

# 정책전달체계의 조합구조와 전달유형: 청년일자리정책의 전달체계는 어떻게 구성되는가?

안 병 철

## 국문요약

본 연구는 지방정부 청년일자리정책을 대상으로 정책전달체계를 구성하는 네 가지 요소인 정책목표, 정책도구, 전달기관, 전달방식 간의 연계구조와 조합 양상을 분석하였다. 기존 연구가 개별 요소의 단편적 분류에 머문 것과 달리, 본 연구는 전달체계를 정책목표 실현을 위한 전략적 집행 메커니즘으로 간주하고, 도구·기관·방식 간의 기능적 정합성과 조합 논리에 주목하였다. 전국 17개 광역자치단체의 청년일자리정책을 분석한 결과, 정책목표는 도구 선택에 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤으며, 정책도구는 전달기관 및 전달방식의 구성에 영향을 주는 것으로 나타났다. 정책목표와 전달기관은 예산규모에도 유의미한 영향을 주었으며, 도구·기관·방식 간 조합 형태의 반복성과 다양성이 확인되었다. 이를 바탕으로 지방정부 청년일자리정책의 전달체계는 다섯 가지 유형, 지방정부 직접전달형, 공공기관 지원형, 민간참여 재정지원형, 전문기관 연계 위탁형, 공공주도 혼합형으로 유형화하였다. 본 연구는 정책전달체계를 단순한 전달 경로가 아닌, 정책설계와 집행을 잇는 기능적 연계로 이론화하고 분석하였다는 점에서 그 정책적 의의를 갖는다.

주제어: 정책전달체계, 정책도구, 전달방식, 전달기관, 지방정부청년일자리정책

## I. 서론

정책의 성패는 무엇을 할 것인가의 내용뿐 아니라 어떻게 전달할 것인가의 문제에도 달려 있다. 정책은 정교한 정책목표와 수단이 설계되었더라도, 그것이 실제로 실현되는 과정은 전달방식에 따라 차이를 보일 수 있다(Salamon, 2002; Kettl, 2002; Sabatier, 2007; 최하예 외, 2018). 하지만 선행연구들은 주로 정책내용이나 성과에 집중하거나, 전달체계 구성요소 중 일부만을 분석하는 데 그쳐왔다. 정책목표와 정책도구, 전달기관, 전달방식 간의 연계성과 조합 양상을 실증적으로 분석한 연구는 드물다. 오늘날 정책환경은 점차 복잡하고 다변화되고 있다. 정책목표는 복수화되고 있으며, 전달주체는 공공, 민간, 제3섹터 등으로 다원화되고 있다. 이에 따라 전달방식 또한 직접제공, 민간위탁, 공공·민간 협력 등으로 다양화되며, 전달체계의 구조는 복잡성과 유연성을 동시에 요구받고 있다. 이처럼 정책전달체계는 단순한 정책집행 수단을 넘어 정책 성과를 좌우하는 핵심 변수로 부각되고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기반하여 정책전달체계를 독립된 분석 대상으로 설정하고, 전달체계를 구성하는 주요 요소들 간의 연계와 조합 구조를 실증적으로 규명하고자 한다. 기존 연구들이 정책도구, 전달기관 등 개별 요소에 초점을 맞추거나 전달방식 유형을 표면적으로 분류하는 데 그쳤던 것과 달리, 본 연구는 정책목표, 정책도구, 전달기관, 전달방식 간의 연계성에 주목한다. 이를 바탕으로 첫째 정책목표에 따라 어떠한 정책도구가 선택되는지, 둘째 정책도구 유형이 전달기관과 전달방식의 구성에 어떤 영향을 미치는지, 셋째 도구, 기관, 방식 간 조합 양상이 어떠한 유형으로 나타나는지를 분석한다. 이를 통해 정책전달체계의 운용 구조를 분석하고, 정책설계와 집행전략 수립에서 전달체계의 정합성과 효율성을 제고하기 위한 정책적 함의를 제안하고자 한다.

## II. 정책전달체계에 대한 이론적 고찰

### 1. 정책전달체계의 개념과 중요성

#### 1) 정책전달체계의 개념

정책전달체계(policy delivery system)는 정책목표가 설정된 이후 이를 구체적인 프로그램, 서비스, 집행활동으로 전환하기 위한 제도적·조직적 구조를 의미한다(Kettl, 2002; Salamon, 2002; Lars et al., 2015). 정책전달체계는 전달수단의 집합이 아니라, 정책목표를 실현하기 위한 전략적 실행 경로로서 정책도구, 전달기관, 전달방식이 유기적으로 조합되는 다차원적 구조이다(Lesnikowski et al., 2020). 전달체계는 그 구조적 특성에 따라 행정체계와 집행체계로 구성되며(김기현, 2022; 변금선 외, 2023 : 10-13), 전자는 정책의 기획과 통제를 담당하는 수직적 제도 구조, 후자는 정책 집행 주체들의 협력과 실행을 중심으로 한 동태적 구조를 의미한다. Salamon(2002)은 정책전달체계를 다양한 행위자와 정책도구가 결합되어 목표를 실현하는 집행 네트워크로 정의하며, 현대 정책집행의 핵심 메커니즘으로 강조하였다. Pressman과 Wildavsky(1998)는 전달체계의 성공 여부는 단순한 경로 존재보다도 정책행위자 간 상호작용과 집행 조정의 적절성에 달려 있다고 보았다. 유현종(2016)과 이진 외(2016)는 전달체계를 정책수요자와 정책목표 간의 서비스 흐름을 제도적으로 연결하는 핵심적 구조로 이해하였다.

본 연구는 이러한 선행연구를 바탕으로 정책전달체계를 정책목표에 부합하는 도구가 선택되고, 그 특성에 따라 전달기관과 방식이 구성되어 최종 수요자에게 서비스를 제공하는 집행 메커니즘으로 정의한다. 전달체계 구성요소 간의 적절한 결합은 정책전달체계의 운영 원리이자, 정책성과에 결정적인 영향을 미치는 핵심적 변수로 역할을 한다.

## 2) 정책전달체계의 중요성

정책전달체계는 단순한 조직 구성이나 수단의 배열이 아니라, 정책목표 실현을 위한 집행 체계이자 실행 구조로 작동한다. 현대 정책환경에서 전달체계는 공공부문 내부에 국한되지 않고, 민간·비영리·제3섹터 등의 참여로 다중 행위자가 참여하는 협력적 집행시스템으로 진화하고 있다(Kettl, 2002; Salamon, 2002). 따라서 정책도구와 전달방식, 그리고 전달기관 간의 전략적 조합과 정합성 확보는 정책 효과성과 지속가능성을 좌우하는 핵심 요소이다. Blair(2002)는 공공서비스 전달이 다양한 행위자 간 네트워크를 통해 공동으로 수행되는 과정이며, 이러한 네트워크 내 전달기관 배치와 시민참여 수준이 공동생산의 성과에 결정적 영향을 미친다고 지적하였다(Smith, Jones, & Taylor, 2024 : 304-310). Azad Singh Bali et al.(2021)는 정책도구가 정책목표 달성의 핵심 수단으로서 도구의 특성과 역량이 정책 수립과 전달체계 구성을 결정한다고 하면서, 절차적 도구는 정책결과와 서비스 전달체계의 조직화에 결정적 역할을 수행하므로 정책도구와 전달방식 간의 연계성에 대한 체계적 분석이 필요하다는 점을 강조하였다(Azad Singh Bali et al., 2021: 300-310). 최근에는 디지털 전환(digital transformation)이 정책전달체계의 구조와 방식을 변화시키고 있으며, 기술 기반의 새로운 전달 메커니즘이 정책 효과성과 접근성을 동시에 제고할 수 있는 수단으로 부상하고 있다(Latupeirissa et al., 2024). 이러한 전달체계의 중요성은 청년정책과 같이 정책목표의 복합성, 정책수단의 다원성, 정책수요자의 이질성이 높은 정책영역에서 더욱 부각된다(송수중 외, 2021). 정책목표에 적합한 정책도구의 선택, 이를 집행할 전달기관의 선정, 정책수요자 특성에 부합하는 전달방식의 설계는 정책성과를 좌우하는 핵심 요소이며, 이에 대한 분석은 정책집행 연구에서 이론과 실천 모두에서 긴요한 과제라 할 수 있다.

## 2. 정책전달체계 선행연구 검토

정책전달체계에 대한 선행연구는 크게 두 흐름으로 구분할 수 있다. 첫째, 공공서비스 전달체계에 관한 연구이다(한승주 외, 2015; 유현중, 2016; 이진 외, 2016; 최현묵 외, 2017). 공공서비스 전달체계에 관한 연구들은 주로 복지행정 분야를 중심으로 진행되었으며, 전달체계를 중앙부처-광역자치단체-기초자치단체-민간기관 또는 공공전달기관-최종 수요자로 이어지는 다단계 하향식 구조로 설명하였다(유현중, 2016; 이진 외, 2016). 중앙정부는 정책설계와 예산 배분을 담당하고, 지방정부는 이를 지역 특성에 맞게 조정·집행하며, 최종 서비스는 주민센터나 사회복지관 등 공공 또는 민간 전달기관을 통해 제공된다. 한승주 외(2015)는 전달방식을 정부 전담형, 위탁 관리형, 시장화형, 공동체 협력형으로 구분하였고, 대통령소속사회통합위원회(2012)는 중앙정부 직접 전달형, 공공기관 위탁형, 지자체 전달형, 민간공급자 위탁형 등으로 분류하였다. 최현묵 외(2017)는 재정사업의 전달유형을 중앙정부 직접전달형, 중앙·지방 협력형, 준정부조직 지원형으로 제안하였다. 하지만 이들 연구는 전달주체의 위계나 집행방식(top-down)의 표면적 구분에 치중하였으며, 정책목표에 따른 정책도구·전달기관·전달방식 간의 조합과 정합성을 규명하려는 시도는 부

족하였다. 둘째, 정책전달체계의 유형화 및 조합에 관한 연구이다(Kettl, 2002; Howlett, 2005; Lesnikowski et al., 2020). 정책전달체계 유형화에 대한 연구들은 정책도구, 전달기관, 전달방식 간의 연계에 주목하여, 정책집행의 성공이 이들 요소의 정합적 설계에 달려 있음을 강조하였다. Lesnikowski et al.(2020)은 정책유형별로 적합한 전달조합이 존재함을 실증적으로 제시하였으며, Howlett(2005)은 정책설계 단계에서 전달체계 구성요소의 전략적 조합이 필수적이라고 주장하였다. 그러나 대부분 국외 사례에 한정되어 있고, 국내에서 정책목표·정책도구·전달기관·전달방식 간 연계를 분석하며 유형화를 시도한 연구는 드물다.

이상의 논의에서 볼 때, 선행 연구는 주체별 위계구조나 전달방식의 단순 분류에 머물러, 정책목표와 정책도구·전달기관·전달방식 간 연계성을 분석한 사례가 부족하다. 하지만 정책전달체계 유형화는 단순 분류를 넘어, 목표·도구·주체·방식 간 기능적 정합성을 구조적으로 파악하는 준거틀로서 매우 중요하다. Salamon(2002)은 정책도구가 전달주체 및 전달방식과 결합할 때 전략적 적합성이 확보되어야 효과적인 집행이 가능하다고 하였으며, Howlett et al.(2009) 역시 정책설계 단계에서 구성요소 간 일관된 결합이 정책성과를 좌우한다고 보았다. Kettl(2002), Lesnikowski et al.(2020) 등이 정책유형별로 적합한 전달조합을 실증적으로 제시하였고, 국내에서는 복지·보건 분야를 중심으로 제한적 시도가 있었을 뿐 청년정책 분야에서는 드물다. 본 연구는 이러한 경험적 논거에 기초하여, 청년일자리정책을 대상으로 정책도구·전달기관·전달방식 간 결합 구조를 분석하고, 반복적으로 나타나는 조합 양상을 바탕으로 전달체계 유형을 도출함으로써 기존 연구에서 놓쳤던 부분을 메우고자 한다.

한편, 본 연구에서 사용하는 정책전달체계 조합구조는 정책목표 달성을 위해 정책도구·전달기관·전달방식이 기능적 정합성을 바탕으로 결합된 형태를 의미한다. 이는 Salamon(2002)의 정책도구·집행주체·전달방식 간 전략적 적합성 논의와 Howlett et al.(2009)의 정책설계 일관성 개념에 기초한다. 이러한 조합구조는 단순히 세 요소를 병렬적으로 나열한 것이 아니라, 각 요소의 선택이 다른 요소의 구성을 제약하거나 촉진하는 연계적 메커니즘으로 작용한다. 정책도구의 속성은 전달기관과 전달방식을 결정하며, 전달기관의 특성은 전달방식의 선택을 구조화함으로써 각 요소가 상호 의존적으로 연결된다.<sup>1)</sup>

### 3. 가설 설정과 연구의 틀

#### 1) 가설 설정

본 연구는 정책전달체계를 구성하는 네 가지 요소인 정책목표, 정책도구, 전달기관, 전달방식 간의 연계 구조에 주목한다. 각 요소는 상호작용하며 정책집행의 경로를 결정짓는 주요 변수로 작용하며, 이러한 요소 간의 정합성은 정책설계와 집행방식에 중요한 영향을 미친다. 이에 본 연구

1) 본 연구는 이러한 이론적 관점에서 교차분석(Crosstab analysis)을 통해 요소 간 유의미한 연계성을 검증하고, 군집분석(Cluster analysis)을 통해 반복적으로 나타나는 조합 양상을 분석함으로써 정책전달체계 조합구조를 유형화한다.

는 다음과 같은 가설을 설정한다.

#### (1) 정책목표와 정책도구 간의 관계

정책목표는 단순한 선언적 구호라기보다는 정책수단의 선택과 집행방식을 결정하는 출발점이자 제약조건으로 작용한다(Howlett, Ramesh, & Perl, 2009: 25-34). 정책목표는 해당 목표를 달성하기 위해 어떠한 도구가 가장 적절한지에 대한 기능적 적합성을 전제로 하며, 이는 정책설계자가 의도하는 정책성공을 촉진하거나 제한하는 요소로 작용한다. 정책도구는 중립적인 기술적 수단이 아니며, 각 도구는 특정한 정책목표와 결합할 때 정책 효과성이 극대화된다는 점에서 전략적 선택 대상이다(Salamon, 2002:25-30). 예를 들어, 고용 창출과 같은 직접 개입형 정책목표는 직접공급(direct provision) 도구와의 결합이 효과적이며, 창업 장려와 같은 행위 유도형 목표는 보조금 또는 세제 혜택(tax incentives)과 같은 재정적 유인 도구가 적절하다. 반면에, 구직활동 지원이나 취업정보 제공과 같은 목표는 정보제공(information provision) 도구를 통해 실현되는 경우가 많다. 이처럼 정책목표의 특성은 정책도구의 선택과 조합 과정에 영향을 미치며, 이는 궁극적으로 정책 집행 방식과 전달체계의 특성을 결정짓는다. 정책도구의 선택은 단순한 기술적, 관리적 결정이라기보다는 정책목표와의 기능적 적합성에 따른 전략적 선택이라 할 수 있다. 이와 같은 이론적 논의에 근거하여 다음과 같은 가설을 설정한다.

가설 1 (H1): 정책목표 유형에 따라 정책도구의 선택은 유의미하게 달라질 것이다.

#### (2) 정책도구와 전달방식 간의 관계

정책도구와 전달방식은 정책집행의 실행구조를 구성하는 연계된 요소이며, 도구 선택은 전달방식의 제약요소로 작용할 수 있다. 정책의 설계와 집행은 분리된 과정이 아니라, 정책설계 단계에서의 도구 선택이 곧 집행 단계에서 전달방식 결정에 실질적 영향을 미친다는 점이 다수 연구에서 강조되어 왔다(Pressman & Wildavsky, 1998; Hill & Hupe, 2002; Lesnikowski et al, 2020). 정책집행 과정에서는 다양한 전달방식(예: 직접제공, 민간위탁 등)이 선택되며, 이들은 정책도구의 유형과 결합되는 경향을 보인다. 직접공급 도구는 대체로 행정관료제를 통한 직접제공 방식과 연계되며, 서비스제공계약(service contracts) 도구는 주로 민간위탁 방식을 통해 집행된다. 마찬가지로 보조금 정책도구는 재정지원 방식으로 운용되는 경우가 일반적이며, 조직구성(organization-building) 도구는 기구 운영 및 조직관리 방식과 긴밀히 연결되어 있다.

정책도구는 이처럼 특정 전달방식과의 결합을 통해 정책기능을 실현하며, 이러한 관계는 제도적으로 형성되거나 관례화된 경우도 있다. 정책도구의 선택이 정책집행의 실행경로를 결정짓는 메커니즘으로 작동한다는 점에서, 정책도구와 전달방식 간 관계는 임의적인 선택의 결과라기보다는 기능적 논리에 따른 결과로 볼 수 있다. 이 점에 주목하며 다음의 가설을 설정한다.

가설 2 (H2): 정책도구 유형에 따라 전달방식은 유의미하게 달라질 것이다.

## (3) 전달기관과 전달방식 간의 관계

전달기관은 단순한 집행 주체를 넘어 정책도구와 방식의 선택에 실질적 영향을 미치는 전략적 행위자이다. 각 조직은 재정 자원, 법적 권한, 관리역량 등의 조직 특성을 바탕으로, 수행 가능한 정책도구와 전달방식을 선택하거나 수용한다(Thompson, 1967; O'Toole & Meier, 1999; Howlett, 2009). 조직구조의 특성이나 제도적 환경은 정책도구, 전달방식의 선택을 제약하는 주요 요인으로 작용하며, 그 결과 전달기관별로 특정 도구, 방식 조합이 반복적으로 나타난다. 지방정부는 행정조직 중심의 직접공급·직접제공 조합을 선호하는 반면, 공공기관은 보조금·민간위탁과 같은 혼합방식에 유연하게 대응하는 경향이 있다. 대학이나 민간단체는 일반적으로 서비스계약·민간위탁 방식에 적합하며, 기업은 보조금 중심의 참여방식을 통해 정책사업에 참여하는 경우가 많다. 이러한 경향은 각 전달기관의 법적 지위, 책임구조, 성과관리 체계 등과 밀접하게 연관되어 있으며, 결국 전달기관의 유형에 따라 전달방식이 달라지는 형태가 된다. 이러한 이론적 논의에 근거하여 다음의 가설을 설정한다.

가설 3 (H3): 전달기관 유형에 따라 전달방식은 유의미하게 달라질 것이다.

## (4) 정책전달체계와 예산규모 간의 관계

정책전달체계는 정책목표, 수단, 방식, 주체를 결정할 뿐 아니라, 이에 따라 예산 배분에도 영향을 미친다(Salamon, 2002; Howlett et al., 2009). 예산은 단지 재정의 크기를 나타내는 숫자가 아니라 정책이 무엇을 지향하고 어떤 방식으로 수행되며, 누가 집행하는가를 반영하는 정책설계의 거울이다. 먼저, 정책목표의 유형은 정책이 지향하는 성과, 시급성, 가시성 등에 따라 예산결정에 영향을 미친다. 직접 일자리 제공처럼 단기적이고 눈에 띄는 성과가 요구되는 목표는 비교적 큰 규모의 재정 투입이 수반되며, 역량 강화나 정보제공과 같은 간접 목표는 상대적으로 소규모 예산으로도 운영될 수 있다(Sabatier, 2007 : 98-110). 둘째, 정책도구는 목표를 실현하기 위한 수단이며, 각 도구는 고유한 집행방식과 비용 구조를 가지고 있다. 직접공급 방식은 고정비, 인건비 중심으로 큰 재정 투입이 필요하고, 보조금은 금전적 지원을 통한 직접 예산 집행을 전제로 한다. 반면에 정보제공이나 현물보증 등의 도구는 비교적 낮은 예산으로도 집행이 가능하다. 셋째, 전달방식은 정책도구를 정책수요자에게 어떻게 전달할 것인가에 관한 실행 방식으로, 직접제공, 민간위탁, 대출보증 등 다양한 형태가 존재한다. 전달방식에 따라 행정비용, 위탁 수수료, 관리체계 등이 달라지므로, 동일한 도구라도 전달방식에 따라 예산규모가 다를 수 있다. 넷째, 전달기관은 정책을 실제로 수행하는 주체로서, 조직의 법적 지위, 역량, 성과 책임에 따라 예산 수요가 달라진다. 지방정부는 제도적으로 확립된 행정조직을 중심으로 정책을 집행하며 예산을 비교적 균등하게 배분하는 경향이 있는 반면, 공공기관이나 민간기관은 사업 범위, 연계 기관, 자원 활용 가능성에 따라 예산 규모가 달라질 수 있다. 이처럼 전달기관의 유형은 정책집행 방식뿐 아니라 예산결정에도 영향을 미친다. 이러한 이론적 논의에 근거하여 다음의 가설을 설정한다.

가설 4(H4): 정책전달체계 구성요소는 예산규모에 유의미한 영향을 미칠 것이다.

## 2) 연구의 틀

이상과 같이 본 연구는 정책목표, 정책도구, 전달기관, 전달방식 간의 연계성과 예산규모 영향에 관한 네 가설을 설정하였다. 이러한 연구가설을 검증하고 변수 간 관계를 분석하기 위해, 연구의 틀을 구성하였다. 본 연구의 틀은 정책전달체계의 네 구성요소인 정책목표, 정책도구, 전달기관, 전달방식 간의 관계를 중심으로 구성하였다. 연구의 변수들은 크게 네 범주로 구분되며, 각각은 정책목표(policy goals), 정책수단(policy instruments), 전달기관(delivery agents), 그리고 전달경로(delivery mechanisms)를 개념적으로 나타낸다. 구체적으로 본 연구는 정책목표가 정책도구의 선택에 미치는 영향, 정책도구가 전달기관 및 전달방식의 선택에 미치는 영향, 그리고 도구, 기관, 방식 간 조합 형태 등을 분석한다.

우선, 정책목표는 지방정부가 청년일자리 문제에 대응하기 위해 설정한 목적 유형을 의미하며, 본 연구에서는 이를 총 9개로 분류하였다. 구체적으로는 직접일자리, 취업지원, 기업지원, 서비스지원, 교육서비스, 기관운영, 활동비지원, 인력양성, 창업지원이 해당된다. 청년층의 다양한 요구에 대응하기 위한 직접 고용 창출부터 취업역량강화, 창업지원에 이르기까지 다양한 정책지향성을 반영한다. 이러한 정책목표 달성을 위한 정책도구는 Salamon(2002)의 분류에 따라 직접도구와 간접도구로 구분된다(Salamon, 2002; 문명재 외, 2007; 엄석진, 2008; 오현정 외, 2015; 안병철, 2020). 직접도구는 정부가 보유한 인적·물적 자원을 활용하여 공무원이 직접 재화나 서비스를 제공하는 방식으로, 직접공급, 직접대출, 정책정보 제공, 정책집행을 위한 조직구성 등이 여기에 해당한다. 반면 간접도구는 정부가 재정적 비용을 부담하면서 서비스 제공을 민간기관에 위임하거나 협력하는 방식으로 서비스제공계약, 보조금, 바우처, 대출보증 등이 포함된다. Salamon(2002)은 이러한 분류가 단순한 기술적 구분이 아니라, 정책목표 달성을 위한 전략적 선택임을 강조한다.

다음으로, 정책의 집행과정에서 중요한 변수인 전달방식과 전달기관이 있다. 전달방식은 정책이 정책대상자에게 어떠한 경로로 전달되는지를 나타내는 실행 메커니즘으로, Salamon(2002)에 따르면 정책도구와 밀접하게 연계된다. 구체적으로 직접제공, 기구운영, 보조금 제공, 민간위탁, 대출 방식 등이 포함된다. 이는 정책도구와 상호작용하며, 전달의 효율성과 책임성에 영향을 미친다. 전달기관은 정책을 실제로 수행하는 조직 기구로서, 지방정부, 지방정부 산하 공공기관, 대학, 민간단체, 기업 등으로 구성된다. 이러한 기관들은 정책도구 및 전달방식의 선택과 결합을 통해 정책목표 실현을 위한 실행 주체로 기능하며, 그 역할에 따라 전달체계의 다양성을 형성한다. 한편, 예산 변수는 각 청년일자리정책사업에 배정된 예산총액 기준으로 예산규모이며, 전달체계 구성요소와의 연계 구조를 분석하는 종속변수로 활용된다. 이러한 변수들을 중심으로, 정책목표가 도구에 미치는 영향과 도구가 기관 및 방식에 미치는 영향, 도구·기관·방식 간 조합 형태, 그리고 전달체계와 예산 간의 관계를 분석하며, 그 결과를 바탕으로 전달체계의 유형을 도출하고자 한다. 본 연구는 이러한 연구 틀에 따라 전국 광역자치단체의 청년일자리정책사업을 분석 대상으로 선정하였다.<sup>2)</sup> 분석의 객관성 확보하기 위해 정책 사업에 대해 두 차례의 반복 분류 작업을 실시하였

2) 분석대상은 전국 17개 광역자치단체의 청년정책시행계획에 포함된 단위사업이다. 사례는 2021년과 2024

으며, 그 결과를 바탕으로 자료를 코딩하고 변수를 설정하였다.<sup>3)</sup>

〈표 1〉 연구의 틀

변수		내용	
정책목표	직접일자리	직접적인 일자리 창출	
	취업지원	취업연계, 일경험서비스지원(구직청년)	
	기업지원	청년을 고용하는 기업지원	
	서비스지원	취업정보제공, 면접정장대여, 일자리박람회개최	
	교육서비스	취업역량학습, 교육, 컨설팅	
	기관운영	청년센터, 일자리센터, 창업센터 운영, 청년취업제도운영	
	활동비지원	취업장려금, 자산형성, 수당	
	인력양성	청년농어업육성, 청년취업 인력육성	
	창업지원	창업활동하는 청년지원	
정책도구	직접도구	직접공급	(지방)정부 공무원의 재화 및 용역 직접 전달
		직접대출	국고에서 자금을 빌려주고 채권 관리
		정보제공	(지방)정부가 정책목표달성을 위해 특정분야에 관한 정보를 수요자에게 제공
		조각구성	(지방)정부가 정책목표달성을 위해 기구 설치
	간접도구	서비스제공계약	(지방)정부 외부의 민간조직이 정책수요자에게 직접서비스를 제공하고 그에 대한 대가는 정부 지불
		보조금	(지방)정부가 제공하는 자금으로 지원(개인/집단)
		현물보증 (voucher)	개인이 한정된 종류의 물건이나 서비스를 구매할 수 있도록 하는 보조
		대출보증	(지방)정부가 민간 금융기관이 개인이나 기업에 자금을 대출하도록 보증
전달방식	직접제공	(지방)정부 공무원의 직접 전달	
	기구운영	기구 설치하여 운영	
	보조금 제공	정부보조금 제공	
	민간위탁	계약체결/위탁	
	대출	대여금 지급	
전달기관	지방정부	지방정부 주체	
	공공기관	지방정부 산하기관	
	대학	대학기관	
	비영리기관	비영리 민간단체	
	기업	기업	
예산	예산규모	정책사업 예산총액	

년 두 시점을 기준으로 정책사업을 종합한 것으로, 총 1,052건 단위사업이다. 본 연구는 연도별 전수조사 방식의 현실적 제약과 함께, 비교 가능성을 고려하여 2021년과 2024년 두 시점을 중심으로 분석을 설계하였다. 2021년은 코로나19 팬데믹 직후의 정책 대응기로서 각 지방정부가 청년일자리정책을 확대하거나 재편하던 시기이며, 2024년은 최근 시점으로서 포스트코로나와 정책 정상화 국면에 해당한다.

3) 단위사업 분류와 코딩은 연구보조자와의 공동 작업을 통해 이루어졌다. 각각 독립적으로 분류한 뒤, 상호 검토와 조정을 거쳐 분류의 일관성과 자료의 신뢰성을 확보하였다. 최종적으로 선정된 1,052건 단위사업에 대해서는 SPSS 프로그램을 활용하여 코딩과 데이터 입력을 수행하였다. 각 정책사업은 청년 범위, 정책목표, 정책도구, 전달방식, 전달기관, 전달방식, 예산 규모, 예산 유형에 따라 변수화되었으며, 데이터 정합성 점검과 오류 수정으로 자료의 신뢰도를 높였다.

### III. 정책전달체계의 분석 및 논의

#### 1. 청년일자리정책 개관과 데이터 특성

##### 1) 청년에 관한 개념

‘청년’은 관련 법률과 자치법규에 따라 연령 범위의 기준을 따로 정하고 있다. 청년정책에서 기본이 되는 「청년기본법」은 청년 연령을 ‘19세이상 34세이하’로 규정하고 있다. 「청년고용촉진특별법」은 청년의 나이를 ‘15세~29세’까지로 정하고 있다. 공공기관과 지방공기업이 청년 미취업자를 고용하는 경우에는 ‘15세~34세 이하’인 사람으로 확대 정의하고 있다. 「고용정책기본법」에서는 청년고용촉진특별법을 준용하여 ‘15세~29세’, 「중소기업인력지원특별법」은 중소기업 취업촉진을 위해 고용장려금 지급 대상 청년을 ‘15세~34세’, 「전통시장및상점가육성을위한특별법」 및 「중소기업창업지원법」은 청년창업 지원을 위한 청년창업자 범위를 ‘~39세 이하’, 「후계농어업인및청년농어업인육성지원에관한법률」에서는 ‘~40세 이하’, 로 정하고 있다(국가법령정보센터, <http://law.go.kr>, 각 법률참고).

지방정부는 청년기본조례를 제정하여 지역별 청년정책을 수립 추진하고, 청년의 정의를 연령으로 정하고 있다. 청년은 두 가지 연령범위로 사용하고 있는데, 17개 시도 중 5개 시도는 ‘만18세·19세~만34세’(부산/울산/세종/경기/경남), 나머지 12개 시도는 ‘만18세·19세~만39세’를 청년 연령으로 정하고 있다(자치법규정보시스템, <http://elis.go.kr>).

본 연구의 청년일자리정책사업에 설정된 연령 범위를 보면 전체 1,052건의 단위사업 중, 연령 범위를 명시한 사업들은 다양한 연령 기준을 적용하고 있다. 가장 많이 사용된 기준은 ‘만19세~39세 이하’(25.8%)와 ‘만18세~39세 이하’(24.0%)로, 두 기준이 전체의 약 절반(49.8%)을 차지하였다. 이 외에도 ‘만39세 이하’(7.7%), ‘만19세~34세 이하’(7.4%), ‘만18세~40세 이하’(3.2%), ‘만15세~39세 이하’(3.1%) 등 연령 범위가 혼재되어 있었다. 주목할 점은, 전체 사업의 약 14.8%가 청년 연령 범위를 명시하지 않은 상태로 운영되고 있다는 점이다. 일부 사업에서는 ‘만60세 이하’(1.5%), ‘만50세 이하’, ‘만40세 이하’, 그리고 ‘만20세~55세 이하’, ‘만18세~50세 이하’ 등 일반적인 청년 범위를 넘어서는 연령대가 설정된 사업도 있다. 청년정책 집행현장에서 ‘청년’이라는 정책 대상과 연령 기준이 명확하게 통일되어 있지 않아, 비일관성이 나타난다.

〈표 2〉 지방정부 청년일자리정책사업 청년연령

(단위: 개, %)

구분	빈도	비중
만19세-39세 이하	271	25.8
만18세-39세 이하	253	24.0
명기하지않음	156	14.8
만39세 이하	81	7.7

만19세-34세 이하	78	7.4
만18세-40세 이하	34	3.2
만15세-39세 이하	33	3.1
만15세-34세 이하	25	2.4
만18세-34세 이하	21	2.0
만18세-45세 이하	21	2.0
만60세 이하	16	1.5
만19세 이상	11	1.0
만18세 이상	9	0.9
만20세-39세 이하	8	0.8
만15세 이상	8	0.8
만18세-50세 이하	5	0.5
만40세 이하	4	0.4
만34세 이하	4	0.4
만20세-55세 이하	3	0.3
만50세 이하	3	0.3
만40세 이하	2	0.2
만30세 이하	2	0.2
만19세-24세	2	0.2
만16세-39세 이하	2	0.2
전체	1,052	100.0

## 2) 청년정책 영역과 일자리정책

청년정책은 2020년 「청년기본법」의 제정(2020. 2. 4.)을 기점으로 국가 차원에서 본격적으로 추진되기 시작하였다. 2020년 관계부처 합동으로 발표된 ‘청년의 삶 개선 방안’은 중앙정부 청년정책 추진체계의 기반이 되었다. 이를 통해 청년정책조정위원회가 정책 총괄·조정기구로 구성되었으며, 국무조정실 내 청년정책조정실이 설치되어 정책조정 기능이 강화되었다. 이러한 기반 위에서 「제1차청년정책기본계획(2021~2025)」이 수립되었으며, 2021년부터 매년 청년정책 시행계획이 수립, 발표되고 있다. 중앙정부의 청년정책 기본계획에서는 청년일자리, 청년주거, 청년교육, 청년복지·문화, 청년권리·참여 등의 다섯 가지 정책 영역으로 구성되어 있으며, 각 중앙부처의 정책사업이 이러한 범주 내에서 추진되고 있다(관계부처 합동, 2020 : 2-10).

청년정책은 중앙정부뿐만 아니라 지방정부 차원에서도 활발히 전개되었다. 2015년 서울시의 청년기본조례 제정을 시작으로, 전국 17개 광역자치단체가 자체 청년기본조례를 제정하고 지역별 청년정책을 수립하고 추진해 왔다. 지방정부 청년정책 역시 중앙정부 기본계획의 구조에 맞추어 일자리, 주거, 교육, 복지·문화, 참여·권리의 5대 정책 영역을 중심으로 지역 특성에 맞는 정책사업들을 계획하고 이를 집행하고 있다.

지방정부가 실제로 추진한 청년일자리정책사업(전국 17개 광역자치단체, 총 1,052건)을 분석한 결과에 따르면, 2021년 대비 2024년의 전체 정책사업은 약 7% 감소하였으나, 경북(151건), 경남

(106건), 전남(81건) 등 일부 지역은 높은 정책 추진 수준을 유지하거나 오히려 증가하였다. 청년정책의 양적 변화가 지역별로 상이하게 나타나며, 정책사업에서 통합과 확장의 흐름이 관찰된다.

〈표 3〉 지방정부 청년일자리정책사업

(단위: 빈도, %)

구분	2021	2024	개수	비중
서울	20	17	37	3.5
부산	20	27	47	4.5
대구	32	13	45	4.3
인천	27	31	58	5.5
광주	26	31	57	5.4
대전	25	21	46	4.4
울산	21	17	38	3.6
세종	13	18	31	2.9
경기	18	15	33	3.1
강원	19	17	36	3.4
충북	38	37	75	7.1
충남	34	28	62	5.9
전북	42	33	75	7.1
전남	45	36	81	7.7
경북	76	75	151	14.4
경남	76	75	106	10.1
제주	36	38	74	7.0
전체	545	507	1,052	100.0

자료: 국무총리실 국무조정실, 「지방정부청년정책시행계획(2021/2024), 참고」

## 2. 정책전달체계 분석

정책전달체계는 지방정부 청년일자리정책에서 정책목표, 정책도구, 전달기관, 전달방식이 정책목표에 부합하도록 적절히 조합되어 형성되는 정책집행의 실행경로를 의미한다. 이는 정책목표에 맞는 도구가 선택되고, 그 특성에 따라 전달기관과 전달방식이 구성되어 정책대상자에게 전달되는 일련의 집행 메커니즘이다. 본 연구에서는 이러한 개념적 틀을 바탕으로 정책목표와 정책도구, 전달기관, 전달방식 간의 연계성을 분석한다.<sup>4)</sup>

### 1) 정책목표와 정책도구의 관계

지방정부 청년일자리정책사업은 다양한 정책목표를 지향하며, 그 내용과 방향에 따라 분류된

4) 본 연구는 정책전달체계의 요소 간 연계를 실증적으로 확인하기 위해 교차분석(Crosstab Analysis, Chi-square test of independence)을 활용하였다.

다. 청년일자리정책사업의 가장 큰 비중을 차지한 목표유형은 '취업지원'으로 전체의 36.4%(383건)에 달하며, 청년정책이 직접적인 고용 연계 및 취업 알선 중심의 정책 기조를 유지하고 있음을 말해준다. 다음으로 '창업지원'이 26.2%(276건)로 나타나, 자립형 일자리 창출을 위한 지원정책도 핵심 축으로 자리 잡고 있다. '인력양성'(11.2%), '서비스 지원'(9.2%), '교육서비스'(6.5%) 등은 청년의 역량 강화와 간접적 지원에 초점을 둔 정책 유형으로 일정한 비중을 차지하고 있다. 반면 '활동비 지원'(4.2%), '기업지원'(3.7%), '기관운영'(1.3%), '직접일자리 제공'(1.2%) 등은 상대적으로 낮은 비중을 보이며, 직접적 재정지원이나 공공부문 직접고용 방식은 제한적으로 활용되고 있다.

청년일자리정책사업의 정책도구는 가장 높은 비중을 차지한 도구로는 '직접공급'으로 전체의 42.7%(449건)이며, 지방정부가 청년정책을 직접 집행하거나 자체 사업을 통해 서비스나 자원을 공급하는 방식을 중점적으로 채택하고 있다. 이어 '보조금'이 40.2%(423건)로, 청년 개인이나 기업에게 금전적 지원을 제공함으로써 참여를 유도하고 자립 기반을 조성하는 간접 재정도구를 적극 활용하고 있다. 이 외에도 '정보제공'(8.1%), '서비스제공 계약'(5.5%) 등이 활용되었으며, 정보제공 또는 민간위탁을 통한 행정외주화 방식이 보완적으로 활용되고 있다. 반면에 '조직구성'(1.1%), '직접대출'(1.0%), '현물보증(voucher)'(1.0%), '대출보증'(0.3%) 등은 낮은 비중을 보이며, 시장 중심 도구의 활용은 제한적인 것으로 나타났다. 청년정책은 직접 공급과 재정지원 중심의 정책도구에 집중되어 있으며, 민간 중심의 시장 기반 도구는 상대적으로 적게 활용되고 있다.

정책목표의 유형에 따라 지방정부가 선택하는 정책도구가 유의미하게 달라지는지를 검증하기 위해 교차분석을 실시하였다. 청년일자리정책사업 대상으로 정책목표(9개 범주)와 정책도구(8개 범주) 간 교차표를 구성하고 Pearson 카이제곱( $\chi^2$ ) 검정을 적용한 결과, 정책목표 유형에 따라 정책도구 선택이 통계적으로 유의미하게 달라지는 것으로 나타났다( $\chi^2=590.307$ ,  $df=56$ ,  $p<.001$ ). 정책목표 유형에 따라 정책도구의 선택이 달라진다는 가설 1(H1)을 뒷받침하는 결과이다.

직접일자리 정책은 직접공급(92.3%)에 절대적으로 의존하고 있으며, 이러한 점은 공공이 고용 창출의 직접적 주체로 역할하고 있다는 점을 보여준다. 취업지원에서는 보조금(54.0%)과 직접공급(35.8%)이 병행되며, 재정 지원과 행정서비스의 병합적 전달이 나타났다. 서비스지원은 직접공급(47.4%), 보조금(25.8%), 정보제공(14.4%) 등 다양한 정책도구가 혼합되어 활용되었으며, 정책수요자 맞춤형 다원화 전략이 반영되었음을 보여준다. 교육서비스는 정보제공(41.2%)과 서비스계약(22.1%)이 상대적으로 높게 나타났으며, 외부 전문성 활용과 간접 전달의 특성을 반영한다. 창업지원의 경우 직접공급(65.2%)과 보조금(26.8%)이 중심이 되었으며, 금융지원이나 민간기반 도구는 미미하였다. 이러한 결과는 청년일자리정책사업이 정책목표에 따라 적합한 도구를 전략적으로 선택하고 있음을 시사한다. 직접개입이 필요한 목표에는 직접공급, 경제적 유인이 필요한 목표에는 보조금, 정보 전달 중심 목표에는 정보제공 도구가 선택되어 목표·도구 간 기능적 정합성이 일정 부분 관찰되었다. 전체적으로는 직접공급과 보조금에 집중된 단선적 정책도구 구성이 지배적인 구조로 확인되었다.

이상의 분석은 가설 1(H1)이 제시한 바와 같이, 정책목표 유형에 따라 정책도구의 선택이 유의미하게 달라진다는 점을 통계적으로 지지하는 결과이며, 정책설계 단계에서 도구선택의 적절한

결합을 고려해야 함을 시사한다.

〈표 4〉 정책목표와 정책도구

(단위: 빈도, %)

구분	정책도구								전체	
	직접공급	직접대출	정보제공	조직구성	서비스 제공계약	보조금	바우처	대출보증		
정책 목표	직접일자리	12 (92.3)		1 (7.7)						13 (100.0)
	취업지원	137 (35.8)		16 (4.2)	6 (1.6)	17 (4.4)	207 (54.0)			383 (100.0)
	기업지원	6 (15.4)		1 (2.6)	2 (5.1)		3 (7.7)			39 (100.0)
	서비스지원	46 (47.4)		2 (2.1)	14 (14.4)	4 (4.1)	6 (6.2)			97 (100.0)
	교육서비스	13 (19.1)		28 (41.2)		15 (22.1)	12 (17.6)			68 (100.0)
	기관운영	2 (14.3)		8 (57.1)		2 (14.3)	2 (14.3)			14 (100.0)
	활동비지원	8 (18.2)		2 (4.5)			24 (54.5)	10 (22.7)		44 (100.0)
	인력양성	45 (38.1)		11 (9.3)		10 (8.5)	52 (44.1)			118 (100.0)
	창업지원	180 (65.2)	8 (2.9)	3 (1.1)	2 (0.7)	5 (1.8)	74 (26.8)	1 (0.4)	3 (1.1)	276 (100.0)
전체	전체	449 (42.7)	11 (1.0)	85 (8.1)	12 (1.1)	58 (5.5)	423 (40.2)	11 (1.0)	3 (0.3)	1,052 (100.0)

$\chi^2=590.307, d=56, p<.001(p=.000), Cramer's V=.283$

## 2) 정책도구와 전달방식의 관계

청년일자리정책사업의 전달방식은 다음과 같이 분류된다. 청년일자리정책사업에서 가장 높은 비중을 차지한 방식은 ‘직접제공’으로 전체의 39.1%(411건)에 달하며, 지방정부가 직접 서비스나 자원을 제공하는 방식을 주요한 전달 수단으로 활용하고 있다. 다음으로 ‘보조금 제공’이 37.2%(391건)로, 청년 개인 또는 기업에 대한 금전적 지원을 통해 정책목표를 간접적으로 실현하는 방식이 널리 활용되고 있다. ‘민간위탁’ 11.9%(125건)과 ‘기구운영’ 10.8%(114건) 방식도 일정 비중을 차지하며, 전문기관이나 중간지원조직을 통한 전달체계의 외주화 전략이 병행되고 있다. 반면에 ‘대출’ 방식은 1.0%(11건)에 그치며, 금융 기반 전달방식은 제한적으로 활용되고 있다. 이러한 분포는 지방정부의 청년일자리정책이 직접집행 및 보조금 중심의 전통적 행정 전달방식에 의존하고 있으며, 민간 협력이나 금융방식은 보완적 수단으로 활용되고 있음을 보여준다.

정책도구는 전달방식과 구조적으로 연계되는 경향이 있으며, 이에 따라 정책도구 유형에 따라

전달방식이 유의미하게 달라지는지 여부를 분석하였다. 각 정책도구가 가지고 있는 기능적 논리에 따라 실행 방식이 구조화된다는 점에 주목 한 것이다. Howlett, Ramesh, and Perl(2009), 그리고 Salamon(2002)의 논의에 따르면, 정책도구는 단순한 기술적 수단이기보다는 정책목표 달성을 위한 전략적 설계요소이며, 전달방식과의 기능적 정합성이 핵심적으로 작용한다. 이러한 이론적 관점을 바탕으로 정책도구(8개 유형)와 전달방식(5개 유형) 간의 관계를 교차분석을 통해 분석하였다. 두 변수 간의 관계에 카이제곱( $\chi^2$ ) 검정을 적용한 결과, 정책도구 유형에 따라 전달방식의 선택에서도 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다( $\chi^2=1,547.63$ ,  $df=28$ ,  $p<.001$ ). 정책도구와 전달방식 간의 연계와 제도적 정합성이 존재함을 보여준다. 직접공급 도구는 직접제공 방식(78.4%)과 강하게 결합되어 있으며, 공공부문이 행정서비스를 직접 수행하는 전통적 전달구조의 전형을 반영한다. 보조금 도구는 보조금제공(77.5%)에 집중되어 있으며, 재정적 유인을 통해 민간행위자의 자발적 참여를 유도하는 간접전달의 설계 논리와 정합된다. 서비스제공계약 도구는 민간위탁 방식(60.3%)을 중심으로 구성되어 있으며, 전문성과 효율성을 고려한 외부 위탁이 실행되고 있다. 반면, 정보제공 도구는 직접제공(38.8%), 민간위탁(22.4%), 보조금제공(23.5%) 등 여러 방식이 혼재되어 있으며, 도구의 유연성과 전달 주체의 다양성이 반영된 결과로 보인다. 조직구성 도구는 기구운영 방식(91.7%)과 밀접하게 연동되어 있으며, 직접대출 및 보증 도구는 금융지원 방식에 기능적 결합이 극대화되고 있다. 이러한 결과는 정책도구와 전달방식 간에 일관된 연계 형태가 있으며, 정책이 설계되는 과정에서 도구와 방식이 전략적으로 조합된다는 점이다. 또한 정보제공처럼 유연한 도구는 다양한 전달방식과 결합되는 반면에, 보조금이나 직접 공급과 같은 도구는 특정 방식에 집중되는 경향을 보인다. 정책도구 자체의 성격이 전달체계를 제약하거나 규정하는 요인으로 작동하고 있음을 시사한다. 이상의 결과는 정책도구와 전달방식이 기능적으로 정합된 구조 속에서 운영되고 있다는 점이며, 전달방식의 선택은 임의적이기보다는 정책도구 속성과 정책목표 성격에 따라 적절한 결합으로 결정되고 있다.

〈표 5〉 정책도구와 전달방식

(단위: 빈도, %)

구분	전달방식					전체	
	직접제공	기구운영	보조금제공	민간위탁	대출		
정책 도구	직접공급	352 (78.4)	65 (14.5)	28 (6.2)	3 (0.7)	1 (0.2)	449 (100.0)
	직접대출	3 (27.3)			2 (18.2)	6 (54.5)	11 (100.0)
	정보제공	33 (38.8)	13 (15.3)	20 (23.5)	19 (22.4)		85 (100.0)
	조직구성		11 (91.7)		1 (8.3)		12 (100.0)
	서비스제공계약	2 (3.4)	6 (10.3)	15 (25.9)	35 (60.3)		58 (100.0)
	보조금	11 (2.6)	19 (4.5)	328 (77.5)	65 (15.4)		423 (100.0)

	바우처	10 (90.9)				1 (9.1)	11 (100.0)
	대출보증					3 (100.0)	3 (100.0)
전체	전체	411 (39.1)	114 (10.8)	391 (37.2)	125 (11.9)	11 (1.0)	1,052 (100.0)

$\chi^2=1,547.63$ ,  $df=28$ ,  $p<.001(p=.000)$ , Cramer's  $V=.606$

### 3) 전달기관과 전달방식의 관계

청년일자리정책사업은 전달기관의 유형에 따라 다음과 같이 분류된다. 높은 비중을 차지한 전달기관은 '공공기관'으로 전체의 39.1%(411건)에 달하며, 이는 정책의 집행과 전달 과정에서 공공기관의 역할이 중심적임을 보여준다. 다음으로 '지방정부'가 33.3%(350건)로 나타났으며, 직접 수행 주체로서 지자체의 기능이 중요한 비중을 차지하고 있다. '기업'은 17.7%(186건)로 나타났으며, 민간 부문과의 협력이 일정 수준 이상으로 제도화되어 있다. 이 외에 '대학' 4.6%(48건), '민간단체' 3.6%(38건), '비영리조직' 1.8%(19건)은 낮은 비중을 보이며, 교육기관이나 비영리 민간조직의 활용은 보완적 수준에 머무르고 있다. 청년일자리정책의 전달체계가 공공부문 중심의 구조에 기반하고 있으며, 민간·비영리 부문은 제한적으로 활용되고 있음을 보여준다.

전달기관의 유형은 전달방식과의 정합성과 밀접하게 연결되며, 이와 같은 맥락에서 전달기관 유형에 따라 전달방식이 유의미하게 달라지는지를 분석하였다. 전달기관 유형(지방정부, 공공기관, 민간 등)이 정책의 전달방식 선택에 어떠한 차이를 발생시키는지를 분석하였다. 이를 위해 전달기관 유형(6개)과 전달방식 유형(5개) 간 교차분석을 실시한 결과, 두 변수 간에는 통계적으로 유의미한 관계가 있는 것으로 나타났다( $\chi^2=601.696$ ,  $df=20$ ,  $p<.001$ ). 먼저, 지방정부 자체가 전달기관으로 운용한 경우에는 '직접제공 방식'이 78.6%로 매우 높게 나타났으며, 공공부문이 스스로 서비스를 수행하는 전통적 방식이 강하게 유지되고 있음을 보여준다. 반면에 공공기관은 보조금제공(39.2%)와 직접제공(27.5%), 기구운영(22.6%) 등 다양한 방식이 혼재되어 나타났으며, 기능의 분화와 전문성에 따라 다층적 전달구조가 활용되고 있음을 보여준다. 대학의 경우 보조금제공(41.7%)와 민간위탁(25.0%)이 주요 방식으로 나타났으며, 교육서비스 중심 정책에서 대학이 민간협력 중심의 전달주체로서 역할을 하고 있다. 기업은 보조금제공(72.0%)이 지배적이며, 보조금제공을 통해 정책을 실행하는 구조가 일반화되어 있음을 보여준다. 민간단체와 비영리조직 또한 각각 60.5%와 63.2%의 민간위탁 방식 활용 비율을 보이고 있어, 이들 조직이 민관협력 기반 전달체계의 핵심 주체로 활용되고 있다.

이러한 결과는 전달기관의 유형이 단지 주체의 구분을 넘어, 정책집행 방식의 실질적 구조를 형성하고 있다는 점에서 정책집행 설계의 핵심 변수로 작동하고 있음을 보여준다. 직접제공은 공공조직에 집중되고, 민간위탁과 보조금제공은 민간단체 전달기관에서 주로 활용된다는 점은 집행 주체의 조직적 특성이 전달방식 선택에 전략적으로 작용하고 있음을 의미한다. 전달기관의 특성이 전달방식의 선택을 설명하는 변수로 작용하고 있음을 확인할 수 있다. 정책전달체계를 설계함에

있어 누가 정책을 실행하는가에 따라 어떻게 전달할 것인가가 결정된다는 점에서, 정책도구와의 연계뿐만 아니라 전달 주체와 집행 방식 간의 기능적 정합성을 확보하는 것이 중요함을 시사한다.

〈표 6〉 전달기관과 전달방식

(단위: 빈도, %)

구분		전달방식					전체
		직접제공	기구운영	보조금제공	민간위탁	대출	
전달 기관	지방정부	275 (78.6)	12 (3.4)	57 (16.3)	3 (0.9)	3 (0.9)	350 (100.0)
	공공기관	113 (27.5)	93 (22.6)	161 (39.2)	38 (9.2)	6 (1.5)	411 (100.0)
	대학	8 (16.7)	8 (16.7)	20 (41.7)	12 (25.0)		48 (100.0)
	기업	12 (6.5)	1 (0.5)	134 (72.0)	37 (19.9)	2 (1.1)	186 (100.0)
	민간단체	3 (7.9)		12 (31.6)	23 (60.5)		38 (100.0)
	비영리조직			7 (36.8)	12 (63.2)		19 (100.0)
전체	전체	411 (39.1)	114 (10.8)	391 (37.2)	125 (11.9)	11 (1.0)	1,052 (100.0)

$\chi^2=601.696$ ,  $df=20$ ,  $p<.001$ ( $p=.000$ ), Cramer's  $V=.378$

#### 4) 정책전달체계와 예산규모의 관계

정책전달체계는 정책목표, 도구, 방식, 기관의 구성과 조합을 통해 단순한 집행 경로를 넘어, 예산 배분에도 직접적인 영향을 미치는 전략적 설계 구조로 작용한다. 예산은 정책이 어떤 목표를 지향하고 어떤 방식으로 실행되며, 누가 수행하는지를 반영하는 결과물이기 때문이다. 정책전달 체계의 구성요소들이 예산 규모에 미치는 영향을 회귀분석한 결과, 구성요소 중 정책목표와 전달 기관이 예산 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 변수로 나타났다.<sup>5)</sup>

먼저, 정책목표는 예산에 대해 음(-)의 영향을 미쳤으며( $B=-0.170$ ,  $p < .001$ ), 이는 기준 목표인 '취업지원'에 비해 다른 목표(예: 창업지원, 서비스지원, 인력양성 등)의 정책사업은 평균적으로 약 17.0% 적은 예산이 배정되는 경향이 있음을 의미한다. 청년일자리정책에서는 '취업지원'을 목표로 한 사업이 상대적으로 높은 예산 배분 우선순위를 가지는 구조로 볼 수 있다. 반면에, 전달기관 유형은 양(+)의 방향으로 유의미한 영향을 미친 것으로 나타났다( $B=.158$ ,  $p=.003$ ). 기준 기관인 지

5) 이 분석은 전달체계를 구성하는 각 요소(목표·도구·기관·방식)를 범주형 더미변수(다수빈도 기준변수=1, 이의 변수=0), 예산규모는 총예산(백만원)을 로그(log)로 변환하여 분석하였다. 분석 결과에 따르면 회귀 모형의 설명력( $R^2$ )은 낮다. 예산규모가 단순히 전달체계 구성요소만으로 결정되기보다는 정책 우선순위, 재정 여건, 중앙정부 지원 등 외부 요인의 영향을 함께 고려할 필요가 있다는 점을 보인다. 그럼에도 정책 목표와 전달기관과 같은 변수가 유의미한 영향을 미친다는 점은 특정 전달구조가 예산 배분에 일정한 선 호 기준이나 제약조건으로 작용하고 있을 가능성을 보여준다.

방정부에 비해 공공기관 등 다른 기관이 수행한 정책사업은 평균적으로 약 15.8% 더 많은 예산이 배정되었으며, 전달 주체의 조직 특성에 따라 예산 구조가 달라질 수 있음을 보여준다. 정책도구와 전달방식은 예산 규모에 통계적으로 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 예산 규모는 ‘어떤 방식으로 전달하느냐’(도구·방식)보다는 ‘무엇을 목표로 하고 누가 수행하는가’(목표·기관)에 따라 예산이 많거나 적게 편성되는 경향이 있음을 시사한다.

〈표 7〉 정책전달체계와 예산규모 관계

	예산규모	
	Beta	t
정책목표	-.170**	-3.370
정책도구	-.137	-.576
전달방식	-.130	-1.591
전달기관	.158*	3.003
R <sup>2</sup>	.145	
F값	5.561*	

\*p<0.05, \*\*p<0.01

### 3. 정책전달체계 유형: 도구·기관·방식 연계

정책전달체계는 정책목표에 따라 도구가 달라지고(H1), 도구에 따라 방식이 달라지며(H2), 기관에 따라 전달방식의 선택이 구조화됨(H3)이 확인되었다. 이러한 결과는 정책전달의 각 요소가 독립적으로 작동하는 것이 아니라 상호 연계되어 체계적으로 기능하고 있음을 보여준다. 이에 본 연구는 이러한 연계성에 주목하여, 정책도구·전달기관·전달방식 간 결합 구조를 군집분석(Two-Step Cluster)을 통해 분석하고, 그 결과 지방정부 직접전달형, 공공기관 지원형, 민간참여 재정지원형, 전문기관 연계 위탁형, 공공주도 혼합형의 다섯 가지 전달체계를 유형화하였다.<sup>6)</sup>

#### 1) 지방정부 직접전달형

‘지방정부 직접전달형’은 직접공급×지방정부×직접제공의 조합 구조를 가지며, 정책의 계획부

6) 정책도구·전달기관·전달방식 등의 변수를 투입하여 군집분석(Two-Step Cluster)을 실시한 결과, 최적 군집 수는 5개로 도출되었고 실루엣(Silhouette) 계수 0.55로 내적 타당성이 확보되었다. 군집과 정책목표 간 교차분석 결과  $\chi^2=267.712(df=32, p<.001)$ 로 외적 타당성이 검증되었으며, 판별분석 재분류 정확도는 82.6%(군집1:98.5%, 군집3:94.5%, 군집5:100%)로 나타나 군집의 안정성을 확인하였다.

군집	정책도구(최빈, %)	전달기관(최빈, %)	전달방식(최빈, %)	명칭
1(328, 31.2%)	직접공급(56.6%)	지방정부(72.6%)	직접제공(61.8%)	지방정부 직접전달형
2(153, 14.5%)	보조금(77.5%)	공공기관(28.0%)	간접지원·기부운영(87.7%)	공공기관 지원형
3(127, 12.1%)	보조금(63.8%)	민간단체·기업(60.5%)	간접지원·위탁(96.8%)	민간참여 재정지원형
4(190, 18.1%)	전문기술지원·정보제공(81.2%)	전문기관(33.3%)	위탁·직접제공 혼합(37.0%)	전문기관 연계 위탁형
5(254, 24.1%)	혼합형 도구	공공기관(다수)	혼합방식	공공주도 혼합형

터 집행까지 전 과정을 지방정부 관료제 조직이 수행하는 행정 일원화형 전달체계라 할 수 있다. 이 유형은 전통적인 관료제적 정책운영 방식의 전형으로, 지방정부가 자체 인적·물적 자원과 조직 역량을 직접 활용하여 청년 대상 정책서비스를 제공한다는 특징을 가진다. 직접전달형은 ‘지역 특화산업인재채용’, ‘지역맞춤형일자리사업’, ‘지역주도형일자리창출사업’ 등과 같이 지방정부가 직접 인력을 채용하거나 배치하는 직접적 고용 개입형 사업에서 두드러지게 나타난다. 이러한 사업은 지방정부가 사업계획 수립, 예산 집행, 채용 공고, 운영 관리를 모두 자체적으로 수행하며, 단기적 고용안정 및 청년 체험 일자리 제공을 목표로 설계된다. 지방정부 직접전달형은 정책집행 과정에서 행정조직의 통제력이 높고 집행 속도가 빠르며, 조직 간 조정 비용이 적다는 장점을 가지지만, 정책 수요자 맞춤형 접근이나 정책의 다변화에는 한계가 있다. 이러한 점에서, 지방정부 직접전달형은 단기성과 달성이나 즉각적인 청년일자리 공급을 목적으로 하는 정책사업에 적합한 전달방식으로 활용된다.

## 2) 공공기관 지원형

‘공공기관 지원형’은 보조금 또는 직접공급×공공기관×보조금제공 또는 직접제공의 조합으로 구성되며, 지방정부 산하 공공기관이 정책전달의 핵심 주체로 작동하는 방식이다.<sup>7)</sup> 공공기관 지원형은 지방정부가 정책설계 단계에 머무르고, 실제 집행과 운영은 ‘공공기관’이 담당하는 간접 집행구조를 채택한다. 창업지원, 기업지원, 직무역량강화, 인력양성프로그램 등 전문성이 요구되는 정책사업에서 주로 활용되었다. 공공기관은 상대적으로 독립된 운영체제와 전문 역량을 바탕으로, 청년 대상 프로그램의 기획, 예산 운용, 성과관리 등을 수행한다. 이 전달 구조는 관리 효율성과 정책의 중·장기적 지속 가능성을 확보하는 데 장점을 지니지만, 민간과의 연계성이나 정책 수요자 맞춤형 유연성 측면에서는 한계가 있을 수 있다. 분석 결과에서도 공공기관 지원형은 창업 지원 및 기업지원 정책에서 높은 비중을 보였으며, 해당 정책사업이 요구하는 기술적 복잡성과 실행 전문성에 밀접하게 관련되어 있다.

## 3) 민간참여 재정지원형

‘민간참여 재정지원형’은 보조금×민간단체·기업×보조금제공 또는 민간위탁의 조합으로 구성되며, 민간영역의 자율성과 실행력을 활용하기 위해 재정적 유인을 제공하는 전달체계이다. 이 유형은 지방정부가 민간 주체에게 일정 수준의 자율성을 부여하고, 청년정책의 수요자 접근성과 창의성을 제고하고자 하는 정책설계 방식으로 볼 수 있다. 주로 청년활동지원, 지역청년네트워크운

7) ‘공공기관’은 중앙정부가 설립한 중앙 공공기관(공기업/준정부기관), 지방정부가 설립한 지방 공공기관(지방공기업/출자·출연기관)이 있다. 중앙 공공기관은 중앙정부로부터 재원을 확보하여 기획재정부가 지정한 기관이다. 반면에 지방 공공기관은 지방정부로부터 재원을 확보해 행정안전부가 지정한 기관이다. 지방정부 산하에는 다수의 지방 공공기관(지방공기업/출자·출연기관)이 지정되어 있으며, 지방 공공기관은 지방정부의 다양한 정책사업을 수행한다.

영, 취업연계형멘토링, 직무역량강화 등 비정형적이고 참여지향적인 정책사업에서 활용되며, 비영리단체, 전문 교육기관 등 다양한 민간 주체들이 전달 과정의 핵심 집행자로 참여한다. 예를 들어, 청년커뮤니티활동지원사업, 청년공간운영사업, 청년멘토링프로그램 등은 민간기관이 기획과 운영을 주도하고, 지방정부는 보조금과 행정 지원을 통해 이를 뒷받침하는 구조로 운영되었다. 민간참여 재정지원형은 행정관료제를 넘어 민간 자원의 유연한 활용을 가능하게 하며, 정책을 내용적 측면에서 다양화하고 수요 맞춤형 설계로 확장할 수 있다. 또한, 보조금 중심의 정책도구와 위탁방식은 민간 주체가 자체 기획력과 조직 운영 역량을 발휘할 수 있는 여지를 제공하며, 단순한 행정집행을 넘어 청년정책의 공동생산(co-production)을 실현하는 역할을 한다.

#### 4) 전문기관 연계 위탁형

‘전문기관 연계 위탁형’은 서비스제공계약 또는 정보제공×대학·전문기관×민간위탁 또는 공공·민간협력의 조합으로 구성되며, 외부 전문기관의 역량을 활용하여 특화된 프로그램을 기획·집행하는 전달구조이다. 이 유형은 교육서비스, 디지털역량, 청년콘텐츠제작, 창의기획활동 등과 같은 지식 기반 정책사업에서 주로 나타나며, 정책 내용의 전문성과 전달 방식의 차별화가 동시에 요구되는 경우에 활용된다. 대학, 연구소, 비영리 전문기관 등은 콘텐츠 기획, 커리큘럼 구성, 참여자 평가와 같은 고도화된 영역에서 행정관료제 조직이 수행하기 어려운 전문 기획 역량을 제공함으로써, 청년정책사업의 질적 완성도와 집행 효과성을 높이는 기능을 수행한다. 예를 들어, 디지털직무역량인증, 청년미디어콘텐츠창작캠프 등은 지방정부가 정책 방향과 자원을 제공하고, 대학이나 전문교육기관이 실질적 운영과 교육콘텐츠개발을 주도하는 방식으로 운영되었다. 이러한 구조는 지방정부가 전반적인 계획과 자원 배분을 담당하고, 전문기관이 프로그램 집행을 책임지는 분권형 전달체계로 이해할 수 있다. 전문기관 연계 위탁형은 교육서비스와 청년역량개발을 중점으로 하는 사업에서 활용도가 높았으며, 지방정부의 행정관료제 자원보다 외부 전문성을 기반으로 한 협력적 집행이 요구되는 정책환경과 관련이 깊다.

#### 5) 공공주도 혼합형

‘공공주도 혼합형’은 복합도구×지방정부 또는 공공기관×공공·민간 협력 방식의 조합 구조로 구성되며, 정책목표의 다차원성과 다양한 정책 수요 대응을 위한 통합적 전달체계라 할 수 있다. 공공주도 혼합형은 단일한 정책도구나 전달주체만으로는 정책효과 달성이 어려운 복합적 정책사업을 대상으로 하며, 정책의 설계·집행·운영 과정에서 지방정부, 공공기관, 민간단체 간 협력과 역할 분산이 동시에 이루어진다. 예를 들어 청년마을프로젝트, 청년공간조성사업, 청년정책통합플랫폼구축 등과 같이 통합적 접근이 요구되는 정책영역에서 활용되며, 직접공급, 보조금, 정보제공 등 다양한 정책도구가 혼합적으로 사용된다. 전달주체로는 지방정부 또는 공공기관이 정책의 전반을 총괄·조정하는 중추적 역할을 수행하고, 민간 또는 비영리단체는 현장 운영, 참여자 조직

화, 콘텐츠 실행 등에서 실질적 집행을 담당한다. 이러한 공공·민간 협력 방식은 정책사업의 사회적 수용성, 참여 확대를 제고하며, 공공(지방정부/공공기관)의 제도적 안정성과 민간의 유연성을 상호보완적으로 활용하는 구조를 만들어낸다. 공공주도 혼합형은 서비스지원, 청년거버넌스, 커뮤니티정책사업에서 확인되었으며, 전달체계의 다층성과 유연성이 동시에 요구되는 정책환경에서 효과적인 역할을 한다. 결국 이러한 전달유형은 청년일자리정책이 단순히 획일화된 관료제 행정절차(bureaucratic procedure)에 따라 반복 설계되기보다는 정책목표·도구·주체 간 적절한 결합으로 구조화되고 있음을 말해준다.

〈표 8〉 청년일자리정책 전달체계 유형

구분	조합 구조	특징
지방정부 직접전달형	·직접공급×지방정부×직접제공	·행정관료제형, 즉시성, 관리통제
공공기관 지원형	·보조금×공공기관×보조금제공 또는 직접공급×공공기관×직접제공	·공공기관(산하기관) 중심, 전문성
민간참여 재정지원형	·보조금×민간단체·기업×민간위탁 또는 보조금제공	·민간단체(기업) 중심, 참여성
전문기관 연계 위탁형	·서비스제공계약×대학·전문기관×민간위탁 또는 정보제공×대학×공·민 협력	·외부전문성 활용, 기능 특화
공공주도 혼합형	·복수 도구×공공기관+지방정부×공·민 협력	·복합성, 다층성

#### IV. 결론 및 의의

본 연구는 지방정부의 청년일자리정책을 대상으로 정책전달체계를 구성하는 네 요소, 정책목표, 정책도구, 전달기관, 전달방식 간의 연계성을 분석하고 이를 바탕으로 전달체계 유형을 도출하였다. 분석 결과, 전달체계는 단순한 행정 경로가 아니라 정책목표 달성을 위한 전략적 집행구조로 작동하며, 각 요소 간의 기능적 적합성이 정책의 설계와 집행 방식에 중요한 영향을 미친다는 점을 확인하였다. 연구 결과에 따르면 첫째, 정책목표에 따라 선택되는 정책도구가 통계적으로 유의미하게 달라졌으며, 목표와 도구 간의 적절한 결합이 정책설계에 반영되고 있음을 보여준다. 둘째, 정책도구는 전달기관과 전달방식과도 밀접하게 연계되어 있으며, 정책도구의 속성이 집행주체 구성과 집행 방식에 제약 조건으로 작용함을 확인하였다. 셋째, 정책목표와 전달기관 유형은 예산규모에 유의미한 영향을 미쳤으며, 취업지원 목표와 공공기관 수행사업이 상대적으로 높은 예산을 배정받는 경향이 나타났다. 넷째, 정책도구·전달기관·전달방식 간 조합에서 반복성과 다양성이 확인되었으며 이를 바탕으로 다섯 가지 전달유형, ①지방정부 직접전달형, ②공공기관 지원형, ③민간참여 재정지원형, ④전문기관 연계 위탁형, ⑤공공주도 혼합형이 도출되었다.

본 연구의 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 정책목표별로 적합한 정책도구를 사전에 연계하는 제도화가 필요하다. 예를 들어, 취업지원형 목표에는 직접고용이나 인턴십과 같은 직접도구를, 창업지원형 목표에는 보조금이나 창업지원센터 운영과 같은 간접도구를 우선 배치하도록 정책지침

차원의 가이드라인을 마련해야 한다. 둘째, 전달체계 설계에서는 정책 성격에 따라 단계별 혼합형 적용이 요구된다. 지방정부 직접 전달형이 속도와 통제력에서 강점을 가지는 반면에, 민간참여 재정지원형은 맞춤형 서비스 제공에 장점이 있어, 설계 단계에서는 지방정부가 주도하고, 집행 단계에서는 민간 또는 전문기관에 위탁하는 구조를 제도화할 필요가 있다. 셋째, 예산 배분의 균형성을 확보하기 위해 공공기관 주도 사업에 예산이 집중되는 경향을 완화하고, 민간·비영리단체 사업에도 일정 비율의 재원을 배정하는 재정 배분 규칙을 도입할 필요가 있다. 넷째, 본 연구에서 도출한 다섯 개 전달유형의 장단점을 종합하여, 정책목표·대상·지역 여건에 따라 적합한 유형을 선택할 수 있도록 전달전략 가이드라인과 정책 매뉴얼을 제작, 보급해야 한다.

본 연구는 이러한 분석 결과에도 불구하고 다음과 같은 한계와 향후 연구과제를 남긴다. 첫째, 본 연구는 2021년과 2024년 두 시점의 자료를 기반으로 하였기 때문에, 정책전달체계의 동태적 변화나 시계열적 추이를 분석하는 데에는 제약이 있었다. 둘째, 정량적 분석에 초점을 둔 결과, 정책 전달과정의 질적 요인, 예를 들어 전달기관 간의 협력 관계, 정책수요자(청년)의 만족도, 정책 효과성 등에 대한 설명에는 한계가 존재한다. 향후 연구에서는 정성적 사례연구, 정책담당자 면접, 정책수요자 평가 등을 병행함으로써 정책전달체계의 운영 메커니즘을 심층적으로 연구할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 관계부처 합동. (2020). 「청년의 삶 개선 방안」.  
국가법령정보센터(<http://law.go.kr>)
- 국무조정실. (2024). 「광역시도지방자치단체청년정책시행계획(2021년/2024년)」.
- 국무조정실·관계부처 합동. (2021). 「제1차청년정책기본계획(2021-2025)」.
- 김기현. (2022). 청년정책 전달체계 및 참여 거버넌스 현황과 과제. 「보건복지포럼」, 305권. 54-68.
- 대통령소속사회통합위원회. (2012). 「사회정책서비스 전달체계 개선방안」.
- 변금선·이영주·김기현·장익현. (2023). 「청년사각지대 해소위한 서울시 청년정책전달체계 구축 방안」. 서울연구원.
- 송수종·천영민·박가열·변정현·이장희·이서정·백하나·최지은. (2021). 「청년정책 현황분석 연구」.  
한국고용정보원.
- 안병철. (2020). 정책도구의 분석 연구. 「한국자치행정학보」, 34(4):433-454.
- 오현정·이찬구. (2015). 여성과학기술인 정책의 정책도구 정합성 분석. 「한국정책학회보」, 24(4): 61-90.
- 엄석진. (2008). 정책도구 분석을 통한 지방 거버넌스의 실증분석. 「행정논총」, 46(3):329-360.
- 유현종. (2016). 한국 복지전달체계의 제도적 변화와 지속성. 「한국행정학회 동계학술발표논문집」, 1-24.
- 이 진·소순창. (2016). 한국 가족복지전달체계 개선방안 연구. 「지방정부연구」, 20(1):81-108.

- 자치법규정보시스템(<http://elis.go.kr>)
- 최하예·황성수. (2018). 우리나라 청년정책의 정책수단 유형분석 연구. 「한국정책과학회보」, 22(3):75-99.
- 최현묵·김인. (2017). 사회서비스 부분 정부 재정사업의 성과에 미치는 영향요인 분석 연구. 「지방정부연구」, 21(3):33-257.
- 한승주·최흥석.(2015). 공공서비스 전달체제와 책임성 변화 탐색. 「한국정책학회보」, 24(4): 253-276.
- Azad Singh Bali, Michael Howlett, Jenny M. Lewis.(2021). Procedural policy tools in theory and practice. *Policy and Society*, 40(3):295-311.
- Blair, R. (2002). Policy Tools Theory and Implementation Networks: Understanding State Enterprise Zone Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(2):161-190.
- Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage Publications.
- Howlett, M. (1991). Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation. *Policy Studies Journal*, 22(4):631-651.
- Howlett, M. (2005). What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes, and Policy-Implementation Styles. In Eliadis, P. M. &Howlett, H. M. (ed.). *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal, Canada: McGill-Queen's University Press.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Howlett, M., and A. Wellstead. (2011). Policy Analysts in the Bureaucracy Revisited: The Nature of Professional Policy Work in Contemporary Government. *Politics and Policy*, 39:613-633.
- Kettl, D. F. (2002). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*. Baltimore and London: Johns Hopkins University Press.
- Lars L. G. Tummers et al. (2015). Coping During Public Service Delivery:A Conceptualization and Systematic Review of the Literature. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25: 1099-1126.
- Latupeirissa, J. J. P., Dewi, N. L. Y., Prayana, I. K. R., Srikandi, M. B., Ramadiansyah, S. A., & Pramana, I. B. G. A. Y. (2024). Transforming public service delivery: A comprehensive review of digitization initiatives. *Sustainability*, 16(7), 2818.
- Lesnikowski, A., Biesbroek, R., & Henstra, D. (2020). Policy instrument perspectives on local climate adaptation in five countries. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(5):649-664.
- Linder, S. H., & Peters, B. G. (1990). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1):35-58.

- O'Toole, L. J. Jr., & Meier, K. J. (1999). Modeling the impact of public management: Implications of structural context. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 9(4):505-526.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B. (1998). *Implementation*(4rd ed.). University of California Press.
- Sabatier, P. A. (Ed.). (2007). *Theories of the Policy Process* (2nd ed.). Boulder, CO: Westview Press/New York: Routledge.
- Salamon, Lester M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. The Oxford University Press.
- Smith, J., Jones, A., & Taylor, B. (2024). Effective co-production in local government networks: A story of embedded research in the UK. *Journal of Public Affairs*, 24(4):300-318.
- Thompson, J. D. (1967). *Organizations in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. New York, NY: McGraw-Hill.

---

안병철(安柄喆): 고려대학교에서 박사학위를 취득하고 조선대학교 민주평화연구원 전임연구원으로 있다. 관심 분야는 정책분석, 고등교육정책, 관료제 등이며, 연구로 '시간길이에서 본 관료 전문성(2024)', '조직문화가 조직시민행동에 미치는 영향(2024)', '지속가능발전정책과 거버넌스형 문제해결(2019, 공저) 등이 있다.(ahndoctoral@hanmail.net)

**Abstract****A Study on Combination Structure and Delivery Types of Policy Delivery Systems: How are youth employment policy delivery systems configured?**

Ahn, ByeongCheol

This study examines the linkage structure and combination patterns among four components of policy delivery systems in local government youth employment policies: policy goals, policy tools, delivery agencies, and delivery methods. Unlike previous studies that have focused on fragmentary classifications of individual elements, this research conceptualizes the delivery system as a strategic implementation mechanism for achieving policy goals, emphasizing the functional congruence and combination logic among tools, agencies, and methods. An analysis of youth employment policies across 17 metropolitan governments in South Korea was conducted and shows that policy goals significantly influence tool selection, while policy tools affect the configuration of delivery agencies and methods. Policy goals and delivery agencies also have significant effects on budget scale, and recurring as well as diverse combination patterns among tools, agencies, and methods are observed. Based on these findings, the delivery systems of local government youth policies are classified into five types: (1) direct delivery by local government, (2) public agency support type, (3) private participation financial support type, (4) specialized agency partnership contracting-out type, and (5) public-led mixed type. This study contributes to policy theory by conceptualizing and empirically analyzing policy delivery systems not as simple delivery channels, but as functional linkages connecting policy design and implementation.

**Key Words:** policy delivery system, policy tools, delivery methods, delivery agencies, local government youth employment policy