

# 희망리본사업의 본 사업화 방안

2012. 11

## 개 요

- 주 제           희망리본사업의 본 사업화 방안
- 일 시           2012년 11월 23일(금) 15:00~17:30
- 장 소           성균관대학교 600주년 기념과 조병두홀(5층)
- 진행순서
- 14:00~14:10      개회사
  - ▶ 개회사        조원동 한국조세연구원 원장
- 14:10~15:10      주제발표
  - ▶ 발표자        류만희 상지대학교 사회복지학과 교수  
                  「희망리본사업·취업성공패키지 연계·조정 및  
                  자활역량평가 체계 개편방안」
  - 노대명 한국보건사회연구원 연구위원  
                  「희망리본 시범사업과 자활사업 연계 방안  
                  - 공급기관 확충을 중심으로 -」
  - 박노욱 한국조세연구원 성과관리센터장  
                  「희망리본사업 운영모델 개선 방안 :  
                  계약 구조를 중심으로」
- 15:10~16:00      지정 토론 및 질의 응답
  - ▶ 지정토론      한국지역자활센터 협회  
                  희망리본 시범사업 수행기관
  - ▶ 자유질의 / 응답
- 16:00            폐회

## 총 목 차



- **희망리본사업 · 취업성공패키지 연계 · 조정 및  
자활역량평가 체계 개편방안** ..... 1
  - 류 만 희  
(상지대학교 교수)
  
- **희망리본 시범사업과 자활사업 연계 방안** ..... 35
  - 공급기관 확충을 중심으로 -
  - 노 대 명  
(한국보건사회연구원 연구위원)
  
- **희망리본사업 운영모델 개선 방안 :**  
**계약 구조를 중심으로** ..... 59
  - 박 노 욱  
(한국조세연구원 성과관리센터장)
  
- **희망리본 관련 토론문** ..... 87



# 희망리본사업 · 취업성공패키지 연계 · 조정 및 자활역량평가 체계 개편방안

■ 류 만 희  
(상지대학교 교수)



## 희망리본사업 · 취업성공패키지 연계 · 조정 및 자활역량평가 체계 개편방안

류 만 희  
(상지대학교 교수)

### I. 서 론

#### 1. 연구목적

- 근로빈곤층의 탈빈곤을 지원하기 위한 대표적인 사업인 자활사업은 지난 10여년 동안 나름의 성과를 거두어 왔지만, 자활사업의 핵심 성과지표인 취·창업과 탈수급률 면에서 당초 기대했던 성과에 못 미치고 있다는 것이 중론임
  - 자활사업의 취업률은 2010년 기준 15.8%, 탈수급률은 7.2%임<sup>1)</sup>
  - 자활사업의 미흡한 성과의 원인은 제도적인 요인과 수급자의 개인적 요인 등으로 대별될 수 있음. 제도적 요인은 기초생활보장제도와 정합성의 문제<sup>2)</sup>와 자활사업의 내부 요인으로 구분할 수 있음
    - 자활사업의 내부 요인은 관리운영 방식의 문제로서 공급자로 하여금 취·창업 및 탈수급률을 제고시켜야 하는 유인기제가 부재하다는 점을 지적할 수 있음
    - 개인별 자활지원계획 수립과정에서 수급자의 자활역량평가 체계의 효율적 작동의 제한
    - 자활사업 참여자의 경우도 마찬가지로 취·창업과 탈수급보다는 제도 내에서 부과받은 조건을 이행하는 것이 개인의 생존권을 안정적으로 보장받을 수 있다고 판단함

1) 보건복지부 자립지원과 내부자료(2012)

2) 여기서 별도로 다루지 않음

- 희망리본사업은 자활사업의 한계인 탈수급 및 탈빈곤을 제고시킬 수 있는 정책방안으로 지난 3년 동안 시범사업으로 운영하였으며, 자활사업과 비교할 때 상대적으로 우수한 사업 성과를 거두고 있는 것으로 평가받음
  - 2010년 기준 취업률 43.7%, 탈수급률 18.1%임<sup>3)</sup>
  
- 희망리본사업은 자활사업의 경직적 운영구조에서 비롯되는 문제를 해결하고, 자활사업 참여자의 탈수급을 효과적·효율적으로 지원하기 위해 성과관리체계 운영방식을 도입하고 있음
  - 취업률과 탈수급률과 같은 성과지표를 수행기관과의 계약구조에 반영하므로 공급자의 취·창업률 및 탈수급률 제고 유인효과
  
- 근로빈곤층의 증가는 외환위기 이후의 빈곤율 증가의 2/3를 차지할 정도로 빈곤율 증가의 주요 요인이 됨(이병희 외, 2010). 근로활동에도 불구하고 빈곤에 빠지는 이유는 낮은 임금과 빈번한 실직에 있음
  - 고용보험과 기초생활보장제도가 확대되어 왔지만, 근로빈곤층의 상당수가 여전히 양 제도의 사각지대를 형성하고 있음. 고용보험제도가 수급대상과 수급자격을 엄격히 하여 실효성 있는 대책으로 한계를 보이고 있고, 자활사업은 취업촉진기능이 미흡하고, 노동시장 유인시스템으로서 한계를 보임
  - 2009년부터 저소득 근로빈곤층을 대상으로 취업성공패키지 사업을 운영하고 있음. 취성패사업은 근로빈곤층을 대상으로 통합적 취업지원의 강화를 통해 근로빈곤층의 노동시장 진입을 촉진(Activation)시키는 정책으로 도입함
  
- 희망리본사업과 취업성공패키지는 사업의 목적과, 대상, 그리고 내용 면에서 유사성이 높아 중복사업이라는 비판과 함께 두 사업의 통합·조정에 대한 필요성이 제기됨<sup>4)</sup>. 2013년부터 희망리본사업과 취업성공패키지가 각각 본 사업으로 확정됨
  - 이하에서는 두 사업의 통합·조정에 대한 기존의 논의과정을 정리하고, 현재 상황에서 적절한 역할 분담을 논의함

3) 류기락·류장수·류만희(2012)

4) 2011. 7. 8. 서민생활대책점검회의에서 ‘공공전달체계의 구조 및 기능개선’ 추진과제로 선정되어, 성과분석을 기초로 통합 또는 조정방안 마련을 요청(국무총리실, 2012)

- 한편, 근로빈곤층의 특성에 부합하는 자활프로그램의 배치는 근로빈곤층의 자활 및 탈수급에 직접적인 영향을 미칠 수 있으므로 대상자 선정과 취업능력 평가는 합리적인 척도와 과정이 요구됨
  - 국민기초생활보장제도의 대상자 선정과정은 ① 근로능력 판정, ② 조건부과 판정, ③ 자활역량평가의 과정을 거치도록 구성되어 있음
  - 자활역량평가 결과에 따라 대상자를 사업에 배치. 자활담당공무원은 초기 상담 결과를 참고하여 고용센터와 지역자활센터 그리고 기타 지원기관과 사례회의를 개최하여 대상자 개인별 자활지원계획을 수립하게 됨
  - 이상과 같은 근로빈곤층의 관리운영 과정은 합리적으로 구성되어 있는 것으로 이해되나 일선 현장에서 근로빈곤층의 자활역량평가 결과에 대하여 불만이 제기되고 있으며, 자활사업 참여자 역시 자활역량평가 결과에 만족하지 못하고 있음
  - 근로빈곤층의 자활역량평가는 참여자의 취업지원과 자립, 자활에 필요한 다양한 정책을 수립함에 있는 기본 전제 조건이므로 합리적인 개편방안 수립이 필요함
  
- 연구목적을 정리하면 첫째, 근로빈곤층의 취업우선 전략으로서 기능하고 있는 희망리본사업과 취업성공패키지의 역할분담을 제시하고, 둘째 현행 자활역량평가 체계의 개편안을 제시하는 것임

## 2. 연구내용과 방법

- 본 연구의 내용은 첫째, 희망리본사업과 취업성공패키지사업 간 역할분담을 논의하고, 둘째 자활역량평가 체계의 개편안으로 구성됨
  - 고용보험제도와 기초생활보장제도의 사각지대 해소라는 관점에서 두 사업간의 통합뿐만 아니라 필요하다면 실업부조와 같은 새로운 제도의 도입까지도 고려할 수 있음
  - 그러나 희망리본사업과 취업성공패키지사업은 2013년부터 각각 본 사업으로 확대 시행을 예정하고 있는 상황에서 두 사업의 급격한 통합 개편안을 논의하는 것은 적절하지 않으므로 여기서는 기존의 개편안에 대한 검토와 역할분담에 한정하여 논의하고자 함

- 자활역량평가 체계는 세부적인 평가 점수의 분석과 함께 운영체계에 대한 논의를 중심으로 개편안을 다룰 것임
- 본 연구는 문헌연구에 기초하여 각 주제별 선행연구를 검토하며, 자활역량평가 체계 분석에서는 실증분석을 병행함
- 자활역량평가 점수 분석에서 활용한 자료는 행복e음 자료에서 확인된 2010년 희망리본사업 및 취업성공패키지 참여자의 자활역량평가 점수를 활용함

## II. 희망리본프로젝트와 취업성공패키지 개요

### 1. 희망리본사업

- 희망리본은 저소득층의 취·창업 지원을 위하여 개인별 1:1 맞춤형 서비스를 제공하고, 사업 성과에 따라 수행기관에 예산을 지원하는 사업을 말함
- 개인별 맞춤형 사례관리를 통해 스스로 근로의욕 고취, 취업능력 향상에 힘쓰고, 궁극적으로 경제적으로 자립할 수 있도록 함
- 일률적인 기관운영비 지원에서 사업실적에 기반한 예산지원으로 관리방식의 선진화 및 종사자 처우개선 → 수행기관간 경쟁공모 및 실적에 따른 성과급체계 구축으로 자활성과 제고
- 취업장애요인 제거 및 일할 여건을 위한 보건복지서비스 욕구(양육·간병·사회적응 등), 자활을 위한 직업훈련·일자리 연계 등을 제공함
- 희망리본사업은 차상위계층과 조건부수급자가 핵심사업 대상자로 하고 있음
  - 2009년 시범사업 출발시에 차상위계층과 조건부수급자를 대상으로 하였으며, 2012년에는 조건부수급 제외, 취성패 탈락자, 노숙 등 근로여건 제고가 필요한 자를 우선대상자로 함
  - 조건부수급자 중 자활역량평가 70점 미만자(취업능력 低), 차상위, 조건부과 제외자
    - 자활역량평가 70점 이상자는 취업성공패키지 연계

- 11년 7,200명 중 수급자 81.4%, 차상위층 18.6%

□ 주요 사업내용은 다음과 같이 구성됨

- 사례관리를 통한 맞춤형 일자리 및 복지서비스 제공 → 대상자 욕구에 따라 지역사회복지자원 연계 및 취업알선
- 세부사업: 복지-고용 통합 사례관리 서비스 제공
- 기초상담 : 수행기관은 시·도의 참여자 위탁 후 2주 이내에 대면상담 등을 통해, 사업을 통해 얻고 싶은 목표 및 욕구, 장애요인 등 파악
- 개인별 서비스제공계획(ISP: Individual Service Plan) 수립 : 기초상담 후 2주 이내에 참여자의 개별 필요에 맞는 서비스 제공계획 수립(참여자와의 동의에 의해 공동으로 수립). 여기에는 복지-고용서비스 연계, 취업준비교육, 실무경험 등과 관련된 계획이 반드시 포함되어야 함
- 출결관리 및 서비스 제공(ISP 이행 단계) : 대면상담 및 교육 등을 통해 출결관리 실시
- 사후관리 및 구직활동 점검 : 취(창)업 후 6개월까지 주기적으로 사후 관리

□ 기존 자활사업과 비교할 때 사업의 운영방식과 함께 사업의 유인체계가 강화된 것이 특징임

- 저소득층 취업률 등에 따라 수행기관 예산 차등지급
  - 기본급 : 참여자를 위탁받은 후, 기초상담 완료 및 ISO 수립시 전액 지급, 사업대상자 1인당 150만원
  - 성과급 : 요건을 충족하는 직장에 취·창업할 경우 자활성과급으로 50만원, 평가일 현재 매달 지속하여 취·창업 요건을 유지할 경우 경제활동유지성과급으로 총 130만원, 6개월 이상 지속하여 취·창업 요건을 유지한 경우 탈수급 성과급으로 100만원 등을 추가로 제공하는 계약구조로, 참여자 1인당 최대 430만원까지 사업비를 지원

<표 1> 희망리본 지원금 지급기준

(단위: 만원)

최대 지원금	기본금	자활 성과급	경제활동 유지 성과급				탈수급 성과급
		1월	3월	6월	9월	6월 이상	
430	150	50	50	40	40	100	

주: 사업 수행기관에게 유인(incentive)이 제공됨

## 2. 취업성공패키지<sup>5)</sup>

- 취업 어려움을 겪는 구직자를 대상으로 구직의욕 강화와 취업계획 수립, 능력 및 직장적응력 증진, 집중 취업알선에 이르는 단계적 과정의 개인별 종합 취업지원서비스를 제공하여 고용가능성 수준을 제고함으로써 취(창)업을 촉진하고자 함
- 고용역량 제고를 통한 취업우선 전략에 초점
  - 일정 소득수준 이하의 저소득층 취업지원을 목적으로 하는 통합적인 지원제도임. 저소득층의 취업에 대한 간접적인 지원 내지 유인제도인 자활사업이나 재정에 의한 일자리 지원사업 및 근로세제 등과는 차이가 있음
- 잠재적 근로빈곤층(최저생계비 150% 이하 차차상위계층)까지 포괄
  - 최저생계비 150% 이하인 차차상위계층까지를 정책대상으로 하고 있는 제도로서, 상대적 빈곤선 이상의 빈곤 위험계층까지 포함하는 근로빈곤층을 포괄하는 취업제도라 할 수 있음
- 취업취약계층에 대한 통합적 취업지원제도
  - 노동시장의 다양한 취업계층 중 경제적 수준을 기준으로 한 일정 소득 수준 이하의 저소득층에 대한 취업지원제도임
  - 장기실직자·여성·고령자·청년·장애인 등 대상별로 특화된 기존 취업취약계층에 대한 고용지원제도와 달리 취업취약계층에 대한 통합적인 취업지원제도로써 의미를 가짐

5) 류기락·류장수·류만희(2012)와 취업성공패키사업 홈페이지 자료에 따르고 있음

- 주요사업은 직업교육·훈련, 취업알선 등으로 대별됨. 개인별 취업역량 등에 대한 정확한 진단을 토대로 최장 1년간 단계별로 통합적 취업지원 실시
  - 사전단계 : 취업역량지수에 따라 A~C등급으로 구분하여, A등급에 참여기회 우선 부여
  - 1단계(진단·경로 설정) : 집중상담 및 직업심리검사 등의 결과를 토대로 '개인별 취업지원계획(IAP)' 수립
  - 2단계(의욕·능력 증진) : IAP에 따라 취업의욕 및 근로능력 증진을 위한 다양한 취업지원 프로그램 제공
    - 직업훈련, 디딤돌 일자리, 창업지원 프로그램 제공, 고용노동부에서 승인한 직업훈련과정으로서 일정 요건을 충족할 경우 생계유지수당을 지급
    - 직업능력개발계좌제를 통한 직업훈련의 경우 자부담 없이 훈련소비용을 전액 지원
  - 3단계(집중 취업알선) : '동행면접' 실시 등 노동시장 진입 촉진을 위한 적극적·실질적 취업알선 실시
  
- 사업의 효과성을 높이기 위해 참여자들에게 다음과 같은 유인체계를 제공하고 있음
  - 1단계 참여수당 : IAP 수립시 최대 20만원 수당 지급(집단상담 미이수시, 5만원 지급)
  - 2단계 훈련참여 지원수당 : 일정요건 충족시, 기준 훈련일수 1일당 15,000원(최대 월 20만원) 지급
  - 취업성공수당 : IAP 수립 완료 후, 주 30시간 이상의 일자리에 취업하여 고용보험 피보험자격을 취득한 경우 취업성공수당 지급(동 직장에서 1개월 근무시 20만원, 3개월 근무시 30만원, 6개월 근무시 50만원을 지급하며, 최대 100만원 지급)
    - 사업참가자에게 유인(incentive)이 제공됨
  
- 사업대상자
  - 2009년 시범사업 당시 차차상위계층과 조건부수급자를 대상으로 출발. 10년 이후 북한이탈주민, 위기청소년, 출소예정자, 결혼이민자, 신용회복지원자, 장애인, FTA 피해 실직자를 대상으로 패키지 사업을 통합하면서 참여 대상자가 대폭 증가, 이질성 증가

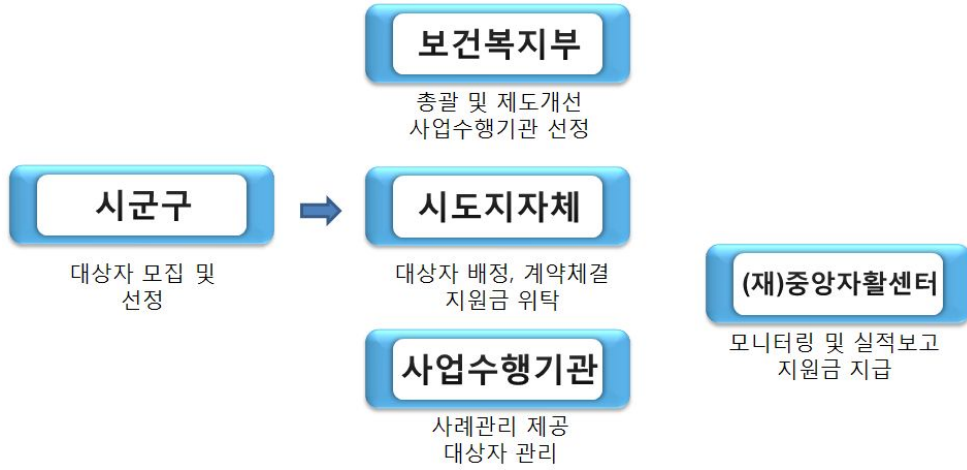
- 다음 4가지 유형으로 구분
- 1유형(저소득) : 차차상위계층 이하, 노숙자, 북한이탈주민, 출소(예정)자, 결혼 이민자, 위기청소년, 신용회복지원자, 쪽방 등 비주택거주자 \* 15~64세
- 2유형(청년) : 고졸 이하 비진학 미취업자, 6개월 이상 장기구직 청년, 니트족, 기타 인정하는 청년 \* 15~29(32)세
- 3유형(훈련) : 3개월 이상 장기구직 50세 이상, 건설일용 근로자 및 구직자 \* 18~64세
- 4유형(기타) : 여성가장, 영세자영업자 등 \* 18~64세
- 11년 참여자 63,728명 중 수급자 11.3%, 차상위 등 88.7%

### Ⅲ. 희망리본프로젝트와 취업성공패키지 연계 · 조정 방안

#### 1. 관리운영 체계

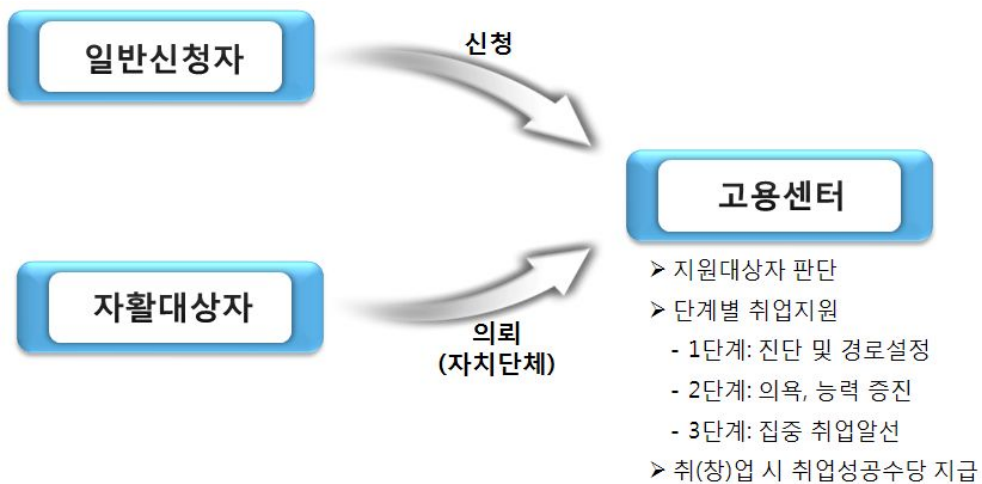
- 희망리본사업은 보건복지부와 광역자활센터 등 민간기관과의 성과계약방식으로 운영되고 있음. 계약당사자에 따라 다양한 전달체계가 작동하고 있다고 볼 수 있음. 기본 운영체계는 아래의 그림과 같음
- 희망리본프로젝트 세부 전달체계: 'A형(광역자활센터 & 지역자활센터 연계형)', 'B형(광역자활센터 단독형)', 'C형(비영리 & 영리 연계형)', 'D형(영리단독형)' 등으로 구분됨
  - A형과 B형은 자활사업 수행기관이 사업을 수행하는 형태로 부산광역시, 경기도, 인천광역시, 대구광역시, 강원도 등이 해당됨
  - C형은 자활기관과 민간업체의 컨소시엄 형태로 전라북도가 해당됨
  - D형은 민간업체 독립서비스 형태로 광주광역시가 해당됨

[그림 2] 희망리본프로젝트 추진체계



□ 취업성공패키지사업의 전달체계는 고용노동부 주관 하에 고용지원센터(81개), 민간위탁기관(279개) - 시·군·구 단위, 취업상담사 1인당 약 100명 관리

[그림 3] 취업성공패키지 사업 추진체계



## 2. 관리운영체계의 연계·조정 필요성

### 가. 통합의 대두 배경

- 희망리본사업과 취업성공패키지 사업의 연계·조정 필요성은 두 사업이 유사한 목적과 대상, 그리고 내용을 포함하고 있지만, 이원화되어 운영되므로 서비스의 중복과 비효율에 대한 우려에서 비롯되고 있음
  - 2011. 7. <서민생활안정대책점검회의>에서 공공전달체계의 구조 및 기능개선이 추진과제로 선정되고, 사업의 유사성이 높아 개선 필요성이 지적되었으며, 2012년 상반기 내 사업 성과분석을 거쳐 통합 또는 조정방안을 마련하기로 함 (국무총리실, 2012)
  - 각 부처별로 유사한 사업을 개별적으로 추진하고 있어, 일반 국민은 이러한 사업을 인식하기 어렵고, 사업 추진기관은 대상자 모집이 어려우며, 담당인력 및 전문성 부족 등으로 인해 구직자가 가지고 있는 복합적인 취업애로요인<sup>6)</sup>의 해결을 위한 실질적인 고용, 직업훈련, 복지 연계 맞춤형 서비스를 제공하는 데 한계를 나타냄(유길상, 2012<sup>7)</sup>)

### 나. 기존의 연계·조정 개편방안

#### 1) 류기락·류장수·류만희(2012)의 개편(안)

- 류기락 외(2012) 개편안은 각 부처별 통합방안을 고용노동부(안)과 보건복지부(안)으로 대별하고 아래와 같이 복수(안)을 제안하고 있음
- <1 안> 사업단계별 담당부처 구분 및 연계 방안
  - 차상위계층 참여자는 고용노동부가 전담하여 취업성공패키지로 연계하고, 기초생활수급자(자활참여자)의 경우, 근로능력 여부에 대한 판정을 기준으로 근로

6) 취업의지 부족, 직업능력 부족, 정서불안정, 경제적 결핍, 자녀양육 및 교육 문제, 가족 갈등과 해체(이혼, 별거) 등 복합적인 가족문제, 만성적 건강질환 등

7) 유길상(2012). 이행노동시장 관점에서 본 고용, 복지 연계방안 및 사회안전망 강화방안 고용유인형 사회안전망 위원회 5차 전체회의 자료.

2012. 4. 20. <http://www.lmg.go.kr/bbs/viewbody.asp?code=method&id=97&number=97>

능력자는 고용노동부가, 근로무능력자는 보건복지부가 관리하는 방안

- 단, 근로능력자라 하더라도 자활역량이 낮고, 근로장애요인이 많은 집단의 경우(자활역량평가 점수 70점 미만의 조건부수급자), '1·2단계 : 근로능력향상단계(보건복지부 담당) → 3단계 : 취업지원단계(고용노동부 담당)'로 이어지는 사업 pool을 구축하여 순환할 수 있도록 함
- 고용노동부의 취업지원서비스와 보건복지부의 사회서비스 분야 인프라 및 노하우를 최대한 활용하면서 일자리 창출과 고용 및 사회서비스를 통합적으로 연계할 수 있음
- 문제점으로는 다음 단계와 부처로 이전시, 사업참여자에 대한 일관된 사례관리를 수행하기 어려움. 수급자의 2단계 종료여부를 판정하기 위한 객관적 기준 마련의 어려움. 고용센터의 접근성이 상대적으로 낮아, 3단계의 사업효과 저해

□ <2안> 정책목표 집단별 사업대상 구분방안

- 차상위 이상 저소득 근로자는 취업성공패키지와 연계, 기초생활보장급여 수급자(자활참여자)는 희망리본프로젝트와 연계하여, 사업대상을 명확히 구분함.
- 보건복지부의 성과관리 자활사업은 조건부 수급자로 대상을 한정하여(차상위계층 제외), 취업소요기간이 다소 오래 걸리더라도 취업장애요인 제거, 사회복지서비스 인프라 활용, 근로능력 제고에 집중하여 수급자의 취업·탈수급 유인
- 고용노동부의 취업성공패키지 사업은 저소득 근로빈곤층(수급자 제외)에 대한 집중 취업알선 및 직업훈련 제공에 특화하여 취업성과 제고
- 정책목표를 차별화함으로써 사업 연계 및 조정을 도모함. 즉, 취업성공패키지는 '취업우선' 전략의 관점에서 통합적 근로연계복지를 제공하는 정책수단으로 활용, 희망리본프로젝트는 근로능력이 미약한 조건부 수급자의 자활과 사회통합을 목표로 하는 사업으로 진행. 기존 사업의 틀을 유지하기 때문에 정책적 실행가능성이 높은 방안임
- 문제점으로는 자활참여자 중 근로능력이 상대적으로 뛰어난 참여자에 대해서는 1단계 종료 후 바로 직업훈련 및 3단계 취업알선 과정으로 진입할 수 있도록 프로그램 운영을 이원화할 필요. 근로능력이 있는 자활참여자의 취업은 고용노동부가 총괄한다는 부처 간 업무분장과 다소 배치됨. 보건복지부, 지방자치단체, 자활센터가 취업알선을 효과적으로 수행할 수 있는지에 대한 문제제기

## 2) 박노옥(2012) 개편안: 대상자 선택안

- 희망리본프로젝트와 취업성공패키지 사업의 유인체계와 서비스 내용이 상이하다는 점을 고려하여, 근로능력이 미약한 기초수급자는 희망리본프로젝트나 자활사업을 선택하도록 함. 근로능력이 있는 수급자는 취업성공패키지 사업에 참여시키는 방안
  - 근로능력이 있는 수급자나 차상위계층 역시 희망리본 프로젝트를 선택할 수 있도록 함으로써, 개별 상황에 적합한 서비스 선택이 가능하도록 할 수 있음. 단, 각 사업의 유인이 상이하여 중복 참여가 발생할 수 있으므로, 이를 억제할 수 있는 행정적 장치를 마련해야 함
  - 고용센터의 접근성이 상대적으로 낮고, 희망리본프로젝트의 취약계층 대상 서비스 수준이 미약하다는 점을 고려하여, 지역자활센터의 역할과 기능을 강화함으로써 수급자뿐만 아니라 근로취약계층을 지원하는 기관으로 발전시킬 필요<sup>8)</sup>

## 3) 구인회(2010) 개편안: 대상자 특성별 구분안

- 취업능력 이외의 장애요인이 없는 경우에는 노동부가 서비스를 제공하고, 취업지원 외의 다양한 사회서비스 욕구를 가진 집단에 대해서는 복지부가 담당하는 방식
  - 일반적으로 취업지원서비스에 관해서는 고용안정센터의 전문성이 인정되지만, 수급자와 같이 근로능력과 근로의욕이 낮은 참여자들은 고용지원센터에서 효과적으로 관리하지 못함
  - 따라서 취업지원서비스를 단순 일원화하기보다는 양 사업의 장점을 살려 역할 분담을 하는 방안을 모색해야 함

---

8) 근로능력이 있는 취업대상자는 고용노동부 담당, 근로능력이 없는 비취업대상자는 보건복지부, 지자체, 지역자활센터를 통해 자활을 지원한다는 부처 간 역할 분담은 타당하지만, 전달체계 수준에서는 달리 생각할 필요가 있음.

다. 희망리본사업과 취업성공패키지사업의 연계·조정 개편방안

- 희망리본사업과 취업성공패키지 사업간의 연계·조정 또는 통합방안이 필요성이 제기된 이유는 두 사업의 목적과 내용의 유사성과 대상자의 중복성<sup>9)</sup>의 문제를 해결하기 위한 기능적 접근에 따른 것임
  - 2013년부터 두 사업은 본 사업으로 확대 운영이 확정된 상태임. 따라서 논의 구도가 <통합>으로부터 현재는 <연계·조정> 역할 분담 개편안으로 축소되었음
  
- <통합> 논의는 기능적으로 접근하기보다는 사회보험제도의 사각지대 해소와 공공부조 제도의 완결성을 높일 수 있는 보다 거시적인 관점에서 접근하는 것이 필요함
  - 고용보험제도의 사각지대 해소를 위해 필요한 새로운 제도 도입의 필요성 여부 검토
  - 기초생활보장제도 속에서 자활사업이 갖는 한계를 해결할 수 있는 제도적 장치의 강구
  - 이를 고려한 제도 통합방안은 저소득빈곤층의 소득과약 인프라, 근로빈곤층의 특성, 비공식부문 및 자영업 빈곤층 등에 대한 종합적인 파악, 재원조달 방법 등이 선결되어야 할 과제임
  
- 현재 상황에서는 두 제도간의 연계·조정을 통한 역할분담이 개편안의 핵심임
  - <원칙 1> 차상위층은 취업성공패키지가 우선권을 갖는 사업주체로 역할하고, 수급근로빈곤층은 희망리본사업이 우선권을 갖는 사업주체임
  - <원칙 2> 차상위층은 사업선택권을 갖도록 하여 접근성의 문제를 보완함
  - <원칙 3> 수급자는 현행과 같이 자활역량평가 점수(70점)를 기준으로 두 사업이 역할 분담함
  - <원칙 4> 두 사업간의 정보 공유에 기반한 환류체계의 도입. 사업 참여자 중 중도탈락자 및 사업종료시점까지 미취업자에 관한 정보는 지자체에 통보하여 두 사업간의 유기적인 연계를 도모함
  - <원칙 5> 사업대상자의 자활역량평가 및 취업장애요인에 대한 평가는 자활사례조정회 및 희망복지지원단의 사례회의에서 판정토록 함

9) 엄격히 말하면, 동일인이 동시에 두 사업에 참여가 불가능하므로 대상자의 중복수혜 문제는 발생하지 않음

## IV. 자활역량평가체계 개편방안

### 1. 자활역량평가체계 기준의 적정성

#### 가. 자활역량평가 체계의 문제

- 기초법 수급권자가 자활사업에 참여하기 위해서는 근로능력판정을 거치게 됨. 근로능력이 있는 자에게 조건부과 및 유예를 결정하고, 조건부과대상자는 자활고용 담당자와 상담 후 1개월 이내 자활지원계획을 수립하여야 함
- 조건부수급자는 자활역량평가 점수를 기준으로 자활사업에 배치되고 있음. 자활역량평가의 항목은 연령(30점), 건강상태(25점), 직업이력 및 학력(25점), 재량(20점), 그리고 가점사항으로 1년내 직업경험 유무(10점), 3년내 고용프로그램 참여유무(10점) 등으로 구성됨

<표 2> 자활역량평가표

평가항목	등급	점수	세부 기준
1. 연령 (30)	양호	30	18~35세(실질적으로 취업가능한 연령)
	보통	20	36~55세(취업 및 자활능력유지가 가능한 연령)
	보통 이하	10	56~64세(취업능력이 약화된 연령)
2. 건강상태 (25)	양호	25	건강상태가 양호한 자
	보통	15	경질환이 있지만, 근로활동에 지장이 없는 자 등
	보통 이하	5	5~6급 장애인, 비등록장애인 등
3. 직업이력 및 학력 (25)  ※ 직업이력과 학력이 다른 점수대에 속한 경우 직업이력을 우선 반영	상	25	- 최근 3년 내 1개월 이상 지속적으로 취업 또는 자영업 경험이 있는 자(공공근로 또는 단순근로형 정부일자리 사업 제외) - 최근 1년 이내 사회서비스일자리형 자활근로 상위 자활사업에 3년 이상 참여자 - 자격증(국가기술자격법상)을 소지하고 있는 자 ※ 종사하는 직종과 직접 관련이 없는 자격증도 포함(단, 운전면허증은 직종과 직접 관련된 경우) - 대학(2년제) 졸업 이상 학력자
	중	15	- 최근 4~5년 내 1개월 이상 지속적으로 노동시장 취업 또는 자영업 운영경험이 있는 자(공공근로·취로사업 제외) - 최근 1년 이내 사회서비스일자리형 자활근로 상위 자활사업에 2년 이상 참여자 - 중·고졸 이상 학력자
	하	5	- 최근 3년 이내 공공근로(단순근로형 정부일자리사업 등 포함) 참여자 - 기타 위 기준에 해당하지 않는 자

평가항목	등급	점수	세부 기준	
4. 재량점수 (20)			- 개인의 직업이력, 근로욕구, 드러나지 않은 장애여부, 가구여건 등을 종합적으로 고려하여 20점을 부여 - 3. 직업이력 및 학력의 등급 내 세부기준이 2 이상 해당하면 가점 “10점” 부여(하등급 제외) ※ 가점을 포함한 재량점수의 총합은 20점까지	
가점 사항	1년 내 직업경험	있음	10	
		없음	0	
	3년 고용프로그램 참여	있음	10	고용프로그램: 고용부 취업성공패키지 프로그램, 직업학교, 직업훈련, 사설직업 교육 등을 포함
		없음	0	

자료: 보건복지부(2012). 자활사업안내.

- 자활역량평가의 목적은 참여자의 특성에 부합하는 사업유형 및 자활프로그램에 배치하는 것임. 즉, 근로능력의 정도에 따라 사업을 결정하는 것임
  - 자활역량평가 점수 70점 이상인 수급자(취업능력 高)는 집중취업지원대상자로서 고용센터에 의뢰하고, 70점 미만인 자(취업능력 低)는 자활근로, 자활공동체 취업, 사회적응 프로그램, 지역봉사, 생업자금 등 보건복지부(시·군·구) 자활사업에 배치됨
    - 자활역량평가 점수가 50~69점인 자는 근로역량강화 대상자로 시장진입형, 인턴형, 사회서비스일자리형에 배치
    - 자활역량평가 점수가 50점 미만인 자는 근로의욕증진 대상자로 분류되어 근로유지형에 배치하고 있음

<표 3> 자활역량평가 결과에 따른 참여사업 예시

자활급여 종류	실시기관 구분	기준	판정 대상자
고용노동부 자활사업	고용센터	· 근로능력과 욕구가 높아 노동시장에서의 취업이 가능한 자	집중취업지원 대상자 (70점 이상)
자 활 근 로	시장진입형	지역자활센터, 민간위탁기관	근로역량강화 대상자 (50-69점)
	인턴형		
	사회서비스일자리형		
	근로유지형	시군구, 지역자활센터	· 노동강도가 낮은 사업에 참여 가능한 자 · 간병, 양육 등 가구여건 상 관내 사업만 참여 가능한 자

- 현행 자활역량평가는 참여자의 취업능력 변화에 맞추어 자활경로가 적절히 수정되지 않으므로 근로능력 있는 수급자가 ‘근로유지’에 머물러 자활사업에 의존하는 결과를 보임. 자활역량평가 체계에 대한 구체적인 비판은 아래와 같음
  - 자활사업이 ‘보호된 일자리’에 치중하고 민간노동시장으로 진입하는 데 필요한 취업지원 역할이 미흡하다는 비판(노대명 외, 2011). 그 결과, 자활역량평가 점수와 취업성과 간의 일관된 관계를 확인하기 어려움
  - 기존의 자활역량평가 점수는 각 항목별 기준점수를 정하고, 이의 단순 합으로 구성되어 있음. 이는 각 항목별 가중치를 고려하지 않고 있어 참여자의 근로능력을 평가하는 데 한계가 있다는 비판(송헌재 · 전병힐, 2011)
  - 자활역량평가의 항목 중 재량점수의 과도한 활용으로 근로능력 판정의 타당성이 훼손되고 있다는 점을 비판(류기락 · 류장수 · 류만희, 2012)

나. 자활역량평가 체계의 개편 논의

- 자활역량평가의 합리적 구성과 운영은 자활사업 참여자의 취업과 탈수급에 직접적인 영향을 미치는 중요한 전제이지만, 현행 자활역량평가 체계의 문제에 대한 지적과 그 개편방안에 대한 논의는 제한적임
  - 기존의 자활역량평가 점수에 대한 개편 논의는 노대명 외(2011)와 송헌재 · 전병힐(2011), 박노욱 · 전병일(2010)의 연구결과를 검토함<sup>10)</sup>

1) 노대명 외(2011)의 개편(안)

- 노대명 외(2011)는 자활역량평가 점수와 취업성과를 비교하여 자활역량평가 점수의 적정성을 평가하고 있음
  - 2007년 차상위 실태조사 자료를 활용하여 수급빈곤층과 비수급빈곤층을 대상으로 자활역량평가 점수 기준을 적용하여 각 집단의 취업성과를 비교함
    - 원자료의 제약으로 자활역량평가표를 기준을 조작적으로 정의하여 평가하는 한계가 있음
- 연구결과에 따르면, 자활역량평가 점수와 취업성과 간 관계에서 일관된 방향성을 확인할 수 없어, 자활역량평가의 적정성에 문제가 있는 것으로 진단함

<표 4> 수급자의 자활역량평가 점수대별 취업성과

구분	계	40점 이하	41-50점	51-69점	70점 이상
취업률	37.8	3.8	35.2	55.1	36.8
최저임금 이상 일자리 취업	8.4	1.1	10.8	12.7	14.7

자료: 노대명 외(2011)에서 수정함

- 자활역량평가 점수가 높을수록 취업률이 높게 나타날 때, 자활역량평가 점수에 대한 적정성을 부여할 수 있지만, <표 4>를 보면, 자활역량평가 점수가 70점 이상인 자(취업능력이 높은자)의 취업률은 36.8%이지만, 자활역량평가 점수가 51~69점인자의 취업률은 55.1%로 높음
- 특히, 41~50점 구간에 있는 대상자는 취업능력에 앞서 근로의욕증진 대상자로 분류되는 집단이지만, 70점 이상인 자들과 비교할 때 거의 유사한 수준인 35.2%의 취업률을 보이고 있음
- 노대명 외(2011)는 수급빈곤층이 제도적 요인이 취업성과에 영향을 미친다는 가정을 통제하기 위하여 비수급빈곤층을 대상으로 프로파일링 기법을 적용하여 취업가능성을 예측하여 개편방안을 제시하고 있음

10) 류기락·류장수·류만희(2012)에서는 자활역량평가 점수에서 재량점수 운영상의 문제점을 지적하고 있으나 구체적인 개편안은 다루고 있지 않으므로 논의에서 제외함

<표 5> 자활역량평가 기준 개선안

현행 자활역량평가 기준			개선 안		
항목		점수	항목		점수
연령	18~35세	30	연령	18~40세	15
	36~55세	20		41~55세	10
	56~64세	10		56~64세	0
직업이력 및 학력	3년 내 1개월 이상 취업 초대졸 이상	25	학력	초졸 이하	0
	4~5년 내 1개월 이상 취업 중고졸	15		중고졸	10
				초대졸 이상	15
기타	5	1년 내 직업경험	없음	0	
			있음	30	
			3년 내 고용 훈련프로그램 참여	없음	0
있음	30				
건강상태	장애	5	건강상태	장애	0
	경질환	15		3개월 이상 만성질환	5
	양호	25		양호	20
재량점수		20	재량점수		20

주: 신규 학교졸업자는 재량점수를 확대  
자료: 노대명 외(2011)

- 기존 자활역량평가와 비교하여 직업이력과 학력을 구분하고 있음.
  - 직업이력 가중치를 크게 부여하여 1년 내 직업경험과 3년 고용훈련 프로그램 참여 여부를 구분하여 배점하고 있음
  - 이 결과는 2012년 자활역량평가에 반영되었는데, 각 항목별로 점수가 당초 30점에서 10점으로 축소하여 반영되었음
  
- 노대명 외(2011)의 연구에서는 자활역량평가 점수표의 개편안과 함께 효과적인 운영체계를 복수 안으로 제시하고 있음
  - <취업능력평가 프로그램> 운영 후 자활역량평가를 하도록 함. <취업능력평가 프로그램>은 5일 이내에 참여자를 대상으로 초기 상담, 직업심리검사 등을 통하여 취업하는 데 있어 개인적 장애요인을 파악하고, 참여할 수 있는 프로그램 관련 참여자의 권리와 의무를 공지함
  - 시군구의 사례관리 인력을 활용하여 취업능력을 평가토록 하여 취업성공패키지와 자활근로에 배치하는 방안임

## 2) 송헌재 · 전병힐(2011)의 개편(안)

- 송헌재 · 전병힐(2011)에서는 자활역량평가 점수 개편안은 기존의 자활역량평가 점수를 표준점수와 표준순위점수로 전환하여 적용한 것임
  - 현행 자활역량평가 점수는 기준요인별(각 항목별) 단위와 분산의 크기가 다르고 가중치가 다르기 때문에 이것만으로 근로능력을 평가하는 것은 한계라 지적함
  - 연령, 건강, 직업이력 및 학력별 표준점수를 구함
  - 순위점수는 연령, 장애, 질병, 학력, 자격증 등 다섯가지 요인들에 참여자들의 백분위 순위를 정하고 이를 근로능력 지표로 사용함
    - 연령이 낮을수록 순위가 올라가도록 조정
    - 장애등급이 높아질수록 순위가 내려가도록 조정(장애가 없는 경우 가장 높은 순위)
    - 질병이 없는 경우 순위가 올라가도록 조정
    - 학력수준이 높아질수록 순위가 올라가도록 조정
    - 자격증 수가 많아질수록 순위가 올라가도록 조정
- 표준점수와 순위점수를 이용하여 기 자활역량평가 결과와 비교하여 통계적인 엄격성을 확보하고 있으나 이를 기반으로 한 별도의 자활역량평가표를 제시하고 있지 않음<sup>11)</sup>

## 3) 박노욱 · 전병힐(2010)의 개편(안)

- 박노욱 · 전병힐(2010)은 지역별 참여자간의 이질적 특성을 반영한 하나의 단일한 지표(single index)를 통하여 지역별 참여자를 비교함
  - 이 연구에서는 기존의 근로능력 점수 평가기준에서 재량점수를 제외한 연령, 건강, 직업이력 등을 기준으로 단일자료를 활용하여 지역별 참여자의 차이를 검증함
  - 별도의 개편안을 제시하지 않음

11) 송헌재 · 전병힐(2011)의 연구는 자활역량평가의 개편안을 목적으로 하는 연구가 아니었음

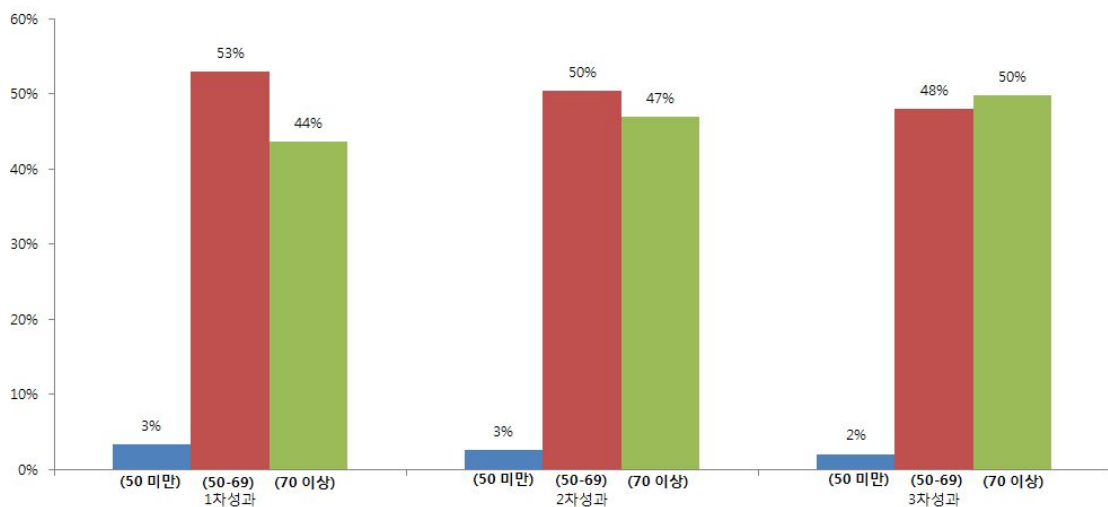
## 2. 자활역량평가체계 개편(안)

### 가. 자활역량평가 점수 분석

#### 1) 자활역량평가 점수의 분포

- 본 연구에서는 2010년 보건복지부의 행복e음 통합전산망에서 확인된 희망리본사업 참여자와 취업성공패키지 참여자의 자활역량평가 점수를 활용하여 분석함
- 희망리본사업 참여자는 취업자와 미취업자가 포함된 자료이며, 취업성공패키지는 취업 여부가 확인되지 않음
  - 1차 성과급은 30일 이상 취업을 유지한 자, 2차 성과급은 180일 이상 취업유지자, 3차성과급은 탈수급자를 의미함

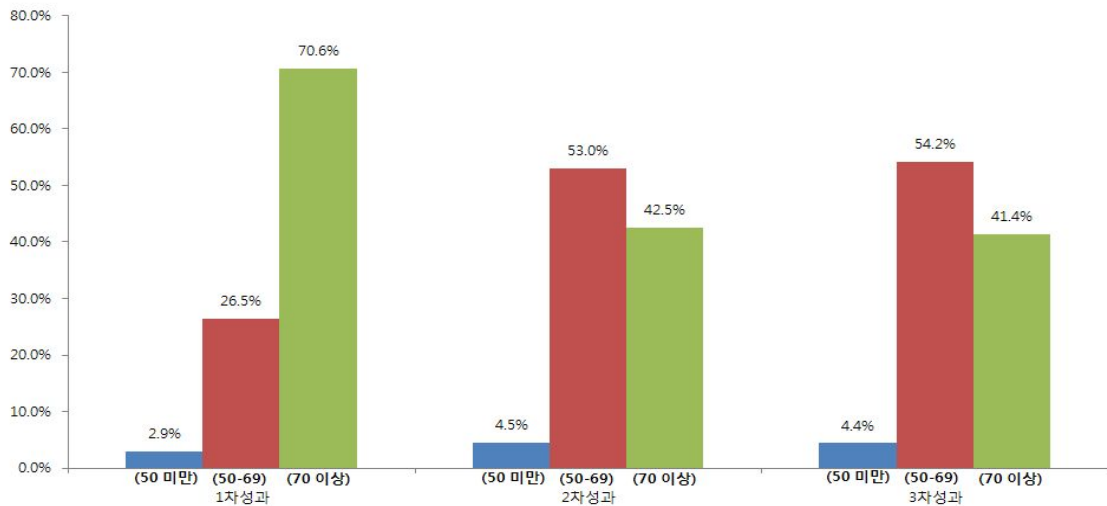
[그림 4] 희망리본사업 참여자의 자활역량평가 점수분포(취업자)



- 1, 2차 성과급 지급자의 자활역량평가 점수분포를 보면 70점 이상인 자보다 50~69점인 자의 비중이 높은 것으로 나타나지만, 3차 성과급 지급에서는 70점 이상인 자가 다소 높게 나타남
  - 1차 성과급 지급자 50~69점이 53%, 70점 이상인자 44%
  - 2차 성과급 지급자 50~69점이 50%, 70점 이상인자 47%
  - 3차 성과급 지급자 70점 이상인 자 50%, 50~69점 48%

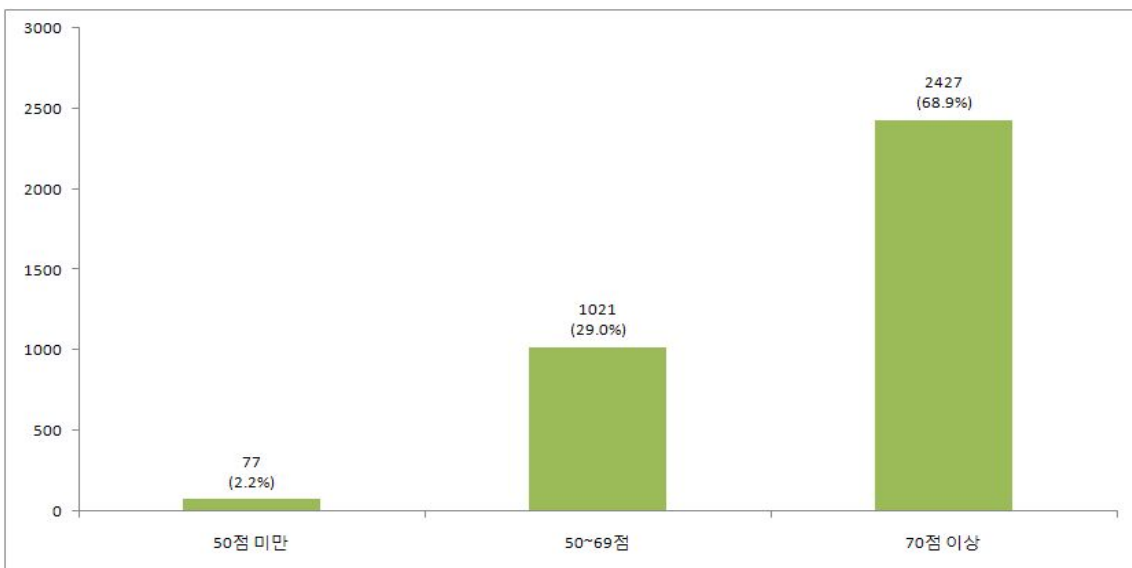
- 희망리본 참여자 중 미취업자들의 자활역량평가 점수는 [그림 4]와 같음
  - 미취업자의 70.6%가 자활역량평가 점수 70점 이상인 자로 확인됨
  - 그러나 2, 3차 성과급의 경우 자활역량평가 점수가 낮을수록 미취업자의 비중이 높음

[그림 5] 희망리본사업 참여자의 자활역량평가 점수 분포(미취업자)



- 취업성공패키지 참여자의 자활역량평가 점수는 아래와 같음
  - 70점 이상인 자가 68.9%, 50~69점 29.0%, 50점 미만인 자가 2.2%임

[그림 6] 취업성공패키지 참여자 자활역량평가 점수 분포



- 희망리본사업과 취업성공패키지 사업 참여자는 자활역량평가 점수를 기준으로 배정하고 있음
  - 자활역량평가 점수 70점 이상인 자는 집중취업지원 대상자로 고용센터에 의뢰하여 취업성공패키지 사업에 배정. 자활역량평가 점수 70점 미만인 자는 자활근로 및 희망리본사업에 배치
  - 그러나 [그림 3]과 [그림 5]에서 보는 바와 같이 근로능력에 따른 사업배치는 엄격히 지켜지지 않고 있음
  
- 자활역량평가 점수에 따라 자활프로그램에 배치하는 것은 자활역량평가 점수가 높으면, 취업가능성이 높을 것이라는 가정을 전제하는 것임
  - 그러나 위와 같이 취업성공자의 자활역량평가 점수를 보면, 이 같은 전제가 일관되게 나타나고 있지 않음을 확인할 수 있음
  - 미취업자의 자활역량평가 점수를 보면, 오히려 자활역량평가 점수가 높은 자들이 더 많이 분포되어 있음이 확인됨

2) 자활역량평가 점수와 취업성과

- 자활역량평가 점수와 취업성과간 상관관계를 살펴봄
  - 성과급 지급 여부(미지급=0, 지급=1)와 평가점수 간 정(+)의 상관관계일 경우, 자활역량평가 점수가 높을수록 취업성과를 달성한다는 의미. 반대로 부(-)의 상관관계일 경우, 취업성과가 높을수록 취업성과를 달성하지 못한다는 의미
  - 1차 성과급의 경우 자활역량평가 총점과 부의 상관관계를 나타냄. 즉, 자활역량평가 총점이 높을수록, 1차 성과급 지급 가능성은 낮아진다는 의미
  - 3차 성과급의 경우, 연령·기능·총점과 성과급 지급 간 정의 상관관계를 나타냄. 즉, 연령·기능·총점이 높을수록 성과급 지급 가능성은 높아진다는 의미

<표 6> 취업적성점수와 취업성과

(N=622)

구분	연령	건강	직업이력	재량	자활역량평가 총점
1차 성과급	.008	-.007	-.100	-.073	<b>-.086*</b>
2차 성과급	.017	.049	.071	-.024	.049
3차 성과급	<b>.113*</b>	.010	<b>.089*</b>	-.021	<b>.085*</b>

\*: p<.05

□ 자활역량평가가 취업성과에 미치는 영향

- 1차 성과급 달성과 관련하여, 직업이력 점수가 영향을 미치는 것으로 나타남. 즉, 직업이력 점수가 높을수록 1차 성과급을 달성할 승산이 .917배 낮아지는 것으로 나타나, 직업이력 점수가 높을수록 오히려 1차 성과 달성 확률은 낮아지고 있음
- 그러나 탈수급(3차 성과급)에는 직업이력이 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 나타나며, 연령점수도 높을수록 탈수급에 긍정적인 영향을 미치고 있음. 각각 1.041배와 1.044배 취업가능성이 높음
- 일반적으로 직업경험 여부가 취업성공에 긍정적인 영향을 미친다는 결과와 상반되고 있어 해석상의 주의가 필요함
- 회귀분석의 결과를 보면 자활역량평가 점수가 취업에 미치는 영향이 크지 않다는 사실, 그리고 희망리본사업 참여자의 취업에는 자활역량평가 이외에 복합적인 요인들이 작용한다는 사실이 확인됨(낮은 모델 설명력 참조)
- 각 항목별 자활역량평가 점수가 취업성과에 미치는 일관된 경향이 확인이 안되고 있음. 이하에서 취업자의 각 항목별 점수 분포를 확인하고자 함

<표 7> 자활역량평가 점수가 취업에 미치는 영향

구분	1차 성과			2차 성과			3차 성과		
	B(S.E)	Wald	Exp(B)	B(S.E)	Wald	Exp(B)	B(S.E)	Wald	Exp(B)
절편	4.796(1.168)	16.871***	120.977	-.304(.522)	.340	.738	-1.634(.530)	9.523**	.195
연령	-.006(.034)	.029	.994	.004(.015)	.073	1.004	.043(.015)	<b>7.937**</b>	1.044
건강	.003(.033)	.007	1.003	.013(.015)	.667	1.013	-.008(.015)	.276	.992
직업	-.087(.036)	<b>5.766*</b>	.917	.028(.017)	2.595	1.028	.040(.017)	<b>5.350*</b>	1.041
재량	-.046(.027)	2.891	.955	-.006(.012)	.242	.994	-.003(.012)	.050	.997
Model Fit	$x^2 = 9.174$ , -2log likelihood = 254.580, Cox & Snell R square = .015			$x^2 = 4.364$ , -2log likelihood = 831.381, Cox & Snell R square = .007			$x^2 = 13.397**$ , -2log likelihood = 842.282, Cox & Snell R square = .021		

\*: p<.05, \*\*: p<.01

### 3) 자활역량평가 점수의 항목별 분포

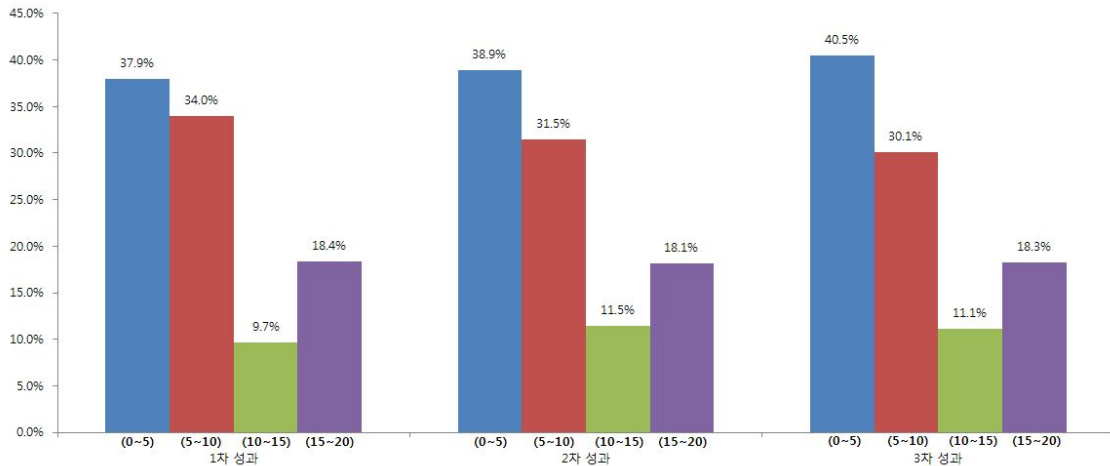
- 희망리본사업 참여자 중 취업자와 미취업자 간의 자활역량평가의 항목별 점수 분포에서도 일관된 경향성을 확인하기 어려움
  - 취업자(1차 성과급)의 자활역량평가 종합점수가 미취업자의 점수보다 낮은 것으로 나타남. 그러나 3차 성과급(탈수급)은 취업자의 점수가 높은 것으로 나타남

<표 8> 희망리본 참여자의 항목별 점수 분포

구 분		1차 성과급			2차 성과급			3차 성과급		
		N	M(S.D)	t	N	M(S.D)	t	N	M(S.D)	t
연령	취업	588	22.84(5.53)	.200	375	22.91(5.50)	.432	279	23.51(5.68)	2.799**
	미취업	34	22.65(4.48)		247	22.71(5.44)		343	22.27(5.25)	
건강	취업	588	19.84(5.42)	-1.139	375	20.07(5.37)	1.229	279	19.91(5.29)	.258
	미취업	34	20.00(6.63)		247	19.51(5.66)		343	19.80(5.65)	
직업 이력	취업	588	15.49(4.85)	-2.169*	375	15.89(4.94)	1.768	279	16.09(4.52)	2.213*
	미취업	34	17.65(5.67)		247	15.18(4.86)		343	15.22(5.19)	
재량	취업	588	8.39(6.80)	-1.820	375	8.38(6.85)	-.591	279	8.35(6.91)	-.527
	미취업	34	10.56(6.18)		247	8.70(6.67)		343	8.64(6.67)	
자활역량평 가점수	취업	588	66.56(11.31)	-2.161*	375	67.24(11.49)	1.220	279	67.86(11.21)	2.136*
	미취업	34	70.85(10.39)		247	66.11(10.99)		343	65.92(11.31)	

- 자활역량평가 점수의 항목별 점수 분포와 재량점수의 문제. 자활역량평가 일선 현장에서 재량평가 점수로 자활역량평가 결과를 인위적으로 조정(?)하여 사업단에 배치할 개연성이 높다는 비판이 제기됨

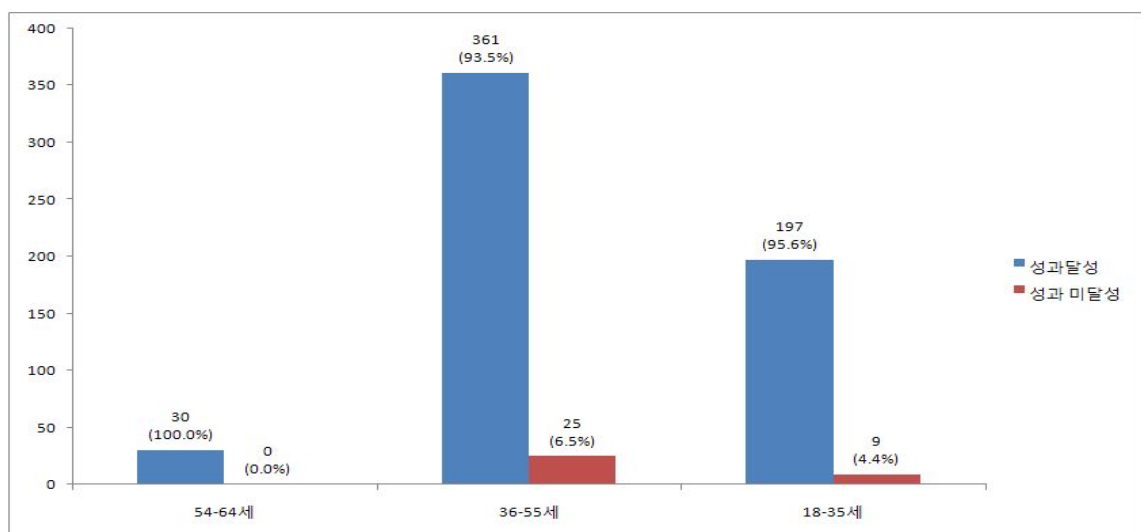
[그림 7] 희망리본사업 참여자의 재량평가 점수 분포



- 희망리본사업 참여자 중 취업에 성공한 자는 평균 재량점수가 8.39점임. 취업자의 재량점수 분포는 다음과 같음
  - 0~5점의 재량점수 비중은 37.9%
  - 5~10점의 재량점수 비중은 34.0%
  - 10~15점의 재량점수 비중은 9.7%
  - 15~20점의 재량점수 비중은 18.4%
- 자활역량평가 점수에서 재량점수 20점이 자활역량평가자의 과도한 자의적 판단(과대 혹은 과소 배정)을 유도할 수 있다는 우려가 있지만, 실제 재량점수의 분포를 보면 10점 이하의 경우 71.9%에 이르고 있다는 점을 감안할 때 현장에서 자의적 판단은 높지 않을 것으로 추정됨
  - 재량점수를 10점 이상 받은 자들의 취업성과가 높지 않다는 점은 유의할 필요 있음. 재량점수와 취업성공률은 0~5점 집단이 97.0%로 가장 높고, 5~10점 집단이 93.0%를 보임
- 앞서 분석한 바와 같이 재량점수가 취업성과에는 영향을 미치지 않고 있는 것으로 확인된 바 있음
  - 자활역량평가의 엄격성을 보완하자는 점에서 현재 재량점수의 분포를 감안하여 기존의 20점에서 10점으로 축소가 필요함

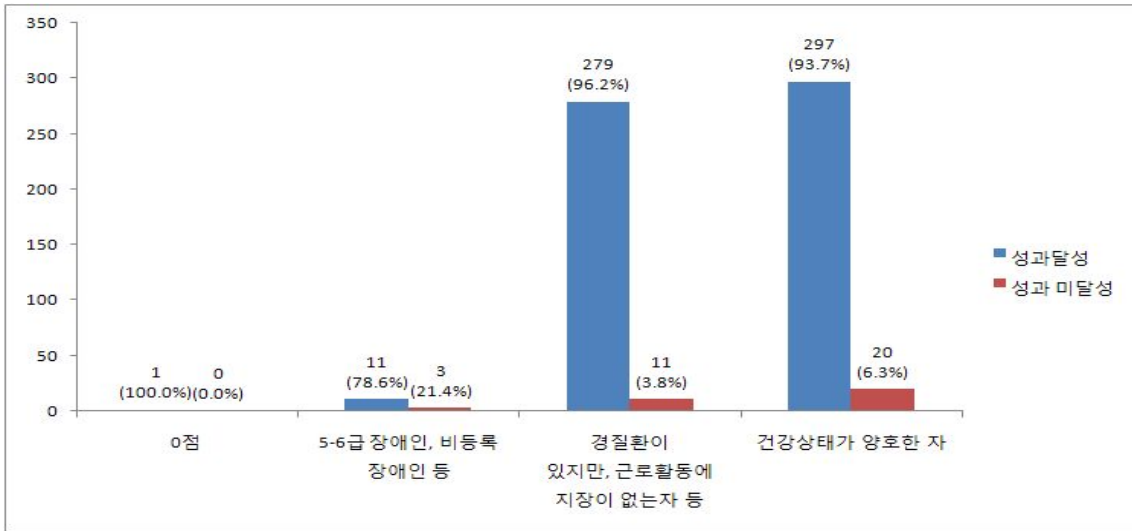
□ 취업성과 달성자의 연령별 점수를 보면, 18~35세 집단에서 취업성공자는 95.6%, 36~55세 집단은 93.5% 그리고 54~64세 집단은 100% 취업에 성공한 것으로 나타남

[그림 8] 연령점수와 취업성공률



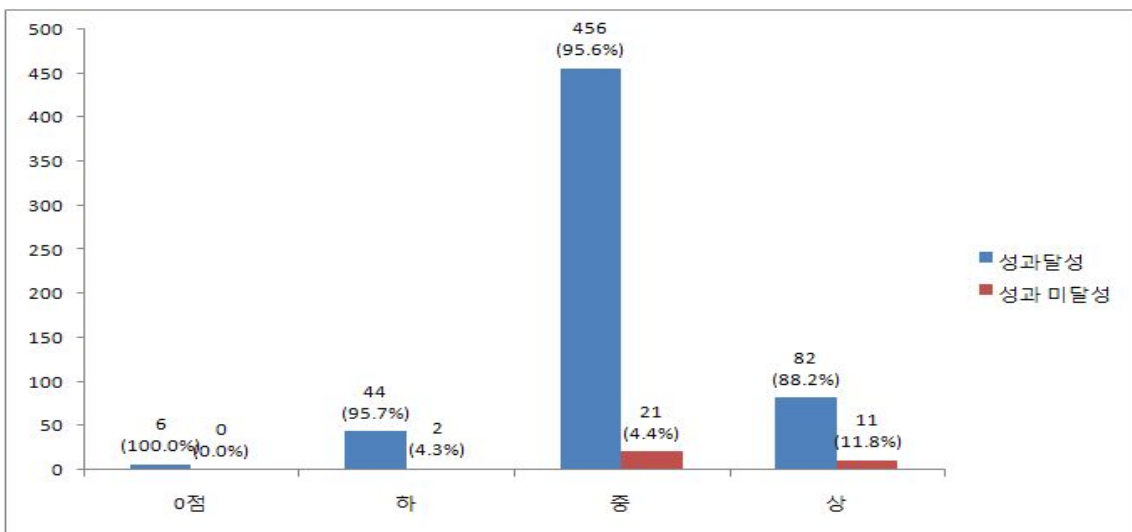
□ 건강상태 점수와 취업성과 간의 분포를 보면, 경질환이 있지만, 근로활동의 지장이 없는 집단에서 취업성공률 93.5%이고, 건강상태가 양호한 자의 취업성공률이 93.7%임. 그리고 보통 이하의 건강상태를 가진 집단의 성공률은 78.6%로 나타남

[그림 9] 건강점수와 취업성공률



□ 직업이력 점수와 취업률과의 관계를 보면, 앞서 살펴본 바와는 직업이력이 취업성공에 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타남. 관련하여 취업성공자의 직업이력 점수를 보면, 최고 점수(25점)를 받은 집단의 취업성공률은 88.2%인 반면에 중의 점수(15점)를 받은 집단은 95.6%의 성공률을 보이고 하의 집단 역시 95.7%의 성공률을 보이고 있음

[그림 10] 직업이력 점수와 취업성공률



## 나. 자활역량평가 점수 개편 (안)

### 1) 자활역량평가 점수의 조정

- 본 연구에서는 자활역량평가 세부항목별 점수와 종합점수의 분포를 활용하여 자활역량평가 점수체계의 조정 필요성 여부를 진단하였음. 개편방안은 다음과 같음.
- 연령점수는 3개 구간으로 구분하여 30점을 배정하고 있으나 일선 실무진에서 연령별 구간의 세분화와 총점의 조정 필요성을 제기하고 있음
  - 개편안에서는 3개 범주를 4개 구간으로 조정하여, 연령점수가 종합점수에 미치는 영향을 분산시킴. 최고점 30점은 유지함
- 직업이력 점수는 현행 기준을 준용하되, 세부기준 내용을 조정함. 본 연구의 분석 결과 직업이력 점수가 높을수록 취업성공률이 낮아지는 결과가 나타남. 세부점수별 취업성공률은 [그림 9]와 같이 중(15점)의 집단이 상(25점) 집단보다 높은 것으로 나타남
  - 이와 같은 결과가 나온 이유는 수급자에게 있어서 <상>과 <중>의 세부 기준이 큰 변별력이 없다는 점에서 기인할 수 있음
  - 예컨대 “최근 1년 이내 사회서비스일자리형 자활근로 상위 자활사업에 3년 이상 참여자”와 “최근 1년 이내 사회서비스일자리형 자활근로 상위 자활사업에 2년 이상 참여자” 등의 기준은 실질적 변별력이 낮음<sup>12)</sup>
  - 직업이력 점수를 현재와 같이 배정할 경우 세부 기준 <상>에서 자활사업 참여 경험은 배제하여 <중> 집단과의 변별력을 높이도록 조정함
- 직업이력 점수와 함께 <1년 내 직업경험>과 <3년 내 고용프로그램 참여>에 대하여 <가점>을 배정하고 있어 사실상 중복 배점 효과가 있음. 근로빈곤층의 노동시장에서 취업상태를 감안한다면 취업경험을 과도하게 평가한 측면이 있음
  - 근로능력 수급자의 과거의 취업경험을 보면 대부분이 일용직임금근로자로 종사한 것으로 나타남

12) 자활사업에 참여기간이 길수록 취업과 탈수급보다는 자활사업을 통해 조건을 이행하면서 수급하는 것이 합리적이라는 판단할 가능성이 높을 수 있는 개연성이 있음

- 근로능력수급자의 마지막 일자리의 경제활동 상태를 보면 비취업대상자는 68.3%, 취업대상자는 75.0%가 일용직임금근로자였음(노대명 외, 2011)
- 마지막 일자리의 사회보험 가입 여부를 보면 비취업대상자 89.5%, 취업대상자 95.5%가 미가입자였음
- 따라서 <1년 내 직업경험>과 <3년 내 고용프로그램 참여>에 대한 가점 사항을 자활역량평가 점수에 제외함

□ 근로빈곤층은 복합적인 취업장애 요인을 갖고 있음. 그러나 현재 자활역량평가 체계에서는 반영되고 있지 못함

- 취업장애요인으로 대상자의 근로의욕 부족, 정서·심리적 문제, 자녀양육 및 교육 문제, 가족의 불안정 문제 등이 있음
- 초기상담을 통하여 취업장애 요인을 파악하여 자활역량평가 체계에서 <구직육구>와 <가구여건> 항목으로 배점토록 하여 반영함

□ 재량점수는 현재 가점을 포함하여 20점으로 구성되어 있음(2012년 기준). 재량점수의 평균 점수가 8점대이고, 재량점수와 취업성공률과 관계를 보면 10점 미만의 취업성공률이 10점 이상일 경우보다 높은 것으로 확인됨

- 이상의 점수 분포를 감안하여 재량점수는 10점을 최대 점수로 축소 배정함

<표 9> 자활역량평가 점수 개선(안)

현행 자활역량평가 기준				개편안		
평가항목	등급	점수	평가항목	등급	점수	
연령	18~35세	30	연령	18~30세	30	
	36~55세	20		31~43세	20	
	56세이상	10		44~55세	10	
56세 이상				5		
건강상태	양호	25	건강상태	양호	20	
	보통	15		보통	10	
	보통이하	5		보통이하	5	
직업이력	상	25	직업이력 (세부기준을 조정)	상	20	
	중	15		중	10	
	하	5		하	5	
재량점수	20		재량점수	10		
가점 사항	1년 내 직업경험	있음	10	구직육구	강함	10
		없음	0		미약	5
	3년 내 고용 프로그램 참여	있음	10	가구여건	양호	10
		없음	0		미흡	5

## 2) 자활역량평가 점수의 활용과 운영방안

- 자활역량평가 점수의 엄격한 활용이 필요함. 자활역량평가 점수 기준 70점 이상인 자와 이하의 자는 취업의 경로가 다른 프로그램으로 배정하도록 되어 있음
  - 그러나 희망리본사업 참여자의 자활역량평가 점수 분포를 보면 [그림 3]과 같이 70점 이상인 자가 44%에 이르고 있음
  - 자활역량평가 점수 70점 이상인 자의 참여를 원칙으로 하는 취업성공패키지의 참여자 중 32.2%가 70점 미만인 자임
  
- 자활역량평가 결과에 따른 개인별 자활지원계획수립은 사실상 지켜지지 못하고 있음
  - 따라서 자활역량평가 기준의 세부적인 점수 조정과 함께 활용방안을 보완할 필요가 있음. 현재는 자활역량평가 점수가 취업과 비취업자를 구분하는 독립적이고 절대적인 기준으로 활용되고 있음. 그러나 자활역량평가 점수는 대상자의 취업역량을 평가하는 기준, 또는 취업성공 가능성을 예시하는 계량지표임
  - 주지하듯이 근로빈곤층의 취업장애 요인으로는 취업적성 평가 점수 외에 가구 상황, 취업의욕, 희망직종 등 다양한 요인이 있을 수 있음은 이미 확인된 사실임
  - 따라서 자활역량평가 점수 조정과 함께 초기 상담과정에서 취업장애 요인을 종합적으로 판단하여 개인별 자활지원계획을 수립하는 것이 필요함. 초기상담의 강화를 위해서는 운영체계의 변화가 필요한데 이와 관련해서는 노대명 외 (2011)의 연구에서 실효성 있는 제안을 하고 있음
    - <자활역량평가 프로그램>을 운영하는 방안과 <시군구 사례관리 인력>을 활용한 자활역량 평가를 제시하고 있음. 전자는 종합고용센터가 있는 지역에서 활용 가능하며, 후자는 사례관리인력이 전국의 지자체에 배치되어 있으므로 활용 가능
  
- 본 연구에서는 기본적으로 <자활역량평가 프로그램>이 현재 자활고용담당 업무과정인 <초기상담>에서 운영될 수 있다고 판단함
  - 고용지원센터 및 지자체 그리고 <자립지원직업상담사>가 자활역량평가 점수와 취업장애 요인을 종합적으로 고려하여 개인별 자활계획을 수립하도록 함

- 시군구에 배치되어 있는 사례관리인력을 활용하는 것은 구조적으로 어려울 것으로 판단됨. 사례관리인력은 초기상담 후 사례관리가 필요하다고 판단되는 사례를 담당하는 형식으로 자활사례관리가 사실상 불가능한 상태
  - 2012년 5월 <자활사례조정회의>와 <희망복지지원단 사례회의>의 통합운동을 추진한 바 있으나 일선 현장에서는 사안별 통합사례관리회의를 운영하는 수준에 그치고 있는 것으로 알려짐
- 전국에 100여명이 배치되어 자활영역에서 특화된 역할을 수행하고 있는 <자립지원직업상담사>를 확대 배치하여 <자활사례조정회의>를 운영함
- 2011년 시범사업의 결과를 바탕으로 운영방안 모색
  - <자활사례조정회의> 및 <희망복지지원단>의 사례관리회의를 통합 운영 및 자활역량평가의 권한 강화

## V. 결 론

- 근로빈곤층의 증가와 빈곤정책의 핵심대상 집단의 변화를 의미함과 동시에 전통적인 빈곤정책과 차별화된 빈곤정책의 필요성을 제기하는 것임
- 희망리본사업(자활사업)과 취업성공패키지는 근로빈곤층을 대상으로 하는 우리나라의 대표적인 빈곤정책임
  - 근로빈곤층을 대상으로 하는 이 같은 취업우선전략은 유럽, 미국 등 대부분의 국가에서 유사한 정책실험을 거듭하고 있음. 이 과정에서 주목되는 점은 분산된 급여체계를 통합하고, 효율적인 전달체계를 구성하고 있다는 점임
  - 현재 희망리본사업과 취업성공패키지 사업을 둘러싼 <통합> 혹은 <연계·조정>의 논의는 제도의 효율화를 위한 노력의 일환이라고 할 수 있음
- 희망리본사업과 취업성공패키지 두 사업 모두 시범사업 기간 동안 기존의 자활근로사업과 비교할 때 취·창업 및 탈수급 효과가 높은 성과를 보이고 있음을 감안할 때 두 사업의 효율적 운영은 중요한 정책과제임
- 현재 두 사업이 13년부터 본 사업으로 확대 운영을 예정하고 있는 상황에서

- <통합>만을 목적으로 제도 개편안을 모색하는 것은 많은 어려움이 있음. 이에 본 연구에서는 <연계·조정> 안을 통하여 두 사업간 역할분담을 제시하였음
- 그러나 장기적이고, 거시적인 관점에서 사회보험제도와 공공부조제도간의 유기적인 역할을 수행할 수 있는 제도 개편안은 계속 모색해야 함

□ 근로빈곤층의 자립·자활의 대전제는 근로빈곤층의 특성에 부합하는 자활프로그램에 배치하는 것임

- 국민기초생활보장법상 수급자의 선정, 조건부과, 자활역량평가 판정 등의 과정이 합리적으로 운영되어야 함
- 특히 조건부수급자의 자활역량평가 점수는 자활프로그램에 배치 기준으로 활용되는바, 이에 대한 엄격하고 합리적인 부과기준이 확보되어야 함. 이에 따라 본 연구에서 자활역량평가 점수의 개편안을 제시하였음
- 그러나 근로빈곤층은 자활역량평가 점수로 확인되지 않은 다양한 취업장애요인이 있으므로 이에 대한 합리적인 평가체계가 필요함. 본 연구의 결과에서는 여타의 취업장애요인을 평가할 수 있도록 자활역량평가 점수체계에서 <가구여건>과 <근로의욕> 항목을 배정하였음. 이와 함께 자활역량평가를 포함한 취업장애요인을 종합적으로 판단할 수 있는 운영체계의 중요성을 강조하였음

## <참고문헌>

- 김혜원 외. 2009. 「저소득층 취업패키지 지원사업 추진실태 및 효과분석을 통한 개선방안모색」, 노동부
- 노대명·이현주·강신욱·이병희·박찬임·황덕순·전지현·우선희. 2011. 「근로능력 및 자활역량 판정체계 개편방안」, 보건복지부·한국보건사회연구원
- 류기락·류장수·류만희. 2012. 「취업성공패키지-희망리본프로젝트 통합·조정을 위한 운영성과 평가 및 개선방안」, 경제·인문사회연구원, 한국직업능력개발원
- 류장수 외. 2011. 「취업성공패키지사업 참여대상자 유형별 취업지원 강화 방안」, 고용노동부
- 류장수·김종한·박성익·조장식·오민홍. 2011. 「취업성공패키지사업 참여대상자 유형별 취업지원 강화 방안」, 고용노동부
- 박노옥. 2012. “희망리본프로젝트의 향후 발전방향”, 중앙자활센터·한국조세연구원, 「희망리본프로젝트 사업성과 및 발전방향」 토론회 자료집
- 박노옥·전병힐·김정현·임소영. 2010. 「성과관리형 자활시범사업 모니터링 및 평가연구」, 한국조세연구원
- 박서춘, 이정근, 서광국, 전병힐, 박노옥. 2010. 「제1차년도 성과관리형 자활시범사업의 성과 및 발전방향」. 조세연구원
- 유길상. 2012. 이행노동시장 관점에서 본 고용, 복지 연계방안 및 사회안전망 강화방안고용유인형 사회안전망 위원회 5차 전체회의 자료. 2012. 4. 20  
<http://www.lmg.go.kr/bbs/viewbody.asp?code=method&id=97&number=97>
- 이정근, 박서춘, 최형수, 황주태, 서광국, 송헌재, 전병힐, 박노옥. 2011. 「2차년도 성과관리형 자활시범사업의 성과 및 발전방향」. 2차년도 희망리본프로젝트 성과토론회 자료집. 한국조세연구원
- 전병유 외. 2010. 「취업성공패키지 지원사업 추진성과 분석」, 고용노동부
- 보건복지부. 2012. 「자활사업안내」



# 희망리본 시범사업과 자활사업 연계 방안

- 공급기관 확충을 중심으로 -

■ 노 대 명

(한국보건사회연구원 연구위원)



## 희망리본 시범사업과 자활사업 연계 방안

### - 공급기관 확충을 중심으로 -

노 대 명

(한국보건사회연구원 연구위원)

## I. 들어가며

- 지난 10년간 자활사업은 대표적 <고용·복지 연계정책>으로 많은 성과를 보여 왔음
  - 가장 큰 성과는 근로빈곤층, 특히 기초생활보장제도의 근로능력 수급자 중 미취업자의 취·창업을 지원하는 선도적 실험을 해 왔다는 것임
  - 한국의 자활사업은 1996년 출발 2000년 전국화되었는데, 이는 서구와 비교해도 늦은 시점이 아님. 사업경험 또한 비서구권 국가 중에서는 가장 축적되어 있음
  - 자활사업은 많은 근로빈곤층 지원사업의 모태이기도 했음. 마이크로-크레딧, 자산형성지원사업, 근로장려세제, 사회적기업, 사회적협동조합 등이 자활사업에서 출발했던 것임
  - 하지만 현재 자활사업은 선도적이지도 강한 추동력을 갖고 있지도 못한 상황임. 이제 외부의 유사 사업과의 성과경쟁이 불가피한 상황에서 혁신이 필요한 시점에 도달하였음
  
- 자활사업 추진과정에서 가장 큰 문제점은 많은 정책실험에서 도출된 성공요인을 개발하지도, 성과도출을 가로막는 장애물을 적시에 제거하지도 못했다는 것임
  - 현 기초보장제도 하에서 취업과 탈수급을 촉진할 수 있는 제도개편이 좌초되었음. 이러한 제약 하에서 자활사업의 목표는 <참여자의 취업·창업 →자립> 일 것임<sup>1)</sup>

1) 자활사업 참여자의 탈수급 여건이 취약하다는 점에서 그리고 취업능력이 취약하다는 점에서, 또한 시장진입이 힘들다는 점에서 자활근로를 안정적으로 보장해야 한다는 주장은 설득력을 갖기 힘들 것임

- 자활사업 스스로도 취업성과나 창업성과를 높일 수 있는 혁신을 이루지 못했음. 그리고 자활사업의 사회적 경제에서의 역할 또한 내부와 외부의 시각차가 큰 상황임
  - 지금까지 자활사업은 주변의 많은 우려 속에서 사업의 부분적 보완을 하지 않을 수 없었고, 이러한 보수작업이 반복되면서 제도가 복잡해지고 사업의 중심점이 약해져 왔던 것임
- 이 평가에 대해 상이한 해석이 가능하겠지만, 지난 수년간 자활사업에서 높은 사업성과를 보인 것은 2009년 도입한 희망리본프로젝트였음
- 희망리본사업이나 취성패의 출발점은 떨리는 외환위기 직후 실업극복센터 사업에서, 가깝게는 경기광역자활센터의 자체 사업에 있었음
  - 자활사업이 취업성과에 주목하게 된 것은 그 자체로 의미 있는 변화임. 그리고 이제 취업촉진이라는 정책방향을 바꿀 수 없다는 것은 분명해 보임
  - 희망리본과 취성패의 성과평가 결과는 매우 흥미로운 사실을 보여주고 있음. 다른 지원대상(참여자)에 대한 취업지원사업이 유사한 수준의 취업성과를 보이고 있다는 것임
- 이제 자활사업 전체의 향후 발전방향을 어떻게 개편하고, 희망리본사업의 확대시점에서 그 위치와 기능을 어떻게 자리매김해야 하는지 선택이 필요함
- 이러한 선택이 필요한 이유는 최근 취성패와 한국형 실업부조제도 도입 논의가 본격화되면서 자활사업을 둘러싼 정책환경이 급격하게 변화하고 있기 때문임
  - 이 과정에서 자활사업은 기초생활보장제도와와의 관계, 취업지원사업의 역할분담, 자활센터사업의 재구조화, 공공부문 전달체계 개편 등에 대한 방향설정이 필요함
  - 그리고 당면과제로 전체 자활사업 또는 복지부 자활사업에서 희망리본사업의 역할과 발전방향에 대한 장기계획을 수립해야 할 것임<sup>2)</sup>
- 이 글에서는 <희망리본사업의 본 사업화를 전제로> 자활사업과 희망리본사업의 연계와 관련한 의견을 개진하고자 함

2) 물론 자활사업의 중장기 발전전략은 현재 고용노동부가 실시하고 있는 취업성공패키지와 연계방안을 포함하여 논의되어야 할 것임. 현 시점에서는 두 사업 간의 통합 등이 유보되어 있지만, 가까운 장래에 결론을 내야 한다는 점을 전제로 해야 할 것임.

- 여기서 다루고자 하는 주요 내용은 크게 세 가지임 : ① 참여대상 확대 문제, ② 자활근로 및 자활공동체 사업과의 연계, ③ 희망리본사업 수행기관 및 수행 체계 문제가 그것임. 그 중에서도 세 번째 문제가 논의의 핵심이 될 것임
- 참고로 <희망리본사업과 취성패의 통합문제>와 관련해 <성과평가 후 통합방안>이나 <대상특성별 분리운영방안> 중 어느 하나를 전제하지 않고 있음을 밝혀둠

## II. 제도적 환경변화와 자활사업의 당면과제

- 중단기적으로 한국 근로빈곤층 지원정책은 소득보장과 ALMP 그리고 복지서비스를 연계한 정책패키지의 형태를 갖추는 방향으로 개편이 필요할 것으로 판단됨
  - 이는 근로빈곤층 지원정책이 보다 유기적인 하나의 정책패키지로 구성되어야 할 필요성을 말해주는 것임. 이는 생계급여와 현물급여(주거급여와 의료급여) 그리고 ALMP 등 몇 개의 제도를 묶어 보다 큰 규모의 단일 제도로 재설계해야 한다는 것을 의미함
- 근로빈곤층 지원정책의 환경변화 속에서 이제 자활사업은 스스로 자신의 발전방향과 역할에 대한 분명한 입장을 보일 시점에 들어서 있음
  - 기초보장제도와와의 관계를 어떻게 설정할 것인가 : ① 현 상태를 유지할 것인가, ② 근로능력자를 분리할 것인가, ③ 급여체계를 바꿀 것인가
  - 각종 자활사업 프로그램을 어떻게 바꿀 것인가 : ① 희망리본사업과 취성패는 어떻게 <재구조화>할 것인가, ② 직업훈련 프로그램은 어떠한 방식으로 <확대>할 것인가, ③ 자활근로사업은 사업유형별로 어떻게 <개편>할 것인가, ④ 자활공동체는 어떻게 사회적 경제 조직으로 <육성>할 것인가 등이 그것임
  - 지역자활센터 또한 자신의 미래에 대해 입장을 정해야 할 것임 : ① 현 상태를 유지할 것인가, ② 사회서비스형 자활근로사업 중심으로 역할을 한정할 것인가, ③ 새로운 방식의 사회적 경제 조직으로 변화할 것인가 등의 정리가 필요한 것임
  - 이 모든 문제에서 가장 큰 쟁점은 다름 아닌 <전달체계의 문제>임. 지금까지

도출된 가장 일관된 함의는 고용서비스와 복지서비스의 연계를 강화하는 방향으로 전달체계를 구축한다는 것임. 하지만 이는 현실에서 부처의 이해관계와 맞물려 있음

- 서구에서 고용·복지연계실험이 좌초했던 많은 이유 중 하나는 전달체계를 둘러싼 갈등이었으며, 이는 우리가 되풀이하지 않아야 할 일이기도 함
- 외부의 평가가 항상 정확한 것은 아니지만, 지난 10년간 지속적으로 누적된 자활사업의 이미지가 어떤 것인지 되돌아 볼 필요가 있음

#### □ 취업지원 대상자 선정체계 개편

- 기초보장제도의 근로능력 수급자 관리체계는 ① 근로능력판정 → ② 조건부과판정 → ③ 취업능력평가로 이어지는 일련의 과정이 제대로 통제되지 않고 있음
- 근로능력판정기준과 절차를 강화해야 함
- 조건부과판정은 표준화된 지침과 시군구 담당자 교육을 강화해야 함
- 취업능력평가는 기존에 별도로 추진했던 <자활 사례관리조정회의>를 복원해야 함
  - 시군구 차원에서 자활담당자와 직업상담사가 함께 참여하는 사례조정회의는 많은 어려움에도 불구하고, 지속적으로 강화했어야 하는 사항임. 2012년 직업상담사는 전국에 약 100명이 배치되었음. 하지만 <희망복지지원단>에 포함되는 과정에서 그 활동이 크게 위축된 상황임

#### □ 취업 및 창업지원 프로그램의 다변화

- 미취업 빈곤층 대상 취업지원사업을 강화하는 것임
  - 물론 현재 그리고 향후 노동시장여건을 고려할 때, 안정적인 일자리로의 진입 비율은 높지 않을 것임. 하지만 상대적으로 취업과 실업을 반복하는 집단을 대상으로 직업훈련을 강화하는 조치를 취함으로써 취업성과를 일정 수준 제고할 수 있을 것임
- 자활센터가 개척해 왔던 사회적 경제 부문과의 연계를 강화하는 것임
  - 사회적 경제 부문은 저숙련 인력의 취업을 촉진하는 데 일정한 잠재력이 있음. 다만, 사회적 경제 부문이 자활사업 참여자를 채용할 정도로 성숙되었는지가 의문임

- 자활근로사업과 자활공동체 등을 어떻게 사회적 경제 조직으로 전환할 수 있을지에 대해서는 보다 냉정한 평가와 그에 기초한 추진방안 마련이 필요할 것임
- 현재 미소재단으로 이관된 마이크로-크레디트사업에 대해서는 복원이 필요할 것임

□ 바람직한, 그리고 현실적인 소득보장 방안 모색

- 근로빈곤층 소득보장은 취업빈곤층과 미취업빈곤층에 대한 차별화된 접근이 불가피
- 문제는 취업과 실직의 경계가 모호한 단기실업자들에 대한 소득보장 방안이며, 이는 다음과 같은 개편압력이 직면해 있음
  - 근로빈곤층에 대한 복지급여 지급기간을 일괄 제한하거나 급여수준을 낮춰 지급하거나, 추가적 인센티브를 통해 근로유인을 강화하는 두 가지 방안을 선택해야 하는 것임. 이 두 가지 방안 중 정치적으로 개연성이 높은 방안은 후자가 될 것임
- 하지만 그 선택이 어떠한 것이 되더라도, 전제조건은 조건부수급의 대상이 생계급여로 제한되어야 한다는 것임

□ 근로빈곤층 취업지원 전달체계 개편

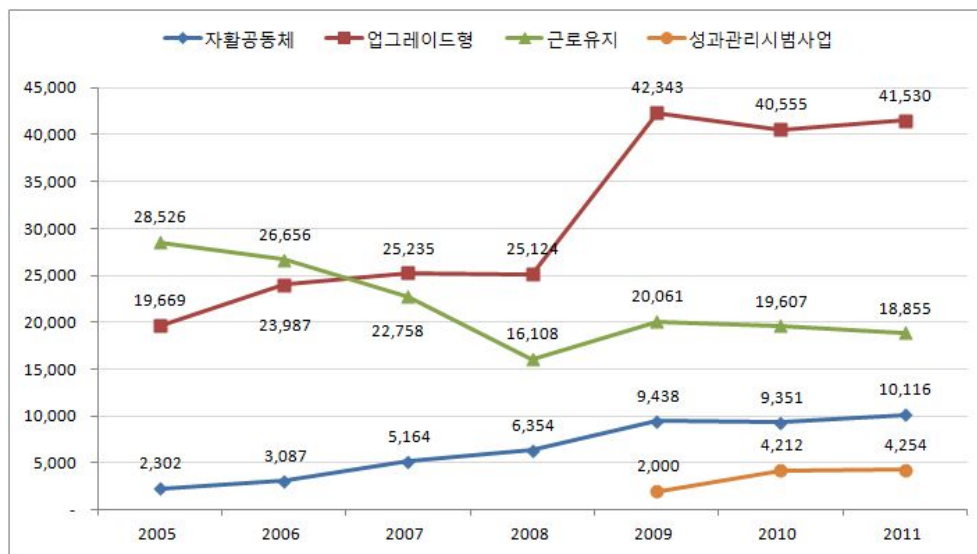
- 현재 근로빈곤층에게 취업지원 서비스를 공급하는 전달체계를 둘러싼 가장 큰 쟁점은 공급기관의 다변화 문제임. 그리고 이는 개별사업을 통해 일정 정도 진행되었음. 공급기관 다변화는 서비스의 전문성을 고려한 측면이 있고, 이는 불가피하고 바람직한 일이기도 함
- 중앙자활 → 광역자활 → 지역자활센터로 이어지는 사업수행 및 연계체계는 조직 간의 협력이 강화된다면 더 많은 성과를 산출할 수 있는 구조이기도 함. 하지만 현재 이러한 연결고리가 사실상 작동하지 않고 있음
- 문제는 오래 전부터 공공과 민간, 민간과 민간 간의 관계가 삐걱거리 왔다는 것임. 이는 주로 민간 사업수행기관에 대한 지원과 평가를 둘러싸고 발생해 왔으며, 이해관계의 충돌을 넘어 불신이 누적된 측면도 있는 것으로 판단됨
- 이 문제와 관련해서는 분명한 원칙이 필요할 것임. 적절한 지원과 엄정한 평가가 그것임. 이를 위해서는 사업성과를 가로막는 장애물에 대한 상호 인식공유가 필요할 것임

### Ⅲ. 자활사업 현황진단

#### 1. 주요 자활사업 프로그램의 현황

- 자활사업 프로그램별 참여자 규모를 연도별로 보면, 각 프로그램의 역할과 관련해서 어떤 변화가 있었는지 쉽게 확인할 수 있음

[그림 1] 자활사업 프로그램별 참여자 추이



자료: 보건복지부 자립지원과 내부자료, 2012년

- 전체 자활사업에서 가장 큰 비중을 차지하는 프로그램은 자활근로사업
  - 2011년 현재 2,832사업단에 약 37,673명이 참여하고 있음(사업단별 참여인원 13.3명)
  - 자활근로사업 참여자는 전체 자활사업 참여자의 72.1%, 복지부 사업 참여자의 79.7%
    - 그 중 업그레이드형은 복지부 사업 참여자의 54.8%를 차지
    - 업그레이드 중 사회서비스형 자활근로가 49.2%, 시장진입형이 32.8%
    - 근로유지형 자활근로사업은 지속적으로 참여자 규모가 감소
  - 연평균 근로소득은 약 748만원 수준이며, 시장진입형이 상대적으로 높은 수준
  - 참여자 평균 연령은 48세이며, 고졸자 비중이 높으나, 초졸 및 중졸자 비중도 상당수 분포하고 있음. 혼인상태는 이혼, 사별, 별거가 절반 이상을 차지

- 자활공동체(자활기업)는 2011년 현재 1,370개 기업에 약 9,630명이 참여(기업당 7명)
  - 복지부 자료에 따르면, 기존 5대 표준화사업(간병, 집수리, 청소, 폐자원활용, 음식물재활용) 참여자는 34%이며, 다양한 업종에 66%의 참여자가 활동하고 있음
  - 자활정책연구소의 2009년 자료에 따르면, 자활공동체의 월평균 임금은 업종에 따라 다소 차이가 있으나 월 약 1백만원 수준이며, 도소매, 운송, 서비스업 참여자 임금이 높음
    - 이제 업종별로 자활공동체의 수익과 임금에 대한 실태조사를 통해 향후 주력 사업을 선정하고, 기업구조와 관련해서도 대안적 모델에 대한 검토가 필요
  - 자활공동체 참여자의 특성은 평균 연령이 47세로 자활근로사업과 큰 차이가 없으며, 남성 비율이 다소 높지만, 여성의 비율이 약 70%에 근접하는 상황임  
 타 인구학적 특성에서도 상대적으로 고졸자 비율이 높지만 자활근로사업 참여자와 큰 차이가 없음

## 2. 희망리본사업과 취업패키지 사업 현황

- 희망리본사업의 현황
  - 희망리본사업 참여자 규모는 작지만 꾸준히 증가해 왔음
    - 2009년 2개 지역(경기·부산) 2,000명 대상을 시작하였고, 2010년 인천, 전북 추가하여 3,261명이 참여했으며, 2011년 대구, 광주, 강원 지역을 추가했고, 2012년에는 부산, 경기, 인천, 전북, 대구, 강원, 광주 지역에서 4,000명이 참여
  - 희망리본사업은 수급자 중심사업으로 운영되어 왔음
    - 2011년 전체 참여자(7,200명) 중 수급자가 81.4%, 차상위층이 18.6%를 차지하였음
    - 2012년에는 조건부과 제외자, 취업성공패키지 탈락자, 노숙 등 근로여건 제고가 필요한 자를 우선대상자로 선정하였음
  - 희망리본사업의 취업성과
    - 2010년 11월 현재 전체 참여자의 31.8%(635명)가 최저임금 이상의 급여를 받는 일자리에서 30일 이상 근무하였고, 16.4%(327명)가 6개월 이상 근무하였으며, 8.8%(175명)는 탈수급 또는 차차상위층으로 이동하였음
    - 2011년 2월말 현재 48.6% 취업·창업률을 나타내고 있음

- 기관운영비 지원에서 취업률 등 서비스 제공기관의 실적에 따라 예산을 차등 지급함으로써 취업성공률 제고하는 인센티브 방식을 채택
- 한계 및 정책과제
  - 성과관리형 자활사업의 경우 성과계약을 통하여 서비스 제공자에게 경제적 인센티브를 제공하므로, 자신들의 수익을 최대화하기 위한 전략적·기회주의적 행동이 우려
  - 취업난이도에 따라 인센티브를 제공하거나, 서비스 제공 최소 기준을 명시하는 등 사업 수행기관의 전략적·기회주의적 행동을 최소화할 장치 마련이 필요

□ 취업성공패키지의 현황

- 2009년 시범사업에서는 차차상위계층과 조건부수급자를 대상으로 하였으나 현재 북한이탈주민, 노숙인, 출소예정자, 신용회복지원자, 결혼이민자, 위기청소년, 여성가장, 영세자영업자, 건설일용직, 장애인, FTA피해 실직자를 대상으로 참여자를 확대하는 추세
- 취업률 성과는 어떤 DB를 사용하는가에 따라 차이가 있는 것으로 판단되며, 취업성공 패키지 DB에 의하면 취업률이 62.3%, 고용보험 DB에 의하면 28.1%로 나타남
- 한계 및 정책과제
  - 근로능력도 낮고 근로의욕도 떨어지는 참여자에 대해서는 고용지원서비스만으로는 성과를 내기 어려움이 있으므로, 전문적인 상담 및 치료와 사회복지서비스가 필요함
  - 취업알선 민간기관은 대상자에게 차별적 행위를 할 우려가 있으며, 기관의 이윤추구를 위해서 질 낮은 서비스를 제공하는 등의 이윤추구적인 행동을 할 수 있음. 따라서 민간위탁단가를 취업역량 평가결과나 취업성공에 따라 차등지급하는 등의 조치가 필요함

### 3. 자활사업의 성과와 취업지원사업의 성과

- 기초생활보장제도의 탈수급율이 저조하다는 점은 이미 확인된 사실임. 문제는 자활사업을 통한 탈수급률이 어느 정도인가 하는 것임

- 자활사업을 통한 탈수급률은 2009년 7.7%와 2010년 9.0%로 추정되며, 이는 기초생활보장제도의 평균 취업률이 탈수급률 2~3%와 비교할 때, 2~3배 가량 높은 수준임
  - 희망리본사업과 취성패의 탈수급률을 보면, 2009년과 2010년 각각 8.0%와 18.3%임. 특히 2010년 탈수급률은 자활사업보다 약 2배 가량 높은 수준을 나타냈음
- 자활사업을 통한 취업률은 2009년과 2010년 각각 16.9% 19.7%로 나타나며, 희망리본과 취성패의 전체 취업률은 각각 35.2%와 40.1%로 나타남
  - 자활사업 참여자 중 두 프로그램 참여자 비중은 2010년 16.4%이며, 전체 취업 성과에서 차지하는 비중은 33.3%, 탈수급 성과에서 차지하는 비중은 33.2%임
- 문제는 기타 자활사업의 취업 성과와 탈수급 성과임. 전체 성과총량에서 차지하는 비중은 크나, 해당 사업 참여자 대비 성과비율은 낮게 나타남
  - 이 경우, 기타 자활사업 참여자의 취업능력이 저조하기 때문이라고 해석할 수 있을 것임. 하지만 전적으로 그렇게 말하기 어려운 측면도 있음

<표 1> 자활사업의 취업 성과 및 탈수급 성과

구분	참여자	취업성과		탈수급성과		
		취업자	취업률	탈수급자	탈수급률	
2009	전체	30,683	5,198	16.9	2,383	7.7
	취업연계_소계	4,594	1,617	35.2	368	8.0
	취성패	3,047	915	30.0	187	6.1
	희망리본	1,547	702	45.4	181	11.7
	기타 자활사업	26,089	3,581	13.7	2,015	7.7
2010	전체	30,898	6,102	19.7	2,795	9.0
	취업연계_소계	5,079	2,035	40.1	929	18.3
	취성패	2,480	835	33.7	337	13.6
	희망리본	2,599	1,200	46.2	592	22.8
	기타 자활사업	25,819	4,067	15.8	1,866	7.2

자료: 보건복지부 자립지원과 내부자료(2012년), 류만희(2012)를 재구성

- 자활사업 프로그램 중 자활근로사업과 희망리본사업의 투입비용 대비 효과성을 비교하면, 1인당 투입비용에는 큰 차이를 발견하기 어려움
  - 자활근로사업의 임금 중 일부가 생계급여를 상쇄한다는 점에서 이를 제거하고, 2011년 기준 1인당 연간 투입비용 약 267만원으로 희망리본사업의 약 358만원 보다 낮음
  - 하지만 취업성과와 그에 따른 급여절감분, 그리고 탈수급에 따른 효과성 측면에서는 희망리본사업이 우위에 있다고 말할 수 있음
  - 이는 전체 자활사업에서 희망리본사업 참여자를 확대해야 할 필요성을 말해주는 것임. 물론 기존 자활사업과의 협력이 전제되어야 할 것임

## IV. 자활사업과 희망리본사업의 연계방안

### 1. 희망리본사업 확대에 따른 해결과제

□ 희망리본사업의 확대와 그에 따른 대책

- 희망리본사업은 3년간의 시범사업을 종료하고 본 사업화를 준비하고 있으며, 2013년 참여자 규모를 약 1만명으로 확대할 예정임
- 1만 명은 2012년 희망리본사업 참여자 4천명의 2.5배에 달하는 규모라는 점에서, <참여자 확보>와 사업수행을 위한 <공급기관 확충>이 필요
- 아래 표는 현재의 공급인프라와 추가확대가 필요한 지역을 나타낸 것임. 현재 희망리본사업을 수행하지 않는 광역자치단체는 모두 9곳임

<표 2> 희망리본사업 확대를 위한 공급인프라 점검

시·도	지역자활센터 (247개소)	광역자활센터 (7개소)	희망리본사업 참여기관	
			기관명	2012 참여자
서울	31	◎	×	×
부산	18	◎	광역자활	1000
대구	9	◎	광역자활	300
인천	11	◎	광역자활	600
광주	9		인지어스	200
대전	9			
울산	5			
경기	32	◎	광역자활	1000
강원	16	◎	광역자활	300
충북	12			
충남	15			
전북	18	◎	광역+인지어스	600
전남	22			
경북	20			
경남	20			
제주	4			

자료: 복지부 자립지원과 자료를 가공

## 2. 희망리본사업 참여자 확보방안

- 현재와 같이 프로그램 공급자 스스로 차상위층 지원자를 선발하는 방식을 계속 채택하는 경우, 자활사업은 가까운 장래에 더욱 심각한 참여자 부족문제에 봉착하게 될 것임
  - 근본원인은 저소득층 스스로 자활사업 참여를 긍정적으로 생각하지 않고 있기 때문임
  - 차상위층을 선발 지원할 수 있도록 대상선정 및 지원체계가 정교화되지 않았기 때문임
  - 현 자활사업 참여자 선정 및 배치방식이 공급자 편의를 반영하고 있기 때문임
    - 어떠한 논리에서 참여자를 특정한 프로그램으로 배치해야 하는지 근거가 명확하지 않음. 취업대상자와 비취업대상자 구분처럼 공급자 중심 논리이기 때문임
    - 보다 바람직한 방법은 참여자가 충분한 검토 후에 자발적으로 프로그램을 선택하게 하고, 사전·사후의 프로그램을 연계하는 방식을 취하는 것임. 이는 참여자가 생각하는 사업성과에 따라 프로그램을 개편하는 출발점이 될 것임
  
- 참여자 확보방안을 언급하기에 앞서 고려해야 할 사항은 취업능력이 낮은 집단의 참여문제임. 만일 취업능력이 낮은 집단을 참여시키는 경우, 다음과 같은 문제가 예상되기 때문임
  - 희망리본사업 참여대상 선정방식과 관련해 새로운 선정기준을 필요로 함
  - 기존 자활사업 프로그램과의 관계에서도 대상자 중복 문제가 발생할 수 있음
  - 서비스 공급기관에 대한 고려 또한 지역자활센터와의 협력을 전제해야 할 것임
  - 그리고 희망리본사업의 취업성과 및 탈수급 성과에 직접적인 영향을 미칠 것임
  
- 위에 언급한 문제들이 향후 해결과제라는 점을 전제하고, 현실적인 참여자 확보방안을 강구할 필요가 있음. 현재 생각해 볼 수 있는 대안은 크게 네 가지
  - (1안) 근로능력판정 및 조건부과판정 강화를 통한 참여자 확보 (지자체 역할) : 장기대책으로서는 한계가 있지만,<sup>3)</sup> 단기적으로 희망리본사업 출범단계에서는 참여자 확보에 기여할 수 있을 것으로 판단됨

3) 수급자에서 자활사업 참여자를 추가 선발하더라도 기초보장제도로의 진출입이 활발하지 않은 상황에서 장기간 신규사업자를 발굴하기 힘들 것으로 판단되기 때문임

- (2안) 취업성공패키지 사업 탈락자를 중심으로 한 참여자 확보 (**복지부와 노동부의 연계**) : 이 방안은 매우 편리한 선택임. 하지만 복지부 희망리본사업이 낮은 성과를 산출하는 사업으로 전략할 위험성이 있다는 점에서 신중하게 접근해야 함<sup>4)</sup>
  - (3안) 기존 자활사업 참여자 중 희망리본사업 참여자 확보 (**자활센터 역할**) : 기존 프로그램 운영에 영향을 미칠 수 있음을 고려해야 함. 자활근로사업 등 프로그램에 대한 개편을 전제로 하는 경우에는 고려해 볼 수 있는 방안임
  - (4안) 차상위층 발굴을 통한 참여자 확보 (**지자체 및 공급기관**) : 비교적 현실적인 방안이나 부처 간 합의를 도출해야 한다는 점에서 그에 상응하는 논리가 필요함. 현실적으로 차상위층의 경우에도 자발적인 선택이 가능해야 할 것임
- <중기적으로는> 비수급 빈곤층 및 차상위층을 대상으로 지원범위를 개방하고, 실제 선발이 가능하도록 전달체계를 개편하는 방안이 바람직함
- 우리나라의 근로능력빈곤층 규모는 최저생계비 기준으로는 약 185만명, 차상위 기준으로는 약 322만명으로 추정됨. 그 중 미취업자(실업자 + 비경황) 규모는 최저생계비 기준 104만명, 차상위 기준 165만명으로 추정됨
  - 기초보장제도는 최저생계비 기준 근로능력 빈곤층 중 취업자의 14.8%, 실업자의 25.7%, 비경황자의 10.6%를 지원하고 있음. 결국 비수급 빈곤층 중 약 14만명의 실업자가 존재하고, 차상위 기준으로는<sup>5)</sup> 약 24만명의 실업자가 존재하고 있는 것임 → (4안)
  - 기초보장제도 수급자 중에서는 ① 근로능력판정을 통해 발굴 가능한 인력, ② 취업으로 인한 조건부과 제외자 중 발굴 가능한 인력, ③ 기타 조건부과 제외 및 유예자 중 발굴 가능한 인력이 있음. 일차적으로는 세 번째 집단(약 8.9만명)에 주목해야 할 것임 → (1안)

4) 특히 취업패 탈락수급자와 차상위층의 경우, 사업참여 의지가 현저하게 약할 수 있다는 점을 감안해야 함

5) 자활사업 참여자 중 차상위 참여자 약 2.4만명을 포함시켜 추정

<표 3> 근로능력 빈곤층 및 잠재적 자활사업 참여대상규모의 추정

구 분	기초생활보장제도 수급자(A)			최저생계비 기준(B)		차상위 기준(C)	
	만 명	%	B의 %	만 명	%	만 명	%
전 체	27	100.0	14.6	185	100.0	322	100.0
취업자	12	44.4	14.8	81	44.0	157	48.9
미취업자	소 계	14	51.0	104	56.0	165	51.1
	실업자	4.9	18.1	19	10.4	31	9.7
	비경활	8.9	33.0	84	45.6	133	41.4

주: 1. 근로능력빈곤층 규모의 추정치는 5년간의 데이터를 pooling하여 산출한 수치임  
 2. 기초보장 수급자 중 근로능력자는 2011년 자립지원과 자료임  
 3. 기초보장 수급자 중 비경활인구는 조건부과제외 및 유예자 중 취업자를 제외한 수치임 (가구  
 여건 6.6만명, 조건제시유예 1.5만명, 기타 0.8만명)

자료: 한국보건사회연구원, 한국복지패널 제1차~제5차 데이터, 보건복지부 자립지원과 내부자료

- 현재 시행하고 있는 자활사업 프로그램, 특히 자활근로사업과 자활공동체 사업 참여자를 희망리본사업에 참여시키는 방안(3안)은 매우 신중하게 접근해야 함
  - 현재 자활사업에서 가장 큰 인력을 보유하고 있는 자활근로사업 및 자활공동체사업 참여자 중 상대적으로 취업가능성(employability)이 높은 집단을 발굴하는 것은 불가능한 일은 아님
    - 전체 자활사업 참여자의 72.1%(6만명)를 차지하고 있으며, 차상위층 비중이 자활근로사업 참여자의 26.9%, 자활공동체 사업 참여자의 66.0%를 차지하고 있음
  - 하지만 이러한 방식의 대상자 발굴은 지역자활센터의 협조가 전제되지 않고서는 사실상 추진하기 힘든 것임. 현실적으로 이미 작동하고 있는 사업단 및 기업에서 해당 인력을 빼다는 것이 심각한 영향을 미칠 수 있기 때문임
    - 하지만 참여자의 선택권을 존중한다는 점에서 참여자가 희망리본사업에 참여할 기회를 부여하는 방안은 시행할 필요가 있다고 판단됨
  - 이 선택은 현 자활근로사업 및 자활공동체 사업을 대대적으로 개편하여, 독립된 자활기업 또는 사회적기업으로 전환하는 개편과정을 전제로 해서만 제한적으로 생각해 볼 수 있을 것임

<표 4> 수급지위에 따른 자활사업 참여자 분포

구분	총계	복지부						노동부	
		계	자활 근로	사회 적용	자활 기업	창업 지원	희망 리본		
참여 인원 (명)	83,710	75,795	60,385	974	10,116	66	4,254	7,915	
수급지위의 %	총계	100.0	90.5	72.1	1.2	12.1	0.1	5.1	9.5
	조건부수급자	100.0	85.9	75.2	1.6	5.3	0.1	3.8	14.1
	일반수급자	100.0	84.4	53.8	3.0	4.0	0.2	23.3	15.6
	자활특례자	100.0	98.1	80.0	0.2	10.9	0.0	7.0	1.9
	차상위계층	100.0	99.5	68.0	0.2	27.9	0.1	3.3	0.5
사업유형의 %	총계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	조건부수급자	58.4	55.4	60.9	78.1	25.8	42.4	43.1	86.8
	일반수급자	6.3	5.9	4.7	16.4	2.1	18.2	29.1	10.5
	자활특례자	6.7	7.3	7.5	1.0	6.1	1.5	9.2	1.4
	차상위계층	28.6	31.4	26.9	4.4	66.0	37.9	18.6	1.4

자료: 보건복지부 자립지원과(2012), 주요 업무 참고자료

- 위의 네 가지 확보방안 중 사업시행 초기에 신속하게 대처할 수 있는 방안을 중심으로 우선순위를 부여할 수 있을 것임
  - 참여자(약 1만 명) 확보는 (제1안) → (제4안) → (제2안) 순으로 배치할 수 있음. 먼저 신규수급자 및 조건부과 재판정을 통해 참여자를 확보하고, 이어 공급기관이 지역 내 차상위층을 발굴하고, 끝으로 취성패의 탈락자를 수용하는 방식임
  - 2013년 초반에 1만명 모두를 투입할 필요가 없으므로, 참여자 확보는 다소 시간적인 여유가 있음. 하지만 분기당 약 2,500명을 투입해야 한다는 점을 감안 하면, 지자체와 공급기관 입장에서 적지 않은 노력이 필요할 것임
  - 2013년 사업시행 초기 신규참여자 확보 추이를 고려하여, 추가적인 확보방안을 강구해야 할 것임. 이를 위해서는 2013년 초반 신규참여자 추이에 대한 모니터링이 필요함

### 3. 희망리본사업 공급기관 확대방안

- 희망리본사업 참여자 확대(2013년 1만명)를 위해서는 공급인프라 구축이 선결과제
  - 2012년 희망리본사업을 담당하는 공급기관은 7개 광역자활센터 중 6개소 그리고 인지어스임. 현재 서울광역자활센터는 희망리본사업에 참여하지 않고 있음
  - 희망리본사업을 본격화하는 경우, 현 희망리본사업 공급기관을 그대로 유지하더라도 신규로 공급기관을 확보해야 하는 광역자치단체는 9곳임
    - 2013년 중 모든 광역자치단체에서 희망리본사업을 실시한다고 가정할 필요는 없음. 이러한 가정 하에서 지역별 사업 참여자 할당에 유연성을 두어야 할 것임
  - 희망리본사업 공급기관 확대의 기본원칙은 지역 내 공급기관의 다변화임
    - 이는 하나의 광역자치단체 내에 다수의 공급기관이 존재할 수 있음을 의미함
    - 공급기관 선정은 공모방식으로 다양한 법인(영리 및 비영리)에 개방되어 있음
    - 모든 광역자활센터가 이 사업을 맡는다는 전제를 갖고 있지 않음
  - 약 1만 명의 사업 참여자를 대상으로 사업을 운영하는 경우, 기존 공급기관의 상담사 외에도 약 150명의 상담사가 필요함
    - 추가 인력에 대한 추정치는 1인이 연간 약 40명을 관리한다는 가정에 따른 것이며, 유사사업의 업무 부담을 고려하여 조정하는 경우 달라지게 됨
  - 희망리본사업 상담사 1인이 연간 약 40명에 대한 사례관리와 지원을 담당한다고 가정하면, 현재 상담사 외에 약 150명을 추가로 채용해야 함
  
- 희망리본사업의 본 사업화를 앞둔 시점에 기존 공급기관 모형에 대한 평가 또한 필요
  - 기존의 공급기관 모형은 아래와 같이 네 가지로 구분되고 있음
    - (A) 광역자활센터 단독모형
    - (B) 광역자활센터·지역자활센터 협력 모형
    - (C) 광역자활센터·민간기업 컨소시엄 모형
    - (D) 민간기업 주도모형
  - 네 가지 공급기관 모형에 대한 기존의 평가결과는 아래와 같이 정리할 수 있음
    - 각 공급기관 모형별로 사업성과를 평가하는 것은 한계가 있음
    - 그 이유는 동일 모형의 공급기관 간의 사업성과 차이가 크기 때문임

- 이는 모형도 문제겠지만, 개별 공급기관의 역량과 그것에 영향을 미치는 제반 여건의 차이에 주목해서 공급기관 모형별 가이드라인이 필요하다는 점을 시사
- 두 공급기관 모형(A와 B)에서 사업성과에 중요한 영향을 미치는 요인에 주목해야 함
  - 모든 공급기관의 사업성과는 자치단체와의 긴밀한 협력이 가장 큰 결정요인 :
    - (광역)자치단체가 공급기관(광역자활)을 전폭적으로 지지하는 광역자활센터 단독모형 방식이 높은 성과를 거두었다는 점, 기타 모형에서도 (광역)자치단체의 지원정도가 사업성과에 큰 영향을 미쳤다는 점이 이를 말해주는 것임
  - 광역자활센터 · 지역자활센터 협력모형에서는 광역자활의 신뢰형성 노력이 중요한 요인
  - 과거 동일 협력모형 하에서도 광역자활센터가 지역자활센터와 신뢰관계를 구축하지 못한 경우, 사업성과가 상대적으로 낮게 나타났다는 점은 매우 중요한 시사점이 있음. 특히 광역자활센터가 지역자활센터의 상위에 있는 관리감독기관이라는 생각은 매우 위험
- 기타 사업모형에 대해서는 평가에 필요한 객관적인 근거자료가 부족함
  - 다만, 컨소시엄모형과 관련해서는 컨소시엄을 구성하는 각 주체 간의 긴밀한 업무연계에서 많은 문제가 발생할 수 있다는 점에 유의해야 할 것임. 이는 업무분담에서 책임소재가 명확해야 한다는 점을 말해주는 것이기도 함

□ 희망리본사업의 확대는 결국 신규 공급기관과 적절한 공급기관 모형이 필요

- 공급기관 확대의 기본원칙
  - 공모방식을 통해 다양한 형태의 공급기관(법인)에 사업을 개방
  - 하나의 광역자치단체 내에서 다수의 공급기관 선정 또한 가능
  - 기존 공급기관이 있는 지역의 경우에도 신규 공급기관 선정이 가능
- 추가로 희망리본사업을 담당할 잠재력이 있는 공급인프라는 아래와 같음
  - 지역자활센터는 전국 시군구에 247개 기관이 분포하고 있으며 중요한 인프라
  - 관련 분야의 사업경험을 가진 지역사회의 비영리법인단체
  - 2013년에는 광역자활센터를 추가로 설치하지 않는다는 것을 전제로 함
    - 기존 광역자활센터 중 서울광역자활센터가 추가로 사업참여가 가능할 것임
  - 관련 분야의 사업경험을 가진 민간영리기업(법인)

- 신규 공급기관 발굴과 관련한 몇 가지 제약
  - 기존의 공급기관 모형이 신규 공급기관에 별다른 가이드라인이 될 수 없다는 것임. 그것은 기존 모형의 대부분이 광역자활센터를 전제로 하고 있지만, 신규로 사업을 해야 하는 많은 광역자치단체는 광역자활센터가 없기 때문임
  - 영리기업 모형이 존재하지만, 지금까지 사업성과를 토대로 향후 개선방안을 제안할 수 있는 근거자료가 마련되어 있지 않음

□ 현재 여건 하에서 생각해 볼 수 있는 <신규 공급기관 모형>은 아래와 같음

- 아래 제시하는 세 가지 모형은 다양한 형태로의 조합이 가능할 것임
  - 각각의 모형이 광역자치단체의 통제를 받는 <단독모형>이나 지역자활센터와의 연계를 중시하는 <협력모형> 중 어떠한 선택도 가능하다는 것을 의미함
  - 다만 상대적으로 포괄해야 하는 지역이 넓은 경우에는 지역자활센터(상담사)와 연계하는 협력모형이 바람직할 것임

○ **(1안) 민간기업 모형 :**

- 이 모형은 별도의 공급인프라가 없는 지역에서 가장 쉽게 생각할 수 있는 방안으로, 인지어스 외에도 취업 및 창업지원경험이 있는 다양한 영리기업이 참여할 수 있을 것임
- 다만, 이 경우에는 공급기관 선발에 앞서 해당 기업의 신인도와 관련 분야의 사업경험, 특히 사업역량에 대한 <보다> 철저한 검증이 필요할 것임

○ **(2안) 비영리법인 모형 :**

- 이 모형은 비영리법인이 희망리본사업의 공급기관이 되는 모형임. 현재 많은 지역에 취약계층 취업지원사업 경험이 있는 비영리법인이 존재하고 있음. 그리고 이들 중 일부는 공급기관으로 사업신청을 할 수 있을 것임
- 다만, 이 모형과 관련해서는 지역특성에 따른 가이드라인이 필요할 것임
  - 포괄하는 지역이 대도시지역이고 광역자치단체의 지원과 협력이 전제된 경우에는 단독으로 사업수행이 가능할 것임. 물론 이러한 경우는 매우 제한적일 것으로 판단되며, 신청기관에 대한 심사과정에서 면밀한 검토가 필요할 것임
  - 포괄하는 지역이 중소도시 또는 농어촌 지역이라면, 단독모형보다는 지역자활센터와의 협력모형이 더 적절할 것임. 그것은 이들 지역 내에서는 지역자활센터가 상대적으로 비교우위에 있는 기관일 수 있기 때문임

○ (3안) 컨소시엄 모형

- 이 모형은 지역의 영리법인이나 비영리법인이 다른 영리법인이나 비영리법인과 컨소시엄으로 공급기관을 구성하는 방안임. 이는 해당 비영리법인이 사업 운영과 관련된 전문성을 보완하는 성격을 갖게 될 것임
- 물론 지역에 관련 사업을 수행한 경험을 가진 적절한 법인이 없는 경우에도 이러한 모형이 가능할 것임. 하지만 관련 사업경험이 없는 법인을 중심에 둔 컨소시엄에 대해서는 보수적으로 접근할 필요가 있음
- 그리고 컨소시엄 모형의 신청기관에 대해서는 구성 기관 간의 업무분담과 협력체계, 그리고 책임소재에 대한 명확한 정리가 선행되어야 할 것임. 이는 선정과정에서 주목해야 할 평가항목으로 반영할 필요가 있음

□ 신규 공급기관 선정 시에는 다음과 같은 문제에 주목해야 할 것임

- 지역특성을 고려한 균형 배치가 필요함. 즉, 동일 지역에서 추가로 공급기관을 선정하는 경우, 해당 기관이 담당하게 될 지역의 특성을 고려하여 선정해야 할 것임
- 예를 들면, 대도시 지역 사업에 강점을 가진 공급기관이 선정되어 있다면, 신규 공급기관은 중소도시 등에 적합한 모형을 가진 공급기관을 선정해야 할 것임. 특히 후자의 경우에는 지역자활센터와의 <협력모형>이 비교우위를 가질 수 있을 것임

□ 희망리본사업 참여자 확대에 따른 참여자 배분 방안(案)

- 기존 공급기관이 일정 정도 추가로 참여자를 분담하며, 지역특성과 기존 참여자 규모를 감안하여 추가 배분인원을 할당
  - 하지만 최종 할당규모는 광역자활센터 등 기존 공급자의 여력을 감안하여 조정
- 신규 공급기관은 서울에 상대적으로 많은 인원을 배정하고, 기존 공급기관 중에는 경기지역에 많은 인원을 배정하며, 기타 시도에는 100~400명을 배분하는 방식을 제안

<표 5> 희망리본사업 공급기관 확충 방안 (시나리오별)

시·도	희망리본사업 참여기관		신규 공급기관 배치	2013년 확대규모(안) (1만 명)	
	기관명	2012년 참여자		기존 공급기관 추가배치	최종 배치인원
서울	×	×	△		2000
부산	광역자활	1000		+ 100	1100
대구	광역자활	300			300
인천	광역자활	600			600
광주	인지어스	200		+ 200	400
대전			○		300
울산			○		100
경기	광역자활	1000		+1150	2150
강원	광역자활	300		+ 300	600
충북			○		300
충남			○		300
전북	컨소시엄	600		+ 100	700
전남			○		400
경북			○		300
경남			○		300
제주			○		150

주: 음영 처리된 셀은 신규

- 희망리본사업을 본 사업화함에 있어 사전준비와 시행초기의 모니터링이 중요
  - 신규 공급기관과 해당 지자체에 대한 사전교육을 강화
  - 사업시행초기(시행 1분기 경과 이전)에 사업현황과 문제점을 파악
  - 중앙자활센터는 신규 공급기관에 대한 모니터링 기능을 강화
  - 기존 공급기관에 대해서는 사업성과에 대한 평가를 토대로 사업취소 등을 결정

## V. 맺으며

- 희망리본사업은 사업성과 측면에서 주목할 사업임에 분명함. 그리고 정책당국의 입장에서 이 사업에 추가적인 자원을 투입하는 것도 당연한 일임
  - 하지만 희망리본사업의 확대는 자활사업 전반에 매우 큰 영향을 미칠 뿐 아니라, 중장기적으로 근로빈곤층 취업지원사업의 개편에도 큰 영향을 미치게 된다는 점에 주목해야 할 것임. 이 점에서 취업성과와의 관계 정리는 매우 중요함
  - 또한 자활사업 프로그램별 참여자 비중에도 큰 변화를 가져오게 될 것임. 이는 서구 근로빈곤층 지원사업이 다양한 실험을 거쳐 취업연계사업을 강화하게 되었다는 점에서 충분히 예측할 수 있는 변화임
  - 이는 현재 실시되고 있는 자활사업 프로그램에 참여자의 취업성과와 소득성과를 제고하는 방향에서 스스로 개편을 준비해야 한다는 시사점을 주는 것임. 참여자가 동의하지 않은 연대는 오히려 또 다른 강제라는 점도 주목해야 할 것임
  
- 희망리본사업이 광역자활센터의 추가지정 없이 확대되는 것은 분명 우려할 만한 문제임. 하지만 역설적으로 보면, 중개조직을 넘어 새로운 형태의 컨소시엄을 구축함으로써 지역사회 네트워크를 구축하고 강화할 수 있는 기회가 될 수 있음
  - 지역자활센터가 지역의 사회적 경제 조직으로 위상을 정립하고자 한다면, 이러한 실험에 적극적으로 참여하는 것도 도움이 될 수 있을 것임
  
- 보건복지부는 희망리본사업을 확대하는 과정에서 지자체와의 협력을 강화하는 데 더 많은 노력을 기울여야 할 것임. 시군구와 광역시도의 자활사업 담당자가 업무를 담당하는 기간이 짧다는 것은 사업 확대 과정에서 다양한 위험이 증가할 수 있는 개연성을 말해줌
  - 사업시행 초기에 신규 공급기관과 함께 자치단체를 대상으로 교육을 강화할 필요가 있음
  - 더불어 참여자 확대에 큰 영향을 미칠 근로능력판정(재판정) 및 조건부과판정 체계가 제대로 작동할 수 있도록 지속적으로 모니터링을 해야 할 것임
  - 끝으로 희망리본사업을 관리하는 중앙자활센터가 이 사업에 보다 적극적으로 개입할 수 있도록 지원해야 할 것임



# 희망리본사업 운영모델 개선 방안 : 계약 구조를 중심으로

■ 박 노 욱

(한국조세연구원 성과관리센터장)



## 희망리본사업 운영모델 개선 방안 : 계약 구조를 중심으로

박 노 욱

(한국조세연구원 성과관리센터장)

### I. 서론

- 희망리본의 본 사업화와 관련된 주요 쟁점은 유사한 정책 목표를 가진 다른 사업과의 관계 정립과 희망리본사업 자체의 운영 모형 수립으로 분류할 수 있음
  - 중앙부처 내에서 희망리본사업과 유사한 목적과 사업수단을 활용하고 있는 기존의 자활사업과 고용노동부의 취업성공패키지와의 관계 정립 또는 연계방안 도출이 필요함
    - 자활사업과의 관계는, 희망리본을 자활사업과 병렬적인 사업으로 볼 것인지, 자활사업을 대체해 나가는 모델로 설정할 것인지에 대한 판단이 일차적으로 필요
      - 병렬적인 사업으로 설정하더라도, 사업 대상자 선정이 기존 자활사업과 중복될 수밖에 없으므로, 실질적으로는 자활사업을 부분적으로 대체하는 효과를 가져올 것임
    - 취업성공패키지 사업과의 관계설정, 사업 대상자의 구분/연계와 양 사업 간의 유인체계의 정합성 유지가 중요하다고 판단됨
  - 희망리본사업 자체의 운영 모형 수립과 관련된 쟁점은 다음과 같음
    - 희망리본사업의 목표와 사업수단을 명확히 할 필요
    - 사업수행기관의 전략적 행동(Creaming & Parking) 억제
    - 정부와 민간 사업자간의 위험 분담 문제
    - 서비스 제공자의 유효경쟁 유지 문제
    - 사업 추진 및 운영을 위한 중앙 기능 확보 문제
    - 계약 기간 문제

## Ⅱ. 사업목표와 전략의 명확화

- 희망리본사업 수행기관의 일부 비판에도 불구하고, 희망리본사업이 본 사업화될 경우, “사례관리를 통한 취업과 명시적 성과계약방식 도입”이라는 사업의 정체성을 유지하는 것이 중요
  - 시범사업 기간 중, 사업 참여자의 특성상 취업에 초점을 두기보다는 사례관리를 중심으로 발생한 개인적인 변화에 초점을 둘 필요가 있다는 문제가 제기되었음
  - 만약 취업을 통한 경제적 자립과 명시적 성과계약방식을 유지하지 않는다면, 기존 자활사업이 직면하고 있는 비판을 동일하게 받게 될 것임
    - 희망리본사업이, 사업 수행기관이나 참여자가 구체적인 목표의식 없이, 정부의 재정적 지원을 지속적으로 받는 사업으로 전략하는 것이 아닌지에 대한 의구심 존재
  - 고용노동부의 취업성공패키지 사업과의 차별화를 위해서는, 사업 대상자의 특성상 사례관리가 필수적이며, 실질적으로도 사례관리를 통한 성과가 창출되도록 사업을 운영해야 할 것임
  
- “사업수단으로서의 사례관리”를 명확히 하기 위해, 사례관리 중심의 서비스 내용에 대한 모니터링 및 평가 체계 도입 검토
  - 사업 참여자들을 대상으로 주기적인 설문조사와 면담을 통해, 사업 수행기관이 제공한 서비스 내용에 대한 만족도 조사 실시
  - 만족도 조사 내용에는, 서비스 내용이 직장 알선 수준을 넘어선 사례관리 내용을 포함하고 있는지를 점검하는 항목 포함
  - 사례관리에 대한 만족도가 적정 수준 이하일 경우, 서비스 제공기관의 등급 결정에 반영 또는 차기 계약에 반영
    - 서비스 수준에 대한 만족도가 일정 수준 이상일 경우, 차년도 계약 연장이 자동적으로 승인되는 구조 활용 가능
    - 본 사업에서는 서비스 제공기관의 서비스 품질 인증 제도를 도입할 필요성이 있으며, 이런 인증을 통과한 사업 수행기관은 차년도 계약의 자동 연장이 보장되는 구조 도입 가능

- “사업 목적으로서 취업을 통한 경제적 자립”을 명확히 하기 위해, 취업 기준을 명확히 유지할 필요
  - 정부의 보조로 유지되는 일자리는 인정하지 않고, 정규 노동시장에서의 일자리만 인정하는 것이 바람직함
    - 경제적 자립의 의미는 정부의 보조로부터 벗어나서 독립한다는 의미이므로, 일자리도 정부의 재정지원으로 제공되는 일자리는 배제하는 것이 바람직함

### Ⅲ. 서비스 제공자의 전략적 행동의 완화를 위해 취업난이도를 반영하는 방식으로 성과계약 구조 변경

- 본 사업화할 경우, 취업난이도를 성과계약에 반영하는 것이 필요함
  - 시범사업에서는 취업난이도가 성과계약에 반영되지 않았음
  - 시범사업에서는 사업 수행기관의 전략적 행동이 심하게 두드러지지 않았으나, 일부 전략적 행동이 관찰되기도 하였음
    - 취업난이도가 높은 사업 참여자에게 제공되는 서비스의 양이 상대적으로 작은 경우 관찰됨
    - 지자체가 직접 사업을 운영하는 경우, 취업 난이도가 낮은 사업 참여자의 비율이 다른 지역보다 높은 경우가 관찰됨
  - 시범사업 기간 중에는, 모니터링과 평가가 집중적으로 이루어졌기 때문에, 사업 수행기관의 전략적 행동이 두드러지지 않았으나, 본 사업화하여 사업 수행기관이나 참여자의 수가 증가할 경우, 전략적 행동이 증가할 것으로 예상됨
  - 취업 난이도를 반영하지 않은 성과계약 구조를 유지할 경우, 외부의 비판에 직면할 가능성이 높음
    - 취업사업 성과계약 구조의 중요한 쟁점이 취업난이도의 반영 방식이므로, 이에 대한 고려가 없을 경우, 외부에서의 비판이 있을 것임
- 행정비용과 난이도를 고려할 때, 목표치 가속 모델(Target Accelerator Model)을 활용하는 것이 현실적이라고 판단됨
  - 전략적 행동 중 서비스 제공에 있어서의 전략적 행동(parking)을 방지하기 위한 방안은 여러 가지가 있을 수 있음(참조표 참조)

- 행정비용과 난이도 및 사업 수행기관의 수용도 등을 고려할 때, 목표치 가속 모델이 본 사업에 적용 가능한 현실적인 방안이라고 판단됨
  - 취업난이도를 직접 측정하는 프로파일링 방식은, 측정기준에 대한 연구와 투자가 필요하며, 기준의 적정성에 대한 논란이 항상 존재할 수 있음
  - 사후적으로 성과급의 크기를 결정하는 방식은, 사업 수행기관의 불확실성을 증가시키므로 수용도가 낮을 것으로 예상됨
  - 목표치 가속 모델은, 본 사업 초기에는 비교적 단순한 구조로 시작할 수 있으며, 사업의 성숙되어 가면, 데이터와 경험의 축적에 따라 보다 세분화된 구조로 변경할 수 있을 것임
  
- 목표치 가속 모델은 취업률 수준에 따라 다른 성과급을 지급하는 성과계약 방식임
  - 예를 들어 취업률이 20% 수준까지는 취업 인원 1인당 20만원의 성과급을 사업자에게 지급하고, 취업률이 21~40% 수준에 대해서는 40만원, 취업률이 40%를 초과하는 수준에 대해서는 80만원을 지급하는 형태를 의미
  - 처음 취업이 되는 사업대상자의 경우, 취업난이도가 낮고, 취업이 나중에 되는 사람일수록 취업난이도가 높다는 가정이 전제되어 있음
  - 이 방식은 엄밀한 프로파일링을 수행할 필요 없이, 취업률 수준과 취업률 수준과 연계된 성과급 크기를 설정하기만 하면 되므로, 행정비용이 감소하는 장점이 있음
  
- 실제 이러한 target accelerator 모델을 희망리본사업에 적용한다면, 다음과 같은 방식이 예시적으로 가능
  - 기존 자활사업에서의 취업실적이 약 20% 수준인 점을 감안한다면, 다음과 같은 방식을 고려할 수 있음
  - 기본급은 서비스 제공 대상자 1인당 현행보다 감소시키는 방향으로 변경
    - 기본급 비중이 지나치게 높다는 비판이 존재하므로, 기본급 감소 시나리오 검토 필요
      - 현재 서비스 대상자 1인당 지급 비용이 평균적으로 2백만원대 초반임을 감안할 때, 기본급 비중이 70%에 근접하고 있음

- <표 1>, <표 2>와 같이 취업률과 취업유지율 실적에 따라 상이한 취업 성과급 지급
  - <표 1>은 기본급 수준은 종전 수준으로 유지한 상태에서 취업률과 취업유지율에 target accelerator 방식을 적용한 사례
  - <표 2>는 기본급을 축소하고, 보다 높은 수준의 성과급을 취업률과 취업유지율에 적용한 target accelerator 모형
- <표 1>과 같은 성과급 구조를 바탕으로, 2차년도 사업의 전체 평균 취업률 44.6%와 취업유지율 26.4%, 탈수급 18.5% 실적을 사업 대상자 10,000명에 적용할 경우, 실제 성과급 지급 금액은 3차년도 성과급 구조를 적용하였을 때와 비교하여 15.5%(34억 3천3백만원) 정도 감소하여, 1인당 비용은 2,247,100원에서 1,898,400원으로 감소
- 취업률 20%와 취업유지율 10%를 자연적으로 달성될 수 있는 수준으로 가정하여, 별도의 취업 및 취업유지 성과급을 지급하지 않을 경우, 성과급 지급 규모는 상당히 줄어들 수 있음
- 성과에 관계없이 지급되는 기본급 규모가 과다하다는 지적이 있으므로, 기본급 규모를 <표 2>와 같이 130만원으로 축소할 경우, 1인당 서비스 비용은 1,719,400원(23.5% 감소)으로 감소
  - 서비스 제공자 1인당 관리하는 사례가 40명일 경우, 1인당 연 6,877,600원의 수입을 창출
  - 사회복지사의 평균 임금이 2,223만원 (표준편차=956.66) 수준인 점을 감안하면, 다른 비용을 고려하더라도 작지 않은 수입으로 판단됨
    - 자료 출처: 2011 한국사회복지사 기초통계연감
- <표 1> 또는 <표 2> 방식으로 성과급 구조를 변경할 경우, 2013년에 확보된 예산(총액: 222억 8천2백만원, 실비: 4,800,000원, 연구개발비 1.1억원)의 일부분이 절감될 수 있으며, 2013년에 절감된 예산을 아래와 같이 활용할 수 있음
  - 더욱 많은 대상자에게 서비스 제공 가능
    - <표 2> 방식을 도입할 경우, 50억원 가량을 활용하여 추가적으로 약 2천 9백명에게 서비스 제공 가능
  - 현행 서비스 제공자에게만 제공되던 유인에 추가하여, 탈수급에 도달한 사업 참여자에게 유인을 제공하는 방안도 검토 가능

- <표 2> 방식을 통해 절감된 재원을 전부 탈수급자에게 유인으로 제공할 경우, 1인당 약 250만원을 제공할 수 있음(2010년 탈수급 실적 기준)
- 탈수급 유인이 부족한 사업 환경을 고려하면, 탈수급자에게 유인을 제공하는 것이 바람직할 수 있음
- 사업진행 과정에서 여건을 고려하여, 추가 대상자에게 서비스를 제공하면서 동시에 탈수급자에게 유인을 제공하는 방식을 검토하는 것이 바람직함

<표 1> Target Accelerator 모형 방식의 성과급 구조 예시 1

기본급	성과급				
	취업성과급		취업유지 성과급		(수급자)탈수급 (차상위자)소득규모
	1개월		6개월		
150만원	취업률≤20%	-	유지율≤10%	-	100만원
150만원	20<취업률≤30%	30만	10<유지율≤20%	50만	100만원
150만원	30<취업률≤40%	50만	20<유지율≤30%	80만	100만원
150만원	40<취업률≤50%	70만	30<취업률≤40%	110만	100만원

주: 유지율은 전체 서비스 대상자 대비 비율(=취업유지자/전체 서비스 대상자)

<표 2> Target Accelerator 모형 방식의 성과급 구조 예시 2

기본급	성과급				
	취업성과급		취업유지 성과급		(수급자)탈수급 (차상위자)소득규모
	1개월		6개월		
130만원	취업률≤20%	-	유지율≤10%	-	100만원
130만원	20<취업률≤30%	30만	10<유지율≤20%	60만	100만원
130만원	30<취업률≤40%	50만	20<유지율≤30%	90만	100만원
130만원	40<취업률≤50%	80만	30<취업률≤40%	120만	100만원

<표 3> 성과급 모형에 따른 총사업비 및 1인당 서비스 비용

	현행 성과급 구조	모형 1	모형 2
총 사업비	22,471,000,000	18,984,000,000	17,194,000,000
1인당 서비스 비용	2,247,100	1,898,400	1,719,400

주: 1. 총사업비와 1인당 서비스 비용은, 서비스 제공자 10,000명과 2010년 사업의 실적을 기준으로 추정되었음

2. 2013년 희망리본 사업은 사업 참여자 10,000명을 기준으로 22,282,000,000원의 예산을 확보하였음

<표 4> 희망리본 사업 참여자 성과급 지급 현황(잠정치)

사업년도	인원 (교체포함)	취창업	6개월유지	탈수급
2009 (10.9월말 기준)	2,000	636	329	181
		31.8%	51.7%	9.1%
2010 (11.9월말 기준)	3,200 (3,261)	1,427	844	592
		44.6%	59.1%	18.5%
2011 (12.7월말 기준)	4,000 (4,376)	2,106	1,263	757
		52.7%	60.0%	18.9%

주: 1. 비율계산시 탈락인원으로 인한 교체 인원은 포함하지 않음  
 2. 예산부족으로 인한 미지급인원은 포함  
 3. 2011년 탈수급 인원은 11월 추가 조사 예정

<표 5> 성과관리형 자활시범사업 1, 2차년도 재정지원 구조

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

<표 6> 3, 4차년도 성과관리형 자활시범사업 재정지원 구조

구분	기본급	성과급						(수급자)탈수급 (차상위자)소득규모
		자활성과급	경제활동유지 성과급					
		1개월	2개월	3개월	4개월	5개월	6개월	
1인당 지원액 (430만원)	150만원	55만원	25만원	25만원	25만원	25만원	25만원	100만원

☞ 3차년도 재정지원 구조 변화 이유는, 당초 성과목표인 취창업률 30%는 이미 상회하고 있으나 취업유지율, 탈수급률은 목표보다 다소 낮은 경향을 개선하기 위한 것임

<참조> 전략적 행동의 유형과 대응 방안

전략적 행동	대응방안	현황 및 개선 방향
<p>Creaming (사업대상자 선정 과정에서의 전략적 행동)</p>	<p>사업대상자 선정을 별도의 독립적 조직에서 수행</p>	<p>현행 시범사업에서는 지자체에서 사업대상자를 선정하므로, 크리밍 발생여지가 작다고 판단됨. 단, 지자체의 이해관계가 사업의 성공과 연계되어 있을 경우, 크리밍이 발생할 가능성이 존재함. 지자체에서 다른 사업의 대상자들도 병렬적으로 선정하는 역할을 수행하고 있으므로, 행정적 복잡성과 혼선 문제를 해결할 필요 있음.</p>
<p>Parking(서비스 제공에 있어서의 전략적 행동)</p> <p>*만약 취약계층의 취업 자체가 경제 여건상 용이하지 않다면, 사업 수행자가 전략적으로라도 서비스를 제공하여 취업률을 제고하는 것이 바람직할 수도 있음. parking 현상이 지나치게 심해지는 것은 문제이지만, 어느 정도의 parking 현상이 존재하는 것을 원천적으로 방지하는 것은 불가능함.</p>	<p>프로파일링 요소를 성과계약에 도입</p>	<p>현행 시범사업에서는 프로파일링 요소가 없음. 시범사업 기간 동안의 데이터를 활용하여, 본 사업 초기에는 간단한 프로파일링 요소를 성과계약에 도입하는 방안 검토 필요. 관건은, 프로파일링을 수행할 독립성과 전문성을 가진 기관의 확보에 있음.</p>
	<p>취업률 수준에 따라 상이한 크기의 성과급 지급(target accelerator model)</p>	<p>영국에서 2006년부터 일부 전문가들이 주장해 왔음. 프로파일링과 같은 복잡한 장치를 개발하지 않아도 된다는 장점이 있음. 다만, 명시적으로 사업자들에게 취업이 용이한 계층부터 서비스하도록 유도하는 문제가 있음.</p>
	<p>사후적으로 조정하는 성과계약</p>	<p>실제 서비스량, 노동시장 상황과 성과를 사후적으로 판단하여, 보상해 주는 방식. 현실에서는 아직 활용된 적은 없음. 다만, 사전적으로는 크기와 기준이 정해지지 않은 사후적 보너스를 지급하는 방식은 활용되기도 함.</p>
	<p>만족도 조사 결과의 활용</p>	<p>만족도 조사가 지속적으로 이루어지고 있지는 않음. 1차년도 만족도 조사결과가 시사하는 바는, 제대로 된 만족도 조사가 이루어지지 않으면, 의미 있는 정보가 생산되지 않을 가능성이 높다는 것임. 조사 대상의 대표성 확보 및 실질적 설문조사가 이루어지기 위해서는 작지 않은 노력과 투자가 필요함.</p>
	<p>최소 서비스 기준 설정</p>	<p>현행 성과계약에서 최소 서비스 기준이 설정되어 있음. 그러나 실질적인 서비스가 전략적으로 특정 집단에 집중되는 현상을, 양적인 최소 서비스 기준만으로 억제하기는 용이하지 않음.</p>
<p>인증제도의 활용</p>	<p>서비스의 질과 성과에 따라 사업자에게 인증을 부여하는 제도 운영. 인증제도는 사업 수행자의 평판에 영향을 미칠 수 있으며, 차기 계약에 활용할 수도 있음. 호주에서는 star rating제도를 3차 계약기간의 사업에 적용하였음. 일정 평가수준(3.5/5)를 만족할 경우, 차기 계약을 자동적으로 승인.</p>	

## IV. 정부와 민간의 위험분담 구조 명시화

- 희망리본사업이 본 사업화될 경우, 정부와 민간 사이의 위험 분담 문제를 명시적으로 고려할 필요가 있음
  - 희망리본사업에 있어서 주된 위험 요소는, 지역의 경제적 상황과 서비스 참여 인원의 변화로 볼 수 있음
    - 경기변동에 따라 실업률의 변동이 있을 수 있으며, 이는 취업난이도에 영향을 미칠 것임
    - 시범사업에서는 일정 인원을 사업 수행기관에 할당했으나, 본 사업화될 경우, 고정된 인원을 할당하는 방식은 유지가 어려울 것으로 판단됨
    - 서비스 참여 인원의 변화는 직접적으로 사업 수행기관의 재정에 영향을 미칠 것임
  - 위험 요소를 성과계약에 반영하는 방식은 크게 두 가지임
    - 위험 요소가 일정 범위를 벗어나서 변화할 경우, 성과계약의 주요 변수(parameter)가 변하도록 사전적으로 명시하는 방식
    - 위험 요소가 일정 범위를 벗어날 경우, 사후적으로 재협상이 가능하도록 계약에 포함하는 경우
    - 실업률에 대해서는 조건을 포함하는 경우가 외국에서도 있으나, 서비스 인원의 변화에 대해서 명시적인 조건을 포함하는 경우는 관찰되지 않고 있음
  - 사업 초기에는 위험요소가 사업의 수익성에 미치는 영향에 대한 정보가 부족하므로, 사후적인 재협상 조항을 성과계약에 포함하는 경우도 관찰되고 있음
  
- 희망리본사업의 경우, 사업 참여자를 확보하는 일이 위험요소로 등장할 가능성이 크므로, 이에 대한 정책 방향 수립 필요
  - 본 사업화되었을 경우, 사업수행기관에 사업 참여자를 어떤 방식으로 발굴하고 배정할 것인지가 쟁점
  - 자활사업의 점진적으로 대체하는 사업으로 자리매김한다면, 자활사업 참여자인 조건부 수급자로 사업 참여자가 확대되는 효과가 있음
  - 시범사업과 같이 사업 참여자 수요를 보장해 주는 방식으로 사업을 운영하는 어려우므로, 사업 참여자 풀(pool)을 확대하고 참여 대상자의 선택권을 강화하는 방향으로 제도 개선 필요

- 자활사업 및 취업성공패키지 사업과의 연계 방안과 이 쟁점은 연관되어 있음
  - 희망리본사업을 기존 자활사업의 병렬적인 사업으로 자리매김할 경우, 자활사업 참여자들에게도 선택권을 부여하는 방안 도입 가능
    - 희망리본사업 참여자 수를 지자체에서 확보하는 것이 아니라, 사업 참여자들이 선택할 수 있게 함으로써, 사업 참여자의 풀(pool)을 확대함과 더불어, 서비스의 질을 제고하는 효과를 창출할 것으로 기대됨
  - 취업성공패키지사업 참여자 중에서 희망자나 탈락자를 희망리본사업에 수용하는 방안을 도입할 경우도 유사한 효과(사업 참여자 풀 확대 + 서비스의 질 제고) 창출 가능
  - 궁극적으로는 차상위계층을 포함하여 사업 대상자를 확대하고, 사업 대상자들에게 참여 사업을 선택할 수 있는 선택권을 부여하는 방안이 도입되어야 할 것임

□ 한편 정부의 입장에서는 민간 서비스 제공자와 적정한 위험분담이 이루어지고 있는지 검토 필요

- 성과계약 구조에서 성과와 관계없이 지급되는 고정급이 지나치게 클 경우, 정부가 사업과 관련된 위험을 모두 부담하는 결과 초래
- 현재 성과계약 구조에서 기본급의 크기가 작지 않은 것으로 판단됨
  - 1인당 150만원은, 서비스 제공자 1인이 연간 40명에게 서비스를 제공한다면, 기본급만으로 연간 6천만원의 수입을 확보하므로, 기타 경비를 제외하더라도 기본급만으로 통상적인 사회복지사의 평균 임금 수준(2,223만원)을 초과하는 수입을 확보할 가능성이 아주 높음
  - 성과급 중 기본급의 비중을 축소할 필요가 있음
    - 희망리본사업의 모니터링 및 중앙 행정 기능을 수행할 중앙기구(중앙자활센터)의 운영비를 기본급 중 일정 부분으로 분담하는 방안은 뒤에서 논의함
  - 특히 초년도 사업자가 아닌 경우는, 고정비용 비중이 감소하므로, 기본급의 비중을 더욱 축소할 여지가 있음
    - 초년도 사업 수행기관에는 130만원 수준의 기본급을 지급하고, 연속적으로 사업을 수행하게 될 경우, 차년도부터는 100만원 수준으로 기본급을 인하하는 방안 검토 가능

## V. 서비스 제공자의 유효경쟁 유지 문제

- 사업수행기관 간의 유효경쟁 유지는 사업의 효과성 유지와 확보를 위한 중요한 관건임
  - 서비스 제공의 성격상, 해당 지역 상황에 대한 지식(local knowledge)이 사업의 성과에 큰 영향을 미치기 때문에, 해당 지역에서의 사업경험이 시장진입 장벽으로 작동할 가능성이 큼
  - 만약 다수의 민간 서비스 제공자가 존재하지 않는다면, 정부가 민간사업자와의 관계에서 협상력이 열위에 놓이는 문제가 발생함
    - 서비스 제공자가 독점적인 위치에 있으면, 동 사업이 지속되는 한, 정부가 지속적으로 사업 수행기관의 수익성을 보장해야 하는 위치에 놓이게 될 것임
    - 외국의 경우, 사업의 특성상 동일지역의 수행기관 재계약률이 상당히 높으며, 사업 수행기관의 수효도 시간이 지나면서 감소하는 경향이 관찰됨
  - 동일 지역에 다수의 서비스 제공자가 있는 여건을 마련하는 것이 필요함
    - 우리나라의 시범사업의 경우, 지역당 1개의 서비스 제공자를 선정하였으므로, 현행 구조를 유지할 경우, 독점적 서비스 제공 구조가 될 가능성이 높음
  - 동 사업의 서비스 제공 시장이 contestable market이 되도록 해야 함
    - 만약, 시범사업과 같은 시장구조가 그대로 본 사업으로 확대될 경우, 기존의 지역자활센터와 같이 실질적인 경쟁 없이 지역별로 독점적인 서비스 제공자가 존재하는 현상이 재연될 것임
  
- 사업 수행자 간의 유효경쟁을 유지하기 위한 방안 검토가 필요하며, 아래 방안들은 병렬적으로 채택 가능한 방안임
  - **(1 안)** 사업 수행자 간의 유효 경쟁 유지를 위해서는 사업 수행 지역을 광역화 해서, 다수의 사업자가 서비스를 제공하도록 하는 방안을 일차적으로 검토할 필요
    - 서비스의 성격상, 사업 참여자가 서비스 제공자에 대한 지리적 접근성이 높아야 하므로, 대도시 지역이 아닌 곳에서는 다수의 사업자가 동시에 존재하기는 어려울 것으로 판단됨
    - 인구밀도가 높고 대중교통이 발달된 광역시에서는 다수의 사업자가 동시에 서비스를 제공하는 모델 도입을 적극적으로 추진

- 다수의 사업자를 확보하기 위해서는, 기존 자활사업 수행기관, 사회적 기업, 민간 비영리 기관, 민간 영리 기관들을 잠재적 사업 수행기관으로 설정하고, 문호를 개방하고 지원할 필요성이 있음
- 다만, 사업 수행기관으로서 갖추어야 할 기본적인 요건은 명시하고, 바람직한 특성을 지닌 사업 수행 후보기관들을 육성할 필요 있음
- **(2 안)** 만약 다수의 사업자를 동일 지역에서 운영하는 것이 어려운 여건이라면, 다른 병렬적 사업에로의 진출입이 유연하게 이루어지도록 하는 방안도 검토 필요
  - 만약 희망리본사업이 자활사업의 병렬적 메뉴로 자리매김하고, 취업성공패키지 사업 참여자를 수용할 수 있는 구조가 된다면, 사업 참여자들에게 선택권을 부여함으로써 서비스 종류 간의 유효경쟁이 존재하는 구조를 창출할 수 있을 것임
  - 사업 참여자들에게 일정 범위의 사업 수행자 또는 사업 종류에 대한 선택권을 부여할 필요 있음
- **(3 안)** 계약 갱신이 자동적으로 이루어지는 구조가 아니라, 원칙적으로 원점에서 사업수행기관을 재 공모
  - 1년 계약 기간 종료 후 일정 성과가 확보되면, 2년차 계약에 우선권을 부여하는 방안을 활용하여, 사업의 지속성을 확보하면서 동시에 성과를 제고하는 효과 창출 가능
  - 2년차 계약 종료 시에는, 원점에서 사업 수행기관을 다시 공모
  - 계약 종료 가능성이 실질적인 효과가 있기 위해서는, 다수의 잠재적 사업자가 존재하는 것이 중요함

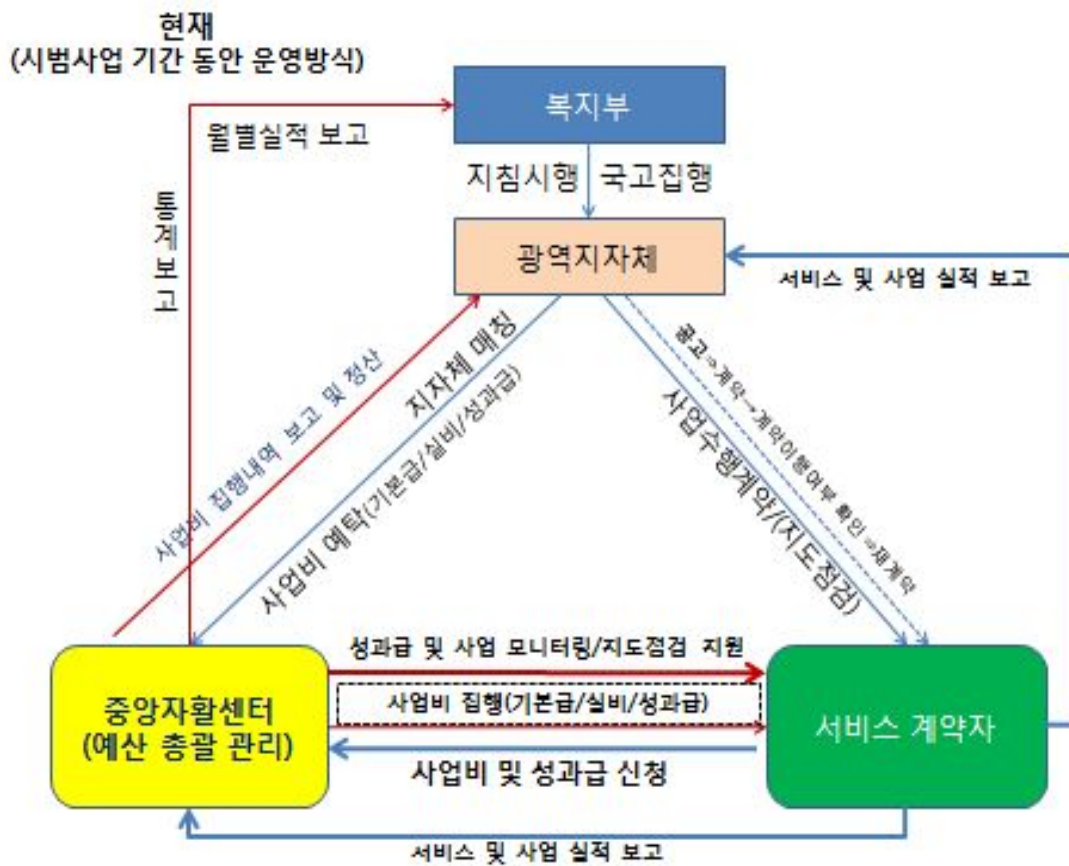
## VI. 사업 추진 및 운영의 적정성 확보를 위한 중앙 기능 확보 문제

- 성과관리형 자활사업을 수행하기 위해서는 정부의 기능이 계약관리자로 전환되어야 함
  - 성과계약구조 기획 및 관리, 사업 대상자 관리 및 발굴 등의 역량이 필요함
  - 성과계약구조는 사업 환경과 정책목표의 변화에 따라 지속적으로 변화될 필요가 있으므로, 성과계약구조의 적정성을 모니터링하고 수정해 나가는 작업을 수행할 역량 필요
  - 사업 대상자 관리 및 발굴도 정부의 중요한 기능으로서, 사업 대상자의 특성을 파악하여 적절한 서비스로 배정하고 사업 참여기간 또는 사업 종료 후 변화 등을 모니터링하는 역량 필요
    - 사업 참여자를 선정하고 배정하는 역할을 민간이 수행하는 경우도 있으나, 다수의 국가의 경우 이 부분은 정부의 역할로 보고 있음
    - Creaming의 문제를 해소하고, 객관적인 사업 참여자 배정을 위해 정부에서 사업 참여자를 배정하는 역할을 수행할 필요가 있음
    - 일정 조건에 해당하는 잠재적 사업 참여자 풀(Pool)을 관리하고, 잠재적 사업 참여자들이 선택권을 가지고 희망리본사업을 선택하도록 하는 체제 수립 필요
  
- 현행과 같이 지자체 공무원이 근로능력을 판정하거나, 희망리본사업에로의 참여자를 배정하는 시스템은 한계가 보임
  - 지자체 담당자나 담당조직의 역량에 대한 근본적인 검토와 역량 강화 방안 마련 필요
  - 사업 참여자 파악, 발굴 및 관리를 담당하는 전문적인 역량을 가진 조직의 필요성 검토 필요
  
- 사업 진행과정을 모니터링하고 성과계약의 적정성을 관리하는 중앙 조직의 강화 필요
  - 현행 중앙자활센터의 역량강화가 희망리본의 본 사업화에 대응하여 이루어져야 함
    - 중앙자활센터의 역량강화를 위한 첫 번째 조건은 운영경비의 확보임

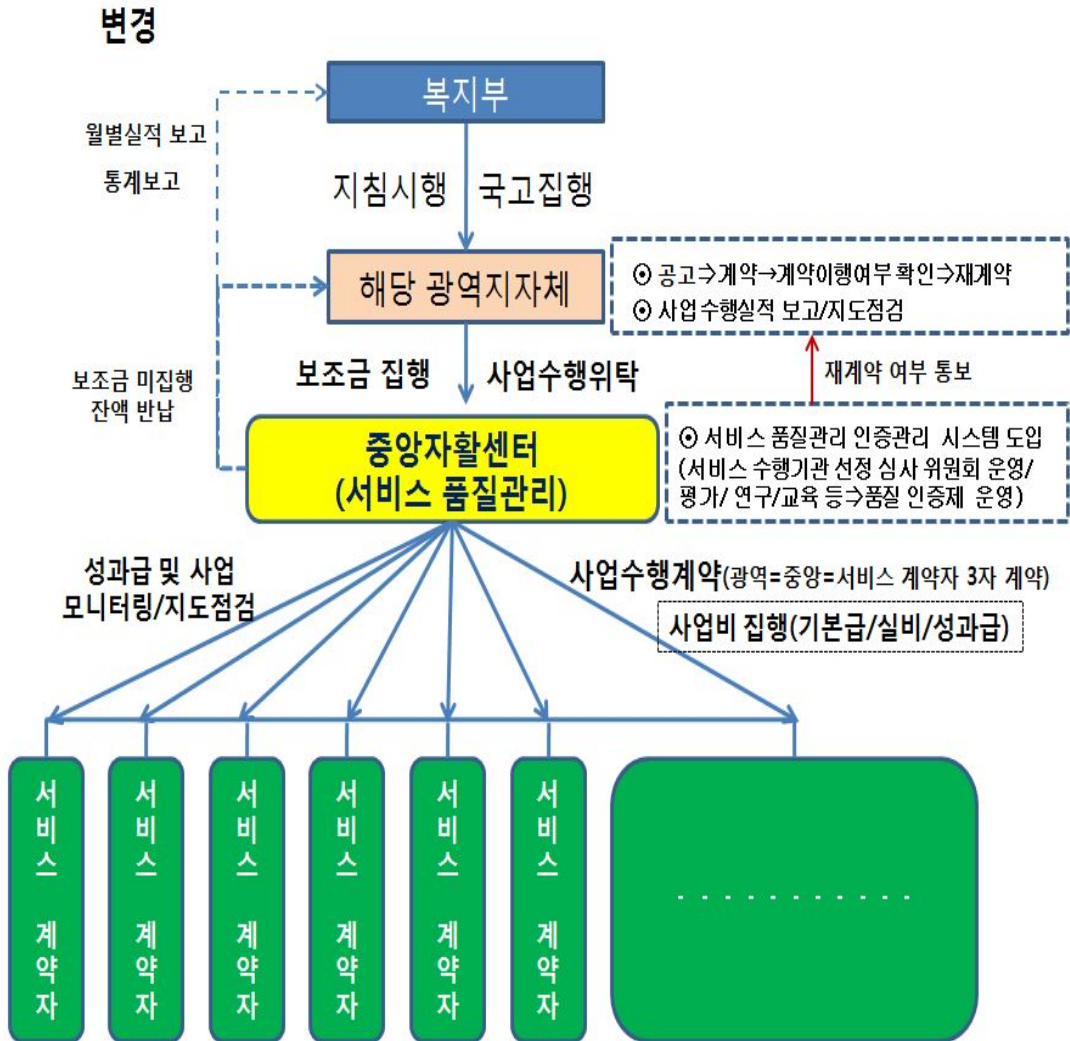
- 운영경비 확보를 위해서, 희망리본 사업수행기관에게 제공되는 기본급의 일정 비율을 운영경비로 활용하는 방안 검토 가능
- 현행 기본급의 규모가 작지 않음을 고려할 때, 기본급의 10~15% 수준을 중앙자활센터의 행정지원 경비로 활용할 여지가 있음
  - 사업 참여자 10,000명 기준으로 볼 때, 기본급을 130만원 수준으로 하락시켜도, 10%를 행정지원 경비로 활용할 경우, 13억원 확보 가능
- 근본적으로는 우리나라 중앙 정부의 1년 단위의 순환보직체제도 개선되어야 할 필요가 있음
  - 현행과 같이 중앙 부처의 순환보직 체제가 지속된다면, 사업관리를 위한 별도의 독립적인 중앙 조직이 더욱 필요함
- 성과계약에 근거한 사업을 수행할 때, 부정행위의 방지를 위해 지속적인 모니터링과 감사가 필요하므로, 독립적인 위상을 가진 조직이 필요
  - 자체 재원과 인력과 더불어, 법적으로도 사업 수행기관에 자료와 데이터를 요구할 수 있는 권한이 부여되어야 함
- 중앙 조직에서 서비스 수행기관에 대한 서비스 품질 인증 제도를 운영할 필요도 있음
  - 서비스 품질 인증을 통해, 서비스 품질을 모니터링하고 동시에 사업 재계약시 우선권 부여라는 유인도 제공 가능
- 중앙자활센터의 기능을 강화하여 희망리본사업의 실무 총괄관리 기관으로 자리매김한다면, [그림 2]와 같은 업무 분담이 가능할 것임
  - 현행 방식(<표 1> 참조)은, 사업수행기관의 입장에서 보면, 지자체와 중앙자활센터의 모니터링을 받는 이중적인 업무 부담이 존재하며, 중앙자활센터의 역할과 권한에 대한 혼선이 존재함
    - 지자체가 계약 당사자이면서 동시에 서비스 수행기관으로부터 실적 보고를 받고 일정 부분 지도 점검하는 역할을 수행함
    - 중앙자활센터가 실질적인 예산집행, 모니터링 및 지도 점검 역할을 수행하고 수행기관의 재무회계매뉴얼에 대한 가이드라인 제공
      - ※ 부록참조(중앙자활센터 제공)
    - 지자체가 계약 당사자로서 실질적인 책임과 권한을 가지고 있으며, 중앙자활센터는 복지부의 업무를 위탁받은 중앙기관으로서의 역할을 수행하고 있음

- [그림 2]와 같이 사업수행체제를 변경하게 되면, 중앙자활센터가 해당 광역지자체로부터 예산 및 사업관리를 위임받아, 사업계약 및 사업 관리와 관련된 책임과 권한을 모두 가지게 되어, 사업 수행체제가 일원화되는 효과가 있음
  - 중앙자활센터가 희망리본 사업의 총괄기구로서, 단순 모니터링뿐 아니라 사업의 품질관리와 사업방식 개선을 위한 연구 기능도 수행하는 것이 바람직함
  - 중기적으로는 사업대상자의 발굴과 모니터링 기능과 사업 수행기관의 육성 기능까지도 수행할 필요가 있음

[그림 1] 시범 사업 운영 체제



[그림 2] 사업 운영 체제 개선안



## 〈부록〉

※ 본자료는 기존 수행기관의 의견 및 공청회 의견 수렴을 위한 내용이므로 향후 확정된 내용과 일부 변경이나 수정될수 있음을 양지해주시기 바랍니다.

# 희망리본 재무회계 기본규정(案)

## I. 희망리본 예산편성 기본규정의 성격

- 희망리본사업의 주요 지침의 변경과 사업서비스 내용을 민간단체와 공유하고 제공함으로써 해당 시·도와 수행기관과의 성과지표 및 성과와 관련된 재정을 유기적으로 연계하여 실천
- 본 규정은 민간단체에서 진행하는 복지부 희망리본(re-born)사업을 위해 지원하는 보조금으로 운영되는 사업 또는 사무회계에 한하여 적용한다.

## II. 희망리본사업 회계운용 일반사항

### 1. 회계의 설치단위

희망리본사업 회계는 사업수행기관별로 설치한다. 특히, 해당수행기관의 컨소시엄, 협력기관 등으로 통합 운영되는 경우에도 단일회계로 운영하여야 한다.

⇒ 간접보조금(보조금을 다시 다른 기관에 집행하는 행위)의 경우도 역시 단일 회계 기준 적용

### 2. 회계연도 및 출납폐쇄기한

가. 회계연도는 1월 1일을 기준으로 개시하고 그해 12월31일로 종료한다.

나. 수입·지출에 관한 사무는 익년도 1월 20일을 기준으로 폐쇄한다.

⇒ 계약기간이 다년도인 경우도 회계연도는 단년도 회계적용

### 3. 희망리본 회계의 범위

#### 가. 세입

희망리본 회계의 세입은 다음의 항목으로 편성한다.

- 1) 희망리본사업을 위한 국가 또는 지방자치단체 등의 보조금 및 지원금
- 2) 국가의 일반회계 또는 지방자치단체의 별도 전입금
- 3) 자체발전기금으로부터의 전입금
- 4) 해당 참여자에게 제공되는 실비적 성격의 경비
- 5) 물품매각대금
- 6) 기타 수입(잡수입 및 과년도 수입)
- 7) 이월금

#### 나. 세출

희망리본회계의 세출은 희망리본사업을 위한 기관 운영 및 사례관리 서비스, 성과확인 및 참여자 관리와 지원 등을 위한 필요한 일체의 경비로 한다.

- 1) 인적자원운용(사례관리담당자 보수, 사례관리담당자 전문역량강화)
- 2) 참여자에 대한 서비스 역량 강화(사회서비스 연계기관 비용 등)
- 3) 기본적 교육활동(참여자 제공 활동 등)
- 4) 선택적 교육활동(고용부, 민간 연계 교육 운영 등)
- 5) 구인처 개발지원(기존 구인처 유지, 신규 구인처 개발 등)
- 6) 수행기관 일반운영(기본 운영, 시설장비유지 등)
- 7) 수행기관 시설확충(교육실, 사무 공간 추가 확보 등 시설개선)
- 8) 수행기관의 서비스에 필요한 기타 추가 비용(개발비, 지자체연계비용 등)

### 5. 세출예산 집행

#### 가. 목적

- 희망리본회계 예산 집행에 관한 기본원칙과 세부기준을 정하여 지출의 효율성 및 예산의 낭비요소를 제거하고,
- 예산집행의 자율성을 보장하며, 서비스 수행기관별 중심 책임경영의 실현에 기여하고자 함

#### 나. 운용방향

- 서비스 제공 수행기관의 자율성을 제고하여 현장 중심의 지원체제 조성
- 복지부의 주요시책과 희망리본사업의 성과지표를 연계하여 운용

- 이월금 및 세입·세출 현금 등의 집행 시에도 일률 적용
- 본 지침은 여건변화에 따라 변경 시달될 수 있으며, 다음 연도의 예산 편성기준으로 발전시켜 예산편성과 집행의 유기적 연결 도모

#### 다. 일반기준

- 1) 총 사업비의 적정 관리
  - 해당시도별 지역특성이 반영된 사업시행의 타당성을 충분히 사전 검토·집행하여 예산 비효율성 발생이 되지 않도록 주기적 관리체계 마련
- 2) 세출예산의 효율성 제고
  - 수행기관은 예산집행의 성과를 분석·평가하여 자체적 문제점을 보완하여 차년도 사업의 집행과정에서 낭비사례가 발생되지 않도록 노력함
- 3) 예산 집행절차 준수 및 투명성·공정성 제고
  - 예산집행은 제공된 기준이 정한 절차를 반드시 준수하고, 공개처리를 통한 예산집행과정의 투명성·공정성 확보(희망리본회계시스템 별도 구축)
- 4) 성과급 사업예산의 적정 관리
  - 성과급으로 부여받은 사업비는 희망리본회계 예산으로 세입 조치하여 그 목적에 맞게 세출예산을 편성·집행하며, 기본급과 실비, 성과급이 중복되지 않도록 집행
- 5) 목적지정 사업 별도 관리
  - 기본급의 일부는 목적 지정 사업(희망리본 지침에 세부기준 마련 예정)을 할수 있도록 별도 계정하고, 본 목적지정 사업을 반드시 이행하여야 하며, 사업비 정산 결과에 따라 반납조치 또는 추가·감액 할 수 있음
  - ※ 목적지정사업은 보건복지부 or 해당자치단체로부터 요구하는 사항으로 다음과 같은 사업을 예시함(Ex 수행기관 시스템 사용비용, 사례관리 품질 평가 및 모니터링 비용, 수행기관 회계감사, 수행기관 종사자 공동워크숍, 연구 등)
- 6) 기준성 및 소모성 경비의 기준 준수
  - 경상경비 절감을 위한 자체 계획을 수립·시행
  - ※ 기준경비 초과집행이 되지 않도록 기준 마련 제시
- 7) 참여자 맞춤형 방문(내방)서비스 환경 조성을 위한 예산 운영
  - 기본급에 시설 유지·보수비를 계상하여 참여자 방문(내방)시 면담·사례관리에 필요한 다양한 시설의 유지·보수에 필요한 경비로 집행하여, 참여자가 자유롭고 안전한 방문(내방)환경 마련

- 개인 및 가구 구성원의 특성에 맞는 편의시설 설치 및 장애인이 있는 경우 이동 편의성 보장 예산 집행
  - ※ 시설에 대한 중복투자 요소 해소 및 지나친 시설개선 비용의 경우 해당 자치단체 보고 후 집행(ex 5천만원)
- 7) 각종 회의 시 예산집행의 유의사항
  - 공무원 또는 수행기관의 관계자가 각종 회의, 협의회, 대회, 기관협약(MOU) 등에 참석하는 경우 수당지급 및 식사 또는 숙박 등의 제공시 이종지급 금지
- 8) 회계담당자의 설차운용
  - 회계담당자(임시회계출납원 포함)는 회계질서의 문란 방지, 예산의 낭비 요인 사전 차단, 집행의 능률성 등을 종합적으로 고려하여 적정하게 지정·운용
    - ※ 회계담당자에 대하여는 반드시 재정보증 설정
- 9) 물품구매 및 검수 철저
  - 각 수행기관에서는 기본급으로 구매하는 물품에 대하여 별도 적요, 수량, 용도 등 필요한 사항을 구체적으로 기재하여 자산관리가 이루어지도록 지도(자산관리는 주기적·정기적 관리 유도)
- 10) 참여자 별도 비용 추가나 모금행위 금지

### 관계법령 등

- 인건비 : 2012년 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인, 근로기준법, 기간제 및 단시간근로자보호등에관한법률, 남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한법률 등 노동관계법령(※ 본기준은 별도의 기준이 없는 경우에 한하며, 공모시 기관의 별도 임금테이블이 있는 경우 이를 인정)
- 여 비 : 공무원여비규정, 공무원여비업무처리지침에 준용
- 국내외훈련경비 : 공무원교육훈련법시행령 및 훈련비 지급 기준 준용
- 계 약 : 지방자치단체를당사자로하는계약에관한법률 등
- 보조금 : 보조금의 예산 및 관리에 관한 법률 등

### Ⅲ. 희망리본 회계 예산과정

#### 1. 예산안 편성

- 가. 수행기관 예산편성 기본기준의 시달(보건복지부)
- 나. 예산안 편성 및 공모계획 마련 보고(해당시도)
- 다. 사업 위탁 및 협약(광역지차제&중앙자활센터)
- 라. 예산안 완료 및 서비스 수행기관 확정(해당시도&중앙자활센터&수행기관)

#### 2. 예산의 집행

##### 가. 예산집행의 원칙

심의 승인되어 확정된 희망리본 회계세입세출예산은 정해진 목적에 따라 자금의 수급 등 수행기관의 재정여건을 감안하여 합리적이고 효율적으로 집행하여야 한다.

##### 나. 예산의 목적 외 사용금지 및 예산의 이·전용

###### 1) 예산의 목적 외 사용금지

예산집행 시에는 해당자치단체 계약시 보고된 예산편성이외 목적외에는 지출할 수 없다.

###### 2) 예산의 변경 및 전용(금액 한도 및 그 사유와 내용을 명시)

- 수행기관은 보조사업의 효율적 목표달성을 위하여 필요한 경우 최초 편성된 해당 사업 예산의 30%범위내에서 예산을 자율적으로 변경 집행할 수 있다.
- 다음 각 호와 같이 보조금 예산을 변경하고자 하는 경우에는 그 사유와 내역을 명시하여 해당자치단체에 승인을 얻어야 한다.

- ① 목, 세목의 신설 및 목간의 전용(1천만원 이상)
- ② 사업계획서상에 미계상된 200만원 이상의 자산취득시

#### 3. 결산

##### 가. 결산 및 결산결과 감사

희망리본 회계세입세출결산은 매 회계연도가 종료하는 시점을 기준으로 회계연도에 있어서 해당사업의 재정사업 활동 전반에 대한 수입과 지출의

실적을 확정적 계수로 표시하는 행위를 의미한다. 따라서 사업완료 후 회계전문기관에 의뢰하여 감사를 진행하고 그 결과를 정리하여 해당자치단체와 중앙자활센터에 보고한다.

#### 나. 결산의 내용 및 결산서의 작성

- 1) 세입결산
- 2) 세출결산

#### 다. 결산서 제출 및 첨부서류

- 1) 세출예산 사용명세서
- 2) 세출예산 이·전용명세서
- 3) 계속비 이월 명세서(별도 양식 제출)
- 4) 기타 결산심의에 필요한 자료

#### 라. 결산 감사의 절차

해당수행기관은 보건복지부에서 일괄 회계전문기관에 희망리본회계제출 세입세출 결산감사를 의뢰하면 해당 감사를 협조하여 진행하고 향후 그 결과보고서 제출로 회계감사절차를 마감한다. 다만 필요시 보건복지부에서는 위의 업무를 별도로 중앙자활센터에 위탁할수도 있다.

## IV. 예산의 편성 및 집행기준

### 1. 예산편성의 기본방향

- 가. 희망리본사업의 내실화를 도모하고, 지역별 특화된 서비스 개발 및 운영의 자율성 및 효율성 제고를 위한 예산 편성이 되도록 한다.
- 나. 서비스과정 운영에 필요한 사업비의 비중을 최대한으로 하며, 업무추진비 등 간접지원비용은 최대한 억제하여 편성한다.
- 다. 수행기관 예산의 일정한 세부내역은 보조금 예산의 투명성을 확보하기 위하여 공개할수도 있다.
- 라. 서비스 예산의 과다 이월, 상례적 이월은 “회계연도 독립의 원칙”에 위배되고, 서비스과정 운영의 부실화를 초래할 수 있으므로 수행기관 회계 예산이 과다 이월되지 않도록 하여야 하며, 정당한 사유 없이 계속 과다하게 이월하는 경우에는 향후 기본급 산정에 반영할 수 있다.

### 2. 예산의 내용 및 구분

수행기관 세입예산서는 장·관·항·목으로 구분하고, 세출예산은 목적사업비, 인건비, 교육비, 관리운영비로 구분하고, 그 기준은 해당시도의 지역상황을 반영하여 자율적으로 정할 수 있다. 단 권고 기준 제공은 제공예정

### 3. 세입예산 주요 사업

#### 가. 지방자치단체이전수입

- 1) 지방자치단체의 보조금, 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법률」에 따라 지원되는 경비로서, 보건복지부의 지침 등에 따라 정산한다.
- 2) 예산편성 당시 예정에 없던 보조금이나 지원금은 추가경정예산의 성립 이전에 이를 사용할 수 없으며, 이는 동일 회계연도내의 차기 추가경정 예산에 계상하여야 한다.(예시 사례관리 서비스 평가 성과급 등)

#### 나. 기타이전수입

##### 1) 자체발전전입금

- 자체발전 전입금은 해당수행기관 보조금 회계와 별도 관리하되 회계운영의 효율화, 사업목적의 효과적 달성 등을 위하여 반드시 수행기관회계의 세입으로 편성하여 관리한다

※ 같은 법인이거나 본사가 별도로 존재하는 경우 타회계에서 이전되거나 전입되는 금액도 이에 준하여 관리한다.

#### 다. 전년도이월금

##### 1) 성과급 잉여금

전년도 사업결과에 따라 발생한 성과급

##### 2) 보조금 사용 잔액

전년도 결산잉여금 중 희망리본 사업 결과에 따라 국가 또는 자치단체보조금, 등의 사용 잔액으로 반납하여야 할 금액

##### 3) 이월금

전년도에 참여자의 서비스 제공기간에 따른 이월하여 사용할 수밖에 없는 계속사업비로 예산현액으로만 관리

#### 4. 세출예산 주요 사업 설명

##### 가. 목적사업비

○ 목적사업비에 속하는 내용은 전국 "공통활용"이므로 반드시 세부항목으로 편성

##### 1) 희망리본 시스템 사용 비용

##### 2) 희망리본 품질 컨설팅 및 모니터링, 연구 비용

##### 3) 전국 수행기관 공동교육 및 일부 홍보 비용

##### 4) 희망리본 회계감사 비용 등

##### 나. 인건비

○ 인건비는 전국 '공통기준'임 반드시 이에 준하는 기준 적용 편성, 다만 해당 수행기관이 공모전에 별도로 인건비 체계가 있는 경우 재판단후 예산 편성

##### 1) 기본급(2012년 사회복지시설 종사자 인건비 가이드라인 참조)

※ 해당수행기관의 경우 참여자 최소 40~50명당 한명의 사례관리 담당자가 배치될 수 있도록 정원기준 마련 적용

##### 2) 각종 수당 및 법정부담금 퇴직금(최저임금 보장법 참조)

※ 매월 성과급을 지급하는 방식은 퇴직금등에 추가 반영하여야 할 수 있으므로 가급적 지양함

### 3) 성과급

#### 다. 교육활동비용

- 교육활동비용은 기본교육비와 선택적 교육비로 구분하고 기본교육비는 전국 '공통활용'이므로 반드시 세부항목으로 편성하고, 선택적 교육비는 기관자율로 세부항목을 편성 운영

##### 1) 기본적 교육비

- 참여자 근로의욕증진에 필요한 학습활동지원, 취창업 준비관련 활동, 자기직업 탐색활동을 포함하여 다양한 체험교육 활동 포함
  - ※ 타 유사교육시설에 대한 교육보조비용 지원은 불가
- 종사자 전문화를 위한 외부초빙 및 강좌 운영, 외부교육수강, 자체 학습동아리 운영 등을 위한 지원

##### 2) 선택적 교육비

- 취업후 성과기간을 넘는 적응 프로그램 운영, 평생교육 차원 지원, 연구 활동 지원, 참여자 봉사활동 지원, 사례관리 내외부 자문 및 평가 지원 등
  - ※ 참여자가 아닌 기관의 자체무료형 서비스 대상자에 대한 예산반영 불가
- 종사자 국내외 연수 등을 지원하기 위한 교육지원

#### 마. 관리 운영비

- 관리운영비는 전국 '공통기준'임 반드시 이에 준하는 기준 적용 편성, 다만 해당 수행기관 관리운영비가 적절하게 집행될 수 있도록 세부항목 편성권한을 부여

- 1) 인건비, 공공요금 및 자문 용역비 등 기본적 부서관리를 위한 운영비
- 2) 면담실, 교육장 등 시설 장비 유지 및 확충
- 3) 참여자 모집 활성화 및 지역사회서비스와 구인개척을 위한 외부기관 발굴 및 협력 연계
- 4) 참여자 가구원을 통한 참여 독려 및 이를 지원하기 위한 제사업비
- 5) 업무추진비는 다음의 경우 사용이 제한된다
  - ※ 보조금 교부결정취소가 될 만한 제한 업종에 사용

##### ① 공통적용 제한업종 (21개 업종)

- 룸살롱, 스탠드바, 나이트클럽, 카바레, 단란주점, 맥주홀, 유흥주점, 노래방
- 성인용품판매점, 안마시술소, 이용·미용실, 헬스 사우나탕, 실내외골프장
- 당구장, 비디오방, 전화방, 카지노, 전자오락실, 게임방, 복권방

## ② 자율적용 제한업종

- 주류유통, 레저 스포츠, 산후조리원, 양품점, 회원제, 화랑, 표구사, 불링장, 인형 및 완구 아동용 자전거
- 수제용품점, 혼수전문점, 상담실(결혼 등), 레포츠(스포츠)클럽, 공연장/극장, 주차장(비업무)
- 종교상품점, 악기, 대중목욕탕, 종교단체, 아동복, 운동경기/레저용품, 총포류 판매, 골동품/예술품
- 방문판매, 관광민(예 선물용품), 스키장, 약세사리, 예식장, 장의사, 장례식장, 온천장, 운동경기관람
- 피아노 대리점, 피부미용실, 스포츠마사지, 학교등록금, 무속/철학관, 복권판매, 극장식당
- 남·여 기성복, 학습지, 다단계판매, 헬스클럽, 테니스장, 수영장, 종합레저타운/놀이동산, 속옷매장
- 결혼(가례)서비스, 이벤트, 묘지(납골공원 등), 화방, 유선TV, PC 게임방, 자석요, 체형관리, 유치원

### 바. 실비

- 실비는 전국 '공통기준'임 반드시 지침에 있는 항목예시에 따라 편성 적용, 특히 참여자 개인별 계좌로 집행할 수 있도록 편성관리

#### 1) 참여자의 교통비, 식비 등 실비적 여비 성격의 비용 지급

- ※ 개인별 1회 지급의 최대한도는 10만원을 넘지 않도록 관리

#### 2) 사업기간동안 참여자에게 필요한 긴급 구호적 성격집행 가능

- ※ 실비는 모두 지급함을 원칙으로 하지만, 참여자의 성과를 유인하기 위한 용도로 사용할 경우 모두 회수·반납 조치

### 사. 성과급

- 성과급은 전국 '공통 활용'임 수행기관의 성과에 따라 지급되는 비용임으로 세부항목을 두고 관리되고 집행될 수 있도록 사업명을 명시하여 집행

- ※ 성과급은 일부 사용처와 사용금액에 대한 제한이 될 수 있음(향후 세부 기준 지침 명시)

예시 보조금 교부결정취소가 될만한 제한 업종에 사용, 추가 임직원에 추가지급 금액, 특수관계인의 대출상환, 수행기관의 업무상 배임 활동지원 등



## 희망리본 관련 토론문



## 희망리본 관련 토론편

한국지역자활센터협회 박용수 사무총장

- 내년도 취업성공패키지 30,000명, 희망리본프로젝트 10,000명 사업이 진행됨
- 향후 대선캠프에서는 (한국형)실업부조 도입과 직업훈련 및 취업프로그램 확대를 공약으로 결고 있어 취업프로그램은 더욱 확대될 전망이다
- 이러한 시점에서 취약계층을 중심으로 하는 희망리본프로젝트의 의미를 다시금 되짚어 볼 필요 있음

### 1. 희망리본프로젝트는 타취업프로그램과의 중복사업이라는 비판을 끊임없이 들어왔음

- 취업프로그램이 다양해지고 많아질수록 공공적 질관리가 문제될 가능성이 큼
- 따라서, (특히) 취약계층을 중심으로 하는 프로그램일수록 공공적 질관리와 공익적 차원의 정책적 접근이 필요함
- 하지만, 희망리본프로젝트는 creaming과 parking이라는 단어가 끊임없이 나오고 있음. 이 부분은 수행주체의 문제일수도 있지만, 성과방식으로 대상자를 돈으로 대하게 하는 기본설계에서 야기된 것임
- B 지역의 사례(추정)는 조직적인 차원에서 creaming이 되고 있음
- 따라서, 공공적 프로그램적 성격을 강화하기 위한 보완이 필요함
- 가장 바람직한 모습은 지활센터 내에 취업부서를 두어 보조금체계에서 안정적이며 보편적인 서비스가 지속되어야 함

- 고용노동부의 취약계층의 취업지원사업도 보조금 지원체계임

## 예시 : 고용노동부 노숙인 취업지원사업

### 1. 노숙인 취업지원사업

#### ▣ 사업 개요

- 거리 노숙인, 쪽방 노숙인 등에 대한 취업상담, 취업알선 등 취업지원서비스를 민간에 위탁

#### ▣ 공모 지역(1개소): 서울청 1개소

#### ▣ 신청 자격

- 취업지원 조직을 갖추고, 직업안정법 제18조에 의한 무료 직업소개 사업자로 등록되어 있는 '노숙인 쉼터' 및 '노숙인 상담보호센터'
  - ☞ 비영리법인 또는 비영리단체로서 전담 취업지원 조직을 갖추었으나, 직업안정법상 무료 직업소개사업자 신고요건을 구비하지 못한 기관의 경우, '위탁계약 체결시까지 법상 무료 직업소개사업자 신고요건을 구비할 것'을 조건으로 공모 신청 가능
  - ☞ 유료직업소개사업자가 참여하는 경우 무료취업지원사업을 운영할 수 있는 독립된 공간을 확보하여야 하며 기존 사업영역과는 분리·운영하여야 함
- 참여기관은 취업알선을 수행할 장소·사무실 등 공간을 갖추고 있어야 함
- 우대선정: 관할 자치단체의 지원(예산, 장소, 시설 등)을 받을 수 있음을 입증하는 기관

#### ▣ 지원 내용

- 담당인력 인건비(2명, 1인당 월165만원), 운영경비(월120만원), 시설설치비(1천5백만원, 신규 위탁시 최초1회)
  - ☞ 담당인력은 직업상담사 자격증 소지자 또는 관련분야 1년 이상 유경험자로 신청일 현재 당해기관 재직자중 위탁업무와 동일한 업무를 수행하는 자는 제외
- 성과 인센티브: 동일 사업내 수탁기관별 실적평가 결과 상위 10% 이상 분기별 2백만원, 상위 10~30% 분기별 1백만원, 상위 30% 미만 미지급

- 당장의 제도변화가 어렵다면 중·장기적으로라도 전환되어야 함
- 전환되는 시기동안 희망리본의 성과급방식을 고정기본급을 확대 강화하는 체계로 만들어야 하며
- 모니터링체계를 공식화하여 대상자가 제대로 된 서비스를 받는지 점검해야 함

- 또한 영리업체보다는 비영리기관 또는 사회적협동조합에 우선 위탁하는 것도 중요한 방안임
- I 기업은 성과를 통한 수익창출을 통해 수익금 일부를 본국으로 송환한 사례도 있음, 수익창출이 강조될수록 자연스레 creaming과 parking이 될 가능성이 커짐
- ※ 참고로 민간에서는 지역자활센터, 협회광역시부(광역협회), 지역의 교육기관이 단체조합원으로 출자하여 사회적협동조합을 구성하여 위탁 운영함으로써 서비스의 공공성을 담보하는 방안도 강구되어야 함, 광역사무소에서는 교육과 통계 및 질 관리를 하고 지역자활센터의 기초지역사업단 위에서는 취업서비스를 제공하는 방안도 필요함

## 2. 또 하나의 비판은 필요한 사업이나 찌빵의 양꼬만 빼먹는 사업임

- 취업사업은 필요함 하지만 자활근로 등 다른 사업과 별개로 진행되고 성과만 추구하는 사업은 전체자활사업을 양꼬 없는 찌빵으로 만드는 사업임
- I 지역의 사례(추정)를 보면 자활근로 참여자의 성실 근무를 저해함
- 또한 전체자활사업과 관계없는 사업방식으로 자활프로그램의 서핑이 기능을 조장하는 사업체계임
- 따라서 자활근로의 대상자 - 희망리본프로젝트 대상자 - 취업성공패키지 대상자의 선정이 근로능력을 기반으로 공급자 측면에서의 방식으로 지역사회에서 분절적으로 작동하는 것이 아니라, 지역 대상자를 통합적으로 관리하는 게이트웨이 과정을 통해 대상자의 개인별 사례관리체계를 기반으로 서비스와 공급기관이 선택되고 연계되어야 함
- 이를 위해 지역자활센터의 인큐베이팅사업이 게이트웨이로 활용되어야 함
- 관-민이 지역사회에서 공동의 게이트웨이와 사례관리체계의 기반을 형성하고 그 위에 각각의 취업프로그램을 병렬적으로 접목하는 방식으로 풀어나가야 함
- 근로능력평가 및 자활(취업)역량평가는 일터의 작업환경에 따라 달라지며 몇 회기의 상담으로는 정확한 판정을 할 수 없음, 따라서 판정체계를 정

교화 하는 것은 현실가능하지 않음, 그러므로 참여자의 욕구에 맞는 서비스와 자립경로를 개발하는 방향으로 접근해야 하며, 지속적인 사례관리 체계를 전제해야 함

- 인큐베이팅의 게이트웨이 과정을 통해 지역의 취약계층의 통합적인 사례 관리체계가 마련되어야 함
- 이는 취약계층의 특성상 지역사회에서 고용-복지-생활/개인-가구-지역사회를 복합적이며 통합적으로 접근해야 근본적이고 지속적인 빈곤개선 성과를 거둘 수 있음

### 3. 기초보장제도 자활사업과의 관계

- 자활사업은 제도화 된 이후 사회서비스 제도화, 사회적기업, 사회적협동조합 등 다양한 성과를 추동해옴
- 수급자와 차상위를 중심으로 한 1,370개의 자활기업이 창업되었으나 이제 자활기업을 육성할 수 있는 지원제도가 마련되어 지역사회안에서 자활사업 대상자들을 포함할 수 있는 일자리가 지속적으로 만들어져야 함
- 보다 다양한 맞춤형 자활근로사업으로 개편하여, 자칫 취업중심의 성과형 자활사업이 과열시킬 수 있는 취업지수의 부작용을 사회적경제 구조에서 보완해 나가야 함