

자활사업 성과관리에 대한 비판적 접근 : 논리모형을 적용한 자활사업 성과평가 체계 분석을 중심으로

백 학 영

()

구 인 회

()

김 경 휘

()

조 성 은*

()

안 서 연

()

본 연구는 자활사업에서 효과적이고 효율적인 성과관리 체계 구축을 위한 성과관리의 규범적 전제에 대해 논의하고 자활지원센터에 대한 성과평가와 규모별 보조금 지원 체계를 둘러싼 논쟁을 성과관리 측면에서 평가하였다. 이와 더불어 최근 한국 사회서비스 영역에서 성과평가의 논리적 구조로 활용되는 논리모형을 적용하여 현재 논의의 중심이 되고 있는 성과평가 지표를 재구성하였다. 이를 통해 본 연구는 자활사업 성과관리 체계 및 성과평가 체계 개선을 통해 자활사업 전반의 합리화를 추구하고, 탈빈곤-탈수급 목표에 집중할 수 있는 지원체계 구축에 궁극적으로 기여하고자 하였다. 자활사업 성과관리 체계는 자활사업 목적과 일치하면서 자활사업의 효과 증진을 목적으로 구축되어야 하는 것이 기본적인 전제이다. 그리고 효과적이고 효율적인 성과평가 체계 구축을 위해서는 규모별 지원과 성과평가에 근거한 인센티브의 혼재를 극복하고, 지역자활센터의 실재를 반영한 과정지표들이 적극적으로 반영되어야 하며, 지역적 특성이 고려되어야 한다. 또한 자활사업 성과평가 지표는 투입-활동-산출-결과 측면에서 균형적으로 구성될 필요가 있다.

주요용어: 자활사업, 성과관리, 논리모형, 성과평가, 규모별 예산지원

본 논문은 “자활사업 인프라의 역할 모델 및 성과관리체계 개발”(2009) 연구를 발전시켰기에 일부 내용에 중복이 있음을 밝힌다.

* 교신저자 : 조성은, 서울기독교대학교(cho@scu.ac.kr)

■ 투고일: 2011.4.30 ■ 수정일: 2011.6.18 ■ 게재확정일: 2011.6.23

I. 서론

최근 빠르게 확대되고 있는 사회복지서비스에 대한 성과관리가 점점 현안으로 떠오르고 있다. 특히 2007년부터 이용자 선택과 공급자 경쟁을 표방하는 사회복지서비스 바꾸기 제도의 도입과 함께 다양한 영역에서 사회복지서비스 확대가 가속화됨에 따라 각 사회복지서비스 산출에 대한 표준화와 서비스 질 관리가 중요한 정책 이슈가 되고 있다(김용득 외, 2009; 이봉주 외, 2009). 물론 공공부문과 민간부문에서 사회복지서비스의 성과관리 필요성에 대한 논의는 새로운 것이 아니다. 이미 1990년대에 정부에서 성과관리(performance management)에 대한 관심이 높아지면서 공공영역에 여러 형태로 성과관리 방안을 도입하였다. 미국의 경우 1970년대 중반부터 사회복지 서비스와 사회복지 실천의 전문성이 중요한 사회적 이슈가 되어 제공된 서비스의 효과성과 효율성을 논리-실증주의적 방법을 통해 증명하려는 노력이 있어 왔다(York, 2008; 한동우, 2010 재인용). 하지만 민간부문과 달리 공공부문의 사회복지서비스 영역에서 산출(output)이나 결과(outcome)가 명확하지 않고 다차원적인 경우가 많기 때문에 공공부문의 성과관리는 충분히 체계화되지 못하였다. 산출과 결과의 명확한 규정이 어렵기 때문에 산출이나 결과 보다는 투입(input)을 중심으로 한 관리가 이루어졌으며, 그 결과 효율성과 효과성을 담보하는데 한계가 있었다(김용득 외, 2009). 이로 인해 성과관리의 목적은 실현되지 못하였으며, 성과관리의 이름으로 진행된 일련의 과정들은 효율적인 산출을 위한 것이 아니라 행정의 정당성을 보여주기 위한 수단으로 활용되거나 행정의 편의를 위해 변형되기도 한다. 본 연구에서 초점을 둔 자활사업 영역은 2005년 규모별 지원이라는 이름으로 성과평가를 도입하였지만, 공공부문 성과관리의 한계를 전형적으로 보여주는 사례이기도 하다.

자활사업은 공공부조 프로그램인 국민기초생활보장제도의 일환으로 시행되고 있으며, 사업의 특성으로 볼 때 근로와 연계된 사회복지서비스의 한 형태이자 대표적인 근로연계복지(workfare) 프로그램이다. 자활사업은 다른 사회복지서비스 영역들과 유사하게 민간기관을 통해 제공되고 있으며 전달과 시행이 지역에 기반하고 있다는 점에서 동일한 특성을 지니고 있다. 그리고 서비스의 내용을 획일화하기 어렵고 제공자의 다양한 요소에 영향을 받는다. 따라서 전반적인 사회복지서비스 영역과 마찬가지로 자활사업의 효과성과 효율성 제고를 위해서는 보다 체계적이고 정교한 성과관리 체계가 필요한 상황이다.

엄격한 의미에서 볼 때 그동안 자활사업에서 성과관리는 제대로 이루어지 않았다고 볼 수 있다. 2009년부터 시작된 성과관리형(성과중심) 자활시범사업에서 성과관리 개념을 사용하고 있지만, 자활사업에서 성과관리 체계는 여전히 명확하지 않다. 또한 자활사업 성과평가와 관련하여 성과관리가 거론되기는 하지만, 성과평가는 일종의 인센티브 방식과 규모별 지원을 결합한 형태에 불과하다. 2005년 성과평가가 도입될 당시 자활사업은 국회와 감사원 등 정치·행정 영역에서 부진한 성과를 지적받았고 이것이 여러 언론에 보도되면서 비판적인 평가가 이어졌다. 또한 자활사업의 핵심적인 성과라 할 수 있는 자활성공률이 기관별로 편차가 크게 나타나면서¹⁾ 성과에 대한 평가와 관리의 필요성이 지속적으로 제기되었다. 이에 따라 획일적으로 지원하던 지역자활센터(당시 자활후견기관)의 운영비를 규모별로 차등화하기 시작하였고, 차등화의 기준에 참여인원뿐 아니라 자활공동체수, 자활성공률, 참여자 만족도 등의 성과 또는 결과의 요소들을 반영하면서 성과평가 체계를 구축하였다. 그러나 여러 차례에 걸친 지표 변경 및 논의에도 불구하고 성과지표의 합리성에 대해 일선 기관들은 부정적인 의견을 제출하였고 결과의 활용이 국고 예산지원과 직결되면서 근본적으로 현행 성과평가 체계가 성과를 제고할 수 있는 효과적인 방안인가에 대한 의문이 제기되고 있다.

본 연구는 사회서비스 영역의 성과관리에 대한 논의를 토대로 자활사업에서의 성과관리 체계를 어떻게 구축할 것인지를 논의하고자 한다. 자활사업에서 성과관리 체계 구축을 위한 규범적 전제와 자활지원센터에 대한 성과평가와 규모별 보조금 지원체계를 둘러싼 논쟁들을 성과관리 개념에서 분석함으로써 효과적이고 효율적인 자활사업 성과관리 체계 구축을 위한 방안을 모색하고자 한다. 특히 성과평가 지표와 관련해서는 최근 한국 사회서비스 영역에서 성과평가의 논리적 구조를 활용되는 논리모형(logic model)을 적용하여 최근의 논쟁을 담아내는 성과평가 지표를 재구성하였다. 그러나 본 연구의 자활사업에서 성과관리 모형 논의는 다소간의 개념적인 부조화가 존재한다. 이는 자활사업에서 성과관리에 대한 개념적 정의가 불명확할 뿐만 아니라 실질적인 논의는 지역자활센터의 성과평가와 차등적 예산지원을 중심으로 이루어져 본 연구에 이러한 현재의 논의수준이 반영될 수밖에 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 논의는 장기적인 관점에서 효과적이고 효율적인 성과관리체계를 구축하기 위해서 현재 수준에

1) 2007년 인센티브 성과평가 결과에 의하면 자활성공률 전국 평균은 21.2%였는데 그 표준편차는 12%가 넘었다(김주현 2008).

서 극복해야 할 바와 개선되어야 할 바가 무엇인지를 짚어보는데 큰 의의가 있다.

이에 본 연구는 성과관리의 목적에 비추어 현 자활사업의 성과평가체계의 적용 과정과 내용을 규범적으로 분석하고, 논리모델에 따라 효과적인 성과관리체계 구축 방안을 모색하고자 한다.

II. 성과관리에 대한 이론적 논의

1. 성과관리의 개념과 목적

성과관리(performance management)는 성과예산, 성과계약, 성과급여 등과 같은 개념을 포함한 것으로 결과 중심의 관리, 성과중심의 관리, 성과주의 예산, 정부혁신, 신공공관리 등 다양한 이름으로 불린다(이인섭·금재덕, 2007; 이용득 외, 2009). 성과관리 개념 사용의 다양성과 함께 성과관리에 대한 정의 또한 학자나 기관에 따라 상이하다. Martin & Ketter(1996)는 성과관리를 “휴먼 서비스 프로그램에서 프로그램의 효율성, 효과성, 프로그램의 질에 대한 정보를 정기적으로 수집하고 보고하는 것”으로 정의한다. Poister(2003)는 성과관리를 “정부 및 비영리 부문에서 프로그램의 통상적인 역할로서 기관의 성과에 대해 객관적인 지표를 사용하여 과정을 정의하고, 모니터링하는 것”으로 정의한다.

이들 정의에 따르면, 성과는 프로그램이 목적인 바를 달성한 정도를 측정하는 것이고 성과 최적화는 프로그램과 관련된 자원의 효과성 및 효율성을 의미하며, 성과관리는 이러한 과정이 전개되는 관리기법이라 할 수 있다(Miller, 2010). 즉 성과관리는 계획된 목표를 성취하기 위한 진행사항을 사정하는 과정을 의미한다(Cardy, 2004; 강은숙·김길수, 2003; 강혜규 외, 2008 재인용). 이러한 기본 개념을 바탕으로 우리 정부는 정부업무평가기본법을 통해 성과관리를 ‘정부업무를 추진함에 있어 기관의 임무, 중장기목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 의미한다고 정의하고 있다(정부업무평가기본법 제2조 6항).

외국에서 성과관리의 개념이 적용된 것은 세계화와 신자유주의의 영향아래에서 공공

부문의 변화를 모색하기 위해 행정영역의 축소, 정책결정과 집행의 분리, 경쟁과 성과 원리의 도입 등 새로운 패러다임에 기반을 둔 개혁을 추진하는 과정에서 나타난 일이다(박경귀, 2004). 이러한 성과관리의 패러다임을 주도한 나라로는 미국, 호주, 캐나다, 노르웨이 등이 있다. 미국의 자활사업의 경우 ‘정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act; GPRA)’이 제정된 1993년부터 성과관리 중심의 평가 제도가 정착되기 시작했다. 의회가 GPRA를 제정하기 된 배경은 그 동안 급격하게 상승한 복지예산에 대한 대국민 신뢰감 회복과 함께 세금의 효율적인 활용하기 위해서였다. GPRA의 목적은 첫째, 복지사업의 능률성과 효과성 제고, 둘째 연방기관들의 목표를 분명히 하고 성취된 결과를 보고하는 것, 셋째 성과 관련 정보를 생산 및 활용하여 근본적, 혁신적 변화를 정착시키는 것이다(GAO, 2004). 또한 1996년 복지개혁 이후 실시된 TANF 제도는 수급자 감소 및 예산절감, 취업률 증가라는 긍정적인 정책 효과를 가져왔지만 이러한 효과에도 불구하고 연방정부에서 주정부로부터 지급되는 정책보조금 제도로 인해 문제가 나타나기 시작했다. GAO(2006)에 따르면 주정부에 일괄적으로 지급되는 보조금 방식은 주정부의 사업수행 활동을 명확히 알 수 없다는 한계를 가져왔다.

최근 성과관리체계에서 주요한 수단으로 활용되는 것은 성과계약에 의한 통제이다. 사회서비스 영역의 최신 추세 중에 하나인 성과계약 방식은 전통적인 계약방식인 규제적 계약(regulatory contract)과는 다른 특징을 지닌다. 기존의 규제적 계약이 투입, 과정, 그리고 기술 등에 관해 금액을 지불하며, 정부와 공급자(vendor)사이의 관계가 부정행위에 발생가능성의 증가로 인해, 규제적이고 적대적인 관계인 것이 특징이다. 또한 규제적 계약에서 서비스 제공자는 계약수행 과정의 각각의 단계에 대해서 확실성은 있지만 결과에 대한 인센티브나 불이익(penalty)이 없어 낮은 책임성을 문제를 낳는다. 반면 성과계약방식은 결과에 대해서 지불하는 구조를 지니며, 정부와 서비스 제공자와의 관계는 특정의 결과를 성취하기 위해서 협력하게 되며, 서비스 제공에서의 단계별 불확실성은 높으며 반면에 책임감은 높은 특징을 지닌다(Robert & Peter, 1999).

본 연구에서 성과관리는 프로그램의 계획된 목표를 성취하는 과정을 사정하는 과정으로 정의한다. 이에 따르면, 자활사업에서 성과관리는 자활사업의 목표, 즉 자활성공²⁾

2) 성과관리에서 성과에 대한 정의는 중요하다. 왜냐하면 성과를 정의할 수 없다면, 이를 어떻게 측정하고 관리할 수 없기 때문이다(Armstrong & Baron, 1998; Mwita, 2000).

의 목표를 달성하고자 하는 제반의 과정들을 관리하고 평가하는 과정이라 할 수 있다. 또한 성과관리는 일회적이거나 단선적인 과정이 아니라 자활사업 효과 증진을 위한 환류(feedback)의 과정이다. 또한 자활사업에서 성과관리는 자활사업의 목표를 효과적으로 달성하는 과정으로서, 제한된 자원배분의 효율성과 효과성을 높이고 자활사업 보장 기관과 수행기관의 책임성을 강화하는 것을 목적으로 해야 한다.

2. 사회서비스 영역에서의 성과관리

최근 들어 국내외적으로 확장되어 가고 있는 사회서비스 영역에 대한 성과관리 체계가 적용되는 사례가 많아지고 있다. 그러나 사회서비스 영역에서의 성과관리는 다른 영역에서의 성과관리보다는 많은 어려움이 있다. 이에 대해 Robert & Peter(1999)는 사회서비스영역에서의 정부 계약이 다른 계약보다 태생적으로 더 복잡하고 취약할 수밖에 없는 이유를 두 가지로 설명하고 있다. 첫째 사회서비스를 위한 시장(market)은 존재하지 않기 때문에 만약 정부가 서비스를 구매하지 않는다면 누구도 제공하지 않게 되며, 둘째, 바람직한 결과(outcomes)를 도출하기 위해 필요한 기술은 불확실하며, 심지어 존재하지도 않기 때문이라 설명한다. 이는 사회복지 서비스는 자체의 속성으로 인해 그 성과를 측정하는 것이 매우 어려우며 서비스 효과와 영향이 시간에 따라 다르게 나타나며 그 영향의 범위를 확정하는 것도 현실적으로 불가능한 일인 것과도 관련된다(최재성, 1997; 김정혜, 2002; 진재문 2006; 한동우, 2010 재인용). 이에 Brown & Potoski(2003)는 복지영역에서의 사회서비스 성과관리계약은 결과물을 생성하기 위해 보다 전문화된 투자가 필요하며 결과물과 부가가치의 관찰과 측정이 매우 어렵기 때문에 효과적인 성과계약을 작성하는데 어려움이 크다고 지적하였다.

우리나라에서의 사회서비스 제공은 기본적으로 민간에 의해 이루어지고 정부가 구매자의 역할을 하도록 되어있다. 사회서비스를 성과계약 방식에 의해 민간에 위탁하면서 기대하는 효과로는 첫째, 재정절감 및 사업의 효과성 제고, 둘째 민간부문과의 위험 분담, 셋째 사회서비스 제공자의 육성 등이다. 그러나 이러한 긍정적인 효과에도 불구하고 성과계약을 사회서비스에 도입할 경우 고려해야 할 유의사항이 있다. 이는 첫째, 왜곡된 행동의 발생 가능성, 즉 성과지표가 무엇인지에 따라서 서비스 제공자의 서비스 제공 행태가 왜곡될 가능성이 있다는 것이다. 둘째, 정부와 민간 사업자 간의 위험분담

을 어떻게 적절하게 설계할 것인가 이며, 셋째 서비스 제공자간의 유효경쟁의 유지 문제이다(박노옥, 2009).

이와 같은 문제는 기본적으로 성과관리에 대해 잘못된 인식 및 기존 시스템에서 기인한다고 할 수 있다. 현행 시스템에서는 성과여부에 따라 기관에 대해 예산배정에 있어서 많은 예산을 지원하거나 또는 감소하는 경우가 발생한다. 이러한 시스템으로 인해 기관의 입장에서는 예산이 곧 기관의 존립 및 인원충원 및 감소에 지대한 영향을 미치기 때문에 매우 성과시스템에 민감하게 반응할 수밖에 없다. 따라서 현행처럼 성과여부에 따라 기관에 대해 직접적인 예산 감축 및 지원이 능사로 여겨지는 것이 아니라 기본적인 예산 위에 성과에 따라 인센티브제도를 적절히 활용하는 것이 더 효과적일 것이다.

3. 프로그램 논리 모델과 성과관리

가. 프로그램 논리 모델

논리모형은 성과평가를 위해 필요한 논리적 구조로 주로 사용된다(이용득 외, 2009). 논리 모델은 규명된 문제들을 해결하기 위해서 특정한 상황 속에서 어떻게 프로그램이 작동하는지 보여주는 모델이기 때문에(Bickman, 1987; Joan & Gretchen, 1999 재인용) 프로그램 구성요소들이 어떻게 상호작용하고, 그 결과로 생산한 생산품이나 서비스는 어떤 것들이며, 그들은 어떻게 바라는 결과들을 산출했는지를 나타내는 논리를 보여준다(이용득 외, 2009). 그래서 프로그램의 예상된 성과에 관해 설득할 수 있는 기반을 제공한다(Wholey, 1983, 1987; Joan & Gretchen, 1999 재인용). 논리모델의 구성요소는 투입(자원), 활동, 산출물, 결과로 구성되어 있으며, 성과측정은 크게 투입측정, 활동측정, 산출측정, 결과측정 그리고 목적의 성취정도를 나타내는 효과성 측정과 효율성 측정 등으로 나뉘지며 단계별로 구분하면 투입지표, 행동지표, 산출지표, 그리고 결과지표로 나누어진다(Julnes, 2003; 지은구, 2010 재인용).

투입(자원)은 인적·물적 자원뿐만 아니라 파트너십과 같이 프로그램을 지지하기 위해 필요한 다른 투입요소도 포함하는 개념이다. 서비스 대상자의 욕구에 대한 정보는 프로그램 투입에서 핵심적이다. 활동은 프로그램 산출물을 만들어 내기 위해 필요한 모

든 활동 단계를 포함하며, 산출물은 프로그램이 서비스 제공자에게 직접적으로 제공한 서비스(services), 상품(goods), 산물(products)을 뜻한다. 마지막으로 결과(outcomes)는 활동과 산출물로부터 발생된 이익(benefits)이나 변화(changes)를 말한다. 결과(outcomes)는 3단계로 구분할 수 있는데 프로그램 산출(outputs)로부터 발생되거나 혹은 가장 밀접하게 관련되어 있는 이익이나 변화를 뜻하는 단기결과(short term outcomes)와 단기결과의 효과로부터 발생하는 변화를 뜻하는 중기결과(intermediate outcomes), 그리고 중기결과를 통해 생긴 이익으로부터 자연발생하게 되는 장기결과(long term outcomes) 혹은 프로그램 영향(program impact)으로 나뉜다(Joan & Gretchen 1999).

투입지표는 인적 물적 자원 등을 뜻하며 서비스를 제공하기 위해 제공되는 노력의 양을 설명해 주며 책임성을 평가하는데 있어 매우 중요한 기초자료의 역할을 수행한다. 행동지표는 제공된 서비스, 행해지고 있는 작업이나 행해져야 하는 작업 등이 포함되며 책임성을 입증하기 보다는 사업이나 프로그램의 목적을 성취하기 위한 관리의 흐름을 추적하는데 도움을 주며, 산출측정은 사회서비스 프로그램의 직접적 산출을 의미하며 산출지표는 성취된 작업의 양, 서비스에 참석한 사람의 숫자, 제공된 상담회수 같은 것들이 포함된다. 결과지표는 사업에 참석한 또는 서비스를 제공받은 참가자들의 행동, 지식, 태도, 조건, 지위 등의 변화를 포함한다(지은구, 2010). 본 연구에서도 이러한 프로그램 논리모델을 이용하여 자활사업의 성과관리 방안을 모색하고자 한다.

나. 사회서비스 영역에서의 성과관리 도입 논의

우리나라 사회서비스 영역에서 논리모델을 적용한 성과관리방안은 노인복지, 아동복지 등 여러 분야에서 제기되고 있다. 이러한 사회서비스 영역에서의 성과관리방안을 검토하고 자활사업에서의 적용가능성과 유용성을 살펴본다.

지은구(2010)는 논리모델을 이용하여 노인복지서비스의 성과관리 방안을 제시하였다. 노인복지서비스의 영역은 매우 넓고 다양한 서비스가 제공되고 있으며 재정지원방식도 국가직접제공방식, 제공자재정지원방식과 이용자재정지원방식을 중심으로 분류될 수 있어 전체 노인복지서비스영역에서 표준적인 성과관리체계를 제시하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문에 지은구(2010)는 제공자지원방식(제공기관보조금)과 이용자재정지원

방식(현금지원, 바우처)에 한정하여 성과관리 방안에 관해 <표 1>과 같이 제시하였다.

표 1. 노인복지서비스 재정지원방식별 성과관리

측정요소	투입	활동	산출	결과
제공자 보조금 방식 성과관리	- 정부예산 - 제공기관 및 인력의 수 - 참여자의 수 - 사업운영시설 나 시설 등 장비	- 계획된 서비스나 교육과 제공되는 서비스나 교육내용의 적합성 여부 - 사업의 목적과 목표설정의 적절성 - 이용자의 적합성, 사례관리여부, 서비스 제공횟수, 서비스 제공기관	- 제공된 서비스의 양 - 실제 참여한 노인들의 수 - 총비용	노인들의 생활이나 태도, 기능 또는 상태 등의 변화
이용자 보조금 방식 성과관리	- 정부예산 - 제공기관 및 인력의 수 - 참여자의 수 - 사업운영시설장비 나 시설 등 - 표준서비스 내용 - 최소품질 기준 등	- 제공되는 서비스 내용의 적합성 - 서비스나 사업진행의 적합성 여부 - 제공기관의 적합성 여부 - 사업의 목적과 목표, 이용자의 적합성, 사례관리 여부, 서비스 가격, 서비스 제공횟수, 서비스 제공기관, 본인 부담금 초과부담의 적절성, 개별육구의 충족도와 선택권 활용 여부		

* 자료: 지은구(2010) p.137, p.142 수정.

김형모(2010) 또한 논리모형을 적용하여 아동복지서비스영역에서의 성과관리 가능성을 탐색적으로 모색하고 아동복지서비스의 성과관리를 위한 근본적인 세 가지 과제를 제시하였다. 첫째, 아동복지서비스의 세부영역을 구분하고 둘째, 각 영역별로 아동복지 서비스 제공을 통해 달성하고자 하는 아동과 가족의 변화와 영향을 단기성과, 중기성과, 장기성과로 구분하고, 셋째, 각 성과를 측정가능한 성과지표로 설정하는 일이다. 특히 아동의 성장·발달의 과정에서 부모를 포함한 가족과 지속적인 상호작용과 영향을 주고 받는다는 점에서 각 성과지표들은 아동과 가족의 변화와 영향을 측정하기 위한 지표들로 설정되어야 한다고 주장하였다.

강혜규 외(2008)에서는 현재 시행되고 있는 4대 바우처 서비스(노인돌봄종합서비스, 장애인활동보조지원사업, 아동인지능력향상, 아동비만 관리)를 대상으로 한 연구에서 프로그램 논리 모형에 따라 각 단계별로 성과지표를 제시하였다(이용득 외, 2009).

표 2. 사회서비스 바우처 사업 성과지표

구분	지표
투입	사업비용: 지역단위 총 사업예산 규모 사업전달비용(공급기관 전담 직원수) 공급기관 수: 지역단위 공급기관 수 돌보미 규모 및 고용현황
활동	사업계획과정 서비스 제공활동 및 관리 이용자 중심의 서비스 공급체계 구축 서비스 이용과정
산출	서비스 이용자 수 서비스 이용시간 및 횟수 서비스 품질 및 고객만족도 기관별 수익금 규모
결과	노인돌보미 사업: 일상생활기능수준, 생활만족도, 생활환경개선, 부양부담의 경감 산모도우미 사업: 모유수유율, 신생아예방접종율, 산모건강회복, 산모돌봄부담의 경감 장애인활동보조사업: 일상생활기능수준, 생활자립도, 사회참여빈도, 돌봄부담의 경감 아동비만관리서비스: 아동운동처방 실천율, 아동서비스 연계 실적, 부모의 서비스 만족도 아동인지능력향상서비스: 인지능력 향상정도, 아동-부모관계(부모의 책임어주기 횟수), 아동서비스 연계실적, 서비스 만족도

논리모델에 따라 노인복지서비스, 아동복지서비스, 바우처 서비스 성과평가 지표에 대한 논의는 성과관리 체계에 대한 논의와 성과평가에 대한 논쟁이 계속되는 자활사업 영역에서 주목할 필요가 있다. 특히 본 연구에서는 앞서 살펴본 국내사례 중 노인복지서비스, 아동복지서비스, 그리고 사회서비스(바우처 사업) 영역에서 적용된 논리모델 분석에서 주목해야 할 시사점이 몇 가지 발견된다.

하나는 논리모델을 통해 그 동안 자활사업 전반에 혼재되었던 투입과 활동, 그리고 산출과 결과 영역들을 구분할 필요가 있다는 점이다. 주지하시다시피, 현재 자활사업은 제도 시행 10년이 되는 과정까지 이렇다 할 성과관리가 제대로 이루어지지 않은 실정이다. 그러한 상황에서 논리모델을 통해 자활사업 전반에 대해 점검하는 것은 정책 측면에서 매우 유용한 과정이라고 하겠다. 논리모델이 제공하는 성과관리 틀인 투입-활동-산출-결과 과정은 그동안 제대로 된 정리가 없이 단순한 성과 높이기에 치중되었던 사업을 보다 체계적으로 관리할 수 있는 기제가 될 것이다.

둘째, 자활사업에 대한 성과관리 시스템 도입에 있어서 논리모델이 갖는 중요한 강점

은 산출과 결과를 구분할 수 있을 뿐만 아니라 결과를 보다 세부적으로 단기결과와 장기결과로 세분화 할 수 있는 틀을 제공한다는 점이다. 자활사업은 지난 10년 동안 비약적인 성장을 이루었지만 여전히 자활사업의 방향 또는 성공 방향에 대한 논의는 부재하다. 이는 지금까지도 그래왔듯이, 자활사업이 당면 사업에 매몰되어 있기 때문이다. 따라서 자활사업에 논리모형을 적용할 경우, 자활사업은 현재의 성과뿐만 아니라 장단기 성과를 구분하여 관리할 수 있다는 장점이 있다.

자활사업은 지난 10년 동안 양적으로 팽창했지만, 경제적인 성과는 기대에 미치지 못했다는 의견이 많다. 이는 자활사업이 경제적으로 자활하기 어려운 소득계층을 대상으로 사업이 이루어지다보니 단기간에 큰 성과를 얻기 힘들다는 현실론도 많다. 그러나 우리는 자활사업이 현재보다 더 경제적으로 성공하기 위해서는 자활사업 전반 및 참여자에 대한 보다 체계적인 시스템을 도입해야 하는 시점에서 서 있다. 물론 그 동안 지역 자활센터에 대한 평가가 없었던 것은 아니나, 지금까지 이루어진 평가는 성과관리의 개념보다는 기관평가 또는 단순한 평가 차원에서 이루어졌다고 해도 과언이 아닐 것이다. 기존의 단순 평가 개념 및 체계에서 벗어나 자활사업에 투입되는 자원은 어느 정도이고, 이 자원들이 어떤 활동에 활용되고, 그 산출물과 결과들은 무엇인지를 보다 명확하게 구분하여 관리해야만 자활사업이 이전보다 체계적으로 전개될 것이다. 이와 같은 논리모형 적용을 통해 이루어지는 자활사업의 성과관리 체계는 단순한 일회성이 아니라 향후 자활사업이 제한된 자원을 활용해 보다 효율적으로 사업을 운영할 수 있도록 돕는 중요한 정책평가 및 정책 분석틀로 작용할 것으로 판단된다.

Ⅲ. 자활사업의 성과관리 체계 적용 가능성 탐색

1. 성과관리 개념과 자활사업에의 적용

앞서 성과관리에 대한 기본 개념에 대해 언급했듯이, 성과관리란 조직·단체·개인들로 하여금 그들의 비전과 전략에 기초하여 목표와 활동계획을 수립 및 시행한 그 결과로서 ‘성과’를 평가하여 정책관리, 조직관리, 개인관리에 환류시킴으로써 성과를 극대화하려는 ‘일련의 과정과 장치 및 노력’을 의미한다(김승권 외, 2008). 이처럼 조직의 성

과를 극대화하려는 노력들은 공공기관을 중심으로 나타나기 시작했다. 성과관리에 대한 개념 및 논의들은 국가 및 학자마다 다양하게 정의되고 사용된다. 현재 우리나라 공공 부문에서는 정부업무평가제도, 직무성과계약제도, 재정사업 성과관리제도, 기관 자체 평가 등의 형식으로 실시되고 있다. 그러나 주요 정부 기관을 중심으로 실시되고 있는 성과관리는 조직의 성과를 극대화하겠다는 당초의 목적을 이루지 못하고 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다. 성과관리 프로그램의 도입 및 실시 과정에서 겪는 가장 큰 문제는 ‘성과관리’라는 새로운 개념 및 제도로의 변화에 대한 부적응이라 하겠다. 즉 모든 기관의 사업이 성과 지향적 조직운영을 지향하지만 아직 이에 적응하지 못하고 있을 뿐만 아니라 그에 필요한 제반 여건은 미흡한 것이 현실이다. 두 번째 어려움은 성과관리제도가 아직 법적체계가 미약하기 때문에 표준화되지 않고 다양하게 사용된다는 것이다. 마지막으로 성과관리 지표의 불완전성이다. 성과관리에 있어 핵심은 성과관리를 객관적으로 정량화 할 수 있느냐의 문제와 직결되기 때문이다.

공공부문을 중심으로 도입되는 성과관리 개념의 적용은 복지영역 역시 예외일 수는 없다. 특히 복지영역은 복지예산의 지속적인 증가와 함께 다양한 사회적 위험에 효율적이고 효과적으로 대처하기 위해서 성과관리가 절실하다고 하겠다.³⁾ 엄격한 의미에서 볼 때, 그동안 자활사업에서 성과관리 개념은 부재했다. 자활사업이 시작되어 지금까지 자활사업의 예산지원방식은 두 가지 형태를 띠고 있다. 하나는 자활사업 초기에는 사업을 실시하는 모든 기관에서 일괄적으로 동일한 예산을 지원하는 방식이었다. 이 방식에서는 사실 성과 또는 평가의 개념이 거의 부재했다고 말해도 과언이 아니다. 이처럼 자활사업 초기에 성과 및 평가의 개념을 적용하지 못했던 것은 제도의 연착륙을 위해 성급한 평가를 하지 않기 위해서 였다.

지금까지 지역자활센터 평가를 통해 각 기관의 규모와 몇 개의 평가지표를 기준으로 규모별 예산을 지원하여 왔다. 이러한 평가지표를 활용하여 기관을 4가지로 유형화하여 차등적으로 예산을 지원하고 있다. 따라서 지금까지 자활사업에서 이루어지는 지역자활센터 평가는 성과관리라는 개념보다 제한된 예산 안에서 기관의 규모별에 따라 차등지원하기 위한 차등화 전략으로 활용되었다고 할 수 있다. 위와 같은 일괄지원방식에서

3) 이는 서구에서 성과관리 도입의 배경이 되었다. 그렇지만 한국의 GDP 대비 공공복지지출(2007년)은 7.5%로 OECD 평균 19.3%에도 훨씬 못 미치고 있는 현실에서(OECD 2010) 성과관리의 필요성을 복지예산 증가와 연결하는 것은 논리적으로 타당하지 않다. 복지재정 측면에서 볼 때 성과관리의 도입은 제한된 자원을 얼마나 더 효율적으로 사용할 것인가의 문제일 것이다.

평가에 의한 차등지원방식으로서의 변화에도 불구하고 여전히 문제가 되는 것은 자활사업의 효과 및 성과가 낮다는 점이다.

성과관리 개념의 도입 및 실시에도 불구하고 지난 몇 년간 자활사업이 효과가 있는지에 대한 의문을 지울 수 없는 것이 현실이 되었다. 이런 문제를 조금이나마 해결하고자 2003년 재정성과목표관리제도의 도입 및 2004년 성과관리 내실화를 위해 정책·성과 중심의 프로그램 예산체계 도입을 계기로 자활사업 역시 성과관리 개념을 본격적으로 도입하고자 하였다. 이러한 정책적 의도가 고스란히 반영된 것이 최근 7개 시도에서 시행되고 있는 성과관리형 자활시범사업 이다.⁴⁾ 이 제도의 개요는 <표 3>과 같다. 주요 내용을 살펴보면, 지금까지 진행되어왔던 방식과는 매우 상이함을 알 수 있다. 새로운 성과관리 시범사업은 정부가 민간기관 성과에 따른 서비스 비용을 지원하도록 하고 있다. 그리고 주목할 것은 지금까지 시행해왔던 소극적인 방법, 즉 단순한 인건비 지급 및 창업지원을 벗어나 노동시장의 취업을 적극적으로 지원하여 스스로 경제적 자립을 할 수 있도록 변화하고 있다. 자활사업에 도입되는 이러한 성과관리 모형은 앞서 간략하게 전술했듯이 미국 및 유럽국가에 실시되고 있는 성과관리의 개념이 반영되었다고 할 수 있다. 외국에서는 성과관리는 기관별 예산지원 차등화 전략보다는 기존 사업 예산과 별도로 더 많은 성과를 나타내는 기관에 추가적인 인센티브를 주는 방식으로 운영되고 있다. 물론 기관의 기본 운영비와 인센티브를 주는 방식도 국가마다 매우 상이하기 때문에 단정 지어 설명하는 것 역시 무리가 있다.

표 3. 성과관리형 자활시범사업

구분	현행	개편(안)
지원방식	일률적인 기관 운영비 지원	성과에 따른 서비스 비용 지원
일자리성격	공공재정투자에 의한 창업위주	일반노동시장에서의 취업비중 확대
성과계약	미체결	체결
기대효과	인건비 제공 성격의 단순 일자리	저소득층 자활촉진 및 경제활동 유지

4) 성과관리형(성과중심) 자활시범사업, 즉 희망리본 프로젝트는 저소득층의 취·창업을 지원하기 위하여 개인별 1:1 맞춤형 서비스를 제공하고 사업성과에 따라 수행기관에 예산을 지원하는 형태로 이루어진다(보건복지부, 2011). 희망리본 프로젝트는 2009년 부산, 경기지역에서 2천명을 대상으로 시작하여, 2011년 현재 부산, 대구, 인천, 광주, 경기, 강원 전북 등 7개 시도에서 시범적으로 시행되고 있다.

2. 자활사업에서의 성과관리 적용의 실제

지금까지 자활사업에서 이루어지는 성과관리는 지역자활센터에 제공하는 보조금을 기관 규모에 따라 차등 지원하는 방안과 뒤섞여 있다. 아래 <표 4>는 지역자활센터에 대한 예산 지원방식의 변화를 보여준다. 2004년까지 모든 자활지원센터에 대해 획일적으로 이루어지던 정부의 예산지원방식이 2005년부터는 규모별 차등지원으로 바뀌었다.⁵⁾ 그리고 2005년에는 자활사업 참여인원과 사업단 수만을 기준으로 규모를 평가한 반면, 2006년부터는 이러한 차등지원을 위한 지표에 제한적으로 성과 관련 지표가 추가되었다. 특히 2010년에는 성과 관련 지표가 추가되고 평가 방식에도 변화가 생겼다. 2011년 성과관리 지표에는 참여자수 비중 상향조정, 취업유지 등을 강조하는 방향으로 개선되었으며, 2010년에 비해 교육관련 지표 및 사업단운영 관련 지표(시장진입형 1인당 월평균 매출액, 1인당 월평균 매출액, 서비스이용자만족도)의 비중이 감소되었다.

전반적으로는 지역자활센터의 사업규모에 대한 지표와 사업 성과중심의 정량지표를 중심으로 구성하여, 지역자활센터의 사업성과는 자활공동체 중심의 창업과 취업을 중심으로 성과지표를 구성하였다. 사업성과 중 임금수준, 종사자와 참여자에 대한 교육훈련, 외부자원 동원과 같은 지역자활센터 사업성과의 질적인 면을 보완할 수 있는 지표 등을 보완하여 구성하였으며, 그동안 사업성과에 포함되지 못했던 취업지원 영역을 세부 성과영역으로 포함하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 최근 몇 년간 지속적으로 지역자활센터 성과평가 지표에 좀 더 사업의 성과를 반영할 수 있는 요소들을 도입하기 위해 노력하여 왔다. 그러나 여전히 규모 지표와 성과 지표가 혼재한 상태에서 보조금의 차등화를 위한 지표로서 활용되고 있다. 이러한 점에서 성과평가 지표를 성과관리에 맞게 개편하는 것이 중요한 과제로 제기된다. 아울러 효과적인 성과관리를 위한 평가 실행방안 등이 고려되어야 한다.

5) 2010년 현재 지역자활센터의 규모는 소규모형 5개(2.1%), 기본형 54개(22.3%), 표준형 119개(49.2%), 확대형 64개(26.4%)로 구분된다(2010년 7월 14일자 지역자활센터협회 이사회 자료, 이 인제 2010 재인용).

표 4. 지역자활센터 규모별 예산차등 지원 변경내용

구분	지역자활센터 예산지원 방식
~2004년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관당 운영비 1억 5천만원 획일적 지원 ○ 자활사업 참여인원 등을 고려한 규모별 지원제도 도입
2005년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자활사업 참여인원 등을 고려한 규모별 지원제도 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 확대형, 표준형, 기본형 - 농어촌, 노숙자밀집지역 등의 경우 특화·소규모형 운영 - 지원액이 삭감되는 기관에 대해 단계적으로 적용 ○ 자활후견기관 규모별 예산적용기준 <ul style="list-style-type: none"> - 참여인원, 사업단수 ○ 적용대상 사업: 자활근로 및 자활공동체 사업과 지자체 추진 자활사업
2006~2009년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역자활센터 규모별 예산적용 기준 <ul style="list-style-type: none"> - 참여인원(기초수급자, 차상위/일반)(43.3%), 사업단수(13.3%), <추가> 공동체수(13.3%), 자활성공률(20.0%), 참여자 만족도(10.0%) ○ 적용대상 사업: 자활근로 및 자활공동체 사업과 지자체 추진 자활사업, 복권기금사업
2010년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역자활센터 규모별 평가 개선 <ul style="list-style-type: none"> '10년도 규모별 예산지원을 위한 평가지표개선(안) 마련 - (기본방향) 단순 정량지표에서 성과중심의 지표로 개선 - (평가주기) 1년 1회에서 2년으로 변경하여 사업운영의 안정성 확보 - (결과활용) 실적이 낮은 센터의 패널티 부과(지정취소등) 및 인센티브 부여 ○ 평가 지표 <ul style="list-style-type: none"> - 참여인원(20%), 자활공동체지원(자활공동체수, 참여자당인당월평균급여액, 자활공동체 생존율)(20%), 자활성공률(23.0%), 사업단지원성과(시장진입형 : 1인당월평균수익금, 사회적일자리 : 1인당월평균수익금, 서비스이용자만족도)(20.0%), <추가> 자활성공(취업유지율)(3%), 교육 및 지역사회자원활용(참여자직무교육이수율, 종사자직무교육이수시간, 외부자원동원)(14%)
2011년	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자활사업의 실효성 제고 <ul style="list-style-type: none"> - (기본방향) 지역자활센터의 서비스 수준 제고 유도 - (결과활용) 사업수행 효율성 증진, 인센티브, 미흡기관 컨설팅지원, 지도감독 강화 ○ 평가지표(2010년 지표 유지, 배점 및 측정방법 변화) <ul style="list-style-type: none"> - 참여자수(28%), 자활성공률(20%), 취업유지율(7%), 자활공동체수(10%), 자활공동체참여 1인당 월평균급여액(10%), 시장진입형 1인당 월평균 매출액(10%), 사회적 일자리형(8%), 1인당 월평균 매출액(8%), 서비스이용자만족도(8%), 참여자직무교육이수율(4%), 종사자 직무교육 이수자 수 비율(4%), 외부자원동원(3%)

* 자료: 구인회 외(2009)와 보건복지부 자립지원과 “2011년 지역자활센터 평가 계획”의 내용을 보완하여 재구성함

Ⅳ. 논리모델을 적용한 자활사업 성과관리 체계 개선

1. 자활사업 성과관리 체계 구축을 위한 규범적 전제

자활사업 성과관리 체계 구축의 규범적 전제는 “우리는 왜 자활사업 성과관리 체계를 구축하려 하며, 성과관리의 목적이 무엇인가”라는 물음에서 출발한다. 이에 대한 대답을 얻기 위해 먼저 자활사업의 규범적 전제를 크게 두 가지로 정리하고자 한다. 첫째는 자활사업 목적과 일치하는 성과관리 체계가 구축되어야 한다는 것이다. 자활사업은 2000년 10월부터 시행된 국민기초생활 보장법상 자활사업을 통해 근로능력 있는 저소득층이 스스로 자활할 수 있도록 자활능력 배양, 기능습득 지원 및 근로기회 제공을 목적으로 한다(보건복지부, 2011). 자활사업의 궁극적인 목적은 “자활”이며, 이를 위해 자활사업은 자활능력 배양, 기능습득 지원, 근로기회 제공을 주요한 기제로 활용하는 것이다. 성과관리에서 성과는 프로그램이 목적인 바를 달성한 정도를 측정하는 것이며, 성과관리는 성과 최적화, 즉 프로그램과 관련된 자원의 효과성 및 효율성 실현 과정을 관리하는 기법을 말한다(Miller, 2010). 따라서 자활사업 성과관리 체계는 자활사업의 목적, 즉 “자활”을 목적으로 이루어지는 일련의 과정을 포괄해야 한다.

다음으로 성과관리 체계 구축에서 성과관리는 자활사업의 효과 증진을 목적으로 적용되어야 한다는 것이다. 성과관리는 프로그램의 목적을 효과적이고 효율적으로 달성하여 성과를 극대화하고자 실시하는 것이다(김승권 외, 2008). 또한 자활사업에서 성과관리는 자활사업 보장기관과 수행기관의 책임성 강화를 목적으로 해야 한다. 물론 외국에서 성과관리 개념은 세계화와 신자유주의 영향 아래에서 적용되었다(박경귀, 2004). 이때 성과관리는 공공부문의 행정 영역의 축소, 정책결정과 집행의 분리, 경쟁과 성과원리 도입 등의 새로운 패러다임을 도입하여 변화를 모색하고자 함이었다. 그렇다면 우리는 왜 자활사업에 성과관리 개념을 적용하려 하는가? 분명한 것은 자활사업의 성과를 극대화하고 자활사업 수행주체의 책임성을 강화하기 위해서 성과관리가 도입되어야 한다.

2. 자활사업 성과관리 체계 구축을 둘러싼 실제적 문제

그동안 자활사업에서 엄격한 의미의 성과관리는 사실상 거의 부재했고 명목상 성과에 대한 강조와 이를 반영한 일부 제도가 있었을 뿐이었다. 자활사업에서 성과관리 개념이 본격적으로 사용된 것은 2009년부터 시작된 성과관리형(성과중심) 자활시범사업(희망리본 프로젝트)이라 할 수 있다. 이에 앞서 자활사업 예산지원방식 및 성과평가를 둘러싼 논의는 성과관리라는 개념 틀에서 논의되는 것처럼 보였지만, 성과관리 개념은 불명확하게 사용되었으며 많은 경우 성과관리 본래의 개념에서 크게 벗어나 있었다. 따라서 현재 진행되고 있는 자활사업의 영역의 성과관리 개념 적용에서 나타나는 현실적인 문제를 살펴보고 이를 바탕으로 논리적 개선점을 도출하고자 한다. 자활사업에서 성과관리에 대한 개념적 정의가 불명확하기 때문에 현실적 논의가 지역자활센터의 역할, 보조금지급 방식, 성과평가 등이 혼재되어 진행되고 있고, 실질적인 논의는 지역자활센터의 성과평가와 차등적 예산지원이 핵심을 이루고 있다는 사실을 염두에 두고 해석하여야 한다.

가. 지역자활센터의 현실적 역할을 고려한 성과관리 체계 구축 및 성과지표 구성

성과관리 체계 구축과 성과지표 개발에 있어서는 현재 지역자활센터가 현실적으로 어떠한 역할을 수행하고 있는지 파악하고 적절한 역할과 자원을 전제로 성과체계를 구성해야 한다. 만약 성과관리형 자활시범사업과 같은 성과관리 모형을 구축하고자 한다면, 일차적으로 지역자활센터의 역할 재정립과 개편이 수반되어야 할 것이다.

자활사업지역자활센터에서 지금까지 진행된 사업의 내용을 분석해보면 자활근로사업단, 자활공동체 창업지원, 취업지원 등의 지역자활센터 프로그램 중에서 대부분의 시간과 노력이 자활근로사업단 운영에 투입되고 있다. 구인회 외(2009)의 연구에 의하면, 지역자활센터 운영에서 시간과 노력이 가장 많이 투입되는 영역은 자활근로사업단의 운영이라는 응답이 81.9%를 차지하였다. 이러한 현상은 자활사업 출범 초기에 상정되었던 “자활근로사업단-자활공동체-자활”의 경로로 이어지는 사업모델에 따른 것이라 할 수 있다. 한편 지역자활센터는 지역자활센터의 중요한 역할로 자활의욕고취를 최우선으로, 그 다음으로 자활근로사업 운영을 꼽았으며, 기관예산 중 인건비와 자활근로사업비

를 제외한 예산투입에 있어 자활의욕고취를 위한 교육이 우선적인 영역이라고 보고하였다(구인회 외, 2009). 여기에서 자활의욕 고취교육은 참가자들이 가진 자활장애요인을 극복하도록 하여 자활에 이르도록 도움을 주어야 한다는 문제의식을 반영하는 것으로 보이고, 이러한 점에서 참가자의 자활지원을 위한 사례관리활동이라는 의미로 확대되어 이해될 수 있다. 하지만 현실적으로는 실무자들의 대부분의 시간과 기관의 예산이 자활 근로사업단 운영에 투입되고 있어 이러한 자활지원 사례관리는 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

따라서 지역자활센터의 개편의 주요 핵심은 수급자 등 근로빈곤층을 대상으로 한 자활지원(취업, 창업)을 위해 지역자활센터의 사례관리자로서의 역할을 회복하고 자활근로 사업단 등의 여러 프로그램을 자활지원 사례관리사업의 틀 내에서 유기적으로 운영해 나가는 방향으로 설정하여 이에 필요한 제도적 개선과 함께 성과관리를 논의해야 한다.

나. 기관 성과평가와 프로그램별 성과계약의 분리

자활영역에서 성과평가가 주요한 논쟁점으로 떠오른 계기는 2005년 자활사업 참여 인원 등을 고려하여 규모별 지원제도를 도입하면서부터이다. 2006년 이후 보조금 지원 방식을 프로그램별 보조금 지원방식으로 전환에 논의가 계속되었고, 이 논의가 발전하여 최근에는 지역자활센터의 유형이나 지역에 따라 운영방식을 유형화하고 선택의 가능성을 높이기 위한 논의가 진행되고 있다(구인회 외, 2009). 가장 최근에 제시된 프로그램 보조금방식으로서의 변경안은 프로그램 보조금방식은 기관의 기본 운영비만을 우선 지원하고 참여자에 대한 사례관리의 효과성 등에 대한 평가를 통해 추가적인 지원을 제공한다는 계획이다. 기관운영비 지원과 프로그램별 예산지원을 분리함과 동시에 지역자활센터의 유형과 지역에 따라 프로그램별 예산지원방식에 대한 선택할 수 있도록 하며, 예산지원방식에 따라 평가방식을 차별화하는 2009년도 논의는 그간의 논의의 발전을 보여주어 긍정적으로 평가할 수 있다.⁶⁾

이러한 안을 둘러싼 지역자활센터 내 외부의 입장은 적극적 찬성으로부터 원론적 반대까지 아주 다양하게 갈라지고 있다. 이렇게 입장이 다른 이유 중 하나는 평가와 관리

6) 보조금 지급 방식을 둘러싼 자세한 논의는 구인회 외(2009)와 이인재 외(2010)를 참조하기 바란다.

라는 서로 다른 틀이 뒤섞여져 있기 때문이다. 따라서 지역자활센터의 성과관리 개선 방안을 제시함에 있어서 반드시 선행되어야 할 것은 성과평가와 성과계약에 따른 관리의 개념을 분리하여 사용해야 한다는 것이다.⁷⁾ 현재 지역자활센터를 중심으로 이루어지고 있는 평가는 성과관리의 개념보다는 성과평가에 가깝다. 현재 보건복지부는 지역자활센터의 평가를 예산배정 방식을 위한 도구로 사용하고 있다. 그 이유는 매년 정해진 예산 내에서 247개 지역자활센터의 예산을 주요 평가지표를 통해 나타난 점수로 4개의 구간으로 나누어 차등지급해야 하기 때문이다. 따라서 이러한 형태를 엄격한 의미에서 성과관리라고 말 할 수 없다. 현재의 규모별 차등지원제도는 성과를 평가하고 그에 따라 차등예산을 지원하는 수단적 의미를 가질 뿐이다.

성과평가와 성과계약관리의 개념의 분리를 전제한다면, 앞으로는 지역자활센터 내에서 성과평가 할 수 있는 영역과 성과관리 할 수 있는 영역을 구분하여 다른 접근을 해야 할 것이다. 구체적으로 말하자면, 지역자활센터 내에서 이루어지는 기관 운영을 포함하여 사업의 업종 및 내용에 따라 성과평가 및 성과관리 방식을 달리 적용하는 것이다. 일반적으로 성과평가는 조직단위 또는 사업 활동별로 달성한 성과가 전체 또는 단위조직별로 부여된 미션 및 목표와 비교하여 조직 및 사업 효과성, 능률성, 대응성, 적시성 등이 어떠한지를 평가하는 과정이며, 계량적인 요소와 질적인 요소에 의해 평가된다. 따라서 성과평가는 조직의 목적을 명확히 함과 동시에 주어진 예산의 적절한 활용과 효율에 중점을 두고 있으며, 성과평가는 기관 전체의 운영에 적용한다.

반면 성과관리는 성과평가와 달리 성과계약이라는 용어로 많이 사용된다. 성과계약이란 각 기관이 특정 사업에 대해서는 사전에 목표량을 설정하고 그 사업 목표량이 달성되는 과정에 소요되는 비용을 지불하는 대신에 목표량을 달성했을 경우 추가적인 인센티브를 제공하는 방식으로 이루어지는 방식이다. 현재 우리나라의 주요 공공부처에서는 이와 같은 성과관리 개념을 적용하여 재정성과관리제도, 직무성과계약제도, 목표관리제 등의 다양한 형식으로 사용하고 있다. 이와 관련하여 미국을 포함한 선진국에서는 자활사업에서 고용을 창출하기 위한 수단으로 민간기관에 자활사업을 위탁하고 특정 사업에 대해서는 성과관리 제도를 실시하고 있다. 이들 국가에서는 민간기관에 사업위탁 시 성과를 정량적으로 측정할 수 있는 목표량을 계약한다. 우리나라도 외국의 사례처럼 특정

7) 본 연구와 비슷한 문맥의식으로 이인재 외(2010)는 성과관리 체계와 보조금 지원체계의 분리를 전제로 한 지역자활센터 보조금 지원체계 개선안을 제시하고 있다.

사업, 즉 저소득층의 고용 및 탈빈곤을 목적으로 하는 사업 영역에서는 이와 같은 성과 계약 관리모형을 성과평가제도와 혼합하여 사용할 수 있으며, 이를 통해 자활사업의 효과 증대를 꾀할 수 있다.

성과관리와 관련하여 당면의 가장 주요한 문제는 프로그램별 성과계약체계와 기관규모별 보조금 및 성과평가체계를 중장기적인 계획 속에서 구분하여 발전시키는 것이다. 여기에서 보조금 지원의 이원화에 따라 평가영역도 기관의 기본운영에 적용하는 성과평가와 프로그램 계약 내용에 기반을 둔 성과평가로 구분할 필요가 있다. 이 때 기관운영 보조금의 경우는 기관운영평가에 따라 인센티브를 부여하는 방식으로 개선하는 것이 요구된다. 아울러 본격적인 성과계약방식은 구체적인 프로그램별로 도입하는 방안을 고려할 필요가 있다. 자활근로사업단, 자활공동체 등 창업지원사업, 취업지원사업 등 지역자활센터가 운영하는 프로그램 각각에 대해서는 실무인력 인건비와 기관 간접경비를 적절히 반영하는 방식으로 예산지원 규모를 합리화하면서 성과계약 방식을 강화하는 것이 요구된다.

다. 성과평가 지표 활용의 적절성

현실적으로 논쟁이 되는 또 하나는 성과평가를 어떠한 지표를 가지고 어떻게 점수화 하는가의 문제이다. 성과평가 지표 구성에 있어 고려할 점은 크게 두 가지를 꼽을 수 있다. 첫째, 성과평가 지표는 지역별 특성이 적극적으로 반영되어야 하며(류만희 외, 2006; 이인제 외, 2010), 둘째, 성과평가 지표에는 과정지표와 결과지표가 균형을 이루어야 한다. 개별 지표의 구성은 논리모형을 적용하여 체계화할 필요가 있으며, 활용 역시 개선의 여지가 높다.

현재의 성과평가는 모든 기관에 단일한 지표와 배점을 사용하고 있다. 지역별로 서로 다른 지표를 적용하는 것이 규범적 타당성은 있으나 지역의 차이를 각각 반영하여 상이한 지표를 구성할 경우 지표 간 형평성을 유지하기 어렵다는 문제가 있다. 따라서 비율 변수로의 측정을 사용하는 것이 가장 편리한 방법이며, 비율변수 사용에 있어서는 누적량보다는 비율을 더 많이 사용하여 형평성을 유지할 필요가 있다. 지역별 특성과 더불어 지역자활센터 유형별 차이도 고려될 필요가 있다. 비율변수의 한계를 보완하는 방법으로 지역자활센터 유형내에서의 상대적 위치를 최종적인 평가에 반영하는 것도 형평성

제고를 위해 적절한 방법이 된다. 이 때 구체적으로는 최종적인 순위를 점수화하거나 각 유형의 평균값을 기준으로 한 환산점수(예를 들어 표준화 점수)를 사용하여 최종적인 점수를 부여할 수 있다. 이 경우 유형에 따른 불리함은 없어질 수 있지만, 유형 집단 내 사례수가 적을 경우 적용하기 어려운 한계도 있다.

자활사업의 성과관리에서 성과평가의 주기는 자활사업의 수행과정과 사업의 성격에 따라 결정된다. 일반적으로 잦은 평가와 그에 따른 지원금의 변동은 지역자활센터의 안정적인 운영을 위협하며, 특히 실무자들의 고용불안과 잦은 이직, 자활실무자의 전문성 저하의 원인이 된다. 2005년부터 매해 실시하던 지역자활센터의 평가가 2010년부터 지역자활센터의 안정적인 운영을 위해 2년에 한번 실시하는 것으로 수정된 것은 안정성 확보 차원에서 바람직한 변화이다. 실제로 지역자활센터의 실무자들은 매년 실시되는 평가와 지원금의 변동으로 인해 직원 확충의 어려움을 토로하였다. 또한 자활사업 내의 실무자들이 비정규직 형태로 고용되는 비율이 높아지고 있다. 사회복지기관 평가는 3년마다 실시되고 있으며, 다른 사회복지기관과의 형평성 담보와 지역자활센터의 안정적인 운영을 위해서도 3년에 한번 실시하는 것이 적당하다.

3. 성과관리 체계 구축을 위한 과정으로서 성과평가

본 연구의 기본적 전제는 자활사업 성과평과와 성과계약의 분리이다. 앞서 언급한 것처럼, 지역자활센터의 성과평가는 조직단위 또는 사업 활동별로 달성한 성과가 전체 또는 단위 조직별로 부여된 미션 및 목표와 비교하여 조직 및 사업 효과성, 능률성, 대응성, 적시성 등이 어떠한지를 평가하는 과정이다. 따라서 성과평가는 조직의 목적을 명확히 함과 동시에 주어진 예산의 적절한 활용과 효율에 중점을 두고 있으며, 성과평가는 기관 전체의 운영에 적용한다. 결과적으로 본 연구에서는 성과관리는 성과평가와 성과계약 관리모형의 혼합적인 형태를 말한다. 이에 본 절에서는 앞서의 논의를 바탕으로 현재까지 활용되는 성과평가 지표들을 평가하고, 논리모형에 입각하여 성과지표를 재구성하고자 한다.

논리모형을 적용한 성과평가 지표의 개발의 방향은 크게 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 성과평가 지표에서 규모 지표를 제외하여, 현재 평가에 규모별 지원과 성과평가에 대한 인센티브가 혼재되어 있는 문제를 해결하고자 한다. 자활사업의 규모에 따라

필요한 운영경비가 다르므로 규모에 따라 지원액이 차등화 되는 것은 합리적이지만, 현재의 지역자활센터 지원금 지급은 규모에 따른 지원과 성과에 따른 인센티브 지급이 혼합되어 있는 실정이다. 따라서 참여자수의 경우 지역자활센터의 규모 지표로서 보조금의 규모별 차등지원 기준으로 고려되어야 하고, 성과 평가의 지표에서는 제외되어야 한다.

둘째, 성과평가 지표는 지역자활센터의 역할과 활동을 반영하여 평가 영역을 설정해야 한다. 자활사례관리, 자활근로사업단 운영, 창업지원, 취업지원 등의 활동영역이 평가의 주요 영역으로 평가지표에 포함되어야 한다. 성과지표에 도입된 활동이 추가된다면 그를 수행할 수 있는 예산지원과 인력지원 등의 뒷받침이 되어야 한다. 성과를 낼 수 있는 여건 조성을 위한 지원이 없는 상태에서 평가만을 하는 것은 부적절하다. 지역자활센터의 성과지표를 자활성공률과 근로사업단 생산성(수익금), 공동체 수 등으로 설정하였다면, 지역자활센터가 자활지원을 위한 사례관리 활동을 수행하고 자활근로사업단의 생산성을 높일 수 있는 활동을 수행할 수 있도록 지원하는 것이 필수적이다. 또한 자활공동체 창업과 운영 지원체계 구축을 지원하여 지역자활센터의 자활공동체 창업지원이 성과를 낼 수 있는 기반을 마련해 주어야 한다. 아울러 취업지원활동에 대한 지원도 뒷받침되어야 한다. 이렇게 지역자활센터의 기본 역할이 무엇인가를 재규정하고 재규정된 역할에 따라 평가영역을 개편하는 것이 중요하다.

셋째, 자활지원을 위해 현실에서 지역자활센터가 수행할 수 있는 과정지표들을 도입하고 결과지표의 비중을 다소 완화하는 것이 필요하다. 이러한 사항은 자활근로사업단의 매출액 지표에 대해서도 비슷하게 적용된다. 매출액 지표를 유지하되 배점을 낮추고 참가자들의 노력을 측정하는 과정지표를 도입하는 방안을 고려해야 한다.

넷째, 평가에서 지역별 특성을 반영하는 방안을 찾아야 한다. 현재의 규모별 지원제도의 적용 기준인 사업단수 및 참여자인원 뿐만 아니라 각 사업단의 매출액 규모는 지역자활센터가 위치한 지역의 수급자 규모 및 인구 규모 등의 지역적 특성에 영향을 받는다. 특히 농산어촌 지역, 쪽방 노숙자 밀집지역 등에 소규모 지역자활센터에 맞는 사업방향과 목표 그리고 그에 맞는 지원체계가 필요하다. 지역자활센터의 92%가 지역적 특성을 반영하여 평가가 이루어져야 한다고 보고하고 있다(구인회 외, 2009). 따라서 이후의 평가지표 개선에서는 반드시 모든 기관들이 처한 지역적 특성을 충분히 반영한 평가가 되도록 개선되어야 할 것이다.

가. 현행 성과평가 지표 평가

논리모형을 적용하여 성과평가 지표를 구성하기에 앞서 현재까지 적용한 성과지표를 논리모형에 따라 평가하였다.⁸⁾ <표 5>를 보면, 성과평가 지표에 참여인원은 공통적으로 포함되어 있다. 성과평가를 시행한 2005년에는 참여인원과 자활사업단수로 단순하게 지표로 구성된 반면, 2006년부터 성과지표가 부분적으로 추가되었으며, 2010년부터는 과정지표(투입과 활동)와 결과지표(산출과 결과)를 동시에 반영하고 있음을 알 수 있다. 여기에서 2010년과 2011년의 성과평가 지표의 구성은 변화가 없다. 다만 지표의 측정방법과 배점 비율의 변화가 있을 뿐이다. 배점 비율을 기준으로 성과지표 적용현황 보면, 2009년에 비해 2011년에 과정지표에 대한 평가가 다소 강화되었다.⁹⁾ 논리모형을 적용하여 2011년까지의 성과평가 지표를 분석한 결과, 과정지표와 결과지표의 균형을 잡아가는 과정이라 평가할 수 있지만, 여전히 결과지표 중심의 평가가 이루어지고 있는 경향을 보인다.

표 5. 논리모형을 적용한 성과평가 지표 재구성

구분		투입	활동	산출	결과
2005년	참여인원	-	자활사업단수	-	-
2006~2009년	참여인원		자활사업단수	자활공동체수 참여자 만족도	자활성공률
2010년	참여인원	종사자직무 교육이수시간 외부자원동원	참여자직무교육 이수율	자활공동체수 공동체참여자 1인당 월평균 급여액 사업단의 1인당 월평균수익금* 서비스이용자만족도*	자활성공률 취업유지율 자활공동체 생존율
		20	8	18	25
2011년	참여인원	종사자직무 교육이수시간 외부자원동원	참여자직무교육 이수율	자활공동체수 공동체참여자 1인당 월평균 급여액 사업단의 1인당 월평균매출액* 서비스이용자만족도*	자활성공률 취업유지율 자활공동체 생존율
		28	7	14	21

* 사회적일자리형 사업단에 평가는 1인당 월평균 매출액(또는 수익금)과 서비스이용자 만족도 중 택1

8) 2004년까지는 확립적으로 기관당 1억 5천만원을 운영비로 지원하여 논리모형을 적용할 수 없다.

9) 과정지표의 점수는 2009년 46점에서 2011년 49점으로 변경되었고, 결과지표의 점수는 2009년 54점에서 2011년 51점으로 변경되었다.

나. 논리모형을 적용한 성과평가 지표 구성

논리모형을 적용한 성과평가 지표 개발의 기본적인 전제는 참여자수에 따라 기본 기관운영비는 차등적으로 지원한다는 것을 기본 전제로 한다. 참여자 수에 따라 정해지는 기본 기관 운영비 책정은 자활사업단 수나 자활공동체 수에 따라 조정될 여지가 있다. 따라서 투입-활동-산출-결과의 프로그램 논리모형을 이용하여 지역자활센터의 평가영역과 지표를 구성함에 있어 자활사업 참여자수는 고려하지 않았다. 프로그램 논리모형에서 투입과 활동은 과정지표로 이해될 수 있고, 산출과 결과는 결과지표로 지칭될 수 있다. 성과평가 지표의 개선의 주요 방향은 과정지표를 좀 더 보완하여 과정지표와 성과지표의 균형을 이루고, 과정으로서의 성과평가가 이루어지도록 하는 것이다. 논리모형을 적용한 성과지표의 기본적인 방향은 다음과 같다. 투입은 자활사업의 효과성 제고를 위한 기관운영 측면을 의미한다. 활동은 이를 위한 노력을 말하는 것으로 자활사례관리는 모든 지역자활센터의 기본활동으로 상정하며, 프로그램에 따라 지원활동이 여기에 해당한다. 산출에는 자활사업단의 성과, 창업자 수, 취업자 수 등을 포함한다. 마지막으로 결과는 자활성공을 의미하며 자활성공은 자활성공(탈수급, 취업, 창업), 자활유지로 측정한다.

표 6. 성과평가 요소

투입	활동		산출	결과
	기본활동 (자활사례관리)	자활경로별 프로그램		
재정 및 조직운영 인적자원관리 지역사회관계 시설·환경·회원 관리	취업능력 및 욕구사정 자활계획수립 서비스 연계 건수 자활교취 교육	자활사업단 운영 창업 지원활동 취업지원활동	자활사업단 성과 창업자 수 취업자 수	자활성공 자활유지

이상의 지표 개선 방향에 따라 중단기적으로 실시할 수 있는 지표를 중심으로 지표안을 구성해보면 <표 7>과 같다. 본 연구에서는 현재 지표의 규모에 해당하는 참여자수는 제외하는 것으로 제안하고, 평가영역을 기관운영, 자활사례관리, 자활근로사업, 창업지원사업, 취업지원사업 등 5개 영역을 논리모형에 따라 투입 - 활동 - 산출 - 결과로

성과평가 지표를 구성하였다.

먼저 투입지표는 기관운영과 관련한 지표로 구성한다.¹⁰⁾ 직원교육 및 역량강화, 지역 사회 네트워크 및 자원동원은 2011년 지표를 수정 보완하였으며, 지역자활센터의 장기적 변화를 유도할 수 있는 재정적인 요소를 투입하였다. 인적자원관리에서 전체 직원의 질과 관련된 요소로 전문성과 관련된 요소를 추가하였으며, 전문성은 자격여부나 전문과정(사회적기업가아카데미, 자활리더아카데미 등)의 이수여부, 자활기관에서의 일정 경력 등을 평가 항목으로 측정할 수 있다. 직원에 대한 전문교육 강화 및 이직방지를 위한 인적 투자 향상의 유인이 될 것이다.

다음으로 활동지표는 자활사례관리, 자활사업단 지원, 창업 및 취업지원활동을 포함한다. 사례관리 활동지표로는 욕구사정 수행, 자활계획 수립율, 자활고취교육 및 프로그램 이수율, 서비스 연계건수 등을 포함한다. 이 중 욕구사정 수행이나 자활계획수립율의 경우 현재도 수립하고는 있지만 실질적으로 실행되지 못한 한계가 있다. 이를 어떻게 현실적 의미를 갖추도록 개선할 것인지, 그리고 계획 이행에 대해 어떻게 평가할 수 있는지에 대해서는 보다 정밀한 연구가 필요하다. 비교적 간단하게 도입할 수 있는 지표로는 자활고취교육 및 프로그램의 이수율이나 자활계획수립과 같이 쉽게 파악되는 지표들이다. 자활근로사업단 영역에 대해서는 2011년 지표에 참여자들의 사업 출석률이나 직무교육 이수, 전문자격 획득 등의 사업단의 전문 역량 강화를 보여줄 수 있는 지표를 추가 할 수 있다. 취업지원사업 영역에서는 취업지원에 필요한 구직활동 참가율이나 직업훈련 이수, 구인처 개발, 취업알선 건수 등을 포함한다. 이 영역의 경우 장기적으로 취약계층 고용을 위한 취업지원 확대가 필요하다는 당위성이 인정되고 있기 때문에 포함시켜야 할 영역이다. 다만 취업지원 사업에 대한 기존의 지원이 부족하며, 현재 성과관리형 자활시범사업이 진행되고 있기 때문에 취업지원 지표를 포함하기 위해서는 지역자활센터의 기본 역할에 대한 변화가 수반되어야 한다. 창업지원사업에는 창업계획 수립과 창업관련 직무교육이 포함된다.

10) 투입지표는 2009년 사회복지시설평가의 공통 적용지표와 앞서 살펴본 사회서비스 영역에서의 논리모형에 대한 논의 내용을 반영하였다.

표 7. 논리모델을 적용한 성과평가 지표 예시

구분	평가지표	세부지표	측정	
투입	기관운영	기관운영비용 투입	보조금의 투입금액	보조금의 투입금액/총기관운영비
		전담 직원의 양과 질	직원의 전문성	전문직원수 /전체직원수
		직원 교육 및 역량강화	직원교육시간	총 교육시간
		지역사회 네트워크 및 자원동원	지역사회자원활용	외부자원동원(신규사업개발, 공동사업실행)
활동	자활 사례관리	사례관리	자활계획 수립 참여자교육이수율	자활계획 수립율 자활고취교육프로그램 이수율
	자활사업단 지원	참여자 관리, 교육	자활근로참여율 참여자 직무교육	전체 자활근로대상자의 출결상황과 직무교육 반영
	취업 지원사업	취업알선	취업알선 실적	취업알선건수/전체 참여자수
		개인취업 지원	참여자 직무교육(직업훈련)	직업훈련참여건수/전체 참여자수
	창업 지원사업	창업지원활동	창업지원 실적	창업계획수립 참여자 직무교육
산출	자활사업단	자활사업단 매출액	1인당 월평균매출액	1인당 월평균 매출액으로 시장형과 사회적일자리형의 배점 분리
	창업 지원사업	개인 및 공동체 창업	창업자수 월평균 수익성	개인 및 공동체 창업자수 참여자 1인당 월평균 급여액
	취업 지원사업	취업	취업자수	취업자 수/취업알선 및 직업훈련참여자 수
결과	자활성공	자활성공률	자활성공율탈수급	탈수급·취업·창업자수 /전체 참여자수
		취업유지율	3개월 이상과 6개월 이상 취업자수	3개월 이상 취업자수/자활성공자 6개월 이상 취업자수/자활성공자
		창업유지율	유지 창업공동체수 창업 유지자	유지 자활공동체 수/ 3년 이내 창업한 자활공동체 수 6개월 이상 창업 유지자 수

산출지표에는 자활사업단(사회적일자리형, 시장형)의 매출액, 개인 및 공동체 창업, 취업자수가 포함된다. 자활사업단의 성과를 측정하기 위해 개인별 월매출액으로 측정하며, 취업지원 영역에서는 취업지원서비스 이용자 중 취업자의 비중으로 측정한다. 창업지원 영역에서는 현재 자활공동체로 집중되어 있는 창업 영역을 개인 창업을 포함하여

확대할 필요가 있다.

결과지표에는 자활성공을 측정할 수 있는 자활성공율과 취업유지율, 창업유지율을 포함한다. 이는 현행 지표와 큰 차이가 없다. 다만 현행 지표는 창업유지율을 자활공동체 생존율로 측정하고 있는데, 이를 개인 및 공동창업까지 확대해야 한다. 그리고 자활공동체 창업 후 관리주체에 대한 규정이 불명확하기 때문에 현행 2년 이전에 설립한 공동체가 아닌, 인건비 지원을 받을 수 있는 최대 기간인 3년 이내 설립공동체를 평가대상으로 삼아야 할 것이다.

V. 연구 결과 및 논의

본 연구는 자활사업에서 효과적이고 효율적인 성과관리 체계 구축을 위한 규범적 전제와 논리모형을 적용한 성과관리 체계 개선안을 제시하였다. 현재 논의의 중심이 되고 있는 성과평가 지표에 대해 최근 한국 사회서비스 영역에서 성과평가의 논리적 구조로 활용되는 논리모형을 적용하여 재구성하고자 한 것이 본 연구의 핵심적인 목적이다.

먼저 본 연구의 논의에서 자활사업 성과관리 체계 구축에 있어 기본적인 전제는 크게 두 가지로 정리된다. 첫째, 자활사업 성과관리 체계 구축을 규범적 전제는 자활사업 목적과 일치하면서 자활사업의 효과 증진과 자활사업 수행주체의 책임성 강화를 목적으로 해야 한다는 것이다. 둘째, 자활사업 성과관리 체계 구축을 위한 실제적 문제로서 지역자활센터의 현실적 역할을 고려한 성과관리 체계가 구축되어야 하며, 현재의 규모별 예산지원 방식은 기관 성과평가와 프로그램별 성과계약의 분리가 전제되어야 하며, 과정지표와 결과지표가 균형을 이룬 성과지표를 구성하여 지역자활센터의 안정성에 기여할 수 있는 평가주기와 활용이 전제되어야 한다는 것이다.

다음으로 논리모형에 입각한 성과평가 체계 구축과 관련한 핵심내용은 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 논리모형을 적용한 성과평가 지표의 방향은 규모별 지원과 성과평가에 대한 인센티브의 혼재를 극복하고, 지역자활센터의 실재를 반영한 과정지표들이 적극적으로 고려되어야 하며, 지역적 특성이 반영되어야 한다는 것이다. 둘째, 논리모형을 이용하여 2011년까지의 성과평가 지표의 특성을 보면, 성과평가 지표는 점차적으로 과정지표와 결과지표의 균형을 잡아가고 있지만, 여전히 결과지표 중심의 평가가 이루어

어지고 있는 경향을 보여 과정지표의 개발 및 적용이 필요하다는 것이다. 마지막으로 자활사업 성과평가 지표는 투입 - 활동 - 산출 - 결과 측면에서 균형적인 지표 개발이 이루어져야 하며, 투입에 있어서는 기관 운영 요소가 추가되어야 하며, 활동에 있어서는 자활사례관리를 기본을 자활경로별 프로그램 내용이 포함되며, 산출 측면과 결과 측면에서는 현재의 지표를 개선하여 지역적 특성과 기관의 특성을 반영할 수 있어야 한다는 것이다.

이러한 변화를 위해서는 무엇보다도 지역자활센터의 역할이 재정립될 필요가 있다. 지역자활센터 역할 재정립의 방향은 다음과 같다. 첫째, 기초생활보장 조건부 수급자 등 근로빈곤층에 대한 자활지원 사례관리자 역할을 회복하고 강화해야 한다. 기초보장 수급자 선정 및 관리, 탈락 등 수급자 사례관리의 전 과정은 지자체의 권한에 의하여 관리될 때 실효성이 있다. 지자체의 관리, 감독 하에 지역자활센터의 실무역량이 사례관리의 담당주체로서 적극적인 역할을 하는 방안을 강구할 필요가 있다. 적어도 조건부 수급자 등의 자활지원 대상자에 대해서는 사례관리(초기면접·상담, 취업능력 및 서비스 욕구 사정, 자립계획 수립, 서비스 위탁, 구직 - 취업알선 - 취업유지 지원, 자립계획 이행 모니터링, 제재 권고)의 전 과정을 지역자활센터에서 수행하도록 역할을 설정할 필요가 있다.

둘째, 지역자활센터가 자활지원 사례관리기관으로서 기능하기 위해서는 자활근로사업단, 자활공동체 등 창업 지원, 취업 지원 등의 관련 프로그램을 재편하여 참가자의 자활지원이라는 목표 속에서 적절한 역할을 수행할 수 있도록 노력해야 한다. 이를 위해서는 자활근로사업 - 자활공동체 - 자활 이라는 기존의 일원적 접근을 벗어나, 세 가지 사업을 각각 독자적 의의를 가진 영역으로서 발전시킬 필요가 있다는 점이 강조될 필요가 있다. 자활근로사업은 지역 내 수요가 있는 사회서비스 분야를 발굴하고 조건부 수급자를 중심으로 서비스 제공에 필요한 인력을 양성하여 사회서비스를 제공하는 사업이다. 자활근로사업은 그 생산성과 서비스 품질을 높여 사회서비스 제공자로서 지역사회 내에서 자리를 잡는 것이 중요하다. 창업지원은 자활공동체만이 아니라 개인 창업 등을 포함하는 방향으로 다변화시켜 나가는 것이 필요하다. 성과관리형 자활시범사업 등을 모델로 취업지원사업을 지역자활센터의 별도 성과관리형 사업으로 추진하는 것 또한 강조될 필요가 있다. 다변화된 창업지원사업과 취업지원사업은 광역 범위에서 사업을 추진하는 것이 효과적일 수 있다.

셋째, 자활근로사업단, 자활공동체 등 창업 지원, 취업 지원 등의 관련 프로그램을 발전시켜 나갈에 있어, 도시와 농산어촌 등의 지역적 특성을 반영하는 것이 중요할 수 있다. 예컨대, 도시형 지역자활센터에서는 농산어촌에 비해서는 상대적으로 일반 노동시장에서의 취업기회가 많아 취업지원사업이 중심적 프로그램으로 자리 잡을 수 있다. 그러나 농산어촌의 경우에는 지역 내에서 다양한 사회서비스를 제공하는 기관으로서 역할을 강조하여 자활근로사업 운영 등을 발전시켜 나가는 것이 중요할 수 있다.

본 연구는 자활사업 성과관리 체계 구축의 기본적인 규범과 현실적인 문제를 짚어봄으로써 자활사업의 효과를 제고할 수 있는 성과관리 체계를 마련하고자 하였으며, 성과관리 체계 및 성과평가 체계 개선을 통해 자활사업 전반의 합리화를 추구하고, 탈빈곤-탈수급 목표에 집중할 수 있도록 하는 지원체계 구축에 궁극적으로 기여하고자 하였다. 그렇지만 성과관리 체계 구축에 대한 논의는 현실적인 논쟁점, 특히 자활사업 성과평가 지표 및 활용방식에 국한된 한계가 있다. 향후 본 연구의 논의와 성과관리형 자활시범사업의 결과 등을 토대로 성과관리 개념 및 목표에 대한 논의를 시작으로, 중장기적인 전장에서 체계적인 자활사업 성과관리 체계 구축을 위한 논의가 활성화될 필요가 있다.

백학영은 서울대학교에서 사회복지학 박사학위를 받았으며, 현재 강원대학교 사회복지학과에 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 빈곤정책, 사회보장제도, 자활정책이며, 현재 비정규직 문제, 자활사업효과에 대해 연구하고 있다. (E-mail: hywhite@paran.com)

구인회는 서울대학교에서 문학 석사학위, 미국 University of Washington에서 사회복지학 박사학위를 받았으며, 현재 서울대학교에서 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 빈곤, 소득불평등, 사회복지정책이며, 현재 빈곤정책, 자활사업에 대해 연구하고 있다. (E-mail: inhoeku@snu.ac.kr)

김경희는 숭실대학교에서 사회복지학 석·박사학위를 받았으며, 현재 예수대학교에서 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 빈곤, 자활, 사회적 일자리 등이며, 현재 자활기금 활성화 및 광역자활 효율적인 운영 매뉴얼 등을 연구하고 있다. (E-mail: ohomimi@jesus.ac.kr)

조성은은 서울대학교 사회복지학과 박사과정을 수료하였으며, 현재 서울기독대학교에서 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회복지역사와 빈곤정책 등이며, 현재 자활참여자의 변화 과정에 대해 연구하고 있다. (E-mail: cho@scu.ac.kr)

안서연은 서울대학교 사회복지학과 박사과정을 수료하였으며, 현재 서울대학교 사회복지연구소 연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 근로빈곤, 소득불평등이다. (E-mail: doga2@hanmail.net)

참고문헌

- 강은숙, 김길수(2003). 평가제도와 각종성과관리제도의 연계화방안. 서울: 한국행정연구원.
- 강혜규, 박세경, 김형용(2008). 사회서비스활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안. 서울: 보건복지가족부·사회서비스관리센터.
- 구인회, 백학영, 조성은, 김경휘, 안서연(2009). 자활사업 인프라의 역할 모델 및 성과관리체계 개발. 서울: 중앙자활센터, 서울대학교 사회복지연구소.
- 김경혜(2002) 서울시 사회복지관 평가시스템 구축에 관한 연구. 서울: 서울시정개발연구원.
- 김승권, 김유경, 김형용, 윤상용, 황성철, 최병호, 정종필, 강대선, 임성은, 이주연(2008). 사회복지예산 평가시스템 구축·운영 연구: 복지정책평가 및 성과관리체계 구축을 중심으로. 서울: 한국보건사회연구원.
- 김용득 외(2009). 지역개발형 지역사회서비스투자사업 성과평가 및 발전방안연구. 서울: 보건복지가족부·성공회대학교 산학협력단.
- 김주현(2008). 지역자활센터의 집행특성이 기관성과에 미치는 영향에 관한 연구. 박사학위논문, 행정학과, 서울대학교, 서울.
- 김형모(2010). 아동복지서비스 성과관리. 2010년 춘계학술대회 및 WORKSHOP 자료집. 수원: 한국사회복지행정학회. pp171-220.
- 류만희 외(2006). 자활후견기관 지원체계 개선 방안 연구. 서울: 자활정보센터.
- 박경귀(2004). 외국의 성과관리. 연구원칼럼, 서울: 한국정책평가연구원.
- 박노욱(2009). 저소득층 자활지원사회서비스 성과관리 외국사례분석. 서울: 한국조세연구원.
- 보건복지부(2011). 자활사업안내. 서울: 보건복지부.
- 이봉주, 곽금주(2009). 이동인지능력향상서비스 성과평가 및 발전방향 연구, 서울: 보건복지가족부·서울대학교 산학협력재단, 서울: 서울대학교 사회과학연구원.
- 이인섭, 금재덕(2007). 성과관리 시행계획 수립 및 평가방법. 서울: 국회예산정책처.
- 이인재, 이문국, 이성수, 김정자(2010). 지역자활센터 운영비 개선안 적용방안 연구. 서울: 중앙자활센터.
- 지은구(2010). 노인복지서비스 성과관리방안. 2010년 춘계학술대회 및 WORKSHOP

- 자료집. 수원: 한국사회복지행정학회. pp.113-153.
- 진재문(2006). 사회복지 장기지원사업의 평가방안에 관한 연구토론. 한국사회복지행정학회 학술대회 및 workshop 자료집. 수원: 한국사회복지행정학회.
- 최재성(1997). 총체적 품질경영기법(TQM)의 적용가능성에 관한 고찰. 사회복지조직 관리 및 평가를 위한 새로운 패러다임. 연세사회복지연구. 4. pp.233-258.
- 한동우(2010). 사회복지 서비스 성과관리의 이론과 과제. 2010년 춘계학술대회 및 WORKSHOP 자료집. 수원: 한국사회복지행정학회, pp.51-71.
- Armstron, M., Baron, A.(1998). *Performance management handbook*, IPM, London.
- Behn, D. R., Kant, A. P.(1996). *Strategies for avoiding the pitfalls of performance contractig*, M.E. Sharpe, Inc. pp.1-21.
- Bickman, L.(1987). *The Importance of program theory*. In: L. Bickman(Eds), *Using program theory in evaluation new directions for program evaluation*. San Francisco: Jossey Bass, pp.5-18.
- Cardy, R.L.(2004). *Performance management: concepts, skills, and exercises*. Newyork: M.E. Sharpe, Armonk.
- GAO(2004). *Results-oriented government: GPRA has established a solid foundation for achieving greater results*. Washington: United States Government Accountability Office.
- GAO(2006). *Welfare reform-better information needed to understand trends in state's uses of the TANF block grant*. Washington: United States Government Accountability Office.
- Heinrich, C., Lynn, L. E., Jr.(2000). *Governance and performance: The influence of program structure and management on job training partnership act (JTPA) program outcomes*. In C. J. Heinrich & L. E. Lynn, Jr.(Eds.), *Governance and performance: New perspectives*(pp.75-123). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Martin, L. L., Kettner, M. P.(1996). *Measuring the performance of human service Programs*, Thousand Oaks: Sage.

- Miller, Leonard S.(2010). Issues on performance management in social services: Focused on U.S. case. 2010년 춘계학술대회 및 WORKSHOP자료집. 수원: 한국사회복지행정학회. pp.3-29.
- McLaughlin J. A., Jordan Gretchen(1999). Logic models: a tool for telling your programs performance story. *Evaluation and Program Planning*, 22(1), Spring, pp.65-72.
- Mwita, I, J.(2000). Performance management model: A system-based approach to public service quality. *International Journal of Public Sector Management*, 13(1), pp.19-37.
- OECD(2010). OECD social expenditure database.
- Patria De Lancer Julnes(2006). Performance measurement: An effective tool for government accountability? The Debate Goes On. *Evaluation* April 12. pp. 219-235.
- Poister, H. T.(2003). *Measuring performance in public and nonprofits organizations*. San Francisco :Jossey-Bass.
- Robert D. Behn, Peter A. Kant(1999). Strategies for avoiding the pitfalls of performance contracting. *Public Productivity & Management Review*, 22(4). pp.470-489.
- Trevor, L. Brown, Matthew, Potoski(2003). *The influence of transaction costs on municipal and county government choices about alternative modes of service provision*. Paper for presentation at the 6th National Public Management Research Conference. Indiana University.
- Wholey, J. S.(1983). *Evaluation and effective public management*. Boston: Little, Brown.
- _____ (1987). Evaluability assessment: Developing program theor. In L. Bickman(ed), *Using program theory in evaluation: New directions for program evaluation*, 33. San Francisco: Jossey-Bass.
- York, R.(2008). *Evaluating human services: A practical approach for the human service Professional*. Newjersey: Prentice Hall.

The Critical Review of the Performance Management System in Self-sufficiency Program : Focusing on the Analysis of Performance Evaluation System with Logic Model

Baek, Hakyong (Kangwon National University) **Ku, Inhoe** (Seoul National University) **Kim, Kyoung-huy** (Jesus University)
Cho, Sungeun (Seoul Christian University) **Ahn, Seoyeon** (Seoul National University)

This study discussed the basic premise related to the establishment of performance management system in self-sufficiency program in Korea, and evaluated the performance evaluation system and the budget support principles to self-sufficiency agency with the notions of performance management. Then, this study suggested the indicators of performance evaluation of the agency with logic model which used for social service evaluation. This study aimed to rationalize the management of self-sufficiency program, contribute to achievement of the goal of the program. Firstly, to establish the effective performance management system, we should consider the basic premise of performance management that matches the goal of the program and the role of the agency. Secondly, we should resolve the confusion between the budget support system depending on the number of participants and incentive to the performance, and process indicators and outcome indicators should be included in the performance evaluation in equilibrium, and we should consider the regional difference surrounding the performance. Lastly, we should develop the performance evaluation system including the performance indicators to measure input, activity, output, and outcome.

Keywords: Self-sufficiency Program, Performance Management, Logic Model, Performance Evaluation, Budget Support System