

이 연구용역은 2006년도 역점 혁신과제 성과평가 용역사업
의 일환으로 진행되었음.

2006년도 역점 혁신과제 성과평가

2006. 11.

연구기관 : 한국노동연구원

노 동 부

제 출 문

노동부 장관 귀하

본 보고서를 노동부 수탁연구과제 『2006년도 역점 혁신과제 성과
평가』에 대한 최종보고서로 제출합니다.

2006. 11.

한국노동연구원

원장 최 영 기

— 연 구 진 —

연구책임자 : 배규식(한국노동연구원 노사관계연구본부장)

참여연구자 : 김정한(한국노동연구원 연구위원)

박 혁(한국노동연구원 책임연구원)

목 차

[혁신과제 1]

노사분규에 의한 사회적비용의 최소화	1
I. 연구 배경	3
II. 노동부 노사정책국 혁신과제의 개요	4
1. 주요 혁신내용	4
2. 성과지표	4
3. 2006년 목표	4
III. 과제선정의 적정성 및 내용의 타당성 평가	5
1. 혁신과제 선정의 적정성	5
2. 혁신과제 내용의 타당성	9
IV. 성과지표 및 목표치 설정의 적절성 평가	13
1. 성과지표의 적절성	13
2. 2006년도 성과지표 목표치의 적절성	15
V. 혁신과제의 주요 추진실적 평가	20
1. 혁신내용의 주요 추진실적	20
2. 혁신 내용 추진 실적의 적정성	23
VI. 혁신과제의 목표 달성에 대한 평가	26
1. 혁신과제의 목표 달성 정도	26
2. 혁신과제의 목표달성 정도에 대한 평가	32
VII. 향후 개선방안	35
1. 혁신과제 추진 내용 선정	35
2. 성과지표의 선정	35
3. 성과지표 목표치의 설정	36

[혁신과제 2]

조직관리 및 BPR을 통한 취약근로자 근로조건 보호·강화 및 신고사건 처리기간·지연처리율 감축	37
--	----

I. 연구의 필요성 및 연구의 목적	39
II. 근로기준국 혁신과제의 개요	41
1. 전략목표(Strategic Goals)	41
2. 2006년 성과목표(Performance Goals)	41
3. 성과지표(Performance Indicators)	41
4. 주요 추진내용	41
III. 과제선정의 적정성 및 추진내용의 타당성 분석	42
1. 혁신과제 선정의 적정성	42
2. 혁신과제 주요 추진내용의 타당성	44
IV. 성과지표 및 성과목표의 적정성 평가	48
1. 성과지표(Performance Indicators)의 적정성	48
2. 2006년 성과목표(Performance Goals)의 적정성	51
V. 혁신과제의 주요 추진내용 평가	54
1. 혁신과제의 주요추진 내용	54
2. 혁신과제의 주요추진내용의 적정성	61
VI. 혁신과제의 목표달성에 대한 평가	63
1. 혁신과제의 목표달성정도	63
2. 혁신과제의 목표달성도에 대한 종합평가	67
VII. 개선방안	68
1. 조직개편에 따른 업무혼란 조기 극복	68
2. 전략목표와 성과목표 및 성과지표간의 정합성 제고	68
3. 성과지표와 추진내용간의 정합성 제고	69
4. 혁신성과의 정착·확산 및 인센티브 부여	69

[혁신과제 3]

실업급여 수급자 재취업지원 서비스 강화	71
I. 연구 배경	73
II. 노동부 고용서비스 혁신단 혁신과제의 개요	75
1. 노동부 정책혁신 추진 배경 및 현황	75
2. 실업급여 수급자 재취업지원 업무 혁신 과제의 필요성	76
3. 주요 혁신 내용	77
III. 과제선정의 적정성 및 내용의 타당성 평가	81
1. 정책혁신과제 내용과 적정성 평가	81
2. 혁신과제, 전략성과목표의 적정성 및 추진내용 평가	86
IV. 성과지표 및 목표치 설정의 적절성 평가	88
1. 성과지표 설정의 적정성 평가	88
2. 성과 목표의 적정성 평가	93
V. 혁신과제의 목표 달성에 대한 평가	95
1. 혁신과제의 목표 달성 정도	95
2. 혁신과제의 목표달성 정도에 대한 평가	98
VI. 향후 개선 방향	101
1. 혁신과제 추진 내용 선정	101
2. 성과지표의 선정	102
3. 성과지표 목표치의 설정	103

표 목 차

<표 1-1> 근로자 1,000명당 파업으로 인한 근로손실일수('00~'02년)	3
<표 1-2> 연도별 생산·수출·차질액(제조업 부문)	6
<표 1-3> 성과지표의 적절성 판단 근거	15
<표 1-4> 노사분규 발생건수	16
<표 1-5> 취약사업장수에서의 노사분규 발생 비율	17
<표 1-6> 불법 노사분규 건수와 불법노사분규 비율	18
<표 1-7> 연도별 노사분규로 인한 근로손실일수	18
<표 1-8> 2006년도 혁신과제 달성 성과지표 목표치의 적절성	19
<표 1-9> 2006년 혁신과제 내용 추진실적의 적절성	25
<표 1-10> 연도별 노사분규 발생건수	27
<표 1-11> 노사분규발생건수 감소율별 득점구간	27
<표 1-12> 2005년 성과과 비교한 2006년 성과	27
<표 1-13> 취약사업장 분규발생률에 따른 득점구간	28
<표 1-14> 2005년 성과와 비교한 2006년의 성과	28
<표 1-15> 불법노사분규 발생건수	29
<표 1-16> 불법분규 감소율에 따른 득점구간	29
<표 1-17> 2005년 성과와 비교한 2006년 성과	29
<표 1-18> 연도별 근로손실일수의 변화	30
<표 1-19> 근로손실일수 감소률에 따른 득점구간	30
<표 1-20> 2005년 성과와 비교한 2006년 성과	31
<표 1-21> 통합산식에 따른 득점계산	31
<표 1-22> 2006년도 혁신과제의 성과지표별 목표치 달성정도	32
<표 1-23> 노사분규건수 추이와 이동평균값	33
<표 1-24> 노사분규 건수 추이와 이동평균값과 2006년 성과비교	33
<표 1-25> 불법노사분규 추이와 이동평균값	34
<표 1-26> 불법분규 추이와 이동평균값 및 2006년 성과비교	34
<표 1-27> 근로손실일수 추이와 이동평균값	34

<표 1-28> 근로손실일수 추이와 이동평균값 및 2006년 성과비교	34
<표 2-1> 혁신과제의 주요 추진내용 및 추진방법	46
<표 2-2> 추진방법의 타당성 평가항목	46
<표 2-3> 성과지표 개발원칙	48
<표 2-4> 성과지표와 2006년 성과목표	51
<표 2-5> BPR 추진 실적	55
<표 2-6> 안양지청의 성과지표 및 달성도	59
<표 2-7> 2006년도 혁신과제 주요 추진내용의 적정성	62
<표 2-8> 2006년 혁신과제의 목표치 및 목표달성도(10월 말 기준)	67
<표 3-1> 5대 혁신관리 관리체계 구성 내용	76
<표 3-2> 실업급여 신청자 비중 및 수급자 재취업률 추이	77
<표 3-3> 성과지표와 관련한 최근 3년 실적 추이	80
<표 3-4> 실업자 및 실업급여 수급자의 연도별 추이(1996년 하반기~2006년 상반기)	82
<표 3-5> 연도별 고용지원센터 구인·구직 및 취업 현황	82
<표 3-6> 단기 취업특강 프로그램(안)	84
【부록 3-1】 『실업급여 수급자 재취업지원서비스 강화』 지표설정 및 현황 (노동부)	104
【부록 3-2】 실업인정 및 재취업지원 업무 변경에 따른 수급자 유형 분류(2006. 1. 1부터 시행)	106

그 립 목 차

[그림 1-1] '97년 이후 노사분규 발생건수 및 근로손실일수	5
[그림 1-2] 5대 혹은 10대 사업장의 노사분규가 전체 근로손실일수에서 차지하는 비중	6
[그림 1-3] 노동위원회별 조정신청건수와 조정성립건수, 성립률 추이	8
[그림 2-1] 신고사건 처리기간 단축·지연처리율 감축 방안	57
[그림 3-1] 2006년 노동부의 혁신과제 성과목표 및 혁신 내용	79

【혁신과제 1】

노사분규에 의한
사회적비용의 최소화

연구책임자 : 배규식

(한국노동연구원 노사관계연구본부장)

I. 연구 배경

- 심각한 노사갈등에 따른 빈번한 노사분규로 인해 사회적 비용(노사분규로 인한 근로손실일수)이 높아 우리나라 국가경쟁력에 부정적 영향을 끼쳐왔음.

〈표 1-1〉 근로자 1,000명당 파업으로 인한 근로손실일수('00~'02년)

한국	일본	영국	미국
111일	1일	32일	56일

※자료 : ILO, OECD

- 더구나 최근에는 노동시장의 변화를 반영한 비정규직, 사내하청, 지역노조, 특수형태근로종사자 등 새로운 형태의 노사갈등 요인이 점증하고 있음.
- 노사분규로 인한 높은 사회적 비용이 발생함에도 불구하고 노사분규의 발생원인 분석, 기존 노사갈등의 조정 및 관리시스템 개선, 새로운 노사분규에 대한 대응 등 노사분규에 대한 체계적·효율적인 노사갈등 대응시스템이 정착되지 못했음.
- 이에 노동부 노사정책국에서는 2006년의 혁신과제로 “노사분규에 의한 사회적 비용의 최소화”를 선정하고 이 혁신과제를 수행하기 위해서 ① 효율적인 노사갈등관리시스템 구축 ② 사내하청·지역건설노조 등에서 발생하는 새로운 유형의 갈등원인 해소방안 마련 ③ 갈등관리 역량 강화 등 갈등관리의 혁신을 추진하는 계획을 수립함
- 본 연구는 혁신과제의 성과지표 설정, 추진과정, 성과달성 여부를 점검함으로써 노동부 노사정책국의 혁신과제인 “노사분규에 의한 사회적 비용의 최소화” 과제에 대한 체계적이고 종합적인 평가를 통해 국민들이 그 개선된 결과를 체감할 수 있는 혁신이 이루어지도록 할 목적으로 이루어짐

II. 노동부 노사정책국 혁신과제의 개요

1. 주요 혁신내용

혁신과제를 추진하기 위한 구체적인 혁신내용으로 노동부 노사정책국은 다음과 같은 3가지를 계획하였음

- 효율적인 노사갈등관리시스템 구축
- 사내하청·지역건설노조 등에서 발생하는 새로운 유형의 갈등원인 해소방안 마련
- 갈등관리 역량 강화 등 갈등관리의 혁신

2. 성과지표

혁신과제를 달성한 정도를 나타내는 성과지표로는 노사분규의 대표적인 통계치를 활용하여 다음 4가지 지표로 하였음

- 노사분규 발생건수 감소율
- 노사관계 취약사업장 분규발생율
- 불법분규건수 감소율
- 노사분규로 인한 근로손실일수 감소율

3. 2006년 목표

- | | |
|--------------------|-------------|
| ○ 노사분규 발생건수 : | 전년대비 5% 감소 |
| ○ 노사관계 취약사업장 분규: | 전년대비 5%p 감소 |
| ○ 불법분규건수 : | 전년대비 5% 감소 |
| ○ 노사분규로 인한 근로손실일수: | 전년대비 5% 감소 |

Ⅲ. 과제선정의 적정성 및 내용의 타당성 평가

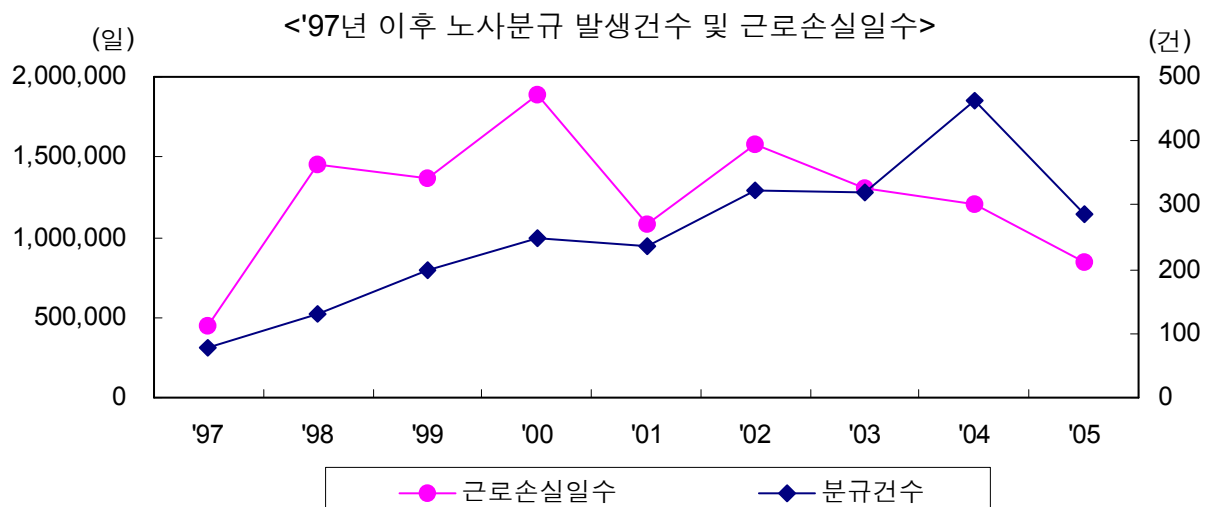
1. 혁신과제 선정의 적정성

- 노동부 노사정책국이 선정한 “노사분규에 의한 사회적 비용의 최소화”의 혁신과제로서의 선정의 적정성 여부에 대해 ① 문제의 규모 ② 문제의 심각성 ③ 정책적 수단을 통한 개선가능성 등의 기준을 중심으로 검토하고자 함.
- “노사분규에 의한 사회적 비용의 최소화”는 중장기적으로 노사분규의 감소를 통해 노사분규에 따르는 각종 경제적, 사회적 비용을 최소화하는 것을 목표로 삼고 있음.

1) 문제의 규모

- 우리의 노사분규는 아래 표에서와 같이 노사분규 발생건수나 근로손실일수에서 여전히 빈번하고 높은 규모로 일어나고 있음

[그림 1-1] '97년 이후 노사분규 발생건수 및 근로손실일수



- 노사갈등의 대표적 지표인 노사분규로 인한 근로손실일수에서도 다른 나라에 비해 훨씬 많았고 그 결과 상당한 생산과 수출의 차질을 빚어왔음

○ 근로자 1천명당 근로손실일수('98~'02년 평균)

- 한국 112일, 호주 60일, 미국 47일, 독일 3일, 일본 1일

<표 1-2> 연도별 생산수출차질액(제조업 부문)

구 분	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05
생산차질액 (억원)	10,757	26,428	29,929	16,363	18,908	16,357	21,269	17,177	24,972	16,578	12,899
수출차질액 (백만달러)	200	578	498	825	771	636	767	608	1,053	851	829

* '94~'03년 자료는 산업자원부(산업정책과), '04년은 산업연구원(산업혁신팀) 자료임

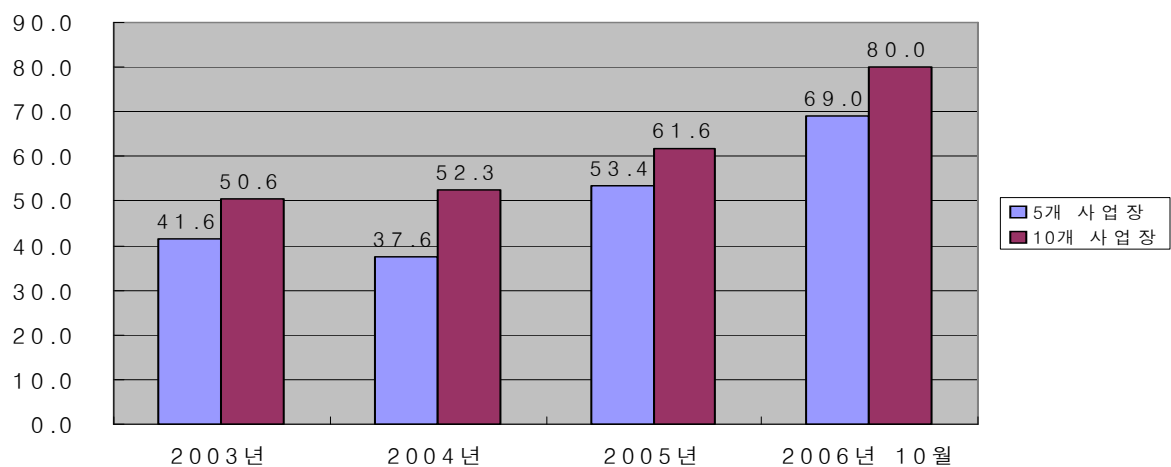
* 수출차질액은 생산차질액에 포함된 수치임.

- * 주: 1) '97년도 생산수출차질액은 노동법개정 관련 총파업 손실(기간: '96.12.26~'97.1.18, 생산차질액: 2조1천262억원, 수출차질액: 3억3천5백만 달러) 포함
- 2) '98년도 현대자동차 협력업체(1차 400개, 2차 2,500개) 생산차질액 7,358억원 미포함

2) 문제의 심각성

- 우리 노사분규는 소수의 주요한 전략사업장에서의 상습적인 노사분규가 전국적인 노사관계의 분위기를 지배하는 경향이 있음

[그림 1-2] 5대 혹은 10대 사업장의 노사분규가 전체 근로손실일수에서 차지하는 비중



- 위의 그래프에서 보는 것처럼 노사분규에 따른 각 연도별 총근로손실일수 가운데 노사분규가 가장 크고 심하여 근로손실일수가 가장 컸던 5개 사업장 혹은 10개 사업장이 전체 근로손실일수에서 차지하는 비중이 점차 높아지고 있음.
- 2006년도에는 5개 사업장 노사분규가 전체 근로손실일수 가운데 69.0%, 10대 사업장 노사분규가 전체 근로손실일수 중 80.0%를 차지할 정도임.
- 특히 현대자동차와 기아자동차에서의 노사분규는 매년 근로손실일수 1, 2위를 기록해 왔는데, 전체 근로손실일수에서 양 자동차 회사의 노사분규 손실일수가 차지하는 비중은 2003년 33.0%, 2004년 23.4%, 2005년 39.1%, 2006년 10월 45.2%임.
- 우리나라는 노조의 낮은 조직률에 비해 매우 높은 노사갈등이 발생할 뿐 아니라 그 가운데 민주노총 소속 노조들에 의한 노사분규가 전체의 85 - 90%를 차지하고 있음
- 노사분규는 전국적인 노사관계에 부정적 영향을 미치며, 해당 분규사업체에서도 생산차질 등 직접적인 피해만이 아니라 양적으로 계산되기 어려운 노사 간의 신뢰, 협력 분위기에 정서적으로 심리적으로 부정적인 영향을 미침
- 우리나라에서 노사분규가 경제회생, 고용개선, 외국인 투자의 걸림돌이 되고 있다는 대내외적인 부정적 인식·평가 지속

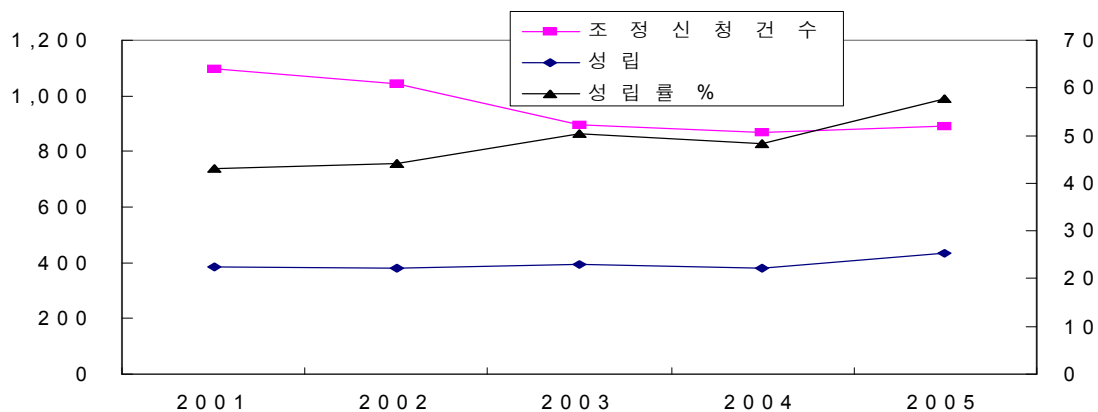
3) 정책적 수단을 통한 개선가능성

- 노사분규의 빈도나 강도에 영향을 줄 수 있는 요인에는 정부의 정책도 있으나 정부의 통제 밖에 있는 정치사회적, 경제적 요인 및 노사의 주체적 요인들이 있으므로 노동부가 정책적 수단만을 통해 노사분규에 대해 통제력을 발휘하는데 한계가 있음.
- 그동안 범정부적 차원에서 노사분규의 감소를 위해 노력해 왔으나 대체로 단기적,

대증적 요법에 주력하였을 뿐 노사관계의 인프라 구축, 노사갈등의 제도화, 노사갈등에 대한 보다 맞춤형 접근 등을 위한 정책개발에는 상대적으로 소홀했던 점이 있었음.

- 이러한 일정한 한계에도 불구하고, 보다 효율적인 노사갈등 시스템의 구축, 비정규직, 지역건설노조 등 새로운 유형의 노사갈등에 대한 정책적 개선방안 마련, 노동위원회 등 노사갈등 조정·관리 역량의 강화 등을 통해 노사분규의 예방, 장기노사분규의 해결, 발생한 노사분규의 신속한 해결, 한번 발생한 노사분규의 재발 방지 등 노사분규로 인한 사회적 이용의 감소를 꾀할 수 있음.

[그림 1-3] 노동위원회별 조정신청건수와 조정성립건수, 성립률 추이



자료: 중앙노동위원회

- 예를들면 정부의 적극적인 중재로 장기분규사업장의 노사분규 해결, 위의 그래프와 같은 노동위원회의 조정역할을 강화로 조정성립건수와 조정성립률의 제고를 통한 노사분쟁의 해결, 정책실패나 기존의 제도로 인해 반복 발생하는 노사분규에 대해 정책이나 제도개선을 통해 노사분규의 재발 방지 등이 가능함.

4) 혁신과제 선정의 적정성에 대한 판단

- 우리나라의 노사분규 규모는 발생건수나 노동손실일수에서 다른 나라에 비해 매우 많은 편이며, 그로 인한 생산과 수출차질도 상당액에 달하고 있어 문제의 비중이나 규모로 볼 때 노사관계의 핵심적인 문제로 떠오르고 있음

- 노사분규의 심각성은 노사분규 상습 발생 사업장이 많고, 크고 전략적인 5대 혹은 10대 사업장이 전체 노사분규에서 차지하는 비중이 점차 커가고 있으며, 노사분규가 민주노총 소속 노조에 집중되어 있고, 노사분규 건당 지속일수가 늘어나 직접적인 피해 이상으로 노사 간의 신뢰나 협력 분위기를 해쳐 우리나라의 노사관계에 대한 대내외적 평판에 영향을 미쳐 고용증대, 투자의욕, 외국인 투자 등에 부정적인 결과를 낳아왔음
- 이러한 노사분규에 대해 그동안 정부가 취해 온 단기적, 대중적 요법은 일시적인 위협효과 이외에 별다른 성과를 낳지 못한 반면, 노동위원회와 같은 노사관계 인프라 구축 혹은 강화, 최근 시도되고 있는 노사분규에 대한 체계적이고 맞춤형 접근은 정책적 수단의 실효성을 높여주고 있음.
- 따라서 문제의 규모나 심각성, 정책적 수단을 통한 혁신과제의 개선 가능성을 고려할 때 혁신과제를 “노사분규에 의한 사회적 비용의 최소화”로 선정한 것은 적절하다고 판단됨

2. 혁신과제 내용의 타당성

- “노사분규에 의한 사회적 비용의 최소화”라는 노사정책국의 혁신과제를 추진하기 위한 구체적인 내용으로 ① 우선 효율적인 노사갈등관리시스템 구축, ② 사내하청·지역건설노조 등에서 발생하는 새로운 유형의 갈등원인 해소방안 마련, ③ 갈등관리 역량 강화 등 갈등관리의 혁신 등을 잡고 있음

1) 효율적인 노사갈등관리시스템 구축

- 현행 노사갈등관리시스템에 대한 진단을 통한 개선방안 마련과 취약부문에서의 노사갈등 예방 강화를 통해 보다 새롭고 혁신적이며 효율적인 노사갈등관리시스템 구축을 꾀하고자 하고 있음.
- 추진방법: 취약부문 노사갈등예방 강화 - 몇 가지 기준에 따른 취약사업장 선정(3

월)하여 임단협 교섭과정 모니터링 및 교섭지도(4월~) 및 노사분규 발생시 분규수습 지도를 목적으로 하며 취약업종 개선지원 TF 운영을 통해 노사분규 예방 및 교섭지도, 분규발생시 분규 해결 지원

- 혁신안 마련: 이때 현행 노사갈등관리시스템에 대한 업무분석 및 혁신안 마련에서 노동부 담당자들의 문제의식을 살리되 고착화된 업무관행을 개혁하는 혁신안을 마련함.
- 맞춤형 방식: 집중과 선택을 통해 취약사업장의 갈등 예방을 도모하되 사후 갈등수습이 아닌 사전 갈등 예방에 주력하며 취약 사업장 별 특수성에 맞도록 맞춤형 예방 대책을 세어나감.
- 자발적인 혁신추진: 노동부 내부 혁신위원회에 대해 혁신안에 대한 교육을 통해 외부에서 강제된 혁신안이 아니라 내부에서 혁신안의 취지에 대해 공감하여 자발적으로 혁신추진의지를 구축할 수 있도록 함.

2) 새로운 노사갈등 유형에 대한 대응체계 마련

- 노동시장의 변화, 특히 양극화를 반영하여 비정규직, 사내하청, 지역건설노조 등 노조로 조직화된 부문에서 매우 격렬한 노사분규가 발생하고 있으나 제도적 미비로 인해 노사분규가 장기화되고 해결이 되지 않고 있어 정책과 제도 혁신을 통해 노사분규의 반복 발생과 장기화를 막고자 함.
- 추진방법: 사내하청 관련 불법파견·적법도급을 둘러싼 노사갈등 발생, 장기화 → 파견업무 관련 업무 담당자 중심으로 전문팀 구성·운영, 사내하청 노사갈등 대응방안을 마련하여 8.18 노동부 「VIP 특별업무보고」, 노동법 학자·변호사·검찰·공인노무사 등으로 TF구성 운영하여 「도급과 파견의 구별기준」 보완 추진
- 추진방법: 건설현장의 불법다단계 하도급 등으로 근로조건 열악, 매년 대규모 집단행동 발생 → 「불법 하도급 근절 및 건설근로자 근로조건 개선 등을 위한 제도개선

TF」 구성(건교부·노동부 등 9개부처 및 민간전문가 참여)하여 5차례 회의를 개최하여 범정부 차원의 「종합대책」 마련 추진, 건설부문 노사갈등 대응방안을 마련하여 8.18 노동부 「VIP 특별업무보고」

- 중기적 해결: 지역, 업종, 그리고 비정규직의 심각한 노사분규가 발생한 경우 사후적으로라도 노사분규의 발생 원인과 구조 등에 대한 심층적인 분석과 정책적 제도적 개선책을 마련하고 이것이 이행되도록 함으로써 같은 분야에서 노사분규가 재발되지 않도록 함.

3) 갈등관리 역량 강화

- 노사갈등 관리역량 강화는 노사로부터 신뢰를 받고 공정하며 보다 체계화되고 제도화된 노사갈등 조정과 관리 인프라가 구축되어 있을 때 갈등관리가 제대로 이루어질 수 있다는 점에서 노동위원회의 강화와 전문화를 통한 갈등관리 혁신과 아울러 노동부 중앙과 지방관서, 노동위원회가 노사분규의 예방, 교섭과 분쟁조정, 노사분규 수습과 해결을 위한 과정관리 강화
- 추진방법: 노동위원회법 개정 및 노동위원회 조직 인력개편, 분쟁예방·조정전문가 과정 운영을 통해 노동위원회의 강화와 전문화를 꾀하고 내부의 혁신·선도 사례와 경험을 내부 벤치마킹을 통해 단체교섭과 노사분규의 각 단계별로 노동부의 본부와 지방관서의 과정관리에 필요한 상세한 매뉴얼을 개발과 보급
- 혁신적 내용: 2000년대 들어 개선된 노동위원회 조정성과를 적극 평가하여 그동안 상대적으로 경시되어 온 노동위원회의 기능과 역할을 강화하고 전문화시키기 위한 법안 마련과 인력 확충, 전문성 강화 등 노사갈등의 제도화를 위한 인프라 구축 및 노사분규의 예방과 관리에 관한 노동부 부서 혁신·선도 사례와 경험의 발굴, 체계화, 내부 보급을 통해 일선 근로감독관 등의 역량 강화 등 갈등관리 혁신

4) 혁신과제 내용의 타당성에 대한 판단

- 혁신과제 내용으로 ① 우선 효율적인 노사갈등관리시스템 구축, ② 사내하청·지역 건설노조 등에서 발생하는 새로운 유형의 갈등원인 해소방안 마련, ③ 갈등관리 역량 강화 등 갈등관리의 혁신 등이 “노사분규에 의한 사회적 비용의 최소화”라는 혁신과제의 추진을 위해 다음과 같은 이유로 타당하다고 판단됨
- 세 가지 추진내용이 우리 노사분규의 특징, 유형에 맞게 수립되어 혁신과제 추진을 위한 적절한 과제를 담고 있어 목표지향성을 갖추고 있음
- 추진방법이 각 과제내용에서 요구되는 업무과정에 대한 분석, 취약사업장·취약업종 등에 대해 집중지도, 새로운 유형의 노사갈등 등에 대한 근본적 해결방안 모색 및 맞춤형 대응시스템의 구축, 노사분규 사후적 제도적 대책마련 등이 갈등 노사관계를 바꿀 수 있는 혁신적이고 구체화되어 있음.
- 노동부 담당직원들이 외부 전문가들의 역량을 결합한 노사갈등관리시스템의 구축, 노사분규 갈등해소 대책 마련 등 내부 직원들의 자발적 공감과 참여 속에, 그리고 노사분규 예방 및 지도 매뉴얼도 근로감독관 등 내부 직원들의 역할을 제고하는 가운데 혁신이 실행되고 노동위원회의 내부 전문성 강화를 통해 조정을 위한 갈등관리 역량을 강화하도록 되어 있어 합리적인 추진방안이 제시하고 있음.

IV. 성과지표 및 목표치 설정의 적절성 평가

1. 성과지표의 적절성

노동부 노사정책국이 “노사분규에 의한 사회적 비용의 최소화”라는 혁신과제를 수행 정도를 평가하기 위해서 제시한 성과지표는

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">① 노사분규 발생건수② 노사관계 취약사업장 분규발생률③ 불법분규건수④ 노사분규로 인한 근로손실일수 |
|---|

등 네 가지인데 이 성과지표들은 혁신과제의 수행정도를 객관적으로 측정하는데 적합하며, 명확하게 나타낼 수 있으며, 정책적 개입을 통해 달성할 수 있어야 하고, 있는 것이어야 혁신과제 수행 정도 평가로서 의미가 있는데 위의 4가지 성과 지표가 이런 세가지 기준에 적합한지를 살펴보았음.

1) 노사분규 발생건수

- 노사갈등은 잠재적 노사갈등, 현재화되었으나 쟁의행위에 이르지 않은 노사갈등. 쟁의행위를 동반한 노사갈등으로 구분하여 볼 때, 노사분규는 외형적으로 표출된 노사갈등으로 대체로 가장 심각한 노사갈등으로 따라서 눈에 보이는 사회적 비용 발생을 수반함.
- 노사분규 발생건수는 모든 나라에서 노사갈등의 정도를 나타내는 가장 대표적인 지표로 노사분규에 의한 사회적 비용과도 직접적인 관련이 있음.
- 노사분규 발생건수는 객관적으로 측정이 가능하며, 명확한 수치로 표현할 수 있고

노사분규 발생건수의 감소는 다양한 갈등관리, 예방, 조정 등 정책적 개입을 통해 달성 가능한 지표임.

2) 노사관계 취약사업장 분규발생률

- 노사분규가 발생할 가능성이 높은 취약사업장을 선정하여 이들 사업장을 집중관리 함으로써 노사분규를 예방하고 전체적으로 노사분규 발생을 줄이려는 노력으로 대상이 한정되어 있고 노사분규의 발생원인에 대해서도 대체로 파악이 되어 있기 때문에 정책적 수단이 유효할 수 있음.
- 취약사업장이 선정되면, 이들 취약사업장에서의 노사분규 발생률은 측정가능하며, 양적인 수치로 표현될 수 있고, 다양한 정책적 수단에 의해 일정한 정도로 개선할 수 있는 여지가 있음.

3) 불법분규건수

- 노사갈등의 제도화 정도를 나타내는 척도 가운데 하나가 불법 노사분규 건수라고 할 수 있는데, 불법노사분규는 노사관계에서 법과 원칙을 무시한 것으로 불법 노사분규는 단체교섭 대상이 되지 않는 이슈를 내걸거나 노동법적 절차를 제대로 거치지 않는 파업을 말함.
- 정부는 단체교섭이 되지 않는 쟁점을 둘러싼 노사갈등이 노사분규로 발전하는 경우 혹은 적법한 절차를 거치지 않은 노사분규에 대해서는 다양한 행정지도와 경고 등을 통해 불법분규를 합법 노사분규로 유도하여 불법분규를 줄여 왔음.
- 전체 노사분규 가운데 어떤 노사분규가 불법인지를 노사분규 발생과 더불어 판단되며 1년에 몇 건이 발생되는지 집계되고 있음.

4) 노사분규로 인한 근로손실일수

- 노사분규로 인한 사회적 손실은 가장 구체적으로는 근로손실일수의 크기에 따라서 결정되는데, 노사분규 건수 * 노사분규 지속일수 * 파업참여 인원의 합계를 한 것으로 구하며 노사분규 건수만으로 잡히지 않는 노사분규의 규모, 격렬성 등을 종합적으로 파악할 수 있는 지표임.
- 근로손실일수를 구성하는 각 요소들의 측정과 계량화가 가능하며, 근로손실일수의 각 요소(발생한 노사분규의 지속일수, 파업 참여인원, 분규건수)에 대한 정책적 개입에 따라서 감소시킬 수 있음.

5) 성과지표의 적절성에 대한 판단

- “노사분규로 인한 사회적 비용의 최소화”라는 혁신과제의 성과 정도를 평가하기 위해서 제시된 4가지 성과지표의 적절성에 대해 객관적 측정가능성, 명확성, 정책적 개입을 통한 변화가능성 등 3가지 기준에 의해 살펴보았음.

〈표 1-3〉 성과지표의 적절성 판단 근거

	객관적 측정가능성	명확성	정책적 개입을 통한 변화가능성	적절성 여부
노사분규 발생건수	○	○	○	적절함
취약사업장 노사분규발생 비율	○	○	○	적절함
불법 노사분규건수	○	○	○	적절함
노사분규로 인한 근로손실일수	○	○	○	적절함

- 따라서 전반적으로 성과지표는 혁신과제의 성과 달성 정도를 평가하는데 적절한 것으로 판단됨.

2. 2006년도 성과지표 목표치의 적절성

노동부 노사정책국이 “노사분규로 인한 사회적 비용의 최소화”라는 혁신과제의 성

공적 수행을 위해 잡은 목표치는 아래와 같음.

① 노사분규 발생건수	전년 대비 5% 감소
② 노사관계 취약사업장 분류발생률	전년 대비 5%p감소
③ 불법분규건수	전년 대비 5% 감소
④ 노사분규로 인한 근로손실일수	전년 대비 5% 감소

1) 노사분규 발생건수의 목표치 적절성

- 노사분규 발생은 정치사회적 분위기, 경기변동, 노사 간의 역학관계와 그 변화, 노사관계 법·제도 변화, 노조 내부의 변화(산별노조전환), 노사의 전략 등 다양한 요인에 따라 늘어나기도 하고 줄어들기도 하면서 정부가 정책적 개입을 통해 통제할 수 있는 여지는 일정한 한계가 있음.
- 2006년 초 노사단체만 아니라 노사관계 전문가들의 전망도 노사가 여전히 기존 의 대립적 전략(사용자의 배제전략과 노조의 투쟁전략)을 취하고 있으며 노사관계 법제도적 변화 (노사관계 법제도 선진화방안, 산업별 교섭 등)가 진행 중이며 새로운 유형의 분규 가능성도 높아 노사관계의 불안정성이 여전하다고 예상됨.
- 노사분규 발생건수의 목표치의 적절성은 최근 몇 년간 노사분규의 변화 추이를 기초로 판단할 수밖에 없는데, 아래 표에서 보는 바와 같이 최근 노사분규 발생건수의 추이는 증가하다가 2005년 들어 감소했음.

〈표 1-4〉 노사분규 발생건수

구 분	2001년도	2002년도	2003년도	2004년도	2005년도
노사분규건수	235	322	320	462	287

자료: 노동부

- 따라서 증가추세에 있던 노사분규 건수 및 근로손실일수가 일시적으로 감소한 2005년에 보다 더 낮은 수준의 노사분규 발생건수를 목표로 한 성과지표의 달성가능성

은 노동부가 통제할 수 없는 노사관계의 내외부적 조건을 고려할 때 노사분규 발생건수 5% 감소는 과감하고 도전적인 시도라고 판단됨

2) 노사관계 취약사업장 분규발생률

- 노사분규가 발생하기 쉬운 노사관계 취약사업장 642개를 별도로 선정하여 집중 지도하여 이들 취약사업장에서의 분규발생률을 일정하게 낮출 수 있음.

〈표 1-5〉 취약사업장수에서의 노사분규 발생 비율

구 분	취약사업장 수	분규발생건수	취약사업장 분규발생비율
'05년 취약사업장	603건	128건	21.2%

자료: 노동부

- 다만, 취약사업장은 경기변동, 정치사회적 분위기 등 외부환경, 구조조정, 기업의 실적 등 기업 내부조건 및 산별노조 전환과 산별교섭의 불안정성, 비정규직 노조들의 움직임 및 노사관계 법제도의 변화 등에 따라 노사관계가 민감하게 반응하는 불안정성을 보이고 있음
- 이런 불안정성에도 불구하고 점차 이들 취약사업장에서의 노사분규 발생률이 2005년 21.2%로 낮은 상황에서 5%p를 낮추는 것은 달성하기 어려운 목표치로서 매우 도전적임

3) 불법 노사분규건수

- 불법노사분규 건수는 전반적으로 2001년대 이래 감소되고 전체 노사분규에서 불법노사분규의 비율도 현저하게 감소해 왔으나 때로는 외부환경 변화, 산별교섭에서의 절차문제 등으로 증가하는 모습을 보이는 등 여전히 불안정한 모습을 보여옴.

〈표 1-6〉 불법 노사분규 건수와 불법노사분규 비율

구 분	2001년도	2002년도	2003년도	2004년도	2005년도
불법분규건수	55	66	29	58	17
불법분규비율	23.4%	20.5%	9.1%	12.6%	5.9%

자료: 노동부

- 2005년에 불법분규건수가 17건으로 크게 감소하여 지난 3년 평균(34.67건) 보다 훨씬 낮기 때문에 2005년 대비 5% 감축을 목표로 정한 것은 매우 높은 목표치로서 상황에 따라 달성이 어려울 수 있음

4) 노사분규로 인한 근로손실일수

- 근로손실일수는 노사분규발생건수, 노사분규 지속일수, 분규참가자수에 의해 결정되는데 노사분규 발생건수가 여전히 불안정하고, 대형 노사분규에 따라 노사분규 참가자수가 크게 달라질 수 있어 예측할 수 없는 측면이 존재함.
- 아래 표에서 보는 바와 같이 노사분규로 인한 근로손실일수는 2001 - 02년 사이에 크게 증가했다가 그 후 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있음.

〈표 1-7〉 연도별 노사분규로 인한 근로손실일수

(단위: 천일)

구 분	2001년도	2002년도	2003년도	2004년도	2005년도
근로손실일수	1,083	1,580	1,299	1,199	848

자료: 노동부

- 2003년 - 5년간 3년 평균 근로손실일수는 1,115천일로 2005년 근로손실일수 848천일보다 훨씬 많아 2005년 근로손실일수 848천일을 기준으로 ‘전년대비 5% 감소’를 성과지표의 목표치로 정한 것은 목표를 꽤 높게 잡은 것으로 매우 도전적임

5) 2006년도 성과지표 목표치의 적절성에 대한 판단

- 노사관계나 노사분규가 외부환경, 기업 내부조건, 노조 내부사정 및 노사간의 이해관계 및 대립의 역사, 감정적 요인까지 포함하는 여러 정책외적인 요인들, 때로는 우연적 요인들에 의해 결정되는 경향이 있어 정부의 정책적 수단을 통한 성과지표 목표치 달성에 일정한 한계가 있음.
- 지난 3년간의 평균성과가 2005년의 성과 보다 낮아서 2005년 성과를 기준으로 2006년 목표치를 정한 것은 단기적인 시야에서 목표치를 잡은 것으로 판단되며 2006년도 성과지표는 노사분규의 중기적인 추세를 살펴보는 가운데 적절한 수준으로 정하는 것이 더 합리적인 것으로 판단됨.
- 다만, 각 지표별로 2003~2005년 평균치를 기준을 20%이상 감축하는 것을 목표로 잡아도 2005년 실적치보다 낮아지는 상황이었음. 따라서 2005년을 기준으로 5% 또는 5%p 감소하는 것을 목표치로 하는 것은 불가피한 선택이었다고 판단됨

〈표 1-8〉 2006년도 혁신과제 달성 성과지표 목표치의 적절성

2006년도 성과지표 목표치		성취가능성	적절성 여부
o 노사분규 발생건수	전년 대비 5% 감소	5	적절
o 노사관계 취약사업장 분규발생률	전년 대비 5% 감소	6	적절
o 불법분규건수	전년 대비 5% 감소	3	다소 높음
o 노사분규로 인한 근로손실일수	전년 대비 5% 감소	3	다소 높음

주: 성취가능성은 1 - 10까지의 10점 척도로 1은 달성가능성이 매우 희박, 5는 달성가능성이 반반, 10은 달성가능성이 매우 용이함을 나타냄.

- 노사분규와 관련된 각종 지표가 외부 환경적 요인, 기업 요인, 노조 요인, 노사관계적 요인들에 의해 크게 좌우되어 달성여부가 불확실한 측면이 있기는 하지만, 노사분규도 일정한 추세를 보이고 있는 점을 감안하면 전반적으로 2006년 성과지표 목표치는 상당히 도전적이라 판단됨

V. 혁신과제의 주요 추진실적 평가

1. 혁신내용의 주요 추진실적

2006년도 노동부 노사정책국의 혁신과제인 “노사분규로 인한 사회적 비용의 최소화”의 추진실적을 혁신과제 수행을 위한 세 가지 혁신내용을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

1) 효율적인 노사갈등관리시스템 구축

- 노사분규 예방활동에 주력하여 취약사업장 선정과 집중관리, 전담자 지정, 취약업종에 대한 TF 구성과 운영, 노사단체와의 간담회를 통한 노사갈등 예방과 관리 시스템을 구축했으며 일단 발생한 노사분규에 대해서는 신속한 해결, 노사분규 원인 해소 노력 등을 통한 노사갈등 해결로 노사갈등 관리시스템을 구축했음.
- 노사분규 예방을 위한 취약사업장 관리: 노사분규 다발 또는 분규발생 가능성이 있는 사업장 642개소(1천인 이상 대기업, 공공부문 사업체, 전년도 분규사업체, 최근 5년간 2회 이상 분규발생사업체, 신규노조, 사내하청노조, 구조조정 등 분규가능성이 높은 현안 사업체)를 취약사업장으로 선정하여 관리
- 취약사업장에 대한 전담자 지정: 이를 위해 노동부 지방관서 별로 취약사업장에 대한 전담자 지정·운영, 임단협 만료 최소 3개월부터 노사갈등의 쟁점에 대한 점검 등 사전 예방활동 전개
- 취약업종에 대한 TF구성 및 운영: 금속·병원·자동차·항공·원하청 등 노사관계 취약업종에 대해 관계부처·학계·시민단체·노동연구원 등이 참여하는 TF구성

(4.26)·운영 → 임단협 교섭상황 모니터링, 노사간의 중요 쟁점 파악, 노사갈등 해결방안 모색, 노사분규 발생 시 타결책 강구

- 노사단체와의 정책간담회: 한국노총 3.21, 5.8, 한국경총 3.27, 5.25, 민주노총과 장기 분규 사업장 해결을 위한 6회 정례협의회 등을 통해 노사안정·협력분위기 조성, 주요 장기 노사분규 해결
- 노사분규 조기해결 지도: 주요사업장, 업종에서 발생한 노사분규를 적극 조정하고, 불법행위 가능성을 차단하면서 노사분규의 조기해결 지도 - 건설플랜트 노조파업 (6.8), 7월 자동차4사, 금속노조 등 대형 노사분규에 대비하여 총력대응
- 체계적인 노사분규 해결지원시스템 구축·운영: 개별사업장 노사분규 → 지방관서 책임하에 대응, 장기화되거나 사회적 이슈화된 분규 → 본부가 지방관서와 협조하여 해결지원, 국민생활 및 국가경제에 영향이 큰 분규 → 범정부적 대응<「국정현안 정책조정회의」(국무총리 주재, 관계부처 장관 참석), 「노사관계대책협의회」(국무조정실 정책차장 주재, 관계부처 실·국장 참석) 등을 활용>
- 이와 같은 노력을 통해 보다 현장에 밀착된 방식으로 노사갈등의 예방과 노사분규의 조기해결을 촉진하는 노사갈등관리시스템으로 접근할 수 있었음.

2) 사내하청·지역건설노조 등에서 발생하는 새로운 유형의 갈등원인 해소방안 마련

- 최근 노동시장의 변화와 원·하청 관계에서 발생하는 노사갈등으로 하청업체의 폐업 및 지불능력 부족 등에 따라 장기화·악성화되고 있는 사내하청·지역건설노조·기타 비정규직노조 등 새로운 유형의 노사분쟁에 대해 갈등원인을 해소하는데 도움이 되는 정책적, 제도적 개선 방안을 마련해 왔음.,
- 사내하청, 건설플랜트 등에서 발생하는 노사분규는 노사관계보다 원하청관계 등 보다 구조적 요인과 연계되어 있으므로 일시적 갈등해결은 물론 노사분규의 원인에 대한 근본적, 제도적 해결이 필요하므로 사내하청, 건설플랜트의 원하청관계와 노사

갈등에 대한 실태분석 및 개선방안 모색(연구용역중)

- 건설플랜트를 포함한 건설하도급분야의 노사갈등해소를 위해 불법 다단계하도급 근절, 시공참여자제도 폐지, 건설기계등록제한 등 수급조정방안 마련과 퇴직공제적용 대상 확대, 4대 보험 적용강화 등 건설근로자 근로조건 개선 등을 통해 갈등의 근본원인 해소 추진
 - ※ 2006년 7월 관계부처TF 구성(노동부·건교부 등 관계부처 참여) → 범정부 차원의 종합 대책 마련중(5차례 회의)
- 사내하청업체의 불법과건을 둘러싼 노사갈등에 대해 불법과건 사용사업주 제재강화 및 고용의무 부과(비정규직 입법을 통해), 현장감독 강화, 과건과 도급의 구별기준 명확화를 통한 해결
- 사내하청, 건설플랜트, 비정규직 등에서 노사분규의 재발을 막을 수 있도록 노사갈등의 원인에 대해 근본적 해결책을 강구함.

3) 갈등관리 역량 강화 등 갈등관리의 혁신

- 갈등관리 역량 강화 노력은 조정 등 갈등관리에 관한 전문역량 강화, 갈등관리 인프라의 확충, 갈등관리를 위한 지침서로서 매뉴얼의 개발과 보급 등으로 추진되었음
- 노사갈등 관리 인프라 확충: 노동위원회의 분쟁예방·조정시스템을 확충하고 조정 서비스를 내실화하기 위해 상임위원 중심의 사건처리 시스템을 구축하고, 노사분규 발생 이전의 사전조정 및 분쟁종료시까지 적극적인 조정서비스를 제공하기 위해 노동위원회법을 개정하여 노동위원회 운영시스템 개편을 추진하고, 노동위원회의 조정, 심판관련 인력의 증원 등을 추진함.
- 갈등관리 전문역량 강화: 노동위원회의 분쟁예방전문가 교육과정 운영(5.2~5.4), 노동위원회 심사관 교육(5.15~19) 등 집단적 노사분쟁 조정, 개별적 노사분쟁의 해결

을 위한 다양한 교육 등을 통해 전문역량 배양

- 노사분규 예방·지도 매뉴얼 개발 추진: 노사분규 예방 및 수습활동을 현장에서 담당해 온 근로감독관들의 충분한 교육없는 분규현장 투입과 노사분규 예방과 수습 매뉴얼 부재로 많은 시행착오 경험 - 추진계획 수립(4월) → 노사관계 업무에 경험 많은 베테랑 감독관 의견수렴(5.25~5.26, 8.29~8.30 등 2차례 워크숍 개최) → 동 매뉴얼 초안마련(8.31) → 선도기관(창원지청) 시범적용 및 검토(9월) → 동 매뉴얼 최종안 마련(10월) → 배포(11월)
- 매뉴얼 개발과 보급결과(10.26~11.10 지방관서 의견수렴 및 만족도 평가 실시) : 동 매뉴얼이 신규감독관은 물론 일선 근로감독관의 업무수행에 많은 도움이 될 것으로 만족한다는 의견(5점 척도로 만족도 조사 → 46개 전국지방관서 근로감독관 만족도 평균은 4.2임)

2. 혁신 내용 추진 실적의 적정성

1) 효율적인 노사갈등관리시스템 구축 추진실적의 적절성

- 노사분규의 수습 중심에서 노사분규 예방 중심으로 전환: 노사단체와의 간담회(6회), 취약사업장 642개소 지정과 관리, 중점관리대상 사업장 40개 선정 집중관리, 노사분규 빈발 취약업종 별로 TF 구성하여 전문적 대응을 통해 노사분규 예방 노력의 강화를 통해 과거 보다는 더욱 효율적인 노사갈등관리를 꾀할 수 있었음.
- 현장 지향적 노사갈등 관리: 1,323회에 이르는 노사면담 및 간담회 개최, 609회의 교섭주선·주관, 사업장 방문지도 2,980회를 통해 임금·단체교섭의 지도 및 노사분규 시 적극대응으로 현장 지향적 노사갈등 관리를 위해 노력함.
- 체계적인 노사분규 해결지원체제의 구축·운영을 통해 노사분규의 성격과 사안별로 조정과 해결지원 방식을 달리하여 노사분규를 조기마무리할 수 있도록 함.

- 전반적으로 노사분규 예방중심으로 전환, 현장 지향적 노사갈등관리, 노사분규의 성격과 사안별 노사분규 해결지원 체제 구축을 통해 노사갈등관리시스템을 혁신하여 보다 효율적인 체제로 변화시키려는 노력을 보임.

2) 새로운 유형의 노사갈등 원인 해소방안 추진실적의 적절성

- 노사분규 종식 중심에서 노사분규의 재발방지로: 기존의 노사분규의 종식 중심의 노사갈등 대응방안이 사내하청, 건설플랜트 등에서 재발되고 장기화·악성화되는 노사분규에는 효과가 없어 원하청관계 등 보다 구조적, 제도적 요인에 대한 근본적 해결을 위해 노력
- 건설플랜트를 포함한 건설부문에서는 불법 다단계하도급 근절, 건설근로자 근로조건 개선 등을 통해 갈등의 근본원인 해소를, 사내하청에서는 불법파견 등 탈법·불법적 근로자 사용관행 개선을 추진함.
- 노사분규 발생 시의 노사분규 종식을 위한 일시적 갈등해결 노력 보다 노사분규 종료 후 심층적인 분석, 유관부처와의 협력을 통해 보다 근본적 해결방안을 통해 노사분규의 재발 방지를 위해 노력함.
- 전반적으로 새로운 유형의 노사분규의 성격에 맞고 원인을 해결하는 방식의 노사분규 해소방안의 마련은 기존의 정책적 대응에서 벗어나 혁신적 문제해결의 지향과 방법을 담고 있는 것으로 평가됨.

3) 갈등관리 역량 강화 등 갈등관리의 혁신 추진실적의 적절성

- 갈등관리 역량 강화 노력은 갈등관리 인프라의 확충, 갈등관리를 담당하는 인력의 전문역량 강화, 갈등관리 절차와 지침을 담은 매뉴얼의 개발과 보급 등으로 추진되었음.
- 노동위원회의 강화를 위한 구체적인 조치(운영시스템 개편, 조정과 심판 인력 증원)

를 이루어냄으로써 노동위원회가 노사분쟁의 조정과 해결에서 보다 높은 조정성립률을 내고 적극적인 역할을 할 수 있게 촉진함.

- 그 외에도 기존 인력의 교육을 통한 전문역량 강화와 앞서고 풍부한 경험을 가진 근로감독관들을 벤치마킹하여 best practices를 조직 내 확산, 학습할 수 있도록 노사분규 예방·지도 메뉴얼을 개발하여 보급함.
- 전반적으로 갈등관리의 인프라 강화, 기존 인력의 전문성 강화와 best practices의 학습을 통해 기존 인력의 능력을 강화함으로써 갈등관리의 전반적인 역량을 혁신할 수 있었음.

4) 혁신내용 추진실적의 적절성에 대한 판단

- 위에서 살펴본 바와 같이 혁신내용 추진실적을 노사갈등관리체제 구축, 내부의 역량 강화, 새로운 방법과 절차의 혁신이라는 측면에서 세 가지 혁신내용에 대해서 요약하면 아래 표와 같음.

〈표 1-9〉 2006년 혁신과제 내용 추진실적의 적절성

	체제 구축	역량강화	방법의 혁신	적절성여부
효율적 노사갈등관리시스템구축	10	-	9	적 절
새로운 유형의 노사갈등 대응	9	-	9	적 절
노사갈등관리 역량 제고	10	9	9	적 절

- 전반적으로 2006년 혁신과제 내용의 추진실적은 내용과 목표에 비추어 적절한 수준으로 진행되었음을 확인할 수 있었음.

VI. 혁신과제의 목표 달성에 대한 평가

1. 혁신과제의 목표 달성 정도

- 2006년 노사정책국 혁신과제의 목표치 달성 정도를 4개의 성과지표를 중심으로 계량적인 방식으로 평가함.
- 노사관계 여건이 어려운 상황에서 노사갈등관리를 강화하기 위해 지속적인 노력을 전개하였다. 그러나, 이러한 노력들이 단기적으로 성과를 거두기 어려웠으며 금년도 성과지표로는 연결되지 못하였다. 다만 갈등관리를 체계화하고 갈등관리 역량을 강화 등을 통해 장기적으로 우리 노사관계가 한 단계 발전할 수 있는 기틀을 마련하기 위한 노력이었음

1) 노사분규 발생건수

성과지표명	'06년 실적 목표치	비중
노사분규 발생건수 감소율	전년대비 5% 감축	0.3

○ 지표내용 : 2006년 중 노사분규 발생건수

○ 실적산식 : $[(05년\ 노사분규\ 발생건수 - 06년\ 노사분규발생건수) / 05년\ 노사분규발생건수] \times 100$ 으로 전년도 노사분규 건수 감소율

○ 실적 목표치 도출 근거 : 05년 노사분규 발생건수가 지난 3년 평균(356건)에 비해 크게 감소 → '06년도 목표를 '05년 대비 5% 감소를 목표로 함

〈표 1-10〉 연도별 노사분규 발생건수

구 분	2003년(10월말)	2004년도	2005년도
노사분규건수	320 (302)	462 (444)	287 (262)

○ 득점구간 : '05년 노사분규 발생건수를 기준으로 5단계로 구분

〈표 1-11〉 노사분규발생건수 감소율별 득점구간

점수(점)	60	70	80	90	100
통합산식값	5%이상 증가	5%미만~2.5%이상 증가	2.5%미만 증가 ~2.5%미만 감소	2.5%미만~5%이상 감소	5%이상 감소

○ 검증방법 : 연말/자체/통계자료

○ 2006년 결과 - 10월말 현재 노사분규 발생건수 224건

〈표 1-12〉 2005년 성과과 비교한 2006년 성과

구 분	2005년(10월말)	2006년 10월말	2005년도
노사분규건수	287 (262)	224	14.5% 감소

○ 목표달성 정도 : 노사분규 발생건수가 14.5%가 감소하여 r감소목표치 5%를 초과달성하였고 따라서 득점은 100점 만점을 얻음

2) 노사관계 취약사업장의 분규발생률

성과지표명	'06년 실적 목표치	비중
노사관계 취약사업장 분규발생률	전년대비 5%p 감축	0.3

○ 지표내용 : 노사관계 취약사업장('05년 603개소, '06년 642개소)의 분규발생을 감소

○ 실적산식 : 05년 취약사업장 분규발생률[(취약사업장중 분규발생건수/취약사업장 수)×100] - 06년 취약사업장 분규발생률

○ 실적 목표치 도출 근거 : 분규 예방활동을 집중 전개하는 노사관계 취약사업장의 분규발생비율을 비교하여 분규 예방활동의 노력정도를 평가하는 것으로 2006년도 목표치는 2005년의 목표치에서 5% 감축하는 것으로 정함.

○ 득점구간 : '05년 노사관계 취약사업장 분규발생율을 기준으로 5단계로 구분

〈표 1-13〉 취약사업장 분규발생률에 따른 득점구간

점수(점)	60	70	80	90	100
통합산식값	5%p이상 증가	5%p미만~2.5%p 이상 증가	2.5%p미만 증가 ~2.5%p미만 감소	5%p미만~2.5%p 이상 감소	5%p이상 감소

○ 검증방법 : 연말/자체/통계자료

○ 2006년 결과: 642개 취약사업장 가운데 10월말까지 104군데에서 노사분규가 발생하여 16.2%의 취약 사업장에서 노사분규 발생

〈표 1-14〉 2005년 성과와 비교한 2006년의 성과

구 분	취약사업장 수	분규발생건수	취약사업장 분규발생비율
'05년 취약사업장	603개	10월말까지 125건 (전체 128건)	10월말까지 20.8% (전체 21.2%)
'06년 취약사업장	642개	10월말까지 104건	16.2%
차 이			4.6% 감소

○ 목표달성 정도: 취약사업장 노사분규 발생률이 4.6% 감소함으로써 목표치를 약간 밑돌았으나 90점을 득점한 것이 됨

3) 불법분규건수 감소율

성과지표명	'06년 실적 목표치	비중
불법분규건수 감소율	전년대비 5% 감축	0.2

○ 지표내용 : 불법 노사분규건수

○ 실적산식 : $[(05년\ 불법분규건수 - 06년\ 불법분규건수) / 05년\ 불법분규건수] \times 100$

○ 실적 목표치 도출 근거 : 불법노사분규의 감소로 예년에 비해 '05년 불법분규건수 급감 → '06년도 목표를 '05년 대비 5%감소를 목표로 함

〈표 1-15〉 불법노사분규 발생건수

구 분	2003년도	2004년도	2005년도
불법분규건수	29	58	17(10월말 16건)

○ 득점구간 : '05년 불법분규건수를 기준으로 5단계로 구분

〈표 1-16〉 불법분규 감소율에 따른 득점구간

점수(점)	60	70	80	90	100
통합산식값	5%이상 증가	5%미만~2.5%이상 증가	2.5%미만 증가 ~2.5%미만 감소	5%미만~2.5%이상 감소	5%이상 감소

○ 검증방법 : 연말/자체/통계자료

○ 2006년 결과: 10월말까지 23건의 불법노사분규가 발생

〈표 1-17〉 2005년 성과와 비교한 2006년 성과

구 분	2005년도	2006년 10월	증가/감소율
불법분규건수	17(10월말 16건)	23건	43.8% 증가

- 목표달성 정도: 불법노사분규건수는 43.8%가 증가하였으므로 목표치를 달성 하지 못하였고 득점은 60점을 기록함.

4) 노사분규로 인한 근로손실일수 감소율

성과지표명	'06년 실적 목표치	비중
노사분규로 인한 근로손실일수 감소율	전년대비 5% 감축	0.2

- 지표내용 : 노사분규에 기인한 근로손실일수(파업참가자 수×파업시간÷8시간)
- 실적산식 : $[(05년\ 근로손실일수 - 06년\ 근로손실일수)/05년\ 근로손실일수] \times 100$
- 실적 목표치 도출 근거 : 근로손실일수 관련 중장기계획은 '05년 이후부터 '04년 대비 매년 10% ('05년 1,080천일 → '06년 959천일)이었으나 노사관계 여건의 호전으로 '05년은 848천일로 감소하여 '전년대비 5% 감소'로 중장기계획을 수정

〈표 1-18〉 연도별 근로손실일수의 변화

구 분	2003년도	2004년도	2005년도
근로손실일수	1,299	1,199	848

- 득점구간 : '05년 노사분규로 인한 근로손실일수를 기준으로 5단계로 구분

〈표 1-19〉 근로손실일수 감소율에 따른 득점구간

점수(점)	60	70	80	90	100
통합산식값	5%이상 증가	5%미만~2.5%이상 증가	2.5%미만 증가 ~2.5%미만 감소	5%미만~2.5%이상 감소	5%이상 감소

- 검증방법 : 연말/자체/통계자료

○ 2006년 결과: 10월말까지 근로손실일수 1,143,963일을 기록

〈표 1-20〉 2005년 성과와 비교한 2006년 성과

구 분	2005년 10월	2006년 10월	증가/감소율
근로손실일수	760,632일	1,143,963일	50.4% 증가

○ 목표달성 정도: 근로손실일수가 50.4%가 증가하여 목표치를 달성하지 못하였고 득점은 60점을 기록함.

5) 목표치 달성 정도를 나타낸 종합득점 정도

- 위에서 보았듯이 4개의 성과지표 목표치 가운데 1개는 목표달성, 1개는 목표에 약간 못미치는 성과, 2개의 성과지표에 대해서는 목표달성에 훨씬 못 미치는 결과를 낳았음

〈표 1-21〉 통합산식에 따른 득점계산

통합산식	노사분규발생건수 감소률의 환산점수 $\times 0.3$ + 노사관계취약사업장 분규발생율 $\times 0.3$ + 불법분규건수 감소률의 환산점수 $\times 0.2$ + 노사분규로 인한 근로손실일수 증감률의 환산점수 $\times 0.2$
통합산식에 따른 종합득점	$100 \times 0.3 + 90 \times 0.3 + 60 \times 0.2 + 60 \times 0.2 = 81점$

- 2006년 노사정책국 혁신과제의 전반적 실적달성 정도를 4개의 성과지표 목표치를 중심으로 점수화하면 위와 같은 통합산식이 됨
- 통합산식에 따라 성과지표 목표치 달성도를 점수화하며 합산하면, 2006년 노사정책국의 “노사분규로 인한 사회적 비용의 최소화”라는 혁신과제 수행실적의 종합득점은 100점 만점에 81점을 기록하여 상대적으로 보통 수준의 성과를 기록했다고 평가됨.

〈표 1-22〉 2006년도 혁신과제의 성과지표별 목표치 달성정도

성과지표	2006년 목표치	2006년 목표 달성정도	득 점	가중치
노사분규 발생건수 감소율	전년대비 5% 감소	14.5% 감소	100	0.3
취약사업장 분규발생률	전년대비 5%p 감소	4.6%p 감소	90	0.3
불법분규건수 감소율	전년대비 5% 감소	43.8% 증가	60	0.2
노사분규로 인한 근로손실일수 감소율	전년대비 5% 감소	50.4% 증가	60	0.2

- 가중치가 높은 성과지표에서는 비교적 높은 득점을 기록한 반면 가중치가 상대적으로 낮은 성과지표에서는 낮은 실적을 기록함.

2. 혁신과제의 목표달성 정도에 대한 평가

- 2006년 노사정책국의 혁신과제 달성실적은 100점 만점에 81점으로 최종 산출되어 보통 수준의 성과를 기록한 것으로 평가됨.
- 불법분규건수 감소율이나 노사분규로 인한 근로손실일수 감소율에서는 감소가 아니라 높은 증가율을 보여 종합점수에서 목표와 실적과의 괴리를 드러내고 있음.
- 우선 성과지표 목표치 설정의 적정성에서도 지적한 바 있는 것처럼 2005년도의 상대적으로 낮았던 노사분규 실적을 기준으로 2006년 성과지표 목표치를 5% 감소로 잡은 것은 상대적으로 목표치를 높게 정한 것으로 처음부터 꽤 도전적인 목표를 설정했기 때문에 상대적으로 낮은 점수가 나온 것으로 판단됨.
- 또한 노사분규 발생건수, 취약사업장 노사분규 발생, 불법 노사분규 건수, 근로손실일수 등 노사갈등의 성과지표들은 경제, 정치, 사회적 변수 및 노사 주체 변수의 영향을 크게 받고 있음.
- 따라서 노사갈등의 성과지표에 대해 정부의 정책적 개입이나 수단으로 통제할 수 있는 여지가 제한되어 있고 노사관계의 외생적 변수의 영향이 크기 때문에 노사갈

등 성과지표의 예측가능성이 적어도 단기적으로 떨어짐.

- 노사관계나 노사갈등도 중장기적으로는 일정한 추세를 보이고 있다는 점에서 전년도를 기준으로 올해 목표치를 잡는 식의 단기적 접근을 피하고 지난 3년간의 평균을 기준으로 하여 정하는 식으로 중기적 시야에서 접근한다면 정치, 경제, 사회의 외생적 변수의 돌출에 따라 동요하는 실적을 누그러뜨림으로서 보다 설득력 있고 신뢰성이 높은 결과를 가져올 수 있음.
- 가령 노사분규 발생건수의 경우에도 3년간의 이동평균을 하면 노사분규 건수의 연도별 등락폭이 줄어들면서 일정한 추세를 읽는데 도움이 됨.

〈표 1-23〉 노사분규건수 추이와 이동평균값

구 분	2001년도	2002년도	2003년도	2004년도	2005년도
노사분규건수	235	322	320	462	287
노사분규 건수 이동평균 *	227.7	269	292.3	368	356.3

* 노사분규 건수 이동평균은 과거 2년과 당해 년도의 노사분규 건수를 합하여 3으로 나눈 값으로 가령 2005년도 노사분규 이동평균건수는 2003 - 5년 노사분규건수를 합하여 3으로 나눈 값임

〈표 1-24〉 노사분규 건수 추이와 이동평균값과 2006년 성과비교

구 분	2003년 10월	2004년 10월	2005년 10월	2006년 10월	증가/감소율
노사분규건수	302	444	262	224	14.5% 감소
노사분규 건수 3년 이동평균	336			224	33.3% 감소

- 노사분규 발생건수 감소율: 2006년도 10월말까지 노사분규 발생건수의 실적을 이동평균으로 하여 전년도와 비교하며 살펴보면, 14.5%의 감소가 아닌 33.3% 감소로 나타남.
- 불법노사분규 감소율: 불법노사분규의 건수에 대해서도 1년 단위 비교가 아닌 3년 이동평균값과 2006년 실적을 비교해 보면, 아래 표에서 보는 바와 같이 43.8% 증가가 아닌 23.3% 감소로 나타남.

〈표 1-25〉 불법노사분규 추이와 이동평균값

구 분	2001년도	2002년도	2003년도	2004년도	2005년도
불법분규건수	55	66	29	58	17
불법분규비율	23.4%	20.5%	9.1%	12.6%	5.9%
불법분규건수 3년 이동평균	72.3	62.7	50	51	34.7

〈표 1-26〉 불법분규 추이와 이동평균값 및 2006년 성과비교

구 분	2003년 10월	2004년 10월	2005년 10월	2006년 10월	증가/감소율
불법분규건수	26	52	16	23	43.8% 증가
불법분규비율 3년 이동평균	31.3			23	23.3% 감소

- 근로손실일수 감소: 근로손실일수에 대해서도 2006년 실적을 지난 3년간의 이동평균과 비교하면, 10.8% 증가로 나타남.

〈표 1-27〉 근로손실일수 추이와 이동평균값

구 분	2001년도	2002년도	2003년도	2004년도	2005년도
근로손실일수	1,083	1,580	1,299	1,199	848
근로손실일수 3년 이동평균	1,448	1,519	1,321	1,359	1,115

〈표 1-28〉 근로손실일수 추이와 이동평균값 및 2006년 성과비교

구 분	2003년 10월	2004년 10월	2005년 10월	2006년 10월	증가/감소율
근로손실일수	1,219,295	1,114,833	760,632	1,143,963	50.4% 증가
근로손실일수 3년 이동평균	1,032,586			1,143,963	10.8% 증가

- 이런 식으로 지난 3년의 실적치를 평균하여 2006년 목표치와 비교하는 식으로 시간적 시야를 넓히면, 2006년의 실적은 지난 3년과의 실적과 비교하여 훨씬 개선된 득점을 할 수 있게 됨.

VII. 향후 개선방안

1. 혁신과제 추진 내용 선정

- “노사분규로 인한 사회적 비용의 최소화”라는 2006년 혁신과제의 내용은 ① 효율적인 노사갈등관리시스템 구축 ② 사내하청·지역건설노조 등에서 발생하는 새로운 유형의 갈등원인 해소방안 마련 ③ 갈등관리 역량 강화 등 갈등관리의 혁신 등 3가지 내용으로 되어 있음
- 새로운 유형의 갈등원인 해소방안은 기존의 노사분규에 대한 대중적 접근법과 달리 중기적인 관점에서 근본적, 제도적인 문제해결을 지향함으로써 노사분규의 재발을 막고자 범 부처 혹은 여러 기관들과 동시에 해결책을 찾는다는 점에서 새로운 접근법으로 생각됨.
- 사회적 비용의 최소화를 위해 혁신과제의 내용 가운데 보완되어야 할 것으로는 " 사회적 협의(전국, 산업, 지역수준)를 통한 노사갈등적 이슈의 협치적 해결“로 개별 사업장의 노사갈등만이 아니라 전국수준, 지역이나 산업·업종 수준의 노사갈등적 이슈들이 어떤 식으로 해결하느냐에 따라 발생하는 사회적 비용의 크기에 상당한 영향을 미칠 수 있음.

2. 성과지표의 선정

- 성과지표의 선정과 관련하여 ① 노사분규 발생건수, ② 노사관계 취약사업장 분규 발생률, ③ 불법분규건수, ④ 노사분규로 인한 근로손실일수만으로는 집단적 노사관계에서 발생하는 노사갈등과 사회적 비용을 모두 충실히 측정하기에는 다소 한계가 있음.

- 중요하게 보완되어야 할 성과지표로는 법·제도개선과 관련된 노사갈등, 노정갈등으로 4시간 이상의 불법 총파업, 전국적인 규모의 집회, 지역이나 업종단위의 파업 등 전국적 혹은 지역, 업종단위에서 노사관계의 분위기에 큰 영향을 주는 단체행동들을 포괄하는 것으로 적절하게 계량화할 수 있는 지표로 개발해야 할 것임
- 4개의 성과지표 가운데 상대적 비중을 결정함에 있어서 사회적 비용의 발생과 깊은 관련을 갖는 중요한 지표는 근로손실일수인데, 근로손실일수의 상대적 비중은 0.2로 되어 있어 실제의 비중에 비해 낮게 평가되어 있는 바 근로손실일수의 비중을 0.3으로 하고 불법분규건수는 0.2로 하는 것이 합리적인 것으로 보임.

3. 성과지표 목표치의 설정

- 성과지표 목표치는 1년 단위로 전년도와 올해의 실적을 비교하는 식으로는 외적 변수의 일정한 변화에 노사분규의 각종 지표가 크게 동요할 수 있기 때문에 3년 혹은 5년을 평균한 값과 올해의 실적을 비교하거나 혹은 3년 혹은 5년의 이동평균값으로 중기적인 추세 속에서 올해의 실적을 평가하는 것이 보다 합리적임.
- 이렇게 할 때 1년 단위로 전년도 실적을 기초로 하여 올해의 목표치를 정하는 때의 문제, 어떤 해에는 목표치가 너무 높아 달성하기가 어렵고, 어느 해는 목표치가 낮아 달성하기가 쉬운 점을 피할 수 있을 것임.

【혁신과제 2】

조직관리 및 BPR을 통한
취약근로자 근로조건 보호·강화 및
신고사건 처리기간·지연처리를 감축

연구책임자 : 김정환

(한국노동연구원 연구위원)

I. 연구의 필요성 및 연구의 목적

양극화는 우리나라만의 문제가 아니라 전세계적인 현상으로 자리매김하고 있다. 양극화는 우리 경제가 세계화되기 시작한 1990년대 초반부터 세계화시대의 한 특징으로 진행되고 있으며, 지식기반사회가 도래하면서 지식격차와 정보격차가 심해지고 시장상황이 치열한 세계화의 진행에 따라 승자독식의 원리가 강화되면서 양극화는 더욱 심해지고 있다.

한편 기업은 무한경쟁, 사회의 고령화와 기업내부인력의 고령화, 저성장, 그리고 단속적이고 급격한 기술변화하에서 생존 및 기업경쟁력 강화를 위해 임금유연성을 확보하고자 노력하였으나 노조의 반대로 임금경직성을 수량적 유연성을 통해서 완화하고 있는 실정이다. 수량적 유연성은 비정규직, 파견근로자 등 주로 취약근로자의 채용을 통해 확보하고 있다. 이에 따라 수량적 유연성의 확대는 비정규직, 파견근로자 등 취약계층의 증대를 초래하여 노동시장에서의 양극화를 야기하는 주된 요인이 되고 있다. 취약근로자의 규모를 보면 비정규직을 포함 임시·일용공 855만(비정규직 548만명, '05.8), 특수형태근로종사자 63만명('05.6), 영세자영업자 250만명('04.12), 여성 1,011만명('05.11), 고령자 413만('05.10), 장애인 64만명('00)에 이르고 있다.

참여정부가 제시한 '신뢰에 기초한 참여·협력의 노사관계를 구축하고 노동의 질을 높임으로써 사회적 통합·연대와 경제효율간의 선순환을 추구하는 사회통합적 노동정책의 목표인 양극화 해소와 사회통합을 실현하기 위해서는 취약근로자의 기본적인 근로조건(임금, 근로시간, 휴일 등)이 보호되어야 할 필요성이 증대하고 있다. 양극화는 사회통합의 관점에서도 문제일 뿐 아니라 우리 사회의 통합적 경쟁력 향상을 위해서도 해결되어야 할 과제로 대두되고 있다. 하지만 대부분의 취약근로자는 종사상 지위가 임시·일용공으로서 고용이 불안정하고 자신들의 이익을 대변할 수 있는 노동조합을 거의 조직하지 못해 권리가 침해된 경우에도 적극적인 대응수단이 미흡한 실정이다.

취약근로자의 기본적인 근로조건을 보호할 필요성은 증대되었음에도 불구하고 기존

의 근로감독행정은 양 위주의 점검, 즉 실적위주의 점검과 사후관리의 미흡으로 사업장 점검의 주된 대상인 취약근로자의 실질적인 근로조건 보호가 미흡하였을 뿐 아니라 비효율적인 업무프로세스에 따른 지연처리율 증가에 따른 근로자 불만의 증대로 그 어느 과제보다도 혁신의 필요성이 요구되는 과제로 인식되었다.

정부의 주요 역할의 하나인 공동선(common good)을 증진하기 위해서는 적극적으로 취약근로자를 보호하기 위한 정책적 노력이 전개되어야 하고 또 양극화, 특히 노동시장의 양극화를 완화하기 위해서는 비정규직 등 취약근로자의 기본적 근로조건 보호가 우선되어야 한다는 관점에서 노동부 근로기준국은 "조직관리 및 BPR을 통한 취약근로자의 근로조건 보호·강화 및 신고사건·지연처리율 감축"을 2006년도 혁신과제로서 선정하였다.

본 연구는 노동부 근로기준국 혁신과제인 "조직관리 및 BPR을 통한 취약근로자의 근로조건 보호·강화 및 신고사건·지연처리율 감축"과제에 대한 체계적인 평가를 통해 양극화 해소 및 사회통합 증진에 기여함을 목적으로 한다.

II. 근로기준국 혁신과제의 개요

1. 전략목표(Strategic Goals)

- 취약근로자의 기본적인 근로조건 보호를 통해 양극화 해소 및 사회통합 실현

2. 2006년 성과목표(Performance Goals)

- ① 신고사건 평균처리기간 : 48.01일(3년 평균의 10% 감축)
- ② 신고사건 지연처리율 : 19.32%(3년 평균의 10% 감축)
- ③ 취약근로자 다수고용사업장 점검 : 6,596개소(3년 평균의 30%)
- ④ 근로조건 충족지수 : '05년 대비 30% 증가
- ⑤ 위반사건 재발률 : '05년 대비 30% 감축

3. 성과지표(Performance Indicators)

- ① 신고사건 평균처리기간
- ② 신고사건 지연처리율
- ③ 취약근로자 다수고용사업장 점검
- ④ 근로조건 충족지수
- ⑤ 위반사건 재발률

4. 주요 추진내용

- 추진 전담조직 구성 및 공감대 형성
- 지방노동관서 기능재설계 및 성과관리 개선
- 업무프로세스 재설계 추진
- 사업장 지도점검 매뉴얼 개발

Ⅲ. 과제선정의 적정성 및 추진내용의 타당성 분석

1. 혁신과제 선정의 적정성

노동부 근로기준국이 선정한 혁신과제가 적정한 지의 여부는 선정된 과제가 현재의 시점에서 긴급하고 중요한 과제인가에 대한 판단에서 비롯된다.

－ 우선순위 설정기준에 의거 평가

◦ 중앙정부 사업의 우선순위 설정기준(보사연, 2000).

- ① 문제의 크기
- ② 문제의 심각성
- ③ 사회적 형평성
- ④ 기술적 적용가능성
- ⑤ 사업의 효율성

가. 문제의 크기

"조직관리 및 BPR을 통한 취약근로자의 근로조건 보호·강화 및 신고사건·지연처리율 감축"과제는 취약근로자의 기본적인 근로조건 보호를 목표로 하고 있다. 외환위기 이후 대폭 증가된 취약근로자 중 대다수를 차지하는 비정규직 근로자수는 2001년 8월 3645만명(전체 임금근로자 대비 26.8%)에서 2002년 8월 384만명(27.4%), 2003년 8월 461만명(32.6%), 2004년 8월 539만명(37%), 2005년 8월 548만명(36.6%), 2006년 8월 546만명(35.5%)로 지속적으로 증가하고 있다. 비정규직이 전체 임금근로자에서 차지하는 비중이 거의 40%에 육박하고 있다는 사실과 이들의 기본적인 근로조건이 제대로 보호되지 않아 양극화 심화로 사회통합이 제대로 이루어지 지지 않고 있다는 사실을 감안할 때 취약근로자의 기본적인 근로조건을 개선하기 위한 이번 혁신과제는 현재

우리 사회에서 가장 큰 화두인 사회양극화를 완화하는 주요 기제가 된다는 점에서 의의가 있는 것으로 평가된다.

나. 문제의 심각성

근로감독행정은 노동보호입법으로서의 근로기준법을 비롯한 제반 노동관계법을 보장하기 위하여 최저기준을 사전적으로 점검하고 근로자의 법적 권리구제를 신속히 처리하는 것을 주된 목적으로 하고 있다. 현행 근로감독행정체제는 근로기준법(99.1), 산업재해보상보험법(00.7), 임금채권보장법(00.7), 산업안전보건법(00.8), 최저임금법(00.11), 남녀고용평등법(01.11) 등 주요노동관계법의 적용범위를 근로자 1인 이상까지 확대, 근로자의 권리의식 증대, 사회의 양극화 심화에 따른 취약근로계층 급증 등으로 근로감독행정의 수요가 폭증하고 있다. 이와 같은 급증한 노동행정수요에 미치지 못하는 근로감독인프라(조직, 인력 등)로 취약계층의 기본적 근로조건 및 권익보호가 다소 미흡한 실정이다. 취약근로자의 기본적인 근로조건을 보장하지 못한다는 것은 양극화를 더욱 심화시켜 사회통합적 노동시장 구축에 부정적인 영향은 물론 사회 전체의 발전에도 좋지 못한 결과를 초래한다는 사실을 고려하면 이번 혁신과제의 선정의의는 아주 크다고 할 수 있다.

다. 사회적 형평성

근로감독행정은 근로자의 종사상 지위에 관계없이 행해져야 함에도 불구하고 주로 정규직 근로자나 일정규모 이상의 근로자를 대상으로 행해지고, 또 근로감독행정의 역량을 신고사건 처리에 집중함으로써 취약근로자 보호를 위한 예방차원의 사업장 감독은 다소 미흡하였다. 취약근로자의 근로조건 보호 강화를 위한 이번 혁신과제는 종사상 지위간의 형평성 제고를 위해서도 긴요한 과제로 평가된다.

라. 기술적 적용가능성

이 번에 선정된 혁신과제는 국내 최초로 지식과 업무처리를 연계한 PKMS를 활용하는 것을 근간으로 하고 있다. 근로감독행정업무의 효율성을 제고하기 위한 조직개편

을 통한 근로감독 전담부서 설치('06, 03월), 업무프로세스 개선, 프로세스 기반의 PKMS 시스템 구축은 기술적 적용가능성의 관점에서 타당하게 설정된 과제로 평가된다.

마. 사업의 효율성

"조직관리 및 BPR을 통한 취약근로자의 근로조건 보호·강화와 신고사건·지연처리율 감축"과제는 급증하는 근로감독행정의 수요에는 미치지 못하는 근로감독관 증원 문제를 완화시킬 뿐 아니라 조직개편, 근로감독관의 업무 재설계, 사업장 감독 매뉴얼 제작·보급 등을 통해 근로감독관의 근로감독행정업무의 효율성을 제고하기 위한 것으로서 비용효율적인 과제로 볼 수 있다.

2. 혁신과제 주요 추진내용의 타당성

근로기준국 혁신과제를 추진하기 위한 주요 내용은 다음과 같다.

가. 추진 전담조직 구성 및 공감대 형성

“취약근로자 근로조건 보호 및 서비스품질 제고를 위한 조직운영체제 개편, 고객 중심의 업무프로세스 재설계”를 위해 본부 및 지방관서로 구성된 전담조직(단장: 근로기준국장)을 구성(6.26)하고, 전담조직은 지방관서 조직 및 기능개편을 담당하는 조직설계팀과 BPR 개선안 추진과 PKMS 도입을 위한 BPR 추진팀으로 구분하였다.

나. 지방노동관서 기능재설계 및 성과관리 개선

지방노동관서 기능 재설계 및 성과관리 개선, 업무프로세스 재설계, 사업장 지도점검 매뉴얼 개발 등을 담당하는 전담조직을 설치하였다. 또한 지방관서 직원의 공감대 형성과 헌신을 유도하기 위해 근로감독조직(근로감독과, 노사지원과)과의 합동 연찬회 개최(5.8-5.9), 인트라넷에 상시적인 의견수렴 창구 개설, 시범운영 등을 실시하였다. 이와 같은 기능 재설계에 따라 노사지원과와 근로감독과는 별도의 성과관리 체계를

구축하였다. 노사지원과는 취약근로자 점검실적, 근로조건 충족지수 등을 근거로, 근로감독과 또는 하부조직(Part leader) 차원에서는 신고사건 처리율, 지연처리율 등을 근거로 개인 및 조직의 성과를 성과급 지급 등의 근거자료로 활용하였다.

다. 업무프로세스 재설계 추진

취약근로자 근로조건 보호 및 서비스품질 제고를 위해서는 근로감독관 증원 못지않게 근로감독조직운영체제 및 업무프로세스의 혁신이 요구된다. 이에 따라 근로감독행정의 혁신은 조직관리의 혁신과 BPR을 통해, 작업과정의 혁신은 업무배분의 적정화 및 책임과 권한, 의무의 명확화 및 조직재설계, 직무단위별 업무처리 방법의 표준화를, Business Process Reengineering (BPR)을 통해 이루어지도록 하였다. 고객 중심의 프로세스 재설계(예시)로서 초기상담 프로세서 구축(민원실의 근로감독과 이관, 인터넷 민원의 사전 유선 상담, 체불청산팀 확대 운영 등), 업무프로세스 개선(주장이 일치하는 사건에 대한 불필요한 출석 폐지, 간이 진술서 활용 등), 불필요한 업무 폐지(5인이상 다수인 진정사건 기관장 선람 폐지, 수사지휘사건 관리대장, 체포 영장신청대장 등의 전산화로 관리대장 폐지 등) 등을 통해 실현하였다.

라. 사업장 지도점검 매뉴얼 개발

기존의 법률규정, 개별지침, 경험 분산된 지식에 의존하던 사업장감독의 체계를 탈피하여 개별 근로감독관의 노하우를 표준화하고 주요법령별 점검사항 및 점검 대상별 점검착안사항에 중점을 둔 종합지침서를 개발하여 체계적 점검을 통한 내실화 및 신규 감독관의 업무적응도를 높일 수 있는 길잡이가 요청됨에 따라 근로감독매뉴얼 작성을 위한 T/F팀 구성 및 시범기관을 지정하였다. 매뉴얼 작성팀은 전국 지방관서의 근로감독관 8명, 본부 4명 등 12명으로 구성하고, 서울동부지청을 시범기관으로 지정하였다. 전국 지방관서의 사업장감독 현장노하우와 지식을 수렴하기 위해 전국 지방관서의 사업장감독 현장노하우와 지식을 수렴매뉴얼 내용을 공모하였다. 아울러 작성된 매뉴얼을 시범관서에서 3개의 팀을 구성하여 1개월간 시범적용기간을 거쳐 매뉴얼의 실효성을 확인한 다음 46개 지방노동관서 사업장감독 담당 근로감독관에게 배부하였다. 결론적으로 사업장 지도점검 매뉴얼은 전체 근로감독조직의 참여와 협력으로 실효

성을 갖춘 매뉴얼을 완성, 보급하여 사업장감독의 내실화 기틀을 마련하였다.

<표 2-1> 혁신과제의 주요 추진내용 및 추진방법

주요 추진내용	추진방법
추진 전담조직 구성 및 공감대 형성	본부 및 지방 전담조직 설치
지방노동관서 기능재설계 및 성과관리 개선	근로감독과와 노사지원과로 개편 지역별 분장제 대신 업무별로 팀제 도입
업무프로세스 재설계 추진	BPR 업무개선 PKMS 도입
사업장 지도점검 매뉴얼 개발	매뉴얼 작성T/F팀 구성(본부 및 지방관서 혼합) 매뉴얼 내용 공모 시범기관 지정 및 현장시험

"조직관리 및 BPR을 통한 취약근로자의 근로조건 보호·강화와 신고사건·지연처리율 감축"과제를 추진하기 위해 설정한 추진방법이 타당한지의 여부를 평가하기 위해 한국보건산업진흥원(1999)에서 제시한 다음의 평가기준을 근거로 분석하였다.

평가기준은 추진방법의 명확성, 대상자들간의 이해관계, 합리적인 추진방법 등 세가지이다. 세가지 평가항목의 정의는 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 추진방법의 타당성 평가항목

평가 항목	정 의
추진방법의 명확성	○ 주요내용에 대한 문제를 명확하게 확인할 수 있는 추진방법인지의 여부
대상자들간의 이해관계	○ 추진방법과 관련된 당사자들간의 이해관계와 요구가 반영되는지의 여부
합리적인 추진방법	○ 실행가능하고 추진가능한 방법들을 모두 제시했는지의 여부

가. 추진 전담조직 구성 및 공감대 형성

○ 추진방법의 명확성

- 혁신과제 실현을 위한 전담조직을 본부 및 지방관서별로 구성함으로써 지역실정에 맞는 근로감독행정을 추진할 수 있음

- 이해대상자들간의 이해관계 : 지방관서별 근로감독관들의 니즈 수용
- 합리적인 추진방법 : 근로감독조직관의 합동연찬회, 인트라넷상에서의 상시적인 의견수렴 등의 추진방법은 지방관서 직원의 공감대 형성과 헌신을 유도하기 위한 유효한 추진방법

나. 지방노동관서 기능재설계 및 성과관리 개선

- 추진방법의 명확성 : 기존의 근로감독과를 노사지원과와 근로감독과로 구분하는 등 혁신과제 실현을 위한 조직개편
- 이해대상자들간의 이해관계 : 지역 특성 및 지방관서별 근로감독관들의 니즈 수용
- 합리적인 추진방법 : 지역 특성을 고려하여 추진

다. 업무프로세스 재설계 추진

- 추진방법의 명확성 : 업무프로세스의 고객중심으로의 재설계를 목표로 업무프로세스 재설계
- 이해대상자들간의 이해관계 : 고객만족 근로감독행정 구현으로 민원 발생 억제
- 합리적인 추진방법 : 다양한 추진방법을 계획하여 합리적으로 사업 추진

라. 사업장 지도점검 매뉴얼 개발

- 추진방법의 명확성 : 명확하고 구체적으로 추진방법 설계
- 이해대상자들간의 이해관계 : 미발생
- 합리적인 추진방법 : 근로감독관 간의 형평성 도모 및 신입근로감독관의 전문성 조기 배양 가능

IV. 성과지표 및 성과목표의 적정성 평가

1. 성과지표(Performance Indicators)의 적정성

"조직관리 및 BPR을 통한 취약근로자의 근로조건 보호·강화와 신고사건·지연처리를 감축"과제를 수행하기 위해 설정된 성과지표는 다음의 6가지이다.

- ① 신고사건 평균처리기간
- ② 신고사건 지연처리율
- ③ 취약근로자 다수고용사업장 점검
- ④ 근로조건 충족지수
- ⑤ 위반사건 재발률

제시된 성과지표의 적절성 여부는 국무조정실(2006.10)의 성과지표 개발·관리매뉴얼을 참조하여 판단하였다. 국무조정실이 발간한 매뉴얼에 의하면 성과지표는 다음의 7가지이다.

〈표 2-3〉 성과지표 개발원칙

성과지표 개발원칙	내용
정책대표성	전략목표와 성과목표를 대표하는 내용인가
적절성	목표설정이 적절한가
인과성	목표-결과간 인과관계를 파악할 수 있는가
구체성	달성하고자 하는 목표를 명확하고 구체적으로 제시하였는가
측정가능성	성과목표 달성정도를 객관적으로 측정할 수 있는가
기한성	일정기한 내에 달성할 수 있는가
비교가능성	과거의 성과 및 유사사업 성과와 비교할 수 있는가

국무조정실(2006.10)의 성과지표 개발·관리매뉴얼에 입각하여 성과지표가 적절한지의 여부를 분석하였다. 성과지표는 다시 신고사건 지표와 취약근로자 근로조건 보호

지표로 구분되었다. 신고사건지표는 신고사건 평균처리기간·지연처리율 감축지표로, 취약근로자 근로조건 보호지표는 취약근로자 다수고용사업장 점검지표, 근로조건 충족 지수 지표, 위반사건 재발률 지표로 다시 구분되었다.

가. 신고사건 평균처리기간

신고사건의 평균처리기간지표는 지방노동관서에서 임금체불, 해고 등 노동관계법 위반사건 1건을 처리하는데 소요된 시간으로서 이 기간이 짧으면 짧을수록 취약근로자의 권리가 회복되는 기간이 짧아진다는 것을 의미한다. 이 지표는 전략목표인 취약근로자의 기본적인 근로조건 보호를 통해 양극화 해소 및 사회통합 실현을 가져올 수 있는 지표로서 정책대표성, 적절성, 인과성, 구체성, 측정가능성, 기한성, 비교가능성의 측면에서 적절한 지표로 판단된다.

나. 신고사건 지연처리율

신고사건 평균처리기간과 아울러 신고사건 지연처리율 지표는 취약근로자의 권익을 실질적으로 보호하는 정도를 나타내는 지표로서 지방노동관서에서 신고사건 중에서 법정기간 내에 처리하지 못하는 신고사건수 비중을 의미하며, 이 비중이 높으면 높을수록 취약근로자에 대한 보호가 지연된다는 것을 의미한다. 근로감독행정은 궁극적으로 민원인의 침해된 권리를 빠른 기한내에 회복시키는 것을 의미한다고 할 때 이 지표 또한 정책대표성, 적절성, 인과성, 구체성, 측정가능성, 기한성, 비교가능성의 측면에서 적절한 지표로 판단된다.

다. 취약근로자 다수고용사업장 점검

취약근로자 다수고용사업장 점검이라는 성과지표는 노사관계의 현안이 정규직 중심에서 비정규직 등 취약근로자 중심으로 이행하고 있다는 현실을 적시한 것으로서 현실적합성이 아주 높은 지표일 뿐 아니라 사전예방적 근로감독으로 취약계층의 권익 제고는 물론 노사분규의 예방에도 크게 기여하는 지표로 평가된다.

취약근로자 다수고용사업장 점검실적지표는 비정규직, 여성, 외국인, 청소년, 장애인

을 다수 고용하는 사업장에 대한 감독실적을 의미하며, 취약근로자 다수고용사업장에 대한 점검은 사업주로 하여금 근로기준법 등 개별적 근로관계법을 준수하도록 하는 효과를 가져와 취약계층의 신고사건을 대폭적으로 감축시키는 결과를 야기시키는 결과를 초래한다. 따라서 이 지표 또한 정책대표성, 적절성, 인과성, 구체성, 측정가능성, 기한성, 비교가능성의 측면에서 적절한 지표로 판단된다.

라. 근로조건 충족지수

근로조건 충족지수지표는 취약근로자 다수고용사업장에 대한 감독이 곧바로 이들의 기본적인 근로조건이 보장된다는 것을 의미하지 않고, 취약근로자별로 근로조건이 충족되었는가의 여부가 더욱 중요하다는 점을 고려할 때 근로조건 충족지수지표의 존재의의가 있다. 5대 취약근로자 다수고용사업장의 감독에 따른 취약근로자별 근로조건의 충족지수 달성은 앞서 언급한 바와 같이 취약계층의 신고사건을 대폭적으로 감축시키는 결과를 야기하여 근로감독행정의 효율성을 제고시키는 지표로서 이 지표 또한 정책대표성, 적절성, 인과성, 구체성, 측정가능성, 기한성, 비교가능성의 측면에서 적절한 지표로 판단된다.

마. 위반사건 재발률

재발률은 취약근로자 다수고용사업장에 대한 감독 이후 3-6개월 이내 해당 사업장의 중점 점검사항의 재위반율을 나타내는 지표로서 재발률이 높으면 높을수록 근로감독행정에 대한 불신과 아울러 노사분쟁을 야기할 가능성이 높다는 점을 고려하면 이 지표의 의의가 있다. 따라서 이 지표 또한 정책대표성, 적절성, 인과성, 구체성, 측정가능성, 기한성, 비교가능성의 측면에서 적절한 지표로 판단된다.

전술한 5가지 성과지표는 취약근로자의 기본적인 근로조건 보호를 통해 양극화 해소 및 사회통합이라는 전략목표와 적합성이 높은 것으로 평가할 수 있다.

2. 2006년 성과목표(Performance Goals)의 적정성

근로기준국에서 설정한 혁신과제의 성과지표 및 2006년도 성과목표(Performance Goals)는 다음과 같다.

〈표 2-4〉 성과지표와 2006년 성과목표

성과지표	2006년 성과목표
신고사건 평균처리기간	48.01일(3년 평균의 10% 감축)
신고사건 지연처리율	19.32%(3년 평균의 10% 감축)
취약근로자 다수고용사업장 점검 :	6,596개소(3년 평균의 30%)
근로조건 충족지수	'05년 대비 30% 증가
위반사건 재발률	전년 대비 30% 감축

가. 신고사건 평균처리기간 목표치 및 검증방법의 적정성

신고사건 평균처리기간은 지방노동관서에서 임금체불, 해고 등 노동관계법 위반사건 1건을 처리하는데 소요된 시간으로서 이 기간이 짧으면 짧을수록 취약근로자의 권리가 회복되는 기간이 짧아진다는 것을 의미한다. 2006년도에 설정한 목표치는 48.01일이다. 도출근거는 신고사건 평균처리기간 실적 추세치로서 지난 3년간 신고사건 처리일수의 평균의 10%를 감축한 48.01일을 성과목표치로 산정하였다. 일반적으로 성과지표는 최근 3년간 추세치를 감안하여 목표치를 설정하며, '3년간의 평균실적'도 고려하면 보다 실효성있는 평가기준으로 인정된다는 사실을 감안할 때 '06년도 성과목표치를 추세분석(trend analysis)을 사용하여 실제 3년간 신고사건처리기간을 평균한 다음 평균의 10%를 감축하는 것을 목표치로 정한 것은 아주 적절한 것으로 평가된다.

신고사건 평균처리기간은 정량지표로서 노사누리 전산망(사업장정보관리시스템)을 통해 검증이 가능하도록 하였다.

나. 신고사건 지연처리율 성과목표치 및 검증방법의 적정성

신고사건 지연처리율은 지방노동관서에서 신고사건 중에서 법정기간 내에 처리하지 못하는 신고사건수 비중을 의미하며, 이 비중이 높으면 높을수록 취약근로자에 대한

보호가 지연된다는 것을 의미한다. '06년도 성과목표치인 19.32%는 3년 평균의 30%를 감축한 것이다. 3년 평균의 30% 감축은 아주 큰 수치로서 이와 같은 목표가 달성된다면 혁신과제의 수행을 통한 민원인의 만족도는 물론 권익보호에도 큰 기여를 할 것으로 판단된다. 지연처리율은 정량지표로서 노사누리 전산망(사업장정보관리시스템)을 통해 검증이 가능하도록 하였다.

다. 취약근로자 다수고용사업장 점검실적 성과목표치 및 검증방법의 적정성

이 지표는 노사관계의 현안이 정규직 중심에서 비정규직 등 취약근로자 중심으로 이행하고 있다는 현실을 적시한 것으로서 현실적합성이 아주 높은 지표일 뿐 아니라 사전예방적 근로감독으로 취약계층의 권익 제고는 물론 노사분규의 예방에도 크게 기여하는 지표로 평가된다. 취약근로자 다수고용사업장 성과목표치는 비정규직, 여성, 외국인, 청소년, 장애인을 다수 고용하는 사업장에 대한 감독실적을 의미하며, 취약근로자 다수고용사업장에 대한 점검은 사업주로 하여금 근로기준법 등 개별적 근로관계법을 준수하도록 하는 효과를 가져와 취약계층의 신고사건을 대폭적으로 감축시키는 결과를 낳을 것으로 기대된다.

2006년도 성과목표치로서 지난 3년간 점검실적 평균의 30%가 증가된 6,596개소로 한 것은 근로계층 양극화를 완화하겠다는 의지를 나타낸 것으로서 적절한 것으로 평가된다.

취약근로자 다수고용사업장 점검실적은 정량지표로서 노사누리 전산망(사업장정보관리시스템)을 통해 검증이 가능하도록 하였다.

라. 근로조건 충족지수 성과목표치 및 검증방법의 적정성

근로조건 충족지수지표는 취약근로자 다수고용사업장에 대한 감독이 곧바로 이들의 기본적인 근로조건이 보장된다는 것을 의미하지 않고, 취약근로자별로 근로조건이 충족되었는가의 여부가 더욱 중요하다는 점을 고려할 때 근로조건 충족지수지표의 존재의의가 있다. 근로조건 충족지수는 5대 취약근로자 다수고용사업장 감독에 따른 취약근로자별 근로조건에 대한 충족지수로서 충족지수가 증가할수록 전년 대비 상대적으로 근로조건이 열악한 사업장을 점검하여 근로조건을 개선하였다는 것을 의미한다.

2006년도 성과목표치로서 사업장 감독의 각 조항별 위반율을 '05년 대비 30% 개선 하겠다는 것은 5대 취약근로자 다수고용사업장의 감독에 따른 취약근로자별 근로조건의 충족지수 달성은 물론 취약계층의 신고사건을 대폭적으로 감축시키겠다는 의지의 산물로서 근로감독행정의 서비스품질 제고에도 기여한다는 측면에서도 합리적으로 설정한 것으로 평가된다.

근로조건 충족지수는 정량지표로서 노사누리 전산망(사업장정보관리시스템)을 통해 검증 가능하도록 하였다.

마. 재발률 성과목표치 및 검증방법의 적정성

재발률은 취약근로자 다수고용사업장에 대한 감독 이후 3-6개월 이내 해당 사업장의 중점 점검사항의 재위반율을 나타내는 지표로서 재발률이 높으면 높을수록 근로감독행정에 대한 불신과 아울러 노사분쟁을 야기할 가능성이 높다는 점을 고려하면 현실정합성이 있는 성과지표이다.

2006년도 재발률 목표치는 '05년도에 측정한 자료가 없는 신설지표로서 '05년도 점검한 사업장에 대한 샘플조사후 해당 항목의 30%를 개선하도록 하였다.

재발률은 정량지수로서 점검대상 기관을 샘플조사하여 검증하도록 하였다.

V. 혁신과제의 주요 추진내용 평가

1. 혁신과제의 주요추진 내용

근로기준국은 정책목표인 취약근로자 보호를 위한 정책적 노력으로 적극적 수단인 사업장감독과 소극적 수단인 신고사건 처리를 병행하여 정책실효성을 제고하기로 하였다. 적극적 수단이란 재직근로자는 근로조건이 침해되어도 불이익 등을 우려하여 신고를 기피한다는 점을 감안하여 권리침해의 발생우려가 높고 취약근로자를 다수고용한 사업장을 선정하여 그들의 근로조건을 점검하는 사업장감독으로서, 점검실적, 근로조건 충족지수, 재발률을 평가하는 정책수단이다. 소극적 수단이란 임금체불 등 권리침해를 받은 근로자(퇴직자)가 직접 노동관서에 신고한 사건을 처리하는 것을 말한다.

구체적으로 전략목표와 성과목표를 달성하기 위해 2006년도에 추진된 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

가. 추진 전담조직 구성 및 공감대 형성(혁신가치의 내재화)

“취약근로자 근로조건 보호 및 서비스품질 제고를 위한 조직운영체제 개편, 고객 중심의 업무프로세스 재설계”를 위해 본부 및 지방관서로 구성된 전담조직(단장: 근로기준국장)을 구성(6.26)하고, 전담조직은 지방관서 조직 및 기능개편을 담당하는 조직설계팀과 BPR 개선안 추진과 PKMS 도입을 위한 BPR 추진팀으로 구분하였다. 각 팀은 조직설계에 필요한 자료수집 및 기능 재설계, 지방관서 의견수렴 및 조정역할을 수행하였다.

조직설계팀은 사업장감독 및 신고사건을 1개과에서 1명의 감독관이 처리하고, 팀제가 형식적이라는 진단결과 사업장 감독 및 신고사건 처리를 전담하는 부서를 설치하여, 부서의 특성에 부합하도록 과 하부단위로서 팀제모형을 개발하였다. 2006년 1-2월에 시범실시(서울남부, 안산지청) 이후 문제점을 보완한 다음 3월 전면 실시하였다.

BPR은 2005년(5-8월)에 이어 2006년 4-8월에는 조직개편에 따른 업무재설계방안을 27건 발굴하여 현재 이행 중에 있다.

또한 기능·업무프로세스 재설계에 대한 공감대 형성이 필요하다는 판단하에 근로감독조직(노사지원과, 근로감독과)과의 합동 연찬회 개최, 인트라넷에 상시적인 의견수렴 창구 개설 및 수렴, 지방관서별 자체 워크숍과 연찬회 등을 통한 신고사건 처리 및 사업장감독에 대한 교육훈련을 실시하였다. 그리고 혁신가치의 내재화와 혁신문화 정착을 위해 지방관서별로 자체 워크숍, 연찬회 등을 통한 신고사건 처리 및 사업장감독에 대한 교육훈련을 실시하였다.

〈표 2-5〉 BPR 추진 실적

구분	1차 BPR(기간 : '05.5~8)	2차 BPR(기간 : '06.4~8)
BPR 대상	○신고사건 및 사업장 감독 업무전체	○조직개편에 따른 업무절차 간소화
추진조직/방법	○근로감독업무 프로세스 재설계팀 구성하여 워크아웃 방식으로 총 5회 개최 (지방 근로감독관 10인+민간전문가 2인)	○워크아웃 방식으로 1회 개최 (지방관서 감독관 8인)
실적/성과	○총 96건의 업무개선 방안 도출 - 36건 이행완료, 60건 이행중 『예』 각종 수사업무 대장 전산화 등	○조직개편에 따른 업무 재설계에 대해 총 27건 발굴하여 현재 이행중 『예』 사업장 점검계획 수립시 업종별, 규모별로 특성화 및 3년 주기의 점검을 통해 중복 점검을 해소

나. 지방노동관서 기능재설계 및 성과관리 개선

노동부 근로기준국의 전략목표인 "취약근로자의 기본적인 근로조건 보호를 통한 양극화 해소 및 사회통합 실현"을 도모하기 위한 방안으로 2006년 3월 노동부는 근로감독과를 노사지원과와 근로감독과로 개편하였다. 노사지원과는 사업장감독과 노사관계를 전담하여 취약계층의 근로조건을 보호·강화하는 역할을, 근로감독과는 임금체불 등 신고사건을 전담처리하도록 함으로써 신고사건 처리기간 단축 등 근로자의 신속한 권리구제를 위한 기반을 조성하였다.

근로감독과와 노사지원과는 업무의 완결성(task identity), 팀원에 대한 자율성 부여, 통솔범위, 권한위임(empowerment) 등을 고려하여 기능을 재설계하였다. 노사지원과는 팀별 지역별 분장제를 원칙으로 의무적으로 지역에 따른 담당업무별 팀을 구성하였다.

팀별 인원은 3~5명으로 구성토록 하되 팀 인원별로 각 노동관계법령을 담당토록 하였다. 노사지원과의 하부조직으로 관할사업장수, 근로자수 등을 기초로 지역 1팀, 지역 2팀 등으로 설치하고 감독관은 법령에 따라 자기 전문분야를 담당(A 감독관 : 최저임금, 파견법, B 감독관 : 근로기준법 등)하도록 하여 전문성을 강화하였다. 또 팀 명칭은 가급적 민원인이 알아보기 쉽도록 담당 지역명을 사용하는 것을 원칙으로 하였다.

반면 근로감독과는 사건 배당방식이 팀별 순번제를 원칙으로 함에 따라 지청별로 팀별 인원은 3~5명으로 구성하였다. 민원실, 체불임금청산팀, 임금채권보장팀을 필요에 따라 근로감독과에 설치하고, 팀원은 감독관 경력 및 업무능력에 따라 팀장, 중간경력자, 신참자 등으로 구성함과 아울러 팀간의 신고사건 수는 차이가 나지 않도록 과장은 팀별 신고사건수를 안배하고 팀장은 팀안에서 감독관의 경력, 능력 등을 고려하여 신고사건 수를 안배하여 팀별 업무량의 형평성을 도모하였다. 팀장(mentor)은 해당팀을 통솔하여 신입근로 감독관(mentee)에 대한 교육, 업무처리가 용이하지 않은 신고사건의 처리 등을 담당하도록 하였다.

이와 같은 기능 재설계에 따라 노사지원과와 근로감독과는 별도의 성과관리 체계를 구축하였다. 노사지원과는 취약근로자 점검실적, 근로조건 충족지수 등을 근거로, 근로감독과 또는 하부조직(Part leader) 차원에서는 신고사건 처리율, 지연처리율 등을 근거로 개인 및 조직의 성과를 성과급 지급 등의 근거자료로 활용하였다.

다. 업무프로세스 재설계 추진

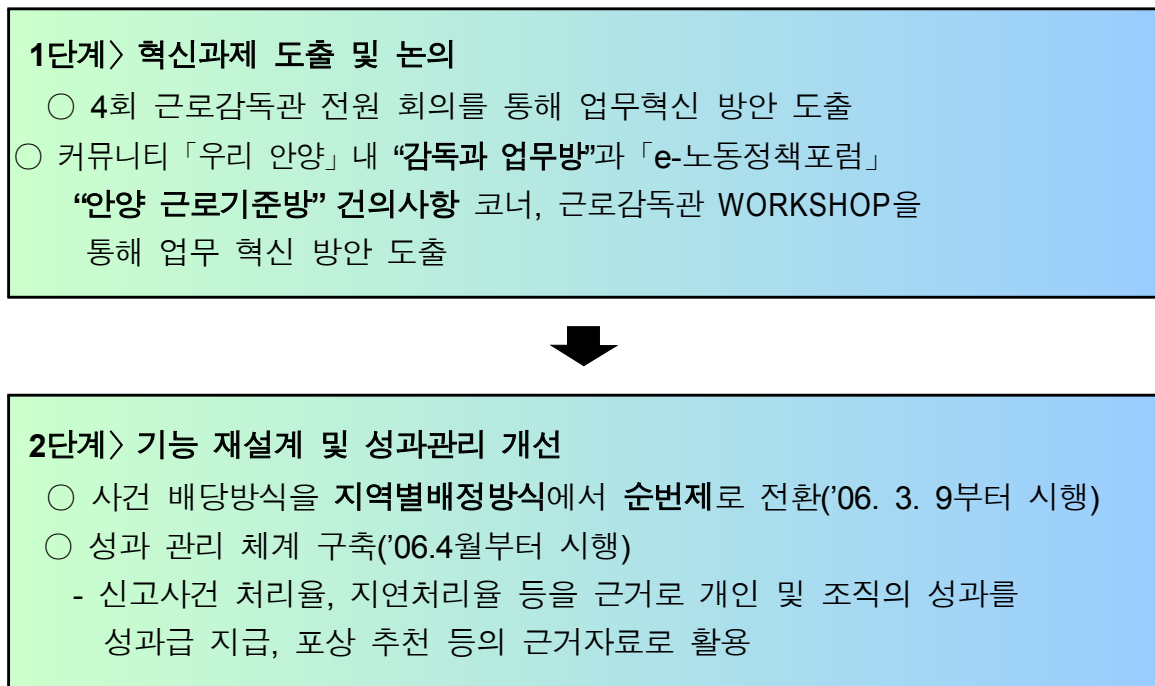
취약근로자 근로조건 보호 및 서비스품질 제고를 위해서는 근로감독관 증원 못지않게 근로감독조직운영체제 및 업무프로세스의 혁신이 요구된다. 이에 따라 근로감독행정의 혁신은 조직관리의 혁신과 BPR을 통해, 작업과정의 혁신은 업무배분의 적정화 및 책임과 권한, 의무의 명확화 및 조직재설계, 직무단위별 업무처리 방법의 표준화를, Business Process Reengineering(BPR)을 통해 이루어지도록 하였다. 고객 중심의 프로세스 재설계(예시)로서 초기상담 프로세서 구축(민원실의 근로감독과 이관, 인터넷 민원의 사전 유선 상담, 체불청산팀 확대 운영 등), 업무프로세스 개선(주장이 일치하는 사건에 대한 불필요한 출석 폐지, 간이 진술서 활용 등), 불필요한 업무 폐지(5인 이상 다수인 진정사건 기관장 선람 폐지, 수사지휘사건 관리대장, 체포 영장신청대장 등의 전산화로 관리대장 폐지 등) 등을 통해 실현하였다.

업무프로세스 재설계를 추진한 한 지방관서의 사례를 통해 혁신이 전 지방관서로 확산되고 노동부 공무원 속으로 혁신자치가 내재화되고 있음을 확인할 수 있다.

경인지방노동청 안양지청 근로감독과는 '신고사건 처리기간 단축 운영시스템'을 혁신하여 민원서비스 만족도를 높여 혁신성치가 국민속으로 확산되어 신뢰받는 정부 구축에 크게 기여하고 있다.

안양지청 근로감독과는 신고사건 처리기간 장기화로 민원서비스 품질 및 만족도 저하됨에 따라 처리기간을 단축하고 지연처리율을 감축시킬 수 있는 업무혁신방안 마련이 시급하다는 인식을 공유하는 가운데 '06.3.2 노사지원과와 근로감독과로 분과 이후 효율적인 업무집행을 위해서도 업무혁신의 필요성을 깊이 인식하고 있었다. 근로감독과는 "신고사건 처리기간 단축을 위한 T/F"를 구성하여 4차례에 걸쳐 신고사건의 장기화를 초래하는 원인분석과 아울러 신고사건을 단축시킬 수 있는 업무혁신 기본방향과 전략을 수립하였다(그림 2-1 참조).

[그림 2-1] 신고사건 처리기간 단축지연처리율 감축 방안



3단계> 업무프로세스 재설계 추진

- 신고사건에 대한 피진정인의 근거법위반여부에 대한 신속한 수사 실시
- 송치서류중 「수사보고」 생략으로 행정절차 간소화
- 모든 진정인에게 체불금품확인원 발급
- 신고사건 양식 통일
- 신규 근로감독관 OJT 교육 실시('06.3.30-4.28)
- 유관기관간 연계시스템 구축('06.7월)하여 업무협조사항 반영



4단계> 노동정책 적극 홍보

- 게시판 적극 활용
- 관내 언론사 보도자료 배포
- 홈페이지 및 e-노동정책포럼 등에 게재
- 관내 30인이상 사업장 및 취약사업장에 안내공문 발송



5단계> T/F 팀을 구성하여 업무혁신 평가 및 환류

- 매월 근로감독관 WORKSHOP을 개최하여 업무프로세스 평가 및 개선
- 매월 개선결과 기관장 보고

이상과 같은 업무프로세스 혁신으로 안양지청은 '05년 신고사건 평균처리일수 50.1일에서 '06.10월 말 현재 총 4,626건, 감독관(총 8명) 1인당 월 57.8건을 처리하여 평균처리일수가 37.78일로 전년 대비 12.3일, 24.6%를 단축하였고, 기간내 처리율은 '05년 76%에서 '06.10월말 현재 90%를 달성하여 전국 지방노동관서 10월말 기준으로 2위를 차지하는 성과를 거두었다.

〈표 2-6〉 안양지청의 성과지표 및 달성도

성과지표/목표	달성도(10월말 기준)	달성률	처리건수
◆ 신고사건 처리기간 단축 '05년(50.1일) 대비 <u>12%단축</u> → <u>44.1일</u>	24.6% 단축 (평균처리일수 37.78일)	205%	4,626건 (감독관1인당 월 처리건수 57.8건)
◆ 지연처리율 단축 '05년(24.0%) 대비 <u>20%단축</u> → <u>19.2%</u>	58.3% 단축 (지연율 10.0%)	291%	

근로감독과에 대한 민원인의 만족도가 다른 과에 비해 가장 낮은 것이 일반적인 현상이지만 안양지청이 '06. 9.11부터 10.20까지 민원인 200명을 대상으로 설문지를 통해 고객만족도를 조사한 결과 신속정확성에서 근로감독과가 매우 만족이 71%로 만족도가 가장 높은 것으로 나타났다. 또한 체불금품확인원 신청서 양식을 자체 제작하여 진정사건 조사시 및 우편, 팩스 등으로 동 신청서를 받아 우편발송서비스를 제공하고 체불금품확인원 양식을 민사절차에 맞게 3차에 걸쳐 개선하고 구비서류 및 절차 등을 기재한 무료법률구조서비스 안내문을 자체 작성·배포하여 민원인의 만족도가 크게 제고되었다.

라. 사업장 지도점검 매뉴얼 개발

근로감독은 근로감독관의 제1의 임무임에도 불구하고 수많은 신고사건에 매몰되어 예방점검을 제대로 수행할 수 없었고, 특히 근로기준법 등 노동관계법령의 개정으로 확대됨에 따라 법 위반사례가 빈발하고 근로조건이 열악한 소규모 사업장에 대한 체계적인 점검요청인 시대적 과제에 부응하지 못하였다는 문제점을 안고 있었다. 또한 2005년 이후 지속적인 근로감독관 증원으로 지도점검시 법령 미숙이나 경험부족으로 업무편람이나 근로감독관집무규정만으로는 그 한계가 노정되어 체계화된 점검지침서의 필요성을 절감하게 되었다. 기존의 법률규정, 개별지침, 경험 분산된 지식에 의존하던 사업장감독의 체계를 탈피하여 개별 근로감독관의 노하우를 표준화하고 주요법령별 점검사항 및 점검 대상별 점검착안사항에 중점을 둔 종합지침서를 개발하여 체계적 점검을 통한 내실화 및 신규 감독관의 업무적응도를 높일 수 있는 길잡이가 요청됨에 따라 근로감독매뉴얼 작성을 위한 T/F팀 을 구성하였다.

전국 지방관서의 근로감독관 8명, 본부 4명 등 12명으로 구성된 T/F팀은 2006.

5.8-5.9의 워크숍을 시작으로 T/F팀 구성원의 노하우를 하나로 모으기 위해 1박 2일의 워크숍을 4차례에 걸쳐 진행하였으며, 전국 지방관서의 사업장감독 현장노하우와 지식을 수렴하기 위해 전국 지방관서의 사업장감독 현장노하우와 지식을 수렴매뉴얼 내용을 공모하였다. 작성된 매뉴얼의 현실적합성을 감토하기 위해 시범관서인 서울동부지청의 근로감독관(신규근로감독관 3명 포함)들로 2인 1조로 3개 팀을 구성하여 2006. 9.20-10.17까지 1개월간 실제 사업장감독시 매뉴얼을 토대로 점검해본 결과 점검사업장 25개 업체에 대해 모두 범위반 사실을 적발(100%)하였고, 적발건수가 73건(업체당 적발건수 2.9건)이었다. 이는 2005년도 위반업체비율 49.4%, 점검업체별 평균 적발건수 1.9건을 훨씬 상회하는 수준으로 본 매뉴얼의 실효성을 여실히 나타내고 있다.

2006년 3월 임명된 신입근로감독관은 매뉴얼의 효능에 대해 다음과 같이 설명한다.

"2006년 3월 노동부 근로감독관으로 임명된 나는 처음 사업장점검을 나갔을 때를 잊지 못한다. 사업장에는 처음 나가는 것이라 흥분도 되고 긴장도 되었다. 근로기준법, 남녀고용평등법, 근로감독관집무규정 등을 보며 점검 준비를 하였고 반장님과 2인 1조로 나가서 자신은 취업규칙을 보고 반장은 임금대장 등을 보았다. 취업규칙 내용에 전혀 이상을 발견할 수 없었다. 취업규칙이 법규를 위반하는지에 대해 근로기준법 등과 비교해 보았지만 시간만 지났을 뿐 어디서 봐야할지 모르겠고 머리속은 하얘졌다고 한다. 그렇게 한 30분은 죽히 흐른뒤 찢찢매는 모습을 본 반장이 취업규칙에서 범위반 사실을 몇 군데 짚어주었다.

노동관계전문가로서 근로감독관에 임명되었지만 나 자신이 알고 있는 노동법 지식이 막상 사업장감독에 임하여 적용시키기가 너무 힘들었고 그런 나 자신이 미웠다.

나는 근로기준법, 근로감독관집무규정은 근로감독관이 기준으로 삼아야 하는 내용이지만 이론과 실전은 다르기 때문에 현실에 접목시키는 데에는 어려움이 많기 때문에 자신과 같은 신규감독관들이 사업장을 점검하며 즉시 반영할 수 있는 무엇인가를 바라게 되었다.

그러던 중 『사업장점검매뉴얼 초안』이 작성되었다는 것을 알게 되었고 동 매뉴얼의 시범적용에 참가하게 되었고 점검시 범위반사실을 어려움없이 지적하고 시정할 수 있는 나 자신의 모습을 발견할 수 있었다. 나 자신이 아는 것이 많거나 능력이 뛰어나서가 아니라 사업장점검매뉴얼의 기준이 근로감독관의 경험이 없는 사람도 이해할 수 있게 만들어져 있기 때문이라고 생각한다. 물론 사업장점검매뉴얼에는 점검 사례와 비법이 다 담겨져 있다고 할 수는 없으나 신규감독관으로서 따라야 할 길잡이가 될 수 있을 것이다. 때로는 사업장점검매뉴얼이 근로감독관이 사업장을 점검하려는 기준이 있다는 것 자체로 가치가 충분하다고 생각한

다. 확고한 기준이 있고 그 기준에 따라 점검을 하며 경험을 쌓으며 매뉴얼에 있지 않은 내용은 바로 옆의 노련한 선배 감독관님께 여쭙어보면 될 것이고 근로감독관으로 발걸음을 내딛는 이에게는 이 매뉴얼을 만들면서 많은 도움이 될 것이라는 것을 확신한다."(근로감독 매뉴얼개발완성 수기 중에서 발췌)

시범적용기간을 거쳐 매뉴얼의 실효성을 확인한 다음 46개 지방노동관서 사업장감독 담당 근로감독관에게 배부하였다. 결론적으로 사업장 지도점검 매뉴얼은 전체 근로감독조직의 참여와 협력으로 실효성을 갖춘 매뉴얼을 완성, 보급하여 사업장감독의 내실화 기틀을 마련한 것으로 평가할 수 있다.

2. 혁신과제의 주요추진내용의 적정성

혁신과제의 추진내용의 적정성을 평가하기 위해 한국보건산업진흥원(1999)이 제시한 기준에 의거하여 계획의 준수정도, 사업의 진행정도, 모니터링과 환류정도에 대해 평가하였다.

가. 추진 전담조직 구성 및 공감대 형성

혁신과제 추진을 위한 전담조직 구성 및 공감대 형성은 계획대로 추진되고 있으며, 사업의 진행정도도 일정대로 차질없이 수행되고 있으며, 지속적인 모니터링을 통해 문제점을 개선하고 있다.

나. 지방노동관서 기능재설계 및 성과관리 개선

지방노동관서 기능재설계와 성과관리 개선은 계획대로 추진되었으며, 사업의 진행정도도 일정대로 차질없이 수행되고 있으며, 지속적인 모니터링을 통해 문제점을 개선하고 있다.

다. 업무프로세스 재설계 추진

업무프로세스 재설계혁신과제 추진을 위한 전담조직 구성 및 공감대 형성은 안양지청의 사례에서와 같이 계획대로 추진되고 있으며, 사업의 진행정도도 일정대로 차질없이 수행되고 있으며, 지속적인 모니터링을 통해 문제점을 개선하고 있다.

라. 사업장 지도점검 매뉴얼 개발

사업장 지도점검 매뉴얼 개발은 계획대로 추진되었으며, 사업의 진행정도도 일정대로 차질없이 수행되고 있으며, 지속적인 모니터링을 통해 문제점을 개선하고 있다.

〈표 2-7〉 2006년도 혁신과제 주요 추진내용의 적정성

주요 내용	계획의 준수	사업의 진행정도	모니터링과 환류	적정성 여부
추진 전담조직 구성 및 공감대 형성	◎	◎	◎	적정
지방노동관서 기능재설계 및 성과관리 개선	◎	◎	◎	적정
업무프로세스 재설계 추진	◎	◎	◎	적정
사업장 지도점검 매뉴얼 개발	◎	◎	◎	적정

주 : ◎ 달성

VI. 혁신과제의 목표달성에 대한 평가

1. 혁신과제의 목표달성정도

2006년도에 근로기준국이 설정한 혁신과제의 달성정도를 살펴보면 다음과 같다.

가. 사업장 점검실적

- 지표내용 : 비정규직, 여성, 외국인, 청소년, 장애인을 다수 고용하는 사업장에 대한 감독실적
- 실적산식 : 사업장 점검실적
- 실적목표치 도출근거: 지난 3년간 점검실적 평균의 30% 증가치를 목표치로 설정 (6,596개소)
- 득점구간 : 실적목표치(6,596개소)를 기준으로 득점구간 설정

점수	70점 이하	80점	90점	100점
득점구간	목표치의 79% 미만	목표치의 80-89%	목표치의 90-99%	6,596개소 이상

- 검증방법 : 노사누리 전산망(사업장정보관리시스템)을 통해 검증
- 검증결과
 - 노사누리 전산망을 통해 검증해본 결과 10월 말 현재 기준으로 7,114개소 점검

○ 목표달성정도

- 2006년도 목표치인 6,596개소를 7.9% 상회한 7,114개소를 점검하여 득점점수는 100점 만점에 100점 기록('06년 전체적으로는 8,606개소 점검 예상)

나. 근로조건 충족도

- 지표내용 : 근로조건 충족지수는 5대 취약근로자 다수고용사업장 감독에 따른 취약근로자별 근로조건의 충족지수의 개선율
- 실적산식 : $[(5대\ 취약\ 전체시정건수/5대\ 취약\ 전체점검사업장수) \times (5대취약계층\ 중점점검사항\ 시정건수/5대\ 취약계층\ 점검사업장의\ 중점점검사항\ 총합)] \times 100$
- 실적목표치 도출근거 : 전략목표인 취약근로자의 기본적인 근로조건 보호를 통해 양극화 해소 및 사회통합 실현을 위해서는 근로감독충족도를 높여야 함에 비추어 볼 때 전년대비 30% 개선시키는 것을 목표치(7.79)로 설정
- 득점구간 : 실적산식 목표치를 기준으로 득점구간 설정

점수	70점 이하	80점	90점	100점
득점구간	10% 미만	10-20% 미만	20-30% 미만	30% 이상

- 검증방법 : 노사누리 전산망(사업장정보관리시스템)을 통해 검증
- 목표달성정도
 - 근로조건 충족도가 10월말 현재기준으로 2006년도 목표치인 7.79를 상회한 8.27로서 득점점수는 100점 만점에 100점 기록
 - * 2006년 전체로는 9.62 예상

다. 재발률

- 지표내용 : 재발률은 취약근로자 다수고용사업장에 대한 감독 이후 3-6개월 이내 해당 사업장의 중점 점검사항의 재위반율의 감소율
- 실적산식 : 당년도 재발률/전년도 재발률
- 실적목표치 도출근거 : '05년도에 측정한 자료가 없는 신설지표로서 '05년도 점검한 사업장에 대한 샘플조사 후 해당 항목의 30%를 개선하는 것을 목표치로 설정
 - 2005년도 샘플사업장(178개소)의 재발률은 21.4%(38개소)로서 30% 감축한 14.95%가 2006년 목표치
- 득점구간 : 실적산식 목표치를 기준으로 득점구간 설정

점수	70점 이하	80점	90점	100점
득점구간	10% 미만	10-20% 미만	20-30% 미만	30% 이상

- 검증방법 : 점검대상 사업장을 샘플조사
- 목표달성정도
 - 2006년 10월 말 현재 재발률은 7.88%로서 2006년 목표치 14.95%를 하회하여 득점점수는 100점 만점에 100점 기록
 - * 2006년 전체적으로는 6.5% 예상

라. 신고사건 평균처리기간

- 지표내용 : 지방노동관서에서 임금체불, 해고 등 노동관계법 위반사건 1건을 처리하는데 소요된 평균처리일수의 감소율
- 실적산식 : 2006년도 신고사건 평균처리일수
- 실적목표치 도출근거 : 목표치 도출근거는 신고사건 평균처리기간 실적 추세치로

서 지난 3년간 신고사건 처리일수의 평균의 10%를 감축한 48.01일을 성과목표치로 산정

- 득점구간 : 실적산식 목표치를 기준으로 득점구간 설정

점수	70점 이하	80점	90점	100점
득점구간	52일 이상	50일-52일 미만	48.01일-50일 미만	48.01일 이하

- 검증방법 : 노사누리 전산망(사업장정보관리시스템)을 통해 검증

- 목표달성정도

- 신고사건 평균처리일수는 10월 말 현재 49.67일로서 득점점수는 100점 만점에 95점 기록.

* 2006년 전체적으로는 48.83일 예상. 당초 목표치에는 미치지 못하나 '05년 (54.70) 대비 5.87일 단축

마. 지연처리율

- 지표내용 : 신고사건 지연처리율은 지방노동관서에서 신고사건 중에서 법정기간 내에 처리하지 못하는 신고사건수의 감소율

- 실적산식 : 신고사건 중에서 법정기간 내에 처리하지 못하는 신고사건비중

- 실적목표치 도출근거 : 3년 평균의 30%를 감축한 19.32%를 목표치로 설정

- 득점구간 : 실적산식 목표치를 기준으로 득점구간 설정

점수	70점 이하	80점	90점	100점
득점구간	23% 이상	21-23% 미만	19.33-21% 미만	19.32% 이하

- 검증방법 : 노사누리 전산망(사업장정보관리시스템)을 통해 검증

○ 목표달성정도

- 신고사건 지연처리율은 10월 말 현재 16.85%로 득점점수는 100점 만점에 100점 기록

* 2006년 전체적으로는 16.38% 예상

2. 혁신과제의 목표달성도에 대한 종합평가

2006년도 근로기준국이 설정한 혁신과제의 달성정도를 요약하면 <표 2-6>과 같다.

<표 2-8> 2006년 혁신과제의 목표치 및 목표달성도(10월 말 기준)

성과지표	2006년 목표치	목표달성정도	득점	가중치
신고사건 평균처리일수	48.01일	49.67일	95점	0.2
지연처리율	19.32%	16.85	100점	0.3
점검실적	6,596개소	7,114개소	100점	0.1
근로조건 충족도	7.79%	8.27%	100점	0.3
재발률	14.98%	7.88%	100점	0.1

항목별 목표달성정도에 가중치를 곱한 통합성과지표는 (신고사건 평균처리 기간*0.2)+(신고사건 지연처리율*0.3)+(취약근로자 다수고용사업장 점검실적*0.1)+(근로조건 충족지수*0.3)+(재발률*0.1)이다. 항목별로 가중치를 곱하여 계산한 2006년도 근로기준국 혁신과제인 "조직관리 및 BPR을 통한 취약근로자의 근로조건 보호·강화 및 신고사건·지연처리율 감축"과제의 최종점수는 99점으로 산출되었다.

$$\text{최종점수} = (95\text{점} \times 0.2) + (100\text{점} \times 0.3) + (100\text{점} \times 0.1) + (100\text{점} \times 0.3) + (100\text{점} \times 0.1) = 99\text{점}$$

항목별 점수를 보면 신고사건 평균처리기간이 목표치를 약간 상회할 뿐 지연처리율, 사업장 점검실적, 근로조건 충족도, 재발률의 항목에서는 목표치를 상회하는 결과를 낳아 전반적으로 혁신과제는 성공리에 추진된 것으로 평가된다. 다만, 신고사건의 처리기한은 진정사건은 60일, 인지사건은 120일, 고소고발사건은 60일이지만 현장에서는 약간 초과하는 것으로 나타나 신고사건 평균처리기간 감소에 많은 노력을 경주하여야 함을 시사하고 있다.

VII. 개선방안

1. 조직개편에 따른 업무혼란 조기 극복

노동부는 2006년 3월 기존의 근로감독과를 사업장감독을 전담하는 노사지원과와 신고사건을 전담하는 근로감독과로 분리하여 효율성·전문성을 제고하고자 하였다. 종전 근로감독관 1인이 신고사건과 사업장감독을 병행하던 것을 신고사건과 사업장감독으로 전문화한 것이 조직개편의 가장 큰 특징이다. 조직개편에는 필연적으로 일시적인 업무혼란은 불가피하지만 이를 최소화하기 위해 워크숍 개최(5월), 본부와 지방관서 합동으로 해결방안을 모색하면서 신고사건과 사업장감독 양 측면에서 개선효과가 서서히 나타나고 있다.

신고사건 평균 처리일수 52.42일(3월)→52.18일(5월)→50.90일(7월)→49.67일(10월)
자연처리율 19.13%(3월)→19.55%(5월)→17.77%(7월)→16.85%(10월)
근로조건 충족지수 6.87(3월)→4.65(5월)→7.05(7월)→8.27(10월)

시간의 경과와 아울러 점차 분과에 따른 업무혼란이 사라지고 있으나 완벽하다고는 할 수 없는 실정이므로 업무혼란을 조기 극복하는데 본부와 지방관서에서 많은 노력을 경주하여야 할 것이다.

2. 전략목표와 성과목표 및 성과지표간의 정합성 제고

2006년도 근로기준국의 전략목표는 취약근로자의 기본적인 근로조건 보호를 통한 양극화 해소 및 사회통합 실현이다. 전략목표를 달성하기 위한 2006년도 성과목표치는 다음과 같다.

- ① 신고사건 평균처리기간 : 48.01일(3년 평균의 10% 감축)

- ② 신고사건 지연처리율 : 19.32%(3년 평균의 10% 감축)
- ③ 취약근로자 다수고용사업장 점검 : 6,596개소(3년 평균의 30%)
- ④ 근로조건 충족지수 : '05년 대비 30% 증가
- ⑤ 위반사건 재발률 : 전년 대비 30% 감축

2006년도 달성하여야 할 성과목표치가 일부 항목, 예를 들면 전년 대비 30% 감축 또는 증가할 것을 목표로 하는 위반사건 재발률과 근로조건 충족지수는 그 의의를 인정하더라도 과도한 목표치로 인정될 수도 있다. 전략목표를 달성하기 위한 성과지표에 있어서도 이들 성과지표 이외에도 신고사건의 경우 민원인의 만족도, 사업장감독의 경우 해당사업장 근로자의 만족도 등도 추가할 필요성이 있다.

3. 성과지표와 추진내용간의 정합성 제고

2006년 근로기준국 혁신과제를 수행하기 위한 추진사업내용은 ① 추진 전담조직 구성 및 공감대 형성, ② 지방노동관서 기능재설계 및 성과관리 개선, ③ 업무프로세스 재설계 추진, ④ 사업장 지도점검 매뉴얼 개발이다. 제시된 성과지표는 ① 신고사건 평균처리기간, ② 신고사건 지연처리율, ③ 취약근로자 다수고용사업장 점검, ④ 근로조건 충족지수, ⑤ 위반사건 재발률이다.

성과지표를 달성하기 위해 추진되는 사업내용과 성과지표간에는 정확히 일치하지 않는다는 문제를 안고 있다. 따라서 추진사업내용별 성과지표를 제시한다면 일부 중첩되는 측면이 있지만 추진사업과 성과지표간의 정합성을 높일 수 있을 것으로 기대된다.

4. 혁신성과의 정착확산 및 인센티브 부여

혁신이 업무량의 증대를 초래하는 것이 아니라 중장기적으로는 업무의 효율성을 제고하여 직무만족도를 높여 궁극적으로는 국가경쟁력을 높이는 계기가 된다는 점을 널리 확산할 필요성이 있다. 예를 들면 안양지청의 업무프로세스 재설계와 같은 혁신방안은 모범사례로서 모든 지방관서로 확산 및 정착되어야 할 뿐 아니라 혁신유공자에 대해서는 과감한 인센티브를 제공하는 등 모든 직원이 혁신의 확산에 주력하여 혁신의 제도화에 기여하여야 할 것이다.

【혁신과제 3】

실업급여 수급자 재취업지원
서비스 강화

연구책임자 : 박 혁

(한국노동연구원 책임연구원)

I. 연구 배경

- 공공고용지원서비스는 노동시장의 노동력 수급불일치, 취업난, 고용불안, 빈곤 등의 문제를 해결하며, 보다 넓게는 출생에서 사망까지 국민의 일자리(취업)에 관련된 교육·알선·상담·정보 서비스를 제공함으로써 인간다운 삶의 실현에 기여하는 것을 목적으로 함.
- 이러한 고용지원서비스의 중요성을 인식한 여러 선진국에서는 일찍부터 고용서비스 체계의 구축과 운영에 많은 인력과 자원을 투자하여, 단순히 실업문제를 해결하는데 그치지 않고 노동시장 활성화에 기반한 인적자원의 효율적 양성과 배분을 촉진하고, 이를 통해 국가 성장잠재력을 확충하는 노력을 기울여왔음.
- 우리나라의 경우, 고용지원서비스의 중요한 기능이라 할 수 있는 취업지원서비스(job broking)가 1997년 외환위기 이후 실업자가 급증하면서 국가적 핵심 사업으로 그 중요도가 높아졌으나, 주 전달체계인 고용지원센터가 ‘실업자에 대한 급여지급’ 기능에만 머물고 다양한 양질의 고용 서비스를 제공하지 못한다는 문제제기가 지속되었음.
- 지속적인 실업대책 추진과 함께 고용서비스 전달체계 및 취업지원서비스의 질적 개선 노력을 통하여 공공고용서비스 체계의 효과성·효율성 증대를 도모하고 노동시장의 안정화 및 활성화를 도모하여 왔는데, 2005년도에 실업급여수급자 재취업지원기능 강화를 위한 실업인정제도를 개편하여 이를 2006년도부터 적용함으로써 재취업지원 중심의 업무프로세스(예약상담+개인별 재취업활동계획수립+맞춤식 취업지원+실업급여)를 혁신
- 그러나 재설계된 업무프로세스의 현장실무 정착여부에 대한 모니터링 기능이

없고 직업상담원들의 이해부족과 인프라 구축미비로 새로운 프로세스 정착에 장애 존재

- 실업급여 수급자에 대한 재취업지원서비스를 강화하여 재취업률 등을 제고함으로써 고용지원센터가 본래의 기능인 종합적인 고용서비스 제공기관으로 자리매김하기 위해서는 재설계된 업무프로세스에 대한 모니터링과 추가적인 업무조직혁신 등 지속적인 개선이 필요

- 이에 노동부는 새로운 취업지원서비스의 업무 프로세스 정책 추진의 연장선상에서 2006년 고용서비스혁신단을 중심으로 혁신과제 수행의 일환인 <실업급여수급자 재취업지원서비스 강화>를 선정하여, ① 실업급여수급자 재취업지원 업무 프로세스 개선, ② 실업급여수급자에 대한 재취업지원서비스 품질 개선·강화 계획을 수립, 그 과정 및 성과에 종합적인 평가를 통한 서비스 체계의 문제점 점검 및 개선안 도출 시도
- 본 연구는 혁신과제의 성과지표 설정, 추진과정, 성과달성 여부를 점검, 평가함으로써 <실업급여수급자 재취업지원서비스 강화> 과제의 정책적 효과성을 검증하고 이에 근거하여 국민들을 위한 공공고용서비스의 향후 개선방향을 도출하는 것을 목적으로 함.

II. 노동부 고용서비스 혁신단 혁신과제의 개요

1. 노동부 정책혁신 추진 배경 및 현황

- 2006년도 정부혁신 및 부처 혁신관리 평가의 기본방향인 ‘혁신방법론을 적용한 정책혁신’ 기조에 따라서 노동부는 5개 정책혁신과제에 대한 관리전략을 수립하여 과제별 추진계획을 세우고 관리 체제를 구성·운영

【노동부 5대 정책혁신과제】

- ① 갈등관리를 통한 노사분규의 사회적 비용 최소화
- ② 조직관리 및 BPR을 통한 취약근로자의 근로조건 보호 강화와 신고사건 처리시간·지연처리율 감축
- ③ 고객중심의 업무재설계 및 지식관리 활용을 통한 산업안전보건업무 효율화 및 서비스 품질 제고
- ④ **일하는 방식 개선을 통한 실업급여 수급자 재취업지원서비스 강화**
- ⑤ 일하는 방식 개선을 통한 산재보험 요양재활서비스 품질 제고

- 지난 3월 노동부 실무진을 중심으로 컨설팅팀·과제평가팀과 과제 관리체계를 구성하여 각 과제별 세부추진계획을 수립, 노동행정혁신위원회에 보고하고, 추진사항을 월 1회 노동혁신위원회와 분기 1회 이상 장관 주재의 확대 노동행정혁신 위원회를 통하여 주기적으로 점검(표 3-1 참조)
- 혁신관리팀은 Work-Out을 통한 관련 실무자들의 현장 경험 및 문제제기들을 폭넓게 수용하여 문제해결을 위한 신속한 의사결정을 내릴 수 있도록 워크숍 및 간담회 개최
- 아울러 과제별 혁신성과에 대한 홍보 전략을 동시에 진행하여 시작단계부터 추진단계 전반을 보여주는 다큐멘터리 형식의 영상물을 제작
- 또한 성과지표 설정 및 성과목표 달성에 대한 타당성과 신뢰성 확보를 위하여

과제별 외부 전문가 검증 체계를 갖추고 전문적이고 과학적인 검증 결과를 함께 제시하도록 함.

〈표 3-1〉 5대 혁신관리 관리체계 구성 내용

구분	구성·운영	주요 기능
과제별 추진팀	▪ 과제별로 ‘본부-지방노동관서-이해관계자-전문가 등’으로 구성	▪ 과제 수행·지원
컨설팅팀	▪ BPR 및 워크아웃 등을 운영지원을 위한 전문컨설턴터 ▪ 전문컨설팅사와 용역계약 체결 후 각 과제별로 필요 시점에 투입	▪ 실업급여 취업지원서비스 혁신 등 BPR이 요구되는 4개 과제 BPR 지원
과제평가팀	▪ 각 과제별로 해당 과제의 전문가 1~2명으로 구성 ▪ 3월부터 각 과제별로 과제수행이 완료되는 시점까지 운영	▪ 각 과제별로 성과목표 달성에 관한 보고서 작성
노동행정 혁신위원회	▪ 노동행정혁신위원회 참석 대상 ▪ 컨설팅팀, 과제평가팀	▪ 매월 마지막 주에 추진상황 점검 ▪ 매분기 1회 장관주재로 추진상황 점검(확대회의)
혁신기획팀		▪ 과제추진 지원

2. 실업급여 수급자 재취업지원 업무 혁신 과제의 필요성

○ 노동부 5대 혁신 과제 가운데 ‘일하는 방식 개선을 통한 실업급여 수급자 재취업 지원서비스 강화’ 과제의 중요성은 지속적으로 추진되어 온 ‘고용서비스 선진화’의 포괄적 개혁과정에서 찾을 수 있음.

- 고용서비스의 선진화 과정은 고용과 관련된 수요가 있는 고객(구직자, 구인업체)을 대상으로 전달체계인 고용지원센터가 통합적 서비스를 제공할 수 있도록 센터 내 업무 간 유기적인 협조 체제 구축과 자원의 효율적 활용이 전제되어야 함.

- 그러나 센터의 구직등록자 중 상당수를 차지하는 실업급여 수급자에 대한 고용서비스 지원 수준을 볼 때, 급여 지급 외 효과적 재취업 지원 기능을 담당하지 못하여 센터의 왜곡된 이미지 가중 및 낮은 수준의 취업 지원 기능에 대한 문

제제기가 지속되어온 것이 사실(표 3-2 참조)

〈표 3-2〉 실업급여 신청자 비중 및 수급자 재취업률 추이

	2002	2003	2004	2005
구직등록자 중 실업급여 신청자	34.2%	40.6%	42.3%	41.1% ¹⁾
실업급여 수급자 재취업률	18.1%	16.7%	19.2%	21.7%

주: 1) 2005년 수치는 Work-Net에 집계된 구직자수 대비 실업급여 신청자의 비율임.
자료: 노동부 내부 자료.

- 이에 실업인정제도 개편, 다양한 재취업 지원 프로그램 개발, 직업상담원의 교육 강화 등 다양한 개선노력을 통하여 서비스의 질적 수준 제고를 도모하고 있는데, 이러한 노력이 보다 양질의 효과를 거두기 위해서는 고용 서비스 제공 시스템의 재설계 및 업무 성격의 효율화 병행이 필수적임.
- 따라서 노동부에서 고용지원센터의 다양한 고용지원서비스 업무 가운데 직접적 대민 서비스의 중심을 이루고 있는 실업급여 수급자에 대한 취업지원서비스 업무 체계의 개선을 역점 혁신과제로 선정한 것은 센터의 효과적 성과 도출 및 고용서비스 체계 전반의 선진화를 위한 기반 마련이라는 측면에서 매우 필요한 과제라고 판단됨.

3. 주요 혁신 내용

1) 혁신 전략 및 추진 내용

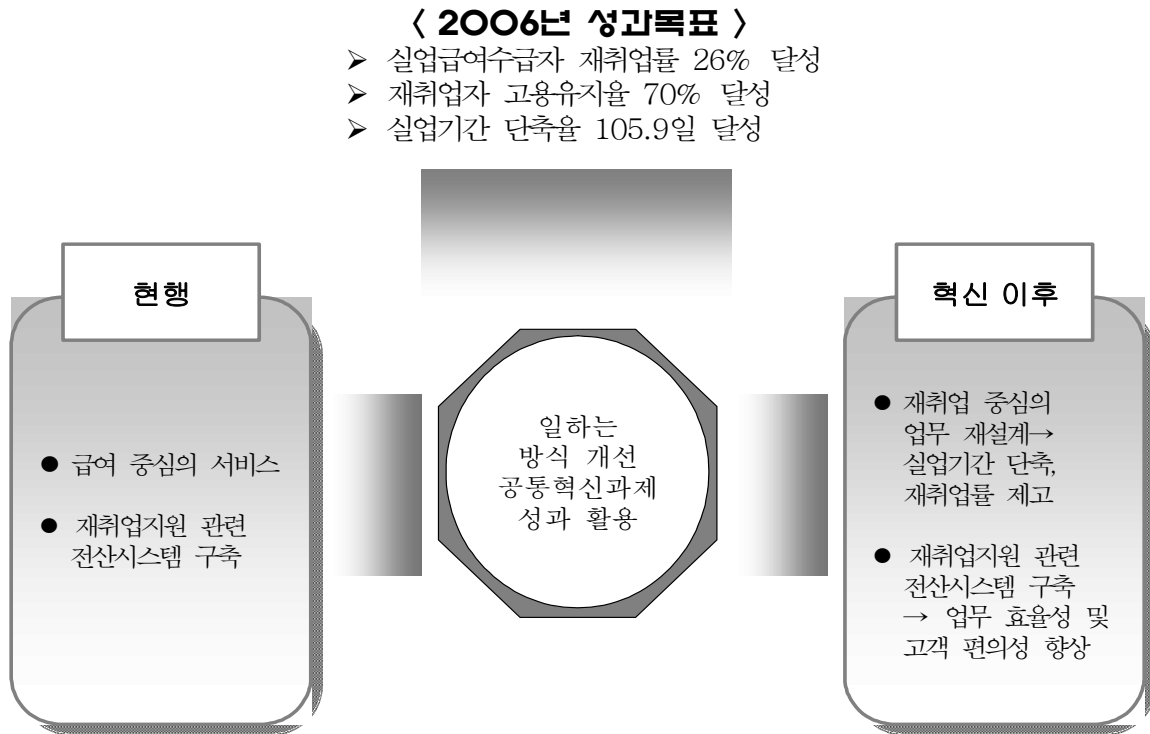
- 고용지원센터의 고용서비스에 대한 수요가 종전의 ‘실업급여 수급’에서 ‘신속한 재취업 및 고용안정성 확보’에 대한 다양한 욕구로 변화되었으나, 이러한 서비스 수요자의 요구에 부응하지 못하는 서비스 수준에 대한 문제 제기(심층적이고 실질적인 재취업에 도움이 되는 상담 서비스 제공 미흡, 각종 취업지원 프로그램 부족, 실업급여 지급 중심의 업무 체계 등)

- 아울러 센터의 업무과정 전산화 수준이 낮고, 팀 간 소통 및 연계 부족 등의 비효율적인 업무처리 절차 등으로 인하여 직업상담원들의 업무 효율이 저하되고 이는 고용서비스 제공에 악영향
- 이와 같은 문제의식을 전제로, 문제진단 및 혁신안 마련을 위한 「워크아웃(work-out)에 기반한 업무재설계(BPR, Business Process Reengineering)」를 추진하여, 고용지원서비스의 혁신브랜드화를 위한 전사적 혁신과제로 <실업급여 수급자 재취업지원 서비스 강화>를 선정, 고용지원인프라에 대한 획기적 투자 전략 수립
- 구체적인 추진 내용은 다음의 세 가지 사항
 - 업무 프로세스 개선: 실업급여 지급 중심에서 재취업지원서비스 중심으로 전환
 - 서비스 내용의 질적 향상: 심층상담(실업급여 수급자의 욕구에 따른 유형 분류) → 「취업의욕-취업능력」 향상 프로그램 제공 → 수급자 유형에 따른 맞춤형 취업알선 서비스 제공
 - 성과관리 시스템 도입: 직업상담원 개인별 성과관리를 통한 성과극대화와 혁신안 지속

2) 성과지표 구성 및 2006년 성과목표 선정 내용

- 혁신과제 달성 정도를 측정하는 성과지표는 결과측정이 용이한 실업급여사업 실적 중심의 결과지표로 구성
 - 실업급여수급자 재취업률 / 재취업자 고용유지율 / 실업기간 단축률
- 각각의 지표에 대하여 2006년 성과목표치를 [그림 3-1]과 같이 설정

[그림 3-1] 2006년 노동부의 혁신과제 성과목표 및 혁신 내용



○ 2006년 목표설정의 근거

- 업무재설계와 관련 정보시스템 보완으로 실업급여수급자에 대한 취업상담 및 취업지원 서비스가 강화되어 재취업률이 높아질 것으로 예상
- 이에 따라서 2006년도 ‘실업급여수급자의 실업급여 수급기간 중 재취업률’의 목표치를 최근 3년간(2003~2005년) 전국 재취업률 평균치(19.2%)보다 6.8%p 증가(2005년 21.7% 대비 4.3%p 증가)한 26.0%로 설정
- ‘실업급여 수급자 중 재취업자의 6개월 이상 고용유지율’의 목표치는 최근 3년간 전국 평균 6개월 이상 계속 고용유지율인 67.9%보다 2.1%p 상승한 70.0%로 설정

- ‘실업급여수급자 중 재취업자의 평균 구직급여 수급일수’의 목표치는 최근 3년간 전국 평균 수급일수 106.4일보다 0.5일 단축된 105.9일로 설정

〈표 3-3〉 성과지표와 관련한 최근 3년 실적 추이

구 분	2003	2004	2005	평균(2003~2005)
재취업률(%)	16.7	19.2	21.7	19.2
고용유지율(%)	67.9	68.1	67.9	67.9
평균 수급일수	103.7일	107.7일	107.9일	106.4일

○ 2006년 목표달성도 측정(검증) 방법 및 관련통계의 출처

- 고용보험 통계시스템(한국고용정보원)의 실업급여수급자 및 재취업자수 통계를 활용

Ⅲ. 과제선정의 적정성 및 내용의 타당성 평가

1. 정책혁신과제 내용과 적정성 평가

1) 혁신과제의 선정 배경

- 현재 실업급여수급자에 대한 서비스가 급여지급 위주로 운영되어 수급자에 대한 재취업지원서비스 제공이 미흡한 바, 재취업지원 중심으로의 실업급여수급자에 대한 서비스 전환을 위한 업무재설계 및 서비스지원시스템 구축 필요
- 외환위기 직후와 비교했을 때 실업자 수는 안정화 추세를 나타내었지만, 실업급여 수급률은 매년 지속적으로 증가하고 있는 상황(표 3-4 참조)
 - 이에 대해서는 다양한 노동시장 변수를 고려한 다각적 분석이 필요하겠지만, 고용보험제도의 기능적 측면에 한정한다면 제도적 성숙에 따른 인지도 개선 및 사회안전망 기능의 강화 등의 요인을 그 배경으로 생각해볼 수 있음.
 - 아울러 고용지원센터 이용자 및 취업자 수 역시 외환위기의 특수 상황을 고려하지 않을 때 지속적으로 증가 추세를 보이고 있어 공공고용서비스에 대한 대국민 기대수준 및 활용도가 지속적으로 강화되고 있음(표 3-5 참조).

〈표 3-4〉 실업자 및 실업급여 수급자의 연도별 추이(1996년 하반기 ~ 2006년 상반기)

(단위: 명, %)

	전국 실업자 수 (천명)	실업률	피고용 실업률 ³⁾	구직급여 수급률 ⁴⁾	고용보험 피보험자수	상실자 수	실업급여 수급자수 (전체)	구직급여 수급자 수(전체)	
								신규	
1996 ²⁾	415	1.9	0.1	0.6	4,324,395	111,152	2,579	2,530	1,200
1997	556	2.6	0.2	1.9	4,316,146	116,045	10,523	10,226	3,326
1998	1,461	6.8	2.4	7.4	4,788,423	165,307	114,995	113,397	31,158
1999	1,353	6.3	2.5	10.5	5,797,523	208,305	145,120	142,577	25,631
2000	889	4.1	1.2	8.4	6,466,063	248,463	76,538	74,049	18,982
2001	819	3.7	1.7	14.2	6,847,138	269,562	116,967	112,611	26,232
2002	679	3.0	1.5	15.5	7,057,358	283,722	108,851	104,554	23,002
2003	777	3.4	1.8	15.8	7,177,764	282,875	127,656	122,666	28,195
2004	813	3.5	2.4	21.5	7,447,912	280,334	181,719	174,219	38,815
2005	887	3.7	2.7	23.1	7,857,510	310,061	213,071	204,052	45,082
2006 ²⁾	865	3.6	2.9	26.3	8,154,780	344,511	237,510	227,069	51,874

주: 1) 위 실적치들은 대략적인 연도별 실적 추이를 살펴보기 위한 각연도 각월 실적들의 평균치임에 유의할 것.

2) 1996년은 실업급여실적이 나타나기 시작한 7월부터 12월까지의 평균치, 2006년은 1~6월까지의 상반기 평균치임.

3) 피고용실업률 = (실업급여수급자 수/고용보험피보험자 수) × 100

4) 구직급여수급률 = (구직급여 수급자 수/전국 실업자 수) × 100

자료: 한국고용정보원, 『고용보험통계월보』, 각호.

〈표 3-5〉 연도별 고용지원센터 구인·구직 및 취업 현황

(단위: 천명, %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
구인인원	186	541	557	608	642	489	608	705
구직자수	1,221	1,457	972	1,026	873	932	1,113	1,377
취업자수	70	237	243	242	192	180	224	317
취업률	5.7	16.3	25.0	23.6	22.0	19.3	20.1	23.0

주: 취업률: 취업자수/구직자수 × 100

자료: 노동부, 「일자리 희망 브리프」 제1호.

2) 혁신과제의 주요 추진 내용

○ BPR 및 혁신안 마련을 위한 활동의 단계적 추진

	제1차 BPR(2005. 5~8월)	제2차 BPR(2006. 4~8월)
BPR 대상	<ul style="list-style-type: none"> 취업지원 업무프로세스, 취업지원 관리 시스템, 취업지원 프로그램(콘텐츠) 	<ul style="list-style-type: none"> 업무프로세스 혁신방안의 집행상황 모니터링 및 업무효율화를 위한 추가 BPR 과제 발굴
추진조직·방법 및 실적	<ul style="list-style-type: none"> 「재취업지원업무프로세스 재설계팀」(구성: 센터 일선직원, 본부, 노동연구원, 고용정보원, 외부BPR 전문가)을 구성하여 워크아웃에 기반한 BPR 14회 실시하여, 총 105건의 혁신안을 마련하여 총 105건 전체 이행완료 	<ul style="list-style-type: none"> 「재취업지원업무프로세스 진단팀」(구성: 센터 일선직원, 본부, 노동연구원, 고용정보원, 외부BPR 전문가)을 구성하여 워크아웃에 기반한 BPR 10회 실시하여 총 57건의 혁신안을 마련하여 총 50건 이행완료, 7건 계속 이행
주요 성과	<ul style="list-style-type: none"> 취업지원 업무프로세스 재설계: 실업급여 지급 중심 → 「심층상담+개인별 재취업지원계획(IAP, Individual Action Plan) 수립+개인맞춤형 취업지원 프로그램+실업급여」에 따른 취업지원 중심의 업무프로세스 ※ 고용보험법령 개정: 실업인정기간의 탄력적 적용(2주→1~4주), IAP제도 도입 등 취업지원 관리 시스템 구축: 개인별 맞춤 정보 서비스, IAP, 상담내역 관리, 구직자 유형분류 등 맞춤 취업지원 방안을 전산시스템(워크넷)으로 구축 취업지원 프로그램(콘텐츠) 확충: 집단상담프로그램 외 단기취업특강, 취업캠프, 일자리희망프로그램(취약계층 대상) 등 직업진로지도 및 취업지원 콘텐츠 개발·보급 	<ul style="list-style-type: none"> IAP상담관리 표준화: 취업지원 업무프로세스 혁신방안의 집행상황 모니터링 결과, 고객에 대한 표준화된 서비스 제공 및 상담원·센터간 상담서비스 편차를 극복하기 위하여 IAP상담관리 표준모델 개발 및 추가적인 전산시스템화 추진 취업지원 평가시스템 구축: 취업지원 업무 담당자 개인별 취업지원 실적에 대한 평가기준(평가지표: 취업률, 고용유지기간, 알선충족률, IAP 수립률, 상담의 적실성) 마련 및 전산을 통한 평가시스템 구축

○ 2005년도 BPR 결과 및 Work-Out 등 혁신 Tool을 활용하여 실업급여수급자 관련 업무 재설계

【예시】

- ▶ 동일 상담원이 실업인정 및 재취업지원 업무를 담당(One-Stop 방식)
→ 수급자격자에 대한 수급기간 전 과정에 걸친 효과적인 재취업지원서비스 제공
- ▶ 수급자격자 개인별 특성(취업의욕, 취업기술, 취업능력 등)과 구인상황 등을 반영한 수급자 유형분류
→ 각 유형별 특성화된 재취업지원 서비스 제공
- ▶ 실업인정 시 수급자격자와 업무담당자간 실효성 있는 상담이 가능하도록 실업인정 방식 변경
<수급자가 실업인정전에 「실업인정신청서」 제출 → 전산입력 → 담당자와의 상담종료 후 즉시 전산입력 후 수급자가 「실업인정신청서」 확인>
- ▶ 상담시간 예약제 도입으로 특정요일·특정시간대에 실업인정이 집중되는 것을 방지

○ 실업인정 관련 제도적 인프라 보완

【예시】

- ▶ 실업인정주기: 2주 1회 → 수급자별 특성에 따라 1~4주 범위 내에서 탄력적으로 지정
- ▶ 수급자 개인별 재취업활동계획(IAP: Individual Action Plan)의 수립·재검토 신설

○ 실업급여 수급자의 재취업지원서비스 품질 제고를 위한 전산시스템 개발·운영

【예시】

- ▶ 재취업활동계획서 수립, 수급자 유형분류관리, 수급자 취업지원 정보 관리, 상담내역 입력·관리 등 전산화

○ 실업급여 수급자에 대한 부가 서비스 확대

- ▶ 현행 부정수급 제재 등 행정 사항 중심의 「교육」
→ 재취업활동 전략, 재취업지원 서비스 안내·홍보를 위한 「설명회」로 전환
- ▶ 재취업지원을 위한 단기취업특강 프로그램 개발·보급(표 3-6참조)

〈표 3-6〉 단기 취업특강 프로그램(안)

프로그램	주요 내용
▪ 취업에 성공하는 이력서와 자기소개서	▪ 이력서 및 자기소개서 작성요령
▪ 취업에 성공하는 면접요령	▪ 효과적인 면접 준비 및 면접요령
▪ 성공하는 취업정보 수집	▪ 온라인, 오프라인 취업정보수집 및 활용
▪ 직업심리검사와 직업선택	▪ 직업선호도검사를 통한 직업선택 기준
▪ 꼭 알아야 하는 창업 준비	▪ 창업을 위해 꼭 알아야 하는 기초지식
▪ 새로운 인생, Bravo(고령자 취업특강)	▪ 고령자 취업에 필요한 각종 정보
▪ 21C 우먼파워(여성·주부 취업특강)	▪ 여성, 주부 취업에 필요한 각종 정보
▪ 근로기준법 해설	▪ 꼭 알아야 할 근로기준법 상식

○ 업무프로세스 혁신방안의 확산과 발전을 위하여 재취업 서비스 지원 시범기관(부산종합센터·광주종합센터) 선정·운영(2006. 5월 ~)

○ 혁신안 보완을 위하여 「재취업지원업무프로세스 진단팀」을 구성(2006. 5월)하여

2005년도 업무프로세스 혁신안의 집행상황에 대한 모니터링 실시

- IAP·상담관리 표준화: 고객에 대한 표준화된 서비스 제공 및 상담원·센터 간 상담서비스 편차를 극복하기 위하여 IAP·상담관리 표준모델 개발 및 추가적인 전산시스템화 추진
- 취업지원 평가시스템 구축: 혁신안이 현장에서 제대로 집행될 수 있도록 개인별 취업지원실적 평가기준마련 및 전산을 통한 평가시스템 구축(매월 센터 취업지원 업무담당자 개인별 실적평가 실시)
- IAP·상담관리 표준화를 위한 전산시스템을 구축하여 전면 시행(2006. 8월)과 함께, 취업지원 담당자 개인별 실적평가를 위한 전산시스템 구축 및 전면 시행(2006. 10월)
- 「재취업지원업무프로세스 진단팀」을 구성(2006. 5월)하여 2005년도 업무프로세스 혁신안의 집행상황에 대한 모니터링 및 혁신과제를 관리하도록 하였는데, 진단팀 운영시 워크아웃에 기반한 BPR 추진으로 일선직원 의견반영 및 리더의 강력한 스폰서(장관)로 혁신과제의 체계적 관리 도모
- 업무프로세스 혁신안 업무매뉴얼(IAP 수립, 구직자 유형분류, 상담관리 등)을 마련·시행(2006. 1월)하였고, IAP·상담관리 표준화 운영매뉴얼(IAP 및 상담관리 표준모델 운영요령)을 별도로 마련·시행함(2006. 8월).
- IAP·상담관리 표준화를 위한 전산시스템(2006. 8월), 취업지원 담당자 개인별 실적평가를 위한 전산시스템 구축(2006. 10월) 등을 통해 혁신안이 현장에 확산 및 정착될 수 있도록 운영체제 마련·시행

2. 혁신과제, 전략성과목표의 적정성 및 추진내용 평가

1) 혁신과제 및 전략, 추진 내용의 적정성에 대한 평가

○ 변화하는 노동시장 상황 및 정책적 수요를 고려했을 때, 적극적 노동시장정책 및 사회안전망의 주요 대상으로 설정되는 실업급여 수급자에 대한 고용서비스의 질적 개선을 위한 전달체계의 업무 재설계 및 효율화 추진 과제는 시의적절하며, 꾸준히 이루어져야 할 주요 정책과제라고 판단됨.

- 실업급여 수급률의 지속적 증가 추이에도 불구하고 실업보험제도를 운영하고 있는 해외 주요국과 비교했을 때는 여전히 낮은 수준이며, 실업급여 수급자의 재취업을 또한 낮기 때문에 이러한 제도 성장 및 실질적인 효과성 제고를 위해서는 고용서비스 지원 체계의 변화가 시급한 과제인 것

2) 추진내용 및 추진상황에 대한 평가

○ 혁신 추진 내용은 크게 실업급여수급자 관련 업무 재설계와 제도 인프라 보완(전산시스템 구축 및 재취업 지원 프로그램 개발 등) 두 측면으로 요약

- 제도 변화(실업인정제도 개선 등)를 기반으로 서비스 지원 인프라(전산시스템 및 프로그램 개발)의 개선이 함께 추진되고 있으므로 단기적으로는 업무체계에 혼란이 발생할 수도 있으나, 이러한 혁신 추진이 기존 업무체계에 대한 근본적인 문제제기를 가능케 하기 때문에 중장기적인 기대효과가 클 것으로 예상됨.
- 아울러 서비스 공급자의 일방적 주도권 행사를 통한 지원 체계가 아닌 IAP 등과 같이 서비스 수요자의 적극적이고 주체적인 활동을 강화하여 상호협상을 통한 재취업 성과 증진 효과를 예상해볼 수 있기 때문에 추진 내용은 적절한 수준으로 판단
- 다만 이러한 혁신 추진 성과는 운영 평가적 특성을 가지기 때문에 결과지표를

통해서 사후적 판단만을 한다면 왜곡된 평가결과가 얻어질 위험이 있으므로, 과정에 대한 지속적인 평가가 가능하도록 관리 체계 마련이 중요할 것

○ 앞서 살펴본 추진 내용들을 전제로 적정한 추진 일정이라고 판단

- 다만 앞서 지적한 바와 같이, 위와 같은 추진 내용들은 노동부에서 설정한 결과 지표만으로는 그 정확한 투입노력과 산출결과에 대한 판단을 하기에 무리가 있음.
- 따라서 이를 관리하고 지원하기 위한 관리체계가 별도로 구성될 필요가 있으며, 이는 노동부 본부 수준에서의 지도·감독이 아닌 현장 실무자들의 협조체계를 구축하여 지역 단위 수준에서의 관리될 수 있는 방안을 강구하는 것이 보다 바람직할 것
- 이러한 관리체계를 전제로 추진내용의 관리일정은 보다 세부적인 레이아웃을 도출하고(분기 단위가 아닌 월별·주별 일정 진행 추가), 과제진척상황·달성도를 한 눈에 파악할 수 있는 프로젝트 맵(Project Map)을 구성하여 관리하는 방안 고려

○ 한편 Work-Out을 통한 협업의 실질적인 효과를 거두기 위해서는 현장의 문제제기가 현실적인 정책 의사결정과 직결될 수 있는 구조에 대하여 신뢰가 확보되고 이를 전제로 적극적인 업무 추진이 이루어질 수 있도록 하는 것이 중요

- 따라서 실질적인 의사결정권의 위임단계 및 절차에 대한 명시화와 관리체계 내에 구성될 필요가 있음.
- 이러한 의사결정구조가 보다 적극적이고 원활히 이루어질 수 있도록 본부-지방 단위, 지방 내에 센터 간 협업구조 및 연결통로 구성 등의 시스템 개선 노력이 함께 진행되도록 하는 방안 제안

IV. 성과지표 및 목표치 설정의 적절성 평가

1. 성과지표 설정의 적정성 평가

1) 성과지표에 대한 접근방법 및 선정

- 성과지표는 설정된 과제의 목표, 그리고 전략과의 연관성이 높아야 하며, 목표 달성여부를 명확히 파악할 수 있는 형태의 지표(질적 지표보다는 양적 지표)인 동시에, 임의적인 조작이 쉽지 않고 성과의 변화에 민감해야 하여, 과제의 진척 상황 파악 시 유용성을 제공해 줄 수 있어야 함.
- 『실업급여 수급자 재취업지원서비스 강화』 과제의 성과지표는 크게 두 가지 지표로 구분되어 있는데, 결과의 효과성에 초점을 맞춘 결과지표와 산출과정의 효율성을 파악할 수 있는 과정지표가 그것임.
- 성과지표의 특성들을 고려할 때 목표 달성 정도를 측정하기 위한 이러한 접근방법은 전반적으로 유용하고 의미 있는 접근이라고 판단되며, 각 지표의 세부 내용에 대한 적정성은 다음과 같이 분석됨.

2) 성과지표 - 결과지표(부록 3-1가 참조)

○ 실업급여 수급자 재취업률

- 실업급여수급자에 대한 취업지원 중심의 업무재설계의 목적은 실업급여수급자의 조속한 노동시장으로의 복귀(재취업)이기 때문에, 성과지표를 ‘실업급여수급자 재취업률’로 선정하고, 이를 위한 이행과정으로서 실업급여 업무혁신 BPR을

통한 수급자별 재취업활동계획(IAP) 수립률 제고를 설정

◆ 실업급여 업무혁신 BPR

- ▶ 재취업지원 업무 프로세스 점검 및 성과관리를 위해 노동부(본부 및 지방)고용정보원 및 외부전문가(BPR 전문가, 노동연구원)로 구성된 「재취업지원 업무프로세스 진단팀」 구성·운영(4월~)
- ▶ 재취업지원 업무 점검을 위한 기초자료 분석(4월), 추가 BPR 과제 발굴 진단팀 워크숍 개최(5월)
- ▶ 혁신의 확산과 발전을 위한 재취업지원 시범기관 선정·운영(5월)
- ※ 부산청 및 광주청 종합고용지원센터를 혁신과제 선도기관으로 선정, 다양한 과제를 자체적 수립·운영

◆ IAP 수립률 제고

- ▶ 센터별로 수급자 개인별 특성에 따른 유형분류와 이에 따른 재취업활동계획(IAP) 수립(1월~)
- ▶ 지역별 편차 발생 방지를 위한 IAP 표준모델(안) 수립·지방관서 의견수렴(6월)
- ※ 수급자의 취업의욕·능력·기술 등 지표에 따라 9가지 유형으로 분류하고, 재취업서비스 차별화

- 실업급여 수급자의 재취업률은 취업지원서비스의 성과를 가장 명확하게 확인할 수 있는 노동시장 성과지표로서 쉽게 파악이 가능한 양적지표이며 과제의 목표와 높은 연관성을 나타내는 적정한 결과지표임.
- 한편, 혁신과제 수립 초기에 재취업지원 노력에 대한 질적 평가가 가능하도록 참조지표로 “취약계층(50세 이상 자, 5개월 이상 장기실직자, 장애인 등) 수급자 재취업률”을 활용하도록 한 것이, 수급자의 성·연령·유형별 재취업률을 확인하도록 되어 보다 확장된 지표로 보완된 것이 긍정적
- 다만, 특정기간 내 재취업 성과를 파악함에 있어서 그 대상자 선정에 유의해야 당해기간의 성과를 명확히 파악할 수 있음.
 - ※ 가령 2006년 상반기의 재취업률 성과를 파악할 때, 2006년에 급여수급을 시작한 집단으로 한정하여 성과를 측정할 것인지, 그 이전부터 급여를 수급하기 시작했던 집단의 재취업 성과까지 포함할 것인지에 대한 판단 여부가 필요
 - ※ 또한 당해 연도·기간으로 대상자를 한정한다고 할 때 역시, 소정급여일수 구간에 따른 수급자의 구분을 고려한다면 대상 집단은 최대한 '90일까지 수급하는 수급자 집단'과 '조기재취업자'로 제한되기 때문에, 2006년에 급여수급을 시작한 수급자 전체에 대한 명확한 취업 성과는 최대 8개월(최대 소정급여일수 구간의 수급집단) 이후가 될

가능성이 높음(실업급여 수급대상자가 실업 이후 급여수급까지 소요되는 시간을 고려한다면 1~2개월 정도 추가될 가능성도 있음).

- ※ 한편 실업급여 수급자 수는 계절적 변인에 의한 영향을 받기 때문에 1년 단위의 지표 성과, 즉 연말 통계 기준으로 성과를 집계할 경우 분모인 실업급여수급자 수의 감소로 인하여 재취업을 지표 성과는 자연스럽게 상승할 가능성이 있으므로 결과치의 왜곡이 발생할 수 있음. 따라서 당해연도 상반기에 실업급여 수급을 시작하여 마친 이들로 한정하여 종료 시점으로부터 당해연도말까지 혹은, 익년도 상반기까지의 재취업 성과를 평가해주는 것을 대안으로 고려할 수 있음.

○ 재취업자 고용유지율

- 재취업자의 고용유지율은 노동시장 성과의 질적 측면을 평가하기 위한 지표로서 재취업지원서비스의 질적 측면에 대한 파악이 가능한 동시에, 이를 측정하기 위한 고용통계 인프라를 새롭게 개편, 구축하도록 유도한다는 이점이 있음.

◆ 재취업지원 역량강화

- ▶ 센터 직원들의 전문성 향상과 혁신역량 강화를 위해 「고용지원센터 교육훈련 혁신방안」 수립 시행 중(2월)
 - ※ 체계적 전문인력 양성 시스템 구축, 언제 어디서나 학습하는 센터 실현, 교육-인사제도 유기적 연계
- ▶ IAP 수립 등 취업지원 전산 시스템 정비(1월), 개선안 마련을 위한 실무 워크숍 개최(6월)
 - ※ 3가지 전산 시스템을 통합한 「구직자 개인별 통합이력」 One-stop 조회시스템 개발추진 등 논의

◆ 수급자 조기 재취업 유도

- ▶ 실업급여 수급자가 안정된 직장(자영업 포함)에 조기에 재취업할 수 있도록 하기 위하여, 실업급여 제도 개선(2005. 12월 고용보험법시행령 개정, 2006. 1월부터 시행)
 - ※ 6월 이상 취업할 것이 확실한 직장(자영업 포함)에 취직한 경우, 수급자의 남은 소정급여일수 중 재취업시점에 따라 차등적으로 조기재취업수당 지급(조기 취업자는 우대하여 수당 지급)
- ▶ 수급자가 최초 센터 방문시 IAP 수립을 통한 취업의욕 등을 제고할 수 있도록 지원하고, IAP 수립 후 14주가 경과하였으나 미취업시는 재취업계획 및 지원서비스 등을 재정비토록 제도화(1월~)

- 다만 노동시장의 질적 성과 평가가 단지 재취업자의 고용유지율 뿐만 아니라, 당해 재취업자의 이전 직장과의 질적 비교 가능성이 포함된다면 보다 효과적인 성과를 측정, 평가 가능할 것으로 판단됨.

- ※ 가령 재취업자의 종사상 지위, 산업·직업 이동, 임금수준 비교와 직장 내 만족도.

적응도 등을 비교 가능하도록 지표를 추가하는 것도 방안과 함께, 각종 고용촉진장려금에 의한 취업자 여부 등을 고려한 취업 성과 비교 분석도 필요

- ※ 또한 '6개월'이라는 상징적 기간을 두는 것보다, 1년 후의 직장 유지율 및 만족도·적응도 변화 등을 함께 파악하여 지속적인 성과 측정을 통하여 적합한 서비스 방향을 수립해갈 수 있을 것

○ 실업기간 단축률

- 실업기간 단축률은 평균수급기간 및 급여수급소진율(exhaustion rate)로 파악이 가능한데, 고용서비스가 해당 구직자의 적극적인 구직 노력에 얼마만큼 긍정적으로, 효율적으로 기여했는가를 파악할 수 있는 지표로 판단됨.

◆ 재취업지원 프로그램 내실화

- ▶ 실업급여 수급자 유형화에 기초하여 개별 상담내역 및 재취업지원서비스 등을 표준화(6월)
- ▶ 수급자의 능력·특성 등에 적합한 취업알선 및 다양한 직업진로 프로그램 이력관리 등에 필요한 전산 시스템 정비 추진안 수립(6월)

◆ 수급자 유형별 재취업지원 서비스 차별화

- ▶ 수급자의 취업의욕능력 등 다양한 유형에 따라 센터에 출석해야 하는 주기를 1~4주간 탄력적으로 적용토록 제도 운영(1월~)
 - ※ 취업의욕 등이 낮아 센터의 적극적 취업지원이 필요한 경우, 출석주기를 짧게 설정
- ▶ IAP 수립시 수급자의 유형을 고려하여, 재취업 목표기간·구직활동 방법 등을 차별화하여 운영토록 제도 설계(1월~)

- 앞서 언급했던 수급자의 재취업률 산정 시 유의점과 마찬가지로, 본 지표에 대한 성과 평가 역시 단지 급여수급자의 평균수급일 수뿐만 아니라 이들의 노동시장 성과가 구체적으로 어떻게 나타나고 있는지에 대한 파악이 필수

- ※ 재취업률과 고용유지율의 성과 측정 방법을 유사하게 적용할 필요성이 있는데, 수급자의 특성별(성·연령·유형 및 지원 프로그램별 등)로 실업기간 단축 효과는 다르게 나타날 것이며, 이들의 취업 이후 고용의 질에 대한 파악이 병행되어야만 실업기간 단축이 긍정적인 노동시장 성과로 이어졌는지를 알 수 있을 것

- ※ 아울러 이 지표 역시 당해 기간 내 성과를 측정하기 위한 대상자 선정에 면밀한 주의가 필요함.

3) 성과지표 - 과정지표(부록 3-1-나 참조)

- 결과지표의 성과가 도출되는 과정 및 질적 측면을 고려할 수 있도록 설계된 과정지표는, 상담시간/프로그램참여자 수/취업알선 건 수/실업인정 건 수 등 모두 네 가지로 구성
- 다만 이러한 지표는 센터의 여건과 인력의 배치 상황에 따라서 그 성과가 차별적으로 나타날 수 있기 때문에, 센터의 전체 직원 수 및 수급자 담당 인원 수, 전년대비 수급자 증가 상황, 지원 프로그램 운영 현황 및 기타 센터의 취업관련 행사 진행 등의 여건 등이 함께 고려되어 적절한 가중치가 적용될 필요가 있음.
- 또한 전산시스템의 개선을 통하여 현재 설문조사로만 파악이 가능하도록 되어 있는 상담시간을 전산 시스템에 입력·관리할 수 있도록 함과 동시에, 이러한 심층적 상담서비스가 수급자의 재취업성장에 반영된 정도를 확인하기 위하여 앞서 제안한 결과지표들의 후속 효과(follow-up effect)를 확인할 때 함께 조사될 수 있도록 하는 것도 방안

4) 성과지표의 적정성 평가

- 실업급여 수급자 재취업률은 노동부가 설정한 과제의 목표를 달성하기 위한 명료한 지표인 한편 공공고용서비스의 노동시장 성과를 파악하는 데 매우 유용한 대표 지표라고 판단
- 다만 노동부가 목표로 하는 서비스의 질적 수준 제고를 파악하기 위해서는 본 혁신과제의 영역 내에서 별도의 만족도 결과가 지표로 포함되어야 할 것으로 보임.
- 한편 앞서 언급했듯이, 지표 선정은 혁신 추진과정에 대한 평가뿐만 아니라 결과지표의 실질적인 효과를 측정하기 위하여 가령, 장기실업 혹은 반복실업 위험이 높은 실업급여 수급자를 선별, 노동시장 행태분석 및 지속적인 관리를 통하

여 취업지원 서비스의 효과성을 간접적으로 파악할 수 있는 보완 지표 개발도 고려해볼 수 있음.

- 아울러 고용 서비스 지원을 통한 재취업 성과의 지속성 및 질적 특성을 파악하기 위하여, 재취업자의 취업 후 고용유지율에 더하여 취업의 질, 만족도 등을 분석할 수도 있으며, 서비스 지원 종료 후 미취업자에 대한 특성 분석을 통하여 서비스 자체의 질적 지표를 보완하는 방법도 가능할 것

○ 결과지표의 질적 측면 및 과제 수행 과정의 효율성을 파악하기 위한 과정지표는 보완지표로서의 성격뿐만 아니라 구체적인 업무 개선 및 서비스 지원 정도를 확인할 수 있는 적절한 지표라고 판단됨.

- 결과지표의 성과와 과정 지표의 성과가 연결되어 나타나는 수급자의 재취업성 과에 대한 명확한 판단을 위한 재고 노력이 필요하며, 이 지점에 대한 구분, 혹은 연결을 통하여 기존 지표의 보완개선이 가능할 수도 있을 것임.

○ 한편 중장기 목표치를 설정할 때 보다 분석적 접근이 요구됨.

- 노동시장 내 거시지표 및 일자리 변화 특성, 실업률의 중장기 추이 변화 분석, 구인·구직자의 특성 및 기호 변화 등이 일정 기간을 주기로 확인되어 이를 근거로 한 목표치 선정과 달성 과정 추진이 보다 효과적일 것으로 판단

2. 성과 목표의 적정성 평가

○ 노동부의 추진 전략 및 목표 설정을 볼 때, 현행 실업급여 수급자에 대한 서비스 지원과 관련한 업무 체계 및 인프라 개선을 통하여 제도적 효과 및 서비스의 질적 수준 제고를 도모하기 위한 것으로 판단

- 혁신 사업에 대한 평가의 유용성과 효과성을 증진하기 위해서는 혁신 추진의 정책목적의 재검토와 기본 방향의 변경 가능성에 초점을 맞추어야 하는데, 이

때 중요한 것이 효율성(efficiency)보다는 결과지표 중심의 효과성(effectiveness)을 중점적으로 살펴보는 것

- 따라서 노동부의 성과목표는 혁신 추진에 따른 명확한 가시적 효과를 확인하고 목표 달성을 위한 프로세스의 효율화를 추구한다는 점에서 적정
 - 다만 실업급여 수급자 지원 관련 혁신과제 성과목표는 ‘실업기간 단축 및 재취업률 제고’, ‘고객만족도 증진’이라는 결과지표에 주력하고 있기 때문에, 노동시장 상황 변화에 따른 서비스 대응 과정 자체에 대한 평가 부문은 제한적일 수밖에 없으며, 혁신 추진과정 자체에 대한 운영평가(formative evaluation)는 간과될 가능성이 있음.
- 한편 목표설정(실업급여 수급자의 재취업률 26% 수준, 재취업자의 고용유지율 70%, 실업기간 단축률 105.9일)의 근거와 관련하여, 실업과 관련된 노동시장 상황에 대한 보다 다각적인 검토 자료가 보완되어야 할 것으로 판단
- 가령 급증하고 있는 노동시장 내 고령자 실업 및 재취업 동향, 청년 실업의 중장기 추세 분석 및 일자리의 특성과 수량 변동에 대한 중장기적 예측 자료 등을 고려한 목표치라면 지속적인 목표 및 성과 관리가 가능할 것이며, 아울러 지역 노동시장 상황이 상이한 것을 고려하여 목표설정은 전국 단위의 목표치뿐만 아니라 지역 노동시장 권역별 목표 설정 또한 고려해볼직 함.

V. 혁신과제의 목표 달성에 대한 평가

1. 혁신과제의 목표 달성 정도

1) 성과지표별 성과목표 달성(정량적 성과)

통합산식		[(실업급여 수급자 재취업률 × 0.5) + (고용유지율 × 0.3) + (실업기간 단축률 × 0.2)] 의 환산득점					
득점 구간	통합산식값	점수(점)	60	70	80	90	100
		재취업률 (비중: 0.5)	19.4% 미만	19.4% 이상~ 21.7% 미만	21.7% (2005년)	21.7% 이상~ 26% 미만	26% 이상
		고용유지율 (비중: 0.3)	65.8% 미만	65.8% 이상~ 67.9% 미만	67.9% (2005년)	67.9% 이상~ 70% 미만	70% 이상
		단축률 (비중: 0.2)	109.9일 이상	109.9일~ 107.9일	107.9일 (2005년)	107.9일~ 105.9일	105.9일 미만

가. 실업급여수급자 재취업률

○ 지표내용: 실업급여 수급자의 실업급여 수급기간 중 재취업 비율

○ 실적산식: (수급기간 중 재취업자 / 실업급여수급자) × 100

○ 목표달성 정도(100점; $100 \times 0.5 = 50$)

- 2006. 12월 현재 실업급여수급자 재취업률이 26.6%로서(상반기 평균 19.7%) 전년대비(21.7%) 4.9%p 증가했으며 목표치 26.0%를 0.2%p 초과, 따라서 득점 점수는 100점

나. 재취업자 고용유지율

- 지표내용: 실업급여 수급자 중 재취업자의 6개월 이상 고용유지율
- 실적산식: (해당 사업장에서 6월 이상 계속 고용상태에 있는 자 / 재취업자) × 100
 - ※ 당해연도 1~4월간 수급자 중 상반기(1~6월) 재취업자를 대상으로 선정
- 목표달성 정도(100점; $100 \times 0.3 = 30$)
 - 2006. 12월 현재 고용유지율이 73%로 금년 목표치 70%에 3%p 초과 달성, 따라서 득점 점수는 100점

다. 실업기간 단축률

- 지표내용: 실업급여 수급자 중 재취업자의 평균 구직급여 수급일수
- 실적산식: 당해연도 재취업자의 평균 구직급여 수급일수
- 목표달성 정도(90점; $90 \times 0.2 = 18$)
 - 2006. 12월 현재 수급자의 실업기간은 107일로서 전년대비 0.9일을 단축시켰으나, 목표 수준 105.9일에는 1.1일 미달, 따라서 득점 점수는 90점

2) 파급효과 등 정성적 성과

- 업무역량 향상
 - 업무프로세스 혁신과 함께 취업지원·상담업무를 담당하고 있는 센터 직원들에 대한 교육훈련 혁신방안 마련·시행(2006. 2월) → 고용지원센터의 취업지원 업무역량 강화

※ 교육훈련 혁신

- 직업상담 I·II(노동교육원) → 「고용서비스 전문가 과정」(외부대학)을 연계한 전문 상담인력 양성(2007년까지 200명 양성)
- 「고용서비스 전문가 과정」 확대: 서울대(연1회 → 2회), 부산대·전남대 신규 개설(2006. 7월)
- 진로지도 기본교육(고용정보원) → 실무 OJT(지방청)을 연계한 진로지도 기획·운영요원 양성(2007년까지 400명 양성)
- 센터 자체 학습조직에 대한 예산지원, 「고용서비스 사이버교육원」 신설
- 「학점이수제」를 통한 교육과 승진의 유기적 연계

○ 조직·인력 효율성

- 업무프로세스 혁신안을 전산을 통해 시스템화함으로써 불필요한 업무 줄이기 및 조직 운영의 효율성 제고

※ 불필요한 업무축소 등을 통한 상담시간 확보(2005년 평균 6분 → 2006년 평균 15~20분)

- 취업지원 담당자임에도 서무·예산 등 행정업무를 담당하였으나, 불필요한 일 줄이기 등을 통해 현장 서비스 인력으로 재배치하여 인력운용의 효율성 제고
- 혁신 추진과정에서 워크아웃에 기반한 BPR을 실시, 그 결과 조직구성원의 의견이 혁신안에 반영됨으로써 혁신에 대한 공감대를 자연스럽게 형성하고 업무추진에 대한 자신감과 열정 제고

○ 서비스 범위 확대 및 품질 향상

- 업무프로세스 혁신 이후 실업급여수급자 중 직업진로지도 프로그램 참여자수가 9,717명(2005. 10월) → 11,809명(2006. 10월)으로 증가
- 프로그램 참여자에 대한 만족도 조사(2006. 9월) 결과 프로그램에 만족한다는 비율이 85%, 프로그램 참여가 취업에 도움이 된다는 응답이 85.2%로 서비스 품

질에 대한 만족도도 상당히 높은 수준

- 선도 기관(광주·부산 종합고용지원센터)을 중심으로 지칭 소속 센터들과의 업무 혁신과정 및 역점사업 성과 관련 워크숍 개최(2006. 10~11월) 및 정부혁신사례 경진대회에서 성공사례로서 ‘실업급여수급자 재취업지원 서비스’ 발표(2006. 11. 15) 등을 통한 사업 성과 확산 노력

3) 목표치 달성 정도를 나타낸 종합득점 정도

- 통합산식에 따라 성과지표 목표치 달성도를 점수화하여 합산하면, ‘실업급여 수급자 재취업지원서비스 강화’ 혁신과제 수행실적의 종합점수는 100점 만점에 98 점을 기록하여 매우 높은 혁신 성과를 달성한 것으로 평가됨.
- 가중치가 높게 책정된 ‘실업급여 수급자 재취업률’ 지표와 ‘재취업자의 고용유지율’ 지표의 성과는 목표치를 초과하였고, 가중치가 가장 낮게 책정된 ‘실업기간 단축률’ 지표는 목표 수준에 다소 미달하는 성과였으나 비교적 높은 수준의 성과를 거둔 것으로 나타남.

2. 혁신과제의 목표달성 정도에 대한 평가

- 혁신과제 추진 전략 측면에서 볼 때, 일선 고용지원센터 직원, 노동부 본부, 유관 연구기관을 비롯한 외부 BPR 전문가 등 다양한 이해관계자의 광범위한 참여하에 워크아웃에 기반한 BPR을 추진하여 혁신에 대한 조직전체의 공감대를 형성하고, 실행 가능한 혁신방안을 도출함으로써 효과적인 집행이 가능했음.
- 또한 조직리더(장관)의 취업지원 서비스 혁신에 대한 강력한 비전제시 및 스폰서를 통해 조직의 혁신역량이 집중된 측면도 간과할 수 없음.
- 그러나, 혁신과제의 결과를 측정할 수 있는 객관적 성과지표의 실적과 관련하여 제고의 여지가 있는 것은, 본 과제의 성과가 조직 기반과 제반 업무 프로세스 개

선을 통해서 단기적 효과를 볼 수 없는 사업적 특수성 및 지표 자체의 한계가 존재하기 때문이다.

- 가령 실업급여 수급자의 재취업을 지표의 경우, 올 상반기 급여 수급을 시작한 수급자 집단이 대상이 되므로 업무 프로세스 개선 및 취업지원 프로그램 다양화 등의 실질적 수급 효과가 나타나는 시점은 올 하반기 혹은 내년 상반기 정도가 될 것이고, 상반기 재취업자의 6개월 이상 고용유지율 역시 우측절단된(right-censored) 실적이 되므로 익년도 상반기의 미래 실적이 간과되어 있음.
 - 또한 ‘실업기간 단축률’의 경우, 엄밀한 측정과 평가를 위해서는 단순한 급여수급일수의 단축 정도만 볼 것이 아니고 고용지원센터로부터 취업지원서비스를 받은 여부와 정도에 따라서 그 지표의 변화량이 확인되어야 하며, 이번 지표 성과만으로는 급여 수급이 완전히 종료되지 않은 수급자들의 급여수급 행태 성과 혹은 취업 성과가 반영되지 않은 것에 대한 적절한 통제가 이루어졌는지 불명확하다는 한계가 있음.
 - 현재로서는 세 가지 주 지표 모두, 지역 노동시장의 인력수급 상황에 민감하게 반응할 수 있다는 점과, 실업급여 수급자의 노동시장 이동 행태, 취업지원·직업진로 서비스 지원 이력 등의 정보가 전산화되지 않은 시점에서 단면적인 성과 이외에 보다 역동적인 노동시장 성과를 분석, 평가할 수 없다는 한계를 감안해야 함.
- 그럼에도 불구하고 시범센터로 선정된 광주·부산 종합고용지원센터의 실적은 종합센터가 갖는 규모의 경제 효과 이상의, 향후 고용지원센터의 업무체계 개선 방향에 긍정적 대안을 제시해준다고 평가됨.
- 각 지표들의 성과는 전국 평균 값 및 전년도 성과치, 그리고 금년도 목표치를 모두 상회하는 것으로서 높은 정책 목표 달성도를 나타내고 있음.
 - 특히 재취업지원업무 프로세스 혁신을 위하여 노동부 본부의 ‘혁신과제 관리팀’

구성 시점부터 적극적으로 참여하여, 매월 업무혁신 과정을 자체 점검하는 시스템을 갖추는 한편, 운영과정과 관련된 자발적인 교육 및 논의 시간을 매주 할애하여 수급자 취업알선 기능 강화를 위한 내부 역량 집중 노력은 이후 성과에 직결된 것이라고 판단됨.

- 아울러, 실질적인 취업 성과 향상을 위해 다양한 취업지원 프로그램(수급자 특성별 직업지도 프로그램 개발, 각종 취업 특강 프로그램 운영, 수급자 구인처 확보 노력 강화 등)을 운영하였음.

○ 다만 이러한 시범 사례 운영을 통한 확산이 실질적이고 지속적인 효과를 거두기 위해서는, 단기적 성과 포상이 아닌 내부 조직의 안정화를 위한 성과 연동 인센티브 제공 체계가 정착될 필요가 있으며 일선 고용지원센터의 자율권 확대 및 센터 간, 지역자원주체 간 연계 구조의 활성화가 이루어져야 함(이러한 사업추진 과정을 성과지표화하여 정량지표의 보완기제로 활용할 수 있음).

○ 앞서 지적했듯이, 본 과제의 특성 상 정량적 지표로써만 파악될 수 없는 취업 관련 성과(결과가 조속한 재취업 증가 및 고용안정성 확보로 나타나지 않는 기타 잠재적 효과)와 서비스 운영 및 제도 혁신 과정 측정을 위한 다양한 정성적 지표 개발이 성과 목표 향상에 도움이 될 것임.

VI. 향후 개선 방향

1. 혁신과제 추진 내용 선정

- ‘실업급여 수급자 재취업 서비스 강화’ 혁신과제는, ① 실업급여 지급 중심에서 재취업지원 서비스 중심으로의 업무 프로세스 전환, ② 맞춤형 취업알선 서비스 제공을 위한 다양한 프로그램 개발·지원, ③ 개인별 성과관리를 통한 성과극대화와 혁신안 지속 등의 3가지 내용으로 구성되어 있음.
- 공공고용서비스가 불안정성이 증대하고 있는 노동시장 상황에서 인력수요와 공급의 일치, 합리적 인적자원의 양성, 인력의 효율적 배분에 기여하고, 나아가 평생학습사회의 구현을 위한 전달체계의 기능을 수행하기 위해서는, 전달체계 조직자체의 건실화가 반드시 전제되어야 하며, 따라서 본 혁신과제의 추진 과정은 향후 지속적·다각적으로 확대되어야 할 중요성을 내포함.
- 따라서 본 혁신과제가 주 대상으로 하고 있는 ‘실업급여 수급자’ 서비스 지원 체계 개선 노력은 향후, 취업취약계층에게 확대 적용될 필요가 있으며, 일반 국민들이 ‘취업’과 관련하여 다양한 양질의 서비스를 제공받을 수 있도록 지역 내 여러 자원 영역과 접합되어야 할 것임.
- 한편, 혁신과제의 선정과정이 본부 중심의 하달식 수직구조에 의한 것이 아니라, 일선 현장에서의 서비스 수요자 욕구와 전달주체의 업무 혁신 자각을 기반으로 본부 주체와 수평적 협력관계에서 유기적으로 이루어졌다는 측면은 매우 중요한 의사결정 구조라고 평가됨.
- 다만 혁신 성과 평가 및 모범 사례 확산을 위한 시범 사업 진행 시, 사업성과에 영향을 준 요인들을 파악하고 개선방안을 도출해 낼 때 평가 모델의 내적 타당도를 저해

할 수 있는 요인들, 즉 ‘시간 경과에 따른 성숙(maturation) 효과’나 ‘테스트(test) 효과’, ‘개입 효과의 확산 혹은 모방(diffusion or imitation of treatments) 효과’ 등으로 인하여 그 성과가 명확히 드러나지 못하는 상황들을 고려하여 비교 평가될 수 있도록 주의하여야 함.

2. 성과지표의 선정

- 현재 선정된 ① 실업급여 수급자 재취업률, ② 재취업자의 고용유지율, ③ 실업기간 단축률 등의 세 가지 지표는 실업급여 수급자와 관련된 가장 대표적인 제도 성과 지표라고 할 수 있는데, 이들 모두 단기적 성과 측정을 통해서만 실질적인 서비스 효과 측정이 어렵다는 한계를 내재하고 있음.
- 가령, 재취업자의 취업 성과에 대한 분석·평가는 재취업한 직장의 산업 및 직업 종류 및 수준, 임금수준, 전반적인 직무 환경 변화 정도 및 복지수준에 대한 만족도 등의 다양한 요소가 고려되어야 하기 때문에, 재취업자의 고용안정성(일정 기간의 직장유지율)만으로 실업급여 수급자에 대한 재취업 지원 서비스가 실효를 거두었다고 판단하기에는 무리가 따를 수밖에 없음.
- 따라서 현재의 성과지표 측정 주기를 보다 체계적으로 구성할 필요가 있으며(가령, 노동시장 이동이 빈번하거나 취업능력이 낮은 수급자를 선별, 샘플링하여 1년 혹은 2~3년마다 정기적인 노동시장 행태 및 취업 성과를 분석하여 지표 성과에 반영), 그 대상층을 정책 목표에 따라서 보다 세분화하여 각각의 대상에서 어떠한 취업 성과가 나타나는지에 따라서 보다 효과적인 제도 개선 요소를 발견할 수 있을 것으로 판단됨.
- 아울러, 3개의 주 지표의 성과내용을 보완하기 위한 과정지표들(상담시간, 프로그램 참여자수, 알선건수, 실업인정건수 등)에 대한 개발과 지표로서의 타당성, 신뢰성을 확보하기 위한 지속적인 조사·분석이 이루어짐과 동시에, 이 결과들에 대하여 전산화 작업을 통한 체계적인 DB 구축, 관리, 활용이 가능하도록 운용할 필요가 있으며, 이를 통하여 일선 실무자의 업무 과중, 업무 중복으로 인한 비효율성 등을 줄이는

효과도 거둘 수 있음.

- 한편, 혁신과제 추진에 중요한 기반이 되는 ‘서비스 대상자 유형 분류’는 매뉴얼로 작성되어 있기는 하지만 직업상담원의 경험과 직관에 의지할뿐더러 대상자의 특성 자료를 축적할 수 있는 시스템이 갖춰져 있지 않기 때문에 보다 효과적으로 서비스 제공이 가능한 표준화 작업을 어렵게 하는 한편(이는 서비스 제공자의 업무 효율화에도 크게 영향을 주는 요소임), 서비스 수요자의 노동시장 성과가 연동되지 못함으로써 체계적인 서비스 제공 또한 제한적임.
- 서비스 수급자의 개인 특성과 노동시장 성과 정보가 체계적으로 관리될 수 있는 전산시스템 개선과 세부 유형 분류가 가능하도록 장기 데이터 분석을 통한 신뢰성이 확보된 객관적 유형 분류 도구 개발을 제안함.

3. 성과지표 목표치의 설정

- 현재의 성과지표 목표치는 1년 주기의 단기적 목표 달성의 여부에 맞추어져 있는데, 노동시장 상황 예측을 전제로 하여 사업실적 및 재정운용 상태에 기반한 중장기 목표 설정 및 이에 근거한 추가 지표 보완 또한 필요하며, 이를 통하여 수시로 변동할 수 있는 목표 설정의 위험성을 낮추는 동시에, 제도 운영 과정 및 개선을 통한 노동시장 상황 변화 유도가 가능할 것으로 판단됨.
- 또한 지역 노동시장 상황이나 고용지원센터의 내외적 자원 동원 정도가 목표 달성에 미치는 영향력을 상쇄하기 위한 객관적 가중치 부여 방법 모색과, 달성 가능한 목표 수준 수립과 모범 성과 사례 확산, 객관적 평가를 위한 센터 간, 노동부 본부-센터 간, 센터-지역자원 간 성과지표 관리(책임) 주체 명시 필요
- 아울러, 혁신과제의 성과가 지속성과 현실성을 확보하기 위해서는, 무엇보다 혁신의 주체가 되는 일선 고용지원센터 직원들의 자율성을 최대한 확보하여 수평적 의견수렴, 의사결정 구조를 통한 성과 목표 수립이 전제되어야 하며, 직업상담원들이 고용지원서비스 전달 주체로서의 장기적 비전과 자긍심을 제시받을 수 있도록 해야 함.

【부록 3-1】『실업급여 수급자 재취업지원서비스 강화』 지표설정 및 현황 (노동부)

가. 결과 지표

결과지표		총별변수		수준설정	데이터 확보가능성	비고
지표명	지표 설명	변수명	변수 설명			
실업급여수급자 재취업률	실업급여수급자의 수 급기간 중 재취업률 * 재취업자 / 실업급여수 급자 × 100	지역	센터별 재취업률	82개 센터	○	고용정보원
		수급자 연령	수급자 연령별 재취업률	10세단위(20~60세)	○	고용정보원
		수급자 성별	수급자 성별 재취업률	남성 / 여성		
		프로그램 참여	직업지도 프로그램 참여자 재취업률 * 성취프로그램 사회봉사활동, 단기취업특강	참여자, 비참여자	○	고용정보원
		수급자 유형	수급자 유형별 재취업률 * A, B, C, D 유형	A, B, C, D 유형	○	고용정보원
고용유지율	실업급여수급자 중 재 취업자의 6개월 이상 고용유지율 * 재취업자 중 해당 사 업장에서 6월이상 계 속 고용상태에 있는 자 / 실업급여수급자 중 재취업자	재취업자 성별	재취업자 성별 고용유지율	남성 / 여성	○	고용정보원
		재취업자 연령	재취업자 연령별 고용유지율	10세단위(20~60세)	○	고용정보원
		프로그램 참여	직업지도 프로그램 참여자 고용유지율 * 성취프로그램 사회봉사활동, 단기취업특강	참여자, 비참여자	○	고용정보원
		재취업자 유형	재취업자 유형별 고용유지율 * A, B, C, D 유형	A, B, C, D 유형	○	고용정보원
실업기간 단축률	실업급여수급자 중 재 취업자의 평균 수급일 수 * 당해연도 재취업자 평균 수급일수	해당 없음	해당 없음	해당 없음	○	고용정보원

나. 과정 지표

과정지표		총별변수		수준설정	데이터 확보가능성	비고
지표명	지표 설명	변수명	변수 설명			
상담시간	실업급여수급자에 대한 상담시간 증가여부 * 2005년 평균 ○분 → 2006년 평균 △분	초기상담	IAP 수립시 상담시간	5분단위(5분~30분)	△	설문조사
		실업인정	실업인정시 상담시간	5분단위(5분~20분)	△	설문조사
프로그램 참여자수	실업급여수급자 중 직업지도 프로그램 참여자수 * 성취프로그램, 사회봉사활동, 단기취업특강, 직업훈련	지역	센터별 참여자수	82개 센터	○	고용정보원
		수급자 유형	수급자 유형별 참여자수 * A, B, C, D 유형	A, B, C, D 유형	○	고용정보원
		프로그램	직업지도 프로그램별 참여자수	성취, 단기취업특강, 봉사활동, 직업훈련(4개 프로그램)	○	고용정보원
알선건수	실업급여수급자에 대한 평균 알선건수 * 2005년 평균 ○건 → 2006년 평균 △건	지역	센터단위 알선건수	82개 센터	○	고용정보원
		수급자 유형	수급자 유형별 알선건수 * A, B, C, D 유형	A, B, C, D 유형	○	고용정보원
실업인정건수	상담원 1인당 1일 평균 실업인정건수 * 2005년 평균 ○건 → 2006년 평균 △건 ** 수급자 증가를 반영한 가중치 부여	지역	센터단위 실업인정건수	82개 센터	○	고용정보원
		기간	월별 실업인정건수	월단위(1~12월)	○	고용정보원
		수급자 유형	수급자 유형별 평균 실업인정건수 * A, B, C, D 유형	A, B, C, D 유형	○	고용정보원

【부록 3-2】 실업인정 및 재취업지원 업무 변경에 따른 수급자 유형 분류(2006. 1. 1부터 시행)

☞ 수급자격자의 취업의욕, 취업기술(이력서 작성·면접요령 등), 취업능력(경력·자격증 등) 등 개별적 특성과 수급자격자의 희망직종에 대한 특성 등을 종합적으로 고려, 수급자를 A·B·C·D 네 가지 유형으로 분류

유형	대상자	유형 분류 기준
A형	취업의욕제고 대상자	<ul style="list-style-type: none"> ■일자리·취업능력·취업기술은 있으나, 취업의욕이 낮고 주로 실업급여 수급을 목적으로 하고 있어, 취업의욕제고 서비스 및 직업지도 지시가 필요한 자 ■취업의욕·취업능력·취업기술이 부족하고, 경제적·심리적 어려움을 겪고 있어 취업의욕 제고 서비스 및 심층상담이 필요한 자
B형	취업지원 대상자	<ul style="list-style-type: none"> ■취업의욕이 높고 일자리는 있으나, 취업능력이 부족하여 직업훈련, 상담 및 훈련지시가 필요한 자 ■취업의욕이 높고 일자리는 있으나, 취업기술이 부족하여 취업기술 향상 서비스가 필요한 자
C형	취업알선 대상자	<ul style="list-style-type: none"> ■취업의욕·취업능력·취업기술을 갖추고 있으며, 일자리도 많아 즉각적인 취업알선이 가능한 자 ■취업의욕·취업능력·취업기술을 갖추고 있으나, 일자리가 부족하여 구인업체 발굴을 통한 취업알선이 필요한 자
D형	취업지원 非대상자	<ul style="list-style-type: none"> ■센터의 취업알선 및 재취업지원이 부적합한 경우로서 실업급여 지급만이 필요한 자 <ul style="list-style-type: none"> ※ 훈련수강자(훈련기간 중), 자영업 예정자, 승선을 기다리고 있는 선원, 기간제교사로 이직 후 기간제교사로 재취업 예정인 자, 공무원시험 준비자 등 ■심리적 불안·감정조절 능력 등 미비로 직업상담으로 해결하기 어려운 특성을 가진 자