사회서비스 분야 성과관리 개선 방향

How to Improve the Social Service Performance Management

오윤섭 | 한국보건사회연구원 연구위원

본고의 목적은 사회서비스 분야 성과관리체계와 관리의 중점에 대한 분석을 통해 성과관리 개선 방향을 도출하는 데 있다. 원래 성과는 업무 수행 결과뿐만 아니라 업무 자체, 업무 수행 역량, 업무 수행의 지속가능성 등 업무와 관련한 다양한 측면을 포괄하는 다의적 개념이다. 사회서비스 분야의 경우 사회복지정책의 다양한 관점과 사회서비스의 특성을 고려하여 성과관리의 중점을 확장시켜 볼 필요가 있다. 사회서비스 분야의 성과관리제도는 제도의 유사·중복과 관리 중점의 불명확성 그리고 제도 운영의 미숙 때문에 효과적인 관리제도로 정착하지 못하고 있다. 개선 전략으로는 다양한 성과관리제도별 관리 목적과 중점 재설정, 직간접 성과관리제도의 조응적 관리체계 실현, 성과관리에서의 중앙부처 역할·기능 재정립, 성과 정보에 대한 접근성 제고가 요구된다.

1. 들어가며

현재 우리나라는 저출산·고령화, 저성장 및 저고용의 일상화로 다양한 도전에 직면해 있다. 청년 실업, 고령화의 위험, 일과 가정 양립의 어려움, 저숙련·저임금 위험 등 새로운 사회적 위험이 증가하면서 사회보장 분야는 선별적 소득보장제도로서의 역할에서 광범위한 사회서비스 영역을 포함하는 보편적인 제도로 정책 범위가 확장되는 추세를 보이고 있다. 특히 보육, 돌봄, 요양서비스 등과 같은 사회복지서비스의 보편화는 기존의 공공조직을 통한 서비스 공급에서 벗어나 민간 영역의 참여를 증가시키고 있다. 공공 부문 고유의 비효율에 더해 민간 영역과의 협업 증

대로 지금까지의 공적 영역 경계와 관리 범위가 더욱 모호해지면서 정책 및 사업의 성과관리는 한층 복잡해지고 있다.

사회보장 분야의 성과관리는 분야별 특색이 강한 편이다. 사회보험의 경우 주무 부처를 중심으로 전문 운영기관(건강보험공단, 국민연금공단)을 두고 각각의 특성에 맞게 일관된 관리체계를 구축·운영하고 있다. 주로 보험 재정의 안정화를 중심으로 성과가 관리되며, 보장성과 같은 성과적 요소는 재정 범위 안에서 정책적으로 결정되고 관리된다. 한편 현금급여 중심의 공공부조는 선별적 급여제도의 성격이 강하여 제도의 성과관리는 주로 자격 심사와 부적정 지출에 대한 관리 등과 같이 법규 준수 중심으로 이루어진다. 빈곤율이나 지니계수와 같은 거시적 성과지표는 정책의 직접적 성과라기보다는 총체적인 경제·사회적 환경 요인에 좌우되는 특성이 있는 것으로, 성과 제고와는 다른 차원의 관리에 중점이 두어져 있다. 이와는 대조적으로 보편적 급여 성격을 띠는 사회서비스 분야는 양질의 서비스 생산을 통한 서비스 욕구 충족을 목적으로 하고 있어 성과관리를 통한 실적 제고의 가능성이 다른 분야보다 크다고 할 수 있다.

본고는 성과관리의 복잡성뿐만 아니라 중요성 또한 커지고 있는 사회서비스 분야의 성과관리 제도를 대상으로 개선 방향을 모색하였다. 먼저 성과의 다의성 논의를 통해 사회서비스 분야가 지향해야 할 성과관리에서의 차별성을 파악하였다. 이어 우리나라의 사회서비스 분야 성과관리의 문제점을 현행 성과관리체계와 성과관리 방향으로 나누어 분석한 후, 성과관리 개선을 위한 시사점을 도출하였다.

2. 사회보장 분야 성과관리

가. 성과 개념의 다의성

'성과관리'란 당초 수립한 목표에 접근하도록 성과(목표 대비 실적)를 측정하고, 궁극적으로 계획이 추구하는 최종 목표를 달성토록 유도하는 모든 수단과 활동을 의미한다(고영선, 윤희숙, 이주호, 2004, p. 39). 공공 부문에서 성과관리에 대한 논의는 1980년대 영국에서 등장한 신공공관리(new public management)의 확산과 궤를 같이한다. 신공공관리는 공공 부문에서의 운영상 비효율 문제를 가능하면 시장과 연계하여 해결하고자 한 관리운동(management movement)이다(오윤섭, 2017, p. 34). 특히 전기, 수도, 철도, 우편과 같은 공공서비스의 제공을 주로 공공자산 매각, 민영화와 계약, 바우처를 통한 준시장(quasi-market)정책, 세금 감면, 혼합형 조직 활용 등의 시장 기제를 통해 해결하고자 하였다. 또한 시장 기제를 활용하기 어려운 곳에서는 효율성 추구를 위해 기업가적, 시장적 기지를 발휘하도록 권고되었다.

신공공관리적 관점에서의 성과 개념은 효율성 및 효과성이라는 '결과' 중심의 속성이 강하다. 그러나 성과는 업무 자체, 업무 수행 역량, 업무 수행 결과, 업무 수행의 지속가능성 등 업무와 관련한 다양한 측면을 포괄하는 다의적 개념이다

(Van Dooren, Bouckaert, Halligan, 2015, p. 4). 따라서 성과와 성과 기준은 고정되어 불변인 것이 아니라 추구하는 정책 목적, 정책 환경 그리고 집행 수단에 맞추어 우선순위를 정하여 결정하는 것이며, 비판적 검토를 통해 항시 변경이 가능하다. 즉 성과는 사실상 가치(value)가 개입된 개념이다(Van Dooren et al, 2015, p. 26).

나. 사회서비스 분야 성과관리의 중점

사회보장 분야의 정책들은 무엇보다도 가치지향적이며 높은 정치성을 띤다. 또한 때때로 비효율을 감수하면서도 형평성을 추구해야 하므로 신공공관리적 관점에서 강조하는 단기적 성과와 효율성 중심의 관리 방식은 적합하지 않다는 지적이 많다(강영철, 박경돈, 2009; 원종학, 윤영진, 이영범, 이재원, 2010; 강영철, 이종환, 2010; 오윤섭, 2017). 따라서 신공공관리적 차원에서의 좁은 의미의 효율성과 효과성 중심의 성과관리에서 벗어나 사회복지정책의 사회개발론적, 투자론적 관점과 이 논의의 중심에 있는 사회서비스의 특성을 고려해 사회서비스 분야에 적합한 성과관리의 중점을 고찰해 보는 것도 의미 있는 일이다.

사회개발론적 관점에서는 복지정책이 사회보장급여의 단순 제공보다는 생산적 경제에 참여할 수 있도록 취약계층의 역량을 증대시키는 데 주목한다(Midgley, 1995). 인간 개발과 인적 자본 투자, 고용 증진을 위한 투자, 사회적 자본 투자, 개인과 공동체의 자산에 대한 투자, 경제적 참여에 대한 장애 제거 투자, 비용효과적인 프로그램 개발 등 새로운 형태의 복지서비스 내용과 전달 방식을 강조한다. 이 관점에서 보면 개별 사회복지정책 수단 자체가 고유한 정책 지향 가치를 가진다. 사회복지정책의 사회투자론적 관점은 신사회적 위험에 대한 대처와 밀접한 관련이 있으며, 사회통합, 삶의 기회균등 보장, 사전 예방을 중시한다(이재원, 2007). 따라서 사회적 기반이 되는 서비스 생산 영역에 대한 전략적 투자를 강조한다. 특히 장기적인 효과 발생에 필요한 핵심적인 제도 형성이나 기반 구축 그리고 합리적인 제도 형성 과정에서의 이견과 갈등을 해소할 수 있는 협의 구조 구축을 강조한다.

또한 현재 사회복지정책 추진에서 중요성이 커지고 있는 사회서비스는 성과관리 논의에서 추가적으로 고려해야 한다(오윤섭, 2016). 서비스는 생산과 소비가 동시에 이루어지며, 서비스의 생산에는 소비자의 역할이 매우 중요하다. 생산과 소비의 동시성, 수요자 역할의 중요성 때문에 서비스의 품질은 제3자가 사전에 또는 사후에도 파악하기 어렵다. 따라서 품질관리의 장해 요인을 어떻게 극복하느냐 하는 것은 서비스 정책의 성패를 가르는 중요한 요소이다. 또한 서비스는 제조업 상품과는 다르게 저장이 곤란하며(저장의 불가능성), 서비스 제공 과정은 그 자체를 합리화하기 곤란하여 생산성을 증가시키기 어려운 특성이 있다(생산 합리화의 어려움). 따라서 서비스 수요자가 원하는 서비스를 시간적·공간적 제약 속에서 제공할 수 있으므로 서비스 시장 가격이 불안정하고 높아질 위험이 크다. 이 외에

표 1. 사회서비스 분야 성과관리의 중점

구분	성과관리의 중점
성과관리 방향	– 개인과 가족의 동태적인 변화 가능성을 높일 수 있는 제도와 프로그램의 운영과 중장기적인 효과 등에 초점을 둠
결과로서의 성과목표	– 개인적 역량 강화 – 사회적 이동의 가능성
과정으로서의 성과목표 (공급 기반 구축)	– 사회서비스정책의 중층화, 지자체의 역할 강화 – 다양한 주체 간 협력체계 구축 – 서비스 생산과 공급의 다양화 – 통합연계서비스 체계 구축 – 사회서비스 공급 인프라의 지역별 편차 완화 – 사회서비스 공급 방식에서의 효과 확보를 위한 관리 – 공급자 및 서비스 관련 정보와 품질관리

자료: 오윤섭, 강지원, 이규환. (2017). 사회보장제도 성과관리체계 정립방안에 관한 연구. p. 45.

도 수요가 급증할 경우 공급 기반에 다양한 영향을 미친다. 특히 대인서비스는 단기간에 공급 인력을 늘릴 수 없기 때문에 서비스 수급에 불균형이 발생할 가능성이 높다. 이와 같은 서비스 공급 특성을 지니는 한 정책 성과는 양질의 서비스를 공급하는 기반 조성에 달려 있다. 또한 기반 조성에는 시간이 소요되고 관리 역량 축적이 필요하므로 관련 제도 도입 초기와 일정 시간이 경과한 후의 성과가 다를 수밖에 없다.

사회개발론적, 사회투자론적 관점은 성과관리에서 효율성과 효과성 이외에 국가의 사회서비스 투자의 전략적 측면과 중장기적인 측면을 고려하도록 한다. 서비스의 공급 특성은 공급 기반 구축에 필요한 시간적 요소의 중요성을 한층 강조한다. 이와 같은 추가적 관점을 고려하여 성과관리 방향, 성과관리 목표를 구체화하면 〈표 1〉과 같다.

3. 사회보장 분야 성과관리체계

가. 성과관리체계

「정부업무평가기본법」에 따르면 성과관리체계는 '계획 수립-집행 점검-평가-환류'의 추진체계를 의미한다. 성과관리체계란 계획이 추구하는 목표를 달성토록 단계별로 성과를 측정하고 불일치한 실적을 목표치에 근접하도록 유도하는 모든 수단과 활동의 유기적 구성체로서 성과관리 조직, 권한, 수단을 의미한다. 성과관리체계는 직접적인 관리체계와 간접적인 관리체계로 구분할 수 있다(오윤섭, 강지원, 이규환, 2017, p. 49). 직접적인 관리체계는 법률이나 지침을 통해 정책 또는 사업의 성과를 점검하여 그 결과에 대한 책임을 담당자에게 직접 묻는 방식이다. 상위

기관 또는 상급자가 하위 기관의 업무 진행을 점검하는 통제 방식이 대표적인 예이다. 업무의 기획에서 집행, 사후 보고 등을 정해진 규정과 절차에 따라 점검, 확인하고 그 결과를 인사에 반영하는 관료제의 전형적인 업무 관리 방식이다. 주로 예산당국이나 국정 총괄기관이 주체가 되어 시행하는 성과평가제도가 그 예이다. 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 관리 수단이 채택되어 적용되므로 다양한 유형이 존재한다. 재정 지원 방식, 위탁계약제도, 가격제도, 바우처제도가 그 예이다. 최근 정부 보조사업에 간접적인 관리 방식을 도입하여 운영함으로써 직접·간접적 성과관리 간 관계가 모호해진 것은 사실이다. 다음에서는 사회서비스 분야 성과관리체계를 직접적 성과관리제도를 중심으로 살펴보고자 한다.

나. 법정 성과관리제도

1) 정부업무평가제도와 법정 성과관리제도

우리나라의 법정 성과관리제도는 정부업무평가제도에 기반한다. 정부업무평가제도는 1961년 공공 분야에 심사분석제도가 도입된 이후 2006년 「정부업무평가기본법(이하 기본법)」 제정을 계기로 각종 평가제도가 통합되면서 법정 성과관리제도로 체계화되었다(관계부처 합동, 2017a, p. 20). 기본법에 따르면 성과관리는 업무를 추진함에 있어 당해 기관 또는 조직이 임무, 중장기 목표, 연도별 목표 그리고 성과지표를 설정하고, 집행 과정과 결과를 경제성·능률성·효과성 관점에서 관리하는 일련의 활동이다(기본법 제2조 6호). 기본법 제정을 계기로 개별적·중복적으로 실시되던 각종 평가제도를 통합하여 운영하게 되었고, 평가도 자체 평가 중심으로 실시하여 자율적 정책 개선이 이루어지도록 하였다. 또한 평가 결과를 예산, 조직 및 인사관리에 의무적으로 반영하도록 함으로써 실효성 있는 성과관리제도로 정착할 수 있는 기반이 마련되었다. 사회보장 분야에 대한 법정성과관리는 정책 총괄 부처인 국무총리실과 기획재정부 이외에 사회보장 영역별 위원회 등을 통해 역시 각각의 정책적 관점에서 별도의 제도를 통해 이루어지고 있다(오윤섭, 임완섭, 이규환, 2017, p. 101).[1)]

2) 성과관리체계

사회보장 분야의 대표적인 성과관리제도로는 현재 크게 국무조정실의 성과관리시행계획, 기획재정부의 재정사업 성과목표관리제도, 사회보장위원회의 사회보장시행계획 평가를 들 수 있다. 각각의 성과관리제도는 고유의 목적을 가지고 있으나, 매년 동일 또는 유사한 정책을 대상으로 동시에 성과관리를 함으로써 다양한 문제가

1) 현재 사회보장 분야 고유의 성과관리제도는 7개의 기본계획(사회보장기본계획, 저출산고령사회기본계획, 지역사회보장계획, 아동정책기본계획, 청소년정책기본계획, 건강가정기본계획, 공공보건의료기본계획)에 따라 각각 성과평가제도를 운영하고 있다.

발생한다(오윤섭, 강지원, 이규환, 2017, p. 97).

각각의 계획서를 비교해 보면 보건복지부 단일 부처의 계획이나 다수 부처가 만든 계획이나 전략목표는 유사하다. 단 전략목표에 속해 있는 성과목표 또는 과제별 목표는 각 성과관리제도가 지향하는 목적에 따라 다르다. 따라서 계획의 상위 목표에서 하위 목표로 갈수록 계획서 간의 차이가 커진다(오영민, 이광희, 오윤섭, 이삼열, 2017, p. 145). 한편 성과관리를 위한 단위는 제도별로 차이를 보인다. 기획재정부 주관으로 작성되는 성과계획서는 단위사업을 기준으로 관리하며, 단위사업 내 주요 세부사업도 동시에 관리 대상으로 삼는다. 국무조정실의 성과관리시행계획은 주로 세부사업을 관리 대상으로 삼고 있다. 사회보장위원회의 사회보장시행계획 평가는 주로 세부사업과 내역사업을 관리 대상으로 삼고 있다(오영민 등, 2017, p. 151). 따라서 비록 상위 목표에서 하위 목표로 이동해 가면서 구체적인 관리과제나 목표가 달라지지만 상위 목표 차원에서는 관리목표가 유사하므로 성과관리를 위해 설정된 성과지표에서도 유사성이 나타난다. 제도별 성과지표의 중복률을 살펴보면 각 제도에서 성과지표가 2~3개 정도 중복되어 사용되고 있는 것으로 나타났으며, 제도별 18.2~42.8%의 중복률을 보인다(오영민 등, 2017, p. 153). 이와 같이 성과관리제도의 목표체계, 관리 대상 그리고 관리지표를 살펴보면 무엇보다도 중복성 문제가 두드러진다. 성과관리제도 간 중복 문제는 사회보장기본계획에 근거한 시행계획상의 관리과제와 개별법에 근거한 기본계획에 따라 수립된 시행계획의 관리과제, 성과계획서상의 대상사업이 상당 부분 일치하기 때문에 발생한다(오윤섭, 강지원, 이규환, 2017, p. 103).

동일한 대상에 대해 중복적으로 성과관리가 이루어지면서 소관 부서의 부담이 가중되고, 자원의 낭비가 발생할 뿐만 아니라, 담당자의 성과관리에 대한 관심이 떨어진다. 이러한 현상은 본고에서다루고 있는 3개의 성과관리제도에서만 나타나는 문제가 아니다. 사회보장 세부 분야별 시행계획 수립에 근거하여 진행되는 실적 평가 형태의 성과관리제도에서도 이와 유사한 문제가 나타난다. 이뿐만 아니라 동일한 평가 대상 사업에 대해 서로 다른 평가 기준을 적용하거나 측정 방식에 차이가 있어 평가 결과가 상이하게 나타날 가능성마저 존재한다. 비록 각 성과관리제도가 자체 평가를 기반으로 운영되고 있지만 실제 자체 평가의 의미는 낮다. 성과관리를 위한 실적 평가는 대부분 사회보장 분야의 전문가 집단에 의존하고 있어 소관부서의 적극적인 성과관리 의지와 성과관리 결과의 성과 제고로의 환류를 기대하기 어렵다. 대신 다수의 관리제도가 병렬적으로 운영되면서 제도에 대한 불신과 무관심으로 이어져 성과관리 자체에 대한 부정적인 인식으로 확대될 위험조차 존재한다. 이와 같은 사회보장 분야의 성과관리는 현재 공공 부문 성과관리의 기본 원칙이 외부 전문가에게 의존하기보다 소관 부서 자체의 성과관리 역량을 강화하는 방향으로 움직이는 것과는 대조적인 현상이다(오영민 등, 2017, p. 166). 이러한 자체 성과관리 기능의 약화는 성과관리를 위한 계획서 작

표 2. 사회보장 성과관리제도의 문제점 진단

진단 항목	진단 내용
효율성	– 동일한 과제에 대해 주요 정책 평가, 재정사업 평가, 각종 정책 분야별 평가 시행으로 중복성 존재 – 개별 부처의 경우 정부 업무 평가, 재정사업 평가, 기본계획 평가 등을 준비하여 평가 부담이 높음
타당성	– 자체 평가의 평가 기준이 자의적이고 평가 관련 자료가 충분하지 않아 관대화 경향이 나타나는 등 평가의 타당성이 높지 않음
결과의 활용성	– 평가 결과를 활용하는 명확한 규정이 없으며 개별 위원회 및 부처마다 평가 결과를 자의적으로 활용하여 예산과 사업 개선에의 활용 여부를 파악하기 어려움
운영 투명성	– 평가자 선정, 평가 과정, 평가 결과, 평가 후 사후관리 등과 관련한 거의 모든 단계에서 절차와 평가 정보 제공이 제한적임
운영 전문성	– 평가 주관 부서가 평가정책 수립, 이해관계 조율, 평가조직과 자원 운영에 필요한 충분한 역량을 갖추지 않아 평가의 전문성이 낮음
수행체계	– 평가를 위한 전략과 목적이 구체적이지 않고 평가계획이 불완전하여 평가 절차와 결과 도출 과정에서 다양한 문제가 수반됨

자료: 오영민, 이광희, 오윤섭, 이삼열. (2017). 우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구. p. 163.

성에서 자체 평가, 사후 조치 전 단계로 부정적인 효과를 파급시킬 수 있다. 이것과 관련하여 사회보장 성과관리의 전문성도 문제가 되고 있다. 현재 성과관리는 주로 시행계획에 대한 실적 평가 형태로 진행되고 있으나 이를 주관하는 부서는 성과관리정책(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 단계별 조치가 미흡하다. 조직, 전문성, 자원 등의 차원에서 충분한 역량을 갖추고 있지 않은 상태에서 외부 전문가를 통해 지원하는 것은 일시적인 수요를 충족시키거나 성과관리 업무 부담을 외부에 전가하는 방편에 불과하다. 이러한 사회보장 성과관리의 문제점을 효율성, 타당성, 결과의 활용성, 운영 투명성, 운영 전문성, 수행체계 등 메타평가의 기준을 통해 진단하면 〈표 2〉와 같이 요약할 수 있다.

3) 법정 성과관리제도의 성과관리 중점

사회보장 분야 정책들은 국정과제, 재정사업 그리고 사회보장사업의 관점에서 성과관리가 중첩되어 이루어지고 있다. 그러나 제도별 관리의 중점이 차별적이고 상호 보완적이라면 성과관리의 중복성은 큰 문제가 되지 않을 수 있다. 〈표 3〉은 각각의 성과관리제도가 사회서비스 분야

표 3. 사회서비스 분야 성과관리 중점

구분	관리과제		성과지표
성과관리 시행계획	성과목표: 사회서비스시장 활성화 및 일자리 창출 확대		사회서비스 고용 비중(%)
	관리과제	지역자율형 사회서비스 확충 및 포괄보조 내 실화	지역자율형 사회서비스 제공 일자리 수(명)
		사회서비스 일자리 창출 및 질 제고	사회서비스 일자리 창출 개수
			사회복지시설 종사자 인건비 인상률(%)
사회보장 시행계획	성과목표: 양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신		-
	관리과제	규제 완화를 통한 사회서비스 제공의 양적 확대 유도	지역자율형 사회서비스 일자리 창출(서비스 제공 인원)
		신규 사회서비스 영역 확대	사회서비스 R&D 논문(점수) 사회서비스 R&D 현장 실효성 검증 성공률(%)
		사회서비스 품질 제고	품질 평가 지표 개선 및 역량 강화
성과계획서	프로그램 목표: 사회복지 기반 조성		사회서비스 고용 비중(%)
			행복e음을 통한 복지급여서비스 지급 건수
	단위사업	복지사업 평가	전기 평가 미흡 시설의 등급 상승률
		지역자율형 사회서비스 투자사업	지역자율형 사회서비스 일자리 수(명)
			이용자 종합 만족도

자료: 1) 보건복지부. (2016a). 2017년도 성과계획서.
2) 보건복지부. (2016b). 2017년도 성과관리시행계획.
3) 관계부처 합동. (2017b). 제1차 사회보장기본계획 2017년도 시행계획.

성과관리를 위해 사용하는 성과지표를 요약한 것이다.

(가) 성과관리시행계획

먼저 성과관리시행계획에서는 '사회서비스시장 활성화 및 일자리 창출 확대'가 사회서비스 분야의 성과목표로 설정되어 있으며, 성과지표로 사회서비스 고용 비중(%)을 관리하도록 되어 있다. 이 성과목표는 5개의 관리과제를 통해 실현하도록 되어 있으며 이 중 2개의 관리과제(지역자율형 사회서비스 확충 및 포괄보조 내실화, 사회서비스 일자리 창출 및 질 제고)가 직접적인 연관이 있다. 성과목표의 성과지표인 '사회서비스 고용 비중(%)'의 경우 보건복지 분야 일자리 비중을 선진국 수준으로 확대할 수 있도록 목표를 설정하고 있다(보건복지부, 2016b, p. 81). 통계청 고용동향 발표 자료인 보건 및 사회복지 분야 일자리 통계를 활용하여 측정한다. 그러나 성과지표의 목표치 설정은 분모인 총취업자 수에 대한 예측에 근거해야 하며, 그 예측치에 따라 보건

복지 분야의 취업 목표치를 설정해야 한다. 목표치 설정 후 분기 또는 반기별로 총취업자 수와 보건복지 분야 취업자 수를 비교함으로써 목표치 달성을 위한 성과관리를 해야 하나 이는 사실상 불가능하다. 또한 고용 비중 측정(전체 취업자 중 보건 및 사회복지서비스 취업자의 비중)을 통해 산정하므로 사실상 회계연도 성과지표의 실적치인 고용 비중의 의미를 파악하기 어렵다.

'지역자율형 사회서비스 확충 및 포괄보조 내실화' 관리과제는 포괄보조금으로 재정 지원을 함으로써 지방자치단체가 지역 실정에 맞게 예산을 탄력적으로 집행할 수 있도록 하고, 지자체 역량 강화를 위한 컨설팅과 성과관리 강화를 통해 포괄보조사업의 내실화를 이루려는 목적으로 추진된다. 이 관리과제의 성과지표는 지역자율형 사회서비스 제공 일자리 수로, 사회보장정보원에서 추출한 지역서비스 투자사업, 산모·신생아 건강관리 지원 사업, 가사·간병관리 지원 사업 제공 인력 수의 합으로 측정한다(보건복지부, 2016b, p. 88). 그러나 바우처를 통한 일자리 창출의 목적은 서비스시장 활성화를 통해 사회서비스시장에서 사회서비스급여 외에 이용자의 서비스 수요를 증가시킴으로서 창출되는 추가적인 일자리 수를 의미한다. 이러한 일자리 통계는 사회보장정보원의 통계에는 나타나지 않으므로 사실상 성과지표의 측정 방식으로는 부적합하다.

관리과제 '사회서비스 일자리 창출 및 질 제고'는 사회서비스 활성화를 통한 재정 지원형 양질의 일자리 창출을 목적으로 추진되는 과제로, 사회서비스 일자리 창출 개수와 사회복지시설 종사자 인건비 인상률(%)을 성과지표로 설정하고 있다(보건복지부, 2016b, p. 100). 일자리 창출 개수는 2013년 7월 마련된 '고부가가치 사회서비스일자리 창출 방안'에 따른 일자리 창출 실적을 집계하며, 인건비 인상률은 시·도별로 취합된 복지 종사자의 인건비 인상률을 통해 파악한다. 관리과제의 목표가 명확하고 성과지표도 이에 잘 부합한다. 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.

(나) 사회보장시행계획

사회보장위원회의 시행계획서에서 사회서비스 분야에 대한 성과관리는 전략목표 '맞춤형 복지 전달체계 구축'하의 성과목표 '양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신'을 중심으로 이루어진다. 성과목표 '양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신'은 4개의 과제로 구성되어 있으며 이 중 3개가 사회서비스와 관련된다(표 3). 성과관리의 특성을 요약하면 다음과 같다.

먼저 사회보장시행계획에는 전략목표 달성 여부를 측정할 수 있는 성과목표별 성과지표가 설정되어 있지 않다. 사회서비스 관련 전략목표 '맞춤형 복지 전달체계 구축'하의 성과목표 '양질의 사회서비스 제공을 위한 혁신'은 3개 관리과제의

성과지표 '지역자율형 사회서비스 일자리 창출', '사회서비스 R&D 결과', '품질 평가 지표 개선 및 역량 강화'로 관리되는 셈이다. 사회서비스 일자리 창출 수는 관리과제의 산출에 해당하는 성과이고(관계부처 합동, 2017b, p. 956), 사회서비스 R&D도 산출 성격의 성과이다(관계부처 합동, 2017b, p. 962). 한편 사회서비스 품질 제고의 경우 평상시의 제공 기관에 대한 평가업무의 부수 활동을 성과로 관리하고 있어 사업 추진 점검 성격을 띠고 있다(관계부처 합동, 2017b, p. 795). 따라서 2016년도 시행계획의 실적 점검을 통한 성과관리는 당초 가격 규제 완화, 사회서비스 R&D, 품질 평가 개선 등의 혁신적 노력에 기반을 둔 양질의 사회서비스 제공 성과를 측정하고 관리하는 데 한계가 있다.

(다) 성과계획서

보건복지부의 성과계획서는 '사회복지 기반 조성'이라는 성과목표를 달성하기 위해 각각 24개의 지표를 설정하여 관리하고 있다. 사회복지 기반 조성 프로그램은 총 9개의 사업으로 구성되어 있다. 프로그램 목표의 성과관리를 위한 지표는 '사회서비스 고용 비중', '행복e음을 통한 복지급여서비스 지급 건수'이다(보건복지부, 2016a, p. 154).

성과지표 '사회서비스 고용 비중'은 이미 앞에서 성과관리 지표로 부적절함을 지적한 바 있다. 한편 복지급여서비스 지급 건수는 총 83종의 급여 지급 실적을 행복e음을 통해 파악하고 있다. 따라서 사회서비스만을 대상으로 한 건수가 아닌 전체 급여의 총건수로, 사실상 이 지표로도 사회서비스 분야의 성과를 파악하기는 곤란하다. 따라서 이 두 지표는 '사회서비스 확충 및 활용을 통한 다양한 복지 수요 대응'이라는 성과목표의 성과관리 대상이 되기에는 적합성이 떨어진다. 특히 사회서비스 분야와 관련한 성과지표로서의 의미는 알 수 없다.

총 8개로 구성된 단위사업 중 사회서비스 제공과 직접 관련된 사업은 2개이다. 단위사업 '복지사업 평가'의 성과지표는 전기 평가 미흡 시설의 등급 상승률(%)이다(보건복지부, 2016a, p. 161). 이 지표는 [(이번 기 등급 상승한 시설의 수 / 전기 평가 미흡시설 수)*100]으로 측정한다. 사회복지시설의 질을 향상시키고자 한 평가지표로 볼 수 있으나, 현시점 복지시설의 평균적 질에 대한 정보를 제공하지 못한다. 전기에 미흡 평가를 받지 않았던 복지시설의 질은 현재에도 계속 유지된다는 전제하에 이 성과지표는 부분적으로 의미가 있다. 또한 새로이 진입한 사회복지시설이 있을 경우 이 지표는 복지시설의 질적 개선 성과를 정확히 나타내지 못한다. 만일 미흡 이하의 평가를 받은 시설의 수를 관리하는 것이 성과관리의 목표라면 현재 시설 총수 대비 미흡 평가를 받은 시설 수를 관리하는 것이 성과관리의 초점이 되어야 할 것이다. 포괄보조 형태로 지원되는 지역사회서비스(지역사회서비스, 산모·신생아 건강관리 지원, 가사간병 방문 지원)의 경우 사회서비스 일자리 수와 이용자 종합 만족도로 성과를 측정한다. 성과지표 '일자리 수'는 이

미 앞에서 언급한 바와 같다. 성과지표 '이용자 종합 만족도'는 사회서비스 이용자 중 사업별로 최소 300명 이상을 선정하여 총 6000명 이상의 표본을 구성하여 만족도를 측정한다. 이때 만족도 구성 요소는 프로그램 내용의 적정성, 제공 인력의 전문성 및 친절도, 정보 제공의 적정성 등으로, 서비스 구성 요소에 대한 전반적인 만족도를 파악한다.

요약하면 국무조정실, 사회보장위원회, 기획재정부의 상위 차원에서의 정책 성과는 여러 가지 면에서 미흡하다. 각 성과관리제도의 운영 주체가 설정한 사회서비스 분야의 대표적인 성과관리의 중점은 모두 '일자리 창출'에 있었으나, 성과지표 자체가 목표관리에 적합한 것이라고 볼 수 없다. 사회서비스 분야별 성과관리의 중점 또한 정책 주체의 투입 측면에 초점을 두고 성과를 관리하고 있거나, 전체의 성과를 측정하기 곤란한 지표로 성과관리를 하고 있다. 또한 성과관리의 중점이 아주 협소하게 정해져 있어, 앞에서 설명한 사회보장정책이 추구해야 할 방향과는 동떨어진 성과관리 방향임을 알 수 있다. 동시에 우리나라 사회서비스 분야의 운영 현황에 상응한 성과관리의 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 고려되지 않고 있다.

4. 사회서비스 분야 성과관리 개선 전략

앞에서 사회서비스 분야의 성과관리 현황을 성과관리체계와 성과관리 중점에 초점을 맞추어 살펴보았다. 성과관리체계상의 주요 문제는 중복성에 있었고, 성과관리의 중점에서는 각각의 성과관리제도가 유사한 방향으로 운영되고 있었으며, 동시에 성과지표 선정·측정 등의 성과관리에서 기술적으로 미흡한 점이 두드러졌다. 따라서 성과관리 전략도 제도 간 유사·중복성을 완화하면서 동시에 실효성 있는 성과관리를 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

성과관리제도 간 유사·중복성을 완화하기 위해 먼저 국무조정실과 기획재정부 그리고 사회보장위원회는 각각의 관점에서의 성과관리 중점을 설정할 필요가 있다. 기관 성과를 관리하는 성과관리시행계획의 경우, 한 부처라도 서회서비스 관련 정책은 여러 사업부서로 나뉘어 수행되므로 정책과 관련한 재정, 비재정 사업들이 부처 내에서 얼마나 유기적으로 추진되는지를 중심으로 관리하는 것이 바람직하다. 한편 기획재정부의 성과계획서와 재정사업자율평가는 재정의 관점에서 단위사업별로 성과관리를 하고 있으므로 성과관리의 지향점이 명확하다. 단위사업과 세부사업의 성과를 주로 예산 집행과 산출 또는 결과를 중심으로 측정하고 관리하면 되기 때문이다. 사회보장위원회 시행계획의 경우, 부처·사업부서, 사업 단위의 성과도 중요하지만 지역 균형이라는 관점에서 사회보장정책의 성과관리를 하는 것이 적합하다. 여기서 성과는 산출 또는 결과

만이 아니라 투입 면에서도 접근도 필요하다. 즉, 사회서비스의 공급 기반, 서비스 이용, 그리고 서비스 품질에 지역적 격차가 있는지 등은 성과관리의 중점이 된다.

공공 부문처럼 업무가 분업화·분절화된 구조에서 성과관리를 효과적으로 하기 위해서는 직간접 성과관리제도가 서로 조응하여 보완적 기능을 발휘할 수 있는 관리체계가 필요하다. 위탁계약, 서비스 가격, 품질관리, 바우처제도, 각종 규제 등과 같이 양질의 사회서비스 공급을 유도하는 다양한 정책 수단들은 직접 성과를 측정하고 관련 사업의 목표치에 수렴하도록 하는 성과관리제도는 아니나, 유사한 기능을 기대하고 활용하는 정책 수단(간접 성과관리제도)들이다. 중앙부처 및 지방자치단체 사업 담당자, 사회복지시설과 서비스 제공 기관, 이용자 및 보호자 간의 서비스 생산·이용·관리 등과 관련한 다양한 이해관계는 현장에서 위탁계약 체결, 이용권 행사 등을 통해 1차적으로 해결할 수 있도록 자율성과 투명성이 보장되는 환경을 조성할 필요가 있다. 이어 각 서비스 분야의 재원 유형별(보통교부세, 포괄보조금, 국고보조금)로 사업관리에 적합한 수단을 정해 이해관계자 간 서비스 수급과 관련한 조정에서 실질적으로 기능할 수 있도록 해야 한다.

사회서비스는 위탁계약을 통해 서비스가 전달되는지, 아니면 바우처를 통해 서비스 이용이 이루어지는지에 따라 성과관리의 중점이 달라진다. 두 경우 모두 궁극적인 사업 목적은 이용자의 욕구에 상응하는 품질 좋은 서비스를 제공하는 것이지만, 각각의 사업 방식별 중간목표 점검은 성과관리의 핵심 사항이다. 즉 위탁계약에서는 계약의 효율성과 효과성을 살펴볼 수 있는 성과관리의 중점이 먼저 설정되어야 한다. 현재 가격 규제나 입찰 방식 변경을 통한 서비스 공급 시설의 동기 구조(incentive structure) 변화 유도 또는 복지시설 간 경쟁적 환경 조성 정도 등은 중요한 중간 목표이다. 흔히 복지시설 진입이 자유롭지 않으며, 새로운 경쟁자가 이 분야에 진입하지 않아 기존의 비경쟁적 공급 구조가 변화되기 어렵다고 하나 이처럼 복지시설의 수를 단기간에 증가시킬 수 없는 경우라도 제공 서비스 및 서비스 제공 방식의 다양화, 제공 기관의 활동 범위 조정 등을 통해 다수의 경쟁시설이 존재하는 것과 유사한 경쟁 환경을 조성할 수 있다. 이와 같이 최종 성과를 제고할 수 있는 중간목표에 대한 관리가 선결되어야 실질적인 성과관리제도로 기능할 수 있다. 바우처의 경우, 바우처 사용을 통해 이용자의 선택권이 어느 정도 확장되었고 이에 따라 관련 서비스 부문의 경쟁 환경이 어떻게 변화하고 있는지를 점검해야 한다. 시설 위탁사업 형태가 아닌 바우처의 경우 예산으로 지원되는 서비스 이용 외에 추가적인 사회서비스에 대한 수요 역시 매우 중요한 성과관리 중점 사항이다.

우리나라의 경우 성과관리에서의 중앙부처 역할이 그다지 크지 않다. 특히 사회보장 분야 주무부처인 보건복지부의 성과관리에서의 역할은 아주 미미하다. 이것은 영국과 미국에서 중앙정부가 성과관리에서 적극적인 역할을 수행하는 것

과는 대조적이다(오윤섭, 강지원, 이규환, 2017, p. 131). 사회서비스는 대부분 보조금을 통해 사업이 진행되며, 실제 사회서비스 생산과 제공은 지역을 기반으로 이루어진다. 최근에는 포괄보조금을 통한 재정 지원 방식으로 정책과 사업의 재정성과관리 책임이 지방자치단체로 많이 분산되었으나, 사회서비스정책 주무 부처로서의 보건복지부의 역할은 여전히 크다. 특히 지역특별회계 생활계정의 지역투자서비스사업의 경우 향후 각 지방자치단체의 사업 성과에 따라 중앙에서 편성된 예산의 일부가 다른 사업 예산으로 전용될 수 있으므로 우리나라 전 지역에서 사회서비스의 균형적 발전을 추구해야 하는 보건복지부의 입장에서는 관리의 필요성이 매우 큰 사업이라 할 수 있다. 비록 지역의 환경에 맞는 서비스 정책을 추진하라는 의미에서 비교적 예산 사용의 재량성이 큰 포괄보조금 형태로 지원되고는 있지만, 사업의 성과관리를 위한 사항에 대한 지도와 감독은 여전히 필요하다. 각종 성과관리 지침과 성과지표 등을 직접 개발하여 지방정부 사회보장사업의 효과적인 성과관리를 지원하는 영국과 미국의 예는 이런 점에서 시사하는 바가 크다. 이러한 적극적인 역할은 지역투자사회서비스 분야에만 국한되는 것이 아니다. 복지시설을 통한 사회서비스 제공에서도 위탁제도의 실효성 있는 운영 및 가격제도가 순기능을 회복할 수 있도록 다양한 지원을 할 필요가 있다. 이때 특히 〈표 1〉에 요약되어 있는 성과관리의 중점을 고려할 필요가 있다.

마지막으로 성과관리 과정에서 생산되는 성과 정보는 사업에 대한 직접 관리 기능뿐만 아니라 성과 정보의 공개를 통한 간접적인 통제 기능도 지닌다. 현재 생산되는 성과 정보의 수준과 질은 아직 높지 않으므로 앞에서 언급한 것처럼 수준별 관리 중점을 고려하여 성과관리 운영 주체별로 차별적인 성과지표를 선정하여 지표체계를 다시 정비하고 그 결과를 공개하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 이때 공개는 그 범위와 내용, 형식, 공개 시점 및 주기 등에 대해서도 성과 정보를 활용하는 이용자의 수요에 상응하는 방식으로 하는 것이 바람직하다.

5. 나가며

끝으로 이번 연구에 대한 몇 가지 한계점을 밝히고자 한다. 성과관리와 관련한 연구는 공공재정 및 예결산 문제를 연구하는 연구기관에서 제한적으로 수행되고 있다. 물론 이 외에도 사업의 성과관리를 위해 여러 성과지표를 제안하는 연구는 다수 존재하지만, 실제로 부처나 부서에서 내부적으로 성과관리에서 적용하는 성과지표에 접근하는 것은 불가능하여, 본고에서는 공개된 자료에 근거할 수밖에 없었다. 따라서 본고에서 제시한 현재의 성과관리 중점은 공개된 자료에 근거하여 볼 때 그렇다는 것으로 이해하는 것이 바람직하다. 분야별 특정 문제를 모니터링하고 관리하기 위해 사업부서에서 다양한 관리지표를 설정하여 관리하는 것이 보통이기 때문이다. 다만, 공개된 자료는 그렇지 않은 자료보다 일관성이 있고, 더 체계적으로 관리될 가능성이 높다는

점에서 현재 사회보장 분야 성과관리의 일면을 보여 주는 중요한 자료로 생각된다.

간접적 성과관리제도의 현황과 효과에 대한 연구는 사회보장 분야의 성과 제고에 반드시 필요한 영역이다. 본고에서는 사회서비스 분야의 사업들이 보통교부세, 포괄보조, 국고보조의 3가지 유형으로 지원된다는 점과 각각의 경우 적용하고 있는 성과관리 방식을 언급하였지만, 구체적인 사례에 대한 분석까지는 수행하지 못하였다. 직접적 성과관리제도를 통한 성과관리 방향과 실제 사업부서 단위에서의 구체적인 성과관리 수단을 연계하여 살펴볼 경우 좀 더 입체적인 성과관리 개선 방안이 제시될 수 있을 것이다. 이를 위해서는 위탁제도, 가격제도, 인허가 등의 각종 규제제도 등과 같이 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 있을지 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.

관계부처 합동. (2017a). 2013-2016 정부업무평가 백서.

관계부처 합동. (2017b). 제1차 사회보장기본계획 2017년도 시행계획.

박경돈, 이재원. (2009). 사회복지정책과 성과관리. 2009년도 한국사회서비스학회 추계세미나 발표 1-2, 32-68.

박노욱. (2009). 사회서비스의 민간위탁과 성과계약: 주요쟁점과 정책적 시사점. 재정포럼 1.

박노욱. (2015). 재정사업 성과관리 및 평가제도 현황과 정책과제. 조세재정 Brief, 통권 제19호, 한국조세재정연구원.

박노욱, 원종학, 오영민, 강희우, 서문희. (2016). 민간위탁 사회서비스 사업의 가격결정 정책에 관한 연구. 한국조세재정연구원.

보건복지부. (2016a). 2017년도 성과계획서.

보건복지부. (2016b). 2017년도 성과관리시행계획.

사회보장실무위원회. (2016. 5. 26.). 제1차 사회보장기본계획(2014~2018) 2016년도 시행계획.

오영민, 박노욱. (2014). 재정사업성과평가제도 10년의 운영 현황, 성과 그리고 발전방향. 한국정책학회 하계학술대회. pp. 576-596.

오영민, 이광희, 오윤섭, 이삼열. (2017). 우리나라 정부성과평가제도에 대한 메타평가 연구. 한국조세재정연구원.

오윤섭. (2016). 사회보장정책의 성과, 성과관리 그리고 평가. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회. pp. 91-97.

오윤섭. (2017). 공공가치와 사회보장 성과관리 방향. 2017년 한국정책분석평가학회 추계학술대회. pp. 33-45.

오윤섭, 강지원, 이규환. (2017). 사회보장제도 성과관리체계 정립방안에 관한 연구. 한국보건사회연구원.

오윤섭, 강지원, 이세미. (2016). 사회보장제도 평가체계 내실화 연구. 한국보건사회연구원.

오윤섭, 임완섭, 이규환. (2017). 사회보장기본계획의 '16년도 추진실적 평가 및 제도 개선방안 연구. 보건복지부.

원종학, 윤영진, 이영범, 이재원. (2010). 성과관리와 정부간 재정-사회서비스 부문을 중심으로. 한국조세연구원.

윤수재. (2012). 정부업무평가에 대한 메타평가 및 개선방안 연구. 한국행정연구원.

이재원. (2007). 사회투자정책과 국가재정운영 과제. 한국지방재정논집, 12(2), 91-121.

Midgley, J. (1995). Social Development: The Developmental Perspective in Social Welfare. Sage.

Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). Performance Management in the Public Sector. Routledge.