

연구보고서 2017-51

# 사회보장제도 성과관리체계 정립방안에 관한 연구



오윤섭·강지원·이규환

**【책임연구자】**

오윤섭 한국보건사회연구원 연구위원

**【주요 저서】**

사회보장제도 평가 체계 내실화 방안 연구  
한국보건사회연구원, 2016(공저)

통합재정사업평가 업무개선 및 자체평가 체계화 방안 연구  
보건복지부-한국보건사회연구원, 2017(공저)

**【공동연구진】**

강지원 한국보건사회연구원 전문연구원

이규환 한국보건사회연구원 연구위원

연구보고서 2017-51

**사회보장제도 성과관리체계 정립방안에 관한 연구**

발행일 2017년 12월  
저자 오윤섭  
발행인 김상호  
발행처 한국보건사회연구원  
주소 [30147]세종특별자치시 시청대로 370  
세종국책연구단지 사회정책동(1~5층)  
전화 대표전화: 044)287-8000  
홈페이지 <http://www.kihasa.re.kr>  
등록 1994년 7월 1일(제8-142호)  
인쇄처 (주)현대아트컴  
가격 6,000원

© 한국보건사회연구원 2017  
ISBN 978-89-6827-466-4 93330

## 발간사 <<

우리나라 정부에서 체계적으로 성과관리를 시작한 것은 2006년 정부 업무평가기본법이 제정되면서부터이다. 물론 이전에도 심사분석 또는 심사평가, 정부기관평가 등 다양한 형태의 업무 성과관리제도가 있었지만, 실효성이 떨어질 뿐만 아니라 제도 간 중복도 많았다. 기본법 제정 10년이 지난 지금 성과관리는 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체에서도 그 중요성이 커지고 있다.

사회보장 분야도 예외는 아니다. 국무조정실과 기획재정부가 주관하는 정부업무평가와 재정사업 자율평가 이외에 사회보장 주요 정책 분야별로 별도의 성과관리제도를 두고 운영할 정도로 그 중요성은 확대되고 있다. 그러나 제도의 실효성은 여전히 기대하기 어려운 상태이며, 개별적으로 운영되고 있는 관리제도의 중복성 문제도 그대로 남아 있다. 또한 성과관리가 주로 중앙부처의 정책과 사업을 대상으로 하고 있는 반면, 사회서비스는 지역을 기반으로 확대되고 있어 지역에서의 성과관리는 새로운 과제로 부각되고 있다.

이 연구보고서는 중앙부처를 중심으로 한 직접적인 성과관리제도와 실제 주요 사업을 수행하는 지방자치단체 차원의 다양한 간접적 성과관리제도를 대상으로 하고 있다. 연구 범위가 광범위함에도 불구하고 사회보장 분야의 주요 성과관리제도의 윤곽을 그려내고, 그 문제점을 파악하고자 한 것이 본 연구의 기여라고 할 수 있다. 특히 사회서비스 분야를 대상으로 한 분석에서 제시한 중앙정부 성과관리의 한계 및 문제점에 대한 분석 결과는 성과관리체계 개편의 출발점으로 삼아도 될 것이다.

본 연구는 성과관리를 수행하고 있는 정책 실무자에게 개선방안에 대

한 시사점을 제공할 뿐만 아니라 성과 제고 방안을 고민하는 제도별 실무자에게도 보탬이 될 것으로 기대한다. 이와 함께 그동안 제한적으로 이루어졌던 성과관리 분야의 연구가 더욱 활성화되는 계기가 되기를 기대한다.

2017년 12월

한국보건사회연구원 원장

**김 상 호**

# 목 차

Abstract .....	1
요 약 .....	3
<b>제1장 서론 .....</b>	<b>9</b>
제1절 연구의 배경 및 목적 .....	11
제2절 연구의 내용 및 방법 .....	15
<b>제2장 성과관리와 성과관리체계 .....</b>	<b>19</b>
제1절 개요 .....	21
제2절 공공부문 성과관리에 관한 이론적 논의 .....	23
제3절 사회보장제도 성과관리의 접근방법 .....	36
제4절 소결 .....	45
<b>제3장 우리나라 사회보장 성과관리체계 분석 .....</b>	<b>47</b>
제1절 개요 .....	49
제2절 사회서비스 분야 현황 .....	50
제3절 사회서비스 분야의 자원과 성과관리 .....	60
제4절 사회서비스 분야 성과관리 체계 .....	92
제5절 소결 .....	125
<b>제4장 사회서비스 성과관리 해외 사례 .....</b>	<b>129</b>
제1절 영국의 사회서비스 성과관리 정책 .....	131

---

제2절 미국의 사회서비스 성과관리 정책 .....	145
제3절 소결 .....	156
<b>제5장 결론: 성과관리 개선방안 .....</b>	<b>159</b>
제1절 요약 .....	161
제2절 정책적 시사점 .....	166
<b>참고문헌 .....</b>	<b>173</b>

## 표 목차

〈표 2-1〉 성과의 네 가지 관점 .....	27
〈표 2-2〉 성과 개선 전략 .....	31
〈표 2-3〉 Downs 관료의 구조적 특징과 측정 가능성 .....	34
〈표 2-4〉 성과관리의 세 가지 관점 .....	35
〈표 2-5〉 사회서비스 분야 성과관리 초점 .....	45
〈표 3-1〉 사회복지시설의 종류 .....	52
〈표 3-2〉 보건복지부 바우처 사업 .....	54
〈표 3-3〉 사회복지관 시설의 위탁 주체 현황 .....	56
〈표 3-4〉 우리나라 사회서비스 제공방식의 발전 과정 .....	57
〈표 3-5〉 사회서비스 재정지원 유형별 사례와 이용자 선별방식 .....	60
〈표 3-6〉 사회서비스 재정지원 유형별 사례와 이용자 선별방식 .....	62
〈표 3-7〉 복지시설별 서비스 유형 .....	63
〈표 3-8〉 법령 근거 및 경비부담 기준에 따른 보조금 분류 체계 .....	68
〈표 3-9〉 보건복지부 국고보조사업 지방이양실적 .....	69
〈표 3-10〉 지방이양사업 범주별 세부사업 구분 .....	70
〈표 3-11〉 기초수요액 산정을 위한 측정 항목 .....	73
〈표 3-12〉 2017년도 수요 자체노력 반영 내역 .....	74
〈표 3-13〉 지역자율형 사회서비스 투자사업 .....	76
〈표 3-14〉 지역특별회계 운영성과 평가기준 .....	78
〈표 3-15〉 사회서비스 재정지원 유형별 사례와 이용자 선별방식 .....	81
〈표 3-16〉 경기도 노인복지관 보조금 지급기준 .....	81
〈표 3-17〉 시설급여기관의 1인당 급여비용 .....	85
〈표 3-18〉 3~5 등급까지 시설급여 1인당 급여비용 .....	85
〈표 3-19〉 방문요양 급여비용(1회 방문당 급여제공시간별) .....	86
〈표 3-20〉 방문목욕 급여비용(1회 방문당) .....	86

〈표 3-21〉 방문간호 급여비용(1회 방문당) .....	86
〈표 3-22〉 주야간보호 급여비용 .....	86
〈표 3-23〉 단기보호 급여비용(1일당) .....	87
〈표 3-24〉 방문 주간보호(단기가사 포함) 시간당 서비스 가격 .....	89
〈표 3-25〉 방문 주간보호(단기가사 포함) 서비스 가격과 분담액 .....	89
〈표 3-26〉 지역사회서비스투자사업 서비스 가격 비교 .....	90
〈표 3-27〉 중앙행정기관을 대상으로 하는 성과관리제도 .....	92
〈표 3-28〉 중앙행정기관을 대상으로 하는 성과관리제도 .....	95
〈표 3-29〉 사회보장 분야 고유 주요 성과관리제도 .....	96
〈표 3-30〉 사회복지 '사회서비스' 분야 세부사업 중복률 비교 .....	99
〈표 3-31〉 사회보장 성과관리제도 문제점 진단 .....	102
〈표 3-32〉 보건복지부의 성과관리시행계획서상의 성과목표체계 .....	104
〈표 3-33〉 성과목표 '사회서비스 시장 활성화 및 일자리 창출 확대'의 성과지표 .....	105
〈표 3-34〉 성과목표 '편안하고 활기찬 노후생활 보장'의 성과지표 .....	111
〈표 3-35〉 보건복지부의 성과계획서상의 성과목표체계 .....	112
〈표 3-36〉 프로그램 목표 '사회복지 기반 조성'의 사업 내역 및 성과지표 .....	114
〈표 3-37〉 프로그램 목표 '사회복지 기반 조성'의 성과관리 중점 .....	115
〈표 3-38〉 프로그램 목표 '노인생활안정'의 성과지표 .....	117
〈표 3-39〉 보건복지부의 성과계획서상의 성과목표 .....	118
〈표 3-40〉 보건복지부의 성과계획서상의 사회서비스 관련 핵심 성과지표 요약 .....	119
〈표 3-41〉 사회보장위원회 시행계획서상의 목표체계 .....	120
〈표 3-42〉 맞춤형 복지전달체계 구축 .....	121
〈표 3-43〉 노후의 건강 및 안전제고 .....	124
〈표 4-1〉 시기별 성과관리제도 변화 .....	134
〈표 4-2〉 보건복지부 단일부처 계획(2018) .....	143
〈표 4-3〉 성인 돌봄 성과지표 2017/2018 .....	144
〈표 4-4〉 연방 보건복지부 전략계획서(2014~2018)상의 전략목표 .....	149
〈표 4-5〉 성과목표 3: 장애인 및 노인 자원서비스 질과 접근성 제고 .....	150



〈표 4-6〉 사회서비스포괄보조금 사업 .....	152
〈표 5-1〉 사회서비스 분야 성과관리 중점 .....	164
〈표 5-2〉 노인 대상 사회서비스 분야 성과관리 중점 .....	165
〈표 5-3〉 향후 성과관리체계 .....	171

---

## 그림 목차

[그림 1-1] 연구 흐름도 .....	16
[그림 2-1] 우리나라 정부업무 성과관리체계도 .....	24
[그림 2-2] 성과의 생산모형 .....	28
[그림 3-1] 사회서비스 분야 운영체계 .....	58
[그림 3-2] 국고보조사업의 추진체계 .....	67
[그림 3-3] 보통교부세 산정 흐름도 .....	72
[그림 3-4] 지특회계의 포괄보조 운영구조 .....	76
[그림 3-5] 정부업무 성과관리 추진체계도 .....	96
[그림 3-6] 평가 간 성과목표 체계도 비교 .....	98
[그림 3-7] 관리제도별 성과관리 단위 .....	99
[그림 4-1] 사회서비스 분야 재정 흐름도 .....	138
[그림 4-2] OMB의 신성과관리 체계도 .....	148
[그림 4-3] 미국 사회서비스포괄보조금(SSBG) 운영체계 .....	153

---

## Abstract <<

### **Study about the Improving the Performance Management System in Social Securities**

Project Head · Oh, Yunseob

The Social Securities, especially social care service sector gives more attention to the performance management. It is because the policy decision makers let this sector more market-oriented and less directly regulated. And so the results of this sectors can not be controlled easily by them. In this environment, they can only coordinate the functions of various policy tools in order to achieve the ultimate policy goals.

But there are many unsolved problems in this sector, which can be regarded as obstacles for the success of policy. Above all, the uncoordinated activities at the macro level of management is the main problem, which leads to the ineffective performance management. The other problem is the inadequate implementation of policy tools, which gain more and more their importance for good results in this policy area.



### 1. 연구의 배경 및 목적

사회보장제도의 성과관리가 중요한 사회적 이슈로 부각되고 있으나 정책담당부서에서의 제도의 성과 극대화를 위한 성과관리체계에 대한 관심은 크지 않다. 복지자원의 제약 속에서 국민의 다양한 복지욕구를 충족시키기 위해서는 정책성과의 합리적 관리를 통해 자원의 효율적 배분과 이용이 필수적이다.

이 연구는 사회보장제도의 성과에 대한 의미 고찰을 출발점으로 삼아 제도 유형별 성과관리 제고의 가능성과 방향성 모색을 시도하였다. 연구 범위는 사회서비스 분야로 국한하여 사회보장제도(사회서비스 분야) 성과관리체계의 구조와 그 적합성을 분석하여 사회보장 분야의 성과관리체계 개선을 위한 시사점 도출을 하고자 한다.

### 2. 주요 연구결과

성과의 속성은 업무 자체, 업무 수행 역량, 업무 수행 결과, 업무 수행의 지속가능성 등 매우 포괄적인 개념이다. 성과와 성과기준은 고정되어 불변인 것이 아니라 추구하는 정책 목적, 정책 환경 그리고 집행수단에 따라 가치기준에 의해 정해진 우선순위에 의해 결정되며, 비판적 검토를 통해 항상 새로이 변경이 가능하다.

사회서비스 정책의 목적과 사회서비스 생산과 이용에서의 특수성은 이 분야 성과관리에서 새로운 측면을 고려하여야 함을 시사한다. 사회서비

스와 정책 특성을 고려하면 사회서비스 성과관리에서 제도 형성과 기반 구축의 중요성, 사회적 이동(social mobility), 개인적 역량 강화, 다양한 주체 간 협력체제(Governance), 정보와 품질관리, 사회서비스 공급 인프라의 지역별 균형, 통합 연계 서비스 체계, 사회서비스 제공방식의 실효성 등은 성과관리에서 주요 초점이 된다.

우리나라 사회서비스 분야에서는 서비스 공급 주체로서 비영리법인과 영리법인 그리고 개인 등 민간부문의 역할이 매우 크다. 그리고 서비스 분야의 발전 과정에서 정부가 사회복지법인에 사회복지서비스를 위탁생산하도록 하는 방식, 지방자치단체가 설립한 사회복지관 등 서비스 이용 시설과 프로그램 운영을 위탁하는 방식, 바우처를 이용하여 이용자가 스스로 서비스 제공기관을 선택하는 방식 등 세 가지 유형의 생산방식이 혼재한다. 한편 이와 같은 서비스의 생산은 정부의 보조금을 통해 이루어지지만 보통교부세, 포괄보조금, 특별보조금 등 다양한 형태로 재정이 지원된다.

위탁계약과 바우처라는 정책관리 수단이 원래의 간접적인 성과관리 기능을 발휘하지 못하고 있는 상태에서, 사업에 대한 중앙부처 또는 지방자치단체의 관리 통제도 완화된 상태이다.

이와 같이 사업을 직접 수행하는 하위 차원에서의 성과관리 외에 기획재정부, 국무조정실, 사회보장위원회 등 정책성과를 관리하는 상위 차원에서도 사회서비스 분야에 대한 효과적인 성과관리에는 아직 부족하다. 가장 두드러진 점은 성과관리 중점이다. 3군데의 성과관리 주체가 설정한 사회서비스 분야의 대표적인 성과관리 중점은 모두 ‘일자리 창출’에 있었으나 성과지표 자체가 목표관리에 적합하다고 볼 수 없다. 사회서비스 분야별 성과관리 중점 또한 정책 주체의 투입 측면에 중점을 두고 성과를 관리하고 있거나 전체의 성과를 측정하기 곤란한 지표로 성과관리

를 하고 있다. 또한 성과관리의 중점이 아주 협소하게 정해져 있어 사회 보장정책이 추구하여야 할 방향과는 매우 동떨어진 성과관리 방향임을 알 수 있다.

동시에 우리나라 사회서비스 분야의 운영 현황에 상응한 성과관리 중점 역시 부재하였다. 즉 위탁계약 또는 바우처를 통해 사회서비스가 제공 되는 경우 각각의 제도적 특성 및 그 발전 단계에 상응한 상위 차원에서의 성과관리 중점이 필요하나 이에 대해서는 고려되어 있지 않다.

사회서비스 분야에 국한하여 성과관리체계를 종합해 보면 사회서비스 사업을 직접 관리하는 단계에서의 다양한 성과관리 수단이 아직 제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 동시에 사업부서의 성과를 관리할 수 있는 중앙과 지방자치단체 차원에서의 기제가 부족하다. 그리고 중앙부처 및 위원회가 주도하고 있는 최상위 단계에서의 성과관리 역시 사회서비스 분야의 거시적 성과를 효과적으로 관리하기 위해서는 보완이 필요하다.

영국과 미국은 공공부문의 성과관리에 많은 투자를 하고 있는 국가로, 비록 성과관리제도의 운영방식이 정치적 환경에 따라 변하기는 하지만 중앙정부와 지방정부 그리고 사업부서 단위에서의 역할이 잘 정립되어 있으며, 특히 성과관리에서 중앙정부의 주도적 역할이 강조된다.

### 3. 결론 및 시사점

분석된 내용을 기초로 한 정책적 시사점은 크게 네 가지로 나누어 볼 수 있다. 시사점은 크게 성과관리체계 전체적 관점에서의 시사점과 개별 성과관리제도와 관련된 시사점, 성과정보 자체의 활용에 대한 시사점 등으로 구분하여 볼 수 있다.

첫째, 지방자치단체, 제공기관 또는 사회복지시설 그리고 이용자가 사

회서비스의 생산과 공급하는 과정에서 맺는 다양한 관계(위탁계약, 서비스 가격, 이용권 사용 등) 속에서 간접적 수단들이 그 기능을 발휘할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

둘째, 상위 기관 또는 자체적인 성과관리제도는 좀 더 합목적인 조정이 필요하다. 정부의 주요정책, 재정사업, 사회보장 분야 다부처의 주요정책의 성과관리를 목적으로 각각 운영되고 있지만 앞에서 보는 바와 같이 성과관리의 중점에는 큰 차별성이 없다.

셋째, 직접적인 성과관리제도와 간접적인 성과관리제도가 서로 조응되어 보완적 기능을 할 수 있도록 성과관리체계를 재정비할 필요가 있다.

각각 운영되고 있는 기획재정부, 국무조정실, 사회보장위원회 등의 성과관리제도가 원래의 성과관리 기능대로 차별적으로 운영되면 각 제도는 정책 및 사업의 성과관리에 서로 보완적 역할을 하게 되므로 성과관리제도의 유사중복에 대한 지적에서 자유로울 수 있다.

넷째, 사회보장 분야 정책의 성과를 대표할 수 있는 성과정보를 중심으로 국회와 국민을 대상으로 정보를 공개할 필요가 있다. 각 수준별 관리중점을 고려하여 성과관리 운영 주체별 차별적인 성과지표를 선정하여 지표체계를 다시 정비하고, 그 결과를 공개하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 그리고 공개방식은 공개범위와 내용과 공개 형식, 공개 시점 및 주기 등에 대해서도 성과정보를 활용하는 이용자의 수요에 상응하도록 공개하는 것이 바람직하다.

다섯째, 우리나라의 경우 성과관리에서 중앙부처의 역할이 그다지 크지 않으며, 영국과 미국에서 중앙정부가 수행하는 성과관리에서의 적극적인 역할과는 매우 대조적이다. 우리나라 전 지역에서 사회서비스의 균형적 발전을 추구해야 하는 보건복지부의 입장에서는 관리의 필요성이 매우 크다. 보건복지부의 성과관리에서의 적극적인 역할은 지역투자사회



서비스 분야에만 국한되는 것은 아니다. 복지시설을 통한 사회서비스 제공의 경우도 위탁제도의 실효성 있는 운영 및 가격제도가 순기능을 회복할 수 있도록 다양한 지원을 할 필요가 있다.

\*주요 용어: 성과관리, 사회보장, 공공부문



제 1 장

서론

제1절 연구의 배경 및 목적

제2절 연구의 내용 및 방법



## 제1절 연구의 배경 및 목적

우리나라에서 성과관리제도는 2006년 「정부업무평가기본법」 제정을 계기로 각종 정부업무평가제도가 통합되면서 체계화되었다. 이 법을 통해 그동안 개별적·중복적으로 실시되던 각종 평가제도를 통합하여 운영할 수 있도록 하였을 뿐만 아니라 평가도 자체평가 중심으로 실시하여 자율적 정책 개선이 이루어지도록 하였다. 그리고 평가결과는 예산, 조직 및 인사관리에 의무적으로 반영하도록 함으로써 실효성 있는 성과관리제도로 정착되는 기반이 되었다(공동성 등, 2013. p. 16).

한편 이보다 1년 앞선 2005년에는 정부의 예산회계제도 및 재정운영 방식 개혁에 따라 ‘재정사업자율평가제도’가 도입되었고, 이어 2006년에는 ‘재정사업심층평가제도’, 2007년부터는 ‘프로그램별 예산제도’가 도입되었다. 또한 국가회계·결산의 경우 2008년부터 발생주의 회계원칙에 입각한 재정운영을 하고 있으며, 성과보고서 작성을 의무화하였다. 이러한 성과관리와 연관된 제도 개혁의 핵심은 성과에 기초하여 예산을 편성·운영함으로써 재정효율성을 증대시키는 데 있었고, 이로써 재정사업 성과관리를 위한 기반이 마련되었다.

우리나라에서는 다소 늦게 시작되었지만 공공부문에서 성과관리제도의 확산은 신공공관리의 확산과 궤를 같이한다. 1980년대 등장한 신공공관리(NPM)의 조류가 전 세계로 확산되면서 두드러진 현상은 공공부문에서 나타난 비효율 등 운영상의 부정적 효과를 시장과 연계해서 해결하고

자 하는 것이었다. 특히 특정 재화와 서비스의 배분(생산과 소비) 문제를 둘러싼 공공영역에서의 문제에 대한 해결책은 민간에 공공자산 매각, 민영화와 계약, 바우처를 통한 준시장(quasi-market) 정책, 세금 감면, 혼합형 조직 등 주로 시장을 통한 재화의 배분을 강조하는 것이었다. 그리고 이와 같이 시장 기제가 활용되지 않는 곳에서도 효율성 추구를 위해서 기업가적인 시장적 기지를 발휘하도록 권고되었다.

한편 우리나라는 이미 오래전부터 저출산·고령화, 저성장 및 저고용의 일상화 등 경제·사회 환경을 둘러싼 변화로 사회보장제도는 다양한 도전 과제에 직면해 있다. 특히 고령화의 위험, 일과 가정의 양립의 어려움, 저숙련·저임금 위험 등 새로운 사회적 위험의 대두에 따른 대응안 마련과 동시에 사회보장제도의 효율적 운영이 중요한 과제로 강조되고 있다. 사회보장 분야는 그동안 선별적인 소득보장제도로서의 역할에서 광범위한 사회서비스 영역을 포함하는 보편적인 제도로써 정책 범위가 확장되는 추세를 보이고 있다. 특히 보육, 돌봄, 장기요양서비스 등 사회복지서비스의 보편화는 기존의 공공조직을 통한 서비스 공급에서 영리를 추구하는 민간영역의 서비스 공급 참여를 전제로 하고 있다. 그러나 이처럼 신공공관리의 확산 이후 민간을 통한 공공서비스의 제공이 늘어나면서 공적 영역과 그 관리 범위가 모호해졌고 이는 성과관리 측면에도 영향을 미치고 있다.

그렇다면 현재 구축 운영 중인 성과관리제도는 사회보장제도를 둘러싼 최근의 변화를 고려해 볼 때 이 분야의 최적의 성과를 유도할 수 있는 제도인가?

사회보장제도의 성과관리가 중요한 사회적 이슈로 부각되고 있으나 보건복지부와 여성가족부 등 정책담당부서에서의 제도의 성과 극대화를 위한 성과관리체계에 대한 관심은 크지 않다. 국무총리실, 기획재정부, 사

회보장위원회, 개별법에 따른 다양한 성과관리제도가 동일한 목적으로 운영되고 있어 실적 점검 등 성과평가의 유사중복에 따른 업무의 가중 정도를 지적하는 선에 그치고 있다. 다만 공공부문의 성과관리제도의 설계 및 운영을 지원하고 있는 한국행정연구원과 한국조세재정연구원 등 국책 연구기관을 중심으로 「정부평가업무기본법」이 제정된 지 10여 년이 지나면서 그동안의 운영 경험에 대한 비판적 검토를 통해 제도 개편을 하자는 움직임이 있었다.

특히 사회보장 분야의 정책들은 가치 지향적일 뿐만 아니라 높은 정치성을 띠며, 때때로 비효율을 감수하면서도 형평성을 추구하여야 하므로 단기적 성과와 효율성을 강조하는 관리방식을 적용하기에는 적합하지 않다는 지적이다. 사회보장정책의 특수성을 고려한 성과관리방식의 모색이 필요하다는 의견이다(강영철, 이종환, 2010; 강영철, 박경돈, 2009; 원종학 등, 2010). 이러한 논의는 성과관리 대안 마련을 위한 지속적인 노력으로는 이어지지 않았다.

현재 지방자치단체의 사무 영역에 속하는 사회보장사업을 특별회계에 이관하여 예산편성에서의 경쟁적 요소를 도입한다거나 위탁제도 가격제도 등 간접적 성과관리 수단에 대한 연구 등이 시작되고 있으나 아직까지 체계적인 대안 마련은 이루어지지 않고 있다.

지속적인 연구와 제도 개선이 이루어지지 않은 배경에는 여러 가지가 있을 수 있겠으나 지금까지 정부의 거시적 성과관리제도와 미시적 성과관리제도를 분리한 상태에서 사회보장제도의 성과관리체계를 고민한 것이 그 이유 중 하나일 것으로 보인다.

복지자원의 제약 속에서 국민의 다양한 복지욕구를 충족시키기 위해서는 정책성과의 합리적 관리를 통해 자원의 효율적 배분과 이용이 필수적이다. 따라서 사회보장제도의 성과에 대한 의미 고찰을 출발점으로 삼아

제도 유형별 성과관리 제고의 가능성과 방향성 모색을 시도하였다.

「사회보장기본법」 제3조에 따르면 사회보장이란 질병, 장애, 노령, 실업, 사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며, 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 및 관련 복지제도를 의미한다. 즉 사회보장 분야를 크게 사회보험, 공공부조, 사회복지서비스 분야로 나눌 수 있다. 성과관리의 경우도 각 사회보장 분야별 특색이 있다.

건강보험, 국민연금보험 등 사회보험의 경우 주무부처를 중심으로 건강보험공단, 국민연금공단 등 전문 운영기관을 두고 각각의 공적보험 특성에 맞게 관리를 하고 있다. 주로 보험재정의 안정화를 중심으로 성과가 관리되며, 그 밖의 성과적 요소인 보장성 등은 재정 범위 안에서 정책적으로 결정되고, 관리되는 특성이 있어 성과관리보다는 재정 지속가능성, 기관 운영 성과 등 다른 차원에서 다루어진다.

한편 현금급여 중심으로 이루어지고 있는 공공부조의 경우는 선별적 급여제도의 성격이 강하여 제도의 성과관리는 주로 자격심사와 부적정지출에 대한 관리 등 법규 준수 중심으로 이루어진다. 거시적 성과지표인 빈곤율이나 지니계수 등은 정책의 직접적 성과보다는 노동시장과 세계시장 등 경제사회적 환경 요인에 의해 좌우되는 특성이 있어 성과 제고라는 차원의 성과관리와는 다른 차원의 관리에 더욱 중점이 두어져 있다.

한편 사회서비스 분야는 보편적 현물급여 성격을 띠고 있으며, 서비스에 대한 욕구 존재와 적정 생산을 통한 욕구 충족에서는 성과관리를 통한 실적 제고의 가능성이 다른 분야보다도 크다고 할 수 있다. 보편적 복지 제도로서 향후 지속적으로 그 수요가 증대할 것이면서도 합리적인 관리에 따른 제도의 성과 제공 가능성이 높다는 점은 성과관리에 대한 연구가 집중된 이유이기도 하다. 이러한 점을 감안하여 이 연구에서도 연구 범위를



사회서비스 분야로 국한하여 사회보장제도(사회서비스 분야) 성과관리체계의 구조와 그 적합성을 분석하여 사회보장 분야의 성과관리체계 개선을 위한 시사점 도출을 하고자 한다. 연구 질문은 다음과 같이 설정하였다. 첫째, 우리나라 사회서비스 분야는 정책을 통해 기대한 성과를 내기에 적합한 관리체계를 갖추고 있는가? 둘째, 성과관리체계의 보완이 필요한 영역은 어디이며, 어떤 방식이 적합한가?

## 제2절 연구의 내용 및 방법

연구 내용은 이론적 탐색, 우리나라 성과관리체계 분석, 영국과 미국의 성과관리체계 분석, 시사점 등 네 개 부문으로 나누어 제시하였다.

먼저 제2장에서는 사회보장 성과관리와 성과관리체계의 개념을 설명하고, 사회보장에서의 성과관리를 어떻게 접근하여야 할지를 선행연구를 통해 살펴보았다. 사회보장정책 중 사회서비스를 중심으로 효과적인 성과관리의 가능성에 대한 이론적 검토가 이루어지고, 특히 사회서비스 정책 분야에서 성과관리상의 초점에 대한 분석이 이루어졌다.

제3장에서는 우리나라의 사회보장 성과관리 현황을 사회서비스 분야를 중심으로 살펴보았다. 성과관리 현황은 정부 부처 중심의 직접적 성과관리제도에 대한 분석과 정부의 직접적 성과관리 틀 이외의 간접적 성과관리 수단에 대한 분석으로 나누어 살펴보았다. 먼저 성과관리체계 분석 대상으로 선정한 우리나라 사회서비스 분야의 특성을 살펴보았다. 시설 및 제공기관의 사회서비스 생산 단계에서의 주요 성과관리 수단인 재정 지원방식, 위탁제도 그리고 가격제도 등 간접적인 성과관리제도를 소개하였고, 현재 이 수단들의 성과관리에서의 의미를 살펴보았다. 이어 보건

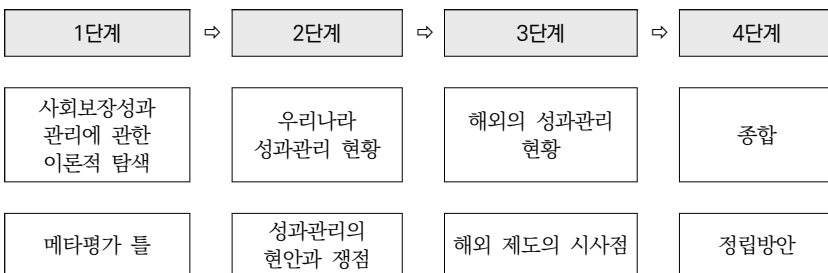
복지부, 사회보장위원회, 기획재정부, 국무총리실 등 국가기관을 통해 직접 이루어지는 다양한 성과관리제도의 목적과 기능 등 성과관리 특성 및 실효성에 대한 점검이 이루어졌다. 성과관리 현황에 대한 분석에 기초하여 성과관리제도 개선상의 현안과 쟁점을 도출하였다.

제4장에서는 사회서비스 분야에 대한 성과관리 사례를 주요 선진국의 성과관리시스템을 중심으로 살펴보았다. 특히 우리나라의 직접적 성과관리제도 설계의 기초가 된 미국과, 이와 비슷한 제도 특성을 지닌 영국의 제도를 중심으로 3장에서 도출된 성과관리 현안과 쟁점을 각 나라가 어떤 방식으로 풀어 나가고 있는지를 중심으로 살펴보았다.

제5장에서는 앞서의 연구결과를 종합해 보고, 이에 따라 우리나라 성과관리에 있어서 정책적 시사점을 도출하였다.

본 연구는 다음의 3단계를 거쳐 이루어졌다. 먼저 첫 단계에서는 국내외 문헌 검토를 통해 공공부문의 성과관리 현황과 사회보장 분야의 성과관리에서 고려해야 할 사항을 살펴보았다. 두 번째 단계에서는 우리나라 사회보장 성과관리제도에 대한 현황과 문제점을 문헌과 전문가 자문을 통해 파악하여 개선방안 도출 때 집중해야 할 사항을 파악하였다. 세 번째 단계에서는 국외 사회보장 분야에서의 성과관리 사례를 살펴봄으로써 개선방안에 대한 시사점을 도출하였다.

[그림 1-1] 연구 흐름도



이 연구를 통해 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 먼저 사회보장제도 성과관리에 대한 문제제기와 정립방안 제시를 통해 그동안 미진했던 이 분야의 성과에 대한 논의를 활성화하고 체계화하는 데 기여할 수 있을 것이다. 특히 직접적 성과관리 이외에 질서정책 등과 같은 간접적 성과관리의 가능성을 제시함으로써 다양한 사회보장 성과 제고의 정책 수단 개발을 자극할 것으로 기대된다.

둘째, 사회보장제도 성과관리 방향 제시를 통해 현재 추진 중인 정부업무 성과관리 개선 방향 개발에 기여할 뿐만 아니라 그동안 인식이 부족하여 상대적으로 관리가 소홀했던 간접적 성과관리 수단의 중요성을 부각시킴으로써 관련 제도 행정의 합리적 운영을 유도할 것으로 기대된다.



## 제 2 장

# 성과관리와 성과관리체계

제1절 개요

제2절 공공부문 성과관리에 관한 이론적 논의

제3절 사회보장제도 성과관리의 접근방법

제4절 소결



# 2

## 성과관리와 성과관리체계 <<

### 제1절 개요

사회보장제도는 급여, 현물, 서비스 등 다양한 특성을 지닌 제도들로 구성되어 있다. 지금까지 사회보장제도에 대한 연구는 사회보장 욕구 충족에 적합한 정책 및 제도의 개발과 정착에 초점을 두고 대부분 이루어져 왔다. 사회보장 성과는 제도와 정책의 도입으로 이미 달성된 것으로 보아 온 것도 사실이다. 아직 충족시킬 만한 정책 및 제도가 부재한 영역에서는 도입을 위한 정책적 의사 결정만으로도 사실 사회보장 욕구 충족이라는 제도 도입 전 목적이 달성되는 것과 같다. 그러나 제도가 도입된 이후에는 제도의 성과는 도입 전과는 달리 다양한 관점 또는 차원에서 바라볼 필요가 있다. 정책과 제도가 도입된 후 바로 궁극적 목적을 실현할 수 있는 것이 아니기 때문이다.

얼마 전까지 사회보장의 주요 수단으로 기능해 온 현금급여의 경우도 정책의 효과를 달성하기까지는 다양한 보완조치가 필요하며, 실제 그 성과를 내기까지는 상당한 시간이 소요된다는 것을 그동안 정책 운영의 경험을 통해서 널리 알려져 있다. 최근 그 수요가 급격히 높아지고 있는 서비스 현물급여의 경우는 현금급여와는 다른 측면을 지니고 있으며, 따라서 성과를 논의할 때 현금급여의 경우보다도 복잡한 양상을 띤다.

저출산·고령화 추세에 따라 이미 보편적인 급여의 성격으로서 사회서비스는 서비스의 생산을 통해 보장 욕구가 실현된다는 점에서 이전에 현금급여와는 차별적인 특성을 가진다. 공공부문에서 관료제의 지시와 통

제 속에서 직접 서비스를 생산하거나 순수하게 민간의 자원을 이용하여 서비스 생산 역량을 구축하게 하고, 정부는 급여 대상자에게 구매력을 보전해 주는 방식으로 서비스가 제공되도록 하는 등 서비스 공급방식은 다양하다. 이때에는 사회보장 성과의 측면이 매우 다양하게 된다. 공공부문의 직접생산의 경우는 전형적인 관료제 생산의 특성을 지니며, 성과관리도 계획된 내용의 이행 정도에 집중한다. 반면에 후자의 경우는 다수의 제공자와 구매력을 지닌 수요자 등 서비스의 제공이 의사 결정의 분권적 환경에서 이루어지고 있으므로 정책의 최종목표 달성을 중심으로만 성과관리가 이루어질 수는 없다. 무엇보다도 분권적 의사 결정의 결과가 정책목표에 부합하는지를 관리하기 위해서는 결과 생산의 조건(과정과 환경)에 대한 관리가 우선이기 때문이다.

이처럼 특성이 다른 사업 또는 정책을 대상으로 성과관리를 하기 위해서는 각각의 특성에 부합하는 성과관리 방법과 체계 구축이 필수적일 것이다. 성과관리 시 모든 대상에 공통적으로 적용될 수 있는 관리 톨과 각 대상 특성에 상응한 고유의 관리 톨이 존재한다. 이러한 성과관리체계가 갖추어지지 않는 경우 정책 또는 사업을 통해 기대했던 성과를 보장할 수 없다. 제2장에서는 먼저 성과와 성과관리에 관한 개념에 대한 고찰을 시작으로, 성과관리에서의 주요 쟁점은 무엇이며, 사회보장제도, 특히 사회서비스 분야의 성과를 제고하기 위한 접근법은 무엇인지를 알아본다.



## 제2절 공공부문 성과관리에 관한 이론적 논의

### 1. 성과관리 개념

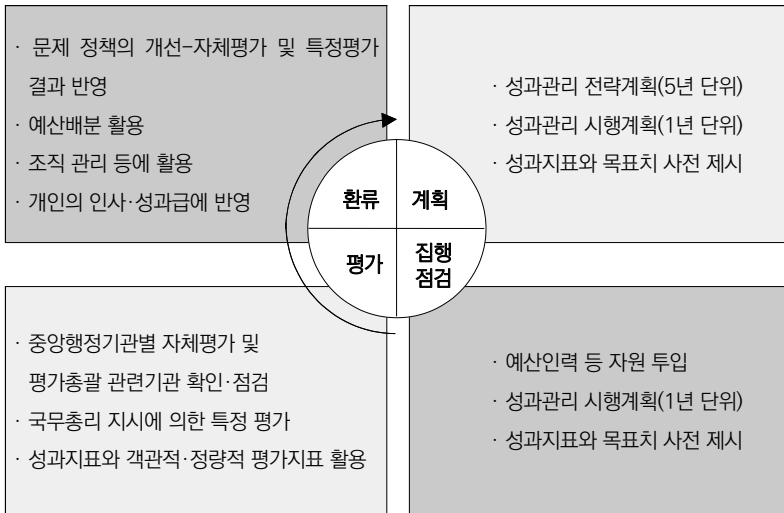
「정부업무평가기본법」 제2조는 성과관리를 ‘정부 업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성, 능률성, 효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 말한다’고 규정하고 있다. 흔히 관리(management & control)란 계획된 목표와의 괴리를 최소화하기 위한 모든 활동 및 수단을 의미한다. “성과관리”란 최초 설정된 목표와 달성한 실적의 괴리를 모니터링하여 그 차이를 측정하고, 궁극적으로 계획이 추구하는 최종목표를 달성토록 유도하는 모든 수단과 활동을 의미한다.<sup>2)</sup> 성과관리는 이처럼 “목표 달성에 필요한 정보를 생산하여 활용”함으로써 사업 수행을 관리하는 활동을 의미한다. 즉 의사 결정을 위하여 성과정보를 부가(incorporate)하여 이용(use)하는 관리의 한 형태이다(van Dooren et al., 2015, p. 20).

「정부업무평가기본법」에 따르면 성과관리체계는 ‘계획수립-집행점검-평가-환류’의 추진체계를 의미한다. 즉 각 기관이 기관별 목표를 구체화하는 성과관리전략계획과 성과관리시행계획을 수립하며, 정책집행을 통하여 사전에 계획된 정책목표를 실현하고 연말에는 제시된 목표를 얼마나 달성하였는지를 기관 자율적으로 평가한다. 이어 평가결과는 예산, 조직, 인사, 보수 등에 환류하는 구조로 이루어진다. 성과관리체계란 계획이 추구하는 목표를 달성토록 각 단계별로 성과를 측정하고 불일치된 실적을 목표치에 근접하도록 유도하는 모든 수단과 활동의 유기적 구성체

2) 고영선 등(2004, p. 39)은 전략목표와 성과목표를 설정하고 사업을 설계하며, 사업을 시행하고, 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 점검하고 이를 의사 결정에 환류시키는 것으로 정의한다.

로서 성과관리 조직, 권한, 수단을 의미한다. [그림 2-1]은 우리나라 정부업무 성과관리체계를 나타낸 것이다.

[그림 2-1] 우리나라 정부업무 성과관리체계도



자료: 국무조정실. (2017). 2013-2016 정부업무평가 백서. p. 174.

이론적으로 성과관리체계가 합리적으로 구축되어 운영되는 경우 각 주체가 계획한 목표는 달성될 수 있을 것이다. 기본적으로 성과관리체계의 핵심 구성요소가 빠짐없이 갖추어져 있으며, 이 요소가 그 기능을 효과적으로 수행하고, 각 요소 간 연계가 문제없이 이루어질 경우 계획된 목표와 실적의 완벽한 일치기를 기대할 수 있을 것이다. 그러나 현실에는 기획에서 환류까지의 전 단계에 있어 완전한 활동에 필요한 정보가 부족 (incomplete information)할 뿐만 아니라 모든 활동은 과정적 현상 (procedural phenomenon)이며, 활동 주체의 사적 이해(self-interest)가 과정에 개입한다. 또한 시간적·공간적·선호적 탈동조 위험

(dissynchrony risks)과 예상치 못한 사건 등이 항상 존재한다. 이와 같은 특성은 계획 수립과 추진하는 과정에서 목표와 실적 간의 괴리가 존재하도록 하는 요인이며, 동시에 자발적 조정을 어렵게 하는 요인이기도 하다. 여기에 직접적인 개입으로서 성과관리의 필요성이 요구된다.

정책/사업과 연관된 성과정보의 생산 및 활용을 누가 어떻게 하느냐에 따라 성과관리(체계)가 포괄하는 범위가 달라진다. 사업 수행 주체가 직접 성과정보를 생산하고 스스로 사업관리에 환류시켜 사업의 성과를 제고시키는 것이 일반적인 것이다. 사업의 성과가 직접적으로 사업 수행자에게 영향을 미치는 경우, 예를 들어 사기업의 경우 가장 적합할 것이다. 그러나 직접 소유를 통한 사업 결과에 대한 직접적인 이해관계가 적은 공공부문에서의 사업 또는 정책의 경우는 수행 주체가 직접적으로 성과정보를 수집하여 정책 및 사업 수행과정에 반영하는 것을 기대하기는 쉽지 않다. 물론 사업과 정책을 관리하기 위해 성과정보를 생산하고 활용할 것이라는 것은 상상할 수 있으나 성과의 미흡이 관리자에게 직접적으로 영향을 미치지 않는 구조에서 이에 대해 크게 기대하기는 어렵다. 따라서 대부분 해외 국가들은 공공부문에서의 성과정보의 생산을 의무화하고 성과점검 결과를 사업부서가 아닌 재정당국이나 의회에서 예산이나 인사에 반영함으로써 간접적으로 성과정보의 활용을 유도하는 방식을 취한다. 이럴 경우 성과관리체계의 범위는 사업관리 부서에서 사업을 행·재정적으로 통제하는 정부기관들의 관리전략까지 포함하게 된다.

성과관리는 이처럼 사업부서 또는 외부기관이 직접 성과관리에 간여하여 성과를 측정하거나 측정토록 하여 성과관리를 하는 방식과 성과의 측정과 반영이 직접 사업부서를 통해 이루어지는 것이 아니라 정책 또는 사업이 수행하는 과정에 간접적으로 성과에 대한 평가가 이루어짐으로써 자동적으로 성과가 관리되는 방식도 있다. 이와 같이 사업의 집행과정에

투입된 수단이 자율적으로 성과를 관리하게 되는 경우도 있다. 경쟁입찰 계약, 가격제도, 바우처 제도 등 다양한 정책 수단들은 높은 관리비용 그리고 정보의 비대칭 등 직접적인 성과관리를 통해서는 관리하기 어려운 문제를 해결하기 위해 고안된 수단으로서 사실상 사업 또는 정책 수행과정에서 의도한 효과를 낼 수 있도록 유도하는 역할을 한다. 잘 알려진 예는 바우처 방식에 따른 사회서비스 공급이다. 이 경우에는 사업의 성과가 직접 사업 수행자에 의해 관리되는 것이 아니라 정부는 단지 서비스 제공 환경을 조성해 주면 이용자가 선택권을 활용하여 정책이 의도한 성과가 나타나도록 한다. 또한 사업 및 정책의 직접적인 성과를 발생시키지는 않지만 성과 달성에 주요한 전제조건이 되는 다양한 정책 보완 수단이 존재한다.

## 2. 성과 개념의 다면성과 공공가치

성과관리에서 '성과'의 개념적 정의는 매우 다양하다. van Dooren 등 (2015)은 성과를 생산, 결과, 능력과 역량 그리고 지속가능성 등 네 개의 유형으로 구분한다. 이 네 가지 유형의 성과에서 생산을 제외한 나머지 유형은 질적인 측면에 대한 고려를 한다는 점에서 생산으로서의 성과와는 구분된다.

생산 자체를 성과로 보는 입장은 수행 주체의 수행 업무 자체에 초점(P1)을 두며, 그 업무의 성공 여부는 성과와 무관한 것으로 간주한다. 경찰 순찰, 예방접종, 진료, 강좌 개설, 법원 판결 등이 그 예이며, 성과란 공공영역의 행위 주체의 의도된 행위(behaviors)이다. 이러한 의미의 성과는 비교적 가치중립적인 개념으로 볼 수 있지만 지나치게 포괄적이라는 단점도 있다.

〈표 2-1〉 성과의 네 가지 관점

구분		성취한 것의 질을 고려하는가?	
		아니요	예
행동의 질을 고려 하는가?	아니요	생산(production)으로서 성과(P1)	좋은 결과(good results)로서 성과(P3)
	예	능력과 역량(competency and capacity)으로서 성과(P2)	지속가능성(sustainable results)으로서의 성과(P4)

자료: van Dooren et al. (2015). Performance Management in the Public Sector. p. 3.

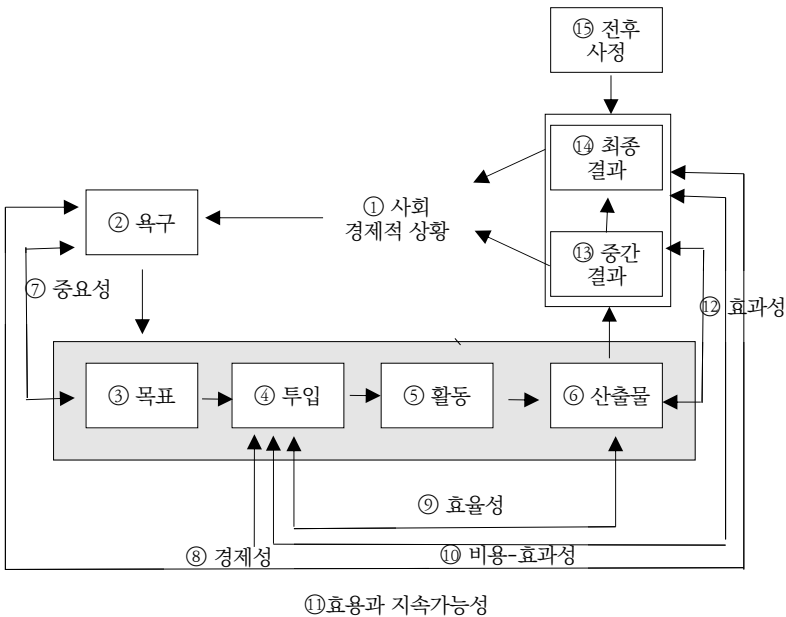
다른 관점에서의 성과에 대한 정의는 질적인 측면을 고려한 가치판단에 기초한다. 성과란 질적으로 좋을 수도 나쁠 수도 있기 때문이다. 성과가 행위의 질에 관한 것이고 성취된 것의 질과 관련이 없을 때(P2) 성과는 능력 또는 역량으로 개념화할 수 있다. 이 경우는 우월한 능력의 수행자가 대부분 활동에서 훌륭한 질의 산출물을 가장 많이 생산해 낸다는 가정에 근거한다. 즉 성과는 운영 중인 제도의 역량과 연관된다. 공공부문에는 성과를 수행기관의 역량과 동일시하는 경우가 흔히 존재한다.

성과가 성취한 것의 질을 의미할 때(P3) 성과는 결과와 동일시된다. 이 때에는 조직의 역량은 관심의 초점이 아니며, 오로지 결과만이 중요하다. 결과는 ‘산출’이나 ‘효과’를 의미하며, 신공공관리적 입장은 이것을 성과로 간주한다. 결과가 입증되면 그 결과가 어떻게 도출되었는지는 문제가 되지 않는다.

마지막으로 성과가 행위의 질과 성취의 질 모두를 포괄하는 개념이라면(P4), 이 성과는 지속가능한 결과로 유형화할 수 있다. 성과는 업무를 수행하고 보유 역량을 결과로 전환시킬 수 있는 조직과 관련된다. 성과는 투입에서 산출 그리고 효과를 포괄하는 개념이다(van Dooren et al., 2015, p. 4). 이처럼 성과는 업무 자체, 업무 수행 역량, 업무 수행 결과, 업무 수행의 지속가능성 등 다양한 속성을 내포할 수 있는 포괄적인 개념이다.

공공부문의 성과 문제는 앞에서 살펴본 성과의 개념을 생산로직 모형을 이용하여 살펴보면 좀 더 분명해진다. 아래에 소개하는 성과의 생산모형은 현재 성과관리에서 가장 많이 거론되고 있는 성과 접근방식이다. 성과(performance)란 개인, 부서 그리고 조직과 같은 행동 주체의 의도된(planned) 활동(activities)의 결과(results) 또는 성취물(accomplishments)을 의미한다. [그림 2-2]를 통해 생산모형에서의 성과의 의미를 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다(van Dooren et al., 2015, pp. 21-24).

[그림 2-2] 성과의 생산모형



자료: van Dooren et al. (2015). Performance Management in the Public Sector. p. 21.

이 생산 로직모형의 출발점은 사회경제적 환경(①)이다. 사회경제적 현안에서 공공부문의 개입의 필요성이 도출된다. 보통 정치영역에서 사회적 욕구를 정의하면(②), 이것이 각 부처 또는 국, 과, 사업의 목표로 전환되고(③), 과업 또는 사업의 수행을 통해(④, ⑤), 산출물과 결과를 생산한다(⑥, ⑬, ⑭). 이때 정책의 목표와 사회적 욕구 간의 비교를 통해 추진 중인 정책의 중요성(⑦)을 알 수 있다.

물적 및 인적자원과 같은 투입물(inputs)은 산출물(outputs)을 내기 위한 활동을 수행하기 위해 기관과 사업에 배분된다(④). 이때 경제성(economy)은 투입물 대비 화폐투입비이다(⑧). 효율성(efficiency)은 투입물 대비 산출물의 비율이다(⑨).

이윤 극대화는 공공부문 조직의 목적은 아니다. 공공부문 조직의 성과는 혼합 산출물로 평가하여야 하며, 올바른 서비스를 제공하고 있는지를 평가해야만 한다. 이러한 작업은 매우 복잡하다. 그 이유는 산출물(outputs)의 정의가 복잡하며, 최적의 산출 기준의 결정은 기관의 이윤으로가 아닌 사회적 이윤으로 측정되기 때문이다. 그러나 여기서 사회적 이익(social profits)이 무엇인지가 명확치 않다. 이해관계, 권력, 이데올로기 그리고 정치적 판단 등을 통한 정치적 대표 과정은 사회적 가치를 결정하기 때문이다. 그 결과 공공서비스에 대해서는 단일의 확정된 최적 공공서비스가 존재하지 않는다. 따라서 공공서비스 공급과 민간영역에 대한 정부의 간섭 사이에는 항상 긴장이 존재한다. 이러한 측면에서 볼 때 공공 행정을 이해하는 데에 경제학적 생산모형은 지나치게 단순한 감이 있다. 공공서비스의 결과는 개별 소비자가 지향하지 않는 공공성이거나 외부성이다. 시장거래와는 달리 시민은 서비스에 화폐 가치를 매기지 않는다. 대신에 민주사회에서는 정치적 참여를 통한 원격의, 간접적인 평가만이 존재한다. 공공서비스 생산 결과는 중간적 성격일 수 있으며, 대개

는 항상 단기성을 띠진 않는다(⑬). 또는 최종 결과로서 모두 다 장기적 성격을 띠진 않는다(⑭). 그러나 특히 최종 결과는 기관 또는 행위 주체가 제한적으로 또는 전혀 영향력을 행사할 수 없는 전후 사정(⑮)에 의해 영향을 받는다. 이 요인들로 사회적·경제적·환경적 추세를 포괄하며, 다른 정부의 정책들을 들 수 있다.

산출물과 결과물의 비율을 효과성(⑯)이라고 하며, 투입물과 결과물의 비율을 비용-효과성(⑰)이라고 한다. 어떤 프로그램 또는 기관의 운영결과는 사회적 욕구를 다루어야 한다. 사회적 욕구와 정책 또는 프로그램 운영결과의 비교를 통해 그러한 활동의 지속가능성과 효용을 평가할 수 있다(⑱). 공공행정에서 이러한 성과의 생산모형은 미국에서 계획예산제도(PPBS)와 같은 예산제도와 결합하여 응용되었다.

성과를 투입과 산출(또는 결과)의 비율로 볼 때 성과를 관리하는 전략은 성과관리 대상에 따라 다양할 수 있다(van Dooren et al., 2015, p. 26). 성과의 개선 전략은 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다. 예산을 투입으로 볼 경우 적은 예산으로 더 나은 결과 또는 변함없는 결과를 내놓는 경우 성과의 개선이 이루어진다. 한편 결과가 이전보다 감소한 경우일지라도 예산의 감소보다 적게 이루어지는 경우에도 투입과 결과 비율로 측정된 성과의 개선을 기대할 수 있다.

성과의 개선은 예산을 증액시킬 경우에도 기대할 수 있는데, 이때에는 투입 증가분보다 결과 향상분이 더 큰 경우에 한해서 성과의 개선을 기대할 수 있다. 공공부문에서 흔히 있는 경우지만 예산이 동결된 상태라면 또한 결과가 향상되면 투입-결과 비율은 증가하므로 성과 개선으로 볼 수 있다. 실제로 대부분 상향 목표치를 선정한다. 즉 사업예산은 불변이지만 성과는 향상되기를 기대하기 때문이다.



〈표 2-2〉 성과 개선 전략

구분	Input	Output	Output/Input
more with less	감소	증가	증가
much more with more	증가	증가	증가
More with the same	불변	증가	증가
the same with less	감소	불변	증가
less with much less	감소	감소	증가

공공부문에서 성과를 논하면 항시 공공가치에 대한 논의가 따라온다. 즉 공공가치와 성과 간의 관계에 대한 논의가 이루어진다. 보통 공공가치는 성과와 별개로 정의되곤 한다. Hood(1991)는 공공가치(public value)를 세 가지 유형으로 구분한다(van Dooren et al., 2015, p. 29에서 재인용). 첫 번째 유형은 공공가치는 공공부문의 효율성과 합목적성에 둔다. 정해진 목표 달성을 위한 업무에 투입된 자원의 절약 정도가 성공의 기준이며, 낭비와 무능은 실패로 간주된다. 추구하는 방향은 효율적이고 효과적인 고품질 재화와 서비스의 생산이며, 생산물 가치(product value)라고도 한다.

두 번째 유형은 공공부문의 공정성과 정직성에 둔다. 진실 왜곡, 불평 등, 편향 그리고 직권 남용을 방지함으로써 청렴성, 공정성, 상호성을 추구한다. 이 공공가치는 민원처리 과정, 대국민 보고, 윤리기준 제정 등을 통해 제도화할 수 있다. 이 유형에서는 개방적이고, 정직한 과정(process)을 보장하고자 하며, 과정가치(process value)라고 한다. 세 번째 유형은 공공부문의 지속가능성(robust and resilient)에 있다. 공공부문이 최악의 상황에서조차 운영이 가능하여야 하며, 위기에 신속하게 적응이 가능할 수 있어야 한다. 민간생산보다 공공생산에 맡기는 이유는 바로 신뢰성(reliability)이기 때문이다. 추구하는 방향은 '제도적 가치(regime value)'로도 불린다.

이처럼 공공가치와 성과가 각각 정의되는 것에 대해서는 여러 입장이 존재한다. 공공가치와 성과의 관계는 공공가치 중의 하나가 성과라는 입장, 공공가치가 실현되는 것이 성과라는 입장, 공공가치는 성과를 사정(assessment)하는 일종의 틀이라는 입장이 있다.

먼저 Radin(2006)은 성과란 효율성, 효과성, 책무성을 강조하는 공공가치 중 하나에 불과하다는 입장이다(van Dooren et al., 2015, p. 29에서 재인용). 따라서 신공공관리주의에서처럼 성과를 효율성과 효과성으로 정의하는 경우, 업무에 기반하지 않는 가치를 무시하게 된다. 이러한 유형의 성과 정의는 맥락을 무시하며, 직업적 전문성(professionalism)에 개입하며, 형평성을 고려하지 않는 비정치적인 관점이다. 따라서 효율성과 효과성에 초점을 맞춘 성과관리주의는 지나치게 공공가치 중 산물이라는 하위범주에 치중하면서 ‘과정’과 ‘레짐’ 가치는 경시하는 경향이 있다.

이와는 다른 관점은 공공가치의 실현을 성과로 보는 견해이다. 가치와 성과는 명확히 구분되는 개념이며, 모든 공공가치를 공공부문의 성과로 볼 수 있다. 공공가치는 효율성, 효과성 이외에도 다양한 가치를 포함한다. Boyne(2002)은 산출물(양과 질), 효율성, 서비스 결과(기술적 효과성, 영향성, 형평성, 서비스 결과의 단위당 비용), 반응성(소비자 만족, 시민의 만족, 직원의 만족, 반응성당 비용), 민주적 결과(정직성, 참여성, 책무성, 민주적 결과 단위당 비용) 등 총 16개의 가치를 열거한다.

가치는 성과를 사정하는 참고 틀/framework of reference이다(van Dooren et al., 2015, p. 29). 따라서 가치와 성과는 동일한 이슈를 다른 차원에서 바라본 것이다(van Dooren et al., 2015, p. 29). 성과의 사정(assessment)은 공공기관과 프로그램이 현안(general interests)에 어떤 영향을 미쳤는가를 분석한다. 성과의 사정을 통해 공공서비스가 효율적이고 효과적으로 제공되었는지, 그 사업은 형평성에 어떤 영향을 미

쳤는가? 재난 발생 후에는 공공부문의 기능을 보장하기 위해 어떤 조치가 취해졌는가? 등 다양한 유형의 성과의 측정과 확정을 위해 노력한다. 한편 가치의 사정(value assessment)은 현재 지배적인 가치가 무엇인지에 대해 질문하며, 가치들 간 상충되는 것이 없는지, 상호 보완적인지 등에 대해 질문한다. 공공부문에서 지배적인 가치를 사정하기 위해서 현안 해결을 목적으로 한 공공부문 의도적, 의도하지 않은 행태들에 대해 살펴본다. 따라서 성과와 성과기준은 고정되어 불변인 것이 아니라 추구하는 정책 목적, 정책 환경 그리고 집행수단에 따라 가치기준에 의해 정해진 우선순위에 의해 결정되며, 비판적 검토를 통해 항상 새로이 변경 가능하다. 그렇다면 성과관리에서 성과의 범위를 어디까지 정하는 것이 바람직할까? 사회보장제도의 성과관리와 관련하여 이에 대한 많은 논란이 있다.

성과는 다룰 수 있는 공간적 차원은 매우 넓어 거시적 공간, 중시적 공간, 미시적 공간 범위에서 성과를 논할 수 있다(van Dooren et al., 2015, pp. 30-32). 다양한 공간 차원에서 성과를 논할 수 있다는 것은 성과관리체계의 설계에도 중요한 의미를 가진다. 먼저 거시적 차원에서의 성과는 국가 차원에서의 성과를 말하거나 지방자치단체 혹은 지역 차원에서의 성과를 의미한다. 미시적 차원의 성과는 개별 기관, 시민이나 다른 기관과의 접점에서의 성과를 의미한다. 한편 중시적 차원의 성과는 정책영역(사회보장) 또는 어떤 사건들의 연계를 지배하는 성과(서비스 전달체계) 또는 네트워크(도시개발계획)이다. 그러나 현실에서 거시적, 중시적, 미시적 실제 배열은 훨씬 복잡하다. 첫째, 정책영역, 연쇄고리 그리고 네트워크는 서로 영향을 미치고 있다. 둘째, 개별 기관들도 정기적으로 복수의 정책영역에 관여되어 있다. 셋째, 기관들은 또한 연계고리와 네트워크의 통제에 관여하고 있다. 넷째, 거시적 차원의 성과는 한 나라의 통제범위 내에 있는 것은 아니어서 현실은 더 복잡하다. 이러한 현실

은 성과관리, 성과 측정을 어렵게 하며, 성과관리에서 이 문제는 여전히 미해결 상태이다.

성과의 측정이란 성과를 계량화하기 위한 인위적 활동으로 그 결과는 성과정보이다. 보통 성과정보를 언급할 때는 항상 양화한 정보를 의미한다. 성과 측정은 측정 대상 정의, 지표의 산식, 자료 수집, 자료 분석, 보고의 단계를 거친다. 신공공관리는 책무성 확보를 위해 성과정보의 활용을 강조한다. 그러나 성과 측정에는 항상 측정 가능성 문제가 따른다. Downs(1967)에 따르면 성과 측정의 어려움은 업무부서 또는 기관의 특성과 밀접한 관계가 있다(van Dooren et al., 2015, p. 33에서 재인용). 조직의 기능을 정의하기가 어렵거나 활동의 경과를 쉽게 인식할 수 없고, 그 효과성을 평가하기가 어려운 경우, 내외부 환경의 변화에 따라 조직의 안정성이 낮은 경우 성과 측정이 곤란하다. 또한 자체의 기능이 상호 의존성이 높거나 복잡할 때, 그리고 기능과 활동의 폭이 넓을 때에도 성과 측정에는 어려움이 있다.

〈표 2-3〉 Downs 관료의 구조적 특징과 측정 가능성

구분	측정 가능	측정 곤란
기능 정의의 명확성	고	저
활동 결과의 인식가능성과 효과성 평가의 용이성	고	저
조직의 내부 기술적 환경의 안전성	고	저
외부환경의 안전성	고	저
자체의 다양한 기능 간의 운영상의 상호의존성	저	고
기능의 복잡성	저	고
기능의 범위, 기능이 포괄하는 각기 다른 활동의 폭	저	고

자료: van Dooren et al. (2015). Performance Management in the Public Sector. p. 34.

한편 성과 측정의 한계를 극복하기 위해 Hackman과 Oldham(1980)은 업무의 모호성과 일상성 등을 기준으로 척도를 제안하기도 한다(van

Dooren et al., 2015, p. 35에서 재인용). 높은 모호성과 낮은 일상성을 가진 활동의 경우에는 ‘진도’가 주요 척도이다. 평균적인 모호성과 일상성을 보일 때는 집단 또는 인간관계가 척도로 사용된다. 일상성이 높고 모호성이 낮은 경우에는 시간이 척도이다. 흔히들 조직 내부인은 자신의 사정을 누구보다도 잘 알고 있으므로 복잡하고, 상호연계되어 있고, 따라서 측정에는 부적합하다는 것이 일반적인 반응이다. 이와 같은 주장은 외부에서 측정 가능성에 대한 판단을 할 때 유의하여야 하는 점이다.

성과관리란 성과정보를 의사 결정 과정에 부가하여 사용하는 관리 유형을 의미한다. 여기서 부가라는 말은 성과정보를 정책, 기타 정책결정 관리 사이클, 예산 및 계약 관리에 통합하는 것을 말한다.

〈표 2-4〉 성과관리의 세 가지 관점

구분	학습	조정 및 통제	설명
핵심 질문	어떻게 정책과 관리를 개선하는가?	어떻게 활동을 조정하고 통제하는가?	어떻게 성과를 소통하는가?
초점	내적 변화/ 미래	내적 통제/현재	외부생존/과거

자료: van Dooren et al. (2015). Performance Management in the Public Sector. p. 35.

## 제3절 사회보장제도 성과관리의 접근방법

### 1. 사회보장 성과관리에 대한 다양한 접근 방법과 성과관리 초점

사회보장정책은 빈곤의 완화를 위한 단순 현금이전 형식의 소득보장 정책에서 사회 양극화와 저출산고령화 등의 신사회적 위험에 대처하기 위한 정책으로 그 중점이 옮겨 간 지 오래되었다. 새롭게 추진되고 있는 사회정책에서의 투자적 관점은 사회보장 성과관리에서 추가적으로 고려해야 할 요소를 제공한다. 사회보장 성과관리를 위한 접근방법은 크게 신공공관리론적, 사회개발론적, 사회투자론적, 사회경제론적 접근법으로 나눌 수 있다(강영철, 박경돈, 2009).

#### 가. 신공공관리적 관점

신공공관리적 관점의 성과관리는 조직, 인력, 예산의 운영이 산출과 결과 등 활동의 최종 산물에 초점을 맞춘다. 이를 위해 투입-활동-결과 간의 인과성 있는 논리체계를 설계하는 로직모형을 성과관리에 응용한다. 따라서 정책 또는 조직의 비전-임무-전략목표-성과목표-성과지표-성과측정 등 목표-수단 구조의 체계화와 주어진 목표를 추구하기 위한 비용-효과적인 조직 및 사업관리가 강조된다. 투입과 과정의 합법성보다는 결과 지향을 위해 필요한 관리의 재량과 새로운 관리방식이 강조된다(강영철, 박경돈, 2009, p. 70).

계서제, 문서주의, 점증주의, 전례답습주의, 정치경제적 접근 등 전통적인 공공부문 관리방식과는 다르게 성과평가, 성과계약방식 등이 활용된다. 조직의 사전통제보다는 사후적인 성과평가를 통한 책임성을 확보

하는 관리방식으로 복지의 특수성보다는 관리의 일반적 효율성을 강조한다. 이와 같은 결과 중심의 관점에 따른 접근방식의 적용은 결과의 생산에 필요한 기타 제반 요소가 잘 기능하고 있음을 전제로 한다. 그리고 이러한 제반 요소가 제대로 정착해서 기능하는 데에는 시간적 요소가 많이 작용하는 것이 일반적이다. 따라서 신공공관리적 관점의 성과관리를 적용하는 경우 관리 대상 사업 착수 초기부터 결과 중심으로 관리하는 것은 불가능하다.

#### 나. 사회개발론적 관점

사회개발론적 관점은 단순히 사회보장 급여의 제공에 관심을 가지는 것이 아닌 생산적 경제에 참여할 수 있도록 취약계층의 역량을 증대시키는 데 주목한다. 인간개발과 인적자본투자, 고용증진을 위한 투자, 사회적 자본 투자, 개인과 공동체의 자산에 대한 투자, 경제적 참여에 대한 장애 제거 투자, 비용효과적인 프로그램 개발 등 새로운 형태의 복지서비스의 내용과 전달방식을 강조한다. 사회개발론적 관점에서 사회정책은 개별 수단 자체가 고유한 정책 지향가치를 가지기 때문에 잔여적 혹은 선별적 복지정책과는 다른 보다 전략적 접근이 요구되며, 전략적 목표 설정과 이에 따른 성과관리 접근이 요구된다(강영철, 박경돈, 2009, p. 72).

#### 다. 사회투자론적 관점

사회복지정책의 사회투자론적 관점은 새로운 사회적 위험에 대처하기 위해 등장하였으며, 사회통합, 삶의 기회균등 보장, 사전예방 정책 등이 사회복지정책의 공통적 특징으로 본다. 사회투자정책은 사회적 기반이 되는

서비스 생산영역과 총 수요를 창출하는 소비영역으로 구분하고 특히 전자에 대해 전략적 투자를 강조한다. 이와 같이 투자적 관점에서 사회보장 정책을 바라볼 경우 정책이 추구하여야 하는 목표는 중장기적 성격을 가진다. 따라서 단기적 성과 중심의 기존의 성과관리체계와는 잘 부합하지 않는 측면이 있다. 투자적 관점에서는 장기적인 효과 발생에 필요한 핵심적인 제도 형성이나 기반 구축 그리고 이때 합리적인 제도 형성 과정에서의 이견과 갈등을 해소할 수 있는 합의구조의 구축이 매우 중요한 요소이기 때문이다.

## 라. 사회경제론적 접근

사회적 경제는 협동조합, 상호부조조직, 결사체, 재단을 포함하는 개념을 이윤보다는 구성원이나 지역사회의 이익을 위한 활동 목표, 독립적 운영, 민주적 의사 결정 과정, 자본보다는 인간과 노동을 먼저 고려한 소득 배분을 원리로 한다. 사회적 경제는 재정의 균형, 고용의 증가, 소득의 형평성 등 세 가지 목표가 충돌하는 트릴레마가 발생하며, 이의 관리를 위해서 복지와 고용을 전략적 목표로 설정하고, 재정의 제약요인을 고려하여 비용효율성 및 비용효과성을 성과관리의 주요 초점으로 삼는다(원종학 등, 2010).

각각의 관점에서 강조하고 있는 성과관리의 초점은 결과 중심, 전략적 성과관리, 중장기적인 성과관리, 비용효율성 및 비용효과성 중심의 성과관리 등이다.



## 2. 사회서비스의 생산적 특성

사회서비스 분야에서는 대상자 선정 및 서비스 수준 결정 등과 관련해서는 기본적으로 현금급여 정책과 큰 차이가 없으나 양질의 서비스 생산과 공급은 사회서비스 분야 성과관리 논의에서 추가적으로 고려해야 할 핵심사항이다(오윤섭, 2016).

첫째, 서비스는 생산과 소비가 동시에 이루어지는 특성을 지니고 있다(생산과 소비의 동시성). 대부분의 사회서비스는 서비스 공급자와 수요자가 같은 장소에 있어야 한다는 제약이 있다. 즉 서비스가 필요한 사람이 서비스를 제공하는 장소(복지시설)로 이동해야 하거나 반대로 서비스 제공자가 직접 서비스 이용자를 찾아가야 하는(재가 서비스) 특성이 있다. 또한 서비스 제공자는 시설이든 방문한 가정이든 한 장소에만 존재 가능하며, 따라서 동시에 복수의 장소에서 또는 복수의 사람에게 서비스를 제공하는 데에는 한계가 있다.

둘째, 서비스의 생산에 소비자의 역할이 매우 중요하다(소비자의 공동생산). 이것은 교육서비스를 생각해 보면 쉽게 이해될 수 있다. 유능한 교사와 교재 그리고 교수법만으로 수업 성과를 높이는 데는 한계가 있다. 학생의 적극적인 수업참여, 수업 전후 학생의 충분한 노력이 있어야 비로소 수업의 효과가 극대화된다. 생산과 소비의 동시성, 수요자 역할의 중요성 때문에 서비스의 품질을 제3자가 사전에 또는 사후에도 파악하기 어렵다. 여기에 사회서비스의 품질관리의 어려움이 존재하며, 이러한 품질관리의 장해 요인을 어떻게 극복하느냐는 서비스 정책의 성공 여부를 결정하는 중요한 관건이다.

셋째, 서비스는 2차 상품과는 다르게 저장하기 어렵다(저장의 불가능성). 이러한 저장의 곤란성은 서비스 공급에 여러 가지 문제를 야기한다.

서비스를 민영기관이 공급하는 경우 충분한 수익이 없는 곳에서는 공급 시설이 부족하게 되면서 지역 간 서비스 수급의 불균형이 발생할 수 있다. 저장의 곤란성과 생산과 소비의 동시성, 품질 판단의 곤란성은 서비스 수요자가 명성이 높은 서비스 제공 기관을 찾아 움직이도록 만든다. 유명 의료기관의 의료서비스를 받기 위해서는 환자는 먼 곳에서부터 병원이 있는 곳으로 이동한다는 점을 생각해 볼 필요가 있다.

넷째, 서비스 제공 과정은 제품의 생산 과정과는 달리 그 공정 자체를 합리화하기 어려워 생산성을 증가시키기 어려운 특성이 있다(생산의 합리화의 어려움). 생산성 증가의 어려움은 두 가지 측면에서 정책적으로 고려해야 한다. 먼저 필요 서비스의 가격 수준이 높아질 위험이 있다는 점이다. 서비스 수요자가 원하는 서비스를 제한적 공간과 제한적 수량으로만 생산이 가능하므로, 서비스의 구매는 시장가격으로 결정되는 경우 높아질 위험이 있다. 동시에 수요가 급증하는 경우 공급 기반에 다양한 영향을 미친다. 특히 대인 서비스의 경우 단기간에 공급인력을 증가시킬 수 없기 때문에 서비스 수급에 불균형이 발생할 가능성이 높다.

이 같은 사회서비스의 생산적 특성은 이용자의 욕구에 상응하는 품질 좋은 서비스 제공을 목적으로 하는 사회보장정책에 추가적인 고려사항을 제공한다. 서비스를 누가 공급하도록 할 것이며, 서비스의 수급을 어떤 방식으로 균형시킬 것인가? 각 개인의 서비스 품질 파악이 어렵다고 할 때 품질을 보장할 수 있는 방안은 무엇인가? 즉 정책 목표로 삼은 서비스의 시간적·지리적·선호적으로 질적·양적인 측면에서 공급의 보장은 이런 유형의 서비스 공급정책이 핵심이다.

이 경우 사회서비스 정책의 성과는 최종 결과인 서비스 급여 대상자 수 또는 서비스 수, 서비스 품질만으로 측정될 수 없다. 서비스가 언급한 공급 특성을 지니는 한 정책의 성과는 서비스를 공급하는 기반 구성에 달려

있고, 사회보장정책의 목표가 지속적인 양질의 사회서비스 제공인 한 서비스 공급 기반의 질과 이를 기반으로 제공된 결과들을 성과로 보는 것이 적합할 것이다. 또한 기반의 조성에는 시간이 소요되고, 관리역량의 축적이 필요하므로 관련 제도 도입 초기와 일정시간이 경과한 후의 성과 차원이 다를 수밖에 없다. 시간적 요소를 고려한 성과 측정, 성과관리가 사회서비스 정책의 성과관리에서 중요한 특징이라고 볼 수 있다.

### 3. 사회서비스정책 효과 달성의 주요 요소와 성과관리 초점

사회서비스가 생산적 특성, 다양한 성과관리 접근방법 등을 고려하여 사회서비스 정책의 목표 달성을 위해 성과관리 시 초점을 두어야 할 부분을 소개하면 다음과 같다(강영철, 이종환, 2010, pp. 34-39).

첫째, 사회서비스 성과관리에서 제도 형성과 기반 구축의 중요성이 강조된다(강영철, 이종환, 2010, p. 34). 사회서비스 정책(프로그램)은 결정과 집행에서 의도한 효과가 발생하기까지 장시간이 소요되는 특성을 지닌다. 전통적인 사회복지사업의 경우 소외계층을 대상으로 일시적인 위기극복이나 일상적인 생활유지를 위한 소득이전이나 임시보호 등이 그 목적인 전통적인 사회복지사업의 경우는 그 사업 효과도 단기적이거나 일회적이었다. 반면 건강서비스, 정신적 치료서비스 또는 기술과 지식습득과 같이 능력이나 역량배양을 목적으로 하는 교육훈련 등과 같은 사회서비스의 경우 정책 효과는 상당한 기간이 경과된 후에야 효과를 기대할 수 있다. 또한 개인의 독립적인 삶을 영위하거나 주류적인 흐름에 포용되기 위한 노력 등에는 다양한 사회·경제·심리적 요인들이 개입되기 때문에 개별 서비스의 즉각적이고 가시적인 효과를 기대하기는 어렵다.

이 경우에는 단기적이고 가시적인 결과나 효과를 창출하는 정책이나

사업에 비해 객관적인 성과 측정을 통한 성과관리에 대한 관심은 적다. 따라서 성과관리의 초점은 구체적인 효과 측정보다는 의도한 장기적인 효과발생에 필요한 핵심적인 제도 형성이나 기반 구축에 맞추고, 중장기적인 관점에서 파생되는 효과에 관심을 가질 필요가 있다. 이때 합리적인 제도 형성 과정에서의 이견과 갈등을 해소할 수 있는 합의구조의 구축이 매우 중요한 요소이다.

둘째, 사회적 이동(social mobility) 가능성은 정책의 궁극적 목표로서 중요하다(강영철, 이종환, 2010, p. 35). 전통적인 복지는 소외계층의 생활수준, 안전 그리고 외부 위협으로부터의 일시적 보호와 관련하여 생존권적 차원에서 현상 유지적인 지원 성격이 강하다. 반면에 사회투자적 성격이 강한 사회 서비스의 경우는 개인으로 하여금 사회적 주류로 포함될 수 있는 가능성을 높일 수 있는 기회를 제도적으로 보장해 주는 것을 제공의 궁극적인 목표로 삼고 있다. 따라서 개인과 가족의 동태적인 변화 가능성에 관심을 기울일 필요가 있다는 점에서 이러한 가능성을 높일 수 있는 제도와 프로그램의 운영과 중장기적인 효과 등에 성과관리의 초점을 맞출 필요가 있다.

셋째, 인지능력, 정서, 지식과 기술, 건강 등 개인적 역량강화 역시 중요한 정책 목표이다(강영철, 이종환, 2010, p. 36). 전통적인 복지의 경우 주된 정책수단이 소득이전과 소득이전을 통한 최저생활 유지지원에 초점이 맞추어져 있다. 일반적으로 소득이전적 프로그램은 일회적으로 소비되는 패턴을 유지할 수밖에 없다. 사회투자적인 복지정책의 핵심가치는 사회의 주류로서 경제활동에 주체적으로 활동할 수 있는 사회 구성원의 육성이다. 따라서 사회서비스 제공은 고용에 적합한 역량과 능력을 갖추도록 지원하여 경제활동에 주체가 될 수 있도록 하는 데 그 목적이 있다. 이러한 점에서 사회서비스의 경우 서비스 이용자의 개인적 역량강

화(empowerment)가 우선 강조된다.

넷째, 정책효과 달성을 위해서는 다양한 주체 간 협력체제 (Governance) 구축 등 기반 구축이 중요하다(강영철, 이종환, 2010, p. 37). 전통적인 소득이전적 사회복지 정책에서 정책 주체인 중앙정부와 지방자치단체가 독점적 역할과 책임을 담당하여 왔다. 중앙정부가 정책을 설계하고 이에 필요한 재원을 조달하고, 지방자치단체는 단지 재정을 이전하거나 개인에게 이전소득을 지급하는 역할에 그쳤다. 사회서비스의 경우는 서비스 제공 과정에서 여러 관련 주체들(중앙정부, 지방자치단체, 비영리기관, 영리기관, 자원조직, 이용자 등) 간의 새로운 협력관계가 형성된다. 따라서 다양한 형태와 성격의 주체들이 사회서비스를 직간접적으로 제공하는 데 관여하고 이들 간의 관계가 일방적이거나 종속적인 관계에서 협력적인 관계로 전환되면서 이들 관련 주체 간에 수평적인 연계와 협력체계 유지가 이 분야 성과 달성에 매우 중요하다.

다섯째, 정보의 비대칭으로 인한 생산과 이용에서의 다양한 문제를 해소하는 데 사회서비스 분야의 시설 및 서비스 등 관련 정보와 품질관리는 중요한 요소이다(강영철, 이종환, 2010, p. 37). 중앙정부, 지방정부, 제공기관 그리고 이용자 상호 간의 관계 변화로 쌍방향·협력적 관계에 적합한 간접적인 통제방식이 요구된다(강영철, 이종환, 2010, p. 37). 시설 또는 제공기관의 정보 및 품질관리는 중요한 간접적 통제 수단일 뿐만 아니라 사회서비스 분야 성과관리의 핵심적인 대상이기도 하다.

여섯째, 사회서비스의 공급과 관련하여 우리나라의 여러 지역 간 서비스 수요, 복지자원, 지방자치단체의 재정능력, 기존 시설 충족 정도, 서비스 이용자 부담능력 등에서 큰 차이를 보이고 있다(강영철, 이종환, 2010, p. 38). 거시적 차원의 성과관리에서 지역이 서비스 수요에 맞는 공급 인프라의 구축과 사회서비스 공급 인프라의 지역별 편차 완화는 중

요한 초점이다.

일곱째, 통합 연계 서비스 체계 구축은 사회서비스 제공이 효과를 제고하는 중요한 수단이다. 노인, 장애인, 보호아동 등 사회서비스 지원 대상 그룹이 개인의 역량이나 가족의 지원마저 부족한 상태에서 사회의 주류 흐름에 배제되지 않고 포용될 가능성을 높이기 위해서는 통합적인 서비스 지원이 요구된다(강영철, 이종환, 2010, p. 39). 통합적이고 연계된 복수의 사회서비스 제공을 위한 지역사회 내 다양한 서비스제공기관 간의 연계 네트워킹과 네트워킹의 조율 및 개인의 욕구와의 연결을 증대하는 지방자치단체의 조정자 역할이 필수적이다.

여덟째, 역사적으로 조성된 사회서비스 제공방식의 효과 확보를 위한 관리 노력이 필요하다(강영철, 이종환, 2010, p. 39). 현재 우리나라에서 사회서비스는 공급자를 대상으로 한 재정지원을 통해 서비스를 생산하는 공급자 지원방식과 이용자를 지원하여 수요자가 구매력을 통해 수요자의 욕구에 상응하는 서비스 공급환경을 유도하는 수요자 지원방식이 병행으로 이루어지고 있다. 따라서 각 지원방식이 가지고 있는 장점을 극대화하고 단점을 극소화하는 방식으로 관리가 되어 서비스 유형별 적합한 공급체계가 자리 잡도록 하는 것은 정책의 중요 목표이다. <표 2-5>는 사회보장 분야에서 성과관리 초점을 요약한 것이다.

〈표 2-5〉 사회서비스 분야 성과관리 초점

구분	성과관리의 초점
성과관리 방향	- 개인과 가족의 동태적인 변화 가능성을 높일 수 있는 제도와 프로그램의 운영과 증장기적인 효과 등에 초점
결과로서 성과목표	- 개인적 역량 강화 - 사회적 이동의 가능성
공급 기반	- 서비스 생산과 공급의 다양화 - 통합 연계 서비스체계 구축 - 다양한 주체 간 협력체계 구축 - 사회서비스 공급 인프라의 지역별 편차 완화 - 사회서비스 공급방식의 효과 확보를 위한 관리 - 공급자 및 서비스 관련 정보와 품질관리
관리체계	사회서비스 정책의 증충화, 지자체의 역할 강화

자료: 강영철, 이종환. (2010). 정부 지원사업에 대한 성과평가시스템 연구: 사회복지분야를 중심으로. pp. 34-40.

## 제4절 소결

성과의 속성은 업무 자체, 업무 수행 역량, 업무 수행 결과, 업무 수행의 지속가능성 등 매우 포괄적인 개념이다. 성과와 성과기준은 고정되어 불변인 것이 아니라 추구하는 정책 목적, 정책 환경 그리고 집행수단에 따라 가치기준에 의해 정해진 우선순위에 의해 결정되며, 비판적 검토를 통해 항시 새로이 변경 가능하다.

사회보장 분야에 대한 성과관리 역시 마찬가지이다. 신공공관리적 관점에서 과정과 맥락을 배제한 결과 중심의 성과관리는 이러한 점에서 보완이 필요하다. 사회서비스 정책의 목적과 사회서비스 생산과 이용에서의 특수성은 이 분야 성과관리에서 새로운 측면을 고려하여야 함을 시사한다. 사회개발론적, 사회투자론적 그리고 사회경제론적 관점은 좁은 의

미의 효율성과 효과성 이외에 국가의 사회서비스 투자의 전략적 측면과 중장기적인 측면을 고려하도록 한다. 또한 서비스 생산적 특성은 질적·양적인 서비스 수급 균형을 위해서는 그 공급 기반 구축에 필요한 시간적 요소를 성과관리에서 고려할 것도 지적한다. 이와 같은 사회서비스와 정책특성을 고려하면 사회서비스 성과관리에서 제도 형성과 기반 구축의 중요성, 사회적 이동(social mobility), 개인적 역량 강화, 다양한 주체 간 협력체제(Governance), 정보와 품질관리, 사회서비스 공급 인프라의 지역별 균형, 통합 연계 서비스체계, 사회서비스 제공방식의 실효성 등은 성과관리에서의 주요 초점이 된다.



제 3 장

## 우리나라 사회보장 성과관리체계 분석

제1절 개요

제2절 사회서비스 분야 현황

제3절 사회서비스 분야의 자원과 성과관리

제4절 사회서비스 분야 성과관리 체계

제5절 소결



# 3

## 우리나라 사회보장 << 성과관리체계 분석

### 제1절 개요

현실의 성과관리체계는 앞에서 살펴본 이론적인 성과관리체계와는 비교적 큰 차이가 있다. 정부 부문은 오래전부터 공공부문의 책임성 확보를 위해 직접적인 관리통제 수단을 발달시켜 왔다. 한편 1980년대 신공공관리의 확산으로 정부의 직접통제는 간접적인 통제 관리방식으로 전환되었다. 주로 시장 기제를 모방하여 자율성을 보장해 주는 반면 성과에 대한 책임성을 강조하는 방식을 도입하면서 기존의 톱다운(top-down) 통제방식이 수평적 관리방식으로 전환되었다. 그러나 모든 영역에서 이러한 변화가 있는 것이 아닐 뿐만 아니라 부분적으로 변화가 일어난 곳도 있어 사실 현재에는 직접·간접적인 통제방식이 공존한다.

따라서 아래에서는 이러한 정부의 관리통제방식의 변화 과정을 감안하여 성과관리체계의 분석을 하고자 한다. 성과관리체계를 직접적인 관리체계와 간접적인 관리체계로 구분하고, 직접적인 관리체계는 정부의 법률이나 지침을 통해 정책 또는 사업의 성과를 점검하여 그 결과에 대한 책임을 직접 묻는 방식을 의미한다. 상위기관 또는 상급자가 하위 기관의 업무진행을 점검하는 통제방식이 대표적인 예이다. 업무의 기획에서 집행, 사후 보고 등을 정해진 규정과 절차에 따라 점검 확인하고, 그 결과를 인사에 반영하는 관료제에서 업무를 관리하는 전형적인 방식이다. 최근에는 주로 예산당국이나 국정 총괄 기관에 의한 성과평가 형태로 진행되어 예산, 인사 및 조직개편에 그 결과를 반영하는 형태를 취하고 있다.

간접적인 성과관리체계는 정책 또는 사업의 결과를 직접적으로 확인 점검하지 않을 뿐만 아니라 특정 주체가 성과에 대한 책임을 확인하고 묻지 않는 방식이다. 간접적인 성과관리제도는 해당 영역의 특성에 따라 차별적인 관리수단이 채택되어 적용되므로 매우 다양한 유형이 존재한다. 위탁계약제도, 가격제도, 바우처 제도 등이 그 예이다. 최근에는 정부 보조사업에 간접적인 방식을 도입하여 운영함으로써 직접과 간접적인 성과관리 간의 관계가 모호해진 것은 사실이다.

아래에서는 우리나라 사회보장제도에 대한 성과관리는 「정부업무평가 기본법」에 근거한 성과관리(정부업무성과관리와 재정사업성과관리제도) 등의 직접적 성과관리제도와 국고보조제도, 위탁제도, 바우처, 가격제도 등 간접적 관리제도로 구분하여 살펴보고자 한다.

성과관리체계 현황 분석은 각각의 관리체계는 어떻게 구성되어 있으며(구성의 정합성), 성과관리에 적합하도록 운영되고 있는지(운영의 적절성) 그리고 직접관리제도와 간접관리제도가 사회보장 분야(사회서비스 분야)의 성과를 관리할 수 있도록 잘 연계되어 운영(연계성)되고 있는지를 중심으로 살펴보고자 한다. 이때 제2장에서 제안한 성과관리 초점을 고려하도록 한다.

## 제2절 사회서비스 분야 현황

사회보장 분야의 성과관리에 대한 재고찰의 필요성은 최근 증가 추세에 있는 사회서비스 공급과 관련해서 더욱 커지고 있다. 특히 저출산·고령화, 소득 양극화, 빈곤 근로층의 양산, 가족 관계의 변화 등 신사회적 위험이 증가하면서 이에 대한 대응으로 사회서비스 수요가 증가하고 있

다. 선별적 기준에 근거한 현금급여와 일부 현물급여 같은 기존 복지정책과 근로자 중심의 사회보험 정책에서 보편적 성격의 사회서비스라는 정책영역이 새롭게 형성되는가 하면, 동시에 서비스 전달의 조직화 측면에서 크게 공공 중심에서 민간 중심으로, 중앙정부 주도에서 지역 또는 지방자치 주도라는 두 가지 차원에 큰 전환이 이루어지고 있다.

사회서비스 분야는 사회안전망에 초점을 맞추는 전통적인 사회보장 분야와는 다른 맥락에서 정책과 사업의 성과관리에 있어 새로운 접근이 필요하다(원종학 등, 2010, p. 42). 사회서비스 내용이 복잡적이고 관여 집단은 중층적이며, 그 전달과정이 복잡하다는 점에서 사회서비스에 대한 성과관리는 새로운 관점에서 조망할 필요가 있다(강영철, 이종한, 2010, p. 22). 아래에서는 이와 같은 문제제기에 기초하여 먼저 사회서비스 생산의 특성 분석을 통해 성과관리에서 유의할 점이 무엇인지를 살펴보고자 한다.

## 1. 사회서비스 공급

우리나라에서 사회복지서비스의 초기 공급은 외국의 원조단체의 지원을 받은 개신교 기반의 비영리 민간부문의 주도로 시작되었다. 정부는 외국의 원조단체가 철수하게 되자 「아동복지법(1961)」, 「사회복지사업법(1970)」을 제정하여 비영리 민간부문이 운영하는 사회복지시설을 관련 법령에 의한 공식적인 사업으로 승인함과 동시에 재정적 지원을 시작하였다. 사회복지사업 민간기관에 대한 정부의 보조금 지급은 1970년에 제정된 「사회복지사업법」 제13조에 근거를 두고 있다. 당시 사회복지사업의 중심 활동은 시설보호 서비스 제공이었다. 가족에 의한 보호가 수행될 수 없는 무의탁 취약계층에 대해 서비스를 제공하는 민간 주체에게 정부는 사회복지법인의 자격을 부여하여 보조금을 지원하기 시작한 것이다.

사회복지법인 자격은 정부가 정한 일정 요건을 충족시킨 민간 사회복지 사업 주체에게 부여되었다. 1983년 「사회복지사업법」이 개정되면서 사회복지시설의 설치 자격은 사회복지법인만이 아닌 비영리 (민간)법인으로 확대되었다. 이로써 서비스 공급자는 한국전쟁 이후 외국 원조기관의 지원을 받으면서 성장한 개신교 기반의 사회복지법인과 민간 비영리법인이 주를 이루었다. 1990년대 이후 불교와 천주교 중심으로 종교법인이 급속히 증가하여 민간기관을 중심으로 구성되었다.

한편 정부의 서비스 확대 정책에 따라 사회서비스 범위가 확대되면서 각 법인 산하로 새로운 서비스 기관들이 증설되어 왔다(김용득, 황인매, 2013). 한편 1997년에 개정된 「사회복지사업법」은 시설에 대한 허가제를 시설 신고제로 전환하고, 시설 설립 주체도 국가 및 지방자치단체, 법인, 비영리법인뿐만 아니라 개인 등에게까지 확대하였다.

〈표 3-1〉은 사회복지시설의 종류를 거주시설과 이용시설로 구분한 것이다. 각 시설에 대한 설치와 운영, 지원에 대한 규제, 재정지원 등의 사항은 법률에 규정되어 있다.

〈표 3-1〉 사회복지시설의 종류

시설 종류	세부 종류		관련법
	생활시설	이용시설	
노인 복지시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노인주거복지시설</li> <li>○ 노인의료복지시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 재가노인복지시설</li> <li>○ 노인여가복지시설</li> <li>○ 노인보호전문기관</li> <li>○ 노인일자리지원기관</li> </ul>	노인복지법
복합노인 복지시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 농어촌 지역에 한해 「노인복지법」 제31조 노인복지시설을 종합적으로 배치한 복합노인복지시설 설치·운영 가능</li> </ul>		농어촌주민의 보건복지증진을 위한 특별법
아동 복지시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아동양육시설</li> <li>○ 아동일시보호시설</li> <li>○ 아동보호치료시설</li> <li>○ 자립지원시설</li> <li>○ 공동생활가정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 아동상담소</li> <li>○ 아동전용시설</li> <li>○ 지역아동센터</li> <li>○ 아동보호전문기관</li> <li>○ 가정위탁지원센터</li> </ul>	아동복지법

시설 종류	세부 종류		관련법
	생활시설	이용시설	
장애인 복지시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장애유형별 거주시설</li> <li>○ 중증장애인 거주시설</li> <li>○ 장애영유아 거주시설</li> <li>○ 장애인단기 거주시설</li> <li>○ 장애인공동생활가정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 장애인지역사회재활시설</li> <li>○ 장애인직업재활시설</li> <li>○ 장애인의료재활시설</li> <li>○ 장애인생산품판매시설</li> </ul>	장애인복지법
어린이집		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 어린이집</li> </ul>	영유아보육법
정신보건 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정신요양시설</li> <li>○ 사회복지시설 중 생활시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회복지시설 중 이용시설</li> </ul>	정신보건법
노숙인시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노숙인자활시설</li> <li>○ 노숙인재활시설</li> <li>○ 노숙인요양시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 노숙인종합지원센터</li> <li>○ 노숙인일시보호시설</li> <li>○ 노숙인급식시설</li> <li>○ 노숙인진료시설</li> <li>○ 쪽방상담소</li> </ul>	노숙인 등의 복지 및 자립지원에 관한 법률
사회복지관 결핵·한센 시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 결핵·한센시설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사회복지관</li> </ul>	사회복지사업법
지역 자활센터		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지역자활센터</li> </ul>	국민기초생활보장법

자료: 보건복지부. (2017b). 사회복지시설 관리안내. p. 5.

사회복지시설을 중심으로 한 사회서비스 제공과는 대조적인 방식으로 바우처를 통한 사회서비스 제공이 시작된 것은 2000년 이후이다. ‘바우처’란 용어가 우리나라에서 “공식적”으로 사용되기 시작한 것은 2003년 「사회복지사업법」에 ‘이용권’ 규정이 만들어지면서부터이다. 「사회복지사업법」 제33조 제7항 보호의 방법은 급여대상자에 대한 현물 제공 원칙과 이용권을 통한 급여제공 원칙을 규정하고 있다. 이로써 수요자 지원방식에 대한 법적 근거가 마련되어 본격적으로 시행되었고, 지원 수단으로서 이용권이 적극 활용되기 시작하였다. 2007년 노인장기요양보험제도와 사회서비스 이용권제도가 도입되면서 비영리 시민단체, 대학, 민간 영리기업이 서비스 공급에 참여할 수 있게 되었다(김영중, 2017a, p. 429). 이로써 우리나라의 사회서비스 분야 공급 주체는 비영리 민간부문은 사

회복지법인, 민간단체, 대학 등을 포괄하게 되었고, 영리 민간부문도 서비스 제공 주체로서 역할을 담당하게 되었다. 또한 국가 또는 지방자치단체가 설치한 시설은 필요한 경우 사회복지법인 또는 비영리법인에 위탁하여 운영하게 할 수 있도록 하였다.

사회보장 분야에 바우처 적용 사업이 증가하고 이에 따라 이용권의 사용도 증가하면서 2011년 서비스 이용과 이용권을 관리하기 위한 법률로서 「사회서비스 이용 및 이용권 관리에 관한 법률」이 제정되었다. 동 법은 사회서비스의 재정지원방식의 주요 구성요소로서 구매권한 대행 수단인 이용권(바우처)에 관한 사항을 규정하고 있다. 한편 바우처의 적용 사업 범위가 확대되면서 사업별로 제공된 이용권의 사용과 관리상의 다양한 문제가 발생하게 되었다. 이에 따라 사업별 이용권의 통합이 고려되기 시작했고, 현재 진행 중인 이용권의 통합 역시 「사회서비스이용권법」에 그 법적 근거를 두고 있다.

〈표 3-2〉는 2017년 보건복지부가 바우처 방식으로 운영하고 있는 사업들을 나타낸 것이다.

〈표 3-2〉 보건복지부 바우처 사업

사업명	근거법
만 0~5세 보육료지원사업	영유아보육법
방과후보육료지원	영유아보육법
시간연장형보육료지원	영유아보육법
장애아보육료지원	장애아동복지지원법/영유아보육법
다문화보육료지원	다문화가족지원법/영유아보육법
지역사회서비스투자사업	사회서비스이용및이용권관리에관한법률
가사간병방문지원사업	사회서비스이용및이용권관리에관한법률
산모신생아건강관리지원사업	사회서비스이용및이용권관리에관한법률/모자보건법/저출산·고령사회기본법
노인돌봄종합서비스	노인복지법/사회서비스이용및이용권관리에관한법률
노인단기가사서비스	노인복지법/사회서비스이용및이용권관리에관한법률



사업명	근거법
치매환자 가족휴가지원 서비스	노인복지법/사회서비스이용및이용권관리에관한법률
아이돌봄서비스	아이돌봄지원법
발달재활서비스	장애아동복지지원법
발달장애인 부모심리상담지원사업	장애아동복지지원법
언어발달지원사업	장애인복지법/아동복지법
장애인활동지원	장애인활동지원에 관한 법률

우리나라의 사회복지서비스 제도는 운영방식 또는 작동기제를 기준으로 보면 3세대를 거치면서 각 세대가 분화된 경로로 발전되어 왔다(김영종, 2017b, pp. 9-10). 1세대 방식은 사회복지법인과의 사회복지서비스(주로 거주시설 서비스의 이용에 대한 조치)의 위탁계약을 통해 필요한 서비스를 공급하는 방식이다.

2세대 방식은 1980년대 후반부터 주로 활용되었다. 이 시기 대부분 지자체에서는 사회복지관, 노인복지관, 장애인복지관, 각종 여성과 청소년 상담시설, 다문화가족지원센터 등 서비스 이용 시설이 세워졌다. 대개 민간위탁방식을 통해 시설 사무/프로그램 운영을 위탁하는 방식이었다(김영종, 2017b, p. 9). 사회복지서비스 관련 법에서는 ‘복지시설’을 국가나 지자체가 설치한 경우 민간위탁과 보조금 지급의 대상이 될 수 있음을 규정하고 있다(김영종, 2017b, p. 13).

〈표 3-3〉은 2세대 사회복지시설의 전형인 사회복지관 시설의 위탁현황이다. 2016년 4월 기준으로 시설운영과 서비스 프로그램을 위탁받아 서비스를 제공하는 기관이 총 455개 시설 중 325개로 전체의 71.4% 정도가 통째 위탁의 관계에 있다. 정부 또는 지자체로부터 프로그램 운영만을 위탁받아 자체 시설을 통해 서비스를 제공하는 곳이 98개소로 전체의 약 21.5%를 차지한다. 그 외 지방자치단체 또는 공단이 직접 시설을 운영하는 경우는 7% 정도이다. 사회복지관의 운영 주체에서 민간위탁이 차

지하는 비율이 90% 이상이라는 것은 다른 제반 이용 시설들의 유형에서도 크게 다르지 않으며, 1세대 방식의 사회복지 거주시설들의 경우에는 민간부문이 이보다 더 큰 비중을 차지한다(김영중, 2017b, p. 13).

〈표 3-3〉 사회복지관 시설의 위탁 주체 현황(2016. 4.)

위탁 유형별 주체		시설 수	비율
(시설+프로그램) 위탁	소계	325	71.4%
	사회복지법인	242	53.2
	재단법인	49	10.8
	학교법인	21	4.6
	사단법인	12	2.6
	의료법인	1	0.2
(프로그램) 위탁	소계	98	21.5%
	사회복지법인	88	19.3
	재단법인	7	1.5
	학교법인	3	0.7
사군구 직영		28	6.2%
공단 운영		4	0.9%
합계		455	100%

자료: 최균, 김성미(2016)의 연구(김영중, 2017b, p. 12에서 재인용).

3세대 방식은 2007년 이후 급속히 확장되고 있는 중이다. 일명 ‘바우처’ 방식으로 기존의 ‘시설’ 설치 방식이 아니라 바우처(이용권)를 소비자 부문에 직접 제공하는 방식이다. 노인장기요양 분야, 장애인자립지원, 영유아보육, 기타 지역사회투자사업이 바우처 방식을 채택하고 있다. 이 방식에서는 정부로부터 재정지원을 받은 소비자의 선택권에 기초해 관계가 이루어지므로, 중심 기제는 이용자와 공급자(조성자), 이용자와 공급자(생산자)에서 작동된다. 특히 서비스 공급의 관리에 따르는 비용이 대폭 줄어들 수 있기 때문에 현재 1, 2세대 ‘민간위탁’ 기제를 가능한 한 3세대 방식으로 전환하려는 움직임이 크다. 우리나라 사회서비스 제공방식을 3

세대로 나누어 그 특징을 요약하며, <표 3-4>와 같다.

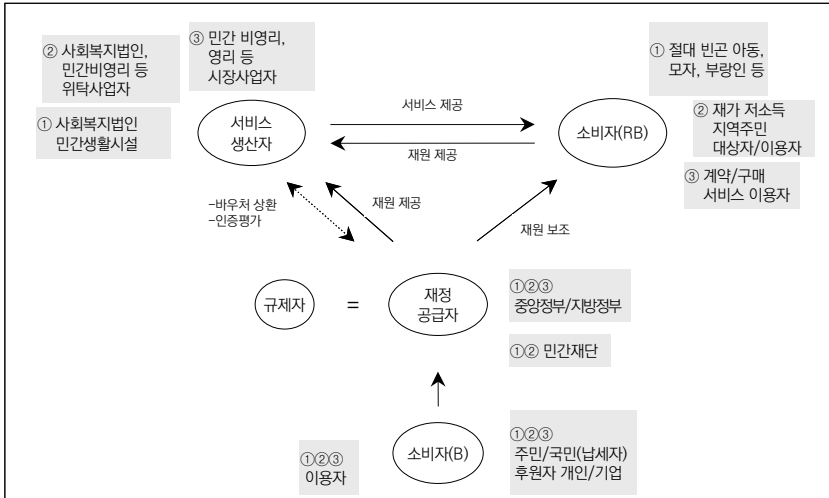
<표 3-4> 우리나라 사회서비스 제공방식의 발전 과정

구분	1세대(1960~1985)	2세대(1986~2006)	3세대(2006~현재)
지원 유형			바우처 사회서비스 바우처 사업
	위탁계약 이용시설 및 지역사회서비스		
	보조금 생활시설 서비스		
재정지원방식	공급자 지원방식		수요자 지원방식
운영방식	서비스 조치 위탁	시설/프로그램 위탁	이용자 구매계약

자료: 김영중. (2017b). 우리나라 사회복지서비스와 위탁제도. p. 5.

현재 적용되고 있는 사회서비스 공급체계를 등장 세대별로 공급 주체, 소비자, 재정 공급자로 나누어 도식화하면 [그림 3-1]과 같다. 제1세대인 1960년대 사회복지법인을 중심으로 형성된 민간생활시설은 중앙정부와 민간재단의 재정지원으로 주로 절대빈곤의 아동, 모자, 부랑인들을 대상으로 시설에 수용하여 서비스를 제공하였다(그림에서 ①). 1980년대 중반 이후부터 시작된 제2세대 사회서비스 공급 시기에는 사회복지법인, 민간 비영리기관 등이 중앙정부 및 지방자치단체와 위탁계약을 맺어 저소득층을 대상으로 사회서비스를 제공하였다(그림에서 ②). 2000년대 중반 이후부터 현재까지 진행 중인 제3세대 사회서비스 공급 시기에는 재정지원이 서비스 이용자에게 직접 이루어지며, 이용자가 민간 비영리, 영리기관 그리고 개인사업자로 이루어진 서비스 제공기관을 선택하여 서비스를 제공받는 서비스 제공체계가 구축되고 있다(그림에서 ③). 현재는 세 가지 형태의 재정지원 및 공급방식이 동시에 병존하는 상태이다.

[그림 3-1] 사회서비스 분야 운영체계



자료: 김영중. (2012). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선방향. p. 64.

이렇게 보면 우리나라에서 사회서비스의 생산은 크게 두 가지 방식을 통해 이루어진다. 하나는 공급자 중심의 방식으로 중앙정부가 생산의 주도권을 쥐고 관리하는 방식이다. 다른 하나는 재정은 중앙에서 지원하지만 실제 생산에 대한 관리는 분권화되어 있는 수요자 지원방식이다. 이와 같은 사회서비스 생산방식은 성과관리에 있어서도 중요한 의미를 지닌다. 그것은 공공재정을 통해 생산을 유도하고 있지만 실제 생산의 성과는 그 관리방식에 따라 큰 차이를 보이기 때문이다. 이러한 서비스 공급방식의 차이는 사회서비스 분야에서의 정책성과를 바라보는 시각의 차이로도 나타난다.

정부가 사회서비스를 직접 생산하여 제공하지 않고 민간기관을 이용하는 경우 다양한 형태의 정부-민간기관 간의 관계가 형성된다. 정부가 직접 서비스 공급자에게 서비스를 제공하도록 하는 방식과 이용자로 하여금 직접 필요한 서비스를 구매하도록 지원하는 방식이 있다.

정부가 민간서비스 공급자에게 직접 서비스를 공급하도록 지원하는 방식을 공급자 지원방식으로 부르며, 보조금(grant)방식, 위탁계약방식 혹은 서비스구매계약(POS: purchase of service) 등이 있다. 보조금방식은 특정 요건을 갖춘 조직들에 서비스공급을 허용하고 그 제공기관에 정부가 보조금을 지급한다. 한편 서비스구매계약은 보조금 지원방식에 경쟁의 요소와 성과평가 등 경영적 요소가 도입된 공급자 지원방식이라고 할 수 있다. 서비스구매계약은 정부가 민간서비스공급자와 체결하는 협정으로 민간 주체가 정부의 돈을 받고 정부를 대신하여 제3자에게 서비스를 제공한다. 공급자 지원방식은 기관운영비를 지원함으로써 특정 이용자 집단에 서비스를 제공하거나 시설의 관리 위탁이 아니라 특정 과제를 수행하는 데 필요한 임대료, 인건비, 사업비를 지원함으로써 프로그램을 제공토록 하고 있다.

서비스 이용자의 서비스시장에서 서비스 구매를 지원해 주는 수요자 지원방식에는 바우처 방식(voucher service)이 있다. 정부는 특정 기준에 해당하는 개인에게 서비스의 내용과 양을 정해 주고 이들이 사용한 서비스 제공 비용을 지불해 주는 방식이다. 현재 노인요양보험, 노인돌보미, 장애인활동 보조, 가사간병서비스, 지역사회서비스 투자사업 등이 바우처를 통해 운영된다.

〈표 3-5〉 사회서비스 재정지원 유형별 사례와 이용자 선별방식

지원방식	유형	서비스 제공방식	사례	이용자 지원방식
공급자 지원	기관 운영비 지원	운영비를 지원하여 특정이용자 집단에 서비스를 제공하도록 하는 방식	장애시설 전체, 노인시설 일부(노인요양보험 미적용 시설), 아동청소년 시설 전체, 여성가족시설, 종합사회복지관, 노숙인시설, 정신보건시설	이용시설의 경우 기관이 직접 선발, 생활시설의 경우 일정비율 이상에 대하여 관할 지방자치단체가 선발
	프로그램 지원	관리운영 위탁이 아닌 특정 과제를 수행하는 데 필요한 임대료, 인건비, 사업비를 지원하는 방식	자활센터, 공동모금회 등의 프로그램 지원	목적 프로그램에 지정된 구체적인 범주의 집단에 대하여 기관이 직접 선발
수요자 지원	개인별 지원	정부가 특정 기준에 해당하는 개인에게 서비스의 내용과 양을 결정해 주고 이들에게 서비스를 제공해 준 기관에 비용을 지급하는 방식	노인요양보험, 노인돌보미, 장애인활동보조, 가사간병서비스, 지역사회서비스 투자 등	각 서비스별 수급 자격 및 수급의 양에 대하여 지방자치단체가 결정

자료: 노기성, (2011). 사회서비스 정책의 현황과 과제: 사회복지서비스를 중심으로. p. 70.

### 제3절 사회서비스 분야의 재원과 성과관리

사회서비스 분야에서 재정지원방식 및 서비스 공급체계의 변화는 사회서비스 정책의 성과관리에 있어서도 중요한 의미를 가진다.

서비스를 제공하는 기관과 제공 서비스 유형이 다양해지면서 관련 정책사업의 성과관리에도 변화가 요구된다. 즉 보조금 형태의 재정지원을 바탕으로 특정 시설에 이용자를 보호하면서 서비스를 제공할 것을 위탁하던 방식과 이용자에게 서비스 선택권을 부여하고 정부는 서비스 공급

환경을 조성하여 서비스의 공급이 준 시장에서 이루어지도록 하는 방식의 정책성과는 상이하기 때문이다.

전자의 경우는 지원 금액으로 지원대상자들에게 만족할 수 있는 환경과 서비스를 제공하였는가, 그리고 서비스의 제공 과정에서 시설은 법적 의무를 준수하였는가가 성과관리의 핵심이 된다. 그러나 바우처 방식에 따른 서비스 제공의 경우에는 추가적인 정책성과의 관리가 필요하다. 예를 들어 바우처의 경우 서비스 시장의 조성이라는 중간목표가 관리되어야 하기 때문이다. 사전에 지정된 시설을 통해 서비스가 제공되는 것이 아니라 수요자가 시장에 진입한 서비스 제공기관 중 선택을 통해 최종 서비스를 제공받기 때문에 진입과 선택 그리고 제공 과정 전후에 대한 다양한 성과관리 대상이 존재한다. 이 경우 최종 결과를 중심으로 성과관리를 하는 경우 실효성 있는 성과관리가 이루어지지 않을 위험이 높다.

따라서 공급자에 대한 보조금방식과는 다르게 성과관리 대상의 범위가 넓어졌을 뿐만 아니라 그 관리방식도 달라질 수밖에 없으며, 또한 관리체계 역시 다르게 설계되어야 넓어진 관리 대상을 효과적으로 관리할 수 있을 것이다. 현재의 사회보장 분야의 성과관리체계가 이러한 사회보장정책의 특징과 정책 환경의 변화에 상응하여 설계 운영되어야 할 필요가 있다.

아래에서는 이 점에 초점을 맞추어 현 우리나라의 성과관리체계를 살펴보고자 한다. 사회서비스 분야가 다양한 이용자를 대상으로 그 특성이 다른 서비스의 공급을 목적으로 하고 있으므로, 분석의 편의상 노인을 대상으로 하는 사회서비스를 중심으로 분석하고자 한다.

노인을 대상으로 하는 사회서비스 사업을 지원방식별로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-6〉 사회서비스 재정지원 유형별 사례와 이용자 선별방식

지원방식	형태	시설 종류	
공급자 지원	생활	주거	양로시설, 노인 공동생활가정 노인복지주택
		의료	노인요양시설, 노인요양공동생활가정
	이용	재가	재가노인복지시설(방문요양, 주야간보호, 단기보호, 방문목욕, 재가노인지원, 방문간호)
		여가	노인복지관, 경로당, 노인교실
		노인보호전문기관	
		노인일자리지원기관	
수요자 지원	노인요양보험, 노인돌보미, 장애인활동보조, 가사간병서비스, 지역사회서비스 투자 등		

사회복지시설을 통해 제공되는 서비스 유형을 노인 대상 복지시설의 예에서 살펴보면 아래와 같다. 노인복지시설은 크게 노인주거복지시설, 노인의료복지시설, 노인보호시설로 나누어 볼 수 있다. 주거복지시설은 양로시설과 공동생활가정시설, 복지주택으로 구분된다. 이들 주거시설은 주거방식에는 차이가 있지만 급식, 일상생활에 필요한 편의서비스 제공 등이 공통적으로 제공되고 있어 서비스에는 큰 차이가 없다. 노인의료시설은 노인요양시설과 노인요양공동생활 가정으로 구분되며, 역시 주거방식에는 차이를 두고 있으나 요양 서비스 제공과 기타 서비스 제공에는 큰 차이가 없다. 재가복지시설은 사회복지관에서 농어촌재가복지시설, 종합 재가노인지원센터 등 다양한 유형이 있으며, 주야간보호, 단기보호, 방문목욕서비스, 방문간호서비스, 재가노인지원서비스 등 시설 안에서 직접 서비스를 제공하는 경우와 가정을 방문하여 제공하는 서비스를 동시에 취급하고 있다.

한편 바우처로 지원되는 노인 대상 사회서비스의 경우는 크게 노인돌봄(방문요양, 방문목욕, 방문간호)과 주야간보호서비스, 건강상태 점검,



운동프로그램 제공 등이 있다. 시설과 재가의 서비스 구분과 공급자지원과 바우처 지원의 구분에서 서비스의 속성은 유사하다고 볼 수 있다. 다만 서비스를 받는 노인의 등급에 차이(시설급여 1~2등급, 재가급여 3~5등급)가 있어 서비스 제공의 차이는 존재한다.

〈표 3-7〉 복지시설별 서비스 유형

구분	유형	서비스 유형
노인주거복지시설	양로시설	노인을 입소시켜 급식과 그 밖의 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 입소정원 10명 이상 시설
	노인공동생활가정	노인들에게 가정과 같은 주거여건과 급식, 그 밖의 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 입소정원 5명 이상 9명 이하 시설
	노인복지주택	노인에게 주거시설을 분양* 또는 임대하여 주거의 편의·생활지도 상담 및 안전관리 등 일상생활에 필요한 편의를 제공함을 목적으로 하는 30세대 이상 시설
노인의료복지시설	노인요양시설	치매·중풍 등 노인성 질환 등으로 심신에 상당한 장애가 발생하여 도움이 필요한 노인에게 가정과 같은 주거여건과 급식 요양, 그 밖의 일상생활에 필요한 편의를 제공
	노인요양공동생활가정	
재가노인복지시설	사회복지관 부설 재가복지봉사센터→농어촌재가복지시설 종합재가노인지원센터	정신적, 신체적인 이유로 독립적인 일상생활을 수행하기 곤란한 노인과 노인부양가정에 필요한 각종 서비스를 제공 (주야간보호서비스, 단기보호서비스, 방문목욕서비스, 재가노인지원서비스, 방문간호서비스)
사회서비스 바우처	노인요양보험 (재가급여)	방문요양: 청소, 목욕 등 신체 및 가사지원 재가요양 서비스 방문목욕: 목욕설비 가정방문 목욕서비스 방문간호: 간호사 등이 가정을 방문하여 간호나 진료보조 주야간보호: 심신기능회복서비스, 급식 및 목욕서비스, 송영서비스
	노인돌보미	혼자서 일상생활이 어려운 노인에게 가사활동지원 서비스(식사도움, 세면도움, 옷 갈아입히기, 구강관리, 신체기능의 유지, 화장실 이용 도움, 외출 동행, 목욕보조 등) 주간보호서비스(심신기능회복서비스, 급식 및 목욕서비스, 송영서비스)

구분	유형	서비스 유형
	가사간병서비스	신체수발(목욕, 대소변, 옷 갈아입히기, 세면, 식사), 간병지원(체위 변경, 간단한 재활운동 보조 등), 가사지원(쇼핑, 청소, 식사준비, 양육보조), 일상생활지원(외출동행, 말벗, 생활상담)
	지역사회서비스 투자 등	건강상태점검(분기 1회): 체성분검사, 기초체력을 측정하고 전문가의 상담을 받아 생활패턴과 건강상태 체크 운동프로그램 실시: 수중운동, 유산소 운동 등

## 1. 사회서비스 분야 자원별 성과관리적 요소

### 가. 개요

사회보장에 필요한 재원을 확보하기 위한 자원조달 방법은 공공부조, 사회서비스, 사회보험 등 사회보장의 종류에 따라 다를 뿐 아니라 복지국가의 발달 과정이나 국가별 전통에 따라 서로 다르게 형성되어 왔다(곽채기, 강혜규 등, 2008) 중앙정부가 사회보장의 책임을 주도하는 ‘복지국가’를 지향하는 시기에는 중앙정부가 국세를 통해 재원을 조달하고, 지방자치단체에 보조금을 지원하여 국가 전체적인 사회보장제도를 운영하는 재정 분담체계가 형성된다. 지역 기반의 복지공급을 중시하는 정책이 강조되는 경우에는 중앙정부의 자원분담 비율은 낮아지고, 반면에 지방자치단체의 분담 비율이 높아지면서 지방정부가 지방세를 통해 사회복지 제공에 필요한 재원을 직접 조달하는 역할이 강화되는 경향을 보인다(곽채기, 강혜규 등, 2008, p. 5). 현재 우리나라는 저출산고령화 등으로 각 연령계층별 다양한 사회보장 욕구가 존재하며, 이에 대처하기 위한 지방자치단체의 적극적인 역할 수행이 강조되고 있다.

한편 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스 제공 및 생산 관련 기능을

국가사무, 위임사무, 자치사무 등으로 구분하여 중앙정부와 지방자치단체에 각각 어떻게 배분하느냐에 따라 중앙과 지자체 간 복지재정의 분담 체계가 달라질 수 있다. 사회복지 관련 기능배분에 있어서 국가사무와 자치사무의 상대적 비중, 위임사무(기관위임사무, 단체위임사무)의 처리 형태 등에 따라 중앙정부와 지방정부 간 복지재원의 분담 수준, 중앙정부와 지방정부 간 복지재정 관련 재정조정방식 등이 결정된다.

우리나라의 경우는 위의 두 가지가 결합되어 현재 국가재원을 국고보조금의 형태로 지방자치단체로 이전하고 있으며, 교부금(세), 포괄보조금 및 개별 보조의 형태로 지원되고 있다. 아래에서는 사회복지서비스 분야의 정책을 수행하기 위해 우리나라의 재정지원방식과 이에 따른 성과관리방식에 대해 살펴본다.

#### 나. 국고보조금제도

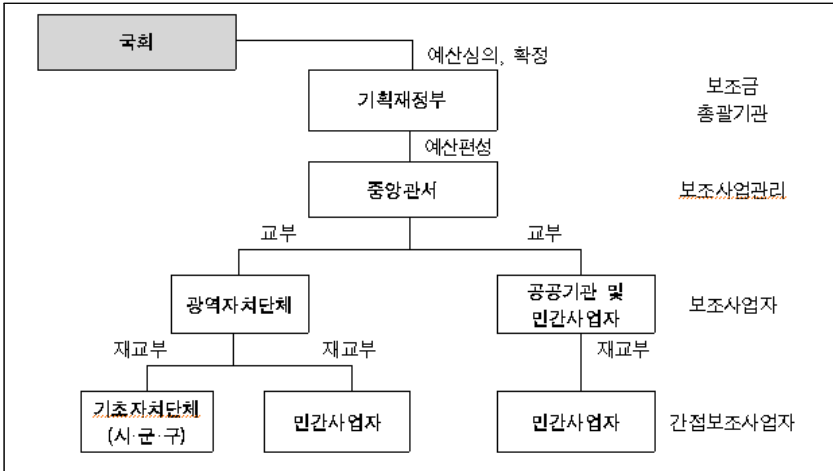
보조금 등 재정지원방식은 정부 정책에 대한 성과관리에서 중요한 역할을 한다. 우리나라의 사회보장 분야의 정책은 보조금제도를 통해 대부분 이루어진다. 일반적으로 보조금 지급은 「보조금 관리에 관한 법률」과 동법 시행령에 근거하고 있으며, 보조금과 관련하여 기본법으로 기능한다. 사회복지영역에서는 「사회복지사업법」 제42조에 보조금과 관련한 조항을 두고 있다. 이에 따르면 국가나 지방자치단체는 사회복지사업을 하는 자에게 운영비 등 필요한 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다고 규정하고 있으며, 이 법에 규정되지 않은 사항에 대해서는 「보조금관리에 관한 법률(이하 보조금법)」을 준용하도록 하고 있다.

보조금법에 따르면 보조금은 국가가 국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하

는 재정 지원금을 말한다. 보조금법이 규정한 구체적인 보조금의 기능은 다음과 같다(오윤섭, 홍수환, 2015, p. 12). 첫째, 지방정부가 특정 공공재를 국가경제의 효율성과 형평성을 지나치게 저해하지 않는 최소한의 수준 이상으로 공급하도록 보장한다. 둘째, 지방정부의 행정구역을 초월하여 외부효과가 크게 나타나는 국가적 이해관계가 있는 사업을 추진할 수 있게 한다. 셋째, 지방정부의 세입과 세출 간 불균형을 해소하고 지역 간 재정격차 완화에도 기여한다. 사회복지 분야에서 보조금은 주로 첫 번째 목적으로 중앙정부가 지방자치단체, 혹은 직접 사회복지시설에 재원을 이전하는 형태로 이루어진다.

지자체 보조사업의 경우 일반적으로 기획재정부-중앙관서-지방자치단체(시·도, 시·군·구)의 사업추진체계를 지니며 중앙관서가 교부자로서 보조사업 수행 주체인 지방자치단체를 관리·감독한다(오윤섭, 홍수환, 2015, p. 17). 반면 민간보조사업의 경우 민간보조사업자는 일반적으로 중앙관서나 지자체로부터 보조금을 교부받으며, 따라서 기획재정부-중앙관서-민간보조사업자 또는 기획재정부-중앙관서-지방자치단체(시·도, 시·군·구)-민간보조사업자의 추진체계를 지닌다. 전자의 경우 중앙관서가 교부자로서 민간보조사업자를 관리·감독하는 반면 후자의 경우 지방자치단체가 보조금을 재교부하고 간접보조사업자인 민간보조사업자를 관리·감독하게 된다.

[그림 3-2] 국고보조사업의 추진체계



자료: 오윤섭, 홍수환. (2015). 국고보조사업의 관리위험과 관리통계개선방안 연구. p. 18.

국고보조금의 분류방식은 매우 다양하다. 사회서비스 분야에서 적용되고 있는 국고보조금을 성과관리 관점에서 파악하기 위해서 보조금의 유형을 법령 근거 및 경비부담 기준에 따라 분류하고 이것을 다시 교부 조건에 따라 구분하여 보면 <표 3-8>과 같다. 보조금을 보조금법에 따라 구분하여 볼 때 협의의 보조금, 교부금, 부담금으로 구분할 수 있다.

보조금법 제2조는 ‘국가 외의 자가 수행하는 사무 또는 사업에 대하여 국가가 이를 조성하거나 재정상의 원조를 하기 위하여 교부하는 보조금, 부담금, 그 밖에 상당한 반대급부를 받지 않고 교부하는 급부금으로서 급부금을 규정하고 있다. 협의의 보조금은 다시 교부 조건의 구체성 정도에 따라 특정보조금과 포괄보조금으로 구분할 수 있다. 특정보조금은 보조금 교부 시 지방자치단체가 준수하여야 할 구체적인 조건이 제시되는 반면에, 포괄보조금의 경우는 그 교부 조건이 포괄적으로 제시되어 있는 보조금을 말한다.

〈표 3-8〉 법령 근거 및 경비부담 기준에 따른 보조금 분류 체계

구분		특성
협회의 보조금	특정 보조금	보조금 교부 시 국가가 지방정부의 준수를 제시하는 교부 조건이 있는 보조금(지방비의 부담의무화, 사용목적 제한, 보조대상 행정수준에 대한 규제)
	포괄 보조금	지방자치단체의 준수를 요구하는 교부 조건이 포괄적으로 설정
부담금		지방자치단체 또는 기관에 법령에 따른 실시 의무를 부과하여 전액 또는 일부 부담
교부금		국가사무를 지방자치단체 또는 기관에 위임하는 것에 대해 전액 교부

자료: e 나라도움 국고보조금 통합관리시스템 홈페이지, 국고보조금.

현재 사회서비스 분야에는 협회의 보조금과 교부금의 형태로 보조금이 지원되고 있다. 아래에서는 교부금 형태의 보조금과 포괄보조금으로 지원되는 사회서비스 분야 사업의 성과관리방식에 대해 살펴보고자 한다.

#### 다. 교부금제도

사회복지시설에서 제공되는 서비스의 상당 부분은 보통교부세로 재정이 지원된다. 2004년 ‘참여정부’는 국고보조 사업(총 523개)을 대상으로 전면적인 제도개편을 단행하였다(곽채기, 강혜규 등, 2008, p. 71).

그때까지 국고보조로 수행하던 사업 523개 중 163개 사업은 지방자치단체로 이양하였고, 126개 사업은 국가균형발전특별회계 사업으로 이관하였다. 그리고 나머지 233개 사업은 국고보조사업으로 존치시켰다. 이 중 당초 지방이양으로 결정된 국가보조금 사업 중 149개는 완전히 지방으로 이양되지 못하고, 당시 행정자치부가 관리하는 교부세제로 흡수되면서 분권교부세가 신설되었다. 그리고 나머지 126개는 국가균형발전 특별회계 사업으로 이관되었다.<sup>3)</sup>

이때 사회복지 분야의 국고보조사업도 67개 사업과 그 재원이 2005년

부터 지방자치단체로 이양되었고, 전액 분권교부세로 지원되었다(곽채기, 강혜규 등, 2008, p. 75). 이 당시 사회복지 분야에서 이양된 총 사업비 약 5,960억 원 중 노인복지 분야의 보조사업이 162억 원, 장애인 복지 분야가 176억 원, 일반사회복지 분야가 109억 원 규모를 각각 차지하였다.

〈표 3-9〉 보건복지부 국고보조사업 지방이양실적

(단위: 개, 백만 원)

분야	사업 수	예산
공공부조	3	10,831
일반사회복지	7	109,141
장애인복지	24	176,050
노인복지	13	162,122
아동복지	11	90,254
모자복지	3	6,618
보건	6	40,838
합계	67	595,854

자료: 곽채기, 김보현 등. (2008). 복지행정의 효율화를 위한 사회복지 지방이양사업의 개선방안. p. 5.

분권교부세는 세분화되어 있던 보조금 사업을 포괄적으로 묶고, 그 관리권한이 중앙에서 지방으로 이전된다는 의미가 있다. 분권교부세 시 지원 대상 사업은 정상적 수요와 비정상적 수요 대상 사업으로 나뉜다.

정상적 수요는 사업 성격상 일정 수준의 재정수요를 필요로 하는 사업으로서 예산과 이양사업 관련 통계 등을 감안하여 객관적인 산식화가 가능한 사업(예: 경로당 운영)이다. 비정상적 수요는 산정공식을 적용하기 어려운 사업으로 중앙부처 지원계획의 구체화 여부 등을 고려하여 일반 수요와 특정수요로 구분하고 있다. 이 중 일반수요는 특정 자치단체에 대한 지원계획이 구체화되어 있지 않은 사업(예: 재가노인복지시설 개보수)

3) 국가균형발전특별회계는 이명박 정부 시기에 광역·지역발전특별회계로, 박근혜 정부에서는 현재의 지역발전특별회계로 명칭이 변경되었다.

이고, 특정수요는 중앙부처 지원계획의 구체화 여부 등을 고려하여 지원이 필요한 사업(예: 노인요양시설 운영비)을 지칭한다. 2005년도에는 경상적 수요 74개, 비경상적 수요 75개(일반수요 39개, 특정수요 36개)였으나 2006년도에 수요별 대상 사업을 경상적 수요 77개, 비경상적 수요 72개(일반수요 41개, 특정수요 31개)로 조정하였다.

〈표 3-10〉은 2004년 복지 분야 지방이양사업을 경상적 수요사업과 비경상적 수요사업으로 구분한 것이다.

〈표 3-10〉 지방이양사업 범주별 세부사업 구분

구분		세부사업	
경상적 수요	노인복지	경로당 운영 경로당 활성화 사업 경로식당 무료급식 노인건강진단 노인복지회관 운영	노인일거리마련사업 재가노인복지시설 운영 저소득재가노인 식사배달 지역사회 시니어 클럽 운영 치매상담센터 운영
	장애인복지	공동생활가정 운영 시각장애인 심부름센터 운영 시각장애인 재활지원센터 운영 여성장애인 가사도우미 의료재활시설 운영 장애인 정보화지원센터 운영 장애인 특별운송사업 장애인 해피콜봉사시설 운영 장애인단기보호시설 운영 장애인복지관 운영	장애인생활시설 치과 유니트 장애인재가복지센터 운영 장애인주간보호시설 운영 장애인직업재활시설 운영 장애인체육관 운영 정신지체인 자립지원센터 운영 지체장애인 편의시설센터 운영 청각장애인 수화통역센터 운영 청각장애인 아동달팽이관 수술 편의시설 설치 시민축진단 지원
	아동복지	가정위탁양육지원 가정위탁지원센터 운영 결식아동급식 결연기관 운영 소년소녀가장 지원	아동보호전문기관 운영 아동시설 운영 입양기관 운영 퇴소아동 자립정착금



구분		세부사업	
비경상적 수요	그 밖의 복지	공공보건인력개발 공익근무요원 인건비 노숙자 보호 대도시 방문보건사업 모부자시설 운영 모부자시설 퇴소자자립정착금 미혼모 중간의집 운영	사회복지시설 운영 사회복지관 운영 사회복지전담공무원 인건비 업무보조 공익근무요원 인건비 재가복지봉사센터 운영 쪽방생활자 지원
	일반수요	결연기관 컴퓨터 구입비 공공보건사업 사회복지관 기능보강 장애인지역사회재활시설 차량지원	재가노인복지시설 개보수 중소도시 보건소 신축 지역봉사사업 푸드뱅크 운영장비지원
	특정수요	노인복지회관 신축 노인시설 운영 아동보호전문기관 설치(장비 구입)	장애인복지관 기능보강 장애인생활시설 운영 장애인체육관 기능보강 정신요양시설 운영

자료: 광채기, 김보현 등. (2008). 복지행정의 효율화를 위한 사회복지 지방이양사업의 개선방안. p. 13.

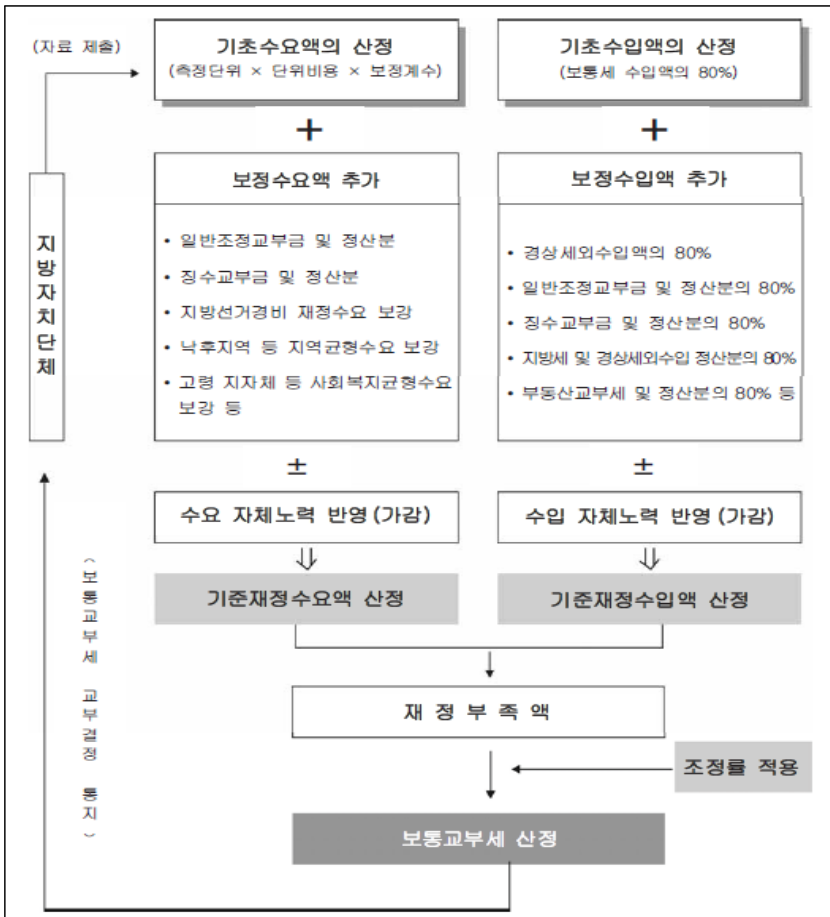
분권교부세는 당초 2009년까지 한시적으로 운영하기로 하고 2010년부터는 보통교부세로 통합 운영하고자 하였다. 그러나 분권교부세를 도입한 이후 이양 당시 예측과는 달리 사회복지사업 수요의 급증으로 인하여 분권교부세 증가율이 지방이양 사회복지사업의 수요 증가율에 훨씬 미치지 못하여 국고보조 당시보다 지방의 재정부담이 커지는 결과가 초래되었다. 이에 따라 장애인 거주시설, 노인양로시설, 정신요양시설 등 일부 사회복지사업은 국고보조사업으로 환원되었다. 동시에 분권교부세 운영을 2014년까지 연장 운영하다가 2015년부터 분권교부세가 보통교부세로 통합되어 현재는 보통교부세로 재원이 충당되고 있다. 따라서 2004년 지방이양된 복지사업의 상당 부분의 재원은 보통교부세이다.

보통교부세는 지방자치단체의 기본적인 행정수준을 유지할 목적으로 교부하는 일반재원이다(류영아, 2017, p. 3). 지방교부세법 제6조 제1항에 따라 매년도의 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 지방자

치단체에 대하여 그 미달(재정 부족액)을 기초로 산정하여 교부한다.

여기서 기준재정수요액은 각 지방자치단체가 필요로 하는 일반재원으로서의 재정수요를 나타낸다. 이때 기준재정수요액을 산정하기 위한 측정 항목 중 사회복지비(기초생활보장비, 노인복지비, 아동복지비, 보건사회복지비) 항목이 포함된다.

[그림 3-3] 보통교부세 산정 흐름도



자료: 행정자치부. (2017). 2017년 지방교부세 산정해설. p. 32.

〈표 3-11〉 기초수요액 산정을 위한 측정 항목

구분	측정 항목
기초생활보장비	주민 최저생계 및 기초생활보장을 위한 업무 수행에 필요한 경비로 기초생활급여, 교육, 의료급여, 자활지원, 기초보장 지원 등의 경비수요를 산정한 것이다.
노인복지비	노령화에 따른 각종 위험에 대처하기 위한 제반 필요경비로 노인 생활안정, 노인의료보장, 노인복지관 운영, 장묘사업 등의 경비 수요를 산정한 것이다.
아동복지비	보육, 취약계층, 청소년 관련 분야로 아동 등 취약계층 보호, 복지증진 경비, 보육인프라 구축, 보육시설 운용, 청소년 육성지원보호 등에 필요한 경비 수요이다.
보건사회복지비	보건의료, 식품의약품안전 관련 분야 의료원, 보건소, 보건진료소 등 운영, 공중보건 및 공중위생 관리, 전염병 역학조사, 관리 등의 경비와 식품, 의약품, 의료기기, 화장품, 의약품, 마약 등에 관한 행정 관리 감독 및 규제 등에 필요한 경비 및 평생 직업교육, 취약계층 지원, 가족 및 여성, 노동, 보훈, 일반 사회복지, 지역사회복지, 노숙자 보호, 부랑인시설보호 경비, 가정폭력, 성폭력상담소 운영, 한부모가족 복지 관련 경비 등의 경비 수요를 산정한 것이다.

자료: 행정자치부. (2017). 2017년 지방교부세 산정해설. pp. 51-57.

기준재정수요액은 기초수요액 산정에 활용하는 측정 항목 및 측정 단위의 형태로는 산정할 수 없는 행정 또는 재정상의 수요가 발생하는 경우 해당되는 경비를 가산해 주기 위한 보정 수요액을 산정하여 추가한다. 사회복지와 관련해서는 사회복지균형 수요를 추가로 반영한다. 이는 “지역 주민의 삶의 질 향상과 사회적 취약계층에 대한 지원을 강화하기 위해 사회복지 분야의 측정 항목별 사회복지균형 수요를 가산 반영하는 것”이다 (행정자치부, 2017, p. 77). 증가 추세인 노령인구 비율, 아동인구 비율, 장애인 비율, 가정위탁 보호아동 수요, 다문화 수요, 저소득 한부모가족 수요, 출산장려 수요, 생활형 집단거주시설 수요 등을 반영한다.

보통교부세는 산정 산식에 성과관리적 요소를 포함하고 있다. 지방자치단체의 건전 재정 운영을 도모하고, 지방자치단체의 세출 절감과 세입 증대 노력을 촉진 유도하기 위한 것으로 기준재정수요 및 수입 산정과 직접 관련된 1개 항목별로 자체노력 정도를 평가하여 기준재정수요액과 기

준재정수입액 산정 시 가감하여 반영한다. 사회복지 분야의 성과관리는 세출 절감 노력과 연계된 자체노력을 반영하는 과정에서 이루어진다.

세출 절감 노력 측면에서의 자체노력은 인건비, 의회경비, 업무추진비, 행사 축제성 경비, 지방보조금, 민간위탁금에서의 비용 절감을 인정한다. 사회복지시설 서비스의 상당 부분이 민간위탁사업으로 운영되고 있으므로 위탁금 비용 절감을 자체노력으로 인정한다는 것은 민간위탁제도의 효율적 운영을 유도하기 위한 것으로 볼 수 있다. 민간위탁금 절감 노력은 다음의 산식을 통해 산정된다.

$$(\text{전전년도 동종 지방자치단체의 결산액 대비 민간위탁금 결산액 비율 상위 } 1/3 \text{ 단체 비율 평균} - \text{전전년도 해당 지방자치단체의 결산액 대비 민간위탁금 결산액 비율}) \times \text{전전년도 해당 지방자치단체 민간위탁금 결산액의 } 20\%$$

〈표 3-12〉는 행정자치부가 공개한 2017년도 세출효율화 8가지 항목에 대한 산정금액이다. 자체노력에 대한 인센티브로 총 7,960억 원이 산정되었으며, 민간위탁금 절감 항목에는 인센티브가 배정되어 있지 않다. 대신에 세출 효율화와 관련한 페널티 2,953억 원 중 민간위탁금 절감 항목에 144억 원이 배정되어 있어 전체 페널티 금액의 약 5%를 차지하고 있다.

〈표 3-12〉 2017년도 수요 자체노력 반영 내역

(단위: 억 원)

	합계	인건비 절감	지방 의회 경비 절감	업무 추진비 절감	행사 축제 경비 절감	지방 보조금 절감	지방 청사 관리 운영	읍면동 통합	민간 위탁금 절감
인센티브	7,960	692	45	394	454	3,971	2,331	73	0
페널티	2,953	44	3	0	1,693	1,059	10	0	144

자료: 행정자치부. (2017). 2017년 지방교부세 산정해설. p. 111.

## 라. 포괄보조(Block Grant) 제도

사회보장사업 중 일부 사회서비스 사업은 지역특별회계 생활계정에 속해 있으며, 이 계정은 포괄보조(Block Grant)방식이 운용되고 있다(보건복지위원회, 2017, p. 564). 지역특별회계 생활계정은 2015년에 「국가균형발전특별법」의 개정을 통해 원래 SOC 등 지역개발 분야로 한정되던 지역개발계정 소관의 사업 범위를 일자리 및 복지 분야까지 범위를 확장하면서 계정의 명칭이 당초의 지역개발계정에서 변경되면서 만들어진 것이다. 각 지자체는 기획재정부가 정한 17개 광역지자체별로 정해진 한도액(ceiling) 내에서 계정에 포함되어 있는 36개 세부사업에 대한 예산액을 자율적으로 책정할 수 있다.

계정이 바뀌기 전인 2014년의 지역개발 계정에는 국토교통부 등 12개 부처 소관의 25개 사업에 총 3조 4,662억 원 규모로 편성되었다(보건복지위원회, 2017, p. 564). 계정 전환 후인 2015년 생활기반계정에는 보건복지부의 ‘지역자율형 사회서비스 투자 사업’을 비롯한 11개 사업이 추가로 편입되면서 총 16개 부처 소관 36개 사업에 4조 4,868억 원 규모의 예산이 편성되었다.

이 중에는 보건복지부 사업 지역자율형 사회서비스 투자사업(이하 지투사업)인 가사간병방문지원사업, 산모신생아건강관리지원사업, 지역사회서비스투자사업 등 3개가 시·도자율편성사업에 포함되어 있다. 2016년도 결산보고서상의 지투사업 중 지역사회서비스 표준모델에 따르면 노인을 대상으로 하는 사회서비스는 시각장애인 안마, 노인맞춤형 운동처방, 자살고위험군 건강증진, 노인·장애인 돌봄여행 등 4개의 서비스 유형이다(보건복지위원회, 2017, p. 556). 2016년도 포괄보조금으로 지원된 노인 대상 사회서비스 지원 규모는 496억 원 규모로 이용자 수는

70,989명이었다. 이로써 전체 사업비의 19.3%에 해당하였다.

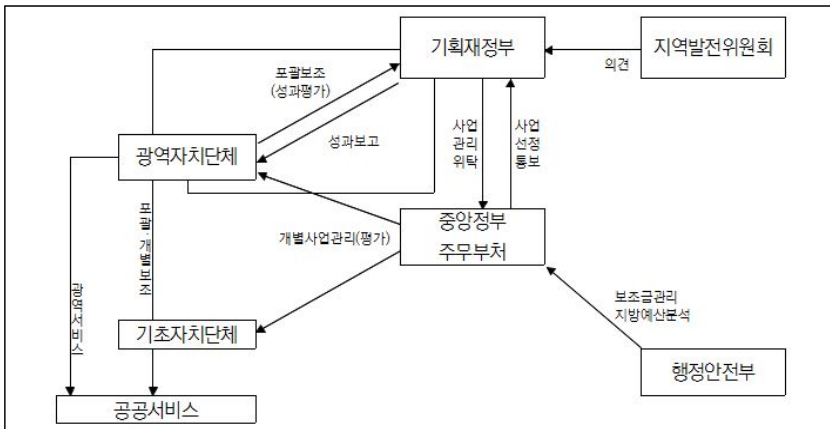
〈표 3-13〉 지역자율형 사회서비스 투자사업

내역 사업	사업 내용
지역사회서비스투자사업	지자체가 특성에 맞게 직접 기획한 사회서비스 지원(아동재활, 아동역량개발, 노인 장애인 사회참여, 가족역량관리, 신체·정신건강관리 등)
산모신생아건강관리지원	출산 가정에 산모신생아도우미의 산후조리지원
가사간병방문지원	저소득 취약계층에 재가간병, 가사지원

자료: 보건복지위원회. (2017). 2016회계연도 결산 및 예비비 지출 승인의 건. p. 555.

지역특별회계는 세입예산을 기획재정부가 총괄적으로 관리하고 사업은 중앙정부의 각 부처별로 관리하는 변형된 포괄보조방식으로 운영된다.

[그림 3-4] 지특회계의 포괄보조 운영구조



자료: 이재원. (2017). 지방분권과 국고보조금제도 개편과제. p. 11.

지역발전특별회계의 생활기반계정 사업의 경우와 같이 중앙예산당국이 기획재정부에서 포괄보조를 운영하면 포괄보조 프로그램에 배정되는 예산 재원의 총량 규모를 관리하는 데 유리하다. 다수의 개별 사업을 하

나의 포괄보조 단위로 묶고 예산 재원의 총량을 배정하면 보조사업별 이익집단 활동에 따른 예산증액 요구 압력을 관리할 수 있기 때문이다. 지역자율형 사회서비스 투자사업의 경우 지특회계 생활기반 계정에 배정되어 동일한 효과를 기대할 수 있다.

한편 지특회계의 생활기반계정의 소관 사업범위에 대한 확대 조치는 포괄보조금제도에 있어 또 다른 중요한 질적 변화를 수반하는 조치이다(보건복지위원회, 2017, p. 564). 지특회계안에 있는 시·도자율편성사업은 각 지출한도 내에서 시·도가 자율적으로 예산을 편성할 수 있다. 즉 ‘SOC 지역개발’ 및 ‘사회복지’라는 상호 이질적인 분야의 사업들을 생활기반계정으로 하나의 포괄보조 소관 사업으로 통합시킴으로써 지방자치단체가 지역개발사업과 사회복지사업 간에 우선순위를 놓고 경쟁적(rivalry) 선택을 하도록 한 것으로 포괄보조금제도의 중대한 변화를 의미한다(보건복지위원회, 2017, p. 566).

이와 같은 포괄보조방식의 제도 변화는 지역개발과 사회복지 등 서로 다른 분야 간 재정총량의 배분이 국가 차원에서 결정되는 것이 아니라 지방정부의 사업선호 체계에 따라 결정되는 것으로 분야별 사업예산 편성을 놓고 지역에서 사업부서는 경쟁적인 상태에 놓이게 된다. 이러한 포괄보조제도 운영은 장기적인 거시적 성과관리 기능을 고려한 것이다. 이와 같이 사회서비스 사업 예산을 지특회계로 편성함으로써 예산총량의 관리와 동시에 간접적인 분야별 거시적 성과관리가 이루어진다.

이러한 거시적 관리기제 이외에 지역개발계정의 포괄보조사업의 경우 「국가균형발전특별법」 제9조에 근거하여 매년 부문별 시행계획 및 시·도 시행계획의 추진실적을 평가하도록 되어 있다. 현재 시·도 지방자치단체에서 작성한 사업실적보고서에 대하여 광역경제권발전위원회, 관계 중앙행정기관에서 각각 자체평가를 시행한 후 지역발전위원회에서 종합평가

하도록 되어 있다. 포괄사업에 대한 평가는 먼저 포괄보조사업의 내역사업 단위로 시·도 및 시·군·구 상대평가가 이루어지고, 시·도 단위의 포괄보조금의 종합 운영실태가 평가된다.

포괄보조금제도는 성과관리에 대한 인센티브를 제공하고 있다. 즉 성과 부진 사업의 경우는 세출 구조조정이 이루어지며, 집행률 향상 등 지특회계 운영 효율성 제고를 위해 노력한 지자체에 대해서는 인센티브를 제공한다.

지역발전특별회계는 「국가균형발전특별법」 제9조에 근거하여 예산 편성 및 집행 등 운영에 있어 효율성을 제고하고 지자체의 책임성을 확보하기 위해 차등지원제도를 운영한다. 차등운영제도란 일련의 평가결과에 따라 지자체별 차등지원 규모를 산정하여 이를 당해연도 예산편성과정에서 추가배분하는 제도이다. 차등지원을 위한 평가는 지역특별회계 운영성과와 지역발전사업 추진실적 등을 감안하여 이루어진다. 「2018회계연도 지역특별회계 예산편성지침」에 따르면 4개의 운영성과 평가 기준이 적용되었다(〈표 3-14〉 참조).

〈표 3-14〉 지역특별회계 운영성과 평가기준

구분	내용
'16년 지특회계 예산집행률	- '16년 집행액 / '16년 사업비 현액 - ('16년 집행액)'16년 12월 말까지 지출원인행위 + '16. 12월 말까지 자금집행
'16년 지특회계 국고보조금 매칭비율 준수 여부	- 매칭비율 준수 건수 / 매칭대상 국고보조사업 수
성과부진사업 세출구조조정 여부	- '17년 예산 반영 사업 기준, '15년 지역위 평가 결과 '미흡' 사업 및 '15년 집행실적 60% 미만 사업의 '16년 대비 △10% 이상 구조조정 여부 - 세출구조조정 여부는 세부사업 기준으로 평가
사전이행절차 완료 여부	- '17년 예산 반영 사업 기준, '16년 12월 말까지 부지 확보, 각종 영향평가, 지방재정투자심사 등 사전이행절차 완료 여부 - 사전이행절차 완료 여부는 내역 혹은 내역사업 기준으로 평가

자료: 기획재정부. (2017). 지역발전특별회계 예산안 편성 지침. p. 114.



보조금사업의 집행 잔액은 지자체 세입으로 조치할 수 없으나 2회계연도 기간 동안 이월 가능하며, 그 기간에는 타 사업으로 사용이 가능하다. 또한 이때 집행 잔액은 동일 부처·계정의 포괄보조금으로 편성된 사업이나, 동일 부처·계정·부문의 보조사업에 사용 가능하다. 이로써 사업비용 절감을 통해 남은 잔액을 동일 정책이나 타 정책을 위해 사용할 수 있도록 하고 있다.

이 밖에도 포괄보조금은 재정사업성과관리제도의 적용을 받아 예산편성과 결산 시 성과계획서와 성과보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다. 또한 기획재정부의 재정사업자율평가의 대상이 되는 등 지방자치단체를 통한 통제 이외에 중앙부처의 통제를 동시에 받고 있다.

국고보조사업의 경우도 포괄보조금과 마찬가지로 기획재정부를 통한 재정통제를 받는다. 즉 성과목표관리제도에 따른 성과보고 그리고 재정사업 자율평가와 국고보조사업 등 성과 평가를 받아야 한다.

이와 같이 보통교부세, 포괄보조금 또는 특별보조금의 형태로 지원되는 사회서비스 사업은 사업이 실행되는 지자체에서 위탁 또는 바우처 형태로 실행된다.

## 2. 위탁계약의 역할

먼저 사회서비스 분야에서 민간위탁은 시설 위탁과 서비스 조치 위탁으로 나뉜다. 시설위탁은 국가 또는 지자체가 설치한 시설(시설운영 및 서비스 제공)을 사회복지법인 또는 비영리법인과 계약을 통해 일정기간 위탁하는 것으로 그 계약 대상은 시설운영과 관련 서비스의 생산을 포함할 수 있다. 서비스 조치 위탁은 정부 또는 지방자치단체가 민간이 설치한 거주시설에 입소한 수급권자의 시설 이용 비용을 보조금 등의 형식으로

로 시설에 제공하는 방식이다.

위탁계약에서 중요한 것은 위탁자와 수탁자 사이에 놓여 있는 불완전 정보의 해소 방법이다. 이때 계약조건은 위탁자의 감독비용을 최소화하면서 위탁업무를 가장 효과적으로 수행하도록 설계되어야 한다. 계약 조건에는 명확한 위탁업무의 범위, 위탁기간, 금전적 보상, 위탁업무 수행 환경, 계약위반 시 제재 조건 등 여러 가지가 있을 수 있다.

사회복지시설은 현재 신고제로 설치 가능하나 「사회복지사업법」상 신고제도는 행정절차법 제40조의 신고보다는 정당한 이유가 있을 경우 사회복지시설의 설치를 지연 또는 제한할 수 있는 ‘완화된 허가제’에 가깝다(보건복지부, 2017b, p. 10). 그리고 수탁자 선정은 신고된 법인 중 공개 모집을 통해 이루어지며, 수탁자선정위원회 심의를 거친 후 선정하고, 수탁자의 재정능력 등을 종합적으로 고려하여 선정하도록 되어 있다(사회복지사업법 시행규칙 제21조 4항). 필수 선정기준은 수탁자의 재정능력, 공신력, 사업수행능력, 지역 간 균형분포, 시설에 대한 평가결과(평가한 경우에 해당)이다. 그 밖에 수탁자 선정에 필요한 구체적인 사항은 위탁기관의 장이 정하도록 되어 있다. 따라서 위탁자 선정은 공개경쟁입찰의 형태를 띤다.

현재 민간위탁기관에 대한 정부의 재정지원은 크게 자본보조, 인건비 보조, 사업비 보조의 형태를 띤다. 노인을 대상으로 한 서비스를 제공하는 노인주거지시설을 예를 들어 살펴보면 다음과 같다.

먼저 보건복지부 노인요양시설 확충사업의 경우 시설 건축과 장비 구매 경비를 지원하는 사업이다. 노인장기요양보험제도의 안정적 정착과 시설 수요 증가에 필요한 인프라를 확충하여 보호가 필요한 노인에게 적절한 서비스를 제공하고, 안락한 노후생활을 보장하며 대상자의 욕구수준에 적합한 종합적 서비스 제공 및 맞춤형 지역사회 자원 연계를 통하여

장기요양서비스 질 수준 향상을 목적으로 지속사업으로 노인요양시설 및 양로시설 등을 지원하고 있다. 지원 범위는 신축, 증개축, 개보수, 장비보강 시 경비를 지원한다. 각각 시설 건축 목적별 기본 지원단가가 있고, 면적상한선을 두어 각 목적별 자본보조의 지원한계선을 두고 있다. 한편 자본경비 이외에 경상비 보조도 있다. 경상비 보조는 종사자 인건비, 시설 운영경비와 사업경비를 지원하고 있다.

〈표 3-15〉 사회복지서비스 재정지원 유형별 사례와 이용자 선발방식

사업명	유형	지원 내역
노인요양 시설 확충사업	자본경비	신축: 평균단가 × m <sup>2</sup> 지원 상한선 증개축: 평균단가 × m <sup>2</sup> 지원 상한선 대수선: 평균단가 × m <sup>2</sup> 지원 상한선 개보수: 평균단가 × m <sup>2</sup> 지원 상한선 장비보강: 평균단가 × m <sup>2</sup> 지원 상한선
양로시설 운영비 지원사업	프로그램 지원	종사자 인건비: 평균 인건비 단가 × 입소자 수 운영경비: 평균 운영경비 단가 × 입소자 수 사업경비: 평균 사업경비 단가 × 입소자 수

자료: 보건복지부. (2016a). 2017년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 사업설명자료.

자본보조 이외의 종사자 인건비, 관리운영비 그리고 프로그램사업비에 대한 보조금은 입소자 수를 기준으로 설정되어 있다. 즉 입소자당 평균 단가를 정하여 지원금 규모를 책정한다.

〈표 3-16〉 경기도 노인복지관 보조금 지급기준(2012년 12월 기준)

유형	시설기준(연면적)	직원 기준	이용 인원/일	지원금액(백만 원)	지원수
					47개소
가형	2,000	17명 이상	증개축: 평	350	32
나형	1,500~2,000	11~16명	대수선: 평	300	8
다형	1,000~1,500	7~10명	개보수: 평	200	7

자료: 오민수 등. (2013). 사회복지시설 재정지원방식의 개편방안 연구: 서비스 구매계약방식의 적용방안을 중심으로. p. 83.

이와 같이 지방자치단체의 복지시설 또는 제공기관과의 위탁계약을 통해 사회서비스 생산이 이루어지고 있지만 시설 운영 및 서비스 생산 위탁 제도는 아직까지 서비스 생산의 성과관리 기제로서 기능을 수행하고 있지는 않다.

먼저, 현재 우리나라 지방자치단체가 사회복지관 등의 이용시설과 맺은 위탁계약은 포괄적이고 느슨한 서비스구매계약(POSC)의 형태를 띤다(오민수 등, 2013, pp. 7-8). 사회복지 분야는 기관운영비에 대한 보조금과 서비스 제공에 대한 지원금의 대부분은 위탁자 선정에 따른 일괄 기관 지원방식으로 민간기관에 배분된다(오민수 등, 2013, p. 78). 현재의 위탁운영방식에서는 사회복지시설을 운영하며, 사회복지서비스 공급을 대행하는 비영리 민간부문과 정부와의 관계가 대등한 계약당사자가 아니라 민간부문이 일방적으로 공공부문에 규제를 받아야 하는 종속적인 위계관계를 특징으로 한다. 비영리 민간부문의 사회복지시설을 설치하고 운영에 필요한 법적, 행정적인 승인에 대한 권한과 재정적인 지원을 공공부문에 일방적으로 의존할 수밖에 없다.

둘째, 민간위탁기관이 받는 보조금의 규모는 중앙정부가 제시한 사업 지침에 따라 시설 규모 혹은 직원 수를 기준으로 연 단위로 정하여 주기적으로 교부된다. 보조금 배분에서 사업의 수행성과는 고려되지 않는 것이 보통이다. 그런데 위탁계약에서 금전적 보상 수준인 보조금 규모가 불충분하다는 지적이다. 보조금의 규모는 실제로는 예산 편성 시 제공기관의 인력 구성, 제공해야 하는 서비스의 사업량, 이용 인원, 시설 설비 등이 고려되지 못한 채 지자체의 재정 상황에 따라 예산이 결정된다(오민수 등, 2013, p. 79). 이로 인해 서비스제공인력(사회복지사 등)의 처우 문제와 시설의 서비스 품질 문제 역시 지속적으로 제기된다. 특히 사회복지관 총 예산의 약 40% 정도만 시·군의 보조금을 통해 지급되며, 사업비의

경우 공모사업을 통해 확보하고 있다. 이러한 현상은 사회복지관이 고유 목적사업을 등한시하고 서비스의 지속성을 보장할 수 없고 한시적 공모 사업에 치중하게 되는 유인을 제공할 수밖에 없는 현상이다(오민수 등, 2013, p. 80).

셋째, 현재 대부분의 자본경비는 시설면적 기준에 따라 지급된다. 사업에 대한 필요나 복지 수요에 대한 필요에 의해서 지급되고 있지 않다는 것을 의미한다. 이처럼 면적에 기초한 보조금 지원방식은 사업량 및 성과, 인력, 시설 등의 특성 등을 반영하지 못하고 있으며, 면적 구분(가, 나, 다형) 역시 임의적 성격이 강하여 사업량이나 지역사회의 복지욕구를 반영하기 어렵다.

〈표 3-15〉의 양로시설 운영비지원에 따르면 운영비 지원액은 입소인원 대비 정액 지원하는 방식을 취하고 있다. 결국 복지시설 운영자의 입장에서 보면 서비스 제공 총 수입과 운영 순수익은 입소자 수에 비례하게 된다. 이렇게 되면 입소자 1인당 순수입을 극대화하는 방향으로 동기가 발생하여 가능하면 많은 입소자 확보에 노력하게 된다. 동시에 입소자당 비용을 절감하는 방식을 취할 수도 있어 한편으로는 규모의 경제원리에 따라 시설의 대형화를 유도하면서 서비스의 질적 저하와 도덕적 해이가 발생할 가능성이 존재하게 된다(오민수 등, 2013, p. 82).

넷째, 위탁계약과 관련한 계약 내용과 위탁자의 전문성 문제이다. 담당 공무원의 사회복지서비스에 대한 비전문성과 잦은 보직변경 등으로 인해 위탁계약관리를 전문적으로 수행하는 데 한계가 있는 것으로 지적된다. 현재 많은 위탁계약은 서비스에 대한 명확한 계약이 누락되어 있어 사회서비스 공급에 대한 지도와 감독은 적절하게 이루어지지 않는다. 명확한 계약내용과 서비스 계약기간 중의 성과관리에 관한 구체적 사항이 계약서에 명시되어 있지 않는 것이 보통이다. 대부분의 위탁계약서는 위탁 업무

범위, 위탁기간, 수탁자의 의무 등을 개괄적으로 명시하고 있는 수준이다.

그리고 현재의 위탁계약하에서는 수탁기관의 책임성을 서비스 제공의 성과보다는 지급된 보조금의 예산 항목별 사용 적절성 관리에 치중하고 있다. 위탁 시 보조금이라는 재정지원방식을 넘어 계약으로서의 성격을 띤 위탁 업무의 표준화와 성과에 대한 합리적 평가기준이 없다(오민수 등, 2013, p. 86). 현재 일부 지방자치단체가 실질적 의미의 서비스 구매 계약 형태의 위탁계약을 시도하고 있으나 아직 대부분은 계약이라는 특성보다는 서비스 제공에 대한 보조금적 의미가 강하다.

따라서 전체적으로 보면 현재의 보조금 재정지원방식과 위탁계약방식은 재정지원을 통한 서비스 생산 제공의 기능만을 수행하고 있으며, 원래 위탁계약을 통해 기대되는 다양한 성과관리 기능은 아직 실현되고 있지 못하다.

### 3. 가격제도의 역할

위탁제도이든 바우처 제도이든 사회서비스 분야에서 정책이 의도하는 목적을 달성하기 위해서는 서비스 생산자에 대한 가격제도의 기능이 필수적이다. 사회서비스 분야에서는 서비스와 가격의 형태로 제공되는 금전적인 보상을 통해 서비스 제공자에게 인센티브가 부여되기 때문이다. 특히 이미 시장에 상당 부분 존재하여 공급자의 추가적인 진입이 반드시 필요하지 않거나 제공되는 서비스의 품질 표준화가 이루어져 시장에서 거래되는 서비스의 품질이 평균적으로 보장되는 경우가 아니라면, 특히 서비스 가격의 기능은 시장에서의 수급 균형뿐만 아니라 품질 보장 차원에서 매우 중요한 역할을 한다. 사회서비스는 그 특성상 사적 재화의 성격이 강하며, 현재 제공되는 사회서비스의 경우는 민간을 통해 수행되

는 경우가 많다. 또한 사회서비스의 제공 수준도 재정여건과 사회적 요구 수준을 반영하여 적정 수준을 정하여 제공된다. 민간기관을 통해 사회서비스를 제공할 경우 재원의 조달, 가격정책, 그리고 서비스 접근성 및 품질의 확보는 정부의 업무이기도 하다(박노옥 등, 2016, p. 27). 그러나 재정의 유지 가능성과 서비스의 접근성과 질 확보라는 정책목표를 달성하기 위한 수단으로서 가격정책이 수립되므로 재원조달, 가격정책, 서비스 접근성 및 질 확보는 상호 연계되어 있다.

먼저 사회서비스 분야의 가격구조를 복지시설 서비스와 바우처 서비스로 나누어 살펴보면 아래와 같다.

보건복지부는 「노인장기요양보험법」에 근거하여 수급자격자에게 제공되는 시설서비스와 재가서비스 가격을 「장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시」로 정하고 있다. 장기요양보험에 의해 요양시설 또는 재가서비스 제공 시 정산되는 급여비용이며, 따라서 서비스 제공자 입장에서는 서비스 가격의 의미를 가진다. 서비스 가격은 크게 시설서비스 가격과 재가서비스 가격으로 나누어 정하고 있다.

〈표 3-17〉 시설급여기관의 1인당 급여비용

분류		금액(원)
노인요양시설	장기요양 1등급	59,330
	장기요양 2등급	55,060
노인요양공동생활가정	장기요양 1등급	52,940
	장기요양 2등급	49,120

자료: 보건복지부. (2017c). 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시.

〈표 3-18〉 3~5등급까지 시설급여 1인당 급여비용

구분	금액(원)
노인요양시설	50,770
노인요양공동생활가정	45,260

자료: 보건복지부. (2017c). 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시.

〈표 3-19〉 방문요양 급여비용(1회 방문당 급여제공시간별)

분류번호	분 류	금액(원)
가-1	30분 이상	11,810
가-2	60분 이상	18,130
가-3	90분 이상	24,310
가-4	120분 이상	30,690
가-5	150분 이상	34,880
가-6	160분 이상	38,560
가-7	210분 이상	41,950
가-8	240분 이상	45,090

자료: 보건복지부. (2017c). 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시.

〈표 3-20〉 방문목욕 급여비용(1회 방문당)

분류번호	분 류	금액(원)
나-1	방문목욕 차량을 이용한 경우(차량 내 목욕)	72,540
나-2	방문목욕 차량을 이용한 경우(가정 내 목욕)	65,410
나-3	방문목욕 차량을 이용하지 아니한 경우	40,840

자료: 보건복지부. (2017c). 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시.

〈표 3-21〉 방문간호 급여비용(1회 방문당)

분류번호	분 류	금액(원)
다-1	30분 미만	33,640
다-2	30분 이상~60분 미만	42,200
다-3	60분 이상	50,770

자료: 보건복지부. (2017c). 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시.

〈표 3-22〉 주야간보호 급여비용

구 분	분 류	금액(원)	
라-1	3시간 이상~6시간 미만	장기요양 1등급	29,080
		장기요양 2등급	26,920
		장기요양 3등급	24,850
		장기요양 4등급	23,720
		장기요양 5등급	22,590



구 분	분류	금액(원)	
라-2	6시간 이상~8시간 미만	장기요양 1등급	38,980
		장기요양 2등급	36,110
		장기요양 3등급	33,330
		장기요양 4등급	32,200
		장기요양 5등급	31,060
라-3	8시간 이상~10시간 미만	장기요양 1등급	48,490
		장기요양 2등급	44,920
		장기요양 3등급	41,470
		장기요양 4등급	40,340
		장기요양 5등급	39,190
라-4	10시간 이상~12시간 미만	장기요양 1등급	53,420
		장기요양 2등급	49,480
		장기요양 3등급	45,720
		장기요양 4등급	44,570
		장기요양 5등급	43,430
라-5	12시간 이상	장기요양 1등급	57,280
		장기요양 2등급	53,070
		장기요양 3등급	49,030
		장기요양 4등급	47,890
		장기요양 5등급	46,750

자료: 보건복지부. (2017c). 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시.

〈표 3-23〉 단기보호 급여비용(1일당)

구 분	분류	금액(원)
마-1	장기요양 1등급	48,220
마-2	장기요양 2등급	44,670
마-3	장기요양 3등급	41,250
마-4	장기요양 4등급	40,160
마-5	장기요양 5등급	39,070

자료: 보건복지부. (2017c). 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시.

바우처로 추진하는 노인 대상 사회서비스 사업의 경우 「노인복지법」과 「사회복지사업법」에 근거하여 시행 중이다. 사회서비스에 대한 가격정책은 기존에는 전 서비스 영역에서 동일한 서비스 가격을 책정하였으나 현

재 일부 사회서비스 분야에서는 가격자율화제도를 운영하고 있다. 먼저 시설서비스와 마찬가지로 단일 가격으로 추진 중인 노인돌봄종합서비스 사업을 살펴보면 아래와 같다.

노인돌봄 종합서비스 사업은 혼자 힘으로 일상생활을 영위하기 어려운 노인에게 가사·활동지원 또는 주간보호서비스를 제공하여 안정된 노후생활 보장 및 가족의 사회·경제적 활동 기반 조성을 목적으로 추진되는 사업이다(보건복지부, 2017a, p. 95). 서비스는 만 65세 이상의 노인(단기 가사의 경우 독거노인 또는 고령(만 75세 이상) 부부노인가구) 중 가구소득, 건강상태 등을 고려하여 돌봄서비스가 필요한 대상자를 선정하여 제공한다. 서비스는 방문서비스(월 27시간, 36시간), 주간보호서비스(월 27시간(9일), 36시간(12일)), 치매환자가족지원서비스(연 6일), 단기가사서비스(월 24시간)로 구성되어 있다. 이들 각각의 서비스는 서비스 유형별 단일 시간 가격이 보건복지부에 의해 정해져 있다. 가격 구조는 시설서비스의 가격구조와 유사하다.

2017년도 노인돌봄서비스 사업안내서에 따르면 서비스 유형별로 서비스 제공 시점(평일 주간, 평일 야간, 공휴일)을 기준으로 차등 표준 가격이 정해져 있다. 평일 서비스 기준가격은 방문서비스(단기가사서비스 포함)의 경우 시간당 9,800원, 주간보호서비스의 경우 일당(日當, 9시간 기준) 29,400원(시간당 740원), 치매가족휴가지원서비스의 경우 일당 36,380원(일당 9시간 기준 2,220원)이었다. 한편 야간 및 공휴일에 적용되는 서비스 가격은 방문서비스의 경우 시간당 10,540원, 주간보호서비스의 경우 일당 31,620원(9시간 기준 2,220원 추가)으로 정해져 있다. 서비스 이외에 원거리 이용자의 경우 서비스 제공 시 원거리 교통지원금 3,000원이 추가 지급된다. 각각 서비스에 책정된 가격은 소득 수준에 따라 정부가 전액 부담하거나 서비스 이용자가 일정비율(0~18%) 분담한다.

〈표 3-24〉 방문 주간보호(단기가사 포함) 시간당 서비스 가격(2017년도)

구 분	평일 서비스 가격(시간당)	야간, 공휴일 가격(시간당)	교통비
방문서비스	9,800원	10,540원	3,000원
주간보호서비스	29,400원	31,620원	3,000원
치매가족휴가지원서비스	36,380원	-	-

자료: 보건복지부. (2017a). 2017년도 노인돌봄서비스 사업 안내서. p.97.

〈표 3-25〉 방문 주간보호(단기가사 포함) 서비스 가격과 분담액

구 분	서비스 가격(월)	정부지원금(월)	본인부담금(월)	
월 24시간 (9일)	중위소득 140% 이상~160% 이하	월 235,200원	월 193,200원	월 42,000원
	중위소득 110% 이상 ~140% 미만	월 235,200원	월 197,200원	월 38,000원
	차상위 초과~기준 중위 소득 110% 미만	월 235,200원	월 202,200원	월 33,000원
	차상위계층	월 235,200원	월 219,200원	월 16,000원
	기초생활수급자	월 235,200원	월 235,200원	무료
월 27시간 (9일)	중위소득 140% 이상~160% 이하	월 264,600원	월 224,520원	월 48,000원
	중위소득 110% 이상 ~140% 미만	월 264,600원	월 222,600원	월 42,000원
	차상위 초과~기준 중위 소득 110% 미만	월 264,600원	월 227,600원	월 37,000원
	차상위계층	월 264,600원	월 246,600원	월 18,000원
	기초생활수급자	월 264,600원	월 264,600원	무료
월 36시간 (12일)	중위소득 140% 이상 ~160% 이하	월 352,800원	월 288,800원	월 64,000원
	중위소득 110% 이상~140% 이하	월 352,800원	월 296,800원	월 56,000원
	차상위 초과~기준 중위소득 110% 미만	월 352,800원	월 303,800원	월 49,000원
	차상위계층	월 352,800원	월 328,800원	월 24,000원
	기초생활수급자	월 352,800원	월 344,520원	월 8,280원

\* 서비스 대상자의 소득 및 서비스 시간(일)에 따라 바우처 지원금을 차등 지원

\* 허용 범위 내 자율적으로 구성 가능

자료: 보건복지부. (2017a). 2017년도 노인돌봄서비스 사업 안내. p. 121.

한편 사회서비스 분야에도 자율적으로 가격을 형성하는 경우가 현재 존재한다. 지역자율형서비스투자사업 분야에서는 2013년부터 자율형 가격제도가 시범 운영되고 있다. 제공기관은 제공인력의 전문성, 경력, 부가서비스 등에 따라 기준 가격의 일정 범위(±20%) 내에서 가격을 자율적으로 책정할 수 있으며, 현재 경기도와 전라북도에서 시범적으로 운영하고 있다. 자율가격제도는 가격 규제 완화 적용 시 품질 저하 우려가 없는 사업에 한해 적용 중이며, 지역사회서비스투자사업 중 아동 대상 사업에 시범적으로 적용하고 있다. 2013년 시범사업은 기준 가격은 설정하되, 제공인력의 전문성 및 부가서비스에 따른 자율성을 기준가격 대비 최대 20% 범위에서 허용하였고, 1개 제공기관 내에서도 차별화된 서비스에 대해 복수의 가격표 구성이 가능하도록 설계되어 있다.

〈표 3-26〉 지역사회서비스투자사업 서비스 가격 비교

구 분		사례(수)	가격(원)	제공시간(분/회)	
아동정서 발달서비스	전체	바우처	12	192,340	59.3
		비바우처	31	136,806	64.5
	클래식 이론 및 실기	바우처	107	87,238	60.7
		비바우처	22	72,800	57.5
	정서 순화프로그램	바우처	124	96,260	56.1
		비바우처	22	98,936	49.6
	기타	바우처	128	21,346	-
		비바우처	31	23,536	-
노인맞춤형 운동처방 서비스	전체	바우처	43	100,558	88.8
		비바우처	6	86,667	73.3
	수중운동	바우처	28	81,848	79.6
		비바우처	1	25,000	90
	유산소	바우처	26	73,292	79.8
		비바우처	4	48,750	55.3
수중 및 유산소	수중운동	72	58,329 (39,361)	53.1	
	유산소	48	50,177 (30,819)	55.6	

자료: 오은진 등. (2015). 지역사회서비스 가격적정성 연구. p. 167.

아직까지 사회서비스 분야에서 각각의 가격제도가 미치는 영향에 대한 연구는 많지 않다. 현 가격제도하에서 복지시설과 바우처 적용 분야에서 서비스를 제공하는 제공기관 간에는 동기구조의 큰 차이가 발생한다. 현재 시설서비스 분야는 아직까지 위탁제도가 시장에서의 서비스 계약형태로 활성화되어 있지 않아 사실상 시설서비스 제공에 대한 보조금 지급형태이다. 그러나 바우처로 이용 가능한 서비스 영역은 현재 시장적 기제를 활용하기 위한 영역이다. 현재 시범사업의 형태로 가격의 자율화를 시험하고는 있지만 아직 정부가 정한 가격으로 대부분 서비스가 이용되고 있다. 장기요양보험의 적용을 받는 서비스와 보건복지부의 노인돌봄 종합서비스 사업지침의 적용을 받는 서비스는 일부의 경우 서비스가 유사하지만 가격은 각 사업별 재정상태에 따라 각각 다르게 책정되어 있음을 볼 수 있다. 그러나 아직까지 사회서비스 분야에서 적용되고 있는 정부가 정한 가격과 시장가격의 현화에 대한 자료는 거의 없다. 따라서 현재 유사 서비스에 대해 각기 다른 수준으로 가격이 책정될 때 서비스 분야의 공급에 미치는 영향에 대해서는 아직 연구가 없다.

보통교부세, 포괄보조금, 국고보조금 형태의 재원으로 지원되는 사회서비스 분야는 지원사업의 효율적인 운영을 유도하기 위한 자원별 관리제도를 내장하고 있다. 그러나 이러한 간접적인 관리제도는 실제 성과를 직접 나타내 보이는 데에는 한계가 있다. 그 이유는 사업 또는 정책 관리자의 사업관리 동기를 인센티브 부여를 통해서 정책 또는 사업의 의도한 방향으로 이끌고자 하지만 실제로 그 의도했던 바와 실현된 바의 명확한 비교에 따른 관리방식이 아니기 때문이다.

복지시설 서비스와 바우처로 운영되는 사회서비스의 분야에서 정책이 추구하는 공통 목적은 이용자의 욕구에 상응하는 품질의 서비스 제공일 것이다. 재원에 따른 간접적인 관리방식 이외에 위탁 또는 바우처를 통한

성과 제고 효과 또한 미진한 것을 알 수 있다.

만일 재원별 성과관리 기제, 위탁 경쟁, 바우처에 기초한 서비스 시장 조성 등 간접적인 방식에 의한 성과관리 기제가 아직 의도했던 기능을 수행하지 못하고 있다면 직접적인 관리 수단인 경우는 현재 사회서비스 분야의 성과관리에 적합하도록 운영되고 있는가의 문제가 제기된다.

## 제4절 사회서비스 분야 성과관리체계

### 1. 정부업무 성과관리제도

우리나라의 직접 성과관리제도를 논하기 위해서는 정부업무평가제도의 이해가 필요하다. 정부업무평가제도는 지난 1961년 공공 분야에 심사분석제도가 도입된 이후 현재의 성과관리제도로서의 모습으로 발전되어 왔다. 우리나라의 성과관리제도는 시기별로 구분하는 경우 크게 5단계에 걸쳐 발전 중에 있다(국무조정실, 2017, p. 15). 도입 당시에 정부정책에 대한 평가기능 중심에서 현재는 성과관리제도로서의 기능을 수행하고 있다.

〈표 3-27〉 중앙행정기관을 대상으로 하는 성과관리제도

구분	시기	제도명	근거	정부업무평가 내용
도입	1961. 10.~ 1981. 10.	심사분석제도 국무총리 기획조정실	정부의 기획 및 심사분석에 관한 규정(대통령령 제6143호)	5·16 직후 정부 부문에 최초로 심사분석제도를 도입하여 기획조정실에서 정부정책의 평가기능을 수행
과도기	1981. 11.~ 1990. 3.	심사분석제도 (국무총리 행정조정실, 경제기획원 심사분석국)	정부의 기획 및 심사분석에 관한 규정(대통령령 제6143호)	1981년에 심사분석업무를 경제기획원 심사평가국으로 이관

구분	시기	제도명	근거	정부업무평가 내용
	1990. 4.~ 1994. 12.		정부 주요 정책평가 및 조정에 관한 규정(총리령 제364호)	행정조정실 정책평가기능 신설
재정비기	1994. 12.~ 1998. 2.	심사평가제도 (국무총리실 행정조정실)	정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정(대통령령 제14531호)	정부조직개편에 따라 경제기획원의 심사분석업무와 행정조정실의 정책평가업무를 통합하여 심사평가 기능 수행- 정부투자기관 평가는 경제기획원에서 수행
개편기	1998. 3.~ 2006. 3.	정부기관평가 제도 (국무총리 국무조정실 정책평가위원회)	정부업무 등의 평가에 관한 기본법	국민의 정부 출범과 함께 심사평가제도를 대폭 개편하여 기관평가제도 도입
통합기	2006. 3.~ 현재	정부업무평가 제도 (국무총리 국무조정실 정부업무평가 위원회)	정부업무평가기 본법	참여정부 출범 이후 통합적 정부업무평가제도 및 성과관리제도 도입 추진

자료: 국무조정실. (2017). 2013-2016 정부업무평가 백서. p. 15.

「정부업무평가기본법(이하 기본법)」은 성과관리 업무를 추진함에 있어서 당해 기관 또는 조직이 임무, 중장기 목표, 연도별 목표 그리고 성과지표를 설정하고, 그 집행과정과 결과를 경제성·능률성·효과성의 관점에서 관리하는 일련의 활동으로 정의하고 있다(정부업무평가기본법 제2조 6호). 한편 평가는 국정 운영의 능률성·효과성·책임성을 확보하기 위하여 일정한 기관, 법인 또는 단체가 수행하는 정책, 사업, 업무 등에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검, 분석, 평정하는 것으로 정의된다. 「정부업무평가기본법」에 따르면 성과평가는 성과관리의 한 부분이다.<sup>4)</sup> 또한 기본법은 공공부문의 성과관리체계는 자체평가의 역량 및 평가결과의 원활한 환류에 기반을 둘 것을 명시하고 있다. 즉 평가를 사

업무서 스스로 수행하여 성과를 자체적으로 관리할 수 있는 역량을 강화하고, 평가와 그 결과를 기관, 조직 및 개인에 대한 성과 측정 및 보상으로 활용토록 함으로써 평가와 평가결과의 환류의 연계를 통해서 이루어진다. 이로써 공공부문에서도 정책 및 사업부서가 스스로의 활동결과를 사전에 설정된 목표와 비교해 가면서 관리할 수 있도록 하여 예산 투입, 효과적인 정책 및 사업관리 그리고 성과 간의 선순환 구조를 형성토록 하겠다는 것이다. 이때 이 선순환 고리가 순조롭게 형성되도록 평가 또는 점점을 통해 활동결과가 인센티브의 형태로 조직 기관에 환류하겠다는 것이다.

현재 정부는 업무 효율성 제고 및 국가 경쟁력 강화를 위해 중앙행정기관을 대상으로 다양한 성과관리제도를 운영하고 있다. 이 연구에서 살펴보고자 하는 대상인 사회서비스 분야와 관련한 정부의 성과관리제도로 국한하여 살펴보면 크게 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 「정부업무평가기본법」에 따른 성과관리는 성과관리 계획수립과 자체평가(주요정책평가), 특정평가로 구성되어 있다.

둘째, 「국가재정법」에 근거한 재정사업 성과관리제도는 크게 성과목표관리제도, 통합 재정사업평가제도, 심층평가제도로 구분된다. 재정사업에서 성과주의는 이미 글로벌 표준으로 자리 잡고 있으며, 옹호자들은 성과관리는 모든 정책영역에서 보편적으로 적용될 수 있는 새로운 공공관리방식이라고 주장한다.

셋째, 중앙행정기관을 대상으로 하는 성과관리제도 이외에 지방자치단체를 대상으로 하는 관리제도로 대표적인 것은 지방자치단체 합동평가이다. 정부합동평가는 「정부업무평가기본법」에 근거하여 17개 시·도를 대

4) 이렇게 보면 2016년도 사회보장평가체계(오윤섭 등, 2016)에서의 논의는 성과관리체계의 구조에 대한 논의로 볼 수 있다.



상으로 행정안전부가 주관이 되어 국정 시책, 국가위임사무 등 행정업무 전반에 대해 1년 동안의 성과를 평가하는 제도이다. 이는 자치단체의 행정력을 가장 객관적·대외적으로 입증하는 평가로 인식되고 있다.

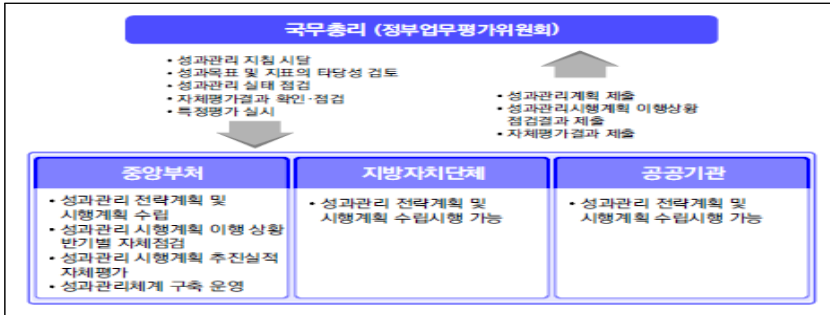
1995년 한국에서 지방자치가 전면적으로 실시되었고, 지방자치단체가 국가로부터 사무를 위임받아 처리하게 됐다. 이에 따라 1998년 국민의 정부가 출범하면서 신공공관리론의 기초 아래 다양한 성과관리제도도 도입됐고, 중앙정부의 예산이 투입된 국가위임사무 등이 지방자치단체에서 효율적으로 수행되고 있는지를 점검하는 목적으로 지방자치단체 합동평가가 실시되었다(정국조, 2013, p. 290). 합동평가의 목적은 ‘국정의 효율적 수행’으로, 중앙정부의 예산이 투입된 사업을 평가 대상으로 하는 것이 원칙이다.

〈표 3-28〉 중앙행정기관을 대상으로 하는 성과관리제도

구분	정부업무평가	재정사업 성과관리
법적 근거	정부업무평가기본법	정부업무평가기본법, 국가재정법, 국가회계법
목적	국정운영의 능률성·효과성·책임성 제고 각 개별법을 통해 수행되던 평가를 통합하여 실시	개별부처에서 수행하고 있는 전체 재정사업의 계획과 성과를 체계적으로 점검
평가 대상	중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관	예산, 기금이 투입되는 모든 재정사업
평가 유형	자체평가(상향식), 특정평가(하향식)	성과목표관리제도, 통합재정사업평가, 심층평가제도
평가결과 환류	정책 개선, 예산 편성, 인사성과급, 조직 관리	예산 편성, 성과 계획서 작성
추진체계	각 부처→정부업무평가위원회→국무총리 →국무회의	각 부처→기획재정부→(감사원→기획재정부)→국회

자료: 오영민 등. (2017). 우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구. p. 132.

[그림 3-5] 정부업무 성과관리 추진체계도



자료: 오윤섭, 임완섭, 이규환. (2017). 사회보장기본계획의 '16년도 추진실적 평가 및 제도 개선방안 연구. p. 103.

이와 같은 예산투입-활동-성과 측정-환류라는 성과관리체계의 기본적인 골격은 먼저 성과관리 거버넌스를 살펴보면 알 수 있다. 우리나라에서 공공부문의 성과관리는 국무총리 국무조정실을 중심으로 이루어진다.

<표 3-29> 사회보장 분야 고유 주요 성과관리제도

구분	법적 근거	평가 방법
사회보장 기본계획 시행계획	사회보장 기본법	- 사업개요(사업목적내용의 적합성, 사업 추진체계 내용의 적정성), 추진과정(추진일정·사업관리의 적정성, 예산집행 실적), 성과 달성도(성과지표 적절성, 성과 목표치의 적정성, 목표달성도)로 평가
저출산고령 사회기본계획 시행계획	저출산고령 사회기본법	- 성과지표 목표달성률, 예산집행률만 평가 * '16년부터 심층평가(회귀분석·심층면접 등) 실시
지역사회보장계획 시행계획	사회보장 급여법	- 시·도와 시·군 구로 나누어 계획내용의 충실성, 시행과정의 적정성, 시행결과의 목표달성도, 지역 주민의 참여도, 균형발전 노력 등 5개의 평가 분야에 총 17개의 지표를 적용하여 평가
아동정책 기본계획 시행계획	아동복지법	- 기획 적절성(기본계획 부합성, 사업내용·추진체계 적정성), 계획 집행도(예산집행률, 계획이행도), 성과 달성도(성과지표 적정성, 목표치 적정성, 목표 달성도)로 평가

자료: 오윤섭, 임완섭, 이규환. (2017). 사회보장기본계획의 '16년도 추진실적 평가 및 제도 개선방안 연구. p. 103.

사회보장 분야에 대한 성과관리는 정책 총괄부처인 국무총리실과 기획재정부 이외에 영역별 위원회 등을 통해 역시 각각의 정책적인 관점에서 성과관리를 하고 있다. 현재 사회보장 분야 고유의 성과관리제도는 법정평가로 운영 중인 총 7개의 기본계획에 따라 6개의 성과평가제도가 성과관리 제도로서의 기능을 수행하고 있다(오윤섭 등, 2017, p. 103).<sup>5)</sup> 이 중 대표적인 것은 「사회보장기본법」에 근거하여 수립된 사회보장기본계획과 연도별 시행계획의 추진실적에 대한 평가다(제18조와 동법 시행령 제6조). <표 3-29>는 사회보장 분야의 대표적인 성과관리제도를 나타낸 것이다.

## 2. 성과관리 추진체계상의 문제점

사회보장 분야의 대표적인 성과관리제도는 현재 크게 국무조정실의 성과관리시행계획, 기획재정부의 재정사업자율평가, 사회보장위원회사무국의 사회보장기본계획 시행계획 평가이다. 비록 각각의 성과관리제도가 고유의 목적을 가지고 있으나 동시에 매년 동일 또는 유사 대상의 정책을 대상으로 성과관리를 함으로써 다양한 문제가 발생한다(오영민 등, 2017, p. 131).

먼저 각 성과관리의 기초가 되는 계획성의 구조를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 각 계획서를 비교해 보면 보건복지부 단일 부처의 계획이나 다수 부처가 만든 계획이나 전략목표는 유사하다. 단, 전략목표에 속해 있는 성과목표 또는 과제별 목표는 각 성과관리제도가 지니는 의미에 따라 다르다. 따라서 계획의 상위 목표에서 하위 목표로 갈수록 계획서 간의 차이가 커진다(오영민 등, 2017, p. 137).

5) 7개의 기본계획은 각각 사회보장기본계획, 저출산고령사회기본계획, 지역사회보장계획, 아동정책 기본계획, 청소년정책 기본계획, 건강가정기본계획, 공공보건의료기본계획을 의미한다.

[그림 3-6] 평가 간 성과목표 체계도 비교

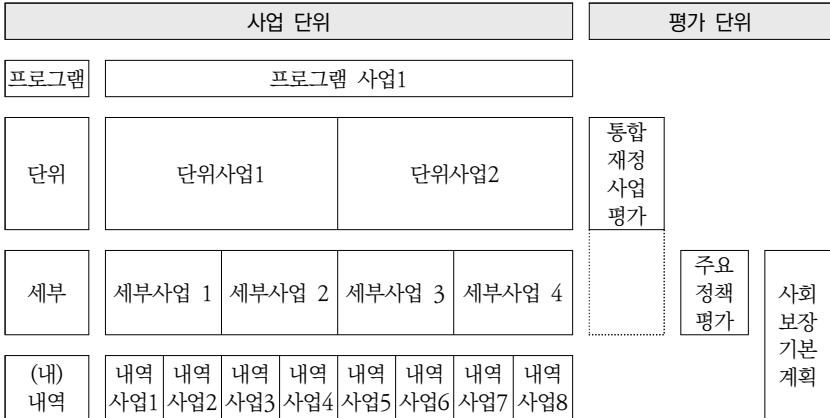
구분	국무조정실 주요정책평가 성과관리계획	기획재정부 통합재정사업평가 성과계획서	사회보장위원회 사회보장기본계획 추진실적 평가
사회복지	전략목표 1  맞춤형 복지 제공 및 일자리 창출을 통한 평생 사회안전망 구축	프로그램 목표 1  평생복지 안전망을 확충하여 국민의 기본 생활 보장	정책목표 3 지속가능한 사회보장 기반 구축  정책목표 2 일을 통한 자립 지원
	보건 의료	전략목표 2  보건의료체계 개혁으로 국민의 건강하고 안전한 삶 보장	프로그램 목표 2 맞춤형 보건인프라 구축을 통한 국민의 건강보장  프로그램 목표 3 예방형 질병 정책을 통한 국민의 건강보호
인구 정책		전략목표 3  저출산 극복과 활력 있는 노후생활 보장	프로그램 목표 4  미래에 대비하는 저출산·고령화 정책을 통해 지속 발전 가능 사회 구현

자료: 오영민 등. (2017). 우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구. p. 136.

둘째, 성과관리를 위한 단위는 제도별로 차이를 보인다. 기획재정부 주관의 통합재정사업평가는 단위사업을 기준으로 관리하며, 단위사업 내 주요 세부사업도 동시에 관리 대상으로 삼는다. 국무조정실의 주요정책 평가는 주로 세부사업을 관리 대상으로 삼고 있다. 사회보장위원회의 사회보장시행계획 평가는 주로 세부사업과 내역사업을 관리 대상으로 삼고

있다(오영민 등, 2017, p. 141).

[그림 3-7] 관리제도별 성과관리 단위



자료: 오영민 등. (2017). 우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구. p. 141.

셋째, 비록 상위 목표에서 하위 목표로 이동해 가면서 구체적인 관리과제나 목표가 달라지지만 전략목표 차원에서 유사하므로 성과관리를 위해 설정된 성과지표에서도 유사성이 나타난다. 제도별 성과지표의 중복률을 살펴보면 각 제도에서 성과지표가 2~3개 정도 중복 사용되고 있는 것으로 나타났으며, 각 제도별로 볼 때 18.2~42.8%의 중복률을 보이고 있다(오영민 등, 2017, p. 143).

<표 3-30> 사회복지 '사회서비스' 분야 세부사업 중복률 비교

구분	기획재정부 통합재정사업평가	국무조정실 주요정책평가	사보위 사회보장시행계획 평가
성과 목표	사회서비스 확충 및 활용을 통하여 다양한 복지수요 대응	사회서비스 시장 활성화 및 일자리 창출 확대	사회복지공무원 확충 및 처우개선, 양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신
중복 세부 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회보장정보원 운영</li> <li>사회보장정보원 운영 (정보화)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회보장정보원 운영</li> <li>사회보장정보원 운영 (정보화)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회보장정보원 운영 (정보화)</li> </ul>

구분	기획재정부 통합재정사업평가	국무조정실 주요정책평가	사보위 사회보장시행계획 평가
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지역자율형 사회서비스 투자사업 및 일자리 운영</li> <li>▪ 지역자율형 사회서비스 투자사업</li> <li>▪ 사회복지시설 정보시스템 운영</li> <li>▪ 사회복지시설평가 및 인센티브</li> <li>▪ 사회복지무요원 직무교육</li> <li>▪ 사회복지제도 지원</li> <li>▪ 나눔문화 확산</li> <li>▪ 민간사회복지자원 육성 지원</li> <li>▪ 사회서비스 R&amp;D</li> <li>▪ 공공사회복지전달체계 개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지역자율형 사회서비스 투자사업 및 일자리 운영</li> <li>▪ 사회복지시설 정보시스템 운영</li> <li>▪ 사회복지시설평가 및 인센티브</li> <li>▪ 사회복지무요원 직무교육</li> <li>▪ 사회복지제도 지원</li> <li>▪ 나눔문화 확산</li> <li>▪ 민간사회복지자원 육성 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 지역자율형 사회서비스 투자사업</li> <li>▪ 사회서비스 R&amp;D</li> <li>▪ 공공사회복지전달체계 개선</li> </ul>
고유 세부 사업	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사회복지사관리</li> <li>▪ 사회복지협의회 운영</li> <li>▪ 복지소의계층 발굴 및 민간자원 연계지원</li> <li>▪ 평생 사회안전망 구축 및 사회보장위원회 운영 지원</li> <li>▪ 사회복지정책수립 및 관리활동</li> <li>▪ 사회복지종사자 상해보험 가입지원</li> <li>▪ 지역복지사업평가</li> <li>▪ 사회보장정보시스템 구축 및 운영</li> <li>▪ 보건복지콜센터</li> </ul>		
중복률	57.1%	100%	100%

자료: 오영민 등. (2017). 우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구. p. 136.

이와 같이 성과관리제도의 목표체계, 관리 대상 그리고 관리지표를 살펴보면 사회보장 분야의 성과관리 추진체계상 무엇보다도 중복성 문제가 대두된다. 성과관리제도 간 중복 문제의 경우는 사회보장 기본계획에 근거한 시행계획상의 관리 과제와 개별법에 근거하여 수립된 기본계획에 따라 수립된 시행계획의 관리 과제, 통합재정사업평가의 대상 사업은 상

당 부분 일치하기 때문에 발생한다(오윤섭 등, 2016, p. 103). 동일한 대상에 대해 중복적으로 성과관리가 이루어지면서 소관부서의 부담이 가중되고, 동시에 자원의 낭비가 발생할 뿐만 아니라 담당자의 성과관리에 대한 관심이 떨어진다. 이러한 현상은 앞에서 언급한 3개의 성과관리제도 간에만 나타나는 문제가 아니다. 사회보장 세부분야별 시행계획 수립에 근거하여 진행되는 실적평가 형태의 성과관리제도에서도 이와 유사한 문제가 나타난다. 대표적으로, 「저출산·고령사회기본계획」에 따른 시행계획 평가와 「사회보장기본계획」에 따른 시행계획 평가, 「아동정책기본계획」에 따른 시행계획 평가 등에서 ‘영유아’와 ‘초등학생’ 등에게 제공되는 보육 및 교육서비스, 돌봄서비스, 안전교육 및 문화예술지원 등의 과제가 중복적으로 포함되면서 이들 사업의 담당자는 개별 평가보고서의 작성과 평가결과에 대한 소명 등을 해마다 반복하고 있다. 이뿐만 아니라 사회보장 분야 성과평가는 동일한 평가 대상 사업에 대해서 서로 다른 평가 기준을 적용하거나 측정방식의 차이로 인해 평가결과가 상이하게 나타날 가능성이 있다. 또한 평가결과의 활용에 있어 자율적인 개선에 의존할 수밖에 없는데, 다수의 사업은 평가결과가 공개되지 않고 있다.

사회보장 분야 성과관리제도의 운영은 자체적인 관리기능이 매우 약하여 소관부서 역할 중심의 자체적인 성과관리라는 기본취지에 부합하지 않는다. 비록 각 성과관리제도가 자체평가를 기반으로 운영되고 있지만 실제 자체평가의 의미는 매우 낮다. 결국 대부분 성과관리를 위한 실적평가는 사회보장 분야의 전문가 집단에 의존하고 있어 소관부서의 적극적인 성과관리 의지와 그 성과관리 결과의 성과 제고로의 환원을 기대하기 어렵다. 대신 다수의 관리제도가 병렬적으로 운영되면서 제도에 대한 불신과 무관심으로 이어져 성과관리 자체에 대한 부정적인 인식으로 확대될 위험조차 존재한다. 이와 같은 사회보장 분야의 성과관리의 현실은 현

재 공공부문의 성과관리가 외부 전문가에 의존하기보다는 소관부서 자체의 성과관리 역량을 강화하는 방향으로 움직이는 것과는 대조적인 현상이다(오영민 등, 2017, p. 150). 이러한 자체 성과관리 기능의 약화는 성과관리를 위한 계획서 작성에서 자체평가, 사후 조치 전 단계로 그 효과가 전달된다.

이것과 관련하여 사회보장 성과관리의 전문성도 문제가 되고 있다. 현재 성과관리는 주로 시행계획에 대한 실적평가의 형태로 진행되고 있으나 이를 주관하는 부서는 성과관리 정책(평가정책)을 수립하고, 관련 이해당사자들과의 원활한 커뮤니케이션을 전제로 이를 추진할 수 있는 역량이 부족하다. 그 결과 성과관리의 핵심인 성과관리계획의 수립, 평가, 평가 후 성과보고서 작성, 성과 제고를 위한 조치, 사회보장 성과의 대외 보고 등 실효성 있는 성과관리에 필요한 체계가 미흡하다. 조직, 전문성, 자원 등의 차원에서 충분한 역량을 갖추고 있지 않은 상태에서 외부 전문가를 통한 지원은 일시적인 수요를 충족시키거나 성과관리 업무부담을 외부에 전가하는 방편에 불과하다. 효과적인 평가제도는 단기간에 정착되는 것이 아니다. 이러한 사회보장 성과관리의 문제점을 효율성, 타당성, 결과의 활용성, 운영 투명성, 운영 전문성, 수행체계 등 메타평가의 기준을 통하여 진단하면 <표 3-31>과 같이 요약할 있다.

<표 3-31> 사회보장 성과관리제도 문제점 진단

진단 항목	진단 내용
효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 동일한 과제에 대하여 주요정책평가, 재정사업평가, 각종 분야별 기본계획에서의 평가시행으로 중복 존재</li> <li>- 개별부처의 경우 정부업무평가, 재정사업평가, 기본계획평가 등을 준비하여 평가부담이 높은 편임</li> </ul>
타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자체평가의 평가기준이 자의적이고 평가 관련 자료가 충분하지 않아 관대화 경향이 나타나는 등 평가의 타당성이 높지 않음</li> </ul>



진단 항목	진단 내용
결과의 활용성	- 평가결과를 활용하는 명확한 규정이 없으며, 개별위원회 및 부처마다 평가결과를 자의적으로 활용하여 예산과 사업개선에 활용 여부를 파악하기 어려움
운영 투명성	- 평가자 선정, 평가 과정, 평가결과, 평가 후 사후관리 등과 관련한 거의 모든 단계에서 절차와 평가정보 제공이 제한적임
운영 전문성	- 평가주관부서의 평가정책 수립, 이해관계의 조율능력, 평가조직과 자원 운영에서 충분한 역량을 갖추지 않아 평가의 전문성이 낮음
수행체계	- 평가를 위한 전략과 목적이 구체적이지 않아 평가계획이 불완전하게 작성되어 평가 절차와 결과 도출에서 오류가 발생함

자료: 오영민 등. (2017). 우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구. p. 152.

### 3. 성과관리 중점

전 중앙부처를 포괄하는 성과관리제도에 사회보장 분야의 고유한 성과관리제도를 같이 고려하면 사회보장 분야 정책들은 국정과제, 재정사업 그리고 사회보장사업이라는 관점에서 성과관리가 중첩되어 이루어지고 있다. 그렇다면 각각의 성과관리제도는 어떤 성과에 초점을 맞추어 관리하고 있는 것일까? 아래에서는 국무조정실, 기획재정부, 사회보장위원회의 성과관리에서 성과를 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 각각의 관리제도의 목표체계와 이에 상응하는 관련 성과지표의 특성을 살펴보았다.

#### 가. 국무조정실 성과관리시행계획

「정부업무평가기본법」에 따른 성과관리제도인 ‘성과관리시행계획’에서는 비전-전략목표-성과목표의 목표체계를 정하여 놓고 성과목표별로 성과지표를 설정하여 성과를 관리한다.

보건복지부는 ‘국민 누구나 건강하고 행복이 넘치는 희망사회 실현’을 비전으로 설정하고, 평생 사회안전망 구축, 보건의료체계 개혁, 저출산

극복과 노후생활 안정을 비전 구현을 위한 전략으로 설정하였다. 그리고 전략목표 실현을 위해 각 전략목표별로 성과목표를 5~6개 설정하고 있다. 본 연구보고서에서 초점을 맞추고 있는 사회서비스 분야(노인 대상 서비스)를 중심으로 성과목표를 살펴보면 아래와 같다.

먼저 사회서비스 분야와 관련된 성과목표는 전략목표 ‘평생 사회안전망 구축’과 ‘저출산 극복과 활력 있는 노후생활 보장’에 각각 포함되어 있다.

〈표 3-32〉 보건복지부의 성과관리시행계획서상의 성과목표체계

비전	국민 누구나 건강하고 행복이 넘치는 희망 사회 실현		
전략 목표	맞춤형 복지 제공 및 일자리 창출을 통한 평생 사회안전망 구축	보건의료체계 개혁으로 국민의 건강하고 안전한 삶 보장	저출산 극복과 활력 있는 노후생활 보장
성과 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 맞춤형 복지급여체계 활성화 및 복지사각지대 해소</li> <li>■ 효율성 높은 복지전달체계 구축 운영으로 국민중심의 복지행정 구현</li> <li>■ 사회서비스 시장 활성화 및 일자리 창출 확대</li> <li>■ 장애인의 소득보장과 사회참여 기회 확대</li> <li>■ 사회보장제도 총괄, 조정 강화를 통한 효과적인 사회안전망 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 의료체계의 효율성과 전문성 제고를 통한 의료서비스의 질 향상</li> <li>■ 국민의 의료비 부담 경감 및 건강보험의 지속가능성 제고</li> <li>■ 질병관리체계 강화 및 필수 의료서비스 확충을 통한 국민건강안전망 강화</li> <li>■ 사전 예방적 건강관리 강화</li> <li>■ 보건의료산업 경쟁력 강화를 통한 창조경제 실현</li> <li>■ 한의약 산업 육성과 세계화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 저출산·고령사회 대응 기반 구축</li> <li>■ 아동이 행복하고 존중받는 사회 환경 조성</li> <li>■ 편안하고 활기찬 노후생활 보장</li> <li>■ 맞춤형 보육지원 강화 등 무상보육 정책의 내실화</li> <li>■ 지속가능한 연금제도 구축으로 안정적인 노후소득 보장</li> </ul>

자료: 보건복지부. (2016c). 2017년도 성과관리시행계획.

전략목표 ‘맞춤형 복지 제공 및 일자리 창출을 통한 평생 사회안전망 구축’에는 5개의 성과목표 중 ‘사회서비스 시장 활성화 및 일자리 창출 확대’가 사회서비스 분야의 성과목표로 설정되어 있다. 이 성과목표를 달성하기 위해 5개의 과제 (1) 수요자 중심의 사회서비스 활성화, (2) 지역자

유행 사회서비스 확충 및 포괄보조의 내실화, (3) 사회서비스 품질제고 및 관리 효율화, (4) 사회서비스 일자리 창출 및 질 제고가 설정되어 있고, 각 과제의 성과를 관리하기 위해 과제당 1~3개의 성과지표가 설정되어 있다. 그리고 5개의 과제를 통한 성과목표의 달성도는 성과지표 ‘사회서비스 고용비중(%)’을 통하여 측정하고 관리하도록 되어 있다.

〈표 3-33〉 성과목표 ‘사회서비스 시장 활성화 및 일자리 창출 확대’의 성과지표

관리과제	성과지표
사회서비스 시장 활성화 및 일자리 창출 확대	사회서비스 고용비중(%)
① 수요자 중심의 사회서비스 활성화	① 사회서비스 품질관리
	② 바우처 카드 통합건수
② 지역자율형 사회서비스 확충 및 포괄보조 내실화	① 지역자율형 사회서비스 제공 일자리 수(명)
	① 사회복지법인·시설 예결산 공시 비율
③ 사회서비스 품질제고 및 관리 효율화	② 보조금 투명화율(공통)
	③ 품질관리 평가개선율(공통)
	④ 사회복지 분야 사회 복무요원 배정 비율
	① 기부식품 등 모집 환산액
④ 나눔문화 확산을 통한 민간자원 활성화	② 사회공헌활동 기부은행 적립 포인트
	① 사회서비스 일자리 창출 개수
⑤ 사회서비스 일자리 창출 및 질 제고	② 사회복지시설종사자 인건비 인상률(%)

자료: 보건복지부. (2016c). 2017년도 성과관리시행계획.

구체적으로 각각의 성과지표를 분석함으로써 성과관리 시행계획상의 성과관리 중점을 살펴보도록 한다. 먼저 성과목표의 성과지표 ‘사회서비스 고용비중(%)’의 경우 보건복지 분야 일자리 비중을 선진국 수준으로 확대할 수 있도록 목표를 설정하고 있다. 통계청 고용동향 발표 자료인 보건 및 사회복지 분야 일자리 통계를 활용한다. 그러나 이 지표의 경우 성과관리를 위한 목표치 설정에서 실적치의 관리를 통한 성과관리가 곤란하다. 그 이유는 성과지표의 목표치를 설정하기 위해서는 분모인 총 취

업자 수에 대한 예측을 근거로 이루어지고, 그 예측치에 따라 보건복지 분야의 취업 목표치를 설정하여야 한다. 또한 목표치 설정 후 분기 또는 반기별로 총 취업자 수와 보건복지 분야의 취업자 수의 비교를 통해 목표치 달성을 위한 성과관리를 해야 하나 사실상 불가능하다. 또한 고용 비중의 측정을 통해 전체 취업자 중 보건 및 사회복지서비스 취업자의 비중을 통해 산정하므로, 사실상 회계연도 성과지표의 실적치인 고용비중의 의미를 파악하기 어렵다. 이 지표는 보건복지부 성과계획서에서도 프로그램 목표의 성과관리 지표로 사용되고 있다.

한편 과제별 성과지표 중 사회서비스 분야와 직접 관련 있는 성과지표는 총 8개이다. 먼저 '수요자 중심의 사회서비스 활성화' 과제는 서비스 품질 수준 향상과 부정수급 관리체계 개선을 목적으로 성과지표 '사회서비스 품질관리'와 '바우처 카드 통합건수'를 설정하고 있다. 성과지표 '사회서비스 품질관리'의 경우 2018년도 품질관리 종합계획 마련에 따른 '품질제고를 위한 세부사항 이행률'이 구체적인 성과지표이다. 이 성과지표는 [품질평가지표 개선 노력(\*0.4)+제공기관역량강화(\*0.3)+공통품질 최저기준 정립(\*0.3)]\*100이라는 산식을 통해 측정된다. 이 지표의 경우 품질관리를 위한 투입 요소 중심으로 성과를 측정하도록 되어 있다. 즉 품질평가지표의 개선 정도와 공통품질 최저기준 설정, 제공기관을 대상으로 한 부처 차원의 노력으로 품질관리의 성과를 측정하고 있다. 그러나 산식의 개별 구성요소의 구체적 내용이 불분명하고, 또한 각각의 구성요소가 실제 품질 개선과 어떤 관계가 있는지 나타나 있지 않아 성과관리의 중점이 부처 차원의 노력에 맞추어져 있다.

성과지표 '바우처 카드 통합건수'는 통합 완료된 사업 건수(n)와 추진 중인 사업의 추진율(m\*추진율)을 더하여 산정된다. 바우처로 이용되는 사회서비스를 1개의 카드에 통합하여 사용하게 되면 결제 내역이 의심스

러운 경우 자동으로 보류시킬 수 있는 등 사전 차단 기능을 활성화하여 부정수급을 사전에 방지할 수 있다. 그러나 실제로 바우처 카드 통합의 결과 부정수급 관리의 실적이 아닌 관리를 위한 조치를 성과지표로 관리하고 있다. 따라서 첫 번째 과제의 성과관리의 중점은 과제의 이행에 초점이 맞추어진 것으로 볼 수 있다.

‘지역자율형 사회서비스 확충 및 포괄보조 내실화’ 관리과제는 재정지원을 포괄보조금으로 지원함으로써 지방자치단체가 지역실정에 맞게 예산을 탄력적으로 집행할 수 있도록 하고, 지자체 역량 강화를 위한 컨설팅 및 성과관리 강화를 통해 포괄보조사업의 내실화를 도모하기 위한 과제이다. 반면 이 관리과제의 성과지표는 지역자율형 사회서비스 제공 일자리 수로 사회보장정보원에서 추출한 지역서비스투자사업 제공인력, 산모신생아건강관리지원사업 제공인력, 가사간병관리지원사업 제공인력의 수로서 측정한다. 그러나 바우처를 통한 일자리 창출의 목적은 서비스 시장 활성화를 통해 사회서비스 시장에서 사회서비스 급여 외에 이용자가 서비스 수요를 증가시킴으로써 창출되는 추가적 일자리 수를 의미한다. 그러나 이러한 일자리 통계는 사회보장정보원의 통계를 통해 나타나지 않으므로 사실상 성과지표의 측정방식이 부적합하다.

관리과제 ‘사회서비스 품질제고 및 관리 효율화’는 안전하고 우수한 품질의 사회서비스가 국민에게 제공될 수 있도록 사회복지시설 등에 대한 투명하고 효율적 관리 강화를 목적으로 추진되고 있다. 사회복지법인 예결산 공시비율, 보조금 투명화율은 이러한 과제의 취지에 맞는 성과지표로 볼 수 있다. 그러나 성과지표의 목표치 수준이 낮게 설정되어 있다. 예를 들어 사회복지시설 정보시스템을 통한 공시율 수준 목표치가 20% 내외 수준으로 낮게 정해져 있으며, 보조금 전용카드 사용 비율로 측정되는 보조금 투명화율도 40% 수준으로 설정되어 있다.

한편 복지시설의 서비스 품질을 측정할 수 있는 성과지표인 ‘품질관리 개선율(전기 평가 미흡시설의 등급 상승률(%))’은 [(이번 기 등급 상승한 시설의 수/전기 평가 미흡시설 수)\*100]으로 측정하고 있다. 사회복지시설의 질을 향상시키고자 한 평가지표로 볼 수 있으나 이 지표를 통해서도 현재 사회복지시설의 질을 알 수 없다. 전기에 미흡을 받지 않았던 복지시설의 질은 현재에도 계속 유지된다는 전제조건하에서 이 성과지표는 부분적으로 의미가 있다. 또한 이 성과지표는 현시점의 복지시설의 평균적 질에 대한 정보를 제공하지 못한다. 이전의 시설평가 이후 새로이 진입한 사회복지시설이 존재하는 경우 이 지표는 복지시설의 질적 개선 성과를 정확히 나타내지 못한다. 만일 미흡 이하의 시설의 수를 관리하는 것이 성과관리의 목표라면 현재 시설 총 수 대비 미흡 평가를 받는 시설의 수의 관리가 성과관리의 초점이 되어야 할 것이다. 따라서 이 성과지표를 통한 성과관리는 사회복지시설의 질적 수준을 관리하는 성과관리 지표로서 부적합하다.

관리과제 ‘사회서비스 일자리 창출 및 질 제고’는 사회서비스의 활성화를 통한 재정지원형 양질의 일자리 창출을 목적으로 추진되는 과제로 사회서비스 일자리 창출 개수와 사회복지시설종사자 인건비 인상률(%)을 성과지표로 설정하고 있다. 일자리 창출 개수는 2013년 7월 마련된 ‘고부가가치 사회서비스일자리 창출방안’에 따른 일자리 창출 실적을 집계 하며, 인건비 인상률은 시·도별로 취합된 복지종사자의 인건비 인상률을 통해 파악한다. 관리과제의 목표가 명확하고, 성과지표도 이에 잘 부합하고 있다. 그러나 성과지표 ‘사회서비스 일자리 창출 개수’는 성과지표 ‘지역자율형 사회서비스 제공 일자리 수’에서 설명한 바와 같이 단순히 예산 투입을 통해 창출된 일자리 수만을 의미하는 것이 아니라 추가적으로 시장 규모 확대에 따른 일자리 창출을 의미하는 경우에는 성과지표의 측정

방식이 부적절할 수 있다.

이상 사회서비스와 관련한 성과관리시행계획서상의 성과관리 현황은 다음과 같이 요약할 수 있다. 먼저, 과제의 이행 정도에 성과관리의 초점을 맞추는 경우가 있다. 둘째, 성과관리의 초점은 적절하다고 볼 수 있으나 성과의 내용이나 측정방식이 모호하여 효과적인 성과관리에는 부적합한 경우가 있다. 셋째, 성과지표의 목표치가 낮아 성과관리의 의도가 불분명한 경우도 있었다.

한편 제3 전략목표인 ‘저출산 극복과 활력 있는 노후생활 보장’ 중 노후생활 보장을 달성하기 위한 사회서비스 정책으로서 성과목표를 ‘편안하고 활기찬 노후생활 보장’으로 정하고, (1) 국가치매관리체계 구축, (2) 독거노인 돌봄 확대, (3) 노인사회참여, (4) 노인장기요양보험 안정화와 내실화, (5) 장기요양기관 서비스 품질제고 등 5개의 과제로 그 성과를 관리하고 있다.

노인 분야 사회서비스에 국한하여 성과관리의 현황을 살펴보면, 성과목표 ‘편안하고 활기찬 노후생활의 보장’에는 관리과제 ‘독거노인 돌봄 강화’, 장기요양기관 서비스 품질제고 그리고 노인장기요양보험 안정화와 내실화 등이 노인 분야 사회서비스와 관련성이 높다. 이를 중심으로 성과관리 현황을 살펴보면 다음과 같다.

‘독거노인의 돌봄 강화’ 과제는 취약한 독거노인의 수가 급증하면서 정서적 지원 등 사회적 돌봄이 필요하다는 인식하에 타당성 및 신뢰성을 갖춘 현황조사를 통해 보호가 필요한 대상자를 선정하여 지원하기 위한 목적으로 추진되고 있다. 성과지표로 보호독거노인수로 설정하고, 취약노인지원 시스템 및 바우처 시스템상 수혜자 수를 집계하여 측정한다. 보호자 수에 포함되는 노인은 노인돌봄기본서비스, 종합서비스, 응급안전돌봄 서비스 및 사랑찾기 서비스, 친구 만들기, 노노 케어 전체 수혜자들

이다. 관련 성과지표는 독거노인을 대상으로 하는 사업의 산출을 성과관리의 대상으로 삼고 있다. 각 사업의 대상자로서 중복 계산이 될 수 있으며, 보호 노인이 전체 독거노인에서 차지하는 비중이 성과관리 중점으로 적합해 보인다.

한편 노인장기요양보험 안정과 내실화 과제는 실제 노인 대상 서비스가 아니라 서비스가 제공되는 환경을 개선하기 위한 조치를 성과지표로 삼고 있다. 즉 장기요양갱신절차 간소화 방안 마련, 24시간 방문요양 서비스 신규 도입, 통합재가서비스 시범사업 실시, 장기요양기관의 재무회계 매뉴얼 마련, 장기요양 진입·퇴출 기전 강화 등은 요양서비스가 제공되는 환경을 조성하기 위한 조치로서 이행 실적에 대한 점검의 성격이 강하다.

관리과제 '장기요양기관 서비스 품질제고'는 장기요양시설이 단일한 시설 유형으로 수급자의 다양한 욕구 및 신체적·정신적 기능 상태에 따른 적절한 서비스 제공이 미흡하다는 인식에서 맞춤형 서비스를 제공하기 위한 목적으로 추진되고 있다. 성과지표는 '장기요양 서비스 만족도'로서 장기요양보험 이용자 중 만 19세 이상 성인 남녀 1,000명을 대상으로 만족도를 조사함으로써 측정한다. 장기요양서비스 수급자 보호자의 서비스 품질에 대한 만족도이므로 비교적 결과지표에 가깝다고 볼 수 있다.

성과관리 시행계획서상의 노인 대상 사회서비스와 관련한 성과관리 현황은 장기요양과 독거노인 보호에 초점이 맞추어져 있다. 장기요양의 경우는 대부분의 성과관리의 중점이 조치 이행 실적에 있다. 독거노인 보호의 경우는 산출 측면에 성과관리의 초점이 맞추어져 있어 독거노인 정책의 성과를 파악하고 관리하기에는 미흡하다.



〈표 3-34〉 성과목표 ‘편안하고 활기찬 노후생활 보장’의 성과지표

관리과제	성과지표
① 국가치매관리체계 구축	① 치매조기검진율(%)(공통)
	② 치매관련 공공보건서비스 이용자 수(만 명)
② 독거노인 돌봄 강화	① 보호독거노인수(만 명)
③ 노인 사회참여 확대	① 노인일자리 및 사회활동 참여자 수(만 명)
	② 시니어인턴십 취업성공률
④ 노인장기요양보험 안정과 내실화	① 장기요양 갱신절차 간소화 방안 마련 등
	② 24시간 방문요양 서비스 신규 도입
	③ 통합재가서비스 시범사업 실시
	④ 복지용구 고시개정
	⑤ 장기요양기관의 재무회계 매뉴얼 마련
	⑥ 장기요양기관 진입·퇴출 기전 강화
⑤ 장기요양기관 서비스 품질제고	① 장기요양서비스 만족도

## 나. 보건복지부 성과계획서 및 성과보고서

보건복지부 2017회계연도 성과계획서에 따르면 4개의 전략목표 아래 32개의 성과목표를 설정하고 있다.

이 중 사회서비스 분야와 관련한 성과목표는 사회서비스 확충 및 활용을 통하여 다양한 복지수요 대응, 취약노인 보호를 통한 안정적인 노후생활보장(노인생활 안정), 노인요양서비스 및 치매관리를 통한 지속가능한 노인복지 추구(노인의료보장) 등 3개의 성과목표이다. 〈표 3-35〉는 2017회계연도 성과계획서상의 성과목표체계를 요약한 내용이다.

<표 3-35> 보건복지부의 성과계획서상의 성과목표체계

비전	국민 모두 건강하고 행복한 사회			
전략 목표	<p>평생복지 안전망을 확충하여 국민의 기본생활보장</p>	<p>맞춤형 보건인프라 구축을 통한 국민의 건강보장</p>	<p>예방형 질병 정책을 통한 국민의 건강보호</p>	<p>미래에 대비하는 저출산·고령화 정책을 통해 지속발전 가능 사회 구현</p>
성과 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국민의 기본적 생활 보장 내실화(기초생활보장)</li> <li>■ 장애인의 생활안정 지원(장애인생활안정지원)</li> <li>■ 장애인재활지원을 통한 사회복귀 및 자립 촉진(장애인재활지원)</li> <li>■ 재활 의료 연구 교육을 통하여 국가 중앙 재활기관으로서의 선도적 역할수행(국립재활원)</li> <li>■ 노숙인 및 의사상자 지원체계 구축(노숙인 의사상자지원)</li> <li>■ 사회서비스 확충 및 활용을 통하여 다양한 복지수요 대응(사회복지 기반 조성)</li> <li>■ 보건복지사업의 안정된 추진을 위한 행정 지원 제공(일반보건복지행정지원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공공보건 인프라 확충을 통하여 국민의 건강증진 제고(공공보건 의료확충)</li> <li>■ 국민건강안전보장을 위한 응급의료 선진화 추진(응급의료체계 운영지원)</li> <li>■ 보건의료산업의 선진 시장 개척을 통한 국제경쟁력강화(보건산업 육성)</li> <li>■ 한의약산업지원을 통한 경쟁력제고 및 세계화 추진(한의약연구 및 정책개발)</li> <li>■ 안정적인 건강보험 재정운용으로 국민의 의료이용 보장(건강보험 제도운영)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 취약계층의 의료비 지원으로 국민의 건강증진 도모(취약계층의료 비지원)</li> <li>■ 예방중심의 포괄적인 국민건강관리체계 구축(국민건강생활실천)</li> <li>■ 암 및 희귀난치성 질환 인프라 및 의료비 지원으로 국민건강보호(암및희귀난치성지원)</li> <li>■ 정신질환의 예방 및 치료 강화(국립서울병원)</li> <li>■ 초기 상담치료 강화를 통한 국민정신건강 증진(정신질환관리)</li> <li>■ 보건의료연구 확대 및 의료분쟁 조정 등을 통해 보건의료서비스 지원 강화(보건의료서비스지원)</li> <li>■ 보건의료연구 확대 및 의료분쟁 조정 등을 통해 보건의료서비스 지원 강화(보건의료서비스지원)</li> <li>■ 한센병 치료 및 삶의 질 제고(국립소록도병원)</li> <li>■ 결핵으로부터의 국민 건강 안전망 구축(국립목포병원)</li> <li>■ 질병으로부터 자유로운 국민의 건강한 생활 보장(질병관리본부지원)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 적극적인 요보호아동 보호를 통한 미래 사회의 성장동력 확보(요보호아동보호육성)</li> <li>■ 방과후 돌봄 및 아동통합서비스를 통한 건강한 아동육성(아동복지지원)</li> <li>■ 출산과 양육의 국민 인식 개선을 통한 국가의 지속발전 가능성 증대(저출산대응및 인구정책지원)</li> <li>■ 보육료 및 보육인프라 등 지원을 통한 영유아의 건전한 육성 강화(보육지원강화)</li> <li>■ 아동의 인권증진 등을 통한 안전한 성장환경 조성(아동청소년정책)</li> <li>■ 취약노인 보호를 통한 안정적인 노후생활 보장(노인생활안정)</li> <li>■ 노인요양서비스 및 치매관리를 통해 지속가능한 노인복지 추구(노인의료보장)</li> <li>■ 장사시설 확충 및 환경 개선 등을 통한 화장률 제고(장사시설 확충)</li> <li>■ 국민연금을 통한 노후 생활안정 기여(국민연금운영(여유자금운영 위탁등))</li> <li>■ 지속가능한 연금제도 운영으로 안정적인 노후소득보장(국민연금운영(급여지급))</li> </ul>

자료: 보건복지부. (2016b). 2017년도 성과계획서.

보건복지부는 사회복지 기반 조성, 노인생활안정, 노인의료보장이라는 성과목표를 달성하기 위해 각각 24개, 15개, 6개의 성과지표를 설정하여 놓고 성과목표 달성을 위한 성과관리를 하고 있다. 먼저 사회복지 기반 조성과 관련한 성과지표를 살펴보면 다음과 같다.

사회복지 기반 조성 프로그램은 총 9개의 사업으로 구성되어 있다. 프로그램 목표의 성과관리를 위한 지표는 ‘사회서비스 고용비중’, ‘행복e음을 통한 복지급여 서비스 지급 건수’로 되어 있다.

성과지표 ‘사회서비스 고용비중’은 이미 앞에서 성과관리 지표로 부적 절함을 지적한 바 있다. 한편 복지급여 서비스 지급 건수는 정기 및 수시 급여 총 83종과 관련하여 지급한 실적을 행복e음을 통해 파악하고 있다. 따라서 사회서비스만을 대상으로 한 건수가 아닌 전체 급여 총 건수로 사실상 이 지표 역시 사회서비스 분야의 성과를 파악하기는 곤란하다. 따라서 이 두 지표는 ‘사회서비스 확충 및 활용을 통한 다양한 복지수요 대응’이라는 성과목표의 성과관리 대상으로서 매우 모호하다. 특히 사회서비스 분야와 관련한 성과지표로서의 의미는 알 수 없다.

그렇다면 성과목표 달성을 위한 단위사업들과 그 성과지표는 사회서비스 분야의 성과를 관리하기에 적합한가? 총 8개로 구성된 단위사업 중 사회서비스 제공과 관련한 사업은 복지사업 평가, 일반회계로 지원되는 지역자율형 사회서비스투자사업 그리고 포괄보조 형태로 지원되는 지역자율형 사회서비스 사업 등 총 3개이다. 이 중 일반회계로 지원되는 지역자율형 사회서비스투자사업의 경우는 사회보장정보원의 운영업무와 관련 되는 것으로 직접적인 사회서비스 제공이 아니므로 분석에서 제외하고, 복지사업 평가와 포괄보조금으로 지원되는 지역자율형 사회서비스 투자사업의 성과관리 중점을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-36〉 프로그램 목표 '사회복지 기반 조성'의 사업 내역 및 성과지표

프로그램 목표	단위사업	성과지표
사회복지 기반 조성 (사회서비스고용 비중 행복e음을 통한 복지급여 서비스 지급 건수)	사회복지사업지원	사회복지종사자 상해보험 가입자 수(명)
		자원봉사자 총 봉사시간
		휴먼네트워크 멘토링 협력기관 수
		나눔문화 참여도
	복지사업평가	전기 평가 미흡시설의 등급 상승률
	보건복지콜센터	이용고객만족도
		평일 평균 콜량
	지역자율형 사회서비스 투자사업	사회서비스 바우처 만족도
		사회서비스 R&D SCI 논문 발표 수(R&D)
	사회복무제도 운영	사회복무요원 현장적응능력 평가
		기관관리자의 사회복무요원 직무수행능력 평가
	사회복지전달체계	사례관리 대상자 서비스 연계 건수
		사례관리 대상자 서비스 만족도
		사회보장정보시스템을 통한 부적정 급여 절감액(정보화)
		사회보장정보시스템 장애복구 적기 처리율(정보화)
		행복e음 사용자 지원성과(하향지표)(정보화)
사회복지시설 정보시스템 사용자 만족도(정보화)		
정보시스템을 통한 사회복지시설의 보조금 전용카드 사용 비율(정보화)		
지역자율형 사회서비스 투자사업	지역자율형 사회서비스 일자리 수	
	이용자 종합만족도	

자료: 보건복지부. (2016b). 2017년도 성과계획서.

단위사업 '복지사업평가'의 성과지표는 전기 평가 미흡시설의 등급 상승률(%)이다. 이미 앞에서 지적한 바와 같이 이 성과지표를 통한 성과관리 는 사회복지시설의 질적 수준을 관리하는 성과관리 지표로는 부적합하다.

포괄보조 형태로 지원되는 지역사회서비스(지역사회서비스, 산모신생아건강관리지원, 가사간병 방문지원)의 경우 사회서비스 일자리 수와 이용자 종합만족도로 성과를 측정하고 있다. 성과지표 '일자리 수'의 경우

는 사회서비스 전자바우처 시스템을 이용하여 등록된 제공인력을 산출하고 있다. 성과지표 ‘이용자 종합만족도’는 사회서비스 이용자 중 각 사업별로 최소 300명 이상을 선정하여 총 6,000명 이상의 표본을 구성하여 만족도를 측정한다. 이때 만족도 구성요소는 프로그램 내용의 적정성, 제공인력의 전문성 및 친절도, 정보제공의 적정성 등 서비스 구성요소에 대한 전반적 만족도를 파악한다.

지역사회서비스의 성과관리 중점은 사회서비스 일자리와 서비스 만족도임을 알 수 있다. 그러나 사회보장정보원을 통한 서비스 일자리 수의 집계는 사회서비스 전자바우처 사업을 통해 제공되는 서비스와 관련하여 고용된 일자리 수이다. 그러나 바우처를 통한 일자리 창출의 목적은 서비스 시장 활성화를 통해 사회서비스 시장에서 사회서비스 급여 외에 이용자가 서비스 수요를 증가시킴으로써 창출되는 추가적 일자리 수를 의미한다. 그러나 이러한 일자리 통계는 사회보장정보원의 통계를 통해 나타나지 않으므로 사실상 성과지표의 측정방식이 부적합하다.

프로그램 목표 ‘사회복지 기반 조성’과 관련한 성과관리 중점을 요약하면 사회서비스 일자리, 사회복지시설의 질, 이용자 만족도로 요약할 수 있다. 그러나 사회서비스 일자리와 사회복지시설의 질 관리를 목표로 한 성과관리의 경우는 성과지표가 성과관리의 목적에 부합하지 않음을 알 수 있다.

〈표 3-37〉 프로그램 목표 ‘사회복지 기반 조성’의 성과관리 중점

구분		성과지표
프로그램 목표 (사회복지 기반 조성)		사회서비스 고용비중
		행복e음을 통한 복지급여서비스 지급 건수
단위사업	복지사업평가	전기 평가 미흡시설의 등급 상승률
	지역자율형 사회서비스 투자사업	지역자율형 사회서비스 일자리 수
		이용자 종합만족도

아래에서는 노인을 대상으로 한 사회서비스와 관련한 성과목표와 사업을 대상으로 성과관리 중점을 살펴본다. 먼저 프로그램 목표 ‘노인생활의 안정’을 위한 성과관리 현황을 살펴보도록 한다. 노인생활의 안정은 노인의 사회참여 기회 확대와 독거노인 등 취약계층 노인의 보호를 위한 총 6개의 단위사업으로 구성되어 있다. 이 중 노인돌봄서비스 사업과 양로시설운영지원 등 2개의 사업은 사회서비스 제공과 직접 관련된다.

프로그램 목표의 성과지표는 ‘노인생활안정지원비율’로 (노인돌봄기본서비스, 노인돌봄종합서비스, 독거노인사랑잇기, 일자리 사업 수혜자 수/전체 노인 수)\*100으로 노인 대상 급여 수혜자 총 수의 관리가 목표이다. 즉 성과관리의 목표가 급여 수혜자 수인 셈이다.

단위사업인 노인돌봄서비스의 성과지표는 돌봄서비스를 받는 독거노인 비율, 돌봄기본서비스 수혜 노인의 만족도, 노인돌봄종합서비스 수혜율이다. 관련 성과지표는 표적률(target rate)을 높이고, 수혜자의 만족도를 제고하는 데 성과관리의 초점이 맞추어져 있다. 다만 만족도는 시·군·구별로 수혜자 10명을 대상으로 설문조사를 통해 5항목 3점 척도로 측정하고 있다. 이 돌봄서비스는 바우처로 운영되는 서비스이다.

바우처 외에 복지시설을 통한 사회서비스와 관련된 사업은 노인관련기관지원과 양로시설 운영지원사업이다. 양로시설 운영지원사업의 경우 65세 이상의 무의탁 노인들이 거주하는 양로시설의 인건비 등 시설운영비를 지원하는 지방자치단체 경상보조사업으로 2005년 지방이양사업으로 선정되었다가 2015년 정신요양, 장애인생활 시설 등과 같이 중앙으로 환원된 사업이다. 성과지표로 ‘시설입소자 만족도조사’와 ‘시설입소자 지원율(%)’을 설정하고 있다. 국가에서 보장하는 양로시설 입소자 및 종사자에 대한 전수조사(4,500명)를 통해 시설 설비, 생활여건, 서비스, 주변환경 등 30개 평가항목에 대해 만족도를 실시한다. 시설입소자 지원율은

(국고지원 양로시설 입소자 수/전체 양로시설 입소자 수)\*100으로 측정한다. 이로써 다른 유형의 양로시설과의 경쟁력을 성과관리의 초점으로 삼고 있다. 즉 양로시설 운영지원사업의 경우 성과관리의 중점이 모두 시설 서비스 운영 결과에 집중하고 있다.

한편 단위사업 ‘노인관련기관지원’은 세부사업으로 ‘노인보호전문기관’ 지원사업이 있다. 노인학대 예방 및 노인 보호를 위해 중앙노인보호전문기관과 지자체가 운영하는 보호전문기관에 대해 지원하는 사업이다. 성과지표로 노인학대신고증가율과 학대피해노인 정서적 안정 비율(%)을 설정하고 있다. 노인학대신고증가율은 측정산식 [(올해 노인학대 신고건수-전년도 노인학대 신고건수/전년도 학대신고건수)\*100]을 통해 중앙노인 보호전문기관에서 실적을 집계한다. 학대피해노인 정서적 안정비율(%)은 학대피해노인전용쉼터 보호노인 중 검사 가능한 노인을 대상으로 성인우울증 자가검진을 통해 입소자 및 이용자 전수조사로 측정한다. 입소 전과 퇴소 전 우울증 검사 결과의 비교 후 감소 정도를 측정한다. 노인을 대상으로 한 시설서비스를 제공하는 사업의 경우 성과관리의 중점이 서비스 제고의 결과에 초점을 두고 있으며, 성과관리에 적합한 성과지표를 두고 있다.

〈표 3-38〉 프로그램 목표 ‘노인생활안정’의 성과지표

프로그램 목표	단위사업	성과지표
노인생활안정 (노인생활안정 지원비율)	노인복지지원	기초연금 지급률
		부당수급 환수율
	영주귀국 사할린한인 지원	수혜자 만족도(점)
		예산실집행률(%)
	노인관련기관지원	노인학대신고증가율(신규)
		학대피해노인 정서적 안정비율
		사회활동 참여 노인 수
	효문화진흥원 설립 공정률	

프로그램 목표	단위사업	성과지표
	노인돌봄서비스	돌봄서비스를 받는 독거노인 비율
		돌봄기본서비스 수혜 노인의 만족도
		노인돌봄종합서비스 수혜율
	양로시설 운영지원	시설입소자 만족도 조사(접수)
		시설입소자 지원율(%)
	노인일자리지원	노인일자리 창출 수
시니어인턴십 계속고용률		

자료: 보건복지부. (2016b). 2017년도 성과계획서.

프로그램 목표 ‘노인의료보장’을 실현하기 위해 단위사업 노인요양시설 확충 사업이 시행되고 있다. 지자체 보조사업으로 성과지표로는 장기요양기관 이용률과 노인요양시설 이용자 만족도(%)를 설정하여 성과관리를 하고 있다. 장기요양기관이용률은 전체 장기요양인정자 대비 요양시설 이용자 비율로 측정하며 이때 재가기관도 포함된다. 노인 요양시설이 이용자 만족도는 요양시설을 이용한 노인의 가족 및 수발자 중 1,000명을 무작위 추출하여 이용자의 건강상태와 환경변화 등 전반적 만족도를 개별 전화면접을 통해 측정한다.

〈표 3-39〉 보건복지부의 성과계획서상의 성과목표

프로그램 목표	단위사업	성과지표
노인의료보장 (노인장기요양 보험 수혜율)	치매관리사업지원	치매관리사업 교육 및 인식 개선 사업 실시 인원
		치매환자 의료관리율
	노인장기요양보험지원	노인장기요양보험 계약률
		노인장기요양보험 수요자 만족도 조사
	노인요양시설확충	장기요양기관 이용률
		노인요양시설 이용자 만족도

자료: 보건복지부. (2016b). 2017년도 성과계획서.

이상 성과계획서 프로그램 목표와 단위사업의 성과지표를 요약하면 아래와 같다.



앞에서 설명한 바와 같이 사회서비스 분야 전반에 대한 성과관리 중점으로 사회서비스 고용비중과 복지급여서비스 지급건수는 부적합하다. 복지시설 서비스의 성과관리를 위한 지표로서 이용자를 대상으로 한 성과 지표 ‘만족도 조사’와 ‘이용률’, ‘지원율’ 등은 결과지표로서 적합하다. 복지시설에 대한 관리지표로서 ‘전기 평가 미흡시설의 등급 상승률’은 적합하지 않다.

〈표 3-40〉 보건복지부의 성과계획서상의 사회서비스 관련 핵심 성과지표 요약

구분	성과지표
사회복지 기반 조성	사회서비스 고용비중
	행복e음을 통한 복지급여서비스 지급 건수
복지사업평가	전기 평가 미흡시설의 등급 상승률
노인관련기관지원	노인학대신고증가율(신규)
	학대피해노인 정서적 안정비용
양로시설 운영지원	시설입소자 만족도 조사(점수)
	시설입소자 지원율(%)
노인요양시설	장기요양기관 이용률
	노인요양시설 이용자 만족도
노인돌봄서비스	돌봄서비스를 받는 독거노인 비율
	돌봄기본서비스 수혜 노인의 만족도
	노인돌봄종합서비스 수혜율
지역자율형 사회서비스 투자사업	지역자율형 사회서비스 일자리 수
	이용자 종합만족도

자료: 보건복지부. (2016b). 2017년도 성과계획서.

#### 다. 사회보장위원회 사회보장시행계획 실적 점검

국무조정실의 성과관리시행계획과 기획재정부의 성과계획서는 부처별 과제 및 단위사업을 대상으로 성과관리를 하기 위한 도구이다. 한편 사회보장위원회의 사회보장기본계획 시행계획은 다수 부처의 과제들을 대상

으로 성과관리를 한다. 2016년도 시행계획에 따른 성과관리 현황을 살펴보면 다음과 같다. 제1차 사회보장기본계획은 비전 ‘더 나은 내일, 국민 모두가 행복한 사회’와 전략목표 ‘생애주기별 맞춤형 사회안전망 구축’, ‘일을 통한 자립지원’ 그리고 ‘지속가능한 사회보장 기반 구축’에 기초하여 각각의 전략목표하에 2~4개의 성과목표를 두고 있다. 2016년 사회보장시행계획은 각각의 성과목표 달성을 위해 각 부처로부터 제안받은 각각의 관리과제를 배정하고 있다. 사회서비스 분야와 노인 대상 서비스를 중심으로 2016년도 시행계획의 성과관리 중심을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 사회서비스 분야에 대한 성과관리는 전략목표 ‘맞춤형 복지전달체계 구축’하의 성과목표 ‘양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신’을 중심으로 이루어진다.

〈표 3-41〉 사회보장위원회 시행계획서상의 목표체계

비전	더 나은 내일, 국민 모두가 행복한 사회		
전략목표	생애주기별 맞춤형 사회안전망 구축	일을 통한 자립 지원	지속가능한 사회보장 기반 구축
성과목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 맞춤형 복지급여체계 활성화 및 복지사각지대 해소</li> <li>■ 미래세대의 건전한 성장</li> <li>■ 건강하고 안정된 생활</li> <li>■ 편안하고 활력 있는 노후</li> <li>■ 다양한 욕구에 대응한 맞춤형 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 청년의 조기노동시장 진입 지원</li> <li>■ 여성의 경력단절 예방과 맞춤형 재취업 지원</li> <li>■ 중장년의 더 오래 일하기 및 퇴직 후 재취업 지원</li> <li>■ 근로빈곤층의 자립 및 생활안정 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사회보장제도의 지속가능성 제고</li> <li>■ 맞춤형 복지전달체계 구축</li> </ul>

자료: 사회보장위원회. (2016). 제1차 사회보장기본계획 2016년도 시행계획.

성과목표 ‘양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신’은 4개의 과제로 구성되어 있으며 이 중 3개가 사회서비스와 관련된다. 〈표 3-42〉는 전략목표 ‘지속가능한 사회보장 기반 구축’과 성과목표 ‘양질의 사회서비스 제공을

위한 혁신'하의 관리과제와 각각의 성과지표를 나타낸 것이다. 사회보장 시행계획에는 전략목표의 달성 여부를 측정할 수 있는 성과목표별 성과 지표가 설정되어 있지 않다. 따라서 직접 관리과제에 대한 성과관리 중점을 통해 살펴보면 다음과 같다.

관리과제 '규제완화를 통한 사회서비스 제공의 양적 확대 유도'는 지역 자율형 사회서비스의 가격 규제를 완화하여 다양한 서비스가 제공될 수 있도록 이용자의 선택권을 확대하고 제공기관 간 경쟁을 유도할 목적으로 추진되었다. 성과지표로는 '지역자율형 사회서비스 일자리 창출'을 설정하고, 전자바우처 시스템을 통해 서비스 제공인원의 통계를 확인하여 측정한다. 이 성과지표는 이미 성과관리시행계획과 성과계획서에서도 활용된 지표로서, 성과관리의 대상으로서는 성과지표의 측정방식이 부적절함을 지적한 바 있다. 특히 이 시행계획의 관리과제에서는 가격 규제완화에 따른 서비스 시장의 활성화와 이에 따른 추가적 서비스 제공을 염두에 둔 것이므로 단순한 일자리 창출 수로는 성과관리를 할 수 없다.

〈표 3-42〉 맞춤형 복지전달체계 구축

성과목표	관리과제	성과지표
2-4. 양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신	1) 규제완화를 통한 사회서비스 제공의 양적 확대 유도	- 지역자율형 사회서비스 일자리 창출(서비스 제공인원)
	2) 신규 사회서비스 영역 확대	- 사회서비스 R&D논문(접수) - 사회서비스 R&D 현장 실효성 검증성공률(%)
	3) 사회적 경제주체 지원을 통한 활성화 유도	- 사회적기업 지원 강화 - 사회적기업 수 - 협동조합 일자리 수 - 협동조합 인센티브 강화 등 활성화 유도
	4) 사회서비스 품질제고	- 품질평가 지표개선 및 역량 강화

자료: 사회보장위원회. (2016). 제1차 사회보장기본계획 2016년도 시행계획.

관리과제 '신규 사회서비스 영역 확대'는 핵가족화, 저출산·고령화에 따른 사회서비스에 대한 욕구에 대응하기 위한 신규 사회서비스의 개발을 목적으로 추진 중이다. 이 관리과제는 2010년 「사회서비스 육성방안 및 선진화방안」, 「서비스 혁신과 2012년 신산업창출을 위한 서비스 R&D 추진 종합계획」 등에 근거하여 2012년부터 실시하고 있는 계속사업이다. 동 과제의 성과지표로 사회서비스 R&D 논문과 사회서비스 R&D현장 실효성 검증 성공률(%)이 설정되어 있다. 성과지표 '사회서비스 R&D 논문'은 표준화된 순위보정 영향력지수(mrnIF)를 이용하여 사회서비스 관련 논문의 질적 수준에 대한 평가점수를 통해 측정한다. 한편 성과지표 '사회서비스 R&D현장 실효성 검증 성공률(%)은 (검증 성공 과제/검증 대상 과제)의 산식을 통해 측정한다. 신규서비스 발굴을 연구결과와 성과를 중심으로 성과관리를 하고 있다.

관리과제 '사회서비스 품질제고'는 사회서비스에 대한 체계적인 품질관리를 위한 품질평가제도의 운영을 목적으로 한다. 사회보장정보원에 제공기관에 대한 평가업무를 위탁하여 운영하는 사업이 관리과제로 선정되어 있다. 성과지표로 '품질평가 지표 개선 및 역량 강화'를 설정하고 품질평가 지표 개선 노력은 공청회, 현장모의평가, 품질평가자문회의, 사후감담회의 수로 측정한다. 품질평가 역량 강화는 품질미흡기관 역량 강화교육실시, 경영컨설팅 시행 횟수로 측정한다. 이로써 품질평가 제고의 성과관리 중점은 실제 개선효과가 아닌 개선을 위한 활동을 중심으로 이루어지고 있다.

사회서비스와 관련한 전략목표 '맞춤형 복지전달체계 구축'하의 성과목표 '양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신'은 3개의 성과지표 '지역자율형 사회서비스 일자리 창출', '사회서비스 R&D 결과', '품질평가 지표 개선 및 역량 강화'로 관리되는 셈이다. 사회서비스 일자리 창출 수는 관리

과제의 산출에 해당하는 성과이고, 사회서비스 R&D의 경우도 산출 성격의 성과이다. 한편 사회서비스 품질제고의 경우는 정상시의 제공기관에 대한 평가업무의 부수활동을 성과로 관리하고 있어 사업 추진 점검의 성격을 띠고 있다. 따라서 2016년도 시행계획의 실적점검을 통한 성과관리는 당초 가격 규제완화, 서비스 R&D, 품질평가 개선 등 혁신적 노력에 기반한 양질의 사회서비스 제공성과를 측정하고 관리하는 데 한계가 있다(성과목표-관리과제에 상응한 성과관리가 이루어지지 않고 있다).

시행계획서상의 노인 대상 사회서비스 관련한 성과관리의 현황을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 관련 성과지표는 전략목표 ‘생애주기별 맞춤형 사회안전망 구축’ 아래 성과목표 ‘편안하고 활력 있는 노후’에 포함되어 있다.

노인을 대상으로 한 사회서비스의 성과관리는 관리과제 ‘독거노인 돌봄시스템 강화’와 ‘노인학대 예방 및 피해자 보호’, ‘지역사회 기반의 노인자살예방체계’ 그리고 ‘국가유공자 의료요양 서비스 확대’ 등 보건복지부와 국가보훈처 사업으로 구성되어 있다.

관리과제 ‘독거노인돌봄시스템 강화와 노인학대 예방 및 피해자 보호’와 관련한 성과지표는 앞에서 이미 설명한 성과관리시행계획서상의 관리과제 ‘독거노인 돌봄강화’와 성과계획서상의 단위사업 ‘노인관련기관 지원’과 ‘노인돌봄서비스’와 동일하다.

한편 관리과제 ‘노인자살예방체계’의 경우는 지역정신건강증진센터와 노인사회복지기관을 연결하여 보건복지 통합서비스를 제공하는 지역사회 기반 노인자살예방사업을 추진하는 사업으로, 매년 2개의 지역에서 국고보조금 교부를 통해 시행한다. 동 사업의 성과지표는 ‘지역유형별 노인자살예방 사업모형 개발 및 보급’으로 예산사업을 수행한 결과이다. 따라서 예산 집행 결과가 성과관리의 대상으로 되어 있다.

〈표 3-43〉 노후의 건강 및 안전제고

성과목표	관리과제	성과지표
2-2. 노인 안전관리 및 돌봄 체계 마련	1) 독거노인 돌봄시스템 강화	- 돌봄서비스를 받는 독거노인 비율(%) - 돌봄기본서비스 수혜 노인의 만족도(점) - 노인돌봄종합서비스 수혜율(%)
	2) 노인학대 예방 및 피해자 보호	- 노인학대신고증가율(정량) - 학대피해노인 정서적 안정비율(정량)
	3) 지역사회 기반의 노인 자살 예방체계	- 지역유형별 노인자살예방 사업모형 개발 및 보급(농촌형, 도시형)
	4) 국가유공자 의료·요양서비스 확대	- 보훈병원 의료서비스 만족도 - 보훈요양원 고객만족도 - 재가복지서비스 만족도

자료: 사회보장위원회. (2016). 제1차 사회보장기본계획 2016년도 시행계획.

## 제5절 소결

우리나라 사회서비스 분야에서는 서비스 공급 주체로서 비영리법인과 영리법인 그리고 개인 등 민간부문의 역할이 매우 크다. 그리고 서비스 분야의 발전과정에서 정부가 사회복지법인에 사회복지서비스를 위탁생산하도록 하는 방식, 지방자치단체가 설립한 사회복지관 등 서비스 이용 시설과 프로그램 운영을 위탁하는 방식, 바우처를 이용하여 이용자가 스스로 서비스 제공기관을 선택하는 방식 등 세 가지 유형의 생산방식이 혼재한다. 한편 이와 같은 서비스의 생산은 정부의 보조금을 통해 이루어지지만 보통교부세, 포괄보조금, 특별보조금 등 다양한 형태로 재정이 지원된다.

사회서비스의 생산을 공공부문에서 담당하는 것이 아니라 민간을 통해 생산토록 함으로써 공공부문을 통한 생산의 경우와는 다른 성과관리방식이 요구된다. 흔히 공공부문에서 적용 가능한 각종 직간접 통제가 불가능하므로, 다양한 형태의 관리상의 문제점이 나타날 수 있다. 이때 사회서비스 정책의 성과를 확보한다는 차원에서 필요한 통제는 서비스를 제공하는 방식에 따라 달라진다. 위탁계약을 통해 사회서비스를 생산하는 경우 계약방식에 따라 서비스 제공자의 동기구조가 달라질 수 있다. 정보 비대칭 때문에 적격 사업자 선정 시 발생할 수 있는 역선택 위험과 계약 후 수탁자의 도덕적 해이에 따른 각종 비효율 등 사업의 성과를 저해할 수 있는 위험요소는 상존한다. 그러나 우리나라의 경우 아직까지 동등한 계약당사자로서 맺은 계약 형태로 서비스 생산계약이 이루어지지 않고 있으며, 수탁자의 선정과 선정 후 도덕적 해이를 완화하기 위한 조치가 계약에 포함되어 있지 않다. 단지 민간복지시설에 사회서비스 생산에 대한 보조금을 지급하는 형태의 위탁계약이 주를 이루고 있고, 보조금 지출

의 적정 관리를 위한 회계적 통제가 주를 이룬다. 이로써 마치 공공부문에서 직접 서비스를 생산하는 것과 유사한 형태로 관리가 이루어진다.

한편 위탁계약방식과는 대조적으로 서비스 이용권으로 직접 제공기관을 선택하여 서비스를 구매하는 바우처 방식의 경우는 정부의 통제는 서비스 비용정산 과정과 시설 평가를 통한 품질관리 등을 통해서 이루어진다. 바우처 사업의 성과는 이용자의 선택을 통한 서비스 공급자 간의 경쟁의 결과로 창출되는 것이므로 사실상 정부의 성과관리에 대한 역할은 경쟁적 환경의 조성에 달려 있다고 볼 수 있다. 경쟁적 환경은 서비스 시장이 적정한 규모로 성장하고, 동시에 서비스 제공기관이 경영 차원에서 자율적 의사 결정권(가격 설정, 서비스 종류, 활동 지역범위 등)을 행사할 수 있는 경우 형성 가능하다. 그러나 현재 바우처가 적용되고 있는 사회 서비스 분야의 시장 규모와 각종 규제적 조치는 바우처를 통한 경쟁적 효과를 만들어 내기에는 부족한 것으로 알려져 있다.

이와 같은 사회서비스 공급환경과 함께 보통교부금, 포괄보조금, 특별보조금 등 재원의 유형에 따라 사업의 관리 권한이 중앙부처에서 지방자치단체로 이전되거나 분산되므로, 사업의 성과관리는 곤란하게 된다. 보통교부금의 경우 사업의 관리 권한은 지방자치단체에 있고, 교부금으로 운영되는 사회서비스 사업의 경우는 중앙부처의 직접적인 관리통제는 매우 약한 것으로 볼 수 있으며, 지방자치단체 차원에서의 비교적 완화된 통제를 받는다. 포괄보조금의 경우도 이와 유사하다. 위탁계약과 바우처라는 정책관리 수단이 원래의 간접적인 성과관리 기능을 발휘하지 못하고 있는 상태에서, 사업에 대한 중앙부처 또는 지방자치단체의 관리 통제도 완화된 상태이다.

이와 같이 사업을 직접 수행하는 하위 차원에서의 성과관리 외에 기획재정부, 국무조정실, 사회보장위원회 등 정책성과를 관리하는 상위 차원



에서도 사회서비스 분야에 대한 효과적인 성과관리에는 아직 부족하다. 가장 두드러진 점은 성과관리 중점이다. 세 군데의 성과관리 주체가 설정한 사회서비스 분야의 대표적인 성과관리 중점은 모두 ‘일자리 창출’에 있었으나 성과지표 자체가 목표관리에 적합하다고 볼 수 없다. 사회서비스 분야별 성과관리 중점 또한 정책 주체의 투입 측면에 중점을 두고 성과를 관리하고 있거나 전체의 성과를 측정하기 곤란한 지표로 성과관리를 하고 있다. 또한 성과관리의 중점이 아주 협소하게 정해져 있어 사회보장정책이 추구하여야 할 방향과는 매우 동떨어진 성과관리 방향임을 알 수 있다.

동시에 우리나라 사회서비스 분야의 운영 현황에 상응한 성과관리 중점 역시 부재하였다. 즉 위탁계약 또는 바우처를 통해 사회서비스가 제공되는 경우 각각의 제도적 특성 및 그 발전 단계에 상응한 상위 차원에서의 성과관리 중점이 필요하나 이에 대해서는 고려되어 있지 않다.

사회서비스 분야에 국한하여 성과관리체계를 종합해 보면 사회서비스 사업을 직접 관리하는 단계에서의 다양한 성과관리 수단이 아직 제 기능을 발휘하지 못하고 있다. 동시에 사업부서의 성과를 관리할 수 있는 중앙과 지방자치단체 차원에서의 기제가 부족하다. 그리고 중앙부처 및 위원회가 주도하고 있는 최상위 단계에서의 성과관리 역시 사회서비스 분야의 거시적 성과를 효과적으로 관리하기 위해서는 보완이 필요하다.



# 제 4 장

## 사회서비스 성과관리 해외 사례

제1절 영국의 사회서비스 성과관리 정책

제2절 미국의 사회서비스 성과관리 정책

제3절 소결



# 4

## 사회서비스 성과관리 해외 사례 <<

제4장에서는 우리나라 성과관리제도의 모델이 되어 온 미국과 영국의 제도를 중심으로 성과관리의 해외 사례를 살펴보고자 한다. 우리나라 성과관리제도의 중요한 축을 이루고 있는 재정성과관리제도는 영미권을 중심으로 발전해 온 재정성과관리제도에 그 기초를 두고 있다. 재정성과관리제도는 원래 1949년 미국에서 후버위원회(Hoover Commission)의 권고에 따라 시작되었던 성과주의예산제도에서 출발하여 1980년대 호주, 뉴질랜드를 시작으로 영국과 미국 등지에서 본격적으로 제도화되었다(이태성, 2013, p. 159). 최근에 지방분권화가 진행되고 있는 영국과 오래전부터 분권화된 미국에서 성과관리제도의 운영체계를 살펴보는 것은 본격적인 분권화를 앞두고 있는 우리나라 성과관리제도 구축에 시사점을 줄 것으로 사료된다.

### 제1절 영국의 사회서비스 성과관리 정책

#### 1. 영국의 성과관리제도 개요

영국의 사회서비스 성과관리 정책은 한편으로는 정부의 성과관리제도에 대한 이해와 다른 한편으로는 사회서비스 정책에 대한 이해가 전제가 되어야 한다. 영국 정부부문에서 성과관리는 정책의 성과 측정, 모니터링, 보고, 예산과의 연계 그리고 시스템 운영 등 정책성과와 관련된 관리

전반을 포괄하는 의미이다(최영출, 2013, p. 56). 이미 1990년대 초부터 성과관리에 대한 관심이 확산되어 갔고, 1997년 노동당 정부 집권 시기에 비로소 제도적으로 자리를 잡아나가기 시작했다. 이때 자리 잡은 공공서비스협약제도(PSA)는 재무부(HM Treasury)와 지출부서와의 계약서에 근거한 성과관리제도이다. 그러나 노동당이 재집권에 실패하면서 폐지되었고, 보수당과 자민당 연합정부 시기에는 부처별 사업계획이 성과관리제도로 기능하였다. 그러나 다시 2015년부터는 단일부처계획으로 변경되는 등 집권정당이 바뀔 때마다 정부의 성과관리제도가 바뀌고 있다. 이로써 영국의 성과관리제도는 아직까지 지속적인 제도로서 공공부문의 성과관리를 정착시키는 데 어려움을 겪고 있다. 따라서 아래에서는 영국의 성과관리제도의 핵심적 요소를 중심으로 살펴보도록 한다.

영국은 1980년대 이후 지속적이고 체계적인 공공부문 개혁을 진행해 왔다. 대표적인 노력은 민영화, 기업적 관리, 분권화, 성과 측정, 시민에 대한 인식 변화 등이다. 이를 통해 행정서비스의 공급방식과 정부관리의 기본틀이 바뀌었으며, 재정부문에서는 공공지출의 계획성과 재정집행의 효율 및 성과를 강화하는 정책들을 지속적으로 전개했으며, 효율성과 책임성 원리가 강조되었다.

1990년대 말 블레어 정부는 지방정부 현대화 정책을 추진함으로써 ‘최고가치’라는 정책철학을 주창하였다. 최고가치 체제는 행정서비스 공급의 경제성, 효율성, 효과성을 추구하면서 궁극적으로 서비스 향상을 통해 세금의 경제적 가치(Value for Money: 이하 VFM)와 재정의 책임성을 확보하는 데 그 목적이 있었다. 이를 위해 영국정부는 최고가치 성과지표(BVPI)를 개발하고 이를 측정하도록 해 주는 최고가치 회계제도(Best Value Accounting)를 구축하는 등 인프라를 체계적으로 정비하였다. 1999년 제정된 「지방정부법(Local Government Act 1999)」은 지방정

부의 BVPI 설정에 관한 성과 측정 대상 서비스의 범위, 지표 선정, 성과 달성 수준 등 주요 사항을 결정하는 권한과 아울러 성과기준을 구체화할 수 있는 권한을 중앙정부에 부여하였다.

2000년대에 들어서는 재정지출의 질을 향상시키고, 세금의 경제적 가치를 극대화하는 정책에 공공관리의 가장 큰 역점을 두었다. 이와 관련하여 지방부문에서는 종합성과측정(Comprehensive Performance Assessment: 이하 CPA)제도를 통해 서비스의 품질과 지방정부의 성과를 총체적으로 제고하는 시도가 있었다. CPA 제도는 지방정부가 시행하는 사회복지 등 전 행정서비스를 대상으로 평가를 실시하였고, 특히 지역 주민을 위한 서비스 성과와 VFM 개선에 중점을 두는 방향으로 정책을 추진하였다. 종합성과평가 결과는 행·재정상의 자율과 혜택 확대, 규제와 점검 완화, 성과개선 계획 요구와 각종 제재조치 및 불이익 등 인센티브 제공에 활용되었다.

또한 지방정부는 효율성 보고서의 발간을 의무화하고, 성과평가의 결과의 공개 및 이용자 만족도 조사를 의무화하였다. 중앙정부의 보조금에 대해서는 효율성과 책임성에 입각한 성과관리를 추진했다. 2000년 초중반부터는 특정보조금제도를 운영하면서 그 운영성과를 측정하여 그 결과를 토대로 재정보조금 인센티브를 부여하였다.

한편 영국에서 중앙부처에 대한 성과관리의 중점은 주로 중앙부처 단위로 행정서비스의 산출에 두다가, 이후 관계부처들을 서로 연계하는 결과 중심이 성과관리방식으로 바뀌었다. 2000년 초반에 다시 개별부처 대상의 성과관리방식으로 환원되었다. 현재 운영 중인 이 성과관리시스템에서는 재무관(finance director)의 역할과 권한을 강화하였고, 각 부처는 비전과 사업별 정보를 상세하게 제시하도록 하는 한편 지속적인 모니터링에 초점을 맞추고 있다.

〈표 4-1〉 시기별 성과관리제도 변화

구분	특징
시민 현장(1991~1998)	- 특정 서비스에 대한 양적 지표 도입
공공서비스협약제도(1998~2010)	- 주요 부처의 600개 정책목표를 중심으로 주요 결과지표 사용
부처별 사업계획서(2010~2015)	- 부처별 개별 보고서: 활동, 재정, 투입 및 영향지표 - 정부의 주요 핵심 목표에 초점을 두며, 재정 및 성과정보를 통합 - 구조적 개혁 우선과제 등과 같은 주요 활동 목표 제시
단일부처 계획(2015~)	- 두 가지 유형이 존재함 - 상위 차원의 공개 버전: 성과 목표와 주요지표 - 구체적인 내부 버전

영국에서는 현재 중앙정부의 권한이 지방과 민간으로 이양되는 분권화 정책을 추진 중에 있다. 그러나 지방분권을 강화하는 가운데에서도 지방의 재정 책임성 확보, 행정 운영의 투명성 제고 그리고 성과관리에 대해서는 중앙정부가 거시적 관리를 계속해 나가고 있다. 특히 정부는 보조금의 사용에 대한 재정 책임성 확보와 성과관리를 위해 지방 단위에서 신뢰 가능한 책임성 확보 시스템을 구축하고자 노력하고 있다(임성일, 2013, p. 269). 지방의 행·재정활동에 대한 거시적 성과관리를 위해서는 기존의 개선책을 모색하는 정책적 기초와 수단적 조치들은 그대로 유지되거나 오히려 보강하는 추세이다(임성일, 2013, p. 268). 또한 국가적 관점에서 정책적 의미와 유용성이 큰 분야에 대해서는 중앙정부가 전국의 지방정부를 서로 비교할 수 있도록 관련 성과정보를 수집·분석 공개하고 있다. 정부 투명성 어젠다(Government's transparency agenda)에서는 전국의 지방정부를 비교 공개해서 정보의 질과 양을 적극적으로 확대할 것을 요구하고 있다.

국고보조사업과 관련해서는 지방의 자율성과 민주성을 존중한다는 의미에서 중앙부처는 거시적 비교 관리 차원의 성과관리에 집중한다. 국고



보조금에 대한 성과관리는 재무회계책임과 성과 부문으로 구분하여 관리된다(임성일, 2013, p. 270). 이를 위해 중앙부처의 회계관(Accounting officer)의 권한과 역할을 강화하는 회계관 시스템을 강조하고 있다. 회계관은 부처의 자체 사업과 부처가 지원하는 보조사업의 예산회계(행정 및 재정활동) 전반에 걸쳐 합구성(regularity), 적절성(propriety) 그리고 세금의 금전적 가치(value for money)의 원리가 충실히 구현되고 있는지를 점검하는 책무를 진다. 회계관 책임 시스템이 성과관리에 있어서 효과적으로 기능할 수 있도록 다음의 네 가지 목적 달성에 적합한 정책 수단을 업무 수행 시 검토 반영하여야 한다(임성일, 2013, p. 271). ① 선택과 경쟁메커니즘을 통한 효과적 VFM 달성, ② 공공서비스 공급 주체의 다양성 인식 및 활성화, ③ 지역 간 다양성, 지역 간 협력(자원의 공동활용 등)을 인식하는 회계책임 시스템, ④ 공공자금의 성과 미흡 또는 실패의 사전예방을 완화하는 지속성 주체 확보. 이것은 사회서비스 생산에서 수요자와 공급자의 순기능 발현, 서비스 시장에서의 중간결과인 서비스 공급 형성, 자원의 효율적 이용 그리고 서비스 정책의 실패위험의 조정 수단들이 고안되어 운영되어야 함을 의미한다.

한편 중앙정부의 국고보조금에 대한 거시적·미시적 관점의 성과관리의 주요 내용은 다음과 같다. 거시적 관점에서의 성과관리는 보조금 사용의 적절성을 보장할 수 있는 제도적 장치의 마련 여부를 검토하는 데 중점을 둔다(임성일, 2013, p. 272). 관련된 제도적 장치는 자금 사용의 적정 성과를 입증해 주는 재무회계 정보의 제공(작성 및 공개), 필요시 국가감사원 또는 규제기구에 의한 감사 및 조사 조치, 정부의 투명성 전략 점검 요건에 입각한 정보 공개(보조금 선정 및 집행절차와 집행내역, 성과 및 결과를 점검·확인할 수 있는 지표), 사업 성과부진 지방정부에 대한 교정 장치(경쟁압력, 재원 인센티브 장치 등)와 사업실패에 대한 비상계획,

성과부진 및 사업실패에 대한 구체적인 판정기준 제시 등이다.

미시적 관점의 성과관리는 국고보조금의 운영과 관련된다. 운영 성과 관리의 주요 초점은 일반적인 지방회계 책임시스템, 자금의 배분결정 과정과 자금 배분 실태, 지방의 보조금 사용의 합규성과 적절성을 보장하는 정책의 틀, VFM을 보장하는 정책의 틀, 성과부진 및 사업실패에 대한 대책 등이다(임성일, 2013, p. 272).

지방정부의 보조금의 성과관리에는 중앙부처의 회계관 이외에 국가감사원(NAO) 등이 주관하는 외부감사 및 독립적인 외부감사기구에 의한 감사 등이 있다(임성일, 2013, p. 272).

이처럼 영국의 공공부문은 장기적인 효과와 납세자의 금전적 가치, 부처의 단기적 정책 수요 간의 균형을 잡는 문제, 주의 부처별 예산과 책부성, 국가 현안에 대한 범부처적 접근 간의 연계 접근에 중점을 두고 있다.

## 2. 사회서비스 분야 성과관리제도

한편 영국에서 사회서비스 정책은 개인이 독립적 삶을 성취할 수 있도록 자립(independence)과 개인화(individualization) 강화를 목적으로 지원하여 왔다. 정부의 사회서비스 정책은 1968년에 발표된 시봄 보고서(Seebohm report)와 경제적 요인을 계기로 적극적 성격을 띠게 된다. 시봄 보고서에 의해 1970년 「지방정부사회서비스법(Local Authority Social Service Act)」이 제정되었고 지방정부 중심의 사회서비스 공급구조가 확립되었다. 또한 청소년 범죄 및 아동문제, 노인문제는 심각한 경제위기를 초래할 수 있으며, 중앙정부보다는 지방정부 차원의 예방적 조치가 비용 효과적이라는 인식이 커지면서 노인, 아동, 장애인 등 주요 취약대상에 대한 보호서비스의 권한과 책임이 법 개정을 통해 지방정부에

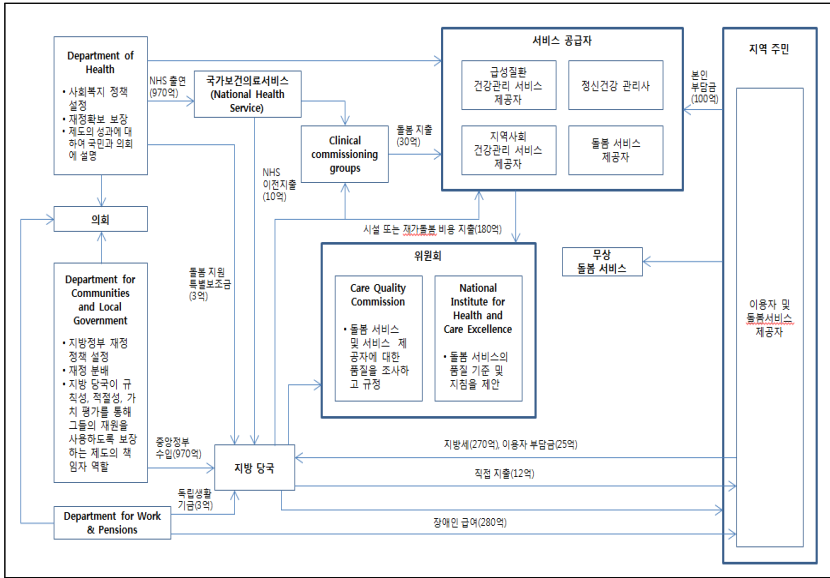
이양되었다.

현재 영국에서 중앙정부는 국가 차원에서의 국방, 외교, 사법, 해외원조, 통화관리, 사회보장, 산업, 교통 등 국가 차원의 거시적인 기능을 담당한다. 지방정부는 교육, 고속도로 수송, 사회서비스(아동 및 성인 돌봄), 공공보건, 주택, 문화, 환경 및 기획, 경찰, 소방 등 주민생활과 밀접한 기능을 담당한다(임성일, 2013, p. 256). 지방정부의 예산회계는 일반회계, 자본회계 그리고 주택회계로 나뉘며, 그중 일반회계는 자체수입, 중앙정부 보조금 수입 그리고 기타수입으로 구성된다. 이 중 주된 재원은 보조금이며, 약 70%를 차지하며, 나머지가 자체수입이다. 사회서비스는 일반회계 지출항목이며, 주로 특정보조금을 통해 재정이 지원된다.

중앙부처인 지역사회지방정부부(Department Communities and Local Government)가 지방정부를 재정지원하며, 보건부(Department of Health) 역시 부분적으로 돌봄 서비스 및 입양 등과 같은 서비스 제공에 대한 재정지원을 한다. 한편 노동연금부(Department for Work & Pensions)는 급여정책을 통해 돌봄 및 지원서비스에 대한 재정지원을 한다. 현재 지방정부 총 지출 중 사회서비스의 지출 비중은 약 20%에 달한다.

지방분권을 실시하고 있는 가운데 사회서비스 분야의 재원이 보건부, 지역사회지방정부부, 노동연금부 등 3개의 중앙부처를 통해 조달되고 있고, 이와 같은 재정지원 구조는 지방정부를 대상으로 한 사회서비스의 성과관리체계 구축에도 큰 영향을 미친다. [그림 4-1]은 성인을 위한 사회적 돌봄서비스의 재정 흐름과 각 기관별 책무를 나타낸 것이다.

[그림 4-1] 사회서비스 분야 재정 흐름도



자료: NAO. (2014). Audit social care in England. p. 28.

보건부, 지역사회지방정부부, 노동연금부가 영국연방 주무부처로 성인 대상 사회적 돌봄 관련 재정지원을 한다.

보건부는 직접 또는 국가보건의료서비스(NHS)를 통하여 지방정부로 재정을 지원하며, 지역사회지방정부부와 노동연금부는 직접 지방정부에 재정을 지원한다. 서비스 이용자들은 지방정부에 복지 부담금을 내고, 서비스 이용 시 본인부담금을 낸다. 지방정부와 서비스 이용자의 서비스 이용료를 기초로 급성질환 건강관리서비스 제공자, 정신건강관리사 지역사회 건강관리 서비스 제공자, 사회보호요양 서비스 제공자 등 제공자는 서비스를 제공한다.

앞에서 언급한 바와 같이 영국에서는 중앙정부가 국가재정활동(재원확보 및 배분)을 주도하면서 지방정부를 거시적 재정관리와 재정운영의 효

올성, 효과성, 경제성 확보 차원에서의 관리통제권을 적극적으로 행사한다(임성일, 2013, p. 255). 보통 영국에서 재정운영과 관련된 성과관리는 재무부(HM Treasury)를 중심으로 총리실, 국가감사원(NAO), 지방감사원, 지역사회지방정부부(Department for Communities and Local Government: 이하 DCLG) 등 다양한 기관이 관계되어 이루어진다.

중앙정부는 사회서비스에 대한 기본적 규제와 관리를 책임지며 실질적 관리 권한은 지방정부에 이양되어 있다. 중앙의 보건부(Department of Health)가 사회서비스 정책을 총괄하고, 지역사회지방정부부(DCLG)가 사회서비스 재원을 지방정부에 배분하는 역할을 한다.

보건부는 사회서비스와 관련한 제도적·법적 프레임 및 돌봄품질위원회(CQC)의 규제 프레임을 마련하고 점검하며, 재정당국과 사회서비스 지출에 대해 협상한다.

자발적인 참여에 기초하여 재정적인 보상이 주어지는 중앙정부와 지방정부 간의 협력 촉진 제도로 지역협정(Local Area Agreement: LAA)과 지역 공공서비스 협정(Local Public Service Agreement: LPSA)이 있다. 이 제도는 지방(정부)의 공공서비스 개선을 위해 서로 다른 형태로 출발했지만 현재 통합되어 실시되고 있으며, 거의 모든 150여 개 지방정부로 확대 실시되고 있어 이미 중요한 중앙정부와 지방정부 간 협력 체계의 틀로 자리 잡고 있다.

사회서비스 분야의 경우처럼 타 중앙부처가 보조금의 배분을 관장하더라도 업무의 성격상 주무부처가 성과를 관리해야 할 경우에는 관계당국이 직접 서비스(재정지출)의 집행과정과 결과를 종합적으로 점검한다. 성인사회케어(Audult Social Care) 보조사업의 경우 CQC가 주축이 되어 법적 의무사항의 이행, 위험성 점검, 성과지표 등을 점검함으로써 지방정부의 책임성과 성과를 관리하고 있다.

지역사회지방정부부(DCLG)의 특정보조금 역시 공공자금관리 재무부 지침(HM Treasury Guidance managing Public Money)에서 요구하는 세 가지 원칙인 규칙성(Regularity), 적정성(Propriety), 세금의 금전적 가치(VFM)에 입각하여 관리하여야 한다.

또한 지역사회지방정부부(DCLG)는 국고보조사업이나 자체사업의 서비스 실패 가능성을 사전에 방지하고자 많은 노력을 기울인다. 특히 아동, 노인 보호나 취약계층과 관련되는 국고보조사업이 제대로 수행되는지의 여부에 대해 감시점검장치를 통해 관리하고 있다.

한편 중앙정부로부터 지원을 받은 보조금 등에 대해서는 「지방정부법(Local Government Act)」, 「지방정부재정법(Local Government Finance Act)」 등에 의한 법적 책임과 행정적 통제가 항상 뒤따른다. 지방정부는 「감사위원회법 1988(Audit Commission Act 1988)」에 따라 매년 외부감사를 받아야 한다. 이때 외부감사의 대상에는 보조사업도 포함되며, 감사과정에서는 재무보고의 정확성을 비롯하여 재정활동의 효과성, 효율성, 경제성 달성 여부에 중점이 주어진다.

지방정부는 사회서비스 정책의 전략수립, 재정운용과 이용자와 제공기관 간의 연계 등을 총괄한다. 지방정부의 사회서비스부(Social Service Department)는 사회서비스 정책총괄 및 이용자 욕구 판정, 서비스 전달, 직접 서비스 제공, 제공기관 계약 및 관리, 개인별 사례관리 및 재정 지원(이용자 직접지불제나 개인예산제 등에 의해 개인에게 직접 지원) 등의 역할을 수행한다.

서비스가 필요한 사람은 우선 지방정부 사회서비스부에서 사회복지사에게 보건 및 사회보호사정(Health and Social Care Assessment)을 받아 필요한 서비스의 내용을 결정한다. 이 과정에서 지방정부는 대상자의 욕구와 욕구에 대한 우선순위를 파악하여 사회서비스 지원계획을 수

립하고 이에 따라 서비스를 제공하고 예산을 집행하는 등 구체적 행위를 수행한다.

서비스 제공기관은 지방정부와의 계약, 또는 이용자와 직접 계약을 통해 서비스를 제공한다. 최근 이용자와의 직접계약방식이 증가하는 추세이다. 정부 지원을 받지 않는 이용자의 사적 시장에서의 사회서비스 지출 규모는 37% 수준이며 서비스 공급시장에서의 민간의 비중은 1980년 14%에서 1990년대 말 40%로 증가하였다. 시장 기제를 강조하는 정책의도가 강하게 드러난 명시적 바우처 사용하고 있다. 국가-서비스 제공자-서비스 이용자의 삼자관계로 사회서비스가 운영 중이며, 종이나 카드 등 일정 형태를 가지고 수급권자에게 직접 지급된다. 바우처 지급시점은 서비스 구입 전이며, 식품구입권, 문화상품권, 전자카드 등이 있다.

한편 지방정부와 민간서비스 공급자의 계약은 다양한 방식으로 이루어진다. 대표적인 계약방식은 Block, Call-off, Spot, Cost & volume 그리고 Grant 등이 있다(Matosevic, Knapp, Kendall, Forder, Ware, Hardy et al., 2001, p. 13). Block 방식은 서비스를 제공하기로 사전에 정한 시간 또는 고객 수에 보수를 지급하는 방식이다. 약정된 보수 총액은 실제 제공된 서비스 총량과 무관하게 지불된다. 이 방식은 공급자에게 일정한 액수를 보장하기 때문에 공급자들은 상대적으로 낮은 가격을 감수하는 경향이 있다. Call-off 방식에서는 지방정부와 서비스 공급자 사이에 시간당 서비스 가격을 미리 정하고 서비스가 제공되면 계약가격으로 제공된 서비스별로 지급한다. 연 단위 협상을 통하여 서비스가 제공되기 전에 서비스 가격이 결정된다. Spot 방식은 서비스가 제공되는 시점에 가격을 결정하여 서비스 제공에 대한 보수를 지불한다. Call-off 와 Spot 방식에서는 서비스를 이용한 경우에만 비용이 지불된다. Spot 방식은 실제로 가장 많이 사용되는 계약방식이다. 구매자들은 Spot 방식과 같은 용

통성 있는 방식을 선호하지만 공급자에게는 불안정성으로 인한 위험부담 (risk)이 매우 크기 때문에 상대적으로 가격이 높게 책정되는 문제가 있다. Call-off & Spot contracts 방식이 실제로 사용될 때는 몇 개의 등급으로 가격이 정해지고, 서비스를 이용하는 사람의 조건에 따라서 등급을 정하는 방식을 사용한다. 이 방식이 영국의 지방정부에서 가장 많이 사용하는 방식으로 알려져 있다.

아래 <표 4-2>와 <표 4-3>은 보건부의 단일부처 계획과 보건부가 지방정부의 성인돌봄정책의 관리를 위해 제시한 성과관리 프레임워크이다. 단일부처계획은 보건부가 매년 작성하며, 5개의 전략목표와 전략목표를 대표하는 성과지표가 1~3개 설정된다. 그리고 각 전략목표별 4~6개의 세부목표가 설정되며, 세부목표별로는 2~6개의 관리과제가 정해져 있다. 단일부처 계획서상의 사회서비스와 관련한 전략목표는 '2. 국민건강 수명 증진을 위한 병원 외 진료 강화'이며, 세부목표는 '욕구 충족 및 의료/돌봄 욕구 증가를 막는 지속가능한 성인돌봄시스템'으로 관련 사회서비스와 관련한 별도의 성과지표는 설정되어 있지 않다. 한편 보건부가 성인돌봄서비스의 성과관리를 위해 성인돌봄서비스 이사회협회(ADASS)와 지방정부위원회(LGA)가 공동으로 성인돌봄서비스 성과관리 프레임워크 (Adult Social Care Outcomes Framework: ASCOF)를 개발하여 지방정부에서 관리 틀로 사용하도록 하고 있으며, NHS를 통해 매년 그 실적을 공개한다. 성과관리 프레임워크는 돌봄이 필요한 사람의 삶의 질, 돌봄과 지원욕구 및 감소, 긍정적인 보호와 지원, 환경취약 성인 보호 및 피해 예방 등 성과관리 영역별 총 6개의 포괄지표를 두고 있다. 그리고 성과관리 영역별로 1~8개의 결과지표를 두고 있다. 영국에서는 공공서비스 협약제도가 폐지된 후 현재 단일부처계획과 성인돌봄서비스 성과관리 프레임워크를 통해 성과가 관리되고 있다.



〈표 4-2〉 보건복지부 단일부처 계획(2018)

전략목표	세부목표	성과지표
1. 국민의 건강유지 및 지속가능한 공공서비스 지원	1.1. 국민건강증진 1.2. 국민건강보호 1.3. 근로자 참여 및 건강 증진 1.4. 공공의료시스템 강화 1.5. 건강 관련 국제 활동 주도	- 18세 이상 흡연자 비율 - 아동비만발병률
2. 국민건강수명 증진을 위한 병원 외 진료 강화	2.1. 적극적 건강관리 및 불필요한 입원진료 감축을 위한 1차 및 지역 기반 진료 접근성 개선 2.2. 지원과 NHS 서비스에 대한 접근 제고를 통한 정신건강환자의 수명 및 진료 결과 개선 2.3. 욕구 충족 및 의료 및 돌봄 욕구 증가를 막는 지속가능한 성인 돌봄시스템 2.4. 환자 접근성 유지 및 품질제도가 가능한 효율적인 지역 약국 공동체 구축 2.5. 적정하고, 안전하며, 비용효과적 의약품 접근이 가능한 약제비 예산 제도 2.6. 의료 및 사회서비스 개선을 위한 기술, 디지털 서비스 및 데이터 사용 기반 구축	- 정신과 진료 대기시간 단축: 2주 내 진료개시 환자 비율
3. 품질 좋고, 안전하며, 지속가능한 병원진료 보장과 적정 인력 확보를 위한 NHS 지원	3.1. NHS 병원 서비스 품질, 안전성, 효과성 보증 3.2. 암진료를 포함한 급성기 환자 진료 서비스 개선 3.3. 의료 및 돌봄인력 확보 3.4. 병원 접근성, 원내 흐름, NHS 진료 표준 준수 개선 3.5. 예산의 효율적 사용을 통한 환자진료용 자원 극대화	- 암 의심환자의 GP의 진료의뢰 후 62일 내 진료 - 불안전 진료의뢰의 18주 이내 처리율 - 사고 및 응급 환자의 도착, 이송, 퇴원까지 4시간 이내 처리비율
4. 건강 및 경제생산성 극대화를 위한 연구 및 혁신활동	4.1. 의료연구를 통한 건강 및 국부 증진 4.2. 안전하고, 효율적이며, 효과적인 의료 및 돌봄시스템 구축을 위한 증거 및 분석 제공 4.3. 안전하고, 효율적이며, 효과적인 의료 및 돌봄시스템 구축을 위한 연구 기반 구축 4.4. 임상연구와 의료혁신의 중심지로서 생명과학산업의 국제 허브화	- 국립의료연구소 (NIHR)의 임상연구네트워크 포트폴리오 참여자 수 - 생명과학 분야 국내 투자규모
5. 의회와 납세자에 대한 의료 및 돌봄시스템의 책무성 보장, 효율적이고 효과적인 보건복지부	5.1. 보건복지부의 정책방향 및 목적 설정 그리고 의료 및 돌봄시스템 관리를 위한 장관과 이사회에 대한 지원 5.2. 의료와 돌봄시스템의 합목적적 운영 5.3. 의료와 돌봄시스템 운영 주도에 필요한 보건복지부 역량, 기술 및 다양성 제고 5.4. 보건복지부를 좋은 일자리로 만들기 5.5. 국민, 매스컴, 이해관계자에 대한 건강 및 돌봄 사안에 관한 정보제공 및 참여 유도 5.6. 상업적 성과 개선을 위한 의료 및 서비스 시스템 지원	- 의회 요청 응답 처리 기간 - 정보요청 처리 - 근로자 참여 지수

자료: Department of Health and Social Care. (2018). Single departmental plan.

〈표 4-3〉 성인 돌봄 성과지표 2017/2018

전략목표	포괄지표	결과지표
돌봄이 필요한 사람의 삶의 질	1A. 돌봄 관련 삶의 질 1J. 돌봄 관련 조정 삶의 질	1B. 일상생활 가능자 중 서비스 이용자 비율 1C. 돌봄 이용자 비율 1D. 보고된 돌보미 삶의 질 1E. 유급 근로자 중 학습장애성인 비율 1F. 유급근로자 중 2차정신건강 문제 성인 비율 1G. 자택 또는 가정에 있는 학습장애인 성인의 비율 1H. 지원 또는 지원 없이 독립적으로 생활하는 정신건강문제 성인의 비율 1I. 필요한 만큼 사회적 접촉을 경험한 서비스와 돌보미를 이용한 자의 비율
돌봄과 지원 욕구 지연 및 감소	2A. 인구 10만 명당 시설과 재가 돌봄 장기이용자	2B. 재활서비스로 퇴원 91일 후 집에 남아 있는 65세 이상 비율 2C. 단기서비스 결과: 서비스 속편 2D. 병원에서 돌봄 이송 지연과 성인 돌봄
긍정적인 보호와 지원	3A. 서비스 이용자의 보호와 지원에 대한 만족도 3B. 서비스 제공자의 서비스에 대한 만족	3C. 돌봄 관련 자문 참여 돌보미 비율 3D. 지원자 정보의 탐색이 용이하다고 느끼는 서비스 및 돌보미 이용자 비율
환경 취약 성인 보호 및 피해예방	4.A. 서비스 이용자 중 안전하다고 느끼는 사람의 비율	4B. 서비스 이용자 중 서비스가 자신을 안전하도록 해 준다는 사람의 비율

자료: Department of Health. (2017). The Adult Social Care Outcomes Framework 2017/2018. p. 58.

## 제2절 미국의 사회서비스 성과관리 정책

### 1. 미국의 성과관리제도 개요

미국에서 공공부문에 대한 성과관리제도는 「예산회계법(Budget and Accounting Act 1921)」의 재정을 통해 성과와 예산을 연계하여 관리하고자 한 1921년부터 2010년 「정부 성과와 결과법 현대화법(Government Performance and Results Act Modernization Act of 2010: GPRAMA)」 제정에 이르기까지 오랜 역사를 지닌다.

그러나 현재의 성과관리제도는 무엇보다도 클린턴 정부 시기인 1993년 「정부 성과와 결과에 관한 법률(Government Performance and Results Act of 1993: GPRA)」이 제정되면서 그 모습을 갖추게 된다(이정욱, 조문석, 2013, p. 18). 미 연방정부의 비대함과 방만함에 대한 비판에서 시작되어 체계적인 성과관리체계의 필요성이 제기되었고, 클린턴 행정부 시기에 그 논의가 「정부 성과와 결과에 관한 법률(GPRA)」 제정을 계기로 제도화되었다. 이 법에 따라 각 연방정부 기관은 성과관리에 필요한 성과계획 수립, 성과 측정 및 평가를 통해 성과정보를 생성하여 의회에 보고하였다. 클린턴 행정부의 성과관리의 초점은 기관의 사업에 있었다. 이를 위해 모든 연방기관이 성과목표 달성 전략, 성과 측정 방법 등을 포함한 전략계획서(Strategic Plan), 성과계획서(Performance Plan), 성과보고서(Performance Report)를 작성하여 의회에 제출하였다. 이때 연방정부의 관리예산처(OMB)는 성과관리의 총괄기능을 수행하였다.

클린턴 행정부에 이은 부시(George W. Bush) 행정부는 전 정부 기관의 사업 중심에서 연방정부의 사업에 초점을 둔 성과분석 중심의 성과관리제도로 전환하여 사업단위 평가를 위한 PART(Program Assessment

Rating Tool)를 개발하여 운영하였다(이정옥, 조문석, 2013, p. 19).

2009년 오바마 행정부가 출범하면서 의회에 대한 보고 체계와 정보공개를 강화하는 방향으로 성과관리제도가 재정비되었다. 2010년 제정된 「정부 성과와 결과법 현대화법(GPRAMA)」은 오바마 행정부의 성과관리제도의 핵심을 담고 있다. 오바마 행정부의 성과관리체계는 정부기관 내부의 성과관리제도와 연방정부 차원에서 관리예산처(OMB)가 직접 개입하는 성과관리제도의 두 과정으로 이루어져 있다. 특히 성과관리체계에서 주정부뿐만 아니라 지방기관, 정부보조사업을 수행하는 하위 기관까지 성과관리의 범위에 포함시키고 있다. 관리예산처(OMB)의 역할은 각 부처 중점 성과목표에 대한 모니터링 및 관리와 모든 부처에 공통으로 적용되는 경영 목표 관리이다(이정옥, 조문석, 2013, p. 20). 이를 구체적으로 살펴보면 [그림 4-2]와 같다.

먼저 정책목표를 범부처 우선순위 목표(Cross-Agency Priority Goals: CAPs)와 부처 우선순위 목표(Agency Priority Goals: APGs), 전략목표(strategic Objectives)로 나누어 각각의 성과를 관리한다.

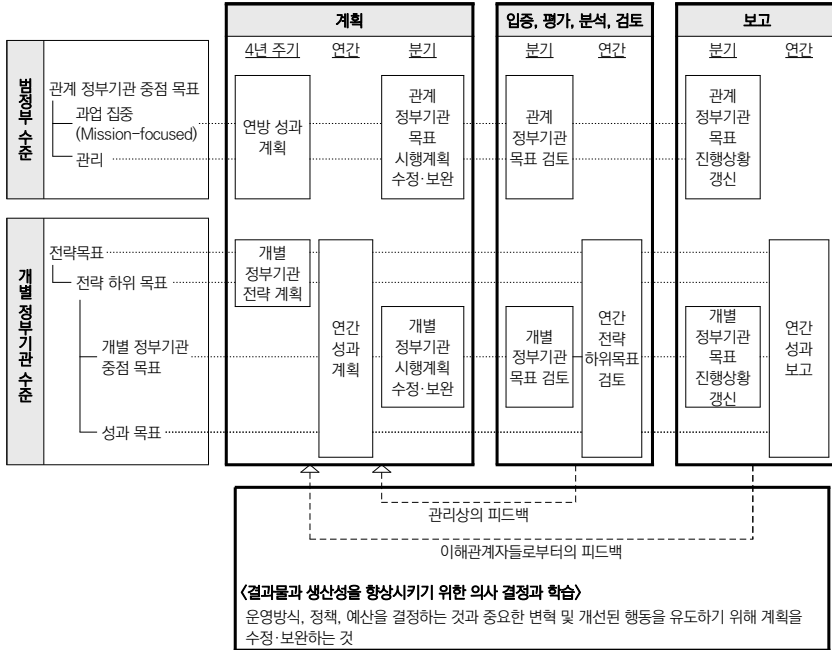
부처 우선순위 목표(APGs)는 주요 연방부처의 장이 2년 안에 달성하고자 하는 실행 중심의 4~5개의 목표를 설정한다. 정부기관의 고위 공직자는 정책의 집행과 그 성과 개선을 통해 궁극적으로는 정책목표 달성에 책임이 있다. 이때 부처 우선순위 목표(APGs)는 정부기관 고위공직자가 고유한 역할을 충실히 이행하도록 하기 위한 제도적 장치로 기능한다(오영민 등, 2017, p. 36). 이를 위해 먼저 3~8명의 차관급 지도자를 구성한 후 목표관리 리더(Goal Leader)를 선정한다. 실행단계에 있어서는 문제, 전략, 수단, 단계, 요소 및 프로그램, 성과관리 검토 과정 등을 확인하고, 이후 분기별로 목표 및 단계를 검토 및 재조정하도록 하며, 데이터 기반의 성과 검토를 실시한다. 마지막으로 우선순위 목표(priority goals)의

진행사항에 대해 공식 웹사이트에 공시한다.

범부처 우선순위 목표(CAPs)는 그 실행에 범부처의 적극적인 협력이 요구되는 대통령의 행정운영 안건(President's Management Agenda: PMA)의 신속한 실현을 위해 사용하는 일종의 도구(tools)이다. 장기적인 성격의 범부처 우선순위 목표는 대다수의 부처에 영향을 미치는 범부처적 행정상의 쟁점을 해결하기 위해 고안되었다. 대통령의 하부요소로서 범부처 우선순위 목표는 대통령이 정한 안건(PMA)의 실행을 위해 사용되며, 기타 범부처 간 조정과 목표 설정 노력으로 보완된다. 범부처 우선순위 목표는 매 대통령 임기와 같이 4년마다 갱신된다.

각 목표에 대해서는 분기별로 이행에 관한 검토·조정이 이뤄지도록 하였으며, 연도별로는 성과계획, 전략검토, 성과보고가 이뤄지도록 하였다. 또한 4년 주기로 범부처 성과계획과 전략계획이 수립된다. 이와 같이 연방정부 차원에서 성과관리제도의 운영과 동시에 연방정부의 재정지원 또는 보조금과 관련한 성과관리제도 역시 발전하게 된다. 특히 연방정부의 보조금의 수와 규모가 증가하면서 보조사업의 중복성과 복잡성이 가중되었고 이에 따라 재정지원의 성과관리에도 개선의 여지가 많았다. 2018년 연방정부재정지원 카탈로그(Catalog of federal domestic Assistance) 홈페이지에 등록된 국고보조사업의 수는 총 2,268개이며, 연방 보건복지부(Department of Health and Human service)의 보조사업 수는 529개이다(CFDA, 2018).

[그림 4-2] OMB의 신성과관리 체계도



자료: 오영민 등. (2017). 우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구. p. 36.

1993년에 마련된 「정부 성과와 결과에 관한 법률(Government Performance and Results Act of 1993: GPRA)」은 중앙부처의 성과관리뿐만 아니라 국고보조사업의 재정성과관리의 개선도 초점을 맞춘 법이다. 그러나 미 의회는 1999년 연방정부의 재정지원 또는 보조금 지원의 성과를 향상시키기 위하여 「연방재정지원관리개선법(the Federal financial Assistance Management Improvement Act)」을 제정하였다(정문기, 2013. p. 206).

미국에서 국고보조사업의 수행은 보조사업을 명시적으로 규정하고 있는 법률과 내부통제기준을 제시하는 OMB 지침과 더불어 각 부처가 국고보조금 지급과 관련하여 마련한 가이드를 준수해야 한다. 국고보조사업

의 성과평가와 관련해서는 국고보조금을 지급하는 중앙부처와 수혜자가 성과 측정을 협의하에 마련한다. 이를 통해 평가의 실시 이후 국고보조사 업과 국고보조금의 지급의 지속성을 판단하게 된다.

미국 연방 보건복지부의 성과관리를 위한 전략계획서와 성과계획서는 다음과 같다. 미국의 연방 보건복지부는 ‘효과적인 건강 및 휴먼서비스 제공과 의학, 공공보건, 사회서비스의 기저를 이루는 학문의 건전하고, 지속가능한 발전을 통해 미국민의 건강과 안녕의 증진’을 임무로 삼고 있다. 이 임무 수행을 위해 ① 의료의 강화, ② 과학지식 및 혁신 발전, ③ 미국민의 건강, 안전, 후생 증진, ④연방 보건복지부 프로그램의 효율성, 투명성, 책무성, 효과성 보장 등의 전략목표를 정해놓고 각각의 전략목표마다 4~6개의 2년 내에 달성할 목표를 정하고 있다.

예를 들어 전략목표 ③인 ‘미국민의 건강, 안전 후생증진’은 아동청소년 안전, 복지, 회복 및 건강 발전, 개인, 가족, 지역사회외의 경제사회적 후생 증진, 장애인 및 노인 지원서비스 질과 접근성 제고, 생애주기별 예방 및 건강 증진, 감염병 발생 감축, 긴급 시기에 건강과 안전보호 및 회복력 촉진 등 5개의 단기목표를 두고 있다.

〈표 4-4〉 연방 보건복지부 전략계획서(2014~2018)상의 전략목표

구 분	프로그램
의료의 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 의료보험 가입자의 보장성 강화 및 미가입자에 대한 보장성 강화(일명 오바마 케어)</li> <li>- 의료의 질과 환자 안전 제고</li> <li>- 지역예방서비스와 연계된 1차 진료 및 예방진료 강화</li> <li>- 의료비용의 성장 억제와 동시에 고질의 효과적인 진료</li> <li>- 취약계층에 대한 장기지원을 포함한 품질, 문화적으로 만족할 만한 돌봄서비스 접근 보장</li> <li>- 건강정보의 유용한 활용을 통한 의료와 국민의 건강 제고</li> </ul>
과학지식 및 혁신 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건강 증진을 위한 과학적 발견 과정을 가속화</li> <li>- 건강, 공공보건, 휴먼서비스 도전과제의 혁신적 해결책 조성 및 응용</li> <li>- 식품안전 향상, 의료재 개발 증진 및 담배 규제 지원을 위한 규제</li> </ul>

구 분	프로그램
	과학 발전 제고 - 공중보건 및 휴먼서비스 실무에서 작동원리의 이해 제고 - 실험, 감시 및 전염병학 역량 제고
미국민의 건강, 안전, 후생 증진	- 아동청소년 안전, 복지, 회복 및 건강 발전 - 개인, 가족, 지역사회의 경제사회적 후생 증진 - 장애인 및 노인 지원서비스 질과 접근성 제고 - 생애주기별 예방 및 건강 증진 - 감염병 발생 감축 - 긴급 시기에 건강과 안전보호 및 회복력 촉진
연방 보건복지부 프로그램의 효율성, 투명성, 책무성, 효과성 보장	- 부적정 지출 감축 및 기망 척결과 재무, 성과, 위험 관리 프로그램을 통합함으로써 청렴도와 책임 있는 감독 강화 - HHS 프로그램 개선과 미국민의 건강과 행복 증진을 지원하기 위한 데이터 접근과 사용의 개선 - 미국민의 건강과 휴먼서비스 욕구 충족을 돕기 위한 HHS 인력에 대한 투자 - 지속가능성을 지원하기 위한 HHS 환경, 에너지, 경제성과 개선

자료: HHS. (2014). HHS Strategic Plan(FY 2014~2018).

단기목표 ‘장애인 및 노인 지원서비스의 질과 접근성 제고’를 달성하기 위한 성과관리는 다음 7개의 성과지표를 통해 이루어지고 있다.

〈표 4-5〉 성과목표 3: 장애인 및 노인 지원서비스 질과 접근성 제고

성과목표	성과지표
장애인 및 노인 지원서비스의 질과 접근성 제고	- 지원 서비스를 받는데 어려움을 보고한 국립 가족돌봄지원프로그램 참석 돌봄비 비율(하향지표) - 가정배달식사서비스 대상 중증장애 노인의 비율 90% 이상 - 운송 서비스 수급자의 서비스 평가등급이 상급 이상자의 비율 90% 이상 유지 - 이동서비스 이용자 중 서비스 등급 우수 이상자의 비율 90% 이상 유지 - 가정배달식사서비스를 받는 중증장애인 노인 비율 증가 - 재가돌봄지원서비스 이용자의 우수 이상 등급 평가비율 90% 유지 - PAIMA의 결과로 긍정적 변화를 경험한 클라이언트가 입증하고 철회하지 않은 학대, 방치, 권리침해에 대한 민원 비율 - SOAR에서 교육받은 PATH 제공기관 수의 증가

자료: HHS. (2014). HHS Strategic Plan(FY 2014~2018). pp. 97-98.



## 2. 사회서비스 분야 성과관리제도

사회보장제도 운영의 재원은 상당 부분 국고보조금이 차지한다. 특히 사회서비스 보조금 사업의 성격상 지역화(localized)된 서비스 공급을 위해서는 지방정부 또는 자치단체의 사업운영과 관련한 재량이 필요하다. 미국에서는 사회서비스 정책과 관련하여 포괄보조금 제도를 운영 중이다. 포괄보조금제도는 다시 사회서비스포괄보조금(Social Service Block Grant: SSBG)과 지역서비스포괄보조금(Community Service Block Grant: CSBG)으로 나뉜다. 사회서비스포괄보조금의 경우 6개의 큰 카테고리 사회서비스 범주만을 제한하고 그 안에서 지방정부에 자율적인 서비스 발굴과 기획 권한을 위임하고 있다. 주도권이 지방정부에 있기 때문에 재원관리 그리고 성과관리에서도 지방정부의 역할이 크다.

이와는 대조적으로 지역서비스포괄보조금(CSBG)은 빈곤퇴치(Poverty Reduction)라는 정책목표의 포괄적 지정하에 구체적 사회서비스 내용을 지방정부에 위임하고 있다. 따라서 재원의 사용처 및 성과관리에 중앙정부 가이드라인이 주도적이다.

사회서비스포괄보조금(SSBG)은 경제적 자급자족, 아동과 성인의 방치 및 학대, 착취의 예방과 치료, 부적절한 시설입소의 예방 및 감축, 그리고 필요시 연계를 지원하기 위한 목적으로 만들어진 제도이다. 1981년 개정된 미국 「사회보장법 (Title XX of the Social Security Act)」을 근거로 시행되고 있으며, 주(州)정부가 자율적으로 지역 주민들, 특히 사회적 약자로 분류되는 아동, 위험 청소년, 취약계층 및 노인 등을 대상으로 한다.

서비스의 종류와 수급자격 조건은 각 주마다 상이하나 아동돌봄, 아동복지, 장애인, 사례관리서비스, 성인보호서비스 등 5개의 대범주에 총 29개의 세부 범주로 구분된다. 사회서비스포괄보조금(SSBG)을 기반으로 각

주에서 제공하고 있는 구체적인 프로그램은 다음과 같다. 2016년 통계집계에 따르면 아동 산림복지서비스(427백만 달러), 아동시설보호 서비스(329백만 달러), 아동 주간보호(300백만 달러), 장애인 특별별지원서비스(277백만 달러), 예방과 중재서비스(206백만 달러), 성인보호서비스(191백만 달러), 사례관리서비스(189백만 달러), 기타 서비스(150백만 달러), 재가서비스(140백만 달러) 순으로 가장 많이 제공되는 서비스이다.

한편 각 주와 지방자치단체는 포괄보조금의 사용목적을 구체화하여 연방에 제출할 의무가 있으며, TANF 기금의 10%까지를 사회서비스 포괄보조금으로 전용할 수 있다.

〈표 4-6〉 사회서비스포괄보조금 사업

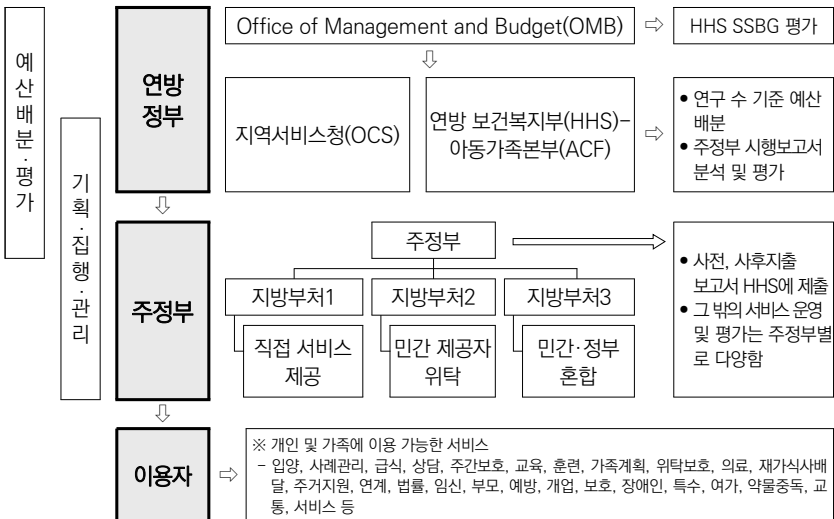
구 분	프로그램
1. 아동 및 위험청소년	산림복지서비스, 아동보호서비스, 예방 및 중재서비스, 재가 진료, 입양서비스, 독립·이행기 서비스, 위기청소년 특별서비스
2. 취약계층 및 노인	성인보호서비스, 재가서비스, 산림복지서비스, 주간보호서비스, 시설보호서비스, 성인주간보호, 식사배달서비스, 급식
3. 상담 및 보조 서비스	사례관리, 자문서비스, 건강서비스, 주거서비스, 약물중독서비스
4. 장애지원서비스	장애지원서비스
5. 기타 서비스	기타 서비스, 정보 및 소개 서비스, 법률서비스, 고용지원서비스, 임신 및 육아 서비스, 가족계획 서비스, 교육·훈련 서비스, 여가 서비스
6. 아동 돌봄	아이돌봄

자료: Pavetti, L., & Floyd, I. (2016). Eliminating Social Services Block Grant Would Weaken Services for vulnerable Children, Adults and Disabled. p. 10.

사회서비스포괄보조금의 관리운영체계를 살펴보면 다음과 같다(김정현, 2015, p.93). 사회서비스포괄보조금(SSBG)의 거시적인 운영체계 수립·관리 및 지원은 지역서비스청(Office of Community Service: OCS), 연방 보건복지부(Department of Health and Human Services: 이하 DHHS), DHHS 소속 아동가족본부(Administration for Children and Families: ACF) 등이 맡고 있다. 연방 보건복지부는 포괄보조금으로 지

원하는 사회서비스의 성과관리에 관한 사항을 지침을 통해 정한다. 주정부는 직접 서비스 제공, 민간 위탁 또는 서비스 구매 등 다양한 방식을 통해 이용자에게 서비스를 제공한다. 이때 서비스 내용, 이용자 선정기준, 보조금 운용방식 등을 설계하고 집행하는 데 필요한 주요 사항은 연방법(federal law)과 지침(Information Memorandums: IM)을 통해 정해진다. 또한 성과관리에 필요한 주요 사항도 지침(IM)을 통해 정해진다. 주정부에서는 또다시 각 카운티 단위의 지방정부로 기금운영권을 완전히 이임하거나 지방정부가 계획하여 운영할 수도 있고, 혹은 이용자에게 바우처를 제공하여 사적 시장에서 서비스를 구매하게 하는 등 각 주의 예산 집행과정이나 행정절차에 따라 사회서비스의 제공방식과 전달체계가 다양하다(김정현, 2015, p. 93).

[그림 4-3] 미국 사회서비스포괄보조금(SSBG) 운영체계



자료: 정은희 등. (2014). 포괄보조방식의 복지 분야 적용방안에 관한 연구. p. 51.

연방 보건복지부는 네 차례에 걸쳐 성과관리에 관한 주요사항을 지침을 통해 시달한 바 있다. 2007년에는 사회서비스포괄보조금의 효율성 제고를 위해 포괄보조금 사업의 행정비용(administrative cost)을 절감하기 위한 성과지표 선정과 관련한 내용이었다(OCS, 2007). 인력교육, 자격제도 운영, 사회서비스 관련 간접비용 등 SSBG 운용 관련 행정비용을 전체 지출액의 9% 수준까지 감축시키기 위한 조치로 취해진 것이다. 실제로 이러한 예산집행 관리 과정을 거쳐 2008~2010년 사이 전체 SSBG 관련 행정비용은 34% 감소하였으며, 2010년 SSBG 총 행정비용은 전체 SSBG 지출의 3%(약 9,200만 달러)로 낮추었다(김정현, 2015).

각 주는 「사회보장법(Social Security Act)」에 따라 지출계획서(SSBG pre-expenditure report)와 지출보고서(SSBG Post-Expenditure Report)를 작성하여 지역서비스청(OCS)과 연방 보건복지부(DHHS)에 제출토록 되어 있다. 이와 관련하여 SSBG의 풍부한 성과정보를 파악하기 위한 지침이 마련되었다. 2009년에는 지출계획서와 지출보고서를 서로 연계하여 작성토록 하였다(OCS, 2009). 2010년에는 계획서와 보고서의 제출시한과 그 구체적 기재 내용 등에 관한 주요사항을 정한 지침을 시달하였다(OCS, 2010). 이에 따르면 지출계획서(SSBG Pre-Expenditure Report)는 회계연도 개시 30일 이전까지 제출하여야 하며, 지출보고서는 회계연도 종결 후 6개월 이내에 제출하도록 되어 있다. 또한 지출계획서는 지원서비스 유형, 연령별 수혜자의 범주와 특징을 포함한 포괄보조금의 사용계획을 보고하도록 하였다. 한편 지출보고서에는 포괄보조금 사업의 연령별 수혜자 수, 제공 사회서비스 유형별 포괄보조금 규모, TANF에서 이전된 포괄보조금 규모, 각 서비스 유형별 총 지원금액(연방+지역 보조금), 서비스 제공방식(공공, 민영), 공공 및 민간기관이 제공하는 서비스 유형 등을 기재하도록 하였다. 2012년에는 성과지표로서 지출계

획서와 지출보고서에 예산집행률을 명기하도록 하였다(OCS, 2012). 연방정부 차원에서는 포괄보조금으로 추진되는 사회서비스 사업의 성과정보의 수집과 이에 대한 분석을 하고 있다.

한편 지방정부 차원에서는 연방정부에서 정한 각종 법률과 지침을 준수하면서 지역에서 필요로 하는 서비스를 제공하고 있다. 지방정부에서 SSBG 성과관리 총괄은 보통 각 주의 휴먼서비스부(Department of Human services) 내 재무행정담당국(Office of Finance and Administration)이 맡아서 한다(Arkansas Department of Human Services, 2017). 재무행정담당국은 포괄보조금 관련 기획, 정책개발, 재무관리, 모니터링 그리고 보고 업무를 담당한다. 재무행정국은 재정운영담당관(CFO), 계약관리과(CSS), 프로그램관리과(PAPM), 운영과, 회계과, 재무보고과로 구성되어 있다. 이 중에서 재정운영담당관은 포괄보조금의 성과관리에 핵심적인 역할을 한다. 계약관리과(CSS)는 포괄보조금 사업의 계약관리에 관한 사항을 관리한다.

관리에산처(OMB)는 제출된 지출계획서와 보고서를 통해 주정부별로 SSBG 기금이 본연의 목적에 맞게 유연하고, 효율적으로 활용되고 있는지 평가한다(정은희, 2014). 관리예산처(OMB)가 제시한 사회서비스포괄보조금(SSBG)의 성과지표는 프로그램 목적 및 설계(목적의 명확성, 요구반영도, 유사중복 여부, 효과적·효율적 디자인), 전략적 계획(성과지표 수립, 일정, 세부지표, 예산배분, 결점보완 전략), 프로그램 관리(정보수집, 공유, 공개, 집행, 재정관리, 유사 프로그램 연계성), 프로그램 결과/책임(장기계획, 연간계획, 계획 달성도)으로 구성되어 있다. 평가 결과에 따라 즉각적인 조정이나 조치가 필요한 1~2개 핵심 영역에 대해서는 정책적인 조언을 해당 주정부나 HHS에 전달할 뿐 결과에 따른 징벌은 없다(정은희 등, 2014).

미국에서는 휴먼서비스 제공에서 서비스구매계약(Purchase of Service: POS)이 1960~70년대에 이미 널리 퍼진 상태이다. 정부와 비영리기관의 협력의 전통이 오랫동안 있는 북동부와 중서부 지역에서 활발히 이루어져 왔고 최근에는 영리기관에까지 범위가 확대되는 추세이다. 서비스구매계약 방식은 구체적으로 어떤 서비스가 제공되어야 하는지와 재원의 사용처에 대한 구체적인 조건을 명시함으로써 보조금과도 차이점을 가진다. 서비스구매계약은 서비스 구매자와 제공자 간의 관계의 유형이나 구매되는 서비스의 성질에 따라 여러 가지 형태를 띠게 된다. 서비스구매계약 방식은 크게 서비스 행위당 계약방식, 네트워크 계약방식, 성과 기반 계약방식 등 세 가지로 나눌 수 있다(오민수 등, 2013, p. 20).

### 제3절 소결

영국의 성과관리제도는 본격적으로 자리 잡기 시작한 1990년대 말 이후부터 정치적인 환경에 따라 지속적인 변화를 거듭하고 있다. 그러나 성과관리의 기본적인 틀인 성과 측정, 모니터링, 보고, 그리고 환류체계는 지속성을 보이고 있다. 중앙과 지방정부의 성과관리에서의 권한과 책임의 배분이 명확하며, 중앙정부가 성과관리의 주도권을 쥐고 있다. 중앙부처는 거시적 성과관리에 중점을 두고 있다.

중앙정부를 대상으로 하는 성과관리는 현재 단일부처 계획을 중심으로 이루어지고 있다. 단일부처 계획서에는 우리나라의 성과계획서와 유사하게 부처별 전략목표-성과목표를 설정하고, 관련 과제와 1~2년 내 달성할 수 있는 성과지표를 제시한다. 사회보장 분야와 같이 지방정부의 보조금을 통해 이루어지는 정책 분야에서 중앙정부는 거시적 관리와 미시적 관

리를 병행한다. 거시적 관리에서는 주로 보조금 사용과 관련한 회계제도, 정보공개 등 보조금 사용의 적절성을 보장해 주는 제도의 구축 여부를 중심으로 관리를 한다. 미시적 관리에서는 보조금의 운영성과 관련되며, 운영성과 관리에 필요한 다양한 지침을 내려 준다. 지방정부 내 사회서비스 사업부서에서는 오래전부터 서비스구매계약제도 등 위탁계약제도와 서비스가격제도가 잘 발달되어 적용 중이다.

미국의 성과관리제도 역시 정치적인 환경 변화에 따라 계속 바뀌고 있다. 현재 오바마 정부 때 만들어진 성과관리체계가 아직까지 그대로 존속하고 있다. 성과관리체계는 연방정부, 개별 중앙부처 차원의 성과관리전략이 존재하며, 사회보장 부문의 정책이 보조금으로 지방정부를 지원하는 형태로 이루어짐에 따라 보조금 사업 성과관리 역시 강조한다. 연방 차원의 성과관리는 연방 차원의 행정상의 쟁점을 해결하는 방향으로 이루어진다. 부처 차원의 성과관리는 우리나라와 유사하게 전략계획서, 성과계획서, 성과보고서를 작성하여 관리한다. 성과목표가 명확하고, 해당 성과지표가 구체적이어서 성과관리의 중점이 명확하다. 사회서비스포괄 보조금 제도를 통해 사회서비스 정책이 추진되며, 관련 사업들은 연방 보건복지부가 마련한 성과관리 지침에 따라 이루어진다. 주정부는 사회서비스 사업 집행을 위해 민간위탁, 구매계약 등 다양한 방식을 통해 서비스를 제공한다. 사업 추진 단계에서의 구매계약, 가격제도 등 사업부서의 성과관리 틀에 의해 사업의 성과가 관리된다. 중앙부처와 지방자치단체는 성과관리에 있어 각자의 역할이 분명하다.

영국과 미국은 공공부문의 성과관리에 많은 투자를 하고 있는 국가로, 비록 성과관리제도의 운영방식이 정치적 환경에 따라 변하기는 하지만 중앙정부와 지방정부 그리고 사업부서 단위에서의 역할이 잘 정립되어 있으며, 특히 성과관리에서 중앙정부의 주도적 역할이 강조된다.





제 5 장

## 결론: 성과관리 개선방안

제1절 요약

제2절 정책적 시사점



# 5

## 결론: 성과관리 개선방안 <<

### 제1절 요약

이 연구는 우리나라의 사회보장 분야는 정책의 성과를 내기에 충분한 관리체계를 가지고 있는가? 그리고 성과관리체계의 보완이 필요한 곳은 어디인가? 라는 질문에서 출발하였다.

이러한 연구 질문의 배경은 민간부문과는 다르게 공공부문에서는 정책 기획, 자원조달, 정책집행, 성과평가 등이 하나의 일관된 체계하에서 이루어지는 것이 아니라 분업적이지만 분절적으로 이루어진다는 데 있었다. 즉 정책 또는 제도 운영에 필요한 자원을 운영 주체가 직접 대상자로부터 취득하여 정책/제도를 운영하는 것이 아니라 공공재정을 전담하는 재정당국이 재정을 조달하며, 그로부터 배분받은 자원조차도 정책 및 사업 수행을 위해 직접 관리하며 투입하는 것이 아니라 지방자치단체나 기타 공공조직, 또는 민간조직 등 제3자를 통하여 수행하기 때문에 사실상 일관되게 정책 목표달성을 위한 성과관리가 용이하지 않다.

이와 같은 공공부문의 특성은 성과관리에서 '성과'를 정의하는 데에도 나타난다. "성과관리"란 당초 수립한 목표에 접근하도록 성과(목표-실적)를 측정하고, 궁극적으로 계획이 추구하는 최종목표를 달성토록 유도하는 모든 수단과 활동을 의미하지만 '성과'는 가치(value)가 개입된 매우 다의적인 개념이다. 신공공관리적 관점에서의 성과의 개념은 효율성 및 효과성이라는 '결과' 중심으로 성과를 관리하려는 특성이 매우 강하고, 사회보장 분야에서의 성과관리도 이러한 관점이 여전히 지배적이다. 그

러나 현시점의 성과라는 것이 다양한 성과의 개념 중 가치(value)의 개념으로 설정된 것이라면, 사회투자론적, 사회개발론적 그리고 사회경제론적 관점에서의 성과관리의 가능성도 고려해 볼 필요가 있다.

이 연구보고서에서는 우리나라에서의 성과관리체계(관리의 구성요소와 관리 방향)를 살펴보기 위해 사회서비스 분야를 중심으로 먼저 그 특징을 살펴보았다. 우리나라의 사회서비스 분야는 생활 서비스와 이용 서비스가 제공되는 사회복지시설을 중심으로 한 사회서비스 분야와 이른바 제 3세대로 알려진 바우처를 통해 소비자가 직접 서비스 제공기관을 선정하여 이용하는 사회서비스 바우처로 크게 나뉜다. 전자가 공급자 중심의 재정지원방식으로, 후자는 수요자 중심의 재정지원방식으로 분류된다. 현재 우리나라는 재정지원방식이 어떻든 민간시설이나 제공기관의 비중이 매우 높은 공급자 구조를 보인다.

사회서비스 분야의 재원을 중심으로 살펴보면 크게 보통교부세, 포괄보조금, 국고보조금의 형태로 재정이 지원되며, 이 재원이 직접 공급자에게 지원되는 경우와 바우처로 수요자에게 지원되는 형태로 나뉜다. 공급자에게 보조금의 형태로 지원되는 경우는 주로 시설 운영이나 서비스 프로그램의 위탁 운영 목적으로 이루어지며, 대부분 생활시설이나 이용시설을 갖춘 복지시설에 대한 지원이다. 수요자에게 바우처로 지원되는 경우는 지방자치단체에 국고보조금의 형태로 지원되어 다시 해당 지역에 거주하는 자격이 있는 주민에게 현물 사용을 위한 바우처의 형태로 지급되며, 이용자의 서비스 사용에 따라 최종적으로 제공기관에 자금이 흘러들어 간다. 이와 같은 각각의 지원방식은 일정 정도 지원 대상 서비스가 적정하게 생산되어 이용될 수 있도록 조정하는 메커니즘을 내장하고 있지만 아직 그 기능이 활성화되어 있지 않은 상태이다.

시설 서비스를 중심으로 활용되고 있는 시설 운영 및 프로그램 운영 위

탁제도도 시설의 공급구조가 경직적이어서 사실상 경쟁입찰의 형태로 이루어지기 어려운 점과 가격제도의 경직성 등으로 사실상 시설에 대한 인센티브 제공은 곤란한 상태이다.

바우처의 경우도 비록 서비스 시장의 진입이 허가제에서 등록제로 전환되면서 완화되었으나 지역별 서비스 시장 규모의 영세성, 이용자의 제공기관 품질에 대한 비탄력적인 이용 등 당초 바우처를 통해 기대했던 이용자의 선택을 통한 서비스 품질제고와 시장 활성화는 상당히 제약을 받고 있다. 즉 정책을 수행하는 부서와 지방자치단체 그리고 제공기관 또는 복지시설 간의 관계에서 자율적으로 품질보장, 수급 균형 등 성과가 보장되지는 못하고 있다. 이것은 이해관계자 사이의 거리를 규율하는 여러 수단(위탁제도, 가격제도, 바우처 사용 환경, 규제 등)들이 아직 충분히 발전되지 못한 까닭으로 볼 수 있다.

현재 우리나라에는 공공부문의 성과를 관리하기 위해 다양한 관리 주체와 제도가 병렬적으로 운영 중이다. 「정부업무평가기본법」에 근거하여 국무조정실, 기획재정부, 행정안전부 등 중앙부처가 직접 중앙부처와 지방자치단체를 대상으로 성과관리를 하고 있으며, 「사회보장기본법」에 근거한 시행계획평가가 있다. 각각의 성과관리제도의 성과관리 중점을 요약하면 다음과 같다.

사회서비스 분야의 전체적인 성과관리 중점은 세 가지 계획 모두 일자리 창출에 있었으나 앞에서 언급한 것처럼 성과지표 자체가 목표관리에 적합하지 않은 측면이 있었다. 그 밖에 복지급여 서비스 건수, 사회서비스 R&D 논문 건수, 현장실효성 검증 성공률 등이 거시적 성과관리지표로 선정되어 사용되고 있으나 사회서비스 분야의 성과관리 목적의 성과지표로서는 미흡한 면이 많다.

〈표 5-1〉 사회서비스 분야 성과관리 중점

구분	관리과제	성과지표
성과관리 시행계획	지역자율형 사회서비스 확 충 및 포괄보조 내실화	지역자율형 사회서비스 제공 일자리 수(명)
	사회서비스 일자리 창출 및 질 제고	사회서비스 일자리 창출 개수 사회복지시설 종사자 인건비 인상률(%)
성과계획서	사회복지 기반 조성	사회서비스 고용비중 행복e음을 통한 복지급여서비스 지급건수
	지역자율형 사회서비스 투자사업	지역자율형 사회서비스 일자리 수(명) 이용자 종합만족도
사회보장 시행계획	규제완화를 통한 사회 서비스 제공의 양적 확대 유도	지역자율형 사회서비스 일자리 창출(서비스 제공 인원)
	신규 사회서비스 영역 확대	사회서비스 R&D 논문(접수) 사회서비스 R&D 현장 실효성 검증성공률(%)

사회서비스 분야별 성과관리 중점을 살펴보면 주로 시설 또는 제공기관의 서비스 품질 개선 정도를 성과관리의 목표로 보고, 품질평가 결과의 개선 유도 혹은 이용자의 만족도나 이용률을 성과관리의 대상으로 삼고 있다. 그러나 성과지표 ‘서비스 품질관리’는 정책 주체의 투입 측면에 중점을 두고 성과를 관리하고 있으며, 성과지표 ‘품질관리개선율’의 지표는 전체의 성과를 측정하기 곤란한 지표로 성과관리를 하고 있다. 반면에 이용자 측면에서의 성과지표는 비교적 이용자 관점에서의 질적 측면에 대한 관리에 적합한 성과지표를 사용하고 있다.

<표 5-2> 노인 대상 사회서비스 분야 성과관리 중점

관리과제		성과지표
성과관리시 행계획	독거노인 돌봄 강화	- 보호독거노인 수(만 명)
	수요자 중심의 사회서비스 활성화	- 사회서비스 품질관리
		- 바우처 카드 통합건수
	사회서비스 품질제고/관리 효율화	- 사회복지법인·시설 예결산 공시 비율
		- 보조금 투명화율(공통) - 품질관리 평가개선율(공통)
	노인장기요양보험 안정과 내실화	- 장기요양갱신절차 간소화 방안 마련 등
- 24시간 방문요양 서비스 신규 도입		
- 통합재가서비스 시범사업 실시		
- 복지용구 고시개정		
- 장기요양기관의 재무회계 매뉴얼 마련 - 장기요양기관 진입·퇴출 기전 강화		
장기요양기관 서비스 품질제고	- 장기요양서비스 만족도	
성과계획서	복지사업평가	- 전기 평가 미흡시설의 등급 상승률
	노인관련기관지원	- 노인학대신고증가율(신규)
		- 학대피해노인 정서적 안정비율
	양로시설 운영지원	- 시설입소자 만족도 조사(점수)
		- 시설입소자 지원율(%)
	노인요양시설	- 장기요양기관 이용률
- 노인요양시설 이용자 만족도		
노인돌봄서비스	- 돌봄서비스를 받는 독거노인 비율	
	- 돌봄기본서비스 수혜 노인의 만족도(점)	
	- 노인돌봄종합서비스 수혜율	
사회보장 시행계획	사회서비스 품질제고	- 품질평가 지표개선 및 역량 강화
	독거노인 돌봄시스템 강화	- 돌봄서비스를 받는 독거노인 비율(%)
		- 돌봄 기본서비스 수혜 노인의 만족도(점)
		- 노인돌봄종합서비스 수혜율(%)
노인학대 예방 및 피해자 보호	- 노인학대신고증가율(정량) - 학대피해노인 정서적 안정비율(정량)	

그럼에도 불구하고 성과관리의 중점은 아주 협소하게 정해져 있음을 알 수 있다. 제2장에서 다양한 관점에서 제시한 사회보장정책이 추구하여야 할 방향과는 매우 동떨어진 성과관리 방향임을 알 수 있다.

본 연구에서는 중점적으로 다루지 않았지만 이미 이전 연구에서 지적하였듯이 다양한 주체에 의해 성과관리가 이루어지고 있음에도 성과관리의 방향은 서비스 분야에 국한하여 볼 때 다양하지 않은 것으로 나타난다.

## 제2절 정책적 시사점

앞에서 분석된 내용을 기초로 한 정책적 시사점은 크게 다섯 가지로 나누어 볼 수 있다. 시사점은 크게 성과관리체계 전체적 관점에서의 시사점과 개별 성과관리제도와 관련된 시사점, 성과정보 자체의 활용에 대한 시사점 등으로 구분하여 볼 수 있다.

첫째, 위탁계약, 서비스 가격, 품질관리, 바우처 제도, 각종 규제 등 양질의 사회서비스의 공급을 유도하는 다양한 정책 수단들은 직접 성과를 측정하고 관련 사업의 목표치에 수렴하도록 하는 성과관리제도는 아니나 그 제도를 통해 유사한 기능을 수행하도록 하기 위해 적용되는 정책 수단(간접 성과관리제도)들이다. 우리나라에서 이러한 간접적인 성과관리제도들은 그 기능을 충분히 발휘할 수 있는 환경이 아직까지는 조성되어 있지 않다. 지방자치단체, 제공기관 또는 사회복지시설 그리고 이용자가 사회서비스의 생산과 공급하는 과정에서 맺는 다양한 관계(위탁계약, 서비스 가격, 이용권 사용 등) 속에서 간접적 수단들이 그 기능을 발휘할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

둘째, 상위 기관 또는 자체적인 성과관리제도는 좀 더 합목적인 조정이



필요하다. 이 연구에서는 다루지 않았지만 다양한 주체에 의한 유사한 성과관리제도의 운영은 그다지 실효성을 높이는 데 기여하지 않는다는 것이 이미 알려져 있다. 이 연구에서 세 가지 성과관리제도를 대상으로 살펴본 바에 따르면 이러한 지적은 충분히 설득력이 있다. 사회서비스 분야의 거시적 성과의 관리가 일자리 창출 수 등 성과관리의 방향이 명확지 않을 뿐만 아니라 그에 상응하는 성과지표도 설정되어 있지 않으므로 성과제고라는 차원에서 성과관리의 의미를 찾기 어렵다. 또한 동일한 성과지표를 통해 서로 다른 제도들이 성과관리를 하고 있다는 점은 성과관리에 있어서의 비효율을 보여 주는 증거라 할 수 있다. 정부의 주요정책, 재정사업, 사회보장 분야 다부처의 주요정책의 성과관리를 목적으로 각각 운영되고 있지만 앞에서 보는 바와 같이 성과관리의 중점에는 큰 차별성이 없다.

셋째, 직접적인 성과관리제도와 간접적인 성과관리제도가 서로 조응되어 보완적 기능을 할 수 있도록 성과관리체계를 재정비할 필요가 있다. 현재의 성과관리제도의 가장 기본적인 문제는 각각의 성과관리제도의 기능에 부합하는 성과관리 초점이 설정되어 있지 않다는 점이다.

중앙부처 및 지방자치단체 사업담당자, 사회복지시설과 서비스 제공기관, 이용자 및 보호자 간의 서비스생산, 이용, 관리 등과 관련한 다양한 이해관계는 현장에서 위탁계약 체결, 이용권 행사 등을 통해 1차적으로 해결할 수 있도록 자율성과 투명성이 보장되는 환경을 조성해야 할 필요가 있다. 이어 각각의 서비스 분야의 재원 유형별(보통교부세, 포괄보조금, 국고보조금)로 사업 관리에 적합한 관리 수단을 정하여 이해관계자 간의 서비스 수급과 관련한 조정에 실질적으로 기능할 수 있도록 하여야 한다. 사회서비스의 경우는 그것이 위탁계약을 통해 서비스가 전달되는 것인지, 아니면 바우처를 통해 서비스의 이용이 이루어지는 것인지에 따

라 성과관리의 중점은 달라진다. 이 두 경우 궁극적인 사업 목적은 이용자의 욕구에 상응한 품질 좋은 서비스의 제공이지만 각각의 사업방식별 중간목표의 점검은 성과관리의 핵심사항이다. 즉 위탁계약의 경우는 위탁계약의 효율성과 효과성을 살펴볼 수 있는 성과관리 중점이 먼저 설정되어야 한다. 현재 가격규제 또는 입찰방식의 변경을 통한 서비스공급시설의 동기구조 변화의 유도, 또는 복지시설 간 경쟁적 환경 조성 정도 등은 중요한 중간목표이다. 흔히 복지시설의 진입이 자유롭지 않으며, 또한 새로운 경쟁자가 이 분야에 진입하지 않아 기존의 비경쟁적 공급구조에서 변화하기 어렵다고 하나 이와 같이 복지시설의 수를 단기간에 증가시킬 수 없는 경우라도 제공 서비스 및 서비스 제공방식의 다양화, 제공기관의 활동범위 조정 등을 통해 다수의 경쟁시설이 존재하는 것과 유사한 경쟁 환경을 조성할 수 있다. 이와 같이 최종 성과를 제고할 수 있는 중간목표에 대한 관리가 반드시 선결되어야 실질적인 성과관리제도로 기능할 수 있다. 바우처의 경우에는 실제로 바우처 제도를 통해서 이용자의 선택권이 어느 정도 확장되었으며, 이에 따라 관련 서비스 부문의 경쟁 환경이 어떻게 변화하고 있는지를 점검하여야 한다. 시설 위탁사업의 형태가 아닌 바우처의 경우 예산으로 지원되는 서비스 이용 외에 추가적인 사회 서비스에 대한 수요 역시 매우 중요한 성과관리 중점사항이다. 현재 세 가지 성과관리제도에서 모두 예산 투입에 따른 직접적인 일자리 창출만을 성과관리의 목표로 삼는 것은 성과관리의 관점에서 보면 적절하지 않다.

국무조정실과 기획재정부 그리고 사회보장위원회에서는 이와 같은 서비스 분야별 공급 특성을 고려하고, 각각의 제도의 기능, 즉 기관의 성과, 사업의 성과 그리고 정책의 성과 등 각각의 관점에서의 성과관리 초점을 설정할 필요가 있다. 기관의 성과를 관리하는 성과관리시행계획의 경우는 한 부처이라도 사회서비스 관련 정책이 여러 사업부서로 나뉘어 이루

어지고 있으므로 사회서비스 정책과 관련한 각각의 재정, 비재정 사업이 부처 내에서 얼마나 유기적으로 추진되고 있는지를 중심으로 하는 것이 바람직하다.

한편 기획재정부의 성과계획서와 통합재정사업평가는 재정의 관점에서 단위사업별로 성과관리를 하고 있으므로 성과관리의 지향점이 명확하다. 단위사업과 세부사업의 성과를 주로 예산 집행과 산출 또는 결과를 중심으로 측정하고 관리한다.

사회보장위원회의 시행계획의 경우는 부처/사업부서, 사업 단위의 성과도 중요하지만 지역, 전국적인 관점에서 사회보장 정책의 성과관리가 적합하다. 여기서 성과는 산출 또는 결과만이 아니라 투입 면에서도 접근이 필요하다. 즉 사회서비스의 공급 기반, 서비스 이용, 그리고 서비스 품질에 있어 지역적 격차가 존재하는지 등은 주요한 성과관리의 초점이 된다.

이처럼 각각의 성과관리제도가 원래의 성과관리 기능대로 차별적으로 운영되면 각 제도는 정책 및 사업의 성과관리에 서로 보완적 역할을 하게 되므로 성과관리제도의 유사중복에 대한 지적에서 자유로울 수 있다.

넷째, 성과관리 과정에서 생산되는 성과정보는 사업에 대한 직접 관리 기능뿐만 아니라 성과정보의 공개를 통한 간접적인 통제 기능도 지닌다. 사회보장 분야 정책의 성과를 대표할 수 있는 성과정보를 중심으로 국회와 국민을 대상으로 정보를 공개할 필요가 있다. 현재 생산되는 성과정보의 수준과 질은 아직 높지 않으므로 앞에서 언급한 것처럼 각 수준별 관리 중점을 고려하여 성과관리 운영 주체별 차별적인 성과지표를 선정하여 지표체계를 다시 정비하고, 그 결과를 공개하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 그리고 공개방식은 공개범위와 내용과 공개 형식, 공개 시점 및 주기 등에 대해서도 성과정보를 활용하는 이용자의 수요에 상응하도록 공개하는 것이 바람직하다.

다섯째, 우리나라의 경우 성과관리에서 중앙부처의 역할이 그다지 크지 않다. 특히 사회보장 분야 주무부처인 보건복지부의 성과관리에서의 역할은 아주 미미하다. 이것은 영국과 미국에서 중앙정부가 수행하는 성과관리에서의 적극적인 역할과는 매우 대조적이다. 이 연구에서의 예인 사회서비스의 경우 대부분 보조금을 통해 사업이 진행되며, 실제 사회서비스 생산과 제공은 지역을 기반으로 이루어지고 있다. 최근에는 포괄보조금을 통한 재정지원방식으로 정책과 사업의 재정성과관리의 책임이 지방자치단체로 많이 분산되었으나 우리나라 사회서비스 정책의 주무부처로서 보건복지부의 역할은 여전히 크다. 특히 지역특별회계 생활계정의 지역투자서비스 사업의 경우 향후 각각의 지방자치단체의 사업성과에 따라 중앙에서 편성된 예산의 일부가 다른 사업 예산으로 편성될 수 있어 우리나라 전 지역에서 사회서비스의 균형적 발전을 추구해야 하는 보건복지부의 입장에서는 관리의 필요성이 매우 크다. 비록 지역의 환경에 맞는 서비스 정책을 추진하라는 의미에서 비교적 예산 사용의 재량이 큰 포괄보조금의 형태로 지원되고는 있지만 사업의 성과관리에 필요한 사항들에 대한 지도와 감독은 여전히 필요하다. 각종 성과관리 지침과 성과지표 등을 직접 개발하여 지방정부의 사회보장사업의 효과적인 성과관리를 지원하는 영국과 미국의 예는 이런 점에서 시사하는 바가 크다. 이러한 적극적인 역할은 지역투자사회서비스 분야에만 국한되는 것은 아니다. 복지시설을 통한 사회서비스 제공의 경우도 위탁제도의 실효성 있는 운영 및 가격제도가 순기능을 회복할 수 있도록 다양한 지원을 할 필요가 있다.

방금 열거한 요소들을 고려하여 새로운 성과관리체계에서는 사회서비스 제도 형성과 기반 구축, 사회적 이동성(social mobility), 개인적 역량 강화, 다양한 주체 간 협력체제(Governance), 정보와 품질관리, 사회서비스 공급 인프라의 지역별 균형, 통합 연계 서비스 체계, 사회서비스 제

공방식의 실효성 등 제2장에서 언급된 중요한 관리 초점 등을 중심으로 성과관리가 이루어지도록 할 필요가 있다.

〈표 5-3〉 향후 성과관리체계

구분	현재		향후
성과관리 시행계획 재정사업성과목표관리제도 사회보장시행계획	거시적 차원의 성과관리 미흡	상호 연계 성	각 성과관리제도별 거시적 성과관리 중점 재설정. 상호 보완적 차원의 성과관리 중점 및 성과지표 설정
보조금 지원방식 (보통교부세, 포괄보조금, 특별보조금)	재정지원방식별 성과관리 방안 차별성 미흡		각각의 재정지원방식에 상응한 성과관리 권한 배분 및 성과관리 실시
위탁계약, 바우처 제도, 가격제도,	성과관리 톨의 기능 미흡		서비스구매계약의 활성화, 서비스 제공자의 가격 설정, 바우처 제도 운영에 필요한 경쟁적 환경 조성

끝으로, 이번 연구에 대한 몇 가지 한계점을 밝히고자 한다. 성과관리 체계 정립에 관한 연구는 2016년도 과제였던 사회보장 평가체계 개선방안 연구에 이은 연구 주제였다. 전년도에는 여러 평가제도가 동시에 운영되면서 발생할 수 있는 문제를 각각의 평가제도 안에서의 문제와 평가제도와와의 관계에서 생기는 문제로 나누어 살펴보았다. 이번 연구는 성과관리제도(평가제도를 포함한)에서 성과관리의 중점은 어디에 있는지를 중심으로 살펴보았다. 성과관리와 관련한 연구는 공공재정 및 예산 등의 문제를 연구하는 연구기관 등 제한적으로 수행되고 있다. 물론 이외에도 사업의 성과관리를 위해 여러 성과지표를 제안하는 연구는 다수 존재하지만 실제로 부처나 부서에서 내부적으로 성과관리에서 적용하고 있는 성과지표에는 접근이 불가능하여 본 연구에서는 공개된 자료에 근거할 수밖에 없었다. 따라서 이 연구에서 제시한 현재의 성과관리 중점은 공개된 자료에 근거하여 볼 때 그렇다는 것으로 이해하는 것이 바람직하다. 각

분야별 특정 문제를 모니터링하고 관리하기 위해 사업부서에서는 다양한 관리지표를 설정하여 관리하는 것이 보통이기 때문이다. 다만 공개된 자료는 그렇지 않은 자료보다 일관성이 있고, 보다 체계적으로 관리할 가능성이 높다는 점에서 현재 사회보장 분야의 성과관리의 한 일면을 보여 주는 중요한 자료로 생각된다.

간접적 성과관리제도의 현황과 그 효과에 대한 연구는 사회보장 분야의 성과제고에 반드시 필요한 영역이다. 본 연구에서는 사회서비스 분야의 사업들이 보통교부세, 포괄보조금, 국고보조금의 세 가지 유형으로 지원된다는 점과 각각의 경우 적용하고 있는 성과관리방식에 대해 논하였지만 구체적인 사례에 대한 분석까지는 수행하지 못하였다. 직접적 성과관리제도를 통한 성과관리 방향과 실제 사업부서 단위에서 구체적인 성과관리 수단을 연계하여 살펴볼 경우 구체적인 성과관리 개선 방안이 제시될 수 있을 것이다. 따라서 위탁제도, 가격제도, 인허가 등 각종 규제제도 등 사업부서 단위에서 정책을 수행하기 위해 적용하고 운영하는 수단들에 대한 연구가 필요하다. 이런 연구를 통해 실제 사업 단위 관리에서 나타나는 성과관리의 공백을 상위 단계에서 어떤 수단 또는 관리체계를 통해 메울 수 있는지를 파악할 수 있기 때문이다.

## 참고문헌 <<

- 강영철, 박경돈. (2009). 우리나라 재정성과 향상에 관한 연구: 복지와 IT 분야를 중심으로. 한국행정연구원.
- 강영철, 이종환. (2010). 정부지원사업에 대한 성과평가시스템 연구: 사회복지분야를 중심으로. 한국행정연구원.
- 고영선, 윤희숙, 이주호. (2004). 공공부문의 성과관리. 한국개발연구원.
- 공동성 역음. (2013). 성과관리 외국제도편. 대영문화사.
- 곽채기, 강혜규, 초의수. (2008). 사회복지 분야 지방이양사업 평가 및 개선방안. 보건복지부.
- \_\_\_\_\_, 김보현, 이형우, 강혜규, 정종화. (2008). 복지행정의 효율화를 위한 사회복지 지방이양사업의 개선방안. 보건복지부.
- 국무조정실. (2017). 2013-2016 정부업무평가 백서.
- 기획재정부. (2017). 지역발전특별회계 예산안 편성 지침.
- 김영종. (2012). 한국 사회서비스 공급체계의 역사적 경로와 쟁점, 개선방향. 보건사회연구, 32(2), 41-76.
- \_\_\_\_\_. (2017a). 우리나라 사회서비스와 민간위탁제도 연구. 보건사회연구 37(4), 406-442.
- \_\_\_\_\_. (2017b). 우리나라 사회복지서비스와 위탁제도. 한국사회복지행정학회, 학술대회 자료집, 3-21.
- 김용득, 황인매. (2013). 사회(복지)서비스 주체들의 추동과 전망, 한국사회복지행정학, 15(1), 139-167.
- 김정현. (2015). 미국 사회서비스포괄보조제도의 현황과 시사점. 보건복지포럼, 2015. 5, 91-99.
- 노기성. (2011). 사회서비스 정책의 현황과 과제: 사회복지서비스를 중심으로. 한국개발연구원.
- 류영아. (2017). 지방교부세 인센티브 제도의 현황과 개선방안. 국회입법조사처.
- 박노옥, 원종학, 오영민, 강희우, 서문희. (2016). 민간위탁 사회서비스 사업의

- 가격결정 정책에 관한 연구. 한국조세재정연구원.
- 보건복지부. (2016a). 2017년도 보건복지부 소관 예산 및 기금운용계획 사업설 명자료.
- \_\_\_\_\_. (2016b). 2017년도 성과계획서.
- \_\_\_\_\_. (2016c). 2017년도 성과관리시행계획.
- \_\_\_\_\_. (2017a). 2017년도 노인돌봄서비스 사업안내.
- \_\_\_\_\_. (2017b). 사회복지시설 관리안내.
- \_\_\_\_\_. (2017c). 장기요양급여 제공기준 및 급여비용 산정방법 등에 관한 고시.
- 보건복지위원회. (2017). 2016회계연도 결산 및 예비비 지출 승인의 건.
- 사회보장위원회. (2016). 제1차 사회보장기본계획 2016년도 시행계획
- 오민수, 성은미, 홍선미. (2013). 사회복지시설 재정지원방식의 개편방안 연구: 서비스구매계약방식의 적용방안을 중심으로. 경기복지재단.
- 오영민, 이광희, 오윤섭, 이삼열. (2017). 우리나라 정부성과평가제도에 대한 메 타평가 연구. 한국조세재정연구원.
- 오윤섭. (2016). 사회보장정책의 성과, 성과관리 그리고 평가. 한국정책분석평가 학회, 춘계학술대회자료집, 91-97.
- \_\_\_\_\_, 홍수환. (2015). 국고보조사업의 관리위험과 관리통제개선방안 연구. 감 사원 감사연구원.
- \_\_\_\_\_, 강지원, 이세미. (2016). 사회보장제도 평가체계 내실화 연구. 한국보건 사회연구원.
- \_\_\_\_\_, 임완섭, 이규환. (2017). 사회보장기본계획의 '16년도 추진실적 평가 및 제도 개선방안 연구. 보건복지부.
- 오은진, 박수법, 권소영, 박세경. (2015). 지역사회서비스 가격적정성 연구. 보건 복지부, 한국여성정책연구원.
- 원종학, 윤영진, 이영범, 이재원. (2010). 성과관리와 정부 간 재정-사회서비스 부문을 중심으로. 한국조세연구원.
- 이재원. (2017). 지방분권과 국고보조금제도 개편과제.



- 이정욱, 조문석. (2013). 정부 성과관리 - 미국. 공동성 역음. 성과관리 외국제도편, 15-55, 대영문화사.
- 이태성. (2013). 사업 성과평가: 재정사업. 공동성 역음. 성과관리 외국제도편, 157-182, 대영문화사.
- 임성일. (2013). 사업 성과평가: 국고보조사업-영국. 공동성 역음. 성과관리 외국제도편, 255-297, 대영문화사.
- 정국조. (2013). 자치단체 성과관리: 경상남도. 공동성 역음. 성과관리 한국제도편, 대영문화사.
- 정문기. (2013). 사업 성과평가: 국고보조 사업-미국. 공동성 역음. 성과관리 외국제도편, 205-229, 대영문화사.
- 정은희, 강신욱, 박세경, 김정현, 강지원. (2014). 포괄보조방식의 복지 분야 적용방안에 관한 연구. 보건복지부, 한국보건사회연구원.
- 최균, 김성미. (2016). 사회복지시설 민간위탁 개선방안 연구.
- 최영출. (2013). 정부성과관리-영국. 공동성 역음. 성과관리 외국제도편, 대영문화사.
- 행정자치부. (2017). 2017년 지방교부세 산정해설.
- Arkansas Department of Human Services. (2017). *Social Services Block Grant. Program manual.*
- Boyne, G. A. (2002). Public and Private Management: What's the Difference?, *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Department of Health. (2017). *The Adult Social Care Outcomes Framework 2017/18*, Handbook of Definitions.
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Boston: Little, Brown and Company.
- Hackman, J., & Oldham, G. R. (1980), *Work Redesign*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- HHS. (2014). *HHS Strategic Plan(FY 2014~2018)*.

- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Matosevic, T., Knapp, M., Kendall, J., Forder, J., Ware, P., & Hardy, B. (2001). *Domiciliary Care Providers in the Independent Sector*. Nuffield Institute for Health.
- NAO. (2014). *Adult social care in England: overview*.
- OCS(Office of Community Service). (2007). *SSBG IM 04-2007 Implementing a New Performance Measure to enhance Efficiency*.
- \_\_\_\_\_. (2009). *SSBG IM 01-2009 Linking the SSBG Pre- and Post-Expenditure Reports*.
- \_\_\_\_\_. (2010). *SSBG IM 01-2010 Pre- and Post-expenditure Reporting for the SSBG Program*.
- \_\_\_\_\_. (2012). *SSBG IM 01-2012 Implementation of a New Performance Measure*.
- Radin, B. A.(2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Georgetown: University Press.
- Pavetti, L., & Floyd1, I. (2016). *Eliminating Social Services Block Grant Would Weaken Services for Vulnerable Children, Adults, and Disabled*. Center on Budget and Policy Priorities.
- van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance Management in the Public Sector*, Routledge.

## 법령 자료

정부업무평가 기본법, 법률 제14839호 (2017).

사회복지사업법 시행규칙, 보건복지부령 제530호 (2017).

## 웹 자료

e 나라도움 국고보조금통합관리시스템 홈페이지, e 나라도움 소개, 국고보조금  
<http://www.gosims.go.kr/hg/hg004/retrieveGovsuby.do>에서 2017. 12.

1. 인출.

CFDA. (2018). Catalog of Federal Domestic Assistance 홈페이지,  
<https://www.cfda.gov/index?s=main&mode=list&tab=list>에서  
2017. 12. 12. 인출.



## 간행물회원제 안내

### ▶ 회원에 대한 특전

- 본 연구원이 발행하는 판매용 보고서는 물론 「보건복지포럼」, 「보건사회연구」도 무료로 받아보실 수 있으며 일반 서점에서 구입할 수 없는 비매용 간행물은 실비로 제공합니다.
- 가입기간 중 회비가 인상되는 경우라도 추가 부담이 없습니다.

### ▶ 회원종류

- 전체간행물회원 : 120,000원
- 보건분야 간행물회원 : 75,000원
- 사회분야 간행물회원 : 75,000원
- 정기간행물회원 : 35,000원

### ▶ 가입방법

- 홈페이지([www.kihasa.re.kr](http://www.kihasa.re.kr)) - 발간자료 - 간행물구독안내

### ▶ 문의처

- (30147) 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 사회정책동 1~5F  
간행물 담당자 (Tel: 044-287-8157)

## KIHASA 도서 판매처

- |   |   |
|---|---|
| ■ 한국경제서적(총판) 737-7498   | ■ 교보문고(광화문점) 1544-1900  |
| ■ 영풍문고(종로점) 399-5600  | ■ 서울문고(종로점) 2198-2307   |
| ■ Yes24 <a href="http://www.yes24.com">http://www.yes24.com</a> | ■ 알라딘 <a href="http://www.aladdin.co.kr">http://www.aladdin.co.kr</a> |