

1

사회서비스 정책 성과관리 및 성과계약 방식 도입 가능성

제1절 사회서비스 성과관리의 성과와 한계

1. 서론

- 성과관리는 사회서비스 뿐만아니라 공공정책과 행정영역에서 수십년 동안 매우 핵심적인 주제로 다루어져 왔으며 다양한 정책개혁에 적용되고 학술연구 역시 활발하게 전개되어 왔음
- 서구 선진국의 공공정책에 대한 성과관리는 영국과 미국 등을 중심으로 1980년대부터 집중적으로 발달되어 왔으며 이는 대륙 유럽국가들로 확산되어 왔음 (Dooren et al, 2010)
- 공공부문의 성과관리에 대한 연구는 오히려 2000년대 이후에 더욱 집중적으로 나타나고 있어 성과관리에 대한 관심은 줄기 보다는 점차 증가하고 있는 것으로 보임(Fryer et al, 2009)
- 우리나라에서도 사회서비스 전자바우처 제도 등 사회서비스가 제도적으로 도입된 이후 수년간 매년 보건복지부 위탁이나 정부출연 연구기관에 의한 성과관리 연구가 있어왔음
- 하지만 성과관리의 효과는 여전히 분명하게 증명되고 있는 것은 아니며 다양한 역기능이나 부작용에 대한 연구가 오히려 활발한 편임
- 실제 성과관리의 경험에서는 지나치게 기계적이거나 수치 중심적인 한계가 있었던 경우가 많으며 일부 성공 사례를 제외하고 성과개선의 효과는 잘 증명되지 못함(Fryer et al, 2009; Marr, 2008)
- 성과관리의 기본 전제는 성과측정의 결과와 정보가 정책결정자들에 의해서 사

용된다는 것이지만 성과측정이나 그 결과에 대한 오용의 사례가 많이 보고될 뿐 실제 사용은 큰 관심을 받지 못함(Walle and Dooren, 2011)

- 오히려 성과관리와 관련된 한계와 과제, 성과관리에 대한 부적합한 의존에 대한 쟁점이 활발하게 논의되는 경향이 있음(Bouckaert and Halligan, 2011)

□ 우리나라에서도 사회서비스의 성과관리에 대한 다수의 정책연구가 있었음에도 다시 성과관리의 도입에 대해서 검토하게 되는 것은 그간의 시도가 성공적이지 못하였다는 점을 반증

- 이미 사회서비스 도입 직후부터 성과관리에 대해서는 사회서비스관리센터(이재원 외, 2008), 한국행정연구원(강영철·이종한, 2010), 한국조세연구원(원종학 외, 2010) 등의 연구나 보건복지부의 위탁연구(김용득 외, 2009)가 있었음

- 하지만 여전히 성과관리가 전면적으로 이루어지지 않고 다시 성과관리 도입에 대한 검토가 이루어지고 있어 그동안의 연구에 대한 재검토의 필요가 있다는 것을 의미함

□ 따라서 본 연구에서는 성과관리의 개념과 방법, 역사적 발전 과정에서부터 다시 짚어보고 다양한 성과관리의 쟁점을 검토한 후 기존 연구를 분석하고 향후 성과관리 추진전략을 도출하고자 함

- 기존의 성과관리에 대한 연구와 접근의 성과와 한계를 살펴보기위해서 성과관리 자체에 대한 이해를 다시 살펴볼 필요가 있음

- 이를 위해서 성과관리의 기본 개념과 방법, 그리고 역사적 발전과정에 대한 고찰을 통해 서구 선진국의 경험을 살펴보고 성과관리의 쟁점을 분석하여 성과관리의 서로 다른 접근 방법과 한계, 성공요인 등을 고찰

- 이러한 결과를 바탕으로 기존 연구에 대해서 분석하고 한계를 살펴 본 후 사회서비스 성과관리 도입을 위한 단기 추진전략과 중장기 추진전략을 제안할 것임

2. 성과관리의 개념과 방법

1) 성과관리의 주요 개념

- 성과관리란 문헌들에서 나타난 정의를 종합해보면 설정된 목표를 보다 효과적으로 달성하기 위해서 그 성과를 측정하고 활용하는 과정이라고 할 수 있음
 - 성과관리는 의사결정을 위해 성과 정보를 통합하고 활용하는 관리의 형태 (Dooren et al., 2010)
 - 성과관리의 기본적인 기능은 광범위하고 추상적인 목표를 구체화하여 평가할 수 있도록 하는 것(Fryer et al., 2009)
 - 성과관리는 조직 내의 행동, 동기화, 과정 등을 개선시키고 혁신을 촉진하기 위해서 성과측정, 보고 등에 기초한 행동(Radnor, 2011)
 - 결국 성과관리는 조직을 위한 목표를 설정하고, 이 목표를 달성하기 위하여 효과적으로 관리하며 마침내 원하는 변화 성과를 이루어내는 과정(Poister, 2010: S251)
- 성과관리의 요소를 분석하여 그 관계를 중심으로 이상형을 분류하고 이를 호주, 캐나다, 네덜란드, 스웨덴, 영국, 미국 등 6개국에 적용한 연구에서는 성과행정, 성과의 관리, 성과관리, 성과협영 등 4가지 발전단계를 설정(Bouckaert and Halligan, 2011)
 - 성과행정(performance administration)은 투입과 과정 중심으로 등록 등 행정데이터를 사용하여 내부적으로 활용하는 정도의 성과관리로 아직 성과관리가 발달하지 않은 프랑스와 독일 등이 해당
 - 성과의 관리(managements of performances)는 별도의 성과 측정 체계가 있고 이에 대한 관리가 이루어지지만 이 것이 정책과는 여전히 분리되어 있는 한계가 있는 단계로 네덜란드와 스웨덴이 해당
 - 성과관리(performance management)는 성과관리가 투입-활동-산출-효과

-변화 등으로 논리적으로 연결되어 있고, 이 것이 수직적인 정책과정 및 서비스 전달과정과 연계되어 있는 단계로 호주, 캐나다, 영국, 미국 등이 해당

○ 성과협영(performance governance)는 기존의 성과관리가 가지고 있는 복잡성과 분절성을 넘어 수평적으로도 통합되어 있고, 사회적으로 활용되는 단계로 아직은 현실화되지 않은 이상적 단계

□ ‘성과’에 대한 개념은 우리나라에서 일반적으로 ‘논리모델(logic model)’에 기초하는 경우가 많지만 성과의 질이나 행동의 질에 대한 고려에 따라 달라질 수도 있고, 관점에 따라 달라질 수도 있음

○ 논리모델은 우리나라에서 정책이나 서비스 평가에서 널리 사용되는 방식으로 투입-활동-산출-중간결과-최종결과 등의 단계별로 분류하여 평가하는 방식(이봉주, 2013)

○ 이러한 구분에 의해서 투입의 비용의 상대적 비교에 따라서 경제성, 투입대비 산출 비율이 효율성, 투입대비 중간, 또는 최종 결과의 비율이 비용효과성이 됨(Dooren et al., 2010)

○ 성과는 또한 성취의 질과 행동의 질에 대한 고려에 따라 다르게 정의될 수 있음
〈표 1〉

〈표 1〉 성과에 대한 네가지 관점(Dooren et al., 2010:3)

성취의 질			
행동의 질	미고려		고려
	미고려	산출물로서의 성과(P1)	좋은 결과로서의 성과(P3)
	고려	능력/역량으로서의 성과(P2)	지속적 결과로서의 성과(P4)
<ul style="list-style-type: none"> - 산출물로서의 성과(P1): 과업 수행에만 초점을 맞추는 경우 - 능력/역량으로서의 성과(P2): 우수한 결과를 만들 수 있는 능력이나 역량만 고려하는 경우 - 좋은 결과로서의 성과(P3): 성취된 과업의 질만 고려하는 경우 - 지속적 결과로서의 성과(P4): 한번의 우수한 성과 뿐 아니라 지속적 가능성 			

까지 고려하는 경우

□ 성과계약은 이러한 성과를 조건으로 재정적 또는 비재정적 보상을 연계시키는 계약방식으로 정의할 수 있지만 어떻게 성과를 정의하느냐 어떻게 보상을 연계시키느냐에 따라서 다양한 방식이 가능

○ 결과지불제(Payment by Results, PBR)나 성과기반지불제(performance-based payment, PBP) 등 선진국에서 다양하게 적용되고 있는 성과계약은 서비스에 대한 상대적 가치에 대한 가격을 매기는 방식(Macdonald and Elphick, 2011)일수도 있고, 누가 누구에게 지불하느냐와 어떤 성과와 연계시키느냐에 따라 다양한 모델이 분류될 수도 있음(Eldridge and Palmer, 2009)

○ 간략하게 정리하자면 성과계약의 반대는 성과와 관계없이 공급자의 규모 등 투입을 중심으로 비용을 산정하는 방식으로 그 이외에 활동, 역량, 산출, 결과 등 다른 성과를 연계하여 보상을 결정하는 방식은 모두 성과계약의 범주에 들어간다고 할 수 있음

○ 이전의 공급자지원방식과 구분되는 이용자지원방식의 장기요양보험이나 사회서비스 바우처와 같은 대부분의 사회서비스는 이미 산출(제공시간 등)을 중심으로 한 성과계약 방식을 채택한 셈

○ 그래서 여기서 성과계약방식의 도입 가능성이란 결국 결과와 연계된 보상을 의미하며 그 외 활동이나 역량, 효율성이나 효과성 등의 성과와 연계도 포함될 수 있을 것임

2) 성과관리의 방법

□ 성과관리의 단계나 요소는 3단계, 4단계, 또는 5단계 등 다양하게 규정될 수 있지만 대체적으로 목표와 전략 설정, 지표설정 및 측정, 결과 보고 및 활용으로 크게 나누어 볼 수 있음

○ 3단계로는 조직의 중요한 문제를 규정하고 합의, 계획에 따라 성과가 이루어지

고 있는지에 대한 적합한 정보 수집, 정보에 기초하여 성과를 개선 등으로 분류(Marr, 2008: 135)

- 4단계로는 무엇을 측정할 것인지를 결정, 어떻게 측정할 것인지를 결정, 데이터에 대한 해석, 결과에 대한 의사소통 과정으로 구성(Fryer et al., 2009)
- 5단계로는 측정할 표적을 설정, 표적에 따른 지표 설정, 데이터 수집, 수집된 데이터 분석, 보고 등으로 구성(Dooren et al., 2010)

〈표 2〉 성과관리의 단계

성과관리 단계	목표 및 전략 설정	지표 설정 및 측정		결과보고 및 활용	
3단계 (Marr, 2008)	중요 문제 규정 및 합의	적합한 정보 수집		정보에 기초한 성과 개선	
4단계 (Fryer et al., 2009)	측정 대상 결정	측정 방법 설정		데이터 해석	결과 의사소통
5단계 (Dooren et al., 2010)	측정 표적 설정	지표 설정	데이터 수집	데이터 분석	보고

□ 성과관리의 첫 번째 단계는 어떤 성과를 관리할 것인가를 결정하는 과정으로 필연적으로 조직 또는 정책, 서비스의 목표와 전략을 설정하는 단계

- 앞서 정의에서 살펴 보았듯이 성과관리는 조직 또는 정책의 목표를 더욱 효과적으로 추진하고 달성하기 위해 활용하는 수단
- 조직이나 정책의 목표는 무엇이 가장 중요한 문제인지를 알려주며 이에 효과적으로 대응하는 방향이 전략
- 목표와 전략에 따라 어떤 성과가 필요한가가 결정되며 이를 통하여 측정 대상이나 표적이 설정
- 정부는 때로는 서로 상반된 이해를 가진 다양한 이해관계자가 존재하며 크게 투입에 대한 이해관계자와 산출에 대한 이해관계자를 나눌 수 있음
- 핵심적인 이해관계자에게 무엇을 전달할 것인가를 중심으로 궁극적 성과(outcome)에 대한 목표를 설정하고 이를 위한 핵심 활동과 이를 가능케하는 요소로 전략을 구성 (Marr, 2008)

- 목표와 전략에 맞추어 성과를 측정하는 지표를 설정할 수 있으나 가장 핵심이 되는 지표는 적을수록 바람직(Fryer et al., 2009; House of Commons, 2003)
- 지표설정에서 주의해야 하는 것은 측정하기 쉬운, 측정을 위한 지표를 설정하는 것으로 반드시 목표와 전략에 연결된 지표를 설정해야 함
- 지표를 통해 생산되는 성과정보는 반드시 목표와 전략을 추진하는데 있어 필요한 판단과 결정에 도움을 줄 수 있어야 한다는 의미
- 목표와 전략에 연결된 지표설정을 위해서 목표와 전략추진을 위한 선택이나 결정에서 무엇을 알아야하는가에 대한 핵심성과질문(Key Performance Questions, KPQ)을 먼저 설정하고 나서 그 정보를 수집하는 수단으로 핵심 성과지표를 설정할 수 있음(Marr, 2008)
- 성과측정을 위한 데이터는 <표 3>처럼 다양한 소스를 이용할 수 있지만 각 소스가 가지고 있는 장점과 단점을 명확하게 인식하고 있어야 함

〈표 3〉 데이터 소스별 장점 및 단점(Doreen et al., 2010: 표 4.3)

데이터 소스	장점	단점
기존 등록자료	지속성(시계열 자료) 내부자료 활용으로 저비용 항상 이용가능	경로의존성 비등록자에 대한 데이터 부재 궁극적 성과(outcome) 경시
추가적 등록자료	연속성 내부자료	감춰진 비용 일정기간 후 이용가능
설문조사	궁극적 성과(outcome) 정보에 적합	높은 비용 일정기간 후 이용가능 응답율 문제
자기평가	저비용 양적과 질적 접근 결합 운영과 연계	자각에 의한 평가 게이밍(gaming)의 위험
기술적 측정	비개입성(Non-obtrusive)	대인서비스에 적용 제한 기술자주의(technocracy) 위험
외부 관찰	제한된 개입성 관찰자의 객관성	전문관찰자에 대한 높은 비용 일정기간 후 이용가능
타 공공기관	일반적으로 저비용 단기간에 이용가능	익명성이나 정보보호 문제로 인한 데이터 교환 문제

		질과 내용에 대한 정보 부족
통계기구, 국제기관, 연구소 등	우수한 질 정보에 대한 권위 이용가능성 중간적 비용 연속성	조직의 필요에 맞춤형은 아님 궁극적 성과에 대해서만 가능

○ 다면적인 측면에 대한 요약적인 정보를 보기 위해서 복합지표(composite indicator)를 사용할 수 있지만 여전히 보다 자세한 성과정보로 보충이 필요하고, 각 지표마다 변동폭(variation)이 있을 수 있는데 이를 고려하지 않으면 복합지표에 대한 순위를 신뢰하기 어려움(Jacobs and Goddard, 2007)

○ 성과는 팀 수준, 부서 수준, 전략적 수준 등 서로 다른 조직적 수준에서 측정해 볼 수 있으며, 환경, 전략, 과정, 활동, 영향, 매개 등 다양한 측면에서도 측정해 볼 수 있음(Osborne et al., 1995)

□ 성과관리의 마지막 단계인 결과보고 및 활용은 성과측정의 결과를 가지고 성과증진을 만들어내는 과정으로 결국 성과관리의 이유를 실현하는 결정적인 단계

○ 성과측정 결과는 사전에 설정된 기준이나 목표치 달성여부를 따지거나, 사회경제적 지위별이나 지리적 범위 등으로 분해를 하여 다양한 의미를 해석하거나, 결과에 대한 원인을 찾아내는 데 활용할 수 있음(Dooren et al., 2010)

○ 성과정보의 활용방식은 크게 경직된 접근과 유연한 접근으로 나누어 볼 수 있는데 경직된 접근은 성과측정 결과와 보상이나 제재를 직접적으로 연계시키는 것이고, 유연한 접근은 그 결과를 가지고 저성과의 원인을 찾거나 성과증진의 방안을 모색하는 재료로 활용하는 방식(Walle and Dooren, 2011)

○ 경직된 접근은 성과정보를 기준이나 목표 달성여부를 따지는데 활용하는 방식과 연결되는데 이는 성과관리의 긍정적 효과를 반감시키고 역효과를 극대화시킨다는 비판이 지배적(House of Commons, 2003; Marr, 2008)

○ 유연한 접근은 성과관리가 실질적인 성과증진으로 이어지도록 조직내 모두가 성과에 대한 책임을 공유하는 성과주도 문화(performance-driven culture)를 형성하는 것에 초점(Marr, 2008)

- 유연한 접근에서 성과결과를 활용하는 방법으로 주로 제시되는 것은 성공적 결과를 축하하고 (비재정적) 보상을 활용하며(House of Commons, 2003; Marr, 2008), 조직 책임자와 고위 관리자 및 관련 구성원들이 참여하여 함께 성과정보를 해석하고 성과증진 방안을 모색하는 정기적 회의를 갖는 것(Marr, 2008; Moynihan, 2005; Poister, 2010)
- 성과결과를 활용한 효과적인 벤치마킹을 위해서는 유사한 환경이나 유사한 대상 집단을 가진 공급자나 조직을 비교해야 함(대상집단이나 지역의 유사한 사회경제적 계층 구성을 기준으로 비교)

3. 성과관리의 역사적 발전과 함의

1) 성과관리에 대한 역사적 고찰의 의미

- 성과관리는 여러 선진국에서 1980년대에서부터 공공부문 개혁의 핵심 아젠다로 되었다고 보통 인식
 - 전후 복지국가의 확대에 대한 광범위한 지지가 1980년대 지속되지 못하면서 예산에 대한 압력이 증가하고 복지 확대의 정당성의 위기
 - 이를 계기로 세계 여러 선진국가들에서는 공공부문은 성과를 중심으로 한 개혁이 추진되었으며 지금까지도 영향
- 성과관리 개혁은 영국을 필두로 하여 앵글로 색슨 국가들에서 가장 전면적으로 나타나고 있으며 다양한 제도와 입법을 통해서 전면적으로 도입
 - 영국은 1980년대 재정운영계획(Financial Management Initiative), 다음 단계(Next Steps), 시민헌장(Citizen's Charter) 등은 모든 중앙과 지방 공공 부문에 있어 성과지표 체계 도입(Dooren et al., 2010)
 - 미국에서는 1993년 정부성과및결과법(Government Performance and Result Act)에 의해 모든 정부 기관의 장이 관리사무소(Office of Management)와 의회(Congress)에 전략적 목표와 성과지표를 포함한 전략

계획을 제출하고 핵심 성과지표의 결과는 대중에게 공개 (Marr, 2008)

□ 대륙 유럽국가의 경우 앵글로색슨 국가들처럼 전면적이지는 않지만 나라마다 나름대로 성과관리를 도입하고 있으며 그 중 네덜란드는 앵글로 색슨 국가들보다도 일부분 선도적(Dooren et al., 2010)

○ 독일은 일부 대도시나 주에서 성과지표가 중요하게 강조되는 “새운영모델(das Neues Steuerungsmodell)” 시행

○ 프랑스는 성과예산제 형태인 재정법률관련기본법(the Loi Organique Relative aux Lois de Finances, LOLF) 제정

○ 노르웨이에서는 목표 및 결과 기반 관리(the Management by Objectives and Results) 체계가 광범위하게 도입

○ 네덜란드는 그 중 가장 선도적으로 1970년대부터 일부 지방정부에서 신공공 관리(New Public Management)의 성격을 가진 개혁을 시작하였고 1999년에는 중앙정부에서 성과적 변화 기반 예산 구조(VBTB' initiative) 시작

□ 하지만 공공정책에 있어서 비전을 내세우고 변화를 위하여 성과를 측정하고 관리하는 넓은 의미에서의 성과관리는 훨씬 그 역사가 깊고 다양하게 나타남

○ 1980년대 신공공관리를 중심으로 하는 공공행정의 과학적 관리방식으로서 성과관리가 등장했다면 정책적 성과를 과학적으로 분석하고자 하는 움직임은 19세기 후반부터 나타나기 시작(Dooren et al., 2010)

○ 따라서 성과관리의 역사적 발전과정을 19세기 말에서 20세기 초, 2차 세계대전 후부터 1970년대까지, 1980년대에서 1990년대, 2000년대 이후로 세대를 구분해볼 수 있을 것임

○ 이러한 역사적 전개과정을 살펴봄으로써 서로다른 성과관리에 대한 접근이 어떻게 시대별로 나타났으며 그 것이 현재 어떻게 수렴되고 있는가를 볼 수 있음

2) 성과관리의 역사적 전개

- 19세기 말에서 20세기 초에 성과관리와 관련하여 사회조사, 과학적 관리와 행정 과학, 비용 회계 등 3가지 움직임이 등장(Dooren et al., 2010)
 - 산업화에 따라서 빈곤이 급격하고 확산되고, 사회적 동요가 우려되면서 이에 대한 대규모의 전면적인 대응을 위해 보다 효과적인 정부에 대한 필요 증가
 - 이를 위해서 보다 합리적인 정책관리와 행정의 수량화를 통해 과학적으로 접근하고자하는 움직임이 등장
 - 사회조사는 빈곤의 원인에 대한 해답을 찾고 사회적 불평등에 대응하고자 과학적인 사회조사 방법을 개발하고 시행
 - 행정 과학과 과학적 관리는 정부의 부패나 비합리적인 운영을 막고자 합리성, 계획, 특정화, 수량화, 표준화 등을 핵심으로 개발된 방법론
 - 비용 회계는 점점 더 대규모화되고 그에 따라 복잡해지는 공공 및 민간 조직을 관리하기 위한 정보 체계로 조직의 활동과 연계된 비용을 추적하고, 기록하고, 분석하는 과정
- 2차 세계대전 후에서 1970년대까지 나타난 성과관리의 2세대 움직임은 성과예산(performance budgeting)과 사회지표로 나타남(Dooren et al., 2010)
 - 1960년대에 잘 구축된 성과예산 제도는 기획 프로그램 예산제(Planning Programming Budgeting Systems, PPBS) 도입으로 시작하여 목표관리(Management by Objectives, MBO)와 영기반 예산(Zero Based Budgeting, ZBB) 등과 같은 정책으로 이어짐
 - 하지만 전체적인 계획아래 모든 활동을 연결시키고 원인관계를 밝히고 가중치를 부여하기를 요구했던 이와 같은 제도들은 현실적으로 가능하지 않은 과도한 체계성을 요구함에 따라 대체적으로 실패했다고 평가
 - 사회지표는 경제성장으로 인한 번영 뒤에 경제성장의 한계가 나타나기 시작하면서 사회적 데이터에 대한 수요로 나타나기 시작하였으며 건강, 치안, 복리, 교육 등 인구와 생활환경과 관련된 다양한 상황에 대한 표준적인 측정으로 나

타남

- 하지만 1970년대 후반기에 경제위기가 닥쳐오고 이내 80년대 복지감축이 진행됨에 따라 사회지표의 의미가 감퇴되었지만 통시적 접근이 새롭게 개발됨에 따라 지금까지도 삶의 질, 행복, 지속가능한 개발 등의 지표로 계승
- 1980년대에서 1990년대는 신우의 이데올로기가 주도하는 재정감축을 중심으로 민간의 경영방법론을 공공부문에 대거 수용하는 신공공관리에 의한 성과관리가 전면화(Dooren et al., 2010)
 - 경제개발협력기구(OECD)의 많은 국가들은 시장적 요소보다는 성과관리의 측면에서 신공공관리를 받아들였고 상술한 바와 같이 유럽의 거의 모든 국가로 확산되었으며 미국에서도 1993년 정부성과빛결과법에 따라 전략기획과 성과관리가 전면화
 - 다른 한편으로 성과관리 움직임은 증거기반 정책(evidence-based policy, EBP)으로 변화 성과(outcome)를 중심으로, 이데올로기나 주관적 의견보다는 증거에 의한 정책결정이 이루어져야 함을 강조
- 90년대말에서 2000년대부터는 이전의 신공공관리에 대한 대응으로 정부의 협력과 통합을 우선시하는 새로운 움직임이 나타남(Christensen and Lægreid, 2007)
 - 신공공관리 개혁으로 공공부분의 조직과 운영이 점차 분절화되고, 민영화나 시장화의 결과 오히려 공공과 민간의 협력이 중요해지자 통합과 협력의 중요성이 더욱 부상
 - 테러리즘을 비롯하여 쓰나미, 사스(SARS), 조류독감 같이 단일 기관이나 부처로 대응하기 어려운 위협이나 재난에 직면하게 되면서 포괄적인 정부 전체의 대응능력이 중요해짐
 - 이에 따라 통합된 가치, 신뢰, 협력, 참여 등에 초점을 맞추고 보편적 윤리와 융합적 문화를 재구축 하려는 움직임으로 ‘결합 정부(joined-up government)’나 ‘총체 정부(whole-of-government)’ 등 다양한 이름으로 시도됨

3) 성과관리의 역사적 흐름과 함의

- 성과관리가 그동안 보통 80년대 신공공관리와 함께 본격화되었다고 알려져있지만 역사적 경험은 그보다 오래되었으며 신공공관리와는 다른 흐름 역시 존재하였음을 확인함
 - 80년대 신공공관리는 19세기 말부터 나타난 행정 과학이나 과학적 관리, 비용 회계 방법론, 6-70년대의 성과예산 제도 등을 이어 받고 있었음
 - 하지만 이와는 다르게 역시 19세기 말부터 사회문제의 원인을 찾고 대응하고자 했던 사회조사, 경제성장의 한계에 대해서 진단하기 위한 사회지표 등의 흐름도 있었으며 이러한 흐름은 90년대 증거기반 정책과 2000년대 결합 정부나 총체 정부 등의 논의로 계승
 - 따라서 성과관리를 일시적 흐름이나 단일한 접근으로 보는 것은 협소한 시각이며 서로 다른 맥락과 접근이 있었음을 인식해야 함
- 역사적 흐름에서 나타난 서로다른 성과관리의 흐름은 단계적이기 보다는 동시적이면서 또한 다른 접근 방식과 입장을 나타내고 있음
 - 신공공관리로 대표되는 흐름은 성과에 대한 엄격한 측정과 통제를 중심으로 하는 접근으로 수량적이고 기술적인 방법론을 중시하는 특성이 있음
 - 반면 최근 총체 정부로 이어지고 있는 흐름은 초기부터 사회문제에 대한 대응을 핵심을 삼아왔으며 정책의 궁극적 목적을 더욱 효과적으로 달성하는 것에 관심을 가져왔음
 - 이 것은 성과관리에 대한 서로다른 접근을 의미하기도 하기 때문에 성과관리에 대한 쟁점으로 나타나고 있어 성과관리를 이해하는데 있어 이를 면밀히 살펴볼 필요가 있음

4. 성과관리의 쟁점

1) 성과관리의 두 가지 접근

□ 공공정책에서 성과관리가 가장 발달된 나라인 영국 정부의 성과관리에 대해서 총체적으로 평가하는 의회 보고서에서 성과관리에 ‘성과문화(performance culture)’와 ‘측정문화(measurement culture)’ 등 두 개의 서로 다른 문화가 존재하고 있다고 지적(House of Commons, 2003)

○ 성과문화는 성과관리를 보다 장기적으로 조직의 효과적인 목표달성과 전략의 수행을 위하여 조직의 역량을 구축하고 성과에 대한 책임성을 조직 전체가 공유하고 성과측정 결과로부터 학습을 통하여 성과를 개선하고자 하는데에 활용

○ 측정문화는 보다 단기적인 성과측정을 통해 등급을 매기는 등 보상이나 벌이익을 연계시켜 책임을 묻거나 행동을 통제하고 조절하려는 접근

○ 의회 보고서에서는 성과문화를 추구하되 공공의 책임성을 위해서 측정문화를 배제할 수는 없지만 이는 성과문화를 개발하고 발전시키기 위한 도구에 제한되어야 한다고 강조

○ 그동안 영국에서 적용된 성과순위표(league table)나 별점등급(star rating)은 잘못된 정보를 주고 조직 내 동기를 훼손하였으며 최고순위 또는 등급자를 제외하고는 나머지를 모두 실패자로 만들어 개선을 저해하고 혁신을 어렵게 했다는 것이 공통된 관련 문헌의 평가(House of Commons, 2003; Marr, 2008; Radnor, 2011; Thomas and Davies, 2005)

□ 성과관리의 목적은 <표 4>에서 제시된 바와 같이 학습과 역량강화, 행위 통제, 책임 부여 등 세 가지로 요약할 수 있는데(Dooren et al., 2010; Marr, 2008) 성과관리 연구에서 공통적으로 행위 통제와 책임 부여보다는 학습과 역량강화가 성과관리의 목적이 되어야 한다고 강조

<표 4> 성과관리의 목적(Dooren et al, 2010: 표 2.4를 변형)

성과관리 목적	학습과 역량강화	행위 통제	책임성 부여
핵심 질문	어떻게 정책이나 관리를 증진시킬 것인가	어떻게 행위를 통제할 것인가	어떻게 성과를 전달할 것인가

초점	내부	내부	외부
기초	변화/미래	통제/현재	생존/과거
방법의 예	전략기획, 벤치마킹, 위험 분석, 사업과정 재조정 등	모니터링, 관리점수카드, 성과급, 성과예산 등	성과순위표, 시민현장, 연간보고, 성과계약 등

- 기존 선진국의 공공부문 성과관리에서 가장 많이 지적되는 것은 성과관리는 분명 목적을 위한 수단인데 성과관리 자체가 목적이 되어버리는 경우가 많다는 것이며 이로 인해 성과관리의 긍정적 효과보다 부작용이나 역효과가 더욱 두드러지는 경우가 많다는 것(Radnor, 2011)
- 행위 통제나 책임성 부여와 같은 성과관리의 목적은 대개 성과급이나 순위표와 같은 경직된 접근과 결부되는데 성과측정의 불완전성 때문에 이는 오히려 동기저하나 왜곡된 행동으로 이어질 가능성이 커짐
- 성과측정의 불완전성이란 대부분의 경우 성과지표는 목적된 성과 그 자체를 측정할 수 있기보다는 대리지표나 간접지표를 사용하게 되고 이 지표는 성과의 다면적 측면을 포괄할 수 없음에도 엄격하게 보상이나 책임을 연계시킬 경우 그만큼 역효과의 가능성이 커짐(Marr, 2008)
 - 가령 이용만족도의 경우 만족 그 자체가 아닌 설문조사의 결과치이며 이는 만족의 전체를 측정하는 것도 아닌데 이 결과에 보상이나 책임을 연계시킬 경우 설문결과를 왜곡시키거나 문항과 관련된 행동만 중시하고 나머지를 무시하는 등의 부작용을 오히려 강화
 - 특히 성과측정과 불이익을 연계시키는 처벌중심의 접근이 이루어지는 경우 학습이나 혁신은 억제되고 과거를 답습하는 보신주의적 행동이나 방어적 행동을 강화하는 결과를 초래(Moynihan, 2005)
 - 따라서 성과측정의 결과는 성과에 대한 절대적 기준이 아니라 성과에 대한 성취정도를 볼 수 있는 자료라는 점을 인식하고 이를 활용하여 학습과 개선을 추구할 때 비로서 성과관리의 긍정적 효과를 극대화할 수 있을 것
- 성과관리를 행위 통제나 책임성 부여에 사용하는 것은 합리주의 모델(rational model)이나(Osborne et al., 1995) 대리 이론(agency theory)에 기초하고 있

지만 현실은 매우 복잡적이고 완전한 통제는 존재하지 않기 때문에 한계가 분명 (Marr, 2008)

- 정책현실은 원인과 결과가 분명하게 연결되는 것을 전제로 하는 합리주의 모델과는 달리 하나의 원인으로 설명되지 않는 결과가 대부분이고, 예상치 못한 결과가 나타나는 경우가 대부분
- 성과측정을 기반으로 행동을 통제하고 책임을 묻는 것은 주인과 대리인의 이해가 다르다는 주인-대리인 관계(principal-agent relationship)를 전제로 성과를 중심으로 경제적 보상을 매개시켜 이해를 일치시킨다는 것이지만 성과 측정의 한계로 이 것만으로 이해를 일치시키기도 어렵고, 공공부문에서는 경제적 요인으로만 동기화되는 것도 아님
- 따라서 오히려 통제에 의존하기 보다는 성과주도 문화를 통해 성과에 대한 인식과 책임감을 공유하고, 긍정적이고 비경제적 보상을 통해 동기화를 시키면서 상호간 신뢰를 구축하는 것이 성과증진을 위해 더욱 현실적이라는 것이 현재까지 성과관리에 대한 연구의 공통된 교훈

□ 결론적으로 그동안 선진국의 공공정책 영역에서의 성과관리에 대한 경험이 말해주는 것은 성과주도 문화를 구축하는 것이 중심이 되어야 하며 성과측정은 그 수단으로서 기능해야 한다는 것

- 지금까지의 성과관리의 역사적 발전과정에 대한 고찰이나 연구문헌들에 대한 검토를 바탕으로 성과관리는 크게 학습을 통한 성과의 증진을 우선시하는 성과주도접근과 통제와 문책의 수단으로서 성과측정의 활용을 우선시하는 측정 중심접근으로 나누어볼 수 있음<표 5>

〈표 5〉 성과관리에 대한 두 가지 접근

성과관리 접근	성과주도접근	측정중심접근
성과관리 목적	학습을 통한 성과증진	통제와 문책
이론적 기초	학습이론, 협영(governance)	대리 이론, 합리적 모델
중심 가치	신뢰, 참여, 협력	합리성, 책임, 경쟁

관계 지향	수평적	수직적
주요 수단	전략기획, 성과개선 포럼, 비경제적 보상, 벤치마킹, 이중 또는 다중순환학습	성과순위표, 성과계약, 성과지급, 성과 예산
장점	<ul style="list-style-type: none"> 성과관리를 통한 성과증진 달성 지속적 성과개선을 위한 조직역량 강화 창조적이고 혁신적인 접근 촉진 조직적 통합과 조직간 협력 증진 	<ul style="list-style-type: none"> 선명하고 엄격한 책임 부여 가시적이고 경제적인 동기화 개인간/조직간 경쟁력 강화 단기적 성과와 예산의 효율적 사용 촉진
단점	<ul style="list-style-type: none"> 불분명하고 불특정한 책임소재 성과의 장기성과 비가시성 취약한 동기에 대한 직접적 수단 부재 자율성 존중에 따른 일관성 약화 위험 	<ul style="list-style-type: none"> 실질적 성과보다는 기계적 측정에 집착 조작과 부정행위 가능성 증대 신뢰적 관계 약화 보신주의와 방어기제 촉진

- 선진국의 경험에서 많은 경우가 그랬던 것처럼 현재 우리나라의 성과관리에 대한 접근은 측정중심접근이 지배적이며 이는 기존의 성과관리가 실질적인 성과증진으로 이어지는 것을 가로막는 핵심 장벽
- 하지만 성과주도접근만을 적용하는 것인 지나치게 이상주의적 접근이 될 수 있으며 불특정한 책임성, 성과의 비가시성, 직접적 촉진 수단의 부재 등의 한계를 보완하기 위한 어느정도의 측정중심접근은 필요
- 결국 성과관리를 적용하는데 있어 성과주도접근을 중심에 두면서 어떻게 측정중심접근을 수단적으로 적절하게 이용할 것인가가 핵심 과제가 될 것임

2) 성과관리의 역기능

- 성과관리는 의외로 긍정적 성과에 대한 연구는 제한적이고 체계적이기보다는 사례 중심으로 나타나는 반면 오히려 역기능에 대한 근거가 활발하게 제기되고 있을 정도로 부작용이나 역효과의 위험이 높음(Dooren et al., 2010)
- 앞서 지적한 바와 같이 이러한 부작용이나 역효과는 측정중심접근이 두드러질수록 더욱 강화되는 경향이 있음
- 성과주도접근은 이러한 역기능을 최소화할 수 있는 방법이기도 하지만 그렇다고 완전히 배제할 수는 없음
- 성과관리는 어떠한 접근이든 필연적으로 일정한 지표와 측정을 동반하며 그에

따라 보다 긍정적인 결과나 안정적인 결과를 추구하는 행동이 완전히 억제될 수는 없음

○ 따라서 성과주도접근으로 역기능을 최소화하는 것과 동시에 별도로 가능한 부작용이나 역효과의 가능성을 인지하고 방지하려는 조치를 하는 것이 중요

□ 두렌 외(Dooren et al, 2008)는 조작의 대상에 따라 측정과정 조작과 산출 조작으로 나누고 각각의 역기능 행동을 분류

〈표 6〉 성과관리에서 발생할 수 있는 조작의 유형(Dooren et al., 2010 참고)

분류	역기능 행동	내용	대응
측정과정 조작	과대대표나 과소대표	의도적으로 유리한 대상을 과대대표시키거나 분리한 대상을 과소대표하여 측정결과를 조작	엄격한 표본추출 관리
	만델브로트병 (Mandelbrot disease)	측정방법의 변경으로 측정 결과에 변화	사전에 구체적인 측정방법을 합의하고 외부효과도 고려
	복합지표 효과	유리한 측정을 선별하여 포함시키거나 측정되는 활동에만 집중	명확한 이론이나 근거에 기초하여 복합지표를 구성하고 유연하게 적용
	개념 오염	서로 다른 의미로 개념이나 정의를 다르게 해석	지표 설정시 용어에 대한 정의도 합의
	부당한 지표통합/분리	불리한 지표를 통합하거나 분리시켜 결과를 희석	지표산출 방법을 사전에 합의하고 요소별 결과를 함께 참고
	부정	데이터 자체를 의도적으로 조작	측정과정의 객관성을 확립하고 결과활용을 유연하게 접근
	잘못된 해석	특히 궁극적 성과(outcome) 정보를 유리한 방향으로 해석	다양한 참여자나 이해관계자와 성과 결과를 토의
산출 조작	측정 조작	측정 대상 행동을 의도적으로 변경하는 것으로 특정 행동의 과잉이나 서비스 질적 감소 초래 위험	측정결과를 유연하게 적용하고 다면적인 평가를 활용
	근시효과	단기적인 성과에만 집착하여 장기적이고 근본적인 문제 경시	측정결과를 유연하게 적용하면서 단기적 성과의 장기적 기여에 대해서도 논의
	하위최적화 (sub-optimization)	일선 단위의 최적추구가 전체적으로는 부정적 결과(예. 경찰의 체포증가는 전체 사법체	비전과 목적에 대한 체계적인 전략아래 지표를 설정

		계의 부담과 부작용 증가)	
	선별효과(cream skimming)	성과에 불리한 사례는 점수를 선별	측정결과를 유연하게 적용하 고 보다 어려운 사례를 높게 평가
	만족효과(compacency)	차기에 부담이 되는 월등한 효 과보다는 적절한 수준의 성과 를 추구	혁신이나 월등한 성과에 비경 제적 보상을 하고 다음 평가 의 절대적 기준으로 사용하지 않음
	조직적 마비 (organisational paralysis)	과도하게 구체적인 지표의 충 족을 위해 자율적 행동이나 혁 신을 기피	지표에 대한 유연한 설정과 적용

- 측정과정 조작은 측정과정에서 발생할 수 있는 왜곡을 말하며 의도적인 조작을 말하지만 때로는 지표 설계 자체의 부작용일 수도 있으며 측정 결과에만 영향
- 산출 조작은 결과에 대한 왜곡을 넘어서 서비스나 운영 자체의 왜곡을 포함하는 것으로 정책이나 서비스의 성격, 질이나 산출에도 영향을 미쳐 더욱 심각한 경우
- <표 6>에서 볼 수 있듯이 대부분 성과관리에 대한 유연한 접근으로 완화시킬 수 있지만 때로는 더욱 특정한 조치가 필요

□ 라드너(Radnor, 2011)은 성과관리에서 나타나는 행동을 조직적 계략행동(organizational gaming)으로 묶어 '내부 또는 외부 서비스 전달에서 성과결과가 의도하지 않게 나타날 때 목표치나 규제를 충족시킬 수 있도록 하는 (공식적 또는 비공식적) 행동의 창출'(p. 105)라고 정의하고 4가지 유형으로 분류

- 유형분류의 기준은 계략행동의 영향범위와 수준을 축으로 구분하고 영향범위는 내부와 외부, 수준은 측정에 한정된 행동과 활동까지 미치는 행동으로 구분

<표 7> 조직적 계략행동의 유형분류(Radnor, 2011: 표 6.1)

		계략행동의 영향	
		내부	외부
계략행동의 수준	낮은 수준 - 측정에 한정	유형 1	유형 2
	높은 수준 - 활동까지 포함	유형 3	유형 4

- 유형 1은 단지 성과 지표에 대해 내부적인 편법이 나타나는 경우로 방문자 수를 늘리기 위해 관계자까지 포함시키는 경우 등이며 지표에 대한 정의를 명료화하여 대응
 - 유형 2는 성과 지표에 대한 편법이 이용자에게까지 영향을 주는 경우이지만 대기목록 간에 신청자를 이동시켜 대기기간을 충족시키는 경우와 같이 활동에 영향을 주기보다는 데이터에만 손을 대는 경우
 - 유형 3은 성과 지표를 충족시키기 위해 내부적으로 행동을 변경하는 경우로 응급실 대기기간을 맞추기 위해 응급용 침상을 병상으로 바꾸는 행동 등이 예
 - 유형 4는 성과 지표 자체가 목적이 되어버리는 경우로 전화상담 건수를 맞추기 위해서 상담을 제대로 안하고 끊어버린다든지 응급실 대기시간을 맞추기 위해서 응급실에 환자를 방치시킨다는지 하는 목적에 위배되는 행동이 해당
 - 유형 1에서 유형 4로 갈수록 더욱 심각한 수준의 계약행동을 말하며 유형 3과 4는 계약행동을 넘어서 부정에 해당되며 성과 결과에 대한 경직된 접근으로 직접적 대가가 클수록 조직은 위험을 감수하면서 부정을 하게 되는 악순환이 발생
 - 하지만 성과 지표가 수단일 뿐 목적 자체가 아님을 강조하고 성과관리를 유연하게 접근함으로써 계약행동을 덜 심각한 유형으로 억제시킬 수 있음
- 성과관리에서 또한 대체적으로 조직단위로 성과를 평가하게되는 속성상 협력을 저해할 수 있는 위험성을 지니고 있어 이에 대한 별도의 고려가 필요
- 앞서 성과관리의 역사에서 살펴보았듯이 최근에는 다양한 기관간의 통합적이고 협력적인 접근의 중요성이 높아지고 있지만 개별 조직의 성과에 기반한 성과관리 체계는 협력에 오히려 방해요소가 될 수 있어 이에 대한 별도의 전략이 있어야 함(Dooren et al., 2010)
 - 특히 수평적인 협력은 시간과 비용이 들어가는 일임을 인식하고 무조건 협력을 강조하기보다는 분명한 목적과 전략 아래에서 조직적 문화의 변화와 상호 신뢰관계 구축을 통해 인내심 있게 추진해야 함(Christensen and Lægreid,

2007)

3) 성공적 성과관리의 요소

- 앞서 살펴본 바와 같이 성과관리를 추진하는데 있어 가장 주의해야 할 지점은 측정중심이 아닌 성과주도접근을 해야 한다는 점인데 그 핵심적인 이유 중 하나는 바로 성과에 대한 소유권(ownership)의 문제
 - 영국 정부의 성과관리를 평가하기 위한 의회 보고서(House of Commons, 2003)에서 가장 핵심적으로 지적된 문제 중 하나가 바로 소유권의 부재
 - 소유권은 성과와 관련된 정책이나 서비스에 관련된 사람들이 성과에 대해 가지는 책임있는 주인의식을 말하며 성과관리의 과정이 책임있는 사람들에게 소유권을 부여하지 못한다면 그만큼 성과관리의 효과는 반감되고 역기능의 가능성이 커짐
 - 소유권을 저해하는 주요 원인은 성과관리를 순위표나 성과계약 같은 경직된 접근이기도 하지만 성과관리를 조직 일선까지의 충분한 공감없이 추진되는 상명하달 방식도 지적
 - 경직된 방식의 성과관리를 부작용을 최소화하면서 적용하기 위해서는 그만큼 성과의 소유예정자(owners-to-be)와의 긴밀한 대화와 합의과정이 필수적
 - 성과관리 도입 과정에서부터 조직 관리자는 성과관리의 도입 이유와 기대하는 효과에 대해서조직 구성원에게 설명하고 공감을 얻어내면서 지속적으로 능동적으로 참여하도록 이끌고 감시자가 되기보다는 지원자로서 성과관리를 학습과 개선의 도구로 모두가 활용하도록 성과주도 문화를 구축해야 함(Marr, 2008)
- 참여는 성과에 대한 소유권을 구축하는데 있어서도 중요하지만 실질적인 성과나 지표를 설정하는데 있어서도, 다양한 이해관계자를 고려하는데 있어서도 중요한 성과관리의 성공요소
 - 성과나 지표에 있어서 전국적으로 적용되어야 하는 기준은 중앙에서 설정해야

하겠지만 지역에서의 주도권이나 혁신을 위한 공간이 주어져야 하고 이를 위한 충분한 공간을 위해서 성과관리의 분권화가 필요함(House of Commons, 2003)

- 성과관리 과정에서 관련 중앙부처 관계자, 지방정부, 지방의원, 공급자, 이용자 등 다양한 이해관계자와 협의하고 협상을 하는 과정이 필요하며 이를 통해 보다 실질적인 지표설정과 현실적인 목표치의 조정을 할 수 있고, 성과에 대한 소유권을 공유할 수 있음
- 성과지표 설정을 위한 핵심성과질문을 설정하는 과정도 조직의 구성원과 외부 이해관계자를 참여시킬 수 있는 좋은 기회가 될 수 있고 이를 통해 성과관리를 통해 성취하고자 하는 성과를 서로 이해하고 공감하고 같은 방향으로 나아갈 수 있음(Marr, 2008)
- 지역수준에서는 시민패널 등 서비스에 대한 논의에 이용자를 참여시키는 움직임이 나타나고 있으며 이러한 참여는 지표나 목표치가 확정되기 전에 이루어져야 함(House of Commons, 2003)

□ 성과관리에 대한 성과주도접근에 있어서 가장 중요한 지점은 조직의 학습을 통해 성과를 증진시키는 것이고 이러한 학습은 목표와 전략뿐 아니라 성과측정 자체에 대한 질문까지 포함

- 성과주도접근에서는 성과측정 결과를 문책이나 처벌에 사용하는 것이 아니라 이를 통해 성과를 증진시키는 방안을 찾고 조직을 변화시키는 학습에 사용한다는 것이 핵심적
- 성과측정 결과 목표 성취를 못할 수도 있지만 그 과정에서 학습이 일어난다면 성과가 있는 것으로 목표 성취여부에만 집중하고 이에 대해 문책한다면 오히려 학습을 방해하는 결과
- 효과적인 학습을 위해서는 학습이 일어날 수 있는 조직문화를 중요하게 생각하기도 하지만 제도적으로 공식적인 규칙과 절차에 따라서 학습이 이루어지도록 조직 학습 기제(organisational learning mechanism)를 구축하는 것도

중요(Moynihan, 2005)

- 학습은 단일순환학습(single-loop learning), 이중순환학습(double-loop learning), 다중순환학습(multi-loop/meta learning) 등이 있으며 단순반복적인 경우를 제외하고는 이중순환학습 이상이 필요(Dooren et al., 2010; Marr, 2008; Moynihan, 2005)
 - 단일순환학습은 성과측정 결과로 목표의 성취를 확인하고 개선방안을 모색하는 과정이며 목표가 분명하고 논란의 여지가 없으며 정기적이고 반복적인 활동에 적합
 - 이중순환학습은 성과측정 결과를 가지고 기존의 목표나 전략, 기본적인 가정에 대해서도 질문하고 수정도 가능한 경우로 대부분의 복합적이고 다면적인 성격을 가지고 있는 정책과 서비스에 적합
 - 다중순환학습은 성과관리의 성과 평가의 효용성에 대해서도 질문하거나 학습과정 자체에 대해서도 검토하는 경우로 성과관리가 어떻게 실질적인 성과증진에 기여하고 있는지 등도 질문
- 리더십은 OECD 보고서에서도 성과관리의 성공을 설명하는 가장 핵심요소로 꼽혔으며(Dooren et al., 2010) 사실상 소유권, 참여, 학습을 가능하게 만들 수 있는 요소
 - 성과관리는 상당한 시간과 노력, 비용이 필요하고 특히 성과주도접근은 단기적으로 효과를 볼 수 있는 것이 아니기 때문에 이러한 상황을 돌파할 수 있는 정치적 의지를 가진 리더십이 필수적(Poister, 2010)
 - 공공부문 성과관리에서 요구되는 리더십은 목표치에 집착하기 보다는 분명한 우선순위를 가지고 의사소통을 하는 의지, 지역의 서비스 공급자들의 혁신과 개선의 필요성을 이해하고 스스로 목표를 정할 수 있도록 하는 용기 등을 의미(House of Commons, 2003)

5. 사회서비스 성과관리에 대한 기존 연구 분석

1) 사회서비스 성과관리에 대한 기존 연구개요

- 2007년 사회서비스 전자바우처 사업이 시작된 이후 2008년부터 2010년까지 매년 보건복지부와 정부출연기관에 의한 성과관리 연구가 매년 진행
 - 2008년에는 보건복지부의 위탁을 받아 당시 사회서비스관리센터가 ‘사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안’연구를 진행(이재원 외, 2008)
 - 2009년에는 보건복지부의 위탁을 받아 김용득 외(2009)가 ‘지역개발형 지역 사회서비스투자사업 성과평가 및 발전방안 연구’를 진행하였으며 여기에 성과관리가 주요 내용으로 포함
 - 2010년에는 한국행정연구원에서 강영철·이종한(2010)이 사회복지분야를 중심으로 정부지원사업에 대한 성과평가시스템을 연구하였으며 성과관리가 그 중심이었음
 - 또한 같은 해 한국조세연구원에서는 원종학 외(2010)가 성과관리와 정부간 재정을 사회서비스 부문을 중심으로 연구
- 이러한 연구들에서 사회서비스 성과관리 방안이 이미 고려가 되었으며 일부 서비스의 경우 성과지표까지 개발되고 일부에서는 시범 적용도 이루어졌음
 - 하지만 여전히 사회서비스에 성과관리가 전면적으로 적용되지는 않고 있으며 현재 다시 적용방안이 모색되고 있는 바 기존 연구에 대한 분석을 통해 한계를 짚어보고자 함
 - 먼저 사회서비스의 성과관리 필요성을 어떻게 인식하고 있었는가를 살펴보고 목적 및 전략 설정, 지표설정 및 측정, 결과보고 및 활용 등 성과관리의 단계에 따라 어떻게 접근하고 있는지를 분석

2) 사회서비스 성과관리 필요성

- 사회서비스 성과관리에 대한 연구들은 새롭게 등장한 사회서비스가 기존의 복지

서비스와는 상당한 차이가 있으며 그에 따라 새로운 방식의 성과관리가 필요하고 중요해졌다고 주장

- 기존의 전통적인 사회복지정책의 복지서비스에서는 투입과 과정에 대한 관리에 초점이 있었지만 새로운 사회서비스는 사회적 기반 확충을 위한 전략적인 접근이 이루어지면서 더 이상 투입지표 중심이나 산출 집계방식으로는 성과를 가늠하기 어려워짐(강영철·이종한, 2010; 이재원 외, 2008)
- 특히 지역개발형 지역사회서비스투자사업의 경우 지역사회의 창의적인 아이디어로 사회서비스 개발을 꾀하고 있지만 명확한 성과의 평가기준이 없어 서비스가 중복되거나 효과성이 낮고 비효율적인 사업에 대한 문제가 제기됨(김용득 외, 2009)
- 사회서비스 사업의 초기에는 제도의 형성에 주로 노력이 기울어져 왔지만 시간이 지나면서 사업과 운영에 대한 전반적이고 체계적인 검토가 필요하고 이 과정에서 성과관리를 통한 적절한 평가기제가 마련되어야 한다고 지적(강영철·이종한, 2010)
- 새로운 방식의 성과관리란 기존의 투입이나 산출 중심의 성과관리가 아니라 궁극적인 목적과 성과를 중심에 두는 결과지향적인 성과관리가 되어야 한다고 지적하고 있음
- 기존의 일부 성과평가에서 적용이 되었던 투입이나 과정, 수량적 중심의 성과에는 한계가 있으며 이용자 중심의 지원, 공급주체의 다양화, 서비스 내용의 다양화 등의 변화를 고려하여 기존과는 다른 성과관리체계 도입 필요 주장(김용득 외, 2009)
- 새로운 사회서비스에서는 특히 보편적인 사회서비스 투자를 통한 사회적 기반의 확충을 추구하면서 일반 시민들의 인적 자산이나 역량 강화, 사회적 통합 효과 등이 중요시되어 보다 결과지향적인 성과가 중심이 되어야 한다고 강조(이재원 외, 2008)
- 성과관리에 있어 민간기관과의 협력체계, 서비스의 품질, 중장기적인 성과, 대

면적 관계, 지역적 형평성 등의 다양한 측면에 대한 논의도 필요하다고 지적
(강영철·이종한, 2010)

- 우리나라 정부의 성과관리제도는 정부업무평가기본법에 따라 통합성과관리체계가 구축되어 운영되고 있지만 정책부문별 특성이 충분히 고려되지 않아 기대처럼 성과관리의 효과들이 창출되고 있지 않은 만큼 사회서비스 분야의 특성에 맞는 성과관리 개발이 필요함을 주장(원종학 외, 2010)
- 기존의 복지서비스의 성과평가는 대부분 제공기관에 대한 평가로 시설이나 운영평가에 가깝고 결과보다는 투입이나 통제, 이용자 숫자와 같은 단순한 산출 위주의 평가로 실효성 측면에서 논란이 많았음(강영철·이종한, 2010)

3) 목적과 전략에 대한 논의

- 이재원 외(2008)은 노인돌봄 부문의 예를 들어 서비스에 있어 돌봄의 품질과 동시에 생활의 품질이 필요하며 또한 재가돌봄의 경우 안전, 자립, 탈시설화, 지역 사회통합 등의 궁극적 성과를 제시
 - 생활의 품질이란 자율성, 품위, 개성, 안락, 의미있는 활동, 관계에 대한 보장, 정신적인 복리 등 비가시적인 영역을 포괄
 - 또한 공공정책으로서 사회적으로 합의된 가치가 추구되어야 하며 이에 따라 탈시설화나 정상화, 보편화, 사회통합과 같은 전략목표도 필요
 - 또한 공적인 재원이 투입이 되기 때문에 그에 따른 납세자의 이해와 관련된 예산 제약이나 효율성의 문제도 고려될 수 있음
- 강영철·이종한(2010)은 성과관리의 구축방향을 논의하면서 중장기적 고려나 품질관리 지향 등과 함께 사회적 이동성에 기여, 개인적 역량강화, 다양한 주체 간 협력체계 구축, 지역별 편차 완화 등 정책적 목표도 제시
 - 사회적 이동성에 기여: 사회서비스를 통한 기회와 가능성의 확대를 의미하는 것으로 배제상태에서 생존과 유지 보다는 사회적 주류에 포함되도록 한다는 것을 의미

- 개인적 역량강화: 이용자가 고용에 적합한 역량과 능력을 갖추도록 하여 경제 활동의 주체가 될 수 있도록 만드는 목적
 - 다양한 주체 간 협력체제 구축: 사회서비스 전달과정에서 다양하고 복합적인 성격을 가진 여러 주체들이 관여하게 되고 이들간의 관계가 일방적이거나 종속적이기보다는 쌍방적이고 수평적인 협력적인 관계가 될 때 사회서비스가 성공적으로 이루어질 수 있을 것
 - 사회서비스의 지역별 편차 완화: 현실적으로 농어촌 지역과 대도시 지역 등 지역에 따라 사회서비스 인프라 등에서 큰 차이가 나고 있으므로 중장기적으로 이를 완화하기 위한 노력이 필요
- 실제 성과지표 설정과 관련된 목표의 설정에 있어서는 궁극적 성과보다는 구체화된 전략목표와 성과목표를 설정
- 이재원 외(2008)의 연구에서는 사회서비스의 전략목표를 사회서비스 확충, 일자리 창출, 사회서비스 형성 촉진, 사회서비스 품질 제고 등 4대 목표로 설정하고 각각의 목표에 따른 성과지표를 설정
 - 김용득 외(2009)의 연구에서는 국민의 복리 증진을 미션·비전으로 설정하고 지역개발형 지역사회서비스투자사업의 전략목표와 성과목표를 각각 설정
 - 지역사회서비스투자사업의 전략목표는 사회서비스 개발을 통한 일자리 창출과 사회서비스 산업화, 이용자의 선택의 기회제공을 통한 보편적 복지 구현
 - 지역사회서비스투자사업의 성과목표로는 보편적 복지 구현을 위한 서비스 대상자 확대, 새로운 욕구 해결, 기존 보건의 사각지대 해소와 산업화를 통한 공급자간 경쟁 촉진, 새로운 일자리 창출 등을 설정

4) 지표 설정 및 성과 측정에 대한 논의

- 지표설정에서 기존 연구들은 크게 논리 모델에 기초한 단계별 지표와 각 단계의 조합을 통한 성질별 지표로 구분하고 크게 중앙정부의 정책차원, 지방자

치단체의 운영차원, 서비스의 공급과 관련한 서비스차원을 구분하여 접근

○ 단계별지표는 투입지표, 활동(과정)지표, 산출지표, (단기적 또는 장기적)결과 지표 등으로 구분하고 성질별 지표는 투입대비 산출인 효율성지표, 투입대비 결과인 효과성 지표 등으로 구분(강영철·이종한, 2010; 김용득 외, 2009; 원종학 외, 2010; 이재원 외, 2008)

○ 정책차원은 중앙정부(보건복지부)의 성과(강영철·이종한, 2010; 김용득 외, 2009; 이재원 외, 2008), 운영차원은 지방자치단체의 성과(강영철·이종한, 2010; 김용득 외, 2009) 서비스차원은 사업에 따른 이용자 또는 이용자 가족에서 나타나는 성과(김용득 외, 2009; 이재원 외, 2008)나 서비스 제공기관의 성과(강영철·이종한, 2010; 김용득 외, 2009) 등으로 구분

□ 정책차원의 성과는 중앙정부나 주무부처인 보건복지부 차원에서 성취하고자 하는 것으로 사회서비스 정책 전반에서 포괄적으로 추진되어야하는 사항들이 포함 <표 8>

○ 투입지표는 주로 예산이나 비용을 비롯하여 사회서비스 총 공급기관 수 등이 주로 포함됨

○ 활동지표는 정책과 사업의 관리에 해당하는 것으로 예산집행이나 서비스 전달 과정에 대한 관리가 주로 포함

○ 산출지표는 서비스의 이용자 수 등 이용량을 비롯하여 서비스에 대한 품질이나 만족도도 선정

○ 결과지표는 사회서비스의 비교적 보편적인 목적으로서 이용자의 일상생활 기능이나 삶의 질 향상과 함께 앞선 정책목적이 반영된 고용이나 시장 창출도 주로 포함됨

○ 그 외 이재원 외(2009)의 경우 성질별 지표로서 1인당 비용과 같은 효율성, 일 자리 창출당 비용과 같은 효과성 지표도 설정

<표 8> 기존 연구에서의 정책차원 성과지표

지표 구분	연구	지표 설정
-------	----	-------

투입지표	이재원 외(2008)	사업비용, 공급기관수, 담당 인력 규모, 서비스 제공횟수 및 제공시간
	김용득 외(2009)	예산 규모 등 투입자원
	강영철·이종한(2010)	사회서비스 사업비용, 사회서비스 공급기관 수, 지역단위 공급기관 수, 서비스 관련 예산배정예의 참여, 전년도 시장점유율 및 이용율 반영여부
활동지표	이재원 외(2008)	사업계획 과정, 서비스 제공 활동 및 관리, 서비스 제공의 전문성 및 책임성, 예산집행의 충실성, 이용자 중심 공급 체계, 서비스 이용과정
	강영철·이종한(2010)	제공되는 서비스 내용의 다양성, 예산집행률, 예산집행의 적절성, 서비스 제공과정의 모니터링 실시, 서비스 공급인력의 교육훈련 기준 마련·실시, 서비스 제공 매뉴얼 및 사업운영상 지원기준 마련
산출지표	이재원 외(2008)	이용자 수, 신청자 수, 서비스 이용시간 및 횟수, 제공기관 수익금 규모, 서비스 품질 및 고객만족도, 이용자 불만 건 수, 서비스 욕구 충족도, 서비스 지속의사 등
	김용득 외(2009)	서비스 이용자 수, 서비스 이용률, 서비스 만족도
	강영철·이종한(2010)	서비스 품질 및 고객만족도, 바우처 금액
결과지표	이재원 외(2008)	이용자들의 일상생활 기능 및 생활만족도 개선, 이용자 및 부양가족의 경제적 부담 및 부양부담 개선, 이용자들의 사회참여 빈도 및 자립생활에 대한 의지 증가, 사회서비스 시장 창출 효과 등
	김용득 외(2009)	서비스 이용 후 이용자의 삶의 질이나 일상생활기능 향상, 보편적 사업으로의 전환 가능성, 고용창출 효과, 경쟁유발 효과
성질별 지표	이재원 외(2008)	바우처 서비스 이용자 1인당 제공기관 총비용, 바우처 서비스 공급시간 당 제공기관 총비용, 바우처 서비스 돌보미 1인당 제공기관 총비용(효율성), 신규 돌보미 일자리 창출 당 총비용(효과성)

□ 운영차원의 성과는 각 지역별로 사회서비스 운영의 책임을 지고 있는 광역 및 기초지자체에서 추진해야하는 사항을 포괄하고 있으며 그에 따른 관리와 관련된 지표가 상대적으로 더 많이 포함되며 서비스에 대한 결과도 보다 구체적으로 설정됨(표 9)

- 투입지표는 담당전문인력 등 투입 자원의 규모가 공통적으로 포함됨
- 활동지표는 서비스 운영에 대한 모니터링과 공급자들에 대한 관리가 공통적으로 해당됨
- 산출지표는 서비스 이용에 관한 더욱 구체적인 지표들이 포함되고 있으며 서

비스 만족에 대한 내용도 포함

- 결과지표는 서비스와 보다 직접적으로 관련된 지표로 이용자 욕구의 충족 결과가 포함되고 있으며 역시 정책적 목적에서 제시되었던 일자리나 경쟁 등의 지표도 해당됨

〈표 9〉 기존 연구에서의 운영차원 성과지표

지표 구분	연구	지표 설정
투입지표	김용득 외(2009)	투입 자원의 규모
	강영철·이종한(2010)	사업계획의 적절성, 담당전문인력 수, 전년도 평가결과 반영
활동지표	김용득 외(2009)	서비스 전달 및 운영 모니터링, 이해관계자들과의 커뮤니케이션
	강영철·이종한(2010)	제공되는 서비스 내용의 다양성, 사업기관 지정의 적정성, 이용자 권리구제 절차 및 민원 기준 수립, 서비스 기관별 운영위원회의 설치 및 운영, 예산집행율, 예산집행의 적절성, 서비스 제공활동 및 관리, 서비스 제공과정 모니터링, 서비스 공급인력의 교육·훈련 기준 마련·실시, 서비스 제공의 전문성, 서비스 제공 매뉴얼 및 사업운영상 지원기준 마련, 서비스 이용자 선택권, 지역자원과의 협력
산출지표	김용득 외(2009)	서비스 만족도(제공기간, 제공횟수, 본인부담액, 서비스 내용, 서비스 제공자 전문성 및 친절도, 금액납부방식 등), 서비스 지속적 이용의사
	강영철·이종한(2010)	서비스 이용자수, 서비스 이용신청자 수, 해당 서비스 시장점유율, 서비스 품질 및 고객만족도, 서비스의 지속성, 서비스 관련 정보 제공의 충분성, 직접 일자리 창출수, 부가 일자리 창출수, 바우처 금액, 전년대비 바우처 금액 향상율
결과지표	김용득 외(2009)	욕구충족도, 일자리 창출, 경쟁 유발
	강영철·이종한(2010)	아동인지능력 향상정도, 안정적 아동-부모관계 측정, 기타 아동서비스의 연계실적, 신규 서비스 공급기관 진입숫자, 안정적 사회서비스 관련 일자리 창출(아동인지능력향상서비스)

- 서비스차원의 성과는 제공기관의 수준에서 추진해야하는 사항에 대한 것으로 성과에 대한 내용이 보다 구체적이고 특히 결과지표는 서비스에 따라 분명한 차이가 나타남〈표 10〉

- 투입지표는 예산이나 비용보다는 제공인력과 역량에 대한 지표가 공통적으로

포함

- 활동지표는 서비스 운영과 관련한 모니터링이나 불편이나 권리구제에 대한 처리 서비스 전달과정에 대한 관리에 대한 성과가 포함
- 산출지표는 이용자의 만족에 대한 사항을 포함되면서 지속적 이용의사 등 보다 직접적이고 구체적인 성과도 포함됨
- 결과지표는 기존 연구에서 서비스 영역의 예를 들어서 제시하고 있는데 노인이나 장애인활동지원, 아동인지능력향상서비스, 정신보건서비스 등에 따라 상당히 성과 내용의 차이가 있음을 볼 수 있음

〈표 10〉 기존 연구에서의 서비스차원 성과지표

지표 구분	연구	지표 설정
투입지표	김용득 외(2009)	서비스 제공인력 확보, 제공인력의 역량, 서비스 홍보, 서비스 이용자 선정의 적절성, 공급기관 자체 성과지표, 서비스 이용경로
	강영철·이종한(2010)	사회서비스 사업비용, 사업계획의 적절성, 사회서비스 공급기관 수, 담당전문인력 수, 서비스 관련 예산배정액의 참여, 전년도 평가결과 반영, 전년도 시장점유율 및 이용률 반영여부
활동지표	김용득 외(2009)	서비스 내용 및 서비스 질 모니터링, 서비스 불편사항, 서비스 인력에 대한 만족도
	강영철·이종한(2010)	이용자 선발의 전문성, 이용자 선발에서 상담여부, 이용자 욕구파악의 적절성, 제공되는 서비스 내용의 다양성, 사업기관 지령의 적정성, 이용자 권리구제 절차 및 민원 기준 수립, 서비스 기관별 운영위원회의 설치 및 운영, 예산집행율, 예산집행의 적절성, 서비스 제공활동 및 관리, 서비스 제공과정 모니터링, 서비스 공급인력의 교육·훈련 기준 마련·실시, 서비스 제공의 전문성, 서비스 제공 매뉴얼 및 사업운영상 지원기준 마련, 서비스 이용자 선택권, 서비스 이용경로(정보취득 경로), 지역자원과의 협력
산출지표	김용득 외(2009)	공급기관 자체 성과지표 달성여부, 서비스 전반에 대한 만족도, 지속이용 또는 확대 의사 등
	강영철·이종한(2010)	서비스 이용자수, 서비스 이용신청자 수, 해당 서비스 시장점유율, 바우처 이용한도 초과시간, 서비스 품질 및 고객만족도, 서비스의 지속성, 서비스 관련 정보 제공의 충분성, 이용자 불만건수, 불만 해소율, 직접 일자리 창출수, 부가 일자리 창출수, 바우처 금액, 전년대비 바우처 금액 향상율
결과지표	이재원 외(2009)	일상생활 기능수준, 생활환경개선, 가족의 돌봄 부담(노

		인돌봄) 일상생활 수행, 심리적 자립도, 사회참여 빈도, 가족의 돌봄부담(장애인활동보조) 언어인식 및 문자력 이해, 책읽는 즐거움 및 서비스 인력 과의 친숙도, 부모자녀관계 및 양육태도, 자녀 발달환경 개선(아동인지능력향상) 체중 및 비만지수, 운동실천율의 변화, 생활습관의 변화, 비만 및 건강관리에 대한 인식의 변화(아동비만관리서비 스)
	김용득 외(2009)	이용자 욕구충족도 (정신장애인토털서비스: 정신장애인 입원을 감소, 치료비 감소), 사전사후 성과척도 일자리 창출 효과(고용인원 및 근무조건 등)
	강영철·이종한	아동인지능력 향상정도, 안정적 아동-부모관계 측정, 부 모의 서비스 만족도, 서비스 관련 기관 종사자 만족도, 종사자 이직율, 종사자 고용복지수준(아동인지능력향상 서비스)

5) 결과 활용에 대한 논의

- 사실상 기존의 연구에서 결과보고 및 활용의 단계에 대한 내용은 거의 생략이 되
어 있어 성과관리로 어떠한 효과를 보고자 했는지는 알기가 어려움
- 이 연구들에서 새롭게 사회서비스가 등장하면서 투입이나 과정 중심이 아니라
결과지향적인 성과관리가 필요하다고 지적하면서 성과지표와 관련된 전략목
표와 성과목표 등을 사회서비스의 본래 목적 뿐 아니라 복지부가 제시하는 시
장화나 일자리 창출 등으로 설정
- 하지만 이러한 목표들은 일부 결과지표에서 반영이 될 뿐 대부분의 지표들은
기존방식의 투입이나 과정 지표에서 크게 벗어나지는 않음
- 또한 논리 모델을 대부분 따르고 있기는 하나 지표를 투입, 활동, 산출, 결과 등
으로 분류하는 기준으로 사용하고 있을 뿐 투입에서 결과까지 논리적으로 이
어지는 지표의 연계성을 보여주고 있지는 못함
- 따라서 다양한 차원에서 다양한 지표들이 제시되고 있으나 정작 이러한 지표
를 왜 설정하고 관리해야하는지, 이를 통해 어떠한 효과를 어떻게 보고자 하는
지에 대한 논의나 방안은 다루어지지 않음
- 오히려 이들 연구의 결론에서 성과관리가 제대로 이루어지기 어려운 이유를 지적

하는 경우가 있었으며 중앙정부와 지방정부의 관계의 문제가 주로 등장함

- 우리나라의 사회서비스를 포함한 정책 실행에 있어서 지역사회 문제에 대한 대응이 중심이 되기 보다는 주로 중앙에서 주로 결정된 정책이 지방자치단체를 통해 집행되는 것 자체가 중심이 되고 있어 성과관리가 적용되기 어려운 조건임(이재원 외, 2008)
- 지방자치단체의 경우에도 나름대로의 중장기계획을 수립하기는 하지만 현실적으로 사업이 지자체에 의해서 주도되기 보다는 중앙부처별 사업이 지자체의 국실이나 과단위로 내려와 집행되는 상황으로 단순 집행 업무를 주로 수행하게 됨(강영철·이종한, 2010)
- 결국 성과관리를 통해 지방자치단체 등이 사회서비스를 보다 효율적이고 효과적으로 혁신하는 것이 기대되기보다는 중앙정부의 지방정부에 대한 또 다른 통제와 관리 수단으로만 기능할 가능성이 큼
- 서비스 차원에 있어서도 시범사업 등의 사례연구에서 담당공무원의 사업 인식이 부족하여 제공기관과의 기본적인 의사소통부터 문제가 발견되고 있으며 이러한 상황에서 성과평가가 이루어진다면 공급기관의 인식도 부족하여 방어적이고 수동적으로 행동하는 결과가 우려되고 있음(이재원 외, 2008)

6. 사회서비스 성과관리 도입 방향

1) 기존 사회서비스 성과관리의 한계

- 공공정책에서 성과관리는 서구 선진국의 경우 1980년대부터 현재까지 핵심적인 개혁수단으로 적용되어 왔지만 관련 연구들에서는 효과보다는 역기능이나 한계에 대한 지적이 많으며 그 주요 원인으로 측정중심접근을 지목하고 있음
- 성과관리는 영국이나 미국 등 주로 앵글로 색슨 국가들에서 선도적으로 나타났지만 많은 대륙 유럽국가들도 다양한 영역에서 성과관리를 도입하고 있음
- 80년대 신공공관리를 주축으로 성과관리가 활발하게 도입되었다고도 할 수 있

지만 정책의 성과에 대한 관심은 산업화에 따른 사회적 위기에 대한 전면적인 대응이 모색되던 19세기 말 사회조사부터 시작하여 6, 70년대 사회지표, 90년대 증거기반 정책, 2000년대 총체 정부까지 이어지고 있음

○ 그동안 성과관리의 경험을 통해 성과측정 자체가 목적이 되어버리는 문제가 자주 지적이 되었으며 측정결과를 직접 재정적 이해로 연결시키는 경직된 접근이 성과관리의 효과보다는 역기능을 강화시킨다고 공통적으로 지적

○ 따라서 성과측정을 조직이나 정책의 목적의 효과적 달성을 위한 수단으로서 인식하고, 이를 성과 증진이나 역량 강화를 위한 학습을 위해 활용하는 성과주도접근을 통해 비로서 성과에 대한 개선과 혁신을 이루어 낼 수 있다고 강조

□ 우리나라에서도 부분적으로 성과관리가 도입되고는 있지만 측정자체가 중심이 되는 경우가 대부분이며 사회서비스에 있어서도 기존의 성과관리에 대한 시도는 전형적으로 측정중심접근으로 나타나고 있음

○ 사회보험을 통한 장기요양보험이나 전자 바우처 시스템을 중심으로 한 사회서비스 등은 그 속성상 철저한 산출중심의 성과와 엄격하게 연결된 성과계약방식이 적용되어 있다고 할 수 있으며 그에 따라 부정 수급이나 부당 청구 등의 역기능이 상존하고 있음

○ 사회서비스의 목적에 맞추어 결과지향적인 성과관리를 도입하고자 하는 연구가 있었지만 목적과 전략을 추진하기 위한 수단으로서의 성과관리라기 보다는 논리 모델을 기계적으로 적용한 성과지표의 개발이 중심이 되는 경향

○ 정작 성과관리를 통해 어떻게 성과를 개선시킬 것인가에 대한 논의는 거의 생략되어 있어 실질적인 성과관리 도입의 효과를 제시하고 있지 못하여 상당한 시간과 비용이 투입될 수 있는 성과관리 추진의 근거가 마련되지 못함

□ 성과관리에 대한 경직된 접근의 문제는 비단 사회서비스 뿐만 아니라 우리나라 정책과 행정 전반의 고질적인 한계에서 비롯되었다고 할 수 있지만 사회서비스가 새로운 정책적 요구를 나타내고 있는 만큼 사회서비스에서부터의 변화를 추진할 이유는 있음

- 기존의 사회서비스 성과관리에 대한 연구가 측정중심접근에 그치고 있는 것은 연구 자체의 한계라기보다는 우리나라 공공정책과 행정 전반의 한계를 넘어설 수 없다는 현실적 문제의 결과로 보임
- 하지만 사회서비스라는 영역이 기존의 사회복지정책이나 복지서비스와는 다르게 사회적 결과를 지향하는 특징이 있는 만큼 사회서비스에 대한 성과관리가 기존의 한계에 묶이기 보다는 혁신의 돌파구로서 모색될 필요가 있음

2) 성과관리 적용 방안의 모색

- 기존의 사회서비스는 보험이나 전자 바우처 방식을 사용하여 산출중심의 성과관리와 성과계약이 적용되고 있다고 할 수 있으므로 성과관리를 확대시킨다면 결과지향적인 성과관리를 의미할 것임
 - 이미 대부분의 사회서비스는 이용자의 이용량에 따라 비용이 공급자에게 지불되는 시스템을 갖추고 있어 산출에 의해 경제적 보상이 이루어지는 성과계약 방식이라고 할 수 있으며 이러한 맥락에서 성과관리도 이루어지고 있는 셈
 - 따라서 현시점에서 사회서비스에 대한 성과관리의 도입은 분명하게 산출중심이 아닌 결과지향적인 성과관리를 의미하게 되며 이러한 성과관리의 필요성은 이미 기존의 연구에서 여러번 지적된 바 있음
 - 결과지향적인 성과관리는 결국 기존의 우리나라 다른 정책이나 공공행정 방식과는 차별화되는 접근을 필요로 하는 것으로 그만큼 시간과 노력이 동반되어야 한다는 것을 의미함
- 결과지향적인 성과관리가 궁극적으로 그 결과를 개선시키는 효과를 가지기 위해서는 성과주도접근이 이루어져야 하며 이는 성과측정 결과를 활용하여 정책과 성과관리 체계를 재검토하는 다중순환학습이 이루어질 때 가능함
 - 성과관리가 단순히 성과지표 설정과 측정을 통한 평가에 그치는 측정중심접근으로 이루어진다면 성과의 개선이 이루어지기 보다는 저해되고, 역기능이 나타나는 결과를 초래할 것임

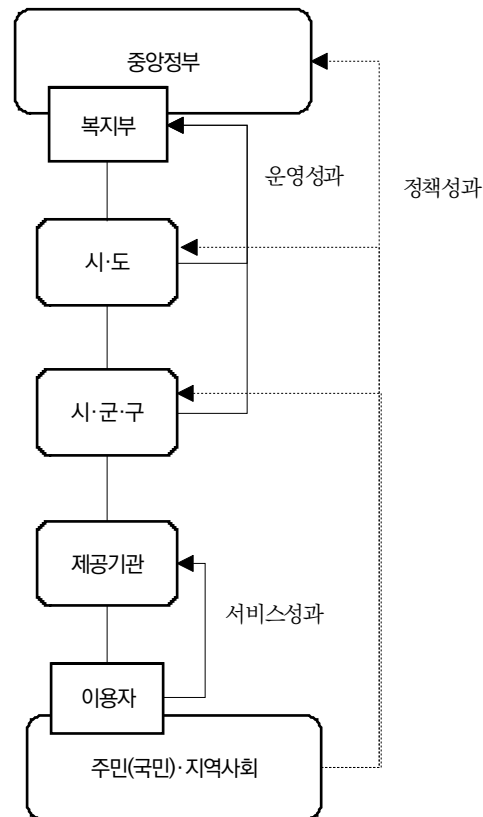
- 성과계약방식은 성과관리에서 경직된 접근방식에 해당되며 이미 산출에 의한 성과계약방식으로 부정수급과 부당청구에 많은 비용을 들이고 있는 바 추가적인 도입은 그만큼 신중하고 부가적인 수단으로 제한하는 것이 바람직
- 이제 사회서비스 시행 10년이 지나고 있는 시점이므로 상명하달식의 일방적인 성과관리방식이 아니라 지역과 현장에 성과에 대한 소유권을 부여하고 성과결과를 바탕으로 정책목적과 정책설계에 대해서도 재논의되고 성과관리체계 자체도 재검토되는 다중순환학습의 과정으로 추진해야 할 것임
- 따라서 사회서비스에 성과관리를 도입하기 위해서는 우선적으로 정책의 목적을 재점검하고 그에 따른 목적을 명료화하면서 작업과 서비스 영역별 성과를 분명히 하기 위한 작업부터 시작하여 중장기적으로는 전달체계, 예산, 제도개편까지 고려해야 할 것임
- 우선적으로 지난 사회서비스 10년의 경험을 바탕으로 주요 이해관계자의 참여 아래 사회서비스가 어떠한 정책방향을 가져야 하며 그에 따른 목적과 기대성과를 도출
- 기존 연구에서 드러났듯이 사회서비스는 그 특성상 영역별로 지향하는 결과에 차이가 있으므로 영역별로 서비스의 방향과 목적, 기대성과를 설정하기 위한 작업은 별도로 이루어져야 함
- 우선 정책적 목적에 따른 성과와 서비스 영역별 성과 기준이 확립이 되면 이를 구체적으로 실현시키고 증진시키는 책임을 가지고 있는 지방자치단체 단위로 운영 성과기준을 수립할 수 있을 것임
- 또한 서비스 영역별로 결과지향적인 성과관리가 가능하기 위해서는 서비스가 대상과 욕구영역별로 통합적으로 전달되는 것이 전제되어야 하므로 설정된 성과를 중심으로 전달체계가 개편되어야 할 것임
- 장기적으로는 결국 지속적으로 성과를 개선하고 제도의 지속가능성을 보장하기 위한 사회서비스 제도 자체에 대한 검토가 이루어져야 할 것임

제2절 사회서비스 성과관리 단기 추진전략

1. 사회서비스 성과관리 단기 추진전략 개요

- 성과관리는 단지 평가나 예산 관리를 위한 도구가 아니라 기존의 정책적 한계를 진단하고 지속적으로 정책적 성과를 증진시키기 위한 과정이어야 함
 - 기존 성과관리에 대한 논의와 연구는 일관되게 성과관리가 수치적 평가나 관리를 위한 도구로만 활용될 경우 목적전치, 성과 왜곡 등 부작용의 위험성이 커진다고 지적
 - 성과관리는 의도되는 성과를 명료화하고 이를 효과적으로 추진하기 위한 전략을 중심으로 수행에 대한 정보를 통해 지속적으로 점검하고, 학습하여 성과를 증진시키기 위한 과정이 되어야 함을 강조
 - 따라서 성과관리를 위한 첫 번째 단계는 먼저 의도하는 성과가 무엇인지를 명료화하는 것으로 시작되어야 함
- 사회서비스는 2000년대 새롭게 급증하는 사회적 위험에 대응하기 위하여 도입되어 급성장하였으나 여전히 제도적 위상이나 역할은 불분명
 - 기존의 우리나라 복지제도는 4대 사회보험과 공공부조를 중심으로 발달하였지만 2000년대 중반 이후 장기요양보험과 사회서비스 영역이 새롭게 도입되어 급속하게 팽창
 - 2012년 사회보장기본법이 전면개정되면서 사회서비스에 대한 법적 정의가 이루어졌지만 고용, 교육, 의료 등 그 분야가 더욱 폭넓게 규정되어 더욱 혼란
 - 특히 사회서비스가 기존의 복지정책과 다르게 시장경쟁 방식이 중심을 이루고 산업화를 통한 일자리 창출이 강조되면서 정책 목적에 대한 논란도 가중
- 하지만 사회서비스 정책은 다른 복지정책보다 더욱 유연하고 선도적으로 새로운 사회적 위험에 대응하여 왔으며 이 경험을 바탕으로 기존 제도의 한계를 보완할 수 있는 핵심 영역임

- 사회서비스가 새롭게 부상하는 사회적 위험에 대응하면서 발전하였기 때문에 기존 제도의 한계를 극복하는 핵심 수단이었던 것은 사실
- 기존 10년의 급속한 발전과정을 통해서 적지 않은 경험을 축적해왔으며 이를 바탕으로 앞으로 한 단계 더욱 발전되고 체계화된 대응체계를 구축해야하는 과제를 가지고 있음
- 이에 따라 기존의 정책구조와 전달체계를 기준으로 하여 다음 단계의 방향과 추진전략을 설정해야 할 것임



- 기존의 사회서비스 사업체계 안에서 성과를 명료화하기 위해서는 우선 전달체계 상에서 누가 어떤 성과를 책임져야 하는가, 누가 누구에게 어떤 성과를 요구하는가를 구분하여 인식할 필요가 있음

- 정책성과: 사회서비스가 지향하는 가장 궁극적인 정책적 성과는 포괄적으로 말하여 ‘국민’의 삶의 변화와 관련된 것임. 시·도나 시·군·구의 경우 자기 지역의 주민과 지역사회의 변화라고 할 수 있어 이들은 이러한 정책성과에 대하여 책임을 가지고 있음
- 서비스성과: 현재 사회서비스는 제공기관에 의해서 이용자에게 제공되는 구조를 가지고 있으므로 제공기관은 이용자가 서비스를 통하여 서비스가 목적하는 성과에 대해 요구받게 되며 1차적인 책임을 가지고 있음
- 운영성과: 대부분의 사회서비스가 시·도나 시·군·구에 의해 운영되고 있어 전달체계, 이용자 관리, 제공기관 관리 등 서비스 운영에 대한 1차적인 책임을 가지고 있고 이를 위임하는 복지부에 성과를 요구받고 있음
- 물론 질관리 등의 측면에서 중앙정부나 지방정부가 제공기관에 대한 운영성과를 요구할 수도 있지만 궁극적인 성과를 중심으로 구분

2. 사업명: 사회서비스 정책방향 및 성과기준 설정에 관한 연구

1) 사업의 목적 및 필요성

- 사회서비스 정책의 성과관리를 위한 가장 첫 번째 단계는 사회서비스를 통해 기대하고 있는 정책성과를 명료화하는 작업
 - 기존 사회서비스 정책은 (신)사회위험에 대한 대응, 시장화 및 산업화를 통한 일자리 창출 등 다양한 목적이 복합되어 있어 혼란이 많고 때로는 상충
 - 이전에는 이에 대해 이론적이고 개념적으로만 논의되거나 부분적 사례를 중심으로 고찰할 수밖에 없었다면 이제는 10년의 정책경험을 통해서 보다 구체적인 논의가 가능한 단계
 - 서로 다른 지역적 조건에 따른 사례, 다양한 정책의 이해관계자의 경험들을 통하여 보다 현실적이고 체계적인 모색이 필요

□ 그간 정책에 대한 평가와 정책적 경험을 바탕으로 복합적인 정책적 목적을 보다
명료화하면서 체계화

- 우리나라 복지의 제도적 체계 내에서 사회서비스의 위상과 역할은 무엇인가
또는 무엇이어야 하는가
- 사회서비스 정책을 통하여 성취하고자 하는 구체적 성과는 무엇인가 (대상집
단별, 계층별, 지역별 등)
- 복합적인 목적을 추구한다고 할 때 목적 상충의 문제는 없는가, 있다면 어떻게
해소할 것인가 (목적의 우선순위 부여, 본 목적과 부수적 기대효과의 구분 등)
- 규정된 정책적 성과에 대해 지방정부(시·도 및 시·군·구)에 요구해야하는 운영
성과는 무엇인가

2) 주요 사업내용

□ 정책목적(정책성과)에 대한 이론적·제도적 분석

- 사회서비스 정책목적에 대한 사회권적 기본권, 정상화 이론, 자립생활, 돌봄의
윤리(ethics of care), 사회투자 등에 의한 규정
- 우리나라 사회서비스 정책과 관련 학술 연구에서 나타나는 정책적 목적과 성
과에 대한 분석
- 우리나라 사회보장제도의 구성과 사회적 욕구 대응을 위한 제도적 설계 분석
에 따른 사회서비스의 정책적 위상과 역할 규명

□ 정책 이해관계자의 경험과 인식에 따른 사회서비스의 역할과 목적 분석

- 이용자 집단별, 지역별, 계층별 사회서비스에 대한 수요, 이용, 효과 및 유용성
에 대한 경험은 어떠한가
- 지방자치단체장, 관계 부서 각급 공무원(국장, 과장, 담당) 및 관계 조직(사회
서비스 지원단, 희망복지지원단, 드림스타트센터, 정신보건센터, 보건소, 읍면

동사무소 등)의 사회서비스에 대한 이해, 경험, 역할인식 등은 어떠한가

- 각 분야 및 프로그램별, 지역별, 유형별 제공기관 운영자 및 제공인력의 사회 서비스에 대한 인식, 경험, 문제의식 등은 어떠한가

□ 사회서비스에 대한 이론적·제도적 분석, 정책 이해관계자의 경험과 인식에 대한 분석을 통하여 정책방향과 목적, 기대성과를 도출

- 이론적이고 제도적인 분석을 통해서 정당화될 수 있는 정책적 목적과 기대성과에 대한 분석적 틀을 구성
- 이용자, 지방정부, 제공기관 등 이해관계자의 사회서비스에 대한 인식과 경험에 대한 분석을 통해 기존 정책의 성과와 한계를 진단하고 현실적인 목적과 기대성과를 선별
- 이론적이고 제도적인 분석 결과와 이해관계자들의 인식과 경험에 대한 분석 결과를 종합적으로 고려하여 사회서비스의 향후 중장기적으로 추진해야할 정책목적과 성과를 도출

3) 고려사항

□ 사회보장기본계획 및 지역사회보장지표와의 연관성

- 정부는 중기계획으로서 제1차 사회보장기본계획(2014-2018)을 수립하여 정책방향을 설정하고 사회보장기본법에 의거하여 보건복지부는 지역사회보장지표(강혜규 외, 2015)를 개발한 바 있음
- 사회보장기본계획은 사회서비스정책에 대한 중앙정부의 인식으로서 연구에 포함하여 분석
- 도출된 정책성과 측정을 위한 지표로서 지역사회보장지표의 활용방안 및 추가적인 지표 설정에 대해서도 검토

3. 사업명: 사회서비스 영역별 성과지표 개발 및 표준화

1) 사업의 목적 및 필요성

□ 전통적인 사회보장제도의 핵심을 이루는 소득보장제도는 현금급여 중심으로 적어도 개별급여의 성과에 대한 논란이 적음

○ 연금, 실업급여, 공공부조 등 전통적인 소득보장제도의 경우 주로 현금급여의 형태를 가짐

○ 소득보장제도의 목적은 소득상실에 대한 보호나 빈곤예방에 있으므로 개별 급여에 대한 성과란 소득대체율 등 급여수준이라고 할 수 있음

○ 이에 따라 소득보장제도에서 개별급여의 성과에 대한 논의는 급여 수준의 적절성에 대한 것이며 어떻게 성과를 규정하고 측정할 것인가에 대한 논란은 적은 편

□ 이와 달리 사회서비스는 급여의 성과가 다면적이라는 특징을 가지며 비전통적 사회서비스일수록 성과가 불분명한 특징이 있음

○ 현금급여와 달리 사회서비스는 그 제공형태부터 다양하고 각 영역마다 정책목적도 다양하기 때문에 성과에 대한 규정이 상대적으로 불분명한 문제를 가지고 있음

○ 전통적인 사회서비스라고 할 수 있는 의료, 교육 등의 영역도 질병의 예방과 치료, 학력 취득 등 분명한 편이라고 할 수 있지만 최근에 와서는 의료의 생심리사회모델(biosychosocial model)의 등장, 교육에서 사회투자론 등 그 논의는 더욱 다양화되고 있음

○ 특히 돌봄, 정신보건, 발달지원 등 새롭게 등장해 온 비전통적인 사회서비스의 경우는 서비스의 목적과 성과에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있으며 시설보호에서 지역사회보호, 특수교육에서 통합교육, 전문화에서 개인화 등 계속 변화되어 왔음

□ 우리나라 사회서비스는 제도 초기였던 과거 10년간은 제도의 확대에 초점이 있

었다면 이제 성과에 대한 논의를 구체화하고 영역별로 기준을 확립해갈 필요가 있음

- 2007년에는 사회서비스전자바우처, 2008년에는 장기요양보험이 시행되어 사회서비스가 본격적으로 제공되기 시작했지만 제도 초기에는 제공기관과 이용자 확대 등 양적 확대에 초점
- 사회복지시설 평가제도 등을 통하여 제공기관에 대한 평가와 같이 질적 고려가 없었던 것은 아니지만 개별 서비스에 대한 성과는 이용자 만족도 정도에 머물고 있음
- 가령 노인돌봄서비스의 경우 과연 노인 삶의 질의 향상을 위한 것인지 단지 가족부담의 경감을 위한 것인지, 장애인활동지원의 경우 단지 생활상 도움을 제공하는 것인지 자립적 삶을 위한 것인지, 지역사회투자사업은 서비스 산업화를 위한 것인지 아니면 어떤 사회적 성과를 위한 것인지 여전히 논란이 많고 불분명한 것이 사실
- 따라서 개별 서비스의 목적과 성과는 무엇이고 어떻게 측정되어야 하는가에 대한 논의는 매우 부족하며 이를 보다 분명하게 규정하고 기준을 설정하는 과정에서 해소될 수 있을 것임

2) 주요 사업내용

- 사회서비스의 주요 영역을 구분하고 각 영역별로 서비스의 목적과 성과에 대한 논의를 정리
 - 대상집단과 욕구영역의 특성에 따라서 사회서비스의 주요영역을 구분 - 해당 영역 사회서비스의 역할과 목적에 대한 포괄적 공통성을 우선적으로 고려
 - 각 영역별로 기존의 이론적 논의, 해당 사회서비스에 대한 제도적 평가, 서비스 성과에 대한 논의를 정리
 - 주요영역별로 사회서비스에 있어서의 핵심 목적과 목적에 대한 기대 성과를 도출

〈표 11〉 성과를 중심으로 한 사회서비스 영역 구분(예)

주요영역	해당 사회서비스
노인돌봄	<ul style="list-style-type: none"> 장기요양보험 노인돌봄종합서비스 노인 맞춤형 운동처방, 노인 사회참여지원(지역사회서비스투자사업)
장애지원	<ul style="list-style-type: none"> 장애인활동지원 가사·간병방문지원사업(중증장애인 및 중증질환자 등 대상) 장애인 사회참여 등 (지역사회서비스투자사업)
출산보육	<ul style="list-style-type: none"> 산모/신생아건강관리지원사업 보육서비스
아동발달	<ul style="list-style-type: none"> 발달재활서비스 발달장애인부모심리상담서비스 영유아·아동·청소년 정서발달 및 심리지원, 비만아동건강관리 (지역사회서비스 투자사업)
정신보건	<ul style="list-style-type: none"> 정신건강도달케어, 자살위험군예방 등 (지역사회서비스투자사업)
가족지원	<ul style="list-style-type: none"> 가사·간병방문지원사업(소년소녀가정, 조손가정, 한부모가정 등 대상) 언어발달지원서비스 다문화가정 지원 등 (지역사회서비스투자사업)

□ 각 영역별 이해관계자의 참여와 전문가의 자문을 거쳐 핵심 목적과 성과 기준을 확인하고 성과지표를 개발

- 각 주요영역별로 대상집단, 이용자(및 이용자의 보호자), 제공기관 운영자, 제 공인력, 관계 공무원 등 이해관계자와의 초점집단면접(FGI)을 통하여 실제 욕 구와 현장의 인식을 바탕으로 도출된 핵심 목적과 성과 기준을 검증
- 주요영역별 다학제간 전문가로 구성된 자문집단을 구성하고 기존의 다학제적 접근방법과 방법론을 반영하여 각 영역별 목적과 성과 기준별로 성과지표를 구체화
- 이러한 과정으로 선정되고 개발된 성과지표를 중심으로 각 서비스별로 적용가 능한 성과지표를 표준화

3) 고려사항

□ 사회서비스 전영역에 대한 성과지표 표준화 작업이 어려울 경우 개별 서비스 영 역별 지표 개발 및 표준화 작업은 순차적으로 진행

- 사회서비스의 주요 영역 구분 및 영역별 목적 및 성과 기준에 대한 연구는 우선적으로 진행
- 이 연구 결과 도출된 주요영역을 바탕으로 정책의 우선순위에 따라 특정 영역의 서비스 성과지표 표준화 작업을 우선적으로 진행하여 적용해볼 수 있음
- 다른 서비스 영역의 경우 먼저 개발하여 적용한 경험을 바탕으로 순차적으로 확대

제3절 사회서비스 성과관리 중장기 추진전략

1. 사업명: 사회서비스 운영성과 기준 수립

1) 사업의 목적 및 필요성

- 단기 추진전략을 통하여 사회서비스 정책방향과 성과기준이 설정되고 각 서비스 주요 영역별로도 성과지표가 개발되면 그 다음 과제는 사회서비스 집행과 운영을 담당하고 있는 지자체 차원의 운영성과 기준을 수립하는 것
 - 중앙 정책차원의 정책목적을 효과적으로 달성하도록 하기 위해서 지역차원에서 전략을 수립하여 집행을 하고 아래로는 각각의 서비스가 성과기준에 따라 효과적으로 제공되도록 하는 책임을 각 지자체가 담당하고 있음
 - 이 중 광역지자체는 대체적으로 포괄적인 전략과 지역별 자원배분, 집행과 시행에 대한 모니터링을 담당하는 한편 기초지자체는 직접적인 이용자와 제공기관에 대한 관리를 하고 있음
 - 이러한 역할 배분에 따라 지역별로 어떻게 목적과 전략을 설정하고 성과관리를 적용할 것인지를 모색하기 위해서 운영성과 기준의 수립이 필요함
- 지자체 차원에서 운영성과 기준을 수립하는 과정은 단순한 상명하달식 접근이 되어서는 안되며 지자체에 소유권이 인식되고 부여되는 과정이 되어야 함

- 단기추진 전략을 통해서 수립된 사회서비스 정책방향과 성과기준을 바탕으로 광역지자체 단위에서의 참여를 통해 각 지역별로 이를 해석하고 논의하여 협의를 통하여 운영성과 기준을 수립
- 또한 각 광역지자체는 기초지자체와의 협의를 통하여 기초지자체 차원에서도 참여를 통하여 운영성과 기준이 논의되고 이 과정에서 지역의 이용자와 공급기관은 물론 기타 유관 민관기관의 참여도 이루어져야 할 것임
- 중앙차원에서는 또한 대도시, 중소도시, 농어촌 등 지역별 특성이 유사한 기초지자체 단위간의 논의와 협의를 통하여 전국적으로 형평성 있는 접근을 유도

2) 주요 사업내용

- 각 시도별로 사회서비스 관계부서 담당 공무원 및 국과장, 이해관계자, 연구자 등으로 구성된 ‘사회서비스 운영성과 기준 추진단’을 구성하고 이 단위를 중심으로 사업을 추진
 - 장기요양보험, 사회서비스 전자바우처 뿐 아니라 기존 노인, 장애인 등 복지서비스 담당 공무원 및 국과장, 보건소 등 관계기관도 참여
 - 제공기관 협의체 등 공급관련 민간기관, 일정한 기준에 따라 선별된 이용자 및 대면단체와 전체 과정을 지원할 수 있는 연구자 등도 구성
 - 중앙차원의 사업추진체와 각 시도별로 구성된 추진단을 중심으로 사회서비스 운영성과 기준 수립 사업을 진행
- 1차적으로 기존에 수립된 정책성과 기준과 사회서비스 영역별 성과지표에 대한 측정 결과치를 바탕으로 분석과 시도별 논의를 진행
 - 추진단을 중심으로 정책성과 기준과 서비스 영역별 성과지표에 대한 성과측정을 진행하고 1차 데이터를 수집하고 분석
 - 정책성과기준 및 서비스 영역별 성과지표와 성과측정 결과치를 바탕으로 각 시도별 논의를 진행하고 이러한 성과의 증진에 필요한 운영성과에 대한 핵심

성과질문(KPQ)을 도출하여 중앙차원에서 협의

- 시도는 이 과정에서 기초지자체 단위별로 논의를 진행하고 중앙은 그 결과를 바탕으로 대도시, 중소도시, 농어촌 등 특성별로 지역을 묶어 별도의 논의를 진행
- 시도별로 협의된 핵심성과질문을 바탕으로 운영성과 기준을 수립하고 지표를 설정하며 각 시도도 기초지자체 단위별로 성과기준과 지표를 수립
- 운영성과지표는 전국적으로 적용되는 공통지표와 시도별 또는 지역특성별 지표를 구분하여 설정할 수 있음
- 운영성과 수립 과정에서 조직된 추진단은 향후 성과관리 과정의 중심축으로 정착시키고 중앙차원에서도 지속적으로 전국적인 논의와 협의를 활성화
- 각 시도별로 운영성과 기준 및 지표 수립과정에서 조직된 추진단은 향후 성과 관리에 있어서도 중심축으로서 기능할 수 있도록 하고 특히 성과결과에 따른 학습이 이루어지는 핵심공간으로 설정
- 중앙차원에서도 시도단위 추진단과의 상호협의를 진행하고 전국단위로 지역 특성별 교류와 협의, 또는 지역별 우수성과를 공유하는 성과대회 등을 통하여 지역단위의 논의 참여를 활성화

3) 고려사항

- 수립된 성과기준과 지표는 측정과 함께 정기적으로 재검토되어야 하며 추진단 등을 중심으로 지속적으로 성과에 대한 논의와 협의를 추진
- 정책목적 및 성과기준, 서비스 영역별 성과지표도 마찬가지이지만 운영성과 기준과 지표 역시 고정적인 것은 아니며 성과측정 결과에 따라 정기적으로 재검토되고 조정되어야 함
- 중앙정부는 성과에 대한 시도별, 지역특성별 논의와 협의를 지속저공로 활성화시켜 성과가 사회서비스 정책과 행정의 중심으로 자리잡을 수 있도록 노력

해야 함

2. 사업명: 사회서비스 성과주도 전달체계 개편

1) 사업의 목적 및 필요성

- 성과관리가 궁극적으로 성과의 증진으로 나타나기 위해서는 성과지표의 설정과 측정 뿐 아니라 조직적으로 성과증진을 이루어낼 수 있는 구조를 갖추고 있어야 함
 - 특히 사회서비스는 지역주민이나 이용자의 궁극적인 변화를 추구하는 결과지향적인 특징을 가지고 있으며 이러한 성과는 본질적으로 복합적이고 다면적임
 - 따라서 이를 달성하기 위해서는 단일한 공급자나 서비스로 이루어지는 것이 아니며 다양한 수준과 측면의 서비스 및 환경의 변화를 동반해야 함
 - 하지만 서비스나 프로그램별로 공급자별로 분절되어있는 구조가 존속한다면 성과관리와 관계없이 의도하는 성과의 증진을 이루는 것은 거의 불가능 함
- 2000년대 이후로 전달체계 개편이 지속적으로 이루어지고 있지만 여전히 기존의 행정적 분절을 일정부분 완화하는 방식에 그치고 있어 실질적 성과증진을 이루기에 부족한 한계를 노정
 - 최근 통합 사례관리를 중심으로 동북지허브화가 추진이 되고, 고용복지플러스센터 등이 실시되고 있지만 여전히 부분적이거나 분절된 행정체계를 해소하는 수준은 아님
 - 통합사례관리의 경우 이용자를 중심으로 한 다기관을 협력의 추구하고 있지만 실제로는 상당히 제한된 대상과 협력에 그치고 있어 보편적이고 다면적인 접근이 필요한 사회서비스에는 여전히 부적합
 - 따라서 성과관리를 구축하는 과정에서 설정된 서비스 영역별 성과기준을 중심으로 실제 성과증진을 이룰 수 있는 성과주도 전달체계 개편이 필요

2) 주요 사업내용

- 단기 추진전략에서 진행된 사회서비스 영역별 성과지표 개발의 후속으로 성과주도 전달체계 개편 논의를 진행
 - 성과지표 개발과정에서 성과를 중심으로 한 사회서비스 영역 구분<표 11>과 그 과정에서 구성된 자문집단과 초점집단면접에 참여한 이해관계자 집단을 중심으로 전달체계 개편 논의를 추진
 - 기존에 설정된 성과의 향상을 기준으로 성과증진을 추진하는데 적합한 협력구조와 조직체계를 중심으로 논의를 진행
 - 적합한 서비스에 대한 접근성, 이용자 발굴 및 선별, 서비스 및 지원 설계, 서비스 공급 및 평가 등 모든 단계와 측면에 걸친 효과성을 고려
- 일반화된 전달체계와 분야나 영역별로 전문화된 전달체계를 모두 고려하고 정책성과와 운영성과에 대한 효과성도 고려
 - 필요나 욕구의 특성이나 대상에 상관없이 접근이 가능한 일반화된 전달체계와 각 욕구나 대상집단별로 보다 집중되고 특화된 접근이 가능한 전문화된 전달체계는 전달단계나 욕구의 특성에 따라 적합성이 다를 수 있음
 - 영역별로 논의가 진행이 될 경우 지나치게 전문화된 전달체계 중심으로 흐를 수 있으나 정책성과와 운영성과를 고려할 때에는 일반화된 전달체계가 더욱 중요할 수 있음
 - 따라서 서비스 성과 뿐 아니라 정책성과와 운영성과의 측면도 모두 고려하여 일반화된 전달체계와 전문화된 전달체계 간의 적절한 균형과 역할 분담을 모색해야 함

3) 고려사항

- 성과주도 전달체계 개편 과정에서도 역시 역으로 성과기준이나 지표가 그에 맞추어 조정이 될 수 있음

- 효과적인 전달체계 구성을 위해서는 다양한 기관의 협력이 더욱 강화되는 형태가 될 수 있으며 이를 반영하여 더욱 기관 간 동의수준이 높은 성과기준을 중심으로 지표를 조정할 수 있음
- 또한 이러한 협력행동이나 통합적 접근 자체를 반영한 성과기준과 지표를 추가할 수도 있음
- 결국 성과관리의 전과정 자체가 일방적이기 보다는 다중순환적인 학습의 과정이라는 점이 지속적으로 적용되어야 함

3. 사업명: 지속가능성을 위한 사회서비스 제도적 재편

1) 사업의 목적 및 필요성

- 성과관리가 성과증진으로 연결되는데 있어서의 가장 근본적인 장벽은 현재의 분절적인 사회서비스 정책이라고 할 수 있음
 - 우리나라 사회서비스의 체계는 전달체계의 분절 뿐 아니라 제도적 분절 역시 궁극적 성과의 추구에 장애요인이 되고 있음
 - 노인에 대한 건강보험등 보건의료제도 아래 있는 의료적 치료와 장기요양, 사회서비스 전자바우처 제도아래 있는 종합돌봄, 기존의 사회복지서비스 체계 아래 있는 기본돌봄이나 재가노인서비스 등이 분절되어 있어 돌봄의 연속성이 보장되지 않은 상태
 - 장애인에 대한 지원 역시 장애인 활동지원이 사회서비스이지만 장애연금 및 각종 감면제도는 각종 공단으로 분절되어 있고, 또한 장애인복지관은 별도의 제도적 체계
 - 아동의 경우 기존의 복지제도, 바우처서비스제도, 보육제도, 학교교육제도 등으로 분절되어 있으며 특히 교육제도와 복지제도의 분절은 심각한 상태
- 제도적 분절에 대한 문제 뿐 아니라 영역에 따라서는 제도적 미비의 문제가 두드

러진 경우도 있어 이 역시 일정한 성과를 위해서는 제도적 보완이 필요

- 특히 현재 정신보건 영역은 제도적 지원이 매우 미흡하여 바우처서비스나 정신보건센터에서의 제한적인 서비스를 제외하면 강제입원 이외의 대안이 없는 상황
- 그 외에 정책성과에 대한 관리가 이루어지면 지속적인 운영성과와 서비스성과에도 불구하고 애초의 제도적 미흡으로 인하여 한계가 나타날 수 있고 이에 대해서는 제도적 보완의 논의 없이 궁극적 성과의 증진은 어려울 것임

2) 주요 사업내용

- 성과관리에 대한 적용 이후 성과 결과에 대한 단기적이고 정기적인 검토와 성과 개선 노력과는 별도로 중장기 단위로 정책 자체에 대한 논의를 통해 제도 개선 방안을 논의
 - 운영성과나 서비스성과의 경우 분기별 또는 매년 측정결과에 대한 논의와 학습, 성과개선이 정기적으로 이루어질 수 있지만 정책성과는 보다 장기적인 특성
 - 따라서 매년 모니터링과 함께 3~5년의 중기단위나 10년의 장기적 시점을 두고 성과를 평가하고 기술적인 성과증진 방안과 함께 제도적 보완을 논의
- 성과관리는 기본적으로 다양한 성과데이터를 생산하게 되고 이는 더욱 과학적인 정책 논의를 활성화시킬 수 있으므로 이를 다양한 방법으로 촉진하고 정책에 반영
 - 성과데이터를 서비스별, 지역별 단위로 개방하고 공유함으로써 사회서비스 성과에 대한 다양한 학계의 논의를 촉진시키고 축적된 논의를 정기적으로 모아 낼 수 있는 학술대회, 정책토론회, 포럼 등을 지원하거나 추진
 - 성과데이터를 바탕으로 한 다양한 연구 프로젝트를 지원하거나 위탁 등을 통해 정책적 대안들이 활발하게 생산될 수 있도록 하여 실질적인 정책개편 논의에 활용

- 성과관리를 통한 정책대안 논의는 다른 정책제안이나 정치적 논의보다도 구체적인 근거를 바탕으로 하여 차별화된 추진력을 확보할 수 있음
- 성과관리의 과정을 통한 정책논의는 성과측정에 의해서 생산되고 분석된 성과 데이터를 이용할 수 있기 때문에 그렇지 않은 논의나 제안보다 더 강력한 근거를 가짐
- 사회서비스가 선도적으로 성과관리를 통해 정책논의를 활성화 시킨다면 이는 다른 어떤 정책 아젠다보다 활발한 관심과 주목의 대상이 될 수 있음을 의미
- 따라서 그만큼 정책개혁과 보완에 대한 추진력을 얻고 정당성을 확보할 수 있을 것임

3) 고려사항

- 성과관리를 통한 정책적 논의를 활성화시키기 위해서는 성과데이터를 되도록 공개하고 다양하게 사용될 수 있도록 권장하는 것이 필요
- 성과데이터는 순위나 등급을 매기는 등 경직된 접근은 오히려 다양한 해석과 논의를 저해할 수 있음
- 하지만 개인정보보호 등의 문제가 없는 집합적인 본 데이터(raw data)를 공개하고 다양한 연구와 분석에 활용하게 함으로써 다양한 정책적 논의를 촉발시킬 수 있음
- 따라서 성과관리를 통한 정책개선의 효과를 위해서는 성과데이터에 대한 보다 전향적인 접근이 필요함

참고문헌 <<

- 강영철·이종한(2010). 정부지원사업에 대한 성과평가시스템 연구: 사회복지분야를 중심으로. 한국행정연구원.
- 강혜규·박세경·김형용·지은구·박혜인·장승욱(2008). 사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과 관리체계 구축방안 III. 사회서비스관리센터
- 김용득·김상경·금현섭·심창호·이상균·이용표·최원석(2009). 지역개발형 지역사회서비스투자 사업 성과평가 및 발전방안 연구. 보건복지가족부.
- 원종학·윤영진·이영범·이재원(2010). 성과관리와 정부간 재정 - 사회서비스 부문을 중심으로. 한국조세연구원.
- 이재원·김승오·김윤수·김은정·양기용·이운상·정소연·조진희·최은영·강혜규·김형용·박세경·박혜인·장승욱·지은구·박상인·정관호(2008). 사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과 관리체계 구축방안 I. 사회서비스관리센터.
- 초의수·이신정(2011)1. 사회서비스기관 성과평가지표체계 개발을 위한 연구. 한국사회복지행정 학 13(1, 161-198.
- Bauchaert, G. and J. Halligan. (2011) Comparing performance across public sectors. *Performance information in the public sector: How it is used*. Walle, S. And W. Dooren eds. London: Palgrave.
- Boyne, G. (2002) Public and private management: What's the difference?. *Journal of Management Studies* 39(1), pp. 97-122.
- Brignall, S. and S. Modell. (2000) An institutional perspective on performance measurement and management in the 'new public sector. *Management Accounting Research* 11, pp. 281-306.
- Christensen, T. and P. Lægreid. (2007) The Whole-of-Government approach to public sector reform. *Public Administration Review* 67(6), pp. 1059-1066.
- Dooren, W., Bouckaert, G., and Halligan, J. (2010) Performance management in the public sector. Oxon: Routledge.
- Eldridge, C. and N. Palmer. (2009) Performance-based payment: some reflections on the discourse, evidence and unanswered questions. *Health policy and Planning*. 24. Pp. 160-166.
- Fryer, K., Antony, J., and Ogden, S. (2009) Performance management in the public sector *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 22 Iss 6 pp.

- House of Commons Public Administration Select Committee. 2003. On target? Government by measurement: Fifth report of session 2002-3 Volume I. London: The Stationery Office.
- Jacobs, R. and M. Goddard. (2007) How Do Performance Indicators Add Up? An Examination of Composite Indicators in Public Services, *Public Money and Management*, 27(2), 103-110.
- Macdonald, A. and M. Elphick. (2011) Combining routine outcomes measurement and 'Payment by Results': will it work and is it worth it? *The British Journal of Psychiatry*. 199. pp. 178-179.
- Marr, B. 2008. Managing and delivering performance: How government, public sector and non-for-profit organisations can measure and manage what really matters. Oxford: Elsevier.
- Moullin, M. 2002. Delivering excellence in health and social care: Quality, excellence and performance measurement. Buckingham: Open University Press.
- Moynihan, D. 2005. Goal-based learning and the future of performance management. *Public Administration Review*. 65(2), pp. 203-216.
- Osborne, S., T. Bovaird, S. Martin, M. Tricker and P. Waterston. (1995) Performance management and accountability in complex public programmes. *Financial Accountability and Management*. 11(1) pp. 19-37.
- Poister, P. (2010) The Future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*. 70. pp. S246-S254.
- Radnor, Z. (2011) Hitting the target and missing the point? Developing an understanding of organizational gaming. *Performance information in the public sector: How it is used*. Walle, S. And W. Dooren eds. London: Palgrave macmillan.
- Talbot, C. and C. Talbot. 2011. UK Parliamentary scrutiny of Public Service Agreements: A challenge too far? Information. *Performance information in the public sector: How it is used*. Walle, S. And W. Dooren eds. London: Palgrave macmillan.

- Thomas, R. and A. Davies. 2001. Theorizing the micro-politics of resistance: New Public Management and managerial identities in the UK public services. *Organization Studies* 26(5), pp. 683-706.
- Walle, S. And W. Dooren. 2011. Introduction: Using Public Sector Performance Information. *Performance information in the public sector: How it is used*. Walle, S. And W. Dooren eds. London:Palgrave macmillan.