

고용센터 설치기준 우선순위에 대한 실증분석: 정책행위자에 대한 AHP(*Analytic Hierarchy Process*) 적용

안경섭*

김왕식**

본 연구는 고용센터의 신규 설치를 위해서 요구되는 다양한 기준의 상대적 우선순위(중요도)를 실증적으로 분석하는데 목적이 있다. 이를 위해서 기존연구의 핵심내용을 검토하여 이론적, 정책적으로 고려해야 할 요소를 도출하고, 관련 분야 정책행위자(전문가 포함)를 대상으로 AHP(*Analytic Hierarchy Process*)를 적용하여 우선적으로 고려해야 할 요소를 실증적으로 분석하였다. 이를 통해 1) 행정수요, 2) 업무량, 3) 물리적 범위의 순으로 상대적인 우선순위가 도출되었으며, 세부적인 요소에 대한 중요도(가중치)를 실제 원자료(raw data)에 적용하여 다양한 비교 분석을 수행하였다. 분석결과를 토대로 향후 정책적 방향에 대한 시사점과 주의점에 대해서 논의하였다.

주제어: 고용센터, 설치기준, 우선순위, 정책행위자, AHP 등

1. 서론

1995년 7월 고용보험제도가 도입되면서 우리나라 공공고용서비스(Public Employment Service)의 확충 및 발전이 이루어졌다. 초기에는 지방노동관서의 직업안정과의 고용보험과에서 취업알선, 고용보험 등의 업무를 담당하였고, 1997년 말 외환위기 이후

* 제1저자, 단국대학교 대학원 박사학위를 취득하고, 행정안전부 및 국무조정실 사무관을 거쳐 국립공주대학교 행정학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 조직관리, 기관평가, 정책 분석 등이다(aks0715@naver.com).

** 교신저자, 미국 University of Missouri-Columbia에서 정치학 박사학위를 취득하고, 한국 행정연구원 연구위원을 거쳐 현재 국립공주대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 반부패, 정부정책론, 정부와 신뢰 등이다(wskiml@hanmail.net).

대규모 실업이 발생하면서 정부는 고용보험 및 취업알선 업무처리를 위해 고용안정센터 99개를 설치·운영하였다.

고용센터는 실업증가 및 고용보험 적용 확대 등으로 늘어난 고용서비스 수요에 대응하고, 지역적 접근성을 높이기 위해 2001년까지 168개까지 증가하였다. 이후 고용서비스 선진화 전략의 일환으로 규모의 경제를 통한 업무효율성을 높이고 One-stop 종합 고용서비스를 제공하기 위해 센터의 기능개편 및 통합을 추진하면서 고용센터의 수는 조금씩 감소하였으며, 2013년 기준으로 고용노동부의 특별행정기관인 지방고용노동청이나 지방고용노동지청의 소속기관으로 설정되어 82개가 운영 중에 있다(유길상 외, 2012: 15-111).

2013년 출범한 박근혜 정부는 2017년까지 고용률 70% 달성을 핵심 국정목표로 강조하고 있다. 고용률 70%를 달성하기 위해서는 경제 전반의 호전, 건강한 노동시장 구축 등 여러 가지 요건들이 충족되어야 하겠지만, 맞춤형 고용서비스를 제공하는 것도 중요한 관건이다. 즉, 일자리를 찾는 구직자와 인재를 구하는 기업의 상황과 특성을 고려하여 최적의 매칭이 필요한 것이다.

이를 위해서는 고용서비스의 경험과 노하우, 정책적 수단 등을 가장 많이 가지고 있는 고용센터의 역할이 매우 중요하다.¹⁾ 그래서 박근혜 정부는 “고용서비스망 확충”을 하나의 국정과제로 삼고 있는 것이다. 또한 최근 신설된 남양주 고용센터의 경우 여러 고용과 복지 서비스기관이 공간적 통합을 이루어 서비스를 제공하는 ‘고용-복지 종합센터(고용복지플러스센터)’ 형태로 해당된다. 향후 이러한 형태로 설치하려는 수요도 증가할 것으로 예상된다.

지역 주민에게 양질의 고용서비스를 제공하기 위해서는 기초자치단체별로 고용센터를 설치하는 것이 필요하다. 그러나 모든 기초자치단체에 고용센터를 설치하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 그렇기 때문에 고용센터를 새로 설치할 기초자치단체에 대한 우선순위를 정하기 위한 객관적인 분석이 필요하다. 즉, 신규로 설치에 중요한 기준이 무엇이며 계량적·객관적인 분석을 통해 어떤 지역에 먼저 설치해야 할 것인지 등에 대한 분석을 바탕으로 합리적으로 우선순위를 정해야 한다. 이에 전문가 및 고용노동부 직원들의 조사를 통해, 고용센터 설치 기준의 상대적 우선순위를 파악하고자 한다.

1) 고용센터의 여성새로일하기센터, 제대군인지원센터, 자치단체 일자리센터 등 여러 공공고용서비스기관이 존재하지만 아직 경험이 부족하고 고용센터의 프로그램을 벤치마킹하는 수준으로 판단된다. 그리고 민간고용서비스기관은 영세하고 전문성이 부족하다는 것이 대다수 전문가들의 평가이다. 그렇기 때문에 고용서비스의 선도기관으로서 고용센터의 역할이 중요하다는 것을 강조한 것이다.

이러한 배경에서 본 연구는 기존 논의(이론 및 선행연구 등)를 바탕으로 다양한 기준의 이슈를 체계적으로 진단하고, 전문가를 포함하는 정책행위자를 대상으로 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석을 기반으로 향후 정책적으로 우선 고려해야 할 고용센터 신규설치 기준의 상대적 우선순위를 탐색적으로 분석하는데 목적이 있다. 즉, 기존의 직, 간접적인 선행연구에 대한 검토를 통해서 고용센터 신규설치 기준과 가능한 요소들을 도출하고, 이를 토대로 상대적으로 중요한 우선순위가 무엇인지를 분석하고, 실제 원자료(raw data)에 실증적으로 적용하고자 한다. 이상의 연구 결과를 바탕으로 고용센터 신규설치에 있어서 어떠한 기준과 요소를 우선적으로 고려해야 하는지에 대한 정책적 시사점에 대해서 논의하고자 한다.

서론에 이어 II장에서는 기존 연구들의 경향을 비판적으로 검토한다. III장에서는 고용센터 신규설치 기준의 우선순위 도출을 위한 AHP 방법론과 기존연구의 핵심적 논리적 기준에 근거하여 주요 정책행위자들이 인식하는 핵심요소 대한 AHP 연구설계에 대해서 논의한다. IV장에서는 AHP 분석결과를 각 수준별로 체계적으로 분석하고 상대적 가중치를 도출하여, 실제 데이터에 적용하고 이를 다양하게 비교 분석한다. 마지막 V장에서는 연구결과를 요약하고, 고용센터 신규설치의 기준과 방향, 그리고 기타 고려요인 등 정책적 시사점에 대해서 심층적으로 논의한다.

II. 선행연구 검토

고용노동부와 관련 산하기관들을 중심으로 고용센터(또는 고용복지+센터)를 대상으로 한 연구들이 지속적으로 수행되고 있다. 고용센터를 중심으로 워크넷, 실업급여, 취업성공패키지 등을 활용한 고용서비스 전달체계의 개선방안들도 제시하고 있다(이창원 외, 2009; 유길상 외, 2012; 이시원 외, 2013).

김호원 외(2009), 이상현 외(2010), 유길상 외(2012), 이창원 외(2010), 임언 외(2006), 이시원 외(2013) 등은 공공 고용서비스에 대한 국제적 비교와 발전방안을 모색한 연구들로서, OECD에 가입된 주요 선진국을 대상으로 실태를 분석하거나 사례비교, 또는 기타 논의를 통해서 우리나라의 공공고용서비스의 강화를 위한 시사점을 논의하고 있다.

이창원 외(2009)는 기존 고용지원센터에 대한 종합적인 업무분석 및 조직진단을 통한 효율적인 업무프로세스 및 조직 구축방안에 대해 논의하고 있다. 그 대안으로 선진국의 경험을 통해 고용-복지 연계 서비스는 장기실업자 등 취업취약계층의 취업장

애요인을 극복하기 위한 맞춤형 원스톱 종합 서비스의 제공을 강조한다. 실업 기간을 단축하는데 커다란 성과가 있는 전략으로 입증됨에 따라 한국형 고용-복지 연계 서비스 프로그램 개발이 필요하다는 것에 초점을 두고 있다.

오성욱 외(2011)는 선진국 PES에서의 공통적인 성과평가지표들은 구직자, 구인자, 고객만족도, 고용유지율, 취업자의 보수 등의 성과들에 초점을 맞추어 평가하고 있으며 고용서비스의 존재이유와 경쟁력 향상 등을 고려한 지표들로 구성되어 있음을 강조하고 있다.

오성욱 외(2012)는 고용센터에 대해 인적, 물적 자원의 제약 뿐 아니라 업무프로세스 차원, 업무전문성 차원, 운용상의 차원, 방향성의 차원 등에서 서비스 혁신을 통해 대국민 고용서비스에 대한 효율성과 효과성에 관한 내용을 검토하였다. 고용센터 업무프로세스 차원에서 실업인정 업무 등 행정업무의 간소화를 위한 전산시스템의 개발과 각종 고용서비스 프로그램을 연계한 수요자 중심 통합관리를 통한 업무프로세스의 개선 방안에 대해 논의하였다.

이상준 외(2013)는 고용과 복지의 통합과 지자체의 역할에 대해서 제시하고 있다. 즉, 고용과 복지의 통합의 범위와 중앙정부 차원에서 독자적으로 전달체계를 가지지 못하고 지자체의 협력을 이끌어내야 한다면 현행과 달리 지자체에게 어떠한 역할과 기능을 주는 것이 중요하다고 논의하고 있다.

윤은기·서재호(2014)는 고용지원서비스의 효율적인 고용서비스망 조직구축방안을 AHP 분석방법을 통해서 분석하였다. 즉, 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.

김정훈(2015)은 고용센터의 투입대비 산출에 대한 효율성을 실증분석을 통해 보여주고 있으며, 김정훈 외(2016)는 남양주 고용복지+센터 사례를 중심으로 한 질적 분석을 통해서 협업행정 개선을 위한 탐색적 분석을 시도하고 있다.

결과적으로 고용센터와 관련된 많은 연구들은 주로 해외사례와 비교한 연구, 역할과 기능과 관련된 연구, 서비스의 효율성 제고 등과 관련된 연구들이 주를 이룬다. 따라서 국내 고용센터 신규설치를 위해서 우선적으로 고려해야 할 기준과 요소를 추출하고, 이를 탐색적으로 분석하고자하는 본 연구의 초점과 직접적으로 관련된 시사점을 주지는 못하고 있다. 이에 국내외에서는 복지 및 고용서비스와 관련된 기관의 지역별 분포 및 설치에 대한 연구를 검토한 결과, 관련된 실증분석은 지역 및 지역단위를 대상으로 이루어져 왔다(이영수·길현중, 2016). 그러나 일부 지역에 한정해 주로

특정 서비스(사회복지)에 초점을 둔 탐색적인 연구들이 대부분이며(이현주, 1998; 임석희, 2009; 박선주, 2006; 김승희, 2015.), 본 연구와 같이 고용서비스 중심의 고용센터를 대상으로 한 연구는 없다. 따라서 본 연구와 같이 주로 고용센터의 신규설치 기준과 직, 간접적으로 관련이 있는 공공조직 설치와 관련된 기존연구들을 중심으로 검토하여 설치기준에 대한 시사점을 모색하고자 하였다. 관련된 선행연구에서는 다음과 같은 다양한 세부 지표와 방법론을 활용하고 있다.

첫째, 행정안전부(2008)는 지역별 우정인력 상계·재배치 진단결과 보고에 대한 내용을 다루고 있다. 즉, 우정 행정수요(우체국별 우편물 접수 및 배달 건수, 금융거래건수, 이동거리 등의 변수)를 기준으로 우체국을 K-means 군집화 분석을 통해서 속성의 유사성에 따라 유형화한 후, 회귀모형을 통해서 유형별·기능별 인력산정모델 적용을 통한 적정인력 도출하고 인력재배치를 시도하였다.

둘째, 행정안전부(2009)는 출입국관리업무 집행인력 적정성 진단 결과보고에 대한 내용을 분석하였다. 즉, 연평균 업무증가율 및 1인당 담당업무 건수를 나타내는 다양한 기준(내국인 출입국자 및 외국인 출입국자, 규제자 적발건수, 입국거부건수, 여권 위변조건수, 불법체류외국인수, 불법고용건수, 출입국 사범처리건수, 체류허가건수, 외국인등록건수, 사증발급인정서건수, 보호외국인수, 국적민원 건수, 난민 신청접수 및 사실조사건수)을 통해, 사무소별 적정 업무량 산정하고, 적정 인력규모를 도출하였다.

셋째, 국세청(2009)은 세무서 신설 우선순위의 적합성을 검토함에 있어 영역별로 다음과 같은 지표를 사용하였다. 1) 세원관리(45%)에서 납세인원(10%), 납세인원 증가율(5%), 대납세자수(10%), 세수(20%) 지표를 사용하였으며, 2) 납세서비스(40%)에서는 인구(10%), 민원발급건수(20%), 관할구역 면적(10%)을 사용하였다. 3) 통솔범위(15%)는 세무서장이 관장하는 공무원의 수를 적용하여 각 영역별 세부요소에 따라서 상대적 가중치를 반영하였다.

결과적으로 공공조직 또는 공공기구의 신규설치를 다룬 기존연구들은 행정수요, 업무량, 그리고 접근성, 물리적 거리 등의 추가적인 여건을 나타내는 정량적 지표에 초점을 두고 있으며, 유형별로 다양한 방법론을 활용해서 적정한 신설 우선순위 및 적정 규모를 추정하고 있음을 알 수 있다. 이상의 기존연구들은 고용센터 신규설치의 기준에 대한 직접적인 시사점을 제공하지는 않지만, 간접적으로 관련 기준과 요소를 추출함에 있어서 어떠한 측면을 고려할 필요가 있는가를 잘 보여준다는 점에서 시사점을 제공하고 있다. 따라서 본 연구는 고용센터 신규설치 기준을 다양한 측면에서 검토하고, 향후 우선적으로 고려해야 할 요소들이 무엇인지 실증적으로 규명하며, 나아가

도출된 상대적 중요도를 실제 데이터에 반영하여 다양한 비교분석을 수행한다는 점에서 최근의 시의적절한 문제를 복합적인 방법론을 적용하여 접근한다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

Ⅲ. 방법론: 분석방법과 AHP 계층설계

1. AHP를 통한 우선순위

의사결정자는 의사결정시 서로 목적이 상충하는 대안들을 선택해야만 하는 상황에 접할 때가 있다. 이처럼 복잡한 의사결정문제에 있어서는 관련 요소들의 중요도 또는 가중치(우선순위)를 합리적으로 결정하는 방법론에 대한 관심이 증대되었다. 이에 최근에는 분석적계층화과정(AHP) 등의 다기준 의사결정법(Multi-Criteria Decision Making: MCDM)이 다양한 분야에서 적용 및 활용되고 있다(고길근 외, 2008). 특히, AHP의 경우는 평가요소 사이의 가중치를 체계적으로 계층화할 수 있고, 최적대안의 선택에 있어서 이해의 용이성, 일관성을 판단할 수 있는 지표 제공, 분석절차의 합리성 등 다양한 장점을 가지고 있기 때문에 가장 널리 활용되고 있다(Saaty, 1980; 조근태 외, 2003; 조근태 역, 2005; 김윤주 외, 2007; 고길근 외, 2008 등). AHP는 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소 간의 쌍대비교(또는 이원비교, pairwise comparison)를 통하여 평가자의 지식, 경험 및 직관을 포착하고자 하는 하나의 새로운 의사결정방법론으로(조근태 외, 2003: 3), 계층적 구성(Hierarchical Structuring), 측정(Measurement), 일관성(Consistency), 민감도 분석(Sensitivity Analysis), 반복(Process Repetition), 그룹의사결정(Group Decision Making) 등의 측면에서 장점을 가진다(조근태 외, 2003: 4; 조근태 역, 2005: 19-20).

AHP를 사용할 경우 일반적으로 계층을 구성하고 계층 간 우선순위를 설정하고, 논리적 일관성을 검토하는 세 단계의 작업을 수행하게 된다(Saaty, 1980; Saaty & Vargas, 1991a; Saaty & Vargas, 1991b; 조근태 외, 2003; 조근태 역, 2005). 첫째, 의사결정계층(decision hierarchy) 설정단계에서는 복잡하고 비구조화된 상황을 하위구성요소로 분해하고, 각 구성요소들의 상대적 중요성에 대한 주관적인 판단에 따라 수치화된 가중치를 할당하고, 우선순위가 높고 원하는 결과를 얻기 위해 취해야 할 요소를 결정하기 위한 판단을 종합한다. 둘째, 이원비교 행렬을 통한 중요도 산출단계에서는 상위계층에 있는 요소들의 목표를 달성하는데 공헌하는 직계 하위계층

에 있는 요소들을 이원 비교하여 행렬을 작성하게 된다. 이원비교는 의사결정 요소들을 2개씩 묶어 주어진 기준에 대해 중요도를 서로 비교하는 것으로 이를 위해서는 행렬(matrix)을 통하여 여러 가지 정보를 추출하고, 판단의 변화에 따른 전체 우선순위의 일관성을 검토할 수 있는 틀을 제공해야 한다. 셋째, 각 대안들의 종합 가중치 산출의 단계에서는 계층의 최상위에 있는 의사결정의 목적을 달성하기 위하여 최하위에 있는 대안들의 우선순위를 결정하는 종합중요도벡터를 산출하는데, 이는 각 계층에서의 가중치를 종합함으로써 가능하다. 구체적으로 최상위 계층에 대하여 k번째 하위계층에 있는 대안들의 종합중요도를 구할 수 있다.

2. 분석단계와 과정

본 조사의 목적을 달성하기 위한 구체적인 분석단계는 4단계로 요약되며, “① 고용센터 설치 주요 기준에 대한 우선순위(가중치) 분석(AHP 분석) ⇨ ② 원자료(raw data)에 대한 표준화(Z-score 및 T-score) 점수 도출 ⇨ ③ AHP 분석결과(상대적 가중치) 적용을 통한 지수 도출 ⇨ ④ 고용센터 미설치 지역에 대한 다양한 시뮬레이션 분석결과 도출 및 비교분석”의 순이다. 이상의 내용은 <그림 1>과 같은 분석틀에 잘 요약되어 있다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석단계와 과정

고용노동부 고용센터 신규설치 기준 및 우선순위 분석						
1단계 : 고용센터 설치 주요 기준 우선순위 분석(AHP)				2단계 : 원자료에 대한 표준화 점수 도출	3단계 : AHP 가중치 반영 종합지 수도출	4단계 : 미설치 지역 시뮬레이션 분석 및 비교
업무량		행정 수요		물리적 범위		
취업지원	고용보험	고용보험 가입	고용보험 피보험자수	원자료의 단위 가설이하므로, 일관성을 위해 표준화점수(Z 점수 및 T점수) 도출	AHP 분석결 과 가중치(업 무량, 행정수 요, 물리적 범위, 지자체 유형) 적용을 통한 종합지 수도출	고용센터 미 설치 지역 다 양한 시뮬레 이션 결과도 출 및 비교
기업지원	직업능력개발	인구	고용센터관 할총기초단체 수			

첫째, 고용센터 설치 주요 기준 우선순위 분석(AHP 분석)이다. 각 지역별 고용센터 업무량, 행정수요, 물리적 범위의 3대 영역별 세부 항목 가운데, 상대적으로 우선적으로 고려해야 할 기준이 무엇인지를 분석한다(각 기준별 상대적 중요도를 계량화해서 산출). AHP 분석을 통한 고용센터 설치 기준별 상대적 우선순위(가중치) 분석을 수행함에 있어서 정책결정자는 다양한 의사결정 요소 가운데 상대적으로 중요한 기준을 선택해야 하는 상황에 접할 때가 있는데, 이처럼 복잡한 의사결정문제에 있어서는 제 요소들의 중요도(Weight)를 합리적으로 결정하는 방법의 타당성이 가장 중요한 관건이 된다. 이에 본 연구에서 사용하고자 하는 AHP는 다목적, 다속성 의사결정을 다루는 가장 중요한 의사결정분석기법으로 다양한 분야에 널리 활용되고 있다. 특히, 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소 간의 쌍대비교(또는 이원비교, Pairwise Comparison)에 의한 판단을 통하여 평가자(전문가)의 지식, 경험 및 직관을 계량화할 수 있다는 점에서 유용하다. 특히, 고용센터 우선순위 도출함에 있어서 AHP 분석은 업무량, 행정수요, 물리적 범위 등 다양한 계층적 구성(Hierarchic Structuring)에 대해서 해당 분야의 전문가를 중심으로 비모수적 관점에서 작은 표본에 대한 다양한 의견과 판단을 합의나 수치적 통합을 통하여 각 대안의 종합된 최종 우선순위를 도출할 수 있다는 점에서 의미를 가진다. 즉, 고용센터 다양한 설치기준 가운데 중요한 기준이 무엇인지 합리적, 논리적으로 통합하여 내·외부 관계자의 의사결정을 도출할 수 있다.

둘째, 원자료(raw data)에 대한 표준화(Z-score 및 T-score) 점수를 도출한다. 각 지표별 하위 지표의 단위가 서로 상이하므로 이를 일치시키기 위해서 원자료(raw data)를 표준화점수(Z-score)로 일차적으로 변환한 후, 최종적으로 T점수를 산출하여 상대적 가중치를 고려하여 최종결과를 도출한다. 즉, 각 지표별 하위 지표의 단위가 서로 상이하므로 이를 일치시키기 위해서 원자료(raw data)를 “표준화점수(Z-score) 산출식 = (개별 원자료 - 평균) / 표준편차”, “T점수 변환 = (각 개별 표준화점수 × 10) + 50” 등으로 변환하여 이후 상대적 가중치를 고려하여 최종결과를 도출한다.

셋째, 업무량, 행정수요, 물리적 범위의 3개 기준별 표준화(Z-score 및 T-score)에 AHP 분석결과(상대적 가중치) 적용을 통한 지수를 도출하고(지자체유형별 상대적 가중치 포함), 고용센터 미설치 지역에 대한 다양한 시뮬레이션 결과도출 및 비교분석을 수행한다.

위의 실증분석 결과를 바탕으로, 향후 추가적으로 고려해야할 기준에 대해서 논의하고, 최종적인 의사결정의 타당성을 높일 수 있도록 한다.

3. AHP 계층설계

1) 고용센터 설치 주요 기준과 우선순위 체계설정

본 조사에서는 고용센터 설치에 대한 우선순위를 도출하기 위해서 관련된 주요 행위자 가운데 고용노동부 및 고용센터 내부직원과 다양한 분야의 외부전문가를 대상으로 고용센터 신규설치를 위한 다양한 기준에 대한 가중치를 분석한다. 이를 통해 향후 고용센터 신규설치 시 우선적으로 고려되어야 할 기준을 도출하고, 다양한 시뮬레이션을 시도해봄으로써 정책을 도출하는데 시사점을 얻고자 하였다. 특히, 전술한 AHP 방법론에 대한 이론적 논의와 단계별 과정을 고려할 때, 어떠한 내용으로 어떻게 구분하여 AHP 체계를 설정할 것인가는 분석결과의 타당성에 매우 중요함을 알 수 있다. 이에 고용센터를 새롭게 설치할 때 고려하여야 할 기준에 대한 기초적인 논리(logic)는 기존연구의 사례를 통해서 다음과 같은 측면을 고려하고자 한다.

첫째, 고용센터를 새로 설치하는데 있어 중요한 요인은 고용센터가 설치되어 있지 않은 지역의 업무량이 어느 정도 수준인가이다. 업무량이 거의 없음에도 불구하고 고용센터를 추가로 신설하는 것은 오히려 행정의 비효율만을 야기하기 때문이다. 고용센터의 업무량은 고용센터의 주요 기능에 대한 실제 대응수준을 잘 반영하여 신규설치를 위한 기준으로 설정 가능하다. 이를 위해서 업무량을 대리하는 4가지 세부 요소를 고려하였다. 1) 고용센터의 주된 기능은 바로 구직자에 대한 취업지원 업무이다. 실직한 구직자에게 구직급여를 지급하며 재취업을 지원하는 업무와 최근 들어 고용센터의 주요 업무로 자리매김한 취업성공패키지(I·II)를 취업지원의 핵심 업무로 정하였다. 2) 고용보험업무이다. 고용보험업무는 고용센터 업무의 가장 기본이 되는 것으로 구체적으로는 고용보험 취득·상실신고, 이직확인, 구직급여를 받기 위한 수급자격 신청건수를 주요 업무로 정하였다. 3) 고용센터의 또 다른 주요 기능은 바로 기업지원 업무이다. 고용서비스는 구직자와 구인자간의 매칭을 해주는 것인 만큼, 원활한 매칭 또는 매칭을 촉진시키기 위해서는 구인 기업에 대한 지원들이 필요하다. 고용센터 기업지원과의 주요업무인 고용안정사업, 고용허가제, 육아휴직 및 산전후휴가 급여를 기업지원의 주요 업무로 정하였다. 4) 마지막으로 구직자의 원활한 취업지원을 위해 직업능력을 향상시키는 업무로, 내일배움카드 발급을 대표 업무로 정하였다.

둘째, 중요하게 고려되어야 할 사항으로 해당 고용센터 담당하는 다양한 행정수요이며, 구체적으로는 1) 고용보험 가입 사업장수, 2) 고용보험 피보험자수, 그리고 3) 인구를 세부 항목으로 정하였다. 이는 일반적으로 해당 지역 내의 다양한 행정수요를 대리하는 측정지표로 다양한 기존연구에서 활용된 핵심지표들이다.

셋째, 고용센터 신규설치 시 고려해야할 중요한 기준은 물리적인 범위이다. 물리적 범위는 고용센터에 대한 접근성과 더불어 관할하는 기초자치단체 수도 나누어 조사하였으며, 구체적인 내용은 다음과 같다. 1) 접근성이다. 고용센터는 출장고용센터를 포함하여 현재 전국에 82개소가 설치되어 있기 때문에 전국 기초자치단체를 기준으로 봤을 때 접근성이 완벽하다고 보기는 어렵다. 2) 그렇기 때문에 고용센터를 설치함에 있어 접근성은 중요한 기준이 될 수 있다. 예를 들어 A 기초자치단체에 설치된甲고용센터가 A, B, C 기초자치단체를 관할할 경우 고용센터가 설치되지 않은 B, C지역에서 甲고용센터까지의 접근성을 의미한다. 통상적으로 대중교통 소요시간과 자가용 소요시간을 평균한 값으로 측정하며, 해당 수치가 높을수록 기준 설치된 고용센터와의 거리가 멀어서 추가적인 고용센터 설치가능성이 높음을 의미한다. 2) 고용센터가 관할하는 기초자치단체의 수도 고려할 필요가 있다. 앞에서 본 사례처럼 甲고용센터는 A, B, C 기초자치단체를 관할하게 되는데 하나의 고용센터가 너무 많은 기초자치단체를 관할할 경우 접근성 문제, 기초자치단체와의 협업 문제 등으로 인해 서비스의 품질이 떨어질 수도 있다. 따라서 고용센터가 설치되지 않은 기초자치단체를 관할하는 고용센터가 관할하고 있는 기초자치단체가 많을수록 설치되지 않은 기초자치단체의 고용센터 신설 필요성은 높을 수 있다. 이상의 내용을 요약하면 다음과 같다.

〈표 1〉 고용센터 설치 주요 기준 계층구조 : 2계층

상위 항목 (1계층)	세부 항목 (2계층)	성격
가. 업무량	① 취업지원(취성패 참여자수, 실업인정건수)	값이 높을수록 고용센터 신설 필요성이 높아짐
	② 고용보험(수급자격 신청건수, 취득신고, 상실신고, 이직확인)	
	③ 기업지원(고용안정사업, 육아휴직·산전후휴가 급여, 고용허가)	
	④ 직업능력개발(내일배움카드 발급)	
나. 행정수요	① 고용보험 가입 사업장수	
	② 고용보험 피보험자수	
	③ 인구	
다. 물리적 범위	① 접근성 : 미설치 기초자치단체(시·군·구청 기준)에서 그 기초자치단체를 관할하는 고용센터까지의 소요 시간(대중+자가)	
	② 미설치 기초자치단체를 관할하는 고용센터가 관할하는 총 기초자치단체의 수	

주: 기준연구를 토대로 전문가와의 심층면담을 통해 도출된 내용을 반영하여 연구진이 최종적으로 확정하였음.

2) 고용센터가 모든 기초자치단체에 설치되어 있지는 않지만, 하나의 고용센터가 여러 기초자치단체를 관할함으로써 모든 지역과 국민을 대상으로 서비스를 제공하고는 있다.

위와 같은 항목간의 상대적 가중치를 도출하여 우선순위를 설정함으로써, 고용센터 신규설치 기준의 상대적 중요도에 대한 실증분석을 시도하고자 한다. 물론 위와 같은 항목들이 모든 신규설치 기준을 반영하는 것이냐에 대해서는 비판이 있을 수 있다(김윤주 외, 2007; 고길곤 외, 2008). 그러나 이는 AHP가 가지는 근본적인 한계라고 할 수 있으며, 본 연구의 AHP 체계는 기존연구의 핵심내용을 바탕으로 다양한 논의를 거쳐, 핵심적인 사항을 도출한 결과라는 점에서 의미가 있는 것으로 판단된다. 따라서 이를 토대로 고용센터 신규설치 시 강조해야 할 요소를 실증적으로 규명할 수 있으며, 향후 정책방향성에 대한 체계적인 정책분석이 가능할 것이다. 나아가 바람직한 고용센터 신규설치 기준을 도출하는데 정책의 오차를 줄이고, 실효성을 높이는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 조사기간 및 조사대상

설문조사는 2013년 10월 중순부터 11월 초순까지 조사표를 개발하고, 이를 일부 전문가들에게 예비조사를 시행하였으며, 내용의 타당성과 정확성을 검증하였다. 이후 11월 초순부터 11월 중순까지 고용노동부 관계자 및 관련 분야의 다양한 전문가 50여명을 대상으로 온라인조사 및 서면조사를 진행하였다. 조사표에 응답한 50여명의 표본 가운데, AHP 분석에서는 자기 일관성이 기준값(0.1)보다 낮거나 응답이 불성실한 표본을 제외하고 최종적으로 46명을 대상으로 그룹쌍대비교를 실시하여 분석 결과를 도출하였다.³⁾ 분석에 포함된 46명은 고용노동부 관계자(본부 및 지방청·지청·출장소) 및 외부전문가(경제학, 경영학, 행정학 분야 연구기관, 학계 전문가 등)로 구성하였으며 구체적인 현황은 <표 2>와 같다.

3) 46명의 표본이 적정한가에 대한 비판이 있을 수 있다. 그러나, 본 연구에서 활용하는 AHP분석은 비모수 통계적인 관점에서 해당 분야를 잘 아는 소수의 전문가를 대상으로 하여 활용하는 방법이라는 점에 주목할 필요가 있다. 일반적으로 모수 통계적인 관점에서는 표본의 수가 많은 것이 연구결과에 유용하다고 보지만, 본 연구에서 활용하는 AHP는 다양한 기준에 대한 상대적 중요도(가중치)를 도출하는데 초점을 두므로 고용센터와 관련된 전문적인 지식을 가진 표본 30~50명 정도가 적절하다는 것이 일반적인 견해이다.

〈표 2〉 분석대상 현황

구분		빈도 (명)	퍼센트 (%)
성별	남자	33	71.74
	여자	13	28.26
연령대	30대 이하	21	45.65
	40대	15	32.61
	50대 이상	10	21.74
학력수준	4년제졸업 이하	13	28.26
	석사과정 및 졸업	13	28.26
	박사과정 및 졸업	20	43.48
소속	고용노동부 본부	12	26.09
	고용센터	4	8.70
	기타 공무원(안전행정부, 국무총리실 등)	4	8.70
	연구기관(국책연구원, 컨설팅기관 등)	16	34.78
	학계(대학교수 등)	10	21.74
전공	경제학 분야	3	6.52
	경영학 분야	15	32.61
	행정학 분야	15	32.61
	기타 분야	13	28.26
합계		46	100.00

주: 총 응답자 50여명 중 실제 AHP 분석에서는 일관성비율이 기준값(CR=0.1)보다 크거나, 중복 응답 등으로 불성실하게 응답한 표본을 제외하고 46명을 최종 포함시켰음.

일반적으로 AHP의 분석을 위해서는 계층구조의 하위 목표판단요소인 평가지표까지 의사결정을 분석하고 설문지를 구성하나, 본 실증분석에서는 평가영역 간 가중치, 즉 상대적인 중요도를 판단하기 위한 목적으로 AHP 분석을 활용하고자 하여, 평가항목까지만 설문지를 구성하여 분석하였다. 본 실증분석에서 사용한 분석프로그램은 Expert Choice ver.11의 Group Pairwise를 활용하여 의사결정과정을 구조화하고 여러 사람의 견해를 종합하여 그룹의사결정의 질을 높이고자 하였다. 또한 그룹 의사결정방법론에서는 종합적인 비일치성지수(Inconsistency)를 도출하여 분석결과 의 정확성을 검증하는 과정을 거쳤다.

IV. AHP를 통한 우선순위 도출과 적용결과

1. AHP를 통한 우선순위 도출

〈표 3〉은 고용센터 설치 기준에 대한 우선순위를 분석한 결과를 종합적으로 제시한 것이다. 이를 통해서 각 기준별 가중치와 순위, 그리고 세부 항목별 가중치와 순위 등을 종합적으로 살펴볼 수 있다. 이상의 상위 및 하위기준을 접목하여 종합가중치를 도출하였다.

〈표 3〉 고용센터 설치기준에 대한 우선순위 분석결과

기준	상위 가중치	순위	세부 항목	하위 가중치	순위	종합 가중치	순위
가. 업무 량	0.227	2	① 취업지원(취성패 참여자수, 실업인 정건수)	0.408	1	0.093	5
			② 고용보험(수급자격 신청건수, 취득 신고, 상실신고, 이직확인)	0.180	3	0.041	8
			③ 기업지원(고용안정사업, 육아휴직·산전후휴가 급여, 고용허가)	0.175	4	0.040	9
			④ 직업능력개발(내일배움카드 발급)	0.237	2	0.054	6
나. 행정 수요	0.631	1	① 사업장수	0.352	2	0.222	2
			② 고용보험 피보험자수	0.463	1	0.292	1
			③ 인구	0.184	3	0.116	3
다. 물리 적 범위	0.152	3	① 접근성 : 미설치 기초자치단체(시·군·구청 기준)에서 그 기초자치단체를 관할하는 고용센터까지의 소요 시간 <대중+자가>	0.707	1	0.107	4
			② 미설치 기초자치단체를 관할하는 고용센터가 관할하는 총 기초자치단체의 수	0.293	2	0.045	7

이를 통해서, 상위기준에서는 행정수요, 업무량, 물리적 범위의 순으로 높은 가중치를 보이고 있음을 알 수 있다. 1) 업무량과 관련된 하위항목에서는 취업지원(취성패 참여자수, 실업인정건수), 직업능력개발(내일배움카드 발급), 고용보험(수급자격 신청건수, 취득신고, 상실신고, 이직확인), 기업지원(고용안정사업, 육아휴직·산전후휴가 급여, 고용허가)의 순으로 상대적 가중치가 높은 것으로 나타났다. 2) 행정수요와 관련된 하위항목에서는 고용보험 피보험자수, 사업장수, 인구의 순으로 상대적 가중치가 높은 것으로 나타났다. 3) 물리적 범위와 관련된 하위항목에서는 접근성(미설치 기

초자치단체에서 그 기초자치단체를 관할하는 고용센터까지의 소요 시간), 미설치 기초자치단체를 관할하는 고용센터가 관할하는 총 기초자치단체의 수의 순으로 상대적 가중치가 높은 것으로 나타났다.

더불어, 지자체 유형별 상대적 중요도를 종합한 결과는 다음과 같다. 이는 전술한 3가지 기준과 더불어, 추가적으로 다양한 행정환경에 따른 지역별 차이를 고려하고자 한 것으로 향후에 AHP 가중치를 통해 도출된 지수에 지자체 유형별 상대적 가중치를 반영하여 최종적인 지수를 도출하고, 미설치 지역을 중심으로 비교 분석함으로써 고용센터 신규설치 가능성을 검토하고자 한다.

〈표 4〉 지자체 유형별 상대적 우선순위 분석결과

시	인구 5만 이상 군	인구 5만 미만 군	자치구
0.287	0.278	0.222	0.219

2. AHP결과 적용을 통한 비교 분석

본고에서는 실제 원자료(raw data)의 각 지표별 단위의 비일관성 문제를 해결하고자 표준화 과정(Z점수 및 T점수)을 거쳐서 고용센터 설치 기준의 상대적 가중치와 지자체유형별 상대적 가중치를 적용하여 미설치 지역을 중심으로 전체적으로 업무량, 행정수요, 물리적 범위가 상대적으로 높은 곳을 실증적으로 분석한다. 더불어, 고용센터 미설치 지역의 세부적인 특성과 차이를 심층적으로 비교 분석함으로써, 고용센터 설치에 대한 보다 풍부한 시사점을 도출한다. 이 때, 분석에 활용된 자료는 가장 최근의 '13년 기준으로 한 횡단면 자료(Cross-sectional data)로서, 대부분은 고용노동부 내부자료이며, 인구 등의 일부 정보는 통계청에서 제공하는 공식통계를 활용하였다.

원자료(raw data)에 대한 표준화(Z-score 및 T-score)한 결과와 더불어, 전술한 AHP분석을 통한 상대적 가중치를 반영한 지수화 하였다. 이는 각 지표별 하위 지표의 단위가 서로 상이하므로 이를 일치시키기 위해서 원자료(raw data)를 표준화점수(Z-score)로 일차적으로 변환한 후, 최종적으로 T점수를 산출하여 상대적 가중치를 고려하여 최종결과를 도출한 것이다. 표준화점수(Z-score) 산출식은 "(개별 원자료 - 평균) / 표준편차"로서 지표간의 상이한 단위를 평균이 0, 표준편차를 1로 하여 동일하면서 일관된 단위로 변환하는 방법이다. T점수는 Z점수를 바탕으로 기본점수 50점을 주고 나머지 변이에 대해서 상대적 차등을 두는 방법으로 "(각 개별 표준화점수 ×

10) + 50"로서 산출된다. 이 두 점수는 하나의 지수로서의 의미보다는 상이한 단위의 다양한 지표를 일괄되게 만들어줌으로써 이들을 종합한 지수를 가능하게 하는 기초적인 과정에 해당된다.

고용센터가 미설치 기초자치단체의 신규설치 가능성에 대한 시뮬레이션 결과는 다음과 같다. 고용센터 미설치 기초자치단체는 147개이며, 최종적으로 업무량, 행정수요, 물리적 범위의 3가지 기준과 더불어 지자체 유형별 가중치를 고려한 최종지수를 중심으로 상대적인 가능성을 추정한 결과를 비교 분석하면 다음과 같다.

첫째, <표 5>와 같이 광역별 비교 분석결과, 각 지표 모두 통계적으로 유의미한 차이가 존재하였으며, 종합적으로는 경기와 충남에 해당되는 지역에 고용센터를 신규로 설치되어야 할 가능성이 높은 것으로 추정되었다.

둘째, <표 6>과 같이 지자체유형별 비교 분석결과, 각 지표 모두 통계적으로 유의미한 차이가 존재하였으며, 일반시에 해당되는 경우가 다른 지자체 유형에 비해서 상대적으로 고용센터 신규설치 가능성이 높은 것으로 추정되었다.

셋째, <표 7>과 같이 고용센터별 비교 분석결과, "고용센터가 관할하는 총 기초자치단체의 수 가중치 적용"을 제외하고는 각 지표가 통계적으로 유의미한 차이가 존재하였으며⁴⁾, 특히, 구리고용센터, 고양고용센터, 천안고용센터의 순으로 상대적인 평균이 높은 것으로 나타나, 신규 설치의 가능성이 높은 것으로 추정되었다. 구리고용센터는 구리시에 설치되어 있으며, 남양주시의 업무를 담당하고 있다. 따라서, 고용센터가 미설치된 남양주시에 신규설치 가능성이 높은 것으로 판단된다. 고양고용센터는 고양시에 설치되어 있으며, 파주시의 업무를 담당하고 있다. 따라서, 고용센터가 미설치된 파주시에 신규설치 가능성이 높은 것으로 판단된다. 천안고용센터는 천안시에 설치되어 있으며, 추가적으로 당진시, 아산시, 예산군의 업무를 담당하고 있다. 따라서, 고용센터가 미설치된 당진시, 아산시, 예산군 가운데 상대적으로 신규 설치 가능성이 높은 아산시>당진시에 고용센터를 추가적으로 설치할 필요가 있을 것으로 판단된다.

넷째, 이를 각 개별 기관별로 세부적으로 비교해본 결과, 전체적으로는 남양주시, 파주시, 아산시, 포천시, 군포시, 양주시, 당진시, 울주군, 하남시, 광양시 등에서 상대적으로 고용센터 신규설치의 가능성이 높은 것으로 추정되었다. 이를 <표 8>과 같이 지자체 유형별로 나누어 상위 1~10위까지의 순서를 살펴보면 우선, 시의 경우, 남양

4) 각 세부항목 간에 점수를 비교한 결과 "고용센터가 관할하는 총 기초자치단체의 수 가중치 적용"점수만 차이가 없고(통계적으로 유의미하지 않음, 유의확률>0.05), 나머지는 유의미한 차이(결과)가 존재함

주시, 파주시, 아산시, 포천시, 군포시, 양주시, 당진시, 하남시, 광양시 등의 순으로 고용센터 신규설치 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 인구5만이상군의 경우, 울주군, 청원군, 달성군, 완도군, 영광군, 음성군, 예산군, 해남군, 칠곡군, 영암군 등의 순으로 고용센터 신규설치 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 인구5만미만군의 경우, 울릉군, 평창군, 정선군, 구례군, 곡성군, 함평군, 괴산군, 장성군, 연천군, 담양군 등의 순으로 고용센터 신규설치 가능성이 높은 것으로 분석되었다. 자치구의 경우, 대구 달서구, 서울 종로구, 서울 강서구, 인천 서구, 서울 금천구, 인천 부평구, 광주 광산구, 서울 관악구, 서울 강동구, 서울 동대문구 등의 순으로 고용센터 신규설치 가능성이 높은 것으로 분석되었다.

〈표 7〉 고용센터 미설치 기초자치단체 고용센터별 평균비교 분석결과

고용센터	업무량					행정수요					물리적 범위			1차 자수	2차 자수
	취업 지원 가중치 적용	고용 보합 가중치 적용	기업 지원 가중치 적용	직업 능력 개발 가중치 적용	# 업무량 총합	시업진수 가중치 적용	피보합자 가중치 적용	인구 가중치 적용	# 행정 수요 총합	전국성 가중치 적용	물리적 범위				
											#	#			
강릉고용센터	3.93	1.81	1.75	2.42	9.91	9.85	13.22	5.11	28.18	5.21	1.87	7.09	45.18	12.97	자자체 유형별 가중치 반영 비율 최종 자수
거창출장센터	3.83	1.78	1.73	2.28	9.62	9.54	12.98	4.85	27.36	6.39	2.03	8.41	45.39	11.35	
경기광주고용센터	4.10	1.89	1.80	2.39	10.17	10.58	13.51	5.28	29.36	6.35	2.03	8.38	47.90	13.54	
경산고용센터	3.94	1.83	1.78	2.33	9.88	9.83	13.29	5.00	28.11	6.71	2.03	8.74	46.72	11.91	
고양고용센터	5.03	2.23	2.33	2.81	12.40	12.77	15.57	6.74	35.08	5.72	1.87	7.59	55.07	15.80	
광주고용센터	4.18	1.88	1.87	2.57	10.50	10.10	13.52	5.25	28.86	5.85	3.56	9.41	48.77	11.38	
귀리고용센터	5.66	2.27	2.17	3.05	13.14	13.79	14.84	7.86	36.49	4.96	1.87	6.83	56.46	16.21	
남원출장센터	3.86	1.78	1.73	2.28	9.65	9.47	12.91	4.76	27.14	5.32	1.87	7.20	43.98	9.76	
논산출장센터	3.91	1.78	1.72	2.32	9.74	9.31	13.01	4.83	27.14	5.72	2.03	7.74	44.62	12.81	
대구강북고용센터	3.94	1.84	1.80	2.30	9.88	9.96	13.41	4.99	28.36	6.35	2.03	8.37	46.61	11.68	
대구고용센터	4.52	1.97	1.93	2.78	11.20	10.21	13.63	5.65	29.49	5.11	2.33	7.44	48.12	11.05	
대구서부고용센터	4.86	2.02	2.07	2.96	11.91	10.82	14.26	5.85	30.92	6.16	2.18	8.34	51.17	11.18	
대진고용센터	4.73	2.02	1.96	3.04	11.75	10.82	14.59	5.78	31.19	5.23	2.49	7.72	50.66	11.41	
마산고용센터	3.91	1.82	1.80	2.31	9.84	9.76	13.23	4.89	27.88	4.85	2.03	6.87	44.60	11.59	
목포고용센터	3.88	1.80	1.78	2.30	9.73	9.59	13.07	4.89	27.55	6.45	2.95	9.40	46.70	11.70	
문경고용센터	4.18	1.84	1.78	2.43	10.23	9.94	13.18	4.94	28.29	5.32	1.87	7.20	45.71	13.12	
보령고용센터	3.96	1.80	1.77	2.33	9.85	9.64	13.10	4.94	27.68	5.93	2.33	8.26	45.80	12.11	
부산고용센터	4.57	2.00	1.94	2.70	11.21	10.53	14.02	5.58	30.12	5.20	2.79	7.99	49.33	10.51	
부산동부고용센터	4.83	2.05	1.96	2.74	11.57	10.85	14.09	6.06	31.01	5.01	2.33	7.34	49.92	11.40	
부산북부고용센터	4.42	2.10	2.26	2.62	11.39	12.17	15.34	5.46	32.97	4.97	2.03	7.00	51.36	10.94	
부안출장센터	3.82	1.78	1.73	2.28	9.61	9.72	13.00	4.93	27.65	5.87	1.87	7.75	45.00	12.51	
서산고용센터	3.95	1.80	1.76	2.33	9.84	9.68	13.05	4.94	27.67	5.01	1.87	6.88	44.40	12.34	
서 울고용센터	5.06	2.41	2.33	2.95	12.74	13.72	17.95	6.04	37.70	4.77	2.03	6.80	57.24	12.20	
서울관외고용센터	5.69	2.35	2.13	3.41	13.49	12.18	15.79	6.72	34.70	4.81	2.18	6.99	55.17	11.75	

서울남부고용센터	6.04	2.33	2.32	3.34	14.03	12.47	15.83	7.49	35.78	4.46	2.03	6.48	56.29	11.99
서울동부고용센터	5.16	2.26	2.14	2.98	12.54	12.22	15.79	6.70	34.71	4.95	2.18	7.13	54.38	11.58
서울북부고용센터	5.30	2.12	2.00	2.90	12.32	11.00	13.97	6.78	31.75	4.89	2.33	7.22	51.29	10.93
서울서부고용센터	5.11	2.22	2.09	2.94	12.36	11.62	15.23	6.52	33.38	5.11	2.03	7.14	52.87	11.26
속초고용센터	3.90	1.80	1.74	2.29	9.72	9.43	12.96	4.76	27.14	5.24	2.03	7.27	44.13	9.80
순천고용센터	4.00	1.84	1.80	2.38	10.01	9.88	13.40	5.09	28.37	6.37	2.18	8.55	46.94	12.34
안동고용센터	3.88	1.78	1.74	2.29	9.69	9.54	12.92	4.80	27.26	6.33	2.33	8.66	45.62	10.76
인양고용센터	4.45	1.95	1.94	2.56	10.91	10.29	13.91	5.53	29.73	5.07	2.18	7.26	47.89	13.75
영월고용센터	3.87	1.81	1.76	2.28	9.71	9.50	13.13	4.83	27.45	9.66	2.03	11.69	48.85	10.85
영주고용센터	3.92	1.79	1.74	2.30	9.75	9.43	12.94	4.78	27.16	5.24	1.87	7.12	44.03	9.77
옥천출장센터	3.99	1.80	1.74	2.29	9.82	9.53	13.01	4.88	27.41	6.58	1.87	8.46	45.68	12.70
홍천고용센터	4.49	1.99	1.96	2.57	11.00	10.39	14.72	5.69	30.80	4.86	2.33	7.19	48.99	11.25
원주고용센터	3.92	1.81	1.77	2.31	9.80	9.60	13.10	4.84	27.53	4.78	1.87	6.66	43.99	9.77
의정부고용센터	4.19	1.88	1.96	2.38	10.41	10.34	13.52	5.20	29.05	5.96	2.49	8.45	47.91	12.54
아진고용센터	3.92	1.85	1.79	2.35	9.91	10.15	13.47	5.20	28.81	5.79	1.87	7.67	46.39	12.90
인천고용센터	4.55	1.96	1.89	2.76	11.16	10.51	13.82	5.58	29.91	5.43	2.49	7.91	48.99	10.52
인천북부고용센터	5.27	2.14	2.13	2.96	12.50	12.03	14.95	6.58	33.56	5.48	2.18	7.66	53.72	12.45
진주고용센터	3.91	1.79	1.76	2.31	9.77	9.54	13.07	4.81	27.42	5.95	2.49	8.44	45.62	10.65
제천고용센터	3.91	1.79	1.77	2.29	9.76	9.40	13.01	4.77	27.17	6.08	1.87	7.95	44.88	9.96
진주고용센터	4.04	1.84	1.85	2.36	10.09	9.75	13.32	5.01	28.08	5.53	2.03	7.56	45.72	11.67
천안고용센터	4.15	1.92	2.04	2.32	10.42	10.64	14.16	5.54	30.35	7.00	2.18	9.18	49.96	14.19
청주고용센터	3.99	1.84	1.85	2.33	10.00	9.85	13.47	4.95	28.27	6.47	2.49	8.96	47.23	11.57
충청고용센터	3.89	1.79	1.74	2.30	9.74	9.55	12.98	4.83	27.37	6.20	2.49	8.69	45.79	11.19
충주고용센터	4.05	1.91	2.06	2.35	10.37	10.36	14.10	5.11	29.56	6.19	1.87	8.06	47.99	13.34
통영고용센터	3.94	1.83	1.84	2.30	9.91	9.66	13.17	4.91	27.75	5.87	1.87	7.75	45.40	12.62
פת백고용센터	4.59	1.95	2.01	2.59	11.15	10.19	13.61	5.69	29.48	5.08	1.87	6.96	47.59	13.66
포항고용센터	3.88	1.78	1.74	2.29	9.68	9.68	12.88	4.74	26.91	9.68	2.03	11.61	48.20	10.70
하동출장센터	3.88	1.78	1.74	2.28	9.68	9.44	12.84	4.86	27.24	6.25	1.87	8.13	45.05	10.00
진례평균	4.35	1.93	1.90	2.56	10.74	10.37	13.82	5.44	29.62	5.76	2.39	8.15	48.52	11.61
F값	3.42	4.98	2.53	1.89	3.28	4.13	3.13	3.85	4.28	3.25		4.21	4.27	1.78
유의확률	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00		0.00	0.00	0.00

〈표 8〉 고용센터 미설치 기초자치단체 신규설치 우선순위 시뮬레이션 결과 - 지자체 유형별 비교

순위	일반시				인구5만미상 군				인구5만미만 군				자치구			
	광역	기초	관할 고용센터명	AHP 가중치 반영 종합 지수	광역	기초	관할 고용센터명	AHP 가중치 반영 종합 지수	광역	기초	관할 고용센터명	AHP 가중치 반영 종합 지수	광역	기초	관할 고용센터명	AHP 가중치 반영 종합 지수
1	경기	남양주시	구리고용센터	16.21	울산	울주군	울산고용센터	13.98	경북	경북	포항고용센터	11.08	대구	달서구	대구서부고용센터	12.94
2	경기	파주시	고양고용센터	15.80	충북	청원군	청주고용센터	13.85	강원	평창군	영월고용센터	10.86	서울	종로구	서울고용센터	12.68
3	충남	아산시	천안고용센터	15.33	대구	달성군	대구고용센터	13.67	강원	정선군	영월고용센터	10.83	서울	강서구	서울남부고용센터	12.61
4	경기	포천시	의정부고용센터	14.60	전남	완도군	목포고용센터	13.42	전남	구례군	광주고용센터	10.54	인천	서구	인천북부고용센터	12.32
5	경기	군포시	인양고용센터	14.59	전남	영광군	광주고용센터	13.37	전남	곡성군	광주고용센터	10.53	서울	금천구	서울관악고용센터	12.18
6	경기	양주시	의정부고용센터	14.21	충북	음성군	충주고용센터	13.34	전남	함평군	광주고용센터	10.46	인천	부평구	인천북부고용센터	12.13
7	충남	당진시	천안고용센터	13.98	충남	예산군	천안고용센터	13.27	충북	괴산군	청주고용센터	10.43	광주	광산구	광주고용센터	11.97
8	경기	하남시	경기광주고용센터	13.98	전남	해남군	목포고용센터	13.23	전남	장성군	광주고용센터	10.42	서울	관악구	서울관악고용센터	11.77
9	전남	광양시	순천고용센터	13.94	경북	칠곡군	대구강북고용센터	13.21	경기	연천군	의정부고용센터	10.38	서울	강동구	서울동부고용센터	11.73
10	전남	나주시	광주고용센터	13.91	전남	영암군	목포고용센터	13.21	전남	담양군	광주고용센터	10.38	서울	동대문구	서울고용센터	11.71

주 : 지자체 유형별 가중치 반영 최종 지수 기준임(2차 지수).

V. 결론 : 시사점 및 후속 논의

최근, 각 지역별 수요를 고려한 일자리 창출이 강조되면서, 기존 고용노동부 고용센터의 행정수요와 업무량의 증대로 미설치 지역 신규설치 및 인력의 추가적인 배치가 요구되고 있다. 이러한 배경 하에 본 연구에서는 전문가 조사를 통해, 고용센터 설치 기준의 상대적 우선순위를 파악하여, 이를 통해서 적정규모(적정 수) 도출에 대한 시사점을 얻고자 하였다. 기존연구들은 행정수요, 업무량, 그리고 접근성, 물리적 거리 등의 추가적인 여건을 나타내는 정량적 지표에 초점을 두고 있으며, 추가적으로 지역 유형별 상대적 가중치를 고려하고 있음을 반영하여 분석을 진행하였다. 특히, 전문가에 대한 AHP 분석을 통해 각 기준의 상대적 우선순위를 계량화해서 추출하고, 이를 원자료(raw data)에 대한 표준화과정(Z-Score 및 T-Score)을 거친 후, 각 기준의 상대적 가중치를 반영하여 다양한 시뮬레이션 결과를 추정하였다. 따라서, 고용센터의 신규설치의 적정규모와 나아가 분할, 통합 등의 다양한 운영방안에 대한 기초적인 정보를 제공하고 있다.

첫째, 고용센터 신규설치에 있어서 행정수요, 실제업무량, 물리적 범위의 순으로 상대적으로 높은 가중치를 고려할 필요가 있으며, 하위수준에서 다음과 같은 점에 주목하여야 한다. 업무량과 관련해서 취업지원, 직업능력개발, 고용보험, 기업지원 등의 상대적 중요도를 고려해야 한다. 행정수요와 관련해서, 인구와 같은 거시적인 지표보다는 직접적으로 관련성이 높은 고용보험 피보험자수 등에 상대적 중요성을 부여할 필요가 있다. 물리적 범위와 관련해서 접근성을 우선적으로 고려할 필요가 있는 것으로 분석되었다. 결과적으로 이상의 내용을 종합할 때, 업무량 보다는 행정수요를 중심으로 하위의 고용보험 피보험자수, 사업장 등의 지표에 초점을 둘 필요가 있으며, 추가적으로 접근성 등의 물리적 범위와 취업지원 등의 업무량 수준을 참조할 필요가 있음을 알 수 있었다.

둘째, 고용센터 미설치 지역 신규설치 가능성에 대한 시뮬레이션 결과, 전체적으로는 대체로 시에 해당되면서, 경기도에서 추가적인 신규설치 가능성이 상대적으로 높았으나, 각 지자체유형별 상대적인 차이를 고려할 필요가 있으며, 현실적으로 다양한 여건을 반영하여 신규설치를 확정할 필요가 있는 것으로 분석되었다.

셋째, 고용센터 미설치 지역의 다양한 특성별로 추정한 지수의 평균적인 차이를 비교분석하였으며, 그 결과 소속된 광역지자체, 지자체유형별, 고용센터별로 설치 가능성 정도에 차이가 있으며, 각 지역마다 보다 구체적인 정보를 파악할 수 있었다.

이상의 연구결과는 고용노동부 고용센터의 신규설치 방향에 대한 합리적 의사결정

이 가능하도록 하는 다양한 기초 정보를 제공하고 있다. 정책결정이 의사결정자의 주관적인 판단보다는 제한된 상황에서의 객관적인 근거를 바탕으로 하여 이루어질 때 보다 타당성이 높을 것이다. 이러한 점에서 본 조사 및 분석은 외부 전문가 및 이해관계자의 의견을 수렴하여, 이를 실제 데이터에 적용하여 다양한 실증적인 정보를 제공하고 있으며, 고용센터 미설치 지역에 대한 신규설치의 상대적 가능성과 향후 추가적으로 다양한 요소를 고려하는데 시사하는 바가 크다. 그러나 향후 고용센터를 신규 설치를 위해 추가적으로 고려해야 할 사항을 논의하고자 한다.

첫째, 자치구의 경우 우선순위가 다소 낮더라도 업무량이 과도한 곳은 신규로 설치할 필요가 있다. 예를 들어, 서울고용센터, 서울관악고용센터, 서울남부고용센터, 서울동부고용센터, 서울서부고용센터, 서울북부고용센터, 인천북부고용센터 등은 상대적으로 업무량이 많으므로, 관할하는 구에 신규로 고용센터를 설치할 필요가 있다고 판단된다.

둘째, 고용·복지 연계에 대한 수요도 추가로 검토할 필요가 있다. 박근혜 정부의 핵심 과제가 고용과 복지의 연계이고, 현재 남양주에도 고용·복지 종합센터로는 새로운 실험을 하고 있는 만큼 향후 고용센터 설치 시 이 부분에 대해서도 함께 고려되어야 한다.

셋째, 접근성에 대한 재고도 필요하다. 예컨대 郡 중에서 가장 높은 순위를 차지한 울릉군의 경우 인구는 1만여 명에 불과하지만 ‘섬’이라는 지역의 특성상 접근성 부분에서 전체 미설치 기초자치단체에서 가장 높은 점수를 받아 순위가 크게 올라간 것이다.

넷째, 하나의 고용센터가 너무 많은 기초자치단체를 관할하는 것은 업무범위와 협의 및 조정의 어려움이 존재할 수 있으므로 이에 대한 추가적인 고려가 필요하다. 대표적으로 광주고용센터, 목포고용센터 등이 여기에 해당되며, 그 외에 서울북부고용센터, 인천고용센터 등도 이와 관련성이 높아 고려의 대상이 될 것으로 판단된다.

다섯째, 고용센터가 여러 기초자치단체를 관할할 수 있다는 점을 고려하여, 하나의 기초자치단체가 아니라 여러 기초자치단체를 종합적으로 고려하여 우선순위를 판단할 필요도 있다. 예컨대, 목포고용센터에서 관할하고 있는 해남군, 강진군, 완도군, 장흥군 등의 경우 각각의 기초자치단체에서 고용센터를 설치할 필요성은 높지 않으나, 해남군에 고용센터를 설치하고 인근 군을 관할하게 되면 행정수요 등을 고려할 때 적절하다고 보여진다.

여섯째, 혁신도시, 산업단지 설치와 같이 도시발달이 계획되어 있는 경우에 대한 고려가 필요하다. 중장기적인 측면에서 해당 지역에서는 행정수요가 급격하게 증가될

것이며, 이에 따른 추가적인 업무량의 발생 등이 나타날 가능성이 높으므로 이에 대한 준비가 필요할 것으로 판단된다.

끝으로 인력 증원이 수반되어야 한다. 현재에도 고용센터의 인력은 업무량에 비해 부족한 상황이다. 고용센터의 과도한 업무량은 직원 1인당 담당하는 경제활동인구의 국제비교를 통해서도 알 수 있다. 다른 주요 선진국에 비해 우리나라 고용센터에 종사하는 직원 1인당 담당하는 경제활동인구가 훨씬 많은 것은, 우리나라 고용센터의 과도한 업무량을 반증하는 결과이다. 직원 1인당 담당하는 경제활동인구에 대한 국제비교를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 영국, 독일, 덴마크의 경우 직원 1인당 경제활동인구가 500명 이하이고, 프랑스, 캐나다의 경우 직원 1인당 경제활동인구가 1,000명 내외이다. 하지만 우리나라 고용센터 직원 1인당 경제활동인구가 7,887명으로 다른 나라와 비교하여 가장 많은 것으로 나타났다. 특히 영국, 독일, 덴마크의 직원 1인당 경제활동인구와 비교했을 때, 한국의 직원 1인당 경제활동인구는 약 17배 많은 것으로 분석되었다(유길상 외, 2013: 138). 따라서 단순히 고용센터의 신규설치에 그치는 것이 아니라, 신규설치와 더불어 인력 증원이 수반되어야 양질의 서비스 제공이 가능해지므로 인력적인 측면에 대한 고려가 반드시 필요할 것이다.

〈표 9〉 고용센터 직원 1인당 경제활동 인구수(단위: 개, 명)

국가	공공 고용서비스기관수	직원수	경제활동인구	직원 1인당 경제활동인구
영국	850	70,407	31,200,000	443
독일	187	96,489	43,620,000	452
덴마크	96	6,400	2,900,000	453
프랑스	1,068	28,362	28,500,000	1,005
캐나다	494	13,240	16,300,000	1,231
한국	81	3,093	24,394,000	7,887

자료: WPES(2009)

■ 참고문헌

고길곤·하혜영. 2008. “정책학 연구에서 AHP 분석기법의 적용과 활용”. 《한국정책학회보》17-2. 287-312.

국세청. 2009. 《세무서 신설 우선순위 적합성 검토》.

김승희. 2015. “복지수준의 지역 간 비교 분석에 관한 연구-강원도 지역을 중심으로 한

- 지역정책적 접근”. 《주거환경》13(1): 165-180.
- 김정훈·황성원. 2016. “고용복지+센터의 협업행정 개선을 위한 탐색적 연구”. 《국가정책연구》30-2. 135-161.
- 김정훈. 2015. “자료포락분석(DEA)을 이용한 고용센터 효율성 분석”. 《한국행정논집》27-3. 585-607.
- 김윤주·심준섭. 2007. “가중치 추출기법의 비교 : AHP, JA, Swing 기법을 중심으로”. 《국가정책연구》21-1. 5-33.
- 김호원·이만기·이상현·김균·김진희. 2009. 《공공 고용서비스의 선진국 실태 분석》. 한국고용정보원.
- 박선주. 2006. “지역특성에 따른 사회복지서비스 공급유형 분석”. 《한국공공관리학보》20(1): 118-135.
- 유길상 외. 2012. 《공공고용서비스 강화를 위한 고용센터 발전방안》. 고용노동부.
- 윤은기·서재호. 2014. “고용지원서비스의 효율적인 고용서비스망 조직구축방안: AHP 분석방법을 통한 고용지원서비스의 전달체계의 문제점을 중심으로”. 《한국조직학회보》11-3. 55-84.
- 오성욱·김태우. 2012. 《고용센터의 성과관리지표 개선에 관한 연구》. 한국고용정보원.
- 오성욱·김균·김호원·최석현. 2011. 《MBO 성과관리에 기반을 둔 고용센터 평가모델 개선방안 연구》. 한국고용정보원.
- 이상준·정원호·홍광표·이규용. 2013. 《고용-복지 전달체계 연계방안: 상호통합과 지자체와의 협력 방안을 중심으로》. 한국직업능력개발원.
- 이상현·신종각·이만기·김호원. 2010. 《고용서비스 선진화를 위한 고용서비스 선진사례: 미국, 덴마크, 독일을 중심으로》. 한국고용정보원.
- 이시원·윤은기·서재호. 2013. 《고용센터와 자치단체 등 공공민간 고용서비스망 연계 구축 방안》. 고용노동부.
- 이영수·길현중. 2016. 사회복지서비스 수요·공급의 지역분포 결정요인. 《한국행정연구》25-3. 169-195.
- 이창원 외. 2009. 《고용지원센터 업무분석 조직진단을 통한 개선 방안》. 고용노동부.
- 이창원·임승빈·문명재. 2010. 《고용시장에서 공공 고용서비스기관의 역할 강화 방안 연구》. 고용노동부.
- 이현주. 1998. “사회복지이용시설 접근성에 대한 평가”. 《사회복지연구》12 : 111-129.
- 임석희. 2009. “시·군·구 단위 사회복지서비스의 지역차에 관한 연구: 시설복지서비스를 중심으로”. 《한국사진지리학회지》19(4): 1-14.

- 임언·이지연·최동선. 2006. 《고용서비스 인증 표준 개발》. 한국직업능력개발원.
- 조근태·조용곤·강현수. 2003. 《앞서가는 리더들의 계층분석적 의사결정》. 서울 : 동현출판사.
- 조근태 역. 2005. 《네트워크 분석적 의사결정》. 서울: 동현출판사. Saaty, T. L. 1980. *The Analytic Network Process*(2nd).
- 행정안전부. 2008. 《지역별 우정인력 상계·재배치 진단결과 보고》. 조직실 행정진단센터 내부자료.
- 행정안전부. 2009. 《출입국관리업무 집행인력 적정성 진단 결과보고》. 조직실 행정진단센터 내부자료.
- Center for Social justice. 2013. Up to the Job? How reforming Jobcentre Plus will help tackle worklessness. *Research Report*.
- Corkett, J., S. Bennett, J. Stafford, M. Frogner and K. Shrapnell. 2005. Jobcentre Plus evaluation: Summary of evidence. *IAD Social Research Division Research Report No. 252*.
- OECD. 2003. Benefits and employment, Friend or Foe? Interactions between active and passive social programmes, in *OECD Employment Outlook*.
- Saaty. T. L. 1980. *The Analytic Hierarchy Process: Plannings, Priority Setting, Resource Allocation*. New York: McGraw-Hill Book Co.
- Saaty. T. L. 1982. *Decision Making for Leaders: The Analytical Hierarchy Process for Decisions in a Complex World*. Belmont. Calif: Lifetime Learning Publication.
- Saaty. T. L. & Vargas. L. G. 1991a. *Prediction, Projection and Forecasting*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Saaty. T. L. & Vargas. L. G. 1991b. *The Logic of Priorities*. RWS Publications.
- Werner Schelling. 2012. Balanced Scorecard of the Austrian PES_Measuring performance in a comprehensive way. *The 9th WAPES World Congress Conference Book 1*, KEIS.

An Empirical Analysis of Priorities in Employment Center Installation Standards with a Focus on the Analytic Hierarchy Processes of Policy Actors

Kyung Sup Ahn & Wangsik Kim

This study empirically analyzed the relative priorities (i.e., the importance) of various criteria for new employment center installations. The analytic hierarchy processes of policy actors showed how they prioritized 1) administrative demand, 2) workload, and 3) physical range and also reflected a range of weights. Comparative analysis was conducted, and the implications are discussed.

※ Key Words: Employment centers, Policy priorities, Policy actors,