

# 저소득층의 복지- 고용 민간위탁사업의 성과계약에 관한 연구\*\*\* \*\*

강창현, 문순영

< 국문요약 >

이 논문은 우리나라 저소득층 복지-고용사업들의 구조에 자체적인 성과관리요소를 어떻게, 어느 정도 설계하고 있는지를 분석하고 성과계약의 유형들에 비추어 통제 없는 재정지출현상에 대한 대응방안을 살펴보았다. 그 결과 자활사업, 희망리본사업, 취업성공패키지 사업들은 전국적으로 표준화된 사업체계를 적용하고 있어서 자치단체와 민간위탁사업자의 유연성이 높지 않았다. 또한 대상자와 사업방식에 있어서 유사, 중복성이 존재하여 지역 내에서 대상자배정의 문제, 취업의 질 문제, 전달체계의 문제 등이 있었다. 또한 성과계약의 중요한 특징인 성과에 따른 비용지불구조에 있어서 계약자의 재정위험도가 높지 않아 적합한 성과계약의 개발과 장기적 관점에서의 성과관리체계가 필요한 것으로 나타났다.

[주제어] 복지-고용 민간위탁사업, 성과계약, 성과관리

## A Study on the Performance- Based Contracting out of Workfare Programs

Kang, Chang-hyun Moon, Soon-young

< Abstract >

The purpose of this study is to analyze two sets of questions: 1) To what extent, and by which means, have the elements of performance management been included in the structure of workfare programs? 2) How can unsystematic financial expenses be countered relative to the types of performance-based contracting out of workfare programs? Study results indicate: 1) There is little flexibility in performance management between self-governing bodies and contractual operators because national standardized business systems were applied to the Self-Supporting Programs, Hope-Reborn Project, and Employment Success Package Program; 2) There are problems with the selection of target personnel, the quality of employment, and the delivery system because of the similarity and redundancy of target personnel and business methods in the local area. One clear corollary of the research findings is that long-term, continuous systematic performance management is important.

[Keywords] United States welfare policies, workfare program, performance management, performance-based contracting out

\* 강창현(Kang, Chang-hyun, E-Mail: welchkang@dankook.ac.kr)  
학위취득대학: 연세대학교 현직: 단국대학교 공공관리학과 교수

\*\*문순영(Moon, Soon-young soonym@knu.ac.kr)  
학위취득대학: 연세대학교 현직: 경북대학교 사회복지학과 부교수  
Received: Dec. 10. 2014 Revised: Jan. 10. 2015 Accepted: Feb. 15. 2015

\*\*\* 국조세재정연구원의 '재정전문가 네트워크' 연구사업의 저자의 부분을 수정 보완 한 것임

## I. 문제제기

복지-고용사업의 대표적 유형인 자활사업의 예산은 2010년 4,638억원, 2011년 4,905억원, 2012년 5,406억원으로 크게 늘어나고 있다. 이 사업은 의무지출성격으로 분류되어 재정사업자율평가의 결과와 무관하게 정부업무평가제도와 성과예산제도 등에 의한 예산환류가 곤란하다는 문제점을 가지고 있다.

복지분야 의무지출성격의 예산은 연평균 7.5%로 매우 높게 증가하고 있어 이에 대한 재정건전시스템을 필요로 한다. 그러나 별도의 재정건전성 확보장치가 제도화되기까지는 정치적 계임과 법제화에 많은 시간이 소요될 것이다. 따라서 그 이전에 가장 기본적으로 사업자체의 성과관리구조를 갖추도록 하는 것이 바람직하다.

보건복지부의 자활사업은 자활센터와 계약을 통해, 고용노동부의 취업성공패키지사업은 고용센터의 전과정 민간위탁방식을 통해 사업을 수행하고 있다. 보건복지부의 자활근로사업 중 희망리본은 성과관리형으로 추진되고 있다. 정도에 차이는 있으나 보건복지부의 희망리본과 고용노동부의 취업성공패키지사업에 적용된 민간위탁방식은 성과의 유인을 강조하는 성과계약(performance based contracting out)의 형태이다. 일반적으로 성과계약의 유형에 비추어 볼 때 성과요소가 약하면 사업의 좋은 성과를 기대할 수 없으며, 재정사업자율평가가 무의미해지고, 예산지출은 성과에 대한 고려가 없이 증가하게 되는 악순환이 지속될 것이다.

이러한 문제인식하에 본 연구는 복지-고용사업의 구조에 자체적인 성과관리 요소를 어떻게, 어느 정도 설계하고 있는지를 분석하여 성과계약(performance based contracting

out)의 유형들에 비추어 통제없는 재정지출현상에 대한 대응방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

우리나라의 사회복지사업들은 오래전부터 민간위탁 방식으로 진행되어왔고, 비교적 최근의 저소득층의 복지-고용사업인 희망리본사업과 취업성공 패키지 사업들이 성과유인을 도입한 성과계약으로 민간위탁사업들이 진행되고 있지만 성과계약 관리방법에 대한 논의와 연구들은 전무한 상황이다.

따라서 외국의 복지-고용사업의 다양한 성과관리 방법들의 유형 사례들을 통하여 성과계약 관리방법들의 핵심적 요소와 특성을 파악한다. 이에 근거하여 보건복지부의 자활근로사업, 희망리본사업, 고용노동부 취업성공패키지 사업들은 성과계약의 유형어디에 속하는지 구조적 문제점이 무엇인지를 분석하여 관리방법의 개선방안을 제시한다.

본 연구는 성과계약 관리에 대한 탐색적 연구(exploratory study)로 문헌연구와 인터뷰를 병행하였다. 문헌연구는 정부 간행물 및 사업지침서, 통계자료 및 입법자료, 국.내외 논문 등을 활용하였고, 저소득층 복지-고용사업의 성과계약에 대한 연구 자료들은 거의 없어 사업들의 운영을 파악하기 위하여 보충적으로 면접조사(interview)를 진행하였다. 면접조사는 의도적 표본 추출 전략을 사용하였는데, 각 사업들의 결정적 시각을 제시할 수 있는 전형적 사례(typical case)와 연구자가 거주하는 지역의 세 가지 사업의 관련 주체들을 각 1명씩을 섭외하여 인터뷰하는 편의적 사례(convenience case)방법을 활용하였다. 면접조사 대상자의 개요는 <표 1>과 같다

<표 1> 복지-고용사업의 사업 담당자들 인터뷰 개요

분류	대상자	인터뷰 일시	장소
A	자활담당공무원	2013.4.3. 09:00~10:30	시청
B	자활센터사무국장	2013.4.3. 11:30~13:00	자활센터
C	직업상담사	2013.4.3. 15:30~16:30	시청
D	고용센터 직원	2013.5.8. 13:00~14:30	고용센터
E	희망리본업체 직원	2013.5.8. 15:00~16:30	희망리본 본부

## II. 사회서비스의 성과계약에 대한 이론적 고찰

사회서비스의 생산이 공공으로부터 민간으로 이동하는 민영화(privatization)는 여러 형태가 있으나 가장 많이 활용되는 방법은 계약 공급(contracting out)이다<sup>1)</sup>. 이 방법은 서비스를 구매하는 것이 직접공급에 비해 비용이 적게 들고, 보다 효율적으로 공급되어 질이 좋게 된다는 믿음에 근거를 두고 있다. 하지만 이러한 계약 공급에 대한 비판도 있다. 공무원과 계약자간의 부패관계가 발전될 가능성이 높다는 점(DeHoog 1984, 430), 저급의 비정규 직원을 채용할 가능성이 있다는 점, 일관성 있는 정책의 형성과 집행이 외부 계약공급자들로 인해 보다 힘들어진다는 점, 외부계약공급자들

의 재량활동 증가로 인해 혼란, 중복, 모순된 기능이 생겨난다는 점, 그리고 계약 공급이 실질적으로는 정부의 규모를 축소하지 않는다는 점 등이다.

이러한 문제들이 발생하지 않도록 하기 위하여 계약 공급시 확보해야 할 조건으로 첫째, 시장에서 경쟁관계, 행정절차상의 경쟁관계를 확보하는 것, 둘째, 서비스 비용을 낮추고 질을 올리겠다는 합리적 의사결정자가 있어야 한다는 것, 셋째, 효과적인 감시체계가 필요하다는 것 등이다. 이는 소비자가 불만상태를 즉시 표현할 수 있어야 하고 객관적이고 독립적인 평가가 있어야 하며, 비용, 성과, 효과성 등으로 구성된 피이드백이 주어져야 한다는 것 등이 갖추어져야 한다.

### 1. 성과계약(performance based contracting out)의 의의

GAO(Government Accountability Office)에 의하면 성과계약(performance based contracting out)은 바람직한 결과를 구체화하고 계약자에게 결과 달성 방법의 기술보다는 결과를 어떻게 달성할지를 결정하도록 하는 것으로 정의한다(GAO 2003, 1). 성과계약은 필요한 성과 질(performance quality) 수준의 달성을 보장하도록 의도하며, 수행된 서비스

1) 계약, 또는 민간공급이란 서비스의 공급기능이 민간부문으로 이전되는 것을 말한다. 이는 공급의 민영화와 생산의 민영화로 구분된다. 생산의 민영화란 서비스를 생산해 왔던 정부조직이 비정부조직으로 변환 혹은 대체되는 것을 의미한다. 이는 두 가지로 구분될 수 있는데 첫째, 민간 구매자를 위해 생산해 왔던 국가 생산의 소유권을 민간부문에 이전시키는 것, 둘째, 정부가 책임을 가지고 정부보조를 계속하면서 민간생산자에게 서비스 공급기능을 이전시키는 즉, 계약(contracting out)을 의미한다.

가 계약표준을 충족하는 정도에 따라 총비용이 관련되는 방법이다. 또한 서비스의 산출, 질, 결과에 초점을 두고, 이것이 적어도 계약자의 지불뿐만 아니라 계약의 연장과 갱신에 관련되는 것을 말한다(Martin 1999). 이는 결국 계약자에게 재량의 부여와 동시에 위험을 전가(risk shift)하는 것을 의미한다. 하지만 결과의 계량화가 가능한 경우 성과측정을 통해 계약자에게 항상 목적과 목표를 환기시킴으로써 대리인이 주인의 목표에 초점을 두게 되어 주인-대리인관계의 부정적 측면을 상쇄시키는 효과도 있다.

성과계약이 일반적인 계약과 다른 면은 계약자의 성과를 측정할 명확한 목표와 성과지표가 설정되고, 성과지표에 대한 체계적인 데이터 수집, 그리고 계약자의 성과에 따른 보상의 제공 또는 제재의 부과가 이루어진다는 점이다 (Benjamin Loevinsohn, 2008)<sup>2)</sup>.

성과기반 서비스계약은 미국의 대통령관리아젠다(Presiden's Management Agenda 2001)와 관리예산처(Office of Management and Budgeting)의 핵심요소로 정부기관들의 모든 서비스를 최소한 20%, 금액기준 \$25,000 이상을 성과기반으로 계약하게 하면서 등장하였다(Lawther 2002, 12). 이 조치는 다음과 같은 방법으로 계약 행정의 효과성과 역할에 상당한 영향을 미치고 비용 절감도 가져왔다.

첫째, 행정기관이 목표 또는 계약자인센터로 사용될 성과지표나 표준을 찾기 위해 업무과정분석을 하도록 하여 효율성을 자각하게 되었다. 둘째, 이러한 분석은 가능품질수준(AQLs: Acceptable Quality Levels)<sup>3)</sup> 을 만

2) 보상은 계약의 지속, 성과보너스 제공, 대중의 인지도 등이 포함되며, 제재에는 계약의 종결, 재정적 불이익, 대중의 비난, 향후계약 배제 등이 포함된다.

드는데 기초가 되었다. 서비스가 이 품질수준을 넘어서지 않으면 거부되지 않으며, 이 비용이 계약자가 의도적으로 질 낮은 서비스를 전달하지 않게 만들었다. 계약자가 AQLs을 위반하면 처벌받게 되어 일종의 성과표준으로 자리잡게 되었다. 셋째, 감시 또는 서비스품질보장을 위한 장치를 만들게 되었다. 계약자의 계약 목표달성정도에 관한 정보를 찾는 방법으로 정기적 표본추출, 검사 등이 활용되었다.

OMB가 채택한 이러한 방법은 정책수단측면에서 '의무(mandate)<sup>4)</sup>' 를 효과적으로 활용한 경우이다. 즉 의무규정만으로 행정기관의 행태를 성과중심으로 변화되도록 유도하기 때문에 추가적인 관리비용이 수반되는 행정조치를 할 필요가 없다. 또한 표준화된 지침으로 계약을 관리하는 방식보다 각 행정기관들이 그들의 업무과정을 분석하여 그에 맞는 성과관리요소들을 개발하게 되었다는 점에서 매우 유용한 시도라고 볼 수 있다.

## 2. 성과계약의 유형

사회서비스의 공급에 있어 Martin(2007)은 성과에 기반한 다양한 성과계약 방식들을 보여준다. 그는 미국의 지역에 따라 성과의 단위, 비용지불 방식 등의 차이에 따라 다르게 활용되고 있는 성과계약 방식을 7개 주들의 사례

- 3) 서비스 또는 산출물에 대한 수용 가능한 결함의 최대 비율 또는 수
- 4) 정부가 개입할 수 있는 정책수단 중 정부명령(government mandates)은 모든 이가 특정의 재화나 서비스를 구매하도록 하는 것이다. 이 수단은 보편적 소비를 보장하므로 형평성이 주된 관심일 때 적합한 수단이다. 또한 개인이나 민간 조직에 비용부담을 전가하도록 함으로써 정부의 예산에 영향을 주지 않고도 설계될 수 있다는 것이다. 그러므로 어떤 재화에 대한 개인의 지출이 크지만 정부가 이 수준을 정부부문의 부담없이 올리고자 할 때 적합하다(Porterba 1996).

를 들어 설명하고 있다. 이들 7개 주의 성과계약 방식의 특징들에 따라서 유형을 구분하면

비용지불의 유형에 따라 <표 2>와 같이 4가지로 분류가 가능하다.

<표 2> 성과계약의 유형화

구분	비용상환방식 유형	사례기준 비용지불방식 유형	서비스기준 비용지불방식 유형	사례기준 서비스 과정별지불방식 유형
특징	·사업비용의 전부를 보상하는 것으로 성과와 비용지불이 직접 연결되지 않음 ·재계약과 계약연장시 성과결과가 고려 ·성과유인요소 약함	·사례단위로 비용을 보상하는 것 ·계약자의 입장에서 본질적으로 서비스비용을 절감시키려는 시도를 하게 되어 서비스의 질적 저하를 불러올 가능성이 있음.	·서비스산출의 단위비용에 따라비용보상 ·계약자입장에서는 평균수익이 평균비용을 상회할 수 있도록 공급규모를 확보가 중요 ·따라서 대상자 자격과 배정의 결정이 핵심사항이 됨.	·전달되는 서비스의 전과정에서 과정, 산출, 결과 등 각 단계별로 비용이 보상됨. ·과정과 결과에 비용지불비율을 조절하여 결과에 비용지불비율을 높일수록 성과요소가 강화될 수 있음. 예)고용지원사업의 경우 상담(과정)-교육훈련(과정)-취업(산출)-유지(결과)로 진행
지역별 사례	Maine, Florida, Illinois (수정비용상환형: 추가사례)	Massachusetts	Arizona	Oklahoma, North Carolina (결과에만 비용지불)등

첫째 유형은 Maine과 Florida 주의 성과계약형태로서 사업비용의 전부를 보상하여 주는 비용상환방식이다. 이는 성과와 비용지불이 직접 연결되지 않는다. 다만 재계약과 계약 연장에 성과결과가 고려된다는 점에서 비용지불 방식에 의한 성과유인요소는 약한 특징을 가지고 있다. 기본사업량에 대하여 비용보상을 하고 추가사업량에 성과율을 적용하는 방식인 Illinois(수정비용상환형: 추가사례)도 여기에 해당된다. 비용보상수준은 일정한데 성과율이 낮으면 사업량은 늘어나게 되므로 계약자의 비용부담은 증가하게 된다. 두 번째 유형은 Massachusetts주 형태로서 사례를 기준으로 비용을 지불하는 방식(fee for client)이다. 이는 사례단위로 비용을 보상하는 것이므로 계약자의 입장에서는 본질적으로 서비스 비용을 절

약하려는 시도를 하게 되며, 이는 서비스의 질적 저하를 가져 올 수도 있다. 비용이 덜 드는 대상자를 우선선별하는 크립스키밍의 문제도 안고 있다.

셋째 유형은 Arizona 주의 경우로 서비스산출의 단위비용에 따라 비용보상을 받는 서비스기준 비용지불방식(unit cost or fixed fee for each output)이다. 계약자의 입장에서는 평균수익이 평균 비용을 상회하도록 일정수준 이상의 공급규모를 확보하는 것이 중요해진다. 그러므로 대상자규모가 중요해지므로 누가 대상자 자격과 배정을 결정하는가가 핵심적인 사항이 된다.

넷째 유형은 Oklanoma, North Carolina 주의 경우로 전달되는 서비스의 전 과정에서 과정, 산출, 결과 등 각 단계별로 비용이 보상

되는 사례기준 서비스과정별 지불방식이다. 예를 들면 고용지원사업의 경우 상담(과정)-교육 훈련(과정)- 취업(산출)- 취업유지(결과)로 진행된다. 이때 과정과 결과 단계에 비용지불 비율을 조절하여 적용할 수 있고, 결과에 비용지불 비율을 높일수록 성과요소를 강화할 수 있다. North Carolina는 결과에만 비용을 지불하는 형태이다

이들 4가지 유형들은 <그림 1>에서처럼 계약자의 성과와 비용에 관한 데이터의 필요성

과 계약자의 재정위험도가 제1유형에서 제4유형으로 갈수록 높아진다. 산출과 질, 결과 등 성과에 대한 신뢰적이며 타당한 데이터와 서비스 전달비용에 대한 데이터필요성이 높아질수록 계약자의 재정위험도는 증가한다. 즉 성과 계약에서 계약자 보상을 성과와 직접 연결시킬수록 계약자의 재정위험도 높아지며, 성과와 서비스비용에 대한 정확하고 믿을 만한 데이터의 필요성도 커진다.

### <그림 1> 휴먼서비스 성과기반계약 모델

계약자 재정위험

낮음----->높음

비용상환 방식의 유형	사례기준 비용지불방식 유형	서비스 기준 비용지불방식 유형	사례기준 서비스 과정단계별 지불방식유형
-------------	----------------	------------------	-----------------------

낮음----->높음

데이터 필요성(성과와 비용)  
자료: Martin, L. 2007. p. 149 수정.

최근의 복지급여는 고용을 조건으로 하는 경향이 강하며, 고용을 지속화할 수 있도록 성과와 인센티브를 연결하여 설계된다. IWB(In-work benefits: 근로조건부 급여)는 고용을 조건으로 하여 어떤 집단이 근로시간과 노력을 증대시킬 수 있도록 확실한 인센티브를 설계하고 있는 제도이다(Immervoll and Pearson 2009, 14). 현재 OECD 30 개국중 16 개 국가가 고용조건부 모델을 채택하고 있다(Immervoll and Pearson 2009, 16). 고용조건부 모델의 전형적 사례가 영국의 the Work Programme이다.

the Work Programme<sup>5)</sup>은 민간부문과의

5) Employment Zones, Flexible New Deal, New Deal and Pathways to Work 등을 포함하여 기존의 20개 사업들을 통합한 것이다(National

계약을 통한 복지-고용 커미셔닝사업 형태이다. 이 커미셔닝 사업의 특징은 위탁계약사업자가 서비스제공과정에 자신들의 방식을 적용할 수 있도록 하는 이른바 black box 접근을 도입하였다는 것과 결과에 따른 비용지불인 성과계약모델(payment by result model)이라는 것이다(Newton, B. et. al. 2012, 21). 특히 취업지속을 위한 인센티브가 강조되었는데 계약자의 성과인센티브는 착수수당(start fee), 취업수당(job outcome payment), 취업유지수당(sustainment payments)이 있다. 착수수당(start fee)은 대상자에 따라 지불 받으며 매년 감소하여 3년 후 소멸된다. <표 3>에서처럼 이전의 복지-고용사업인 Pathway to Work에

Audit Office 2012, 12).

서는 위탁사업자들이 대부분 의뢰 받은 사례수를 근거로 서비스 비용을 지불 받고, 추가적으로 취업(outcome)이 되면 50%, 직업 유지(sustained job outcome)이 되면 20%를 받아서 서비스비용으로 수입을 충당할 수 있었다. 그러나 Work Programme 에서는 착수수당만으로는 생존할 수 없도록 하였다. 취업수당(job outcome payment)은 대상자가 3개월, 또는 6개월 등 취업상태에 있는 후 기간에 따라 지불 받는다. 이는 이 사업이 지속근로를 추구한다는 것을 의미한다.

취업유지수당(sustainment payments)은 취업수당 지불후 대상자가 취업상태에 더 오래 있을 때 매 4주마다 취업유지수당을 신청할 수 있다. 이는 대상자가 취업상태에 얼마나 오래있느냐에 따라 1년, 18개월 또는 2년간 지급된다. 이를 평균하여 보면, 착수수당(start fee)은 10%, 취업수당(job outcome payment)은30%, 취업유지수당(sustainment payments)은 60% 수준으로 배정되어 있어 결과지표인 취업유지를 강조하는 성과계약구

조로 전환하였다.

또한 성과제고를 위한 위탁사업자 인센티브도 설계되어 있는데 첫째, 우수사업자에게로 시장지분을 확대 배정하는 것이다. 이는 한 지역에 적어도 두 개의 주계약자가 경쟁하게 하고, 대상자를 임의로 배분하며, 매년 5%의 시장지분이 변동되도록 하여 사업자에게는 성과에 대한 보상과 대상자에게는 양질의 서비스 제공을 보장하도록 하는 것이다. 둘째, 최소성과기준 충족요건이다. 이는 비참여수준의 취업추계보다 최소10% 상회하는 성과를 요건으로 한다. 셋째, 높은 성과에 대한 추가인센티브이다. 이것은 계약 4년째부터 이용가능한 것으로 비참여수준보다 30%높은 성과를 달성하였을 때 모든 추가 취업에 대해 £1,000 부가지급하는 것이다.

**<표 3> 영국 고용-복지사업의 성과구조 변화**

사업	기본비용지불	성과비용지불
Pathway to work(2005)	사례수 기준 서비스비용(30%)	취업(50%), 유지(20%)
the Work Programme (2012)	착수수당 (start fee) : 최대 10%	취업수당(job outcome payment) : 30% 유지수당(job outcome payment) : 60%

기존의 복지-고용사업들을 통합하여 재편한 the Work Programme의 주요 변화는 첫째, 취업유지에 중점을 두었다는 점이다. 기본급비중을 기존 30%에서 10%수준으로 축소하는 대신 취업과 유지등 결과지표비중을 높여

4주마다 2년간 지급하는 성과기반구조로의 전환이다. 둘째, 계약자의 사업재량폭을 확대하였다. 주계약자가 하부계약자를 선정하고 통제할 수 있도록 하여 상황에 따라 사업구조의 유연성을 가질 수 있도록 하였다. 셋째, 계약

자간 성과경쟁을 유도하고 있다. 성과에 따라 시장지분 5%의 이동과 성과가 40%를 넘는 계약자에게 대한 추가 인센티브를 마련하였다는 것이다.

### III. 복지-고용사업 성과계약분석

#### 1. 복지-고용사업의 성과계약구조

민간위탁사업은 헌법 제96조, 정부조직법 제6조 제3항, 지방자치법 제104조 제3항에 그리고 대통령령 제 20351호 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정 제도명시를 하고 있다. 복지-고용사업의 민간위탁사업은 사회복지사업법 제34조 부문별 민간위탁의 근거를 두고 있다. 그리고 지방재정법에 근거해 지방자치단체는 위탁대상사업별 조례를 제정토록 하고 있다. 안전행정부는 민간위탁업무처리에 대한 지침을 통해 사무를 관리하도록 한다.

#### 1) 자활근로-지자체/자활센터<sup>6)</sup>

자활근로사업은 국민기초생활보장법에 의한 저소득층에게 자활을 위한 근로의 기회를 제공하여 자활기반을 조성하는 사업으로 기존 공공근로사업처럼 한시적인 일자리 제공이 아닌 저소득층의 자활촉진을 위한 자활기업 창업 등 기초능력배양에 중점을 둔다. 사업규모는 예산이 '12년 533,328백만원, '13년 579,556백만원으로 46,228백만원(8.7%)이 증가하여 자활근로 대상자는 66천명에 달하고 있다.

#### (1) 사업방식

6) 보건복지부(2013a). 2013자활사업 안내

사업방식은 사업위탁 또는 직접수행인데 민간위탁방식의 경우 사업공모-위탁기관선정-계약체결-사업실시의 과정을 거치도록 하고 있으나 지역에서 기존의 사업자에게 위탁하는 경향이 있다. 자활사업의 주체인 지역자활센터의 지정 요건은 지역사회복지사업 및 자활지원사업의 수행능력과 경험 등이 있는 사회복지법인 등 비영리법인과 단체로 되어 있다. 하지만 지역자활센터가 있는 시·군·구의 경우 계속되거나 기존의 자활사업에 대해서는 별도의 공모 절차 없이 지역자활센터에 우선 위탁하여 실시 가능하며, 시·군·구청장이 필요하다고 인정하는 경우엔 공모절차 등을 통하여 선발 가능하도록 되어 있다. 전년도 또는 현재 수행중인 자활사업의 경우에는 별도의 공모절차 없이 기수행중인 기관(사업자)과 재계약이 가능하며, 이 경우 시장진입성·자활기업창업전망·수익금 발생·참여자의 자립유도가능성 등을 검토하여 시·군·구청장이 결정하도록 한다.

#### (2) 비용지불구조

자활근로 예산의 집행에 관해 배정액은 조건부수급자 규모, 전년도 참여자 규모, 사업의 성과 등을 검토하여 탄력적으로 결정·시행이 가능하되, 자활근로사업 예산은 “인건비”와 자재비 등 “사업비”로 구성하며, 사업별 규모에 맞게 편성하여 사업위탁 또는 직접수행한다.

지역자활센터의 안정적 운영을 위해 운영규모 평가주기를 3년으로 하고, 시·군·구별 조건부수급자 규모, 지역자활센터 참여 수급자 등 운영규모를 결정하여 규모에 따라 지역자활센터 운영비를 차등 지원한다. 이때 차등지원은 성과기준이 아니라 운영규모에 따라 지원규모가 결정된다. 평가결과 활용은 지역자활센터의 지정취소 및 인센티브 지원에 반영, 미흡기관(하위 10%)에 대해서는 컨설팅 지원, 지도·

감독 강화, 삼진아웃제 등을 적용하도록 한다.

<표 4>에서 보듯이 자활센터가 사업의 주체인 자활근로사업의 성과지표인 자활성공률은 2009년 이후 조금씩 증가하고 있으나 탈수급율은 10%수준으로 매우 저조한 실정이

다. 따라서 자활근로사업은 계약자의 성과기준에 따라 비용을 통제하지 않으며 다만 평가 과정을 통해 그 결과를 반영하도록 하고 있어 비용상환형 민간위탁방식으로 성과관리에 한계가 있다.

**<표 4> 자활근로사업의 성과**

	자활사업 참여수A	취·창업수B	탈수급수C	탈수급률C/A	자활성공률 (B+ C)/A
2009	30,682	2,815	2,386	7.8	17.0
2010	30,898	3,307	2,795	9.0	19.7
2011	37,686	4,465	3,762	10.0	21.8

자료: 국회예산정책처, 2012. 자활사업평가

**2)희망리본(성과중심자활)-지자체/민간기관**

복지부의 희망리본사업은 자활근로사업보다 성과중심으로 개편한 것으로서 저소득층 취·창업 지원을 위하여 개인별 1:1 맞춤형 복지서비스를 제공하고, 사업성과에 따라 참여기관 성과예산을 지원하는 사업이다. 사업규모는 '12년 9,022백만원, '13년 22,282백만원으로 13,260백만원(147.0%)이 증가하였으며 자활근로 대상자는 전국 기초수급자, 차상위자 10천명에 달하고 있다.

**(1) 사업방식**

사업자의 공모는 시·도 또는 중앙자활센터를 통한 법인 공모를 하여 공개경쟁 참여를 원칙으로 하며, 계약은 광역지자체와 참여기관간 계약을 체결하며, 계약기간은 최초 2년 계약, 사업평가 후 1년 계약 연장하는 2+1년 일몰제를 적용하고 있다.

**(2) 비용지불구조**

희망리본사업은 성과중심자활사업이어서 계약자의 비용지불구조가 성과관리에 매우 중요하다. 희망리본사업의 비용지불구조는 기본급, 취업성과급, 취업유지성과급, 탈수급으로 구성되어 있다.

<표 5>에서 보듯이 초년도 기본급은 120만원, 연속적으로 사업을 수행하는 경우 기본급은 100만원 수준으로 조정 지급하고, 성과급은 취업률 수준에 따라 차등 지급하는 것을 골자로 한다. 최소 210만원, 최대 380만원의 전체비용 중 기본급의 비중은 최소 27.7% 최대 52.1%에 분포되어 있으며 380만원 기준 기본급 31.5%, 성과급비중은 최소 48% 최대 72%에 분포되어 있다. 참여자 지원체계는 교통비, 식비, 복지서비스 연계 비용 등을 위해 참여자 1인당 참여기간동안 최대 100만원 범위 내에서 개인별 실비를 지급한다.

〈표 5〉 희망리본의 참여기관 비용지불구조

1차 년도 기본급	취업 성과급		취업유지 성과급		(수급자)탈수급 (차상위자)소득규모
	1개월		6개월		
120 만원 2.3 차년도 100 만원	10≤취업률 (전체대상)<20%	10만원	유지율 (전체대상)<10%	30만원	70만원
	20≤취업률<30%	30만원	10≤유지율<20	60만원	
	30≤취업률<40%	50만원	20≤유지율<30	90만원	
	40≤취업률	70만원	30≤유지율	120만원	

희망리본사업은 성과중심자활사업이므로 성과의 추이를 통해 성과계약의 유용성을 확인할 수 있다. <표 6>에서 보듯이 자활성공률은 계속 증가추세에 있어 2011년 50%를 넘었으며 유지율은 60%에 이르고 있다.

하지만 탈수급률은 20%에 못 미치고 있다. 따라서 자활근로사업에 비해 희망리본은 성과가 매우 높게 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 6〉 희망리본의 성과

사업연도	자활성공률(취업률)	6개월 취업유지율	탈수급률
2009	31.8%	51.7%	9.1%
2010	44.6%	59.1%	18.5%
2011	52.7%	60.1%	19.6%
2012('13.1월말 기준)	37.0%	20.3%	-

자료: 보건복지부, 2013b.

3) 취업성공패키지-고용센터/민간기관<sup>7)</sup>

고용노동부의 취업성공패키지는 취업에 어려움

을 겪는 저소득층, 청년층, 중장년층 구직자에게 구직의욕 제고 및 취업계획수립, 능력 및 직장 적응력증진, 집중취업알선에 이르는 단계적 과정의 개인별 종합취업지원서비스를 제공하여 취업역량을 제고함으로써 취(창)업을 촉

7) 고용노동부, 2013. 『2013년 취업성공패키지 업무매뉴얼』.

진하는 사업이다.

사업규모는 일반인, 차상위자, 수급자 등 취업 성공패키지 사업 총 대상자(220천명)에 대한 '13년 예산은 167,325백만원이며 이 중 저소득층대상 사업인 취업성공패키지 I의 예산은 107,123백만원으로 전년대비 47.2%가 증가하였다(예산정책처 2013).<sup>8)</sup>

취업성공패키지 I 참여대상자는 “만 18~64세 이하의 기초생활수급자(조건부수급자), 차차상위(최저생계비 150%) 이하 저소득층 구직자”가 원칙이다.

### (1) 사업방식

2013년 취업성공패키지 I 사업추진 규모가 10만명(기초수급자 3만명)으로 확대됨에 따라 민간위탁 규모도 6만명('12년 4만명)으로 확대되었으며 취업성공패키지 I(저소득층)만 민간에 위탁하도록 되어 있다. 위탁기관(사업자)자격요건은 ‘영리·비영리’ 내지 ‘법인’ 여부 등에 관계없이 「직업안정법」에 따른 무료직업소개사업자, 유료직업소개사업자이다.

### (2) 비용지불구조

<표 7>에서 보듯이 위탁비는 ‘기본급’과 취업 후 근속기간에 따라 ‘근속성공급’을 차등 지급하고, 참여자의 취업의 질을 담보하기 위해 일정 임금이상의 일자리 취업시 인센티브를 지급한다. 피보험 자격취득시 신고된 월평균 보수가 150만원 이상인 일자리에 취업한 경우 ‘나은 일자리 인센티브’ 30만원 지급하며, 취업인센티브 대비 기본급 비율은 각각 36.8%, 41.1%,

46.7%로 평균 41.5%수준을 보이고 있다.

참여자 인센티브로서 ‘참여자수당’은 1단계 참여수당(원칙) 패키지 참여자에 대해 IAP 수립까지의 센터 방문 횟수나 1단계 운용기간 등을 감안, 수료를 기준으로 최대 20만원 지급, ‘훈련참여지원수당’은 1개월(단위기간) 기준 훈련일수 1일당 18,000원을 지급하되, 월 최대금액은 284,000원이다. ‘취업성공수당’은 『취업성공패키지 I』 참여자(일용근로자 제외)로서 동 사업을 통해 취(창)업에 성공한 자에 대하여 일정한 요건충족을 전제로 취업인센티브 차원에서 지급하는 수당을 의미한다. 근속기간에 따라 1·3·6개월에 20·30·50만원을 지급한다. 따라서 참여자 인센티브는 1인당 최대 1,484,000원이 된다.

8) 취업성공패키지 I 은 105,945백만원, 취업성공패키지 II(청·장년층) 57,334백만원, 사업운영비(취업성공패키지 I . II) 2,868백만원 총 166,147백만원(보건복지부,2013b). 2013 종합자활지원계획 「내일(My Job) 드림 프로젝트」 추진계획(안)

〈표 7〉 취업성공패키지 비용지불구조 (단위 : 만원)

구분	계	기본급	취업 인센티브			
			소계	나은 일자리 인센 티브	근속 인센티브	
					3개월	6개월
A등급	190	70	120	30	40	50
B등급	170	70	100	30	30	40
C등급	150	70	80	30	20	30

취업성공패키지의 성과는 <표 8>에와 같이 2012년 기준 61.2%으로 타 사업에 비해 취업률이 높았다. 취업유지율은 2009년 이후 점차 낮아져 2011년 기준 3개월 취업유지율은 67%, 6개월 취업유지율은 42%수준을 보이고 있다. 대상별로 보았을 때 기초생활수급자의 취업률은 '09년 38.9%, '10년 38.6%, '11년 40.8%로 나타나 전체 취업률에 비해 현저하게 낮게 나타나며,<sup>9)</sup>탈수급률은 연도별로 각각 22.4%, 21.1%, 17.1%이다(고용노동부 2013).

#### 4) 자활근로, 희망리본, 취업성공패키지의 대상자배분

세 사업들의 대상자 배분은 <그림 2>에서 보듯이 자활역량평가결과 집중취업지원 대상인 사람(70점 이상인 사람)은 고용센터에 의뢰, 집중취업지원 대상이 아닌 사람(70점 미만인 사람)은 자활근로, 자활기업취업, 지역봉사, 생업자금 등 복지부(시·군·구) 자활사업에 배치된다. 지역의 복지-고용사업의 대상자분류와 배분에 있어서 실질적인 게이트웨이 역할은 고용노동부가 자치단체에 배치한 직업상담사가

상당부분 수행하는 것으로 나타나고 있다. 이 과정에서 자치단체 자활담당자는 상대적으로 역할이 미약하며, 비정규직 신분에는 임시직이 국가중요사업의 성과관리에 결정적인 기능을 수행하고 있는 것이 현실이다.

최근 정부가 발표한 2013 종합자활지원계획 「내일(My Job) 드림 프로젝트」 추진계획(안)에 의하면 복지-고용사업의 연계를 위해 별도의 사업단을 지역에 설치<sup>10)</sup>하여 그 기능을 수행하도록 하였다. 이는 보다 근본적이고 체계적인 사업구조라기 보다는 매우 임시방편적인 대안으로 보인다. 지방자치단체와 특별행정기관의 행정력이 중심이 되어야 연계사업의 네트워킹은 물론, 성과관리를 지속해나갈 수 있는 것이다. 하지만 이렇게 기존행정구조의 개편과 조정 없이 상황에 따라 희망사업단, 복지-고용연계사업단 등등 임시 사업단을 추가적으로 설치해 주요정책과제를 지속적으로 추진해 나가는 어려울 것이다. 따라서 부처 간의 연관사업을 지역에서 실행할 때 책임영역을 분명히 하는 것이 필요하다.

이상의 분석들을 근거로 자활근로, 희망리본, 취업성공패키지 사업들의 성과계약 성격들을 유형화하면 <표 9>과 같이 정리할 수 있다. 자활사업은 비용상환형으로, 희망리본은

9) 다른 연구에서도 자활대상자는 취업성공패키지 DB 취업률이 33.1%로 나타나, 일반 대상자의 취업률 66.0%보다 매우 낮은 절반수준으로 나타난다(류기탁 2012, 31).

10) 복지-고용연계를 위한 “내일행복지원단” 설치, 통합사례관리를 위한 “희망복지지원단” 설치

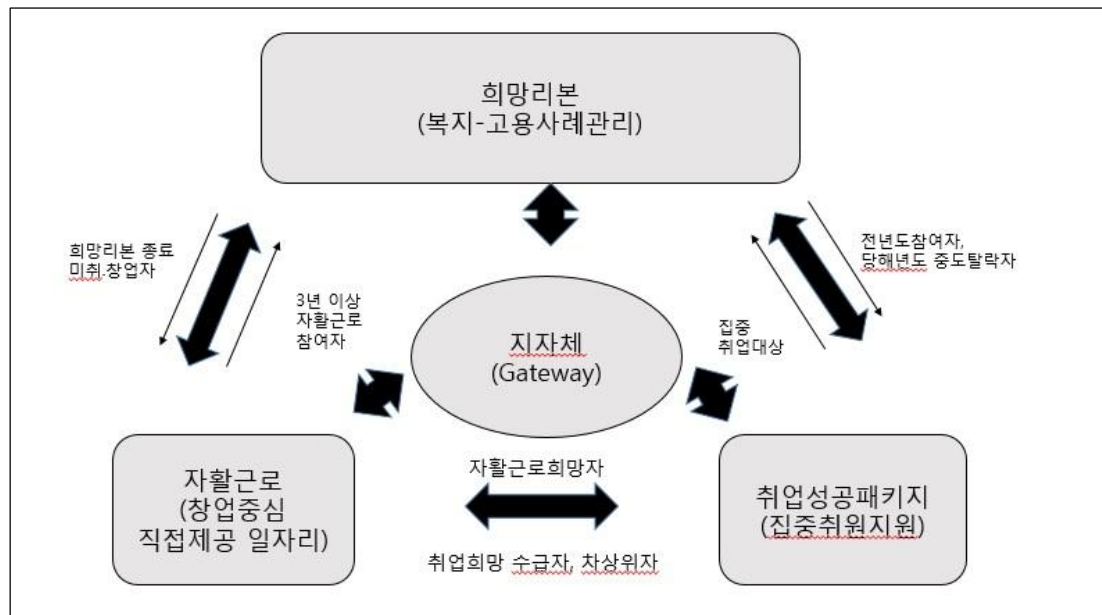
수정된 비용상환형에, 취업성공패키지는 단위 사업들의 계약자 재정위험은 자활사업이 가장 비용기준형에 가깝다고 볼 수 있다. 따라서 각 낮고, 취업성공패키지가 가장 높다.

**<표 8> 취업성공패키지의 성과**  
(I 유형:기초수급자,차차상위이하,기타저소득)

년도	참여자(명)	종료자(명)	일반취창업(명)	취업률(%)	취업유지율*	
					3월	6월
2009	9,082	9,082	5,187	57.1	72.2	43.7
2010	25,228	25,200	15,196	60.3	73.3	64.7
2011	63,967	62,947	32,375	51.4	67.8	42.1
2012	74,956	37,468	22,926	61.2		

자료: 고용노동부 내부자료(2013.4.3일 기준)  
\* 고용노동부(2013). 2013년 취업성공패키지 업무매뉴얼(2012.9.17일 기준)

**<그림 2> 저소득층 복지-고용사업관계**



자료: 보건복지부. 2013. 『2013자활사업안내』.

<표 9 > 복지-고용사업의 성과계약 성격분류

구분 낮음 <----- 계약자 재정위험 -----> 높음

비용지불 유형	비용상환형	수정비용 상환형	단위비용기준형	서비스단계별 기준형
특징	전사업비용지불	기본비용지불	대상자당 비용, 서비스단위비용	투입-과정-성과-결과
내용	성과동기약함	실적에 따라 비용상황변동	계약자의 비용절감동기가 강함 cream skimming, parking 경향	성과-결과비중의 부담
적용사례	Maine, Florida	Illinois	Massachusetts, Arizona	Oklahoma, North Carolina
저소득층 복지-고용사업	자활사업	희망리본 - 취업성공패키지 - the work		

## 2. 저소득층 복지-고용사업 성과요인분석

### 1) 비용지불구조

자활근로사업을 수탁하는 지역자활센터는 인건비와 사업비로 구성되는 자활근로사업예산을 보상받기 때문에 계약자의 재정위험은 높지 않고, 도달해야 하는 성과표준이 없으며, 평가주기도 3년으로 하여 계약자의 안정적 운영에 보다 초점을 두고 있다. 평가결과에 따라 운영비차등지원을 하나 성과기준에 따른 것이 아니므로 기본적으로 비용상환형 계약에 속하며 성과계약의 강도는 매우 약하다.

A: 계속 지역자활센터가 있는 곳에서는 지역센터에 우선 위탁 계약을 하게끔 되어 있어요. 그래서 계속 해 왔었고 특별히 공모의 필요성을 못 느껴 가지고 공모하려고는 하지 않았고 우선위탁을 하게 되어 있기 때문에 센터에다가 계약을 우선적으로 하고 ..... 사업 예산은 거기서 나오고 사업 예산만큼 지원해 주고..

자활근로사업의 성과관리형인 희망리본은 기본급, 취업성과급, 취업유지성과급, 탈수급 등 성과정도에 따라 비용지불을 달리하고 있어서 자활근로사업에 비해 계약자 재정위험은 높은 편이다. 희망리본은 성과구간을 세분하여 목표치 가속모델(Target accelerator)을 적용하므로 기본급의 비중이 최소 27.7% 최대 52.1%에 분포되어 있어서 성과급에 비해 높은 편이라고 할 수 있다. 이는 영국 the Work Programme의 착수수당이 10%수준에서 책정되어 있음을 감안한다면 계약자의 재정위험과 성과계약의 강도는 높지 않은 편이라고 할 수 있다.

취업성공패키지는 계약자에게 기본급과 취업인센티브로 나누어 비용을 지급한다. 기본급의 비중은 평균적으로 41.5%수준을 보이고 있어 영국의 10%에 비해 매우 높은 편이고, 희망리본(평균40%)과 비교하면 비슷한 수준으로 보인다.

D: 기관쪽 입장에서는 항상 비용이 적다고하죠. 작년에 일부는 기관에선 적자가 많이 난다고 해서 포기하는 경우도 있었거든요. 포기한다고 해서 마냥 높이기에는 좀 그렇습니다.

다만 희망리본과 달리 참여자인센티브가 최대 1,484,000원까지 지급할 수 있어서 계약자입장에서는 대상자 확보와 성과달성에 도움이 되어 재정 위험도를 감소시키는 요인이 될 것이다. 참여자에게 제공되는 성과인센티브가 대상자의 참여욕구를 환기시키는데 효과가 있는 것으로 보인다.

D: ……대상도 안 되는데 취업성공수당 100만원 이거에 연연해하시는 분이 많이 계세요. 수당을 준다고 하니까 대상도 안 되는데 참여해서 왜 내가 조건이 안 되냐 하면서 따지시는 분들이 많으세요. 이런 것 들은 정말 역효과입니다.

## 2) 대상자의 모집, 배정, 관리

크리밍과 파킹(creaming and parking)은 성과계약에 대한 합리적 반응으로 나타나는 부정적 현상이라고 할 수 있다. 대상자를 고용가능성에 따라 관리와 방치를 달리하여 계약자의 성과극대화를 지향하는 행태이기 때문에 발생하는 것이다.

앞서 살펴본 성과계약의 유형구분 중 서비스비용지불방식유형(Arizona)에서 지적하는 바와 같이 비용보상이 성과와 직접 연결될 때 계약자의 재정위험의 문제는 클라이언트의 자격결과와 배분을 계약자가 아닌 정부 등 제3자가 할 때 계약자는 충분한 수의 클라이언트를 확보하여 손익분기점에 도달하기는 어렵다는 점이다. 따라서 어떤 성격의 대상자가 배분되느냐가 성과에 직결되는 문제라 할 수 있다. 희망리본과 취업성공패키지사업은 지역에서 실행될 때 지방자치단체의 직업상담사가 대상자를 배분하므로 대상자의 고용가능성, 대상자규모 등 성격에 따라 성과관리에 영향을 미칠 수 있다.

지역의 복지-고용사업에 관련된 당사자 모두 대상자모집과 배정과정에 불만을 가지고 있는 것으로 보인다. 자활센터는 자활성공의 성

과를 내기 어려운 근로 무능력자가 배정되어 오는 것에 대해 매우 실망하고 있으며, 대상자의 배정과정을 주도하는 직업상담사에 대한 불신도 드러내고 있다.

B: 이 직업상담사가 노동부에서 나와 있는 사람이에요. 그러다보니까 이 사람은 자기 실적을 올리기 위해서 노동부 쪽으로 최대한 인원을 빼주어야 되거든요. 근로능력이 있다 싶으면 다 빼주어야 되거든요. 자활센터에 누가 오느냐면…… 여기 보면 사람을 점수를 매기잖아요. 매기면 안 되는데 점수를 매겨 가지고 0점에서 100까지 매겨서 70점 이상은 노동부에서 패키지로 보내 버려요.

올해부터 시행되는 게 전국적으로 희망리본사업단이라고 있거든요……그나마 자활 가운데서 조금 일할 수 있는 사람들을 이제는 그쪽으로도 보내드리거든요 올해부터는요 그러면은 이 자활센터는 또 더 어려운 사람이 온다는 거죠.

희망리본은 성과계약으로 비교되는 취업성공패키지에 대상자모집에서부터 우선순위가 뒤진다는 것에 대한 대책이 있어야 된다고 한다.

E: 우선참여자로만 되어있지 취업패에서 탈락하신 분을 전적으로 뒤편 내려와라 이런 힘이 없거든요, 차상위계층이 저희사업에 참여할 의무가 없거든요. 현재는 그 전달 체계가 잘 안 되고 있습니다.

취업성공패키지는 예산과 대상자가 늘어나는 만큼 목표달성에 대한 부담이 더 커진다는 점은 있으나 희망리본과 자활근로 등과의 대상자배분보다는 자체적으로 대상자를 모집하는데 어려움이 있는 것이 현실이다.

D: 참여자 모집이 쉽지가 않습니다. 더구나 추경이 세워져 예산이 내려 온 만큼 예산에 맞춰서 그 인원만큼 그 예산만큼 목표율은 그 만큼 더 나빠집니다. 내부적으로는 홍보를 하려고 아파트 다니며 우체통에 팸플릿도 넣고 하는데 참여자 모집 노력

하는데 지역적인 한계가 있습니다.

지역사회에서 자활근로, 희망리본, 취업성공패키지에 대상자를 배분하는 실질적인 역할은 직업상담사가 하고 있다.

A: 조건부 수급자가 생기게 되면 자활센터로 웬만하면 좀 안 보냈으면 한다. 지금 문제가 되는게 자활센터 오래 자활근로 했던 사람들이 계속 문제를 일으켜요. 그렇기도 하고 일 할 수 있는 자활근로를 해서 취창업하기는 어렵고 자활하기는 정말 어렵거든요. 관리하시는 분이 직업상담하시는 분이 계신데 그 분이 근로능력 점수에 따라 보내긴 하죠. 제가 거기에 관여하고 그러진 않는데……생각은 그래요 웬만하면 취성패로 갔으면 좋겠다……

고용노동부에서는 2011년 3월부터 일할 능력과 의욕이 있는 기초생활수급자등 빈곤층의 자립자활을 목표로 대상맞춤형 고용지원서비스를 강화하기 위한 방안으로서 '자립지원직업상담사'라는 직무를 신설하여 자치단체에 배치(11년 48명, 14억원)하기 시작하였다. 지방자치단체에 배치되어 있는 「자립지원 직업상담사」는 자치단체에 기초생활수급자의 취업능력 판정, 개인별 취업지원계획 수립 및 이행상황 평가 등을 수행한다(고용노동부 2011). 채용은 자치단체에서 하나 고용노동부에서 채용을 대행한 경우도 있다. 고용형태는 기간제, 또는 무기계약제의 공무원이 아닌 민간 신분의 근로자이다. 담당업무는 국민기초생활보장법 제15조(자활급여)에 규정되어 있는 자활업무이어서 소관은 보건복지부이며, 인건비지원은 고용노동부 예산사업이며 자격기준도 고용노동부에서 마련한 것이다.

이처럼 복잡한 위치의 직업상담사가 고용노동부 소속이어서 참여자 배정에 편견이 개입할 수 있다는 현장의 인식이 있으며, 욕구사정 차원에서 특수한 경우를 고려하여 기준에서 유

동적인 배정이 현실적으로 일어나기도 한다.

C: 사실적으로 좀 그게 현실적으로는 자녀가 너무 많아가지고 방과 후 아이들 돌봄을 많이 필요로 한다든가 장애인가구가 많다든가 이런 경우에는 실질적으로 그 지침을 그대로 적용하기에는 힘들다. 그래서 점수를 제가 유동적으로 가서 조금 더 보호가 개념 필요하다고 하면 희망리본이나 자활센터로 가는 건 맞는데 대체적으로 차단할 시기는 근로 역량이 조금 우수하신 분들은 패키지로 가는 게 맞습니다.

따라서 민간 계약근로자 신분의 직업상담사가 자치단체에서 매우 중요한 기관간 복지-고용사업의 출발점을 관리하는 구조이다. 성과 관리에 영향을 주는 대상자배분에 중립적 접근이 필요하고, 현재의 사례조정회의를 강화하는 등 타 관련기관에 설득력 있는 배분과정이 정립될 필요가 있다.

### 3) 복지-고용사업의 연계성과지표

저소득층 복지-고용사업의 성과지표를 보면, 자활근로사업의 자활성공률(취창업수, 탈수급수/참여자수)은 사업대상인 저소득층이 특정 시점에서 고용상태에 있는지 여부를 측정하는 것으로서 고용과 복지(기초생활보장)간의 변동 관계를 판단하는데 아무런 정보를 제공하지 못한다. 이러한 사정은 희망리본의 성과지표인 자활성공률(취업률), 취업성공패키지의 성과지표인 취업률에서도 동일하게 나타난다. 성과계약인 희망리본사업에서 2011년 자활성공률이 52.7%로 나타나지만 탈 수급률은 19.5%인 절반에도 미치지 못하는 것으로 볼 때, 복지-고용사업의 연계성과지표인 탈수급률, 반복수급률, 재실업률을 활용할 경우 성과정도는 현재보다 매우 열등한 상태로 나타나게 된다.

그러나 복지-고용사업의 본래의 목적은 특정시점의 고용상태를 지향하는 것이 아니고, 복지급여대상자를 지속적인 자활상태로 옮겨가게 하는 것이므로 복지(기초생활)-고용(취업) 간의 변동을 성과지표로 활용하는 것이 타당하다. 복지-고용사업의 성과를 단순히 자활, 또는 취업실적에만 둔다면 고용상태의 지속가능성과 복지(사회부조)에 대한 여파를 판단하기 어렵다. 따라서 현행 자활근로사업에서 성과지표로 적용하고 있는 자활성공률(취창업률)외에 탈수급, 반복수급, 재실업 등의 성과지표를 개발하여 성과관리지표로 삼는 것이 이 사업의 궁극적 목표에 보다 부합된다.

#### 4) 성과계약의 표준화와 분권화

지역간 일자리수와 참여자들의 특성 등 지역성이 다르기 때문에 성과계약방식을 전국적으로 표준화하는 것이 타당한지 검토할 필요가 있다. 잠재적 계약자가 충분히 있고 위탁사업의 수행능력이 갖추어져 있는 지역의 경우 계약의 재정위험수준을 높이는 방식이 좋은 성과를 내기에 효과적이기 때문이다.

B: 제가 여기 오기 전에 00시에 있었는데 00 같은 경우에는 참여들을 많이들 해요 창업도 하고 그런데 여기는 그런게.....00같은 경우에는 일자리가 많지 않거든요 그러니까 자활센터에 와서 일자리 마련해주면 내가 하겠다고 나가고 여기는 그런 의욕을 가진 사람들은 자기가 벌써 직장을 구해 나가지 않습니까?

D: 아무래도 00시 쪽은 주로 일자리는 많고 사람이 부족하죠. 000시 이런 쪽은 사람이 많고 취업할 일자리가 적는데 저희는 취업할 사업장은 많은데 사람이 없습니다.

#### 5) 자활근로사업과 지역자활센터의 성과관리

자활근로에 참여하는 수급자의 근로유인 동기는 매우 낮은 것으로 보인다. 자활근로가 수급자지위를 유지하기에 도움이 되지 않는다는 인식이 있어 성과계약을 통한 자활성공율을 높이기가 어려운 여건이다. 공공부조 통합급여의 개편, 자활근로소득의 공제 등 근본적인 처방이 필요하다는 의견이 제시된다.

A: 취업해서 수급자가 중지 되고 싶지 않죠. 거기서 어떻게든 버티려고 하는거죠 그리고 다른데서 한마디로 취업을 하는게.....취업해서 일을 한다는 게 힘들잖아요. 그런데 자활근로는 한마디로 대강대강해도.. 어떻게 보면 일을 하지 않아도 급여는 다 나온단 말이지요. 생계급여는 나오니까 다른데 취업을 할 마음이 없는 사람이 많아요.

B: 이쪽으로는 떨어지고 오는 사람들은 결국 두 개 내지는 세개 다 가지고 있어요. 고혈압이나 당뇨 둘 중에 한 가지고 있거든요 그 다음에 관절이나 허리 디스크..... 이런 걸 가지고 있어요. 그리고 이외에 뭐.. 한 두가지를 가지고 있고..... 뭐 수술했고 어떤 경우에는 시력6급이어서 안 보이는 사람분들 .....분들이 어떻게 가서 취업을 하느냐 거예요. 취업하기가 참 힘들습니다.

자활센터의 상황도 다른 사회복지관련 기관들에 비해 역량과 처우가 상대적으로 떨어지며, 참여자들의 근로능력도 근로를 계속하기 어려운 입장에 있는 경우가 많다.

A: 자활 센터 직원분들도 역량이 다른 복지관보다 좀 떨어지기도 하고 처우도 좀 안 좋고 그런데다가 자활근로 참여하신분들도 취성패나 이런데에 비해서 역량.. 점수도 떨어지고 또 수급자 오래 머물려고 하는 분들이기 때문에 취.창업이 목적이 어떻게 안될 수도 있죠.

오히려 자활근로의 취·창업율을 높이면 참

여자수가 줄게 되어 인건비가 줄어들게 되지만 예산은 거의 다 집행하지 못하는 경우가 많다. 자활근로사업에서 성과요소를 강화하는 계약조건을 가지게 되면 공모에 참여할 지역사회자원이 많지 않을 수도 있다.

현재의 자활근로사업방식은 한계가 있기 때문에 사업의 목적과 기능이 본격적인 취창업 준비하는 단계로 바뀌어야 한다는 의견이 제시된다. 만약 현재의 상태에서 성과요소를 강화시키면 일시적으로 성과는 제고될 수 있겠지만 다른 문제가 생길 수 있음에 유념해야 한다.

B: 이런 식으로 성공패키지하고 희망리본으로 간다면 자활은 옛날에 자활근로 공공근로 있었습니까? 그런 형태도 바뀌어져 가지고 이 사람들이 일할 수 있는 동기를 제공해 주는 곳으로 바뀌어져야 되지 여기서 취창업한다는 것은 가면 갈수록 어렵지 않나 지금 취업률도 올라갈 수 있다 보는데 거기에 대한 다른 문제가 발생될 수 있다고 보는 거죠 취업의 질이라든가 지속기간이든가.

A: 센터 같은 경우에도 성과.. 취창업률을 자꾸 높이는 방향으로 가고 있기는 한데 그게 다~는 아닌 것 같거든요 여기에서 머무를 수 있는 이분들이 인제.. 그냥 수급자 안에서만 있는게 아니라 일을 할 수 있는 여건이라든지 뭐 어떤 동기부여 할 수 있는 그런 시스템을 둔 다음에 그런 것도 필요하고, 취업으로 나갈 수 있는 시스템도 필요하고.....

E: 자활근로 쪽하고 희망리본은 어차피 70점 이하 일 테고 조건부수급자일 테고 물론 자활사업도 차상위분들도 참여한다고는 하지만.. 대상자 차이는 없다고 봅니다.

## 6) 교육훈련과 성과관리

사업방식에 있어서 교육훈련과 같은 역량 강화프로그램이 사업의 성과관리에 중요한 기여를 할 것이라는 점에서 취업성공패키지와 자

활사업간 성과요소를 설명할 수 도 있다.

C: 목표를 취업을 두고 거기에 맞게 장기간에 직업 훈련이라든지 모든 과정 경과나 경로를 쫓~ 이렇게 설정을 해주고 맞춤형으로 해 주고 있잖아요. 그런데 자활 센터 같은 경우에는 취업을 하면은.. 거기에 대한 충분한 직업 훈련이라든지 그런 시스템이 아니잖아요... 당연히 성과도 틀리게 나올 수밖에 없다고 생각하거든요.

자활센터는 교육훈련프로그램이 없으며 그 필요성도 느끼지 못하는 것으로 보인다.

B: 자활센터는 교육시키는 곳이 아니고 이 사람들이 와서 일할 수 있는 여건을 만들어 주든가 아니면 본인 상담을 해서 취업경로를 설정해서 그쪽으로 소개를 시켜주고 뭐.....

희망리본은 직업훈련보다 사례관리를 통해 취업저해요인을 우선적으로 해결해야 취업성고를 높일 수 있다고 본다.

E: 가장 중요한 것은 그분의 상담을 통해서 취업저해 요인을 파악하는 게 우선인 것 같아요. 그다음에 예를 들면 알콜릭 때문에, 남편의 그런 문제를 상담을 통해서 하고 자원하고 연결시켜주고 1차적으로 해결해주고 난 다음에 저희는 따로 교육이 있습니다. 자활 역량교육 등 심리상담치료라든가 하는 교육 이런 프로그램을 돌리고 있습니다.

## 7) 취업성공패키지와 희망리본사업간 관계

취업성공패키지와 희망리본은 지역수준에서 대상자와 사업내용이 별 차이가 없어 구분의 실익이 없다는 인식이 지배적이다. 또한 지역에서는 사업의 구분과 주관부처가 누구인가는 별로 중요하지 않다. 단지 지역내에 거주하는 저소득층이 얼마나 자활에 성공하였는가가

더 관심있는 목표일 뿐이다. 따라서 그에 맞게 성과지표도 부처 간 관리될 필요가 있다.

A: 같이 묶어서 지역에 있는 기초생활 수급자들이 얼마나 취업을 했고 탈 수급을 했고 그 사업을 같이 묶어서 이렇게 보는데.. 어차피 같은 사업인데 사례관리를 좀 더 강화했을 뿐이지 취업을 연계하는 건 똑같은 사업이거든요 그래서 제가 봤을 때도 희망리본과 취업패는 같이 가는 게 좋을 것 같아요 같이 가는게 좋은데 단지 사례관리를 좀 강화하면서……

고용노동부와 보건복지부는 모두 이 두 가지 사업의 조정필요성에 대해서는 공감하지만 어느 부처가 주도권을 가질 것인지에 대해 이견이 있는 것으로 보인다.

D: 지자체에서는 이걸 자꾸 나누어서 하니까요. 지난해 교육을 갔더니 그 보건복지부 담당 공무원이 와서 그렇게 얘기하더라고요. 저희는 희망리본하고 내내 같은 사업이다 둘 중에서 한쪽으로 몰아서 해야 한다. 우리 고용노동부가 주관이니까 우리가 다 하는 게 맞다 하는데 근데 보건복지부 담당 공무원은 아니다 분명히 사업은 다르다 나누어서 따로 하는 것이 맞다. 얘기를 하더라고요. 저희 내부적으로는 워낙 유사하고 위탁기관이 일부에서는 겹치는 문제도 있다고도 하고요.

저소득층 고용사업에 성과요소를 강화한다는 것은 다른 한편 노동의 질과 고용기간 등 일자리의 안정성과 관련시켜야 한다는 점도 포함된다.

B:……희망리본과 같은 데에는 보상이라는 것은 기관에 주는 보상이라는 거잖아요. 사실은…… 기관에 주는 보상이니까 취업시키기 위해서 치열할 수는 있겠죠. 그런데 그 치열함이 어느 정도의 안정된 노동시장 안에서 취업을 하고 이런 거면 좋겠는데 저는 개인적으로 그냥 취업시키는 게

되어 버린다면 위험스럽다는 거예요. 그러니까 잠깐 1달만 취업하면 벌써 기관에는 물론 유지율에 따라 인센티브가 달라진다 하지만 일단 1달만 취업했다고 해도 인센티브를 받는 구조 때문에 그런 분들의 노동의 질에 문제에는 있는 거죠……

### 3. 복지-고용사업 성과요인비교

앞에서 살펴본 분석들에 근거하여 복지고용사업인 자활근로, 희망리본, 취업성공패키지 상호간의 속성들을 비교하면 <표 10>과 같다<sup>11)</sup>.

복지-고용사업들을 성과계약사업과 비성과계약사업인 자활근로사업간 성과결과(Y)는 뚜렷한 차이가 있다. 이러한 결과를 가져오는 설명요인은 성과계약(x7)임이 분명하게 드러나고 있다. 따라서 이는 자활근로사업의 성과를 제고하기 위해서는 성과계약방식의 적용이 필요함을 보여주는 것이다. 성과계약인 희망리본과 취업성공패키지 두 사업간 성과결과에 큰 차이가 없으나 희망리본이 다소 높은 수준에 있다. 하지만 기본적으로 성과계약방식인 두 사업에 있어서 기본금의 비중이 상대적으로 높아 성과유인의 강도는 낮은 편이므로 참여 기관 간 경쟁과 성과인센티브를 강화할 필요가 있다.

11) 최대유사체계설계는 국가간 사례비교등 지역간 비교연구에 주로 활용되어온 방법이나 여기서는 체계내 유사한 특성을 공유하고 있는 사례비교에 그 논리를 적용하고자 한다.

<표 10> 복지-고용사업의 성과요인비교

요인 구분	자활근로	희망리본	취업성공패키지(I형)
대상자(x1)	수급자-차상위	수급자-차상위	수급자(자활역량70)-차차상위
사업기관(x2)	민간(비영리)	민간(영리,비영리)	민간(영리,비영리)
선정방식(x3)	지정계약	공모(일몰제)	공모
사업관리(x4)	-	사례관리	사례관리
교육훈련(x5)	-	-	있음
성과지표(x6)	자활성공률 (탈수급률)	취업률(탈수급률)	취업률
성과계약(x7)	비용상환	계약자 성과보상	계약자 성과보상+ 참여자인센티브
성과결과(Y)	21.8(10.0)%	52.7(19.6)%	51.4%

주: 성과결과는 2011년 기준

#### IV. 결론 및 제언

복지-고용사업은 OECD국가들에 있어서 중요한 정책과제가 되고 있다. 이들 사업들의 일반적인 경향은 성과계약요소를 강화하여 취업률을 제고하고, 이를 장기간 유지하려는 방향으로 수렴된다. 이러한 경향에 따라 우리나라 보건복지부의 자활근로사업, 희망리본사업, 그리고 고용노동부의 취업성공패키지 사업들의 성과계약 조건들을 분석하여 보았다. 그 결과 우리의 복지-고용사업은 전국적으로 표준화된 사업체계를 적용하고 있어서 자치단체와 민간 위탁사업자의 유연성이 높지 않다. 대상자와 사업방식에 있어서 유사, 중복성이 존재하여 지역내에서 대상자배정의 문제, 취업의 질문제, 전달체계의 문제 등등이 나타나고 있다. 즉 단기적 취업률 제고에만 집착하여 장기적, 지속적이고 체계적인 성과관리가 소홀한 것으로 나타났다. 성공적인 성과계약은 민간에 의

해 서비스가 전달된다고 하더라도 본질적으로 공공서비스이며 공적 책임성이 담보되어야 한다. 이러한 인식을 바탕으로 저소득층 복지-고용사업의 성과관리에 나타나는 문제들이 해결되어야 한다.

이러한 결과를 바탕으로 저소득층 복지-고용 성과관리의 문제점을 해결하기 위한 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 복지(기초생활)-고용(취업)간의 변동성을 성과지표로 활용하는 것이 필요하다. 복지-고용사업의 연계성과지표인 탈수급률, 재수급률, 재설업률을 활용하여 복지-고용사업의 본래의 목적인 복지급여대상자가 지속적인 자활상태에서 어떻게 복지와 고용간에 변동되는지를 주목해야 한다.

둘째, 지역의 복지-고용사업의 추진체계를 기존의 행정체계가 아닌 사업단방식으로는 지역에서 행정력을 발휘하기 곤란하다. 또한 지역에서 세 가지 복지-고용사업의 대상자를 배

분하는 자립지원 직업상담사가 공무원이 아닌 민간 근로자 신분으로 자치단체에서 일하기 때문에 전반적으로 복지-고용전달체계의 안정성과 책임성을 확보하기 위한 고려가 있어야 한다.

셋째, 고용의 전제가 되는 직업훈련기능이 충실하게 반영되어야 할 것이므로 지역고용센터가 허브가 되어 자치단체의 기초생활보장업무와 연계되는 통합적 방식을 검토할 필요가 있다. 공무원신분의 자립지원직업상담사가 고용센터에서 자치단체의 기초생활업무와 연계한 사례관리를 하는 것이 바람직하다. 한편 접근성이 높은 자활센터의 활용가능성이 제시되기도 하나 사업의 수행능력을 고려한다면 효과적 대안이 될 수 없다.

넷째, 자활근로사업, 희망리본사업, 취업성공패키지 사업들 간의 조정이 필요하다. 자활근로사업은 근로적응프로그램으로 전환하고, 사회참여 및 자활공동체사업에 보다 집중하며, 장기적으로 자활의 역량훈련과 근로유지형중심으로 진행하고 나머지는 일자리사업으로 통합하도록 한다. 성관관리형 자활근로사업인 희망리본사업은 취업성공패키지와 통합되도록 한다. 대상자 차이가 없고, 성과계약의 비용지불 구조도 기본급과 성과급으로 구성, 취업률도 비슷한 수준으로 나타나고 있다. 그렇기 때문에 대상자 사례관리방식이 도입되어야 하고 교육훈련과정이 반영된 집중취업지원사업으로 전환하는 것이 바람직하다. 고용노동부의 취업성공패키지사업은 저소득층 일자리 교육훈련(적극노동시장참여 활용)프로그램으로 활용하는 것이 바람직하다. 보건복지부는 근로무능력자 가구의 사례관리에, 고용노동부는 적극적 노동

시장정책에 집중하며 각자의 전문성과 인프라를 활용하도록 한다(윤희숙 2012, 8).

다섯째, 성과계약의 확대 강화와 지역화가 필요하다. 세 가지 복지-고용사업의 사례분석에서 살펴본 바와 같이 성과계약은 비성과계약에 비해 성과의 달성도가 높게 나타났고, 그 설명요인이 성과계약방식인 것이 분명하기 때문에 이를 확대할 필요가 있다. 그 방법으로 정부는 예산지출의 일정규모이상을 성과계약방식으로 집행하도록 하는 강제규정을 도입하는 것이 바람직하다. 미국의 경우 이렇게 함으로써 각 행정기관의 업무과정분석을 통해 자기업무의 성과와 효율성에 대한 인식 및 행태변화를 가져온 점은 매우 시사적이다. 이것은 구체적인 성과관리의 지침에 따라 기관, 지역, 사업별 표준화된 성과관리를 수동적으로 실행하도록 하는 것과 구별된다. 또한 현행의 성과계약도 계약자의 재정위험도는 매우 낮기 때문에 성과강도를 강화할 필요가 있다. 물론 이는 계약자의 책임성에 영향을 미치는 것이므로 상황과 조건에 맞추어 설계되어야 할 것이다.

여섯째, 취업률만이 중요지표가 아니라 성과계약이 다양화될 필요가 있다. 지역의 일자리상황과 참여자의 특성, 잠재 계약자의 수행능력 등에 따른 지역맥락을 고려하여 성과계약의 강도를 달리하고, 성과기준의 세분화를 활용하는 것이다. 또한 성과지표관리에 있어서 사례관리를 적용하는 과정지표와 결과지표를 혼용하여 사용할 필요가 있다. 예를 들면, 교육훈련과정, 사례관리과정에서 이정표(투입지표), 취업률, 취업지속률, 탈빈곤율(결과지표)등을 단계별로 비중을 나누어 관리되어야 취업의 질적 수준을 확보할 수 있을 것이다.

## 참고문헌(Korean References)

- 고용노동부. 2010. “2011년도 주요업무 추진 계획.” 12월 14일 내부자료.
- 고용노동부. 2013a. 『2013년 취업성공패키지 업무매뉴얼』. 고용노동부 고용정책실 고용지원 실업급여과.
- 고용노동부. 2013b. “함께 일하는 나라 행복한 국민: 2013년 고용노동부 국정운영 보고.” 3월 29일 내부자료.
- 고용노동부·보건복지부. 2013. “복지-고용연계 「내일(My Job)드림 프로젝트」 본격 가동.” 4월 24일 보도자료.
- 국회예산정책처. 2012. 『2013년도 예산안 부처별분석V』. 예산안분석시리즈 6.
- 류기탁. 2012. 『취업성공패키지-희망리본 프로젝트 통합·조정을 위한 운영성과 평가 및 개선방안』. 서울: 한국직업 능력개발원.
- 보건복지부. 2012. “탈빈곤 희망사다리 프로젝트.” 내부자료.
- \_\_\_\_\_. 2013a. 『2013자활사업 안내』. 보건복지부 자립지원과.
- \_\_\_\_\_. 2013b. “2013 종합자활지원계획 「내일(My Job) 드림 프로젝트」 추진 계획(안).” 4월 18일 내부자료.
- 윤희숙. 2012. “고용을 통한 복지 실현’을 위한 공공부조 재편 방향.” 『KDI FOCUS』 18호, 1-8.
- 이채정. 2012. 『자활사업평가』. 국회예산정책처.
- DeHoog, R. H. 1984. *Contracting Out for Human Services: Economic, Political and Organizational Perspectives*. Albany: SUNY Press.
- Department for Work and Pensions. 2012. *The Work Programme*. UK.
- Hudson, M. Phillips, J. Ray, K. Vegeris, S. and R. Davidson. 2010. *The influence of Outcome-based Contracting on Provider-led Pathways to Work*. Department for Work and Pensions. DWP Research Report No. 638.
- Immervoll, Herwig and Mark Pearson. 2009. “A Good Time for Making Work Pay? Taking Stock of In-work Benefits and Related Measures across the OECD.” OECD Social Employment and Migration Working Papers, No. 81.
- Lawther, W. C. 2002. *Contracting for the 21st Century: A Partnership Model*. The Business of Government.
- Lijphart, A. 1971. “Comparative Politics and the Comparative Method.” *American Political Science Review* 66, 682-693.
- Loevinsohn, Benjamin. 2008. *Performance-Based Contracting for Health Services in Developing Countries*. Washington, D.C.:The World Bank.
- Martin, L. 2007. “Performance-Based Contracting for Human Services: A Proposed Model.” *Public Administration Quarterly* Vol. 31 No. 2, 130-158.
- National Audit Office. 2012. *The Introduction of the Work Programme*. TSO (The Stationery Office).
- Newton, Becci, and others. 2012. *Work Programme evaluation: Findings*

*from the first phase of qualitative  
research on programme delivery.*  
Department for Work and Pensions.  
UK.

Przeworski, Adam and Henry Teune. 1970.  
*The Logic of Comparative Social  
Inquiry.* New York: Wiley-Intersci-  
ence.

(Korean References in Roman Alphabet)

Ministry of Employment and Labour and Ministry of Health and Welfare. 2013. "a press release: Workfare Program 「My Job Project」 in full-fledged operation."(24<sup>th</sup>April)

Ministry of Employment and Labour. 2010. "2011 Main Activity Implementation Plan."(14<sup>th</sup>December)InternalResources.

\_\_\_\_\_. 2013a. "2013 Employment Success Package Program Manual." Employment Support and Unemployment Benefit Division, Ministry of Employment Policy Office.

\_\_\_\_\_. 2013b. "Work Together, Happy Citizen: 2013year Government Operation Report of Ministry of Employment and Labour." (29<sup>th</sup>March),InternalResources.

Ministry of Health and Welfare, 2013a, *2013 Self-Supporting Program Guidance*.

\_\_\_\_\_, 2013b, "2013 Comprehensive Assistance Plan of Self-Supporting Program : My Job Project Strategic Plan (draft)." 18<sup>th</sup> April, Internal Resources.

\_\_\_\_\_. 2012. "Hope-ladder Project for Anti-poverty." Internal Resources. National Assembly Budget Office. 2012. Evaluation for the Self-Supporting Program.

\_\_\_\_\_. *2013 Budget Analysis of Government departments V*.

Ryu, Ki-rak. 2012. *Performance Evaluation of Employment Success Package Program and Hope-rebon Project*. Seoul: Korean Research Institute for Vocational Education & Training.

Yoon, Hee-suk. 2012. "New-direction of Public Assistance with Workfare Programs" *KDI FOCUS*, Serial Number 18, 1-8.