

# 고용·능력개발 정책의 평가 및 과제

기본연구

2012-8

-고용보험 일부 사업을 중심으로-

이상준  
오계택  
홍광표  
오영훈

## 머 리 말

고용의 문제는 비단 우리나라만의 문제는 아니다. 전 세계 어느 나라마다 고용의 어려움을 겪고 있다. 최근 세계경제의 어려움 속에 각국은 재정지출을 동반한 정부 정책을 통해 서라도 고용의 문제를 해결하려고 한다. 여기에 중심이 바로 고용보험을 통한 기업의 일자리 유지 사업, 실업자를 위한 능력개발 사업 및 실업급여 정책이라 할 수 있다.

이러한 사업은 과거 고용의 어려움이 지금보다 상대적으로 낮았던 시대에서는 큰 각광을 받지 못하였으나 현재는 일자리 창출 및 유지를 위한 핵심 노동시장 정책으로 자리매김 하고 있다. 이에 정부 당국은 재정지출에 대한 효과성 검증을 통해 과연 정책적으로 의미가 있는지를 파악하고자 한다. 이에 본 연구는 이러한 정책이 검증과 정책의 시행착오를 바로잡고 이를 통해 향후 정책수립에 방향을 주기 위해 진행된 과제이다.

특히 본 과제는 기존 평가과제들과는 다른 관점과 방법에 의거하고 있는데 정부정책 참가자의 성과와 부정행위에 관한 관계를 우리나라에서 아직 활발하지 못한 현장실험 방법을 이용하여 규명하고 있으며 고용안정사업의 사중손실도 퍼지 이론을 이용하여 추정하고 있다. 또한 계좌제 사업에 대한 평가도 기존 평가는 훈련성과에 초점을 맞추고 있는 반면에 본 연구에서는 정책의 방향과 목적에 맞추어 평가를 진행하였다. 능력개발 전달체계에 대한 평가도 결국 정책당국의 이해관계자간의 협조가 중요함을 제시하고 있다.

이 연구는 이상준 박사의 책임하에 오계택 박사, 홍광표 전문연구원, 그리고 오영훈 박사에 의해 진행되었다. 또한 서강대의 이진권 교수, 성균관대의 이해춘 교수는 본 연구보고서의 질을 높이는데 많은 협조를 주어 이 지면을 통해 고마움을 전하고자 한다.

2012년 10월

한국직업능력개발원  
원장 박 영 범

## 제목 차례

### 요 약

#### 제1장 서 론\_1

제1절 연구의 목적과 필요성 .....	3
제2절 연구 내용 .....	6
제3절 연구 방법 .....	9
제4절 연구 범위와 의의 그리고 한계 .....	16

#### 제2장 이론 검토 및 선행연구\_19

제1절 고용능력 개발사업의 이론적 검토 - 고용보험을 중심으로 .....	21
제2절 선행연구 .....	26
제3장 능력개발사업 평가 .....	33

#### 제3장 능력개발사업 평가\_31

제1절 계좌제 훈련 사업 .....	33
제2절 능력개발사업 예산 지원방식 평가 .....	49
제3절 능력개발사업 전달체계 평가 .....	81

#### 제4장 고용안정사업 평가\_97

제1절 고용안정사업 정책의 특성과 현황 .....	99
-----------------------------	----

제2절 평가 방법 ..... 101  
제3절 평가 결과 ..... 112

**제5장 실업급여 평가\_131**

제1절 고용위기와 실업급여 ..... 133  
제2절 실업급여체계 평가 ..... 136  
제3절 실업급여 평가 ..... 137

**제6장 결론 및 정책적 함의와 제언\_145**

제1절 결론 ..... 147  
제2절 정책적 함의와 제언 ..... 151

**SUMMARY\_155**

**참고문헌\_157**

**부 록\_165**

1. 실험 참가자 구인 공고문 ..... 167  
2. 실험참여자 특성파악을 위한 조사지 ..... 169  
3. 면접원(실험 참가자) 조사를 위한 지침 내용 ..... 170  
4. (실험참여자 관리를 위한)관리자 지침서 ..... 172  
5. 실험참가자의 서약서 ..... 174  
6. 실험을 위한 실제 조사 설문지 ..... 175  
7. 고용·능력 개발사업에 대한 전문가 의견 조사 ..... 176

## 표 차례

<표 I-1> 빈도분석을 위한 양적 평가 주요 요인 및 평가지표 ...	11
<표 I-2> 연구 내용별 연구 자료와 방법 .....	16
<표 III-1> 시장 경쟁성과 서비스 선택권에 대한 인식 .....	41
<표 III-2> 계좌제 훈련의 정보가용성과 서비스 질에 대한 인식 ..	43
<표 III-3> 계좌제 훈련의 관리와 평가에 대한 인식 .....	46
<표 III-4> 현재 계좌제 훈련과 정책 방향에 대한 인식 .....	48
<표 III-5> 향후 계좌제 방향 수정 사항(복수응답) .....	48
<표 III-6> 실험 참가자 성별 학력별 분포 .....	66
<표 III-7> 실험 참가자 일 경험 여부 .....	66
<표 III-8> 할당량 책정을 위한 예비조사 결과 .....	69
<표 III-9> 실험 참가자 그룹에 따른 임금 지급액 .....	70
<표 III-10> 실험참여 당일 참가자들의 일정표 .....	71
<표 III-11> 인센티브 지급방식에 따른 성과 차이 .....	74
<표 III-12> 인센티브 지급방식에 따른 시간대별 성과 차이 .....	76
<표 III-13> 인센티브 지급방식에 따른 부정행위 차이 .....	76
<표 III-14> 인센티브 지급방식에 따른 시간대별 부정행위 차이 ..	79
<표 III-15> 총 성과에서 부정행위를 수를 뺀 순수성과 .....	79
<표 III-16> 능력개발사업 전달체계에 대한 인식 .....	89
<표 III-17> 통합적 전달체계에 대한 인식 .....	91
<표 III-18> 통합적 전달체계 관리의 장점 .....	92

<표 III-19> 전달체계 운영주체의 바람직한 형태 .....	93
<표 III-20> 능력개발 및 일자리사업의 최종 전달 종착지 .....	94
<표 III-21> 현재 고용센터의 수의 적정성 .....	95
<표 IV-1> 언어값에 대응한 퍼지 넘버 .....	109
<표 IV-2> 고용보험 수혜기관과 미수혜기관의 특성 .....	112
<표 IV-3> 최근 5년간 수혜 받은 고용촉진장려금 종류 .....	114
<표 IV-4> 응답자 특성별 수혜 받은 고용촉진장려금 종류 .....	115
<표 IV-5> 고용촉진장려금 사업 참여와 전체 근로자 수 변화 .....	116
<표 IV-6> 고용촉진장려금 사업과 전체 근로자 수 변화 .....	118
<표 IV-7> 사업지원이 없을 경우 근로자 채용 여부 .....	119
<표 IV-8> 사업지원이 없을 경우 신규채용 근로자 수 .....	120
<표 IV-9> 장려금의 언어값에 대응한 퍼지 넘버의 부여 .....	122
<표 IV-10> 언어값에 대응한 퍼지 넘버의 응답 결과 .....	123
<표 IV-11> 사중손실 계산 결과 .....	127
<표 V-1> 고용·능력개발 사업체제의 경제위기 극복 능력 .....	138
<표 V-2> 경제위기 극복 불충분 사유 .....	138
<표 V-3> 현행 실업급여 수급 자격과 자발적 이직의 범위 .....	139
<표 V-4> 실업수급의 관대성과 통제성 .....	141
<표 V-5> 실업수급의 소득재분배 기능 .....	142
<표 V-6> 대량실업 위기 시 가장 필요 정책에 대한 의견 .....	143

## 그림 차례

[그림 IV-1] 삼각 퍼지 넘버와 소속 함수 .....	105
[그림 IV-2] 장려금의 삼각 퍼지 넘버와 소속 함수 .....	122
[그림 IV-3] 신뢰지수와 채용률의 대응관계 .....	123





## 요 약

### 1. 연구 목적과 내용

고용과 일자리, 그리고 능력개발정책은 현재와 같은 경제 환경에서 실로 중요한 정책이라 할 수 있다. 이러한 중요성은 비단 우리나라뿐만 아니라 외국의 경우도 마찬가지이다. 고용과 일자리는 갈수록 어려워지고 있으며, 인간다운 삶과 복지에 대한 요구수준도 높아져만 가고 있다. 이 정책은 토목이나 건축, 전력, 운송과 같은 정책과 달리 민간 부문에 맡기기도 어려워 정부가 처음부터 끝까지 책임을 지고 가져갈 수밖에 없다. 따라서 정책을 결정하고 시행하는 중간중간에 평가를 실시하고 이를 반영하여 정책을 수정하고 변경하는 일이 매우 중요하다.

이에 본 연구도 이러한 시대적 요구와 사명에 맞추고자 고용·능력개발이라는 연구 범위 안에 능력개발사업과 고용보험사업, 그리고 실업급여라는 세 가지의 사업의 평가를 진행하였다. 능력개발사업은 계좌제 훈련과 능력개발 예산지원방식, 능력개발사업의 전달체계에 대한 평가를 실시하였다. 고용보험사업은 고령자고용촉진사업과 신규고용촉진사업의 사중손실을 통해 평가를 진행하였다. 마지막으로 실업급여는 국가의 고용위기 시에 대비하는 정책적 방향과 관대성, 소득재분배 기능이라는 관점에서 평가를 실시하였다.

이 연구에서 사용한 연구 방법론은 다음과 같다. 계좌제 훈련과 전달체계, 그리고 실업급여는 훈련기관 및 과정 전문가 104명의 설문조사를 바탕으로 평가를 진행하였다. 고용보험사업은 2007년도 고용보

험평가 사업에 사용하였던 800개 사업장을 토대로 추적 조사하여 이루어졌다. 한편, 정부예산 지원방식, 즉 훈련비 지급방식에 따른 성과와 부정행위에 대한 분석은 우리나라에서 그다지 많이 실시되지 않은 현장 실험이라는 방법론을 이용하여 간접적으로 성과평가를 실시하였다. 이 연구가 지닌 기존연구와의 차별성과 의의는 기존의 선행연구에서 다루지 못하였던 부분에 대한 평가를 진행하였다는 것과 함께 기존 평가와는 다른 관점에서 지표를 발굴하고 평가를 진행하였다는 점이다. 이하에서는 주요 연구내용에 대한 연구 결과를 정리한다.

## 2. 연구 결과

### 가. 계좌제 사업

전반적으로 계좌제의 도입은 당초 정책적 의도대로 훈련기관 간의 경쟁유도와 훈련생의 선택권 강화에 크게 기여를 한 것으로 나타났다. 또 계좌제 훈련은 훈련생에게 보다 많은 훈련의 정보를 제공하였으며, 훈련서비스 수준이 예전보다 높은 것으로 전문가들은 평가하고 있다. 반면에 훈련과정의 질적 수준이 늘어나거나 훈련기관의 성과에 급급한 나머지 훈련생을 선택하는 이른바 훈련의 역선택 문제는 발생하지 않은 것으로 나타났다. 향후 계좌제 훈련의 방향에 대해 전체 전문가의 90%는 현행 계좌제 훈련정책의 수정이 필요하다고 인식하고 있었다. 즉 계좌제의 훈련과정과 내용에 대한 변화 유도가 가장 시급히 개선되어야 할 과제이고, 그다음이 현재 성과위주의 훈련에서 사회안전망 기능차원의 훈련으로 개편해야 한다는 의견이 그 뒤를 이었다.

### 나. 훈련예산지원방식

훈련지원방식에 따른 평가에서 실비지급방식이나 최저가격으로서의 표준훈련비 방식이나 성과에는 커다란 차이를 보여 주지 못하고 있음을 알 수 있다. 가장 많은 임금을 지급한 C 그룹이 평균 18개의 설문 부수를 완료하고 있으며, 반대로 최저가격인 D 그룹이 가장 낮은 17.8 개를 완료한 것을 알 수 있다. 그룹 간 평균 차에 대한 테스트에서는 네 그룹 간의 평균 차가 나타나지 않고 있었다.

한편, 성과연동방식의 인센티브 지급방식은 성과에 연연할 때 부정행위 수의 증가를 가져올 수 있는 부정행위 수는 전체 성과의 38.5%였다. 즉 성과와 연동된 인센티브 지급방식은 과도한 부정행위를 동반할 수 있다는 것이다. 이에 대한 본 연구결과 당초 예상대로 인센티브 지급방식에 따라 부정행위의 수가 증가하는 것을 알 수 있었다. 평균적으로 부정행위수가 가장 많은 그룹은 A 그룹으로 나타났으며, 부정행위가 가장 적은 그룹은 D 그룹으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 총 완료부수에서 부정행위를 한 부수를 제외한 이른바 순수성과에 대한 분석결과 고정급여 방식이 전체 성과의 평균치가 가장 높다는 사실을 발견할 수 있었다. 또 각 그룹 간의 성과차이에 대한 테스트 결과를 보면 전체 순수성과에서 그룹 간의 차이가 통계적으로 유의미하게 나타나고 있었다.

### 다. 능력개발 전달체계

능력개발사업의 전달체계에 대한 평가 결과 지방자치단체의 자발적

인 참여가 가능한 전달체계인가에 대해 전문가들의 의견은 대체로 부정적으로 나타났다. 또 각 부처가 참여하는 통합적인 전달체계의 필요성에 대한 인식에서는 통합적 전달체계의 필요성이 매우 중요하다고 인식하고 있었다. 통합적인 전달체계가 마련된다면 그 운영주체의 형태에 대해 50% 가까이는 고용노동부가 주관하는 것으로, 39%는 해당 부처 간의 공동관리라고 응답하였다.

#### 라. 고용안정사업

고용안정사업 중 고용촉진장려금에 대한 사중손실의 평가를 보면 기업 수 기준으로 82.1%이며, 인원수 기준으로 363명 혹은 63.5%로 나타났다. 본 연구의 중점 연구 방법인 퍼지집합이론을 이용하여 사중손실을 계산하면 기업 수 기준의 사중손실효과는 69%이며, 인원수를 기준으로 한 사중손실은 283명 혹은 49.6%로 나타났다. 사업별로 보면, 고령자촉진장려금에 비해 신규촉진장려금의 사중손실(인원수 기준)이 더 크게 나타났다. 이는 기업의 입장에서 장려금 지원 없이 기업의 부담으로 채용을 한다면 고령자의 고용연장이나 재고용보다는 임금수준이 낮고 고용의 연속성을 유지할 수 있는 청년층 고용을 우선적으로 고려하는 현실을 반영한 것으로 보인다.

#### 마. 실업급여

현재의 고용능력개발시스템이 경제위기를 극복할 능력이 있는냐는 질문에 전문가들은 능력이 없다는 의견을 많이 내놓았다. 대체로 전문

가들은 실업급여의 관대성에 대해서는 긍정적 인식을 가지고 있었으며, 실업급여의 통제성은 전문가들 사이에 의견이 엇갈리고 있었다. 실업급여의 임금소득 대체율을 높이는 정책의 필요성에 대해서는 긍정적으로 생각하고 있었으며, 마지막으로 실업수급 자격자 확대와 수당액 증가 중 전문가들은 수당액 증가를 다소 더 중요하게 생각하고 있다. 대량실업 위기가 발생하였을 때 가장 필요한 정책이 무엇인냐는 질문에 전문가들은 소극적 노동시장정책보다는 적극적 노동시장 정책인 훈련을 통한 취업과 고용확대를 더 중요하게 보고 있는 것으로 나타났다.

### 3. 정책적 제언

#### 가. 계좌제 훈련과정 및 내용의 변화 필요

지금의 실업자 직업훈련으로서의 계좌제 훈련보다는 누구나 원하면 훈련을 받을 수 있는 보편적 훈련권으로서 또는 사회안전망으로서의 훈련으로 전환이 필요하다는 것이다. 이를 위해 훈련과정과 내용에 대한 전반적인 변화가 필요하며, 기존 실업자 훈련에서 실시하고 있는 것과 훈련의 차별성, 훈련의 목적, 훈련의 기대성과 등을 고려하여 훈련과정의 개설이 필요하다 하겠다.

#### 나. 동일한 훈련유형에서 복수의 예산지원방식 지양

적어도 동일한 훈련유형에서 훈련의 성과를 보여 주는 노동시장이

유사하다면 훈련비 지급방식에 따른 훈련의 성과는 크게 다르지 않을 수 있다. 즉 실비지원방식의 훈련을 받은 훈련생이나 표준훈련비의 훈련을 받은 훈련생이나 그들이 취업하려는 노동시장이 유사하다면 훈련의 성과는 차이가 나타나지 않을 것이다. 이는 훈련비 지급방식은 훈련의 목적과 얻고자 하는 훈련의 성과가 다를 때 정책으로서의 정책적 함의를 가진다고 볼 수 있다. 기존의 예산지원방식을 통해 얻는 훈련의 성과와는 다른 성과를 얻고자 할 때 새로운 훈련지급방식의 의미를 가진다는 것이다. 동일한 훈련 유형에서 훈련의 성과지표도 동일하다면 훈련공급기관은 인센티브방식을 자신들에게 유리한 것으로 움직이려 할 것이기 때문이다.

#### 다. 표준훈련비 적용직종의 세부화

지금처럼 최저 가격으로서의 표준훈련비 적용 훈련 직종이 아니기 때문에 어쩔 수 없이 실비로 지급할 수밖에 없는 상황에서, 비용이 많으니 훈련의 성과도 높아질 것으로 기대하는 것은 무리라는 의미이다. 오히려 표준훈련비 적용 훈련과정을 지금보다 더 세부화시키는 것이 필요하다. 왜냐하면 실비의 훈련지원을 할 경우에는 훈련의 목적과 대상자 그리고 성과의 양과 질의 차이가 기존에 표준훈련비 훈련과정과 다른지를 파악하고, 그것이 가지는 의미가 기존 훈련과 차이가 있는지를 면밀히 파악한 후에 실비를 인정하는 것이 바람직하기 때문이다.

#### 라. 통합적 전달체계 구축을 위한 이해관계자 간의 공감대 확대

능력개발의 전달체계에 대한 분석결과, 현재로서는 지자체의 의견

과 수요를 반영할 수 없고, 또 취약계층이나 종합적인 사회안전망에 기댈 수밖에 없는 사람들을 위해 적합한 전달체계를 세우기에도 보기 어려운 실정이다. 이에 본 연구에서 실시한 설문에 응답한 전문가들은 이러한 통합적 전달체계의 필요성에 매우 공감하고 있음을 알 수 있다. 이를 위한 운영 방향에 대해서는 현재 고용노동부의 고용지원센터와 해당부처 간 공동관리라는 두 가지 형태로 압축되었다. 전자의 경우, 본 조사에 참가한 전문가들이 고용노동부의 훈련사업의 심사와 평가에 참여하기 때문에 결과에 편의가 있을 수는 있지만 앞에서 언급한 바와 같이 통합적인 전달체계를 할 종착지로서의 기관을 새롭게 만들지 않는 이상 또 다른 대안을 찾기 어려운 것이 반영된 결과이다. 이러한 현실적 상황을 고려하여 일각에서는 고용지원센터를 지방자치단체로 이양해야 한다는 주장이 있지만 이는 현재 중앙 부처 시스템과 지자체의 역량을 고려할 때 고용부의 업무를 행정안전부로 이양하는 효과만 가져올 수 있다. 따라서 진정한 통합적인 전달체계를 만들기 위해서는 고용노동부, 지방자치단체, 해당부처 간의 이해를 조정하는 시간과 인식의 공유가 확산되는 것이 먼저 선행되어야 할 것이다.

#### 마. 청년층 고용장려금의 사중손실이 고령자보다 크게 나타남

고용안정사업 중 촉진장려금에 대한 사중손실의 결과를 놓고 볼 때, 촉진장려금 정책의 방향이 어떻게 가야 하는지를 말해 주고 있다. 만일 청년층과 고령자를 대상으로 하는 고용장려금 정책이 필요하다면 청년층은 훈련과 취업으로 이어지는 정책과 예산지원정책이 더 필요할 수 있다는 것이다. 즉 고용촉진장려금은 청년층을 위한 것보다는



고령자층을 위한 촉진장려금 정책이 사중손실이 적고 노동수요를 늘릴 수 있을 것으로 판단된다. 청년층에게는 훈련과 취업으로 이어지는 정책과 예산지원정책이 더 필요할 수 있으며, 고령자층에게는 고령화 시대에 대비하기 위해 훈련도 중요하지만 이들의 고용을 늘리는 정책으로는 촉진장려금이 청년층을 위한 촉진장려금보다 더 효율적일 수 있다는 것이다.

#### 바. 실업급여 대상 확대

실업급여 평가분석의 정책적 함의는 실업급여액을 늘리는 것도 중요하지만 보다 많은 사람이 혜택을 받을 수 있는 정책의 마련이 필요하다는 것이다. 그러나 한 가지 본 연구결과에서는 실업급여와 같은 복지확대를 강화하는 소극적 노동시장정책보다 교육과 훈련을 강조하는 적극적 노동시장정책을 더 선호하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 선호도는 결국 평가자들의 철학과 관점의 문제라 하겠다.

# 제1장

## 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

제2절 연구 내용

제3절 연구 방법

제4절 연구 범위와 의의 그리고 한계



## 제1장 | 서론

이 상 준

### 제1절 연구의 목적과 필요성

현 시대를 끊임없는 자기개발의 시대라고들 한다. 이는 정보통신을 필두로 산업사회를 떠받치는 기술의 변화가 극심하고 새로운 기술과 숙련의 요구가 숨 돌릴 틈 없이 요구되기 때문이다. 또 과거와 달리 산업성장이 고용으로 이어지지 못하고 있으며, 국제 간 산업경쟁에 이기기 위해 노동자는 고용의 유연화라는 또 다른 적과의 싸움에서 이기기 위해 끊임없는 경쟁과 자기 발전이 필요해졌기 때문이다. 근로자 개인의 자기개발 또는 능력개발의 문제는 어느 나라나 개인의 문제로 끝나지 않는다. 왜냐하면 개인 근로자의 직장 상실 또는 실업의 문제는 국가적으로 비용이 발생할 뿐만 아니라 사회 불안과 국민 계층 간의 위화감 조성 등이 발생되기 때문이다. 이에 우리나라를 비롯하여 많은 나라에서 국가적으로 국민의 능력개발과 고용유지 및 안정, 그리고 사회안전망이라는 시스템을 만들고 효율적으로 집행하려는 노력을 기울이고 있다.

우리나라도 고용과 능력개발이라는 정책을 부처별로 펼치고 있다.

#### 4 고용·능력개발 정책의 평가 및 과제 -고용보험 일부 사업을 중심으로-

예를 들면 보건복지부의 경우에는 자활사업이나 고령자 및 장애인지원 사업, 여성가족부의 경력단절여성을 위한 직업훈련, 국토해양부의 해외건설인력, 지식경제부의 플랜트 인력 양성사업, 교육과학기술부의 이공계 미취업자 연수사업 등이 있다. 그러나 우리나라 고용·능력 개발사업의 근간은 뭐라 해도 고용보험이라 하겠다. 고용노동부의 고용보험은 위에서 언급한 것처럼 고용유지 및 창출을 위한 고용안정사업과 근로자 및 실업자의 직업훈련을 위한 능력개발사업, 그리고 사회안전망으로서의 실업급여 사업으로 크게 나눌 수 있다.

고용보험제도는 1995년에 시작된 사회보험 성격을 가진 보험으로서 보험에 대한 성격논쟁은 설립 때부터 있어 왔지만, 1998년 구제금융위기 이후 대량실업을 극복하는 데 일등공신의 역할을 했을 뿐만 아니라 재직자들의 능력개발훈련과 고용유지 및 창출을 위한 기업지원 등 상당한 역할을 한 것에 대해 부인할 수는 없다. 그러나 이러한 고용보험사업의 긍정적인 측면이 있음에도 불구하고 과학적이고 객관적인 평가의 필요성이 학계에서 요구되어 왔다. 이에 고용노동부는 2007년부터 고용보험심층평가사업을 필두로 2009 ~ 2010년에는 고용보험사업 심층평가, 2011년에는 고용보험평가센터 지정운영사업으로 명칭을 바꾸어서 2012년 현재까지 평가사업을 진행하고 있다. 평가의 대상은 고용안정사업과 직업능력 개발사업에 포함되어 있는 개별사업과 실업급여에 대해 한국직업능력개발원, 한국노동연구원, 한국기술교육대가 주로 맡아서 진행하고 있다. 이 평가사업에서는 방대한 개별사업에 대해 평가를 진행함에 따라 개별 사업의 특성을 고려하는 평가를 진행하지 못한다는 단점이 있다. ‘2007년도 고용보험심층평가사업’에서는 고용안정사업과 직업능력 개발사업의 평가를 적절성, 효용성,

효율성, 효과성, 지속성 등 5가지의 관점을 가지고 진행하였다. 물론 각각의 평가 관점에는 개별 지표들-예를 들면 고용안정사업의 경우 취업성과, 고용유지율, 수혜자 만족도 등이 있고, 직업능력 개발사업에는 투입대비산출, 직무능력 향상정도, 고용안정성, 훈련규모 추이, 교육내용의 적합도 등이 있다. 그러나 현재까지 고용보험 평가사업은 평가의 범위가 매우 방대하고 다양한 지표를 사용하고 있으나, 평가의 기본은 사업의 성과에 초점을 맞추고 있지 사업 자체의 취지와 본원적인 것에 대한 평가라고 보기 어려운 측면이 있다. 물론 계획단계의 적절성에서 사업의 본질적인 문제에 대해 평가를 진행하고 있으나, 그 평가의 깊이는 다소 부족하다 하겠다. 2008년도 실업급여사업 평가와 2011년에 실시한 실업급여 및 재정추계사업 부문 평가에서는 실업급여가 가지는 역할의 효과성에 초점을 맞추어 평가를 진행하였는데, 이 방식은 앞의 고용안정사업이나 직업능력 개발사업과는 달리 개별사업의 계량 실증적 분석에 기초한 정책평가 방식으로 접근하고 있다. 따라서 고용보험 사업의 본원적인 근거에 대한 심도 있는 분석과 이에 근거한 평가가 필요한 시점이다 하겠다. 따라서 본 연구의 첫 번째 목적은 이러한 문제의식 속에 고용보험 사업에 대한 본원적인 문제에 대한 평가를 진행하는 것이 첫 번째 연구 목적이다. 두 번째 목적은 기존 선행연구와는 차별성을 가지면서 기존 선행연구와 사업에서 다루지 못한 부문에 대한 평가를 하는 것이다. 이와 함께 과거 선행연구들이 해 왔거나 진행해 온 부문에 대해서는 새로운 관점과 방법 및 지표를 통해 사업과 정책에 대한 재해석, 그리고 미래의 방향을 제시하는 것이다.

끝으로, 본 연구에서 정의하는 고용·능력개발이라 함은 고용창출

## 6 고용·능력개발 정책의 평가 및 과제 -고용보험 일부 사업을 중심으로-

및 고용유지와 같이 직접적인 고용정책과 재직자 훈련과 실업자의 재취업을 위해 실시하는 훈련 및 지원금 사업, 그리고 이를 위한 사회적으로 또는 국가적 지원정책으로 규정하고자 한다. 반면에 일자리사업과 정책은 제외하는 개념이다.

### 제2절 연구 내용

본 연구의 내용은 앞서 언급한 대로 고용보험 사업의 세 가지 유형, 능력개발사업, 고용안정사업, 그리고 실업급여사업에 대한 평가와 이에 근거한 정책적 시사점을 찾는 것이 주요 연구 내용이다.

첫 번째 연구 내용으로는 직업능력개발사업이다. 이 경우에는 세 가지 유형에 대해 평가를 실시하고자 한다. 첫째는 계좌제 훈련에 대한 평가로 2009년부터 실시한 계좌제 훈련의 탄생배경과 훈련기관의 경쟁성 확보, 수요자의 훈련접근성 강화, 그리고 훈련기관의 경쟁을 통한 취업률 제고라는 목적에 맞게 훈련이 제대로 운영되고 있는지를 분석하고 평가할 것이다. 특히 계좌제 훈련은 실업자뿐만 아니라 재직자를 포함하고 있어 능력개발사업 전반에 대한 평가라 해도 과언이 아닐 것이다. 둘째는 훈련지원금 방식에 대한 평가로 지금까지 능력개발사업에 대한 평가에 있어서 가장 중요한 평가 하나가 이루어지지 못하고 있는데 그것은 다름 아닌 능력개발사업의 재정지원방식에 대한 평가이다. 특히 실업자 훈련에 참여하는 훈련기관에 정부가 지원하는 지원방식은 몇 가지의 방식을 가지고 있다. 계좌제 훈련도 결국 훈련지원방식의 하나이다. 과거 실업자 훈련은 표준 훈련비에 근거하여

훈련비를 지원하고 있다. 현재 청년층 취업아카데미는 실비를 바탕으로 취업률 70%을 기준으로 훈련기관과 약정을 맺고 약정 달성 시 당초 계약금액을 지급하는 방식을 채택하고 있다. 또한 국기기간전략직종의 경우에는 약정 달성(고용보험 사업장 기준으로 취업률 70% 이상) 시 10%까지 인센티브를 지급하는 지원방식을 가지고 있다. 어떤 훈련기관의 경우 유사한 훈련과정을 운영함에도 불구하고 훈련유형에 따라 지원방식이 달리 적용받는 사례가 나타나고 있는데, 그렇다면 정부 입장에서는 어떠한 지원방식이 가장 효율적이고 효과적인 방식인지에 대해 파악할 필요가 있다. 왜냐하면 동일한 훈련에서 동일한 효과를 보인다면 가장 저렴하고 효율적인 훈련비를 지급하는 것이 주인과 대리인 모델에서는 가장 합리적인 선택이기 때문이다. 셋째는 취약계층을 중심으로 하는 능력개발 사업 전달체계방식에 대한 평가이다. 아무리 정책이 잘되어 있더라도 이것을 국민에게 가깝게 다가서게 하지 못하면 그 정책은 죽은 정책이나 다름없다. 특히 장애인, 저소득층, 고령자 등 취약계층은 훈련만으로, 또 복지만으로 이들을 노동시장으로 진입시키거나 경제활동을 자립적으로 할 수 있게 만들지 못한다. 따라서 많은 연구자들은 통합적인 전달체계에 대한 필요성을 역설하고 있다. 이에 본 연구에서도 고용과 복지의 통합적 관점에서 취약계층에 대한 능력개발 사업의 전달체계를 파악하고 평가하고자 한다.

두 번째 연구내용으로는 고용안정사업으로 신규고용촉진장려금, 고령자 고용촉진장려금사업에 대한 사중손실을 과학적인 분석방법에 근거해 추정함으로써 사업에 대한 평가를 진행하고자 한다. 이렇게 범위를 한정된 것은 고용안정사업 중 중소기업근로시간단축지원금, 중소기업고용환경개선지원금, 중소기업전문인력활용장려금, 교대제전환지



## 8 고용·능력개발 정책의 평가 및 과제 -고용보험 일부 사업을 중심으로-

원금, 육아휴직장려금, 임금피크제 보전수당 같은 경우는 해당 사업장 또는 근로자가 적합한 조건이 되면 지원하는 보조금 형식의 사업이기 때문에 정책적 평가의 대상이 되기 모호한 면이 있는 사업이라 하겠다. 그러나 고령자고용촉진장려금, 신규고용촉진장려금 사업은 조건이 있기 하지만 조건 대상자의 실체가 모호한 면이 있어 정책학적으로 사중손실의 문제에 시달리는 정책이라 하겠다. 따라서 사중손실의 문제 때문에 정책의 실효성에 의문을 제기하는 사람이 많아 이에 대한 정확한 추정이 필요한 사업이라 하겠다. 물론 고용보험 심층평가에서도 이 부분에 대해 다루고 있기는 하지만, 단순 질문에 의한 단순 비율만을 보여 주고 있어 실증적이고 과학적인 결과라 보기 어렵다. 이에 본 연구에서는 사중손실을 퍼지 이론에 근거하여 추정함으로써 고용안정사업 평가에 더할 나위 없는 정보와 정책적 시사점을 줄 수 있을 것으로 보인다.

세 번째 연구내용으로는 실업급여 사업이다. 실업급여는 사회안정망의 성격을 가진 고용노동부의 대표 사업이며, 보건복지부 기초생활보장에 견줄 만한 정책이라 하겠다. 2008년도에 실시한 고용보험사업 평가에서 실업급여 평가는 6개 논문 형태의 평가를 실시하는데, 거기에는 1) 실업급여 증가원인 분석, 2) 실직위험과 실업급여 수혜율 평가, 3) 실업급여 수급기간과 소득대체율이 구직활동에 미치는 영향 평가, 4) 실업급여 수급자에 대한 취업지원서비스 제공의 고용효과 분석, 5) 일용근로자의 실업급여 수급실태 분석으로 이루어져 있다. 반면에 2011년도 실업급여 및 재정추계사업부문에서도 2008년과 동일한 형태의 접근법을 유지하면서 1) 구직급여 상한선·하한선 설정의 효과분석 및 개선방안, 2) 구직급여와 연장급여의 재취업효과 평가, 3)

실업급여제도 적용확대방안 등으로 이루어진 평가를 실시하였다. 이러한 분석은 실업급여제도가 가지는 역할에 대해 심도 있는 분석을 하였다는 점에서 상당한 의의를 가지지만 매번 진행되는 평가방법으로는 적합하지 못하다. 따라서 실업급여사업 평가에 대해서는 지속적인 평가가 가능한 관점이 필요하며, 이를 토대로 진행하는 평가가 필요하다 하겠다.

이에 본 연구에서는 J.Alber(Alber, Jens, 1981)(1981)와 심창학(2003)이 제안하는 네 가지 관점, 즉 관대성(generosity), 통제(control), 침투성(penetration), 재분배(redistribution)중 침투성을 제외한 나머지 세 항목을 가지고 실업급여사업에 대한 평가를 진행하고자 한다. 네 번째 연구 내용은 지금까지의 분석과 평가를 바탕으로 정책적 시사점과 함의를 도출하고자 한다.

### 제3절 연구 방법

본 연구에서 사용하는 연구 방법을 크게 나누면, 만족도 조사를 통한 평가와 계량경제학을 이용한 양적 분석, 그리고 질적 분석으로 현장실험 방법(field experiment)을 사용한다. 만족도 방법을 사용하는 부분은 계좌제 훈련사업 평가, 취약계층의 전달체계, 실업급여 부분이며, 양적 분석 방법은 고용안정사업의 사중손실 추정에 사용한다. 질적 연구 방법은 능력개발사업의 훈련비 지원방식의 효과성 분석에 사용한다.

## 1. 만족도 빈도 분석

양적 분석 방법에는 계좌제 훈련과, 능력개발훈련의 전달체계, 실업급여정책에 대한 전문가들의 만족도를 이용하는 빈도분석과 고용안정사업의 사중손실을 추정하는 퍼지 의사결정방식을 사용한다. 평가에서 만족도 방법을 차용한 것은 계좌제 훈련을 취업률, 임금소득과 같은 훈련결과에 대해 실시하는 평가를 지양하고 계좌제 훈련의 정책적 목적과 의의에 대한 부분을 평가하는 것이 본 연구의 핵심이기 때문이다. 정책에 대한 평가에서 ‘지각된 서비스 품질이 곧 성과’라(김인, 2010; 재인용)는 명제하에 훈련 및 훈련교육과정 전문가 그룹을 대상으로 계좌제 훈련과 능력개발훈련 전달체계, 그리고 실업급여라는 정책 서비스를 어떻게 인식하고 있는지를 살펴봄으로써 이 부분에 대한 평가를 진행하고자 한다. 이를 위해 계좌제 평가 요인으로 ‘시장경쟁성’, ‘서비스 선택권’, ‘정보가용성’, ‘서비스 질과 가격경쟁’, ‘계좌제 관리’ 영역으로 나누었다. 또한 전달체계는 협조성, 성과관리성, 통합성, 미래지향성 등 네 부분으로 나누고 여기에 각각 평가지표를 만들었으며, 실업급여 부분은 관대성(generosity), 통제(control), 재분배(redistribution) 요인으로 나누어 서비스 질에 대한 만족도 조사를 고용능력개발 훈련전문가 104명을 대상으로 실시하고 이들에 대한 빈도분석으로 평가를 진행한다. 전문가를 대상으로 평가를 진행하는 이유는 본 연구에서 실시하는 계좌제 훈련, 능력개발훈련전달체계, 실업급여에 대한 평가는 일반 국민을 대상으로 할 성질이기보다는 이 분야에 일정 정도의 지식과 경험이 있는 전문가를 대상으로 하는 것이 더 적절하다고 판단하였기 때문이다.

〈표 1-1〉 빈도분석을 위한 양적 평가 주요 요인 및 평가지표

정책	평가 요인	평가지표
계좌제	시장경쟁성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 훈련생 확보경쟁</li> <li>• 훈련과정의 차별화</li> </ul>
	서비스 선택권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 훈련생의 훈련기관 선택</li> <li>• 훈련과정 및 시간 선택 폭 등</li> </ul>
	정보가용성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보 접근성</li> <li>• 역선택 문제</li> </ul>
	서비스 질과 가격경쟁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 훈련기관 간 가격경쟁</li> <li>• 훈련의 서비스 수준</li> <li>• 교육훈련의 질 변화 등</li> </ul>
	계좌제 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관리와 평가적절성</li> <li>• 관리와 평가의 방향</li> </ul>
능력개발 전달체계	협조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체의 협조성</li> <li>• 지역단위 기관의 협조성 등</li> </ul>
	성과관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과관리 효율성</li> </ul>
	통합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 타 부처 기타 사업의 통합성</li> <li>• 사업의 중복성</li> </ul>
	미래지향성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합적 관리 필요성</li> <li>• 통합 시 관리 주체</li> </ul>
실업급여	관대성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수급자격 범위의 적절성</li> <li>• 급여액 적절성</li> <li>• 수급기간의 적절성</li> </ul>
	통제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구직급여 심사 적절성</li> <li>• 이직사유 판단 합리성</li> </ul>
	재분배	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실업급여의 재분배 기능</li> <li>• 실업급여 대상 확대</li> <li>• 임금소득 대체성 등</li> </ul>

## 2. 사중손실 추정을 위한 퍼지 의사결정방식

적극적 노동시장정책의 일환인 고용보조금제도 평가에 있어서 사용된 거시적인 효과로는 크게 사중손실(dead weight loss), 대체효과

(substitution effect), 전치효과(displacement effect)가 있다. 먼저 대체효과라 함은 어떤 정책으로 인해 고용주가 노동자의 범주를 다른 범주로 대체(replace)함으로써 이득이 나타날 때 발생한다. 전치효과는 적극적 노동시장정책의 혜택을 받은 기업의 경쟁력이 상승하여 지원을 받지 못한 다른 기업의 고용을 하락시켜 총고용의 변화를 가져오지 못하는 효과를 말한다. 마지막으로 사중손실은 정책을 실시하지 않아도 발생할 수 있는 고용을 비용을 들여 정책을 실시함으로써 예산의 낭비를 초래하는 것을 의미한다. 이 세 가지 효과는 사실 엄밀한 추정이 쉽지 않다는 공통점을 가지고 있다. 대체효과의 경우 고용량의 변화가 나타나지 않으며 근로자의 대체가 정책 때문인지 아니면 고용주의 경영적 판단에 근거한 것인지 알 수 없다는 문제가 있다. 전치효과의 경우도 정책의 혜택을 받은 기업과 그렇지 않은 기업을 나누어 봄과 동시에 정책적 혜택을 받은 기업이 정책적 혜택을 받지 않은 기업에 미치는 과급효과를 보아야 하기 때문에 이는 일반균형모형을 통해서나 가능하다. 이는 결국 본 연구의 조건 속에서는 사실상 불가능한 연구 방법이다. 따라서 그나마 고용장려금의 정책효과를 볼 수 있는 것이 사중손실 부분이다. 이 부분도 실증분석이 그리 쉽지 않으나 본 연구에서는 퍼지 의사결정방식을 이용하여 추정하고자 한다.

먼저, 퍼지 의사결정방식이라 함을 예를 들어 설명하자. 고용안정사업의 수혜자(기업)에게 사업 미시행 시 취업가능성이 어느 정도인가에 관한 설문조사를 통해 먼저 사업이 시행되지 않을 경우의 취업 가능성(혹은 고용유지 가능성)을 조사한다. 이때 사업 미시행 시 취업 가능성은 확률로 표시하도록 유도한다. 이러한 설문을 바탕으로 수혜 근로자의 ‘사업 미시행 시 취업가능확률함수’를 추정할 수 있다. 추정에

이용할 함수는 로짓 함수가 일반적이는데, 로짓 함수의 추정에서 종속변수는 사업 미시행 시 취업가능성으로 하고, 0과 1사이의 수로 표현하도록 한다. 또한 설명변수에는 임금, 인적특성변수, 경제적 변수 등을 둔다. 추정결과로 나오는 취업가능확률함수를 적분하면 사업 미시행 시 평균적 취업가능성을 도출할 수 있다. 이 평균적 취업가능성의 평균값은 사업시행으로 취업된 근로자가 사업 미시행 시 취업가능성을 나타내는 것이며, 이를 대표적 수혜근로자의 사중손실 효과로 간주할 수 있다.

퍼지 의사결정방식은 질적 요소를 양적 요소인 숫자로 표현할 수 있게 함으로써 불확실성을 판단하는 데 유리한 측면이 있는 방법이라 할 수 있다. 즉, ‘1’과 ‘0’을 참(true)과 거짓(false)으로 표현할 수 있다면 퍼지집합 이론에서는 ‘0’과 ‘1’ 사이의 숫자를 부분적인 true의 지표로 표현하기 때문에 정확하게 수치적 값으로 나타내기 어려운 모호한 판단을 수치로 표현할 수 있다는 장점이 있다. 따라서 퍼지집합이론은 사업이나 정책평가에서 많이 사용하는 주관적 응답이나 만족도 등을 대상으로 평가자의 판단을 분석하는 데 유용한 도구로 이용된다. 본 연구에서는 정책평가에서 평가자가 리커트 척도로 제시된 평가문항을 선택하게 하고, 이에 따라 각 항목에 점수값을 계산할 때 퍼지집합이론을 적용하여 판단의 모호함 정도를 고려하여 점수값을 계산한다.

한편, 고용장려금 정책의 사중손실을 추정하기 위해서 본 연구는 2007년도 고용보험 심층평가의 고용촉진장려금(신규, 고령자) 사업에 참여한 각각 400개 총 800개 기업을 추적 조사하였다. 추적조사를 한 배경은 본 연구에서는 사업을 실시하는 기업만 조사하여 비단 사중손실 추정만 하기보다는 조사 시점에서 과거 장려금을 지원받지 않은

기업의 경우 그 이유와 현재까지 장려금을 받은 기업 간의 차이를 파악하기 위함이다.

### 3. 현장 실험(field experiment) 연구

계량 경제학적 연구 방법은 어떠한 정책이나 사건(event)이 발생한 후에 나타난 결과를 이용하여 분석하고 이를 통해 향후 발생할 정책이나 사건에 시사점을 도출하는 일종의 귀납적 연구 방법이라 할 수 있다. 그러나 어떠한 정책을 실시하기 전에 정책의 효과가 있을 지 사전에 미리 예측을 하거나 검증할 수 없다는 단점이 있다. 또 구축된 자료에 기반을 두어 통계적으로 추정과 검증을 하기 때문에 자료에 녹아든 사람의 행동과 심리적 요인 같은 미관찰 요인에 의한 영향력을 비교 검증할 수 없다는 문제가 있다. 이러한 문제를 해결할 수 있는 방법론이 바로 실험적 연구라 하겠다. 아직 우리나라에서는 생소한 연구 방법론이고 관련 연구자도 많지 않은 분야이지만, 외국에서는 통제된 실험을 통해 어떠한 정책의 효과성을 예측하거나 문제점을 발견하여 정책 실시 전에 수정 보완하는 데 이용되는 경제학적 분석 방법이라 할 수 있다. 비단 이러한 분석 방법은 경제학에서만 사용된 것은 아니다. 이미 심리학에서는 사용된 지 오래되었고, 경영학에서는 행동경제학 측면에서 마케팅, 광고 등에 이용된 지 오래된 방법이다.

실험경제학에는 일반적으로 두 가지로 나누어지는데 하나는 일명 랩 실험(lab experiment)이고, 또 다른 실험은 현장실험(field experiment)이다. 전자는 말 그대로 연구실이나 어떤 공간에서 상호간의 거래, 협조게임 등에 대해 실험을 하는 방식으로, 대표적인 것은 시카고 대학

의 List 교수의 ‘인간의 이타주의성에 대한 연구’, 그리고 Vernon Smith 교수의 ‘금융시장의 버블 요인 연구’ 등이라 할 수 있다. 우리나라에서 랩실험은 환경자원의 가치평가를 분석한 이진권·임영아(2007)와 납세순응행위를 결정하는 요인을 분석한 박명호 외(2011) 연구가 대표적이다. 한편, 후자의 대표적인 연구는 노동시장에서 고용주와 근로자 간의 선물교환(gift exchange)이 근로의욕과 성과에 미치는 연구 등이라 할 수 있다. 우리나라에서는 노동시장의 선물교환 분석을 실시한 김세움(2011)의 연구가 대표적이다.

본 연구에서는 실험경제학이 가지는 장점을 정부예산 지원방식의 효율성 평가에 응용하고자 한다. 능력개발훈련에 대한 정부예산 지원 방식에 따라 성과 차이를 현장 실험적 연구방법론을 활용하여 분석하는 것이다. 이 분석 방법을 사용한 이유는, 정부의 예산지원이 다른 사업에 대해 기존 계량경제학적 분석 방법을 사용할 경우 가상의 예산지원방식에 대해 평가할 수 없고, 둘째 동일한 조건과 환경에 대한 변수를 통제할 수 없으며, 셋째 두 번째 이유로 인해 선택적 편의에 대한 통제가 어렵고, 넷째 무엇보다도 훈련생, 훈련기관의 훈련에 대한 심리적·행동론적 행위에 대해 파악할 방법이 없다. 따라서 본 연구에서는 환수조치<sup>1)</sup>라는 가상의 예산지원방식과 국가기간전략직종의 예산지원방식(100% 지급, 인센티브 최대 10%), 청년층 취업아카데미 훈련지원방식(70% 선지급, 30% 페널티 방식), 마지막으로 일종의 훈련 입찰의 최저 가격인 표준훈련비를 비유하는-그러나 고정급여방식인- 네 그룹으로 참가자를 모집하고, 이들에게 동일한 환경과 조건하

1) 환수조치란 다른 말로 표현하면 음의 임금(Negative wage)을 의미한다. 이 의미는 주인과 대리인 문제를 분석하는 데 있어서 인센티브 유형의 하나이다.



(동일한 임무, 장소, 시간 감독 방법, 평가 등)에서 설문조사라는 임무의 성과가 어떻게 차이가 나는지를 실험하는 것이다. 이렇게 실험을 통해 발생한 자료를 가지고 계량경제학적 분석을 실시한다. 이 방법의 한계는 실험대상과 결과가 과연 우리나라의 훈련시장을 대표할 만하냐는, 즉 외부유효성을 확보할 수 있느냐이다. 즉 본 실험의 결과를 가지고 우리나라 훈련지원방식에 따라 훈련성과의 차이를 일반화하거나 확신하여 말할 수 있느냐는 것이다. 그럼에도 불구하고 본 실험이 가지는 장점은 사람의 행동론적 관점을 통해 향후 정책의 결과가 어떻게 진행될지 가늠할 수 있으며, 사전에 예측할 수 있는 정보를 준다는 점이다. 이러한 장점 때문에 세계적으로 본 연구 방법이 많이 활성화되고 있는 추세에 있다. 한편 <표 I-2>는 지금까지 언급한 연구내용별 연구 자료와 연구 방법을 정리한 것이다.

<표 I-2> 연구 내용별 연구 자료와 방법

연구 내용	연구 자료	연구 방법
계좌제	전문가 인식조사(N=104)	만족도 및 인식 조사
능력개발 전달체계	전문가 인식조사(N=104)	만족도 및 인식 조사
능력개발사업 예산지원방식	현장 실험자료(N=81)	현장 실험
고용안정사업	2007년도 표본 추적조사(N=212)	폐지 방법
실업급여	전문가 인식조사(N=104)	만족도 및 인식 조사

#### 제4절 연구 범위와 의의 그리고 한계

고용·능력개발이 가지는 범위는 실로 방대하다. 이런 방대한 부분을 매우 구체적이면서 촘촘하게 전부 평가한다는 것은 실로 엄청난

예산과 인원, 그리고 충분한 시간이 필요한 작업이다. 이에 본 연구는 주어진 시간과 예산 속에서 기존 유사 연구나 사업과 차별성을 가지는 평가 연구를 진행하기 위해 많은 노력을 기울였다. 특히 기존 연구들에서 다루지 못한 평가 영역과 부문에 대해 평가지표를 발굴하고자 하였으며, 새로운 관점에서 다양한 평가방법을 통하여 평가영역을 확대하고자 하였다.

한편, 본 연구의 범위는 능력개발사업, 고용안정사업, 실업급여가 전부 포함되는 고용보험사업으로 한정하였다. 능력개발은 계좌제 훈련, 고용안정사업은 고용촉진장려금으로 그 범위를 한정하였다. 이러한 연구 범위는 결국 연구의 한계로 작용한다. 즉 능력개발훈련에서 계좌제 훈련이 실업자와 재직자 모두를 포함하는 사업이라는 장점이 있지만 능력개발 훈련의 다른 사업들이 본 연구의 분석범위에서 빠진 것은 이 연구의 한계이다. 또 다른 연구의 한계는 연구의 범위가 방대하다 보니 연구 내용과 결과의 폭이 넓게 나타나고 있다는 점으로 이를 통해 정책적 함의를 깊이 있게 다루지 못한 부분은 매우 아쉬운 점으로 남는다고 하겠다.

이러한 한계는 고용안정사업에 대한 평가에서도 마찬가지이다. 다양한 사업과 정책을 가지고 있는 고용안정사업 중에서 본 연구는 사중손실 추정이 가능한 고용촉진장려금 정책만을 대상으로 하였다. 그러나 기존의 실업자 훈련 평가, 고용안정사업, 각 부처의 일자리사업 등에 대한 질 좋은 평가 연구가 있는 상태이거나 진행 중인 상황에서 굳이 본 연구에서까지 다른 연구들과 중복된 연구방법과 자료, 그리고 유사한 지표 등을 이용하여 연구를 진행할 필요가 없다고 판단하였기 때문이다.

이와 같은 인식 속에 본 연구의 의의는 과거 고용보험사업 평가와 상당한 차별성을 가지면서 고용보험에 대한 전반적인 평가를 진행하였다는 점이다. 특히 계좌제 사업의 경우 사업의 본질적인 출발선에서 평가를 실시하였다는 것이며, 실업급여도 각론적인 평가에서 포괄적인 평가를 진행하였다는 것이다. 또 방법론적인 측면에서도 정부예산 지원방식의 평가를 우리나라에서 생소한 현장실험방법을 도입하고 있으며, 고용안정사업의 사중손실에 대한 추정과 평가도 과거 선행연구들보다 진일보된 평가 방법을 통해 추정의 과학성과 객관성을 확보하려고 노력하였다는 점이다. 또 취약계층을 중심으로 하는 능력개발 사업 전달체계의 평가와 향후 방향성에 대해 조사함으로써 전달체계의 구체적인 방안 마련까지는 아니어도 미래지향적 방향성에 대해 선언적이거나 한다는 점도 본 연구가 가지는 의의라 할 수 있다. 한편 고용·능력 개발사업에 대한 평가와 분석에 있어서 각 대상에 대한 평가 방법과 지표가 일관적이지 못하거나 하나의 담론으로 연결이 필요하다는 이 연구의 한계라는 지적이 있을 수 있는데, 이것이 가능하려면 능력개발사업, 고용안정사업, 실업급여정책을 아우르는 메타 담론이 필요하나, 현재로서 불가능한 것이라 여겨진다. 따라서 각 장은 독립적인 장으로서의 성격을 가지고 있는데, 이는 연구 대상이 가지는 특징이라 하겠다. 그러나 무엇보다 본 연구의 가장 큰 이유는 평가영역의 확대와 평가에 대한 새로운 관점을 본 연구에서 제기하고 있다는 것이다.

## 제2장

# 이론 검토 및 선행연구

제1절 고용·능력 개발사업의 이론적  
검토 - 고용보험을 중심으로  
제2절 선행연구



## 제2장 | 이론 검토 및 선행연구

홍광표

### 제1절 고용능력 개발사업의 이론적 검토 - 고용보험을 중심으로

고용 불안이 심화되고 고용의 불확실성이 커지고 있는 상황에서 고용유지 가능성을 높이고 실업이 되었을 때 급격한 경제활동의 위축과 최소 생활보장에 대한 요구는 그 어느 때보다도 높다. 이러한 미래의 불안은 국민개인의 문제만은 아니다. 개인의 능력과 기술 부족으로 발생한 실업 외에 국가와 기업의 정책적 실패, 경영상의 실패로 인해 수많은 근로자가 거리로 나올 수 있기 때문이다. 우리나라는 이러한 현상을 1997년도 구제금융하에서 이미 경험한 사실이 있다. 실업자 100만 명을 상회하고 사회보장이라는 사회안전망 시설이 선진국처럼 확보되지 않은 상태에서 2년이라는 짧은기간에 국가의 경제와 노동시장이 안정된 배경에는 거시정책의 운영과 국민의 노력 외에도, 1995년에 처음 도입된 고용보험이라는 사회안전망이 있었기 때문이라는 점에서는 의의가 없을 것이다. 물론 당시 적극적 노동시장정책의 일환으로 사용한 실업자 직업훈련이 취업이라는 성과보다는 거시지표상의 실업률을 낮추는 데 일조를 하였을 뿐이라는 지적도 일면 타당하지만, 이 또한 직업훈련이 가지는 하나의 효과와 목적 중의 하나이다.

모든 고용직업능력개발사업이 고용보험만으로 운영되는 것은 아니다. 지식경제부, 국토해양부, 여성가족부 등의 경우 훈련을 실시하지만 이들 훈련은 전문인력 양성을 위한 훈련으로 진행되고 있다. 다만 여성가족부의 경우에는 과거 고용노동부의 훈련이었던 여성경력단절자를 위한 훈련을 실시하고 있으며, 법무부의 경우에는 재소자의 사회진입 연착륙을 위한 훈련을 실시하고 있다. 각 부처에서 다양한 훈련을 실시하고는 있지만 사회안전망과 적극적 노동시장정책이라는 관점에서 고용·능력개발은 고용보험을 근간으로 하는 고용노동부의 사업이라 할 것이다. 따라서 고용보험을 크게는 사회복지 또는 사회서비스로 볼 수 있으며, 작게는 사회안전망을 위한 사업으로 정의할 수 있을 것이다. 능력개발이라는 명칭도 재직 근로자의 지속적인 기술 향상과 실업자의 취업촉진을 위한 능력향상을 의미하기 때문에 신규공급인력의 양성사업은 능력개발사업 범주에 포함되기 어려운 것이라 하겠다.

사회안전망으로서의 고용보험은 나라마다 재정지원방식과 기금 모집방식이 서로 다르겠지만, 전 세계적으로 실업을 예방하고 실업자 보호 차원에서 실직자들에게 실직 전과 가장 유사한 생활이 가능하도록 하자는 취지에서 시작되었다고 할 수 있다. 고용보험의 전신이라 할 수 있는 실업보험이 제1차 세계대전 이후 대규모 실업사태를 경험한 유럽의 각국에서 추진된 배경도 이와 맥을 같이한다고 할 수 있다(고용노동부, 2010). 따라서 외국의 경우는 초창기 실업자를 위한 실업보험의 성격을 가지고 있었지만 제2차 세계대전 이후부터 고용안정 보장과 잉여 노동력에 대한 전직훈련과 적극적인 노동시장정책으로의 변화를 위해 고용보험으로 변화하기 시작하였으며, 정책도 점차적으로 고용유지와 실업예방 차원에서 사업장 지원, 고용지원서비스, 리서

치와 혁신서비스 지원, 고용장려금 등으로 전환하였다(유길상·홍성호, 1994). 우리나라도 예외는 아니어서 1995년 이전까지 기업의 직업훈련 근간을 이어 온 직업훈련의무제를 폐지하고 고용보험체제로 전환하게 되었다. 다만 외국과 다른 것은, 외국은 고용보험의 용도가 실업수당과 사업장 고용유지를 위한 재정지원이지만, 우리나라의 경우는 이외에 기업의 능력개발 분담금의 성격을 가진 고용보험비를 사업자가 전적으로 부담한다는 것에 차이가 있다. 이러한 제도는 내용상 과거 직업훈련의무제와 유사한 것이지만 보험의 성격을 갖기 때문에 지속적으로 고용보험 성격논쟁이 일어나는 배경이 된다.

고용보험으로 진행되는 사업은 크게 세 가지로 대별 되는데, 하나는 고용안정사업, 두 번째는 실업급여 세 번째는 능력개발사업이다. 이중 능력개발사업은 실업자와 재직자로 다시 나누어지는데 실업 상태에 놓일 때에 고용보험을 납입한 사람은 실직 시 취업을 위한 훈련을 받을 경우에 보험지원을 받지만, 고용보험을 납입하지 않은 사람의 경우에는 국가의 일반회계 예산에서 지원을 받아야 한다. 반면, 재직자는 당초 사업자가 재정을 부담함에 따라 사업주 지원방식의 훈련지원이 가장 보험적 성격에 맞지만, 점차적으로 고용보험이 보험보다는 기업의 세금 형태로 인식되면서 사업주 지원에서 내일배움카드제와 같은 개인지원방식으로 변화하는 추세에 있다.

고용안정사업은 2011년을 기준으로 할 때 고용창출의 지원사업(중소기업근로시간단축지원금, 중소기업고용환경개선지원금, 중소기업전문인력활용장려금, 교대제전환지원금)과 고용조정의 지원(고용유지지원금, 전직지원장려금), 고용촉진지원(신규고용촉진장려금,고령자고용촉진장려금, 임금피크제 보전수당, 육아휴직장려금), 그리고 이외에 건



설근로자에 대한 지원, 직장보육시설에 대한 지원, 여성 새로일하기센터 운영지원, 육아휴직·육아기근로시간단축 장려금 사업이 있다. 능력개발사업은 사업주능력개발 사업지원, 중소기업 및 비정규직 근로자 지원(중소기업 직업훈련컨소시엄, 중소기업학습조직화 촉진지원, 중소기업 핵심직무능력향상지원사업, 중소기업비정규직 단기직무능력향상지원사업, 중소기업 유급휴가 훈련 및 대체 인력고용지원사업 등), 근로자의 자율적 직업훈련 개발지원(근로자 수강지원금, 근로자 학자금 훈련비 비용 대부), 실업자 등에 대한 직업능력개발사업(전직 실업자 직업능력개발, 국가기간전략직종훈련), 공공훈련기관에 대한 지원(한국산업인력공단능력개발 사업, 한국폴리텍대학 능력개발 사업 지원, 한국기술교육대학교 직업능력개발 사업), 마지막으로 직업방송 사업이 있다. 실업급여는 실업급여와 동일한 의미로 운영하는 구직급여와 연장급여, 취업촉진수당이 있다. 이 밖의 사업으로는 모성보호 및 일가정양립지원(육아휴직급여, 산전후 휴가 급여), 직업체험관 설립 운영이 있다.

고용보험 재정으로 이루어지는 각종 사업이 위에서 서술한 것처럼 다양하게 이루어지고 있지만, 이들 사업이 우리나라의 고용·능력개발 문제를 다 해결하고 있는 것은 아니며, 몇 가지 문제가 제기된다.

첫째, 실업급여로 현재의 실업급여는 고용보험제도로서 국민기초생활지원제도 사이에 여전히 사각지대가 놓여 있으며, 이를 위해 실업부조 도입의 필요성이 제기되고 있다.

둘째, 고용보험 적용 사업장의 사각지대 문제이다. 이는 현재 능력개발사업이 대기업 위주의 직업훈련으로 이루어지고 있다는 문제이다.

셋째, 저소득층의 경우 훈련을 할 수는 있으나 소득생활문제로 훈련

을 받을 수 없는 훈련소외자들은 여전히 우리 사회가 해결해야 할 문제로 남아 있다.

넷째, 노동시장 정책에서 소극적 노동시장정책과 적극적 노동시장정책 간의 조화를 찾는 문제이다. 현재 우리나라는 적극적 노동시장정책이 우위에 있는데, 그 배경은 다음과 같다. 1997년 구제금융 당시 정부는 단군 이래 한 번도 겪어 본 적인 없는 대량실업에 당혹감을 감출 수가 없었다. 유럽의 선진국들처럼 소극적 노동시장정책이라 할 수 있는 실업수당이 풍부하지도 않았을 뿐더러 적극적 노동시장정책이라 할 수 있는 실업자를 위한 훈련프로그램과 시설 등이 잘 갖추어져 있는 것도 아니었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정부는 생산적 복지라는 개념을 앞세워 적극적 노동시장 정책을 통해 실업의 위기를 극복하려고 하였다. 이러한 배경에는 1) 소극적 노동시장정책의 핵심인 실업부조 도입 시 자칫 ‘복지병’이 확산될 수 있어 실업부조사업은 득보다는 실이 많다고 정부에서 판단을 하였고, 2) 실업자에게 몇 푼의 보조금을 주는 것 보다는 재취업을 할 수 있게 도움을 주는 것이 설사 취업을 하지 못하더라도 보조금을 주는 것 보다는 국가에 도움이 될 것이라는 판단 때문이다(김성중·성제환, 2005).

마지막으로, 고용보험의 사중손실 축소와 같은 고용보험 사업의 효율적 운영 문제이다(유길상 외, 2011). 따라서 고용보험에 대한 평가는 이 부분을 개선하기 위한 방향에 초점을 맞추어야 할 필요성이 대두되고 있다.

## 제2절 선행연구

고용·능력개발과 관련한 과거의 선행연구는 몇 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 앞서 말한 대로 고용노동부에서 주관한 고용보험심층사업이고, 둘째는 기획재정부에서 주관한 재정사업 심층평가사업으로 고용보험 및 능력개발 사업뿐만 아니라 각 부처에서 실시하는 일자리 창출 교육훈련사업에 대한 평가이며, 셋째 한국노동연구원에서 주관한 일자리대책사업 평가가 있다. 마지막으로, 앞의 세 가지 연구와는 달리 각 부문의 사업에 대한 정책평가와 성과평가 연구들이 상당수 존재하고 있다. 여기서는 각론적인 평가보다는 총론적인 평가를 실시한 과거 선행연구들을 중심으로 살펴보도록 한다.

먼저, 한국노동연구원의 이규용 외(2010)는 14개 일자리대책 세부 연구에 대한 현황, 문제점, 성과분석 등을 통해 개선방안을 제시하고, 청년, 여성, 고령자, 중소기업근로자 일자리 지원사업평가(직업능력개발 대책 제외), 일자리 지원사업의 전달체계 평가(직업능력개발 대책 제외), 문화 분야, 조선 산업, 글로벌리더 양성사업 등에 대한 평가를 실시한 연구이다. 이 연구의 장점은 단순히 평가에만 그친 것이 아니라 해당부문의 이론적 검토와 각 분야별 평가방법론 제시, 그리고 사업별 정책이 가지는 함의 등을 세부적으로 고찰하고 이를 통해 사업이 가지는 한계와 장점을 제시하고 있다는 것이다.

김용성·강순희 외(2011)의 2010년도 재정사업 심층평가 보고서에서는 실업자, 재직자, 직업훈련인프라, 전략분야 전문인력사업에 대한 종합 평가와 함께 각 사업의 문제점과 대안을 제시하고 고용노동부, 교육과학기술부 등의 2010년도 일자리사업에 대한 종합적인 평가를

시도하였다. 그러나 이 연구가 가지는 의의는 재원을 총괄하는 기획재정부가 의뢰한 연구의 성격을 가지다 보니 각 부처별로 실시하는 고용·능력 개발사업의 유사성과 독창성, 중복성 등 방지라는 관점 속에 연구가 이루어졌다는 것이다. 그러나 각 사업에 대한 대안 제시를 각 사업의 가지는 의의와 특징, 그리고 인력양성사업과 능력개발 훈련의 전체적인 틀 속에서 이끌어내지 못한 측면이 있다.

고용노동부의 고용보험 사업 심층평가사업 또는 2011년 고용보험평가센터 지정육성사업에 대한 연구를 보자. 2007년도에 처음 실시한 고용보험 사업심층평가사업은 그동안 한 번도 진행하지 못한 고용보험사업에 대한 전반적인 평가라는 데에 의의가 있다. 이는 고용보험 재원에 대한 성격논쟁 속에 고용보험 재원으로 이루어지는 모든 사업에 대한 최초의 평가 연구라 할 수 있다. 그러다 보니 한 해에 모든 사업을 다할 수는 없어 연도별로 각 사업을 나누어 진행하고 있다.

먼저, 2007년도에는 고용안정사업과 직업능력 개발사업에 대한 평가를 진행하였다. 전자는 고용안정사업(고용유지지원금, 전직지원장려금, 고령자고용촉진장려금, 신규 고용촉진장려금, 건설근로자고용안정지원금 등)과 고용보험 인프라 관련 사업으로 포함되었고, 후자는 재직자 향상 훈련으로 사업주 지원사업(직업능력개발훈련지원금, 유급휴가지원금), 인력부족위탁훈련(대한상의위탁훈련, 민간훈련기관위탁훈련 등)에 대한 평가를 진행하였다. 2008년에는 고용안정사업은 포함되지 않고 대신에 시설지원사업(장애인고용시설장비지원 등)과 용자사업(장기실업자 자영업창업점포지원, 여성고용환경개선사업, 근로학자금 및 훈련비 대부 사업 등) 등에 대한 평가를 진행하였다. 그리고 2008년에 처음으로 실업급여에 대한 평가를 실시하였는데, 다른 사업 평가

와는 달리 각론적인 차원에서 실업급여에 대한 평가를 실시하였다.

2009년 평가에는 2007년에 다 하지 못한 고용안정사업 중에서 여성고령자고용컨설팅사업, 여성고용환경개선사업, 노사공동재취업센터 지원, 채용박람회 지원, 취약계층전담센터사업(여성고용지원, 노숙인 지원 등), 경력단절 여성고용촉진 훈련, 전문계고교 취업지원기능확충 지원 등의 사업에 대한 평가를 진행하였다. 한편 능력개발사업에서는 우선선정직종훈련, 전직실업자 취업훈련지원, 노사협력직업능력개발 지원, 직업훈련 교원기술개발 연수사업에 대해 실시하였다.

2010년도에 고용보험사업에 대한 평가에서 특징적인 것은, 과거 고용안정사업에 있을 사업 중 고용평등사업이라는 명칭으로 평가를 진행하였다는 것이다. 여기에는 고령자 뉴스타트 프로그램, 고령자 고용환경개선 용자사업과 2007년에 처음 실시한 고령자 고용촉진장려금 사업을 다시 평가하고 있다. 능력개발사업에서도 사업주능력개발지원금, 근로자능력개발지원금 사업은 2007년에 이어 다시 평가를 실시하였다. 고용안정사업은 중소기업 고용구조개선사업, 전문계고교 취업지원기능 확충지원, 청년인턴제 사업에 대한 평가를 실시하였다.

마지막으로 2011년 고용보험사업 평가를 보면, 사업주 능력개발지원 사업과 중소기업 특화훈련에 대한 평가를 실시하였고, 실업자 훈련(전직 실업자 취업훈련, 국가기간전략산업직종)과 재직자의 근로자 능력개발 지원금에 대한 평가, 그리고 다기능기술자·기능인력 및 교사양성 훈련에 대한 평가를 실시하였다. 고용안정사업은 건설인력 관련 사업과 간병·파출부이용근로자 지원사업, 집단상태 프로그램 및 심리안정사업, 중견전문인력 및 외국인력지원센터, 직업지도사업 등에 대한 평가를 실시하였으며, 2008년도에 처음 실시하다가 2009, 2010

년에 멈춘 실업급여에 대한 평가를 2011년에 다시 실시하였다.

이상의 고용보험사업에 대한 평가는 고용보험사업 전반에 대한 평가를 진행하였다는 점에서 매우 의의가 큰 연구라 할 수 있다. 그러나 매년 사업 대상을 확인하였듯이, 고용안정사업이나 능력개발사업은 세부사업의 명칭이 바뀌지 않으면 매년 평가를 진행하기가 쉽지 않은 사업들이다. 특히 실업급여사업은 더욱 그러하다. 각 연도 보고서를 보더라도 사업평가 외에 외국의 사례, 평가방법 등의 분량이 늘어나고 있음을 확인할 수 있다. 이는 고용보험 평가사업이 특정한 이슈나 정책의 변화가 없다면 지속적으로 진행하기 어려울 수 있음을 시사한다고 하겠다.

다음에는 이 외에 또 다른 선행연구를 보자. 먼저 김주섭·이병희·박성재(2004)는 고용보험 직업능력 개발사업에 대한 효율성 평가를 목적으로 수행한 연구에서 1967년 ‘직업훈련법’ 제정 이후 현재까지의 직업훈련제도의 변천과정을 당시의 사회·경제적 환경변화와의 연관성 속에서 살펴보고, 아울러 1999년 이후 직업능력 개발사업의 실적추이를 개관하였다. 특히 직업능력개발 3사업 중 사업주 직업능력개발 지원제도와 실업자재취직훈련에 대한 심층적인 평가를 통하여 현행 직업능력 개발제도의 성과와 개선점에 대한 실증적 분석자료들을 제시하였다.

최영섭·나영선·채창균·김미란·전재식(2009)은 금융위기 이후 훈련사업 추진경과 및 성과를 분석하고 주요 부처 훈련사업의 유사중복을 평가하여 조정방안을 제시하였으며, 위기대처를 위해 추진된 직업훈련정책의 성과를 점검하고 고용유지훈련의 현황 및 개선방안 검토 및 주요 부처 직업훈련 사업의 유사중복에 대해 평가하였다.

30 고용·능력개발 정책의 평가 및 과제 -고용보험 일부 사업을 중심으로-

본 연구에서는 이상에서 살펴본 선행연구들의 결과를 바탕으로 고용가능성 확대 측면에서의 직업훈련정책의 평가를 이론적, 실증적으로 다각적인 방법으로 시도함으로써 더욱 효율적인 체제를 갖출 수 있도록 제언하고자 한다.

## 제3장

# 능력개발사업 평가

제1절 계좌제 훈련 사업

제2절 능력개발사업 예산지원방식 평가

제3절 능력개발사업 전달체계 평가





## 제3장 | 능력개발사업 평가

이상준

### 제1절 계좌제 훈련 사업

#### 1. 바우처로서 계좌제 사업의 이론적 배경

바우처 사업은 일정한 계층이나 자격을 가진 사람에게 특정한 재화나 서비스를 구매할 수 있는 구매력을 높여 주는 소득 보장의 한 형태이며 보조금으로 정의된다(Steuerle et al, 2000). 즉 바우처 사업은 정부의 보조금 사업의 하나로서 운영에 있어 강제성(Coerciveness)을 가지고 있는데 이는 바우처 자격을 가진 사람은 바우처를 쓰는 것이 사용하지 않는 것보다 이득이기 때문에 언제든지 사용할 것이라는 의미이다. 바우처 사업의 근본적인 목적은 소비자의 선택권 보장과 공급자간의 경쟁을 유도하는 것이며 이를 통해 서비스 질의 향상과 가격하락을 유도하는 기능을 가지고 있다 하겠다. 바로 이러한 바우처의 특성에 기인하여 2008년 시범사업에 이어 2010년부터 본격적인 계좌제 훈련 사업이 실시되고 있다. 따라서 교육훈련 바우처 사업에 대한 평가는 일차적으로 경쟁성과 선택권 보장이라는 측면에 맞추어져야 하

며, 성과와 가격 인하에 대한 평가는 두 번째로 접근해야 할 것이다.

바우처는 현금지급방식의 소비패턴을 제한할 수 있기 때문에 정책 목적을 달성하는 데 보다 효과적이며 소비자의 선택권 보장을 통해 공급자 간의 경쟁을 유도하여 서비스 질의 향상과 가격하락을 견인할 수 있다는 장점을 가지고 있다. 일부의 연구자 그룹에서는 바우처를 ‘바우처 방식의 위탁사업’이라고 정의하는데, 이러한 논점은 거의 모든 바우처를 위탁사업으로 정의하는 것으로 바우처를 매우 협소하게 규정하는 것이다. 그러나 중요하고 본질적인 문제는 지원대상의 주체가 다르다는 것이며, 이로 인해 파생되어 나타나는 차이는 매우 크다 하겠다. 즉 바우처 방식과 계약을 근간으로 하는 위탁방식은 공존할 수 없는 개념이며 비교가 불가능한 대상이라 하겠다.

한편, 바우처는 1) 소비자의 선택권을 보장하고, 2) 소비 형태에 관한 사회통제가 가능하며, 3) 재화나 서비스의 시장가격 하락과, 4) 공급자와 정부 관료와의 결탁에 의한 서비스 독점을 막을 수 있다. 또 바우처를 특정 상점이나 특정 가게에서만 구매를 하도록 규정할 수는 있으며, 반대로 부여된 구매력만큼 특정 상품을 어디에서나 구매가 가능하도록 제한을 최소화할 수도 있다. 이를 현재의 카드제에 대입하였을 때, 전자는 독일식 Hartz개혁을 통해 이루어진 바우처 제도이며, 후자는 현재 우리나라 방식이라 할 수 있다<sup>2)</sup>. 또 다른 예로는 바우처

---

2) 독일의 Hartz개혁의 근본취지는 장시간의 실업수당으로 인한 국가의 재정압박과 높은 실업률에서 벗어나는 것이 가장 큰 목적이기 때문에 1년 이상의 실업수당 기간이 끝난 실업자들에게는 무조건 훈련을 실시하여 취업을 유도하고 실업률을 낮추기 위해(취업률을 끌어올리기 위해) 지역별 특정 훈련 기관에서만 훈련 바우처를 사용하도록 한 것으로 우리나라와 같이 훈련기관 간의 경쟁과 소비자의 선택권이 주요 목적은 아니다. 우리나라의 경우는 소비자의 훈련 기관에 대한 선택권 확대와 공급자 간의 경쟁이 제도 도입의 주요 목적이었기에 제도 도입 때부터 훈련기관의 경쟁을 유도하는 정책과 정보의 비대칭성 해소, 소비자의 선택권 확대 정책을 시행하는 것을 목적으로 하고 있다.

의 목적이 경쟁을 통한 서비스 공급이 주목적은 아니고, 그 서비스에 대해 요금을 지불할 수 없는 시민들에게 서비스를 제공하는 것이 목적이라면 서비스 독점이 이루어지고 있더라도 이 또한 바우처라 할 수 있다. 예를 들면 노인들을 위한 지하철, 버스요금 바우처는 공급자간의 경쟁을 유도하는 바우처는 아니며, 서비스 질의 향상과 가격의 하락을 불러일으키는 것도 아니므로 여기에 해당한다 하겠다. 공급자간의 경쟁을 유도하기 위해서는 사전에 충분한 공급시장이 존재해야 하며 이들이 또 시장진입 시 진입장벽을 매우 낮추어야 한다(김인, 2010) 또 바우처에 대한 정부규제가 과도해서는 안 되며, 특정지역 특정범위를 지정하는 것은 바우처의 기능을 상실시키는 것과 동일하다.

바우처 시장에 진입한 공급기관의 경우 크게 두 가지로 나눌 수 있는데, 하나는 기존 훈련시장에서 소비자를 확보하고 있는 기관과 다른 하나는 기존 고객이 전혀 없이 바우처 고객으로만 운영하는 기관이다. 전자의 경우는 기존의 시장이 형성되어 있는 상태에서 바우처 고객만을 추가적으로 더 받는 시장이기 때문에 별도의 시설과 장비 또는 인프라에 대한 투자비용이 크지 않다(Food Stamp, 유치원, 교육훈련 바우처 등). 그러나 후자는 기존 시장이 없기 때문에 바우처 고객을 위한 투자가 불가피한(장애인 간병, 탁아시설 등) 실정이다. 따라서 현재 카드제의 문제점으로 영세한 훈련기관들의 열악한 훈련시설과 훈련생 확보의 장기적 전망이 불확실함에 따른 훈련기관의 장기적인 투자의 미비를 지적하고 있는데, 이러한 지적은 바우처 제도로서의 카드제에 대한 적절한 지적이라 보기 어렵다. 또 우선 공급자 모형에서와 같이 훈련시장에서 경쟁력을 인정하는 훈련기관만을 위탁훈련기관으로 선정하여 훈련기관과 훈련과정의 운영을 안정화시키는 방향으로의 정책

적 변환을 주장하고 있는(유길상, 2010, p. 57.)데, 이는 결국 과거로 회귀하자는 얘기임과 동시에 바우처의 처음 목적과 위배되는 주장이다. 이러한 주장이 성립하기 위해서는 훈련의 유형이 계좌제 하나로만 이루어질 때 가능할 것이다. 즉 현재의 국가기간전략직종, 취업아카데미 같이 별도의 훈련생이 확보되었고, 이들을 대상으로 하는 훈련시장이 존재하고 있는 상태에서 계좌제마저 이들 몇몇 훈련기관에 독점적 운영권을 부여할 때 장기적으로 이들의 권력화와 훈련의 과잉 지대적 추구로 인해 훈련정책의 결정권이 이들에게 넘어갈 우려가 매우 크다 하겠다. 한편, 계좌제의 문제는 일부 훈련과 훈련대상이 중복될 수 있다는 점이며, 이를 달리 표현하면 훈련의 타깃이 불분명하다는 것임에 따라 훈련 타깃을 명확히 설정할 필요가 있다.

## 2. 바우처 제도의 운영 특성

바우처 제도의 운영상의 특성을 보면(김인, 2010, p. 7.), 첫째 소비자의 정보가용성으로 이는 소비자들이 선택권을 확대하고, 또 선택권이 합리적이고 효율적으로 작동될 수 있도록 서비스 공급자와 소비자 간의 정보의 비대칭성을 막기 위한 조치가 필요하다. 현재 계좌제는 이러한 문제를 해결하기 위해 HRD넷에 상세한 정보를 제공하고 있다. 둘째, 역선택(adverse selection) 문제로 소비자가 공급자를 선택하는 것이 아니라 공급기관이 자신의 이득을 극대화하기 위해 공급자가 소비자를 자의적으로 선택할 수 있다는 것이다. 의료 및 보건 관련 바우처가 가장 대표적인데, 현재 계좌제에서는 소비자와 공급자 간의 결탁은 있어도 공급자가 소비자를 선택하는 크리밍 효과는 없어 보인다.

셋째, 소비자 또는 발급자의 사회 경제적 특성으로 성별, 연령, 소득계층별 등에 따라 바우처의 효과가 달리 나타날 수 있다. 현재 계좌제는 이러한 특성에 따라 발급하고 있지는 않으며, 보편적 수급권의 형태를 가지고 있다. 넷째, 행정기관의 감시·감독으로 과도한 행정기관의 간섭은 바우처의 효율화를 떨어뜨리지만, 국가 예산을 사용하는 만큼 예산의 투명성과 효율성을 파악하기 위해 이와 관련한 최소한의 감시는 필요하다는 것이다. 현 계좌제의 감시체제는 사후적으로는 훈련기관 평가와 모니터링을 통해 이루어지고 있으나, 사전적 감시체제는 훈련상담사를 통해 적합한 사람에게 카드가 발급되도록 하는 상담제도가 매우 중요하다 하겠다.

바우처 운영에서 또한 필요한 것이 바우처 제도를 총괄하는 전담기구의 문제이다(이를 바우처 성격 중 자동성(automaticity)이라 한다.) 현재 카드제의 경우, 발급권은 지역의 고용센터에서 과정심사와 참여한 훈련기관의 평가는 한국직업능력개발원이 담당하고 있으나, 바우처 시장의 모니터링, 관리·감독은 담당하지 않고 있다. 한국직업능력개발원의 과정심사는 바우처에 공급기관의 서비스 제품에 대한 품질 규제적 성격을 가지고 있는데, 이 경우 최고의 서비스 제품을 인증하는 것이 아니라 최소한의 품질에 대한 심사를 진행하는 것으로 공급기관이 독점인 일부 지역의 경우는 크게 의미가 없다 하겠다.

바우처로서의 계좌제는 복지 차원에서 정부지원금의 성격을 가지고 있음에 따라 명확한 성과보다는 제도의 도입취지를 살리는 평가방식이 필요하다. 즉 소비자의 선택권 확대와 공급기간의 경쟁을 통한 시장의 효율성 확보, 이로 인한 공급기관 간의 가격경쟁과 서비스 질의 변화 등이며, 훈련의 성과로서 취업은 부차적 지표로 활용하는 것이

다. 끝으로, 바우처 제도는 사중(또는 후생)손실을 가져올 수 있다. 즉 소비자가 바우처 제도가 없더라도 교육이나 훈련에 참여할 수도 있지만 바우처 제도로 인해 자신의 비용을 부담하지 않기 때문에 소비자의 부담비용 또는 자기부담비율만큼 정부지원금이 손실을 입는 것을 의미한다.

### 3. 평가 방법

계좌제 사업의 성과에 대해 많은 논란이 있다. 과거 실업자 직업훈련보다 취업률에 있어서 상당히 낮은 효과를 보여 주고 있어 정책으로서의 실효성이 없다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 이는 훈련체제에서 비롯되었다기보다는 훈련생의 특성에 기인하는 측면이 더 크다고 할 수 있다. 다시 말하면, 계좌제 훈련은 과거 실업자 훈련과 달리 훈련참여기간과 시간이 상당히 줄어들었고, 또 훈련기관의 접근성이 편하였기 때문에 예전 같으면 훈련에 참가하기 어려웠을 비경제인구, 특히 비경제여성인구의 참여가 많아졌기 때문이다(이상준, 2012, p. 36.). 그럼에도 불구하고 과거 실업자 훈련에 참여하였던 훈련생의 특성과 동일하게 비교하였을 때 계좌제 훈련의 취업효과가 더 좋게 나타나고 있어(이상준, 2012, p. 63.) 계좌제 사업이 취업적 측면에서 보았을 때 반드시 실패한 정책이라고 보기도 어렵다. 그러나 무엇보다 계좌제 훈련을 평가하는 데 있어 중요한 것은 계좌제 훈련의 본질인 바우처 사업의 취지와 목적에 맞는 평가가 이루어져야 한다는 것이다. 즉 우리나라의 바우처는 앞에서 언급하였듯이, 훈련의 효과성을 극대화하기 위해 선택된 정책이 아니라 훈련대상자의 훈련접근성과 훈련

기관의 경쟁을 통한 훈련의 질 향상인 것이다. 따라서 계좌제 훈련의 성과를 취업률에 국한하여 논의하는 것은 본 정책의 본질을 벗어난 논의라 하겠다. 따라서 바우처 정책인 계좌제 훈련사업의 정책적 본질에 맞는 평가를 위해 본 연구에서는 크게 세 가지의 관점에서 평가를 진행하고자 한다. 첫째, 계좌제 정책의 시장경쟁성, 수요자 선택권 측면의 평가이다. 즉 훈련사 측면에서 계좌제 도입이 가지는 역사적 의미는 기존 민간 훈련시장이 정부의 위탁사업을 어떻게 하면 잘 따낼 수 있느냐에 대한 경쟁 구도였다면, 바우처 개념을 기반으로 하는 계좌제 사업은 우리나라 민간 훈련시장에 본격적인 무한경쟁체제를 도입한 것이기 때문이다. 따라서 본 연구에서 계좌제 사업의 평가는 계좌제 정책이 당초 정책의 목적대로 시장경쟁성과 수요자의 선택권 강화에 실질적인 성과를 보여 주고 있는지를 살펴볼 것이다. 둘째, 가격경쟁력과 프로그램의 변화, 그리고 훈련의 질 측면의 평가이다. 훈련기관간에 경쟁을 하게 되면 이들 간의 가격경쟁이 일어날 수밖에 없다. 아니면 빠른 시일 내에 개인의 최대한도인 200만 원을 훈련생이 사용하도록 훈련 프로그램의 변화가 불가피하게 일어날 수밖에 없을 것이다. 본 연구에서는 바로 바우처 정책의 파생적 효과에 대해 평가를 실시할 것이다. 마지막으로, 사회복지 또는 사회안전망으로서 계좌제 훈련에 대한 평가이다. 우리나라 계좌제 정책은 모든 실업자와 재직자들이 훈련을 위한 계좌만 확보하면 자신에게 부여한 한도 금액 내에서 언제든지 손쉽게 훈련을 실시할 수 있도록 설계된 정책이다. 즉 어떻게 보면 실업자뿐만 아니라 재직자들도 훈련이라는 사회서비스를 손쉽게 이용할 수 있는 정책인 것이다. 이처럼 특수 목적적이라기보다는 보편적 성격으로서 사회서비스는 전형적인 연성 서비스(soft



service) 형태를 가지게 되는데, 이 경우 성과를 측정하기 모호한 성격을 가지고 있다(김재훈, 2005, p. 213.). 바로 이러한 특성을 계좌제 훈련이 가지고 있기 때문에 기존 실업자 훈련처럼 훈련의 성과와 평가를 취업률 하나로 하는 것은 극히 위험하다.

#### 4. 평가 결과

##### 가. 시장경쟁성과 서비스 선택권

우리나라 계좌제 훈련 도입의 배경에는 앞서 언급한 바와 같이 훈련기관 간의 경쟁 유도와 훈련생의 훈련에 대한 자유로운 접근강화를 기본적인 목적으로 하고 있다. 이 두 가지의 목적이 활성화될 때 취업률은 부차적으로 제고될 것으로 기대하고 있다. 그러나 아직까지 계좌제 훈련의 평가는 과거 실업자 재취직 훈련처럼 취업률 일변도로만 이어져 오고 있으며, 낮은 계좌제 훈련의 취업률을 근거로 계좌제 훈련의 무용론을 주장하고 있다. 진정한 계좌제 훈련의 평가는 계좌제 훈련이 탄생하게 된 목적과 그 배경에 대한 평가가 같이 이루어져야 한다. 이하에서는 이러한 목적에 맞는 계좌제 훈련 평가를 실시하였다. 먼저 시장경쟁성과 서비스 선택권에 대한 전문가들의 평가를 보자.

먼저, 경쟁성 지표도 훈련생의 확보와 훈련과정의 차별화로 나누어 질문을 하였다. 계좌제 도입이 훈련기관간에 훈련생 확보를 위해 치열한 경쟁을 야기하였다는 질문에 ‘그렇다’라고 응답한 비율은 49.0%, ‘매우 그렇다’는 35.6%로 84.6%가 계좌제 도입이 훈련생 유치를 위한 훈련기관 간 경쟁을 촉발하였다고 응답하였다. 훈련과정 간의 경쟁성에 대한 질문에는 앞의 질문보다는 다소 낮은 수치이지만 ‘그렇다’

가 41.3%, ‘매우 그렇다’는 12.5%로 응답자의 절반이상이 훈련과정의 차별화를 위해 훈련기관간의 경쟁이 치열하다고 응답하였다.

〈표 III-1〉 시장 경쟁성과 서비스 선택권에 대한 인식

질문 내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1-1. 계좌제 도입 이후 우리나라 훈련 시장에서 과거보다 훈련기관 간의 훈련생 확보를 위한 경쟁이 치열해졌다.	0 (0.0)	5 (4.8)	11 (10.6)	51 (49.0)	37 (35.6)
1-2. 계좌제 도입 이후 우리나라 훈련 시장에서 훈련기관간의 훈련과정 차별화를 위한 경쟁이 과거보다 치열해졌다.	1 (1.0)	17 (16.3)	30 (28.8)	43 (41.3)	13 (12.5)
4-1. 계좌제 도입 이후 훈련 공급자들 간의 훈련비 가격경쟁이 이루어지고 있는 것으로 보인다.	8 (7.7)	20 (19.2)	35 (33.7)	28 (26.9)	13 (12.5)
2-1. 계좌제 도입 이후 훈련생(훈련수요자)들이 훈련 기관을 선택하는 폭이 과거보다 넓어졌다.	0 (0)	9 (8.7)	14 (13.5)	58 (55.8)	23 (22.1)
2-2. 계좌제 도입 이후 훈련생(훈련수요자)들이 훈련 과정을 선택하는 폭이 과거보다 넓어졌다.	0 (0)	12 (11.5)	19 (18.3)	55 (52.9)	18 (17.3)
2-3. 계좌제 도입 이후 훈련생(훈련수요자)들이 훈련 시간을 선택하는 폭이 과거보다 넓어졌다.	1 (1.0)	16 (15.4)	22 (21.2)	55 (52.9)	10 (9.6)

또 훈련생 유치를 위한 훈련기관의 경쟁은 가격경쟁을 유도할 수도 있는데, 이에 대한 조사결과 전문가들의 26.9%가 ‘그렇다’고 응답하였으며, 12.5%는 ‘매우 그렇다’ 라고 응답하였다. 한편 ‘보통이다’라

고 응답한 비율도 33.7%에 달하고 있어 다른 질문에 비해 긍정적으로 보는 비율은 상대적으로 낮게 나타났다.

훈련생의 선택권 확대에 관한 질문은 훈련기관, 훈련과정, 훈련시간 등 세 가지로 나누어 질문을 하였다. 계좌제 훈련 도입으로 훈련생이 훈련기관을 선택하는 데 폭이 넓어졌다고 응답한 비율을 보면 ‘그렇다’라고 응답한 비율이 55.8%, ‘매우 그렇다’가 22.1%로 전체 전문가의 77.9%가 계좌제 도입 이후 훈련생의 훈련기관 선택의 폭이 넓어졌다고 대답하였다. 훈련과정의 확대에 대한 질문도 이와 유사하게 나타났다. ‘그렇다’고 응답한 비율이 52.9%, ‘매우 그렇다’가 17.3%로 전체 전문가의 70.2%가 계좌제 도입이 훈련생의 훈련과정 선택에 긍정적인 영향을 미친 것으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 마지막으로, 훈련시간의 선택권 확대에 대한 평가에 전문가들 중 ‘그렇다’고 응답한 비율이 52.9%, ‘매우 그렇다’가 9.6%로 전체 전문가의 62.5%가 계좌제 훈련이 훈련생에게 훈련을 받는 데 있어 훈련 시간선택의 폭을 넓히는데 기여를 한 것으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

전반적으로 볼 때, 계좌도입은 당초 목적대로 훈련기관 간의 경쟁유도와 훈련생이 훈련에 참여하는 데 있어 선택권을 강화하고, 그 폭을 넓히는 데 크게 기여를 한 것으로 나타났다(<표 III-1> 참조).

#### 나. 정보가용성과 서비스 질

계좌제 훈련이 기존 실업자 재취직 훈련과 다른 것은 훈련에 대한 지원을 훈련공급기관에서 훈련 개인에게 지급하기 때문에 과거와는 달리 훈련생이 훈련에 대한 정보를 스스로 알아보아야 한다. 왜냐하면 훈련생이 계좌제를 특정한 장소에서만 사용하는 것이 아니라 여러 지

역과 장소에서 사용할 수 있기 때문에 자신 스스로가 훈련을 받기 편 하면서 자신에게 적합한 훈련을 찾는 것은 그 어떤 상담사(caseworks)보다 자신이 더 잘 알아야 한다.

〈표 III-2〉 계좌제 훈련의 정보가용성과 서비스 질에 대한 인식

질문 내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
3-1. 계좌제 도입 이후 훈련수요자들이 훈련기관과 훈련과정을 선택하는데 있어 과거보다 훈련 정보를 많이 얻는 편이다.	3 (2.9)	4 (3.8)	19 (18.3)	67 (64.4)	11 (10.6)
3-2. 계좌제 도입 이후 훈련공급자가 훈련생을 선택하는, 이른바 역선택이 나타나고 있다.	13 (12.5)	39 (37.5)	27 (26.0)	18 (17.3)	7 (6.7)
4-2. 계좌제 도입 이후 우리나라 훈련 시장에서 훈련기관간의 훈련생을 위한 서비스 수준(상담, 편의시설, 정보제공 등)이 높아졌다.	4 (3.8)	23 (22.1)	28 (26.9)	39 (37.5)	10 (9.6)
4-3. 계좌제 도입 이후 우리나라 훈련 시장에서 훈련기관간의 훈련과정에 대한 교육내용(또는 교육의 질) 수준이 높아졌다.	9 (8.7)	20 (19.2)	44 (42.3)	23 (22.1)	8 (7.7)
4-4. 계좌제 도입 이후 우리나라 훈련 시장에서 훈련기관이 훈련생 취업을 위하여 보다 적극적으로 훈련을 실시하고 있다.	8 (7.7)	23 (22.1)	31 (29.8)	31 (29.8)	11 (10.6)
2-3. 계좌제 도입 이후 훈련생(훈련수요자) 들이 훈련시간을 선택하는 폭이 과거 보다 넓어졌다	1 (1.0)	16 (15.4)	22 (21.2)	55 (52.9)	10 (9.6)

이러한 점 때문에 정부는 계좌제 훈련 심사를 하면서 그 어떤 훈련보다도 훈련과정에 대해 소상하면서 풍부한 자료를 HRD넷에 탑재하였다. 이러한 정보제공은 바로 훈련생이 스스로 합리적인 훈련을 찾을

수 있도록 도와주기 위한 것이다. 이 부분에 대해 전문가들이 생각하는 정보이용성과 질에 대해 조사하였다.

먼저, 계좌제 도입 이후 훈련생들이 과거보다 더 많은 훈련정보를 얻는다는 질문에 ‘그렇다’고 응답한 비율이 64.%, ‘매우 그렇다’가 10.6%로 나타났다. 한편, 계좌제 도입 이후 훈련상담, 훈련시설, 훈련 정보 제공과 같은 훈련기관의 훈련생을 위한 서비스수준이 낮아졌느냐는 질문에 ‘그렇다’고 응답한 비율이 37.5%, ‘매우 그렇다’가 9.6%로 나타났으며, ‘보통이다’라고 응답한 비율은 26.9%로 나타나 약간의 서비스 질 향상이 있었던 것으로 전문가들은 평가하고 있음을 알 수 있다. ‘계좌제가 훈련과정의 교육의 질 수준을 높였는가’ 라는 질문에 전문가들의 42.3%가 ‘보통이다’라고 응답하고 있으며 ‘그렇지 않다’ 이하(27.9%)와 ‘그렇다’ 이상(29.8%)의 비율이 팽팽히 맞서고 있음을 알 수 있다. 계좌제 훈련이 시장경쟁성과 훈련 선택권 강화라는 측면을 통해 부수적으로 기대되는 것이 훈련기관의 취업률 제고이다. 이 부분에 대한 질문에 전문가들은 29.8%가 ‘보통이다’라고 응답하였고, ‘그렇지 않다’ 이하는 29.8%, ‘그렇다’ 이상은 40.4%의 비율로 나타나 전문가들은 계좌제 훈련이 훈련기관이 취업률 제고를 위해 노력하고 있다고 평가하고 있음을 알 수 있다. 이는 기존에 알려져 있듯이 계좌제 훈련이 과거 훈련유형보다 훈련생들의 취업률 제고에 적합하지 않다는 것과는 사뭇 다른 평가라 하겠다. 이러한 결과가 나온 것은 본 조사에 사용한 전문가들이 계좌제 훈련기관 평가를 경험한 사람이 대부분이기 때문에 실제 현장에서 훈련기관 학생들의 취업을 위해 고군분투하는 모습을 직접 눈으로 확인하면서 느낀 것이 반영된 것으로 보인다.

한편, 지나친 성과주의의 평가는 훈련기관으로 하여금 성과를 높이기 위해 이른바 취업이 잘되는 훈련생만을 선발하는 역선택의 문제를 일으키게 한다. 즉 훈련생이 훈련기관을 선택하는 것이 아니라 좋은 성과를 보여주기 위해 훈련기관이 훈련생을 선택하는 것이다. 이 부분에 대한 조사에서 전문가들은 현재까지 우리나라 훈련시장에서 훈련기관의 역선택은 일어나지 않는 것으로 여기고 있다.

이상의 결과를 놓고 볼 때, 계좌제 훈련이 훈련생에게 과거보다 많은 훈련의 정보를 제공하였으며, 훈련서비스 수준이 예전보다 높은 것으로 전문가들은 평가하고 있다. 반면에 훈련과정의 질적 수준이 늘어나거나 역선택이 발생하였다고는 생각하지 않는 것으로 나타났다.

#### 다. 계좌제 관리와 평가

계좌제 훈련 운영은 바우처 훈련의 특징상 기존 실업자 훈련과는 다른 운영체계를 필요로 한다. 한 번 발급한 계좌제는 일종의 훈련권리가 되기 때문에 훈련생의 입장에서는 주어진 기간 동안 사용해야 이득이 되는 일종의 유가증권과 같은 것이다. 따라서 무분별한 계좌제 발급은 계좌제 훈련의 본질을 흐트릴 수 있다. 이에 전문가들은 대체로 현재 계좌제 발급이 약간 적절하게 이루어지고 있다고 평가하는 것으로 나타났다. 계좌제 발급의 적절성에 대한 질문에 전문가들 중 ‘그렇다’고 응답한 사람은 32.7%이며, ‘매우 그렇다’고 응답한 사람의 비율은 2.9%에 지나지 않았다. 한편, ‘보통이다’라고 응답한 비율도 39.4%나 되었다. ‘계좌제 훈련에 대한 모니터링과 평가가 제대로 이루어지고 있느냐’는 질문에 앞의 질문과 유사한 경향의 응답을 보여 주고 있다. 전문가들 중 ‘그렇다’라고 응답한 사람은 33.7%이며,

‘매우 그렇다’고 응답한 사람의 비율은 5.8%에 지나지 않았다. 한편, ‘보통이다’라고 응답한 비율도 37.5%나 되었다. 그러면 계좌제 훈련의 관리와 평가를 하는데 있어서 중요한 항목이 무엇인지에 대한 질문의 결과를 보자. ‘그렇다’와 ‘매우 그렇다’에 응답한 비율만으로 놓고 볼 때, 훈련기관 평가가 중요하다고 본 전문가들의 비율은 73.1%, 계좌제 상담이 중요하다고 본 전문가들의 비중은 69.2%, 계좌제 시장에 대한 모니터링이 중요하다고 본 전문가들의 비중은 72.1%, 마지막으로 계좌제 훈련생 만족도가 중요하다고 보는 전문가들의 비중은 66.4%로 나타나 기관평가와 시장에 대한 모니터링이 계좌제 훈련의 관리에 있어 중요한 요인으로 생각하고 있음을 알 수 있다(<표 III-3> 참조).

〈표 III-3〉 계좌제 훈련의 관리와 평가에 대한 인식

질문 내용		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
5-1. 계좌제 도입에 맞는 계좌제 관리 (바우처 발급의 적절성)가 이루어지고 있다고 생각하십니까?		2 (1.9)	24 (23.1)	41 (39.4)	34 (32.7)	3 (2.9)
5-2. 계좌제 도입에 맞는 계좌제에 대한 평가(훈련 기관 모니터링 및 평가)가 이루어지고 있다고 생각 하십니까?		3 (2.9)	21 (20.2)	39 (37.5)	35 (33.7)	6 (5.8)
계좌제 관리 및 평가 항목의 중요도	1) 훈련기관 평가	1 (1.0)	7 (6.7)	20 (19.2)	35 (33.7)	41 (39.4)
	2) 계좌제 상담 (적절하게 계좌제가 발급되었는지)	1 (1.0)	4 (3.8)	27 (26.0)	49 (47.1)	23 (22.1)
	3) 계좌제 시장 감독 및 모니터링	3 (2.9)	9 (8.7)	17 (16.3)	43 (41.3)	32 (30.8)
	4) 계좌제 훈련생 만족도	1 (1.0)	5 (4.8)	29 (27.9)	45 (43.3)	24 (23.1)

#### 라. 향후 계좌제 방향

계좌제 훈련의 향후 방향에 대해 훈련전문가들은 어떻게 생각하고 있는지를 조사하였다. 전체 전문가의 90%가 현행 계좌제 훈련정책에는 수정이 필요하다고 응답하고 있다. 그렇다면 ‘어떻게 훈련정책을 수정해야 하는 가’에 대한 질문에 가장 많은 응답을 보인 순으로 살펴보면 ‘훈련과정과 내용에 대한 변화 유도가 필요하다’는 응답이 45.7%로 가장 높게 나타났고, 그다음이 현재 ‘성과위주의 훈련보다는 사회안전망 기능차원에서 계좌제 훈련을 실시해야 한다’가 44.7%으로 나타났다. 세 번째로 높은 순위를 보여 주고 있는 것은 지금보다 훈련기관 수를 줄이는 것과 훈련생을 지금보다는 좁게 설정하여 ‘특정 그룹만 참여할 수 있게 하는 정책’에 30.9%의 응답률을 보였다. (<표 III-4>, <표 III-5> 참조).

이는 현재의 훈련과정이 실업자의 능력개발과 기술향상을 전반적으로 도모하여 취업을 시키기에는 훈련시간이 다소 부족함에 따라 주어진 훈련시간과 훈련기관의 속성을 고려하여 기존 실업자 훈련과는 다른 형태의 훈련과정 개발이 필요함을 의미하는 것을 풀이된다. 즉 훈련과정을 취업의 전초전인 관련분야 자격증 취득과정이나 기초직업능력 향상과정 등으로 운영하여 여기서 일정정도 교육을 받은 훈련생은 다른 훈련에서 보다 질 높고 수준 높은 훈련을 받게 하는 징검다리형 훈련정책도 고려해 볼 만하다 하겠다.

현재의 실업자 훈련시장을 계좌제 훈련시장과 국가기간전략산업직종 훈련과 기타 훈련으로 계층화하여 계좌제 훈련은 가장 많은 실업자들이 손쉽게 훈련을 받을 수 있도록 난이도와 숙련수준을 조정하여



훈련과정을 개설하고, 국가기간전략산업직종이나 기타 다른 실업자 훈련은 난이도와 숙련수준을 높인 훈련과정으로 개편하여 훈련유형 간에 수요층이 동시에 겹치지 않게 하는 정책이 필요하다. 또 현재 계좌제훈련과 국가기간전략직종 훈련도 연령대는 참여자의 속성이 다르지 않은 만큼 각 훈련 간의 참여 그룹의 특징을 나누는 이른바 타깃 훈련이 필요하다고 전문가들은 보고 있다. 예를 들면 고령층에게는 국가기간전략산업직종 훈련보다는 사회안전망으로서 계좌제 훈련에 참가를 유도하여, 이들이 취업과 교양·문화 교육훈련을 받을 수 있게 함으로써 훈련유형 간에 수요자층을 달리 가져가는 것이 필요하다.

〈표 III-4〉 현재 계좌제 훈련과 정책 방향에 대한 인식

정책 방향	사례 수	비율(%)
현행대로 유지해야 한다.	10	9.6
정책의 수정이 필요하다.	94	90.4
계	104	100.0

〈표 III-5〉 향후 계좌제 방향 수정 사항(복수응답)

정책 방향	사례 수	비율(%)
훈련기관 수를 줄이는 정책	31	33.0
특정 그룹만 참여하게 하는 정책	29	30.9
계좌제 발급 강화와 같은 정책	18	19.1
자기 부담률 조정에 대한 정책	20	21.3
성과 위주의 훈련정책보다 사회안전망으로서의 기능 강화 정책	42	44.7
훈련과정 및 내용의 변화유도 정책	43	45.7

## 제2절 능력개발사업 예산 지원방식 평가

### 1. 현행 예산지원방식

그동안 능력개발사업에 대한 평가는 각 사업별 취업률과 수료율 등 훈련의 결과라 할 수 있는 지표들을 가지고 수없이 진행해 왔다. 훈련의 결과 지표가 아니면 훈련 실시에 필요한 훈련과정, 훈련기관, 훈련내용 등에 대한 만족도 등을 가지고 평가를 진행해 왔다. 이는 비단 고용노동부만의 평가가 아닌 기획재정부 평가들도 마찬가지이다. 그러나 이러한 평가가 가지는 한계는 능력개발사업의 재정 효율성, 즉 훈련실시에 따른 훈련의 비효율성을 알 수 없다는 것이다. 예를 들면 어떤 실업자 훈련을 시키는 데 두 가지 정부예산 지원방식의 훈련이 있다고 하자. 하나는 10억을 투자해서 100명 중 50명을 취업시키고, 다른 하나는 5억을 투자하여 100명 중 40명을 취업시켰다고 하자. 물론 취업의 질은 동일하다고 가정한다. 그러면 ‘어떠한 정부예산 지원방식의 훈련이 더 효율적일까’ 하는 물음을 던질 수 있다. 즉 우리는 능력개발 사업을 평가함에 있어 훈련의 성과에 급급한 나머지 예산지원의 비효율성 문제는 파악하지 못하는 우를 범하고 있는 것인지도 모른다. 이에 본 연구에서는 정부예산 지원방식에 따른 훈련의 성과 차이가 있는지를 파악하고자 한다. 예산에 따른 훈련성과 차이를 보는 가장 대표적인 것이 취업자 1인당 소요되는 금액을 통해 분석을 하는 것이다. 그러나 이러한 방식은 비용대비 훈련성과를 보는 것이지 예산지원방식에 따른 평가는 아니다. 또 위탁계약을 체결하여 이루어지는 능력개발사업의 경우 주인과 대리인 문제가 발생하게 되는데, 주인이

어떻게 계약방식을 만들고 그리고 또 인센티브체계를 만드느냐에 따라 대리인의 동기유발을 통해 훈련의 성과에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 따라서 예산지원방식, 더 나아가 계약 디자인, 인센티브 메커니즘 방식에 따라 사업을 효율적으로 또는 비효율적으로 만들 수도 있다. 바로 이 부분에 대한 평가가 바로 이 연구의 주목적이라 하겠다.

그러나 현실적으로 인센티브 메커니즘에 따른 훈련의 성과를 파악하는 것은 매우 어렵다. 예산지원방식에 따른 훈련의 성과를 정확히 비교하기 위해서는 훈련의 내용, 종류, 기간, 훈련대상자 등이 동일해야 한다. 설사 동일하더라도 훈련의 성과가 나타나기까지는 상당한 기간이 필요하다. 따라서 현실적으로 이러한 것을 파악하고 비교하는 것은 불가능에 가깝다. 본 연구에서는 이에 대한 대안으로 실험적 연구(field experiment) 방법을 제안하고자 한다. 현재 능력개발사업에서 실시되고 있는 예산지원방식에 따라 4개의 실험 그룹으로 나누고, 이들이 실시하고 있는 어떠한 일(설문조사)의 성과에 차이가 있는지를 분석하는 것이다. 즉 실험에 참가하는 것을 전혀 모르는 집단들에게 ‘대국민 직업훈련 인식조사’라는 설문조사의 업무를 하루 동안(오후 2시 30분에서 오후 7시까지) 맡긴 후에 이들의 성과가 인센티브 지급 방식에 따라 차이가 있는지를 검증함으로써 간접적으로나마 현재 우리나라 능력개발사업의 예산지원방식의 효율성과 비효율성을 검증할 수 있을 것이다. 이 방법의 단점으로는 실제 훈련기관의 경우 위탁사업을 하는 데 있어 시설장비 등에 대한 일부 투자비용이 발생함에 따라 훈련의 성과에 직접적인 영향을 미칠 수 있는데, 본 실험의 경우 이를 고려할 수 없다는 점이다. 즉 연구결과의 외부유효성을 확보하는데 미흡할 수 있다는 것이다. 그러나 본 실험을 통한 연구결과는 주인

과 대리인 문제에 있어 인센티브 시스템과 계약 메커니즘에 따라 결과가 어떻게 달라지며 이에 대한 인간의 심리와 행동이 어떻게 반응하는지를 그 어떤 연구 방법보다도 자세히 파악할 수 있으며, 실제 인간의 행동방식이 크게 다르지 않을 것이라는 점에서 상당히 의미를 가지는 연구라 하겠다. 계량적인 분석과 평가연구는 사후적으로 일어난 것에 대한 평가이며, 이 결과를 통해 향후 유사한 정책을 실시하는 데 있어 발생할 수 있는 문제점을 제기하고 동일한 실수가 일어나지 않게 하는 장점을 가질 수 있다. 그러나 어떠한 정책을 실시하는 데 있어 사전적 선행적으로 어떤 문제가 발생할 수 있는지, 정책 집행과정에서의 문제점이 무엇인지, 그리고 소기의 목적을 달성할 수 있는지는 알 수 없다는 한계가 있다. 그러나 실험경제학에서 현장실험은 정책을 사전에 모의실험을 할 수 있으며, 인간에 의한 행동론, 심리적 관점에서 정책의 결과와 문제점을 파악할 수 있다는 또 하나의 장점을 가지고 있다. 그러면 어떠한 연구 방법이기에 주인과 대리인의 관계를 분석하고, 인센티브 방식과 계약방식에 따라 성과의 차이를 분석할 수 있는지, 그리고 그 결과가 얼마나 연구사적으로 상당한 의미를 가지는지 아래에서 방법론적으로 좀 더 고찰해 보도록 하자.

## 2. 평가 방법<sup>3)</sup>

### 가. 실험경제학의 이론

실험경제학은 통제된 실험을 통해 경제이론의 가정 및 예측을 검증하거나, 그러한 이론적 기반하에 구축된 정책의 효과를 미리 검증해보

3) 본 항의 가)-마) 부분은 서강대 이진권 교수의 전적인 도움을 통해 작성되었다.

고 이를 통해 정책효과에 미치는 다양한 요인들을 파악하는 경제학적 방법론을 말한다. 물론, 이러한 실험경제학의 정의는 상당히 넓으며 주로 전통적인 경제학의 핵심가정에 대한 수정 보완을 요구하는 행동경제학도 기본적으로 실험을 이용하므로, 일반적으로 넓은 의미의 실험경제학 범주에 포함시킬 수 있다. 때때로 실험경제학은 행동경제학을 포함하지 않는 좁은 의미로 정의되기도 하는데, 그때 실험경제학은 실험을 통한 가정의 검증은 포함하지 않는다. 즉, 좁은 의미에서의 실험경제학은 전통적인 경제학의 기본 가정하에서 도출되는 경제이론의 예측 및 그에 근거한 정책효과를 검증하는 경제학적 방법론으로 정의된다. 그러나 최근 행동경제학의 발전과 더불어 실험경제학은 일반적으로 행동경제학을 포괄하는 경제 방법론적 정의로 해석하는 경향이 강하므로 본 연구에서도 넓은 의미로의 실험경제학으로 정의하기로 한다.

경제학은 전통적으로 실험이 불가능한 학문으로 알려져 왔으며, 최근 까지도 경제학에서 실험이 과연 가능한 것인지에 대한 논쟁은 계속되어 왔다. 경제학이 과연 통제된 실험을 통해 현상을 검증할 수 있는 학문인지에 대해 논의하는 것은 본 연구의 범위를 넘어선다. 다만 경제학이라는 것이 자연과학의 방법론과 유사하긴 하지만 궁극적으로는 ‘경향’의 학문임을 고려한다면, 그리고 그러한 ‘경향’의 학문 중 하나인 심리학이 오래전부터 실험을 주요 방법론으로 채택했다는 점에서 경제학을 ‘실험이 불가능한 학문’으로 규정하는 원인이 생각만큼 그렇게 분명하지 않다는 것을 확인할 수 있을 것이다. 결론적으로 현재 실험경제학이 경제학의 주요 방법론으로 인정받고 있다는 것은 주지의 사실이다.<sup>4)</sup>

4) 실험경제학이 경제학의 방법론으로 적절하다는 과학 철학적 근거에 대해서는 Smith(1962), Guala(2005) 등을 참조할 수 있다.

실험경제학이 사용되는 경제학 분야는 개인의 의사결정이론, 게임이론, 노동경제학, 환경경제학, 재정학 등 미시경제학의 전 분야 및 거시경제학의 일부를 포괄할 수 있다. 즉 경제학의 거의 모든 세부 주제에 대해 원칙적으로 실험경제학적 방법론이 적용될 수 있다. 본 연구에서 다루고 있는 주제가 직업훈련기관들을 통한 직업훈련 효과증대를 위한 계약 메커니즘이므로, 특히 노동경제학 및 주인-대리인 게임과 관련한 실험경제학적 방법론에 대해 이하에서 좀 더 심도 있게 살펴보기로 한다.

#### 나. 실험경제학의 역사

1900년대 초반, 사회 실험법의 핵심을 이루는 randomization 기법이 Fisher에 의해 소개된 후 다양한 영역에서 실험이 적용되었지만, 경제학 분야에서 실험이 사용되어 주목을 끌 수 있게 된 것은 Thurstone (1931), Chamberlin(1948) 이후인 것으로 알려져 있다. 그 후 실험경제학은 Chamberlin의 제자였던 Vernon Smith에 의해 1960년대 그 방법론이 정립되어 1970년대 후반 이후 경제학의 중요한 방법론으로 자리매김하기 시작했다(Smith, 1962, 1976). 한편, 심리학 영역에서는 이미 오래전부터 실험이 중요한 방법론으로 자리매김하였는데, 특히 1970년대 심리학자인 Amos Tversky와 Daniel Kahneman이 그러한 실험방법론을 이용하여 사람들의 의사결정 원리를 분석·검증하는 일련의 시도를 하게 되고, 이러한 연구결과들은 당시 주류 경제학의 기본가정에 대해 의문을 제기하게 된다(Kahneman & Tversky, 1979). 이러한 시도는 행동경제학(behavioural economics)이라는 새로운 조류를 가져오게 되는데, 그 파급효과는 매우 강력하여 오늘날에는 행동경

제학이 경제학의 중요한 분야로 자리 잡게 되었다.

이렇듯, 경제학에서의 실험법의 적용은 Vernon Smith에 의한 주류 경제학에서의 접근과 Tversky와 Kahneman에 의한 심리학에서의 접근의 공통분모로서 이루어지게 되었다. 물론 이 두 접근 사이에는 실험을 사용한다는 공통점은 있었으나 구체적인 실험의 목표와 방법론에는 다소의 차이가 있었다. 예컨대 Smith에 의한 실험경제학은 경제학의 이론적 예측 및 정책효과의 검증을 목표로 하였으며, 경제학의 기본가정에 대한 검증은 포함하지 않았다. 반면, Tversky와 Kahneman의 행동경제학은 경제학의 기본가정에 대한 검증과 그 결과에 따른 경제이론의 수정 및 보완을 목표로 하였다. 또 Smith의 실험경제학은 화폐적 유인의 사용을 필수 요건으로 보았으나, Tversky와 Kahneman은 가상적인 화폐적 유인도 사용될 수 있다고 보았다.

결론적으로, 실험연구의 목표와 방법론에 있어서 두 접근 간에는 차이가 있으나 두 접근 모두 경제학의 중요한 방법론으로 실험을 사용하고 있다는 점에서 공통점을 가졌고, 이러한 공로로 Smith와 Kahneman은 2002년 노벨경제학상을 수상하였다. 오늘날 Smith를 중심으로 한 좁은 의미에서의 실험경제학자들과 Tversky와 Kahneman의 전통을 승계하는 행동경제학자들 간에 주요 실험 방법론에 관련한 논쟁이 계속되고는 있지만, 일반적으로 실험경제학은 이들 모두를 포괄하는 넓은 의미로 사용되고 있다.

#### 다. 실험경제학의 기여

실험경제학은 다양한 측면에서 기여할 수 있으며, Roth(1995)는 이러한 실험경제학의 기여를 크게 세 가지로 구분하여 설명하고 있다.

첫째, 실험경제학은 통제된 실험환경에서 수집한 자료를 이용하여 경제학의 이론적 예측을 검증하는 데 사용할 수 있다. 앞서 실험경제학의 역사에서 살펴보았듯이, 최초의 실험경제학적 접근은 이러한 역할을 위해 사용되었다. 특히 실험경제학은 1980년대 이후 급속히 그 영향력이 커졌는데, 이는 게임이론의 급속한 발전과 무관하지 않다. 게임이론은 1980년대 이후 경제학 이론, 특히 미시경제학 이론에 지대한 영향을 미쳤다. 그러나 게임이론은 상당히 강한 가정들과 엄격한 상황적 조건들을 전제로 하고 있어 현실 속의 **field data**를 통해 그 이론적 예측을 검증하는 것이 쉬운 일은 아니었다. 이러한 환경에서 실험경제학이 게임이론의 이론적 예측을 검증하는 적절한 대안이 될 수 있었다. 즉 실험경제학은 그 특성상 게임이론에서 전제로 하는 중요한 상황변수들을 연구자가 통제할 수 있는 여건을 제공함으로써 게임이론의 이론적 예측을 실증적으로 검증할 수 있는 환경을 제공할 수 있었던 것이다.

둘째, 실험경제학은 경제정책의 **test-bed**의 역할을 수행할 수 있다. 경제학의 이론적 예측은 정부가 어떤 경제정책을 실행하는 데 중요한 기초가 된다. 그러나 경제학의 이론에서 고려되지 않았던 변수들이 실제 경제행위에서는 유의한 영향을 미칠 수 있다. 예컨대 어떠한 특정 경제이론에서는 고려되지 않는 성별, 연령 등이 현실에서는 유의한 영향을 미칠 수도 있는 것이다. 따라서 중요한 경제정책의 경우 그 효과를 검증하지 않고 바로 현실에 적용하는 경우 의도하지 않은 정책실패의 위험을 안고 있을 수도 있다. 이러한 경우 실험경제학은 실제 그 정책을 수행하기 전에 실험실에서 소규모의 표본을 대상으로 그 정책의 효과를 미리 검증해 보고 수정·보완할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있다. 일례로 실험경제학은 수년 전 영국정부가



3G 주파수 할당 경매 메커니즘을 확정하는 데 중요한 기여를 하였다 (Binmore & Klemperer, 2002). 셋째, 실험경제학은 경제학의 중요한 기본가정에 대한 검증의 기회를 제공한다. 1970년대 이후의 행동경제학의 발전은 경제학의 이론적 예측뿐 아니라 경제학의 중요한 기본가정, 예컨대 인간의 이기성, 합리성 등에 대한 검증을 요구하였으며, 이러한 기본가정에 대한 검증을 위해서는 실험이 수행될 수밖에 없었다. 따라서 행동경제학은 실험적 접근을 중요한 방법론으로 삼아 성장할 수밖에 없었고, 실험경제학은 방법론적 측면에서 행동경제학을 포괄하게 되었다. 주로 행동경제학을 통해 수행된 경제학의 주요 가정에 대한 실험들은 경제학적 인간에 대한 의미 있는 결과들을 보여 줌으로써 전통적인 경제학 이론의 기본가정에 대한 수정·보완을 통한 경제학의 이론적 발전에 기여해 왔다. 일례로 Guth(1982)의 최후통첩게임(ultimatum game)에 관한 실험연구는 인간이 과연 이기적인지에 대한 의문을 가져왔고, 이러한 연구결과는 또 다른 실험연구 및 이타적, 상호주의적 선호를 가정하는 수정·보완된 경제학적 이론의 발전을 가져온 것으로 알려져 있다.

#### 라. 실험경제학의 특징

실험경제학의 방법론적 특성은 오랜 기간 실험을 주요 방법론으로 채택해 온 심리학에서의 실험과 상당 부분 유사하다. 그러나 실험경제학은 실험심리학과 구별되는 몇 가지 중요한 방법론을 가지고 있으며, 이러한 방법론에 대한 논쟁은 아직도 계속되고 있다. 실험경제학은 첫째, 화폐적 유인을 중요한 도구로 삼는다. 둘째, 그러한 화폐적 유인의 크기는 실험참여자의 의사결정에 따라 달라진다. 이러한 급여에 기반

한 성과(performance based payoff)의 사용은 심리학 실험과 가장 구별되는 특성 중의 하나이며 여전히 논쟁중인 부분이다. 특히 실험경제학은 심리학 실험에서 많이 사용하는 가상적인 화폐적 유인의 사용을 거의 인정하지 않으며, 실제의 화폐적 유인이 사용될 것을 요구한다. 셋째, 동일한 의사결정 문제의 반복을 통해 실험참여자에게 학습의 기회를 제공한다. 이는 기본적으로 경제학 이론에서의 의사결정자는 의사결정 환경에 대해 충분히 이해를 한 상태에서 합리적 의사결정을 내린다는 것을 반영하는 방법론적 절차이다. 넷째, 실험자가 실험참여자 속이는 행동은 아주 특별한 예외를 제외하고는 철저히 금지된다. 실험경제학자들은 실험이라는 것을 하나의 공공재로서 파악하며, 유사한 실험의 반복(replication)을 중요하게 생각한다. 따라서 어떤 실험에서 실험자가 의도적으로 실험참여자 속이는 행위를 하게 되고 그것을 실험참여자 추후에 알게 된다면, 다른 실험자가 유사한 실험을 속임수 없이 수행할 때 그 실험참여자들은 과거에 경험했던 속임수를 상기하여 실험자가 의도하지 않은 의사결정을 할 수 있고 이는 실험경제학의 내부유효성(internal validity)에 심각한 문제를 가져올 수 있다.<sup>5)</sup> 이러한 방법론적 특성을 지닌 실험경제학은 기본적으로 실험연구실에서의 실험(laboratory experiment)을 기반으로 성장하였다. 실험연구실 실험의 전형적인 특징은 실험참여자가 주로 대학생이며, 평균적인 화폐적 유인이 일인당 2만~3만 원 정도이며, 실험시간은 대체적으로 2시간 미만이라는 점이다. 이러한 실험연구실 실험의 가장 큰 장점은 실험자가 실험환경에 대해 매우 강력한 통제성을 확

5) 실험경제학의 중요한 방법론적 특성은 Lee (2007), Hertwig & Ortmann (2001), Camerer & Hogarth (1999)에 좀 더 구체적으로 제시되고 있다.

보할 수 있다는 점이다. 반면, 실험연구실 실험에서의 실험참여자의 제약, 화폐적 유인의 제약 등으로 인해 많은 경제학자들은 그 실험결과의 외부유효성(external validity)에 대해 의문을 제기해 왔다. 즉, 그러한 제약적인 실험환경에서 도출된 실험결과가 현실에서의 의사결정을 적절히 반영할 수 있는 것인지에 대해 의문을 제기해 왔던 것이다. Smith(2002)는 이러한 의문을 실험경제학에 대한 허무주의적 비판이라는 입장을 제기하였다. 예컨대, 어떤 금액이 사용된 실험결과에 대해 그보다 더 높은 금액이 사용된다면 결과가 달라질 것이라는 종류의 비판은 그 진위가 검증될 수 없는(unfalsifiable) 주장이라는 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 외부유효성 문제는 실험경제학의 존재 자체에 대한 비판이 될 수 있기 때문에 실험경제학자들은 이에 대해 좀 더 적극적인 대응이 필요하였다. 기본적으로 외부유효성의 문제는 실증적 문제이며, 따라서 많은 실험 자료가 축적된다면 그 검증이 가능한 문제이다. Levitt & List(2007)는 다양한 실험연구실 실험결과를 종합하여 대체적으로 실험연구실 실험결과가 정성적 측면에서는 외부유효성을 가지고 있지만, 정량적 측면에서는 실험연구실 실험의 결과가 다소 편의를 가질 수 있음을 보고하고 있다. 이러한 연구결과는 정량적 측면에서의 외부유효성의 향상이 필요함을 의미하고, 이를 위한 대안 중의 하나로 떠오른 것이 현장실험(field experiment)이다. 현장실험은 대학생뿐만 아니라 일반인 또는 전문가 집단을 실험대상자로 삼고, 소액이 아닌 현실적인 화폐적 유인을 사용하며, 실험연구실이 아닌 관련 의사결정 문제가 실제로 이루어지는 현장에서 실험이 수행되는 일련의 실험을 의미한다. 이러한 현장실험은 실험자에 의한 실험환경의 통제성은 다소 떨어지는 측면은 있지만 실험환경이 현실의 의

사결정 환경과 유사하게 구성된다는 점에서 외부유효성을 향상시키는 것으로 알려져 있다.<sup>6)</sup>

이상의 논의는 적절한 실험경제학적 연구절차가 무엇인지에 대한 지침을 제공한다. 기본적으로 실험경제학의 적절한 방법론이 사용되어야 하며, 일차적으로는 실험연구실 실험을 통해 중요한 정성적 결과를 도출할 수 있다. 경우에 따라 정량적 결과가 중요한 경우에는 현장 실험 등을 통해 외부유효성을 높일 수 있도록 해야 한다. 연구목표에 따라 실험연구실 실험으로 충분할 경우도 있을 것이며, 현장실험이 필요한 경우도 있을 것이다. 중요한 점은 실험경제학의 적절한 방법론과 절차를 따라 수행된 실험연구들은 경제학의 이론적 예측이나 가정의 검증 또는 정책효과의 검증 등에 의미 있는 결과를 보여 줄 수 있다는 점이며, 그러한 실험경제학적 방법론 및 절차는 내부유효성 및 외부유효성 향상을 위해 계속해서 발전해 가고 있다는 점이다.

#### 마. 노동경제학 및 주인-대리인 게임(Principal-agent game)에서의 실험경제학

본 연구의 중요한 연구주제 중 하나는 정부의 능력개발사업을 민간에 위탁하는 데 있어 적절한 계약관계가 무엇인지, 그리고 이를 위한 정부의 예산지원방식과 인센티브에 따라 훈련의 성과가 달라지는지를 평가하는 것이다. 정부가 직접적으로 능력개발사업을 수행하지 않고 이를 전문민간기관에 위탁하여 수행할 때 정부와 위탁기관 간에는 주인-대리인 관계가 성립한다 하겠다. 정부의 입장에서는 가장 효율적인 직업훈련 성과가 나올 수 있도록 하는 계약관계가 필요한 상황이며,

6) 현장실험에 대한 구체적인 내용은 Levitt & List (2009), Harrison & List (2004) 참조.

본 연구에서는 그러한 인센티브 메커니즘에 대해 실험을 통해 살펴보고자 하는 것이다.

어떤 기업에서의 노동관계는 기본적으로 주인-대리인 구조를 따르기 때문에 주인-대리인 구조에서의 인센티브 메커니즘에 관련한 실험경제학적 접근은 무수히 많다. 그 외에 노동시장에서 중요한 역할을 할 수 있는 위험기피도, 성별, 인종 등에 관련한 실험연구들도 존재하며, 노동자의 실업기간과 관련한 직업탐색이론을 검증하는 실험연구도 상당수 존재한다. 최근에는 행동경제학의 영향으로 이타적, 상호주의적 선호체계를 가정하는 주인-대리인 이론에 대한 실험적 검증도 상당히 늘어나고 있는 추세이다. 전통적인 주인-대리인 이론에 관련한 실험경제학의 중요한 이슈는 이론적으로 효율적인 인센티브 메커니즘을 실험적으로 검증하는 것이다. 따라서 다양한 인센티브 메커니즘의 효과를 검증하는 실험들이 포함된다. 예컨대 *piece rate*, *salary*, *quota*, *tournament* 등의 다양한 인센티브 메커니즘이 대리인의 업무수행 노력에 미치는 효과를 분석하는 수많은 연구들이 존재한다(Bonner et al, 2000; Prendergast, 1999). 최근에는 임금경직성에 관련한 가설 중의 하나였던 *gift exchange* 가설이 실험을 통해 검증되기도 하였다(Fehr et al, 1998, 1997, 1993; 김세움, 2011). 이러한 시도는 최근의 상호주의적 선호를 기반으로 한 새로운 주인-대리인 이론을 배경으로 하고 있다(Akerlof, 1982; Akerlof & Yellen, 1988, 1990).

주인-대리인 이론에 대한 실험적 검증절차는 간단하다. 기본적으로 실험대상자는 주인의 역할을 하는 집단과 대리인 역할을 하는 집단으로 나뉜다. 그리고 실험자는 효율적 계약이 나올 수 있는 의사결정 상황을 구성하고, 그때의 이론적 예측이 무엇이 될 것인지를 미리 파악

하여 실험대상자들이 선택할 수 있는 의사결정 집합을 제공한다. 일반적으로 주인이 선택가능한 의사결정 집합(주로 인센티브 메커니즘이 명시된 계약)에서 자신이 최적의 의사결정을 하여 그것을 대리인에게 제안하도록 하고, 대리인은 그 제안을 받아들인 후 자신이 최적 노력 수준을 정하는 의사결정을 하거나, 아니면 그 제안 자체를 거절하는 의사결정을 할 수 있다. 이때 연구자는 연구목표에 따라 특정 처리(treatment)가 적용되는 실험집단과 그렇지 않은 통제집단으로 나누어 그 두 집단의 의사결정을 비교할 수도 있다. 예컨대 인센티브 메커니즘에 대해 대리인이 어떻게 반응하는지에 대해 살펴보는 것이 연구목표라면, 주인집단 없이 대리인 집단만을 대상으로하여 실험을 진행할 수도 있다. 이처럼 실제의 실험연구 절차는 연구목표에 따라 상당히 달라질 수 있지만, 기본적으로 연구자는 주인의 의사결정과 대리인의 의사결정 자료를 수집하여 그것이 이론적 예측을 지지하는지, 또는 특정 처리 변수에 의해 의사결정에 차이가 존재하는지를 분석함으로써 기본적인 연구가설을 검증할 수 있다.

실험경제학은 이러한 주인-대리인 이론의 예측 및 주요 변수들의 역할을 검증하는 데 있어서 사용될 뿐 아니라 전통적 경제학적 방법론으로는 답하기 어려운 중요한 노동시장에서의 현실적 문제에 대해서도 적용될 수 있다. 예컨대 노동시장에서의 인종 및 성차별 문제, 위험기피도와 임금 간의 관계, 위험기피도와 실업기간의 관계 등은 현실자료에서의 수많은 요소와 핵심적인 변수들의 적절성의 문제 때문에 계량경제학적으로 접근하기가 쉽지 않다. 반면, 실험경제학적 접근은 연구자가 핵심변수 이외의 다른 요소들은 통제가 가능하기 때문에 좀 더 명확한 관련성의 연구가 가능하다. 예를 들자면, 현실 자료를

이용하여 미국 노동시장에서 인종차별이 존재하는가의 의문에 답하는 데에는 여러 가지 요소가 복합적으로 작용하고 있어 어려움이 따른다. 기본적으로 현실자료를 이용해 인종에 따른 차별이 존재한다는 것을 밝힐 수는 있더라도 인종에 따른 생산성의 차이가 존재해서 인종차별이 존재하는지, 아니면 생산성의 차이가 존재하지 않음에도 불구하고 인종차별이 존재하는지를 구별하는 것은 어려운 일이다. 그렇지만 이 두 원인은 노동경제학적으로 보았을 때 그 인종차별이 합리적인 차별인지 그렇지 않은 차별인지를 구분하는 핵심이 된다. Bertrand & Mullanaithan(2004)는 현장실험을 통해 이 두 원인을 구분해 낼 수 있었다. 이들은 실체가 아닌 지원자의 이력서 5,000장을 만들어 구인광고에 나온 기업에 보냈다. 이때 지원자의 이력서는 동일한 자격을 가지고 있는 전형적인 백인이름 지원자 집단과 전형적인 흑인이름을 가진 지원자 집단으로 나뉘어졌다. 따라서 만일 생산성에 따른 차별이라면 이 두 집단의 채용률 간에 유의한 차이가 존재하지 않아야 한다. 만일 생산성과 관계없는 순수한 인종차별이 존재한다면 이 백인이름 지원자 집단의 채용률이 흑인이름을 가진 지원자 집단보다 더 높을 것이다. 연구결과는 백인이름 지원자 집단의 채용률이 유의하게 높음을 보여 준다. 즉, 생산성과 관계없는 비합리적인 인종차별이 존재한다는 것이다. 이 실험은 상당기간 논쟁거리가 되었지만 여기에서 중요한 것은 실험경제학은 적절한 실험설계를 통해 현실자료로는 구분하기 어려운 중요한 요인 또는 원인들을 구별하여 어떤 문제에 대한 정확한 답을 제공해주는 중요한 실증적 검증수단의 역할을 할 수 있다는 것이다.

본 연구에서 다루게 될 정부와 위탁기관 간의 적절한 계약 메커니즘, 즉 인센티브 메커니즘의 문제에 관련한 실험연구도 적절한 실험설

계를 통해 어떠한 인센티브 메커니즘이 효율적인 결과를 가져올 수 있으며, 또 그러한 효율적인 결과를 도출하기 위한 중요한 요소들이 무엇인지를 파악함으로써 현실에서의 직업위탁교육이 효율적으로 이루어지는 데 중요한 역할을 하고자 한다.

#### 바. 실험 디자인

본 연구에서 파악하고자 하는 것은 정부를 계약 당사자로 하는 위탁계약에 있어서 정부의 예산지급 또는 인센티브 지급방식에 따라 과연 성과차이가 있는지, 그리고 부정행위를 파악하는 것이다. 현행 우리나라 능력개발 시스템에서 통용되거나 가능한 예산방식은 크게 네 가지로 나누어질 수 있다.

첫째, 사전에 총 임금(총 훈련비)의 70%를 선지급하고 계약에 약정된 성과 70% 만족 시 성과와 연동하여 나머지 30%를 지급하는 방식이다(A 그룹). 이 방식은 청년층 취업아카데미 훈련에서 실시하는 방식이다. 둘째, 총 임금 100%를 선 지급하고 약정한 100%를 달성하지 못하여 그 차액을 환수 조치하는 방식이다(B 그룹). 셋째, 총 임금 100%를 선지급하고 70% 이상의 성과를 보일 때 성과와 연동하여 추가적인 인센티브를 제공하는 것이다(C 그룹).<sup>7)</sup> 이는 가장 높은 임금을 받는 그룹이다. 넷째, 다른 그룹에 비해 상대적으로 최저임금으로서 성과와 상관없이 고정 지급하는 방식이다(D 그룹). 이는 현행 실비 보다 상대적으로 낮은 수준인 표준 훈련비를 의미한다<sup>8)</sup>.

7) 이러한 방식은 현행 국가기간전략직종훈련에서 원칙적으로 직종별로 기준단가의 100%를 지급하고, 규정상 일정 실적 이상(기간전략직종 실시규정 제30조에 따르면 취업률이 70% 이상이고, 훈련생의 50% 이상이 180일 근속기간을 가진 훈련기관에 한해)이면 10% 내외에서 추가 인센티브를 주고 있는 것을 반영하는 것이다.



위에서 제시한 네 가지 유형에 따른 훈련 성과의 차이를 파악할 때 정부의 예산지원방식의 효율성은 상당히 제고될 것이다. 그러나 현실에서 이를 파악할 수 있는 방법은 없다. 다만 예산지원방식에 따른 성과차이를 사후적으로 추적하여 확인할 수 있는 방법밖에 없다. 그러나 현실은 이를 완벽하게 파악할 만한 자료가 구축되어 있지 못하여 예산지원방식 또는 인센티브 방식에 따른 그룹의 행위와 행동의 변화에 대한 분석은 더욱이 할 수 없다. 따라서 이러한 것을 파악하기 위해 본 연구에서는 훈련의 예산지원방식을 현장실험이라는 방법을 차용하여 대유적으로 파악하는 방식을 채택하였다.

#### 1) 실험집단 및 대상자

현장실험 연구 또는 연구실 실험연구에서 가장 중요한 문제는 편의를 완벽히 통제하는 것이다. 가장 대표적인 것이 그룹 할당에 있어서 선택적 편의이다. 즉 현장실험에 참여하는 실험참가자(participants)들을 연구자가 원하는 그룹으로 할당하는 데 있어 기본적인 원칙은 무작위할당이다. 즉 그룹에 따라 어떠한 개인의 특성 요인이나 선택적 편의를 발생시키지 않는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 [부록 1]과 같이 관련된 분야의 경험이 거의 없는 19 ~ 29세의 성인 남녀를 대상으로 구인공고를 실사 업체를 통해 배포하였으며, 관련분야 경험자는 전화조사, 전화봉사 등 총 경험일 1 ~ 7일 이내로 한정하였다. 이는 경험에 따른 조사 성과의 차이를 통제하기 위해서이다.

실험참가자를 선정하게 된 과정을 보면 다음과 같다. 먼저 구인 사이

8) 여기서 표준 훈련비는 곧 성과와 무관한 고정급여 형태의 지원방식을 의미하지 않는다. 다만 표준 훈련비는 정부와 훈련기관 간의 위탁 계약 시 최저 가격 입찰을 의미할 뿐이다.

트에 7월 2일 ~ 7월 10일까지 모집공고를 내고, 정해진 구인양식을 작성하여 메일을 보내도록 하였다. 다음으로 구인공고를 마감하고 지원의향을 보인 대상자 중에 구인 양식서를 보내지 않은 사람들의 자격조건(성, 연령, 유사업무 경험, 지인참여 여부 등)과 참여 가능일을 확인하기 위해 7월 11일 ~ 13일(3일간) 지원한 대상자 전체(총 426명)에게 전화 조사를 실시하여 자격조건을 확인하였다. 7월 13일, 20 ~ 29세 연령대 지원자 중 유사 경험 업무자와 제외된 지원자와 함께 지원한분들까지 참여대상자에서 제외하고 선정 가능한 참여자명단을 그룹별로 구축하였다. 선정 가능한 참여자 명단 중 함께 지원한 지원자를 같이 묶어서 각 그룹별로 무작위로 1차 배정하였다. 배정된 지원자들에게는 각 그룹별로 조사 실시 2일전에 날짜를 안내하는 전화통화를 실시하여 참여여부를 결정하였고, 해당일에 조사에 참여하지 못하는 경우에는 조사에서 자동적으로 제외시켰으며, 사전에 선정된 후순위 예비대상자에게 참여를 요청하였다. 각 그룹별 조사 실시 1일 전에는 참여 재확인 전화를 실시하였고, 이때 미참여 의사를 보이는 대상자가 발생하여 후순위 예비대상자에게 참여를 다시 요청하여 최종 실험 참가자를 확정하였다. 물론 조사일 당일 예정시간 14시에 오지 않은 참여자는 조사에서 제외시켰다. 최종적으로 최초 그룹당 배정인원 23 ~ 25명 중 2 ~ 5명이 조사당일 참여하지 않아 최종 18 ~ 23명이 조사에 참여하게 되었다.

각 참가자들에게는 서울시민을 대상으로 ‘직업능력개발훈련 인지도 조사’로 하는 것으로 주지시켰으며, 이들의 개인적 특성을 통제하기 위해 유사훈련 참여여부와 성별, 학력, 연령을 조사하였다<sup>9)</sup>. 최종적으

9) 조사를 위한 표본은 조사업체에서 가구 내 전화번호부를 토대로 보유한 표본을 사용하였으며, 실험 참가자들에게는 표본을 무작위로 나누어 주고 조사하게 하였다.

로 훈련에 참여한 총 인원은 81명이며, 이 중 남자는 31명, 여자는 50명이다. 학력별로 보면 고졸자는 4명, 대학재학 중인 사람은 71명, 대졸자는 6명이다. 비율상으로 보면 각 그룹별로 학력의 차이가 나타나 보이지만 고졸자와 대학 졸업자의 수가 적어 커다란 의미를 가지고 있다고 보기는 어렵다(<표 III-6> 참조).

아르바이트와 설문조사 경험여부는 참가자들의 선택적 편의를 유발시킬 수 있어 이 부분에 대해 조사를 실시하였다. <표 III-7>을 보면 설문조사를 한 경험은 모든 그룹에서 80% 이상이 없다고 응답하고 있으며, 반대로 아르바이트 경험은 각 그룹별로 90% 가까이 경험을 가지고 있다고 응답하고 있다.

〈표 III-6〉 실험 참가자 성별 학력별 분포

구분	사례	성별				학력					
		남자		여자		고졸		대재		대졸	
		명	%	명	%	명	%	명	%	명	%
[전체]	81	31	38.3	50	61.7	4	4.9	71	87.7	6	7.4
실험 B	18	7	38.9	11	61.1	2	11.1	12	66.7	4	22.2
실험 C	18	7	38.9	11	61.1	1	5.6	16	88.9	1	5.6
실험 A	22	9	40.9	13	59.1	0	0.0	22	100.0	0	0.0
실험 D	23	8	34.8	15	65.2	1	4.3	21	91.3	1	4.3

〈표 III-7〉 실험 참가자 일 경험 여부

구분	사례	유사 일 경험				아르바이트 경험			
		있다		없다		있다		없다	
		명	%	명	%	명	%	명	%
[전체]	81	8	9.9	73	90.1	76	93.8	5	6.2
실험 B	18	3	16.7	15	83.3	18	100.0	0	0.0
실험 C	18	1	5.6	17	94.4	16	88.9	2	11.1
실험 A	22	3	13.6	19	86.4	22	100.0	0	0.0
실험 D	23	1	4.3	22	95.7	20	87.0	3	13.0

## 2) 실험 내용

실험참가자들에게 주어진 임무는 서울시민을 대상으로 직업훈련에 대한 인식조사를 실시하는 것이다. 조사내용은 [부록 6]에서 제시한 내용이다. 여기서 주의할 것은 조사를 실시하는 데 있어 설문항이 동일하여야 한다는 것이다. 즉 설문지 디자인에 따라 어떤 사람에게는 두세 문제만 응답하게 하거나 또 어떤 사람은 모든 문제를 응답하게 할 경우 참가자들이 조사하는 응답자의 특성에 따라 성과차이가 나타날 수 있기 때문에 어떤 응답자를 만나더라도 응답 개수가 동일하도록 설문지를 작성하여야 한다는 것이다.

분석 내용으로는 그룹에 따른 성과차이가 존재하는지를 보는 것 외에 인센티브 지급방식에 따른 부정행위의 수와 변화를 파악하는 것에 초점을 맞추었다. 참여자가 응답자를 대상으로 완성한 설문 성과는 훈련에서 취업을 의미하며, 성과를 포장하기 위해 거짓으로 설문을 조사하는 것은 취업의 부정행위로 간주하였다<sup>10)</sup>. 따라서 어떤 참여자가 무작위로 받은 응답자의 표본 중에는 실험시간이 지남에 따라 연락이 되지 않아 설문을 완성하지 못하는 현상이 나타날 수 있는데, 이러한 현상은 훈련을 통해 노동시장에서 노동수요가 없는 훈련 직종의 알레고리로 보아도 무방하다. 한편 실제 훈련 후 부정 취업을 적발되기도 하였는데, 이러한 훈련기관의 행동이 인센티브 방식에 따라 어떻게 변화하는지를 분석하였다. 예를 들면 실제로 조사를 완벽하게 하지 않고

10) 본 연구에서 나타난 부정행위 유형은 다음과 같다. 1. 전체설문서 전화하지 않고 임의작성, 2. 비대상자에게 조사, 3. 일부질문을 하지 않고 임의작성, 4. 질문은 했으나 답을 임의작성, 5. 문항5의 척도 문항응답 도움 받았다, 받지 않았다 3점 척도처럼 받고 임의작성 마지막으로 보기 유도 형태이다. 여기서는 이를 모두 합산한 것으로 분석에 활용하였다.

서도 다 조사한 것처럼 거짓으로 작성한 경우가 있음을 현장에서는 인정하였으나, 추후 녹음한 것과 비교하여 부정행위를 최종적으로 판단하였다. 이를 위해 실험자는 모니터링을 통해 응답을 기입하는 것이 아니라 용지에 기입하게 하였다. 이러한 분석을 실시하는 이유는 훈련기관과의 약정에서 훈련생의 취업률을 산정하는 데 있어서 훈련기관의 속임수가 발생하기 때문이다. 가장 대표적인 것이 훈련기관 책임자가 자신이 친한 사업주와 공모하여 고용보험을 대신 납입하고 취업으로 인정받은 후 그 사업장을 그만두게 하는 것이다. 또 훈련기관이 성과를 부풀리기 위해 훈련기관과 전혀 상관이 없는 편의점, 훈련기관장의 친척집 고용, 기관장이 별도로 운영하는 사업장, 또는 위장 취업체로 취업시키거나 3개월 단기간 아르바이트 같은 질 낮은 취업체로 취업을 시킬 수 있기 때문에 이 부분을 반영할 필요가 있었기 때문이다.

### 3) 실험 절차 및 방법

실험을 하는 데 있어 가장 중요한 부분은 성과의 100%를 어느 정도로 책정하느냐이다. 성과와 연동하여 임금을 지불하므로 모든 참가자들이 100%의 성과를 낸다면 실험이 가지는 의미는 퇴색되기 때문이다. 반대로 너무 높은 성과를 책정하게 되면 성과율이 낮게 나타나 인센티브의 효과를 보기 어려운 문제가 발생한다. 따라서 현장 실험을 하는 데 있어 가장 신경을 많이 쓴 부분이 그룹 할당을 무작위로 하는 것과 100%의 성과를 얼마로 정하느냐였다. 이를 위해 예비조사를 실시하였는데, 그 결과는 <표 III-8>에 제시하였다.

실제 조사가 2시 30분부터 시작하기 때문에 시간대에 걸쳐 전문조

사원 3 명이 실제 조사한 결과를 보면 23개에서 최대 32개를 하는 것을 알 수 있다. 반면에 실험에 참가하는 아마추어 조사원은 11개를 실시하고 있다. 최대치를 30개로 하고 70%의 기준을 21개에 맞추기로 최종결정하였다<sup>11)</sup>.

〈표 III-8〉 할당량 책정을 위한 예비조사 결과

시간대별	전문조사원 1	전문조사원 2	전문조사원 3	대학생 1
3:30	3	5	3	2
4:30	3	4	7	1
5:30	6	3	9	2
6:30	6	3	8	4
7:30	5	9	5	2
	23	24	32	11

한편 인센티브지급액은 그룹별로 <표 III-9>와 같이 책정하였다. A 그룹은 근로 계약 시 맺은 70% 성과를 달성하지 못할 경우 63,000원을 지급하고, 90% 이상의 경우 90,000원을 받을 수 있다. B 그룹은 먼저 90,000원을 지급하고 70% 미만인 그룹은 27,000원을 환수하여 63,000원을 지급하는 것이다. C 그룹은 처음부터 최대 임금인 90,000원을 지급하고 성과 달성 목표 이상부터 추가적인 인센티브를 지급받는 것이다. 마지막으로 D 그룹은 성과와 무관하게 고정급여를 받는 그룹이다.

11) 최종 70%인 21개는 실제 전문조사원한테도 상당히 부담이 될 수 있는 성과라는 지적이 있었다. 그럼에도 불구하고 21개를 고집한 이유는 현재 훈련성과에서 기준이 되는 70%가 평균 실업자 취업률이 60% 전후인 점을 감안할 때 대다수 훈련기관에게는 벽찬 성과목표일 수 있다. 바로 이점을 고려하기 위해 21개로 정한 것이다. 따라서 <표 III-11>을 보면 평균 21개를 넘는 그룹이 없다. 전체 평균이 16.7개인데 이는 30개의 55.6%로 대체로 실업자 훈련 취업률과 유사함을 알 수 있다.

〈표 III-9〉 실험 참가자 그룹에 따른 임금 지급액

그룹별	70% 미달성	70% 달성	80% 달성	90% 달성
	21개미만	21 ~ 23개	24 ~ 26개	27 ~ 32개
A 그룹	63,000	72,000	81,000	90,000
B 그룹	63,000	72,000	81,000	90,000
C 그룹	90,000	99,000	108,000	117,000
D 그룹	63,000	63,000	63,000	63,000

<표 III-10>은 실험 참여 당일 참가자들의 일정표와 조사에 앞서 필요한 교육과 주의 및 당부 사항, 그리고 참가자들에 대한 각종 조사와 설문조사결과 수거방식, 참가자들의 모니터링을 시간대별로 정리한 것이다. 이는 참가 그룹을 아무리 무작위하게 할당하더라도 실험 현장의 분위기, 관리자의 관리 방법, 실험진행 중 의외의 상황에 대한 일관적이지 못한 대응 등은 실험결과 자료를 오염시킬 수 있기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 이러한 예상치 못한 상황으로 인한 자료의 오염을 막고 실험그룹인 처리집단(treatment group) 외에 다른 요인이 작용하지 못하도록 통제를 가하는 데 상당한 노력을 기울였다.

실험에 참가하기로 한 참여자들은 조사업체에서 제공하는 조사 실사실에 오후 1시 30분까지 도착하여 전화로 연락한 본인 확인 절차를 밟게 된다. 사전에 미리 배정된 자신의 좌석에 앉아서 조사원으로서의 근무규정, 조사의 취지와 설문내용과 작성 방법 등에 대해 [부록 3]에서 제시한 내용의 교육을 받게 하였다. 교육을 하면서 임금 지급방식이 적힌 서약서 작성 및 근로계약 내용이 담긴 급여지급방식 동의서에 서명을 하게 된다. 또 실험 참가자의 개인특성 외에 성실성과 양심 등에 대한 정도를 조사하였다. 이러한 조사를 하게 된 것은 참가자들의 성과를 내기 위해 과도한 부정행위를 사전에 방지하기 위한 것이

다. 한편 [부록 4]의 관리자 지침을 통해 참가자들이 실시하는 조사는 녹취와 녹음이 되고 있음을 사전에 고지하였고, 부정행위 적발 시 대응방안, 환수조치나 임금에 대한 이의 제기 시 대응 방안, 예상치 못한 돌발상황에 따른 방안 등에 대하여 참가자들을 관리하는 관리자에게 사전에 교육을 실시하였다.

설문 수거는 매시간마다 실시하였으며, 원칙적으로 조사업체에서 실시하는 조사는 컴퓨터에 기반하여 앞의 문제를 조사하지 않으면 다음 문제로 넘어가지 못하게 구성되어 있다. 이러한 시스템은 원천적으로 문항을 건너뛰었음에도 불구하고 실제 한 것으로 보이게 하는 부정행위를 하지 못하게 고안된 것이다.

〈표 III-10〉 실험참여 당일 참가자들의 일정표

단계	수행 내용	별첨 자료
조사실시 안내	<input type="checkbox"/> 슈퍼바이저 스크립트 및 지침서 내용 교육 <input type="checkbox"/> 면접원 사전 전화안내: (최소 15분 전 입실 요망, 신분증 지참 필수)	
도착 입실 13:30~14:00	<input type="checkbox"/> 엘리베이터 정면 조사실 안내표지 부착 편의 도모 <input type="checkbox"/> 실사실 앞 조사원별 좌석배치도 부착, 좌석 확인 <input type="checkbox"/> 실사실 입구 본인확인(신분증 제출), 면접원패찰 지급	
OT 및 지침 14:00~14:30	<input type="checkbox"/> 면접원 OT 내용: 조사취지, 조사대상, 설문내용 교육, 리스트 활용 방법, 조사원 근무규정 등 가) 연구원 교육 : 스크립터, 조사내용, 설문서 작성방법교육 나) 슈퍼바이저 교육 : 근무규정, 임금 지급 원칙 등을 포함한 면접원 지침서: 급여 지급방식 동의서(실험군 B의 경우 환급 각서) 포함	부록 4. 관리자 지침서  부록 6. 설문서  부록 3. 면접원 지침서 부록 5. 서약서

<표 계속>



단계	수행 내용	별첨 자료
OT 및 지침 14:00~14:30	다) 면접원 대상 설문조사(사전 구인양식 외 3문항) 진행 : 구인양식서에 아래 3문항 추가 6) 귀하는 일을 할 때 성실한 편입니까? 7) 귀하의 양심은 어느 정도라고 생각 하십니까? 8) 귀하는 이 아르바이트를 위해 아시는 분과 함께 오셨습니까?	부록 2. 면접원 대상 설문서
	<input type="checkbox"/> 면접원 대상 설문서, 서약서를 일괄수거하고, 제출받았던 주민등록증 돌려줌.	
	<input type="checkbox"/> 설문서, 조사 리스트 제공	
조사실시 14:30~19:00	<input type="checkbox"/> 시간당 성공 설문지 회수	
종료	<input type="checkbox"/> 급여 지급(실험군에 따른 임금 지급 )	

그러나 우리는 다양한 부정행위를 보고 이러한 패턴이 시간흐름에 따라 어떻게 변화하는지를 보는 것이 목적이기 때문에 본 실험에서는 출력된 설문지를 사용하였다. 또 마지막 시간에는 모든 그룹에 동일하게 관리자가 퇴실<sup>12)</sup>하여 그룹 B의 미리 선지급을 받은 사람이 환수조치를 피하기 위해 도망갈 가능성을 열어 놓았다. 이는 부정행위 외에 실험참가자의 또 다른 심리적 행위를 보기 위한 것이다<sup>13)</sup>.

끝으로, 조사공간은 앞서 말한 대로 조사업체가 제공하는 실사실을 이용하였다. 왜냐하면 본 실험은 기프트라는 인센티브가 근로자의 노동력 향상에 어떠한 영향을 미치는지를 보는 연구처럼 개인 참가자의

12) 마지막 시간대를 제외하고는 관리자가 조사실에서 참가자들과 같이 있었고, 마지막 시간만 퇴실을 하였다.

13) 부록의 관리자 지침에서 알 수 있듯이, 그룹 B의 경우 환수조치에 대한 거친 항의와 이에 따른 다른 참가자들의 심리적 동요를 사전에 예방하기 위해 강력한 항의를 하는 사람은 맨 나중에 지급하도록 하고, 임금 지급방식에 동의하는 사람을 먼저 정산하여 조사를 마무리하였다. 실제 거칠게 항의한 사람은 단 한 사람으로 나타났으며, 이 또한 나중에는 수긍하고 정산을 마쳤다.

근로에 대한 자율의지를 파악하는 것이 아니라 참가자들이 사전에 주어진 목표를 달성하느냐 못하느냐가 중요하기 때문에 한곳에 모아 놓고 일을 시켜야 관리 감독이 가능한 실험이라 하겠다. 자택 같은 공간의 경우 그룹 B 처럼 목표치를 달성하지 못하였을 시 환수에 어려움이 나타날 수 있다. 그러나 무엇보다 중요한 문제는 자택의 경우 관측점 확보가 세밀하지 못하다는 것이다. 조사기관 실사실에서 매 시간별로 성과의 변동을 측정하는 것이 인센티브 지급방식에 대한 효과를 파악하는 데 더 효율적이다. 패널의 형태로 된 관측점이 특정 처리 그룹(treatment)에 따른 효과를 보고자 하는 것이 아니라 성과를 달성하기 위해 시간대별 응답자 접촉 횟수와 실제 조사된 수의 변화를 보고자 하는 것이므로, 매시간마다 설문지를 회수할 수 있는 공간과 관리자가 필요한 실험이기 때문이다.

#### 4) 평가 결과

분석결과를 보면, 실비 방식지급이나 최저가격으로서의 표준훈련비 방식이나 성과에는 커다란 차이를 보여 주지 못하고 있음을 알 수 있다. 가장 많은 임금을 지급한 실험그룹 C가 평균 18개의 설문 부수를 완료하고 있으며, 반대로 최저가격인 D 그룹이 가장 낮은 17.8개를 완료한 것을 알 수 있다. 그러나 F 테스트를 이용하여 그룹 간 평균 차에 대한  $H_0: E(\mu_A) = E(\mu_B) = E(\mu_C) = E(\mu_D)$  귀무가설 테스트에서는 네 그룹 간의 평균 차가 나타나지 않고 있다. 오후 2시 30분부터 실시한 실험을 한 시간 간격으로 완성한 부수의 변화를 보면, 첫 번째 시간대에서는 실험 A 그룹이 3.05로 가장 많은 성과를 보여주고 있으

며, 고정급여인 D 그룹이 그다음으로 나타나고 있다. 이러한 패턴은 두 번째 시간대인 오후 3시 30분에서 4시 30분에서도 동일하게 나타나고 있으며, 다만 B 그룹이 3.51개로 C 그룹을 앞선 것을 알 수 있다.

〈표 III-11〉 인센티브 지급방식에 따른 성과 차이

구분	사례 수	총 완료부수			
		평균: 개	표준편차	F	SIG.
[전체]	81	16.73	5.79		
실험 B: 100% 선 지급 후 환수	18	16.44	4.94	1.526	0.215
실험 C: 100% 선 지급 후 성과에 따라 추가지급	18	18.00	5.56		
실험 A: 70% 선불로 주되, 성과에 따라 추가지급	22	17.95	6.72		
실험 D: 계약초기 70%만 지급	23	14.78	5.43		

그러나 세 번째 구간인 오후 4시 30분에서 5시 30분 사이에는 A 그룹이 4.5개로 가장 많은 성과를 나타내고 있으나, 그다음은 C 그룹으로 나타났으며, D 그룹은 최하위로 떨어지고 있다. 즉 고정 급여인 D 그룹은 시간의 변화에 따라 성과를 많이 낼 동기가 충분치 않은 반면에, A 그룹과 C 그룹은 인센티브 지급방식으로 인해 성과유인이 상대적으로 컸기 때문으로 풀이된다. 이는 마지막 시간대에서도 동일하다.

한편, 환수조치를 취하는 B 그룹의 경우를 보자. 과거 인센티브 변화에 따른 개인의 노력 정도를 분석하는 연구에서 환수조치는 일종의 음의 임금이기 때문에 손에 쥐어진 돈을 빼앗기지 않으려고 가장 많은 노력을 기울이는 것으로 보고되고 있다. 이러한 선행연구들과 유사

한 결과는 마지막 시간대에서야 나타나고 있으며, 앞의 세 시점 구간 대 에서는 D 그룹에만 앞선 것으로 나타나고 있다. 이러한 현상이 보여주고 있는 것은 이들 그룹이 생각하는 자신의 노동에 대한 적정임금을 63,000원으로 주어도 커다란 불만이 없을 수 있다는 것이다. 즉 63,000원이 자신이 만족하는 임금이기 때문에 90,000원에서 환수당해도 커다란 불만이 없을 수 있다는 것이다. 이는 시장 가격보다 많은 실비 지급 훈련의 경우에도 나타날 수 있는 현상이라 보여진다. 자신들이 실제 받아들일 수 있는 수취의사액(WTA)보다 많은 훈련비를 가진 훈련을 성과와 연동하여 차등 지원한다고 해도 훈련의 성과는 더 이상 높아지지 않을 수 있다는 것이다. 또 하나의 해석은 이들 그룹이 자신의 인센티브지급 방식에 대한 현실적인 이해를 뒤늦게 하였다는 것이다.

즉 앞의 세 번째 관측점까지는 주어진 일의 가능성, 어려움, 인센티브 지급 예약방식의 현실화를 느끼지 못하다가 마지막에서야 이 모든 것을 깨닫고 급작스러운 성과를 내기 시작하였다는 것이다. 이러한 해석을 뒷받침하는 것이 <표 III-14>이다. B 그룹은 앞의 세 번째 관측점의 부정행위수가 평균 1.22로 다른 두 가지의 인센티브 지급방식보다 낮게 나타났지만, 마지막 관측점에서는 2.22로 증가분은 1개로 다른 세 가지의 방식에 비해 대폭 증가한 것을 알 수 있다.

반면에 하나라도 더 할 경우 임금을 더 받는 그룹인 C 그룹과 A 그룹은 마지막 시간대를 제외하고는 줄곧 높은 성과를 보여 주고 있다. 특히 C 그룹보다 적은 임금을 받는 A 그룹이 가장 높은 성과를 보여 주고 있는데, 이는 C 그룹의 임금이 상대적으로 높아 A 그룹에 비해 성과로 인한 인센티브에 대한 노력의 유인이 작기 때문으로 풀이된다.

이러한 그룹 간 성과의 차이는 시간대별 그룹 간 평균 차에 대한 테스트에서 확인할 수 있다. 첫 번째, 두 번째 관측점에서는 4개의 그룹 간의 평균의 차이가 존재하지 않고 있으나, 세 번째, 네 번째 관측점에서는 각각 10%와 5% 유의수준에서 차이가 있는 것을 알 수 있다.

〈표 III-12〉 인센티브 지급방식에 따른 시간대별 성과 차이

사례 수	오후 2시 30분~3시 30분		오후 3시 30분~4시 30분		오후 4시 30분~5시 30분		오후 5시 30분~7시 †		
	평균	STD	평균	STD	평균	STD	평균	STD	
[전체]	81	2.73	1.75	3.51	1.89	3.70	2.10	4.53	1.91
실험 B	18	2.06	1.30	3.33	1.85	3.39	1.79	5.11	1.50
실험 C	18	2.83	2.12	3.22	1.73	4.00	1.81	5.30	1.99
실험 A	22	3.05	1.56	3.77	1.85	4.50	2.74	4.42	2.12
실험 D	23	2.87	1.87	3.61	2.15	2.96	1.58	3.57	1.56
F		1.214		0.345		2.398		3.872	
Sig.		0.311		0.793		0.074*		0.012**	

† 는 1시간으로 표준화한 개수

\* 는 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1% 유의 수준을 의미함.

〈표 III-13〉 인센티브 지급방식에 따른 부정행위 차이

구분	사례 수	부정행위 수			
		평균: 개	표준편차	F	SIG.
[전체]	81	6.44	5.82		
실험 B	18	6.39	5.79	3.979	0.011**
실험 C	18	7.06	6.01		
실험 A	22	9.09	6.82		
실험 D	23	3.48	2.87		

\*는 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1% 유의 수준을 의미함.

이러한 A 그룹의 노력은 성과에 매달릴 때 부정행위 수의 증가를 가져올 수 있다. 즉 성과와 연동된 인센티브 지급방식은 과도한 부정행위를 동반할 수 있다는 것이다. <표 III-13>은 인센티브 지급방식에 따른 성과결과에서 부정행위의 수를 보여 주고 있다. 평균 부정행위 수는 6.44개로 이는 전체 평균 성과 16.73개의 38.5%에 달하는 수이다. 평균적으로 부정행위 수가 가장 많은 그룹은 A 그룹으로 나타났으며, 부정행위가 가장 적은 그룹은 예상대로 D 그룹으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 각 그룹 간에 부정행위의 수가 차이가 있는지에 대한 테스트 결과 그룹 간의 차이가 있는 것으로 나타나고 있다. A 그룹의 경우 하나라도 더 하는 것이 더 많은 임금을 획득할 수 있기 때문에 부정행위에 대한 유혹이 많은 것으로 보인다.

시간대별로 각 그룹 간의 부정행위의 차이가 있는지를 살펴보자. 첫 번째 시간대에서 보면 C 그룹이 0.94개로 가장 많고, D 그룹이 0.65로서 가장 적은 부정행위를 보여 주고 있다. 두 번째 시간대에서는 A 그룹이 2.18개로 가장 많은 부정행위를 보여 주고 있으며 그다음이 C 그룹이다. 세 번째 시점에서 동일하며, 마지막 시점에서는 앞의 성과차이에서와 마찬가지로 B 그룹의 부정행위 수가 늘어난 것을 알 수 있다. 즉 A 그룹과 C 그룹처럼 임금이 성과와 연동될 경우 성과는 커지지만 그만큼 부정행위도 늘어나는 것을 알 수 있다. 또 환수조치의 형태는 참가자들이 자신에게 주어진 임금이 환수를 당해도 괜찮다고 판단되면 음의 임금이더라도 A 그룹과 D 그룹처럼 자신들의 노력 (effort)을 극대화하지 않으려 한다는 것을 알 수 있었다. 따라서 환수조치의 음의 임금지급 방식이 효과를 가지기 위해서는 적절한 시장가격책정이 매우 중요하다 하겠다.

이러한 그룹 간 성과의 차이는 시간대별 그룹 간 평균 차에 대한 테스트에서 확인할 수 있다. 첫 번째 관측점에서는 4개의 그룹 간의 평균 차가 존재하지 않고 있으나, 두 번째 관측점부터 세 번째, 네 번째 관측점에서는 각각 1%와 5%, 5% 유의수준에서 차이가 있는 것을 알 수 있다.

<표 III-15>는 총 완료부수에서 부정행위를 한 부수를 제외한 이른바 순수성과를 보여 주고 있다. 여기서 놀라운 것은 고정급여방식이 전체 성과의 평균치가 11.3으로 가장 높다는 사실이다. 시간대별로 보아도 세 번째 관측점까지도 가장 높은 성과를 보여 주고 있다. 마지막 관측점이 되어서야 가장 많은 임금을 지급받는 C 그룹이 가장 높은 성과를 보여 주고 있으며, 그다음이 환수조치를 받는 B 그룹, 그리고 고정급여인 D 그룹으로 나타나고 있다. 이상에서 우리는 성과연동방식의 인센티브 부작용을 볼 수 있다. 성과연동의 그룹은 자신의 인센티브에 맞는 성과를 내기 위해 부정행위라는 극단의 수단을 사용한 반면에, 고정급여방식은 극단의 방식을 이용하지 않아 순수성과에서 오히려 높은 성과를 보여 주고 있다는 점이다<sup>14)</sup>.

각 그룹 간의 성과 차에 대한 테스트 결과를 보면, 전체 순수성과에서 그룹 간의 차이를 통계적으로 유의미하게 보여 주고 있으며, 두 번째 관측점에서도 10% 유의수준에서 통계적 유의미성을 보여 주고, 나머지 관측점에서는 각 그룹 간 성과의 차이가 존재하지 않고 있다.

14) 2010년 11월, EBS 다큐프라임 ‘학교란 무엇인가’ 6부. ‘칭찬의 역효과’라는 방송에서는 초등학교 2학년용 대상으로 인센티브로서 ‘칭찬 스티커’의 부작용을 실험하였다. 이 실험은 동일한 공간에 몇 개의 책장에 책을 놓아두고, 자신이 읽은 책 수에 따라 일종의 인센티브인 ‘칭찬 스티커’를 선생으로부터 받는 실험이다. 여기서 놀라운 사실은 아이들이 선생님에게 칭찬을 받기 위해 2학년 수준보다 낮은 5~6세용 도서를 빨리 읽어 ‘칭찬 스티커’를 받아 가는 것을 발견하였다. 즉 동기유발에 대한 기대에 부응하기 위해 자신에 맞지 않은 일종의 부정행위를 통해 독서량이라는 성과를 늘리고 있는 셈이다.

〈표 III-14〉 인센티브 지급방식에 따른 시간대별 부정행위 차이

구분	사례 수	오후 2시 30분~3시 30분		오후 3시 30분~4시 30분		오후 4시 30분~5시 30분		오후 5시 30분~7시 †	
		평균	STD	평균	STD	평균	STD	평균	STD
[전체]	81	0.84	1.11	1.19	1.51	1.59	2.04	1.88	1.78
실험 B	18	0.89	1.02	0.94	1.30	1.22	1.90	2.22	2.22
실험 C	18	0.94	1.30	1.06	1.30	1.94	2.31	2.07	1.68
실험 A	22	0.91	1.23	2.18	1.97	2.45	2.48	2.36	1.81
실험 D	23	0.65	0.93	0.52	0.67	0.78	0.85	1.01	1.13
F		0.303		5.744		3.118		2.821	
Sig.		0.823		0.001***		0.031**		0.044**	

† 는 1시간으로 표준화한 개수

\*는 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1% 유의 수준을 의미함.

〈표 III-15〉 총 성과에서 부정행위를 수를 뺀 순수성과

구분	총 평균 수		오후 2시 30분~3시 30분		오후 3시 30분~4시 30분		오후 4시 30분~5시 30분		5시 30분~7시 †	
	평균	STD	평균	STD	평균	STD	평균	STD	평균	STD
전체	10.28	6.07	1.89	1.76	2.32	1.90	2.11	1.86	2.64	1.97
실험 B	10.06	5.13	1.17	1.15	2.39	1.75	2.17	1.34	2.89	1.93
실험 C	10.94	6.83	1.89	1.97	2.17	1.98	2.06	1.83	3.22	2.32
실험 A	8.86	7.31	2.14	1.67	1.59	1.59	2.05	2.63	2.06	2.18
실험 D	11.30	4.79	2.22	2.00	3.09	2.02	2.17	1.44	2.55	1.39
F	3.979		1.445		2.522		0.027		1.279	
Sig.	0.011		0.236		0.064		0.994		0.288	

† 는 1시간으로 표준화한 개수

\*는 10%, \*\*는 5%, \*\*\*는 1% 유의 수준을 의미함.



이처럼 인센티브 지급방식이 고정급여방식보다 낮은 성과를 보여주거나 또는 별 차이가 없는 이유는 무엇일까? 바로 인센티브의 역효과가 발생한 이유는 바로 참가자들의 성과에 대한 부담과 욕심, 그리고 탐욕 때문으로 판단된다. 하나라도 더 성과를 내려는 욕심이 실제 부정행위로 이어지는 것이다. 따라서 부정행위를 미연에 방지하고 순수 성과를 높이는 방식은 바로 과정상에서 발생할 수 있는 욕심과 탐욕에 대한 철저한 관리라 하겠다.

고정급여방식의 성과가 인센티브 방식보다 좋다는 결과는 세간에 잘 알려진 사실과 맞지 않거나 뒤집는 결과이다. 그러나 우리가 이 실험을 통해 냉정히 보아야 할 것은 과연 지금까지 인센티브의 성과가 부정행위를 제거한 순수한 성과이었느냐는 것이다. 어쩌면 지금까지 인센티브의 성과는 <표 III-11>와 같이 인센티브의 성과의 절대량만을 제시하고 있었던 것은 아닌지 되돌아 볼 필요가 있다. 어쩌면 기업은, 경영주는, 정부는 외연적 성과를 늘리기 위해 애써 인센티브제로 인해 발생하는 부정행위를 눈감아 왔거나, 모른 채 왔거나, 또 아니면 부정행위를 시스템과 제도의 문제로 인식하기보다는 개인의 양심과 도덕적 문제로만 협소하게 보아왔는지도 모른다는 것이다.

따라서 우리가 앞으로 인센티브의 순수성과를 정확하게 파악하고 제도가 주는 피해가 있는지 있다면 어느 정도인지에 대해 지속적인 연구가 필요하다 하겠다.

## 제3절 능력개발사업 전달체계 평가

### 1. 전달체계의 필요성과 유형별 특징

전달체계란 어떠한 정책 혹은 제도가 집행되어 그 목적에 따라 정책 대상자인 수요자에게 전달되는 과정 흐름을 포함한 관련조직들 간의 연계, 공급자와 수요자 간의 조직적 연결로써 이해할 수 있다(강혜규·이현주·최균·안혜영·김영중, 2008). 다른 말로 표현하면, (사업)전달체계는 정책서비스를 효과적으로 제공하기 위한 것으로 단일한 조직에 의한 활동이 아니라 조직과 조직들이 혹은 조직과 정책수혜자들이 상호연관되어 서비스가 창출 공급되는 것을 의미한다(이규용 외, 2011). 우리가 전달체계에 관심을 가지고, 그리고 이에 대해 관심 있게 지켜보는 것은 효율적인 전달체계는 어떠한 정책의 효율성을 극대화시킴과 동시에 정책에 수반되는 인력, 예산과 정책의 효과성이 나타날 때까지의 시차를 줄일 수 있을뿐만 아니라 정책의 사중손실과 각 부처 간의 정책 내지 사업의 중복방지<sup>15)</sup>가 가능하다는 장점이 있다. 특히 전달체계는 중앙부처에서 지역 최일선까지 정책이 집행되는 데 있어서 그 중요성이 매우 강조되는 바 정책을 집행하는 데 있어-특히 일자리사업, 지방재정지원, 대국민 복지, 능력개발사업 등- 지방사무소가 없는 중앙부처의 경우 효율적인 전달체계의 마련은 정책 성공의 절반 이상을 담당한다 해도 과언은 아니다.

15) 부처 간의 중복 사업을 한눈에 볼 수 있는 전달체계는 고용노동부에서 운영하는 일모아 시스템이 있는데, 이 또한 하나의 전달체계의 유형으로 볼 수 있다. 이 시스템을 보면 각 부처 사업의 특성과 중복참여 관리 및 사업별 성과, 실적 등을 볼 수 있다.

그래서 중앙정부의 정책사업이 전국단위에서 일어나는 경우 크게 여섯 가지의 유형을 가지고 있다(이규용 외, 2011, p. 108.). 첫째, 중앙정부가 일자리사업을 직접 추진하는 유형, 둘째 중앙정부가 사업계획과 예산 사업관리를 담당하고, 실질적인 사업의 집행은 지방자치단체가 담당하는 유형, 셋째 중앙정부가 중간전달자인 지방자치단체에 사업을 위임하고 지방자치단체는 제3섹터 등 민간기관에 관련업무를 위탁하는 유형, 넷째 중앙정부가 부처 산하 공공기관에 사업을 집행시키는 유형, 다섯째 중앙정부가 부처 소속 지방행정청에 일자리 사업을 위임하면 지방행정청에서 민간기관에 집행을 위탁하는 유형, 여섯째 중앙정부가 민간기관에 일자리사업의 집행을 위탁하는 유형이 있다. 지방에 부처의 조직을 가지고 있는 부처의 경우, 지방자치단체보다는 자신의 산하조직을 움직이는 경향이 커서 때로는 지방자치단체의 도움 또는 협조를 받지 못해 정책이 힘을 받지 못하는 경향이 나타나기도 한다. 첫째 유형의 전달체계는 엄밀하게 말해 지방자치단체를 고려하는 사업이라고 보기 어렵고, 국가단위로 이루어지는 사업에 한해 가능한 전달체계이다. 둘째와 셋째 유형의 전달체계의 대표적인 것은 행정안전부 사업이라 할 수 있는데, 필자가 보기에 지방자치단체와 함께하는 정책사업의 경우 가장 효율적인 방법이라 할 수 있다. 셋째와 다섯째 유형은 서로 상당히 유사한 방식인데, 다만 차이점은 셋째 유형의 전달체계는 지방자치단체가 제3의 기관과 위탁업무를 체결하여 실시하는 것이고, 다섯째 유형의 전달체계는 지방자치가 아니라 각 중앙부처 중 지방에 조직을 가지고 있는 지방 관서가 제3의 기관과 위탁협약을 통해 사업을 진행하는 방식으로 서로 차이점이 있다. 둘째 유형은 중앙부처의 산하기관이 사업을 위임받아 수혜자들에게 직접 접

촉하는 방식이다. 여섯째 유형은 중앙정부가 민간수행기관과의 계약을 통해 사업을 전달하는 방식이다. 지금까지의 전달유형체계 중에서 하나 빠진 것이 있는데 그것은 넷째 유형을 약간 변형한 것으로 중앙정부의 산하기관이 사업을 위임받아 이를 다시 민간기관에 위탁하는 방식이다. 여기에 대표적인 것이 고용노동부의 능력개발사업을 산하기관인 인력공단이 위임을 받고, 이를 다시 민간기관에 위탁하는 방식인 것이다.

여기서 한 가지 유념할 것은 첫째 유형, 둘째 유형, 넷째 유형을 제외하고는 어떠한 형태로든 민간기관과 위탁업무 또는 위탁계약을 체결한다는 점이다. 여기서 우리는 매우 중요한 사실 하나를 발견할 수 있다. 즉 어떤 사업의 성과가 전달체계방식에 따라 달라질 수 있으나, 구체적으로 들어가면 민간기관 또는 제3의 기관에 위탁을 하는 경우 위탁에 따른 관리와 위탁계약 방식과 성과에 따라 사업의 성과도 달라질 수 있다는 것이다. 즉 지방자치단체나 중앙정부 또는 산하기관이 어떤 사업을 진행하는 데 있어 예산 및 인력의 효율성과 절감을 위해, 다시 말하면 사업 관리에 드는 관리비용과 거래비용을 줄이기 위해 위탁계약을 체결한다면 이는 위탁계약 체결에 있어 주인-대리인 문제가 발생됨과 동시에, 계약관리를 어떻게 하느냐에 따라 전달체계방식은 무관하게 정책과 사업의 성과가 달라질 수 있다는 것이다. 특히 지방자치단체 또는 지방행정기구를 걸쳐 민간기관에 위탁하는 경우, 지역의 특성과 사업과 지역특성 간의 관계에 대해 엄밀한 연구와 전문성을 가지고 있지 못하거나, 민간기관 단체와의 독립적인 관계가 아니라면 지방의 조직은 단순한 사업의 중간 전달체계에 머무르게 되어 전달체계에 맞는 역할을 수행하지 못할 가능성이 매우 높다 하겠다.

특히 일회성 또는 단기적인 일자리사업의 경우 계약관리에 대한 필요성을 잘 느끼지 못하지만, 지속적인 복지사업이나 취약계층 지원 사업, 능력개발 훈련사업 같은 경우는 매년 참여하는 민간기관이 있기 때문에 이들과 위탁계약을 체결하고 이들을 대상으로 하는 계약관리는 중앙정부나 지자체 또는 산하기관이 직접 사업을 실시할 때와는 다른 개념으로 접근할 필요가 있다<sup>16)</sup>. 즉 사업의 성과가 정책의 우수성에 의해 나타나는 것도 있지만 계약을 얼마나 현실성 있게, 그리고 대리인이 얼마나 주인의 의견을 잘 따라오게 인센티브와 패널티 등의 계약디자인(contract design)이 잘되어 있는지에 따라 성과가 달라질 수 있다는 것이며, 이 모든 것이 결국 전달체계에 속하는 문제라 할 수 있다. 왜냐하면 정부 위탁사업이 성공적으로 이루어지기 위해서는 주인의 계약관리 능력이 뒷받침되어야 하기 때문이다(황혜신, 2005).

중앙정부가 독자적으로 전달체계를 가지고 있는 정책의 경우에는 정책과 사업의 효율성을 담보할 수는 있지만, 일자리 지원사업 같은 경우에는 중앙부처 역량만으로 사업의 성공을 이끌어내기 어렵기 때문에 다른 부처의 도움을 받아야 하는 어려움이 있다. 또 중앙부처의 독자적인 전달체계는 또 다른 부처의 사업과 중복되거나 유사사업을 진행할 가능성이 매우 높다(이규용 외, 2011, p. 124.). 이는 지방자치단체에 위임을 한 경우도 마찬가지이다. 지방자치단체가 유사사업과

16) 민간기관의 모형을 일자리 정책의 서비스를 집행하는 대행자(vendor)에서 일자리사업 자체에 대한 결과과정과 성과대상, 그리고 사업의 수준을 정하는 데 참여할 수 있는 권한을 부여하는 이중체계모형으로 전환해야 한다는 일각의 주장은 일자리사업처럼 일시적인 사업의 경우 유효할 수 있다. 그러나 매해 반복적으로 실시하는 정책사업의 경우에는 상당한 문제점을 표출할 수 있다. 즉 민간기관에 대한 평가를 할 수 없다는 점, 그리고 지속적인 정부사업에 대해 다른 민간업자의 진입을 방해할 수 있으며, 무엇보다 중요한 정책 이중체계모형의 문제점은 자칫하다가 이들에게 지대추구 행위를 인정할 수 있음과 동시에 거대해지고 비대해진 민간기관에 정책이 끌려다닐 가능성이 매우 높다 하겠다.

중복 사업을 걸러낼 제도나 장치가 없기 때문에 최종 종착지인 시·군·구 단위사업장의 경우 관련 공무원이 모든 부처의 일자리사업 내지 지원사업을 맡아 하는 촌극이 벌어지고 있다<sup>17)</sup>. 또 지자체가 민간 기관에 위탁을 하더라도 이와 관련한 계약관리를 할 능력이 존재하는 것은 아니다. 따라서 지역의 일자리 지원사업과 능력개발사업의 효율성과 성공을 위해 중앙과 지방 간의 기능분담과 지방에 일정정도 권한을 주는 것은 필요하지만, 직접적으로 사업을 진행하는 것이 아니라 외부 기관에 위탁을 주는 것이라면 계약디자인과 계약관리, 민간기관 모니터링 등의 역량을 같이 길러야 할 것이다. 물론 복지시설 같은 사회서비스 사업의 경우, 계약디자인을 하기가 쉽지 않고 평가나 성과가 모호하다는 점이 있다. 따라서 이러한 경우 민간기관의 도덕적 해이 문제를 해결함과 동시에 정부예산의 비효율성 내지 누수를 막기 위해 비영리기관이나 종교 단체 등을 선호할 수밖에 없다. 이들 단체의 경우 한 단체에 독점적인 권한을 부여한다고 해서 이에 경쟁하는 다른 단체의 시장 진입이 항상 있는 것도 아니고, 또 영리를 목적으로 하는 것도 아니기 때문이다. 따라서 이들을 처음부터 정책 결정을 하는 자리에 포함시키는 이중체계모형으로 역할을 부여해도 무방하다고 보여진다.

## 2. 통합적 전달체계로의 전환 필요성

부처별 일자리사업, 부처별 인력 및 훈련 지원사업의 경우 지원대상과 목적이 상당히 유사할 수 있다. 설사 유사하지 않더라도 정책 시행

17) 대표적인 사업들로는 행정안전부의 마을기업, 고용노동부의 사회적 기업, 보건복지부의 취약계층 지원사업, 고령층 일자리 및 지원사업, 그리고 고용노동부의 취약계층 및 중고령자 지원사업 등이 그러하다.

을 결정하여 시행하는 데 있어서 부처 또는 정책당국 혼자만의 힘으로 하는 것도 상당히 힘들다. 예를 들면 취약계층 지원사업의 경우, 취약계층의 기초적인 생활보장은 보건복지부의 협조가 필요하고, 이들을 대상으로 하는 훈련은 고용노동부의 협조가 필요하며, 또 이들의 취업은 중소기업청이나 지식경제부의 협조가 필요하다 하겠다. 따라서 통합적인 전달체계의 필요성이 지속적으로 대두되고 있다. 이에 가장 대표적인 것인 지역거버넌스이다. 지역거버넌스의 개념에 대해 다양한 정의가 제시되고 있으나, ‘(중앙)정부 주도의 통제와 관리에서 벗어나 다양한 이해관계자가 주체적 참여자로 참가해 협의와 합의 과정을 통한 정책 결정과 집행을 해가는 협력적 거버넌스’를 의미하며, 반드시 비정부 조직만을 의미하거나 제한하지 않고 협력적 거버넌스(協治)가 ‘지역’ 단위에서 이루어지는 것을 의미한다(안영훈, 2009, p. 34.). 지역거버넌스는 지역 일자리창출사업과 능력개발 사업 등에 나타나고 있는 많은 문제점들을 해결할 수 있다는 장점이 있다. 이규용·윤윤규 외(2011)는 일자리창출 노력이 지역공동체를 단위로 이루어지게 되면 국가가 주도적으로 사업을 추진할 경우에 비해 보다 지역의 필요에 맞춘 프로그램을 개발할 수 있고, 그렇게 개발된 프로그램을 지역주민과 공공기관 및 제3섹터 등이 분담하여 집행하는 데 협조적 전달체계를 만들어 집행률과 성과를 향상시킬 수 있다고 주장하고 있다. 그런데 여기서 한 가지 문제는 그럴 경우 지역단위를 어디까지 볼 것이냐는 문제가 걸린다. 즉 광역단체만 볼 것인지 적어도 시·군·구까지의 기초지방정부 단위로 할 것인지에 대한 문제이다. 실례로 지역경제발전과 관련하여서는 지방분권체제 및 지역거버넌스 체제를 광역시로 할 것인지 아니면 기초지방정부를 강화하는 것으로 할 것인지에 대한 논

쟁이 있어 왔으며, 대체적으로 우리나라의 현실을 고려할 때 광역행정체제의 중요성이 강조되고 있는 편이다(안영훈, 2009, p. 40.).

거버넌스를 고려할 때 우리는 무의식적으로 지역거버넌스를 생각하고 있지만, 거버넌스라 함은 정부와 시민단체, 그리고 이해 당사자들이 참여하는 ‘구조화된 협력 시스템’으로 보는 시각이 있으며, 동시에 거버넌스가 통치나 정부의 보완 및 대안적 관리체제와 운영방식을 강조할 경우 그 개념은 정책 결정에 있어 정부주도의 통제와 관리에서 벗어나 다양한 이해관계자가 주체적 참여자로 참가해 협의와 합의과정을 통한 정책결정과 집행을 해 가는 협력적 거버넌스의 의미를 갖는다(안영훈, 2009, p. 34.). 즉 거버넌스는 정부와 민간, 그리고 이해관계자들이 함께 모여 정책을 결정하고 관리·운영하는 총칭적인 의미인 셈이다. 이를 지역(region)에서 일어나는 정책들까지로 그 개념을 확장할 경우 지역거버넌스가 되는 것이다. 따라서 산업별 협의체(sector council)도 일종의 거버넌스가 될 수 있으며, 노사정위원회도 거버넌스가 될 수 있다. 그러나 그 어떤 이유보다 거버넌스가 중요한 이유는 어떤 정책을 시행하는 데 있어 필요한 요인들을 통합적으로 운영하고 관리할 수 있다는 것이다. 취약계층 지원사업을 예로 들면, 취약계층의 발굴에서부터 생계형 복지, 그리고 훈련과 취업까지 통합적으로 관리할 수 있다는 점이다. 따라서 능력개발사업 전달체계도 통합적인 전달체계를 가질 필요가 있다. 물론 모든 능력개발사업의 전달체계가 통합적 전달체계를 가질 필요는 없다. 다만 각 부처의 도움이 필요하거나 지방의 도움이 필요한 사업 또는 정책의 경우 통합적인 전달체계가 필요하다는 것이고, 이에 대표적인 체제 또는 시스템이 바로 거버넌스인 것이다<sup>18)</sup>. 다음 항에서는 이러한 전달체계에 대한 관



점을 가지고 현재 운영되고 있는 능력개발사업에 대하여 전달체계에 대한 평가를 진행할 것이다. 즉 능력개발 전달체계를 평가하는 데 있어 지역 간 중앙정부 간의 협조성, 성과관리, 통합성, 미래지향성이라는 네 가지의 지표를 가지고 평가를 실시할 것이다.

### 3. 평가 결과

#### 가. 협조성과 통합성

현재 우리나라에서 취약계층(장애인, 고령자, 기초생활 수급자)의 훈련을 위해 현행 전달체계가 적합한지에 대한 질문에 전문가들의 39.4%가 ‘보통이다’라고 응답하였고, 35.6%가 ‘그렇지 않다’고 응답하였다. 반면에 ‘그렇다’라고 응답한 비율은 18.3%에 그쳐 현재 우리나라 전달체계가 이른바 취약계층에게는 취약한 것으로 평가하고 있다. 이들은 앞에서도 언급하였듯이 이들을 위한 훈련과 복지는 어떠한 부처의 힘으로만 할 수 있는 부분은 아니다. 따라서 각 부처 간의 통합적인 전달체계가 필요하다고 하겠다.

능력개발훈련은 고용노동부, 지식경제부와 같은 중앙부처만 할 수 있는 정책은 아니다. 지방자치단체별로도 훈련정책은 이루어질 수 있으며, 실제 청년층 실업의 문제로 인해 지방자치단체의 실업자 훈련과 각종 일자리 정책이 많아지고 있다. 이로 인해 부처 간의 정책적 중복

---

18) 그런데 우리가 한 가지 짚고 넘어갈 것은 전달체계로서의 거버넌스가 어떤 정책을 효율적으로 전달하는 것만이 역할의 끝이나는 것이다. 즉 전달만 하면 되고 정책의 사후관리 또는 평가, 성과 측정의 역할은 필요 없는 것이다. 이러한 질문에 아직까지 만족스러운 연구는 없어 보인다.

외에 지방자치단체와 중앙부처 간의 일자리, 훈련 등의 정책에서 유사성과 중복성 등에 대한 문제가 꾸준히 제기되고 있다. 따라서 지방자치단체의 자발적인 참여를 통한 전달체계가 필요한데, 이 부분에 대한 전문가들의 의견은 대체로 부정적으로 나타나고 있다.

〈표 III-16〉 능력개발사업 전달체계에 대한 인식

질문 내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다
1) 우리나라의 전달체계는 취약계층(장애인, 고령자, 기초생활수급자 등)의 능력개발 훈련에 적합한 전달체계를 가지고 있다.	3 (2.9)	37 (35.6)	41 (39.4)	19 (18.3)	4 (3.8)
2) 능력개발 훈련에 대한 지방자치단체의 참여를 유도하는 전달체계이다.	9 (8.7)	49 (47.1)	31 (29.8)	13 (12.5)	2 (1.9)
3) 지방자치단체의 능력개발에 대한 의견과 수요를 잘 반영할 수 있는 전달체계이다.	11 (10.6)	50 (48.1)	30 (28.8)	12 (11.5)	1 (1.0)
4) 능력개발훈련의 성과관리가 매우 잘되는 전달체계이다.	6 (5.8)	31 (29.8)	51 (49.0)	16 (15.4)	0 (0)
5) 부처 간의 능력개발 또는 일자리 사업과의 중복성을 피할 수 있는 전달체계이다.	13 (12.5)	46 (44.2)	35 (33.7)	8 (7.7)	2 (1.9)
6) 관련(고용노동부, 여성가족부 보건복지부, 지식경제부, 행정자치부 등)부처가 참여하는 통합적인 전달체계 마련이 필요하다.	2 (1.9)	4 (3.8)	10 (9.6)	49 (47.1)	39 (37.5)

현재 전달체계가 능력개발훈련에 대한 지방자치단체의 참여를 유도하느냐는 질문에 전문가들의 47.1%가 ‘그렇지 않다’고 응답하였으며,

‘보통이다’라고 응답한 비율은 29.8%로 나타났다. 또 ‘그렇다’고 응답한 전문가의 비율은 불과 12.5%이며, ‘매우 그렇다’라고 응답한 비율은 1.9%에 그치는 것으로 나타났다. 현재의 능력개발훈련 전달체계가 지방자치단체의 참여를 유도하기 어려운 것이라면 적어도 ‘지방자치단체의 능력개발에 대한 의견과 수요를 반영할 수 있는 체계인가’라는 질문에 긍정적인 대답을 기대하였으나, 이 또한 48.1%가 ‘그렇지 않다’고 응답하였으며, ‘보통이다’라고 응답한 비율은 28.8%로 나타났다. 또 ‘그렇다’고 응답한 전문가의 비율은 불과 11.5%로 앞의 질문과 차이가 없이 나타나고 있어 현재의 능력개발 전달체계는 지방자치단체와는 무관하게 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다. 실제 고용부의 훈련은 지방자치단체의 협조를 얻기보다는 자체적으로 가지고 있는 지역별 고용센터를 중심으로 이루어지고 있으며, 행정안전부의 일자리사업 정도가 지자체의 의견과 수요를 반영하여 이루어지고 있는 상황이다.

현재 중앙부처 간의 능력개발 또는 일자리사업이 다양하게 존재하고 있다. 이 부분에 대한 사업의 중복성에 대한 비판이 끊이지 않고 있어 예산의 삭감이나 사업의 통폐합이 필요하다. 그러나 이러한 통폐합은 어떤 한 부처의 힘으로 통폐합을 할 경우 당장의 현안사업은 없어질 수 있으나 추후에 또 다른 사업으로 변형되어 나타나기도 하므로 실질적인 통폐합이라고 보기 어렵다. 따라서 이러한 사업에 대한 정책의 유사성과 통폐합문제는 시스템적으로 이루어져야 한다<sup>19)</sup>. 이러한 관점에서 능력개발 및 일자리사업이 전달체계라는 시스템에서 걸러질 수 있다면 사업의 중복성 문제는 없어질 수 있을 것이다. 이에

19) 이에 가장 대표적인 것이 바로 일모아 시스템이다.

대한 질문에 전문가들은 현재의 전달체계에 대해 부정적인 인식이 강한 것을 알 수 있다. 전문가들의 44.2%가 ‘그렇지 않다’고 응답하였으며, ‘보통이다’라고 응답한 비율은 33.7%로 나타났다. 또 ‘그렇다’고 응답한 전문가의 비율은 불과 7.7%이며 ‘매우 그렇다’라고 응답한 비율은 1.9%에 그치고 것으로 나타났다.

각 부처가 참여하는 통합적인 전달체계 마련의 필요성에 대한 인식에서는 전문가들의 47.1%가 ‘그렇다’고 응답하였으며, ‘매우 그렇다’라고 응답한 비율은 37.5%로 나타나 통합적 전달체계의 필요성이 매우 중요함을 보여 주고 있다.

부처 간의 통합적인 전달체계가 필요하다면 이는 각 부처 간의 특징적인 사업의 통합이 가능하다. 즉 보건복지부는 사회복지, 지식경제부는 일자리사업, 고용노동부는 능력개발훈련처럼 특화된 사업과 정책 간의 통합이 필요하다고 할 수 있을 것이다.

〈표 III-17〉 통합적 전달체계에 대한 인식

구분	사례 수	(%)
매우 필요하지 않다.	5	4.8
필요하지 않다.	7	6.7
보통이다.	13	12.5
필요하다.	51	49.0
매우 필요하다.	28	26.9
계	104	100.0

이러한 부분에 대해 전문가들의 평가는 대체로 필요하다는 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. 취약계층의 예로 들면 취약계층의 자활을 돕고 이들의 노동시장 진입을 돕기 위해 복지와 훈련, 그리고 일자리

를 원스톱으로 제공하는 서비스가 필요하다. 이를 위해서도라도 통합적인 전달체계는 필요하다(<표 III-17> 참조).

통합적인 전달체계의 장점으로 전문가들이 꼽은 요인을 보면 수요자의 맞춤형 복지 활성화가 가능하다는 것이 30.4%로 가장 높았다. 바로 이 부분이 앞에서 언급한 취약계층의 자활과 복지 훈련을 원스톱 서비스하는 것을 의미한다. 두 번째로는 예산절감과 질 높은 행정이 가능한 것이며, 세 번째로는 사업의 중복성 해결을 꼽고 있다(<표 III-18> 참조).

<표 III-18> 통합적 전달체계 관리의 장점

구분	사례 수	(%)
예산절감과 이를 통한 질 높은 행정 가능	23	29.1
사업의 중복성 해결	22	27.8
지방의 수요 또는 요구에 부응	6	7.6
수요자의 맞춤형 복지 활성화 가능	24	30.4
국민의 삶의 질 향상에 기여	4	5.1
계	79	100.0

#### 나. 전달체계의 미래 지향성

부처 간 그리고 정책과 사업의 통합적인 전달체계를 가진다면 미래의 그 운영주체가 문제가 될 수 있다. 어떠한 한 부처가 전담하거나 아니면 새로운 운영주체의 신설이 필요하기 때문이다. 이에 대해 전문가의 54.4% 현행 고용노동부가 주관하는 형태를 선호하는 것으로 나타났다. 우리 조사에 참가한 전문가들이 고용노동부의 훈련평가를 담당하고 있어 고용노동부에 우호적인 성향이 반영되었다고 볼 수 있는 결과이다. 하지만 현재 중앙부처 중에서 지역 단위별로 지사를 두고

있는 부처는 고용노동부와 환경부, 중소기업청, 그리고 보건복지부의 건강보험관리공단 정도이다. 환경부는 본 사업이나 정책과는 무관하므로 환겨우를 제외한다면 새롭게 운영기관을 신설하거나 지방자치단체로 전달체계를 이관하지 않는 이상 고용노동부 외에 마땅한 주체가 없는 것도 현실이어서 이 부분이 반영된 것으로 해석하여야 할 것이다. 고용노동부가 주관하는 방식 외에 공동관리라고 응답한 비율이 39.2%로 나타나 공동관리를 할 경우 발생하는 장점과 단점에 대한 추가 분석이 필요하다.

예를 들면 공동관리 시 예산부담을 각 부처가 균등하게 나누어 하고, 사업자와 훈련생, 취약계층에게 있어 당장 이들에게 시급한 것이 무엇인지를 상담사가 파악하여 원스톱 서비스를 제공하는 것을 생각해 볼 수 있다. 이를 위해서는 훈련, 복지, 보건, 심리, 경제 등에 대해 포괄적인 전문지식을 갖춘 상담사의 역할과 권한이 매우 중요하다 하겠다.

〈표 III-19〉 전달체계 운영주체의 바람직한 형태

구분	사례 수	(%)
현행대로 고용노동부가 주관하는 형태	43	54.4
지방으로 이전	4	5.1
해당부처(고용노동부, 보건복지부, 여성가족부등)의 공동출자와 공동관리	31	39.2
잘 모름.	1	1.3
계	79	100.0

한편, 운영주체가 아니라 능력개발 및 일자리사업의 최종 전달지라는 개념으로 물어보았을 때는 고용노동부의 ‘고용지원센터가 되어야 한다’고 응답한 비율이 무려 78.8%나 되어 통합적인 전달체계를 가진

다면 당연히 현재의 고용지원센터가 되는 것이 여러모로 효율적이라고 전문가들은 생각하는 것으로 보인다. ‘만일 고용노동부 외에 다른 방식의 전달체계가 있다면 무엇이 되어야 할까’라는 질문에 지방기초단체(읍·면·동)가 11.5%, 주민센터가 7.7%로 나타났으며, 이 둘을 유사한 지방자치단체의 행정 단위로 묶을 때 19.2%로 나타났다. 과거 노무현 정부 시절 기존 복지전달체계의 한계를 극복하고 복지와 보건의 함께하는 전달체계를 만들기 위해 읍·면·동 사무소와 사회복지사무소로 할 것인가에 대한 갑론을박이 있었으나, 후자가 수요자의 접근성에 문제가 있다는 지적에 따라 읍·면·동의 현장성과 접근성을 살리는 방향으로 지방행정조직을 개편하기로 하였다<sup>20)</sup>. 이 당시 또 하나의 논란거리는 ‘그렇다면 주민생활서비스 전달체계를 어느 부처가 정책을 추진해 나가는 것이 바람직한가’에 대한 문제였다. 결론은 2006년부터 행정안전부가 주관으로 하는 것이었는데, 이 또한 실행주체에 있어서 지방자치단체와 갈등을 빚게 되었다<sup>21)</sup>.

〈표 III-20〉 능력개발 및 일자리사업의 최종 전달 종착지

구분	사례 수	(%)
고용지원센터	82	78.8
주민센터	8	7.7
지방기초단체(읍·면·동)	12	11.5
민간지원센터 이용	1	1.0
고용노동부 산하에서 고용창출 관련하여 설립	1	1.0
계	104	100.0

20) 대통령자문정책기획위원회(2008), 주민서비스 혁신-맞춤형 주민생활서비스, 한번에 O.K- 참여정부 정책 보고서 2-22, pp. 20~22. 참조.

21) 자세한 것은 앞의 책, pp. 24~25 참조.

이러한 과거의 경험이 주는 시사점은 유사정책의 통폐합, 부처 간의 정책의 중복성 배제가 현장에서 효율적으로 작동하기에는 상당한 조정과정과 의견수렴이 필요하며, 각 주체들이 사업과 정책을 바라보는 관점과 인식을 공유해야 한다는 것이다. 따라서 본 조사에 참여한 전문가들이 제시한 방식이 어찌면 이상적으로 가장 합리적인 방식이 될 수는 있으나, 적용과정에서는 상당한 장애물을 극복하여야 가능한 실행안이라 하겠다.

한편, 고용노동부의 고용지원센터에서 통합적 전달체계를 운영한다고 가정할 때 지금의 고용지원센터 수로도 가능한지에 대한 질문에 절반인 51.2%가 현재의 수로도 가능하다고 보고 있으며, 또 절반에 가까운 47.6%는 늘어나야 한다고 응답하고 있다. 만일 더 늘어나야 한다고 응답한 전문가들은 현재보다 50개 정도 늘어난 123개 정도가 되어야 제대로 된 통합적인 전달체계가 될 수 있을 것으로 보고 있다.

〈표 III-21〉 현재 고용센터의 수의 적정성

구분	사례 수	(%)
지금의 수 (약 70여 개)로도 충분하다.	42	51.2
지금의 수보다 늘어나야 한다.	39	47.6
70개 외에 각 주민센터를 활용해야 한다.	1	1.2
계	82	100.0





## 제 4 장

# 고용안정사업 평가

제1절 고용안정사업 정책의 특성과 현황

제2절 평가 방법

제3절 평가 결과



## 제4장 | 고용안정사업 평가

이상준 · 오계택

### 제1절 고용안정사업 정책의 특성과 현황

고용·능력 개발사업의 축은 크게 세 가지로 나누어진다. 하나는 훈련으로 대표되는 능력개발사업, 두 번째는 소극적 노동시장정책과 사회 안전망으로 대표되는 실업급여가 있다. 마지막으로, 사업장의 고용안정과 고용유지를 위한 고용안정사업이다. 여기서는 고용안정사업에 대한 평가를 실시하고자 한다<sup>22)</sup>.

고용안정사업의 기본 핵심은 산업구조의 변화와 기술진보 과정에서 근로자의 고용안정을 보장하면서 기업의 고용조정을 합리적으로 지원하기 위한 제도이다(고용노동부, 2010, p. 149.). 이 제도는 기업고용조정과정에서의 충격을 완화하고 근로자의 고용안정을 도모하기 위한 고용창출 지원사업 및 고용조정 지원사업과 고령자, 여성 등 노동시장

22) 여기서 분석대상으로 삼고 있는 고령자 고용촉진 장려금은 2010년까지의 분류기준을 따른 것으로, 이 제도는 2011년 1월부터 고령자 고용연장원금으로 변경되었으며, 고령자 고용촉진 장려금에 포함되어 있던 다수고용촉진장려금은 폐지되었다. 또 2011년부터는 신규고용촉진장려금은 고용촉진장려금으로 명칭이 변경되었다. 당시 두 정책의 주요 정책을 말하면 고령자 고용촉진에서 다수 고용은 55세 이상의 고령자를 1년 이상 채용 기준율을 초과한 기업에게 1인당 분기별로 15만 원씩 5년간 지급하는 것이고, 정년퇴직자계속고용은 1인당 월 30만 원을 6개월간(500인 사업장은 1년) 지원한다. 신규고용촉진장려금은 채용 후 1년간 지원하되 지원 금액은 유형에 따라 1인당 15~60만 원으로 책정되어 있다.

잠재인력 취약계층의 취업촉진을 위한 고용촉진사업으로 대별될 수 있으며, 그 밖에 건설근로자의 고용안정 지원 및 직장보육시설 활성화를 위한 지원이 있다.

고용창출사업으로는 중소기업 근로시간 단축 지원금, 중소기업고용환경개선지원금, 중소기업전문인력활용장려금, 교대제전환지원금이 대표적인 사업이다. 주로 근로시간의 축소를 통한 임금보전 지원사업이 정책의 핵심이라 할 수 있다. 고용조정 지원사업으로는 고용유지지원금, 전직지원장려금이 있다. 고용촉진사업으로는 고령자고용촉진장려금, 신규고용촉진장려금, 임금피크제 보전수당, 임신출산후계속고용지원금, 육아휴직 등 장려금과 대체인력채용장려금이 있다. 마지막으로, 건설근로자의 고용안정지원을 위한 사업으로는 건설근로자 퇴직공제부금지원, 건설근로자계속고용지원금과 직장보육시설 보육교사인건비 지원 등이 있다. 상당히 다양한 고용안정사업의 핵심은 고용노동부가 시행하는 정책에 대해 적극적으로 참여함으로써 발생하는 비용에 대한 지원금 내지 적극적인 참여 유도를 위한 장려금이라 할 수 있다. 이는 결국 재정지원과 연결됨에 따라 평가를 하는 데 있어서의 핵심은 그 돈이 제대로 잘 쓰여지고 분석하고 평가하는 것이다. 그 사업에 맞게 재정지원이 이루어졌는지 또는 재정지원으로 인한 효과가 나타나고 있는지를 평가하는 것이다. 즉 재정적 지원이 없었더라도 이루어질 수 있는 사업에 지원을 한 것은 아닌지에 대한 사증손실을 평가하는 것이다. 그러나 근로시간 단축 같은 지원사업은 명확하게 드러나기 때문에 사증손실의 개념으로 평가하기는 어렵다. 또 보육교사 인건비 지원이나 건설근로자 퇴직공제 부금 등도 마찬가지이다. 따라서 이 연구에서는 재정지원의 효율성과 성과를 파악하기 위한 평가방안으로

사중손실 추정을 선택하고자 하며, 이에 대표적인 사업이라 할 수 있는 고령자고용촉진장려금(고령자 다수 고용장려금, 정년퇴직자 계속고용장려금, 정년연장장려금), 신규고용촉진장려금(청년, 여성가장, 장기구직자, 장애인, 임신출산 등으로 인한 이직여성근로자 포함), 임신출산후계속고용지원금을 대상으로 한다. 이러한 평가방법과 대상은 그동안 각종 정부재정 지원사업의 문제점으로 지적되어 온 사중손실의 규모를 추정한다는 의미에서 상당한 의의를 가지는 연구라 하겠다. 그러면 구체적으로 어떠한 방법으로 사중손실을 추정하는지 평가 방법을 살펴보도록 한다.

## 제2절 평가 방법<sup>23)</sup>

일반적으로 정부의 정책사업은 필연적으로 사중손실이 수반된다. 사중손실의 효과를 최소화하는 것은 정책사업의 실행에서 사업의 효과를 극대화시킬 수 있는 방안이 될 수 있다. 따라서 사업평가에서 사중손실을 정확하게 포착하는 것은 사업 및 정책평가의 중요한 요소가 될 수 있다. 사중손실을 측정하는 방법은 다양한 편이다. 일반적으로 사중손실을 측정하기 위해 통계적 방법이 이용된다. 통계적 방법을 이용하기 위해서는 정책시행 전과 정책시행 후의 정책 대상자에 대한 통계가 조사되어야 한다. 그러나 사업이 실행된 이후에 사업시행 이전과 이후의 통계를 구득하기에 힘든 경우가 발생한다. 이 경우, 사중손실 효과는 대개 실태조사의 설문을 통해 만약 정책이 시행되지 않았

23) 2절과 3절은 성균관대 이해춘 교수의 도움을 통해 작성되었다.

다면 정책수혜자가 어떤 행동을 취했겠는가를 조사하여 사중손실을 계산하게 된다. 설문을 통해 간단히 사중손실을 측정할 수 있는 방법에는 가상가치측정법(CV: Contingent Valuation Method)과 Fuzzy 의사결정방법을 이용할 수 있다. 여기서는 Fuzzy 의사결정 방법에 의한 사중손실 측정방식에 대하여 논하기로 한다.

### 1. Fuzzy집합이론의 소개

자데(Zadeh, 1965) 교수에 의해 개발된 퍼지집합이론은 언어의 모호성에 의해 발생하는 불확실성(uncertainty)이나 부정확성(inaccuracy)의 문제를 체계적으로 해결하기 위한 이론이다. 퍼지집합이론은 숫자로 표현되기 어려운 언어적 변수(linguistic variable)를 명백한(crisp) 수치보다는 연속적인 수치의 범위로서 표현한다. 수학적으로 퍼지집합이론은 실수(real number)에 대한 Boolean 논리를 확장한 것으로 질적 요소를 양적 요소인 숫자로 표현할 수 있게 함으로써 불확실성을 판단하는 데 유리한 측면이 있다(Najjar & Alsyouf, 2003). 즉, Boolean 논리에서는 '1'과 '0'을 참(true)과 거짓(false)으로 표현하고 있다. 그러나 퍼지집합이론에서는 '0'과 '1' 사이의 숫자를 부분적인 true의 지표로 표현하기 때문에 정확하게 수치적 값으로 나타내기 어려운 모호한 판단을 수치로 표현할 수 있다. 따라서 퍼지집합이론은 사업이나 정책평가에서 평가자의 판단을 분석하는 데 유용한 도구로 이용된다. 즉, 퍼지집합이론은 리커트 척도(Likert scale) 등을 이용하는 AHP(Analytic Hierarchy Process) (Saaty, 1994, 1996)나 다속성효용이론(MAUT: Multi-Attribute Utility Theory)(Keeney, 1992)에 적용

하여 판단의 정확성을 유도하는 방향으로 이용되고 있다(Tsaur 외, 2002). 본 연구에서는 정책평가에서 평가자가 리커드 척도로 제시된 평가 문항을 선택하고 이에 따른 점수값을 계산할 때, 퍼지집합이론을 적용하여 판단의 모호함 정도를 고려한 점수값을 계산한다. 이를 설명하면 다음과 같다.

특정 집합의 각각의 원소는 0과 1 사이 구간 내의 일정한 값을 가질 수 있다는 개념에 기초하고 있다. 즉, 어떤 집합  $X$ 에 있어 퍼지집합  $A$ 는 다음과 같은 소속 함수(membership function)에 의해 특징지어진 집합이다(Kofi & Dompere, 2004).

$$\mu_A(x) : X \rightarrow [0,1] \quad (1)$$

$\mu_A(x)$ 는 원소  $x (\in X)$ 의 소속값이다. 이 값은 원소  $x$ 가 퍼지집합  $A$ 에 속하는 정도를 나타낸다.  $\mu_A(x)$ 가 1에 가까우면  $x$ 가  $A$ 에 속하는 정도가 높다는 것을 나타내고, 반대로 0에 가까우면  $x$ 가  $A$ 에 속하는 정도가 낮다는 것을 의미한다. 소속 함수  $\mu_A(x)$ 는 0에서 1 사이의 값을 갖는다.

퍼지 개념이 주어질 경우 이를 나타내는 소속 함수를 어떻게 정의하는가와 표준적인 소속 함수가 존재하는가에 대한 의문이 제기된다. 소속 함수는 기본적으로 개인의 주관에 의해 결정되고, 또 주관에 따라 다르다. 따라서 표준적인 소속 함수는 존재하지 않는다. 그러나 주관의 배후에는 일종의 객관성이 존재한다. 객관성이 존재하지 않는다면 퍼지 개념에 입각한 의사소통은 불가능하다. 언어의 모호함을 규명하려는 퍼지 개념은 객관적인 부분과 주관적인 부분으로 나누어 생각



할 수 있다. 가령  $n$ 명의 평가자 중  $i$ 번째 사람의 소속값은 다음과 같이 표현된다.

$$\mu_{A_i} = B + D_i \quad (2)$$

$$\sum_i D_i = 0, \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (3)$$

여기서,  $B$ 는 객관적인 부분이며,  $D$ 는 주관적인 부분이다. 객관적인 부분은 평가자 모두에 공통되며 주관적인 부분은 평가자에 따라 다르다. 만일 주관적인 부분의 평균이 0이 되도록 분포한다면 객관적인 정도는 각각의 평가자  $i$ 의 평균이 된다. 퍼지 넘버(fuzzy number)는 볼록(convex)하고, 정규화(normalization)되어 있으며, 연속적(continuous)인 소속 함수를 가진 실수 공간에 정의된 퍼지 집합이다<sup>24)</sup>. 넘버의 소속 함수 형태는 삼각형 소속 함수, 사다리꼴 소속 함수 등이 있지만 삼각형 소속 함수가 가장 간단하며 일반적으로 적용된다. 삼각 퍼지 넘버는 실수 공간에 있는 3개의 점으로 표시된다. 예를 들어,  $M = (a, b, c)$ 는 불확실성을 반영하기 위해 특정값이 아닌 구간으로 표시되는데, [그림 IV-1]에서와 같이,  $a$ 는  $M$ 의 하한값(lower bound),  $c$ 는 상한 값(upper bound)이며,  $b$ 는 소속값이 1인 중앙값(mid-value)을 나타낸다. 삼각 퍼지 넘버는 위에서 언급한 퍼지 넘버의 모든 조건을 만족시킴을 알 수 있다. 또 삼각 퍼지 넘버의 소속 함수  $f_M(x)$ 은 식 (2)와 (3)이 요구하는 조건 또한 만족시킨다.

24) 즉, 소속 함수란 '0'과 '1' 사이에 있는 세 가지 요소로 구성된 퍼지 넘버와 언어로 표현된 언어적 변수를 매핑(mapping)시키는 함수이다.



평가자가 상기의 평가문항에 대한 언어 척도인 ‘별로 기여한 바 없다.’를 선택하고, 이 효과성 기준 평가문항의 중요성에 0.5라는 가중치를 부여한다고 가정하자. 이 경우 문항의 평가 점수를 계산하기 위해 언어 척도에 순차적으로 1, 2, 3, 4, 5점을 부여하자. 먼저 문항의 가중 평가 점수와 단순 평가 점수의 계산방식을 보자. 특정 사업에 대해  $N$ 명의 평가자가  $R$ 개의 평가 항목을 평가할 경우, 평가자  $i$ 의 가중 평가 점수는 다음과 같다.

$$G_i = \sum_{t=1}^R w_t K_t, \text{ 단 } \sum_{t=1}^R w_t = 1 \quad (4)$$

여기서  $i$  평가자의 특정 사업에 대한 가중 평가 점수는  $G_i(i=1, 2, 3, \dots, N)$ 로 표현된다.  $K_t(t=1, 2, 3, \dots, R)$ 는  $t$  평가문항의 언어적 척도를 점수화한 수치로 문항 점수라 명명한다.  $w_t$ 는  $t$  평가문항의 중요도를 나타내는 가중치이며, 모든 평가문항의 가중치를 합한 값은 1이다. 각 문항의 가중치는 적절한 방법을 통해 구할 수 있다.<sup>25)</sup> 만약 평가자 간의 사전적 합의나 설문에 의해 모든 평가문항의 가중치가 동일하게 결정되었다면,  $w_t = 1/R$ 이 되므로  $i$  평가자의 특정 사업에 대한 단순 평가 점수는 다음과 같다.

$$G_i = \sum_{t=1}^R \left( \frac{1}{R} K_t \right) \quad (5)$$

25) 가중치를 구하는 방법은 i) 평가자 간의 사전적 합의에 의해 결정하는 방법, ii) 0%~100% 사이의 가중치를 평가자가 직접 부여하도록 하는 방법, iii) 평가자에게 {전혀 중요하지 않음, 중요하지 않음, 보통, 중요, 매우 중요} 등과 같이 언어적 척도를 선택하도록 유도하고 언어적 척도에 적절한 수치를 부여하여 가중치를 결정하는 방법 등이 있을 수 있다.

다음으로 특정 사업의 평가 점수는 전체 평가자  $N$ 명의 단순 평가 점수를 평균한 값이다. 즉,

$$G = \frac{1}{N} \sum_i G_i \quad (6)$$

으로 표현된다.<sup>26)</sup>

다음으로 퍼지이론에 의한 가중치 부여방식을 보자. 퍼지의사결정론에서는 평가자들이 표현하는 고유한 의사표현이 가지는 불확실성을 명시적으로 고려할 수 있는 다음과 같은 독특한 연산 과정을 통해 점수화 한다. [1] 평가문항의 설정: 평가 목적에 부합하는  $N$ 명의 평가자와  $R$ 개의 평가문항을 설정한다. 즉,

$$E = \{E_i | i = 1, 2, \dots, N\} \quad (7)$$

$$C = \{C_t | t = 1, 2, \dots, R\} \quad (8)$$

여기서,  $i$ 는 평가자,  $E$ 는 평가자의 집합,  $t$ 는 평가문항,  $C$ 는 평가문항집합이다. 각 평가문항의 언어 척도와 확신 정도에 대해 언급할 수 있는 언어값  $x$  및 언어값의 집합  $P(x)$  및  $S(y)$ 를 정의한다. 여기서  $P$ 는 각 평가문항에 대한 평가자의 언어 척도이며,  $S$ 는 평가자가 평가문항의 척도를 선택할 때 자신의 판단에 대한 확신의 정도를 나

26) 평가자가 1인일 경우, 상기의 예에서 단순 평가 점수는 2점, 가중 평가 점수는  $2 \times 0.5 = 1.0$  점으로 계산된다.

타낸다. 이는 앞의 가중 평가 점수 계산에서 가중치를 부여하는 방식으로 생각할 수 있다. 즉,

$$P(\text{언어 척도}) = \{\text{전혀 도움 안 됨, 도움 안 됨, 보통, 비교적 도움, 매우 도움}\}$$

$$S(\text{확신 정도}) = \{\text{매우 불확실, 불확실, 보통, 확실, 매우 확실}\}$$

[2] 퍼지 넘버<sup>27)</sup>의 설정과 소속 함수: 삼각퍼지에 의한 퍼지 넘버를 설정한다. 앞의 [그림 IV-1]과 같이 세 가지 요소로 이루어진 퍼지 넘버가  $M=(a, b, c)$ 로 주어졌을 때, 소속 함수  $f_M(x)$ 는 다음과 같이 표현할 수 있다.

$$f_M(x) = \begin{cases} \frac{x-a}{b-a}, & \text{for } a \leq x \leq b \\ \frac{x-c}{b-c}, & \text{for } b \leq x \leq c \\ 0, & \text{otherwise} \end{cases} \quad (9)$$

식 (9)에서  $a$ 와  $c$ 는 각각 퍼지 넘버  $M$ 의 상한값과 하한값 및 중앙값을 의미한다.

[3] 언어 척도와 확신 정도에 퍼지 넘버의 대응: 언어 척도와 확신 정도를 퍼지 넘버로 정의하는 과정이다. 즉, 언어 척도( $P$ )와 확신 정도( $S$ )의 언어값에 대응한 퍼지 넘버를 다음과 같이 대응시킬 수 있다.

27) Dubois & Prade(1978)는 퍼지 넘버를 정의하고, 이 넘버의 의미와 특징에 관해 설명하였다.

$$P_{ti} = (a_{ti}, b_{ti}, c_{ti}), S_{ti} = (o_{ti}, p_{ti}, q_{ti}) \quad (10)$$

구체적으로 평가자를 대상으로 5개의 선택 가능한 언어값을 제시한다고 할 때, 일반적으로 세 원소로 이루어진 퍼지 넘버는 1/4 간격으로 이루어진 값을 <표 IV-1>과 같이 순차적으로 대응시킬 수 있다. 여기서 퍼지 넘버를 어떻게 설정하는가에 따라 결과는 상이할 수 있다.<sup>28)</sup>

〈표 IV-1〉 언어값에 대응한 퍼지 넘버

언어 척도		확신 정도(가중치)	
언어 값	퍼지 넘버	언어 값	퍼지 넘버
$P_{ti}$	$= (a_{ti}, b_{ti}, c_{ti})$	$S_{ti}$	$= (o_{ti}, p_{ti}, q_{ti})$
(1) 전혀 도움 안 됨.	(0.00, 0.00, 0.25)	(1) 매우 불확실	(0.00, 0.00, 0.25)
(2) 도움 안 됨.	(0.00, 0.25, 0.50)	(2) 불확실	(0.00, 0.25, 0.50)
(3) 보통	(0.25, 0.50, 0.75)	(3) 보통	(0.25, 0.50, 0.75)
(4) 비교적 도움	(0.50, 0.75, 1.00)	(4) 확실	(0.50, 0.75, 1.00)
(5) 매우 도움	(0.75, 1.00, 1.00)	(5) 매우 확실	(0.75, 1.00, 1.00)

[4] 퍼지신뢰지수의 계산: 개별 평가자의 퍼지신뢰지수(fuzzy confidence index)를 계산한다. 개별 평가자의 퍼지신뢰지수란 평가자의 평가를 얼마나 신뢰하는가를 의미하는 것이다. 제시된 과정을 종합하여 평가자  $i$ 의 퍼지신뢰지수( $F_i$ )와 신뢰지수의 요소를 다음과 같이 정의한다. 퍼지신뢰지수를 계산하는 방법에는 여러 가

28) 예를 들어 ‘전혀 도움 안 됨.’이라는 언어 척도에 대해 퍼지 넘버를 (0.0, 10)과 같이 설정한다면 결과는 상이하게 된다. 퍼지 넘버의 설정에 관해서는 Hsieh 외(2004) 및 Lin & Hsieh(2004)를 참조.

지(평균법, 극대극솟값, 혼합방법 등)가 있으나, 여기에서는 가장 일반적으로 사용되는 방법인 평균법을 사용한다<sup>29)</sup>.

$$\begin{aligned}
 F_i &\cong (Y_i, Q_i, Z_i) \\
 , Y_i &= (a_{ti} \times o_{ti})/R \\
 , Q_i &= (b_{ti} \times p_{ti})/R \quad (11) \\
 Z_i &= (c_{ti} \times q_{ti})/R
 \end{aligned}$$

식 (11)에서  $R$ 는 평가문항 수이며, 퍼지신뢰지수의 요소는  $Y_i$ ,  $Q_i$ ,  $Z_i$ 이다.

[5] 퍼지신뢰지수의 합산값 계산: 개별 사업에 대한 퍼지 신뢰 지수의 합산값(total integral values)을 계산한다. 퍼지신뢰지수와 퍼지 넘버로 표현된 평가의 결과는 최종적으로 명백한 실수(crisp real number)로 전환되어야 한다. 이 전환 방법에는 최대평균(mean of maximum), 면적중심(center of area),  $\alpha$ 절단( $\alpha$ -cut), 합산값 등이 있으나, 일반적으로 합산값이 이용된다.<sup>30)</sup> 즉, 이 점수는 평가자  $i$ 가 평가 문항에 대해 선택한 언어 척도와 선택의 확신성을 복합적으로 감안한 평가 점수라 할 수 있다. 평가자  $i$ 의 퍼지신뢰지수( $F_i$ )에 대한 총 합산 값,  $I(F_i)$ 는 다음과 같이 구할 수 있다.

29) 이에 관해서는 Buckley(1985)를 참조.

30) 자세한 내용은 Liou & Wang(1992)을 참조.

$$I(F_i) = \frac{1}{2} [\alpha Z_i + Q_i + (1 - \alpha) Y_i] \quad (12)$$

식 (12)에서  $\alpha$ 는 낙관주의 지수(optimum index)로 정의된다. 즉 평가자의 평가에 대한 낙관주의적 정도를 나타내는 것으로, 통상  $\alpha=0.5$ 로 가정한다.  $\alpha=0.5$ 는 의사결정자가 낙관적이지도 않고 비관적이지도 않은 중립적인 상태에서 의사결정을 한다는 뜻이다. 그리고 각 조사 대상의 평가 점수를 계산하기 위하여 식 (13)과 같이 총 합산값을 정규화(normalize)하고, 이를 평가자  $i$ 의 특정 사업에 대한 퍼지 평가 점수라고 명명한다.

$$G_i^F = \text{norm}(I(F_i)) \quad (13)$$

이러한 과정을 거쳐 특정 사업에 대한 평균적 평가자의 퍼지 평가 점수는 다음과 같이 산출할 수 있다.

$$G^F = \frac{1}{N} \sum_i G_i^F \quad (14)$$

실제 평가에서는 식 (5)의 단순 평가 점수와 식 (14)의 퍼지 평가 점수를 비교함으로써 의미 있는 결론을 도출할 수 있다.



### 제3절 평가 결과

#### 1. 응답자 특성 및 기초 분석

고용안정사업 평가를 위해 조사한 사업장 중 응답에 성공한 표본의 특성과 이를 바탕으로 한 기초 분석을 살펴보도록 하자. 먼저 지원금 유형을 보면 고령자고용촉진장려금(이하 고령자장려금)이 당초 400개 사업장 중 136개 사업장에서 응답을 하였고, 신규고용촉진장려금(이하 신규장려금)은 400개 사업장 중 76개 사업장에서 응답을 하였다<sup>31)</sup>.

〈표 IV-2〉 고용보험 수혜기관과 미수혜기관의 특성

수혜기관 특성			미수혜 기관 특성		
구분		N	비 중	N	비 중
		명	%	명	%
[전체]		212	100.0		
지원금 유형	고령자 고용장려금	136	64.2	-	-
	신규 고용촉진장려금	76	35.8	-	-
소재지	서울	35	16.5	36	25.4
	부산/울산/경남	40	18.9	28	19.7
	대구/경북	18	8.5	18	12.7
	경기/인천/강원	35	16.5	30	21.1
	광주/전남/제주	26	12.3	13	9.2
	전북	47	22.2	9	6.3
	대전/충청	11	5.2	8	5.6

<표 계속>

31) 어떤 사업장은 2 개의 고용안정사업 수혜를 받을 수 있으나, 본 조사는 가장 주된 사업 하나만을 적시하게 하였다. 2007년도 고용보험사업 심층평가에서는 고령자장려금과 신규장려금 사업장 조사가 동일한 수만큼 조사하기(각각 150개)로 함에 따라 총 조사 표본은 각각 400개로 한정하였다. 이를 기준으로 이번 조사와 비교할 때 고령자는 주어진 표본의 34%, 신규장려금은 19%가 조사에 응답하였다. 이 수는 사업장의 도산과 폐업을 포함한 것이다.

		수혜기관 특성		미수혜 기관 특성	
		N	비 중	N	비 중
구분		명	%	명	%
산업 유형	제조업	43	20.3	32	22.5
	유통서비스업	37	17.5	22	15.5
	생산자 서비스업	103	48.6	57	40.1
	사회 서비스업	14	6.6	19	13.4
	개인 서비스업	6	2.8	9	6.3
	기타	9	4.2	3	2.1
근로자 수	10인 미만	71	33.5	89	62.7
	10~29인	71	33.5	35	24.6
	30~49인	17	8.0	6	4.2
	50~99인	16	7.5	4	2.8
	100~299인	30	14.2	4	2.8
	300인 이상	7	3.3	4	2.8

고용안정사업 수혜사업장을 지역별로 보면, 서울이 16.5%, 부산·울산·경남이 18.9%, 경기·인천·강원이 16.5%, 전북이 22.2%로 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 산업별로 보면 제조업이 20.3%, 생산자 서비스업이 48.6%로 가장 높은 비율을 보여 주고 있다. 사업장 규모별로 보면 단연코 29인 미만의 중소기업에서의 비율인 전체 67%를 차지하고 있어 본 사업이 대기업보다는 중소기업에게 혜택이 더 많이 가는 정책이라 할 수 있다. 또 본 사업이 근로자의 고용안정과 고용촉진을 위한 정책이기도 하지만, 한편으로는 중소기업의 인력난을 해결하기 위한 목적이 포함된 것으로 보인다.

한편, 2007년도 이후 표본 800개 사업장 중에서 17.8%인 142개 사업장이 더 이상의 고용안정사업을 하지 않는 사업장으로 조사되었다. 이유를 보면, ‘채용이 없거나 지원 대상 채용이 없어서’라는 응답이

34.5%로 가장 많았고, ‘제도의 조건이 까다로워서’가 19.7%, ‘지속적인 고용유지가 어려워져서’가 16.2%로 나타났다. 반면에 하고 싶어도 기간 제한에 걸려서 하지 못하는 ‘재신청이 되지 않아서’의 비율은 불과 0.7%에 지나지 않았다.

〈표 IV-3〉 최근 5년간 수혜 받은 고용촉진장려금 종류

종류	지원금 유형	
	고령자고용장려금	신규 고용촉진장려금
계	136	76
고령자다수고용장려금	83	-
	(61.0)	-
정년퇴직자계속고용장려금	45	-
	(33.1)	-
정년연장장려금	8	-
	(5.9)	-
청년고용촉진장려금	-	34
	-	(44.7)
여성가장고용촉진장려금	-	2
	-	(2.6)
장애인고용촉진장려금	-	13
	-	(17.1)
고령자고용촉진장려금	-	9
	-	(11.8)
이직여성고용촉진장려금	-	7
	-	(9.2)
장기구직자고용촉진장려금	-	11
	-	(14.5)

사업을 세부적으로 살펴보면, 고령자 고용장려금은 고령자다수고용장려금이 61%, 정년퇴직자계속고용장려금이 33.1%, 정년연장장려금이 5.9%를 차지하고 있다. 신규 고용장려금을 보면 청년고용장려금이 44.7%, 장애인고용촉진장려금이 17.1%, 장기구직자고용촉진장려금이 14.5%, 고령자고용촉진 장려금이 11.8%로 나타났다.

〈표 IV-4〉 응답자 특성별 수혜 받은 고용촉진장려금 종류

구분		사례 수	지원금 유형			
			고령자고용장려금		신규 고용촉진장려금	
			명	%	명	%
[전체]		212	136	64.2	76	35.8
산업 유형	제조업	43	26	60.5	17	39.5
	유통서비스업	37	26	70.3	11	29.7
	생산자 서비스업	103	75	72.8	28	27.2
	사회 서비스업	14	4	28.6	10	71.4
	개인 서비스업	6	2	33.3	4	66.7
	기타	9	3	33.3	6	66.7
근로자 수	10인 미만	71	36	50.7	35	49.3
	10~29인	71	45	63.4	26	36.6
	30~49인	17	12	70.6	5	29.4
	50~99인	16	13	81.3	3	18.8
	100~299인	30	24	80.0	6	20.0
	300인 이상	7	6	85.7	1	14.3

이를 세부속성별로 보면, 제조업과 유통서비스업은 고령자고용장려금 지원을 많이 받은 반면에 사회 서비스업과 개인 서비스업은 신규

고용촉진장려금을 더 선호하는 것으로 나타났다<sup>32)</sup>. 이는 산업의 특성을 반영한 결과라 하겠다. 사업장 규모별로 보면 10인 미만 사업장은 두 사업 간 참여비율의 차이가 거의 없는 것으로 나타났으며 기업규모가 커질수록 고령자장려금 정책을 더 선호하는 것으로 나타나 신규인력 보다는 경력자를 선호하는 현 우리나라 노동시장의 선호가 반영된 것으로 보인다.

〈표 IV-5〉 고용촉진장려금 사업 참여와 전체 근로자 수 변화

구분		사례 수	예		아니요	
			명	%	명	%
[전체]		212	48	22.6	164	77.4
지원금 유형	고용자고용장려금	136	15	11.0	121	89.0
	신규 고용촉진 장려금	76	33	43.4	43	56.6
산업 유형	제조업	43	9	20.9	34	79.1
	유통서비스업	37	9	24.3	28	75.7
	생산자 서비스업	103	16	15.5	87	84.5
	사회 서비스업	14	7	50.0	7	50.0
	개인 서비스업	6	2	33.3	4	66.7
	기타	9	5	55.6	4	44.4
근로자 수	10인 미만	71	18	25.4	53	74.6
	10~29인	71	13	18.3	58	81.7
	30~49인	17	4	23.5	13	76.5
	50~99인	16	4	25.0	12	75.0
	100~299인	30	7	23.3	23	76.7
	300인 이상	7	2	28.6	5	71.4

32) 유통서비스업은 도소매업, 운수 및 보관사업, 통신 및 방송업이 포함되고, 생산자서비스업은 금융 및 보험업, 부동산 및 사업서비스업이, 사회서비스업에는 공공행정 및 국방, 교육 및 보건, 개인서비스업은 음식 및 숙박업, 사회 및 기타 서비스업이 포함된다.

고용촉진장려금 사업의 참여로 사업장에 소속한 전체 근로자 수의 변화가 있었는지에 대한 질문에 ‘예’라고 응답한 비율은 22.6%이며, 이 중 고령자고용촉진장려금 사업에 참여한 사업장은 11개 업체, 신규고용촉진장려금 사업에 참여한 사업장은 33개로 나타났다. 이상에서 알 수 있는 것은 고용장려금 사업으로 인해 근로자 수가 늘어나는, 달리 표현하면 사업장의 노동수요가 증가하는 사업은 고령자보다는 신규고용장려금사업에 있다는 것이다.

<표 IV-6>을 통해 각 장려금 사업에 대해 보조금을 받기 전과 후의 근로자 수 변화를 보자. 고령자 장려금은 장려금 정책 활용 이전에는 평균 51.9명을 확보하고 있으며, 활용 이후에는 54.1명으로 평균 2.7명 신규채용이 일어난 것으로 나타났다. 신규장려금 사업은 장려금 보조 이전에는 평균 63.3명을 보유하고 있으나 활용 이후에는 64.9명으로 2.8명 신규채용이 이루어져 두 사업 간의 큰 차이는 없어 보인다. 산업별로 보면 생산자 서비스업인 가장 적은 1.2명의 신규채용이 이루어졌으며, 개인서비스업이 4.1명으로 가장 많은 수의 신규채용 증가를 가져온 것을 알 수 있다. 사업장 규모별로 보면 100~299인 사업장이 가장 낮은 1.2명의 신규채용의 증가를 보여주었고, 30~49인 사업장이 4.3명으로 가장 높은 신규채용의 증가를 보여 주고 있으며, 300인 사업장도 2.4명으로 다른 사업장 규모에 비해 상대적으로 높은 신규채용이 이루어지고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 IV-6〉 고용촉진장려금 사업과 전체 근로자 수 변화

구분		활용 이전 전체 근로자 수		활용 이후 전체 근로자 수		고용촉진장려금을 활용하여 신규 채용한 근로자 수	
		사례 수	평균: 명	사례 수	평균: 명	사례 수	평균: 명
[전체]		206	51.89	206	54.13	200	2.72
지원금 유형	고령자고용장려금	133	63.30	133	64.86	130	2.80
	신규 고용촉진장려금	73	31.11	73	34.59	70	2.56
산업 유형	제조업	33	61.30	33	63.91	32	2.34
	유통서비스업	40	47.68	40	53.63	40	3.15
	생산자 서비스업	17	28.65	17	28.71	17	1.24
	사회 서비스업	34	30.97	34	31.91	34	2.12
	개인 서비스업	25	85.36	25	89.12	22	4.05
	기타	47	48.91	47	49.11	46	3.22
근로자 수	10인 미만	10	78.70	10	78.80	9	1.33
	10~29인	42	59.67	42	59.95	41	1.71
	30~49인	35	98.17	35	100.80	32	4.28
	50~99인	103	40.52	103	44.50	101	2.89
	100~299인	13	20.69	13	16.00	13	1.23
	300인 이상	5	36.40	5	36.80	5	2.40

## 2. 실증 분석

고용촉진장려금의 사중손실은 이 제도를 활용하지 않았을 경우를 상정하여 측정할 수 있다. 만약 이 장려금이 없었더라면 해당 근로자를 채용하였겠는가의 여부에 따라 이 제도의 사중손실을 판단할 수 있는 것이다.

### 가. 일반적인 사중손실 계산 방식

‘고용촉진장려금이 없었더라도 해당 근로자를 채용하였겠는가’에 대한 조사에서 조사기업의 82.1%는 장려금의 혜택과 상관없이 해당 근로자를

채용하였을 것이라고 응답하였다. 즉, 이 기업들은 정부가 고용촉진장려금이라는 재정지원을 하지 않더라도 근로자를 채용할 수 있는 기업이라고 생각할 수 있으므로 이는 사중손실에 해당한다. 따라서 고용촉진장려금의 사중손실효과는 기업체 단위로 볼 때, 82.1%에 해당한다. 한편, 고용촉진장려금 정책을 활용하지 않았어도 채용할 신규 근로자 수를 조사하였다. 이 합은 모두 363명이었다. 즉, 조사대상기업의 고용촉진장려금 정책에 대한 사중손실은 고용자 수는 363명으로 해석할 수 있다.

〈표 IV-7〉 사업지원이 없을 경우 근로자 채용 여부

구분	사례 수	해당 근로자 채용여부				
		채용하였을 것이다		채용하지 않았을 것이다		
		명	%	명	%	
[전체]	212	174	82.1	38	17.9	
지원금 유형	고령자고용장려금	136	116	85.3	20	14.7
	신규 고용촉진장려금	76	58	76.3	18	23.7
소재지	서울	35	25	71.4	10	28.6
	부산/울산/경남	40	32	80.0	8	20.0
	대구/경북	18	16	88.9	2	11.1
	경기/인천/강원	35	30	85.7	5	14.3
	광주/전남/제주	26	20	76.9	6	23.1
	전북	47	42	89.4	5	10.6
	대전/충청	11	9	81.8	2	18.2
산업 유형	제조업	43	36	83.7	7	16.3
	유통서비스업	37	26	70.3	11	29.7
	생산자 서비스업	103	91	88.3	12	11.7
	사회 서비스업	14	9	64.3	5	35.7
	개인 서비스업	6	5	83.3	1	16.7
	기타	9	7	77.8	2	22.2
근로자 수	10인 미만	71	58	81.7	13	18.3
	10~29인	71	60	84.5	11	15.5
	30~49인	17	13	76.5	4	23.5
	50~99인	16	15	93.8	1	6.3
	100~299인	30	23	76.7	7	23.3
	300인 이상	7	5	71.4	2	28.6



〈표 IV-8〉 사업지원이 없을 경우 신규채용 근로자 수

구분	사례 수	사업지원이 없어도 신규채용 근로자 수			
		평균(명)	전체(명)	비중(%)	
[전체]	168	2.16	363	100.0	
지원금 유형	고령자고용장려금	113	1.85	209	57.6
	신규 고용촉진장려금	55	2.80	154	42.4
소재지	서울	24	2.17	52	14.3
	부산/울산/경남	30	2.90	87	24.0
	대구/경북	16	0.63	10	2.8
	경기/인천/강원	30	1.83	55	15.2
	광주/전남/제주	17	1.65	28	7.7
	전북	42	2.43	102	28.1
	대전/충청	9	3.22	29	8.0
산업 유형	제조업	36	1.83	66	18.2
	유통서비스업	22	3.68	81	22.3
	생산자 서비스업	89	2.09	186	51.2
	사회 서비스업	9	0.56	5	1.4
	개인 서비스업	5	2.40	12	3.3
	기타	7	1.86	13	3.6
근로자 수	10인 미만	57	0.77	44	12.1
	10~29인	59	1.34	79	21.8
	30~49인	13	0.85	11	3.0
	50~99인	14	4.43	62	17.1
	100~299인	20	4.85	97	26.7
	300인 이상	5	14.00	70	19.3

나. 퍼지이론을 이용한 사중손실 계산

1) 질문형식에 따른 퍼지 넘버의 부여

퍼지식 질문형식을 사용하였다. 질문형식을 보면,

문: 만일 고용촉진장려금이 없었더라도 해당 근로자를 채용하였겠는가?

언어 척도: 1) 채용하였을 것이다. 2) 채용하지 않았을 것이다.

문: 상기 선택에 대한 확신은?

언어 척도: 1) 매우 불확신 2) 다소 불확신 3) 보통 4) 다소 확신  
5) 매우 확신

상기의 질문형식을 기초로 장려금 효과 질문에 대한 언어값의 퍼지 넘버를 다음과 같이 설정한다. 이러한 설정의 논리적 근거는 다음과 같다.

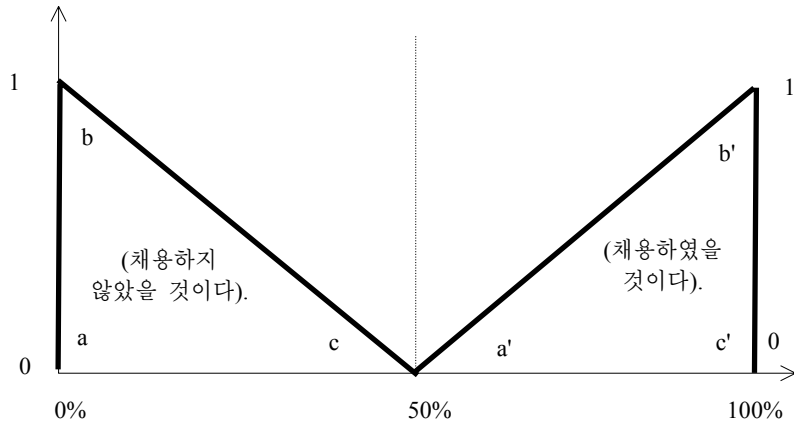
- 1) 채용하지 않을 가능성이 클수록 정부 지원의 효과가 크며, 사중 손실이 작을 가능성이 높다. 채용할 가능성이 높을수록 정부지원의 고용효과가 작고 사중손실이 높을 가능성이 있다.
- 2) 채용가능성에 대한 언어 척도는 2점 척도를 사용하고 있다. 2점 척도에서는 삼각퍼지의 상한값(혹은 하한값)과 중간값이 동일하다고 가정한다(그림 참조).

‘채용하지 않았을 것이다’라는 언어 척도는 채용률이 0일 가능성(하한값)이 1이며, 채용률이 50%(상한값)일 가능성이 0인 퍼지 삼각함수를 의미한다. 즉, 이 언어 척도의 채용가능성과 채용률의 관계는 함수 bc선에 따른다.

‘채용하였을 것이다’라는 언어 척도는 동일한 논리로 하한 값(채용률 50%)의 가능성이 0, 상한 값(채용률 100%)이 될 가능성은 1로 채용가능성과 채용률의 관계는 함수 a'b' 선에 따른다. 상기의 근거에 의한 언어 척도와 확신성 정도의 퍼지 넘버는 <표 IV-9>와 같다.

〈표 IV-9〉 장려금의 언어값에 대응한 퍼지 넘버의 부여

장려금 효과		확신 정도(가중치)	
언어값	퍼지 넘버	언어값	퍼지 넘버
$P_{ti}$	$= (a_{ti}, b_{ti}, c_{ti})$	$S_{ti}$	$= (o_{ti}, p_{ti}, q_{ti})$
(1) 채용하지 않았을 것이다(사중손실이 낮을 가능성).	(0.00, 0.00, 0.5)	(1) 매우 불확실	(0.00, 0.00, 0.25)
		(2) 불확실	(0.00, 0.25, 0.50)
		(3) 보통	(0.25, 0.50, 0.75)
(2) 채용하였을 것이다(사중손실이 높을 가능성).	(0.05, 1.00, 1.00)	(4) 확실	(0.50, 0.75, 1.00)
		(5) 매우 확실	(0.75, 1.00, 1.00)



[그림 IV-2] 장려금의 삼각 퍼지 넘버와 소속 함수

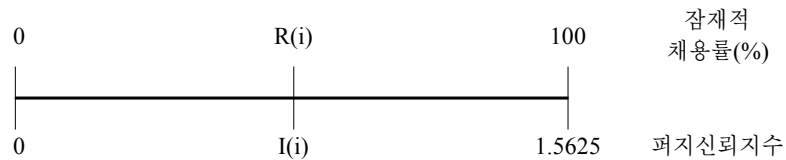
실태조사 결과 장려금 효과와 확신 정도에 대한 퍼지 넘버의 대한 응답 수는 다음과 같다. 지원이 없을 경우에도 채용했을 경우[퍼지 넘버는 (0.0, 0.0, 0.5)]는 확신성에서 보통(0.25,0.5,0.75)인 경우가 42건, 확실(0.5,0.75,1.0)이 77건, 매우 확실(0.75,1.0,1.0)이 55건이다.

〈표 IV-10〉 언어값에 대응한 퍼지 넘버의 응답 결과

장려금 효과		확신 정도(가중치)		응답 수	비중
언어값	퍼지 넘버	언어값	퍼지 넘버		
$P_{ti}$	$= (a_{ti}, b_{ti}, c_{ti})$	$S_{ti}$	$= (o_{ti}, p_{ti}, q_{ti})$		
(1) 채용하지 않을 것이다 (사중손실이 낮을 가능성).	(0.00, 0.00, 0.5)	(1) 매우 불확실	(0.00, 0.00, 0.25)	0	0.0
		(2) 불확실	(0.00, 0.25, 0.50)	0	0.0
		(3) 보통	(0.25, 0.50, 0.75)	42	19.8
		(4) 확실	(0.50, 0.75, 1.00)	77	36.3
		(5) 매우 확실	(0.75, 1.00, 1.00)	55	25.9
		(소계)		(174)	(82.1)
(2) 채용하였을 것이다 (사중손실이 높을 가능성).	(0.5, 1.00, 1.00)	(1) 매우 불확실	(0.00, 0.00, 0.25)	0	0.0
		(2) 불확실	(0.00, 0.25, 0.50)	1	0.5
		(3) 보통	(0.25, 0.50, 0.75)	10	4.7
		(4) 확실	(0.50, 0.75, 1.00)	19	9.0
		(5) 매우 확실	(0.75, 1.00, 1.00)	8	3.8
		(소계)		(38)	(17.9)
계				212	100.0

## 2) 퍼지신뢰지수와 사중손실 계산 결과

상기에서 가정하에 퍼지 넘버를 각 조사 기업에 부여하였다. 부여한 퍼지 넘버를 이용하여 신뢰지수를 계산하면, 이 신뢰지수의 최댓값은 1.5625, 최솟값은 0으로 나타났다. 이 신뢰지수를 채용률 최소 0%~최대 100%의 구간으로 표준화한 후, 정부지원을 하지 않았을 경우에도 각 기업이 현재 인원을 채용했을 가능성의 비율(이를 잠재적 채용률이라고 정의하자).을 계산하였다. 퍼지신뢰지수를 잠재적 채용률로 대응하여 표준화하는 원칙은 다음과 같다.



[그림 IV-3] 신뢰지수와 채용률의 대응관계

특정  $i$  기업의 퍼지신뢰지수값[I(i)]에 대응하는  $i$ 기업의(사업지원이 없을 경우의) 채용률[R(i)]은 다음과 같이 구할 수 있다.

$$R_i = \frac{(I_i - \text{신뢰지수 최솟값}) \times \text{잠재적 채용률 최댓값}}{(\text{신뢰지수 최댓값} - \text{신뢰지수 최솟값})}$$

위와 같이 계산된 각 응답자의 잠재적 채용률의 평균을 구하면 지원이 없을 경우의 평균적 잠재적 채용률이 된다. 이 값은 사업의 사중손실률이 된다. 이의 계산 방식은 다음과 같다.

$$\text{퍼지 넘버를 이용한 사업의 사중손실률} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n I_i$$

퍼지방식을 이용하여 사중손실 인원수를 계산하는 방식은 특정  $i$  기업의 사중손실률(지원이 없을 경우의 채용률)에 지원이 없을 경우의 채용인원을 곱하여 구할 수 있다. 여기서,  $K_i$  를  $i$  기업이 지원이 없을 경우 채용했을 인원수라고 하면, 사업의 사중손실 인원수는 다음과 같이 구할 수 있다.

$$\text{사업의 사중손실 인원수} = \sum_{i=1}^n R_i K_i$$

여기서, 퍼지식으로 계산된 사업의 사중손실률은 사업의 사중손실 인원수가 신규고용자 수에서 차지하는 비중으로 나타낸다. 이상의 퍼지 방법론을 이용하여 계산된 사중손실의 결과를 보자.

먼저, 기업 수를 기준으로 할 때 퍼지 방식으로 계산된 사중손실률(기업체 수 기준)은 69%이다. 사업구분으로 볼 때, 고령자 고용보험의 사중손실률(기업체 수 기준)은 71.9%이며, 신규고용촉진장려금의 사중손실률(기업체 수 기준)은 63.7%이다. 즉, 사중손실률(기업체 수 기준)은 고령자 고용장려금이 신규고용촉진장려금보다 높은 것으로 나타났다. 비교를 위해 일반적인 방법의 사중손실률(사업체 수 기준)의 계산에서도 고령자 고용장려금은 85.3%이며, 신규고용촉진장려금은 76.3%로 나타났다. 이 결과는 기업체 수를 평가단위로 한 것이다. 만약 기업체마다 채용인원이 상이하다면 고용자 수로 표현된 사중손실의 값은 달라질 수 있다. 또 고용자 수를 기준으로 한 사중손실이 더욱 중요한 의미를 갖는다.

이 계산의 결과를 보면, 퍼지방식을 이용한 전체 사업의 사중손실률(고용자 수 기준)은 49.6%이다. 구체적인 사업으로 볼 때, 고령자 다수 고용안정사업의 사중손실률(고용자 수 기준)은 47.1%이며, 신규고용촉진장려금의 사중손실률(고용자 수 기준)은 54.4%이다. 즉, 고용자 수를 기준으로 사중손실률을 계산하면 신규고용촉진장려금이 고령자 다수 고용안정사업에 비해 높게 나타났다. 다시 말해, 만약 장려금 지원이 없었더라면 현재 장려금으로 채용한 고령자 367명의 47.1%에 해당하는 173명은 기업이 고용했을 것이라는 의미이다. 따라서 정부가 재정지원을 하지 않더라도 기업이 자신의 부담으로 173명은 채용했을 가능성이 크다는 것이다.

신규고용촉진장려금도 마찬가지로의 논리이다. 만약 정부가 신규고용을 위한 장려금을 제공하지 않았더라도, 장려금으로 채용한 인원 204명 중 기업이 자신의 부담으로 채용했을 가능성이 있는 인원수는 111명으로 장려금으로 채용한 인원의 54.4%에 해당한다.

신규고용촉진장려금의 사중손실이 고령자 고용의 사중손실보다 큰 것은 당연한 논리로 이해된다. 즉, 신규고용촉진장려금의 대부분은 청년층(신규고용촉진장려금이 없을 경우, 고용했을 가능성이 있는 청년층 채용자 수는 26명으로 고용 가능성이 있는 총 고용자 수 청년, 여성, 장애인 등 모두 58명의 44.8%를 차지)이다. 따라서 기업의 입장에서 볼 때, 장려금 지원이 없이 기업의 부담으로 채용을 한다면 고령자의 고용연장이나 재고용보다는 임금수준이 낮고 고용의 연속성을 유지하기 위해 청년층 고용을 우선적으로 고려해야 하기 때문이다. 따라서 고령자고용보험보다는 신규고용촉진장려금의 사중손실이 더 커지게 되는 것으로 이해할 수 있다.

비교를 위해 일반적인 방법으로 사중손실을 구하는 방식을 보자. 즉, 기업체 수로 계산된 사중손실은 총 212개 기업 중에서 지원이 없을 경우에도 채용했을 것이라는 기업 수는 174개이다. 기업 수로 계산된 사중손실은  $(174/212) \times 100$ 으로 계산할 수 있다. 따라서 기업 수로 계산된 사중손실은 82.1%이다. 또 지원이 없을 경우, 채용했을 인원수의 합은 실태조사에서 363명으로 나타났다. 이는 인원수로 계산된 사업의 사중손실 효과가 되는 것이다.

퍼지식 계산에 의해 잠재적 채용인원 수와 잠재적 채용률을 고려한 사중손실률은 일반적 방법에 의한 사중손실률에 비해 낮게 나타났다. 이는 불확실성에 대한 기업의 의사표현을 반영하기 때문이다. 즉, 특정기업이 장려금 지원이 없을 경우에 현재 인력을 채용할 가능성에 대해서는 시현된 사건이 아니므로 자신의 판단을 100% 확신할 수 없을 것이다. 이렇듯 확신성을 고려하지 않는다면 장려금의 사중손실은 크게 왜곡될 가능성이 있다는 것이다.

〈표 IV-11〉 사중손실 계산 결과

구분	수혜기업 수		단순한 방식의 사중손실		퍼지방식의 사중손실	
	지원 유형	채용 인원 수	지원이 없을 경우에 채용한 기업 수 (B)	사중손실률 (B/A*100)	퍼지계산에 의한 잠재적 채용률	사중손실률 (퍼지식)
기업체 수 기준	수혜기업 수 (A)					
	전체	212	174	82.1%	전체 기업의 잠재적 채용률 평균값 = 69.0%	69.0%
	고령자 고용 보험	136	116	85.3%	고령자고용보험의 잠재적 채용률 평균값 = 71.9%	71.9%
	신규 고용 촉진 장려금	76	58	76.3%	신규고용촉진장려금의 잠재적 채용률 평균값 = 63.7%	63.7%
인원 수 기준	채용 유형	장려금으로 채용한 인원수 (D)	장려금이 없어도 채용했을 인원수 (K)	[사중손실 인원(B)] 사중손실률 (= K/D*100)	잠재적 채용 인원 수(F) = 개별기업의 잠재적 채용률*K	[사중손실 인원 (퍼지식 계산)] 사중손실률 = F/D*100)
	전체	571	363	[363명] 63.5%	283	(283명) 49.6%
	고령자 고용 보험	367	209	[209명] 56.9%	173	(173명) 47.1%
	신규 고용 촉진 장려금	204	154	[154명] 75.5 %	111	(111명) 54.4%



본 연구는 실태조사를 통한 언어 척도의 신뢰도를 제고하기 위해 퍼지집합이론을 이용한 사중손실효과를 파악한 것이다.

일반적으로 실태조사를 통해 고용관련 사업의 사중손실을 파악할 때는 사업에 참여하지 않았을 경우에도 채용했을 가능성을 파악하여 이 효과를 사중손실로 간주하는 경우가 대부분이다. 그러나 퍼지집합이론은 응답자가 발생하지도 않은 사실에 대해 판단을 내린다는 것이 상당 수준의 불확실성을 내포하고 있다는 점을 감안하여 응답자에게 자신의 판단에 대한 불확실성을 표출하도록 유도하는 것이라 할 수 있다. 이를 적용하여 고용촉진장려금사업의 사중손실을 측정하면 다음과 같다.

첫째, 고용촉진장려금을 수혜하지 않았을 경우에도 장려금을 받고 고용한 인력을 채용하였을 것이라는 기업은 전체 조사기업의 82.1%에 이른다. 또 이들 기업들이 장려금을 이용하여 채용한 근로자 수는 571명이다. 조사에 따르면 장려금이 없어도 채용했을 신규인력은 총 363명이었다. 따라서 일반적인 논지에 따르면, 고용촉진장려금의 사중손실은 기업 수 기준으로 82.1%이며, 인원수 기준으로 363명 혹은 63.5%로 계산될 수 있다.

퍼지집합이론을 이용하여 사중손실을 계산하면 기업 수 기준의 사중손실효과는 69%이며, 인원수를 기준으로 한 사중손실은 283명 혹은 49.6%로 나타났다.

사업별로 보면, 고령자고용보험에 비해 신규고용촉진장려금의 사중손실(인원수 기준)이 더 크게 나타났다. 신규고용촉진장려금의 사중손실이 고령자 고용의 사중손실보다 큰 것은 당연한 논리로 이해된다. 즉, 신규고용촉진장려금의 대부분은 청년층 고용이다. 기업의 입장에

서 볼 때, 장려금 지원이 없이 기업의 부담으로 채용을 한다면 고령자의 고용연장이나 재고용보다는 임금수준이 낮고 고용의 연속성을 유지할 수 있는 청년층 고용을 우선적으로 고려해야 하기 때문이다. 따라서 고령자고용장려금사업보다는 신규고용촉진장려금의 사중손실이 더 크게 나타난다.

둘째, 퍼지식 계산에 의해 잠재적 채용인원 수와 잠재적 채용률을 고려한 사중손실률은 단순계산에 의한 사중손실률에 비해 낮게 나타났다. 이는 기업이 장려금 지원이 없을 경우의 채용 가능성에 대한 확신이 약하다는 것을 의미한다. 다시 말해, 특정기업이 장려금 지원이 없어도 현재 인력을 채용했을 가능성에 대해서는 100% 확신하기 힘들었다는 것이다. 즉, 해당기업이 미래에 대한 전망이 불투명하여(예를 들어, 경기전망이 좋지 않을 때) 인력채용에 대한 확신성이 낮아졌다는 것으로 이해할 수 있다.

셋째, 상기의 결과와 같이 퍼지이론을 이용하여 사중손실을 계산하면 측정단위인 언어 척도(예를 들어, ‘채용하였을 것이다’와 같은)가 가지는 불확실성과 애매함을 회피하고 보다 정확한 효과를 포착할 수 있다. 이러한 퍼지방식은 실태조사에서 단순방식으로 계산할 때에 발생할 수 있는 불확실성의 한계를 이론적으로 극복할 수 있다는 데 그 의의가 있다.



## 제 5 장

# 실업급여 평가

제1절 고용위기와 실업급여

제2절 실업급여체계 평가

제3절 실업급여 평가



## 제5장 | 실업급여 평가

이상준 · 오영훈

### 제1절 고용위기와 실업급여

능력개발사업이 필요한 시점은 어찌 보면 평상시보다는 국가의 고용위기 시일 것이다. 노동수요가 많아 실업률이 낮거나 실업자 수가 적을 경우 그리고 경기가 좋아 고용이 안정적으로 유지되는 경우라면 능력개발사업은 정책적으로 크게 우선순위를 가지기 어렵다. 그러나 막상 국가적으로 경제위기가 오고, 이로 인해 고용안정이 위협을 받고 실업자가 양산된다면 이는 거의 전쟁과 유사한 국가적 재난이라 할 수 있다. 실례로, 우리나라는 1998년에 이러한 상황을 이미 경험한 바가 있다. 따라서 정부는 지진, 폭우, 태풍 같은 자연재해나 전쟁 발생 등 국가의 재난에 유사시 대비하는 것처럼 고용과 관련된 부분도 사전적으로 대비할 필요가 있다.

이를 위해 우리나라는 미국, 영국, 일본, 독일처럼 강제적 방식의 고용보험제도를 가지고 있다. 고용보험제도를 통해 재직근로자의 고용안정을 꾀하고 실업자를 위한 사회안전망으로서의 실업급여의 지급, 그리고 능력개발 훈련정책을 펼칠 수 있는 것이다. 고용보험이란 당초

실직근로자에게 실업급여를 지급하는 의미로, 실직근로자와 그 가족의 생활안정에 기여하는 목적을 가지고 있으며, 실업에 대한 사후 구체적인 성격으로 시작하였다. 그러나 산업사회가 변화함에 따라 고용조정이 급격히 이루어지면서 실직자를 위한 실업급여만으로는 실업을 사전에 예방하여 실질적인 고용안정을 유지하는 데 미흡하다는 판단하에 재직근로자의 고용안정과 직업능력개발 향상과 연결하는 고용보험으로 전환하였다(고용노동부, 2010, p. 29.). 과거의 실업급여 지원이 소극적 노동시장정책(passive labor market policy)의 대표적이었다면 근로자의 직업능력개발까지 포함하는 것은 고용보험정책을 적극적 노동시장정책으로(active labor market policy)까지 확대한 것을 말한다. 이러한 기조는 실업자를 위한 정책에까지도 이어져 왔다.

1998년 대량실업 위기 당시 정부는 단군 이래 한 번도 겪어 본 적이 없는 대량실업에 당혹감을 감추지 못했다. 유럽의 선진국들처럼 소극적 노동시장정책이라 할 수 있는 실업수당이 풍부하지도 않았을 뿐더러 적극적 노동시장정책이라 할 수 있는 실업자를 위한 훈련프로그램과 시설 등이 잘 갖추어져 있는 것도 아니었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정부는 생산적 복지라는 개념을 앞세워 적극적 노동시장정책을 통해 실업의 위기를 극복하려고 하였다. 이러한 배경에는, 첫째 소극적노동시장정책의 핵심인 실업부조 도입 시 자칫 ‘복지병’이 확산될 수 있어 실업부조사업은 득보다는 실이 많다고 정부에서 판단을 하였고, 둘째 실업자에게 얼마의 보조금을 주는 것보다는 재취업을 할 수 있게 도움을 주는 것이 설령 취업을 하지 못하더라도 보조금을 주는 것보다는 국가에 도움이 될 것이라는 판단 때문이다(김성중·성제환, 2005, p 624.).

그러나 최근에는 이러한 정책 방향의 조정을 요구하는 연구들과 학계의 의견이 이어지고 있다. 특히 취약계층을 대상으로 하는 고용안전망과 고용정책에 사각지대가 나타나고 있으며, 이를 위한 정책의 수정이 필요하다는 것이다. 즉 근로취약계층에 대한 고용안전망의 광범위한 사각지대 발생은 근로자의 경력단절과 숙련부족에 따라 저임금과 비취업을 오가는 함정을 고착화할 가능성이 높다. 고용보험은 보다 나은 일자리로 이행을 지원할 가능성이 높기 때문에 적절한 소득보장과 활성화 정책을 결합한다면 고용률을 높이는 데 유용할 수 있는 것으로 알려져 있다(이병희 외, 2009, p. 30.). 이는 결국 실업급여 대상자와 급여수준의 확대가 필요하다는 것을 의미한다. 또, 소극적 노동시장정책의 확대가 불가피하다는 것으로 제대로 된 소극적 노동시장정책을 실시해 보기도 전에 과거 선진국들에게 일어난 정책의 경험과 문제점을 걱정하기보다는 사각지대 방지<sup>33)</sup>와 실업으로 인한 인적자본 손실, 그리고 복지강화라는 사회적 화두에 맞게 이에 대한 정책 수정이 필요하다고 하겠다. 이는 결국 실업급여라고 하는 것에 대한 근본취지 또는 성격을 어떻게 규정하느냐에 달려 있다. 즉 실업급여를 고용과 단절된 실업근로자와 그의 부양가족에 대하여 실업기간 동안 적정한 생활보장을 도모하여 노동인격을 최대한 존중하는 것이 실업급여 정책의 취지라 할 수 있다. 따라서 실업급여를 사회보장원리에 더 많은 중점을 두느냐 아니면, 고용조정을 원활히 하기 위한 노동시장원리에 더욱 비중을 두느냐

33) 사회보험에서 사각지대가 발생하는 이유는 크게 네 가지로 나누어진다. 첫째, 법으로 적용에서 제외되는 형태이다. 예를 들면 가사노동자, 특수형태 근로종사자들이 여기에 해당한다. 둘째 법적인 적용 대상임에도 불구하고 보험료 부담 또는 사업주의 의무 불이행 때문에, 셋째 수급요건이 엄격하여 보장을 받지 못하는 것으로 자발적 실업자가 여기에 해당된다. 마지막으로, 수급하더라도 급여수준이 낮거나 수급기간이 짧아서 보장이 충분하지 못하는 경우이다. 자세한 것은 장지연·이병희(2011) 참조.



나에 정책의 방향은 달라질 수밖에 없고, 지금까지 우리나라는 후자의 성격을 더 강조하였다(이흥재, 2004, p. 305.). 따라서 앞으로 사회안전망으로 실업급여정책을 더욱 확대한다고 할 때, 현재의 실업급여체계는 자발적 이직자까지로의 적용 확대와 근로자의 안정적인 구직활동을 위해서라도 최소한의 생계와 삶의 유지에 필요한 부분까지 적용이 가능하도록 그 종류를 더욱 다양화시켜야 할 필요가 있다.

## 제2절 실업급여체계 평가

실업급여체계를 평가하는 것 또한 실로 어려운 문제이다. 실업급여가 주는 여러 가지 이득과 혜택 모두에 대해 평가를 할 수 있는 것도 아니며, 설사 가능하더라도 이는 다학문적 접근이 필요하며 학문에 따라 동일한 결과에 대해서도 찬반양론이 일어날 수 있다. 예를 들면 사회복지 차원에서 실업급여가 국민들에게 좋은 정책이라고 할 수 있지만, 기업의 시장경쟁을 우선시하는 일각에서는 상당히 실패한 정책이라고 할 수도 있다. 따라서 평가를 위한 특정한 분석의 틀이 필요하다. 이에 본 연구에서는 심창학(2003)<sup>34)</sup>에서 시도된 네 가지의 개념을 이용하여 평가를 실시하고자 한다.

첫째, 관대성이다(generosity). 이는 실업급여체계가 소득유지를 위해 어느 정도까지 제공되고 있으며, 급여 수준은 얼마나 관대한가에 대한 개념이다. 하위항목으로는 적용대상 및 급여수준과 급여기간, 그리고 급여 산정 방식이 있다. 둘째, 통제(control)이다. 실업급여체계가

34) 물론 심창학이 제안한 분석 틀도 J.Alber의 견해를 차용한 것이다.

빈민구제의 전통적 요소를 포함하고 있는가, 그리고 남용방지를 위한 규제장치는 얼마나 강한가를 나타내는 지표이다. 이의 파악을 위해 대기 기간 및 자격 박탈조항 등을 제시하고 있다. 셋째, 침투성이다 (penetration). 실업보험체계의 운영 및 재정부담 부문에서의 국가 개입 및 참여정도를 가리키는 개념이다. 마지막으로, 소득 재분배기능이다. 실업급여가 수직적 소득 재분배를 꾀하고 있는가에 초점을 맞추고 있다. 이를 위해 급여의 산정기준뿐만 아니라 기여금 산정기준을 동시에 볼 것을 강조한다. 여기서는 이 네 가지 중 관대성, 통제성, 소득재분배 기능을 가지고 평가를 실시하기로 한다.

### 제3절 실업급여 평가

#### 1. 경제위기와 고용·능력 개발체제

고용·능력 개발정책은 경제가 호황이거나 평온할 때보다 국가 위기 시에 더 진가가 나타나는 정책이라 하겠다. 다른 경제정책들은 경제호황을 위하거나 지속하기 위한 정책인 반면에, 고용·능력개발정책은 불황을 극복하고 견디어 내기 위한 정책이 대부분이기 때문이다. 따라서 지금처럼 세계경제가 어렵고 미국발 위기나 유럽발 위기에 대비해야 한다는 목소리가 높은 상황에서 혹시 모를 경제위기에 대비한 고용·능력 개발정책에 대한 점검이 필요하다 하겠다. 이에 대한 물음에 전문가 응답자들은 현재의 고용·능력개발 시스템이 경제위기를 극복할 능력이 높지 않다는 의견이 많았다. 이를 자세히 보면, ‘매우

‘그렇지 않다’라고 응답한 비율이 10.6%, ‘그렇지 않다’라고 응답한 비율이 35.6%, ‘보통이다’가 32.7%로, 우리나라 고용·능력개발 시스템의 경제위기 극복능력에 대해 평균 이하 점수를 주고 있다.

〈표 V-1〉 고용·능력개발 사업체제의 경제위기 극복 능력

구분	사례 수	(%)
매우 그렇지 않다.	11	10.6
그렇지 않다.	37	35.6
보통이다.	34	32.7
그렇다.	22	21.2
계	104	100.0

그 이유에 대한 질문에 1순위와 2순위별로 질문을 하였는데, 이를 모두 합산한 비율을 보면 현재와는 다른 고용·능력개발체제의 전환을 요구하고 있다. 그다음이 현재의 전달체계로는 위기 시 신속한 대응이 어렵다고 평가하고 있었다. 한편, 실업수당과 같은 소극적 노동시장 정책인 사회안전망 확대의 필요성에 대해서는 전문가들 사이에 낮게 인식되고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 V-2〉 경제위기 극복 불충분 사유

구분	사례 수	(%)
재정 확보가 더 되어야 한다.	21	25.6
현재와 다른 고용·능력개발 체제의 전환이 필요하다.	68	82.9
현재의 전달체계로는 위기시에 신속하게 대응하기 어렵다.	50	61.0
실업수당 신설과 같은 사회안전망이 더 확대되어야 한다.	12	14.6
기타	1	1.2

현행 실업급여의 수급자격은 비자발적 실업자에 한해 자격을 부여하고 있다. 이에 대해 전문가에게 질문한 결과 ‘현행수준이 적절하다’고 응답한 비율은 전체에서 44.2%를 차지하고 있으며, 반대로 ‘자발적 이직에 대한 범위를 폭넓게 해석해야 한다’는 응답이 29.8%, ‘자발·비자발 상관없이 실업급여를 주어야 한다’는 응답이 21.2%로서, 전체의 50%를 넘어 현행 유지보다 약간 높은 비율을 보여 주고 있다.

〈표 V-3〉 현행 실업급여 수급 자격과 자발적 이직의 범위

구분	사례 수	(%)
현행 수준이 적절하다.	46	44.2
현행 자발적 이직에 대한 범위를 폭넓게 해석할 필요가 있다.	31	29.8
자발·비자발에 상관없이 실직자 모두에게 수급권을 주어야 한다.	22	21.2
수급자격 범위 축소	1	1.0
비자발에게 수급권을 주되 최소금액만 지급	1	1.0
잘 모름.	3	2.9
계	104	100.0

## 2. 실업급여의 관대성과 통제성

실업수급의 관대성과 침투성에 대한 전문가들의 의견을 보자. 현재 우리나라 실업급여가 실직자들에게 최소한의 생계지원을 위한 소득보전에 기여하는가에 대한 질문에 ‘그렇다’고 응답한 전문가는 43.3%,

‘매우 그렇다’고 응답한 비율은 16.3%로, ‘보통이다’가 26.9%로, 현재 실업급여가 실직자의 생계지원에 일정정도 기여를 하고 있다는 비율은 상당히 높은 것을 알 수 있다.

또 실업급여액 수준의 적절성에 대한 물음에 ‘그렇다’고 응답한 전문가는 33.7%, ‘매우 그렇다’고 응답한 비율은 11.5%, ‘보통이다’가 27.9%로 대다수의 전문가들이 적절하다고 응답하였다. 실업급여의 수급기간 적절성에 대한 질문에도 ‘그렇다’고 응답한 전문가는 40.4%, ‘매우 그렇다’고 응답한 비율은 11.5%, ‘보통이다’가 24.0%로 앞의 질문과 유사한 패턴의 비율을 보여 주고 있다. 대체로 전문가들은 실업급여의 관대성에 대한 평가에 긍정적인 의견과 인식을 가지고 있는 것을 알 수 있다.

실업급여의 통제성 평가를 위한 질문을 보자. 먼저 실업급여 심사시 이직사유 판단의 합리성에 대한 질문에 전문가 중 48.1%가 ‘보통이다’라고 응답하고 있으며, 25.0%가 ‘그렇다’, 18.3%는 ‘그렇지 않다’라고 응답하고 있어 이 부분에 대해서는 의견이 엇갈리고 있다. 또 실업급여 중 구직노력에 대한 심사와 확인 작업의 적절성에 대한 질문에 전문가 중 42.3%가 ‘보통이다’라고 응답하고 있으며, 15.4%가 ‘그렇다’, 34.6%는 ‘그렇지 않다’라고 응답하고 있어 구직급여와 구직노력에 대한 통제 기능이 약하다고 평가하고 있다.

〈표 V-4〉 실업수급의 관대성과 통제성

질문 내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1) 현재의 우리나라 실업급여가 실직자에게 최소한의 생계지원을 위한 소득보전에 기여한다고 생각하십니까?	1 (1.0)	13 (12.5)	28 (26.9)	45 (43.3)	17 (16.3)
2) 현재의 우리나라 실업급여액 수준은 적절하다고 생각하십니까?	1 (1.0)	27 (26.0)	29 (27.9)	35 (33.7)	12 (11.5)
3) 현재의 우리나라 실업급여의 수급기간은 적절하다고 생각하십니까?	3 (2.9)	22 (21.2)	25 (24.0)	42 (40.4)	12 (11.5)
4) 현재의 우리나라 실업급여 중 구직급여 심사 시 이직 사유 판단이 합리적이라고 생각하십니까?	4 (3.8)	19 (18.3)	50 (48.)	26 (25.0)	3 (2.9)
5) 현재의 우리나라 실업급여 중 구직급여에서 구직 노력에 대한 심사 또는 확인 작업이 적절하게 이루어지고 있다고 생각하십니까?	6 (5.8)	36 (34.6)	44 (42.3)	16 (15.4)	1 (1.0)

주: 4)에는 '잘 모름' 2명 제외.

### 3. 실업수급의 소득재분배 기능

현재 실업급여의 소득재분배 기능에 대한 요구가 높다. 특히 일부 실업자들은 실업급여가 끊기고 취업을 하지 못하면 바로 사회보험의 사각지대로 놓이게 되는 수도 적지 않다. 이로 인해 실업급여의 소득재분배 기능강화와 임금소득 대체율 증가의 필요성이 예전에 비해 높

아진 것이 사실이다. 이러한 사회적 이슈를 반영하기 위해 전문가들에게 물어보았다. 먼저 현재의 실업급여가 소득재분배 기능을 하고 있는냐는 질문에 전문가 중 31.7%가 ‘보통이다’라고 응답하고 있으며, 23.1%가 ‘그렇다’, 29.8%는 ‘그렇지 않다’라고 응답하고 있어 약간 실업급여의 소득재분배 기능에 대해 회의적으로 생각하고 있는 것으로 보인다. 실업급여의 임금소득 대체율을 높이는 정책의 필요성에 대해서는 전문가 중 33.7%가 ‘보통이다’라고 응답하고 있으며, 35.6%가 ‘그렇다’, 9.6%는 ‘매우 그렇다’라고 응답하고 있어 이 정책의 필요성에 대해서는 긍정적으로 생각하고 있음을 확인하였다. 마지막으로 실업수급 자격자 확대와 수당액 증가 중 어떠한 것이 더 시급한가에 대한 질문에 대해서는 실업수급 대상 확대가 수당액 증가보다 미세하게나마 5%p 더 높은 응답비율을 차지하고 있다.

〈표 V-5〉 실업수급의 소득재분배 기능

질문 내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
6) 현재의 우리나라 실업급여가 소득 재분배에 기여한다고 생각하십니까?	6 (5.8)	31 (29.8)	33 (31.7)	24 (23.1)	9 (8.7)
7) 실업급여의 임금소득 대체율을 높이는 정책이 필요 하다.	2 (1.9)	16 (15.4)	35 (33.7)	37 (35.6)	10 (9.6)
8) 실업급여의 임금소득 대체율을 높이기 위해 급여 대상 확대가 수당액 증가보다 더 시급하다.	4 (3.8)	26 (25.0)	34 (32.7)	27 (26.0)	9 (8.7)

주: 5)에는 ‘잘 모름’ 1명 제외, 6)에는 1명, 7)과 8)에는 4명 ‘잘 모름’ 제외

마지막으로, 대량실업 위기가 발생하였을 때 가장 필요한 정책에 대한 질문에 전문가들은 소극적 노동시장정책보다는 적극적 노동시장정책인 훈련을 통한 취업과 고용확대를 더 중요하게 보고 있는 것으로 나타났다. 이는 앞에서 경제위기 극복에서도 사회안전망보다는 능력개발 시스템의 변화를 주문한 것과 일맥상통하는 것으로 본 설문에 응답한 전문가들이 복지의 확대에 대해 보수적인 인식을 하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 V-6〉 대량실업 위기 시 가장 필요 정책에 대한 의견

구분	사례 수	(%)
실업 수당 확대와 같은 소득보전 또는 임금 보전 정책	18	17.3
훈련을 통해 고용과 취업을 촉진시키는 노동시장정책이 필요	58	55.8
실업 이후 생활보장을 위한 사회보장과 복지 강화	27	26.0
잘 모름	1	1.0
계	104	100.0





## 제 6 장

# 결론 및 정책적 함의와 제언

제1절 결론

제2절 정책적 함의와 제언



## 제6장 | 결론 및 정책적 함의와 제언

### 제1절 결론

지금까지 이 연구는 고용·능력개발이라는 연구 범위 안에 능력개발사업과 고용안정사업, 그리고 실업급여라는 세 가지의 사업의 평가를 진행하였다. 먼저, 능력개발사업은 계좌제 훈련과 능력개발 예산지원방식, 능력개발사업의 전달체계에 대한 평가를 실시하였다. 둘째, 고용안정사업은 고령자고용촉진사업과 신규고용촉진사업의 사중손실을 그간에 다루지 못하였던 강건한 실증방법을 통해 평가를 진행하였다. 셋째, 실업급여는 국가의 고용위기 시에 대비하는 정책적 방향과 관대성, 소득재분배 기능이라는 관점에서 평가를 실시하였다.

연구 방법론적으로 배열하여 정리하면 계좌제 훈련과 전달체계, 그리고 실업급여는 훈련기관 및 과정 전문가 104명의 설문조사를 바탕으로 평가를 진행하였다. 고용안정사업은 2007년도 고용보험평가사업에 사용하였던 800개 사업장을 토대로 추적 조사하여 이루어졌다. 한편, 정부예산 지원방식, 즉 훈련비 지급방식에 따른 성과와 부정행위에 대한 분석은 우리나라에서 그다지 많이 실시되지 않은 현장실험이

라는 방법론을 이용하여 간접적으로 성과평가를 실시하였다.

이 연구에서 실시한 평가는 기존의 선행연구에서 다루지 못하였던 부분에 대한 평가를 진행하였으며, 기존 평가와는 다른 관점의 지표를 가지고 평가를 진행하였다는 점에서 무엇보다 의의를 가진다고 하겠다. 이하에서는 주요 연구내용에 대한 연구 결과를 정리한다.

먼저, 계좌제 사업에 대한 연구 결론을 보자. 전반적으로 계좌도입은 당초 정책적 의도대로 훈련기관 간의 경쟁유도와 훈련생의 선택권 강화에 크게 기여를 한 것으로 나타났다. 또, 계좌제 훈련은 훈련생에게 보다 많은 훈련의 정보를 제공하였으며, 훈련서비스 수준이 예전보다 높은 것으로 전문가들은 평가하고 있다. 반면에 훈련과정의 질적 수준이 늘어나거나 훈련기관의 성과에 급급한 나머지 훈련생을 선택하는 이른바 훈련의 역선택 문제는 발생하지 않은 것으로 나타났다.

향후 계좌제 훈련의 방향에 대해 전체 전문가의 90%는 현행 계좌제 훈련정책의 수정이 필요하다고 인식하고 있었다. 즉 계좌제의 훈련과정과 내용에 대한 변화 유도가 가장 시급히 개선되어야 할 과제이고, 그다음은 현재 성과위주의 훈련에서 사회안전망 기능차원의 훈련으로 개편해야 한다는이 그 뒤를 이었다.

훈련지원방식에 따른 평가에서 실비지급방식이나 최저가격으로서의 표준훈련비 방식이나 성과에는 커다란 차이를 보여 주지 못하고 있음을 알 수 있다. 가장 많은 임금을 지급한 C 그룹이 평균 18개의 설문부수를 완료하고 있으며, 반대로 최저가격인 D 그룹이 가장 낮은 17.8 개를 완료한 것을 알 수 있다. 그러나 F 테스트를 이용하여 그룹 간 평균 차에 대한  $H_0: E(\mu_A) = E(\mu_B) = E(\mu_C) = E(\mu_D)$  귀무가설 테스트에서는 네 그룹 간의 평균 차가 나타나지 않고 있었다.

한편, 성과연동방식의 인센티브 지급방식은 성과에 연연할 때 부정행위 수의 증가를 가져올 수 있다. 즉 성과와 연동된 인센티브 지급방식은 과도한 부정행위를 동반할 수 있다는 것이다. 이에 대한 본 연구결과는 당초 예상대로 인센티브 지급방식에 따라 부정행위의 수가 증가하는 것을 알 수 있었다. 전체 성과에서 부정행위가 차지하는 비중은 38.5%였다. 부정행위 수가 가장 많은 그룹은 A 그룹으로 나타나고 있으며, 부정행위가 가장 적은 그룹은 D 그룹으로 나타나고 있음을 알 수 있다. 총 완료부수에서 부정행위를 한 부수를 제외한 이른바 순수 성과에 대한 분석결과 고정급여방식이 전체 성과의 평균치가 가장 높다는 사실을 발견할 수 있었다. 또 각 그룹 간의 성과차이에 대한 테스트 결과를 보면 전체 순수성과에서 그룹 간의 차이가 통계적으로 유의미하게 나타나고 있었다.

능력개발사업의 전달체계에 대한 평가 결과 지방자치단체의 자발적인 참여가 가능한 전달체계인가에 대해 전문가들의 의견은 대체로 부정적으로 나타났다. 또 각 부처가 참여하는 통합적인 전달체계의 필요성에 대한 인식에서는 통합적 전달체계의 필요성이 매우 중요하다고 인식하고 있었다. 통합적인 전달체계가 마련된다면 그 운영주체의 형태에 대해 50% 가까이는 고용노동부가 주관하는 것으로, 39%는 해당 부처 간의 공동관리라고 응답하였다.

고용안정사업 중 고용촉진장려금에 대한 사중손실의 평가를 보면 기업 수 기준으로 82.1%이며, 인원수 기준으로 363명 혹은 63.5%로 나타났다. 본 연구의 중점 연구 방법인 퍼지집합이론을 이용하여 사중손실을 계산하면 기업 수 기준의 사중손실효과는 69%이며, 인원수를 기준으로 한 사중손실은 283명 혹은 49.6%로 나타났다. 사업별로 보

면, 고령자촉진장려금에 비해 신규촉진장려금의 사중손실(인원수 기준)이 더 크게 나타났다. 이는 기업의 입장에서 장려금 지원 없이 기업의 부담으로 채용을 한다면 고령자의 고용연장이나 재고용보다는 임금수준이 낮고 고용의 연속성을 유지할 수 있는 청년층 고용을 우선적으로 고려하는 현실을 반영한 것으로 보인다. 한편, 고용촉진장려금 사업을 지속하지 않는 이유는 예상했던 기간만료 또는 재신청이 되지 않아서라는 이유는 1%도 되지 않았고, 가장 많은 이유는 한정된 지원대상자의 부족, 까다로운 제도 때문으로 나타났다.

마지막으로, 실업급여에 대한 평가결과를 정리하면 다음과 같다. 현재의 고용·능력개발시스템이 경제위기를 극복할 능력이 있는냐는 질문에 전문가들은 ‘능력이 없다’는 의견을 많이 내놓았다. 그 이유는 전문가들은 현재의 능력개발시스템이 현재와는 다른 고용·능력 개발 체제로의 전환이 필요하고, 또 현재의 전달체계로는 국가 위기 시 신속한 대응이 어렵다고 인식하고 있기 때문이다. 한편, 실업수당과 같은 소극적 노동시장정책인 사회안전망 확대의 필요성에 대해서는 전문가들은 낮게 인식하고 있는 것을 알 수 있었다.

대체로 전문가들은 실업급여의 관대성에 대해서는 긍정적 인식을 가지고 있었으며, 실업급여의 통제성은 전문가들 사이에 의견이 엇갈리고 있다. 실업급여의 임금소득 대체율을 높이는 정책의 필요성에 대해서는 긍정적으로 생각하고 있었으며, 마지막으로 실업수급 자격자 확대와 수당액 증가 중 전문가들은 수당액 증가를 다소 더 중요하게 생각하고 있었다. 대량실업 위기가 발생하였을 때 가장 필요한 정책이 무엇이라는 질문에 전문가들은 소극적 노동시장정책보다는 적극적 노동시장정책인 훈련을 통한 취업과 고용확대를 더 중요하게 보고 있는 것으로 나타났다.

## 제2절 정책적 함의와 제언

### 1. 계좌제 훈련과정 및 내용의 변화 필요

계좌제 훈련평가에 있어서 당초 제도 취지에 대해서는 성공하고 있는 반면에, 훈련수준의 질적 변화라던가 향상은 일어나지 않고 있는 것으로 나타났다. 또 본 연구의 결과 현재의 훈련방향에 대한 대폭적인 정책적 변화가 필요해 보인다. 즉 지금의 실업자 직업훈련으로서의 계좌제 훈련보다는 누구나 원하면 훈련을 받을 수 있는 보편적 훈련권으로서 또는 사회안전망으로서의 훈련으로 전환이 필요하다는 것이다. 이를 위해 훈련과정과 내용에 대한 전반적인 변화가 필요하며, 기존 실업자 훈련에서 실시하고 있는 것과 훈련의 차별성, 훈련의 목적, 훈련의 기대성과 등을 고려하여 훈련과정의 개설이 필요하다 하겠다.

### 2. 동일한 훈련유형에서 복수의 예산지원방식 지양

본 연구에서 실시한 현장실험 연구는 연구실 실험보다 외부 유효성이 뛰어난 편으로 알려져 있어 우리의 본 연구 결과를 우리나라 훈련 예산지원정책에 대입하여도 크게 무리는 없을 것으로 보인다. 왜냐하면 적어도 동일한 훈련 유형에서 훈련의 성과를 보여 주는 노동시장이 유사하다면 훈련비 지급방식에 따른 훈련의 성과는 크게 다르지 않을 수 있기 때문이다. 즉 실비지급방식의 훈련을 받은 훈련생이나 표준훈련비의 훈련을 받은 훈련생이나 그들이 취업하려는 노동시장이 유사하다면 훈련의 성과는 차이가 나타나지 않을 것이다. 이는 훈련비



지급방식은 훈련의 목적과 얻고자 하는 훈련의 성과가 다를 때 정책으로서의 정책적 함의를 가진다고 볼 수 있다. 기존의 예산지원방식을 통해 얻는 훈련의 성과와는 다른 성과를 얻고자 할 때 새로운 훈련비 지급방식이 의미를 가진다는 것이다. 동일한 훈련 유형에서 훈련의 성과지표도 동일하다면 훈련공급기관은 인센티브 방식을 자신들에게 유리한 것으로 움직이려 할 것이기 때문이다.

### 3. 표준훈련비 적용직종의 세부화

지금처럼 최저 가격으로서의 표준훈련비 적용 훈련 직종이 아니기 때문에 어쩔 수 없이 실비로 지급할 수밖에 없는 상황에서, 비용이 많으니 훈련의 성과도 높아질 것으로 기대하는 것은 무리라는 의미이다. 오히려 표준훈련비 적용 훈련과정을 지금보다 더 세부화시키는 것이 필요하다. 왜냐하면 실비의 훈련지원을 할 경우에는 훈련의 목적과 대상자, 그리고 성과의 양과 질의 차이가 기존에 표준훈련비 훈련과정과 다른지를 파악하고, 그것이 가지는 의미가 기존 훈련과 차이가 있는지를 면밀히 파악한 후에 실비를 인정하는 것이 바람직하기 때문이다.

본 연구의 결과를 토대로 고정급여방식이 관리 비용을 줄일 수 있고, 훈련의 성과도 늘릴 수 있는 방법이라고 단순화하는 것도 위험한 일이다. 여전히 성과와 연동하는 인센티브 방식은 경영과 정책 관리에 유효한 방식인 것은 사실이다. 중요한 것은 본 연구 결과를 볼 때 표준훈련비를 가지고도 얼마든지 성과를 촉진시킬 수 있음을 알 수 있다. 다만 어떠한 방식으로 성과와 연동해야 가장 효율적이며 부정행위가 없어질지에 대한 깊은 고민이 필요하다.

#### 4. 통합적 전달체계 구축을 위한 공감대 확대

능력개발의 전달체계에 대한 분석결과, 현재로서는 지방자치단체의 의견과 수요를 반영할 수 없고, 또 취약계층이나 종합적인 사회안전망에 기댈 수밖에 없는 사람들을 위해 적합한 전달체계를 세우기에도 어려운 실정이다. 이에 본 연구에서 실시한 설문에 응답한 전문가들은 이러한 통합적 전달체계의 필요성에 매우 공감하고 있음을 알 수 있다. 이를 위한 운영 방향에 대해서는 현재 고용노동부의 고용지원센터와 해당부처 간 공동관리라는 두 가지 형태로 압축되었다. 전자의 경우, 본 조사에 참가한 전문가들이 고용노동부의 훈련사업의 심사와 평가에 참여하기 때문에 결과에 편의가 있을 수는 있지만, 앞에서 언급한 바와 같이 통합적인 전달체계를 할 중착지로서의 기관을 새롭게 만들지 않는 이상 또 다른 대안을 찾기 어려운 것이 반영된 결과이다. 이러한 현실적 상황을 고려하여 일각에서는 고용지원센터를 지방자치단체로 이양해야 한다는 주장이 있지만 이는 현재 중앙 부처 시스템과 지방자치단체의 역량을 고려할 때 고용노동부의 업무를 행정안전부로 이양하는 효과만 가져올 수 있다. 따라서 진정한 통합적인 전달체계를 만들기 위해서는 고용노동부, 지방자치단체, 해당부처 간의 이해를 조정하는 시간과 인식의 공유가 확산되는 것이 먼저 선행되어야 할 것이다.

#### 5. 청년층의 고용촉진장려금 정책은 신중히

현재의 장려금제도가 변하여 본 연구의 결과를 대입하는 데에 무리가 있을 수는 있으나, 고용안정사업 중 촉진장려금에 대한 사중손실의

결과만을 놓고 볼 때 촉진장려금 정책의 방향이 어떻게 가야 바람직한지를 말해 준다고 볼 수 있다. 만일 청년층과 고령자를 대상으로 하는 고용장려금정책이 필요하다면 촉진장려금은 청년층을 위한 촉진장려금보다는 고령자층을 위한 촉진장려금이 정책의 사중손실이 적고 노동수요를 늘릴 수 있을 것이다. 따라서 청년층에게는 훈련과 취업으로 이어지는 정책과 예산지원정책이 더 필요할 수 있으며, 고령자층은 고령화시대에 대비하기 위해 훈련도 중요하지만 이들의 고용을 늘리는 정책으로는 촉진장려금이 청년층을 위한 촉진장려금보다 더 효율적일 수 있음을 보여 준다고 할 수 있다.

## 6. 실업급여 대상 확대

실업급여 평가분석의 정책적 함의는 실업급여액을 늘리는 것도 중요하지만 보다 많은 사람이 혜택을 받을 수 있는 정책의 마련이 필요하다. 그러나 한 가지 본 연구결과에서는 실업급여와 같은 복지확대를 강화하는 소극적 노동시장정책보다 교육과 훈련을 강조하는 적극적 노동시장정책을 더 선호하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 선호도는 결국 평가자들의 철학과 관점의 문제라 하겠다.

SUMMARY

**The evaluation on policy for employment promotion  
and Skill development**

Lee Sangjun, Oh Gye Tak,  
Hong Gwangpyo, Oh Younghoon

This paper examines the effects of employment promotion and job development which Government has implemented for the public during unemployment spell or an economic crisis.

There are five main study theme dealt with our report. First, korean voucher card for unemployment or employment, second, unemployment compensation, third, employment promotion for youth and the aged, fourth, delivery system for training and welfare, fifth, a difference between performance and cheating according to how to aid of training cost.

We apply survey on expert's recognition to measure the effect of unemployment compensation, korean voucher card and delivery system for training and welfare, which Questionnaires were sent by mail. Also, We used field experiment study to find relation between performance and cheating due to incentive system based to output

and Fuzzy theory for measuring dead-weight loss which was a lot of difficult problem at field micro economics.

We find that a few significant results through our analysis. Our results show that korean voucher for training accomplished an origin purpose and the voucher reform slightly increased the expansion and approach of public training programs in korea. An other results also, indicated that incentive system related to output is likely to occur cheating for carrying out an impossible performance and dead weight of the aged is greater than that of youth. The most important fact in delivery system analysis is to cooperate of among all of the stakeholders. This finding suggests that when national crisis occur, the labor market of the future need to have stronger social systems ex) social concern, social safeguard - than that of the current.

## 참고문헌

- 강순희 · 이규용 · 윤정희 · 안준기(2011). 『2010년도 재정사업 심층평가: 일자리창출 교육 및 훈련사업군』, 한국개발연구원.
- 강혜규 · 이현주 · 최균 · 안혜영 · 김영종(2008). 『사회복지서비스 공공 전달체계 개선방안』, p.25, 한국보건사회연구원.
- 고용노동부(2010). 『고용보험 백서』, p.149.
- 김성중 · 성제환(2005). 『한국의 고용정책』, p.508. p.624.
- 김세움(2011). 『현장 실험을 활용한 노동시장에서의 선물교환 분석』, 한국노동연구원.
- 김용성 외(2011). 『2010년도 재정사업 심층평가 보고서』, 한국개발연구원 · 한국노동연구원.
- 김인(2010). 「사회복지서비스 전달에 있어서 바우처 제도의 시장 경쟁성과 수급자 선택권이 서비스 질에 미치는 영향」, 『한국행정논집』, 제22권 제2호, 404쪽, 한국행정학회. 재인용.
- 김재훈(2005). 「민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용」, 『한국행정학보』, 제39권 제3호 가을호, 213쪽, 한국행정학회.
- 김주섭 · 이병희 · 박성재(2004). 『직업능력개발 사업 효율성 평가 분석』, 한국노동연구원.
- 나영선 외(2009). 『2009년 고용보험 사업 심층평가: 직업능력개발 사업』, 한국직업능력개발원.

- 박명호·전병힐·조명환(2011). 『납세순응행위의 결정요인 분석: 실험적 접근』, 한국조세연구원.
- 심재용(1997). 『직업훈련과 정부역할』, 자유기업센터.
- 심창학(2003). 「한국실업급여제도의 변화 평가: 관대성, 통제 개념을 중심으로」, 『노동정책연구』, 제3권 제3호, 1~25쪽, 한국노동연구원.
- 안영훈(2009). 『지역거버넌스 제도와 방안 연구』, 34쪽, 한국지방행정연구원.
- 유길상·홍성호(1994). 『주요국의 고용보험제도 연구』, 5쪽, 한국노동연구원.
- 유길상(2010). 「직업훈련 민간위탁 성공조건: 직업훈련 민간위탁사업에 대한 평가와 개선방향을 중심으로」, 『노동정책연구』, 제10권 제4호, 39~64쪽, 한국노동연구원.
- 유길상 외(2011). 『고용보험평가센터 지정운영사업 1차년도 최종보고서(총괄부문)』, 32~33쪽, 한국기술교육대학교.
- 이규용·윤운규·금재호·최강식·문병기(2011). 『일자리 지원 사업 평가와 과제-일자리대책사업 평가 연구시리즈 총괄보고서』, 89쪽, 한국노동연구원.
- 이병희 외(2009). 「임금근로자의 노동시장 이행과 고용보험」, 『고용안전망과 활성화 전략연구』, 30쪽, 한국노동연구원.
- 이상준(2012). 「직업능력개발 계좌제의 정책 효과와 실업자 훈련의 잠금효과」, 『경제학 연구』, 제60집 제1호, 36쪽, 한국경제학회.
- 이석훈·김용필·윤덕균(2004). 「퍼지수를 이용한 공공부문의 서비스 품질 속성 분석에 관한 연구」, 『산업경영시스템학회지』, 제27권 제4호, 94~104쪽, 한국산업경영시스템학회.

- 이진권·임영아(2007). 『환경자원의 가치평가체계 구축 방안 I-조건부 가치 평가법의 가상편의 검증 및 개선방안』, 한국환경정책평가연구원.
- 이해춘·심우일(2010). 「퍼지집합이론을 이용한 중소기업 교육훈련 사업 평가」, 『중소기업연구』, 제32권 제2호, 49~65쪽, 한국중소기업학회.
- 이해춘·이규용·이인재(2007). 「정책 평가 방법으로서의 퍼지집합이론의 응용: 일자리 창출정책의 경우」, 『한국정책학회보』, 제16권 제3호, 67~92쪽, 한국정책학회.
- 이흥재(2004). 「실업급여의 수급자격과 구성체계-캐나다와 한국의 고용보험법을 기초로 한 비교연구」, 『서울대학교 법학』, 제45권 제3호, 305쪽, 서울대학교 법학연구소.
- 장지연·이병희(2011). 「고용안전망 사각지대의 규모와 실태」, 『고용안전망 사각지대 해소방안』, 한국노동연구원.
- 최영섭·나영선·채창균·김미란·전재식(2009). 『일자리대책사업별 단기평가사업: 훈련사업』, 한국직업능력개발원.
- 최재성(2000). 「사회복지서비스 교환권제도 도입의 가능성과 과제」, 『한국사회복지행정학』, 제2호, 한국사회복지행정학회.
- 고용노동부(2010). 『고용보험 백서』, 27쪽.
- 대통령자문정책기획위원회(2008), 「주민서비스 혁신-맞춤형 주민생활 서비스, 한번에 O.K.」, 2~22쪽, 『참여정부 정책 보고서』.
- Akerlof, G. A. (1982). "Labor contracts as partial gift exchange", *Quarterly Journal of Economics* Vol.97, pp. 543~569.



- Akerlof, G. A. and J. Yellen. (1988). “Fairness and unemployment”, *American Economic Review* Vol.78, pp. 44~49.
- \_\_\_\_\_. (1990). “The fair-wage effort hypothesis and unemployment”, *Quarterly Journal of Economics* Vol.105, pp. 255~284.
- Alber, Jens. (1981) “Government Responses to the Challenge of Unemployment : The Development of Unemployment Insurance in Western Europe”, in Flora, P. and A. J. Heidenheimer (eds), *The Development of Welfare States in Europe and America*. London, Transaction Books.
- Al Najjar, B., & Alsyouf, I. (2003). “Selecting the most efficient maintenance approach using fuzzy multiple criteria decision making”, *International Journal of Production Economics*. Vol.84, pp. 85~100.
- Bassanini, Andrea, Jern, H. R. & Stefano, S., (1999). “The Economic Effects of Employment-Conditional Income Support Schemes for The Low-Paid: An Illustration from a CGE Model Applied to Four OECD Countries”, *OECD ECO/WKP* Vol.16.
- Bertrand, M. and S. Mullanaithan. (2004). “Are Emily and Greg more employable than Lakisha and Jamal? A field experiments on labor market discrimination”, *American Economic Review* Vol.94, pp. 991~1013.
- Binmore, K. and P. Klemperer. (2002). “The biggest auction ever: The sale of the British 3G telecom licences”, *Economic Journal*

- Vol.112, pp. C74~C96.
- Bjorklund, A., Haveman, R., Hollister, R. & Holmlund, B. (1991). *Labor Market Policy and Unemployment Insurance*. London: Clarendon Press.
- Bonner, S. E., R. Hastie, G. B. Sprinkle and S. M. Young. (2000). “A review of the effects of financial incentives on performance in laboratory tasks: Implications for management accounting”, *Journal of Management Accounting Research* Vol.12, pp. 19~64.
- Buckley, J.J. (1985). “Fuzzy hierarchical analysis”, *Fuzzy Sets and Systems*. Vol.17, pp. 85~100.
- Camerer, C. F. and R. M. Hogarth. (1999). “The effect of financial incentives in experiments: A review and capital-labor production framework”, *Journal of Risk and Uncertainty* Vol.19, pp. 7~42.
- Chamberlin, E. H. (1948). “An experimental imperfect market”, *Journal of Political Economy* Vol.56, pp. 95~108.
- Dubois, D. & Prade, H. (1978). “Operations on Fuzzy Number”, *International Journal of System Science*. Vol.9(6) pp. 613~626.
- European Commission (2002). *Impact Evaluation of European Employment Strategy*, European Commission.
- Fehr, E., E. Kirchler, A. Weichbold and S. Gächter. (1998). “When social norms overpower competition: gift exchange in experimental labor markets”, *Journal of Labor Economics* Vol.16, pp. 324~351.
- Fehr, E., G. Kirchsteiger and A. Riedl. (1993). “Does fairness

- prevent market clearing? An experimental investigation”, *Quarterly Journal of Economics* Vol.108, pp. 437~459.
- Fehr, E., S. Gächter and G. Kirchsteiger. (1997). “Fairness and contract design”, *Econometrica* Vol.75, pp. 121~154.
- Guala, F. (2005). *The Methodology of Experimental Economics*, New York: Cambridge University Press.
- Guth, W., R. Schmittberger and B. Schwartz. (1982). “An experimental analysis of ultimatum bargaining”, *Journal of Economic Behavior and Organization* Vol.3, pp. 367~388.
- Harrison, G. and J. A. List. (2004). “Field experiments”, *Journal of Economic Literature* Vol.152, pp. 1009~1055.
- Hertwig, R. and A. Ortmann. (2001). “Experimental practices in economics: A methodological challenge for psychologists?”, *Behavioral and Brain Sciences* Vol.24, pp. 383~451.
- Hsieh, T.-Y., Lu, S. T., & Tzeng, G.-H. (2004). “Fuzzy MCDM approach for planning and design tenders selection in public office buildings”, *International Journal of Project Management*, Vol.22, pp. 573~584.
- Kahneman, D. and A. Tversky. (1979). “Prospect theory: An analysis of decision under risk”, *Econometrica* Vol.47, pp. 263~291.
- Keeney, R. L. (1992). *Value-Focused Thinking: A Path to Creative Decision Making*: MA Cambridge: Harvard University Press.
- Kofi, K. Dompere. (2004). *Cost-Benefit Analysis and the Theory of Fuzzy Decisions*: Springer.

- Lee, J. (2007). "Repetition and financial incentives in economics experiments", *Journal of Economic Surveys* Vol.21, pp. 628~681.
- Levitt, S. D and J. A. List. (2007). "What do laboratory experiments measuring social preferences reveal about the real world?". *Journal of Economic Perspectives* Vol.21, pp. 153~174.
- \_\_\_\_\_ (2009). "Field experiments in economics: the past, the present, and the future", *European Economic Review* Vol.53, pp. 1~18.
- Lin, C. & Hsieh, P-J. (2004). "A fuzzy decision support system for strategic portfolio. management", *Decision Support Systems* Vol.38(3), pp. 383~398.
- Liou, T. S., & Wang, M. J. J. (1992). "Ranking fuzzy numbers with integral value", *Fuzzy Sets and Systems*, Vol.50, pp. 247~255.
- Moon, H.-S., & Lee, J.-D.(2005). "A Fuzzy Set Theory Approach to National Composite S&T Indices", *Scientometrics*, Vol. 64(1), pp. 67~83.
- Moon, J.-H., & Kang, C. S. (2001). "Application of fuzzy decision making method to the evaluation of spent fuel storage options", *Nuclear Energy*, Vol.39(3), pp. 345~351.
- Prendergast, C. (1999). "The provision of incentives in firms", *Journal of Economic Literature* Vol.37, pp. 7~63.
- OECD. (2000). *Labour Market and Social Safety Net Policies*. OECD.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Labour Market and Social Safety Net Policies*. OECD.
- Roth, A. E. (1995). "Introduction to experimental economics", in

- Kagel, J. H. and A. E. Roth (eds.), *The Handbook of Experimental Economics*, NJ: Princeton University Press.
- Saaty, T.L. (1994). *Fundamentals of Decision Making and Priority Theory with the Analytical Hierarchy Process*, Pittsburgh: PA: RWS publication.
- \_\_\_\_\_. (1996). *Decision making with dependence and feedback : the analytic network process : the organization and prioritization of complexity*, Pittsburgh, PA: WS publication.
- Smith, V. L. (1962). "An experimental study of competitive market behavior", *Journal of Political Economy*, Vol.70, pp. 111~137.
- \_\_\_\_\_. (1976). "Experimental economics: Induced value theory", *American Economic Review*, Vol.66, pp. 274~279.
- Tsaur, S. H., Chang, T. Y., & Yen, C. H. (2002). "The evaluation of airline service quality by fuzzy MCDM", *Tourism Management*, Vol.23.: 107~115.
- Thurstone, L. L. (1931). "The indifference function", *Journal of Social Psychology* Vol.2, pp. 139~167.
- Van Kooten, G Cornelis & Krmar, Emina & Bulte, Erwin H (2001). "Preference Uncertainty in Non-Market Valuation: A Fuzzy Approach", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.83(3), pp. 487~500.
- Zadeh, L. A. (1965). "Fuzzy Sets", *Information and Control*, Vol.8, pp. 338~353.

## 부 록

1. 실험 참가자 구인 공고문
2. 실업참여자 특성파악을 위한 조사지
3. 면접원(실험참가자) 조사를 위한 지침  
내용
4. (실험참여자 관리를 위한)관리자 지침서
5. 실험참여자의 서약서
6. 실험을 위한 실제 조사 설문지
7. 고용·능력개발 사업에 대한 전문가  
의견 조사



## 【부록 1】 실험 참가자 구인 공고문

## [급구] (여의도 근무)전화조사원 모집

안녕하십니까? 저희 전화조사업무에 관심을 가져주셔서 대단히 감사합니다.  
귀하께서 전화조사 업무를 진행하실 조사는 “직업능력개발 훈련 인지도 조사”로 10분항 내외의 간단한 전화조사입니다.

본 조사에 참여하신 후, 지속적으로 조사를 진행하고 싶으실 때는 본 사에서 진행하는 다른 조사(면접조사 포함)에 참여할 수 있으므로 많은 지원 부탁드립니다.

(모집대상) 20세~29세의 고졸이상 남녀

(모집자격) 신청자 중 전화조사에 적합하신 분 (예의있고 상냥하신 분)

- 조사경험 무관, 조사경험자 우대 없이 위 조건에 해당되시는 분 중 채용
- 대학생 우대

(업무내용) 간단한 전화 설문조사

(근무 예정일) 7월 16일 ~ 20일 중 1일

- 근무일은 근무 2일전에 개별 통보함

(근무시간) 14시 ~ 19시 (5시간)

- 교육과 계약 (14시 ~ 14시 30분 : 30분)
- 전화조사 업무시간(14시 30분 ~ 19시 : 4시간 30분)

(급여 수준) 기본 30,000원(시급 6000원 X 5시간)에 조사완료부수별 차등급여지급에 따라서 총액 60,000원 ~ 120,000원 수준

(급여지급방식) 당일 현장 지급

- 신분증(주민등록증, 운전면허증, 여권) 소지
- 대학생일 경우 학생증 소지

(근무 장소)

서울시 영등포구 여의도동 14-8 극동VIP빌딩 4층 ( 9호선 국회의사당역 3번 출구)

(모집인원) 총 80명 모집

(모집기간) ~ 7월 11일(수요일)

(지원방법)

지원 : 담당자 이메일 지원(OOOO@COM) 접수 후, 전화면접 실시

(지원양식) 아래 양식을 작성하여, 이메일로 보내주시시오.

## 아이알씨 전화조사원 지원양식

이름 : \_\_\_\_\_

전화번호 : \_\_\_\_\_ , 휴대폰 : \_\_\_\_\_



168 고용·능력개발 정책의 평가 및 과제 -고용보험 일부 사업을 중심으로-

1) 귀하의 나이 (만\_\_\_\_세)

2) 귀하의 성별 (\_\_\_\_) ① 남자 ② 여자

3) 귀하의 학력 (\_\_\_\_)  
 ① 고졸 ② 대학(원)재학 중 ③ 대학(원) 졸업

3\_1) 현재 대학(원)재학 중일 경우, 현재 소속학교, 학과 등을 적어주십시오.  
 대학원일 경우, 대학원명, 학과 등을 적어주십시오.

학교명 : [\_\_\_\_\_]   
 학과 : [\_\_\_\_\_]   
 학년 : [\_\_\_\_\_]   
 재학/휴학 여부 : ① 재학중 ② 휴학중

▣ 이번 조사 채용은 조사경험여부와 무관하여, 조사경험자 우대 없이 모집 조건에 해당되시는 분 중에 채용합니다.  
 본 사에서 일하고자 하는 전체 조사원에게 공통적으로 조사하는 양식입니다.

4) 귀하의 과거 이와 유사한 일을 한 적이 있습니까? (\_\_\_\_)  
 ① 있다 ② 없다

4\_1) 유사한 일을 하신 경험이 있다면, 일했던 기관과 몇 일 정도 일했는지를 적어주십시오.

리서치회사명 (모두 적어주십시오)	참여했던 조사명 (모두 적어주십시오)	총 일한 일수
		총 _____ 일

5) 귀하의 과거 아르바이트경험이 있습니까? (\_\_\_\_)  
 ① 있다 ② 없다

6) 귀하의 이 아르바이트를 위해 아시는 분과 같이 올 예정이십니까? (\_\_\_\_)  
 ① 예 ② 아니오

6\_1) 함께 지원하셨거나 지원하실 분이 있으시다면, 성함과 연락처를 적어주십시오.

성함	연락처(휴대폰)

2012년 7월 \_\_\_\_일

위의 모든 기재 사항은 사실과 다름없음을 확인합니다.

작성자 : \_\_\_\_\_

## 【부록 2】 실험참여자 특성파악을 위한 조사지

※ 조사원 ID	※ 조사원 이름

## 면접원 특성 조사



안녕하십니까?

본 조사는 일반 성인들이 평소에 본인의 성실도, 양심도에 대해 어떤 생각을 가지고 계신지를 조사하고자 합니다.

본 설문서의 모든 문항에는 맞고 틀리는 답이 없으므로, 선생님의 솔직한 의견을 있는 그대로 대답하여 주시면 조사에 큰 도움이 되겠습니다.

본 조사표에 응답하신 모든 내용은 통계적으로만 이용될 뿐이며, 통계법 13조와 14조에 따라 통계처리에만 사용되며 연구 목적 이외에는 사용하지 않음을 약속드립니다.

▶ 조사기관 : (주)아이알씨

▶ 담당자 : 강선애 과장 (T)02-6279-1919

※ 귀하에 해당되는 부분에 체크하여 주십시오.

- 1) 귀하는 일을 할 때 성실한 편입니까? 선생님이 생각하시는 정도에 맞게  
아래의 선에서 | 로 체크하여 주세요.

0    10    20    30    40    50    60    70    80    90    100

- 2) 귀하의 양심은 어느 정도라고 생각 하십니까? 선생님이 생각하시는 정도에 맞게  
아래의 선에서 | 로 체크하여 주세요.

0    10    20    30    40    50    60    70    80    90    100

- 3) 귀하는 이 아르바이트에 아시는 분과 함께 오셨습니까?

① 예                      ② 아니오

**본 조사 및 본사 업무에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.**

【부록 3】 면접원(실험참가자) 조사를 위한 지침 내용

면접원 지침 내용

1. 면접원의 중요성

- ① 면접원의 임무는 특정 개인으로 부터 정보를 정확히 수집하는 것입니다.
- ② 면접원 개개인의 노력 여하에 따라 전체 자료의 신뢰성이 좌우됩니다.
- ③ 면접원은 조사대상자들의 의견을 왜곡하지 않고, 주어지는 정보를 수집하는데 최선을 다하는 만큼 정당한 행동을 보여주어야 합니다.
- ④ 면접원의 개인적인 의견 및 성향은 배제되어야 합니다.
- ⑤ 조사 응답서가 직업교육훈련의 지표가 되어, 정책에 반영되는 만큼 조사대상자의 의견이 왜곡되지 않도록 집중해 주십시오.

2. 면접원 유의 사항

- ① (설문서제출요령) 응답지는총 4번(15:30, 16:30, 17:30, 19:00) 회수관리합니다.
  - 조사 완료한 설문서를 완료되는 대로 책상 선반 위에 올려 놓습니다.
  - 약속된 시간을 준수하여 조사를 진행하는 것이 매우 중요한 조사이므로, 19:00 이후 연결되어 작성된 응답지는 인정되지 않으며 PAY에서 제외 됩니다.
  - 설문 중도에 중단된 경우나, 응답을 도중에 거부하여 폐기한 경우 다음 번호의 설문서로 응답 받고 폐기설문서는 본인이 보관하고 있다가 최종 PAY정산시 제출합니다.
- ② (제한사항) 교육및 업무시간인 14시 이후에는 휴대폰을 꺼주십시오.
  - 업무시간이 짧은 만큼 14:00 ~ 19:00 까지는 휴식시간 없이 진행됩니다.  
(화장실은 사전에 먼저 다녀오세요. ^o^)
- ③ (문의사항이있을경우) 잘 모르는 사항이 있거나 관리자 도움이 필요할 때, 다른 면접원에게 방해가 되지 않도록 손을 들어 질문이 있다고 표시해 주십시오.  
스텝이 다가가면 조용히 문의해 주십시오.
  - 교육시간에도 개별 질문을 해주십시오. 손들고 스텝이 다가가면 조용히 문의하십시오.

3. 면접원 전화조사 응대요령

① 전화조사 스크립트

조사참여요청	(조사안내문의 조사취지 설명) 조사에 응답부탁드릴게요. 몇 문항(5문항) 안됩니다. 꼭 참여 부탁 드립니다.
응답자 반응 조사 수락할 경우	감사합니다. 여쭙보겠습니다.(설문 시작) ※ 본 조사 대상자여부를 확인하기 위해 “연령”과 “현재 서울시 어느 구에 살고 계신지” 질문하겠습니다.
응답자 반응 거절일 경우	바쁘신데 전화 드려서 죄송합니다. 좋은 하루 되세요.
종료 단계	바쁜 시간에 응해주셔서 감사 드립니다. 소중한 자료로 활용하겠습니다. 저는 ㈜아이알씨 면접원 000이였습니다. 좋은 하루되세요.
조사대상자 문의처 요청시	문의사항이 있으시다면, 02-6279-xxxx 전화 주십시오. (주소 : 서울시 영등포구 여의도동 xx-xx )
강한 항의시	불편을 드렸다면 죄송합니다. 원하지 않으시다면 다시 전화하지 않겠습니다. 다시 전화 걸지 않도록 관리하겠습니다.

② 응답자 Q & A

주요 질문	응답 내용
조사하는 회사명	국무총리실 산하 한국직업능력개발원의 의뢰를 받아 조사를 진행하는 ㈜아이알씨입니다. ㈜아이알씨는 설문조사를 전문적으로 하는 회사입니다.
전화번호 출처	전화번호 자동생성 프로그램을 이용해서 생성된 전화번호에 무작위로 연락 드리고 있습니다.
저는 주부, 무직자로 직업훈련과 관련없어, 거절할래요	본 조사는 직장이 있는 분이건 없는 분이건 상관없이 만19세에서 59세 서울시민대상 조사입니다. 꼭 참여 부탁드립니다.

4. PAY 정산

- ① (정산시간) 19:00 조사 완료 후, 수거된 설문서를 집계 한 후 당일 19:10~19:30 에 지급해 드립니다.
- ② (정산금액) 완료 부수, 금액, 기타소득신고를 위한 정보(이름, 주민등록번호, 연락처, 주소) 등을 확인 및 작성하시고, 수령 싸인을 하시면 **당일지급**해드립니다.  
(PAY지급 원칙)
  - ① A
  - ② B 환수원칙 본인은 할당된 목표에 실적을 달성하지 못하였을 경우 환수 조치에 순순히 응할 것을 서약합니다 성명 (인)
  - ③ C
  - ④ D
  - ⑤ 조사원이 임의적으로 작성한 조사 설문서 발견시, (주)아이알씨에서 취하는 모든 조치를 수용하고 책임지겠습니다.

조사원 모두는 양질의 조사자료를 획득하기 위의 지침내용과 PAY 지급 원칙 에 서약합니다

2012 . 07 .

성 명 :

(인)

**【부록 4】 (실험참여자 관리를 위한)관리자 지침서**

<p>조사스텝 공통</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 슈퍼바이저 1인, 실사보조원 2인, 모니터링 3인 총 6인으로 구성된다.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모니터링 요원은 상황에 따라 추가 투입</li> </ul> </li> <li>● 1시부터 본 조사 업무에 투입되어, 조사준비를 철저히 한다.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비품확인 : 조사원이름표, 조사원 책상별 생수(500ml), 필기도구, 메모장</li> <li>- 설문지 인쇄, 업무일지, 모니터링일지 등 준비</li> </ul> </li> <li>● 조사시작 전에 신분증 복사, 서약서, 면접원설문서 등 모두 회수합니다.</li> <li>● 항상 주위를 조용히, 청결하게 유지하도록 주의한다.</li> <li>● 조사 시작 후 30분 ~1시간 이내에는 조사원들이 제대로 조사를 하지 3명의 스텝은 항시 대기하고, 조사원을 주시하여 관리한다.</li> <li>● 조사원을 14시 이전 좌석에 착석 시킨다.</li> <li>● 조사원별 손등과 질문의향을 밝히도록 하고, 공개된 질문을 허용하지 않는다</li> <li>● 조사원별 질문 요청시, 신속하게 질문사항을 파악하고 해결해준다.</li> <li>● 해결 불가능한 질문의 경우, 연구책임자(○○○부장, ○○○연구원)에게 즉각적인 확인을 한다.</li> <li>● 감시, 관리모니터링, 녹취에 관한 주의사항은 아래와 같습니다.             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 조사원 통화하는 상황은 "모니터링요원들이 실시간으로 20% 이상 중간 중간 모니터링합니다"라고 설명해줍니다.</li> <li>- 녹취 관련 질문시 : 모니터링하고 있는 실시간 통화내용을 모니터링하기도 합니다. 문제가 없는 조사는 바로 폐기합니다.</li> </ul> </li> <li>● 전화검증시 조사자료가 허위응답일 경우 설문서가 폐기처리되고 비용정산을 해야한다는 것만 확인해 주십시오.</li> <li>● 조사 내용을 회수하면서 부정행위를 하고 있는 것을 발견하지 않도록 책상위 선반에 시선을 고정하고 수거하십시오.</li> <li>● 조사원이 부정행위를 하는 것을 발견할 경우, 스텝일지에 시간대와 조사원번호를 기록하고 적어 모니터링팀에 이관해 주십시오. 조사원에게는 아는 척하지 않습니다.</li> <li>● 만약 조사원이 부정행위를 하는 것을 발견하고 조사원도 스텝이 안다는 것을 알 경우에는 조용히 주의를 주고, 그 설문서만 폐기하고 1번만 보준다고 하십시오. 소란을 일으키지 않도록 하십시오.</li> </ul>
<p>조사스텝 공통</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조사 내용을 회수 하면서 누락되거나, 잘못된 내용은 없는지 신속히 에디팅을 보고 조사원이 잘못이해하고 있는 경우 그 자리에서 확인해 준다.</li> <li>● 조사시간마다 설문서를 수거할 때, 설문서에 수거한 시간대 코드를 적는다. (응답지 는 총 4차례에 걸쳐(15:30 16:30 17:30 19:00) 회수하며, 차례로 1,2,3,4 시간대 코드를 적는다.</li> <li>● 조사원마다 시간대별로 수거한 설문부수를 기록한다.</li> <li>● 조사도중 조사진행을 포기할 경우, 소란스럽지 않게 퇴실 조치해주십시오. 중도포기자의 경우 시간당 근무한 페이만 지급합니다.</li> <li>● 조사시작전에 급여를 먼저 지급받은 경우에 조사중간에 사전에 받은 조사금액을 환급하지 않고 도주하고자 하는 조사원이 있을 수 있습니다. 18시 이후에 관리자는 모두 조사룸에서 퇴실하며, 엘리베이터 근처에도 있지 마십시오. - 도주할 수 있는 기회를 제공하며, 도주할 경우에도 문제삼지 않습니다.</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 모니터링요원 3인은 조사원의 조사 내용을 정확하게 듣고 모니터링일지를 작성한다.</li> <li>● 시간대별 조사부수가 많은 조사원의 조사결과는 철저히 모니터링하여, 부정행위가 있었는지 기록한다. 부정행위를 하더라도 조사시간동안은 이를 통보하지 않고, 조사원의 성과부수를 계산할 때도 제외하지 않는다.</li> <li>● 조사 시간 18~19시는 조사 속도가 빨라지고 조사내용에 부정행위가 있거나 조사설문이 부실할 수 있으므로 이 시간대의 설문서에 대한 모니터링을 철저히 관리한다.</li> <li>● 정산시 이이제기를 심하게 하는 조사원의 경우, 후순위로 기다리라고 하고 PAY지급원칙에 동의하는 사람들을 먼저 정산해서 보냅니다.</li> <li>● 전날의 문제점을 정리하고 의견을 교환하는 10분의 회의 타임을 갖는다.</li> </ul>
수퍼바이저 실사보조원	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 20명 조사원을 확보할 수 있도록 사전에 확인하고 연락한다.</li> <li>● 조사원 수급에 문제가 발생하지 않도록 대비한다. 조사당일 미참여 의사를 표현한 조사원을 대체할 수 있도록 여유 조사원명단을 확보한다.</li> <li>● 조사 준비에 만전을 기한다.</li> <li>● 조사에 방해가 되거나, 의도적으로 문제를 발생시키는 조사원은 퇴실 시킨다.</li> <li>● 조사원들이 조사시간을 파악할 수 있도록 벽에 벽시계를 부착하도록 한다.</li> <li>● 스태프들의 의견을 경청하고 업무에 최대한 반영한다.</li> </ul>
모니터링	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 조사원별 10% 실시간 모니터링을 실시한다</li> <li>● 부정행위로 조사되는 설문서의 양이 많아질 경우, 연구책임자에게 보고한다. - 연구책임자가 부정행위에 대한 전체 공지를 할지 여부를 확인해 준다</li> <li>● 부정행위로 발견된 설문서와 조사원을 기록하여 정산 전에 슈퍼바이저와 연구진에 보고한다.</li> </ul>

**【부록 5】 실험참여자의 서약서**

## 서 약 서

1. 면접원 지침내용을 숙지하고, 원칙을 지킬 것을 서약합니다.
2. PAY지급 원칙

계약 목표치	30개		
70% 미달성	70% 달성	80% 달성	90% 달성
21개 미만	21개 ~ 23개	24개 ~ 26개	27개 ~ 32개
63,000	72,000	81,000	90,000

① (정산시간) 19:00 조사 완료 후, 수거된 설문서를 집계 한 후 당일 19:10~19:30 에 지급해 드립니다.

② (정산금액) 완료 부수, 금액, 기타소득신고를 위한 정보(이름, 주민등록번호, 연락처, 주소) 등을 확인 및 작성하시고, 수령 싸인을 하시면 당일 지급해드립니다.

3. 조사원이 임의적으로 작성한 조사 설문서 발견시, (주)아이알씨에서 취하는 모든 조치를 수용하고 책임지겠습니다.

본 조사에 참여하는 저는 양질의 조사 자료를 획득하기 위해 면접원 지침 내용을 지킬 것을 서약하고, PAY 지급 원칙에 동의함을 서약합니다.

2012 . 07 .

성 명 : (인)

주민번호 :

연락처:

주소 :





**【부록 7】 고용·능력개발 사업에 대한 전문가 의견 조사**

**ID**

안녕하십니까?

한국직업능력개발원의 의뢰를 받아 ‘고용능력개발 정책의 평가를 위한 설문조사’를 수행하고 있는 전문 조사기관 (주)아이알씨입니다.

본 조사는 고용능력개발 사업내용, 전달체계, 향후 방향에 대한 전문가 의견조사입니다. 설문지의 모든 문항에는 맞고 틀리는 답이 없으며, 귀하의 솔직한 의견을 있는 그대로 대답하여 주시면 되겠습니다. 응답해 주신 내용은 전국적으로 수집된 다른 설문지와 함께 통계목적으로만 이용됨을 약속드립니다.

아울러 귀하가 답해주신 내용은 제도개선을 위한 정책연구 과정에 소중한 자료로 활용되도록 최선을 다하겠습니다.

조사결과가 소중한 정책자료로 반영될 수 있도록, 바쁘시더라도 잠시 시간을 내어 조사에 협조해 주실 것을 간곡히 부탁드립니다.

2012년 7월  
한국직업능력개발원

※ 본 조사와 관련하여 의문사항이 있는 경우 조사기관인 '(주)아이알씨'로 연락주시기 바랍니다

▶ 조사기관 : (주)아이알씨  
▶ 담당자 : 강선애 과장

※ LISTID	※ 조사원ID/조사원명	※ 조사날짜	※ 검토자1	※ 검토자2
<b>LISTID</b>	.....	.....		

※ 표시 항목은 (주)아이알씨에서 기입하는 란입니다

※ 본 조사의 결과는 통계법 제33조에 의거하여 비밀이 보장되며, 설문에 대한 모든 응답과 개인사항은 철저히 무기명으로 처리되고, 통계분석의 목적 이외에는 절대 사용되지 않습니다

※ 아래 내용은 회신내용 확인을 위한 연락처 필요한 사항이며, 외부에 공개되지 않습니다

기관명		응답자 성명	
부서		직급	
전화	(    )    -	E-mail	@

## I. 계좌제 사업

### 1 시장 경쟁성

※ 귀하께서 그렇다고 생각하신 것에 대해 표시하여 주십시오

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	응답
1-1. 계좌제 도입이후 우리나라 훈련시장에서 과거 보다 훈련기관간의 훈련생 확보를 위한 경쟁이 치열해졌다	1	2	3	4	5	
1-2. 계좌제 도입이후 우리나라 훈련시장에서 훈련 기관간의 훈련과정 차별화를 위한 경쟁이 과거 보다 치열해졌다	1	2	3	4	5	

### 2 서비스 선택권

※ 귀하께서 그렇다고 생각하신 것에 대해 표시하여 주십시오

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	응답
2-1. 계좌제 도입이후 훈련생(훈련수요자)들이 훈련 기관을 선택하는 폭이 과거 보다 넓어졌다	1	2	3	4	5	
2-2. 계좌제 도입이후 훈련생(훈련수요자)들이 훈련 과정을 선택하는 폭이 과거 보다 넓어졌다	1	2	3	4	5	
2-3. 계좌제 도입이후 훈련생(훈련수요자)들이 훈련 시간을 선택하는 폭이 과거 보다 넓어졌다	1	2	3	4	5	

### 3 정보 가용성

※ 귀하께서 그렇다고 생각하신 것에 대해 표시하여 주십시오

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	응답
3-1. 계좌제 도입이후 훈련수요자들이 훈련 기관 과 훈련과정을 선택하는데 있어 과거보다 훈련 정보를 많이 얻는 편이다	1	2	3	4	5	
3-2. 계좌제 도입에 이후 훈련공급자가 훈련생을 선택하는 이른바 역선택이 나타나고 있다	1	2	3	4	5	

## 4 서비스 질과 가격경쟁

※ 귀하께서 그렇다고 생각하신 것에 대해 표시하여 주십시오

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	응답
4-1. 계좌제 도입이후 훈련 공급자들간의 훈련비 가격경쟁이 이루어지고 있는 것으로 보인다	1	2	3	4	5	
4-2. 계좌제 도입이후 우리나라 훈련시장에서 훈련 기관간의 훈련생을 위한 서비스 수준(상담, 편의시설, 정보제공 등)이 높아졌다	1	2	3	4	5	
4-3. 계좌제 도입이후 우리나라 훈련시장에서 훈련 기관간의 훈련과정에 대한 교육내용(또는 교육의 질) 수준이 높아졌다	1	2	3	4	5	
4-4. 계좌제 도입이후 우리나라 훈련시장에서 훈련 기관이 훈련생 취업을 위하여 보다 적극적으로 훈련을 실시하고 있다	1	2	3	4	5	

## 5 계좌제 관리와 평가

※ 귀하께서 그렇다고 생각하신 것에 대해 표시하여 주십시오

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	응답
5-1. 계좌제 도입에 맞는 계좌제 관리(바우처 발급의 적절성)가 이루어지고 있다고 생각 하십니까?	1	2	3	4	5	
5-2. 계좌제 도입에 맞는 계좌제에 대한 평가(훈련 기관 모니터링 및 평가)가 이루어지고 있다고 생각 하십니까?	1	2	3	4	5	

5-3. 계좌제 도입에 맞는 바우처 관리 및 평가 각각 항목의 중요도에 대한 귀하의 견해를 표시하여 주십시오

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	응답
1) 훈련 기관평가	1	2	3	4	5	
2) 계좌제 상담 (적절하게 계좌제가 발급되었는지)	1	2	3	4	5	
3) 계좌제 시장 감독 및 모니터링	1	2	3	4	5	
4) 계좌제 훈련생 만족도	1	2	3	4	5	
5) 훈련과정계획 이행 여부(승인된 과정의 이행여부 및 훈련생 모집률 등)	1	2	3	4	5	

**6**    **향후 계좌제 방향**

**6-1. 현재 계좌제 훈련과 정책에 대하여 어떻게 생각하십니까? ( )**

- 1) 현행대로 유지해야 한다(☞ 7-1번 으로 이동)
- 2) 정책의 수정이 필요하다

**6-1-1 수정이 필요하다면 구체적으로 어떠한 정책입니까?**

1순위 (    ), 2순위 (    )

- 1) 훈련기관 수를 줄이는 정책
- 2) 모든 실업자나 재직자를 대상으로 하는 현재보다 특정 그룹(예를 들면 취약계층, 특수고용 종사자 같은 비정규직등)만 참여 하게 하는 정책
- 3) 계좌제 발급 강화와 같은 정책
- 4) 자기 부담률 조정에 대한 정책
- 5) 성과 위주의 훈련정책보다 사회안전망으로써의 기능 강화 정책
- 6) 훈련과정 및 내용의 변화유도 정책(직업 기초 능력과정, 자격연계 과정 등)

## II. 고용능력개발 사업 전달체계

### 7-1. 현재의 고용능력개발 사업 전달체계에 대한 질문입니다

※ 귀하께서 그렇다고 생각하신 것에 대해 표시하여 주십시오

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	응답
1) 우리나라의 전달체계는 취약계층(장애인, 고령자, 기초생활수급자 등)의 능력개발 훈련에 적합한 전달체계를 가지고 있다	1	2	3	4	5	
2) 능력개발 훈련에 대한 지자체의 참여를 유도하는 전달체계이다	1	2	3	4	5	
3) 지자체의 능력개발에 대한 의견과 수요를 잘 반영할 수 있는 전달체계이다	1	2	3	4	5	
4) 능력개발 훈련의 성과관리가 매우 잘되는 전달체계이다	1	2	3	4	5	
5) 부처간의 능력개발 또는 일자리 사업과의 중복성을 피할 수 있는 전달체계이다	1	2	3	4	5	
6) 관련(고용부, 여가부 보건복지부, 지경부, 행자부 등) 부처가 참여하는 통합적인 전달체계 마련이 필요하다	1	2	3	4	5	

### 7-2. 고용과 능력개발 훈련 그리고 복지를 통합 하는 전달체계에 대해 귀하의 의견은 어떠십니까?( )

- 1) 매우 필요하지 않다 (⇨ 7-3번 으로 이동)
- 2) 필요하지 않다 (⇨ 7-3번 으로 이동)
- 3) 보통이다 (⇨ 7-3번 으로 이동)
- 4) 필요하다 (⇨ 7-2-1번 으로 이동)
- 5) 매우 필요하다 (⇨ 7-2-1번 으로 이동)

#### 7-2-1. (4,5번 응답자만) 통합적 관리를 할 경우 장점이라고 생각되는 것은 무엇입니까?( )

- 1) 예산절감과 이를 통한 질 높은 행정 가능
- 2) 사업의 중복성 해결
- 3) 지방의 수요 또는 요구에 부응
- 4) 수요자의 맞춤형 복지 활성화 가능
- 5) 국민의 삶의 질 향상에 기여

#### 7-2-2. (4,5번 응답자만) 그렇다면 다음 중 어떠한 형태가 바람직하다고 생각하십니까?( )

- 1) 현행대로 고용부가 주관하는 형태
- 2) 지방으로 이전
- 3) 해당부처(고용부, 복지부, 여가부등)의 공동출자와 공동관리
- 4) 기타 (\_\_\_\_\_)

### 7-3. 고용능력개발 사업 또는 고용일자리 사업의 최종 전달 종착지로 가장 적합한 것은 무엇이라고 생각하십니까?( )

- 1) 고용지원센터(⇨ 7-3-1번 으로 이동)
- 2) 주민센터(⇨ 8-1번 으로 이동)
- 3) 지방 기초단체(읍면동)(⇨ 8-1번 으로 이동)
- 4) 기타
- 5) 민간지원센터 이용
- 6) 노동부산하에서 고용창출관련하여 설립 )(⇨ 8-1번 으로 이동)

**7-3-1. (문7-3에서 고용지원센터를 응답한 경우) 지금의 고용센터의 수가 이를 수행하는데 충분하다 생각하십니까?( )**

- 1) 지금의 수 (약 70여개)로도 충분하다 (☞ 8-1번 으로 이동)
- 2) 지금의 수보다 늘어나야 한다 (☞ 7-3-1번 으로 이동)
- 3) 70개 외에 각 주민센터를 활용

**7-3-2. (문7-3-1에서 늘어나야 한다고 응답한 경우) 늘어나야 한다면 몇 개 정도가 적정하다고 생각하십니까?( )개**

### Ⅲ. 향후 고용능력개발 사업의 방향

**8-1. 현재의 고용능력개발 사업체제는 국가의 대량실업 위기시 그 위기를 극복하기에 충분한 역할을 할 것이라고 생각 하십니까? ( )**

- 1) 매우 그렇지 않다 (☞ 8-1-1번 으로 이동)
- 2) 그렇지 않다 (☞ 8-1-1번 으로 이동)
- 3) 보통이다 (☞ 8-1-1번 으로 이동)
- 4) 그렇다 (☞ 8-2번 으로 이동)
- 5) 매우 그렇다 (☞ 8-2번 으로 이동)

**8-1-1. (문8-1의 1,2,3번 응답자) 충분하지 않다면, 그 이유는 무엇이라고 생각 하십니까?  
1순위( ) 2순위( )**

- 1) 재정 확보가 더 되어야 한다
- 2) 현재와는 다른 고용능력개발 체제의 새로운 방향으로 전환이 필요하다
- 3) 현재의 전달체계로는 위기시 신속하게 대응하기 어렵다
- 4) 소극적 노동시장 정책인 실업수당 신설과 같은 사회안전망이 더 확대되어야 한다.
- 5) 기타( )

**8-2. 현행 실업급여 수급 자격과 관련하여 자발적 이직의 범위에 대한 귀하의 의견은 어떠 하십니까?( )**

- 1) 현행 수준이 적절하다
- 2) 현행 자발적 이직에 대한 범위를 폭 넓게 해석할 필요가 있다
- 3) 자발 비자발 상관없이 실직자 모두에게 수급권을 줘야 한다
- 4) 기타 ( )
- 5) 수급자격 범위 축소
- 6) 고용주의 편법 및 악용방지 조항 신설 필요
- 7) 비자발에게 수급권을 주되 최소금액만 지급

**8-3. 귀하께서 그렇다고 생각하신 것에 대해 표시하여 주십시오**

☐ 실업급여  
 ※ 수급기간은 최소 90일에서 최대 240일  
 ※ 현행 이직전 임금의 50%와 상한액 일일 40,000원으로 한달에 최대 120만원,  
 최저액은 최저임금법상의 시간급 최저임금액(4,320원) × 90% × 1일 소정근로시간

	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	응답
1) 현재의 우리나라 실업급여가 실직자의 최소한의 생계지원을 위한 소득보전에 기여한다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5	
2) 현재의 우리나라 실업급여액 수준은 적절하다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5	
3) 현재의 우리나라 실업급여의 수급기간은 적절하다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5	
4) 현재의 우리나라 실업급여 중 구직급여 심사시 이직 사유 판단이 합리적이라고 생각하십니까?	1	2	3	4	5	
5) 현재의 우리나라 실업급여 중 구직급여에서 구직 노력에 대한 심사 또는 확인 작업이 적절하게 이루어지고 있다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5	
6) 현재의 우리나라 실업급여가 소득 재분배에 기여 한다고 생각하십니까?	1	2	3	4	5	
7) 실업급여의 임금소득 대체율을 높이는 정책이 필요하다.	1	2	3	4	5	
8) 실업급여의 임금소득 대체율을 높이기 위해 급여 대상확대가 수당액 증가보다 더 시급하다.	1	2	3	4	5	

**8-4. 만일 우리나라에서 98년처럼 대량실업 위기가 발생하였을 때 가장 필요한 정책으로 생각되는 것은 무엇이라고 생각하십니까? (            )**

- 1) 실업 수당 확대와 같은 소득보전 또는 임금 보전 정책(수급요건 완화와 급여 일수 및 액수 증액 등)
- 2) 훈련을 통해 고용과 취업을 촉진시키는 것을 도와주는 적극적 노동시장 정책이 필요
- 3) 실업이후 생활보장을 위한 사회보장과 복지 강화

**끝까지 설문에 응해주셔서 감사합니다.**







※ **업체의 일반사항에 대한 질문입니다.**

**DQ1. 귀사업장 소재지는 다음 중 어디입니까? ( )**

- 1) 서울                      2) 부산, 경남, 울산    3) 대구, 경북                      4) 경기인천강원  
5) 광주, 전남, 제주    6) 전북                      7) 대전, 충남                      8) 충북

**DQ2. 귀사업장의 산업 유형은 다음 중 어디에 속합니까? ( )**

- 1) 농업, 수렵업 및 임업                      2) 제조업                      3) 전기, 가스 및 수도사업  
4) 건설업                      5) 유통서비스업(도소매, 운수보관, 통신방송업)  
6) 생산자 서비스업(금융 및 보험업, 부동산 및 사업서비스업)    7) 기타    **8) 사회 서비스업**    **9) 개인 서비스업**

**DQ3. 현재 귀사업장의 근로자 수는 다음 중 어디에 속합니까? ( )**

- 1) 10인 미만    2) 10~29인    3) 30~49인    4) 50~99인    5) 100~299인    6) 300~499인    7) 500인 이상

♣ 응답해주셔서 감사합니다 ♣



## □ 저자 약력

- 이상준  
- 한국직업능력개발원 부연구위원
- 오영훈  
- 한국직업능력개발원 명예연구위원
- 오계택  
- 한국직업능력개발원 부연구위원
- 홍광표  
- 한국직업능력개발원 전문연구위원

### 고용 · 능력 개발정책의 평가 및 과제 - 고용보험 일부 사업을 중심으로 -

- 발행연월일 2012년 10월 29일 인쇄  
2012년 10월 31일 발행
- 발행인 박 영 범
- 발행처 한국직업능력개발원  
135-949, 서울특별시 강남구 삼성로 147길 46  
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>  
전화: (02)3485-5000, 5100  
팩 스: (02)3485-5200
- 등록일자 1998년 6월 11일
- 등록번호 제16-1681호
- I S B N 978-89-6355-351-1 93300
- 인쇄처 승림디앤씨(02-2271-2581)