업장 자료를 통해 파악).

3) 수혜집단과 비교집단의 노동시장 성과(임금 및 취업기간)와 인적특성 및 경제 변수 등의 관계에 대해 계량경제학 기법을 이용하여 분석한다. 분석은 간단하게 이중차감추정법의 절차를 이용하여 다음과 같이 설정한다. 또한 대체효과와 가치를 추정한다.

임금피크제보전수당사업 참가자(수혜집단)의 성과 회귀식:

$$1, t1 \quad 1, t0 \quad 1, t1 \quad 1, t0 \quad 1, t1 \quad 1, t0$$

임금피크제보전수당사업 미참가자(비교집단)의 성과 회귀식:

$$0, t1 \quad 0, t0 \quad 0, t1 \quad 0, t0 \quad 1, t1 \quad 1, t0$$

임금피크제보전수당사업의 노동시장 성과를 추정하는데 필요한 데이터는 다음과 같다.

〈표 II-37〉 임금피크제보전수당사업의 미시지표 분석에 필요한 통계량

	수혜집단	비교집단
사업시행전	성과측정: 종속변수(Y): 임금수준, 취업기간	
사업시행후	독립변수(X): 성별, 나이, 학력, 경력, 경제변수 대체효과: 수혜집단, 사업시행 중의 설문, 사업장 자료에서 추출	

상기 두 추정식을 이용하여 추정한 추정치의 평균값을 다음 식과 같이 계산하여 미시지표를 설정한다. 즉, 수혜집단의 사업참여 전·후 임금수준(혹은 취업기간) 평균의 차에서 비교집단의 사업 전·후 임금수준(혹은 취업기간) 평균의 차를 차감한 값을 미시지표로 활용한다. 여기서 미시지표로 활용할 경우, 임금의 차(혹은 취업기간)를 계산할 때 사업주체가 통제할 수 없는 경제변수의 변화에 의한 임금 차 효과는 제외한다.

임금피크제보전수당사업의 임금차(혹은 취업기간 차)에 의한 성과 =

$$\left(\overline{W}_{t1} - \overline{W}_{t0} \right) - \left(\overline{W}_{t1} - \overline{W}_{t0} \right)$$

4) 대체효과를 추정한 후, 노동 성과에서 대체효과를 차감한 값으로 지표를 구성한다. 대체효과는 사업장 자료를 이용하여 계산할 수 있으나, 설문을 이용하여 추정할 수도 있다. 설문을 이용한 간단한 추정방법은 다음과 같다.

설문을 통해 동 사업이 시행되지 않을 경우, 퇴직 가능 연도(혹은 고용유지 가능성)와 해당 근로자의 퇴직 시 신규 인력 채용 가능성 조사한다. 만약 사업 미시행시 해당 근로자가 퇴직하고 신규 인력이 채용될 가능성은 확률로 표시한다. 이 경우 종속변수를 사업 미시행시 퇴직 후 신규인력 채용 가능성은 0과 1사이의 수로 나타낼 수 있다. 이 가능성을 종속변수로 두고, 설명변수에는 임금, 인적특성변수, 경제적 변수 등으로 로짓모형을 이용하여 추정하고, 사업미시행시 퇴직 후 신규인력 채용가능확률함수를 추정한다. 신규인력 채용가능확률함수를 적분하면 사업시행으로 인해 고용이 유지된 근로자가 신규인력의 채

용을 대체한 대체효과가 될 것이다. 이 대체효과는 금액단위로 표시할 수 있다.

임금피크제보전수당사업의 미시지표 =

사업의 성과(총보수액=취업유지기간*임금)

- 대체효과(대체효과로 발생하는 인원*평균취업기간*임금)

5) 고용평등사업 중에서 사업주에게 지원하는 인건비성 보조금이나 근로자의 인건비 지원 사업은 상기와 유사한 방식으로 미시지표를 구성할 수 있다.

고용평등사업의 미시분석을 위한 사업유형별 집단 구성과 사업시행 전후에 조사해야할 통계자료는 다음 표와 같다.

〈표 II-38〉 고용평등사업 유형별 분석집단과 필요한 기초통계

사업유형	집단		자료		비고
	수혜집단	비교집단	목표변수 (종속변수)	설명변수	
인건비성 보조금(사업주 지원)	수급사업체의 수혜근로자	미참여 사업체의 근로자	재직자 고용유지기간 * 대체효과 파악	인적특성, 동 업종생산, 경제변수	
근로자의 인건비 지원	수급사업체의 수혜근로자	미참여 사업체의 근로자	임금수준 근무기간 * 대체효과 파악	인적특성, 취업여부, 근속기간, 업종생산, 경제변수	
환경개선사업			제외		
교육훈련사업			제외		

마. 고용평등사업 거시분석

고용평등사업의 거시분석은 고용평등사업을 통한 고용유지 근로자의 노동력이 산업에 미치는 효과 및 국민경제적 효과를 측정하여 이를 지표화하는 것이다. 이 분석에는 간단한 투입산출모형이나 CGE 모형이 이용된다. 고용평등사업의 거시분석 절차는 다음과 같다.

1) 자료의 구성

사업을 통해 고용이 유지된 인력의 1년간 근속기간 중 발생한 임금수준과 고용유지 후 1년간의 임금을 산업별로 조사하여 다음과 같은 행렬을 구성한다. 산업은 표준산업분류 대분류(혹은 산업연관표 대분류 기준 등)를 기준으로 한다.

여기서 산업은 j , 고용평등사업의 단위 사업 종류를 i 라 하면, 고용평등사업 수혜자의 단위사업 종류별 취업(혹은 근속) 인원 수는 L_{ij} , 고용평등사업 수혜자의 고용평등사업 종류별, 산업별 임금변동액을 ΔW_{ij} 라 하면, 고용평등사업 수혜자의 총노동보수 변동분은 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$\Delta L^V_{ij} = L_{ij} \otimes W_{ij}$$

여기서 \otimes 의 기호는 각 요소와 요소를 곱한 것이다.

〈표 II-39〉 고용평등사업 수혜자의 산업별 총보수 행렬

	산업대분류			
	1 음식료	2 섬유	n 기타제조업
고용평등사업 수혜자의 단위 사업 종류별 고용유지 인원수 (L_{ij})				
고용평등사업 수혜자의 임금 변동(ΔW_{ij})				
고용평등사업 수혜자의 총노동보수 변동분 ($\Delta L^V_{ij} = L_{ij} \otimes W_{ij}$)				

2) 산업연관분석에 의한 거시지표의 계산

산업연관분석에 의한 거시지표는 인력증가에 대한 공급형 투입산출 분석이나 정년연장에 대한 총산출 증가효과를 파악할 수 있다.

먼저, 공급형 투입산출 분석을 보자. 다음은 앞서의 분석에서 적용되어온 공급형 투입산출 분석의 방정식이다.

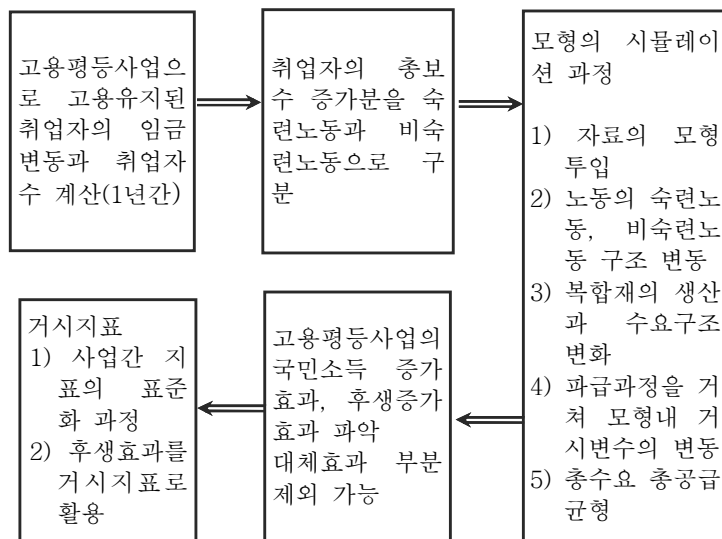
$$\Delta X = \Delta L^V - (FAT^V - 1)$$

위 식에서 ΔL^V 는 고용평등사업별 수혜자수 증가에 의한 총노동보수의 변동분을 의미한다. 이 수식의 결과로 나타나는 고용평등사업별 고용유지자수 증가에 의한 총생산 증가분(ΔX)은 거시지표로 활용할 수 있다.

3) CGE모형에 의한 거시지표의 계산

CGE모형에 의한 거시지표의 계산은 고용평등사업으로 정년이 연장되는 수혜자의 총보수 행렬을 숙련노동과 비숙련노동으로 구분한다. 절차는 훈련사업을 통한 취업자의 경우와 동일하다. 이를 구조화하면 다음과 같다.

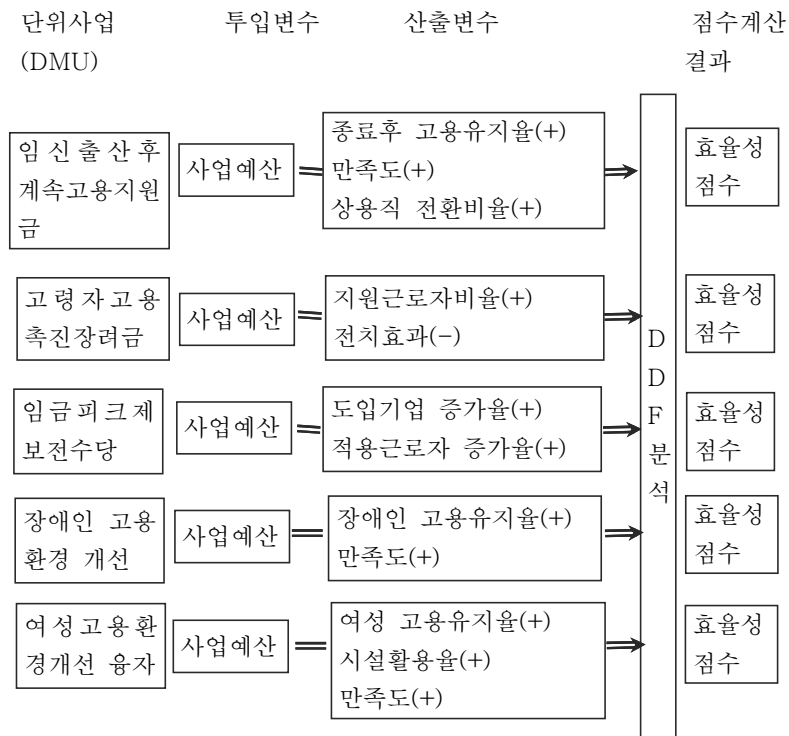
[그림 II-20] 고용평등사업의 거시분석 과정



바. 고용평등사업 투입-성과 분석

고용평등사업의 예산효율성은 투입-성과분석을 이용한다. 투입변수는 각 단위사업별 예산이며, 산출변수는 단위 사업별 관리성과지표를 사용할 수 있다. 관리성과지표에 사중손실, 전치효과 및 대체효과를 포함할 경우에는 DDF 분석을 이용하는 것이 효율적이다. 분석 과정을 보면 다음과 같다. 분석과정은 생략하고 주요 사업의 DDF 분석 구조를 보면 다음과 같다.

[그림 II-21] 고용평등사업의 투입-성과 분석 과정



제4절 소결

제 3장에서는 고용보험사업의 사업유형별 평가모델을 연구하였다. 먼저 계량적, 미시적, 거시적 평가방법론을 검토하였으며 고용보험사업에 대한 표준적 평가모형을 설정하였다. 이 표준적 평가모형은 평가주체별 평가, 사업과정별 평가, 성과관리지표의 적용, 미시분석, 거시분석, 예산효율성 분석 등으로 구성된다. 이 표준적 평가모형에 따라 고용보험 4개 사업유형, 즉 고용안정사업, 직업능력개발사업, 실업급여사업, 고용평등사업 등의 평가체계와 방법을 연구하였다.

먼저, 고용보험사업의 성과 평가를 위한 방법론에 이용할 수 있는 분석기법은 AHP와 FUZZY 방법론, 미시적 방법론, 거시적 방법론 등이 있다. 우선 AHP와 FUZZY 의사결정 방법론은 평가지표간의 중요도를 평가하여 평가단계별 혹은 평가방법론에 의한 평가지표간을 한데 묶어 통합지표를 구성할 수 있는 방법이다. 미시적 방법론에는 대표적으로 이중차감추정법과 CV 방법을 소개하였다. 이중차감법은 비교집단과 수혜집단의 노동시장 성과를 계량경제학적으로 비교적 간단하게 추정할 수 있는 방법론이다. CV 방법은 가상가치추정법으로 설문에 의해 사업의 사중손실효과, 전치효과 및 대체효과를 추정할 수 있는 방법이다. 거시적 방법론에는 사업수혜자의 노동시장 성과가 산업 및 국민경제에 미치는 효과를 파악하는 것으로 투입산출분석과 CGE모형에 의한 국민후생효과 분석이 있다. 또한 예산효율성을 측정할 수 있는 DEA 및 DDF 방법이 있다.

고용보험사업에 대한 표준적 성과모형을 개발하고 구성요소를 제시하였는데, 이를 실제 적용하기 위한 절차는 다음과 같다.

첫째, 전문가평가, 자체평가, 수요자 만족도 조사 등으로 구조화된 고용보험사업 성과평가체계를 구축한다. 전문가 평가는 재정사업 자율평가의 원칙에 준하는 것이 바람직하다. 자체 평가는 사업 관계자의 자체적인 평가로 계획-집행-성과-사후관리의 단계를 밟는 것이 일반적이나, 자체적으로 평가 가능성 2~3개 단계에 집중하여 평가하는 것이 바람직하다. 수요자 만족도는 필요시 행하

지만 일반적으로 자체평가 속에 포함되고 있다.

둘째, 관리성과지표의 구성이다. 이는 성과관리의 측면에서 행정통계나 간단한 조사를 통해 자료를 생성하고, 이해하기가 비교적 용이한 지표를 만들어 매년 혹은 수시로 관리성과지표의 값을 점검함으로써 사업 목표를 관리할 수 있는 지표이다. 이 관리성과지표는 복잡한 계량적 추정과정을 거치지 않고 통계 수치를 비교적 간단한 수식으로 조작하여 사업관리가 가능하도록 구성한 것이다.

셋째, 미시지표 및 거시지표의 적용이다. 미시지표는 사업 수혜자의 노동시장 성과(임금 혹은 근무기간 등)와 사업의 사중손실이나 전치효과 및 대체효과를 추정한 것이다. 거시지표는 수혜집단의 노동시장 성과가 국민경제에 미치는 영향을 지표화한 것이다.

넷째, 예산효율성 지표의 적용이다. 이 예산효율성 지표는 투입예산 대비 관리성과지표를 나타낸 것으로 투입예산에 비해 여러 가지 사업 목표가 어느 정도 달성되는가를 나타내는 지표이다. 평가체계에서 설문을 통한 전문가 조사와 자체 조사 및 관리성과지표에 의한 평가는 수시로(최소 1년) 실시하여 차기의 사업계획에 반영하는 것이 바람직하다. 예산효율성 지표는 매년 실시하여 정부 예산 대비 사업효과를 파악하는 것이 바람직하다. 반면에 미시지표는 관리성과지표가 반영하지 못하는 노동시장 성과와 사중손실 등을 1~3년 정도의 기간에 파악하여 결과를 차기사업에 반영하는 것이 바람직하며, 거시지표는 3~5년 정도의 기간에 광범위하게 실시하고 결과에 따라 사업의 조정을 실시하는 것이 효과적이다.

고용보험사업을 훈련사업, 고용안정사업, 실업급여사업, 고용평등사업 등 유형별로 구분하여 각 유형의 구체적인 사업에 대해 전문가평가, 자체평가, 미시분석, 거시분석, 예산효율성분석 등을 실시하였는데 일반적으로 수혜자(사업주)에 대한 인건비 지원 및 훈련비 지원에 대한 미시적 거시적 분석이나 예산효율성 분석은 명료한 편이나, 고용환경의 조성이나 인프라 구축에 집중하는 사업은 계량적 분석을 통한 양적지표의 선정이 어려운 경우가 대부분이다. 이 경우에는 대안적으로 자체조사나 전문가조사를 통한 결과를 가능한 수치화하는 방법으로 평가가 진행되어야 한다.

제 3 장 고용보험 평가지표 개발²¹⁾

제1절 고용안정사업

1. 개발방침

정책순환단계에 따라 계획, 집행, 성과로 구분하여 지표 체계를 구성한다. 계획단계는 제도의 기획단계에서 검토해야할 지표를 선정하였고, 집행단계는 사업의 진행과정에 대한 모니터링과 예산집행률, 사업진척에 대한 사항을 중심으로 지표를 선정한다. 성과단계는 사업수행의 각 시점에서 집계되는 실적(results)과 더불어 사업 실시 전(前)과 후(後)의 성과(outcomes)를 대비하거나 또는 사업이 없었을 경우(가상적 상황) 나타났을 성과를 비교하는 지표로 구성한다.

성과지표의 경우 이론적으로 성과를 평가하기 위해서는 상당부분 통계자료의 제약과 계량적 추정(econometric estimation)이 필요하다. 이러한 현실적 제약을 고려하여 이론적 지표와 더불어 실제 측정가능한(measurable) 실적지표를 함께 제시하였는데, 이론적 지표의 경우 “평가지표 설명”에 주로 제시하였

21) 고용보험 사업유형별, 세부사업별 평가지표는 부록에 제시하고 제2장에서는 평가지표 개발 방안을 서술하였음.

다. 또한 고용안정지원사업의 성격을 4가지로 분류하고 그 특성을 고려하여 지표를 개발, 선정한다.

2. 세부사업유형별 주요 성과 지표 및 평가방법

첫째, 고용안정(고용조정 및 전직) 지원 사업으로서 고용유지 지원금, 재고용장려금, 건설근로자 관련 지원금(1-4-①/②/③), 전직지원장려금, 중장년 훈련수료자 채용 장려금 등을 들 수 있는데, 지표개발 착안사항은 다음과 같다. 이론적으로는 지원금 수급 시의 실적이 지원금이 없는 가상적 상황에서의 실적과 비교하여 그 성과가 측정되어야 한다. 그러나 상세한 실태조사 통계자료를 사용, 별도의 연구를 통한 추정이 필요한 바, 사업의 활용 실적이나 이용율을 중심으로 실적을 측정하고 비교·평가하는 방식의 지표를 제시하였다. 고용안정 사업의 경우, 지원금 활용에 따른 고용유지 여부와 그 정도가 가장 중요하다. 그래서 주요지표로 ‘고용유지지원금 수급 사업장의 고용유지율(피보험자 수 기준)’을 주요지표로 한다.

둘째, 일자리창출지원 사업은 신규고용촉진 장려금과 함께 중소기업 대상의 근로시간단축지원/고용환경개선지원/전문인력활용장려/신규업종진출지원금(1-4-①/②/③/④), 중소기업 고용구조개선, 교대제 전환지원금 등이 있는데 지표 개발 착안사항은 다음과 같다. 고용지원금을 통해 취약집단의 고용을 창출하고, 중소기업에게 다양한 지원금을 통해 고용환경을 개선함으로써 직·간접적으로 일자리를 늘리는 사업이기 때문에 고용증가를 중심으로 지표를 개발하였다. 일자리 창출지원 사업의 대표적인 지표는 ‘신규취업자 중 신규고용촉진 장려금 수급자의 비율’을 지표로 설정하여 평가한다. 보조지표로 ‘중소기업 고용환경개선지원금 수급사업장의 고용 증가율: 지원금 수급 승인이전 대비’를 설정한다.

셋째, 취업지원을 위한 프로그램과 시설운영 사업으로서 채용박람회, 직업체험 및 취업캠프 프로그램 운영, 노사공동 재취업 센터 및 외국인근로자 지원센터 등(1-10-①~⑤)의 운영, 지역맞춤형 일자리창출 기반구축(신규), 교육기관

취업지원기능확충, 고용지원센터자체청사, 종합직업체험관신축, 장기실업자 등 창업점포지원사업 등이 있는데, 지표개발 착안사항은 다음과 같다. 특정 사업의 운영을 위한 시설운용이나 소속 프로그램에 대한 지원사업으로서 사업실적의 모니터링(monitoring) 성격이 강하다. 따라서 주요지표로 시설의 월평균 이용자수(율)를 지표로 선정하였다.

넷째, 고용보험 정책인프라사업에는 고용동향분석, 한국고용정보원의 조사사업(1-8-②, ③, ⑥), 직업정보제공 및 직업지도, 고용지원서비스 모니터링센터, 중장기인력수급전망, 고용안정 전산망관리 등으로서 지표개발 착안사항은 다음과 같다. 한국고용정보원이 수행하는 연구 및 조사사업과 전산망 관리사업이 주요 내용이다. 따라서 연구사업의 경우 이용자에 대해 만족도 조사나 전문가기관에 연구 성과의 전문성이나 조사 자료의 신뢰성과 대표성 등에 대해 평가를 의뢰하는 것이 적절한 평가방법으로 판단된다. 따라서 본 연구에서는 ‘연구·조사에 대한 별도의 성과평가’를 의뢰할 것을 제안하며, 보조지표로 전산장애의 평균 처리시간 등을 주요 지표로 제시하였다.

고용안정사업의 사중손실 및 대체효과에 논란이 많은 것은 사실이지만 지원금 사업이 수반하는 사중손실이나 대체(전치)효과에 대한 지표는 고용보험 DB를 이용하여 직접 측정하기 어렵다. 실증적인 측정방법은 두 가지로 고려할 수 있는데 첫째는 지원금이 없는 상황에서의 행동에 대해 질문하고 이 주관적 응답을 이용해 측정하는 것이며 둘째는 통계자료를 이용해 비교집단이나 지원금이 없는 상황에서의 성과를 추정한 다음 이를 실제 성과와 비교하여 추정하는 방식이다. 본 연구에서는 개별사업이 초래할 수 있는 사중손실이나 대체효과는 지표로 제시하지 않았다. 지원금 또는 일자리 창출사업과 관련된 여러 사업을 묶어 종합적으로 이런 효과를 측정하는 연구를 수행할 것을 제안하였다.

〈표 III-1〉 고용안정사업 유형분류 및 주요 성과지표 개요

사업유형 (순위)	주요 성과지표(핵심)	주요 성과지표(보조)
고용안정지원 (1순위)	·고용유지지원금 수급사업 장의 1년 생존율	·재고용장려금 수급자의 고용유지율 (1년 경과시점) ·전직지원금 수급자의 재취업률 (1년 경과시점)
일자리창출지원 (2순위)	·신규취업자 중 신규고용 촉진 장려금 수급자의 비율	·중소기업고용환경개선지원금 수급사업장의 고용 증가율: 지원금 수급 승인이전 대비
시설운영사업 (3순위)	· 지원대상 시설(센터)의 월평균 이용자 수	·대학 취업지원기능확충사업의 프로그램 참여자 중 취업대상자의 취업률: 전체 신규대졸자의 취업률(교육통계연보)
고용보험 정책 인프라사업 (4순위)	·연구 및 조사에 대한 별도 의 성과평가 의뢰	전산장애 시 평균처리시간

제2절 직업능력개발사업

1. 개발방침

정책순환단계에 따른 지표개발원칙을 적용하여 계획, 집행, 성과(핵심과 보조지표)단계를 동일하게 적용하였다. 계획단계에서는 비계량방식으로 제도존치필요성, 성과목표 부합성, 제도합리성 등을 평가하고 집행단계에서는 제도인지도, 예산집행률, 집행효율성 등을 평가한다. 성과단계에서는 핵심과 보조지표로 구분하며 가능한한 핵심지표는 고용DB 및 HRD-net 등에서 추출 가능한 지표 중심으로 개발하였다. 장기적으로 효과가 나타나는 직능사업에 노동시장 성과 지표를 적용하는 것은 직접 적용하는 것은 무리가 있기 때문에, 직능사업에 대한 평가지표는 사업실적 지표가 대부분이다. 엄격한 의미에서 평가는 직능프로그램 참여자와 비참여자 간의 노동시장 성과를 취업률 및 임금 등에서 비교하는 방식을 많이 따르는데 평가비용의 문제, selection bias의 문제에서 자

유입지 못하기 때문이다.

동일사업 유형에 훈련사업과 인프라 사업이 동시에 병존하는 경우 주된 사업을 중심으로 평가지표를 적용할 수 있다(예: 한국폴리텍대학 직업능력개발사업 지원의 경우 주된 평가지표는 기술·기능인력양성사업의 평가지표를 활용). 또한 유사 지원사업에 대해서는 평가지표를 동일하게 적용하였다(예: 근로자능력개발지원금 2-3-①과 중소기업비정규직근로자단기직무능력향상훈련(신규) 2-7-④).

2. 사업유형별 주요 성과 지표 및 평가방법

직능사업을 타깃집단 및 사업내용의 성격에 따라 다음과 같이 5개 사업으로 구분하고 주요 지표를 개발하였다. 또한 모든 사업을 같은 방식으로 평가하고 있으나 사업의 정책우선순위에 대한 고려가 필요하다. 이런 관점에서 직능사업은 일차적인 고용보험능력개발 사업비 납부자인 사업주에게 직접 지원되는 사업을 우선순위로 둘 수 있으며 그 순서는 다음과 같다.

첫째, 재직자훈련, 둘째, 중소기업훈련지원, 셋째, 고용보험피보험자였던 실업자의 노동시장 복귀를 지원하는 실업자훈련, 넷째, 국가기간산업을 간접적으로 지원하고 중소기업에 숙련인력 공급하는 인력부족분야 위탁훈련, 다섯째, 훈련교사 양성, 평생학습인프라 구축 등의 순이다. 직능사업은 다른 노동시장 정책과 달리 장기적 효과로 나타날 뿐만 아니라 새로운 직능프로그램 참여가 결정적인 영향력을 주었는지 순수효과(isolated effect)를 추출하기 어렵다. 재취업한 경우 또한 신속한 재취업을 강조하지만 교육훈련참여가 잠금 효과(lock-in-effect)의 부정적 영향으로 나타날 수 있다.

일반적으로 직능사업의 효과로서 근로자의 자질향상 또는 자격효과(qualification)를 들 수 있으나 이는 질적 측면으로서 계량적 파악에 한계가 있다. 다만 직능프로그램을 통해 노동시장 이행상태에 어떤 변화가 있었는지 측정할 수 있는데, 직능프로그램참여자가 일자리를 얻는데 소요되는 시간이 비참여자 보다 단축된 경우 등을 일례로 들 수 있다. 이런 이행상태 변화를 파악하

기 위해서는 훈련을 포함한 적극적 노동시장정책이 고용지원센터로 일원화되고 실업급여 등 각종 경제적 인센티브와 결합되어 제공되어야 할 것이다. 장기적으로 직능프로그램의 성과평가에 고용서비스의 질이 성과에 미치는 영향 등 연계측면이 고려되어야 할 것이며, 또한 수혜자 만족도 조사는 가장 용이한 평가방법이지만 각 사업별 심층 분석·연구를 통해 정교한 평가들이 개발될 필요가 있다.

간접적인 노동시장 효과로서 사중손실, 또는 대체효과에 대한 문제제기가 많으나 측정가능한 객관적인 자료 및 방법이 제시되기 어렵다. 전통적으로 사업주에게 임금을 보조하는 고용안정사업의 경우 보조금고용이 정상고용을 얼마나 대체하고 있는지를 추정할 수 있으나 직능사업에서의 사중손실 및 대체 효과는 고용주 및 수혜자에게 간접적으로 질문하여 측정하는 방법이 최선이다 (보조지표로서만 가능).

〈표 III-2〉 직능사업 유형분류 및 주요 성과지표 개요

사업유형 (우선순위 사업 순서)	주요 성과지표(핵심)	주요 성과지표(보조)
재직자훈련 (1순위)	· 사업주의 능력개발투자 증진 및 근로자 직무능력향상 성과 · 취약계층근로자 훈련참여비중 제고 및 직무능력향상 성과	· 사업주 및 훈련참여자 만족도
중소기업훈련지원 (2순위)	· 중소기업사업주 능력개발투자 증진, 중소기업근로자 참여율 및 직무능력향상 성과 · 맞춤형 산업인력 양성훈련 참여자의 취업률, 관련분야 취업여부, 근속기간	· 사업주 및 사업참여 교육훈련기관 단체 및 참여자 만족도
실업자훈련 (3순위)	· 훈련참여자의 수료율, 재취업률 및 관련분야 취업여부, 근속기간	· 사업주 및 훈련참여자, 수료생 채용업체 만족도
인력부족분야훈련 (양성훈련) (4순위)	· 국가기간사업 및 중소기업사업주의 인력부족으로 완화정도, 훈련수료생의 국가기간산업 취업성과(취업률, 관련분야 취업여부, 근속기간)	· 사업주 및 훈련참여자, 수료생채용업체 만족도
인프라 구축 (5순위)	· 기업체, 근로자, 국민의 직업능력개발사업에 대한 인지도 및 이용자 만족도 · 직업능력개발관련 기관의 인프라 지원사업에 대한 만족도 · 훈련교사 양성률 및 만족도	· 내부고객 만족도

제3절 실업급여사업

1. 개발방침

정책순환단계에 따른 지표 개발을 계획, 집행, 성과(핵심과 보조지표)로 구분하였는데, 실업급여사업의 운영은 다음 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 실업자에 대한 보험급여의 지급, 둘째는 기업이 납부한 보험료의 과오납에 대한

반환, 셋째는 실업보험료의 징수와 지급에 대한 전산망의 운영·관리이다.

사업운영에 대한 위 3가지 구분과 실업급여사업의 정책순환단계에 기초하여 지표를 개발, 선정하였다.

2. 사업유형별 주요 성과 지표 및 평가방법

보험급여의 지급에 있어 주요지표는 구직급여 수급자의 재취업률이며 보조 지표로는 수급자의 재취업까지의 평균소요기간 선정하였다. 보험료 반환금 사업은 정책집행 과정의 정확성(반환 실적)과 효율성(집행시점의 적절성)에 대한 모니터링이 중요하다. 보험료 과오납에 대한 사업장 단위의 반환률로 정하였다. 고용보험 전산망 관리는 효율적인 운영이 중요한 바, 전산 장애 처리에 소요된 시간을 지표로 선정하였다.

〈표 III-3〉 실업급여사업 유형분류 및 주요 성과지표 개요

사업유형 (우선순위 사업 순서)	주요 성과지표(핵심)	주요 성과지표(보조)
보험급여지급 (1순위)	· 구직급여 수급자의 재취업율	· 구직급여 수급자의 재취업까지의 평균소요기간 · 구직급여 수급자 대비 취업촉진 수당 수급율
보험료반환 (2순위)	· 실업급여 보험료 과오납부액 반환율(사업장 단위)	없음
전산망관리 (3순위)	· 고용보험 전산 장애 월평균처리 건수와 평균처리시간	없음

제4절 고용평등사업

1. 개발방침

정책순환단계에 따른 지표 개발 원칙을 적용하여 계획, 집행, 성과(핵심과 보조지표)로 구분하여 지표를 개발하였다. 계획 단계에서는 비계량 방식으로 제도준치 필요성, 성과목표 부합성, 제도합리성 등을 평가하고 집행단계에서는 제도인지도, 예산집행률, 집행효율성 등을 평가하였다. 성과단계에서는 핵심과 보조지표로 구분하여 가능한 핵심지표는 고용보험 DB 등 집계자료와 각 개별 사업의 수행에서 산출된 통계자료를 이용할 수 있는 것으로 개발하였다.

고용평등사업의 주요 대상은 여성, 고령자, 장애인이며, 이들의 고용을 지원하는 정책이 주류를 이루고 있다. 이에 고용지원 사업에 따르는 제반 문제점이 공통적인 평가지표로 고려될 수 있다. 예컨대 여성, 고령자, 장애인의 고용에 따라 이들이 여타의 고용을 대체하는 효과와 현재 고용되어 있는 자를 구축하는 전치효과를 공통적으로 고려할 수 있다. 이는 정책 대상자 순고용의 증가로만은 파악될 수 없고, 여타 고용까지 종합적으로 파악되어야 하지만, 그러한 종합적 평가는 용이하지 않아 몇 사업에서 보조지표로 개발되었지만, 핵심지표로는 정책 대상자의 순고용의 증가를 측정하는 평가지표가 위주로 되었다.

고령자, 장애인과는 달리 여성에 대한 고용평등 사업은 여성의 경력단절의 예방에도 주요한 목적이 있기 때문에 이를 위해 정책 집행 시기 이후 여성의 고용 지속이 주된 평가지표로 개발되었다.

고용평등사업의 효과 측정에서 일정 기간 지난 뒤의 객관적인 수치의 증감으로 지표를 산출해내는 방식을 취하였지만, 이것이 질적인 부분을 간과할 수 있고, 그나마 여타의 요인들을 잘 통제해야 정책의 순효과를 볼 수 있기 때문에 많은 한계가 있다.

2. 사업유형별 주요 성과 지표 및 평가방법

고용보험 사업의 유형은 첫째 사업주에게 지원되는 인건비성 보조금 지원, 둘째 근로자에 대한 인건비 지원, 셋째 고용환경개선 지원, 넷째 교육훈련·직능 향상 사업지원, 다섯째 고용 및 직업능력 관련 정보 구축사업으로 나눌 수 있다. 이에 유형별로 묶이는 각 지원사업에 대해서는 성과지표를 유사하게 적용하였다.

사업주에게 지원되는 인건비성 보조금 지원 사업에 속하는 고용평등사업은 임신·출산후계속고용지원금(4-1-1), 육아휴직장려금(4-1-2)이 있고 주로 고용효과(유지, 창출) 파악으로 평가지표가 개발되었지만, 여성의 경우에는 경력개발단절 방지가 중요하게 고려되었다.

다음으로 근로자의 인건비 지원(소득보전 포함)에 속하는 고용평등사업은 산전후휴가급여(4-3-1), 육아휴직급여(4-4-1), 고령자고용촉진장려금(4-5-1)(사업주에게 인건비 지원), 임금피크제보전수당(4-6-1)이 있다. 이 또한 고용효과를 파악하는데 중점을 두었지만, 여성이 지원대상이 되는 경우 경력개발단절 및 모성보호의 실현에 평가의 초점을 두었다.

고용평등사업에는 고용환경개선 지원(사업장내의 시설을 위한 사업주 지원) 사업이 많은데, 공공보육시설운영지원(4-2-1), 직장보육교사등인건비지원(4-2-2), 직장보육시설설치지원(4-2-3), 장애인고용시설·장비지원(5-1-1), 장애인고용사업장고용컨설팅(5-1-2)등이 있다.

이들은 사업목표의 달성도와 고용효과를 동시에 파악하여 사업성고가 측정되어야 하지만, 핵심지표로는 고용효과를 위주로 평가지표가 개발되었다. 교육·훈련·직능 향상 사업지원의 유형에는 고령자뉴스타트프로그램(4-7-3), 여성·고령자고용촉진컨설팅지원(4-8-1)이 있다. 이들은 각 사업 목표 달성 여부를 파악하여 사업성고를 측정해야 하며, 사업효과와 고용효과를 동시에 평가하는 지표를 개발하였다.

〈표 III-4〉 고용평등사업 유형분류 및 주요 성과지표 개요

사업유형	주요 성과지표(핵심)	주요 성과지표(보조)
인건비성 보조금 지원 (사업주 지원)	· 지원대상자의 지원 종료 이후 고용유지율	· 사업주 및 지원대상자 만족도 · 지원대상자의 정규직 전환율
근로자의 인건비 지원 (소득보전 포함)	· 산전후휴가급여 종료 후 동일직장유지 비율 · 육아휴직 종료 후 동일 직장유지 비율 · 55세 이상 근로자중 지원근로자 비율 · 전년대비 임금퍼크제 도입 기업 증가율	· 지원대상자 만족도 · 대체효과 정도: 사업주 설문조사 및 지원사업장 자료
고용환경개선 지원(사업장내 시설을 위한 사업주 지원)	· 공공보육시설 이용 근로자 만족도 · 직장보육시설 지원사업장 여성근로자의 고용유지율	· 공공보육시설 이용 여성근로자의 출산후 직장유지 기간 · 여성고용친화시설 활용 여성근로자 만족도
교육훈련직능향상 사업 지원	· 현장 연수자 대비 취업자 수 비율 · 지원(기업) 사업장 여성고령자 고용 증가율	· 현장 연수자 및 현장연수 제공기업주 만족도

〈표 III-5〉 고용보험 고용안정사업 재분류(안) 및 성과지표 개요

	사업구분	사업번호	사업내용	성과지표	
				핵심지표	보조지표
고용안정지원	고용조정지원금 1-1	1-1-①	고용유지지원금	-고용유지지원금 수급사업장의 생존률 -고용유지지원금 수급사업장의 피보험자수 기준의 고용유지율 *지원금 수급 1년 경과 시점 기준	-고용조정 업체 대비 지원금 수급업체 비율 -고용유지 기여도: 사업주 설문(제도 없는 경우 대비)
		1-1-②	재고용장려금	-재고용장려금 수급자의 고용유지율(1년 경과 시점)	-재고용 장려금 수급 근로자 비율 -사중손실 규모에 대한 사업주 설문(제도 없는 경우 대비)
	건설근로자고용지원금 1-4	1-4-①	건설근로자고용보협관리지원금	-건설일용근로자 근로내용 확인신고 업체수와 건수	-근로내용 확인신고 기여도: 사업주 설문 -건설카드 신고내용의 정확도, 다른 수단(EDI, 서면)과의 비교 -지원금 대비 신고인원수 -건설 근로자 만족도

<표 계속>

		1-4-②	건설근로자퇴직공제부금지원	-(1) 퇴직공제제도 가입 사업장 비율 또는 (2) 건설근로자 퇴직공제제도 신규가입 사업장 수	-임의가입사업장의 퇴직공제제도 가입 유지율: 실태조사 -퇴직공제제도 임의가입 촉진에 대한 기여도: 사업주설문
		1-4-③	건설근로자계속고용지원금	-건설근로자 계속고용 지원금 수급사업장 비율	-만족도: 건설근로자(일용제외) 계속 고용 기여도: 사업주설문 -사중손실, 대체효과, 전치효과 정도
기타고용안정지원금 1-5		1-5-①	전직지원장려금	-전직지원금 수급자의 재취업률(수급종료 6개월 경과시점) -전직지원금 수급자의 재취업된 직장에서의 고용유지율(1년 경과시점)	-근로자 및 사업주설문: 재취업 및 전직지원서비스의 기여도 -지원사업장의 원활한 구조조정 여부를 판단하기 위하여 지원사업장과 비지원사업장간 노사분규 발생비율, 구조조정 전후 경영실적 등 비교: 실태조사
		1-5-②	증장년훈련수료자채용장려금	-증장년훈련수료자 대비 재취업자 비율(훈련종료 1년 경과시점)	-재취업된 직장에서의 임금수준, 고용유지율 -대체효과 -사업주에 대한 지원금 수준의 만족도
고용촉진장려금 1-2		1-2-①	신규고용촉진장려금	-신규 취업자 수 대비 장려금 수급인원 -장려금 수급자의 고용유지율(지원금 종료 1년 경과시점)	-신규 고용촉진장려금 수급자의 대상 집단(6개)별 구성비 -사중손실에 대한 기업주 설문조사
	고용창출지원금 1-3	1-3-①	중소기업근로시간단축지원금	-규모별 지원금 수급 업체 수 -지원금 수급 업체의 고용증가율	-수급 업체에 신규 채용된 근로자의 고용유지율(1년 경과 시점) -근로시간의 조기단축에 대한 지원금의 기여도와 사중손실에 대한 사업주와 근로자 만족도
		1-3-②	중소기업고용환경개선지원금	-환경개선계획 승인이전 대비 지원금 수급 사업장의 고용증가율	-인력부족률의 완화 정도에 대한 사업주 및 근로자 설문 -사업장의 인력부족률 비교: 지원금 수급여부별 -지원금 대상 근로자 고용유지율(1년 후)
		1-3-③	중소기업전문인력활용장려금	-사업주 설문: 기업경쟁력에 대한 전문인력 활용 장려금 수급의 기여도 및 인식 -지원금 수급 업체 소속 전문인력의 고용유지율(1년 경과시점)	-지원금 수급대상 사업장의 피보험자 수 대비 전문인력 비율 추이 -사중손실

<표 계속>

		1-3-④	중소기업신규 업종진출지원 금	-지원금 수급 사업장의 고용 증가율(비수급 사업장대비)	-사업주 대상의 설문조사: 제도의 기 여 및 사중손실 등
		1-3-⑤	교대제 전환지 원금	-교대제 전환 지원금 수급 사 업장의 고용증가율(교대제 업 체로서 지원금 미수급 사업장 대비)	-사업주 및 근로자 설문: 교대제 전환 의 고용 기여도, 근로시간 단축 수준, 근로자 직장만족도
	중소기 업고용 지원(신 규) 1-6	1-6-①	중 소 기 업 고 용 구조 개 선(신규)	-컨설팅 받은 사업주의 만족 도	-없음
		1-6-②	중 소 기 업 일 자 리 창출 지 원 사 업(신규)	-사업폐지	
	취업지 원프로 그램운 영 1-7	1-7-①	채 용 박 람회 지 원	-대상 사업장 대비 구인업체의 참여율(업체 수)	-행사 참여 업체 수와 참여자 수 -업체 및 구직자 등 참여자의 만족도
		1-7-②	직 업 체 험 및 취 업 캠프 프 로 그 램운영	-실태조사를 통한 만족도 평가	-참여자들의 구성비율의 적정성: 중 고생, 비진학청소년, 대학생 -대상자 대비 참여율, 청소년 대상 캠프 경험률
		1-10-①	노 사 공 동 재 취 업 지 원 센터 지 원	-센터 월평균 이용자 수(모니 터링 지표)	-취업률 및 전직 성공률 -센터 이용한 취업자의 고용유지율 -취업률의 비교(고용지원센터, 민간 고용서비스 기관 등과 비교) -이용자들의 만족도
	민간기 관취업 지원기 능확충 1-10	1-10-②	외 국 인 근 로 자 지 원 센 터 운 영 지원	-센터 이용자수(모니터링 지 표)	-이용자의 만족도 -센터의 각종 교육 이수자 수 추이
		1-10-③	(취업애 로계층) 민 간 취 업 기 관 지원	-지원대상 민간취업기관의 월 평균 이용자 수(모니터링 지 표)	-이용자 만족도
	취업지 원프로 그램운 영 1-7	1-7-①	채 용 박 람회 지 원	-대상 사업장 대비 구인업체의 참여율(업체 수)	-행사 참여 업체 수와 참여자 수 -업체 및 구직자 등 참여자의 만족도
	취업지 원프로 그램운 영 1-7	1-7-②	직 업 체 험 및 취 업 캠프 프 로 그 램운영	-실태조사를 통한 만족도 평가	-참여자들의 구성비율의 적정성: 중 고생, 비진학청소년, 대학생 -대상자 대비 참여율, 청소년 대상 캠프 경험률

<표 계속>

	1-10-④	집 단 상 담 프 로 그 램 운 영 민 간 위탁(신 규)	1-10-③.(취업애로계층)민간 취업기관지원로 통합	
	1-10-⑤	경력단 절여성 취업지 원위탁 사업(신 규)	-경력단절 여성취업지원 프로 그램 참여자의 취업률	-취업자의 고용유지율 -만족도 -여성 경제활동 참가율, 고용률(경력 단절 커프의 개선정도)
지역맞 춤형 일자리 창출 기반구 축(신규) 1-11	1-11-①	지역맞 춤형 일자리 창출 기반구 축(신규)	-항목 삭제: 2009년도 예산 반영 안돼 사업 폐지함.	
교육기 관취업 지원기 능확충 1-12	1-12-①	대학취 업지원 기능확 충	-‘프로그램 참여자 중 취업대 상자의 취업률’과 전체 대학 신규졸업생의 취업률의 비교	-지원금 수급여부별 취업률 증가 -시설 및 프로그램 이용자 만족도
	1-12-②	전문계 교과 취업지 원기능 확충사 업	-‘프로그램 참여자 중 취업대 상자의 취업률’과 전체 고등 학교 신규졸업생의 취업률의 비교	-지원금 수급여부별 취업률 증가 -시설 및 프로그램 이용자 만족도
고용지 원센터 자체청 사 1-13	1-13-①	고용지 원센터 자체청 사	-센터 이용자 비율; 정책대상 자 대비	-이용자 만족도 -취업률
종합직 업체험 관신축 1-14	1-14-①	종합직 업체험 관신축	-분기별 센터 이용자 수(체험 관 개관 2년 후)	-이용자 만족도
장기실 업자등 창업점	1-15-①	장기실 업자등 창업점	-수급자의 점포유지율	-이용자 만족도

<표 계속>

	포지원 1-15(노동부 분류6-1-①)		포지원		
사 업 운 영 인 프라	한국고 용정보 원 노동시 장분석 및 직업지 도 1-8 (1-8-②, 1-8-③, 1-8-④, 1-8-⑥ '고용 동향조 사'로 통합 (2009))	1-8-①	고용동 향분석	- '고용동향분석' 이용자 만족도	- 통계 품질검사를 통한 신뢰도 측정 - 정책홍보효과: 언론 노출 빈도(연) - 정보제공 서비스 제공 회수와 분량
		1-8-②	산업·직 업별고 용구조 조사	- 산업·직업별 고용구조조사: 인 력수급전망에 활용도	- 이용자들의 만족도(정책담당자, 학생 및 연구자) - 통계 품질검사를 통한 신뢰도 측정 (통계청의 품질검사 방법참조)
		1-8-③	청년패 널구축	- 청년패널조사: 청년고용대책 에 활용 정도	
		1-8-⑥	대졸자 직업이 동경로 조사	- 대졸자 직업이동경로조사: 청 년층 고용정책에 활용정도	
		1-8-④	직업정 보제공 및직업 지도	- KNOW 정보 및 자료의 인지 율: 교사, 학생, 일반인대상	
		1-8-⑤	고용지 원서비 스모니 터링센 터	- 고용지원센터의 고용서비스 이용자들의 만족도 - 우수인증업체 고용서비스 이 용자들의 만족도	- 직업정보 및 진로지도 교재의 활용 도: 이용학교, 학생수, 인터넷 조회 - 직업정보 및 진로지도 교재 이용자 들의 만족도, 진로지도 교육 참석자들 의 만족도 - 진로지도 프로그램 참여율
		1-8-⑦	증장기 인력수 급전망	- 전망치의 안정성 평가	- 서비스 모니터링 실적 - 모니터링 결과의 서비스 개선에 활용 정도 - 우수인증업체 취업률의 비 우수기관 과의 비교
	고용안 정전산 망관리 1-9	1-9-①	고용안 정전산 망관리	- 서비스 효율성: 고용안정 전 산망 장애의 월평균 처리 건 수와 평균처리시간	- 관리실적 지표: S/W(하자보수, 보완, 개발), H/W(서버, N/W, DB), 신규 콘텐츠 프로그램 개발 건수. - 이용자들의 만족도(관서 상담원, 센 터, 유관기관, 개인, 기업회원등)와 정보의 활용도(사이트 만족도 등)

<표 III-6> 고용보험 직능사업 재분류(안) 및 성과지표 개요

	사업구분	사업번호	사업내용	성과지표	
				핵심지표	보조지표
재직자훈련	사업주능력개발지원금 2-1	2-1-①	사업주능력개발지원금	<ul style="list-style-type: none"> -재직근로자 훈련참여율 -중소기업재직근로자 훈련참여율 -훈련참여기업의 전년 대비 증가율 	<ul style="list-style-type: none"> -지원 대상 사업장의 경영실적 개선 정도(생산성, 매출액, 영업이익 등) -훈련참여자의 근로조건 개선 정도(고용유지율, 임금상승률 등) -만족도(근로자, 사업주)
	근로자능력개발지원 2-2		근로자학자금 지원 *09년 사업 폐지		
		2-2-①	근로자능력개발지원금	<ul style="list-style-type: none"> -지원대상 근로자 훈련참여율 -지원대상 근로자 중 중소기업근로자 훈련참여율 	<ul style="list-style-type: none"> -훈련참여자의 고용유지율, 근로조건 개선 정도 -훈련참여자 만족도(근로자, 사업주)
실업자훈련	전직실업자취업훈련지원 2-3	2-3-①	전직실업자취업훈련지원	<ul style="list-style-type: none"> -훈련수료율 -훈련수료생 취업률 -훈련수료생 고용보험사업장 취업률 -훈련수료생 취업자의 고용유지율 	<ul style="list-style-type: none"> -취업자의 고용유지율, 근로조건 향상 정도(훈련미참여자와 비교) -훈련분야와 취업직종간의 관련성 -만족도(훈련대상자, 고용사업주)
중소기업훈련지원	맞춤형산업인력양성 2-4	2-4-①	성장동력산업인력양성	<ul style="list-style-type: none"> -사업유형별 교육과정이수자수의 연도별 증가율(전년대비) -졸업 또는 수료직후 관련 직종으로의 취업률 -관련직종에서의 1년 고용유지율 	<ul style="list-style-type: none"> -수료생만족도 -수료생채용기업만족도
		2-4-②	민간우선선정직종훈련지원	<ul style="list-style-type: none"> -훈련수료율 -훈련수료생 중 관련자 격증 취득률 -훈련수료생 취업률 -훈련수료생 고용보험사업장 취업률 -훈련수료생 취업자의 고용유지율 	<ul style="list-style-type: none"> -훈련생 만족도 -수료후 취업자 만족도 -수료생 채용 사업주 만족도

<표 계속>

		2-4-③	대한상의우선 선정직종훈련 지원	<ul style="list-style-type: none"> -훈련수료율 -훈련수료생 중 관련자 격증 취득률 -훈련수료생 취업률 -훈련수료생 고용보험 사업장 취업률 -훈련수료생 취업자의 고용유지율 	<ul style="list-style-type: none"> -훈련생 만족도 -수료후 취업자 만족도 -수료생 채용 사업주 만 족도
	중소기업능 력개발지원 2-5	2-5-①	중소기업훈련 권소사업지원	<ul style="list-style-type: none"> -훈련권소사업에 참여 하는 중소기업 수의 전 년대비 증가율 -훈련생 취업률 	<ul style="list-style-type: none"> -만족도(참여기관, 수료 생) -권소사업유형별(기업형, 사업주단체형, 대학형)
		2-5-②	중소기업학습 조직화지원	<ul style="list-style-type: none"> -목표 대비 실적 달성도 -근로자 직무능력향상 정도 -학습효과에 따른 생산 성 증가(매출액 등 지 표는 협의후 수정) 	<ul style="list-style-type: none"> -만족도(근로자 및 기업)
		2-5-③	중소기업핵심 직무능력향상 지원	<ul style="list-style-type: none"> -근로자 직무능력향상 정도(근로자 조사) -훈련이수자의 직무능 력향상 기여도(사업주 조사) 	<ul style="list-style-type: none"> -만족도(훈련이수자)
		2-5-④	중소기업·비 정규직 근로 자JUMP지원 (신규) *E-LEARNI NG콘텐츠개 발비용지원사 업 통합	<ul style="list-style-type: none"> -단기직무과정훈련 참 여자수 -직업능력지식포털 참 여자 수(회원수) 증가 	<ul style="list-style-type: none"> -단기직무능력향상과정 참여자 만족도 -직업능력지식포털 참여 자 만족도
		2-5-⑤	중소기업유급 휴가훈련과 대체인력 고 용지원(신규)	<ul style="list-style-type: none"> -유급휴가훈련 수료자 의 직무능력향상정도 	<ul style="list-style-type: none"> -중소기업의 사업 만족도 -유급휴가훈련참여자 만 족도
	인력 부족 분야 훈련 (양성 훈련)	2-8-①	기술·기능인 력양성 *기능 사양성과정훈 련수당사업 통합	<ul style="list-style-type: none"> -훈련수료율 -훈련수료생 취업률 -훈련수료생 고용보험 사업장 취업률 -훈련수료생 취업자의 고용유지율 	<ul style="list-style-type: none"> -훈련생 만족도 -수료 후 취업자 만족도 -수료생고용업체 만족도

<표 계속>

		2-8-②	능력개발훈련 지원	<ul style="list-style-type: none"> -교직원 능력개발 및 교육 확인 -교과개발 및 교재개발 보급 확인 -홍보 및 대학평가, 발전연구 수행 확인 -이러닝학습기반 구축 확인 	<ul style="list-style-type: none"> -교직원 연수교육만족도 -한국폴리텍대학 능력개발사업 국민인지도 조사
		2-8-③	신기술시설· 장비확충	<ul style="list-style-type: none"> -직무능력향상훈련강화 장비 확충 -신기술연수센터 공정 확인 -현장실무형실습실 개 보수 확인 	<ul style="list-style-type: none"> -신규장비에 따른 학과개편 진행도 -실습실 개보수 이후 재직근로자 활용만족도 조사
인프라 구축	한국산업인 력공단 능력개발사업 지원 2-7	2-7-①	기업및근로자 직업능력개발 지원 *기업인적자 원개발인증사 업 통합	<ul style="list-style-type: none"> -HRD 진단 및 컨설팅 기업만족도 조사 -HRD 담당자 교육 참여 만족도 조사 	<ul style="list-style-type: none"> -HRD 인증기업의 교육훈련비 증가율
		2-7-②	민간훈련기관 지원	<ul style="list-style-type: none"> -민간훈련기관 위탁사업(단기적응훈련) 참여자 수료율 	<ul style="list-style-type: none"> -민간훈련기관 육성지원사업 만족도 조사
		2-7-③	직업능력개발 인프라구축	<ul style="list-style-type: none"> -직업방송 프로그램 고객만족도 -교재발간사업 고객만족도 	<ul style="list-style-type: none"> -직업방송 프로그램 제작편수 -훈련기준 및 교재발간보급 실적, 조사 분석 건수 확인
		2-7-④	HRD확산및직 원교육관리	<ul style="list-style-type: none"> -대국민 공단사업 인지도 	<ul style="list-style-type: none"> -공단사업 홍보 건수 -직원교육 만족도 조사 여부
		2-7-⑤	기능진흥사업 *민간기능경 기대회 사업 통합	<ul style="list-style-type: none"> -기능인 준중 능력위주 사회분위기조성 효과 조사 (매년 조사하여 전년 대비 비교) 	<ul style="list-style-type: none"> -기능장려 및 국제 및 국내 기능경기대회에 대한 인지도 조사
	한국기술교육 대학교 능력개발사업 지원 2-9	2-9-①	직업훈련교원 양성	<ul style="list-style-type: none"> -졸업생 자격증 취득률 -졸업생 취업률 	<ul style="list-style-type: none"> -졸업생 중 훈련교사 취업률 -졸업생 취업 인사담당자 만족도
		2-9-②	직업훈련교원 기술개발연수	<ul style="list-style-type: none"> -교원 연수 참여인원 -교원 연수인원 목표 대 	<ul style="list-style-type: none"> -교원 연수생 만족도(연수내용, 훈련비, 연수기

<표 계속>

			비 실적률	간 등) -교원 연수생 고용 사업 주 만족도
	2-9-③	직업훈련교구 재개발 *직업훈련신 교수법/멀티 미디어콘텐츠 개발/고가장 비대체가상실 습장비개발보 급 등 3개사 업 통합	-교수학습 분야 연구과 제 실적 확인 -교사 및 교수역량진단 방법 연구 실적 확인 -지역인력개발분야 연 구개발 실적 수행 확인	-능력개발교원의 직업훈 련신교수법 개발, 보급 에 대한 인식도 조사
	2-9-④	직업능력개발 노후장비교체	-노후 기술낙후 장비 교 체확인 -노후실험실습장비 교 체 확인	-교체 실습장비 활용만족 도 조사
	2-9-⑤	능력개발교육 시설확충지원	-시설확충사업 단계별 진전도 확인	-시설확충사업 요구조사
기타 능력 개발지원 2-6	2-6-①	지역별 훈련 수요 및 훈련 이수자 조사	-실업자훈련계획에의 활용도 (계획수립시 인력수요, 훈련희망 실업자수 등 반영비율 등)	-정책담당관 만족도
	2-6-②	노사협력직업 능력개발지원	-취약계층근로자 능력 개발기회 증가정도	-노사공동훈련 참여 사업 체 만족도 및 노사관계 인식변화 조사 -훈련생 만족도 및 노사 관계인식변화 조사
	2-6-③	국제직업능력 측정프로젝트 참여	-OECD 사업일정(단계 별) 참여 여부	-OECD 사업일정(단계별) 국내고용관련 통계DB와 의 연계성 검토
	2-6-④	직업훈련기관 및과정평가	-훈련생의 평가 및 평가 결과 인지도 증가비율	-훈련기관의 평가만족도 증가비율 -평가 대상기관 중 우수 기관 및 최하등급 부여 기관 증감율
능력개발육 자지원 2-12(노동 부 분류 7-1)	2-12- ①	근로자학자금 및훈련비대부	-재직자 직무능력향상: 해당학기 교육이수율 -대부인원 및 예산지원 실적 : 고용보험전산망 및 대부대행금융기관	-만족도(대부근로자)

<표 계속>

				을 통해 확인	
		2-12-②	능력개발시설 장비비용대부	-해당훈련시설 훈련인원 증가율	-대부사업주 만족도 -훈련기관 만족도
		2-12-③	비정규직 훈련생계비부(신규)	-대부확정자 수 대비 실대부자수 비율(%)	-생계비 대부자 만족도

〈표 III-7〉고용보험 실업급여사업 재분류(안) 및 성과지표 개요

	사업구분	사업번호	사업내용	성과지표	
				핵심지표	보조지표
보험 급여 지급	실업급여 3-1	3-1-①	구직급여	-구직급여 수급자의 재취업율	-구직급여 수혜율 -구직급여 수급자의 재취업까지의 평균 소요기간 -구직급여 수급자의 재취업 사업장에서의 고용유지율(1년 경과시점)
		3-1-②	취업촉진수당	-구직급여 수급자 대비 취업촉진수당 수급율	-취업촉진수당 수급자의 재취업 평균 소요기간
		3-1-③	연장급여	-구직급여 수급자 대비 개별 또는 훈련 연장급여 수급율	-개별 연장급여 수급자의 재취업률 -훈련 연장급여 수급자의 재취업률
보험 료반 환	보험료반환금 3-2	3-2-①	실업급여 보험료 반환금	- 실업급여 보험료 과오납부액 반환율(사업장 단위)	없음
		3-2-②	고용안정·직업능력개발보험료 반환금	-고용안정·직업능력개발보험료 과오납부액 반환율(사업장 단위)	없음
전산 망관 리	고용보험 전산망관리 3-3	3-3-①	고용보험 전산망관리	-서비스 효율성: 고용보험 전산 장애 월평균처리건수와 평균처리시간	-관리실적 지표: S/W(하자보수, 보완, 개발), H/W(서버, N/W, DB), 신규 콘텐츠 프로그램 개발 건수. -이용자들의 만족도((관서, 센터, 유관기관, 구직자, 구인자, 방문자등)와 정보의 활용도(사이트 만족도 등))

<표 III-8>고용보험 고용평등사업 재분류(안) 및 성과지표 개요

	사업구분	사업 번호	사업내용	성과지표	
				핵심지표	보조지표
사업 주의 출산 여성 고용 지원	여성고용안 정지원 4-1	4-1- ①	임산출산 후계속고 용지원금	-지원대상자의 지원 종료 이후 고용유지율	-지원대상자 및 사업주 만족 도: 개인 및 사업주 설문 -지원대상자 중 상용직 전환 자 비율
		4-1- ②	육아휴직 등 장려금	-지원대상자의 육아휴직등 종료후 동일직장유지율	-육아휴직등 지원대상자, 사 업주 만족도: 설문조사
근로 자 보육 지원	근로자보육 지원 4-2	4-2- ①	공공보육 시설운영 지원	-공공보육시설 이용 근로 자 만족도: 설문조사	-여성근로자의 출산후 직장 유지기간 대비 공공보육시 설 이용 여성근로자의 출산 후 직장유지 기간
		4-2- ②	직장보육 교사등인 건비지원	-직장보육시설 지원사업장 여성근로자의 고용유지율	-직장보육시설 이용 여성근 로자 만족도: 설문조사 -해당 사업장 취학전 자녀를 둔 여성근로자의 보육시설 활용율: 개인 설문조사
		4-2- ③	직장보육 시설설치 지원	-직장보육시설 지원사업장 여성근로자의 고용유지율	-직장보육시설 활용한 여성 근로자 만족도: 설문조사 -해당 사업장 취학전 자녀를 둔 여성근로자의 보육시설 활용율: 개인 설문조사
출산 전후 여성 지원	산전후휴가 급여 4-3	4-3- ①	산전후휴 가급여	-산전후휴가급여 종료 후 동일 직장유지 비율	-산전후휴가자 만족도: 설문 조사
	육아휴직 급여 4-4	4-4- ①	육아휴직 급여	-육아휴직 종료 후 동일 직 장유지 비율 -육아휴직후 동일 업무 또 는 동등 수준 임금 지급 직무로의 복귀 여부: 설문 조사	-육아휴직자 만족도: 설문조 사
사업 주의 고령 자 고용 지원	고령자고용 촉진장려금 4-5	4-5- ①	고령자고 용촉진장 려금	-55세 이상 근로자중 지원 근로자 비율	-전치효과 정도: 사업주 설 문조사 및 지원사업장 자료 -지원대상자 및 사업주 만족 도: 설문조사
	임금피크제 보 전 수 당 4-6	4-6- ①	임금피크 제보전수 당	-전년대비 임금피크제 도 입 기업 증가율 -전년대비 임금피크제 적 용 근로자 증가율	-대체효과 정도: 사업주 설 문조사 및 지원사업장 자료 -지원대상자 및 사업주 만족 도: 설문조사

<표 계속>

여성 고용 간접 지원	여성고령자 고용촉진컨 설팅 지원 4-8	4-8- ①	여성고령 자고용촉 진컨설팅 지원	-지원(기업)사업장 여성고 령자 고용증가율	-여성, 고령자 및 사업주 만 족도: 설문조사 -전년도 컨설팅 지원 업체에 서 컨설팅 내용의 도입 정 도: 설문조사
	여성고용지 원용자 8-1	8-1- ①	여성고용 환경개선 용자	-보육시설 설치후 여성근 로자의 고용증가율 -여성고용친화시설 설치 후 여성근로자의 고용증가율 -보육시설 활용률: 개인 설 문조사 -여성친화적 시설 활용률: 개인 설문조사	-직장보육시설 이용 여성근 로자 만족도 -여성친화시설 이용 여성근 로자 만족도: 설문조사
고령 자 고용 간접 지원	고령자고용 지원 4-7	4-7- ③	고령자뉴 스타트프 로그램	-현장 연수자 대비 취업자 수 비율 -현장연수기업의 현장연수 자 채용 비율	-현장 연수자 및 현장연수 제공기업주 만족도: 설문조 사
	고령자고용 지원 용자 8-2	8-2- ①	고령자고 용환경개 선용자	-고령자 고용촉진 시설·장 비 설치 뒤 고령자 고용증 가율	-지원대상 고령자 및 사업주 만족도: 설문조사
장애 인 고용 간접 지원	장애인고용 환경 개선 5-1	5-1- ①	장애인고 용시설 장 비지원	-장애인 고용시설·장비 설 치 종료 후 1년 경과 시점 장애인 고용유지율	-지원대상 장애인 및 사업주 만족도: 설문조사
		5-1- ②	장애인고 용사업장 고용컨설팅 지원	-컨설팅 지원 업체에서의 장애인 고용증가율 -장애인의 노동생산성 증 가: 설문조사	-지원대상 장애인 및 사업주 만족도: 설문조사
	장애인고용 지원환경개 선용자 9-1	9-1- ①	장애인고 용시설설 치비용용 자	-장애인 고용시설설치 비 용용자 뒤 장애인 고용증 가율	-지원대상 장애인 및 사업주 만족도: 설문조사

제 4 장

외국의 고용보험 평가체계 연구

제1절 스웨덴의 정책평가 체계

1. 실업보험제도 및 관리기구

사업주 및 근로자가 고용보험료를 납부하면서 국가가 그 기금을 관리하는 우리나라와 달리 스웨덴 등 북유럽 국가들은 정부가 노동조합의 실업기금에 상당한 보조금을 주어가면서 실업보험제도를 운영하는 겐트시스템(Ghent System)이다. 겐트시스템은 근로자들이 자발적으로 노동조합을 통해 실업위험에 대비하여 참여한 사적보험(실업보험기금)에 정부가 공공기금으로 보조하면서 시작되었다. 스웨덴에서는 실업급여의 약 90%가량이 국가에 의해 재정적으로 지원되고 있어서 사용자들은 실업보험과 관계없이 세금을 통해 간접적으로 실업보험을 지원하는 방식이다.

1935년부터 시작된 스웨덴의 겐트시스템은 2006년 새로운 우파연합정부가 들어서면서 급여수준이 낮아지고 근로유인을 강화하면서 변화를 겪고 있다. 실업보험가입의 의무화를 추진코자 하며 노동시장정책개혁방안(2006)을 마련하여 보험기간이 만료되는 경우에는 고용센터를 통해 노동시장프로그램에 참여하여야만 수급기간의 연장되도록 한 것이다²²⁾.

현재 스웨덴의 33개 독립적 실업기금이 있으며 이들 실업보험기금을 관리하는 기구로서 IAF(Swedish Unemployment Insurance Board)가 있다. 가입자에게 실업급여가 공평하고 적절히 지급되는지 관리하는데, 실업급여는 공공고용서비스센터가 실업급여 수급 자격조건을 심사하기 때문에 공공고용서비스 업무 중에서 이 부분에 대해서는 IAF가 모니터링하고 관리한다. IAF는 정부책임운영기관(government agency)의 형태이며 14명의 직원으로 구성된 법률부서(Legal Division), 30명으로 구성된 관리부서(Supervisory Division), 15명으로 구성된 행정부서(Administrative Division) 등 3개 부서로 조직되어 있으며 위원장이 단독으로 의사 결정하는 구조인데, 이 기관에는 정부가 지명하는 모니터링 조직이 있다.

2. 노동시장정책 및 Swedish 평가모델

스웨덴의 노동시장정책은 오랜 전통을 가졌으며 궁극적인 목적은 노동시장의 기능이 잘 작동되도록(well functioning)하는 것이다. 노동시장 정책이 잘 작동된다는 의미는 다른 정책적 영역과 결합하여 경제적 목적-완전고용과 경제적 번영-을 성취하는 것을 의미한다.

2004년 유럽고용정책 가이드라인에 따라 스웨덴에서도 다음과 같은 4가지 노동시장정책 권고안을 수용한다. ① 근로지향적 해결방안 및 근로조건 개선을 통해 장기질병환자 문제를 해결하는 것 ② 실업 및 비활동 함정으로 전락하는 것을 제어하는 것 ③ 노동시장에서의 행동결과(이민자 통합차원)를 면밀히 모니터링하는 것 ④ 조기학업중단을 예방하고 저숙련자 및 비경제활동인구에 대한 접근성을 강화하고 이에 따른 교육훈련정책의 추진하는 것 등이다.

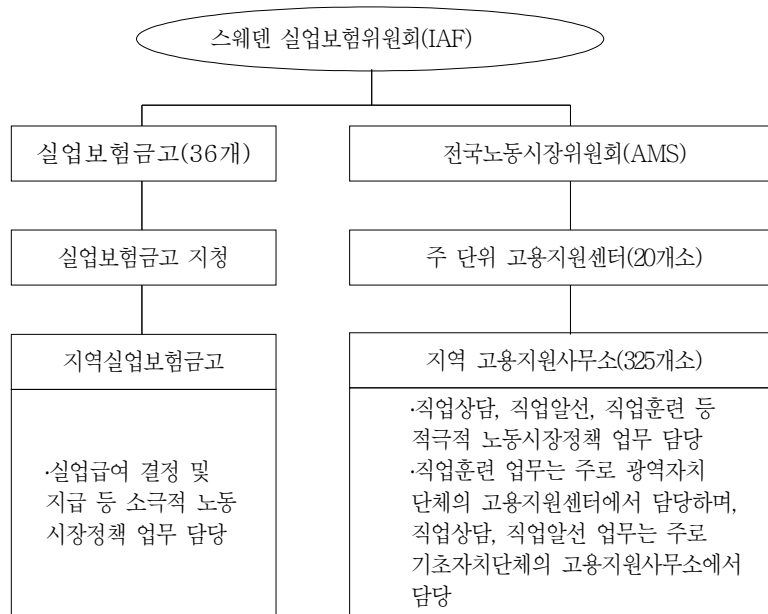
22) 스웨덴의 실업보험은 자산조사에 기초하여 일반적인 '기초보험'과 소득대비 '실업수당'의 구성되는데 기준보험금은 현재 실업기금에 가입해 있거나 가입조건을 충족시킬 정도 오랜 기간 가입자가 아니었던 가입자에게 주어짐 - 기본조건은 신청인이 전체적 혹은 부분적으로 실업상태이고 1일 최소 3시간, 일주일 최소 17시간 일할 여건이 되어야 하며, 주어지는 일을 받아들일 의향이 있고, 고용센터에 구직자로 등록되어야 하며, 적극적인 구직활동을 하고 고용센터와 협의하여 개별행동계획을 작성하는데 참여하여야 함. 실업자가 합리적 이유 없이 구직을 거부할 경우 보험금은 단계적으로 줄어들며 1회 거부 시 40일간 25%, 2회 거부 시 40일간 50%가 줄어들며 3회 거부 시에는 지급이 중단됨

노동시장정책의 목표와 타깃집단은 국가수준 및 국가노동시장위원회에서 수립되며 국가노동시장위원회(National Labor Market Board)는 다시 지역노동시장위원회에 지시하는 방식으로 추진된다. 2006년 정부는 노동시장개혁안을 발표하여 24-60세의 정규고용률 목표를 80%로 설정하였으며, 4%까지 실업률 감소시키고 병가로 노동시장에서 퇴장하는 것을 절반수준으로 감소시키고자 하였다. 또한 사회보장대상인구를 1994년 수준의 절반으로 줄이고 고용을 촉진코자 하였다. 구체적으로 2006년 국가노동시장위원회의 고용목표는 ① 실업기간 단축 ② 공석기간 단축 ③ 구직활동에 참여한 사람들의 수를 늘여서 보조금과 용이 아닌 일자리에 취업하도록 함 ④ 임금보조금 대상자에 대한 비보조금일자리로의 이행압력(전년대비 감소) ⑤ 노동시장프로그램이 종료된 후 비보조금 일자리로의 이행을 늘리는 것(전년대비 증가) 등이다.

노동시장위원회(LMB)는 노동시장정책을 추진하는 주요 기구로서 노동시장 정책수단을 모니터링하고 평가하며 그 결과를 준수할 책임이 있다. 노동시장 정책수단의 효과(effect)에 대한 정보가 증가되어야 한다는 점에서 인식이 높았는데, 이는 노동시장프로그램의 효율성이 정기적으로 평가되고 프로그램이 조정, 개선되기 위함이다. 구체적으로 노동시장위원회의 모니터링 및 평가와 관련된 책임은 다음과 같다. 모든 통계는 세출예산의 방향에 따라 정부가 원하는 데이터가 확보되도록 반드시 성별, 연령별, 이민여부별, 장애여부별로 작성되어야 한다. 새로운 정책수단이 도입되면 노동시장위원회는 프로그램의 추진에 관련된 자세한 절차에 따라야 하며 실험적 사업수준에서도 그런 노력을 해야 한다. 노동시장위원회는 노동시장의 일자리, 충원문제 등에 대한 예측과 평가 보고서를 산출해야 하는데, 예를 들어 요청이 있는 경우 정부정책이 성 평등 및 이민자 통합 등에 얼마나 기여하였는지 평가해야만 한다. 정부의 연간세출예산에 추가적으로 정부는 노동시장위원회와 지속적인 대화가 필요하다. 이를 위해 노동부 장관 및 노동시장위원회 위원장을 포함하여 각 부처 장관으로 구성된 위원회가 있으나 노동시장평가업무는 거의 정부에 의해 이루어지지 않았다. 정부는 오히려 노동시장변화추이 및 정책변화를 기술하고 연구하였을 뿐이다.

이상과 같은 스웨덴의 실업보험과 노동시장정책 행정체계를 도식화하면 [그림 IV-1]과 같다.

[그림 IV-1] 스웨덴의 실업보험 및 노동시장정책 행정체계



자료: 김동현(2008) 재인용

대표적인 스웨덴 노동시장정책평가연구소(FAU, The Institute for Labor Market Policy Evaluation)는 정부책임운영기관(government agency)과 연구소의 특징을 결합한 기관으로서 주로 노동시장프로그램을 평가하고 노동시장과 관련된 연구들을 수행한다. 구체적으로 노동시장 효과분석, 과정평가, 사업추진과 관련된 사전·사후연구를 담당하며 성별, 지역별, 연령별, 인종집단별 통계를 보고한다.

연간세출예산서에 따르면 2006년 FAU는 공공고용서비스가 실업자들에게 좀 더 적절한 시기에 적절한 방법으로 용이하게 제공되도록 개선하는 방안

대한 연구를 수행하였는데 그 연구결과에 따라 노동시장위원회는 새로운 프로그램을 시범도입하고 사후에 평가하였다. IFAU는 보조금고용, 안식년프로그램, 활동보장 프로그램, 국가 IT 프로그램 등도 평가할 뿐만 아니라 EU 고용전략으로서 스웨덴 노동시장정책 보고서 작성 등에도 참여한다.

IFAU 외에 평가활동을 담당하는 다른 공공기관으로서 ① 스웨덴 고용보험 위원회(IAF) ② 스웨덴공공관리기관(the Swedish Agency for Public Management) ③ 스웨덴성장정책연구소(the Swedish Institute for Growth Policy Studies)가 있으며, ④ 스웨덴국립감사실(Swedish National Audit Office), 그리고 의회도 이런 평가활동에 의견을 제시한다.

IAF는 실업급여체계를 통제하는 기관으로서 실업급여를 관리하는데 있어서 지역별 차이를 연구하고 정부에 보고하면 노동시장위원회는 프로그램을 수정하거나 개선하는데 활용한다. 스웨덴공공관리기관(the Swedish Agency for Public Management)에서는 정부의 입장에서 그리고 위원회의 입장에서 평가하는데 최근 개인행동계획 및 지역프로그램을 평가하였는데 이는 정부가 공공조직 및 작업방식을 개선하는데 기여하였다. 스웨덴성장정책연구소(the Swedish Institute for Growth Policy Studies)는 산업 및 지역정책을 평가하는데, 노동시장정책이 이런 정책들과 상호작용하기 때문에 정부가 실업자에게 지급하는 창업장려금을 평가한다. 스웨덴국립감사실(Swedish National Audit Office)의 구성원이 의회에 의해 지명되기 때문에 의회와 긴밀한 관계가 있다.

공공부문 외부 독립적인 평가기관으로서는 대학 및 민간연구소 조직이 있다. 오프살라대학 경제학과는 노동시장정책 평가연구를 수행하며 IFAU와 밀접한 협력관계에 있으며, SOFI(스톡홀름대학사회과학연구소) 및 CAFO(노동시장연구센터)도 노동시장정책평가연구를 수행한다.

Asa Sohlman(2007)²³⁾에 따르면, 이상과 같은 스웨덴 노동시장정책 평가모델의 특징 및 시사점은 다음과 같다.

첫째, 노동시장정책평가에서 가장 중요한 출발점은 1997년 IFAU의 설립이

23) Asa Sohlman (2007). "How to govern and evaluate labor market policies," <http://www.mutual-learning-employment/>. 'Ensuring Effective Implementation through better Government.'

라는 점이다. 설립 당시 노동시장부문은 다른 분야에 비해 평가측면에서 뒤지고 있었기 때문이다. 스웨덴 정부는 노동시장정책을 추진하거나 모니터링하는데 있어서 국가노동시장위원회(LMB) 및 노동시장정책평가연구소(IFAU)에 의존하며, LMB가 기초적인 데이터를 제공하고²⁴⁾ IFAU는 평가를 위해 이런 자료를 활용하기 때문에 이 두 기관은 상호의존적인 관계에 있다고 볼 수 있다.

둘째, 국가노동시장위원회는 노동시장프로그램을 평가하지만 어느 정도 한계가 있다. 보통 정부는 위원회에 업무를 보고하거나 예측하도록 지시하고 새로운 아이디어 및 프로그램이 개발되면 정부는 사전 시범사업을 요청하고 고용서비스센터를 통해 새로운 프로그램을 실험해보고 정책적 권고안을 제시하는 수준이다.

셋째, IFAU의 위상은 매우 높고 평가역량도 우수하지만 독점적 평가체계로 인하여 다른 관련 조직의 평가연구 참여를 저해하고 있다. IFAU는 연구지향적인 조직으로서 IFAU의 평가는 매우 우수하며 국제적으로도 그 위상이 높다. IFAU는 경제적 평가에 집중하며 효과분석에 있어서 고급 계량 경제적 방법을 활용하여 수준 높은 경제적 연구결과를 산출하고 있다. 그러나 IFAU는 정부가 재정을 지원하는 연구조직으로 다른 학문분야의 연구자도 연구에 참여하여 통합적 연구를 추진할 필요가 있다는 외부의 지적을 받고 있다²⁵⁾. LMB가 노동시장정책모니터링 지배기관이듯이 IFAU도 평가에 있어서 지배적인(dominant) 기관임에는 틀림이 없지만 대학 및 연구소는 물론 다른 공공기관 및 민간기관도 노동시장정책 평가에 거의 참여하지 못하고 있다.

24) IFAU가 직접 행정관련 통계를 생성하거나 보급하는 역할은 하지 않음. 스웨덴 국가통계청(Sweden Statistics)이 경제 및 노동시장 데이터의 주요 생산자임.

25) Sohlman(200)에 의하면, IFAU는 정책권고안 산출을 기피하는데 이는 연구결과에 대한 정치적 해석이 다른 집단에는 다르게 해석될 수 있다고 판단하기 때문이라고 봄. 또한 자신들의 권고안이 평가되기를 바라지 않기 때문임. IFAU의 연구자들은 위원회 및 공식적인 자문에 참여하지 않으며 단지 평가를 교육하고 훈련시키는 일에 집중함. 그러나 국가성장정책연구소는 평가가 정책과 밀접한 관련이 있다는 입장임.

3. 평가조직으로서 IFAU²⁶⁾

가. 설립배경, 조직목표 및 재정

1997년에 설립된 IFAU는 스웨덴 고용부 (Ministry of Employment) 산하의 독립연구기관으로 읍살라(Uppsala)에 위치하고 있으며, 노동시장정책의 효과(effects), 교육시스템의 영향, 노동시장의 기능 작동(functioning) 등에 대해 분석하며 그 결과를 공표한다. 규정(SFS 1997:648을 SFS 2001:138로 개정함)에 따라 “노동시장정책에 대한 정확한 평가 및 효과측진, 지원을 하고 노동시장 기능에 대해 연구하며 노동시장의 교육 관련 대책의 효과에 대해 평가”하도록 하고 있다. 출판물, 세미나, 강좌, 컨퍼런스를 통해 정부당국과 다른 이해관계자에게 노동시장정책평가와 연구결과물에 대한 정보를 널리 알릴 의무를 가지며 DB 보수 및 개발 작업을 꾸준히 하여 스웨덴 전역에 있는 연구자의 데이터접근이 용이하도록 해야 할뿐만 아니라 스웨덴 평가연구의 지식 보고(寶庫)가 되도록 자료를 지속적으로 수집해야 할 의무를 가진다.

IFAU의 구체적인 목표 및 철학은 다음과 같다. 목표는 첫째, 가능한 양질의 지식을 생산하여 유용하게 쓰이도록 하고, 둘째, 우수한 능력을 보유하고 헌신할 수 있는 직원을 채용하며, 셋째, 가치 있고 수준 높은 DB를 만들어야 한다는 점이다. IFAU의 철학인 신뢰성(credibility)은 연구결과와 개인적인 관점을 명확히 구별하고, 연구결과가 저널리스트 혹은 의사결정자에 의해 거론되지 않도록 하고, 정책권고안을 제시하지 않으며 다른 사람들과 데이터와 지식을 공유하는데 관대한 태도를 갖는 것에서 확보된다.

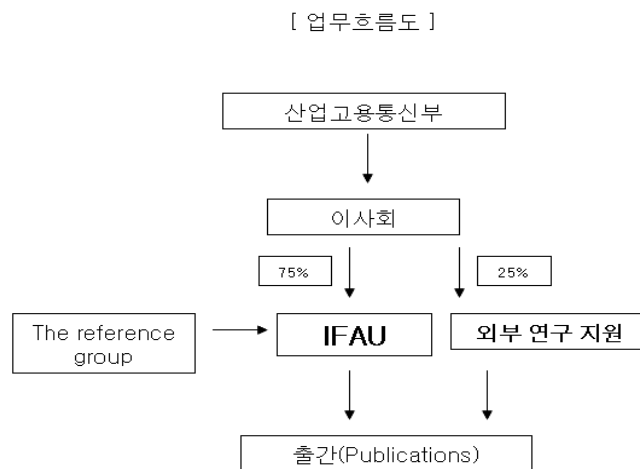
2004년 예산은 2,134,700 SEK(스웨덴 크로네)로서 이 중 1,613,900크로네는 기관에서 사용하고,²⁷⁾ 520,800크로네는 외부연구자에게 자금 지원하였다. 외부 연구자 지원금 중에 50%는 노동시장정책 및 노동시장 구조화에, 나머지는 교

26) 자료: Swedish Council for Working Life and Social Research(2004). "Evaluation of Institute for Labor Market Policy Evaluation(IFAU); <http://www.ifau.se>

27) 2004년 현재 35명의 인력(연구자, 조사자, 관리자 포함)이 근무하고 있는데, 연구자의 전공은 주로 경제학, 통계학, 사회학, 정치학 등임.

육의 효과(effects of education)를 보는데 사용되었다([그림 IV-2] 참조). 이사회는 IFAU의 연구소 내에 있는 학자와 연구진과 산업고용통신부의 차관보로 구성되며, 연차보고서를 최종검토하고 연구원 활동에 대해 평가하며 외부 연구 지원을 어떻게 할 것인지 결정한다.

[그림 IV-2] 스웨덴 IFAU 업무흐름도



외부연구 지원은 우선 어떤 연구원이 어떠한 연구목적을 가지고 무슨 분야에 대해 연구하는지를 보고, 지원서 접수, 평가, 연구비 결정하고 심사위원과 편집자의 최종판단을 거쳐 보고서를 출간한다.

Reference group(준거그룹)은 고용주와 근로자의 대표자와 당국과 정부 부처의 대표자로 구성되며, 대표자를 통해 연구원 활동에 대해 견해를 표출하고 잠재된 연구 주제에 대해 제안하기도 한다.

나. 중점 연구분야

1998~2000년 IFAU가 중점을 두었던 분야는 노동시장대책 평가와 노동시장

의 기능에 대한 연구인데, 2001년 노동시장의 교육관련 대책효과 평가를 포함하는 등 연구의 폭을 넓혔고 2002년에는 스웨덴 내에서 국제적으로 이슈가 되는 분야도 연구하라는 요구가 추가되었다. 2004년 현재 IFAU는 30개의 내부과제와 25개의 용역과제를 진행 중인데, 크게 3가지 영역으로 구분되며 세부적인 내용은 다음과 같다. 노동시장정책 영역에서는 노동시장프로그램에 대한 평가, 노동력 교환(exchange), 개인적(individual) 효과, 거시적 효과, 고용보험 방법론적 프로젝트 등을 수행한다. 노동시장의 작동(functioning)과 관련하여 임금 조절, 노동력수요, 유효노동력(availability of labor), 노동법, 이주자를 위한 노동시장 연구 등을 수행한다. 교육부문에 대한 노동시장의 영향으로서 청년기의 학교, 대학, 전문대학, 성인교육, 교육, 과학기술의 보급 및 노동력 수요, 방법론적 프로젝트 등을 수행한다.

외부연구 프로젝트에 대한 자금제공은 내부연구의 부족함을 채워주는 보완 작용을 하는데, 특히 기관 내에서 발표되지 않은 분야에 대한 연구일 경우 보완성이 더 강하다. 2004년 외부연구에 대한 자금은 3가지 분야, 즉 노동시장정책, 노동시장의 기능, 교육에 대한 영향력이며 대체로 동일하게 분배된다.

다. 연구품질 및 관리

노동시장과 관련된 경제적 평가연구는 지난 몇 십년간 이론적·방법론적으로 매우 빠르게 확대되었는데 이는 대부분 경험적 연구(empiric research)에 의해 구축되었다. 국제적으로 저명한 연구자는 이러한 연구에 높은 관심을 보였으며 결과적으로 국제연구의 빠른 향상을 가져왔다. 특히 경제학에서 국제저널에 연구물을 출간하는 것은 연구품질을 보증하는 최고의 결과로 간주하는데 IFAU는 연구의 질을 높이고 국제적으로 좋은 인상을 주기 위해 초판 보고서를 심사한다.²⁸⁾

28) “노동시장프로그램에 대한 평가”분야로, 5개의 연구보고서가 언급됨. ① K. Johansen(Do Labour market programs affect labor force participation, Swedish Economic Policy Review, 2001) ② L. Larsson(Evaluation of Swedish Youth labor market programmes, Journal of Human Resources, 2003) ③ K. Carling and L.

IFAU의 품질보증과정은 매우 엄격하게 운영되는데, 우선순위가 높은 과제에 대해서는 3단계의 과정을 거친다. ① 출간 전 모든 보고서는 원내세미나에서 반드시 발표해야 하는데, 이는 보고서가 실제로 여러 분야(party)와 연관되어 있다는 것을 확인하는 자리이기도 하다. ②적어도 한번은 원외세미나에 제출해야 하고 출판 전에 원내외 박사 과정을 마친 연구자(post-doctoral)가 상세히 보고서의 수준(quality)을 검토한다. ③보고서가 출판되면, 세미나, 워크숍, 컨퍼런스에 제출되며 번역된 보고서는 대부분의 경우 국제저널 발표를 준비하게 된다. 품질보증에는 원내 DB의 유지보수 및 개발이 포함된다.

라. 노동시장정책과 IFAU의 역할

IFAU 연구보고서는 사실에 기초하고 장기적인 노동시장 정책전망을 제시하는데 주력하고 있다. 지난 몇 십년간 매년 노동시장정책에 대한 수많은 관심이 있었음에도 불구하고, 노동시장정책에 영향을 주는 연구는 매우 초보적인 단계에 있었으며 IFAU의 활동이 이 분야의 지식 확충자로서 주요기능을 하고 있다. 특히 장기적인 노동시장정책의 기초로서 “극단적으로 가치 있는(extremely valuable)” 사실을 고려하고 있는데, 즉 노동시장정책 전망에 대해 장기적인 관점과 태도를 갖는 것이 IFAU의 역할이라는 입장이다.

IFAU는 노동시장정책과 깊이 연관되거나 노동시장의 기능에 관심이 있는 다양한 정부기관과 다른 연구기관의 연구원, 정치가, 저널리스트 등과 폭 넓은 네트워크를 구성하고 있다. 국제적인 관계구축도 확장중인데, 연구커뮤니티; IMF, OECD, EU의 대표단을 정기적인 visiting scholar 로 고용하여 IFAU 내에서 스웨덴의 노동시장에 대해 토론한다.

IFAU는 연구 커뮤니티의 일원이며, 옅살라 대학뿐만 아니라 주요 스웨덴

Larsson(Does early intervention help the unemployed youth, Labour Economics, forthcoming) ④ K. Carling and K. Richardson(The relative efficiency of labour market programs: Swedish experience from the 1990's, Labour Economics, forthcoming) ⑤ B. Sianesi (An evaluation of active labour market programs in Sweden, Review of Economics and Statistics, forthcoming)

대학과 폭넓은 관계를 유지하고 있으며 독일의 IZA와 같은 해외연구기관과도 세미나 발표, 컨퍼런스, 워크숍, 연구 협력을 통해 관계를 유지하고 있다. 그리고 외부연구에 자금을 지원하기도 한다. 특히, 옅살라대학과의 접촉은 연구원의 영향력 확장을 위한 주요 수단으로서 IFAU는 옅살라대학 경제학과와 협력을 통해 대학원에 평가방법론 관련강좌를 준비하였다. 이 강좌에는 IFAU뿐만 아니라 다른 스웨덴의 다른 대학기관, 연구소, 국제연구기관도 참여하였으며, IFAU는 옅살라대학의 거시경제학 교수평가에도 관여하였다. 이러한 영향력 행사는 대학원생 훈련에 긍정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 노동시장정책 이외의 정책분야 혜택에 관한 일반적인 평가능력 증진에도 효과가 있다.

원내 DB 수립 및 개발은 연구커뮤니티의 관계를 돈독히 하는데 매우 중요한 요소이다. 외부연구자에게 데이터 접근이 용이하도록 개방하는 것은 자료 분배가 보편화되지 상황에서 매우 가치 있는 일이다. DB의 접근은 IFAU에서 자금지원을 받는 외부연구의 모든 수혜자가 가능토록 하였다. 또한 DB의 수립과 개발은 스웨덴 통계학의 개발과 수준 높은 작업에 긍정적인 영향을 미친다. 즉, 스웨덴의 통계학 개발을 위해서도 DB복제가 가능한데, 표준 기밀확인서를 제출하고 명목비를 지급하면 이용할 수 있다. 또한 IFAU는 정기적으로 노동시장행정부에 통계적 산출을 위한 코멘트를 제공한다. 이러한 활동은 결과적으로 DB사용자 능력 향상에 공헌하게 된다.

마. IFAU의 발전방향

IFAU는 정부산하 공공연구기관으로 독립성과 효율성을 갖고 운영되고 있다. 즉, IFAU는 연구원 주도적인(researcher-dominated) 위원회를 가진 정부기관으로서 높은 수준의 독립성을 확보하고 있다. 이는 노동시장정책에 쟁점을 갖는 분야의 평가연구원이 갖는 특성이기도 하다. 주제, 이론, 방법, 출간까지 모든 선택과 관련해서 높은 수준의 독립성이 부여되지 않으면, IFAU의 신용은 떨어질 것이고 신용이 하락하면, 정치적 관리의 위험이 증가하며 연구원이 갖는 영향력에 부정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다.

IFAU가 스톡홀름 대학의 SOFI와 유사한 형태의 대학 내 연구기관으로 운영될 수 있으나 총체적으로 연관된 자금지원, 급여 구조 등에 관하여 적절한 규정을 갖는 대학 내에서 IFAU와의 협력은 약간의 문제가 있다. 서로 다른 조직형태이면서 현재와 같은 옘살라 대학 경제학과와의 IFAU와의 긴밀한 연계가 오히려 평가기관으로서 독립성 및 효율성 확보에 도움이 되고 있다. 즉 옘살라 대학 경제학과는 노동시장 연구분야에서 효율적인 대학원생 훈련을 시행했고, 수많은 학술논문을 발표하는 등 매우 강력한 능력을 보유하고 있는데, 경제학과와 더 가깝게 접근할 수 있는 옘살라 내 IFAU의 위치는 훌륭한 연구진의 채용을 더 쉽게 한다. IFAU의 관리는 방법론적 문제가 매우 중요하다. 이에 경제학과, 특히 계량경제학 교수(professorship)에 대한 적지 않은 자금지원이 제공되는데 자금은 고급계량경제학 박사학위 과정의 강좌에도 지원된다. IFAU은 국제적으로 활발한 활동을 통해 입지를 구축하고 있다. 품질평가 기준은 국제적인 수준인데, 이러한 기준은 높은 순위에 랭크되는 국제저널에 연구물 출간이라는 힘든 과정을 거쳐야 하는 연구자에게 강력한 인센티브로 작용한다. IFAU는 또한 노동시장계량경제학 분야에서 선두에 있는 외국인 연구자인 Jim Heckman, Richard Blundell, Costas Meghir, Gerhard van den Berg를 영입하는 정책을 추진하고 있다.

요컨대 정부기관으로서의 조직, 우수 대학 환경의 이점을 최대한 활용하여 연구조직으로서의 독립성과 행정적 효율성을 동시에 확보하고 있다는 점에서 이상적인 평가기관이라고 판단된다.

4. 평가방법론

스웨덴에서 실업자에 대한 정책은 다음 세 가지로 구분하여 실시하고 있다. 정책평가의 주요 이슈는 일차적으로는 이러한 정책에 따른 임금과 고용측면에서의 영향(impact)을 측정하고 국민경제적 영향을 추정하는 것이다. 궁극적으로는 투입한 재원에 대비하여 그 성과가 사회 전체적으로 받아들일 만한 수준인가에 대해 정책적으로 판단하는 것이다.

〈표 IV-1〉 스웨덴의 노동시장 정책유형

적극적 노동시장 정책의 3가지 유형	수동적 노동시장 정책들
1. 구직지원(job-search assistance) 2. 노동시장훈련(labor market training) 3. 보조금 일자리 취업(subsidized employment)	1. 실업급여 및 현금 급여 지급 2. 퇴직 수당 지급

정책평가에 대한 대부분의 연구는 재원이나 지출의 규모와 정책대상자의 규모를 파악하는데서 출발한다. 예를 들면 ‘적극적 노동시장 정책에 대한 지출규모(GDP 대비)’의 추이나 실업자의 정책프로그램 참여율과 같은 지표를 사용하여 분석대상의 범위와 제약조건을 파악한다.

정책성가에 대한 평가(evaluation)는 기본적으로 “참여자의 성과(outcome)와 그들이 참여하지 않았을 경우의 성과와 어떻게 비교할 것인가?” 라는 질문에서 시작한다. 성과는 주로 소득과(또는) 고용의 관점에서 측정한다. 여기서 성과의 측정과 평가의 관계에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 정책의 성과와 관련하여 프로그램 참여자의 취업률이 높으면 효율적이고 낮으면 비효율적이라고 봐야하는가 하는 문제이다. 두 번째는 이러한 실적 비교만으로 프로그램을 평가하는 것은 적절하지 않을 수 있다는 점이다.

이러한 문제에 대하여 노동경제학의 이론들은 정책 평가를 두 가지 차원으로 구분할 것을 제안한다. 미시경제학적 연구(microeconomic studies)는 프로그램에 참여하고 있는 개인들에 대한 효과에 초점을 두며, 거시경제적 연구((macroeconomic studies)는 프로그램에 참여하지 않은 개인과 사회전체에 대한 영향에 초점을 둔다.

먼저 거시경제적 연구방법에 대해 살펴보자. 실업대책의 하나로 가장 많이 사용되는 보조금을 주는 일자리 창출정책 실시할 경우 국민경제 차원에서 대체효과(direct crowding out)와 사중손실(deadweight effects)을 추정하는 것이다. 예를 들면 고령 실업자 채용 시 1년간 임금의 50%를 지원해 주는 정책프로그램(예: 보조금 지원 일자리)을 실시하면, 개인차원의 취업이나 소득증가효과와는 별개로 그 사회 전체적으로 다른 누군가(예: 청년이나 여성)의 채용을

대체(substitute, displacement)하는 효과가 있는데, 이것이 대체효과이다. 또 사중손실은 기업에서 지원금을 받고 누군가를 채용하지만 지원금이 없었더라도 일정 수의 근로자를 채용했을 것이다.

이런 점에서 정부 지원금은 사중손실을 발생시킨다.²⁹⁾ 이러한 대체 또는 전치효과의 추정 방법은 두 가지이다. 첫째, 실태조사(survey)에 의한 방법이다. 지원금이 없었을 경우 얼마나 채용했을 지, 또는 몇 번 구직했는지, 그리고 얼마의 소득을 얻었을 지에 대해 직접 질문하여 주관적인 응답을 사용하는 것이다. 이러한 방법은 개인들이 자기의 경험만 알고 과장하는 경향이 있다는 문제, 또 정책담당자나 사용자는 프로그램이 남용된다는 인상을 주지 않으려는 유인이 있다는 점에서 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 대부분의 연구는 대체효과가 상당부분 존재한다는 결과를 보고하고 있다. 둘째, 계량경제학적 방법을 사용하여 추정하는 것이다. 정책프로그램이 없었을 경우 즉 가상적 상황(counterfactual)에서의 고용효과와 실제 정책이 있을 경우의 고용효과를 비교해 추정한다. 정책 프로그램의 규모가 고용규모에 의존하여 설계되기 때문에 계량추정 시 동시성의 문제(simultaneity problem)가 있을 수 있어서 과대 또는 과소 추정되는 문제가 발생한다. 가상적 상황에서의 고용효과를 추정하는 것은 좀 복잡하고 어려워 매우 소수의 나라에서만 이런 실험적 연구를 하는데, 덴마크에서 '적극적 노동시장 정책의 효과' 평가를 위해 이런 연구(randomized trials)를 했다.

스웨덴의 경우 위 두 가지 방법을 모두 사용하여 추정한 결과 노동시장프로그램이 정규적(regular)일수록 전치효과가 큰 것으로 나왔다. 채용보조금, 훈련생 대체지원프로그램, 일반적인 고용보조금, 특정집단을 대상으로 한 고용보조금 경우 전치효과가 39-84%로 추정되며, 다른 여러 프로그램에 대해 추정한 연구결과 대체로 약 60%이상의 전치효과가 있는 것으로 보고하고 있다.

주목되는 것은 고용보조금프로그램인데, 청년층 대상의 이런 프로그램은 65%이상의 전치효과가 존재하는 것으로 추정되었다. 그러나 청년층 프로그램 내용에 직업훈련과정이 포함된 직업체험프로그램(work experience schemes)

29) Forslund(2002)

은 전치효과가 훨씬 적은 것으로 나타났다. 그러나 노동시장훈련에서 전치효과가 발견되지 않는다는 이런 결과는 프로그램의 효과가 다른 방식을 통해 나타나는 것 보다는 고용에 반영되어 나타난 효과에 초점을 두고 추정했기 때문일 수 있으므로 제한적인 것이다.

미시적 차원의 성과 평가는 근로자 또는 실업자 개인차원의 임금효과나 고용효과를 측정하는 것이다. 주요 변수는 임금증가, (재)취업 확률, 실업탈출기간, 조기퇴직의 연기, 각종 현금급여 대상으로 부터의 탈출 등이다.

스웨덴의 경우 광범위한 복지혜택에 따른 성과 평가가 주요한 이슈이다. 그래서 실험적 방법(randomized trials)을 통한 정책평가가 복지분야에서 수행되고 있다. 이 방법에 대한 소개는 앞장에서 소개되었으므로 생략하고 이 방법의 수행과 관련된 윤리적 문제를 피해가는 현실적인 방법 사례가 주목된다. 한 가지 방법은 새로운 정책프로그램이 도입될 때 통제집단을 과거 프로그램 참여자집단에서 임의로 선택하여 구성하고, 처리(참여자)집단은 새 프로그램에 지원한 사람들 중에서 임의로 선택하여 구성하는 것이다. 또 한 가지 방법은 한정된 재원으로 프로그램에 지원한 모든 사람이 혜택을 받을 수 없는 경우가 많은데, 이 경우 지원자 목록에서 임의로 선택하는 것이다. 이 외에도 정책대상 집단에 대응하는 비교집단을 아예 설정할 수가 없는 경우도 있는데, 예를 들면 15-18세 모든 청년층을 대상으로 하는 경우인데 이런 경우 14세와 19세 청년층을 잡는 것이다.

스웨덴 경우 실험설계를 통한 평가를 실제 실시한 적이 있지만 윤리적인 문제와 더불어 비용문제, 기술적인 어려움 때문에 노동시장 정책 평가부분에는 그다지 적극적으로 활용하지 않고 있다.

취업효과와 관련해서는 ‘취업률’은 정책 성과지표이다. 취업률은 노동시장구조나 경기여건, 개인의 직업경력과 같은 다양한 영향 요소들에 의해서도 영향을 받는다. 그래서 순수하게 정책효과를 추정하기 위해서는 이러한 여건의 영향을 통제한 상태에서 도출되어야 한다. 실업탈출확률을 추정하는 것도 보완적으로 함께 사용된다. 정책 프로그램 또는 직업훈련 참여에 따른 구직 지연효과(Locking-in effect)를 제거한 상태에서 실업탈출확률을 가능한 정확히 추정하

는 것이다. 이 확률에 있어 비교집단과의 차이 여부와 그 정도로 정책의 성과를 평가하는 것이다.

제2절 덴마크의 정책평가 체계

1. 실업보험제도 및 재원, 관리기구

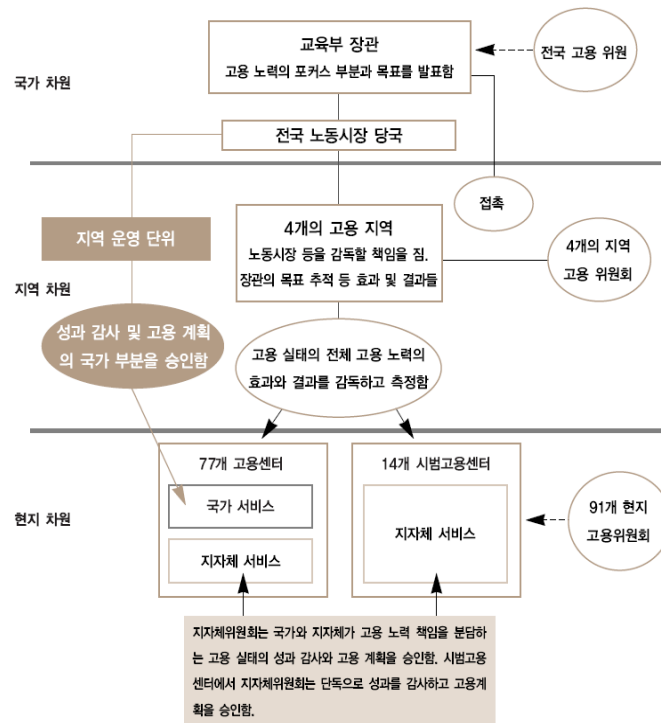
국제적 관점에서 덴마크의 노동시장은 실업률이 감소하고 일자리이동률을 높임으로써 노동시장 환경변화에 신속하고 융통성 있게 대응하는 등 매우 우수한 것으로 알려져 있다(유연안정성 또는 황금삼각형 모델로 칭함). 이와 같은 유연안정성도 덴마크의 실업보험제도 없이는 불가능했을 것이다.

스웨덴과 마찬가지로 덴마크도 정부가 노동조합의 실업기금에 상당한 보조금을 주어가면서 실업보험제도를 운영하는 겐트시스템(Ghent System)이다. 덴마크 정부는 1990년 이래 실업보험 비용의 50-70%를 지원하는데 이런 보험은 소위 노동시장기금으로 충당한다. 노동시장기금은 재무부가 관리하는 공공기금으로서 주요 재원은 8%에 달하는 세금(노동시장분담금)이다. 노동시장 분담금은 임금소득자와 자영업자 모두 실업기금 가입여부에 상관없이 납부해야 하는데 2006년 임금소득자가 납부한 노동시장분담금은 700억 크로네에 달한 반면 조합원보험료는 130억 크로네에 불과하였다. 반면 덴마크에서 기업은 비용을 지급하지 않고 실업보험제도 운영을 위한 최소한 금액만을 지불하고 있는 셈이다. 이런 맥락에서 노동자의 인적과제와 실업기금의 조합원 보험료를 통해서만 실업보험제도 및 노동시장정책 비용을 지불한다고 볼 수 있다.

실업보험 관리체계를 보면, 정부와 의회가 제도의 조건을 규율하는 법과 관련규제를 담당하고 고용부와 덴마크 노동이사회는 현행법에 따라 실업기금에서 보험급여를 지급한다. 지방당국과 Jobcenter에서는 일자리창출과 실업자에 대한 직업소개를 담당하여 공공고용서비스 업무에 주력한다. 실업기금 가입자

든 사회복지수당 대상자든 모든 급여지급 업무는 지자체로 위임하여 지방당국에서 담당하고 Jobcenter에서는 고용서비스에 집중토록 한다. 이를 통해 구직자와 기업 간의 신속하고 효율적인 조화가 가능, 각 기업은 가능한 필요인력을 신속히 공급받을 수 있었다. 마찬가지로 구직자도 빠르게 일자리를 제공받게 되는데, 이로서 진정한 분권화와 책임이 실현된 것이라 볼 수 있다.

[그림 IV-3] 덴마크 고용서비스의 정치적·제도적 구성차트



자료: 덴마크의 고용정책: 국가단위 목표설정과 지역단위 성과관리 및 전달, Jan Hendeliowitz, 한국노동연구원 국제노동리뷰(2008) 재인용.

2. 노동시장정책 및 Danish 평가모델³⁰⁾

국제적으로 관심을 끌고 있는 황금삼각형 모델은 해고를 어렵게 하는 고용 보호를 강화한 것이 아니라 사회적, 일자리 보호(social and job protection), 높은 실업급여와 ALMP(적극적노동시장정책)의 결합을 강조한 개념이다. 덴마크 제도가 실업을 억제하고 고용을 촉진했기 때문인데 실로 이런 목적, 타깃집단, 그리고 적극화정책의 설계는 과거 15년간 상당한 변모를 겪어 왔다. 초기 제안에 따라 실업급여수혜자 만의 실업을 억제하는 정책에서 오늘날은 개인적으로 맞춤형 프로그램의 통하에 비경제활동인구 들 중에서도 노동공급을 증가시키고자 하는 정책으로 바뀌었다. 이와 같은 덴마크의 적극화 정책은 적극적 노동시장정책일 뿐만 아니라 사회적정치적 통합정책이기도 하다.

소규모개방경제에서 적극화정책의 정당성은 첫째, 복지모델이 높은 수준의 고용을 요구하며 질적 요구까지 충족시킬 수 있을 만큼의 많은 재정적 급여를 요구한다는 점이다. 둘째, 고용은 개인이 사회적 배제를 피할 수 있는 가장 안전한 방법이기 때문이다. 이런 맥락에서 적극화 정책은 사회정책이 아니라 시너지티브로서 덴마크 국민 모두가 노동시장에 참여토록 하는 적극적 시민으로 만들기 위한 것이다. 넓은 의미에서 덴마크 노동시장정책은 '사회정책, 노동시장정책, 단체협약 정책의 통합으로 구성된 사회시스템을 지향'한다는 점에서 다른 노르딕 국가와 유사성을 가진다.

이와 같은 사회시스템의 특성은 다음과 같다. ①포괄성(comprehensiveness)이다. 국가의 시장과 시민사회를 통한 사회적 책임, 보편주의(universalism): 전체 국민은 사회적 안전과 사회서비스를 받을 사회적 권리를 향유해야 한다. ②개인주의(individualism)이다. 사회적 권리는 대부분 개별화된 것이다. 그래서 가족상황과 관련 없이 급여가 제공되며(사회적 원조 및 가족수당은 예외), 높은 고용, 정치는 완전고용, 실업 감소에 기여하는 것을 목표로 한다. ③ 평등성이다. 성, 연령, 계급, 가족상황, 인종, 종교에 기초한 평등 증가에 기여하는

30) John Kvist & Lisbeth Perdesen(2008). "Danish Labour Market Activation Policies" SFI

것을 목적으로 한다. ④ 높은 품질과 관용성이다. 사회, 보건, 교육부문에서의 서비스는 전문가에 의해 고품질로 제공된다. ⑤ 분권화된 조직이다. 대부분의 서비스는 지자체에 의해 제공된다.

그러나 다른 복구와 달리 덴마크의 복지모델은 ① 사회보장기여금(social security contribution)보다는 세금(tax)에 의해 충당된다. 사회보장기여금은 단지 실업급여에만 해당되며, 자발적인 조기퇴직급여 등이 있다. ② 급여는 다른 고임금국가들에 비해 덜 관대하다. 단 저임금집단에 대해서는 관대하다(덴마크에서 중산층 이상은 교섭에 의해 지원수준이 결정). ③ 결국 1990년대 중반부터 혁신을 이루어내며, 황금삼각형 모델(유연한 고용보호법령+관대한 사회보호)에 가까워 졌다.

적극화의 주요내용은 첫째, 민간 및 공공직업훈련실시이다. 고용주에 대한 보조금으로 봉급지급, 실업급여 가입자에게는 임금보조금과 결합한 훈련이 제공되지만 비급여자, 사회보장기금 수혜자에게 이런 결합프로그램은 흔치 않다. 둘째, 18개월 이내의 교육과정이다. 셋째, 개별훈련으로서 봉급이 없으며 특정한 조직프로젝트 및 작업장내 훈련 등으로 이루어진다.

이론적으로 적극화는 일련의 다양한 효과를 보여준다. 첫째, 동기효과이다. 급여수급의 조건으로 적극화정책에 참여하는 것은 실업자의 구직활동에 대한 강도를 높여서 취업가능성을 높여준다. 둘째, 잠금효과이다. 적극화정책에 참여하는 것은 참여기간 동안 구직활동시간에 어려움을 주어 구직활동에 덜 집중하게 한다. 실업자들은 일자리에 지원하기 전에 적극화 프로그램이 종료되기를 희망한다. 셋째, 자격효과이다. 즉 자격을 향상시켜 자격에 맞는 일자리 매칭을 용이하게 하기 때문이다.

적극화는 취업자뿐만 아니라 노동시장 외부자에게도 영향을 미친다는 점에서 다음과 같은 간접효과를 미친다. 첫째, 적극화정책에 관심이 있는 사람들은 실업자로 등록하는데 적극화 맥락에서 포기된 사람들은 노동시장참여를 중단할 수 있기 때문에 고용참여율을 변화시킬 수 있다. 둘째, 대체효과(substitution effects)로서 취업에 성공한 구직자는 실상 다른 사람을 실업으로 밀어내고 취업에 성공한 사례로 볼 수도 있다. 셋째, 임금효과(wage effect)로

서 적극화는 노동공급을 원활히 하고 경쟁을 촉발하여 임금수준에 영향을 줄 수 있다. 게다가 자격과 고용기회를 부여하여 임금분배에 영향을 줄 수 있다. 마지막으로 세금에 긍정적, 또는 부정적 영향을 줄 수 있다.

3. 평가조직으로서 SFi³¹⁾ 및 대학연구소

가. 설립배경, 조직 및 재정

2008년 설립 50주년을 맞은 SFi(The Danish National Center for Social Research, 국립사회연구센터)는 덴마크 사회부(the Ministry of Social Affairs) 산하 연구기관으로서 1958년 창립 이래 정책결정에 사용할 고용 관련 지식을 창출하고 보급하는 역할을 해오고 있으며, 현재 덴마크에서 고용 및 사회복지(social welfare)관련 조사의 대부분을 차지하고 있다.

2007년 덴마크 정부는 기관 위원회의 제안에 기초하여, 12개 대학 일부와 비즈니스 칼리지를 통합하고 대학 내 정부연구기관의 대부분을 통합하기로 결정하였다. 그 결과 현재 덴마크에는 8개 대학과 3개의 국책연구센터가 있는데, 국책연구센터 중 사회복지와 사회과학에 대해 연구하는 기관이 바로 SFi이다.

SFi는 덴마크 사회부와 관련된 일에 초점을 두지만 고용, 이민, 노동시장 조건, 경제적 이슈, 가족관련 이슈와 같은 문제도 광범위하게 다루고 있으며 국민의 삶에 중요한 국가적·국제적 사회조건과 발전경향 또한 연구대상으로 다룬다. 국책연구기관으로서 SFi는 사회복지에 관한 정보제공을 임무로, 덴마크의 긍정적 사회 변화 이루기를 비전으로 하며, 의회, 공공기관의 구체적인 정책 및 의제 결정에 사회과학연구의 기초를 제공하는 역할도 겸하고 있다.

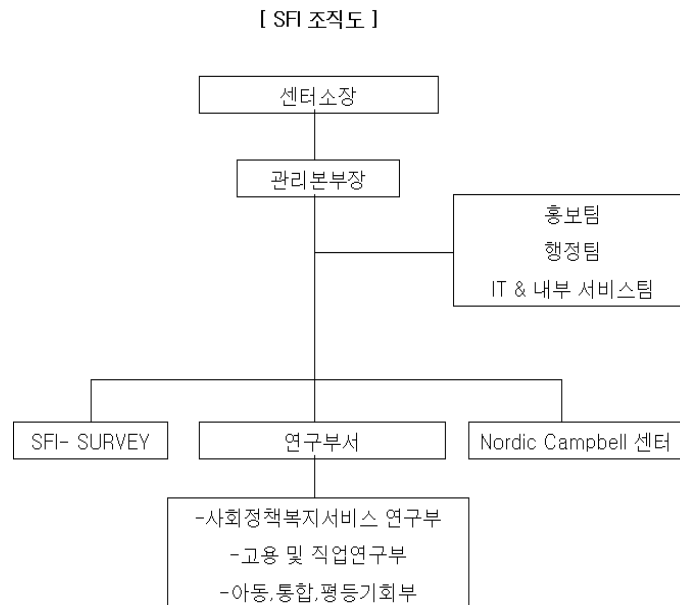
센터의 조직을 살펴보면, 센터소장, 관리본부장, 그리고 하부조직으로 연구 부서, SFi-SURVEY와 SFi Campbell Center 등 3개 부서로 구성된다([그림 IV-4] 참조).

31) 2007년 SFi는 기관명을 덴마크국립사회연구기관(institute of social research)에서 덴마크국립사회연구센터(centre for social research)로 변경하였음. 자료: <http://www.sfi.de>; SFi Annual Report: 2006.

연구부서는 사회정책복지서비스 연구부, 고용 및 직업연구부, 아동·통합·평등기회부 등 세 개 하위부서로 구성되며, SFi-SURVEY 부서는 매년 9천여 건의 인터뷰를 실시하면서 연구자, 공공위원회, 사설기관과 기업체 등이 사용할 자료를 수집 및 가공하는 부서이다. Nordic Campbell Center는 사회복지분야 프로그램의 효과에 대한 체계적인 연구기관이다.

센터의 연간 총예산은 대략 100백만 크로네(Krone) 이상이며, 이중 70백만 크로네는 ‘연구’와 ‘평가/해설(evaluation/elucidation) 프로젝트’에 할당된다. ‘연구’분야의 자금은 덴마크 재정법(Danish Finance Act)에 기초한 기본 할당금 일부와 재단(foundation)에 의해 조달되며, ‘평가/해설 프로젝트’는 중앙정부, 지방·지역정부의 지원을 받는다. 센터의 구성원 약 140명이며 이중 60명이 연구진으로 구성되어 있다. 센터는 사회부와 독립된 이사회의 책임 하에 운영되며 이사회는 연구기관의 전반적인 활동과 발전에 대한 일반적 지침을 규정하고 있다.

[그림 IV-4] 덴마크 SFi의 조직도



나. 중점연구분야

1) 사회정책 효과(effect)의 측정

정치가와 행정직, 사회복지가는 조정, 개입(intervention)에 대해 측정하는데 먼저 연구대상 집단을 과학적으로 설계하는 방법에 있어서 검토하는 구체적인 논쟁사례는 다음과 같다.

Connie Nielsen에 의하면 “미국이 정책효과를 평가하기 위해 사회적 개입을 시험했지만, 덴마크는 정책수혜의 기회를 얻지 못한 통제그룹을 매우 불확실하다고 받아들였다.” “즉, 통제그룹이 필요하기 때문에 지원자 중 일부가 조정에서 제외된다는 점은 윤리적 딜레마이다. 만약 정책이 실질적인 도움을 제공했는지 어땠는지 조사할 수 없다면 이는 비윤리적인 것으로 간주될 수 있다. 일례로, 실제로 계획대로 일했다는 증거 서류 없이 정책에 투입된 세금이 얼마

인지 조사할 수 없는 경우를 들 수 있다.”라고 말했다.

덴마크 사회부의 상임비서(Permanent Secretary)인 Thomas Borner는 다음과 같이 주장하였다. “한 그룹만 속해있고 다른 그룹은 없는 경우가 있을 수 있으므로 임의추출방법이 덴마크 사회복지 측정의 표준이 된다고 생각하지 않는다. 이 작업에 의무적으로 참여했으므로 정책의 다양한 견해와 비교한 영향력 측정을(통제그룹이 있는 경우를) 더 신뢰한다. 즉, 행동장애가 있는 청년에게 가장 적합한 직무가 무엇인지 등을 찾아야 할 것이다.” 이런 의미에서 일반적으로 실험(test)은 더 나은 측정수단이 될 수 있다. 그러므로 ‘오래된 프로그램’에서 통제그룹을 임의선택하고, 참여자그룹 역시 새로운 프로그램과 관련된 사용자 중에 임의로 선택하는 접근법을 사용한다면, 윤리적 딜레마를 극복할 수 있다. 그러나 사회적으로 정책이 필요한 사람 모두에게 제공되지 못하면, 사회복지분야에 임의추출방법을 사용하는 것이 또 다른 방법이 된다. 즉, 정책대상이지만 수혜를 받지 못한 사람들이 통제그룹이 되는 것이다. 마찬가지로 대기자목록에 있는 사람이 많은 경우에도 통제그룹은 필요하다.

그러나 임의추출방법이 효과 측정에 대한 지식을 얻을 수 있는 유일한 방법은 아니다. “목표집단과 공통점이 있는 사람들 중에 통제그룹을 만드는 것도 또 다른 방법이다. 예를 들어, 만약 15~18세 인구를 대상으로 정책효과를 실험하고자 원한다면, 통제그룹은 동일한 프로파일에서 14세와 19세 인구를 포함하는 것”이다.

지식획득 방법 중 하나는 해외연구로부터 정보 추출과 결과를 검토하는 것이다. Nordic Campbell 센터에서 Campbell 시스템에 따라 시행되는 해외자료 검토는 사회복지와 고용부문에 대한 영향력조정에 대해 말해주는 가장 뛰어난 연구를 검토하고 평가, 요약해 준다. 이는 포괄적인 문헌검토에 기초하는데 문헌 조사에서 통계방법을 사용할 수 있는 수준 있는 연구를 찾아낸다.

결과적으로 조사검토는 한정된 가장 높은 수준의 연구에서 통계적인 메타(meta)분석 방법을 찾아내는 것으로 볼 수 있다.

2) 실용적인 도구(practical tools)

매년 덴마크 사회부는 약 10억 크로네를 Rate Adjustment Pool과 Funding Pool을 통해 사회복지 프로젝트, 예를 들어 Combat Social Exclusion 프로젝트에 위탁한다. 정부는 프로젝트의 실용적인 결과를 바탕으로, 지식획득방법으로 사용하기 위한 효과 측정에 초점을 두기 때문에, 이런 모형을 SFi가 개발하였다. 정부자금이 지원되는 기간에 모형의 실습에 반드시 정부부처 직원의 참여하는데, 이를 위해 프로젝트의 구성 및 평가의 최상의 방법을 선택하도록 도와주는 매뉴얼을 준비한다. 이 매뉴얼은 2006년 Rate Adjustment Pool의 자금을 지원 받은 모든 프로젝트의 결과를 포함하는데, 이는 결국 각각의 프로젝트는 영향력측정이 정부의 견해와 적합해야 함을 의미한다.

3) 기타 사회정책의 효과 측정

몇 가지 사례를 들어 SFi의 사회정책 효과측정기법을 살펴보자.

첫째, 위탁아동의 배치(placement)의 효과 측정이다. 연구의 일부에는 위탁기관 보호 아동과 친척에게 위탁된 아동에 대한 영향력 비교연구도 포함된다. 임의선택(random selection)에 기반을 둔 효과측정으로는 수행할 수 없는 연구의 좋은 사례는 가출아동에 대한 최적의 대안이 무엇인지를 분석하는 것이다. 심각하고 혼란스러운 상황에서 임의선택에 의해 아동을 kinship care 혹은 위탁보호기관에 맡길 것인지 결정하지 않는다. 그러나 동시에 불안한 생활조건을 줄이고 더 나은 환경에서 자랄 의무를 친척에게 알려주는 것도 매우 중요한 과제이기 때문에 연구는 위탁보호를 받는 아동을 기준으로 친척과 친밀하게 보호받는 아동을 비교집단으로 할 필요가 있다.

둘째, 2007년 봄부터 2008년 가을까지 아동의 위탁부모를 대상으로 설문조사를 실시했는데, 설문지 질문은 모두 아동의 웰빙을 목표로 한 5가지 영역-감정 문제, 행동 문제, 과잉행동, 친구관계, 사회친화력이다. 이는 국제적인 톨로 SDQ(Strengths and Difficulties Questionnaire)라고 부르며, 동일한 질문으로

구성된 설문으로 SFi가 1995년에 태어난 아동을 대상으로 그들의 아동기와 청년기를 추적한 장기간 연구한 것을 포함하여 국제연구 및 Nordic연구 등에 많이 사용되었기 때문에 다양한 연구와 비교할 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

셋째, 실직자의 재취업을 돕는 정책개입의 성과를 평가하는 연구가 최근에 진행되었다. 참여자그룹과 통제그룹 2개로 그룹을 나눠 조사했는데, 참여자그룹은 1~15일 사이에 태어난 실직자로 이들에게 특별개입(special intervention)을 제공하였고, 통제그룹으로 16~31일 사이에 태어난 실직자를 표준 규정(statutory) 개입을 받는 비교집단으로 삼았다. 그 결과, 실직 6개월 후의 구직 기회는 거의 동일했으나 일자리를 빨리 찾은 구직자가 많은 그룹은 참여자그룹으로 통제그룹보다 평균 20~30% 높았다.

다. SFi-SURVEY 체제 구축

덴마크는 복지, 노동시장 및 보건 분야에서 전 세계에 내놓아도 부족하지 않을 만큼의 자료를 보유하고 있는데, 그 이유는 자료가 시민등록번호(Civil registration(CPR) number)에 근거한 사실적인 정보이기 때문이다. 자료의 주 공급원은 SFi-SURVEY으로 연구자에게 확실한 자료를 제공함으로써 새로운 지식을 창출할 수 있는 여건을 만들어준다. 행정(administering) 자료, 상호 연관 있는(correlating) 자료, 만들어진(making)자료는 ‘조사기반(infrastructure)’이라는 명칭으로 불리며 이는 2006년 SFi가 국가의 조사자료 인프라구축작업에 주도권을 갖는데 일조하였다.

이런 의미에서 SFi는 연구자가 연구조건과 연구에서 생기는 의문점을 해결할 수 있도록 하는 중요한 조력자이자 장기적인 연구를 수행하기 위해 실제적이고 재정적으로 실행 가능한 정기적인 업데이트를 제공하는 기관 즉, 조사 및 등록 연구 센터(survey and registry research)이다.

또한 SFi의 분야와 연관된 프로그램에서 학생들이 가진 능력에 쉽게 발휘할 수 있도록 교육 및 세미나 개최 등을 통해 덴마크조사연구의 틀을 형성한다.

덴마크조사위원회의 목적은 개인과제에 연구자금이 원활히 지원되도록 하는

것이다. 생활여건 조사 및 청소년과 장년층 DB 구축을 위한 장기적인 연구 등과 같은 주요 SFi 프로젝트의 자금조달을 위해, 현재 한 단계 도약을 위해 전력을 다하고 있다.

SFi 연구협력의 파트너인 덴마크 내 대학과 정부연구기관, 사회과학 관련 연구자들로 구성된 위원회는 사전토론을 거쳐 조사자료 인프라구축에 동의하였다. 센터의 ‘Research Infrastructure의 국가프로그램’ 자금지원에 대한 최종결정이 2007년 가을에 이루어졌다.

1) SFi-SURVEY 인터뷰 기법 개발

SFi-SURVEY는 연간 약 100,000건의 인터뷰를 실시한다. 이중 약 20-30,000건은 홈 인터뷰인데, 이는 다양한 연구를 통한 자료와 연관되거나 덴마크통계청이 확보한 정보와 결부될 때 SFi의 거대한 정보DB를 보증해주는 역할을 하기도 한다.

2007년 종합적인 덴마크노동력조사(LFS)를 시행할 예정이다. LFS는 연간 90,000건의 인터뷰를 반드시 실시하는데 SFi-SURVEY의 400명의 면접관으로는 증가하는 인터뷰를 감당할 수 없기에 올보르그(Aalborg)에 위치한 SFi의 새로운 CATI(Computer-Aided Telephone Interviewing)가 수행할 것이다.

SFi-SURVEY의 부서장인 Hans Bay는 “오피니언은 오늘날 사회에서 매우 중요한 요소가 되었고, 인터뷰는 사람들이 무엇을 생각하는지 밖으로 표출할 수 있는 가장 효과적인 방법이다. 최근에는 특히 고령인구가 전체인구에서 차지하는 비중이 커지며 고령화가 매우 빠른 속도로 진행함에 따라, 보건과 고령화에 초점을 두고 있다. 또한 유년기와 아동발달도 중요하다. 예를 들어, SFi-SURVEY의 지원을 통해 진행 중인 PISA 연구를 들 수 있다. 과거에는 교실에서 무슨 일이 벌어지는지 알 수 없었지만, 지금은 사소한 것까지 간섭할 수 있게 되었고 이는 결과적으로 질적 평가를 가능하게 했다.”고 말했다.

높아진 응답률은 인터뷰의 결과를 더 유효하게 만드는 중요한 요소 중의 하나이다. 만약 가능한 모든 에러를 통제할 수 있다면, 더 수준 높은 데이터를 얻

게 될 것이다. SFi-SURVEY는 덴마크에서 가장 높은 80%의 응답률을 가진 수준 높은 데이터를 공급한다.

SFi의 협력 면접관은 그들의 경험을 높이 평가받아 국가 전역의 여러 분야에 진출하였다. CATI 센터에 고용된 인원을 제외한 30명 이상은 지난 5년간 SFi-SURVEY에서 근무하였고, 면접관교육(instructional)회의는 전역에 걸쳐 정기적으로 개최된다.

Hans Bay는 “경험은 응답률을 증가시키는데 매우 중요한 요인 중 하나이며 이는 우리 조사의 신뢰성을 높여준다. 다른 요인은 방법론(methodology)인데, 우리는 간단한 랜덤 샘플을 통해 인터뷰 주제를 선정하고 면접대상자가 면접관의 전화를 받기 전에 주의문서(warning letter)를 보냄으로서 전화를 받았을 때 면접 주제에 대해 익숙해지고 더 준비할 수 있도록 도와준다.”고 말했다.

2) 최우수 통계 및 조사 전문가

ESS(European Social Survey)는 구체적으로 어떻게 랜덤 샘플링을 하고, 어떻게 번역작업의 수준을 높이며, 어떻게 데이터 수집을 구성할 것인가에 관한 국제협력가이드라인 제정에 착수하였다. 이는 조정된 협정에 따라, 개별적인 과제에서 설문조사를 설계할 수 있는 유럽 내 최우수 전문가를 육성하는 것을 가능케 할 것이다. 이 프로젝트는 EU가 중심이 된 합의에 따라 자금지원이 결정되었고 국제적 승인을 받은 행정관과 프로젝트 모니터링과 확실한 보증절차를 지킬 수 있는 전문가 채용도 가능하게 하였다. EU의 각 국가들은 독립적으로 자료를 수집하는데, 합의를 통해 채택된 요청을 중심으로 자료를 수집해야 한다.

3) 조사결과와 공개서비스

ESS의 대업 중 하나는 유럽 내 모든 조사 관련기관에 이익이 되는 결과를 도출하는 것으로, 자료는 Norwegian Social Sciences Data Services

(<http://ess.nsd.uib.no>)를 통해 누구든지 무료사용 가능하다. 현재 덴마크에는 500명이 가입되어 있는데 여기에는 연구진, 학생, 저널리스트뿐만 아니라 자료에 관심이 있는 일반인도 포함되어 있다.

이 서비스의 개념개발에 참여했고 덴마크 자료의 조정자로서 활동한 SFi의 선임 연구위원인 Toben Fridberg는 다음과 같이 말했다. “ESS는 어떻게 협력 조정을 통해 자료를 사용할 수 있는지 보여주는 좋은 사례이다. 이는 간단한 분석을 가능하게 했고, 막대그래프(bar charts)와 온라인자료를 만들었으며 개별 국가의 자료 혹은 전 유럽국가가 다운로드받게 함으로서 더 많은 분석을 가능하게 했다. 이러한 자료기반은 다양한 분야의 사람들이 다양한 접근방식과 이론, 방법론을 통해 연구에 활용할 수 있는 희망이 되었고, 이러한 연구결과와 방법론은 시간이 흐를수록 더 신뢰받게 될 것이다. 즉, 사회과학 연구 분야에서 우리의 지식을 확산시킬 것이다”.

라. Aauhus 대학 경제학과 성과평가 연구소

오후스대학 경제학과에는 기업성과연구소(Center for Corporate Performance, 약칭 CCP) 및 사회통합연구소(Center for Research in Integration, Education, Qualification and Marginalization, 약칭 CIM)의 두 연구소가 설치되어 있는데, 전자는 노동시장에서의 수요 측에 성과평가에 집중하고 후자는 공급 측의 성과평가에 집중함으로써 균형 잡힌 대학기반 R&D 기관으로서의 역할을 담당한다.

2002년에 설립된 기업성과연구소는 주로 기업에서 연구자금을 지원받고 경제학과 및 마케팅·정보·통계학과와 연계하여 프로젝트를 추진하게 되는데, 주요 연구분야는 다음과 같다. 기업의 생산성 및 성과 증진을 위한 인센티브제, 다양한 관리경영시스템의 효과, 기업의 가치부가 활동을 측정하기 위한 신기법, 역량과 기업성과, 고객 및 종업원 만족도, 관리 및 보수시스템의 상호보완성, 세계화이슈 등이다.

저명한 경제학자인 Michael Rosholm 이 이끄는 사회통합연구소(CIM)는 전

생애동안 공식적 숙련형성에 관심을 가지며, 주로 학교교육에서의 역량에 대한 양적인 연구에 집중한다. 사회적으로 이민자의 자격, 건강 및 인적자본 감소의 효과에 대한 연구를 수행하며, 주요 연구 분야는 다음과 같다. 이민자의 사회통합에 대한 연구, 가족과 일자리에 대한 연구(출산 및 출산휴가가 여성의 노동력애착, 그리고 노동시장경력에 미치는 영향 연구 등), 보건, 사회적 배제, 조기 퇴직의 효과, 비공식부문 경제에서 노동공급과 일, 저임금, 빈곤 그리고 불평등의 역학관계, 실업과 주변화에 대한 이론적 연구 등이다.

4. 평가방법론

덴마크 모델의 북유럽 국가와의 차이점 4가지³²⁾이다. 사회적 복지 재원의 출처로 사회복지기금보다 조세(public finance)가 더 많은 비중을 갖는다. 사회 보장 급여(benefit)의 수준이 북유럽 다른 나라에 비해 저소득층, 예를 들면 근로능력 없거나 질병이 있는 사람, 실업 탈출이 어려운 취약집단에 더 유리하게 설계되어 있다. 대표적인 사회보장(social security) 급여: 실업급여, 사회지원급여, 질병급여, 재할급여, 유급출산휴가급여가 있다.

북유럽 국가들이 중산층의 사회적 안정망을 소득으로 보상하는데 중점을 두는데 비해 덴마크는 사회협약(negotiation between social partners)을 통해 좀 더 포괄적으로 노동시장제도를 설계하고 있다. 고령자 연금, 질병 및 유족연금 등의 지급에 대해 매우 구체적으로 제도를 마련하여 북유럽 내에서 제3의 길을 모색하고 있다.

1990년대 중반이후 유연안정성 모델(flexicurity model)을 통해 고용정책 혁신을 선도하였는데, 느슨한 고용보호제도와 높은 사회보장제도를 결합한 것이다. 이러한 덴마크 노동시장 정책의 특징은 요약하면, 실업되면 최소한의 생계 보장은 해 주지만 실업급여나 연금을 받는 것보다 일하는게 더 유리하고 또 계속 사회보장 혜택을 받기 위해서는 정부가 추천해 주는 일자리나 정책프로그램에 의무적으로 참여해야 한다는 것이다.

32) Kvist J. & Lisbeth Perdersen(2007)

〈표 IV-2〉 덴마크의 노동시장 정책유형

적극적 노동시장 정책	수동적 노동시장 정책
1. PES운영과 관리: 구직지원 2. 노동시장훈련(labor market training) 3. 보조금 지원(supported employment): 보조금 주는 일자리 취업 또는 고용인센티브	1. 실업급여 및 각종 사회보장성 현금 급여 2. 조기퇴직 수당

덴마크의 노동시장 활성화 정책 분석의 특징을 중심으로 미시적 접근의 평가방법을 살펴보면, 적극적 노동시장 성과에 대한 평가는 학술적 연구로 많을 뿐 아니라 정책적 측면에서 홍보도 활발하다. 성과와 관련한 주요 내용들은 잘 알려진 취업 및 임금효과, 후생효과 외에도 정책효과를 다양한 명칭으로 식별하여 분석, 홍보하고 있다. 이중 자질향상효과는 실업자에 대해 직업훈련이나 교육과 같은 것을 실시할 경우 본인의 직업능력에 맞는 일자리를 더 쉽게 찾도록 하는 효과가 있다는 것이다. 그러나 직업훈련의 효과는 매우 장기에 걸쳐 나타나고 또 개인별로 교육받을 때의 여건(재원, 훈련과정과 분야, 기간, 수준)이 매우 다르기 때문에 측정이 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 훈련재원별로 참여한 사람의 비율과 이들의 사회보장혜택에서의 변화(빠져나가는 수) 비율을 보면 꽤 효과가 있는 것으로 측정된다.

〈표 IV-3〉 덴마크 노동시장 정책의 미시적·거시적 효과

미시적	<ul style="list-style-type: none"> · 동기유발효과(motivation effects): 정부의 활성화 프로그램 참여를 조건부로한 급여수급은 실업자로 하여금 구직강도를 높여, 취업확률을 증가시킴 · 지연효과(lock-in effects): 훈련기간 동안 구직강도 감소 · 자질향상효과(qualification effects): 직업훈련 받을 시 사회보장급여 수급에서 빠져나가게 됨 · 복지 향상효과(welfare effects): 활성화 프로그램 참여자의 복지가 개선됨
거시적	<ul style="list-style-type: none"> · 위협효과(threat effects)³³⁾: 실업급여 수급의 조건인 정부 활성화 프로그램에 참여 의무(부담)을 피하기 위해 좀 더 빨리 실업을 탈출하려고 하는 것 · 유지효과(retention effect): 활성화 프로그램 등을 통해 사회적인 취약집단이 완전히 비경제활동자 또는 질병자, 부랑자로 전락하는 것을 막고 정책모니터링 대상에 묶어 두는 것 · 대체효과(substitution effect): 정부의 보조금 지원 일자리나 공공일자리가 민간의 투자/일자리를 구축(대신)하는 효과

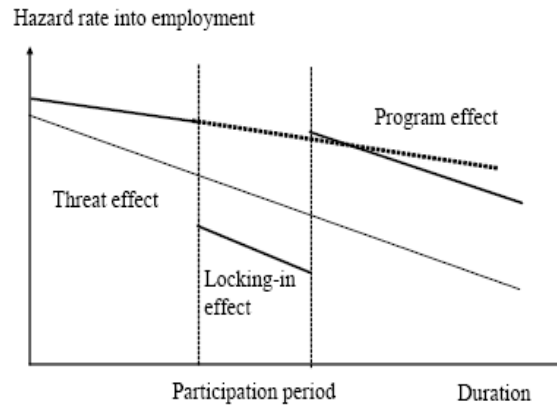
위협효과는 덴마크의 적극적 노동시장 정책 시스템의 성공적 결과를 이론적 개념 하에 실증적으로 보여준 대표적 방법이다³⁴⁾. 덴마크에서 근로자의 실업보험 가입은 자발적 선택사항이며 비보험 실업자인 경우 국가에서 현금급여를 지급한다. 1차 급여 수급 종료 후 재취업이 안 될 경우 실업자 재교육이나 직업훈련 프로그램(소위 활성화 프로그램)에 들어가야 한다. 만약 이를 거부할 경우 다음번 실업 시 현금급여 등 정부지원을 거의 못 받는다. 최저 생계비 정도만 수급한다. 특히 실업기간이 길어져서 정부의 정책프로그램에 두 번 이상 연속참여 할 경우 프로그램 종료 후 꼭 재취업해야 하며, 재취업이 안 될 경우 정부가 추천하는 일자리에 일 할 것을 조건부로 참여가 허락된다. 그래서 어떤 사람은 이런 정책프로그램에 참여하는 것을 낙인(stigma)로 보거나 자기의 역할을 정부에 세금으로 납세해 버리는 것으로 보기도 한다. 합리적인 개인이라면 '실업의 현재 가치'와 '미래에 활성화 프로그램에 참여하게 될 위험'을 비교하여 실업 시 구직계획을 세울 것이다. 이 경우 구직활동 강도나 태도의 변화는 개인에 대한 명시적인 위협(threat)이라기보다는 적극적 노동시장 체제

33) SFI(2007), The Danish Government(2007), Danish Ministry of Labor(2000)

34) Rosholm & Svarer(2004)

(regime)의 암묵적인 위협, 즉, 이는 후자라는 점에서 정책효과를 추정하는 개념으로 볼 수 있다. 노동시장시장에서 실업자의 구직을 활성화(적극화: activation)하기 위한 이러한 제도적 설계 하에서 구직자의 실업탈출확률을 구직기간의 함수로 추정한 결과 통계적으로 유의미하게 위협효과가 있는 것으로 나타났다. 평균 실업기간을 2주반 감소시키는 것으로 추정된다³⁵⁾.

[그림 IV-5] 노동시장프로그램의 정책효과별 실업탈출확률 추정



적극적 노동시장 정책프로그램 효과 측정을 위한 실험(randomized trial)적 연구도³⁶⁾ 수행하였다. 덴마크의 조건부 활성화프로그램(mandatory activation program)이 근로자의 실업탈출(취업)에 미친 영향을 추정하였는데, 2005년 12에서 2006년 3월 사이에 실업이 된 사람의 절반을 임의로 선정해 프로그램에 배정(처리집단)하고 나머지는 배정하지 않은 통제집단으로 설정하였다. 분석결과 통제집단의 실업기간의 중위값(median)은 14주(weeks) 이고 처리집단은 11.5주로 나타났다. 처리집단이 약 30%정도 더 빨리 취업하였는데, 이 연구결과는 실업자와 고용안정센터 간 더 집중적인 계약(intensive contracts)으로 추진된 사업에 따른 것이다.

35) Rosholm & Svarer(2008)

36) Brian K. Graversen & Jan C. Van Ours(2006)

제3절 캐나다의 정책평가 체계

1. 고용보험제도의 특징

캐나다 연방정부는 1996년 실업보험(Unemployment Insurance) 프로그램에서 고용보험(Employment Insurance) 프로그램으로 대체하는 과감하고도 포괄적인 개혁을 시도하였다(van den Berg, 2004). 이러한 사회정책 개혁은 전통적으로 실업보험 하에서 소극적인 (passive) 지원정책에 의존해온 캐나다가 이미 여러 유럽 국가들에서 채택되어온 적극적 노동시장정책(ALMP)으로의 정책 전환을 의미하는 것으로 내부적으로 많은 진통과 비판을 가져왔다(Axel & Anthony, 2004).³⁷⁾

새로운 고용보험(EI)을 둘러싼 논란에도 불구하고 캐나다 정부는 1996년 도입 이후 고용보험 체계의 핵심 기조를 크게 변화시키지 않은 채 지금까지 운영해 오고 있다. 캐나다 정부는 프로그램 효과에 대한 민간과 정부 위원회 연구 결과를 토대로 이해관계를 둘러싼 다양한 정치적 요구에 대한 대응과 부분적 법 개정을 통해 고용보험 프로그램을 안착시켜가고 있는 것으로 평가받고 있다(CEIC 2004, 2007). 특히 적극적 노동시장정책을 핵심 근간으로 삼고 있는 캐나다의 고용보험은 한편으로 전통적으로 사회적 배제 해결과 사회안전망을 강조하는 유럽식 사회모델(European Social Model)과 수혜자 부담과 근로연계 등 시장중심 논리를 강조하는 영미식 모델(Anglo-Saxon Model)의 중간적 위치에 서 있다는 점에서 이에 대한 깊이 있는 연구는 향후 우리의 고용보험제도 발전 방향과 관련해서도 매우 중요한 의미를 지니고 있다.

캐나다 정부가 실업보험(UI)을 고용보험(EI)으로 전면 개편하게 된 계기는

37) 개혁 찬성론자들은 이러한 적극적 노동시장정책의 도입을 통해 실업을 감소시키고, 실업자와 새로운 노동시장 진입자로 하여금 보다 쉽게 일자리를 찾게 해줌으로써 1971년 실업보험 법안의 도입 이후 가장 전면적 개혁으로 치켜세웠음(Gray 2004, Fedorovitch 2001). 반면 반대론자들은 이러한 개혁이 엄격한 자격규정과 수혜 수준과 그 기간을 제한함으로써 실업자들을 희생양으로 연방정부의 재정적자를 줄여나갈 의도를 담은 신보수주의 정책 어젠다에 불과할 뿐이라고 강력히 비판하고 나섰음(Canadian Labour Congress 2003).

크게 두 가지 점을 지적할 수 있다(HRSDC, MSR 1997).

첫째, 캐나다 노동시장 상황의 변화이다. 기존의 실업보험 체계 하에서는 빠르게 변화하고 있는 노동시장 상황을 정책에 반영하기가 매우 힘들다는 점이다. 특히 1주일에 15시간 이상 일정한 기간 동안(지역별 실업률에 따라 12~20주) 근로하여야 보험수혜자가 될 수 있는 실업보험 체계로서는 15시간 이하의 파트타임 근로와 점차 증가 추세에 있는 비정규직 고용형태를 보험 적용대상에서 제외시키는 결과를 초래하였다. 이 때문에 캐나다 노동시장의 불안정성요인이 점차 가중되어 왔다는 점이다. 이에 따라 파트타임과 비정규직 등 취약 근로계층을 포함한 실업자들이 노동시장에서 재취업할 있도록 다양한 인센티브를 제공하는 적극적 노동시장 정책(ALMP)의 도입 필요성이 보다 절실히 졌다. 이에 캐나다 정부는 일정한 보험수혜자격 조건에 한해 실업급여를 지급하던 과거와 달리 파트타임과 비정규직 노동의 증가 등 노동시장 변화에 보다 유연하게 적응할 수 있도록 새로운 보험체계를 만들고자 하였다.

둘째, 과거 실업보험 체계의 비(非) 인센티브적 성격과 모럴헤저드 그리고 불공평성(inequalities)의 문제점을 들 수 있다. 과거 실업보험제도 하에서는 상습적인 보험 수급자가 증가하고, 프로그램 비용과 보험요율 상승이 단기적인 고용창출마저 가로막고 있다는 문제점이 있었다. 동시에 사업주와 근로자에 의해 점차 남용되는 경향이 나타나 근로시간 조절 및 보완적인 소득보전의 수단으로 생각하는 도덕적 해이 등의 문제점도 안고 있었다(허재준 2002). 결국 캐나다 정부는 실업급여에 대한 소득 의존도를 낮추는 대신 적용 대상자의 범위를 확대하고 저소득 가계에 대한 지원을 확충하는 방식으로 새로운 보험제도 개혁을 시도하였다.

새로이 도입된 고용보험(EI)은 소득 급여와 고용 급여의 통합 체계로서 설계되었다. 즉 자신의 잘못이 없이 일자리를 잃게 된 사람들에게 일시적인 소득보조 제공하는 동시에 실업자가 된 캐나다인들의 구직 활동과 일자리 창출, 그리고 일자리 유지 등을 돕기 위한 “적극적(active)”노동시장정책에 제도적 강조점을 두었다. 이를 통해 생계유지 위해 어려움에 처한 사람들을 보호하는 동시에 일자리 유지 활동을 보다 권장하고, 다른 한편에서 고용자들을 위해서도 관련

행정절차를 보다 단순화하고자 하였다. 요컨대 캐나다의 고용보험제도 개혁은 실직자에게 소득의 일부를 지원하는 실업급여에 대한 개혁과 적극적인 고용촉진을 목적으로 하는 고용급여·지원조치(EBSM)를 통합한 포괄적인 개혁방안이라고 할 수 있다.

새로운 고용보험제도의 사업체계는 크게 두 개의 개혁 파트로 이루어져 있다(<표 IV-4> 참조). 먼저 파트(I)는 일반급여(실업급여)와 특별급여 등 소득급여(Income Benefits) 관련 개혁 사항으로 구성되어 있다. 특히 새로운 고용보험제도 하에서의 소득급여 개혁은 이전의 주간(weeks) 베이스에서 시간 베이스(hours-based)로 전환된 수혜자격 체제(eligibility regime)와 새로운 주당 소득급여 수준 계산법 도입 등을 핵심으로 하고 있다. 반면 파트(II)는 임금보조, 소득보전, 창업지원, 기술습득지원 등 캐나다인들이 일자리를 찾고, 창출하고, 유지할 수 있도록 돕기 위해 설계된, 결과 지향적 지원(results-oriented assistance)에 초점을 둔 고용급여·지원조치(Employment Benefits and Support Measures, EBSM)로 이루어져 있다.

<표 IV-4> 캐나다 고용보험제도 개혁과 사업체계

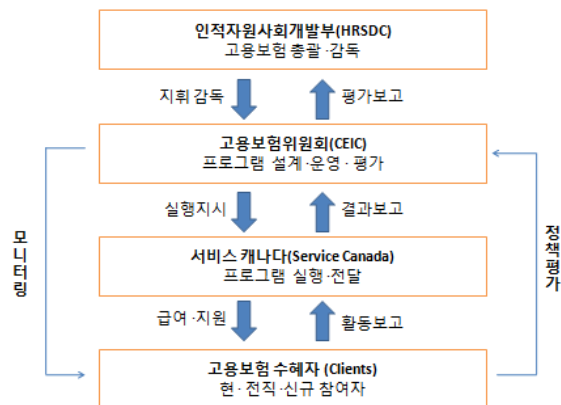
구 분	사업 체계	세부 사업
개혁파트 I: 소득급여(Income Benefits)	일반급여 (Regular Benefits)	·실업급여
	특별급여 (Special Benefits)	·출산급여 ·육아급여 ·질병급여
개혁파트 II: 고용급여·지원조치 (EBSM)	고용급여 (Employment Benefits)	·임금보조 ·소득보전 ·자영업 창업지원 ·일자리창출 파트너십 ·기술습득지원
	지원조치 (Support Measures)	·고용지원서비스 ·노동시장 파트너십 ·리서치·혁신 지원

자료 : HRSDC, 1997 Employment Insurance Monitoring and Assessment Report.

2. 캐나다 고용보험 평가체계

캐나다 고용보험 평가체계는 [그림 IV-6] 에서 보는 바와 같이 ‘캐나다인적자원사회개발부’(HRSDC), ‘캐나다고용보험위원회’(CEIC), ‘서비스캐나다’와 보험수혜자 등 크게 네 개의 주요조직 및 행위자들로 구성되어 있다. 캐나다 인적자원사회개발부(HRSDC)는 고용보험 프로그램을 총괄 관리·감독하는 기능을 수행하고 있다. 고용보험위원회(CEIC)는 캐나다 인적자원사회개발부의 산하기관으로서 고용보험, 고용서비스 등 고용보험의 설계, 운영 그리고 평가와 관련된 모든 권한과 기능을 수행하고 있다. 특히 고용보험위원회는 고용보험 요율의 결정, 보험자격 요건 변경, 고용보험 연차평가보고서 작성 등 고용보험의 운용과 평가체계에서 핵심적 역할을 담당하고 있다.

[그림 IV-6] 캐나다 고용보험 실행·평가체계와 조직구조



고용보험 프로그램의 구체적인 실행과 전달은 서비스캐나다(Service Canada)의 지역 센터에 의해 이루어지고 있다. 특히 서비스 캐나다는 연방정부가 제공하는 각 서비스를 원스톱으로 이용할 수 있는 체제를 구축함으로써 각종 급여지급과 지원서비스 등 고용보험 프로그램 수행의 실질적 창구역할을

수행하고 있다. 고용보험 사업에 대한 총괄 평가는 고용보험위원회의 주관 하에 이루어지고 있다. 고용보험위원회는 정부와 민간 전문가 그룹에 의한 프로그램 참여자들에 대한 모니터링과 고용보험 고객(clients)의 정책 평가와 각종 관련 연구에 기초해 매년 고용보험사업 연차모니터평가보고서(Annual Monitoring and Assessment Report)를 작성하여 의회에 제출·보고하고 있다. 특히 이러한 고용보험 사업에 대한 평가결과는 이후 새로운 정책 수립과 수정에 적극 반영되고 있다.

3. 캐나다고용보험위원회

핵심적인 고용보험평가조직인 ‘캐나다고용보험위원회 (Employment Insurance Commission, EICC)’는 캐나다 고용보험 프로그램을 관리하고 지원하기 위해 설립된 ‘캐나다인적자원사회개발부’(HRSDC)산하의 법적 기관이다. 고용보험위원회는 정부와 사용자, 노동자 대표 등 총 4명의 멤버로 구성되어 있으며, 위원장과 부위원장은 캐나다 인적자원사회개발부의 장·차관이 맡고 있다. 다른 2명의 민간위원에는 근로자와 사용자의 이익을 대변하는 사람이 위촉되며 이들의 위원임기는 각각 5년이다. 고용보험위원회는 고용보험, 고용서비스, 노동시장 자원의 개발과 활용과 관련한 권한, 의무 그리고 기능을 수행하고 있다. 고용보험위원회의 주요 임무로서는 고용보험요율의 결정, 보험 자격요건과 관련된 각종 규제, 고용보험 연차보고서 작성, 고용보험 정책 리뷰, 그리고 고용보험 중재위원회 위원 지명 등이 있다. 또한 위원회는 총독(Governor in council)의 요청과 의회법에 따라 의회에 소환될 수 있으며, 때때로 인적자원사회개발부 장관의 감독에 따르도록 요구받을 수 있다.

고용보험위원회의 기능과 역할을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보험요율의 결정이다. 2008년 고용보험법 개정 이전까지는 보험요율의 결정은 고용보험위원회의 가장 중요한 임무의 하나였다. 그러나 2008년 고용보험법 개정 이후에는 고용보험위원회에 의해 매년 결정되어온 보험료율(고용보험 법안 66조)이 ‘고용보험재정위원회’(CEIFB)에 의해 이루어지게 되었다.³⁸⁾

고용보험위원회는 이 고용보험재정위원회를 구성하는 사용자 및 근로자 위원 후보를 발굴하고 추천하는 지명위원회의 구성원이라는 측면에서 아직도 요율 결정에 중요한 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다.

둘째, 고용보험 관련 규제법령의 제정(주로 고용보험법안 54조)이다. 특히 위원회는 고용보험 프로그램의 자격조건 조항의 적절한 적용을 위해 총독의 승인 하에 각종 규제법령을 만들고 있다(거기에는 약 100여개의 규제조항이 있다).

셋째, 고용보험사업에 대한 연차 모니터평가보고서(고용법안 3조)를 작성하는 일이다. 고용보험위원회는 고용보험 법안에 의해 제공된 급여와 여타 지원 조치들의 개인, 커뮤니티, 그리고 경제에 대한 영향과 효과를 모니터하고 평가하는 일을 부여받고 있다. 고용보험 법안 3조 1항에 따르면 캐나다 정부가 고용보험위원회로 하여금 고용보험 사업을 모니터하고 평가하기로 법적인 약속을 했던 이유는 다음과 같다. 어떻게 개인과 커뮤니티 그리고 경제가 개혁 법안에 따른 변화에 적응하고 있는지 법안 변화의 결과로서 예측되고 있는 보험 기금의 절약이 실현되고 있는지, 보험급여와 지원조치의 효과가 제대로 나타나고 있는지 하는 점이다.

넷째, 고용보험료 경감과 판결원칙 등과 같이 인적자원개발부 스태프들에 의해 제출된 주요 고용보험 적용 정책을 리뷰하고 승인하는 임무를 수행한다.

다섯째, 재심청구 시스템(Appeals System)에 근로자와 고용주 대표를 지명하는 일도 고용보험위원회의 주요 임무이다. 재심청부 시스템은 고용보험 수급 자격 논란을 중재하기 위한 것이다.³⁹⁾

38) 새로운 보험료를 결정 메커니즘은 고용보험 보험료 수입과 지출을 시간에 따라 손실과 이득이 없도록 만들기 위해 고안된 것임. 이와 같이 새로이 설립된 고용보험재정위원회는 고용보험 재정의 독립성과 기금의 안정성 확보를 위한 캐나다 정부의 노력에서 비롯되고 있음.

39) 1차 재심 청구는 중재위원회(Board of Referees)에서 이루어짐. 중재위원회는 정부 측 위원장 1인과 근로자 대표 1인, 그리고 사용자대표 1인으로 구성된 일종의 독립된 행정재판소임. 다음 단계는 연방재심법원의 심판관에 의해 재심이 이루어짐. 그리고 최종 단계는 캐나다 대법원에서 결정됨. 근로자와 고용주를 대표하는 두 명의 위원회 위원이 노동계와 경영계의 자문을 거쳐 중재위원회에 근로자와 고용주를 대변하는 멤버 1인을 각각 지명하며 이들의 임기는 3년임. 의장은 총독에 의해 임명됨(고용보험 법안 Part VI Administrative Provisions: Board of Referees, Part V EI Regulations: Boards of Referees).

마지막으로 고용보험위원회는 이해 당사자 관계(Stakeholder Relations)를 조정하는 역할도 수행하고 있다. 근로자와 사용자들을 대표하는 2인의 고용보험위원회의 위원은 고용보험과 관련한 인적자원사회개발부 사업에 영향을 받는 민간조직과 개인의 이익을 대변한다. 근로자와 고용주를 대변하는 두 명의 위원회 위원은 고용보험 전반에 대한 자문을 하고, 인적자원사회개발부의 프로그램과 서비스 특히 고용보험과 관련한 고객 혹은 영향을 받는 다양한 사 부문 조직과 개인들과의 관계 속에서 일한다. 이러한 관계는 위원들의 대표 책임을 완수하고 그들로 하여금 내부적으로 법제화, 정책개발 그리고 이행 그리고 프로그램 전달과 관련하여 사적 부문의 관심과 입장을 반영할 수 있게 한다.

4. 평가방법론

가. 주요 데이터 생산 및 분석

캐나다 고용보험 평가방법에는 보험 수혜자와 비교 그룹에 대한 대규모 서베이와 주요 정보제공자, 포커스 그룹, 사례연구, 전문가 패널 등을 포함하는 다양한 양적·질적 방법이 사용되고 있다(CEIC 2004: 58 and Annex 5). 특히 캐나다 고용보험위원회가 매년 의회에 제출하는 고용보험의 연차모니터평가보고서(Annual Monitoring and Assessment Reports)에는 다양한 평가·연구 방법이 활용되고 있다. 즉 각종 행정자료 분석(Analysis of Administrative Data), 캐나다 실업패널 조사(Canada Out-of-Employment Panel Survey), 커뮤니티 분석(Community Analysis), 커버리지 서베이(Coverage Survey), 파일럿 프로젝트(Pilot Project), 노동시장개발협정에 대한 평가(Evaluation of the Labour Market Development Agreements) 등이 그 것이다.

1) 행정자료 분석(Analysis of Administrative Data)

소득급여(Income Benefits) 개혁의 영향 평가에는 주로 행정부 자료 분석방

법이 이용된다. 행정자료 분석을 통해 최대보험소득(MIE)의 축소 등과 같이 급여수준에 대한 다양한 변화와 그 영향 정도를 파악할 수 있다. 또한 행정 자료는 다양한 고객그룹(예, 성과 나이별) 그리고 지역에 대한 개혁의 전반적 영향을 조사하는 데도 사용되고 있다. 소득급여에 대한 1차 데이터 소스는 고객의 특성과 지급청구(claims)에 관해 일정기간 동안의 정보를 담고 있는 '신분지위 벡터 파일(Status Vector file)'을 활용하고 있다. 이 자료는 통상 3개월 단위로 이용할 수 있다. 고용급여와 지원조치(EBSMs)에 관련한 행정 자료는 참여자, 참가유형, 참가비용과 결과 등의 분석에 활용되고 있다. 취업성공과 미지급 급여의 저축 등과 관련하여 측정된 단기 결과들도 모니터 되고 있다. 고용 급여의 중간 결과 혹은 최종 결과는 참가부재 시와 비교하여 참가의 영향 정도를 측정하고 있다.

보험재정 구조분석에서 고용보험 세입에 관한 기초데이터는 세금파일(Tax File), T4-추가경정예산(T4-Supplementary) 자료를 사용한다. 이 자료들은 개인의 피보험자 소득과 고용보험 보험료 분담금 등에 관한 정보를 담고 있다. 또한 이러한 행정 자료는 보험료 구조 개혁의 영향을 측정하는데도 사용되어질 수 있다. 근로자와 고용주에 대한 보험료 환급, 1달러 커버리지, 연차 최대 보험소득 등의 영향력 평가도 행정자료 분석을 통해 할 수 있다. 다만 보험재정 관련 데이터 분석에는 대체로 2년이 지난 자료가 사용되고 있다.

2) 캐나다 실업패널조사(Canada Out-of-Employment Panel Survey)

캐나다 실업패널조사(COEP)는 개인과 가구의 인구학적 배경, 고용이력, 일자리 조사활동과 결과, 재정환경 그리고 고용활동 중단을 경험한 사람들의 사회적 부조와 고용보험의 활용도 등에 관한 정보를 수집하고 있다. 캐나다 실업패널 조사는 고용보험 개혁 시행 전후에 이직을 경험했던 개인들과의 두 차례 이상의 인터뷰를 포함하고 있다. 통상 첫 인터뷰는 일자리 이직 후 1년 뒤에 이루어지며, 두 번째 인터뷰는 그로부터 9달 후에 이루어진다.

캐나다 실업패널(COEP) 조사 결과는 일자리를 잃은 사람들이 고용보험 하

에서 어떻게 재조정되는가 하는 전체적인 윤곽을 파악하기 위해 관련 행정자료와 노동력 서베이(Labour Force Survey) 자료와 결합되어 분석된다. 이러한 조사 작업은 인적자원사회개발부(HRSDC) 내 평가자들에 의해 준비되고, 4개의 캐나다 대학에서 나온 주제별 전문가 패널에 의해 안내되고 동시에 꼼꼼히 감독되고 있다.

패널조사 분석은 고용보험(EI) 소득급여 영향 관련 지수, 고용보험(EI) 전후 비교에 기초한 특별 조정(specific adjustment) 측정은 물론 주간노동시간 경향, 고용보험(EI) 커버리지 등과 같은 주요 변수들에 대한 일반적 측정을 포함하고 있다. 조사 결과(facts)는 전국 수준과 지방 수준 또는 경제적 지역, 나아가 선택된 커뮤니티 수준에서도 제공되고 있으며, 성(Gender)과 나이별로도 상세하게 제시된다. 또한 패널조사는 개인과 가구 특성, 고용이력, 구직활동, 재정 상황 그리고 사회부조와 고용보험의 사용 등에 관한 정보를 포함하고 있다. 특히 일자리 상실에 따른 노동시간 변동과 일자리 상실이 가구 소득 지출에 대한 영향을 설명해주는 가구의 재정적 재조정, 즉 자산과 부채 등이 조사되고 있다.

3) 14개 커뮤니티 분석(Community Analysis) 조사

캐나다 고용보험 연차보고서에는 선택된 14개 지역 커뮤니티 구조조정에 관한 정성적(질적) 연구가 포함되어 있다. 비록 이러한 정성적 연구가 캐나다 실업패널 조사 등을 포함한 양적 자료의 깊이 있는 분석에서 보조적인 역할을 수행할 지라도 의회에 제공되는 보고서들은 기본적으로 이러한 질적 정보를 바탕으로 하고 있다.

커뮤니티 분석 조사에는 초기 선발과정을 거쳐 캐나다 전역의 14개 커뮤니티가 선택되었다. 이들 14개 커뮤니티는 경제·지리적 차원에서의 지역적 중요성뿐만 아니라 연구자들이 유용한 질적 그리고 양적 정보에 기반 하여 도시와 농촌, 계절적·비계절적 고용 강도 등에 기초해 커뮤니티 간의 고용 조정을 비교·대조하기 위해 선택되었다. 특히 개인과 커뮤니티 조정을 위한 사회적 맥락을 제공

하기 위해 선택된 포커스 그룹 세션을 지도하기 위해 Price Waterhouse(회계법인 비즈니스 컨설팅회사)가 조사에 관여하고 있다.

고용보험 연차평가보고서에는 커뮤니티에 대한 상세한 양적자료 분석과 함께 포커스 그룹 정보가 함께 포함되어 있다. 또한 보고서에는 커뮤니티 내의 개인별 구조조정을 모니터하기 위해 모은 양적 정보도 포함하고 있다. 이러한 정보에는 수혜율(take-up rates), 개인과 가구소득 변동 분석, 파트타임 변화, 다중 일자리, 최고 주간급여 하락 영향 그리고 구직활동 등이 있다.

4) 커버리지 서베이(Coverage Survey)

캐나다 인적자원사회개발부(HRSDC)는 캐나다 통계청(Statistics Canada)의 협조아래 고용보험 급여수혜자 중 실업자 비율 혹은 B/U 비율(ratio)⁴⁰⁾을 조사하는 커버리지 서베이(Coverage Survey)를 수행하고 있다. 이 같은 커버리지 서베이는 고용보험 개혁의 영향을 모니터하고 평가하는 데 있어서 매우 중요한 정보를 제공한다.

커버리지 서베이의 주요 내용은 다음 몇 가지 사항으로 요약해 볼 수 있다. 먼저 실업자가 고용보험 급여를 받고 있는 정도를 측정하고 실업자들이 급여를 받지 않는 이유를 조사한다. 둘째, 고용보험을 받지 않는 실업 캐나다인들의 특성을 분석한다. 셋째, 실업자들에 대한 고용보험 커버리지(적용범위)가 노동시장 동향에 미치는 영향과 프로그램 변동을 모니터 한다. 넷째, 고용보험 수혜자와 비수혜자들이 재정적 어려움에 직면하고 있는 정도를 평가한다.

커버리지 서베이 결과들은 수혜비율의 급격한 하락에 대한 이유를 평가하기 위해, 특히 다른 프로그램과 정책은 물론 고용보험 프로그램의 유의미한 영역을 확인하기 위해 사용되고 있다. 이러한 커버리지 서베이는 월간 노동력 동향조사(LFS) 인터뷰에 응했던 실직자들을 대상으로 한 분기별 전화 인터뷰를 통해 이루어지고 있다.

40) B/U ratio은 캐나다 통계청에 측정된 것으로서 전체 실업자 수에 정규 고용보험수혜자수를 비교한 것으로서 고용보험 수혜 범위의 주요 지표로서 널리 사용되고 있음.

5) 파일럿 프로젝트(Pilot Project)

파일럿 프로젝트(pilot project)는 일반적으로 새로운 고용보험 프로그램의 도입을 앞두고 실시된다. 그 결과는 향후 고용보험 사업의 내용을 결정하는데 중요한 역할을 수행한다. 또한 파일럿 프로젝트는 정부로 하여금 고용보험법안 조항에 대한 잠재적 변화를 테스트 하는데 이용되고 있다. 실제로 캐나다의 실업급여와 적극적 노동시장정책에 포함되어 있는 많은 사업들이 파일럿 프로젝트(pilot project)의 형식을 거쳐 정착되고 있다. 즉 일정기간 파일럿 프로젝트(pilot project)로서 시행된 후 그 성과를 바탕으로 정식사업으로서 채택된다.

현재 캐나다 정부가 실시되고 있는 파일럿 프로젝트(pilot project)로는 고용급여기간의 확대(extended EI benefits), 실업급여 신청기간 중 근로(working while on claim), 신규·재진입 수급자의 수급조건완화(NEREs), 급여율 계산(benefit rate calculation) 등이 있다. 이들 파일럿 프로젝트의 기간은 3년이고 주로 실업이 높은 지역에서 실시되고 있다. 특히 실업이 높은 지역에서의 고용보험 파일럿 프로젝트(EI pilot projects)는 노동시장에서 프로그램 변화 효과에 대한 유익한 정보를 제공해 주고 있다.

6) 노동시장개발협정(LMDAs) 평가

노동시장개발협정 연방정부와 지방정부 사이의 파트너십 속에서 고용급여·지원서비스프로그램에 대한 평가가 이루어지도록 명기하고 있다. 이러한 평가에는 고용급여·지원조치 프로그램의 실행을 둘러싼 문제와 영향 평가 등이 포함된다. 노동시장개발협정을 맺은 연방과 지방정부는 합동평가를 수행하기 위한 양 측의 프로세스와 메커니즘을 갖고 있는데, 이러한 기능을 수행하기 위한 조직이 바로 연방·지방 합동평가위원회이다.

연방·지방 합동평가위원회는 평가 요구사항을 개발하고, 프로그램에 대한 수정관련 사항을 운영당국에 권고하기 위해 설립되었다. 합동평가위원회는 합의의 거쳐 연방·지역 평가 속에 공통의 이슈와 핵심 지표를 포함시키고 있다.

이는 지속적인 정보확보는 물론 프로그램 조화에 대한 진전과 개인과 커뮤니티를 위한 수행결과와 목표성취도 등에 대해 보고하기 위해서이다.

노동시장개발협정에 따른 평가는 두 단계로 이루어지고 있다. 첫 단계는 이행 첫해에 뒤이어서 수행되고, 각 지역의 노동시장개발협정이행계획과 전달 그리고 진행 상태를 점검한다. 평가 부분에는 정보에 대한 고객 접근성, 서비스 만족도, 두개의 공용 언어로 된 서비스 공급, 그룹에 대한 공평성, 프로그램 수혜율(take-up), 고용보험 절약, 개인들에게 제공된 급여와 지원조치의 초기 영향 등이 포함된다. 또한 파트너십이 정부, 커뮤니티 그룹과 고용주들 사이에서 어떻게 작용하고 있는가 하는 점도 평가된다.

총괄 또는 결론적 평가로 불리는 두 번째 단계는 LMDA의 3차년도 수행 결과를 평가하게 된다. 이를 통해 개인, 커뮤니티 그리고 캐나다에 대한 프로그램과 서비스의 점진적 영향에 대한 정보를 제공한다. 이러한 평가들은 특정 집단에 대해 작동하는 것과 작동하지 않는 것을 서술하게 된다. 또한 이러한 평가는 고용보험에 대한 절약, 고용과 소득 수준에서의 변화, 그리고 사회적 부조와 고용보험의 사이의 변동 관계에 대한 정보를 제공할 것이다. 후속 평가는 총괄 평가 이후 매 5년마다 수행될 예정으로 있다.

나. 평가내용

1) 소득급여(Income Benefits) 평가

소득급여에 대한 평가는 캐나다의 12개 대학과 민간 부문으로부터 나온 외부 전문가들의 연구로 수행되고 있다. 이러한 연구에는 고용보험 급여의 점진적 영향 측정, 이직에 대한 고용보험 효과, 수혜경험 평가, 노동시간 분포와 고용순번 특성에 대한 시간베이스 체제의 영향, 고용보험 하의 정규직과 파트타임 노동자 간 교차 보조금, 이익 행위변화, 실업 지속과 급여 수혜에 대한 고용보험 영향, 신규·재진입자들에 대한 높은 진입자격요건 영향 그리고 가족소득 보충에 대한 사항 등이 포함되어 있다. 이러한 소득급여 평가로부터 얻은 결과

는 캐나다 실업패널 조사 분석을 보완하게 된다. 이들 두 연구는 각 년도 고용보험 평가보고서를 작성하는데 경험적 기초를 제공하고 있다.

2) 고용급여지원조치(EBSMs) 평가

고용급여·지원조치에 대한 평가는 양자 간 노동시장개발협정에 의해 요구되고 있다. 모든 노동시장개발협정은 평가 시 두 단계 접근을 명기하고 있다. 하나는 형성평가(formative evaluation)로서 프로그램 설계, 전달, 그리고 이행의 문제를 검토한다. 반면 총괄평가(summative evaluations)는 프로그램이 성공적으로 자신의 목적을 달성하였는지에 관한 순 효과를 측정하고 정도를 결정하기 위해 행해진다. 이는 프로그램이 정부의 정책 우선성과 연관이 있는지 비용 효과적인지를 결정하기 위해서 수행한다. 핵심적인 총괄평가 방법은 고객 조사에서 나온 데이터, 고용보험(EI)과 사회부조(SA) 기록, 그리고 어떤 관할구역에서는 캐나다 국세청 소득세 자료에 토대를 두고 있다. 또한 참여자들의 프로그램 전후 경험에 기초한 점진적 효과(결과가 프로그램에 기인한)에 대한 측정 은 프로그램에 참가하지 않았던 유사한 개인들과 비교 속에서 이루어진다.

캐나다 고용보험에 대한 형성평가(formative evaluation)는 1999년에서 2002년 사이에 모든 지역에서 완료되었다. 반면 총괄평가는 지금도 진행 중에 있으며, 현재 7개 지역(British Columbia, Alberta, Ontario, Quebec, Nunavut, Newfoundland and Labrador, and New Brunswick)에 대한 평가 결과가 유용하다. <표 IV-5>는 캐나다 7개 지역의 총괄평가(British Columbia, Alberta, Ontario, Quebec, Newfoundland and Labrador, and New Brunswick) 중 6개 지역에서 나온 순 영향 결과에 기초하여 요약한 것이다. 특히 여기에서는 고객과 프로그램 유형별로 네 가지 핵심 수행지표, 즉 고용(Employment), 소득(Earnings), 고용보험 이용(EI Use), 그리고 사회부조 이용(SA Use) 등에 미치는 영향을 고찰하고 있다.

총괄 평가에서 주요 특징을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

〈표 IV-5〉 고용급여·지원조치(EBSM)의 정책 효과(요약)

수행 지표	고객 유형							
	활동적(ACTIVE)				일반(FORMER)			
	프로그램 종류				프로그램 종류			
	스킬 개발	임금 보조	일자리창출 파트너십	자영업·창업 지원	스킬 개발	임금 보조	일자리창출 파트너십	자영업·창업 지원
고용	약간 긍정적	약간 긍정적	무의미한 결과	매우 긍정적	혼재된 결과	매우 긍정적	매우 무의미한 결과	매우 긍정적
소득	매우 긍정적	약간 긍정적	혼재된 결과	약간 부정적	혼재된 결과	매우 긍정적	매우 부정적	혼재된 결과
고용 보험 이용	약간 긍정적 (EI이용 약간 감소)	혼재된 결과	약간 긍정적(EI이 용약간 감소)	긍정적(EI 이용감소)	약간 긍정적 (EI이용 약간 감소)	매우 부정적(E I이용 증가)	혼재된 결과	약간 긍정적 (EI이용약간 감소)
사회 부조 이용	매우 긍정적(S A이용감 소)	약간 긍정적 (SA 이용 약간 감소)	약간 긍정적 (SA 이용 약간 감소)	혼재된 결과	무의미한 결과	매우 긍정적(S A 이용 감소)	약간 긍정적 (SA 이용 약간 감소)	약간 긍정적 (SA 이용 약간 감소)

자료: HRSDC, Employment Insurance Monitoring and Assessment Report 2006, p.64 ~ 65⁴¹⁾

41) <표 IV-5>에 대한 아래의 용어 정의를 참조.

용어	정의
긍정적인 영향	6개 지역에서 순(net)영향측정값이 통계적으로 유의미하게 긍정적.
매우 긍정적	주요(3개 이상)지역에서 순(net)영향측정값이 통계적으로 유의미하게 긍정적.
약간 긍정적	1혹은 2개 지역에서 통계적으로 유의미하게 긍정적인 순(net)영향측정값이지만, 다른 지역에서는 무의미한 결과를 보임.
혼재된 결과	주요한 경향 없이, 통계적으로 유의미하게 긍정적인 순(net)영향측정값과 유의미하게 부정적인 순영향값, 무의미한 결과가 혼합됨.
매우 부정적	주요(3개 이상)지역에서 통계적으로 유의미하게 부정적인 순(net)영향측정값
약간 부정적	1혹은 2개 지역에서 통계적으로 유의미하게 부정적인 순(net)영향측정값을 갖고, 다른 지역에서는 무의미한 결과를 보임.
매우 무의미	주요(3개 이상)지역에서 무의미한 결과를 보이고, 1개 지역에서 부정적인 순(net)영향측정값을 가짐.
무의미한 결과	모든 결과가 통계적으로 무의미한 결과임. 프로그램 영향이 있긴 하지만, 샘플 분석에 기초한 유의미한 결과를 얻을 수 없음. 영향측정값은 작은 샘플사이즈에 제약을 받는데, 특히 SE, JCPs, TWS사업의 일반고객이 이에 해당됨. 작은 샘플사이즈는 EBSM의 참여자 중 적은 수를 반영함.

먼저, 유효한 순 영향평가에 기초할 때 고용급여·지원조치(EBSMs)는 모든 지역에서 결과가 일치하지는 않을지라도 대체로 참여자들에게 완만한 긍정적인(positive) 정책효과를 갖게 하는 것으로 나타나고 있다. 둘째, 스킬개발사업(SD)은 현재 고용보험 수혜자들에게 가장 효과적인 개입정책이었으며, 특히 소득을 늘리는데 있어서 효과적인 것으로 나타나고 있다. 현재 고객에게 있어 스킬개발사업은 고용을 늘리고 고용보험과 사회부조의 이용을 감소시키는 것으로 나타나고 있다. 셋째, 임금보조사업(TWS)은 이전 고용보험 수혜자(고객)에 있어서 가장 효과적인 개입정책이었으며, 고용과 소득을 늘리고 사회부조(SA) 이용을 줄이는데 효과적인 것으로 나타나고 있다. 특히 이전 수혜자 고객들이 일정기간 동안 노동시장에서 벗어나 있었다는 것을 고려할 때 이러한 조치(TWS)가 제공하고 있는 실제적 일자리 경험은 이들에게 매우 적절한 것으로 평가된다. 넷째, 자영업·창업지원(SE)은 현 고객과 이전 고객 모두에게 효과적인 개입조치로서 고용을 증가시키고 고용보험 이용을 낮추는 것으로 나타나고 있다. 다섯째, 임금보조(TWS)와 자영업·창업지원(SE)은 다른 고용급여·지원 조치보다 고용증가를 이끄는 데 더 효과적인 것으로 나타났다. 반면 기술개발(SD)과 임금보조(TWS)의 참여는 소득증가를 가져올 가능성을 높게 하고 있다. 여섯째, 기술개발(SD)과 자영업·창업지원(SE)에의 참여는 고용보험(EI)의 이용을 낮추는 효과를 나타냈다. 반면 일자리창출파트너십(JCPs)과 임금보조(TWS)사업에의 참여는 사회부조(SA) 이용을 줄이는 것으로 나타났다.

이러한 평가결과를 개입 유형별 간단히 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 먼저 스킬개발(Skills Development)의 경우, 포지티브한 결과는 현 고용보험 고객에서 발견되고 있다. 대다수의 지역에서 소득증가가 보고되었으며, 고용과 고용보험 이용에도 포지티브한 효과가 나타나고 있다. 반면 스킬개발 사업에 참가한 이전 보험수혜자(고객)에 있어서는 소득과 고용에 있어서 혼재된 결과를 보여주고 있다. 전반적으로 스킬개발사업(SD) 참여자들은 높은 수준의 만족도를 나타내고 있으며, 이는 잠재적인 개인고객의 요구에 대한 프로그램의 대응 때문인 것으로 풀이된다.

둘째, 임금보조사업(Targeted Wage Subsidies)은 이전 보험고객 사이에서

고용, 소득 그리고 사회부조 이용에 가장 포지티브한 영향을 미치고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 포지티브한 결과에 있어서 유일한 예외는 고용보험 이용의 증가였다. 그러나 이러한 경향은 현 보험수혜자에는 다소 강하지 않게 나타났다. 고용, 소득 그리고 사회부조 이용에 있어서 다소 포지티브한 결과를 나타냈으며 고용보험 이용에 있어서는 혼재된 양상을 보여주었다. 특히 동 프로그램에서 일하는 시간은 보험가입 기간으로 상정되어 참여자들이 미래의 고용 보험 청구하는데 자격조건을 형성할 수 있게 도와주고 있는 것으로 나타났다.

셋째, 자기 고용(Self-Employment)은 이전 고객과 현 고객 모두에서 고용과 고용보험 이용에 대부분 긍정적인 효과를 가진 것으로 나타났다. 사회부조의 이용에 있어서 이전 고객들은 약간의 긍정적 효과를 갖고 있었던 반면, 현 고객들은 혼재된 결과를 보여주고 있다. 하지만 어떠한 고객 집단도 소득에 대해서는 긍정적인 효과를 보여주지 못했다. 고용보험 사용에 있어서 감소가 있었던 반면, 자기고용 참여자들은 고용보험 보험금을 지불하지 않아 혜택 자격이 주어지지 않는다. 또한 자영업·창업지원사업(SE) 참여자들은 스킬 습득과 만족도에 있어서 포지티브한 결과를 나타내었다.

넷째, 일자리 창출 파트너십(Job Creation Partnerships)은 뚜렷한 특이적 경향을 보여주지 않고 있다. 현 고객에 있어서 고용보험과 사회부조의 이용을 감소시키는 데 약간의 긍정적 효과를 나타냈지만 고용과 소득 결과는 유의미하지 않았고 혼재된 모습을 보여주었다. 이전 고객에 있어서는 단지 사회부조 이용에 있어서만 약간 포지티브한 결과를 보여 주었다.

다섯째, 고용지원서비스(Employment Assistance Services)는 상대적으로 적은 비용을 갖고 있어 다른 주요(major) 개입조치와 공동으로 사용되고 있다. 대체로 고용지원서비스 고객들은 일자리 준비에 있어 강한 수준의 만족감을 표명하였고 더 많은 훈련에도 관심을 표명하였다.

총괄 평가는 고용급여·지원조치(EBSMs)에 대해 높은 수준의 고객만족도를 보여주고 있으며, 사업(EBSMs) 참여 결과로서 기술수준이 증가하고 더 많은 스킬 성장에 대한 관심을 불러일으키고 있음을 보여주고 있다. 반면 몇 가지 평가들은 고용주를 포함해 노동시장 요구에 더 많은 관심을 기울일 필요가 있

으며, 오지와 농촌지역의 고객들에 대한 더 나은 서비스를 제공할 필요가 있다는 점을 지적하고 있다. 또한 사업에 대한 접근성 문제에도 낮은 평가점수를 부여하고 있는 것으로 나타났다. 고용급여·지원조치(EBSMs)의 자격조건이 고용보험 등록에 기초하고 있기 때문에 특히 노동시장에 약하게 부착되어 있는 약간의 사람들에게는 그 접근이 제한되고 있다. 또한 낮은 기술을 가진 사람이나 노동시장 참여에 장애를 갖고 있는 개인들 사이에서 고용급여·지원조치에 대한 낮은 참여율도 문제점으로 지적되고 있다. 아울러 고용급여·지원조치(EBSMs) 결과의 혼재된 패턴은 지역노동시장 조건과 고객 특성이 프로그램의 효과성에 영향을 미칠 수 있음을 시사한다.

다. 관리행동계획(Management Action Plans for Improving Results)

관리행동계획(MAP)은 인적자원사회개발부의 고용보험 평가보고서에서 빼어 놓을 없는 핵심 구성요소이다. 관리행동계획의 주요 목적은 평가 결과가 어떻게 정책과 프로그램 향상에 기여할 수 있는가를 보여주기 위한 것이다. 이를 통해 주요 평가결과를 설명하고 구체적인 행동계획을 제시한다. 캐나다 인적자원사회개발부와 서비스캐나다, 그리고 지방정부는 노동시장개발협정과 고용급여·지원조치 평가에 걸 맞는 관리행동계획을 개발하고 있다.

현재 관리행동계획은 노동시장개발협정과 고용급여·지원조치 평가결과를 설명하고 구체적인 행동을 제안하고 있다. 전체적으로 이러한 행동계획은 다음 몇 가지 사항에 초점을 두고 있다. 첫째, 고객들의 프로그램 접근성 향상, 둘째, 특수 고객집단의 참여 결과를 향상시킬 수 있는 방안의 결정, 셋째, 고용주의 인적자원 수요를 더 잘 전달하기 위한 방법 검토, 넷째, 지역 노동시장 수요를 만족시키기 위한 프로그램 유연성 증대, 다섯째, 프로그램 결과 측정 향상, 여섯째, 수행력 지표의 연관성 확대 등이 그것이다.

라. 고용보험 평가지표 분석

캐나다 고용보험의 연차모니터평가보고서에 담겨 있는 주요 평가항목과 세부평가 지표는 아래 <표 IV-6>와 같이 간략히 요약해 볼 수 있다. 이 같은 캐나다 고용보험 연차모니터평가보고서의 평가항목과 평가지표에 나타나 있는 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다.

<표 IV-6> 캐나다 고용보험 연차모니터평가보고서의 주요 평가항목과 평가지표

주요 평가 항목	세부평가지표
1. 노동시장상황	<ul style="list-style-type: none"> ·경제성장률 ·고용 - 정규직, 파트타임, 자영업 비율, 노동시간, 소득 ·실업 - 전국실업률, 나이·성별 실업률 ·인구학적 집단 - 고용성장률(나이별) ·노동시장 - 고용성장률(부문·규모별) ·지역노동시장 - 지역별 고용성장률 ·교육 - 교육수준별 고용성장률
2. 소득급여(보전)	<ul style="list-style-type: none"> ·고용보험 수혜자 <ul style="list-style-type: none"> - 전체소득급여(율), 신규수혜자·고용인 평균 주간급여(지역별) ·실업위험에 직면한 캐나다인 지원 <ul style="list-style-type: none"> - 일반급여, 계절급여 청구, Job-sharing 지원, 어부급여 ·가족지원 <ul style="list-style-type: none"> - 출산·육아, 질병·특별케어(compassionate care)
3. 고용혜택·고용지원조치(EBSMs)와 국가고용서비스(NES)	<ul style="list-style-type: none"> ·전국단위 <ul style="list-style-type: none"> - EBSM 지출액, 참가자 특성과 참여율 - 고용급여: 스킬개발(SD), 임금보조(TWS), 자영업 창업지원(SE), 일자리창출 파트너십(JCPS) - 지원조치와 서비스: 고용지원서비스(EAS), 노동시장파트너십(LMPs), 연구와 혁신(R&I), 국가고용서비스(NES): 노동시장정보와 Job Bank ·범 캐나다인 활동 <ul style="list-style-type: none"> - 원주민인적자원개발전략(AHRDS), 노동시장파트너십(LMPs) - 연구와 혁신(R&I) ·지방과 영역별 EBSM 활동 <ul style="list-style-type: none"> - 고용급여와 고용서비스

<표 계속>

4. 고용보험 서비스 현대화 - 서비스 전달체계 개선	·서비스 전달 현대화 ·서비스 전달 : 시민중심적 접근 ·개인에 대한 서비스 전달 현대화 ·고용주에 대한 서비스전달 현대화 ·고객만족도: 질, 정확성, 효과성 ·시민접근 용이성 ·서비스전환: 서비스캐나다(2005) 설립
5. 고용보험프로그램의 영향과 효과성	·고용보험과 개인 - 급여접근성과 자격조건 - 급여의 적절성(adequacy): 급여수준, 급여반환, 저임금가족 지원, 정규급여청구 지속기간(duration), 특별급여청구 지속기간(출산·육아·질병·간병), 계절급여 청구동향 ·노동력 연계 증진 - Divisor, 청구기간동안의 워킹, Small weeks - pilot projects ·고용급여와 지원조치 평가 - 평가설계, 총괄평가 상황, 핵심결과, 주요동향 ·고용보험과 작업장 - 워크 셰어링(work sharing), 도제(apprentices) ·고용보험과 경제 - 소득 분포, 소득 안정화, 노동력 이동 ·고용보험 재정 - 기여금과 지출 동향, EI 계정(account)
6. 부록	·노동시장통계 ·소득급여 데이터 테이블 ·고용급여와 지원조치 데이터 테이블 ·커뮤니티 파일 ·평가관련 주요연구 ·최근 고용보험 변동사항

자료: HRSDC, Employment Insurance Monitoring and Assessment Report 2006.

첫째, 고용보험 프로그램의 총괄적 평가에서 중요하게 고려되는 평가항목은 노동시장 발전 상황과 경제적 맥락을 보여주는 주요 경제지표들이다. 고용보험 프로그램의 영향과 성과는 고용성장과 실업률의 변화와 직결되기 때문이다. 특히 지역별 고용성장률과 실업률은 고용보험 프로그램과 지원조치의 도입과 정책 수정 등에 있어서 매우 중요한 기초자료가 되고 있다. 또한 실업률의 변화와 미래 실업률에 대한 예측은 고용보험 보험료를 결정에 중요 변수로 고려되

고 있다. 이와 같이 실업률 변화 등 노동시장 상황과 각종 경제지표가 중시되는 이유는 캐나다의 독특한 보험료율 결정 방식에 기인하고 있다. 즉 캐나다 고용보험위원회는 매년 특정한 공식에 따라 보험료율을 결정하고 있는데, 보험기금의 적자 또는 흑자가 예상되면 이를 줄이기 위해 법정 보험료율을 조정하고 있기 때문이다. 그 만큼 고용과 실업 등 각종 경제지표는 고용보험 평가와 매우 밀접한 연관을 맺고 있다.

둘째, 소득급여와 관련한 각종 지표도 고용보험 평가에서 빼놓을 수 없는 사항이다. 이러한 지표 분석에는 고용보험관련 행정자료와 보험급여 청구(claims)의 10% 표본자료(sample) 분석을 토대로 이루어지고 있다. 전년 대비 고용보험 청구건수와 수혜율 변화, 전체 소득급여와 급여 유형별 비중추이, 출산·육아·질병 등 가족지원과 특별급여 수혜율 등이 주요 분석지표에 포함된다. 특히 관련 지표들의 전년 대비 변동뿐만 아니라 장기간의 추세를 분석·평가함으로써 정책 프로그램의 수요와 예측, 그리고 정책 변화의 기초 자료로 활용하고 있다.

셋째, 고용급여·지원서비스(EISMs)와 국가고용서비스(NES)에 대한 평가는 각 프로그램의 지출액, 참가자 특성, 참여율 등 기초 행정자료 분석과 함께 프로그램의 정책효과 및 만족도 등이 고찰된다. 특히 고용급여·지원서비스(EBSMs) 사업은 연방·지방정부의 노동시장개발협정(LMDAs)에 의해 전달되고 있기 때문에 지역별 평가와 각 지역단위 내 자체평가가 동시에 이루어져 각 지역 노동시장 상황에 맞는 프로그램 설계, 전달과 운영에 대한 정책적 시사점을 제공하고 있다.

넷째, 캐나다 정부는 고용보험 프로그램의 효과적 운영을 위해 서비스전달체계의 현대화에 많은 노력을 기울여 왔다. 이러한 고용보험 서비스 현대화와 서비스 전달체계 개선에 관한 평가는 질, 정확성, 효율성 등 고객만족도와 접근용이성을 중심으로 이루어고 있다.

다섯째, 고용보험 프로그램의 영향과 효과성에 평가는 프로그램에 대한 접근성, 지원급여의 적절성과 지속기간, 노동력 연계 증진, 작업장에서의 프로그램 역할, 소득안정화, 노동력 이동 등을 중심으로 분석 된다. 특히 고용급여·지

원조치(EBSMs) 프로그램의 평가는 그 것이 고용과 소득, 그리고 고용보험과 사회부조의 이용 등에 미치는 영향을 고찰한다. 아울러 고용보험 재정의 동향과 안정성에 대한 평가도 이루어진다.

제4절 미국의 정책평가 체계

I. 법적 근거

미국은 정책평가에 있어서 선구자적 역할을 수행하고 있는 국가로서 최근에는 보다 확고한 성과지향 의지 하에서 예산성과통합제(BPI: budget and Performance Integration)를 통한 정부경영혁신을 도모하고 있으며 이를 효과적으로 추진하기 위한 평가도구 PART(Program Assessment Rating Tool)를 개발, 적용하는 등 더욱 진일보하고 있다. PART를 도입하게 된 계기는 1993년 제정하여 1997년 최초로 시행된 정부업무성과평가법(Government Performance and Results Act, 약칭 GPRA)에 기인한다.

이전의 정부활동은 구체화된 목표가 없어 정부활동의 내용과 결과에 대한 정확한 평가가 불가능하였고 법적 근거가 결여되었는데, GPRA의 제정으로 모든 정부기관의 예산사업 전반에 대한 구체적인 측정 및 평가가 가능하게 되었다. 구체적으로 이 법의 목적은 다음 6가지에 두고 있다. 첫째, 연방정부에 대한 신뢰향상, 둘째, 정책성과에 대한 개혁추진, 셋째, 정책의 효과성 및 책임성 제고, 넷째, 정책결과와 서비스 질에 대한 정보제공, 다섯째, 객관적 정보를 의회에 제공하여 정책결정 개선, 여섯째, 연방정부 내 관리 향상 등이다.

GPRA 하에서는 모든 정부기관들이 매년 다음 회계 연도를 기준으로 '연례 성과계획서'(Annual Performance Plan) 및 5년 주기 '전략계획서'(Strategic plan)를 작성하고 이듬해 1월 예산안과 함께 의회에 보고하도록 하였다. 연례 성과계획서에서의 주요 쟁점은 성과계획과 구성 요소 간의 연계성, 성과지향적

중장기 목표 설정, 중장기 목표달성을 위한 사업추진전략의 구체성, 관련기관 간 공조추진체계 구축, 성과정보의 수집방안, 평가일정 및 평가결과의 반영계획 등이다. 전략계획서는 1997년 말까지 Office of Management and Budget (관리예산처, 약칭 OMB) 및 의회에 제출하며 이후에는 5개년을 포함하는 전략계획을 3년 주기로 갱신토록 하였다. 성과예산에서는 ‘임무-전략목표-성과목표-성과지표’의 체계에 따라 예산이 제시되므로 GPRA는 각 부처가 자신의 판단에 따라 기존의 계정을 통합·합산·분할할 수 있도록 하는 등 예산계정의 개편을 가져왔다. 그러나 정부 부처의 전반적인 사업에 대한 평가를 하기에 적합하나 그 평가결과를 개별사업의 예산과 연계시키는데 있어서는 한계가 있었다.

2. PART의 도입 및 주요내용

성과지표 중심의 GPRA체제가 도입되었으나 이후 8년간 추진되는 동안 성과측정이 원활치 않고 예산계획이나 운용에 있어서 성과정보의 활용도가 낮게 나타나는 등 기존문제 등이 개선되지 않자 성과를 예산에 보다 체계적으로 반영하기 위해 2002년 OMB의 주도로 PART(Program Assessment Rating Tool)을 개발하게 된다.

PART는 정부업무의 효과적 추진상황을 점검하기 위한 일종의 평가도구로서 객관적인 입증자료에 근거하여 정부업무의 성과를 평가할 수 있도록 고안되었다. 사업설계, 사업추진전략, 사업운영, 사업결과 등 4개 부문으로 구분되는 일련의 질문을 모든 정부업무에 일관되게 적용하도록 한 것이다. 즉, 새로운 성과자료를 생산하는데 있는 것이 아니라 기존 자료를 바탕으로 예산배정에 관해 엄밀하고 일관되며 투명한 결정을 내리도록 하는데 그 목적을 둔다.

각 부처가 5년 주기로 모든 사업을 자체 평가하고, OMB는 평가결과를 점검하고 예산편성에 활용한다. 즉, GPRA가 미 의회에서 제정된 법률인 반면 PART는 GPRA의 효과적인 집행을 위해 연방정부의 예산편성기관(OMB)에서 제정한 행정조치사항이라고 할 수 있다.

평가는 1차적으로 각 연방기관에서 PART를 작성한 후, OMB 자원관리국(Resource Management Offices, RMOs) 소속 담당관들이 피 평가기관과 합의하여 수정·보완하는 체제로 이루어진다. PART는 사업의 추진방법과 성과의 평가를 위해 25개의 상식적인 질문으로 구성되며, 부문은 4개로 나뉜다(<표 IV-7> 참조). 첫째, ‘프로그램 목적 및 설계’ 부문에서는 프로그램 목적이 명확하고 다른 프로그램과 중복성이 없게 잘 설계되었는가를 평가한다. 둘째, 전략적 기획부문에서는 각 부처들이 프로그램의 연간 및 최종목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 가지고 있는가를 평가한다. 셋째, 프로그램 관리 부문에서는 각 부처들의 프로그램 성과를 개선하기 위한 노력과 재무관리, 프로그램 진행상황 점검 등 프로그램 관리를 이한 노력과 결과를 평가한다. 넷째, 프로그램 성과 및 책무성 부문에서는 전략적 기획에서 제시된 프로그램 성과목표를 달성하였는지를 평가한다.

‘프로그램 목적 및 설계’, ‘전략적 기획 및 프로그램 관리’ 부문의 질문항목들은 예/아니오 중 하나로 대답하게 구성되어 있으며, ‘프로그램 성과 및 책임성’ 부문의 질문항목들은 4지 선다형으로 구성되어 있다. 부문별 질문항목들에 대한 답변은 부문별로 0에서 100까지의 점수로 산정이 되는데, 이 때 부문별 질문항목 간의 가중치(합계가 100임)는 동일하게 부여하는 것이 원칙이다.

<표 IV-7> 미국 PART 부문별 평가사례

부문	낮은 점수의 예	높은 점수의 예
1. 프로그램 목적 및 설계 (Program Purpose and Design)	에너지성 APT: 필요성이 명확하지 않고 민간부문에서 유사한 연구를 수행	복지성 Health Center: 목적이 명확하고 이해관계자들이 공유하고 있음
2. 전략적 기획 (Strategic Planning)	법무성 사이버범죄: 장기적 및 연간 성과목표가 없음	에너지성 핵안전시설: 10년간 계획 및 우선과제가 설정되어 있음
3. 프로그램 관리 (Program Management)	에너지성 가스탐사/생산: 비용, 일정 및 성과물을 추적하는 시스템 부재	사회안전청 노인보험: 철저한 재무관리 및 실제비용 산정시스템 실행
4. 프로그램 성과 및 책임성 (Program Results/Accountability)	마약통제정책청의 청소년마약 금지 홍보: 홍보가 청소년마약관련 행위에 미치는 직접적 증거가 없음	상무성 일기예보서비스: 일기예보의 정확성 및 적시성 증가

자료: Executive Office of the President(2003) 'Performance and Management Assessments: Budget of the United States: FY 2004' (손병호(2003)에서 재인용)

<표 IV-8> 미국 PART의 4가지 부문별 질문구성

부문 및 질문내용	평가 기준	응답 및 배점
1. 프로그램 목적 및 설계 (Program Purpose and Design)	프로그램 목적이 명확하고 다른 프로그램과 중복성이 없게 잘 설계되었는가	(질문별) 예/ 아니오 (가중치: 20%)
1.1 사업목적의 명료성		
1.2 문제/관심/요구 등 구체적 사업추진 배경		
1.3 기존사업과의 중복성		
1.4 사업의 효과/효율을 저해할 수 있는 설계상의 결함		
1.5 목표집단/ 사업목적에 향한 자원의 실질적인 투입		
2. 전략적 기획 (Strategic Planning)	각 부처들이 프로그램의 연간 및 최종목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표 가지고 있는가	(질문별) 예/ 아니오 (가중치: 10%)
2.1 사업결과/사업목표에 근간을 둔 구체적 중장기 성과목표		
2.2 중장기 성과목표와 관련된 구체적 대상집단 및 일정계획		
2.3 중장기 성과목표를 향한 구체적 연차별 성과목표		
2.4 연차별 성과목표와 관련된 구체적 대상집단과 기준치		
2.5 연차별 및 중장기 성과목표에 대한 사업관계자의 합의		
2.6 적정규모 및 질적수준의 정기자체평가계획		

<표 계속>

2.7 예산과 연차별/중장기성과목표와의 연계 및 구체적 자원 요구내역		
2.8 사업추진 전략상 미진한 점에 대한 개선 대책		
3. 프로그램 관리 (Program Management)		
3.1 적절한 성과정보의 정기적인 수집 및 성과개선을 위한 수집정보의 활용	각 부처들의 프로그램 성과개선 노력, 재무관리, 프로그램 진행 상황 점검 등 프로그램 관리 노력과 정도	(질문별) 예/ 아니오 (가중치: 20%)
3.2 비용, 추진일정, 성과측면에서의 책임경영		
3.3 예산의 적기배정 및 합목적 지출		
3.4 사업추진의 효율성/비용효과성 평가		
3.5 관련사업과의 유기적인 관계		
3.6 엄격한 회계관리		
3.7 사업운영상 미진한 점에 대한 개선대책		
4. 프로그램 성과 및 책임성 (Program Results/Accountability)		
4.1 중장기 성과목표 달성을 향한 적절한 진전	전략적 기획에서 제시된 프로그램 성과 목표를 달성했는지	(질문별) 충분히 있음 상당히 있음 약간 있음 없음 (가중치: 50%)
4.2 연차별 성과목표의 달성		
4.3 연차별 성과목표의 달성과 동시에 사업추진의 효율성/비용효과성 증대		
4.4 유사한 목표하에서 추진되는 공공 및 민간사업과의 성과 비교		
4.5 적정규모 및 질적수준의 자체평가결과		

자료: OMB's PART Questions (http://www.john-mercier.com/part_questions.htm)

PART 질문지는 연방정부 업무 유형에 따라 7가지로 나뉜다. 직접 연방정부 프로그램(Direct Federal), 경쟁지원금 프로그램(Competitive Grant); 정책/일괄적 지원 프로그램(Block/Formula Grant), 규제기반 프로그램(Regulatory); 자산 및 서비스 취득 프로그램(Capital Assets and Service Acquisition); 대부프로그램(Credit); 연구개발 프로그램(Research and Development) 등이다. 25개 문항을 기본으로 개별 사업의 특성에 맞게 일부 문항이 보완 또는 추가되고 있다.⁴²⁾ 예를 들어, 보건복지부의 노인관련 보조금 프로그램을 들 수 있다. 특정 프로그램이 하나의 유형으로 분류되지 않을 경우에는 보다 정확한 평가를 위해 최대 3가지 분류사항에서 질문을 선택, 혼합해서 평가한다.

42) OMB's PART Questions (http://www.john-mercier.com/part_questions.htm)

〈표 IV-9〉 미국 PART 대상 연방정부 공공프로그램 유형

프로그램 유형	설명 예
직접 연방정부 프로그램 (Direct Federal)	연방정부 공무원들에 의해 직접 서비스가 제공되는 프로그램(예: 국무성의 비자 및 상담서비스)
경쟁지원금 프로그램 (Competitive Grant)	공모에 의한 경쟁방식에 의해 자금이 지원되는 프로그램(예 보건성의 Health center)
정액/일괄 지원 프로그램(Block/Formula Grant)	특정 지역정부나 기관에 일괄방식으로 자금을 지원하는 프로그램(예: 보건성의 Ryan White Program)
규제기반 프로그램 (Regulatory)	규제를 통해 목적을 달성하는 프로그램(예: 농무성의 식품안전 및 검사서비스)
자산 및 서비스 취득 프로그램 (Capital Assets and Service Acquisition)	목적을 달성하기 위해 자본재(토지, 장비, 지적재산권 등)의 획득/개발 또는 서비스(보수, 정보기술)의 구입이 주요 수단이 되는 프로그램(예: 국방성의 Shipbuilding)
대부프로그램(Credit)	융자, 신용대부 등을 통해 지원되는 프로그램(예: 수출입 은행의 장기보증 프로그램)
연구개발 프로그램 (Research and Development)	지식의 창출 또는 시스템/방법/기술의 창출을 위해 지식을 적용하는 프로그램(예: 에너지성의 태양에너지, 항공 우주국의 화성탐사프로그램)

3. PART의 주체 및 과정

연방정부기관 프로그램들의 PART 질문지는 OMB 자원관리국 소속 담당관들이 피평가기관과 협의하여 작성한다.

일차적으로 각 연방기관에서 PART를 작성한 후, OMB 담당자와 각 기관과 협의하여 수정·보완하는 것이 통상적이다. 이 과정에서 OMB는 외부전문가들과 빈번한 의견교환을 수행한다. 이와 같이 PART의 추진과정은 기본적으로 부처와 OMB 담당자들의 협동과정이다. 성과주의 예산편성은 연도별로 약간의 변형을 거쳐 지속적으로 추진되고 있다. 그러나 PART에 따른 평가 결과는 예산편성에 관한 절대적인 견해가 아니며, 실제 사업예산은 부처 및 기관 내 우선순위에 따른 고려나 여타 요인들에 의해 평가결과와 상이한 방향으로 배분되기도 한다.⁴³⁾ 연도별 PART 평가는 당해연도 PART의 대상 프로그램 선정부터

시작되며 그 절차는 [그림 IV-7]과 같다.

[그림 IV-7] 미국 PART의 평가 절차

기간	추진절차
↓	
3월 중순 전	평가대상 프로그램 선정
↓	
4-5월 초	OMB 프로그램 평가 팀의 주관 하에 연방기관과 OMB담당관들을 대상으로 PART 교육 실시
↓	
5월 중순	각 연방기관이 자체적으로 작성한 1차 APRT 평가결과를 OMB에 제출
↓	
6월 말	OMB에서 이를 수정·보완하여 각 기관에 통보
↓	
7월 초	PART 결과에 대한 이의 신청
↓	
7월 말	해당 기관과의 협의와 외부 전문가의 자문을 통해 이의신청 내용을 결정
↓	
9월 초	각 기관이 OMB에 예산요구서를 제출
↓	
10-11월	RMOs에 의해 작성된 PART 평가결과를 OMB의 실장이 검토
↓	
12월	이를 바탕으로 12월에 각 기관과 예산 증감 내역을 협의한 후 PART 평가가 완료

PART 설문지에 대한 응답결과는 크게 4부분으로 구분된 질문의 부문별 점수화를 거쳐 이를 합산한 후 총 점수로 산출한 후, 총 점수에 근거한 평가등급으로 최종 보고된다(표IV-10과 같은 5개의 등급 중 하나). 그러나 PART에서 얻어진 점수나 평가등급은 그 자체로 예산과 직결되는 것은 아니다. 비록 낮은

43) 김기완(2005) '미국의 성과평가제도 도입이 정부부처·기관의 R&D 관리·평가 활동에 끼친 영향분석', 한국과학기술기획평가원, 재인용.

점수를 받았을지라도 성과향상의 장애요인이 예산과 관련되었음을 적절히 입증한다면 예산은 추가로 지원될 수 있으며 반대로 높은 점수를 받은 경우라도 목표가 거의 달성되었거나 전반적인 사업 우선순위가 낮다면 예산이 삭감 또는 중단될 수 있다. 다만, 평가등급 가운데 ‘평가 부적절대상’은 점수와 상관없이 성과측정치나 성과기준치가 없는 경우에 해당되며 이 사업에 대해서는 권고사항의 이행이 강력히 촉구되고 또한 기관단위로는 전체 업무 중 이 사업 비율에 따라 기관평가 등급도 영향을 받게 된다.⁴⁴⁾

OMB의 PART 적용으로 2004년도 정부예산의 약 20%를 차지하는 234개 업무에 대하여 처음으로 평가를 실시한데 이어 적용대상을 매년 20%씩 확대함으로써 5년에 걸쳐 모든 정부업무를 평가할 계획에 있다. 2005년도에는 정부예산의 약 40%를 배정받고 있는 업무에 대해 PART를 적용한 결과 전체의 37%가 바람직한 것으로 평가되었다. 이어서 2007년 현재 96%의 프로그램(977개)을 평가한 결과, 전체의 30%가 바람직함으로 평가되었으며, 보통(28%), 평가 부적절대상(22%), 매우바람직함(17%), 바람직하지못함(3%) 순으로 나타났다.

PART에 의한 평가결과는 당해 연도의 실적으로서 뿐만 아니라 PART의 일관된 적용을 통한 연차적인 개선상태를 파악하려는 관점에서도 많은 관심을 모으고 있으며 이러한 평가결과, 점수, 평가등급, 권고사항 등은 단위업무별로 응답내용과 함께 일반에 공개되고 있다.

44) Budget and Performance Integration Core Criteria
(http://www.john-mercero.com/bpi_criteria.htm)

〈표 IV-10〉 미국 PART 평가 등급

그룹별 5등급	기준점수	내용
[Performing 그룹]		
매우 효과적(Effective)	85-100	목표 설정과 결과 달성이 효율적으로 이루어짐
비교적 효과적 (Moderately Effective)	70-84	목표설정의 효율성이 떨어지거나 더 나은 결과 도출을 위한 프로그램 계획 및 개발에 문제가 있는 경우
보통 (Adequate)	50-69	목표설정과 결과를 효율적으로 달성하기 위해 경영 과정의 체계적인 혁신 필요
[Not Performing 그룹]		
비효과적(Ineffective)	0-49	세금이 효율적으로 사용되지 않거나 명확한 프로그램의 목적 및 목표가 수립되지 않고, 관리 소홀하며 기타 다른 부문에서 상당히 취약한 경우
평가 부적절 대상 (Results not demonstrated)	-	납득할 수 있는 성과지표가 없거나 성과정보가 수집되지 않은 프로그램이 해당됨

4. 최근 동향 및 이슈

1993년 제정된 GPRA는 법률이라는 특성상 지나치게 포괄적, 일반적이며 평가과정 자체가 표준화되어 있지 않고, 많은 정량적, 정성적 지표들이 중요도 면에서의 가중치 없이 나열식으로 사용한다는 점이 문제점으로 지적되었다. 이런 점에서 PART의 도입은 프로그램 단위의 구체적인 평가와 예산으로의 연계를 위해 핵심적이라고 판단되는 지표들에 집중되어 있다는 점에서, 또한 표준화된 측정방법을 적용한다는 점에서 적용이 간편하고 프로그램 간 비교가 상대적으로 용이한 장점이 있다.

GPRA와 PART로 대변되는 미 연방정부의 성과중심 프로그램 평가와 예산 편성 움직임은 평가관련 전문 연구자와 정부기관 등에 의해 다각적으로 검토되고 있는데 GPRA와 PART 실시에 대해 긍정적 평가와 비판이 동시에 나타

나고 있으나 전반적으로 이들의 도입이 정부행정의 책임성과 효율성 제고에 기여하고 있다는 점에서 공감대가 형성되고 있다. 예를 들어 미국의회 회계감사국(GAO, 2003)에서도 GPRA와 PART의 도입이 프로그램 성과에 대한 체계적인 평가를 시도하였고 예산편성과정의 투명성을 높였으며 성과에 대한 정보의 활용을 촉진했다는 점에서 긍정적으로 평가하고 있다.

평가수행기관으로서 OMB는 PART라는 평가도구를 개발하고 평가수행에 직접 관여함으로써 범정부차원의 업무조정, 우선순위에 따른 정책이행의 일관성이 보장되도록 중앙단위평가전문기관으로서 그 필요성을 확보하고 부처담당자와의 협동과정을 통해 평가역할을 담당하게 되었다.

PART의 긍정적 효과로서 연방정부 부처/기관 평가활동의 활성화, 부처/기관 활동과 프로그램 개선을 위한 자체평가와 후속기획의 시행, 새로운 평가도구와 성과지표의 개발, 유용한 행정도구로서의 평가에 대한 재발견, 연방정부 부처 프로그램의 표준화된 검토에 대한 관심제고, 연방정부 부처의 프로그램을 PART와 연계시키려는 노력의 강화 등을 들고 있다.

그러나 세부적인 내용에 있어서는 GPRA와 PART의 도입에 대한 비판의견도 상당수 제시되고 있다. 체제상, 운영상, 결과해석 및 활용상의 문제점으로 구분하여 지적되고 있는 구체적인 내용은 <표 IV-11>과 같다. 사업담당자의 입장에서 볼 때 GPRA에 의한 연간성과계획서 및 연간성과보고서의 작성과 동시에 이루어지는 예산편성과정의 이루어지기 때문에 구체적인 성과지표(PART)를 제시해야 이중의 부담이 있다는 점이다. GPRA는 보다 폭넓은 전략, 수행목표, 목적의 계획 하에 제정된 것으로서 개별 연방정부/부처를 대상으로 하는 기관평가의 성격인 강한 반면에 PART는 보다 세부적이고 구체적인 단위에서의 평가로서 예산당국의 필요에 의한 예산편성의 관점에서 평가하기 때문이다.

〈표 IV-11〉 미국 PART의 문제점

체제상의 문제점	운영상의 문제점	결과해석 및 활용상의 문제점
<ul style="list-style-type: none"> · 프로그램 정의가 명확치 않음 · 서로 다른 크기와 유형의 프로그램을 비교할 수 없음 · 결과가 입증되지 않은 사업 부분이 명확치 않음 · PART 질문서가 평가 부적합 · 지표압축으로 정성평가관련 평가자의 주관적 판단 개입가능성 높음 · 연간성과를 강조하지만 1년 주기로 나타나지 않은 사업은 프로그램에서 평가부적절 	<ul style="list-style-type: none"> · 평가인력 및 자금지원, 데이터 확보 노력 부족 · PART의 지속성을 위해 도제도화 필요 · PART가 프로그램 개선노력과 적절히 연계되지 않음 · OMA 담당자의 평가전문성 부족 · OMB가 권고사항 이행여부를 점검할 수 있는지 불명확 · 증거에 대한 입증은 전적으로 정부기관 부담 · 행정부의 예산편성에 초점을 두기 때문에 의회는 무관심 	<ul style="list-style-type: none"> · PART 점수(예산편성상)와 프로그램성공간의 연계여부가 명확치 않음 · 과거성과에 대한 회고적 성과에 초점을 두고 있어서 현재 또는 향후 개선노력은 평가에 반영되지 않음 · GPRA와 PART의 연계부족. 이로인한 사업담당자의 부담

결국, GPRA와 PART는 ‘성과중심의 정부사업 평가와 이에 기반을 둔 예산편성으로의 전환’이라는 큰 흐름 속에서만 파악될 수 있다. 실제로 PART 도입 이후 OMB는 적용대상의 범위를 확장시켜 감과 동시에 ‘성과예산제출에 관한 지침’을 통해 2005 회계 연도부터 성과평가 결과에 근거한 예산편성을 본격화하고 있다. 이에 따라 의회에서도 연방정부 프로그램에 대한 주기적인 성과관정을 위한 새로운 법안 제정을 신중하게 고려하고 있다. 한마디로 GPRA와 PART는 미국 정부 ‘재원의 효율적 활용’과 ‘정책의 효과성 제고’라는 공동의 목표달성을 위해 성과평가의 원활한 작동을 위한 범정부적인 시스템을 정립하는 방향으로 나아갈 것으로 예상된다.

이하의 <표 IV-12, 13, 14, 15>에서는 미국 연방노동부의 2005 회계연도 PART 적용사례를 제시하였다.

〈표 IV-12〉 미국 연방노동부 2005 회계년도 PART 적용사례(1): 노동통계국 프로그램

개요	<ul style="list-style-type: none"> · 부처: 노동부 · 부서: 노동통계국 · 목적점수: 100점 · 기획점수: 75점 · 관리점수: 100점 · 결과/책무성점수: 80점
핵심 평가지표	<ul style="list-style-type: none"> · 연간지표: 업데이트된 데이터 시리즈의 숫자(2001년 기준 12개) · 장기지표: BLS 데이터에 대한 고객만족도 점수 · 장기효율성지표: 데이터수집에서 발간시기까지의 경과된 기간(month)
평가결과	<ul style="list-style-type: none"> · 등급: 효과적(Effective) · 프로그램 유형: 연방정부 직접 · 프로그램 요약: 노동통계국은 고용과 실업, 가격변화, 보상, 생산성, 안전 및 보건 관련된 노동관계통계를 수집하고 보급 · 평가결과: 데이터수집 및 보고는 완벽, 노동통계국은 국가통계생산 및 보급의 유일한 기관임. 노동통계국은 최상위평가를 받았으며 프로그램이 세밀히 모니터링함. 2004년 예산평가의 권고안에 따라 364개 평가지표를 45개 축소하였음. 독립적이고 질적인 평가가 프로그램 효과성을 제고함. 조사효율성 지표를 채택함. 성과지표가 개선되었음에도 불구하고 일반사용자에게 프로그램의 성과 측면에서 투명성을 향상시켜야 할 것임 · 노동통계국에 대한 권고안: 노동통계국은 일반사용자에게 성과연계통계, 정확한 양적 통계 등을 제공하여야 하며, 프로그램의 더 많은 것을 포괄하기 위한 효율성 지표를 개발하여야 함. 프로그램 모니터링 및 운영상의 성공을 유지해야 함

〈표 IV-13〉 미국 연방노동부 2005 회계년도 PART 적용사례(2): ‘실직근로자원조’ (Dislocated worker assistance) 프로그램

개요	<ul style="list-style-type: none"> · 부처: 노동부 · 부서: 고용훈련청(Employment and Training Administration) · 목적점수: 60점 · 기획점수: 71점 · 관리점수: 56점 · 결과/책무성점수: 40점
핵심 평가지표	<ul style="list-style-type: none"> · 연간지표: 프로그램 수료 후 3개월 이내 취업성공 · 장기지표: 고용유지(수료후 3개월 이내 취업하고 6개월이상 고용유지) · 장기효율성지표: 참여자의 프로그램 참여 전후 임금변화
평가결과	<ul style="list-style-type: none"> · 등급: 보통(Adequate) · 프로그램 유형: 정책/일괄지원 교부금 · 프로그램 요약: 주 및 지역정부에 실직근로자의 훈련 및 재고용서비스를 위한 일괄교부금을 제공 · 평가결과: 이 프로그램과 다른 연방정부프로그램(WIA, TAA)과 중복, 너무 많은 재정이 formular에 의해 지급되기 때문에 지역에 대량실업이 발생한 경우 적절히 대응하지 못함. 주 및 지역정부의 추적(tracking)이 불충분하여 얼마나 많은 재원이 근로자에게 제공되었는지 알지 못함. 1998년 평가가 중단되어 성과정보도 불충분함. 새로운 평가는 2004년에 시작될 예정임 · 고용훈련청에 대한 권고안: 중복되지 않도록 프로그램 일원화 제안, 적절한 방식으로 지역의 실업상황에 대처하도록 유연성 강화 제안, 계획이 아닌 실제 지출사업에 대한 보고서 작성, 취업 및 임금성과에 대한 책무성 강화

〈표 IV-14〉 미국 연방노동부 2005 회계년도 PART 적용사례(3): 청소년활동
(Youth Activities) 프로그램

개요	<ul style="list-style-type: none"> · 부처: 노동부 · 부서: 고용훈련청(Employment and Training Administration) · 목적점수: 40점 · 기획점수: 57점 · 관리점수: 56점 · 결과/책무성점수: 40점
핵심 평가지표	<ul style="list-style-type: none"> · 연간지표: 취업 또는 교육참여자의 취업률, 임금변화 · 장기지표: 자격증 및 학위취득자의 비율 · 장기효율성지표: 문해수리력 개선
평가결과	<ul style="list-style-type: none"> · 등급: 비효과적(Ineffective) · 프로그램 유형: 정책/일괄지원 교부금 · 프로그램 요약: 14세-21세의 저소득층 청소년의 고용안정을 지원하기 위해 주 및 지역에 일괄지원 교부금 제공 · 평가결과: 이 프로그램과 연방 교육부 프로그램(Tech Prep)과 중복, 프로그램 성과에 대한 평가 전혀 없었음(1992년이 마지막 평가). 지역차원에서는 더 요구가 많은 지역으로 재원을 할당할 수 있는 권한이 없음. 연방노동부가 모니터링하고 있으나 불충분함. 이전평가결과는 웹사이트에 공개하여 쉽게 접근할 수 있음 · 고용훈련청에 대한 권고안: 학업중단청소년에 대한 제안서 다시 제출하되 연방교육부와 중복되지 않도록 함. 취업성과 및 숙련습득에 대한 책무성 강화, 지역에 재원배분 권한의 부여, 평가실시

〈표 IV-15〉 미국 연방노동부 2005 회계년도 PART 적용사례(4): 실업급여운영
주별 보조금(Unemployment Insurance Administration State Grants)

개요	<ul style="list-style-type: none"> · 부처: 노동부 · 부서: 고용훈련청(Employment and Training Administration) · 목적점수: 80점 · 기획점수: 88점 · 관리점수: 100점 · 결과/책무성점수: 58점
핵심 평가지표	<ul style="list-style-type: none"> · 연간지표: 적시의 급여 지급: 주(州)내의 실업급여 첫 지급은 1주 기다린 후 14일 이내이고 만약 기다리지 않으면 21일이내에 지급됨 · 장기지표: 세금계정의 신속한 마련(set-up), 새로운 고용주의 실업급여 세금부담에 대한 저지율(determination)은 책임을 갖게된 첫 분기의 90일 이내로 해야 함. · 장기효율성지표: 초과지급의 회수, 초과지급된 달러액은 주(州)법에 따라 주 정부가 발견하고 회수하여 추정할 수 있음.
평가결과	<ul style="list-style-type: none"> · 등급: 적당히 효과적임(Moderately effective) · 프로그램 유형: 정책/일괄지원 교부금 · 프로그램 요약: 실업근로자의 일시적인 소득 지원을 제공할 목적으로 실업급여 프로그램을 운영하는 주정부에 보조금을 지급하며, 수급자의 자격을 결정하기 위해 주정부는 주 징수세를 통해 자금 조달받음. · 평가결과: 실업급여 표준작업점(workload)은 경기변동에 따라 변동함. 이는 실업급여를 적시에 정확히 지급해야하는 주정부의 능력에 영향을 주기 때문임. 실업급여 지급의 오류를 감소시키기 위해 노동부는 주정부가 고용데이터 베이스에 접근할 수 있도록 함. 실업급여 지급의 정확성을 높이기 위해 노동부는 초과지급을 잡아낼 수 있는 새로운 업무수행 측정안을 개발했음. 빠른 재고용을 촉진하기 위해 노동부는 실업급여 청구자의 재고용율을 높이기 위한 새로운 개발안을 채택함. · 노동부에 대한 권고안: 업무수행측정시스템을 단순화하여 핵심 측정기에 초점을 두어야 함. 주정부가 실업급여 초과지급과 부정행위를 감소시키기 위한 새로운 도구(tool)를 가질 수 있도록 완벽한 기능을 해야 함. 즉, 사회보장국(Social Security Administration) 기록과 고용주가 제출한 신규고용데이터 등 관련있는 항목을 맞춰보는 것도 포함됨. 지속적인 자격에 대한 리뷰에 대한 리소스를 축적하여 실업급여 청구자의 적절한 고용을 도와야 함.

제5절 소결

제 4장에서 일반적으로 평가문화가 발달한 스웨덴, 덴마크, 캐나다, 미국 등 4개국을 검토하였는데, 우리나라와 흡사한 방식의 고용보험 제도를 유지하는 국가는 캐나다이다. 특히 캐나다 모델은 유럽식 사회모델과 수혜자 부담 및 근로연계복지 등 시장중심논리를 강조하는 영미식 모델의 중간적 위치에 있다는 측면에서도 시사하는 바가 많다. 게다가 캐나다는 1996년 실업보험에서 고용보험으로 전환하면서 사용자 및 근로자가 모두 재원조성에 기여할 뿐만 아니라 국가의 일반회계도 투입하는 독특한 구조로 설계되어 사회적파트너의 고용보험 사업에 대한 평가 및 관심이 강한 편이다.

반면 스웨덴과 덴마크, 미국의 경우 사용자 및 근로자 등의 사회적 파트너들은 실업보험에만 기여하고 실업 및 고용문제, 노동시장대책은 국가의 책임 하에 있다. 스웨덴과 덴마크는 공통적으로 국가가 대부분의 재원을 부담하는 노동시장정책에 대해서만 엄격한 평가체제를 구축하고 있다. 그러나 스웨덴이 국가독점적인 평가조직을 통해 평가연구를 추진하는 반면 덴마크는 국가연구기관 뿐만 아니라 대학 및 민간연구소에서 자유롭게 평가에 참여하는 경쟁적 평가시장형태로 이루어져 있다. 정책평가기능이 강한 미국에서 실업보험기금은 각주에서 재원을 조성하고 관리하기 때문에 연방정부는 주별 교부금이 해당 주의 취업률을 개선하는데 얼마나 효과적인지를 평가하는데 그치고 있다.

이상과 같이 고용보험제도의 역사적 맥락이 상이하고 평가시장의 특성이 매우 다르기 때문에 아직 평가문화에 익숙하지 않는 우리나라가 쉽게 벤치마킹할 수 있는 국가를 찾기는 쉽지 않다. 그러나 각국의 노동시장대책 또는 고용보험사업 평가체계 구축, 평가의 주안점 등은 우리나라 고용보험평가체계 구축에 다음과 같은 유용한 시사점을 준다.

첫째, 스웨덴과 같이 국가 독점적 평가기관 모형이던지 덴마크, 캐나다와 같이 경쟁적 평가시장이 발달되어있던 간에 주로 국가가 평가권을 보유하면서 재정사업에 대한 평가문화가 확산되어 있다. 스웨덴의 IFAU는 스웨덴 고용부

산하의 정부기관이지만 높은 수준의 자율성과 독립성을 가지고 평가연구를 수행하며 과학적이고 엄밀한 평가연구로 국제적으로도 유명하다. 그러나 장기적인 노동시장정책 전망을 제시하는데 주력하고 공식적인 정책제안이나 권고를 하지 않은 점이 특징이다. 이와 같은 스웨덴 평가체계는 자율성과 독립성 하에 품질이 우수한 평가연구를 산출하고 있으나 때때로 사회적 파트너와의 정치적 합의가 필요한 이슈도 있기 때문에 약점이 되기도 한다. 캐나다는 평가시장을 개방하여 공공 및 민간, 대학 등의 다양한 기관이 평가활동에 활발히 참여하여 무수한 평가를 통해 매년 연차평가보고서를 발간하는 등 좀 더 정책 밀착적인 방향을 지향하고 있다는 점에서 스웨덴 평가체계와 차이가 있다.

둘째, 재원부담의 주체가 누구인지에 따라 주요 평가의 주안점이 다르다. 스웨덴 및 덴마크에서는 노동시장대책의 주요 기여자가 국가(세금)이기 때문에 거시적 경제적 차원, 개인의 고용 및 임금효과에 주안점이 있는 반면 캐나다와 같이 사용자의 고용보험기금에 대한 기여가 있으며 고용보험기금에 의한 사용자 지원사업이 있기 때문에 사용자가 얼마나 해고회피노력을 하였는지, 근로자의 고용안정에 기여하였는지를 평가한다. 전반적으로 노동시장 대책은 국가책임이고 고용보험이 일종의 사회안전망으로 간주하기 때문에 우리나라 직업능력개발사업 평가지표와 같이 사용자의 이해관계, 기업의 생산성 및 부가가치 창출, 경영여건 등에 얼마나 고용보험 재정지원이 효과가 있었는지를 중요한 평가지표로 고려하지는 않는다.

셋째, 노동시장정책 또는 고용보험사업 운영과 관련된 대표적인 평가조직 또는 연구기관이 존재한다. 스웨덴의 IFAU 및 캐나다의 EICC가 가장 대표적인 평가조직으로 볼 수 있다. 경쟁적 평가시장유형으로 분류되는 덴마크에서 SFi는 대표적인 국립연구기관이면서 정부정책에 대한 평가연구 성향이 강하다.

〈표 IV-16〉 외국의 고용보험평가체계 비교표

	스웨덴	덴마크	캐나다
고용보험 체계 및 재원	<ul style="list-style-type: none"> · 실업급여는 노조+국가 부담(90%) · 노동시장정책 재원은 국민세금이며 사용자 직접 부담금은 없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 실업급여는 노조+국가부담(50-70%) 국가는 노동시장분담금에서 충당 · 노동시장분담금은 8%의 세금이며 사용의 기여는 없음 	<ul style="list-style-type: none"> · 2004년 고용보험체제로 전면개편 · 사용자와 근로자는 모든 고용보험비용을 지불(각출), 정부는 운영비보조
실업보험과의 노동시장정책과의 관계 (북구의 겐트시스템)	<ul style="list-style-type: none"> · 33개의 독립적 실업기금이 있으며 관리기구로서 IAF가 있음. 고용서비스센터에서의 실업급여지급여부 감독, 모니터링 · 국가는 노동시장정책에 대해서는 독점적으로 평가권을 가짐 	<ul style="list-style-type: none"> · 실업급여, 사회보장급여 지급업무는 지자체에서 실시, jobcenter는 고용서비스업무를 담당 · 국가는 노동시장정책에 대해서는 독점적으로 평가권을 가짐 · 급여를 훈련, 적극적 구직활동을 연계 	<ul style="list-style-type: none"> · 급여를 훈련, 적극적 구직활동과 연계 · 사용자지원으로서 인력 감축지원 및 근로시간단축지원제도가 있음
평가 조직	<ul style="list-style-type: none"> · 주관: AMS(국가노동시장위원회) 산하 IFAU(노동시장정책평가연구소) · 평가연구에서 있어서 독립적인 위치를 확보하고 국제적 위상은 높지만 정책제안은 하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> · 정부주관기관은 없으나 덴마크국립사회연구센터(SFI)에서 국가행정통계조사를 실시 · DB를 보유하고 노동시장 평가연구를 수행 · SFI는 노동시장 평가연구를 대학(저명한 교수)에 위탁 	<ul style="list-style-type: none"> · 주관: 캐나다인적자원사회개발부(HRSDC), 캐나다 고용 보험 위원회(Canada Employment Insurance Commission) · 매년 노동자 및 사용자단체와 함께 모니터링 보고서 제출 · 대학 및 민간연구기관 참여 활발
주요 평가 지표	<p><거시적 차원></p> <ul style="list-style-type: none"> · 대체효과 · 사중손실 <p><미시적 차원></p> <ul style="list-style-type: none"> · 고용효과 · 임금효과 	<p><직접효과></p> <ul style="list-style-type: none"> · 동기효과 · 잠금효과 · 자격효과 <p><간접효과></p> <ul style="list-style-type: none"> · 고용참여율 증감 · 대체효과 · 임금효과 · 세금효과 	<p><수혜자 평가></p> <ul style="list-style-type: none"> · 고용 · 소득 · EI use · SA use (Social Assistance) <p><사용자지원금 평가></p> <ul style="list-style-type: none"> · 일시해고 감소율

넷째, 고용보험사업 평가를 위한 행정통계 인프라, 조사체계가 잘 구비되어 있다. 특히 계량적인 노동시장성과 평가를 위해서는 고용보험기금의 지원을 받은 수혜자의 노동시장이행정보가 구체적으로 수집, 축적되어야 하는데, 스웨덴, 덴마크 평가조직에서 모두 관련 행정통계 조사를 직접 수행하거나 통계활용체계가 잘 구축되어 평가연구를 지원하고 있다. 특히 캐나다의 경우 노동시장성과평가 외에 커버리지 서베이, 실업패널조사, 커뮤니티 분석, 파일럿 프로젝트, 연방정부와 노동시장개발협정 평가 등을 통해 정책개발 및 개선을 직접적으로 지원하고 있다.

이하에서는 우리나라와 가장 유사한 방식으로 고용보험 제도를 운영하고 있는 캐나다 고용보험 사업 평가체계가 주는 시사점을 좀 더 구체적으로 살펴보자. 다수의 민간이 참여하는 경쟁적 평가시장 모형을 직접 벤치마킹 하기는 어렵지만 다양한 평가기법 및 과정은 현재 고용보험평가센터 설치를 고려하고 있는 우리나라 여건 상 매우 시사하는 바가 많다.

첫째, 고용보험제도의 근간이 되고 있는 고용급여·지원조치(EBSMs)에 대한 평가의 경우, 연방·지방정부간 노동시장개발협정(LMDAs)에 따라 양자 간 합동평가위원회를 설치·운영을 통해 이루어지고 있다는 점이다. 이러한 고용급여·지원조치에 대한 양자 간 동시 평가를 통해 지역노동시장 조건과 보험수혜고객의 특성이 프로그램의 효과성에 영향을 미칠 수 있다는 점을 감안한 것이라고 할 수 있다. 실제로 캐나다 고용급여·지원조치 프로그램에 대한 양자 간 평가결과는 혼재된 패턴을 보여주고 있다는 점에서 우리의 경우에도 지역적 특수성에 맞는 고용보험 프로그램의 설계와 운영 그리고 평가에 많은 정책적 관심을 기울일 필요가 있다.

둘째, 캐나다 고용보험 평가방법에 보험 수혜자와 비교 그룹에 대한 대규모 서베이와 주요 정보제공자, 포커스 그룹, 사례연구, 전문가 패널 등을 포함하는 다양한 양적·질적 방법이 사용되고 있다는 점이다. 특히 캐나다 고용보험의 연차모니터평가보고서에는 각종 행정자료 분석, 캐나다 실업패널 조사, 14개 커뮤니티 분석 조사, 커버리지 서베이, 파일럿 프로젝트 결과 등이 반영되어 있다.

셋째, 새로운 고용보험 프로그램 도입 시 커버리스 서베이(Coverage

Survey)와 파일럿 프로젝트(pilot project)가 매우 중요한 역할을 담당하고 있다는 점이다. 커버리지 서베이 결과는 다양한 고용보험 프로그램의 정책 효과성과 유의미성을 찾는 데 매우 중요한 역할을 수행하고 있으며, 파일럿 프로젝트 역시 새로운 고용보험 프로그램의 도입을 앞두고 실시함으로써 향후 고용보험 사업의 내용을 결정하는데 많은 기여를 하고 있다. 실제로 캐나다의 실업급여와 적극적 노동시장정책에 포함되어 있는 많은 사업들이 파일럿 프로젝트(pilot project)의 형식을 거쳐 정착되고 있다.

넷째, 연방정부와 지방정부 간 체결된 노동시장개발협정(LMDAs) 평가 시, 형성 평가(formative evaluation)와 총괄 평가(summative evaluation) 등 두 가지 평가 방법을 동시에 사용하고 있다는 점이다. 즉 형성 평가는 프로그램 설계, 전달, 그리고 이행의 문제를 검토하는데 사용하며, 총괄 평가는 프로그램이 성공적으로 자신의 목적을 달성하였는지에 관한 순 효과를 측정하고 정도를 결정하기 위해 행해지고 있다. 이러한 두 가지 평가 방법의 동시 사용은 고용보험 평가에 있어서 정책운영 과정과 정책 효과를 종합적 분석하는데 유용할 것으로 판단된다.

다섯째, 캐나다 고용보험 평가에 사용되는 평가지표의 세분화와 다양성을 들 수 있다. 캐나다 고용보험 프로그램의 총괄적 평가에는 노동시장 발전상황과 경제적 맥락을 보여주는 주요 경제지표에서부터 소득급여와 관련 지표, 고용급여·지원서비스(EBSMs) 프로그램의 지출액, 참가자 특성, 참여율 등은 물론 프로그램의 정책 효과 및 만족도 등이 고찰된다. 또한 서비스 전달체계 평가의 경우, 질, 정확성, 효율성 등 고객만족도와 접근 용이성을 주요 평가지표로 삼고 있다. 고용보험 프로그램의 영향에 대한 평가는 프로그램 접근성, 지원급여의 적절성과 지속기간 등을 중심으로 고찰된다. 또한 고용보험 프로그램의 효과는 노동력 연계 증진, 작업장에서의 프로그램 역할, 소득안정화, 노동력 이동 등을 중심으로 분석된다. 특히 고용급여·지원조치(EBSMs) 프로그램에 대한 평가는 그것이 고용과 소득, 그리고 고용보험과 사회부조의 이용 등에 미치는 영향 정도를 고찰한다. 아울러 고용보험 제정의 동향과 안정성에 대한 평가도 이루어지고 있다.

끝으로 캐나다 정부의 고용보험 연차모니터평가보고서에서 빼어 놓을 없는 핵심 구성요소는 관리행동계획(MAP)이다. 관리행동계획의 주요목적은 평가결과가 어떻게 정책과 프로그램 향상에 기여할 수 있는가를 보여주기 위한 것이다. 이를 통해 주요 평가 결과를 설명하고 구체적인 행동 계획을 제시하고 있다. 이러한 관리행동계획에는 고객들의 프로그램 접근성 향상, 특수 고객집단의 참여 결과를 향상시킬 수 있는 방안, 고용주의 인적자원 수요 전달방법, 지역노동시장 수요에 맞는 프로그램 유연성 증대, 프로그램 결과 측정 향상, 수행력 지표 연관성 확대 방안 등이 포함되어 있다.

제 5 장 고용보험 평가관련 통계 및 DB구축

제1절 고용보험 전산망

본 장에서는 고용보험 사업의 평가와 관련하여 가장 중요한 데이터베이스인 고용보험 전산망과 데이터베이스를 우선 검토한다. 이를 위하여 고용보험 전산망의 개요를 살펴보고, 고용보험 데이터베이스가 가진 정보목록과 정보의 장점 및 문제점, 그리고 개선방향 등을 개괄한다. 이어서 고용보험 사업의 성과평가를 위하여 필요한 비교집단(control group)에 관한 통계구축 방안을 살펴보고, 고용보험 데이터베이스 외에 고용보험 사업의 평가를 위하여 활용 가능한 정보의 범위나 이용 가능성 및 그 확보방안을 정리한다.

1. 개요

고용보험 전산망은 고용보험관련 행정업무(피보험자, 실업급여, 모성보호, 고용안정 및 직업능력개발사업 등)를 신속정확하게 처리하기 위한 전산 시스템이다. 1995년 적용·징수, 지원금, 기금의 전산 관리를 위한 업무지원을 위하여 전산시스템을 개통한 것이 고용보험 전산망의 시초이다. 이후 1999년에는 실업급여 등의 지급을 전산을 통하여 할 수 있도록 펌벙킹시스템을 도입

하였다. 2002년에는 고용보험 전자문서교환(EDI) 서비스를 개시하고, 4대 사회보험 연계정보시스템을 구축하였다. 2004년에는 기존의 폐쇄망에서 인터넷을 기반으로 하는 확장형 신고용보험시스템을 개통하였다. 2005년에는 서울, 경기, 인천의 지역단위 사업으로 일용근로자 전자카드시스템을 구축하였다. 2006년에는 개인정보보호 강화 등을 포함한 고용보험시스템 기능강화 사업을 실시하였고, 2007년에는 고용보험 DB서버 등 인프라를 보완하고 고용보험 업무지원 체계를 강화하였다.

고용보험 시스템은 고용보험 행정관리 업무지원을 위한 내부행정지원시스템(www1.ei.go.kr)과 일반인을 대상으로 서비스하는 외부시스템(www.ei.go.kr, www.ei.go.kr)으로 구성되어 있다. 외부 사용자 서비스는 기업서비스, 개인서비스, 공통서비스로 나누어진다. 기업 서비스는 사업장의 피보험자 취득/상실/이직 확인서 신고와 일용근로자 근로내역 확인신고 등 각종 신고 업무를 온라인으로 처리할 수 있도록 하고 있다. 개인 서비스는 개인 회원에게 육아휴직급여/실업인정/심사/재심사의 온라인 신청 및 고용보험 가입이력조회 등의 서비스를 제공하고 있다. 공통서비스는 고용보험제도 설명, 실업급여 모의 계산, 고용보험 관련 서식자료 등을 일반에게 제공하고 있다.

내부 사용자 서비스는 고용보험 행정 업무(피보험자 관리, 실업급여 지급 등)를 처리하기 위한 내부 행정지원 서비스로 구성되어 있다.

2008년 3월 현재 고용보험 시스템 사용현황을 보면, 외부에서는 1일 평균 2만명이 접속하고 있으며, 개인은 123만명이 기업은 21만 개소가 회원으로 가입되어 있다. 내부망에서는 고용지원센터와 근로복지공단 등 4,735명에 대한 아이디가 발급되어 사용되고 있다⁴⁵⁾.

2. 고용보험 관련 기본 개념

고용보험은 가입이 강제된 사회보험이지만 사회경제적인 요인과 정책적인 판단 등에 따라 구체적인 운용은 복잡하게 진행되어 왔다. 따라서 고용보험 통

45) 한국고용정보원 홈페이지(www.keis.or.kr)를 참조하였다.

계를 이해하기 위해서는 고용보험 사업에서 사용하는 용어의 기본개념에 대한 이해가 매우 중요하다. 때문에 여기에서는 고용보험 사업 전반을 조망하는 차원에서 담당기관과 주요 업무를 개괄하고, 보다 세부적으로 기본적인 용어의 개념을 살펴본다⁴⁶⁾.

가. 고용보험업무 담당기관

고용보험 업무의 담당기관은 노동부의 고용지원센터와 근로복지공단이다. 노동부의 고용지원센터는 피보험자 관리, 실업급여 지급, 고용안정사업 관리, 직업능력개발사업 관리, 모성보호 지급 등 각종 지원업무 담당하고 있다.

근로복지공단은 사업장 고용보험 적용, 보험료 징수, 보험사무조합인가 등을 담당한다.

나. 고용보험 주요업무

고용보험의 주요 업무는 피보험자(사업장 포함), 실업급여, 고용안정, 직업능력개발, 모성보호로 나누어진다.

피보험자 관리업무는 피보험자의 취득·상실·이직·전근·일용근로내역 신고서 등 피보험자 관리를 위한 사항을 처리하는 것이다.

실업급여 관리는 수급자격신청 및 실업인정신청 등 실업급여 수급자 관리를 위한 업무이다.

고용안정사업 관련 업무는 중소기업근로시간단축지원금, 고용유지조치계획 신고 및 지원금 등 지원금 관리를 위한 사항을 처리하는 것이다.

직업능력개발사업 관련 업무는 직업능력개발 훈련비용 지원 신청 등 직업능력개발사업 관리를 위한 사항에 대한 것이다. 고용보험에서는 직업능력개발사업과 관련하여 비용지급에 대한 업무만을 수행하고 있으며, 훈련신청 및 훈련

46) 주로 한국고용정보원 고용보험팀에서 제공받은 자료에 기초하였음. 보다 상세한 내용은 노동부에서 발간되는 고용보험 업무편람을 참조할 수 있음.

정보 등 직업능력개발사업 관련 정보는 직업훈련시스템(HRD-Net)에서 관리하고 있다. 모성보호 관리 업무는 산전후 휴가급여신청, 육아휴직급여 신청 등에 관한 사항이다.

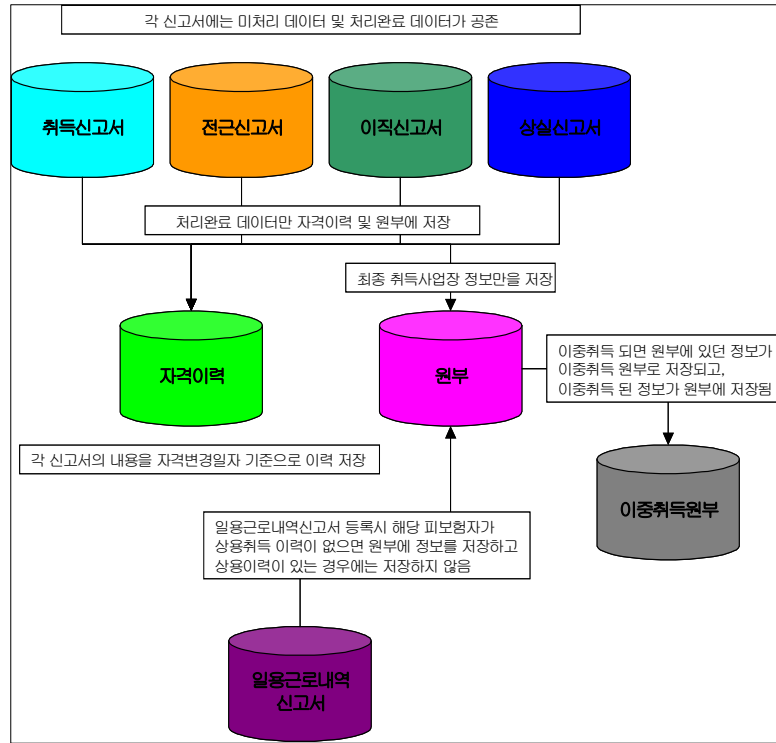
다. 피보험자 관련 기본개념

1) 취득신고서

가) 이중취득

이중취득이라는 개념은 시스템상에서만 존재하는 개념이다. 즉, 법에서는 “근로자가 둘 이상의 사업장에 동시에 고용된 경우 두 사업장 중 근로자에게 유리한 사업장을 근로자가 선택하여 취득하도록 한다.”라고 되어 있기 때문에 원칙적으로 이중 취득이 불가능하다.

[그림 V-1] 고용보험DB 피보험자 정보 주요 테이블 연계도



그러나 시스템 상에 이러한 이중취득이 존재하는 이유는 사업주 혹은 근로자가 이동하는 과정에서 처리시한의 겹침 등으로 전산상의 행정처리가 실체를 모두 반영하지 못하기 때문에 발생한다.

〈표 V-1〉 고용보험DB 피보험자 관련 주요 테이블

테이블명	설 명
원부	피보험자 최종상태 정보가 저장되어 있는 테이블
이중취득 원부	피보험자가 이중취득인 경우 이중취득 정보가 저장되어 있는 테이블
외국인 원부	출입국사무소에서 전송된 외국인 정보가 저장되어 있는 테이블
자격이력	피보험자에 대한 모든 이력정보(취득/상실/이직/전근)가 history형식으로 저장되어 있는 테이블. 각 신고서 테이블에서 주요정보만을 발췌하여 관리
취득신고서	피보험자의 취득신고서 내용이 저장되어 있는 테이블이 테이블에서 처리완료/결재완료 된 데이터만 자격이력 테이블에 데이터가 저장됨
상실신고서	피보험자의 상실신고서 내용이 저장되어 있는 테이블이 테이블에서 처리완료 된 데이터만 자격이력 테이블에 데이터가 저장됨
이직신고서	피보험자의 이직신고서 내용이 저장되어 있는 테이블이 테이블에서 처리완료 된 데이터만 자격이력 테이블에 데이터가 저장됨
이직신고서 (평균임금)	피보험자의 이직신고서 내용 중 평균임금 정보가 저장되어 있는 테이블이 이직신고서 테이블과 key값으로 연결되어 있음
이직신고서 (피보험기간)	피보험자의 이직신고서 내용 중 피보험기간 정보가 저장되어 있는 테이블이 이직신고서 테이블과 key값으로 연결되어 있음
전근신고서	피보험자의 전근신고서 내용이 저장되는 테이블
미승인하수급인 신고서	미승인하수급인 사업장에 대하여 미승인하수급인관리번호를 부여하고 관련 정보가 저장되어 있는 테이블
일용근로내역 신고서	일용근로자에 대한 일용근로내역신고서 내용이 저장되어 있는 테이블 일용근로자에 대한 내역은 자격이력 테이블에 저장되지 않음

취득·상실신고서의 신고기한은 사유가 발생한 날이 속하는 달의 다음달 15일까지로 되어 있다. 그러므로 이직을 하여 타 사업장에 취득한 경우 취득신고서가 접수되었는데, 이전 취득사업장에 상실이 되어 있지 않아서 취득신고서를 처리하지 못하게 되는 경우가 발생한다. 그러면 취업자가 고용보험을 새로운 직장에서 취득할 수 없어 민원이 발생할 여지가 많게 되므로 고용보험 시스템

에서는 이중취득이 가능하도록 설계되어 있다.

그러나 피보험자가 실업급여 등 급여업무와 연관되어 지급을 받아야 하는 경우에 이중취득으로 되어 있으면 지급업무 처리가 불가능하다. 다시 말해 두 개 이상의 사업장에 동시에 취득되어 있으면, 법적인 요건 미비로 인해 실업급여를 지급받을 수 없는 것이다.

나) 외국인에 대한 고용보험 취득

외국인 근로자의 경우에는 체류자격에 따라 당연적용, 상호주의, 임의적용, 가입대상 제외로 분류된다. 2004년에 외국인 강제가입이 임의가입으로 변경됨에 따라 강제가입 시켰던 외국인에 대하여 모두 일괄 상실처리를 했으며, 이후에는 임의가입이므로 외국인에 대한 취득이 현저하게 감소하였다.

당연적용과 상호주의의 경우에는 내국인과 동일하게 강제적용 대상자이며, 임의적용 대상자는 피보험자가 고용보험 가입을 원하는 경우에 신청하도록 되어 있다. 상실 역시 임의적용 대상자는 피보험자가 원하면 상실할 수 있도록 되어 있다.

2) 상실신고서

가) 65세 이상 피보험자

65세 이상이 되는 피보험자는 2005년 12월 31일까지는 모두 직권상실 하였으나, 2006년 1월 1일 법 개정으로 인해 실업급여를 제외한 나머지 업무(고용안정지원금, 직업능력개발사업)에 대하여 적용이 확대되었다. 이에 따라 피보험자가 65세까지 상실하지 않은 경우에는 65세 이후부터 실업급여에 해당하는 보험료를 제외한 보험료를 납부하게 되어 있다.

나) 상실사유

상실신고서의 상실사유는 이직신고서의 이직사유와 연계되며, 이직신고서의 이직사유는 실업급여의 수급자격 인정과 관련하여 중요한 변수가 되므로 상실사유에 대한 정정 및 이력관리를 따로 수행하고 있다.

3) 이직신고서

실업급여 수급자격 제한 여부 및 임금을 판단하는 기초 자료이다.

4) 전근신고서

피보험자가 근무하는 장소가 동일한 사업주의 하나의 사업장에서 다른 사업장으로 변동된 경우 사용되는 신고서이다.

5) 일용근로내역신고서

일용근로자란 1개월 미만의 기간 동안 고용되는 근로자로, 주로 건설근로자가 해당되며, 식당 보조원, 백화점 세일기간 동안 고용된 사람 등이 이에 해당된다. 임금계산이나 지급이 일단위로 이루어진다 하더라도 근로계약기간이 1개월 이상인 경우는 일용근로자가 아니다.

일용근로내역신고서는 사업장 단위로 월 1회 신고하게 되어 있으며, 동일 근로자가 하루에 여러 개의 사업장에 동시에 신고 될 수 있다. 그러나 동일 업장에 대해서는 월 1회만 신고할 수 있다. 기 신고된 내역이 잘못 된 경우에는 기 처리된 내역을 정정하게 되어 있다.

라. 사업장 종류의 기본개념

고용보험에서는 사업장에 대한 개념도 일반적으로 사용되지 않는 것이므로 정확하게 이해할 필요가 있다. 고용보험에서는 사업의 계속기간을 중심으로 일반사업장과 유기사업장으로 나뉘고 고용보험 적용을 위하여 일괄사업장이라는 개념이 있다.

제조업이나 음식/숙박업과 같이 기간의 정함이 없이 계속 영업을 하는 사업장인 일반사업장이 있다. 이에 비하여 건설현장과 같이 기간의 정함이 있는 사업장은 유기사업장이다.

일괄사업장은 사업주의 업무편의를 도모하고자 각각의 개별 사업장을 하나의 사업으로 분류하여 보험관계를 일괄 적용시킨 사업장이다. 일괄사업장은 사업주의 보험료 신고 편의를 위하여 생성된 번호로 피보험자가 등록되는 번호가 아니다. 피보험자가 취득될 수 있는 사업장관리번호가 아닌 것이다. 이 사업장의 경우는 고용보험 종합통계에서 사업장 성립·소멸 통계정보 생성시 통계대상에서 제외된다.

〈표 V-2〉 고용보험DB 사업장 관련 주요 테이블

테이블명	설 명
사업장 통합정보	사업장에 대한 통합정보가 저장되어 있는 테이블
사업장 기본정보	일반사업장에 대한 정보가 저장되어 있는 테이블
사업장 기타정보	사업장에 대한 대표자, 우편물 등 관련 상세정보가 저장되어 있는 테이블
일괄등록 사업장정보	일괄사업장에 대한 정보가 저장되어 있는 테이블
사업개시유기 사업장정보	사업개시 유기 사업장에 대한 사업장 정보가 저장되어 있는 테이블로써, 일괄 번호 정보가 저장되어 있음
유기사업장 정보	유기사업장에 대한 정보가 저장되어 있는 테이블로써, 원수급 정보가 함께 저 장되어 있음 (원수급, 하수급 정보 모두 존재)
하수급내역 정보	하수급인에 대한 상세정보가 저장되어 있는 테이블
사업장 연락처 정보	사업장에 연락 가능한 전화번호 등 관련정보가 저장된 테이블 (고용지원센터에서 관리)

일괄계속사업장은 여러 개의 계속사업장을 사업개시계속으로 일괄 관리하는 사업장이다. 일괄유기사업장은 여러 개의 유기사업장을 사업개시유기로 일괄 관리하는 사업장이다. 사업개시사업장은 일괄적용 된 사업장에 속한 각각의 개별 사업장을 의미한다. 여기에서 사업개시계속사업장은 계속사업장으로 일괄 번호에 적용된 사업장을 말하고, 사업개시유기사업장은 유기사업장으로 일괄 번호에 적용된 사업장을 말한다.

마. 건설현장 관련 기본 개념

1) 원수급관리번호

하나의 건설현장이 생기면 그 현장에 대하여 사업개시 신고를 하여 사업개시유기사업장으로 사업장관리번호를 부여받게 되어 있다. 이 번호가 원수급관

리번호이다. 예를 들어 한국건설이 아파트 건설현장을 수주 받아 아파트를 건설하게 될 경우에 그 현장에 대하여 근로복지공단에 사업개시 신고를 하게 되어 있다. 신고를 하면 사업개시번호(사업장관리번호)라는 것을 부여받게 되는데, 이 사업개시번호(사업장관리번호)는 한국건설이라는 회사와의 관계 정보가 함께 관리된다. 두 사업간 연결 관계를 명시적으로 보여주는 것이다.

2) 승인하수급관리번호

원수급에서는 여러 하청 업체에 공사를 하청을 주게 되는데 하청 금액에 따라서 금액이 2천만원 이상인 경우에는 근로복지공단에 사업개시신고를 하게 되어 있다. 즉, 사업장관리번호 11자리를 부여받게 되며, 이 사업장관리번호 정보에는 원수급에 대한 정보, 하청의 본사에 대한 정보가 함께 관리된다. 즉, 상호 연결관계가 있다는 의미인데, 승인하수급의 경우 고용보험료를 하수급에서 납부하게 되어 있다.

피보험자 관리와 연계시키면 취득신고서 제출시 취득신고서에는 원수급에 대한 정보는 없고 승인하수급에 대한 정보만 기록된다. 그러므로 피보험자 정보는 원수급 피보험자로 집계되는 것이 아니고, 승인하수급의 피보험자로 집계된다.

3) 미승인하수급인번호

원수급에서 하청 업체에 공사를 하청을 주게 될 때 하청금액이 2천만원 미만인 경우에는 근로복지공단에 사업개시신고를 하지 않는다. 대신에 관할 노동부 고용지원센터에 미승인하수급인신청서를 제출하여 미승인하수급인관리번호(15자리)를 부여받게 되어 있다. 이 미승인하수급인관리번호에도 원수급 및 미승인하수급의 본사 정보가 함께 관리된다. 미승인하수급의 경우 고용보험료를 원수급에서 납부하게 되어 있다.

피보험자 관리와 연계시키면 취득신고서 제출시 취득신고서에 원수급관리번호

호 11자리와 미승인하수급인관리번호 15자리에 대한 정보가 기록된다. 그러므로 피보험자 정보는 원수급 피보험자로 집계된다.

바. 사업장 관련 기타 개념

사업장 정보 중 상시근로자수라는 항목은 사업장에서 연 1회 근로복지공단에 고용보험료 산정 시 제출하는 근로자수를 의미한다. 사업장 정보 중 피보험자수라는 항목은 실제 취득된 피보험자 정보를 기준으로 매월 말일기준 해당 사업장에 취득된 피보험자수를 집계하여 매월 업데이트 되는 수치를 의미한다.

대기업의 경우 본사와 지사로 구분되어 성립되어 있으며, 이 경우 피보험자가 이동할 때 전근신고서로 피보험자의 취득사업장을 변경하게 된다. 본사와 지사의 관계는 사업장 기본정보에 연결키 값이 존재하여 본사와 지사 관계뿐만 아니라 지사와 지사 관계까지 관리하고 있다.

제2절 고용보험관련 통계

1. 통계 정기간행물

고용보험통계와 관련된 정기발간물은 한국고용정보원에서 발간하는 고용보험통계월보와 고용보험통계연보가 있다. 고용보험통계월보는 해당 월간에 걸쳐 고용보험 사업에서 발생하는 주된 흐름을 정리한다. 고용보험통계월보는 1997년 1월 고용보험 종합통계시스템이 구축되어 적용사업장, 피보험자, 실업급여 지급실적과 같은 자료 추출이 가능해지면서 발간하게 되었다.

1997년 4월에 「고용보험통계월보(2007년 1월호)」가 시험판 성격의 내부업무 참고용으로 발간되고, 이어서 2007년 6월호까지 6권의 업무용 월간 통계가 발간되었다. 1997년 8월에 공식적으로 「고용보험통계월보(2007년 7월호)」가

창간되어 노동부 본부, 고용안정센터, 기타 연구기관에 발송되었다. 이후 고용보험통계월보는 매월 1회씩 10년 동안 계속 발간되었으며, 2007년 1월호부터는 인쇄된 책자가 폐지되고 온라인으로 발송·홈페이지 등재되는 방식으로 바뀌어 제공되고 있다.⁴⁷⁾

고용보험 통계연보는 1999년 4월에 1998년 연간 고용보험 실적을 종합하여 창간되었다. 이후 매년 1회씩 발간되어 있으며, 최근에 「고용보험통계연보(2007)」이 인쇄되어 배포되고 홈페이지를 통하여 제공되고 있다.

2. 고용보험 데이터베이스

가. 정보의 범위

고용보험 통계는 기업과 근로자에 대한 전반적인 사항을 포함하고 있다는 점에서 노동시장 정보로서의 가치가 크다. 고용보험 통계는 고용보험 행정대상이 되는 전체 사업체와 피보험자(근로자)에 대한 내용을 포괄하고 있다.

47) 노동부 중앙고용정보관리소(2000). 176-178

〈표 V-3〉 고용보험통계의 구성(2000년 기준)⁴⁸⁾

목차	세부내용
I. 고용보험 사업현황	1. 개요 2. 고용보험 적용 사업장 및 피보험자 현황 3. 실업급여 지급현황 4. 고용안정사업 지원실적 5. 직업능력개발사업 지원실적
II. 노동력 이동현황	산업간, 지역간, 직종간 경력직 노동력 이동현황
III. 통계표	1. 사업장 통계표 - 산업별, 규모별, 공사금액별 사업장 성립과 소멸 현황 2. 피보험자 통계 - 산업별, 규모별, 관서별, 지역별, 직종별, 연령별, 학력별로 성별 피보험자 현황 - 산업별, 규모별, 관서별, 지역별, 직종별, 연령별, 학력별로 성별 취득자 현황 3. 실업급여 통계표 - 산업별, 규모별, 직종별, 연령별, 이직사유별, 실업급여기초임금 일액별, 성별 수급자격자 현황 - 산업별, 규모별 실업급여 지급현황 - 산업별 직종별 구직방법 및 구직회수 현황 4. 고용안정사업 통계표 - 산업별, 규모별, 기업구분별 지원현황 5. 직업능력개발사업 통계표 - 산업별, 규모별, 기업구분별 지원현황

자료: 노동부 고용정보관리소(2000)

2007년 12월말 현재 고용보험 적용 사업장은 1,288,138개로 5인 미만 소규모 사업장을 제외하고 우리나라 사업체의 대부분을 포괄하고 있는 것으로 분석된다. 2007년 12월말 현재 피보험자는 9,063,301명으로 경제활동인구(통계청)에서 추산한 취업자수 23,257,000명의 39.0%에 해당한다. 또한 고용보험 가입 대상이 되는 임금근로자수로 보면 통계청 추산 16,104,000명의 54.3%이고, 상시근로자 13,926,000명과 비교하면 65.1%에 해당하는 수치이다.⁴⁹⁾ 경제활동의 현황이

48) 이후 모성보호사업의 추가로 통계표와 분석에도 이에 관한 사항이 추가되어 있음.

49) 고용보험통계연보(2007). 15-20

비교적 상세하게 드러나는 고용보험 상실자수도 2007년 연간에 걸쳐 4,061,173 명으로 상당히 많은 수치라고 할 수 있다.⁵⁰⁾ 이에 따라 고용보험 자료가 가진 일차적인 장점은 다수 혹은 전체에 대한 통계를 가지고 있는 점이라고 할 수 있다.

적용사업장에 대한 정보는 기업명, 대표자, 업종코드 5자리수, 상시근로자수, 피보험자수, 주 사업장 주소, 고용보험 취득경과 등 상세한 내용이 들어있다. 그러나 매출액이나 매출액의 분야별 비중, 영업이익, 순이익과 같이 기업 연구의 핵심적인 지표는 포함되어 있지 않다.⁵¹⁾

피보험자에 대한 정보는 종사기업, 주민등록번호(성, 연령정보), 고용보험 취득 등 이동현황, 종사 직업, 학력, 월급여액 등의 정보가 있다. 상실할 때는 상실일자, 상실 당시의 직종 코드, 상실사유(구체적인 상실 사유 기록정보도 있음) 등이 있다. 이직신고서의 평균임금 정보는 매우 상세한데, 일수에 따른 임금이나 급여, 제 수당 등을 포함한 일평균기준임금과 일평균 근로시간에 대한 정보가 포함되어 있다. 특히 기업정보와 연계되어 있으므로 피보험자별로 기업의 규모나 산업분야 등 기업관련 사항을 파악할 수 있다.

나. 정보의 장점과 활용 가능성

고용보험 통계는 기본적으로 고용보험 사업에 따라 생성되는 자료를 집계하거나 분석하여 얻는 행정통계의 특성을 갖는다. 다시 말해 통계작성이나 조사를 목적으로 하는 사업을 하는 것이 아니라, 정부의 사업진행 과정에서 생성되는 자료를 분류하고 정리하여 통계로 작성되는 것이다. 이러한 행정통계의 대표적인 것으로는 교육과학기술부의 「교육통계연보」가 있다. 이는 각급 학교 별로 교사수나 학생수, 시설이나 기자재, 재원의 조달과 사용 등 교육행정의 결과를 분류하고 집계하여 통계로 발표하는 것이다.

50) 1월부터 12월까지 상실자를 단순 집계한 것이므로 중복발생이 가능함. 상실자가 구직급여를 받기 위하여 임금 일액 등 이직전의 경제활동에 대한 사항을 고지하게 되어 있으므로 이를 파악할 수 있음.

51) 보다 자세한 내용은 <부록>의 고용보험 양식을 참조

이와 같은 행정통계의 가장 큰 장점은 첫째로 통계 구축을 위한 비용이 매우 낮다는데 있다. 고용보험 통계의 경우에도 방대한 통계자료의 획득을 위하여 추가로 지출되는 비용이 통계종합시스템 구축비 정도이다. 이는 1백만개의 사업체나 9백만명의 근로자에 대한 기본적인 사항을 조사하는데 드는 비용을 고려할 때 거의 무시할 수준이라고 할 수 있다.

둘째로 통계조사라는 과정이 생략되고 바로 행정집행 결과를 집계하거나 분석하기 때문에 통계수치 도출에 걸리는 시간이 매우 짧다. 조사통계에서는 일반적으로 조사를 위한 표본의 구축이나 조사 방식의 결정 등을 위한 사전작업이 필요하다. 또한 피조사대상 기관이나 개인을 방문하거나 전화, 팩스, 이메일 등의 방법을 이용하여 조사하고, 조사결과를 정리하여 데이터 클리닝을 거쳐야 한다. 이에 따라 일반적으로 통계조사의 결과를 도출하기까지 1년 혹은 그 이상의 시간이 필요하다.

이에 비하여 행정통계는 수치를 집계하는데 걸리는 시간이나 정확성을 점검하는데 필요한 시간이 매우 짧다. 사업집행의 현황을 파악하고 이에 따른 정책의 미조정(fine tuning)을 추진하는데, 방향을 결정하는 근거 통계가 필요한 경우에 행정통계는 위력을 발휘하는 경우가 많다. 고용보험 통계도 행정행위가 끝난 후에 곧 통계가 확정되므로 필요한 통계수치를 매우 빠르게 추출할 수 있다.

셋째로 고용보험 관리나 사업과 관련하여 상호 연계된 다각적인 자료를 얻을 수 있다는 점이다. 예를 들어 피보험자의 양식에는 종사하는 산업분야에 대한 항목이 없지만, 취업해 있는 기업정보를 가지고 있으므로 취업자의 산업이나 기업의 규모에 대한 정보를 쉽게 확보할 수 있다. 또한 고용보험의 개별 사업별로 수혜업체나 피보험자를 포함하여 사업의 추진과정과 결과에 대한 정보를 보유하고 있다. 이에 따라 데이터베이스를 다각적으로 연결하여 분석하게 되면, 고용보험 평가에서 제기하는 질문 중 상당수에 대한 지표 통계를 얻을 수 있을 것이다. 또한 고용보험 사업과 직접 연관된 개별 자료를 외부 데이터와 연결해서 분석하면, 고용보험 데이터만으로는 곤란한 추가적인 평가지표를 획득하는 것도 가능하다. 특히 개별 피보험자 정보를 주민등록번호를 매개로

연결할 수 있다면, 여러 주제에 대한 지표 획득이 가능할 것이다.⁵²⁾

결론적으로 고용보험 통계는 방대한 자료와 다양한 항목을 보유하고 있어, 원자료를 적절하게 가공하면 평가에서 필요로 하는 여러 지표를 직접 혹은 간접적으로 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

다. 정보의 문제점

행정통계는 통계수치의 도출을 위해서 사업을 진행하는 것이 아니라, 그 고유의 사업을 위한 업무를 추진하는 과정에서 부수적으로 도출되는 것이기 때문에 단점도 많다. 고용보험 통계가 내재하고 있는 중요한 문제점을 살펴보면 다음과 같이 요약되는데, 이 점은 사업평가를 위하여 고용보험 통계가 활용될 때 반드시 고려해야 할 사항이라고 할 수 있다.

먼저 일부 항목에 대해서는 고용보험 사업의 변화에 따라 시계열이 유지되지 않는다. 예를 들어 고용보험 통계에서 고용보험 가입의무자는 1995년 초기에 적용되었던 고용보험 가입대상에 비하여 그 대상이 지속적으로 확대되었다.⁵³⁾ 이에 따라 대상자가 확대되기 전의 고용보험 피보험자수와 확대 이후의 고용보험 피보험자수를 동일한 관점에서 해석하기 어렵다. 이는 고용보험 사업의 변화가 여러 측면에서 지속적으로 발생했음을 감안할 때, 고용보험 통계 수치의 해석에 매우 유의해야 함을 의미한다.

둘째로 고용보험 특유의 가역성 인정으로 인하여 고용보험 통계수치의 불확정성이 발생한다. 고용보험 제도는 가입대상자가 고용보험에 과거의 시점으로 가입할 수 있도록 허락되어 있다. 이는 의무 가입해야 할 대상자 가운데 일부가 가입하지 않고 있는 현실을 인정하여, 소액의 금전적인 부담으로 미가입으로 인한 불법을 방지할 수 있다는 현실적인 요구에 의한 것이다. 이에 따라 2009년에 2008년 9월 시점으로 새롭게 고용보험을 취득할 수 있어, 2008년 9월

52) 현재는 정보보호를 위하여 개인별 생년월일과 같은 정보마저도 제공되지 않고 있음.

53) 실업급여를 기준으로 보면 1997년 12월말까지는 30인 이상, 1998년 2월까지 10인 이상, 1998년 9월까지 5인 이상, 그리고 1998년 10월 이후에는 1인 이상으로 의무가입 대상이 확대되었음. 노동부(2006). 343

의 고용보험 피보험자수도 현재 시점에서 확정되지 않게 된다. 이는 사실상 고용보험의 거의 모든 통계가 잠정적인 수치라는 측면을 갖게 되고, 그로 인해 통계수치의 정확성이 낮아지게 되며 통계의 신뢰성에도 영향을 미칠 수 있다.⁵⁴⁾

셋째로 고용보험은 주요 가입대상이 특정되어 있기 때문에 이 분야가 아닌 경우에는 분석이 곤란하다. 다시 말해 고용보험 통계는 활용의 여지가 일정정도 제한되어 있다. 예를 들면 공무원(군인 포함)과 사립 교원은 고용보험 가입 대상이 아니다. 이에 따라 공무원과 사립교원과 같은 분야의 고용관련 연구에서는 고용보험 통계를 이용하기 어렵다. 고용보험의 가입율이 상당히 낮은 소규모 업체가 많은 분야나 자영업자가 주로 활동하는 농업분야 등도 여기에 포함된다.

넷째로 임금이나 직종 등에 자료가 처음 가입 시의 정보로 유지되고, 주기적인 갱신이 안되어 현실과 다른 정보가 그대로 남아있는 경우가 많다. 피보험자가 이직을 하는 경우에는 평균임금을 구하기 위하여 비교적 상세한 정보를 확보하고 있다. 그러나 재직자의 경우에는 고용보험을 인별로 관리하는 것이 아니라, 기업단위 임금총액을 기준으로 부과하고 있어 임금정보 갱신의 길이 막혀있다. 개인별 직무도 지속적으로 바뀌고 있으나, 이직 등 변동사유가 발생하지 않는 한 이에 대한 체계적인 정보갱신도 이루어지지 않고 있다.

다섯째로 지역에 대한 정보가 기업의 소재지나 피보험자의 주소를 반영하지 못하고 있다. 고용보험에서는 재직자에 대한 고용보험을 사업장 단위 혹은 기업단위에서 기업의 편익에 따라 분류할 수 있도록 되어 있다. 이에 따라 사업장을 전국 단위로 가지고 있으며 본사가 서울에 있는 업체가 서울에서 일괄적으로 고용보험 가입신고를 하는 경우에는, 피보험자의 경제활동지역과 상관없이 서울지역의 피보험자로 간주되게 된다. 만약 서울이 아닌 다른 지역에 본사 혹은 신고가 이루어지는 경우에도 같은 현상이 발생하게 된다. 이러한 이유로 고용보험 통계를 이용한 지역별 고용에 대한 분석은 현실을 오도할 가능성이

54) 고용보험통계에서는 수치의 동일성을 유지하기 위하여 특정 시점의 수치를 고정해서 발표하고 있음. 그러나 실제의 통계치는 제도의 가역성 때문에 집계시점에 따라 달라짐.

높다.⁵⁵⁾

여섯째로 직업분류에서 주로 발생하는 식별(identification)의 문제가 있다. 우리나라의 노동시장 관행은 주로 직업별 노동시장이 아니라 기업별 노동시장이라고 할 수 있다. 개인은 기업에 취업하여 업무명령에 따라 직무를 수행하는데, 직무의 내용이 유사분야를 중심으로 이루어지는 것이 아니라 기업의 필요에 따라 크게 바뀌고 있는 실정이다. 그러므로 입직 시점에서 정확한 직무내용을 판단하기 어려울 뿐만 아니라, 정확한 직무내용이 알려져 있다고 해도 이를 식별하고 분류하는데 오류가 발생할 가능성이 높다. 현재 직업분류는 1992년 12월 10일에 개정된 제4차 한국표준직업분류를 통계의 기준으로 이용하고 있으며, 신규 가입자의 입력에서는 한국고용직업분류 소분류를 기준으로 하고 있다.⁵⁶⁾ 그러므로 고용보험의 직업별 통계자료 활용에도 상당히 많은 제약이 따른다고 할 수 있다.

라. 개선 필요사항

고용보험 전산망과 데이터베이스는 고용보험 사업을 진행하는 과정에서 생성되므로 통계작성을 위하여 사업자체의 추진방식을 바꾸는 것은 용이한 일은 아니다. 그러나 소폭의 사업방식 변경으로 커다란 통계적인 이익이 가능할 경우에는 이를 추진할 필요가 있다.

이와 관련하여 가장 먼저 고려해야 할 것이 고용보험의 피보험자에 대한 인별 관리방식의 도입이다. 4대 사회보험의 징수가 통합 실시되면 현재 인별 관리가 이루어지고 의료보험과 국민연금 방식과의 일치를 위해서도 인별 관리 방식은 도입되어야 할 것이다. 고용보험 피보험자에 대하여 인별 관리 제도가

55) 전체 취업자와 비교하여 서울지역의 고용보험 피보험자가 압도적으로 높은 이유가 여기에 있음. 예를 들어 2007년 12월을 기준으로 보면 전국의 취업자 대비 고용보험 가입율은 39.0%(9,063천명/23,257천명)이나 서울지역은 64.8%(3,185천명/4,913천명)로 압도적으로 높은 것으로 분석됨. 그러나 이는 가입지역 기준에 따른 결과로 해석에 유의해야 할 사항임.

56) 2007년 7월에 제6차 한국표준직업분류가 개정·공표되어 되어 각종 통계의 기준으로 사용되고 있음.

도입되면, 고용보험에 대한 개인별 확정보험료가 납부된다. 이에 따라 고용보험 피보험자 자료 중에서 임금부분은 1년 단위로 갱신이 이루어질 수 있다.⁵⁷⁾

현재 이루어지고 있는 사업체 단위의 임금총액 방식이 아니라, 개인별 임금총액에 보험요율을 곱하여 납부하고 이를 고용보험 데이터베이스(DB)에 반영하는 것이다. 이러한 방식은 총액 방식에 의해 발생하는 사업주의 오류나 개인별 임금액의 불확정에 따른 업무 복잡성을 축소시키는 효과가 있을 것으로 기대된다.⁵⁸⁾ 또한 임금자료를 전국단위로 확보할 수 있는 등 고용보험 통계의 수준이 한 단계 상승 할 것이다.

지역에 대한 자료는 피보험자에 대한 관리방식을 변경하여 비교적 손쉽게 현실을 반영하는 통계로 수정할 수 있다. 현재 피보험자는 신고하는 기업체가 위치하는 지역의 소관 노동지청을 중심으로 분류된다. 여기에 현재 피보험자가 근무하는 지역을 시군구 단위로 입력하는 란을 추가하는 것이다. 우편번호를 이용하여 3단위 숫자만 기입하게 하는 것도 방법이다. 갱신 여부는 업무 부담을 발생시키므로 정책적인 판단이 요구되지만, 신규가입이나 상실처리에서는 크게 어렵지 않을 것으로 판단된다. 이 경우에 시군구 단위수준의 입직과 이직에 대한 비교적 정확한 통계를 획득할 수 있어, 현재 지역연구 곤란의 주요인이라고 할 수 있는 지역통계의 부족을 보완하는데도 크게 기여할 것으로 기대된다.

직업에 대한 자료는 특정한 시점을 택하여 한꺼번에 갱신을 추진할 필요가 있다. 현재 초기 입직자의 직업코드는 1992년 기준 대분류 수준으로 남아 있어 활용이 어려운 실정인데 비하여, 새로운 고용보험 취득자는 한국고용직업분류로 소분류 수준(3단위)에서 입력이 이루어지고 있다. 그러므로 일정한 시일을 정하여 전국의 고용지원센터에서 피보험자 직업코드를 갱신하는 것이다. 여기에는 1단계로 한국고용정보원에서 수정 대상 피보험자에 대한 자료의 추출 및 고용지원센터 송부, 2단계로 고용지원센터에서 해당 기업체에 의뢰하여 직업코드 입력, 마지막으로 고용지원센터 상담원의 확인 및 정보갱신의 절차를 거치

57) 사업주는 다음 보험연도의 3월 31일(보험관계가 연도 중에 소멸된 경우는 소멸한 날로부터 30일 이내)까지 확정 보험료를 신고납부하여야 한다. 박천수(2006). 83

58) 인별 관리에서는 고용보험 상실자에 대한 임금보고 등의 절차가 필요하지 않게 됨.

는 것이 효율적일 것이다. 비교적 업무 부담이 적은 시기를 택하여 1~2개월 이내에 충분히 가능할 것으로 보이는데, 그 성과는 직업정보의 활용과 축적이 라는 점에서 갱신 비용을 크게 상회할 것으로 판단된다.

마지막으로 통계청에서 일반에게 제공하는 정보의 수준으로 고용보험 통계에 대한 접근도의 제고를 추진해야 한다. 현재 한국고용정보원에는 고용보험 자료를 분석할 수 있는 통계분석시스템(EIS)이 구축되어 있으나 외부 접근 권한이 없는 실정이다. 이를 통계청의 통계포털(KOSIS) 방식과 같이 개선하여 고용보험 통계에 대한 접근도를 높이면, 고용보험 통계의 활용이 비약적으로 늘어나고, 평가를 위한 지표의 활용에도 크게 기여할 것으로 기대된다.

제3절 평가관련 기타 통계

1. 비교집단 통계

고용보험 사업의 성과를 평가하기 위해서는 적절한 비교집단에 대한 통계를 추출하는 것이 중요하다. 고용보험 사업의 혜택을 받은 집단과 그 사업의 혜택을 받지 않는 비교집단에 대한 통계를 비교하면, 바로 고용보험 사업의 성과를 평가할 수 있기 때문이다.

통제집단(control group)의 통계를 확보하기 위한 대상이 되는 표본은 고용보험 사업의 혜택으로부터 완벽하게 배제되어 있거나 고용보험 비가입 대상이라야 한다. 그러나 현실적으로 배제되거나 비가입된 업체나 개인은 극히 제한되어 있기 때문에, 일반적으로 특정한 고용보험 사업을 활용하는 업체나 개인과 그것을 활용하지 않는 업체나 개인을 비교집단으로 구성하는 경우가 많다.⁵⁹⁾

59) 금재호 외(2002)에서는 활용업체와 비활용업체를 2000개씩 표본추출하여 분석하였음(금재호 외, 2002: 30). 그러나 엄밀한 의미에서 이러한 비교집단은 주어진 혜택을 여러 가지

이러한 비교집단의 추출은 특정한 사업을 활용한 업체의 특성(규모, 지역, 산업, 종사자 분포 등)을 세밀하게 분석하고, 여기에 대응할만한 유사한 특성을 가졌으나 고용보험 사업의 혜택을 받지 않는 업체를 표본 추출하는 방식으로 선정한다. 다시 말해 사업의 수혜여부만을 제외하고는 가능한 평가대상인 고용보험의 사업을 실시한 업체와 매우 유사한 조건을 충족하는 것이 비교집단 구축을 위한 요건이다. 이는 피보험자를 대상으로 하는 경우에도 똑같이 적용되는 원리이다. 개인들을 대상으로 하는 사업에서의 비교집단도 업체의 경우와 같이 평가대상 사업의 적용을 받은 것을 제외하고는 학력이나 연령, 성별, 지역 등에서 가능한 유사한 집단이 표본으로 추출되어야 한다.

이렇게 추출된 비교집단은 평가대상이 되는 사업에 따라 유지 혹은 관리기간이 달라질 수밖에 없다. 왜냐하면 일정한 시점이 지나면 사업의 대상이나 사업에 따라 혜택을 받은 기업의 속성이 달라지기 때문이다. 그러므로 비교대상은 1년 단위로 재추출하는 것이 타당할 것으로 판단된다. 즉 비교대상은 특정한 시기의 고용보험 사업성과를 평가하기 위하여 구성되는 일회성 표본의 성격을 갖고 있다.

2. 기타 평가관련 통계

가. 해당 사업통계

고용보험 사업의 성과를 평가하기 위한 기타 통계는 일차적으로 해당 사업 내부에서 추출된 통계자료이다. 예를 들어 고용보험 직업능력개발 사업의 하나인 직업능력개발 훈련기관 평가 사업의 경우에는 고용보험 사업의 결과를 다른 측면에서 평가하는 성격을 갖는다. 이를 평가하는 것은 평가를 평가하는 메타평가라고 할 수 있으며, 직업능력개발사업의 하나인 훈련기관의 평가 사업에 대한 여러 가지 수치가 필요하다. 여기에는 해당 연도에 기관평가 대상이 되는

이유로 포기한 것이므로 적절한 비교집단이라고 하기 어려움. 모든 기업이나 개인이 합리적인 의사결정하고 있음을 전제로 한다면, 고용보험 사업에서 주어진 혜택을 활용하지 않는 업체를 대상으로 활용한 업체와 비교하여 그 성과를 분석하는 것이 타당하지 않기 때문임.

훈련기관의 수나, 다음 연도 직업능력개발 훈련배제 대상이 되는 퇴출 훈련기관의 최고 점수와 같은 수치가 포함된다.⁶⁰⁾

그러므로 해당 사업 분야에서 생성되는 기본 통계는 물론 고용보험 사업의 평가를 위하여 사업결과로 도출된 정확하고 세부적인 통계수치를 평가기관에 주기적으로 보고하도록 제도화할 필요가 있다.

이와 관련하여 고용보험 전산망에 축적된 사업 통계의 주기적인 추출과 분석은 고용보험 전체 사업의 평가를 위하여 필수적인 과정이다. 특히 고용보험 사업의 한 분야인 직업능력개발과 관련하여 직업능력개발훈련을 위한 전산망인 HRD-Net 데이터베이스 정보도 평가를 위한 필수적인 통계이다. 그러므로 평가를 위하여 필요한 직업능력개발 각 분야 통계의 주기적인 추출과 송부 체계를 갖추어야 한다.

나. 설문통계

해당 사업에 대한 만족도는 현재 모든 공공사업의 평가를 위한 기본적인 요건이 되고 있으므로, 고용보험 사업의 평가에서도 필요한 자료이다. 고용보험 사업에 대한 만족도는 해당 사업의 혜택을 받은 업체나 개인을 대상으로 설문조사를 통하여 확보할 수 있다.

예를 들어 전술한 직업능력개발 훈련기관 평가 사업에 대한 평가를 위하여 피평가대상인 훈련기관의 기관 평가에 대한 만족도, 기관평가 평정에 대한 수용도 등은 설문조사를 실시하여 기관평가 사업의 평가에 이용할 수 있다.

만족도에 대한 조사 이외에 또 하나 평가에 이용할 수 있는 조사는 일반인 혹은 잠재적인 이용자를 대상으로 하는 해당 사업에 대한 인지도나 활용의사에 대한 설문이다. 아무리 좋은 정책이나 사업도 알려지지 않으면 활용될 수 없으며, 알고 있다고 해도 절차의 복잡 등의 사유로 인해 활용할 의사가 없으

60) 훈련기관에 대한 평가가 훈련수준을 제고시키는데 목적이 있다면, 기관평가로 인하여 훈련기관의 수준이 매년 개선되어야 함. 이를 확인할 수 있는 간접 지표가 퇴출되는 훈련기관의 평가점수라고 할 수 있음. 이 점수가 높아지는 것은 훈련기관의 수준이 매년 향상되는 것을 의미함.

면 소용이 없다. 그러므로 인지도나 활용의사도 해당 사업을 평가하는 지표의 하나로 이용될 수 있다. 직업능력개발 훈련기관 평가에서는 훈련을 받고자 하는 훈련생들을 대상으로 기관평가 결과에 대한 인지도나 기관평가 결과의 활용도를 설문조사하여 평가에 반영할 수 있다.

그러나 일반적으로 이러한 설문조사는 비용이 발생하므로 제한적이고 예외적으로 이용하는 것이 바람직하다. 거의 모든 사업에 대한 평가에서 실제로 이러한 설문조사에 의한 평가가 유용할 것은 분명할 것이나, 이를 모두 실시하기에는 비용이 감당하지 못할 수준에 이를 것이다. 그러므로 순차적인 계획 하에 몇 년 단위로 이를 실시하고 설문조사에서도 인지도 등을 조사할 때 여러 사업을 한꺼번에 조사하는 방식 등으로 비용절감을 최대한 고려해야 한다.

다. 여타 통계

고용보험 사업의 평가를 위하여 기존에 구축된 다양한 통계를 활용할 수 있다. 그러나 이러한 기존 통계를 이용하는 것은 평가를 위한 조사가 아니라는 점을 감안하여 절대치보다는 비교치를 활용하는 것이 타당할 것이다. 전년대비 증감율이나 최소 절대치 이상에 대한 가점과 같은 방식을 활용하는 것이다.

본원에서 실시하는 인적자원 기업패널조사(HCCP)나 고용패널(KEEP), 한국노동연구원에서 실시하는 사업체 패널조사(WPS)와 노동패널(KLIPS)에서 해당부분을 참고할 수 있다. 특히 체계적인 표본에 대한 분석을 거친 후에 고용보험 사업의 평가관련 설문추가를 요청하여, 그 결과를 이용하는 것도 가능할 것이다.

통계청에서 실시하는 각종 통계에서 고용보험 사업과 관련된 설문을 추가하고, 이를 통하여 거시적인 평가지표를 추출한다면 전체 고용보험 평가 수준이 한 단계 높아질 것으로 기대된다.⁶¹⁾

61) 예를 들어 통계청에서 기업을 대상으로 매년 조사하는 기업활동실태조사에 고용보험에 대한 만족도나 인식수준, 유용성 등을 장기적으로 조사하면 고용보험 전체에 대하여 유용한 지표를 구성할 수 있을 것임.

제4절 소결

고용보험 사업 평가와 관련하여 가장 중요한 데이터베이스인 고용보험 전산망과 전산망에 기초하여 도출되는 고용보험 데이터베이스의 내용을 구체적으로 살펴보았다. 또한 고용보험 사업의 성과평가를 위하여 비교집단(control group) 통계구축 방안이나 고용보험 사업의 평가를 위하여 활용 가능한 여러 가지 정보의 범위나 이용 가능성 등을 타진하였다. 그 결과 개선필요사항은 고용보험피보험자에 대한 인별 관리방식의 도입, 직업에 대한 자료의 일시 갱신 작업, 고용보험통계에 대한 일반국민의 접근성 제고 등으로 나타났다.

특히, 고용보험 사업의 평가를 위하여 일차적으로 중요한 것은 고용보험 사업에서 도출된 고용보험 데이터베이스로 나타났다. 그러므로 먼저 고용보험 데이터를 세부적으로 분석하여 필요한 평가지표를 도출해야 한다. 이것이 어려울 경우에는 비교집단을 구축하고 성과를 상호 비교하여 고용보험 사업의 평가지표를 추출한다. 추가적으로 외부 설문을 통하여 만족도나 인지도에 대한 통계를 구하여 성과를 평가해야 하는 경우에는 조사대상을 가능한 축소하고, 지표도출을 위한 설문조사를 한꺼번에 실시하여 비용 효율성을 추구할 필요가 있다.

평가를 위하여 기존의 통계조사를 활용하고자 할 때는 장기적이고 체계적인 접근이 요구된다. 통계조사의 표본을 세밀하게 분석하고 과거 조사결과와 일관성을 파악한 후에 최적의 설문을 추가한다. 조사결과를 바탕으로 평가에 활용되는 지표를 구하게 되면, 고용보험 통계만으로는 한계가 있었던 우수한 평가지표를 확보할 수 있을 것으로 기대된다. 요컨대 평가체제의 구축과 우수한 지표의 도출을 위한 체계적인 인적자원과 물적자원의 확보는 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

제 6 장

고용보험 평가센터 설치(안)

제1절 법적 근거

고용보험법 제11조(보험 관련 조사연구)에 의하면 노동부 장관은 노동시장·직업 및 직업능력개발에 관한 연구와 보험 관련 업무를 지원하기 조사연구사업 등을 할 수 있다고 명시하며, 또한 필요하다고 인정하면 위의 조항에 따른 업무의 일부를 대통령령으로 정하는 자에게 대행할 수 있도록 하였는데, 이에 따라 정부출연연구기관 및 한국고용정보원이 관련 조사연구를 수행할 수 있도록 명시하고 있다.

2007년 현재 <표 VI-1>에서 보는 바와 같이 513건의 연구사업이 수행되었다. 초기(1995년)에는 한국노동연구원에 고용보험연구센터가 설치되어 관련 연구를 수행하였으며, 1997년 한국직업능력개발원이 신설되면서 고용보험 3대 사업의 하나인 직업능력개발사업과 관련하여 훈련평가기능을 담당하도록 하였다.

고용보험기금이 지원하는 연구사업에 대해서는 한국노동연구원, 한국직업능력개발원 뿐만 아니라 대학교수 및 외부전문가에게도 연구용역기회를 확대하여 민간의 참여를 촉구하였다. 그러나 고용보험법 제11조에 의한 보험관련 조사연구는 엄밀한 의미의 평가연구는 아니었으며 고용보험이 지원하는 각종

세부사업에 대한 집행과정에 있어서의 문제점 해결 및 제도개선방안 도출에 초점을 둔 것이 대부분이었다. 세부영역별로 고용보험동향분석, 노동시장·고용안정사업, 직업능력개발사업 연구, 보험제도 및 실업급여관련 연구가 고용보험연구센터 중심으로 초기에 수행되었으며, 1999년부터는 직업능력개발 사업 관련 연구는 한국직업능력개발원으로 특화되어 연구가 수행되었다. 또한 외부용역을 통해 많은 민간 전문가 및 학자들이 고용보험 사업 관련 연구를 수행하여 외국인근로자, 청년실업 문제, 고령자고용촉진, 일용근로자 실업급여 수급실태, 외국의 관련 제도 및 법령연구 등 이슈를 확대하여 고용보험관련 연구역량을 축적하도록 하였다<표 VI-1>.

<표 VI-1> 연도별 고용보험 연구과제수 현황

년도	한국노동연구원	외부용역	한국직업능력개발원	총 과제수
1995	4	—	—	4
1996	9	—	—	9
1997	21	1	—	22
1998	22	1	—	23
1999	20(일반:16,단기:4)	13	13	46
2000	28(일반:15,수시:13)	15	13	56
2001	36(정규:20,수시:16)	3	16	55
2002	34(정규:19,수시:15)	—	17	51
2003	30(정규:18,수시:12)	—	16	46
2004	31(일반:29,특수:2)	—	12	43
2005	21(일반:17,특수:4)	13	11	45
2006	20(일반:16,특수:4)	16	11	47
2007	12	41(정규:24,수시:17)	13	66
	288	103	122	513

자료: 노동부(2008). 고용보험백서에서 작성

본격적인 평가연구는 2007년 한국노동연구원과 한국직업능력개발원의 연구권소사업에 의해 최초로 수행된 바 있다. 고용안정 분야 24개 사업 및 직업능력개발 분야 8개 사업에 대하여 평가연구가 수행되었는데 동일한 평가지표를 개발·적용하여 다수의 사업을 일시에 평가하였기 때문에 노동시장효과 및 성과평가라기 보다는 주로 수혜자 만족도 실태조사 결과에 의존한 연구가 수행

되었다. 2008년에는 실업급여 사업에 대한 평가를 중심으로 하되 고용평등사업 및 근로자능력개발지원사업, 한국산업인력공단 위탁 사업 등을 대상으로 평가가 실시되고 있다.

<표 VI-1>에서 보듯이 많은 연구가 수행되었으나 본 연구의 제 3장에서 기술한 바와 같이 사업단계에 따라 평가지표를 개발·적용하고 성과평가를 실시하는 경우는 거의 없었다. 물론 몇몇 연구를 통해 의미 있는 결과가 도출되고 제도개선에 기여한 측면도 있으나 고용보험사업의 긍정적, 부정적 평가가 어떻게 개선되고 있는지 불투명할 뿐만 아니라 노사단체 및 일반국민에게 공유되거나 전달되지 않는 문제점이 있었다(김우영, 2007). 예를 들어 장지연·김정우(2002)의 연구에서는 고령자, 여성의 취업장려금의 경우 사중손실이 크다고 보고하였으나 관련제도가 어떻게 개선되었는지 잘 알 수 없으며, 대기업과 중소기업의 훈련기회 불평등 문제는 많은 연구결과에서 지적되지만 획기적인 개선책이 도출되지 못하고 있다.

우리나라도 고용보험사업 평가를 법적으로 의무화하고 관련정보를 신속히 제공·확산하여 실질적인 정책개선조치를 추진할 필요가 있다. 캐나다의 경우 평가결과에 대한 개선책을 '관리행동계획(MAP)'에 꼭 포함시키도록 하는 하고 있으며 미국의 PART에 의한 평가보고서에서도 평가결과에 기초하여 행정부처가 어떤 조치를 취할 것인지 권고안을 제시하고 있다.

따라서 고용보험 법 11조의 조항에서 일반적인 조사연구사업 및 통계업무 외에 매년 모니터링 및 평가연구를 수행할 수 있도록 노동부 장관은 고용보험에서 지원하는 주요 사업을 수행하기 위하여 '고용보험평가센터'를 설치할 수 있음을 명시하여야 한다. 즉, 연간 모니터링 및 평가보고서를 제출하여 고용보험기금에 의해 지원되는 사업이 개인, 기업체, 지역사회, 국가경제에 기여하는 성과(impacts) 및 효과성(effectiveness)을 모니터링(monitering)하고 평가(assessment)하여야 한다.

고용보험평가센터는 신규기관으로 설치될 수도 있으나 기존의 연구기관 또는 대학 등에 부설센터로 설치될 수 있다. 단 고용보험평가센터는 고용안정, 직업능력개발사업, 실업급여사업, 고용평등 등 4개 사업을 포괄할 수 있는 전문성

및 인력을 구비하여야 한다.

이런 맥락에서 2008년 하반기 ‘고용보험위원회’를 신설하고 ‘고용보험사업의 평가근거’를 마련할 것을 골자로 한 고용보험법 일부개정법률안이 발표되었는데 이는 매우 시의적절하다. 동 안에 따르면 고용보험사업 관장 부처인 노동부에 근로자, 사용자, 공익 및 정부를 대표하는 고용보험위원회를 신설하여 보험제도 및 보험사업의 개선에 관한 사항, 보험요율 결정에 관한 사항, 기금운용에 대한 사항, 보험사업의 평가에 관한 사항을 심의하도록 하고 있다. 또한 연구사업과는 별도로 고용보험사업의 평가조항을 신설하여 대통령령이 정하는 기관에 평가를 의뢰할 수 있도록 하고 있다.

제2절 고용보험평가센터의 유형⁶²⁾

2008년 5월 노사정위원회에서는 ‘고용보험제도 발전을 위한 합의문’을 채택하였는데, 주요 내용 중의 하나는 고용보험관리 운영체계에 노사의 참여를 확대하고 평가체계를 강화하는 것이다. 이 합의문에 의하면 정부가 상시적인 평가체계를 구축하고 고용보험평가위원회가 평가체계의 운영과 평가 결과 등 평가에 관한 사항을 심의토록 하였는데 평가를 통한 고용보험사업의 재조정이 필요한 경우 노사단체의 의견이 강화될 것으로 풀이된다.

그간 고용보험사업 평가연구가 개별사업별로 산발적으로 추진되었고 평가문화에 익숙하지 않았던 우리나라 맥락에 좀 더 적합한 정책평가문화가 정착될 필요가 있다는 의미에서 이 연구의 제 4장에서는 스웨덴, 덴마크, 캐나다, 미국 등의 고용보험 및 노동시장정책 평가체계를 검토하였다. 고용보험평가 전담기구를 설치함에 앞서서 외국사례에 비추어 우리나라에 적합한 고용보험평가센터의 유형을 검토해보자.

62) 본 연구에서 상정하는 고용보험평가센터 유형은 주로 김동현(2007)의 연구결과와 일치하는 측면이 많음.

일반적으로 노동시장정책 평가 시장은 평가문화의 강하고 약함, 평가시장이 얼마나 경쟁적인지 독점적인지에 따라 크게 3가지로 구분할 수 있다. 첫째, 평가문화가 강하고 특정 정부기관에서 지배적으로 평가연구를 수행하는 스웨덴, 독일유형이 있다. 둘째, 평가문화가 강하고 평가시장이 상당히 경쟁적인 유형인 덴마크, 캐나다, 미국유형이 있다. 셋째, 평가문화가 약하고 평가시장이 아직 발달하지 않는 체코, 그리스 유형이다. 첫 번째 유형은 ‘지배적 평가기관 모형’이라고 칭하는데 스웨덴의 IFAU, 독일의 IAB 가⁶³⁾ 전형적인 사례이다. 단일 공공평가기관으로서 높은 수준의 독립성과 자율성이 유지하면서 준독점적으로 평가활동을 수행한다. 두 번째 모형은 ‘경쟁적 평가시장 모형’이라고 칭하는데, 유럽의 덴마크, 미국과 캐나다가 대표적이다. 정부가 평가관리에 있어서 중심적인 역할을 수행하며 평가시장에서 활동하고 있는 다수의 평가자들에게 경쟁입찰을 통해 아웃소싱하는 유형이다<표 VI-2>.

〈표 VI-2〉 지배적 평가기관 모형과 경쟁적 평가시장 모형비교

	지배적 평가기관 유형	경쟁적 평가시장 모형
정의	단일 공공평가기관이 준독점적으로 평가활동을 수행	정부가 평가시장에서 경쟁입찰을 통해 평가연구를 아웃소싱하는 방식
장점	규모의 경제 거래비용의 절감 협소한 평가시장 문제점 극복 평가문화 확산에 유리	비용효율성 선택의 폭이 넓음 질적경쟁 평가방법론의 다양성과 혁신
대표적 국가	독일 IAB, 스웨덴 IFAU	미국, 캐나다, 덴마크

자료: 김동현(2008)

김동현(2008)에 의하면 지배적 평가기관 모형과 경쟁적 평가시장 모형 중 어느 것이 우월한 모형인지 판단하기 어려우며, 그 나라의 인구규모 등 여러 가지 정책 환경에 따라 적합한 평가체계가 발전하게 된 것으로 보고 있다. 노동

63) 독일의 IAB는 연방고용청 산하의 한 기구로서 고용동향이나 노동시장의 상태, 각종 고용촉진 대책들의 효과 등에 대한 학술적 연구를 수행할 뿐만 아니라 연방노동사회부(BMAS)와의 긴밀한 관계를 통해 노동시장정책 수립에 적극적으로 기여함

시장 정책 평가연구의 주된 수요자가 정부라는 점에서 평가시장에서 시장실패가 발생하게 되는데 높은 수준의 평가연구가 이루어지기 위해서는 임계치(critical mass)를 넘어서는 전문평가인력과 자원의 확보가 필요하다고 주장한다. 이는 노동시장정책을 평가하는 정부가 정책 사이클에 있어서 평가활동의 중요성을 인식하고 중장기적인 시야에서 과감한 투자를 하여 평가시장의 구축과 발전을 위한 촉진자 역할을 수행해야 함을 의미한다. 이런 맥락에서 아직 우리나라 정부의 평가활동 관리능력은 부족한 형편이고 평가시장 자체가 발달하지 않은 상황에서 미국·캐나다의 경쟁적 평가시장 모형을 추구하는 것은 현실적으로 맞지 않다고 본다.

결국 우리나라 고용보험평가센터 모형은 미국, 캐나다, 덴마크 식의 '경쟁적 평가시장 모형'보다는 독일 및 스웨덴 식의 '지배적 평가기관 모형'을 추구하는 것이 적합하다고 볼 수 있다. 고용보험평가센터의 신규 설치 등 평가활동에 지속적으로 투자하고 평가의 독립성과 연구 활동의 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 나아간다면 사회전반적인 평가역량이 축적되어 좀 더 비용효과적이고 질적으로 우수한 경쟁적 평가시장형 모형으로 이행할 것으로 보인다.

제3절 고용보험평가센터의 구성

1. 역할과 기능(안)

고용보험평가센터의 역할은 다음과 같이 대통령령에 의해 구체화될 필요가 있으며 먼저 고용보험 관련 사업의 계획, 집행, 성과분석에 대한 사항을 지원하되, 고용보험 관련 사업은 고용안정, 직업능력개발, 실업급여, 고용평등의 4대 사업임을 명확히 한다.

제도도입 초기인 1995년 고용보험연구센터의 주요 기능은 중장기 노동시장 전망 및 단기노동시장 분석, 직업에 관한 조사연구, 직업안정기관의 효율적 구

축방안 연구, 고용보험재정추계 및 고용보험 기금관리 연구, 실업급여 등 고용보험사업의 활성화 방안 연구 등 집행상의 문제점을 발견하고 제도를 개선·보완하는 차원에서 설치되었으나 2008년 현재 고용보험평가센터의 기능은 노동시장 성과평가에 초점을 두어야 한다. 이 때 주요 평가영역은 고용안정사업의 고용효과, 직업능력개발의 노동시장 성과, 실업급여 정책 효과, 고용평등사업과 노동시장기능의 적응력 등으로 들 수 있다. 고용보험평가센터의 주요 업무는 4대 사업 평가뿐만 아니라 대규모 행정조사의 실시, 통계인프라가 필수적이며, 평가결과의 정책 피드백을 확보하기 위해 사회적 파트너의 거버넌스 구축을 고려하여야 한다.

이상과 같은 방향에 따라 고용보험평가센터의 주요 기능을 정리하면 <표 VI-3>과 같다.

<표 VI-3> 고용보험평가센터(안)의 주요 기능

주요 기능	주요 사업	비고
노동시장 성과평가	·고용안정 ·직업능력개발사업 ·실업급여 ·고용평등사업	·거시·미시 성과분석 ·모니터링 및 지표개발 ·행정통계 분석 ·평가연구 ·만족도 조사 실시
기금재정추계 및 투자분석	·4대 주요사업 재정추계 ·주요 사업 투자효과 분석	·대규모 투자사업 심층평가
패널 및 조사 분석	·고용보험기금 수혜자 노동시장이행 패널분석 ·지역별 노동시장여건 조사 ·관련정보의 유통	·파일럿 서베이 ·커버리지 서베이 ·지역연구 실시
고용보험평가센터 운영위원회	·연말 고용보험모니터링 및 평가보고서 승인	·관련부처, 노사단체 및 외부 전문가 구성

2. 조직(안)

고용보험평가센터 조직(안)을 설계하기에 앞서 외부관련기관과의 관계에서 고려할 사항은 다음과 같다.

첫째, 공동 거버넌스 체계이다. 고용보험평가센터를 둘러싼 관련기관은 사업 평가를 통해 정책개발에 관심이 있는 노동부, 기금평가주체인 기획재정부, 고용보험재원을 담당하는 사용자단체, 근로자단체, 노사정위원회 등이 있다. 이와 같은 기관들이 고용보험평가센터의 거버넌스에 모두 참여하기 위해서는 평가센터 운영위원회를 통한 공동거버넌스 체제가 적합하다.

둘째, 고용보험 평가의 공공성을 부각하기 위해서는 노동부 및 노사정위원회 등 정부기관내에 설치하는 것도 고려할 수 있다. 독일의 노동시장·직업연구소(IAB)는 1967년 연방직업알선 및 실업보험청 내에 설립되었으나 그 후 연방고용청의 설립과 함께 산하 기구로 편입되었다. 정부기관 내 설치의 자율성의 문제로 평가결과가 왜곡될 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, 현재 고용보험사업 심층평가 연구를 수행하는 정부출연연구기관인 한국직업능력개발원 또는 한국노동연구원 부설 평가센터로 설치하는 방안이다. 그러나 각 연구기관별로 전문분야가 특화되어 있으므로 한 기관에서 모든 고용보험사업 평가업무를 총괄하여 담당하기 어려운 실정이다. 그리고 특정 정부출연연구기관을 평가센터로 지정할 때 노사단체 등 이해당사자로부터 정부정책 옹호적 평가라는 비난에서 벗어나기 어렵다. 민간대학 형태로 운영되는 한국기술교육대학교도 직접 고용보험기금이 지원되는 기관으로서 평가결과의 공정성 시비에서 자유롭지 못하다.

그러나 제2절에서 검토하였듯이 우리나라 고용보험센터 평가모형은 공공평가기관이 준독점적으로 평가활동을 수행하는 ‘독일, 스웨덴식의 지배적 평가기관’ 모형을 추구하는 것이 적합하며 고용보험사업 평가인프라를 구축하는 초기 단계에서는 별도설치에 따른 추가비용을 고려할 때 관련된 정부출연연구기관을 평가기관으로 지정하는 것이 적절하다고 볼 수 있다. 우리나라에서는 관련 이해당사자 및 전문성 있는 관련 연구기관, 대학연구센터 등이 평가시장에

진입할 수 있는 방식을 유지하되 평가의 전문성을 확보하기 위해 관련분야 연구역량이 있는 정부출연연구기관에 고용보험평가센터를 설치하여 평가활동에 투자하고 평가의 독립성과 연구활동의 자율성을 최대한 보장하여 역량을 강화하여야 할 것이다.

마지막으로 전문성 측면에서 고용보험평가센터 설치방안을 검토할 필요가 있다. 한국직업능력개발원은 직업교육훈련 즉, 직업능력개발과 관련된 정책연구개발, 직업교육훈련기관 및 프로그램에 대한 평가기관으로서 전문성이 있으며 한국노동연구원도 노동관계 제 문제에 대한 조사연구, 정책대안 개발 전문기관으로서 전문성이 있다.⁶⁴⁾ 2007, 2008년 ‘고용보험사업 심층평가’ 사례에서 보듯이 한국직업능력개발원은 고유한 기능에 부합하는 직업능력개발사업에 대한 평가연구를 수행하였으며, 한국노동연구원은 고용안정사업 및 실업급여 사업에 대한 평가를 실시한 바 있다. 또한 스웨덴 사례에서 보듯이 노사가 공동으로 부담하는 실업급여사업은 전문평가기구인 노동시장평가센터(IFAU)에서 평가를 실시하지 않고 있으며, 실업보험을 관리하는 기구인 실업보험위원회(IAF)에서 모니터링하고 관리하고 있다. 그러므로 평가기관의 전문성이 확보되지 않는다면 연구결과의 신뢰성이 심각히 손상될 수 있다. 이런 맥락에서 연구결과의 공정성 차원에서 다양한 연구기관 및 전문가가 참여할 수 있도록 설계하여 일정부분 외부역량의 투입도 필요하다.

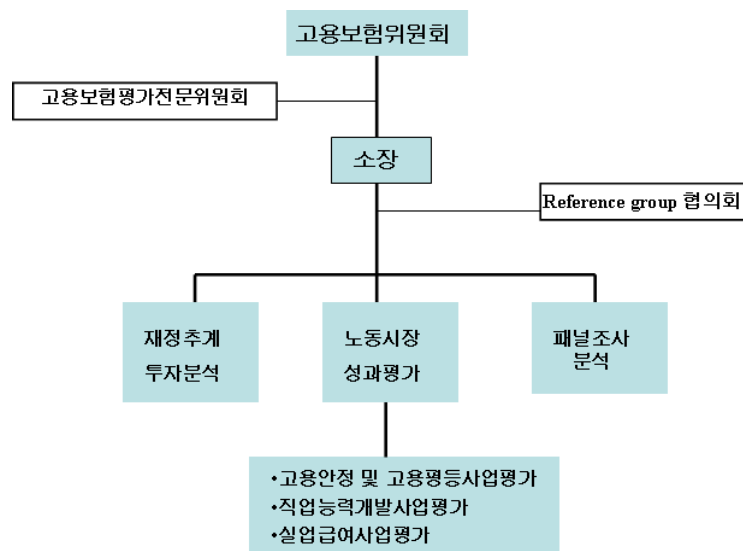
최소한의 조직으로 이루어진 별도의 고용보험평가센터는 다음 [그림 VI-1]과 같이 센터 소장을 중심으로 적어도 3개 부서 조직으로 운영한다. 노동시장 성과평가를 담당하는 핵심조직은 고용보험 사업유형에 따라 별도 하부조직으

64) 각 연구기관 정관의 제4조에 나타난 사업을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 한국직업능력개발원은 ① 직업교육훈련에 관한 정책의 연구개발, ② 직업교육훈련 정보 및 자료의 수집·관리·보급 ③ 자격제도에 관한 정책의 연구개발 ⑤ 민간자격의 국가공인을 위한 검토 및 조사연구 ⑥ 직업교육훈련기관에 대한 평가 및 직업교육훈련 프로그램의 평가인정 등에 관한 수탁사업 ⑦ 제1호 내지 제6호 사업과 관련된 부대사업 ⑧ 기타 직능원의 설립목적 달성을 위하여 필요한 사업 등으로 구성된다. 한국노동연구원은 ① 노동관계 제 문제에 대한 조사, 연구와 정책대안의 개발 ② 노동관계에 대한 정보 및 자료의 수집, 발간, 보급 ③ 노동관계에 대한 다른 연구기관과의 공동연구 ④ 정부, 국내외 공공기관 및 민간단체 등으로 부처의 연구용역의 수탁 ⑤ 노동관계에 대한 교육, 연수 및 홍보 ⑥ 제1호 내지 제5호의 부대사업 및 기타 연구원의 목적달성을 위해 필요한 사업 등으로 구성된다.

로 설계될 필요가 있다. 재정추계 및 기금투자분석을 담당하는 조직, 패널조사, 데이터생성 및 관리를 담당하는 조직 등 3개 부서로 운영한다. 평가과정 및 결과에 대한 품질관리를 위해 고용보험평가전문위원회를 두며, 사업담당 행정관, 사용자단체, 근로자단체 이해당사자로 구성된 reference group committee(준거 집단협의회)를 둔다.

평가결과가 정책개선에 피드백되는 과정을 관리하기 위해 고용보험법개정안에서 명시한 ‘고용보험위원회’를 가장 최상위의 조직으로 둘 필요가 있다. [그림 VI-1]에서는 국가고용보험제도운영위원회가 그 역할을 담당하는데, 법적 제도로 명시하고 매년 국가가 수행하는 고용보험기금 사업에 대한 조정, 연계, 평가 및 이에 관련된 예산의 효율적 운영에 대한 최상급 자문기구로서의 위상을 부여한다.

[그림 VI-1] 고용보험평가센터(안)의 조직(안)



- 주: 1) 고용보험법상 ‘고용보험위원회’에서 평가센터를 관장
 2) 고용안정사업평가와 고용평등사업 평가는 동일조직 수행
 3) 노동시장 성과평가는 관련분야 외부 전문기관 및 외부전문가 아우소싱 활용
 4) 패널조사분석은 한국고용정보원의 각종 패널조사와 연계

3. 인력구성

고용보험평가센터의 평가담당인력은 재정추계 및 투자분석 담당 5명, 고용보험사업유형별 노동시장 성과평가 담당인력은 사업유형별로 5명씩 20명, 패널조사 분석 부서에는 5명 등 설치초기에는 약 30명 내외의 평가담당 전문인력으로 확보한다. 소장1명, 행정지원 인력 약 5명 등 전체적으로 약 35명 수준으로 출발한다. 평가담당인력의 주요 전공분야는 경제학, 사회학, 경영학, 교육학, 통계학 등으로 최소한 80%이상은 박사급 인력으로 배치할 필요가 있다.

제4절 고용보험평가센터의 평가방향

1. 고용보험사업 평가의 의무화

우리나라의 경우 정부(중앙, 지방)의 고용보험평가는 주로 사업계획 대비 실적으로 이루어지며 고용보험사업의 궁극적인 목표인 고용, 임금 등에 대한 평가는 거의 이루어지지 못하고 있다. 경쟁적 평가시장유형에 속하는 캐나다의 경우 각 사업에 대하여 고용, 임금, 고용보험의존성, 사회부조의존성 등을 기준으로 모든 사업을 평가대상으로 하고 있으며 또한 평가결과에 대한 개선책을 마련하는 관리행동계획(MAP)을 고용보험사업평가보고서에 포함토록 하고 있다(김우영, 2007).

우리나라는 고용보험평가시장이 아직 초기단계이지만 각각의 고용보험 사업이 의도하는 목적이 있으며 이런 목적을 달성했는지에 대한 평가가 반드시 필요하다. 이와 같은 평가 의무화를 관련법조항으로 명시하는 것이 바람직하다.

2. 평가기법의 개발 및 다양화

한편 고용보험에서는 실업예방, 고용촉진, 직업능력향상 도모, 그리고 실업자의 생활안정과 구직활동을 위한 생계비 보조, 각종 인프라 지원 등의 사업을 하기 때문에 노동시장 효과평가(impact evaluation)에 뿐만 아니라 프로젝트 평가(project reviews), 사전평가 등 다양한 평가방식을 고려하여야 한다.

첫째, 노동시장 효과평가는 프로그램이나 프로젝트를 통하여 개인이나 기관, 환경 등에 미치는 긍정적·부정적 혹은 의도된·비의도된 영향들을 체계적으로 확인하는 노력으로서 최근 많은 관심을 받는 평가기법의 한 종류이다. 효과평가는 실험집단과 통제집단의 사전사후 비교를 위한 대규모의 표본조사에서부터 소규모 단기조사, 집단인터뷰, 핵심정보제공자 인터뷰, 사례조사, 2차 조사 자료 활용까지 광범위하다<표 VI-4>.

둘째, 프로젝트 평가(project reviews)는 세계은행에서 활용하는 평가도구로서 주로 운영적 측면을 강조하는데, 일종의 자체평가 방식이다. 고용보험사업 중에서 신규 시범사업 또는 한시적 사업에 적용할 수 있는 기법이다. 먼저 사업집행팀이 모든 완결프로젝트에 대하여 자체평가를 실시한다. ICR(Implementation Completion Report)이라고 불리는 보고서를 작성하며, 프로젝트의 성과에 대하여 자체 점수를 주는 것이다. 노동부 고용보험사업 담당부서의 모든 ICR에 대한 검토를 수행하며 자체 성과점수를 검토하여 향후 프로젝트 성과진단(Project Performance Assessment, PPA)의 후보로 선별한다. 완결된 프로젝트의 1/4이 PPA 보고서의 대상이 되며 보통 현장임무를 포함하여 6주 정도에 걸쳐 작성한다. PPA는 프로젝트의 적절성, 유효성, 효율성을 고려하여 결과물과 결과의 지속성, 기관 개발 효과 등에 따라 해당프로젝트의 등급을 책정하는 방식이다(백성준 외, 2006).

셋째, 시범사업 평가의 활성화이다. 캐나다의 경우 실업급여, 적극적 노동시장 정책에 포함되어 있는 많은 사업들이 시범사업의 형식을 거쳐서 정착되고 있다. 즉 일정기간 시범사업의 형태로 시행된 후 그 성과를 바탕으로 정식 사업으로 채택여부가 결정되는데 우리나라의 경우 시범사업으로 도입되었으나

대부분 정규사업으로 편입되어 사업이 확대되어 온 경향이 있다.

〈표 VI-4〉 세계은행 효과평가 모델 사례

모델	설계	예시	비용과 기간
1. 임의추출된 사전·사후테스트 평가모델	주체(가족, 학교, 지역사회 등)를 임의로 계획(project)집단과 통제집단으로 구분함. 설문조사 혹은 다른 자료(인구학적 추정, 학교 수업수행능력 시험 등)로 두 그룹간의 계획개입 전후를 설명함. 또한 계획실행기간에도 다른 관측치를 추가함.	임의 선택된 초과수요 지역과 수혜지역에게 급수공급 및 하수도설비, 주택 혹은 인프라 시설과 같은 기타 서비스 제공. 예)볼리비아 사회기금.	영향이 나타나기 전에 반드시 1-5년이 경과해야함. 비용은 프로그램의 규모와 복잡성에 따라 5만-100만 달러 범위임.
2. 계획집단과 통제집단의 비교전후에 대한 준실험설계모델	임의추출이 불가능한 경우, 통제집단은 가능한한 계획집단과 유사한 특성을 가진 집단을 선택함. 계획 집단의 참여자가 제외된 커뮤니티가 선택될 것임. 계획집단에 몇몇 단계가 계획되면 그 다음단계에 선택된 참여자는 첫 번째 단계의 통제집단으로 사용될 수 있음.	세계은행은 엘살바도르, 잠비아, 세네갈, 필리핀에 저비용주거시설 프로그램을 제공.	모델1과 유사함.
3. 계획집단과 비동일통제집단의 사후적 비교모델	계획 수혜지역과 비동일통제집단에 대한 자료는 모델2에 의해 선택되며, 계획집단을 충족시킨 후에 수집됨. 다변량분석은 주로 통계적으로 2개의 집단의 차이를 통제할 때 사용됨.	방글라데시의 무담보 소액대출 프로그램 효과 평가. 평가는 프로그램운영마을과 비운영마을을 비교함.	보통 모델1과 2에서 사용하는 비용의 1/3-1/2로 5만 달러 이상임.
4. 사후적 효과평가에 대한 빠른 진단모델	대부분의 평가가 통제집단을 포함하는 반면, 일부는 오직 계획집단에 대해 연구함. 참여방법은 계획결과 성향이 변한 집단, 수혜유무, 계획의 강약이 사용될 수 있음. 3각측량은 주요 정보제공자의 의견이 가진 정보와 두 번째 출처의 유용한 정보를 비교하는데 사용됨. 케이스연구는 개별 혹은 집단이 변화과정에 대한 더 깊은 이해력 제공이 가능한지에 대한 연구임.	커뮤니티에 의해 관리되는 인도네시아의 급수제공 프로젝트 평가.	비용은 2만5천 달러 이상(인도네시아연구는 1십5만 달러). 연구의 일부는 1-2개월에 마무리되며, 대부분은 1년이상이 소요됨.

자료: World Bank(2004). "OED and Impact Evaluation: A Discussion Note"

새로운 사업을 시작하는 것은 쉽지만 폐지하는 것이 어렵다는 점을 감안한다면 앞으로 우리나라 고용보험사업도 시범사업 평가를 활성화할 필요가 있다. 특히 평가기법 및 체계와 관련하여서는 캐나다 고용보험평가체계로부터 배울 점이 많은데 제 4장에서 소개한 커버리지 서베이(coverage survey)도 시범사업 평가와 함께 매우 중요한 역할을 담당하고 있다.

마지막으로 각종 평가결과 산출, 그리고 각 평가마다의 차이(differences) 및 격차(gap)를 어떻게 관리할 것인가, 평가결과를 정책개발에 피드백하고 활용할 것인지 검토하여야 한다. 예를 들어 각종 고용안정대책 및 직업능력개발 프로그램의 노동시장 성과는 경기순환과 밀접한 관계가 있어서 동일한 프로그램에 대해서도 수많은 평가가 이루어지지만 공통된 결론을 도출하지 못하고 있다. 계량화된 정책평가결과에 따라 사업의 효율성 순위를 책정하고 있으나 실제로 국가, 기업수준에서 합리적이라고 해서 반드시 개인 수준에서도 적절한지는 결론내리기 어렵다. 결국 더 많은 평가연구가 수행되어 평가역량이 축적되어야 할 것이며 혁신적인 평가지표 및 방법도 꾸준히 개발되어야 한다. 이것이 정책에 피드백되어 새롭고 개혁적인 정책과제가 발굴되는 선순환체제가 구축되어야 한다.

3. 고용보험사업 평가결과 공개 및 평가보고서 발간

현재 우리나라에서 이루어지는 고용보험사업에 대한 평가는 연구기관과 일부 노동경제학자들을 통해 비정기적으로 이루어지고 있으며, 이들 연구결과가 당사자인 노사, 일반국민에게 전달되지 않고 있다. 캐나다의 경우 고용보험사업 평가와 관련된 다양한 연구결과가 연차평가보고서(Annual Monitoring and Assessment)와 같은 노사정이 인정하는 공식적인 평가보고서에 포함되어 연구결과를 공유하며 고용보험관련 정책수립에 반영하고 있다. 이와 같이 공신력 있는 기관에서 평가를 수행하고 노사정이 함께 평가결과를 승인하는 방식으로 평가보고서를 발간한다면 사회적 합의와 지지를 이끌어낼 수 있다.

참고문헌

- 감사원 평가연구원(2006.9). 『공공부문평가제도 실태조사』.
- 강경중·채창균(2007). 「인적자원개발사업의 조사분석·평가: 조사·분석 체제의 정합성 검토」 한국직업능력개발원.
- 고영선(2005). 「선진국 재정성과관리제도 현황 및 시사점」, 『성과관리제도에 관한 심포지엄』. 한국조세연구원.
- 고영선·심혜정(2000). 『사후적 사업평가제도 도입을 위한 기초연구』. 한국개발연구원.
- 고영선·윤희숙·이주호(2004). 「공공부문의 성과관리」. 한국개발연구원.
- 곽승준·유승훈·허재용·Cliford Russel(2003) “퍼지 다기준 의사결정기법을 이용한 댐건설영향에 대한 지역주민들의 의견 평가”. <국토연구>. 38: 107-121.
- 관계부처 합동회의(2006). <일자리 창출 종합대책>. 관계부처 합동회의 자료.
- 교육인적자원부(2006). 인적자원개발 사업조사 분석·평가.
- 국무조정실 정책평가위원회(2005). 「2005년도 정부업무 평가지침」.
- 국회예산정책처(2005). 『직업능력개발사업 집행평가』.
- 국회예산정책처(2005). 『2006년도 예산안 분석(Ⅱ)-부문별 분석』.
- 금재호·김승택·윤미례(2004). 『노동행정에 있어서 성과관리제도 도입방안』. 노동부(한국노동연구원).
- 금재호 외(2002). 『고용안정사업의 효율성 평가』. 한국노동연구원.
- 금재호 외(2005). 『고용보험사업 및 재정운용방안 연구』. 노동부(한국노동연구원·한국조세연구원).
- 기금운용평가단(2006). 『고용보험기금 재정사업 자율평가 검토의견』.
- 기획예산위원회(1999). 「외국의 성과관리제도: 미국의 정부성과 및 결과에 관한 법률(GPRA)를 중심으로」, 보도참고자료.
- 기획예산처(2006). 『2006년도 재정사업 자율평가 지침』.

- 기획예산처(2006). 『2006년도 재정사업 자율평가 매뉴얼』.
- 기획예산처 기금운용평가단(2006). 『2005년도(수정) 및 2006년도 기금운용평가편람』.
- 기획예산처 기금운용평가단(2007). 기금준치평가보고서
- 김기완(2005). 미국의 성과평가제도 도입이 정부부처·기관의 R&D 관리·평가 활동에 끼친 영향분석. 한국과학기술기획평가원.
- 김동현(2007). 노동시장정책 평가체계의 국제비교. 노사정위원회 고용보험제도발전위원회 자료
- 김 신(2006). 주요국 성과평가시스템 비교연구. 한국행정연구원.
- 김안국 외(2004). 『직업훈련정책평가계량모형연구』. 한국직업능력개발원.
- 김우영(2007). 고용보험사업의 평가체계: 한국과 캐나다. 노사정위원회 고용보험제도발전위원회 자료.
- 김주섭 외(2004). 『직업능력개발사업 효율성 평가분석』. 한국노동연구원.
- 노동부(2005a). 『2005년 재정사업 자율평가 결과』.
- 노동부(2005b). 『결산보고서상 사업성과평가서』.
- 노동부(2005c). 『BSC에 기반한 전략적 성과관리체계 구축방안』. 딜로이트 컨설팅.
- 노동부(2006a). 『2006 고용보험백서』.
- 노동부(2006b). 『2006년도 고용보험기금 운용계획 개요』.
- 노동부(2006). 노동행정사(제2편 노동시장정책).
- 노동부(2008). 성과관리시행계획.
- 노동부 정책평가위원회(2005). 『2005년도 노동정책평가보고서』.
- 박노옥(2005). 『공공부문의 성과평가와 경제적 유인의 도입에 관한 연구 - 성과관리 예산제도 도입에의 시사점을 중심으로』. 한국조세연구원.
- 박승화·채구묵·김철주·홍세영 외(2007). 『스웨덴 사회복지의 실제』. 양서원.
- 박중훈(1999). 『결과중심의 성과측정 및 성과관리제도에 관한 연구』. 한국행정연구원.
- 박중훈·한현주(2004). 『성과평가제도 및 운영 실태에 대한 분석과 개선방안

- (통합성과관리의 모색』. 한국행정연구원.
- 박천수 외(2006). 고용보험능력개발사업의 유용성과 부과방식 개선방안 연구. 한국직업능력개발원.
- 방유성(2005). 「민간부문 성과관리기법의 공공부문 도입방안」, 『성과관리제도에 관한 심포지엄』. 한국조세연구원.
- 방하남 외(2006). 『고용보험사업 성과관리체계 연구』. 한국노동연구원.
- 방하남·김승택·김주섭·이규용·이지은·박혁·윤미례(2007). 『고용보험사업 성과관리체계 연구』. 한국노동연구원.
- 방하남·나영선 외(2007). 『고용보험사업 심층평가』. 한국노동연구원·직업능력개발원.
- 백성준 외(2006). 인적자원개발 조사분석·평가. 한국직업능력개발원.
- 손병호(2004). 미 연방정부의 연구개발 프로그램 성과관리: PART(Program Assessment Rating Tool)를 중심으로. 과학기술정책 14: 2. 76-93.
- 송민아(2002). 고용보험을 통한 실업자 자영업 창업 지원방안에 관한 연구 : 캐나다로부터의 lesson. 이대 대학원 석사논문.
- 신동천(1999). 『국제무역의 연산균형분석』, 서울: 세경사.
- 유길상 외(1998). 『고실업시대의 실업대책』. 한국노동연구원.
- 이규용·이인재·이해춘·박성재·이지은(2005). 『일자리지원사업 성과지표 개발 및 성과평가 등 성과분석 체계 구축』. 기획예산처(한국노동연구원).
- 이규용·이해춘·박성재·이지은·윤미례(2005). 『2004년도 일자리 창출 사업평가 - 추가적 일자리 창출사업을 중심으로』. 한국노동연구원.
- 이규용 외(2003). 캐나다의 고용보험제도 연구. 한국노동연구원.
- 이남국(2003). 『성과주의예산제도의 활성화방안에 관한 연구』. 한국행정연구원.
- 이해춘·이규용·이인재(2007). “정책 평가 방법으로서의 퍼지집합이론의 응용: 일자리 창출정책의 경우”. <한국정책학회보>제 16권 3호. 한국정책학회 67-92.
- 장홍근 외(2002). 『직업전문학교 수료생의 취업실태 분석 및 개선방안』. 한

국직업능력개발원.

장흥근 외(2003). 『전환기의 직업훈련체제 재정립』. 한국직업능력개발원.

전택승(2004). 『우리나라와 외국의 성과주의 예산제도』. 한국조세연구원.

정원호(2000). 『독일의 노동시장정책 평가활동 - IAB의 평가활동을 중심으로-』. 한국노동연구원 노동시장평가센터.

정원호 외(2005). 『직업훈련재정분석』. 한국직업능력개발원.

정인수·유길상(2006). 『공공 고용지원 서비스의 선진국 비교 연구』. 한국노동연구원.

정지선 외(2006). 『산학협력 중심전문대학 육성사업 위탁』. 한국직업능력개발원.

조경원·김철희(2006). 『유급휴가훈련제도 활성화 방안』. 한국직업능력개발원.

중앙고용정보관리소(2000). 중앙고용정보관리소 20년사.

최강식(2000). 『노동시장정책의 평가방법에 대한 고찰』. 한국노동연구원.

최경수(2001). 『노동시장 유연화의 고용효과 분석』. 한국개발연구원.

최정수(2004). 미국의 정책평가제도. 정책동향. 보건복지포럼 제94호. 한국보건사회연구원.

통계청(2007). 한국표준직업분류.

한국개발연구원(2000). 「사후적 사업평가제도 도입을 위한 기초연구」.

한국개발연구원(2001). 예비타당성조사 수행을 위한 다기준분석 방안 연구(Ⅱ).

한국고용정보원. 고용보험통계연보(각 년도), 고용보험통계월보(각 월호).

한국노동연구원(2007). 제1차 고용영향분석평가 포럼 자료집.

한국조세연구원(2004). 『성과관리제도의 이해와 지표개발』.

허재준 외(2002). 고용보험 재정연구: 고용보험 재정추계와 요율체계 합리화 방안. 한국노동연구원.

홍재환·윤수재(2005). 정책평가제도에 대한 외국사례연구: 영국, 프랑스, 호주, 일본을 중심으로. 한국행정연구원.

황규희 외(2005). 『2005년도 인적자원개발관련사업 투자분석: 기능대화 국공립 전문대 공학계』. 한국직업능력개발원.

- Analytical Hierarchy Process(1996). Decision making with dependence and feedback :the analytic network process : the organization and prioritization of complexity, Pittsburgh, PA: WS publication.
- Anderson, K. and W. Martin(eds.)(2005). Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda, World Bank.
- Audas, Rick and Murell, David(2000). Beyond a Hard Place: The Effects of Employment Insurance Reform on Atlantic Canada's Economic Dependency, Halifax, NS: Atlantic Institute for Market Studies.
- Audas, Rick and McDonald, James(2003). Employment Insurance and Geographic Mobility: Evidence from SLID. Ottawa: Social Research and Demonstration Corporation.
- Audit and Evaluation Directorate(2001). Did the Social Assistance Take-up Rate Change After EI Reform for Job Separators? Ottawa HRSD.
- Audit and Evaluation Directorate(2004a). EI Reform and New Entrants/Re-Entrants (NEREs) to the Labour Market, Ottawa: HRSD.
- Audit and Evaluation Directorate(2004b). To What Extent is Household Spending Reduced as a Result of Unemployment? Ottawa: HRSD.
- Audit and Evaluation Directorate(2004c.) EI Reform and Community Mobility. Ottawa: HRSD.
- Audit and Evaluation Directorate(2004d). The Qualification for Maternity Benefits and EI Reform. Ottawa: HRSD.
- Audit and Evaluation Directorate(2004e). Did the Exhaustion of UI/EI Benefits and the Take-up of Social Assistance Change After EI Reform? Ottawa: HRSD.
- Banker, R. D., A. Charnes, and W.W. Cooper(1984). "Some Models for Estimating Technical and Scale Inefficiencies in Data Envelopment

- Analysis", *Management Science* 30(9), 1078 ~ 1092.
- Bassanini, Andrea, Jern, H. R. & Stefano, S.(1999). "The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for The Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries," *OECD ECO/WKP* 16.
- Becker, Sascha O. and Andrea Ichino(2002). "Estimation of Average Treatment Effects based on Propensity Scores," *The Stata Journal*, vol. 2, no.4, pp.358-377.
- Bjorklund, A., Haveman, R., Hollister, R. & Holmlund, B.(1991). *Labor Market Policy and Unemployment Insurance*. London: Clarendon Press.
- Buckley, J. J.(1985). "Fuzzy hierarchical analysis", *Fuzzy Sets and Systems*. 17: 85-100.
- Calmfors L., A. Forslund, & M. Hemstrom(2002). Does active labor market policy work? Lessons from the Swedish experiences, *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 8: 61-124.
- Canada Employment Insurance Commission(1998). *Employment Insurance 1998 Monitoring and Assessment Report*, Submitted to the Minister of Human Resources and Skills Development Canada, Ottawa: HRSDC.
- Canada Employment Insurance Commission(1999). *Employment Insurance 1999 Monitoring and Assessment Report*, Submitted to the Minister of Human Resources and Skills Development Canada, Ottawa: HRSDC.
- Canada Employment Insurance Commission(2002). *Employment Insurance 2002 Monitoring and Assessment Report*, Submitted to the Minister of Human Resources and Skills Development Canada, Ottawa: HRSDC.

- Canada Employment Insurance Commission(2004). Employment Insurance 2003 Monitoring and Assessment Report, Submitted to the Minister of Human Resources and Skills Development Canada, Ottawa: HRSDC.
- Canada Employment Insurance Commission(2005). Employment Insurance 2004 Monitoring and Assessment Report, Submitted to the Minister of Human Resources and Skills Development Canada, Ottawa: HRSDC.
- Canada Employment Insurance Commission(2006). Employment Insurance 2005 Monitoring and Assessment Report, Submitted to the Minister of Human Resources and Skills Development Canada, Ottawa: HRSDC.
- Canada Employment Insurance Commission(2007). Employment Insurance 2006 Monitoring and Assessment Report, Submitted to the Minister of Human Resources and Skills Development Canada, Ottawa: HRSDC.
- Canadian Labour Congress(2003). Falling Unemployment Insurance Protection for Canada's Unemployed, Ottawa: Canadian Labour Congress/Congrès du travail du Canada, Social and Economic Policy Department.
- Charnes, A., W.W. Cooper, E. Rhodes(1978). "Measuring the efficiency of decision making units", European Journal of Operational Research, 2, 429 ~ 444.
- Cheal, David and Kampen, Karen(2000). The EI Family Supplement and Relative Income in Two-earner Families with Children. Ottawa: HDRC.
- Chung, Y.H., R. Fare, S. Grosskopf(1997). "Productivity and Undesirable Outputs: A Directional Distance Function Approach", Journal of

- Environmental Management, 51, 229~240.
- Coelli, T. D.S.P. Rao and G.E. Battese(1998). An introduction to efficiency and productivity analysis, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Coelli, T. J.(1998). "A Multi-stage Methodology for the Solution of Orientated DEA models", CEPA Working paper.
- Danish Ministry of Labor(2000). 『Effects of Danish Employability Enhancement Programmes』 .
- Day, Kathleen M. and Winer, Stanley L.(2001). Policy-induced Migration in Canada: An Empirical Study. Ottawa: HRDC.
- Dehejia, Rajeev H. and Sadek Wahba(2002). Propensity score-matching Methods fo Nonexperimental Causal Studies, The Review of Economics and Statistics, Vol. 84, No. 1, pp. 151-161.
- Department of Labor. "Strategic Plan FY 2003 – FY 2008", 2003.
- Dubois, D. & Prade, H.(1978). "Operations on Fuzzy Number", International Journal of System Science. 9(6): 613-626.
- European Commission(1997). Evaluating EU Expenditure Programmes: A Guide.
- European Commission(2002). Impact Evaluation of European Employment Strategy, European Commission.
- Färe, R. S. Grosskopf(2000). "Theory and Application of Directional Distance Function" Journal of Productivity Analysis, 13(2), 93~103.
- Fedorovitch, Nancy(2001). "Moving from Unemployment to Employment Insurance: The Case of Canada,"Ch. 6 (pp. 177-189) in Employability: From Theory to Practice, Patricia Weinert, Michelle Baukens, Patrick Bollrot, Marina Pineschi-GapInne and Ulrich Walwei, eds., New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- Fortin, Bernard, Guy Lacroix, and Jean-Francois Thibault(1999). "The Interaction of UI and Welfare, and the Dynamics of Welfare

- Participation of Single Parents,"Canadian public policy 25:S115-32.
- Friesen, Jane and Maki, Dennis(2000). The Effect of Bill C-12 on Weekly Hours of Work. Ottawa: HRDC.
- Graversen, Brian K. & Jan C. Van Ours(2006). How to Help Unemployed Find Jobs Quickly: Experimental Evidence from a Mandatory Activation Program, IZA Discussion Paper No. 2504.
- Gray, David(2004). Employment Insurance: What Reform Delivered. C.D. Howe Institute. Background, No. 82, Toronto: C.D. Howe Institute.
- Green, David A. and Riddell, W. Craig(2000). The Effects of the Shift to an Hours-Based Entrance Requirement. Evaluation Report. Ottawa: HRDC.
- Grey, Alex(2002). Employment Insurance and Social Assistance: Evidence on Program Interaction, Ottawa: HRDC, Applied Research Branch.
- Grubel, Herbert H.(1988). "Drifting Apart: Canadian and U.S. Labor Markets,"Contemporary Policy Issues, Vol. VI, No.1, January, pp. 39-55.
- Günther Schmid, Jacqueline O'Reilly and Klaus Schömann(1996). Theory and Methodology of Labor Market Policy and Evaluation: An Introduction, Oxford.
- Heckman, J., and R. Robb(1985). "Alternative Methods for Evaluating the Impact of Interventions," in J. Heckman and B. Singer eds., Longitudinal Analysis of Labor Market Data, New York: Cambridge University Press.
- Heckman, J., Ichimura, H., and Todd, P.(1997). Matching as an Econometric Evaluation Estimator : Evidence from Evaluating a Job Training Programme, Review of Economic Studies, Vol. 65, pp. 605-654.
- Heckman et al.(1999). The Economics and Econometrics of Active Labor

- Market programs, in Handbook of Labor Economics, vol 3, edited by A. Ashenfelter and D. Card.
- HRDC(2001a). EI Reform and Multiple Job-Holding Ottawa: HRDC.
- HRDC(2001b). An Evaluation Overview of Seasonal Employment. Ottawa: HRDC.
- HRDC(2001c). Unemployment Insurance-Employment Insurance Transition: An Evaluation of the pre-2001 Maternity and Parental Benefits Program in Canada. Ottawa: HRDC.
- Hsieh, T.-Y., Lu, S. T., & Tzeng, G.-H.(2004). "Fuzzy MCDM approach for planning and design tenders selection in public office buildings", International Journal of Project Management, 22: 573-584.
- Jones, Stephen(2000). EI Impacts on Unemployment Durations and Benefit Receipts. Ottawa: HRDC.
- Kapsalis, Constantine(2000). The Impact of Bill C-12 on New Entrants and Re-Entrants, Evaluation Report. Ottawa: HRDC.
- Kapsalis, Constantine and Tourigny, Pierre(2003). EI Coverage of the Employed Population: A Simulation Exercise, Ottawa: Data Probe Economic Consulting Inc. and HRDC.
- Kaufman, Martin, Swagel, Phillip, and Dunaway, Steven(2003). Regional Convergence and the Role of Federal Transfers in Canada. IMF Working Paper WP03/97. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kofi, K. Dompere(2004). Cost-Benefit Analysis and the Theory of Fuzzy Decisions: Springer.
- Kvist J. & Lisbeth Perdersen(2007). Danish Labor Market Activation Policies, National Institute Economic Review, No. 202.
- Lacroix Guy and Van Audenrode Marc(2000). An Assessment of Various Components of Bill C-12 on the Duration of Unemployment Spells,

- HRDC Report.
- Lin, C. & Hsieh, P.-J.(2004). "A fuzzy decision support system for strategic portfolio. management." *Decision Support Systems* 38(3): 383-398.
- Lin, Zhengxi(1998). "Employment Insurance in Canada: Policy Changes," *Statistics Canada Perspectives*, Summer, pp. 42-47.
- Liou, T. S., & Wang, M. J. J.(1992). "Ranking fuzzy numbers with integral value", *Fuzzy Sets and Systems*. 50: 247-255.
- Manski, c. and S. Lerman(1977). "The estimation of choice probabilities from choice-based sample", *Econometrica* 45(8) : 1977-1988.
- Marshall, Katherine(2003). "Benefiting from Extended Parental Leave," *Perspectives on Labour and Income*, Summer, Vol.15, Iss. 2.
- Martin, John P.(2000). "What Works Among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries'Experiences," *OECD Economic Studies*, No. 3, Iss. I, pp. 79-113.
- May, Doug and Hollet, Alton(1995). *Between a Rock and a Hard Place: Atlantic Canada and the UI Trap*. Toronto: CD Howe Institute.
- Moon, H.-S., & Lee, J.-D.(2005). "A Fuzzy Set Theory Approach to National Composite S&T Indices." *Scientometrics*. 64(1): 67-83.
- OECD(1999). *Improving Evaluation Practices: Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, PUMA/PAC(99)1.
- Office of Management and Budget(2005). *Program Assessment Rating Tool: Program Summaries* (http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2005/pdf/ap_cd_rom/part.pdf).
- Perusse, Dominique(2003). "New Maternity and Parental Benefits," *Perspectives on Labour and Income*. Summer 2003. Vol.15, Iss. 2, pp. 22-25.
- Phipps, Shelley, Burton, Peter and Lethbridge, Lynn(2001). "In and Out of

- the Labour Market: Long-Term Income Consequences of Child-Related Interruptions to Women's Paid Work," Canadian Journal of Economics, 34: 411-429.
- Phipps, Shelley, MacDonald, Martha and MacPhail, Fiona(2000). Impact of the Family Supplement. Ottawa: HDRC.
- Phipps, Shelley, and McPhail, Fiona(2000). The Impact of Employment Insurance on Newentrants and Re-entrant Workers, Evaluation Report. Ottawa: HRDC.
- Richardson K. & G. van den Berg(2008). The Effect of Vocational Employment Training on the Individual Transition Rate from Unemployment to Work, Swedish Economic Policy Review, Vol. 8(2): 175-214.
- Rosenbaum, P. R. and D. B. Rubin(1983). "The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects," Biometrika, vol. 70, no.1, pp.41-55.
- Rosholm, M. & M. Svarer(2004). Estimating the Threat Effect of Active Labor market programmes, IZA Discussion Paper No. 1300.
- Rosholm, M. & M. Svarer(2008, 2004). The Threat Effect of Active Labor market programmes, The Scandinavian Journal of Economics, Vol. 110(2): 385-401.
- Saaty, T. L.(1994). Fundaments of Decision Making and Priority Theory with the Analytical Hierarchy Process, Pittsburgh: PA: RWS publication.
- Shen, Kailing(2004). "How Were Canadian Labour Market Transitions Affected by the 1996 Employment Insurance Reform?,"paper presented at the 38th Annual Meeting of the Canadian Economics Association, Toronto, June 2004.
- Statistics Canada(2004). Employment Insurance Coverage Survey. Ottawa:

- Statistics Canada.
- Swedish Council for Working Life and Social Research(2004). Evaluation of the Institute for labour Market Policy Evaluation(IFAU).
- Sweetman, Arthur(2000). The Impact of EI on Those Working Less than 15 Hours Per Week. Evaluation Report. Ottawa: HRDC.
- Ten Cate, Adrienne(2003). "The Impact of Provincial Maternity and Parental Leave Policies on Employment Rates of Women with Young Children in Canada," McMaster University, Department of Economics Working Paper #2003-03. Hamilton, Ont.: McMaster University.
- Ten Cate, Adrienne. Forthcoming. Determinants of Mothers' Time at Home after Childbirth: The Role of Maternity and Parental Leave Policy. Ottawa: HRDC.
- The Danish Government(2007). The Danish Employment Policy, in 『Denmark's National Reform Programme, Second Progress Report Contribution to EU's Growth and Employment Strategy』 .
- Treasury Board of Canada, Secretariat(1998). Program Evaluation Methods: Measurement and Attribution of Program Results.
- Tsaur, S. H., Chang, T. Y., & Yen, C. H.(2002). "The evaluation of airline service quality by fuzzy MCDM", *Tourism Management*. 23: 107-115.
- Van den Berg, Axel and Smucker, Joseph(1992). "Markets and Government Interventions: A Comparison of Canadian and Swedish Labor Market Policies,"*International Journal of Contemporary Sociology*, Vol.29, Nos.1-2, 1992, pp. 9-46.
- Van den Berg, Axel., Parent, Daniel and Masi, Anthony(2004). "From Unemployment to Employment Insurance: Towards Transitional Labor Markets in Canada?"Paper presented at the second major

TLM.NET conference on "Quality in Labour Market Transitions: A European Challenge".

Van Kooten, G Cornelis & Krcmar, Emina & Bulte, Erwin H.(2001). "Preference Uncertainty in Non-Market Valuation: A Fuzzy Approach." American Journal of Agricultural Economics. 83(3): 487-500.

Vincent, Carole, De Raaf, Shawn, and Kapsalis, Costa(2003). "Seasonal work and Employment Insurance Use," Perspectives on Labour and Income. Winter 2003.Vol.15, Iss. 4.

Washington Research Evaluation Network(WREN)(2004). Planning for Performance and Evaluation Results of Public R&D Programs: Meeting the OMB PART Challenge (Workshop Executive Summary Report), Washington: WREN.

Wooldridge(2001). Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data, the MIT Press.

Zadeh, L. A.(1965). "Fuzzy Sets", Information and Control. 8: 338-353.

<http://www.hrsdc.gc.ca>

<http://www.infostat.gouv.qc.ca>

<http://www.ei-ae.gc.ca/eng/ceic>

<http://www.mutual-learning-employment.net>

⇒ Peer Reviews

⇒ Listed by Date 2006

⇒ How to govern and evaluate labour market policies: Sweden

<http://www.servicecanada.gc.ca>

<http://www.statcan.ca>

<http://www.whitehouse.omb/budget/fy2005/part.html>

<http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/agency/012html>

<http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore/detail/100010>

■ 저자 약력

- 나영선
 - 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 김안국
 - 한국직업능력개발원 연구위원
- 박천수
 - 한국직업능력개발원 연구위원
- 김미란
 - 한국직업능력개발원 부연구위원
- 조준모
 - 성균관대학교 교수
- 이해춘
 - 성균관대학교 연구교수
- 안경애
 - 성균관대학교 연구교수

고용보험 평가체계 구축방안

·발행연월일	2008년 11월 29일 인쇄 2008년 11월 30일 발행
·발행인	권대봉
·발행처	한국직업능력개발원 135-949, 서울특별시 강남구 청담2동 15-1 홈페이지: http://www.krivet.re.kr 전화: (02)3485-5000, 5100 팩스: (02)3485-5200
·인쇄처	(주)신진 (02)2264-7727
·등록일자	1998년 6월 11일
·등록번호	제16-1681호

©한국직업능력개발원

<비매품>