creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

[UCI]I804:24011-200000267108

2019년 2월

박사학위 논문

고용서비스 민간위탁의 집행영향요인 분석

-청년 취업성공패키지 사례를 중심으로-

조선대학교 대학원

사회복지학과

이 숙 자

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고용서비스 민간위탁의 집행영향요인 분석

-청년 취업성공패키지 사례를 중심으로-

An Analysis on the Factors Affecting the Implementation of Private Employment Services : Focusing on Youth Employment Success Package case

2019년 2월 25일

조선대학교 대학원

사회복지학과

이 숙 자

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고용서비스 민간위탁의 집행영향요인 분석

-청년 취업성공패키지 사례를 중심으로-

지도교수 이 민 창

이 논문을 사회복지학 박사학위신청 논문으로 제출함

2018년 10월

조선대학교 대학원

사회복지학과

이 숙 자

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이숙자의 박사학위논문을 인준함

위원장 조선대학교 교수 박 희 서 (인)

위 원 조선대학교 교수 김 용 섭 (인)

위 원 조선대학교 교수 김 진 숙 (인)

위 원 송원대학교 교수 권 성 옥 (인)

위 원 조선대학교 교수 이 민 창 (인)

2018년 12월

조선대학교 대학원

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

ABSTRACT

An Analysis on the Factors Affecting the Implementation of Private Employment Services : Focusing on Youth Employment Success Package case

Lee Sook Ja
Advisor: Lee Min-Chang, Ph. D.
Department of Social Welfare,
Graduate School of Chosun University

This study aimed to analyse the factors affecting the implementation of private employment service using the analysis framework of the policy execution theory and explain their effects on results of the policy and service quality. For the purpose, this study analysed the youth employment success package as a representative employment service in Korea.

This study set up the analysis framework focusing on policy content, implementation and subjects using the integrated approach where top-down approach was combined with bottom-up approach and the results are presented as follows:

First, the policy content was classified into clarity and consistency. As a result of analysing the clarity, policy objectives and means to achieve them were clear. However, even undergraduates who were not included in the most vulnerable groups were allowed to participate in the project as the standards of

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

the most vulnerable groups in employment were not clear, which caused the purpose of the system to deteriorate. As for the policy consistency, work manual and instructions were changed in a annual basis and implementation directions were frequently changed. The policy was not consistent and the inconsistency affected the results and service quality in that frequent changes caused execution managers to be confused

Second, the policy implementation was classified into resources and managers' attitude. The resources were classified into material and manpower. The budget for material resources sharply increased along with increase in the amount of material. However, as publicity of the 2017 3-step new youth employment promotion allowance project was insufficient, the execution results were not satisfactory. Qualification was a problem due to lack of expertise in terms of human resources. The expertise of managers is directly related to results. To enhance expertise, service years were analysed to be the most important factor. The managers of the employment success package tended to have excessive duty because diverse types of participants had complex needs. However, the treatment was inadequate. It caused employees to be exhausted and decide to turnover. It is difficult to secure experienced employees with expertise. Therefore, qualification of managers was gradually mitigated. Although judging standards of selecting service organizations were reinforced to enhance quality employment service and results through better treatment and higher capacity, the situation was not satisfactory.

Managers' attitudes were classified into behaviors of private service and those of supervising service. The factors affecting attitudes of private service and managers were incentive, possibility of recontract and results assessment while those affecting attitudes of supervising service were guidance and supervision. The employment success package gave incentive connected to the results to enhance results by inducing private service to be obedient. The

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

incentive connected to results affected attitudes of execution managers. Much incentive means that services made good results. The service results were related to consistency of the project and guaranteed stable employment. The service implemented a wait-and-see policy by recruiting students studying public health who had high possibility of employment.

As a result of analysing the possibility of recontract, it was discovered that the service had a system to get an opportunity of recontract through annual competitions according to evaluation rates. It disturbed stable management of projects. Employees felt serious psychological pressure and stress from instability of employment. They wanted to have an opportunity to continue the project through better results, which affected results and service quality.

Performance appraisal was related to survival of private service. Private service had a strategy to support students for employment as much as possible to get highest rates of appraisal. It was hardly possibile to carefully support job seekers one-to-one to achieve better performance based on excessive performance appraisal indexes. Also, in the condition that information and expertise were lacking, the service focused only on recommendations. Participants complained about it. The performance-focused on appraisal index was effective to production of better results in quantity of employment, but it deteriorated quality of employment.

As a result of analysing guidance and supervision, it was discovered that private service and manager were positive to their necessity, but the range of guidance and supervision was vague in spite of the same manual nationwide and interpretation was arbitrary according to characteristics of guidance and supervision managers. It deteriorated autonomy and expertise of the private service and negatively affected performance and service quality.

Third, the policy subjects were classified into participants' characteristics and attitudes. As for characteristics of young people as policy subjects,

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

unemployment rates were sharply increasing in spite of decrease in youth population. It was predicted that the policy subject groups would increase. However, as a result of analysing employment routes and years of service at the first job, their obedience to the policy and support were not high. As for participants' attitudes, they followed the wait-and-see policy by participating the project to get grants, not to be employed. Weak obedience of the youth group as policy subjects to the policy affected performance.

The results above presented the following suggestions: First, the policy content should be consistently executed. Second, the government should control employment and education to enhance expertise of human resources who provide employment service. Third, performance appraisal index and contract period should be checked. The recontract system based on results of the annual performance appraisal may cause quality private service to give up entry. Fourth, strict duty regulations should be given to participants and discretionary power for penalty should be given to managers.

key words: employment service, policy implementation, employment success package, youth employment success package

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

목 차

ABSTRACT

제1장 서 론

제1절 연구목적 1

제2절 연구범위 및 연구방법 5

1. 연구범위 5

2. 연구방법 7

제2장 이론적 배경

제1절 고용서비스.....8

1. 고용서비스의 개념 및 전달체계.....8

2. 고용서비스의 민간위탁.....15

3. 선행연구.....28

제2절 정책집행 이론.....34

1. 정책집행의 개념과 유형.....34

2. 정책집행의 접근방법.....40

3. 정책집행의 영향요인.....52

제3절 분석개념 및 분석방법.....62

1. 분석개념.....62

2. 분석방법.....68

제3장 취업성공패키지 정책의 개요

제1절 취업성공패키지 정책의 배경.....70

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 취업성공패키지 정책의 전개과정 72
1. 도입기(2009~2011년) 72
2. 성장기(2012~2016년) 74
3. 성숙기(2017~현재) 77
제3절 취업성공패키지 현황과 운영과정 79
1. 취업성공패키지 현황 79
2 취업성공패키지 운영과정 83

제4장 취업성공패키지의 집행영향요인 분석
제1절 정책내용 요인 86
1. 명확성 86
2. 일관성 89
3. 소결 97
제2절 정책집행 요인 98
1. 자원 98
2. 업무담당자의 태도 115
3. 소결 146
제3절 정책대상 요인 150
1. 참여자의 특성 150
2. 참여자의 태도 157
3. 소결 162

제5장 결론
제1절 연구결과 요약 164
제2절 연구의 시사점 168
1. 이론적 함의 168

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 정책적 함의.....169
제3절 향후 연구방향.....172

참고문헌

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

표 목 차

<표 2-1> 취업촉진 전략과 인적자본개발 전략 비교.....9
<표 2-2> 민간위탁의 개념.....17
<표 2-3> 민간위탁의 법주와 적절성.....19
<표 2-4> 민간위탁에 대한 찬·반 논리.....21
<표 2-5> 고용서비스 관련 선행연구.....31
<표 2-6> 정책집행에 관한 개념.....35
<표 2-7> Nakamura와 Smallwood의 정책집행 유형.....39
<표 2-8> 하향식·상향식 접근방법 비교.....47
<표 2-9> 정책집행 영향요인.....57
<표 2-10> 요인별 하위요인.....67
<표 2-11> 인터뷰 대상자.....69
<표 3-1> 취업성공패키지 도입기.....73
<표 3-2> 취업성공패키지 성장기.....76
<표 3-3> 취업성공패키지 성숙기.....78
<표 3-4> 연도별 취업성공패키지 민간위탁기관 수.....79
<표 3-5> 지역별 민간위탁기관 현황.....80
<표 3-6> 유형별 목표인원·참여자·종료자·취·창업자·취업률·고용유지율.....81
<표 3-7> 단계별 운영 내용.....85
<표 4-1> 2017~2018년 사업계획 주요 변경사항 비교.....91
<표 4-2> Ⅱ유형 참여자 취업역량평가 기준 (변경 전).....93
<표 4-3> Ⅱ유형 참여자 취업역량평가 기준 (변경 후).....94
<표 4-4> 연도별 최소성과기준.....96
<표 4-5> 연도별 배정예산과 집행현황.....100
<표 4-6> 목표인원 및 참여자 수.....101

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-7> 민간위탁 취업성공패키지 담당자의 경력별 중요도 인식차이.....103
<표 4-8> 민간위탁 취업성공패키지 담당자의 경력별 수행수준 인식차이.....105
<표 4-9> 취업성공패키지 담당자의 인적요건.....107
<표 4-10> 민간위탁기관 선정 심사기준.....112
<표 4-11> 2010-2016년 위탁사업비 지급체계.....117
<표 4-12> 2017년 위탁사업비 지급체계.....118
<표 4-13> 2018년 위탁사업비 지급체계.....119
<표 4-14> 민간위탁기관 평가 지표.....128
<표 4-15> 민간위탁기관 평가등급별 비중과 최소성과 기준.....131
<표 4-16> 참여유형별 연도별 참여자별 134
<표 4-17> 사업연도별 참여등급별 참여자.....135
<표 4-18> 2015년 참여등급별 취업성과.....136
<표 4-19> 취업성공패키지 점검사항.....138
<표 4-20> 지역별·연도별 지도·점검.....140
<표 4-21> 청년층(15~29세) 경제활동상태별 인구.....151
<표 4-22> 청년층(15~29세) 취업경로.....152
<표 4-23> 청년층의 첫 직장 근속기간.....153
<표 4-24> 첫 일자리를 그만 둔 사유.....154
<표 4-25> 첫 직장에 취업할 당시 임금.....155
<표 4-26> 참여대상별 취업지원 경로 분포.....159

그 림 목 차

<그림 2-1> 공공고용서비스(PES) 전달체계.....14

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제1장 서 론

제1절 연구목적

본 연구는 우리나라의 대표적인 고용서비스라 할 수 있는 취업성공패키지 민간위탁의 정책집행영향 요인을 설명하고자 하는 목적이다.

통계청의 2018년 5월 기준에 따르면 청년실업률은 10.5%로 우리나라 전체실업률 4.0% 대비 약 3배 더 높은 수치를 나타내고 있다(통계청, 2018). 청년층은 경제활동의 주요 원동력이면서 사회적 약자에 속하는 취업취약계층으로 분류할 수 있다. 따라서 청년층의 높은 실업률은 빈곤이라는 사회문제를 유발하는 특성을 지니고 있다. 최고의 복지는 빈곤문제의 핵심인 일자리 제공이라 볼 수 있음에도 불구하고 고용을 사회복지적 관점보다는 시장의 관점에서 접근하는 경향이 높았다. 실업문제와 같은 노동시장의 사회문제는 주요 공공복지제도들에 대한 연관성을 고려하여 제도를 설계할 때 사회적 안전망으로 실효성이 높아진다. 이에 따라 서구의 복지제도를 중심으로 취약계층을 대상으로 한 고용과 복지가 연계된 근로연계복지가 실행되고 있다.

취업성공패키지는 취업취약계층의 실업을 해결하고자 상담, 훈련, 알선 등의 다양한 고용지원서비스를 제공하며 현금수당을 지급하는 근로연계복지 차원의 종합 취업지원서비스이다. 2009년에 저소득 취약계층을 지원하기 위해 시범사업으로 운영하다 2010년 본격적인 운영과 민간위탁을 통한 공급방식을 도입하였다. 도입 10년째를 맞이하며 사업대상과 유형의 다양화로 인해 규모 및 예산이 지속적으로 증가하며 양적인 측면에서 확대 발전하여 왔다.

그럼에도 불구하고 취업성공패키지 정책에 대한 실효성 논란은 끊임없이 제기되고 있다. 취업성공패키지의 참여자 대비 종료자의 단순취업률이 2015년 63.8%, 2016년 66.2%, 2017년 65.3%로 증가[1]하고 있어 외형적으로는 사업성과

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

가 있고 자리를 잡아가고 있다고 주장한다. 정책의 성과는 단순취업률 뿐만 아니라 고용의 질이 확보되어야 한다. 즉 고용유지와 임금수준이 높은 나은 일자리의 취업 등을 제고해야 한다는 것이다. 그러나 월평균 임금 150만원 이상의 일자리 취업률은 2014년 38.9%에 불과하고 저임금[2] 취업자가 전체 취업자의 48.7%에 차지했다(감사원, 2016). 1년 이상 고용유지율은 2015년 44.9%, 2016년 46.0%, 2017년 46.7%로 취업자의 과반수 이상이 1년 이내에 일자리를 잃고[3] 있어 사업목적을 무색하게 하고 있다. 그렇다면 취업성공패키지 사업을 성공적이라고 보아야 할 것인가. 이 시점에서 양적인 측면만이 아닌 질적인 측면에서도 더불어 성장하여 왔는지를 고민해 보아야 한다.

정부가 시행하고 있는 고용정책의 주요 핵심은 고용촉진·장려·지원 등을 통하여 실업자의 노동시장 진입을 촉진하는 것이다(백광호 외 2015). 현재 우리나라 경제와 노동시장은 급격한 변화 속에 놓여 있다. 글로벌 경제위기 및 조선업의 위기로 인한 사회·경제적 변화와 4차 산업혁명은 새로운 형태의 위험성을 제기하고 있기 때문이다. 이러한 때에 고용서비스의 역할에 대한 사회적 기대와 수요는 점점 높아지고 있다. 급격한 변화에 맞서 새로운 일자리에 대한 교육, 알선, 상담 및 정보서비스를 개인의 능력과 적성에 맞도록 어떻게 제공할 것인가, 구인기업의 요구에 부응하여 기회비용을 최소화 하면서 어떻게 연결시킬 것인가 하는 것은 사회적으로 매우 중요한 현안으로 다루어지며 고용서비스의 중요성이 점점 부각되어 정부 개입의 정당성이 대두되었다.

그럼에도 불구하고 공공고용서비스와 관련한 서비스 제공을 국가적인 차원에서 모두 자체적으로 공급하는 데에는 한계가 있다. 이에 전 세계적으로 공공서비스의 민간위탁이 이루어지고 있는 추세이다. 국내 또한 2005년부터 '고용서비스 선진화'를 국정과제로 제시하여 공공고용서비스의 민간위탁을 확대하여 추진 중에 있다. 특히 2010년부터 취약계층을 대상으로 하는 고용서비스의 민

1) <표 3-6>을 참고
2) 고용노동부 고시 2014년 저임금 기준: 월 138만원
3) <표 3-6>을 참고

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

간위탁이 체계를 갖추어 나가고 있다. 그럼에도 불구하고 취약계층에 대한 고용서비스는 공공과 민간부문에서 주요 선진국에 비해 기대에 미치지 못하고 있는 실정이다(백광호 외, 2015).

본 연구에서는 우리나라의 대표적인 공공고용서비스인 고용노동부의 취업성공패키지를 정책집행이론의 관점에서 분석하여 정책의 내용과 집행관련자들의 행태가 성과와 서비스의 질에 어떤 영향을 미치는지를 이해하고 설명하고자 하는데 있다. 취업취약계층을 대상으로 하는 취업성공패키지 사업은 정책집행이론의 시각에서 분석한 기존 연구들을 찾아보기 힘들기도 하지만 이를 사례분석 대상으로 삼는 연구들은 일선 집행현장의 중요성을 간과하는 한계를 잘 보여주고 있다.

취업성공패키지 사업에 관한 연구들은 주로 민간위탁사업 실태조사 및 개선방안에 관한 연구(백광호 외, 2015; 전병유 외, 2012; 오민홍 외, 2013), 프로그램의 성과를 분석하여 민간위탁사업 발전방안을 제시하는 연구(양지윤 외, 2016; 이병희 외, 2016), 근로연계복지정책의 발전방향과 제도의 개선방안에 대한 연구(강경미, 2013; 신명호·황덕순, 2012), 고용지원서비스 만족도 향상요인에 관한 연구(김진희, 2013) 등이 있다. 선행연구들은 제도의 실태조사와 프로그램의 성과분석을 통해 제도의 개선방안 및 발전방안을 논의하고 있다. 이들 연구들은 취업성공패키지 정책이 성과와 서비스의 질에 중요한 영향을 미치는 집행현장에서 어떻게 집행되고 있는지를 총체적으로 다루고 있는 연구는 찾아보기 힘들다. 이 연구들은 취업성공패키지의 정책집행영향 요인을 종합적으로 바라보지 못했다는 한계가 있다.

고용서비스에 관한 기존 연구들은 고용서비스 전달체계의 개선과 관련한 연구(김호원, 2015; 오성욱, 2016; 김승택 외, 2006; 유길상, 2006, 서동석, 2010), 고용성과와 관련한 연구(Barleftt & Grand, 1993; Bruttel, 2005; 유길상, 2010; 오성욱, 2007; 김영휜, 2016; 김진희, 2013, 김호원·이종구, 2015)로 구분할 수 있다. 선행연구들은 주로 전달체계의 특징과 문제점을 파악하여 개선방안을 제

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

시하고 고용서비스 성과의 영향요인들을 실증분석하고 있다. 이들 연구들은 정책집행현장에서 행위자들 즉 정책의 공급자와 정책의 수혜자 간에 어떤 상호작용을 거쳐 성과가 나왔는지에 대한 체계적인 분석은 찾아보기 힘들다.

최근 사회·경제적인 급격한 변화 속에서 청년실업을 포함한 실업문제는 고용절벽을 넘어 고용참사 상황에 이르고 있는 지경이다. 이에 고용과 관련한 문제는 가장 중요한 국정화두와 국정현안으로 다루어지고 있다. 날로 중요성을 더해가고 있는 고용서비스정책 분야에서 기존 연구는 적지 않으나, 체계적으로 집행현장에서 어떻게 서비스가 제공되고 행위자들 간에 어떤 상호작용이 이루어져 성과와 서비스의 질에 영향을 미치는지에 대해 접근한 연구가 절대적으로 부족하다.

고용과 복지가 연계된 고용서비스정책은 사회서비스로서 대인서비스(human service)의 특성을 지니고 있다. 즉 정책공급자와 정책수혜자의 특성, 태도 등이 서비스 제공과정에 개입될 가능성이 높다. 따라서 실제로 정책의 집행이 이루어지는 집행현장이 중요하게 다루어져야 한다. 이에 본 연구는 고용서비스 민간위탁사업의 정책집행영향 요인을 정책집행 이론의 시각을 접목하여 집행현장에서 어떻게 서비스가 제공되고 있는지를 분석해 보고 일선 현장의 정책행위자들에 의해 고용서비스의 성과와 질이 영향을 받을 수 있다는 것을 설명하고자 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 연구범위 및 연구방법

1. 연구 범위

본 연구에서 정책집행이론을 연구의 범위로 한정 한다는 것은 분석의 대상과 방법을 정책집행이론의 관점으로 한정하고 있다는 것을 의미한다.

정책집행은 정책 내용을 실현시키는 과정이다. 정책 내용은 정책목표와 정책수단으로 구성된다. 정책의 내용을 실현시킨다는 것의 핵심은 정책수단을 실현시키는 것이다(정정길 외, 2016). 어떠한 정책이든 집행이 성공적으로 이루어져야만 정책을 결정한 보람이 있게 된다. 정책집행 과정은 정부의 활동이 정책대상자들에게 직접 영향을 미치게 된다. 정책대상자들은 집행단계에서 집행자가 제공하는 서비스와 규제내용을 포함하여 정책집행의 방법과 집행자의 행동이나 태도에 의해서도 크게 영향을 받는다(정정길 외, 2016). 즉 집행자의 태도, 행태 등이 정책대상자들의 인식에 많은 영향을 준다.

본 연구의 내용적 범위는 우리나라의 대표적인 고용지원서비스라 할 수 있는 취업성공패키지 유형 중 전량 민간위탁 방식으로 집행되는 Ⅱ유형인 청년 취업성공패키지로 한정한다.[4] 취업성공패키지는 취업취약계층의 노동시장 진입 촉진을 목표로 개인별 맞춤형 종합 취업지원서비스를 제공한다. 또한 취업한 경우 현금수당을 지급함으로써 노동시장 진입을 유도하고자 하는 근로연계복지 차원의 통합 취업지원서비스이다. 고용노동부의 주관으로 Ⅰ유형(저소득층)은 고용센터에서, Ⅱ유형(청년, 중장년)은 2015년부터 민간위탁기관에서 집행하고 있다.

본 연구에서는 공공고용서비스 중 민간위탁사업의 일환인 청년 취업성공패키지를 사례로 하여 정책집행이론의 관점에서 분석하여 정책의 내용과 집행자들

4) 저소득층을 대상으로 하는 취업성공패키지Ⅰ유형은 민간위탁을 하지 않고 고용센터가 직접 공급하고 있어 본 논문의 분석대상에서는 제외된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 행태, 정책대상자의 행태가 성과와 서비스의 질에 어떤 영향을 미치는지를 이해하고 설명하고자 하는데 있다. 본 연구의 초점은 취업성공패키지의 목표인 노동시장 진입 즉 취업을 성공하여 성과를 촉진하는 방법제시에 있는 것이 아니라 취업성공패키지 정책의 내용과 집행관련자들의 행태가 성과에 어떤 영향을 미치는지를 살펴보는 데에 있다.

시간적 범위는 취업성공패키지가 시범적으로 시행된 2009년부터이며 Ⅱ유형이 민간위탁 된 2015년 이후에 대해 집중적으로 분석한다. 취업성공패키지는 2009년에 '저소득층 취업패키지 지원사업'을 시범 시행 후 2010년 '취업성공패키지'로 명칭을 바꾸고 시대적 상황과 정책목표에 따라 사업대상자와 내용을 달리하며 발전하여 왔다.

공간적 범위는 광주광역시에 소재하고 있는 취업성공패키지 사업을 위탁받은 민간위탁기관(사업수행기관)을 대상으로 하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 연구방법

본 연구는 고용서비스 민간위탁사업의 성과와 서비스 질에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 취업성공패키지 Ⅱ유형인 청년 취업성공패키지를 사례로 하여 정책집행 이론의 관점에서 분석을 하였다. 정책집행은 정책의 내용을 실현시키는 과정이다. 정책집행 이론의 관점에서는 집행과정에서 수많은 집행관련자들이 서로 영향을 주고받으며 집행과정의 틀을 만들어 간다고 할 수 있다. 따라서 실제로 정책의 집행이 이루어지는 집행현장은 정책의 성공여부에 있어 중요하게 다루어져야 한다. 따라서 취약계층 취업지원사업인 청년 취업성공패키지 사업을 사례로 하여 집행현장에서 공공고용서비스 민간위탁사업의 집행영향요인을 설명하고자 하였다.

이에 문헌연구를 중심으로 이론을 구성하고 정책사례연구 방법을 병행하였다. 첫째, 고용서비스의 개념 및 전달체계, 민간위탁의 개념과 기대효과, 고용서비스 민간위탁의 등장배경, 고용서비스 민간위탁 시장의 특성 등을 논하였다. 둘째, 정책집행이론에 관한 고찰을 통해 개념과 유형 등을 살펴보고 분석틀을 구성하였다. 셋째, 취약계층 지원사업인 취업성공패키지 사업에 대한 고찰을 통해 취업성공패키지 사업의 배경 및 전개과정을 통해 정책집행 이론의 시각을 접목한 분석틀을 도출해 내고 분석대상 사례를 실증분석 하였다.

본 연구의 분석을 수행하기 위한 자료 수집은 문헌분석, 인터넷 및 보도자료, 정책관련 행위자와 민간위탁기관에 관련된 담당자들과의 인터뷰를 활용하였다. 구체적인 상황을 분석하기 위해 이해관계자와의 직접면담, 전화면담, 정보공개청구제도, 전자우편 등을 활용하였다. 사례분석 과정에서 이해관계자 집단의 신문기사자료, 토론회 자료, 선행연구 등을 활용하여 연구의 적실성을 높이고자 하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2장 이론적 배경

제1절 고용서비스

1. 고용서비스의 개념 및 전달체계

1) 고용서비스의 개념

우리나라는 1980년대까지만 해도 고용서비스에 대한 필요성이 일반화 되지 못했다. 고용서비스[5]를 단순히 입직 경로로만 이해하고 혈연, 지연, 학연을 중심으로 한 인적 네트워크를 이용해 직접 고용을 해결해 왔기 때문이다. 하지만 IMF 외환위기 및 세계 금융위기 등 국내·외적으로 발생한 다양한 경제 환경 변화는 노동시장에도 많은 영향을 미치게 되었다. 기업과 근로자가 스스로 자급자족하지 못하는 인력의 수급 문제가 발생하였고, 이로 인해 노동력을 적재적소에 공급하고 개인의 능력을 최대한 발휘하게 할 수 있는 고용서비스의 필요성이 대두되었다(김성중 외, 2005).

노동시장의 변화에 따라 인력수급의 중요성이 강조되고 공공부문과 민간부문에서 고용서비스의 중요성이 점점 부각되고 있다. 고용서비스는 인적자원개발(Human Resources Development)의 차원에서도 중요하게 다루어진다. 인적자원개발은 생애단계별로 평생에 걸쳐 이루어지는 교육과 훈련이 핵심으로 양성된 인적자원을 적재적소에 배치(posting fostering)하고 이를 효과적으로 활용(utilizing)하는 것을 의미한다. 즉 국가발전의 중요한 원동력인 인적자본의 양성(교육·훈련)과 채용, 전직 퇴직 등 고용과 관련한 과정을 개인의 능력과 적성에 맞추어 제공한다. 더불어 구인기업의 요구에 부합하는 맞춤형 인재를 최소의 비용으로 매칭시켜(match) 줌으로써 노동시장에서 이루어지는 인력수급의

5) 본 연구에서는 고용서비스와 고용정책을 동일한 의미로 사용하고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

효율화를 달성하는 기능 모두를 망라한다. 한 나라의 국가경쟁력과 사회 구성원의 삶의 질은 인적자원의 양과 질에 의해서도 좌우된다고 할 수 있다.

Torfing(1999)은 고용서비스의 개념을 취업촉진 전략(labor force attachment model)과 인적자본개발 전략(human capital model)으로 구분하였다. 취업촉진 전략은 복지수급자의 일자리를 우선으로 하여 최단 시일 내에 취업이 이루어질 수 있도록 도와주는 것에 목적을 두고 집중적인 상담이나 구직활동 서비스를 제공한다. 인적자본개발 전략은 복지수급자의 고용 가능성을 제고하기 위한 능력을 강화하기 위해 교육 및 훈련, 구직상담 서비스에 중점을 둔다. <표 2-1>은 Torfing이 제시한 취업촉진전략과 인적자본개발 전략를 보여주고 있다.

<표 2-1> 취업촉진 전략과 인적자본개발 전략 비교

구분	취업촉진 전략	인적자본개발 전략
목적	-조기취업 또는 노동시장 편입 -일자리 우선	-고용가능성 제고 -좋은 일자리를 위한 능력강화
내용	-집중적인 상담 -구직활동 서비스 -교육 및 훈련서비스 제한적	-교육, 구직상담 등 지원서비스 -노동시장편입을 위한 탁아, 의료 서비스 연계
수단	-급여 제재 및 노동시장 참여 조건화	-교육과 훈련기회의 제공 -프로그램 참여의 일부 의무화
장점	-목표의 명확성 -행정의 단순성 -비용 효용성	-인적자본 함양을 통한 좋은 일자리로 상향 이동 -개인별 특성 고려
단점	-개별적인 기능 (기술함양에 소극적) -불안정한 취업	-시간과 비용의 과다 -노동시장 수요부족 시 효과 의문

자료: Torfing J(1999). 김수원 외, 2008: 20 재인용

유길상(2014)은 전통적인 관점에서 고용서비스는 구직자와 구인자를 연결

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

(matching)해 주는 취업알선에 중점을 두었으나 현재는 취업알선 및 노동시장의 정보제공, 노동시장 프로그램의 집행, 실업급여와 같은 실업 시 소득지원 등 4가지 서비스 영역을 포괄하는 개념으로 분류하고 있다.

김성중·성재환(2005)은 고용서비스를 거시적 개념과 미시적 개념으로 구분하였다. 거시적 개념은 금융·재정정책과 임금 및 물가 등의 안정정책 등 경제 전반의 노동력 수급의 균형을 꾀하여 거시적인 차원에서 균형조건을 실현하는 것을 말한다. 미시적 개념은 노동력에 대한 수급예측을 통해 직업소개와 취업지도를 하며, 노동수급 조정을 위해서 노동력 이동을 지원하고 직업훈련과 재훈련 등 노동력 수급의 질적 조정기능 수행에 초점을 두는 개념이다. 특히 직업안정과 고용보험 관련 사업 및 인력자원개발과 관련된 직업훈련정책은 적극적 노동시장정책의 핵심정책수단이라고 할 수 있다(김수원 외, 2008).

직업안정법에서는 "고용서비스란 구인자(求人者) 또는 구직자(求職者)에 대한 고용정보의 제공, 직업소개[6], 직업지도[7] 또는 직업능력개발 등을 통해 고용을 지원하는 서비스를 말한다"라고 정의하고 있다.

최근 고용서비스는 적극적인 노동시장 영역으로까지 확대되면서 기능이 점점 다양해지고 중요성이 높아지고 있다. 고용정보, 직업지도, 취업지원, 직업능력개발, 실업급여, 전직지원서비스, 기업의 인사노무관리지원, 탁아서비스 등 고용과 관련된 서비스를 종합적으로 제공함으로써 "개인의 직업 활동과 기업의 인재확보를 지원하고 국가 인적자원의 흐름을 조절하는 신호등과 도로의 역할을 하는 국가적 인프라(노동부, 2005)"라고 할 수 있다.

선행연구의 결과를 바탕으로 한 고용서비스 개념의 특징을 정리하면 다음과 같다. 전통적 고용서비스 영역에서는 구인자와 구직자를 연결해주는 취업알선

6) 구인 또는 구직 신청을 받아 구직자 또는 구인자를 탐색하거나 구직자를 모집하여 구인자와 구직자 간에 고용계약이 성립되도록 알선하는 것을 말한다(직업안정법 제2조의2).

7) 취업하려는 사람이 그 능력과 소질에 알맞은 직업을 쉽게 선택할 수 있도록 하기 위한 직업적성검사, 직업정보의 제공, 직업상담, 실습, 권유 또는 조언, 그 밖에 직업에 관한 지도를 말한다(직업안정법 제2조의2)..

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 개념이었으나 고도의 산업발달로 인해 고용서비스가 복지의 일환으로 인식되었다. 따라서 고용문제는 사회전반에 영향을 끼치기 때문에 최근에는 인적자본개발 측면에 중점을 두고 개인별 특성을 고려하여 취업능력을 고취하기 위한 교육 및 직업훈련, 상담서비스 등의 고용서비스를 제공한다.

본 연구에서는 노동시장 진입에 어려움을 겪는 저소득 및 취업취약계층(청년년)에 대하여 인적자원개발 차원에서 개인별 취업지원계획[8]에 따라 상담·진단·경로설정(1단계)→훈련·인턴 등 직업능력증진(2단계)→집중 취업알선(3단계)의 개인별 맞춤형 종합고용지원서비스를 제공하는 취업성공패키지의 총체적인 과정을 고용서비스로 정의하고자 한다.

2) 고용서비스 전달체계

전달체계는 정책대상자에게 서비스를 어떤 조직을 통해 어떤 방식으로 제공할 것인가에 대한 부분이다. 고용·복지 연계서비스를 포함한 사회서비스 전달체계는 서비스 제공자와 수혜자 간의 조직적인 연결체계를 의미한다. 이를 어떻게 구축 하느냐에 따라 서비스의 양과 질이 달라진다고 볼 수 있다(권일웅, 2018). 사회서비스의 제공은 다양한 형태를 수단으로 하는 자원의 재분배 성격을 가지고 있다. 따라서 전달체계는 자원 재분배의 효과성과 효율성 측면에서 중요한 문제이다. 즉 사회서비스 전달체계는 다양한 방식으로 재분배 과정의 효과성·효율성에 영향을 미친다는 것이다. 특히 서비스 공급자의 전문기술(상담 등)이나 수단으로 서비스 수혜자와 직접 소통을 통해 자원을 분배하는 사회서비스는 이러한 전달체계의 중요성이 더 크게 작용한다(길현종, 2014).

Gilbert와 Specht(1986)는 이상적 공공서비스 전달체계의 원칙을 다음과 같이 제시했다. 첫째, 통합성의 원칙이다. 정책대상자의 문제는 복합적이고 상호연관

8) 개인별 취업지원계획(Individual Action Plan, 이하 IAP라 한다)은 구직자와 상담원간 협의를 거쳐 구직활동 방법, 필요한 취업지원서비스 등을 정해 효과적인 취업을 지원하는 제도임

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

되어 있다. 따라서 문제의 해결을 위한 서비스들은 서로 연계하여 통합적으로 제공되어야 한다. 이를 위해 서비스 프로그램이나 조직 간에는 상호 유기적인 협력체계를 필요로 한다. 둘째, 접근성의 원칙이다. 정책대상자가 서비스를 제공 받을 수 있는 기관에 얼마만큼 쉽게 접근하여 서비스를 받을 수 있는지에 관한 것이다. 접근성을 방해하는 요인으로 지리적(원거리 또는 교통 불편 등), 심리적(자신의 문제, 수치감 등), 절차적(서비스 대상자 선정과정에서 시간이 많이 소요 되는 것 등), 자원적(금품이나 상담자의 부족 등) 요인을 들 수 있다. 셋째, 책임성의 원칙이다. 국가가 국민에게 제공하는 사회서비스의 전달을 위임받은 기관이 가져야 하는 전달에 대한 책임성을 의미한다. 즉 서비스 공급자들이 서비스의 질과 결과에 책임을 질 수 있어야 하는 것이다. 넷째, 포괄성의 원칙이다. 사회문제는 각각 별개의 문제가 아니라 다른 사회문제와 연관이 되어 있다. 따라서 다양한 욕구의 서비스를 포괄할 수 있어야 한다는 것이다.

우리나라에서 고용서비스를 제공하는 기관은 공공고용서비스기관(Public Employment Service: PES)과 민간고용서비스기관(Private Employment Agencies: PREA)[9]으로 구분할 수 있다. 공공고용서비스기관은 서비스 제공 주체에 따라 중앙정부의 고용서비스기관(고용센터)과 지방자치단체의 고용서비스기관(일자리센터)으로 분류된다. 민간고용서비스기관은 파견근로업, 직업정보 제공업, 직업소개업 등으로 분류된다. 최근에는 취업알선, 채용대행, 헤드헌팅, 직업정보 제공 등의 고용서비스를 종합적으로 제공하는 종합고용서비스 기관도 등장하고 있다(김승택, 2011).

공공고용서비스(PES)는 시장의 실패로 인해 정부개입의 필요성이 대두되었

9) 국제노동기구(ILO)는 민간고용안정서비스를 중개기관, 직업훈련기관, 직접서비스제공기관의 세가지로 구분하고 있다. 고용서비스를 규율하는 주요 법제는 직업안정법 및 동법의 특별법으로 제정된 '파견근로자보호 등에 관한 법률'이다. 이 두 법률에서는 민간고용서비스 가운데 법규제의 대상이 되는 서비스 유형을 5가지로 규정하고(①직업소개사업, ②직업정보제공사업, ③근로자모집, ④근로자공급사업, ⑤근로자파견) 이에 따르는 규제와 행위준칙을 규정하고 있다(김승택 외, 2006).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

다. 즉 구직자 또는 구인자 중 어느 한쪽이 취약하여 노동상품의 매칭(matching)이 원활하지 않는 시장의 실패가 발생하게 되었기 때문이다. 따라서 노동공급자인 장기실업자나 노동수요자인 상시인력난을 겪고 있는 중소기업체가 모두 공공고용서비스의 대상이다.

민간고용서비스(PREA)는 영리를 추구하는 민간기관 및 사회단체나 복지기관 등 비영리기관도 대상이 된다. 그렇기에 이윤추구를 목적으로 하지 않는 비영리기관 또한 사업운영에 있어 재정적 부담은 필수적으로 해결해야 할 과제이다. 이로 인하여 공공고용서비스는 보통 무상으로 서비스를 제공하지만, 민간의 경우는 유상으로 제공된다.

공공고용서비스(PES) 전달체계를 도식화 하면 <그림 2-1>과 같다. 우리나라 공공고용서비스 전달은 고용센터를 핵심으로 지방자치단체와 민간고용서비스 기구가 연계되어 제공하고 있다. 지방고용노동청고용센터와 지방고용노동지청 고용센터 등은 조직규모와 사업의 범위 등에서 차이를 보이고 있다. 또한 고용센터와 민간고용서비스 기관과의 관계는 양면적 성격을 가지고 있다. 고용센터는 민간고용서비스기관의 감독업무를 하고 있는 동시에 민간위탁사업을 통하여 협력자 관계를 맺고 있다(오성욱, 2012).

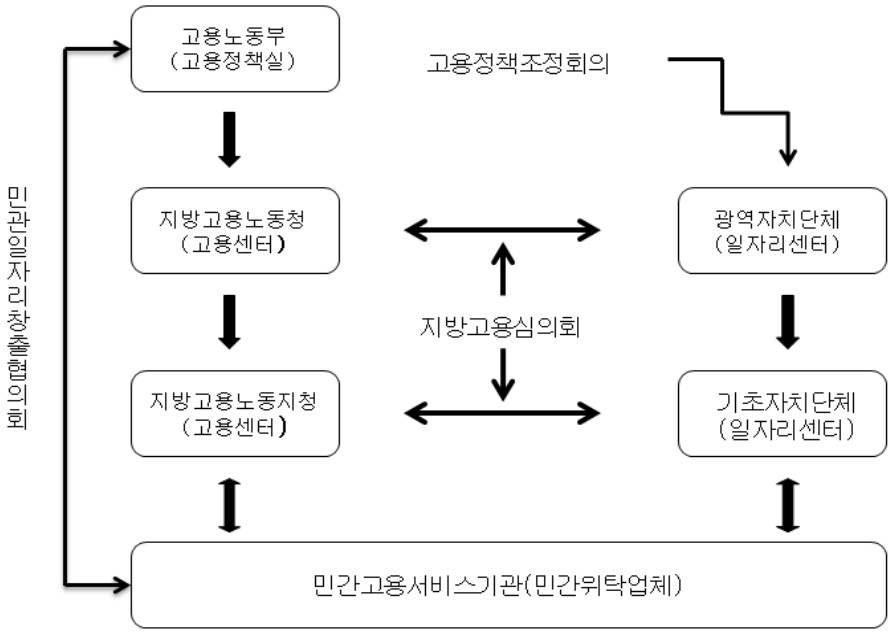
우리나라에서 고용서비스의 중요성이 부각되기 시작한 시기는 산업화로 인한 급변화를 경험한 1990년대 이후이다. 1980년대까지만 해도 중앙정부나 지방자치단체는 공공고용서비스만을 전달하고, 영리·비영리기업인 민간업체는 민간고용서비스를 전달하는 것이 일반적이었다. 하지만 유럽 선진국들이 고용서비스를 강화시키기 시작하면서 우리나라도 민간위탁 사업이 등장했고, 공공이냐, 민간이냐 하는 단순한 서비스영역 구분은 의미가 점점 퇴색되고 있다. 선진국들은 고실업으로 인한 복지 부담 완화와 실직자들의 노동시장 재진입을 위한 수단으로 국가차원에서 적극적 노동시장정책과 민간고용서비스업체들과 협력을 통해 효율적인 운영체계를 구축해 나가고 있다.

정부가 시행하고 있는 고용정책은 교육·훈련·상담 등의 고용서비스 제공을

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

통하여 실업자의 노동시장 진입을 촉진하는 것이다. 그러나 이러한 공공고용서비스와 관련하여 국가차원에서 일련의 서비스를 모두 자체적으로 공급하는 데에는 한계가 있다. 이에 전 세계적으로 공공서비스와 관련한 민간위탁이 이루어지고 있는 추세이다. 국내에서도 2005년부터 '고용서비스 선진화'를 국정과제로 제시하여 공공고용서비스의 민간위탁을 확대하여 추진 중에 있다.



자료: 오성욱, 2012: 21.

<그림 2-1> 공공고용서비스(PES) 전달체계

본 연구에서 분석대상으로 삼고 있는 취업성공패키지는 고용노동부가 주관부처이다, Ⅱ유형인 청년 취업성공패키지는 전량 민간위탁 되어 민간위탁기관에서 서비스전달이 이루어지고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 고용서비스의 민간위탁

1) 민간위탁의 개념

정책을 집행하는 것은 정부의 고유 업무로 이해되어 왔다. 하지만 정부 독점의 문제점, 기술발전 등의 정책 환경 변화로 인한 재정적인 제약 등의 문제가 발생되었다. 이로 인해 정부가 직접 또는 독점적으로 정책을 집행하는 것이 비효율적이라는 지적이 대두되게 되었고 민간의 역량을 활용하여 정책을 집행하는 민간위탁(Contracting out)이 논의되고 활용되기 시작하였다(이근주, 2010).

민간위탁은 정부가 민간조직 및 비영리조직과 계약을 체결 후 정부를 대신하여 정책대상 집단에게 특정의 재화나 서비스를 공급하도록 하고 금전적인 대가를 지불하는 정책수단의 하나이다(Ferris and Graddy, 1986; Dehoog and Salamon, 2002;). 즉 민간위탁기관은 정부와 계약을 통하여 정책을 집행할 수 있는 권한을 부여받아 정부를 대신하여 재화 및 서비스를 공급하게 된다. 정부는 계약을 통하여 민간위탁기관의 서비스 제공에 대한 대가를 지불하게 된다. 계약은 정부와 민간 또는 비영리기관 간에 이루어지나 국민들이 재화나 서비스의 수혜자가 된다.

민간위탁은 다양한 정책분야에서 유효한 정책수단으로 활용되고 있다. 우리나라를 포함하여 대부분의 국가에서 직업훈련, 보건·의료분야 등 사회복지 분야에서부터 민간위탁이 광범위하게 사용되기 시작하였다(이근주, 2010). 이후 쓰레기 수거, 주차장 관리 등 민간위탁을 활용하는 분야가 점점 확산되어 가는 추세이다

민간위탁의 개념은 연구자의 견해에 따라 다양하게 제시되고 있다. 우리나라는 '행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정'에서 "각종 법률에 규정된 지방자치단체의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의와 책임 하에 행사하도록 하는 것(제2조제3항)", 이라고

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

규정하고 있다.

최항순(2003)은 민간위탁을 정부의 공공서비스 제공과정에서 시장원리를 적용시키려는 민영화의 한 형태로 보고 정부와 공공기관은 서비스의 공급결정과 대가지불을 담당하고 민간기관은 서비스의 생산만을 담당하는 정책수단으로 제시하고 있다.

박중훈(2000)은 “국가 또는 지방자치단체 등의 사무나 사업을 국가 또는 지방자치단체가 직접 담당하지 않고 감독권 등의 행정 책임을 유보한 채 민간의 영리 또는 비영리기관과의 계약을 통해 재화와 서비스를 공급하는 행정서비스 전달방식의 하나”라고 정의하고 있다.

Greve(2008)는 민간위탁이란 구매자(purchaser)와 공급자(provider) 간에 서비스나 상품의 전달기간 및 상태에 동의하고 구매자와 공급자 간에 계약관계를 설계하고 이행하는 것이다(Greve, 2008). 따라서 민간위탁의 핵심은 계약에서 출발하는 것으로 보았다.

Dehoog(1984)는 민간기관이 서비스 생산자가 되고 정부는 서비스 공급 결정자로 생산자인 민간기관에게 서비스 비용을 지불하는 것으로 이는 정부가 직접 공급하던 공공서비스를 민간기관(영리 또는 비영리기관)을 선정하여 정부 대신 소비자인 국민에게 공급하는 방식을 의미한다(Dehoog, 1984: Savas, 1987). 즉 서비스 제공의 세 가지 요소를 서비스의 제공결정, 서비스 생산, 서비스의 대가 지불(재정부담)로 볼 때 서비스의 제공결정과 대가지불은 정부가 담당하고 서비스의 생산만을 민간부문이 담당하는 방법이다(황혜신, 2006)는 것이다.

국·내외 선행연구를 바탕으로 한 민간위탁의 정의는 이처럼 다양하면서도 공통된 견해를 보이고 있다. 이를 표로 정리하면 <표 2-2>와 같다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 2-2> 민간위탁의 개념

연구자 및 법령	민간위탁의 개념
최항순(2003)	정부는 서비스의 공급결정과 대가지불을 담당 민간은 서비스의 생산을 담당하는 정책수단
박중훈(2000)	정부가 감독권 등 행정 책임은 유보 민간기관과 계약을 통해 서비스를 공급
Greve(2008)	구매자와 공급자 간에 서비스 계약관계를 설계하고 이행
Dehoog(1984) Savas(1987)	정부는 서비스 공급 결정과 서비스 비용을 지불 민간은 서비스 생산자
행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정	행정기관의 사무를 민간에 위탁하여 명의와 책임 하에 행사하도록 하는 것

자료: 선행연구를 바탕으로 연구자가 재구성

선행연구의 결과를 바탕으로 한 민간위탁 개념의 특징은 다음과 같다.

민간위탁에 대한 관리·감독의 책임은 정부가 가지고 있으면서 정부가 제공하던 공공서비스를 위탁계약에 의해 민간이 대신 제공하는 방식이다. 하지만 이에 대한 관리·감독권은 정부에게 있다. 정부가 민간부문에 서비스 비용을 지불하면서 서비스 공급을 위탁하고, 최종적인 책임은 정부가 지는 것을 의미한다. 즉 정부는 공공서비스를 언제, 어디에서, 누구에게, 어떻게 공급하는가에 대한 서비스 공급의 결정권을 가지고 있으면서 민간부문을 서비스 생산과 전달 과정에 이용하는 방식의 정책수단이라 할 수 있다.

본 연구에서는 민간위탁을 공공서비스의 다양한 집행방식의 하나로서 정부가 집행하던 공공고용서비스를 위탁계약에 의해 민간위탁자가 대신 집행하는 방식으로 정의하고자 한다

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2) 민간위탁의 기대효과

민간위탁은 공공서비스를 정부와 민간기관 간 계약에 근거하여 공급함으로써 효율성을 증진시키고자 함이다. 따라서 민간위탁 계약이 효과적으로 작동한다는 가정에서 민간위탁이 널리 활용된다. Freeman & Minow(2009)는 민간위탁 계약의 효과성을 높이기 위한 업무와 서비스의 특성을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 명확성 또는 구체성(specificity)이 있는 업무, 둘째, 쉽게 평가가 가능한 업무, 셋째, 공급자 간 경쟁이 가능할 것, 이상 세 가지가 가장 일반화 되어 있다(Freeman & Minow, 2009).

민간위탁 방식으로 공공서비스를 전달할 때 성공이 가능한 분야는 민간위탁을 통해 효율성 증대효과를 기대할 수 있는 분야, 민간사업자들 간 경쟁이 가능한 분야, 더불어 서비스의 성격이 공공성이 낮고 성과수준을 규명하기 용이한 분야 이다(김정해, 2015). 공공성이 높은 서비스는 민간기관에 비해 정부가 직접 제공할 때 편익이 더 크기 때문에 직접 정부가 제공하게 된다,

민간위탁의 핵심은 어떻게 통제하는 가에 달려있다. 구체적이고 평가가 용이한 업무특성을 가질수록 정부가 민간 수탁자들을 쉽게 통제·감독할 수 있다. 이런 업무특성을 가질수록 성과부분에 대한 모니터 및 업무의 질에 대한 평가가 용이하여 안정적인 위탁이 가능하기 때문이다.

민간위탁은 경쟁을 통해 효율성의 증진이 가능할 것이라고 본다. 즉 위탁계약을 통하여 민간위탁기관들 간의 경쟁유도를 이끌어 낼 수 있다는 것이다. 민간 공급자들은 경쟁으로 인해 효율성에서 정부보다 나은 경향이 있다. 효율적이어야 생존이 가능하기 때문이다. 이러한 측면에서 민간위탁이라는 정책수단을 활용할 대상 업무를 선정하는 데 있어 경쟁은 매우 중요한 기준이 된다.

OECD(2010)는 정책결정, 내부관리, 서비스전달 차원으로 민간위탁의 대상이 되는 정부의 업무를 구분 하였다. 정책결정업무 일수록 민간위탁 하여 관리하는 것이 덜 적절한 업무이며 서비스전달 업무는 민간위탁에 적절한 업무라고

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

평가하였다. 민간위탁의 범주와 적절성은 <표 2-3>과 같다.

<표 2-3> 민간위탁의 법주와 적절성

정책결정	내부관리	서비스전달
덜 적정한		더 적절한
·단기간 동안 개별 업무처리를 위한 전문성에 대한 계약 → 정부는 의사결정 통제권을 보유한다.	·단기간 동안 개별 업무처리를 위한 전문성에 대한 계약 ·장기적 업무수행 성과에 대한 국가(개인과 조직) 역량 형성을 위한 계약	·중단기적 계약 ·정부는 의사결정권과 감독 기능을 보유한다.

자료: OECD(2010). 김정해, 2015: 32 재인용.

다수의 연구자들은 민간위탁 도입의 근거로 비용절감으로 인한 경제적 능률성과 서비스 질 향상의 두 가지 측면을 제시하였다(Domberger & Jensen, 1997; Dehoog, 1985).

첫째, 규모의 경제로 인해 경제적 능률성 효과가 있다는 것이다. 비경제적 요인에 의해 결정된 정부 행정구역의 크기는 서비스 공급과 운영의 최적규모와 일치되지 않는다. 따라서 행정구역을 중심으로 하는 공공서비스 제공은 경제적인 측면에서 효율성이 떨어진다. 또한 소규모의 지방자치단체가 그 지역의 다양한 욕구에 부합하는 서비스를 제공하고자 거대한 시설투자와 막대한 재정을 투입한다면 생산단가가 올라갈 수 있다. 반면 시설, 인력, 기술면에서 축척된 노하우(know-how)를 가진 대규모의 민간조직이 여러 개의 작은 자치단체를 통합하여 서비스를 공급한다면 생산단가를 더 낮출 수 있다(Ferris & Graddy, 1986: 박윤희, 2012). 따라서 정부중심의 공공서비스 제공보다 민간위탁기관에 의한 서비스 제공이 경제적이라는 것이다.

둘째, 공공서비스의 질을 높이고 전문성을 향상시킬 수 있다. 공공부문은 복

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

잡하고 다양한 행정수요에 대해 각종 절차와 전문성의 부족으로 인해 적절히 대응하지 못할 수도 있다. 이에 반해 민간부문은 유연하고 신속한 조직구조를 기반으로 하여 전문적인 지식과 기술, 시설과 장비를 활용함으로써 노하우(know-how)를 축적하고 있다. 이로 인해 공공부문에 비해 민간부문은 업무의 전문성과 서비스 질을 높일 수 있다.

비용절감으로 인한 경제적 능률성과 서비스 질 향상 이외에도 민간위탁의 장점은 다양하게 제시되고 있다. 민간위탁은 공급방식이 생산자 중심에서 소비자 중심으로 이전됨으로써 국민들의 서비스 선택권이 다양해졌다. 이로 인해 국민들의 공공서비스에 대한 만족도를 증대할 수 있게 된다. 더불어 시장의 기능을 활용함으로써 관료조직의 비대화를 방지하고[10] 서비스 공급과정에서의 정치화 현상을 완화할 수 있다(Savas, 1987). 이러한 이유로 정부중심의 공급방식에 비해 보다 더 안정적으로 공공서비스를 공급할 수 있게 해 준다.

공공서비스의 민간위탁으로 인해 야기되는 문제점 또한 다양하게 제시되고 있다. 첫째, 민간기관의 사업목적은 이윤추구이다. 지나친 이윤추구로 인해 서비스의 형평성이 저하될 우려가 있다는 주장이다. 이로 인해 공공중심의 공급방식에 비해 서비스 가격의 상승을 유발할 수도 있다. 둘째, 위탁계약에 따른 관리 및 감독비용은 거래비용의 증가를 가져올 수 있다. 따라서 정부중심의 공급방식에 비해 비용이 더 커질 수 있다는 것이다(Prager, 1994).

이외에도 민간위탁은 정부 근로자의 해고 위험을 수반한다. 이는 행정경험의 축적기회를 저해를 가져오게 되어 정부의 책임성을 저하시킬 수도 있다. 또한 민간위탁기관 입장에서는 조직 및 인력을 융통성 있게 활용함으로써 비용절감 측면에서 효과를 기대할 수 있다. 반면 고용인(employee) 입장에서는 고용불안의 요인이 되기도 한다. 즉 위탁계약 기간이 만료되면 위탁기관 전문인력들의 고용이 승계되지 않는 것도 고용안정을 위협하는 요인이 되고 있다(연태훈,

10) 이 점에서 민간위탁은 작은 정부를 구현하기 위한 유용한 도구로서 기능하기도 한다(Savas, 1987).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2000). 더불어 민간부문의 부도 등으로 서비스 공급이 단절될 우려가 있고 서비스의 연속성이 보장 받을 수 없게 된다. 이상의 논의를 정리하면 <표 2-4>와 같다.

<표 2-4> 민간위탁에 대한 찬·반 논리

민간위탁 찬성논리	민간위탁 반대논리
· 비용절감을 통한 경제적 능률성 · 서비스 질의 개선을 통한 전문성 향상 · 서비스의 선택권 부여로 인한 만족도 향상 · 관료기구의 비대화 방지 · 서비스 공급과정에서의 정치화 현상 완화 · 안정적 공공서비스 공급	· 지나친 이윤추구로 인해 서비스의 형평성 저하 우려 · 서비스 가격의 상승 가능성 · 관리 및 감독비용으로 인한 거래 비용 상승 · 공공서비스 공급의 불안정성 · 공무원의 행정경험 축척 기회 저해 · 고용안정 위협

민간위탁은 과연 약속한 성과를 가져오는가에 대한 논란이 분분하다. 이 사실은 민간위탁이 자동적으로 비용절감과 서비스 질 향상을 보장해 주는 것이 아님을 보여준다. 민간위탁의 성과는 계약과정과 조직 내외적인 조건에 의해 영향을 받는다(Dehoog, 1990)고 할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3) 고용서비스 민간위탁의 등장배경

공공고용서비스의 민간위탁(Contracting-out)은「직업안정법」제3조제2항에 따라 민간기관을 선정한 후 계약체결을 통하여 업무를 위임하고, 민간위탁기관이 정부나 공공기관을 대신하여 직업소개·직업지도·취업지원 업무 등의 고용서비스를 제공하는 방식이다. 즉 정부나 공공기관이 직접 공급하던 고용서비스의 정책집행 활동을 정부가 아닌 민간조직을 활용하여 집행하는 것이다.

민간위탁을 선택하는 주된 이유는 민간조직 간의 경쟁을 통하여 고용서비스의 공급에 필요한 비용을 절감하고자 하는 것이다. 또한 효율적인 시장을 활용한 시장경쟁을 통해 정부조직의 독점성에 기인한 비효율을 피하고 자원배분의 효율성을 시도하고자 하는 것이라고 할 수 있다(이근주, 2010). 따라서 고용서비스 집행에 대한 책임은 계약을 체결한 민간위탁기관이 담당하고 정부는 서비스 제공에 대한 비용지불과 계약의 이행여부를 점검하게 된다.

1973년 오일쇼크(oil shocks)[11]로 인해 세계 각국은 경제적 위기에 빠지게 되었다. 이로 인해 고실업이 발생하였고, 정부가 제공하는 독점적 공공고용서비스의 효율성에 대한 문제의식이 싹트게 된다. 대부분의 OECD 국가들은 경쟁을 통한 고용서비스의 효율화라는 시각에서 민간직업소개업을 허용하면서 고용서비스의 공공기관 독점체제를 서서히 포기하기 시작하였다(이상현, 2009).

우리나라는 OECD 국가들과는 다른 측면에서 2006년부터 민간위탁 사업이 도입되었다. 첫째, 부족한 고용서비스 역량의 보완이다, 둘째, 민간고용서비스 산업의 발전을 촉진하는 것을 목적으로 도입되었다(어수봉, 2009). 세계금융위기 등 경제적 혼란으로 실업자가 급증 하게 되었고, 고용시장은 실업에 대처하기 위해 급격하게 민간위탁이 늘었다. 역대정부에서는 고용서비스 산업을 서비스 산업발전의 핵심사업으로 삼고 고용서비스 산업의 선진화를 촉진하고자 노

11) 유류 파동, 석유 파동은 원유 값이 급등하여 전 세계 각국에 경제적 타격을 준 경제 위기를 말한다. 지금까지 대한민국에 가장 큰 영향을 끼친 2차례의 유류 파동은 각각 1973년과 1978년에 일어났다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

력하였다. 따라서 고용서비스의 민간위탁은 향후에도 더욱 확대될 것으로 예상된다.

공공고용서비스 민간위탁의 세부적인 내용은 국가별로 상이하다. 호주, 미국, 영국, 등은 민간위탁이 매우 활발하다고 볼 수 있다. 상대적으로 민간위탁에 소극적이었던 유럽 대륙계 국가인 독일, 프랑스 등은 최근 민간위탁사업을 확대하고 있는 추세이다. 우리나라는 2005년부터 국정과제로 추진해온 '고용서비스 선진화' 내용에 공공고용서비스의 민간위탁 확대에 대해 언급하고 있다.

공공고용서비스 민간위탁의 목적은 다음 세 가지로 제시할 수 있다. 첫째. 고용서비스의 효과성(effectiveness)과 효율성(efficiency)을 높이기 위한 것이다(Bruttel, 2005; Jahn & Ochel, 2007. 유길상, 2010). 공공기관과 민간기관의 경쟁과 협력을 이용하여 효과성과 효율성을 높이고자 함이다. 공공고용서비스는 관료화와 경직성이라는 공공조직의 특성으로 인해 고용서비스의 질이 낮아지게 되었다. 이로 인해 고용성과를 포함하여 취업 후 고용유지율이 기대에 미치지 못하였다. 또한 비용효과 측면에서도 효율성이 낮다는 문제점이 제기되었다. 이러한 문제점은 주요 선진국들이 공공고용서비스의 개혁과 민간위탁을 도입하는 계기가 되었다. 따라서 1990년 후반 이후 호주, 미국, 영국 등이 공공고용서비스의 민간위탁을 실시한 주요 목적은 고용서비스의 효과성과 효율성을 높이기 위한 것이었다(김대환, 2010).

둘째, 공공고용서비스기관의 증원 억제를 통한 구조개혁의 제약조건을 극복하기 위한 수단으로 사용되기도 한다. 공공부문의 팽창은 비효율성의 문제를 야기 시키게 되었고 공공부문 구조개혁의 주요 근거가 되었다. 고용서비스의 중요성에도 불구하고 공무원이나 공공부문의 인력을 늘려 공공고용서비스를 확대하는 것에 대해서는 반론도 만만치 않다. 따라서 공공고용서비스의 민간위탁을 확대하여 고용서비스의 제공인력을 충원하는 경향이 있다. 최근 우리나라가 공공고용서비스 민간위탁을 확대하는 근거는 이러한 측면이 강하다고 볼 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

셋째, 민간고용서비스 시장을 활성화하기 위한 수단으로도 활용될 수 있다. 현재 우리나라의 고용서비스기관은 공공부문이나 민간부문 모두 전문성과 차별화된 프로그램이 부족한 상태에 있다(김승택 외, 2007). 이로 인해 고용서비스에 대한 급증하고 있는 수요를 공공고용서비스의 확충을 통해서만 감당하기에는 현실적으로 장애요인이 많고 효율성도 낮을 수 있다. 반면 민간위탁의 확대를 통한 민간고용서비스 시장의 확충은 공공고용서비스의 한계를 보완해 주는 새로운 대안이 될 수 있다.

고용서비스는 사람을 대상으로 하는 대인 서비스(human service)의 성격을 가지고 있다. 다시 말하면 고용서비스의 생산과 공급을 누가 하느냐에 따라 서비스의 내용과 질에 많은 차이가 날 수 있다는 것이다. 따라서 고용서비스의 민간위탁기관이 누가 수탁자로 선정되어 어떻게 서비스를 제공하느냐의 문제는 매우 중요하다고 볼 수 있다.

4) 고용서비스 민간위탁 시장의 특성

공공고용서비스 민간위탁 시장은 공공서비스 제공방식인 관료모델, 목표관리모델, 준시장모델, 우선공급자모델[12] 등 4가지 유형 중에서 준시장모델(quasi-market model)의 특성을 가진다(Bartlett & Le Grand, 1993; Bruttel, 2005: 유길상, 2010). 준시장모델은 공공기관의 역할은 축소하고 시장원리를 공공서비스에도 도입하는 것이다. 이를 통해 공공서비스의 질을 높이고 비용을 절감하여 효율성을 높이고자 한다. 정부와 민간(영리기관, 비영리기관)과 서비스 위탁계약을 통하여 민간에서 공공서비스를 공급하도록 하는 방식이다. 일반적인 시장에서는 재화와 서비스를 이용(구매)하는 소비자(수요자)[13]가 공급자

12) 우선공급모델은 준시장모델과 유사한 시장원리를 기반으로 한 모델이지만 민간위탁의 정도에 따라 구분한다. 준시장모델은 입찰을 통해 서비스 공급자 간의 경쟁이 발생하고 영세기관을 포함한 다수의 민간기관에 위탁될 수 있다. 우선공급자모델은 시장에서 서비스 질이 검증되어 신뢰할 수 있고, 역량 있는 민간기관만을 선별하여 위탁한다는 점이 다르다 할 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

에게 시장가격을 지불한다. 그러나 준시장에서는 서비스를 소비하는 고객[14]은 서비스에 대한 비용을 지불하지 않는다, 서비스 공급자(민간위탁기관)가 소비자에게 서비스를 공급(제공)하면 정부(서비스 구매자)가 서비스 비용을 서비스 공급자에게 지불한다. 즉 준시장모델에서는 서비스를 이용하는 소비자가 서비스 비용을 지불하는 구매자가 아니다. 준시장모델에서는 고객, 구매자(주인), 공급자(대리인)의 세 행위 주체들의 삼각구조가 시장의 중심에 자리 잡게 된다(Mosley & Sol, 2005).

고용서비스 시장에서도 고용서비스를 이용하는 소비자(구직자, 구인자, 직업훈련 수강자 등)가 서비스 이용료를 지불하는 것이 아니다. 서비스 이용자를 대신하여 정부가 서비스 공급자에게 지불한다. 때문에 준시장의 특성을 갖는다. 이로 인해 고용서비스 시장에서는 고용서비스를 위탁하고 고용서비스 이용료를 지불하는 정부(주인: principal), 정부를 대신하여 고용서비스를 제공하는 민간기관(대리인: agent), 고용서비스를 이용하는 소비자(고객: customer) 간에는 정보의 비대칭성으로 인하여 기회주의(hazard)[15] 행동이 발생하게 된다.

준시장모델의 성격을 가지고 있는 고용서비스 민간위탁 시장은 다음과 같은 특성으로 인하여 민간위탁이 고용서비스의 효과성과 효율성을 보장하지는 않는다(Bartlett & Le Grand, 1993; Bruttel, 2005; Plantinga et, 2008; 유길상, 2010).

첫째, 공공고용서비스의 민간위탁 시장은 이윤추구를 목적으로 하는 민간영리기업과 공익을 추구하는 비영리기관 및 준공공기관이 존재한다. 이러한 준시

13) 본 연구에서는 소비자, 고객, 서비스 이용자, 수혜자를 동의어로 사용하고자 한다. 고용서비스에서 소비자는 구직자, 구인자. 직업훈련 수강자 등이다.

14) 준시장모델의 고객은 서비스 비용을 지불할 경제력이 없는 것이 보통이다. 준시장모델에서의 공공서비스 대상자의 상당수는 실업급여, 실업부조, 기타 공적부조의 수혜자인 경우가 많아 공공서비스를 자발적으로 이용하려고 하지 않는 경향이 있다.

15) 기회주의는 인간을 자신의 이익을 극대화 하려는 이기적인 행위자로 가정하는데서 출발한다. 기회주의는 인간이 목표달성 혹은 단기적인 만족의 극대화를 위해서 다른 사람에게 미치는 영향이나 허용되는 사회적 규범의 범위를 고려하지 않고 저지르는 행위를 말한다(Kasper & Streit, 1998; 이민창, 2001).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

장의 특성은 완전경쟁시장과는 달리 시장에서의 경쟁이 제한된다. 즉 고용서비스를 위탁받은 기관들은 완전경쟁시장과 달리 경쟁에 의한 고용서비스의 효과성과 효율성을 담보하기 어렵다.

둘째, 공공고용서비스 민간위탁 시장에서는 서비스 이용자와 서비스의 이용에 대한 비용 지불자가 다르다. 고용서비스를 직접 이용하는 수혜자가 서비스 비용을 지불하는 것이 아니다. 고용서비스를 위탁한 정부나 공공기관이 수혜자를 대신하여 서비스 비용을 지불한다. 서비스 이용자가 서비스에 대한 비용을 직접 지불하는 완전경쟁시장과 달리 고용서비스 수혜자의 효용함수[16]가 서비스의 가격과 구매량에 민감하게 반응을 하지 않는다. 이러한 특성으로 인해 민간위탁이 고용서비스의 효과성과 효율성을 담보하기가 쉽지 않다(유길상, 2010).

셋째, 공공고용서비스의 민간위탁시장에서는 주인(principal)인 정부와 대리인(agent)인 민간고용서비스기관이 존재한다(유길상, 2010). 이들은 서로 다른 목적과 정보 공유의 불일치로 인하여 정보의 비대칭(information asymmetry)이 발생하게 된다. 정부는 취업취약계층을 위해 집중적인 고용서비스를 공급할 것을 기대하고 민간위탁 방식을 선택하였다. 반면 민간고용서비스기관은 취업이 용이한 구직자를 선택하여 서비스를 제공하고 취업 실적을 올리려고 하는 크림스키밍 현상(cream skimming)[17]이 발생한다. 또한 실질적으로 고용서비스가 필요한 취업취약계층에게는 서비스 제공을 기피하는 파킹(parking)현상[18]이 발

16) 재화나 용역의 소유, 사용, 소비로부터 얻어지는 인간의 욕망을 만족시키는 힘에 대한 개인의 평가를 효용(utility, nutzen, utilité)이라 한다. 일반적으로 화폐단위로 표현된 가치와 효용간의 관계를 나타낸 것을 효용함수라 한다. 이것은 효용의 크기가 화폐로 표현된 가치의 변화가 효용의 크기에 주는 영향은 위험에 대한 투자자의 태도에 따라 달라지게 된다.

17) 기업이 이익이 많이 창출될 것으로 판단되는 시장에만 상품과 서비스를 제공하거나, 쉽게 돈을 벌 수 있는 시장에만 진입하려는 현상을 말한다. 본래는 우유에서 크림을 분리한다는 의미로, 달콤한 부분을 먼저 먹으려고 경쟁한다는 뜻으로 사용되고 있다. 고용서비스 시장에서 크림스키밍은 취업이 용이한 구직자만 선별하여 서비스를 제공하는 것을 의미한다.

18) 채권의 실제 소유주(펀드매니저 소속 금융회사)가 소유 사실을 감춘 채 다른 금융회사(중개인)에 증권을 맡기는 행위. 고용서비스 시장에서는 고용서비스의 비용이 많이 소요되면서도

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

생할 수 있다. 고용서비스시장에서 정보의 비대칭성은 기회주의의 원인이 되고 민간위탁이 고용서비스의 효과성과 효율성을 담보하기 어렵다.

취업하기 어려운 구직자를 고용서비스에서 배제하는 현상을 의미한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 선행연구

본 연구는 고용서비스의 민간위탁사업을 정책집행이론의 관점에 입각하여 이해하고, 그 결과로서 고용서비스의 성과를 향상시킬 수 있다는 점을 부각시키려는 데 있다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 고용서비스 성과에 영향을 미치는 요인의 선행연구를 고찰해 보아야 한다.

다수의 연구자들이 고용서비스에 대한 여러 분야의 다양한 각도에서 논의를 제시하고 있다. 고용서비스의 범주가 적극적 고용정책을 망라하기 때문에 그 범위가 매우 넓고 세부 분야에서 각기 접근하고 있으나 정책집행이론을 적용해 정책집행의 관점에서 진행한 연구는 거의 없는 실정이다.

고용서비스에 관한 선행연구의 대부분은 전달체계 개선(김호원, 2015; 오성욱, 2016; 윤은기·서재호, 2014; 유길상, 2006; 서동석, 2010)과 고용성과에 관한 영역(Barleftt & Grand, 1993; Bruttel, 2005; 유길상, 2010; 오성욱, 2007; 김영훤, 2016; 김진희, 2013, 김호원·이종구, 2015)으로 구분할 수 있다. 우리나라 고용서비스는 외환위기를 계기로 전국에 고용센터가 설립되면서 본격적인 서비스가 시행되었기 때문에 해당 연구들은 초기 고용센터 관련 서비스기관의 조직과 운영체계에 대한 연구로서 의의를 지닌다.

첫째, 전달체계 개선과 관련해 분석한 연구이다. 김호원 외(2015)는 공공고용서비스를 제공하는 고용센터, 새일센터, 지자체 일자리센터 등의 주요 공공고용서비스기관의 업무현황을 비교·분석하고, 유사서비스의 수준 및 시스템의 차이를 분석하였다. 그 결과 각 기관의 집중업무 부문과 시스템 활용의 특징을 서술하였다. 고용센터, 새일센터, 지자체 일자리센터는 취업알선 및 직업진로지도의 유사한 형태의 업무를 수행하지만, 고용센터는 행정업무를, 새일센터와 일자리센터는 구인·구직 개척업무를 적극적으로 수행하는 것으로 분석했다. 향후 개선사항으로 각 기관 고유의 기능을 중심으로 업무의 단순화와 전문적인 교육훈련 프로그램의 체계화, 시스템을 워크넷으로 통합하고 유관 시스템 간의

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

연계 강화를 제시하였다.

윤은기·서재호(2014)는 AHP기법을 중심으로 분석한 결과 고용서비스 전달체계의 중앙정부 주도 방안의 문제점, 지방정부 이양 방안 문제점, 책임운영기관화 방안 문제점, 민간위탁 방안 문제점, 공단화 방안 문제점의 분석과 고용지원서비스의 효율적인 고용서비스망 연계구축 방안을 분석하였다. 연구결과 민간위탁 방안의 문제점이 가장 높았다. 고용서비스 전달체계에 있어 민간부문의 역할을 증대하는 것이 일반적인 정책방향이지만 고용서비스의 민간위탁이나 아웃소싱에 대해서는 신중한 정책검토의 필요성을 주장하였다.

유길상(2006)은 선진국의 고용서비스 사례를 바탕으로 고용서비스 전달체계의 발전추세와 시사점을 제시하였다. 연구 결과 고용서비스 사업들이 상호연계 없이 분산·중복 시행되고 있고, 같은 부처 내에서의 연계도 미흡함을 주장하였다. 고용서비스의 연계를 위해 중앙부처 간의 고용, 인력개발정책의 연계와 통합적 추진의 필요성, 지역단위의 고용 및 훈련, 고용관련 복지서비스가 지역단위에서 연계가 이루어져 원스톱 서비스를 제공할 수 있어야 함을 주장하였다.

서동석(2010)은 고용지원센터 등 공공고용서비스의 문제점과 개선방안에서 고용지원센터 직업상담원의 취업지원서비스 전문성을 갖춘 인력확보(직업상담원의 증원)를 통한 고용서비스의 고용창출력 향상과 취업률 향상을 위하여 법제도적인 개선이 필요함을 주장하였다.

둘째, 고용성과와 관련하여 진행된 연구이다. 오성욱(2007)은 고용지원센터를 이용한 구직자를 대상으로 설문조사와 워크넷에 등록한 구직자의 취업알선 실적을 이용하여 고용서비스 경로에 따른 고용성과의 차이를 분석하였다. 그 결과 고용서비스 성과 결정요인에 관한 연구에서 구직자의 성공적인 취업을 지원하기 위해서는 구직자에게 보다 적극적인 알선상담을 강화하여 고용서비스를 제공해야 함을 강조하였다.

Bartlefttt and Le Grand(1993); 유길상(2010)은 고용서비스 민간위탁의 성공요인을 다음과 같이 분석했다. 첫째, 민간위탁 시장에 다수의 공급자가 있는

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

경쟁적 시장구조가 형성될 것, 둘째, 민간수탁기관의 크리밍(creaming) 또는 체리피킹(cherry picking) 현상을 방지할 수 있는 제도적 장치의 필요, 셋째. 민간 위탁사업에 대한 참여 유도와 고품질의 서비스 제공을 위한 인센티브 메커니즘 필요, 넷째, 위탁자와 수탁자 모두 저비용으로 정확한 정보를 공유하고 획득할 수 있도록 할 것, 다섯째, 수탁기관의 선정, 모니터링 및 성과평가 등 민간위탁의 거래비용이 너무 높지 않을 것 등의 다섯 가지 조건이 충족되어야 한다는 것을 분석했다(유길상, 2010).

김영훤(2016)은 고용보험, 원크넷 등의 행정DB를 이용한 정량적 연구와 구조화 된 설문지를 이용한 인터뷰를 통해 취업지원프로그램의 노동시장 성과분석을 검증하였다. 연구 결과 취업지원프로그램을 수료한 구직자들이 그렇지 않은 구직자들보다 임금이 높고, 이직을 낮추는 효과가 있고 구직횟수를 줄이는데 성과를 나타내고 있다고 주장하였다.

김진희(2013)는 공공고용서비스 심층상담에 참여한 참여자를 대상으로 설문조사를 실시하여 취업지원 심층상담의 효과성을 분석하고 심층상담의 활성화 조건을 검토하였다. 심층상담 참여자들은 대체로 만족도가 높았으며 상담의 물리적 환경, 상담 후 관계지속성, 상담자의 전문성이 심층상담의 영향을 미친다고 주장하였다.

김호원·이종구(2015)는 민간고용서비스기관의 경영성과 분석에 관한 연구에서 고용서비스 우수기관 인증제는 정량적인 측면에서의 성과는 분명하지 않지만, 정성적 측면에서 기관의 인지도와 자부심, 서비스 품질에 미치는 영향 등 분명한 성과가 있는 것으로 분석하였다. 이로 인해 고용서비스 우수기관 인증제를 통한 민간고용서비스의 활성화 가능성을 보여주고 있다고 주장하였다. 이상의 선행연구들을 표로 정리하면 <표 2-5>와 같다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 2-5> 고용서비스 관련 선행연구

연구자	연구주제	연구방법	연구내용
김호원 (2015)	공공고용서비스기관의 업무현황 비교·분석	-문헌조사 -고용서비스 전문가와 기관 담당자를 대상으로 ID, FGI	고용센터, 새일센터, 지자체 일자리센터의 집중업무 부분과 시스템 활용의 특징을 분석.
윤은기 서재호 (2014)	고용지원서비스의 효율적인 고용서비스망 조직구축 방안	계층적 의사결정(AHP)기법에 의거하여 고용정책 관련 전문가 대상으로 설문조사	고용지원서비스 전달체계의 중앙정부 주도 방안, 지방정부 이양 방안, 책임운영기관화 방안, 민간위탁 방안, 공단화 방안의 문제점 분석과 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안 논의.
유길상 (2006)	고용서비스 전달체계의 발전 추세와 시사	-문헌분석 -인터뷰	선진국의 고용서비스는 고용·훈련·고용관련 복지서비스를 연계하여 원스톱 서비스를 제공한다. 한국은 상호연계나 조정이 없어 낭비와 서비스의 효율성이 낮다. 원스톱 서비스를 제공하기 위한 제도적 장치의 마련이 시급함을 주장.
서동석 (2010)	공공고용서비스의 문제점과 개선방안	문헌분석	고용지원센터 직업상담원의 취업지원서비스 강화와 전문성을 갖춘 인력확보의 필요성 주장.
오성욱 (2007)	공공고용서비스의 구직자 고용서비스 성과 결정	-설문조사 -work-net DB 자료 활용	구직자의 성공 취업을 지원하기 위해서는 적극적인 알선상담의 서비스를 제공해야 함을 주장.
Barleftt & LeGrand (1993) 유길상 (2010)	고용서비스 민간위탁의 성공요인	문헌분석	고용서비스 민간위탁의 성공요인은 경쟁적 시장구조의 형성, 크리밍과 체리피킹을 방지할 수 있는 제도적 장치 필요, 민간의 위탁사업에 대한 참여를 유도할 인센티브 필요, 저비용으로 정보획득 가능, 민간위탁의 거래비용이 너무 높지 않아야 함을 주장.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

김영휜 (2016)	취업지원프로그램의 노동시장 성과분석	-설문조사, -고용보험, work-net DB자료 활용	취업지원프로그램의 성과분석을 통해 취업지원프로그램을 수료한 구직자들이 임금이 높고, 구직횟수를 줄이는데 성과를 나타내고 있다고 주장.
김진희 (2013)	취업지원 심층상담의 효과성 분석	설문조사	취업지원 심층상담을 받은 참여자들은 만족도가 높고 상담자의 전문성 및 관계지속성 등은 심층상담에 영향을 미친다고 주장.
김호원 이종구 (2015)	민간고용서비스기관의 경영성과 분석	문헌분석	민간고용서비스기관의 경영성과 분석을 통해 고용서비스 우수기관 인증제를 통한 민간고용서비스 활성화 가능성을 제시.

자료: 선행연구를 바탕으로 재작성
주: ID(In-Depth Interview), FGI(Focus Group Interview).

이상의 연구들을 살펴보면 고용서비스의 전달체계 연구는 대부분 설문조사 등을 통한 인식을 바탕으로 문제점을 파악하여 개선방안을 제시하고 있다. 성과와 관련한 연구 또한 설문조사와 DB자료를 바탕으로 하여 프로그램의 성과 및 효과여부를 분석하고 있다. 선행 연구에서는 고용서비스의 전달체계 및 성과에 대한 분석을 함에 있어 고용서비스 민간위탁에 대한 연구의 필요성에 대한 검토와 정책집행현장에서 행위자들 간에 어떤 상호작용을 거쳐 성과가 나왔는지에 대한 분석이 부족하다. 정책집행 현장은 정책이 의도대로 구현되도록 하는 장소임에도 불구하고. 정책의 형성과정이나 정책집행 이론에 입각한 체계적인 분석은 찾아보기 힘들다. 지금까지 고용서비스의 선행연구에서는 고용서비스의 정책집행이 어떻게 이루어지는지, 정책집행이 성과에 어떠한 영향을 미치는지에 대한 관점에서 발전방향을 논의하는 데는 한계를 가지고 있다.

본 연구의 분석대상 사례인 취업성공패키지 정책에 대한 선행연구들은 DB자료를 바탕으로 취업성공패키지 제도의 실태조사와 프로그램의 성과 분석을 통해 제도의 개선방안 및 프로그램의 발전방안을 논의하고 있다. 취업성공패키지

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

정책의 성과는 정책집행 현장에서 집행관련자들과 정책대상자 등의 행위자들에 의해 영향을 받게 된다. 선행연구에서는 정책집행 현장의 중요성을 간과하는 한계를 보여주고 있다. 본 연구에서는 취업성공패키지 민간위탁사업의 집행에 대한 구체적인 분석을 통해 정책집행의 어떤 요인이 사업의 성과와 서비스 질에 영향을 미치는지를 설명하기 위해 정책집행이론을 적용하여 분석해 보고자 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 정책집행 이론

1. 정책집행의 개념과 유형

1) 정책집행의 개념

정책집행(Policy Implementation)은 매우 동태적이고 상호순환적 과정이다. 정책결정자와 집행자, 정책집행의 주체와 대상, 환경과 조직, 정책집행수단이 상호복잡하게 얽혀서 작용하는 과정이기 때문에 그 개념과 범위를 한 마디로 단정하기란 매우 어려운 문제이다(곽효문, 2001). 따라서 정책집행에 대한 개념은 연구자의 시각에 따라 다양하게 정의되고 있는데 강조점에 따라 유형화 할 수 있다.

첫째, 정책집행을 정책결정과정에서 결정된 목표를 달성하기 위한 수단으로 보는 입장이다. Pressman & Wildavsky(1973), Van Meter & Van Horn(1975)을 대표적으로 들 수 있다. Pressman & Wildavsky(1973)는 정책집행을 “실행(carry out), 수행(accomplish), 달성(fulfill), 생산(produce), 완성(complete)하는 것’을 의미한다고 보고 ‘목표설정 활동과 목표달성 활동 사이에서의 상호작용 또는 바라는 결과를 얻기 위해 추진하는 능력”이라고 정의하였다. 이들은 정책의 목표와 행위를 강조하고 있다. Van Meter와 Van Horn(1975)은 “정책결정에 의하여 미리 설정된 목표를 달성하기 위한 정부 및 민간부문의 개인이나 집단이 수행하는 활동”이라고 정의하고 있다. 이들은 정책집행의 방향성과 활동을 강조하고 있다.

둘째, 정책집행을 상호순환적인 과정으로 보는 견해이다. Rein & Rabinovitz(1983)와 Nakamura & Smallwood(1980)를 들 수 있다. Rein & Rabinovitz(1983)는 정책집행을 “여러 행위자들에 의해 조정되는 상호적 권력

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

관계와 협상을 기초로 하는 순환과정(circular process)"으로 정의한다. Nakamura & Smallwood(1980)는 "권위 있는 정책지침을 실천에 옮기는 과정"으로서 그 과정은 복잡하고 동태적인 순환과정으로 보아야 한다고 정의하면서 정책환경의 중요성을 강조하였다.

Montjoy & O'Toole(1979)는 정책집행은 "공공정책을 수행하면서 이루어지는 의사결정들"로 정의하였으며, Lindblom(1980)은 "집행이 정도의 차이는 있으나 항상 정책을 결정하거나 수정한다"라고 하면서 정책집행이 정책결정에도 영향을 미칠 수 있다는 점을 강조하고 있다.

국내 연구자들이 정의하고 있는 집행의 개념을 살펴보면 다음과 같다. 정정길(2016)은 "정책의 내용을 실현시키는 과정"이라고 정의하였다. 노화준(2012)은 정책집행은 "정책의제형성, 정책형성과 합법화(legitimization)의 다음 단계로 정책의도를 실현하는 과정"으로 정의한다.

국·내외 선행연구들의 정책집행에 관한 정의는 다양하면서도 일부 공통된 견해를 보이고 있다. 이상의 논의를 표로 정리하면 <표 2-6>과 같다.

<표 2-6> 정책집행에 관한 개념

연구자	정책집행 개념
Pressman & Wildavsky(1973)	목표설정 활동과 목표달성 활동 사이에서의 상호작용 또는 바라는 결과를 얻기 위해 추진하는 능력
Van Meter & Van Horn(1975)	정책결정에 의하여 미리 설정된 목표를 달성하기 위한 정부 및 민간부문의 개인이나 집단이 수행하는 활동
Rein & Rabinovitz(1983)	여러 행위자들에 의해 조정되는 상호적 권력관계와 협상을 기초로 하는 순환과정
Nakamura & Smallwood(1980)	권위 있는 정책지침을 실천에 옮기는 과정

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Montjoy & O'Toole(1979)	공공정책을 수행하면서 이루어지는 의사결정들
Lindblom(1980)	집행이 정도의 차이는 있으나 항상 정책을 결정하거나 수정
정정길(2016)	정책의 내용을 실현시키는 과정
노화준(2012)	정책의제형성, 정책형성과 합법화(legitimization)의 다음 단계로 정책의도를 실현하는 과정

자료: 선행연구를 바탕으로 재구성

선행연구의 결과를 바탕으로 정리하면 정책집행 개념의 공통점은 정책목표를 달성하기 위한 정책내용을 구체적으로 실현하는 활동이라는 것이다. 또한 정책결정과정이나 정책평가 단계가 상호 작용한다는 점을 강조하고 있다. 집행과정에서 집행주체와 다양한 행위자 간의 갈등이나 협력 등의 모든 과정이 포함된 것으로 보고 있다. 본 연구에서는 정책집행의 개념을 '고용서비스정책에서 결정된 목표를 달성하기 위해 정책행위자들이 수행하는 활동'이라고 정의한다.

2) 정책집행의 유형

정책집행의 유형은 정책결정자와 정책집행자 간의 관계에서 상호 기능적인 역할을 중심으로 구분하고 있다. Nakamura & Smallwood는 정책집행을 타 부분과 밀접하게 연관된 상호의존 관계라 정의한다(Nakamura & Smallwood, 1980). 그들은 정책결정자와 정책집행자와의 관계를 정책결정자의 역할 및 정책결정자의 권한과 요구되는 역량 등을 기준으로 고전적 기술관료형(Classical Technocracy), 지시적 위임형(Instructed Delegation), 협상형(Bargaining), 재량적 실험가형(Discretionary Experimentation), 관료적 기업가형(Bureaucratic

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Entrepreneurship)으로 구분하였다. 또한 각 유형에서 발생할 가능성이 높은 집행실패(Implementation breakdown)원인을 설명하고 있다(정정길 외 2016).

고전적 기술관료형은 집행과정에 대한 정책결정자의 통제권이라는 관점에서 모든 연계관계 중 가장 엄격한 유형으로 집행자의 재량권은 제약되어 있다. 정책결정자가 정책과정을 통제하고 집행자는 결정자의 기술적인 대리자처럼 행동한다는 점에서 계층제적 접근방법을 취한다. 이 모형에서는 집행자들의 기술적 능력이 부족할 때 집행의 차질이 발생한다고 본다(Nakamura & Smallwood, 1980; 김영기 외, 1989)

지시적 위임형은 정책결정자가 정책목표를 실현하기 위한 정치적 행동의 선택권을 집행자에게 위임한다. 따라서 집행자가 정책결정자에 비해 더 많은 재량권을 행사할 수 있다. 즉 집행자는 목표달성에 필요한 기술적, 관리적 역량과 협상력(technical administrative and negotiating capabilities)을 가지고 있다는 것이다(Nakamura & Smallwood, 1980; 정정길 외, 2016). 이 모형 역시 집행자의 기술적 역량 부족과 집행기관 간 합의점을 찾지 못할 시에는 문제의 소지가 있다.

협상형은 정책결정자가 정책목표를 수립하고 정책집행자들과 정책목표와 정책수단에 대해 협상을 하는 유형으로 정책집행자가 정책결정자의 정책목표와 수단에 대해 동의를 하지 않는다면 불응(non-compliance) 또는 불집행(non-implementation)의 영향력을 행사할 수 있다. 이 유형은 정책결정자와 정책집행자 간의 상대적인 권력배분에 따라 협상의 결과가 결정된다(Nakamura & Smallwood, 1980; 김영기 외, 1989).

재량적 실험가형은 정책결정자가 구체적인 정책을 수립할 능력이 없어 정책집행자에게 광범위하게 재량권을 위임하는 유형이다. 즉 정책결정자들이 심각한 사회문제의 해결방안에 대한 지식이 부족한 경우와 대립·갈등하고 있는 사안에 대해 합의점을 찾지 못하고 있는 경우에 정책집행자에게 떠 넘기는 경우에 발생할 수 있다. 이 유형은 책임회피와 같은 위험이 존재하지만

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

불확실성이 높은 상황에서는 가장 혁신적인 집행방법이 될 수도 있다(Nakamura & Smallwood, 1980; 김영기 외, 1989).

관료적 기업가형은 고전적 기술관료형과 정반대 유형으로 정책집행자가 정책결정자의 결정권과 정책과정 전반을 완전히 통제하는 유형이다. 이 유형은 정책집행자가 정책을 결정하는데 필요한 능력을 가지고 있어 정책과정 전반을 지배하는 경우, 둘째, 행정조직의 계층제 특성인 안전성과 연속성으로 인하여 정책집행자가 정책결정자보다 오래 임무를 수행하는 경우, 셋째, 정책집행자가 진취적인 성향과 정치적인 기술을 가지고 있는 경우에 발생한다(정정길 외, 2016).

<표 2-7>은 정책집행 유형을 보여주고 있다. 정책집행 유형은 정책결정자와 정책집행자 간의 권한위임의 정도에 따라 구분된다. 고전적 기술관료형과 지시적 위임형은 정책목표와 정책수단이 명확히 설정된다. 따라서 정책집행은 집행지침과 규정에 따르는 것을 의미한다. 이 집행유형은 일선관료의 재량을 보장받기 어렵다. 또한 업무지침인 표준운영절차(Standard Operating Procedure: SOP)에 따라 집행과 업무형태가 구조화 되는 경향이 있다. 주로 하향식 접근방법이라 할 수 있다.

이에 반해 협상형, 재량적 실험가형, 관료적 기업가형은 정책결정자가 아닌 정책집행자에 의해 정책목표와 정책수단이 결정되는 구조이다. 권한위임의 정도가 커질수록 정책결정자와 정책집행자는 정책목표와 수단에 관한 합의를 위한 협상을 해야 한다. 따라서 집행과정의 복잡성과 집행실패의 가능성은 더욱 증가될 수도 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 2-7> Nakamura와 Smallwood의 정책집행 유형

집행유형	정책결정자	정책집행자	잠재적 차질
고전적 기술 관료형	a. 정책결정자가 구체적인 목표를 설정한다. b. 정책결정자는 목표를 달성하기 위해 집행자에게 '기술적 문제'에 관한 권한을 위임한다	집행자는 정책결정자가 설정한 목표를 지지하며 이러한 목표를 달성하기 위한 기술적 수단을 강구한다.	a. 수단의 기술적 실패
지시적 위임형	a. 정책결정자는 구체적 목표를 설정한다. b. 정책결정자는 집행자에게 목표달성에 필요한 수단을 강구할 수 있도록 행정적 권한을 위임한다.	집행자는 정책결정자가 설정한 목표를 지지하며 집행자 상호간에 목표를 달성하기 위한 행정적 수단에 관하여 교섭이 이루어진다.	a. 수단의 기술적 실패 b. 교섭의 실패 (복잡성, 교착상태)
협상형	a. 정책결정자는 목표를 설정한다. b. 정책결정자는 집행자와 목표 또는 목표달성을 위한 수단에 관하여 협상한다.	집행자는 정책결정자와 목표 또는 목표달성을 위한 수단에 관하여 협상한다.	a. 수단의 기술적 실패 b. 협상의 실패 (교착, 집행불이행) c. 코업테이션 또는 기만
재량적 실험가형	a. 정책결정자는 추상적 목표를 지지한다. b. 정책결정자는 집행자가 목표달성수단을 구체화시킬 수 있도록 광범위한 재량권을 위임한다.	집행자는 정책결정자를 위하여 목표와 수단을 구체화한다.	a. 수단의 기술적 실패 b. 모호성 c. 코업테이션 d. 책임부재
관료적 기업가형	a.정책결정자는 집행자가 설정한 목표와 목표달성 수단을 지지한다.	집행자가 정책목표를 설정하고 정책목표의 실행수단을 강구한 다음 정책결정자를 설득하여 목표와 수단을 받아들이게 한다.	a. 수단의 기술적 실패 b. 코업테이션 c. 책임부재 d. 정책의 선제

자료: Nakamura & Smallwood, 1980; 김영기 외, 1989: 163 재인용.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 정책집행의 접근방법

정책집행(policy implementation)은 정책 내용을 실현시키는 과정이다. 정책 내용은 정책목표와 정책수단으로 이루어진다. 정책의 내용을 실현시킨다는 것의 핵심은 정책수단을 실현시키는 것이다(정정길 외, 2016). 하지만 정책수단을 통하여 정책이 실현될지라도 정책목표가 반드시 달성되는 것은 아니다[19]. 정책이 아무리 잘 형성되더라도 제대로 집행되지 않으면 원래의 목적을 달성하기 어렵다(Tadao Miyakawa, 2000). 정책목표가 달성되지 않은 이유는 정책목표와 정책수단 간에 인과관계가 존재하지 않았거나 정책집행 과정상의 잘못으로 정책효과가 나타나지 않은 것이다(최임광, 2015).[20] 정책목표의 달성여부는 정책집행의 성공여부에 직결되기 때문에 정책의 과정 속에서 정책집행이 차지하는 비중이 점점 넓어지고 있다.

정책학에서 정책집행론이 정책결정론이나 정책평가론과 구별되는 경계를 가지고 고유한 연구분야로 정립된 역사는 길지 않다. 1900년대 중반까지만 해도 정책은 결정되면 기계적으로 이루어지는 사무적인 활동으로 간주하였기 때문이다. 정책집행은 결정된 정책이 집행만 되면 의도한 정책목표를 달성할 수 있고, 정책문제가 해결될 수 있는 과정이라 여겨졌다(양난주, 2009; 정정길 외, 2016). 이런 관점에서 의도한 정책목표를 달성하지 못했을 경우, 당초에 정책결정이 잘못되어 실패한 것으로 보고 정책집행 과정의 문제라 여기지는 않았다. 이로 인해 정책집행에 대한 관심은 많지 않아 정책집행에 관한 연구도 많이 수행되지 않았다(정정길 외, 2016). 일부 학자는 정책에서 집행연구가 소홀히 취급된 점을 빗대어 정책연구에서의 '빠뜨려진 장(missing chapter)'이라고 말하고 있다(전상경, 1993).

---

19) 일정한 정책목표 달성을 위하여 다양한 정책수단을 사용하며, 정책수단의 종류와 실현수준의 차이에 따라 목표달성의 측면, 수준의 차이가 있다(정정길 외, 2016).

20) Bardach(1977)는 잘못된 집행의 원인은 잘못된 이론 때문이라는 지적을 하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 시나리오 작성(scenario writing)을 추천하고 있다(최임광, 2015).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Pressman과 Wildavsky(1973)는 집행연구의 선구자라 할 수 있다(Hill and Huper, 2007). 이들이 1973년에 발표한 *Implementation*은 집행과정의 중요성을 인식시키는 계기가 되었다. 미국 캘리포니아 오클랜드 경제개발 연방의무프로그램에 대한 연구에서 많은 사람들의 기대와 관심을 끌었던 사업이 실패한 이유를 집행과정의 분석을 통하여 자세히 밝혀 집행연구에 관심이 증대되는 초석을 마련하였다.

정책집행연구는 정책형성(policy formation)을 통해 결정된 정책의 목표 및 내용, 집행과정이 정책의 결과에 영향을 미친다는 인식을 기초로 한다. 정책집행 과정은 정책의 결과에 영향을 행사할 수 있는 고유한 역동(dynamics)이 있기에 그 자체로 중요하게 다루어져야 한다. 이 장에서는 정책집행연구의 대표적 이론인 하향식 접근방법과 상향식 접근방법, 통합모형에 대해 살펴보고자 한다.

1) 하향식 접근방법(Top-Down Approach)

하향식 접근방법(Top-Down Approach)은 정책집행을 정책결정단계에서 채택된 정책목표를 달성하는 과정으로 본다(Sabatier & Mazmanian, 1979; Van Meter & Van Horn, 1975). 새로운 정책결정의 내용에 따라 집행관료 및 대상집단의 행태가 얼마나 변화하였는지의 정도가 집행성공 판단의 기준이 된다.

하향식 접근방법은 정책집행과정에서 가장 많은 영향력을 행사할 수 있는 것은 정책결정권자라는 가정에서 논의를 출발한다. 정책목표와 정책수단 간의 상호연관성을 부각하는 합리적 의사결정모형의 연장선상에서 이론적 의미를 찾을 수 있다. 즉 하향식 접근방법의 주된 관심사항은 집행과정에 대한 자세한 기술(description)이나 집행과정에서 나타난 문제점의 원인에 대한 인과론적 설명(explanation)보다는 바람직한 집행이 일어날 수 있는 규범적 처방(normative prescription)을 정책결정자에게 제시해 주는 데 있다(최종원, 1998).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

하향식 접근방법(Top-Down Approach)에서 집행은 정책결정자가 해결하고자 하는 정책문제와 연관된다. 이를 정책중심의 접근방법 또는 정책결정자의 관점이라고도 한다 따라서 정책목표를 달성하기 위해 집행과정이 어떻게 구조화되어야 하는가의 문제가 주된 관심의 대상이다. 하향식 접근방법에서는 정책이란 정책결정자에 위해 하위부서의 집행담당자에게 내려지는 지침이라고 가정한다(노시평, 2004).

Sabatier와 Mazmanian(1979)은 집행과정에 영향을 미치는 요인을 첫째, 문제처리의 용이성(tractability of problem), 둘째, 집행에 대한 법규의 구조화 능력(ability of statute to structure implementation), 셋째, 법규적 변수(nonstatutory variables affecting implementation)의 세 가지 범주로 구분한 후 성공적인 정책집행을 위한 전제조건을 다음과 같이 다섯 가지로 제시하였다(Mazmanian & Sabatier, 1979).

첫째, 정책결정은 타당한 인과이론에 바탕을 두어야 한다. 즉 타당한 인과이론이란 정책내용에 관한 사항으로서 정책목표와 이를 달성하기 위한 정책수단 간에 타당한 인과이론이 없다면 정책목표가 지향하는 정책 산출물(output)을 기대할 수 없게 된다. 둘째, 정책목표는 구체적이고 명확해야 하며 목표를 달성하기 위한 정책지침 또한 일관되어야 한다. 정책목표가 명확하고 일관성이 없다면 그 정책은 집행과정에서 혼란을 초래하게 된다. 셋째, 정책집행은 전문적이고 헌신적인 집행관료가 담당하여야 한다. 또한 집행담당 공무원은 담당정책에 소신을 가지고 헌신적으로 집행에 임해야 한다. 넷째, 결정된 정책은 입법가 및 행정부의 장과 조직화된 이익집단이나 유권자 집단 등으로부터 지속적인 지지를 받아야 한다. 또한 정책이 집행되는 동안 장애요소를 극복하고 필요한 재정적·정치적 자원을 계속적으로 공급받기 위해서는 대통령 및 고위 행정관료들의 존재가 필수적인 조건이 된다. 다섯째, 정책목표가 안정적이어서 집행과정 동안 법령에 규정된 목표의 우선순위가 변하지 않아야 하며 상충되는 정책이나 사회경제적 상황의 변화에 의해 기존의 정책이 현저하게 달라지

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

지 않아야 한다(Sabatier & Mazmanian, 1979; 이승호, 2017 재인용).

하향식 접근방법은 결정된 정책목표를 달성하기 위한 수단적 행위를 정책집행으로 본다. Meter와 Horn(1975)은 Pressman과 Wildavsky가 정책집행의 중요한 변수로 분류한 정책의 목표, 자원, 정책 집행자들을 통제할 수 있는 제도적 장치, 집행기관의 성격, 정치·경제·사회적 상황, 집행자의 성향 등에 집중하였다(Meter와 & Horn, 1975). 이들에 따르면 정책의 목표는 정책이 추구하고자 하는 가치를 나타낸 것이다. 즉 정책을 통하여 달성하고자 하는 것이 무엇인지를 알게 해주며 정책집행 과정에 대한 평가기준이 된다. Meter와 Horn(1975)은 다음의 4가지를 주장하였다.

첫째, 정책집행을 성공하기 위해서는 집행을 원활하게 할 수 있는 자원의 동원이 필요하다. 자원은 자금 및 인센티브와 더불어 인적자원도 포함된다. 둘째, 집행관련자들은 정책의 목표와 내용을 잘 이해해야 한다. 이는 정책의 목표가 명확하고 일관성 있게 집행관련자들에게 전달될 때 가능하다고 본다. 더불어 정책목표를 달성할 수 있도록 하는 제도적 장치가 필요하다. 셋째, 집행기관의 특성과 기관 구성원들의 태도는 정책집행 성공을 위한 영향요인으로 볼 수 있다. 즉 기관의 구조와 크기, 구성원의 자질, 조직의 활성화 정도, 의사소통의 개방성 정도 등이 영향을 미치는 요인이다. 넷째, 정치·경제 등의 사회적 상황들이 정책집행에 영향을 미친다고 본다. 즉 정책집행에 대한 여론의 반응은 호의적인지, 부정적인지, 이해집단들의 지지도는 어느 정도인지 등이 포함된다.

하향식 접근방법은 성공적인 정책집행영향 요인에 대해 포괄적 요인들을 제시하며 다음과 같은 질문을 제기한다.

첫째, 정책대상 집단의 행동은 정책의 내용에 어느정도 부합하는가. 둘째, 정책목표가 어느정도 달성 되었는가 즉 정책영향은 목표에 어느정도 부합하는가. 셋째, 정책 산출과 정책영향을 좌우하는 주된 요인들은 무엇인가, 넷째, 집행경험을 통해 얻게 된 정보와 교훈을 토대로 정책의 내용이 어떻게 수정 보완되었는가(서주현, 1997) 등이다. 이들은 정책집행 과정에서 정책대상 집단의 순응

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

여부와 집행결과의 영향요인에 주된 관심을 가졌다.

하향적 접근방법은 정책집행을 정책목표를 달성하기 위한 수단적 행위로 본다. 따라서 성공적인 정책집행을 위해서는 정책내용이 집행가능성을 고려하여 설계되어야 함을 강조하고 있다, 더불어 정책집행의 성공을 위해 중요한 요소를 분명하게 체계적으로 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 하향식 접근방법이 가지는 문제점에 대한 비판 또한 적지 않게 대두되고 있다(정정길 외, 2016).

첫째, 명확하고 일관된 정책목표의 결정은 다원 민주체제에서는 불가능한 경우가 많다. 이해관계가 상충되는 다수가 정책결정 과정에 참여할 경우 정책목표가 모호해질 수 밖에 없다.

둘째, 정책집행을 주도하고 지지하는 자의 관점에서 접근하기에 다른 행위자들의 입장 파악이 쉽지 않다. 민간부문 및 일선관료 등의 다른 행위자들은 방해물로 간주하기 때문에 이들의 행위에 대한 관심이 부족하고 집행현장의 중요성을 과소평가하기 쉽다.

셋째, 대체로 하나의 정책에 초점을 맞추어 집행과정을 연구하는 데 집행현장에서는 여러 정책이 동시에 집행되는 현실을 간과하고 있다. 따라서 어느 하나의 특정정책만이 중요하다고 불 수 없는 경우가 많다

이상과 같은 특성을 가지고 있는 하향적 접근방법은 정책집행현장에서 하나의 정책이 지배적인 경우에 유리한 방법으로 사용되고 있다.

2) 상향식 연구방법(Bottom-Up Approach)

상향식 접근방법(Bottom-Up Approach)은 명목적인 통제만을 담당하는 정책결정권자를 집행과정에서 가장 많은 영향력을 행사하는 집단으로 보는 하향식 접근방법과는 달리 정책문제 해결에 필요한 전문지식과 역량을 가진 일선집행권자를 집행과정에서 가장 많은 영향력을 행사하는 집단으로 본다. 따라서 집행과정에 대해 정확하게 이해하기 위해서는 일선집행관료들의 행태를 분석하

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

는 것이 중요하다고 본다(최종원, 1998). 또한 분명하고 일관된 정책목표의 존재가능성을 부정한다. 즉 정책목표 대신 집행문제(implementation problem)의 해결에 논의의 초점을 맞춘다. 실제의 정책결정은 일선집행관련자들의 집행과정에서 구체화 되므로 정책결정과 정책집행 간 엄밀한 구분에 의문을 제기한다(정정길 외, 2016).

상향식 접근방법은 1970년대 후반에 하향식 접근방법의 단점을 비판하면서 등장하였다. 이 접근방법은 정책집행을 다수의 참여자들 사이에서 발생하는 상호작용으로 이해한다(Elmore, 1979; Hjern & Hull, 1987). 상향식 접근방법은 정책결정 과정에서 부터 논의의 출발점인 하향식 접근방법과는 다르게 정책집행현장에서 정책집행의 영향요인을 탐색한다. 정책집행 현장에서 일선관료들의 행태에 영향을 미치는 이들의 사고방식, 집행대상 집단, 이해집단, 지방정부기관 등의 상호관계를 연구의 출발점으로 하여 상층의 집행조직이나 정책의 내용 등을 탐색한다(이종재 외, 2015).

상향식 접근방법은 집행과정에서 정책결정권자가 결정적인 영향력을 행사할 수 있다는 하향식 접근방법에 의문을 제기하면서 반대의 논리로 집행연구에 접근한다. Elmore, Hjern & Hull 등의 연구에 의하여 이론적 정립을 이루게 되나 Lipsky의 일선집행관료 이론과 Berman의 정책결정과 집행의 상호작용의 중요성에 대한 연구가 이론적 기초를 이룬다고 할 수 있다(최종원, 1998). 그럼에도 불구하고 하향식 접근방법에 비하면 아직까지는 합의된 이론적 틀이 정립되어 있지 않다.

Lipsky(1980)는 일선관료모형(street-level bureaucracy model)을 통해 일선관료의 행태에 관심을 가졌다. 정책과정의 집행단계에서 일반 시민과 직접적으로 상호작용하면서 직무수행 과정에서 상당한 재량권을 보유한 공공기관의 공무원을 일선관료라고 한다.. 그러나 일선관료가 조직적·인적자원이 불충분한 상황에 놓여 있으면 이들의 역할 기대도 모호하게 된다. 이들은 단순화, 정형화, 책임전가 등의 다양한 방법을 통해 이러한 상황에 대처한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Berman(1978)은 정책성과를 결정하는 중요한 요인은 정책이 실행되는 현장에서 정책내용과 정책집행주체, 정책대상 집단의 업무 운영방식의 변화가 일어나는 상호적응이라고 본다. 즉 교육, 의료, 사회복지 등 사회서비스의 공급을 목적으로 하는 정책집행 현장에서는 결정된 정책을 그대로 집행하는 것이 최선이 아니라 집행현장의 특수성을 감안하여 집행환경에 부합하도록 집행하는 것이 중요하다(이승호, 2017).

Elmore(1979)는 집행단계의 최일선에 위치한 일선집행관료들이 정책문제를 해결하기 위하여 하여야 하는 바람직한 행동을 서술하고 그러한 행태를 도출시키는 조직운용절차를 파악한다. 최일선 집행계층부터 차상위 계층으로 올라가면서 바람직한 행동과 조직운용절차를 유발시키기 위한 필요한 재량과 자원을 살펴본다. 가장 큰 효과를 줄 수 있는 계층에게 재량과 자원을 부여한다. 즉 집행의 성공 또는 실패의 판단기준은 정책결정권자의 의도에 대한 순응정도가 아니라 일선집행관료들의 바람직한 행동이 얼마나 유발되었는지에 따라서 결정된다(최종원 외, 2001).

Hjern & Hull(1985)은 정책집행 과정에서 나타나는 제도적 구조(institutional arrangement)를 발견함으로써 집행과정에 대한 이해가 가능하다는 전제에서 출발한다. 추상적이고 포괄적인 정책목표를 가진 정책영역에서는 특정의 지배적인 정책이 존재하지 않고 수많은 정책들이 각각 상이한 초점을 가지고 교차하게 된다. 이러한 경우 특정 정책을 분석단위로 선정하는 하향적 접근방법의 적용이 불가능해진다. 따라서 분석단위는 귀납적인 방법에 의하여 발견되어야 한다(최종원, 1998).

상향식 접근방법은 실질적인 집행현장에서 집행관련자들과 정책대상 집단이 인식하는 문제와 문제해결을 위한 전략을 이해할 수 있다는 장점이 있다. 다시 말하면 집행관료와 대상 집단 간의 전략적 상호관계가 어떻게 형성되고 변하는지를 알 수 있다(Sabatier, 1988). 또한 논의의 초점이 공식적 정책목표의 달성이 아니다. 따라서 집행과정에서 발생할 수 있는 의도하지 않은 효과까지 분

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

석할 수 있게 된다. 더불어 집행현장에서 다수의 정책이 동시에 추진되어 경쟁관계에 있을 때는 상향식 접근방법이 유용하다.

그러나 이러한 상향적 접근방법에 대해서도 많은 비판이 제기된다. 첫째, 일선 집행관료와 집행현장의 영향력을 지나치게 강조한다. 반면에 정책결정권자의 공식적 권한, 집행의 제도적 구조, 집행자원의 배분 등 일선집행관료의 행태에 영향을 미치는 요인들의 중요성을 경시한다. 둘째, 공식적인 정책목표를 중요한 변수로 취급하지 않아 집행실적의 객관적 평가가 어려워진다. 셋째, 집행현장의 일선집행요원들과 정책대상 집단들이 인지하고 있는 문제점을 중심으로 하므로 이들이 인지하지 못하지만 영향을 미치는 요인들에 대해 무시하기 쉽다. 넷째, 정책결정과 정책집행의 구분이 불필요하다는 관점은 선거직 공무원에 의해 정책결정과 책임이 따르는 민주주의의 가치에 위배된다. 다섯째, 하향적 접근방법에서와 같은 일관된 분석틀을 제시하기가 어렵다.

이상의 논의를 바탕으로 하향식 접근방법과 상향식 접근방법을 비교하면 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 하향식·상향식 접근방법 비교

구분	하향식 접근방법	상향식 접근방법
연구 전략	정치적 결정으로부터 행정적 집행으로	개별 관료로부터 행정네트워크로
분석 목표	예측/정책건의	기술/설명
정책과정의 모형	단계주의자 모형	융합주의자 모형
집행과정의 특징	계층적 지도	분권화된 문제해결
평가 기준	-공식목표달성에 초점 -정치적 기준과 의도하지 않은 결과도 고찰하지만 이는 선택적 기준	-분명하지 않음. 평가자가 선택한 정책이슈와 정책문제 -공식목표는 중요하지 않음
전반적 초점	정책결정자기 의도한 정책목표를	집행네트워크 행위자의 전략적 상

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

	달성하기 위해 집행체계를 어떻게 운영하는지	호작용

자료: Sabitier, 1986; 남궁근, 2009: 495 재인용.

3) 통합적 접근방법

통합적 접근방법은 1980년 중반이후 논의되기 시작했다. 이 접근방법은 하향식 접근방법과 상향식 접근방법의 통합을 시도한 것이다. 정책집행의 성공요인에 초점을 둔 하향식 접근방법을 근거로 집행현장의 상호작용을 중요하게 다루는 상향식 접근방법의 통합을 꾀한다. 즉 계층제적 통제에 의거한 하향식 집행에 많은 문제가 있음을 인정하지만, 정책결정이 일선기관이나 정책대상 집단의 요구에 부응해야 한다고 보는 상향식 집행에도 문제가 있다는 인식하에 양자를 통합하고자 하였다(이승호, 2017). 통합적 접근방법은 Elmore, Matland, winter 등의 학자들이 연구를 수행하였다.

Elmore(1985)는 하향식 접근방법과 상향식 접근방법은 상호가역적인 논리(reversible logic)로서 양 접근방법의 통합의 필요성을 주장하였다(Elmore, 1985). Elmore가 주장한 통합적 접근방법은 다음과 같다. 하향적 접근방법의 이론적 틀에 기초하여 정책결정자가 정책을 설계할 경우 명확한 정책목표의 설정과 목표달성을 위한 정책수단을 강구하여 각 집행단계에서 성과를 평가할 수 있는 기준을 제시하여야 한다. 상향식 접근방법의 이론적 틀에 의거하여 일선집행관료와 정책대상 집단이 바람직한 행태와 행동을 유도할 수 있는 조직운용절차를 발견한다. 이러한 발견과정을 조직계층을 따라 상향적으로 유지하여 정책결정 계층까지 이르도록 한다. 즉 정책결정자들이 정책의 결정 시 하향식 접근방법에 기초하여 정책목표를 결정하되, 상향식 접근방법에서 주장하는 방법을 수용한다. 이를 통해 집행가능성이 가장 높은 정책수단을 선택할 수 있는 방안을 제시함으로써 양 접근방법의 통합을 이루고자 하였다.

Elmore는 정책목표는 하향식 접근방법에 의해 결정하고, 상향식 접근방법을

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

적용한 집행현장에 대한 분석으로 정책집행의 실현가능성을 제고하고자 하였으나 실현가능성이 희박하여 문제점이 제기된다. 정책결정자의 제한된 합리성(bounded rationality)으로 인한 인지적 한계와 결정 환경의 불확실성으로 기인된 문제이다. 이러한 문제로 인해 정책결정자가 사전에 일선집행관료와 정책대상 집단의 유인체계와 반응을 파악하고 미리 예견하여 정책설계를 합리적으로 설계한다는 것은 현실적으로는 불가능하기 때문이다(최종원, 1998; 정정길 외, 2016).

Matland(1995)는 집행영향 요인을 찾기 보다 양 접근방법(하향식, 상향식 접근방법)이 어떤 조건하에서 더 잘 적용되는지, 이때 중요한 집행변수가 무엇인지를 탐색하였다(Matland, 1995). 즉 집행조건의 상황(contingency)에 따라 집행의 결과에 영향을 미치는 가장 중요한 요인, 집행과정의 특성이 달라지므로 하향적 접근방법과 상향적 접근방법의 설명력도 각기 다르게 나타난다는 것이다. 이로 인해 많은 집행요인들을 정책담당자에게 제시해 주는 것은 결코 도움이 되지 않는다. 따라서 특정상황에서 가장 영향력이 큰 요인을 제시하는 것이 실천적으로 더 나은 처방이 된다고 주장한다(정정길 외, 2016).

Matland는 모호성(ambiguity)과 갈등(conflict)의 두 차원으로 나누어 집행구조의 상황을 설명하였다. 모호성이란 정책목표와 정책수단 차원 모두에서 발생할 수 있는 특성이다. 하향적 접근방법에서는 집행이 성공하기 위해서는 모호성이 적어야 한다고 한다. 하지만 정책을 명확하게 규정할수록 갈등의 수준이 더 높아질 수도 있기 때문에 반드시 긍정적인 영향을 미치는 것은 아니다. 즉 모호성을 높여 다양한 해석을 가능하게 함으로써 보다 많은 지지를 얻을 수도 있다. 갈등은 명시화된 정책목표에 관련된 것일 수도 있고 구체화된 정책 또는 정책수단에 관련된 것일 수도 있다. 하향적 접근방법에서는 갈등을 최소화하려고 하지만 상향적 접근방법은 불가피한 것으로 본다. 모호성과 갈등의 수준을 기준으로 하여 네 가지 집행상황을 제시하였다. 첫째 모호성과 갈등의 수준이 모두 낮아 정책목표의 명확성이 높고 정책참여자 간의 합의도출이 용이한 관

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

리적 집행(Administrative Implementation), 둘째, 모호성과 갈등이 모두 높아 정책목표가 추상적이고 참여자간의 합의도출이 어려운 경우인 상징적 집행(Symbolic Implementation), 셋째, 모호성의 수준은 낮지만 갈등의 수준이 높아 정치적 타협과 협상을 유도할 필요가 있는 정치적 집행(Political Implementation), 넷째, 갈등의 수준은 낮지만 정책목표의 모호성 수준은 높아 집행자의 재량권 범위가 커지는 실험적 집행(Experimental Implementation)이다.

Matland의 모형에 따르면 하향식 접근방법은 정책목표가 명확하고 참여자들 간의 갈등수준이 낮은 경우에, 상향적 접근방법은 정책이 모호하고 추상적이며 갈등수준이 높은 경우를 잘 설명한다. Matland는 모호성과 갈등이라는 개념을 사용하여 다른 모형과는 구별되는 장점이 있음에도 불구하고 이 변수들이 선정된 논리적 필연성이 모호함으로 인해 비판을 받게 된다.

Winter(1990)는 정책집행의 결과를 설명하기 위한 주요 변수로 네 가지의 변수를 제시하였다. 정책형성과정의 특성, 조직 내 혹은 조직상호 간의 집행행태, 일선집행관료의 행태, 정책대상 집단의 행태 등의 변수이다. 이 네 가지 변수들 중 정책형성과정의 특성은 정책목표 설정 등과 관련된 하향식 접근방법에서, 나머지 변수들은 상향식 접근방법에서 주로 다루는 것들이다(노화준, 2012). Winter는 정책결정과정에서의 특징이 집행에 미치는 영향을 다음과 같이 제시하였다. 첫째, 정책결정과정에서 정책목표가 모호하게 결정되고 선택이 가능한 대안의 탐색과 대안의 결과에 대한 예측이 불명확하게 이루어지면 집행실패가 일어날 가능성이 높아진다. 둘째, 정책결정단계에서 참여자들 간에 갈등이 높으면 갈등의 타협을 위하여 정책목표가 모호하게 설정될 가능성이 높아진다. 이러한 요인들이 집행실패를 초래한다. 셋째, 정책결정이 상징적 행위(symbolic action)의 차원에서 이루어지거나 정책결정자의 관심(attention)이 부족한 상태에서 결정되면 집행과정에서 지연과 왜곡이 일어날 가능성이 커진다(정정길 외, 2016)는 것이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Winter는 정책집행의 실패원인을 정책집행과정의 요인만이 아니라 정책결정과정과 연계됨을 제시하여 정책결정과 정책집행 간의 연계관계에 대한 이해증진에 기여하였다. 그러나 변수선정의 논리적 근거가 부족하여 자의성 문제가 제기되는 한계가 있다.

통합적 접근방법은 양 접근방법(하향식과 상향식 접근방법)의 장점을 모두 취한다는 점에서 좋은 시도라고 할 수 있으나 각 통합모형에는 각각 여러 문제점과 한계들이 내재하고 있다. 보다 근본적인 한계는 통합자체가 지닌 논리적 문제점 때문이다(최종원, 1998). 하향식 접근방법과 상향식 접근방법은 각각 다른 분석대상과 분석초점을 가지고 있다. 전자는 정책목표의 명확한 설정과 달성여부가 중요한 연구의 범위가 되며, 논의의 초점은 정책결정자에 의한 효과적인 집행과정 통제법의 모색이다. 상향적 접근방법은 특정 집행문제의 해결이 중요한 문제이며, 문제해결에 필요한 전문성과 지식을 가지고 있는 일선 집행관료들을 중요한 행위자로 본다. 이렇게 양 접근방법이 각기 상이한 분석대상과 범위, 집행관을 갖는 이유는 서로 다른 유형의 합리성(rationality) 개념에 근거하여 이론을 구성하였기 때문이다(정정길 외, 2016).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 정책집행의 영향요인

정책집행이 성공적으로 이루어질 때 정책목표를 달성할 수 있다. 정책집행에 관한 기존 연구는 정책집행의 성공요인 이라는 표현을 사용하여 왔으나 최근에는 정책집행의 영향요인 이라는 표현을 주로 사용한다(김현애, 2013). 정책집행에 영향을 미치는 다양한 요인들이 정책의 성공에 영향을 미치는 주요 요인이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 성공적인 정책집행에 대한 합의된 기준은 없다(Linder, 1987). 정책집행의 성공요인은 접근관점과 사례에 따라 학자마다 다양하게 제시하고 있다. 성공적이라는 용어 자체가 가치 판단적인 요소를 내포하고 있기 때문이다(정정길 외, 2016).

Smith(1973)는 정부의 정책은 새로운 제도를 확립하거나 기존에 확립되어 있는 제도의 종류를 변화시키려는 정부의 의도적인 조치라고 정의하였다. 이러한 정책집행은 정책집행관련자나 정책대상 집단에게 긴장과 갈등의 유발요인이 된다고 보았다. 정책집행의 영향 요인으로 이상화된 정책, 집행 조직, 정책대상 집단, 환경적 요인 등을 제시하고 있다. 첫째, 이상화된 정책(idealized policy)은 정책의 형태·유형·지원도 등에 의해 영향을 받는 것으로서 정책결정자가 유도하려는 이상적인 상호작용의 패턴이라고 주장하였다. 둘째, 집행 조직은 조직의 구조와 구성원의 자질, 조직의 리더십, 수행능력을 주요 영향요인으로 분석하고 있다. 셋째, 정책대상 집단의 조직화 정도, 과거경험, 리더십의 성향 등을 들고 있다. 넷째, 환경적 요인은 정치·경제·사회·문화적 요인들을 의미하며 정책에 따라 영향을 미치는 환경적 요인들이 달라진다고 주장하였다.

Edwards Ⅲ(1980)는 정책집행에 영향을 미치는 요인을 집행담당조직의 내부구조와 관련된 커뮤니케이션, 자원(인적, 시설), 성향, 관료제의 구조 요인으로 설명하고 있다. 이들 요인 간에 이루어지는 상호작용이 정책집행의 효과에 상당한 영향을 미친다고 강조한다. 첫째 커뮤니케이션과 관련하여 정책집행자들이 무엇을 해야 하는지 아는 것이 중요하다고 본다. 따라서 정책집행의 지시가

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

왜곡되지 않고 명확하게 집행관련자들에게 전달되어야 한다고 주장하였다.

둘째, 정책집행의 성과를 올리기 위해 인적자원, 권한, 정보, 시설 등의 자원을 적정하게 확보하여야 함을 제시하였다. 인적자원은 구성원의 규모와 자질이 중요하다. 집행기관은 업무를 수행하는데 필요한 적절한 권한의 부여 및 건물·기계·기구 등의 시설을 갖추어야 한다.

셋째, 정책집행자의 성향으로 집행자는 정책에 대하여 호의적이어야 한다는 것이다. 집행자가 정책에 대하여 부정적일 경우 집행의 성공은 어려워진다. 따라서 관료의 충원, 인센티브의 제공 등의 방법으로 집행자의 정책호응도를 높여야 한다.

넷째, 집행담당조직의 구조도 집행에 많은 영향을 준다고 주장한다. 그 근거로 표준운영절차(Standard Operating Procedure: SOP)[21]와 관료제의 할거주의[22]를 제시한다. 표준운영절차는 안정적인 집행은 가능케 하지만 반면 신축적인 집행을 어렵게 한다. 할거주의는 책임의 분산과 여러 정책간의 조정을 어렵게 하여 집행의 성공을 저해하는 요인으로 작용할 수도 있다.

Sabatier & Mazmanian(1983)은 성공적인 정책집행을 위한 영향요인으로 첫째, 정책문제의 성격에 따라 정책집행에 미치는 영향이 달라진다는 문제의 추적 가능성으로 대상집단 행태의 다양성, 행태변화의 범위, 타당한 이론[23] 및 기술의 활용가능성을 제시하고 있다. 둘째, 정책결정자들의 정책결정이 집행에 영향을 미친다고 보는 정책결정의 구조화 능력으로 목표의 명확성, 재원, 집행

21) 효율적인 업무 처리를 위해 만든 표준화된 업무 절차와 세세한 규칙을 말한다. 동질성이 있는 많은 업무를 효율적으로 처리하기 위해서는 과거의 경험이나 지식에 입각해 만든 이러한 표준운영절차를 활용하는 것이 능률적이다.

22) 관료제의 구조적 특성 때문에 조직구성원들이 자신이 소속된 기관과 부서만을 생각하고 다른 부서에 대해 배려하지 않는 편협한 태도를 취하는 현상으로 파벌이나 지역 따위의 형편이나 처지만을 앞세우는 배타적인 경향을 말한다.

23) 인과이론이란 정책의 내용에 관한 사항이다. 만약 정책에 인과이론이 없다면 아무리 충실히 정책이 집행되어 집행의 산출물(output)이 나오더라도 정책목표가 지향하는 결과(outcome)을 기대할 수 없게 된다. 학자에 따라서는 인과이론을 기술적 타당성 또는 정책디자인의 타당성 등의 용어로 표현하기도 한다(최종원, 1998).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

기관의 협력 등을 제시하고 있다. 셋째, 비법률적 변수로서 환경요인인 사회·경제적 상황과 일반대중의 지지, 관련단체의 적극성과 지원 등을 제시하고 있다.

한석태(2001)는 정책집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구에서 정책자체 요인, 정책공급자 요인, 정책수요자(대상집단) 요인, 정책환경 요인이 집행과정에서 상호작용 하면서 서로 영향을 주고 받는다고 분석하였다. 첫째, 정책자체 요인은 정책의 목표와 내용이 명확하고 타 정책과 상충하는 부분이 적으며, 정책이 통제하려는 행태의 다양성과 행태변화의 정도가 크지 않을 때 성공 가능성이 높다. 둘째, 정책공급자 요인은 정부와 집행담당자 관련 요인으로 나누어 살펴보았다. 정부와 관련된 요인에서는 충분한 자원과 고위공직자의 높은 관심과 지지도, 집행관련 중요 인물이 중도에 교체되지 않는 것을 영향요인으로 제시하였다. 집행담당자 요인은 집행자가 정책에 대해 호의적이며 업무수행에 대한 자신감과 진취적인 성향을 가진다면 정책집행에 좋은 영향을 미친다. 셋째, 정책수요자 요인은 대상집단의 순응도가 중요하다고 보고하였다. 넷째, 환경요인은 사회경제적 조건이나 기술의 발달은 특정한 정책의 집행을 수월하게 하며 문화나 이념이 중요하다고 분석하였다.

이성룡(1998)은 선거운동규제정책을 사례로 하여 정책집행에 영향을 미치는 요인에 대해 정책형성 요인, 집행주체 요인, 정책환경 요인으로 구분하여 분석하였다. 선거운동규제정책이 성공적으로 집행되지 못하는 것은 선거법규의 일관성 결여, 위반자에 대한 처벌미흡, 정책집행주체의 권한부족과 관계기관의 유기적 협조체계 결여에 있다고 분석하였다. 그 결과 정책대상 집단에 대한 선거법규의 엄정하고 일관된 집행을 기하여 법적규제의 실효성을 확보하여야 한다고 제시한다.

이순자 외(2010)는 경상북도 공무원의 인식을 중심으로 복지정책집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구를 정책환경 요인, 정책자체 요인, 정책집행체제 요인 대상집단 요인으로 나누어 분석하였다. 그 결과 관련 기관과의 협조체계, 정책내용의 명확성·적실성, NGO의 지원, 통치기관의 지원, 국민·매스컴의 지지

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

및 관심, 정책집행자의 태도 및 리더십, 정책내용의 일관성 순으로 제시하였다. 연구 결과 복지정책 집행의 효과성을 높이기 위해서는 복지정책의 내용은 항상 명확하고 적실하고 일관성 있게 추진되어야 한다고 주장하였다.

김현정(2014)은 비정규직 보호정책 집행영향요인을 분석하기 위해 비정규직 차별시정제도를 사례로 하여 연구하였다. 정책문제에 관련된 요인, 정책결정에 관련된 요인, 집행주체와 관련된 요인, 정책환경과 관련된 요인을 독립변수로 하여 차별시정제도의 산출을 분석하였다. 분석결과 차별시정제도의 내용과 수단의 모호성으로 인해 집행활동이 일관성이 없는 것으로 분석하였다. 정책집행기관인 노동위원회의 영향력이 충분히 크지 못한 것은 정책대상 집단과 수혜집단의 신뢰도 하락을 야기하여 효율적인 정책집행에 부정적인 영향을 끼친 것으로 분석되었다.

임예순(2006)은 서울시 청계천 복원사업을 대상으로 정책집행에 영향을 미치는 요인을 분석하였다. 이 연구는 정책의 특성과 자원, 정책결정자와 정책집단에 대한 지지, 정책집행조직과 집행담당자의 능력 요인으로 나누어 연구하였다. 연구결과에 의하면 첫째, 정책의 특성과 자원에서 사업내용의 명확성, 사업내용의 바람직성이, 둘째, 정책결정자와 정책집단에 대한 지지에서는 청계천 복원사업이 다른 도시에 미치는 좋은 영향과 정책결정자들의 복원사업에 대한 실행의지, 셋째, 정책집행조직과 집행담당자의 능력 요인에서는 전문기술을 지닌 사람들에 의한 사업추진, 일선 집행자들의 상부지시 순종, 청계천 복원사업이 완성된 후 교통사정에 미치는 긍정적인 영향 순으로 나타났다.

김현애(2013)는 노인장기요양보험 정책의 집행영향요인을 정책내용 요인, 집행주체 요인, 정책대상자 요인, 정책환경 요인으로 구분하여 살펴보았다. 분석결과 첫째, 정책내용 요인에서는 명확성과 타당성의 결여로 인해 65세 노인은 현실적으로 대상자 우선순위가 되지 못하고 수급자의 욕구와 특성에 따른 계획된 급여가 제공되지 못하는 것으로 분석되었다. 둘째, 집행주체 요인으로 전문집행조직(조사인력)과 장기요양기관(요양보호사)의 전문성으로 구분하여 분

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

석하였다. 전문집행조직은 자격제도와 교육을 통하여 전문성과 재량을 갖추어 가고 있으나 장기요양기관(요양보호사)은 고연령과 교육수준이 낮아 전문성이 없다고 보고하였다. 셋째, 정책대상자 요인에서는 인정조사 현장에서 수급자 및 수급자 가족의 허위진술 등의 기회주의 행동이 나타나는 것으로 보았다. 넷째, 정책환경 요인은 일반대중의 제도에 대한 인식과 정치적 지지가 높은 것으로 분석하였다.

이승호(2017)는 혁신학교 정책집행과정 특징을 분석하는 연구에서 정책자체 요인, 정책집행자 요인, 정책대상집단 요인, 정책환경 요인으로 구분하여 분석하였다. 첫째, 정책자체 요인에서 정책내용의 명확성은 교육과정 상의 구체적인 지침을 제시하지 않고 있어 불명확하다고 보고하였다. 정책내용의 일관성은 정책의 시작부터 지금까지 일관되게 유지되어 왔다. 물적자원은 초기에 과다 지원되는 경향이 있었지만 자연스럽게 적정수준으로 조정되었다. 인적자원 측면에서는 승진 가산점의 미부여로 철새교사의 유입을 방지하여 정책이해도가 높은 담당자를 확보하였다.

둘째, 정책집행 요인에서는 정책집행 조직구조의 경직성, 정책집행자의 행위 및 전략으로 구분하였다. 정책집행 조직구조는 주로 경직되어 있는 관료제의 형태를 보였으나 위원회 및 기획단 등의 지원조직으로 인해 탄력적으로 운영되도록 하였다. 정책집행자의 행위 전략을 통해 혁신학교 정책의 당초 취지가 훼손되지 않도록 노력하였고 전국적인 네트워크 구축 등 협력을 통한 자기발전을 꾀하였다.

셋째, 정책대상 요인은 정책 대상집단들의 긍정적 반응과 부정적 반응이 공존하였다. 넷째 정책환경 요인에서는 사회적 환경과 정책결정자의 지지, 대중 및 매스컴의 지지와 관심으로 나누어 살펴보았다. 사회적 환경은 대학입시의 영향에서 자유롭지 못하였다. 정책결정자의 지지는 절대적 이였으나 정당 비율에 따라 예산에 차이가 있었다고 분석하였다. 이상의 정책집행 영향요인을 표로 정리하면 <표 2-9>와 같다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 2-13> 정책집행 영향요인

연구자	변수	하위변수	연구내용
Smith (1973)	이상화된 정책	-정책의 형태 -정책의 유형 -정책의 지원도	정부의 정책은 새로운 제도를 확립하거나 기존에 확립되어 있는 제도의 종류를 변화시키려는 정부의 의도적인 조치라고 주장하며 정책집행에 영향을 미치는 요인을 이상화된 정책, 집행담당 조직, 정책대상 집단, 환경적 요인을 제시.
	집행조직	-조직의 구조 -구성원의 자질 -리더십 스타일 -담당업무	
	정책대상	-조직화 정도 -리더십의 성향 -과거경험	
	환경 요인	-정치·경제·사회·문화적 환경	
Edwards Ⅲ (1980)	정책내용	-정책목표의 명료성 -정책목표의 일관성	정책집행에 영향을 미치는 요인으로 집행담당조직의 내부구조와 관련된 커뮤니케이션, 자원, 성향 등을 제시하고 있다. 이들 요인 간에 이루어지는 상호작용이 정책집행에 상당한 영향을 미친다고 제시하면서 정책의 명료성과 일관성, 자원의 적정한 확보를 주장.
	집행조직	-자원(인적자원, 시설자원) -정보와 권한 -집행자 성향 -관료제 구조	
Sabatier & Mazmanian (1983)	정책내용	-명확성 -일관성 -적절한 인과이론	성공적인 정책집행 영향요인으로 문제의 추적가능성, 정책결정의 집행구조화 능력, 집행에 영향을 미치는 비법률적 변수를 제시하고 이를 세분화 하여 제시.
	집행기관	-재원 -집행담당 공무원의 성향 -리더십 -집행기관의 구조	
	정책대상	-대상집단의 행태 -대상집단의 행태변화 범위 -대상집단의 상대적 규모	
	정책환경	-사회·경제적 상황 -대중의 지지와 관심 -관련단체의 적극성과 지원	

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한석태 (2001)	정책자체	-정책의 명확성 -정책영역간 일관성 -형태의 다양성과 행태변화의 정도 -정책유형	정책집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구에서 정책의 목표와 내용이 명확하고 타 정책과 상충하는 부분이 적어야 하며, 자원의 충분성, 고위공직자의 높은 관심, 대상집단의 순응도, 사회경제적 조건이나 기술의 발달은 정책집행이 의도한 대로 이루어질 가능성이 높음을 주장.
	정책공급자	-자원 -고위공직자의 지지도와 중요인물의 변동 -집행체제의 특징 -집행자의 가치관과 성향	
	수요자 (대상집단)	-대상집단의 불응 -대상집단의 태도와 영향력	
	정책환경	-사회경제적 환경 및 기술 -정치적 환경 -일반대중 및 매스컴의 관심과 지지	
이성룡 (1998)	정책문제의 성격	-정책문제의 불특정 -정책대상집단의 상대적 규모 -기술적 어려움	선거운동규제정책의 정책집행에 영향을 미치는 요인에 대해 분석결과, 선거운동규제정책이 성공적으로 집행되지 못하는 것은 선거법규의 일관성 결여, 위반자에 대한 처벌미흡, 정책집행주체의 권한부족과 관계기관의 유기적 협조체계 결여에 있다고 분석.
	정책형성	-정책내용의 명확성과 일관성 -규제수단의 적절성 -자원의 확보	
	집행담당주체	-집행기관의 영향력 -집행기관의 집행체제 -관련기관과의 관계	
	정책환경	-대중 및 매스컴의 태도 -정책대상집단의 태도 -관련단체의 적극성	
이순자 (2010)	정책자체	-정책의 명확성 -정책의 일관성 -정책의 적실성	복지업무담당 공무원을 대상으로 한 설문조사를 통해 집행의 효과성을 높이기 위해서는 관련 기관과의 협조체계 필요, 명확하고 일관성 있는 추진, NGO의 지원, 정책집행자의 적극적 태도 및 리더십, 복지담당공무원들의
	정책집행체제	-재원 -정책집행기관 자체의 성격 -기관과의 협조체계 -정책집행자 태도·리더십	

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

	대상집단	-대상집단의 성격 -요구되는 집단의 행태변화 정도	의식개혁 필요성을 주장.
	정책환경	-매스미디어의 관심 정도 -국민의 관심과 지지 -관련사회단체의 태도 -정치적 지원	
김현정 (2014)	정책문제	-정책의 성격 -대상집단의 행태	비정규직 차별시정제도를 사례로 비정규직 보호정책 집행영향요인을 분석결과 내용과 수단의 모호성으로 인한 집행의 일관성 결여와 집행기관의 영향력 부족으로 정책대상 집단의 신뢰도 하락을 야기하여 정책집행에 부정적인 영향을 미친 것으로 분석.
	정책결정	-목표의 명확성 및 일관성 -타당한 인과이론의 내포	
	집행주체	-집행기관의 성향 및 영향력	
	정책환경	-사회·경제적 환경 -정책대상집단 및 정책결정자의 지지	
임예순 (2006)	정책의 특성과 자원	-사업내용의 명확성 -집행자들의 순종 -사업내용의 바람직성 -집행자의 전문기술	서울시 청계천 복원사업을 대상으로 정책집행에 영향을 미치는 요인을 분석결과 사업내용의 명확성, 사업내용의 바람직성이, 청계천 복원사업이 다른 도시에 미치는 좋은 영향과 정책결정자들의 복원사업에 대한 실행의지, 전문기술을 지닌 사람들에 의한 사업추진, 일선 집행자들의 상부지시 순종이 긍정적 영향을 미친 것으로 분석
	정책결정자와 정책집단에 대한 지지	-정책결정자의 실행의지 -사업결과의 긍정적인 영향 -사업이 타 도시에 좋은 영향	
	정책집행조직과 담당자의 능력	-집행자들의 의욕적인 사업추진 -집행자들의 지적능력 -사업추진 절차의 적절성 -유연한 업무조정 및 직제조정	
김현애 (2013)	정책내용	-타당성 -명확성 -관련 법 제도의 구비	노인장기요양보험 정책의 집행영향요인을 인터뷰를 통한 분석결과 명확성과 타당성의 결여로 65세 노인은 대상자 우선순위가 되지 못하며, 요양보호사는 전문성이 결여되고 대상집단의 기회주의 행동이 나타남을 분석.
	집행주체	-전문성과 재량 -협력요인 -자원의 적절성 -기관과 담당자의 태도	

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

	정책대상자	-기회주의적 행동 -건강에 대한 인식과 태도	
	정책환경	-일반대중의 지지 -정치적 지지	
이승호 (2017)	정책자체	-정책의 명확성, 일관성 -정책집행수단	혁신학교 정책집행과정 특징을 문헌분석, 질적 메타분석, 심층면담을 통한 분석결과 정책의 구체적인 지침을 제시하지 않아 불명확 하고, 승진가산점의 미부여로 인적자원의 전문성을 꾀하였으며, 경직된 관료제를 위원회를 통해 탄력적으로 운영하였고, 대학입시의 영향에서 자유롭지 못함을 분석.
	정책집행자	-집행기관의 구조 -담당자의 행위 및 전략	
	정 책 대 상 집단	-대상집단의 반응	
	정책환경	-사회적 환경 -정책결정자의 지지 및 태도 -대중매체 및 이익단체 -중앙정부의 교육정책	

자료: 선행연구와 이순자(2008)를 참조하여 연구자가 재구성

이상에서 살펴본 바와 같이 정책집행 영향요인은 연구자의 관심분야와 대상에 따라 약간의 차이가 있지만 다수의 연구자들이 정책집행의 영향요인을 크게 4가지로 구분하여 제시하고 있다.

첫째, 정책내용 요인이다. 연구자에 따라 정책자체 요인, 정책내용 요인, 정책목표 요인, 정책의 특성 요인으로 제시하고 있으나 하나의 범주로 본다면 정책내용 요인으로 분류할 수 있다. 둘째, 정책집행 요인이다. 선행연구에서 정책공급자 요인, 정책집행 요인, 집행주체 요인, 집행조직 요인으로 제시되는 변수는 정책집행으로 구분될 수 있다. 셋째, 정책대상 요인이다. 선행연구에서 정책대상집단 요인, 수요자 요인, 정책문제 요인, 정책대상자 요인은 큰 틀에서 정책대상 요인으로 분류할 수 있다. 넷째, 정책환경 요인이다. 연구자에 따라 환경요인, 정책환경 요인으로 구분하였으나 크게 정책환경 요인으로 구분할 수 있다.

선행연구에 따르면 정책내용 측면에서는 정책목표가 명확하고 일관성 있게 추진되어야 한다. 정책집행 측면에서는 충분한 물적자원과 더불어 인적자원의 전문성과 의욕이 있어야 한다. 정책대상자 측면에서는 대상집단이 정책에 대해

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

보이는 행태로 순응이 확보되어야 한다. 정책환경 측면에서는 사회·경제적 조건, 정책결정자의 지지도, 일반대중의 관심도가 정책의 집행에 중요한 영향요인으로 작용한다고 주장한다.

본 연구에서는 정책집행에 영향을 미치는 다양한 변수들을 검토 후 요인화하여 어떠한 요인들이 청년 취업성공패키지 정책집행에 영향을 미치는지를 분석하고자 하였다. 그러나 <표 2-13>에 제시된 모든 변수들을 다 고려하지는 못하고 청년 취업성공패키지 정책의 집행성과에 영향을 미치는 정책내용 요인, 정책집행 요인, 정책대상 요인의 변수들을 중심으로 논의를 전개하고자 하였다.

본 연구에서는 정책환경 요인의 변수는 청년 취업성공패키지 정책의 집행성과에 직접적으로 큰 영향을 미치기 보다는 간접적으로 영향을 미치는 요인으로 보아 분석의 대상에서 제외하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3절 분석개념 및 분석방법

1. 분석개념

본 연구는 고용서비스 민간위탁의 집행영향요인을 정책집행이론의 관점에서 분석하고자 하였다. 우리나라의 대표적인 고용서비스라 할 수 있는 취업성공패키지 유형 중 청년 취업성공패키지를 사례로 분석하였다. 정책집행은 정책 내용을 실제적으로 실현시키는 과정이다. 아무리 좋은 정책이라 하더라도 정책집행이 제대로 이루어지지 않는다면 그 효과를 달성할 수 없다. 즉 정책집행이 성공적으로 이루어져야만 정책이 의도한 바람직한 결과를 얻을 수 있게 되는 것이다. 정책집행은 다양한 행위자들 간의 상호작용에 의해 영향을 받게 된다. 연구대상으로 삼은 청년 취업성공패키지 또한 이러한 맥락에서 다양한 관점으로 살펴보아야 할 필요성이 있다.

본 연구는 하향식 접근방법과 상향식 접근방법을 혼용한 통합적 접근방법을 활용하여 살펴보고자 하였다. 하향식 접근방법의 요인은 정책의 목표, 자원, 집행기구의 특성, 사회·경제·정치적 여건, 대중의 관심과지지, 정책결정자의지지(Sabatier & Mazmanian, 1983; Edwards, 1980: 한석태, 2001: 이순자, 2010) 등이다. 상향식 접근방법에서 제시하는 요인들은 집행관련자(일선관료)의 태도 및 전략, 기술, 집행관료의 전략적 상호관계(Smith, 1973: 김현애, 2013: 이승호, 2017) 등 이다.

정책집행 관련 선행연구들을 살펴보면 정책집행에 관련된 영향요인들을 정책내용 요인, 정책집행 요인, 정책대상 요인, 정책환경 요인의 크게 4가지로 구분하여 분류하고 있다. 본 연구에서는 청년 취업성공패키지 정책의 집행영향요인을 분석하기 위해 선행연구에서 분류한 기준을 참고하여 정책내용 요인, 정책집행 요인, 정책대상 요인으로 구분하여 분석틀을 설정하였다. 정책환경 요인

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 변수는 청년 취업성공패키지 정책의 집행성과에 직접적으로 큰 영향을 미치기 보다는 간접적으로 영향을 미치는 요인으로 보아 분석의 대상에서 제외하였다

이들 요인들에 속한 하위요인들을 선행연구의 분류를 참고하여 설정하였다. 선행연구에서는 정책내용 요인의 하위요인으로 정책내용 및 목표의 명확성, 일관성, 명료성, 소망성, 정책집행 수단 및 자원의 확보(Sabatier & Mazmanian, 1983; Edwards Ⅲ, 1980; 한석태, 2001; 이혜영 외, 2015; 이승호, 2017)를 제시하고 있다. 본 연구의 분석대상인 청년 취업성공패키지 정책은 정책결정과정에서 만들어진 정책을 집행에 대한 책임이 있는 고용노동부에서 관계법령 및 세부지침을 세밀하게 규정한다. 집행조직인 각 지방 고용센터와 민간위탁기관은 중앙에서 결정된 관계법령 및 세부지침을 적용하여 집행하는 방식으로 운영된다. 따라서 표준운영절차(SOP)에 의해 전국적으로 동일한 매뉴얼에 의해 집행되고 있다. 이러한 특성으로 인해 명확성과 일관성은 중요한 요인으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 정책내용 요인의 하위요인으로 정책내용의 명확성과 일관성을 선정하였다.

선행연구에 따르면 정책집행 요인은 인적·물적 자원, 집행자의 능력 및 전문성, 담당자의 태도, 집행자의 의욕, 담당자의 행위 및 전략, 집행기구의 특성(Edwards Ⅲ, 1980; 정정길 외, 2016; 이혜영 외, 2015; 김호균, 2007; 권용신 외, 2010)을 하위요인으로 선정하고 있다. 청년 취업성공패키지 정책은 고용정책의 영역 내에서 하위정책으로 시행되고 있다. 저소득 계층의 구직자 대상인 Ⅰ유형과 청년층 구직자 대상인 Ⅱ유형으로 구분되어 운영되고 있다. Ⅰ유형은 고용센터에서, Ⅱ유형은 민간위탁기관에서 집행을 담당하고 있다. 따라서 이미 결정되어진 하위정책의 집행 시 자원(물적자원·인적자원)의 확보는 중요한 요인이다. 또한 성과에 의해 인센티브와 재계약 가능성, 성과평가가 결정되는 청년 취업성공패키지 정책은 담당자의 태도가 중요한 정책집행의 영향요인으로 작용한다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 정책집행 요인의 하위요인으로 자원(물

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

적자원·인적자원)과 담당자의 태도를 선정하였다.

정책대상 요인의 하위요인을 선행연구에서는 대상집단의 행태, 성격, 태도, 특성, 규모, 조직화 정도(Smith, 1973; Sabatier & Mazmanian, 1983; 한석태, 2001; 이순자, 2010)로 제시하고 있다. 정책대상은 정책을 통해 영향을 미치고자 목표로 삼은 사람이나 조직 등을 말한다. 본 연구에서 사례로 다루고 있는 청년 취업성공패키지 정책은 취약계층으로 사회적 약자인 청년들을 정책대상으로 하여 노동시장 진입 즉 취업을 촉진하고자 하는 것이 정책목표이다. 따라서 정책목표인 취업을 달성하여 정책집행이 성공하기 위해서는 정책대상자인 청년 참여자의 특성과 태도는 중요한 영향요인으로 볼 수 있다. 본 연구에서는 정책대상 요인의 하위요인으로 참여자의 특성과 참여자의 태도로 설정하였다.

정책내용 요인, 정책집행 요인, 정책대상 요인은 다양한 행위자들 간의 상호작용을 통해 서로 영향을 주고받으며 집행과정의 전체적 틀을 만들어 간다고 할 수 있다. 정책내용의 명확성과 일관성 여부는 정책집행과 정책대상에게 영향을 줄 것이다. 또한 정책집행의 자원과 담당자의 태도, 정책대상의 특성과 태도는 집행과정에서 정책의 성과와 서비스 질에 영향을 미칠 수 있다. 이들 변수의 특성은 다음과 같다.

1) 정책내용 요인

정책목표와 정책수단이 집행관련자들에게 명확하게 전달되고 이해될 때 정책집행이 성공할 가능성이 높아진다(노화준, 2012). 정책내용이 명확해야 하는 이유는 정책집행자가 무엇을 목표로 어떻게 집행해야 할 것이냐에 대해 구체적이고 명확하게 전달할 수 있기 때문이다. 더불어 정책대상 집단도 정책의 내용을 명확히 알고 있어야만 정책내용에 순응(compliance)하기 위하여 무엇을 해야 하는지를 알게 된다(정정길 외, 2016). 따라서 정책목표는 정책집행의 지침으로서 집행의 성패에 지대한 영향을 미친다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

정책내용 요인의 하위변수인 명확성(clarity)은 무엇을 어떻게 달성할 것인가에 대한 구체적이고 명백해야 함을 의미한다. 즉 정책목표 뿐만 아니라 목표를 달성하기 위한 정책수단의 명확성도 포함한다. 정책이 명확할 때 집행관련자들에게 분명한 기준을 제시할 수 있게 된다. 반면 집행관련자들이 정책이 궁극적으로 달성하려고 하는 바람직한 상태에 대해서 인지하지 못하는 경우나 정책수단들에 대해 명확한 지침을 전달받지 못한다면 집행의 효율성을 저하시키게 되는 요인으로 작용한다.

일관성(consistency)은 정책이 다른 정책과 모순, 갈등이 없이 조화를 이루고 목표와 수단 간의 우선순위가 분명해야 함을 의미한다. 정책의 일관성이 결여되면 집행관련자들이 무엇을 어떻게 해야 하는지 알 수 없게 된다. 이로 인해 정확한 내용의 전달이 어려워지게 되어 혼란을 야기시키는 원인이 된다.

2) 정책집행 요인

정책집행을 담당하고 있는 집행주체는 정책집행의 성공가능성에 가장 중요한 요인이라 할 수 있다. 정책집행 요인은 자원(물적·인적자원)과 담당자의 태도이다.

정책집행에서 중요한 요소는 집행에 필요한 자원의 확보이다. 정책집행을 위한 자원은 물적자원과 인적자원으로 구분할 수 있다. 성공적인 정책집행을 위하여 물적자원인 예산과 인적자원의 확보가 중요하다(Nakamura & Smallwood, 1980; 이혜영 외, 2015; 김난영 외, 2014). 물적자원인 예산은 집행에 필요한 재화와 용역의 조달을 포함하여 집행관련자들이 움직이도록 인센티브를 제공한다.

인적자원은 전문기술적인 지식과 지적능력을 갖춘 사람을 의미한다. 집행현장의 인적자원인 담당자의 전문성은 물적자원과 더불어 집행에 결정적인 영향을 미친다. 얼마나 전문성이 있는 인적자원을 확보하느냐에 따라 정책집행의

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

성공가능성은 커진다고 할 수 있다.

담당자의 태도는 집행관련자들이 정책목표의 실현을 위해 보이는 적극적인 태도를 의미한다. 태도는 학습경험을 통하여 구체화 되고 개인이 자신과 관련 있다고 인지할 때 특정의 영향력을 행사하기도 한다.

3) 정책대상자 요인

정책이 성공적으로 집행되어 정책목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 이해당사자의 특성과 태도가 중요한 영향요인으로 작용한다. 즉 대상집단이 정책에 대해 보이는 특성과 태도가 정책집행에 중요한 영향을 미치므로 대상집단의 자발적 순응(compliance)과 지지가 필수적이다(Smith, 1973; 이순자 외, 2010: 이혜영 외, 2015, 한석태, 2001).

대상집단의 특성은 대상집단의 수와 그 집단의 행태 및 응집력, 사회적 평가를 의미한다. 본 연구에서는 정책대상인 청년층의 경제활동상태별 인구, 구직방법, 첫 일자리에서의 근속기간, 그만둔 사유, 임금수준을 분석한다. 대상집단의 태도 또한 정책집행의 성과에 지대한 영향을 미친다. 성공적인 정책집행을 위해서는 대상집단의 순응이 필수이다.

정책은 집행과정에서 대상집단이나 개인의 태도변화를 요구한다. 태도변화가 정책효과에 대한 충분조건은 아니지만 최소한 필요조건이라는 점에서 정책에 대한 대상집단들의 순응은 집행의 성과에 중요한 요인이다(한석태, 2013). 이상과 같이 살펴본 분석요인 및 하위요인들을 정리하면 <표 2-10>과 같다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 2-10> 요인별 하위요인

요인	하위요인	분석요소
정책내용 요인	명확성	- 지침 - 국정감사 회의록
	일관성	- 지침
정책집행 요인	자원	- 물적자원(예산) - 인적자원(상담사의 전문성) - 신문기사 - 국정감사 회의록 - 인터뷰
	담당자의 태도	- 인센티브 - 재계약 - 성과평가 - 지도·점검 횟수 - 신문기사 - 인터뷰
정책대상 요인	참여자의 특성	- 청년층의 경제활동참가율 - 청년층의 구직방법 - 청년층의 첫 일자리(근속기간, 그만둔 사유, 임금수준)
	참여자의 태도	- 참여대상별 취업지원 경로 분포 - 신문기사 - 인터뷰

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 분석방법

본 연구에서는 취업성공패키지 정책의 집행영향요인을 분석하기 위하여 문헌분석, 심층면담 등의 방법을 사용하였다. 문헌분석은 취업성공패키지에 관한 공식적, 비공식적 문서들을 분석하였다. 취업성공패키지 관련 문서 및 선행연구 자료, 정보공개 청구자료, 국정감사 회의록, 토론회 자료 등이다. 또한 취업성공패키지에 관한 신문기사도 분석하여 취업성공패키지 정책집행과 정책대상자에 대해 분석하였다.

문헌분석으로 얻을 수 없는 집행관련자들과 참여자들의 태도와 전략에 관한 자료는 인터뷰를 통하여 수집하였다. 정책대상 집단과 직접적으로 대면하면서 정책을 집행하는 일선담당자들의 태도와 전략, 정책대상 집단과의 상호작용은 전체적인 분석에 있어 매우 중요한 요인이라 볼 수 있다. 따라서 정책대상자와 직접 일선에서 대면하는 취업성공패키지 민간위탁기관의 실무팀장 및 담당자, 민간위탁기관 대표와의 심층면담을 통해 이들의 태도 및 전략을 파악하고자 하였다.

심층면담은 질적연구의 대표적인 연구방법으로 볼 수 있다. 면담은 연구참여자로부터 정보나 의견, 신념에 대한 자신의 관점을 나타내도록 유도하는 언어적 의사교환 또는 목적을 가진 대화를 뜻한다(이종구, 2011).

2018년 6월부터 8월까지 약 2개월여 동안 총 9명을 대상으로 이루어졌다. 광주광역시에 소재하고 있는 민간위탁기관은 주사무소와 분사무소를 포함하여 총 22개 기관이다. 주사무소를 기준으로 구분한다면 12개의 기관이라고 볼 수 있다. 이 중에서 인터뷰를 거부한 3개 기관을 제외한 민간위탁기관의 실무팀장과 대표들을 대상으로 인터뷰를 진행하였다. 연구자가 개인적으로 알고 지내는 민간위탁기관 대표를 임의로 선정하여 인터뷰를 실시하였다. 그 다음에는 그 대표로부터 소개를 받아 대상자를 늘려가는 누적표본추출 방식(snowball sampling)을 적용하였다. 인터뷰 대상자는 <표 2-11>과 같다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 2-11> 인터뷰 대상자

사례번호	면담자 유형	면담일자
1	A센터 사업총괄 팀장	2018.07.03
2	B센터 사업총괄 팀장	2018.06.18
3	C센터 사업총괄 팀장	2018.07.16
4	D센터 사업총괄 팀장	2018.08.07
5	E센터 사업총괄 팀장	2018.06.28
6	F센터 사업총괄 팀장	2018.07.24
7	G센터 사업총괄 팀장	2018.07.20
8	H센터 대표	2018.06.13
9	I센터 대표	2018.07.10

각 인터뷰 대상자들은 연구자가 직접 민간위탁기관에 찾아가 1시간 30분에서 2시간 동안 면담을 진행하였다. 반구조화 된 설문지를 가지고 심층면접이 이루어졌으며 보충 설명이 필요시 재방문과 전화면담을 병행하여 실시하였다.

심층면담 자료는 집행영향요인을 분석하는 데 주로 활용되었으며 상황에 따라 담당자들의 견해도 함께 질문하였다. 면담 자료는 사전 동의를 얻어 녹음을 한 후 반복 청취하여 전사를 실시하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3장 취업성공패키지 정책의 개요

제1절 취업성공패키지 정책의 배경

본 연구는 고용서비스 민간위탁의 집행영향요인에 관한 연구로서 우리나라의 대표적인 고용서비스라 할 수 있는 취업성공패키지[24] 유형 중 청년 취업성공패키지의 집행영향요인을 설명하고자 하는 목적이다. 최근 청년실업이 사회문제화 되면서 적극적 노동시장정책의 정책수단인 고용서비스의 중요성이 크게 부각되고 있다. 청년 취업성공패키지는 취업취약계층인 청년의 노동시장 진입 촉진을 목표로 고용노동부에서 주관하고 있다.

취업성공패키지는 노동시장 진입에 어려움을 겪는 저소득 및 취업취약계층에 대하여 개인별 취업지원계획(Individual Action Plan, 이하 IAP라 한다)[25]에 따라 상담·진단·경로설정(1단계)→훈련·인턴 등 직업능력증진(2단계)→집중 취업알선(3단계)의 취업지원서비스를 제공한다. 또한 취업한 경우 취업성공수당을 지급하여 노동시장의 진입을 유도하고자 하는 종합적인 단계별 맞춤형 취업지원서비스라고 할 수 있다(고용노동부, 2018).

2008년 세계 경제위기로 인해 취업취약계층화 현상이 심화되면서 저소득층의 고용시장에 어려움이 가중되게 된다. 이로 인해 이들 대부분이 사회안전망의 부재로 고용 및 자활지원의 보호를 받지 못하는 상황이 발생하게 되었다. 이에 2009년 '저소득층 취업패키지 지원사업'을 도입하여 시범사업 후 2010년 '취업성공패키지'로 명칭을 바꾸고 저소득층의 실업을 해결하고자 다양한 고용지원서비스를 제공하며 현금수당을 지급하는 종합 취업지원 서비스이다.

---

24) 본 연구에서는 취업성공패키지 프로그램, 취업성공패키지 사업, 취업성공패키지 정책을 동일한 의미로 사용한다.

25) IAP: 구직자와 상담원 간 협의를 거쳐 구직활동 방법, 필요한 취업지원서비스 등을 정해 효과적인 취업을 지원하는 제도임

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

취업성공패키지는 근로연계복지(Welfare to Work)[26]의 일환으로 고용과 복지가 결합된 정책목표로부터 출발하였다. 취약계층을 지원하기 위한 타 유관사업과의 통합을 통해 사업대상과 참여자의 유형이 다양해졌다. 더불어 규모 및 예산이 지속적으로 증가하며 크게 확대 발전하여 왔다. 2013년에는 취업성공패키지Ⅱ유형을 신설하여 저소득층 중심인 Ⅰ유형과, 청년·장년층 중심인 Ⅱ유형으로 운영되고 있다. 2009년 시범사업을 거쳐 도입된 이후 2010년부터 민간위탁을 통한 공급방식을 도입하면서 청년층을 대상으로 하는 Ⅱ유형은 2015년부터 전량 민간위탁 되어 민간위탁기관에서 집행되고 있다.

취업성공패키지는 취업알선의 의미가 강한 전통적인 고용서비스에서 확장된 개념이다. 또한 실업급여 수급자로 한정되었던 공공고용서비스의 서비스대상자를 실업급여 비수급자, 다시 말하면 고용보험에 가입하지 않은 국민들까지 포함한다. 이러한 이유에서 취업성공패키지는 기존 고용서비스와 차별화된 다른 성격을 가지고 있다. 첫째 개별적으로 구성된 고용지원서비스 프로그램이 패키지 형태로 운용된다는 면에서 서비스 간 연계성을 추구한다. 둘째, 현금수당을 지급한다는 면에서 일정부분의 소득 보장성을 추구한다. 셋째, 참여자의 구직장애요인에 따라 필요한 서비스와 수당을 제공한다는 면에서 고객 중심성을 추구한다. 마지막으로 기존 고용보험 가입자를 포함하여 중앙정부와 지방정부가 담당하던 국민기초생활보장법에 의한 급여수급자 등 복지 대상자를 서비스 대상으로 한다는 점에서 거버넌스성을 추구한다.

26) 근로연계복지는 근로능력이 있는 자가 일을 하지 않는 경우 수급권을 박탈하거나 수급비를 삭감하고 근로소득이 증가하면 혜택도 증가하게 해 빈곤층을 노동시장으로 유도하고자 하는 복지정책이다. 더불어 복지수급자를 노동시장으로 유도하기 위한 직업훈련 및 직업능력개발 프로그램, 적극적 급여체계 등을 포괄하는 개념으로 사용되기도 한다(신동면, 2004).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 취업성공패키지 정책의 전개 과정

1. 도입기(2009~2011년)

이 시기에는 취업성공패키지 정책이 도입되어 기초생활수급자, 차차상위 이하자 등 저소득 취약계층을 대상으로 집행이 이루어진다. 취업성공패키지는 2009년 「저소득층 취업성공패키지」로 시범사업을 거친 후 2010년 본격적으로 시행하게 된다. 근로연계복지의 일환으로 일을 통한 탈빈곤 지원을 위해 도입된 저소득 취약계층에 대한 최초의 고용정책이다(김호원 외, 2018).

도입기[27]의 사업대상은 만 18~64세 이하자에서 만 18~64세에 해당하는 자로 변경된다. 적극적 구직의사를 가지고 사업 참여를 희망하는 자가 대상이다.

2009년 정책에 대한 홍보 부족으로 취업성공패키지의 참여자는 약 9천여 명 정도에 불과하였다. 시행초기에는 주 참여대상이 저소득층이었으나 2011년 청년층과 중고령층을 대상에 포함시켰다. 이후 노숙인, 북한이탈주민 등 특정취약계층까지 참여대상자로 포함하여 실질적으로 실업급여 수급자를 제외한 모든 근로빈곤층을 참여대상에 포함하게 되었다(양지윤 외, 2016). 2010년 취업성공패키지가 본격 도입되면서 저소득층(차상위계층)과 자활대상자들을 참여대상으로 고용지원서비스를 제공하였다. 이 당시 국민기초생활보장법에 의한 기초생활수급자 중 조건부수급자는 자동적으로 참여자격이 부여되었다.

2011년에는 특정계층(청년, 고령자)을 대상으로 하는 청년층 뉴스타트, 디딤돌일자리 사업을 취업성공패키지 사업에 통합하여 사업 규모를 대폭 확대(김호원 외, 2018)하여 4개 유형의 패키지 프로그램을 운영하였다. Ⅰ유형은 차차상위계층 이하, 노숙인, 북한이탈주민, 출소(예정자), 결혼이민자, 위기청소년, 신

27) 김호원 외(2018)은 도입기(2009~2011), 확장기(2012~2014), 발전기(2015~2017), 내실화기(2018~현재)로 구분하였다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

용회복지원자. 비주택거주자를 대상으로 하였다. Ⅱ유형은 고졸 이하 비진학 미취업자, 6개월 이상 장기구직 청년, 니트족을 대상으로 하였다. Ⅲ유형은 3개월 이상 장기구직자로 50세 이상 실업자와 건설일용근로자가 대상이었다. Ⅳ유형은 여성가장 및 영세자영업자를 대상으로 하였다.

취업성공패키지는 시행 초기인 2010년부터 민간위탁을 통한 전달방식을 도입하여 노동시장의 환경변화와 사업평가의 결과에 따라 공공기관인 고용센터와 민간위탁기관으로 전달방식이 변화되었다. 사업대상과 유형의 다양화와 규모 및 예산이 지속적으로 증가하며 크게 확대 발전하여 왔다. <표 3-1>은 취업성공패키지 도입기의 특성을 보여주고 있다.

<표 3-1> 취업성공패키지 도입기

(단위: 명, 백만원)

구분	2009년	2010년	2011년
수행주체	고용센터	-고용센터 -민간위탁	-고용센터 -민간위탁
유형별 수행주체	-	고용센터+ 민간위탁	
목표 인원	10,000	20,000	50,000
참여 인원	9,091	25,230	63,967
예산(추경포함)	12,395	15,062	57,386
집행액	4,590	14,148	56,915
시기별 특징	-저소득 취약계층의 일을 통한 탈빈곤 지원을 위해 취업성공패키지 사업 도입 -취업성공패키지 본 사업 실시 -조건부수급자 자동 참여자격 부여		

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료를 바탕으로 재구성

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 성장기(2012~2016년)

이 시기에는 유사한 타 사업과 흡수 및 통합, 신설을 통해 지원대상을 확대하며 사업의 성장을 도모하는 기간이다. 2012년부터는 청년 뉴스타트, 고령자(50~64세) 뉴스타트 사업을 통합하게 된다. 취업성공패키지Ⅱ를 신설하여 취업에 어려움을 겪는 청년층과 최저생계비 250% 이하 중장년층을 지원대상으로 포함하는 등 사업을 확대하며 성장해 나가는 시기였다(고용노동부, 2016).

2012년은 청년·중장년층을 대상으로 하는 별도의 고용지원 프로그램인 청·장년층 내일희망찾기사업이 신설되었다. 기존의 4개 유형으로 운영되던 패키지 프로그램을 하나로 통합하고 수당체계를 일원화 하였다. 또한 자유무역협정(FTA) 체결에 따른 여파로 인해 농어민 및 일부 사업자, 근로자 등에 대한 피해가 우려됨에 따라 이들을 사업대상에 포함시켰다.

2013년에는 청·장년층 내일희망찾기사업이 취업성공패키지로 흡수됨에 따라 취업성공패키지Ⅰ유형(저소득층), 취업성공패키지Ⅱ유형(청·장년층)으로 운영되었다(고용노동부, 2013). 2014년에는 자활사업과의 역할분담과 연계를 강화하고자 조건부 수급자들을 대상으로 하는 사전단계를 신설하였다.

2015년에는 보건복지부에서 시행하던 희망리본사업을 취업성공패키지로 통합하였다. 이로써 취업성공패키지는 국내 유일의 저소득층 대상 종합고용서비스로 자리잡게 된다. 또한 조건부 수급자들의 밀착사례관리를 위하여 지자체에 자립지원상담사를 파견하여 원할한 사업참여를 유도했다. 이로써 근로빈곤층에 대한 고용·복지연계 강화의 계기가 되었다(김호원 외, 2018).

2016년에는 국민기초생활보장제도가 맞춤형 급여제도로 변경됨에 따라 조건부 생활급여 수급자들에게 취업성공패키지 사업의 사전단계가 의무화 되었다. 더불어 청년층 취업지원 강화를 위하여 패키지 Ⅱ에서 청년층 사업을 분리하여 '청년내일찾기 패키지'를 신설하였다.

2012년부터 취업성공패키지 사업의 규모가 양적, 물적인 측면에서 대폭 확대

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

되었다. 2012년 목표인원이 22만 6천명에서 2015년 36만명으로 급증 하였다. 참여자는 2012년 14만여명, 2015년에는 29만여명으로 큰폭으로 증가 되었다. 사업의 규모 확대로 인해 서비스 전달방식의 변화를 가져오게 된다. 고용센터 중심의 서비스 전달 위주에서 민간위탁기관의 전달 규모가 확대하게 되었다. 이에 따라 취업성공패키지 Ⅰ유형은 고용센터가 직접 집행하고, Ⅱ유형은 전량 민간위탁 방식으로 서비스 전달체계가 개편되었다. <표 3-2>는 취업성공패키지 성장기의 특징을 보여주고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-2> 취업성공패키지 성장기

(단위: 명, 백만원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
수행주체	-고용센터 -민간위탁	-고용센터 -민간위탁	-고용센터 -민간위탁	-고용센터 -민간위탁	-고용센터 -민간위탁
유형별 수행주체	고용센터+ 민간위탁			Ⅰ유형: 고용센터 Ⅱ유형:민간위탁	
목표 인원	226,000	230,000	250,000	360,000	340,000
참여 인원	143,249	208,775	193,745	295,402	366,156
예산 (추경포함)	139,620	200,200	215,385	320,466	346,362
집행액	106,470	193,851	200,873	256,184	324,623
시기별 특징	-자유무역협정(FTA) 체결로 인한 피해 우려에 따라 청·장년층을 사업대상으로 하는 내일희망찾기사업 신설 -청·장년층 내일희망찾기사업을 흡수하여 취업성공패키지Ⅰ과 Ⅱ유형으로 운영 -희망리본사업 흡수·통합 -서비스 전달체계 개편 ·Ⅰ유형은 고용센터, Ⅱ유형은 민간위탁 -조건부 수급자를 대상으로 하는 사전단계를 신설하여 자활사업과의 역할분담과 연계 강화 -지자체에 자립지원상담사 파견 ·근로빈곤층에 대한 고용·복지연계 강화 계기 -취업성공패키지 Ⅱ에서 청년층 사업 분리하여 청년내일찾기 패키지 신설				

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료를 바탕으로 재구성

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 성숙기(2017～현재)

이 시기에는 취업성공패키지 사업이 양적인 성장에 맞추어 질적인 측면에서의 성장이 요구되는 성숙기 시기이다. 고용센터, 민간위탁기관 등 사업주체와 종사자들의 역량제고를 통한 전문성 신장, 유관기관 간 네트워크 구축 등을 통해 고용서비스의 핵심축으로서 역할의 재정립이 필요한 시기이다.

2017년에는 참여가능연령이 기존 만 64세 이하에서 만 69세 이하로 상향되었다. 청년층에게는 목돈마련을 통한 장기근속을 유인하기 위해서, 중소기업은 우수인재 확보를 통한 미스매치(mismatch)를 해소하고자 청년내일채움공제 제도가 신설되었다. 또한 업무담당자의 전문성을 강화하여 양질의 고용서비스를 전달하기 위해 상담인력의 처우개선 및 역량강화 계획 이행 여부를 위탁기관 선정심사 시 반영하고 지속적인 모니터링을 통해 기관평가에 반영하였다. 취업성공패키지의 정책집행 성공여부는 업무담당자의 전문성에 의해서 좌우된다고 할 수 있기 때문이다.

2018년에는 질적인 면을 강화시키기 위한 차원에서 2017년 36만 1천명이었던 목표인원을 31만 1천명으로 축소하였다. 이에 반해 사업예산은 5,029억원으로 증가시켰다. 기존에는 실업급여 수급 중에도 참여가 가능했으나. 2018년에는 실업급여 종료 후 참여가 가능하게 변경되었다.

운영내용 측면에서도 질적인 성숙을 유도하기 위해 필수 서비스를 강화하였다. 3단계에서 취업알선 또는 구인정보제공을 월 2회 이상 필수 제공과 이력서·자기소개서·면접 클리닉, 동행면접, 등 취업지원서비스의 제공도 월 1회 필수로 지정 하였다. <표 3-3>은 발전기의 특징을 나타내고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-3> 취업성공패키지 성숙기

(단위: 명, 백만원)

구분	2017년	2018년
수행주체	-고용센터 -민간위탁	-고용센터 -민간위탁
유형별 수행주체	Ⅰ유형: 고용센터 / Ⅱ유형: 민간위탁기관	
목표 인원	361,000	311,000
참여 인원	352,133	진행 중
예산(추경포함)	441,081	502,943
집행액	377,138	진행 중
시기별 특징	-참여연령 상향: 64세 이하 → 69세 이하 -상담사 처우개선 및 역량강화 계획과 이행여부를 위탁기관 선정 심사와 평가에 반영 -청년내일채움공제 신설 -목표인원 축소→예산 증가 -3단계 필수서비스 강화 ·취업알선·구인정보제공 - 월 2회 ·취업지원서비스 - 월1회	

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료를 바탕으로 재구성

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3절 취업성공패키지 현황과 운영과정

1. 취업성공패키지 현황

취업성공패키지의 민간위탁기관 현황을 연도별 기관 수, 지역별 기관 수 등을 중심으로 하여 살펴보고자 한다. 취업성공패키지의 민간위탁기관 현황은 <표 3-4>와 같다. 2011년 240개 기관이 운영되었으나 취업성공패키지Ⅱ유형이 민간위탁 된 2015년 309개로 대폭 상승하였다. 2018년 626개 기관이 운영되고 있다.

<표 3-4> 연도별 취업성공패키지 민간위탁기관 수

(단위: 개)

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
기관 수	240	258	256	273	309	288	332	626

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료
주: 2018년부터 주사무소와 분사무소가 분리되어 대폭 늘어남.

취업성공패키지 민간위탁기관의 지역별 분포현황을 보면 <표 3-5>와 같다. 경기 136개로 가장 많고 서울 113개, 경북 58개, 부산 51개, 경남 42개, 대구 33개, 인천 29개, 전북 28개, 충남 25개, 광주와 충북이 22개, 강원 20개, 대전 17개, 전남 16개, 울산 10개, 세종과 제주가 2개로 전국에 총 626개 기관이 운영되고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-5> 지역별 민간위탁기관 현황

(단위: 개, 기준: 2018년)

지역	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종		합계
기관 수	113	51	33	29	22	17	10	2		626
지역	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
기관 수	136	20	22	25	28	16	58	42	2	

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료

<표 3-6>은 연도별, 유형별, 목표인원·참여자·종료자·취·창업자수 및 취업률과 고용유지율을 제시하고 있다. 2017년 361,000명을 목표로 하였으나 전체 참여인원은 352,133명(97.4%)이다. 세부 유형별로 살펴보면 Ⅱ유형인 청년층이 198,700명(56.4%)으로 과반수를 차지하고 있다. Ⅰ유형인 저소득층은 129.878명(36.98%), Ⅲ유형인 중장년층 23,555명(6.8%)을 차지하고 있다.

취·창업자수는 202,274명으로 종료자 309,970명 대비 65.3%의 취업률을 나타내고 있다. Ⅱ유형인 청년층은 취·창업자가 125,158명으로 종료자 178,967명 대비 69.9%로 가장 높은 취업률을 보여주고 있다. Ⅰ유형인 저소득층은 64,371명으로 종료자 110,984명 대비 58.0%, Ⅲ유형인 중장년층은 12,745명으로 종료자 20,019명 대비 63.7%의 취업률을 기록하고 있다.

기간별 고용유지율을 살펴보면 3개월 이상 고용유지율은 76.9% 나타내고 있으나 6개월 이상은 61.8%로 하락하고 1년 이상 고용유지율은 46.7%로 가파르게 하락한 것을 알 수 있다. 유형별 고용유지율을 살펴보면 3개월 이상은 Ⅱ유형 청년층 77.4%, Ⅰ유형 저소득층 76.7%, Ⅲ유형 중장년층 72.1% 이다. 6개월 이상은 저소득층 62.6%, 청년층 61.9%, 중장년층 56.1% 순이다. 1년 이상은 Ⅰ유형 저소득층 48.1%, Ⅱ유형인 청년층 46.5%, Ⅲ유형인 중장년층 40.2% 순으로 나타나고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-6> 유형별 목표인원·참여자·종료자·취·창업자·취업률·고용유지율

(단위: 명, %)

구분		유형별 목표인원	참여자	종료자	취·창업자	취업률	3개월 이상 고용 유지율	6개월 이상 고용 유지율	1년 이상 고용 유지율
'09		10,000	9,091	4,527	1,094	24.2	73.2	43.8	29.3
'10		20,000	25,230	24,728	14,927	60.4	76.8	60.1	38.6
'11		50,000	63,967	62,578	31,822	50.9	75.5	59.5	39.7
'12	합계	226,000	143,249	139,834	70,869	50.7	75.8	60.0	41.4
	Ⅰ	70,000	76,418	74,349	37,338	50.2	76.0	60.1	40.0
	Ⅱ	51,000	41,573	41,010	22,660	55.3	76.1	60.6	44.2
	Ⅲ	105,000	25,258	24,475	10,871	44.4	74.2	58.6	40.4
'13	합계	230,000	208,775	208,497	115,028	55.2	76.7	60.9	42.6
	Ⅰ	100,000	102,721	102,463	52,573	51.3	77.3	61.6	41.4
	Ⅱ	130,000	70,034	70,022	43,585	62.2	76.6	60.6	44.2
	Ⅲ		36,020	36,012	18,870	52.4	75.3	59.4	42.5
'14	합계	250,000	193,745	193,442	116,258	60.1	77.1	61.4	43.5
	Ⅰ	130,000	106,986	106,703	61,965	58.1	77.2	61.7	42.0
	Ⅱ	120,000	68,262	68,247	43,428	63.6	77.3	61.4	45.6
	Ⅲ		18,497	18,492	10,865	58.8	75.4	59.7	43.7
'15	합계	360,000	295,402	295,119	188,318	63.8	77.2	61.8	44.9
	Ⅰ	180,000	137,331	137,064	78,957	57.6	76.8	61.6	42.9
	Ⅱ	130,000	133,472	133,459	93,864	70.3	77.7	62.2	46.6

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

	Ⅲ	50,000	24,599	24,596	15,497	63.0	75.8	60.1	43.6
‘16	합계	340,000	366,156	365,819	242,337	66.2	77.0	62.1	46.0
	Ⅰ	145,000	145,369	145,087	85,756	59.1	77.0	62.2	43.9
	Ⅱ	150,000	192,726	192,684	138,052	71.6	77.3	62.2	47.2
	Ⅲ	45,000	28,061	28,048	18,529	66.1	75.6	61.1	45.5
‘17	합계	361,000	352,133	309,970	202,274	65.3	76.9	61.8	46.7
	Ⅰ	136,000	129,878	110,984	64,371	58.0	76.7	62.6	48.1
	Ⅱ	190,000	198,700	178,967	125,158	69.9	77.4	61.9	46.5
	Ⅲ	35,000	23,555	20,019	12,745	63.7	72.1	56.1	40.2

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료

주: 1. 취업률은 참여자 대시 종료자 기준

2. 참여자 수는 사업이 진행중인 경우가 아닜어 자료추출 시점에 따라 수치가 다를 수 있다.

dCollection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 운영과정

취업성공패키지의 운영은 기본 3단계와 사후관리를 포함하여 크게 4단계로 세분화 시켜볼 수 있다. 1단계는 진단과 경로설정을 통한 개인별 취업지원계획(IAP) 수립을 목적으로 한다. 초기상담 및 직업심리검사를 이용하여 참여자의 취업역량, 구직욕구 등을 진단한다. 또한 집단상담프로그램을 통해 참여자의 구직욕구와 취업에 대한 자신감 향상을 높여준다. 이를 토대로 개인별 취업지원계획(IAP)을 설정할 수 있도록 하는 서비스가 제공된다. 운영기간은 초기상담일로부터 IAP수립일 까지 3-5일 간격으로 최소 3회 이상의 개별 대면상담을 실시하되 최소 21일간은 운영해야 한다. 그에 반해 청년 취업성공패키지 참여자 중 취업역량평가 결과가 C등급 이상이거나, 패키지 재 참여자(2회 이상)의 직전 회차 취업성과가 6개월 이상 취업인 자는 최소 1주간(대면상담 2회)으로 운용할 수 있다.

2단계는 직장생활에 잘 적응할 수 있도록 하는 직장적응력과 직업능력 증진을 목적으로 개인별로 차별화된 취업활동계획(IAP)의 이행을 위한 세부 프로그램을 운용하는 과정이다. 세부 프로그램으로는 고용노동부의 직업훈련 연계, 실업자 등 직업능력개발훈련, 청년취업아카데미, 창업프로그램, 등이 있다. 2단계는 참여자의 실질적인 취업역량 증진을 목적으로 IAP 수립 다음날부터 운영하는 취업성공패키지의 핵심과정이다. 하지만 따라서 참여자의 취업역량 및 취업희망 직종, 참여환경(여건) 등을 고려하여 프로그램을 지원해야 한다(고용노동부, 2018). 운영기간은 최대 8개월이 원칙이나 고용노동부에서 인·지정하는 직업능력개발 훈련과정에 연계되는 경우 최장 6개월 범위 내에서 허용한다.

3단계는 취업성공패키지의 최종 목표인 참여자의 노동시장 진입, 즉 취업에 성공할 수 있도록 3개월의 기간을 원칙으로 집중적으로 취업알선을 실시하는 단계이다. 집중취업알선[28]은 취업성공패키지의 성공여부를 결정짓는 중요한 단

28) 집중취업알선은 취업성공패키지의 1차적인 평가기준으로 적용하고, 개인별 취업지원계획

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

계라 할 수 있다. 직업심리검사 결과와 적성을 바탕으로 한 개인별 특성을 충분히 고려하여 취업알선을 하고, 대상자가 원할 경우 적극적으로 동행면접을 실시해야 한다. 취업알선 및 구인정보제공은 월 2회 이상, 이력서 및 자기소개서 등의 서류클리닉, 동행면접 등의 서비스는 3단계 기간 중 월 1회 이상 필수로 제공해야 한다.

4단계는 사후관리 서비스 제공을 하는 단계이다. 사후관리란 취업성공패키지 1-3단계별 서비스를 종료한 참여자를 대상으로 종료일[29] 다음날을 기준으로 3개월 동안 지속적으로 관리하는 것이다. 취업자나 미취업자 모두 사후관리 서비스 대상이 된다. 취업자는 직장적응력을 증진하여 장기근속을 유도하고자 실시하고, 미취업자는 구인정보 등의 취업알선 서비스를 꾸준히 제공하여 취업의지가 감소되는 것을 방지하기 위해 진행한다. 단계별 운영내용은 <표 3-7>과 같다.

(IAP)을 현실에 적용하는 과정으로 IAP의 타당성 등에 대한 평가 과정이 되기에 중요하다고 할 수 있다.

29) 취(창)업으로 종료된 취(창)업일의 전날, 미취업자의 경우 단계별 서비스 종료일이 된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 3-7> 단계별 운영 내용

구분	방법	기간	비고
1단계 진단·경로설정	-취업상담 -직업심리검사 -집단상담 -취업역량평가 -개인별 취업활동계획 수립	2개월 이내	참여수당 지급 (15~20만원)
2단계 직업능력향상	-직업훈련 연계 -청년·장년인턴 연계 -청년취업아카데미 연계 -창업프로그램 연계	6개월 이내	훈련참여수당 지급(월 최대 284천원)
3단계 집중취업알선	-취업알선 -동행면접 -구인정보 제공 -취업지원서비스(이력서, ·자기소개서·면접지도 등)	3개월	①참여실비수당 지급 (월 1회 2만원, 최대 6만원) ②청년구직촉진수당 (월 30만원, 3회, 최대 90만원) *①과 ②는 중복불가
4단계 사후관리서비스	1-3단계별 서비스를 종료한 참여자를 대상	3개월	-취업자의 직장적응력과 장기근속유도 -미취업자는 취업의지 감소 방지

자료: 고용노동부 홈페이지와 업무매뉴얼(2018)을 참고하여 연구자가 재구성

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제4장 취업성공패키지 집행영향요인 분석

제1절 정책내용 요인

1. 명확성

명확성이란 무엇을, 어떻게 달성해야 할 것이냐에 대해 구체적이며 정책집행자들의 임무를 명확히 하여 책임을 물을 수 있도록 하는 것을 의미한다(Nakamura & Smallwood, 1980). 목표의 명확성 문제는 정책집행에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나로 간주된다. 정책이 명확하고 분명할수록 정책집행의 성공가능성은 높아진다(Mazmanian & Sabatier, 1983). 취업성공패키지의 정책내용과 정책수단이 명확하게 제시되어 있는지를 살펴보면 다음과 같다.

취업성공패키지는 노동시장 진입에 어려움을 겪는 저소득 및 취업취약계층에 대하여 개인별 취업활동계획에 따라 상담과 진단을 통한 경로설정(1단계), 직업능력증진(2단계), 집중 취업알선(3단계)의 취업지원 프로그램을 제공하여 노동시장 진입을 유도하고자 하는 종합적인 단계별 맞춤형 취업지원체계(고용노동부, 2018)로서 최종목표는 노동시장 진입 즉 취업으로 명확하다고 할 수 있다.

취업성공패키지의 정책목표인 취업을 달성하기 위해 정책집행자들이 단계별로 무엇을 해야 하는지를 구체적으로 명시하고 있다. <표 3-7>은 취업성공패키지의 단계별 운영 내용을 보여주고 있다. 1단계는 진단·경로설정단계로서 취업상담, 직업심리검사 등을 이용하여 개인별 취업활동계획을 수립한다. 2단계는 직업능력향상을 위해 직업훈련 및 청년·장년인턴, 창업프로그램 등에 연계활동을 수행한다. 3단계는 집중취업알선을 위해 취업알선, 동행면접, 취업지원

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

서비스(이력서·자기소개서, 면접지도 등)를 제공하여 노동시장 진입을 유도하고자 한다.

그러나 취업성공패키지 사업의 정책 대상자인 취업취약계층에 대한 기준을 제시하지 않고 있다. 따라서 정책대상자에 대한 기준이 명확하지 않다고 할 수 있다. 취업취약계층에 대한 기준이 제시되지 않았다는 것은 정책의 대상자 즉 서비스 수혜자 선정에서 혼선을 초래하게 된다. 실제로 집행현장에서는 취약계층으로 볼 수 없는 대학교 재학생들까지 사업에 참여시키는 결과를 야기하였다. 이로 인해 정책과 제도의 목적을 변질시켜 효과성과 재정투입의 효율성이 떨어지는 등의 부작용이 발생하고 있다 2016년 국정감사에서 환경노동위원회 서형수의원의 발언을 보면 취약계층에 대한 기준이 명확하지 않은 측면이 있음을 알 수 있다.

> **“취업성공패키지 사업의 서비스 대상은 스스로는 구직이 어려운 취업애로계층입니다. 그리고 서비스 제공은 1단계 취업상담, 2단계 직업훈련, 3단계 취업알선으로 단계화 되어 있고 서비스 특징은 단계별 통합서비스, 개인별 맞춤 서비스입니다. 그리고 목적은 고용가능성을 높여 취업촉진 하는 것으로 되어 있습니다. (중략) 서비스 대상인 취업애로계층에 대한 명확한 규정이 없기 때문에 취업여건이나 취업욕구가 전혀 다른 대상이 유형별·단계별로 혼재하게 되어 통합형·맞춤형 고용서비스라는 취성패의 제도목적이 무색하게 되어 버렸습니다. 특히 취업 가능성이 크게 떨어지는 조건부수급자를 자활사업에서 취성패 사업으로 끌어드리고 사업자를 처음에는 민간위탁기관이 맡았다가 다음에는 고용센터로 급하게 변경하면서 혼선과 부담을 키웠습니다. 또 취업애로계층이라고 볼 수 없는 대학 재학생까지 취성패에 포함시켜 취업상담이나 취업알선 단계는 생략하고 취업훈련 단계에만 끼워서 단계별 통합형 고용서비스라는 취성패의 제도 목적을 변질시켰습니다.”**
>
> **자료: 국정감사 환경노동위원회 회의록, 2016.10.13(목).**

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

요컨대 취업성공패키지는 정책목표와 정책목표를 달성하기 위한 수단은 명확하다고 판단할 수 있다. 그러나 정책대상자인 취업취약계층에 대한 기준이 명확하게 제시되지 않음으로 인해 취업취약계층이라 볼 수 없는 대학교 재학생들까지 사업에 참여시키는 결과를 야기하게 되었다. 이는 제도의 목적을 변절시키게 되어 정책집행의 효과성과 효율성을 저하시키게 되는 요인으로 작용하고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 일관성

정책의 일관성이 결여되면 집행관련자들에게 정확한 내용의 전달이 어려워지게 된다. 이는 집행자들에게 혼란을 야기 시키는 원인이 되고 무엇을 어떻게 해야 하는지 알 수 없게 한다. 일관성의 결여는 동일한 정책이나 정책지침 속에 포함된 정책목표들이나 정책수단 등이 상호· 모순되고 우선 순위가 명백하게 나타나지 않는 경우이다. 또한 지나치게 급속하고 잦은 정책의 변경도 시간적으로 일관성을 잃었다고 볼 수 있다(정정길 외, 2016).

취업성공패키지의 목표는 전술하였듯이 노동시장 진입에 어려움을 겪는 저소득 및 취업취약계층에게 의욕과 능력을 향상시켜 노동시장 진입을 촉진하고자 하는 것이다. 정책목표인 취업을 달성하기 위해 여러 정책수단들을 사용하고 있다. 그러나 정책수단들이 매년 변경되어 시간적으로 일관성을 잃어버렸다고 할 수 있다.

<표 4-1>은 2017년 대비 2018년 지침의 주요 변경사항을 보여주고 있다. 2017년에 비해 2018년 취업역량평가의 참여유형별 적용기준을 세분화 하였다. 취업역량평가는 상담 및 직업심리검사 등을 통하여 참여자의 취업역량을 사전에 파악한 후 맞춤형 취업지원서비스를 제공하여 노동시장으로의 조기 진입을 지원하는 데 목적이 있다. 더불어 부족한 고용서비스 인력을 취업역량이 낮은 등급(A 또는 B 등급)에 집중하고 역량이 높은 구직자(C 또는 D 등급)는 집중취업알선으로 바로 연계함으로써 효율성을 도모하고자 함이다(김강호 외, 2015). 2017년에는 모든 유형에 동일한 취업역량평가 기준을 적용하였으나 2018년에는 참여유형별로 세분화 하였다. 민간위탁 되는 Ⅱ유형은 일반, 청년 재학생, 중장년으로 세분화 하게 된다.

상담내역 입력부문은 2017년에는 3일 이내 전산입력 하고 입력일로부터 3일 이내에 수정이 가능하였다. 2018년에는 입력과 수정 가능일은 변동이 없고 2017년과 동일하다. 단 참여자가 기관을 직접 방문하여 상담하는 대면상담의

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

경우 2018년부터는 참여자가 방문 시 단말기에 상담시작 버튼을 누르고 상담을 시작하여 최소 30분 이상이 지난 후 상담종료 버튼을 눌러야 한다. 문제는 상담인원이 많아 계속적으로 상담을 진행하다 보면 잊어 버리는 경우가 발생하기도 한다. 그럴 경우 입력완료를 위해 퇴근시간이 지연되는 상황이 연출되기도 한다.

3단계에서는 취업알선 또는 구인정보 제공을 월 2회 이상 필수로 제공하는 것으로 변경되었다. 더불어 취업지원서비스(동행면접·이력서·자기소개서·면접클리닉 등)를 월 1회 이상 필수로 제공해야 한다. 그러나 취업성공패키지Ⅱ유형의 대상자인 청년층의 특성상 취업지원서비스가 불필요한 경우도 있다. 그럼에도 불구하고 취업지원서비스가 필수인 관계로 형식적으로 서비스를 제공하게 된다. 이는 고용서비스 질의 저하를 유발하는 것으로 분석되었다.

이외에도 민간위탁 사무소 선정방식, 기본금, 상담사 자격요건, 심사기준 변경 등 많은 세부 지침들이 매년 변경되었다. 또한 수시로 지침이 변경되기도 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-1> 2017~2018년 사업계획 주요 변경사항 비교

구분	2017년	2018년
취업역량평가	-초기상담일 실시 -동일한 취업역량평가 기준을 적용하여 역량평가 실시	-참여유형별 취업역량평가 기준을 세분화하여 유형별 실시 *Ⅱ유형 3종(일반, 청년재학생, 중장년
상담내역 입력	-3일 이내 전산입력, 입력자료 수정은 3일 이내 완료	-3일 이내 전산입력, 입력일로부터 3일 이내 수정가능 -대면상담 일시(일자, 시작시간, 종료시간) 즉시 등록→상담내용은 3일이내 등록 가능
1단계 단축운영	-Ⅱ유형 청년층 중 취업역량평가 결과 58점(C등급) 이상인자	-Ⅱ유형(청년·중장년) 취업역량평가 결과 58점(C등급) 이상인자
3단계	-1차 상담은 방문상담 원칙(참여자의 사정으로 불가피한 경우 유선상담 대체 가능)	-1차 상담은 방문상담 원칙(참여자가 방문상담에 응하지 않는 경우 출석통지 등 조치) -취업알선 또는 구인정보 제공 월 2회 이상 필수 -동행면접·이력서·자기소개서·면접클리닉 등 취업지원서비스 제공 월 1회 이상 필수
민간위탁 사무소 선정방식	-주·분사무소 구분 선정	-주·분사무소 구분 없이 취업성공패키지 사무소로 일원화하여 선정
기본금	-모든 기관에게 기본금 40만원 지급	-직업훈련겸업기관: 40만원→25만원 -대학 내 사무소: 40만원→30만원
상담사 자격요건	-직업상담 관련 자격증 및 관련 경력 3개월	-직업안정법 시행규칙 제19조 해당자
심사기준 변경	-인적자원투자계획(20점)	-인적자원투자계획 배점 확대 (20→30점) -청년구직촉진수당 집행실적 등 취업성과 지표 신설

자료: 고용노동부「2018 취업성공패키지 업무매뉴얼」내용을 재구성

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2017년 대비 2018년에 변경되었던 취업역량평가 판정기준 지침[30]이 2018년 6월에 다시 변경적용 된다. 2018년 취업역량평가 판정기준의 적정 운영여부에 대한 실태조사 결과에 의해서이다. 역량평가 시 다양한 해석이 존재하는 일부 지표에 대한 판단시점 및 기준의 명확화를 통해 업무담당자의 재량권을 통한 개입 최소화를 하기 위함이다, <표 4-2>는 변경 전>, <표 4-3>은 변경 후의 취업역량평가 기준을 제시하고 있다.

변경사항은 첫째, 미취업 기간이다. 변경 전에는 고용보험 가입여부와 관계없이 참가 신청일 기준 최근 2년 내 미취업 기간을 적용 하였다. 변경 후 지침은 참가신청일 기준 최초 1년-(고용보험가입기간 + 실제 근로제공기간[31])으로 변경되었다. 둘째, 자격증 보유여부이다. 변경 전에는 취업희망 직종과 관련한 자격증(국가, 국가기술, 국제, 국가공인민간 자격증 등)의 보유 여부가 기준이었다. 변경 후 지침은 자격증 종류와 상관없이 참여 신청 시 보유하고 있는 자격증의 개수가 적용된다. 셋째, 취업준비 기간이다. 변경 전 지침은 참가 신청일 기준 최근 2년 내 취업을 준비한 기간이 적용되었다. 변경 후에는 참가신청일 기준 최초 1년 - (재직기간[32] + 실제 취업준비가 곤란하다고 인정되는 기간[33][34])으로 변경 되었다. 넷째, 취업희망 시기이다. 변경 전 지침은 3개월, 6개월, 1년으로 세분화하여 취업을 희망하는 시기를 적용하였다. 변경 후 지침에 따르면 취업희망 시기는 원칙적으로 3개월 이내로 설정해야 한다. 취업성공패키지 참여대상은 적극적인 구직의사와 능력이 있는 즉시 취업이 가능한 자이기 때문이다.

---

30) 구직욕구, 건강상태, 연령, 학력수준, 미취업기간, 고용보험 가입기간, 자격증 보유, 경제적 취약성, 취업준비기간 등 취업성공패키지 참여유형(저소득층, 청년층, 중·장년층)에 따라 해당 유형별 취업역량평가 설문지를 참여자가 직접 작성하도록 하여 상담자의 개입을 최소화 한다, 다만, 구직욕구와 건강상태는 가능한 상담사가 직접 질문하여 기입하도록 한다.

31) 근로시간·형태·종류 등은 불문하고 취업한 기간을 모두 합산한 기간

32) 고용보험 가입기간으로 재직·경력증명서를 통해 확인되는 재직기간을 의미.

33) 군 복무기간, 출산, 본인, 가구원의 질병, 부상치료는 간호기간(입증자료 기준)

34) 재학생은 실제 취업이 가능한 2학기부터 산정(사실상 취업이 곤란한 1학기 제외, 고교 재학생 5월1일, 대학 재학생 5월1일 또는 11월1일 이후)

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-2> Ⅱ유형 참여자 취업역량평가 기준 (변경 전)

판정기준	세부기준	배점			기준에 대한 설명
		청년 일반	청년 재학생	중장년	
미취업 기간	1년이상	2		2	· 고용보험 가입여부와 관계없이 참가 신청일 기준 최근 2년 내 미취업 기간
	6개월 ~ 1년 미만	6		8	
	6개월 미만	9		12	
취업관련 자격증 보유여부	-	8	11	10	· 취업희망 직종과 관련 자격증(국가(기술)자격), 국제자격, 국가공인민간자격 등) 보유 여부
취업준비 기간	1개월 미만	3	5	3	· 참가신청일 기준 최근 2년 내 취업을 준비한 기간
	1~6개월 미만	10	13	12	
	6~12개월 미만	12	15	16	
	12개월 이상	7	10	8	
취업희망 시기	3개월 이내	10	13		· 취업을 희망하는 시기
	6개월 이내	8	10		
	1년 이내	4	5		

자료: 고용노동부「2018 취업성공패키지 업무매뉴얼」

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-3> Ⅱ유형 참여자 취업역량평가 기준 (변경 후)

판정기준	세부기준	배점			기준에 대한 설명
		청년 일반	청년 재학생	중장년	
미취업 기간	6개월 ~ 12개월	2		2	· 참가 신청일 기준 최초 1년 - (고용보험 가입기간 + 실제 근로제공 기간*) * 근로시간·형태·종류 등은 불문하고 취업한 기간을 모두 합산한 기간
	3 ~ 6개월 미만	6		8	
	3개월 미만	9		12	
자격증 보유여부	3개 이상	10	13	10	· 자격증의 종류와 상관없이 참여 신청 시 보유하고 있는 자격증의 개수
	1~2개	6	8	6	
	0개	2	3	2	
취업준비 기간	1개월 미만	3	5	3	· 참가신청일 기준 최초1년 - (①재직기간 + ②취업준비가 곤란하다고 인정되는 기간) ① 고용보험가입기간, 재직·경력증명서를 통해 확인되는 재직기간을 의미 ② 군 복무기간, 출산, 본인·가구원의 질병·부상치료·간호기간(입증자료기준) - 다만, 재학생은 실제 취업이 가능한 2학기부터 산정(사실상 취업이 곤란한 1학기 제외, 고교재학생 5월1일, 대학재학생 5월1일 또는 11월1일 이후)
	1 ~ 3개월 미만	10	13	12	
	3 ~ 6개월 미만	12	15	16	
	6~12개월	7	10	8	
취업희망 시기	3개월 이내	8	10		· 취업성공패키지 참여자는 적극적 구직의사와 능력이 있는 즉시 취업가능자 임을 감안, 취업희망 시기는 원칙적으로 3개월 이내로 설정 - 다만, 실제 취업이 곤란하다고 인정되는 기간* 만큼 취업희망시기 지연 가능 * 군 복무기간, 출산, 본인·가구원 질병·부상 치료·간호 필요기간(입증자료, 기타 객관적으로 확인 가능한 기간)
	1년 이내	4	5		

자료: 고용노동부 내부자료

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

변경된 평가기준에 의하면 나이가 젊고 자격증[35]이 하나 있고 초대졸 이상이면 취업역량이 높은 C나 D등급으로 분류될 가능성이 높다. 즉 청년층이면 취업역량이 낮은 A나 B등급을 받기가 수월하지 않다는 것이다. 민간위탁기관에서 집행하고 있는 Ⅱ유형은 청년층을 주 대상으로 한다. 따라서 A나 B등급의 대상자가 많지 않다는 것이다. 취약계층비율(취업역량 A·B등급)은 평가와 맞물려 있다. 평가에서 최소성과기준[36]을 충족시켜야 기관의 재계약 여부가 결정되기 때문이다.

최소성과기준은 <표 4-4>와 같다. 최소성과기준은 2016년 취업률 44.9%, 취약계층비율(취업역량 A·B등급) 30%에서 2017년 취업률 53%, 취약계층비율 30%로 취업률이 상승하였다. 2018년에는 취업률 61%, 취약계층비율 40%로 취업률과 취약계층비율이 모두 급상승 하였다.

변경된 취업역량평가 기준은 취약계층비율 40%를 맞추기가 힘들다는 것이다. 다시 말하면 내년사업의 재계약이 보장되지 않는다는 것이다. 내년사업이 재계약 되지 않는다는 것은 기관의 생존만이 아니라 종사자들의 신분보장과 연관이 된다. 최소성과기준을 완화시키지 않은 상태에서 사전 예고도 없이 갑작스러운 지침변경은 기관의 생존여부와 관련되어 집행관련자들 입장에서는 큰 스트레스로 작용한다. 민간위탁기관과 집행관련자들은 재사업을 받기 위한 전략을 구사하고자 하는 유인이 작용한다. 취업성공패키지의 잦은 지침변경은 집행상의 혼란과 불응을 유발하여 성과와 서비스 질에 부정적인 영향을 미치게 된다.

35) 자격증의 종류와 상관없이 참여 신청 시 보유하고 있는 자격증의 개수로 운전면허증도 포함된다.
36) 위탁기관이 최소한의 서비스 질을 담보하도록 하는 가운데 취약계층에게 일정수준 이상의 서비스가 제공되도록 하기 위한 지표로 최소성과기준의 비율은 매년 변경된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-4> 연도별 최소성과기준 비교

구분	2016년		2017년		2018년	
	세부기준	최소 성과 기준	세부기준	최소 성과 기준	세부기준	최소 성과 기준
취업률	취창업자 수 및 서비스종료자 수에 대한 최소성과기준은 2015년 Ⅱ유형 위탁기관 중 하위 10% 기관의 가장 높은 실적을 기준으로 산정	44.9%	2016년 Ⅱ유형 위탁기관 중 하위 10% 기관의 평균	53%	2017년 Ⅱ유형 위탁기관 중 하위 15% 기관의 평균	61%
취약계층비율(취업역량 A·B등급)	해당 위탁기관의 전체 참여자 중 취업역량평가결과 A·B등급 참여자의 비율	30%	해당 위탁기관의 전체 참여자 중 취업역량평가 결과 A·B등급 참여자의 비율	30%	해당 위탁기관의 전체 참여자 중 취업역량평가결과 A·B등급 참여자의 비율	40%

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료

요컨대 취업성공패키지는 업무매뉴얼과 지침이 매년 변경되고 시행지침은 수시로 바뀌고 있음을 알 수 있다. 다소 혼란스러울 정도로 잦은 변경은 정책수단의 일관성이 결여되었다고 분석된다. 일관성 결여는 기관의 성과와 직결된다. 성과는 민간위탁기관의 재계약 여부에 지대한 영향을 미친다. 재계약이 보장되지 않는다는 것은 종사자들의 신분보장이 되지 않는다는 것이다. 따라서 일관성의 결여는 집행관련자들에게 혼란을 야기 시키고 큰 스트레스로 작용하여 정책의 성과와 서비스 질에 부정적인 영향을 미치게 된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 소결

취업성공패키지는 노동시장 진입에 어려움을 겪는 저소득 및 취업취약계층에게 취업에 대한 의욕과 취업능력을 향상시켜 노동시장 진입 즉 취업을 목표로 하는 종합적인 단계별 맞춤형 취업지원서비스이다. 정책목표인 취업을 달성하기 위해 정책집행자들이 단계별로 무엇을 해야 하는 지를 구체적으로 명시하고 있다.

1단계는 진단·경로설정단계로서 취업상담, 직업심리검사, 집단상담 등을 이용하여 개인별 취업활동계획을 수립한다. 2단계는 직업능력향상을 위해 직업훈련 및 청년인턴, 창업프로그램 등에 연계활동을 수행한다. 3단계는 집중취업알선을 위해 취업알선, 동행면접, 취업지원서비스(이력서·자기소개서, 면접지도 등)를 제공하여 노동시장 진입을 유도하고 있다.

따라서 취업성공패키지의 정책목표와 정책목표를 달성하기 위한 수단은 명확하다고 분석할 수 있다. 그러나 정책대상자인 취업취약계층에 대한 기준이 명확하게 제시되지 않았다. 이는 집행과정에 혼란을 야기하게 된다. 정책대상자 즉 서비스 수혜자 선정의 문제가 제기된다. 이로 인해 취업취약계층이라 볼 수 없는 대학교 재학생들까지 사업에 참여시키는 결과를 초래하게 되었다.

정책의 일관성이 결여되면 집행관련자들에게 정확한 내용의 전달이 어려워지게 된다. 이로 인해 집행자들은 무엇을 어떻게 해야 하는지를 알 수 없게 하여 혼선을 주게 된다. 취업성공패키지는 정책목표인 취업을 달성하기 위해 업무매뉴얼 및 지침 등의 정책수단들을 사용하고 있다. 그러나 업무매뉴얼과 지침이 매년 변경되고 시행지침은 수시로 바뀌고 있다. 다소 혼란스러울 정도로 잦은 매뉴얼과 시행지침의 변경은 정책수단의 일관성이 결여되었다고 분석된다. 일관성의 결여는 일선의 집행관련자들에게 혼란을 야기 시키고 큰 스트레스로 작용한다. 이로 인해 정책의 성과와 서비스 질에 부정적인 영향을 미치게 된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 정책집행 요인

1. 자원

정책집행에서 중요한 요소는 집행에 필요한 자원의 확보이다. 정책집행을 위한 자원은 물적 자원과 인적 자원으로 구분할 수 있다. 성공적인 정책집행을 위하여 필수적으로 인적, 물적 자원의 투입이 적절하게 이루어져야 한다(Bennear, 2007; 김난영 외, 2014). Nakamura & Smallwood(1980)는 돈(money), 시간, 인력(staft), 권력(power)을 자원으로 분류하고 있다.

1) 물적 자원

물적 자원에서 가장 중요한 것은 무엇보다도 예산이다. 예산은 정책을 집행하기 위한 대표적인 물적 자원이라 할 수 있다. 예산은 집행기관의 활동경비 지원과 집행에 필요한 재화와 용역을 조달하며 집행관련자자들이 움직이도록 인센티브를 제공하기도 한다. 또한 대상 집단들에게 금전적 편익을 주는 등 집행을 위한 결정적인 자원이라고 할 수 있다(한석태, 2001).

취업성공패키지는 정부의 일반회계 예산을 바탕으로 하여 집행된다. 취업성공패키지 예산은 2009년 123여억원에서 점진적으로 증가하다 2012년 청·장년층을 사업대상으로 하는 내일희망찾기사업 신설을 기점으로 1,396여억원으로 대폭 증가되기 시작한다. 이후 완만한 증가세를 보이던 예산은 Ⅱ유형이 전량 민간위탁 되는 2015년 3,204여억원으로 큰 폭으로 증가되었고 2017년 3단계 과정에서 집행되는 청년구직수당의 신설로 인해 4,410여억원으로 약 36배가량 대폭 상승하였다.

예산 집행액은 2009년 45여억원(37%)으로 저조한 집행실적을 보인다. 사업초창기에 홍보부족으로 인한 참여자 수의 미달에 기인한 결과이다. 2012년에는

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

1,064여억원(76.2%)으로 증가한다. 2016년 3,246여억원(92.9%)으로 증가하였으나 2017년 3,771여억원(85.5%)으로 급하락하게 된다. 2017년 신설되어 3단계 과정에서 집행하는 청년구직수당을 추경예산으로 과다 편성하였으나 홍보부족으로 인한 저조한 집행률에 기인한 결과이다. 이로 인해 국회의 예산결산기금심사에서 지적을 받게 된다(제363회 환경노동소위원회 회의록 제1차 2018.8.23.)

이에 따라 사업물량도 함께 증가하였다. 2009년 10,000명 목표인원에 9,000여명이 참여하였으나 2012년 226,000명으로 급증하게 된다. 이후 완만하게 증가하다 2015년 360,000명으로 상승하였다. 2017년 361,000명을 사업대상으로 하여 352,000여명이 참여하게 된다.

민간위탁 예산은 2011년 282여억원에서 Ⅱ유형이 전량 민간위탁 된 2015년 1,084여억원으로 대폭 증가한다. 2017년 1,522여억원으로 약 5배이상 증가하게 된다. 민간위탁 예산 집행액은 2011년 282여억원으로 99.5%의 높은 집행률을 보인다. 2015년 821여억원으로 75,7%로 하락하였다가 2017년 1,507여억원으로 99%의 높은 증가세를 나타낸다. <표 4-5>와 <표 4-6>은 취업성공패키지 사업의 예산과 목표인원, 참여자가 지속적으로 급증한 것을 보여준다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-5> 연도별 배정예산과 집행현황

(단위: 백만원)

구분	배정예산		민간위탁 예산	
	총액	집행액	총액	집행액
2009	12,395	4,590	-	-
2010	15,062	14,148	-	-
2011	57,386	56,915	28,343	28,219
2012	139,620	106,470	37,906	32,808
2013	200,200	193,851	41,452	38,837
2014	215,385	200,873	63,045	51,515
2015	320,466	256,184	108,419	82,118
2016	349,362	324,623	131,883	131,511
2017	441,081	377,138	152,278	150,758

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료

주: 1. 민간위탁사업은 2011년부터 본격 시행

2. 추경예산 포함

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-6> 목표인원 및 참여자 수

(단위: 명)

구분	목표인원				참여자			
	합계	Ⅰ유형	Ⅱ유형	Ⅲ유형	합계	Ⅰ유형	Ⅱ유형	Ⅲ유형
2009	10,000	-	-	-	9,091	-	-	-
2010	20,000	-	-	-	25,230	-	-	-
2011	50,000	-	-	-	63,967	-	-	-
2012	226,000	70,000	51,000	105,000	143,249	76,418	41,573	25,258
2013	230,000	100,000	130,000		208,775	102,721	70,034	36,020
2014	250,000	130,000	120,000		193,745	106,986	68,262	18,497
2015	360,000	180,000	130,000	50,000	295,402	137,331	133,472	24,599
2016	340,000	145,000	150,000	45,000	366,156	145,369	192,726	28,061
2017	361,000	136,000	136,000	35,000	352,133	129,878	198,700	23,555

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료

요컨대 취업성공패키지의 예산은 정부의 일반회계 예산을 바탕으로 하여 집행된다. 사업물량의 증가와 함께 2009년 123여억원에서 2017년 4,410여억원으로 약 36배 정도로 대폭 급증하였다. 그러나 2017년 3단계 과정에서 새로 신설된 청년구직촉진수당의 홍보부족으로 인하여 집행실적이 3,771여억원(85.5%)으로 하락한 것으로 나타났다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2) 인적 자원

인적 자원(staff)은 물적 자원과 더불어 중요한 집행자원이다. 인적 자원은 전문기술적인 지식과 지적능력을 갖춘 사람을 의미한다. 인적 자원이 정책의 내용과 문제 상황에 대해 잘 인지하고 있을 때 집행의 성공가능성은 커진다고 할 수 있다. 취업성공패키지 사업은 일선에서 직접 서비스를 전달하는 업무담당자[37]가 중요한 인적 자원이다. 따라서 업무담당자는 업무분야의 전문성을 갖추고 있어야 한다. 정책집행과정에서 나타나는 인적자원(관료)의 전문성 부족은 주요한 집행 저해요인이다(최종원·백승빈, 2001).

업무담당자의 전문성은 상담과 노동시장 전반에 대한 전문성이다. 취업성공패키지의 단계별 프로그램 즉 1단계 상담·진단을 통한 경로설정, 2단계 의욕·직업능력 향상, 3단계 집중취업알선 등의 고용서비스를 전달할 수 있는 전문성이다. 고용서비스의 경우 사업에 참여하는 서비스 이용자와 직접적으로 대면하여 서비스를 제공하는 담당자의 전문기술이 실질적으로 참여자의 취업연계 등에 직접적인 영향을 미친다.

백광호 외(2015)의 연구에서는 고용서비스의 민간위탁이 성공하기 위해서는 업무담당자의 상담경력이 가장 중요한 요소로 작용한다고 밝히고 있다. 또한 상담경력이 많은 업무담당자를 보유하고 있는 기관일수록 업무성과가 높게 나타나 상담경력과 조직성과 간의 유의한 관계가 있는 것으로 분석하였다. 이런 결과는 업무담당자의 전문성을 높여 양질의 고용서비스를 공급하기 위해 상담에 대한 역량 강화를 위한 교육과 경력이 성과와 서비스의 질에 중요한 요소임을 시사해 주고 있다.

민간위탁 취업성공패키지 담당자의 직무능력과 교육요구 분석에 관한 김강호(2016)의 연구에 따르면 총 25개의 능력단위 과업요소 중 과업의 중요도에 대한 인식은 6개 과업에서, 수행수준은 13개 과업에서 업무담당자의 경력별로 인

37) 업무담당자, 상담사, 종사자를 동일한 의미로 사용한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

식차이가 있는 것으로 분석하였다. 전반적으로 경력이 높을수록 과업의 중요성이나 수행수준을 높게 인식하고 있는 것으로 나타나고 있다. 즉 경력이 높을수록 취업성공패키지의 최종목표인 성공취업을 달성하기 위한 중요한 과업과 수행수준에 대한 인식이 높게 나타났다.

<표 4-7>은 민간위탁기관 업무담당자의 경력별로 중요하다고 인식하는 6개 과업을 나타내고 있다. 초기상담 실시하기, 집단상담프로그램 등 제공하기, 참여자 관리 및 지원하기, 취업정보 제공하기, 구직역량 강화 지원하기, 구직활동 실시상황 확인하기 이다.

<표 4-7> 민간위탁기관 업무담당자의 경력별 중요도 인식차이

구분	과업	경력		
		1년 이하	2~3년	4년 이상
중요도	초기상담 실시하기	4.59	4.75	4.83
	집단상담프로그램 등 제공하기	3.39	3.80	3.86
	참여자 관리 및 지원하기	4.25	4.44	4.60
	취업정보 제공하기	4.39	4.49	4.71
	구직활동 강화 지원하기	4.14	4.35	4.53
	구직활동 실시상황 확인하기	3.97	4.20	4.44

자료: 김강호, 2016: 28

<표 4-8>은 민간위탁기관 업무담당자의 경력별로 수행수준에서 중요하다고 인식하는 과업을 보여주고 있다. <표 4-7>에서 중요하다고 인식하는 6개 과업과 직업심리검사 실시하기, 개인별 취업활동계획(IAP)수립하기, 내일배움카드 발급하기, 취업지원 종료하기, 취업지원 중단하기, 취업지원 유예하기, 취업지

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

원 이관하기이다.

수행수준에서 경력에 따른 차이가 나타나는 13개 과업은 취업성공패키지의 최종목표인 취업과 가장 직결되는 핵심과업들로서 주목할 만하다. 즉 4년 이상의 경력을 지닌 업무담당자는 경력이 낮은 업무담당자에 비해 사업을 담당하면서 많은 사례에 대한 경험과 노하우(know)가 축적되어 있다. 이로 인해 성과를 높일 수 있다는 점을 보여 주고 있다. 또한 취업성공패키지 담당자들에게 경력별 차이가 나타나는 수행수준의 과업과 관련한 교육훈련 제공은 사업의 성과에 영향을 미칠 수 있음을 말해주고 있다. 즉 업무담당자들이 안정적으로 장기간 사업을 담당 하여 경력이 높아질수록 성과와 더불어 서비스의 질도 높아질 것을 시사해 주고 있다(김강호 2016).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-8> 민간위탁기관 업무담당자의 경력별 수행수준 인식차이

구분	과업	경력		
		1년 이하	2~3년	4년 이상
수행 수준	초기상담 실시하기	4.04	4.24	4.45
	직업심리검사 실시하기	3.93	4.13	4.34
	집단상담프로그램 등 제공하기	2.57	3.17	3.89
	개인별 취업활동계획(IAP)수립하기	4.00	4.15	4.40.
	내일배움카드 발급하기	3.89	3.99	4.25
	참여자 관리 및 지원하기	3.78	4.00	4.19
	취업정보 제공하기	3.64	3.88	3.96
	구직활동 강화 지원하기	3.30	3.64	3.65
	구직활동 실시상황 확인하기	3.49	3.70	3.91
	취업지원 종료하기	3.42	3.90	4.09
	취업지원 중단하기	3.22	3.64	3.69
	취업지원 유예하기	2.97	3.47	3.51
	취업지원 이관하기	2.93	3.42	3.49

자료: 김강호, 2016: 28

현장의 실무자는 취업성공패키지의 목표인 참여자의 노동시장 진입 즉 취업을 성공시키기 위해서는 근속연수가 4년 이상 된 경력자가 중요하다고 언급하

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고 있다. 경력자는 많은 사례에 대한 경험으로 인해 축척된 노하우로 다양한 유형과 다양한 욕구의 청년층 참여자에게 내실 있는 상담이 가능하다. 이로 인해 성공취업으로 이르게 되어 성과에 지대한 영향을 미치게 된다. 더불어 경력자는 직원의 사기진작에도 영향을 미치고 평가에서 좋은 결과로 이어진다. 그럼에도 불구하고 경력자에 대한 보상시스템이 전혀 없어 전문성이 있는 4년 이상 된 경력자를 구하기가 쉽지 않음을 안타까워 하고 있다.

> **"취업성공패키지의 가장 중요한 내실 있는 상담과 취업률을 올리기 위해서는 경력자의 근속연수가 필요하다. 4년 정도는 되어야 한다. 지금 업무담당자들의 평균 근속연수가 4년 정도 되는 데는 별로 없다. 팀장급의 경력을 제외하면 평균적으로 길어야 2년에서 2년반 정도.....근속연수는 평가로 이어진다. 취업률이나 평가를 올릴 수 있는 가장 중요한 요소이다. 사무소가 안정이 될 때 직원이 똘똘 뭉쳐 좋은 성과를 낼 수 있다. 근속연수를 높이기 위해서는 업무의 비합리성을 제거해 주어야 하고 회사는 경력자에 대한 대우를 해 주었을 때 가능하다." (D센터 사업총괄 팀장, 2018.08.07).**

취업성공패키지 업무담당자의 인적요건은 <표 4-9>에서 보여주는 것과 같이 점진적으로 완화되었음을 알 수 있다. 2015년 까지는 경력 6개월 이상인 자에서 2016-2017년은 경력 3개월 이상인 자로 완화된다. 2018년에는 경력요건은 없이 자격요건만을 필수요건으로 완화하였다. 취업성공패키지는 업무매뉴얼과 지침이 매년 변경된다. 또한 시행지침은 사전예고 없이 수시로 변경되기도 한다. 업무매뉴얼과 지침의 잦은 변경은 종사자들의 행정업무의 증가를 수반한다. 반면 Ⅱ유형의 참여자인 청년층은 다양한 욕구로 인해 업무량의 강도가 높은 편이다. 이로 인해 종사자들은 스트레스와 피로가 누적되어 있다. 이에 반해 처우는 열악하여 이직이 빈번하게 발생하는 현실이다. 이직 후 다시 복귀하

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

는 경우도 거의 없는 실정이다. 하여 전문성이 있는 경력자를 구하기가 쉽지 않은 것으로 분석된다.

<표 4-9> 취업성공패키지 담당자의 인적요건

구분	담당자의 자격 및 경력
2013	전담자는 직업상담관련 자격증[38] 소지자이면서 직업상담 및 취업지도 관련분야 경력[39]이 6월 이상인 자
2015	전담자는 직업상담관련 자격증 소지자이면서 직업상담 및 취업지도 관련 분야 경력이 6월 이상인 자
2016	전담자는 직업상담관련 자격증 소지자이면서 직업상담 및 취업지도 관련 분야 경력이 3월 이상인 자
2017	전담자는 직업상담관련 자격증 소지자이면서 직업상담 및 취업지도 관련 분야 경력이 3월 이상인 자
2018	직업안정법 시행규칙 제19조[40] 각 호에 해당하는 사람

자료: 고용노동부 각 연도 취업성공패키지 민간위탁사업자 모집공고를 재구성

38) 국가기술자격, 국가전문자격, 공인민간 자격증으로서 직업상담사, 사회복지사, 청소년상담사, 평생교육사, 상담심리사 자격증 소지자

39) 국가기관 및 지방자치단체, 「직업안정법」에 따른 유·무료직업소개소, 국가기관 및 지방자치단체 위탁업무수행기관, 국·공·사립학교, 「근로자직업능력개발법」에 따른 직업훈련기관, 「사회복지사업법」에 따른 사업복지기관, 「청소년기본법」에 의한 공공청소년단체 등에서 직업소개, 직업지도, 직업훈련 그 밖에 직업상담과 관련 있는 업무(일반 교과목 담당교사 등은 자격 없음)를 수행한 경력을 말한다(고용노동부 내부자료, 2013).

40) ① 소개하려는 직종별로 해당 직종에서 2년 이상 근무한 경력이 있는 사람, ② 「근로자직업능력 개발법」에 따른 직업능력개발훈련시설, 「초·중등교육법」 및 직업훈련, 그 밖에 직업소개와 관련이 있는 상담업무에 2년 이상 종사한 경력이 있는 사람, ③ 「공인노무사법」에 따른 공인노무사, ④ 노동조합의 업무, 사업체의 노무관리업무 또는 공무원으로서 행정분야에 2년 이상 근무한 경력이 있는 사람, ⑤ 「사회복지사업법」에 따른 사회복지사, ⑥ 삭제, ⑦「초·중등교육법」에 따른 교원자격증을 가진 사람으로서 교사 근무경력이 2년 이상인 사람 또는 「고등교육법」에 따른 교원으로서 근무경력이 2년 이상인 사람, ⑧ 직업소개사업의 사업소에서 2년 이상 근무한 경력이 있는 사람, ⑨ 「국가기술자격법」에 따른 직업상담사 1급 또는 2급 등 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

현장의 인사담당자들은 취업성공패키지 담당자의 인적요건을 완화하였음에도 불구하고 경력자는 물론 신규진입자도 구하기가 쉽지 않는 것이 일선현장의 상황임을 언급하고 있다. 왜냐하면 직업상담사들에게 취업성공패키지는 가장 어렵고 서류가 많아 일이 많다고 소문이 나 있기 때문이다. 이에 반해 종사자에 대한 처우는 열악하여 신규진입자도 퇴직으로 이어지는 경우가 많다. 성과와 서비스의 질은 전문성이 있는 상담사에 의해 영향을 받기 때문에 경력직 종사자에 대한 처우개선이 필요하다는 의견이다.

"담당자 채용 시 경력자 뿐 만이 아니라 신규 진입자도 없다. 왜냐하면 취업성공패키지는 고용서비스 업무 중 가장 어렵고 힘들다고 소문이 나 있기 때문이다. 그래서 신규 진입자 면접 시 에도 향후 비전에 대한 질문은 하지 않는다." (C센터 사업총괄 팀장, 2018.07.16).

"짧은 시간 내에 상담사의 수가 늘어났다. 신입 같은 경우 1년 이내도 상당히 있다. 담당자 요건이 과거에는 6개월 이상, 다음 3개월, 현재는 직업상담사 자격증 소지자로 완화되고 있다. 그러면 이제 막 대학을 졸업한 학생이 또래를 상담하는 상황이 되고 있어 그 경우에는 쉽지 않다. 직업상담사로 근무하다 퇴직하는 자가 많다. 타이트한 업무 속에서 1인당 120명을 관리한다는 것은 굉장히 어렵다. 그러나 상담사의 급여체계가 연공급 방식이 아니어서 경력을 다 반영하지는 않는다. 하여 이 부분에서 회의를 느끼고 이직하는 경우가 많다. 또한 경력 5년차와 2~3년차의 Out put이 차이가 없다. 역량이 현저하게 다르다고 볼 수는 없다. 이것은 상담자의 역량이 구직자와 상담하는 데는 작용하지만 노동시장에 진입시키기 위해 알선 하는 데는 크게 변수로 작용하지 못하는 한계가 있다. 왜냐하면 노동시장은 구직자들의 욕구가 다양하고 기업들의 요구가 다양하기 때문에 상담사 1인당 일주일에 2~3명 상담하는 것은 가능하나 120명씩 관리하는 상황이다 보니 상담사의 개입에 의한 알선취업보다는 구직자의 자발성에 의해 취업되는 경우가

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

더 많다. 구직자의 입장에서는 상담사의 경력에 비례하여 급여를 올리고 관리인원을 줄이면 고용서비스 질은 올라간다.” (I센터 대표, 2018.07.10).

취업성공패키지 민간위탁기관의 종사자들은 대부분 사회복지사 및 직업상담사 자격증 소지자로서 대다수가 대졸이상의 학력을 소지하고 있다. 그럼에도 불구하고 자격증만 있고 현장 경험이 없는 신규진입자가 많아 전문성이 있다고 볼 수는 없다. 이로 인해 종사자들의 자질문제가 제기되는 민원이 발생한다. 참여자들의 입장에서는 배정받은 상담사의 역량과 전문성 여부에 따라 취업여부가 결정되기도 한다. 또한 참여자들은 취업성공패키지는 취업상담 및 직업심리검사 등을 활용하여 개인별 취업활동계획을 수립하는 단계별·맞춤형 고용서비스임에도 불구하고 상담사가 참여자의 적성을 고려하지 않은 마구잡이식 알선으로 인해 취업성공패키지에 대한 실망감을 드러낸다. 상담사가 알선한 기업에 대한 정보와 전문지식이 부족하여 구직활동에 도움이 되지 않는다고 말한다.

“아무데나 빨리 들어가라고 재촉...기대 접고 수당만 챙겨”

“지난해 8월부터 취업성공패키지에 참여하고 있는 강 씨는 2월 말 취업상담에서 20분 동안 5군데를 추천받았다. 식품, 의약, 유통, 인터넷쇼핑, 화장품 관련 업체였는데 추천 기준을 도통 알 수 없었다. 상담사가 해당 기업을 잘 알고 있는지도 의문이었다. 처음에 상담사는 강 씨에게 “B의약회사에 지원을 해보라”고 권했다. 강 씨가 자신의 적성과 거리가 너무 멀다고 하니 규모가 큰 편인 한 인터넷쇼핑 회사를 추천했다. 연봉이 궁금하다고 하자 상담사는 “(인터넷에) 찾아보면 많이 나와 있다”고 얼버무렸다. 이어진 상담도 주로 ‘백화점 식’ 추천이었다. 그나마 상담사가 “작은 곳에라도 취업해서 한 달 정도 다니면 자신감이 생긴다. 취업은 누구나 하는 것이니 용기를 내라”고 조언해줄 때는

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

강 씨의 입가에도 희미한 미소가 떠올랐다. 강 씨는 상담사가 중소기업에 원서를 넣어보라고 할 때마다 정해진 답안지를 인쇄기로 찍어내듯 "넣어볼게요"라고 했다. 본심이 아니다. 그는 "4년제 대졸자들이 희망하는 곳은 대기업인데 눈높이를 낮추라고만 하니 부담스럽다"고 했다. 일부 상담사는 강 씨보다 현실을 몰랐다. 그는 "상담사들이 취준생의 '푸념'을 받아줘 위로가 되기도 한다"면서도 코앞에 닥친 구직 걱정을 실제로 덜어주진 못한다고 털어놨다." (동아일보, 2018.04.05).

"……취업성공패키지 참가자는 진로설정과 능력증진을 위한 직업훈련 및 교육, 마지만 취업알선까지 고용노동부에서 연결해 준 상담사와 함께 하는데 상담사의 태도나 업무 성숙도에 따라 서비스의 질이 천차만별이다. 어떤 상담사를 배정받느냐에 따라 취업 성패가 갈리는 '복불복'인 셈이다……"(조선비즈, 2017.03.31).

국정감사에서 환경노동위원회 서형수의원의 발언 또한 상담원의 전문성 부족을 지적하고 있다. 취업성공패키지의 목적인 통합형·맞춤형으로 제공되어야 할 상담과 훈련, 알선 서비스가 담당자의 역량부족으로 인해 따로 놀고 있다는 것이다.

"……취성패사업의 특성인 단계별 통합형 서비스, 개인별 맞춤형 서비스를 제대로 제공해야 합니다. 취업상담을 하는 상담원은 직업훈련이나 취업알선 업무도 통합하여 상담할 수 있어야 합니다. 그런데 대부분의 상담원은 경험이나 역량이 부족하여 직업훈련기관이나 프로그램에 대하여 잘 알지 못하고 특히 알선할 구인처에 대한 정보나 네트워크가 없어 상담과 훈련과 알선이 따로 놀고 있습니다……"
자료: 국정감사 환경노동위워회 회의록(2016.10.13.(목)).

이러한 상담사의 전문성 부재는 상담사들 입장에서도 억울하다고 토로한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이 같은 문제는 상담사들 사이에서 관행으로 자리 잡고 있는 실적제의 부담에서 비롯된다는 것이 상담사들의 중론이다. 성과에 의해 기관의 운명이 결정되기 때문에 실적에서 자유로울 수 없다는 것이다. 취업성공패키지Ⅱ유형이 민간위탁 되면서 참여자 모집 방식이 고용센터 배정과 민간위탁기관 자체 모집이 가능하게 되었다. 민간위탁기관 입장에서는 취업역량이 높아 취업 가능성이 높은 참여자를 모집하기 위해 홍보에 주력한다. 성과에 영향을 미치기 때문이다. 이로 인해 참여자를 관리하고 상담을 준비하는 데 한계가 있다. 이는 상담사의 전문성을 떨어뜨리는 결과를 초래한다.

> **“올해 고용노동부가 공개한 취성패 위탁기관 심사기준은 사업계획의 타당성(30점), 사업계획의 독창성(15점), 사업수행능력(35점), 인적자원 투자계획(20점)까지 총 100점으로 구성된다. 이 중 배점이 가장 높은 사업수행능력의 평가 지표는 이전 경험과 실적이다. 실적에는 취업자 수가 포함된다. 즉 취업자가 많을수록 유리하다. 이렇다 보니 위탁기관에게는 자사소속 상담원의 취업자 배출율이 매우 중요한 문제이다..... (중략) 위탁업체 소속으로 서울의 한 지청에서 근무하고 있는 상담사 B씨는 “직업상담사는 기본적으로 실적과 뗄 수 없는 직업” 이라며 “연봉 안에 성과급이 당연히 포함 돼 있는 경우가 허다하다”라고 설명했다. 또 “내담자를 관리하는 게 주 업무이지만 회사의 요구 때문에 프로그램을 홍보하고 내담자를 모으는 방법도 계속 생각해야 한다. 그러다 보니 정작 상담을 준비하는 데는 소홀할 수 밖에 없다” 며 입사 전까지는 “직업상담사가 영업직일 것이라곤 상상도 못 했다”라고 말했다.“ (캠퍼스 잡앤조이, 2017.06.15).**

<표 4-10>은 민간위탁기관의 선정 시 인적자원의 투자 계획 항목의 비중을 강화하였음을 보여주고 있다. 2017년에 신설된 인적자원의 투자 계획 항목은 2018년에는 비중이 더 높아졌다(20→30점). 임금지급 수준(15점), 교육 계획(10점), 성과상여금 운영계획 등 기타 처우개선 계획(5점)으로 총 30점의 배점

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이 부여된다. 더불어 인적자원 투자계획 이행여부를 평가에 반영하였다. 인적자원 투자계획은 업무담당자에 대한 임금지급수준과 교육 계획, 처우개선 계획(임금수준)이 포함된다.

이는 종사자의 자질 문제가 계속 제기되어 오면서 양질의 인적자원을 확보하여 서비스의 질을 높이고자 민간위탁 참여기관 모집 시 보유인력에 대한 지표를 추가하였다고 분석된다. 그럼에도 불구하고 성과평가에 의한 실적제가 개선되지 않는 한 실적압박을 해소하여 서비스의 질을 올리기에는 역부족이다.

<표 4-10> 민간위탁기관 선정 심사기준

심사항목	세부항목	심사기준
사업계획의 타당성 (20점)	사업계획의 적절성 및 타당성(10점)	공모한 사업내용과 제안된 사업계획의 적합성 여부
	사업계획의 구체성 및 실현가능성(10점)	사업계획의 구체적 추진방안 포함여부 및 사업목표 달성 가능성(특히 청년 및 중장년층 등 대상별 취업지원 계획심사)
사업계획의 독창성(10점)	제안 내용의 참신성 및 아이디어	사업 제안서상 사업계획의 참신성(새로운 시도, 기획 등)
사업수행 능력 (40점)	최근 3년간 유사사업 수행경험 및 취업성과 관련 실적(20점)	최근 3년간 공모대상 사업과 유사 또는 동일 사업 수행 경험 및 실적
	상담 시설 및 기타 관련 인프라의 적절성(10점)	상담시설 등 위탁사업 수행을 위한 적정시설 구비여부 등
	취업지원 프로그램 운영 가능성(10점)	자체 프로그램 운영 능력 및 참여자의 만족도를 높이기 위한 방안의 타당성 등

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

인적자원 투자 계획 (30점)	임금지급 수준(15점)	'18년도 초임 업무담당자(상담경력 1년 미만)의 연봉기준 금액을 기준으로 평가)
	교육 계획(10점)	평균교육시간(업무담당자 총 교육시간/업무담당자 수)을 기준으로 평가
	성과상여금 운영계획 등 기타 처우개선 계획 (5점)	제출된 성과상여금 운영계획 등 기타 처우개선 계획으로 평가

자료: 취업성공패키지 2018 민간위탁 사업자 모집공고

요컨대 고용서비스의 질은 전문성 있는 업무담당자에 의해서 좌우된다. 업무담당자의 전문성을 높이기 위해서는 경력(근속년수)이 중요하다. 경력이 많을수록 다양한 사례로 인한 많은 경험과 노하우가 축적되어 있다. 이로 인해 성과와 서비스 질에 지대한 영향을 미친다. 또한 수행수준과 관련한 교육훈련 제공과 더불어 업무담당자들이 안정적으로 장기간 사업을 담당 할 경우에도 성과와 서비스 질이 높아질 것이다.

그러나 취업성공패키지 업무담당자의 인적요건은 2015년 까지는 경력 6개월 이상인 자에서 2016-2017년은 경력 3개월 이상인 자로 완화된다. 2018년에는 경력요건은 없이 자격요건만을 필수요건으로 완화하였다. 또한 종사자들의 자질 문제가 계속 제기되면서 업무담당자의 처우와 역량강화를 통해 양질의 고용서비스 제공과 노동시장 진입 촉진의 목표를 달성하고자 위탁기관 심사기준을 강화하였다.

취업성공패키지는 업무매뉴얼과 지침이 매년 변경된다. 또한 시행지침은 사전예고 없이 수시로 변경되기도 한다. 업무매뉴얼과 지침의 잦은 변경은 종사자들에게 행정업무의 증가를 수반한다. 이와 더불어 Ⅱ유형의 참여자인 청년층은 다양한 욕구로 인해 업무량의 강도가 높은 편이다. 이로 인해 종사자들은 스트레스와 피로가 누적되어 있다. 이는 종사자의 소진(burn out)의 원인이 되

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고 이에 반해 처우는 열악하여 이직이 빈번하게 발생하는 현실이다. 이직 후 다시 복귀하는 경우도 거의 없는 실정이다. 하여 전문성이 있는 경력자를 구하기가 쉽지 않은 것으로 분석된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 담당자의 태도

정책이 달성하고자 하는 정책목표나 그 목표를 달성하기 위한 정책수단이 정책관련자들의 행태변화를 요구하는 경우에 집행자가 정책을 집행하기 위하여 사용하는 수단으로 설득(persuasion), 유인(incentives), 처벌(punishment) 세 가지가 있다.[41] 설득은 도덕적 양심에 호소하는 방법이다. 유인은 경제적인 혜택을 제공하는 것이다. 처벌은 벌금 및 과태료, 허가취소 또는 정지 등 금전적 손해를 가하거나 징역형 등 체형의 방법이다(정정길 외, 2016). 이들 정책수단은 어느 하나의 수단에 전적으로 의존할 수는 없다. 따라서 효율적인 정책집행을 위해서는 해당분야에서의 적합성을 고려하여야 한다.

취업성공패키지 사업은 정책집행을 담당하는 민간위탁기관의 순응을 확보하기 위한 수단으로 인센티브를 부여하는 유인과 계약해지의 처벌을 사용하고 있다. 이 장에서는 집행을 담당하는 민간위탁기관의 태도에 영향을 미칠 수 있는 인센티브와 재계약 가능성, 성과평가에 대해 분석해 보고자 한다. 또한 관료의 태도와 관련되는 감독기관의 지도·감독에 대해 분석할 것이다.

1) 인센티브

취업성공패키지 위탁기관에 대한 위탁비용은 기본금(start fee)과 성과 인센티브(outcome-related incentive)로 구분할 수 있다. 기본금은 업무 담당자 및 지원 인력에 대한 인건비, 시설관리비, 사무비 등의 위탁사업 운영에 필요한 경비를, 성과 인센티브는 취업성과에 대한 성과급 형태로 지급하는 것이다. 위탁사업 초기에는 기본금 비중을 다소 높게 책정한다 해도 단계적으로 성과와 연계한 인센티브 부분의 비중을 더 높일 수 있도록 설계하여야 한다. 또한 민

41) 정정길 외(2016)는 이 세 가지 방법을 정책관련자의 순응(Compliance) 확보수단으로 설명하고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

간위탁기관이 참여자를 취업시키고 일정기간 이상 고용을 유지할 때 일정한 한계 인센티브(marginal incentives)를 받는 구조로 설계하여야 한다(Bruttel, 2005). 이러한 성과 연계 보상메커니즘(output-related payment mechanisms[42]은 민간위탁기관이 취업성과를 높이기 위해 지속적으로 노력하도록 유인을 제공하여 민간위탁의 목적을 달성가능하게 하는 중요한 기제로 작동한다.

민간위탁기관의 크리밍과 파킹 현상을 방지하기 위해 취업역량이 낮아 취업가능성이 낮은 참여자에 대한 취업인센티브가, 취업역량이 높아 취업가능성이 높은 집단에 비해 높게 책정될 필요가 있다. 만약 취업역량과 무관하게 취업인센티브가 동일하다면 민간위탁기관은 배정된 참여자 중에서 취업가능성이 높은 참여자에게 서비스를 집중하고, 가능성이 낮은 참여자에 대해서는 서비스를 줄일 위험이 있다.

<표 4-11>, <표 4-12>, <표 4-13>은 연도별 위탁사업비 지급체계의 변화를 제시하고 있다. 민간위탁기관의 위탁사업비는 취업성공패키지의 본격 시행시기인 2010년 이후 위탁비용 중 기본금은 100만원(2010~2011년) → 70만원(2012~2013년) → 65만원(2014년) → 40만원(2015~2018년)으로 축소되었다. 취업 인센티브는 2016년까지는 나은 일자리 인센티브와 근속 인센티브로 구성되었다. 취업인센티브는 60~120만원(2011년) → 80~120만원(2012~2013년) → 120~150만원(2014년) → 60~100만원(2015~2016년)으로 점진적으로 축소되었다.

취업성공패키지의 시작단계인 2010년에는 사업의 안정성을 고려하여 기본급의 비중이 높았으나 2015년 이후 Ⅱ유형이 민간위탁 되고 고용서비스 시장이 성숙단계에 들어서면서 기본금의 비중은 낮추고 성과 인센티브의 비중을 높였음을 보여준다.

42) 성과와 연계한 위탁비용 지불체계는 위탁을 하는 정부가 정한 일정한 요건이나 절차를 민간고용서비스기관이 준수하였는가를 점검하여 준수한 경우 위탁조건을 잘 지켰다고 평가하여 위탁비용을 지급하는 전통적인 규제적 위탁비용 지불 메커니즘(regulatory paying mechanisms)과는 구분된다(Bruttel, 2005).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-11> 2010-2016년 위탁사업비 지급체계

(단위: 만원)

연도	구분	계	기본금	취업 인센티브				
				소계	나은 일자리	근속 인센티브[43]		
						1개월[44]	3개월	6개월
2010	전과정	200	100			30	50	
	3단계	40	20			10	10	
2011	A등급[45]	220	100	120		30	40	50
	B등급	180	100	80		20	25	35
	C등급	160	100	60		15	20	25
2012 2013	A등급	190	70	120	30		40	50
	B등급	170	70	100	30		30	40
	C등급[46]	150	70	80	30		20	30
2014	특정[47]	215	65	150	40		50	60
	기본	185	65	120	30		40	50
2015 2016	6개월[48] 이내 취업	140	40	100	30		30	40
	12개월 이내 취업	120	40	80	30		20	30
	15개월 이내 취업	100	40	60	30		10	20

자료: 이병희 외(2016)를 참고하여 재구성

43) 3개월 이상의 근속인센티브는 본인 취업여부와 무관하게 지급
44) 2010년은 본인 취업 시 지급, 2011년은 본인 취업 시 미지급, 2012년 이후에는 취업 그 자체에 대해서는 성공금이 없다.
45) 2011년의 경우 특정취약계층은 취업역량평가를 하지 않고 A등급으로 분류됨. 노숙인, 출소자, 신용회복지원자, 결혼이민자, 북한이탈주민, 중증장애인, 위기청소년, 조건부 수급자, 법정차상위계층, 비주택거주자, 2012년 이후에는 특정취약계층이라고 특별히 A등급을 부여하지 않는다.
46) 장애인, 출소자 중 D등급은 위탁을 허용하며 이들은 C등급 기준을 적용한다.
47) 특정은 취업률 40% 미만 그룹으로서 기초생활수급자, 노숙인 등 비주택 거주자, 위기청소년임.
48) 기산 시점은 초기 상담일 기준으로 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2014년까지는 기본금이 65만원, 성공금은 120만원 수준으로 위탁비용 중 기본금의 비중이 높았기 때문(2016년에 비해)에 기본금 중심의 사업운영이 가능했다. 다시 말하면 높은 기본금으로 인하여 나은 일자리 인센티브가 민간위탁기관으로 하여금 참여자의 취업지원 활동에 매진할 유인을 부각시키지 못하였다. 기본금 중심으로 기관운영이 가능하다면 고용서비스 공급자는 참여자의 실질적인 취업지원에 소극적일 수 있다. 따라서 위탁비용 체계는 가급적 기본금은 축소시키고 취업인센티브는 확대할 필요가 있다(이병희 외, 2016). 민간위탁기관에 대한 위탁비용 체계는 점차 성과 중심으로 변해 왔으나 위탁비용 체계의 변화는 매우 점진적이었다.

2017년에는 조기취업의 정도와 취업한 일자리의 임금수준을 고려한 임금 연동 인센티브를 기준으로 하여 위탁사업비를 지급하게 된다. 6개월 이내 취업 시 60~150만원, 12개월 이내 취업 시 40~130만원, 15개월 이내 취업 시 20~100만원을 지급하였다.

<표 4-12> 2017년 위탁사업비 지급체계

(단위: 만원)

연도	구분	기본금	임금연동 인센티브[49]			
			~140 미만	~180 미만	~230 미만	230 이상~
2017	6개월 이내 취업	30[50]	60	80	100	150
	12개월 이내 취업	40	40	60	80	130
	15개월 이내 취업	40	20	40	60	100

자료: 고용노동부 『2017 취업성공패키지 업무매뉴얼』

49) 주 30시간 이상 일자리, 고용보험 피보험자 자격 취득, 취업 후 3개월 경과한 경우를 충족 시 지급 요건이다.

50) 최대 40만원 한도 내에서 IAP를 수립했을 때 1회차 기본금 30만원 지급 후 초기 상담일 이후 6개월 경과한 시점에도 서비스를 제공하는 경우에 2회차 기본금 10만원 지급한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2018년 위탁사업비 체계는 조기취업의 정도, 취업한 일자리의 임금수준, 참여자의 취업역량을 동시에 고려한 인센티브로 변경 되었다. 취업역량이 낮은 A, B등급은 6개월 이내 취업 시 70~160만원, 12개월 이내 취업 시 50~140만원, 15개월 이내 취업 시 30~100만원을 지급하였다. 취업역량이 높은 C, D등급은 6개월 이내 취업 시 50~140만원, 12개월 이내 취업 시 30~120만원, 15개월 이내 취업 시 10~100만원으로 차등 지급 하였다.

<표 4-13> 2018년 위탁사업비 지급체계

(단위: 만원)

연도	구분		기본금	임금연동 인센티브[51]			
				~165 미만	~200 미만	~230 미만	230 이상~
2018	A, B[52] 등급	6개월 이내 취업	30[53]	70	90	110	160
		12개월 이내 취업	40	50	70	90	140
		15개월 이내 취업	40	30	50	70	100
	C, D[54] 등급	6개월 이내 취업	30	50	70	90	140
		12개월 이내 취업	40	30	50	70	120
		15개월 이내 취업	40	10	30	50	100

자료: 고용노동부 『2018 취업성공패키지 업무매뉴얼』

51) 3개월 이상 근속 시 지급 요건이다. 나은 일자리로의 유도를 위해 임금 연동에 따른 인센티브를 부여한다.
52) 취업역량평가 A, B등급은 취업역량 낮은 등급으로 분류한다.
53) 2017년과 동일
54) 취업역량평가 C, D등급은 취업역량 높은 등급으로 분류한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2018년의 위탁사업비 체계는 참여자가 조기취업 할 경우에 임금수준에 따라 취업 인센티브가 결정된다. 이로 인해 민간위탁기관은 참여자의 조기취업을 목표로 하여 서비스를 제공할 유인이 강하게 작용한다. 기본금의 비중이 낮고 성과급의 비중이 높아 가능한 한 조기에 최대한 취업을 많이 시키는 것이 더 중요한 전략이 될 수 있기 때문이다. 또한 서비스 종료자로 처리 시 120명 한도 내에서는 서비스 제공인원에 제한이 없기 때문에 최대한 많은 참여자를 소화하는 것이 기관의 이윤 극대화를 실현할 수 있기 때문이다.

반면 근속 인센티브가 없어 참여자의 장기근속을 고려하지 않고 있다. 취업의 성공여부와 더불어 고용의 유지여부도 중요한 사항으로 볼 수 있으나 취업만의 성과지표가 보여주는 한계점이다. 이는 민간위탁기관이 참여자의 근속에 관심을 가질 유인이 없어 장기적으로는 서비스의 질적인 면의 저하를 가져올 가능성도 있다.

임금수준에 따른 성과 인센티브 체계로의 변경은 자칫 민간위탁기관으로 하여금 무임승차(free rider)[55]의 가능성을 제공할 위험이 있다(이병희, 2016). 즉 민간위탁가관은 서비스 제공을 통해 구직자의 취업가능성을 높이고자 하는 유인보다 취업가능성이 높은 참여자를 선별하는 크리밍의 기회주의적 행태를 보일 가능성이 있다. 자체 모집의 노하우(know-how)가 축적 된 기관은 취업역량이 높아 기본 서비스의 제공만으로도 취업성과가 높은 참여자를 적극적으로 모집을 하는 성향을 보일 것이다.

임금수준에 따른 성과 인센티브 체계는 지역적 특성에 대한 차이를 고려해야 한다. 임금은 지역적 경제상황 및 산업특성에 따라 지역 간 임금수준의 차이가

55) 공공재와 같이 정당한 대가를 지불하지 않고 재화나 서비스를 소비하여 시장실패를 초래할 수 있다. 공공재의 경우 비배제성(대가를 지불하지 않은 사람이 이용하는 것을 배제하기 어려운 특징)과 비경합성(한 사람의 소비가 다른 사람이 소비할 기회를 감소시키지 않아 수요의 경쟁이 생기지 않는 현상)의 특성으로 인해 무임승차의 문제가 발생한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

있다. 취업성공패키지는 인센티브 제공시 지역간 임금수준의 차이를 반영하지 않는다. 이런 한계는 민간위탁기관 간 성과격차에 큰 영향을 끼칠 수 있다. 즉 기관별 수익성은 수도권과 일부 광역시를 중심으로 높아질 수 있다. 임금수준에 따른 성과 인센티브 차등 지급 방식의 문제에 대해 민간위탁기관 담당자들은 다음과 같이 지적하고 있다.

> **“더 나은 일자리 임금 수준에 따른 성과 인센티브 차등 지급 방식은 지역적 특성과 산업별 특성에 영향을 받는다. 창원이나 진주는 기술직 관련 직종이 많아 임금이 타 지역에 비해 높다. 그래서 실적이 2~3배 정도 높다. 같은 비율로 평가를 하다 보니 불합리한 면이 많다. 가점제를 부여하는 방향으로 가야 한다. 서비스업이 절대적으로 높은 비중을 차지하는 우리지역은 신규취업 기준으로 190만원 이상 지급하는 기업이 거의 없다. 광주광역시는 열악한 상황으로 인해 실적이 매년 최하위 수준이다.” (A센터 사업총괄 팀장, 2018.07.03).**

> **“지역별 특성을 반영하지 않고 전국을 똑같은 잣대를 적용하여 일등부터 꼴찌까지 줄 세우기로 평가하다 보면 실적이 하위 기관들은 모집에서 취업역량이 높아 성과가 높은 참여자를 선호하는 등 자구적인 노력을 하게 된다. 광주광역시에서는 보건계열 업종이 급여가 높은 편이다. 그래서 보건계열관련 학과 학생들을 모집하고자 노력한다.” (C센터 사업총괄 팀장, 2018.07.16).**

임금수준에 영향을 끼치는 다양한 인적 속성에 따라 업무담당자에 의한 특정 참여자 대상의 파킹이 일어날 수 있다. 민간위탁기관의 파킹을 방지하기 위해서는 취업가능성이 낮은 참여자에 대한 성과 인센티브가 취업 가능성이 높은 참여자에 비해 높게 설정될 필요가 있다. 만약 취업 가능성의 고저 여부와 상관없이 취업 인센티브가 동일하다면 민간위탁기관은 배정된 구직자 중에서 취업 가능성이 높은 참여자에게 서비스를 집중하고 가능성이 낮은 참여자에 대

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

해서는 서비스를 줄일 위험이 있다.

<표 4-13>에 제시된 2018년 위탁사업비 체계는 파킹의 위험성을 방지하고자 조기취업의 정도, 취업한 일자리의 임금수준과 더불어 참여자의 취업역량을 고려한 인센티브로 변경 되었다. 그럼에도 불구하고 파킹의 유인을 방지하기에는 취업가능성이 낮은 등급의 성과 인센티브가 시장가격에 비해 높지 않다. 취업의 성과는 개개인의 특성에 따라 다른 서비스를 제공해야 한다. 참여역량이 낮은 참여자의 경우 복합적인 문제로 인해 취업이 수월하지가 않다. 이는 민간위탁기관의 입장에서는 서비스의 제공이 많아진다는 것을 의미한다. 이에 대해 민간위탁기관 운영자는 다음과 같이 설명하고 있다.

> **“취업역량이 낮은 참여자를 보상을 더 주겠다 하지만 취업에 필요한 직무수행능력이 부족한 취업역량이 떨어진 참여자는 직업훈련을 통해 올릴 수 있다. 그러나 이것이 아닌 태도적(attitude) 요소 부분, 즉 사회적 스킬이 떨어진 사람, 직장생활에서 필요한 대인관계 능력 등 태도적 요소가 결여된 사람은 변화시키기 어렵다. 기업에서는 취업역량은 부족하다 판단 시 입사 후 OJT로 변화시킬 수 있다고 보고 있으나 사회적 스킬은 그렇지 않다고 본다. 현 보상 시스템은 달라져야 한다. 실체가 무엇인지부터... 또한 담당자의 재량에 따라 등급을 매기는 것은 형식적이다. 이런 경우는 고용센터에서 평가를 하여 배정을 하여야 한다. 단가의 차등화시 파격적인 금액도 별로 효율적이지 않다.” (I센터 대표, 2018.07.10).**

요컨대 취업성공패키지는 민간위탁기관의 순응을 유도하여 성과를 높이고자 성과에 연동한 인센티브를 부여하고 있다. 성과에 연동한 인센티브는 집행관련자들의 태도에 영향을 미치게 된다. 인센티브를 많이 받는다는 것은 기관의 실적이 좋다는 것을 의미하기 때문이다. 기관의 실적은 사업의 지속여부와 관련이 있고 업무담당자들 입장에서는 고용의 안정성을 보장 받을 수 있는 유인으

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

로 작용한다. 나은 일자리 임금 수준에 따른 성과 인센티브 차등 지급 방식은 지역적 특성과 산업별 특성에 영향을 받는다. 광주광역시는 서비스업이 많은 비중을 차지하여 급여수준이 높지 않아 매년 실적이 최하위 수준이다. 이로 인해 취업역량이 높아 취업가능성이 높은 보건계열 관련 학과의 학생들을 대상으로 모집을 하는 기회주의적 요소가 나타나는 것으로 평가할 수 있다. 또한 취업역량을 고려한 인센티브로의 변경이 취업역량이 낮은 참여자를 기피하는 파킹현상을 방지하는데 실효성이 떨어짐을 알 수 있다. 반면 근속 인센티브가 없어 참여자의 장기근속을 고려하지 않고 있다. 취업의 질은 취업의 성공만이 아니라 고용의 장기유지도 중요한 사항으로 볼 수 있으나 취업만을 성과로 설정한 인센티브 설계가 보여주는 한계점이다. 이는 민간위탁기관이 참여자의 근속에 관심을 가질 유인이 없어 장기적으로는 서비스의 질적인 면의 저하를 가져올 가능성을 보여주고 있다.

2) 재계약 가능성

계약기간은 집행관련자들에게 심리적인 안정감을 고취시켜 성과와 서비스의 질을 높일 수 있도록 하는 중요한 유인 중의 하나이다. 취업성공패키지의 민간위탁 약정 기간은 1년 단위이다. 약정 기간이 종료하면 공개입찰 방식으로 매년 신규 수탁자를 모집한다. 재계약(renewal)의 과정은 처음 민간위탁시의 수탁자를 모집하는 과정과 동일하게 공개적인 경쟁입찰 및 수탁자 선정 과정을 거친다. 즉 기존의 민간업체들이 고용서비스를 계속 공급하기 위해서는 다른 민간업체들과 경쟁을 해야 한다는 것이다. 이는 민간업체들에게는 엄청난 부담으로 작용한다. 따라서 정부가 민간위탁기관의 평가 결과가 좋을 경우 일정기간 동안 위탁기간을 연장하는 재계약 가능성의 인센티브 부여는 민간위탁기관들과 종사자들에게 참여자의 취업을 목표로 서비스를 제공할 수 있는 유인을 제공한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

취업성공패키지는 위탁기관 선정 시 평가 결과에 따라 재계약의 혜택을 부여한다. 기존의 위탁사업 운영기관 중 기관평가 결과가 A · B · C 등급을 받은 기관은 원칙적으로는 서면심사만으로 선발한다. 특별한 결격 사유가 없는 한 재계약이 가능하다. 그러나 D · E 등급기관, 최소성과미달 기관(A · B · C 등급 기관 중 최소성과 미달기관도 포함). 신규신청 기관은 서면심사, 현장심사, PT심사를 해야 한다. 취업성공패키지 민간위탁사업은 정부와 민간위탁기관 쌍방이 거래비용[56]이 많이 발생되는 구조적 문제를 가지고 있다. 예산편성의 이유로 인하여 1년 단위로 위탁계약을 체결하기 때문이다. 정부는 공모와 수탁기관 선정으로 인해, 민간위탁기관은 심사에 필요한 요건을 맞추기 위해 많은 시간과 비용을 지불한다. 평가결과에 의해 1년 단위로 재계약이 가능하다고 하나 위탁사업 가능여부가 1년 단위로 결정된다.

민간위탁기관 입장에서는 중장기적인 관점에서 투자계획 수립이 여의치 않아 효율적인 위탁사업 추진이 곤란하여 안정적인 운영의 방해요인으로 작용한다. 민간위탁기관의 종사자들은 취업상담 및 진단, 직업능력 향상을 위한 직업훈련 연계, 취업알선 등 참여자와 직접 대면하여 실질적으로 일선에서 정책을 집행하고 있다. 민간위탁기관의 종사자들의 지위는 정규직이다. 그럼에도 불구하고 성과평가에 의한 1년 단위의 위탁계약은 고용의 안정성을 보장받을 수 없다. 따라서 집행일선에 있는 민간위탁기관의 종사자들은 고용의 불안정으로 인해 헌신적인 집행태도를 기대하기는 어려운 현실이다. 또한 종사자들의 직무만족도 하락의 요인으로 작용한다. 이로 인해 잦은 이직과 서비스의 질을 낮추는 원인이 된다. 재계약이 보장되지 않음으로 인해 나타나는 불안감과 압박감을 민간위탁기관 종사자들은 다음과 같이 말하고 있다.

---

56) 신제도주의 경제학의 한 분야인 거래비용경제학에서 제시된 개념으로 불완전한 시장에서 경제주체들 간의 거래에 불가피하게 지불해야 하는 비용을 의미한다. 정보에 비용이 든다는 것이다. 거래비용은 교환되어지는 것의 유용한 속성을 측정하는 비용(측정비용)과 권리를 보호하고 계약을 감시·집행하는 비용(집행비용)으로 이루어진다(North, 1990).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

"민간위탁기관에서는 채용 시 정규직으로 채용함에도 불구하고 1년 단위로 위탁계약을 하다 보니 상담사들 입장에서는 고용의 불안정성에 대한 스트레스를 안고 있다. 낮은 성과로 인해 약정이 해지 된다고 하면 상담사는 자동적으로 고용이 해지되어야 하니 제도적으로 보완이 필요하다. 또한 성과가 높은 기관이 계속 성과가 높다는 보장은 없다. 약정이 해지되는 기관도 많아 변화무쌍하다." (B센터 사업총괄 팀장, 2018.06.18).

"정부사업의 특성상 연 단위 평가를 해야 되기 때문에 불가피적인 요소가 있다. 그러나 기관의 입장에서는 건물 임대 및 인테리어, 직원 고용 등의 고정비용이 있기 때문에 리스크를 고려한다면 3년 정도의 보장을 해 주면 안정성 측면과 고용서비스의 질적 향상 면에서 도움이 될 것이다." (I센터 대표, 2018.07.10).

"기관 선정 시 경쟁이 치열하고 1년 약정이라 매년 불안감을 안고 업무를 처리한다. 계속 사업을 받기 위해 최대한 성과를 올리고자 한다. 매년 심사 준비를 하기 위해 많은 시간과 비용을 소모한다. 평가가 일정부분 이상이면 재사업이 가능하게 하여 경영의 안정성을 보장하는 방향으로 가야 된다." (F센터 대표, 2018.06.13).

"1년 단위로 약정이라 종사자들의 신분보장이 안 된다. 정규직으로 채용했는데 어떻게 할 것인가, 인원이 적은 기관은 그나마 괜찮지만 5~6명씩 있는 곳은 어떻게 할 것인가." (C센터 사업총괄 팀장, 2018.07.16).

민간위탁기관에서는 2018년 6월에 변경된 취업역량평가 판정기준 지침으로 인하여 최저성과기준[57]의 충족에 대해 고심하고 있다. 2018년 기준 최소성과기

57) 위탁기관이 최소한의 서비스 질을 담보하도록 하는 가운데 취약계층에게 일정수준 이상의 서비스가 제공되도록 하기 위한 지표로 최소성과기준의 비율은 매년 변경된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

준은 취업률 61%, 취약계층비율 40%이다<표 4-2 참조>. 변경된 평가기준은 취약계층비율 40%를 맞추기가 힘든 구조이다. 변경된 평가기준에 의하면 나이가 젊고 운전면허증이 있고 초대졸 이상이면 취업역량이 높은 C나 D등급으로 분류될 가능성이 높다. 즉 청년층이면 취업역량이 낮은 A나 B등급을 받기가 수월하지가 않다는 것이다.

취약계층비율(취업역량 A·B등급)은 평가와 맞물려 있다. 평가에서 최소성과 기준을 충족시켜야 기관의 재계약 여부가 결정되기 때문이다. 다시 말하면 내년사업의 재계약이 보장되지 않는다는 것이다. 내년사업이 재계약 되지 않는다는 것은 기관의 생존만이 아니라 종사자들의 신분보장과 연관이 된다. 이는 기관과 종사자들에게 불안요인으로 작용하게 되고 기회주의적 행동의 유인이 되어 성과와 서비스 질에 영향을 미친다.

> **"……고용노동부로부터 취업성공패키지 사업의 운영을 위탁받는 입장이기 때문에 회사는 향후 재계약을 위해 실적에 신경 쓸 수 밖에 없다"며 "정부가 직접 나서서 해결하지 않으면 악순환은 계속될 것으로 보인다"고 토로했다"……(스카이데일리, 2018.05.18).**

요컨대 취업성공패키지는 기관의 평가 등급에 따라 A·B·C 등급을 제외하고는 매년 경쟁에 의해 재계약을 해야 하는 구조이다. 이로 인해 민간위탁기관 입장에서는 중장기적인 관점에서 투자와 사업추진이 곤란하여 사업의 안정적인 운영의 방해요인으로 작용하고 있다. 민간위탁기관 종사자들 입장에서는 고용의 불안정에 대한 상당한 심리적 압박감과 스트레스를 안고 있다. 하여 높은 성과를 올려 계속 사업을 받고자 하는 기회주의적 유인이 작용하여 성과와 서비스의 질에 부정적인 영향을 미치게 된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3) 성과평가

민간위탁 사업은 성과평가를 통해 민간위탁이 추구하는 본연의 목적이 달성되었는지를 판단하고 문제가 있는 부분에 대해 환류를 통해 개선을 도모할 수 있다. 또한 성과평가의 결과를 다음 재위탁시에 적절하게 반영함으로써 보다 더 유능하고 역량 있는 민간부문을 유치하여 민간위탁 서비스의 질을 개선할 수 있기에 중요하다고 할 수 있다.

취업성공패키지의 평가는 민간위탁기관을 모두 동일그룹으로 평가한다. <표 4-15>는 민간위탁기관 평가지표를 보여주고 있다. 2015년 이후 민간위탁기관 평가지표는 정량평가 80점, 정성평가 20점으로 구성하여 각 지표별 실적의 합으로 평가한다. 2016년까지는 취업률(40점), 고용유지율(20점), 나은 일자리(20점) 이였다. 2017년에는 취업률(45점), 고용정책 이행도(25점), 인적자원 투자계획 이행도(10점)로 고용유지율이 제외되고 인적자원 투자 계획에 대한 평가를 신설하여 사업 참여 당시 제출했던 계획의 이행여부를 점검하였다.

2018년 정량평가는 일자리 질 개선(20점), 취업실적(35점), 청년구직촉진수당 집행실적(10점), 인적자원 투자계획 이행도(15점)를 핵심 평가지표로 하여 평가한다. 일자리 질 개선은 고용유지율을 높여 질을 올리고자 취업처 임금수준(10점)과 고용유지율(10점) 지표를 신설하였다. 또한 인적자원 투자계획 이행도의 배점(10점→15점)을 확대하여 업무담당자의 처우개선(임금수준) 및 교육투자 확대를 유도하였다. 정량평가는 최소성과기준 미달 시 약정해지 조치한다. 2018년 최소성과기준 취업률 61% 미만, 취약계층 비율 40% 미만이다. 정성평가는 2017년부터 고객만족도(17점), 지도점검 결과(3점)를 지표로 하여 참여자에 대한 서비스 질 평가를 강화하기 위해 고객만족도 배점을 상향하였다.

<표 4-14>는 민간위탁기관 평가지표를 나타내고 있다. 평가지표의 변경은 환경의 변화에 따라 달라지나 빈번한 변경은 집행관련자들에게는 상당한 혼란을 초래할 가능성이 매우 높다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-14> 민간위탁기관 평가지표

(단위: 점)

연도	정량평가				정성평가		
	취업률	고용 유지율	나은 일자리	중단률	고객 만족도	센터 연계	현장 평가
2014	40	10	10	10	20	10	-
2015	40	20	20		15	5	-
2016	40	20	20		15	5	-

연도	취업률	핵심고용 정책이행도	인적자원 투자계획 이행도	고객만족도	지도점검결과
2017	45	25	10	17	3

연도	일자리 질개선 (10) / 고용 유지율 (10)	취업 실적	국정과제 성과제고[58]	인적자원 투자계획 이행도	고객만족도	지도점검결과
2018	20	35	10	15	17	3

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료를 바탕으로 연구자가 재구성

2015년까지는 취업률과 임금연동 취업률, 고객만족도의 3개 지표 중 1개 이상이 전체 평균을 상회하는 경우, 고용센터별 위탁기관 현황 등을 토대로 계약 유지가 가능하였다. 반면 2회 연속 E등급을 받거나 3년 내 2회 이상 E등급을 받은 경우에는 약정해지 되었다. 그러나 2016년부터는 정량평가를 기초로 하여

58) 청년구직촉지수당 집행실적을 말한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

최소성과기준 미달 시 약정해지 하는 방식으로 변경되었다.

<표 4-15>를 보면 연도별 평가등급별 비중 변동현황과 최소성과기준이 제시되어 있다. 민간위탁기관 평가등급별 비중은 2015~2017년 A등급 10%, B등급 25%, C등급 30%, D등급 25%, E등급 10%의 5등급 체계였다. 2018년 A등급 20%, B등급 40%, C등급 25%, D등급 15%의 4등급 체계로 변경된다.

최소성과기준도 취업률과 취약계층비율이 2016년 44.9%,, 30%, 2017년 53%, 30%, 2018년 61%, 40%로 매년 상향되었다. 그러나 집행현장에서는 매년 상승하고 있는 최소성과기준의 수준과 성과평가 지표가 문제점이 있음을 지적하고 있다.

> **“일반기업과 일자리 사업을 하는 기업의 기본적 평가방식은 달라야 한다. 최소성과기준의 취업률 기준이 작년에는 53%, 올해는 61%, 내년에는 70%, 내후년에는 80%로 점점 올라간다면... 그렇다면 100% 취업을 시키라는 말인가? 있을 수 없는 일이다. 최소성과기준이 필수요건이면서 상대평가로 줄 세우기를 하는 것은 직원들에게는 압박요소로 작용된다. 이는 서비스 질의 하락을 가져올 수 있다. 성과평가가 일정 부문 이상이면 재사업이 가능하게끔 해야 한다.”(I센터 대표, 2018.07.10).**

취업성공패키지는 전국의 모든 민간위탁기관을 1등부터 626등[59]까지 줄 세우기 방식에 의해 성과평가를 하는 구조이다. 성과평가는 민간위탁기관의 생존과 직결된다. 즉 성과평가에 의해 재계약 여부가 결정된다는 것이다. 실적위주의 무리한 성과평가 지표는 종사자들에게 내실 있는 상담을 어렵게 만든다. 더불어 종사자의 전문성 향상에 투자할 여력을 감소시킨다. 실적위주의 과도한 성과평가 지표는 상담의 질 하락을 초래하고 성과와 서비스의 질 하락으로 이어지는 악순환을 듀발한다.

59) 2018년 기준 민간위탁기관 수

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

"……취업성공패키지 참가경험자들은 정부가 막대한 예산을 투입하고 있음에도 실효성 있는 성과를 얻지 못하는 이유로 '실적 채우기에 급급한 안일한 알선방식'을 우선적으로 꼽았다. 구직자들의 적성이나 희망 직무를 고려하지 않은 취업 알선으로 인해 막상 취업을 하더라도 적성이 맞지 않거나 적은 급여로 인해 몇 개월 다니다 그만두게 된다는 지적이다. 고용노동부에 따르면 2016년 취업성공패키지에 참여한 청년 중 취업자 수는 21만 7,519명인데 반해 1년 이상 고용유지율은 46.3%에 불과했다……(중략) 이 같은 문제는 상담사들 사이에서 관행으로 자리 잡은 '실적제'에서 비롯된다는 게 상담사들의 중론이다"(스카이데일리, 2018.05.18).

"……또 다른 상담사는 "취성패 상담의 문제는 의식이 아닌 근무여건에서 비롯된다"며 아무리 관련 예산을 늘려도 현행 '실적제'가 개선되지 않으면 큰 변화는 없을 것'이라고 설명했다. 이 상담사는 '회사가 수시로 실적으로 압박해오는 상황에서 여유롭게 구직자 한 명 한 명 정성들여 교육할 상담사는 아무도 없을 것'이라고 덧붙였다"…..(캠퍼스잡앤조이, 2017.06.15).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-15> 민간위탁기관 평가등급별 비중과 최소성과 기준

(단위: %)

연도	A	B	C	D	E
2015	10	25	30	25	10
2016	10	25	30	25	10
2017	10	25	30	25	10
2018	20	40	25	15	-

	최소성과기준	
	취업률	취약계층비율(취업역량 A·B등급)
2016	44.9	30
2017	53	30
2018	61	40

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료

취업성공패키지의 취업 인센티브(임금연동 인센티브)는 위탁기관 사업성과의 결과물이자 기관의 수익성을 결정하는 요인이다. 이로 인해 민간위탁기관 입장에서는 최대한 취업 인센티브를 높이는 전략을 취할 것이다. 성과평가 또한 취업성공패키지의 최종목표인 취업률을 높이고자 하는 지표이다.

<표 4-15>를 보면 평가지표가 정량평가인 취업률의 비중이 점점 높아지는 것을 알 수 있다. 취업률은 고용서비스 제공 종료인원 중에서 취업에 성공한 취업자 수이다. 지표상으로 보면 취업성공패키지가 달성하고자 하는 노동시장 진입 즉 취업이라는 정책목표를 잘 반영하고 있다. 그러나 고용서비스 수혜자들이 동질적인 특성을 지녔다면 단순 산출지표인 취업자 수를 평가지표로 삼

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

아도 될 것이다. 그러나 고용서비스는 사람을 대상으로 하는 대인 서비스(human service)이다. 즉 고용서비스 수혜자는 동질적이지 않고 복잡다양한 이질적인 특성이 존재함으로 인해 취업률이라는 성과의 기준을 명확하게 제시하기가 수월하지 않다(박노욱, 2009)는 것이다.

고용서비스의 경우 참여자에게 같은 서비스를 제공한다고 해도 개인적 특성과 역량에 따라 취업가능성이 달라진다. 만약 참여자 간의 이질성을 무시하고 취업여부만으로 동일한 평가와 비용을 지불한다면 이윤의 극대화를 추구하는 민간위탁기관은 기회주의 행동이 나타날 것이다. 따라서 노동력의 효율적인 사용이라는 관점에서 접근할 때 취업률이라는 단편적인 지표인 양적인 면보다는 취업의 질적인 면이 보다 더 큰 의미가 있다. 그럼에도 불구하고 취업의 질적인 면은 구직자의 직업가치 및 적성, 급여수준, 직업의 안정성 등 개인의 선호에 따라 다양한 의미를 내포하고 있기에 확인하기가 쉽지 않다. 더불어 질적인 면은 단순히 노동시장에 입직한 것만으로 평가할 수는 없다. 입직 후 고용유지율이 고려 대상이 되고 있지 않기 때문에 구직자의 개인 특성과 취업 여건을 고려하지 않고 무조건 눈높이를 낮추어 취업을 성공시킨다고 하더라도 성과는 매우 높게 나타날 수 있는 구조이다.

취업의 질적인 면은 수치화가 곤란하기에 민간위탁기관의 성과를 평가할 수 있는 기준은 수치화가 가능한 취업률이다. 성과중심의 평가지표는 취업성공패키지의 최종 목표인 취업 달성이라는 결과물 산출에는 효과가 있을 수 있으나 기회주의 행동으로 인해 서비스 질의 저하를 가져올 수 있다. 즉 이윤의 극대화를 실현하고자 하는 민간위탁기관은 당연히 취업가능성이 높아 고성과를 올릴 수 있는 참여자를 선호하는 크리밍과 실질적으로 제도적 도움을 필요로 하나 취업가능성이 낮은 참여자를 기피하는 파킹이 나타날 수 있다.

취업성공패키지 민간위탁기관이 가장 선호하는 참여자 유형은 대졸 이상 미취업자이다(양지윤 외 2016). 이들은 다른 유형에 비하여 취업에 대한 욕구가 강하다. 노동시장의 수요자인 기업 측면에서도 중·장년층에 비해 선호하는 기

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

업이 많다. 더불어 사업에 대한 참여도 역시 타 유형에 비해 높아 사업의 목적인 맞춤형 취업지원서비스를 지원할 수 있기 때문이다. 집행현장에서는 성과평가 지표로 인해 크리밍과 파킹현상이 있음을 민간위탁기관들은 다음과 같이 말하고 있다. 취업역량이 높은 대학생 참여자를 모집하고자 대학 분사무소를 배정받고 2학기 때 최대한 늦게 모집하고 있으며 취업역량이 낮은 참여자는 서비스 대상에서 배제하기도 한다.

"평가로 인해 취업역량이 높은 참여자를 선호한다. 그래서 역량이 높은 대학생들을 모집하고자 대학 분사무소를 배정받았다. 직업훈련을 하는 기관이 아닌 곳은 대부분 대학 분사무소를 가지고 있다. 대학 재학생들은 신청은 1학기부터 가능하나 평가로 인해 2학기 때 최대한 늦게 모집하도록 한다." (F센터 사업팀장, 2018.07.24).

"취업률만이 평가지표이다 보니 취업이 보장되는 참여자를 대상으로 사업을 진행하는 경향도 있다. 실질적으로 취업이 어려운 참여자는 서비스에서 배제되기도 한다." (B센터 사업총괄 팀장, 2018.06.18).

2015년 이후 취업성공패키지의 사업 확대에 따른 물량 급증으로 인해 취업성공패키지Ⅱ유형을 전량 민간부문에 위탁하였고 민간위탁기관의 자체모집을 허용하였다. <표 4-16>은 참여유형별 연도별 참여자 현황을 제시하고 있다. 취업성공패키지Ⅱ유형 중 청년참여자는 2013년 70,038명, 2014년, 68,240명, 2015년 133,315명[60]으로 전체 271,594명이다. 참여유형별로는 대졸이상 미취업자가 147,527명(54.3%), 고졸 이하 비진학 청년이 87,369명(32.2%), 재학생(고등학교~대학원)이 32,929(12.1%) 순으로 나타나 대졸이상 미취업자가 전체 참여자의

60) 추출 시점과 기준에 따라 참여자의 세부 상태가 다르므로 전체 숫자는 다를 수 있다. 2015년 민간위탁기관에서 서비스를 공급했으나 추경이후 일부(1,518명)를 고용센터에서 공급했다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

과반수를 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 취업가능성이 높아 고성과를 올릴 수 있는 참여자를 선호하는 것을 보여주고 있다.

<표 4-16> 참여유형별 연도별 참여자

(단위: 명, %)

Ⅱ유형(청년)의 참여유형	2013	2014	2015		전체	
	고용센터	고용센터	민간위탁	고용센터	빈도	비율
대졸 이상 미취업자	40,726	42,263	63,709	829	147,527	54.3
고졸 이하 비진학 청년	28,930	25,295	32,674	470	87,369	32.2
재학생(고등학교~대학원)	0	0	32,738	191	32,929	12.1
실업급여 수급자	0	0	2,211	6	2,217	0.8
니트족	303	320	173	7	803	0.3
맞춤특기병	17	285	185	14	501	0.2
영세자영업자	44	47	91	1	183	0.1
기타[61]	18	30	17	0	65	0.0
합계	70,038	68,240	131,798	1,518	271,594	100

자료: 양지윤 외, 2016: 71.

<표 4-17>은 사업연도별 참여등급별 참여자를 나타낸다. 참여등급은 취업역량 판정 기준 점수에 따라 4가지 수준으로 구분된다. A등급(매우 낮음), B등급(낮음), C등급(보통), D등급(높음)으로 분류한다. 취업역량평가는 참여자가 노동시장으로 조기 진입할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 취업역량을 파악하여 개인별 특성에 맞는 취업활동계획을 수립하는 것이다.

61) 기타는 참여유형이 위기청소년, 비주택 거주자, 장애인인 참여자를 의미한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2013년은 B등급(43.9%), C등급(41.2%), D등급(1.2%), A등급(13.7%) 순으로 상대적으로 취업역량이 높은 C등급과 D등급이 42.4%에 그쳤다. 민간으로 위탁되어 민간기관에서 모집이 가능해진 2015년에는 C등급(41.3%), B등급(36.7%), D등급(13.0%), A등급(9.0%) 순으로 C등급과 D등급이 54.3%로 증가했다. 이는 모집 시 취업역량이 높아 성과를 올릴 수 있는 참여자 집단을 더 선호하였다는 것을 나타내고 있다..

<표 4-17> 사업연도별 참여등급별 참여자

(단위: 명, %)

구분	A	B	C	D	합계
2013	24,757 (13.7)	79,493 (43.9)	74,702 (41.2)	2,227 (1.2)	181,179 100.0
2014	18,351 (10.7)	70,510 (43.9)	61,185 (35.8)	20,836 (12.2)	170,882 100.0
2015	25,486 (9.0)	104,413 (36.7)	117,653 (41.3)	36,908 (13.0)	284,460 (100.0)
2016	14,489 (8.9)	55,841 (34.4)	68,997 (42.6)	22,827 (14.1)	162,154 (100.0)
합계	83,083 (10.4)	310,257 (38.8)	322,537 (40.4)	82,798 (10.4)	798,675 100.0

자료: 이병희 외(2016)를 참고하여 재구성

취업성공패키지Ⅱ유형이 민간위탁 된 2015년 참여등급별 취업성과는 <표 4-18>과 같다. 취업역량이 상대적으로 높은 D등급(72.8%)과 C등급(62.9%)의 취업률이 취업역량이 낮은 B등급(50.5%)과 A등급(35.7%)의 취업률에 비해 취업률이 높게 나타났다. 이는 취업역량이 높은 집단의 모집이 성과에 영향을 미침을 보여주고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-18> 2015년 참여등급별 취업성과

(단위: 명, %)

구분		A	B	C	D	합계
2015	취업	9,109 (35.7)	52,722 (50.5)	73,978 (62.9)	26,881 (72.8)	162,690 (100.0)
	미취업	16,377 (64.3)	51,691 (49.5)	43,675 (37.1)	10,027 (27.2)	121,770 (100.0)
	합계	25,486 (100.0)	104,413 (100.0)	117,653 (100.0)	36,908 (100.0)	284,460

자료: 이병희 외(2016)를 참고하여 재구성

요컨대 성과평가의 지표는 민간위탁기관의 생존과 관련이 있다. 집행현장에서는 매년 상승하고 있는 최소성과기준의 수준과 성과평가 지표가 문제점이 있음을 지적하고 있다. 취업성공패키지의 취업 인센티브 규모는 위탁기관의 수익성을 결정하는 요인임과 동시에 위탁기관 사업성과의 결과물이다. 하여 민간위탁기관 입장에서는 최대한 취업을 많이 시켜 취업 인센티브를 높이는 전략을 취할 것이다. 성과평가 또한 취업성공패키지의 최종목표인 취업률을 높이고자 하는 지표이다. 기관의 입장에서는 차후년도 사업의 재계약 여부에 지대한 영향을 미치는 성과평가에 대해 두려워하게 된다.

과도한 성과평가 지표는 실적에 대한 압박으로 구직자 한 명 한 명에게 정성을 들여 상담하기에는 한계가 있다. 따라서 구인기업에 대한 정보와 전문성이 부족한 상태에서 백화점식 알선에 치중할 수도 있다. 이는 성과와 서비스 질의 하락으로 이어진다. 취업의 질적인 면은 수치화가 곤란하기에 민간위탁기관의 성과를 평가할 수 있는 기준은 수치화가 가능한 취업률이다. 이로 인해 실적을 올리고자 기회주의 행동을 발생시킬 유인을 제공한다. 성과중심의 평가지표는 취업성공패키지의 최종 목표인 취업 달성이라는 결과물 산출에는 효과가 있을 수 있으나 서비스 질의 저하를 가져올 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

4) 지도·점검

고용서비스 민간위탁은 정부가 수행해야 할 고용서비스 집행을 민간부문이 대신하는 것이기 때문에 적절한 예산지원을 한다. 따라서 예산의 지원이 있는 이상 집행과정에 대한 지도·감독[62] 즉 모니터링(monitoring)은 불가피하다. 지도·감독은 민간위탁기관이 적법한 절차에 따라 기대하는 수준의 서비스를 집행하고 있는지를 점검하는 것이 주요 목표이다. 지도·감독의 명확한 기준, 횟수의 적정성, 결과의 활용성 등은 집행자관련자들에게 방향을 제시해 주어 긍정적으로 작용하게 된다(김순양, 2008). 반면에 지도·점검시 담당공무원의 책임회피적 행태 및 절차의 지나친 강조 등의 행태는 정책집행자들에게 부정적으로 작용하게 되고 취업성공패키지의 목표인 취업의 성과와 서비스의 질에 지대한 영향을 미치는 중요한 사항이라 할 수 있다.

취업성공패키지 민간위탁 지도·점검은 민간위탁기관이 위탁약정서, 취업성공패키지 업무매뉴얼, 기타 운영 지침 등을 철저히 준수하고 있는지 여부를 지도·점검하여 취업성공패키지의 내실 있는 운영을 도모하고자 함을 목적으로 하고 있다.

<표 4-19>는 지도·점검사항을 보여주고 있다. 사업계획서 이행에 관한 항목에서는 사업의 운영과 관련된 시설 및 인적요건에 관한 것이다, 참여자 관리에 관한 항목에서는 단계별 서비스 제공과정에서 이행되어져야 할 사항과 관련이 있다. 위탁수수료에 관한 항목에서는 위탁수수료의 부정·부당 수급 및 사용에 관한 사항 등을, 그리고 기타 항목으로 구분하여 세부 점검사항을 구체적으로 제시하고 있다.

62) 본 논문에서는 지도·감독과 지도·점검을 같은 의미로 사용한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-19> 취업성공패키지 점검사항

점검항목	점검사항
사업계획서 이행에 관한 사항	· 자격요건(유료직업소개업, 무료직업소개업)
	· 시설요건(상담 공간, 프로그램 공간, 구직정보탐색 공간 등)
	· 인적요건 - 전담자 및 지원자 지정여부 - 업무전담자의 타 업무 겸임 여부 - 업무전담자의 관리 인원(전산 및 실제 비교 확인)
	· 프로그램요건 적정 여부 - 집단상담프로그램 운영자의 관련 프로그램 수료여부
참여자 관리에 관한 사항	· 1단계 서비스 기간 및 제공 주기(횟수)의 적정성 · 1단계 서비스 제공 내용의 적정성 - 대면상담 실시 여부 - 집단상담의 적정 실시 여부(상담매뉴얼, 시간표 비치 여부, 참여자의 출결상황 관리)
	· 개인별 상담내역 전산입력(3일 이내) 여부 및 충실성
	· 참여자 프로파일링 실시 및 적정 분류 여부
	· 개인별 취업활동계획 수립의 적정성 여부
	· 참여자에게 적절한 훈련과정 등 안내 여부
	· 2단계 서비스 기간 및 제공주기(횟수)의 적정성
	· 3~4단계 취업지원 서비스 기간 및 제공주기(횟수) 적정 여부
	· 취업자의 취업종료 적정 여부 - 재정지원일자리를 일반취업으로 처리 여부 - 워크넷 취업알선 및 패키지 전산망 마감처리 여부
	· 전산관리의 적정성 - 상담기록 무단 삭제 및 의뢰 취소 - 상담기록 적정 관리
	· 사업 참여 중단자 적정 관리, 지원금 반환 적정 신고 여부

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

위탁수수료에 관한 사항	· 위탁수수료 관련 별도계좌 개설·운용 여부
	· 위 기타 부정·부당한 방법으로 위탁수수료 수령 여부 - 부정·부당수급 해당여부는「민간위탁기관 부정·부당행위 유형 및 부정·부당수급 환수기준」을 참고
기타	· 보안서약서 작성 및 직원의 개인정보 보호 교육실시 여부 - 개인에게 부여된 전산망 아이디 적정 관리여부

자료: 고용노동부(2018) 내부자료

취업성공패키지의 지도·점검은 정기와 수시, 특별 지도·점검의 세 종류가 있다. 정기 지도·점검은 취업성공패키지 운영 민간위탁기관(사후관리기관 포함)을 모두 점검 대상에 포함하여 계획을 수립 후 반기별 1회(연 2회 실시)를 실시한다. 수시 지도·점검은 정기 및 특별 점검 외 감사원, 경찰, 지방자치단체 등으로 부터 조사 또는 수사협조 요청이 있는 경우 등 지방고용노동관서의 장이 필요하다고 판단할 경우 실시한다. 특별 지도·점검은 고용노동부 장관이 위탁수수료 부정수급 등 사회적으로 물의를 일으켰거나 일으킬 개연성이 높은 민간위탁 기관에 대하여 본부의 소관 부서 또는 지방고용노동관서의 장에게 지시하여 실시한다. 지도·점검에 대한 기본적인 계획은 본부에서 수립·시달하며 필요에 따라 지방고용노동관서에서 자체 계획 수립이 가능하다.

지도·점검은 민간위탁기관들의 성과평가와 직결되고 기관의 해지와도 연관이 된다. 전국 626개 기관을 매달 1등부터 꼴찌까지 순위를 매긴다. 하여 점수 1점은 순위가 10등을 왔다 갔다 할 정도로 큰 점수이다. 지도점검은 지적사항이 없으면 0점, 지적사항이 있을 시는 -점수를 받게 된다. 즉 지도·감독의 횟수가 많다는 것은 -점수를 받을 확률이 높아진다는 것이다.

<표 4-20>은 지역별·연도별 지도점검 횟수를 보여주고 있다. 광주지역은 2016년 83회, 2017년 62회로 제일 많은 것으로 나타났다. 지역별로 규모의 차이를 감안한다고 하더라도 편차가 심함을 알 수 있다. 이는 민간위탁기관의 입장에서는 공평성에 대한 문제 제기와 불응의 원인으로 이어질 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

민간위탁기관에 대한 지도·감독 및 모니터링 등의 통제보다는 의사소통을 통한 협력적 관리가 성과와 서비스 질에 실효성이 있는 것으로 보고되고 있다.(Femandez, 2007; 김주애 외, 2013). 민간위탁기관에서도 고용센터 담당자와 파트너십이 구축되어 서로 협력 관계일 때 고용서비스의 성과와 질은 물론 종사자들의 사기진작 향상에 도움이 된다고 말하고 있다.

"패키지 평가는 민간기관+고용센터의 평가와도 연관이 있다. 우리지역은 타 지역에 비해 열악한 편인데 조금 더 격려해 주고 도움을 주면 더 좋은 성과를 낼 수 있을 것 같은데.....모든 면이 잘잘못을 따지는 쪽으로 가다보면 소극적으로 갈 수밖에 없다. 한번 걸릴시 성과에만 영향을 미치는 것이 아니라 사기진작 측면에 치명타를 입는다. 위탁비를 가지고 문제를 일으키는 것은 당연하나 그 외 서비스를 진행하는 과정에서 재량성을 갖는다는 것을 일일이 터치하는 것은....." (C센터 사업총괄 팀장, 2018.07.16).

<표 4-20> 지역별 · 연도별 지도점검

(단위: 회)

구분	2015	2016	2017	구분	2015	2016	2017
서울	32	34	55	용인	10	20	21
서울서초	8	9	24	화성	7	12	16
서울강남	14	19	40	성남	16	43	49
서울동부	21	42	62	(경기)광주	2	2	5
서울서부	24	32	45	이천	7	3	3
서울남부	52	43	39	하남	-	1	3

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

서울북부	36	57	58	안양	17	14	26
서울관악	30	42	57	광명	4	2	-
인천	38	50	54	안산	13	20	29
인천북부	18	16	26	시흥	15	15	17
인천서부	7	8	15	평택	9	8	20
부천	14	20	22	안성	-	-	9
김포	6	4	17	오산	4	11	8
의정부	11	32	23	춘천	10	9	15
구리	2	5	4	강릉	5	8	5
남양주	-	2	9	속초	1	3	2
동두천	-	-	4	원주	11	9	23
양주	1	4	2	태백	-	2	2
고양	14	25	18	삼척	-	2	2
파주	3	16	18	부산	40	17	43
수원	27	28	39	부산동부	-	-	26
부산북부	20	25	43	광주	34	83	62
창원	17	26	32	전주	30	28	38
마산	12	22	19	남원	3	5	3
울산	19	25	-	정읍	2	2	2
김해	19	21	24	익산	19	35	32
밀양	2	3	3	김제	3	2	-

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

양산	5	10	22	군산	8	18	24
진주	14	24	30	목포	-	4	-
통영	4	8	8	해남	-	-	-
거제	2	2	-	순천	9	8	13
대구	17	17	41	광양	4	4	4
대구강북	11	12	26	여수	6	6	10
대구동부	9	9	10	대전	25	18	21
경산	4	16	46	공주	1	-	2
대구서부	36	27	48	논산	3	4	-
대구달성	-	3	7	세종	2	4	6
칠곡	2	11	5	청주	22	23	31
포항	8	10	25	옥천	-	5	2
경주	4	15	25	천안	23	23	40
구미	16	24	50	아산	-	-	18
김천	3	6	9	충주	11	12	15
영주	2	1	3	제천	4	8	4
문경	5	7	4	음성	-	4	7
안동	3	12	15	보령	16	13	21
서산	2	3	9				

자료: 고용노동부 정보공개 청구자료

고용서비스 민간위탁 사업에 대한 지도·점검은 본래의 취지와는 달리 여러

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

가지 면에서 많은 문제에 직면해 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지도·점검의 업무를 담당하는 공무원의 인력 및 전문성 부족으로 인하여 서비스의 내용이나 프로그램 등에 대한 내실 있는 지도·점검이 되지 못하고 있다. 물론 담당 공무원이 업무와 관련한 전문가이기는 하지만, 과중한 업무 등으로 전문성을 계속 축적하기가 어려운 상태이다. 더불어 시간과 인력의 부족으로 민간위탁 기관의 프로그램에 대해서 적절한 지도·감독을 하지 못하고 있는 형편이다. 그 결과 지도·점검이 실질적인 내용에 대한 것이 되지 못하고 관리상의 사소한 오류를 발견하는데 그치거나 행정 편의적인 지도·점검이 되는 경우가 많은 것이다. 즉 지도·점검이 고용서비스 업무의 효율성을 제고하기 위한 것이 아니라 서류 및 서비스 제공 횟수 점검, 민원처리 등에 집중되고 있는 것이다.

둘째, 지도·점검이 어떠한 내용을 지도·점검할 것인지에 대한 지침이 있음에도 불구하고 행하는 목적이 분명하지 못하다. 지도·점검은 과정평가의 일환으로서 모니터링 기능을 수행한다. 즉 사업을 수행하는 과정에서 발생하는 문제점을 조기에 발견하여 시정하게 함으로써 본래의 의도대로 시행되게 하기 위함이다. 그러나 현실적으로는 담당 공무원들이 사소한 문제발견에 치중하게 되고 그 결과 지도·점검이 본질에서 벗어나게 되는 것이다.

셋째, 지도·점검이 합목적성을 따지기보다는 절차상의 위반 여부를 발견하는데 치중하는 행정 중심의 지도·감독이 되기도 한다. 이러한 행정중심의 지도·감독은 행정서류의 미비점을 감시하는 데는 도움이 되기도 한다. 하지만 민간위탁기관으로 하여금 참여자들에게 적극적으로 서비스를 제공하여 고용서비스의 질을 높이기 보다는 행정서류를 보완하는 데 주력하게 한다. 또한 이러한 행정서류 위주의 지도·감독은 무사안일주의에 빠지게 할 위험이 있다. 다음은 지도·점검의 문제에 대해 언급하고 있다.

“작년에 담당 주무관이 일년에 4번 바뀌었다. 다음에는 완전 신규가

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

담당이였는데 일주일 만에 바뀌었다. 신규담당자는 업무를 몰라 자꾸 물어본다. 그리고 무조건 법대로 한다는 면에서 융통성이 떨어진다. 주무관별로 요구하는 서류가 다르다. 상담자들은 담당자가 바뀔 때마다 주무관의 성향에 맞추어야 하는 문제가 발생한다. 또한 성향에 따라 탄력적인 주무관과 융통성이 없는 주무관이 있다. 지도·점검만이 아니라 상시점검에서도 문제가 된다. 재량껏 하라고 하는데도 불구하고 문제가 생겼을 때, 책임소재에서 자유롭지 않다. 취업성공패키지가 하나의 업무매뉴얼로 전국이 동일함에도 불구하고 해석은 지역의 주무관에 따라 다르다. 하여 주무관법이라고 부른다. 차라리 담당 주무관이 전국으로 1명이면 좋겠다. 아니면 기관별로 다른 주무관이 관리를 하는 것이 아니라 업무 꼭지별로 주무관이 정해지면 일관성이 더 있을 것 같다. 전국적으로 동일한 업무 매뉴얼임에도 불구하고 각각 다르게 적용되니 힘들다. 한마디로 지도·점검이 점검만 있고 지도는 없다.” (D센터 사업총괄 팀장, 2018.08.07).

이외에도 지도·점검상의 문제점으로는 대부분의 지도·감독 관련 조항들이 ~여부. ~적정성 등의 포괄적으로 되어 있어 감독기관인 고용노동센터 담당자의 해석여하에 따라 다르게 적용되는 문제가 있다. 또한 담당 공무원의 잦은 교체이다. 담당 공무원이 어느 정도 익숙해질 무렵이면 인사이동 및 부서이동으로 인하여 담당자가 바뀌다 보니 민간위탁기관의 실무자들은 곤란한 경우가 많이 발생한다.

“지침상으로는 재량을 부여한다고 되어 있다. 그러나 현실은 그렇지 않다. ~적정성 여부, 이 적정성의 범위가 어마어마하다. 코에 걸면 코걸이, 귀에 걸면 귀걸이가 된다는 것이 문제이다. 지도·점검에서 경고가 3개일 경우 약정해지 되기 때문에 엄청난 스트레스로 작용한다. 또한 준비하는데 많은 시간을 소요한다. 민간기관과 종사자 입장에서도 본인의 발전을 위해서, 또 서류가 정리가 되니까 지도·점검이 필수라

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

생각된다. 하지만 서로의 입장이 다르다보니 이해는 되나 같이 협력하여 가면, 도움을 준다는 입장으로 가면, 협력이 잘 되었을 때 성과도 높아질텐데.....각 지청의 분위기와 과 구성원들의 분위기, 주무관의 특성을 무시할 수 없는 것 같다.” (B센터 사업총괄 팀장, 2018.06.18).

요컨대 민간위탁기관과 종사자들은 서류의 정리와 엄무처리 방식의 점검 기회, 더불어 본인의 발전에도 도움이 되기 때문에 지도·점검이 필요하다 여기고 있다. 그러나 지도·점검이 되어야 하는데 점검만 있고 지도의 측면이 부족한 면이 있다고 언급한다. 전국적으로 동일한 매뉴얼임에도 불구하고 지도·점검의 범위가 명확하지 않고 모호하여 담당자에 따라 해석의 자의성이 있다. 이는 민간위탁기관의 자율성과 전문성을 저해하고 서비스 질의 하락 요소로 작용하고 있다. 또한 지도·점검의 횟수가 지역적으로 편차가 심해 공평성의 문제제기와 불응의 원인으로 이어질 수 있다. 지도점검의 이러한 특성은 성과와 서비스의 질에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 소결

정책집행에서 자원의 확보는 중요한 요소이다. 자원은 물적 자원과 인적 자원으로 구분할 수 있다. 예산은 정책을 집행하기 위한 가장 중요한 물적 자원이라 할 수 있다. 취업성공패키지의 예산은 정부의 일반회계 예산을 바탕으로 하여 집행된다. 사업물량의 증가와 함께 예산 또한 더불어 증가하였다. 2009년 123여억원에서 2017년 4,410여억원으로 약 36배 정도 대폭 급증하였다. 그러나 2017년 3단계 과정에서 새로 신설된 청년구직촉진수당의 홍보부족으로 인하여 집행실적이 3,771여억원(85.5%)으로 하락한 것으로 나타났다.

인적 자원은 전문적인 지식과 지적능력을 갖춘 사람을 의미한다. 취업성공패키지는 일선에서 직접 서비스를 전달하는 업무담당자가 중요한 인적 자원이다. 따라서 엄부담당자는 업무분야의 전문성을 갖추고 있어야 한다. 고용서비스의 질은 전문성 있는 업무담당자에 의해서 좌우된다. 업무담당자의 전문성을 높이기 위해서는 경력(근속년수)이 중요하다. 경력이 많을수록 다양한 사례로 인한 많은 경험과 노하우가 축적되어 있다. 이로 인해 성과와 서비스 질에 지대한 영향을 미친다. 또한 수행수준과 관련한 교육훈련 제공과 더불어 업무담당자들이 장기 근속을 통하여 계속 사업을 담당 할 경우에도 성과와 서비스 질에 영향을 미치게 된다.

취업성공패키지는 업무매뉴얼과 지침이 매년 변경된다. 또한 시행지침은 사전예고 없이 수시로 변경되기도 한다. 업무매뉴얼과 지침의 잦은 변경은 종사자들에게 행정업무의 증가를 수반한다. 이와 더불어 청년 취업성공패키지의 참여자인 청년층은 다양한 욕구로 인해 업무량의 강도가 높은 편이다. 이로 인해 종사자들은 스트레스와 피로가 누적되어 있다. 이는 종사자의 소진(burn out)의 원인이 된다. 이에 반해 처우는 열악하여 이직이 빈번하게 발생하는 현실이다. 이직 후 다시 복귀하는 경우도 거의 없는 실정이다. 하여 전문성이 있는 경력자를 구하기가 쉽지 않은 현실이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이로 인해 취업성공패키지 업무담당자의 인적요건은 2015년 까지는 경력 6개월 이상인 자에서 2016-2017년은 경력 3개월 이상인 자로 완화된다. 2018년에는 경력요건은 없이 자격요건만을 필수요건으로 완화하였다. 또한 종사자들의 자질 문제가 계속 제기되면서 위탁기관의 인적자원 투자계획에 대한 심사기준을 기관선정 시와 성과평가에 반영하였다. 업무담당자의 처우와 역량강화를 통해 성과와 양질의 서비스 제공을 하고자 하였으나 역부족이다.

취업성공패키지는 민간위탁기관의 순응을 유도하여 성과를 높이고자 성과에 연동한 인센티브를 부여하고 있다. 성과에 연동한 인센티브는 집행관련자들의 태도에 영향을 미치게 된다. 인센티브를 많이 받는다는 것은 기관의 실적이 좋다는 것을 의미하기 때문이다. 기관의 실적은 사업의 지속여부와 관련이 있고 업무담당자들 입장에서는 고용의 안정성을 보장 받을 수 있는 유인으로 작용한다. 나은 일자리 임금 수준에 따른 성과 인센티브 차등 지급 방식은 지역적 특성과 산업별 특성에 영향을 받는다. 광주광역시는 서비스업이 많은 비중을 차지하여 급여수준이 높지 않아 매년 실적이 최하위 수준이다. 이로 인해 취업역량이 높아 취업가능성이 높은 보건계열 관련 학과의 학생들을 대상으로 모집을 하는 기회주의적 요소가 나타나고 있다. 또한 취업역량을 고려한 인센티브로의 변경이 취업역량이 낮은 참여자를 기피하는 파킹현상을 방지하는데 실효성이 떨어짐을 알 수 있다. 반면 근속 인센티브가 없어 참여자의 장기근속을 고려하지 않고 있다. 취업의 질은 취업의 성공만이 아니라 고용의 장기유지도 중요한 사항으로 볼 수 있으나 취업만을 성과로 설정한 인센티브 설계가 보여주는 한계점이다. 이는 민간위탁기관이 참여자의 근속에 관심을 가질 유인이 없어 장기적으로는 서비스의 질적인 면의 저하를 가져올 가능성을 보여주고 있다.

계약기간은 집행관련자들에게 심리적인 안정감을 고취시켜 성과와 서비스의 질을 높일 수 있도록 하는 중요한 유인 중의 하나이다. 따라서 재계약의 가능여부는 집행관련자들의 태도에 영향을 미치게 된다. 취업성공패키지는 기관의

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

평가 등급에 따라 A·B·C 등급을 제외하고는 매년 경쟁에 의해 재계약을 해야 하는 구조이다. 이로 인해 민간위탁기관 입장에서는 중장기적인 관점에서 투자와 사업추진이 곤란하여 사업의 안정적인 운영의 방해요인으로 작용하고 있다. 민간위탁기관 종사자들 입장에서는 고용의 불안정에 대한 상당한 심리적 압박감과 스트레스를 안고 있다. 이로 인해 높은 성과를 올려 계속 사업을 받고자 하는 기회주의적 유인이 작용하여 성과와 서비스의 질에 부정적인 영향을 미치게 된다.

취업성공패키지는 성과평가를 통해 결과를 다음 재위탁에 반영하여 유능하고 역량 있는 민간기관을 유치하여 성과와 서비스의 질을 높이고자 한다. 따라서 성과평가 역시 집행관련자들의 태도에 많은 영향을 끼치게 된다. 취업성공패키지 성과평가의 지표는 민간위탁기관의 생존과 관련이 있다. 집행현장에서는 매년 상승하고 있는 최소성과기준의 수준과 성과평가 지표가 문제점이 있음을 지적하고 있다. 취업성공패키지의 취업 인센티브 규모는 위탁기관의 수익성을 결정하는 요인임과 동시에 위탁기관 사업성과의 결과물이다. 하여 민간위탁기관 입장에서는 최대한 취업을 많이 시켜 취업 인센티브를 높이는 전략을 취할 것이다. 성과평가 또한 취업성공패키지의 최종목표인 취업률을 높이고자 하는 지표이다. 기관의 입장에서는 차후년도 사업의 재계약 여부에 지대한 영향을 미치는 성과평가에 대해 두려워하게 된다.

과도한 성과평가 지표는 실적에 대한 압박으로 구직자 한 명 한 명에게 정성을 들여 상담하기에는 한계가 있다. 따라서 구인기업에 대한 정보와 전문성이 부족한 상태에서 백화점식 알선에 치중할 수도 있다. 이는 성과와 서비스 질의 하락으로 이어진다. 취업의 질적인 면은 수치화가 곤란하기에 민간위탁기관의 성과를 평가할 수 있는 기준은 수치화가 가능한 취업률이다. 이로 인해 실적을 올리고자 기회주의 행동을 발생시킬 유인을 제공한다. 성과중심의 평가지표는 취업성공패키지의 최종 목표인 취업 달성이라는 결과물 산출에는 효과가 있을 수 있으나 서비스 질의 저하를 가져올 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

고용서비스 민간위탁은 정부가 수행해야 할 고용서비스 집행을 계약을 통해 민간기관이 대신하는 것이기 때문에 적절한 예산지원을 한다. 따라서 집행과정에 대한 감독기관의 지도·감독이 불가피하다. 지도·감독 시 관료의 태도는 집행관련자들에게 영향을 미치게 되고 성과와 서비스 질에도 영향을 끼치게 된다. 민간위탁기관과 종사자들은 서류의 정리와 엄무처리 방식의 점검 기회, 더불어 본인의 발전에도 도움이 되기 때문에 지도·점검이 필요하다 여기고 있다. 그러나 지도·점검이 되어야 하는데 점검만 있고 지도의 측면이 부족한 면이 있다고 언급한다. 전국적으로 동일한 매뉴얼임에도 불구하고 지도·점검의 범위가 명확하지 않고 모호하여 담당자에 따라 해석의 자의성이 있다. 이는 민간위탁기관의 자율성과 전문성을 저해하고 서비스 질의 하락 요소로 작용하고 있다. 또한 지도·점검의 횟수가 지역적으로 편차가 심해 공평성의 문제제기와 불응의 원인으로 이어질 수 있다. 지도점검의 이러한 특성은 성과와 서비스의 질에 부정적인 영향을 미치게 된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제3절 정책대상 요인

정책대상자는 정책으로부터 직접 혜택을 제공받는 수혜집단이다. 정책집행의 성공을 위해서는 수혜집단의 순응과 강력한 지지가 있어야 한다. 즉 대상집단의 특성과 태도가 정책집행에 중요한 영향을 미친다는 것이다. 본 연구에서는 청년 취업성공패키지의 정책대상 집단인 청년층 참여자의 특성과 참여자의 태도를 중심으로 분석하고자 한다.

1. 참여자의 특성

청년 취업성공패키지의 참여자는 청년층(만18~34세 이하)이다. 청년층의 사업대상은 고졸이하 비진학 청년, 고교 마지막 학년 재학생, 대학·대학원 마지막 학기 재학생, 대졸이상 미취업자이다.

청년층 인구는 2010년 기준 974만 3천명에서 2013년 944만명으로 점진적으로 감소하게 된다. 2018년 915만 7천명으로 15세이상 인구(4,414만 1천명)의 20.7%의 비율을 차지하고 있다. 이와 더불어 경제활동인구는 2010년 기준 431만 7천명 이였으나 2013년 406만 1천명으로 완만한 감소세를 보이다 2018년 436만 8천명으로 점진적인 증가세를 보이고 있다. 이에 반해 청년고용율은 2017년 43.0%에서 2018년 42.7%로 오히려 감소하였다. 청년실업률은 2010년 6.4%에 그쳤으나 점진적으로 상승하다가 2014년 8.7%로 급상승하게 된다. 이후 가파르게 높아져 2018년 10.5%를 기록하고 있다. <표 4-21>은 청년층의 경제활동상태별 인구 현황을 나타내고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-21> 청년층(15~29세) 경제활동상태별 인구

(단위: 천명, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
15세이상인구	40,748	41,337	41,813	42,235	42,741	43,194	43,571	43,902	44,141
청년층인구	9,743	9,684	9,552	9,440	9,397	9,385	9,378	9,302	9,157
15세이상 인구 대비 비율	(24.0)	(23.4)	(22.9)	(22.7)	(22.4)	(22.1)	(21.8)	(21.2)	(20.7)
경제활동인구	4,317	4,271	4,259	4,061	4,139	4,286	4,375	4,410	4,368
취업자	4,042	3,958	3,919	3,761	3,780	3,890	3,950	4,003	3,908
실업자	275	313	340	300	359	397	425	407	460
비경제 활동인구	5,427	5,413	5,293	5,379	5,258	5,099	5,004	4,892	4,789
경제활동 참가율	44.3	44.1	44.6	43	44	45.7	46.6	47.4	47.7
고용률	41.5	40.9	41	39.8	40.2	41.4	42.1	43.0	42.7
실업률	6.4	7.3	8.0	7.4	8.7	9.3	9.7	9.2	10.5

자료: 공공누리 보도자료, 2018. 7. 18: 21.
원자료: 국가통계포털 경제활동인구조사
주: 1. 고용률(%)=(취업자/15세이상 인구)*100
2. 실업률(%)=(실업자/경제활동인구)*100
3. 각 연도 5월 기준

국가통계포털의 경제활동인구조사에 따르면 청년층(15~29세)의 취업경로는 가족, 친지(18.7%) 소개, 학교(학원) 선생님(8.9%) 추천, 그 직장 근무자의 소개

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

나 추천(8.2%)이 총 35.8%로 가장 높게 나타났다. 다음으로 신문, 잡지, 인터넷 등 응모가 30.3%, 공개채용시험이 20.8%, 특별채용이 2.1%, 그 외가 10.9% 순으로 나타났다. 그 외에는 공공 및 민간 직업알선기관, 학교 내 취업소개기관, 직업(취업)박람회 등이 모두 포함되어 있다. 이 통계에 의하면 공공 및 민간 직업알선기관을 통해 취업한 청년은 10명 중 1명 수준에 머물고 있다는 것을 알 수 있다. 청년층의 취업경로는 <표 4-22>와 같다.

<표 4-22> 청년층(15~29세) 취업경로

(단위: %)

구분	백분율	
가족, 친지 소개(추천)	18.7	35.8
학교(학원) 선생님 추천	8.9	
그 직장 근무자 소개(추천)	8.2	
신문, 잡지, 인터넷 등 응모	30.3	
공개채용시험	20.8	
특별채용	2.1	
그 외	10.9	

자료: 국가통계포털. 경제활동인구조사: 성별/학력별 취업경로
주: 1. 그 외는 공공·민간 직업알선기관, 학교내 취업소개기관, 직업(취업)박람회 등
2. 2018년 5월 기준

<표 4-23>은 청년층의 첫 직장 근속기간을 제시하고 있다. 첫 일자리를 그만둔 경우의 근속기간은 1년 1.9개월이고 첫 일자리가 현재 직장인 경우는 2년

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

0.5개월로 첫 직장 평균 근속기간은 1년 5.9개월로 나타났다.

<표 4-23> 청년층의 첫 직장 근속기간

구분	평균근속기간	첫 일자리를 그만둔 경우	첫 일자리가 현재 직장인 경우
2018. 5	1년 5.9개월	1년 1.9개월	2년 0.5개월

자료: 공공누리, 2018: 14를 참고하여 연구자가 재구성

<표 4-24>는 청년층이 첫 일자리를 그만 둔 사유를 나타내고 있다. 사유를 살펴보면 근로여건 불만족(보수, 근로시간 등)이 51.0%로 가장 높았다. 다음으로는 개인·가족적 이유(건강, 육아, 결혼 등)가 14.2%로 나타났으며 임시적, 계절적인 일의 완료, 계약기간 끝남이 12.4%, 전망이 없어서가 8.7% 순으로 높았다.

근로여건 불만족(보수, 근로시간 등)을 제외하고 성별로 분석해 보면 남자는 임시적, 계절적인 일의 완료, 계약기간 끝남이 13.9%, 여자는 개인·가족적 이유(건강, 육아, 결혼 등)가 15.9%로 높게 나타나 성별에 따른 특성이 다름을 보여주고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-24> 첫 일자리를 그만 둔 사유

(단위: %, %p)

항목	2018년 5월		
	이직경험자	남자	여자
근로여건 불만족(보수, 근로시간 등	51.0	48.8	52.8
개인·가족적 이유(건강, 육아, 결혼 등)	14.2	12.1	15.9
임시적, 계절적인 일의 완료, 계약기간 끝남	12.4	13.0	12.0
전망이 없어서	8.7	10.2	7.5
전공, 지식, 기술, 적성 등이 맞지 않음	6.0	6.7	5.4
직장 휴업, 폐업, 파산 등	1.7	1.9	1.5
그 외	6.0	7.3	4.9
전체	100	100	100

자료: 공공누리, 2018: 17을 참고하여 연구자가 재구성

주 1. 이직경험자: 실업·비경제활동인구 포함

2. 그 외: 창업 또는 가족사업 참여, 일거리가 없거나 회사사정 어려움, 권고사직, 기타

<표 4-25>는 청년층이 첫 직장에 취업할 당시 임금을 보여주고 있다. 150~200만원 미만 33.8%, 100~150만원 미만 31.1%, 100만원 미만 17.7%, 200~300만원 미만 15.4%, 그 외 300만원 이상이 2.0% 순으로 나타났다.

성별로 분석해 보면 200~300만원 미만이 남자의 경우 19.6%, 여자는 11.5%로 남자가 8.1%가 높았다. 100만원~150만원 미만이 여자의 경우 34.8%, 남자는 26.9%로 여자가 7.9%가 높게 나타나 성별로 임금차이가 있음을 알 수 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

<표 4-25> 첫 직장에 취업할 당시 임금

(단위: %)

구분	졸업·중퇴 후 취업 유경험자	남자	여자
50만원 미만	4.2	4.2	4.3
50만원~100만원 미만	13.5	12.6	14.3
100만원~150만원 미만	31.1	26.9	34.8
150만원~200만원 미만	33.8	33.4	34.1
200만원~300만원 미만	15.4	19.6	11.5
300만원 이상	2.0	3.3	1.0
전체	100	100	100

자료: 공공누리, 2018: 16을 참고하여 연구자가 재구성

요컨대 정책대상 집단인 참여자는 성과에 지대한 영향을 미친다. 출산율 감소에 따라 청년층의 인구는 완만하게 감소하고 있음에도 불구하고 경제활동 참여율은 2015년 대비 상승하면서 청년 실업률이 가파르게 상승하고 있다. 이런 현실을 고려하면 청년 취업성공패키지의 정책대상 집단의 확대를 의미한다고 볼 수 있다. 취업성공패키지의 정책대상인 청년층의 취업경로 중 공공 및 민간 고용서비스를 이용하는 비중은 10.9%로 나타났다. 첫 직장 평균 근속기간은 1년 5.9개월, 첫 일자리를 그만두는 사유는 보수 및 근로시간 등의 근로여건에 대한 불만족이 제일 높고, 첫 직장에 취업할 당시의 임금은 150~200만원 미만이 가장 높게 나타났다. 이는 최근 청년층의 특성이 반영된 결과로 보인다. 이를 종합하면 정책대상인 청년들의 정책에 대한 순응과 지지도는 아직까지는 미약한 현

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

실이라 분석할 수 있다. 현 시대의 청년들은 본인의 특성과 맞지 않으면 아무리 좋은 일자리 일지라도 과감히 포기하는 현실이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

2. 참여자의 태도

취업성공패키지는 참여자의 성실한 참여를 유인하고자 단계별로 인센티브인 참여수당을 지급한다. 참여수당과 지급조건은 단계별로 다르게 적용된다. 1단계에서는 식비 및 교통비 지원 차원에서 최대 15~20만원을 지급한다. 취업상담과 IAP를 수립하고 1단계를 수료한 참여자를 대상으로 한다. 2단계에서는 훈련참여지원수당으로 월 284천원을 최대 6개월간 지급한다. 취업성공패키지 참여자로서 직업훈련에 참여 중인 참여자에 한해서다. 2단계 수당의 지급목적은 첫째, 훈련기간 동안 생계에 대한 부담완화 차원이다. 둘째, 경제적 지원을 통해 참여자가 훈련에 집중하여 직업역량을 개발할 수 있는 환경을 조성하여 직업훈련의 효과성을 높이고자 하는 차원에서이다.

3단계에서는 참여자의 지속적인 방문을 유도하여 적극적인 서비스를 제공하기 위해 두 종류의 수당이 있다. 첫째, 참여 실비수당으로 월 1회 20,00원을 최대 6만원 한도 내에서 지급한다. 집중 취업상담(최소 30분 이상) 또는 취업알선을 실시한 방문 참여자가 대상이 된다. 둘째, 구직촉진수당이다. 청년들이 구직활동을 하는데 실제 소요되는 비용(어학학원 수강비, 자격증 취득비용, 교재비, 교통비, 식비 등)을 지원한다. 구직활동비용에 대한 경제적인 부담을 덜어주어 구직활동에 몰입하여 취업성과로 이어질 수 있도록 하기 위함이다. 월 30만원씩 최대 3개월간 지급한다. 단 두 종류의 수당이 중복지급은 불가이다. <표 3-7 참고>.

성공적인 정책집행을 위해서는 정책대상의 순응이 필수이다. 순응을 통해서 정책목표를 달성하게 되면 정책집행은 성공하였다고 볼 수 있다(김효진, 2012). 고용복지의 성격을 지니고 있는 취업성공패키지는 정책대상 집단의 순응과 지지를 유도하고자 서비스의 제공과 현금수당의 인센티브 즉 지원금을 지급하고 있다. 그러나 이 지원금이 참여자의 기회주의(opportunism)[63] 요소로 전략하고

63) 기회주의는 인간을 자신의 이익을 극대화 하려는 이기적인 행위자로 가정하는데서 출발한

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

있다. 일부 참여자들이 취업성공패키지에 참여하는 이유가 취업하려는 목적이 아닌 지급되는 지원금만을 받기 위해 참여하고 있다는 점이다. 지원금의 지급 요건이 까다롭기 않고 형식적인 면이 있기 때문이다.

> **“청년취업성공패키지 용돈벌이 수단으로 남용 우려”**
>
> **“취업은 뒷전 지원금만 꿀꺽...3단계 구직촉진수당으로만 90만원 수령 가능해“**
>
> **“1단계의 참여수당을 받기 위해서는 3회의 상담만 거치면 된다. 특히 지난해 7월부터 지급되기 시작한 3단계의 구직촉진수당이 청년들 사이에서 알짜배기 용돈벌이 수단으로 입소문을 타고 있다. 구직촉진수당은 청년취업성공패키지 3단계 취업알선에 진입한 참여자를 대상으로 매월 30만원씩 3개월간 지급된다. 구직촉진수당은 1단계에서 수립했던 IAP를 토대로 구직활동 상호의무협약을 체결한 뒤 월 2회 이상 구직활동을 하겠다는 구직활동이행계획서 제출, 구직활동 이행, 결과보고서 제출을 완료하면 지급된다. 상호의무협약은 참여자의 적극적인 구직활동과 계획서 내용을 성실하게 이행하겠다는 내용을 담고 있다. 일부 참여자들은 소극적인 구직활동만을 통해 구직촉진수당을 받아가고 있는 것으로 나타났다. 3단계 진행 중이라는 김아무개씨(27)는 무조건 해야 된다. 안하면 손해라며 주변 친구들도 많이 했다. 나도 친구에게 소개받아서 하게 됐다. 별로 시간도 안 걸린다. 구직계획서를 어렵지 않게 찾아볼 수 있었다. 커뮤니티에는 ‘이력서 몇 군데만 넣으면 30만원을 받을 수 있다. 나랏돈 꼭 받자, 한달 밖에 못 받아서 아쉽다 등 다양한 반응이 있었다.....”(중략). (시사저널, 2018.02.13).**

<표 4-26>은 취업성공패키지 참여대상별 취업지원 경로 분포를 보여주고

다. 기회주의는 인간이 목표달성 혹은 단기적인 만족의 극대화를 위해서 다른 사람에게 미치는 영향이나 허용되는 사회적 규범의 범위를 고려하지 않고 저지르는 행위를 말한다(Kasper & Streit, 1998; 이민창, 2001).

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

있다. 대졸이하 미취업자 1-2-3단계형[64]이 33.9%, 고졸이하 비진학 청년은 1-2-3단계형이 36.1%, 니트족은 1-2-3단계형이 35.2%, 맞춤특기병은 1-2-3단계형이 48.5%, 영세자영업자는 1-2-3단계형이 38.8%로 1-2-3단계형이 많은 분포를 차지하고 있다. 이에 반해 재학생(고등학교~대학생)은 2단계를 거치지 않고 1단계와 3단계만을 수료하는 1-3단계형이 71.4%로 나타났다. 이는 일부 참여자들이 취업이 목적이 아닌 지급되는 지원금만을 받기 위해 참여하고 있다는 것을 나타내고 있다.

<표 4-26> 취업성공패키지 참여대상별 취업지원 경로 분포

(단위: %)

대상	1단계 종료형	1-2 단계형	1-3 단계형	1-2-3 단계형
대졸이하 미취업자	20.5	23.4	20.1	33.9
고졸이하 비진학 청년	19.9	25.9	14.7	36.1
재학생(고등학교~대학원)	17.3	3.8	71.4	6.9
실업급여수급자	16.0	25.5	30.6	27.6
니트족	20.3	30.5	10.8	35.2
맞춤특기병	16.6	26.7	4.0	48.5
영세자영업자	24.6	20.2	14.2	38.8
기타	38.5	40.0	9.2	12.3

자료: 양지윤 외, 2016: 77

64) 1단계 진단·경로설정, 2단계 직업능력향상, 3단계 집중취업알선 단계.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

집행현장에서도 지원금만을 목적으로 프로그램에 참여하는 참여자로 인해 힘들어 하고 있음을 언급하고 있다. 일선에서는 실제 취업이 목적이 아닌 참여자가 달갑지만은 않다. 참여자 수 대비 취업자 수의 취업률과 중도 탈락율이 성과평가에 영향을 미치기 때문이다. 그러나 취업성공패키지 참여대상이 만 18~34세의 청년층 모두이기 때문에 지원금만을 목적으로 참여한다고 해도 참여를 제한할 방법은 없다. 더불어 중도 탈락률이 평가에 미치는 영향으로 인해 수당만 받기 위해 참여하는 것을 알면서도 서비스를 제공할 수 밖에 없는 실정이다..

“취업성공패키지 사업의 성과는 구직자 요인이 가장 크다. 취업의지와 취업역량이 높고, 기업이 선호하는 구직자로서 자발적인 참여자를 모집하는 것이 성공의 관건이다. 취업의지가 낮은 참여자 즉 구직수당과 단순 직업훈련을 목적으로 하는 참여자, 공무원이나 공시를 준비하는 참여자는 별로 환영하지 않는다.” (I센터 대표, 2018.07.10).

“참여자가 의도적으로 수당만 받고 전화를 안 받는 경우도 많다. 업무담당자 입장에서는 큰 스트레스로 작용한다. 불량 참여자는 탈락시킬 수 있는 재량권이 있어야 된다. 기관 입장에서는 중도 탈락율이 평가에 영향을 미치기 때문에, 중도 탈락율로 인해 평가가 나빠진다. 하여 참여자에게 끌려 갈수 밖에 없는, 수당만 줄 수 밖에 없는 결과가 나온다. 규정상으로는 패널티가 있지만 평가 때문에 패널티 적용을 할 수 없다. 중도탈락율이 높으면 관리소홀에 대한 책임과 모니터링에서 자유롭지 않다. 참여자의 중단 사유가 타당할 시에는 평가에 불영향이 없어야 한다. 참여자에게도 패널티를 부여하는 방향으로 가야한다.” (H센터 대표, 2018.06.13).

요컨대 취업의지와 취업역량이 높은 자발적인 참여자가 높은 성과를 올릴 수 있다. 그러나 취업성공패키지 참여자 중 일부는 취업이 아닌 단순히 지원금을 수령할 목적으로 참여하는 참여자도 있는 것으로 나타났다. 지원금의 지급 요건

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이 까다롭지 않고 형식적인 면이 있기 때문으로 분석된다. 이런 참여자는 과감히 중도 탈락을 시키거나 패널티를 부여할 수 있어야 함에도 불구하고 성과평가와 관련되어 있어 계속 서비스를 진행할 수밖에 없는 실정이다. 청년들의 이러한 태도는 성과와 서비스의 질적인 면을 향상시키기 위한 측면에서는 부정적인 요인으로 작용한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 소결

정책대상자는 정책으로 인해 직접 혜택을 제공받는 수혜집단이다. 성공적인 정책집행을 위해서는 수혜집단의 순응과 강력한 지지가 있어야 한다. 즉 대상집단의 특성과 태도가 정책집행에 중요한 영향을 미친다. 청년 취업성공패키지의 정책대상자는 청년층(만 18세~34세 이하)으로 고졸이하 비진학 청년, 고교 마지막 학년 재학생, 대학·대학원 마지막 학기 재학생, 대졸이상 미취업자이다.

출산율의 감소에 따라 청년층 인구 또한 감소하고 있다. 반면 경제활동 참여율은 증가하고 있다. 즉 청년 구직자가 늘어나고 있다. 이에 따라 청년실업률은 가파르게 상승하고 있다. 이는 청년 취업성공패키지의 정책대상 집단의 확대를 의미한다.

청년층의 취업경로는 가족이나 친지, 학교 선생님 등의 추천이 35.8%로 가장 높았다. 신문 및 인터넷 등의 응모가 30.3%, 공개채용시험이 20.8% 이였다. 공공 및 민간 고용서비스를 이용한 취업경로는 10.9%로 나타났다. 첫 직장의 평균 근속기간은 1년 5.9개월 이였다, 첫 일자리를 그만두는 사유는 보수 및 근로시간 등의 근로여건에 대한 불만족이 51%로 제일 높고, 건강, 육아, 결혼 등의 개인·가족적 이유가 14.2%, 임시적, 계절적인 일의 완료 및 계약기간 끝남이 12.4%로 나타났다. 그만두는 사유는 성별로 다르게 나타나 남자와 여자의 특성이 다름을 보여주고 있다. 남자는 임시적, 계절적인 일의 완료 및 계약기간의 만기가 가장 높고, 여자는 개인·가족적 이유가 가장 높게 나타났다. 첫 직장에 취업할 당시의 임금은 150~200만원 미만이 가장 높게 나타났다.

이러한 결과는 최근 청년층의 특성이 반영된 결과로 보인다. 이를 종합하면 정책대상인 청년들의 정책에 대한 순응과 지지도는 아직까지는 미약하다고 볼 수 있다. 현 시대의 청년들은 본인의 특성과 맞지 않으면 아무리 좋은 일자리라도 과감히 포기하는 현실이다.

취업의지와 취업역량이 높은 자발적인 참여자가 높은 성과를 올릴 수 있다. 취

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

업성공패키지는 참여자의 성실한 참여를 유인하고자 단계별로 인센티브인 참여수당을 지급한다. 참여수당과 지급조건은 단계별로 다르게 적용된다. 그러나 참여자 중 일부는 취업이 목적이 아닌 단순히 지원금을 지원받을 목적으로 참여하는 참여자도 있는 것으로 나타났다. 지원금의 지급요건이 까다롭지 않고 형식적인 면이 있기 때문이다. 이런 참여자는 과감히 중도 탈락을 시키거나 패널티를 부여할 수 있어야 함에도 불구하고 성과평가와 관련되어 있어 계속 서비스를 진행할 수밖에 없는 현실이다. 이는 정책대상 집단인 청년층의 취업성공패키지 정책에 대한 약해 순응도로 인해 성과와 서비스 질을 향상시키기 위한 측면에서는 부정적인 요인으로 작용한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제 5장 결론

제1절 연구결과 요약

본 연구는 고용서비스 민간위탁의 집행영향요인을 정책집행이론의 관점에서 분석하고자 하였다. 우리나라의 대표적인 고용서비스라 할 수 있는 취업성공패키지의 유형 중 청년 취업성공패키지를 사례로 분석하였다. 정책집행은 정책의 내용을 실제적으로 실현시키는 과정이다. 아무리 좋은 정책이라 하더라도 정책집행이 제대로 이루어지지 않는다면 그 효과를 달성할 수 없다. 즉 정책집행이 성공적으로 이루어져야만 정책이 의도한 바람직한 결과를 얻을 수 있게 되는 것이다. 정책집행은 다양한 행위자들 간의 상호작용에 의해 영향을 받게 된다.

하향식 접근방법과 상향식 접근방법을 혼용한 통합적 접근방법을 활용하여 분석틀을 설정하였다. 정책내용 요인, 정책집행 요인, 정책대상 요인은 서로 영향을 주고받으며 집행과정의 전체적 틀을 만들어 간다고 할 수 있다. 즉 정책내용의 명확성과 일관성 여부는 정책집행과 정책대상에게 영향을 줄 것이다. 또한 정책집행과 정책대상의 행태는 집행과정에서 정책자체를 변화시킬 수 있다. 하여 정책집행에 영향을 미치는 요인들이 어떠한 상호작용을 하며 집행현장에서 영향을 미치는지 분석하고자 하였다.

최근 청년실업이 사회문제화 되면서 적극적 노동시장정책의 정책수단인 고용서비스의 중요성이 크게 부각되고 있다. 더불어 고용서비스의 역할에 대한 사회적 기대와 수요는 점점 높아지고 있다. 급격한 변화에 맞서 새로운 일자리에 대한 교육, 알선, 상담 및 정보서비스를 개인의 능력과 적성에 맞도록 어떻게 제공할 것인가, 구인기업의 요구에 부응하여 기회비용을 최소화 하면서 어떻게 연결시킬 것인가 하는 것은 사회적으로 매우 중요한 현안으로 등장하며 고용서비스의 중요성이 점점 부각되고 있다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

취업성공패키지 정책집행의 성과와 서비스 질에 영향을 미치는 요인은 다음과 같다.

첫째, 정책내용 요인에서는 정책의 명확성과 일관성으로 나누어 분석하였다. 정책의 명확성을 분석한 결과 취업취약계층의 노동시장 진입 즉 취업이라는 정책목표와 정책목표를 달성하기 위한 수단은 명확하다고 할 수 있다. 그러나 정책대상자인 취업취약계층에 대한 기준이 명확하지 않음으로 인해 취약계층이라 볼 수 없는 대학교 재학생들까지 사업에 참여시켜 제도의 목적을 변질시키는 결과를 야기하였다. 이로 인해 정책집행의 효율성과 효과성을 저하시키게 되는 요인으로 작용하였다. 정책의 일관성을 분석 결과 업무매뉴얼과 지침이 매년 변경되고 시행지침은 수시로 바뀌고 있었다. 다소 혼란스러울 정도로 잦은 변경은 집행관련자들에게 혼란을 야기 시키고 있다는 점에서 정책의 일관성이 없고 성과와 질에 영향을 미치게 된다.

둘째, 정책집행 요인에서는 자원과 담당자의 태도로 나누어 살펴보았다. 먼저 자원은 물적자원과 인적자원으로 나누어 볼 수 있다. 물적자원인 예산은 사업물량의 증가와 함께 대폭 급증하였다. 그러나 2017년 3단계 과정에서 새로 신설된 청년구직촉진수당의 홍보부족으로 인하여 집행실적이 저조한 것으로 나타났다.

인적자원 측면에서는 전문성의 부족으로 인한 자질 문제가 제기되고 있다. 업무댬당자의 전문성은 성과와 직결된다. 전문성을 높이기 위해서는 업무담당자의 경력(근속연수)이 제일 중요하다고 볼 수 있다. 취업성공패키지의 업무담당자들은 다양한 유형과 복잡한 욕구의 참여자로 인해 업무량이 과다한 편이다. 이에 반해 처우는 열악한 수준이다. 이는 종사자의 소진(burn out)의 원인이 되고 이직으로 이어지는 악순환을 초래한다. 하여 전문성이 있는 경력자를 확보하기가 쉽지 않은 현실이다. 이로 인해 업무담당자의 자격요건은 점점 완화 되어가고 있다. 업무담당자의 처우개선과 역량강화를 통해 양질의 고용서비스 제공과 성과를 높이고자 위탁기관 선정 심사기준을 강화하였으나 아직까지

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

는 역부족이다.

담당자의 태도는 민간위탁기관과 감독기관의 행태에 영향을 미치는 요인으로 나누어 분석하였다. 민간위탁기관 요인으로는 인센티브, 재계약 가능성, 성과평가를 감독기관의 요인으로는 지도·감독이다. 취업성공패키지는 민간위탁기관의 순응을 유도하여 성과를 높이고자 성과에 연동한 인센티브를 부여하고 있다. 성과에 연동한 인센티브는 집행관련자들의 행태에 영향을 미치게 된다. 인센티브를 많이 받는다는 것은 기관의 실적이 좋다는 것을 의미한다. 기관의 실적은 사업의 지속여부와 관련이 있고 업무담당자들 입장에서는 고용의 안정성을 보장 받을 수 있는 유인으로 작용한다. 이는 취업가능성이 높은 보건계열 관련 학과의 학생들을 대상으로 모집을 하는 기회주의 행동이 나타났다.

재계약 가능성을 분석한 결과 기관의 평가 등급에 따라 매년 경쟁에 의해 재계약을 해야 하는 구조이다. 이는 사업의 안정적인 운영에 방해요인으로 작용하고 있다. 종사자들 입장에서는 고용의 불안정에 대한 상당한 심리적 압박감과 스트레스를 안고 있다. 이로 인해 높은 성과를 올려 계속 사업을 받고자 하는 유인이 작용하여 성과와 서비스 질에 영향을 미치게 된다.

성과평가는 민간위탁기관의 생존과 관련이 있다. 민간위탁기관 입장에서는 평가지표에서 높은 배점을 차지하는 취업률을 높게 받기 위해 최대한 취업을 많이 시키는 전략을 취할 것이다. 과도한 성과평가 지표는 실적에 대한 압박으로 구직자 한 명 한 명에게 정성을 들여 상담하기에는 한계가 있다. 또한 알선기업에 대한 정보와 전문성이 부족한 상태에서 백화점식 알선에 치중할 수도 있다. 이는 참여자의 불만제기와 민원의 원인이 된다. 성과중심의 평가지표는 취업성공패키지의 최종 목표인 취업 달성이라는 양적 결과물 산출에는 효과가 있을 수 있으나 질적인 측면의 저하를 가져오게 된다.

지도·점검을 분석한 결과 민간위탁기관과 종사자들은 지도·점검의 필요성에 대해서는 긍정적이다. 하지만 전국적으로 동일한 매뉴얼임에도 불구하고 지도·점검의 범위가 명확하지 않고 모호하여 지도·점검 담당자의 특성에 따라 해석

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

의 자의성이 있는 것으로 분석되었다. 이는 민간위탁기관의 자율성과 전문성을 저해하고 성과와 서비스 질의 하락 요소로 작용하게 된다.

셋째, 정책대상 요인에서는 참여자의 특성과 참여자의 태도로 나누어 분석하였다. 청년 취업성공패키지의 정책대상 집단인 청년층의 특성은 청년인구감소에도 불구하고 경제활동 참여율이 높아지면서 실업률은 가파르게 상승하고 있다. 이는 정책대상 집단의 확대를 예측할 있다. 반면 청년층의 취업경로 및 첫 일자리 근속기간의 분석결과는 최근 청년층의 특성을 잘 보여주고 있다. 정책대상인 청년층의 정책에 대한 순응과 지지 정도는 미약하다고 할 수 있다.

참여자의 태도에 대해 분석한 결과 취업이 아닌 단순히 지원금을 수령할 목적으로 참여하는 참여자가 있는 것으로 나타났다. 이는 정책대상 집단인 청년층의 취업성공패키지 정책에 대한 약한 순응도는 성과와 서비스 질에 부정적인 영향을 미치게 된다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

제2절 연구의 시사점

1. 이론적 함의

본 연구는 청년 취업성공패키지를 사례로 고용서비스 민간위탁의 정책집행영향요인을 분석하고 설명함으로써 집행관련자들의 상호작용이 고용서비스의 성과와 질에 영향을 미칠 수 있다는 시각을 제공하였다는 점에 이론적 함의를 찾을 수 있다. 즉 정책집행에서 정책내용 요인, 정책집행 요인, 정책대상 요인은 서로 영향을 주고받으며 상호작용 하에서 집행과정의 전체적 틀을 만들어 간다고 할 수 있다.

청년실업이 날로 증가하고 있는 현실에서 고용서비스에 대한 사회적 관심과 수요도 점점 높아지고 있다. 더불어 고용서비스정책의 발전으로 인해 고용서비스정책 연구에서도 정책집행연구의 필요성은 점점 증가하고 있다. 대인서비스의 특성을 가지고 있는 고용서비스정책의 타당성과 적합성을 파악하기 위해서는 일선에서 관련 행위자들에 의해 발생되는 정책의 내용이 어떠한지를 분석해야만 한다. 또한 고용서비스정책의 전달은 정부와 민간이 복잡하게 상호작용하고 있다. 정책대상자들도 다양한 유형과 복잡한 욕구를 가지고 있다. 이러한 특성을 지닌 고용서비스정책의 집행연구는 적절한 접근방식과 이론적 기반을 제공한다고 할 수 있다.

정책의 내용이 명확하고 일관성 있게 추진될 때 정책의 성과와 서비스의 질에 지대한 영향을 미칠 수 있다는 점을 확인하였다. 정책내용의 명확성과 일관성은 집행자가 무엇을, 어떻게 해야 하는지에 대해 구체적인 방향을 제시해 줌으로써 집행의 성공가능성을 높여준다. 정책내용이 명확하지 못하고 일관성이 결여되면 집행관련자들에게 정확한 내용의 전달이 어렵게 된다. 집행자들에게는 혼란을 초래하는 원인이 된다. 고용서비스는 대인서비스로서 취약계층 즉

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

사회적 약자를 대상자로 한다. 하여 고용서비스의 질은 서비스를 전달하는 엄무담당자와의 상호관계를 통해 이루어진다. 집행과정에서 일관성의 결여는 일선의 업무담당자에게 스트레스 상황으로 작용하게 된다. 이로 인해 정책대상자에게 부정적인 영향을 미치게 되어 성과와 서비스 질의 저하로 이어질 것이다.

고용서비스를 제공하는 인적자원의 전문성은 고용서비스의 성과와 서비스 질에 밀접한 연관성이 있음을 분석하였다. 전문성은 경력(근속연수)과 교육에 의해 높아질 수 있다. 따라서 고용서비스 시장에서 인적자원의 고용과 교육의 문제를 민간위탁기관의 재량에 맡기는 것은 결국 고용서비스의 성과와 질에 대한 보장을 담보하지 못 할 가능성이 크다고 볼 수 있다. 고용서비스의 인적자원에 대한 관리는 성과와 서비스 질에 대한 관리책임을 가지고 있는 정부에서 관리하는 것이 타당하다고 할 수 있다.

2. 정책적 함의

본 연구의 취업성공패키지의 성과와 서비스의 질에 영향을 미치는 집행요인에 대한 정책적 함의는 다음과 같다.

첫째, 전문성이 있는 인적자원의 확보가 중요하다. 전문성이 있는 양질의 인적자원 확보는 고용의 안정성을 보장해 줄 때 가능하다. 더불어 처우를 시장가격에 맞추어야 한다. 정규직임에도 불구하고 성과평가에 의해 재계약 여부가 결정되는 종사자들은 고용의 불안정으로 인해 심한 스트레스에 시달린다. 이에 반해 무리한 성과평가 지표는 실적에 대한 심한 압박을 받을 수 밖에 없는 구조이다. 고용서비스의 집행과정은 종사자가 참여자에게 고용서비스를 직접 제공하는 단계이다. 따라서 집행자인 업무담당자의 행태는 참여자의 인식에 큰 영향을 준다. 실제로 현장에서는 업무담당자의 전문성 부족으로 인한 불만과 민원이 많이 제기되고 있다. 전문성은 경력(근속년수)과 연관되어 있음에도 불구하고 경력자를 확보하기가 쉽지 않은 현실이다. 다양하고 복잡한 욕구를 지

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

닌 참여자와 행정업무로 인해 업무의 강도가 높다. 이에 반해 처우는 열악하다. 이는 종사자의 소진의 원인이 되고 이직으로 이어지는 악순환을 초래한다.

둘째, 성과평가 지표 방식에 대한 점검이 요구된다. 성과평가는 민간위탁기관의 생존과 관련이 있다. 취업성공패키지는 최소성과기준을 충족하면서 전국의 민간위탁기관들을 1등부터 626등까지 줄 세우기 방식의 평가이다. 최소성과기준은 매년 상승하고 있다. 매년 최소성과기준을 충족하지 못하면 약정해지 된다. 또한 무리한 수준의 성과평가 지표는 참여자에 대한 전문성 있는 상담을 하기에는 한계로 작용한다. 약정해지를 두려워하는 기관과 종사자 입장에서는 자구책을 강구하는 기회주의 행동의 유인으로 작용할 수 있다. 이는 고용서비스 질의 저하로 이어지는 악순환을 초래할 수 있다. 더불어 성과평가 시 지역별·산업별 특성을 고려하지 않고 전국을 일률적인 기준에 의해 평가하다보니 형평성 측면에서 갈등의 여지가 있다. 또한 취업 인센티브 규모는 위탁기관의 수익성을 결정하는 요인이자 위탁기관의 사업성과 결과물이다. 하여 위탁기관 입장에서는 최대한 취업을 많이 시키는 전략을 선택할 것이다. 그렇다면 취업 인센티브와 성과평가가 중복될 필요가 있는지에 대해서도 점검이 요구된다.

셋째, 계약기간에 대한 점검도 필요하다. 매년 성과평가의 결과에 의해 재계약을 하는 구조이다. 민간위탁기관 입장에서는 중장기적인 관점에서 시설투자와 인력채용이 곤란하여 사업의 안정적인 운영에 방해요인으로 작용하고 있다. 종사자 또한 고용의 불안정으로 인해 심리적 스트레스로 작용한다. 이윤의 극대화를 추구하는 위탁기관은 재계약을 위해 기회주의 행동을 할 유인이 작용한다. 이는 서비스 질의 저하로 이어지게 된다. 성과와 서비스 질을 높이기 위해서는 민간위탁기관의 기회주의 행동을 방지하여 서비스의 질을 높일 수 있도록 유인구조를 설계하여야 한다. 매년 성과평가에 의한 재계약 시스템은 장기적으로는 양질의 민간위탁기관이 진입을 포기하는 결과를 초래할 수도 있다.

넷째, 정책대상 집단인 참여자에게는 엄격한 의무조항의 부과와 업무당당자에게는 패널티를 부여할 수 있는 재량권을 부여해야 한다, 고용복지의 성격을

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

지니고 있는 취업성공패키지는 서비스의 제공과 지원금을 지급한다. 참여자 중 일부는 취업이 아닌 단순히 지원금의 수령을 목적으로 참여하는 기회주의적인 참여자도 있다. 지원금의 지급 요건이 까다롭지 않고 형식적인 면이 있기 때문이다. 기관과 종사자들 입장에서는 힘든 유형의 참여자이다. 그럼에도 불구하고 중도탈락으로 처리 시 평가에 미치는 불이익으로 인해 제재를 가할 수가 없는 상황이다. 이로 인해 성과와 서비스의 질의 저하를 가져올 수 있다. 성과와 서비스의 질을 높이기 위해 참여자에게 엄격한 의무조항의 지원금 지급요건을 부과 하여야 한다. 또한 업무담당자에게는 기회주의적인 참여자를 중도탈락 시킬 수 있는 재량권을 부여해야 한다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

3. 향후 연구방향

본 연구는 고용서비스정책에서 실제로 정책이 실현되는 집행현장의 중요성을 간과하는 한계를 극복하고자 정책집행이론을 적용하여 어떤 요인이 성과와 서비스 질에 영향을 미치는지를 설명하고자 시도하였다. 그러나 본 연구는 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

첫째, 일반화의 문제이다. 본 연구는 고용서비스 민간위탁의 집행영향요인을 분석하기 위해 우리나라 대표적 고용서비스라 할 수 있는 취업성공패키지를 사례로 하여 분석하였다. 본 연구는 정책집행에 영향을 미치는 정책내용 요인, 정책집행 요인, 정책대상 요인을 분석하는데 초점이 맞춰져 있다. 그러나 공공의 복지를 위하여 정부가 공급하는 공공서비스의 특성과 복잡한 연성서비스의 특성을 가진 서비스인 민간 위탁에 관한 사례이다. 따라서 이를 다른 서비스 영역에도 적용하기에는 일반화의 어려움이 있다.

둘째, 사례를 통한 질적 분석방법을 통하여 고용서비스 민간위탁의 정책집행 영향요인을 검증하고자 하였다. 그러나 정량적인 연구에서처럼 면밀하게 양자의 관계를 증명하고 있지 않다.

마지막으로 자료수집의 한계이다. 일자리 창출은 국정 화두와 국정현안으로 정부의 입장에서는 고용서비스의 성과를 최대로 드러내고자 한다. 따라서 자료들이 구체적이기 보다는 포괄적인 면을 지니고 있다. 또한 조사 시기와 방법에 따라 상이한 결과가 나타나기도 하였다. 정보공개 청구나 민간위탁기관의 행위자들도 구체적인 정보공개는 거부하는 경향도 있었다.

이상의 한계점을 고려하여 향후 연구에서는 정량적 기법을 활용한 실증적 분석과 정성적 연구 기법을 활용한 방법론을 통해 이론적 정밀성을 높여 고용서비스의 성과와 서비스의 질에 영향을 미치는 요인을 검증하는 체계적인 연구가 진행되어야 할 것이다.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1) 단행본

고용노동부. (2015). 『2015 취업성공패키지 업무매뉴얼』,

_____. (2016). 『2016 취업성공패키지 업무매뉴얼』,

_____. (2017). 『2017 취업성공패키지 업무매뉴얼』,

_____. (2018). 『2018 취업성공패키지 업무매뉴얼』.

곽효문. (2001). 『복지정책론』, 서울: 제일법규.

고재방 외. (2003). 『국가인적자원정책의 추진현황과 방향』, 서울: 교육인적자원부.

권일웅 외. (2018). 『국가별 청년 대상 고용서비스 정책의 효과성 분석』, 서울: 국회예산정책처.

김강호·박가열·이요행·이상준. (2015). 『고용서비스와 직업훈련 연계실태와 개선방안』, 충북: 한국고용정보원.

길현종. (2014). 『한국 고용·복지서비스 전달체계 현황과 과제』, 세종: 한국노동연구원.

김수원·박동현·오성욱·이승구·한태욱. (2008). 『고용복지론』, 경기: 한국학술정보(주)

김순양. (2008). 『복지서비스의 민간위탁 시스템 분석』, 경기: 집문당.

김승택·노상헌·신현구. (2006). 『민간고용서비스 활성화방안 연구』, 서울 한국노동연구원.

김승택·신현구. (2007). 『민간고용서비스기관의 운영실태조사 및 개선방안연구』, 서울: 한국노동연구원

김정해. (2015). 『민간위탁 제도의 운영효율화 방안』, 서울: 한국행정연구원.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

김호원·오성욱·백광호·김형래. (2015). 『공공 고용서비스 기관 업무현황 비교·분석』, 충북: 한국고용정보원.

남궁근. (2009). 『정책학: 이론과 경험적 연구』, 경기: 법문사.

노동부. (2005). 『더 많은 사람에게 더 나은 일자리를』. 국가고용지원서비스 혁신보고회 보고자료, '05.4.6.

노시평·박희서·박영미. (2004). 『정책학』, 서울: 학현사.

노화준. (2012). 『정책학 원론: 복잡성과학과의 융합학문적시각』, 서울: 박영사.

박중훈. (2000). 『정부기능의 민간위탁 제도 및 운영방식 개선방안』, 서울: 한국행정연구원.

백광호·김호원·민궁헌·이힘찬. (2014). 『2014년 고용서비스 민간위탁사업 성과평가 운영』, 충북: 한국고용정보원.

백광호·오성욱·김기근. (2015). 『취약계층 민간위탁사업 실태조사 및 개선방안 연구』, 충북: 한국고용정보원.

안해규, (1986). 『정책학원론』, 서울: 다산출판사.

양지윤·백광호·최석현·고희원. (2016). 『취업성공패키지 성과분석과 민간위탁사업 발전방안』, 충북: 한국고용정보원.

어수봉. (2009). "고용서비스 선진화: 민간고용서비스를 중심으로", 『서비스산업 선진화 방안(고용서비스분야)』, 한국개발연구원.

오민홍·김대환·박가열·김인협·김은주. (2013). 『취업성공패키지 민간위탁기관 수익성 분석 및 구조개선 방안』, 세종: 고용노동부.

이병희·길현종·김혜원·이영수·오민홍. (2016). 『취업성공패키지 운영성과 평가분석 및 개편방안 마련』, 세종: 고용노동부.

이상현. (2009). 『고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안』, 충북: 한국고용정보원.

이종재 외, (1996). 『교육정책론』, 서울: 학지사.

장신철. (2013). 『민간고용서비스의 선진화를 위한 과제』, 서울: 한국노동연구원

전병유·김혜원·김용주·이병희·최형재·황덕순, (2012). 『취업성공패키지 성과분

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

석 및 개선방안』, 고용노동부.
정용덕 외. (1999). 『합리적 선택과 신제도주의』, 서울: 대영문화사.
정정길 외, (2016). 『정책학원론』, 서울: 대명출판사.
황혜신. (2006). 『공공서비스 민간위탁의 이론과 실제』, 경기: 한국학술정보(주).

2) 논문

강경미. (2013). “한국 근로연계복지 정책의 발전 방향에 관한 연구 - 취업성공패키지를 중심으로 -”, 경희대학교 석사학위 논문.
권순만·김난도. (1995). “행정의 조직경제학적 접근:대리인이론의 행정학적 함의를 중심으로” 『한국행정학보』29(1), 77-95.
권용신·김태진. (2010). “지역자활센터의 집행특성이 자활성과에 미치는 영향”, 『한국지역사회복지학』, 34, 159-182.
김강호. (2016). “기획특집: 민간위탁 취업성공패키지 담당자의 직무능력과 교육요구 분석”, 『고용이슈』, 2016(9). 22-32.
김경혜. (2001). “사회복지관 민간위탁 운영의 효과성 평가”, 『서울도시연구』, 2(2), 41-59.
김난영·이혜영·최성락. (2014). “규제행정 불만요인 분석”, 『한국정책학회 동계학술대회』, 511-541.
김병주. (2008). “공공서비스의 민간위탁 개선방안 -전주시를 중심으로-”, 전북대학교 석사학위 논문.
김성중·성재환. (2005). 『한국의 고용정책』, 서울: 한국노동연구원.
김순양. (1998). “사회복지서비스 공급 민영화의 성공요건 고찰: 사회복지관 시설의 민간위탁 과정을 중심으로”, 『한국정책학회보』,7(3), 87-120.
김승택. (2005). “고용서비스의 개선방향”, 『노동리뷰』, 2005(12), 1-3
_____. “고용서비스 선진화를 위한 진단”, 『노동리뷰』, 70(2011),

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

60-67.

김영휜. (2016). “공공 취업지원프로그램의 노동시장 성과 분석에 관한 연구”, 한국기술교육대학교 박사학위 논문.

김재훈. (2005). ″민간위탁의 계약유형에 관한 비교연구: 거래비용경제학 및 신제도이론의 적용“, 『한국행정학보』, 39(3), 205-228.

김주애. (2012). “지방공공서비스 민간위탁의 도입 및 성과 영향요인에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위 논문.

김주애·윤지경. 2013). “지방사회복지서비스 민간위탁 성과요인에 관한 연구: 계약관리능력, 수탁기관 특성, 경쟁의 역할 검증”, 『현대사회와 행정』, 23(3), 319-347.

김준현. (2008). “지역자활센터의 집행특성이 기관성과에 미치는 영향에 관한 연구: 조정성과지표(APM)모형에 의한 자원, 프로그램 및 네트워크 효과 분석”, 서울대학교 박사학위 논문.

김진희. (2013). “공공고용서비스분야의 취업 지원 심층상담의 효과성”, 『직업과 고용서비스 연구』, 8(1), 21-40.

김현애. (2013). “노인장기요양보험 정책의 집행 영향요인 분석”, 광운대학교 박사학위 논문.

김현정. (2014). “비정규직 보호정책 집행영향요인 분석: 비정규직 차별시정제도를 중심으로”, 『한국도시행정학회 추계학술대회 및 미추출 도시포럼 발표논문집』, 147-164.

김호균. (2007). “문화정잭집행영향요인과 집행효과성과의 관계분석”, 『정책분석평가학회보』, 17(1), 183-206.

김호원·이종구. (2015), “민간 고용서비스기관의 경영성과 분석에 관한 탐색적 연구: 고용서비스 우수기관 인증제 성과중심으로”, 『한국기업경영학회』, 22(3), 145-159.

_____. (2018). “취업성공패키지 사업 변천과정과 시기별 특징 비교분석

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

에 관한 연구", 『경영사 연구』, 33(2). 61-84..

_____. (2018). "취업성공패키지 청년층 특화 취업지원프로그램 참여자의 만족도와 성과에 관한 연구", 『취업진로연구』, 8(1). 1-20.

김효진. (2012). "정책집행 순응의 결정요인에 관한 연구", 서울과학기술대학교 박사학위 논문.

박경원, (1989). "민간부문과의 계약을 통한 도시서비스 공급방안에 관한 연구",『한국행정학보』, 23(2), 771-793.

박노욱. (2009). "현안분석: 사회서비스의 민간위탁과 성과계약: 주요 쟁점과 정책적 시사점", 『재정포럼』, 150(0), 28-40.

박윤희. (2012). "종합사회복지관 민간위탁 계약관리 개선방안에 관한 연구 - 경기도 시군을 중심으로 -", 명지대학 박사학위 논문.

박윤희·박천오. (2011). "사회복지서비스 민간위탁 실패에 관한 진단: 경기도 K시 종합사회복지관을 중심으로", 『지방행정연구』, 25(2), 79-102.

백광호. (2016). "Issue Letter: 고용서비스가 해법이다", 『고용이슈』, 2016(9). 2-3.

서동석. (2010). "고용지원센터 등 공공고용서비스의 문제점과 개선방안", 『노동법논집 』, 2, 419-452.

서주현. (1997). "행정정보 표준화사업의 집행에 관한 연구", 서울대학교 석사학위 논문.

송운석·이성세. (2001). "지방정부의 성공적인 민간위탁 집행 - 쓰레기 수거 업무 민간위탁을 중심으로 -", 『한국지방자치학회보』, 13(3), 137-156.

신동면. (2004) "영국의 근로연계복지에 관한 평가: 영국의 근로연계복지에 관한 평가: 신노동당 정부의 New Deal을 중심으로", 『한국사회보지학』, 6(1), 23-43.

신명호·황덕순. (2012). "질적 연구방법을 이용한 취업성공패키지 지원사업의 성

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

과 평가와 개선방안", 『산업노동연구』, 18(1), 113-145.

양난주, (2009). "바우처 정책집행연구-노인돌보미바우처 사례-", 서울대학교 박사학위 논문.

연태훈. (2000). "외부위탁을 통한 공공부문의 효율성 제고", 『재정포럼』, 46. 6-22.

오성욱. (2007). "공공고용서비스의 구직자 고용서비스성과 결정요인에 관한 연구", 『직업과고용서비스연구』, 2(2), 1-26..

_____. (2012). "공공고용서비스의 성과관리체계 구축 발전방향", 『직업과고용서비스 연구』, 7(2), 17-33.

_____. (2016). "민간고용서비스 시장과 경쟁력 과제", 『직업과고용서비스연구』, 11(1), 27-38.

유길상. (2006). "고용서비스 전달체계의 발전추세와 시사점", 『사회보장연구』, 22(4). 1-25.

_____. (2010). "공공고용서비스 민간위탁사업의 성공조건", 『노동정책연구』, 10(1), 89-128.

_____. (2014). "고용서비스 발전을 위한 정책 제언', 『The HRD Review』, 76(01).

윤은기·서재호. (2014). "고용지원서비스의 효율적인 고용서비스망 조직구축 방안: AHP분석방법을 통한 고용지원서비스의 전달체계의 문제점을 중심으로", 『한국조직학회보』, 11(3), 55-84.

이근주. (2010). "거래비용 관점에서 본 민간위탁 비용결정모형: 탐색적 연구", 『행정논총』, 48(2), 119-143.

이민창. (2001). "정책병동의 제도론적 분석-그린벨트와 영월댐 사례를 심으로-", 서울대학교 박사학위 논문.

이성룡. (1998). "정책집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구", 『지역개발연구』, 6, 203-226.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

이순자. (2008). “복지정책집행의 영향요인에 관한 연구-경상북도 기초자치단체 공무원의 인식을 중심으로-”, 계명대학교 박사학위 논문.

이순자·최봉기·서상국. (2010). “복지정책집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 경상북도 공무원의 인식을 중심으로”, 『한국지방자치연구』, 11(4). 61-79.

이승호, (2017), “혁신학교 정책집행과정 특징 분석”, 서울대학교 박사학위 논문.

이종구. (2011). “공공서비스 민영화의 성과에 관한 연구; 단절시계열분석, 계량경제모델분석 및 계급과정분석을 중심으로:”, 성균관대학교 박사학위 논문.

이혜영·고효진. (2015). “한국의 정책집행 사례에 대한 메타분석적 연구”, 『한국사회와 행정연구』, 26(2), 171-195.

임예순. (2006). “서울시 청계천 복원사업의 성공요인 분석, 『한국정책개발학회』, 6(1), 123-145.

전병유. (2010). “지역간 고용 성과 격차에 관한 연구”,『한국지역고용학회학술대회』, 2010(02), 19-38.

전상경. (1993). “지방정부 예산관련 행태와 지방의회 예산심의 행태에 관한 가설적 논의. 『한국행정학보』, 27(4), 1051-1072.

최영미. (2011). “민간고용지원활동 활성화방안”, 『경남고용포럼』.

최임광, (2015). “성공적인 정책집행을 위한 정책결정-집행 연결요인의 연구-청계천복원사업과 한강르네상스사업을 중심으로-”, 서울시립대학교 박사학위 논문

최종원. (1998). “정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰”, 『한국정책학회보』, 7(1), 173-206,

최종원·백승빈. (2001). “한국의 정책집행 실증연구에 관한 고찰”, 『행정논총』, 39(3), 67-193.

최항순. (2003). “사회복지시설 민간위탁제도의 개선방안: 성남시 사회복지관을 중심으로, 『중앙행정논집』, 17(2), 197-219.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

한석태. (2001). “정책집행에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”, 『사회과학논총』, 23(1) 79-111.

황윤원. (1991). “감축관리를 위한 민간화 기법의 연구”, 『한국행정학보』. 25(1), 3-24.

황혜신. (2005). “계약관리능력이 민간위탁 성과에 미치는 영향-주인대리인 이론의 적용-”, 『한국행정논집』, 17(1), 1-37.

3) 기타자료

동아일보. (2018.04.05). “아무데나 빨리 들어가라고 재촉…기대 접고 수당만 챙겨”, 구특교 기자 외.

스카이데일리. (2018.05.18). “취업성공패키지 제도 실효성 논란 ‘취준생 용돈벌이’ 전락한 5000억 혈세 일자리사업”, 배태용 기자.

시사저널. (2018.02.13). ″청년취업성공패키지, ‘용돈벌이’ 수단으로 남용 우려″, 김희준 기자.

조선비즈. (2017.03.31). “취업 도움 안되는 취업성공패키지…차라리 직접 알아보는게 낫다“. 전성필 기자.

캠퍼스 잡앤조이. (2017.06.15). “정부 예산 늘어나는 ‘취업성공패키지’...부실 상담 악순화 해소될까”, 이도희 기자.

감사원 http://www.bai.go.kr

고용노동부 http://www.moel.go.kr

고용조사분석시스템 https://survey.keis.or.kr

국가통계포털 http://www.kosis.kr

국회회의록 http://likms.assembly.go.kr

김삼화의원 블로그 https://blog.naver.com/3flowers20

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

법제처 http://www.moleg.go.kr
정보공개청구 https://www.open.go.kr
취업성공패키지 http://www.work.go.kr
통계청 http://kostat.go.kr
한국고용정보원 http://www.keis.or.kr

2. 외국문헌

1) 단행본

Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law.* Cambridge. MA: The MIT press.

Bruttel. Oliver. (2005). *Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Service*, Discussion Paper, Wissenschaftszentrum Berlin fur Sozialforschung (WZB).

Dehoog. Ruth Hoogland, & Lester M. Salamon. (2002). Purchase-of-Service Contracting, in Lester M. Salamon (ed.). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance,* New York: Oxford University Press.

Edwards Ⅲ, George. C. (1980). *Implementing Public Policy.* Congressional Quaterly Press Washington.

Elmore, R. F. (1985). *Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Polic.* Springer.

Freeman, Jody & Minow, Martha. (2009). *Goverment by Contract Outsourcing and American Democracy,* Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Gilbert, N. & Harry S. (1986). Dimensions of Social Welfare Policy 2nd Edition, N.J. Prentice-Hall.

Hill, Michael & Hupe, Peter. (2007). Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice Los Angeles·London·New Delhi·Singapore: SAGE Publications.

Hjern, Benny & Hull, C. (1985). *Small firm implementation creation: An assistance structure explanation.* Kenneth Hanf & Theo. A. J. Toonen(eds.). Policy Implementation in Federal and Unitary Systems. Dordrecht Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers.

Kasper, Wolfgang & Manfred E. Streit. (1999). *Institutional Economics*: Social Order and Public Policy, Cheltenham: Edward Elgar.

Lindblom, C. E. (1980). *The Policy Making Process(2nd ed.).* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc.

Linder, Stephen H. & Peters, B. Guy. (1987). Relativism, Contingency, and the Definition of Success in Implementation Research Policy, Studies Review Autumn.

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Pulic Services.* New York: Russell Sage.

Mazmanian Daniel A. & Paul A Sabatier. (1983). *Implementation and Pub;ic Policy.* Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.

Nakamura, R. T. & F. Smallwood. (1980). *The Politics of Policy Implementation.* NY: St. Martin Press. 김영기·남궁근·유낙근·최용부(공역). (1989). 『정책집행론』, 서울: 법문사.

North. D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance,* Cambridge; Cambridge University Press.

OECD. (1997). *Contracting out government services: Best practice*

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

guidelines and case studies, Paris: OECD.

OECD. (2010). *Handbook: Contracting out Government Fuctions and Services in Post-conflict and Fragile Situations.* OECD.

Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1973). *Implementation.* Berkeley: University of California Press.

Rien, M. & Rabinovitz, F. F. (1983). *Implementation: A Theoretical Perspective.* in Martin Rein, From Policy to practice, Armonk. N.Y: M. E. Sharpe. Inc.

Rein, Marin & Francine F. Rabinovitz. (1978). *Implementation: A theoretical perspective.* W. D. Burnham & M. W. Weinberg(eds). American Politics and Public Policy. Cambridge: MIT Press.

Savas, E. S. (1987). *Privatization: The Key to Better Government,* Chatham New Jersey.: Chatham House Publishers Inc.

Tadao Miyakawa (2000). *The science of public policy: Essential readings in policy science Ⅱ.* London and New York.

Winter, Soren. (1990). "Integrating Implementation Research," In D. J. Palumbo and D. J. Calista(eds.), *Implementation and Policy Process.* New York: Greenwood Press.

2) 논문

Bartlett, Will & Le Grand, Julian. (1993). The Theory of quasi-markets. L. Le Grand and W. Barlett, eds, *Ouasi-Markets and Social Policy,* Macmillan Press, Basingstoke, UK. 13-34

Bennear, Lori S. (2007). Are Management-based Regulations Effective? Evidence from State Pollution Prevention Programs, Journal of Policy

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Analysis and Management. 26, 327-348.

Berman, P. (1978). The study of macro-and micro-implementation. *Public Policy,* 26(2). 157-184.

Dehoog, R. H. (1984). "Theoretical perspectives on contracting out for service: Implementation problems and possibilities of privatizing public services" in Edwards. G. c. (eds). *Public policy implementation.* Greenwich: Jai Pr.

_____. (1985). "Human Service Contracting: Environmental, Behavioral and Organizational Conditions," Administration and Society. 16(4).

_____ (1990), *Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Model for Service Contracting,* Administration and Society. 22: 317-340.

Domberger, Simon & Jensen, Paul. (1997). *Contracting out by Public Sector: Theory, Evidence, Prospects,* Oxford Review of Economic Policy. 13(4), 67-78.

Elmore, R. F. (1979). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision. *Political Science Quarterly, 94*(4). 601-616.

Fernandez, S. (2007). What Works Best When Contracting for Services? An Analysis of Contracting Performance at the Local Level. 85(1), 1119-1140.

Ferris, J. & E. Graddy. (1986). Contracting Out: for What? with Whom?. *Public Administration Review*. 46(4).

Jahn Elke J. & Ochel, Wolfgang. (2007). "Contracting-out Emplpyment Services: Temporary Agency Work in Germany". *Journal of European Social Policy.* 17. 125-138.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Matland, Richard E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *journal of Public Administration Research and Theory. 5*(2).

McLaughlin, M. W. (1987). Learning from experience: Lessons from policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis. 9*(2), 171-178.

Monrjoy, R. S. & O'Toole, L. J. Jr. (1979). Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective. *Public Administration Review.* 39(5), 461-488.

Mosley, hugh, and Els Sol. (2005). "Contractualism in Employment Services: A Socio-Economic Perspective." In Els Sol and Mies Westerveld (Eds.). *Contractualism in Employment Services: A New Front of Welfare State Governance.* The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International. 1-20.

Plantinga, Mirjam, Ko de Ridder & Alex Corra. (2008). "Contracting-out employment service: Experiences in the Dutch reintegration market." Paper presented at the SIG Onderzoekersdag panel: Hervorming sociale zekertheid. workshop. 2(3).

Prager, J. (1994). "Contracting Out Government Services: Lessons from the Private Sector", *Public Administration Review*. 54(2).

Sabatier, Paul A. (1986). Top-down and Bottom-up approaches to Implementation research; Acritical analysis and suggested synthesis, *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.

Sabatier, Paul A. & Daniel Mazmanian (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing polity objectives. *Policy Analysis*(5), 481-503.

Collection @ chosun

조선대학교
CHOSUN UNIVERSITY

Smith Thomas, B. (1973). The policy Implementation Process, policy science, 4. 197-209.

Torfing J. (1999). Workfare with welfare: recent reforms in the Danish welfare state, Journal of European Social Policy, 1, 173-208.

Van Meter, D. & C. F. Van Horn. (1975). The policy Implementation Process: a conceptual framework. *Administration and Society.* 6(4), 445-88.

Van Meter, Donald S. & Mattew A. Cahn. (1975). The Policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society. 6*(4), 435-487.

Wallin, Bruce A. (1997). "The Need for a Privatization process: Lessons frpm Development and Implementation", *Public Administration Review.* 57(1), 11-20.

Williamson, Oliver E., (1988). "The Logic of Economic Organization," *Journal of Law, Economics, and Organization.* Vol. 4.

Winter, Soren. (1986). "How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration," Scandinavian Political Studies. 9(4).

Collection @ chosun