

연구논문

고용지원서비스의 효율적인 고용서비스망 조직구축방안:
AHP 분석방법을 통한 고용지원서비스의 전달체계의 문제점을
중심으로*

윤 은 기**
서 재 호***

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 선행연구
- III. 연구설계
- IV. AHP 실증분석 결과
- V. 정책적 시사점
- VI. 결론

〈요약〉

본 논문의 주요한 목적은 AHP 분석기법을 통한 고용지원서비스의 전달체계의 중앙정부 주도 방안 문제점, 지방정부 이양 방안 문제점, 책임운영기관화 방안 문제점, 민간위탁 방안 문제점, 공단화 방안 문제점들의 분석과 함께 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안을 논의하였다. 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안의 연구에서 고용지원서비스의 전달체계의 문제점에 관한 5가지 측정 영역의 분석에서, “민간위탁 방안 문제점”이 39.8%로 가장 높은 문제점으로 지적되었고, “지방정부 이양 방안 문제점”가 18.8%, “공단화 방안 문제점”가 18.1%, “책임운영기관화 방안 문제점”가 12.1%, “중앙정부 주도 방안 문제점”가 11.2%로 중앙정부 주도 방안 문제점이 상대적으로 적은 것으로 분석되었다. 중앙정부의 효과적인 공공서비스의 정책의 주도하에 고용지원서비스의 효율적인 고용서비스망 연계 구축 강화를 위해 AHP 분석결과에서 제안되어진 제도적·기능적 정책 방안을 지속적으로 추진하여야 할 것이다.

[주제어: AHP(계층적 의사결정), 고용서비스망, 고용지원서비스]

* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음. 본 논문은 고용노동부의 “고용센터와 자치단체 등 공공민간 고용서비스망 연계 구축방안”의 연구용역과제의 일부를 토대로 작성되었고 2014년 한국 행정학회 하계학술대회 발표문을 수정·보완한 것임.

** 동아대학교 행정학과 교수(eungeeyun@dau.ac.kr)

*** 부경대학교 행정학과 교수(jaseo@pknu.ac.kr)

I. 서론

고용서비스에 대한 민간과 공공의 구분이 약해지면서 공공과 민간고용서비스 사이의 중장기적 협력 관계와 기능 분담에 대한 효율적인 제도적 장치가 요구되어지고 있다. 선진국들은 고용서비스에 대해 국가가 독점적인 지위를 유지하다가 최근 민간고용서비스를 육성하는 방향으로 전환되고 있다. 고용서비스를 공무원이 모두 제공하던 방식에서 오늘날에는 공공기관, 민간영리기업, 비영리기관 등이 지역단위로 파트너십을 형성하는 추세인데, 지역의 고용서비스기관, 종교단체, 시민단체, 노사단체, 복지기관, 교육훈련기관 등과의 지역파트너십을 발전시켜 나감으로써 고용서비스의 전달체계의 효율화를 모색하고 있다. 민·관 협력방안 및 역할분담모델에 관한 협력 체제의 정책적인 제안들은 고용서비스 투자의 효율성 및 효과성을 극대화, 다양한 민간 및 공공서비스 기관을 통한 고용서비스 업무의 세분화, 새로운 서비스나 프로그램들의 개발 및 제공이 가능하다는 것이다.

우리나라는 2008년부터 고용센터 업무의 일부분을 외부기관에 아웃소싱과 인소싱 하고 있으나 역량이 없는 민간고용서비스에 위탁하여 오히려 고용서비스 질을 저하시킬 우려가 제기되고 있다. 우리나라의 경우와 다르게 선진국의 경우는 공공 고용지원서비스기관과 지역공공고용서비스가 구축되어 있는 상태에서 민간업체들이 전문화·차별화된 고용서비스의 제공을 통한 민간 고용지원서비스산업의 활성화가 추진되었다는 점이다. 지금 우리나라의 상황은 공공이나 민간부문 고용서비스가 모두 각 지역단위별로 구축되어 있지 않고, 민간 고용지원서비스기관들은 경쟁력과 전문성을 가지고 있지 못한 실정이다. 결과적으로 정부는 공공 고용지원서비스기관의 기능과 조직의 개편을 통해 효율성을 추진하는 한편, 규제완화와 지원정책을 통해 민간 고용지원서비스기관의 활성화를 동시에 모색하는 것이 필요할 것이다.

이 연구에서 전문가들을 대상으로 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안에 관한 고용서비스의 전달체계의 문제점 25개 측정항목들의 우선순위들을 분석하였다. 결과적으로, 이 연구는 AHP 분석기법을 통한 고용지원서비스의 전달체계의 중앙정부 주도 방안 문제점, 지방정부 이양 방안 문제점, 책임운영기관화 방안 문제점, 민간위탁 방안 문제점, 공단화 방안 문제점들에 대한 상대적 중요성 평가와 분석과 함께 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안을 논의할 것이다.

II. 이론적 논의와 선행연구

1. 고용지원서비스

고용서비스는 일자리에 관련된 서비스를 종합적으로 제공함으로써 개인의 평생 직업 활동, 기업의 경영활동, 국가 인적자원의 효율적인 활용을 지원하는 국민경제의 핵심 인프라 서비스이다. 고용서비스는 고용정보, 직업 및 진로 지도, 취업지원, 직업능력개발, 실업급여 등의 서비스 제공과 함께 개인의 직업관련 활동과 기업의 인재확보를 지원하고 나아가 국가 인적자원의 흐름을 조절하는 기능을 수행하고 있다 (오성욱 외, 2013:64).

최근 고용서비스 제공 기관은 공공기관(중앙정부 및 지방자치단체)과 민간기관(위탁기관 및 영리·비영리기업)으로 구분되는데, 과거에는 정부의 공공기관이 대부분의 고용서비스를 전담하였으나 최근에는 공공 고용서비스 상당부분을 민간기관에 위탁하며 다양한 단체들이 함께 참여하는 다양한 고용 정책 및 프로그램의 도입·운영되고 있다. OECD를 비롯한 대부분의 선진국에서도 공공서비스를 민간위탁이나 지자체와의 협력을 통해 다양하고 효율적인 고용서비스 전달체계를 구축하고 있다.

고용서비스의 전달체계는 일반적으로 공공주도형, 경쟁관계형, 상호협력형, 민간주도형으로 구분할 수 있다 (오성욱 외, 2013:64-65). 공공주도형은 취약계층에 대한 국가 서비스의 강화와 함께 고용정보의 인프라가 하나의 정보망으로 운영된다는 점에서 장점을 가지고 있으나 공공부문의 극심한 관료화와 예산 및 인력의 비효율성이 발생하여 체계적이고 유연한 서비스 개발이 저해될 수 있다는 단점이 있다. 경쟁관계형은 공공과 민간이 서로 경쟁을 하여 성과는 증진될 수 있으나 취약계층에 대한 고용서비스가 위축될 수 있고 영세 민간 기업에서 제공되는 고용서비스 질이 낮아질 가능성도 있다. 상호협력형은 취약계층의 서비스 분야를 민간에 집중적으로 위탁하고 공공 고용서비스는 일반적인 고용자 및 취업자를 대상으로 서비스를 제공하는 형태인데, 전문직종의 서비스를 공급하는 취업정보제공은 민간 완전경쟁시장에 일임하고 취약계층의 취업서비스를 민간 위탁하는 시스템이다. 민간주도형은 민간고용서비스 업체가 공공 고용서비스 전체를 위탁받아 수행하는 형태인데, 취약계층에 대한 서비스가 약화되고, 교육·훈련과 관련된 고용서비스가 잘 이루어지지 않는 등의 단점도 있다. 이처럼 고용서비스 전달체계는 중앙의 독점적 운영, 중앙과 지자체의 협

력 또는 경쟁, 지자체의 독점적 운영 등의 다양한 거버넌스가 이루어지고 있다.

고용-복지연계 서비스 중심의 민관 협력부분을 중심으로 살펴보면, “실업급여-직업훈련-직업정보제공-심층상담-취업상담-동행면접”등의 시스템적인 방법과 수요자 특성에 맞는 고용-복지가 연계되는 전략을 One-stop service을 통해 추구하고 있다. 고용서비스에서 전체 업무 가운데 취업지원 업무보다는 고용보험 업무의 비중이 높은 여건에서 제한적인 예산과 인력의 조건을 극복하기 위해 공공 민간 통합된 고용서비스망 연계 구축을 통한 고용지원서비스의 선진화와 정보화의 구축이 필요하다. 부처간의 상호 연계를 통해 수요자가 원스톱 서비스를 받을 수 있도록 고용-훈련-복지 연계 전달체계를 모색하고, 지역단위에서는 관련된 서비스가 통합되어 전달될 수 있는 원스톱 서비스 체제가 요구되어 지고 있다. “민간부분을 연계시킨 통합전산망 KLMIS(Korea Labor Management Information System)”인 On-line 고용정보서비스는 고객중심의 고용서비스 기관으로서 지역 고용네트워크의 중심기관이 되어야 한다. 고객 중심의 관점으로서 개인수요 충족의 고용정보서비스, 기업의 채용비용 절감, 기업의 경쟁력 확보 등을 통한 수요자 중심의 고용지원서비스가 요구되어지고 있다. 우리나라에서 심층적인 One-stop service와 On-line service의 정보화 추진은 효율성에 근거한 고용서비스의 정책 일 것이다.

공공 민간 고용서비스망 효과적인 연계 구축방안은 상호 네트워크의 강조와 함께 정부기관 및 민간단체들을 함께 참여하는 뉴거버넌스 제도를 강조하고 있다. 지역 협력기관들과의 관계에서, 노동조합, 고용주, 사회단체등과의 연계와 함께 중앙 정부와 지방정부의 협력적인 네트워크를 통해 일자리 창출과 생산적 복지 등과 관련한 고용 정책들을 강조하고 있다. 중앙정부, 지방자치단체, 민간의 고용서비스기관들의 고용지원서비스에 대한 목적, 조직, 운영체계도 차이가 있으며, 각 고용서비스기관의 특성과 지역적 특징을 고려하지 않은 획일적인 정책의 수립 및 지원은 비능률성을 초래할 수 있다.

선진국에서 나타난 공공고용안정서비스의 최근 경향은 중앙 정부에서는 전체적인 고용 정책 개발과 평가 등의 기능을 수행하는 반면 고용서비스 정책결정과 집행은 지역적 조건에 맞추어 이루어지도록 하고 있다. 중앙정부의 기능과 연계되는 통합적 조직으로 고용서비스의 지방과 지역 사무소의 기능이 강조되고 있다.

영국의 경우에 중앙정부가 공공직업안정관련 권한과 책임을 담당하는 정책을 추구하였다. 영국의 탄력적 뉴딜정책에 의해, 실업자들에게 12개월간은 확대고용사

무소에서 지원하고, 그 후에도 취업을 하지 못하는 경우에는 외부 전문 서비스기관에 의해 취업지원 서비스를 위탁하는 정책이다. 중앙정부의 획일적인 체제와 방식의 고용서비스가 아니라, 민간과 전문서비스 기관의 고용서비스 프로그램은 지역 실정과 구직자의 상황에 따라 자율적인 고용서비스에 근거하는 맞춤형 지원의 고용지원서비스를 모색하고 있다. 덴마크의 경우에는 2007년 개혁은 고용 문제를 해결하기 위하여 지자체의 역할 강화 등 행정체제의 대대적인 개혁을 추진하였다. 이 개혁과정에서 행정 개혁을 통해 분권화된 공공부문 기능을 강화하고자 하였고 분권화 정책에 따라 지자체의 담당하는 업무량이 증대되었다. 미국의 경우에 연방정부에서 정책방향만 제시하고 지방정부에서 프로그램의 기본 골격을 형성하는 분권화 정책을 모색하고 있다. 호주의 경우에 공공고용서비스를 민간고용서비스로 대체하여 35천여 개의 고용서비스 컨설턴트 일자리를 창출하였다. 정부가 노동시장정책을 고용정책 중심으로 전환하고, 고용지원서비스 선진화를 위해 민간 고용지원서비스 기관의 활성화를 위한 정책구상들이 추진되어지고 있다 (김근세·박현신, 2012).

일반적으로, 노동시장 프로그램은 적극적 노동시장 정책으로, 실업, 장기실업자, 빈곤, 주거, 환경, 약물, 보건 및 교육 등의 다양한 문제들과 연계되는 추세이다. 지역 내 노동조합, 민간단체, 지역사회단체 등과의 연계는 지역적 특수상황의 이해를 통해 고용서비스의 수요자 측면의 정책을 수용하는 것이다. OECD도 공공고용서비스 기관, 지방정부, 지역사회단체들이 고용 창출과 직업 훈련의 관련한 정책 집행에 참여하는 것이 필요하다고 제안하였다. 선진국 국가들은 공공고용서비스 운영에 기업, 노조, 민간고용서비스 기관, 시민단체 등의 다양한 기관들의 참여가 이루어져 왔는데, 특히 지역 차원에서의 파트너십이 더욱 중요해지고 있다.

결과적으로, 선진적인 공공고용서비스 관리기법은 수요자의 측면을 고려한 고객지향(client-oriented)적인 서비스로서, 민간 고용지원서비스산업의 운영시스템의 적용을 확산하는 추세가 나타나고 있다. 하지만, 선진국 국가의 정책적 특성과 문화적 배경에 따라 공공고용서비스가 다른 형태로 차별화될 수 있다. 공공고용서비스의 기능과 업무를 독점적으로 공급했던 유럽형 국가들, 공공고용서비스와 민간 고용지원서비스산업이 함께 협력에 근거하여 공공과 민간의 역할과 기능 분담이 이루어지고 있는 미주형 국가들, 그리고 공공부문의 역할을 민간에게 위탁하는 유형의 호주형 국가들의 여러 가지 유형으로 구분될 수 있다.

2. 선행연구

고용서비스 개선을 위한 정책제언(신종각, 2011) 연구에서는 최근 선진국은 고용서비스 거버넌스의 다양화, 민간 고용서비스시장의 역할 강화 및 활성화, 공공 고용서비스의 효율성과 효과성 강화와 다양한 성과평가체계의 도입, 고용서비스 대고객관리 강화 등을 통하여 수요자 중심, 생산성과 성과평가를 연계한 고용서비스 개선방안을 추진하고 있다는 점을 제시하면서 우리나라도 고용서비스 개선을 위해서는 공공고용서비스의 확충과 혁신, 민간고용서비스 발전, 고용서비스 분야에서의 공공과 민간의 역할 분담 체계 확립 등이 필요성을 제안하였다.

일을 통한 복지실현을 위한 고용지원서비스 발전방안(한국노동연구원, 2008) 연구는 고용보험제도의 여러 사업과 자활사업, 일자리 창출 사업으로 구성되어 있는 취약계층에 대한 고용지원 서비스를 재구조화하여 고용서비스를 중심으로 일을 통한 복지를 실현할 수 있는 방안 제시와 공공직업안정기관이 취약계층에게 실질적인 서비스를 제공하고 노동시장에서의 역할을 제고할 수 있는 고용서비스 혁신방안을 마련하는데 목적이 있는데, 고용서비스 인프라와 직업상담 전문 인력을 증가하여야 하며, 공공과 민간의 바람직한 역할 분담 모델을 재정립할 필요가 있다는 점을 제안하였다.

고용시장에서 공공고용서비스기관의 역할 강화 방안 연구(한국정책학회, 2010)는 향후 고용창출이 국가경쟁력 제고에 핵심적인 정책으로 성공적인 고용서비스 정책을 위해서는 노동부와 지방자치단체의 긴밀한 관계 속에서 체계적으로 고용서비스가 제공될 수 있도록 역할 및 기능을 제안하였다. 한편, 고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안(이상현, 2010)에 대한 연구는 고용서비스의 민간위탁이 향후에도 더욱 확대될 것으로 신속한 민간위탁 제도의 도입 및 활성화를 위하여 우리의 실업급여제도, 민간고용서비스 시장 실태, 취업 문화 등 고용환경에 맞는 중장기적인 민간 고용서비스 위탁사업 모델을 제안 하였다.

고용서비스 혁신을 위한 “지역고용네트워크” 구축 필요(어수봉, 2010)에 대한 연구는 고용지원서비스 전달방식(delivery system) 개선을 위해서는 지역네트워크를 활용하여 공공고용서비스가 지자체·학교·민간기관 등과 유기적인 파트너십을 구축이 필요함을 지적하였다. 주요연구결과 제안으로 첫째, 공공고용센터를 중심으

로 지자체·대학 등의 역량이 결집될 필요가 있고, 특히 각 지역에 있는 공공고용센터의 주도적 역할이 강화되어야 하고 지역실정에 맞는 고용정보망 운영과 상담 전문가 양성 등의 고용인프라를 구축해야 함이 지적되었고, 둘째, 중소기업에 대한 특별한 지원이 필요한데, 이를 위해 지자체·기업 및 산업단체·노동조합·대학·교육훈련기관·민간고용서비스기관·사회복지기관 및 시민단체와 언론 등 지역고용네트워크의 역할(직업지도·취업알선·능력개발·고용안전)을 강조하였다. 특히 지자체는 고용과 복지를 하나의 패키지로 묶어 원스톱 서비스의 역할을 제안하였다.

지역의 학습·고용·복지 서비스의 연계실태와 과제(한국직업능력개발원, 2008)에 대한 연구는 복지 대상에 있는 학습과 고용 서비스의 활성화 및 효율화를 위하여 지역에서 현재 나타나고 있는 학습과 고용, 복지 서비스 전달체계의 연계 구조를 진단하였고, 문제점 파악을 통해 네트워크 연계 강화를 위한 정책적 고려사항을 제시하였다. 기관 간 연계강화를 위한 정책제언으로 중앙정부 차원에서의 적극적인 노력이 필요한데, 중앙정부 및 지방정부 공무원에 대한 교차 교육과 관련 중앙부처들 간의 협력체계의 강화와 함께 복지대상 고용문제는 복잡성에 비추어 다원적 네트워크적 접근과 지역노동시장 중심성의 원칙하에 해결되어야 함을 제안하였다¹⁾. 또한, 연계강화방안으로 분산된 조직이 관료주의, 업무중복, 시간 낭비 등이 생기지 않도록 고객 위주의 효율적 서비스를 제공할 수 있는 시스템 구축이 필요함을 제안하였다²⁾.

결과적으로, 고용서비스 개선을 위한 정책제언 선행연구들에서는 고용서비스 거버넌스의 다양화, 민간 고용서비스시장의 역할 강화 및 활성화, 공공고용서비스의 효율성과 효과성 강화, 다양한 성과평가체계의 도입, 고용서비스 대고객관리 강화 등을 통하여 수요자 중심에 근거해서 고용서비스 개선방안을 추진하고 있다는

1) 취약계층 고용서비스 이용실태 및 서비스 강화방안(한국노동연구원, 2007) 연구는 취약계층에 초점을 맞추어 취약계층에 대한 고용서비스 이용실태 및 서비스 전달 체계 구축방안을 검토하고자 하였는데, 취약계층에 특화된 프로그램을 운영하고 있는 타 기관 및 민간단체와의 연계 서비스 강화가 필요함이 지적되었고, 취약계층 삶의 터전인 지역노동시장을 중심으로 한 노동시장 정보 통합시스템 구축의 필요성을 강조하였다.

2) 통합적 고용지원서비스 성과와 개선방안(한국고용정보원, 2010) 연구는 노동부에서 시행하고 있는 통합적 고용서비스인 취업성공패키지, 심층상담 전담제, 청년층 뉴스타트 사업의 2009년도 사업 결과에 대한 현황을 파악하고 각 사업에 참여한 구직자들을 대상으로 고용서비스에 대한 만족도와 문제점 등에 대해 조사하였다.

점을 제시하면서 우리나라도 고용서비스 개선을 위해서는 공공고용서비스의 확충과 혁신, 민간고용서비스 발전, 고용서비스 분야에서의 공공과 민간의 역할 분담 체계 확립 등이 필요성을 제안하고 있다. 노동 및 복지시장에서 다양한 주체가 협력적 파트너십 관계를 형성하여 고용서비스의 효율성의 극대화를 모색하고 있다.

하지만 우리나라의 경우는 선진국들과 다르게 공공 고용지원서비스기관과 지역공공고용서비스의 협력체계가 구축되어 있는 못한 상태에서 민간 고용지원서비스산업의 활성화가 추진되었다는 점이다. 고용센터 업무의 일부분을 외부기관에 아웃소싱과 인소싱 하고 있으나 역량이 없는 민간고용서비스에 위탁하여 오히려 고용서비스 질을 저하시키고 있다는 지적이다. 우리나라에서는 공공이나 민간부문 고용서비스의 협력체계가 각 지역단위별로 구축되어 있지 않고, 민간 고용지원서비스기관들은 경쟁력과 전문성이 부족한 상황이다.

민간 고용서비스 인력 실태 및 역량 강화 방안(고혜원·오영훈·이수경, 2011)연구는 민간 고용서비스업에 종사하는 인력의 실태를 분석하고, 경쟁력과 전문성 강화와 관련된 정책과제를 도출하는데 목적이 있고, 이 연구의 내용은 민간 고용서비스 종사인력의 실태 분석, 민간 고용서비스 종사자 교육훈련 실태 분석, 국제교육직업지도협회(International Association for Education and Vocational Guidance, IAEVG), 미국, 일본, 독일의 고용서비스 종사인력의 역량과 실태 분석, 민간 고용서비스 종사인력의 역량 제고와 관련된 장단기 정책과제들을 도출하였다.

민간고용서비스 시장 현황과 정책과제(한국직업능력개발원- The HRD Review, 2010)에서는 민간고용서비스 시장의 문제점을 영세성, 일용직위주의 취업알선, 민간기관의 전문성 부족으로 제시하였고, 이를 해결하기 위한 정책과제로, 첫째, 민간고용서비스 기업의 대형화와 전문성 강화가 필요하고, 둘째, 고용서비스 민간위탁사업 활성화 및 사업효과 제고가 필요하고, 셋째, 고용서비스 전문 인력 양성의 필요성을 강조하였다.

민간고용서비스 기관의 규모특성 등 운영실태조사 등 조사연구(한국직업능력개발원, 2008)는 민간고용서비스인 직업소개사업과 직업정보제공사업 등에 대한 실태조사 및 분석과 민간고용서비스 활성화를 위한 개선방안을 제시하였고, 설문조사결과 각 사업별 인허가 및 행정관청의 지도점검 등 중복된 행정규제로 인해 민간사업자의 창의적·종합적인 서비스 제공의 저해를 지적하였다.

민간고용서비스 기관의 운영실태조사 및 개선방안 연구(한국노동연구원, 2007)는 국외 유·무료직업소개사업과 국내 무료직업소개사업 분야에 대한 실태와 문제점을 진단하고 이들이 고용촉진을 위해 담당하고 있는 기능을 활성화 시킬 수 있는 방안을 모색하였다. 취업알선의 전문성의 부족에 대한 개선이 요구되었고, 많은 무료직업소개소는 노동부, 여성가족부 등 중앙부처의 사업을 수행함으로써 지방자치단체로부터 예산지원을 받아서 집행하고 있는데, 취업정보제공, 고용알선, 교육훈련 등의 기능을 개별적 또는 중복적으로 수행함에 따른 비효율을 시정할 필요가 있음을 제시하였다.

국내외 공공고용서비스 민간위탁 추진실태 분석을 통한 효율화 방안 모색(한국기술교육대학교, 2010)의 연구는 주요 선진국과 한국에서의 공공고용서비스의 민간위탁 사례를 분석하여 한국에서의 공공고용서비스 민간위탁사업의 효율화 방안을 제안하였다. 연구결과 효율화를 위해서는 첫째, 효과적인 인센티브 매커니즘 구축을 위해 민간위탁 비용 단가 현실화, 민간위탁기관의 성과 제고 노력을 유도할 수 있는 “한계 인센티브”의 강화, 민간위탁시장의 예측 가능성 증대를 통한 서비스 질 향상을 위한 투자 유도, 유사 민간위탁사업의 통합이 필요함을 제시하였고, 둘째, 효과적인 정보 매커니즘 구축을 위해서는 위탁사업 추진상황에 대한 모니터링 체계 구축과 구직자에 대한 능동화 조치의 강화를 제안하였고, 셋째, 합리적인 통제 매커니즘 구축을 위해서는 거래비용을 최소화하고 민간고용서비스기관에 대한 유연성 부여를 제안하였다. 결과적으로 공공과 민간의 효과적인 고용서비스망 연계 구축을 위해서 위에서 서술되어진 민간 고용지원서비스기관들의 경쟁력, 전문성, 생산성 향상의 전제조건들이 선행되어야 할 것이다.

III. 연구설계

1. 조사방법

고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안의 연구에서 5개 고용서비스의 전달체계의 문제점을 25개 측정항목으로 구성하여 계층적 의사결정(AHP) 기법에 의거하여 이원비교 방식으로 설문서를 작성하였다. 평가기준에 대

한 상대적 중요도의 판단은 고용정책 연구에 관심이 있는 관련 학계 교수, 담당 공무원, 전문가 분들을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, Expert Choice 11 프로그램을 통하여 각 평가요소별 상대적 중요도를 산출하였다.

계층 분석적 의사결정방법(Alytic Hierarchy Process: AHP)은 합리적인 의사결정 도구로서의 역할을 하는데 의사결정자가 선택할 수 있는 여러 가지 대안들을 체계적으로 순위화 시키는 방법을 제시하고 있다. AHP 기법의 절차들은 단계별로 구성되어 있는데 첫 번째 단계는 고용지원서비스의 고용서비스망 연계구축 방안의 문제의 구조화 단계이다. 두 번째 단계는 중요도 측정의 단계이다. 세 번째 단계는 종합화 및 가중치 설정 단계이다.

AHP 분석에 사용될 자료의 수집과 분석을 위한 조사방법을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구에서는 AHP 기법을 활용한 우선순위 및 가중치 산정을 위해 고용서비스 연계에 대한 고용정책 전문가를 대상으로 직접설문조사를 실시하였다. 둘째, 고용서비스의 전달체계의 문제점을 분석하기 위한 설문구성은 계층구조에 맞추어 요소간의 상호비교가 쉽도록 작성하며, 쌍대 비교의 척도는 9점으로 제시하였다. 평가요소 및 모형은 제1계층: 측정목표, 제2계층: 측정영역, 제3계층: 세부측정 영역으로 구성하였다. 셋째, 우선순위 및 가중치 산정을 위해 고용서비스 관련 전문가를 대상으로 한 직접설문조사를 실시하였다.

본 연구에서는 계층화분석의 적합성과 표본의 대표성을 확보하기 위해 고용정책과 관련된 전문가들을 설문대상으로 선정하였다. 본 연구에 참여한 설문대상자로는 공무원과 학자를 포함하는 정교한 표본을 구성하였고, 표본에 속한 응답자 중 개별 응답자 일관성 지수(Consistency Ratio)가 현저히 낮은 설문응답을 제외하였다. 본 연구에서는 측정지표와 측정항목의 일관성비율(CR : Consistency Ratio)값을 측정하여 각각 0.1를 초과하는 값을 모두 제외한 설문자료들의 활용과 함께 측정지표와 항목 간 상대적 가중치를 산정하였다.

2. AHP 측정지표와 측정항목

공공과 민간고용서비스 사이의 협력 관계들을 통한 효과적인 고용서비스망 제도적 장치를 위해 중앙정부, 지방정부, 민간부분의 상호 협력적인 기능과 역할이 요구되어 지고 있는데 문제점들의 진단을 통해 개선 방안을 제시하는 것은

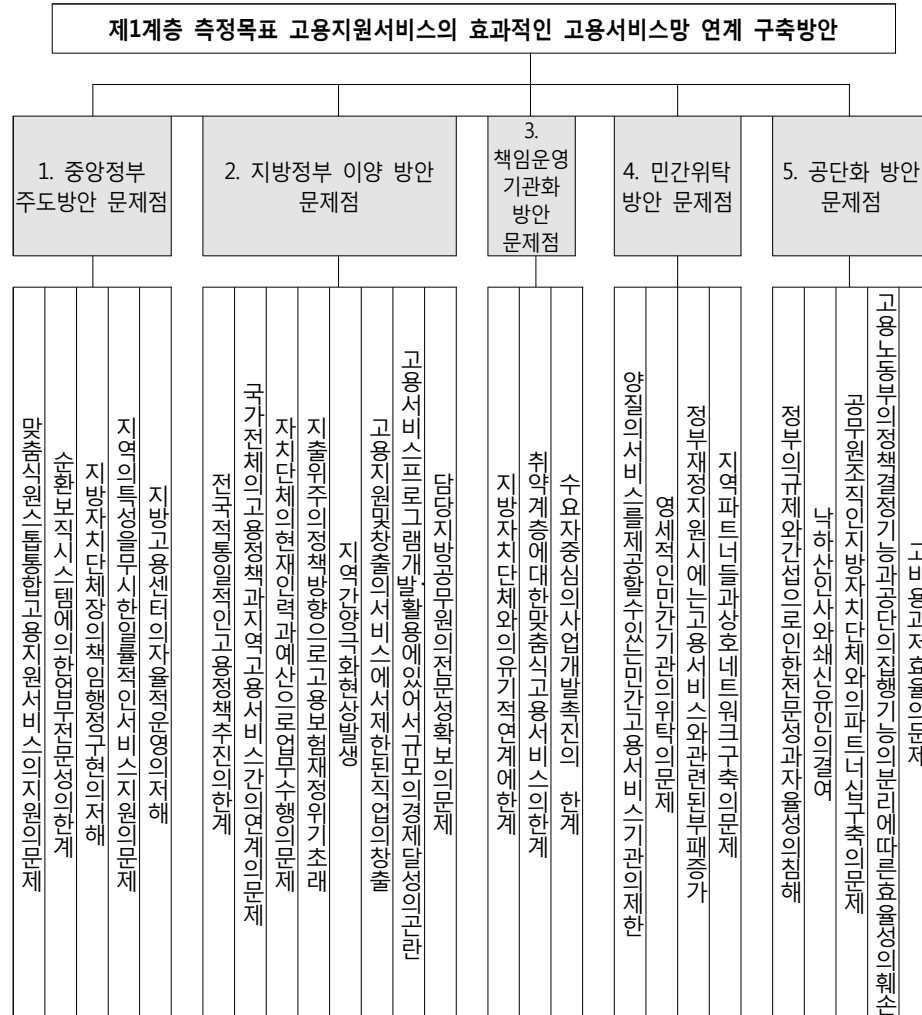
필요할 것이다. 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안에 관한 고용지원서비스의 전달체계의 문제점에 관한 5가지 측정 영역인 중앙정부 주도 방안 문제점, 지방정부 이양 방안 문제점, 책임운영기관화 방안 문제점, 민간위탁 방안 문제점, 공단화 방안 문제점에 대한 상대적 중요성 평가를 위한 측정지표와 측정항목 <표1>과 AHP 분석틀 <그림1>은 다음과 같다.

〈표 1〉 고용지원서비스의 전달체계의 문제점에 관한 상대적 중요성 평가를 위한
측정지표와 측정항목

구분	측정지표	측정항목
고용지원 서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안	중앙정부 주도 방안 문제점	맞춤식 원스톱 통합고용지원서비스의 지원의 문제
		순환보직 시스템에 의한 업무 전문성의 한계
		지방자치단체장의 책임행정구현의 저해
		지역의 특성을 무시한 일률적인 서비스 지원의 문제
		지방고용센터의 자율적 운영의 저해
	지방정부 이양 방안 문제점	전국적 통일적인 고용정책 추진의 한계
		국가 전체의 고용정책과 지역고용서비스 간의 연계의 문제
		자치단체의 현재 인력과 예산으로 업무 수행의 문제
		지출위주의 정책방향으로 고용보험재정위기 초래
		지역간 양극화 현상 발생
		고용지원 및 창출의 서비스에서 제한된 직업의 창출
		고용서비스 프로그램 개발·활용에 있어서 규모의 경제 달성의 곤란
	책임운영기관화 방안 문제점	담당 지방공무원의 전문성 확보의 문제
		지방자치단체와의 유기적 연계에 한계
		취약계층에 대한 맞춤형 고용서비스의 한계
	민간위탁 방안 문제점	수요자 중심의 사업개발 촉진의 한계
		양질의 서비스를 제공할 수 있는 민간고용서비스 기관의 제한
		영세적인 민간기관의 위탁의 문제
		정부재정지원 시에는 고용 서비스와 관련된 부패 증가
	공단화 방안 문제점	지역파트너들과 상호 네트워크 구축의 문제
		정부의 규제와 간섭으로 인한 전문성과 자율성의 침해
		낙하산 인사와 쇄신유인의 결여
		공무원조직인 지방자치단체와의 파트너십 구축의 문제
		고용노동부의 정책결정기능과 공단의 집행기능의 분리에 따른 효율성의 훼손
		고비용과 저효율의 문제

자료: 한국행정학회(2008)참조

〈그림 1〉 AHP 분석틀



IV. AHP 실증분석 결과

1. 개요

이 조사는 고용지원서비스의 전달에 관한 구성요인들 사이의 상대적 중요성 및 우선순위 분석을 위해 계층분석절차(AHP)로 교수, 공무원 등 고용서비스 및

고용정책과 관계되는 전문가를 중심으로 1차(2013년 7월 29일부터 8월 8일까지), 2차(2013년 8월 13일부터 23일)에 걸쳐 실시되었다. 전체 조사자 중 여자 비율은 16.7%, 남자 비율은 83.3%이었다. 연령별로는 40대가 58.3%로 가장 많았고, 50대가 25%와 30대가 16.7%를 차지하였다. 직업별로는 교수와 연구원이 차지하는 비율은 87.5%와 공무원은 12.5% 이었다. 전공별로는 인문사회계열이 83.3, 경영계열이 12.5%, 이공계열이 4.27%를 차지하였다.

〈표 2〉 표본의 인구통계학적 특성

인구학적 특성	구 분	빈도	비율
성별	남자	20	83.3
	여자	4	16.7
연령	30대	4	16.7
	40대	14	58.3
	50대	6	25.0
직업	교수, 연구원	21	87.5
	공무원	3	12.5
전공	인문사회계열	20	83.3
	이공계열	1	4.27
	경영계열	3	12.5
학력	대학중퇴 또는 대졸	2	8.3
	대학원재학이상	22	91.7

2. 제1단계 : 측정지표의 우선순위 및 상대적 중요도 분석결과

고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안에 대해 고용지원서비스의 전달체계의 문제점에 관한 5가지 측정 영역인 중앙정부 주도 방안 문제점, 지방정부 이양 방안 문제점, 책임운영기관화 방안 문제점, 민간위탁 방안 문제점, 공단화 방안 문제점에 대한 상대적 중요도와 우선순위 특정 결과는 <표3>과 같다. 즉, 측정지표 사이의 가중치를 분석해 본 결과 “민간위탁 방안 문제점”이 39.8%로 가장 큰 문제점으로 평가되었고, “지방정부 이양 방안 문제점”이 18.8%, “공단화 방안 문제점”이 18.1%, “책임운영기관화 방안 문제점”이 12.1%, “중앙정부 주도 방안 문제점”이 11.2%의 순위로 분석되었다.

〈표 3〉 고용지원서비스의 전달체계의 문제점

평가 영역	중앙정부 주도 방안 문제점	지방정부 이양 방안 문제점	책임운영 기관화 방안 문제점	민간위탁 방안 문제점	공단화 방안 문제점	CR
상대적 중요도 (가중치)	0.112	0.188	0.121	0.398	0.181	0.01
우선 순위	5순위	2순위	4순위	1순위	3순위	

3. 제2단계 : 측정항목의 우선순위 및 상대적 중요도 분석결과

〈표 4〉 중앙정부 주도방안의 문제점

단계	측정항목	가중치	순위	CR
중앙정부 주도 방안 문제점 (.112)	맞춤식 원스톱 통합고용지원서비스의 지원의 문제	.205	3순위	0.03
	순환보직 시스템에 의한 업무 전문성의 한계	.265	2순위	
	지방자치단체장의 책임행정구현의 저해	.126	4순위	
	지역의 특성을 무시한 일률적인 서비스 지원의 문제	.309	1순위	
	지방고용센터의 자율적 운영의 저해	.096	5순위	

“중앙정부 주도방안의 문제점”의 측정항목은 “지역의 특성을 무시한 일률적인 서비스 지원의 문제”가 30.9%, “순환보직 시스템에 의한 업무 전문성의 한계”가 26.5%, “맞춤식 원스톱 통합고용지원서비스의 지원의 문제”가 20.5%, “지방자치단체장의 책임행정구현의 저해”가 12.6%, “지방고용센터의 자율적 운영의 저해”가 9.6%의 순위로 평가되었다. 이와 같이, “지역의 특성을 무시한 일률적인 서비스 지원의 문제”, “순환보직 시스템에 의한 업무 전문성의 한계”, “맞춤식 원스톱 통합고용지원서비스의 지원의 문제”가 큰 문제점으로 지적되었다.

〈표 5〉 지방정부 이양 방안 문제점

단계	측정항목	가중치	순위	CR
지방정부 이양 방안 문제점 (.121)	전국적 통일적인 고용정책 추진의 한계	.111	4순위	0.02
	국가 전체의 고용정책과 지역고용서비스 간의 연계의 문제	.235	1순위	
	자치단체의 현재 인력과 예산으로 업무 수행의 문제	.216	2순위	
	지출위주의 정책방향으로 고용보험재정위기 초래	.095	5순위	
	지역간 양극화 현상 발생	.069	7순위	
	고용지원 및 창출의 서비스에서 제한된 직업의 창출	.047	8순위	
	고용서비스 프로그램 개발·활용에 있어서 규모의 경제 달성의 곤란	.071	6순위	
	담당 지방공무원의 전문성 확보의 문제	.156	3순위	

“지방정부 이양 방안 문제점”의 측정항목은 “국가 전체의 고용정책과 지역고용서비스 간의 연계의 문제”가 23.5%, “자치단체의 현재 인력과 예산으로 업무수행의 문제”가 21.6%, “담당 지방공무원의 전문성 확보의 문제”가 15.6%, “전국적 통일적인 고용정책 추진의 한계”가 11.1%, “지출위주의 정책방향으로 고용보험재정위기 초래”가 9.5%, “고용서비스 프로그램 개발·활용에 있어서 규모의 경제 달성의 곤란”이 7.1%, “지역간 양극화 현상 발생”이 6.9%, “고용지원 및 창출의 서비스에서 제한된 직업의 창출”이 4.7%의 순서로 분석되었다. 즉 “국가 전체의 고용정책과 지역고용서비스 간의 연계의 문제”와 “자치단체의 현재 인력과 예산으로 업무수행의 문제”가 지방정부 이양방안의 큰 문제점으로 지적되었다.

〈표 6〉 책임운영기관화 방안 문제점

단계	측정항목	가중치	순위	CR
책임운영 기관화 방안 문제점 (.113)	지자체와의 유기적 연계에 한계	.323	2순위	0.04
	취약계층에 대한 맞춤형 고용서비스의 한계	.400	1순위	
	수요자 중심의 사업개발 촉진의 한계	.277	3순위	

“책임운영기관화 방안 문제점”의 측정항목은 “취약계층에 대한 맞춤형 고용서비스의 한계”가 40%, “지자체와의 유기적 연계에 한계”가 32.3%, “수요자 중심의 사업개발 촉진의 한계”가 27.7%의 순위로 분석되었다. 즉 “취약계층에 대한

맞춤식 고용서비스의 한계”, “지차체와의 유기적 연계에 한계”, “수요자 중심의 사업개발 촉진의 한계”순으로 책임운영기관화 방안 문제점들이 평가되었다.

〈표 7〉 민간위탁 방안 문제점

단계	측정항목	가중치	순위	CR
민간위탁 방안문제점 (.398)	양질의 서비스를 제공할 수 있는 민간고용서비스 기관의 제한	.312	1순위	0.01
	영세적인 민간기관의 위탁의 문제	.292	2순위	
	정부재정지원 시에는 고용 서비스와 관련된 부패 증가	.273	3순위	
	지역파트너들과 상호 네트워크 구축의 문제	.123	4순위	

“민간위탁 방안 문제점”의 측정항목은 “양질의 서비스를 제공할 수 있는 민간고용서비스 기관의 제한”이 31.2%, “영세적인 민간기관의 위탁의 문제”가 29.2%, “정부재정지원 시에는 고용 서비스와 관련된 부패 증가”가 27.3%, “지역파트너들과 상호 네트워크 구축의 문제”가 12.3%의 순위로 분석되었다. 즉 “양질의 서비스를 제공할 수 있는 민간고용서비스 기관의 제한”, “영세적인 민간기관의 위탁의 문제”, “정부재정지원 시에는 고용 서비스와 관련된 부패 증가”, “지역파트너들과 상호 네트워크 구축의 문제” 순으로 민간위탁방안 문제점들이 평가되었다.

〈표 8〉 공단화 방안 문제점

단계	측정항목	가중치	순위	CR
공단화 방안 문제점 (.181)	정부의 규제와 간섭으로 인한 전문성과 자율성의 침해	.183	4순위	0.02
	낙하산 인사와 채신유인의 결여	.228	1순위	
	공무원조직인 지방자치단체와의 파트너십 구축의 문제	.184	3순위	
	고용노동부의 정책결정기능과 공단의 집행기능의 분리에 따른 효율성의 훼손	.182	5순위	
	고비용과 저효율의 문제	.222	2순위	

“공단화 방안 문제점”의 측정항목은 “낙하산 인사와 채신유인의 결여”가 22.8%, “고비용과 저효율의 문제”가 22.2%, “공무원조직인 지방자치단체와의 파

트너십 구축의 문제”가 18.4%, “정부의 규제와 간섭으로 인한 전문성과 자율성의 침해”가 18.3%, “고용노동부의 정책결정기능과 공단의 집행기능의 분리에 따른 효율성의 훼손”이 18.2%의 순서로 분석되었다. 즉, “낙하산 인사와 채신유인의 결여”와 “고비용과 저효율의 문제”가 공단화 방안의 큰 문제점으로 지적되었다.

〈표 9〉 고용지원서비스망 연계 구축방안 AHP 분석

	중앙정부 주도 방안 문제점	지방정부 이양 방안 문제점	책임운영 기관화 방안 문제점	민간위탁 방안 문제점	공단화 방안 문제점
중앙정부 주도 방안 문제점		2.098	1.157	3.349	1.263
지방정부 이양 방안 문제점			1.729	3.043	1.031
책임운영 기관화 방안 문제점				2.880	1.545
민간위탁 방안 문제점					1.765
공단화 방안 문제점					

전문가의 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안 중요도를 분석한 결과 “중앙정부 주도 방안 문제점”은 “지방정부이양방안 문제점”보다 2.1배 더 중요하고, “책임운영기관화 방안 문제점”보다 1.16배 더 중요하고, “민간위탁 방안 문제점”보다 3.35배 더 중요하며, “공단화 방안 문제점”보다 1.27배 더 중요한 것으로 분석되었다. “지방정부이양방안 문제점”은 “책임운영기관화 방안 문제점”보다는 1.73배 더 중요하고, “민간위탁 방안 문제점”보다 3.04배 더 중요하며, “공단화 방안 문제점”보다는 1.03배 더 중요한 것으로 평가되었다. “책임운영기관화 방안 문제점”은 “민간위탁 방안 문제점”보다 2.88배 더 중요하며, “공단화 방안 문제점”보다 1.55배 더 중요한 것으로 분석되었고, “민간위탁 방안 문제점”은 “공단화 방안 문제점”보다는 1.77배 더 중요한 것으로 평가되었다. 즉, 고

용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안의 고용지원서비스 전달체계에서 “민간위탁 방안 문제점”이 가장 높았고, 그다음으로 “지방정부 이양 방안 문제점”, “공단화 방안 문제점”, “책임운영기관화 방안 문제점”, “중앙정부 주도 방안 문제점”순으로 평가되었다.

이와 같이, 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안에 대해 고용지원서비스의 전달체계의 문제점에 관한 5가지 측정 영역의 분석에서, “민간위탁 방안 문제점”가 39.8%로 가장 높은 문제점으로 지적되었고, “지방정부 이양 방안 문제점”가 18.8%, “공단화 방안 문제점”가 18.1%, “책임운영기관화 방안 문제점”가 12.1%, “중앙정부 주도 방안 문제점”가 11.2%로 상대적으로 중앙정부 주도 방안 문제점이 적은 것으로 분석되었다.

4. 제3단계: 종합가중치 및 순위

전문가들을 대상으로 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안에 관한 고용서비스의 전달체계의 문제점 25개 측정항목들의 우선순위를 분석한 결과 “민간위탁 방안문제점”의 “양질의 서비스를 제공할 수 있는 민간고용서비스 기관의 제한(12.5%)”이 「고용서비스의 전달체계의 문제점 상대적 중요성 평가」에 있어서 가장 중요한 측정항목으로 인식하고 있는 것으로 나타났으며, “영세적인 민간기관의 위탁의 문제(11.7%)”, “정부재정지원 시에는 고용 서비스와 관련된 부패 증가(11%)”도 중요한 문제점으로 분석되었다.

반면 “중앙정부 주도 방안 문제점”부분의 “지방고용센터의 자율적 운영의 저해(1.1%)”, “지방자치단체장의 책임행정구현의 저해(1.4%)”가 낮은 수치로 평가되었고, “지방정부 이양 방안 문제점”부분의 “고용지원 및 창출의 서비스에서 제한된 직업의 창출(1.2%)”가 낮은 수치로 평가되었고, “공단화 방안 문제점”부분의 “공무원조직인 지방자치단체와의 파트너십 구축의 문제(1.3%)”가 측정지표 중에서 상대적으로 낮은 수치로 평가되었다.

〈표 10〉 측정항목의 상대적 중요도 및 우선순위

단계	측정항목	가중치	순위	복합 가중치	전체항목 순위
중앙정부 주도 방안 문제점 (112)	맞춤식 원스톱 통합고용지원서비스의 지원 의 문제	.205	3순위	0.023	16순위
	순환보직 시스템에 의한 업무 전문성의 한계	.265	2순위	0.030	12순위
	지방자치단체장의 책임행정구현의 저해	.126	4순위	0.014	22순위
	지역의 특성을 무시한 일률적인 서비스 지 원의 문제	.309	1순위	0.035	10순위
	지방고용센터의 자율적 운영의 저해	.096	5순위	0.011	25순위
지방정부 이양 방안 문제점 (121)	전국적 통일적인 고용정책 추진의 한계	.111	4순위	0.028	13순위
	국가 전체의 고용정책과 지역고용서비스 간의 연계의 문제	.235	1순위	0.059	4순위
	자치단체의 현재 인력과 예산으로 업무 수 행의 문제	.216	2순위	0.054	6순위
	지출위주의 정책방향으로 고용보험재정위 기 초래	.095	5순위	0.024	15순위
	지역간 양극화 현상 발생	.069	7순위	0.017	21순위
	고용지원 및 창출의 서비스에서 제한된 직 업의 창출	.047	8순위	0.012	24순위
	고용서비스 프로그램 개발·활용에 있어서 규모의 경제 달성의 곤란	.071	6순위	0.018	20순위
	담당 지방공무원의 전문성 확보의 문제	.156	3순위	0.039	8순위
책임운영 기관화 방안 문제점 (113)	지방자치단체와의 유기적 연계에 한계	.323	2순위	0.031	11순위
	취약계층에 대한 맞춤식 고용서비스의 한계	.400	1순위	0.038	9순위
	수요자 중심의 사업개발 촉진의 한계	.277	3순위	0.026	14순위
민간위탁 방안문제점 (398)	양질의 서비스를 제공할 수 있는 민간고용 서비스 기관의 제한	.312	1순위	0.125	1순위
	영세적인 민간기관의 위탁의 문제	.292	2순위	0.117	2순위
	정부재정지원 시에는 고용 서비스와 관련 된 부패 증가	.273	3순위	0.110	3순위
	지역파트너들과 상호 네트워크 구축의 문제	.123	4순위	0.049	7순위
공단화 방안 문제점 (181)	정부의 규제와 간섭으로 인한 전문성과 자 율성의 침해	.183	4순위	0.023	16순위
	낙하산 인사와 채신유인의 결여	.228	1순위	0.057	5순위
	공무원조직인 지방자치단체와의 파트너십 구축의 문제	.184	3순위	0.013	23순위
	고용노동부의 정책결정기능과 공단의 집행 기능의 분리에 따른 효율성의 훼손	.182	5순위	0.021	19순위
	고비용과 저효율의 문제	.222	2순위	0.022	18순위

V. 정책적 시사점

1. 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안

1) 중앙정부 주도 방안

우리나라는 각 지방청을 중심으로 종합센터와 일반센터가 전국적으로 분산되어 있으나 센터 상호간의 연계기능의 부족과 민간고용 지원조직과의 연계도 지역단위로 이뤄지고 있기 때문에 보다 전국단위의 종합적이고 체계적인 관리를 위한 호주의 센터링크(centerlink)와 영국의 Job Plus 같은 통합센터가 필요할 수 있다. 중앙센터의 기능과 역할은 전국 고용센터가 보유하고 있는 고용 정보의 통합 관리, 민간 고용지원조직과의 연계, 광역단위 고용센터기능의 활성화 지원이다.

중앙고용지원센터로서 책임운영 기관화하는 장점과 단점은 다음과 같이 논의될 수 있다 (한국행정학회, 2008). 장점으로서는 1) 자율성과 책임성 중심의 성과조직 운영으로 능률성의 향상, 2) 중앙센터를 설치하여 센터간의 연계를 통해 전국적인 고용수요에 효율적 대응, 3) 효율적인 관리운영과 고용지원에 관한 공공적 성격의 정책집행을 달성할 수 있다. 단점으로는 1) 새로운 중앙조직의 구성으로 비용의 증가와 업무의 중복, 2) 중앙조직의 관료적 지향성에 따라 지역별 센터에 통제와 관리의 증가, 3) 순수한 책임행정기관으로 운영할 경우 노동부의 고용관련업무와의 비협조와 업무중복의 우려가 있다.

AHP 분석의 “책임운영기관화 방안 문제점”의 측정항목에서 즉 “취약계층에 대한 맞춤형 고용서비스의 한계”, “지차체와의 유기적 연계에 한계”, “수요자 중심의 사업개발 촉진의 한계”순으로 책임운영기관화 방안 문제점들이 평가되었고, 책임운영기관화 방안에서는, 책임운영기관으로의 개편은 독자적인 예산, 인력, 조직운영을 하기 위한 독립된 조직체의 구성이 전제되어야 한다. 고용지원조직에 독립성과 자율성을 부여하고 성과에 대한 책임성을 강조하는 방안으로, 기존의 고용센터를 지방노동청에서 분리하여 별도의 독자적인 소속기관의 신설로, 노동부직제의 개정이 필요하고 노동부 소속기관을 노동 규제적 성격의 지방노동청과 노동서비스지원 성격의 지방고용청으로 이원화하해야 하는 부담을 전제하여야 할 것이다. 한편 AHP 분석의 “중앙정부 주도 방안 문제점”부분의 측정에서 “지

방고용센터의 자율적 운영의 저해(1.1%)”는 25순위, “지방자치단체장의 책임행정 구현의 저해(1.4%)”는 22순위로 낮은 문제점으로 분석되었고, “맞춤식 원스톱 통합고용지원서비스의 지원의 문제”(2.3%)는 16순위, “순환보직 시스템에 의한 업무 전문성의 한계”(3.0%)는 12순위, 10순위인 “지역의 특성을 무시한 일률적인 서비스 지원의 문제”(3.5%)가 큰 문제점으로 지적되었고, 상대적으로 지방정부 주도방안 문제점보다는 적은 것으로 평가되고 있다.

2) 지방정부 주도 방안

효과적인 고용서비스망 연계 구축방안은 중앙·지방간 협력의 강화와 함께 지방정부의 증가되는 역할들을 주장하는 것은 타당하지만 고용센터 지자체 이관에 반대하는 이유들이 있다. 국가고용정책의 중요한 집행수단인 고용센터들의 자체 이관은 고용 문제에 대한 중앙정부의 역할과 기능의 축소를 의미하며, 국가의 공공선의 정책에 근거한 효과적인 거시적인 고용과 노동정책의 결정과 집행에 장애요인으로 인식될 수 있다. 선진국은 공공 고용서비스를 국가의 주요한 임무로 간주하고, 고용센터의 지자체 이관은 지방정부의 낮은 예산 자립도의 여건으로 인한 고용보험 재정 부실화, 고용서비스의 지역별 서비스 편차 발생, 고용지원서비스의 부실화 등을 이유로 반대하고 있다.

고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안의 AHP 분석에서 지방정부 이양 방안 문제점”의 측정항목에서 “국가 전체의 고용정책과 지역고용서비스 간의 연계의 문제”는 4순위, “자치단체의 현재 인력과 예산으로 업무 수행의 문제”는 6순위, “담당 지방공무원의 전문성 확보의 문제”는 8순위, “전국적 통일적인 고용정책 추진의 한계”는 13순위, “지출위주의 정책방향으로 고용보험재정위기 초래”는 15순위의 분석으로 지방정부 이양 문제점으로 부족한 예산, 전문성 부족, 효율적인 고용정책의 부재 등은 큰 문제점으로 평가되고 있다. 한 사례를 들면, 제주특별자치도의 사례의 경우에 업무이관 이후 단기적인 관점에서 취업률은 감소의 추세였지만, 실업급여 등의 지출액은 크게 증가하였고, 실업급여 제도의 확대한 운영으로 실업급여 지출이 크게 증가하였다. 중앙정부의 감시의 부재로 인한 부정수급 적발건수는 매우 저조한 상황이고, 제주특별자치도의 구인·구직 및 취업실적을 살펴보면, 업무이관(2006.7.1.) 이후 장기적인 기간의 분석

에서 제주도(제주종합고용센터)의 구인건수, 구직건수, 취업건수 증가율이 저조한 편이고, 이관 전 제주고용센터의 실적과 비교해도 크게 악화되었던 것으로 평가되었고, 제주도 이관 이후 제주고용센터의 적극적 고용정책 기능이 약화되었다는 평가가 있다.

3) 민간위탁 방안

1999년 직업안정법 개정법에 의해, 유료 직업소개사업은 허가제에서 등록제로 전환되었고, 무료 직업소개사업은 허가제에서 신고제로 변경되었고, 법·규제의 완화는 우리나라의 민간고용서비스업체들이 급증하는 원인이 되었다. 신고제로 인한 무료 직업소개사업소는 2001년에만 130여개가 증가되었다. 이런 상황과 조건에서 민간고용서비스의 전문성의 부족, 수익성이 없는 영세 직업소개소의 증가, 고용서비스의 공공성의 저하 등의 부정적인 현상이 나타났다.

민간고용서비스업체에서 이루어지는 취업알선은 대부분 건설 일용직, 간병인, 파출부 등 임시직과 일용직에 집중되어 있기 때문에, 이들 취약계층에 대한 고용서비스가 과연 전적으로 민간고용서비스업에서 수행될지, 또는 공공부문에서 개입을 해야 할 부분인지에 대한 논쟁의 여지가 있다. 유료 직업소개소에서 이루어진 전체 취업알선의 90%이상이 일용직인 것으로 추산되고 있다. 정부는 일부 고용서비스 프로그램을 민간기관에게 위탁운영하고 있으나, 1년 단위의 계약과정에서 효율성과 전문성의 부족으로 인해 효과적인 성과를 거두고 있지 못하다는 평가를 받고 있다.

민간고용서비스기관에 대한 위탁조건의 악화로 양질의 민간고용서비스기관 참여 미흡 및 민간고용서비스시장 발전 미흡의 악순환이 지속되었다. 저소득층 취업성공패키지 지원사업, 청년인턴제 사업, 지원금 지급 업무 등은 민간위탁에 한계가 있다. 즉, 고용센터, 지자체, 신용회복위원회, 소상공인지원센터, 장애인고용촉진공단, 한국산업인력공단 등에서 각각 제공하는 고용관련 서비스를 연계하여 수요자가 필요로 하는 고용지원서비스의 통합적(one-stop) 제공이 필요하다.

민간 고용서비스기관의 선진국사례에서 노동시장에 미치는 긍정적·부정적 영향은 다음과 같이 논의될 수 있다(한국행정학회, 2008). 창의적인 서비스의 제공으로 “기술 수요와 직무 내용의 급속한 변화에 따른 새로운 인력관리의 수요의

서비스를 제공”할 수 있고, 노동시장 기능의 향상으로 구직 및 구인의 시간 축소, 전문 인력 양성과 수급, 다양한 직업정보의 제공, 경쟁을 통한 고용서비스의 효율성 증가, 정부예산절감 등이 있다. 다른 한편, 민간 고용서비스기관이 노동시장에 미치는 부정적 영향은 수익성에 근거한 민간고용서비스업의 증가, 공공성의 직업훈련의 축소, 고용의 불안정성 등이 포함된다. 이와 같이, 경쟁 체제의 단점은 서비스나 프로그램의 제공에 있어 경기변동과 노동시장의 변화에 신속히 대응할 수 없는 측면, 질적 측면에서 공공고용서비스의 퇴보, 그리고 공공과 민간의 경쟁적 협력을 통한 시너지 효과의 저하 등이다.

전문가들을 대상으로 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안에 관한 고용서비스의 전달체계의 문제점 25개 측정항목들의 AHP 우선순위를 분석한 결과에서도 “민간위탁 방안문제점”의 1순위인 “양질의 서비스를 제공할 수 있는 민간고용서비스 기관의 제한”(12.5%)이 고용서비스의 전달체계의 문제점에 관한 상대적 중요성 평가에 있어서 가장 중요한 문제점으로 분석되었고, 더불어 “영세적인 민간기관의 위탁의 문제”(11.7%)와 “정부재정지원 시에는 고용 서비스와 관련된 부패 증가”(11%)도 중요한 민간 위탁 문제점으로 분석되고 있다.

결과적으로, 선진국의 고용서비스 사례에서, 장기적으로 민간 고용서비스시장을 활성화할 통해 고용서비스 전달체계에 있어 민간부문의 역할을 증대시키는 것이 일반적인 정책방향이지만, 서구와 다르게 우리나라 민간 고용서비스시장이 아직 발달하지 않았다는 현실을 감안할 때, 고용서비스의 민간위탁이나 아웃소싱에 대해서는 주의적인 정책 검토가 필요하다. AHP 분석결과 지방정부 주도 방안과 민간위탁 방안이 큰 문제점으로 지적 되었고 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안을 위해 이 측정항목들의 문제점들을 해결하고자 하는 노력이 필요할 것이다.

2 선진국의 공공민간 고용서비스망 연계 구축방안이 한국에 주는 시사점

선진국의 사례에서 보듯이 공공민간 고용서비스망 연계에 근거한 고용-복지 연계 서비스는 장기실업자 등 취업취약계층의 취업 장애 요인을 극복하기 위한 맞춤형 원스톱 종합 서비스를 제공함으로써 실업기간을 단축하는데 커다란 성과

가 있다. 따라서 한국에서도 고용서비스 선진화를 위해서는 공공민간 고용서비스 망 연계에 근거한 고용-복지 연계 서비스의 활성화가 시급하다. 2005년 “고용서비스 선진화 방안”에서 고용서비스 선진화를 국정과제 중의 하나로 채택하여 고용-복지 연계 서비스를 발전시킬 것을 추진하였다. 고용센터, 지자체, 신용회복위원회, 소상공인지원센터, 장애인고용촉진공단, 한국산업인력공단 등에서 각각 제공하는 고용관련 서비스를 연계하여 수요자가 필요로 하는 고용지원서비스의 통합적(one-stop) 제공을 추진하고 있다. 수요자 맞춤형 고용-훈련-복지 연계 원스톱 통합 고용서비스 및 지역단위의 관련된 파트너들이 연계하여 지역실정에 맞는 고용서비스를 제공하는 것을 주요정책으로 추진하고 있다. 이러한 고용서비스 선진화 방안에 따라 고용서비스 인프라를 확충하고 고용-복지 연계 서비스를 모색하고 있다³⁾.

복지전달체계 및 고용서비스 전달체계를 근본적으로 개혁할 필요가 있다. 현재 노동부의 고용보험 및 고용서비스정책, 직업훈련정책, 보건복지가족부의 복지정책, 교육과학기술부의 평생학습정책 등은 상호 긴밀하게 연계되어야 하는데, 실제로는 상호 연계 없이 각 부처와 지자체가 독자적인 서비스 전달체계와 전산망을 갖추고 있어 수요자의 입장에서는 어느 기관에서 어떤 서비스를 제공하고 있는지를 파악하기도 쉽지 않고, 중복 수혜나 사각지대의 발생, 예산과 인력의 비효율적 활용 등의 부작용도 발생하고 있다. 따라서 장기적인 관점에서 우리나라의 고용, 평생학습, 직업훈련, 복지전달체계의 연계를 위한 통합된 원스톱 서비스를 제공할 수 있어야 한다 (한국조직학회, 2009).

해외사례의 경우, “일을 통한 복지(Workfare)”를 통한 고용서비스 영역이 확대되었으며, 종합고용서비스를 원스톱으로 제공하고, 실업자의 특성별 분류와 수요자의 특성에 맞는 맞춤형 서비스의 제공하고 있다. 즉, 고용 및 복지 서비스의

3) 아동, 청소년, 청년층, 소년소녀가장, 한 부모 가정, 다문화 가정, 중·고령자, 독거노인, 여성, 장애인, 북한이탈주민, 비정규직, 근로빈곤층, 영세자영업자, 중소기업근로자에 대한 대상별 특수성을 고려한 별도의 지원제도가 개별 법률에 근거하여 시행되고 있는데, 개별 법률에서는 각 법률을 관장하는 주무부처별로 별도의 전달체계를 갖추고 있어 관련 부처 및 제도 간의 연계가 극히 미흡하여 사업효과가 약화되는 문제점이 지적되고 있고, 수요자의 특성에 맞는 전문적인 서비스를 제공하기도 어려운 실정으로, 관련 업무를 집행하는 공무원의 시각에서 접근하지 말고 수요자의 시각에 맞추어 전달체계를 혁신하여야 한다 (한국조직학회, 2009).

통합과 직업 훈련의 강화, 다양한 파트너십의 구축이 특징이다. 이러한 대표적인 기관 또는 제도로 호주의 센터링크(Centrelink)와 Job Service Australia(JSA), 미국의 One-stop Career Center 실업자 프로파일링(profiling) 제도, 영국의 고용연금부(Department for Work and Pensions: DWP)와 Jobcentre Plus, 덴마크의 유연한 노동시장과 적극적 노동시장정책을 특징으로 하는 유연안전성 모델이 있지만 우리나라는 효율적인 고용서비스망 연계가 원활히 이루어지지 못하고 있다.

우리나라 고용서비스 역할의 경우, 고용노동부 고용센터는 중앙정부의 고용지원서비스를 추진하고 있고, 정부 부처인 보건복지부와 국가보훈처도 고용서비스 기능을 수행하고 있다. 중앙정부의 고용서비스는 지방정부의 고용서비스의 역할과 기능에 지원을 하고 있지만, 대부분의 지방정부에서 적극적인 고용서비스가 부족한 현상이다. 민간부문 중 대학의 경우 학생 취업 처를 통해 채용설명회, 고용인턴십, 취업박람회 등에 의해 고용서비스를 제공하고 있으며, 수익성을 목적으로 하는 민간 기업은 중앙정부, 지방정부, 자치단체, 대학 등과 연계를 통해, 개별적 네트워크 및 업무 제휴를 통한 고용서비스를 모색하고 있지만 고용서비스망 연계 구축이 잘 이루어지지 않고 있다. 중앙정부의 중점 국정과제와 신사업 등을 포함해서 많은 고용서비스 정책을 추진하고 있지만, 각 부처별로 중복 사업과 차별성 부재로 고용서비스 사업의 비효율성이 나타나고 있다.

결과적으로, 공공기관들 그리고 공공민간 고용서비스망 연계를 통해 노동과 복지를 연계시키는 적극적인 정책이 필요하다. 직업훈련 기능의 경우, 노동부 외 중앙정부의 교육훈련 기능은 대부분 교육부에 있으며, 보건복지부와 국가보훈처에서 고용관련 직업훈련을 실시하고 있으나, 그 실적과 성과 측면에서는 극히 미미하다. 민간부문 역시 대학에서 산학협력 프로그램으로 직업훈련을 실시하고 있으나 실적은 미미하며, NGO는 중앙정부 또는 지방정부의 지원을 받아 소외계층(이주노동자, 결혼이민자, 장애인, 소년소녀가장)을 대상으로 직업교육을 실시하고 있다 (한국조직학회, 2009). 교육훈련 기능을 담당하는 교육부와 노동부와 연계의 필요성이 요구되고, 교육부의 교육훈련과 노동부의 직업훈련을 연계를 통한 고용센터의 기능과 역할이 필요하다.

선진국의 공공고용서비스의 능률성 강화를 위한 경향은 서비스 통합 정책, 민간기관과의 협력정책, 고용서비스 관련 기관들과의 협력 관계 재정립 정책 등

이다. 결과적으로, 협력적인 지역고용네트워크, 통합전산망구축, 공공고용서비스 기관들의 통합적인 역할과 기능에 근거한 고용서비스망 연계의 고용지원서비스 선진화 방안이 요구되어진다.

VI. 결 론

각 국가의 특수한 상황에 따라 공공 민간 고용서비스망 연계 구축방안을 통해 고용서비스의 네트워크 영역의 다원화, 민간과의 경쟁체제 도입 정책, 고용서비스 관련 주체들과의 효율적인 거버넌스 체제 등의 과제를 추진하고 있다. 외국의 우수한 제도들에 대한 벤치마킹과 함께 정책적 시사점으로 분석되어진 공공 민간 고용서비스망 연계 강화를 위한 지속적인 제도적·기능적 방안을 추진하여야 한다.

고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방안에 대해 고용지원서비스의 전달체계의 문제점에 관한 5가지 측정 영역의 분석에서, “민간위탁 방안 문제점”가 39.8%로 가장 높은 가중치를 나타냈으며, “지방정부 이양 방안 문제점”가 18.8%, “공단화 방안 문제점”가 18.1%, “책임운영기관화 방안 문제점”가 12.1%, “중앙정부 주도 방안 문제점”가 11.2%로 전문가들에 의해 중앙정부 주도 방안 문제점이 상대적으로 적은 것으로 분석되었다.

선진국의 경우에 공공과 민간고용서비스 중에서 어떤 부문이 더 효율적인지 사례 연구를 진행 중이고, 공공과 민간의 연계에 의해 고용서비스 기능을 극대화 하려고 모색하고 있다. 우리나라의 경우에, 공공과 민간고용서비스의 기능의 발전을 추구하는 선진국의 상황과 다르게, 아직은 고용서비스의 지역단위별 인프라를 구축하는데 있어 정부의 선도적인 역할이 요구되어진다. 중앙정부의 고용서비스 기능과 역할을 고용 노동부로 단일화를 통해 효과적인 고용서비스망의 구축이 필요하고, 지방정부의 경우, 고용센터가 지역 내 고용알선 서비스의 통합을 위해 주도적 역할을 수행할 필요가 있으며, 고용센터의 고용알선서비스를 민간부문과 연계할 때는 공공의 기능을 향상시키는 방향으로 이루어져야 한다.

전문가들을 대상으로 고용지원서비스의 효과적인 고용서비스망 연계 구축방

안에 관한 고용서비스의 전달체계의 문제점 25개 구체적인 측정항목들의 우선순위를 분석한 결과 “민간위탁 방안문제점”의 “양질의 서비스를 제공할 수 있는 민간고용서비스 기관의 제한(12.5%)”, “영세적인 민간기관의 위탁의 문제(11.7%)”, “정부재정지원 시에는 고용 서비스와 관련된 부패 증가(11%)” 등이 중요한 문제점으로 분석되었고, “지방정부 이양 방안 문제점”부분의 국가전체의 고용정책과 지역고용서비스간의 연계의 문제(5.9%), 자치단체의 현재 인력과 예산으로 업무수행의 문제(5.4%), 담당 지방공무원의 전문성 확보의 문제(3.9%)등이 주요한 문제점으로 지적되었고, 고용서비스의 민간위탁과 지방이양의 정책을 추진하기 위해서 지적되어진 문제점들을 해결해야한다. 반면 “중앙정부 주도 방안 문제점”부분의 전체적인 측정항목들은 상대적으로 낮은 가중치로 평가 되었고 우리나라의 사회적, 문화적, 환경적 여건과 조건들의 고려해서 중앙정부의 효과적인 공공서비스의 정책의 주도하에 공공 민간 고용서비스망 연계 강화를 위한 AHP 분석에서 지적되어진 문제점들을 해결하기 위한 지속적인 제도적·기능적 방안을 추진하여야한다.

참고문헌

- 고혜원. (2008). 민간고용서비스기관의 규모, 특성 등 운영실태조사 및 향후 제도개선방안연구, 한국직업능력개발원.
- 고혜원, 오영훈, 이수경. (2011). 민간 고용서비스 인력 실태 및 역량 강화 방안, 한국직업능력개발원.
- 권순원, 윤윤규. (2009). 주요 선진국의 고용정책 거버넌스 개혁. 노동리뷰 통권 57호:54-68, 한국노동연구원.
- 김근세. (2005). 한국 고용지원서비스의 거버넌스에 관한 연구, 한국행정학보 39(2):181-206.
- 김근세, 박현신. (2012). 고용지원서비스의 통합기구 비교분석: 영국, 미국, 호주의 윈스톱숍을 중심으로, 한국조직학회보 9(2):35-71.
- 김동현. (2008). 고용서비스 개혁을 위한 정책방향과 과제. 고용이슈 제1권3호: 8-25. 한국고용정보원.

- 김승택, 신현구. (2003). 『민간인력서비스산업의 실태와 정책과제』, 노동부·한국노동연구원.
- 김승택, 신현구. (2004). 「공공·민간 직업안정기관 운영실태 및 개선과제」. 서울: 한국노동연구원.
- 김진희. (2011). 중소기업 대상 고용지원 서비스 향상방안, 한국고용정보원.
- 김유진. (2008). 최근 영국의 고용-복지 개혁 추진 동향, 노동부 고용서비스기획과, 2008년 4월 3일.
- 노동부. (2003). 고용지원서비스선진화및직업능력개발혁신방안. 「2003년도대통령 업무보고」.
- 노동부. (2005). 「고용지원서비스개선을 위한 업무 매뉴얼」.
- 노동부. (2005). 「더 많은 사람에게, 더 나은 일자리를!」, 국가고용지원서비스 혁신보고회.
- 노동부. (2007). 노동행정 조직의 발전방향에 대한 연구.
- 신종각. (2011). 고용서비스 개선을 위한 정책 제언, 고용이슈 4(3):4-16.
- 이상현. (2009). 고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안, 한국고용정보원.
- 이상현 외, (2011). 고용서비스 민간위탁사업 평가 보고서, 한국고용정보원.
- 어수봉. (2010). 고용서비스혁신을위한 “지역고용네트워크” 구축필요, 나라경제 5월호.
- 오성욱, 최석현, 윤호영. (2013), 국가 인적자원의 효율적 활용을 위한 고용서비스 제도구축, 한국고용정보원.
- 유길상. (2006). 「고용서비스 전달체계의 발전 추세와 시사점 : 호주, 미국, 영구 사례를 중심으로」, 『사회보장연구』, 제22권 제4호, 한국사회보장학회, 2006. 12: 1-25.
- 유길상. (2006). 「고용서비스 전달체계의 발전 추세와 시사점 : 호주, 미국, 영구 사례를 중심으로」, 『사회보장연구』, 제22권 제4호, 한국사회보장학회, 2006. 12, 1-25.
- 윤윤규, 권순원. (2008). 고용정책 거버넌스와 프로그램 관리에 관한 해외사례, 한국노동연구원.
- 이대연. (2004). 통합서비스구축에 관한 연구 -고용, 훈련, 복지서비스 분야를 중심으로.

- 이상현 외, (2011). 고용서비스 민간위탁사업 평가 보고서, 한국고용정보원.
- 이호근, 김재원. (2009). 『덴마크 일자리 창출방안에 관한 연구』, 한국노동연구원
성과작업장혁신센터.
- 정영순, 석재은, 김현주. (2001) 청소년실업자를 위한 고용지원제도비교연구-영국과
한국을 중심으로.
- 정원호, 김영중. (2006). 덴마크 고용안정사례의 정책수용방안, 한국직업능력개발원.
- 정인수, 유길상. (2006). 『공공고용지원서비스의 선진국 비교 연구』, 한국노동연구
원.
- 최석현, 이덕재. (2012). 고용서비스 상대적 비용-효율성 분석을 통한성과관리 개선
방안 연구, 한국고용정보원.
- 한국고용지원협회. (2012). 지역단위 취업지원 민간위탁사업 분석을 통한 통합·연
계방안 모색, 고용노동부.
- 한국고용정보원. (2010). 고용서비스 민간위탁사업 활성화 방안.
- 한국기술교육대학교. (2010). 국내외공공고용서비스민간위탁 추진실태 분석을 통
한 효율화방안 모색, 고용노동부.
- 한국노동연구원. (2004). 「공공·민간 직업 안정 기관 운영실태 및 개선과제」. 정책연
구 2004-4.
- 한국노동연구원. (2006). 한국의 고용전략 수립에 관한 연구.
- 한국노동연구원. (2007). 민간고용서비스 기관의 운영실태조사 및 개선방안 연구,
노동부.
- 한국노동연구원. (2008). “일을 통한 복지”실현을 위한 고용지원서비스 발전방안, 노
동부.
- 한국노동연구원. (2013). 고용률 70% 달성 추진체계 연구를 위한 해외 고용서비스
전달체계 분석.
- 한국지방정부학회. (2013). 고용센터와 자치단체 등 공공민간 고용서비스망 연계 구
축방안, 고용노동부.
- 한국정책학회. (2010). 고용시장에서 공공고용서비스기관의 역할 강화방안연구, 노
동부.
- 한국직업능력개발원. (2008). 지역의 학습-고용-복지 서비스의 연계실태와 과제.
- 한국직업능력개발원. (2010). 민간고용서비스 시장 현황과 정책과제.

한국직업능력개발원. (2011). 민간고용서비스 인력실태 및 역량강화방안.

한국정책학회. (2010). 고용시장에서 공공고용서비스기관의 역할 강화방안연구, 노동부.

한국조직학회. (2009). 고용지원센터 업무분석 조직진단을 통한 개선 방안, 노동부.

한국행정학회. (2008). 효과적 고용서비스 지원체계 구축을 위한 중앙정부와 지방정부간 역할관계에 관한 연구.

Centrelink. (2007). *Centrelink Information - A Guide to Payments and Services 2006-07*.

Department of Work and Pensions. (2006a). *Business Plan 2006-2007*, London, U.K.

Department of Work and Pensions. (2006b). *A New Deal for Welfare: Empowering People to Work*, London, U.K.

International Labour Office. (2001). *The Public Employment Service in a Changing Labour Market*, Geneva.

Jobcentre Plus. (2006). *Jobcentre Plus Business Plan 2006/2007*.

OECD. (2000). 'Labour Market Policies and the Public Employment Service', OECD Proceeding, Prague Conference.

OECD. (2007). *Employment Outlook*, Paris: OECD.