

저소득층을 위한 통합적 고용지원서비스의 성과와 정책과제*

김혜원**

I. 서론

외환위기 이후 우리나라 노동시장에서 저소득 취업자의 빈곤과 실업 문제가 점차 부각되고 있다. 외환위기 전후를 비교할 때 빈곤가구가 증가했으며 실업 문제 역시 과거와 달리 저학력 집단에서 심각한 문제로 등장하고 있다(이병희, 2008; 김혜원, 2008a) 특히 최근에는 근로빈곤가구가 급증하고 있다는 점이 심각한 사회적 이슈로 대두되었으며(강신욱, 2010) 이를 해결하기 위한 다양한 정책방안이 논의되고 있다.

취약계층의 고용 문제에 대응하기 위해 지금까지 국민기초생활보장제도 수급자를 중심으로 한 자활사업 등을 포함한 일자리창출사업이 주로 활용되었다. 그런데 일자리사업 참여 이후 일반 노동시장에서의 재취업 성과가 높지 않다는 점에서 일자리사업의 효과성에 대해 지속적인 비판이 제기되어 왔다.¹⁾ 선진국의 정책 사례를 검토해 보면 저임금 근로자에 대한 임금보조금이나 고용보조금, 훈련 및 집중 알선이 결합된 통합적 고용지원서비스 등 다양한 정책수단을 결합하여 저숙련-저소득 집단의 고용 문제에 대처해야 함을 확인할 수 있다.

이러한 점에 입각하여 노동부는 2007년부터 저소득층을 위한 통합적 고용지원서비스를 제공하는 방안을 검토하기 시작했다.²⁾ 노동부가 벤치마킹한 모델은 영국의 통합적 고용지원서비스인 뉴딜(New Deal) 모델로서 취업성과에 있어서 국제적인 인정을 받고 있

* 이 글은 2009년 노동부의 학술연구용역사업 『저소득층 취업패키지 지원사업 추진실태 및 효과분석을 통한 개선방안 모색』(김혜원, 이병희, 윤자영)의 일부이다. 이 글의 제Ⅲ장은 윤자영 연구위원이, 제Ⅳ장은 이병희 연구위원이 분석한 결과임을 밝혀둔다.

** 한국노동연구원 연구위원(hwkim@kli.re.kr).

1) 자활사업과 관련해서는 노대명 외(2009), 일자리창출사업에 대해서는 김혜원(2010)을 참조하라.
2) 허재준 외(2007), 김혜원(2008b) 참조.

다. 2007, 2008년 제도 설계를 마치고 2009년 「취업성공패키지」라는 이름으로 시범사업을 실시하게 되었다. 취업성공패키지 사업은 가구소득을 기준으로 대상자를 타겟팅했다는 점과 본격적인 사례관리 원리에 기반한 서비스라는 점에서 기존의 고용지원서비스 패러다임을 뛰어넘는 새로운 사업이다. 이 사업은 향후 고용-복지를 연계하는 새로운 고용정책의 주춧돌이 될 것으로 기대된다(김혜원, 2009a).

이 글은 2009년 시범사업의 제도 설계를 설명하고 주요 성과를 검토하고자 한다. 이 글에서 핵심적으로 검토하는 문제는 첫째, 과연 저소득층에 대한 통합적 고용지원서비스가 효과가 있었느냐는 것이며, 둘째, 사업 효과성을 제고하기 위해서는 어떤 보완이 필요한가이다. 이 글은 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장은 취업성공패키지 사업의 개요에 대해 설명하고, 제Ⅲ장에서는 2009년 한 해 동안의 추진 실적과 참여자의 특성을 설명한다. 제Ⅳ장에서는 취업성공패키지를 세부적으로 분석하며, 제Ⅴ장에서는 2009년 시행된 사업에 대해 총괄적으로 평가하고 제도적 보완 과제를 제시한다.

II. 취업성공패키지 사업의 개요

취업성공패키지 사업은 빈곤가구 중의 취업을 희망하거나 전직을 희망하는 이들을 위한 통합적 고용지원서비스 제공 정책이다. 소득 기준에 따른 정책대상 구분은 주로 복지부에서 사용하였지만, 근로빈곤층을 정책대상으로 삼아야 한다면 노동부에서도 가구소득을 중요한 기준으로 채택하지 않을 수 없다. 노동부는 최저생계비 150% 이하의 가구를 정책대상으로 설정하고 건강보험료 납입액을 기준으로 대상을 선별하고 있다.

애초에 취업성공패키지 사업은 현금의 프로그램 참여수당과 현물의 고용지원서비스가 결합되어 제공되는 제도로 계획되었다. 프로그램 참여수당과 고용지원서비스 둘 다 매우 중요한 역할을 한다. 현금수당은 일차적으로 참여자가 구직활동 및 일자리 또는 훈련 프로그램 참여기간 중 생계문제로 이탈하지 않고 프로그램 참여에 집중할 수 있도록 하며 동시에 프로그램에 유입시키는 인센티브를 제공한다. 영국의 뉴딜 프로그램은 참여수당을 중요한 매개고리로 노동시장으로부터 느슨하게 결합되어 있는 이들이 고용지원서비스로 접근할 수 있도록 촉진하였다. 캐나다의 SSP(Self-Sufficiency Project)와 SSP plus(Self-Sufficiency Project plus) 경험의 비교를 통해 알 수 있듯이³⁾ 현금급여만 제공되는 급여제도(SSP)에 비해 고용지원서비스가 동시에 제공되는 급여제도(SSP plus)가 더 좋은

3) Greenwood and Voyer(2000) 참조

성과를 거둔다. 고용지원서비스를 중심에 놓고 참여수당을 포함하기로 한 취업성공패키지 사업은 제대로 된 방향을 잡은 것이다.

하지만 2009년 취업성공패키지 시범사업의 예산 확보 과정에서 참여수당이 배제되었고 대신에 프로그램 참여 후 취업시 취업성공수당이 100만 원 지급되는 것으로 바뀌었다. 참여수당은 지속적인 프로그램 참여를 통해 일자리 매칭의 품질을 높이고 인적자본의 질을 제고할 수 있으며 불성실 참여자에 대해 수당 지급 제재를 가함으로써 실질적인 참여율을 제고할 수 있다는 장점이 있으나, 자칫하면 권리성 현금급여로 고착화될 수 있다는 우려를 낳았다. 이에 비해 취업성공수당은 프로그램 참여의 유인을 높여 참여자수를 늘릴 수 있으나, 성공수당에만 관심을 갖는 이들의 참여가 늘고 성공수당 지급 요건에 맞는 기간만을 일하고 퇴사하는 행태를 유발할 위험을 안고 있다.

취업성공패키지 사업은 대상자에 초점을 맞추어 맞춤형 서비스가 제공되는 제도이다. 이를 위해서 전담자가 배치되어 개별적인 사례관리가 이루어지고 있다. 규모가 큰 종합고용지원센터에서는 전담자 배치가 실질적으로 이루어져 개별적 사례관리의 성공사례가 나타나고 있지만, 소규모의 일반고용지원센터에서는 한 사람이 여러 업무를 맡게 됨에 따라 실질적으로 사업 운영에 어려움을 겪고 있다.

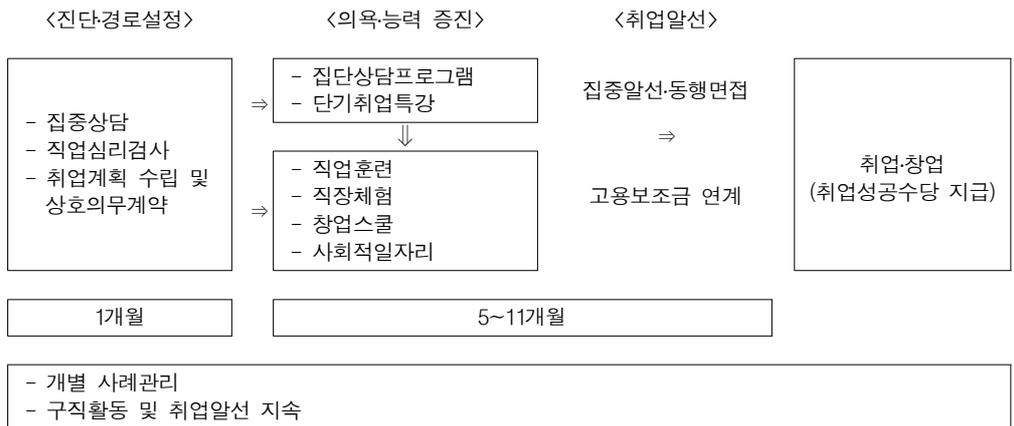
취업성공패키지 사업은 기존 노동부의 고용지원 프로그램과 달리 입체적이고 구조화된 해결책을 지향한다. 기존 고용지원 프로그램은 프로그램 고유의 자격요건을 제시하고 이를 충족하는 사람에게는 거의 자동적으로 프로그램이 제공되었다. 이에 비해 취업성공패키지 사업은 복합적인 어려움을 겪고 있는 이에게 다양한 프로그램을 입체적으로 결합하여 맞춤형으로 제공하는 것을 지향한다. 취업알선, 훈련, 단기일자리 경험, 임금보조, 일자리알선 프로그램 등의 여러 가지 프로그램을 적절한 시간순으로 배치하여 순차적으로 제공하거나 일련의 프로그램을 패키지로 제공한다.

취업성공패키지 사업으로 대상자가 진입하면 우선 1개월의 진단과 경로설정 과정을 거친다. 이 시기는 직업상담원과의 집중상담이 이루어지는 시기이고 이와 병행하여 직업심리검사 등이 행해진다. 그 결과 대상자는 어떻게 구직노력을 하고 취업을 계획하는지에 대해 상의하고 IAP를 수립하며 고용지원센터 역시 어떠한 서비스를 제공할 것인지에 대해 계약한다.

이후 5~11개월의 기간은 본격적인 프로그램이 제공되는 기간이다. 프로그램이 제공되는 전기간에 걸쳐서 대상자는 적극적인 구직활동을 지속할 의무가 있고 고용지원센터는 근로자의 근로능력을 증진시키고 적절한 일자리를 알선할 의무가 있다. 근로의욕 제고와 근로능력 증진이 필요한 사람에게는 다양한 프로그램을 제공한다. 근로의욕을 증진시키는 집단상담프로그램과 구직 스킬을 제고하는 단기취업특강이 있고, 또한 직업능력을 키우는 직업훈련 프로그램도 있으며, 근로경험을 쌓을 수 있게 하는 경과적 일자리사업도

있다. 기존의 일자리창출 사업은 고용지원서비스와 분절된 별도의 사업으로 존재했다. 취업성공패키지에서는 일자리사업을 고용지원서비스의 일부로 포함시키고 있다. 디딤돌 일자리사업 또는 경과적 일자리사업으로 불리는 이 일자리는 취업성공패키지에 참여한 근로자에게 근로경험을 제공하기 위해 한시적으로 제공되고 있다. 참여수당이 없는 상황에서 일종의 참여수당 역할을 하고 있기도 하다.

[그림 1] 단계별 서비스 흐름도



대상자가 프로그램에 참여하는 전 기간에 걸쳐서 적극적인 취업알선이 이루어지지만, 집중적인 취업알선은 프로그램 이수 후, 즉 근로의욕을 되찾고 필요한 숙련과 근로경험을 획득한 이후에 집중적으로 이루어진다. 대상자의 근로의욕과 근로능력 등을 감안하여 상대적으로 노동시장에 잘 적응할 수 있는 이들에게는 임금도 높고 숙련수준도 높게 요구되는 일자리를 알선하고, 이에 비해 적응력이 떨어지는 이들에게는 고용보조금과 결합된 일자리를 제공함으로써 기업측의 채용 유인을 제공하면서 대상자에게는 일자리에 적응할 수 있는 시간과 여유를 제공하는 것이 바람직하다.

취업성공패키지는 다양한 민간자원들을 개방적으로 활용하는 체계를 지향하고 있다. 고용지원서비스 전체를 고용지원센터가 직접 공급하는 것을 모델로 사업을 꾸리고 있는 것이 아니다. 전문성 있는 고용지원기관에 일부 서비스를 민간위탁하는 개방적 구조를 가지고 있다. 2009년의 경우 제3단계 취업알선에 있어서 민간기관에 취업알선 위탁을 실시하였다. 제2단계의 디딤돌 일자리사업도 고용주체가 비영리민간단체인 경우가 많으므로 일종의 위탁으로 볼 수 있다. 2010년에는 전체 과정을 민간고용지원기관에 위탁하는 사업을 추진하고 있다. 민간위탁사업은 민간의 전문성을 활용할 수 있다는 점에서 장점이 있지만 불완전한 정보와 계약의 문제로 인해 기회주의적 행동을 할 가능성이 존재한

다.4) 이러한 문제를 완화하기 위해 세심한 설계가 필요하며, 특히 전부위탁사업의 경우 전체 사례관리에 대해서 공공 고용서비스 당국이 일관성 있게 책임을 진다는 점과 누가 프로그램에 포함될지를 판정하는 기능은 공공의 영역이라는 점을 명확히 할 필요가 있다.5)

III. 추진 경과와 참여자 특성

1. 추진 경과

2009년도 예산기준 1만 5천 명을 목표로 하여 사업을 추진하였으나 노동부 공식집계에 따르면 11월 말 기준 9,525명에 대해 지원이 이루어져 예산상의 목표를 달성하지는 못했다. 첫째 시범사업이라는 점에서 충분히 홍보가 이루어지지 않았고 사업의 효과에 대한 검증이 이루어지지 않았다는 점을 그 이유로 볼 수 있다. 노동부에서는 취업성공패키지 사업의 관리를 위해 「취업성공패키지 DB」(한국고용정보원)를 만들었는데 이 글의 주요 분석 결과는 2009년 11월 14일 기준의 DB자료를 이용한 것이다. 노동부의 공식집계는 DB 이외에도 일선 고용지원센터의 행정통계자료를 활용하여 종합적으로 산출한 것으로서 이 글의 통계와 부분적으로 차이가 있으며, 취업률 등의 가공통계는 조작적 정의의 차이로 인해 차이가 발생한다. 자세한 내용에 대해서는 이하에서 설명한다.

사업 참가자는 크게 두 그룹으로 구분할 수 있다. 한 그룹은 국민기초생활보장제도 수급자이자 자활사업 참여자들로서 노동부 사업에 의뢰된 이들인데 기존에 노동부 자활대상자 사업을 취업성공패키지 사업으로 통합함에 따라 이들은 이 사업에 참여하게 되었다. 또 다른 그룹은 비수급자로서 자발적으로 사업에 참여한 이들이다. 참가자들의 월별 신청 추이를 보면 3월부터 시작된 일반 참가자의 신청은 4월에 21%로 최고점에 도달한 이후 감소세로 돌아섰다. 8월에 들어서면서 신청인 수가 의뢰자와 일반신청자 모두 이전보다 비교적 급격하게 감소했고, 이후 꾸준히 신청인이 감소한 것으로 보아 하반기에 집중적으로 확대된 공공근로의 영향을 다소 받았을 것으로 보인다. 프로그램이 진행되면서 자활대상자보다 일반인의 신청 감소율이 더 컸다.

DB상에서 미선정결재완료자, 신청취소, 의뢰취소자를 제외한 나머지를 ‘참여자’ 표본

4) 박노욱(2009) 참조.

5) 김혜원(2009b) 참조.

으로 구성한 경우 참여자는 모두 9,354명이었다. 2009년 11월 말 현재 1-3단계에 있는 자들은 38%이다. 프로그램을 완료하고 취업하거나 창업한 자들은 각각 38%, 1%이다. 현재 프로그램 진행중인 사람들 가운데 50%가 1단계, 25%가 2단계, 19%가 3단계에 있다. 취업한 사람들 가운데 58%가 3단계에서 취업했고, 1단계에서 취업한 경우도 약 29%, 2단계에서 취업한 경우는 약 12% 정도였다.

참여자 가운데 ‘본인의 질병·부상’ 등의 이유로 취업지원이 유예된 자, 프로그램을 완료하고 취업 혹은 창업한 자, 프로그램을 완료한 이후 미취업 상태에 있는 자를 제외한 나머지를 중도탈락자로 정의할 때 이들은 모두 2,152명이었다.

참여자 가운데 중도탈락자들의 비중은 프로그램이 진행되면서 꾸준히 감소했다. 자활대상자들의 중도탈락률은 일반신청자의 2배 이상이다. 일반신청자의 중도탈락률은 5월에 약간 증가했다가 이후 계속 감소했다. 자활대상자도 5월에 중도탈락률이 정체상태에 있다가 이후 급감하여 일반신청자와의 격차가 줄어들고 있다.

[그림 2]에서 보는 것처럼 일반참여자의 취업률이 자활대상자보다 높은 가운데, 지난 5월 이후 자활대상자의 취업률이 일반참여자보다 가파른 속도로 상승하였다.6) 1차 취업 성공수당을 받은 자를 수령자로 정의하고, 취업성공수당 분포를 보면 일반참여자들의

[그림 2] 월별 취업률 추이



6) 노동부가 11월말 기준으로 집계한 취업성공패키지 참여 종료자 집단의 취업률은 55.3%로, 이 글에서 집계한 취업률과 큰 차이를 보이고 있다. 이 글의 취업률과 차이가 발생하는 주된 이유는 노동부 추정 방식에는 종료자 집단에 1단계에서 중도탈락한 표본이 포함되어 있기 때문이다. 그러나 취업성공패키지의 핵심적인 서비스는 2단계의 적극적 노동시장정책과 3단계 취업알선이므로, 취업성과를 평가하기 위해서는 1단계를 마친 IAP를 수립한 자로 한정하는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 이 글에서는 IAP를 수립한 종료자 표본을 대상으로 취업 성과를 분석하였다.

성공수당 수령이 압도적으로 많다. 꾸준히 성공수당 수령률이 증가하여 7월에 49%의 수령률을 기록한 뒤 급감했다. 전반적으로 수령률은 일반보다 자활대상자가 2배 이상 높지만, 8월 이후 일반인의 수령률이 자활대상자보다 급감했다.

2. 참여자의 인적 특성

프로그램에 선정되어 참여하게 된 참여자들의 인적 속성을 살펴보기로 하자. 일반참여자들의 경우 세대주 본인이 참여한 것이 63%로 가장 많고 배우자나 기타 자녀인 경우가 37%이다. 참여자 가운데 39%가 남성이고 61%가 여성이었다. 연령별로 살펴보면 30대 후반의 비중이 가장 높았으며, 30대 초반에서 40대 후반의 비중이 70%를 차지하였다. 40대 이상의 비중은 54%를 차지하였다. 학력수준은 낮은 편으로 고졸 이하자가 68%를 차지하며 4년제 대졸자는 15%이다. 일반참여자들의 54%가 임금근로 경력이 있었던 것으로 나타났다. 자영업 경력은 극히 미미하였다.

저소득 취약계층이 참여하는 사업이지만 재정 지원 일자리사업의 참여자와 명확히 구분되는 특징을 보여주고 있다. 노동부 사회적일자리 창출사업의 참여자 중 여성 비중은 2008년 현재 75.7%이고, 40대 이상의 비중은 65.9%를 차지하며, 고졸 이하자는 65.8%를 차지한다.⁷⁾ 복지부 바우처사업 중 노인돌봄과 장애인활동보조의 경우 여성이 88.6%, 40대 이상이 76.4%, 고졸 이하자가 85.6%를 차지한다.⁸⁾ 이러한 재정 지원 일자리사업과 비교할 때 상대적으로 남성의 비중이 높고 30대 이하의 참여가 많은 편이다. 학력 측면에서는 고졸 이하자의 비중이 노동부 사회적일자리 창출사업과 비슷하다는 점은 취업성공패키지 사업의 참여자의 특성을 잘 보여준다고 생각된다. 상대적으로 고연령층보다 장년층의 참여가 많지만, 학력 수준이 떨어져서 노동시장에서 저평가된 일자리에 종사하는 이들이 많이 참여하고 있음을 알 수 있다.

프로그램에 참여한 자활대상자의 인적 속성을 살펴보자. 세대주 비중이 84%였으며, 여성이 61%였다. 일반참여자에 비해 자활대상자의 경우 세대주 비중이 높았고, 성별 구성은 일반참여자와 비슷했다. 자활대상자 가운데 여성가장은 여성 가운데 28%였고 일반인 여성의 여성가장 비율 23%보다 약간 높았다. 20-24세 연령대가 21%로 5세 연령기준으로 볼 때 가장 많았으며, 30-40대 전체는 50%를 차지했다. 일반참여자보다 자활대상자가 20대의 비중이 높았고, 50대 이상 중고령자층의 비중이 낮았다. 자활대상자의 학력을 살펴보면 고등학교 졸업자가 60%였고, 일반인과 학력 분포에 있어 두드러진 차이를 보이지 않았지만 고졸 미만 학력층의 비중이 약간 높았다. 노동시장 경력에 있어서는 자활대상

7) 윤정향 외(2009) 참조.

8) 강혜규 외(2008) 참조.

자 가운데 1%가 자영업 경력이 있었고, 21%가 직업 경력이 있었다. 자활대상자들의 노동 시장 경력이 별로 없음을 알 수 있다.

프로그램 신청자 가운데 참여자로 선정된 자들의 인적 특성을 분석한 결과, 남성일수록, 세대주일수록, 종합고용지원센터일수록 신청 후 프로그램에 참여할 확률이 낮았다. 자활대상자인 경우는 일반대상에 비해 신청 후 참여할 확률이 높았다. 연령별로는 청년층이나 고령자층보다 장년층의 참여 확률이 높았다. 의뢰 및 이월자와 의뢰 취소자에 한정하여 참여 결정 요인을 분석한 결과, 성별은 통계적으로 유의미한 영향이 없었다. 세대주일수록 의뢰를 취소할 확률이 높았지만, 여성가장일 경우 의뢰를 취소하지 않고 프로그램에 참여할 가능성이 높았다. 가구 생계를 책임지고 있는 가구주의 경우 참여수당이 없는 상태에서 프로그램에 참여하는 데 부담을 가지고 있음을 알 수 있다.

프로그램을 완료하지 못한 중도탈락자 비중은 23%였다. 의뢰자는 36%, 신청자는 15%, 이월자는 55%의 중도탈락률을 보였다.⁹⁾ 중도탈락사유를 보면 기타가 가장 많았는데, 여기에 속한 사유를 몇 가지 열거해 보면, 이사, 취업의사 없음, 자활사업참여, 가족의 질병, 불출석, 일반수급자 선정, 연락두절 등이다. 참여자 전체 표본을 대상으로 중도탈락 결정 요인을 분석한 결과, 성별은 유의미한 차이가 없었고, 자활대상자일수록, 세대주일수록, 종합고용지원센터일수록, 24세 이하 청년층일수록 중도탈락할 가능성이 높았으나, 여성가장인 경우 그렇지 않은 사람들보다 중도탈락할 가능성이 낮았다. 중졸 이하 학력자들에 비해 고졸과 초대졸 이상의 학력자들의 중도탈락 가능성이 낮았다. 자활대상자를 제외하고 일반참여자에 한정하여 중도탈락률의 결정 요인을 분석한 결과, 참여자 전체 표본에 대한 분석 결과와 성별, 연령, 세대주 여부, 센터 타입, 학력에 있어서는 동일했으나 여성가장 여부는 통계적으로 유의미한 영향이 없었다. 또한 월평균 건강보험료 납부액은 중도탈락에 유의미한 영향을 미치지 않았다.

자활대상자에 한정하여 중도탈락 결정 요인을 분석한 결과, 남성일수록, 24세 미만 청년층일수록, 세대주일수록, 종합고용지원센터일수록 중도탈락할 가능성이 높았다. 여성가장일수록, 고졸 이상자일수록 중도탈락할 가능성이 낮았다. 일반참여자와는 달리 남성일수록 중도탈락할 가능성이 높았고 여성가장일수록 낮았다.

다음으로 인적특성별 취업 성과를 취업률과 취업성공수당 수령률을 통해 보면, IAP 수렵자의 취업률은 76.1%로 남녀의 차이는 크게 나타나지 않았다. 20대 초반 이하를 제외하고 모든 연령층에서 75%를 상회하는 취업률을 보였다. 여성가장인 경우 그렇지 않은 경우보다 취업률이 높았다. 자활대상자는 일반인보다 취업률이 현저하게 낮았고, 직업이나 창업 경력이 있던 참여자의 취업률이 경력이 없는 참여자보다 높았다. 학력별로 보면 2-3

9) 이월자란 2008년 자활대상자로서 노동부 자활사업에 참여하다가 취업성공패키지 사업으로 이관된 이들을 말한다.

년제 대졸자들의 취업률이 83.1%로 가장 높았다. 월평균 건강보험료 납부액은 취업에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 또한 남성일수록, 24세 이하 청년층일수록, 자활대상자일수록, 세대주일수록, 종합고용지원센터일수록 취업성공수당을 수령할 확률이 낮았다. 학력이나 노동시장 경력은 통계적으로 유의미한 차이를 낳지 않았다. 건강보험료 납부액이 많을수록 취업성공수당을 수령할 가능성이 높았다.

<표 1> 인적 특성별 취업률

(단위: 명, %)

		표본수	취업자수	취업률
전 체		3,914	2,980	76.1
성별	남자	1,582	1,196	75.6
	여자	2,332	1,784	76.5
연령	10대 후반	114	48	42.1
	20대 초반	230	138	60.0
	20대 후반	341	273	80.1
	30대 초반	509	391	76.8
	30대 후반	785	599	76.3
	40대 초반	680	533	78.4
	40대 후반	589	471	80.0
	50대 초반	362	284	78.5
	50대 후반	205	169	82.4
여성가장	60대 초반	95	72	75.8
	예	673	488	72.5
자활대상자	아니오	1,659	1,296	78.1
	예	542	309	57.0
노동시장 경력(직업 및 창업)	아니오	1,790	1,475	82.4
	예	2,073	1,689	81.5
학력	아니오	1,841	1,291	70.1
	무학	60	38	63.3
	초등학교	120	84	70.0
	중학교	391	295	75.5
	고등학교	2,155	1,628	75.6
	대학교(2-3년)	608	505	83.1
	대학교(4년)	528	406	76.9
	대학원(석사)	20	13	65.0
대학원(박사)	3	3	100.0	

IV. 취업지원 및 알선의 취업성과

1. 분석방법과 분석자료

개인별 취업지원계획(IAP)을 수립하고 사업 참여가 종료(중도탈락 포함)된 자를 대상으로 2단계 의욕능력 증진단계의 직업훈련과 경과적 일자리 등의 취업지원 프로그램과 3단계 집중 취업알선단계의 고용지원센터와 민간 취업알선 위탁기관의 취업성과를 분석하고자 한다.

취업성과를 분석하기 위한 표본은 「취업성공패키지 DB」(한국고용정보원)를 이용하여 구성하였다. 구성 방법은 다음과 같다. 첫째, 11월 14일 현재 1단계 진로·경로 설정단계에서 심층상담 및 직업심리검사 등을 토대로 개인별 취업지원계획(IAP)을 수립한 자 또는 2·3단계의 상담 기록이 있는 자를 추출한다. 둘째, ‘본인의 질병·부상’ 등의 이유로 취업지원이 유예된 자와 진행상태가 미상인 자를 제외한다. 셋째, 취업성공패키지 진행중인 자를 제외하여, 관찰 시점에서 구직 또는 사업 참여기간이 종료(중도탈락 포함)된 자(completed spell)만으로 표본을 구성한다. 최종적인 표본은 3,894명으로 구성된다. 취업성과는 취업과 창업으로 정의된다. ‘수료후 취업’과 ‘수료후 창업’은 취업성공패키지의 성과로 보기 어려워 미취업으로 간주하였다.

본 분석결과는 취업성과를 평가하기에는 시기상조라는 점을 감안하여 제한적으로 해석될 필요가 있다. 시범사업으로 도입된 취업성공패키지 사업은 2009년 1월부터 자활대상자를 대상으로 시작하여 3월 2일부터 지원대상을 일반신청자로 확대하였고, 참여기간이 최대 1년이며, 11월 14일 현재 IAP 수립자 가운데 44.5%가 프로그램 진행 중인 자이므로, 현 시점에서 종료자 표본만을 가지고 취업성과를 분석하는 것은 한계를 가진다.

2. 취업지원 참여자 특성

가. 취업지원 경로

IAP 수립자(유예자 제외) 가운데 참여중인 경우를 제외한 종료자 표본에서 2단계 취업지원 프로그램과 3단계 집중취업알선 수혜에 따라 취업지원경로를 네 가지 유형으로 구분하였다. 첫째, IAP 수립 후 3단계로 바로 진입하였으나 취업알선을 받지 않은 경우로서 ‘1단계 종료형’, 둘째, 1단계 IAP 수립 후 2단계 의욕능력 증진 프로그램에 참여하였다

가 참여가 종료(취업·중도탈락)되었거나, 수료 후 3단계로 이관되었지만 취업알선을 받지 않은 경우로서 ‘2단계 종료형’, 셋째, IAP 수립 후 바로 3단계로 이관되어 취업알선을 받은 경우로서 ‘3단계 알선형’, 넷째, IAP 수립 후 2단계 프로그램 참여 후 3단계의 집중 취업알선을 받은 경우로서 ‘2-3단계 연계형’으로 분류한다.

취업지원경로별 분포를 보면, IAP 수립자 가운데 2단계 의욕능력 증진 프로그램에 참여하지 않고 3단계 집중 취업알선도 받지 않은 ‘1단계 종료형’이 48.2%를 차지하며, 2단계만 참여한 자가 14.8%, 2단계를 경유하지 않고 3단계의 취업알선을 받은 자가 24.9%, 2단계를 거쳐 3단계 취업알선을 받은 자가 12.1%이다.

취업성공패키지 사업의 목적이 저소득층의 의욕과 능력을 증진시켜 취업을 촉진하는 것이므로, 절반 가까운 참여자가 IAP 수립 이후 취업지원을 수혜하지 않은 것으로 나타난 결과는 우려스러운 현상이라고 할 수 있다. 그러나 <표 8>에서 살펴보면, 2단계와 3단계의 취업지원을 받지 않은 ‘1단계 종료형’의 73.4%는 취업·창업하였기 때문에 참여가 종료된 것으로 나타난다. 지원대상자를 잘못 선정하였거나 취업지원서비스에 불만이 있어서 취업지원을 수혜하지 않았다고 단순히 말하기는 어렵다고 할 것이다. 참여수당이 제공되지 않기 때문에 생계 부담으로 인해 안정적인 참여가 어려운 경우가 많기 때문인 것으로 보인다.

참여자 특성별로 취업지원 수혜 경로를 보면, 학력이 낮을수록, 가구주, 일반 신청자는 2단계와 3단계의 취업지원을 받지 않고 취업하거나 중도 탈락하는 ‘1단계 종료형’이 상대적으로 많다.

2단계 참여 경험자(2단계 종료형 또는 2-3단계 연계형)는 여성, 젊은층, 고학력자, 자녀, 자활대상자, 집중상담을 통해 능력이 낮다고 판정된 집단에서 상대적으로 많으며, 반면 남성, 고연령층, 일반 신청자, 의욕이 높은 자는 2단계를 경유하지 않고 3단계 집중취업알선을 받는 경우(3단계 알선형)가 상대적으로 많다.

<표 2> 취업지원 경로별 분포(IAP 수립자, 취업지원 참여중인 자 제외)

(단위: 명, %)

	빈도수	(비중)
1단계 종료형 : 1단계 → 3단계	1,877	(48.2)
2단계 종료형 : 1단계 → 2단계(→ 3단계)	575	(14.8)
3단계 알선형 : 1단계 → 3단계 알선	971	(24.9)
2-3단계 연계형 : 1단계 → 2단계 → 3단계 알선	471	(12.1)
전 체	3,894	(100.0)

주: 3단계 참여는 취업알선을 받은 경우로 한정.
 자료: 한국고용정보원, 「취업성공패키지 DB」 원자료.

〈표 3〉 참여자 특성별 취업지원 경로(IAP 수립자, 취업지원 참여중인 자 제외)

(단위 : 명, %)

		1단계 종료형	2단계 종료형	3단계 알선형	2-3단계 연계형	전 체
전 체		1,877 (48.2)	575 (14.8)	971 (24.9)	471 (12.1)	3,894 (100.0)
성	남자	744 (47.1)	205 (13.0)	468 (29.7)	161 (10.2)	1,578 (100.0)
	여자	1,133 (48.9)	370 (16.0)	503 (21.7)	310 (13.4)	2,316 (100.0)
연령	30세 미만	323 (47.4)	139 (20.4)	147 (21.6)	73 (10.7)	682 (100.0)
	30-39세	636 (49.5)	196 (15.2)	296 (23.0)	158 (12.3)	1,286 (100.0)
	40-49세	603 (47.8)	168 (13.3)	340 (26.9)	151 (12.0)	1,262 (100.0)
	50세 이상	315 (47.4)	72 (10.8)	188 (28.3)	89 (13.4)	664 (100.0)
학력	중졸 이하	339 (48.7)	108 (15.5)	187 (26.9)	62 (8.9)	696 (100.0)
	고졸	1,078 (48.0)	334 (14.9)	548 (24.4)	284 (12.7)	2,244 (100.0)
	초대졸	229 (46.6)	65 (13.2)	132 (26.9)	65 (13.2)	491 (100.0)
	대졸 이상	205 (47.7)	65 (15.1)	100 (23.3)	60 (14.0)	430 (100.0)
가구주와 관계	가구주	1,291 (49.1)	370 (14.1)	657 (25.0)	313 (11.9)	2,631 (100.0)
	배우자	358 (47.8)	120 (16.0)	175 (23.4)	96 (12.8)	749 (100.0)
	자녀	177 (42.9)	75 (18.2)	112 (27.1)	49 (11.9)	413 (100.0)
	기타	51 (50.5)	10 (9.9)	27 (26.7)	13 (12.9)	101 (100.0)
자활대상자 여부	자활대상자	395 (46.3)	211 (24.7)	142 (16.6)	106 (12.4)	854 (100.0)
	일반신청자	1,482 (48.8)	364 (12.0)	829 (27.3)	365 (12.0)	3,040 (100.0)
차상위층 복지급여 수혜자		346 (48.1)	109 (15.2)	185 (25.7)	79 (11.0)	719 (100.0)
실업급여 소진자		150 (50.8)	27 (9.2)	66 (22.4)	52 (17.6)	295 (100.0)
유형분류	능고의고	499 (49.6)	71 (7.1)	330 (32.8)	107 (10.6)	1,007 (100.0)
	능고의저	103 (51.2)	26 (12.9)	49 (24.4)	23 (11.4)	201 (100.0)
	능저의고	693 (41.8)	290 (17.5)	437 (26.3)	239 (14.4)	1,659 (100.0)
	능저의저	149 (51.6)	64 (22.1)	41 (14.2)	35 (12.1)	289 (100.0)

자료 : 한국고용정보원, 「취업성공패키지 DB」 원자료.

나. 2단계 취업지원 프로그램 참여자의 특성

IAP 수립자 가운데 26.9%가 2단계 의욕능력 증진 프로그램에 참여(2단계 종료형 + 2-3단계 연계형)한 경험이 있다. 2단계 참여 경험자를 대상으로 프로그램 유형(복수 참여 가능)을 보면, 집단상담 53.4%, 직업훈련 31.5%, 단기 취업특강 30.8%, 경과적 일자리 5.7% 순으로 나타난다. 단기간 이루어지는 집단상담과 단기 취업특강의 참여자 비중이

〈표 4〉 2단계 취업지원 프로그램의 분포(IAP 수립 후 2단계 참여 경험자, 취업지원 참여중 제외)
(단위: 명, %, 일)

	참여중인 자 제외			참여중인 자 포함	
	빈도수	(비중)	평균 참여일수	빈도수	(비중)
집단상담	559	(53.4)	4.3	1,052	(48.2)
직업훈련	329	(31.5)	78.9	901	(41.3)
경과적 일자리	60	(5.7)	148.9	205	(9.4)
취업지원	6	(0.6)	14.6	12	(0.6)
단기 취업특강	322	(30.8)	1.0	638	(29.3)
전 체	1,046	(100.0)		2,181	(100.0)

자료: 한국고용정보원, 「취업성공패키지 DB」 원자료.

상대적으로 높다. 직업훈련과 경과적 일자리의 참여 비중이 낮은 것은 관찰시기가 짧기 때문이므로, 참여중인 자를 포함하여 재계산하면 직업훈련 참여 비중은 41.3%, 경과적 일자리는 9.4%로 증가한다.

2단계 참여 경험자 특성별 프로그램 유형(복수 참여 가능)을 보면, 남성, 30~49세의 핵심 근로연령계층은 집단상담과 취업특강 등의 단기 프로그램 참여율이 높은 반면 여성은 직업훈련과 경과적 일자리 참여율이 높으며, 청년층은 직업훈련 참여율이 높다. 자활대상자는 2단계 참여자의 절반이 직업훈련에 참여하는 반면 일반신청자는 경과적 일자리 참여율이 상대적으로 높다.

다. 3단계 집중취업알선 수혜자의 특성

IAP 수립자 가운데 37.0%가 3단계의 집중 취업알선을 받은 경험(3단계 알선형+2-3단계 연계형)이 있다. 3단계 집중취업알선 수혜자의 알선기관 유형을 보면, 고용지원센터에서만 알선을 받은 경우가 가장 많은 83.5%이며, 민간 위탁기관으로부터 알선을 받은 경우가 10.3%, 고용지원센터와 민간 위탁기관으로부터 모두 알선을 받은 경우가 6.2% 순으로 나타난다. 고용지원센터와 민간 위탁기관의 알선을 모두 받는 경우 그 순서를 보면, 먼저 센터에서 알선을 받다가 민간 기관으로 위탁되는 경우가 45.6%로 가장 많고, 센터와 민간 위탁기관에서 뒤섞여 알선을 받는 경우가 38.9%, 민간 기관에 먼저 위탁하였다가 센터로 이관되는 경우가 15.6%로 나타난다.

3단계 참여 경험자의 특성별로 취업알선기관 유형을 보면, 여성, 중장년층, 저학력자 등 취업가능성이 낮은 계층을 민간위탁하는 경우가 상대적으로 많지만, 집중상담에 의한

<표 5> 참여자 특성별 2단계 취업지원 프로그램의 분포(IAP 수립 후 2단계 참여 경험자, 취업지원 참여중인 자 제외)

(단위: 명, %)

		집단상담	직업훈련	경과적 일자리	창업지원	단기 취업특강	전체
전 체		559 (53.4)	329 (31.5)	60 (5.7)	6 (0.6)	322 (30.8)	1,046
성	남자	200 (54.6)	92 (25.1)	10 (2.7)	2 (0.5)	129 (35.2)	366
	여자	359 (52.8)	237 (34.9)	50 (7.4)	4 (0.6)	193 (28.4)	680
연령	30세 미만	107 (50.5)	99 (46.7)	9 (4.2)	1 (0.5)	47 (22.2)	212
	30-39세	192 (54.2)	134 (37.9)	19 (5.4)	2 (0.6)	112 (31.6)	354
	40-49세	174 (54.5)	76 (23.8)	22 (6.9)	3 (0.9)	107 (33.5)	319
	50세 이상	86 (53.4)	20 (12.4)	10 (6.2)	0 (0.0)	56 (34.8)	161
학력	중졸 이하	94 (55.3)	45 (26.5)	7 (4.1)	3 (1.8)	59 (34.7)	170
	고졸	324 (52.4)	202 (32.7)	37 (6.0)	2 (0.3)	185 (29.9)	618
	초대졸	70 (53.8)	42 (32.3)	10 (7.7)	0 (0.0)	39 (30.0)	130
	대졸 이상	70 (56.0)	38 (30.4)	6 (4.8)	1 (0.8)	39 (31.2)	125
가구주와 관계	가구주	362 (53.0)	212 (31.0)	33 (4.8)	4 (0.6)	222 (32.5)	683
	배우자	122 (56.5)	61 (28.2)	19 (8.8)	1 (0.5)	63 (29.2)	216
	자녀	64 (51.6)	53 (42.7)	7 (5.6)	1 (0.8)	28 (22.6)	124
	기타	11 (47.8)	3 (13.0)	1 (4.3)	0 (0.0)	9 (39.1)	23
자활대상 자 여부	자활대상자	147 (46.4)	176 (55.5)	8 (2.5)	3 (0.9)	97 (30.6)	317
	일반신청자	412 (56.5)	153 (21.0)	52 (7.1)	3 (0.4)	225 (30.9)	729
차상위층 수혜자	101 (53.7)	57 (30.3)	16 (8.5)	3 (1.6)	46 (24.5)	188	
실업급여 소진자	43 (54.4)	10 (12.7)	4 (5.1)	2 (2.5)	34 (43.0)	79	
유형분류	능고의고	106 (59.6)	14 (7.9)	11 (6.2)	1 (0.6)	69 (38.8)	178
	능고의저	29 (59.2)	8 (16.3)	0 (0.0)	0 (0.0)	18 (36.7)	49
	능저의고	239 (45.2)	219 (41.4)	33 (6.2)	3 (0.6)	167 (31.6)	529
	능저의저	64 (64.6)	29 (29.3)	9 (9.1)	0 (0.0)	29 (29.3)	99

자료: 한국고용정보원, 「취업성공패키지 DB」 원자료.

<표 6> 3단계 취업알선기관 유형의 분포(IAP 수립 후 2단계 참여 경험자, 취업지원 참여중 제외)

(단위: 명, %, 회)

	빈도수	(비중)	알선횟수	
고용지원센터	1,204	(83.5)	8.8	
민간 위탁기관	148	(10.3)	2.3	
센터+민간위탁기관	90	(6.2)	12.8	
	先센터	41	(2.8) [45.6]	8.9
	先민간위탁	14	(1.0) [15.6]	2.4
혼재	35	(2.4) [38.9]	9.9	
전 체	1,442	(100.0)	8.3	

자료: 한국고용정보원, 「취업성공패키지 DB」 원자료.

유형별로 보면, 취업능력과 의욕이 높은 참여자를 민간위탁하는 경우도 많게 나타나 일관된 경향은 발견되지 않는다.

〈표 7〉 참여자 특성별 취업알선기관 유형(IAP 수립자, 취업지원 참여중인 자 제외)

(단위: 명, %)

		표본수	고용지원 센터	민간위탁	센터+ 민간위탁	先센터	先위탁	혼재
전 체		1,442	83.5	10.3	6.2	2.8	1.0	2.4
성	남자	629	85.5	9.4	5.1	2.1	0.6	2.4
	여자	813	81.9	10.9	7.1	3.4	1.2	2.5
연령	30세 미만	220	89.1	5.5	5.5	3.2	0.0	2.3
	30-39세	454	85.0	9.5	5.5	2.9	1.3	1.3
	40-49세	491	80.4	12.8	6.7	2.6	1.0	3.1
	50세 이상	277	81.9	10.8	7.2	2.9	1.1	3.2
학력	중졸 이하	249	77.9	12.0	10.0	3.6	1.2	5.2
	고졸	832	83.8	10.7	5.5	2.9	0.7	1.9
	초대졸	197	87.8	7.1	5.1	1.5	1.0	2.5
	대졸 이상	160	85.6	8.8	5.6	3.1	1.9	0.6
가구주와 관계	가구주	970	82.6	11.0	6.4	2.7	1.0	2.7
	배우자	271	82.7	9.6	7.7	4.4	1.1	2.2
	자녀	161	88.8	6.8	4.3	1.9	0.6	1.9
	기타	40	90.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0
자활대상자 여부	자활대상자	248	82.7	10.1	7.3	2.0	2.4	2.8
	일반신청자	1,194	83.7	10.3	6.0	3.0	0.7	2.3
차상위층 복지급여 수혜자		264	84.5	9.5	6.1	2.7	0.8	2.7
실업급여 소진자		118	93.2	3.4	3.4	0.0	0.8	2.5
유형분류	능고의고	437	80.1	13.3	6.6	2.5	1.4	2.7
	능고의저	72	83.3	11.1	5.6	1.4	1.4	2.8
	능저의고	676	87.4	5.9	6.7	3.4	0.7	2.5
	능저의저	76	88.2	6.6	5.3	2.6	1.3	1.3

자료: 한국고용정보원, 「취업성공패키지 DB」 원자료.

3. 취업지원 프로그램별 취업성과

가. 취업지원 프로그램별 취업률

11월 14일 현재 IAP수립자(유예자 제외) 가운데 참여중인 경우를 제외한 종료자 표본에서 취업률은 76.1%이다. 참고로 취업한 일자리가 희망근로, 공공근로, 사회적 일자리 등 재정을 통한 일자리를 제외한 취업률은 71.8%이다.

취업지원경로별로 보면, 2단계를 경유하여 3단계 취업알선을 받은 ‘2-3단계 연계형’과 IAP 수립 후 바로 집중 취업알선이 이루어지는 ‘3단계 알선형’의 취업률이 각각 86.8%, 86.7%로 높게 나타난다. 반면 2단계만 참여한 ‘2단계 종료형’의 취업률은 가장 낮은 58.3%로 나타나는데, 이는 프로그램 참여기간 동안 적극적인 구직활동을 하지 못하였기 때문(lock-in effect)에 나타나는 현상일 수 있으므로, 이후에 관찰시기를 보다 확장하여 관찰할 필요가 있다.

2단계 의욕능력 증진 단계를 경험한 자의 취업률은 71.1%이며, 세부 프로그램별로는 경과적 일자리, 창업지원, 집단상담, 단기 취업특강, 직업훈련의 순으로 취업률이 높게 나

<표 8> 취업지원 프로그램별 취업률(IAP 수립자, 취업지원 참여중인 자 제외)

(단위: 명, %)

		표본수	취업자	취업률
전 체		3,894	2,964	76.1
취업지원 경로	1단계 종료형	1,877	1,378	73.4
	2단계 종료형	575	335	58.3
	3단계 알선형	971	842	86.7
	2-3단계 연계형	471	409	86.8
소 계		1,046	744	71.1
2단계 경험자	집단상담	559	414	74.1
	직업훈련	329	191	58.1
	경과적 일자리	60	50	83.3
	창업지원	6	5	83.3
	단기 취업특강	322	234	72.7
소 계		1,442	1,251	86.8
3단계 경험자	고용지원센터	1,204	1,038	86.2
	민간 위탁기관	148	134	90.5
	센터+민간위탁	90	79	87.8

자료: 한국고용정보원, 「취업성공패키지 DB」 원자료.

타난다. 직업훈련의 취업성고가 수료시에 제대로 나타날 것이므로, 직업훈련을 수료한 자로 한정할 경우 직업훈련 참여자의 취업률은 67.3%로 상승하며, 그 가운데 일반신청자의 취업률은 80.6%, 자활참여자는 55.1%이다.

3단계 집중 취업알선을 경험한 자의 취업률은 86.7%이며, 취업알선기관 유형별로는 민간 위탁기관, 센터와 민간위탁 병행, 고용지원센터 순으로 취업률이 높게 나타난다.

〈표 9〉 취업지원 경로별 취업 및 중도탈락 사유 분포(IAP 수립자, 취업지원 참여중인 자 제외)

(단위: 명, %)

		1단계 종료형	2단계 종료형	3단계 알선형	2-3단계 연계형	전체
전 체		1,877 (100.0)	575 (100.0)	971 (100.0)	471 (100.0)	3,894 (100.0)
2A	취업	1,353 (72.1)	328 (57.0)	834 (85.9)	402 (85.4)	2,917 (74.9)
2J	창업	25 (1.3)	7 (1.2)	8 (0.8)	5 (1.1)	45 (1.2)
2B	미취업	11 (0.6)	0 (0.0)	28 (2.9)	19 (4.0)	58 (1.5)
2C	지원대상자 요건 미충족	19 (1.0)	3 (0.5)	4 (0.4)	1 (0.2)	27 (0.7)
2D	직업심리검사 거부 및 불성실	4 (0.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	4 (0.1)
2E	IAP 수립에 비협조적	12 (0.6)	1 (0.2)	0 (0.0)	0 (0.0)	13 (0.3)
2F	2단계 세부프로그램 불참	149 (7.9)	113 (19.7)	0 (0.0)	1 (0.2)	263 (6.8)
2G	취업알선 3회 이상 거부	2 (0.1)	0 (0.0)	3 (0.3)	0 (0.0)	5 (0.1)
2H	현실적으로 참여곤란	84 (4.5)	37 (6.4)	7 (0.7)	12 (2.5)	140 (3.6)
2I	취업지원이 의미 없다고 판단	45 (2.4)	29 (5.0)	10 (1.0)	5 (1.1)	89 (2.3)
2K	기타	113 (6.0)	41 (7.1)	28 (2.9)	14 (3.0)	196 (5.0)
2L	3단계중 센터방문 불이행	57 (3.0)	11 (1.9)	47 (4.8)	12 (2.5)	127 (3.3)
4A	수료후 취업	1 (0.1)	0 (0.0)	2 (0.2)	0 (0.0)	3 (0.1)
5B	1단계 불이행	1 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.0)
5C	2단계 불이행	0 (0.0)	5 (0.9)	0 (0.0)	0 (0.0)	5 (0.1)
5D	3단계 불이행	1 (0.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	1 (0.0)
취업	2A,2J	1,378 (73.4)	335 (58.3)	842 (86.7)	407 (86.4)	2,962 (76.1)
미취업	2B	11 (0.6)	0 (0.0)	28 (2.9)	19 (4.0)	58 (1.5)
불성실 참여	2D,2E,2F,2G,2H,2I,2L,5B,5C,5D	271 (14.4)	159 (27.7)	60 (6.2)	18 (3.8)	508 (13.0)
참여 곤란 등	2H	84 (4.5)	37 (6.4)	7 (0.7)	12 (2.5)	140 (3.6)
기타	2C,2K,4A	133 (7.1)	44 (7.7)	34 (3.5)	15 (3.2)	226 (5.8)

자료: 한국고용정보원, 「취업성공패키지 DB」 원자료.

비취업자의 사유를 보면, 불성실 참여에 따른 취업지원 중단이 13.0%, 기타 5.8%, 군입대 6개월 이상의 장기 해외체류 등의 사유로 참여가 현실적으로 곤란한 경우가 3.6%, 미취업 1.5%의 순으로 나타난다.

취업 의욕과 능력 등의 취업가능성 제고를 통한 노동시장으로의 진입 촉진을 목적으로 하는 취업성공패키지 사업이 성과를 거두기 위해서는 지원대상자의 적극적인 참여가 관건이므로 불성실 참여자에 대한 제재가 불가피하다. 불성실 참여에 따른 취업지원 중단은 ‘2단계 종료형’에서 27.7%로 가장 높고, ‘1단계 종료형’이 14.4%이며, 3단계로 이관된 경우는 그 비중이 하락한다.

취업성공패키지 참여자의 특성을 통제한 상태에서 취업지원 경로 및 취업지원프로그램이 취업에 미치는 효과에 대해 로짓 분석을 수행하였다. 모형 1은 취업지원 경로, 모형 2와 모형 2-2는 취업지원프로그램의 취업 성과에 관한 로짓 분석이며, 모형 2-2에서는 2단계 직업훈련 참여가 아닌 수료 변수로 대체한 것이다.

추정계수의 지수값(e^β)인 승수비(odds ratio)는 기준집단 대비 비교집단의 취업효과를 보여준다. 예를 들어 모형 1에서 일반신청자와 비교하여 자활참여자의 승수비는 0.225 ($= e^{-1.482}$)로 나타난다. 이는 다른 특성을 통제하였을 때 자활참여자의 취업률은 일반신청자의 22.5%에 불과하다는 것을 의미한다.

참여자의 특성별로 취업에 미치는 효과를 보면, 여성은 남성에 비해 취업률이 높지만 모형 2에서는 유의한 것으로 나타나며, 연령계층은 모두 유의하지 않은 것으로 나타난다. 학력별로는 고졸 집단과 비교하여 중졸 이하자는 취업률이 유의하게 낮으며, 초대졸은 유의하게 높고, 대졸은 낮지만 유의하지는 않은 것으로 나타난다. 일반신청자와 비교하여 자활참여자의 취업률은 유의하게 낮다. 자활참여자의 취업률은 일반신청자의 22.1 ~ 23.4%에 불과하다.

취업지원경로의 취업효과를 보면, ‘1단계 종료형’과 비교하여 ‘2-3단계 연계형’의 취업률은 2.6배 높으며, ‘3단계 알선형’은 2.3배가 높고, ‘2단계 종료형’은 60.9%에 불과한 것으로 나타난다. 흥미로운 결과는 <표 9>의 취업지원경로별 취업률과 비교하여, 다른 특성을 통제하였을 때 ‘2-3단계 연계형’과 ‘3단계 알선형’의 취업률은 ‘1단계 종료형’에 비해 월등하게 높으며, ‘2-3단계 연계형’이 가장 높은 취업성적을 보인다는 점이다. 즉 <표 10>에서 ‘1단계 종료형’(73.4%), ‘2-3단계 연계형’(86.8%)간의 평균 취업률 격차에 비해 로짓 분석에서 ‘2-3단계 연계형’은 훨씬 높은 취업성적을 보인다. 이는 일반적인 취업 확률이 낮은 대상에게 취업지원이 취업률을 높이는 데 강력한 효과를 가진다는 것을 말한다.

모형 2에서 취업지원 프로그램별 성과를 보면, 2단계 미참여자에 비해 직업훈련이 유의하게 성과가 낮은 것으로 나타난다. 그러나 직업훈련의 성과는 훈련을 마치고 난 뒤 일정한 기간이 경과하였을 때 나타난다는 점을 고려하면, 관찰시기가 짧기 때문에 훈련

의 성과를 평가하기는 이르다고 할 수 있다. 직업훈련 수료 더미로 대체한 모형 2-2를 보면, 미참여자와 비교하여 직업훈련의 성과가 통계적으로 유의하게 낮지는 않은 것으로 나타난다.

3단계 취업알선기관 유형별로 보면, 알선을 받지 못한 자에 비해 일관되게 민간 위탁, 센터와 민간 위탁 병행, 고용지원센터 순으로 취업률이 높게 나타난다. 그러나 민간 위탁 기관의 취업률이 가장 높게 나온 분석결과는 <표 6>에서 보듯이, 의뢰대상자의 36.5%에 대해서 평균 2.3회라는 적은 알선을 통해 취업을 시켰다는 점에서 취업가능성이 높은 대

<표 10> 취업지원 경로 및 프로그램의 취업에 미치는 효과에 관한 로짓 분석

	모형 1		모형 2		모형 2-2	
	추정 계수	(표준 오차)	추정 계수	(표준 오차)	추정 계수	(표준 오차)
상수항	1.299	(0.107) ***	1.235	(0.105) ***	1.215	(0.104) ***
여성	0.138	(0.085)	0.144	(0.085) *	0.127	(0.085)
30세 미만	0.019	(0.120)	0.007	(0.120)	0.003	(0.120)
40-49세	0.119	(0.103)	0.097	(0.103)	0.114	(0.103)
50세 이상	0.004	(0.131)	-0.008	(0.131)	0.012	(0.131)
중졸 이하	-0.262	(0.109) **	-0.283	(0.109) **	-0.272	(0.109) **
초대졸	0.417	(0.142) ***	0.417	(0.142) ***	0.424	(0.142) ***
대졸 이상	-0.135	(0.133)	-0.131	(0.132)	-0.138	(0.132)
자활대상자	-1.491	(0.094) ***	-1.452	(0.095) ***	-1.510	(0.095) ***
2단계 종료형	-0.496	(0.107) ***				
3단계 알선형	0.813	(0.112) ***				
2-3단계 연계형	0.957	(0.152) ***				
2단계_집단상담			-0.116	0.118	-0.160	(0.117)
2단계_직업훈련			-0.483	0.136 ***	-0.036 ¹⁾	(0.184)
2단계_경과적 일자리			0.319	0.365	0.368	(0.367)
2단계_창업지원			1.125	1.138	1.105	(1.141)
2단계_단기 취업특강			-0.142	0.148	-0.175	(0.147)
3단계_고용지원센터 알선			0.965	0.100 ***	0.960	(0.100) ***
3단계_민간 위탁			1.407	(0.294) ***	1.411	(0.293) ***
3단계_센터+민간위탁			1.176	(0.338) ***	1.185	(0.338) ***
-2 Log L	3,758.2		3,759.1		3,771.5	
pseudo R-Square	0.126		0.126		0.123	
표본수			3,894			

주: 1) 직업훈련 수료자임.
 2) *는 10%, **는 5%, ***는 1% 수준에서 통계적으로 유의함.
 자료: 한국고용정보원, 「취업성공패키지 DB」 원자료.

상자를 선별적으로 알선을 제공했을 가능성(creaming and parking)이 있다.

나. 취업성공수당

취업성공패키지 사업은 안정적인 일자리로의 취업을 목적으로 하고 있으므로, 취업성공수당 수령률이 사업목적에 부합하는 취업 성과 지표라고 할 수 있다. 취업성공수당은 2단계 또는 3단계 참여 이후에 근로계약기간 3개월 이상소정 주당 근로시간이 30시간 이상인 일자리에 취업할 경우 지급하되, 일용직 일자리, 재정에 의한 일자리, 아르바이트 성 일자리, 가내근로·특수형태근로 등은 지급대상에서 제외된다.

IAP수립자(유예자 제외) 가운데 참여중인 경우를 제외한 완결된 표본에서 취업성공수당 수령자는 41.3%로 나타난다. 취업자 대비로는 54.2%가 취업성공수당을 수령하였으며, 11월 14일 현재 취업자 가운데 취업한 날로부터 2개월이 지나지 않은 미정자가 1/4에 이르므로, 안정적인 일자리로의 취업을 유인하는 취업성공수당은 더 증가할 것으로 보인다.

<표 11> 취업지원 프로그램별 취업성공수당 지급률(IAP 수립자, 취업지원 참여중인 자 제외)

(단위: 명, %)

	표본수 (A)	취업자	취업성공수당(B)				지급횟수			
			지급(C)	(B/A)	미지급	미정	1회	2회(D)	(D/C)	
전 체	3,894	2,964	1,607	(41.3)	655	702	936	671	(41.8)	
취업 지원 경로	1단계 종료형	1,877	1,378	719	(38.3)	398	261	388	331	(46.0)
	2단계 종료형	575	335	185	(32.2)	74	76	113	72	(38.9)
	3단계 알선형	971	842	490	(50.5)	123	229	297	193	(39.4)
	2-3단계 연계형	471	409	213	(45.2)	60	136	138	75	(35.2)
2단계 경험자	소계	1,046	744	398	(38.0)	134	212	251	147	(36.9)
	집단상담	559	414	229	(41.0)	84	101	135	94	(41.0)
	직업훈련	329	191	75	(22.8)	24	92	56	19	(25.3)
	경과적 일자리	60	50	18	(30.0)	8	24	16	2	(11.1)
	창업지원	6	5	2	(33.3)	0	3	2	0	(0.0)
단기 취업특강	322	234	131	(40.7)	43	60	81	50	(38.2)	
3단계 경험자	소계	1,442	1,251	703	(48.8)	183	365	435	268	(38.1)
	고용지원센터	1,204	1,038	575	(47.8)	147	316	366	209	(36.3)
	민간 위탁기관	148	134	86	(58.1)	24	24	45	41	(47.7)
	센터+민간위탁	90	79	42	(46.7)	12	25	24	18	(42.9)

자료: 한국고용정보원, 「취업성공패키지 DB」 원자료.

취업성공수당은 근속을 유인하기 위하여 취업일로부터 같은 직장에서 재직한 지 1개월, 3개월이 경과한 시점에서 각각 지급하게 되는데, 취업성공수당 수령자 가운데 2회차를 지급받은 경우가 41.8%이며, 시간이 경과할수록 증가할 것이다.

취업지원경로별로 보면, IAP 수립 후 3단계의 집중 취업알선을 바로 받은 '3단계 알선형'의 취업성공수당 수령률이 50.5%로 가장 높고, 이어서 2단계를 경유하여 3단계의 알선을 받은 '2-3단계 연계형'이 45.2%, IAP 수립후 3단계로 바로 진입하였으나 취업알선을 받지 않고 본인의 구직활동에 의해 취업한 '1단계 종료형'이 38.3%, '2단계 종료형' 32.2% 순으로 나타난다.

2단계 의욕능력 증진 단계를 경험한 자의 취업성공수당 수령률은 38.0%이며, 세부 프로그램별로는 집단상담, 단기 취업특강, 창업지원, 경과적 일자리, 직업훈련의 순으로 취업률이 높게 나타난다.

3단계 집중 취업알선을 경험한 자의 취업성공수당 수령률은 48.8%이며, 취업알선기관 유형별로는 민간 위탁기관, 고용지원센터, 센터와 민간 위탁 병행 순으로 취업성공수당 수령률이 높게 나타난다.

V. 결론 및 정책과제

취업성공패키지 사업은 저소득가구의 취업취약계층에 대해 통합적 고용지원서비스를 제공하는 사업이다. 기존의 고용지원서비스가 구직자가 고용지원센터의 자원을 자기주도적으로 활용하는 모델에 기초하고 있는 데 비해서, 취업성공패키지 사업은 취업취약집단을 대상으로 한다는 점에서 전담 상담원 주도하에 사례관리기법에 기초하여 서비스가 통합적으로 제공되는 모델이다.

짧은 기간을 대상으로 하고 있다는 점에서 운영과정 및 취업성과에 대한 판단을 확정적으로 단언하기 어렵지만 2009년 시범사업의 성과는 일단 성공적인 것으로 보인다. 프로그램에 참여하여 IAP를 수립한 사람을 기준으로 한 취업률은 76.1%로서 저소득 취업취약집단의 성과로서는 매우 인상적이다. 특히 2, 3단계의 취업지원서비스를 받은 집단의 취업성과가 1단계로 끝난 집단보다 더 높다는 것은 이들 집단에게 통합적 고용지원서비스가 취업을 연계하는 유효한 수단임을 보여준다.¹⁰⁾ 향후에도 취업성공패키지와 같은 통

10) 취업성공수당 제도의 사중손실효과가 실태조사 및 인터뷰 등을 통해 나타나고 있으므로 제도설계를 개선하여 사중손실을 줄여나갈 필요가 있다. 자세한 내용은 김혜원 외(2009)를 참조하라.

합적 고용지원서비스를 고용안전망의 사각지대에 놓여 있는 구직자들에게 확대해나갈 필요가 있다.

2009년 취업성공패키지 1년의 실행과정 및 성과분석을 통해 다음과 같은 몇 가지 사업 추진에 있어서 정책과제를 제안하고자 한다. 첫째, 1단계 프로그램의 강화가 필요하다. 참여자들이 1단계의 기간 중에 생계 문제를 호소하는 경우가 많다. 이를 해결하기 위해서는 1단계 기간 중의 참여수당이 지급될 필요가 있다. 하지만 2010년 예산에 참여수당이 배정되지 않았으므로 2010년 사업기간 중에도 여전히 생계 문제는 해결되지 않을 것이다. 당장에 이 문제를 해소할 수 없다면 하나의 대안으로서 1단계 기간 중의 프로그램을 좀더 다양화하고 집중화하는 것이 필요하다. 참여자들은 1주일에 한 번 정도의 대면 심층상담을 받고 있는데 상담을 받지 않는 동안 구직의욕을 높이고 구직기술을 향상시키는 교육을 병행해서 받는다면 좀더 알차게 경로설정단계를 수료할 수 있을 것이다. 현재 시행지침상에는 집단상담이나 구직기술교육 등이 2단계 프로그램으로 되어 있는데 이것을 1단계에서 활용할 수 있도록 변경할 필요가 있다. 이 방식은 청년 뉴스타트에서 활용하고 있는 방식이며 일례로 부천 고용지원센터에서 개발한 1단계용 집단상담프로그램도 유사한 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이러한 사례들을 참조하여 1단계 프로그램을 좀더 강화할 필요가 있다.

둘째, 근로능력도 낮고 근로의욕도 떨어지는 이들에 대한 전문적인 서비스를 위해 부처간 협력을 강화할 필요가 있다. 시행지침에 따라 4개의 유형으로 참여자는 구분된다. 근로능력의 고저와 근로의욕의 고저에 따라 능고의고, 능고의저, 능저의고, 능저의저로 구분된다. 그런데 능저의저의 경우가 고용지원센터에서 다루기 가장 어려운 유형이다. 시행지침에서는 필요시 타기관으로의 이관을 권고하고 있다. 이 유형의 경우 고용지원서비스만으로 문제가 해결되기보다는 전문적인 상담과 치료, 사회복지 차원에서의 다차원적 지원이 필요한 경우가 많다. 이러한 지원에 전문성을 가지고 있는 부처가 보건복지가족부이다. 능저의저 유형에 대한 전문서비스를 보건복지가족부에 위탁하는 방식의 협력체계를 구축할 필요가 있다.

셋째, 통합적 고용지원서비스 내에서 제 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 경과적 일자리사업을 체계적으로 개선할 필요가 있다. 참여수당이 없는 상태에서 경과적 일자리의 쓰임새는 다양하다. 실제 일선 상담 현장에서 경과적 일자리사업을 창조적인 방식으로 활용하고 있는 것은 놀랍기까지 했다. 그런데 노동부 경과적 일자리사업은 통합적 고용지원서비스와의 연계로서 존재하기도 하지만 독자적인 사업으로 운영되는 측면도 있다. 만약 독자적인 사업으로 운영된다면 경과적 일자리를 운영하는 사업체의 책임성과 인센티브가 사업 성과를 내는 데 있어서 매우 중요하다. 하지만 2009년의 경우 책임성과 인센티브를 보장하는 시스템이 갖추어져 있지 않은 상태에서 사업이 시행됨에 따라 그 성과

를 내는 데 미흡한 점이 많았다.

경과적 일자리의 성과를 제고하기 위해서 몇 가지 개선점과 인식의 전환이 필요하다. 우선 경과적 일자리의 종류를 확대할 필요가 있다. 마땅한 일자리가 없어서 경과적 일자리를 활용하지 못한 참여자들이 있기 때문이다. 이를 위해서 타부처의 사회서비스 일자리사업과의 연계나 영리기업의 인턴제도 활용까지를 고려할 필요가 있다. 다음으로 참여자를 배려하는 사업자를 선별하는 기제가 필요하다. 사업자가 단순인력으로서 소모적으로 활용할 경우 참여자에게 큰 도움이 되지 않기 때문이다. 만약 참여자를 배려하는 사업자를 선별하기 어렵다면 경과적 일자리사업에 투입된 참여자를 심리적으로 지지하고 관리하며 일을 통한 학습을 촉진하는 별도의 기관을 선정하여 보완할 필요가 있다. 마지막으로 사업자가 참여자를 배려하도록 만드는 인센티브 제도를 설계할 필요가 있다. 참여자의 재취업에 도움을 준 기관에게 성공 보수를 지급하는 것도 검토해 볼 만한 방안이다.

넷째, 취업알선 민간위탁에 대한 다양한 실험을 체계적으로 추진할 필요가 있다. 민간기관이 취업알선에 한정하여 보조적 역할을 하는 것이 아니라 재취업 지원의 전체 과정을 책임지고 수행하는 것이 사업의 진행을 위해서 효율적일 수 있다. 의뢰된 참여자에 대한 추가적인 상담과 훈련이 민간위탁기관에 의해 이루어지는 것은 중복투자의 문제를 낳는다. 민간위탁기관이 취업지원에서 발휘할 수 있는 잠재력을 확인하고 중복투자의 문제를 피하기 위해 일부 지역을 대상으로 취업지원의 전과정을 민간위탁하는 실험을 시행해 볼 것을 제안한다. 물론 현재와 같이 고용지원센터의 보조자 역할로서의 취업알선 지원기능은 부분적으로 유지할 필요가 있다.

잘 알려져 있듯이 민간기관 위탁은 몇 가지 문제점을 안고 있다. 민간기관이 대상자에 대해 차별적 행위(creaming, parking)를 할 우려가 있고, 지나친 이윤 추구 때문에 서비스 품질을 떨어뜨릴 위험이 있으며, 공적 관리기관이 전체 재취업 과정에 대한 정보를 획득하기 어렵고 평가를 하는 데 있어서 필요한 정보가 부족해질 위험을 안고 있다. 선진국의 경우 프로파일링(profiling)을 통해 민간기관에 의한 차별적 행위를 줄이고자 노력한다. 선진국이 일반적으로 채택하는 방법은, 전과정을 위탁할 때 그 대상자를 고용지원센터에서 일차로 취업지원 노력을 기울였으나 취업에 성공하지 못한 장기실직자에 한정하는 것이다. 취업성공패키지의 경우에도 이러한 선진국의 사례를 참조할 필요가 있다. 또한 민간위탁기관의 차별적 행위를 줄이고 성과를 높일 수 있도록 하는 재정적 인센티브안을 세밀하게 설계해야 한다. 이를 만들기 위해서는 집중적인 연구가 필요하다.

다섯째, 심층상담업무와 취업성공패키지 업무를 통합하는 것을 검토할 필요가 있다. 심층상담은 현재 실업인정 및 구직상담 창구에서 다루기 어려운 케이스를 사례관리하는 역할을 하고 있다. 집중적인 사례관리와 상담이라는 점에서 유사하지만 취업성공패키지와와의 차이점은 첫째, 체계적인 고용지원 프로그램을 후속해서 포괄하고 있지 않다는 것

과, 둘째, 대상자의 소득 기준을 두지 않는다는 것이다. 고용지원센터가 포괄해야 할 취업 취약계층의 막대한 규모와 고용지원센터 인력의 한계 등을 고려할 때 심층상담 업무를 취업성공패키지와 통합하는 것이 적절할 것으로 보인다. 고용지원센터의 통합적 고용지원서비스는 저소득층 비취업자 중심의 업무로 집중하고 비저소득층의 경우 인구학적 특성과 프로파일링을 통해 유형화하여 일부를 고용지원센터에서 담당하되 일부는 보건복지가족부 및 관련 전문기관과의 협력체계를 활용할 필요가 있다. [11]

<참고문헌>

- Greenwood, J. and J-P Voyer(2000). “Experimental Evidence on the Use of Earnings Supplements as a Strategy to ‘Make Work Pay’”, OECD Economic Studies No.31, 2000/II.
- 강신욱(2009), 『경제·사회적 격차 해소를 위한 정책과제』, 한국보건사회연구원.
- 강혜규 외(2008), 『사회서비스 성과지표 개발 및 시범 성과평가 연구』, 한국보건사회연구원.
- 김혜원·이병희·윤자영(2009), 『저소득층 취업패키지 지원사업 추진실태 및 효과분석을 통한 개선방안 모색』, 한국노동연구원.
- 김혜원(2008a), 「노동시장 이행확률 분석:1985~2006」, 『노동시장의 구조변화와 고용변동(87년 이후 노동 20년 연구시리즈)』, 한국노동연구원.
- _____ (2008b), 「근로빈곤층에 대한 고용지원방안」, 『노동리뷰』, 한국노동연구원.
- _____ (2009a), 「고용-복지 연계형 활성화 정책의 추진방향」, 『국가고용전략 수립을 위한 토론회 자료집』, 한국노동연구원.
- _____ (2009b), 「고용지원서비스에서의 공공과 민간의 역할」, 미간행원고.
- _____ (2010), 「재정지원 일자리사업과 노동이동」, 『2010 경제학공동학술대회 자료집』.
- 노대명 외(2009), 『근로빈곤층을 위한 자립촉진지원제도 도입방안 연구』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원.
- 박노옥(2009), 「공공 고용서비스의 민간위탁과 성과계약: 쟁점과 외국사례의 시사점」, 미간행원고.
- 윤정향 외(2009), 「사회적일자리 창출사업의 실태와 정책적 효과」, 한국고용정보원.
- 이병희(2008), 「노동시장 불안정이 소득 불평등에 미치는 영향」, 『노동시장의 구조변화

와 고용변동(87년 이후 노동 20년 연구시리즈)』, 한국노동연구원.
한국고용정보원(2009), 「디딤돌 일자리 모니터링 보고서」, 미간행원고.
_____ (2009), 「취업성공패키지 DB」.
허재준 외(2007), 『근로빈곤층 고용지원 강화방안』, 한국노동연구원.