사회복지서비스에의 성과계약 도입 효과와 정책과제
: 성과관리형 자활시범사업의 1차연도 경험을 중심으로

박노욱
한국조세연구원 연구위원(npark@kipf.re.kr)

사회복지서비스의 제공에 있어서 큰 변화는, 지속적으로 소득을 보조하는 것보다는 경제적 자립을 목표로 한다는 것과 서비스 제공기관의 성과관리를 강화하여 서비스의 질을 향상시키는 것을 주요 과제로 하고 있다는 것이다.

Ⅰ. 서 론

고령화와 소득 불평등의 증가와 더불어 실직자, 고령자, 저소득층 등 취약계층에 대한 사회서비스의 정부 지출이 증가하는 추세이다. 취약계층에게 기본적인 사회서비스를 제공할 필요성에 대해서는 이견이 없으나, 서비스 제공의 목적과 내용 그리고 성과에 대해서는 다양한 의견이 존재한다.

본고에서는 사회복지서비스 중 취업을 통한 경제적 자립을 목적으로 하는 사업에 도입되는 성과계약의 효과와 정책과제에 대해 논하고자 한다. 사회복지서비스의 제공에 있어서 큰 변화는, 지속적으로 소득을 보조하는 것보다는 경제적 자립을 목표로 한다는 것과 서비스 제공기관의 성과관리를 강화하여 서비스의 질을 향상시키는 것을 주요 과제로 하고 있다는 것이다. 우리나라에서도 이러한 변화의 흐름에 동참하여 기존 자활사업에 성과계약 방식을 도입하는 것을 검토하기 위해 성과관리형 자활시범사업을 추진하였다. 서비스 제공자에게 명시적인 경제적 유인을 제공하여 사업의 성과를 제고하려는 목적으로 성과계약을 도입할 때 유의해야 할 정책적 쟁점은 다양하다. 본고에서는 2009년도에 시행된 성과관리형 자활시범사업 1차연도의 경험을 바탕으로, 향후 사회복지서비스에 성과계약을 본격적으로 도입할 때 활용될 수 있는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

성과관리형 자활시범사업은 2000년에 제정된 기초생활보장법과 더불어 도입된 자활사업의 성과를 제고하는 방안의 모색을 위해 도입되었다. 기존의 자

활사업은, 복지 혜택의 수혜와 연계하여 근로 의무가 부과된 자활사업이 도입되었으나, 일부에서는 자활사업의 성과에 대해 의문을 제기하고 있는 상황이다. 기초생활보장법의 제정과 자활사업의 도입은, 지속적인 복지 혜택의 제공이라는 전통적인 복지 모형에서 경제적 자립을 복지사업의 목표로 하는 생산적 복지 또는 능동적 복지로의 정책방향의 전환과 연계되어 있다. 그러므로 자활사업의 성과를 논할 때, 탈수급 실적을 주요 평가 기준으로 논하는 것이 불가피하다. 근로 유지와 자활공동체를 통한 자긍심 유지 등 다양한 성과에도 불구하고, 자활사업을 탈수급의 기준으로 보았을 때, 기존의 자활사업의 성과를 긍정적으로 판단하기 어려운 측면이 존재한다.

새로운 방식의 사업의 본격적 도입 가능성을 점검하기 위해 시범사업을 통해, 사업의 효과성을 평가하고 위험요소들에 대한 대처 방안을 마련하는 것이 필요하다.

이러한 비판에 직면하여 보건복지부는 자활사업의 성과 제고를 위해 새로운 사업방식의 도입을 검토하게 되었다. 기존 자활사업의 탈수급률이 낮은 이유는 여러 가지가 있으나, 타개책의 하나로 민간서비스 제공자에게 명시적인 유인을 제공하여 사업의 성과를 제고하고자 하는 접근법을 채택하게 되었다. 다시 말해, 사업 수행기관에게 취업과 탈수급을 사업의 목표로 명시적으로 제시하고 동시에 경제적 유인을 연결시킴으로써 서비스의 질 제고를 통해 사업성과를 제고하겠다는 접근법을 채택한 것이다. 이러한 접근법은 한마디로 성과계약 방식에 근거한 사업방식이라고 볼 수 있다.

이러한 새로운 방식의 사업의 본격적 도입 가능성을 점검하기 위해 시범사업을 통해, 사업의 효과성을 평가하고 위험요소들에 대한 대처 방안을 마련하는 것이 필요하다. 이런 취지로 본고에서는 성과관리형 자활시범사업(희망리본 프로젝트)의 1차연도의 성과를 평가하고 주요 정책적 쟁점에 대한 검토 및 향후 정책방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 유의할 사항은, 시범사업이 시작된 지 1년밖에 지나지 않았으므로 단정적으로 사업의 성과 자체를 평가하는 내용이 도출될 수는 없다는 것이다. 1차연도 성과평가의 주요 내용은, 취업률을 중심으로 사업의 성과를 1차적으로 점검하여 사업 진행 과정에서 적절한 정도의 성과를 달성하고 있는지 판단하는 부분과 성과계약에 근거한 사업을 추진할 때 발생할 수 있는 다양한 정책적 쟁점에 대해 1차연도 사업이 어떻게 대응하였는지를 점검하고 향후 개선방향을 도출하는 부분으로 구성된다. 본 고는 1차연도 성과에 대한 평가이므로, 사업 자체의 성과평가보다는 사업 운영 과정에서 주요 쟁점들에 대해 적절하게 대처하였는지와 향후 사업을 확대하고자 할 때 유의해야 할 개선사항에 대해 초점을 맞추고 있다.

본 고는 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서 1차연도 성과평가의 배경, 평가의 주요 쟁점 및 평가 방법에 대해 소개한다. 제Ⅲ장에서는 주요 성과관리형 자

전통적으로 사회복지는 국가의 기본적인 기능의 하나로서 정부가 직접 서비스를 제공하는 형태가 지배적이었다. 그러나 이러한 복지국가의 개념이 최근에는 많이 바뀌고 있다.

활시범사업의 쟁점별 분석을 수행한다. 제Ⅳ장에서는 간단히 사업의 성과를 제시하고, 성과관리형 자활시범사업의 향후 추진 방향과 정책적 시사점을 도출한다.

Ⅱ. 평가의 배경 및 방법

1. 성과관리형 자활시범사업의 도입 배경 및 현황

가. 취업연계 복지사업의 국제적 동향

우리나라에서의 성과관리형 자활시범사업의 직접적인 도입 배경은 서론에서 살펴본 대로, 기존 자활사업을 통해서 사업참여자들의 탈수급이 잘 이루어지지 않고 있다는 비판에 직면하여 사업의 성과를 제고할 필요성이 제기된 것에서 찾을 수 있다. 이러한 직접적인 배경 외에도, 좀 더 크게 보면 취약계층의 경제적 자립을 복지정책의 목표로 설정하고 정책의 전환을 시도한 OECD 국가들의 경험을 살펴보면, 성과관리형 자활시범사업의 의의를 보다 분명히 알 수 있다.

OECD 국가들의 최근 동향을 살펴보면, 취약계층을 위한 다양한 사회복지서비스의 제공과 관련하여 국가의 역할이 무엇인지에 대한 인식이 많이 변하였다. 전통적으로 사회복지는 국가의 기본적인 기능의 하나로서 정부가 직접 서비스를 제공하는 형태가 지배적이었다. 그러나 이러한 복지국가(welfare state)의 개념이 최근에는 많이 바뀌고 있다. 직접적인 사회복지서비스의 제공자(service provider) 역할에서 사회복지 서비스를 가능하게 하는 간접적인 역할(service enabler)로 바뀌고 있는 것이다. 이러한 역할의 변화에는 정부가 사회복지서비스를 제공하는 방식이 효과적이지 못하고 비효율적이라는 인식이 깔려 있다.

이렇게 사회복지서비스 제공과 관련한 정부의 역할 변화에 따라, 정부는 크게 두 가지 역할을 하게 된다. 첫째는, 재원의 조성에 있어서 민간의 참여를 활성화하는 방향으로 정책의 방향이 바뀌고 둘째는, 서비스 제공에 있어서 민간의 역할이 증대되고 정부는 민간 서비스 제공자의 사업 환경을 마련하고 계약을 관리하는 쪽으로 정책의 방향이 설정된다.

먼저 사회복지서비스 제공을 위해 정부가 직접적인 재정지출보다는 민간의

재원을 적극적으로 조성하는 방식으로의 노력이 이루어지는 변화를 살펴보면 다음과 같다. 사회서비스 제공을 위한 재원 조성에 민간의 기여를 유도하기 위해, 민간의 기부액에 대해서 조세감면을 제공하기도 한다. 그리고 공공재원의 부담을 감소시키고 서비스의 남용을 방지하기 위해 서비스 제공과 사용료를 연계시키는 방식이 도입되기도 한다. 마지막으로는 입법화를 통해 기업이나 특정 그룹의 개인에게 사회서비스 관련 부담을 부과하기도 한다.

취약 계층에 대한 지원이 단순한 소득보조나 필요한 서비스의 제공에서 한걸음 더 나아가, 취업을 통한 경제적 자립에 목적을 두는 것으로 변하고 있다.

다음으로 정부는 사회복지서비스의 제공을 민간에 의해 이루어지도록 하는 변화를 보이고 있다. 특히 취업 서비스의 경우, 외국의 경우 별도의 공공조직이 취업과 관련된 서비스를 제공하는 방식으로 운영되는 경우가 많았으며, 우리나라도 직업훈련과 관련된 서비스는 공공 조직적 성격을 가진 기관에서 운영하여 왔다. 그러나 최근에는 호주 · 네덜란드 · 영국 · 미국을 중심으로, 취업관련 서비스를 민간이 제공하도록 하는 변화를 보이고 있다. 이 때 민간이란, 비영리기관뿐 아니라 영리기관까지 포함한다. 이렇게 민간에 의한 사회복지서비스의 제공이 이루어지기 위해서는, 사업자 간의 경쟁 촉진이나 성과에 근거한 계약 등의 수단이 병행하여 도입된다. 사업자 간의 경쟁 촉진을 위해서는 민간에 서비스 제공자에 대한 선택권을 부여하여 시장과 유사한 여건을 마련하는 방식이 활용된다. 현금이나 바우처(서비스 사용권)를 서비스 수혜 요건을 충족시키는 사람들에게 공급하고, 서비스 제공자를 선택할 수 있게 하는 방식이다. 성과에 근거한 계약을 도입하는 방식은, 민간사업자와의 계약에 있어서 사업의 결과와 보수를 연결시키는 방식을 도입하는 것이다. 이러한 변화에는, 민간의 유연성과 전문성을 활용하고, 서비스 제공자들 간의 경쟁이 이루어지고, 서비스 제공자들과의 계약방식에도 성과에 근거한 계약이 포함되면, 사회복지서비스의 효율성과 효과성이 제고될 것이라는 기대가 깔려 있다.

취약 계층을 위한 사회복지서비스의 제공에 있어서 정부의 역할의 변화와 사업 추진 방식의 변화가 일반적으로 이루어지고 있음과 동시에, 취약 계층에 대한 지원 내용도 변하고 있다. 취약 계층에 대한 지원이 단순한 소득보조나 필요한 서비스의 제공에서 한걸음 더 나아가, 취업을 통한 경제적 자립에 목적을 두는 것으로 변하고 있다. 이러한 변화는 활성화 전략(activation strategy)라고 불리는데 장기 실업자 또는 만성적 실업자에게 근로의 의무를 부과하면서 궁극적으로 경제적 자립을 달성하게 만드는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 변화의 배경에는 사회복지 지출의 증가로 인한 국가 재정의 부담이 가중되는 문제가 심각해지고 있으며, 동시에 취약계층이 국가의 재정적 지원에의 의존이 고착화되어 근로 및 자립 의욕을 상실하게 하는 부작용을 막을 필요성이 있다는

전통적인 취업지원 서비스는 공공 조직적 성격을 가진 기관에 의해 이루어졌으나, 최근에는 취업지원 서비스를 민간이 제공하도록 하는 방식으로 변화가 이루어지고 있다.

것이 깔려 있다.

이러한 활성화 전략은, 우리나라에서는 '생산적 복지'라고 명명되어 2000년부터 추진되었으며 현 정부에서는 '능동적 복지'라고 부르고 있다. 이러한 활성화 전략의 주요 요소는 다양하며 국가마다 다른 요소를 포함하고 있으나, 대체적으로 다음과 같은 요소를 포함하고 있다. 소득보조 수혜기간을 제한하고, 소득보조 수혜자의 의무를 강화하며, 취업지원 서비스의 질을 향상시키고, 동시에 취업지원 서비스 관련 행정체계 및 구조적 개혁을 추진하는 것이다. 소득보조 수혜기간의 제한의 사례는 미국의 TANF(Temporary Assistance for Needy Families)로서 개인이 평생을 통하여 소득보조를 받을 수 있는 기간을 60개월로 제한하고 있다[1]. 이러한 기간 제한은 무제한적인 보조로 인한 복지 프로그램에 대한 만성적 의존의 고리를 끊겠다는 의지의 표현이라고 볼 수 있다. 또 다른 형태의 제약조건 부과는, 소득보조 수혜자에게 일정 의무를 부과하는 형태로 나타난다. 우리나라의 경우는 기초생활보장법에 의한 수급자는, 근로활동에 참여하는 데 장애가 존재하지 않는 한 의무적으로 정부가 제공하는 훈련이나 근로활동에 참여하도록 되어 있다. 다른 나라의 경우도 취업지원 프로그램이나 정부 제공의 근로활동에 참여하는 것을 의무화하고 있다.

이렇게 소득보조 수혜자에게 새로운 의무나 제약조건을 부과하는 방식과 더불어, 취업지원 서비스의 수준을 향상시키기 위한 노력도 이루어지고 있다. 전통적인 취업지원 서비스는 공공 조직적 성격을 가진 기관에 의해 이루어졌으나, 최근에는 취업지원 서비스를 민간이 제공하도록 하는 방식으로 변화가 이루어지고 있다. 민간조직이 가진 유연성과 전문성을 활용하여 서비스의 질을 향상시키겠다는 시도라고 볼 수 있다. 이렇게 민간조직에 취업지원 서비스를 위탁하였을 경우, 성과계약이 동반되는 경우가 많다. 민간조직과의 계약 형태는 다양한데, 취업지원 서비스의 경우 취업 달성과 연계되어 성과급이 설정된 계약 형태가 가장 직접적인 성과계약 형태라고 볼 수 있다. 이러한 성과계약 형태의 도입 시 중요한 쟁점은, 민간과 정부의 위험 분담 문제와 민간의 전략적 행동의 방지 문제를 들 수 있다. 이렇게 결과지향적인 성과계약을 통해 취업지원 서비스 사업의 초점을 명확히 하고 효과를 제고하는 시도가 있지만, 한편으로는 취업지원 서비스의 과정 및 산출에 대해 모니터링을 강화하는 움직임도 있다. 예를 들어 상담 횟수나 알선 횟수 등을 모니터링하고 특정 수준의 서비스 내용이나 활동을 최저 기준으로 설정하고 기관들이 수행하도록 하는 형태의 노력도 있다.

취업지원 서비스와 관련된 제도적 개혁의 노력으로는 다음과 같은 형태가

1) TANF는 연방정부가 주정부에게 저소득층 지원을 조건으로 지급하는 포괄보조금(block grant)로서, 이러한 수급기간의 제한의 현실적 실효성에 대해서는 이견이 존재한다. 주정부가 다른 사업을 통해 저소득층에게 계속적으로 소득보조를 할 수 있으므로, 실제적으로 60개월이라는 기간 제한으로 인해 소득보조가 중단된 사례는 그렇게 많지 않다고 보고되고 있다.

있다. 소득보조 관련 행정과 취업지원 관련 행정의 통합을 통하여, 저소득층 소득보조사업의 성격 변화를 반영하는 개혁이 이루어지고 있다. 현재 우리나라의 경우, 고용지원센터에서 소득보조사업의 일정인 실업급여 지급 행정과 취업알선 행정이 동시에 이루어지고 있다. 그러나 우리나라의 경우는 취업 자체의 난이도가 높은 계층에 대한 소득보조와 취업지원 행정이 통합된 경우는 아니다. 일부 국가에서는 실업급여 지급 행정과 취업알선 행정의 통합뿐 아니라, 사회복지급여 지급 행정도 통합된 곳이 있다.

외국의 현황을 보면, 실업급여와 취업지원 서비스가 통합되어 운영되는 경우는 쉽게 발견되며, 이는 실업급여 수급자의 수를 감소시키고자 하는 의도와 연계되어 있다. 오스트리아, 프랑스, 독일, 그리스, 일본, 뉴질랜드, 노르웨이, 영국 등에서는 양 행정업무를 통합시켜 실업급여 수급자의 수를 감소시키는 데 성공했다고 평가받고 있다. 이에서 한걸음 더 나아가, 사회복지급여나 장애보조급여 등의 행정과 취업지원 행정을 통합시킨 사례도 발견되고 있다. 뉴질랜드의 Work & Income New Zealand, 노르웨이의 NAV, 영국의 Job Centre Plus 등이 대표적인 사례이다. 그러나 조직이나 예산의 통합 없이도 다른 조직의 사무소를 각 지역의 한 곳에 위치시킴으로써, 기관 간의 조율을 가능하도록 하는 경우도 발견되고 있다.

그리고 지방정부의 사업운영 방식에 대한 자율권 부여 및 지역에서 자체 재원조달하는 방식으로 지방정부로의 행정적 · 재정적 분권화가 이루어지고 있다. 지방정부에 재원조달을 일임하는 경우, 수혜비율(caseload)이 감소하는 경향이 관찰되고 있다. 미국과 캐나다의 경우, 1996년에 100% 지역재원조달 방식을 도입하였으며, 그 결과 성인의 수급률이 1994년과 2002년 사이에 급감하여, 캐나다의 경우는 절반, 미국의 경우는 2/3로 감소하였다. 네덜란드도 2004년 100% 지역에서 재원을 조달하는 방식으로 내용을 바꾸었다. 이렇게 지방정부에 재원조달의 의무를 부과함으로써, 지역정부가 적극적으로 활성화 전략(activation strategy)를 추진하는 것이 관찰되고 있다. 재원조달은 중앙정부가 담당하고 사업관련 행정은 지방에서 이루어질 경우, 지방정부의 무임승차 문제가 발생하게 되는 위험을 피하고자 하는 노력의 일환이라고 볼 수 있다.

이러한 지방에의 권한 이양과 더불어 서비스 제공기관에 대한 성과관리가 강화되고 있다. 이는 취업지원 서비스의 질 향상을 위해 민영화나 성과계약 방식이 도입되고 있다는 위에서의 논의와 연결된 부분이다. 그러나 여기서 말하는 성과관리는 민간사업자나 비영리기관 등의 서비스의 직접 제공자에 대한 부분뿐 아니라, 지방정부의 자율권 부여에 수반되는 성과관리의 강화도 포함된다.

지방정부의 사업운영 방식에 대한 자율권 부여 및 지역에서 자체 재원조달하는 방식으로 지방정부로의 행정적 · 재정적 분권화가 이루어지고 있다. 지방정부에 재원조달을 일임하는 경우, 수혜비율이 감소하는 경향이 관찰되고 있다.

현금지원 방식의 사회복지 서비스가 아니라 수혜자들에 대한 투자를 통해 경제적으로 자립할 수 있도록 하겠다는 의미에서의 복지로 개념이 바뀐 것이다.

이러한 다양한 변화를 요약하면, 사회복지서비스의 목적이 개인에 대한 현금 지원이 아니라 개인의 능력 배양에 대한 투자를 통하여 경제적 자립을 시키겠다는 사업의 수단과 목적 자체의 변화와 더불어, 서비스 자체의 효과성을 제고하기 위해 사업의 운영 방식 및 관련된 행정 체제의 개편을 통한 구조적 개혁이 진행되고 있다는 것이다. 우리나라의 성과관리형 자활시범사업은 이러한 국제적 변화 추세의 일부를 반영하고 있다고 볼 수 있다.

나. 성과관리형 자활시범사업의 도입 배경

우리나라에서의 성과관리형 자활시범사업의 도입 배경을 살펴보기 위해서는 기초생활보장법과 자활사업의 도입부터 이해할 필요가 있다. 우리나라에서도 취약계층을 위한 사회복지서비스의 중요한 내용 중의 하나가 취업지원 서비스를 포함하고 있다. 2000년부터 시작된 '생산적 복지'의 개념이 바로 이러한 변화를 보여주고 있다. 현금지원 방식의 사회복지 서비스가 아니라 수혜자들에 대한 투자를 통해 경제적으로 자립할 수 있도록 하겠다는 의미에서의 복지로 개념이 바뀐 것이다. 이러한 생산적 복지의 취지하에 국민기초생활보장법이 제정되고, 근로조건이 부과되는 조건부 수급자를 중심으로 자활사업이 시작되었다.

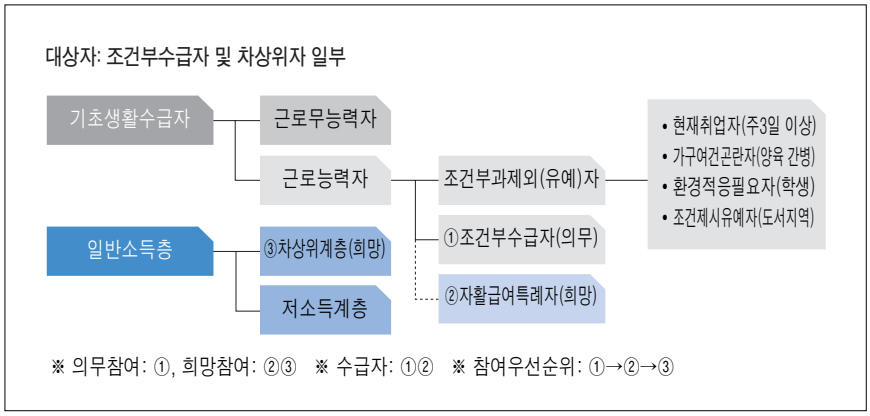
자활사업은 2000년 10월부터 시작되었으며, 근로능력이 있는 기초생활수급자 또는 차상위 계층을 사업 대상으로 한다. 조건부 생계급여제도는 자활사업에의 참여를 조건으로 생계비를 지급받도록 하여 국가의 보호에 안주하는 도덕적 해이를 방지하려는 목적에서 도입되었다. 자활사업의 내용에는 자활공동체 사업, 자활근로, 사회적응 프로그램, 취업알선, 직업훈련 등이 포함되어 있다. 이는 우리나라에 있어서 취업연계 사회복지서비스의 시작이라고 볼 수 있다. 취업을 통한 경제적 자립이 명시적인 자활사업의 목표였는지에 대해서는 일부 이견이 있기는 하지만, 적어도 자활사업이 제공하는 프로그램에 참여할 의무가 부과되었으며 동시에 자활사업이 제공하는 프로그램의 내용에 경제적 자립을 위한 다양한 활동이 포함되었다는 점에서 단순한 현금지원의 형태에서는 벗어나고자 하는 시도를 하였다고 볼 수 있다.

자활사업 참여 대상을 보다 자세히 살펴보면 [그림 Ⅱ-1]과 같이 요약될 수 있다. 기초생활수급자는 근로능력자와 근로무능력자로 나누어진다. 근로능력자는 다시 조건부과 제외자와 조건부 수급자로 분류된다. 자활사업에의 참여의무가 제외되는 조건부과 제외자는 현재 주 3일 이상 근로하고 있는 경우이거

나, 양육 및 간병 등의 가족여건 사유, 학생, 도서지역 거주자 등의 사유로 자활사업 참여가 곤란한 수급자를 의미한다. 기초생활수급자 중 근로 무능력자와 조건부과 제외자를 제외한 조건부 수급자가 일차적인 자활사업 대상자이다. 이외에도 자활사업 참여자 중 자활사업에 참여해서 발생한 소득인정액이 기초생활수급자 기준을 상향하지만, 일정기간 기초생활수급의 특례를 주는 자활급여 특례자가 있다. 그리고 일반 저소득계층 중 실제 소득이 최저 생계비 120% 미만인 차상위 계층도 희망하는 경우 참여가 가능하다. 자활사업 참여의 우선순위는 조건부과수급자 → 자활급여특례자 → 차상위 계층 순서이다.

자활사업 대상자 중에서도, 근로능력 정도와 욕구에 따라 취업 및 비취업 대상자로 분하여 차별화된 자활프로그램을 제공한다.

[그림 Ⅱ-1] 자활사업 대상자



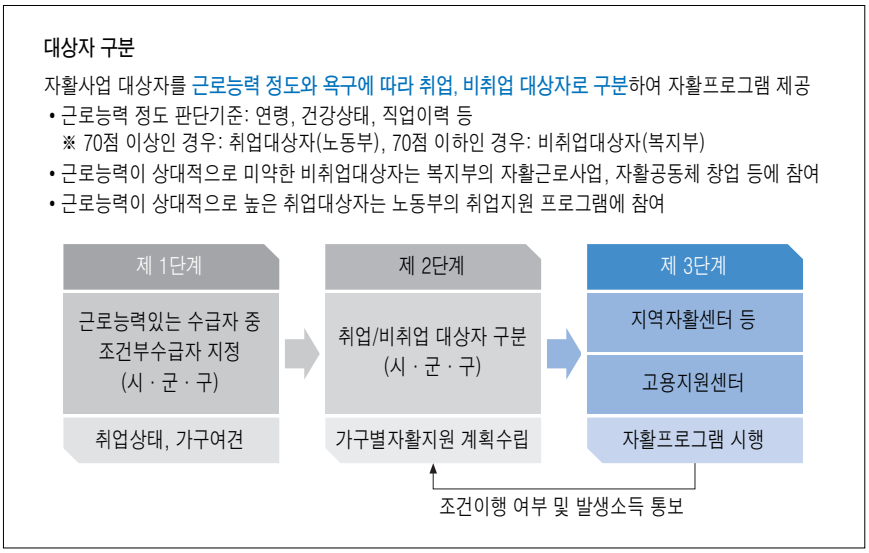
출처: 보건복지부 홈페이지

자활사업 대상자 중에서도, 근로능력 정도와 욕구에 따라 취업 및 비취업 대상자로 구분하여 차별화된 자활프로그램을 제공한다. 근로능력을 판정하기 위해서 근로능력 판정기준을 활용하여, 취업대상자는 노동부의 취업지원사업에 참여하고, 비취업대상자는 복지부의 자활근로사업 및 자활공동체 창업 등에 참여한다. [그림 II-2]에서 조건부 수급자 중에서 근로능력에 따라 차별화된 서비스가 제공되는 흐름을 요약해 주고 있다[2].

2) 이렇게 복지부의 자활사업 참여자는 기본적으로 근로능력이 낮아 취업이 어려운 집단이므로, 경제적 자립을 사업의 성과판단 기준으로 활용하는 것은 부당하다는 비판이 있다. 그러나 취업이 어려운 집단이라고 하더라도 취업이 아닌 다른 경로를 통한다는 것뿐이지, 경제적 자립을 추구한다는 것이 근본적인 사업의 목표라고 보아야 할 것이다. 그리고 한걸음 더 나아가 취업을 포기하고 다른 경로를 통한 경제적 자립을 추구하는 것이 과연 바람직한 전략인지에 대해서도 의문이 제기될 수 있다.

복지부 자활사업 내에서는 자활근로, 사회적응 프로그램, 그리고 차업 지원 등 기타 등으로 사업 내용이 분류되고 있다.

[그림 Ⅱ-2] 사업 대상자 구분



출처: 보건복지부 홈페이지

자활근로 및 자활공동체 사업 참여자 현황을 살펴보면 〈표 Ⅱ-1〉과 같다. 2008년 12월 현재 7만여명이 참여하고 있으며, 노동부 취업지원 서비스를 받는 참여자는 2,243명이고, 복지부 자활사업에 참여하고 있는 인원은 68,246명이다.

〈표 Ⅱ-1〉 자활근로 및 자활공동체 사업 현황

(단위: 명)

계 (a+b)	소계 (a)	복지부(a)							노동부 (b)
		자활근로					사회적응 프로그램 등	창업 지원 등 기타	
		시장 진입형	사회적 일자리형	인턴형	근로 유지형	지자체형			
70,489	68,246	10,647	23,900	145	23,292	193	1,625	8,444	2,243

출처: 보건복지부 홈페이지

복지부 자활사업 내에서는 자활근로, 사회적응 프로그램, 그리고 차업 지원 등 기타 등으로 사업 내용이 분류되고 있다. 자활사업의 내용과 담당 기관을 보다 자세히 살펴보면 〈표 Ⅱ-2〉와 같다.

비취업대상자는 자활공동체에의 취업이나 창업을 통해, 취업대상자는 취업을 통해 경제적 자립을 성취하는 것을 목표로 사업추진 경로가 설정되어 있다.

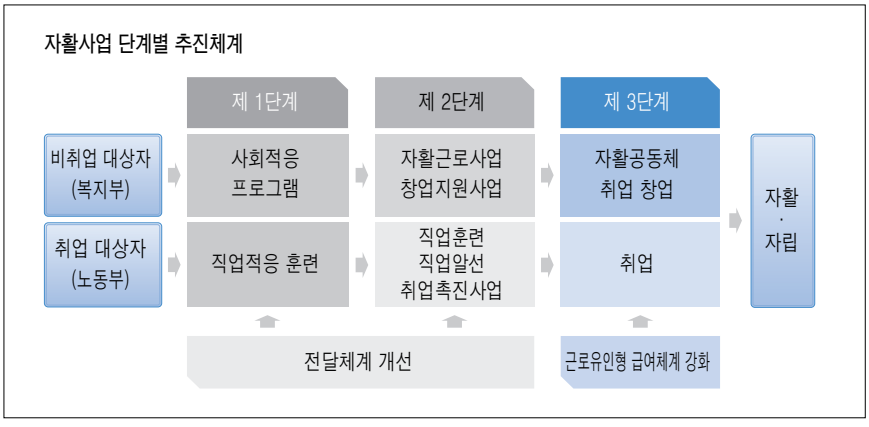
〈표 Ⅱ-2〉 자활사업의 유형과 실시기관

자활급여종류 (구체적인 사업지정)		기준(근로능력점수에 의한 판정 포함)	사업실시 기관
직업적응훈련		근로의욕 고취 및 직업적응훈련이 필요한-수급자 및 차상위계층	고용지원센터, 직업적응훈련기관
취업알선		근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의-취업이 가능한 자	고용지원센터
직업훈련(창업훈련)			고용지원센터
자활공동체사업			고용지원센터
자활공동체사업		자활공동체사업 참여욕구가 높은 자 기술습득 정도 · 노동 강도가 높은 사업참여가 가능한 자	지역자활센터, 자활사업을 실시하는 민간위탁기관
자활근로	시장진입형	자활근로프로그램 참여욕구가 높은 자 일용 · 임시직으로 직업경험이 있는 자	민간위탁기관, 시 · 군 · 구 등
	인턴형		
	사회적일자리형		
	근로유지형	노동 강도가 낮은 사업참여가 가능한 자 간병 · 양육 등 가구여건상 관내사업만이-가능한 자	시 · 군 · 구 등
디딤돌 사업 (사회적응프로그램)		알코올의존 및 우울증 등 정신건강상 문제가 있는 경우 근로의지가 현저히 낮은 경우 상습적인 조건불이행자 등	정신보건센터등 정신보건시설, 사회복지관, 대학연구소, 지역자활센터 등
생업자금융자		공동체 및 개인창업을 희망하는 자	시 · 군 · 구

출처: 보건복지부 홈페이지

[그림 Ⅱ-3]에서는 〈표 Ⅱ-2〉에 제시된 사업들이 단계별로 어떻게 추진되는지를 보여준다. 근로능력에 따라 수급자들을 취업대상자와 비취업대상자로 분류하여, 노동부와 복지부가 역할을 나누어 담당한다. 비취업대상자는 자활공동체에의 취업이나 창업을 통해, 취업대상자는 취업을 통해 경제적 자립을 성취하는 것을 목표로 사업추진 경로가 설정되어 있다.

[그림 Ⅱ-3] 자활사업의 단계별 추진체계



출처: 보건복지부 홈페이지

자활사업이 시작된 지 9년이 지났지만, 실제 자활사업을 통해 탈수급이 이루어진 비율은 지극히 낮다고 보고되고 있다. 이러한 낮은 수준의 실적을 개선하기 위한 대안으로 2009년부터 성과관리형 자활시범사업을 추진하게 되었다.

이렇게 기존의 자활사업이 운영되어 왔으나, 성과에 대해 문제가 제기됨에 따라, 자활사업의 성과를 제고하기 위해 근본적인 개선방향을 검토하게 되었다. 자활사업이 시작된 지 9년이 지났지만, 실제 자활사업을 통해 탈수급이 이루어진 비율은 지극히 낮다고 보고되고 있다. 이러한 낮은 수준의 실적을 개선하기 위한 대안으로 2009년부터 성과관리형 자활시범사업을 추진하게 되었다. 기존 자활사업에서도 일정액을 평가에 근거하여 포상금을 지급하였지만 유인의 강도는 약하였으며, 기본적으로는 242개 지역자활센터에 평균 10억 여원의 운영비가 지급되는 형태이다.

이에 비해, 성과관리형 자활시범사업에서는 복지부와 민간사업자 간에 명시적인 성과계약 체결을 통해 사업이 추진된다. 성과계약 내용을 살펴보면, 서비스 1인당 기본 사업비가 고정급으로 지급되고, 취업성공, 취업 6개월 유지, 탈수급 달성이라는 단계별로 별도의 성과급이 추가적으로 지급되게 구성되어 있다[3]. 그리고 성과관리형 사업의 전국적 확대 여부를 가늠하기 위해, 시범사업을 일부 지역을 대상으로 3년간 시행하고 평가하는 것으로 사업이 추진되고 있다. 이러한 시범사업의 내용을 보면, 자활사업에서의 변화가 보인다. 가장 두드러진 변화는 사업의 초점이 취업을 통한 경제적 자립에 있다는 것이며, 동시에 경제적 유인을 민간사업자에게 제공하여 서비스의 질을 높여서 성과를 향상시키겠다는 것이다.

2. 평가의 주요 쟁점 및 평가 방법

성과관리형 자활시범사업의 1차연도 성과평가의 주요 쟁점은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 시범사업의 성과 자체에 대한 평가와 사업 운영의 적정성에 대한 평가이다. 시범사업의 도입 목적 자체가 취 · 창업을 통한 탈수급(경제적 자립)이라는 측면에서의 사업의 성과를 높이는 것이므로, 시범사업의 성과에 대한 평가의 초점은 취 · 창업과 탈수급이라는 기준에 있다. 한편 사업 운영의 적정성에 대한 평가는, 성과계약형 취업연계서비스에 관련된 정책적 쟁점을 중심으로 이루어진다.

평가의 주요 쟁점과 방법론에 대해 상세하게 살펴보기 이전에, 시범사업 1차연도 평가의 의미와 한계에 대해 간략히 언급하고자 한다. 취업연계 복지사업의 성과의 평가에는 중기적 시각이 필요하다. 취업연계를 위한 서비스 제공에도 시간이 수개월 이상이 소요되고 일정기간의 취업 유지를 통해 경제적 자립이 이루어지므로 1차연도 사업의 종료시점에서 사업의 궁극적 효과인 경제적

3) 자활특례대상자가 존재하므로, 탈수급보다는 생계급여 중단 여부로 탈수급 기준을 변경하여 2010년 시범사업에는 적용될 예정이다.

자립이라는 기준으로 평가가 곤란하다. 그리고 사업의 다른 주요 쟁점에 대해서도 1차연도의 경험만을 가지고 단정적인 평가결과를 도출하는 것은 어렵다고 판단된다. 그러므로 1차연도 성과평가는 단기적인 취업률 중심의 성과분석과 주요 쟁점별 사업 운영의 적정성에 초점을 두고 진행되는 한계를 가지고 있다. 그러므로 본고에서는 사업의 성과 자체에 대한 평가는 취업률과 취업유지율을 요약하는 수준에서 간략히 정리하고 사업 운영의 적정성에 초점을 두고 논의를 전개한다.

취업실적에 근거한 성과계약을 도입할 경우, 무엇보다 먼저 제기되는 문제는 성과계약의 내용에 따라 서비스 제공자가 기회주의적 행동을 할 유인이 존재한다는 것이다.

사업 운영의 적정성을 평가하기 위해서는 다음과 같은 쟁점들에 대해 분석할 필요가 있다. 취업실적에 근거한 성과계약을 도입할 경우, 무엇보다 먼저 제기되는 문제는 성과계약의 내용에 따라 서비스 제공자가 기회주의적 행동을 할 유인이 존재한다는 것이다. 성과계약에 명시적으로 경제적 유인이 포함되어 있으므로, 계약조건에 따라 서비스 제공자들이 수익성 극대화를 위해 전략적 행동을 하는 현상이 발생하게 되어 있다. 취업연계 복지사업의 경우, 이러한 전략적 행동은 취업 난이도가 낮은 집단을 사업 대상자로 선정하거나, 취업이 용이한 집단에게 서비스를 집중적으로 제공하는 형태로 나타난다. 전자를 크리밍(creaming)이라고 부르고, 후자는 크리밍의 일종으로서 파킹(parking)이라고 부른다. 이러한 기회주의적 행동을 억제하는 장치로서는 적절한 계약조건의 설정과 사업 추진과정에서의 모니터링 강화를 꼽을 수 있다.

또 다른 쟁점은 민간과 정부의 적절한 위험 분담 문제이다. 사업의 중요한 성과판단 기준인 취업률, 취업유지율, 그리고 탈수급률과 같은 주요 성과지표는 사업 자체의 효과에 의해 영향을 받기도 하지만, 외부요인에 의해 영향을 받기도 한다. 쟁점은 이러한 사업 외적인 요소에 의한 위험 부담을 정부와 민간이 어느 수준으로 나눌 것인가의 문제이다. 이러한 외부 위험의 대표적인 것이 경기변동으로 인한 실업률의 변화와 사업 대상자 수의 변화이다. 외부요인으로 인해 취업 난이도가 증가하고 사업 대상자 수 자체가 변화할 경우, 어떻게 민간사업자에게 위험 부담을 지울 것인가의 문제이다.

성과계약에 의한 사업 추진 초기에는 사전적으로 계약 내용에 이러한 외부요인을 담기가 용이하지 않다. 왜냐하면, 외부요인의 변화가 민간사업자의 수익성에 어떤 크기로 영향을 미칠지가 분명하지 않기 때문이다. 그러므로 지역의 실업률이 특정 범위를 벗어날 경우, 계약조건을 재협상한다는 조항이 명시적으로 성과계약에 포함되기도 한다.

이 문제의 핵심은 이러한 외부요인으로 인한 위험을 정부와 민간사업자가 어떤 수준으로 나누어 질 것인가이다. 예를 들어, 성과계약에 있어서 사업의 성

성과계약으로 인해 발생하는 쟁점들 뿐 아니라, 민간사업자에게 강한 경제적 유인을 주게 되면서 발생하는 일반적인 부정행위의 발생문제에 대해서도 유의할 필요성이 있다.

과와 관련 없이 지급되는 기본급의 크기가 민간사업자의 운영 경비보다 크다면, 실질적으로 민간사업자는 위험부담을 전혀 지지 않는 경우가 될 것이다. 그러므로 적정한 수준의 위험 분담을 위해서는 고정급과 성과급 크기 자체에 대한 점검도 필요하고, 외부요인의 변화 크기가 일정 범위를 벗어날 경우 계약 내용에 어떻게 반영할 것인지의 문제가 다루어져야 한다. 다음에 살펴볼 민간사업자 간의 유효경쟁 유지 문제와 결합될 경우, 위험 분담 문제는 더욱 중요성을 가지게 된다.

다음 문제는 민간사업자 간의 유효 경쟁의 문제이다. 취업연계 사회복지 서비스의 특성상, 지역에서의 네트워크 형성이 사업 성공의 중요한 요소 중의 하나이다. 그러므로 시간이 지나면 자연스럽게 진입장벽이 형성되는 경향이 있게 되므로, 신규 사업자가 등장하기 힘든 상황이 전개될 가능성이 높다. 소수의 개규모 사업자를 활용할 경우, 규모의 경제 실현과 거래비용의 감소 효과를 볼 수는 있으나, 유효 경쟁의 유지에는 불리하게 된다. 이미 민간사업자를 통해 취업연계 사회복지 서비스를 제공하고 있는 국가들의 경험을 보면, 기존 사업자와의 재계약이 이루어지는 경우가 다수이며, 기간이 지나면서 서비스 제공자의 수효가 감소하는 추세를 보이고 있다. 유효 경쟁이 유지되지 않으면 정부가 서비스 제공자와의 계약 시 상대적으로 불리한 위치에 놓이게 될 가능성이 높으며, 위에서 언급한 위험 분담의 문제에 있어서도 정부가 실질적으로 모든 위험부담을 지게 될 가능성이 높아진다.

이러한 성과계약으로 인해 발생하는 쟁점들 뿐 아니라, 민간사업자에게 강한 경제적 유인을 주게 되면서 발생하는 일반적인 부정행위의 발생문제에 대해서도 유의할 필요성이 있다. 특히 서비스 제공자에게 사업 운영의 자율권을 대폭 위임하는 블랙박스식 접근법을 취할 경우, 서비스 제공자의 부정행위가 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 다른 국가의 경우, 취업 성과의 조작, 부적절한 비용 집행, 그리고 비용 전용 등의 문제가 발생하는 경우가 관찰되고 있으며, 부정행위의 발생과 이에 대한 대책 수립이 중요한 문제의 하나로 논의된다.

이러한 부정행위의 방지와 억제를 위해서는, 감사 수준의 모니터링을 수행하는 것이 필요하다. 사업 담당 정부 조직은 사업의 성공에 이해관계를 가지고 있으므로, 이상적으로는 사업 담당 조직으로부터 독립적인 주체에 의한 모니터링, 감사 및 평가가 필요하다.

마지막으로는, 성과관리형 사업의 재정적 함의를 검토하는 것이 필요하다. 성과관리형 자활시범사업의 도입 목적은 탈수급 기준의 성과를 제고함으로써, 궁극적으로 사업 수혜자의 경제적 자립을 가져오고 예산의 절감 효과를 가져온

다는 것이다. 성과관리형 사업의 경우, 기존 자활사업보다 서비스 비용이 증가하게 되므로 사업 성과의 제고를 통한 재정절감 효과의 입증이 사업의 정당성 확보에 중요한 근거가 될 수 있다. 그러나 외국의 경우를 보더라도, 엄밀한 의미에서의 재정절감 효과를 증명한 경우는 찾기 어렵다. 재정절감 효과의 입증을 위해서는 성과계약 방식 도입에 따라 증가된 총사업비용과 추가적인 행정비용과 사업 대상자가 경제적 자립을 통하여 정부의 보조에서 벗어남으로써 절감되는 정부 지출의 감소를 비교하여 평가하는 것이 필요하다.

우리나라의 특수한 상황에서 발생되는 문제도 있다. 대표적으로는 부처 간 사업의 중복성 또는 역할 분담의 문제이다.

이상의 성과계약을 통한 사회복지 서비스에 관계된 주요 쟁점 외에도 우리나라의 특수한 상황에서 발생되는 문제도 있다. 대표적으로는 부처 간 사업의 중복성 또는 역할 분담의 문제이다. 특히 취업 연계 사회복지 서비스 자체가 의미하듯이 취업관련 사업이 주요 영역이 노동부와 취약계층 대상 사업이 주요 영역인 보건복지부 사이의 역할 분담 또는 협력관계 형성이 중요한 쟁점으로 등장할 수밖에 없다.

Ⅲ. 시범사업의 주요 쟁점별 분석

1. 주요 쟁점 개요

이미 제Ⅱ장에서 논의된 성과관리형 시범사업과 관련된 주요 쟁점은 다음과 같다.

- 민간 서비스 제공자의 기회주의적 행동 억제
- 정부와 민간의 사업상 위험 분담
- 민간서비스 제공자 간의 유효 경쟁 유지
- 부정행위의 억제
- 재정절감 효과
- 정부부처 간의 역할 분담

아래에서는 각 쟁점별로 1차연도 시범사업에 대한 점검을 해 보자.

우리나라도 서비스 제공자에게 사업 대상자 선정 권한을 부여하지 않음으로 인해, 크리밍의 가능성을 원칙적으로는 방지하였다고 볼 수 있다.

2. 서비스 제공자의 기회주의적 행동 가능성

서비스 제공자의 기회주의적 행동은 성과계약의 내용에 따라 크게 두 가지 형태로 나타날 수 있다. 한 가지는, 사업 대상자 선정에 있어서 취업이 용이한 대상자를 선정하는 것으로 cream-skimming 또는 creaming현상이라고 불린다. 또 다른 한 가지는, 선정된 사업 대상자 중 취업 난이도가 낮은 사업 대상자에게 서비스가 집중 지원되고, 취업 난이도가 높은 사업 대상자에게는 최소한의 서비스만 제공되는 경우로서 creaming의 또 다른 형태로 parking 현상이라고도 불린다.

성과관리형 자활시범사업의 경우, 사업수행자에 의한 크리밍 현상의 문제 발생 소지는 미약하며 파킹의 문제는 발생 소지가 있다. 사업 대상자 선정은 기본적으로 지방자치단체가 수행하고, 서비스 제공자에게 사업 대상자가 의뢰되는 형태로 진행되었으므로, 민간사업자에 의한 크리밍의 발생 소지는 거의 없다. 크리밍 문제를 방지하는 가장 기본적인 방법은 서비스 제공자에게 사업 대상자 선정 권한을 부여하지 않는 것이다. 우리나라도 서비스 제공자에게 사업 대상자 선정 권한을 부여하지 않음으로 인해, 크리밍의 가능성을 원칙적으로는 방지하였다고 볼 수 있다.

다음은 시범사업 지역인 경기와 부산 지역의 수급자와 차상위 계층 비중이다.

- 경기지역의 경우, 수급자 비중이 70%, 차상위 비중이 30%
- 부산지역의 경우, 수급자 비중이 85%, 차상위 비중이 15%
- 기존 자활사업의 경우, 수급자 비중이 72.6%, 차상위 28.4%

수급자와 차상위 계층의 비중만 본다면, 시범사업 대상자 선정에 있어서 취업 난이도가 낮을 것으로 예상되는 차상위 계층을 의도적으로 많이 포함하지는 않았다고 판단된다. 추가적으로 유의할 사항은, 기존 자활사업에는 수급자 중 조건부 수급자가 대다수이지만, 시범사업에 있어서는 수급자 중 조건부과 제외자가 대다수라는 점이다. 조건부 수급자와 조건부과 제외자 중 조건부과 예외자의 취업난이도가 낮다고 판단하기는 어렵다. 조건부과 예외자의 경우, 많은 경우가 근로의 장애요인(가정 여건, 신체적 정신적 장애 등)을 가지고 있으므로 경우에 따라서는 조건부 수급자보다 취업이 더욱 어렵다고 볼 수도 있다. 그러므로 시범사업 대상자의 선정에 있어서 크리밍 현상이 체계적으로 발생하였다

고 판단하기는 어렵다. 다만, 사업 참여 동의서를 작성한 사람이 사업에 참여하는 형태로 사업 대상자가 선정되었으므로, 취업을 통한 경제적 자립에의 의욕이 높은 집단이 선택되었을 가능성은 존재한다.

이상과 같이 크리밍 문제는 심각하지 않다고 잠정적으로 판단하였으나, 시범사업의 성과계약 내용상, 사업자들에 의한 파킹 가능성은 분명히 존재한다. 성과계약에 취업난이도를 반영하여 성과급이 책정되지 않았으므로, 서비스 제공자의 입장에서는 취업난이도가 낮은 집단에게 서비스를 집중 제공하여 성과를 달성할 유인(parking)이 존재하는 것이다. 현행 성과관리형 자활시범사업의 계약 내용에는 사업 참여자에 대한 최소 서비스 기준은 설정되어 있으나, 취업, 취업유지, 탈수급에 대한 성과급 기준에는 취업 난이도가 반영되어 있지 않다.

성과계약의 내용상, 취업난이도가 낮은 집단에게 서비스가 집중될 유인이 존재하고, 실제 1차연도 시범사업 결과에 따르면, 이러한 파킹 현상이 어느 정도 관찰되고 있다. 서비스 제공 대상자는 크게 기초생활 수급자와 차상위 계층으로 구분할 수 있으며, 서비스 관련 데이터를 보면 취업 난이도에 따라 서비스 제공량의 차이가 어느 정도 발생하고 있다.

중앙자활센터의 데이터를 분석한 결과, 부산지역 참여자의 경우는 근로능력점수가 높을수록 서비스를 제공받을 확률이 유의하게 증가한다고 분석되고 있다. 한편, 경기지역의 경우는 이런 현상이 관찰되고 있지 않다. 부산지역은 근로능력점수가 10점 증가함에 따라 서비스를 받을 확률이 11.0%p 증가하나, 경기지역은 0.2%p 증가하는 것으로 추정되고 있다. 이렇게 서비스 제공량의 차이가 나는 것은 사업 대상자의 특성에 따라 서비스 내용이 다르기 때문에 발생한 측면도 있기 때문에, 단정적으로 파킹 현상으로 해석하기에는 어려운 점은 있다고 볼 수 있다. 다만, 취업난이도에 따라 서비스 제공량이 달라지는 현상이 관찰된다고는 판단된다.

이렇게 서비스 제공량의 차이가 취업난이도에 따라 달라지는 현상이 관찰된다면, 실제 서비스 수혜자들이 느끼는 만족도도 취업 난이도에 따라 다르게 나타나는지 점검해 보자.

경기와 부산의 시범사업 참여자 2000명 중 300명을 대상으로 면접 설문조사를 시행하였다. 사업 참여자의 특성상 면접 대상을 확보하는 일이 대단히 어려웠으며, 설문조사 수행기관인 동서리서치에 의하면 거의 2000명 사업 대상자 모두에게 설문조사를 시도한 끝에 300명을 확보하였다고 한다. 그러므로 설문조사 대상의 선정에 있어서 편의(bias)가 발생하였을 가능성이 크다. 왜냐하면, 설문조사에 응하는 사업 참여자는 사업에 대해 호의적으로 응답할 가능성

성과계약의 내용상, 취업난이도가 낮은 집단에게 서비스가 집중될 유인이 존재하고, 실제 1차연도 시범사업 결과에 따르면, 이러한 파킹 현상이 어느 정도 관찰되고 있다.

만족도 조사 결과에 따르면, 취업 난이도에 따라 서비스 내용, 제공 횟수, 제공 주기, 전반적 만족도 등에서 유의미한 차이가 발견되지 않고 있다.

이 크기 때문이다. 이런 점을 염두에 두고 설문조사 결과를 살펴보자.

설문조사 결과에 따르면, 취업 난이도에 따라 서비스에 대한 만족도 차이가 유의미하게 관찰되지는 않으므로, 파킹 문제가 심각하게 현장에서 인식되고 있지는 않는 것으로 판단된다. 취업 난이도의 차이에 따라 제공되는 서비스의 질과 양에 현저한 차이가 발생하다면, 사업 참여자들의 만족도 조사에서 이에 대한 반응이 관찰될 수 있을 것이라고 생각된다. 그러나 만족도 조사 결과에 따르면, 취업 난이도에 따라 서비스 내용, 제공 횟수, 제공 주기, 전반적 만족도 등에서 유의미한 차이가 발견되지 않고 있다.

〈표 Ⅳ-1〉 취업 지원 서비스에 대한 만족도

취업지원서비스	서비스내용은 내가 원하던 것이었다	서비스 내용이 취업에 도움이 되었다	제공횟수가 적당	제공주기가 적당	전반적으로 만족
전 체	4.2	4.1	4.1	4.1	4.3
수 행 기 관					
경기자활센터	4.1	4.2	4.0	4.1	4.2
부산자활센터	4.3	4.0	4.1	4.1	4.4
참 여 자 유 형					
경 기 유 형1	3.9	4.3	4.0	3.9	4.2
경 기 유 형2	4.3	4.2	4.0	4.1	4.2
경 기 유 형3	4.0	4.1	4.1	4.1	4.2
부 산 유 형1	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
부 산 유 형2	4.1	4.1	4.1	4.1	4.4
부 산 유 형3	4.0	3.8	3.8	3.8	4.3
부 산 유 형4	4.2	4.0	4.1	4.1	4.4
부 산 유 형5	4.4	4.2	4.1	4.1	4.4
부 산 유 형6	4.3	3.9	4.2	4.2	4.4

주: 1. 경기지역은, 세 유형으로 취업 난이도에 따라 사업 참여자를 분류하였고, 취업지원 서비스에 대한 전반적인 만족도가 유형에 관계없이 모두 5점 척도에 평균 4.2로 나타남
2. 부산지역은, 여섯 유형으로 사업 참여자를 분류하였으며, 취업지원 서비스에 대한 전반적인 만족도가 5점 척도에 평균 4.3과 4.4에 분포함
3. 사업 수행기관이 자체적으로 실행한 프로파일링에 근거하여 조사한 내용이므로, 별도의 근로능력평가기준(조세연 보고서)에 근거한 결과와 바로 대응되는 것으로 보기는 어려운 점은 있음

3. 정부와 민간의 위험 분담의 적정성

경제 위기로 인한 실업률의 증가에도 불구하고, 시범사업의 목표는 초과 달성되어, 1차연도 사업에 있어서 사업 수행기관의 위험 분담 문제는 존재하지 않게 되었다.

정부와 민간의 위험 분담은 성과달성에 영향을 미치는 외부요인의 발생으로 인한 위험 분담 문제로서, 경기 변동에 따른 실업률 증가와 사업 대상자 수의 증감과 주로 관련이 있다. 이러한 위험 분담문제는 성과계약의 내용에 반영되며, 크게 두 가지 형태로 나타난다. 사업 시행 초기에 외부요인의 변화에 따른 위험의 크기를 판단하기 곤란할 경우, 일정 범위 이상의 외부요인의 변화가 발생할 때는 재협상에 임한다는 조건을 명시하기도 한다. 한편 외부요인의 변화에 따른 위험의 크기에 대해 합의가 가능한 경우는, 계약조건에 일정 범위의 외부요인의 변화가 발생할 경우 취업성공 성과급의 크기를 변화시키는 내용을 담기도 한다.

성과관리형 자활시범사업의 경우, 계약 내용에 이런 위험 분담에 관한 문제가 명시적으로 다루어지지 않았다. 계약조건에 위험 분담의 문제가 담기지 않았으므로 실질적인 위험 분담은 사업을 위해 지급되는 기본급과 성과급의 크기에 따라 결정된다고 볼 수 있다. 기본급의 크기가 실제 사업비용을 보상하고 남는다면, 사업 수행기관의 위험 분담은 없다고 볼 수 있으며, 반대로 기본급의 크기가 실제 사업비용보다 상당히 낮다면, 사업 수행기관이 위험의 많은 부분을 지는 것으로 볼 수 있다.

〈표 Ⅳ-2〉 시범사업의 기본급 및 성과급 구조

구 분	기본급	성과급		
		취업(창업)	6개월 이상 지속시	(수급자)탈수급 (차상위자)소득규모
1인당 지원액 (430만원)	150만원	85만원	85만원	110만원

성과관리형 자활시범사업의 경우는, 1차연도 시범사업 내용만으로는 정부의 위험 분담 크기를 파악하기 곤란하지만, 단기적으로는 사업비 감소 요인을 발굴하여 기본급을 줄이고, 시범사업 3년차에는 기본급과 성과급 크기의 적정성에 대한 점검을 할 필요가 있다. 결론적으로, 경제 위기로 인한 실업률의 증가에도 불구하고, 시범사업의 목표는 초과 달성되어, 1차연도 사업에 있어서 사업 수행기관의 위험 분담 문제는 존재하지 않게 되었다.

성과관리형 자활사업을 수행하기 위해서는 정부의 기능이 서비스 제공자에서 계약 관리자로 전환될 필요가 있다. 사업 수행기관과의 성과계약 디자인의 적정성 확보와 사업 대상자 관리 발굴 및 관리 역량이 필요하다는 것이다.

4. 서비스 제공자의 유효 경쟁 유지와 모니터링 기능 확보

민간서비스 제공자와의 성과계약을 체결할 경우, 서비스 제공자 간의 유효한 경쟁이 존재할 필요가 있다. 만약 다수의 민간서비스 제공자가 존재하지 않는다면, 정부가 민간사업자와의 관계에서 협상력이 열위에 놓이는 문제가 발생할 수 있다. 만약 서비스 제공자가 독점적인 위치에 있게 되면, 정부가 지속적으로 사업 수행기관의 수익성을 보장해야 하는 위치에 놓이게 될 수도 있다. 외국의 경우를 보면, 사업의 특성상 동일지역의 수행기관의 재계약율이 상당히 높으며, 사업 수행기관의 수효도 시간이 지나면서 감소하는 경향이 관찰된다.

우리나라는 사업 시행 초기이기 때문에 유효 경쟁 여부에 대해 판단을 하기에는 이른 시점이지만, 유효 경쟁을 염두에 둔 사업 추진을 고려할 필요가 있다. 사업 수행기관 선정 과정에서 기존 자활사업 관계기관, 지방자치단체 유관기관, 민간영리기관 등이 사업 참여에 관심을 보임으로써, 동 사업을 수행하고자 하는 다수의 사업 수행기관이 존재함은 확인되고 있다. 1차연도 시범사업에는, 경기지역은 기존 광역자활센터가 주축이 되어 지역자활센터와의 연계를 통한 서비스 제공 방식, 부산지역은 지방자치단체가 직접 개입하여 비영리기관을 통하여 사업을 수행하였다.

성과관리형 자활사업을 수행하기 위해서는 정부의 기능이 서비스 제공자에서 계약 관리자로 전환될 필요가 있다. 사업 수행기관과의 성과계약 디자인의 적정성 확보와 사업 대상자 관리 발굴 및 관리 역량이 필요하다는 것이다.

성과계약의 추진을 위해서는 사업 대상자를 발굴하여 확보하고 사업대상자의 필요를 파악하는 기능이 필요하다. 성과계약에 프로파일링에 근거한 성과급을 포함하기 위해서는, 사업 대상자의 취업난이도에 따른 프로파일링을 정부에서 수행할 필요가 있다. 그리고 성과계약 내용에 담긴 비용 및 성과급의 적정성 평가 및 관리를 위한 역량이 필요하다.

1차연도 시범사업에서는 프로파일링의 필요성을 인식함에도 불구하고, 프로파일링을 수행할 역량이 확보되지 못한 상태이다. 프로파일링의 수행을 위해서는 프로파일링을 위한 기초 데이터 수집 및 분석이 필요하고, 개발된 프로파일링 도구를 활용하여 적용할 역량이 확보되어야 한다. 기존 자활사업에서는 기초지자체의 복지담당자들이 근로능력 판정을 수행하였으나, 성과계약의 경우는 명시적인 경제적인 유인과 결부되므로, 보다 전문화된 인력이 일관성 있게 프로파일링을 수행하는 것이 바람직하다.

이와 더불어, 사업 수행기관에서 발생하는 부정행위 방지를 위해 감사 및 평

가 기능의 강화 필요하다. 1차연도 시범사업은 중앙자활센터에서 모니터링 기능을 수행했으나, 예산과 인력의 부족으로 체계적인 모니터링 수행에 곤란을 겪었다. 시범사업이 본격적으로 전국 단위의 사업으로 추진되기 위해서는 모니터링을 수행하고 계약 문제를 관리할 수 있는 중앙기구의 역량 확보가 필수적이다.

사업 대상자의 일부 중복은 사업 간의 경쟁을 통한 시너지 효과 창출을 기대할 수도 있으나, 양 사업이 사업 참여자나 서비스 제공자에게 제공하는 유인이 다를 경우는 문제가 발생할 소지가 있다.

5. 기타 쟁점

성과관리형 자활사업의 재정절감 효과를 1차연도 사업만으로 판단하기에는 이르다. 1차연도 사업의 성과가 목표치를 초과 달성함으로써 긍정적인 첫 출발을 했다고 볼 수 있다. 그러나 시간이 경과하면서 취업 난이도가 높은 사업 대상자들이 사업에 참여하게 될 가능성이 높으므로, 향후 시범사업 기간 동안에 1차연도의 성과가 지속될 수 있을 것인지 지켜볼 필요가 있다.

또 다른 문제로는 다른 사업과의 중복성 또는 정합성 문제가 있다. 성과관리형 자활사업과 중복성 또는 정합성 문제 가능성이 있는 사업은 노동부의 취업성공패키지 사업으로 판단된다. 기존 자활사업의 구도하에서는, 사업 대상에 있어서는 조건부 수급자 중 근로 능력이 있는 사업 대상자는 고용지원센터를 통해 취업지원 서비스를 받고, 근로능력 점수가 일정 수준 이하인 대상자는 자활사업에 참여하는 형태로 사업 대상자의 구분이 이루어져 왔다.

자활사업에서는 일반 수급자와 차상위층 가운데에서도 희망자에 한해 참여가 이루어졌다. 성과관리형 자활사업은, 취업을 통한 경제적 자립에 초점을 두고, 성과계약의 도입과 사례관리의 강화를 도모하고 있으며, 사업 대상자로는 수급자와 차상위층을 포함하고 있다. 취업성공패키지 사업은 차상위, 차차상위층과 근로 능력이 있는 기존 수급자도 포함한다.

이상의 두 사업 간의 쟁점은 사업 대상자의 중복과 사업에서 제공하는 유인체계의 부정합성 문제이다. 사업 대상자의 일부 중복은 사업 간의 경쟁을 통한 시너지 효과 창출을 기대할 수도 있으나, 양 사업이 사업 참여자나 서비스 제공자에게 제공하는 유인이 다를 경우는 문제가 발생할 소지가 있다. 현행 취업성공패키지 사업은 취업자에게 일회성의 취업성공 보너스를 제공함으로써, 성과관리형 자활사업에서 제공하지 않는 물질적 유인을 제공하고 있다. 그러므로 사업 참여자의 입장에서는 성과관리형 자활시범사업보다는 노동부의 취업성공패키지 사업에 참여할 유인이 더욱 크다고 볼 수 있다. 이러한 유인의 부정합성으로 인해, 두 사업 간에 비생산적인 충돌 현상이 발생하는 문제는 보건복지부

1차연도 성과관리형 자활사업의 성과는 전반적으로 긍정적으로 평가될 수 있다. 취업률과 취업유지율에 있어서는 상당히 양호한 성과를 거두었으며, 차상위 계층뿐 아니라 수급자들의 성과도 양호하다고 볼 수 있다.

와 노동부가 협의하여 풀어야 할 숙제이다.

행정안전부의 희망근로사업과도 대상자의 중복과 유인체계의 부정합성 문제가 있으나, 희망근로사업은 한시적 사업이므로 지속적인 문제가 되지는 않을 것으로 판단된다. 다만, 최근에 행정안전부에서 희망근로사업은 종료하되, 지역밀착형으로 사업을 발전시키고자 하는 시도가 이루어지고 있으므로, 기존 보건복지부와 노동부 사업과의 관계를 점검하여 사업이 추진되어야 할 것이다. 이러한 사례들은, 향후 신규 사업 도입 시 유사 목적의 기존 사업에 대한 점검과 조율이 중요함을 보여주고 있다.

기존 자활사업과의 관계도 문제의 소지가 있으나, 기존 자활사업은 시범사업과의 조율을 통해 사업 참여자의 적절한 배분을 도모하여 사업 참여자의 혼란을 해결하여야 할 것이다. 지자체에서 사업 대상자 발굴 및 선정의 역할을 수행하므로, 기존 자활사업과 시범사업의 취지를 이해하고 사업 대상자들에게 정보를 제공하는 것이 필요하다.

Ⅳ. 성과관리형 자활사업의 발전 방향과 시사점

1. 1차연도 시범사업의 성과 요약

1차연도 성과관리형 자활사업의 성과는 전반적으로 긍정적으로 평가될 수 있다. 취업률과 취업유지율에 있어서는 상당히 양호한 성과를 거두었으며, 차상위 계층뿐 아니라 수급자들의 성과도 양호하다고 볼 수 있다. 취업 연계를 목표로 사례관리를 강화하고, 명시적 유인을 도입하는 방식의 성과관리형 자활사업의 성공 가능성을 보여주었다고 판단된다.

각 지역에서 보고한 취업 관련 실적(2010년 2월말 현재)은 다음과 같다[4].

〈표 Ⅴ-1〉 성과관리형자활시범사업지역 취업자

시범지역	경기지역		부산지역	
취업성과급 신청대상자 (최저임금 이상 직장 1개월 이상 근무)	381 명 (창업 1인)	38.2%	351 명 (창업 16인)	36.7%

4) 여기에 보고된 수치는 제Ⅲ장의 분석에서 도출된 수치와 차이가 있다. 그 이유는, 제Ⅲ장은 각 사업 수행기관이 중앙자활센터에서 관리되는 DB에 입력하여 보고한 자료에 근거하고 있고, 여기서는 중앙자활센터의 서류 접수를 통한 실적치에 근거하고 있기 때문이다. 그리고 여기서는 취업이나 취업유지율의 실적치를 취업성과급 신청대상자를 기준으로 하고 있다. 성과급 신청에는 시간이 소요되므로, 실제 취업률이나 취업유지율과는 시차로 인한 차이가 발생할 수 있으며, 중앙자활센터의 DB 수치는 각 사업 수행기관 사례관리자의 입력 오류 및 지연으로 인한 문제가 발생하는 한계를 가지고 있다.

〈표 V-2〉 성과관리형자활시범사업지역 6개월 이상 취업유지자

시범지역	경기지역		부산지역	
6개월 취업유지성과급 신청대상자	147 명	79%	84 명 (창업 8명)	60.1%

주: 6개월 이상 취업유지자는 (2010년 2월까지의 취업유지 성과급신청대상자수/ 2009년 9월까지의 취업자성과급 신청대상자수)로 계산되었음.

〈표 V-3〉 성과관리형자활시범사업지역 탈수급 예상자

시범지역	경기지역	부산지역
탈수급신청 대상자수	77 명	67 명

주: 1. 이상의 수치는 2010년 2월말 현재 수치로, 1차연도 사업의 최종 성과는, 일정기간이 소요되어야 확정 수치로 파악 가능
2. 이상의 수치는 2010년 2월말 현재 성과급 신청자 기준이므로, 실제 실적은 더 높을 것으로 예상됨
3. 계약서상 최소 성과 목표
- 취업(창업)률 : 20%(200명)
- 6개월 이상 취업유지율 : 60%(120명)
- 탈수급률 : 10%(100명)

시범사업에서 제공된 서비스와 서비스 제공 기관에 대한 만족도는 전반적으로 상당히 높게 나타나고 있다. 다만, 설문조사 대상 선정에 있어서 편의가 발생하였을 가능성이 있으므로, 동 설문조사 결과의 해석에 주의할 필요가 있다.

다만, 취업처의 특성은 여전히 근로 여건과 조건이 양호하다고만 판단할 수는 없으며 개선의 여지가 있다고 판단된다. 취업자의 임금 분포는 다음과 같다.

- 경기지역 : 월 836천원~월 120만원 82%
- 부산지역 : 월 836천원~월 120만원 53.1%

〈표 V-4〉 성과관리형자활시범사업지역 취업자 임금분포

월임금 \ 시범지역	경기지역	부산지역
83.6만 ~ 120만원 이하	82 %	53.1 %

한편, 시범사업에서 제공된 서비스와 서비스 제공 기관에 대한 만족도는 전반적으로 상당히 높게 나타나고 있다. 다만, 설문조사 대상 선정에 있어서 편의(bias)가 발생하였을 가능성이 있으므로, 동 설문조사 결과의 해석에 주의할 필요가 있다. 사업 대상자의 특성상, 서비스에 대해 만족하지 않는 참여자의 경우 설문조사에 응하지 않을 확률이 크므로, selection bias의 발생 가능성이 있다는 것이다. 서비스 내용, 서비스양, 취업 성공 요인, 취업 직장에 대한 만족도 등에 있어서 상당히 양호한 결과를 보여주고 있으며, 참여자의 유형이나 중도

서비스 수행기관에 대한 만족도를 SERVQUAL 방식으로 측정한 결과, 사업 수행기관에 대한 만족도를 결정하는 가장 큰 요인은, 사업 수행기관의 서비스 제공의 공감성이라고 나타났다.

탈락자 여부, 거주 지역, 성별 등에 따라 만족도의 차이가 유의하게 다르지 않다. 다만, 취창업 성공자 여부에 따라 일부 항목에 대해서는 만족도의 유의미한 차이를 보이고 있다.

서비스 수행기관에 대한 만족도를 SERVQUAL 방식으로 측정한 결과, 사업 수행기관에 대한 만족도를 결정하는 가장 큰 요인은, 사업 수행기관의 서비스 제공의 공감성이라고 나타났다. 공감성은 서비스 제공자들이 서비스 수혜자들의 문제에 공감하고 적극적으로 의사소통을 시도하는 것을 의미한다. 설문조사에서는, 수행기관에서 제공하는 서비스의 질을 서비스의 유형성(tangibles), 신뢰성(reliability), 대응성(responsiveness), 보증성(assurance), 공감성(empathy)으로 분류하여 측정하였다.

2. 성과관리형 자활시범사업의 개선 및 발전 방향

성과관리형 자활시범사업의 정책과제 자체를 논하기 전에, 시범사업 자체가 가진 한계를 살펴볼 필요가 있다. 이는 시범사업은 서비스의 질을 향상시킴으로써 성과를 제고하려는 시도이지만, 기존의 기초생활수급제도 자체가 수급자들에게 탈수급 유인을 충분히 제공하고 있지 못하고 있다는 근본적인 한계가 있다는 점이다. 그러므로 취업을 통한 탈수급 유인이 강화되도록 기초생활보장제도를 개선하는 것이 선결과제이다.

근로소득 증대로 기초생활보장체제를 벗어나는 경우, 각종 현물급여 혜택이 중단되므로, 수급자의 탈수급 유인이 미약하다. 수급기간의 제한이나, 수급권을 일정 연령 이하의 계층에게는 제한하는 방식을 검토하여, 소득 창출을 통해 탈수급 하고자 하는 유인을 제도 내에 갖출 필요가 있다. 성과관리형 자활시범사업은, 기초생활보장제도하에서 사업 참여자의 자립 동기는 부족한 상태에서 서비스의 수준을 개선하여 사업의 성과를 제고하려는 한계를 가지고 있다.

이제부터 시범사업과 관련된 정책과제 및 개선 방향에 대해 살펴보자. 첫째, 사업 수행기관의 전략적/기회주의적 행동을 최소화할 장치 마련이 필요하다. 성과관리형 자활시범사업의 1차연도에서는 성과계약의 조건이 사업수행기관이 전략적/기회주의적 행동을 할 유인을 포함하고 있음에도 불구하고, 기회주의적 행동의 양상이 심각하지는 않았다. 부산지역에서만, 근로능력 점수가 높을수록 서비스 제공량이 많아지는 유의미한 관계가 발견되었으나, 참여자의 서비스에 대한 만족도는 참여자 유형에 관계없이 상당히 높게 나타났으므로, 파킹(parking)으로 인한 문제가 뚜렷하다고 보기는 어렵다.

기회주의적 행동의 유인이 있음에도 불구하고 문제가 두드러지지 않은 1차연도의 현상은, 선택된 두 개 지역에서만 진행되는 시범사업의 특성에서 비롯되는 점이 있을 것으로 판단된다. 모니터링이 집중될 것임을 인식하므로, 현저한 파킹(parking) 전략을 채택하기에는 사업 수행기관의 부담이 있었을 것으로 판단된다.

2차연도에는 시범사업 대상지역이 인천과 전북지역으로 확대되므로, 사업 수행기관의 전략적 행동의 가능성이 더욱 커질 것으로 예상된다. 프로파일링 수단이 개발되지 못한 이유로, 2차연도 성과계약에도 취업 난이도에 근거한 성과급 조항이 포함되지 못하였다.

그러므로 2010년에는 1차연도 시범사업과 자활사업의 데이터를 활용하여 취업 난이도에 따른 프로파일링 수단을 개발하고, 시범사업의 3차연도 계약에 적용할 필요가 있다. 시범사업이 확대되는 경우, 직접적인 모니터링에 의해 기회주의적 행동을 제어하는 방식에는 한계가 있으므로, 취업 난이도와 연계된 성과급 구조를 기본적인 수단으로 채택할 필요가 있다.

시범사업이 확대되는 경우, 직접적인 모니터링에 의해 기회주의적 행동을 제어하는 방식에는 한계가 있으므로, 취업 난이도와 연계된 성과급 구조를 기본적인 수단으로 채택할 필요가 있다.

성과관리형 자활사업이 확대되기 위해서는, 사업의 목표에 부합하는 성과계약 구조를 활용하여야 한다. 취약계층의 취업이 정책의 목표라면, 취업난이도가 높은 경우의 취업 성공에 지급되는 성과급의 크기가 커야 하며, 반대로 취업률 제고 자체가 정책 목표일 경우는, 취업 난이도에 따른 취업성공 성과급의 차등폭이 작아도 될 것이다.

프로파일링에 연계된 성과계약뿐 아니라, 서비스 제공의 최소 기준을 명시하거나, 사업 참여자의 만족도 조사 결과를 차년도 계약에 연계시키는 방식을 통하여, 사업 수행기관의 기회주의적 행동을 억제할 수도 있다. 외국 사례에 의하면, 프로파일링에 연계된 성과계약 방식만으로는 완벽하게 기회주의적 행동을 방지하지 못하므로, 서비스 제공의 최소 기준을 명시하거나, 사업 참여자의 만족도 조사 결과를 활용하여 재계약과 연계시키거나, 또는 사업 수행기관의 서비스에 대한 인증제도를 도입하는 경우가 발견되고 있다.

둘째, 정부와 사업 수행기관과의 적절한 위험 분담 문제를 기본급과 성과급의 적정 크기와 연관하여 검토할 필요가 있다. 현행 성과계약의 기본급과 성과급 크기에 대해서는 시범사업 초기이므로 판단하기에는 빠른 측면이 있으나, 다음과 같은 측면은 고려할 필요가 있다. 노동부의 일자리 관련 DB를 공유하도록 협력관계를 구축하여, 취업처 발굴 비용을 절감하게 되면, 기본 사업비를 절감할 가능성이 있다. 1차연도 사업 수행기관이 2차연도에도 연속적으로 사업을 수행하는 경기와 부산지역의 경우, 1차연도와 달리 고정비용이 상당히 절감되

성과관리형 자활사업의 원활한 추진과 운영을 위해 사업대상자 발굴, 서비스 기준 개발, 사업 참여자의 프로파일링 관련 업무, 사업 수행기관의 모니터링 등의 기능을 수행할 중앙기구의 역량 강화가 필요하다.

므로, 계약금액 자체의 조정 필요성을 검토할 필요가 있다. 3차연도 시범사업 계약에는, 취업 난이도와 연계된 성과계약 요소를 도입하면서 동시에 기본급과 성과급의 절대적 및 상대적 크기에 대한 조정도 동시에 이루어질 필요가 있다. 중장기적 과제로는, 가격 경쟁 요소를 포함하여 사업 수행기관을 선정하는 방안도 고려할 수 있다.

셋째, 유효 경쟁 여건 마련을 위해, 시범사업에서는 의도적으로 다양한 유형의 사업 수행기관에게 서비스 제공 기회를 제공할 필요가 있다. 현재 경기지역은 기존 자활사업 경험에 근거한 사업 수행기관이 선택되었으며, 부산지역은 지자체 직영 성격이 강한 비영리기관이 선택되었다. 2차연도 사업 수행지역으로 인천과 전북지역이 선정되어 지역의 다양성이 확대되고, 사업 수행기관도 민간영리기관이 참여하여 수행기관의 성격도 다양화되고 있다. 향후 시범사업의 확대 가능성을 판단하기 위해 이러한 사업 추진 방향은 바람직하다고 판단된다.

넷째, 성과관리형 자활사업의 원활한 추진과 운영을 위해 사업대상자 발굴, 서비스 기준 개발, 사업 참여자의 프로파일링 관련 업무, 사업 수행기관의 모니터링 등의 기능을 수행할 중앙기구의 역량 강화가 필요하다.

현재의 중앙자활센터의 인력과 역량으로는 성과관리형 자활사업의 기획, 운영 및 조정 역할 수행에 난점이 있으므로, 추가적인 투자가 필요하다. 특히 시범사업의 확대를 염두에 둔다면, 사업 대상자의 발굴과 사업 대상자의 취업난이도에 따른 프로파일링, 사업 수행기관의 모니터링의 기능 수행이 필수적이므로, 이를 수행할 수 있는 중앙기구의 역량 개발과 확충이 필수적이라고 판단된다.

다섯째, 다른 사업과의 중복성 해소를 위한 노력이 필요하다. 특히 현재 문제가 되고 있는 취업성공패키지 사업과의 중복성과 유인체계 부정합성 문제의 해결이 필요하다. 성과관리형 자활사업의 강점은 지자체를 통한 사업대상자 발굴과 취약계층의 수요에 부합하는 사례관리의 제공이므로, 차상위 계층보다는 수급자와 수급자는 아니지만 실질적으로는 기초생활보장제도의 사각지대로 여겨지는 비수급 빈곤층을 발굴하여 사업대상으로 삼는 방향으로 사업을 추진할 필요가 있다. 취업성공패키지 사업의 경우는, 취업 성공에 대해 취업 성공자에게 일회적 보너스를 지급하는 방식에 대한 재검토가 필요하며, 사업 대상자는 수급자와 비수급 빈곤층 이상의 계층을 대상으로 사업 추진이 필요하다. 이런 일시적 성공 보너스는 취업 성공자에게 일회성 유인을 제공하여 왜곡된 행동을 유발할 가능성이 있으며, 성과관리형 자활사업과의 유인체계의 정합성 문제를

발생시키고 있다.

취업연계를 통한 복지서비스의 제공이 중요한 변화 추세 가운데 하나이므로, 중장기적으로는 취업 서비스 제공 행정과 복지 서비스 제공 행정 간의 협력 관계 강화 방안 검토가 필요하다.

마지막으로, 시범사업의 성과평가를 위해 사업평가 방법론에 부합하는 데이터 생산과 관리를 위한 투자가 필요하다. 시범사업 참여자와 비교될 수 있는 집단의 사업 개시 전 초기 데이터를 수집하고, 사업 종료 시점에서 비교평가할 수 있도록 하는 데이터 생산과 관리에 투자가 절실히 필요하다고 판단된다. KIPF

취업연계를 통한 복지서비스의 제공이 중요한 변화 추세 가운데 하나이므로, 중장기적으로는 취업 서비스 제공 행정과 복지 서비스 제공 행정 간의 협력 관계 강화 방안 검토가 필요하다.

<참고문헌>

박노욱,『저소득층 자활지원 사회서비스 성과관리 외국사례 분석』, 한국조세연구원, 2008.