조세·재정 BRIEF

한국조세연구원

2013. 5. 31(금)

고용연계 복지사업의 성과관리 현황과 정책과제

요 약

❑ 복지 수혜계층에게 고용을 통한 경제적 자립을 추구하고자 하는 시도가 그동안 세계 각국에서 이루어지고 있는 가운데, 2000년대 이후 우리나라에서도 자생적으로 취업연계 복지사업이 새로운 정책 영역으로 부각되고 있음

❑ 우리나라에서 생산적 복지를 표방하면서 근로연계 또는 취업연계 복지사업이 추진된 계기는, 2000년 기초생활보장법의 제정과 자활사업의 전국 확대로 볼 수 있음

○ 그러나 기초생활보장법에서 보장한 다양한 급여 구조가 수급자들의 탈수급 유인을 저해하고, 자활사업의 탈수급 성과가 미약하다는 한계를 표출

❑ 2000년대 후반부터 기존 자활사업의 한계를 극복하고자, 보건복지부와 고용노동부에서 취업연계 복지사업의 새로운 모형을 시범사업으로 추진하고 본사업화

❑ 본 연구에서는 취업연계 복지사업의 현황과 쟁점을 분석하고, 이와 관련된 주요 정책적 과제를 논하기로 함

❑ 취업연계 복지사업의 쟁점은 크게 두 가지로, 범정부적인 차원에서 취업연계 복지사업을 어떤 체제로 추진할 것인지에 대한 것과 2000년대 후반부터 추진된 성과중심의 취업연계 복지사업 자체의 성공적 운영을 위해 필요한 과제에 대한 것을 들 수 있음

❑ 첫 번째 쟁점과 관련하여 취업연계 복지사업의 효과성과 효율성 제고를 위해 유사 사업 간의 조정이 필요함

○ 이 때 중요한 점은, 최근의 취업연계 복지사업은 각 부처가 환경의 변화와 과거 정책의 개선 과정에서 자연스럽게 발전되어 나온 것이므로, 이러한 자연스러운 발전과정에서 도출된 정책적 교훈을 고려해야 함

○ 정책적 교훈에 따르면 수혜자를 사전적으로 복지서비스 대상이나 고용지원 서비스 대상으로 분리하고, 부처가 사업수단을 분리하여 적용하는 것은 적절하지 않음

- 수혜자에게 통합된 서비스가 유연하게 제공될 수 있는 체제를 마련해 주는 것이 중요

○ 이를 위해 중앙 부처는 분리되어 있어도 지역에서 서비스를 제공하는 공간을 통합하여, 두 행정이 현장에서는 통합적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것임

- 지방자치단체의 역량 강화를 통해 지방자치단체가 통합적 서비스 프로그램 운영의 중추적 역할을 수행해야 하며, 중앙 부처의 역할도 재정립할 필요가 있음

❑ 두 번째 쟁점, 즉 성과중심의 사업 추진을 위해서는 성과계약 구조를 적절히 설정하고 관리하는 것이 중요하며, 이를 위해서는 정부의 계약관리 역량 강화가 필수적임

○ 성과계약 구조의 설정과 관련하여 취업 난이도를 성과계약에 반영하여, 사업 수행기관의 전략적 행동을 통제할 필요가 있음

○ 정부와 민간 사업자 간의 위험분담 문제 역시 성과계약 구조의 설정과 관련된 것으로 경기변동에 따른 성과 달성 난이도의 변화와 사업 대상자 수 변동에 따른 위험을 성과계약에 어떻게 반영할 것인지가 쟁점

- 자활사업 및 취업성공패키지사업과의 연계 방안과 이 쟁점은 연관되어 있음

- 희망리본사업을 기존 자활사업의 병렬적인 사업으로 자리매김할 경우, 자활사업 참여자들에게도 선택권을 부여하는 방안의 도입이 가능

○ 사업 수행기관 간의 유효경쟁 유지 역시 성과계약 구조의 필수 요인으로, 이를 위해 다음과 같은 방안들을 병렬적으로 고려할 필요가 있음

- 첫째, 사업 수행자 간의 유효 경쟁 유지를 위해서는 사업 수행 지역을 광역화하여 다수의 사업자가 서비스를 제공하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음

- 둘째, 만약 다수의 사업자를 동일 지역에서 운영하는 것이 어려운 여건이라면, 다른 병렬적 사업에로의 전출입이 유연하게 이루어지도록 하는 방안도 고려할 수 있음

- 셋째, 계약 갱신이 자동적으로 이루어지는 구조가 아니라, 원칙적으로 원점에서 사업 수행기관을 재공모하도록 하는 것이으로, 기본적으로 사업 시작 시점에서 2년차 계약을 체결하되, 1년차 사업에서 일정 성과가 확보되지 않으면, 계약 중간 종료가 가능하도록 하는 방안도 검토가 가능

❑ 성과계약형 사업의 운영을 위해서는 정부의 계약관리 능력을 강화시킬 필요가 있음

○ 사업 진행과정을 모니터링하고 성과계약의 적정성을 관리하는 중앙 조직의 강화가 필요함

Ⅰ 논의의 배경

❑ 복지 수혜계층에게 일방적인 현금이나 현물을 지급하는 보조 형태에서 한걸음 더 나아가, 고용을 통한 경제적 자립을 추구하고자 하는 시도가 그동안 세계 각국에서 이루어짐

❑ 우리나라에서도 “생산적 복지”의 정책 목표하에 2000년대 초반에 기초생활보장법과 연계되어 자활사업이 도입되어 소기의 성과를 획득

○ 1996년말에 자활사업이 시작되어, 2000년 기초생활보장법의 도입과 더불어, 전국적인 사업으로 확대

○ 자활사업은 근로빈곤층 지원사업의 모태 역할을 수행

- 최근에 도입된 마이크로 크레디트, 자산형성지원사업, 근로장려세제, 사회적 기업 그리고 사회적 협동조합의 모태로 볼 수 있음

❑ 그동안 자활사업은 근로능력이 있지만 미약한 취약계층을 대상으로 자활사업 참여의 의무를 부과하여, 근로의 기회와 공동 사업 참여의 기회를 제공하는 성과를 획득

❑ 한편에서는 자활사업의 성과 부진에 대한 비판과 함께 자활사업의 추진 방식과 자활사업의 성과에 대한 회의론 제기

○ 자활사업의 추진 방식과 관련하여, 각 지역에 자활센터를 지정하고 지방자치단체에서 사업대상자를 배정하여 주는 체제로 운영되는 것에 대한 비판이 제기됨

- 이러한 사업 추진 방식의 문제점은, 각 지역 자활센터가 민간 기구임에도 불구하고, 실질적인 성과관리체제와 경쟁이 존재하지 않는 환경에서 지역별 독점체제로 운영된다는 점임

○ 한편 이러한 사업방식에 대한 비판은, 자활사업의 성과에 대한 회의론과 연계됨

- 자활사업의 성과가 생산적 복지의 정신에 부합하게 창출되었으면, 사업 추진 방식에 대한 비판도 미약하였을 것이나,

- 자활사업의 성과를 생산적 복지의 관점, 다시 말해 사업 참여자의 경제적 자립이라는 관점에서 보았을 때, 긍정적인 판단을 하는 것이 어려우며,

- 탈수급률이라는 성과지표로 판단하는 경우에도 10년 이상의 사업 추진에도 불구하고, 의

미 있는 성과가 나타나지 않고 있음[1)]

❑ 자활사업 종사자들 사이에서는, 사업의 목표가 참여자들의 탈수급이 아니라, 자활사업 참여를 통해 공동체적 생활양식을 영위하고 자신감 회복 및 가정 회복 등을 달성하는 데에 있다는 강한 인식이 확립

○ 이러한 주장에도 어느 정도 정당성이 있다고 볼 수 있음

- 왜냐하면 기초생활보장제도 자체가, 기초수급자들의 탈수급을 촉진하는 유인체계를 가지고 있지 못하며[2)],
- 자활사업도 시장에서의 취업을 통한 경제적 자립에 초점을 두고 있다기보다는 자체적인 사업단 운영을 통해 경제적 성과를 창출하는 데에 초점을 두고 운영되어 왔기 때문임[3)]

○ 이런 상황을 고려한다면, 명목적으로는 생산적 복지를 표방한 제도가 2000년부터 우리나라에 본격적으로 도입되었다고 볼 수 있지만, 실질적으로는 생산적 복지를 뒷받침할 만한 제도나 사업이 운영된 적은 없다고 볼 수 있음

❑ 2000년대 후반부터는 생산적 복지와 관련되어 새로운 변화가 나타남

○ 보건복지부의 희망리본 사업과 고용노동부의 취업성공패키지 사업이 이러한 변화의 대표적인 예라고 할 수 있음

○ 취약계층 중심의 자활사업을 책임지고 있는 보건복지부는 기존 자활사업에 대한 외부 비판에 대응하여, 새로운 형태의 사업을 시범사업으로 추진

- 사업의 초점을 취창업을 통한 경제적 자립으로 명확히 하고,
- 사업 수행기관과의 성과계약을 통하여 정책목표에 부합하는 명시적인 유인을 제공하는 방식의 이른바 희망리본 사업을 시범사업으로 추진

○ 고용노동부에서도 동일한 시기에, 취약계층의 고용지원 사업에 대한 투자를 강화

- 사업 참여자에게 참여 및 취업 성공 관련 인센티브를 제공하는 등의 투자 강화방식을 활용하는 취업성공패키지 사업을 추진

---

1) 데이터의 한계로, 정확한 취업률이나 탈수급률을 제시하기는 어려우나, 취창업률은 20% 미만, 탈수급률은 10% 미만의 한자릿수라고 추정됨

2) 기초생활보장제도를 통하여 지급되는 수급 혜택 구조가, 탈수급하는 순간 생계급여뿐 아니라 다른 제반 급여를 모두 상실하게 되는 형태로 설정되어 있기 때문에, 탈수급 유인이 미약하다고 지적되어 왔음. 새로운 정부의 등장과 더불어, 보건복지부는 이러한 수급 구조를 개선할 것임을 대통령에게 보고

3) 자활사업단이 경제적 성과에 초점을 두고 운영되어 왔는지에 대해서도 논란의 여지가 있음. 실제 자활센터의 성과평가에 있어서, 자활사업단의 숫자로 평가가 이루어졌지, 자활사업단의 경제적 자립을 기준으로 평가가 이루어지지 않고 있음

6 고용연계 복지사업의 성과관리 현황과 정책과제

○ 이러한 동시적인 사업의 추진은, 우리나라 내부에서 취약계층에 대한 복지사업으로서, 취업연계 사업 방식의 필요성이 무르익고 있었다는 것을 보여주는 중요한 사례

❑ 새 정부에서도 국정과제의 하나로 생산적 복지와 취업연계 복지사업이 대두되고 있는 한편, 2000년대 후반부터 우리나라에서도 자생적으로 취업연계 복지사업이 새로운 정책 영역으로 부각되고 있음

○ 따라서 최근 동향을 분석하여 정책적 쟁점과 향후 과제를 도출하는 것은 의미 있는 작업이라고 판단됨

○ 본 원고에서는 우리나라의 취업연계 복지사업의 최근 동향을 소개하면서, 취업연계 복지사업의 주요 쟁점과 정책 과제에 대해 논하고자 함

II 취업연계 복지사업의 최근 동향

❑ 2000년대 후반부터 추진되고 있는 취업연계 복지사업으로서, 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업을 꼽을 수 있음

○ 희망리본 사업은, 기존의 자활사업 개선을 위해 시범사업으로 추진된 사업이며, 취업성공패키지 사업은 기존의 고용지원사업을 취약계층으로 초점을 둔 사업으로 개선하여 추진한 사업으로, 두 사업 모두 2009년부터 시범사업으로 추진

- 희망리본 사업은 기존 기초수급자 중심의 복지사업에 고용을 통한 경제적 자립이라는 목표를 명시적으로 도입하였다는 점에서, 취업연계 복지사업의 새로운 추진이라는 의미를 담고 있음
- 반면, 취업성공패키지 사업은 기존 취업연계 사업의 초점을 취업취약계층에 두고 이를 강화하였다는 데 의미가 있음

❑ 각국에서 시도된 취업연계 복지의 강화는 다양한 변화를 수반하고 있는 반면에, 우리나라의 취업연계 복지는 가능한 다양한 변화 중 일부분을 채용하여 추진되어 왔다는 특징을 가짐

○ 예를 들어, 2000년 초반부터 추진된 기초생활보장법과 자활사업은, 근로능력이 있는 수급자에게 자활사업 참여의무를 부과하였다는 점에서 근로와 복지의 연계라는 변화를 유발

- 그러나 기초생활보장법 자체에는, 수급자들이 경제적으로 자립하도록 하는 유인이 제대로 담기지 않음
- 이로 인해, 생산적 복지의 근본적 틀 자체가 제대로 설정되지 않은 한계를 내포

○ 2000년대 후반부터 추진된 희망리본 사업의 경우도 유사한 한계를 가지고 있음

- 서비스 제공자에게는 취업 및 경제적 자립과 명시적으로 연계된 성과계약을 제공함으로써, 취업연계 복지 또는 생산적 복지의 정책 목표를 담고 있으나,
- 사업 참여자들의 경제적 자립을 위한 유인체계의 변화를 담고 있지 못한 한계를 여전히 안고 추진됨

1. 희망리본 사업

❑ 희망리본 사업은 기존 자활사업의 한계를 극복하고자 추진된 배경을 가지고 있으며, 다음과 같은 특징을 가짐

○ 사업의 목표가 적극적인 취업을 통한 경제적 자립에 있음을 명시화

○ 공모를 통하여 서비스 제공자를 선정함으로써, 취업연계 복지사업 서비스를 하나의 시장으로 육성하고자 함

○ 서비스 제공자와는 성과계약을 체결하여, 서비스 제공 성과와 경제적 유인을 명시적으로 연계시킴

❑ 희망리본 사업은 2009년부터 시범사업으로 추진되었으며, 사업 대상은 기존의 자활사업 참여 대상 수급자와 본인의 희망에 따른 차상위 계층까지도 포함

○ 2011년 현재 누적 참여자 7,200명 중에 수급자 비율은 81.4%로, 이는 희망리본 사업이 차상위 계층으로 사업대상을 확대하기는 하였으나, 수급자가 주 사업 대상자임을 보여줌[4)]

2. 취업성공패키지 사업

❑ 취업성공패키지 사업은 고용알선 및 연계 사업의 주무 부처인 고용노동부가 기존에 소홀히 했던, 근로빈곤층에 대한 취업서비스 강화를 위해, 2009년부터 시범사업으로 추진

❑ 처음에는 차차상위계층 및 조건부 수급자 대상으로 출발하였으나, 2010년 이후부터는 다양한 취약계층을 포함하게 되어, 사업 대상자의 이질성이 증가

○ 취업성공패키지 사업의 초기에는 사업 참여자들에게 참여 및 취업성공 수당을 제공하는 형태로 출발하였으나, 현재는 사업 수행기관에 대한 유인도 동시에 포함하는 등 취업취약계층에 대한 통합적인 고용서비스를 표방

❑ 취업성공패키지 사업이 수급자에게로 서비스가 확대되기는 하였지만, 차상위와 차차상위 계

4) 이 부분이 중요한 이유는, 복지부와 고용부 사업 간의 사업대상 집단의 중복 문제와 관련이 있기 때문. 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업 대상자 집단은 중복되는 측면이 존재하지만, 실제 사업 수행과정에서는 중복 참여에 대한 모니터링이 이루어짐

층이 주 사업대상자 집단임을 알 수 있음

○ 사업 대상과 관련하여 2011년 현재 누적 참여자 63,728명 중 수급자는 11.3%를 차지

3. 자활사업, 희망리본 사업 그리고 취업성공패키지 사업의 성과 비교

❑ <표 1>은 자활사업, 희망리본 사업(수급자만 포함한 실적) 그리고 취업성공패키지(수급자만 포함한 실적) 사업의 성과를 비교한 결과

○ 2009년에는 기존 자활사업들의 취업률과 탈수급률이 13.7%, 7.7%에 그치고 있는 반면에, 취업성공패키지의 경우, 30.0%, 6.1%, 희망리본 사업의 경우, 45.4%, 11.7%에 이르고 있음

○ 취업률에 있어서는 2~3배 차이가 발생하고 있으며, 탈수급률은 희망리본 사업의 경우, 10%대를 넘어서는 성과를 보임

<표 1> 자활사업의 취업 성과 및 탈수급 성과

구분			참여자	취업성과			
				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

주: 실적치는 실적 파악기준이나 시점에 따라, 차이가 날 수 있으나, 사업 간의 실적 차이와 추세를 개략적으로 파악하는 데에는 문제가 없다고 판단됨

출처: 노대명 (2012) 「희망리본 시범사업과 자활사업 연계방안」, 『희망리본사업의 본사업화 방안』, 보건복지부·조세연구원 공청회 자료에서 재인용

❑ 이러한 성과의 차이는 시범사업 2차연도인 2010년에 더욱 두드러지게 나타남

○ 기존 자활사업들의 취업률은 15.8%, 탈수급률은 7.2%로 파악되고 있는 반면에, 취업성공패키지 사업의 경우 33.7%, 13.6%, 희망리본 사업은 46.2%, 22.8%에 이르는 등 2차년도의 성과가 두드러지게 개선되고 있음

○ 취업률에 있어서는 기존 자활사업과의 차이가 여전히 2~3배에 이르고, 탈수급률도 2~3배 차이에 이르고 있는데, 특히 희망리본 사업의 성과가 더욱 두드러지게 나타남

❑ 이러한 성과의 차이에 대한 다양한 해석 가운데 사업의 성과에 대한 회의론으로, (1) 사업 참여자의 취업능력의 차이가 있다, (2) 사업의 초점 자체가 다르다, (3) 사업에 소요된 비용이 다르다 등의 주장이 제기됨

○ 먼저 사업 참여자의 취업능력이 다르다는 주장은 어느 정도 근거가 있을 수 있으나, 현격한 성과 차이를 설명하기에는 부족함

- 희망리본 사업의 평가 결과[5]를 보면, 조건부 수급자, 조건부과 제외자 등의 비율이, 현행 자활사업과 크게 다르지 않다는 통계 결과가 나타남

○ 사업의 초점 자체가 다르다는 주장도 일부 근거가 있으나, 역시 사업의 성과 차이를 모두 설명하기에는 부족

- 기존 희망리본 사업 평가 결과는, 데이터의 한계가 있긴 하지만, 자활사업 중 경제적 자립의 초점이 분명한 시장진입형 사업보다 희망리본 사업의 성과가 높다는 것을 시사적으로 보여주고 있음
- 그리고 취업률에 있어서의 차이는, 사업 초점의 차이로 설명이 가능한 부분이 클 수 있지만, 탈수급률의 차이는 사업의 초점 차이로 설명하기 어려움[6]
- 왜냐하면 언급된 모든 사업의 궁극적인 정책 목표는, 사업 참여자들의 경제적 자립이기 때문
- 만약 정책목표를 사업 참여자들의 경제적 자립으로 설정한다면, 취업연계 사업이 기존의 자활기업이나 공동체 창출 방식보다는 효과적이라는 것을 보여주는 결과라고 판단됨[7]

○ 사업에 소요된 비용의 크기가 다르다는 주장도 일부 근거는 있으나, 종합적인 비용을 고려한다면, 새로운 취업연계 사업들의 비용이 현격하게 크다고 판단하기는 어려움

- 자활근로사업의 임금 중 일부가 생계급여를 상쇄한다는 점을 고려하여, 이 부분을 제거

---

5) 한국조세연구원과 보건복지부 중앙자활센터에서 2009년부터 2012년까지 희망리본 시범사업의 성과에 대한 모니터링과 평가를 수행하였으며, 매년 평가 보고서를 발간

6) 자활사업의 경우는, 정규 노동시장에서의 취업보다는, 자활공동체를 통한 창업이라는 수단이 정책수단으로 채택되었다고 볼 수 있으며, 희망리본이나 취업성공패키지 사업의 경우는, 취업이라는 정책 수단을 채택한 경우라고 볼 수 있음. 그러므로 취업률의 차이가 발생하는 것은 당연하다고 볼 여지가 있음

7) 경제적 자립 효과를 보다 종합적으로 판단하기 위해서는 단기적인 효과뿐 아니라, 중장기적인 효과도 동시에 고려되어야 할 것임. 현재 시점에서 사업의 성과를 본다면, 적어도 단기적으로는 취업연계 사업이 효과적이라는 점은 분명한 것으로 판단됨. 희망리본 사업이나 취업성공패키지 사업의 중장기적 성과를 판단하기는 이른 시점이기 때문에, 중장기적은 성과 비교는 어려움. 다만, 기존 자활사업의 경우, 중장기적으로도 대외적으로 보여줄 만한 성과를 창출하고 있지는 못하다는 한계를 가짐

할 경우, 자활근로사업의 1인당 연간 투입비용(2011년 기준)[8]은 약 267만원, 희망리본 사업은 약 358만원으로 추정됨

- 그러나 취업률과 탈수급률의 향상에 따른 기초생활보장법에 의한 급여 절감분을 고려한다면, 희망리본 사업이 재정적으로 더욱 비싼 사업이라고 판단하기는 어려움[9]

❑ 이상 살펴본 바에 의하면, 2009년부터 추진된 취업연계 사업들의 성과가 기존의 자활사업보다 높으며, 그 이유를 사업 참여자의 차이, 사업의 초점의 차이, 사업비용의 차이 등으로 설명하기는 어렵다고 판단됨

○ 사업 초점의 명확화, 성과 창출과 연계된 명시적인 성과계약, 사업 수행기관들의 서비스 질 향상 등을 통해 성과가 창출된 것으로 볼 수 있음

○ 정책 환경의 뚜렷한 변화 없이도, 이러한 성과가 창출되었다는 것은 주목할 만한 성과로 판단됨

- 기초생활보장법에 의한 급여구조가 탈수급을 유인하지 못하도록 설정되어 있음에도 불구하고, 사업 추진 방식의 변화만으로도 이러한 성과를 거두었다는 것은 의미 있는 결과로 볼 수 있음[10]

8) 노대명(2012), 「희망리본 시범사업과 자활사업 연계방안」, 『희망리본사업의 본사업화 방안』, 보건복지부·조세연구원 공청회 자료에서 인용

9) 취업성공패키지 사업의 1인당 비용은 기존 자활사업과 희망리본 사업의 중간에 위치하고 있다고 추정됨. 취업성공 패키지 사업의 경우, 사례관리자 1인이 연간 100명에게 서비스를 제공한다는 기준으로 예산이 책정되고, 희망리본사업의 경우는, 연간 40~50명에게 서비스를 제공한다는 기준으로 운영. 그러므로 단기적인 사업 성과의 차이와 더불어, 중장기적인 성과 차이 가능성까지 고려한다면, 희망리본 사업이 취업성공패키지 사업보다 재정적으로 지나치게 비싸다고 주장하기는 어려움. 참고로, 2013년 본 사업화 때부터는, 희망리본 사업이 사업 수행기관에 제공하는 경제적 유인의 크기가 더욱 감소

10) 보건복지부에서는 탈수급을 유도할 수 있도록 급여구조를 개편하는 작업을 연내에 추진하겠다고 보고

Ⅲ 취업연계 복지사업의 주요 쟁점

1. 범정부 차원에서의 취업연계 복지사업의 효율적 사업추진체계 마련

❑ 최근 추진된 취업연계 복지사업이 주목할 만한 성과를 거두었으나, 해결해야 할 몇 가지 정책적 쟁점이 잔존

○ 여기서는, 시범사업의 성과를 지속시키고, 사업추진체계를 보다 효율적으로 개선하기 위한 쟁점들에 대해 살펴보기로 함

❑ 정책적 쟁점을 크게 두 가지로 분류할 수 있음

○ 첫째, 범정부 관점에서, 무엇이 취업연계 복지사업의 효율적인 사업추진체계인지에 대한 점검의 필요성

○ 둘째, 무엇이 취업연계 복지사업의 적절한 운영 모형인지에 대한 판단과 이를 뒷받침하기 위해 필요한 조건들이 무엇인지를 식별하고 준비하는 작업의 필요성

❑ 첫 번째 쟁점과 관련되어서는, 크게 취업연계 복지사업을 추진하는 부처 간의 협업 또는 역할 조정 문제와 기존 자활사업과의 관계 설정 문제라는 두 가지 문제가 존재

○ 취업연계 복지사업을 최근에 추진한 부처는 보건복지부와 고용노동부가 있으며, 좀 더 범위를 확대하면 여성가족부, 통일부 등은 부처의 정책 대상에게 취업관련 지원서비스를 제공 중에 있음

- 이렇게 유사한 사업을 다수의 부처가 추진하는 현상은, 정책 대상을 기준으로 부처의 역할을 정할 것인지, 정책 수단을 중심으로 부처의 역할을 정할 것인지의 문제와 연계되어 있음

○ 보건복지부와 고용노동부의 취업연계 복지사업 간에 유사성이 나타나고 있는 것이 대표적인 예라고 할 수 있음

- 보건복지부는 기본적으로 취약계층을 위한 복지사업을 담당하는 조직으로, 희망리본 사업은 취약계층에게 수혜적인 복지를 제공하는 데에서 진일보하여, 정상적인 취업을 통한 경제적 자립을 추구하자는 목적으로 도입된 사업

- 고용노동부는 노동관련 정책과 고용지원 사업을 담당하는 조직으로, 취업성공패키지 사업은 근로빈곤층에 대한 고용지원 사업을 확충하기 위한 목적으로 도입하여, 최근에는 모든 계층을 아우르는 종합적인 고용지원 사업을 표방

○ 이렇게 두 부처가 유사한 정책목표와 사업수단을 채택함으로써, 사업 간의 유사 중복의 문제가 부각됨

- 이러한 문제는, 빈곤층이나 취약계층이라는 정책 대상의 경제적 자립이라는 궁극적인 정책목표 달성을 위한 사업 수단으로서, 전통적인 복지 사업이 아니라, 고용이라는 수단을 새로이 적극적으로 도입하는 과정에서 생기는 문제라고 볼 수 있음

○ 2000년에 자활사업 도입 과정에서도 유사한 문제가 발생하였으나 부처 간의 역할 정립을 통해 사업이 진행

- 조건부 수급자의 자활역량평가 점수를 기준으로, 점수가 높은 고용지원 정책 대상은 고용노동부가, 자활역량 점수가 낮은 정책 대상은 근로유지나, 자활공동체를 통한 창업 등에 초점을 두고, 보건복지부가 담당하는 형태로 두 부처 간의 역할 정립
- 그리고 고용노동부의 서비스는 고용지원센터, 보건복지부의 서비스는 지역자활센터를 통해 이루어졌으며, 두 부처 모두 이러한 사업 수행기관들에 명시적인 유인을 강하게 제공하지는 않는 형태로 사업을 추진

○ 이러한 사업 추진과정에서, 두 부처 모두 한계를 노출하게 됨

- 고용노동부는 자활사업 대상자에게 초점을 맞춘 고용지원 서비스에 대한 투자가 미흡하였다고 판단
- 보건복지부는 경제적 자립 자체를 정책목표로 적극적으로 추진하지 않았으며, 개별 지역자활센터들은 일종의 준정부기관화되어 적극적인 사업추진 동력을 잃어가는 현상이 나타남

○ 이를 타개하기 위해, 두 부처는 각각 새로운 취업연계 복지사업을 실시하게 됨

- 고용노동부는 기존 자활사업 대상자뿐 아니라, 모든 자활사업 대상자를 아우르고 차차상위계층을 포함한, 광범위한 취업지원 사업으로 취업성공패키지 사업을 도입
- 보건복지부는 동일한 시기에, 보건복지부 소관의 자활사업의 정책수단으로 취업지원 사업을 적극적으로 활용하는 희망리본 사업을 추진

○ 이는 10년 전에 확정되었던 두 부처 간의 역할 분담이 근본적으로 흔들리는 상황이 연출된 것으로, 취업지원이라는 정책 수단의 부처 간 분담이 허물어졌고, 정책 대상 구분도 허물어진 결과를 초래

- 이것은 고의적인 부처들의 영역확장의 결과라기보다는, 기존 사업 추진과정에서 평가와 반성의 결과로 나타난 변화라고 판단되며, 이러한 현 상황에 대한 대응책 마련이 필요하다고 인식됨[11)]
- 그러나 대응책 마련은 필요하지만, 이러한 현상이 초래된 원인에 대한 근본적이 처방이 없이는, 다른 문제를 야기하거나, 기존 문제를 해결하지 못할 가능성이 높음
- 그러므로 이러한 변화과정에서 배울 수 있는 부분은 무엇인지 점검해 볼 필요가 있을 것으로 판단됨

❑ 첫 번째 쟁점과 관련하여 앞선 사례를 통해 도출된 가장 중요한 정책적 시사점은 다음과 같음

○ 자활역량 또는 취업역량 평가를 기준으로 사업 대상자를 구분한다는 것은 용이하지 않다는 것으로 다시 말해, 취업역량 평가를 기준으로 대상자에게 적용해야 할 사업수단을 사전적으로 구분한다는 것이 쉽지 않다는 것임

- 최근에 추진된 취업연계 복지사업이 보여주는 것은, 취업 가능성이 낮다고 판단했던 대상자들에게도 적절한 사례관리와 취업지원서비스가 제공되면, 경제적 자립을 향한 성과가 제고될 수 있다는 점임
- 취업난이도나 취업 가능성을 사전적으로 판단하는 것이 용이하지 않다는 것은 다른 나라의 경험에서도 찾아볼 수 있는데,
- 호주나 네덜란드에서는 고용지원 복지사업 도입 초기에 취업난이도를 평가하기 위해 데이터 분석을 통해 대상자 유형을 구분했지만, 사후적으로 이러한 기준들의 정확성에 대한 의문이 제기되어 이러한 취업난이도 평가 방식을 간소화[12)]

○ 우리나라의 경우 자활역량 평가를 위한 인프라 구축도 미비했으며, 지방자치단체 실무자가 최종적인 판정을 하는 형태로 평가가 이루어져서, 평가의 신뢰성에 대해 의문이 지속적으로 제기되어 왔음

- 더욱 문제가 된 것은 취업지원 서비스 적용 가능성을 사전적으로 판단하기 위한 수단으로 활용했다는 것이며, 이에 근거해서 부처별로 사업 대상자를 분류했다는 점에 있음

○ 양 사업 간의 조정안 도출에 있어서 중요한 점은, 취업역량에 대한 평가를 기준으로, 사업 수단을 제한하는 것은 삼가야 함

---

11) 새로운 정부에서도 대표적인 부처가 협업이 되지 않아 유사중복이 나타난 사례로, 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업이 언급되었으며, 현재 양 사업 간의 역할구분 또는 통폐합 논의가 이루어지고 있음

12) 호주나 네덜란드의 취업난이도 평가는, 성과계약에 반영하기 위한 것이지, 사업 대상에게 적용할 사업수단을 제한하기 위한 수단은 아님

- 현재 양 사업의 장점은, 특정 개인에게 서비스를 제공할 때, 사전적으로 취업가능성을 판단하지 않고 사례관리와 통합해서 취업지원서비스를 제공하는 것으로,
- 다시 말해, 개인이 받을 수 있는 서비스 종류의 유연성이 확보되는 것이 중요함
- 만약 사업 수단을 중심으로, 두 사업을 구분하게 되면, 과거의 오류를 다시 범하는 것이라고 판단됨

○ 현재 두 사업 간의 관계 설정 또는 조정관련 논의가 진행되고 있는데, 기본 접근 방식은 사전에 사업대상자의 취업능력을 판단하여, 다른 종류의 취업지원 프로그램에 연결시킨다는 것임

❑ 다음 쟁점은 기존 자활사업과 희망리본 사업 간의 관계 설정 문제로, 희망리본 사업을 기존 자활사업을 대체하는 사업모형으로 설정할 것인지, 아니면 기존 사업과 병존하는 병렬적 모형으로 설정할 것인지에 대한 문제

○ 희망리본 사업은 기존 자활사업의 한계를 극복하고자 새롭게 추진한 배경을 가짐
- 시범사업의 초기에는 부산과 경기와 같이 비교적 일자리가 풍부할 수 있는 도시와 수도권 지역에서 사업이 추진
- 그러나 후반기로 가면서는, 전남과 강원지역과 같이 도시 지역이 아닌 곳에도 시범사업이 추진되었고, 작지 않은 성과를 도출

○ 이러한 시범사업의 성과만을 기준으로 판단한다면, 희망리본 사업이 도시형 사업에 국한되지 않고, 일반적인 광역자치단체 단위에서도 추진될 수 있다고 판단됨
- 실제 2013년부터 시작된 본 사업에서는, 전국의 광역자치단체를 대상으로 확대되어 추진중에 있음

○ 이상과 같이, 희망리본 사업이 취업지원 사업이긴 하지만, 도시지역에 국한된 사업이 아니기 때문에, 기존 자활사업과의 관계 설정이 더욱 중요
- 기존 자활사업 대상자 가운데, 취업여건이나 능력이 되는 대상자에게 초점을 두는 병렬적인 사업으로 추진할 것인지, 기존 자활사업을 근본적으로 대체해 나가는 모형을 볼 것인지가 쟁점이 될 수 있음
- 특히 취업성공패키지 사업과의 중복을 피하기 위해, 희망리본 사업대상자를 기초수급자 중심으로 국한한다면, 사업 대상자 수 자체가 제한되어, 사업의 지속성 자체가 문제가 될 여지가 있으며, 기존 자활사업과 사업 대상자를 놓고 경쟁이 발생할 수 있음

○ 이러한 문제는 단기적으로는 크게 부각되지 않을 수 있고, 점진적으로 자연스럽게 자활사업과 희망리본 사업과의 관계가 변화해 나갈 가능성도 있음

- 희망리본 사업이 확대되어 나가면서, 자연스럽게 기존 자활사업 대상자들의 일정 비율이 희망리본 사업으로 이전되어 나가는 과정이 전개될 가능성이 높기 때문

○ 실제로 보건복지부에서는 희망리본 사업을 자활사업의 새로운 메뉴로서 자리매김하는 방식을 추진 중에 있음

- 기존 자활사업 대상자를 중심으로, 개인의 희망과 취업능력을 고려하여, 희망리본 사업에 사업 대상자를 배정한다는 것

○ 확대된 희망리본 사업의 성과와 기존 자활사업의 성과를 지속적으로 모니터링하고 평가하면서, 양 사업 간의 관계를 지속적으로 조정해 나가는 것이 바람직하다고 판단됨

2. 성과중심의 취업연계 복지사업의 주요 쟁점

❑ 성과계약형 사업을 추진하기 위해서 다루어야 하는 쟁점이 다양하지만, 중요한 몇 가지 문제만 논의하고자 함

○ 첫째는, 사업수행기관의 전략적 행동을 억제 또는 적절하게 활용해야 한다는 점

○ 둘째, 성과계약에 있어서 민간사업자와 정부와의 위험분담이 적정하게 이루어져야 한다는 점

○ 셋째, 서비스 제공자에게 적절한 유효경쟁 여건이 제공되어야 한다는 점

○ 넷째, 성과계약 방식의 사업을 추진하기 위해서는 상기의 쟁점을 적절하게 다루는 것이 중요하며, 이를 위해서는 정부의 계약관리 와 모니터링 및 평가 역량이 확보되어야 한다는 점

❑ 취업연계 복지사업에 있어서 성과계약을 활용하기 위해서는, 성과계약 구조에 따른 사업 수행기관의 전략적 행동에 대한 대책이 필요하며, 이때 사업수행기관의 전략적 행동은 크게 두 가지가 있을 수 있음

○ 첫째, Creaming이라고 불리는 것으로, 성과를 창출하기에 유리한 사업대상자를 선별하는 행동을 할 수 있음

- 취업 가능성이 높은 사업대상자를 선별하여 사업에 참여시키는 행위가 이에 해당됨

- 이러한 전략적 행위는, 사업 수행기관이 사업 대상자를 선택할 수 있는 권한이 있을 경

우 발생할 수 있음

○ 희망리본 시범사업은 지자체에서 사업대상자를 발굴하여, 사업수행기관에 배정하는 방식으로 사업이 추진되었음

- 사업 수행기관에는 사업대상자 선정 권한이 없었기 때문에, creaming이라는 전략적 행위의 발생 가능성이 거의 없었음
- 다만, 지자체가 해당 지역에서의 희망리본 사업 성공에 이해관계가 있다면, creaming이 발생할 가능성이 있다고 볼 수 있음

○ 시범사업 기간 동안의 평가 결과를 보면, 실제 지자체가 직접 사업 운영에 적극적으로 개입하는 지역에서의 사업 대상자 구성이 다른 지역보다 어느 정도 양호하다는 것을 발견할 수 있음

- 그러나 그 차이가 눈에 띄게 큰 것은 아니었는데, 그 이유는 시범사업이었기 때문일 수 있음
- 시범사업기간 동안에는 사업수행기관이나 지자체가 사업 대상자를 지나치게 전략적으로 선택하기가 부담스러웠을 수 있음

○ 두 번째 형태의 전략적 행동은 parking이라고 불리는 행위

- 사업 참여자 중에서 취업 가능성이 높은 참여자에게 서비스를 집중하고, 취업난이도가 높은 참여자에게는 최소한의 서비스만 제공하는 행동

○ 희망리본 사업의 시범사업 평가 결과에 따르면, 이러한 parking이 광범위하고 뚜렷하게 관찰된 것은 아니지만, 일부 지역에서는 어느 정도 이러한 현상이 관찰됨

○ 사업수행기관이 parking을 하는 것이 무조건 나쁘다고 보기는 어려움

- 불경기에는 취업난이도가 낮은 대상자부터 빨리 취업시키는 것이 바람직할 수 있음
- 반면에 호황기에는 정부가 보조를 하면서까지 취업난이도가 낮은 참여자를 취업시킬 필요는 없으므로, 취업난이도가 높은 참여자에게 서비스가 제대로 이루어지고 성과를 창출하도록 유도할 필요가 있음

❑ 이러한 전략적 행위를 완화시키는 방안은 여러 가지가 있을 수 있는데, <표 2>는 그 방안들을 요약하고 있음

○ 취업연계 복지사업의 성과계약 자체에 취업난이도를 반영하는 것이 중요한 대처 방안 중의 하나

- 이를 위해서는 사업 참여자의 취업난이도를 판별해서, 그 취업난이도에 따라 성과급의

크기에 차이를 두는 방안 마련이 필요함

○ 둘째, 성과계약에 있어서 정부와 민간 사이의 위험분담 문제를 명시적으로 다룰 필요가 있음

- 위험의 주된 요소는, 지역의 경제적 상황과 사업 참여 인원수의 변화
- 희망리본 사업의 경우 사업 참여 인원수는 지자체가 보장해 주었고, 지역의 경제적 상황의 변화 가능성을 성과계약에 담지 않았음
- 그러나 본 사업을 추진하게 되면, 지속적으로 사업 인원수를 지자체가 보장해 주기는 어려울 수 있으며, 경기변동에 따라 취업난이도가 달라지므로, 이 부분을 명시적으로 계약에 담을 필요성이 있음
- 시범사업에서 기대 이상의 성과가 창출되어 민간 사업 수행기관의 입장에서 문제제기를 할 필요가 없었기 때문에 이 두 가지 쟁점은, 우리나라에서는 아직까지는 가시화되지는 않고 있음
- 그러나 본 사업이 진행되면서, 사업의 수익성이 저하되기 시작하면, 이러한 문제가 쟁점으로 부각될 가능성이 있음
- 위험 요소를 성과계약에 반영하는 방식은 위험요소가 일정 범위를 벗어날 경우, 성과계약의 주요 변수(parameter)가 변하도록 사전적으로 명시하는 방식과, 사후적으로 재협상이 가능하도록 성과계약에 포함하는 방식으로 분류 가능

○ 셋째, 사업수행기관 간의 유효경쟁 유지는 사업의 효과성 유지와 확보를 위한 중요한 관건

- 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 발생
- 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 필요한데, 우리나라의 시범사업의 경우 지역당 1개의 서비스 제공자를 선정하였으므로, 현행 구조를 유지할 경우 독점적 서비스 제공 구조가 될 가능성이 높음
- 동 사업의 서비스 제공 시장이 유효경쟁이 존재하는 구조(contestable market)[13]가 되도록

해야 하며, 만약, 시범사업과 같은 시장구조가 그대로 본 사업으로 확대될 경우, 기존의 지역자활센터와 같이 실질적인 경쟁 없이 지역별로 독점적인 서비스 제공자가 존재하는 현상이 재연될 것

○ 마지막으로 중요한 쟁점은, 성과관리형 취업연계 복지사업을 수행하기 위해서는 정부의 기능이 계약관리자로 전환되어야 한다는 것

- 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 역량이 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 역량이 필요
- 사업 참여자를 선정하고 배정하는 역할을 민간이 수행하는 경우도 있으나, 다수 국가의 경우 이 부분은 정부의 역할로 보고 있음
- Creaming의 문제를 해소하고, 객관적 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 수립이 필요
- 현행과 같이 지자체 공무원이 근로능력을 판정하거나, 희망리본사업에로의 참여자를 배정하는 시스템은 한계가 있음
- 지자체 담당자나 담당조직의 역량에 대한 근본적인 검토와 역량 강화 방안 마련 필요
- 사업 참여자 파악, 발굴 및 관리를 담당하는 전문적인 역량을 가진 조직의 필요성이 검토되어야할 것임

<표 2> 전략적 행동의 유형과 대응 방안

전략적 행동	대응방안	현황 및 개선 방향
Creaming (사업대상자 선정 과정에서의 전략적 행동)	사업대상자 선정을 별도의 독립적 조직에서 수행	현행 시범사업에서는 지자체에서 사업대상자를 선정하므로, 크리밍 발생여지가 작다고 판단됨. 단, 지자체의 이해관계가 사업의 성공과 연계되어 있을 경우, 크리밍이 발생할 가능성이 존재.

13) 개별 지역에서의 서비스 제공자가 단수이더라도, 언제든지 외부의 다른 서비스 제공자가 대체할 수 있는 시장여건이 조성되어 있는 것을 contestable market라고 함

전략적 행동	대응방안	현황 및 개선 방향
		지자체에서 다른 사업의 대상자들도 병렬적으로 선정하는 역할을 수행하고 있으므로, 행정적 복잡성과 혼선 문제를 해결할 필요 있음
Parking(서비스 제공에 있어서의 전략적 행동) * 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	프로파일링 요소를 성과계약에 도입	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
	취업률 수준에 따라 상이한 크기의 성과급 지급(target accelerator model)	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
	사후적으로 조정하는 성과계약	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
	만족도 조사 결과의 활용	만족도 조사가 지속적으로 이루어지고 있지는 않음. 1차년도 만족도 조사결과가 시사하는 바는, 제대로 된 만족도 조사가 이루어지지 않으면, 의미있는 정보가 생산되지 않을 가능성이 높다는 것임. 조사 대상의 대표성 확보 및 실질적 설문조사가 이루어지기 위해서는 작지 않은 노력과 투자가 필요함.
	최소 서비스 기준 설정	현행 성과계약에서 최소 서비스 기준이 설정되어 있음. 그러나 실질적인 서비스가 전략적으로 특정 집단에 집중되는 현상을, 양적인 최소 서비스 기준만으로 억제하기는 용이하지 않음
	인증제도의 활용	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

출처: 박노욱(2012), 「희망리본 시범사업과 자활사업 연계방안」, 『희망리본사업의 본사업화 방안』, 보건복지부·조세연구원 공청회 자료

Ⅳ 취업연계 복지사업의 개선 방향

❑ 지금까지 취업연계 복지사업의 최근 동향과 이와 관련된 주요 정책적 쟁점을 논의하였는데, 이러한 쟁점에 대한 대응 방안을 논함으로써 결론을 대신하고자 함

❑ 세부적인 쟁점을 논하기에 앞서, 취업연계 복지사업을 추진하기 위한 제도적 여건으로서, 기초생활보장법의 탈수급 유인 강화를 위한 제도 개선이 우선적으로 이루어질 필요가 있다는 점을 다시 한 번 강조하고자 함

❑ 한편, 지금의 기초생활보장제도의 수혜 범위가 협소하게 설정되어 근로 빈곤층을 포괄하지 못하기 때문에 본격적인 취업연계 복지사업을 추진하기는 어렵다는 비판도 있음

○ 이러한 쟁점을 포함한 제도적 개선이 이루어져야, 취업연계 복지사업이 일관성 있게 추진될 수 있을 것임

1. 취업연계 복지사업 전달체계의 재정비

❑ 첫 번째 쟁점은, 취업연계 복지사업의 효과성과 효율성 제고를 위해, 유사 사업 간의 조정이 필요하다는 것임

○ 최근 추진된 취업연계 복지사업과 기존의 자활사업과의 관계 정립과, 최근에 추진된 취업연계 복지사업인 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업 간의 관계 정립에 관한 쟁점이 이에 해당됨

○ 이 논의에서 중요한 점은, 최근의 취업연계 복지사업은 각 부처가 환경의 변화와 과거 정책의 개선 과정에서 자연스럽게 발전되어 나온 것이라는 것에 있음

- 단순히 유사사업을 두 부처가 영역확장을 위해 추진했다고 볼 수는 없으며, 자연스러운 발전과정에서 도출된 정책적 교훈을 고려해야 할 것임

- 정책적 교훈은 정책대상을 취업 난이도 기준으로 인위적으로 두 부처에 배분하고, 부처는 다른 정책 수단을 적용하는 것은 과거 경험에서 볼 때 바람직하지 않다는 것

○ 최근의 취업연계 복지사업이 보여 준 바는, 선험적으로 고용이 어렵다고 생각되는 대상자

의 경우도, 서비스의 품질을 높여 적극적인 취업지원 사업을 추진하면, 취업을 통한 경제적 자립이라는 성과를 달성할 수 있다는 것임

- 특정 대상에 대해 취업 장애 해소 및 직접적인 취업지원이라는 서비스가 통합적으로 이루어져야지, 분절적으로 이루어져서는 안 된다는 것을 나타냄
- 그러므로 보건복지부와 고용노동부의 역할 분담을 위해, 취업난이도를 바탕으로 사업 대상자를 구분하여 배정하고, 복지적 사례관리와 취업지원이라는 사업 수단을 구분하여 두 부처가 별개의 사업수단을 활용하는 것은 피해야 함

○ 이러한 교훈을 염두에 두고 조정 방안을 검토해 보면, 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업 간의 조정은 근본적으로는 주관 부처를 통합해서 복지행정과 고용지원 행정이 하나의 부처에서 이루어지도록 하는 방안을 고려해 볼 수도 있음

- 실제 이러한 변화가 있었던 국가도 있으나, 그러한 조직적 통합이 항상 성공적이었던 것은 아니라는 주장도 있음

○ 사업 수단과 사업 대상자를 기준으로, 두 부처의 역할을 구분할 여지가 있으나, 이러한 구분은 과거 경험에서 배운 교훈을 무시하는 것임

- 사업 대상자에게 복지적 사례관리와 취업지원 서비스는 통합적으로 이루어져야 함

○ 복지행정과 취업지원 행정의 조직적 통합이 없는 상태에서, 중요한 것은, 이러한 두 서비스를 어떻게 통합적으로 사업 대상자에게 제공할 것인가에 있음

- 행정이 별개의 조직으로 분리되면, 통합적 서비스 제공이 용이하지 않기 때문

○ 차선의 대안은 중앙 부처는 분리되어 있어도, 지역에서 서비스를 제공하는 공간을 통합하여, 두 행정이 현장에서는 통합적으로 이루어질 수 있도록 하는 것임

- 이렇게 되기 위해서는 지방자치단체의 역량 강화를 통해, 지방자치단체가 통합적 서비스 프로그램 운영의 중추적 역할을 수행해야 함
- 그리고 특정 계층의 경제적 자립이라는 정책 목표를 상위 목표로 둘 것인지, 취업지원 서비스를 필요로 하는 전 계층의 실업 문제 해소를 상위 목표로 둘 것인지를 명확히 설정하는 등 중앙 부처의 역할도 재정립할 필요가 있음

○ 두 부처가 병렬적인 관계를 가지게 되면, 사업대상자를 위한 통합적인 서비스가 이루어지기보다는, 사업대상자를 특정 부처가 독점하기 위해 특정 서비스 수단에 고착시키려는 현상이 나타날 가능성이 크기 때문에 보건복지부나 고용노동부가 해당 상위 목표를 책임지

는 부처가 되고, 다른 부처는 사업 수단을 제공하는 협력 부처로 자리매김할 필요가 있음

- 책임 부처의 중요한 역할은, 사업 대상자에게 제공되는 서비스의 조정 역할을 책임지고 담당한다는 것이며, 협력 부처는 책임 부처가 필요로 하는 서비스를 요청에 따라 제공하는 역할을 수행하는 것이 바람직
- 예를 들어, 취약계층의 경제적 자립을 위해 취약계층에 부합한 종합적인 서비스를 제공하는 것이 보다 자연스러운 정책목표라면, 복지담당 부처가 다양한 복지 관련 서비스를 제공하고 개별 대상자를 관리하는 역할을 수행
- 취업지원의 전문성과 인프라를 가진 부처는 취업관련 정보와 지원서비스를 제공하는 역할을 수행하는 것이 바람직할 수도 있음

❑ 아래의 그림과 같이 현재 정부 내에서 실제로 유력하게 논의되고 있는 구체적인 안에 대해 검토하고자 함

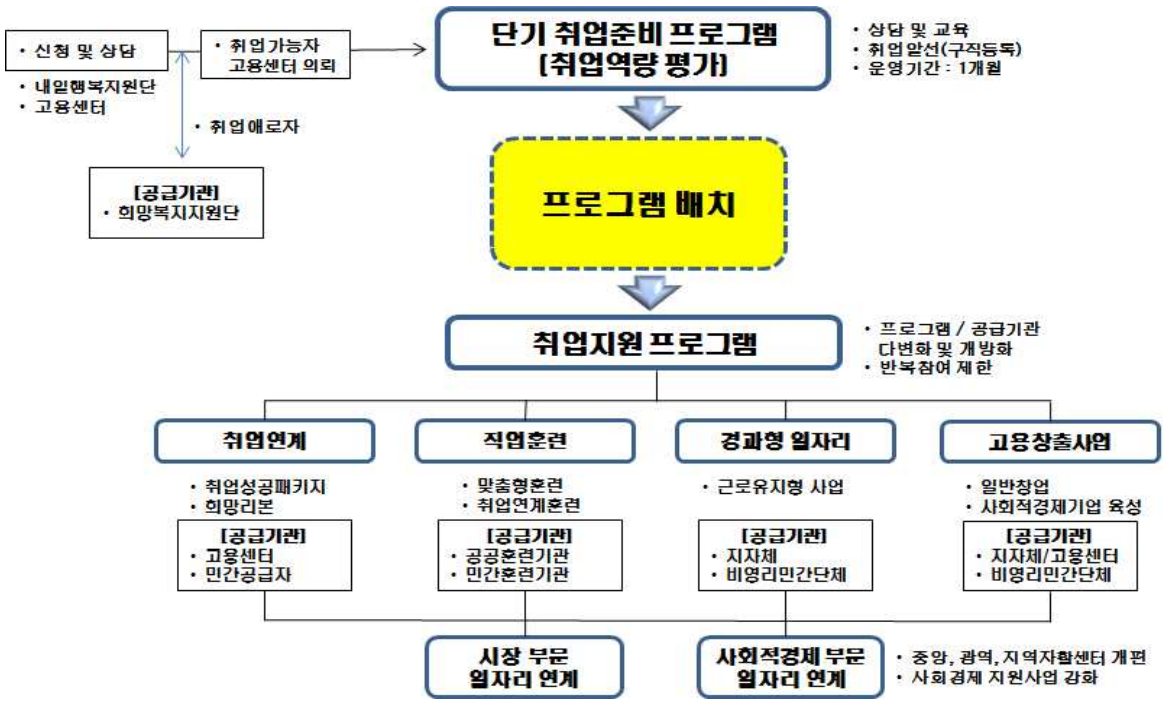
○ 지자체의 사회복지사가 수행하고 있는 기능을 내일행복지원단으로 강화시켜서, 사업 대상자에 대한 일차적인 상담을 수행

- 이때 고용센터의 지원이 가능한 경우, 협업하여 복지서비스 대상과 취업서비스 대상으로 구분

○ 취업서비스 대상으로 구분된 참여자는 고용센터에 의뢰하여 다양한 취업준비 프로그램에 배치

○ 취업이 어렵다고 판단된 대상에 대해서는, 희망복지지원단에서 일반 수급자로 전환하여 이력관리를 하면서 복지 서비스와의 연계를 제공

[그림 1] 취업지원 프로그램의 흐름도



○ 취업서비스 대상자를 의뢰받은 고용센터는 일차적으로 단기 취업준비 프로그램을 운영

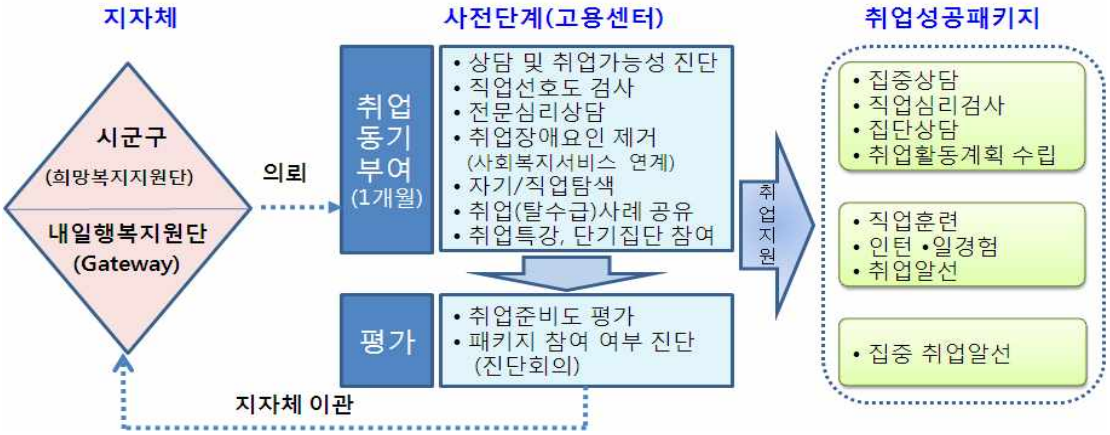
- 1개월 이내의 상담, 교육 및 취업 알선을 통해 취업역량을 파악

○ 단기 취업준비 프로그램 운영 후, 사례조정회의를 통해 그 다음 단계의 취업지원 프로그램에 배치

- 이때 후속 취업지원 프로그램은 취업연계, 직업훈련, 경과형 일자리, 고용창출 사업으로 구분됨

○ 단기 취업준비 프로그램의 운영 과정은 아래 그림에 제시된 현행 취업성공패키지의 사전 단계와 유사

[그림 2] 취업성공패키지의 사전단계



자료: 노동부(2013), 취업성공패키지 사전단계 운용지침

○ 취업연계 프로그램의 경우, 복합적 욕구를 가진 집단은 희망리본 사업에, 나머지는 취업성공패키지에 배치하여 병렬적으로 운영하는 방안이 검토 중에 있음

- 그리고 시범기간 이후, 두 사업을 평가하여 프로그램의 통합 여부를 결정한다는 것

○ 이 경우, 두 프로그램의 서비스 제공기관을 선정하고 관리하는 기관의 설정이 필요

- 현재는 보건복지부와 고용노동부가 별도로 서비스 제공기관을 선정하고 관리하고 있음

○ 두 사업 간의 관계 설정의 핵심 사항은, 복합적 욕구를 가진 집단과 그렇지 않은 집단의 구분의 실효성 문제

- 만약 이러한 차이를 사전적으로 구분하기 어렵다면, 굳이 두 개의 사업을 별도로 운영할 필요가 없을 것임

- 현재 논의되고 있는 방안은 이 부분에 대한 결론을 유보하고 있다고 판단됨

○ 직업훈련 프로그램의 경우, 지역 중심의 취업연계형 직업훈련 프로그램을 추진하는 방안이 검토 중에 있음

- 근로빈곤층의 능력과 욕구에 부합하는 직업훈련 프로그램을 개발한다는 것

- 그리고 동시에 지역의 일자리 수요를 고려한 취업연계형 직업훈련 프로그램 개발을 추진하는데, 사업 수행 주체는 공공 및 민간 직업훈련기관이 될 것임

○ 경과형 일자리는 근로유지형 자활근로사업의 성격으로서, 기존 유사 사업과 통합하여 운영하며, 업그레이드 자활근로사업은 축소하며 인건비 보조사업으로 전환됨

○ 고용창출 일자리 프로그램은, 기존 자활근로사업단과 자활기업은 단계적으로 지속가능한

기업으로 전환하고, 사회적 경제 기업 설립을 위한 경영지원 및 자금조달 지원체계를 구축해 나가는 것을 주 내용으로 함

❑ 희망리본과 취업성공패키지 사업과 관련하여 논의 중인 개선방안은 두 단계의 사전 분류 단계를 거침

○ 취업가능성을 판단하는 일차적 진단과 취업 가능성이 있는 참여자들이 참여할 후속 프로그램에의 분류

○ 이러한 판단 및 진단기능들이 서비스 공급에 있어서 필요한 요소이긴 하지만, 중요한 것은 이러한 판단 및 진단의 결과가 서비스 제공 내용을 확정함으로써 다른 유형의 서비스를 제공받는 기회를 차단해서는 곤란함

❑ 현재 논의되고 있는 안은, 본질적으로 기초생활보장제도의 도입 초기의 사업전달 구조와 유사하다고 판단됨

○ 판단 및 진단을 수행한 기관과 실제 사업을 수행하는 기관이 분리되고, 사업 수행기관이 수행할 수 있는 서비스의 범위가 사전적으로 정의되어 있다는 점에서, 그 유사성이 두드러짐

○ 외형상으로는 유사성이 두드러지지만, 실질적 서비스 내용의 개선으로 과거 체제의 한계를 완화시킬 여지가 있음

- 첫째, 취업능력판단 기관의 역량의 개선을 통해, 과거의 취업능력 판단의 적절성에 대한 논란을 완화시킬 여지가 있음
- 둘째, 부처간 칸막이 해소를 위해, 사통망이나 워크넷의 정보 공유 또는 통합을 통해, 사업 참여자의 이력관리가 통합적으로 이루어지도록 해서, 사업 참여자들의 이력 관리 및 서비스 연계가 원활히 이루어지도록 해야 할 것임
- 이때 사례관리자의 역할을 수행하는 기능이 내일행복지원단에 있어야, 사업 참여자들에게 통합적인 서비스를 제공할 수 있음
- 만약 개별 프로그램에 사업 참여자들을 분류하여 배정하고, 각 개별 프로그램의 담당자들이 제한된 범위 내에서 서비스를 제공하게 되면, 통합적 서비스의 제공이 용이하지 않을 것으로 예상됨

❑ 이렇게 현재 논의되고 있는 방안의 한계를 완화시킬 수 있는 추가적인 조치가 이루어지더라도, 희망리본 사업의 경우, 사업의 정체성 자체가 모호해질 우려가 있음

○ 현재 논의되고 있는 방안에 따르면, 희망리본 사업은 취업 능력이 있는 대상자 중에서 복합적 서비스 수요가 있는 대상에게 서비스를 제공하는 프로그램으로 자리매김하고 있음

○ 희망리본 사업의 주요 성과는, 과거에 취업지원 대상이 아니라고 판단했던 사업 참여자들도 프로그램을 통해 취업을 했다는 점에 있음

- 만약 취업능력이 있는 수혜자만을 대상으로 희망리본 사업을 제공하게 되면, 이러한 사업의 성과를 잃어버리게 되는 문제가 발생

- 이러한 문제를 완화하기 위해서는, 과거와 달리, 취업연계 프로그램의 하나인 희망리본 사업 참여자들의 판정 기준을 넓게 설정해야 할 것으로 보임

○ 현재 논의되고 있는 방안의 한계를 완화하기 위해서는, 이상에서 논의한 추가적인 유의사항이 적극적으로 포함되어야 할 것임

❑ 마지막으로, 현재 논의 중인 안은 희망리본 사업과 취업성공패키지 사업을 병렬적으로 추진하는 것으로 되어 있으며, 일정 기간 이후 통폐합 문제를 다시 논의하는 것으로 현재의 갈등을 봉합하고 있음

❑ 양 사업간의 관계 설정을 위해서는, 다음의 두 가지 사항이 확인되어야 할 것으로 보임

○ 양 사업이 실제로 차별성이 있는 다른 서비스를 제공하는지에 대한 점검이 필요

- 복합적 서비스 수요가 있는 대상자의 존재의 확인과 복합적 서비스의 제공이 취업성공패키지에서는 이루어지지 않는다는 사실의 확인이 필요

○ 또 하나는, 취업성공패키지 사업이 취업연계에 있어서는 더욱 전문성이 있는 서비스를 제공한다는 점도 확인되어야 함

- 만약 복합적 서비스 수요와 서비스 내용이 존재하지 않는다면, 희망리본 사업은 별개의 사업으로 존재할 근거가 미약

- 그리고 만약 취업성공패키지 사업이 취업연계의 전문성에 있어서 차별성이 없다면, 보다 통합적인 서비스를 제공하는 희망리본 사업으로 대체하는 것이 적절

○ 이러한 두 가지 쟁점에 대한 객관적인 평가를 통해, 향후 두 사업의 관계를 정립해야 할

필요가 있음

2. 취업연계 복지사업의 성과관리

❑ 취업연계 복지사업의 추진과 관련된 두 번째 쟁점은, 취업연계 복지사업의 성과관리에 있음

○ 특히 최근에 도입된 희망리본과 취업성공패키지 사업이 성과계약 형태를 도입하여 눈에 띄는 성과를 달성하였으므로, 성과계약의 지속 가능성을 위한 정책과제를 검토할 필요가 있음

❑ 첫째는 취업난이도를 성과계약에 반영하여, 사업 수행기관의 전략적 행동을 통제할 필요가 있음

○ 이 목적을 위해, 일부 국가에서는 프로파일링 기법을 개발하기도 했으며, 우리나라의 자활사업도 자활역량을 평가하는 과정이 존재

- 그러나 앞에서 지적한 대로, 평가의 신뢰성에 대해 지속적인 문제제기가 이루어지고 있음

○ 성과계약에 프로파일링 요소를 반영하기 위해서는, 상당한 투자가 필요하다고 판단되는데, 이에 대한 대안으로 목표치 가속모형을 고려할 수 있음

- 예를 들면, 취업률 달성 수준에 따라, 구간별로 성과급 크기를 다르게 책정하는 것이며, 실제 이 모형이 희망리본 사업의 본 사업부터 도입되어 적용되고 있음
- 이 모형의 약점은, 사업수행기관의 전략적 행위를 주어진 것으로 보고, 이를 기반으로 성과계약구조를 설정한다는 것
- 그러나 행정 비용을 최소화하면서도 프로파일링과 유사한 효과를 창출하는 방안으로서 의미 있다고 판단됨

❑ 둘째, 정부와 민간 사업자 간의 위험분담 문제로, 경기변동에 따른 성과 달성 난이도의 변화와 사업 대상자 수 변동에 따른 위험을 성과계약에 어떻게 반영할 것인지가 쟁점

○ 희망리본 사업의 경우, 사업 참여자를 확보하는 일이 위험요소로 등장할 가능성이 크므로, 이에 대한 정책방향 수립 필요

- 본 사업화되었을 경우, 사업수행기관에 사업 참여자를 어떤 방식으로 발굴하고 배정할 것인지가 쟁점

- 자활사업을 점진적으로 대체하는 사업으로 자리매김한다면, 자활사업 참여자인 조건부 수급자로 사업 참여자가 확대되는 효과가 있음
- 시범사업과 같이 사업 참여자 수요를 보장해 주는 방식으로 사업을 계속 운영하기는 어려울 수 있으므로, 사업 참여자 풀(pool)을 확대하고 참여 대상자의 선택권을 강화하는 방향으로 제도 개선이 필요할 수 있음

○ 자활사업 및 취업성공패키지 사업과의 연계 방안과 이 쟁점은 연관되어 있음

○ 희망리본 사업을 기존 자활사업의 병렬적인 사업으로 자리매김할 경우, 자활사업 참여자들에게도 선택권을 부여하는 방안이 도입 가능함

- 희망리본 사업 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
- 취업성공패키지 사업 참여자 중에서 희망자나 탈락자를 희망리본 사업에 수용하는 방안을 도입할 경우도 유사한 효과(사업 참여자 풀 확대 + 서비스의 질 제고) 창출이 가능
- 궁극적으로는 차상위계층을 포함하여 사업 대상자를 확대하고, 사업 대상자들에게 참여 사업을 선택할 수 있는 선택권을 부여하는 방안이 도입되어야 할 것임

❑ 세 번째는, 사업 수행기관 간의 유효경쟁 유지가 필요하다는 것이며, 이를 위해서는 다음과 같은 방안들을 병렬적으로 고려할 필요가 있음

○ 첫째, 사업 수행자 간의 유효 경쟁 유지를 위해서는 사업 수행 지역을 광역화해서, 다수의 사업자가 서비스를 제공하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음

- 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 추진할 필요가 있음
- 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 지

닌 사업 수행 후보기관들을 육성할 필요가 있음

○ 둘째, 만약 다수의 사업자를 동일 지역에서 운영하는 것이 어려운 여건이라면, 다른 병렬적 사업에로의 전출입이 유연하게 이루어지도록 하는 방안도 검토할 필요가 있음

- 만약 희망리본 사업이 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

○ 셋째, 계약 갱신이 자동적으로 이루어지는 구조가 아니라, 원칙적으로 원점에서 사업수행기관을 재공모하도록 할 필요가 있음

- 기본적으로 사업 시작 시점에서 2년차 계약을 체결하되, 1년차 사업에서 일정 성과가 확보되지 않으면, 계약 중간 종료가 가능하도록 하는 방안도 검토 가능
- 2년차 계약 종료시에는, 사업의 성과가 일정 수준을 만족시킬 경우, 추가적인 1년 계약 연장이 가능
- 3년차 계약 종료시에는, 원점에서 사업 수행기관을 다시 공모하도록 함
- 이러한 계약 종료 가능성이 실질적인 효과가 있기 위해서는, 다수의 잠재적 사업자가 존재하는 것이 중요함

○ 마지막으로, 성과계약형 사업의 운영을 위해서는 정부의 계약관리 능력을 강화시킬 필요가 있음

- 사업 진행과정을 모니터링하고 성과계약의 적정성을 관리하는 중앙 조직의 강화가 필요
- 근본적으로는 우리나라 중앙 정부의 1년 단위의 순환보직 체제도 개선되어야 할 필요가 있음
- 현행과 같이 중앙 부처의 순환보직 체제가 지속된다면, 사업관리를 위한 별도의 독립적인 중앙 조직이 더욱 필요
- 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 할 것임
- 중앙 조직에서 서비스 품질인증 제도 운영, 교육, 홍보, DB 구축 등에 있어서 적극적 역

할을 수행할 필요가 있으며, 이를 위해 인력 보강이 필요

- 서비스 품질 인증을 통해, 서비스 품질을 모니터링하고 동시에 사업 재계약시 우선권 부여라는 유인도 제공 가능

참고문헌

박노욱·류만희·노대명·서광국 외, 『희망리본 시범사업 성과평가 및 본 사업 추진 방안』, 보건복지부·한국조세연구원, 2012.

박노욱·성명재·서광국, 『희망리본 프로젝트 3차년도 모니터링 및 중기 성과평가』, 보건복지부·한국조세연구원, 2011.

박노욱·전병힐·서광국 외, 『성과관리형 자활시범사업 모니터링 및 평가 연구』, 보건복지부·한국조세연구원, 2010.

박노욱·전병힐,『성과관리형 자활시범사업 1차년도 성과평가』보건복지부·한국조세연구원, 2009.

박노욱, 『저소득층 자활지원 사회서비스 성과관리 외국 사례 분석』, 보건복지부·한국조세연구원, 2009.

작성자 : 박노욱 한국조세재정연구원 연구위원(02-2186-2267)