2010

서울시 일자리창출 사업의 효율화를 위한 통합관리 방안

An Integrated Management for Job Creation Programs in Seoul

윤 형 호

서울시정개발연구원
Seoul Development Institute

서울시 일자리창출 사업의 효율화를 위한 통합관리 방안

An Integrated Management for Job Creation Programs in Seoul

2010

서울시정개발연구원
SEOUL DEVELOPMENT INSTITUTE

연구진

연구책임 윤 형 호 • 산업경제연구실장

연 구 원 송 용 택 • 산업경제연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

Ⅰ. 연구의 요약

1. 연구의 배경 및 목적

일자리창출 사업은 정부 혹은 지방정부가 노동시장의 부조화, 경기침체 시 발생하는 실업난을 극복하기 위해 시행하는 적극적 노동시장 정책을 의미한다. 이러한 일자리창출 사업의 핵심 사업은 공공근로, 직업훈련, 고용서비스 사업이라 볼 수 있다.

서울시는 "장기적이고 안정적인 일자리 공급"을 2010년도 정책목표로 설정하여 공공근로, 직업훈련, 고용서비스 사업을 시행하였다. 우선 공공근로 사업은 반복참여 및 중복수혜의 문제를 줄이기 위해 참여자 선발기준을 설정하여 운영하고 있으며, 직업훈련은 훈련기관별 대표학과를 설정하고 이를 육성하는 방안을 모색하였다. 마지막으로 고용서비스는 단순한 직업알선 업무에서 벗어나 실업자 개개인에게 진로지도, 심층상담 등의 서비스를 제공하고 있다.

이러한 서울시의 노력에도 불구하고 실업자들의 민간시장 복귀가 원활하게 이루어지지 않고 있다. 첫째, 공공근로는 참여자들의 정책의존도가 심화되어 사업에 반복적으로 참여하는 현상이 발생하고 있다. 둘째, 직업훈련의 경우 많은 민간 훈련기관이 동일한 프로그램을 중복 공급하고 있다. 셋째, 고용 서비스는 2009년도부터 일자리플러스센터 1개소를 설립하여 운영하기 시작하였기 때문에 큰 성과나 실적을 나타낼 수 없다.

이 연구 목적은 서울시에서 시행하고 있는 일자리창출 사업의 효율성을 높이기 위한 통합관리 방안을 모색하는 데 있다. 따라서 OECD 국가들의 사례 연구를 통해 공공근로, 직업훈련, 고용서비스 사업을 체계적으로 관리하기 위한 평

가체계를 제안하고자 하며, 이와 동시에 서울시 일자리창출 사업을 효율적으로 운영하기 위한 통합관리방안을 제시하고자 한다.

2. 일자리창출 사업

1) 일자리창출 사업의 소개

일자리창출 사업은 정부나 지방자치단체가 직접적으로 일자리를 만들거나 간접적으로 구직자 및 구인처를 지원하는 각종사업을 의미한다. 그렇지만 정부가 의무적으로 제공해야 할 국방, 사회 안전, 교육, 환경보호, 교통인프라 등의 공공서비스 부문에 일자리를 만드는 경우 이를 일자리창출 사업으로 볼 수 없다. 하지만 현재 공공근로는 고용정책법에 근거한 일자리창출 사업으로 시행되고 있으며, 취약계층들을 대상으로 실시되고 있는 점을 감안한다면 이는 틀림없이 일자리창출 사업에 속하게 된다. 따라서 일자리창출사업의 개념을 새로운 일자리, 노동형평성 제고를 위한 일자리로 확장하였다.

2) 일자리창출 사업이 필요한 이유

노동수요가 감소하고 있는 상황에서 정부가 개입하지 않는다면 개인특성에 따라 취업이 어려운 계층이 발생하게 되고 취약계층의 취업은 보다 어려워질 것이다. 따라서 정부 및 지방자치단체는 기업 혹은 근로자에게 고용보조금을 지급하여 빈 일자리를 채울 수 있고 구직자들에게 취업정보나 교육기회를 제공하여 노동시장의 미스매치(부조화)를 줄일 수 있다. 또한 취약계층을 위해 사회적 일자리, 공공근로 사업 등을 시행하여 사회적 형평성을 제고할 수 있다.

3) OECD의 노동시장 정책

OECD는 노동시장 정책의 개념을 "노동시장에서 발생하는 공공지출과 관련된 정부의 일반적 행위"로 정의하고 있으며, 정책수단에 따라 적극적 노동시장 정책과 소극적 노동시장 정책으로 분류하고 있다. 적극적 노동시장 정책은 실업자들의 취업활동을 돕거나 일자리를 창출하는 정부프로그램을 의미하고 우리나라에서는 일자리창출 사업으로 정의하고 있다. 소극적 노동시장 정책은 실업보험, 조기퇴직제도와 같은 지원 사업을 의미한다. OECD는 적극적 노동시장 정책이 노동시장의 인력수급 기능의 효율성을 증대시킬 수 있음을 강조고 있으며, 적극적 노동시장 정책으로 변경해 나갈 것을 권고하고 있다.

4) 우리나라 일자리창출 사업의 분류

노동연구원은 일자리창출 사업을 정책목표대상, 정책수단, 수혜집단, 기타로 분류하고 있다. 이러한 사업 분류는 정책대상별 사업의 중복성 평가, 노동시장 성과의 상호비교, 신규 사업의 타당성 분석을 가능하게 하고 있다. 구체적으로 정책목표 대상을 청년층, 취약계층, 일반계층으로 분류하고 있으며, 정책수단을 공공고용서비스 및 행정, 노동시장훈련, 고용 인센티브, 직접 일자리창출, 창업 인센티브 등 5가지로 분류하고 있다. 또한 수혜집단을 장애아, 청소년, 취약계층, 노인, 일반국민, 저소득층, 영유아, 결혼이민자 등 8개 계층으로 분류하고 있다.

3. 공공근로

1) 공공근로의 소개

공공근로는 취약계층, 저소득계층의 생계보호와 사회적 통합을 목적으로 정부가 직접적으로 공공일자리를 제공하는 적극적 노동시장 정책을 의미한다. 이

는 경기적 실업자, 청년실업자, 장기실업자들에게 한시적 일자리를 제공하여 근로욕구 및 경험을 증대시키고 이와 동시에 사회적으로 부족한 공공서비스를 확대 공급할 수 있다는 특징을 가지고 있다.

우리나라의 공공근로 사업은 1998년도 외환위기 이후 발생한 대량실업난을 극복하기 위해 행정안전부를 중심으로 시행되었다. 이후 행정안전부에서 참여자 선발기준, 예산, 임금지급 등에 관한 운영지침을 결정함에 따라 중앙부처와 지방정부가 이 사업을 확대 시행하였다. 현재 행정안전부의 단계별 추진사업에 따라 운영되고 있으며, 세부적 운영은 각 자치단체가 자율적으로 하고 있다.

2) OECD 국가의 직접적 일자리창출 사업

(1) OECD 직접적 일자리창출의 정의 및 변천과정

OECD는 장기실업자나 사회적 취약계층에게 정부 및 지방정부가 직접 일자리를 창출하고 이와 동시에 사회서비스를 제공하는 정책으로 직접적 일자리창출 사업을 정의하고 있으며, 공공근로 사업과 사회적기업 육성으로 분류하고 있다.

OECD국가들의 변천과정은 크게 2000년도 이전과 이후로 분류할 수 있다. 우선 2000년도 이전에는 높은 실업난을 극복하기 위해 정부가 단기적 일자리를 만드는 공공근로 사업을 시행하였다. 그러나 생산성이 저조하였고 단기적 효과로만 그치고 있어 덴마크, 핀란드, 독일과 같은 국가들을 공공근로 사업을 축소하였다. 2000년도 이후에는 민간기업과 협력하는 개선방안을 강구한 결과 사회적기업을 육성하는 방안이 대두되었다.

(2) 아일랜드의 직접적 일자리창출 사업

1980년대부터 현재까지 직접적 일자리창출 사업을 확대・시행하고 있는 아일랜드의 정책 발전과정을 5단계로 구분하여 고찰하였다. 1단계에서는 대량실업난 해소와 사회통합을 목표로 공공근로 사업을 시행하였고 2단계에서는 공

공근로 사업을 지방정부로 이관한 지역고용정책을 시행하였다. 3단계에서는 단기적 일자리창출에 그치고 있는 문제점을 해소하기 위해 사업주체를 민간기업, 복지단체, 비영리단체로 확대하였고 4단계에서는 정부가 직접 사회적기업을 육성하는 방안을 모색하였다. 마지막으로 5단계에서는 지역고용정책을 축소하고 사회적기업을 적극적으로 육성하는 방안으로 운영하고 있다.

3) 공공근로 사업의 평가방법

노동연구원(2005)은 공공근로 사업을 체계적으로 운영하기 위해 성과 평가방법을 제시하였다. 평가방법은 정량적・정성적 지표로 구성된 기획 및 집행단계와 성과단계 평가로 구분하고 있으며, 성과단계는 정책에 참여하고 있는 수행기관, 근로자, 수혜자평가로 이루어져 있다. 그러나 노동연구원의 성과지표 체계는 평가방법의 가이드라인을 제시하고 있어 절대적 평가방법으로 사용할 수 없다. 따라서 서울시에서 시행하고 있는 공공근로와 사회적기업 육성 사업을 평가하기 위해서 반복참여에 대한 모니터링과 함께 근로자들의 도덕적 해이, 근로태도 등을 종합적으로 평가해야 한다.

4. 직업훈련

1) 직업훈련의 소개

국제노동기구(ILO)는 기술적, 직업적 지식을 향상시킬 수 있는 모든 훈련을 직업훈련으로 정의하고 있다. 또한 고용노동부는 직업훈련을 구직자 혹은 재직자가 직무수행에 필요한 능력을 배우거나 향상시키기 위해 실시되는 훈련으로 정의하고 있다.

우리나라의 직업훈련은 태동단계, 확충단계, 경쟁단계, 평생학습단계로 구분할 수 있다. 태동단계에는 1967년도 “직업훈련법”을 근거로 정부주도하에 본격

적인 직업훈련이 시행되었다. 확충단계에는 1979년도 12월 “직업훈련기본법”을 제정하여 직업훈련을 확대・시행하였으며 1981년도에는 여성, 중・고령자, 소외계층으로 확대하였다. 경쟁체제단계에는 1997년 12월 “근로자직업훈련촉진법”을 제정하여 민간훈련기관의 지원을 확충하였다. 평생학습단계에는 직업훈련기관의 평가를 제도화하였고 평가에 따른 차등적 지원제도를 마련하였다.

2) OECD 국가의 직업훈련

(1) 직업훈련의 정의 및 변천과정

OECD는 직업능력 향상 및 개발을 위한 교육활동으로 직업훈련을 정의하고 있으며, 교육장소 및 훈련방법에 따라 기관훈련, 작업장훈련, 순환훈련, 견습특별지원으로 분류하고 있다.

OECD 국가들의 직업훈련은 2007년도 이전과 이후로 크게 분류할 수 있다. 우선 2007년도 이전에는 국가들의 경제발전, 기술수준 차이에 따라 훈련방식과 운영방법이 다르게 나타나고 있었다. 그러나 세계적으로 제조업부문의 노동수요가 감소함에 따라 직업훈련의 효과가 줄어들었다. 이에 따라 2007년도 1월에 교육연구센터(CERI)를 중심으로 직업훈련 협력 사업을 시행하였고 그 결과 2010년도에 직업훈련 협력사업의 보고서인 “Leaning for Job”을 완성하였다.

(2) 핀란드의 직업훈련

OECD 국가들 중 직업훈련을 확대하여 시행하고 있는 핀란드의 사례를 고찰하였다. 현재 핀란드는 준비훈련, 직업훈련, 추가훈련으로 구분하여 체계적인 운영을 하고 있다. 첫째, 효과성 증대를 위해 훈련기관의 구직서비스를 강화하였고 둘째, 훈련의 질을 향상시키기 위해 교사역량강화 프로그램을 운영하고 있다. 셋째, 직업훈련 참가자들의 선발기준을 완화하여 직장경험과 상관없이 원하는 학과를 지원하는 시스템을 구축하였다.

3) 직업훈련기관의 평가방법

(1) EU의 직업훈련기관 평가기준

EU는 1975년도에 직업훈련연구센터(CEDEFOP)를 설립하여 훈련시스템 설계, 정책개발, 연구·분석을 체계적으로 담당하고 있으며 특히 2007년도에는 표준평가체계를 구축하였다. 평가체계는 투입단계, 평가활동단계, 산출단계의 3단계로 구성되어 있다. 투입단계에서는 평가대상자선정, 평가목표 설정, 평가단 구성, 평가방법을 구체적으로 설명하고 있으며, 평가활동단계에서는 정보선택의 범위와 평가결과 산출시기를 명시하고 있다. 마지막으로 산출단계에서는 평가결과를 올바르게 활용하기 위한 벤치마킹 방법을 제시하고 있다.

(2) 노동연구원의 직업훈련기관 평가기준

노동연구원은 직업훈련 평가를 위해 평가지표를 개발하였다. 평가체계는 기획 및 집행단계와 성과단계로 구분되어 있으며 정량적·정성적 자료를 이용하여 평가지표를 산출하고 있다. 기획 및 집행단계에서는 예산대비 지원인원 수, 예산대비 취업자 수, 예산대비 총임금으로 예산의 효율적 집행을 평가하고 있다. 이후 성과단계에서는 훈련기관, 훈련생들을 대상으로 사업효과, 훈련성과, 사업의 지속성 등을 종합적으로 평가하고 있다.

(3) 고용노동부의 직업훈련기관 평가기준

고용노동부는 직업훈련기관의 성과를 보다 체계적으로 시행하기 위한 평가시스템을 구축하고 있으며, 훈련종류에 따라 평가대상을 집체훈련, 원격훈련으로 나누어 평가하고 있다. 그중에서도 실업자 훈련 평가체계가 서울시 직업훈련기관들과 그 목적과 성격이 동일하기 때문에 이를 소개하였다.

직업훈련기관 평가방법은 크게 훈련실시능력평가, 훈련성과평가, 지방노동관서평가로 구분할 수 있다. 첫째, 훈련실시능력평가는 전문가들이 직접 훈련기관을 방문하여 평가하는 현장평가와 수료생들의 설문조사를 기초로 한 훈련

생 평가로 구성되어 있다. 둘째, 훈련성과평가는 중도탈락률, 평균취업률, 동일직종 취업률, 근속기간 등을 토대로 정량적 평가 항목으로 구성되어 있으며, 셋째, 지방노동관서 평가는 출결관리, 기타 훈련운영 항목으로 이루어진다. 마지막으로 취약계층 훈련실적, 고용보험 가입률을 토대로 가점을 주거나 훈련실적의 허위보고, 보고지연 등을 토대로 감점하고 있다.

5. 고용서비스

1) 고용서비스의 소개

고용서비스는 기업, 근로자, 실업자들에게 고용과 관련된 다양한 서비스를 제공하는 적극적 노동시장 정책을 의미한다. 고용노동부는 고용서비스를 "고용정보, 직업지도, 취업지원, 직업능력개발, 실업급여 등을 종합적으로 제공함으로써 개인의 취업과 기업의 인재확보를 지원하는 국가적 인프라"로 정의하고 있다.

우리나라에서는 1961년 12월부터 보건사회부장관 소속으로 직업안정소가 설립되었으며, 1997년도 외환위기 이후 취업, 훈련, 고용보험 등 고용과 관련된 포괄적인 서비스를 제공하는 고용안정센터로 운영되었다. 2005년도에는 130개의 종합고용안정센터와 일반고용안전센터가 운영되었으며, 현재에는 취업알선(Work-net)과 직업훈련(HRH-net), 고용보험(EI-net) 등의 전산망을 이용하여 고용서비스를 제공하고 있다.

2) OECD 국가의 고용서비스

(1) 고용서비스의 정의 및 변천과정

OECD는 노동시장의 인력수급을 촉진하기 위해 제공하는 각종 서비스 및 인프라를 고용서비스로 정의하고 있다. 이와 동일한 개념으로 국제노동기구(ILO)

는 구직을 희망하는 실업자들에게 구직의 기회를 제공하는 정부서비스를 고용서비스로 정의하고 있다.

OECD 국가들의 고용서비스 변천과정을 고용서비스 등장, 민간위탁, 발전의 3개 시기로 분류할 수 있다. 우선 고용서비스는 19세기 초반 영세규모의 민간직업소개소로 시작되었다. 그러나 과다한 소개비용, 인신매매, 노동착취 등의 문제가 발생하여 1919년부터 정부가 독점적으로 운영하는 고용지원센터가 등장하였다. 이후 두 차례의 오일쇼크로 실업난이 발생하자 민간업체에게 위탁하여 공급하는 민간위탁 단계로 접어들었고 현재에는 고용서비스의 효과를 증대시키기 위한 종합적인 서비스 제도가 시행되고 있다.

(2) 네덜란드의 고용서비스

OECD 국가들 중 고용서비스를 확대 시행하고 있는 네덜란드는 현재 중앙정부가 고용지원센터와 고용보험공단을 운영하고 있으며, 지방자치단체가 민간기관에게 위탁하여 고용서비스를 제공하고 있다. 특히 주목할 점은 중앙정부와 지방정부의 역할이 효과적으로 분류되었다는 것이다. 우선 중앙정부는 모든 구직자들의 등록을 담당하여 그 유형을 1, 2로 분류한다. 이후 충분한 취업능력을 갖춘 유형 1에게는 중앙정부의 고용지원센터에서 구직정보를 제공한다. 반면 취업능력이 부족한 유형 2에게는 지방정부가 심층면접 서비스를 제공하고 이들의 실질적인 고용서비스는 민간기관이 제공하게 된다. 이러한 과정에서 지방정부는 매년 성과가 높은 민간기관을 선별하고 있다.

3) 고용서비스 기관의 평가방법

(1) 호주의 민간고용서비스 기관 평가방법

호주에서는 중앙정부의 교육고용노사부와 취업네트워크가 고용서비스를 담당하고 있으며, 지방정부의 센터링크는 최초 구직등록을 받고 구직자 개개인의 성별, 자격증, 근로경험 등을 종합적으로 고려한 도구를 통해 구직자를 4가지

유형으로 분류하고 있다. 특히, 교육고용노사부에서는 민간기관에게 고용서비스를 위탁하고 있는데, Star-Rating 평가를 통해 위탁업체를 선정하고 있다. 현재 호주에는 112개 민관기관이 고용서비스를 제공하고 있는 완전 민간경쟁체제가 구축되어 있다.

호주의 Star-Rating 평가방법을 보면 구직자 유형분류를 토대로 한 민간기관 평가가 시행되고 있다. 우선 구직자들을 취업난이도에 따라 4가지 유형으로 분류하고 각 유형에 따라 상이한 가중치를 부여하고 있다. 평가는 KPI 1, KPI 2, KP 3로 구분되어 있고 실질적으로 KPI 1과 KPI 2를 이용하여 세부항목을 점수화하여 민간기관을 평가하고 있다.

KPI 1은 4개 유형에 동일한 가중치를 부여하여 구직자 비중, 13주 취업효율성을 평가한다. KPI 2는 4개 유형에 상이한 가중치를 부여하여 13주와 26주로 구분하여 취업성과, 진로성과, 보너스 등을 종합적으로 평가한다. KPI 3는 고용서비스에 대한 정보만을 수집할 뿐 점수화하지 않고 있다. 위에서 언급한 KPI 1과 KPI 2의 점수를 종합하는 과정에서 개별 민간기관의 예상점수를 산정하여 예상점수에 얼마만큼 도달하였는가를 지수화하고 이를 합산하고 있다. 마지막으로 민간기관의 별점등급(5등급)을 부여하는 방법을 사용하고 있다.

(2) 영국의 민간고용서비스 기관 평가방법

영국에서는 노동연금부가 고용지원센터를 설립하여 고용서비스를 제공하고 있으며, 뉴딜프로그램과 고용촉진지역제도를 활용하고 있다. 2008년도 영국정부는 뉴딜프로그램과 고용촉진지역제도를 유연한 뉴딜로 통합하여 운영하고 있으며, 고용연금부는 고용서비스를 실질적으로 제공하는 민간기관을 평가하고 있다.

영국에서는 2008년도부터 호주의 Star-Ratingsy System을 도입하여 평가를 실시하고 있다. 즉 취업결과, 고용유지, 서비스 품질 성과, 계약준수 항목을 토대로 평가하고 있으며, 취업결과와 고용유지는 업체의 순위를 점수화하는 상대평가 방법을 실시하고 있다. 서비스 품질 성과, 계약준수는 설문조사를 토대로

점수를 산정하고 있다. 이러한 평가항목을 합산하여 각 민간기관에게 별점등급(5등급)을 부여하고 있다.

⑶ 고용노동부의 고용서비스 평가방법

고용노동부는 고용지원센터를 설립하여 고용서비스를 제공하고 있으며, 2010년도 "지방노동관서 평가"를 통해 이러한 공공 고용서비스 기관의 성과평가 체계를 구축하였다.

평가체계는 항목별 점수, 오류율 보정, 성과점수 산정의 3단계로 구성되어 있다. 항목별 점수산정은 알선취업, 마감취업, 공통가점 기준을 토대로 취업자 1명당 1점을 부여하고 있다. 특히, 정부에서 운영하고 있는 프로그램이나 진로지도에 참여한 실업자들에게 높은 가중치를 부여하고 있다. 오류율 보정은 취업성과를 허위 보고하는 경우 이를 감점처리하는 방법을 이용하여 해당센터의 모니터링을 실시하고 있다. 마지막으로 각 센터의 성과점수를 기준으로 얼마만큼 목표에 달성하였는가를 평가하는 절대평가 방법을 사용하고 있다.

Ⅱ. 서울시 일자리창출 사업의 관리방안

1. 서울시 공공근로 관리방안

1) 서울시 공공근로 사업의 개선방안

서울시 공공근로 사업은 참여자, 운영자, 세부사업구성, 운영제도, 시장교란 측면에 문제점이 발생하고 있으므로, 이를 개선하기 위한 구체적 방안을 제시하였다. 우선 공공근로 성격을 민간부문에 취업하기 위한 징검다리 일자리로 규정하여야 한다. 둘째, 직업훈련, 취업상담과의 연계가 필요하다. 셋째, 공공근로 참여기간을 3년으로 제한하여 구직자의 정책의존도를 낮춰야 한다. 넷째, 민

간 노동시장에 진입하기 힘든 실업자를 분류하기 위한 선발제도를 마련해야 한다. 다섯째, 사회적기업에 위탁하는 방법을 통해 장기적 일자리를 공급해야 한다. 마지막으로 공공근로 내 사업단을 구성하여 유망사업을 선발하여 공공근로 사업을 시행해야 한다.

2) 서울시 공공근로 성과평가 방법(안)

서울시 공공근로 평가체계를 기획 및 집행단계, 성과단계로 구분하였다. 기획 및 집행단계에는 예산의 적정성, 세부사업 적정성, 사업주체, 참여자 적정성과 예산의 효율성, 직업훈련 병행, 반복참여를 평가하는 방법을 구축하였다. 성과단계는 수행기관평가, 참여자평가로 구성되어 있다. 수행기관은 사업효과, 근로자근태, 취업성과 사업지속성 항목을 평가하며, 참여자는 사업효과, 사업만족도, 취업성과 사업지속성 항목을 동일하게 평가한다.

2. 서울시 직업훈련 관리방안

1) 서울시 직업훈련의 개선방안

서울시 직업훈련의 내부적・외부적 문제점을 극복하기 위해 장기발전 방향과 운영방안을 제시하였다. 장기발전 방향으로는 창의적인 인재양성을 위한 학과개편, 신규업종 인력양성, 취약계층의 직업훈련 프로그램 개설, 낙후지역의 직업훈련 등을 제안하였다. 운영방안으로는 학과 개방 시스템, 취업전담 교사 확보, 서울시의 산업특성을 고려한 대표학과 선정 등을 제안하였다.

2) 서울시 직업훈련 성과평가 방법(안)

서울시 직업훈련프로그램의 평가체계를 기획 및 집행단계, 성과단계로 구분

하였다. 기획 및 집행단계에는 예산의 효율성을 파악한다. 성과단계에는 훈련계획, 운영, 종료 단계로 구분하고 평가한다. 훈련계획 단계에는 전문가가 학교를 방문하여 계획단계를 종합적으로 평가한다. 운영단계에는 전문가, 학생 및 교사 만족도 조사를 토대로 평가한다. 훈련종료단계에는 취업성과, 훈련성과, 구인처 만족도를 평가하고 객관적 평가를 위해 취업난이도와 훈련생 유형, 학과에 따른 보정방법을 제시한다.

3. 서울시 고용서비스 관리방안

1) 서울시 고용서비스의 개선방안

서울시의 고용서비스를 제공하는 일자리플러스센터의 개선방안을 4가지로 제시하였다. 첫째, 개별사례 관리를 위한 정확한 매뉴얼이 확보되어야 한다. 둘째, 정책대상자를 취약계층, 기초생계보호자로 설정하고 이들의 취업을 집중적으로 지원해야 한다. 셋째, 전문상담사의 업무능력 향상을 위한 인센티브제도가 마련되어야 한다. 넷째, 서울시에서 운영하는 영세규모의 취업지원센터를 통합하여야 한다.

2) 서울시 고용서비스 성과평가 방법(안)

서울시 고용서비스 평가체계는 기획 및 집행단계, 성과단계로 구분되어 있다. 기획 및 집행단계에는 예산의 효율성을 파악한다. 성과단계에는 유형별 구분, 점수부여, 점수산정 단계로 구분한 평가를 실시한다. 유형별 구분 단계에는 취업난이도에 따라 구직자를 2개의 유형으로 분류하는 시스템을 제시하였다. 점수부여 단계에는 13주, 26주 취업실적을 토대로 각 유형에 따른 상이한 가중치를 부여하였고 목표점수에 얼마나 달성하였는가를 평가하는 절대평가 방법을 제안하였다. 마지막으로 점수산정 단계에는 센터의 모니터링을 위한 오류율 감점을 도입하였다.

4. 서울시 일자리창출 사업의 통합관리 방안

서울시 일자리창출 사업의 효율성을 높이기 위한 통합관리 방안을 제시하였다. 이는 앞서 살펴본 공공근로, 직업훈련, 고용서비스가 독립적이지 않고 모두 유기적으로 연결되어 있기 때문이다. 통합관리를 위해서는 서울시의 모든 구직자를 대상으로 한 통합관리 시스템이 구축되어야 하고 이후 개인에 맞는 통합형 노동시장 정책이 시행되어야 한다.

구직자 통합관리 시스템에는 서울시 구직자 등록을 통합하고, 이들의 취업난이도에 따른 유형분류를 실시한 뒤 유형에 따른 개인별 사례관리체계를 갖추는 것이 필요하다.

통합형 노동시장 정책을 위해서는 개별 구직자 특성에 맞는 정책프로그램이 제공되어야 한다. 첫째, 공공근로와 직업훈련을 통합하여 취약계층의 생계를 보호한 상태에서 직무능력 향상의 기회를 제공해야 한다. 둘째, 일자리플러스센터가 구직자 유형을 분류한 후 취약계층에게 사회적기업에 취직할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 셋째, 공공근로와 사회적기업을 통합하여 공공근로 기간을 마친 성실한 참여자들에게 사회적기업에서 일할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

이러한 통합관리 방안이 성공적으로 시행되기 위해서는 일자리플러스센터와 개별 정책수단의 통합 및 연결이 반드시 필요하고 일자리플러스센터가 구직자 분류, 사례관리를 통해 개별 구직자에게 필요한 정책수단을 연결해야만 모든 일자리창출 사업의 궁극적 목표인 “실업자들의 민간노동시장 진입”이 활발하게 이루어질 수 있다.

목 차

제1장 연구의 개요 ····· **3**

제1절 연구의 배경과 목적 ····· 3

제2절 연구의 내용 ····· 5

제3절 연구의 방법 ····· 7

제2장 일자리창출 사업 ····· **11**

제1절 일자리창출 사업의 소개 ····· 11

1. 일자리창출 사업의 개념 정의 ····· 11

2. 일자리창출 사업이 필요한 이유 ····· 15

제2절 OECD 노동시장 정책 ····· 18

1. OECD 노동정책의 개념 및 분류 ····· 18

2. 정책수단에 따른 분류 ····· 20

3. OECD 국가들의 노동시장정책 현황 ····· 24

제3절 우리나라 일자리창출 사업의 분류 ····· 27

1. 일자리창출 사업의 분류기준 ····· 27

2. 정책목표 대상별 분류 ····· 28

3. 정책수단별 분류 ····· 29

4. 수혜집단별 분류 ····· 30

제3장 공공근로 ····· **33**

제1절 공공근로의 소개 ····· 33

1. 공공근로의 목적과 정의 ····· 33

2. 공공근로의 체계 및 운영 ····· 35

제2절 OECD 국가의 직접적 일자리창출 ····· 39

1. OECD 직접적 일자리창출의 개요 ····· 39
2. 아일랜드의 직접적 일자리창출 ····· 43
제3절 공공근로 사업의 평가방법 사례 ····· 50
1. 노동연구원의 공공근로 평가방법 ····· 50
2. 노동연구원 성과방법의 한계점 ····· 57

제4장 직업훈련 ····· 61
제1절 직업훈련의 소개 ····· 61
1. 직업훈련의 정의 ····· 61
2. 직업훈련의 체계 ····· 62
제2절 OECD 국가의 직업훈련 ····· 64
1. OECD 직업훈련의 개요 ····· 64
2. 핀란드의 직업훈련 정책 ····· 71
제3절 직업훈련기관의 평가방법 사례 ····· 76
1. EU의 직업훈련기관 평가기준 ····· 76
2. 노동연구원의 직업훈련기관 평가기준 ····· 81
3. 고용노동부의 직업훈련 평가방법 ····· 85

제5장 고용서비스 ····· 95
제1절 고용서비스의 소개 ····· 95
1. 고용서비스의 정의 ····· 95
2. 중앙정부의 고용서비스 ····· 96
3. 지방자치단체의 고용서비스 ····· 97
4. 고용서비스 전달기관 ····· 98

제2절 OECD 국가의 고용서비스 ····· 100
1. OECD 고용서비스의 개요 ····· 100
2. 네덜란드의 고용서비스 현황 ····· 106
제3절 고용서비스기관의 평가방법 사례 ····· 113
1. 호주의 민간 고용서비스기관 평가방법 ····· 114
2. 영국의 민간 고용서비스기관 평가방법 ····· 125
3. 고용노동부의 고용지원센터 평가방법 ····· 131

제6장 일자리창출 사업의 관리방안 ····· 139
제1절 서울시 일자리창출 사업 ····· 139
1. 서울시 일자리창출 사업의 현황 ····· 139
제2절 서울시 공공근로 관리방안 ····· 142
1. 서울시 공공근로 현황 ····· 142
2. 서울시 공공근로 성과평가 방법(안) ····· 148
제3절 서울시 직업훈련 관리방안 ····· 154
1. 서울시 직업훈련 현황 ····· 154
2. 서울시 직업훈련기관 성과평가 방법(안) ····· 164
제4절 서울시 고용서비스 관리방안 ····· 175
1. 서울시 일자리플러스센터 현황 ····· 175
2. 서울시 일자리플러스센터 성과평가 방법(안) ····· 179
제5절 서울시 일자리창출 사업 통합관리 방안 ····· 185
1. 서울시 2010년도 신 고용정책 ····· 185
2. 서울시 일자리창출 사업 통합관리 방법(안) ····· 186

참고문헌 ····· 193
부 록 ····· 201
영문요약 ····· 223

표 목 차

〈표 2-1〉 OECD의 노동정책 분류 ····· 19
〈표 2-2〉 OECD의 정책수단에 따른 분류 ····· 20
〈표 2-3〉 OECD 국가들의 2000~2007년도 노동시장 정책 예산규모 ····· 24
〈표 2-4〉 우리나라 노동정책의 유형별 분류 ····· 27
〈표 2-5〉 정책목표 대상별 사업분류 기준 ····· 28
〈표 2-6〉 정책수단별 사업분류 기준 ····· 30
〈표 2-7〉 수혜집단별 사업분류 기준 ····· 30
〈표 3-1〉 공공근로 사업의 단계별 사업추진 기간(1998~2004년도) ····· 36
〈표 3-2〉 행정안전부의 공공근로 사업 (2004년도) ····· 37
〈표 3-3〉 공공근로 사업 예산편성액(1998~2004년도) ····· 38
〈표 3-4〉 OECD 국가들의 2000~2007년도 직접적 일자리창출 예산규모 ····· 42
〈표 3-5〉 2006년도 적극적 노동시장 정책의 정부지출규모 ····· 44
〈표 3-6〉 아일랜드의 1987~1993년도 일자리창출 정책 지출규모, 실업률 ····· 45
〈표 3-7〉 아일랜드의 1994~1996년도 일자리창출 정책 지출규모, 실업률 ····· 46
〈표 3-8〉 아일랜드의 1997~2000년도 일자리창출 정책 지출규모, 실업률 ····· 47
〈표 3-9〉 아일랜드의 2001~2007년도 일자리창출 정책 지출규모, 실업률 ····· 49
〈표 3-10〉 아일랜드 직접적 일자리창출 사업의 단계별 발전내용 ····· 50
〈표 3-11〉 수행기관의 평가 ····· 53
〈표 3-12〉 참여자 평가점수 및 배점기준 ····· 55
〈표 3-13〉 수혜자 평가점수 및 배점기준 ····· 56
〈표 4-1〉 OECD 국가들의 2000~2007년도 직업훈련 예산규모 ····· 69
〈표 4-2〉 OECD 국가의 적극적 노동시장 정책의 정부지출/GDP ····· 71
〈표 4-3〉 핀란드의 1990~1999년도 직업훈련 지출규모 ····· 73
〈표 4-4〉 핀란드의 2000~2007년도 직업훈련 정책 지출규모 ····· 74

〈표 4-5〉 기획 및 집행단계 평가 ····· 83
〈표 4-6〉 훈련기관의 평가항목 ····· 84
〈표 4-7〉 훈련생 평가항목 ····· 85
〈표 4-8〉 현장평가 자료목록 ····· 88
〈표 4-9〉 훈련실시능력 평가 ····· 89
〈표 4-10〉 수료생 모집단 수에 따른 조사인원수 배정 ····· 90
〈표 4-11〉 훈련성과능력 평가 ····· 90
〈표 4-12〉 지방노동관서 평가 ····· 91
〈표 4-13〉 가점처리 방법 ····· 92
〈표 4-14〉 감점처리 방법 ····· 92
〈표 5-1〉 OECD 국가들의 2000~2007년도 고용서비스 예산규모 ····· 105
〈표 5-2〉 OECD 국가의 적극적 노동시장 정책의 정부지출규모 ····· 107
〈표 5-3〉 네덜란드의 1990~1995년도 공공고용서비스 지출규모, 실업률 ····· 108
〈표 5-4〉 네덜란드의 1996~2000년도 공공 고용서비스 지출규모, 실업률 ····· 109
〈표 5-5〉 네덜란드의 2001~2004년도 공공고용서비스 지출규모, 실업률 ····· 110
〈표 5-6〉 네덜란드의 고용서비스 발전과정 ····· 113
〈표 5-7〉 호주의 2010년도 고용서비스 평가지표 가중치 ····· 120
〈표 5-8〉 구직자 특성 및 노동시장 변수 ····· 123
〈표 5-9〉 호주의 고용서비스 평가지표 사례 ····· 125
〈표 5-10〉 영국의 민간기관 고용서비스 평가지표 ····· 130
〈표 5-11〉 고용서비스 취업실적 평가지표(정량평가) ····· 135
〈표 6-1〉 2009년도 서울시 일자리창출 사업 ····· 140
〈표 6-2〉 서울시 일자리정책의 목표대비 실적(2008~2010년도 8월) ····· 141
〈표 6-3〉 정책수단별 서울시 일자리창출 정책 ····· 141

〈표 6-4〉 서울시 공공근로 사업의 사업현황(2005~2010년도) ····· 143
〈표 6-5〉 서울시 공공근로 사업 분야 및 사업내용(2010년도) ····· 144
〈표 6-6〉 공공근로의 기획 및 집행단계 평가항목 ····· 151
〈표 6-7〉 수행기관의 평가점수 및 배점기준 ····· 152
〈표 6-8〉 공공근로 참여자 평가항목 ····· 153
〈표 6-9〉 서울시 2010년 훈련현황 ····· 155
〈표 6-10〉 서울시 직업훈련 실적(2008~2009년도) ····· 155
〈표 6-11〉 서울시립직업훈련기관과 민간훈련기관의 성과비교 ····· 158
〈표 6-12〉 상계직업전문학교의 약정취업현황 ····· 159
〈표 6-13〉 직업전문학교별 대표학과 ····· 159
〈표 6-14〉 기획 및 집행단계 평가 ····· 167
〈표 6-15〉 훈련계획단계 세부평가 ····· 168
〈표 6-16〉 훈련운영 단계 세부평가 ····· 169
〈표 6-17〉 구인처 만족도 ····· 171
〈표 6-18〉 취업률 보정절차 ····· 172
〈표 6-19〉 유형별 취업성과 평가방법 ····· 172
〈표 6-20〉 자격증취득률 보정절차 ····· 173
〈표 6-21〉 자격증취득률 성과평가 ····· 174
〈표 6-22〉 훈련종료 단계 평가 ····· 174
〈표 6-23〉 구직자 유형분류 체계 ····· 176
〈표 6-24〉 서울시 일자리플러스센터 실적(2009~2010년도) ····· 177
〈표 6-25〉 기획 및 집행단계 ····· 179
〈표 6-26〉 서울시 구직자 유형분류 도구(설문조사 항목) ····· 180
〈표 6-27〉 유형별, 기간별 취업성과 점수 ····· 181

〈표 6-28〉 성과단계의 취업성과 점수 ····· 184
〈표 6-29〉 고용유지성과 점수 ····· 184
〈표 6-30〉 최종 성과단계 점수 도출과정 ····· 185

그림목차

〈그림 2-1〉 일자리창출 정책 부문의 세부분류 ····· 23
〈그림 2-2〉 적극적 노동시장 정책의 정부지출규모와 실업률(2007년도) ····· 26
〈그림 3-1〉 공공근로의 평가단계 및 항목 ····· 52
〈그림 4-1〉 근로자 직업훈련프로그램 체계 ····· 64
〈그림 4-2〉 직업훈련 협력사업 추진 배경 및 내용 ····· 67
〈그림 4-3〉 직업훈련기관의 표준평가체계 구축방법 ····· 77
〈그림 4-4〉 직업훈련기관의 단계별 표준평가체계 ····· 78
〈그림 4-5〉 직업훈련기관의 평가단계 및 항목 ····· 82
〈그림 4-6〉 집체훈련 평가영역 ····· 86
〈그림 5-1〉 OECD 국가들의 고용서비스 변천과정 ····· 101
〈그림 5-2〉 호주의 구직자 유형분류 기준 ····· 117
〈그림 5-3〉 호주의 구직자 유형분류 ····· 117
〈그림 5-4〉 호주의 민간 고용서비스기관 평가절차 ····· 121
〈그림 5-5〉 호주의 Star-Rating System 등급산정 기준 ····· 124
〈그림 5-6〉 영국의 Star-Rating System 등급산정 기준 ····· 131
〈그림 5-7〉 고용노동부의 평가절차 ····· 133
〈그림 6-1〉 공공근로 사업의 평가방법 ····· 148
〈그림 6-2〉 서울시 직업훈련 성과지표 개념 ····· 167
〈그림 6-3〉 서울시 일자리창출 사업 통합관리방안 ····· 187

제1장 연구의 개요

제1절 연구의 배경과 목적
제2절 연구의 내용
제3절 연구의 방법

제1장 연구의 개요

제1절 연구의 배경과 목적

일자리창출 사업은 정부 혹은 지방정부가 노동시장의 미스매치(부조화), 경기침체 시 실업난 완화, 낙후지역 개발을 위해 적극적으로 시행하는 노동시장 정책을 말한다. 국내에서는 통상적으로 일자리창출 사업 혹은 일자리 사업이라고 하지만 OECD(2001)[1]의 공식적 용어는 적극적 노동시장 정책이다.

일자리창출 사업의 주요한 핵심 사업은 공공근로, 직업훈련, 고용서비스라고 볼 수 있다. 여기서 고용서비스는 구직자 혹은 실업자에게 취업정보 제공, 진로상담, 구인처 알선, 직업훈련 및 공공근로 소개 등 종합적인 고용서비스를 의미한다.

국제금융 위기가 발생하면서 실업률 증가가 우려되자 중앙정부와 서울시는 공공근로 등 재정일자리를 많이 늘렸다. 공공근로는 2004년 지방정부로 이관된 후 지역생산성에 이바지하고 실업자의 소득을 보전해주며 민간시장에 복귀하기까지 일시적인 일자리를 주는 데 목적이 있었다. 하지만 공공근로가 본연의 목적을 달성하지 못하고 정책의존성만 높여 반복적인 참여만을 낳는 부작용도 초래하였다.

---

1) OECD, 2001, *Labor Market Policies That Work*, Policy Brief.

OECD에서도 과거에 공공근로와 유사한 정부일자리를 제공했으나 참여자의 민간시장 복귀가 이루어지지 않자 이를 중지하고 대신 실업자에게 개별적인 고용서비스를 제공하는 사례관리제도로 바꾸었다. 즉 민간시장에서 일을 할 수 있으면 공공근로에 참여하지 못하도록 하고 일자리 알선만을 해 주며 만약 직업능력이 매우 부족하여 단기간 민간시장 복귀가 어려운 계층에게만 제한된 기간 동안 공공근로를 허용하는 것이다. 또한 공공근로도 정부가 운영하는 것이 아니라 사회복지 서비스를 공급하는 민간기관 혹은 비영리기관이 참여자를 채용하여 수행하는 방식으로 전환되었다[2].

향후 공공근로는 실업난을 완화하기 위한 수단 혹은 실업자에게 소득보전이라는 명분보다 실업자들이 실질적으로 직업능력을 쌓아 민간시장으로 복귀할 수 있는 매개체가 될 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 이를 위해서 현재 운영되는 공공근로의 운영주체, 운영방식, 타 일자리창출 사업과의 연계에서 본질적인 변화가 필요하다.

한편 서울시는 오래전부터 직업훈련을 실시하여 왔다. 훈련은 우선직종과 서울시 주요산업에 필요한 인력을 양성하는 훈련프로그램으로 구성되었다. 최근들어 고용노동부가 직업훈련을 민간위탁하고 민간 훈련기관을 경쟁체제로 육성하고 있으므로 서울에는 수많은 민간훈련기관이 활동하고 있다. 현재 서울시 직업훈련기관과 민간훈련기관은 경쟁을 하고 있고 동일한 훈련프로그램을 중복 공급하고 있다. 또한 동일한 프로그램에 대해 서울시 직업훈련기관이 우수한 성과를 보인다고 볼 수도 없다. 따라서 서울시 직업훈련기관이 민간훈련기관과의 차별성을 가지고 향후 서울시가 필요로 하는 산업 인력을 양성할 수 있는가에 대한 연구가 필요하다.

마지막으로 고용서비스는 지금까지 중앙정부의 독점적인 영역이었다. 외환위기 이후 정부가 고용보험지급과 고용서비스를 동시에 제공하는 고용지원센

2) Grubb D., Singh S., and Tergeist P., 2010, *Activation Policies In Ireland*, OECD Working Papers NO. 75.

터를 열어 구직자 혹은 실업자에게 고용서비스를 제공하고 있다. 다만 접근성을 높이기 위해 기초단체가 고용노동부의 워크넷과 연결하여 단순히 취업정보를 제공하는 고용서비스를 제공하도록 하였다. 2009년 서울시는 국제금융 위기 이후 종합적인 고용서비스가 확충되어야 한다는 필요성을 느끼고 일자리플러스센터를 열었다. 현재 일자리플러스센터는 운영한 지 1년, 그리고 1개소에 불과하여 큰 성과와 실적이 없다. 그렇지만 고용서비스는 매우 중요한 일자리창출 사업이므로 이 연구에서 일자리플러스센터가 나아갈 방향을 대해 연구하고자 한다.

특별히 현재처럼 고용노동부가 일자리정보를 독점하고 있는 상황에서 고용노동부와 동일한 체계와 방법으로 고용서비스를 제공하기보다 특정계층에게 필요한 고용서비스의 사례관리를 통해 종합적인 고용서비스를 제공하는 것이 필요하다.

제2절 연구의 내용

이 연구에서는 일자리창출 사업 가운데 서울시 공공근로, 직업훈련, 고용서비스의 발전방향과 전략에 관해 연구하고자 한다. 즉 각 정책수단의 현황을 살펴보고 현재 당면한 문제점을 진단해 보며, 이러한 문제점을 해결하고 장기적으로 나아갈 방향설정을 위해 OECD 사례를 중심으로 개선방안을 찾아본다.

OECD는 적극적 노동시장 정책에 있어서 중요한 것이 정책수단의 확고한 목표 및 목적, 발전방향과 전략, 그리고 운용원칙이라고 하였으며 이들을 다양한 보고서에서 명확하게 제시하고 있다. 한편 이러한 큰 틀의 정책원칙이 서 있으면 각국은 자국에 맞는 세부 프로그램과 구체적인 활동계획을 마련하면 된다고 하였다. 또 OECD는 이러한 정책수단의 성과를 반드시 평가해야 한다면서 평가

를 위한 자료축적과 관리를 강조하였다. 이러한 평가는 물론 다음에 정책개선에 환류되어야 함은 물론이다.

이 연구도 OECD의 권고에 따라 공공근로, 직업훈련, 고용서비스의 정책수단의 목표 및 목적, 발전방향과 전략, 그리고 운용원칙에 대해서 연구를 한다. 하지만 많은 연구시간이 필요한 정책수단별 구체적인 수행프로그램과 활동지침은 연구에 포함하지 않는다. 반면에 OECD 주요국가와 고용노동부가 사용하는 평가체계를 철저히 분석한 후에 서울시에 적합한 평가체계와 평가방법을 도출한다. 이러한 평가체계와 방법은 정책수단의 평가측정에도 일차적으로 도움이 되지만 서울시와 산하기관이 어떠한 기초자료를 축적해야 하는지와 향후에 평가자료를 어떻게 정책개선에 활용할지를 알려줄 수 있다.

이 연구의 제2장에서는 일자리창출 사업의 정의를 내리고 왜 필요한지에 대해 논의한다. 또 OECD와 노동연구원이 일자리창출 사업을 어떻게 분류하는지를 살펴보고 이로부터 공공근로, 직업훈련, 고용서비스가 얼마나 중요한 정책수단인지를 파악한다. 제3장에서는 공공근로를 다룬다. 먼저 OECD 국가에서 공공근로가 차지하는 위상과 그 변천과정을 살펴본 다음, 구체적으로 공공근로를 가장 많이 실시한 아일랜드가 공공근로의 문제점을 해결하고자 운영주체와 운영방법을 어떻게 바꾸었는지를 살펴본다.

제4장에서는 직업훈련을 논의하고자 한다. 먼저 OECD가 급변하는 경제 및 산업 환경 속에서 직업훈련의 운영방향을 어떻게 재설정했는지를 살펴본다. 특별히 직업훈련을 가장 열심히 효과적으로 시행하고 있는 핀란드의 직업훈련 변천과정과 운영원칙을 살펴봄으로써 서울시 직업훈련에 반영할 시사점을 찾아본다.

제5장에서는 고용서비스를 분석한다. 먼저 OECD 국가들의 고용서비스 변천과정과 민간 고용서비스 시장으로의 전환과정을 살펴본다. 또한 OECD(2004)[3]가 제시한 개인사례관리에 관한 고용서비스 원칙을 살펴보고 이를 활용할 방안을 모색해 본다. 특별히 고용서비스가 가장 발달한 네덜란드 사례를 봄으로써

3) OECD, 2004, *Care Guidance*, a handbook for policy makers.

서울시 고용서비스 개선에 관한 구체적인 시사점을 찾아본다. 더불어 호주의 고용서비스 평가제도를 자세히 검토하여 서울시 고용서비스 평가제도에 활용하고 더 나아가 고용서비스 발전방향에 관한 시사점도 찾고자 한다.

마지막으로 제6장에서는 서울시 공공근로, 직업훈련, 공공서비스의 현황을 살펴보고 문제점을 진단한 다음, 이들 정책수단의 목표 및 목적, 발전방향과 전략, 그리고 운용원칙을 명확하게 제시한다. 더 나아가 서울시에 적합한 평가체계와 평가방법을 구체적으로 제시한다. 끝으로 공공근로, 직업훈련, 공공서비스라는 정책수단을 개별적으로 운용할 것이 아니라 실업자가 궁극적으로 자립할 수 있도록 지원하는 일자리창출 사업의 통합운영방안이 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 이렇게 하는 것이 고용노동부의 일자리창출 정책과 상충되지도 않고 가장 효과적으로 사업을 운영할 수 있기 때문이다.

제3절 연구의 방법

먼저 OECD의 적극적 노동시장 정책의 분류를 살펴보고 왜 일자리창출 사업 가운데 공공근로, 직업훈련, 고용서비스가 중요한지를 살펴본다. 노동연구원(2007)[4]이 정부의 일자리창출 사업을 분석하기 위해 정책수단과 목표별로 분류한 방법론도 참고한다. 둘째, OECD 국가들이 과거 정책수단별로 시행한 정책과 성과 등을 연구하여 향후 서울시가 나아갈 방향에 대한 시사점을 찾고자 한다. 더 나아가 OECD 국가들 가운데 정책수단별로 가장 활발하게 사업을 시행한 국가들의 정책과 성과들을 구체적으로 연구하여 서울시가 본받을만한 구체적인 사례를 찾고 이를 서울시 정책에 접목시킬 수 있는 방안을 찾아보고자 한다.

4) 노동연구원, 2007, 일자리 지원사업 효율화 방안, 노동연구원.

셋째, 현재 고용노동부가 시행하고 있는 직업훈련과 고용서비스 정책의 운영체계, 성과분석 방법론을 연구하여 이들의 장단점을 검토한 후 이들을 서울시 정책에 활용할 방안을 찾아본다. 넷째, 서울시 직업훈련기관의 담당자, 관련 공무원과의 면담과 워크숍을 통해 직업훈련기관이 당면한 문제점이 무엇이며 향후 발전방안에 대한 의견을 도출한다. 마찬가지로 일자리플러스센터의 전문상담사와의 면담을 통해 일자리플러스센터의 나아갈 방향에 대한 의견을 도출한다.

제2장 일자리창출 사업

제1절 일자리창출 사업의 소개
제2절 OECD 노동시장 정책
제3절 우리나라 일자리창출 사업의 분류

제 2 장 일자리창출 사업

제1절 일자리창출 사업의 소개

1. 일자리창출 사업의 개념 정의

1) 일자리창출 사업의 개념

(1) 일자리창출 사업의 일반적 개념

일자리창출 사업은 민간기업이 생산에 필요한 노동력을 얻기 위해 파생된 노동수요와 개인의 노동참여에 관한 의사결정 과정에서 일어난 노동공급에 의해 결정되는 시장부문의 자발적인 일자리 이외에 정부가 인위적으로 다른 일자리를 만드는 사업을 말한다.

정부는 직접적으로 공공부문에서 일자리를 만들 수도 있고 간접적으로 기업 혹은 구직자를 지원하여 시장에서 자발적으로 생겨나지 않았을 일자리를 만들 수도 있다. 즉 정부의 개입으로 새로운 일자리를 만드는 것을 일자리창출 사업이라 볼 수 있다.[5)]

---

5) OECD는 이러한 정부정책을 적극적 노동시장 정책이라 한다. 다만 이 연구에서 서울시 정책에서는 적극적 노동정책 대신 일반적으로 사용하는 일자리창출이라는 용어를 사용한다.

(2) 일자리창출 사업의 개념에 대한 오해

정부는 국방, 사회안전, 교육, 환경보호, 교통인프라, 복지서비스 등 다양한 공공서비스를 제공한다. 이같이 꼭 필요한 공공서비스를 제공하기 위해 근로자를 고용하는 것을 일자리창출로 보기 어렵다. 예를 들면 식품의약청이 대학원 학생을 인턴사원 혹은 파트타임으로 고용하여 식품안전 실험보조를 맡긴다고 가정한다. 식품안전 검사는 안전한 식품공급 체계를 갖추겠다고 국민과 계약한 공공서비스이기 때문에 이 같은 고용을 일자리창출 사업으로 만들어진 일자리로 볼 수 없다. 만약 정부가 일자리창출 사업 실적을 위해 식품학 전공 대학원생을 사업성과로 간주한다면 그릇되게 해석하는 것이다.

2) 일자리창출 사업의 개념에 대한 재정의

정부가 대표적인 일자리창출 사업으로 분류하는 공공근로를 살펴보면 개념설정이 얼마나 어려운지 알 수 있다. 정부는 공공근로를 지역에서 필요한 공공서비스를 생산하는 것으로 정의하고 있다. 공공근로 사업의 하나인 폐품분리, 거리청소, 하천정리 등은 당연히 기초단체가 하여야 할 공공서비스이다. 여기에 투입된 공공근로 인력을 일자리창출 사업과 연관된 인력이라 보기는 어렵다. 공공근로를 통해 인원이 충원되지 않더라도 기초단체는 이러한 공공서비스를 제공하기 위해 누군가를 고용하여야 하기 때문이다. 하지만 현재 공공근로는 중요한 일자리창출 사업으로 간주되고 있다.

공공근로 인력의 성격을 구체적으로 분석하면 정부의 일자리창출 사업의 시각과 본질을 이해할 수 있다. 공공근로를 할 수 있는 인력은 실업자이며 저소득자로 제한되어 있다. 즉 정부가 이들 취약계층에게 공공근로를 할 수 있도록 다른 사람보다 채용의 우선순위를 준 것이다. 따라서 공공근로는 일자리창출 사업의 성격보다 취약계층 우선채용이라는 측면이 강하다.

따라서 앞서 본 것처럼 일자리창출을 정부개입에 의한 새로운 일자리창출로만 제한한다면 당연히 공공근로는 제외되어야 한다. 하지만 현재 공공근로는

고용정책법에 의해 취약계층과 저소득자를 대상으로 대규모로 전국적으로 실시되고 있기 때문에 정책적 의미가 있고 중요한 일자리창출 사업임에 틀림없다. 일자리창출을 새로운 일자리를 만드는 것으로 제한하는 대신 현재의 정책 방향과 노동환경 현실을 감안하여 그 개념의 범위를 확장하는 것이 필요하다. 하지만 현재 정부가 추진하고 있는 모든 일자리 사업을 일자리창출 사업으로 규정하는 것도 오류가 있음을 보았다. 따라서 새로운 일자리와 같이 양적인 측면 이외에 노동형평성, 사회통합, 취약계층 단기채용과 질적인 측면을 감안하여 일자리창출 사업의 개념을 확장하고자 한다.

(1) 새로운 일자리

새로운 일자리는 정책이 없다면 생겨날 수 없는 일자리를 정부가 시장에 개입하여 만들거나 보다 적극적으로 공공부문에서 인위적으로 만드는 것이다. 예를 들면 노동시장의 정보부족 혹은 노동공급자의 직업능력 부족으로 마찰적 실업이 존재할 때 취업알선을 해주거나 직업훈련을 제공하여 기업의 빈 일자리를 채워서 새로운 일자리를 만들 수 있다. 혹은 정부가 대규모 공공투자 사업을 시작하여 일시적으로 많은 인력을 고용하는 것이다. 그 외에 잠재적으로 일자리가 가능하지만 노동시장에서 자발적으로 일자리가 생겨나기 어려운 곳에 정부가 노동수요자 혹은 노동공급자를 적절하게 지원하면 생길 수 있는 일자리를 적극적으로 개발하는 방안도 있다.

(2) 노동형평성 제고를 위한 일자리

① 근무조건 개선

기존 시장에서 노동수요와 공급으로 만들어지는 일자리들의 질이 급여 혹은 근무여건, 고용안정성 측면에서 열악할 수 있다. 이때 정부는 대체 노동수요처(예 : 사회적기업, 비영리단체)를 지원하여 근로자의 일자리 질을 향상시켜 전반적인 사회적 복리를 증진시킬 수 있다.

② 취약계층 우선채용

노동의 수요기능을 민간 기업에만 맡기면 직업능력이 떨어지는 저학력자, 고령자, 중년여성의 채용을 기피할 것이므로 취약계층의 취업기회는 점점 줄어들 것이다. 이때 정부는 공공근로를 통해 이들 인력을 채용하여 취업기회를 확충해준다. 혹은 민간부문의 기업에게 고용보조금을 지급하여 일반 노동력대신 이들을 고용하도록 장려한다. 취약계층 우선채용은 일자리를 원하는 일반인의 취업기회를 제한하기 때문에 새로운 일자리창출로 보기는 어렵다. 하지만 취업이 어려운 계층을 돕는 것은 사회후생 측면에서 보면 중요한 것이기 때문에 일자리창출 사업으로 볼 수 있다.

③ 취약계층을 위한 단기적 일자리

저학력자, 장기실업자, 경력단절 여성, 여성가장은 직업능력 부족으로 본인들이 구직활동을 하더라도 시장부문에서 채용을 하지 않기 때문에 공공부문에서 우선 단기 일자리를 제공하고 일자리 경험을 통해 직업능력을 향상시켜 민간부문 일자리로 이행하도록 하는 것이다. 물론 이 과정에서 일자리뿐만 아니라 직업상담, 민간일자리 소개, 직업훈련 등 종합적인 취업지원이 필요하다. 이 경우에도 정부가 만드는 일자리는 항구적인 일자리가 아니고 1~2년에 그쳐 궁극적으로 이들이 민간부문에서 취업을 하도록 유도하는 것이다.

④ 사회통합 일자리

장애자나 은퇴노인의 경우 신체적 능력 혹은 사회적 관습 때문에 민간시장에서 취업이 어렵지만 활기찬 인생, 장애인에 대한 기본권 존중과 같은 복지 혹은 사회통합 차원에서 보조적인 일자리를 만드는 것이다. 이들을 채용할 때 일반적인 생산성을 요구하지 않고 근무여건이나 급여체계도 다를 수 있다. 이들의 일자리는 반드시 단기적일 필요는 없다.

2. 일자리창출 사업이 필요한 이유

지금까지 노동공급자의 특성 혹은 취약계층이 직업능력의 부족이나 장애와 같은 신체적 특성 때문에 취업이 어려울 때 사회적 통합을 도모하거나 민간부문의 취업을 위한 징검다리를 제공하기 위해 일자리를 만든다고 설명하였다. 이제부터 노동공급자를 지원하기 위해서가 아니라 노동시장의 특성 혹은 지역경제 관점에서 일자리창출 사업에 나서야 하는 이유를 살펴보기로 한다.

1) 잠재적 일자리 현실화(노동시장의 미스매치)

(1) 유보임금이 지급임금보다 클 때

일반적으로 중소기업의 지급임금은 구직자의 유보임금보다 적다. 이 경우 중소기업은 빈 일자리가 있더라도 근로자를 채용하기가 어렵다. 잠재적 일자리인 빈 일자리를 채우는 것은 일자리창출 사업으로 볼 수 있다. 예를 들면 정부는 기업 혹은 근로자에게 고용보조금을 지급하여 근로자의 실제임금을 유보임금과 일치하도록 하여 빈 일자리를 채우는 것이다.

(2) 취업정보 부족

많은 구직자들이 구인처를 단순히 모르거나 혹은 우량한 구인회사 정보를 몰라서 취업의 어려움을 겪는 경우가 많다. 최근 중소기업은행이 운영하는 스타중소기업 취업뱅크는 급여조건이 우량하고 장래성이 있는 우수 중소기업을 괜찮은 일자리를 찾는 대졸 미취업자에게 소개하여 좋은 효과를 거두었다.

(3) 직업능력 부족

기업이 적합한 직업능력을 가진 인력을 찾지 못해 빈 일자리를 채우지 못 하는 경우가 있다. 이 경우 구직자에게 직업훈련을 제공하거나 기업에서 인턴사원으로 실무경험을 쌓도록 하여 직무능력을 갖도록 한다. 직업훈련 후 취득한

자격증이나 실무인턴 시 보여준 능력은 기업에게 신뢰를 주어 일을 할 수 있도록 한다.

2) 사회적 형평성

(1) 수혜자의 사회적 효용이 지불능력보다 클 때

이론적으로 사업자는 적정 임금을 지급하고 생산한 서비스의 원가가 소비자가 지급하려는 가격보다 낮아야 생산을 하게 된다. 만약 소비자가 지급하려는 가격이 낮다면 사업자는 생산을 포기하고 이 서비스 시장은 사라지게 된다. 특별히 아동 돌봄, 학습지원서비스, 간병서비스 등 복지서비스는 반드시 필요한 생활재화가 아니므로 저소득계층이 지불하려는 금액은 낮다. 이러한 복지서비스는 일반적인 소비재와는 달리 건강, 지적능력, 창의력과 관련된 인적자원 개발이며 생산적 복지라고 할 수 있기 때문에 인적자원 투자로 볼 수도 있다. 이때 사회적 서비스를 생산하는 기업에게 임금 등 보조금을 지급하여 저렴하게 생산할 수 있도록 한다면 저소득계층도 서비스를 구입할 수 있게 되어 새로운 시장이 생기게 된다.

이렇게 시장부문에서 공급자와 수요자가 자체적으로 시장을 형성하지는 못하지만 복지서비스의 생산적인 역할을 인정한다면 정부가 개입하여 일자리를 만드는 것은 필요하다. 이때 정부는 한 걸음 더 나아가 복지서비스의 공급을 민간시장에 맡기지 않고 저학력자, 장기실업자, 경력단절 여성, 여성가장과 같은 취약계층이 일을 할 수 있도록 설계하는 것이다.

(2) 근무조건의 개선 필요

민간시장 부문의 적지 않은 서비스 일자리가 저임이거나 비정규직 혹은 시간직으로 신분이 불안정하며, 근무환경도 열악하다. 이러한 근무조건과 임금은 노동수요자와 공급자 간의 계약에 의하여 이루어지기 때문에 정부가 개입하여 임금을 올리거나 근무조건 개선을 명령할 수 없다. 만약 그렇게 한다면 노동수

요처인 기업은 기대수익률을 못 올려 일자리 자체를 폐쇄할 수 있다. 특별히 복지와 교육부문에서 많은 일자리들이 이런 열악한 환경에 놓여 있다.

이러한 근로자 일자리의 근무조건을 개선하는 것은 양적으로 일자리를 창출하는 것은 아니지만 일자리의 질을 높인다는 측면에서 일자리 창출로 볼 수 있다. 최근 사회적 기업은 복지와 교육부문에서 양질의 일자리를 만들고 있다. 물론 사회적 기업의 일자리 만들기는 새로이 일자리를 만들기보다는 민간부문의 일자리를 대체하는 것이 많다. 사회적 기업은 민간부문의 수익률을 좇는 단기적인 안목을 갖기보다 직원에게 적정임금과 안정적인 일자리를 보장함으로써 이들이 최종수요자인 가계에게 보다 양질의 서비스를 제공하고 시장자체의 장기적인 발전을 도모하는 장기적인 시야를 갖고 있다.

(3) 취약계층 창업

청년, 저소득자 등이 취업 대신 창업을 선택하면 자본금, 경영지식, 영업장소 등에서 많은 어려움을 안고 시작한다. 정부는 구직자에게 직업훈련, 취업알선을 해주는 것처럼 이들에게 자본금 대여, 영업장소 제공, 컨설팅 등을 통해 창업하도록 지원하는 것이 필요하다. 영국의 고용촉진지구 사업에서는 창업도 중요한 적극적 노동정책으로 보고 있다. 최근 이러한 저소득계층에게 창업자금과 컨설팅을 제공하고 있는 미소금융이 그 예라 할 수 있다.

(4) 낙후지역 일자리

낙후지역은 지역경제가 쇠퇴하여 일자리가 적을 뿐 아니라 지역주민의 상당수가 저학력, 취업미경험 등으로 취업이 어려운 취약계층이다. 이들은 일자리가 있는 타 지역의 주거비가 비싸기 때문에 이주하는 것을 꺼려하거나 돌보아야 할 어린이와 노인이 있기 때문에 타 지역으로 통근하는 것을 꺼려한다. 또한 거주지역에서 얻어진 공동체 의식 때문에 지역에 잔류하려는 의지가 강하다.

따라서 이러한 지역과 거주민의 특성을 고려하여 지역에서 일자리를 만들어

주는 일자리창출 사업이 필요하다. 이러한 일자리창출 사업은 주로 직업훈련과 더불어 사회복지부문에서 공동체일자리를 만들거나 지역고유의 문화를 활용한다. 서울에는 교통체계가 잘 되어 있고 지역 간 동질성이 크기 때문에 이러한 낙후지역 특성은 잘 안 나타나고 있다. 하지만 노원, 은평구와 같이 지역적으로 외곽에 있고 일자리가 적은 지역에는 이러한 사업을 검토할 필요가 있다.

3) 경기대책 일자리

이 정책은 급격한 경기하락으로 일시적으로 늘어난 실업자에게 대규모로 공공일자리를 만들어 제공하는 것이다. 2008년 국제경제 위기 여파로 경제가 일시적으로 하강하고 실업자가 증가할 때 희망근로라는 일자리창출 사업을 대규모로 한 적이 있다.

제2절 OECD 노동시장 정책

1. OECD 노동정책의 개념 및 분류

1) OECD 노동정책의 개념

OECD는 노동정책의 개념을 "노동시장에서 발생하는 공공지출과 관련된 정부의 일반적 행위"로 정의하고 있다. 이러한 노동시장 정책은 정부의 여러 부처와 지방정부에서 수행되고 있으며 정책수단(types of intervention)이나 목표 집단(target groups)에 따라 다양한 일자리창출 사업이 이루어지고 있다.

2) OECD 노동정책 분류

OECD의 노동시장 정책분류를 살펴보면 정책수단에 따라 적극적 노동시장

정책인 노동시장 서비스와 일자리창출정책, 그리고 소극적 노동시장 정책인 일자리창출지원으로 분류하고 있다[6]. 적극적 노동시장 정책은 실업자들의 취업활동을 돕고 일자리를 창출하기 위한 정부 프로그램을 의미하며, 소극적 노동시장정책은 실업보험, 조기퇴직제도 등과 같은 정부 프로그램을 의미한다. OECD는 적극적 노동시장 정책이 실업자의 취업가능성 향상과 노동시장의 인력수급 기능의 효율성을 증대시켜 실업을 감소시킬 수 있음을 강조하면서 과거의 소극적 노동시장 정책을 적극적 노동시장 정책으로 변경해 나갈 것을 권고하고 있다[7]. 한편 OECD는 목표집단에 따라 실업자, 불안정 취업자, 비경제활동자로 분류하고 있다.

〈표 2-1〉 OECD의 노동정책 분류

정책수단	적극적	노동시장 서비스	취업알선, 행정서비스, 고용주를 위한 서비스 등이 이에 속한다.
		일자리 창출 정책	직업훈련, 일자리 순환과 일자리 나누기, 고용 인센티브 등과 같은 정책 활동이 이에 속한다. 특히 노동시장으로 불이익을 받은 집단[8]을 위한 직업훈련 및 인센티브 제공을 통한 일자리 창출
	소극적	일자리 창출 지원	직 · 간접의 재정적 지원을 의미하며 보통 급여의 형태로 지급된다. 실직자와 적극적 구직자가 수혜자에 해당한다.
목표집단	실업자		구직의사가 있으나 취업하지 못한 사람을 의미한다. 경기변동, 연령, 취약계층별로 구분한다.
	불안정 취업자		안정적 직업을 갖지 못한 근로자를 의미한다. 불안정 취업자의 안정적 일자리 창출을 유도한다.
	비경제활동자		현재 노동력에 포함되지 않는 사람을 의미한다. 노동시장 정책프로그램을 통하여 노동시장으로의 유입을 유도한다.

자료 : European Commission(2006)

6) OECD는 European Commission(2006)에서 정의한 노동시장 정책 분류체계를 준용한다. European Commission, 2006, *Labour Market Policy Database Methodology*, Revision of June 2006.

7) 노동연구원, 2007, "일자리 지원사업 효율화 방안", 노동연구원. pp.4-5.

8) European Commission(2006)에서는 일자리 창출 프로그램에 참여한 실업자 및 구직자, 불안정 취업자, 경기변동에 의해 발생한 실업자들을 노동시장의 불이익을 받은 집단으로 명시하고 있다.

2. 정책수단에 따른 분류

European Commission(2006)은 노동시장 정책을 우선 대분류의 경우 정책수단에 따라 노동시장 서비스, 일자리 창출정책, 일자리 창출지원으로 분류하고 있으며 다음으로 중분류와 소분류로 세분하고 있다.

〈표 2-2〉 OECD의 정책수단에 따른 분류

대분류		중분류	소분류
적극적	노동시장 서비스	노동시장 서비스	고용서비스
			기타 활동
	일자리 창출정책	직업훈련	공공훈련, 작업장 훈련
			교차훈련, 견습특별지원
		일자리 나누기	일자리 순환
			일자리 나누기
		고용 인센티브	채용 인센티브
			고용유지 인센티브
		장애인 고용지원	고용지원
			장애인 고용
		직접적 일자리 창출	
		창업 인센티브	
소극적	일자리 창출지원	실직자 소득보장 및 지원	실업 급여
			부분적 실업급여, 파트타임 실업급여
			정리해고 보상, 파산 보상
		조기퇴직	

자료 : European Commission(2006)

1) 노동시장 서비스

노동시장 서비스 부문은 세부적으로 고용서비스(public employment service)와 기타로 분류된다. 고용서비스는 고용주들의 직원모집과 선발을 도와주고 있으며, 구직자를 위해 일자리, 직업훈련, 정책지원에 대한 정보를 제공하는 정보서비스와 구직자 개별사례관리 서비스로 분류되고 있다. 특히 개별사례관리 서

비스는 개별상담 및 지도, 일자리 검색지원, 채용을 위한 행동 계획수립 등을 제공한다. 일자리창출 정책 및 지원에 해당하는 노동정책을 수행하는 과정에서 발생하는 행정비용은 기타활동에 해당한다.

2) 일자리창출 정책

일자리창출 정책은 직업훈련, 일자리 순환과 일자리 나누기, 고용인센티브, 장애인 고용지원, 직접적 일자리창출, 창업인센티브로 분류하고 있다. 특히 직업훈련, 일자리 순환과 일자리 나누기, 고용인센티브, 장애인 고용지원은 하위항목으로 세분화하고 있다.

(1) 직업훈련

직업훈련은 구체적으로 기관훈련, 작업장훈련, 교차훈련, 견습특별지원으로 분류된다.[9)]

(2) 일자리 순환과 나누기

기업은 근로자가 육아휴직이나 다른 이유로 일정기간 휴직을 하게 되면 실업자를 채용해 대체한다. 일자리 나누기는 근로자의 근무시간을 단축하고 대신 실업자로 대체하여 부분 일자리를 창출하는 것이다.

(3) 고용 인센티브

고용 인센티브는 실업자와 불안정 취업자의 채용을 확대하기 위하여 기업에게 임금을 보조하는 프로그램을 의미한다. 보조금은 보통 영리기업에게 지급되고 있다. 고용 인센티브는 두 가지 종류가 있다. 먼저 채용인센티브는 새로운 일자리를 만들기 위해 신규채용하면 제한된 기간 동안 보조금을 지급하며 채용

9) 구체적인 내용은 제4장 직업훈련 p71 참조

형태에 따라 정규직, 임시직 인센티브로 구분하고 있다. 둘째, 고용유지 인센티브는 근로자가 구조조정이나 불황 때문에 해고되는 것을 막기 위해 보조금을 지급하는 것이다.

(4) 장애인 고용지원

장애인 고용지원은 장애인들의 노동시장진출 증대를 목표로 장애인 고용을 지원하고 있는 노동정책을 의미한다. 이 노동정책은 장애인 고용지원과 일자리 준비를 위한 재활프로그램으로 구성되며, 장애인의 고정적인 일자리 마련을 위해 고용주에게 보조금을 지급한다.

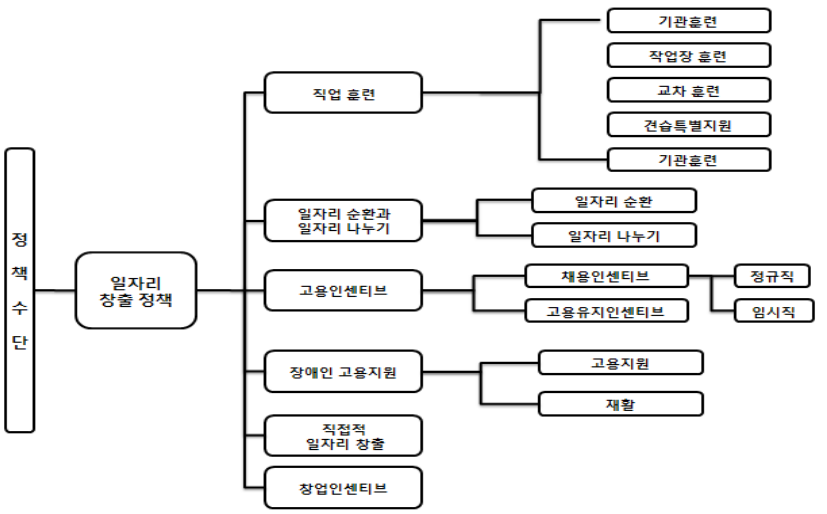
(5) 직접적 일자리창출

직접적 일자리창출은 장기실업자 및 저소득층과 같은 취약계층들에게 복지서비스를 제공하고 동시에 일자리를 창출하는 정책이다. 즉 공적자금을 이용하여 복지서비스를 제공하고 복지서비스 공급에 있어 취약계층이 일을 할 수 있도록 하는 프로그램을 의미하며, 공공부문이나 비영리 부문을 통해 일자리를 만들고 있다.

(6) 창업 인센티브

창업 인센티브는 실업자나 취약계층의 기업가 정신을 증진시키고 창업을 통해 일을 할 수 있도록 하는 프로그램이며 창업지원의 방법에는 창업비용과 대출을 지원하거나 설비지원, 경영 지원 등이 있다[10].

10) 경영지원 과정에서의 교육인 사업경영 조언은 직업훈련인 범주에 속하지 않는다.



자료 : European Commission(2006)

〈그림 2-1〉 일자리창출 정책 부문의 세부분류

3) 일자리창출 지원

일자리창출 지원은 크게 실직자의 소득보장 및 지원과 조기퇴직으로 분류하고 있다. 이 정책은 대부분 실업급여로 제공되며 소극적 일자리창출 정책이다.

(1) 실직자 소득보장 및 지원

실질적 소득보장 및 지원은 업무능력과 취업 가능성을 지니고 있지만 일자리를 찾지 못한 구직자, 경제적 요인이나 외적요인(계절적)으로 인한 일시적 실업자, 구조조정으로 인한 실직자에게 실업급여를 제공하는 프로그램을 의미한다. 이 정책은 실업급여, 부분적 실업급여, 파트타임 실업급여, 정리해고보상, 파산보장으로 구분된다.

(2) 조기퇴직

이 정책은 고령근로자의 조기퇴직을 쉽게 하기 위한 프로그램이며, 조기 퇴

직하는 고령근로자를 실업자로 대체하는 방법으로 운영되고 있다. 고령근로자의 근무시간 단축을 통하여 실업자의 부분 일자리를 만드는 것도 해당한다.

3. OECD 국가들의 노동시장 정책 현황

1) OECD 국가들의 노동시장 정책 예산규모

OECD 국가들의 노동시장 정책의 규모를 비교하기 위해 GDP 대 예산비중을 이용한다. 2000년도부터 2007년도까지 OECD 국가들의 적극적 노동시장 정책의 예산규모로 볼 때, 덴마크, 벨기에, 스웨덴, 네덜란드, 프랑스, 핀란드 등 17개국이 활발하게 시행하고 있는 것으로 나타났다.

특히 덴마크는 2007년도 예산비중이 1.31%로 예산규모가 가장 크며, 이어 노르웨이 0.56%, 핀란드 0.87%, 스위스 0.59%로 순으로 나타나 대부분의 북유럽 국가들이 활발히 시행하고 있는 것을 알 수 있다. 반면 적극적 노동시장 정책을 소극적으로 시행하고 있는 국가는 영국, 헝가리, 호주, 캐나다, 일본, 미국, 한국 등 16개국으로 나타났다. 우리나라의 경우 2000년도에 0.38%였던 예산비중이 2007년도에는 0.13%로 축소되었다.

〈표 2-3〉 OECD 국가들의 2000~2007년도 노동시장 정책 예산규모(예산/GDP)[11]

구 분	국 가	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
적극적	덴마크	1.89	1.86	1.88	1.77	1.71	1.58	1.52	1.31
	벨기에	1.16	1.16	1.05	1.08	1.06	1.11	1.15	1.22
	스웨덴	1.74	1.64	1.57	1.23	1.20	1.28	1.34	1.10
	네덜란드	1.47	1.47	1.57	1.50	1.41	1.30	1.18	1.08
	프랑스	1.19	1.15	1.11	1.05	0.95	0.89	0.92	0.90
	핀란드	0.89	0.83	0.82	0.91	0.97	0.91	0.91	0.87
	스페인	0.80	0.74	0.72	0.71	0.75	0.72	0.73	0.73
	독 일	1.23	1.23	1.24	1.17	1.08	0.89	0.86	0.72
	오스트리아	0.52	0.58	0.56	0.63	0.61	0.63	0.71	0.68

〈표 계속〉 OECD 국가들의 2000~2007년도 노동시장 정책 예산규모(예산/GDP)

구 분	국 가	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
적극적	아일랜드	0.81	0.88	0.81	0.71	0.67	0.64	0.62	0.64
	스위스	0.55	0.51	0.60	0.72	0.77	0.75	0.66	0.59
	노르웨이	0.61	0.63	0.69	0.79	0.78	0.74	0.58	0.56
	포르투갈	0.60	0.61	0.57	0.64	0.67	0.67	0.59	0.51
	폴란드	0.25	0.25	0.22	0.40	0.35	0.43	0.45	0.50
	룩셈부르크	0.22	0.18	0.28	0.41	0.45	0.50	0.48	0.47
	이탈리아	0.57	0.64	0.72	0.77	0.63	0.57	0.50	0.45
	뉴질랜드	0.49	0.43	0.41	0.43	0.41	0.38	0.37	0.35
소극적	영 국	0.24	0.31	0.28	0.43	0.46	0.44	0.32	0.32
	헝가리	0.38	0.46	0.50	0.37	0.30	0.30	0.28	0.31
	호 주	0.36	0.35	0.34	0.35	0.38	0.37	0.33	0.30
	케나다	0.38	0.39	0.39	0.37	0.36	0.32	0.30	0.29
	칠 레	0.49	0.50	0.58	0.49	0.38	0.35	0.29	0.26
	체 코	0.20	0.20	0.18	0.19	0.25	0.25	0.26	0.25
	슬로바키아	0.31	0.36	0.42	0.29	0.25	0.34	0.32	0.22
	슬로베니아	0.00	0.00	0.00	0.27	0.24	0.29	0.27	0.20
	그리스	0.24	0.25	0.18	0.09	0.16	0.07	0.17	0.17
	일 본	0.28	0.29	0.29	0.30	0.27	0.25	0.20	0.16
	이스라엘	0.20	0.21	0.21	0.19	0.17	0.16	0.15	0.14
	한 국	0.38	0.22	0.19	0.12	0.11	0.12	0.12	0.13
	미 국	0.15	0.16	0.15	0.14	0.13	0.12	0.12	0.11
	아이슬란드	0.06	0.10	0.09	0.10	0.09	0.09	0.09	0.05
	멕시코	0.10	0.09	0.07	0.05	0.04	0.03	0.02	0.02
	터 키	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

자료 : OECD Database

2) OECD 국가들의 노동시장 구조와 노동정책 유형

OECD 국가들의 경제구조 변화, 생산설비 해외이전 등으로 노동수요가 감소하고 교육수준이 높아짐에 따라 근무환경이 열악한 직종에서는 노동부족 현상

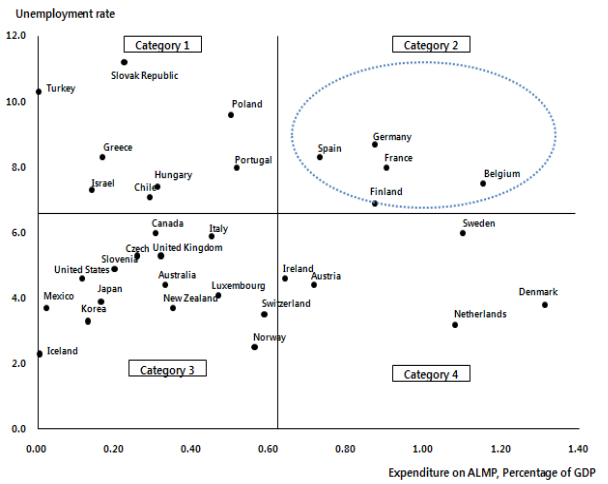
11) 2000년도부터 2007년도까지 적극적 노동시장에 투입된 평균 예산규모가 0.4% 이상의 국가는 적극적 시행국가로 구분하였으며, 평균 예산규모가 0.4% 이하의 국가는 소극적 시행국가로 구분하였다.

이 발생하게 되었다. 이 때문에 노동시장의 수요·공급이 원활하게 작용하지 않아 실업문제가 고착화되기 시작하였다. OECD의 많은 국가들은 실업문제를 극복하는 방안으로 적극적 노동시장 정책을 시행하고 있는데, 각 국가의 특징 및 정책운영에 따라 적극적 노동시장 정책의 규모가 다르다.

2007년도 기준으로 실업률과 노동시장 정책의 예산비중에 따라 OECD 국가들의 범주를 4개로 분류할 수 있다. 실업률이 높음에도 불구하고 예산비중이 적으면 유형 1, 실업률과 예산비중이 모두 높으면 유형 2, 실업률과 예산비중이 모두 낮으면 유형 3, 실업률이 낮지만 예산비중이 높으면 유형 4로 분류한다.

실업률이 6% 이상임에도 불구하고 적극적 노동시장 정책의 예산비중이 작은 유형 1에 속하는 국가는 터키, 슬로바키아, 폴란드, 헝가리, 포르투갈, 그리스, 칠레 등이다. 반면 실업률이 낮음에도 불구하고 적극적 노동시장 정책의 예산비중이 큰 유형 4에 속하는 국가는 네덜란드, 오스트리아, 덴마크, 아일랜드이다.

한편 실업률과 예산비중이 모두 높은 유형 2의 국가는 독일, 프랑스, 벨기에, 스페인이다. 반면 실업률과 예산비중이 모두 낮은 유형 3의 국가에는 미국, 캐나다, 한국, 일본 등이 속한다.



자료 : OECD Database

〈그림 2-2〉 적극적 노동시장 정책의 정부지출규모와 실업률(2007년도)

제3절 우리나라 일자리창출 사업의 분류

1. 일자리창출 사업의 분류기준

노동연구원(2007)은 European Commission(2006)을 근거로 우리나라의 일자리창출 사업을 정책목표 대상, 정책수단, 수혜집단, 기타를 기준으로 분류하고 있다. 이 방법에 따라 2007년도 기획예산처의 「재정을 통한 일자리창출 사업 자료」를 가지고 분류하였고 이를 통해 일자리창출 사업의 평가 및 개발이 이루어지고 있다[12].

〈표 2-4〉 우리나라 노동정책의 유형별 분류

유 형	내 용
정책목표 대상	정책목표 집단을 3개의 대분류와 16개의 소분류로 정의하고 있다.
정책수단	정부의 일자리 지원 사업에 따라 5개의 대분류와 관련 소분류로 정의하고 있다.
수혜집단	수혜대상을 9개 계층으로 분류하고 있다.
기 타	일자리 지원 사업을 정부부처별, 예산과목별로 분류하는 방법으로 각 사업의 유용성을 고려하고 있다.

자료 : 노동연구원(2007)

특히 정책목표 대상과 정책수단에 따라 각각 분류를 하면 정책대상별 사업의 중복성 평가, 신규사업의 타당성 분석, 정책대상별 노동시장 성과의 상호비교가 가능하기 때문에 이 두 방법이 가장 유용한 분류방법임을 강조하고 있다(한국노동연구원, 2007). 예를 들어 창업 인센티브의 경우 목표 집단에 따라 여성, 장애인, 저소득자, 장기실업자, 전문인력을 대상으로 사업프로그램이 진행되고 있으며 특히 장애인을 대상으로 한 창업인센티브 프로그램은 복지부, 노동부, 각 지자체에서 동시에 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

12) 노동연구원(2007)의 "일자리지원 사업 효율화 방안"에 따르면 정책목표 대상을 대분류인 청년층, 취약계층, 일반으로 분류하고 있으며 각 목표대상을 이후 세부적으로 소분류하고 있다.

2. 정책목표 대상별 분류

노동연구원(2007)은 일자리창출 사업을 정책목표 대상별로 크게 청년층, 취약계층, 일반으로 구분하고 있으며, 청년층은 고졸 미취업자, 대졸 미취업자, 고등학교 재학생, 대학(원)생, 청년 실업자, 청년층 일반의 6개 그룹으로 구분하고 있다. 취약계층은 고령자, 여성(여성가장 및 실업자), 장애인, 저소득자, 장기실업자, 취약계층 일반의 6개 그룹으로 구분하고 일반의 경우 여성(전업주부), 실업자, 전문인력, 국민 일반의 4개 그룹으로 구분하고 있다.[13)]

〈표 2-5〉 정책목표 대상별 사업분류 기준

대 분 류	소 분 류
청년층	고졸 미취업자(실업자)
	대졸 미취업자(실업자)
	고등학교 재학생
	대학(원) 재학생
	청년 실업자(미취업자)
	청년층 일반
취약계층	고령자
	여성(여성가장, 실업자)
	장애인
	저소득자(기초생계비수급자, 차상위계층)
	장기실업자
	기타 취약계층 일반
일반	여성(전업주부 등)
	실업자
	전문인력(석박사, 문화예술인력, 교사 등)
	국민 일반

자료 : 노동연구원(2007)

13) 재직자와 비경제활동인구는 정책대상자에서 제외한다.

3. 정책수단별 분류

노동연구원(2007)은 European Commission(2006)의 정의를 참조하여 정책수단별 분류를 적극적 노동시장 정책만을 대상으로 하고 공공고용서비스와 행정, 노동시장 훈련, 고용인센티브, 직접 일자리창출, 창업인센티브로 분류하였다.

공공고용서비스와 행정은 정부가 국민을 위해 제공하는 공공서비스 모두를 지칭하고 있다. 그러나 실질적으로 공공서비스 및 행정서비스 제공을 위해 고용한 인력(공무원)이나 법령으로 제도화되어 임용된 인력은 일자리창출 사업 부문에서 제외한다. 하지만 공공고용서비스와 행정에서 창출하는 일자리는 공공근로 사업, 취약계층을 우선적으로 채용하는 일자리창출 사업, 일자리 창출을 위한 인프라 구축과 관련한 사업들을 포함한다.

노동시장 훈련은 훈련, 교육・연수・체험으로 분류되고 있으며 훈련은 실업자를 대상으로 하고, 청년구직자 및 미취업자를 대상으로 한 인턴십 프로그램은 교육・연수・체험프로그램에 해당한다.

고용인센티브는 직접적, 간접적 인센티브로 분류되고 있으며 직접인센티브는 실업자를 새로 채용하면 인건비를 지원하는 사업을 지칭한다. 간접인센티브는 고용창출을 유도하기 위해 사업비를 지원하는 사업을 의미하는데, 예를 들면 산업육성을 통한 파생노동수요를 증대시키고자 하는 일자리창출 사업이 포함된다.

직접 일자리창출은 사회서비스를 제공하기 위한 일자리창출로 저소득 계층 및 장애인 계층에게 기존의 인적서비스를 보다 낮은 가격으로 제공하기 위한 프로그램이다. 직접 일자리창출 사업에서 서비스 수혜그룹이 존재하면 사회서비스 일자리로 분류되며 그렇지 않으면 단기일자리로 분류된다.

〈표 2-6〉 정책수단별 사업분류 기준

대 분 류	소 분 류
공공고용서비스 및 행정	
노동시장 훈련	직업훈련
	교육 · 연수 · 체험
고용인센티브	직접 : 고용창출, 고용유지 등을 위해 인건비를 지원
	간접 : 고용창출을 유도하기 위한 사업비 지원
직접 일자리 창출	단기일자리
	사회서비스 일자리
창업 인센티브	

자료 : 노동연구원(2007)

4. 수혜집단별 분류

수혜집단별 분류는 일자리창출 사업을 수혜자를 대상으로 분류하는 방법이며, 노동연구원(2007)은 수혜집단을 장애아, 청소년, 취약아동 및 청소년 등 9개로 분류하고 있다. 즉, 장애인을 위한 일자리창출 사업, 일반인을 위한 일자리창출 사업, 청년을 대상으로 한 사업 등으로 분류하는 방법이다.

〈표 2-7〉 수혜집단별 사업분류 기준

대 분 류
장애아
청소년(초중고)
취약아동 및 청소년
노인
일반국민
저소득계층
영유아
결혼이민자

자료 : 노동연구원(2007)

제3장 공공근로

제1절 공공근로의 소개
제2절 OECD 국가의 직접적 일자리 창출
제3절 공공근로 사업의 평가방법 사례

제3장 공공근로

제1절 공공근로의 소개

1. 공공근로의 목적과 정의

1) 공공근로의 목적

공공근로(public job creation, public-service employment program)는 취약계층, 저소득계층의 생계보호와 사회적 통합(Integration)을 목적으로 정부가 직접적으로 공공일자리를 제공하는 적극적 노동시장 정책을 의미한다. 혹은 공공근로는 경기적 실업자, 청년실업자, 장기실업자들에게 한시적 일자리를 제공하여 실업자들의 근로욕구 및 경험을 증대시키고 이와 동시에 사회적으로 부족한 공공서비스를 확대 공급할 수 있다는 특징을 가지고 있다.

이러한 공공근로 사업은 고용정책 기본법 제28조1항을 근거로 1998년 5월 1일부터 현재까지 우리나라에서 시행되고 있으며, 초기에는 외환위기 이후 발생한 대량실업사태에 대처하기 위한 목적으로 시행되었고 이후 저소득실업자나 취약계층의 생계를 보호하고 근로욕구를 증진시켜 민간 노동시장으로의 진입을 지원하기 위한 목적으로 시행되었다[14].

2) 공공근로의 정의

공공근로는 과거 실업자나 소외계층에게 지급하던 공적 부조형태의 지원을 일자리와 임금의 형태로 전환하여 생산성 있는 정책서비스를 제공하고자 시작되었다. 공공근로는 정부 및 지방자치단체가 직접적으로 노동시장에 참여하여 일자리를 창출하고 있기 때문에 노동시장에서의 정부역할이 중요한 부분을 차지하게 된다.

하지만 공공근로가 소외계층의 생계를 보호한다는 측면만이 강조되게 되면 참여자들은 근로의 대가로 지급받는 임금을 정부로부터 당연히 지급받는 보조금으로 간주할 수 있고, 민간 노동시장으로 진입을 포기한 상태에서 공공근로에만 의존하게 된다. 이러한 점을 고려할 때 공공근로 사업에 대한 명확한 정의가 반드시 필요하다.

공공근로는 정부지원금으로 정부에 의해 만들어지는 일자리나 비영리단체에 의해 만들어지는 일자리를 의미한다(Brodsky, 2000). Papadimitriou(1999)는 공공근로를 경기불황 시 정부가 고정급여(혹은 낮은급여)로 노동력을 구입한 후 경기회복 시 민간부분에 높은 급여에서 파는 행위로 정의하였고 공공근로 인력이 민간부문으로 이전해야만 공공근로라 볼 수 있으며, 그렇지 않으면 공공근로로 볼 수 없다고 주장하였다.[15]

Elwood and Welty(1999)는 정책당국과 시민이 실업률을 감소하기 위한 방안으로 생산성 측면을 고려하지 않고 공공근로 시행을 주장하고 있지만, 공공근로를 단순히 생계보호 측면과 사회통합 측면만을 고려하여 시행한다면 문제점이 발생할 수 있다고 주장하고 있다[16].

공공기관이 공공근로를 시행하는 과정에서 발생하는 도덕적 해이로 인하여

---

14) 행정안전부, 2004, 「1998~2004 공공근로 사업백서」 참고

15) Brodsky, 2000, *Public-service employment programs in selected OECD countries*, Monthly Labor Review 123. 재인용

16) Brodsky(2000) 재인용

생산성 낮은 사업이 진행되고 있으며, 참여자들은 임금에 비하여 노동의 강도가 낮은 공공근로를 선호하게 되어 민간노동시장으로 취직을 포기하고 공공근로에 의존하게 되는 문제점이 발생하고 있다(윤형호, 2008)[17].

2. 공공근로의 체계 및 운영

1) 공공근로 사업의 변천

공공근로 사업은 중앙정부가 주도하여 운영하던 시기와 지방정부가 주도하여 운영하는 시기로 분류할 수 있다. 중앙정부가 주도한 초기단계(1998~2004년)에는 행정안전부를 중심으로 공공근로 사업이 시행되었으며 2005년부터 현재까지는 지방정부가 주도하여 공공근로 사업을 시행하고 있다.

(1) 초기단계 (1998-2004년)

① 목 적

이 시기에는 경기침체로 발생한 실업난을 극복하기 위한 방안으로 공공근로 사업을 시행하였으며 공공부조를 받지 못하는 경기적 실업자들에게 일시적인 일자리를 제공하여 소득을 보전해 주기 위해 시행되었다.

② 운영체계

외환위기로 인하여 발생한 대량실업 사태를 극복하기 위하여 행정안전부를 중심으로 공공근로 사업이 시행되었으며, 시・도의 실업대책추진위원회와 시・군・자치구의 공공근로사업추진위원회는 행정안전부가 마련한 공공근로 사업을 심의하였다[18].

---

17) 윤형호, 2008, "서울시 공공근로사업의 효율적 운영을 위한 정책방향", 서울시정개발연구원.
18) 행정안전부, 2004, 「1998~2004 공공근로 사업백서」 참고

③ 세부운영

행정안전부는 참여자 선발기준, 예산, 임금지급 등에 관한 운영지침을 결정하였으며, 중앙부처의 예산과 시·도의 자체예산으로 공공근로 사업이 시행되었다. 시·도의 실업대책추진위원회는 시·군·구의 공통임금 및 사업계획을 수립하였고 중앙부처의 예산을 시·군·구에 배정하였다. 직접 사업을 시행하고 있는 시·군·구는 참여자에게 임금을 지급하고 공공근로 사업의 관리·감독을 실시하였다.

㉮ 실시횟수

행정안전부는 2004년 공공근로 사업을 1년에 4번 시행하도록 규정하였으며 지금까지 이러한 지침에 따라 운영되고 있다. 세부적 추진계획은 각 자치단체의 예산 및 지역사정을 감안하여 자율적으로 조정할 수 있다. 공공근로 의존 심화를 방지하기 위해서 참여횟수를 1년에 3회로 제한하고 있다.

〈표 3-1〉 공공근로 사업의 단계별 사업추진 기간(1998~2004년도)

단계별 사업추진 기간				
구 분	제1단계	제2단계	제3단계	제4단계
1998	5.1~8.14	8.17~12.31	-	-
1999	1.11~3.31	4.6~6.30	7.12~9.30	10.11~12.30
2000	1.10~3.31	4.10~6.30	7.10~9.30	10.9~12.30
2001	1.8~3.31	4.9~6.30	7.9~9.30	10.8~12.29
2002	1.7~3.30	4.8~6.29	7.8~9.28	10.7~12.28
2003	1.6~3.29	4.7~6.28	7.7~9.27	10.6~12.27
2004	1.5~3.27	4.6~6.28	7.5~9.25	10.4~12.25

자료 : 행정안전부(2004)

㉯ 공공근로 사업유형

공공근로 사업유형은 기초단체에서 제공하는 사회적 서비스를 생산할 수 있는 분야 중에서 각 자치단체가 자율적으로 선정하고 있다. 현재 공공근로 사업

은 정보화 사업, 공공생산성 사업, 공공서비스지원 사업, 환경정화 사업부문에서 시행되고 있으며, 공무원이 수행하던 업무를 단순히 지원하거나 공권력이 수반되는 업무를 하도록 하는 것은 금지된다.

〈표 3-2〉 행정안전부의 공공근로 사업(2004년도)

사업분류		사 업 명
우선추진사업		• 청년실업대책 추진사업
		• 도로명 및 건물번호(새주소)부여사업
		• 저소득층 주거환경 사업
		• 시군구 행정종합정보화 사업(상하수도, 도로교통, 산림 등)
추천 사업	정보화 추진사업	• 자치단체 정보화사업(자치법규, 과세자료, 국공유재산 등)
		• 호적전산화 사업
		• 지적도면, 건축물대장 정비사업
		• 건축행정(주택, 인 · 허가 등 기초자료) 정보화
		• 전국지하구 현황 일제조사 및 DB구축
		• 문화유적지 정보화 사업
		• 기상정보 정보화
	공공 생산성 사업	• 산불방지 사업
		• 하천(제방), 소류지, 하수구 정비 등 재해예방 사업
		• 농업용 · 배수로 정비사업
		• 뒷골목 보수 및 임도 · 등산로 정비사업
		• 음식물 쓰레기 · 숲 가꾸기 부산물 활용사업
		• 숲 가꾸기 사업
		• 수돗물 절수사업
	공공서비스 지원 사업	• 청소년 유해환경 감시활동 사업
		• 건축물 현황조사
		• 측량표(삼각점, 수준점) 현황조사
		• 공공시설물 개 · 보수 및 공중화장실 관리사업
		• 사회복지업무에 퇴직공무원 활용
	환경정화 사업	• 농산물 선별 · 포장출하작업 인력지원
		• 문화유적지 정보화사업
		• 기상정보 정보화

자료 : 행정안전부(2004)

㉰ 공공근로 사업 예산

<표 3-3>을 살펴보면 외환위기가 발생한 직후인 1998년도에는 공공근로 사업 예산은 국비 4,948억원 지방비 2,853억원으로 총 7,801억이었으며, 1999년도에는 총 15,124억원의 예산이 공공근로 사업에 투입되었다. 이후 경기가 점차 회복됨에 따라 2000년대 실업률이 4.1%로 줄어들었고 2001년도 이후에는 3%대의 실업률을 유지함에 따라 공공근로에 편성되는 예산이 줄어들기 시작하였다.

공공근로 사업 예산은 초기 국비와 지방비 부담비율이 50 : 50이었으나 1999년도에는 추가경정예산의 투입으로 그 비율이 70 : 30으로 증가하였다. 그러나 대량 실업난에서 벗어남에 따라 2001년도부터 국비가 대폭 삭감되고 지방비는 증가하였다. 한편 2005년부터는 공공근로 사업을 지방자치단체로 일임하게 되면서 각 시・군・구는 자율적으로 예산을 편성하였다.

〈표 3-3〉 공공근로 사업 예산편성액(1998~2004년도)

구 분	계	국 비	지방비	실업률
1998	7,801	4,948	2,853	7.0%
1999	15,124	10,928	4,196	6.3%
2000	7,898	4,200	3,698	4.1%
2001	4,589	2,000	2,589	3.8%
2002	3,711	1,750	1,961	3.1%
2003	1,809	775	1,034	3.4%
2004	1,440	500	940	3.5%

자료 : 행정안전부(2004)

㉱ 공공근로 사업 참가자

연령, 재산상황, (여성)세대주, 부양가족 수, 장애유무, 실업기간, 공공근로 참여 여부, 가구소득을 고려하여 사업 참가자를 선발하고 있으며, 소외계층이나 저소득 장기실업자들의 참여를 우선적으로 하고 있다. 가구 구성원 중 일정 수입이 있거나 자택 및 차량과 같은 재산을 보유하고 있으면 참가를 제한하고 있다.

(2) 현 단계(2005년 이후)[19]

① 목 적

공공근로 사업은 사회서비스 분야에서 단기적 일자리를 창출하여 소외계층 및 저소득계층들의 생계를 보호하고 장기실업자들의 근로욕구 증진을 통한 민간노동시장으로의 진입을 지원하기 위한 목적으로 시행되고 있다.

② 운영체계

경기가 안정됨에 따라 공공근로 사업을 지역특성에 맞는 생산성 사업으로 전환하였고 이를 위해 사업시행 권한을 지방정부로 이양하게 되었다. 기초단체에서 구성한 공공근로사업추진위원회가 시·도에서 계획한 공공근로 사업을 심의·검토하고 있다[20].

③ 세부운영

공공근로 사업은 중앙부처의 분권교부세와 시·군·구의 예산으로 운영되고 있으며, 각 지방자치단체에서 자율적으로 결정하고 있다. 직접 사업을 시행하고 있는 시·군·구에서 사업별 선발기준, 예산, 임금 등을 세부적으로 결정하고 있다.

제2절 OECD 국가의 직접적 일자리창출

1. OECD 직접적 일자리창출의 개요

1) 직접적 일자리창출 사업의 정의

OECD는 European Commission(2006)[21]의 정책수단별 분류기준을 토대로

19) 2005년 이후 지방정부로 공공근로 사업이 이관된 후 사업에 관해서는 p153 참조

20) 행정안전부의 「2010년도 공공근로 사업 종합지침」 참고

공공근로를 직접적 일자리창출 사업으로 분류하고 있다. 직접적 일자리창출 사업은 장기실업자나 사회적 취약계층에게 정부 및 지방정부가 직접 일자리를 창출하고 이와 동시에 사회서비스를 제공하는 정책으로 정의되며, 공공근로와 사회적기업(social enterprises) 육성이 이에 해당한다.

1990년대 직접적 일자리창출 사업은 공공근로만이 해당하였으나 2000년대 사회적기업 육성법이 시행됨에 따라 사회적기업 육성프로그램도 포함되었다. 먼저 공공근로는 취약계층의 노동시장 통합과 사회서비스(건강보건, 환경, 보육, 문화재 등)를 공급하는 정부의 적극적 노동시장 정책을 의미한다(한국노동연구원, 2007). 다음으로 사회적기업 육성은 정부가 사회적기업을 지원하여 취약계층들에게 공공 서비스를 원활하게 공급하고 장기실업자나 저소득계층을 위한 일자리를 만드는 정책을 의미한다(European Commission, 2006). 민간단체가 사업의 운영과 서비스 공급을 맡고 정부는 임금보조, 물품지원 등을 통하여 사회적기업이 민간시장에 정착할 수 있도록 지원한다. 정부의 지원을 받는 사회적기업은 장기실업자, 저소득계층, 소외계층들을 고용하여야 한다.

2) 직접적 일자리 창출의 변천과정

(1) 초기단계(2000년 이전)

OECD의 많은 국가들은 초기단계인 1990년대에 높은 실업난을 극복하기 위한 방안으로 정부가 직접 단기일자리를 만드는 공공근로를 시작하였다. 공공근로는 소극적 노동시장 정책의 일환으로 실업급여를 주는 대신 장기실업자에게 정부가 직접 일자리를 제공하는 것이다(Brodsky, 2000).

그러나 공공근로가 시행됨에 따라 문제점들이 발생하였다. 특히 생산성 측면에 있어 공공근로가 제공하는 서비스 수준이 낮았으며, 노동시장 효과 측면에서 단기적 실업난 해소에 그치고 있었다. 이에 따라 1990년대 중반부터 OECD

21) European Commission, 2006, *Labour Market Policy Database Methodology*, Revision of June 2006.

의 덴마크, 핀란드, 독일과 같은 국가들은 공공근로를 개편하거나 축소하기 시작하였다(Grubb, 2008)[22].

(2) 최근현황(2000년대 이후)

2000년대 이후에는 공공근로의 비효율성이 부각되면서 민간기업과 협력하는 개선방안을 모색하기 시작하였다. 이러한 대책으로 사회적기업을 육성하여 공공기관이 제공하던 일자리와 서비스를 민간기업이 대신 제공하는 방안이 대두되었다. 특히 사회적기업은 공공근로와 달리 장기적 일자리를 안정적으로 제공할 수 있으며, 보다 효율적으로 양질의 서비스를 생산할 수 있다. 따라서 현재 OECD의 국가들은 사회적기업 육성을 확대하여 운영하고 있다(Grubb, 2008).

3) 직접적 일자리 창출의 예산규모

<표 3-4>는 OECD 국가들의 직접적 일자리창출에 투입되는 예산규모를 전체 GDP 비중으로 나타내고 있다. 대체적으로 OECD 국가들의 직접적 일자리 창출 예산규모는 감소하고 있으며, 특히 우리나라의 경우 2000년도 0.25%에서 2007년도 0.001%로 대폭 감소하였다. OECD 32개국 중 직접적 일자리창출 정책을 적극적으로 시행하는 국가들은 아일랜드, 벨기에, 프랑스, 네덜란드 등이다. 따라서 이 연구에서는 직접적 일자리창출 사업의 규모가 가장 큰 아일랜드의 사례를 통하여 정책의 발전과정을 고찰하고자 하며, 이를 통하여 우리나라의 공공근로 사업 개선방안을 찾아보고자 한다.

---

22) Grubb, D. and A. Puymoyen, 2008, *Long Time-series for Public Expenditure on Labour Market Programmes*, OECD Social Economic and Migration Working Paper No. 73.

〈표 3-4〉 OECD 국가들의 2000~2007년도 직접적 일자리창출 예산규모(예산/GDP)[23]

구분	국 가	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
적극적 시행	아일랜드	0.30	0.34	0.28	0.23	0.20	0.21	0.21	0.21
	벨기에	0.47	0.44	0.43	0.42	0.38	0.34	0.35	0.35
	독 일	0.26	0.20	0.17	0.12	0.11	0.08	0.09	0.06
	프랑스	0.40	0.40	0.40	0.34	0.23	0.18	0.20	0.20
	네덜란드	0.26	0.26	0.27	0.23	0.20	0.19	0.18	0.16
	헝가리	0.14	0.18	0.25	0.06	0.05	0.06	0.05	0.05
	스페인	0.13	0.13	0.12	0.11	0.11	0.09	0.08	0.08
	룩셈부르크	..	..	0.07	0.16	0.15	0.13	0.11	0.10
	핀란드	0.11	0.10	0.10	0.09	0.08	0.07	0.09	0.08
소극적 시행	슬로바키아	0.14	0.15	0.08	0.04	0.03	0.06	0.06	0.04
	한 국	0.25	0.10	0.08	0.01	0.00	0.00	0.01	0.01
	호 주	0.08	0.08	0.09	0.08	0.08	0.08	0.07	0.05
	이탈리아	0.05	0.05	0.04	0.03	0.01	0.01	0.01	0.01
	멕시코	0.07	0.06	0.05	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01
	노르웨이	0.07	0.08	0.07	0.06	0.06	0.07	0.06	0.05
	슬로베니아	..	..	..	0.11	0.10	0.08	0.07	0.06
	포르투갈	0.05	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.02
	오스트리아	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04
	체 코	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02
	캐나다	0.04	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02
대체로 시행하지 않음	스웨덴	0.07	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	덴마크	0.06	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	뉴질랜드	0.01	0.01	0.00	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00
	그리스	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01
	영 국	0.01	0.01	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	0.01
	미 국	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
	폴란드	0.02	0.02	0.01	0.04	0.03	0.03	0.02	0.02
	칠 레	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.02
	스위스	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	일 본	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	아이슬란드	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	이스라엘	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

자료 : OECD Database

23) 2000년도부터 2007년도까지 적극적 노동시장에 투입된 평균 예산규모가 0.7% 이상인 국가는 적극적 시행국가로 구분하였으며, 평균 예산규모가 0.7% 미만 ~ 0.2% 이하인 국가는 소극적 시행국가, 0.2% 미만인 국가는 대체로 시행하지 않는 국가로 구분하였다.

2. 아일랜드의 직접적 일자리창출

1) 아일랜드의 직접적 일자리창출의 개요

2006년도 아일랜드는 OECD 국가들 중 직접적 일자리 창출부문의 정부지출 규모(0.21%)가 가장 큰 것으로 나타나고 있다. 현재 아일랜드의 직접적 일자리 창출 사업은 지역고용(community employment), 일자리계획(job initiative), 사회경제 프로그램(social economy program)의 세 가지로 구분되고 있으며, 사업운영을 지방정부에게 위임하여 지역의 실업난 극복과 지역경제 활성화를 도모하고 있다(Grubb et al., 2010)[24].

지역고용은 장기실업자, 소외계층(장애인, 편부모)에게 단기일자리를 제공하여 생계를 보호해주고 이와 동시에 지역사회에 사회서비스를 제공하는 공공근로이다. 일자리계획은 사회기반사업의 일자리를 창출하여 장기실업자에게 일자리를 제공하는 프로그램이다. 사회경제 프로그램은 사회적기업을 육성하여 사회서비스를 제공하고 이와 동시에 장기실업자와 소외계층에게 일자리를 제공한다.

아일랜드의 직접적 일자리창출 사업은 1980년대에는 중앙정부가 실업난 극복을 위해 공공근로 중심으로 운영하였으나 1990년대에 공공근로를 지역고용 정책으로 지방자치단체에 이양하였다. 이후 1990년대 중반부터 소외계층의 생계 보호를 목적으로 한 공공근로를 축소하기 시작하였고 2000년대부터는 사회경제프로그램을 통하여 사회적기업을 육성하는 방법으로 전환하였다.

---

24) Grubb D., Singh S., and Tergeist P., 2010, *Activation Policies In Ireland*, OECD Working Papers NO. 75.

〈표 3-5〉 2006년도 적극적 노동시장 정책의 정부지출규모

(단위 : %)

정책수단	아일랜드	북유럽국가(1)	기타 OECD 국가(유럽)(2)	기타 OECD 국가(유럽제외)(3)
1. 공공고용서비스	0.10	0.22	0.19	0.13
2. 직업훈련	0.24	0.37	0.18	0.07
3. 고용인센티브	0.03	0.30	0.10	0.01
4. 장애인 고용지원	0.01	0.23	0.08	0.03
5. 직접적 일자리 창출	0.21	0.04	0.09	0.02
6. 창업인센티브	0.00	0.01	0.02	0.01
7. 실직자 소득보장	0.80	1.17	0.91	0.39
8. 조기퇴직	0.06	0.28	0.12	0.00
총계	1.46	2.62	1.69	0.64
적극적 노동시장 정책(1~6)	0.59	1.17	0.66	0.25
소극적 노동시장 정책(7~8)	0.86	1.45	1.02	0.39

자료 : OECD Database, OECD(2008), "OECD Employment Outlook" 재인용
주1 : 덴마크(2004), 핀란드, 노르웨이, 스웨덴
주2 : 오스트리아, 벨기에, 체코, 프랑스, 독일, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 폴란드, 포르투갈, 스페인, 스위스, 영국
주3 : 오스트레일리아, 캐나다, 일본, 한국, 뉴질랜드, 미국

2) 아일랜드의 직접적 일자리창출 사업 전개과정

(1) 1단계(1994년도 이전) - 공공근로

아일랜드는 1980년대부터 대량 실업난 해소와 사회통합을 목적으로 직접적 일자리창출 정책을 시행하였다. 즉 중앙정부가 장기실업자, 소외계층들에게 파트타임 일자리를 제공하는 공공근로를 시행하였는데, 모든 사업계획 및 운영을 정부가 주도하여 실행하였다(O'Hara and O'Shaughnessy, 2004)[25].

<표 3-6>을 살펴보면 직접적 일자리창출 정책에 대한 아일랜드의 정부지출은 1990년도 8천1백만 파운드에서 1993년도 1억9천7백만 파운드로 확대되었다. 그러나 직접적 일자리창출 정책의 지출이 확대됨에도 불구하고 아일

25) O'Shaughnessy, M., 2005, *National Profiles of Work Integration Social Enterprises : Ireland,* EMES Working Paper 02/05.

랜드의 실업률은 1990년도 13.5%에서 1993년도 15.7%로 계속 상승하였다. 1980년대부터 1993년도까지 중앙정부를 중심으로 공공근로 사업이 운영됨에 따라 사업의 중복시행, 운영상 비효율성, 참여자의 반복참여 등의 문제점이 부각되었다.

〈표 3-6〉 아일랜드의 1987~1993년도 일자리 창출정책 지출규모, 실업률

(단위 : %, 백만파운드)

연 도	적극적 노동시장 정책 /GDP	직접적 일자리창출 정책 투입예산액	실업률
1987	1.13	62.60	16.6
1988	1.14	64.63	16.2
1989	1.03	55.62	14.7
1990	1.06	80.50	13.5
1991	0.94	87.54	14.8
1992	1.08	142.06	15.4
1993	1.17	196.58	15.7

자료 : OECD Database

(2) 2단계(1994~1996년도) - 지역고용정책

1990년대 초반 아일랜드 정부는 공공근로가 실업률 낮추는 데 효과적이지 않다고 보고 1994년도에 지역고용 정책을 시행하게 되었다. 이 정책은 고용훈련기관(FÁS)의 기금과 지방자치단체의 예산으로 운영되었으며, 공공근로의 효율성을 높이기 위하여 지방자치단체에 이양하였다. 세부적인 지역고용 정책은 다음과 같다. 첫째, 편부모, 장애인에게는 파트타임 임금과 실업수당 형태의 보조금을 함께 지급하였다. 둘째, 정책목표 집단을 장기실업자, 소외계층, 청년실업자로 설정하고 있으며 참여연령을 21세에서 55세로 제한하였다. 셋째, 21세부터 35세까지의 대상자는 1년간 참여 가능하고 35세 이상의 대상자는 3년 동안 참여할 수 있다. 특히 소외계층(편부모, 장애인)의 경우 연령에 상관없이 3년 동안 참여할 수 있다.

〈표 3-7〉 아일랜드의 1994~1996년도 일자리 창출정책 지출규모, 실업률

(단위 : %, 백만 파운드)

연 도	적극적 노동시장 정책 /GDP	직접적 일자리창출 정책 투입예산액	실업률
1994	1.28	251.09	14.4
1995	1.34	343.54	12.3
1996	1.26	354.54	11.7

자료 : OECD Database

지역고용 정책의 시행으로 직접적 일자리창출 정책에 투입되는 예산은 1994년도 2억5천1백만 파운드에서 1995년도 3억4천4백만 파운드로 증가하였다. 반면 1993년도 15.7%이었던 실업률이 1994년도에 14.4%로 감소하였고 1995년도에는 12.3%로 더 감소하게 되어 지역고용 정책은 실업률 감소와 취약지역에 사회서비스 제공이라는 측면에서 성공적으로 평가되었다(Boyle 2004)[26].

그러나 지역고용 정책은 실업자들에게 한시적 일자리를 제공하고 있어 실업난 해소를 위한 임시방편에 머무르고 있었으며, 특히 민간노동시장에 진입하지 않고 반복적으로 프로그램에 참여하는 실업자가 증가함에 따라 예산액이 매년 증가하게 되었다.

이러한 지역고용 정책에 대하여 Deloitte and Touche (1998)[27]는 세 가지 문제점을 지적하였다. 첫째, 참가자들의 노동시장 진입(regular employment)이 원활하게 이루어지고 있지 않고 있으며, 둘째, 공공근로에 반복적으로 참여하는 현상이 발생하고 있고, 셋째, 장기실업자, 청년실업자 등이 수혜집단에 포함되고 있어 소외계층의 생계보호 역할을 충실하게 수행하지 못하는 문제점이 제기되었다. 이에 따라 아일랜드 정부는 지역고용 정책 참가자들의 노동시장 진입을 보다 활성화하기 위한 방안으로 1997년도에 새로운 일자리 계획을 시행하였다.

---

26) Boyle, N., 2004, *Consensus and Institutional Capacity in Irish Policymaking*, paper for 2nd Pan-European Conference on EU Politics, Bologna, Italy.

27) Deloitte and Touche, 1998, Final Report Review of Community Employment Programme, Department of Enterprise.

(3) 3단계(1997~2000년도) - 일자리 계획

일자리 계획은 지역기반사업, 비영리단체와 사회복지단체의 사회서비스를 민간영역에서 운영하여 실업자들에게 안정적이고 장기적인 일자리를 제공하는 정책을 의미한다. 일자리 계획에 참여한 민간 기업은 고용훈련기관(FÁS)으로부터 임금, 운영비 등의 보조를 받으며 35세 이상의 장기실업자들에게 5년간 풀타임 일자리를 제공한다. 특히 지역고용 정책의 참가자들 중 민간노동시장으로 복귀할 수 있는 실업자를 우선적으로 선발하고 있다.

아일랜드 정부가 1997년도 이후부터 지역고용 정책과 일자리 계획을 병행하여 시행한 결과 실업률이 1997년도 9.9%에서 2000년도 4.4%로 감소하게 되었다. 하지만 정책에 투입되는 예산액은 매년 증가하여 2000년도에는 4억만 파운드가 투입되었다. 이에 따라 아일랜드 정부는 직접적 일자리창출 정책의 효율적 운영을 강조하였으며, 정부예산을 축소하고 정책을 보다 특화하기 위한 방안을 모색하였다. 그 결과 2000년도에 지역고용 정책은 축소되게 되었고, 우선적으로 청년층의 민간노동시장 진입을 촉진하기 위하여 최소연령을 21세에서 25세로 높였다.

〈표 3-8〉 아일랜드의 1997~2000년도 일자리창출 정책 지출규모, 실업률

(단위 : %, 백만 파운드)

연 도	적극적 노동시장 정책 /GDP	직접적 일자리창출 정책 투입예산액	실업률
1997	1.26	354.32	9.9
1998	1.08	380.45	7.6
1999	0.99	390.86	5.8
2000	0.81	400.13	4.4

자료 : OECD Database

(4) 4단계(2000~2003년도) - 사회경제 프로그램

아일랜드 정부는 실업자들에게 보다 안정적인 일자리를 제공하기 위한 방안으로 사회경제 프로그램을 2001년도부터 시행하였다. 사회경제 프로그램은 사

회적기업 육성을 통해 사회서비스 공급과 실업자들의 일자리를 창출하는 사업이다. 이 프로그램에 참여한 사회적기업은 고용훈련기관(FÁS)의 기금으로 임금, 운영자금, 물품구입비 등을 지원받는 조건으로 35세 이상의 실업자와 소외계층들에게 일자리를 제공하고 있다. 특히 일자리계획과 지역고용 정책의 참가자를 우선적으로 채용하고 있다. 이 프로그램은 2005년도에 지역서비스 프로그램(community social service)으로 명칭이 변경되어 확대 운영되고 있다.

사회경제 프로그램의 세부운영 방식은 다음과 같다. 첫째, 35세 이상의 실업자와 3년 이상 편부모 수당을 받은 자를 대상으로 일자리를 제공한다. 둘째, 사회적업에게 일정기간이 지나면 운영자금의 반액만을 지원하여 재정능력을 확보하도록 유도하고 있다. 셋째, 사회적 기업은 운영인력 채용 시 지역고용 정책과 일자리 계획의 참여자를 최소 70% 이상 채용해야 한다.

(5) 5단계(2003년도 이후) - 공공근로 체계개편

아일랜드 정부는 2003년도에 지역고용 정책을 대대적으로 개편하기 시작하였고 사회경제 프로그램과 사업내용이 유사한 일자리 계획 사업을 2004년도에 중단하게 되었다.[28)]

특히 지역고용 정책은 다음과 같이 구체적으로 수정되었다. 첫째, 반복참여의 문제점을 보완하기 위한 방안으로 35세 이하의 참여자에게 공공근로와 직업훈련을 1년 동안 병행하도록 하였으며, 더 나아가 개별직업훈련계획(individual learner plan)을 적용하여 개인수준에 맞는 직업훈련을 제공하고 있다. 둘째, 소외계층의 대부분이 고령자임을 감안하여 참여자 최소연령을 21세에서 25세로, 최대연령을 55세에서 61세로 변경하였으며, 55세 이상의 참여기간을 최대 6년으로 연장하여 운영하고 있다.

셋째, 파트타임 옵션을 도입하여 공공근로 참여자들이 처음 1년 참여이후에

28) 2010년 현재 105개의 기업이 참여하고 있으며, 2,541명이 이 프로그램에 참가하여 풀타임 일자리를 제공받고 있다.

민간시장에 진입할 능력여부를 심사하여 부적격자에 한해 2년간 추가 공공근로를 허락하고 있다. 넷째, 소외계층의 생계를 보호하는 역할을 충실히 수행하기 위해 통합옵션을 도입하여 공공근로 참여자격을 실업을 겪는 농업종사자와 노숙자로 확대하고 일자리와 직업훈련을 함께 지원하고 있다. 다섯째, 문맹자는 공공근로 기간 중 성인문맹단체(National Adult Literacy Agency)에서 제공하는 교육을 이수하여야 한다.

〈표 3-9〉 아일랜드의 2001~2007년도 일자리 창출정책 지출규모, 실업률

(단위 : %, 백만 파운드)

연 도	적극적 노동시장 정책 /GDP	직접적 일자리창출 정책 투입예산액	실업률
2001	0.88	398.98	3.9
2002	0.81	368.01	4.5
2003	0.71	317.31	4.8
2004	0.67	302.99	4.5
2005	0.64	333.37	4.4
2006	0.62	364.48	4.4
2007	0.64	397.57	4.6

자료 : OECD Database

3) 아일랜드 사례의 시사점

지역고용 정책은 소극적 노동시정 정책의 일환으로 실직자에게 실업급여를 주는 대신 생산성 사업에서 일을 할 수 있도록 하였으며, 소외계층이나 장기실업자에게 일자리를 제공하고 동시에 지역사회에 사회서비스를 제공하였다. 지역고용 정책은 높은 실업으로 인한 정치적·사회적 긴장상태를 완화하는 역할을 했다는 점에서 성공적으로 평가되고 있다(Boyle, 2004).

그러나 정책 효과성 측면의 평가에서는 운영상의 비효율성, 참여자들의 정책의존성 등의 문제점이 지적되었으며, 이에 따라 아일랜드 정부는 해결방안을 현재까지 모색하고 있다. Dáil Eireann(2007)[29]은 참여자를 민간시장으로 유인

하지 못하는 공공근로의 내재적 한계점을 인정하고 지역고용 정책이 소외계층(편부모, 장애인)의 생계보호를 주목적으로 하는 일자리창출 사업이 되어야 한다고 주장하였다. 이러한 평가와 같이 아일랜드는 지역고용 정책을 축소하고 사회적기업을 적극 육성하는 방안으로 발전되고 있다.

〈표 3-10〉 아일랜드의 직접적 일자리창출 사업의 단계별 발전내용

구 분	시 기	개편배경	내용
1단계	1994년도 이전	- 대량실업난 해소 - 사회통합	- 정부가 공공근로사업을 직접 시행함
2단계	1994년~1996년도	- 정부가 주도한 공공근로 사업의 비효율성 증대	- 지역고용정책 시행 - 공공근로사업을 지방정부로 위임
3단계	1997년~2000년도	- 공공근로 사업이 단기적 일자리창출에 그치고 있었음	- 일자리계획 사업을 추진 - 사업주체를 민간기업, 복지단체, 비영리단체로 확대함
4단계	2000년~2003년도	- 안정적 일자리가 요구됨	- 사회적기업 육성 (정부지원) - 사회적기업은 지역고용 정책에 참여한 참가자들의 70%를 반드시 채용해야 함
5단계	2003년도 이후	- 일자리창출 사업에 투입되는 예산이 비효율적임	- 지역고용정책 축소 (소외계층의 생계보호) - 사회적기업 적극 육성

제3절 공공근로 사업의 평가방법 사례

1. 노동연구원의 공공근로 평가방법

1) 노동연구원 평가방법의 체계

노동연구원(2005)은 OECD의 평가방법[30]을 토대로 공공근로(사회적기업 포

29) Dáil Éireann, 2007, *Written Answers - Community Employment Schemes*, Vol. 632, 28 February.
30) 노동연구원, 2005, "일자리 지원사업 성과지표 개발 및 성과평가 등 성과분석 체계 구축",

함)를 평가하기 위한 구체적인 평가체계를 제시하였다. 이 평가방법은 기획 및 집행 단계와 성과단계로 구성되어 있다[31].

(1) 기획 및 집행단계

기획 및 집행단계는 사업계획의 적정성과 예산의 효율성 항목으로 이루어지고 모두 정량적 자료를 이용하여 평가한다. 사업계획의 적정성은 사업목표의 타당성과 필요성을 점검하기 위한 지표로서 기획단계에서 목표집단과 사회적 수요를 적절히 고려하여 사업을 선정하였는가를 평가한다. 즉 예산대비 지원자 수를 이용하여 투입되는 예산에 비하여 지원자가 많은가를 평가한다.

예산의 효율성은 사업시행의 효율성을 점검하기 위한 지표로서 정책의 집행단계를 총괄적으로 평가하고 있다. European Commission(2006)은 공공근로 사업은 노동집약적 사업부문을 중심으로 시행되어야 하며, 사업에 투입되는 자재나 행정비용을 최소화하여 주어진 예산하에서 일자리창출을 극대화하여야 한다고 주장하고 있다. 예산대비 취업자 수를 이용하여 예산의 효율성을 측정하고 있으며, 투입된 예산에 비하여 취업자가 많으면 높이 평가된다.

(2) 성과단계

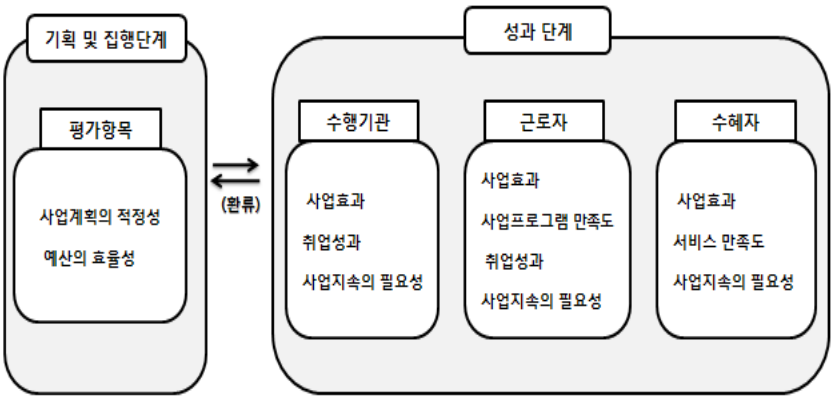
성과단계는 수행기관 평가, 참여자 평가, 수혜자 평가 항목으로 이루어진다. 수행기관 평가는 공공근로를 담당하고 있는 공무원이나 사회적기업을 운영하고 있는 사업자를 대상으로 설문을 하여 사업효과, 취업성과, 사업지속의 필요성에 대해 평가한다. 참여자 평가는 공공근로 참여자나 사회적기업의 종사자를 대상으로 설문을 하여 사업효과, 사업만족도, 취업성과, 사업지속의 필요성에 대해 평가한다. 마지막으로 수혜자 평가는 사회적기업에만 해당하며, 사회

노동연구원.

31) OECD, 1999, *Improving Evaluation Practice : Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, PUMA/PA(99).

서비스를 구매하는 수요자를 대상으로 설문을 하여 사업효과, 서비스 만족도, 사업지속의 필요성에 대해 평가한다[32].

이러한 성과단계 평가방법은 사업 분류에 따라 정량적·정성적 자료를 이용한 평가항목으로 이루어져 있으며, 계층(수행기관, 근로자, 수혜자)별 특성에 맞게 평가항목이 구축되어 있다. 따라서 노동연구원(2005)에서 제시한 각 계층을 기준으로 세부 평가항목을 구체적으로 살펴보고자 한다.



자료 : 노동연구원(2005)

〈그림 3-1〉 공공근로의 평가단계 및 항목

① 수행기관 평가

공공근로의 경우 사회적기업을 경영하는 사업주가 설문에 대해 응답을 하고 그 결과를 가지고 사업을 평가한다. 수행기관을 대상으로 한 설문항목은 사업효과, 취업성과, 사업지속 필요성의 3개로 구성되어 있다.

㉮ 사업효과

사회복지 및 공익적 기여를 제외하고 일자리창출에 대한 기여도만을 평가한다.

32) <부록 1>의 한국노동연구원 설문조사 양식 참고

㉯ 취업성과

정부의 지원이 없을 경우 해당사업이 진행될 수 있는가를 평가한다. 만일 정부가 사회적기업을 통해 일자리를 만들지 않았더라도 시장매커니즘에 의해 자발적으로 이루어져야 할 사업이라면 일자리창출의 효과가 상쇄되기 때문에 사중손실(Deadweight Loss)이 발생할 수 있다[33]. <표 3-11>에 보듯이 지원금 없이도 고용할 수 있는 인원(B)과 정부지원을 받고 현재 고용하고 있는 인원(B)을 토대로 사중손실을 반영한 점수를 산출하고 있다.

㉰ 사업지속성

공공근로나 사회적기업 육성을 지속해서 운영해야 하는가에 대한 질문과 정부의 지원금이 없을 경우 사업을 유지할 것인가에 질문을 통해 사업의 지속성을 판단한다.

〈표 3-11〉 수행기관의 평가

항목	변수 설명	설문 문항 배점기준
사업 효과	일자리 창출에 대한 기여도	1. 매우 많이 기여(10점) 2. 많이 기여(8점) 3. 보통(6점) 4. 적게 기여(4점) 5. 매우 적게 기여(2점)
취업 성과	정부 지원이 없을 경우 고용 여부	고용가능인원/현재고용인원 * 10 = (A-B)/A * 10, 현재 고용인원(A) 고용 가능인원(B)
사업 지속성	지원 사업 평가	1. 개선하지 않으면 지속할 필요 없음(2) 2. 개선해서 지속해야 함(6) 3. 현행대로 지속해야 함(10)
	정부지원이 없을 경우 사업유지 가능성	1. 매우 높다(2) 2. 높다(4) 3. 보통(6) 4. 낮다(8) 5. 매우 낮다(10)
	정부지원 감소 시 사업유지 의향	1. 매우 높다(2) 2. 높다(4) 3. 보통(6) 4. 낮다(8) 5. 매우 낮다(10)
	지원금 제도를 이용하여 사업을 지속할 의향	1. 있다(10) 2. 없다(6)

33) 노동연구원 (2005)은 보조금과 상관없이 고용이 창출되는 부문에 정부지원이 이루어질 경우 해당 사업주가 무상으로 보조금의 혜택을 누리게 되어 발생하는 사회적 손실을 노동시장의 사중손실(Deadweight Loss)로 정의하고 있다.

〈표 계속〉 수행기관의 평가

항목	변수 설명	설문 문항 배점기준
가중치 평가	사업효과	비 중
	취업성과	
	사업지속 필요성	

자료 : 노동연구원(2005)

② 참여자 평가

공공근로 참여자 혹은 사회적기업의 근로자가 설문에 대해 응답을 하고 그 결과를 가지고 사업을 평가한다. 설문항목은 사업효과, 사업프로그램 만족도, 취업성과, 사업지속성으로 구성되어 있다. 가중치는 설문응답자에 의해 주관적으로 결정된다.

㉮ 사업효과

사업효과는 세부항목으로 수입목적, 근로기회 제공, 타 직장취업 시 도움에 관해 다시 알아본다. 참여 동기가 소득인지 봉사(공익)인지를 물어 소득의 비율이 높으면 좋은 평가를 받는다. 근로기회 제공은 근로기회를 적절히 제공하고 있는가를 평가한다. 타 직장 취업 시 도움은 일 경험이 민간 노동시장으로 진입할 때 도움이 되는가를 알아본다.

㉯ 사업프로그램 만족도

사업프로그램 만족도는 참여자를 대상으로 훈련내용과 기간, 계약기간, 월급, 근로시간, 업무에 대한 만족도를 평가한다.

㉰ 취업성과

세부항목으로 사업 미 참여시 취업가능성, 사업 참여 시 가계 도움정도, 지원금 중단 시 타 직장에 근무할 가능성을 묻는다. 이를 통해 사업이 중단될 경우 참여자들의 취업가능성을 평가한다. 만약 취업가능성이 없는 참여자가 많을수

록 고용효과가 크다고 본다. 또한 가계에 많은 도움이 되었다고 응답하면 사업이 저소득자, 장기실업자들을 대상으로 적절하게 이루어졌다는 것을 의미한다.

㉱ 사업지속성

사업이 지속될 필요가 있는가를 평가하며, 사업 운영방법을 개선될 필요가 있는가를 혹은 현행대로 유지되어도 괜찮은가를 물어본다.

〈표 3-12〉 참여자 평가점수 및 배점기준

평가 항목	세부항목	배점기준
사업 효과	동기-수입목적	수입목적 비율을 점수화 : A% /10
	근로기회 제공 성과	1. 매우 크다(10) 2. 성과있다(8) 3. 비슷(6) 4. 성과 적다(4) 5. 매우 적다(2)
	타 직장 취업 시 도움 정도	1. 매우 도움(10) 2. 도움(8) 3. 보통(6) 4. 적게 도움(4) 5. 매우 적게 도움(2)
사업 프로 그램 만족도	훈련내용과 기간	1. 매우 불만족(2) 2. 불만족(4) 3. 보통(6) 4. 만족(8) 5. 매우 만족(10)
	현 직장의 계약기간	
	월급	
	근로시간	
	현재 하는 일	
취업 성과	본 사업 미 참여 시 취업 가능성	1. 매우 높다(2) 2. 높다(4) 3. 보통(6) 4. 낮다(8) 5. 매우 낮다(10)
	본 사업 참여 시 가계 도움 정도	1. 매우 도움(10) 2. 도움(8) 3. 보통(6) 4. 조금 도움(8) 5. 매우 조금 도움(10)
	지원금 중단 시 다른 곳에 근무 가능성	1. 매우 높다(2) 2. 높다(4) 3. 보통(6) 4. 낮다(8) 5. 매우 낮다(10)
사업 지속 필요성	사업지속성에 대한 평가	1. 개선하지 않으면 지속할 필요 없음(2) 2. 개선해서 지속(6) 3. 현행대로 지속(10)
가중치 평가	사업효과	비중
	사업프로그램 만족도	
	취업성과	
	사업지속 필요성	

자료 : 노동연구원(2005)

③ 수혜자 평가

사회적기업에만 해당되는 평가로서 사회서비스를 이용하는 소비자들이 설문에 응답을 하고 그 결과를 가지고 사업을 평가한다. 설문항목은 사업효과, 서비스 만족도, 사업지속 필요성으로 이루어졌으며 , 가중치는 응답자에 의해 주관적으로 결정된다.

㉮ 사업효과

세부항목은 생활의 도움과 비용감소로 구성되며, 이를 통해 사회적 기업이 제공하는 양육, 돌봄 등의 서비스를 구매하여 생활에 도움을 받았는지를 알아본다. 또한 비용감소 효과는 사회적기업이 제공하는 서비스 가격이 민간기업의 가격에 비하여 얼마만큼 낮은가를 평가한다.

㉯ 사업프로그램 만족도

수혜자들의 서비스 만족도를 사회적 기업이 보유한 시설수준, 시설 이용횟수 및 시간, 서비스 내용으로 평가한다.

㉰ 사업지속 필요성

세부항목으로 향후이용에 관한 의향, 정부보조 서비스의 지속여부, 서비스 중단 시 불편에 관해 물어본다. 이를 통해 사회적 기업이 제공하는 서비스가 지속되어야 하는지를 평가한다.

〈표 3-13〉 수혜자 평가점수 및 배점기준

평가 항목	변수 설명	설문 문항 배점기준
사업 효과	생활의 도움	1. 전혀 도움 안됨(2) 2. 도움 안됨(4) 3. 그저 그렇다(6) 4. 도움이 크다(8) 5. 도움이 매우 크다(10)
	비용감소 효과	

〈표 계속〉 수혜자 평가점수 및 배점기준

평가 항목	변수 설명	설문 문항 배점기준
서비스 만족도	사회서비스 시설수준	1. 매우 불만족(2) 2. 불만족(4) 3. 보통(6) 4. 만족(8) 5. 매우 만족(10)
	이용횟수 및 시간	
	서비스 내용	
사업 지속 필요성	향후 이용 의향	1. 절대 이용하지 않겠다(2) 2. 이용하지 않을 것이다(4) 3. 그저 그렇다(6), 4. 이용할 것이다(8) 5. 반드시 이용할 것이다(10)
	정부보조 서비스 지속에 대한 의견	1. 전혀 필요 없다(2) 2. 필요 없다(4) 3. 그저 그렇다(6) 4. 필요하다(8) 5. 꼭 필요하다(10)
	서비스 중단 시 불편정도	1. 전혀 불편하지 않다(2) 2. 불편하지 않다(4) 3. 그저 그렇다(6) 4. 불편하다(8) 5. 매우 불편하다(10)
가중치 평가	사업효과	비중
	서비스 만족도	
	사업지속필요성	

자료 : 노동연구원(2005)

2. 노동연구원 성과방법의 한계점

노동연구원(2005)의 성과지표는 직접적 일자리창출 정책의 기초적 평가방법을 제시하고 있으며, 각 국가의 정책효과를 비교하는데 용이하도록 구성되어 있다. 이러한 평가방법은 절대적이 아니고 가이드라인이지만, 이를 실질적으로 사용함에 있어 많은 한계점이 존재한다. 특히 응답자들의 주관적 판단에 근거하고 있는 가중치 선정방법은 객관성이 결여될 소지가 다분하다(노동연구원, 2005).

1) 기획 및 집행단계 한계점과 개선방안

기획 및 집행단계 평가는 사업계획의 적정성과 예산의 효율성 항목만으로 단순하게 구성되어 있다. 현재 공공근로는 직장경험을 제공하여 근로욕구를 증진

시키고 동시에 사업기간 동안 직업훈련을 제공하여 민간노동시장으로 진입하도록 하고 있다. 따라서 집행단계의 평가에서 이점이 반영되어야 한다. 또한 현재 공공근로 참여자들의 반복참여는 민간부문으로의 이행이라는 정책적 목표를 저해하고 있다. 이 때문에 반복참여의 부정적 효과를 모니터링할 수 있는 평가체계가 구축되어야 한다.

2) 성과단계 한계점 및 개선방안

성과단계 평가는 몇 가지 한계점을 지니고 있다. 첫째, 수행기관 설문에서 사업효과 항목에 근로자들의 도덕적 해이를 평가하는 문항이 없다. 따라서 근로자들의 근로시간 준수, 지시사항 이행, 업무강도의 적절성에 대한 문항이 추가되어야 한다. 둘째, 참여자 설문에서 수행기관 직원들이 공공근로의 지침을 잘 알려주고 이를 준수하는지를 알아보는 문항이 없고, 사업종료 후 향후 참여의사를 물어 반복적 참여의향을 알아보는 문항도 없다.

제4장 직업훈련

제1절 직업훈련의 소개
제2절 OECD 국가의 직업훈련
제3절 직업훈련 기관의 평가방법 사례

제4장 직업훈련

제1절 직업훈련의 소개

1. 직업훈련의 정의

국제노동기구 ILO(International Labor Organization)는 직업훈련(vocational education and training)을 기술적・직업적 지식을 향상시킬 수 있는 모든 훈련으로 정의하고 있다. 또한 고용노동부는 직업훈련을 구직자 혹은 재직자가 직무수행에 필요한 능력을 배우거나 향상시키기 위해 실시되는 훈련으로 정의하고 있다.[34] 특히 직업훈련은 실업의 원인을 직업능력 부족으로 판단하고 직업능력을 향상시켜 실업문제를 해결하고자 하는 적극적 노동시장 정책이다.

직업훈련은 목표 집단에 따라 세 가지 목적으로 시행되고 있다. 첫째, 근로자 대상의 직업훈련은 직무수행능력 향상을 목적으로 하고 있으며, 둘째, 학생(실업계고, 전문대)대상의 직업훈련은 기술・기능공 육성을 목적으로 운영되고 있다. 셋째, 실업자대상의 직업훈련은 필요한 기술 및 기능을 가르쳐 취업을 시키는 것을 목적으로 하고 있다(고용노동부, 2008).

---

34) 고용노동부, 2008, 「직업능력개발사업현황」, 고용노동부.

2. 직업훈련의 체계

1) 직업훈련의 변천

우리나라에서는 근로자직업능력개발법을 근거로 직업훈련을 실시하고 있으며, 공공 훈련기관과 민간 훈련기관이 운영되고 있다. 이러한 직업훈련의 변천사는 크게 태동단계, 확충단계, 경쟁체제 단계, 평생학습단계의 4단계로 구분할 수 있다[35]. 태동단계(1967~1976년도)에는 정부주도로 본격적으로 직업훈련이 시행되었으며, 확충단계(1977~1997년도)에는 직업훈련을 확대하기 위한 방안으로 직업훈련의무제를 시행하였다. 경쟁체제단계(1998~2004년도)에는 훈련의무제를 완화하였고, 직업훈련의 효과를 증진하기 위해 민간 훈련기관에 대한 지원을 강화하였다. 평생학습단계(2004~현재)에는 성과중심의 효율적인 직업훈련을 실시하기 위해 노력하고 있다(오영훈・김수원, 2005)[36].

(1) 태동단계(1967~1976년도)

1967년도 1월에 제정된 "직업훈련법"을 근거로 정부 주도하에 본격적인 직업훈련이 시행되었으며, 일정규모 이상의 사업주는 직업훈련을 실시해야 하는 의무제를 규정하였다.

(2) 확충단계(1977~1997년도)

이 기간 동안 "직업훈련법"과 "직업훈련에 관한 특별법"을 통합하여 1979년도 12월에 "직업훈련기본법"을 제정하였고 이후 직업훈련을 확대하여 실시하였다. 특히 직업훈련분담금제를 시행하여 직업훈련의 선택적 의무제도를 마련하였으며, 1981년도 12월에는 직업훈련을 여성, 준・고령자, 소외계층으로 확대하였다.

---

35) 2004년도 12월 현재 우리나라의 직업훈련기관은 3,606개이며, 공공 90개, 민간 3,516개로 민간훈련기관의 비중이 절대적이다(오영훈・김수원 : 2005).

36) 오영훈・김수원, 2005, "직업훈련기관 및 과정구조 분석", 직업능력개발원.

(3) 경쟁체제단계(1998~2004년도)

1997년도 12월 기존 "직업훈련기본법"을 폐지하고 "근로자직업훈련촉진법"을 제정하였고, 직업훈련의무제 등 각종 규제를 폐지하거나 완화하기 시작하였다. 우선 수요자가 원하는 인재를 양성하기 위해 민간 훈련기관에 대한 지원을 확대하였고 훈련성과에 따른 차등지원방안을 통해 훈련시장의 경쟁체제를 확립하였다.

(4) 평생학습단계(2004~현재)

2004년도 12월 "근로자직업능력개발법"을 제정하여 직업훈련의 문제점을 보완하는 방안으로 직업훈련의 성과평가를 제도화하였으며, 설립허가, 취소 등의 요건을 규정하였다. 따라서 현재 고용노동부장관이 지원하고 있는 모든 직업훈련은 평가를 받고 있으며, 그에 따른 차등적 지원이 이루어지고 있다.

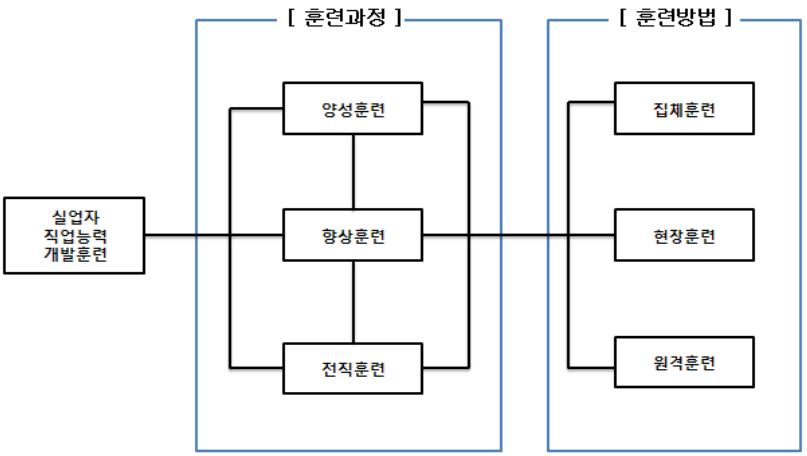
2) 실업자 직업훈련

직업훈련은 크게 대상에 따라 재직자 직업훈련과 실업자 직업훈련으로 구분한다. 서울시 직업훈련과 관련해서는 실업자 직업훈련만 보는 것이 타당하다. 실업자 직업훈련은 <그림 4-1>과 같이 훈련목적에 따라 전직실업자훈련, 정부위탁(우선선정직종)훈련, 취업훈련, 고용촉진훈련, 자활직업훈련으로 구분하고 있다(고용노동부, 2008)[37].

이러한 실직자 직업훈련을 구체적으로 살펴보면 크게 5가지이다. 첫째, 전직실업자훈련은 고용보험 사업장에서 실직한 실업자를 대상으로 실시하는 훈련이다. 둘째, 정부위탁훈련은 국가 기반산업 중 인력이 부족한 전략산업을 위해 고용노동부 장관이 고시하여 실시하는 직업훈련이다. 셋째, 취업훈련은 고용보험이 적용되지 않는 실업자인 신규실업자, 여성, 북한이탈주민, 영세사업자 등

37) 고용노동부, 2008, 「직업능력개발사업현황」, 고용노동부.

을 대상으로 실시하는 직업훈련을 의미한다. 넷째, 고용촉진훈련은 고용보험을 적용받지 않는 실업자와 비진학 청소년, 군전역자, 기초생활수급자, 영세농어민을 대상으로 실시하는 훈련이다. 다섯째, 자활직업훈련은 기초생활수급자 중 직업훈련이 가능한 실업자를 대상으로 실시하는 직업훈련을 의미한다(고용노동부, 2008).



자료 : 고용노동부(2008), "직업능력개발사업 현황"

〈그림 4-1〉 근로자 직업훈련프로그램 체계

제2절 OECD 국가의 직업훈련

1. OECD 직업훈련의 개요

1) 직업훈련의 정의

OECD는 직업훈련을 직업능력 향상 및 개발을 위한 교육활동으로 정의하고 있으며, 직업훈련을 교육장소 및 훈련방법에 따라 훈련기관 훈련, 작업장훈련,

순환훈련, 견습특별지원으로 분류하고 있다[38]. 훈련기관 훈련은 학교·대학, 훈련센터에서 훈련시간의 대부분(75%나 그 이상)을 채우는 훈련을 의미한다. 작업장훈련은 작업장에서 훈련시간의 대부분(75%나 그 이상)을 채우는 훈련을 말한다. 순환훈련은 훈련기관과 작업장을 번갈아 가면서 실시하는 훈련이다. 견습특별지원은 견습(수습)제도[39]를 위한 특별지원 프로그램이며, 견습생 인센티브와 취약계층 견습생에 대한 훈련수당을 제공한다. 한편, 직업훈련의 대상은 직업전문학교에 다니는 실업자, 직장 내 교육을 받는 근로자, 실업계 고등학교에 진학한 학생으로 구분된다.

2) 직업훈련의 변천과정

(1) 직업훈련 협력사업 등장(2007년도 이전)

① 적극적 노동정책

2007년도까지의 직업훈련은 적극적 일자리창출 정책으로 대부분의 OECD 국가에서 시행되고 있으며 각 국가의 경제발전, 기술수준 차이에 따라 훈련방식과 내용이 다르게 나타나고 있다. 특히 직업훈련은 적극적 노동시장 정책의 타 정책수단과 달리 교육생들이 직업능력 향상을 위해 자발적으로 참여하기 때문에 실업문제 극복을 위한 장기적이고 안정적인 정책수단으로 여겨지고 있다.

② 직업훈련의 문제점

직업훈련이 적극적으로 시행됨에도 불구하고 운영시스템, 교육내용, 경제여건, 교육생들의 선호 등의 측면에서 문제점을 안고 있다. 첫째, 운영시스템은 2007년도 이전 직업훈련이 국가 및 지방자치단체의 예산으로 이루어져 양질의 훈련을 제공하는데 한계를 지니고 있다. 둘째, 산업기술이 급변하면서 직업학

38) OECD는 European Commission (2006)에서 정의한 노동시장 정책 분류체계를 준용한다.

39) 오직 노동시장 정책에 포함된 견습제도만을 의미하며, 일반 청소년들에게만 규칙적으로 제공되던 일반적 견습제도는 제외된다.

교의 훈련내용과 작업장이 요구하는 직업능력의 격차가 심화되고 있다(최영렬・오호영, 2007)[40].

셋째, 제조업부문의 노동수요가 감소하고 있으며, 생산시설의 해외이전으로 산업공동화가 일어나고 실업문제를 가중시키고 있어 실업자의 재취업을 위한 직업훈련이 중요해졌다(OECD, 2010)[41]. 넷째, 대학에 진학하는 학생이 증가하고 훈련수료생의 대학진학이 늘어 제조업분야 등에서 인력부족현상이 일어나고 있다.

따라서 급변하는 사회・경제 환경에 대처할 수 있는 직업훈련 개발이 요구되었으며, OECD 회원국들은 직업훈련의 효과를 강화하기 위해 2007년도 1월 코펜하겐에서 관계 장관 회의를 열어 구체적 논의를 하였다(OECD, 2010). 그 결과 2007년도 12월부터 교육연구센터(CERI： Centre for Educational Research and Innovation)를 중심으로 직업훈련 협력사업을 시행하였고 이를 통해 직업훈련의 발전방향을 제시하였다[42].

(2) 직업훈련 협력사업 추진(2007년도 이후)

OECD는 직업훈련의 발전과 노동시장에 적합한 직업훈련을 만들기 위해 2007년도 12월부터 기초조사 방문단을 구성하여 17개 회원국들을 방문하였으며, 각 국가의 직업훈련의 운영체계, 운영방식, 교육내용, 취업알선 등을 광범위하게 분석하였다. OECD 기초 조사단의 구체적인 목적은 네 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 참여국들의 직업훈련에 대한 정책대안을 도출하고자 한다. 둘째, 직업훈련을 평가할 수 있는 체계를 개발하고자 한다. 셋째, 직업훈련의 명확한 정

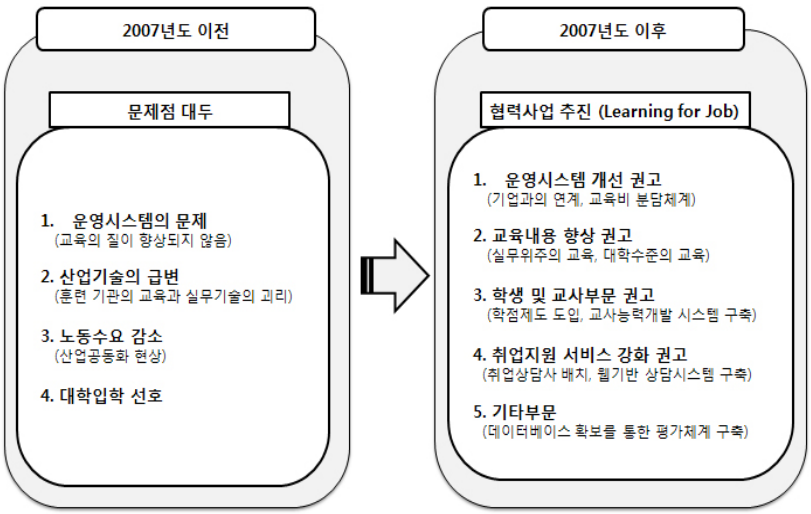
---

40) 최영렬・오호영, 2007, “OECD 직업교육・훈련비교”, 직업능력개발원.

41) OECD, 2010, Learning for Jobs : The OECD Policy Review of Vocational Education and Training, The OECD Policy Review of Vocational Education and Training.

42) OECD,는 협력사업인 “Learning for Jobs : The OECD Policy Review of Vocational Education and Training”을 통해 회원국들의 직업훈련 프로그램을 분석하였으며, OECD가 제시한 직업훈련 프로그램의 발전방향을 기준으로 각 국가의 정책적 권고사항을 제시하였다.

의를 통해 데이터 및 국제적 평가기반을 확충하고자 한다. 넷째, 우수한 직업훈련 사례를 제공하여 회원국이 벤치마킹하도록 한다.[43]



〈그림 4-2〉 직업훈련 협력사업 추진 배경 및 내용

① 직업훈련 협력사업(Learning for Job)

이러한 기초조사를 토대로 2010년도에 직업훈련 협력사업의 보고서인 "Leaning for Job"을 완성하였다. 이 보고서는 각 국가의 훈련여건 및 특징을 구체적으로 분석한 후 직업훈련과 작업장에서 요구되는 직업능력의 격차를 줄이기 위해 직업훈련의 발전방안을 제시하고 있다(OECD, 2010)[44]. 이 보고서는 실업문제 해결에 필요한 직업훈련의 방향을 제시한다는 점에 큰 의의가 있고 운영 부문, 교육내용 부문, 훈련생 및 교사 부문, 기타 부문에서 다음과 같은 개선방안을 제시하였다.

---

43) 조은상 · 김수원 · 옥준필, 2008, "OECD 직업교육훈련 국제비교(Ⅱ)", 직업능력개발원. 참고.

44) OECD의 교육 연구 및 혁신 센터(CERI)는 직업훈련체계 혁신을 위하여 2007년도 12월 스웨덴을 시작으로 2010년까지 호주, 오스트리아, 벨기에, 칠레, 중국, 체코, 영국, 독일, 헝가리, 아일랜드, 한국, 멕시코, 노르웨이, 스위스를 방문하여 직업훈련 프로그램을 분석하였다.

㉮ 운영 부문

첫째, 정부가 직업훈련을 모두 부담하게 되면 훈련의 질적 향상, 기업과의 연계, 개인의 습득욕구 충족 등에 많은 한계점을 지니게 된다. 따라서 직업훈련기관의 운영기금에 필요한 교육비를 이해관계자(정부, 기업, 학생, 실업자)들이 분담하는 체계를 구축해야 한다. 둘째, 정부 및 기업들의 직업훈련은 확대되어야 하며, 특히 정부는 직업훈련에 협조하는 기업들에게 인센티브를 제공하여 직업훈련기관과 기업의 연계운영을 촉진하여야 한다. 셋째, 현재 청소년의 경우 대학진학을 선호하고 직업훈련 프로그램을 기피하고 있기 때문에 청소년들이 원하는 직업훈련 프로그램을 마련해야 한다.

㉯ 교육내용 부문

첫째, 산업이 발전함에 따라 단순노무 직종이 줄어들고 기술력을 요구하는 전문직종이 증가하고 있다. 따라서 훈련기관은 직장에서 필요한 실무교육과 대학수준의 전문교육을 병행하여야 한다. 또한 기업에서의 실습교육을 확대하여 실무 직업능력을 향상시켜야 한다.

㉰ 학생 및 교사 부문

첫째, 교육과정 중 기업이 인정하는 자격증 취득기회를 교육생들에게 제공하여야 하며, 직업능력 학점제도를 만들어야 한다. 둘째, 현재 대부분의 직업훈련기관에서는 오래 전에 현장을 그만 둔 나이 많은 사람을 훈련교사로 채용하고 있고 이들은 최신 직업능력을 제공하지 못하고 있다. 따라서 교사들의 능력개발 프로그램을 구축해야 하며, 기업의 현장직원을 훈련기관에서 파트타임 교사로 채용하여야 한다.

㉱ 기타 부문(취업컨설팅, 데이터베이스 구축)

첫째, 직업훈련 기관은 교육생들의 진로 상담을 활성화하기 위해 전문상담

교사를 배치하고 웹사이트를 이용한 상담체계를 구축해야 한다. 둘째, 직업상담은 이해관계자(기업, 학교)로부터 독립적으로 운영되어야 한다. 셋째, 직업훈련 기관은 평가에 필요한 데이터를 확보하고 자체평가를 실시해야 하며, 이를 통해 직업훈련의 발전방향을 모색하여야 한다.

3) 직업훈련의 예산규모

2000년도부터 2007년도까지의 OECD 국가들의 직업훈련 예산규모를 살펴보면 예산규모는 GDP의 대체적으로 0.1% 이상으로 나타난다[45]. OECD 32개국 중 직업훈련을 적극적으로 실시하고 있는 국가는 20개국(덴마크, 핀란드, 스웨덴, 독일 외 16개국)이며, 나머지 12개국(폴란드, 그리스, 헝가리 외 9개국)은 예산투입 규모가 0.1% 이하로 직업훈련을 소극적으로 실시하고 있다.

직업훈련을 적극적으로 시행하고 있는 핀란드의 경우 2000년도부터 2007년도까지 대체적으로. 0.3% 이상의 예산을 투자하였으며, 2007년도의 예산규모는 0.38%로 OECD 국가들 중 가장 크다. 따라서 이 연구에서는 핀란드의 직업훈련의 현황을 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

〈표 4-1〉 OECD 국가들의 2000~2007년도 직업훈련 예산규모(예산/GDP)[46]

구 분	국 가	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
적극적	덴마크	0.77	0.75	0.70	0.62	0.54	0.50	0.43	0.33
	핀란드	0.37	0.32	0.31	0.36	0.42	0.39	0.39	0.38
	스웨덴	0.66	0.66	0.60	0.36	0.31	0.33	0.33	0.18
	독 일	0.49	0.53	0.54	0.46	0.38	0.26	0.32	0.24
	노르웨이	0.32	0.34	0.38	0.43	0.40	0.37	0.26	0.23
	오스트리아	0.25	0.27	0.27	0.31	0.30	0.33	0.40	0.37
	프랑스	0.37	0.33	0.29	0.30	0.31	0.29	0.29	0.27
	아일랜드	0.21	0.26	0.27	0.26	0.26	0.26	0.25	0.26

45) OECD는 정책수단별 투입예산이 전체 GDP에 차지하는 비중으로 국가별 노동시장 정책의 규모를 비교하고 있다.

〈표 계속〉 OECD 국가들의 2000~2007년도 직업훈련 예산규모(예산/GDP)

구 분	국 가	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07
적극적	포르투갈	0.22	0.19	0.17	0.26	0.28	0.28	0.25	0.19
	스위스	0.17	0.15	0.21	0.28	0.30	0.28	0.23	0.19
	이탈리아	0.25	0.21	0.23	0.25	0.22	0.20	0.18	0.18
	뉴질랜드	0.23	0.19	0.19	0.20	0.19	0.17	0.17	0.17
	칠 레	0.22	0.27	0.28	0.23	0.16	0.12	0.12	0.10
	벨기에	0.16	0.17	0.18	0.18	0.20	0.21	0.18	0.19
	스페인	0.19	0.17	0.14	0.14	0.15	0.17	0.16	0.15
	이스라엘	0.14	0.15	0.15	0.14	0.11	0.10	0.08	0.08
	네덜란드	0.12	0.11	0.14	0.14	0.13	0.12	0.10	0.09
	캐나다	0.09	0.10	0.13	0.12	0.11	0.11	0.10	0.10
	룩셈부르크	0.11	0.08	0.10	0.10	0.11	0.12	0.12	0.10
소극적	폴란드	0.08	0.08	0.08	0.10	0.09	0.10	0.10	0.10
	그리스	0.15	0.04	0.09	0.02	0.03	0.04	0.07	0.06
	헝가리	0.06	0.07	0.06	0.08	0.05	0.04	0.06	0.06
	미 국	0.07	0.06	0.06	0.06	0.05	0.05	0.05	0.05
	한 국	0.07	0.05	0.05	0.05	0.04	0.04	0.05	0.05
	슬로베니아	-	-	-	0.05	0.04	0.05	0.06	0.03
	일 본	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03
	영 국	0.04	0.02	0.02	0.03	0.04	0.03	0.02	0.02
	체 코	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01
	슬로바키아	0.00	0.02	0.04	0.02	0.01	0.02	0.01	0.01
	아이슬란드	0.01	0.02	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01
	멕시코	0.02	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
	호 주	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01	0.01
	터 키	0.01	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

자료 : OECD Database

46) 2000년도부터 2007년도까지 직업훈련에 투입된 평균 예산규모가 0.1% 이상의 국가는 경우 적극적 시행국가로 구분하였으며, 평균 예산규모가 0.1% 이하의 국가는 소극적 시행국가로 구분하였다.

2. 핀란드의 직업훈련 정책

1) 핀란드 직업훈련

(1) 직업훈련 예산

2007년도 핀란드의 직업훈련 예산은 전체 GDP의 0.38%를 차지하고 있어 OECD의 타 국가들과 비교하여 그 규모가 크다. 또한 직업훈련 예산이 적극적 노동시장 정책 예산에서 차지하는 비중으로 볼 때 핀란드의 직업훈련이 가장 활발하게 이루어지고 있다. OECD의 직업훈련 발전방향 연구에서 핀란드를 우수사례 분석 국가로 선정하였고 특히 핀란드의 교사역량강화 프로그램 사례를 OECD 회원국들에게 본받을 것을 권고하였다.

〈표 4-2〉 OECD국가의 적극적 노동시장 정책의 정부지출/GDP(2007년도)

정책수단	핀란드	북유럽국가(1)	기타 OECD (유럽)(2)	기타 OECD (유럽제외)(3)
1. 공공고용서비스	0.16	0.16	0.15	0.10
2. 직업훈련	0.38	0.19	0.14	0.07
3. 고용인센티브	0.08	0.21	0.01	0.09
4. 장애인 고용지원	0.09	0.29	0.03	0.07
5. 직접적 일자리창출	0.08	0.06	0.01	0.08
6. 창업인센티브	0.02	0.01	0.01	0.02
총계	0.13	0.15	0.04	0.07

자료 : OECD Database

(2) 핀란드 직업훈련 구분

핀란드에서 직업훈련은 목표 대상 및 교육수준에 따라 준비훈련(Preparatory training), 직업훈련(Vocational training), 추가훈련(Supplementary training)으로 구분된다(OECD, 2009)[47].

47) OECD, 2009, OECD Social, Employment and Migration, OECD Working Papers, pp. 119~139.

① 준비훈련

준비훈련은 학생 및 실업자들에게 기초적 직업능력을 향상시켜 취업할 수 있는 기회를 제공하는 직업훈련이다. 이 훈련은 기초훈련, 언어, 장애인 교육 등의 서비스를 제공하고 있으며, 현재 사회통합을 주목적으로 운영되고 있다.

② 직업훈련

직업훈련은 학생 및 실업자들에게 직업에 필요한 전문적 기술을 제공하며 자격증을 취득하도록 하며 직업상담 등의 서비스도 제공하고 있다. 현재 사회적 수요가 많은 11개의 직업을 선정하여 학과를 개설하고 있으며 실업자들의 민간 노동시장 진입을 주목적으로 운영하고 있다.

③ 추가훈련

추가 훈련은 근로자들의 능력향상을 위한 평생교육의 일환으로 직업에 필요한 전문지식을 제공하는 직업훈련이다. 이 훈련은 신입직원 훈련, 재직자 개인 역량강화 훈련, 퇴직예정자 재취업 훈련으로 구성되어 있다.

2) 핀란드 직업훈련의 사업전개 과정

(1) 1단계(1990~2000년도 이전) - 발전단계

핀란드는 1990년도부터 직업훈련을 계획단계와 집행단계로 나누어 시행하고 있다. 우선 계획단계에서는 중앙부처인 고용부(Employment Office)가 당해 연도의 투입예산 및 운영방안을 계획하며 집행단계에서는 이를 지방자치단체에게 위임하고 있다(Temmes and Melkas, 2001)[48].

1990년대 중반 핀란드는 훈련생의 숙련도를 향상시키기 위한 방안으로 자격증 취득제도를 도입하였다. 특히 1997년도부터 1999년도 사이에 총 350개의 자

48) Temmes, M. and H. Melkas, 2001, *Labour Administration in Finland*, International Labour Office, Department of Government, Document No. 4, Geneva.

격증을 취득할 수 있는 훈련과정을 개설하였고 26,000명의 훈련생이 자격증을 취득하였다. 이렇게 훈련생들에게 자격증 취득기회를 제공하고 있으며, 동시에 훈련생의 직업능력과 직업훈련기관의 성과에 관한 정보를 이해관계자(고용주, 지방자치 단체, 학교)들에게 제공하였다.

핀란드는 훈련생 모집 시 직장경험이 있는 실업자들에게 이전 직장과 연계된 학과지원을 장려하고 있고 직업경험이 없는 훈련생은 일정한 자격시험을 통과하면 직업훈련 참가자격을 부여하고 있다. 특히 실업계 고등학교에 해당하는 상급중등교육(Upper Secondary)과 초기직업훈련(Initial Vocational Education)에 진학하기 위해서는 시험에 통과하여야 한다.[49] 이러한 모집시험은 직업훈련이 제공하는 전문적 기술을 효과적으로 습득할 수 있는 훈련생을 선발하여 자격증 취득률과 취업률을 높이고자 도입되었다(OECD, 2005)[50]

〈표 4-3〉 핀란드의 1990~1999년도 직업훈련 지출규모

(단위 : %, 백만유로)

연 도	적극적 노동시장 정책 /GDP	직업훈련 정책 투입예산액	실업률
1990	0.85	232.01	3.2
1991	1.20	293.59	6.6
1992	1.63	391.83	11.7
1993	1.54	437.53	16.3
1994	1.50	472.01	16.6
1995	1.41	503.00	15.4
1996	1.56	678.76	14.6
1997	1.42	710.31	12.6
1998	1.15	619.87	11.4
1999	1.06	581.52	10.2

자료 : OECD Database

49) 상급중등교육과정 : (Upper Secondary) : 대학수준의 기술학교
초기직업훈련(Initial Vocational Education) : 실업계 고등학교

50) OECD, 2005, *Promoting Adult Learning*, OECD Working Papers, pp. 41~69.

(2) 2단계(2000~현재) - 성숙단계

핀란드는 2000년도부터 현재까지 직업훈련의 효과성을 증대시키고 훈련생의 노동시장 진입을 활성화하기 위해 구직서비스 강화, 훈련의 질 향상, 직업훈련 강화와 같은 세 가지 전략을 제시하였다(OECD, 2005).

이를 구체적으로 살펴보면 3가지로 정리할 수 있다. 첫째, 직업훈련기관의 구직서비스를 확대하기 위하여 취업알선 및 진로상담을 웹사이트에서 운영하였으며, 2004년도부터 직업훈련 데이터베이스(Koulutusnetti Database)를 구축하여 훈련기관의 훈련프로그램과 각종 정보를 실업자들에게 공개하였다. 둘째, 훈련의 질을 향상시키기 위해 교사역량강화 프로그램을 실시하였다. 우선 직업학교와 기업의 연계를 확대하였으며, 프로그램에 참가한 해당 교사는 최신식 기술을 습득하기 위해 두 달 동안 현장교육을 받게 하였다. 또한 참가기간 동안 훈련내용 개선방안을 의무적으로 제시하도록 하였다. 셋째, 직업경험이 없는 실업자(25세~59세)가 자격시험에 상관없이 직업훈련에 참여할 수 있도록 선발기준을 완화하였다. 또한 직업경험이 있는 실업자(30세~59세) 역시 이전 직장과 상관없이 원하는 학과를 지원할 수 있게 하였다.

〈표 4-4〉 핀란드의 2000~2007년도 직업훈련 정책 지출규모

(단위 : %, 백만유로)

연 도	적극적 노동시장 정책 /GDP	직업훈련 정책 투입예산액	실업률
2000	0.89	494.40	9.8
2001	0.83	446.23	9.1
2002	0.82	448.47	9.1
2003	0.91	524.36	9.0
2004	0.97	641.74	8.8
2005	0.91	613.87	8.4
2006	0.91	639.86	7.7
2007	0.87	679.13	6.9

자료 : OECD Database

3) 핀란드 직업훈련 평가[51]

핀란드 직업훈련에 대한 평가는 대부분 긍정적인 결과를 나타내고 있으며, 훈련의 질적 향상과 취약계층의 참여 확대라는 발전방향을 제시하고 있다. 대표적 정책평가 연구를 살펴보면 다음과 같다. Aho and Koponen(2007)[52]은 훈련 수료생의 3개월간 데이터와 24개월간 데이터를 이용하여 분석하였다. 우선 3개월 동안의 데이터를 분석한 결과 훈련 수료생의 40%가 취업에 성공하였고, 19%는 다른 노동정책 프로그램에 참가하였고 31%가 취업에 실패한 것으로 파악되었다. 24개월간 데이터를 살펴본 결과 직업훈련은 거의 모든 참가자의 취업에 긍정적 요인으로 작용하였고 특히 젊은 층의 취업에 많은 도움을 준 것으로 결론지었다.

Hämäläinen and Tuomala(2007)[53]는 직업훈련에 참여한 수혜집단(treatment group)과 참여하지 않은 비수혜집단control group)으로 분류하여 직업훈련의 효과를 분석하였으며, 수혜계층을 연령별로 분류하여 어떤 계층이 보다 효과적인가를 파악하였다. 분석결과 청년층이 직업훈련을 받으면 효과가 더 큰 것을 발견하였다.

Vainio et. al(2007)[54]은 직업훈련기관과 타 교육기관의 건축, 기계, 설비분야의 훈련내용을 비교하여 직업훈련기관의 발전방향을 제시하였다. 이 과정에서 현재 직업훈련기관이 타 교육기관보다 낮은 수준의 교육을 제공하고 있다는 것을 발견하였고 이를 극복하기 위해 직업훈련기관과 민간기업의 협력이 필요하다고 주장하였다.

---

51) OECD, 2009, OECD Social, Employment and Migration, OECD Working Papers, PP. 119~139. 의 직업훈련 평가연구를 참고하였다.

52) Aho, S. and H. Koponen, 2007, *Työoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II : Tutkimus rekisteriaineistosta vuosilta 2002 - 2005*, Labour Policy Studies, No. 324.

53) Hämäläinen, K. and J. Tuomala, 2007, *Vocational Labour Market Training in Promoting Youth Employment*, VATT Discussion Papers, No. 432.

54) Vainio, T., T. Mäkelä, K. Mikkola and P. Tienhaara, 2007, *Työvoimapoliittisen koulutuksen vaikuttavuuden parantaminen. Talonrakentaminen ja metalliala*, Labour Policy Studies, No 334.

Wangner and Lassnig(2005)[55]는 고령자의 직업훈련이 그들의 인적특성에 맞게 설계되어야 하며 고령자는 대부분 3~6개월 동안의 임시직에 취업하고 있기 때문에 그에 맞는 교육과정이 개설되어야 함을 주장하였다.

제3절 직업훈련기관의 평가방법 사례

1. EU의 직업훈련기관 평가기준

1) EU의 직업훈련기관 표준 평가체계

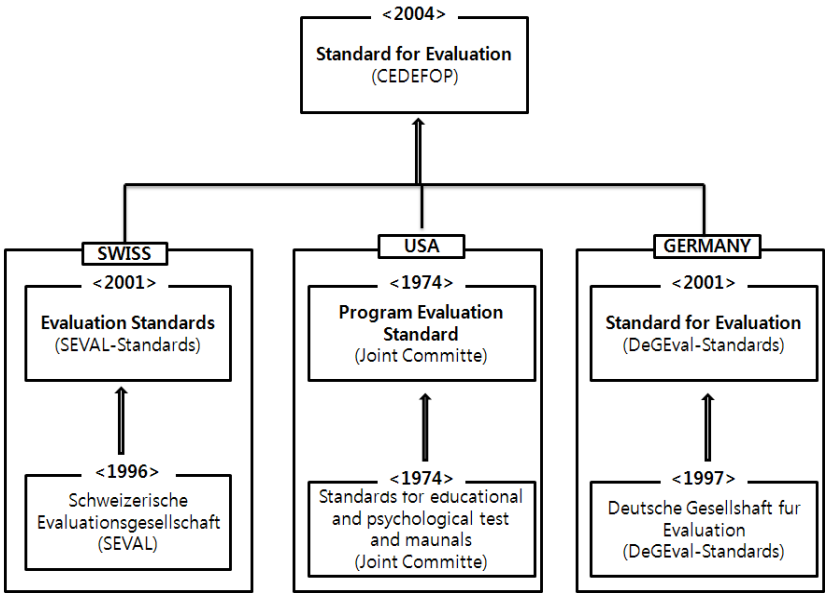
EU는 1975년도에 직업훈련연구센터(CEDEFOP)를 설립하여 회원국들의 직업훈련에 대한 시스템 설계, 정책개발, 연구·분석을 담당하게 하고 있다. 특히 직업훈련연구센터는 미국(1974~1994년도), 스위스(1997~2001년도), 독일(1997~2001년도)의 직업훈련기관 평가를 토대로 직업훈련기관 평가체계를 제시하였으며, 이를 기초로 회원국들의 직업훈련기관 평가가 이루어지고 있다(CEDEFOP, 2004)[56].

이들 국가의 평가체계의 구축과정을 살펴보면 다음과 같다. 미국은 1974년도 평가위원회에서 직업훈련기관 평가 매뉴얼을 제시하였고 이후 1994년도에 직업훈련 표준평가체계를 구축하였다. 스위스는 1996년도 직업훈련평가단(SEVAL)에서 평가방안을 모색하였고 이후 2001년도에 표준 평가체계를 구축하였다. 마지막으로 독일은 1997년도 직업훈련기관 평가협회(DeGeEval)에서 평가방안을 제시한 이후 2007년도에 표준 평가체계를 구축하였다.

---

55) Wagner, E. and L. Lassnig, 2005, *Arbeitsstiftungen als Instrument im Strukturwandel*, Employment Qualification Innovation Institute for Advanced Studies, Vienna, December.

56) CEDEFOP, 2004, *Developing standard to evaluate vocational education and training programmes*, CEDEFOP Report.



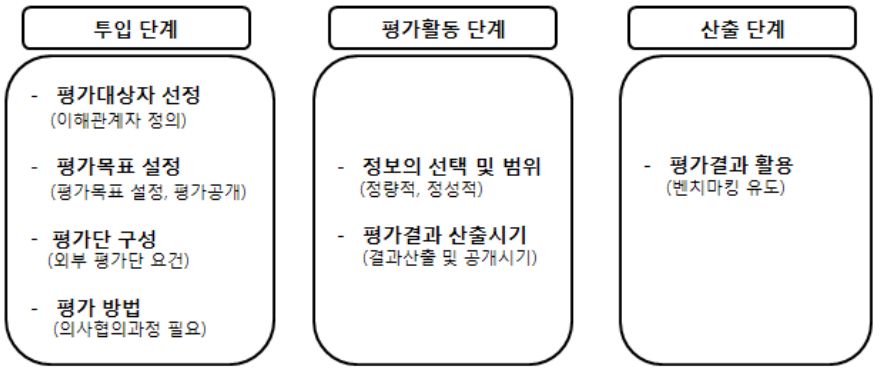
자료 : CEDEFOP(2004)

〈그림 4-3〉 직업훈련기관의 표준평가체계 구축방법

2) EU의 표준평가체계 세부사항 [57]

EU의 표준평가체계는 직업훈련을 투입단계, 평가활동단계, 산출단계의 3단계로 구분하고 있다. 또한 기존 선행연구를 토대로 각 단계에 필요한 평가체계를 제시하고 있다. 첫째, 투입단계는 평가대상자 선정, 평가목표 설정, 평가단 구성, 평가지표 구축에 대한 세부적 내용을 설명하고 있다. 둘째, 평가활동단계는 정보의 선택 및 범위, 평가결과 산출시기를 명시하고 있다. 셋째, 산출단계는 평가결과의 활용방법에 대해 설명하고 있다.

57) CEDEFOP, 2004, *Developing standard to evaluate vocational education and training programmes*, CEDEFOP Report.



〈그림 4-4〉 직업훈련기관의 단계별 표준평가체계

(1) 투입단계

① 평가대상자 선정

Antoni(1993)[58]는 직업훈련과 관련된 모든 이해관계자들을 대상으로 평가를 실시해야 한다고 주장하였으며, 특히 이해관계자들을 훈련기관 운영자, 훈련생, 전문가로 정의하고 있다. 반면 Solane(1995)[59]은 훈련기관의 운영직원들을 대상으로 평가를 실시하면 객관적 평가가 이루어질 수 없다고 판단하고 훈련생, 교사, 평가전문가, 실무담당자(공무원)만을 평가대상자로 선정하였다. 이에 반해 Reischman(2003)[60]은 모든 이해관계자들의 평가참여가 매우 중요하다고 강조하였다. 이러한 선행연구에 근거하여 EU는 훈련기관을 평가할 때 평가대상자에 대한 명확한 정의가 선행되어야 한다고 권고하고 있다.

---

58) Antoni, C. H., 1993, *Evaluationsforschung in der Arbeits- und Organisationspsychologie. In : Bungart, W.; Herrmann, T"*, Arbeits- und Organisationspsychologie im Spannungsfeld zwischen Grundlagenorientierung und Anwendung, p. 309-337.

59) Sloane, 1995, *P. F. E. Das Potential von Modellversuchsfeldern für die wissenschaftliche Erkenntnisgewinnung*, Modellversuchsforschung als Berufsbildungsforschung, p. 11-44.

60) Reischmann, 2003, *J. Weiterbildungs-Evaluation*, Neuwied, Kriftel : Luchterhand.

② 평가목표 설정

Antoni(1993)는 이해관계자들에게 적합한 목표를 설정해야 하고 설정된 목표를 토대로 평가를 실시해야 한다고 주장하였다. Field(1999)[61]는 효과적인 평가를 위해 기업, 훈련기관, 훈련생들의 개별 목표가 반영되어야 한다고 강조하였다. 이러한 개별목표를 구체적으로 살펴보면 크게 3가지이다. 첫째, 기업은 자신이 원하는 기술을 습득한 인재채용을 목표로 하고 있다. 둘째, 훈련기관은 취업성과를 최우선의 목표로 설정하고 있다. 마지막으로 훈련생은 자신이 습득한 기술을 바탕으로 취업하고자 하는 목표를 지니고 있다.

Field(1998)는 평가과정과 평가목적을 이해관계자들에게 공개하여야 한다고 주장하였다. 또한 설문조사에 있어 설문문항이 알고자 하는 평가내용을 공개하고 훈련기관이 설문조사를 어떻게 반영하는지를 자세히 설명해야 한다고 강조하였다. 이를 반영하여 EU는 기업, 훈련기관, 훈련생들의 목표를 반영한 평가항목을 구축해야 하고 이와 동시에 설문지 문항에 평가목적을 상세히 기술하여 직업훈련기관 평가의 투명성을 확보해야 한다고 권고하고 있다.

③ 평가단 구성

ILO(1999)[62]는 직업훈련에 전문적 지식을 가진 평가위원을 선발하여 평가를 실시해야 한다고 권고하고 있다. 또한 Grubb and Ryan(1999)[63]은 평가단이 경제여건과 사회문제를 고려할 수 있는 전문가로 구성되어야 한다고 주장하였다. 특히 Tremea(2002)[64]는 평가의 유연성을 높이기 위해 여러 분야의 전문가들로

61) Field, J., 1998, *Promoting added value through the evaluation of training (PAVE) Evaluation Resource Pack*, University of Plymouth.

62) ILO, 1999, *International Labour Office. Guidelines for the preparation of independent evaluations of ILO programmes and projects*, Last Update 15.

63) Grubb, N. W.; Ryan, P., 1999, *The roles of evaluation for vocational education and training*, International Labour Office.

64) Tremea, 2002, *Training Effectiveness Measurement. Tremea Handbook*, A Guide for Evaluating Training Programmes.

평가단을 구성해야 하고 의사협의과정이 필요하다고 강조하였다. Schmidt (2001)[65]는 평가단이 직업훈련기관과 직접적 이해관계가 없는 외부전문가로 구성되어야 투명한 평가가 이루어질 수 있다고 주장하였다. 따라서 EU는 평가단을 최소 2인으로 구성해야 한다고 규정하고 있으며, 전문가는 훈련기관의 시설, 훈련프로그램, 운영방법 등을 종합적으로 고려하여 평가하여야 한다고 권고하고 있다.

④ 평가방법

ILO(1999)는 경제적 여건을 종합적으로 고려한 평가방법을 마련해야 한다고 제안하였다. 이는 훈련기관이 위치한 지역특징, 경제여건, 훈련생들의 선호도 등을 고려하여 평가방법을 마련해야 정확한 평가가 이루어질 수 있다고 보고 있기 때문이다. Schmidt(2001)는 훈련기관 이해관계자들과의 충분한 토론이 이루어진 후 평가항목의 가중치를 부여해야 정확한 평가가 이루어진다고 주장하였다. 따라서 EU는 사회, 문화, 경제여건 등을 종합적으로 고려하여 평가하여야 하며, 훈련기관 이해관계자들과의 의견을 종합하여 평가항목의 가중치를 부여해야 한다고 권고하고 있다.

(2) 평가활동단계

① 정보의 선택 및 범위

Kirkpatrick(1994)[66]은 교육내용, 운영시설, 투입예산, 취업결과 등을 훈련기관 평가에 필요한 정보의 범위로 정의하고 이러한 평가정보를 토대로 훈련기관의 평가가 이루어져야 한다고 주장하고 있다. 또한 훈련기관의 평가항목에 맞는 정보를 적절하게 선택하여 정량적, 정성적 평가를 실시해야 한다고 주장하

65) Schmidt, Ch., 2001, *Knowing what works： the case for rigorous program evaluation*, London CEPR.

66) Kirkpatrick, D. L., 1994, *Evaluating training programs： the four levels*, San Francisco, CA.

고 있다. 더불어 설문조사를 통해 훈련생, 훈련기관, 구인처 등의 만족도 자료를 수집해야 한다고 권고하고 있다.

② 평가결과 산출시기

Field(1998)는 평가결과를 발표하는 일자를 설정해야 하고 데이터가 수집되는 즉시 평가결과를 산출해야 한다고 주장하였다. 따라서 EU는 훈련기관 평가에 필요한 모든 자료가 수집되면 30~90일 이내에 평가결과를 산출해야 한다고 권고하고 있다.

(3) 산출단계

① 평가결과 활용

Kaiser(1998)[67]는 훈련기관 평가보고서를 학교, 교사, 행정기관 등에 배포하여 공개하여야 하며, 우수한 훈련기관의 프로그램 및 운영정보를 홍보해야 한다고 주장하였다. 또한 Zimmer(1998)[68]는 우수한 훈련기관에게 인센티브를 지급하는 제도를 마련하여 경쟁을 촉진해야 한다고 제안하였다. 따라서 EU는 누구나 이해할 수 있는 평가보고서 작성을 위해 평가지표에 대한 설명과 각 항목의 목적을 상세히 기술하여야 한다고 권고하고 있다.

2. 노동연구원의 직업훈련기관 평가기준

1) 노동연구원의 직업훈련기관 평가방법

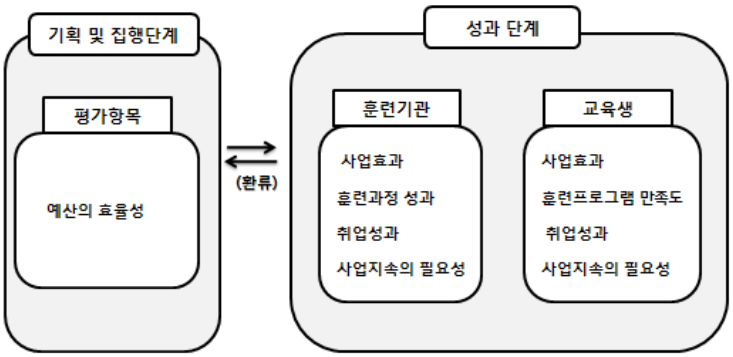
노동연구원(2005)은 직업훈련기관의 평가를 위해 평가지표를 개발하였다[69].

---

67) Kaiser, F.-J., 1998, *Fremdevaluation : Inwieweit sind die Erkenntnisse aus Modellversuchen inhaltlich und methodologisch für die Berufsbildungsforschung verwendbar?*, Berufsforschung, No. 214, p. 537-550.

68) Zimmer, G., 1998, *Durch Modellversuche zu Erkenntnisgewinn und Praxisinnovation?*, Berufsforschung, No. 214, p. 596-607.

평가체계는 <그림 4-5>와 같이 기획 및 집행단계와 성과단계로 구분되어 있으며, 정량적 평가와 정성적 평가를 병행하고 있다. 기획 및 집행단계의 평가는 예산의 효율성을 나타내고 있으며, 예산대비 취업자수, 예산대비 지원자수, 예산대비 취업자 총임금으로 지표가 구성되어 있다. 특히 단순한 정량적 데이터로 구성되어 있어 직업훈련의 효율을 시계열적으로 분석할 수 있다.



자료 : 노동연구원(2005)

〈그림 4-5〉 직업훈련기관의 평가단계 및 항목

2) 단계별 평가방법

(1) 기획 및 집행단계

기획 및 집행단계 평가는 예산의 효율성을 평가하는 것이며 평가항목은 예산대비 지원인원수, 예산대비 취업자수, 예산대비 취업자의 총임금으로 구성되어 있다. 예산대비 취업자수는 예산대비 취업성과를 보여주는 단순한 지표지만 매우 중요하다.

예산대비 지원인원수는 예산대비 지원자로 훈련에 대한 수요 혹은 직업훈련

69) 노동연구원은 OECD(1999)의 평가지표 구축에 관한 가이드라인을 참고하여 우리나라의 직업훈련기관 평가에 대한 가이드라인을 제시하였다.
OECD, 1999, *Improving Evaluation Practice : Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, PUMA/PA(99).

기관의 혼잡도를 나타낼 수 있는 지표이다. 지표가 클수록 훈련기관에 대한 훈련 수요가 커서 좋지만 훈련기관 혼잡도가 크기 때문에 훈련기관 규모를 증설해야 할 필요가 있다. 예산대비 취업자 총임금은 훈련 수료 후 취업자들이 얻는 총임금(취업자수 × 평균임금)을 예산과 비교하여 화폐가치 측면(money for value)에서 투입대비 산출의 효율성과 훈련의 질적인 성과를 측정하는 지표이다.

〈표 4-5〉 기획 및 집행단계 평가[70]

(단위 : 명, 백만원)

평가지표	찬출방법	내 용
예산대비 취업자	취업자/예산	양적인 취업성과
예산대비 지원자	지원자/예산	훈련기관 인기도, 혼잡도
예산대비 총임금	총임금/예산	질적인 취업성과

(2) 성과단계

성과단계 평가는 직업훈련에서 진행되는 단계에서 관측될 수 있는 다양한 성과를 측정하는 것이다. 훈련기관과 훈련생은 직업훈련 평가를 위한 설문조사에서 정량적 자료 혹은 정성적 판단에 의해 답변을 한다. 훈련기관과 훈련생에게 주어진 설문조사는 성과항목이 동일하지만 세부항목은 다르게 구성되어 있다. 세부항목의 중요도를 감안한 가중치를 구하기 위해서는 따로 설문조사를 한다.

① 훈련기관

<표 4-6>의 훈련기관을 대상으로 한 평가를 살펴보면 평가항목은 사업효과, 훈련과정 성과, 취업성과, 지속성의 4개 항목으로 구성되어 있다. 훈련기관은 훈련과정 성과, 취업성과를 훈련생의 출석률, 자격증 취득률, 수료율, 취업률, 동일계 취업률 등에 근거하여 설문지에 보고한다. 한편 지속성 항목은 사업지속 여부를, 사업효과 항목은 직업훈련의 취업기여를 물어보는 것이다. 훈련기

70) 노동연구원(2005)은 예산대비 지원자, 취업자로 효율성을 측정하고 있었으나 이 연구는 훈련의 질적 성과를 고려하여 예산대비 총임금 평가지표를 추가하였다.

관은 이들 설문항목에 대해 주관적인 판단에 근거하여 응답을 한다. 또한 평가항목은 아니지만 훈련기관의 예산정보(시설투자, 인건비, 운영비), 훈련 프로그램, 훈련생의 정보(훈련인원, 훈련생 학력, 실업기간, 직장경력 등) 등이 훈련기관 평가의 참고자료로 사용된다.

〈표 4-6〉 훈련기관의 평가항목

평가 항목		문항설명
평가항목	사업효과	직업훈련의 취업기여도 평가
	훈련과정 성과	훈련생의 평균 출석률(%)
		훈련 이수율(졸업자 수/입학자 수)(%)
		자격증 취득률(해당자격증/이수자)(%)
	취업성과	훈련 이수 후 6개월 이내 취업자수(명)
		훈련프로그램과 유사업종에 취업한 인원(명)
	지속성	직업훈련의 지속성
비 평가 항목	시설 및 예산	시설비, 인건비, 운영비 등
	훈련프로그램	1회당 프로그램 기간,
	훈련생 현황	훈련생 수, 학력, 직장경력, 실업기간

자료 : 노동연구원(2005)

② 훈련생

<표 4-7>의 훈련생을 대상으로 한 평가를 살펴보면 사업효과, 훈련프로그램 만족도, 취업성과, 지속성의 4개 항목에서 설문조사에 의한 정성적인 평가가 이루어지고 있다. 사업효과 항목은 훈련의 취업기여, 훈련의 자격증 취득 기여, 훈련의 실무능력 향상 기여에 대한 주관적 의견을 묻고 있다.

훈련 만족도 항목은 훈련프로그램 만족도, 훈련 충실도, 훈련시간 및 기간 만족도, 훈련지원금 만족도를 묻고 있다. 취업성과 항목은 취업분야와 훈련분야의 관련성, 훈련 미참여 시 취업가능성을 물어 훈련이 효과적인가를 알아보고 있다. 마지막으로 지속성 항목은 직업훈련이 지속되어야 하는지를 묻고 있다. 또한 평가항목은 아니지만 훈련생의 정보(훈련수당, 취업준비 기간, 인적 특성 등)를 참고한다.

〈표 4-7〉 훈련생 평가항목

평가 항목		문항설명
평가항목	사업효과	훈련프로그램의 취업기여도 평가
		자격증 취득에 대한 도움정도
		실무능력 향상에 대한 도움
	훈련 프로그램 만족도	훈련프로그램 절차의 만족도
		훈련프로그램 내용의 충실도
		훈련시간 및 훈련기간 만족도
		훈련지원금 만족도
		훈련 프로그램 전반에 대한 만족도
	취업성과	취업분야와 훈련내용의 관련성(취업자 대상)
		훈련프로그램 미참여 시 취업 가능성
	지속성	훈련사업에 대한 평가
비평가 항목	기타	훈련수당
		귀하의 취업준비기간
		학력, 나이, 직업경력

자료 : 노동연구원(2005)

3. 고용노동부의 직업훈련기관 평가방법

1) 고용노동부의 평가방법 개요

고용노동부는 직업훈련기관의 성과평가를 보다 체계적으로 시행하기 위하여 「2010년도 직업능력개발 훈련기관 평가계획」을 마련하였으며, 이를 토대로 한국직업능력개발원이 직업훈련기관의 성과를 평가하고 있다. 평가는 훈련종류에 따라 크게 집체훈련(실업자훈련기관, 우선선정직종훈련기관, 직업능력개발계좌제훈련, 재직자훈련기관), 원격훈련(우편, 인터넷자체, 인터넷위탁 원격훈련기관)으로 나누어 이루어지고 있다(한국직업능력개발원 2010)[71].

이러한 직업훈련기관 평가는 2009년도 훈련실적이 있는 모든 훈련기관을 대

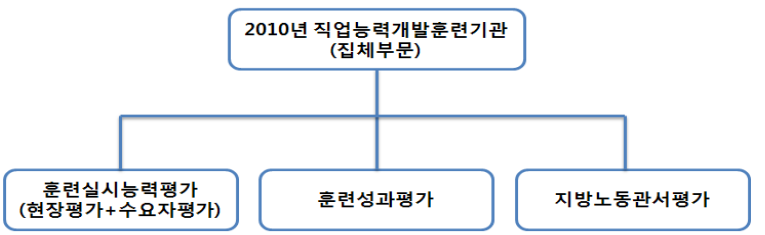
71) 직업능력개발원, 2010, 「2010년도 직업능력개발 훈련기관 평가계획」, 직업능력개발원.

상으로 하고 있으며, HRD-Net을 통해 훈련기관의 참여 신청을 받고 있다. 평가에 참여하고자 하는 훈련기관은 고용노동부가 요구하는 자료를 HRD-Net에 입력하거나 제출한다. 이를 통해 직업훈련기관들의 시설규모, 실습장비, 수료생 인적사항 등과 같은 평가자료 데이터베이스를 확보하고 있다. 만일 훈련기관들이 평가에 참여하지 않으면 최하위 등급을 부여하도록 되어 있다[72].

2) 실업자훈련 평가체계

이 연구에서는 서울시 직업훈련기관과의 연관성을 고려하여 실업자훈련 평가만을 고려한다. 고용노동부에서의 훈련기관 평가는 훈련실시능력(45점), 훈련성과(45점), 지방노동관서(10점)의 항목으로 구성되어 있다.

첫째, 훈련실시능력 항목은 현장 평가(25점)와 훈련생 평가(20점)로 구성되어 있다. 현장 평가는 평가위원들이 훈련프로그램, 시설장비, 훈련교사, 훈련생 관리의 세부항목을 주관적으로 판단하며, 훈련생 평가는 훈련생들의 만족도 조사를 근거로 이루어진다. 둘째, 훈련성과 평가는 중도탈락률, 취업실적(평균취업률, 동일직종취업률, 근속기간)과 같은 객관적 지표를 토대로 이루어진다. 셋째, 지방노동관서 평가는 출결관리, 기타 훈련운영 항목을 검토하여 이루어진다.



자료 : 직업능력개발원(2010), "2010년도 직업훈련기관 평가계획"

〈그림 4-6〉 집체훈련 평가영역

72) 직업능력개발원, 2009, 「2009년 직업능력개발 훈련기관 평가 결과보고서」에 따르면 2009년도 직업훈련기관 평가에는 총 1,631개 훈련기관이 참여하였으며, 170개 기관이 참여하지 않았다.

앞서 설명한 세 가지 항목의 총점을 산정하여 훈련기관의 점수를 부여한 후 취약계층 훈련실적을 토대로 가점을 주거나 취업실적 허위보고 등을 토대로 감점을 주고 있다. 구체적으로 취약계층 훈련실적 및 고용보험가입률을 토대로 10점 한도의 가점을 부여하고 있으며, 허위보고, 보고지연, 민원 등이 적발되는 경우 해당하는 점수를 감하여 최종점수를 구한다. 다음으로 훈련기관의 등급은 5단계(A, B, C, D, E)로 구분하고 최종점수에 근거하여 A(10%,), B(25%,), C(30%,) D(25%), E(10%)등급을 부여하는 상대평가 방식을 택한다.

고용노동부는 직업훈련기관의 평가결과 및 등급을 모두 공개하고 있다. 또한 '현장평가 피드백 보고서'를 각 훈련기관에게 제공하여 훈련기관별 우수사례를 보급하고 이를 통한 벤치마킹을 유도하고 있다. 특히 2년 연속 A등급을 받은 훈련기관의 경우 1년간 훈련기관 평가 및 정기 지도점검을 면제해주고 실업자 훈련과정 선정 시 우선권을 부여하고 있다.

3) 실업자훈련의 평가방법

(1) 훈련실시능력 평가

① 현장평가

㉮ 예비절차 및 자료준비

평가위원들이 훈련기관을 방문하여 훈련프로그램, 시설・장비, 훈련교사, 상담 및 훈련생 지원 항목을 평가하게 된다. 평가위원단은 전문가 3인(훈련전문가 2인, 지방노동관서 담당자 1인)으로 구성되고 평가위원들은 공모 및 추천을 통해 모집하고 있다. 평가위원은 평가의 투명성과 정확성을 높이기 위해 평가단 연수과정과 추가교육을 이수해야 한다(한국직업능력개발원, 2009). 훈련기관의 경우 <표 4-8>에 명시된 항목별 해당 자료를 사전에 준비하여야 한다.

〈표 4-8〉 현장평가 자료목록

평가항목	준비 자료 목록
훈련프로그램	- 훈련계획서, 강의지도안, 훈련일지, 훈련교재 - 산업체 요구조사 자료, 훈련생 요구조사 자료 - 훈련생 만족도 조사 자료-강의만족도 설문지 - 훈련생 평가-퀴즈 평가지, 훈련생 직업훈련 상담카드
시설 · 장비	- 훈련계획서, 훈련일지, 건물 임대차 계약서, 건의사항 관련자료 - 시설 관리대장/장비 관리대장, 장비 및 기자재 구입 영수증
훈련교사	- 훈련계획서, 훈련일지, 인사규정, 강사능력개발 지원자료 - 교 · 강사 이력 증빙자료, 고용보험 가입확인서 - 강사기타소득지급명세서, 인센티브 제공 명세서 - 훈련생 만족도조사-강의만족도 설문지
상담 및 훈련생 지원	- 훈련생 상담계획서, 미취업자 사후관리 계획, 훈련생 상담일지 - 고충상담 및 건의사항 자료, 구인업체 조사, 미취업자 상담일지

자료 : 직업능력개발원(2009), "2009년도 직업능력개발 훈련기관 평가 결과보고서"

㉯ 평가항목

현장평가는 훈련프로그램, 시설・장비, 훈련교사, 훈련생지원의 세부항목으로 나누어진다. 첫째, 훈련프로그램의 세세항목은 교과목・교재, 훈련방법, 훈련과정으로 구성되어 있다. 교과목・교재 항목은 훈련목적에 적합한 교재를 사용하고 교과과정이 적절한지를 파악한다. 훈련방법 항목은 훈련시간, 이론과 실기의 구성, 교수법이 적절한지를 알아보고 훈련과정 항목은 산업수요와의 부합성을 살펴본다.

둘째, 훈련프로그램의 세세항목은 시설과 장비로 분리되며 노동부기준에 맞고 산업체 수요에 적절한지를 알아본다. 셋째, 훈련교사의 세세항목은 교사의 수, 능력과 자질이 적정한지와 교사를 위한 능력개발제도가 있는지를 살펴본다. 마지막으로 훈련생지원 항목은 훈련생 상담, 정보제공, 능력개발 시스템, 취업지원이 충분한지를 검토한다. 각 세부항목은 A, B, C, 부적합의 4등급으로 부여한다.

〈표 4-9〉 훈련실시능력 평가

평가 영역	평가 항목	세부평가 항목		배점	세부 평가 기준
훈련 실시 능력 (45점)	현장 평가 (25점)	훈련 프로그램 (7점)	교과목 · 교재	2점	훈련목적에 적합한 교과목, 교재의 채택 · 활용여부, 교과과정 구성 등의 적절성
			훈련방법	3점	훈련목적 달성을 위한 훈련방법 구성의 적절성(이론 및 실기시간의 배분, 훈련시간 구성, 교수법 등)
			훈련과정의 적절성	2점	훈련과정의 산업현장 부합도
		시설 · 장비 (6점)	시설	3점	훈련운영에 필요한 훈련시설의 확보 · 관리 실태
			장비	3점	훈련운영에 적합한 훈련장비의 확보 · 관리 실태 및 산업현장 부합도 등
		훈련교사 (7점)	인력풀의 적정성	4점	훈련운영에 적합한 교 · 강사의 활용 여부 (교사의 전공 · 경력 · 자격증 등의 적절성, 산업현장 전문인력 활용 여부 등)
			능력개발	3점	교직원의 체계적인 능력개발 지원실적(전년도 대비 당해 연도 지원실적) 및 능력개발 관련 인센티브, 보상 제공 등
		훈련생 지원 (5점)	훈련상담	3점	훈련생들을 위한 각종 상담실적, 훈련생에 대한 취업정보 제공 등 제반 노력
			사후관리	2점	미취업자에 대한 취업 정보제공 및 상담 등
	훈련생 평가 (20점)	수료생 설문조사 (20점)	설문조사	20점	훈련프로그램, 시설 · 장비, 훈련교사, 훈련생지원

자료 : 직업능력개발원(2010)

㉱ 훈련생 만족도

훈련생 만족도 평가는 전년도 수료생을 대상으로 전화면접조사를 실시하는 방법으로 이루어진다. 설문조사는 모두 13개 문항(20점 만점)으로 이루어져 있으며, 훈련프로그램(교과목/교재, 훈련방법, 훈련과정 적절성), 시설 및 장비, 훈련교사(인력풀의 적정성), 상담 및 훈련생 지원(훈련 상담)의 4개로 구성되어 있다.

수료생 전원을 대상으로 한 전수조사가 불가능하기 때문에 임의추출방법을 활용하여 표본을 추출하고 있고 훈련기관의 규모에 따라 표본수가 결정되고 있다. 수료생의 1% 정도를 설문조사 인원으로 배정한다.

〈표 4-10〉 수료생 모집단 수에 따른 조사인원수 배정

수료생 모집단 인원 수	조사대상 인원 수
200명 이하	30명
201-233명 이하(70% 이하)	35명
234-378명 이하(70~75% 이하)	40명
379-559명 이하(75~80% 이하)	45명
560-1,033명 이하(80~85% 이하)	50명
1,034-2,073명 이하(85~90% 이하)	55명
2,074-5,634명 이하(90~95% 이하)	60명
5,635명 이상(95% 이상)	65명

자료 : 직업능력개발원(2009)

(2) 훈련성과능력 평가

훈련성과능력 평가는 중도탈락률, 취업실적 항목으로 있다. 취업실적은 다시 세부적으로 평균취업률, 동일직종 취업률, 근속기간 항목으로 나누어지고, 정량적 자료를 이용하여 점수를 산정하고 있다. 중도탈락률, 평균취업률, 동일직종 취업률이 일정기준을 초과하는 경우 만점을 부여하고 미달하면 감점처리를 하고 있다. 한편 근속기간의 경우 90일을 기준으로 점수를 부여하고 있으며, 90일을 초과하거나 그렇지 못한 경우 가점 혹은 감점처리하고 있다.

〈표 4-11〉 훈련성과능력 평가

평가 영역	평가 항목	세부 평가 항목	배점	세부 평가 기준
훈련 성과 (45점)	중도 탈락률 (10점)		10점	중도탈락률이 5% 이하일 경우 만점을 부여하고 5% 초과일 경우 1%p 높아질 때마다 0.25점씩 감점 ※ 중도탈락률(%)=(확정인원-수료인원-이수인원-조기취업인원)/확정인원×100
	취업 실적 (35점)	평균 취업률	20점	평균취업률이 80% 이상일 경우 만점을 부여하고 1%p 감소 시마다 0.4점씩 감점 ※ 평균취업률(%)=(수료후취업자+이수후취업자+조기취업자)/(수료인원+이수인원+조기취업자)×100

〈표 계속〉 훈련성과능력 평가

평가 영역	평가 항목	세부 평가 항목	배점	세부 평가 기준
훈련 성과 (45점)	취업 실적 (35점)	동일 직종 취업률	5점	동일직종 취업률이 70% 이상일 경우 만점을 부여하고 1%p 감소 시마다 0.1점씩 감점 ※ 동일직종 취업률(%)=(조기취업자 중 동일직종취업자+수료후취업자 중 동일직종취업자+이수후취업자 중 동일직종취업자)/(수료인원+이수인원+조기취업자)×100
		근속기간	10점	고용보험 전산망상의 평균근속기간이 90일 이상일 경우 배정점수의 50%(5점)을 부여하고 90일을 초과할 경우 1일당 0.0625점씩 가점, 90일 미만인 경우 1일당 0.0625점씩 감점

자료 : 직업능력개발원(2010)

(3) 지방노동관서의 훈련기관 운영평가

지방노동관서가 훈련기관의 지침준수 여부를 모니터링하기 위해 평가항목에 출결관리, 기타운영관리를 포함하고 있다. 출결부정에 따른 부정수급을 받거나 위탁내용을 위반하면 감점을 한다.

〈표 4-12〉 지방노동관서 평가

평가 영역	평가 항목	배점	세부 평가 기준
지방 노동 관서 평가 (10점)	출결관리 (5점)	5점	출결부정 등에 의한 부정수급 및 출석 · 수료관리 관련 사항으로 인한 시정명령(1과정당 1점 감점) 당해 과정 계약해지 또는 위탁제한(1과정당 2점 감점) 기관 위탁제한(3점 감점)
	기타 훈련운영 등 (5점)	5점	거짓 및 그 밖의 부정한 방법으로 훈련을 위탁받았거나, 위탁받은 내용(출석 · 수료관리 제외) 위반으로 인한 시정명령(1과정당 1점 감점) 당해 과정 계약해지 또는 위탁제한(1과정당 2점 감점)기관 위탁제한(3점 감점)

자료 : 직업능력개발원(2010)

(4) 가감점

① 취약계층 배려와 고용보험가입률 가점

취약계층 배려와 고용보험가입률을 고려하여 <표 4-13>과 같이 10점한도 내에서 가점을 준다.

〈표 4-13〉 가점처리 방법

평가 영역	평가 항목	배점	세부 평가 기준
가점 (10점 한도)	취약계층 훈련실적	5점 한도	전년도 취약계층 전체 평균 훈련실적 달성 시 배정 점수의 50%(2.5점)를 부여한다. 전체 평균 실적 미만인 경우 '기관실적과 전체 평균 실적의 차이' 1%p당 0.2점씩 감점 전체 평균 실적을 초과하는 경우 '기관실적과 전체 평균 실적의 차이' 1%p당 0.2점씩 가점 ※ 점수 : [2.5 + (기관실적 - 전체 평균 실적) × 0.2] ※ 취약계층 : 여성가장, 국민기초생활보장법상수급권자, 자활사업대상자, 북한이탈주민(새터민), 중장년층(만 40세 이상), 비진학청소년, 모자보호대상자, 국가유공자 중 취업보호대상자, 장애인
	고용보험 가입률	5점 한도	전년도 전체 평균가입률 달성 시 배정 점수의 50%(2.5점)를 부여한다. 전체 평균가입률 미만인 경우 '기관가입률과 전체 평균가입률의 차이' 1%p당 0.1점씩 감점 전체 평균가입률을 초과하는 경우 '기관가입률과 전체 평균 가입률의 차이' 1%p당 0.1점씩 가점 ※ 점수 : [2.5+(기관 평균가입률 - 전체 평균가입률)×0.1]

자료 : 직업능력개발원(2010)

② 허위보고, 민원 등 감점

취업과 훈련 허위보고, 보고지연, 민원발생, 모집률 미달에 대해 <표 4-14>와 같이 감점을 한다.

〈표 4-14〉 감점처리 방법

평가 영역	평가 항목	배점	세부 평가 기준
감점 (10점 한도)	취업 · 훈련실적 허위보고 (조작)	1인당 0.5점	취업, 훈련실적에 대한 허위보고(조작)가 드러날 경우 해당 허위보고 인원수
	보고지연	1회당 0.3점	훈련과정, 기관운영과 관련한 제반사항의 보고지연 횟수
	훈련기관 귀책사유에 의한 민원발생	1건 0.3점	훈련과정, 훈련관련 제반사항에 대한 민원발생 건수 (훈련기관 귀책사유에 한함)
	기타 허위보고	1건 0.3점	기타 훈련과정, 기관운영과 관련한 제반사항의 허위보고 건수
	모집률 미달	3점 한도	※ 점수 : [모집률(%) = 실업자훈련 전체확정인원/실업자훈련 전체승인인원×100]

자료 : 직업능력개발원(2010)

제5장 고용서비스

제1절 고용서비스의 소개
제2절 OECD 국가의 고용서비스
제3절 고용서비스기관의 평가방법 사례

제5장 고용서비스

제1절 고용서비스의 소개

1. 고용서비스의 정의

고용서비스(Employment Service)는 고용과 관련된 서비스를 제공하는 적극적 노동시장 정책으로 기업, 근로자, 실업자들에게 다양한 서비스를 제공하는 것이다. 특히 인력수급의 불일치 현상을 해소하기 위해 이해관계자들에게 구인·구직활동에 필요한 정보를 제공하고 있으며, 노동시장의 수요자와 공급자를 연결해주는 징검다리 역할을 수행하고 있다.

고용서비스에는 구직자에게 제공하는 취업알선, 직업지도, 진로상담, 직업훈련 정보 등의 서비스와 근로자·사업주에게 직·간접적으로 제공하는 인센티브 정책 등이 포함된다(노동연구원, 2007).[73] 고용노동부(2005)는 고용서비스를 "고용정보, 직업지도, 취업지원, 직업능력개발, 실업급여 등을 종합적으로 제공함으로써 개인의 취업과 기업의 인재확보를 지원하고 국가 인적자원의 흐름을 조절하는 「신호등과 도로」의 역할을 하는 국가적 인프라"로 명시하고 있다[74].

---

73) 박찬임 외, 2007, "취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화 방안", 한국노동연구원.
74) 고용노동부, 2005, 「더 많은 사람에게, 더 나은 일자리를」, 고용노동부.

OECD(2004)[75]는 공공기관, 지역사회, 민간기업, 봉사단체 등이 제공하는 직업정보(진로, 직업선택, 직업훈련, 교육 등)를 고용서비스로 정의하고 있으며, 구직자를 위한 일자리탐색 프로그램, 직업교육 프로그램, 1 : 1 진로지도상담을 모두 포함한다. 따라서 고용서비스는 목표집단 및 수혜집단의 범위가 매우 광범위하며 모든 적극적 노동시장 정책을 촉진시킬 수 있는 매개체 역할을 수행하고 있다.

2. 중앙정부의 고용서비스

중앙정부에서 운영하고 있는 고용지원센터는 적극적 노동시장 정책의 전달체계로서 취업상담, 구직알선, 직업훈련, 실업급여 지급 등의 광범위한 고용서비스를 제공하고 있다. 또한 노동시장에서 원활한 인력수급이 이루어질 수 있도록 각종 정보를 제공하고 있어 이해관계자들 간 미스매칭(mismatching) 현상을 줄이고 있다. 한편 중앙정부의 고용서비스 변천사를 다음과 같이 볼 수 있다.

1) 고용서비스의 초기단계(1961~1995년도)

1961년도 12월 보건사회부장관 소속으로 설립된 직업안정소가 구직을 알선해주는 업무를 담당하였다. 이후 1967년도 3월 시・군・구마다 1개 이상의 직업안정소가 설치되었고 지방자치단체는 고용노동청장의 승인을 받아 무료직업소개사업을 시행할 수 있었다(조직학회, 2009)[76]. 1987년도에 노동부지방사무소가 41개 설치 운영되고 있었으며, 이를 중심으로 취업알선 전산망이 구축되어 가동되기 시작하였다. 특히 1995년도 7월 고용보험제도가 도입되면서 직업소개에만 그치던 고용지원센터의 업무가 직업지도, 구인처 개척, 고용보험, 취업알선 등으로 확대되기 시작하였다.

---

75) OECD, 2004, *Care Guidance*, a handbook for policy makers.

76) 조직학회, 2009, "고용지원센터업무분석 조직진단을 통한 개선방안", 조직학회.

2) 고용서비스의 확충단계(1995년도~현재)

1997년도 외환위기로 인해 대량실업사태가 발생하였고 노동시장의 중개기능이 위축되었다. 이 때문에 정부는 1998년도에 취업, 훈련, 고용보험 등 고용과 관련된 포괄적인 서비스를 제공하기 위해 지방노동관서의 고용보험과와 직업안정과를 통합한 고용안정센터를 설립하였다(김승택 외, 2006)[77].

1998년도 이전까지 민간 직업소개소를 중심으로 주로 민간시장 위주의 고용서비스가 운영되고 있었으나 외환위기 이후 대량실업사태가 발생하게 되면서 공공기관이 고용서비스 공급에 본격적으로 참여하게 되었다. 당시 소규모로 운영되던 민간 직업소개소만으로는 부족한 고용서비스를 충분히 공급하지 못하였기 때문에 공공 고용서비스기관이 확대되기 시작하였다.

1998년도 말 99개소의 고용안정센터가 운영되었으며, 이후 2005년도에는 종합고용안정센터와 일반고용안정센터가 130개소 운영되고 있었다. 이후 2006년도에는 고용안정센터를 고용지원센터로 명칭을 변경하였다. 현재 고용지원센터는 실업급여, 기업지원, 직업훈련, 고용알선, 고용복지 등의 업무를 수행하고 있으며, 취업알선(Work-net), 직업훈련(HRD-net), 고용보험(EI-net) 등의 전산망을 이용하여 고용서비스를 제공하고 있다.

3. 지방자치단체의 고용서비스

공공 고용서비스를 확대하기 위해 전국 시・군・구는 1967년도 3월부터 고용서비스를 제공하기 시작하였다. 1995년도에 고용보험제도가 시행되면서 지방자치단체의 취업정보센터의 역할이 단순 취업알선에서 직업상담, 진로지도, 구직기업 발굴로 확대되기 시작하였다.

현재 광역 시・도와 시・군・구는 취업정보센터를 확대운영하고 있으며, 직

77) 김승택・노상헌・신현구, 2006, “민간고용서비스 활성화 방안 연구”, 노동연구원.

업상담보조요원을 배치하여 진로지도 등의 서비스를 제공하고 있다. 또한 모든 기초자치단체가 취업정보센터를 설치하고 이와 동시에 온라인 서비스 전산망을 구축하여 구직자들의 지리적 접근성을 높였다. 그러나 각 지방자치단체가 취업정보센터를 확대하여 운영하고 있음에도 불구하고 제공하고 있는 서비스의 질과 양이 모두 부족한 상태이며, 전문적 업무를 수행할 직업상담보조요원이 갖추어지지 않은 한계를 지니고 있다(박찬임 외, 2007)[78].

4. 고용서비스 전달기관

고용서비스를 공급주체에 따라 공공 고용서비스(public employment service)와 민간 고용서비스(contracting-out service)로 구분하고 있다. 2005년도부터 공공 고용서비스를 보다 효과적으로 운영하기 위하여 공공 고용서비스와 민간 고용서비스를 연계할 수 있는 노동시장 통합정보시스템을 구축하여 민간위탁을 확대하고 있다. 또한 고용노동부, 지자체, 민간단체, 교육기관을 중심으로 공공 고용서비스와 민간 고용서비스의 협력을 모색하고 있다(고용노동부, 2005)[79]. 그러나 현재 대부분의 고용서비스는 고용노동부가 운영하는 고용지원센터와 지방자치단체가 운영하는 취업정보센터를 중심으로 공급되고 있다.

1) 공공 고용서비스

노동고용부가 운영하는 고용지원센터는 1961년도 12월부터 운영되기 시작하여 2009년도에는 81개 고용지원센터가 전국에 설치・운영되고 있다. 지방자치단체에서는 16개 광역 및 234개 기초자치단체가 취업정보센터를 운영하고 있으며, 서울시는 일자리플러스센터라는 종합고용지원센터를 운영하고 있다.

---

78) 박찬임 외, 2007, "취약계층의 고용서비스 이용실태 및 서비스강화 방안", 노동연구원.
79) 고용노동부, 2005, 「더 많은 사람에게, 더 나은 일자리를」, 고용노동부.

한편 공공 고용서비스 전달체계는 취업알선(Work-net), 직업훈련(HRD-net), 고용보험(EI-net) 등의 9개 고용정보망으로 구축되어 있다[80].

2) 민간 고용서비스

2009년도 현재 국내 민간 고용서비스기관은 유료직업소개소 6,176개, 무료직업소개소 514개가 운영되고 있다. 민간기관은 인력을 소개하는 대가를 받는 성공부 보수 방식(contingency search contract)으로 운영되고 있어 수입확보의 어려움을 겪고 있고 영세한 규모, 전문성미비 등의 문제점 지니고 있다(김승택, 2009)[81]. 이상현(2009)[82]은 민간기관의 규모와 능력이 취약하기 때문에 민간 고용서비스의 품질은 매우 낮다고 주장하고 있다. 그는 민간 고용서비스가 발전하지 못한 원인을 크게 4가지로 설명하고 있다. 첫째, 민간 고용서비스에 다양한 공공기관이 관여하고 있어 전반적 규모조차 파악하기 힘들고 둘째, 성과에 대한 보수가 낮게 측정되고 있어 민간업체들은 크리밍(creaming)[83]의 유혹에 빠지고 있다. 셋째, 소규모 사업단위로 운영되고 있어 사업에 따라 서비스의 수준과 질이 매우 상이하며, 마지막으로 모니터링과 성과평가 체계가 구축되어 있지 않다. 더 나아가 민간 고용서비스기관의 발전단계가 낮아 공공기관과 민간기관의 협력체계가 구축되지 못하고 있다는 것이다.

---

80) 고용정보원에 Work-net, HRD-net 등의 8개의 전산망의 운영을 담당하고 있으며, 직업능력개발원에서는 1개의 전산망인 Career-net을 운영하고 있다.

81) 김승택, 2009, “고용서비스 선진화 방향과 전략”, 한국노동연구원.

82) 이상현, 2009, “고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안”, 한국고용정보원.

83) 민간 고용서비스업체들은 구직자가 취업을 하면 구직자 혹은 구인기업으로부터 수수료를 받기 때문에 취업이 잘 되는 사람에게만 고용서비스를 제공하게 된다. 이와 같이 민간업체가 이익이 되는 달콤한 부분만 먹는 현상을 크리밍이라 한다.

제2절 OECD 국가의 고용서비스

1. OECD 고용서비스의 개요

1) 고용서비스의 정의

OECD는 노동시장의 인력수급을 촉진하기 위해 제공하는 각종 서비스 및 인프라를 고용서비스로 나누고 있으며, 서비스 공급주체에 따라 공공 고용서비스와 민간 고용서비스로 분류하고 있다. 이와 동일한 개념으로 국제노동기구(ILO)는 구직을 희망하는 실업자들에게 구직의 기회를 제공하는 정부 서비스를 고용서비스로 정의하고 있다[84]. 고용서비스를 보다 명확하게 이해하기 위해서 서비스의 종류에 따른 세부적 개념을 구체적으로 살펴본다. 특히, OECD는 고용서비스를 고객서비스(client service)와 기타활동으로 구체적으로 분류하고 있다[85].

(1) 고객서비스

고객서비스는 세부적으로 정보서비스와 개별지도서비스로 분류된다. 정보서비스(information service)는 구직자들에게 구인정보와 직업훈련 정보를, 기업에게 인력정보를 제공하는 것이다. 개별지도서비스(individual case-management service)는 구직을 희망하는 개인에게 직업지도, 진로상담, 구직활동 지원 등을 제공하는 것이다[86].

---

84) 국제노동기구(ILO)는 공공서비스의 4가지 역할을 노동시장 정보제공, 구직・구인지원, 고용보험 업무담당, 다양한 노동시장 정책의 연계로 명시하고 있다.
Thuy, Phan., Ellen Hansen, David Price., 2001, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, ILO. pp.1~19.

85) OECD는 European Commission(2006)의 노동시장 정책 분류기준을 준용한다.

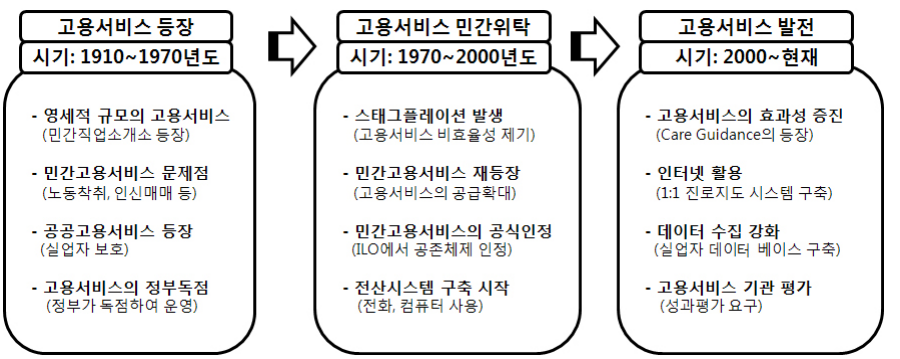
86) 서비스를 정부가 직접 제공하는 경우 외에 민간단체에서 제공하는 서비스 구매에 따르는 비용을 지원해주는 경우에도 개별지도 서비스에 해당한다.

(2) 기타 활동

기타활동은 적극적 노동정책 관리, 적극적 노동정책 지원, 기타 서비스 등으로 분류된다. 적극적 노동정책 관리는 고용서비스의 계획, 협력, 모니터링, 평가, 의사결정 과정 등을 포함하고 적극적 노동정책 지원은 고용서비스 정책에 대한 정보제공과 고용보험 업무가 해당한다. 기타 서비스는 고용서비스 데이터베이스 구축 등을 위주로 한다.

2) 고용서비스의 변천과정

OECD 국가들의 고용서비스는 <그림 5-1>과 같이 3개 시기의 변천과정을 겪으며 발전하였다. 첫째, 19세기 초반에는 영세규모의 민간직업소개소가 공공서비스를 제공하기 시작하였고 이후 실업자 보호를 강화하기 위해 공공기관이 고용서비스를 독점하여 운영하였다. 둘째, 20세기에는 대량 실업난을 극복하기 위해 민간부분의 고용서비스를 공식적으로 확대하였다. 셋째, 21세기에 접어들면서 고용서비스의 효과성을 증대하기 위해 노력하였으며, 특히 인터넷을 활용하여 서비스의 질을 향상시켰다.



〈그림 5-1〉 OECD 국가들의 고용서비스 변천과정

(1) 고용서비스의 등장(1910~1970년도)

산업화가 진행되던 19세기 유럽국가에서 민간고용서비스가 등장하게 되었는데, 길드나 노동조합이 고용주와 구직자를 연결해주는 직업소개소의 역할을 담당하였다. 당시 대부분의 사업체가 1~15명 이내의 노동자를 필요로 하였기 때문에 영세규모의 민간고용서비스가 공급되고 있었다(Tuy et. al., 2001)[87].

20세기 이후 민간직업소개기관에서 담당하던 고용서비스의 문제점이 드러나기 시작하였으며, 특히 구직이 절실한 실업자들에게 과다한 소개비용을 부과하거나 노동착취, 인신매매 등의 사회적 문제가 발생하게 되었다. 따라서 1919년 국제노동기구(ILO)는 고용서비스의 공급을 국가가 독점하여 운영해야 함을 주장하였고, 민간부문의 고용서비스 공급을 억제하는 방안을 제시하였다(유길상, 2010)[88].

이후 1919년도부터 국제노동기구의 회원국들은 고용서비스를 제공하였으며, 고용서비스센터는 직업알선과 실업급여 지급업무를 주로 담당하였다. 1960년대 이후 스웨덴, 영국에서는 고용지원센터가 생겼고 구직자가 원하거나 적성에 맞는 일자리를 소개하여 현재 형태의 고용서비스를 제공하기 시작하였다(OECD, 1998)[89].

(2) 고용서비스의 민간위탁(1970~2000년도)

1973년도부터 1979년도까지 유가 상승으로 인하여 많은 국가들이 인플레이션과 실업률이 동시에 상승하는 스태그플레이션을 경험하게 되었다. 오일쇼크 이후 높은 실업률이 지속되는 상황에서, 고용서비스의 운영을 국가가 독점하는 것은 비효율적이라는 주장이 대두되기 시작하였다. 따라서 많은 OECD 국가들

---

87) Thuy, Phan., Ellen Hansen, David Price., 2001, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, ILO.

88) 유길상, 2010, "공공고용서비스 민간위탁사업의 성공조건", 「노동정책연구」, 노동연구원, 제10권 제1호, pp.89-128.

89) OECD, 1998, "Employment Outlook", OECD, Paris, pp.145.

은 1980년대에 들어서면서 민간 고용서비스기관을 허용하기 시작하였다(유길상, 2010).

1994년 OECD는 정부의 독점적인 고용서비스에 많은 비효율성이 있다고 주장하였으며, 1997년 국제노동기구는 민간 고용서비스 공급을 공식적으로 인정하게 되었다. 즉, 고용서비스의 효율적 운영과 공급확대를 위해서 공공 고용서비스와 민간 고용서비스의 공존을 선택하게 되었다(유길상, 2010).

1990년대 후반 OECD 국가들은 공공 고용서비스의 질적 측면을 보다 향상시키기 위해 실업자들의 진로지도, 직업상담, 단기일자리 정보 등을 제공하기 시작하였으며, 컴퓨터와 인터넷 기술의 발달로 전산화된 고용서비스를 제공하게 되었다(유길상, 2006)[90].

(3) 고용서비스의 발전(2000년도~현재)

2000년대에 들어서면서 OECD 국가들은 고용서비스의 효과성을 증진시키기 위한 노력을 계속하였다. OECD(2001)[91]는 고용서비스의 역할을 일자리알선, 노동시장 정보제공, 노동시장 조정 프로그램, 실업급여 관리의 4가지로 정리하고 있으며, 특히 노동시장의 장기적이고 안정적인 인력수급을 유지하기 위한 노동시장 조정프로그램의 역할을 강조하고 있다(박찬임 외, 2007).

노동시장 조정 프로그램은 단순한 구직정보 제공, 직업알선의 역할에서 벗어나 실업자들의 개별진로지도나 취업능력을 향상시키기 위한 직업훈련 프로그램에 대한 정보 등을 종합적으로 제공하는 적극적 형태의 고용서비스를 의미하며, 평생교육이 필요한 현대사회에 맞는 진로지도 서비스가 요구되고 있다.

OECD의 "Career Guidance 2004"[92]는 개인의 능력 및 경력개발을 통한 안정

90) 유길상, 2006, "고용서비스 전달체계의 발전추세와 시사점 : 호주, 미국, 영국사례를 중심으로", 「사회보장연구」, 한국사회보장학회, Vol.22 No.4, pp1~25.

91) OECD, 2001, *Labour Market Policies and the Public Employment Service : Main Characteristics and Challenges*, OECD Proceedings on Labour Market Policies and the Public Employment Service, Prague Conference.

적 일자리 창출을 주목적으로 고용서비스에서 제공하는 진로지도에 대한 가이드라인을 제시하고 있다. 이 가이드라인은 총 14개 주제로 분류되어 있고 학교, 직업훈련기관, 직장에서 제공해야 할 진로지도 방법을 폭넓게 제시하고 있다.

- 인터넷 웹사이트나 콜센터를 기반으로 한 1 : 1맞춤 진로지도 서비스를 제공해야 한다.
- 진로상담을 전담할 전문가를 배치하여야 하며, 전문 직업상담사의 육성을 위한 체계적인 훈련과정이 필요하다.
- 고용서비스와 교육 및 직업훈련기관과의 연계가 이루어져야 한다.
- 학교에서 고용서비스 인프라를 구축하기에는 많은 한계를 지니고 있기 때문에 고용지원센터가 청소년들에게 직업알선, 진로상담, 진로지도와 같은 고용서비스를 제공하여야 한다.
- 청년실업자 및 대학생들에게 인턴십에 대한 구체적 정보를 제공해야 한다.
- 취약계층과 고령자에게는 건강상태를 고려한 구직알선을 해야 하며, 인터넷 웹사이트 및 콜센터 이용법을 숙지할 수 있는 교육프로그램을 개설하여 고용서비스의 접근성을 향상시켜야 한다.
- 뉴스미디어(TV, 신문 등)를 이용하여 고용서비스를 적극적으로 홍보하여야 한다.
- 고용서비스에서 제공한 상담, 경력개발, 구직알선 등의 데이터를 수집하여야 하며, 이를 이용한 고용서비스의 평가는 반드시 이루어져야 한다.
- 고용서비스 운영에 필요한 기금조성은 공공부문이 전담하여야 하며, 효율적 관리를 위한 정책 모니터링이 이루어져야 한다.

3) 고용서비스의 예산규모

2000년도부터 2007년도까지 OECD 국가들의 고용서비스 예산규모를 나타낸

92) "Career Guidance 2004"에서는 정책 목표 집단별(청소년, 성인실업자, 근로자, 고령자, 소외계층) 진로지도 방법과 그 밖에 운영방법, 정보제공방법 등을 구체적으로 나타내고 있다.

<표 5-1>을 살펴보면, 대부분의 서부유럽 국가들은 고용서비스를 적극적으로 시행하고 있으며, 예산규모가 GDP의 0.1% 이상인 국가는 21개국(네덜란드, 덴마크, 독일, 스웨덴 등)으로 나타나고 있다. 반면 나머지 11개국(폴란드, 헝가리, 미국, 한국 등)의 경우 예산규모가 0.1% 이하의 수준으로 고용서비스를 비교적 소극적으로 시행하고 있다.

고용서비스를 적극적으로 시행하고 있는 국가인 네덜란드의 경우 비록 2000년도부터 2007년도까지 예산규모가 0.49%에서 0.36%로 감소하였으나 그 규모는 OECD 국가들 중 가장 크다. 이외에 덴마크, 독일, 영국, 스웨덴, 프랑스의 경우 고용서비스 예산 규모가 2000년도부터 2007년도까지 0.2% 이상의 수준을 안정적으로 유지하고 있다.

〈표 5-1〉 OECD 국가들의 2000~2007년도 고용서비스 예산규모(예산/GDP)

	국 가	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
적극적	네덜란드	0.49	0.47	0.52	0.51	0.50	0.44	0.40	0.36
	덴마크	0.29	0.29	0.28	0.29	0.34	0.32	0.30	0.28
	독 일	0.23	0.23	0.24	0.25	0.23	0.29	0.27	0.27
	영 국	0.15	0.24	0.22	0.37	0.40	0.38	0.27	0.27
	스웨덴	0.24	0.24	0.24	0.23	0.23	0.22	0.22	0.23
	프랑스	0.17	0.19	0.21	0.23	0.23	0.23	0.24	0.22
	벨기에	0.18	0.18	0.19	0.19	0.19	0.20	0.20	0.20
	호 주	0.20	0.18	0.17	0.18	0.22	0.21	0.19	0.17
	오스트리아	0.13	0.15	0.15	0.17	0.17	0.17	0.17	0.16
	핀란드	0.14	0.15	0.15	0.16	0.18	0.18	0.17	0.16
	캐나다	0.20	0.21	0.20	0.20	0.19	0.16	0.15	0.14
	포르투갈	0.13	0.14	0.15	0.15	0.14	0.17	0.15	0.14
	체 코	0.08	0.07	0.07	0.08	0.12	0.13	0.13	0.13
	칠 레	0.26	0.23	0.26	0.22	0.20	0.21	0.16	0.13
	스페인	0.08	0.07	0.08	0.09	0.12	0.13	0.13	0.13
	아일랜드	0.13	0.14	0.13	0.13	0.13	0.12	0.12	0.12
	일 본	0.21	0.22	0.22	0.24	0.21	0.19	0.14	0.12
	스위스	0.11	0.10	0.11	0.13	0.13	0.13	0.13	0.12

〈표 계속〉 OECD 국가들의 2000~2007년도 고용서비스 예산규모(예산/GDP)

	국 가	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
적극적	노르웨이	0.12	0.12	0.13	0.12	0.13	0.12	0.12	0.11
	뉴질랜드	0.11	0.11	0.10	0.12	0.12	0.11	0.11	0.11
	슬로바키아	0.15	0.15	0.17	0.17	0.17	0.17	0.17	0.11
소극적	헝가리	0.11	0.11	0.12	0.11	0.10	0.09	0.09	0.08
	폴란드	0.03	0.03	0.03	0.06	0.05	0.07	0.09	0.10
	이탈리아	0.00	0.01	0.01	0.06	0.09	0.09	0.09	0.08
	이스라엘	0.06	0.05	0.04	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05
	룩셈부르크	0.05	0.04	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.04
	아이슬란드	0.06	0.08	0.07	0.08	0.07	0.07	0.07	0.04
	미 국	0.04	0.04	0.04	0.04	0.03	0.03	0.03	0.03
	한 국	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.03	0.03
	그리스	0.01	0.00	0.01	0.00	0.02	0.01	0.01	0.02
	슬로베니아	..	..	..	0.01	0.01	0.10	0.09	0.09
	멕시코	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

자료 : OECD Database

2. 네덜란드의 고용서비스 현황

1) 고용서비스 개요

네덜란드 정부의 2007년 고용서비스 예산은 전체 GDP의 0.36%를 차지하고 있어 OECD의 다른 국가들보다 규모가 크다. 현재 네덜란드에서는 중앙정부가 운영하는 고용지원센터(CWI)와 고용보험공단(UWV), 그리고 지방자치단체가 고용서비스를 담당하고 있다. 우선 고용지원센터는 모든 구직자들의 최초 구직 등록을 담당하고 있으며, 구직자들의 직업능력, 직업검색능력 등을 종합적으로 평가하여 유형1과 유형2로 분류하고 있다. 또한 6개월 이내에 취업이 가능한 유형1의 실업자들에게만 고용서비스를 공급하고 있다(OECD, 2006)[93].

93) OECD, 2006, *OECD Social, Employment and Migration*, Working Papers.

고용보험공단과 지방자치단체는 유형2에 속한 장기실업자들의 고용서비스를 담당하고 있으며, 장기실업자를 위한 재취업 프로그램을 운영하고 있다. 특히 이 프로그램의 고용서비스는 민간업체가 전담하고 있고 민간위탁 방식은 고용서비스의 효과를 증대시키고 크리밍의 문제를 최소화할 수 있도록 운영되고 있다(직업능력개발원, 2010)[94].

〈표 5-2〉 OECD 국가의 적극적 노동시장 정책의 정부지출규모(2007년도)

정책수단	네덜란드	북유럽	기타 OECD (유럽)	기타 OECD (유럽제외)
1. 고용서비스	0.36	0.16	0.13	0.08
2. 직업훈련	0.09	0.23	0.13	0.06
3. 고용인센티브	0.00	0.14	0.09	0.01
4. 장애인 고용지원	0.47	0.19	0.04	0.02
5. 직접적 일자리 창출	0.16	0.03	0.07	0.01
6. 창업인센티브	0.00	0.02	0.02	0.00
총 계	1.08	0.96	0.45	0.19

자료 : OECD Database

2) 고용서비스의 변천과정

(1) 1단계(1940~1995년도) - 정부운영 단계

1940년도에 네덜란드는 고용서비스를 독점적으로 공급하는 공공기관을 설립하였다(Tuy et. al., 2001). 네덜란드 정부는 1970년대에 두 차례 오일쇼크와 1980년대의 경기불황을 겪으면서 공공 고용서비스 시스템의 한계에 봉착하게 되었다. 당시 대량실업난이 발생하게 되면서 정부가 제공하는 고용서비스로는 실업자들의 구직수요를 충족시킬 수 없었기 때문에 고용서비스 운영체계의 개선이 요구되었다. 1990년도에 네덜란드 정부는 공공 고용서비스의 운영체계를 지방정부로 이양하여 고용서비스의 공급확대와 운영의 효율성을 증대시키고자 하였다.

94) 직업능력개발원, 2010, "고용서비스 해외동향", 동향분석팀.

〈표 5-3〉 네덜란드의 1990~1995년도 공공고용서비스 지출규모, 실업률

(단위 : %, 백만유로)

연 도	적극적 노동시장 정책 예산 /GDP	공공 고용서비스 투입예산액	실업률
1990	1.27	937.13	8.0
1991	1.29	996.32	7.4
1992	1.43	1178.07	5.8
1993	1.51	1395.83	6.4
1994	1.44	1528.03	7.0
1995	1.36	1485.52	7.3

자료 : OECD Database

(2) 2단계(1996~2001년도) - 민간위탁 단계

1996년도부터 2001년도 사이 네덜란드는 고용서비스의 효과성을 높이기 위한 방안으로 민간위탁 사업을 시행하기 시작하였다. 당시 OECD는 고용서비스를 효과적으로 공급하기 위해 공공기관의 체제개편뿐만 아니라 민간기관의 고용서비스 공급도 반드시 필요하다고 주장하고 있었다.

이에 따라 네덜란드는 1996년도에 고용서비스를 제공하는 공공기관을 고용보험공단(UWV), 지방자치단체, 사회보장기금으로 분리하였다. 특히 장기실업자들의 경우 고용보험공단과 지방자치단체에서 고용서비스를 전담하였으며, 장기실업자들의 취업가능성을 높이기 위해 민간위탁[95] 계약을 사용하였다(한국직업능력개발원, 2010).

이러한 민간위탁 사업이 효과적으로 운영되기 위해서는 취업가능성이 높은 실업자와 가능성이 낮은 장기실업자를 적절하게 유형분류(profiling)하는 것이 필요하다. 네덜란드 정부는 1999년도에 실업자의 유형을 분류하는 방법을 최초로 도입하였고 고용서비스센터(Arbeidsvoorziening)에서 구직자 분류 업무를 담당하였다(OECD, 2006).

95) 민간업체에게 고용서비스의 운영을 전적으로 위탁하는 방식이며, 정부는 민간업체와 계약을 맺고 고용서비스를 구매하게 된다. 대표적으로 호주나 영국의 경우 이러한 민간위탁 방식을 확대・시행하고 있다(OECD, 2006).

〈표 5-4〉 네덜란드의 1996~2000년도 공공 고용서비스 지출규모, 실업률

(단위 : %, 백만유로)

연 도	적극적 노동시장 정책 예산 /GDP	공공 고용서비스 투입예산액	실업률
1996	1.36	1,438.02	6.8
1997	1.42	1,480.32	5.7
1998	1.58	1,956.80	4.4
1999	1.55	2,104.27	3.6
2000	1.47	2,032.64	3.0

자료 : OECD Database

(3) 3단계(2001~2004년도) - 민간위탁 확대단계

2001년도 네덜란드에서는 고용서비스의 민간위탁 사업을 보다 체계적으로 시행하기 위한 대대적인 정책개편이 이루어졌다. 특히, 2002년도 고용소득구조 개혁법(SUWI) 개정으로 고용서비스센터(Arbeidsvoorziening)를 대체하는 고용지원센터(CWI)가 설립되었으며, 사회보장기금을 고용보험공단으로 통합시켰다. 따라서 고용서비스를 담당하는 기관은 고용지원센터, 고용보험공단, 지방자치단체로 재정립하였다.

고용지원센터는 모든 실업자들의 최초 구직등록을 전담하였고 실업급여를 심사하였다. 특히 고용지원센터는 구직자들 총 4개의 유형[96]으로 구분하고(유형1에서 유형4 순으로 취업난이도가 증가), 취업가능성이 높은 유형1 실업자들에게만 취업알선 서비스를 제공하였다. 2001년도 고용지원센터는 전국적으로 131개가 설립되었고 고용서비스의 문지기(gate keeper)로서 4,500명의 풀타임 직원을 고용하여 구직등록, 실업자 평가 및 심사, 데이터베이스 관리 업무를 수행하게 하였다 (OECD, 2006; 박찬임, 2007).

고용보험공단과 지방자치단체는 장기실업자로 볼 수 있는 유형2~유형4에 대

96) 유형분류 : 네덜란드에서는 구직희망자를 총 4개의 유형으로 구분한다. 6개월 이내 취업이 가능한 실업자의 경우 1유형, 6개월~1년 동안 취업이 가능한 사람은 2유형, 1년 이상 미취업 상태에 있을 구직자는 3유형, 구직능력이 전혀 없는 장기실업자나 소외계층의 경우 4유형으로 정의한다.

한 고용서비스를 담당하였으며, 이들을 위한 재취업프로그램을 제공하고 있다. 민간기관은 재취업프로그램의 고용서비스를 공급하였으며, 고용보험공단과 지방자치단체는 이들의 고용서비스를 구매하고 감독하는 역할을 담당하였다. 2004년도에는 72개의 민간기관과 협약을 맺어 장기실업자의 60% 이상이 민간 고용서비스를 공급받게 되었다(Sol and Hoogtanders, 2005)[97].

이렇게 민간위탁이 증가하였지만 실업문제 혹은 노동시장의 미스매치를 해결하는 것은 아니었다. Tergeist and Grubb (2006)[98]은 민간위탁 방법이 발전하고 고용서비스 예산이 증가함에도 불구하고 실업률이 증가하게 된 원인을 크게 세 가지로 지적하고 있다. 첫째, 다수의 고용서비스 기관(고용지원센터, 고용보험공단, 지방자치단체, 민간기관)이 참여하고 있어 거래비용이 발생하고 있고, 둘째, 성과에만 치중하여 취업알선 역할에만 그치고 있어 실업자들의 직업능력 향상을 위한 경력개발이 이루어지지 않고 있으며, 셋째, 민간기관의 사업성과를 측정하고 모니터링 하는 것이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 것이다. 따라서 네덜란드에서는 고용서비스의 질적 측면을 강화하기 위한 개편이 요구되었다.

〈표 5-5〉 네덜란드의 2001~2004년도 공공고용서비스 지출규모, 실업률

(단위 : %, 백만유로)

연 도	적극적 노동시장 정책 예산 /GDP	공공고용서비스 투입예산액	실업률
2001	1.47	2084.12	2.3
2002	1.57	2404.25	2.8
2003	1.50	2413.51	3.7
2004	1.41	2430.78	4.6

자료 : OECD Database

97) Sol, E. and Y. Hoogtanders, 2005, *Steering by Contract in the Netherlands : New Approaches to Labour Market Integration*, Contractualism in Employment Services, pp. 139-166.

98) Tergeist and Grubb, 2006, *Activation strategies and performance of employment service in Netherland, Germany and United Kingdom*, OECD Report for Joint SZW/OECD seminar.

(4) 4단계(2006년도 이후) -민간위탁 정착단계

2006년도부터 네덜란드 정부는 고용서비스의 질적 측면을 향상시키기 위해 고용지원센터에서 담당하는 유형구분을 개선하였다. 그 이유는 네 가지 유형으로 구분된 구직자들의 실제 취업현황이 고용지원센터의 예측과 대부분 맞지 않았기 때문이다. 많은 경우 유형2 혹은 유형3에 속한 구직자들이 유형1에 속한 구직자보다 취업이 빠르게 이루어지고 있었다. 따라서 직업능력이 우수하여 구직정보만 제공하여도 자력으로 취업할 수 있는 유형1과 개별적인 고용서비스가 필요한 유형2[99]로 단순화하여 구분하였다(OECD, 2006).

유형구분의 개편으로 유형1에 속하는 구직자 수가 증가하게 되어 고용지원센터의 업무효율성이 제고되었다. 또한 고용보험공단과 지방자치단체가 담당하는 유형2의 구직자 수가 감소함에 따라 이들 취업 취약계층에게 제공되는 민간업체의 고용서비스를 강화하게 되고 크리밍의 문제도 줄이게 되었다.

재취업프로그램의 효과적인 민간위탁을 시행하기 위하여 고용보험공단과 지방자치단체의 역할을 강화하였으며, 민간업체 선정의 의사결정권과 재정적 자율성을 전적으로 지방정부에 부여하였다. 또한 재취업프로그램에 참여한 장기실업자들의 70%를 의무적으로 민간기관에게 일임하도록 하였다(한국직업능력개발원, 2010).

특히 2006년도에 고용서비스의 질을 향상시키기 위하여 전문상담사를 다수 배치하였다. 취업가능성이 높은 유형1의 구직자를 담당하는 고용지원센터의 경우 3,000~4,000명의 전문상담사를 채용하였으며, 지방자치단체는 유형2의 장기실업자들에 대한 고용서비스를 제공하기 위해 5,000~7,000명의 전문상담사를 채용하였다. 네덜란드의 민간위탁업체 협회(BOREA)[100]에 따르면 2006년도에 13,000명의 직원을 채용하여 고용서비스를 제공하고 있으며, 직원 1명당 약 60

---

99) 유형2의 구직자는 취업가능성이 낮기 때문에 직업능력 향상, 직업탐색, 진로상담 등에 관한 고용서비스 제공이 필요하다.

100) 민간위탁협회는 2000년도에 설립되었으며, 2002년도에 민간업체를 평가하는 고용서비스 품질인증 마크를 도입하였다.

명의 실업자를 전담하고 있다(OECD, 2006).

또한 인터뷰 시스템을 개발하여 구직등록일로부터 1주에 1회 혹은 2주에 1회꼴로 진로상담 서비스를 제공하고 있으며, 고용지원센터는 구직신청자들의 최초 상담을 전담하고 있다. 지방자치단체와 고용보험공단은 유형2의 장기실업자에게 3차에 걸친 심층면접 서비스를 제공하고 있다(OECD, 2006).

최근 2009년도에는 고용지원센터를 고용보험공단에 통합하여 고용서비스와 실업급여 지급을 통합하는 원스톱 서비스를 구축하게 되었다. 또한 민간위탁업체를 평가하는 고용서비스 품질인증(Keurmerk) 마크가 활성화되어 2008년도에는 총 101개의 업체가 인증을 받았다(이상현, 2009)[101].

3) 네덜란드 고용서비스의 평가 및 사례의 시사점

네덜란드 고용서비스에 대한 학계의 평가는 다음과 같다. 먼저 Sol and Hoogtanders(2005)는 네덜란드가 준시장 체제를 통해 고용서비스의 효과성을 증대시켰으며, 유형2에 속한 구직자들만을 민간기관에게 위탁하여 크리밍의 문제를 줄이고 있다고 평가하였다. Abbring et. al(2005)[102]은 유형2의 구직자들에게 제공되는 심층상담 프로그램의 경우 장기 실업상태에 놓여 있던 구직자들의 고용의지를 강화시켜준다고 강조하였다.

네덜란드의 고용서비스는 <표 5-6>과 같은 과정을 겪으며 발전해 왔다. 이러한 발전과정을 토대로 특징 및 시사점을 다음과 같이 볼 수 있다. 중앙정부는 고용서비스 공급에 관한 계획과 예산, 정보관리만을 하고 있고 실업자에 대한 실질적인 고용서비스에 관한 운영은 지방자치단체에게 일임하고 있다. 특히 고용서비스를 민간업체에게 위탁하는 준시장 체제를 유지하고 있다.

---

101) 이상현, 2009, "고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안", 한국고용정보원.

102) Abbring, J., Van den Berg, G. and Van Ours, J.C., 2005, *The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment*, The Economic Journal, Vol. 115, pp.602-630.

고용지원센터는 구직희망자들의 최초 구직등록을 전담하고 있으며, 최초 상담을 통해 구직자를 두 가지 유형으로 구분하고, 취업가능성이 높은 유형1에 속한 구직자들에게 표준화된 고용서비스를 제공하고 있다. 한편 지방자치단체는 고용서비스를 제공할 민간업체와 계약을 맺고 서비스를 구매하며, 민간 고용서비스기관은 유형2에 속하는 구직자들에게 진로지도, 취업지도, 심층상담 등의 개인사례관리의 고용서비스를 제공한다.

〈표 5-6〉 네덜란드의 고용서비스 발전과정

구 분	시 기	개편배경	내용
1단계	1940 ~ 1995년도	- 대량실업난 발생	- 공공고용서비스 개편의 필요성 인식
2단계	1996 ~ 2001년도	- 공공고용서비스의 효과성이 낮음	- 민간기관에게 위탁하여 고용서비스를 공급함
3단계	2001 ~ 2004년도	- 서비스 부족과 공급체계 미비	- 고용서비스센터 설립 - 유형분류 시스템 구축 (4개 유형으로 분류) - 민간고용서비스 공급을 확대함 (유형 2~4에 속한 실업자)
4단계	2006년 이후	- 민간기관의 크리밍, 파킹 문제 대두	- 중앙정부와 지방정부의 역할 분담 (중앙정부 : 유형1, 지방정부 : 유형2) - 지방자치단체에게 민간기관 선정의 자율성 부여 - 유형분류체계 개편 (2개 유형분류) - 인터뷰 시스템 구축(심층상담 확대)

제3절 고용서비스기관의 평가방법 사례

1970년대 이후 대부분의 OECD 국가는 효과적인 고용서비스를 제공하고자 고용서비스의 민간위탁을 확대하기 시작하였다. 현재 각 국가는 민간업체와의 계약을 통해 고용서비스를 구매하고 있으며, 고용서비스 성과가 높은 업체를 선

정하기 위해 다양한 평가를 시행하고 있다. 그중에서도 민간위탁사업이 정착된 호주와 영국은 민간 고용서비스기관의 성과평가를 체계적으로 시행하고 있다.

영국정부는 민간 고용서비스기관을 관리·감독하고 있으며, 이와 동시에 구직자들에게 민간 고용서비스기관의 정보를 공개하여 합리적 선택을 유도하고 있다. 반면 네덜란드와 독일의 경우 현재까지 민간 고용서비스기관의 평가방법이 마련되지 못하였으며 이를 유지할 수 있는 운영체계가 정착되지 못하였다(이상현, 2009)[103]. 고용서비스를 완전히 민간에게 위탁한 호주는 2006년도에 최초로 고용서비스 평가(Star-Rating System)를 시행하였으며, 이어 영국은 2008년도에 호주의 Star-Rating System을 모방하여 고용서비스 평가체계를 도입하였다. 여기서 호주와 영국의 민간 고용서비스기관의 평가방법을 구체적으로 소개한다.

1. 호주의 민간 고용서비스기관 평가방법

1) 호주의 민간 고용서비스

먼저 호주의 고용서비스 발전과정과 고용서비스 운영체계를 이해하고자 한다. 호주는 1946년도에 연방고용서비스기관 CES(Commonwealth Employment Service)를 설립하여 고용서비스를 제공하기 시작하였다. 이후 1970년도부터 비영리단체와 민간업체에게 위탁하는 방법을 시행하였고 1988년도에 Job Link가 장기실업자들에게 개인별 사례관리를 제공하였다.

또한 1998년도에 급진적 우파가 정권을 잡으면서 연방고용서비스기관을 철폐하고 교육고용노사부(DEEWR)의 취업네트워크(Job Network)와 지방자치단체가 담당하는 센터링크(Centre Link)가 설립되어 현재와 같은 운영체계가 구축되었다(이상현, 2009). 교육고용노사부는 민간 고용서비스기관과 고용서비스 구매계약을 체결하고 민간기관을 모니터링하며 6개월마다 성과평가를 하여 관리·감독하고 있다.

---

103) 이상현, 2009, “고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안”, 한국고용정보원.

취업네트워크는 실업자들의 구직활동 참여여부를 확인한 후 실업급여를 지급하고 있으며, 실업자들의 취업능력 여부를 판단하는 직업능력 검사를 실시하고 있다. 또한 실업자들에게 기초적 고용서비스(인터뷰 준비, 의복대여, 차비지급, 취업탐색훈련 등)를 제공하고 있다. 그밖에 실업자들에게 노동시장 정책을 소개하고 공공근로 사업, 창업지원 등의 업무를 담당하고 있다(DEEWR, 2008).[104]

지방자치단체가 운영하는 센터링크는 우선 실업자들의 최초 구직등록을 전담하고 성별, 자격증, 근로경험 등을 고려한 구직자유형 분류도구(JCSI : Job Seeker Classification Instrument)와 직업능력평가(JCA : Job Capacity Assessment)를 이용하여 구직자를 4가지 유형(stream)으로 분류하고 있으며, 이후 민간 고용서비스 기관에게 구직자들을 연결해주고 있다.

현재 호주에서는 112개 민간기관이 고용서비스를 제공하고 있고 완전히 경쟁적인 민영화 체제를 구축하고 있다.[105] 민영화 체제의 문제점에 대해 DEEWR(2008)는 민간업체들이 성과를 위해 장기실업자를 배제하는 크리밍 현상[106]이 두드러지게 나타나고 있다고 지적하였다. 호주 정부는 이를 극복하기 위해 장기실업자나 소외계층을 위한 서비스 개선방안을 모색하고 있다.

2) 구직자 유형별 분류

(1) 유형별 분류

지방자치단체가 운영하는 센터링크는 성별, 연령, 근로경험, 구직경험, 교육수준, 언어능력, 거주 지역, 출퇴근 가능성, 장애여부, 범죄, 생활 등 18개 요인을

104) DEEWR, 2008, *the Future of Employment Service in Australia*, Department of Education Employment and Workplace Relation.

105) DEEWR (2010)의 "Job Services Australia Site Level Star Ratings - 30 June 2010"에 따르면 2010년 6월 A4e, ACSO, ACET, ACCES Service Inc, ARA Jobs 외 112개 업체들이 고용서비스를 공급하고 있다.

106) DEEWR (2010)에 따르면 1999년도에 5년 이상 실업급여 수급자가 전체 수급자 가운데 10명 중 1명이었지만 2008년도에는 4명 중 1명으로 오히려 증가하였다.

종합적으로 고려하여 실업자를 4개의 유형(Stream 1, 2, 3, 4)으로 분류하는데, 취업난이도가 높아짐에 따라 유형1에서 유형4로 증가한다(DEEWR, 2010)[107].

① 유형1

취업준비가 되어 있는 구직자들이며 이들에게는 신속한 알선 서비스를 제공하고 있고 3개월 이내에 취업을 목표로 설정하고 있다. 만일 구직자가 3개월 이내에 취업하지 못하면 훈련기관에서 시행하는 직업훈련에 2주에 60시간 동안 의무적으로 참가해야 한다.

② 유형2와 유형3

직업능력이 낮은 취약계층 구직자이며 이들에게는 12개월 동안 개인별 1 : 1 맞춤서비스를 제공하게 된다.

③ 유형4

직업능력이 가장 낮은 유형이며 직업능력 평가(JCA)를 통해 직업능력을 보다 심층적으로 평가하게 된다. 이후 18개월 동안 개인별 맞춤서비스를 제공하게 되고 이 기간 내에 취업하지 못한 경우 공공근로 사업에 참여하거나 직장체험활동을 수행하게 된다.

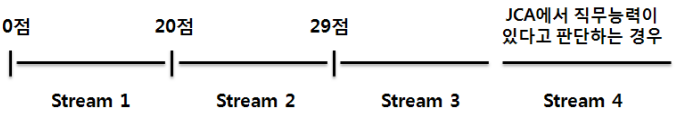
(2) 유형별 분류절차

구직자는 구직등록에 앞서 먼저 구직자유형분류도구(JSCI)에서 제시하고 있는 설문지에 답변해야 한다. <부록 2>에서 볼 수 있는 설문지 문항은 총 18개로 구성되어 있으며, 취업여건이 어려울수록 높은 가중치를 부여하고 있다. 분류방법은 구직자가 답변한 18개 문항의 점수를 합산하고 이 점수를 토대로 <그림 5-2>와 같이 유형을 분류한다. 유형1은 0~19점, 유형2는 20~28점, 유형3은 29

107) DEEWR, 2010, *Question and Answers on 30 June 2010 Service Australia (JSA) Star Rating*, Department of Education Employment and Workplace Relation. www.deewr.gov.au.

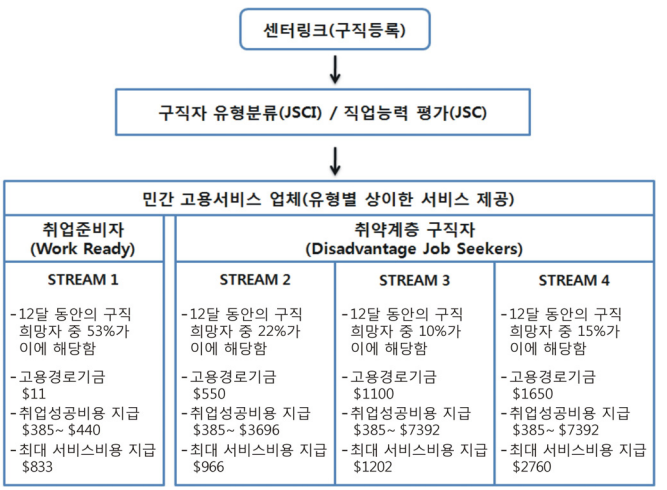
점 이상이며, 유형4는 직업능력평가(JCA)에서 구직가능자로 판단하는 경우에 해당한다(DEEWR, 2008).

한편 직업능력평가는 신체적 장애를 지닌 사람과 마약, 약물 등을 경험한 소외계층들의 직무능력을 심층적으로 평가하고 있다. 만일 구직자가 직업 활동이 가능하다면 개인특성을 고려하여 개별구직자들의 장애 및 정신적 외상 등급을 세부적으로 부여한 후 구직자유형분류도구(JSCI)를 통해 유형4로 구직등록을 한다. 만약 직업 활동이 가능하지 않다면 민간 고용서비스기관으로 보내지 않으며 정부가 관리하는 일자리나 프로그램에 배정한다. 하지만 2010년부터 이들을 정부일자리 대신에 장애인직업훈련기관에 위탁하고 있다.



자료 : DEEWR(2008), "The Future of Employment Service in Australia".

〈그림 5-2〉 호주의 구직자 유형분류 기준



자료 : DEEWR(2008), "The Future of Employment Service in Australia".

〈그림 5-3〉 호주의 구직자 유형분류

3) 호주의 민간 고용서비스기관 평가체계

(1) 평가항목

호주의 민간 고용서비스기관의 성과평가제도(Star-Rating System)는 3개의 평가지표로 구성되어 있다(DEEWR, 2010). 첫 번째 성과지표인 KPI 1(Key Performance Index 1)은 큰 틀에서 민간기관의 양적인 효율성을 평가하고, 두 번째 성과지표인 KPI 2는 세부적인 항목에서 질적인 효율성을 평가하며, 세 번째 평가지표인 KPI 3는 민간기관의 서비스품질을 평가하고 있다. KPI 1과 KPI 2에서 세부항목을 점수화하여 각 기관을 평가하고 있으나 KPI 3는 고용서비스에 대한 정보를 수집할 뿐 점수화하지 않고 있다. KPI 3의 목적은 성과평가를 하는 것이 아니라 높은 등급을 받은 고용서비스기관의 품질정보를 낮은 등급의 기관에게 제공하여 벤치마킹을 유도하는 데 있다.

이러한 민간기관의 성과평가는 6개월마다 실시되고 있으며, 매년 7월과 12월에 실시하고 있다. 또한 3개월 단위의 중간평가를 시행하여 민간기관들 간 경쟁을 유도하고 중간평가에 대한 결과는 해당기관들에게만 공개하고 있다(이상현, 2009). KPI 1은 2개의 세부항목으로 구성되어 있고 KPI 2는 12개 항목으로 구성되어 있다.

① KPI 1의 평가항목

- 구직자 비중 : 해당 민간업체가 담당하는 구직자 수가 전체기관의 구직자 수에 비해 높은 비중을 차지할수록 점수가 높아진다.
- 13주 취업효율성 : [1/(평균 취업시간) × 13주 동안 취업자 수]로 측정하며 평균취업시간이 빠를수록 혹은 13주 동안 취업자 수가 많을수록 높은 점수를 부여한다.

② KPI 2의 평가항목

- 취업성과 : 13주, 26주 동안 취업에 성공한 구직자 수를 점수로 한다. 따라

서 취업자 수가 많을수록 높은 점수를 받는다.

- 진로성과 : 13주, 26주 동안 직업훈련이나 학교로 진학한 구직자 수를 점수로 한다.
- 보너스 성과 : 민간기관이 13주 내에 구직자들의 취업을 성공시키면 남은 기간 동안의 실업수당을 보너스로 지급하고 있다. 따라서 각 업체가 받은 보너스 액으로 점수를 산출하고 있다.
- 취업효율성 : 이전과 동일한 정의
- 취업알선 보수 : 민간업체가 취업알선에 성공한 대가로 받는 총 보수를 점수로 한다.
- 취업알선 속도 : 13주에서 26주까지 취업자들의 취업성공 평균시간의 역에 취업자 수를 곱한 값(1/취업성공 평균시간 × 취업자 수)
- 실업급여 탈출자 수 : 취업에 성공한 실업급여 대상자 수를 점수로 한다.
- 실업급여 탈출 효율성 : [1/(평균 취업시간) × 취업성공 실업자 수]로 측정하며 취업시간이 빠를수록 혹은 취업성공 실업자가 많을수록 높은 점수를 부여한다.

⑵ 유형별 성과측정

먼저 <표 5-7>에서 보듯이 KPI 1을 평가할 때 모든 유형에서 구직자 비중과 13주 취업효율성은 동일한 가중치를 갖는다. 반면 KPI 2를 평가할 때 취업가능성이 높은 유형1은 대부분 취업이 잘 되기 때문에 13주와 26주 성과평가를 하지 않는다. 대신 민간기관이 얻는 위탁수입과 실업급여 탈출 및 그 효율성만으로 성과평가를 한다.

그 외의 유형인 경우 <표 5-7>과 같이 가중치를 부여한다. 유형2와 유형3의 경우 13주 성과와 26주 성과의 가중치는 50%와 40%로 조기취업에 많은 성과를 부여하고 있다. 하지만 가장 취업이 어려운 유형4의 경우 13주 성과는 42%이고 26주 성과는 32%이다. 하지만 유형4에게는 추가적인 고용서비스 6개월이

가능하고 비록 취업을 못 하였더라도 성과를 인정하여 가중치 15.8%를 부여하고 있다. 따라서 유형4의 경우 13주 성과의 가중치는 42%이고 26주 이상의 고용서비스 가중치는 47.8%이다. 유형별로 차별적인 가중치는 취업이 쉬운 유형에게만 고용서비스를 제공하고 취업난이도가 높은 유형4에게 제공하지 않으려는 크리밍을 배제할 수 있다.

〈표 5-7〉 호주의 2010년도 고용서비스 평가지표 가중치

KPI 1 성과측정 가중치

		유형 4	유형 3	유형 2	유형 1
1	구직자 비중	50%	50%	50%	50%
2	13주 취업효율성	50%	50%	50%	50%
		100%	100%	100%	100%

KPI 2 성과측정 가중치

		유형 4	유형 3	유형 2	유형 1
13주 성과		42% (a)	50%	50%	N/A
1	취업성과	20.0%	25%	23%	N/A
2	진로성과	9.5%	10%	10%	N/A
3	보너스	10.5%	10%	10%	N/A
4	취업효율성	2.1%	5%	7%	
26주 성과		32% (b)	40%	40%	
5	취업성과	22.1%	30%	30%	N/A
6	진로성과	9.5%	10%	10%	N/A
사회적 성과		15.8% (c)			
7	6개월 추가지원	15.8%			
취업알선 합계		10.5% (d)	10%	10%	67%
9	취업알선 보수	10.5%	10%	10%	47%
10	취업알선 속도				20%
실업급여 탈출					33%
11	실업급여 탈출자 수				23%
12	실업급여 탈출 속도				10%
(a+b+c+d)		100%	100%	100%	100%

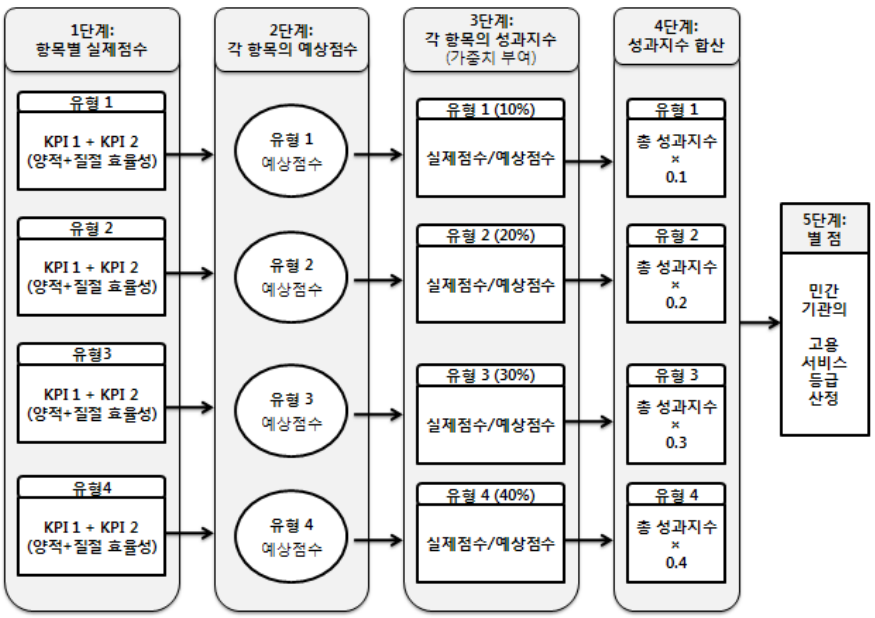
자료 : DEEWR(2010), "Question and Answers on 30 June 2010 Service Australia (JSA) Star Rating". www.deewr.gov.au

(3) 유형별 가중치

민간기관의 고용서비스는 KPI 1과 KPI 2에서 유형별로 성과점수를 구하여 평가한다. 하지만 모든 유형을 통합하여 평가할 때 유형별 성과점수에 가중치를 주어야 한다. <표 5-9>에서 보듯이 유형4, 유형3, 유형2, 유형1에게 각각 40%, 30%, 29%, 10%의 가중치를 부여하여 크리밍을 배제하도록 한다.

4) 호주의 민간 고용서비스기관 평가절차

호주의 민간 고용서비스기관의 평가절차는 매우 복잡하지만 고용서비스기관이 처한 환경, 서비스 수혜자들의 특성을 반영하여 민간기관들을 공평하게 평가할 수 있도록 만들어져 있고 크게 5단계로 구성되어 있다.



〈그림 5-4〉 호주의 민간 고용서비스기관 평가절차

(1) 1단계(실제점수)

앞에서 본 KPI 1의 2개 항목, KPI 2의 12개 세부항목에서 유형별로 관련된 정량 데이터를 입력하고 항목별 평가공식에 따라 실제점수를 계산한다.

(2) 2단계(예상점수)

앞서 구한 실제점수는 각 기관이 처한 환경요인(예 : 지역의 경제환경, 구직자의 인적특성)들을 통제하지 못하고 있다. 따라서 구직자의 자질이 우수한 집단이 모여 있거나 기업이 집중되어 있어 구인처가 많다면 해당 민간 고용서비스기관의 능력과 노력에 관계없이 높은 성과점수가 나올 수 있다. 이 때문에 1단계에서 얻어진 기관별 실제점수를 가지고 민간기관 내부의 노력에 의한 성과를 객관적으로 비교할 수가 없다.

따라서 민간기관의 실제점수에 <표 5-8>에서 제시된 다양한 환경요인의 효과를 제외한 후 얻을 수 있는 성과측정을 하기 위해 회귀분석을 한다[108]. 앞서 KPI 1과 KPI 2의 세부항목별로 또는 유형별로 과거 실제점수와 환경요인들의 기초데이터가 있으면 실제점수를 종속변수, 환경요인들을 독립변수로 한 후 회귀분석을 실시할 수 있다. 이렇게 얻어진 설명변수의 계수들은 개별적인 환경요인이 실제점수에 미친 영향을 의미한다. 따라서 현재 민간기관의 환경요인 관련 기초데이터를 가지고 이들의 예상점수를 추정할 수 있다. 만약 실제점수가 예상점수보다 크다면 민간업체의 내부노력에 의해 환경요인이 허락한 것보다 더 우수한 성과를 거두었다고 볼 수 있다.

---

108) 각 항목의 결과 값으로 구성된 $y_{ijt}=\alpha_0+\alpha_1 x_{1jt}+\alpha_2 x_{2jt}+\alpha_3 x_{3jt}+\cdots\cdots+\alpha_{20} x_{20jt}+e_{ijt}$ 회귀모델을 토대로 $y_{ij(t+1)}$의 값을 추정하게 된다.
i : 평가항목, j : 업체, y_{ijt} : j 업체의 t 시점 i 번째 항목의 결과 값
x_{kjt} : t 시점 k=20개, 구직자 특성변수, 노동시장변수, e_{ijt} : j 업체의 t 시점 i 번째 항목 오차항

〈표 5-8〉 구직자 특성 및 노동시장 변수

구직자 특성	노동시장 변수
1. 구직자 연령	1. 고용성장률(ABS 통계이용)
2. 최소연령 자녀의 나이	2. 19개 산업별 고용자 비율
3. 실업급여 유형	(각 산업 고용자/전체 고용자)
4. 원주민 여부	3. 월평균 구직서비스 공급 가능량
5. 취업 프로젝트(CDEP) 참여 여부	(구직자 수용 가능인원)
6. 1일 구직활동 가능시간	4. 도시 구직자 지원, 지방 구직자 지원
7. 장애유형	5. 구직자 규모
8. 가뭄방지 프로젝트 참여자	(2,000개 이상 지역별 구직자 수)
9. 참여자 유형(취업지원, 직업훈련지원)	6. 지역별 실업률
10. 최종학력	
11. 구직활동 적극성	
12. 성별	
13. 출생지역	
14. 대도시 출생여부	
15. 10년 동안 소득지원 기간이 차지하는 비중	
16. 55세 이상의 고령자	
17. 가석방자	
18. 실업기간	
19. 노숙여부(안정적 거주지가 없는 경우)	
20. 직장 유지능력(1일 업무참여 가능시간)	

자료 : DEEWR(2010), "Description of JSCI Factors and Points". www.deewr.gov.au

(3) 3단계(성과지수)

모든 세부항목과 유형별로 실제점수를 예상점수로 나누어 개별 민간기관의 성과지수를 구한다. 즉, 현재 민간기관이 예상에 비해 얼마나 높은 실제성과를 이루었는지 측정하는 것이다. 예를 들면, 민간업체가 특정 항목에서 예상점수가 12점인 반면 실제점수를 18점 획득한 경우 성과지수 1.5를 획득하게 된다.

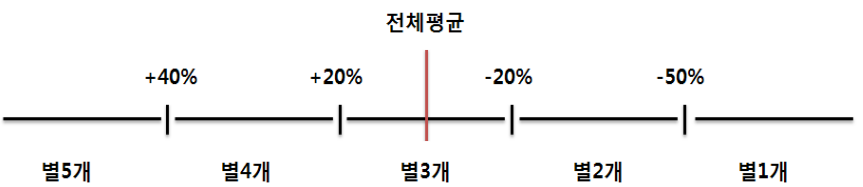
(4) 4단계(유형별, KPI 1과 KPI 2의 성과점수)

위에서 유형별로 KPI 1과 KPI 2의 모든 세부항목에서 성과지수를 구하였다.

그다음 개별유형별로 세부항목의 성과지수에 <표 5-6>에서 주어진 가중치를 곱하여 또 다른 점수를 구한다. 그렇게 하여 모든 유형에서 KPI 1과 KPI 2의 개별항목의 점수를 다하면 유형별로 KPI 1과 KPI 2에서 개별 민간기관의 성과점수를 구할 수 있다.

(5) 5단계(유형별 고용서비스 등급)

앞서 얻은 민간기관들의 성과점수를 유형별로 각각 KPI 1과 KPI 2에서 순서화하여 분포를 만들고 평균점수를 구한다. 예를 들면 특정 민간기관의 유형1의 KPI 1 성과점수가 평균점수보다 +40% 이상이면 별 5개, +20% 이상 +40% 미만이면 별 4개, +20%와 -20% 사이이면 별 3개, -20%와 -50% 사이이면 별 2개, -50% 이하이면 별 1개를 부여하고 있다.



자료 : DEEWR(2010), "Question and Answers on 30 June 2010 Service Australia (JSA) Star Rating". www.deewr.gov.au

〈그림 5-5〉 호주의 Star-Rating System 등급산정 기준

(6) 6단계(전체 고용서비스 등급)

앞서 유형별로 각각 KPI 1과 KPI 2에서 성과점수를 얻었다. 이 점수에 유형별 가중치(유형4 : 40%, 유형3 : 30%, 유형2 : 20%, 유형1 : 10%)를 곱하여 전체점수를 구할 수 있다. 앞에서처럼 모든 민간기관의 전체점수를 KPI 1과 KPI 2에서 순서화하여 분포를 만들고 기관별 KP I 1과 KPI 2의 고용서비스 등급을 구할 수 있다.

〈표 5-9〉 호주의 고용서비스 평가지표 사례

		유형4 (A)	유형3 (B)	유형2 (C)	유형1 (D)	전체 (E)
가중치		40%	30%	20%	10%	(A×0.4)+(B×0.3)+ (C×0.2)+(D×0.1)=E
1	KPI 1	5	4	6	3	4.7
2	KPI 2	15	13	10	8	12.7

자료 : DEEWR(2010), "Question and Answers on 30 June 2010 Service Australia (JSA) Star Rating". www.deewr.gov.au

2. 영국의 민간 고용서비스기관 평가방법

1) 영국의 고용서비스

영국은 대부분의 OECD 국가들이 정부독점체제로 고용서비스를 제공하던 20세기 초반에도 민간기관의 참여를 잠정적으로 인정하고 있었고 이후 공공기관과 민간기관의 지속적 협력체제하에 고용서비스를 제공하고 있다. 영국 민관기관의 고용서비스 변천사는 잠정적 인정체제, 성장체제, 민간기관과 공공기관의 경쟁체제, 협력체제 시기로 나누어 볼 수 있다(이상현, 2009; Forde, 2005 재인용)[109].

잠정적 인정체제 시기(1910~1960년대)에는 민간 고용서비스가 1890년대 중반부터 시작한 단순노동자의 직업알선을 위한 소규모 유료직업알선사무소에서 제공되었다. 이후 민간기관의 성장체제(1950~1971년도)에는 경기호황으로 완전고용의 시대를 맞이하게 되면서 공공 고용서비스의 역할은 대폭 감소하게 되었다. 이에 반해 민간기관의 경우 사무직, 비서직 등 단기고용을 알선하는 고용서비스가 발전하면서 민간 고용서비스의 성장이 두드러졌으며, 미국의 인력지원업체가 1960년대 후반 영국에 진출하여 폭넓은 고용서비스를 공급하기 시작하였다.

민간기관과 공공기관의 경쟁체제 시기(1971~1990년도)에는 노동연금부

109) 이상현, 2009, "고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안", 한국고용정보원.

(DWP : Department of Work and Pension)가 1972년 고용지원센터(Jobcentre)를 설립하여 단기일자리 알선 및 고용서비스를 대폭 강화하였다. 또한 접근성이 높은 지역에 고용지원센터를 설립하였고 실업급여와 취업알선, 상담서비스를 분리하여 제공하기 시작하였다. 따라서 1970년대에는 민간기관과 공공기관의 고용서비스 경쟁이 심화되었다.

협력체제 시기(1990~현재)에는 공공기관과 민간기관의 협력단계로서 정부는 1996년도에 민간기관에 구직등록을 한 실업자에게도 구직급여를 지급하기 시작하였으며, 민간기관의 고용서비스 활동을 장려하였다. 뿐만 아니라 1995년도에는 민간 고용서비스기관의 구인업체 광고를 허용하기 시작하였다. 1997년도에 고용서비스의 민영화가 시행되면서 고용지원센터와 실업급여사무소를 Jobcentre Plus센터로 통합하여 원스톱 기능을 구축하였다. 이후 노동연금부는 뉴딜(New Deal)프로그램과 고용촉진지역(Employment Zone)과 같은 고용프로그램의 민간위탁을 활성화하였다(한국직업능력 개발원, 2010). 2008년도 영국은 뉴딜과 고용촉진지역을 유연한 뉴딜(Flexible New Deal)로 통합하였다.

(1) 뉴딜프로그램

1998년도부터 시행된 뉴딜프로그램은 목표집단을 세분화하여 18세~24세를 대상으로 한 청년뉴딜(New Deal for Young People), New Deal 25, 편부모 뉴딜(New Deal for Lone people), 고령자 뉴딜(New Deal for 50 plus), 장애인 뉴딜(New Deal for disabled people) 등으로 시행되고 있다. 과거 12개월 동안 구직수당을 받았으나 여전히 실업자인 사람을 대상으로 이 프로그램에 참여하지 않으면 구직수당 제공을 중단하겠다는 수단을 사용하고 있다.

프로그램은 예비 프로그램(gateway)과 본 프로그램으로 구성되어 있다. 예비 프로그램에서 상담원은 구직자가 원하거나 구직자에게 적합한 직종과 직업을 파악하고 직장을 구하지 못한 원인을 진단한다. 기본적인 구직상담과 구직정보 제공, 면접교육을 실시하고 향후 세부적인 구직활동(action plan)을 작성한다.

구직자는 다음 3가지 중의 하나를 해야만 구직수당을 받을 수 있다. 첫째, 주당 60 파운드를 받고 6개월간 고용지원금을 받는 사업장에서 일을 하거나 둘째, 1년간 학교를 다니거나 직업훈련기관을 다니거나 마지막으로 공공근로를 하여야 한다. 동시에 구직지원 프로그램에 정기적으로 참여해야 하며 상담원과 정기적인 연락을 하여야 한다.

(2) 고용촉진지역

2000년도 4월부터 고용촉진지역은 실업률이 높고 장기실업자가 많은 취약지역을 대상으로 지정되었다. 2003년도 당시 13개 취약지역을 선정하고 모든 고용서비스를 민간기관에게 위탁하였다. 또한 규모가 큰 지역에는 복수의 민간업체가 참여하도록 하여 경쟁을 통한 양질의 서비스 공급을 유도하였으며, 특히 구직자 스스로에게 민간기관의 선택권을 부여하였다. 참여조건은 과거 구직수당을 받은 18~24세의 실업자이거나 과거 21개월 가운데 18개월간 구직수당을 받은 25세 이상의 실업자이다.

프로그램 1단계는 26주로 구성되며 Jobcentre는 본인의 희망을 고려하여 민간 고용서비스기관을 알선해주며, 28일 동안 상담원은 구직자가 원하거나 할 수 있는 직종과 직업을 파악하고 직장을 구하지 못하는 원인을 진단한다. 또한 향후 구체적인 구직활동 목록을 작성한다.

프로그램 2단계에서 구직자는 상담원의 도움을 받아 목록대로 구직활동을 계속하고, 민간기관은 정부로부터 받은 구직수당을 구직자에게 지급한다. 또한 창업희망자는 모의창업을 하여 직접 사업을 할 수 있다. 정부는 구직수당을 주는 대신 사업자금을 지원한다. 만약 모의창업이 실패하면 잔여자금을 향후 구직수당 재원으로 사용하고 성공하면 사업이익을 가지고 독립적인 창업을 시작하도록 한다. 마지막으로 이 단계에서 공공근로를 할 수 있으나 이때 구직수당은 지급되지 않는다. 만약 구직자가 희망하면 22주로 구성된 프로그램 3단계를 시작하며 2단계 구직활동 목록을 재점검하고 구직활동을 계속한다.

2) 영국의 민간 고용서비스기관 평가[110]

영국의 고용연금부는 고용촉진지역에 참가한 민간 고용서비스기관을 평가하기 위하여 2008년도에 호주의 Star-Rating System을 도입하여 시행하였다. 민간기관의 성과평가는 서비스 경쟁을 유도하고 구직자들에게 유용한 정보를 제공할 뿐 아니라 민간 고용서비스기관을 선정할 때 활용되고 있다. 민간기관을 대상으로 하며, 매년 3월과 9월에 6개월간의 성과를 평가하고 있다.

영국의 민간 고용서비스기관에 대한 성과평가는 총 4개의 성과지표로 구성되어 있으며, 평가항목은 취업성과, 고용유지 성과, 서비스 품질, 계약준수로 나누어져 있고 항목별로 상이한 가중치를 부여하고 있다. 우선 취업결과에 40점, 고용유지에 30점을 부여한다, 서비스 품질은 5개 세부항목으로 구성된 설문을 통하여 평가하고 있으며 20점을 부여하고 있다. 계약준수는 감독 공공기관이 평가하고 있으며 10점의 가중치를 부여하고 있다. 또한 구직자를 청년층(18~24세), 일반계층(25세 이상), 소외계층(고령자, 편부모 등) 등 3개 계층으로 분류한다. 만약 고용서비스를 공급하는 민간기관이 20개라면 성과지표별 평가와 등급결정은 다음과 같이 이루어진다.

(1) 1단계 : 성과지표별 평가

① 취업결과

민간 고용서비스기관의 규모나 서비스를 제공하는 구직자의 총수를 고려하지 않고 계층별로 취업자 수를 기준으로 20개 업체의 순위를 결정한다. 1등(20점), 2등(19점)과 같이 순위별로 점수를 부여하며, 2개의 업체가 공동으로 3등인 경우 모두 18점을 부여하고 4등의 업체에게는 16점을 부여한다. 해당기관이 청년층 3등(18점), 일반계층 4등(17점), 소외계층 1등(20점)을 한 경우 합계점수 55점을 얻게 된다.

---

110) DWP, 2010, *Definition of Star Rating Key Performance Indicators*, Department for Work and Pension. www.dwp.gov.uk.

3개의 계층에서 모두 1등을 하면 얻을 수 있는 60점을 최고점수로 설정한 후 위에서 얻은 합계점수 55점을 최고점수로 나누면 목표달성률 92%를 얻는다. 마지막으로 취업결과 가중치 40점에 목표달성률 0.92를 곱하여 최종적으로 취업결과 점수 36.8점을 얻는다.

② 고용유지

계층별로 고용유지율을 기준으로 업체의 순위를 결정한다. 모든 계층에서 1등을 하면 얻을 수 있는 60점을 최종목표로 설정한 후 목표달성률을 산정한다. 따라서 세 계층에서 합계점수 40점을 얻은 업체는 75%를 달성하게 된다. 마지막으로 고용유지 가중치 30점에 0.75를 곱하여 고용유지 점수 22.5점을 얻는다.

③ 서비스 품질

<표 5-10>에서 보듯이 해당기관은 5개 문항의 설문조사를 통해 서비스품질에 관해 자체평가를 한다. 문항은 첫째, 구직자의 취업성과가 어떠한가, 둘째, 구직자들을 위한 교육과 훈련이 얼마나 효과적인가, 셋째, 고용서비스 프로그램이 구직자들의 욕구와 흥미를 만족시켰는가, 넷째, 구직자들이 얼마나 고용서비스를 잘 지원받았는가, 다섯째, 구직자들의 성과를 향상시키기 위한 관리가 잘 되고 있는가로 구성되어 있다.

각 항목에 대해서 매우 우수 (20점), 우수(10점), 보통(5점), 미흡(0점)을 부여한다. 5개 문항에서 얻은 합계점수를 총점 100점과 비교하여 목표달성률을 산정한다. 따라서 합계점수 80점을 얻은 업체의 목표달성률은 80%이다. 마지막으로 서비스 품질 가중치 20점에 0.80을 곱하여 서비스 품질성과 점수 16점을 얻는다.

④ 계약준수

민간기관을 감독하는 공공기관을 대상으로 하여 계약준수와 리스크 관리에 대한 평가문항으로 이루어진 설문조사를 실시한다. <표 5-10>과 같은 설문항목

을 통해 얻은 점수를 총점 100점과 비교하여 목표달성률을 산정한다. 만일 민간업체의 목표달성률이 60%라면 계약준수 가중치 10점에 0.60을 곱하여 계약준수 점수 6점을 얻는다.

〈표 5-10〉 영국의 민간기관 고용서비스 평가지표

평가 항목	평가방법	배점
취업 결과	1단계 : 18~24세를 1집단, 25세 이상을 2집단, 자발적 참여자(소외계층)를 3집단으로 구분함 2단계 : 집단별 업체의 취업 순위 및 점수산정 3단계 : 최대점수를 얼마나 달성하였는가를 %로 산정함 4단계 : 점수 40과 달성률의 곱으로 점수산정	40점
고용유지	1단계 : 18~24세를 1집단, 25세 이상을 2집단, 자발적 참여자(소외계층)를 3집단으로 구분함 2단계 : 집단별 고용유지에 대한 업체 순위 및 점수산정 3단계 : 최대점수를 얼마나 달성하였는가를 %로 산정함 4단계 : 점수 30과 달성률의 곱으로 점수산정	30점
서비스 품질 성과	1단계 : 아래 5개 항목의 설문조사를 실시하여 총점을 계산한다 2단계 : 총점 100점에 얼마나 도달했는지에 대한 달성률을 계산한다 3단계 : Star-Rating 항목의 총점 20과 달성률의 곱으로 점수산정 〈설문조사〉 1) 구직자가 얼마나 잘 성취하였는가? 2) 교수, 훈련, 학습이 얼마나 효과적이었나? 3) 프로그램이 구직자의 관심과 욕구를 얼마나 충족시켰는가? 4) 구직자를 얼마나 잘 지도하고 지원하였는가? 5) 모든 구직자 지원과 취업성취를 위해 얼마나 효과적인 리더십 및 관리가 이루어졌는가? (답변 : 탁월함 20점, 좋음 10점, 만족 5점, 부적절 0점)	20점
계약준수	1단계 : 아래 2개 항목의 설문조사를 실시하여 총점을 계산한다 2단계 : 총점 100점에 얼마나 도달했는지에 대한 달성률을 계산한다 3단계 : Star-Rating 항목의 총점 10과 달성률을 곱하여 점수산정 〈설문조사〉 1) 계약이행을 얼마나 잘 준수하였는가? (답변 : 뛰어남 60점, 좋음 40점, 만족 20점, 부적절 0점) 2) 민간업체의 재정평가와 위험수준은 어느 정도인가? (답변 : 모두보증 40점, 상당보증 30점, 제한적 보증 10점, 보증하지 않음 0점)	10점
총 점	100점	

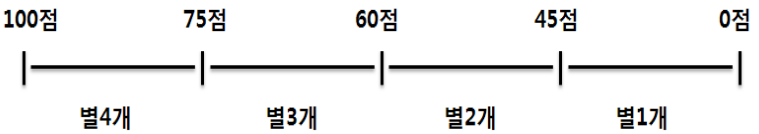
자료 : DWP(2010), "Definition of Star Rating Key Performance Indicators", www.dwp.gov.uk

(2) 2단계 : 고용서비스 등급

앞서 본 것처럼 총 4개의 평가지표에서 총점(100점)을 산정하고 있다. 민관기관의 고용서비스 등급은 앞서 4개의 성과지표에서 실제로 얻은 점수를 합산

하여 성과점수 총점을 구하고 성과점수의 구간에 따라 등급을 산정한다. 우선 성과점수가 75점 이상인 경우 별 4개, 60~74점이면 별 3개, 45~59점이면 별 2개, 마지막으로 45점 미만이면 별 1개의 등급을 부여하고 있다.

한편 영국의 고용촉진지구의 경우 호주와는 달리 개별 민간기관의 환경요인을 고려하지 않는다. 이유는 고용촉진지구로 선정된 지역이 지극히 높은 실업률과 취업가능성이 매우 적은 구직자들로 이루어졌기 때문에 환경요인이 동일하다고 가정하기 때문이다.



자료 : DWP(2010), "Definition of Star Rating Key Performance Indicators", www.dwp.gov.uk

〈그림 5-6〉 영국의 Star-Rating System 등급산정 기준

3. 고용노동부의 고용지원센터 평가방법[111]

1) 고용지원센터 평가체계

고용노동부는 2010년도 고용지원센터 평가를 위한 가이드라인을 제시하고 있다. 특히 고용지원센터의 취업지원기능을 강화하기 위하여 취업을 최우선으로 고려하는 평가지표를 구축하였다. 평가항목은 취업실적평가(500점)와 종합적 운영평가(30점), 특성화 사업평가(20점)로 이루어져 있으며, 각 항목의 점수를 합산한 총점(600점)을 통해 공공고용서비스기관을 평가하고 있다. 하지만 여기서는 서울시 일자리플러스센터의 역할과 기능과 관련이 있는 취업실적 평가만을 논의하고자 한다. 고용노동부의 평가체계는 몇 가지 특징을 가지고 있다.

111) 고용노동부, 2010, 「2010 지방노동관서 평가」, 고용노동부.

(1) 평가항목

먼저 <표 5-11>에서 보듯이 평가항목은 알선취업, 마감취업, 공통가점으로 구성되어 있다. 알선취업은 상담원이 상담, 교육 및 훈련 소개, 고용지원프로그램 소개를 통해 구체적인 고용지원을 제공하여 취업을 하는 경우이고 마감취업은 단순히 구직등록을 받은 후 구인정보(예 : 구인처, 취업박람회)만을 제공하고 구직자가 스스로 취업을 하는 경우이다. 따라서 알선의 경우 고용지원센터가 많은 지원을 통해 취업을 시켰으므로 마감취업과 달리 실적을 높이 평가한다. 마감취업과 알선취업과 관계없이 공통가점제를 운영한다. 만약 구직자가 실업자 직업훈련, 직업능력계좌제 훈련을 수강하면 가점을 부여한다. 또한 고용지원센터 관할 지자체의 취업실적을 반영하여 가점을 부여한다.

(2) 정량적 평가

<표 5-11>에서 보듯이 평가항목은 모두 정량적이다. 따라서 상담원의 역량, 교육 및 훈련, 구직자 만족도와 같은 정성적 요소는 고려되지 않는다. 이는 모든 고용지원센터가 공공조직이고 동일한 운영체계를 가지고 있기 때문이다. 또한 정량적 평가로 얻은 점수의 총점은 500점이다.

(3) 구직자 유형

알선취업의 경우 취업난이도를 반영하기 위해 구직자 유형을 일반구직자, 실업급여 수급자, 빈 일자리취업자[112], 취약계층으로 구분하여 각 유형에 따라 상이한 점수를 적용한다.

(4) 정책 프로그램 우선

고용보험 수급자, 청년실업자, 저소득자를 대상으로 한 정책적인 고용프로그램을 통해 취업하면 높은 실적점수를 부여하여 고용지원센터가 정책프로그램

112) 빈 일자리는 구직자를 3번 소개해도 채용이 안 되는 3D 업종의 일자리이다.

에 활발하게 참여하도록 한다.

(5) 철저한 모니터링

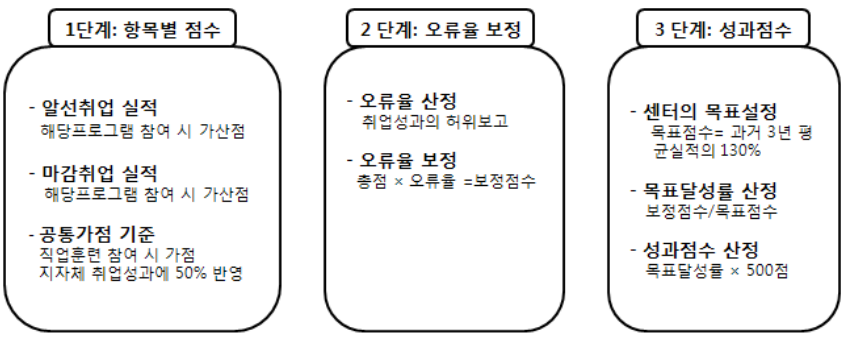
고용지원센터가 취업실적을 왜곡하거나 부풀리는 경우를 방지하기 위해 철저한 모니터링을 한다. 취업실적 일부를 검증하여 오류율을 산정하고 이를 통해 성과점수를 보정할 뿐 아니라 오류에 대한 감점도 한다.

(6) 고용지원센터별 성과비교 방법

각 고용지원센터가 처한 지역별 낙후도, 구직자의 특성과 같은 입지환경을 고려하지 않는다. 대신 개별 고용지원센터의 과거 평균실적을 토대로 목표실적을 산정한 후 목표실적 대비 실제실적의 상대적 성과를 사용함으로써 환경요인 효과를 배제하고 고용지원센터 간 성과를 비교하였다.

2) 고용지원센터 평가절차

고용지원센터의 평가절차를 보면 1단계에서는 평가항목별 점수를 산출하고, 2단계에서는 오류율을 보정하며, 3단계에서는 목표성과와 비교된 성과지수를 산출한다.



〈그림 5-7〉 고용노동부의 평가절차

(1) 1단계 : 항목별 점수산출

① 알선취업 실적

취업자 수에 따라 점수를 산정하는 방식으로 기본적으로 취업자 1명당 1점을 부여하는 방식을 채택하고 있다. 하지만 <표 5-11>과 같이 구직자 유형을 일반구직자(1점), 실업급여 수급자(2점), 빈 일자리취업자(3점), 취약계층(4점)으로 구분하여 각 유형에 따라 상이한 점수를 적용한다.

또한 취업이 매우 어려운 대상자에게 고용서비스를 지원하는 정책적인 프로그램의 경우 매우 큰 점수를 부여하고 있다. 예를 들면 저소득 실업급여수급자 패키지 프로그램이 종료된 후 3개월 이내에 취업하면 6점, 취업성공패키지, 청년뉴스타트, 심층상담 프로그램이 종료된 후 3개월 이내에 취업하면 10점을 부여하고 있다.

② 마감취업 실적

기본적으로 워크넷에 등록하여 구직에 성공하는 경우 고용지원센터의 노력이 많지 않기 때문에 0.2점만을 부여한다. 또한 정부지원 일자리에 취업을 하면 0.3점을 부여한다. 한편 e-채용마당에 참여한 구인업체 1개소당 20점의 추가점수를 부여하고 참여업체에 취업한 경우 취업자 1명당 0.1점을 부여하여 e-채용의 활성화를 유도하고 있다.

③ 공통가점 기준

실업자 직업훈련, 직업능력계좌제 훈련수강 중 또는 수료 후 취업자에 대해 별도의 추가점수 1.0점을 부여한다. 한편 고용지원센터의 관할지역에 있는 일반구직자가 기초단체의 구직등록을 통해 취업을 하더라도 기초단체의 고용서비스를 지원한 센터의 실적을 인정하여 해당점수의 50%인 0.5점을 부여한다.

〈표 5-11〉 고용서비스 취업실적 평가지표(정량평가)

<table>
<tr><th>항목</th><th>평가방법</th></tr>
<tr><td>알선
취업
실적</td><td>● 알선취업실적 배점기준
<table>
<tr><th colspan="2">구 분</th><th>배 점</th><th>비 고</th></tr>
<tr><td rowspan="6">알선취업</td><td>① 일반구직자</td><td>1점</td><td></td></tr>
<tr><td>② 실업급여 수급자</td><td>2점</td><td></td></tr>
<tr><td>③ 빈 일자리 취업자</td><td>3점</td><td></td></tr>
<tr><td>④ 취약계층</td><td>4점</td><td>장애인, 여성가장, 북한이탈주민, 고령자</td></tr>
<tr><td>⑤ 저소득 실업급여 수급자 패키지</td><td>6점</td><td>사업 참여 후 본인 취업 시 3점</td></tr>
<tr><td>⑥ 취업성공패키지, 청년 뉴스타트, 심층상담</td><td>10점</td><td>사업 참여 후 본인 취업 시 5점</td></tr>
</table>
· 구분 1)~4)에 해당하는 알선취업자가 취업 전 6개월 이내에 집단상담프로그램, 단기 집단상담프로그램, 취업특강, 취업캠프, Job스쿨에 참여한 경우에는 별도 추가점수(0.5점) 부여
· 구인 · 구직 만남의 날과 채용대행서비스 참여(0.5점), 동행면접을 통한 알선취업자에게 별도 추가점수(1.0점) 부여
· 실업급여 수급자는 수급기간 중 취업자, 저소득 실업급여수급자 패키지 참여자는 사업 참여 후 3개월 내 취업자를 의미</td></tr>
<tr><td>마감
취업
실적</td><td>● 마감취업실적 배점기준
<table>
<tr><th>구 분</th><th>배 점</th><th>비 고</th></tr>
<tr><td>e-채용마당 취업자</td><td>0.1점</td><td></td></tr>
<tr><td>워크넷 등록 취업</td><td>0.2점</td><td></td></tr>
<tr><td>정부재정지원일자리</td><td>0.3점</td><td></td></tr>
<tr><td>워크넷정보</td><td>0.2점</td><td>디딤돌일자리 0.7점</td></tr>
<tr><td>기타서비스</td><td>0.1점</td><td></td></tr>
</table>
· e-채용마당은 참여 구인업체 1개소당 별도 추가점수(20점) 부여(단, 취업자가 있는 경우에 한함)</td></tr>
<tr><td>공통
가점
기준</td><td>● 알선취업 또는 마감취업에 상관없이 실업자 직업훈련(신규, 전직), 직업인력개발계좌제 훈련 수강 중 또는 수료 후 취업자에 대해서는 별도 추가점수(1.0점) 부여
● 센터관할지역 지자체 취업성과의 50%를 센터의 취업실적 점수에 합산</td></tr>
<tr><td>총 점</td><td>● 취업실적 목표대비 달성도 = 달성비율 × 500점
취업실적 목표 : '07~'09년 평균취업자수 × 1.3(취업자 1명당 1점)
취업실적의 110% 이상 달성 시 최대 550점, 취업실적이 저조한 경우 최저 35점</td></tr>
</table>

자료 : 고용노동부(2010)

(2) 2단계(오류율 보정)

2단계에서는 고용지원센터의 성과와 활동을 모니터링하여 업무의 투명성을 확립하고 취업성과의 내실화를 도모하기 위해 각 센터의 오류율을 산정하고 있다. 앞서 측정한 3개 평가항목의 합계점수에 오류율을 곱하는 방법을 이용하고 있다. 오류율 산정과 보정은 다음과 같이 한다.

우선 알선취업에 해당하는 구직자들의 표본을 추출하고 이후 1 : 1 전화면담을 통해 센터의 알선업무로 취업에 성공하였는가를 확인하게 된다. 표본추출 방법은 센터 규모에 따라 상이하며, 규모가 큰 센터의 경우 알선취업자의 30%, 규모가 작은 센터의 경우 전수조사를 실시한다. 만일 센터내부에서 취업성과 입력 시 오류를 범하거나 일부러 취업성과를 높게 보고하면 감점처리를 할 뿐 아니라 센터가 보고한 취업성과와 실제 조사한 취업성과 간 차이를 토대로 오류율을 산정한다. 만일 오류율이 2.6%이고 총점이 10,700점인 경우 오류율을 총점에 곱하여 보정점수 10,421점을 얻는다.

(3) 3단계(성과점수)

먼저 과거 3년간 성과점수 평균의 130%를 목표점수로 정한다. 이 목표점수를 오류율이 반영된 보정점수로 나누어 목표달성률을 구하고 이를 성과점수 총액 500점에 곱하여 성과점수를 구한다. 따라서 취업실적이 목표실적보다 좋다면 500점 이상을 획득할 수 있지만 상한점수로 550점을 두고 있다. 이 성과점수를 가지고 고용지원센터의 성과를 비교한다.

제6장 일자리창출 사업의 관리방안

제1절 서울시 일자리창출 사업
제2절 서울시 공공근로 관리방안
제3절 서울시 직업훈련 관리방안
제4절 서울시 고용서비스 관리방안
제5절 서울시 일자리창출 사업 통합관리 방안

제6장 일자리창출 사업의 관리방안

제1절 서울시 일자리창출 사업

1. 서울시 일자리창출 사업의 현황

1) 서울시 2009년 일자리창출 사업

(1) 서울시 2009년 일자리창출 정책

2009년도 서울시 특성에 맞는 일자리 대책을 마련하기 위해 일자리창출을 위한 13개의 정책수단을 활용하였다. 2009년도 서울시 일자리창출 사업을 살펴보면, 민간부문 일자리개발은 구직자와 구인기업 연계・알선, 맞춤형 직업훈련, 대학캠퍼스 리쿠르트, 중소기업 연합공채, 중소기업 인턴십으로 구성되어 있다. 공공일자리의 경우 사회적일자리 확대 및 발굴, 공공근로로 이루어졌고 또한 SOC사업, 규제완화 등이 있다.

특히 일자리플러스센터를 설치하여 구인기업체 발굴, 구직자 DB구축, 상담 및 알선, 사후관리 등 다양한 고용서비스를 제공하였다. 직업훈련은 취약계층과 일반계층에게 맞춤형 교육프로그램을 제공하였다. 고용인센티브는 기업에게 임금을 지원하는 직접고용인센티브의 형태로 시행되었으며, 특히 청년층의 일자리를 제공하기 위해 시행되었다.

〈표 6-1〉 2009년도 서울시 일자리창출 사업

노동시장 정책분류[1]			서울시 정책	'09 목 표
적극적 노동시장 정책	노동시장 서비스	고용서비스	① 구인기업, 구직자 상시 연계 및 알선	16,400개 일자리 창출
			② 대학캠퍼스 리쿠르트 투어지원	700명 채용
			③ 중소기업 연합공채 추진	700명 채용
		기타활동	④ 투자예산 조기집행	SOC사업 49,800억원으로 확대
			⑤ 규제완화	기업규제 법령정비
	일자리 창출 정책	훈련	⑥ 산업수요 연계 맞춤형 직업훈련 실시	교육인원을 59천명으로 확충
		직접적 일자리 창출	⑦ 사회적 일자리 확대	42,000개 일자리 창출
			⑧ 사회적 기업 발굴, 육성	60개 기업 발굴 및 2,400명의 일자리 창출
			⑨ 공공근로 사업 확대	24,100개의 일자리 창출
		고용인센티브	⑩ 중소기업 인턴십 지원	300명의 일자리 창출
		창업인센티브	⑪ 중소기업 및 소상공인 자금지원 및 신용보증 확대	중소기업육성지원금 14,000억원
			⑫ 창업 全단계 지원	1,419개 기업
			⑬ 신기술 창업보육센터 확대	2,445백만원 지원

자료 : 서울시
주1 : European Commission(2006)의 적극적 노동시장 정책 분류기준

(2) 서울시 2009년 일자리창출 사업특성 및 문제점

2009년의 서울시 일자리창출 정책을 보면 국제금융 위기 여파로 인해 경기가 어려워지면서 취약계층의 생계보호를 위한 단기적 일자리창출이 중점적으로 이루어졌다. 이러한 일자리가 134,705개 제공되었고 이는 전체 일자리창출의 41%에 해당하였다. 그러나 생계보호형 일자리는 단기적 고용효과만을 가져다 주기 때문에 지속가능한 일자리를 발굴하기 위한 정책개발이 요구되었다.

〈표 6-2〉 서울시 일자리정책의 목표 대비 실적(2008~2010년도 8월)[113]

(단위 : 개)

구 분	2008년		2009년		2010년 8월	
	목표	실적	목표	실적	목표	실적
생산적 · 창업형 일자리 창출	300	3,200	6,500	6,498	10,200	8,820
맞춤형 역량개발형 일자리 알선 · 중개	44,016	27,800	40,600	77,602	73,250	69,155
취약계층 생계보호형 일자리제공	24,658	54,600	134,400	134,705	80,120	84,198
일자리 창출 기반 유지 및 확충	76,396	85,888	94,500	110,557	58,000	36,987
합 계	145,370	171,488	276,000	329,362	221,570	199,160

자료 : 서울시

2) 2010년 일자리창출 사업 정책수단별 분류

2010년도 서울시 일자리창출 사업을 정책수단별로 분류한 <표 6-3>을 살펴보면, 정책수단을 고용서비스, 직업훈련, 고용인센티브(직접), 직접적 일자리창출(사회서비스, 단기), 창업인센티브 등 5개로 분류한 것을 알 수 있다.

〈표 6-3〉 정책수단별 서울시 일자리창출 정책

정책수단	목표집단 소분류기준	사업명	목표
고용 서비스	청년층, 일반계층	일자리 플러스 센터 Total Care Service	15,000개 일자리 창출
직업훈련	청년층, 취약계층, 일반계층	서울형 Job Academy	교육인원 6,785명
고용 인센티브 (직접)	청년층	중소기업 청년인턴십	1,300명의 일자리창출
직접일자리 창출 (단기일자리)	청년층	2010 서울시 행정인턴 채용 및 운용계획	2010년 1,578명

113) 일자리창출 인프라지원과 같은 간접적 일자리지원의 일자리 효과는 한국은행 "2008년 산업유발계수"를 이용하여 추정하였다.

〈표 계속〉 정책수단별 서울시 일자리창출 정책

정책수단	목표집단 소분류기준	사업명	목표
직접일자리 창출 (단기 일자리)	취약계층	공공일자리	2009년도에 37개의 사업을 23개 사업으로 재편성
직접일자리 창출 (사회서비스)	취약계층	서울형 사회적 기업 육성	3년간 1,00개 기업 발굴
창업인센티브	청년층	1인 창조기업, 2030 청년창업 프로젝트	예비창업가 3,000

자료 : 서울시

제2절 서울시 공공근로 관리방안

1. 서울시 공공근로 현황[114)]

1) 공공근로 현황

(1) 공공근로 추이

공공근로는 2005년부터 사업시행이 서울시로 이관되었다. 2000년대 중반 경제가 안정되자 공공근로를 축소하였다. <표 6-4>의 서울시 공공근로 현황을 살펴보면 총 참여자 수는 2005년도 24,243명, 2006년도 20,552명, 2007년도 18,928명으로 해마다 감소하였다. 이에 따라 연도별 예산도 2005년도 45,752백만원, 2006년도 39,679백만원, 2007년도 39,629백만원으로 감소하였다. 그러나 2009년도 국제금융 위기 여파로 실업이 우려되자 참가인원과 예산을 다시 20,042명과 43,405백만원으로 늘렸다. 공공근로의 사업부문을 살펴보면 2005년도와 2006년도에 공공생산성 사업부문의 규모가 가장 컸으나 2007년도 이후 공공서비스 사업부문의 규모가 더 크게 되었다.

114) 2010년도에 공공근로이외에 지역공동체일자리가 추가로 생겨났다. 지역공동체일자리의 운영주체, 참여자, 일자리 종류 역시 공공근로와 유사하므로 이 연구의 논의에서 제외한다.

〈표 6-4〉 서울시 공공근로 사업의 현황(2005~2010년도)

(단위 : 명, 백만원, %)

연 도[1)]	사업유형	참가인원		집행예산	
		인 원	비 중	금 액	비 중
2005년	정보화추진사업	3,659	15.09	6,917	15.12
	공공생산성 사업	9,386	38.72	14,847	32.45
	공공서비스 사업	7,015	28.94	12,291	26.86
	환경정화 사업	4,183	17.25	7,002	15.30
	관리비 및 재해보상비	-	-	4,695	10.26
	합계	24,243	100.00	45,752	100.00
2006년	정보화추진사업	3,038	14.78	5,554	14.00
	공공생산성 사업	7,423	36.12	12,808	32.28
	공공서비스 사업	6,355	30.92	11,419	28.78
	환경정화 사업	3,736	18.18	6,395	16.12
	관리비 및 재해보상비	-	-	3,504	8.83
	합계	20,552	100.00	39,679	100.00
2007년	정보화추진사업	2,549	13.47	4,939	12.46
	공공생산성 사업	6,004	31.72	11,538	29.12
	공공서비스 사업	6,709	35.44	12,732	32.13
	환경정화 사업	3,666	19.37	6,431	16.23
	관리비 및 재해보상비	-	-	3,989	10.07
	합계	18,928	100.00	39,629	100.00
2009년	정보화추진사업	2,945	0.15	-	-
	공공생산성 사업	4,727	0.24	-	-
	공공서비스 사업	6,617	0.33	-	-
	환경정화 사업	5,345	0.27	-	-
	관리비 및 재해보상비	408	0.02	-	-
	합계	20,042	1.00	43,405	100.00
2010년	정보화추진사업	1,100	0.07	-	-
	공공서비스 사업	5,119	0.34	-	-
	공공생산성 사업	4,706	0.31	-	-
	환경정화 사업	3,560	0.24	-	-
	관리비 및 재해보상비	637	0.04	-	-
	합계	15,122	1.00	36,574	100.00

자료 : 서울특별시

주1 : 2008년도 공공근로 사업의 현황 자료를 수집할 수 없어 생략하였음.

(2) 2010년 공공근로 사업분야

서울시 2010년도 공공근로 사업분야 및 사업내용을 나타낸 <표 6-5>를 살펴보면, 37개의 사업이 정보화, 공공생산성, 공공서비스 지원, 환경정화분야에서 시행되고 있다. 특히 공공서비스 지원 사업은 가장 많은 23개의 세부사업이 진행되었다.

〈표 6-5〉 서울시 공공근로 사업분야 및 사업내용(2010년도)

사업군	내용별 분류
정보화 사업 (2개)	청소년진로정보 제공, 공공시설 모니터링
공공생산성 사업 (8개)	맞춤형 파견사업, 노인 일자리, 노숙인 일자리 갖기 사업, 자활근로 사업, 장애인 일자리 사업, 희망근로 사업, 공공근로 사업, 행정인턴
공공서비스 지원 사업 (23개)	여성일자리갖기 프로젝트, 아이돌보미지원, 보육도우미 지원사업, 아동복지교사 지원사업, 다문화가족 지원사업, 맞춤형 방문건강관리 사업, 서울가정도우미사업, 노인돌보미서비스, 장애아동 양육지원 사업, 움직이는 관광안내소 사업, 생활체육지도자 양성사업, 전통문화 재현 행사사업, 국악강사 지원프로그램, 문화예술 창착공간 운영사업, 문화와 예술이 있는 서울광장 사업, 저소득층 음악영재 교육지원, 찾아가는 생활체육서비스, 공공도서관 개관시간 연장사업, 학교도서관 개방지원 사업, 문화재 특별관리, 문화재경비인력 운영사업, 교통서포터즈
환경정화 사업 (4개)	숲가꾸기 근로, 산림서비스 증진, 산불전문 예방진화대, 산림병충방제

자료 : 2010 서울시 일자리 정책 집행실적

2) 서울시 공공근로의 문제점

2009년도 서울시 공공근로는 사회적 취약계층들의 사회통합을 목적으로 사업규모를 확대 시행하였고 그 결과 장기실업자, 소외계층, 저소득층에게 생계형 일자리 및 사회적 서비스를 제공할 수 있었다. 하지만 오래전부터 공공근로가 과연 참여자들의 민간시장 진입을 유도하는지 혹은 참여자들의 정책의존성을 심화시키는 것은 아닌지에 대한 논의가 있었고 효과에 대한 의문들이 제기되었다(윤형호, 2008)[115]. 물론 제3장에 서술한 과거 유럽의 예에서도 보았듯이

115) 윤형호, 2008, "서울시 공공근로사업의 효율적 운영을 위한 정책방향", 서울시정개발연구원.

공공근로는 어디서나 공통적인 문제점을 안고 있다.

이에 따라 이 연구에서는 공공근로의 문제를 개인 참여자, 운영자, 세부사업 구성, 운영제도, 시장교란의 측면에서 바라보고 그 개선방안을 제시하고자 한다.

(1) 참여자 문제

공공근로의 노동강도는 민간시장 일자리에 비해 낮고 노동량에 비해 상대적인 급여가 높아 참여자들이 공공근로를 선호하고 있다. 이 때문에 다수의 공공근로 참여자들은 반복적으로 참여하고 있다. 또한 공공근로 참여자들이 임금을 정당한 노동력 제공에 대한 급부로 생각하기보다는 무상으로 주어지는 복지혜택으로 여기기 때문에 근무태만 현상이 발생하고 있다.

(2) 운영자 문제

공무원들이 공공근로를 담당하여 행정적인 낭비가 일어나고 있으며 일자리 창출 사업에 대한 전문성이 없기 때문에 형식적으로 사업을 운영한다. 또한 정부예산으로 인건비를 지급하기 때문에 참여자에게 급여에 상응하는 근로를 요구하지 않는 대리인 도덕해이에 빠지게 된다. 한편 기초단체장의 경우 공공근로를 지역의 지속가능한 일자리를 만드는 사업으로 인식하기보다 지역자치단체의 취업성과로 간주하거나 저소득층의 생계지원이라고 생각한다.

(3) 세부사업 구성

세부사업의 구성을 보면 참여자들이 흥미를 가지고 직업경험을 할 수 있거나 민간부문에서 일자리를 찾는 데 도움이 되는 세부사업보다는 대부분 행정업무를 보조하기 위한 세부사업으로 구성되어 있다.

(4) 운영제도 문제

공공근로 참여자를 궁극적으로 시장부문 일로 연계하는 제도(예 : 직업훈련,

취업상담)가 없으며, 현재 선발제도가 소득, 재산 등만 고려하고 민간 부문에서 일을 찾으려는 의지와 개인능력은 고려하지 않는다.[116]

(5) 시장교란

공공근로자들이 저임금을 지급하는 중소기업 일자리보다는 공공근로를 선호하고 있어 민간시장의 일자리를 대체하는 시장교란 효과가 발생하고 있다.

3) 서울시 공공근로 사업의 개선방안

서울시는 앞서 살펴본 문제점을 보완하기 위해 현재 운영방식의 공공근로 규모를 축소할 계획이며, 지역 현안사업을 수행하는 사회적기업을 육성하여 장기적이고 안정적 일자리 창출을 유도하는 방안을 모색하고 있다. 이를 고려하여 이 연구는 공공근로의 성격을 재규정하고 이에 적합한 공공근로 개선방안을 구체적으로 제시하고자 한다.

(1) 공공근로 성격의 재규정

공공근로를 실직자들에게 일시적인 일자리를 제공하여 소득보전을 해주고 일자리 경험을 지속하도록 하여 민간부문의 취업을 유도하는 징검다리 일자리로 규정하여 운영한다.

(2) 직업훈련, 취업상담과 연계

공공근로 기간 중 정기적으로 취업상담을 받도록 하여 취업정보를 주거나 취업의지를 높이도록 한다. 또한 공공근로 참여자가 6개월 혹은 9개월 일을 하면 반드시 3개월간 직업훈련을 받도록 해야 한다. 만일 직업훈련의 의무사항을 이행하지 않으면 차년도 공공근로 참여에 패널티를 부여한다.

---

116) 2011년부터 서울시는 공공근로 혹은 지역공동체 일자리에 참여자들이 전체 근로시간의 1/2까지 직업훈련에 참여하도록 유도하고 있다.

(3) 공공근로 기간제한

현재 기초단체들은 보다 많은 지역주민이 참여할 수 있도록 동일연도 공공근로 참여기간을 6개월 혹은 9개월로 규정하고 있을 뿐 연도별로 참여횟수를 제한하지는 않는다. 아일랜드의 예를 보면 공공근로 참여기간을 3년으로 제한하고 있으며 참여1년 이후에 재참여여부를 심사하고 있다. 서울시도 공공근로 참여기간을 3년으로 제한하는 것이 바람직하고 매년 참여자들의 참여횟수, 인적특성, 직업능력 정도를 모니터링하는 것이 필요하다.

(4) 선발제도 개선

참여자격을 현재처럼 소득과 재산만을 기준으로 하면 고령자, 장기실업자, 저학력자 등 원천적으로 민간시장 진입이 어려운 근로저능력자가 선발될 수밖에 없다. 따라서 체력과 직업능력을 함께 고려하여 민간시장 진입이 가능한 참여자를 선발하고 이들로 하여금 지역주민이 원하는 사회적서비스를 제공하도록 하여 지역생산성을 높인다.

(5) 공공근로의 사회적기업 위탁

공공근로를 능력이 있는 사회적기업에게 위탁하는 것이다. 이미 서부유럽은 공공근로를 민간기업에게 위탁함으로써 이들이 참여자를 고용하여 사회서비스를 제공하도록 하고 있다. 이렇게 공공근로의 운영주체가 공무원에서 사회적 기업으로 바뀌면 앞서 언급한 참여자와 공무원의 도덕적 해이를 방지할 수 있다.

더 나아가 영국의 고용촉진지구에서 볼 수 있듯이 민간기관에 취업한 공공근로 참여자 수를 파악하여 공공근로의 효율성을 측정함으로써 사업을 효과적으로 관리할 수 있다.

(6) 공공근로 내 사업단 구성

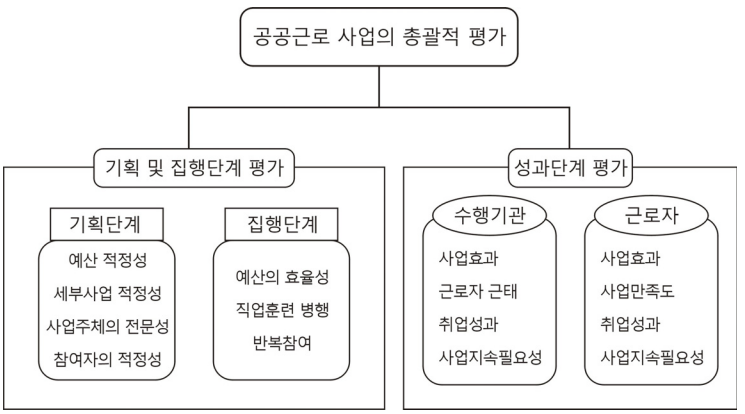
공공근로 세부사업 중에서 유망한 사업(예; 집수리, 자전거 수리)을 선발하여 사업단을 구성하고 근로능력자를 참여시킨다. 단장은 민간기업의 전문가가 자

원봉사로 참여할 수 있도록 하고 전문적 기술과 경험으로 사업단을 이끌도록 한다. 이를 통해 참여자들이 최소 1년 혹은 2년 동안 기술과 경험을 쌓아 궁극적으로 사회적기업을 만들어 독립할 수 있도록 한다.

2. 서울시 공공근로 성과평가 방법(안)

1) 공공근로의 평가 방법

노동연구원 (2005)[117]에서 제시한 평가방법은 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 여기서는 이 방법론을 근간으로 하되 문제점을 개선한 공공근로 평가방법을 제시하고자 한다.[118] 평가체계는 크게 기획 및 집행 단계와 성과단계로 구분되고, 기획 및 집행 단계는 사업기획단계와 집행단계로 다시 나누어진다. 성과단계에서는 수행기관과 참여자들의 설문을 토대로 평가를 한다.



〈그림 6-1〉 공공근로 사업의 평가방법

117) 노동연구원, 2005, "일자리 지원사업 성과지표 개발 및 성과평가 등 성과분석 체계 구축", 기획예산처.

118) OECD에서는 직접적 일자리창출 정책인 공공근로 사업과 사회적 기업 육성사업을 평가하는 성과지표를 함께 다루고 있으나 본 연구에서는 공공근로 사업부문의 성과지표만을 제시하고자 한다.

2) 공공근로의 세부적 평가 방법

(1) 기획 및 집행 단계

기획 및 집행 단계에서는 사업기획과 사업집행으로 구분하여 평가한다. 각 항목의 평가지표는 정량적 데이터와 전문가 평가로 구성되어 있어 공공근로 사업의 시계열 분석과 사업시행의 적정성을 종합적으로 평가할 수 있다. 특히 공공근로 사업의 기획단계에서는 전문가들이 세부사업의 적정성, 사업주체의 전문성, 참여자 적정성 등을 종합적으로 평가한다. 평가위원[119]들은 해당 자치구에서 제시한 관련서류를 참고한다(<부록 3> 참고).

① 사업기획 단계

사업기획 단계에서는 예산의 적정성, 세부사업의 적정성, 사업주체의 전문성, 참여자의 적정성을 살펴본다.

㉮ 예산의 적정성

지원자수를 예산과 대비하여 예산규모가 적정한지를 알아본다. 만약 예산에 비해 지원자가 매우 많다면 공공근로 규모의 확대여부를 살펴볼 필요가 있다.

㉯ 세부사업의 적정성

먼저 세부사업이 참여자가 민간일자리에 복귀하는 데 도움이 되는 사업인지 살펴본다. 그런 다음 행정업무 보조가 아니라 지역사회에 공헌할 수 있는 일인지를 살펴본다.

㉰ 사업주체

먼저 사업주체가 민간기관인지, 사회적기업인지 살펴보고 취약계층에게 일

119) 고용노동부의 직업훈련 기관 평가위원 자격요건을 참고하였다.
공공근로와 사회적 기업 분야의 전문가 2인과 해당사업 담당 공무원 1으로 구성되어야 한다.
자격요건 : 해당분야 박사학위 소지자, 해당분야 석사학위 소지자로 현장경력 3년 이상인 자

자리를 제공한 경험이 있는가를 살펴본다. 이를 토대로 사업주체를 적절하게 선정하였는가를 판단한다.

㉱ 참여자의 적정성

현재 공공근로에 65세 이상과 근로상실 청장년층이 다수 참여하여 일의 효율성이 많이 떨어진다. 따라서 참여자의 체력과 직업능력을 감안하는 것이 필요하다.

② 사업집행 단계

사업집행 단계에서는 예산의 효율성, 직업훈련, 반복참여를 살펴본다.

㉮ 예산 대비 참여자 수

공공근로 운영에 있어 투입되는 예산을 효율적으로 사용한다는 것은 운영비용(자재, 행정 등)의 절감으로 더 많은 일자리를 창출하는 것을 의미한다. 따라서 예산 대비 참여자 수를 이용하여 지표를 만든다.

㉯ 참여자 대비 직업훈련 인원

공공근로는 참여자들에게 직업능력을 향상할 수 있는 기회를 제공하기 위하여 직업훈련에 다닐 수 있는 여건을 마련해주고 있다. 따라서 참여자 대비 직업훈련 참가자 수로 지표를 산정한다.

㉰ 반복참여 비중

공공근로의 반복적 참여는 정책의존도를 상승시키고 민간 노동시장으로의 진입을 저해한다. 따라서 6회(혹은 2년) 이상 참여자의 비중을 본다.

〈표 6-6〉 공공근로의 기획 및 집행단계 평가항목

단계	항목	평가지표	평가방법 혹은 체크항목
기획	예산 적정성	예산대비 지원자 수	지원자 수/예산액
	세부사업 적정성	민간일자리로 이행이 가능한 세부사업인지	- 민간 기관이나 사회적 기업이 참여할 수 있을 정도의 사업성이 있는지?
		지역사회 생산성에 이바지 할 수 있는지	- 공공행정서비스가 아닌 주민복리를 위한 사업인지?
	사업주체	사업주체가 전문기관인지	- 사업주체가 민간기관 혹은 사회적 기업인지? - 사회주체가 취약계층에게 실질적으로 일자리를 제공한 적이 있는지?
	참여자의 적정성	체력과 직업능력이 민간부문에 취업하기에 적정한지	- 일자리플러스센터에서 유형구분과 개인사례관리를 하는지?
집행	예산의 효율성	예산대비 사업 참여자 수	사업 참여자수/예산액
	직업훈련 병행	사업 참여자 대비 직업훈련 중복 참가자	훈련참여자/전체 참여자수
	반복참여	6회 이상 참여자 비중	6회 이상 참여자/전체 참여자수

(2) 성과단계

공공근로는 화폐가치를 가진 재화나 서비스를 생산하는 것이 아니기 때문에 정량적인 지표를 가지고 사업을 평가할 수 없다. 따라서 성과단계는 이해관계자인 수행기관과 근로자의 설문을 토대로 평가를 실시하고 있다[120]. 우선 수행기관의 평가방법을 구체적으로 나타낸 <표 6-7>을 살펴보면 평가항목은 사업효과, 근로자 근태, 취업성과, 사업지속 필요성으로 구분된다.

① 수행기관

㉮ 사업효과

공공근로가 장기적이고 안정적인 일자리창출에 기여를 했는지를 수행기관에게 물어본다. 즉 생계보조를 위해 일시적으로 급여를 주는 일자리가 아니라 생산성이 있는 일자리를 만들었는지를 물어본다.

120) <부록 4> 서울시 공공근로 사업 설문조사 양식(안) 참고

㉯ 근로자 근태

공공근로는 정부가 운영하기 때문에 도덕적 해이가 발생하게 되며, 참여자들은 노동의 대가로 받아야 하는 임금을 단순한 정부의 지원금으로 생각하여 근로태만이라는 문제를 일으키고 있다. 따라서 근태평가를 추가하여 지시사항 이행 정도와 근로자들의 성실도를 평가하고 있다. 특히 근로자들의 성실도는 근로시간 준수(결근, 지각 등)와 성실한 업무수행을 기준으로 평가하고 있다.

㉰ 취업성과와 사업지속성

앞서 설명한 노동연구원(2005) 방법을 따른다.

〈표 6-7〉 수행기관의 평가점수 및 배점기준

주체	항목	변수 설명	설문 문항 배점기준
수행기관	사업효과	공공근로가 장기적이고 안정적인 일자리창출에 기여를 했는지	1. 매우 많이 기여(10점) 2. 많이 기여(8점) 3. 보통(6점) 4. 적게 기여(4점) 5. 매우 적게 기여(2점)
	근로자 근태	근로자들의 지시사항 이행정도	1. 매우 협조적(10점) 2. 협조적(8점) 3. 보통(6점) 4. 비협조적(4점) 5. 매우 비협조적(2점)
		근로자들의 성실도(근로시간 준수, 업무수행)	1. 매우 성실(10점) 2. 성실(8점) 3. 보통(6점) 4. 불성실(4점) 5. 매우 불성실(2점)
	취업성과	중앙정부 혹은 서울시 지원이 없을 경우 고용여부	채용가능인원/총고용인원 *10 = (A-B)/A *10 현재 고용 인원(A) 고용 가능 인원(B)
	사업지속펼요성	지원 사업 평가	1. 개선하지 않으면 지속할 필요없음(2) 2. 개선해서 지속해야 함(6) 3. 현행대로 지속해야 함(10)
		정부 지원이 없을 경우 사업 유지 가능성	1. 매우 높다(2) 2. 높다(4) 3. 보통(6) 4. 낮다(8) 5. 매우 낮다(10)
		정부 지원 감소 시 사업 유지 의향	1. 전면중지(10) 2. 정부 및 지자체의 예산만을 이용한 축소 운영(6) 3. 정부 및 지자체의 예산을 증가하여 꼭 시행함(2)

자료 : 노동연구원(2005)

② 참여자

근로자의 평가방법을 구체적으로 나타낸 <표 6-8>을 살펴보면 수행기관의

평가항목과 동일하게 사업효과, 사업 만족도, 취업성과, 사업지속 필요성으로 구분하고 있다. 이러한 근로자 평가를 보다 세부적으로 살펴보고자 한다.

㉮ 사업효과

사업효과의 세부항목은 노동연구원(2005)의 세부항목에 직업훈련 항목을 추가하였다. 공공근로 시간의 50%를 직업훈련에 참여하면 가장 좋은 점수를 주고 시간에 비례하여 점수를 준다.

㉯ 사업 만족도

사업만족도 세부항목은 노동연구원(2005)의 세부항목에 수행기관(공무원)이 적정한 일일목표량을 부여했는지를 물어보는 항목을 추가한다. 만약 일일목표량이 정확하지 않거나 너무 적으면 수행기관(혹은 공무원)이 공공근로를 생산성 사업보다 급여를 주기 위한 수혜사업으로 간주하고 있다고 볼 수 있다.

㉰ 취업성과와 사업지속 필요성

앞서 설명한 노동연구원(2005)의 방법을 따른다.

〈표 6-8〉 공공근로 참여자 평가항목

항목	변수 설명	설문 문항 배점기준
사업 효과	근로기회 제공 성과	1. 매우 크다(10) 2. 성과있다(8) 3. 비슷(6) 4. 성과 적다(4) 5. 매우 적다(2)
	타 직장 취업 시 도움	1. 매우 도움(10) 2. 도움(8) 3. 보통(6) 4. 적게 도움(4) 5. 매우 적게 도움(2)
	직업훈련기관 참여 여부	1. 0.5 참여 (10) 2. 0.4 참여(8) 3. 0.3 참여 6) 4. 0.2 참여(4) 5. 참여하지 않음(2)
사업 만족	급여	1. 매우 불만족(2) 2. 불만족(4) 3. 보통(6) 4. 만족(8) 5. 매우 만족(10)
	현 직장의 계약기간	1. 매우 불만족(2) 2. 불만족(4) 3. 보통(6) 4. 만족(8) 5. 매우 만족(10)
	하루 근로시간	1. 매우 불만족(2) 2. 불만족(4) 3. 보통(6) 4. 만족(8) 5. 매우 만족(10)
	일일 목표량 설정	1. 적절하다 (10), 2. 적다 (2), 3. 너무 많다 (2)
취업 성과	본 사업 미 참여시 취업 가능성	1. 매우 높다(2) 2. 높다(4) 3. 보통(6) 4. 낮다(8) 5. 매우 낮다(10)

〈표 계속〉 공공근로 참여자 평가항목

항목	변수 설명	설문 문항 배점기준
취업 성과	본 사업 참여시 가계 도움정도	1. 매우 도움(10) 2. 도움(8) 3. 보통(6) 4. 적게 도움(8) 5. 매우 적게 도움(10)
	지원금 중단 시 다른 곳에 근무 가능성	1. 매우 높다(2) 2. 높다(4) 3. 보통이다(6) 4. 낮다(8) 5. 매우 낮다(10)
	본 사업 종료 시 재참여 의사	1. 꼭 참여하고자 한다(2) 2. 다른 공공사업에 참여한다(6) 3. 구직활동을 한다(10)
사업 지속 필요성	지원사업에 대한 평가	1. 개선하지 않으면 지속할 필요없음(2) 2. 개선해서 지속(6) 3. 현행대로 지속(10)

(3) 성과점수의 집계

공공근로는 직접적으로 민간부문에 취업을 알선하는 사업이 아니고 취업능력이 매우 취약한 계층이 참여하기 때문에 직업훈련과 고용서비스와는 달리 성과측정을 반드시 양적으로 할 필요는 없다. 따라서 최종 성과점수 도출에 필요한 세부항목에 대한 가중치는 여기서 논의하지 않는다.

제3절 서울시 직업훈련 관리방안

1. 서울시 직업훈련 현황

1) 직업훈련 현황

서울시에서는 서울종합직업전문학교, 한남직업전문학교, 상계직업전문학교, 엘림직업전문학교가 취업에 필요한 직업훈련을 제공하고 있다. 2010년도 훈련현황을 살펴보면 일반과정은 주간 1년과 야간 6개월 과정으로 총 96개 학과가 개설되어 운영되고 있다.

〈표 6-9〉 서울시 2010년도 훈련현황

훈련기관명	학 과	인 원
계	96	6,785
서울종합	29	1,837
한 남	26	1,820
상 계	28	1,894
엘 림	13	1,234

자료 : 2010 서울시

서울시는 2008년도와 2009년도에 직업훈련을 확대하여 시행하였다. 직업훈련학교에 투입되는 예산과 입학인원은 2008년도부터 매년 증가하고 있으며, 입학인원의 96% 이상이 교육을 모두 이수하고 있다. 자격증 취득률은 2008년도 71%에서 2009년도 73%로 증가하였으나 같은 기간 취업률은 96%에서 91%로 하락하였다.

〈표 6-10〉 서울시 직업훈련 실적(2008~2009년도)

(단위 : 천원, 명, %)

구 분	투입예산액	입학 인원	수료 인원	취업 대상자	취업률[1]		자격증취득률	
					인 원	비율 (%)	인 원	비율 (%)
2008년	14,019	3,663	3,542	2,926	2,809	96	2,514	71
2009년	15,800	3,707	3,576	3,082	2,792	91	2,623	73

자료 : 2010 서울시
주1 : 취업률=취업인원/취업대상인원(수료생-비취업대상자)×100

2) 서울시 직업훈련의 문제점

서울시 직업훈련기관은 산업구조의 변경에 대한 대처부족, 개교위탁에 따른 운영문제, 민간훈련기관과의 경쟁 등에서 어려움을 안고 있다. 직업훈련기관의 문제점을 내부적 요인과 외부적 요인으로 구분하여 논의해 본다.

(1) 내부적인 문제점[121]

① 인력양성에 대한 장기비전 부재

새로운 산업수요, 서울시 경제비전을 구현할 수 있는 인력양성에 대한 준비가 없다. 서울시의 직업훈련 평가가 취업실적과 모집률 등 현상적인 지표만을 고려하기 때문에 직업훈련기관은 민간기관과의 경쟁에서 어떻게 대응할지, 미래 인력양성 분야와 양성방법으로 무엇이 좋은지에 대한 연구를 하지 않고 있다.

② 성과지표의 문제점

성과지표가 취업률 등 정량적 지표에만 치중되어 있어 훈련기관의 창의적인 훈련프로그램 개발, 교사능력개발, 민간훈련기관과의 경쟁전략, 구인기업과의 연계에 관한 평가가 이루어지고 있지 않다.

③ 통합적인 학교 운영시스템 부재

인력양성을 위한 훈련기관들의 역할분담체계가 정착되지 않고 있으며, 종합적인 관리체계가 미흡하여 효과적인 서울시 직업훈련 발전방안을 세우는 데 어려움이 있다. 구체적으로 훈련기관마다 훈련내용 및 실습여건이 상이하여 훈련의 질적 차이가 발생할 수 있거나 개설학과가 중복 설치됨에 따라 특정분야의 직업훈련 수료생들이 과다 배출될 수 있다. 마지막으로 훈련기관에는 직업훈련에 대한 정보공유 및 협력시스템이 구축되어 있지 않다.

④ 학생능력개발시스템 부재

진로상담, 훈련교과, 취업알선, 사후관리까지 학생들의 종합적인 정보를 통합 관리하는 전산시스템이 구축되지 않고 있다. 또한 진로상담을 전담하는 교사도 확보되어 있지 않다. OECD(2004)[122]도 전문적인 진로상담 교사가 반드시 필요하다고 권고하고 있다.

---

121) 서울시, 2010, "서울형 Job Academy 추진계획(안)"을 참조하였다.

122) OECD, 2004, *Care Guidance*, a handbook for policy makers.

⑤ 교사능력강화 제도의 부재

교사들이 현장을 떠난 지 오래되어 현장에서 사용되고 있는 최신 이론과 기술, 그리고 최신장비 사용법을 모를 수 있다. 또한 학교별 민간위탁으로 교사운영의 폭이 좁아 재교육이 어렵다. OECD(2004)도 교사들의 현장능력이 중요하다고 강조하며 교사들에게 현장경험을 제공할 것을 권고하고 있다. 더불어 교사들의 현장능력을 평가하여 인사에 반영할 것을 권고하고 있다.

(2) 외부적인 문제점

① 민간과 공공 훈련기관의 훈련중복 및 과잉공급

서울시의 직업훈련 프로그램의 대다수가 민간부문이 하지 않는 직종이거나 높은 수준의 직업훈련을 제공하는 것이 아니라 단순히 민간훈련기관의 직업훈련을 중복하여 제공하고 있다. 더 나아가 민간직업훈련기관이 워낙 많기 때문에 현재 사회 전체적으로 직업훈련의 공급은 과잉이다.[123]

② 공공 훈련기관의 경직성

고용노동부는 산업수요에 맞는 신규 직업훈련을 제공하여 직업훈련의 효율성을 높이고 훈련생이 우수한 훈련기관을 선택할 수 있도록 직업훈련을 민간에게 맡기고 있다. 반면 서울시 직업훈련기관은 매년 주어진 예산을 가지고 기존교사들이 고정된 직업훈련프로그램을 제공하기 때문에 효율성을 갖는 데 한계가 있다.

③ 훈련성과의 열위

고용노동부가 실시하는 민간훈련기관의 취업률과 비교하면 낮은 학과가 많다. 특별히 정보통신과 같이 이론발전이 빠른 분야에서 취업률이 상대적으로 저조하다.[124]

---

123) 2010년 현재 서울시에 직업훈련계좌제가 적용되는 훈련기관이 4,213개와 실업자 훈련기관이 390개가 있다.

〈표 6-11〉 서울시립직업훈련기관과 민간훈련기관의 성과비교

서울시립직업훈련기관			민간훈련기관		
훈련 기관	학 과	취업률	산 업[1)]	학 과	취업률
서울 종합	조 리	69.60%	건 설	토목 CAD모델링	87.50%
	특수용접	64.50%	기계장비	플라스틱 금형설계	73.33%
	컴퓨터 광고 디자인	66.70%	사무관리	경리 사무실무	66.21%
한 남	미 용	69.10%		전산 세무회계	73.01%
	인테리어	66.90%	산업응용	3D 기계설비	88.57%
	한국의상 디자인	67.00%		그래픽 디자인	69.23%
	피부체형 케어	70.00%		CAD&CAM	68.42%
상 계	자동차차체수리	49.90%	서비스	호텔룸 어텐던트	72.73%
	전자기기	69.70%	정보통신	DB 전문가 과정	85.57%
엘림	실내디자인	65.50%		JAVA 전문가 과정	76.62%

자료 : 2010년도 서울시립직업전문학교 세부발전방안
주1 : 서울시 직업훈련기관과 유사한 훈련프로그램을 제공하는 민간훈련기관 가운데 우수한 기관임

3) 서울시 직업훈련의 현행 개선방안

(1) 맞춤형 직업훈련

현재 직업훈련기관은 맞춤형 직업훈련을 위해 민간기업과 약정제도를 실시하고 있었다. 상계직업전문학교 약정제도 현황을 살펴보면 2009년도에 기업과 교육생 244명에 대해 채용약정을 체결하였으나 실질 취업자는 32명으로 약정 취업률이 13%로 매우 낮다.

이처럼 약정취업률이 낮은 것은 민간기업이 채용의무가 없기 때문에 재정상황이 나쁘면 채용하지 않거나 기업의 인원 충원 시기가 훈련생의 수료 시기와 일치

124) 민간과 서울시 직업훈련기관을 모두 평가하는 한 전문가에 따르면 서울시 훈련기관은 고용노동부 평가에 따르면 B 정도된다고 한다.

하지 않기 때문이다. 혹은 훈련생도 해당기업에 취업을 해야 하는 의무가 없기 때문이다. 서울시는 이러한 문제점을 보완하기 위해 기업이 필요한 직원을 직접 선발한 후 서울시 훈련기관에 직업훈련을 위탁하면 인센티브를 제공하려고 한다.

〈표 6-12〉 상계직업전문학교의 약정취업현황

연도	훈련학과	정 원	채용약정		취 업	
			업 체	인 원	업 체	인 원
2006	1개학과	40	7	24	6	19
2007	3개학과	110	20	59	6	17
2008	3개학과	120	19	66	7	16
2009	11개학과	440	75	244	14	32

자료 : 상계직업전문학교 2010 주요업무보고

(2) 대표학과 육성

직업전문학교의 전문성을 보다 강화하기 위한 방안으로 대표학과 중심의 특화된 훈련구조를 구축하였다. 서울종합은 건축설비분야, 한남은 패션분야, 상계는 산업설비분야, 엘림은 IT분야를 대표학과로 설정하고 있다. 이 같은 대표학과 배정은 민간훈련기관과의 경쟁우위를 갖는 훈련프로그램 선정이나 서울시의 장래 산업전망을 고려한 인력양성이 아니라 기존의 대표적인 학과를 선정한 것뿐이다.

〈표 6-13〉 직업전문학교별 대표학과

구 분	분 야	대표학과	중장기 발전 개편학과
서울종합	건축설비	건축인테리어, 실내디자인, 건축환경시스템	IT디자인, 컴퓨터 응용기계, 전기계측제어, 특수용접, 보일러
한남	패션여성	패션디자인, 귀금속공예, 미용	멀티미디어, 컴퓨터 애니메이션, 인테리어디자인, 피부체형케어
상계	산업설비	공조냉동기계화, 가스안전관리, 품질비파괴 검사	전자기기, 전기용접, 전기내선공사, 전기시스템제어, 의료전자
엘림	IT	가구디자인, 자동차	주얼리디자인, 웹마스터, 외국인과정

자료 : 서울형 Job Academy 추진계획(안)

(3) 경쟁체제의 확립

경쟁체제를 확립하기 위해 우선 훈련기관별 객관적 목표 (교육이수율, 취업률, 자격증 취득률, 교육생 만족도, 취업생 관리)를 부여하고 이를 평가하고 있다. 둘째, 학과와 교원평가를 실시하여 인센티브와 페널티를 제공한다. 학과별로 취업정보 관리실태, 훈련이수 실적, 취업지원 실적 등을 이용하여 평가하고 교원에 대한 훈련생 평가를 실시하여 교육만족도를 측정한다.

4) 서울시 직업훈련의 개선방안

(1) 직업훈련 장기발전 방향

서울시 직업훈련은 과거 관습을 벗어나 새로운 비전과 명확한 정책목표를 설정하고 이를 실천할 수 있는 운영체계를 갖추는 것이 필요하다. 우선 일반인을 대상으로 하는 직업훈련은 고용노동부의 사업체계가 잘 되어 있는데다 관련된 민간직업훈련기관의 공급능력이 충분하고 훈련의 질이 양호하기 때문에 고용노동부가 맡는 것이 타당하다. 그 대신 서울시는 두 개의 명확한 정책대상과 정책목적을 설정하여 직업훈련 체계를 바꾼다.

첫째, 기존 민간직업훈련기관과 경쟁하는 저부가가치 업종의 직업훈련을 지양하고 새로운 경제 패러다임에 맞는 인재양성에 나선다. 둘째, 민간직업훈련기관들이 크리밍 때문에 훈련에 참여시키지도 않고 자발적으로도 직업훈련을 받지 않는 취약계층을 대상으로 직업훈련, 취업알선, 공공근로를 함께 제공하는 적극적 노동정책을 실시한다. 서울시의 직업훈련기관은 민간직업훈련기관이 일반인을 대상으로 직업훈련을 많이 하기 때문에 이러한 중간영역에서의 직업훈련을 지양하는 대신 위로는 민간훈련기관과 경쟁하지 않는 새로운 분야에서, 아래로는 직업훈련의 혜택을 받지 못하는 취약계층을 대상으로 훈련을 제공한다.

① 창의적인 인재양성

㉮ 새로운 경제환경에 맞는 학과개설 및 운영

현재 서울시 직업훈련기관은 우선직종과 전통적인 저부가가치 직종의 인력양성에 치중하고 있다. 우선직종과 관련된 학과를 제외한 나머지 학과는 민간직업훈련기관과 경쟁하고 있다. 또한 민간부문에서 공급하는 직업훈련 역시 과잉이다. 따라서 저부가가치 직종의 직업훈련에서 민간 훈련기관과 경쟁하기보다 민간부문에서 직업훈련을 제공하지 않고 도시경쟁력 강화에 필요한 엔지니어링 서비스, 컨설팅, 문화・예술・공연, 디자인 등 지식서비스산업의 인력을 양성하는 것이 바람직하다. 한편 기존 전통적인 저부가가치 직종의 인력양성은 고용노동부가 민간훈련기관에 위탁한 직업훈련에 맡긴다.

㉯ 장기적인 안목으로 신규업종의 인력양성

현재 직업훈련기관은 취업성과가 좋은 저부가가치 직종에 필요한 인력을 다수 양성하는 직업훈련을 제공하고 있는데 이들 직종은 취업을 하더라도 급여가 적다. 그러므로 당장 수요인원이 많지는 않더라도 국제적 경쟁력을 가지고 있고 급여가 높은 고부가가치 업종에서 필요한 인력을 소수 양성하는 것이 바람직하다.

② 적극적인 노동시장 정책

㉮ 크리밍 방지

현재 직업훈련기관은 취업률로 성과측정을 받기 때문에 저학력, 고령층 등 직업능력이 낮고 구인처가 채용하길 꺼려하는 취약계층을 직업훈련대상에서 제외할 수 있다. 따라서 취약계층의 경제적 안정을 위해 직업훈련, 취업알선, 공공근로를 함께 제공하는 적극적 노동정책을 실시하는 것이 바람직하다.

㉯ 낙후지역 취업훈련

서울시 직업훈련기관은 찾아오는 훈련대상자만을 훈련시키고 있다. 이들은 취업욕구와 직업훈련을 받을 수 있는 인적능력이 있다. 반면 취업의지도 없고

인적능력이 매우 낮은 사람은 직업훈련기관을 찾지도 않는다. 따라서 찾아오는 훈련대상자만이 아니라 실업자가 많은 지역, 저소득 지역, 노동취약계층이 모여 있는 커뮤니티를 찾아가 취업가능성을 진단하고 직업훈련수요를 파악하여 적극적으로 취업을 시키는 것이 필요하다.

㉰ 복지정책과 연계

기초생계자들은 직업훈련을 받은 후 취업을 하면 복지급여가 끊기는 것을 염려해 저임업종에서 정식으로 일을 하기보다 시간직 등 임시직으로 부수입을 얻고 있다. 따라서 기초생계자들의 직업훈련은 실질적인 성과를 내고 있지 않다. 취약계층의 경우 저임업종에 취업을 하면 총소득이 현재의 복지급여보다 높도록 복지정책을 마련하고 직업훈련을 시켜야 한다.

㉱ 종합 고용서비스

취약계층의 경우 직업훈련만 해서 취업을 시킬 수 없다. 기초학력 교육, 진로상담, 취업알선, 직업훈련, 공공근로를 묶어서 취약계층에 필요한 고용서비스를 제공하고 결국에는 자력으로 일을 할 수 있도록 돕는 영국의 고용촉진지역의 사례를 참고할 수 있다.

(2) 직업훈련 운영방안

앞서 언급한 서울시 직업훈련의 문제점 진단과 장기발전 방안에 맞추어 운영체계와 학교운영을 다음과 제안한다.

① 운영체계 개편

㉮ 학교통합

네 개의 직업훈련기관을 통합하여 효율적이고 체계적인 운영을 꾀한다. 이렇게 하면 우선 중복학과를 통합하고 새로운 학과를 개설할 수 있다. 또한 교사의 운영 폭이 넓어져 능력개발을 지원할 수 있다.

㉯ 학과 개방시스템

지식서비스 직종의 직업훈련에 필요한 교사인력을 확보하는 것은 쉬운 일이 아니고 빠르게 변하는 지식을 고려할 때 바람직한 것도 아니다. 대신 관련 업종 협회 혹은 교육기관이 직업훈련기관 내에 학과를 열도록 하는 것이다. 그렇게 되면 대부분 현직에 있는 전문가 혹은 외국전문가들이 강사로 참여하여 높은 수준의 직업훈련을 제공할 수 있다.

㉰ 체계적인 취업지원 시스템

학교가 통합되면 취업전담교사를 확보하고 진로상담, 취업알선 서비스를 전문적으로 제공한다. 또한 학생 능력개발시스템을 도입함으로써 훈련생 선발, 교육, 상담, 취업알선, 미취업자 관리, 취업 후 추적조사를 통하여 훈련생을 관리할 수 있다. 이 고용서비스는 매우 중요하므로 OECD와 EU가 꼭 하도록 권고하고 있다. 한편 대학교 및 전문학교(예 : 춘천 성심대학)는 H-CAP을 도입하여 시행하고 있다.

② 학과개편

㉮ 훈련기관 특화

한남직업전문학교의 학과는 대부분 민간직업훈련기관에도 설립되어 있다. 만약 이들 훈련분야를 고용노동부가 운영하는 민간직업훈련기관에게 이양한다면 한남직업훈련학교가 남산에 있고 강남에서 가깝기 때문에 문화・예술・공연, 디자인 인력을 양성하는 전문학교로 변경되는 방안이 될 수 있다. 특별히 공연예술은 무대설치, 조명, 음향, 미술 등 다양한 인력이 필요하기 때문에 공연예술 지원인력을 양성하는 것도 좋은 방안이다.

서울에는 전시장(박물관, 미술관, 과학관, 디자인센터) 등이 많고 컨벤션 산업이 발달하였기 때문에 전시산업 인력(큐레이터, 프로그래머, 마케터, 에듀케이터 등) 양성도 고려할 수 있다.

㉯ 대표학과의 개편

서울시 직업훈련기관의 대표학과를 보면 상계의 우선직종을 제외하고 민간직업훈련기관이 충분히 직업훈련을 공급하고 있기 때문에 대표훈련으로 볼 수는 없다. 따라서 대표학과를 서울시의 산업특성과 미래성장 분야를 고려하여 재설정할 필요가 있다. 예를 들면 서울에는 주상복합건물, 대형사무실이 많기 때문에 상계는 공조, 엘리베이터, 통신, 전기, 배관 등에 필요한 전문인력을 양성할 수 있다. 또한 대형병원의 건물 및 장비관리에 필요한 인력도 양성할 수 있다.

㉰ 지식서비스 해외인력 양성

많은 국내기업들은 해외공장을 운영하면서 현지에 많은 협력업체를 두고 있으나 이들의 제조공정을 컨설팅할 수 있는 인력이 충분하지 않다고 한다. 반면 국내 중소컨설팅회사는 영어를 할 수 있는 젊은 인력이 없기 때문에 해외 컨설팅진출에 어려움을 겪고 있다. 유사한 예로 외국에서 대형건축물 및 플랜트를 건설하는 국내건설사도 국내 중소 엔지니어링 회사의 직원이 영어를 못하기 때문에 인도인을 채용한다고 한다.

직업훈련기관이 관련분야 대학전공자를 해외에서 일할 수 있는 컨설턴트, 엔지니어로 양성하여 중소기업에서 일할 수 있도록 하는 것이다.

2. 서울시 직업훈련기관 성과평가 방법(안)

1) 평가체계 및 방법론

서울시 직업훈련프로그램의 평가는 두 차원에서 이루어진다. 우선 서울시가 자체적으로 매년 네 개의 직업훈련기관을 평가하는 것이다. 이 평가는 모집률, 훈련이수율, 취업률 같은 정량적인 성과만을 가지고 간단하게 이루어진다. 둘째, 법령에 따라 직업능력개발원이 2년에 한번씩 민간직업훈련기관의 평가방식에 따라 하고 있다. 여기서는 OECD의 직업훈련기관 평가원칙과 방법론에 근거

하고 직업능력개발원이 민간직업훈련기관을 평가할 때 사용하는 평가체계를 이용하여 서울시가 사용할 수 있는 성과평가 방법론을 제안하고자 한다.

(1) 기획 및 집행 단계와 성과단계의 구분

서울시 직업훈련기관의 평가체계는 노동연구원(2005)이 제시한 대로 기획 및 집행 단계와 성과단계로 나눈다. 특별히 기획 및 집행 단계의 평가지표는 단순한 정량적 데이터로 구성되어 있어 직업훈련의 효과성을 시계열적으로 분석할 수 있다.

(2) 훈련계획단계의 평가

직업능력개발원의 훈련기관 평가는 훈련운영에 대한 평가와 취업률 같은 최종성과에 대한 평가를 주로 하고 있다. 따라서 훈련기관의 장기적인 발전계획과 이를 실천할 수 있는 구체적인 연도별 계획은 평가하지 않고 있으나 평가항목에 추가하는 것을 고려한다. 예를 들면 산업수요에 맞는 중기 직업훈련계획을 작성하고 이를 구체적으로 실현하는 연도별 계획과 행정지원 시스템이 있는지를 평가하는 것이다. 또 다른 예로 운영위원회, 기업체 연계, 졸업생 네트워크, 지역 공공단체 등 외부자원을 활용하는 거버넌스 체계를 어떻게 갖추었는가를 평가하는 것이다.

(3) 훈련생 유형을 반영한 평가

직업능력개발원은 민간직업훈련기관을 평가할 때 훈련생이 취약계층이면 가점을 준다. 이 연구에서는 취약계층을 단순히 기초생계자, 편모가정, 장애자와 같이 법적인 복지대상으로 구분하는 것이 아니라 호주의 고용서비스에서 보았듯이 직업능력을 기준으로 유형을 구분한다. 또한 훈련기관을 평가할 때 단순히 가점을 주는 것이 아니라 보다 정확한 평가를 위해 유형별 취업점수를 부여하고 훈련기관이 취약계층의 취업에 얼마나 기여했는가를 평가한다.

(4) 훈련기관 특성을 반영한 평가

ILO(1999)[125]는 훈련기관의 지역적 특성, 훈련과정의 특성 등을 반영하여 평가하여야 한다고 제시하였다. Schmidt(2001)는 훈련기관 당사자들과 충분히 토론하여 평가가중치를 적용해야 한다고 하였다. 서울시 직업훈련기관의 학과 구성이 다르기 때문에 자격증 취득률과 취업률이 다를 수밖에 없다. 이러한 차이를 보정할 수 있도록 훈련기관별로 객관적인 기준목표를 제시하고 실제성과와 기준목표를 비교하는 평가방법을 제안한다.

(5) 교사 평가

훈련기관의 일원이며 피평가자인 교사에게 훈련과정에 대한 의견을 묻는다면 평가에 유리한 답변을 할 것이므로 객관적일 수 없다. 하지만 Solane(1995), Antoni(1993), Reischman(2003)은 교사의 평가참여가 중요하다고 강조하였다. 특별히 교사의 설문은 근무여건보다는 교사능력개발 제도, 직업훈련 프로그램 개선에 대한 참여, 학교운영에의 참여정도, 학생지도에 관한 운영시스템 등을 물어 보는 것이 타당하다.

(6) 구인처 의견

Antoni(1993)는 훈련생을 채용하는 구인처를 평가의 이해당사자로 본다. 훈련목표 중의 중요한 하나는 기업이 유용한 인재를 얻는 것이다. 따라서 본 평가에서는 훈련생 자질평가와 훈련기관과의 연계에 대해 구인처의 의견을 얻어 평가에 반영한다.

2) 기획 및 집행단계 평가

기획 및 집행단계 평가는 예산의 효율성을 파악하는 것이며, 예산 대비 취업자수, 예산 대비 지원자수, 예산 대비 취업자 총임금이 지표로 구성되어 있다.

---

125) ILO, 1999, *International Labour Office. Guidelines for the preparation of independent evaluations of ILO programmes and projects*, Last Update 15.

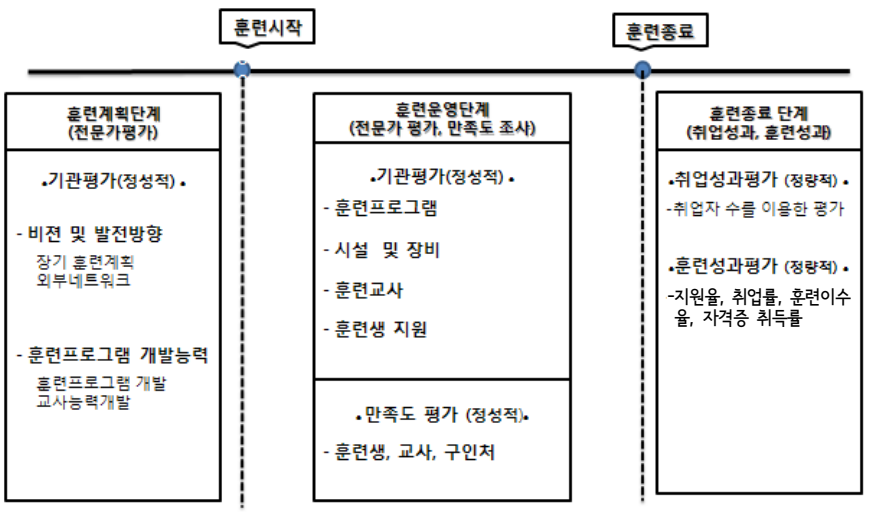
〈표 6-14〉 기획 및 집행단계 평가

(단위 : 명, 백만원)

평가 항목	평가지표	내 용
예산 대비 취업자	취업자/예산	양적인 취업성과
예산 대비 지원자	지원자/예산	훈련기관 인기도, 혼잡도
예산 대비 총임금	총임금/예산	질적인 취업성과

3) 성과단계 평가

직업훈련의 성과단계를 훈련계획, 훈련운영, 훈련종료 단계로 분류하고 각각 16점, 34점, 50점의 배점을 부여한다. 우선 훈련계획 단계에서는 훈련기관 비전 및 발전방안과 훈련계획 능력을 평가한다. 이후 훈련운영 단계에서는 훈련기관의 프로그램 운영, 훈련생 만족도, 교사의 기관운영에 대한 의견을 토대로 성과평가를 한다. 마지막으로 훈련종료 단계에서는 취업률, 훈련이수율, 자격증 취득률과 같은 객관적 자료와 구인처의 의견을 반영하여 평가한다.



〈그림 6-2〉 서울시 직업훈련 성과지표 개념

(1) 훈련계획 단계 (16점)

① 평가방법

훈련계획 단계는 전문가들이 직업훈련기관을 방문하여 비전 및 발전방안, 훈련계획 능력 등을 종합적으로 평가한다. 평가위원들은 해당훈련기관에서 제시한 관련서류를 참고한다(<부록 5> 참고).

② 평가항목

평가항목은 훈련기관 비전 및 발전방안(4점)과 훈련계획 능력(12점)으로 구성되었다. 훈련기관 비전 및 발전방안은 세부적으로 장기 훈련계획(2점)과 외부네트워크(2점)로 나누어진다. 한편 훈련계획 능력은 훈령생 모집(2점), 훈련프로그램 개발능력(6점), 교사능력개발 제도(2점), 훈련생 능력개발시스템(2점)으로 나누어진다.

〈표 6-15〉 훈련계획단계 세부평가

평가 항목	세부항목	평가내용
비전 및 발전방안 (4)	장기 훈련계획 (2)	- 훈련기관의 장기적인 비전과 발전방안이 있는가? - 산업수요에 맞는 중기 직업훈련계획을 작성하고 이를 구체적으로 실현하는 연도별 계획과 행정지원 시스템이 있는가? - 연도별 성과분석과 교사평가가 급여 및 보상에 반영되는가?
	외부네트워크 (2)	- 운영위원회, 기업체연계, 졸업생 네트워크, 지역 공공단체 등 외부자원을 활용하는 체계를 갖추어 취업, 직업훈련 개선, 지역사회 홍보에 잘 활용하는가?
훈련계획능력 (12)	훈련생 모집 (2)	- 정원대비 모집학생, 홍보방법, 지역사회와의 연계 등을 감안하여 평가
	훈련프로그램개발 능력 (6)	- 연도별 성과분석, 이해관계자의 설문조사 및 의견수렴 등을 직업훈련을 수정하고 보완하는가? - 훈련 프로그램을 개발을 위한 체계(조직, 연구비)와 실적이 있는가? - 훈련 프로그램을 개발을 위해 교사, 구인처, 외부전문가, 훈련생의 의견이 반영되는가? - 동종 학과를 운영하는 우수한 민간직업훈련기관의 성과를 분석하고 참조하는가?
	교사능력개발제도 (2)	- 교사능력개발 제도(외부교육, 연구지원, 자격증 취득, 산업체 현장근무)가 있는가? - 교사능력개발에 관한 실적
	훈련생능력 개발시스템 (2)	- 출결, 교과과정(실습시간, 자격증 취득, 현장교육), 상담, 취업지원을 통합관리하는 시스템이 있는가?

(2) 훈련운영 단계 (38점)

① 평가방법

이 단계에서는 평가위원들이 제시된 관련서류를 참고하여 훈련기관 운영과 훈련생 만족도, 교사의 기관운영에 대한 평가를 토대로 평가한다(<부록 6> 참고).

② 평가항목

평가항목은 훈련 프로그램(20점), 훈련생 설문조사(10점), 교사 설문조사 (8점)로 구성되었다. 훈련 프로그램은 세부적으로 훈련과정 운영(5점), 훈련 시설 및 장비(5점), 훈련교사(5점), 훈련생 상담 및 취업지원(5점)으로 나누어진다. 한편 훈련생 설문조사는 훈련 시설 및 장비 만족도(2점), 강의만족도(4점), 교사만족도(2점), 진로상담 및 취업지원 만족도(2점)로 나누어진다. 마지막으로 교사 설문조사는 세부적으로 훈련 프로그램 충실도 및 효율성(2점), 교사 능력개발제도(2점), 교사의 직업훈련계획 참여(2점), 훈련생과의 커뮤니케이션(2점)으로 나누어진다.

〈표 6-16〉 훈련운영 단계 세부평가

평가 항목	세부평가 항목	평가내용
훈련 프로그램 (20점)	훈련과정 운영 (5점)	- 강의시간과 실습시간의 적절성 - 교과목 및 교재 - 훈련방법의 적절성 - 훈련과정 산업과의 부합성 - 현장교육 시간 및 산업연계
	훈련 시설 · 장비 (5점)	- 시설 및 장비가 충실한가? - 노동부기준과의 부합도
	훈련교사 (5점)	- 전공분야 적절성, 교사의 자격 및 경력 - 교사확보 정도 - 산업체전문가 활용정도
	훈련생 상담 및 취업지원 (5점)	- 훈련생 진로지도 프로그램의 개설여부와 횟수를 평가 - 훈련생 상담 횟수 - 취업알선 상담 횟수 - 구인기업체 수 - 전문상담사를 채용 혹은 파트타임 인력 활용 - 수료 후 미취업자 지원

〈표 계속〉 훈련운영 단계 세부평가

평가 항목	세부평가 항목	평가내용
훈련생 만족도 설문조사 (10점)	훈련 시설 · 장비 (2점)	- 시설(강의실, 식당, 화장실, 체육실 등) 만족도 - 실습자재와 장비 만족도
	강의만족(4점)	- 교과목 및 교재 - 강의시간과 실습시간의 적절성 - 훈련방법의 충실도 - 훈련과정 산업과의 부합성
	교사만족(2점)	- 교사능력 및 자질 - 교사 커뮤니케이션
	진로상담 및 취업지원(2점)	- 전문상담사와 진로상담을 했는가? - 취업알선 서비스가 전문적인가? - 우수한 구인처를 많이 확보했는가?
교사 설문조사 (8점)	훈련프로그램 충실도(2점)	- 훈련이 동종의 민간훈련기관에 비해 경쟁력이 있는가? - 훈련이 산업이 요구하는 최신 이론과 실습을 제공하는가? - 시설 및 장비 충실 - 훈련예산 적정 - 훈련생 상담 및 취업지원 적절
	교사능력개발 제도(2점)	- 능력개발제도 충실 - 연수, 기업체 현장근무, 훈련 프로그램 개발 실적 등 능력개발 실적
	직업훈련계획 참여(2점)	- 직업훈련계획과 장기발전계획에 적극적으로 참여하는가? - 경영진과의 의사소통이 원활한가? - 공식, 비공식 산업체와의 네트워크를 유지하는가?
	훈련생과의 소통 (2점)	- 공식, 비공식적으로 훈련생의 고충과 취업문제에 대한 소통을 잘하는가?

(3) 훈련종료 단계 (46점)

① 평가방법

훈련종료 단계에서는 취업성과(30점), 훈련성과(10점), 구인처 만족도(6점)를 평가한다. 취업성과는 취업자수만을 고려하고, 훈련성과는 지원율, 훈련이수율, 자격증취득률을 반영한다. 훈련성과는 정량적 자료를 이용하여 평가하고 있으며, 특히 훈련생들의 인적특성과 학과별 편차를 고려하여 정량적 지표를 보정한다. 구인처 만족도 조사는 수료생을 채용한 고용주를 대상으로 실시하고 직원의 업무능력 및 태도 등에 대한 만족도를 조사한다.

② 평가항목

취업성과는 세부적으로 취업률(20점), 동일직종 취업률(4점), 근속기간(3점), 4대보험 가입률(3점)을 평가한다. 동일직종 취업률은 훈련직종과 다른 직종에 취업을 한다면 훈련을 한 의미가 없기 때문에 평가대상이 된다. 근속기간과 4대 보험 가입률은 취업성과만 강조하면 훈련기관이 열악한 업체에 훈련생의 취업을 알선하거나 혹은 편법으로 취업을 시킬 수 있기 때문에 평가를 한다.

훈련성과는 세부적으로 모집률(2점), 훈련이수율(2점), 자격증 취득률(2점)을 평가한다. 구인처 만족도 평가는 세부적으로 훈련생 만족도(2점), 훈련기관과의 연계(2점), 구인지원(2점)으로 이루어진다.

〈표 6-17〉 구인처 만족도

평가 항목	세부평가 항목	평가내용
구인처 설문조사 (6)	훈련생 만족도 (2점)	- 훈련생의 직업능력 - 업무 성실성 - 강의시간과 실습시간의 적절성 - 훈련과정의 산업과의 부합성 - 현장교육 시간 및 산업연계
	훈련기관과의 연계 (2)	- 훈련 프로그램 운영방안에 대한 의견제시 및 자문 - 훈련기관과 기업과의 네트워크 참여 - 훈련교사의 산업체내 연수
	구인지원 (2)	- 훈련기관 구직 · 구인 시스템 활용 - 훈련기관이 기업에게 구인지원을 하는가?

③ 정량지표의 보정

㉮ 취업률

(a) 보정방법

객관적인 취업성과 평가를 위해서는 취업난이도에 따라 훈련생을 분류하는 유형분류체계가 반드시 구축되어야 한다. 먼저 평가의 편의를 위해 유형을 일반훈련생(유형 1)과 취약훈련생(유형 2)으로 분류한다. 그런 다음 일반훈련생과 취약훈련생이 취업을 하면 각각 1점과 2점을 부여한다. 이를 통해 훈련기관이

취약훈련생을 취업시키는 것을 장려하고 모집 시 취약자를 배제하는 크리밍을 방지한다.

이렇게 유형별로 취업자의 점수를 모두 합하면 훈련기관의 유형별 취업성과 점수를 구할 수 있다. 다음에는 훈련기관의 과거 3년 동안의 유형별 취업성과 점수의 평균을 얻고 여기에 1.3을 곱하여 유형별 목표 취업성과 점수를 구한다. 그 다음 실제 유형별 취업성과 점수를 목표 취업성과 점수로 나누면 유형별 목표달성률을 구할 수 있다. 그리고 유형별 목표달성률에 상응하는 유형의 취업자 비중을 곱하면 훈련기관의 목표달성률을 구할 수 있다. 이 목표달성률에 취업성과 배점을 곱하면 취업성과 점수를 구할 수 있다.

〈표 6-18〉 취업률 보정절차

취업률 보정절차
① 유형분류 : 취약계층(유형 2), 일반계층(유형 1)
② 유형배점 : 유형 2는 2점, 유형 1은 1점
③ 유형별 취업성과 점수 = 유형1 취업인원 × 1, 혹은 유형2 취업인원 × 2
④ 유형별 목표 취업성과 점수 = 유형별 과거 3년간 취업성과 점수의 평균 × 1.3
⑤ 유형별 목표 달성률 = 현재 취업성과 점수 / 목표 취업성과 점수
⑥ 훈련기관 목표달성률 = 유형1의 목표달성률 × 유형1의 비중 + 유형2의 목표달성률 × 유형2의 비중
⑦ 취업성과 = 목표달성률 × 배점(20점)

〈표 6-19〉 유형별 취업성과 평가방법

	인당 점수	취업 인원	취업성과 점수	목표 취업성과 점수 (과거 3년 평균성과점수×1.3)	목표 달성률 (%)	취업자 비중
취약계층 유형(2)	2점	100명	2×200= 200점	220점	90.9	0.2
일반계층 유형(1)	1점	500명	1×500= 500점	580점	86.2	0.8
전체		600명			87.14	
취업성과 점수	훈련기관 목표달성률×배점= 0.87× 20점 = 17.40점					

(b) 보정의 효과

취업성과는 훈련기관을 평가하는 매우 중요한 지표이며 가장 많은 배점을 가진다. 현재 훈련기관별 학과구성 차이 때문에 구조적으로 취업률 차이가 발생하기 때문에 단순히 취업성과 평가를 위해 취업률을 사용한다면 객관적인 성과비교가 될 수 없다는 반론이 있다. 위에서 제시한 방법은 각 훈련기관의 과거 평균 취업성과가 적절하거나 균형적인 것이라고 판단하고 현재 취업성과가 이보다 크면 좋은 평가를 받는다. 따라서 학과구성이 차이 나는 타 훈련기관과 비교하는 것이 아니기 때문에 객관적인 평가라 하겠다.

㉯ 근속기간, 4대보험 지원율, 자격증취득률

(a) 보정의 방법

여기서는 자격증취득률을 가지고 보정방법을 제시한다. 먼저 학과별로 현재 자격증취득률을 구한다. 한편 훈련기관의 과거 3년간 자격증취득률의 평균에 1.3을 곱하여 학과별 목표 자격증 취득률을 구한다. 다음에 학과별 실제 자격증취득률을 목표 자격증취득률로 나누면 학과별 목표달성률을 구할 수 있다. 이 학과별 목표달성률에 학과별 훈련생비중을 곱하여 자격증취득 성과에 관한 훈련기관의 목표달성률을 구한다.

〈표 6-20〉 자격증취득률 보정절차

자격증취득률 보정절차
① 현재 학과별 자격증취득률
② 학과별 목표 자격증취득률= 과거 3년간 평균 자격증취득률 × 1.3
③ 학과별 훈련기관 목표달성률 = 현재 자격증취득률/목표 자격증취득률
④ 목표달성률= $\sum_i$ 학과별 목표달성률×학과별 훈련생 비중
⑤ 취업성과 = 목표달성률 × 배점(20점)

〈표 6-21〉 자격증취득률 성과평가

학과	인원	자격증 취득률	3년 평균 취득률	목표 달성률	훈련생 비중	목표달성률×훈련생 비중
1	100	78%	80%	104%	0.25	26
2	100	60%	68%	88%	0.25	22
3	50	80%	72%	94%	0.125	11.75
4	100	50%	48%	62%	0.25	15.5
5	50	95%	96%	100%	0.125	12.5
총계	400					87.75
배 점	훈련기관의 목표달성률(0.8775)× 해당배점(4점) = 3.51점					

(b) 보정의 효과

훈련기관의 학과구성이 다르고 학과마다 자격증취득률이 상이하기 때문에 단순히 훈련생 전체의 자격증취득률을 가지고 객관적인 성과비교를 할 수 없다. 하지만 OECD가 자격증취득을 훈련과정의 중요한 부분으로 판단하기 때문에 객관적인 자격증취득률 지표를 도출할 필요는 있다. 앞서와 마찬가지로 각 훈련기관의 과거 자격증취득률이 적절하거나 균형적인 것이라고 보고 이를 현재 자격증취득률과 비교한다. 이 방법은 학과구성이 차이 나는 타 훈련기관과 비교하는 것이 아니기 때문에 객관적인 평가라 하겠다.

④ 훈련종료 단계의 성과점수 산정

〈표 6-22〉 훈련종료 단계 평가

평가 항목	평가지표 및 배점	평가방법
취업 성과 (30)	취업률(20)	보정방법에 따른다.
	유사직종 취업률(4)	4×(유사직종 취업자/취업자)
	근속기간(3)	보정방법에 따른다.
	4대보험(3)	보정방법에 따른다.
훈련 성과 (10)	모집률(2)	보정방법에 따른다.
	훈련이수율(4)	4×(훈련이수자/훈련생)
	자격증취득률(4)	보정방법에 따른다.
구인처 만족도 (6)	훈련생 만족도(2)	설문조사에 따른다.
	훈련기관과의 연계(2)	설문조사에 따른다.
	구인지원(2)	설문조사에 따른다.

제4절 서울시 고용서비스 관리방안

1. 서울시 일자리플러스센터 현황

1) 일자리플러스센터 현황

(1) 서울시 일자리플러스센터 업무

2009년도 이전까지 서울시에는 자치구가 운영하는 취업정보센터와 여성, 고령자 등 취약계층을 위한 취업알선센터가 운영되고 있었다. 당시 이들 센터는 단순 구인·구직업무를 수행하였으며, 워크넷을 활용하여 구직자에게 구인기업의 정보만을 제공하였다. 2009년도 1월 서울시는 공공고용서비스를 보다 효과적으로 제공하기 위해 일자리플러스센터를 설립하였다.

일자리플러스센터는 서울시의 모든 일자리정책 추진업무를 연결하여 고용서비스의 효율성을 증대시켰다. 먼저 자치구 취업정보센터(25개), 여성인력개발(20개), 고령자취업알선센터(24개), 장애인일자리지원센터의 구인기업과 구직자들의 데이터를 통합하는 전산망을 구축하였다. 둘째, 고용서비스를 효과적으로 제공하기 위해 구인기업을 적극적으로 발굴하고 있다. 구인기업 발굴을 위해 회원으로 등록한 기업들에게 구인기업 홍보, 제품판로 개척지원 등의 적극적 지원을 실시하고 있다. 셋째, 구직자들을 위해 24명의 전문상담사가 맞춤형 진로지도, 취업지도 등의 고용서비스를 폭넓게 제공하고 있다. 취업능력 향상을 위한 교육 전담팀을 구성하여 심층상담을 실시하고 있다. 넷째, 서울시에서 운영하고 있는 적극적 노동시장정책에 대한 다양한 정보를 제공하고 있다.

(2) 서울시 일자리플러스센터 고용서비스 체계

서울시 일자리플러스센터의 고용서비스는 4단계로 구성되어 있다. 1단계에서는 구직등록 후 최초 상담을 실시하고 있으며, 구직자 1인당 3회 이상의 알선서비스를 제공하고 있다. 2단계에서는 알선취업에 성공하지 못한 구직자들을 대상으로 취업눈높이 교육을 실시한다. 3단계에서는 재알선 서비스를 제공하고

심층 직업상담을 하거나 직업훈련학교 진학을 권유한다. 4단계에서는 취업의지가 약한 구직자들을 재분류하여 심층상담을 실시한다.

서울시 일자리플러스센터는 효과적인 고용서비스를 제공하기 위해 2011년도부터 구직자 유형을 Job-Care, Training-Care, SOS-Care, Non-Care대상자로 분류하고 있다. 특히 SOS-Care대상자는 공공근로에 우선적으로 참여시켜 소득을 보전해주고 있으며, 이후에도 지속적인 고용서비스를 제공하고 있다. 구직의사가 없는 Non-Care대상자는 취업의지를 증대시키기 위해 심리치료 프로그램이나 교육 프로그램에 참여시키고 있다.

〈표 6-23〉 구직자 유형분류 체계

유 형	내 용
Job-Care	일반 구직자로 지속적인 알선서비스 제공
Training-Care	교육훈련이 필요하다고 판단되는 구직자
SOS-Care	생계를 책임지고 있는 자로서 최저 생계비 이하의 수입이 있는 구직자, 단독 세대의 경우 차상위 계층에 행당되는 자 등
Non-Care	특별한 사유 없이 3회 이상 교육 및 취업알선 거부자, 구직의사가 없다고 판단되는 자

자료 : 서울시

(3) 서울시 일자리플러스센터의 고용서비스 실적

구직등록자는 2009년도 14,508명에서 2010년도 21,431명으로 47.7% 증가하였다. 구인인원도 같은 기간 19,135명에서 25,865명으로 35.1% 증가하였다. 전반적으로 구직자보다 구인인원이 많다.[126] 한편 취업자는 2009년도 6,023명에서 2010년도 11,691명으로 2배 가까이 증가하였다.[127] 구직등록자의 취업률은 2009년 41.5%에서 2010년 54.0%로 늘었다.

알선건수는 같은 기간 20,560건에서 65,018건으로 세 배가량 증가하였다. 알선은 2009년 구직자 1인당 1.8회, 2010년에는 3.0회 이루어졌다.

126) 일자리플러스센터에 구인난을 겪는 3D업종의 중소기업이 의뢰를 많이 하기 때문에 그렇다.
127) 정부재정 일자리를 포함하기 때문에 정확한 취업실적은 알 수 없다.

〈표 6-24〉 서울시 일자리플러스센터 실적(2009~2010년도)

(단위 : 명, 건수)

	구인인원	구직 등록자	알선 건수	취업 인원	취업률
2009년도	19,135	14,508	26,560	6,023	41.5%
2010년도	25,865	21,431	65,018	11,691	54.0%

자료 : 서울시 일자리플러스센터

2) 서울시 일자리플러스센터의 업무분석

서울시 일자리플러스센터는 설립된 지 1년밖에 안 되었고 1개 센터만 운영되고 있기 때문에 현 상태에서 업무의 특성과 문제점을 분석하기는 어렵지만 다만 몇 가지 특성을 설명하고 이를 토대로 일자리플러스센터의 발전방향을 제시하고자 한다.

(1) 일자리플러스센터 특성

먼저, 구직등록자들이 대부분 취약계층으로 단순 구인정보뿐만 아니라 개별사례관리를 포함한 종합적인 고용서비스가 필요하다. 둘째, 센터가 1개뿐이어서 구인기업 발굴이 어렵다. 따라서 구인기업 정보를 고용노동부의 워크넷으로부터 가져오고 있는데 서로 경쟁관계이기 때문에 우수한 구인처를 확보하는 데 불리하다. 전문상담사가 있지만 많은 구직자가 개별사례관리를 필요로 하기 때문에 충분한 고용서비스를 제공하는 데 한계가 있다.

(2) 일자리플러스센터 발전방향

앞서 보았듯이 OECD의 주요 국가들은 중앙정부가 유형2(혹은 취약계층)에 대한 고용서비스를 지방정부에 모두 이관하였다. 우리나라의 경우 당분간은 고용노동부가 고용지원센터와 고용서비스 업무를 지방정부에 넘기지 않을 것이다. 그러한 가정 아래 일자리플러스센터가 나아갈 방향에 대해 논의하고자 한다.

① 개별사례 관리

먼저 일자리플러스센터는 취약계층에 대한 개별사례관리로 이들의 취업을 지원하는 방향으로 가야한다. OECD 역시 취약계층에 대한 사례관리를 매우 중요하게 여기고 있다. 또한 개인사례관리를 위한 구체적이고 명확한 매뉴얼과 가이드라인을 만들어야 한다.

② 정책대상 설정

특별히 공공근로 참여자 및 다양한 재정 일자리 참여자들을 대상으로 진로상담과 취업알선을 하는 것이 필요하다. 즉 일자리플러스센터는 지금처럼 단순히 찾아오는 불특정 다수의 구직자만을 상대할 것이 아니라 공공근로 참여자 혹은 지역의 기초생계보호자와 명확한 취약계층을 설정하고 이들이 민간시장에서 취업할 수 있도록 지원하는 것이 필요하다.

③ 전문상담사 관리

많은 구직자에게 개별관리 사례를 충실하게 제공하기 위해서는 더 많은 전문상담사를 채용하여야 한다. 또한 이들의 성과향상을 위해 취업수당을 주는 등의 인센티브가 필요하다.

④ 취업지원센터의 통폐합과 권역별 일자리플러스센터

현재 서울시는 자치구, 노인복지회관, 여성발전센터 등 많은 취업센터를 가지고 있으나 전문인력, 정보관리, 구인처 개척 등에서 영세한 규모로 운영되고 있다. 향후 이들을 권역별 일자리플러스센터로 통합하고 개별사례관리와 같은 종합적이고 전문적인 고용서비스를 제공하는 것이 바람직하다.

2. 서울시 일자리플러스센터 성과평가 방법(안)

국내외 고용서비스기관의 평가체계를 고려하여 일자리플러스센터의 고용서비스의 질을 제고할 수 있고 현재의 기초데이터를 활용할 수 있는 평가체계를 제안하고자 한다. OECD는 적극적 노동시장 정책을 평가할 때 기획 및 집행단계와 성과단계로 구분하여 평가하고 있다. 따라서 서울시 일자리플러스센터에 대한 평가도 기획 및 집행단계와 성과단계로 구분하고자 한다.

1) 기획 및 집행단계

기획 및 집행단계는 예산의 효과성을 측정하고 평가항목은 투입예산 대비 구인등록업체수, 구직등록자수, 취업자수로 이루어져 있다.

〈표 6-25〉 기획 및 집행단계

항 목	세부항목	산출방법
예산의 효율성	투입예산 대비 구인등록업체 수	구인등록업체 수 / 투입예산액
	투입예산 대비 구직등록자 수	구직등록자 수 / 투입예산액
	투입예산 대비 취업자 수	취업자 수 / 투입예산액

2) 성과단계

(1) 유형별 구분

① 구직자 유형

고용서비스를 평가하기 위해 구직자의 유형을 구분하고 유형별 구직지원서비스 혹은 취업성공률의 난이도를 감안하는 것이 바람직하다. 고용서비스의 업무성과는 구직자의 유형별 구성에 따라 차이가 날 수밖에 없기 때문에 객관적인 평가를 위해서는 구직자의 유형을 감안한 보정절차가 필요하다. 특히 호주의 교육고용노사부(DEEWR 2010)[128]에서 이용하고 있는 구직자유형분류도구

128) DEEWR, 2010, Description of JSCI Factors and Points, Department of Education Employment

(JSCI)는 구직자 유형을 체계적으로 분류하고 있어 이를 토대로 서울시 구직자 유형분류체계를 제시하고자 한다.

현재 호주에서는 취업가능성에 높은 가장 높은 그룹을 유형1로, 가장 낮은 그룹을 유형4로 구분하고 있다. 그러나 서울시 구직자유형분류체계에서는 구직자 유형을 2개로 분류하고자 한다. 이러한 유형분류방법을 선택한 이유는 현실적으로 4개의 유형별 차이점이 명확하지 않고 운영상의 불편이 따르기 때문이다. 실제 네덜란드에서는 유형3에 속한 구직자들이 유형1에 속한 구직자들보다 취업기간이 짧았다. 따라서 2006년도에 구직자 유형분류를 2개로 단순화하였다(OECD, 2006)[129].

서울시 구직자 유형분류체계는 취업 가능성이 높은 구직자를 유형1로, 그렇지 못한 소외계층을 유형2로 분류한다. 구직자 유형분류 방법을 구체적으로 살펴보면 호주의 구직자유형분류도구(JSCI)를 참조하여 구직자를 대상으로 <표

〈표 6-26〉 서울시 구직자유형분류도구(설문조사 항목)

서울시 구직자유형분류도구(안)	비 고
① 연령과 성별	
② 최근 구직경험	
③ 구직자 이력(O)	기초생활수급여부, 공공근로 참여여부
④ 교육수준(O)	
⑤ 자격증 보유	직무관련 자격증을 보다 구체적으로 제시
⑥ 영어 능력(O)	언어능력 및 외국어 능력으로 대체
⑦ 출생국적	다문화가족 배려
⑭ 장애 및 건강상태	
⑮ 거주지 상태	
⑯ 현재 생활환경	
⑰ 범죄 여부	
⑱ 개인 특성	

and Workplace Relation.

129) OECD, 2006, *Activation strategies and performance of employment service in Netherland, Germany and United Kingdom*, OECD Report for Joint SZW/OECD seminar.

6-26>의 항목에 대해 <부록 2>와 같은 설문조사를 실시하고 각 항목의 점수를 합산하여 구직자 유형을 분류한다.

② 기간별 고용서비스

호주에서는 13주 이내의 성과와 26주 이내의 성과로 나누어 민간 고용서비스 기관의 성과를 평가하고 있다. 이러한 기간별 평가는 직업능력을 보유한 구직자들에게 신속한 취업을 위한 고용서비스를 공급하게 하고 그렇지 못한 구직자들에게는 26주 동안 체계적인 서비스를 공급하도록 구성되어 있다. 일자리플러스센터를 평가하기 위해 호주와 동일한 방법으로 13주 성과와 26주 성과로 분류하고자 한다. 앞에서 언급한 유형별 분류와 기간별 평가는 고용서비스기관들의 크리밍 문제를 줄일 수 있다.

<표 6-27>에서 보듯이 유형1은 비교적 취업이 쉬운 계층들이기 때문에 13주 이내에 취업을 하면 1점을 얻고 만약 26주 이내에 취업을 하면 0.5점을 얻게 된다. 이 같은 기간별 차동 점수부여로 고용지원서비스가 조기취업을 위해 힘쓰도록 유도하고 있다. 반면 유형2는 취업이 어려운 계층들이기 때문에 13주 이내에 취업을 하면 3점을 얻고 26주 이내에 취업을 하면 2점을 얻게 된다. 예를 들면 <표 6-27>에서 보듯이 유형1의 1,000명을 취업시키면 900점을 얻는 반면 유형2의 500명을 취업시키면 1,100점을 얻을 수 있다. 이렇게 유형2의 취업에 대해 높은 점수를 부여하면 고용서비스기관이 유형1을 위주로 고용서비스를 제공하는 크리밍, 혹은 유형2에게는 고용서비스를 제공하지 않는 파킹 현상을 억제할 수 있다.

〈표 6-27〉 유형별, 기간별 취업성과 점수

	유형 2		유형 1	
13주 취업성과	3점	100명	1점	800명
26주 취업성과	2점	400명	0.5점	200명
총 점	1,100점		900점	

③ 고용서비스 유형(마감, 알선)

현재 고용노동부는 고용서비스 유형을 알선취업과 마감취업으로 분류하고 있다. 고용지원센터가 심층상담업무, 취업컨설팅 등과 같은 직접적인 고용서비스를 제공하는 알선취업에 높은 점수를 부여하고 있다. 반면 호주와 영국의 경우 고용서비스 유형은 고려하지 않고 취업자수만을 고려하여 성과평가를 실시하고 있다.

고용서비스 유형을 분류하여 평가하는 방법은 크게 두 가지 문제점을 일으킬 수 있다. 첫째, 구직자가 심층상담과 취업컨설팅을 충분히 받은 후 센터가 연결해주는 기업에 취업하지 않고 본인이 원하는 기업에 취업한 경우 고용서비스 기관의 실제 노력에 비해 성과점수가 낮게 측정될 수 있다. 둘째, 직업상담사들이 평가점수를 높이기 위해 구직자 특성을 고려하지 않고 알선취업을 권장하여 구직자 특성에 맞는 고용서비스가 공급될 수 없다.

이 때문에 고용서비스 유형을 구분하지 않고 평가하는 것이 적절하다. 또한 일자리플러스센터에서 제공하는 고용서비스는 대부분 소외계층에게 제공되는 알선취업 서비스이기 때문에 유형을 구분하지 않더라도 지장이 없다.

④ 비 취업서비스(진로, 창업)

호주에서는 고용서비스기관이 구직자들을 직업전문학교로 진학시키는 비 취업서비스도 성과점수에 포함시키고 있다. 이는 개인의 특성을 고려한 진로지도 서비스를 제공한 점을 반영하고 있으나 취업성과 점수보다 낮은 가중치를 부여하고 있다. 현재 서울시 일자리플러스센터 역시 구직자 심층면접을 통해 직업훈련기관이나 창업지원프로그램을 소개하여 직업능력 향상에 도움을 주고 있다. 이러한 고용서비스 지원도 직접적인 취업실적은 아니지만 종국에는 취업을 돕는 고용서비스이므로 성과에 포함한다. 다만 고용서비스 평가가중치를 낮게 적용한다.

(2) 점수부여 방법

① 평가항목

영국의 고용촉진지구를 관리하는 민간 고용서비스기관을 평가할 때 취업률뿐만 아니라 고용유지율을 평가항목에 반영하고 있다. 예를 들면 취업률과 고용유지율의 비중은 각각 40%와 30%이다. 마찬가지로 일자리플러스센터의 고용서비스를 평가할 때 고용유지율을 고려하는 것이 바람직하다. 따라서 평가영역을 취업실적과 고용유지 실적으로 구분하고 각각 500점과 200점을 부여한다.

② 직접 점수부여 방식

호주의 경우 민간 고용서비스기관을 평가할 때 구직자 유형과 취업기간을 고려하여 가중치를 부여하여 평가점수를 얻는 방법을 택하고 있지만 계산방법이 복잡하다. 따라서 영국의 민간 고용서비스기관 혹은 고용노동부의 고용지원센터를 평가할 때처럼 구직자 유형과 취업기간을 고려하여 각 항목에 적절한 점수를 부여하고 이를 합산하는 방식을 취한다.

③ 목표점수

목표점수 산정방법에는 호주에서처럼 환경요인을 감안하여 예상점수를 추정하여 이를 목표점수로 삼는 방법과 고용노동부에서처럼 과거 3년간 평균 성과점수의 130%를 목표점수로 산정하는 방법이 있다. 호주의 목표점수 산출방법은 많은 설명변수들의 회귀분석을 토대로 하기 때문에 매우 복잡한 단점을 지니고 있다. 따라서 고용노동부와 동일한 방법으로 취업실적을 평가할 때 목표점수를 설정하고자 한다. 반면 고용유지 실적을 평가할 때 목표점수를 사용하지 않는다.

(3) 성과단계 점수산정

① 취업실적

<표 6-28>과 같이 유형별, 취업기간별로 점수를 부여하고 이를 취업인원에 곱

하여 성과점수를 얻는다. 또한 비 취업서비스는 유형1과 유형2에 대해 취업에 비해 낮은 각각 0.2점과 0.3점을 부여하고 역시 취업인원에 곱한다. 이들 점수를 모두 더하면 취업실적 점수 2,050점을 얻을 수 있다. 만일 목표점수가 2,200점이라면 목표달성률은 93.1%가 된다. 따라서 성과단계에서 취업성과에 총점 500점을 부여한다면 여기에 목표달성률을 곱하여 성과단체 점수 465점을 얻을 수 있다.

〈표 6-28〉 성과단계의 취업성과 점수

	유형2		유형1		총점
	점수	인원	점수	인원	
13주 취업실적	3점	100명	1점	800명	
26주 취업실적	2점	400명	0.5점	200명	
비 취업서비스 실적	0.3점	100명	0.2점	100명	
총 점	1,130점		920점		2,050점
목표점수					2,200점
목표달성률					93.1%
배점점수					500점
성과점수					465점

② 고용유지

취업인원 가운데 6개월 이상 고용이 유지되는 취업자의 비율로 고용유지율을 구하고 성과단계의 고용유지에 200점을 부여한다. 만일 <표 6-29>에서처럼 고용유지율이 60%라면 성과단계 점수 120점을 얻을 수 있다.

〈표 6-29〉 고용유지성과 점수

취업인원	6개월 이상 고용유지 인원	고용유지율	고용유지 배점	성과점수
1,500명	900명	60%	200점	120점

③ 모니터링과 오류율 보정 및 감점

일자리플러스센터가 보고한 취업실적과 고용유지율의 정확성을 검증하기 위해 해당인원의 30%를 표본으로 추출한 후 실제 취업여부와 고용기간을 확인한

다. 만약 취업실적과 고용유지의 오류율이 2%와 3%이라면 위에서 얻은 각각의 점수 451점과 120점에 0.98과 0.97을 곱하여 보정점수 451점과 116점을 얻게 되고 합계 571점이 성과단계 점수가 된다.

④ 오류율 감점

오류율을 보정하는 것 이외에 일자리플러스센터의 거짓보고 혹은 과장보고를 방지하기 위해 오류율에 대한 감점제도를 도입한다. 취업실적과 고용유지를 합한 오류율이 5%라면 여기에 100점을 곱하여 얻은 5점을 성과단계 점수 562점에서 뺀다. 최종적인 성과단계 점수 도출과정은 <표 6-30>과 같다.

〈표 6-30〉 최종 성과단계 점수 도출과정

일자리플러스센터 성과단계 점수				
보정 후 성과단계 점수	취업실적 배점	취업실적 성과점수	취업실적 오류율	취업실적 보정점수
	600점	500점	2%	451점
	고용유지 배점	고용유지 성과점수	고용유지 오류율	고용유지 보정점수
	200점	120점	3%	116점
	보정 후 점수			567점
오류율 감점	오류율			5%
	감점			5점
최종 성과단계점수	보정 후 점수 - 감점 = 562점			

제5절 서울시 일자리창출 사업 통합관리 방안

1. 서울시 2010년도 신고용정책

2010년도 서울시 일자리창출 정책안은 다음과 같다. 첫째, 기업이 요구하는 전문화된 직업훈련을 실시한다. 둘째, 소외계층 및 청년층을 위한 일자리창출

사업을 확대한다. 2009년도 일자리창출 사업을 점검해 본 결과 실업자나 취약계층을 위해 제공하는 일자리 사업은 단기적 효과에 그치고 있으며, 특히 청년인턴제도의 경우 정규직과 연결될 수 있는 프로그램이 없어 청년실업 문제가 개선되고 있지 않은 것으로 나타났다[130]. 셋째, 중소기업과의 연계를 통해 일자리를 만든다. 넷째, 타 정책수단을 서울시 일자리플러스센터가 제공하는 구직서비스와 연계하여 고용서비스를 강화한다. 다섯째, 일자리플러스센터의 기능을 활성화하여 구직자의 취업건수를 늘리고자 한다.

구체적으로 서울시는 단기적 일자리 창출에 따르는 문제점을 보완하기 위해 사회적기업을 적극적으로 육성하는 사업으로 개편하고 있다. 즉 임시적인 일자리를 제공하고 생산성 측면에서 비효율적이었던 공공일자리 사업을 축소하는 대신 사회적기업을 육성하여 지속가능하고 생산적 일자리를 만든다는 것이다. 특히 비생산적 단순노무 중심으로 이루어지는 공공일자리는 취약계층에 대한 단기적 일자리를 제공하는 과정에서 수혜대상과 사업내용이 중복되는 문제가 발생한다. 서울형 사회적기업 육성정책은 사회서비스분야 위탁사업, 자활사업에 참여하고 있는 단체나 기업의 조직형태를 전환하는 방식으로 운영되며, 장기적 영업수익이 창출될 수 있는 수익모델을 개발하여 사회적기업을 육성하고 있다.

2. 서울시 일자리창출 사업 통합관리 방법(안)

1) 2010년 서울시 신고용정책 평가

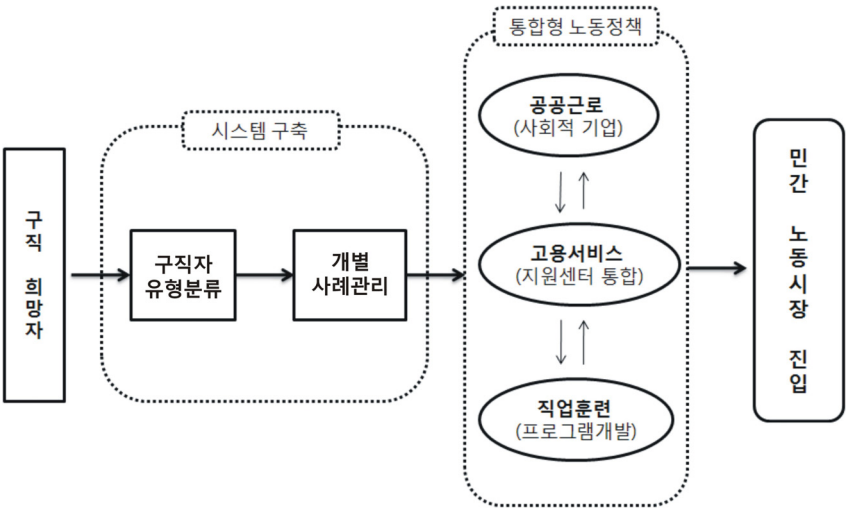
2010년 서울시의 신고용대책은 올바른 방향으로 설정되었다. 첫째, 공공근로를 비롯한 단기적 일자리의 비효율성을 인식하고 지속적인 일자리로 연결하기 위해 전달 매개체로 사회적기업을 선택하였다. 이러한 공공근로의 시행착오와

130) 2009년도 서울시 일자리 종합대책 참고

이를 개선하기 위한 방안은 이미 OECD 국가에서도 잘 보아왔다. 둘째, 직업훈련의 기업맞춤 전략은 새로운 것은 아니다. 서울시 직업훈련의 근본 문제점은 기업맞춤형 전략이 없는 것이 아니라 민간훈련기관과의 경쟁, 그리고 훈련의 공급과잉이다. 따라서 이런 미시적인 훈련프로그램 변경으로는 당면문제를 해결할 수 없고 현행 직업훈련학교 운영구조를 근본적으로 변경하여야 한다. 셋째, 일자리플러스센터의 기능강화와 타 정책수단과의 연계는 가장 바람직한 정책선택으로 볼 수 있다.

2) 서울시 일자리창출 사업 통합관리 방안

앞서 본 신고용정책은 현상적인 문제점을 해결하고자 하는 정책방안일 뿐 일자리창출 사업의 구조와 운영방법을 근본적으로 변경하려는 것이 아니다. 여기서는 이들 정책수단을 정책대상의 특성과 욕구에 맞추어 통합적으로 제공하는 방안을 제시하고 이를 통해 일자리창출 사업의 효율성을 높이고자 한다. 먼저 공공근로, 직업훈련, 고용서비스를 통합하여 시행하기 위해서는 다음과 같은 사전적인 고용서비스 활동이 필요하다.



〈그림 6-3〉 서울시 일자리창출 사업 통합관리방안

(1) 일자리창출 사업 통합관리에 필요한 고용서비스 활동

① 유형구분

우선 구직자와 실업자의 유형분류가 되어야 한다. 앞서 OECD(2006)[131]의 예에서 보았듯이 구직자는 취업정보만 주어도 자력으로 취업할 수 있는 유형과 개별사례관리 고용서비스가 필요한 유형, 더 나아가 체력 및 직업능력이 현하게 떨어져 자력으로 당분간은 민간시장에서 취업이 어려워 정부일자리가 필요한 유형으로 분류하는 것이 필요하다.

② 개별사례관리

구직자의 유형구분이 이루어지고 전문상담사가 지정이 되면 직업훈련이 필요한지, 당장 취업이 어렵기 때문에 사회적기업에서 직장경험이 필요한지를 판별해 적합한 일자리정책을 제공하는 것이다. 즉 현재처럼 개인의 직업능력과 일자리 욕구에 대한 진단 없이 직업훈련과 공공근로 희망자를 대상으로 실시하는 것이 아니라 이를 통합하여 고용서비스를 제공하면서 본인의 필요에 맞추어 적절한 일자리정책을 제공하는 것이다.

(2) 일자리창출 사업 통합관리 사례

① 공공근로와 직업훈련

비록 현재는 전환단계이지만 공공근로 참여자의 직업훈련을 장려하고 있으며 훈련시간을 근로시간으로 인정하고 있다. 이것은 공공근로와 직업훈련의 통합관리 사례로 볼 수 있다. 다만 이 과정에서 전문상담사가 해당 개인의 직업능력과 근로욕구에 대한 조사를 하지 않았기 때문에 앞서 언급한 것처럼 정책참여자를 대상으로 한 유형구분이 선행되어야 하고 개인사례관리자가 지정되어야 한다.

---

131) OECD, 2006, *OECD Social, Employment and Migration*, Working Papers.

② 고용서비스와 사회적기업 통합

현재 사회적기업은 지정되면 운영자가 취약계층의 채용비율은 있지만 임의로 종업원을 채용을 하고 있다. 서울시는 사회적기업에 채용된 사람이 민간 노동시장에서 쉽게 취업을 할 수 있는 사람인지 아니지를 알 수가 있다. 만약 운영자가 자의로 그런 사람을 채용한다면 사회적기업은 노동시장만 교란을 시킬 뿐이지 일자리창출은 못 하는 것이다.

향후에는 사회적기업이 일자리플러스센터와 연결되어 민간시장에서 취업이 어려운 구직자를 채용하여 일자리경험과 직업능력을 쌓도록 하는 것이 바람직하다. 사회적기업의 성과는 지금처럼 재정수지 혹은 일자리수로 평가하는 것이 아니라 궁극적으로 취약계층에게 지속적인 일자리를 제공하였는가 여부로 평가하는 것이 적절하다.

③ 공공근로와 사회적기업의 통합

공공근로 참여자의 민간시장 복귀를 위한 준비단계로 사회적기업을 활용한다. 공공근로 기간을 마친 참여자 가운데 직업능력과 일성취도가 있는 대상자를 사회적기업에서 계속 일할 수 있도록 한다.

④ 고용서비스와 직업훈련의 통합

현재 서울시 직업훈련기관은 찾아오는 훈련희망자 가운데 취업가능성이 높은 인원을 선발하여 훈련을 시킨다. 따라서 직업능력이 떨어져 훈련을 받을 필요가 있는 사람이 소득이 필요하면 직업훈련 대신 공공근로를 선택하게 된다. 따라서 현재의 직업훈련 제도 아래서는 필요한 사람이 제외될 수 있다. 이때 일자리플러스센터는 이러한 사람의 유형을 구분하여 사업기간의 절반은 공공근로, 절반은 직업훈련을 받도록 고용서비스를 제공한다.

⑤ 고용서비스와 복지정책의 연계

기초생계자들은 직업훈련을 받은 후 취업하면 복지급여가 끊기는 것을 염려

해 저임업종에서 정식으로 일을 하기보다 시간직 등 임시직으로 부수입을 얻고 있다. 따라서 일자리플러스센터는 먼저 기초생계자와 심층상담을 하여 직업능력이 있으면 훈련을 받도록 하거나 사회적기업에서 일을 하도록 한다. 또한 고용서비스를 받은 후 총소득이 현재의 복지급여보다 높도록 복지정책을 마련한다.

(3) 일자리창출 사업 통합관리 체계

① 일자리플러스센터와 정책수단의 통합 및 연결

먼저 공공근로, 직업훈련, 고용서비스, 사회적기업 가운데 관련 업무를 일자리플러스센터에 통합을 하거나 연결을 한다. 첫째, 공공근로는 일자리플러스센터에 통합하는 것이 적절하다. 일자리플러스센터는 공공근로 등록을 받고 참여예정자 가운데 직업훈련이 필요한지를 진단하여 개인에 맞는 훈련서비스를 제공한다. 또한 일자리플러스센터는 지금처럼 소득기준에 의해 공공근로 참여자를 선발하는 것이 아니라 민간시장으로의 복귀를 위한 고용서비스를 제공한다는 차원에서 선발기준을 세운다.

둘째, 서울시 직업훈련기관은 일자리플러스센터가 의뢰하는 취약계층에게 훈련을 제공한다. 하지만 직업훈련기관의 취업성과는 이들의 취업난이도 유형을 고려하여 평가되어야 한다. 셋째, 일자리플러스센터는 구직자 중에서 직업능력이 부족하여 민간시장 취업이 당장은 어렵지만 취업의자가 강한 구직자들을 사회적기업에 소개하여 일을 할 수 있도록 한다. 혹은 공공근로 신청자 가운데 직업능력이 일정수준 이상인 경우 사회적기업에 소개하여 일을 배워 자립할 수 있도록 한다.

② 일자리플러스센터의 확충 및 지원센터의 통합

현재 서울시는 자치구, 노인복지회관, 여성발전센터 등 많은 취업센터를 가지고 있으나 전문인력, 정보관리, 구인처 개척 등에서 영세한 규모로 운영되고 있다. 향후 이들을 권역별 일자리플러스센터로 통합하고 전문상담사를 늘려 일자리창출 사업을 통합하거나 연계하여야 한다.

참 고 문 헌

참고문헌

김승택・노상헌・신현구, 2006, “민간고용서비스 활성화 방안 연구”, 노동연구원.

김승택, 2009, “고용서비스 선진화 방향과 전략”, 한국노동연구원.

고용노동부, 2005, 「더 많은 사람에게, 더 나은 일자리를」, 고용노동부.

_____, 2008, 「직업능력개발사업현황」, 고용노동부.

_____, 2010, 「2010 지방노동관서 평가」, 고용노동부.

노동연구원, 2005, “일자리 지원사업 성과지표 개발 및 성과평가 등 성과분석 체계 구축”, 기획예산처.

_____, 2007, “일자리 지원사업 효율화 방안”, 노동연구원 연구보고서, pp.4-5.

박찬임 외, 2007, “취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화 방안”, 한국노동연구원.

상계직업전문학교, 2010, “2010 주요업무보고”, 상계직업학교.

서울시, 2009, “서울시 일자리종합대책”, 서울시 경쟁력강화본부.

_____, 2010, “2010년도 서울시립직업전문학교 세부발전방안”, 경쟁력강화본부.

_____, 2010, “서울형 Job Academy 추진계획(안)”, 경쟁력강화본부.

_____, 2010, “일자리플러스센터 현황”, 경쟁력강화본부.

오영훈・김수원, 2005, “직업훈련기관 및 과정구조 분석”, 직업능력개발원.

유길상, 2006, “고용서비스 전달체계의 발전추세와 시사점 : 호주, 미국, 영국사례를 중심으로”, 한국사회보장학회, 사회보장연구, Vol.22 No.4, pp1～25.

_____, 2010, “공공고용서비스 민간위탁사업의 성공조건”, 「노동정책연구」, 노동연구원, 제10권 제1호, pp.89-128.

윤형호, 2008, “서울시 공공근로사업의 효율적 운영을 위한 정책방향”, 서울시정개발연구원.

이상현, 2009, “고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안”, 한국고용정보원.

조직학회, 2009, “고용지원센터업무분석 조직진단을 통한 개선방안”, 조직학회.
조은상・김수원・옥준필, 2008, “OECD 직업교육훈련 국제비교(Ⅱ)”, 직업능력개발원.
직업능력개발원, 2009, 「2009년 직업능력개발 훈련기관 평가 결과보고서」, 직업능력개발원.
_____ 2010, 「2010년도 직업능력개발 훈련기관 평가계획」, 직업능력개발원.
_____, 2010, “고용서비스 해외동향”, 동향분석팀.
최영렬・오호영, 2007, “OECD 직업교육・훈련비교”, 직업능력개발원.
행정안전부, 2004, 「1998~2004 공공근로 사업백서」, 행정안전부.
_____, 2010, 「2010년도 공공근로 사업 종합지침」, 행정안전부.

Abbring, J., Van den Berg, G. and Van Ours, J.C., 2005, *The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment, The Economic Journal*, Vol. 115, pp.602-630.
Aho, S. and H. Koponen, 2007, *Työoimapoliittisiin toimenpiteisiin osallistuneiden seuranta II： Tutkimus rekisteriaineistosta vuosilta 2002 - 2005*, Labour Policy Studies, No. 324.
Antoni, C. H., 1993, *Evaluationsforschung in der Arbeits- und Organisationspsychologie. In： Bungart, W.; Herrmann, T.,* Arbeits- und Organisationspsychologie im Spannungsfeld zwischen Grundlagenorientierung und Anwendung, p. 309-337.
Boyle, N., 2004, *Consensus and Institutional Capacity in Irish Policymaking*, paper for 2nd Pan-European Conference on EU Politics, Bologna, Italy.

Brodsky, 2000, *Public-service employment programs in selected OECD countries*, Monthly Labor Review.

Dáil Éireann, 2007, *Written Answers - Community Employment Schemes*, Vol. 632, 28 February.

CEDEFOP, 2004, *Developing standard to evaluate vocational education and training programmes*, CEDEFOP Report.

DEEWR, 2008, *the Future of Employment Service in Australia*, Department of Education Employment and Workplace Relation.

DEEWR, 2010, *Job Services Australia Site Level Star Ratings - 30 June 2010*, Department of Education Employment and Workplace Relation.

DEEWR, 2010, *Question and Answers on 30 June 2010 Service Australia (JSA) Star Rating*, Department of Education Employment and Workplace Relation.

DEEWR, 2010, *Description of JSCI Factors and Points*, Department of Education Employment and Workplace Relation.

Deloitte and Touche, 1998, *Final Report Review of Community Employment Programme*, Department of Enterprise.

DWP, 2010, *Definition of Star Rating Key Performance Indicators*, Department for Work and Pension.

European Commission, 2006, *Labour Market Policy Database Methodology*, Revision of June 2006.

Field, J., 1998, *Promoting added value through the evaluation of training (PAVE) Evaluation Resource Pack*, University of Plymouth.

Grubb, N. W.; Ryan, P., 1999, *The roles of evaluation for vocational education and training*, International Labour Office.

Grubb, D. and A. Puymoyen, 2008, *Long Time-series for Public Expenditure on Labour Market Programmes*, OECD Social Economic and Migration Working Paper No. 73.

Grubb D., Singh S., and Tergeist P., 2010, *Activation Policies In Ireland*, OECD Working Papers NO. 75.

Hämäläinen, K. and J. Tuomala, 2007, *Vocational Labour Market Training in Promoting Youth Employment*, VATT Discussion Papers, No. 432.

Kaiser, F. J., 1998, *Fremdevaluation： Inwieweit sind die Erkenntnisse aus Modellversuchen inhaltlich und methodologisch für die Berufsbildungsforschung verwendbar?*, Berufsforschung, No. 214, p. 537-550.

Kirkpatrick, D. L., 1994, *Evaluating training programs：the four levels*, San Francisco, CA.

ILO, 1999, *International Labour Office. Guidelines for the preparation of independent evaluations of ILO programmes and projects*, Last Update 15.

OECD, 1999, *Improving Evaluation Practice： Best Practice Guidelines for Evaluation and Background Paper*, PUMA/PA(99).

_____, 2001, *Labor Market Policies That Work*, Policy Brief.

_____, 2001, *Labour Market Policies and the Public Employment Service： Main Characteristics and Challenges*, OECD Proceedings on Labour Market Policies and the Public Employment Service, Prague Conference.

_____, 2004, *Care Guidance*, a handbook for policy makers.

_____, 2005, *Promoting Adult Learning*, OECD Working Papers, pp. 41~69.

OECD, 2006, *OECD Social, Employment and Migration*, Working Papers.

_____, 2008, *OECD Employment Outlook*.

_____, 2009, *OECD Social, Employment and Migration*, OECD Working Papers, pp. 119~139.

_____, 2010, *Learning for Jobs : The OECD Policy Review of Vocational Education and Training*, The OECD Policy Review of Vocational Education and Training.

O'Shaughnessy, M., 2005, *National Profiles of Work Integration Social Enterprises : Ireland*, EMES Working Paper 02/05.

Reischmann, J., 2003, *Weiterbildungs-Evaluation*, Neuwied, Kriftel : Luchterhand.

Schmidt, Ch., 2001, *Knowing what works : the case for rigorous program evaluation*, London CEPR.

Sloane, 1995, *P. F. E. Das Potential von Modellversuchsfeldern für die wissenschaftliche Erkenntnisgewinnung, Modellversuchsforschung als Berufsbildungsforschung*, p. 11-44.

Sol, E. and Y. Hoogtanders, 2005, *Steering by Contract in the Netherlands : New Approaches to Labour Market Integration*, Contractualism in Employment Services, pp. 139-166.

Temmes, M. and H. Melkas, 2001, *Labour Administration in Finland*, International Labour Office, Department of Government, Document No. 4, Geneva.

Tergeist and Grubb, 2006, *Activation strategies and performance of employment service in Netherland, Germany and United Kingdom*, OECD Report for Joint SZW/OECD seminar.

Thuy, Phan., Ellen Hansen, David Price., 2001, *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, ILO. pp.1~19.

Tremea, 2002, *Training Effectiveness Measurement. Tremea Handbook*, A Guide for Evaluating Training Programmes.

Vainio, T., T. Mäkelä, K. Mikkola and P. Tienhaara, 2007, *Työvoimapoliittisen koulutuksen vaikuttavuuden parantaminen. Talonrakentaminen ja metalliala*, Labour Policy Studies, No 334.

Wagner, E. and L. Lassnig, 2005, *Arbeitsstiftungen als Instrument im Strukturwandel*, Employment Qualification Innovation Institute for Advanced Studies, Vienna, December.

Zimmer, G., 1998, *Durch Modellversuche zu Erkenntnisgewinn und Praxisinnovation?*, Berufsforschung, No. 214, p. 596-607.

http://www.sourceoecd.org/(OECD Database)

http://www.deewr.gov.au/(호주교육고용노사부)

http://www.dwp.gov.uk/(영국노고용연금부)

http://www.molab.go.kr/(한국고용노동부)

http://www.keis.or.kr/(한국고용정보원)

http://www.krivet.re.kr/(한국직업능력개발원)

http://www.hrd.go.kr/(직업능력개발훈련정보망)

http://jobable.seoul.go.kr/(서울시 일자리플러스센터)

부 록

부록 1 노동연구원의 공공근로 설문조사 양식

1. 수행기관 (공무원)

◈ 사업수행의 일반사항(2005년) ◈

사업명			
고용인에 대한 인건비 및 지원기간	참여인원	인건비 월 ( )원	지원기간 ( )개월
	현장 지도요원	인건비 월 ( )원	지원기간 ( )개월
총 참가인원	( )명	사업에 따른 목표 집단 참여자 수 ( ) 명	
		대학졸업자 및 자격증소지자 ( ) 명	

Ⅰ. 사업 효과

1. 귀 지자체가 수행하고 있는 사업이 사회복지나 공익적 성격 외에 일자리 창출에 어느 정도 기여한다고 생각하십니까?

① 매우 많이 기여한다 ② 많이 기여한다 ③ 보통이다

④ 적게 기여한다 ⑤ 매우 적게 기여한다

Ⅱ. 취업성과

1. 귀 지자체에서 공공근로 사업에 고용하고 있는 근로자들의 월평균 임금은 얼마입니까?

1인당 ( )원

2. 귀 지자체의 재정능력을 고려할 때, 만약 정부의 운영비 보조 지원금이 없었더라도, 현재 고용한 인원을 채용하셨겠습니까?

① 한 명도 채용할 수 없었을 것이다.

② 현재 고용 중인 총 ( )명 중 ( )명만 채용하였을 것이다

Ⅲ. 사업지속 필요성

1. 이 지원사업이 "일자리 창출"이란 목적을 충실히 이행할 수 있으며, 사업지원이 지속적으로 이루어져야 한다고 생각하십니까?

① 제도를 개선하지 않으면 일자리 창출효과가 없으므로 사업을 지속할 필요가 없다.

② 제도를 개선하여 지속해야 한다 ③ 현행대로 지속해야 한다.

2. 귀 기관의 사업 성격이나 재정능력을 고려할 때, 지자체의 운영비 보조가 없다면, 현재 수행 중인 사업을 계속할 가능성이 어느 정도 입니까?

① 매우 높다 ② 높다 ③ 보통이다

④ 낮다 ⑤ 매우 낮다

3. 서울시의 운영비 보조가 없다면 어떻게 하시겠습니까?

① 현재 무료로 서비스를 제공하는 사업을 유로로 전환하여 계속하겠다.

② 현재 고용인원이나 수혜인원을 줄여서라도 사업을 계속하겠다.

③ 꼭 필요한 사업이므로 현 상태로 계속 유지하겠다.

④ 그만둔다. ⑤ 기타 ( )

4. 앞으로 서울시에서 지원금의 규모를 줄인다면, 계속 사업을 할 의사가 있습니까?

① 전면중지 ② 지자체 예산만을 이용한 축소 운영

③ 지자체 예산을 증가하여 꼭 시행함

5. 향후에도 이런 지원금 제도를 이용하여 사업을 계속하고 인원을 채용할 계획이 있습니까?

① 있다. ② 없다.

5-1. 있다면 연간 몇 명 정도 입니까? 연간 (명) 수준

5-2. 계획이 없다면 그 이유는 무엇입니까?

① 지원금 지원제도의 문제 ② 단체의 사업 내용의 문제

③ 채용된 선발인원의 문제 ④ 기타 ( )

2. 근로자 만족도(참여자)

Ⅰ. 사업 효과

1. 귀하가 지금 하시고 있는 일을 하게 된 동기는 무엇입니까? 다음의 두 항목의 합이 100%가 되도록 각각 비율로 적어주시기 바랍니다.

① 수입목적 ( )% ② 봉사(공익)목적 ( )%

2. 귀하는 이 사업이 다른 실업대책과 비교할 때, '근로기회 제공' 면에서 어느 정도 성과가 있을 것으로 생각합니까?

① 성과가 매우 크다 ② 성과가 있다 ③ 비슷하다 ④ 성과가 적다
⑤ 성과가 매우 적다

3. 이 사업에서의 근무 경험이 계약 만료 후 다른 곳에 취업하는데 어느 정도 도움이 될 것이라고 생각하십니까?

① 매우 도움이 된다 ② 도움이 된다 ③ 보통이다
④ 적게 도움이 된다 ⑤ 매우 적게 도움이 된다

Ⅱ. 사업 프로그램 만족도

1. 귀하는 참여하고 있는 ○○ 사업 프로그램의 다음 각 항목에 대해 어느 정도 만족하십니까?

	매우 불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
4 임금의 만족도	1	2	3	4	5
5 현 직장의 계약기간	1	2	3	4	5
6 근로시간	1	2	3	4	5
7 일일 목표량 설정	1	2	3	4	5

Ⅲ. 취업 성과

1. 귀하는 만약 ○○ 사업에 참여하지 않았더라도, 다른 곳에 취업했을 가능성은 어느 정도 입니까?

① 매우 높다 ② 높다 ③ 보통이다 ④ 낮다
⑤ 매우 낮다

2. 귀하가 이 사업에 참여하면서 번 수입이 가계에 어느 정도 도움이 됩니까?

① 매우 도움이 된다 ② 도움이 된다 ③ 보통이다
④ 적게 도움이 된다 ⑤ 매우 적게 도움이 된다

3. 과거에 이 사업과 유사한 일에 종사한 적이 있습니까?

① 있다 ② 없다

4. 현재 일하는 내용과 다르지만 더 좋은 근로조건의 직장으로 취업할 수 있는 기회가 생긴다면 직장을 옮길 생각이 있습니까?

① 있다 → 4-1로 가시오 ② 없다

4-1. 직장을 옮기려는 가장 중요한 이유는 무엇입니까?

① 고용보장 ② 높은 급여수준

③ 근무환경 ④ 기타

5. 현재 귀하가 받는 급료는 얼마입니까? 하루 ( )원 / 월 ( )원

6. 현 직장에서 계약기간은 얼마입니까? ( )개월

7. 만약 정부에서 이 사업에 대한 지원금을 중단한다면, 귀하는 다른 곳에서 계속 근무할 가능성이 어느 정도 있다고 생각하십니까?

① 매우 높다 ② 높다 ③ 보통이다 ④ 낮다

⑤ 매우 낮다

Ⅳ. 사업지속 필요성

1. 이 지원사업이 "일자리 창출"이란 목적을 충실히 이행할 수 있으며, 사업지원이 지속적으로 이루어져야 한다고 생각하십니까?

① 제도를 개선하지 않으면 일자리 창출효과가 없으므로 사업을 지속할 필요가 없다.

② 제도를 개선하여 지속해야 한다.

③ 현행대로 지속해야 한다.

부록 2 호주의 구직자유형분류도구 설문조사양식

1. 연령과 성별

나이 및 성별에 따라 노동시장 장벽이 상이하게 결정되고 있기 때문에 나이가 많을수록 높은 가중치를 부여하고 남성보다 여성들에게 높은 가중치를 부여하고 있다.

〈표 1〉 연령과 성별에 따른 세부항목 배점

세부항목	남성(배점)	여성(배점)
일반 15 ~ 19세	0	5
취약계층 15 ~ 19세	4	9
20 ~ 24세	4	7
25 ~ 29세	4	7
30 ~ 34세	4	7
35 ~ 39세	5	5
40 ~ 44세	5	5
45 ~ 49세	6	6
50 ~ 54세	7	8
55 ~ 59세	10	12
60세 이상	15	16

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

2. 최근 구직경험

구직등록 시점부터 최근 2년 동안 개별구직자들의 직장 경험 및 보유기술을 파악하고 있다. 이는 구직자가 지닌 직장 경험과 기업이 요구하는 직무능력이 불일치하면 취업이 어렵기 때문이다. 따라서 구직자의 직장경험을 풀타임, 파트타임 근무 등으로 분류하고 있으며, 구직경험이 전혀 없는 실업자들에게 높은 가중치를 부여하고 있다.

〈표 2〉 구직등록 시점부터 최근 2년 동안의 직장경험

세부항목	배점
풀타임 근무자	0
파트타임 근무자(주 8~30시간 이상)	0
파트타임 근무자(주 8시간 미만)	2
계절적 근무/일용직	2
외부 노동력	3
비급여 일자리	3
실업상태	4

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

3. 구직자 이력

2009년 1월부터 구직자유형분류도구(JCA) 설문지에 구직자 이력사항을 추가하였다. 구직자들이 오랜 기간 있음에도 취업에 성공하지 못하면 실업수당 지원기간이 늘어날 뿐 아니라 장기실업 상태에 빠지게 된다. 따라서 구직자 이력은 실업수당 지원기간과 횟수를 파악할 뿐 아니라 신용상태도 고려하고 있다.

〈표 3〉 구직자 이력

세부항목	배점
소득지원 기간	
소득지원 기간 0~12달	0
소득지원 기간 12~23달	6
소득지원 기간 24달 이상	12
소득지원을 받은 횟수	
1번이상의 소득지원을 받음	1
신용불량자	1

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

4. 교육수준

호주는 구직자들의 교육수준을 고려하여 유형을 판단한다. 정규교육과정과 그 밖의 교육과정을 모두 인정하고 있으며, 교육과정・교육연수를 기준으로 세 부항목의 가중치를 부여하고 있다.

〈표 5-4〉 교육수준

세부항목	배점
대학교 이상	0
교육연수 12년/직업전문학교/전문대	0
교육연수 10~11년	1
교육연수 10년 이하	2

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

5. 자격증

구직자들의 자격증 보유여부를 조사하고 있으며, 자격증 종류에 따라 상이한 가중치를 부여하고 있다. <표 5-5>의 세부항목을 살펴보면 자격증을 직무관련 자격증, 비직업 자격증, 직무와 전혀 관련 없는 자격증으로 분류하고 있다. 교육고용노사부는 직무관련 자격증을 3가지로 정의하고 있다. 첫째, 전문기관에서 일정 과정을 이수해야만 취득할 수 있는 자격증(간호사, 건축설계사 등), 둘째, 직업과 관련된 자격증(배관, 전기, 무역 자격증 등), 셋째, 전문교육기관이 아닌 곳에서 취득한 직업관련 자격증(버스, 지게차, 트럭 운전자격증 등)이 그것이다.

〈표 5-5〉 자격증

세부항목	배점
직무관련 자격증	0
비직업 자격증	0
직무와 전혀 관련 없는 자격증	0

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

6. 영어 능력

영어 능력이 낮은 소외계층 및 이주민들의 경우 고용서비스 제공에 앞서 기초학습프로그램에 참여시키고 있다. 이러한 영어능력 항목은 구직자 스스로 자신의 능력에 답변하는 설문조사 방법으로 이루어지고 있다.

〈표 5-6〉 영어 능력

세부항목	배점
영어 숙달 좋음	0
영어 숙달 보통	1
영어 숙달 낮음	2

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

7. 출생국적

이주민들의 문화적 차이나 언어습득 능력 차이를 반영하여 출생국가 및 대륙별로 상이한 가중치를 부여하고 있다. 특히 이주민들의 경우 문화 및 종교적 차이로 인하여 인적 네트워크가 쉽게 형성되지 못하고 있어 구직정보 습득에 많은 어려움을 겪고 있고 노동시장과 관련된 정보 및 지식도 부족한 상태이다. 따라서 <표 7>과 같이 출생국가의 대륙 및 언어에 따라 상이한 가중치를 부여하고 있다.

〈표 7〉 출생국가

세부항목	배점
국가 단위	
호주, 오세아니아 국가들	0
북아메리카	0
남아프리카	0
서유럽 및 지중해 국가	0
동유럽 및 중앙아시아	1

〈표 계속〉 출생국가

세부항목	배점
중앙 및 동아시아	1
중동국가	1
남아메리카	1
중앙아프리카	2
언어 단위	
영어 및 기타 언어	0
아랍어 및 중동언어	1
스칸디아비아어	1
아프리카어(소말리아 인근국가)	2
이슬람어	3

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

8. 원주민 여부

호주의 많은 원주민들은 소외계층에 해당하며, 현재 노동시장 진입에 많은 어려움을 겪고 있다. 이에 따라 원주민에게 높은 가중치를 부여하고 있으며, 원주민 언어를 사용하면 가점을 주고 있다.

〈표 8〉 원주민 여부

부항목	배점
원주민이 아닌 사람	0
무응답	1
원주민	5
원주민 언어를 습득한 원주민	1

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

9. 원주민 거주 지역

호주에서는 원주민 거주 지역을 선정하여 문화 및 풍습을 보존하고 있다. 그

러나 원주민 거주 지역의 주민은 노동시장 진입에 많은 어려움을 겪고 있으며, 정규 교육과정을 이수하지 않거나 문화적 혜택을 받지 못하고 있다. 따라서 호주정부는 원주민들이 많이 거주하는 지역을 공동체개발고용프로젝트 지역으로 선정하고 세부적으로 고용서비스지역(Employment Service Area)으로 지정하여 지역에 따라 상이한 가중치를 부여하고 있다.

〈표 9〉 원주민 거주 지역(공동체 개발고용 프로젝트 지역)

세부항목	배점
고용지원서비스지역(ESA)이 아닌 경우	0
고용지원서비스지역(ESA)	
1. 뉴사우스웨일스주 서부	1
2. Goldfields/웨스턴오스트레일리아주	1
3. Gwydir Namoi/뉴사우스웨일스주	1
4. Macleay/뉴사우스웨일스주	1
5. 웨스턴오스트레일리아주 중서부	1
6. Mount Isa/퀸즐랜드주	1
7. Pilbara/웨스턴오스트레일리아주	1
8. Port Lincoln/사우스오스트레일리아주	1
9. Oxley/뉴사우스웨일스주	2
10. Alice Springs/노던준주	5
11. 노던준주 최북단	7
12. Kimberley/웨스턴오스트레일리아주	8
13. Katherine/노던준주	9
14. Tennant Creek/노던준주	10
15. 퀸즐랜드주 북부	12
고용지원서비스지역(ESA)의 등급	
매우 낮음	0
낮음	2
보통	3
높음	4
매우 높음	5

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

10. 지리적 요인

구직자가 거주하고 있는 지역의 특징에 따라 구직여건에 차이가 있다. 따라서 호주정부는 구직여건이 열악한 지역을 고용지원서비스지역으로 선정하고 취업환경에 따라 8개 지역으로 세분하고 있다. 구직신청일로부터 지난 1년간 거주한 지역의 고용지원서비스지역 등급에 따라 상이한 가중치를 부여하고 있다.

〈표 10〉 지리적 요인(고용지원서비스 지역(ESA))

세부항목	배점
ESA 1(구직여건이 열악하지 않은 지역)	0
ESA 2	1
ESA 3	2
ESA 4	3
ESA 5	4
ESA 6	5
ESA 7	6
ESA 8(고용조건이 최고 열악한 지역)	7

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

11. 노동시장과의 근접도

현재 거주하고 있는 구직자들의 주소를 토대로 대도시와 근접한 정도를 측정하고 있다. 이는 큰 도시일수록 일자리 수가 많기 때문이며, 지리적으로 대도시 부근에 거주하지 않는 구직자들의 경우 직업선택이 한정적일 수밖에 없다. 따라서 대도시 거주자여부에 따라 상이한 가중치를 부여하고 있다.

〈표 11〉 대도시 근접여부

세부항목	배점
대도시에 거주하는 구직자	0
대도시로부터 멀리 거주하는 구직자	2

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

12. 교통수단

2009년도 7월부터 구직자들이 보유하고 있는 교통수단을 조사하고 있다. 이는 구직자들의 출퇴근 이동수단을 파악하기 위함이며, 개인차량이 없는 구직자들과 교통수단이 열악한 구직자들에게 높은 가중치를 부여하고 있다.

〈표 12〉 출퇴근 교통수단

세부항목	배점
개인차량 보유	0
차량 외 교통수단 보유	1
공공교통수단 이용	1
교통수단 없음	2

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

13. 전화연결 여부

구직자들이 대부분 전화연결을 통해 취업확정 결과를 통보받게 되고 기업은 취업의사 여부를 최종적으로 확인하게 된다. 따라서 구직자들은 본인의 명의로 되어 있는 휴대폰이나 집전화가 반드시 필요하며, 이를 반영하여 가중치를 부여하고 있다.

〈표 13〉 전화연결 여부

세부항목	배점
전화연결이 가능한 구직자	0
전화연결이 불가능한 구직자	2

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

14. 장애 및 건강상태

구직자의 장애여부 및 건강상태를 확인하고 있으며, 개별구직자의 근무가능시간을 조사하고 있다. 개별구직자들의 장애여부를 1차적으로 판단하고 있다. 만일 장애를 지닌 구직자들의 경우 직업능력평가에서 2차적으로 직무능력을 평가하게 된다. 특히 직업능력평가에서는 직무활동에 필요한 15개 지원항목을 만들어 개별 구직자에게 필요한 시설・근무여건 등을 상세하게 기록하고 있다.

직업능력평가 결과 직장생활이 가능하다고 판단되면 구직자는 구직자유형분류도구를 통해 구직등록을 다시 하게 된다. 따라서 <표 14>에서처럼 구직자들의 장애・질병여부와 가능근로시간을 조사하여 배점을 부여하고 있다.

〈표 14〉 장애 및 건강상태

세부항목	배점
장애 없음/질병 없음	0
신체 한부분에 장애 있음/질병 있음	2
신체 여러 부분에 장애 있음/질병 있음	3
무응답	1
1주 동안 23~29시간 근무가능	3
1주 동안 15~22시간 근무가능	6
1주 동안 15시간 미만 근무가능	7
1개 항목의 지원이 필요함	1
2개 항목의 지원이 필요함	2
3~15개 항목의 지원이 필요함	3

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

15. 거주지 상태

구직자들의 안정적인 거주지를 판단하기 위해 안정적 거주자, 준노숙자, 노숙자로 구분하고 있다. 안정적 거주자는 자신 명의의 주택이나 이동식 주택을

보유한 구직자를 의미하고 준노숙자는 재해 및 개인사정에 의해 12달 동안 3번 이상 거처를 옮기거나 친구 집, 호텔 등에서 머무르는 구직자를 뜻한다. 노숙자는 거처가 없어 불법거주하거나 머무는 장소가 없는 구직자를 의미한다.

〈표 15〉 거주지 상태

세부항목	배점
안정적 거주자	0
준노숙자	3
노숙자	5

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

16. 현재 생활환경

구직활동에 영향을 미칠 수 있는 현재 생활환경을 고려하고 있으며, 6세 미만의 어린자녀를 지닌 편부모나 부모들에게 많은 가중치를 부여하고 있다. 또한 홀로 거주하는 구직자의 경우 동거인이 있는 구직자보다 높은 가중치를 부여하고 있다.

〈표 16〉 현재 생활환경

세부항목	배점
부부와 함께 생활	0
가족이 아닌 타인과 생활	0
기타 생활	0
혼자 생활	1
6~15세 어린 자녀와 생활(편부모)	3
6세 미만 어린 자녀와 생활(편부모)	4
6~15세 어린 자녀와 생활(부부)	1
6세 미만 어린 자녀와 생활(부부)	3

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

17. 범죄 여부

대체로 범죄 경험이 있는 사람들은 구직활동에서 많은 어려움을 겪고 있으며, 직업경험 및 전문 기술이 매우 부족하다. 따라서 구직자유형분류도구에서는 이들의 경제활동 참여를 촉진시키기 위해 범죄여부를 확인하고 있다. 구직자들의 범죄여부를 확인하고 범죄기록이 있는 경우 2주 이상의 구금기록을 기준으로 가중치를 부여하고 있다.

〈표 17〉 현재 생활환경

세부항목	배점
범죄기록 없음	0
무응답	1
구금이하의 기록	1
2주 이하의 구금	3
2주 이상의 구금	4

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

18. 개인 특성

만일 마약, 도박, 수면장애 등을 경험한 구직자들의 경우 직업능력평가(JCA)에서 그들의 정신적 외상을 3단계(약, 중, 강)로 구분하고 있다. 이후 직업 활동이 가능하다고 판단되는 경우 구직자유형분류도구(JSCI)를 통해 구직등록을 하게 된다.

〈표 18〉 개인 특성

세부항목	배점
특이사항 없음	0
수면장애	1
자신감 부족	1
정신적 외상 단계(약)	3
정신적 외상 단계(중)	5
정신적 외상 단계(강)	7

자료 : "Description of JSCI Factors and Points", DEEWR(2010), www.deewr.gov.au

부록3 공공근로 사업의 전문가평가 자료 목록

□ 기획단계에서 준비해야 할 자료

평가단계	준비 자료 목록
기획 단계	- 예산액(공공근로, 사회적기업) - 사업 참여자 수 - 사업에 참여한 실업자들의 인적사항 - 사업계획서(사업주체 : 공공근로, 사회적기업) - 일자리플러스센터로부터 참여한 실업자들의 인적사항 - 일자리플러스센터로부터 참여한 실업자들의 심층면담일지 - 과거 2년간 공공근로 사업현황자료

부록 4 서울시 공공근로사업 설문조사 양식(안)

1. 수행기관 (공무원)

Ⅰ. 사업 효과

1. 귀 지자체가 시행하는 공공근로 사업이 장기적이고 안정적인 일자리창출에 기여하였다고 생각하십니까?

① 매우 많이 기여 ② 많이 기여 ③ 보통이다

④ 적게 기여 ⑤ 매우 적게 기여

Ⅱ. 근로자 근태

2. ○○ 사업에 참여한 근로자들이 지시사항에 협조적이었습니까?

① 매우 많이 협조적 ② 협조적 ③ 보통이다

④ 비협조적 ⑤ 매우 비협조적

3. ○○ 사업에 참여한 근로자들의 근무태도가 성실하였습니까?
(근무시간 준수, 업무수행 성실도)

① 매우 성실함 ② 성실 ③ 보통이다

④ 불성실함 ⑤ 매우 불성실함

Ⅲ. 취업성과

4. 귀 단체의 사업 성격이나 재정능력을 고려할 때, 만약 정부의 운영비 보조 지원금이 없었더라도, 현재 고용한 인원을 채용하셨겠습니까?

① 한 명도 채용할 수 없었을 것이다.

② 현재 고용 중인 총 ( )명 중 ( )명만 채용하였을 것이다.

Ⅳ. 사업지속 필요성

5. 이 지원사업이 “일자리 창출”이란 목적을 충실히 이행할 수 있으며, 사업지원이 지속적으로 이루어져야 한다고 생각하십니까?

① 개선하지 않으면 지속할 필요가 없다.

② 개선해서 지속해야 한다.

③ 현행대로 지속해야 한다.

6. 귀 기관의 사업 성격이나 재정능력을 고려할 때, 정부의 운영비 보조가 없다면, 현재 수행 중인 사업을 계속할 가능성이 어느 정도 입니까?

① 매우 높다 ② 높다 ③ 보통이다 ④ 낮다 ⑤ 매우 낮다

7. 정부나 지자체의 지원이 줄어들거나 중단된다면, ○○ 사업을 어떻게 하시겠습니까?

① 전면중지 ② 정부 및 지자체의 예산만을 이용한 축소 운영

③ 정부 및 지자체의 예산을 증가하여 꼭 시행함

2. 근로자 만족도(참여자)

Ⅰ. 사업 효과

1. 귀하가 참여한 ○○ 사업이 다른 실업대책과 비교할 때, '근로기회 제공'면에서 어느 정도 성과가 있을 것으로 생각합니까?

① 매우 크다 ② 성과가 있다 ③ 비슷하다

④ 성과가 적다 ⑤ 성과가 매우 적다

2. 이 사업에서의 근무 경험이 계약 만료 후 다른 곳에 취업하는데 어느 정도 도움이 될 것이라고 생각하십니까?

① 매우 도움 ② 도움 ③ 보통이다

④ 적게 도움 ⑤ 매우 적게 도움

3. 공공근로 참여기간 동안 직업훈련 프로그램에 참여하셨습니까?
(전체 공공근로 참여시간의 50%, 40%, 30%, 20, 0% 참여정도)

① 50%정도 참여 ② 40%정도 참여 ③ 30%정도 참여

④ 20%정도 참여 ⑤ 참여하지 않음

Ⅱ. 사업 프로그램 만족도

4~7. 귀하는 참여하고 있는 ○○ 사업 프로그램의 다음 각 항목에 대해 어느 정도 만족하십니까?

	매우불만족	불만족	보통	만족	매우 만족
4 임금의 만족도	1	2	3	4	5
5 현 직장의 계약기간	1	2	3	4	5
6 근로시간	1	2	3	4	5
7 일일 목표량 설정	1	2	3	4	5

Ⅲ. 취업 성과

8. 귀하는 만약 ○○ 사업에 참여하지 않았더라도, 다른 곳에 취업했을 가능성은 어느 정도 입니까?

① 매우 높다 ② 높다 ③ 보통이다 ④ 낮다

⑤ 매우 낮다

9. 귀하가 이 사업에 참여하면서 번 수입이 가계에 어느 정도 도움이 됩니까?

① 매우 도움이 된다 ② 도움이 된다 ③ 보통이다

④ 적게 도움이 된다 ⑤ 매우 적게 도움이 된다

10. 만약 정부에서 이 사업에 대한 지원금을 중단한다면, 귀하는 다른 곳에서 계속 근무할 가능성이 어느 정도 있다고 생각하십니까?

① 매우 높다 ② 높다 ③ 보통이다 ④ 낮다 ⑤ 매우 낮다

8. 귀하가 현재 근무하고 있는 사업계약이 종료된 이후 재참여를 원하십니까?

① 재참여를 희망 ② 다른 공공근로 사업에 참여

③ 구직활동

Ⅳ. 사업지속 필요성

10. 이 지원사업이 “일자리 창출”이란 목적을 충실히 이행할 수 있으며, 사업지원이 지속적으로 이루어져야 한다고 생각하십니까?

① 제도를 개선하지 않으면 일자리 창출효과가 없으므로 사업을 지속할 필요가 없다.

② 제도를 개선하여 지속해야 한다.

③ 현행대로 지속해야 한다.

부록 5 훈련계획단계 현장평가 자료 목록

□ 훈련계획단계 현장평가 시 준비해야 할 자료

평가단계	준비 자료 목록
훈련계획 단계	- 장기발전 계획서 - 인사규정 - 교육생 및 구인처 만족도 설문조사 - 전년도 전문가 평가결과 보고서 및 지적사항 - 교육훈련과정 기획서 - 교사 능력개발 지원자료 - 교직원 인사기록부 - 프로그램 홍보방법자료 - 인센티브 지급내역

부록 6 훈련운영단계 현장평가 자료 목록

□ 훈련운영단계 현장평가 시 준비해야 할 자료

평가단계	준비 자료 목록
훈련운영 단계	- 학과별 학습교재 - 학과별 강의 및 실습 시간표 - 훈련일정표 - 교사 근무일지 및 학생기록부 - 학교시설(시설평면도), 실습자재 구매내역 - 실습자재 목록 및 A/S증빙자료 - 교육 훈련기관의 직원현황 - 교사 및 전문상담사 인사기록부 - 담당교사의 상담일지 - 진로지도, 심층상담 일지

영 문 요 약
(Abstract)

An Integrated Management for Job Creation Programs in Seoul

Hyungho Youn · Yongtaek Song

Public work creation programs is a affirmative labor policies that local governments employ to overcome unemployment occurred in economic recession or labor market mismatch. The major programs are public works, job training, and employment service.

Seoul Metropolitan Government (SMG) takes public work creation as one of crucial policies and rolls up its sleeve to provide jobs to those who are in need. Especially, it is seeking for some ways for those who have relied on public work programs to find sustainable jobs. Also, it newly provides employment service based on individual case management. In addition, it wants to furnish more efficient job training programs.

Despite those efforts, public work dependency is still deep-rooted, public job training program overlaps with those programs of private job training institutions, and SMG's employment service is at a nascent stage with only one office and a small sized staffs.

The research is aimed at exploring an integrated management of various work programs to enhance their efficiency. To this end, this research looks into the recent development of labor policies in OECD countries, and proposes the evaluation methods of work programs in progress and the recommendation for them.

Table of Contents

Chapter 1 The Summery of Study

Chapter 2 Overview of Job Creation Program

Chapter 3 Public Job Creation

Chapter 4 Vocational Education and Training

Chapter 5 Employment Service

Chapter 6 An Integrated Management for Job Creation Programs

References

Appendices

시정연 2010-PR-52

서울시 일자리창출 사업의 효율화를 위한 통합관리 방안

발 행 인 김 상 범

발 행 일 2011년 3월 26일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화 (02)2149-1157 팩스 (02)2149-1120

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-793-9 93330

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.