

노동정책연구
2015. 제15권 제4호 pp.111~134
한국노동연구원

연구논문

고용서비스 민간위탁기관 간 경쟁도와 위탁 규모가 취업성과에 미치는 영향

김혜원*

이 연구는 우리나라의 대표적 공공 고용서비스 제공 사업인 취업성공패키지 사업의 민간위탁 제도 설계를 시장 구조 측면을 중심으로 평가하는 것을 주요 목적으로 한다. 첫 번째 질문은 현재의 위탁 배정물량 규모가 최소효율규모 이상인가, 아니면 이하인가이다. 두 번째 질문은 과연 시장이 경쟁적일수록 취업성과가 높아지는가이다. 첫 번째 질문에 대한 분석 결과, 취업률을 가장 높일 수 있는 규모에 비해 현재의 배정물량 규모가 못 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 두 번째 질문에 대한 분석 결과, 경쟁이 강화될수록 취업성과는 더 제고되었으나 일정 수 이상이 경쟁할 경우에는 취업성과 제고의 효과가 없다는 것을 확인할 수 있어, 현재 지역 내 기관 수가 충분히 많을 경우에는 기관별 위탁 규모를 늘리는 전략이 적절한 것으로 평가되었다.

핵심용어 : 고용서비스, 민간위탁, 최소효율규모, 경쟁도, 취업성과, 취업성공패키지

I. 서론

공공서비스의 민간위탁 또는 준시장 기제의 활용이 과연 정부에 의한 직접 공공서비스 제공에 비해 적절한 성과를 내는지는 오랫동안 경제학, 사회복지학

논문접수일: 2015년 10월 28일, 심사의뢰일: 2015년 11월 6일, 심사완료일: 2015년 12월 16일

* 한국고원대학교 교육정책전문대학원 교수(hwkim@knue.ac.kr)

및 정책학 분야의 관심사였다(Le Grand & Bartlett, 1993; Savas, 1987). 공공서비스의 품질을 측정하는 것의 난점과 성과의 다면성으로 인해 민간 시장 기제를 활용하는 것이 과연 원하는 성과를 낼 것인가에 대한 논란은 지속되고 있다. 고용서비스의 경우 상대적으로 성과 목표가 분명하고 성과 측정의 어려움이 낮다는 점에서 다른 공공서비스에 비교할 때 상대적으로 민간 시장기제를 활용하는 것에 대한 비판이 적은 편이다. 최근 20년 사이 선진국에서 고용서비스에서 민간위탁을 확대하고 있는 추세이고, 우리나라의 경우에도 외환위기를 기점으로 고용센터의 고용서비스가 본격적으로 시작되었으며, 고용서비스 민간위탁이 다양한 형태로 증가하였다.

공공 고용서비스 민간위탁의 경우 서비스 공급자는 다수인 데 비해 실직자 및 취약계층 고용서비스에 드는 비용은 정부가 대부분 부담하고 있어 준시장의 구조를 띠고 있다. 가격을 어떤 수준 및 어떤 구조로 결정하고, 시장 참여자를 얼마나 어떤 기준으로 선정할 것인지 등의 시장 관리 규칙을 정부에서 설계, 운영하고 있다(Struyven, 2004). 시장 규칙을 결정하는 민간위탁의 제도 설계, 운영 방식에 따라 고용서비스의 성과가 달라지므로 이에 대한 실증적 연구가 필요하고 연구 결과에 기초하여 최적의 제도 설계 및 운영방식이 모색되어야 한다.

이 연구는 우리나라의 대표적 공공 고용서비스 제공 사업인 취업성공패키지 사업의 민간위탁 제도 설계를 평가하는 것을 주요 목적으로 한다. 민간위탁의 제도 설계 및 운영방식의 평가 중에서 본 연구가 주된 관심을 갖는 것은 시장 구조의 관리이다. 현행 민간위탁 기관들 사이의 경쟁도는 어떠한 수준이고, 현재의 경쟁도는 과연 취업성과를 극대화하는 데 적절한 수준인지, 나아가 경쟁도를 어떤 방향으로 변화시킬 경우 취업성과를 더 높일 수 있는지 등이다.

이는 크게 두 가지 질문으로 요약할 수 있다. 첫 번째 질문은 시장구조에 밀접한 영향을 미치는 것은 기관의 최소효율규모인바, 현재의 위탁 배정물량 규모가 최소효율규모 이상인가, 아니면 이하인가이다. 시장 규모에 비해 최소효율규모가 클 경우에는 시장 내 경쟁자의 수를 늘리는 것이 오히려 전체적인 취업성과를 낮출 수 있으며, 반대로 시장 규모에 비해 최소효율규모가 작다면 시장 내 경쟁자의 수를 늘리는 것이 전체적인 취업성과를 높일 수 있다. 두 번째

질문은 과연 시장이 경쟁적일수록 취업성과가 높아지는가이다. 취업성공패키지 사업의 위탁기관 간 시장경쟁은 관할 구역에서의 기관 수에 의해 결정되는 바, 관할 구역 내 기관 수가 많은 곳일수록 취업성과가 더 높은지에 대해 실증적으로 검토한다.

이 연구는 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 제Ⅲ장 이후의 분석 모형 및 분석 결과를 이해하기 위해 취업성공패키지 사업의 구조와 해당 사업에서의 민간위탁 사업의 관리 제도를 설명한다. 제Ⅲ장에서는 선행연구를 개관하고 본 연구의 연구방법을 제시하며 사용하는 자료에 대해 설명한다. 제Ⅳ장에서는 주요 분석 결과를 담고 있고, 제Ⅴ장에서는 요약과 향후 연구 방향에 대해 제시한다.

Ⅱ. 제도적 맥락 : 취업성공패키지 민간위탁의 개관

취업성공패키지 사업은 취업취약계층에 대해 상담, 취업역량 강화, 집중알선 등의 다양한 고용서비스를 통합적으로 제공하는 사업이다. 취업성공패키지 사업은 가구소득이 최저생계비 150% 이하인 저소득가구 실직자와 장애인, 북한 이탈주민 등 특별히 취약성이 높은 이들을 대상으로 하는 취업성공패키지 I과 가구소득 수준이 최저생계비 250% 이하이면서 취업성공패키지 I의 대상자가 아닌 이들을 대상으로 하는 취업성공패키지 II로 나뉜다. 참여자들은 상담을 통해 개인별 취업계획을 수립하고 직업훈련, 구직기술훈련, 일 경험의 기회를 얻고 알선을 받으며, 참여자들은 취업 시 취업성공수당을 받고 훈련을 받을 때는 훈련비를 보조받으며 훈련참여수당도 받을 수 있다.

2014년까지 취업성공패키지 II는 고용센터가 직접 수행했으며, 취업성공패키지 I은 고용센터도 수행하고 민간위탁기관도 참여하여 수행하고 있다. 위탁기관은 참여자에게 기본 서비스를 제공하면서 1인당 기본금을 받고 참여자가 취업을 하게 되면 성공금을 받는다. <표 1>에는 위탁기관의 기본금과 성공금 수준이 제시되어 있는바 민간위탁사업 초기에는 기본금의 비중을 높게 유지했지만 점차 성공금의 비중을 높여가고 있다.¹⁾

〈표 1〉 연도별 위탁금

(단위: 만 원)

	구분	전체	기본 금	취업 인센티브				
				소계	나은 일자리 인센티브	근속 인센티브		
						1개월	3개월	6개월
2010	전 과정	200	100			70	30	
	3단계	40	20			10	10	
2011	A등급	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	150	70	80	30		20	30
2014	특정	215	65	150	40		50	60
	기본	185	65	120	30		40	50

자료: 고용노동부, 「취업성공패키지 업무 매뉴얼」, 각 연호.

고용센터에서 모집하여 민간위탁기관에 배정하는 참여자 수는 민간위탁기관이 채용한 상담원 수에 비례하며 상담원 1인당 80명을 배정하는 것을 원칙으로 한다. 1인당 배정기준이 너무 높으면 서비스의 질이 하락되고 너무 낮으면 기관 수익성이 떨어지므로 적절한 숫자가 정해져야 하는바 2010년부터 80명을 기준으로 하고 있다. 배정된 이들은 모두 고용센터의 관할 지역에 거주하는 이들로 결과적으로 민간위탁기관의 활동은 80여 개의 고용센터 관할 구역 내에 한정된다.

연초에 고용노동부 본부에서 지역 고용센터에 민간위탁 물량을 배정하면 민간위탁 물량을 개별 민간위탁기관에 배정하는 것은 지역 고용센터의 재량에 의한다. 지역 고용센터에 따라 민간위탁기관 수를 늘리고 개별 위탁기관의 배정 물량을 줄일 수도 있고 그 반대로 할 수도 있다.²⁾ 관할 지역 내 민간위탁기관이 하나의 기관에 의해 독점되는 것에 대해서는 대체로 부정적이므로 지역의 위탁

1) 2010년에는 전체 200만 원 위탁금 중에서 성과금의 비중이 50%였으나 점차 올려서 2014년에는 64%가 되었다.

2) 현실적으로 이미 진입한 민간위탁기관의 감축은 전국적인 평가 결과에 의거하여 이루어지므로 인위적으로 수를 줄일 수는 없으며, 신규로 선정하는 기관 수를 조절함으로써 지역 내 민간위탁기관 수와 평균 기관 규모에 영향을 미친다.

배정물량이 너무 적거나 사업을 수행할 수 있는 기관이 거의 없는 경우에만 예외적으로 독점이 허용되었다. 물량이 충분히 많은 지역의 경우에 지역에 따라 기관 수를 늘려 기관 간 경쟁을 촉진한 지역이 있는 반면, 기관 수를 줄이고 기관 규모를 키운 지역도 있다.

본 연구에서는 지역 고용센터 관할 구역별 차이에 착안하여 과연 지역 내 위탁기관 수가 늘어나 경쟁도가 높아질 때 해당 지역의 취업성과가 더 높아질 것인지 살펴볼 것이며, 또한 위탁기관의 규모가 커질 때 규모의 경제가 작동하여 취업성과가 제고되는지, 어느 정도 위탁기관의 규모가 증가하면 더 이상 취업성과가 높아지지 않는지 등을 검토하고자 한다.

Ⅲ. 선행 연구와 사용한 자료

1. 선행 연구 검토

선진 각국에서는 고용서비스의 민간위탁 방식의 혁신과 확대가 이루어져 왔다(Sol & Westerveld, 2005) 우리나라에서도 고용서비스 민간위탁에 대한 관심이 높아져 왔다. 이상현 외(2009)에서는 호주, 영국, 독일, 네덜란드 등 주요 4개국의 고용서비스 민간위탁을 개괄하고 있으며, 우리나라의 저소득층 취업패키지, 경기도 재취업지원사업 등 다양한 민간위탁사업 현황을 소개하고 있다. 국내외 사례에 대한 현황이 개괄적인 소개 중심으로 되어 있으며 개선방안 역시 실증 연구나 심층 연구에 의한 것은 아니다. 유길상 외(2010)에서는 해외 연구를 바탕으로 고용서비스 민간위탁 성공조건에 대한 이론적 검토를 통해 인센티브, 정보, 통제 등 세 가지 메커니즘과 평가를 위한 제도적 파라미터를 제시하고, 정성적·비교제도적 평가에 기초하여 국내외 위탁사업을 평가하고 있다.³⁾ 유길상 외(2010)의 평가 기준을 구체화시켜서 세부 사업에 적용한 연구가

3) 외국의 민간위탁 제도 및 실증 연구에 대한 개괄적인 소개는 유길상 외(2010), 유길상(2014)의 참고문헌을 참조하라. 영국의 사례에 대한 자세한 설명은 김동현(2015)를 참조할 수 있다.

유길상(2014)이다. 이 연구에서는 영국의 Work Programme(2011~2016), 호주의 Job Services Australia(2012~2015), 한국의 2013년도 취업성공패키지 I 및 희망리본프로젝트의 위탁조건을 비교분석한다. 한국의 취업성공패키지 I 및 희망리본프로젝트의 민간위탁조건은 영국과 호주에 비하여 (a) 민간위탁 대상 기관의 선정 기준이 관대하고, (b) 위탁금의 수준이 낮으며, (c) 위탁금 지급 구조는 성과연계형으로 설계되어 있으나 영국과 호주에 비해 연계 정도가 낮은 편이며, (d) 위탁계약기간이 짧고 기관당 위탁인원이 적다고 평가했다.

이상에서 제시한 연구들이 우리나라 고용서비스 민간위탁 서비스의 제도적 구조를 비교제도적 관점에서 평가하고 있다는 점에서 고용서비스 민간위탁을 이해하는 데 큰 기여를 했으나, 비교 평가에 직결된 실증적인 이슈들에 대해 엄밀한 분석을 하고 있지 않다는 점에서 한계를 갖는다. 이러한 분석을 보완해주는 두 연구가 황덕순(2012)과 오민홍 외(2013)이다.

황덕순(2012)에서는 민간위탁기관의 특성을 세분하여 취업성과를 비교하고 있는바, 개인별 취업률 성과를 민간위탁기관의 특성과 연관시킨 최초의 연구이다. 그런데 기관 특성에서 영리·비영리만을 구분할 뿐 기관 규모나 시장 구조적 특성 등을 포함하고 있지 않다는 점에서 한계를 갖는다. 오민홍 외(2013)에서는 민간위탁기관에 대한 설문 조사에 기초한 기관 수준의 자료를 확률적 변경 분석(SFA), 자료포락분석(DEA)의 방법을 통해서 효율적인 변경(efficient frontier)을 도출하고, 평균 전담자 수가 많을수록 참여자 대비 취업자 비율이 높고 전담자당 참여자 수가 많을수록 취업자 수가 많아 규모의 경제가 존재하며, 관할 구역 내 경쟁업체 수가 많을수록 민간위탁기관당 취업성공자 수가 감소한다는 결과를 제시하고 있다. 이 연구는 민간위탁기관의 취업성과에 대한 규모의 경제 효과 여부와 시장 구조의 영향력에 대한 실증적 검토를 하고 있다는 점에서 본 연구와 유사하다.

오민홍 외(2013)에서는 기관 수준에서의 자료를 분석한 데 비해서 본 연구에서는 개인 취업 자료를 이용한다. 풍부한 개인의 인적 특성을 통제하면서 위탁 물량과 지역 내 경쟁도가 취업확률에 어떤 방향으로 영향을 미치는지 분석한다. 추가적으로 본 연구를 위해 관련 주제의 외국 연구들을 살펴본 결과, 공공 고용서비스의 민간위탁 설계에 대한 이론적·역사적 논의, 위탁기관의 도덕적

해이에 대한 실증 연구들은 있지만 위탁 물량의 최소효율규모와 시장경쟁도가 취업성과에 미친 영향을 분석한 문헌은 발견할 수 없었다.

2. 연구 가설 및 연구 방법

서론에서 언급한 바와 같이 본 논문에서는 두 가지 연구 질문에 답하고자 한다. 첫 번째 연구 질문은 기관 규모의 최소효율규모가 어느 정도인가이다. 최소 효율규모를 추정하기 위한 방법으로 본 연구에서는 취업성과에 영향을 미치는 기관 특성 변수로서 기관 규모를 더미 변수 또는 비선형향을 포함시켜 규모의 불경제가 시작되는 지점을 찾아내는 방법을 적용하였다. 아래의 식은 기관 규모의 더미 변수를 포함시킨 회귀모형이다.

$$Y_{ijkt} = \beta X_{ijkt} + \gamma Z_{jkt} + \delta W_{kt} + \sum_{m=1}^M \lambda_m D_{jktm} + \epsilon_{ijkt}$$

Y 는 개인의 취업성과를 보여주는 1, 0의 값을 갖는 성과 변수이다. 개인의 취업성과는 개인의 인적 특성 및 제공받은 서비스 특성, 기관의 특성, 지역의 특성 등에 의해 영향을 받는다.⁴⁾ 위의 식에서 D 는 기관의 규모 더미 변수로서 기관 규모에 따라 개인의 취업성과가 어떻게 달라지는지는 더미 변수의 계수값인 λ_m 에 의해 결정된다. 만약 작은 규모 더미의 계수 값보다 큰 규모 더미의 값이 크다면 기관 규모가 클수록 취업성과가 좋은 것으로 해석할 수 있다.

여기서 주의할 계량경제학적 이슈는 기관에 배정된 물량이 기관의 관측되지 않는 효율성과 관련을 가질 수 있다는 점을 어떻게 통제할 것인가이다. 매 기 물량을 배정하는 관할 기관 입장에서 효율성이 높은 기관일수록 물량을 많이 배정할 경우 관측되는 취업 성과의 차이가 물량의 차이만이 아니라 관측되지 않는 기관별 효율성의 차이를 반영하고 있을 것이기 때문이다. 본 연구에서는 전년도에 배정된 참여자들의 취업률 변수를 통제함으로써 관측되지 않는 기관별 효율성 차이를 통제하였다.

4) X 는 개인의 특성 변수이다. Z 는 기관의 특성 변수이며, W 는 지역의 특성 변수이다. i 는 개인을 의미하며, j 는 기관을 의미하고 k 는 지역을 의미한다.

추가적인 계량경제학적 이슈는 같은 기관에서 서비스를 받는 개인 간 취업 효과의 상관관계이다.⁵⁾ 이 경우 추정모형에서 상관성을 갖는 관측되지 않는 기관 특성 오차항이 추가되며, 이러한 선형확률모형을 OLS를 통해 추정할 경우 비효율적 추정이 이루어진다. 기관 고유의 확률효과를 감안하여 강건표준오차(robust standard error)를 구해서 추정할 필요가 있다.⁶⁾

두 번째 연구 질문은 지역 내 위탁기관 간 경쟁의 정도는 어떠한가, 경쟁도는 취업성과에 어떤 영향을 미치는가이다. 독점기업 또는 담합한 소수의 기업은 X-비효율성을 보이는 경우가 많고, 경쟁은 이러한 독점기업의 X-비효율성을 줄이는 기제로 작동한다. 하지만 경쟁이 항상 효율성을 보장해주는 것은 아니다. 왜냐하면 장기적인 투자가 효율성 향상에 필요한 경우 생존을 위한 과당 경쟁은 장기적 투자를 저해하게 되고 결과적으로 낮은 생산성의 기업들이 온존하는 효과를 낳을 수 있기 때문이다.

지역 내 경쟁도를 평가하기 위해 지역 내 경쟁 기관 수, 시장집중도 지표(CR1, CR2 등)를 활용할 수 있는바, 본 연구에서는 관찰 지역 내 경쟁기관 수를 사용했다. 회귀모형은 아래와 같으며, 앞선 모형에 시장 구조를 표현하는 변수 M 을 추가한 것이다.⁷⁾

$$Y_{ijkt} = \beta X_{ijkt} + \gamma Z_{jkt} + \delta W_{kt} + \nu M_{kt} + \sum_{m=1}^M \lambda_m D_{jktm} + u_{jt} + \epsilon_{ijkt}$$

로짓 모형이나 프로빗 모형 등 비선형 모형도 사용할 수 있으나 본 연구에서는 선형 모형을 활용한다. 선형 모형의 경우 설명 변수가 취업성과에 미치는 영향을 회귀계수 값을 통해 쉽게 알 수 있다는 장점이 있다. 선형 모형의 경우 모형의 추정치가 확률의 정의인 0과 1 사이의 값 범위를 넘어선다는 단점을 가지고 있다. 일반적으로 발생 확률이 매우 낮거나 매우 높은 사건에 대한 연구에서는 선형확률모형을 사용할 경우 이처럼 0과 1 사이의 값을 넘어설 수

5) 이는 클러스터 효과라고 불리는바 Moulton(1986)에서 제기되었다. 확률효과 모형과 유사하며, Greene(2003 : 568)을 참조할 수 있다.

6) 통계패키지에서는 클러스터 효과를 고려한 추정치를 산출하는 프로시저를 제공하고 있는 바 예를 들어 SAS에서는 proc surveyreg에서 cluster 옵션을 사용한다.

7) u_{jt} 변수는 기관 고유의 효과를 보여주는 오차항이다.

있으므로 비선형확률모형을 사용하는 것이 적절하지만 현재 다루고 있는 취업 확률의 경우 극단치를 갖지 않으므로 선형확률모형을 사용하더라도 큰 문제가 없다.

3. 사용한 자료

본 연구에서 사용한 자료는 한국고용정보원에서 제공하는 취업성공패키지 DB 원자료이다. 2009년부터 2013년까지 참여한 이들의 2014년 7월까지의 정보가 포함된 자료를 분석에 사용하였다. 해당 자료에는 연령, 성, 학력 등의 인구학적 특성 변수와 함께 어떤 서비스를 경험했는지와 어떻게 취업했는지 등의 자료가 포함되어 있어 취업성과를 평가하기에 적절한 자료이다. 본 연구에서는 취업성과와 서비스 기관 사이의 관계를 분석하는데 이를 위한 정보 또한 취업 성공패키지 DB에서 제공한다. 해당 DB에는 참여자가 어떤 기관에서 서비스를 받았는지에 대한 정보가 기록되어 있으며 민간위탁기관의 경우 영리·비영리 등의 기관 특성과 해당 연도에 위탁기관이 배정받은 물량 정보가 기록되어 있다. 또한, 관할 고용센터에 대한 정보를 활용할 경우 해당 관할 지역 내에 얼마나 많은 위탁기관이 활동하고 있는지 등을 알 수 있다.

취업성공패키지 DB의 취업성과는 상담원에 의해 취업 여부만이 기록되며, 취업이 얼마나 지속되는지에 대한 정보는 정확히 기록되어 있지 않다. 이러한 약점을 보완하기 위해 고용보험DB의 취업이력DB를 결합하였다. 이를 통해 고용보험 취업을 정의하여 분석하였다.

이하의 분석에서 사용된 표본은 저소득층 자료이다. 일반적으로 민간위탁기관은 저소득층 참여자를 주로 의뢰받아 서비스하였으며, 장애인, 출소자 등 특정 취약계층을 위해서는 전문 서비스기관을 선정하여 의뢰하였다. 저소득층이 표본 수도 많고, 많은 서비스 기관이 참여하며 동질적인 집단을 대상으로 한다. 분석 시기 측면에서는 2010년부터 전면적인 민간위탁이 실시되었지만 2010년에는 시범적인 성격이 컸고 민간위탁이 이루어진 지역도 일부에 불과했으므로 본 연구에서는 2011년 이후 참여자에 한정하였다. 2014년 7월 현재 시점까지의 참여자들의 자료가 활용 가능하지만 2014년에 참여한 이들은 취업지원 과

정에 있으므로 본 연구의 회귀분석에서는 2010년부터 2013년까지의 참여자들에 한정한다.

IV. 실증분석 결과

1. 위탁 배정물량과 취업 성과

가. 배정물량의 현황과 추세

민간위탁기관에 1년간 배정되는 평균 인원수는 2013년 기준 200명 정도이다 (표 2 참조). 참여자들이 배정될 때 상담원 1명당 최대 80명이 배정되므로 기관별 상담원의 평균 인원수는 2.5명 수준이다. 기관당 배정인원 수는 꾸준히 증가하는 추세에 있다. 2010년 평균 101명에 불과했으나 2013년에는 194명으로 평균 2배 증가하였다. 지역별로 기관 간 배정인원의 편차가 존재한다. 광역시의 경우 배정인원이 240명에 육박하는 데 비해서 중소도시는 130명 수준에 불과하다.

<표 2> 지역규모별 기관당 연간 평균 참여자 수

(단위: 명)

	2010	2011	2012	2013
전 체	101.6	152.6	161.5	194.3
광역시	117.7	168.7	195.7	231.6
대도시	110.4	165.2	179.0	213.8
중소도시 및 농촌	40.5	108.4	103.9	127.8

자료: 고용노동부, 「취업성공패키지」 원자료.

<표 3>에서는 배정인원의 분포를 확인할 수 있는데 2014년 기준 가장 많은 배정인원 구간은 100~200인 그룹으로서 26%를 차지하고 있다.⁸⁾ 그다음으로 200~300인 그룹으로서 23%를 차지하고 있으며, 500인 이상은 전체 기관 중에

서 10%에 못 미친다. 기관별 배정인원의 분포는 2010년에는 200인 이하가 80%를 넘었지만 점차 그 비율은 감소하여 2014년에는 45% 수준으로 감소했다.

영리기업과 비영리기관을 구분하여 살펴보면, <표 4>에서 볼 수 있는 것처럼 영리기업의 배정인원 평균값이 비영리기관보다 더 커서 영리기업의 규모가 상대적으로 크다는 것을 알 수 있다. 표준편차의 절대 크기는 영리기업과 비영리기관 모두 비슷하여 상대적으로 비영리기관 내의 규모의 격차가 더 크게 나타나고 있다.

<표 3> 기관당 배정인원의 분포

(단위: %)

	2010	2011	2012	2013	2014
100인 이하	31.8	31.3	30.0	21.8	19.1
101~200인	52.3	34.1	36.5	30.3	26.0
201~300인	11.4	24.0	20.6	23.2	23.1
301~400인	2.3	7.3	9.4	16.9	22.4
401~500인	2.3	1.2	2.5	3.9	5.4
501인 이상	0.0	2.0	1.1	3.9	4.0

자료: 고용노동부, 「취업성공패키지」 원자료.

<표 4> 영리·비영리별 기관당 평균 배정인원

영리 여부	연도	기관 수	평균 배정	표준편차	최대값
영리	2010	34	137.9	83.7	388
	2011	144	194.8	116.4	766
	2012	126	214.6	120.1	750
	2013	121	268.0	132.5	740
	2014	123	313.8	124.7	720
비영리	2010	10	151.9	136.2	499
	2011	102	144.4	95.7	484
	2012	151	148.9	98.1	500
	2013	163	192.9	158.9	1,000
	2014	154	191.0	124.0	706

자료: 고용노동부, 「취업성공패키지」 원자료.

- 8) 연초 배정물량은 실제 배정물량의 평균값에 비해 약간 더 크다는 것을 알 수 있다. 2013년의 경우 224명이 평균 배정물량인데 이것은 실제 배정물량의 평균 194에 비해 20명 정도 큰 값이었다.

나. 적정 위탁 배정인원의 추정

위탁기관의 취업률을 성과지표로 놓고 위탁기관의 규모가 커질수록 취업률이 높아진다면 위탁규모의 경제가 작동한다고 볼 수 있으며, 반대로 위탁기관의 위탁물량 규모가 커질수록 취업률이 낮아진다면 위탁규모의 불경제가 작동한다고 볼 수 있다. 김수영(2015)에서는 고용센터 취업성공패키지 조직의 현장 연구를 통해 조직 규모가 커짐에 따라 분업과 소통이 증가하여 업무 효율성이 높아지고 비용이 절감되지만 조직 규모가 지나치게 커질 때 관료적 비용의 증가로 인해 비용이 증가할 가능성을 지적했다. 김혜원 외(2015)에서는 고용센터의 민간위탁기관 관리자들이 위탁기관이 지나치게 커질 경우 오히려 성과가 떨어질 수 있다고 언급하고 있음을 보고하고 있다.

위탁자 1인을 취업시키는 데 드는 위탁기관의 한계비용이 위탁규모가 늘어날수록 감소하는 경향을 가질 경우 위탁규모 증가에 따라 해당 기관의 취업률은 증가하게 된다. 만약 위탁규모가 일정 수준 이상 증가할 때 한계비용이 더 이상 감소하지 않는다면 취업률 증가는 멈추게 될 것이다. 위탁규모의 증가에도 불구하고 더 이상 취업률이 증가하지 않는 위탁규모를 최소효율규모라 할 때 위탁규모와 취업률 간의 관계를 통해 최소효율규모를 추정할 수 있다.

기관의 규모에 대한 가장 신뢰성 있는 자료는 배정물량 자료이다. 배정물량에 따라 상담사의 수가 정해지고, 대부분의 경우 배정물량보다 약간 크거나 약간 적게 실제 인원이 배정된다. 성과지표인 취업률 지표는 취업성공패키지 DB상의 단순취업 기준과 고용지원 종료 후 3개월 내 고용보험사업장 취업 기준을 사용한다.⁹⁾

취업률의 결정모형은 첫째, 단순하게 선형확률모형으로 하고 OLS로 추정한 결과와 둘째, 민간위탁기관 내 상관성을 감안한 추정결과, 그리고 셋째, 전년도 기관 취업률을 통제한 결과를 제시한다. 위탁규모 변수 이외에 위탁기관의 영리·비영리 여부와 위탁기관이 소재한 지역을 중점적으로 검토한다. 전자는 기관 경영 방식의 차이를, 후자는 유효 경쟁의 여건을 검토하는 데 필요하기 때문이다. 그 외에 취업에 영향을 미치는 개인 특성 변수들을 포함시켰다.

단순취업에 대한 선형회귀분석 결과를 살펴보면 <표 5>와 같고, 그 결과는

9) 취업률 지표에 대한 자세한 설명은 이병희 외(2014)를 참조할 수 있다.

아래와 같이 해석된다. 제1열은 OLS 결과를 보여주는데 취업률은 기관의 배정인원에 따라 유의한 차이를 보인다. 배정인원이 160명 이하인 경우에 비해 160명 이상인 경우가 취업률이 유의하게 더 높다는 것을 확인할 수 있고, 배정인원이 증가할수록 취업률은 더욱 올라간다. 하지만 배정인원이 560명을 초과할 경우 취업률은 대폭 하락하여 배정물량과 취업률 사이에 역U자의 관계가 있음을 확인할 수 있다. 가장 높은 취업률을 기록하는 것은 400명에서 560명 사이의 구간으로 상담사 수로는 5~6명 사이이다. 현재의 평균 배정물량이 194~224명 수준인 것을 감안하면 기관 규모가 좀 더 커질 경우 취업률이 높아질 수 있음을 보여준다.

제2열은 기관 내의 참여자 취업성과의 상관성을 감안하여 강건표준오차를 구한 결과인데 160명에서 240명 구간 더미의 유의성이 사라진다는 점 이외에는 큰 차이가 없음을 알 수 있다. 제3열은 강건표준오차를 구하면서 동시에 전년도 기관 취업률 변수를 추가하여 기관 간 효율성 차이를 통제하였다. 배정인원에 따른 취업성과의 차이는 역시 유사한 특성을 보여주고 있다.

영리기업과 비영리기관의 차이는 단순취업률에서 OLS의 경우에만 유의하게 영리기업이 비영리기관보다 낮은 성과를 보여주고 있다. 클러스터링을 감안한 추정에서는 영리기업과 비영리기관의 취업성과에는 별다른 차이가 확인되지 않는다.

고용보험사업장 취업에 대한 선형회귀 분석 결과는 <표 6>에 제시되어 있다. OLS 모형의 경우 배정인원에서 다른 규모와 유의하게 차이가 나는 것은 400명 이상 560명 사이의 물량 구간이며 다른 구간들에서는 큰 차이가 확인되지 않는다. 클러스터를 감안할 경우 400~560명 구간 더미의 계수가 10% 유의수준에서 유의하지 않은데 유의확률은 0.106으로 경계에 있음을 알 수 있다. 제3열에서는 전년도 기관 취업률을 통제했는데 이 경우 규모는 고용보험 취업성과에 영향을 미치지 않는 것으로 나오며, 400~560명 구간 더미의 계수도 10% 유의수준에 유의하지 않다.

광역시와 비광역시 사이에 지역 시장 규모의 차이, 노동시장 환경의 차이, 기관 규모의 차이가 확연하므로 두 지역을 구분하여 분석할 필요가 있다. 본문에서는 표로 제시하지 않았지만 광역시와 비광역시를 구분하여 고용보험 취업에 대

〈표 5〉 위탁물량과 단순취업성과 : 저소득층, 전체 지역

변수	OLS		클러스터 (1)		클러스터 (2)	
	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차
상수항	0.608 ***	0.017	0.608 ***	0.023	0.364 ***	0.046
훈련참여 더미	-0.083 ***	0.005	-0.083 ***	0.006	-0.079 ***	0.007
연령 더미(10대)	-0.044 ***	0.015	-0.044 **	0.018	-0.050 **	0.020
연령 더미(20대)	0.058 ***	0.011	0.058 ***	0.012	0.056 ***	0.013
연령 더미(30대)	-0.006	0.010	-0.006	0.011	-0.005	0.012
연령 더미(40대)	0.022 **	0.010	0.022 **	0.011	0.021 *	0.012
연령 더미(50대)	0.002	0.010	0.002	0.010	0.001	0.011
여성 더미	-0.018 ***	0.005	-0.018 ***	0.005	-0.019 ***	0.005
중졸 이하 더미	-0.057 ***	0.008	-0.057 ***	0.009	-0.074 ***	0.010
고졸 더미	-0.028 ***	0.006	-0.028 ***	0.006	-0.039 ***	0.006
전문대졸 더미	0.002	0.007	0.002	0.007	-0.006	0.008
능고의고	0.147 ***	0.007	0.147 ***	0.010	0.150 ***	0.011
능고의저	0.097 ***	0.011	0.097 *	0.012	0.095 *	0.014
농저의고	0.094 ***	0.006	0.094 *	0.008	0.099 *	0.010
가구주	0.012 *	0.006	0.012 **	0.006	0.014 **	0.007
배우자	-0.013 *	0.007	-0.013 *	0.008	-0.010	0.009
가구원 수	0.008 ***	0.002	0.008 ***	0.002	0.007 ***	0.002
2010년 더미	0.038 ***	0.013	0.038 **	0.016	-0.092	0.078
2011년 더미	-0.066 ***	0.006	-0.066 ***	0.011	-0.083 ***	0.019
2012년 더미	-0.036 ***	0.005	-0.036 ***	0.008	-0.034 ***	0.009
광역시 더미	-0.028 ***	0.004	-0.028 **	0.012	-0.017 *	0.010
영리기업 더미	-0.013 ***	0.005	-0.013	0.013	-0.014	0.011
배정인원 80명 이하	-0.030 **	0.015	-0.030	0.025	-0.028	0.031
배정인원 81~160명	0.013	0.010	0.013	0.015	0.024	0.016
배정인원 161~240명	0.024 **	0.010	0.024	0.014	0.018	0.015
배정인원 241~400명	0.033 ***	0.009	0.033 **	0.013	0.036 **	0.014
배정인원 401~560명	0.063 ***	0.012	0.063 ***	0.018	0.061 **	0.025
전년도 기관 취업률					0.387 ***	0.058
관측치 수	55231		55231		43412	
결정계수	0.026		0.026		0.032	
F값	58.35 ***		51.72 ***		38.28 ***	

주: 1) 더미 변수의 기준 변수는 각각 60대 이상, 남성, 4년제 대졸 이상, 능저의저, 기타가구원, 2013년 더미, 비광역시, 비영리기관 더미, 배정인원 560명 초과임.
 2) *는 유의수준 1%, **는 유의수준 5%, ***은 유의수준 10%에서 유의함을 의미.
 3) 변수 중 '능고의고'는 취업성공패키지 상담원이 평가한 참여자의 취업능력과 취업의지가 모두 높다는 평가 결과를 의미하고, '능고의저'는 능력은 높고 의지는 낮다는 것, '능저의고'는 능력은 낮고 의지는 높다는 것, '능저의저'는 능력과 의지가 모두 낮다는 것을 의미함.

자료: 고용노동부, 「취업성공패키지」 원자료.

〈표 6〉 위탁물량과 고용보험 취업성과 : 저소득층, 전체 지역

변수	OLS		클러스터 (1)		클러스터 (2)	
	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차
상수항	0.583 ***	0.017	0.583 ***	0.026	0.453 ***	0.036
훈련참여 더미	-0.095 ***	0.005	-0.095 ***	0.006	-0.087 ***	0.007
연령 더미(10대)	-0.096 ***	0.015	-0.096 ***	0.016	-0.111 ***	0.018
연령 더미(20대)	0.039 ***	0.011	0.039 ***	0.012	0.038 ***	0.014
연령 더미(30대)	-0.054 ***	0.010	-0.054 ***	0.011	-0.056 ***	0.013
연령 더미(40대)	-0.032 **	0.010	-0.032 **	0.010	-0.034 **	0.012
연령 더미(50대)	-0.019 *	0.010	-0.019 *	0.010	-0.024 **	0.011
여성 더미	-0.020 ***	0.005	-0.020 ***	0.005	-0.016 ***	0.005
중졸 이하 더미	-0.078 ***	0.008	-0.078 ***	0.008	-0.097 ***	0.009
고졸 더미	-0.040 ***	0.006	-0.040 ***	0.006	-0.050 ***	0.006
전문대졸 더미	0.007	0.007	0.007	0.008	-0.003	0.009
능고의고	0.133 ***	0.008	0.133 ***	0.009	0.139 ***	0.010
능고의저	0.088 ***	0.011	0.088 ***	0.012	0.083 ***	0.014
능저의고	0.081 ***	0.007	0.081 ***	0.007	0.090 ***	0.008
가구주	0.001	0.006	0.001	0.007	0.004	0.008
배우자	-0.020 ***	0.007	-0.020 ***	0.008	-0.018 **	0.009
가구원 수	0.005 ***	0.002	0.005 ***	0.002	0.004 *	0.002
2010년 더미	-0.019	0.013	-0.019	0.015	-0.058	0.075
2011년 더미	-0.093 ***	0.006	-0.093 ***	0.009	-0.094 ***	0.015
2012년 더미	-0.056 ***	0.005	-0.056 ***	0.007	-0.055 ***	0.007
광역시 더미	-0.030 ***	0.005	-0.030 ***	0.009	-0.025 ***	0.009
영리기업 더미	-0.001	0.005	-0.001	0.009	-0.001	0.009
배정인원 80명 이하	-0.004	0.015	-0.004	0.023	-0.005	0.025
배정인원 81~160명	0.009	0.010	0.009	0.018	0.016	0.019
배정인원 161~240명	0.009	0.010	0.009	0.018	0.009	0.019
배정인원 241~400명	0.010	0.009	0.010	0.017	0.009	0.019
배정인원 401~560명	0.027 **	0.012	0.027	0.017	0.024	0.016
전년도 기관 취업률					0.200 ***	0.041
관측치 수	55231		55231		43412	
결정계수	0.031		0.031		0.031	
F값	68.86 ***		71.97 ***		54.75 ***	

주: 1) 더미 변수의 기준 변수는 각각 60대 이상, 남성, 4년제 대졸 이상, 능저의저, 기타가구원, 2013년 더미, 비광역시, 비영리기관 더미, 배정인원 560명 초과임.

2) *는 유의수준 1%, **는 유의수준 5%, ***은 유의수준 10%에서 유의함을 의미.

3) 변수 중 ‘능고의고’는 취업성공패키지 상담원이 평가한 참여자의 취업능력과 취업의지가 모두 높다는 평가 결과를 의미고, ‘능고의저’는 능력은 높고 의지는 낮다는 것, ‘능저의고’는 능력은 낮고 의지는 높다는 것, ‘능저의저’는 능력과 의지가 모두 낮다는 것을 의미함.

자료: 고용노동부, 「취업성공패키지」 원자료.

한 회귀분석을 할 경우, 광역시의 경우 400~560명 구간 더미의 계수가 다양한 모형에서 계속하여 10% 유의수준에서 유의하게 양(+)의 값을 가지는 것으로 나타나 해당 규모에서의 효율성 효과가 존재함을 알 수 있다.

비광역시의 경우에는 다른 결과가 나타난다. 고용보험 취업성과에 미친 영향을 분석한 결과 OLS나 클러스터만을 고려한 분석에서는 배정물량의 영향력이 거의 존재하지 않는 것으로 나타난다. 하지만 클러스터와 기관별 전년도 취업률을 동시에 고려한 모형의 결과에서는 배정인원이 160명 이상 240명 이하인 규모에서 가장 높은 취업성과가 나타나고 있다.

영리기업과 비영리기관의 차이를 비교한 결과에서도 차이가 확인된다. 단순 취업성과에서는 영리기업의 경우 앞선 결과와 마찬가지로 400~560명 구간이 가장 높은 취업성과를 보여주고 있으며, 그 이하의 경우 규모 간의 유의한 차이는 없다. 이에 비해 비영리기관의 경우 400~560명 구간이 가장 높은 취업성과를 보여주고 있다는 점에서 영리기업과 유사하지만 여러 모형 설정을 바꿔보아도 일관되게 160~240명 구간에서도 상당히 높은 취업성과가 나타나고 있다. 하지만 고용보험 취업성과에서는 영리기업의 경우 규모 간 차이가 확인되지 않고, 비영리기관의 경우 160~240명 구간에서 고용보험 취업에서도 높은 취업성과가 나타나고 있다. 비영리기관의 경우 현행 수준보다 물량을 대폭 늘린다고 해서 취업성과가 제고될 것으로 기대하기는 어려워 보인다.

2. 시장경쟁과 취업성과

가. 지역시장의 경쟁도 현황

지역 전체의 위탁규모로 표현되는 시장 규모는 유효 경쟁을 결정하는 데 중요한 역할을 하는데 지역 민간위탁 총인원 평균은 점차 증가해 왔고 대규모 시장도 늘어왔다. 2010년에는 지역 물량이 200명 이하 지역이 60%를 상회했지만 2011년부터 이런 소규모 지역은 대폭 감소하여 2014년 기준 13% 내외에 불과하다. 2014년 현재 가장 많은 비중을 차지하는 총인원 구간은 1,000~4,000명으로 2014년 현재 37.7%를 차지한다.

전 과정 민간위탁을 처음 시작한 2010년에는 고용서비스 민간위탁을 할 수

〈표 7〉 지역 내 민간위탁기관 수의 분포

(단위 : %)

지역 내 기관 수	2010	2011	2012	2013
1개	50.00	21.67	16.39	13.33
2개	33.33	15.00	13.11	15.00
3~4개	16.67	26.67	31.15	26.67
5~6개	0.00	18.33	14.75	16.67
7개 이상	0.00	18.33	24.59	28.33

자료: 고용노동부, 「취업성공패키지」 원자료.

있는 기관이 63개에 불과했고, 지역 내 기관 수가 1개인 경우도 18개 지역이나 있었으며, 35개 지역 중 29개가 2개 이하만이 활동했다. 하지만 2011년부터 전체 기관 수는 244개로 대폭 늘어났고 그 추세는 계속 유지되고 있다.

<표 7>은 지역 내 기관 수가 어떻게 분포하는지를 정리한 것이다. 2010년의 경우 1~2개의 기관만이 활동하여 실질적인 경쟁이 이루어지지 않았으나 2011년부터 민간위탁기관의 수가 대폭 늘어나면서 지역 내 실질적 경쟁이 가능해졌다. 독점 지역은 2013년에는 13%까지 줄어들었다. 복점 지역의 비중도 15%이며 2013년의 경우 7개 이상의 기관이 활동하는 지역이 28%로 가장 높다.

지역의 규모도 중요한데 광역시와 같은 대규모의 밀집된 지역에서는 경쟁이 치열할 것이고, 지방 소도시의 경우 참여자 수가 적기 때문에 소수의 기관만이 활동하여 경쟁이 적을 것이다. 광역시의 경우 2013년 현재 평균 7.5개의 기관이 경쟁하고 있다. 비광역 대도시의 경우¹⁰⁾ 평균 6.8개 정도의 기관이 경쟁하고 있는 데 비해 중소도시의 경우 평균 2.3개의 기관이 경쟁하고 있다.

민간위탁기관의 퇴출 시스템이 작동하는지는 준시장에서 경쟁과정이 존재하는지 여부의 판단에 매우 중요하다. <표 8>에서 보는 바와 같이 2010년에 존재한 기관은 63개인데 이 중에서 2011년에도 존재한 기관은 58개로 1년간 생존율은 92%이다. 또한, 2011년에 존재한 기관은 244개인데 2012년에도 존재한 기관은 213개로 생존율은 87%로 기록된다. 2012~2013년 사이의 생존율은 82.8%이다. 이런 점에서 활동하던 민간위탁기관의 일정 비율이 매년 퇴출되고

10) 비광역 대도시는 5,000명 이상의 취업성공패키지 참여자가 있는 지역으로 정의했다.

〈표 8〉 지역 규모별 민간위탁기관의 생존율

(단위: %)

	1년 생존율			2년 생존율	
	2010~ 2011	2011~ 2012	2012~ 2013	2010~ 2012	2011~ 2013
전 체	92.1	87.3	82.8	85.7	72.5
광역시	88.1	85.7	82.3	83.3	69.9
대도시	90.9	86.3	84.3	87.3	72.1
중소도시 및 농촌	100.0	90.7	78.1	75.0	74.1

자료: 고용노동부, 「취업성공패키지」 원자료.

있음을 확인할 수 있다. 지역의 특성에 따라 생존율을 비교해보면 광역시, 대도시, 중소도시 및 농촌에서 일관된 차이는 나타나지 않는다.

나. 경쟁기업 수가 취업성과에 미치는 영향

시장집중도가 효율성에 미치는 효과에 대한 검증은 개인의 취업 성과의 영향 요인을 분석하는 회귀모형에 시장구조 변수를 포함시켜 해당 변수의 회귀계수의 부호를 살펴보는 방식을 취한다. 시장구조 변수로서 지역 내 경쟁기관 수를 사용하였고, 경쟁기관 수의 기준 더미를 13개 이상으로 설정하여 경쟁기관 수 구간 더미별 계수 값의 추이를 통해 경쟁기관 수가 취업성과에 미치는 영향을 살펴보았다.

단순취업에 시장구조가 미치는 영향은 <표 9>에 제시되어 있다. 인구학적 특성 변수, 연도 더미 등의 결과 값은 제외하고 관심 대상이 되는 변수에 한정하여 제시하였다. 지역 민간위탁시장의 크기는 지역 위탁자의 로그 값을 투입하였다. 회귀분석 결과 계수 값이 유의하지 않아 민간위탁시장의 크기가 취업성과에 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

OLS에 의한 경쟁기관 수 더미 변수의 계수를 통해 첫째, 기관 수는 비선형적인 영향을 보여주고 있고, 둘째, 경쟁기관 수가 충분히 많아지면 경쟁기관 수가 늘어날수록 성과가 좋다는 결과가 확인된다. 기관 수가 2~3개 사이일 때 가장 취업성과가 낮았으며, 그다음이 4~6개이고 그다음이 기관 수가 1개인 경우이다. 그리고 기관 수가 7개 이상일 경우 기관 수가 늘어날수록 취업성과가 나아지고 있다.

<표 9> 시장구조와 단순취업성과 : 저소득층, 전체 지역

변수	OLS		클러스터 (1)		클러스터 (2)	
	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차
광역시 더미	-0.056 ***	0.006	-0.056 ***	0.015	-0.040 ***	0.013
영리기업 더미	-0.018 ***	0.005	-0.018	0.013	-0.018 *	0.011
배정인원 80명 이하	-0.047 ***	0.016	-0.047	0.029	-0.063	0.040
배정인원 81~160명	0.006	0.011	0.006	0.015	0.012	0.018
배정인원 161~240명	0.014	0.010	0.014	0.013	0.006	0.015
배정인원 241~400명	0.028 ***	0.009	0.028 ***	0.010	0.029 **	0.013
배정인원 401~560명	0.060 ***	0.012	0.060 ***	0.016	0.057 ***	0.021
전년도 기관 취업률					0.355 ***	0.057
로그 지역위탁인원	-0.001	0.007	-0.001	0.016	-0.009	0.017
기관 수 1개	-0.049 **	0.021	-0.049	0.044	-0.066	0.042
기관 수 2~3개	-0.080 ***	0.015	-0.080 **	0.033	-0.082 **	0.032
기관 수 4~6개	-0.073 ***	0.012	-0.073 ***	0.024	-0.080 ***	0.021
기관 수 7~9개	-0.031 ***	0.010	-0.031	0.021	-0.047 ***	0.016
기관 수 10~12개	-0.021 **	0.010	-0.021	0.023	-0.020	0.017
관측치 수	55231		55231		43412	
결정계수	0.029		0.028		0.033	
F값	51.00 ***		44.11 ***		37.53 ***	

주: 1) 더미 변수의 기준 변수는 비광역시, 비영리기관 더미, 배정인원 560명 초과, 기관수 13개 이상임.

2) *는 유의수준 1%, **는 유의수준 5%, ***은 유의수준 10%에서 유의함을 의미.

3) <표 5>와 <표 6>에 투입된 개인특성 변수, 연도 더미 등을 포함하여 회귀분석을 하였으며, 이들 변수의 값은 표에서 제시하지 않음.

자료: 고용노동부, 「취업성공패키지」 원자료.

클러스터를 고려하거나 전년도 기관 취업률을 고려한 경우, 경쟁기관이 충분히 많으면 많을수록 취업성과가 좋다는 앞선 결과와 상반된 결과가 확인되었다. 초기에 경쟁기관 수가 늘어날 때 취업률 성과가 높아지지만 경쟁하는 기관 수가 일정 수 이상을 넘어서면 기관 수 변수가 취업률 성과에 그다지 영향을 미치지 않을 수 있음을 보여준다. 클러스터 분석의 경우 7개 이상일 경우 클러스터와 전년도 기관 취업률을 감안할 경우 10개 이상일 경우 추가적인 기관 수의 증가가 유의한 영향을 주지 않는다.

<표 10> 시장구조와 고용보험 취업성과 : 저소득층, 전체 지역

변수	OLS		클러스터 (1)		클러스터 (2)	
	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차	추정치	표준 오차
광역시 더미	-0.042 ***	0.006	-0.042 ***	0.012	-0.034 ***	0.012
영리기업 더미	-0.004	0.005	-0.004	0.009	-0.004	0.009
배정인원 80명 이하	-0.026	0.017	-0.026	0.025	-0.042	0.030
배정인원 81~160명	-0.002	0.011	-0.002	0.017	0.001	0.019
배정인원 161~240명	0.000	0.010	0.000	0.017	-0.001	0.018
배정인원 241~400명	0.006	0.009	0.006	0.015	0.006	0.017
배정인원 401~560명	0.029 **	0.013	0.029 *	0.017	0.028 *	0.017
전년도 기관 취업률					0.182 ***	0.039
로그 지역위탁인원	-0.015 **	0.007	-0.015	0.011	-0.022 *	0.012
기관 수 1개	-0.064 ***	0.022	-0.064 *	0.037	-0.070 *	0.037
기관 수 2~3개	-0.057 ***	0.015	-0.057 **	0.024	-0.056 **	0.026
기관 수 4~6개	-0.034 ***	0.012	-0.034 *	0.019	-0.030	0.020
기관 수 7~9개	-0.007	0.011	-0.007	0.017	-0.010	0.017
기관 수 10~12개	-0.007	0.011	-0.007	0.016	0.005	0.016
관측치 수	55231		55231		43412	
결정계수	0.029		0.028		0.033	
F값	51.00 ***		44.11 ***		37.53 ***	

주: 1) 더미 변수의 기준 변수는 비광역시, 비영리기관 더미, 배정인원 560명 초과, 기관수 13개 이상임.

2) *는 유의수준 1%, **는 유의수준 5%, ***은 유의수준 10%에서 유의함을 의미.

3) <표 5>와 <표 6>에 투입된 개인특성 변수, 연도 더미 등을 포함하여 회귀분석을 하였으며, 이들 변수의 값은 표에서 제시하지 않음.

자료: 고용노동부, 「취업성공패키지」 원자료.

고용보험 취업성과에 대한 영향을 보여주는 결과는 <표 10>에 제시되어 있다. <표 10>의 경우도 역시 인구학적 특성 변수, 연도 더미 등의 결과값은 제외하고 관심 대상이 되는 변수에 한정하여 제시하였다. 단순취업에 대한 영향 분석과 몇 가지 점에서 차이가 난다. 첫째는 경쟁기업 수에 따른 취업성과의 비선형적 결과가 사라지고 경쟁기업 수가 늘어날수록 취업성과는 단조적으로 좋아진다. 둘째는 단순취업에 비해 추가적인 기관 수 증가가 낳는 취업성과 제고 효과가 좀 더 적은 기업 수 구간에서 사라진다는 것이다. OLS 기준으로 살펴보면 단순취업에서는 기관 수 증가에 따라 지속적으로 취업률이 제고되지만 고용보험 취업에서는 경쟁기관 수가 7개 이상이 되면 더 이상의 취업률 제고 효과

는 나타나지 않는다. 제3열에서 제시된 클러스터와 기관 효율성을 모두 고려한 경우에는 기관 수가 4개 이상인 경우 추가적인 기관 수 증가가 성과 제고 효과를 낳지 않는다.

기업 수 변수 대신에 시장집중도 변수를 투입한 경우 다른 계수들에는 큰 변화가 없으면서 시장집중도 변수의 계수 부호는 음(-)의 값을 갖고 대부분 1% 수준에서 유의하게 나타났다. 이는 지역 민간위탁시장의 시장집중도가 높아질 경우 취업성과에 부정적인 영향을 미친다는 앞선 더미 변수에 의한 결과와 동일한 방향의 결론을 제시한다.

광역시 내의 고용센터 관할 지역에서는 다수의 민간위탁기관의 경쟁하는 사례가 많았지만 비광역시의 경우에는 민간위탁기관의 수가 적어 유효 경쟁이 그다지 나타나지 않았다. 두 지역의 차이점을 확인하기 위해 표본을 나누어서 분석을 실시하였다. 본문에서 제시하지 않았지만 광역시 지역의 결과는 전체 결과와 유사하다.

비광역시의 경우에는 단순취업성과에 대해 기관 수가 적을 경우 오히려 위탁 인원의 취업성과가 더 높게 나타나고, 4개에서 6개 정도의 기관이 경쟁하는 경우 가장 취업성과가 낮은 것으로 나타났다. 하지만 고용보험 취업성과는 경쟁하는 기관 수가 늘어나면서 취업성과는 단조적으로 제고되는 결과가 나타나서 광역시와 다른 결과를 얻을 수 있다.

V. 결 론

본 연구는 취업성공패키지 사업에 의한 성과연계형 보조금 사업을 대상으로 준시장 설계 및 운영이 적절하게 이루어지고 있는지를 분석했다. 공공에 의해 만들어진 준시장이 제대로 작동하기 위해서는 적절한 수준의 경쟁이 유지될 수 있도록 시장 내에서 활동하는 유효 기관의 수를 확보하고, 위탁기관이 효율적인 성과를 낼 수 있도록 적절한 사업 규모를 확보해갈 필요가 있다.

취업성공패키지 사업에서 기관 수의 결정이나 기관별 위탁인원의 배정은 통일적인 기준에 의해 이루어진다고보다는 80여 개의 지역 고용센터의 자체적인

판단에 의해 이루어지고 있다. 지역 고용센터별 민간위탁시장의 경쟁도와 기관 위탁규모의 차등을 활용하여 지역별 경쟁도의 효과와 사업 규모의 취업성과 효과를 분석하였다.

위탁물량의 경우 취업률을 가장 높일 수 있는 규모에 비해 현재의 배정물량이 못 미치고 있음을 확인할 수 있었다. 영리기업의 경우 400~540인 규모에서 취업성과가 높으며 광역시에서도 유사한 결과가 도출된다는 점에서 2014년 현재보다 기관에 더 많은 위탁물량이 배정될 경우 취업성과를 더 제고할 수 있을 것으로 예상된다. 하지만 비광역시와 비영리기관의 경우에는 차별적인 접근이 필요하다.

경쟁기관의 수가 너무 적은 수는 취업성과에 부정적 영향을 주지만 기관 수가 많다고 취업성과가 단조적으로 제고되는 것은 아님을 확인할 수 있었다. 추정 모형과 자료에 따라 다르긴 하지만 4~7개 이상이 될 경우 취업성과 제고에 큰 실익이 없을 수 있음을 알 수 있었다. 민간위탁시장 운영 전략 측면에서 지역 내 기관 수를 늘리는 전략보다는 기관별 위탁 규모를 늘리는 전략이 적절할 것으로 보인다.

본 연구는 성과연계형 보조금이 지급되는 고용서비스 준시장에서 성과를 결정하는 최소효율규모의 추정과 경쟁의 효과를 실증적으로 확인하려고 한 최초의 연구라는 점에서 의의를 갖는다. 본 연구의 한계로는 민간위탁기관의 다양한 특성이 미치는 영향을 충분히 포착하지 못했다는 것이다. 민간위탁기관에 대한 설문조사 자료와 취업성공패키지 DB를 결합할 경우 민간위탁기관의 운영 철학, 주요 서비스 관행, 인사관리 제도 등이 미치는 효과를 보다 세밀하게 분석할 수 있을 것이다. 시장 구조나 물량 배정 외에도 파킹이나 크리밍과 같은 문제도 제도 설계와 운영 관리 측면에서 중요하지만 본 연구의 범위를 벗어난 독립적인 이슈로서 별도의 연구로 검토할 필요가 있다.

참고문헌

김동현(2015). 「고용서비스 민간위탁의 해외 사례연구」. 김혜원 외, 『고용서비

- 스 민간위탁 효과 평가 및 개선방안』. 한국노동연구원.
- 김수영(2015). 「고용서비스 수요·공급의 지역 간 격차로 인한 고용서비스 집행의 차이 분석: 고용센터의 취업성공패키지 사례를 중심으로」. 길현중 외, 『고용·복지 사회서비스 수요·공급분석-지역을 중심으로』. 한국노동연구원.
- 김혜원 외(2015). 『고용서비스 민간위탁 효과 평가 및 개선방안』. 한국노동연구원.
- 오민홍 외(2013). 『취업성공패키지 민간위탁기관 수익성 분석 및 구조개선 방안』. 고용노동부.
- 유길상 외(2010). 『국내외 공공고용서비스 민간위탁 추진실태 분석을 통한 효율화 방안 모색』. 고용노동부.
- 유길상(2014). 「고용서비스 민간위탁조건의 국제비교와 시사점」. 『노동정책연구』 14(1): 93~130.
- 이병희 외(2014). 『취업성공패키지 성과분석 및 제도 개편방안』. 한국노동연구원.
- 이상현 외(2009). 『고용서비스 민간위탁 활성화 방안』. 한국고용정보원.
- 황덕순(2012). 「민간위탁기관의 특성별 취업성과 분석」. 전병유 외, 『취업성공패키지 성과분석 및 개선방안』. 고용노동부.
- Greene(2003). *Econometric Analysis*. 5th edition. Prentice Hall.
- Le Grand, J. and W. Bartlett (eds.)(1993). *Quasi Markets and Social Policy*. Macmillan Press, London.
- Moulton, B. R.(1986). “Random Group Effects and the Precision of Regression Estimates.” *Journal of Econometrics* 32(3): 385~397.
- Savas, E. S.(1987). *Privatization - The Key to Better Government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Sol and Westerveld(eds.)(2005). *Contractualism in Employment Services*. Kluwer.
- Struyven(2004). *Design Choices in Market Competition for Employment Services for the Long-term Unemployed*. OECD.

The Effect of Market Structure of PES Contracting-out on the Employment Performance

Kim Hyewon

This study is on the effect of market structure of PES(public employment service) contracting-out on the employment rate for the unemployed, using the data of Employment Success Package program which is the representative ALMP program in Korea. In this study we estimate the relation between employment performance, contracted quantity and competition intensity. Firstly, the current contracted size is less than the optimal size which maximize the employment rate of job seekers. In case of for-profit firm, the employment rate is the highest when 400~540 job seekers are assigned to the firm but average size of assigned people is 313. Secondly, when the number of competitors in the local market increases, the employment performance is improved but after the certain point of number, the employment performance does not improve. The strategy of increasing the size of job seekers per organization and moderating the number of competing firms in the local market is recommended.

Keywords : public employment service, contracting-out, minimum efficiency scale, competition intensity, employment performance, employment success package