

수행기관에 따른 장애인 취업알선사업의 차별적 효과성

이 석 원*

김 언 아**

<目次>

- | | |
|----------------|------------------------------|
| I. 서론 | IV. 알선기관에 따른 장애인 취업 알선사업의 효과 |
| II. 장애인 취업알선사업 | V. 결론 |
| III. 실증적 분석방법 | |

<요약>

현재 우리나라에서 취업알선사업은 한국장애인고용촉진공단, 보건복지가족부 산하 직업재활사업수행기관, 그리고 노동부의 고용지원센터 등 세 기관에 의해 수행되고 있는데 이들 기관들이 동일한 정책목적을 달성하기 위해서 설립·운영되는 기관임에도 불구하고 서로 다른 성과를 보이고 있는 것으로 인식되고 있다. 본 연구는 그동안 정치적 또는 이념적 근거에 의해 논쟁이 이루어진 세 기관 간 취업알선사업의 효과성을 객관적 방법에 의해 실증적으로 분석하기 위해 수행되었다. 본 연구의 분석결과 공단은 노동부나 수행기관에 비해 장애인의 취업확률과 취업 후 임금수준에 상대적으로 우수한 성과를 보이는 반면 취업소요기간에 대해서는 반대로 상대적으로 열악한 성과를 보이는 것으로 나타났다. 본 논문의 이러한 분석결과는 각 기관이 제공하는 서비스의 내용 면에서, 특히 장애인이 환경적 제약요소를 극복하는데 도움을 주는 지원 및 편의 제공 기능 측면에서 차이를 보이기 때문인 것으로 풀이된다.

【주제어: 취업알선사업, 장애인, 사업평가, 효과성 추정】

* 서울대학교 행정대학원 부교수(SWL4305@snu.ac.kr).

** 한국장애인고용공단 책임연구원(eonakim@hanmail.net)

논문접수일(2010.9.14), 수정일(2010.12.11), 게재확정일(2010.12.18)

I. 서론

우리나라의 장애인 실업률은 2005년을 기준으로 23.5%에 달하는 높은 수준을 보이고 있는데, 이는 경제여건의 악화와 등록 장애 인구의 급속한 증가에 원인이 있기는 하지만 일반인에 비해 월등히 높은 수준임을 고려할 때 노동시장에서 경험하는 장애인의 한계적 상황의 개선이 더디게 이루어지고 있음을 시사한다 (유완식 외, 2006). 이러한 사정은 서구 선진국도 크게 다를 바 없어 미국의 경우에는 장애인 급여 수급자가 1984년 수급자격 기준이 확대된 이후 꾸준히 증가해 오고 있다. 특히 1990년대 이후에는 그 증가율이 급격히 상승하는 양상을 보이고 있는 반면 장애인의 취업률은 1980년대 경기 호황과 더불어 다소 증가하다가 1990년대 이후에는 경기 호황에도 불구하고 계속 감소하는 추세이다 (김언아 외, 2008). 미국의 학계에서는 장애인의 취업률이 1990년대에 감소하는 이유는 장애인들의 신체적, 정신적 장애 때문이 아니라 사회적 환경변수의 영향 때문인 것으로 파악하고 있다 (Rumrill, Jr et al., 2004; Baldwin & Johson, 1993; Cook & Burke, 2002). 1990년대 이후 미국에서 제정된 Americans with Disabilities Act of 1990 (ADA) 이후 출현한 장애인에 대한 새로운 패러다임은 장애를 장애인이 지니고 있는 개인적 특성과 환경간의 교호작용으로 파악하고 있으며 이러한 패러다임 하에서는 장애가 개인에게 내재된 특성이 아니라 장애인과 환경이 접촉하는 경계선에 내재된 것으로 파악하고 있다 (Cook & Burke, 2002; Burkhauser & Daly, 2002). 이러한 패러다임에서는 장애인의 고용정책이 단지 장애인의 장애의 수준과 기능적 한계에만 초점을 맞추는 것이 아니라 고용주의 태도, 노동시장의 상황, 작업장의 환경, 고용경력 등의 요소 등 장애인을 둘러싼 환경요소들의 제약을 극복하는데 초점을 두고 있다 (Westmorland & Williams, 2002).

이러한 새로운 패러다임에 근거하여 정책수단의 효과성을 체계적으로 점검할 필요가 있는 장애인 고용정책 수단 중의 하나가 취업알선사업이다. 취업알선사업은 비장애인에 대해서는 대체로 유의미한 취업증진 효과가 있는 것으로 자주 보고되고 있다. 예를 들어 Blundell et al. (2004)의 연구에서 볼 수 있듯이 청년 실업자들을 대상으로 취업알선 서비스와 임금 보조금을 함께 지급하는 영국의 New Deal for Young People 사업이 참여자들의 취업확률 증가에 매우 유의미한 효과를 나타내고 있다. 장애인을 대상으로 한 취업알선 사업의 효과성 평가 연구는 국내는 물론 국외에서도 거의 수행되지 않았으나, 장애인들이 갖고 있는 취약한 정보 접근성과¹⁾ 고용주의 편견 등 환경적 제약요소에 취업알선사업이 직접적

1) Hennessey & Muller (1994)에 따르면 미국의 Disability Insurance program의 수혜자의 대부분은 정부나 전문기관의 취업알선 보다는 친구, 전 고용주, 친척, 광고 등 비공식적인 경로를 통해 직업을 구하고 있는 것으로 파악되고 있다.

인 영향을 미친다는 점에서 장애인에 대한 부가가치적 효과가 클 것으로 기대할 수 있다. 취업알선사업은 현재 우리나라에서 한국장애인고용촉진공단, 보건복지가족부 산하 직업재활사업수행기관, 그리고 노동부의 고용지원센터 등 세 기관에 의해 수행되고 있는데 이들 기관들이 동일한 정책목적을 달성하기 위해서 설립·운영되는 기관임에도 불구하고 서로 다른 성과를 보이고 있는 것으로 인식되고 있다 (김연아 외, 2008). 본 연구는 그동안 정치적 또는 이념적 근거에 의해 논쟁이 이루어진 세 기관 간 취업알선사업의 효과성을 객관적 방법에 의해 분석하고 정책적 시사점을 도출하기 위해 수행되었다. 현대의 새로운 장애인 정책 패러다임이 의미하듯이 취업알선사업의 효과성을 제고하기 위해서는 각 기관이 갖고 있는 장점을 통합하여 장애인과 환경 사이에 존재하는 제약을 극복하는데 초점을 두는 통합지원 서비스의 방향으로 정책전환을 이루어야 한다는 점이 본 연구의 주요 정책적 결론이다. 본 연구는 다음과 같은 체제로 구성되었다. 제II장에서는 장애인 취업알선사업의 현황을 살펴보고 그 효과성에 대하여 연구한 국내의 주요 선행연구들에 대해서 논의한다. 제III장에서는 취업알선사업의 효과성을 계량경제학적 방법으로 추정할 때 발생할 수 있는 선택편의의 문제에 대한 논의와 함께 이를 통제할 수 있는 모형, 그리고 활용되는 데이터 및 변수에 대하여 설명한다. 제IV장에서는 분석결과를 제시하고 정책적 시사점을 도출하며 마지막으로 제V장에서는 결론을 논의한다.

II. 장애인 취업알선사업

1. 내용 및 현황

취업알선이라는 용어는 고용알선, 직업알선, 직업배치, 직업소개 등과 같은 뜻을 의미하는 다양한 용어로 대체되고 있으나, 각 용어들이 어떠한 과정을 의미하는지 명확하게 정의되고 있지는 않다. 단, 「직업안정법」 제4조 제2항에 의하면 ‘직업소개’라 함은 ‘구인 또는 구직의 신청을 받아 구인자와 구직자간에 고용계약의 성립을 알선하는 것을 말한다’라고 명시되어 있다. 또한 동법 제 3장 제 18조에서 국내 무료직업소개사업을 하고자 하는 자는 시장·군수·구청장에게 신고하여야 하나 한국산업인력공단이 하는 직업소개, 한국장애인고용촉진공단(이하 공단)이 장애인을 대상으로 하는 직업소개, 각급학교의 장이나 공공직업능력개발훈련시설의 장이 하는 직업소개, 근로복지공단이 하는 직업소개 등은 예외로 할 수 있다고 규정하고 있어 공단이 행하는 취업알선 서비스는 「직업안정법」에 근거하여 정의할 수 있을 것이다. 장애인 취업알선 서비스를 담당하고 있는 국내의 주요기관은 한국장애인고용촉진공

단 이외에도 보건복지가족부 산하 직업재활사업수행기관과 노동부의 고용지원센터가 있다. 2005년 장애인 근로자 실태조사에 의하면, 한국장애인고용촉진공단의 취업알선을 받은 장애인이 28.6%로 가장 많고, 그 다음이 장애인 복지관이나 장애인 단체 등의 직업재활수행기관의 취업알선을 받은 장애인으로 27.6%를 차지하고 있다. 노동부의 고용지원센터와 인력은행 등의 취업알선을 받은 장애인은 전체의 15.4%를 차지하고 있어, 취업알선기관 중 이들 세 기관을 통해 취업한 장애인 근로자의 비율이 71.7%를 차지하고 있다 (유동철, 2008). 아래의 표는 본 연구의 분석대상이 되는 2006년 1월 ~ 2008년 4월 기간 동안 장애인 취업알선기관별 구직건수와 취업건수의 현황을 나타내고 있다. 표에서 볼 수 있듯이 알선기관별 구직건수와 취업건수의 비중은 해마다 변화를 보이고 있으며 전반적으로 보아 장애인공단의 구직 및 취업건수가 큰 비중을 차지하고 있고 노동부의 경우에는 2007년 이후 비중이 높아져가고 있으나 구직건수에 비해 취업건수의 비율은 저조한 편이다.

〈표 1〉 취업알선기관별 구직 및 취업현황

년도	장애인공단		노동부		수행기관		합계	
	구직건수	취업건수	구직건수	취업건수	구직건수	취업건수	구직건수	취업건수
2006. 1.1-12.31	39,046	7,013	1,837	57	28,434	4,187	69,317	11,257
년도내 비율	56.3%	62.3%	2.6%	0.5%	41.1%	37.2%	100.0%	100.0%
2007. 1.1-12.31	25,606	8,328	26,805	5,062	13,615	4,638	66,026	18,028
년도내 비율	38.8%	46.2%	40.6%	28.1%	20.6%	25.7%	100.0%	100.0%
2008.1.1.-4.30.	8,662	2,681	10,848	2,277	3,618	1,084	23,128	6,042
년도내 비율	37.5%	44.4%	46.9%	37.7%	15.6%	17.9%	100.0%	100.0%
합계	73,314	18,022	39,490	7,396	45,667	9,909	158,471	35,327
년도내 비율	46.3%	51.0%	24.9%	20.9%	28.8%	28.1%	100.0%	100.0%

자료: 장애인고용촉진공단 내부자료

2. 장애인 취업알선사업의 효과에 대한 선행연구

장애인에 대한 공공기관의 취업알선 서비스의 효과를 직접적으로 분석한 선행연구는 많이 존재하지 않는다. 이상록(2001)의 연구나 유길상(2004)의 연구의 경우는 구직상담이나 실업급여와 같은 다른 정책수단의 효과성을 분석하면서 통제변수로 포함한 취업알선서비스 변수의 취업여부에 대한 영향력이 유의미하다는 점을 밝혀내어 취업알선 서비스의 효과를 간접적으로 분석한 예에 해당된다. 즉 이상록(2001)의 연구는 외환위기 이후 실업자가 급증

한 시기인 1999년에 서울 및 전북지역에 소재한 공공 취업알선기관에 구직 등록한 실직자들을 무작위 추출하여 구직상담의 횟수, 시간, 내용에 따른 취업여부와 다양한 구직활동의 정도를 분석하면서 취업알선 횟수를 통제변수로 포함시켰다. 분석결과 구직상담의 시간, 횟수 등은 재취업에 영향을 미치지 않는 것으로 나타보면 통제변수로 투입된 '취업알선 서비스 횟수'는 비교적 큰 영향을 미치는 것으로 나타나 적어도 구직상담 보다는 취업알선 서비스가 취업에 직접적인 변수임을 입증하였다. 유길상(2004)은 한국노동연구원이 2001년에 실시한 실업 급여 수급자와 비수급자에 대한 추적 조사자료를 활용하여 실업 급여가 재취업에 미치는 영향에 대해 분석하였는데, 통제변수로 투입된 '취업알선 횟수와 취업 제의 횟수'가 재취업에 유의미한 영향을 미치는 것을 분석하였다. 한편 취업알선 서비스의 효과성을 직접적으로 분석한 경우는 유동철(2008)의 연구로 「2005년 장애인근로자실태조사」의 원자료를 활용하여 취업경로에 따른 장애인 취업자의 취업의 질을 분석하였다. 즉 공단이나 노동부 고용안정센터, 직업재활 수행기관 등의 취업알선기관을 활용한 취업집단과 자력 취업집단을 구성하여 두 집단이 취업사업체의 규모, 임금, 종사상 지위 등에 미치는 차별적 영향을 비교 분석하였는데, 취업알선 기관을 통한 경우 대규모 사업체에 취업할 확률이 높아지는 반면, 상용근로자로 취업할 확률과 임금이 낮아질 확률이 더 커짐을 밝혀냈다. 국외에서는 취업알선사업만을 대상으로 별도로 효과성 평가를 수행한 연구보다는 취업알선사업을 포함한 전반적인 직업재활 사업의 효과성을 평가한 선행연구들이 존재한다. Andrews et al. (1992)은 신체적 장애를 보유하고 있는 장애인들을 대상으로 하는 직업재활사업은 장애인들의 경쟁적 취업에 유의미한 영향을 미치고 있음을 밝혀냈다. 또한 1985-1995년 기간 동안 미국 주 정부의 직업재활사업을 이용한 장애인들의 데이터를 분석한 Gilmore et al. (2000)은 직업재활사업이 보호고용에 비해 취업에 보다 큰 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보고하고 있다.

이와 같이 소수의 선행연구들이 존재하기는 하지만 뒤에서 논의할 선택편의의 가능성을 통제하여 기관에 따른 차별적 효과성을 분석한 연구는 아직까지 수행된 바 없다. 반면 우리나라에서 2003년 이후로 장애인 고용 정책 환경에 있어 이루어진 변화들은 장애인 취업알선기관 별 차별적 효과성을 객관적으로 검증할 필요성을 제기하고 있다. 1997년 외환위기 이후 급증한 실업률로 인해 국가 실업대책의 중요한 수단으로 활용하는 노동·복지분야의 인적 서비스 사업이 대폭 확대되었는데, 이러한 정책 환경의 변화는 장애인 고용 전문기관인 장애인고용촉진공단과 장애인 관련기관의 취업알선 사업이 양적, 질적인 측면에서 어떻게 다른 효과를 발생시키는가에 대한 객관적 분석의 필요성을 증대시키고 있다. 또한 2000년 이후 장애인구의 증가와 장애범주의 확대와 더불어 중증 장애인이 증가하고 있는데, 이러한 경향은 공공 취업알선 서비스가 취업능력이 부족한 중증 장애인을 우선적인 대상으

로 이루어져야 함을 요구하며, 결과적으로 알선 기관 간 장애인 중증도에 따른 취업알선 사업의 효과를 검증할 필요성도 제기하고 있다.

Ⅲ. 실증적 분석방법³⁾

1. 성과변수 유형에 따른 선택편의의 통제

장애인 취업알선사업의 효과성을 분석하기 위해서는 알선 서비스를 제공받은 장애인 집단의 성과와 이들의 잠재성과 (potential outcome)를 비교하여 ‘부가가치’ (value added)를 측정하여야 진정한 효과성을 추정하는 것이 가능하다. 취업알선사업의 잠재성과라 함은 사업에 참여한 장애인들이 만약 사업에 참여하지 않았더라면 거두었을 성과를 의미하여 보통 알선 서비스를 제공받지 않은 유사한 집단의 성과를 잠재성과로 활용한다. 문제는 대부분의 경우 잠재성과의 측정대상인 비교집단이 사업에 참여한 사업집단과 이질적이어서 단순한 비교로는 선택편의 (selection bias)가 발생할 가능성이 존재한다는 것이다. 실제로 특히 장애인들은 정보접근성, 장애의 정도, 근로가능 직종의 종류, 동기적 요소 등 연구자가 관찰하기 어려운 특성들에 의해 사업참여가 결정되는 경우가 많아 이러한 선택편의가 발생하는 경우가 빈번하며 편의의 크기도 큰 경우가 많다. 본 연구에서 통제하여야 할 선택편의는 성과변수의 유형에 따라 차별적인 고려가 필요하다. 본 연구에서 분석하고자 하는 성과변수는 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있는데, 하나는 취업 성과변수 (employment outcome) 이고 다른 하나는 취업 후 성과변수 (post-employment outcome) 이다. 전자는 ‘취업촉진’이라는 취업알선 사업의 궁극적인 정책목적의 달성여부를 판단하는 성과변수로서 각 기관이나 사업별 취업확률에 대한 분석을 내용으로 한다. 후자는 취업에 성공한 장애인들이 경험하게 되는 구직과정 및 고용의 질을 측정하는 성과변수들로서 임금, 취업소요기간, 사업체 규모 등의 변수들로 구성되어 있다. 이와 같이 두 종류의 성과변수들을 구분짓는 첫 번째 기준은 변수의 측정이 취업이라는 사건이 발생한 시점인가 아니면 그 이후인가의 기준이다. 그러나 분

2) 2000년 대비 2005년 등록장애인의 생산가능인구(15-64세)는 경증장애인이 81.6%, 중증장애인이 103.7% 증가하였고, 2005년 현재 기존 장애유형의 중증장애인의 비중은 36.9%인데 비하여 새로이 편입된 장애범주(자폐성장애, 정신장애, 신장, 심장, 호흡기, 간, 안면, 장루·요루, 간질)의 중증장애인 비중은 74.9%로 장애인 고용의 핵심 정책대상자가 점차 경증장애인에서 중증장애인으로 옮겨가고 있다 (유완식 외, 2006).

3) 본 장의 내용은 다른 주제에 대하여 유사한 방법론을 활용하고 있는 이석원·박애린 (2010: 12-16)의 연구를 상당부분 참조·인용하고 있다.

석 상 실질적 의미를 지니는 기준은 취업 성과변수는 취업자 및 미취업자 모두에 대해서 측정할 수 있는 변수인 반면 취업 후 성과변수는 취업에 성공한 취업자들에 대해서만 측정할 수 있는 변수라는 점이다. 따라서 취업 혹은 취업 후 성과변수이냐에 따라 통제하여야 할 선택편의, 분석의 대상이 되는 표본이 달라지게 된다는 의미를 지닌다.

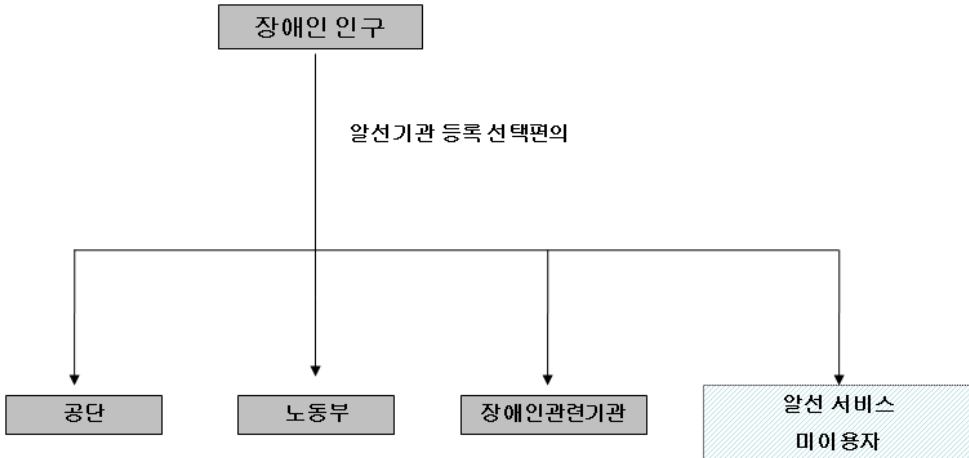
1) 취업 성과변수 분석의 선택편의

본 연구에서 분석하는 장애인 취업알선 사업의 취업성과 분석은 뒤에서 논의하게 될 취업 후 성과분석에 비하여 단순하면서도 통상의 사업효과 추정에서 경험할 수 있는 전형적인 선택편의의 문제를 지니고 있다. 아래의 그림에서 볼 수 있듯이 전체 장애인 인구 중에서 취업알선 서비스를 이용하기로 자발적으로 결정한 장애인들은 이용 가능한 정보를 근거로 자신에게 가장 적합한 서비스를 제공해 줄 것으로 예상하는 취업알선 기관에 구직등록을 하게 된다. 이때 각 기관에 등록을 하게 되는 장애인들 사이에 정보접근 및 수용성, 예상하는 기대편의, 알선기관의 특성 등에 의하여 관찰 불가능한 특성적 차이를 보이게 된다. 이를 고려하지 않은 취업성과 분석은 선택편의에 의해 왜곡된 결과를 도출하게 될 것이다. 따라서 구직기관을 등록하는 단계에서 발생하는 선택편의를 통제하여야만 타당한 성과 분석이 가능하다. 그러나 일단 등록을 마친 장애인들 중 취업에 성공하는 장애인들의 비율로 측정하게 되는 취업성과 변수는 더 이상의 선택편의에 노출되지 않기 때문에 한 번의 선택편의 통제만으로도 타당한 효과성을 추정할 수 있다.⁴⁾

다만 문제는 구직기관에 등록을 하지 않은 취업알선 서비스 미등록 비교집단이 존재하지 않는다는 점이다. 본 연구에서 분석하는 자료에는 각 기관에 구직등록을 하고도 서비스를 이용하지 않고 자력으로 취업한 취업자들에 데이터가 존재한다. 그러나 서비스를 이용하지 않은 미취업자에 대한 데이터는 존재하지 않을 뿐 아니라 보통의 사업효과 분석은 서비스 이용의 접근성에 대한 효과를 대상으로 하고 서비스 이용의 효과를 대상으로 하지 않기 때문에 각 기관에 등록된 서비스 미이용 취업자를 비교집단으로 사용할 수는 없다. 따라서 각 기관이 발생시키는 취업률 촉진 효과의 절대적 크기를 측정할 수는 없다. 그러나 세 개의 취업 알선 기관 중 하나의 기관을 기준으로 삼아 이 기관과 비교한 상대적인 효과의 크기를 측정하는 것은 가능하다. 따라서 본 연구에서는 장애인관련기관을 기준으로 하여 공단

4) 취업알선 서비스를 이용하고자 등록하는 장애인들과 등록을 하지 않는 장애인들 간의 선택편의가 위의 <그림 1>에서와 같이 존재하지만 알선기관 별 차별적 효과를 분석하는 데에는 작용하지 않는다. 만약 등록된 장애인들과 서비스를 실제 이용한 장애인들이 일치하지 않는다면 서비스 이용에 의한 선택편의도 존재하겠지만 각 알선기관에 등록된 행위 자체가 서비스의 이용에 해당 (등록된 장애인의 경우에는 적합한 일자리가 나타났을 경우 해당 기관에서 알선해줌) 하기 때문에 등록과 이용 간에 차이가 존재하지 않는다.

〈그림 1〉 취업 성과변수 분석과 선택편의



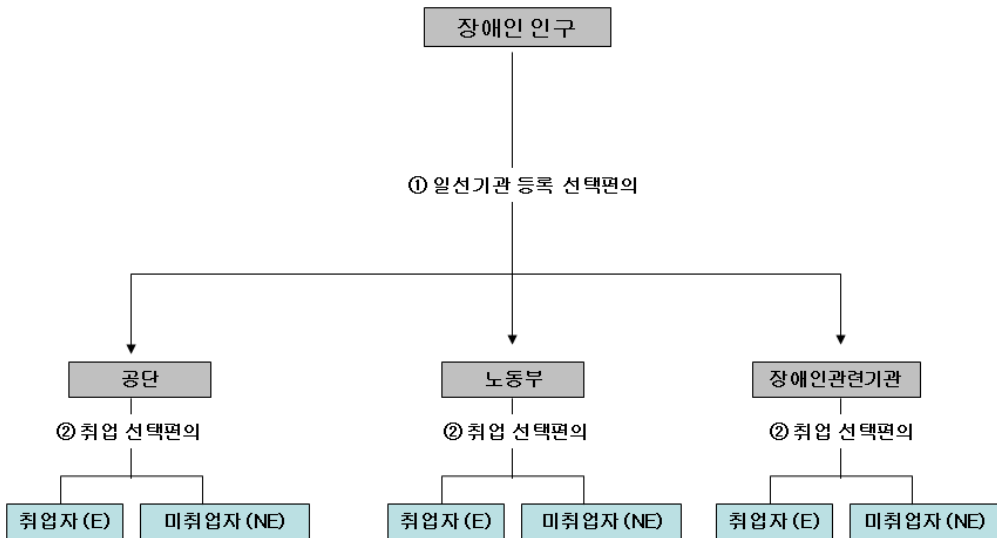
및 노동부의 취업률 증진 효과를 측정할 것이다. 이 방법은 복수의 사업집단을 포함하고 있는 사업 (multiple treatment program) 내에서 각 사업집단 간의 상대적 효과의 차이를 분석하는 차별적 효과 (differential impact)를 추정할 때 사용되는 방법과 동일한 것이다.

2) 취업 후 성과변수 분석의 선택편의

취업 후 성과분석은 취업 성과 분석에 비하여 다소 어려움을 내포하고 있다. 취업 후 성과변수의 분석에서는 아래의 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 ① 서비스 등록단계에서 발생하는 선택편의와 ② 취업단계에서 발생하는 선택편의 등 두 가지 선택편의가 순차적으로 발생한다. 이를 모두 통제하기 위해서는 취업 성과변수의 분석에서와는 달리 미취업자에 대한 자료가 존재하여야 한다. 그러나 본 연구에서 활용할 수 있는 데이터는 각 기관에서 알선사업을 제공받은 장애인 중 취업자에 대한 데이터만 존재할 뿐, NE로 표시된 미취업자에 대한 데이터는 각 사업 유형별 구분이 이루어지지 않아 사용이 불가능하며 노동부 고용지원센터 등록 장애인 중 서비스 미이용자 데이터는 아예 존재하지 않는다. 따라서 본 연구에서는 성과변수 취업 후 성과변수의 분석에서도 취업 성과분석의 경우와 마찬가지로 취업알선 서비스를 등록하는 단계에서 발생하는 선택편의만을 통제하여 분석을 실시하였다. 취업알선사업의 효과성 추정에 결정적인 영향을 미치는 선택편의는 대부분 서비스 이용의 선택편의로 알려져 있기 때문에 본 연구의 추정치는 실제의 비편의 값에 가까울 것으로 예상되며 서비스 이용의 선택편의를 통제하지 않은 기존의 선행연구들에 비하여 훨씬 타당도가 높은 결과를 산출할 수 있을 것으로 판단된다 (이석원, 2007; 이석원·박애린, 2010). 더구나

노동경제학의 이론에 근거해 볼 때 취업의 결정은 서비스 형태에 상관없이 구직자 및 고용주의 특정한 특성에 의하여 결정되는 것으로 예상할 수 있다 (Mortensen, 1986). 만약 취업선택편의가 취업 알선기관 별 사업집단과 비교집단 간에 동일한 방향성을 가지고 나타난다면 취업 선택편의는 본 연구에서 추정하는 취업알선사업 효과성의 타당도에는 영향을 미치지 않을 것으로 예측할 수 있다.

<그림 2> 취업 후 성과변수 분석과 선택편의



2. 추정모형⁵⁾

위에서 논의한 장애인의 서비스 이용 선택편의를 통제하여 장애인 취업알선사업의 효과성을 타당하게 추정하기 위해 본 연구에서는 Heckman의 2단계 추정법을 활용하였다. Heckman 2단계 추정법은 평가대상인 성과변수 이외에도 선택편의를 유발시키는 장애인 취업알선사업의 이용 결정식의 함수를 모수적인 모형으로 추정하여 그 추정결과를 성과변수를 추정하는 모형에 포함시켜 선택편의를 통제하는 방법으로서, 참가함수 회귀식과 성과함수 회귀식을 추정하는 2단계로 이루어지는 추정 방법이다 (이석원, 2005). 본 논문에서는 아래의 식 (1) 및 (2)과 같은 실증분석 모형을 활용하였다.

5) 추정모형은 취업 성과변수의 분석모형을 중심으로 서술하였다. 그러나 취업 후 성과변수에 대한 분석모형도 동일하며 다만 차별적 효과 산출의 기준이 되는 기준집단이 변경될 뿐이다.

$$T_{ki} = \Phi\left(\delta_k + \sum \gamma_{km} Z_{kmi}\right) \quad (1)$$

$$Y_{ki} = \alpha_k + \theta_k T_{ki} + \sum \beta_{ki} X_{ki} + \sigma_k \hat{\lambda}_{ki} + \varepsilon_{ki} \quad (2)$$

$k = a$: 알선기관이 장애인공단 ($k = a$), 노동부 ($k = b$) (장애인 관련기관은 기준집단)

$T_i = i$ 장애인이 공단 ($k = a$) 또는 노동부 ($k = b$)로부터 알선 서비스를 받았을 경우 1, 그렇지 않을 경우 0

$Z_i = i$ 장애인이 알선 서비스 이용에 영향을 미치는 장애인의 특성

$Y_i = i$ 장애인의 성과변수

$X_i = i$ 장애인의 성과변수에 영향을 미치는 장애인의 특성

위의 식(1)은 Probit 회귀식을 활용하여 알선 서비스 등록을 결정하는 확률을 본 연구에서 기준으로 삼고 있는 장애인관련기관 등록집단에 대비하여 추정하는 방정식이다. 식(2)는 식(1)에서 추정된 Probit 분석의 추정치를 활용하여 역의 밀의 비율 (inverse Mill's ratio) $\hat{\lambda}_i$ 를 추정하고 이를 회귀식에 포함시켜 선택편의를 통제한 성과변수의 추정식이다. 이 식에서 추정되는 T_{ki} 에 대한 회귀계수의 추정치 $\hat{\theta}_k$ ($k = a, b$)가 본 연구에서 추정하고자 하는 취업 알선사업의 기관 별 차별적 효과를 나타낸다.

3. 분석결과의 제시⁶⁾

위의 부록에서는 <표 3>의 제1행에 제시된 공단 대 수행기관의 취업률에 대한 성과추정 결과를 도출하기 위해 수행된 Heckman 회귀분석 결과를 예시적으로 제시하고 있다. 그러나 본 논문의 분석결과를 위해 제시된 모든 표의 개별 행 (row)들에 제시된 결과들은 모두 개별 Heckman 회귀식 추정을 통해 얻어진 만큼 모든 분석결과를 제시하는 것은 지면의 제약상 불가능하다. 더구나 통제변수로 사용되는 Z_i , X_i 의 회귀계수에 대한 추정치들 보다는 본 연구의 주 관심대상은 T_i 에 대한 회귀계수의 추정치 $\hat{\theta}$ 이다. 다만 Z_i , X_i 에 대한 추정

6) 본 항의 내용은 취업 성과변수의 분석모형을 중심으로 서술하였다. 그러나 취업 후 성과변수에 대한 분석모형도 동일하며 다만 차별적 효과 산출의 기준이 되는 기준집단이 변경될 뿐이다.

결과들은 통합훈련 또는 전용훈련 집단과 훈련 비참여 집단 간의 회귀조정 평균을 계산하는데 활용되어 선택편의 및 통제변수의 수준을 통제하였을 경우 각 집단의 성과변수의 평균수준이 어느 정도인지를 제시하였다. 회귀조정 평균(regression adjusted means)은 식(2)에서 얻어진 회귀계수들의 추정결과를 식(2)에 포함된 독립변수들의 평균값과 함께 식(2)에 대입하여 각 집단별로 성과변수의 평균을 구한 값이다. 취업알선 서비스를 제공받은 공단 또는 노동부 사업집단의 회귀조정 평균은 식(3)과 같은 장애인 개인 i 의 회귀조정값에 대한 전체 표본의 평균이 될 것이다.

$$E(Y_{ki} | T_{ki} = 1) = \hat{\alpha}_k + \hat{\theta}_k + \sum \hat{\beta}_{ki} X_{kli} + \hat{\sigma}_k \hat{\lambda}_{ki} \quad (3)$$

다음으로 차별적 효과성 추정의 기준집단이 되는 장애인관련기관 사업집단의 회귀조정 평균은 식(4)과 같은 장애인 개인 i 의 회귀조정값에 대한 전체표본의 평균이 될 것이다.

$$E(Y_{ki} | T_{ki} = 0) = \hat{\alpha}_k + \sum \hat{\beta}_{ki} X_{kli} + \hat{\sigma}_k \hat{\lambda}_{ki} \quad (4)$$

공단 또는 노동부의 알선서비스를 이용한 사업집단의 회귀조정 평균에서 장애인관련기관의 알선서비스를 이용한 사업집단의 회귀조정 평균을 뺀 값인 $\hat{\theta}_k$ ($k=a,b$)가 기관별 알선사업의 차별적 효과에 해당하며, 식(2)의 T_i 에 대한 회귀계수의 추정값과 같게 된다. 본 연구에서 추정된 모든 Heckman 추정식들의 분석결과는 각 성과변수에 대하여 각 기관별 사업집단의 회귀조정 평균과 추정된 효과성 모수 $\hat{\theta}_k$ 의 추정결과를 아래의 표에서와 같이 제시할 것이다.

<표 2> Heckman 2단계 추정법의 결과표: 회귀조정평균과 차별적 효과

성과변수	기관			차별적 효과	
	공단 (a)	노동부 (b)	관련기관 (c)	차이	%증감
Y	$E(Y_i T_{ai} = 1)$		$E(Y_i T_{ai} = 0)$	$\hat{\theta}_a$	$\hat{\theta}_a / E(Y_i T_{ai} = 0) * 100$
		$E(Y_i T_{bi} = 1)$	$E(Y_i T_{bi} = 0)$	$\hat{\theta}_b$	$\hat{\theta}_b / E(Y_i T_{bi} = 0) * 100$

4. 데이터 및 변수

본 연구에서 활용하는 데이터는 한국장애인고용촉진공단의 고용정보시스템(Worktogether)에 등록된 장애인 구직자와 취업자 자료에서 추출되었다. 한국장애인고용촉진공단의 고용정보시스템은 1994년부터 구축되었으며, 2002년에 직업재활기금사업의 실시로 직업재활사업수행기관의 실적이 연계되었고, 2006년 10월부터 노동부 고용지원센터의 Worknet과 연계되기 시작하였다. 본 연구는 2006년 1월 1일부터 2008년 4월 30일 사이 공단 고용정보시스템과 노동부 고용지원센터의 Worknet에 등록된 장애인 구직건수 158,471건을 대상으로 하였으며 이중 취업 등록건수는 총 35,327건으로 나타나있다. 공단 고용정보시스템(Worktogether)에 취업 등록된 장애인 중에는 직업재활사업수행기관에서 취업 알선하여 그 실적이 등록된 장애인들이 포함되어 있다. 또한 Worknet과 Worktogether의 연계로 공단과 고용지원센터의 구직등록과 취업등록이 교차되어 있는 장애인들도 포함되어 있다. 즉 구직등록을 Worknet에서 하였으나 실제 취업알선을 공단에서 제공받아 공단의 실적으로 등록된 취업자도 포함되어 있다. 이러한 경우에는 구직 등록기관이 무엇이냐와는 상관없이 실제 취업알선 서비스를 제공한 기관인 취업 등록기관의 실적으로 분석하였다. 본 연구는 장애인 실태조사, 또는 장애인 근로자 실태조사의 자료를 활용하여 취업알선 서비스 제공 여부를 간접적으로 확인하여 분석한 선행연구들과는 달리 취업알선과 관련된 행정정보 시스템에서 직접 수집한 방대한 데이터를 활용하였다는 점에서 데이터 측면의 장점을 지니고 있다. 분석에 활용된 주요 변수와 그에 대한 설명은 아래의 표에 제시된 바와 같다.

〈표 3〉 효과성 분석에 활용된 변수목록

변수구분	변수명	변수설명
성과변수 (종속변수)	취업률	구직자의 취업비율
	월임금	취업이후 월임금(원)
	취업소요기간	구직일부터 취업일까지 소요일수(일)
기관변수 (독립변수)	취업알선기관	공단, 노동부, 직업재활사업 수행기관
통제변수	인구통계학적특성	연령, 성별, 학력
	장애 관련 특성	장애정도(중증·경증), 장애유형, 장애등급
	구직관련 특성	월희망임금, 알선횟수, 평가횟수, 구직상담 횟수, 자격증 수, 경력사항 수, 개별고용계획여부 등
	취업관련 특성	취업지역, 취업직종, 취업사업체규모

7) 한명의 구직장애인이 취업이후 실적하게 되어 재 구직 등록하여 다시 취업이 이루어지면 2건의 구직건수와 2건의 취업건수가 발생하게 됨.

IV. 알선기관에 따른 장애인 취업 알선사업의 효과

1. 취업 성과변수에 대한 추정결과

1) 전체 표본에 대한 추정결과

앞서 논의한 바와 같이 공단 및 노동부의 취업성과는 기준이 되는 수행기관의 성과와 비교한 차별적 효과성으로 추정하였다. 아래 제시된 분석 결과표에서 볼 수 있듯이 분석 모형에 포함된 변수들이 측정하는 다른 모든 조건이 동일할 때 공단은 수행기관에 비하여 약 7.4% p가 더 높은 취업률을 기록하는 취업증진 효과를 보이고 있으며 이는 통계적으로 매우 유의미한 차이로 나타나고 있다. Heckman 추정 회귀식에 의하여 도출한 회귀조정 평균값을 산출하여 보면 공단에 등록된 장애인의 취업률은 평균 23.9%인데 반해 수행기관에 등록된 장애인의 취업률은 평균 16.5%로 추정되어 공단의 취업 촉진 효과가 수행기관에 비하여 44.8% 높은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 기관 별 전체 및 장애 중증도별 알선사업의 취업률 성과

구분	기관			차별적 효과	
	공단	노동부	수행기관	차이	%증감
취업률(전체) ^a	23.9%		16.5%	7.4%p***	44.8%△
		13.2%	13.7%	-0.5%p	3.6%▽
취업률(중증)	20.7%		17.7%	3%p**	16.9%△
		17.4%	15.7%	1.7%p**	10.8%△
취업률(경증)	27.6%		20.4%	7.2%p***	35.3%△
		10.0%	12.8%	-2.8%p***	21.9%▽

주 : ***=유의수준 1%, ** =유의수준5%, * =유의수준 10%에서 유의미함

a. 공단 대 수행기관 취업률에 대한 효과추정 결과는 뒤의 부록에서 예시적으로 제시하였으며 〈표 3〉의 다른 행이나 〈표 4〉에 제시된 모든 분석결과도 부록에 제시된 분석과 유사한 분석을 통하여 도출된 것임

한편 노동부에 등록된 장애인들의 성과는 노동부에 등록된 장애인들이 수행기관에 등록된 장애인들에 비하여 약 0.5% 포인트 낮은 취업률을 보이고 있으나 이는 통계적으로 유의미하지 않을 뿐 아니라 그 크기도 매우 작기 때문에 노동부와 수행기관 간에는 취업촉진 성과에는 실질적인 차이가 없다고 해석할 수 있다. 위의 분석결과를 종합하여 보면 장애인에 대하여 취업알선 서비스를 제공하고 있는 공단, 노동부, 수행기관 등 3대 기관의 취업촉진 성과는 공단이 노동부 또는 수행기관에 비하여 약 45% 정도 높은 성과를 보이고 있는

반면에 노동부와 수행기관은 거의 비슷한 수준의 취업촉진 성과를 보이고 있다고 결론지을 수 있다.

2) 장애 증증도별 추정결과

(1) 중증 장애인에 대한 추정결과

한편 장애인의 취업률은 장애 정도에 따라 크게 달라질 수 있기 때문에 각 기관의 성과도 구직 장애인의 장애 정도에 따라 다른 수준을 나타낼 수 있다. 따라서 취업성과 분석도 서비스 이용 장애인의 장애 정도에 따라 나누어 수행할 수 있는데, 이러한 분석은 최근의 장애인 고용 정책이 중증장애인의 고용 확대를 우선적인 과제로 채택하고 있으므로 정책적으로 의미있는 시사점을 제공할 수 있다⁸⁾. 우선 중증장애인에 대한 분석결과를 먼저 살펴보면 공단에 등록된 중증 장애인은 수행기관에 등록된 중증장애인에 비하여 약 3% 포인트 높은 취업률을 보이고 있으며 이는 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 회귀조정 평균치로 산출한 각 집단 별 평균취업률은 공단에 등록된 중증 장애인의 경우 20.7%, 수행기관에 등록된 중증 장애인의 경우 17.7%로 나타나 공단이 제공하는 서비스가 수행기관이 제공하는 서비스에 비하여 약 17% 더 높은 취업촉진 효과를 발생시키고 있음을 알 수 있다. 한편 노동부에 등록된 중증장애인의 경우는 수행기관에 등록된 중증 장애인에 비하여 약 1.7% 높은 취업률을 보이고 있으며 이 차이는 통계적으로 유의미한 수준인 것으로 나타났다. 노동부에 등록된 중증장애인의 경우에는 평균 17.4%, 수행기관에 등록된 중증장애인의 경우에는 평균 15.7%의 취업률을 보이고 있어 노동부의 취업촉진 성과가 수행기관에 비하여 약 10.8% 높은 수준임을 알 수 있다. 이러한 분석결과들을 종합하여 보면 중증 장애인에 대하여는 공단이 가장 높은 수준의 취업촉진 성과를 보이고 있으며 그 다음으로는 노동부, 그 다음으로는 수행기관이 가장 낮은 수준의 취업촉진 성과를 보이고 있는 것으로 나타났다. 공단은 수행기관에 비하여는 약 16.9%, 노동부에 비하여는 5.5%⁹⁾ 높은 취업촉진 성과를 나타내고 있으며 노동부는 수행기관에 비하여 약 10.8% 높은 취업촉진 성과를 나타내고 있다.

8) 『장애인고용촉진및직업재활법 시행령』의 규정에 따라 장애인복지법상 1급 및 2급 장애인, 장애인복지법상 장애인 중 뇌병변장애인·시각장애인·정신지체인·발달장애인·정신장애인·심장장애인 및 상지에 장애가 있는 지체장애인으로서 3급 장애인, 국가유공자등예우및지원에관한법률상 상이등급에 해당하는 자 중 3급 이상의 상이등급에 해당하는 자를 중증장애인으로, 이에 해당하지 않을 경우 경증장애인으로 분류하였다.

9) 6.1%(수행기관에 대한 공단 증감치-노동부의 증감치)/110.8%(수행기관에 대한 노동부의 증감치) = 5.5%(노동부의 증감치에 대한 공단 증감치의 비율)

(2) 경증 장애인에 대한 추정결과

다음으로 경증장애인에 대한 성과분석을 살펴보면, 공단에 등록된 경증장애인들은 수행기관에 등록된 경증장애인들에 비하여 약 7.2% 포인트 더 높은 취업률을 보이고 있는 것으로 나타났다. 취업률을 경증 장애인 집단을 평균 취업률이 27.6%, 수행기관을 경증장애인 취업률이 20.4%로 나타나 공단의 취업촉진 성과가 수행기관에 비하여 약 35.3%나 더 높은 것으로 나타났다. 노동부의 경우에는 수행기관에 비하여 약 2.8% 포인트 낮은 취업률을 보이고 있다. 노동부 등록 경증 장애인의 회귀조정 평균은 약 10%, 수행기관 등록 장애인의 경우에는 약 12.8%로 추정되어 노동부의 취업촉진 효과가 수행기관에 비하여 약 21.9% 낮은 것으로 나타났다. 분석결과들을 종합하여 보면 경증장애인에 대한 취업성과는 중증 장애인의 경우와 마찬가지로이며, 공단이 가장 높은 수준을 나타내고 있어 수행기관에 비하여는 35.3%, 노동부에 비해서는 73.22%¹⁰⁾ 높은 취업촉진 성과를 보이고 있는 것으로 분석되었다. 그러나 노동부의 경우, 중증 장애인의 경우와는 반대로 수행기관에 비하여 약 21.9% 낮은 취업 성과를 보이고 있는 것으로 나타났다.

3) 소결

취업성과 분석 결과 취업알선 기관 간 성과수준의 차이가 뚜렷하며 대부분의 경우 통계적으로 유의미한 수준의 차이를 보이고 있는 것으로 나타났다. 전체 표본에 대한 분석은 물론, 장애정도에 따른 하위집단 별 분석에 있어서도 모두 가장 높은 수준의 취업성과를 보인 기관은 장애인고용촉진공단이다. 공단은 전체적으로 보면 수행기관이나 노동부에 비하여 약 45% 높은 취업촉진 성과를 보이고 있다. 이러한 성과분석 결과는 장애정도별 분석의 경우에도 크게 다르지 않아 중증 장애인이나 경증 장애인 모두 공단에 등록된 장애인이 다른 기관에 등록된 장애인에 비하여 높은 취업률을 경험하고 있는 것으로 분석되었다. 노동부와 수행기관의 취업성과는 전체적으로 보면 거의 비슷한 수준이나 그 내용은 상당한 차이를 보이고 있다. 우선 노동부는 중증장애인에 대하여는 수행기관에 비하여 통계적으로 유의미하게 높은 취업성과 수준을 나타내고 있는데 반해 경증장애인에 대해서는 반대로 통계적으로 유의미하게 낮은 취업성과 수준을 나타내고 있는 것으로 나타났다. 결국 노동부의 전체 취업성과 수준이 수행기관의 전체 성과수준에 비하여 상대적 차이가 없는 것으로 나타난 것은 중증 장애인과 경증장애인에 대한 (+), (-)의 성과수준의 차이가 서로 상쇄되어 나타난 결과로 해석할 수 있다. 이러한 분석결과로 미루어 보아 노동부는 상대적으로 중증 장애인에 더 적합한 알선 서비스를 제공하고 있는 반면 수행기관은 경증 장애인에 더 적합한 서

10) $(35.3\% + 21.9\%) / 78.1\%$ (수행기관에 대한 노동부 취업률의 증감치) = 73.2%

비스를 제공하고 있는 것으로 판단된다. 한편 선택편의 항 (selection term)인 LAMBDA의 추정결과를 살펴보면 공단의 경우에는 회귀계수가 음(-)으로 추정되고 통계적 유의미도도 높은 것으로 나타나 구직신청을 위해서 공단이나 장애인관련기관에 등록하는 장애인들 간에 강력한 선택편의가 작용하며 공단에 등록하는 장애인들은 장애인관련기관에 등록하는 장애인들에 비해 취업에 더 어려움을 겪을 가능성이 높은 성향을 지닌 장애인들이므로 판단할 수 있다. 따라서 선택편의를 통제하지 않고 취업성과를 분석할 경우 공단의 취업성과는 과소추정될 가능성이 높다고 할 수 있다. 노동부의 경우에도 LAMBDA의 계수가 통계적으로 유의미하고 음(-)의 방향인 것으로 나타나 수행기관에 비하여 상대적으로 취업하기 어려운 장애인들이 노동부 서비스 이용을 신청할 확률이 높음을 알 수 있다.

2. 취업 후 성과변수에 대한 추정결과

취업 후 성과분석의 경우에도 앞서 제시한 취업 성과변수에 대한 분석의 경우와 마찬가지로 공단의 알선사업, 노동부의 알선사업, 그리고 수행기관의 알선사업이 같은 유형의 사업이라고 할 때 이들 사업 간의 차별적 효과를 분석하였다¹¹⁾. 다만 차별적 효과 산출의 기준이 되는 기준집단이 취업 후 성과변수 분석에서는 공단의 알선사업으로 설정하였다. 따라서 노동부와 수행기관이 제공하는 사업효과의 비교는 공단을 기준으로 한 효과비교를 통해 이루어지게 된다. 세 기관간의 취업 후 성과분석은 취업성과와 마찬가지로 먼저 취업자 전체에 대한 성과를 분석한 후 장애정도별로 중증장애인과 경증장애인을 분리하여 각각에 대한 기관별 성과의 차이를 분석하였다.

1) 전체 표본에 대한 추정결과

(1) 공단 대 노동부

아래의 표에서 공단과 노동부의 취업 후 성과를 비교해보면, 공단의 알선사업은 노동부의 알선 사업에 비해 평균 493,616원 높은 임금을 지불하는 직장에 취업시키는 효과가 있는 것으로 나타났으며 거의 60%의 더 큰 성과를 보인다고 할 수 있다. 취업소요기간에 대한 효과를 추정한 결과를 살펴보면 노동부의 알선 사업이 공단의 알선사업에 비해 16일 취업소요기간을 단축시키는 효과가 있음을 알 수 있다. 결과적으로 노동부의 취업알선 서비스를 이용하는 장애인들은 공단의 취업알선서비스를 이용하는 장애인들에 비해 16일 빨리 취업에 성공하는 대신 50여 만원 낮은 임금을 감수하는 것으로 해석할 수 있다.

11) 차별적 효과를 분석하기 위해서는 앞에서 논의한 바와 같이 이들 사업들이 공통의 비교집단을 갖고 있고 서비스 이용집단과 서비스 간에 상호작용이 없다는 가정을 도입한다.

(2) 공단 대 수행기관

공단의 알선사업과 수행기관의 알선사업을 비교해보면 마찬가지로 고용 후 임금에 대한 차별적 효과가 나타나고 있다. 즉 공단의 알선사업은 수행기관의 알선사업에 비해 평균 78,943원 높은 임금을 지불하는 직장에 취업시키는 효과가 있는 것으로 나타났으며 이는 통계적으로 유의미한 효과가 있는 것으로 나타났다 반면 취업소요기간에 대한 효과를 추정한 결과를 살펴보면 수행기관의 알선 사업이 공단의 알선사업에 비해 28일 취업소요기간을 단축시키는 효과가 있음을 알 수 있다.

〈표 4〉 기관 별 전체 및 장애 중증도별 알선사업의 취업 후 성과변수에 대한 효과

구분	기관			차이	%효과
	공단	노동부	수행기관		
월임금(전체)	1,327,001원	833,385원		493,616원***	59.2%△
	1,111,705원		1,032,762원	78,943원***	7.6%△
월임금(중증)	1,082,088원	904,076원		178,012원***	19.7%△
	1,009,595원		870,179원	139,416원***	16.7%△
월임금(경증)	1,503,598원	905,375원		598,223원***	66.1%△
	1,083,137원		1,097,596원	-14,459원	1.3%▽
취업소요기간(전체)	65일	49일		16일*	32.7%△
	76일		48일	28일**	58.3%△
취업소요기간(중증)	58일	45일		13일	28.9%△
	81일		67일	14일	20.9%△
취업소요기간(경증)	54일	40일		14일	35%△
	65일		22일	43일**	195.5%△

주 : ***=유의수준 1%, ** =유의수준5%, * =유의수준 10%에서 유의미함

2) 장애 중증도별 추정결과

(1) 중증장애인에 대한 취업 후 성과분석

먼저 중증장애인에 대한 공단의 알선 사업과 노동부의 알선 사업의 고용 후 임금에 대한 차별적 효과를 비교한다면, 표에서 볼 수 있는 바와 같이 공단의 알선사업은 수행기관의 알선사업에 비해 평균 178,012원 높은 임금을 지불하는 직장에 취업시키는 효과가 있는 것으로 나타났으며 이는 통계적으로 매우 유의미한 것으로 나타났다. 취업소요기간에 대한 효과의 추정결과는 공단이 노동부에 비해 13일이 더 소요되는 것으로 나타났으나 통계적으로

유의미하지는 않았다. 다음으로 중증장애인에 대한 공단의 알선 사업과 수행기관의 알선 사업의 고용 후 임금에 대한 차별적 효과를 비교한다면, 공단의 알선사업은 수행기관의 알선 사업에 비해 평균 139,416원 더 높은 임금을 지불하는 직장에 취업시키는 효과가 있는 것으로 나타났으며 이는 통계적으로 매우 유의미한 효과가 있는 것으로 나타났다. 취업소요기간에 대한 효과의 추정결과는 공단이 수행기관에 비해 14일이 더 소요되는 것으로 나타났으나 통계적으로 유의미하지는 않았다.

(2) 경증장애인에 대한 취업 후 성과분석

경증장애인에 대한 공단의 알선 사업과 노동부의 알선 사업의 고용 후 임금에 대한 효과를 비교해보면, 공단의 알선사업은 노동부의 알선사업에 비해 평균 598,223원 높은 임금을 지불하는 직장에 취업시키는 효과가 있는 것으로 나타났으며 이는 통계적으로 매우 유의미한 것으로 나타났다. 노동부 취업자의 임금에 비해 거의 66%의 효과가 있는 것으로 보여진다. 취업소요기간에 대한 효과의 추정결과는 공단이 노동부에 비해 14일이 더 소요되는 것으로 나타났으나 통계적으로 유의미하지는 않았다. 경증장애인에 대한 공단의 알선 사업과 수행기관의 알선 사업의 고용 후 임금에 대한 효과를 비교해보면, 중증장애인과는 달리 공단의 알선사업은 수행기관의 알선사업에 비해 평균 14,459원 낮은 임금을 지불하는 직장에 취업시키는 효과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 이는 통계적으로 유의미하지는 않았다. 취업소요기간에 대한 효과의 추정결과는 공단이 수행기관에 비해 43일이 더 소요되는 것으로 나타나 수행기관의 경증장애인에 대한 취업소요기간은 가장 짧은 것으로 보여진다.

(3) 소결

월평균 임금은 일자리의 질을 나타내는 가장 보편적인 지표이다. 이러한 지표로 측정된 취업 후 성과는 공단이 가장 우월한 것으로 나타났으며, 특히 수행기관보다 노동부에 대한 비교에서 더욱 그러하다. 전체 취업자의 월평균 임금은 공단이 노동부에 대해 59.2%의 증가효과를 보인 반면, 수행기관에 대해서는 약 7.6%의 증가효과를 보이고 있다. 흥미로운 것은 취업자들을 중증과 경증으로 분리하였을 때, 노동부에 대한 공단의 효과는 경증장애인에서 크게 나타나며, 수행기관에 대해서는 중증 장애인의 월평균 임금에서 크게 대비되어진다. 즉 공단은 노동부에 비해 중/경증 장애인 모두에게서 월평균 임금의 증가효과를 가지고 있으며, 수행기관에 대해서는 중증장애인에 대해 효과를 보여주고 있다. 취업에 소요되는 기간은 전체 취업자들에 대해 공단이 두 기관에 비해 더 긴 시간을 소요하는 것으로 나타났다. 그러나 중증과 경증장애인으로 분리하여 효과를 분석하였을 때 중증장애인에 대해서는 비록 노동부나 수행기관이 더 빠른 시간을 소요하였으나, 통계적으로 차별적인 의미를 가지

고 있지는 않았다. 노동부의 경우는 전체 취업자에 대해서는 소요일수의 단축 효과를 가지고 있다고 나타난 반면, 장애정도로 나누어 분석하였을 때 중증과 경증 모두에서 통계적으로 유의미한 단축효과를 보이지는 않고 있다. 수행기관의 단축효과는 모두 경증장애인에게서 나타났다고 볼 수 있는데, 공단에 비해 66.2%¹²⁾의 단축효과를 보여주었다. 종합하여 설명한다면, 취업 후 성과는 중증장애인의 경우 공단이 수행기관에 비해 우월한 효과를 보여준 반면, 경증장애인의 경우 공단은 노동부에 비해 매우 우월한 효과를 보여주고 있다. 수행기관은 오히려 경증장애인에 대해 공단과 통계적으로는 큰 차별적 효과를 가지고 있지 않다고 나타나나, 월임금이나 취업소요일수에서 우월한 효과를 보이고 있다고 할 수 있어 경증장애인에 대한 서비스의 전문성을 가지고 있다고도 할 수 있다.

3. 정책적 시사점

장애인에 대한 공공기관의 취업알선 서비스는 장애인 의무고용제도를 근간으로 실시되고 있다. 장애인 의무고용제도를 이행하는 바탕인 「장애인고용촉진및직업재활법」에 따라 공공 취업알선사업의 수행을 담당하는 공단, 노동부, 그리고 수행기관 간 사업성과의 상대적 비교에는 그동안 많은 정책적 논쟁이 있어왔다. 그러한 이러한 논쟁은 객관적인 비교를 시도하기보다는 구직 장애인들의 장애특성, 인적자원 특성, 기관의 인프라 확보정도 등 정작 성과추정 분석에서 통제되어야 할 변수들이 외현적으로 얼마나 어떤 기관에 더 치우쳐져 분포하고 있는가 만을 따지는 논쟁에 머물렀을 뿐 취업성과에 대한 본질에는 초점이 맞추어지지 않았다. 본 연구에서는 처음으로 세기관이 공유하는 행정정보를 활용하여 선택편의를 제거한 상태에서 세 기관의 취업알선 사업의 효과를 측정하였다. 연구결과 전체 장애인의 취업률은 공단이 노동부나 수행기관에 비해 약 45% 더 높은 효과를 가지고 있음이 나타났다. 이에 비해 노동부와 수행기관은 취업률에 있어 유의미한 차이를 보이지 않고 있다. 이 효과는 비록 통제변수의 투입과 선택편의의 제거가 이루어졌음에도 불구하고 기관의 인프라에 대한 고려가 전혀 반영되지 않고 도출되었다는 점에서 더욱 흥미있는 발견이라고 할 수 있다. 즉, 공단의 효과는 전국 15개 지사를 바탕으로 이루어진 반면, 수행기관은 71곳, 고용지원센터는 82곳을 바탕으로 효과추정이 이루어져 이러한 인프라의 차이가 공단과 다른 두 기관의 격차를 더 증가시킬 가능성을 가지고 있다는 것을 내포한다. 특히 중증장애인에 대한 취업률의 효과는 공단이 수행기관에 비해 약 17% 더 우위의 효과를 그리고 노동부에 대해서는 약 11%의 우위 효과를 가지고 있어 중증장애인의 취업촉진에도 공단이 우수한 성과를 보이고 있다. 경증장애인에 대한 취업률의 효과는 더욱 크게 나타나는데 공단이 수

12) $43\text{일}/65\text{일}=66.2\%$

행기관에 비해 약 35% 높은 효과를 가지고 있고 노동부에 비해서는 73%의 우위효과를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 그간 경증장애인은 노동부 고용지원센터가, 중증장애인은 직업재활수행기관이 비교우위를 가지고 있다는 고정관념과 대치되는 사실이라 할 수 있다. 오히려 노동부 고용지원센터가 수행기관에 비해 중증장애인의 취업률이 더 높고 경증장애인의 취업률이 더 낮은 기관으로 나타났다.

그러나 본 연구에서 나타난 이러한 분석결과는 특정기관 간 성과의 우열성을 판단하는 기준으로 활용하기 보다는 특정 기관이 처한 정책환경에서 어떻게 정책수요에 부응하는 서비스를 제공하여야만 성과를 제고시킬 수 있는가에 대한 정보로 활용하여 각 기관의 성과향상에 기여하도록 하는데 활용하는 것이 정책적으로 더 큰 의미를 갖고 있다.¹³⁾ 다시 말하여 본 연구에서 분석한 세 기관의 성과가 다르게 나타난 원인은 각 기관의 역량이나 근무실적을 반영한다기 보다는 ① 서로 다른 정책 수요자를 상대하고 있다는 사실과 ② 서로 다른 내용과 형태의 서비스를 제공하고 있다는 사실이 반영된 결과라고 할 수 있다.

먼저 동일한 정책목적을 수행하는 집행기관이 만약 기관역량의 차이가 없음에도 불구하고 성과에 차이를 보인다면 먼저 생각해 볼 수 있는 원인은 기관별로 서로 다른 특성을 지닌 정책 수요자를 대상으로 하고 있다는 가능성이다. 예를 들어 특정기관에 취업에 유리한 특성을 지닌 장애인들이 집중된다면 이 기관의 성과지표의 수준이 높아서 성과가 높은 것처럼 나타날 수 있다. 바로 이러한 원인 때문에 장애인을 대상으로 한 고용 서비스의 경우에는 크림 스킴(Cream Skimming) 현상이 발생할 가능성이 높는데 이는 취업이 용이한 경증장애인의 경우, 취업률, 훈련수료율 등이 높게 나타나 시설의 성과 측정시에 유리하므로 사업 수행자는 중증장애인보다는 경증장애인을 선호하며 사업을 이들 위주로 수행하게 되는 현상을 의미한다. 실제로 본 논문에서 지면제약 상 제시하지는 않았지만 선택편의의 방향과 유의미성을 나타내는 식 (2)의 $\hat{\sigma}_k$ 의 추정결과가 대부분의 경우 통계적으로 유의미한 것으로 나타나 취업알선사업을 수행하는 세 기관이 각기 이질적인 특성을 지니는 장애인들을 대상으로 서비스를 제공하고 있는 것으로 나타났다. $\hat{\sigma}_k$ 의 추정결과가 암시하는 바는 공단 > 수행기관 > 노동부의 순으로 취업에 어려움을 겪을 가능성이 높은 장애인들이 집중하는 것으로 나타났다. 따라서 각 기관의 성과도 이와는 반대의 순서로 높게 나타날 것으로 예상할 수 있으나 본 논문에서의 분석결과는 정반대로 공단이 다른 두 기관에 비해 취업성과 및 취업 후 성과에서 모두 우수한 효과성을 발생시키고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 발견은 두 가지 면

13) 이는 진실됨 방법을 제외한 어떠한 방법론으로도 선택편의를 완전하게 통제할 수 없기 때문이기도 하지만 정책평가의 결과가 기관에 대한 통제보다는 사업의 질적 향상에 활용되는 것이 정책평가의 본래의 기능에 부합되기 때문이다.

에서 중요한 시사점을 제공해 준다. 첫째, 단순한 성과지표의 수준은 부가가치적 효과성과는 관련성이 적다는 점이다. 즉 각 기관의 “취업률 몇 %” 식으로 나타낼 수 있는 성과지표의 ‘수준’은 취업에 유리한 장애인들이 집중되는 수행기관이 높은 수치를 나타낼 가능성이 거의 확실하게 높다. 그러나 진정한 효과성을 나타내는 “이 서비스를 제공받았기 때문에 증가한 취업확률의 증가분 몇 % 포인트” 식으로 나타낼 수 있는 부가가치적 효과성은 오히려 취업에 어려움을 겪을 확률이 높은 장애인들에게 높게 나타날 가능성이 크다. 그 이유는 자력으로는 취업에 어려움을 겪고 있는 한계상황에 처한 대상일수록 정부의 서비스가 더 큰 도움이 될 수 있기 때문이다. 이러한 현상은 남성보다는 여성, 내국인보다는 이민자, 일반인 보다는 장애인에 대한 노동시장 프로그램의 효과가 일반적으로 더 크게 나타난다는 많은 선행연구들의 실증분석에서도 쉽게 확인할 수 있다. 따라서 본 연구에서의 분석결과는 복수의 집행기관을 관리·감독 하는 상위 정책부서에서는 성과지표의 수준보다는 부가가치적 효과성과 관련성이 높은 지표를 기준으로 성과관리를 수행하여야 하며 그렇지 않을 경우 자칫 크립스 키핑과 같은 부정적 인센티브가 작용할 수도 있음을 시사한다.

다음으로 동일한 정책목적을 수행하는 집행기관이 만약 기관역량의 차이가 없음에도 불구하고 성과에 차이를 보일 때 생각해볼 수 있는 원인은 각 기관이 제공하는 서비스의 내용이 서로 다르다는 점이다. 이러한 사실은 본 연구의 분석결과에 의해서 직접적으로 확인할 수는 없지만 분석결과에 근거하여 간접적으로 추론하는 것은 가능하다. 본 연구의 분석결과에서 대체적으로 확인할 수 있었던 사실은 취업률과 취업 후 임금에 대해서는 공단 > 수행기관 ≈ 노동부의 순서로 우수한 성과를 보였다라는 점이다. 이는 공단의 경우 다른 두 기관에 비해서 장애인의 필요에 부합하는 상담, 적응훈련 등을 비롯해 지원고용, 박람회 취업, 연계고용, 시험고용 등 다양하게 특화된 서비스를 제공하여 장애인이 서비스를 이용할 때 경험할 수 있는 제약요인을 최소화하고 있다. 이에 반해, 예를 들어 노동부의 경우에는 공단에서 수행하는 일반 취업알선과 비슷한 형태의 서비스를 제공하고 있으나 일반인과 통합된 서비스 형태로 제공되며 동행알선 등 장애인의 특성을 고려한 전문적 서비스는 제공되지 않고 있다. 반면 취업소요기간에 대한 효과는 노동부 ≈ 수행기관 > 공단의 순서로 높게 나타나 앞의 두 성과변수와는 반대의 결과를 보여주고 있는데 이는 공단의 정책집행 인프라가 전국 15개 지사로 이루어져 수행기관 71곳, 노동부 고용지원센터는 82곳 등 다른 두 기관에 비하여 상당히 열악하다는 점과 관련이 있어 보인다. 다시 말하여 열악한 집행기관 네트워크는 결과적으로 구인기업에 대한 정보력과 매칭기능의 한계를 나타낸다고 볼 수 있으며 이러한 한계가 취업소요기간의 연장으로 나타났다고 볼 수 있다. 이러한 결과는 장애인 취업알선에 대한 효과성을 제고시키기 위해서는 각 수행기관이 지니고 있는 각기 다른 장점을 보완 또는 통합하는 정책적 개선이 필요함을 시사한다. 1993년 UN 총회에서 채택한

장애인 기회균등을 위한 표준규약 (Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities)이나 같은 해에 개최된 국제인권회의 Vienna 선언에서는 장애인들이 일반 노동시장에서 취업할 수 있는 권리를 보장하고 국가는 이러한 장애인들의 권리에 작용하는 모든 장애요소들을 철폐할 의무를 부과하는 것을 내용하고 있는 바와 같이 현재 대부분의 서구 선진국들은 장애인을 위한 고용관련 서비스를 일반인과 통합적으로 제공하고 고용도 정규직장에서 비장애인과 동등하게 이루어지는 것을 내용으로 하는 '통합적 고용지원' (inclusive support employment)의 방향으로 전환하고 있다 (Migliore and Butterworth, 2008). 통합적 고용지원의 개념은 단순히 장애인들이 일반인들과 함께 고용 서비스를 받는다는 의미가 아니라 모든 장애인 개개인들의 특별한 니즈에 걸맞은 지원 서비스(support)와 편의 (accommodation)를 제공한다는 개념이다 (ILO, 2009). 이러한 국제적 추세에 비추어 보아 현재 세 기관에 의해 분산되어 추진되고 있는 장애인 취업알선 서비스는 개별 장애인들의 수요에 부합하는 지원 및 편의 서비스가 전제된 상태에서 통합되는 것이 바람직하며 그 과정에서 각 기관의 지닌 장점을 극대화하도록 각 기관의 업무와 기능을 재편하는 것이 바람직할 것이다. 만약 이러한 정책개혁이 추진된다면 현재 장애인 지원 서비스에 가장 장점을 지니고 있는 공단의 역할은 Jenaro et al. (2002)의 주장과 같이 고용관련 서비스의 생산자에서 지원 및 편의제공을 담당하는 조정자 (facilitator)로 재편하는 것이 바람직할 것이다.

V. 결 론

동일한 정책목적을 달성하기 위해 복수의 기관들이 서비스를 제공할 경우 정책수요자들은 자신의 필요와 취향에 부합하는 서비스를 선택할 수 있는 범위가 넓어지고 서비스 전달의 공백이 줄어들 수 있다는 편익을 누릴 수 있다. 반면 자칫 기능의 중복과 예산의 낭비라는 문제점과 함께 만약 각 기관이 발생시키는 정책효과가 상이하고 이에 대한 정보가 정책수요자에게 충분히 노출되어 있지 않다면 정책수요자가 누릴 수 있는 편익이 서비스 기관 선택에 따라 차이가 날 수 있다는 형평성의 문제점에 노출될 수 있다. 본 연구에서는 바로 이러한 가능성이 실제로 존재하는 문제점이라는 사실임을 확인하였다. 본 연구의 분석결과 공단은 노동부나 수행기관에 비해 장애인의 취업확률과 취업 후 임금수준에 상대적으로 우수한 성과를 보이는 반면 취업소요기간에 대해서는 반대로 상대적으로 열악한 성과를 보이는 것으로 나타났다. 본 논문의 이러한 분석결과를 각 기관이 제공하는 서비스의 내용 면에서, 특히 장애인이 환경적 제약요소를 극복하는데 도움을 주는 지원 및 편의제공 기능 측

면에서 차이를 보이기 때문에 발생한 결과로 풀이된다. 향후 장애인 취업알선기관의 효과성을 제고하고 불필요한 기능중복을 없애기 위해서는 현대적 장애인 정책 패러다임에 근거한 통합적 고용지원 서비스의 방향으로 정책적 전환을 모색할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 강동욱·김철희·김미연·이은주 (2004). 「장애인취업지원서비스 통합전달체계 구축에 관한 연구」, 노동부 수탁연구
- 김언아·전영환·황수정·이석원 (2008). 「공단 취업알선사업 효과평가」 한국장애인고용촉진공단 고용개발원.
- 유길상 (2004) 한국 고용보험제도의 정책효과 분석, 「한국정책학회보」. 12(4): 175-323.
- 유동철 (2008) 장애인 취업알선 서비스가 고용의 질에 미치는 영향, 「장애와 고용」, 18(1): 5-23.
- 유완식·김호진·전영환·이금진·황아윤 (2006). 「2005년 장애인근로자 실태조사」 한국장애인고용촉진공단 고용개발원.
- 이상록 (2001) 실직자 구직상담의 효과분석-공공취업알선기관을 대상으로, 「사회복지연구」, 17: 127-151.
- 이석원 (2007) “노동·복지분야의 사업평가를 위한 사회실험 방법론”, 「평가리뷰」, 5(여름호): 104-129.
- 이석원 (2005) 「장애인고용촉진사업의 성과분석 및 개선방안에 관한 연구」, 노동부 수탁연구.
- 이석원 (2001) 적극적 노동시장정책의 효과성 평가, 「한국행정학보」, 35(1): 91-107.
- 이석원·박애린 (2010) 훈련유형에 따른 장애인 직업훈련사업의 효과: 통합훈련과 전용훈련의 비교분석, 「장애와 고용」, 20(3): 5-28.
- Jenaro, C., David M., John B., Stefan D. and Phil T. (2002). “Supported employment in the international context: An analysis of processes and outcomes”. *Journal of Vocational Rehabilitation*. 17: 5-21.
- Acs, Gregory & Loprest, Pamela. (1999). “The Effect of Disabilities on Exits from AFDC”, *Journal of Policy Analysis and Management*. 18(1): 28-49.
- Andrews, H. , Barker, J., Pittman, J., Mars, L., Struening, E., & LaRocca, N. (1992). "National Trends in Vocational Rehabilitation: A Comparison of Individuals with Physical Disabilities and Individuals with Psychiatric Disabilities". *Journal of Rehabilitation*, 51: 7-16.
- Baldwin, Marjorie & Johnson, William G. (1994). “Labor Market Discrimination Against Men With Disabilities”. *The Journal of Human Resources*. 29(1): 1-19.
- Burkhauser, Richard V. & Daly, Mary C. (2002). “U.S. Disability Policy in a Changing Environment”. *Journal of Economic Perspectives*. 16(1): 213-224.
- Cook, Judith A. & Burke, Jane. (2002). “Public Policy and Employment of People with Disabilities:

- Exploring New Paradigms". *Behavioral Sciences and the Law*. 20:541-557.
- Gilmore, D. S., Schuster, J. L., Timmons, J. C. & Butterworth, J. (2000). "An Analysis of Trends for People with MR, Cerebral Palsy, and Epilepsy Receiving Services From State VR Agencies." *Rehabilitation Counseling Bulletin*, 44: 30-38.
- Hennessey, John C. & L. Scott Muller. (1994). "Work Efforts of Disabled-Worker Beneficiaries: Preliminary Findings From the New Beneficiary Follow-up Survey." *Social Security Bulletin* 57(3): 42-51.
- Mortensen, Dale. (1986), 'Job search and labor market analysis'. Chapter 15 of *The Handbook of Labor Economics*, vol. 2, edited by O. Ashenfelter and D. Card.
- Rumrill, Phillip D. Jr., Roessler, Richard T., Unger, Darlene & Vierstra, Courtney V. (2004). "Title I of the Americans with Disabilities Act and Equal Employment Opportunity Commission case resolution patterns involving people with multiple sclerosis". *Journal of Vocational Rehabilitation*. 20: 171-176.
- Westmorland, M.G. & Williams, R. (2002). "Employers and policy makers can make a difference to the employment of persons with disabilities". *Disability and Rehabilitation* 24(15): 802-809.

부 록

〈표 A1〉 공단 대 수행기관 취업률에 대한 효과추정결과
 (〈표 3〉의 제1행 결과도출을 위한 분석결과)

독립변수	전체 취업률	
	추정치	P-value
상수항	0.116	<.0001
수행기관	-0.073	<.0001
평가횟수	0.029	<.0001
알선횟수	0.355	<.0001
연령	0.000	<.0001
급여	-0.000	0.1822
경력	-0.003	0.0122
자격증수	0.371	<.0001
장애유형		
간장애	-0.009	0.6492
간질장애	0.000	0.9549
국가유공장애	0.028	0.0589
뇌병변장애	0.009	0.4344
발달장애	0.026	0.0616
시각장애	0.014	0.2360
신장장애	0.022	0.1096
심장장애	0.025	0.1096
안면장애	0.000	0.9956
언어장애	0.011	0.3574
장루요루장애	-0.044	0.0190
정신장애	0.037	0.0026
지적장애	0.016	0.1909
지체장애	0.018	0.1244
청각장애	0.027	0.0248
장애정도		
경증	-0.008	0.0004
성별		
남자	-0.010	<.0001
장애등급		
1급	-0.079	<.0001
2급	-0.074	<.0001
3급	-0.064	<.0001
4급	-0.051	0.0008
5급	-0.047	0.0019

214 「행정논총」 제49권 제1호

6급	-0.040	0.0067
교육정도		
무학	-0.012	0.0020
중졸	0.000	0.8117
고졸	-0.000	0.8456
초대졸	-0.010	0.0023
4년제졸	-0.011	0.0010
대학원 이상	-0.007	0.3929
구직등록지역		
강원	0.033	<.0001
경기	0.035	<.0001
경남	0.015	<.0001
경북	0.008	0.0166
광주	0.011	0.0020
대구	0.003	0.2374
대전	0.002	0.5197
부산	0.003	0.2969
서울	0.002	0.3714
울산	0.008	0.0578
인천	0.013	<.0001
기타	0.010	0.1309
전남	0.023	<.0001
전북	0.023	<.0001
제주	0.015	0.0001
충남	0.051	<.0001
LAMBDA	-0.038	<.0001
표본의 수	113,428	
R-square	0.799	

ABSTRACT

Differential Impacts of Job Search Assistance Services for the Disabled among Three Different Types of Agencies

Suk-Won Lee & Un-Ah Kim

Job search assistance service for the disabled in Korea is currently provided by three different agencies. Although those three agencies aim to achieve the same policy goal, their effectiveness is at the center of a debate based on ideological and political evidence. This study attempts to find empirical evidence for the debate by analyzing the differential impacts of the services among the three agencies. The findings indicate that KEPAD shows relatively superior effectiveness in likelihood of employment and post-employment wage levels compared to the Department of Labor or operating agencies. The implication is that the quality of service, especially the assistance services that help overcome environmental barriers, make the difference in the effectiveness of service among the different agencies.

【Key Words: Job search assistance service, Disabled workers, Program evaluation, Impact estimation】