

# 성과관리와 정부간 재정

- 사회서비스 부문을 중심으로 -

2010. 11

원종학 · 윤영진 · 이영범 · 이재원



## 서 언

결과지향적인 성과를 중심으로 하는 정부혁신 운동이 수십년 동안 지속되고 있다. 정부의 예산뿐 아니라 조직과 인력 운영에서도 성과주의 혁신이 광범위하게 적용되고 있다. 그런데, 사회복지정책에서는 결과지향적 성과관리의 가치와 접근들을 적용하는 데 한계가 있었다. 주요 선진국가들과 비교할 때 기초적인 사회복지서비스의 규모 자체가 크지 않았기 때문에 질적 측면보다는 복지서비스의 양적 확대가 먼저 강조되었다.

하지만, 최근 몇 년 동안 정부의 사회복지지출이 급속히 증가하면서 국가재정의 우선순위가 바뀌었다. 지방재정에서는 2000년대 이후부터 사회개발비가 경제개발비보다 월등히 높은 비중을 차지하고 있다. 이에 따라 사회복지정책에서도 재정지출 규모에 부합하는 결과지향적 성과관리체계를 정립할 필요가 있었다.

사회복지정책에서 성과관리 접근이 우선적으로 고려되는 분야는 사회복지서비스 영역이다. 2000년대 후반부터 본격적으로 추진되고 있는 사회복지정책은 저소득 취약계층에 대한 사회안전망 구축을 중심으로 한 전통적인 사회복지서비스와는 정책운영에서 많은 차이가 있다.

사회복지정책에서는 저출산·고령화, 소득양극화, 근로빈곤, 다문화갈등 등과 같은 새로운 사회적 위기에 대응하는 사회기반 확충을 추구하고 있다. 이 분야의 정부 사업에서는 생산과 소비

특성이 혼재되어 있으며 복지와 경제가 통합되는 독특한 성과관리 특성이 있다. 또한 성과관리에서 중앙정부의 재정적 역할 못지않게 지자체의 기획과 집행 기능이 차지하는 비중도 상당하다. 특히 최근에는 사회서비스정책에서 전자바우처 수단을 활용하면서 다른 새로운 정부간 복지재정 관계가 형성되고 있다.

사회서비스정책에는 사회기반투자, 시장화와 산업육성, 보편성과 수요자 중심, 납세자 책임과 분권관리 등과 같은 성과관리 특성들이 있어 잔여적 사회복지정책과는 다른 접근들이 필요하다. 사회서비스의 개념 자체가 아직 명확하게 정립되어 있지 않은 가운데 관련 정책들이 먼저 추진되면서 학계와 현장에서 적지 않은 성과관리의 애로를 겪고 있다.

본 연구에서는 보건복지부의 사회서비스 전자바우처 사업을 포함한 주요 사회서비스 사업을 운용하는 데 적합한 성과관리체계를 구축하기 위한 이론 및 제도의 틀을 모색하였다. 사회서비스정책을 성과관리의 시각에서 분석하는 최초의 시도인 만큼 연구자들의 관점과 주장들 속에 적지 않은 쟁점들이 내재되어 있다. 사회서비스정책의 성과관리 주제들이 다양하게 논의되어 보다 효과적이고 효율적인 사회서비스정책 관리에 기여할 수 있기를 기대한다.

새로운 분야의 주제들을 심도 있게 접근하여 의미 있는 연구성과물을 창출하였던 윤영진, 이영범, 이재원 교수께 깊이 감사드린다. 아울러 본 연구보고서 발간을 총괄 지원하였던 본원의 원종학 박사께도 고마움의 뜻을 전한다.

2010년 11월

한국조세연구원

원장 원 윤 희

# 요약 및 정책시사점

## 제1장 서론

최근 저출산·고령화, 소득양극화 심화, 빈곤근로층 양산, 가족관계 변화 등의 새로운 사회적 위험(new social risk)에 대한 정책대안으로 사회서비스에 대한 관심이 증대되고 있다. 재정투입이 증가하는 만큼 사회서비스 재정지출의 효율성과 성과에 대해서도 정책적 관심이 높아지고 논의도 활발하며, 재정지출의 효율성을 높이기 위해 바우처 등 이용자 재정지원 방식을 도입하고 사회서비스 분야의 성과관리제도의 도입을 모색하는 노력을 기울이고 있다.

사회서비스는 집합적 성격의 공공재적 특성을 가지면서 다른 한편 분할가능성(divisibility)을 갖는 개별화의 특성을 갖고 있다. 이러한 사회서비스의 특성을 감안한 성과관리체계를 구축할 필요가 있으며, 본 연구에서는 최근 부각되고 있는 사회서비스정책에서의 성과관리체계를 구축할 때 필요한 새로운 성과관리 접근방법을 검토 및 개발하고자 한다.

## 제2장 사회서비스와 성과관리의 이론적 배경

### 1. 사회서비스 성과관리의 등장 배경

사회복지서비스 또는 사회서비스가 정책적 관심을 불러일으

킨 것은 사회복지의 발달단계와 관련이 있다. 전통적 복지로서의 잔여적 복지에서 보편적 복지로 변화하는 과정에서 공공부조와 사회보험 중심의 복지체계가 사회복지서비스를 확대하는 체계로 변화하고 있다. 이러한 변화는 사회서비스에 대한 수요의 증대를 반영한 시대적 산물이다.

사회서비스의 관심 증대는 시장의 퇴출자를 돌보고 배려하기 위한 사회적 경제의 등장과 1980년대 전후에 돌봄 영역이 여성주의 연구의 핵심주제가 된 것과도 관련이 있다. 탈산업화 시대의 여성의 노동시장 참여에 따르는 장애물을 제거하는 효과적 기제로서 돌봄 서비스를 중심으로 하는 사회서비스의 확충을 통한 역할을 강조한 것이다.

우리나라의 경우 노무현 정부 들어 국가정책의 기초를 경제정책 중심에서 사회정책 중심으로 이동시키고 사회투자국가의 담론을 전개하면서 사회서비스에 대한 관심이 증폭되었다. 2007년 노인 돌보미 사업 등 4대 전자바우처 사업이 추진되고 노인장기요양보험제도와 보육서비스의 바우처 도입 등은 사회서비스정책의 새로운 기초를 정립한 계기가 되었다.

복지국가의 위기는 곧 재정의 위기에서 비롯되었기 때문에 재정지출의 가치를 제고하는 방법은 성과관리를 통하는 것이었다. 이러한 성과중심의 정책 및 재정운용은 사회서비스 분야에도 동일하게 적용되었다.

## 2. 사회서비스의 개념과 특성

사회서비스 개념을 어떻게 정의 내리는가는 사회서비스 성과 관리에도 중요한 문제이다. 사회서비스의 개념 정의는 그것의

속성범위를 정하게 되고 연구범위 및 정책설계 등에 영향을 미치기 때문이다. 사회서비스정책의 성과관리체계 구축도 사회서비스 개념을 어떻게 정의하느냐에 의해 영향을 받게 된다.

사회서비스의 개념 정의는 주체, 대상범위 및 분야, 특성 등의 어느 한 부분에 초점을 맞추어 내릴 수 있다. 여기서는 사회서비스의 개념 정의를 광의, 협의, 최협의의 개념으로 구분하여 내리고 있다.

사회서비스 개념의 속성은 '사회적'의 의미와 '서비스'의 특성을 어떻게 규정하느냐와 관련된다.

### 3. 기존 성과관리제도의 검토

우리나라의 성과관리제도는 2006년 4월부터 시행된 '정부업무 평가기본법'과 2007년 1월부터 시행된 '국가재정법'에 의해 이원적 형태로 운영되고 있다.

사회서비스 관련 성과관리제도는 자체평가의 주요 정책 부문과 재정사업 부문 평가에 포함되어 있다. 재정사업자율평가의 경우 주로 단위사업 중심의 사업평가가 매년 1/3씩 진행되고 있는데 여기에도 사회서비스 관련 사업들이 포함되어 있다. 그리고 재정사업심층평가에도 사회서비스 관련 사업들이 포함되어 있다.

성과관리제도는 정부 또는 정책의 책임성을 확보하는 제도로서 필요한 제도이지만 운용과정에서 부정적 현상이 드러난다. 이러한 부정적 현상을 최소화하기 위한 제도설계가 요구된다.

#### 4. 사회서비스 성과관리의 접근방법 모색

##### 가. 성과관리체계의 기본모형

성과관리는 조직의 성과를 상호 약속된 정량적 및 정성적 지표를 통하여 체계적으로 측정하고 평가함으로써 조직의 활동 및 자원을 효과적으로 운용하고자 하는 일련의 과정을 의미한다. 성과관리의 궁극적인 목적은 조직의 임무 및 전략과의 효과적인 연계를 통하여 정부조직의 운영을 효과적으로 달성하는 데 있다. 따라서 성과관리체계도 단순한 평가와 보상의 관리적인 측면을 벗어나 정부조직 및 하위조직의 전략과제 달성을 촉진할 수 있는 역할을 수행하도록 설계되어야 한다.

성과관리제도의 가장 핵심적인 단계는 성과지표를 개발하여 측정 및 평가하는 것이다. 성과는 프로그램 전 과정에 걸친 수행능력을 평가하기 위한 지표이기 때문에 투입에서 결과까지의 정보가 모두 담겨야 한다.

성과지표체계는 두 국면으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 단계별 지표로서 투입지표, 활동지표, 산출지표, 결과지표이다. 다른 하나는 성질별 지표로서 효율성 지표, 효과성 지표, 비용효과성 지표 등이다.

##### 나. 사회서비스 성과관리의 접근방법과 고려사항

사회서비스 성과관리의 접근시각은 다음과 같은 이론적 배경과 관련이 있다.

신공공관리론에서는 복지서비스를 일반적인 공공서비스와 동일하게 인식한다. 복지의 특수성보다는 관리의 일반적 효율성

을 강조하기 때문이다. 신공공관리론에 의한 성과평가의 경우 로직모델에 기초하여 조직 또는 사업의 효율성 및 성과를 측정하는 방식의 평가를 한다.

사회개발 접근은 사회적 지출의 감소와 사회서비스의 민간화 그리고 사회복지에서 정부개입의 철폐를 주장하는 신보수주의에 대한 반론으로 주장된다. 이 접근법은 잔여적, 선별적 사회복지정책과는 달리 보다 전략적인 목표설정과 성과관리 접근이 필요하다. 생산적 경제에 참여하는 취약계층의 역량 증대에 주된 관심을 두며, 경제적 생산성과 효과성 등을 사회정책의 성과목표로 설정한다.

사회투자론은 소득보장과 질병 치료를 중심으로 하는 잔여적 복지에 대응하여 새로운 사회적 위험에 대처하기 위해 등장하였다. 사회기반에 대해 투자적 접근을 추진하기 위해서는 사업이나 프로그램의 관리수단으로 성과관리체계가 필요하다.

사회적 경제론은 이윤을 추구하는 시장경제와는 달리 시장 퇴출자를 돌보고 배려하는 이타주의적 효용을 추구하며 공동체의 연대와 통합을 우선적 가치로 삼는 공적인 경제에 바탕을 둔다. 사회적 경제에서의 사회서비스에 대한 성과관리는 복지, 고용, 재정이라는 3대 축으로 설계 및 운용될 수 있다. 즉, 성과관리 목표로서 복지와 고용이 전략적 목표로 설정되고, 재정의 제약요인을 고려하여 비용효율성 및 비용효과성을 측정 및 평가한다.

사회서비스의 성과관리모형을 설계할 때의 고려사항은 첫째, 성과평가 및 분석단위로서 조직(기관), 개인, 정책, 프로그램, 단위사업, 세부사업 등 다양한 분석 단위 중 어느 것을 선택할

것인가의 문제를 결정해야 한다. 둘째, 성과평가를 할 수 없거나 할 필요가 없는 특정 사회서비스의 식별, 서비스 유형별 적합한 성과평가지표의 설계 등이 필요하다. 셋째, 성과평가지표의 설계는 무엇을 측정하여 평가할 것인가를 결정해야 한다. 넷째, 사회문제와 사회서비스 간 인과모형을 어떻게 식별하여 정립할 것인가를 고려해야 한다.

#### 다. 새로운 사회서비스 성과관리 모형의 모색

사회서비스는 서비스의 성격, 대상자별 서비스 수혜의 정도와 수준이 다르기 때문에 성과관리의 방식도 달리해야 할 필요가 있다. 사회서비스 성과관리에서 적용되어야 할 원칙으로서 ① 차별성의 원칙, ② 융통성의 원칙, ③ 재량성의 원칙, ④ 단순성의 원칙을 제시한다.

차별성의 원칙은 사회서비스의 분할가능성과 개별화의 특성 때문에 차별적·개별적 성과관리 방식을 취해야 함을 말한다. 다만, 서비스 품질의 최소기준 충족 등의 경우 표준화하여 통일되게 적용해야 한다.

융통성의 원칙은 사회서비스의 특성상 성과측정 방식 및 관리방식을 엄격하게 적용하는 것보다 신축적으로 적용할 필요가 있다는 원칙이다. 대인 서비스의 개별화 특성은 개인별 맞춤형 성과관리가 가능한 성격을 갖는다.

재량성의 원칙은 성과관리의 주체가 다양함을 전제할 때 각 주체별로 성과관리에 대한 재량권을 갖고 신축적으로 운용할 필요가 있음을 말한다. 가령 중앙정부에서 지방정부에 사회서비스에 대한 재정지원을 하고 지방정부는 대응(matching) 방식

으로 재정부담을 할 때 지방정부는 그 서비스에 대한 재량권을 갖고 성과관리를 운용할 필요가 있다.

단순성의 원칙은 사회서비스의 성격상 너무 정교하고 엄격하게 성과관리를 하는 것보다는 특정 지표들을 중심으로 한 성과관리 방식이 바람직한 측면이 있다. 너무 많은 성과지표를 측정할 경우 오히려 성과관리의 실효성을 떨어뜨릴 가능성이 있다.

사회서비스 성과관리에서 관리 및 평가 단위는 크게 세 가지이다. 조직(기관), 정책, 프로그램(사업)이다. 기관을 대상으로 성과평가를 한다면 기관평가, 정책은 정책평가, 프로그램은 프로그램평가이다. 세 가지 유형의 성과평가를 비교할 경우 기관평가와 정책 및 프로그램평가는 구분된다. 기관이 몇 개의 정책 및 프로그램을 시행하고 있는 경우가 대부분이다.

사회서비스에 대한 성과관리 및 평가를 할 때의 단위는 역시 개별 프로그램(사업)이 적절하다. 프로그램은 정책 및 예산운영에서 자율 중심점, 책임 중심점, 성과 중심점, 정보공개 중심점 등이 된다. 결국 프로그램은 성과관리 및 평가의 중심점 역할을 한다. 사회서비스 프로그램의 이해관계자, 즉 선출직 공무원, 정부기금 관계자, 재단 등의 투자자 등은 프로그램에 관심을 갖고 투자하는 경향이 있다. 미국의 경우 노인복지 서비스 프로그램(Aging Services Program), 아동복지 서비스(Child Welfare Services) 등 프로그램 단위로 평가를 하고 있다.

사회서비스 성과측정은 산출, 효율성, 생산성, 서비스 질, 효과성, 비용효과성 그리고 소비자 만족의 지표를 포함한다. 이들 지표들은 서비스 전달과정에서의 단계별 지표보다는 투입 및 활동과 산출 및 결과와의 인과관계의 분석에 초점을 맞춘 것이다.

사회서비스 프로그램의 성과를 측정할 때 산출과 결과에 집중하며, 투입과 성과와의 관계를 표현하는 효율성 및 효과성 지표들을 사용한다. 그리고 서비스의 품질 및 이용자의 만족도 지표가 포함되어 있다.

여기서는 미국 SEA 보고서의 사회서비스 성과평가 모형을 원용하여 사회서비스 성과평가 기본모형을 설계한다. 성과평가를 위해 세 가지 영역으로 구분하며, 투입 측면의 서비스 노력, 서비스 성과, 프로그램 책임성으로서의 서비스 노력 및 성과의 관계이다.

사회서비스 프로그램은 사회문제의 원인에 대한 가설에 근거한다. 인과모형에 대한 정보는 기존 연구나 실천 경험 등을 통해 얻을 수밖에 없다. 사회문제와 사회서비스 프로그램 간 인과모형에 근거한 가설을 규명하는 과정은 과학적이라기보다 기술적인 성격을 갖는다.

사회문제의 원인은 복합적이고 다양하다. 사회서비스 프로그램은 그 중 한 가지 원인만을 다룬다. 이러한 성격 때문에 사회문제 원인에 대한 상이한 가설이 서로 다른 프로그램 그리고 서로 다른 성과측정을 요구하게 된다.

사회서비스 성과평가에서의 인과모형은 사업(프로그램) 목적과 성과목표의 인과관계 및 성과목표와 성과지표의 인과관계가 중요한 축이다. 성과목표의 설정이 사업목적-전략목표의 연계 하에 이루어졌는지의 여부를 평가해야 한다. 또한 성과목표와 성과지표가 사업목적을 전체적으로 의미 있게 반영하고 있으며 인과관계도 설명 가능한지 여부를 평가해야 한다.

사회서비스 성과관리 모형을 설계할 때에 차별성의 원칙을

적용한다면 사회서비스의 유형에 따라 성과평가 모형을 다르게 설계할 수 있다. 여기서는 성과평가 모형 설계에 영향을 줄 수 있는 분류방법으로 ① 잔여적 복지서비스와 보편적 서비스, ② 제공자 중심 재원지원 서비스와 이용자 중심 재원지원 서비스로 구분하여 살펴본다.

전통적인 취약계층에 대한 소득보전 및 서비스 제공인 잔여적 복지서비스의 경우 성과관리방식은 프로그램 로직모형을 고수할 필요는 없다. 이 경우 수급자 적격성 평가, 서비스 전달체계 및 재정집행의 효율성 평가 등이 우선시되는 평가모형이 될 것이다. 서비스의 품질을 평가하는 것은 사실상 의미가 없으며, 산출과 결과로 평가하는 성과평가는 한계가 있을 수밖에 없다.

반면에 보편적 서비스의 경우 국가재정이 투입되어 달성하고자 하는 목표달성 여부 및 효율성에 대한 평가의 필요성이 매우 크다. 성과지표로서의 산출과 결과, 그리고 효율성, 효과성, 품질에 대한 평가도 포함되어야 할 것이다. 아동인지능력 향상 프로그램이나 아동비만 프로그램과 같은 보편성이 높은 서비스의 경우 다양한 성과지표가 모두 활용될 수 있다. 그러나 사회서비스를 잔여적 복지서비스와 보편적 서비스로 구분한 성과평가 모형은 이념형 성격이 강하기 때문에 구체적 프로그램에 따라 세밀한 설계가 이루어져야 할 것이다.

국가재정이 제공자에게 지원되는지 이용자에게 지원되는지에 따라 성과평가 모형은 달리 설계될 필요가 있다. 제공자 재정지원의 경우 서비스 공급자에 대한 성과관리를 강조하게 되고, 이용자 재정지원의 경우 서비스 이용자의 선택권과 자율권을 확대하려는 데에 초점을 맞추게 된다. 후자의 경우 이용자 특

성별 적합성 평가와 공급자 인증체계 확보 및 최소품질관리체계 확립에 관심을 기울이게 된다.

### 제3장 사회서비스프로그램 성과관리에 관한 해외사례 조사 연구

#### 1. 서론

최근 고령화와 소득수준의 향상, 여성의 경제활동 증가 및 가족구조의 변화 등으로 인해 사회서비스 수요가 급증하고 있다. 그러나 우리나라는 그간 급증하는 사회서비스 수요 증가에 대응하여 공급의 확대에만 집중했지, 사회서비스 공급의 효과적인 성과관리 방안에 대한 깊은 고민과 연구를 수행하지 못했다. 따라서 이 연구의 목적은 선도적인 해외 주요국의 사회서비스 성과관리시스템을 조사하여, 우리나라의 사회경제적 맥락에 맞는 맞춤형 사회서비스 성과관리제도와의 시사점을 도출하는 것이다.

이를 위하여 이 연구에서는 우리나라에 비해 상대적으로 장기간의 사회서비스 공급 경험과 그에 따른 체계적인 성과관리 제도를 가지고 있는 미국, 호주, 영국 등 주요국을 대상으로 벤치마킹을 실시하였다. 본 연구에서 비교대상으로 삼고 있는 이 국가들은 모두 자유주의 복지국가 유형에 속하는 국가들로, 우리나라의 복지국가 유형과 일치한다고 할 수 있다. 이러한 국가들에서 급여의 대상은 상대적으로 저소득층에 초점이 맞춰져 있으며, 사회서비스 제공에 있어 국가의 역할은 민간부문에 대한 보조금 지급으로 특징지어진다.

## 2. 미국의 사회서비스 성과관리

우선 미국의 경우를 살펴보면, 미국의 사회서비스 프로그램 성과관리제도에서 가장 특징적인 것은 전략적 기획 측면에서 상당히 체계적이고 구체적인 계획을 수립한다는 점이다. 즉, 사업의 초창기에 사업수행 과정의 참여자들로 하여금 프로그램의 장단기 목표와 자신의 수행 활동의 연관성을 명확히 인식하도록 만들고 있다. 또한 집행 측면에서 보면, 미국의 사회서비스 프로그램은 최소한의 법적 규제를 그 특징으로 하고 있다. 프로그램의 주요 요소에 대한 설계와 집행 등에 있어 최대한의 재량성을 부여하고 있으며, 이를 통하여 계획서에 명시된 성과 목표를 상황에 맞춰 탄력적으로 추진할 수 있도록 하는 특징이 있다. 다음으로 성과평가 측면에서, 미국은 지난 1993년 연방정부 프로그램의 효과성과 책임성을 제고하기 위해 정부성과평가법(Government Performance Results Act, GPRA)을 제정한 이래, 2000년부터는 모든 연방정부 프로그램에 대한 평가시스템인 Program Assessment Rating Tools(PART)을 통해 사회서비스 프로그램에 대한 상위평가를 실시하고 있다. 또한 각 주정부는 이러한 연방정부의 프로그램 평가에 상응하는 자체평가 시스템을 가지고 사회서비스 프로그램에 대한 성과관리를 실시하고 있다. 평가 과정에서의 특징은 사회서비스 프로그램의 성과평가와 예산편성 및 배정의 연계성이 그다지 강하지 않다는 것이다. 이는 기본적으로 미국의 사회서비스가 선별주의에 근거하고 있는 데에서 비롯된 현상으로 이해된다.

### 3. 호주의 사회서비스 성과관리

호주는 사회서비스에 대한 성과관리가 주로 제공되는 사회서비스에 대한 품질관리 차원에서 이루어지고 있으며, 그 주된 대상은 사회서비스 제공기관이다. 이는 호주 고유의 사회서비스 제공을 둘러싼 특성에서 비롯되는 것으로 이해된다. 즉, 호주는 연방정부가 현금급여를 직접적으로 담당하고, 대민적 사회서비스는 주정부와 지방정부가 담당하고 있으며, 실제적인 사회서비스 제공은 시장에 크게 의존하고 있는 상태이다. 사회서비스 제공은 이미 오랜 역사적 경험을 통해 정형화되었으며, 그 정형화의 수준은 서비스의 표준 절차, 그에 따른 서비스 비용, 서비스 품질까지 포괄한다. 따라서 사회서비스의 공급은 프로그램 설계 등의 전략적이고 기획적인 활동보다는 단순히 재정지원의 흐름을 원활하게 만들고 서비스의 품질을 제고하는 방향으로 그 초점이 맞춰져 있는 것이다. 즉, 호주에서 서비스 품질을 중심으로 한 성과관리제도가 발전된 것은 시장 중심의 전달체계가 가지는 특징 중의 하나라고 할 수 있다.

서비스 품질관리는 주로 서비스의 실제 공급을 담당하는 제공기관들에 대한 인증제도를 통해 구축되어 있다. 사회서비스 품질 평가와 관련된 모니터링은 서비스 영역별로 준정부기관인 개별 인증기구에 의해서 이루어지고 있다. 예를 들어, 노인관련 서비스는 노인서비스 표준 및 인증기관(Aged Care Standard and Accreditation Agency)에서 관리하고 있고, 아동관련 서비스는 국가 아동보호 인증협의회(National Childcare Accreditation Council)에서 실시하고 있다. 품질관리를 위한 심사절차는 크게 3단계로 구성되어 있다. 우선 해당 제공기관의 자체평가를 먼

저 실시한 이후에 그 결과를 인증기관에 제출함으로써 서류심사가 진행된다. 다음으로 인증기관의 품질평가관은 기관의 자체평가 결과 보고서를 심사하여 현장실사 여부를 결정하게 된다. 마지막으로 현장실사가 결정되면, 일반적으로 평가관 3명인 팀이 되어 해당 제공기관에 방문하여 현장실사를 실시한다.

#### 4. 영국의 사회서비스 전달체계와 품질관리

영국은 호주와 마찬가지로 사회서비스에 대한 성과관리활동을, 제공되는 서비스의 품질관리를 중심으로 전개하고 있다. 영국의 사회서비스 전달체계는 적극적으로 시장의 참여를 유도하고 있으며, 이 과정에서 정부의 역할은 재원의 원활한 흐름을 확보하는 것과 소비자들이 자신의 선호에 맞는 양질의 서비스를 선택할 수 있도록 제공기관을 관리하고, 제공되는 서비스의 품질을 관리하는 것이다.

영국 사회서비스의 특징은 유사시장 방식에 의해서 사회서비스를 공급하고 관리하는 것이지만, 사회서비스에서 단순한 시장 방식의 접근은 서비스 질을 저하시킬 수 있으므로, 이런 위험을 견제하기 위해 섬세하고 엄격한 서비스 품질관리 체계를 구축하여 운영하고 있다. 제도적으로는 지난 2000년에 국가 사회보호서비스 표준법(Care Standards Act)을 제정하여, 사회서비스 제공기관의 의무등록과 강제적용을 법제화한 국가최소품질표준(national minimum standard)의 적용, 국가 차원의 사회서비스 평가관리기구인 사회보호서비스 심사위원회(Commission for Social Care Inspection, CSCI), 사회보호위원회(General Social Care Commission), 사회보호발전연구소(Social Care Institute for

Excellence) 등의 설립근거를 마련하였다. 현재 영국의 사회서비스 제공기관은 CSCI에 등록해야 하고, 국가최소품질표준 준수 여부와 같은 지속적인 평가를 연 2회 정기적으로 받는다. CSCI는 사시 심사프로그램을 통해 총 40,000여개의 사회서비스 공급기관들에 대한 정밀심사를 실시하고 있다.

결론적으로, 사회서비스에 대한 성과관리활동은 각 국가에서 사회서비스의 성격과 전달체계, 자원체계 등이 어떻게 구성되어 있느냐에 따라 편차를 보여주고 있다. 예를 들어, 사회서비스의 성격을 보편적 서비스로 규정할 경우 보다 엄격한 성과관리제도가 정립될 수 있는 반면에, 선별적 서비스로 규정할 경우 성과관리제도보다는 품질관리제도로 그 초점이 맞춰짐을 알 수 있다. 한편, 전달체계 측면에서 공공부문에 비해 민간부문에 크게 의존하는 국가일수록 사회서비스 성과관리에 관한 개념이 상대적으로 약해짐을 알 수 있다.

## 제4장 사회서비스 성과관리와 정부간 관계

### 1. 사회서비스와 정부간 재정관계에 대한 이론적 접근

사회서비스정책은 가족과 공동체가 비공식적으로 담당하였던 일상생활 영역을 국가가 지원하는 것으로 일종의 사회실패에 대한 대응이다. 시민들의 생활이 다양한 만큼 사회서비스에서는 지역별·계층별로 다양하게 접근되는 분권화 가치가 강조된다. 이에 따라 정부간 복지재정관계의 새로운 틀이 필요하다.

정부간 재정관계에 대해서는 전통적으로 머스그레이브의 3대 재정기능 유형론, 오우츠의 정부간 기능분담론 그리고 공공성

택론에서 이론적 틀이 정립되어 있다. 여기서 앞의 두 가지는 파레토 효율성의 중립적인 기준이 적용되지만 후자의 공공선택 이론은 분권화를 통한 작은 정부 구현이라는 가치가 전제되어 있다. 주요 국가들의 재정기능에서 사회복지의 비중이 크다는 점을 감안하면 작은 정부론은 분권을 통한 복지재정 감축의 결과를 창출하게 된다.

반면, 신공공관리주의에서는 복지재정 감축보다는 결과지향적 성과관리를 강조하는 가운데 정부간 복지계약주의가 등장하였다. 이에 따라 중앙정부의 보조금 운영방식에 많은 영향을 미쳤는데 기본적으로 포괄보조로 재량을 확대하고 대신 성과에 책임지는 구조를 강화하였다. 그런데 미국의 현실에 대한 선행연구에서는 기대만큼 정부간 성과관리체계가 작동하지는 않았다. 민간복지기관들의 NGO 특성에 따른 구조적 한계도 있었다.

## 2. 사회서비스 성과관리와 정부간 관계 : 현황과 쟁점

일반적으로 사회복지에서 분권은 복지서비스에 불리한 것으로 인식되고 있다. 지자체는 재정적 외부성이 있는 복지지출을 선호하지 않는다는 전제가 강하였다. 또한 사회안전망에 속하는 복지프로그램들은 중앙정부의 표준화된 지침을 통해 운영되어 지방자치단체의 집행재량이 거의 없는 것도 분권과 복지가 양립하기 힘든 이유가 되었다.

보건복지부의 일반회계 예산은 18조원인데 이 가운데 지자체 보조금이 69.1%를 차지한다. 또한 사회복지분야의 173개 성과지표 가운데 2/3 정도는 국고보조사업과 관련된 것이다. 따라서 사회복지서비스들이 지자체에 대한 국고보조금 형식으로 운

영되기 때문에 보건복지부가 운영하는 복지정책의 성과관리는 정부간 복지재정 관계의 접근 틀이 전제되어야 한다.

하지만 현실은 그러하지 못하고 있다. 보건복지부의 성과관리체계에서 결과지향성은 명확히 부각되지 않았으며 복지재정 사업에서 국고보조금의 특성 역시 적절히 고려되지 않고 있다. 서울특별시의 사례와 비교하면 프로그램을 관리하는 단위와 성과지표체계가 독립적으로 운영되고 있다. 이에 따라, 중앙과 지방의 유기적인 복지재정 성과관리체계가 구축되어 있지 않은 한계가 있었다.

### 3. 정부간 사회서비스 재정관계 재정립 과제

취약계층에 대한 잔여적 복지서비스와 달리 사회기반투자를 위한 보편적 사회서비스정책에서는 신공공관리주의에 기초한 성과관리 접근이 필요하다. 이를 실천하기 위해서는 광역 중심의 포괄보조프로그램들을 다양하게 설계하며 정부간 사회서비스 성과계약체계를 구축해야 한다.

또한 새로운 성과관리체계가 효과적으로 작동하기 위해서는 사회서비스정책에서 지방정부의 적극적인 참여와 책임 공유가 가능한 거버넌스가 형성되어야 한다. 다만, 전략적인 성과관리체계가 지속되면 정책운영에서 집권화의 경향들이 확인되는데 이는 지역분권적 다양성이 강조되는 사회서비스 정책과 양립하기 힘든 특성이 있기 때문에 새로운 성과관리접근에서 유의할 필요가 있다.

# 목 차

|   |     |
|---|-----|
| I. 서론 .....                                 | 29  |
| II. 사회서비스 성과관리를 위한 접근방법 정립 .....            | 41  |
| 1. 서론 .....                                 | 41  |
| 2. 사회서비스와 성과관리의 이론적 배경 .....                | 43  |
| 가. 사회서비스 성과관리의 등장배경 .....                   | 43  |
| 나. 사회서비스의 개념과 특성 .....                      | 47  |
| 다. 기존 성과관리제도의 검토 .....                      | 56  |
| 3. 사회서비스 성과관리의 접근방법 모색 .....                | 67  |
| 가. 성과관리체계의 기본모형 .....                       | 67  |
| 나. 사회서비스 성과관리의 접근방법 .....                   | 78  |
| 다. 새로운 사회서비스 성과관리 모형의 모색 .....              | 83  |
| 4. 결론 .....                                 | 116 |
| III. 사회서비스프로그램 성과관리에 관한 해외사례<br>조사 연구 ..... | 120 |
| 1. 서론 .....                                 | 120 |
| 가. 연구의 필요성 및 목적 .....                       | 120 |
| 나. 연구의 범위 및 방법 .....                        | 123 |
| 2. 미국의 사회서비스 성과관리 .....                     | 126 |
| 가. 프로그램 성과관리제도(PART)의 개관 .....              | 126 |

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| 나. 사회서비스프로그램 성과관리체계 .....           | 130 |
| 다. 아동돌봄(Child Care) 서비스의 성과관리 ..... | 138 |
| 라. 우리나라에의 시사점 .....                 | 151 |
| 3. 호주의 사회서비스 성과관리 .....             | 153 |
| 가. 프로그램 성과관리제도의 개관 .....            | 153 |
| 나. 사회서비스프로그램 성과관리체계 .....           | 156 |
| 다. 아동돌봄서비스의 품질관리체계 .....            | 164 |
| 라. 우리나라에의 시사점 .....                 | 172 |
| 4. 영국의 사회서비스 전달체계와 품질관리 현황 .....    | 174 |
| 가. 프로그램 성과관리제도 개관 .....             | 174 |
| 나. 사회서비스프로그램 성과관리체계 .....           | 177 |
| 다. 사회서비스 품질관리체계 .....               | 185 |
| 라. 우리나라에의 시사점 .....                 | 191 |
| 5. 결론 .....                         | 192 |

#### **IV. 사회서비스 성과관리와 정부간 관계 .....** 197

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 1. 사회서비스와 정부간 재정관계에 대한 이론적 접근 .....  | 197 |
| 가. 사회서비스와 지방정부 .....                 | 197 |
| 나. 재정연방주의에 대한 신고전경제학의 기본 접근 .....    | 202 |
| 다. 신공공관리주의와 정부간 사회서비스 재정 관계 .....    | 214 |
| 라. 미국의 정부간 복지재정관계 사례 .....           | 223 |
| 2. 사회서비스 성과관리와 정부간 관계 : 현황과 쟁점 ..... | 228 |
| 가. 지방분권과 사회복지서비스 .....               | 228 |
| 나. 복지행정관리에서 수직적 정부간 관계 .....         | 232 |
| 다. 보건복지부 예산의 성과관리와 정부간 관계 .....      | 235 |
| 라. 보건복지부와 서울특별시의 성과관리체계 비교 .....     | 240 |

|  |     |
|--|-----|
| 3. 정부간 사회서비스 재정관계 재정립 과제 .....             | 248 |
| 가. 접근 시각의 정립 : 사회기반 투자와 신공공관리의<br>접목 ..... | 248 |
| 나. 사회서비스의 정책 거버넌스 재구축 .....                | 251 |
| <br>                                       |     |
| 참고문헌 .....                                 | 255 |
| <br>                                       |     |
| 국문요약 .....                                 | 270 |
| <br>                                       |     |
| 영문요약 .....                                 | 276 |

## 표 목 차

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 〈표 II-1〉 중앙행정기관의 업무평가 유형 .....       | 58  |
| 〈표 II-2〉 주요 정책과제의 평가지표 및 평가방법 .....  | 59  |
| 〈표 II-3〉 재정사업 성과관리 및 평가제도 .....      | 60  |
| 〈표 II-4〉 일반재정사업·정보화사업의 지표체계 .....    | 61  |
| 〈표 II-5〉 2009년 행정관리역량 평가지표 .....     | 64  |
| 〈표 II-6〉 성과관리제도의 부정적 측면 .....        | 65  |
| 〈표 II-7〉 로직모델의 구조적 틀 .....           | 71  |
| 〈표 II-8〉 성과지표의 유형 .....              | 73  |
| 〈표 II-9〉 투입지표의 예 .....               | 74  |
| 〈표 II-10〉 활동지표의 예 .....              | 74  |
| 〈표 II-11〉 산출지표의 예 .....              | 75  |
| 〈표 II-12〉 결과지표의 예 .....              | 75  |
| 〈표 II-13〉 산출과 결과의 측정 모델 .....        | 76  |
| 〈표 II-14〉 효율성 지표의 예 .....            | 76  |
| 〈표 II-15〉 효과성 지표의 예 .....            | 77  |
| 〈표 II-16〉 서비스 품질 지표의 예 .....         | 78  |
| 〈표 II-17〉 서비스 만족도 지표의 예 .....        | 78  |
| 〈표 II-18〉 보건복지부 프로그램 예산 체계(예) .....  | 89  |
| 〈표 II-19〉 SEA 보고서 모델 .....           | 92  |
| 〈표 II-20〉 사회서비스 성과평가 기본모형 .....      | 93  |
| 〈표 II-21〉 사회서비스 유형화 .....            | 98  |
| 〈표 II-22〉 사회서비스 성격에 따른 정책적 강조점 ..... | 101 |



|  |     |
|--|-----|
| 〈표 III-16〉 영국 성인사회서비스 예산 분야별 추이 .....      | 184 |
| 〈표 III-17〉 Ofsted의 조사 및 규제대상 사회서비스 .....   | 188 |
| 〈표 III-18〉 Ofsted의 보육시설별 평가 결과 .....       | 190 |
| 〈표 III-19〉 평가항목별 평가 결과 .....               | 190 |
|  |     |
| 〈표 IV-1〉 서비스 유형별 편익의 공간적 범위 (예시) .....     | 205 |
| 〈표 IV-2〉 전통적 보조금과 결과지향 보조금의 특성 비교 .....    | 218 |
| 〈표 IV-3〉 보조금 특성과 정부간 성과관리 분담 .....         | 225 |
| 〈표 IV-4〉 포괄/공식 보조 프로그램 등급(2005) .....      | 226 |
| 〈표 IV-5〉 보건복지부의 이전지출 비중 추이 .....           | 235 |
| 〈표 IV-6〉 사회복지서비스의 성과측정지표 유형 .....          | 239 |
| 〈표 IV-7〉 서울특별시 보건국의 성과관리 체계 예시(2009) ..... | 242 |
| 〈표 IV-8〉 보건복지부의 성과관리체계 예시 .....            | 243 |

## 그림 목 차

|  |     |
|--|-----|
| [그림 II-1] 사회서비스 개념의 유형화와 범위 .....          | 52  |
| [그림 II-2] 중앙정부 성과관리체계 개요 .....             | 57  |
| [그림 II-3] 성과관리체계 흐름도 .....                 | 69  |
| [그림 II-4] 성과의 측정내용과 평가내용 .....             | 71  |
| [그림 II-5] 로직모델에 기초한 사회서비스 성과관리 모형 .....    | 72  |
| [그림 II-6] Poister의 성과측정 모형 .....           | 91  |
| [그림 II-7] 약물문제에 대한 사회서비스 프로그램의 성과측정 ..     | 96  |
|  |     |
| [그림 III-1] NCAC의 조직체계 .....                | 169 |
| [그림 III-2] 성과관련 요소들 간의 관계 .....            | 177 |
| [그림 III-3] 아동 및 청소년 대상 서비스의 5대 성과 영역 ..... | 180 |
|  |     |
| [그림 IV-1] 한 개 공공재에 대한 최적 정부(관할구역)규모 .....  | 207 |
| [그림 IV-2] 외부효과의 규모별 관할구역의 군집화 .....        | 208 |



# I. 서론

최근 고령화와 소득수준의 향상, 가족구조의 변화 등 인구·사회학적 변화가 급격하게 진행되고 있다. 이러한 변화는 사회를 유지하기 위해 필요한 기본적인 서비스의 변화를 야기하고 있다. 즉, 노인복지나 아동보육과 같이 과거에는 가족이 책임을 부담하였던 서비스가 최근에는 가족이 아닌 사회가 책임을 지는 형태로 변화하고 있는 것이다. 우리나라의 경우 세계에서 유례를 찾을 수 없을 정도로 빠르게 진행되고 있는 고령화, 낮은 출산율, 가족구조의 변화 등으로 사회서비스에 대한 수요가 급증하고 있다. 이러한 수요 변화에 대응하여, 정부는 사회서비스 공급의 확대를 위해 정책적 노력을 경주하고 있으며, 아울러 한정된 자원 내에서 급증하는 사회서비스에 효과적으로 대응하기 위해 노력하고 있다.

사회서비스는 사회가 책임을 지고 제공해야 하는 서비스이다. 그러나 사회서비스에 대해 일반적으로 받아들여지는 정의는 존재하지 않으며, 그 대상의 범위에 따라 광의, 협의, 최협의로 나눌 수 있다. 사회서비스를 광의로 해석할 경우 사회서비스는 인적자원의 보존, 보호, 개선을 직접적인 목적으로 하는 조직화된 활동을 의미하며, 이때는 소득보장, 보건, 고용, 주거, 교육 등을 포괄하는 개념으로 사회정책과 구분이 어려울 정도이다. 협의로 정의할 경우 사회서비스는 사회적 보호, 장애, 질병 등 사회적 약자를 지원하는 사회복지서비스를 의미하며, 최협의로 정의하면 사회적 돌봄(social care)만을 의미한다.

이렇듯 사회서비스는 다양한 형태로 정의되고 있으나, 경제학적

측면에서 판단할 때 소비의 비배제성과 비경합적 요소가 존재하므로 공공재적 성격이 강한 서비스이다. 따라서 사회서비스를 시장에 맡겨두면 사회적으로 필요한 최적의 양이 공급되지 못할 가능성이 높다. 이러한 이유 때문에 사회서비스는 정부가 개입하여 필요로 하는 서비스를 제공하는 경우가 대부분이다. 최근에는 서비스 제공이 비영리 조직에 의해 주도되는 경우가 많다.

사회서비스의 공급주체가 누구이든 간에 사회서비스의 성과관리에 대한 관심이 크게 증가하고 있다. 현재 우리나라에서는 정부가 시행하는 사업의 효과성을 제고하기 위한 수단으로 성과관리제도가 시행되고 있다. 우리나라의 성과관리제도는 2006년부터 시행된 ‘정부업무평가기본법’과 2007년부터 시행된 ‘국가재정법’에 의해 운영되고 있다. 성과관리를 규정하는 법이 2개가 있는 만큼 이원적으로 운영되고 있는 실정이다.

‘정부업무평가기본법’에서는 국무총리실이 성과관리전략 및 시행계획의 수립, 반기별 이행점검, 자체평가, 결과활용 등을 담당하도록 규정하고 있다. 동법에 의한 정부업무평가는 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 공공기관을 대상으로 한다. ‘국가재정법’에는 재정활동의 성과관리체계를 규정하고 있는데 예산요구서와 기금운용계획안을 제출할 때 다음연도 예산 및 기금의 성과계획서와 전년도 예산 및 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하게 하고 있다.

이처럼 정부가 실시하는 사업의 효율성 제고를 위해 다양한 각도에서 성과평가를 시도하고 있으나, 중앙정부가 성과평가를 위한 기준을 제시하고 이를 바탕으로 성과평가를 하고 있다는 점은 다르지 않다. 적절한 성과평가를 위해서는 평가하고자 하는 사업의 특성 파악이 우선되어야 함은 당연하다. 그런데 최근 그 중요성이나 수요가 증대하고 있는 사회서비스의 경우, 이미 지적인 바와

같이, 그 범위나 특성에 대해 확립된 이론이 없는 만큼 효율적인 성과관리를 위한 이론적 틀 역시 충분하다고 보기 어렵다.

사회서비스사업의 성과관리를 위해, 본 연구는 사회서비스분야 성과관리체계를 정부간 재정의 시각으로 고찰하여 중앙정부 성과관리체계의 확장과 정부간 재정분야 재정사업 성과관리의 실효성 제고를 목적으로 하고 있다. 구체적으로는, 중앙정부의 재정사업만을 기준으로 성과관리를 할 때의 한계점을 극복하기 위하여 사회서비스의 특징을 파악하여 이들 사업의 성과관리를 위해서는 어떠한 체계가 필요하며, 무엇에 주목하여야 하는지, 서비스의 전달 과정에서의 정부간 행정·재정 관계의 특성으로는 어떠한 점이 있으며, 이러한 특성은 성과평가에 어떠한 영향을 미치는지 등을 분석한다. 아울러 우리나라보다 앞서 사회서비스 사업의 성과관리를 시행하고 있는 선진국의 사회서비스 성과관리의 예를 살펴보고자 한다. 최근 사회복지분야의 지방분권화 흐름에 비추어 볼 때 선진국의 사회서비스 성과관리의 기본 틀은 우리나라에 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

이러한 연구목적을 배경으로 본보고서는 크게 3개 장으로 구성되어 있다. 먼저 제Ⅱ장은 본 보고서의 이론적 배경에 해당하는 것으로 사회서비스 성과관리를 위한 접근방법에 대해, 제Ⅲ장은 사회서비스프로그램 성과관리에 관한 해외사례를, 제Ⅳ장은 사회서비스 성과관리와 정부간 관계에 대해 살펴보았다. 각 장은 전체적으로 흐르는 주제는 동일하다고 할 수 있으나 독립성이 강한 연구이다. 따라서 위에서 제시한 문제의식에 대해 각 장마다 결론을 짓고 있다. 각 장의 주요 내용을 간략히 소개하면 다음과 같다.

제Ⅱ장 ‘사회서비스 성과관리를 위한 접근방법 정립’에서는 사회서비스 정책에서의 성과관리체계를 구축할 때 필요한 새로운 성과관리 접근방법의 검토 및 개발을 시도하였다. 구체적인 연구 내용

으로는, 정책 및 예산 관리 단위로서 사회서비스에 대한 개념을 정립하고 범위 및 유형 구분을 시도하였으며, 성과관리와 관련된 이론적 개념들을 정리하고 정책 및 재정 분야에서 제도화되어 있는 성과관리시스템의 특징들을 비교 분석하였다. 여기에 더하여, 사회서비스 정책분야의 성과관리를 위해 별도로 고려할 필요가 있는 차별화된 특성들을 식별하고 이를 관련 성과관리제도에 적용할 수 있는 정책방안들을 모색하였다. 한편, 사회서비스 정책분야에 대한 차별화된 성과관리 관점들을 정리하고 사회서비스 분야에 적용할 수 있는 성과평가 원칙을 모색하고 이를 토대로 성과평가 모형을 탐색하였다.

분석을 통해 사회서비스의 성과관리모형을 설계할 때의 고려요소로서 1) 성과평가 및 분석단위 설정 문제, 2) 사회서비스 성과평가를 일률적으로 시행해야 하는가의 문제, 3) 성과평가지표의 설계는 무엇을 측정하여 평가할 것인가의 문제를 제기하였다.

사회서비스에 대한 성과관리 및 평가를 할 때의 단위는 개별 프로그램(사업)이 적절함을 제시하였다. 사회서비스 프로그램의 이해관계자, 즉 선출직 공무원, 정부기금 관계자, 재단 등의 투자자 등은 프로그램에 관심을 갖고 있기 때문이다. 그런데 프로그램이라고 할 때에도 실제 평가대상은 프로그램 구조(program structure)상 '프로그램-단위사업-세부사업'의 특정한 사업단위를 지칭하게 된다.

사회서비스 성과평가 모형은 미국 SEA 보고서의 성과평가 모형을 원용하여 제시하였는데, 성과평가를 위해 세 가지 영역인 서비스 노력, 서비스 성과, 서비스 노력 및 성과의 관계로 구분하였다. 서비스 노력에는 재정정보와 비재정정보를 포함한다. 서비스 성과는 산출지표와 결과지표로 측정한다. 산출지표는 주로 내부적인 사업 수행과 관련이 있는 것으로 수혜자나 일반대중에게 전달되는 서비스나 산물을 측정하는 것이다. 결과지표는 주로 사업의 목표

나 전략적 목표와 연관성이 있는 지표로 측정한다. 결과지표는 목표달성 측면에서 달성된 결과, 성취 혹은 영향을 측정한다. 서비스 노력 및 성과의 관계로서는 효율성, 효과성, 품질 지표를 제시한다. 효율성과 효과성 지표는 투입 대비 서비스 산출 및 결과의 비율로 측정한다. 품질 지표는 품질 차원의 산출 또는 고객만족도로 측정한다.

그리고 사회서비스 성과관리 모형 설계의 기본원칙으로서 ① 차별성의 원칙, ② 융통성의 원칙, ③ 재량성의 원칙, ④ 단순성의 원칙을 제시하였다. 이들 원칙은 사회서비스의 특징인 대인서비스의 성격상 서비스의 분할 가능성이 있어 개별화가 가능한 성격을 갖는 점을 고려한 것이다. 아울러 이는 사회서비스 성과관리의 맞춤형 차별적 방식을 도입할 것을 의미하는 것이다.

이들 원칙을 자세히 설명하면, 차별성의 원칙은 사회서비스의 분할 가능성과 개별화의 특성 때문에 사회서비스의 유형에 따라 차별적·개별적 성과관리 방식을 취해야 함을 말한다. 융통성의 원칙은 사회서비스의 특성상 성과측정방식 및 관리방식을 엄격하게 적용하는 것보다 신축적으로 적용할 필요가 있다는 원칙이다. 대인서비스의 개별화 특성은 개인별 맞춤형 성과관리가 가능한 성격을 갖기 때문이다. 재량성의 원칙은 성과관리의 주체가 다양함을 전제할 때 각 주체별로 성과관리에 대한 재량권을 갖고 신축적으로 운용할 필요가 있음을 말한다. 단순성의 원칙은 사회서비스의 성격상 너무 정교하고 엄격하게 성과관리를 하는 것보다는 특정 지표들을 중심으로 한 성과관리방식이 바람직함을 반영한 원칙이다.

제Ⅲ장 ‘사회서비스 프로그램 성과관리에 관한 해외사례 조사연구’에서는 미국, 호주, 영국의 사회서비스 성과관리시스템을 조사하여 우리나라 사회서비스 성과관리시스템에의 함의를 도출하고 있다.

조사 결과, 미국은 전략적 기획 위주의 성과관리를 중점적으로 수행하고 있었으며, 호주와 영국은 서비스 품질관리 위주의 성과관리를 중점적으로 수행하고 있었다. 호주와 영국은 사회서비스 제공에 있어 시장에 크게 의존하고 있기 때문에, 정부의 공식적인 활동들이 상대적으로 미약한 편이고, 이에 따라 미국과 같은 체계적인 성과관리활동이나 체계가 부재한 것으로 나타났다.

3개국 모두 우리보다 사회서비스가 활성화되어 있는 국가로 성과관리시스템 구축에 많은 시사점을 주고 있으나, 이 가운데서도 우리와 성과관리 시스템이 유사한 미국의 사회서비스프로그램 성과관리 체계가 많은 시사점을 주고 있다. 이를 구체적으로 보면 첫째, 사회서비스 성과관리에 있어 전략적 기획이 상당히 체계적이고 구체적으로 작성되어, 프로그램 설계에서 집행, 평가 및 환류 과정에 이르기까지 일관된 목표를 가지고 사업을 진행할 수 있었다. 면밀한 전략적 기획의 수립은 이후 사회서비스 전달 과정에서의 많은 성과관리활동을 불필요하게 만드는 장점도 가지고 있었다. 또한 전략적 기획의 작성을 연방정부는 주정부에 위임하고, 주정부는 다시 지방정부에 위임하는 등 서비스 제공 현장의 특성을 반영할 수 있는 재량성이 높은 프로그램 설계 제도를 가지고 있다는 점도 우리에게 시사하는 바가 크다.

둘째, 집행 측면에서 미국 사회서비스 프로그램의 성과관리는 체계적인 전략적 계획에서 명시된 절차에 따라 사업관리가 이루어지는 특징을 가지고 있었다. 이는 앞서도 언급했듯이, 치밀한 사업계획의 존재에 따라 사업관리 측면에서의 성과관리가 훨씬 수월해지는 장점이 있었다. 또한 사업관리에서 최소한의 법적 규제만 제공할 뿐, 주정부 및 지방정부에 최대한의 집행 재량권을 부여하고 있는 것도 큰 특징이었다.

셋째, 평가 및 환류 측면에서, 결과(outcomes) 중심의 평가지표 설정과 성과평가와 예산의 비연계가 큰 특징으로 나타났다. 평가는 기본적으로 지방정부나 주정부가 제출한 계획서에 의거해서 이루어졌으며, 투입이나 과정, 산출 측면에서 다수의 성과지표가 아니라, 프로그램 결과(outcomes) 중심의 소수의 성과지표가 존재하였다. 평가 결과는 사업예산이나 개인에 대한 인센티브로 이어지지 않는 것도 하나의 큰 특징이었다.

넷째, 미국의 사회서비스 분야 보조금의 특징은 포괄보조금이라는 점에 있다. 미국은 기존의 수많은 연방정부의 사회서비스 관련 보조금을 포괄보조금으로 통합시켜, 주정부에게 정액(lump-sum)의 포괄보조금을 주고, 대신 주정부는 형편에 맞게 보조금을 저소득 무직자들의 자활을 돕는 데 사용하도록 프로그램 디자인과 집행 권한을 주정부에 부여하였다. 이러한 재량권의 부여는 재정난에 시달리는 주정부들로 하여금 사회서비스 관련 지출을 줄이려는 다양하고 창의적인 프로그램과 시행방법을 실험토록 하여 각 주들이 보다 효과적으로 사회서비스를 제공할 수 있도록 인도하였다.

한편, 호주나 영국에서 실시되고 있는 사회서비스에 대한 품질 관리활동에서도 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 품질관리활동의 엄격성이 우리나라에 비해 상대적으로 상당히 엄격함을 알 수 있었다. 호주는 총 3년의 인증 과정을 통하여 보육시설에서 제공되는 서비스의 품질을 관리하고 있었으며, 영국은 보육시설에 대한 불시 점검 형식으로 품질을 관리하는 등 엄격한 품질관리활동을 전개하고 있다.

둘째, 호주나 영국 모두에서 품질관리활동을 전담하는 기구가 존재함을 알 수 있었는데, 이는 별도의 품질관리체계가 갖추어져 있지 않은 우리나라와 비교되는 모습이다.

셋째, 품질관리활동의 결과를 활용하는 측면에서도 호주나 영국은 처벌(penalty) 규정이 존재한다는 공통점과 특징이 있었다. 호주는 3회 인증 탈락 시 보육료 지원을 받지 못하며, 영국은 부적격 판단을 받으면, 보육시설을 운영하지 못하게 하는 규정이 각각 존재하고 있다. 따라서 자칫 권고 수준에 머무를 수 있는 정부의 품질관리활동이 두 나라에서는 실질적인 강제력을 확보할 수 있는 수단이 구비된 것으로 이해할 수 있다.

결론적으로, 사회서비스에 대한 성과관리활동은 각 국가에서 사회서비스의 성격과 전달체계, 재원체계 등이 어떻게 구성되어 있느냐에 따라 편차를 보여주고 있다. 우선 사회서비스의 성격 측면에서, 사회서비스를 보편적 서비스로 규정할 경우, 보다 엄격한 성과관리제도가 정립될 수 있는 반면에, 잔여적 서비스로 간주할 경우 성과관리제도보다는 품질관리제도로 그 초점이 맞춰짐을 알 수 있었다. 이 연구에서 벤치마킹한 미국의 경우, 아동돌봄서비스가 잔여적 성격의 서비스로 규정되어 있기 때문에 엄격한 성과관리보다는 결과(outcomes) 창출을 위한 활동에 매진하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 전달체계 측면에서 공공부문에 비해 민간부문에 크게 의존하는 시스템일수록 사회서비스 성과관리에 관한 개념이 상대적으로 약해짐을 알 수 있었다. 호주나 영국의 경우가 이러한 사례로, 이 경우에는 성과관리보다는 제공되는 서비스의 품질관리와 제공기관 관리 쪽으로 정부 활동의 초점이 맞춰짐을 알 수 있었다.

또한 사회서비스 성과관리나 품질관리에 있어, 자금 지원이나 수급자 선정 등 제도적 측면에서 지역적 특성에 대한 반영을 적극적으로 고려하고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어, 미국의 경우, 경제상황이 어려운 주정부나 지방정부에 대해서는 대응자금(matching fund)에 대한 요구를 하지 않는 경우들이 존재하고 있

다. 이는 각 지방정부가 처해 있는 경제적·사회적 환경을 고려한 실질적인 운영방침이라고 할 수 있다. 따라서 우리나라에서도 사회복지서비스 자금지원에 있어 지방정부의 현물출자나 대응자금의 요청 없는 다양한 형태의 지원이 필요하다고 할 수 있다.

마지막으로 해외 주요국의 사회서비스 성과관리 또는 품질관리 측면에서의 공통된 특징 중의 하나는 평가자와 피평가자 사이에 매우 구체적이고 체계적인 성과관리에 대한 전략적 계획이 수립되어 있다는 측면이다. 예를 들어, 미국의 경우, 사회서비스 성과관리는 전략적 기획 측면에서 상당히 체계적이고 구체적으로 계획서를 작성하는 것으로 나타났다. 면밀한 계획의 수립을 통하여 집행과 평가 측면에서의 성과관리활동에 대한 수요를 상당 부분 없애고 있으며, 사업수행 과정의 참여자들로 하여금 장·단기의 목표와 자신의 활동과의 연관성이 명확하게 인식하도록 만드는 역할을 수행하도록 하고 있다. 따라서 고도로 구체화되고 명확한 성과계획서의 작성은 이후 수반되는 성과관리활동의 부담을 감소시키고, 대상 기관의 수용성을 높이는 가장 효율적인 수단이 될 것이다.

제Ⅳ장 ‘사회서비스 성과관리와 정부간 관계’에서는 사회서비스와 정부간 재정관계에 대한 이론적 접근, 현황과 쟁점, 그리고 정부간 사회서비스 재정관계 재정립 과제에 대해 살펴보았다. 제Ⅳ장의 내용을 요약하면 다음과 같다.

사회서비스 분야에서 정부간 역할이 중요시 되는 이유는 재원의 동원단위와 지출(수혜)의 단위가 일치하지 않는 데 연유한다. 즉, 사회서비스를 생산·공급하는 비용은 사회적으로 동원되지만 그 편익은 특정 개인이 전유하기 때문이다. 이에 따라 개인의 책임과 국가의 책임에 대한 비중 설정이 쟁점이 되며, 지방재정과 관련해서는 재정의 지리적 외부성 쟁점이 발생하게 된다. 이러한 외부성 인해 지방정부가 사회서비스 정책을 주도적으로 담당하면 사회적

비스가 과소 공급되며, 이를 해결하기 위한 효과적인 수단으로 중앙정부의 보조금 지원이 대두되고 있다.

사회적 정의와 국가적 최저 수준의 표준서비스가 강조되는 사회안전망 프로그램들과 구분될 수 있는 보편적 사회서비스 정책들의 정치·경제적 특성을 고려할 때 전통적인 개별 보조방식과 다른 형태의 정부간 재정관계가 구축될 필요성에서는 쉽게 공감할 수 있다. 하지만 구체적인 단계에 직면하면 대안적인 제도 설계가 쉽지 않다.

사회기반 투자정책의 경우, 중앙정부에서 당초 설계하는 결과지향적 성과들이 일선 지방의 현장에 정확하게 달성되어야 한다. 그런데 지역별로 달성해야 하는 성과목표 자체가 다양하며 적합한 정책 프로그램의 종류에서도 차이가 있을 수 있다. 또한 결과를 창출하기 위해서는 개별 사회서비스들을 복합 연계시키는 방식도 다양할 수 있다. 다양한 지역의 실정들을 중앙정부가 모두 감안하여 정책을 설계하는 것은 현실적으로 가능하지 않다. 결국, 보조사업 설계에서 지방정부에 대한 재량을 확대하고 적극적인 결과지향적 성과 창출을 유도하거나 중앙에서 기대하는 성과 수준별로 정부간 계약관계를 체결하는 것이 유용한 대안이 된다.

보편적 사회서비스가 사회안전망 프로그램을 중심으로 하는 사회복지서비스와 상대적으로 구분이 된다고는 하지만 우리나라에서 전반적인 관련 정책의 기초는 사회복지정책의 특성을 가지고 있다. 이에 따라 사회서비스와 정부간 관계에 대한 특성의 많은 부분은 사회복지 분야와 성격이 같을 것으로 전망된다.

신공공관리주의에 기초한 정부혁신이 지속적으로 진전되면서 사회복지서비스에서 분권화 혹은 권한 이양에 대한 주제와 관련 정책들이 보편적으로 추진되고 있지만 우리나라에서는 아직 복지분권화를 적극적으로 수용하지 않는 경향이 있다. 이는 지방자치제

도가 부활되었던 1990년대 초반부터의 실제 및 담론 전개 상황과 맞물려 있다.

사회서비스 정책에서 기능적 정부간 재정관계를 접근하는 시각은 크게 재정연방주의와 관리주의 두 가지로 구분할 수 있다. 재정연방주의는 공공재원을 배분할 때 파레토 최적 달성을 위한 정부간 재정기능 분담의 논리적 기초를 제공하는 머스그레이브와 오우츠의 이론, 분권화의 효율성 가치를 강조하는 티부가설 그리고 작은 정부와 복지지출 감축을 유도하기 위한 공공선택론의 분권화 등이 있다.

이들 관점에 흐르는 전반적인 정책기조는 ‘정부간 기능배분 원칙 - 분권화의 효율성 - 작은 정부’이다. 여기서 사회복지의 중앙정부의 역할이고 지방정부의 정책적 혹은 재정적 역할 비중은 크지 않다. 따라서 재정연방주의 관점에서 사회서비스 정책의 성과 관리와 정부간 재정관계에 대한 논의는 상당히 제한적이다.

보편적 사회서비스정책에서 포괄보조를 통한 지방정부로의 권한 이양은 매력적인 대안이다. 특히 중앙정부의 재정이 긴축되는 국면에서는, 지방정부의 재원을 사회복지 분야에 확대 충당할 수 있도록 유도한다면 새로운 사회서비스를 위한 투자재원의 원천이 될 수 있다.

하지만 여기에는 위험 요소도 있다. 무엇보다 국가 전체적인 복지정책 틀이 없어진다는 것이다. 이러한 우려는 정부간 복지성과 계약방식을 적용하였던 미국에서도 제기된 바 있다. 즉, 주 및 지방정부들은 복지정책의 재정 외부성을 고려할 때 지역간 정책경쟁과 취약계층의 이주 회피 등의 이유로 필요한 복지프로그램을 제공하지 않을 수 있다는 것이다. 이에 따라 현실의 정책 영역에서 사회정책에 대한 지방정부 재량 확대는 곧 사회정책 축소로 이어질 수도 있다.

이런 우려가 현실화되면 복지정책의 효율성이 확대되었다고 해도 예산절감분이 복지서비스 확충으로 연결되지 않을 수 있다. 좋은 의도에서 포괄보조를 설계해도 결과적으로는 서비스 수준이 고정되고 예산재원은 축소될 수 있다. 복지를 위한 관리혁신이 아니라 다른 분야로 자원 이전을 위한 복지 '감축관리'가 된다.

정부간 관계가 복잡하게 형성되어 있는 사업에서 중앙정부는 정책관련 조직들과 합의된 성과척도들을 개발하기 위해 상호 밀접한 정책협력체계를 형성해야 한다. 이러한 노력을 둘러싼 관계는 상호 협조적이어야 하며 단순히 지시하거나 통제하는 방식은 피해야 한다.

## Ⅱ. 사회서비스 성과관리를 위한 접근방법 정립

### 1. 서론

최근 저출산·고령화, 소득 양극화 심화, 빈곤 근로층의 양산, 가족관계의 변화 등의 새로운 사회적 위험(new social risk)에 대한 재정적 대응의 일환으로 복지재정이 확대되는 추세이다. 사회복지재정이 확대되는 추세 속에 새로운 사회적 위험에 대한 대응책으로 기존의 사회보장제도인 공공부조와 사회보험은 한계가 있다는 인식이 확산되었다. 이에 따라 새로운 정책대안으로 사회서비스에 대한 관심이 증대되고 있다. 사회서비스는 복지와 고용을 동시에 달성할 수 있는 정책이라는 점에서 정당성의 지평을 넓혀가고 있으며 재정투입도 증가하고 있다. 최근 노인돌봄, 보육 등에 대한 재정지출이 확대되고 있는 점은 이러한 현상을 보여주는 전형적인 예이다. 재정투입이 증가하는 만큼 사회서비스 재정지출의 효율성과 성과에 대해서도 정책적 관심이 높아지고 논의도 활발하다. 재정지출의 효율성을 높이기 위해 바우처 등 이용자 재정지원방식을 도입하고 사회서비스 분야의 성과관리제도의 도입을 모색하는 노력을 기울이고 있다.

우리나라의 성과관리제도는 정부업무평가기본법에 따라 통합성과관리체계가 구축되어 운영되고 있다. 그런데 정책부문별 특성이 충분히 고려되지 못한 표준적 제도 운영에 따라 기대만큼 성과관

리의 효과들이 창출되지 못하고 있다. 사회서비스 분야는 사업의 특성상 다른 분야와는 다른 성과관리가 요구된다. 더 나아가 사회복지 분야에서도 사회안전망에 초점을 맞추는 전통적인 사회복지와 다른 맥락에서 정책 및 재정의 성과관리 접근이 필요하다.

사회서비스는 집합적 성격의 공공재적 특성을 가지면서 다른 한편 분할 가능성(divisibility)을 갖는 개별화의 특성을 갖고 있다. 이러한 사회서비스의 특성을 감안한 성과관리체계를 구축할 필요가 있다.

이에 본 연구에서는 최근 부각되고 있는 사회서비스 정책에서의 성과관리체계를 구축할 때 필요한 새로운 성과관리 접근방법을 검토 및 개발하고자 한다. 기본관점은 사회서비스의 기획자이면서 재정부담자인 중앙부처(보건복지부)가 성과관리를 하기 위한 성과평가 모형에 초점을 두고자 한다.

본 연구에서의 연구내용은 다음과 같다.

첫째, 정책 및 예산 관리 단위로서 사회서비스에 대한 개념을 정립하고 범위 및 유형들을 구분한다. 학문 분야별로 사회서비스의 개념에 대해 다양하게 접근하고 있어 정책관리 단위로서 현실적이고 합리성이 인정되는 조작적인 개념이 정립될 필요가 있다. 이를 위해 사회서비스 개념의 이론적·정책적 의미의 개념을 정리하고 이를 토대로 사회서비스 개념의 범위와 특성을 살펴본다.

둘째, 성과관리와 관련된 이론적 개념들을 정리하고 정책 및 재정 분야에서 제도화되어 있는 성과관리시스템의 특징들을 비교 분석한다. 이 분야는 국내외 선행연구가 많기 때문에 간략히 정리하여 사회서비스 분야에 활용하기 위한 목적으로 정리할 예정이다.

셋째, 사회서비스 정책분야의 성과관리를 위해 별도로 고려할

필요가 있는 차별화된 특성들을 식별하고 이를 관련 성과관리제도에 적용할 수 있는 정책방안들을 모색한다. 사회서비스는 편익이 집합적으로 제공되지 않고 개인에게 전유되는 대인서비스 특성이 있다. 또한 사회안전망으로 접근하는 잔여적 사회서비스와 사회기반 투자로 접근해야 하는 보편적 사회서비스가 있다. 또한 서비스 제공방식이 다른 기본적 서비스와 보충적 서비스가 있다. 이들 다양한 형태의 사회서비스의 특성들이 성과관리제도에 체계적으로 반영될 수 있는 방안 모색이 필요하다.

넷째, 사회서비스 정책분야에 대한 차별화된 성과관리 관점들을 정리하고 사회서비스 분야에 적용할 수 있는 성과평가 원칙을 모색하고 이를 토대로 성과평가 모형을 탐색할 예정이다. 이러한 평가 모형을 노인복지사업을 중심으로 시범적으로 설계해보고자 한다.

## 2. 사회서비스와 성과관리의 이론적 배경

### 가. 사회서비스 성과관리의 등장배경

#### 1) 사회서비스에 대한 정책적 관심

최근 30여년 동안 선진국 복지국가의 흐름은 복지국가 축소(welfare state retrenchment)라는 경향을 보여준 것으로 평가하는 학자들이 있다. 그러나 OECD 국가의 사회적 지출(social expenditure)을 분석한 Rothgang, et al.(2006: 254)에 의하면 1980년대 이후 복지국가는 양적으로 후퇴하지 않았음을 보여준다. 다만 국가간 다양성의 감소라는 수렴(convergence) 현상이 있었다고 말하고 있다.

선진국 복지국가의 변화는 복지지출의 절대적 감소가 아닌 국가

간 수렴 현상과 내용의 변화 현상으로 요약할 수 있다. 내용상의 변화는 국가 간에 편차를 보이고 있지만 공통된 흐름이 있다(윤영진 외, 2009:15). 그것은 복지국가 활동능력의 두 가지 측면에서의 변화이다. 하나는 조직의 축(organizational axis)을 중심으로 한 수평적 변화이다. 이것은 공공(public)과 민간(private)의 축의 변화로서 국가 역할의 축소 및 민영화와 관련된 변화이다. 다른 하나는 공간의 축(territorial axis)을 중심으로 한 수직적 변화이다. 이것은 분권화 및 지방화로부터 국제화 영역의 변화이다. 이러한 변화는 1970년대 중반 이후 세계화, 경제위기, 국가채무 누적, 인구구조 변화, 일 및 가족 구조의 변화에서 비롯된 새로운 사회적 위험 등의 요인이 영향을 미친 것으로 보인다.

사회복지정책의 흐름에도 커다란 변화의 모습을 보여준다. 전통적 복지로서의 잔여적 복지에서 보편적 복지로 변화하는 과정에서 공공부조와 사회보험 중심의 복지체계가 사회복지서비스를 확대하는 체계로 변화하고 있다. 사회복지서비스 또는 사회서비스가 정책적 관심을 불러일으킨 것은 이러한 사회복지의 발달단계와 관련이 있다.

복지국가 체제 발전의 단계상 사회서비스가 공공부조로부터 분리되어 그 기능과 범위가 확대될 필요성이 제기되면서 사회서비스에 대한 정책적 관심이 증대되었다(이현주 외, 2003). 이러한 제도적 변화는 사회서비스에 대한 수요의 증대를 반영한 시대적 산물이다. 전통적 현금급여 중심의 복지체제는 소득 상실이라는 전통적 위험 외에도 고용 불안정, 가족에 의한 돌봄의 한계, 인구 고령화 등의 위기에 적절히 대응하는 데 한계가 있기 때문에 사회서비스에 대한 욕구가 확대될 수밖에 없게 된 것이다(Taylor-Gooby, 2004).

사회서비스의 수요 증대는 세계화와 IT 발전에 의해 초래된 고용절약 현상으로 인한 시장의 낙오자의 증가와도 밀접한 관련이 있다. ‘고용 없는 성장’이 지속되면서 실업자와 비정규직 등 시장 낙오자에 대한 정책적 해결책을 제시하기 위해 등장한 것이 사회적 경제(social economy)이다. 시장의 퇴출자를 돌보고 배려하기 위해서 기존의 시장경제와는 다른 사회적 경제가 등장하였으며, 사회적 경제가 제공하는 서비스가 사회서비스인 것이다(임혁백 외, 2007: 18). 선진국의 경우 사회서비스를 담당하는 사회적 일자리 분야에서 고용이 가장 빠르게 증가하고 있다.

사회서비스 분야가 정책적 관심을 끌게 된 또 하나의 배경은 1980년대를 전후로 돌봄 영역이 여성주의 연구의 핵심주제가 된 것과도 관련이 있다. 사회서비스는 여성을 가정에 머물게 하는 돌봄의 책임을 사회적으로 분담하고 여성의 경제사회활동 참여를 가능하게 하는 주요 기제로 작용한 것이다. 탈산업화 시대의 여성의 노동시장 참여에 따르는 장애물을 제거하는 효과적 기제로서 돌봄 서비스를 중심으로 하는 사회서비스의 확충을 통한 역할을 강조한 것이다. 가정 내 자녀양육 및 노인부양의 부담을 분담하고 여성 돌봄노동의 경제적 가치에 대한 직간접적인 사회적 보상을 제공함으로써 사회서비스의 확충을 위한 정책적 노력이 기울여진 것이다.

우리나라의 경우에도 선진국의 사회복지정책의 흐름과 맥락을 같이한다. 노무현 정부 들어 국가정책의 기초를 경제정책 중심에서 사회정책 중심으로 이동시키고 사회투자국가의 담론을 전개하면서 사회서비스에 대한 관심이 증폭되었다. 사회서비스에 대한 관심은 학문적 측면보다 정책적 제도화 측면에서 먼저 발생했다고 볼 수 있다. 저출산·고령화, 여성의 사회참여 확대, 인적자본에 대한 투자 필요성과 사회서비스에 대한 관심에 대응하는 복지정책의

기조로서 사회서비스정책이 추진되었다. 또한 고용 없는 성장이 가시화되면서 고용 잠재력을 지닌 사회서비스 부문이 고용정책 차원에서 주목되면서 사회서비스 확충 정책은 탄력을 받게 되었다 (강혜규 외, 2008: 182).

2007년 노인 돌보미사업 등 4대 전자바우처 사업이 추진되고 노인장기요양보험제도와 보육서비스의 바우처 도입 등은 사회서비스정책의 새로운 기조를 정립한 계기가 되었다. 고용정책 차원에서 사회적기업육성법을 제정하여 사회적 일자리 확대 정책을 추진한 것도 사회서비스에 대한 관심을 확대 재생산하는 데에 기여하였다.

## 2) 사회서비스 성과관리의 등장 배경

1980년대 이후 선진국들은 신공공관리론에 바탕을 둔 정부개혁을 추진하는 과정에서 정부의 책임성을 확보하는 수단으로 성과관리제도를 도입하였다. 선진국 정부개혁의 기본방향은 조직 운영상의 자율성과 융통성을 확대해주고 다른 한편 조직 운영 결과에 대한 책임성을 강화하는 것이었다. 이때의 책임성은 사후적 평가개념으로서의 성과평가에 근거한다. 복지국가의 위기는 곧 재정의 위기에서 비롯되었기 때문에 재정지출의 가치를 제고하는 방법은 성과관리를 통하는 것이었다. 이러한 성과중심의 정책 및 재정운용은 사회서비스 분야에도 동일하게 적용되었다.

사회서비스 프로그램이 봉착하는 환경의 특징은 크게 두 가지이다. 하나는 자원의 부족이고, 다른 하나는 서비스에 대한 신뢰 부족이다(Martin and Kettner, 2000: 15). 자원의 부족은 사회서비스에 대한 예산배분이 충분히 이루어지지 않음으로써 발생한다. 새로운 사회적 위협에 대응하기 위한 사회서비스의 급증하는 수요를 충족

하기 위한 자원이 충분히 배정되지 않고 있다. 서비스에 대한 신뢰 위기는 프로그램 자체의 본질적이거나 도덕적인 가치를 거부하기보다는 프로그램 성과에 대한 일반적인 불만족에 기인한다.

정부의 재정상태가 좋지 않은 경우 프로그램 성과와 책임성을 강조하게 되며, 사회서비스 분야의 성과평가 및 관리도 이러한 배경하에서 강조되었다. 그리고 사회서비스 분야 이해관계자들의 지지를 얻기 위한 수단으로 활용되었다.

## 나. 사회서비스의 개념과 특성

### 1) 사회서비스의 개념 정의

사회서비스 개념을 어떻게 정의내리는가는 사회서비스 성과관리에도 중요한 문제이다. 사회서비스의 개념 정의는 그것의 속성 범위를 정하게 되고 연구범위 및 정책설계 등에 영향을 미치기 때문이다. 사회서비스 정책의 성과관리체계 구축도 사회서비스 개념을 어떻게 정의하느냐에 의해 영향을 받게 된다.

개념(concept)이란 어떤 사물(대상)의 본질적 속성을 규정하는 것으로 현상의 지각을 통하여 갖게 되는 어떤 생각이나 관념을 말한다(강신태, 1995). 일반적으로 개념이 사물(대상)에 대한 어떤 생각이나 관념을 지칭한다고 할 때 개념이 사실의 세계와 별개의 이론적 개념으로 존재하는 것은 아니다. 각 국가의 역사적·상황적 맥락에 따라 동일한 사물에 대한 생각이나 관념이 다를 수 있고, 이런 현상은 사람들 간에도 동일하게 적용된다. 개념은 사람들의 경험의 세계의 영향을 받기 때문이다.

마찬가지로 사회서비스 개념은 학문적으로나 정책적으로 합의된

바가 없으며, 국가마다 상당한 이해의 차이가 있다. 가령 어떤 국가에서는 사회서비스 개념이 현금 또는 급여 서비스를 포함하고 있는 반면, 다른 국가에서는 이러한 서비스가 사회서비스에서 명확하게 제외되어 있다(Munday, 2007). 그만큼 사회서비스에 대한 구체적 개념 정의를 시도하는 것은 그 자체가 하나의 도전(김은정 외, 2008)이라고 볼 수 있는 어려운 작업이다. 그럼에도 불구하고 이론적 개념에 대한 정의를 시도하려는 것은 일반화(generalization) 가능성을 높여 연구 및 정책설계에 활용하기 위함이다.

사회서비스의 개념 정의는 주체, 대상범위 및 분야, 특성 등의 어느 한 부분에 초점을 맞추어 내릴 수 있다. 바람직한 정의방식은 이러한 개념의 속성을 포괄하여 정의를 내리는 것이다. 그러나 개념의 포괄범위는 공간적·시간적 맥락에 따라 달라질 수밖에 없는 특징을 갖는다. 따라서 여기서는 사회서비스의 개념 정의를 광의, 협의, 최협의의 개념으로 구분하여 내리고자 한다. 연구 또는 정책설계의 목적에 따라 협의 또는 최협의의 개념으로 정의를 내리는 경우가 많지만 사회서비스 개념에 대한 관점은 범위를 확대하여 광의의 개념으로 보는 경향이 나타나고 있다.

#### 가) 광의의 사회서비스 개념

사회서비스라는 용어는 영연방권에서 많이 사용되어 왔다. 영국의 경우 사회서비스는 소득보장, 보건, 고용, 주거, 교육 등을 포함하는 광의의 사회정책 영역을 포함하며, 협의의 개념인 개인사회서비스(personal social service)와 구분하여 사용하고 있다. 광의의 사회서비스 개념은 사회정책과 구분하기 쉽지 않을 정도로 광범위한 영역을 포함한다. 사회부조, 사회보험, 아동복지, 교정, 정신위생, 공중보건, 교육, 오락, 노동보호, 주택제공 등을 포함한다

는 점에서 매우 광범위한 개념이다. 광의의 사회서비스 개념은 인적자원의 보존, 보호, 개선을 직접적인 목적으로 하는 조직화된 활동을 의미한다.

우리나라에서는 사회서비스정책을 추진하는 과정에서 광의의 사회서비스 개념을 원용하여 사용하고 있다. 기획예산처 사회서비스 확충전략에는 ‘사회서비스’ 개념을 “개인·사회 전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공하는 서비스”라고 정의를 내리고 있다. 여기에는 네 영역의 서비스를 포함하고 있다. 즉, 사회복지서비스(보육, 아동·장애인·노인 보호 등), 보건의료서비스(간병, 간호 등), 교육서비스(방과후 활동, 특수교육 등), 문화예술서비스(도서관·박물관 운영 등)이다. 사회적 기업육성법에도 ‘사회서비스’라 함은 교육·보건·사회복지·환경 및 문화 분야의 서비스, 그밖에 이에 준하는 서비스로서 대통령령이 정하는 분야의 서비스를 의미한다고 하여 광의의 개념으로 설정하고 있다. 대통령령이 정하는 분야의 서비스에는 보육서비스, 예술·관광 및 운동 서비스, 산림 보전 및 관리 서비스, 간병 및 가사지원 서비스 등이 포함된다. 한국의 표준산업분류에도 ‘사회서비스업’을 공공행정, 국방 및 사회보장행정, 교육서비스업, 보건 및 사회복지사업 전체와 기타 공공, 수리 및 개인서비스업 중 일부로 분류하고 있다. 이 경우 공공행정, 국방 등이 포함되었다는 점에서 가장 광의의 개념에 해당되며, 사회서비스와 공공서비스를 사실상 동일하게 보고 있다.

#### 나) 협의의 사회서비스 개념

협의의 사회서비스 개념은 사회적 보호, 장애, 질병 등 사회적 약자를 지원하는 사회복지서비스를 의미한다. 영국의 ‘대인사회서비스(personal social services)’와 미국의 ‘인간서비스(human service)’

가 이에 해당한다.

영국의 경우 사회서비스보다 협의의 개념으로서 대인사회서비스 용어를 사용한다. 이것은 지방정부·민간·비영리·자원단체를 통해 사회적 보호욕구를 충족시키기 위한 지원(support)과 돌봄(care) 서비스를 의미한다. 즉, 사회복지, 돌봄, 기초 의·식·주거보장, 보건의료, 교육, 고용, 문화 관련 영역의 개입이 가능한 ‘개인을 위한 서비스’를 의미한다. 1968년 지방정부 사회서비스법(Local Authority Social Service Act)이 제정된 이후 국민건강서비스와 소득유지 프로그램과 구별되는 대인사회서비스 용어를 사용하고 있다.

미국의 인간서비스(human service) 개념은 소득보장·교육·보건의료·문화 등이 제외된 사회복지 부문 서비스의 의미로 통용되고 있다. 그러나 학자들에 따라서는 사회복지, 정신건강, 보건, 교육 및 법적 정의를 위한 활동 등을 포함한다는 견해도 있다. 협의의 사회서비스 개념은 영미계통의 국가에서 사용하는 사회적 보조(social assistance)와도 유사한 개념으로 이해되고 있다(강혜규, 2008).

우리나라에서는 사회복지 분야에서 주로 사회서비스를 협의의 사회서비스 개념으로 이해하는 경향이 있다. 이때의 사회서비스는 사회복지서비스를 의미한다. 사회보장기본법(제3조)과 사회복지사업법(제2조)에는 ‘사회복지서비스’를 국가·지방자치단체 및 민간부문의 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도라고 지칭한다.

#### 다) 최협의의 사회서비스 개념

최협의의 사회서비스 개념은 ‘사회적 돌봄(social care)’을 의미한다. 물론 사회서비스와 사회적 돌봄서비스의 구분은 쉽지 않다. 유럽연합의 ‘생활 및 근로조건 향상 기획단(European Foundation

for the Improvement of Living and Working Condition)’의 ‘사회적 돌봄 부문에서의 고용 실태보고서(Employment in Social Care in Europe)’에서도 사회서비스와 돌봄서비스의 정의에 대한 합의는 용이하지 않다고 표명한 바 있다.

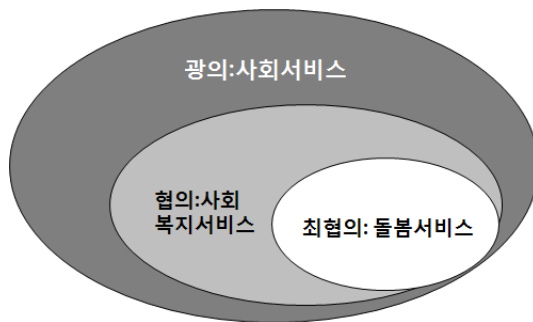
그럼에도 불구하고 사회서비스와 사회적 돌봄서비스는 구분할 수 있다고 본다. 일반적으로 돌봄은 사람과 사람 사이의 정서적 유대관계에 기초하여, 돌봄을 제공하는 사람(care provider)이 대상자의 복지와 안녕에 책임을 느끼고 돌봄의 제공 과정에서 정신적, 정서적, 육체적 노동을 수행하는 행위로 정의된다(Hochschild, 1995; 박세경 외, 2007에서 재인용). 돌봄 영역은 1980년대 전후에 여성주의 연구의 핵심주제가 된 바 있다. 사회서비스는 여성을 가정에 머물게 하는 돌봄의 책임을 사회적으로 분담하고 여성의 경제사회활동의 참여를 가능케 하는 주요 기제로 작용하는 것이다.

Anttonen과 Sipilä(1996)는 사회서비스와 사회적 돌봄서비스를 구분하여, 사회적 돌봄서비스(social care services)는 “조직화된 서비스가 자율성, 특히 여성의 자율성을 강화하는 데에 목적을 둔 영역”을 지칭한다고 보고 있다. 그들은 에스핑 앤더슨의 시장의존성(market dependency) 개념을 원용하여 ‘돌봄의존성(care dependency)’ 개념을 사용하여 논의하고 있다. 사회적 돌봄서비스는 돌봄에 대한 의존성을 줄이는 유일한 수단이라는 것이다. 개인적 자율성 문제를 사회서비스의 핵심에 둔다는 것은 여성의 관점을 부각시키는 것이지만 자율성은 취약한 노인이나 장애인들과 같은 서비스 이용자들에게도 역시 중요하다. 장애인 또는 노인들의 정상적 생활에 대한 기대뿐만 아니라 임금 고용을 통한 개인적 자율성을 확대하려는 여성들의 노력들은 돌봄의존성을 사회정책 이슈로 만들어 왔다.

사회적 돌봄서비스의 사상(idea) 속에서 자율성(autonomy)에 대

한 강조는 개념의 범위를 좁히는 데에 도움을 준다. 즉, 사회적 돌봄서비스는 비자발적 개입(non-voluntary interventions), 순수 상업적 서비스(purely commercial services), 비공식적 돌봄(informal caring)은 포함하지 않는다. 사회적 돌봄서비스는 일차적으로 자발성에 근거하여 필요로 하고 사용하는 서비스를 지칭한다. 사회복지기관에 의해 부과되고 궁극적으로 시민 개인의 행태를 통제하는 데에 목적을 둔 비자발적 행위에는 적용되지 않는다. 상업적 서비스가 사회적 돌봄서비스에서 전적으로 배제될 수는 없다. 왜냐하면 많은 국가에서 공공기관에서 재정지원을 하지만 민간기관에서 사회복지서비스를 공급하고 있기 때문이다. 여기서 수용할 수 있는 기준은 사회적 돌봄서비스는 국가기관에 의해 통제되고 보조금이 지급되어야 한다는 것이다. 비공식적 돌봄은 사회적 돌봄서비스, 비공식적 돌봄에 대한 비용부담, 세액공제에 의해 지지되고 포함될 수 있다. 다만 돌봄서비스 제공에서의 비공식적 돌봄의 역할이 중요하기는 하지만 개념상의 엄격성을 유지하는 측면에서 사회적 돌봄서비스 개념에서 제외하고 있다.

[그림 II - 1] 사회복지서비스 개념의 유형화와 범위



라) 우리나라의 사회서비스 개념

최근 우리나라에서는 사회서비스정책이 확대 강화되면서 사회서비스 개념도 다양하게 사용되고 있다. 연구목적 또는 정책설계의 취지에 따라 사회서비스의 개념이 달리 적용되어 온 것을 볼 수 있다. 그러나 전반적으로 협의의 사회복지 개념에서 광의의 사회정책 영역으로 확대되고 있는 추세인 것만은 분명하다.

사회보장기본법과 사회복지사업법 등 사회복지 영역에서는 사회서비스를 협의의 개념으로 정의하는 경향이 있다. 이때의 사회서비스는 사회복지서비스를 의미하며, 도움을 필요로 하는 모든 국민에게 상담·재활·직업소개 및 지도·사회복지시설 이용 등을 제공하여 정상적인 사회생활이 가능하도록 지원하는 제도를 지칭한다. 사회복지서비스에는 물론 최협의의 사회서비스 개념인 사회적 돌봄서비스가 포함된다.

그러나 대부분의 경우 광의의 개념 정의를 수용하는 모습을 볼 수 있다. 강혜규(2008)는 사회서비스를 ‘사회적 보호를 비롯한 다양하고 포괄적인 개인 욕구에 대한 집합적 대처의 필요성에 따라 이루어지는 사회복지·돌봄(care)·기초 의식주 보장·보건의료·교육·고용 관련 개입이 이루어지는 서비스’라고 정의를 내리고 있는데 이는 광의의 개념 정의에 해당한다. 기획예산처의 ‘개인·사회전체의 복지증진 및 삶의 질 향상을 위해 사회적으로 제공하는 서비스’라는 정의도 광의의 개념정의이다.

그런데 광의의 사회서비스 개념이 전반적으로 수용되고 있다고 하더라도 돌봄서비스(care service)를 중심으로 한 사회복지 부문의 서비스는 최근의 급증하는 수요로 인해 핵심적인 사회서비스로 볼 수 있다(이영범, 2008). 국제적으로도 사회서비스라는 용어보다는 ‘사회적 돌봄(social care)’이라는 용어가 선호된다. 이는 사회서비

스 용어가 일부 국가에서는 공공서비스를 연상시키며, 광범위한 돌봄서비스와 서비스 공급자를 적절히 대표하지 못하기 때문이다(Munday, 2007). 우리나라에서도 2007년 노인 돌봄, 장애인 활동 보조 등 4대 전자바우처 사업이 시행되면서 돌봄서비스에 대한 사회적 관심이 커졌다. 그 결과 사회적 돌봄서비스를 사회서비스의 핵심적인 내용으로 받아들이는 경향이 있다.

## 2) 사회서비스의 특성

사회서비스 개념의 속성은 ‘사회적’의 의미와 ‘서비스’의 특성을 어떻게 규정하느냐와 관련된다. 사회서비스 개념 범위와 상관없이 공통된 특성을 찾아볼 수 있다.

먼저 ‘서비스’와 관련된 특성은 다음과 같다(Bahle, 2003: 7; 박세경 외, 2007: 17).

첫째, 사회서비스는 재화의 생산 또는 분배와 관련된 서비스라기보다 ‘대인(personal)’서비스이다. 대인적 상호작용의 성격을 특징으로 하며, 서비스의 전달 자체가 서비스의 내용을 구성한다.

둘째, 사회서비스는 신체적(physical) 또는 지적(intellectual) 욕구보다는 개인의 ‘사회적(social)’ 욕구를 충족시킨다. 신체, 지능 또는 정신보다는 사회적 역할에 초점을 맞춘다. 이 점에서 사회서비스는 보건, 교육, 심리적 지원과 구분된다.

셋째, 사회서비스는 공공재적 특성을 갖는다. 공공재는 비경합성과 비배제성이라는 특성이 있다. 사회서비스의 수혜대상자가 결정될 경우 수혜의 경합성이 없으며, 비용부담과 상관없이 배제되지 않는다. 다만 순수공공재가 아니기 때문에 비경합성과 비배제성의 조건이 어느 정도 완화된 준공공재(가치재) 성격을 갖는다.

넷째, 사회서비스가 공공재적 특성을 갖고 있지만 분할 가능성

(divisibility)을 갖는 특성도 아울러 갖고 있다. 따라서 서비스 이용자 개개인의 특성과 상황에 따라 서비스 욕구의 내용이나 수준이 매우 상이한 개별화(individualization)의 특성을 갖는다.

다음으로 ‘사회적’ 의미와 관련된 특성은 다음과 같다.

첫째, ‘사회적’의 의미는 순수 ‘사적(private)’ 관계를 넘어서 ‘사회적 중요성(social significance)’을 의미한다. 서비스는 가치와 규범에 의해 규제받는 사회적 맥락에 놓여져 있다. 규범적 규제는 서비스 공급자의 역할, 서비스 수혜자의 지위, 또는 둘다 관련된다. 가치 기준은 가족 의무, 종교 가치, 사회복지권, 기타와 관련된다 (Bahle, 2003: 7).

둘째, 사회서비스는 직접적인 ‘사회적 상호관계(social interactions)’ (Badura and Gross, 1976) 속에서 사람에 대한 사람에 의해 수행된다.

셋째, 사회서비스의 집합적 성격 때문에 국가의 개입을 강조하고 있으며, 사회서비스는 국가의 전반적 사회정책적 목표를 실현하는 것과 관련되어야 한다(EC, 2007). 사회서비스에 대한 국가 개입의 형태가 시대적, 경제사회적 여건을 비롯하여 복지체제에 따른 국가 역할의 수준에 따라 매우 다양하다. 따라서 국가는 사회서비스를 직접 제공하기도 하지만 사회서비스 수요자 혹은 공급자에 대한 다양한 형태의 현금, 현물, 선택권, 인센티브 등을 제공함으로써 간접적으로 개입하게 된다(이현주 외, 2003; 이봉주 외, 2006; 석재은 외, 2006).

넷째, 유럽의 여러 국가들은 사회서비스의 공공성을 강조하여, 공익적 사회서비스(Social Services of General Interest: SSGI)라는 용어를 공통적으로 사용하는 경향을 보인다(김은정 외, 2008: 32). 일반적으로 EU에서는 SSGI에 대한 접근 가능성을 시민의 기본권

으로 인정하며, 형평성과 사회적 연대라는 가치를 강조한다 (Lancher, 2007; 김은정 외, 2008: 33).

다섯째, 사회서비스에는 서비스 제공자와 이용자 간 정보 비대칭이 본질적으로 내재한다(김은정 외, 2008).

## 다. 기존 성과관리제도의 검토

### 1) 현행 성과관리제도

#### 가) 우리나라 성과관리제도 개관

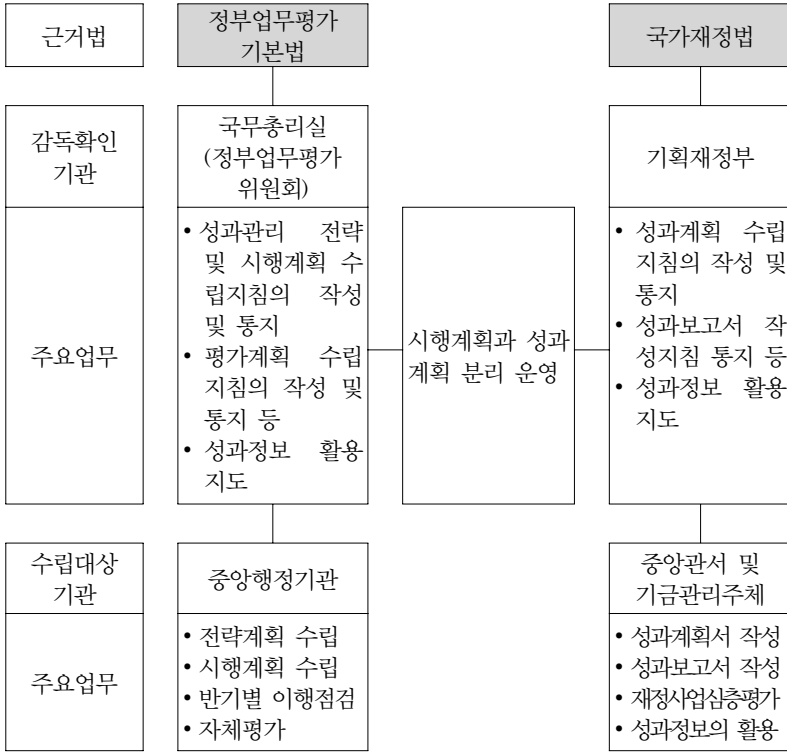
우리나라의 성과관리제도는 2006년 4월부터 시행된 ‘정부업무평가기본법’과 2007년 1월부터 시행된 ‘국가재정법’에 의해 이원적 형태로 운영되고 있다. ‘정부업무평가기본법’에서는 통합적인 성과관리체제의 일환으로 국무총리실이 성과관리 전략 및 시행계획의 수립, 반기별 이행점검, 자체평가, 결과활용 등을 담당하도록 규정하고 있다. 동법에 의한 정부업무평가는 중앙행정기관, 지방자치단체, 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 소속기관, 공공기관을 대상으로 한다.

‘국가재정법’에는 재정활동의 성과관리체계를 규정하고 있는데 예산요구서와 기금운용계획안을 제출할 때에 다음 연도 예산 및 기금의 성과계획서와 전년도 예산 및 기금의 성과보고서를 기획재정부장관에게 함께 제출하도록 하고 있다. 성과관리제도의 핵심인 성과계획서와 성과보고서의 작성, 재정사업심층평가, 성과정보의 활용 등의 총괄업무를 기획재정부가 담당하도록 규정하고 있다. 성과계획서와 성과보고서 작성의 대상기관은 예산편성의 주체인 중앙관서와 기금관리주체이다<sup>1)</sup>.

1) 정부업무평가기본법에 의한 정부업무평가 대상이 중앙행정기관인 반면에 국

## II. 사회서비스 성과관리를 위한 접근방법 정립 57

[그림 II - 2] 중앙정부 성과관리체계 개요



자료: 국회예산정책처, 『2010년도 성과계획서 평가』, 2009. 약간 수정.

### 나) 정부업무평가기본법에 의한 평가

정부업무평가기본법에 의한 중앙행정기관 평가는 자체평가와 특정평가, 그리고 수시 현안평가로 구분할 수 있다. 자체평가는 중앙행정기관이 소관 정책 등을 스스로 평가하는 것을 말하며, 특정평가는 국무총리가 중앙행정기관을 대상으로 국정을 통합적으로

가재정법에 의한 성과계획서와 성과보고서의 작성 대상기관은 헌법상 독립 기관인 국회·대법원·감사원·헌법재판소·중앙선거관리위원회 등이 포함된 중앙관서이다.

관리하기 위하여 필요한 정책 등을 평가하는 것을 말한다. 자체평가는 주요정책, 재정사업, 행정관리 역량 부문, 특정평가는 정책과제, 국정관리 역량, 국민만족도에 대한 평가를 한다. 수시 현안평가는 국가 당면 현안과제 중 집행점검 또는 개선방안 도출이 시급한 정책이나 정부 역점시책 중 체계적 심층평가가 필요한 정책을 대상으로 수시로 평가하는 것을 말한다.

<표 II - 1> 중앙행정기관의 업무평가 유형

| 구 분        |  | 평가 시행기관                    | 평가총괄관련기관                   |       |
|------------|--|----------------------------|----------------------------|-------|
| 자체평가       | 주요정책                                       | 중앙행정기관의 장<br>(자체평가위원회)     | 국무총리실                      |       |
|            | 재정사업                                       |                            | 기획재정부                      |       |
|            | 행정관리 역량                                    |                            | 행정안전부                      |       |
| 특정평가       | 정책과제                                       | 핵심과제                       | 국 무 총 리<br>(정부업무<br>평가위원회) | 국무총리실 |
|            |  | 녹색성장                       |                            |       |
|            | 국정관리<br>역량                                 | 정책관리 역량                    |                            |       |
|            |  | 정책소통·홍보                    |                            |       |
|            |  | 규제개혁                       |                            |       |
|            | 국민<br>만족도                                  | 정책 만족도                     |                            |       |
| 민원 만족도     |  |                            |                            |       |
| 수시현안<br>평가 | 국가 당면 현안과제 중<br>집행점검 또는 개선방안<br>도출이 시급한 정책 | 국 무 총 리<br>(정부업무평가<br>위원회) | 국무총리실                      |       |
|            | 정부 역점시책 중 체계적<br>심층평가가 필요한 정책              |                            |                            |       |

각 중앙행정기관의 자체평가는 세 부문에서 시행된다. ① 주요정책 부문, ② 재정사업 부문, ③ 행정관리 역량 부문이다. 각 부문별 평가에 대한 총괄 관련 기관은 국무총리실(주요 정책 부문), 기획재정부(재정사업 부문), 행정안전부(행정관리 역량 부문)이다.

## II. 사회서비스 성과관리를 위한 접근방법 정립 59

각 중앙행정기관은 자체평가를 실시하여 그 결과를 매년 3월 말까지 정부업무평가위원회에 제출해야 한다. 그런데 정부업무평가위원회는 중앙행정기관의 자체평가 업무를 효율적으로 추진하기 위해 평가의 부문별 총괄 관련 기관에 대해 부문별 자체평가 결과의 확인·점검을 요청할 수 있다.

2008년도 보건복지가족부의 주요 정책 부문 평가내용을 보면 보건의료군 30개, 사회복지군 38개, 아동청소년정책군 16개, 기획·지원군 3개 과제 등 총 87개 관리과제를 선정하여 평가하였다. 평가항목은 성과달성도, 계획수립의 적절성, 시행과정의 적절성, 정책효과성이며, 평가지표는 공통지표 70%, 자율지표 30%의 비중으로 설정되어 있다. 평가지표 및 측정방법은 <표 II-2>와 같다.

<표 II -2> 주요 정책과제의 평가지표 및 평가방법

| 평가항목      | 평 가지 표                | 측 정 방 법  |
|-----------|-----------------------|--|
| 성과달성도     | 성과지표의 목표달성도           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• BSC에 의해 측정된 성과지표의 목표치 달성 정도</li> </ul>  |
|           | 성과지표의 적절성             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과지표 평가단에 의한 적절성 평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성과지표의 대표성 확보</li> <li>- 성과지표의 난이도</li> </ul> </li> </ul> |
| 계획수립의 적절성 | 계획수립시 사전조사, 의견수렴의 적절성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• e-IPSES에 입력된 관련통계현황·사례조사 및 이해관계자(정책수요자)·전문가 의견 수렴 여부에 대한 자체평가위원회의 평가</li> </ul>   |
|           | 정책분석의 적절성             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• e-IPSES에 입력된 정책효과 또는 장단점 분석과 분석결과 도출된 개선·보완 필요 사항에 대한 대비책 수립 여부에 대한 자체평가위원회의 평가</li> </ul>  |
| 시행과정의 적절성 | 추진일정의 충실성             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• e-IPSES에 입력된 과제별 추진계획 준수 여부</li> <li>• BSC에 입력된 월별 세부계획 달성 점수</li> </ul>  |
|           | 관련기관·정책과의 연계성         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련기관·정책과의 연계 및 협조체계를 구축하고 이를 운영하였는지 여부</li> </ul>   |
| 정책효과성     | 정책영향이 발생한 정도          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획수립 시 예상한 정책효과 발생 여부</li> <li>• 해당과제가 상위목표(성과목표)달성에 기여한 정도</li> </ul>  |

자료: 정부업무평가위원회, 『2008년도 중앙행정기관 자체평가 결과』, 2009.

재정사업 부문의 평가와 관련하여 일반적으로 재정사업의 성과를 측정하는 방법에는 세 가지가 있다(박노욱·원종학, 2009,p 28). 첫째, 성과지표와 목표치에 근거한 모니터링 수준의 성과측정, 둘째, 사업의 성과에 관한 기존의 정보를 취합하여 활용하는 리뷰(review) 방식의 성과측정방식, 셋째, 데이터 분석을 통해 재정사업의 효과성을 보다 과학적으로 측정하기 위한 사업평가 방식의 성과측정이다. 이들 세 가지 방식은 현재 성과계획서·성과보고서 작성 및 제출, 재정사업자율평가제도, 재정사업심층평가제도로 운용되고 있다. 이들 업무의 총괄은 기획재정부가 담당한다.

성과계획서·성과보고서 작성 및 제출은 정부업무평가기본법과 별개로 국가재정법에 의해 운용되고 있다. 그 외 재정성과 평가업무는 정부업무평가기본법에 의해 통합 운영된다. 재정성과에 관한 평가는 각 중앙행정기관의 자체평가, 기획재정부의 자체평가 결과의 확인 및 점검, 정부업무평가위원회의 심의·의결을 받는 순서로 진행된다.

<표 II - 3> 재정사업 성과관리 및 평가제도

|      |                                |  |                    |
|------|--------------------------------|--|--------------------|
| 성과관리 | 성과계획서·성과보고서<br>(성과목표 및 지표관리)   | Performance monitoring<br>(각 부처 재정운영 상황 전반 점검) | 일상적 건강관리<br>(단계 1) |
| 성과평가 | 재정사업자율평가:<br>(매년 전체사업의 1/3 평가) | Program Review<br>(체크리스트 방식의 자율평가)             | 정기 건강검진<br>(단계 2)  |
|      | 재정사업심층평가:<br>(매년 10여개 사업평가)    | Program Evaluation                             | 정밀검사<br>(단계 3)     |

자료: 감사원 평가연구원, 『평가리뷰』, 2006, p. 26





II. 사회서비스 성과관리를 위한 접근방법 정립 63

<표 II - 4>의 계속

| 단계            | 평가항목                      | 평가지표                                  | 유형별 배점 |      |         |        |       |      |       |
|---------------|---------------------------|---------------------------------------|--------|------|---------|--------|-------|------|-------|
|               |                           |                                       | 정보화    | 투자사업 | 시설·장비구매 | 직접수행사업 | 출연·출자 | 민간보조 | 지자체보조 |
| 성과/환류<br>(50) | 성과 달성 및 사업 평가 결과의 환류 (50) | 4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?           | 30.0   | 30.0 | 30.0    | 30.0   | 30.0  | 30.0 | 30.0  |
|               |                           | 4-2. 사업평가결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?      | 5.0    | 5.0  | 5.0     | 5.0    | 5.0   | 5.0  | 5.0   |
|               |                           | 4-3. 성과목표를 달성하는 데 있어 효율성을 제고하였는가?     | 5.0    | 5.0  | 5.0     | 5.0    | 5.0   | 5.0  | 5.0   |
|               |                           | 4-4. 평가결과 및 외부지적 사항을 사업구조 개선에 환류하였는가? | 10.0   | 10.0 | 10.0    | 10.0   | 10.0  | 10.0 | 10.0  |
|               |                           | 소 계                                   | 50.0   | 50.0 | 50.0    | 50.0   | 50.0  | 50.0 | 50.0  |
| 계             |                           | 100                                   | 100    | 100  | 100     | 100    | 100   | 100  |       |

행정관리 역량 부문 평가는 중앙행정기관의 정책과 서비스 수준에 영향을 주는 조직, 인사, 정보화 등 관리능력 및 생산성을 향상하는 데에 목적을 둔 평가이다. 조직관리, 인사관리, 재정운용, 정보화관리 등 4개 영역별 기관 내부 관리능력 및 생산성 향상 노력을 평가한다. 중앙행정기관의 실질적인 관리역량이 측정될 수 있도록 평가항목 통폐합 및 평가지표를 대폭 축소하였으며, 현재 4개 영역의 평가항목과 13개의 평가지표체계로 구성되어 있다.

&lt;표 II - 5&gt; 2009년 행정관리역량 평가지표

| 평가항목           | 평 가 지 표           | 배점 |
|----------------|-------------------|----|
| ① 조직관리 (300점)  | 조직관리체계의 효율화 정도    | 45 |
|                | 정부 기능·인력의 효율적 활용도 | 55 |
|                | 정보공개 처리절차 준수      | 60 |
|                | 고객중심의 정보공개 서비스 제공 | 40 |
|                | 실용적 공직문화 조성       | 40 |
|                | 수요자 중심의 행정제도 개선   | 60 |
| ② 인사관리 (100점)  | 효율적인 기관 인사시스템 구현  | 50 |
|                | 성과지향적 인재육성·관리     | 50 |
| ③ 정보화관리 (100점) | 국가정보화 추진방향과의 부합성  | 60 |
|                | 정보 보호체계의 적절성      | 40 |
| ④ 재정운용 (100점)  | 재정운용 효율화 노력       | 30 |
|                | 지출한도 준수 여부        | 30 |
|                | 재정집행 실적           | 40 |

#### 다) 사회서비스 관련 성과관리제도

성과관리의 대상을 사회서비스에 국한할 경우 기존 성과관리제도에 얼마나 수용되어 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 앞에서 논의한 정부업무평가의 일환으로 통합운영되고 있는 성과관리제도에서 사회서비스 관련 성과관리제도는 자체평가의 주요정책 부문과 재정사업 부문 평가에 포함되어 있다.

보건복지부의 주요정책 부문 평가에는 보건의료, 사회복지, 아동·청소년정책, 기획·지원 등 4개 영역에서 총 87개 관리과제가 평가되고 있다. 여기에는 저소득층 자녀 지원을 위한 드림스타트 사업, 보육서비스 수준 개선 및 지원 확대 등 사회서비스 관련 사업들이 포함되어 있다.

재정사업자율평가의 경우 주로 단위사업 중심의 사업평가가 매년 1/3씩 진행되고 있는데 여기에도 사회서비스 관련 사업들이 포함되어 있다. 그리고 재정사업 심층평가에도 사회서비스 관련 사업들이 포함되어 있다. 2008년도의 경우 아동·청소년 방과후 돌봄

서비스(보건복지가족부)가 대상사업에 포함된 바 있다.

2) 성과관리제도의 부정적 측면

가) 일반적 성과관리제도의 부정적 측면

성과관리 모형을 설계할 때에는 성과관리제도의 역설적 현상 및 부정적 측면을 고려해야 한다. 성과관리제도는 정부 또는 정책의 책임성을 확보하는 제도로서 필요한 제도이지만 운용 과정에서 부정적 현상이 드러난다. 이러한 부정적 현상을 최소화하기 위한 제도설계가 요구된다.

여기서는 기존에 학자들이 성과관리제도의 부정적 측면에 대해 논의한 내용을 요약 정리하고자 한다(금재덕·이성도, 2009 참조).

<표 II -6> 성과관리제도의 부정적 측면

| 학자명          | 부정적 현상                        | 설명   |
|--------------|-------------------------------|--|
| Bruijn(2002) | 1) 게임 유발                      | 실무자들로 하여금 산출물에 대한 숫자를 의도적으로 조작하여 전략적 게임을 유도  |
|              | 2) 내부관료제 강화                   | 절차적 조직적으로 성과측정시스템 구축 및 운영에 상당한 투자를 하고, 성과측정시스템의 요구사항만을 충족시키려고 노력하여 조직의 환경변화에 민감하게 대응할 수 없게 됨 |
|              | 3) 혁신의 장애물                    | 조직의 리더십이 생산과정을 최적화하여 최대의 산출물을 강조할 경우, 혁신은 조직의 산출을 증가시키는 데 오히려 방해가 된다고 생각                     |
|              | 4) 도전적 목표달성의지(ambitions)의 장애물 | 성과를 내기 어려운 집단을 배제시키거나 성과를 내기 쉬운 집단만이 선별되도록 투입기준을 조정  |
|              | 5) 전문성 저해                     | 측정 가능한 것과 분명히 정의될 수 있는 측면만을 강조   |
|              | 6) 조직간 상호협조 저해                | 조직간 순위비교는 지나친 경쟁을 불러일으켜 상호협조를 저해   |
|              | 7) 훌륭한 성과의 처벌                 | 주어진 예산으로 보다 많은 산출을 내도록 압박을 받는 과정이 반복되어 결과적으로 해당 조직은 상당한 부담을 안게 된다.                           |

&lt;표 II - 6&gt;의 계속

| 학자명                    | 부정적 현상                              | 설명  |
|------------------------|-------------------------------------|---|
| Smith(1995)            | 1) 터널효과(Tunnel Vision)              | 성과의 계량화되지 않은 부분은 고려하지 않고 계량화될 수 있는 영역의 성과를 강조하는 현상                    |
|                        | 2) 지엽적 목적 및 차선 추구 (Suboptimization) | 관리자가 조직의 전체적인 목적을 고려하지 않고 협소하고 지엽적인 목적을 추구하는 현상 혹은 최선보다는 차선책을 고려하는 현상 |
|                        | 3) 근시안적 관리 (Myopia)                 | 성과지표의 활용은 관리자를 근시안적으로 만들어 장기적이고 전략적인 목표보다는 단기적으로 달성 가능한 목표만을 추구하도록 유인 |
|                        | 4) 특정 성과지표에의 고착 (Measure Fixation)  | 성과지표로서 측정되어 보고될 지표에만 집중하는 전략을 추구                                      |
|                        | 5) 왜곡된 보고 (Misrepresentation)       | 성과자료를 의도적으로 조작하여 공개·보고함으로써 공개·보고된 성과와 실제 성과가 다른 것을 의미                 |
|                        | 6) 왜곡된 해석 (Misinterpretation)       | 관리자는 제한된 합리성으로 인해 성과자료들을 해석할 때 체계적으로 왜곡하여 수집된 자료들을 해석함으로써 잘못된 정책을 제안  |
|                        | 7) 게임(Gaming)                       | 공무원들이 자신들의 유리한 점을 전략적으로 지속시키기 위해 의도적으로 행태를 조작하는 현상                    |
| Glaser(1991)           | 1) 타당하지 않고 신뢰할 수 없는 성과측정            |   |
|                        | 2) 소극적 목표치                          |   |
|                        | 3) 설계의 경직성 수준의 설정                   |   |
|                        | 4) 성과측정에의 저항                        |   |
| Thiel and Leeuw (2002) | 1) 긍정적 학습 (Positive learning)       | 조직의 업무수행 자체가 향상되게 되면 기존의 지표로는 새롭게 향상된 업무수행의 부족한 면을 찾기 어려워진다.          |
|                        | 2) 잘못된 학습 (Perverse learning)       | 개인이나 조직은 성과 측정 대상을 학습하게 되면, 다음 성과 측정에 대비하여 지표와 관련된 업무에만 집중하게 된다.      |
|                        | 3) 선택(Selection)                    | 부족한 업무수행이 차츰 성공적인 업무수행으로 대체됨에 따라 성공적인 성과들만 남게 되어, 성과지표는 가치를 잃게 된다.    |
|                        | 4) 억압 (Suppression)                 | 업무수행 성과의 차이가 무시되는 현상을 의미  |

나) 사회서비스 성과관리의 한계

사회서비스 분야 성과관리에도 사회서비스의 특성상 많은 제약과 한계가 있다. 사회서비스 성과관리의 한계요인으로서 다음과 같은 내용을 지적할 수 있다(강혜규 외, 2008: 194). 첫째, 산출물/결과물의 정의가 주관적 가치체계에 따라 상이하다는 점, 둘째, 프로그램 목표달성 정도, 즉 효과성을 의미하는 결과의 직접적 편익을 확인하기가 어렵다는 점, 셋째, 여러 환경적 요인에 의해 산출물/결과물이 좌우되기 때문에 투입과 산출의 인과관계를 도출하기 어렵다는 점, 넷째, 산출물/결과물에 대한 정량적 측정이 용이하지 않고 관련 실증적·통계적 자료가 빈약하다는 점, 다섯째, 개별사업의 유형 및 특성이 매우 상이하며 투입-산출-결과 항목의 구성이 상이하여 일반적 지침 제시가 어렵다는 점이다.

이러한 사회서비스 성과관리의 한계를 인식한다면 이를 감안한 성과관리 및 성과평가 모형을 설계해야 할 것이다.

### 3. 사회서비스 성과관리의 접근방법 모색

#### 가. 성과관리체계의 기본모형

##### 1) 성과관리체계의 의의

###### 가) 성과관리의 의의

넓은 의미에서의 성과관리(Performance Management)란 조직 및 하위부서, 개인의 성과가 조직이 추구하는 궁극적인 목표(임무)와 잘 연계될 수 있도록 하기 위한 일련의 관리를 말한다. 좁은 의미에서의 성과관리란 이해당사자와 합의하여 성과목표를 설정하고 자원을 우선순위에 따라 배분하며, 성과목표를 달성하기 위하여

현재의 정책과 사업 방향의 유지, 변경, 신설 여부에 관한 관리자의 결정을 돕기 위하여 성과측정의 정보를 활용하는 것을 의미한다. 정부업무평가기본법(제2조)에는 성과관리를 “정부업무를 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 말한다”고 규정하고 있다.

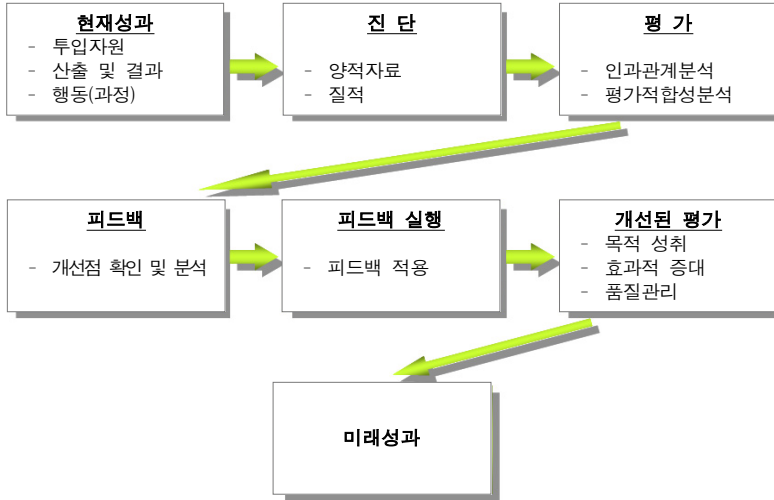
여기서 성과(performance)란 프로그램의 전체 과정에 대한 수행능력을 의미한다. 구체적으로 성과란 자원(투입)을 활동, 산출, 결과로 연계하고 나아가 이후 프로그램의 기대된 목적을 재설정하는 것이다. 따라서 성과는 사업의 전 과정에 걸쳐 수행해 나가는 능력을 말하며, 계획된 목적이나 기대에 얼마만큼 어떻게 달성하였는지를 보여준다.

결국 성과관리는 조직의 성과를 상호 약속된 정량적 및 정성적 지표를 통하여 체계적으로 측정하고 평가함으로써 조직의 활동 및 자원을 효과적으로 운용하고자 하는 일련의 과정을 의미한다. 성과관리의 궁극적인 목적은 조직의 임무 및 전략과의 효과적인 연계를 통하여 정부조직의 운영을 효과적으로 달성하는 데 있다. 따라서 성과관리체계도 단순한 평가와 보상의 관리적인 측면을 벗어나 정부조직 및 하위조직의 전략과제 달성을 촉진할 수 있는 역할을 수행하도록 설계되어야 한다.

#### 나) 성과관리체계의 의의

성과관리체계의 구성에 대해서는 학자에 따라 다르게 제시되고 있다. Cardy(2004)는 성과관리 과정을 7단계로 구분하고 있다. 성과관리 과정은 현 성과의 확인, 진단, 평가, 환류, 환류처리, 성과개선 그리고 미래의 성과로 이루어진다. 이러한 구분은 성과관리의 거시적 맥락에서 보는 관점이다.

[그림 II - 3] 성과관리체계 흐름도



자료: Carcyl(2004: 4); 지은구(2009)에서 재인용

학자들에 따라 성과관리체계는 여러 가지 단계의 절차가 제시되지만 일반적으로 4단계의 절차를 거친다. 첫째, 계획단계로서 조직의 존재 목적인 임무, 조직의 임무와 연계되는 각 부서별 혹은 사업활동별 전략목표, 각 과별 하위사업활동별 성과목표를 설정하는 단계이다. 둘째, 성과지표 개발단계로서 정부의 전략을 설정한 이후의 과정으로 성과지표를 설계하는 과정과 설계된 성과지표를 개선하는 과정을 포함한다. 셋째, 성과를 측정하고 평가하는 단계로서 개발된 성과지표를 가지고 실적을 평가하는 과정이며 이 단계에서는 평가의 대상, 평가의 주체, 평가의 방법, 평가의 절차, 평가의 주기 등 성과평가의 요소들이 포함된다. 넷째, 성과정보를 활용하는 단계로서 성과정보의 보고 및 활용과 성과정보를 통한 환류 등에 대한 내용이 포함된다.

## 2) 성과평가의 기본모형

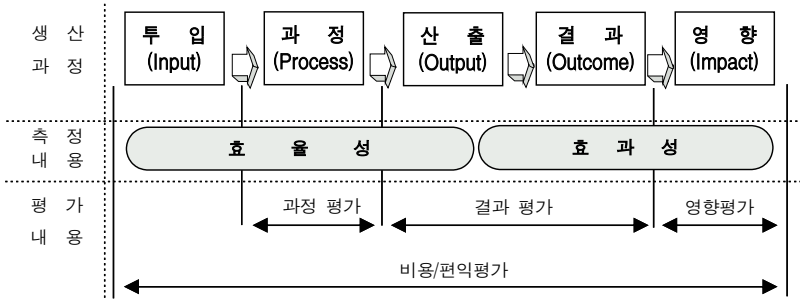
### 가) 성과평가의 로직 모델

성과관리체계의 절차적 측면을 볼 때 성과관리의 구성요소는 다음과 같다. 즉, 성과관리는 비전 및 미션, 전략목표, 성과목표, 성과지표로 구성된다. 성과관리체계는 곧 이러한 구성요소를 설계하는 문제이다. 성과관리제도에서 가장 핵심적인 업무는 앞에서 언급한 4단계 중 세 번째 단계인 성과측정 및 평가이다. 성과측정(performance measurement)이란 프로그램 또는 나아가 제도나 정책에 의해서 제공된 재화와 서비스의 효과성, 효율성, 양, 질 등을 체계적으로 평가하는 것을 의미한다(Ammons, 2003). Martin과 Kettner(1996)는 사회복지프로그램에서의 성과측정은 효율성, 서비스품질, 효과성을 평가하는 것이라고 정의하였다.

결국 성과측정은 얼마나 효율적으로 서비스가 제공되고 서비스의 질은 어떠했으며 수혜자의 만족도는 어떠한지 등을 밝히는 것이다. 성과측정은 사회서비스의 전달을 돕고 서비스를 개선시키기 위한 도구로서 역할을 수행한다(Holzer and Kloby, 2005).

성과평가 모형은 크게 과정평가(Process or Implementation Evaluation), 결과평가(Output or Outcome Evaluation), 영향평가(Impact Evaluation), 비용/편익평가(Cost-benefit and Cost-Effectiveness Analyses)로 나누어진다(GAO, 1998). 일반적으로 성과평가는 산출과 결과 중심의 결과평가를 주로 사용하고 있다.

[그림 II - 4] 성과의 측정내용과 평가내용



이러한 성과평가 모형은 평가 과정에 근거한 로직모형을 구성한다. 로직모형이란 투입과 산출, 결과간의 if-then 관계로 연결된 논리사슬로서 사업의 시작단계부터 추진과정 및 결과에 이르기까지 사업의 기대효과 및 소요기간에 대해서 사업주체가 사업을 관리하는 순서도를 말한다(국무총리실, 2009). 사업 시행주체는 사업을 시행하기에 앞서 사업활동, 산출, 초기에서 중간·최종 결과로 이어지는 일련의 과정을 명시적 또는 암묵적으로 가정하게 되는데, 로직모형은 이러한 과정을 시각적으로 정리하고 각 단계별로 얻고자 하는 성과를 파악하는 데 유용하게 쓰인다.

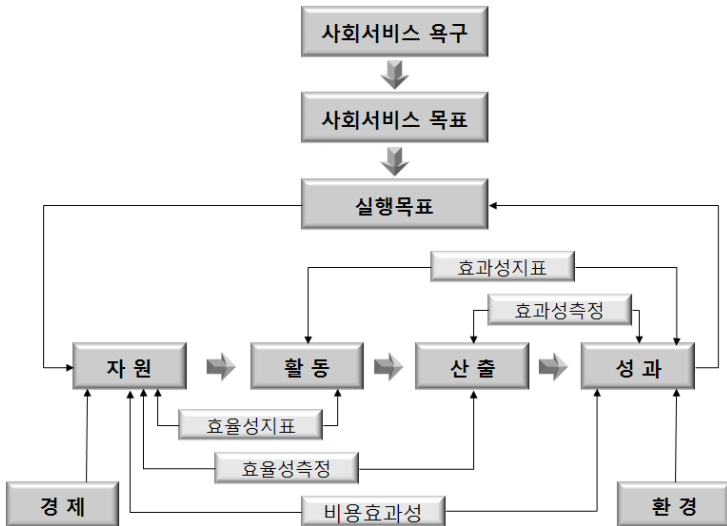
<표 II - 7> 로직모델의 구조적 틀

| 투입<br>(INPUT)               | ⇒ | 활동<br>(ACTIVITY)                       | ⇒ | 산출<br>(OUTPUT)         | ⇒ | 결과(OUTCOME)                |                        |                   |
|-----------------------------|---|--|---|------------------------|---|----------------------------|------------------------|-------------------|
|                             |   |  |   |                        |   | 초기                         | 중간                     | 최종                |
| 예산<br>인력<br>시간<br>기술<br>파트너 |   | 워크숍/세미나<br>연구<br>교육/훈련<br>미디어 홍보<br>건설 |   | 참가자<br>고객<br>보고서<br>시설 |   | 인식<br>지식/기술<br>태도/견해<br>동기 | 행태<br>능력<br>의사결정<br>정책 | 사회적<br>경제적<br>환경적 |

자료: 국무총리실(2009)

성과평가의 로직모델은 사회서비스 프로그램에도 그대로 적용된다. 로직모델에 기초한 사회서비스 성과관리 모형은 사회서비스 욕구에서 사회서비스 목표가 설정되고, 사회서비스 목표에서 실행목표가 도출되며, 이를 달성하기 위해 자원 투입 및 활동이 이루어지고, 그 결과 산출과 결과라는 성과가 나타난다. 이 과정에서 효율성, 효과성, 비용효과성 등을 측정 및 평가하게 된다.

[그림 II - 5] 로직모델에 기초한 사회서비스 성과관리 모형



자료: Bouckaert and Halligan(2006, p. 452); 지은구(2009, p. 182)에서 재인용

#### 나) 성과평가의 지표체계

성과관리제도의 가장 핵심적인 단계는 성과지표를 개발하여 측정 및 평가하는 것이다. 성과는 앞에서 논의한 대로 프로그램 전 과정에 걸친 수행능력을 평가하기 위한 지표이기 때문에 투입에서 결과까지의 정보가 모두 담겨야 한다. 성과지표를 선정하기 위한 기준으로는 다양한 기준이 제시될 수 있다. 그 중 대표적 기준으

로 ‘CREAM’기준을 보면 다음과 같다. 즉, 분명하고(Clear), 관련성이 있으며(Relevant), 경제적이고(Economic), 적절하며(Adequate), 모니터링이 가능하여야(Monitorable) 한다는 것이다(최성은 외, 2007: 231).

성과지표체계는 두 국면으로 나누어 볼 수 있다. 하나는 단계별 지표로서 투입지표, 활동지표, 산출지표, 결과지표이다. 서비스 품질지표와 이용자 만족도 지표 등도 여기에 포함시킬 수 있다. 다른 하나는 성질별 지표로서 효율성 지표, 효과성 지표, 비용효과성 지표 등이다. 이들 지표에 대한 내용은 그동안 많은 연구가 이루어졌다. 여기서는 이들 지표에 대한 예시를 보고자 한다.

<표 II - 8> 성과지표의 유형

| 단계별 지표   | 성질별 지표                         |
|--|--------------------------------|
| 투입지표<br>활동지표<br>산출지표<br>결과지표<br>서비스 품질지표<br>이용자 만족도 지표 등 | 효율성 지표<br>효과성 지표<br>비용효과성 지표 등 |

(1) 투입지표

투입(indicators)은 목적을 달성하기 위해 소비되고 제공되는 자원을 의미한다. 여기에는 비용, 직원, 시간, 재료 등 인적·물적 자원이 모두 포함된다. 투입지표는 서비스를 제공하기 위해 제공되는 노력의 양을 설명해주며 책임성을 평가하는 데에 매우 중요한 기초 자료의 역할을 수행한다.

&lt;표 II - 9&gt; 투입지표의 예

|       |  |
|-------|--|
| 투입 지표 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여한 직원들의 숫자</li> <li>- 들어간 비용</li> <li>- 참여한 대상자의 숫자</li> <li>- 제공될 총시간</li> <li>- 서비스 제공을 위해 필요한 장비나 시설</li> </ul> |
|-------|--|

## (2) 활동지표

활동(acitivities)은 목적을 달성하기 위해서 프로그램이 행하는 것을 의미한다. 활동지표는 제공된 서비스, 행해지고 있는 작업이나 행해져야 하는 작업 등이 포함된다. 활동지표는 사업이나 프로그램의 목적을 달성하기 위한 관리의 흐름을 추적하는 데 도움을 준다.

&lt;표 II - 10&gt; 활동지표의 예

|       |   |
|-------|---|
| 활동 지표 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제공되고 있는 서비스(누가 어떤 서비스를 제공하였는가? 또는 제공하고 있는가?)</li> <li>- 제공되고 있는 작업(누가 어떤 작업을 수행하였는가? 또는 수행하고 있는가?)</li> <li>- 제공되어야 하는 서비스 또는 작업(어떠한 작업이나 서비스가 필요한가?)</li> <li>- 계획된 자원 및 서비스가 전달되고 있는가?</li> <li>- 사업의 운영이 계획한대로 진행되고 있는가?</li> </ul> |
|-------|---|

## (3) 산출지표

산출(outputs)은 활동에 의해서 직접적으로 나타나는 활동의 산물을 의미한다. 산출지표는 가시적으로 측정 가능한 산물로서 성취된 작업의 양, 서비스에 참석한 사람의 숫자, 제공된 상담횟수 등과 같은 것들이 포함된다.

<표 II - 11> 산출지표의 예

|      |  |
|------|--|
| 산출지표 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제공된 서비스의 양(또는 수)</li> <li>- 참석한 대상자의 수</li> <li>- 제공된 시간</li> </ul> |
|------|--|

(4) 결과지표

결과(outcomes)는 산출의 결과물로서 프로그램이나 서비스의 활동에 의해 나타나는 개개인들이나 집단들에 대한 혜택이나 변화를 의미한다. 결과지표는 서비스의 질적 지표로서 프로그램에 참석한 또는 서비스를 제공받은 참가자들의 행동, 지식, 기술, 태도, 조건, 지위 등의 변화를 포함한다. 결과는 로직모델에 기초하면 즉각적 결과(또는 초기결과), 중간결과 그리고 궁극적 결과(또는 장기적 결과)로 구별된다.

<표 II - 12> 결과지표의 예

|      |   |
|------|---|
| 결과지표 | - 개선된 태도나 행동, 기능, 감정, 인식, 상태 그리고 지위를 나타내는 각종 지표 |
|------|---|

Martin & Kettner(2000)는 산출과 결과 지표를 다시 세분화하여 중간지표와 최종지표를 <표 II-13>과 같이 제시하고 있다.

&lt;표 II - 13&gt; 산출과 결과의 측정 모델

| 산출 성과측정              |                        | 결과 성과측정           |                   |
|----------------------|------------------------|-------------------|-------------------|
| 중간                   | 최종                     | 중간                | 최종                |
| 서비스 단위로서<br>상황 혹은 접촉 | 서비스 완료                 | 수량집계              | 수량집계              |
| 서비스의 물적 단위           |                        | 표준화된 척도<br>LOF 척도 | 표준화된 척도<br>LOF 척도 |
| 서비스의 시간 단위           |                        | 클라이언트 만족도         |                   |
|                      | 품질 성과측정                |                   |                   |
|                      | 품질 차원의 산출<br>클라이언트 만족도 |                   |                   |

## (5) 효율성 지표

효율성 지표는 투입 대비 산출의 비율로 측정된다. 서비스를 제공하는 입장에서 같은 비용(자원)으로 더 많은 산출을 얻었을 경우 효율성이 증가한다. 효율성은 투입의 유형과 투입의 양, 산출의 유형과 산출의 양을 수량적으로 측정할 수 있다는 것을 전제하여 측정한다. 실제 효율성을 측정할 때에는 산출 대비 투입 비율로 측정하는 경우가 많다. 이것은 단위당 비용의 측정인데 예를 들어 직업훈련 한 강좌당 들어간 비용이나 노인이나 장애인 한 사람에게 하루 동안 돌보미 서비스를 위해 들어간 비용 등이 대표적인 예이다.

&lt;표 II - 14&gt; 효율성 지표의 예

|        |              |
|--------|--------------|
| 효율성 지표 | - 산출 대비 투입비율 |
|--------|--------------|

(6) 효과성 지표

효과성은 목표달성의 정도를 의미하며, 프로그램이 기대했던 또는 달성하려고 했던 목적과 목표가 어느 정도 이루어졌는지를 측정하는 것이다. 효과성 측정은 로직모델을 적용하게 되면 프로그램의 단기결과(초기결과), 중간결과 그리고 궁극적 결과와 연관이 있다.

<표 II - 15> 효과성 지표의 예

|        |                                     |
|--------|-------------------------------------|
| 효과성 지표 | - 산출 대비 결과비율<br>- 투입 대비 성과비율(비용효과성) |
|--------|-------------------------------------|

그리고 비용효과성(cost effectiveness) 측정은 비용(cost)을 기준으로 프로그램이 문제의 해결에 얼마나 효과적이었는지를 비교하는 것이다. 비용효과성 측정은 결과측정(outcome measure)과 밀접한 관련이 있다. 즉, 사회서비스 프로그램에 들어간 비용에 대해서 프로그램이 문제의 해결에 얼마나 효과적이었는지를 비교하는 기준으로 사용하는 분석모델이다. 예를 들어 직업훈련프로그램을 통해 재취업된 1인당 학생에 들어간 비용이 대표적인 예이다.

(7) 서비스 품질 지표

서비스의 성과를 서비스 양으로만 측정하는 것은 한계가 있다. 서비스의 질을 고려하는 것도 매우 중요하다고 할 수 있다. 서비스의 품질은 일반적으로 소요시간, 정확도, 철저성, 접근성, 편리성, 안전성 그리고 공손함 등으로 측정될 수 있다. 서비스 품질에 대한 측정은 사회서비스 프로그램이 소위 '효율성의 덫'에 빠지지 않기 위함이다. 오직 효율성의 관점에서만 책임성을 강조하는 것은 서비스의 질을 떨어뜨릴 수 있기 때문이다.

&lt;표 II - 16&gt; 서비스 품질 지표의 예

|          |  |
|----------|--|
| 품질<br>지표 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서비스를 제공받기 위해 대기하여야 하는 시간이 있었는가? 서비스를 제공받기 위해 기다린 시간은 어느 정도였는가?</li> <li>- 서비스를 제공받는 데 소비되는 총시간은 어느 정도인가?</li> <li>- 제공되는 서비스는 표준적인 서비스인가?(또는 최소수준의 서비스인가?)</li> <li>- 서비스를 제공하는 기관의 직원들은 이용자들을 다루는 데 있어 공손하였는가?</li> <li>- 서비스를 위해 작성하는 기록내용은 정확하였는가?(기록내용의 충실성 및 중복 여부 등)</li> <li>- 공지된 서비스와 실제 제공된 서비스가 일치하였는가?</li> </ul> |
|----------|--|

## (8) 서비스 만족도 지표

서비스 만족도 지표는 제공되는 서비스의 품질을 나타내는 지표와 연관을 가지고 있으며 서비스 효과성을 나타내어 성과를 측정할 수 있는 지표이다. 서비스 만족을 측정하는 지표로는 서비스 불만 건수 또는 프로그램 참여자의 만족도를 측정하는 설문조사 등이 있다.

&lt;표 II - 17&gt; 서비스 만족도 지표의 예

|      |   |
|------|---|
| 만족지표 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서비스 불만 건수</li> <li>- 서비스가 어떠했는가를 질문하는 만족도 조사 5점 척도 지표</li> </ul> |
|------|---|

## 나. 사회서비스 성과관리의 접근방법

## 1) 사회서비스 성과관리의 접근시각

## 가) 신공공관리론

성과관리제도의 발상은 조직운영의 자율성을 부여하고 책임성을

확보하기 위한 방안으로 대두하였으며, 기본적으로 신공공관리론적 관점에서 설계되었다. 성과관리제도는 조직의 사전통제보다는 사후 성과평가를 통하여 책임성을 확보하는 관리방식이다. 조직이나 정책에서 성과관리체계를 설계하기 위한 방법론으로서 로직 모델(Logic Model)을 이용한다. 성과관리체계의 설계는 조직 혹은 정책의 비전-임무-전략목표-성과목표-성과지표-성과측정-성과평가-환류 등의 관리체계를 구축한다. 이를 위해 성과평가와 성과계약 방식이 활용된다.

신공공관리론에서는 복지서비스를 일반적인 공공서비스와 동일하게 인식한다. 복지의 특수성보다는 관리의 일반적 효율성을 강조하기 때문이다(이재원, 2009). 신공공관리론하에서의 성과관리론은 시장기구에 대한 가치중립적인 정부활동을 전제로 이론이 형성되었기 때문에 복지서비스와 같은 가치개념이 개입될 여지는 많지 않다. 미국의 경우 사회복지 분야에서 신공공관리론의 성과관리체계가 시도된 것은 1996년 복지개혁을 위한 ‘개인책임 및 근로기회 조정법’ 이후부터이다. TANF 프로그램에서는 성과계약 방식이 운용되고 있다.

신공공관리론에 의한 성과평가의 경우 로직모델에 기초하여 조직 또는 사업의 효율성 및 성과를 측정하는 방식의 평가를 한다.

#### 나) 사회개발론

사회개발 접근은 사회적 지출의 감소와 사회서비스의 민간화 그리고 사회복지에서 정부 개입의 철폐를 주장하는 신보수주의에 대한 반론으로 주장되고 있다.

사회정책에서는 국가가 사회서비스의 법적 규제와 재정수단을 통해 시민들의 복지를 증대시켜야 한다는 전제가 있다. 여기서 국

가의 재정책임 혹은 개입 범위와 정도를 둘러싸고 보수주의와 진보주의가 구분된다. 사회개발 접근은 이와는 성격을 달리하여 극단의 관점 중간에서 절충을 시도한다(Midgley & Sherraden, 2000: 437; 이재원, 2009에서 재인용).

이 접근법에서는 생산적 경제에 참여할 수 있도록 취약계층의 역량을 증대시키는 데 주목하고 있다. 소비적이고 유지 관리적인 사회서비스정책에서 경제개발에 직접적으로 기여하는 사회프로그램으로 관점을 전환시키는 것이다. 따라서 이 접근법은 잔여적 혹은 선별적 사회복지정책과는 달리 보다 전략적인 목표설정과 성과관리 접근이 필요하다. 생산적 경제에 참여하는 취약계층의 역량 증대에 주된 관심을 두면 경제적 생산성과 효과성 등을 사회정책의 성과목표로 설정할 수 있다.

#### 다) 사회투자론

사회투자론은 소득보장과 질병치료를 중심으로 하는 잔여적 복지에 대응하여 새로운 사회적 위험에 대처하기 위해 등장하였다. 사회투자정책의 공통적 특성은 세 가지로 요약된다(이재원, 2007). 첫째, 사회적 배제가 아닌 통합을 위한 정책, 둘째, 삶의 기회균등을 위한 정책, 셋째, 사후대응이 아닌 사전예방을 위한 정책 등이다. 구체적 사회투자정책으로는 근로연계복지와 적극적 노동시장 정책을 포함한 유급 노동화 정책, 아동과 여성 친화적 사회서비스, 그리고 자산형성지원정책 등이 있다(김연명, 2007).

사회기반에 대해 투자적 접근을 추진하기 위해서는 사업이나 프로그램의 관리수단으로 성과관리체계가 필요하다. 사회투자론은 중범위의 거시이론에 속하기 때문에 프로그램 수준까지 논의들이 구체화되지는 않지만 해당 이론에서 추구하는 대안들의 실천을 위해

서는 신공공관리론의 성과관리 방식의 도움이 필요하다(이재원, 2009).

라) 사회적 경제론

사회적 경제라는 개념은 프랑스에서 기원해서 1980년대 후반 이후 유럽에서 일반화되기 시작했으며, 지금은 유럽을 넘어서 널리 확산된 개념이다. 드푸르니(Defourny, 2004)에 의하면 사회적 경제는 협동조합(co-operatives), 상호부조조직(mutual societies), 결사체(associations), 재단(foundations)을 포함하는 개념으로 '① 이윤보다는 구성원이나 지역사회 이익을 위한 활동 목표, ② 독립적 운영, ③ 민주적 의사결정 과정, ④ 자본보다는 인간과 노동을 먼저 고려한 소득배분'을 그 원리로 한다.

사회적 경제는 비이윤 추구적인(non-profit) 경제이고 공익을 추구하는 공적인 경제이다. 이윤을 추구하는 시장경제와는 달리 사회적 경제는 시장 퇴출자를 돌보고 배려하는 이타주의적 효용을 추구하는 경제이고 공동체의 연대와 통합을 우선적 가치로 삼는 공적인 경제이다(임혁백 외, 2007: 18). 사회적 경제가 제공하는 서비스가 사회서비스이다.

사회적 경제는 트릴레마(trilemma: 3종의 딜레마)를 겪고 있다. 정부 재정의 균형, 고용의 증가, 소득의 형평성이라는 세 가지 목표가 서로 충돌하기 때문에 이를 동시에 추구하기가 어렵게 되는 트릴레마가 발생한다. 트릴레마가 발생하는 이유는 국가, 시민사회, 시장이 협치 방식으로 복지문제를 처리하고 있으나 3자의 목표와 우선순위가 다르기 때문이다. 정부가 서비스 임금의 하락을 방치하여 임금 수준이 낮아진다면 정부는 재정부담 없이 고용증대를 이룰 수 있지만 임금 격차와 사회적 형평성은 악화된다. 반면

에 정부가 공공부문을 확대하여 상대적으로 높은 임금으로 노동자들을 고용하면 사회적 형평성은 제고할 수 있지만 정부의 재정부담이 커진다.

따라서 사회적 경제에서 바라보는 사회서비스의 목표는 복지, 고용, 재정의 측면에서 정립될 수 있다. 곧 소득의 형평성(복지), 고용의 증가, 재정의 균형이다. 사회적 경제에서의 사회서비스에 대한 성과관리도 복지, 고용, 재정이라는 3대 축으로 설계 및 운용될 수 있을 것이다. 즉, 성과관리 목표로서 복지와 고용이 전략적 목표로 설정되고, 재정의 제약요인을 고려하여 비용효율성 및 비용효과성을 측정 및 평가한다.

## 2) 사회서비스 성과관리 모형 설계의 고려사항

사회서비스 분야에서의 성과관리 모형을 설계하기 위해서는 기존 성과관리 모형을 참조하되 사회서비스의 특성을 고려해야 한다. 사회서비스의 특성은 대인서비스라는 점, 공공재적 특성을 갖지만 분할 가능성이 있어 개별화될 수 있다는 점, 공공성과 연대의 특징을 갖는 점, 그리고 국가의 역할이 중요하다는 점 등을 들 수 있다. 그 중에서도 서비스가 분할 가능하여 개별화할 수 있는 대인서비스인 점은 사회서비스의 성과관리 모형을 설계하는 데에 매우 중요한 요소이다. 그리고 하나의 서비스 프로그램에 다양한 서비스가 제공될 수 있는 점도 사회서비스 성과평가의 차별적 요소이다. 여기에 성과관리의 부정적 측면도 제도설계의 제약조건으로 고려해야 한다.

사회서비스의 성과관리 모형을 설계할 때는 다음의 요소들이 고려되어야 한다.

첫째, 성과평가 및 분석단위를 어떻게 설정할 것인가의 문제가

다. 조직(기관), 개인, 정책, 프로그램, 단위사업, 세부사업 등 다양한 분석단위 중 어느 것을 선택할 것인가의 문제를 결정해야 한다.

둘째, 사회서비스 성과평가를 일률적으로 시행해야 하는가의 문제이다. 성과평가를 할 수 없거나 할 필요가 없는 특정 사회서비스의 식별, 서비스 유형별로 적합한 성과평가지표의 설계 등과 관련된 문제이다.

셋째, 성과평가지표의 설계는 무엇을 측정하여 평가할 것인가의 문제이다. 투입지표, 활동지표, 산출지표, 결과지표를 어떻게 설정하며, 사회서비스 유형에 따라 어떤 지표에 역점을 두어야 할 것인가의 문제를 고려해야 한다.

넷째, 사회문제와 사회서비스 간 인과모형을 어떻게 식별하여 정립할 것인가의 문제이다. 사회서비스는 사회문제를 해결하기 위한 대안이란 점에서 인과모형을 어떻게 설정하느냐는 성과관리(평가)에 중요한 문제이다.

## 다. 새로운 사회서비스 성과관리 모형의 모색

### 1) 사회서비스 성과관리 모형 설계의 기본원칙

앞에서의 논의에서 보듯이 사회서비스는 다른 공공서비스와 다른 특성을 갖고 있다. 대인서비스의 성격상 서비스의 분할 가능성이 있어 개별화가 가능한 성격을 갖는다. 따라서 서비스를 세부적으로 분류할수록 성과관리의 차별적 방식이 가능해진다. 그리고 대상자별 서비스 수혜의 정도와 수준이 다르기 때문에 성과관리의 방식도 달리해야 할 필요가 있다.

이러한 사회서비스의 특성과 사회서비스에 대한 성과관리의 경험을 고려할 때 사회서비스 성과관리에서 적용되어야 할 원칙을 다음과 같이 제시할 수 있다. 즉, ① 차별성의 원칙, ② 융통성의 원칙, ③ 재량성의 원칙, ④ 단순성의 원칙이다.

#### 가) 차별성의 원칙

차별성의 원칙은 사회서비스의 분할 가능성과 개별화의 특성 때문에 차별적·개별적 성과관리 방식을 취해야 함을 말한다. 사회서비스의 성과측정은 특성상 더욱 세부적이고 집행하는 데에 시간이 많이 걸리는 측정치의 성격을 갖는다. 또한 사회서비스 수혜자들에게 공통된 경우보다 상이한 수혜자들의 상이한 정책적 관심을 반영하는 경향이 있다(Nocon and Qureshi, 1996: 75).

이러한 특성을 감안할 때 사회서비스의 유형에 따라 성과관리 방식을 다르게 설계하는 것이 바람직하다. 예컨대 성과관리의 필요성이 있는 서비스와 필요성이 없는 서비스를 구분할 필요가 있다. 취약계층에 대한 잔여적 복지에 해당하는 서비스는 성과관리의 필요성이 별로 크지 않다. 반면에 보편적 서비스는 성과관리의 필요성이 매우 크다. 또한 성과관리를 하더라도 성과지표의 모든 지표들을 동일하게 적용할 필요는 없다. 특정한 서비스에는 특정 지표를 한정하여 사용하는 것이 바람직한 경우가 많다. 가령 서비스 제공자 재정지원방식과 이용자 재정지원방식 간에는 성과지표 모형이 달라져야 한다. 다만 서비스 품질의 최소기준 충족 등의 경우 표준화하여 통일되게 적용해야 할 것이다.

사회서비스 프로그램은 복합적인 서비스로 구성된다. 성인 주간보호 프로그램이 좋은 예이다. 성인 주간보호 프로그램은 교통편, 집단급식, 사회화와 레크레이션, 건강 등의 것들을 포함할 수 있

다. 이러한 다양한 서비스 요소들이 개별적으로 확인되고 보고될 때 유용한 정보로서 기능할 것이다. 따라서 성과평가지표의 설계도 이러한 특성을 감안하여 설계해야 한다.

나) 융통성의 원칙

융통성의 원칙은 사회서비스의 특성상 성과측정방식 및 관리방식을 엄격하게 적용하는 것보다 신축적으로 적용할 필요가 있다는 원칙이다. 대인서비스의 개별화 특성은 개인별 맞춤형 성과관리가 가능한 성격을 갖는다. 그리고 다양한 기준에 의한 사회서비스의 유형별로 성과평가 방식은 다양하게 설계될 수 있다. 따라서 성과관리 모형을 설정할 때뿐만 아니라 운용할 때에도 융통성을 발휘하여 신축적으로 운용할 필요가 있다.

다) 재량성의 원칙

재량성의 원칙은 성과관리의 주체가 다양함을 전제할 때 각 주체별로 성과관리에 대한 재량권을 갖고 신축적으로 운용할 필요가 있음을 말한다. 가령 중앙정부에서 지방정부에 사회서비스에 대한 재정지원을 하고 지방정부는 대응(matching) 방식으로 재정부담을 할 때 지방정부는 그 서비스에 대한 재량권을 갖고 성과관리를 운용할 필요가 있다. 각 지방의 특수성에 맞게 운용하는 것이 성과관리제도의 실효성을 높일 수 있기 때문이다. 이것은 물론 성과관리의 주체가 중앙정부로부터 지방정부로 확실하게 이전된 경우에 해당된다. 다만 이 경우에도 중앙정부는 성과관리를 위한 가이드라인을 제시할 수 있다.

### 라) 단순성의 원칙

단순성의 원칙은 사회서비스의 성격상 너무 정교하고 엄격하게 성과관리를 하는 것보다는 특정 지표들을 중심으로 한 성과관리 방식이 바람직한 측면이 있다. 너무 많은 성과지표를 측정할 경우 오히려 성과관리의 실효성을 떨어뜨릴 가능성이 있다.

그러나 단순성의 원칙을 지키되 차별성 또는 개별성의 원칙과 상충되지 않게 차별적 정보를 제공할 수 있도록 설계되어야 한다. 미국의 복지사업 평가의 경우에도 평가지표가 3~5개 정도로 구성되어 있다. 예컨대 미국 노인복지서비스 프로그램(Aging Services Program)의 경우 ① 수혜자 수, ② 농촌지역 수혜자 비율을 농촌 지역 노령자 비율보다 10% 높게 증가시킴, ③ 주별 빈곤층 수혜자 참여 수, ④ 장기간 혜택을 줄 수 있다고 보고하는 도우미 비율, ⑤ 도우미 수이다(최성은 외, 2007: 98).

## 2) 사회서비스 성과관리 및 평가단위

사회서비스에 대한 성과관리를 할 때 관리 및 평가단위를 어떻게 설정할 것인가의 문제가 있다. 주요 단위는 크게 세 가지이다. 조직(기관), 정책, 프로그램(사업)이다. 기관을 대상으로 성과평가를 한다면 기관평가, 정책은 정책평가, 프로그램은 프로그램평가이다. 세 가지 유형의 성과평가를 비교할 경우 기관평가와 정책 및 프로그램 평가는 구분된다. 기관이 몇 개의 정책 및 프로그램을 시행하고 있는 경우가 대부분이다.

기관평가는 기관의 임무-비전-전략목표-성과목표-성과지표의 체계를 갖추고 평가를 하게 된다. 2009년 보건복지부의 성과관리 전략계획을 보면 4개의 전략목표와 18개의 성과목표, 그리고 241개의 관리과제를 설정하고 성과관리를 하고 있다.

그러나 정책평가와 프로그램평가는 구분이 쉽지 않다. 일반적으로 목표-수단의 계층제적 관계에서 ‘정책(policy) - 프로그램(program) - 프로젝트(project) - 활동(activity)’의 관계로 이해되고 있다. 정책을 구체화하면 프로그램으로 구분되고, 프로그램은 프로젝트로 구체화되어 집행된다(정정길 외, 2008: 54). 그런데 정책평가론에서 평가의 대상이 되는 정책과 사업평가론에서 평가대상이 되는 사업이 동일한 경우가 많다. 사업평가에서의 사업은 정책집행을 위하여 구체화된 정책수단인 경우가 대부분이며, 경우에 따라서는 하위수준의 정책과 거의 동일하게 사용된다. 그러나 목표-수단의 상층부로 가면 사업이라고 부르지 못하고 정책이라고 불러야 하는 경우가 많고 반대로 하층부로 가면 정책이라고 부르지 못하고 사업이라고 불러야 하는 경우가 대부분이다(정정길 외, 2008: 737). 성과평가와 관련하여 사업을 정책의 하위개념으로 보는 경우에도 실제로 평가되는 것은 사업이다. 결국 특정한 정책을 구성하고 있는 여러 사업들에 대한 개별적인 평가를 통하여 특정한 정책이 평가된다고 할 수 있다(김명수, 2000: 45-46).

사회서비스에 대한 성과관리 및 평가를 할 때 정책을 단위로 한다면 사회서비스정책에 대한 평가이다. 사회서비스정책은 달성하고자 하는 전략목표와 성과목표를 갖고 이를 평가하기 위한 성과지표를 설정한다. 보건복지부가 제시한 사회서비스정책의 전략목표는 다음과 같다. 첫째, 사회서비스 수요창출을 통한 사회서비스의 확충, 둘째, 고용 취약계층에게 적합한 일자리 창출, 셋째, 사회서비스 시장의 형성 촉진, 넷째, 사회서비스의 품질 제고 등이다. 이러한 사회서비스정책의 전략목표에 적합한 성과목표와 성과지표를 설계하여 성과관리를 하게 된다.

그런데 사회서비스에 대한 성과관리 및 평가를 할 때의 단위는

역시 개별 프로그램(사업)이 적절하다. 미국의 GASB 보고서인 SEA 보고서나 정부집행 및 성과에 관한 법률(1993)에도 성과평가의 분석단위를 프로그램으로 설정하고 있다. 일반적으로 프로그램은 “목표달성을 위해 수단을 구체화한 일련의 예정된 활동”으로 정의된다. Martin & Kettner(2000: 52)는 인간서비스(human service) 프로그램의 정의에 대해 네 가지 기준을 제시하고 있다. 첫째, 규명된 사회문제를 해결하고자 한다. 둘째, 조직 전체 활동의 핵심적인 부분이다. 셋째, 목표와 세부목표를 갖는다. 넷째, 인력을 포함하여 일정한 자원을 갖는다.

프로그램은 정책 및 예산운영에서 중심적 역할을 한다. 즉, 프로그램은 자율 중심점, 책임 중심점, 성과 중심점, 정보공개 중심점 등이 된다. 결국 프로그램은 성과관리 및 평가의 중심점 역할을 한다. 사회서비스 프로그램의 이해관계자, 즉 선출직 공무원, 정부기금 관계자, 재단 등의 투자자 등은 프로그램에 관심을 갖고 투자하는 경향이 있다. 미국의 경우 노인복지 서비스 프로그램(Aging Services Program), 아동복지 서비스(Child Welfare Services) 등 프로그램 단위로 평가를 하고 있다.

그런데 프로그램이라고 할 때에도 실제 평가대상은 프로그램 구조(program structure)상 특정 수준의 사업단위를 지칭하게 된다. 우리나라는 2007년부터 프로그램예산제도가 도입되어 프로그램 구조가 정립되어 있다. 즉, ‘프로그램-단위사업-세부사업’의 세 단계의 계층구조로 설정되어 있다. 프로그램 구조는 예산과목체계 내에 ‘분야-부문-프로그램-단위사업-세부사업-편성비목-통계비목’의 구조 속에 편입되어 있다. 보건복지부의 프로그램 구조의 예는 <표 II-18>과 같다.

II. 사회서비스 성과관리를 위한 접근방법 정립 89

<표 II - 18> 보건복지부 프로그램 예산 체계(예)

| 분야                     | 부문            | 프로그램                 | 단위사업            |
|------------------------|---------------|----------------------|-----------------|
| 사회복지                   | 기초생활보장        | 1. 기초생활보장급여 지원       | 기초생활급여 지원       |
|                        |               |                      | 의료급여 지원         |
|                        |               |                      | 긴급복지 지원         |
|                        |               |                      | 기초생활보장 운영 지원    |
|                        |               |                      | 2. 자활서비스 지원     |
|                        |               | 자활지원사업<br>자활사업 기반 조성 |                 |
|                        | 취약계층 지원       | 3. 요보호아동 보호 육성       | 아동시설 지원         |
|                        |               |                      | 학대·실종아동 보호 지원   |
|                        |               |                      | 가정입양 지원         |
|                        |               |                      | 가정위탁 지원         |
|                        |               |                      | 아동발달 지원 계좌      |
|                        |               | 4. 아동복지 지원           | 방과 후 활동 지원      |
|                        |               |                      | 아동의 안전 및 권리 증진  |
|                        |               |                      | 희망스타트 지원        |
|                        |               |                      | 아동복지교사(사회적 일자리) |
|                        |               | 5. 장애인 생활안정 지원       | 장애수당            |
|                        |               |                      | 저소득장애인 지원       |
|                        |               |                      | 저소득장애인 지원(농특)   |
|                        |               |                      | 장애인자립자금 융자      |
|                        |               |                      | 장애인선택적 복지사업     |
| 장애인생활시설 확충             |               |                      |                 |
| 장애인 차량 LPG 지원          |               |                      |                 |
| 장애인단체 지원               |               |                      |                 |
| 장애인일자리사업               |               |                      |                 |
| 6. 장애인 직업재활            | 장애인 직업재활 지원   |                      |                 |
|                        | 중증장애인 직업재활 지원 |                      |                 |
| 7. 장애인 의료재활 지원(시설 증개축) |               |                      |                 |
| 8. 국립재활원 운영            |               |                      |                 |
| 9. 부랑인·의사상자 지원         |               |                      |                 |

현재 재정사업자율평가의 경우 프로그램 구조에서의 단위사업을 중심으로 평가를 하고 있다. 다만 성격상 단위사업보다 하위의 사업을 평가해야 할 필요가 있을 경우 세부사업을 평가대상으로 하고 있다.

### 3) 사회서비스 성과측정 및 평가의 기본모형

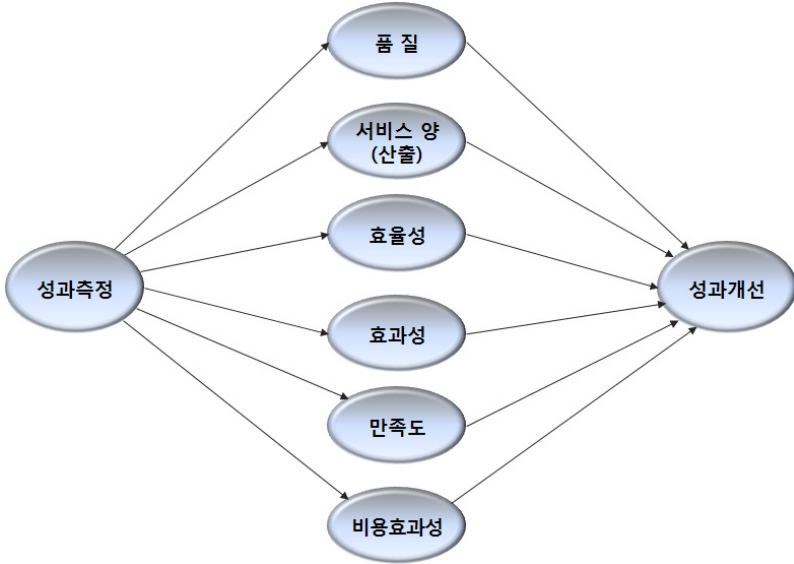
#### 가) 기존 성과평가 모형

앞에서 논의한 네 가지 사회서비스 성과관리 모형의 설계 원칙을 고려한 성과측정 모형을 설계하기 전에 기본모형을 설정할 필요가 있다.

Martin & Kettner(2000)는 성과측정에 대하여 프로그램 책임성을 설명하는 세 가지 주요 관점을 포함하여 모형을 설계하고 있다. 즉, ① 효율성 관점, ② 품질 관점, ③ 효과성 관점이다. 성과측정의 다중요소적인 특징은 책임성의 본질에 대해 다른 견해를 갖고 있는 여러 관계자들이 사회서비스 프로그램에 대한 성과정보를 다양한 관점에서 볼 수 있게 해주는 의미가 있다.

Poister(2003)에 의하면 성과측정은 산출, 효율성, 생산성, 서비스 질, 효과성, 비용효과성 그리고 소비자 만족의 지표를 포함하는 것이다. 이들 지표들은 서비스 전달과정에서의 단계별 지표보다는 투입 및 활동과 산출 및 결과와의 인과관계의 분석에 초점을 맞춘 것이다.

[그림 II - 6] Poister의 성과측정 모형



미국 정부회계기준위원회(GASB) 보고서인 SEA 보고서(37)에도 사회서비스 성과평가와 관련하여 모형을 제시하고 있다. 미국 GASB는 주정부와 지방정부를 위한 회계 및 재정보고 기준을 정하는 기관이다. GASB는 그동안 단순한 회계 및 재정보고 이상의 이념을 추구해 왔으며, 주와 지방정부에 '서비스 노력 및 성취도 (Service Efforts and Accomplishments, SEA)'보고에 참여할 것을 요구하였다.

SEA 보고서는 세 가지 요소로 구성된다. ① 서비스 노력, ② 서비스 성취, ③ 서비스 노력과 서비스 성취를 연결시키는 측정 혹은 비율(GASB, 1994)이다.

&lt;표 II - 19&gt; SEA 보고서 모델

|                      |   |
|----------------------|---|
| I. 서비스 노력            |   |
| A. 재정 정보             | 1. 달러로 측정한 총비용  |
| B. 비재정 정보            | 1. 직원의 수: 프로그램에 투입된 전일제 근무인원(FTE) 수<br>2. 기타 측정(예: 피고용인이 소비한 총시간 수) |
| II. 서비스 성취           |   |
| A. 산출                | 1. 제공된 서비스의 총량<br>2. 총서비스 분량 중 지정된 품질 기준을 충족한 서비스의 비율(%)            |
| B. 결과                | 1. 부분적 혹은 전체적으로 달성된 결과, 성취 혹은 영향의 측정                                |
| III. 서비스 노력 및 성취도 비율 |   |
| A. 효율성 측정            | 1. 소비된 자원(투입)당 서비스 양(산출)의 비율<br>- 산출당 비용, FTE당 산출, 근무시간당 산출         |
| B. 효과성 측정            | 1. 소비된 자원(투입)에 대한 결과, 성취 혹은 영향의 비율<br>- 결과당 비용, FTE당 결과, 근무시간당 결과   |

#### 나) 사회서비스 성과평가 기본모형

상기 모형들을 종합해보면 사회서비스 프로그램의 성과를 측정할 때 산출과 결과에 집중되어 있다고 할 수 있으며 투입과 성과와의 관계를 표현하는 효율성 및 효과성 지표들을 사용하고 있다. 그리고 서비스의 품질 및 이용자의 만족도 지표가 포함되어 있다. 또한 성과측정이 산출과 결과를 측정한다고 해서 투입과 활동 지표가 완전히 배제되는 것은 아니다. 이는 투입과 활동이 산출과 결과를 낳도록 하고 프로그램 운영의 기본 토대를 형성하는 요소이기 때문이다.

이러한 논의를 토대로 여기서는 미국 SEA 보고서의 사회서비스 성과평가 모형을 원용하여 사회서비스 성과평가 기본모형을 설계하고자 한다. 먼저 성과평가를 위해 세 가지 영역으로 구분한다. 즉, 투입 측면의 서비스 노력, 서비스 성과, 프로그램 책임성으로서의 서비스 노력 및 성과의 관계이다. 서비스 노력에는 재정정보

## II. 사회서비스 성과관리를 위한 접근방법 정립 93

와 비재정정보를 제공한다. 재정정보는 화폐로 측정한 총비용(총예산), 비재정정보는 전담직원의 수, 돌보미 수 등을 포함한다. 서비스 성과는 산출지표와 결과지표로 측정한다. 산출지표는 주로 내부적인 사업 수행과 관련이 있는 것으로 수혜자나 일반대중에게 전달되는 서비스나 산물을 측정하는 것이다. 산출지표는 서비스의 물적단위와 시간단위로 표시한 제공된 서비스의 총량을 보여준다. 여기에는 중간산출과 최종산출이 존재한다. 결과지표는 주로 사업의 목표나 전략적 목표와 연관성이 있는 지표로 측정한다. 결과지표는 목표달성 측면에서 달성된 결과, 성취 혹은 영향을 측정한다. 여기에는 중간결과와 최종결과가 있으며, 만족도를 포함한다. 서비스 노력 및 성과의 관계로서는 효율성, 효과성, 품질 지표를 제시한다. 효율성과 효과성 지표는 투입 대비 서비스 산출 및 결과의 비율로 측정한다. 그리고 사회서비스의 경우 비용-효율성 및 비용-효과성 못지않게 품질 수준을 유지하거나 제고하는 것이 매우 중요하다. 품질지표는 품질 차원의 산출 또는 고객만족도로 측정한다. 이러한 내용을 종합하면 <표 II-20>과 같다.

<표 II - 20> 사회서비스 성과평가 기본모형

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| <b>I. 서비스 노력: 투입</b>                  |   |
| 1. 재정 정보                              | 화폐로 측정한 총비용(총예산)                                |
| 2. 비재정 정보                             | 1. 전담직원의 수<br>2. 돌보미 수                          |
| <b>II. 서비스 성과</b>                     |   |
| 1. 산출                                 | 1. 제공된 서비스의 총량: 서비스의 물적단위와 시간단위<br>2. 중간산출/최종산출 |
| 2. 결과                                 | 1. 달성된 결과, 성취 혹은 영향의 측정<br>2. 중간결과/최종결과(만족도 포함) |
| <b>III. 서비스 노력 및 성과의 관계: 프로그램 책임성</b> |   |
| 1. 효율성 측정                             | 투입 대비 서비스 산출의 비율                                |
| 2. 효과성 측정                             | 투입에 대한 결과의 비율                                   |
| 3. 품질 측정                              | 품질 차원의 산출/고객만족도                                 |

#### 4) 사회문제와 사회서비스 간 인과모형

##### 가) 사회서비스 관련 인과모형

사회서비스의 각 프로그램은 특정 사회문제를 해결하기 위해 만들어진 것이다. 따라서 성과평가를 위해서는 사회서비스와 관련된 사회문제를 명확하게 확인하는 작업이 선결되어야 한다. 일반적으로 사회서비스와 관련된 사회문제를 확인하는 일은 그리 어려운 작업은 아니다. 그러나 어떤 경우에는 사회문제를 추론해야 하는 경우도 있다.

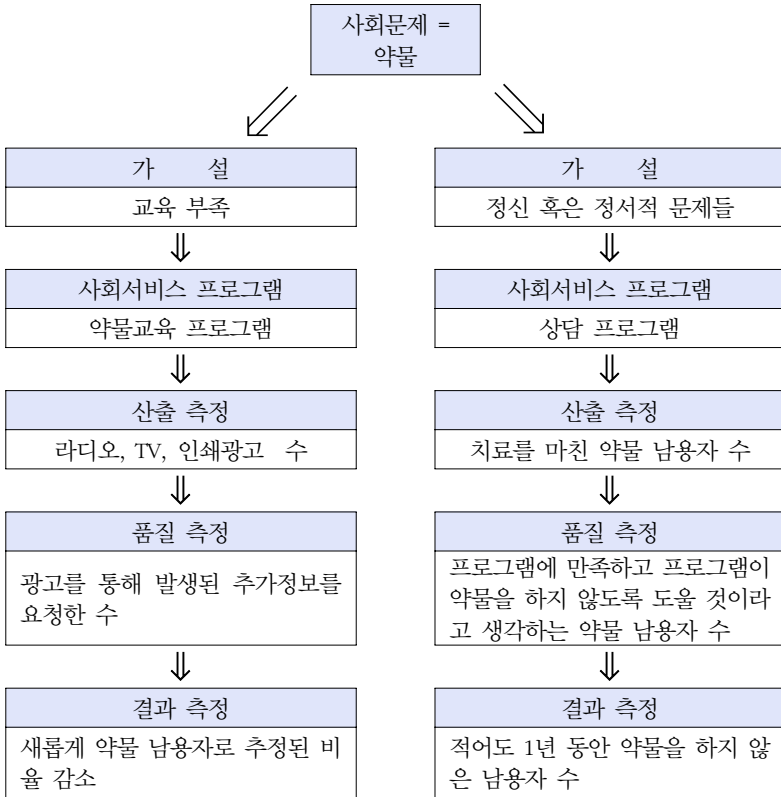
사회문제가 확인될 경우 사회문제의 원인과 사회서비스와의 인과모형을 설정해야 한다. 이러한 인과모형을 발견하고 검증하는 것은 쉬운 일이 아니다. 사회서비스 프로그램은 사회문제의 원인에 대한 가설에 근거한다. 인과모형에 대한 정보는 기존 연구나 실천 경험 등을 통해 얻을 수밖에 없다. 사회문제와 사회서비스 프로그램 간 인과모형에 근거한 가설을 규명하는 과정은 과학적이라기보다 기술적인 성격을 갖는다. 실제로 사회문제와 사회서비스 프로그램 간 인과모형을 규명하지 않은 채 넘어가는 경우가 많다.

사회문제의 원인은 복잡적이고 다양하다. 사회서비스 프로그램은 그 중 한 가지 원인만을 다룬다. 이러한 성격 때문에 사회문제 원인에 대한 상이한 가설이 서로 다른 프로그램 그리고 서로 다른 성과측정을 요구하게 된다. 가령 약물문제를 해결하기 위한 정책으로서 약물 교육프로그램과 상담프로그램이 시행될 수 있는데 이는 서로 상이한 가설에 입각해 있다. 약물 교육프로그램은 약물문제가 교육 부족에서 기인한 것으로 보며, 상담프로그램은 정신 혹은 정서적 문제에서 비롯된 것으로 보기 때문에 이에 대한 성과측정도 달라지게 된다.

[그림 II-6]은 약물문제를 다루기 위해 설계된 두 개의 사회서비스 프로그램에 관한 것이다(Martin & Kettner, 2000: 56-58 참조). 각각의 프로그램은 문제 원인에 대한 상이한 가설에 기초한다. 그 결과 완전히 상이한 일련의 산출, 품질, 결과 측정모델이 만들어졌다. 첫 번째 프로그램은 약물남용 교육프로그램이고, 두 번째 프로그램은 약물남용 상담과 재활 프로그램이다. 첫 번째 프로그램은 약물문제가 지식과 정보의 결핍에서 연유한다는 가설에 기초한다. 약물교육을 받는 사람이 많을수록 약물로 인한 사회문제는 감소할 것이라는 것이다. 두 번째 프로그램은 약물문제가 약물로 자신을 표현하려는 기본적인 정신 혹은 정서의 문제라는 가설에 기초한다. 약물 남용자들이 자신의 정신 혹은 정서문제에 대해 상담을 더 많이 받을수록 약물 남용자의 수는 줄어들고 약물로 인한 사회문제는 감소할 것이라는 것이다. 두 개의 가설 중에서 어느 것이 맞는지에 관해서는 이론적 검증이 명확하게 되어 있지 않은 두 개의 가설을 모두 옳은 것으로 가정하고 프로그램을 설계한다. 이 때 성과측정 모형도 서로 달리하여 설계 및 운용된다.

그런데 모든 결과에서 뚜렷한 원인-효과 관계가 성립될 수 없다. 왜냐하면 프로그램 전체를 제어하기에는 불가능한 복합적인 특성들과 요소가 측정된 결과에 영향을 미치기 때문이다. 프로그램 그 자체가 결과의 유일한 원인이 아닐 수도 있는 것이다.

[그림 11 - 7] 약물문제에 대한 사회서비스 프로그램의 성과측정



자료: Martin & Kettner, 2000: 57

나) 연계성 평가

사회서비스 성과평가의 경우 이러한 인과모형에 근거하여 설계 되지 않으면 안 된다. 성과평가에서의 인과모형은 사업(프로그램) 목적과 성과목표의 인과관계 및 성과목표와 성과지표의 인과관계가 중요한 축이다. 성과목표의 설정이 사업목적 - 전략목표의 연계 하에 이루어졌는지의 여부를 평가해야 한다. 또한 성과목표와 성과지표가 사업목적을 전체적으로 의미 있게 반영하고 있으며 인

과관계도 설명 가능한지 여부를 평가해야 한다. 다만 사업목적과 성과목표 간 인과모형 및 성과목표-성과지표 간 연계성에 관한 평가는 매번 수행할 필요가 없다고 판단한다. 평가모형의 설계 시 인과모형에 대한 검증이 필요하며 성과평가가 운용과정에서 수시로 검증 및 보완하는 것이 바람직하다.

보건복지부 재정사업자율평가의 예를 보면 성과목표와 성과지표의 연계성이 부족한 것으로 자체 평가되고 있다. 보건복지부의 사업 중 2005년의 경우 25개 평가대상 사업 중 14개 사업이, 2006년의 경우 31개 평가대상 사업 중 19개 사업이 성과목표와 성과지표의 연계성이 부족한 것으로 평가되었다(최성은 외, 2007:84). 그만큼 인과관계에 근거한 평가모형의 설계가 어려움을 보여주는 것이다.

#### 5) 사회서비스 성과평가 모형의 유형화

사회서비스 성과관리 모형을 설계할 때에 차별성의 원칙을 적용한다면 사회서비스의 유형에 따라 성과평가 모형을 다르게 설계할 수 있을 것이다. 여기서는 사회서비스의 유형화를 시도하고 유형화에 따른 성과평가 모형을 모색하고자 한다.

##### 가) 사회서비스의 분류

사회서비스는 여러 가지 기준에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 서비스 분야별, 기능별, 대상자별, 서비스의 전문성, 개별성 등이 분류 기준이 될 수 있다. 이러한 다양한 사회서비스 분류방식은 성과관리와 밀접한 관련을 갖는다. 사회서비스의 유형에 따라 성과지표체계 및 성과관리방식을 달리 설계할 수 있을 것이다.

사회서비스 분야별 분류로는 사회복지서비스, 보건의료서비스, 교육서비스, 문화예술서비스, 공공질서 및 안전분야 서비스 등, 기

능별 분류에는 생활보장을 위한 서비스, 신체적·정신적 건강 확보를 위한 서비스, 인적자본 확충 및 기회평등을 위한 서비스, 사회적 관계 형성 및 참여를 위한 서비스, 일자리 서비스, 일반행정 서비스 등이 있다(박노옥, 2009). 서비스 대상별로는 노인, 장애인, 아동 청소년, 여성 가족, 특수계층(노숙인, 미혼모, 국제결혼 이주자 등) 등으로 분류할 수 있다.

그리고 전문성 정도에 의해 일반적 사회서비스와 전문적 사회서비스, 개별성 여부에 따라 개별적 서비스와 집단적 서비스로 구분할 수 있다. 다양한 분류기준에 의한 사회서비스의 유형을 정리하면 <표 II-21>과 같다.

<표 II -21> 사회서비스 유형화

| 유형화의 기준 | 유형           | 구체적 예                  |
|---------|--------------|------------------------|
| 서비스 분야  | 사회복지서비스      | 가사지원서비스, 노인돌봄서비스 등     |
|         | 보건의료서비스      | 간병서비스, 왕진서비스 등         |
|         | 교육서비스        | 보육, 교육서비스, 학습장애치료서비스 등 |
|         | 문화예술서비스      | 박물관 견학서비스, 공연관람지원서비스 등 |
|         | 일반 공공서비스     | 거리청소서비스, 대중교통서비스 등     |
| 서비스 대상자 | 노인대상 사회서비스   | 가사간병서비스/ 치매노인재활서비스     |
|         | 아동대상 사회서비스   | 보육서비스/ 아동보호서비스         |
|         | 청소년대상 사회서비스  | 상담서비스/ 비행청소년쉼터서비스      |
|         | 여성가족대상 사회서비스 | 산모신생아도우미서비스/부부클리닉서비스   |
|         | 장애인대상 사회서비스  | 활동보조서비스/ 재활보조서비스       |
|         | 특수집단         | 노숙인·새터민·국제결혼이주자서비스 등   |

II. 사회서비스 성과관리를 위한 접근방법 정립 99

<표 II - 21>의 계속

| 유형화의 기준                   | 유 형                         | 구체적 예                                |
|---------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| 서비스 기능                    | 생활보장서비스                     | 가사지원서비스                              |
|                           | 신체적·정신적 건강 확보               | 가정폭력·성폭력방지 및 피해자보호                   |
|                           | 사회적 관계형성/참여 서비스             | 사이버여성네트워크, 사이버멘토링                    |
|                           | 일자리 서비스                     | 장애인복지일자리사업, 시설퇴소아동자립 지원 등            |
| 서비스의 전문성 정도               | 일반적 사회서비스                   | 가사지원서비스, 보육서비스 등                     |
|                           | 전문적 사회서비스                   | 장애인 활동보조서비스, 위기가정개입서비스, 학습장애 치료서비스 등 |
| 서비스 제공 장소와 기능             | 특수기능시설사회서비스                 | 요양병원내 간병서비스                          |
|                           | 지역사회 거주기반형 사회서비스            | 주간보호, 단기보호 서비스                       |
|                           | 재가사회서비스                     | 가정봉사원파견서비스, 노인돌봄서비스 등                |
|                           | 이동 서비스                      | 청소년문화체험서비스, 가족나들이지원 서비스 등            |
| 서비스 이용자에 대한 봉사성 vs 지배성 정도 | 단순 봉사 서비스                   | 청소소독서비스, 목욕서비스, 세탁서비스 등              |
|                           | 전문지식 사용 서비스                 | 간병서비스, 보육서비스 등                       |
|                           | 사회적 압력행사 서비스                | 약물중독치료서비스, 위기가정개입서비스 등               |
| 이용자에 대한 태도                | 이용자를 위한 봉사 서비스(service for) | 보육서비스, 가사간병서비스, 활동보조 서비스 등           |
|                           | 이용자에게 부과하는 서비스(service to)  | 약물중독치료 서비스, 재활서비스, 아동학대예방서비스 등       |
| 서비스의 개별성                  | 개별 서비스                      | 노인돌봄서비스, 간병서비스 등                     |
|                           | 집단 서비스                      | 청소년 문화캠프, 아동영어교육서비스 등                |

자료: 김은정 외(2008) 수정 보완

#### 나) 사회서비스의 유형과 정책적 강조점

성과평가 모형을 설계할 때에 사회서비스의 분야별, 대상별, 기능별 유형에 따라 다르게 설계할 필요가 있음은 자연스러운 일이다. 성과관리 및 평가단위가 프로그램(때로는 단위사업이나 세부사업)으로 설정되는 것은 이미 분야별, 대상자별 서비스 구분이 이루어진 결과에 해당한다. 서비스의 분야와 대상자가 정해지더라도 서비스의 성격 등의 추가적 특성에 따라 성과평가모형이 달라질 수 있다. 이미 사회서비스 개념 및 특성에서 살펴보았듯이 사회서비스는 분할 가능한 개별적 특성을 갖기 때문에 개별 서비스별 맞춤형 성과평가 모형을 개발하는 것이 가장 바람직하다.

그러나 개별 프로그램별 성과평가 모형을 제시하는 데에는 한계가 있기 때문에 여기서는 성과평가 모형 설계에 영향을 줄 수 있는 분류방법으로 ① 잔여적 복지서비스와 보편적 서비스, ② 제공자 중심 재원지원 서비스와 이용자 중심 재원지원 서비스로 구분하여 살펴보려고 한다.

잔여적 복지서비스와 보편적 서비스의 구분은 수급자격을 기준으로 구분하는 유형이다. 잔여적 복지서비스는 자산조사 등에 의한 선별주의가 적용된 복지서비스로서 빈민 등 취약계층을 위한 서비스를 말한다. 잔여적 서비스는 국가가 직접 공급하거나 재정을 지원하는 형태를 가진다. 보편적 서비스는 사회적 권리로서 모든 사람에게 서비스가 제공되어야 한다는 보편주의적 원리가 적용되는 서비스이다. 제공자 중심 재원지원 서비스는 서비스의 제공자인 영리 또는 비영리기관 및 개인에게 재원이 제공되는 서비스이다. 이용자 중심 재원지원 서비스는 서비스 이용자에게 직접 현금 또는 바우처 등을 제공하는 서비스이다.

그런데 이러한 사회서비스의 유형 및 성격에 따라서 정책적 강

조점이 달라진다. 서비스의 성격에 따라 서비스에 대한 정책적 강조점은 서비스 공급 측면과 이용 측면에서 다음과 같이 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 즉, 서비스 공급 측면에서 서비스 내용의 공공성 확보, 서비스 제공의 책임성 확보, 그리고 서비스 이용 측면에서 서비스 접근성 보장, 서비스의 선택 가능성의 증진이라는 정책적 강조점의 유형화를 할 수 있다. 이러한 정책적 강조점은 성과목표 및 성과지표 설정과 밀접한 연관이 있다.

<표 II - 22> 사회서비스 성격에 따른 정책적 강조점

| 분야       | 정책적 강조점          | 서비스 성격   |
|----------|------------------|--|
| 공급<br>측면 | 서비스 내용<br>공공성 확보 | 이용자 선호보다는 공공성 유지를 위해 일정한 프로그램 제공이 더 우선시되어야 하는 사회서비스  |
|          |                  | 서비스 표준화 가능성이 낮아 다수의 공급자 출현 가능성이 낮은 사회서비스   |
|          | 서비스 제공<br>책임성 확보 | 서비스 이용자의 선택에 맡겨두기보다는 사회적 압력을 행사하더라도 서비스를 제공해야만 하는 사회서비스  |
|          |                  | 서비스 규모가 작고 수익 창출 가능성이 낮아, 서비스 제공의 공급자가 다수 존재할 가능성이 희박한 사회서비스<br>수요에 대한 직접적 관리가 없으면 서비스 과소공급이 예상되는 경우 |
| 이용<br>측면 | 서비스 접근성 보장       | 주어진 서비스를 기반으로 해야만 다른 추가적 서비스 수급이 가능해지는 기초적 사회서비스   |
|          | 서비스 선택<br>가능성 증진 | 서비스 내용이 표준화되어 있어서 이용자가 그 품질을 평가하기 용이한 사회서비스  |
|          |                  | 서비스 제공 관련 사기나 남용이 발생할 가능성이 적은 사회서비스<br>서비스 구매빈도가 잦으며, 서비스 교체로 인한 부대 비용(경제적, 정서적 부담 포함)이 낮은 사회서비스     |

자료: 김은정(2009)을 수정 보완함.

앞에서 논의한 서비스의 유형에 따라 정책적 강조점은 달라진다. 잔여적 복지서비스와 보편적 서비스를 비교해보면 잔여적 복지서비스는 서비스 내용의 공공성 확보, 서비스 제공의 공적 책임성 확보 등이 중요하다. 반면에 보편적 서비스는 이용 측면에서 서비스 접근성 보장과 서비스 선택 가능성의 증진이 중요한 내용을 이룬다.

제공자 중심 재정지원방식과 이용자 중심 재정지원방식을 비교할 경우 제공자 재정지원방식의 서비스는 서비스 내용의 공공성 확보, 서비스 제공의 공적 책임성 확보 등이 중요하다. 반면에 이용자 재정지원방식의 서비스는 서비스 접근성 보장과 서비스 선택 가능성의 증진이 중요해진다.

<표 II - 23> 서비스 유형별 정책적 강조점의 차이

| 분야    | 정책적 강조점       | 잔여적 서비스 | 보편적 서비스 | 제공자 중심 서비스 | 이용자 중심 서비스 |
|-------|---------------|---------|---------|------------|------------|
| 공급 측면 | 서비스 내용 공공성 확보 | ◎       | ○       | ○          | △          |
|       | 서비스 제공 책임성 확보 | ◎       | △       | ○          | △          |
| 이용 측면 | 서비스 접근성 보장    | ○       | ◎       | △          | ○          |
|       | 서비스 선택 가능성 증진 | △       | ◎       | △          | ○          |

주: ◎: 필요성 매우 큼, ○: 필요성 약간 큼, △: 필요성 제한적

#### 다) 잔여적 복지서비스와 보편적 서비스의 성과평가 모형

전통적인 취약계층에 대한 소득보전 및 서비스 제공인 잔여적 복지서비스의 경우 성과관리 방식은 프로그램 로직모형을 고수할

필요는 없다. 이 경우 수급자 적격성 평가, 서비스 전달체계 및 재정집행의 효율성 평가 등이 우선시되는 평가모형이 될 것이다. 수혜자 수로 측정되는 산출지표에 의한 평가는 유용성이 있지만 만족도 등의 결과지표 측정은 한계가 있을 수밖에 없다. 서비스의 품질은 최소품질 유지에 대한 평가를 할 수 있을 것이다. 이 경우에도 필수적 기본서비스와 보충적 임의적 서비스 간에는 성과평가의 방법이 달라질 수 있을 것이다. 필수적 기본서비스보다 보충적 임의적 서비스의 경우 서비스 품질평가의 유용성이 클 것이다.

반면에 보편적 서비스의 경우 국가재정이 투입되어 달성하고자 하는 목표달성 여부 및 효율성에 대한 평가의 필요성이 매우 크다. 성과지표로서의 산출과 결과, 그리고 효율성, 효과성, 품질에 대한 평가도 포함되어야 할 것이다.

예컨대 아동인지능력 향상 서비스는 현재 소득기준에 의해 대상자가 제한되는 점에서 잔여적 서비스로 볼 수 있다. 그러나 필수적 서비스라기보다는 보충적 임의적 서비스이다. 이 서비스는 아동의 인지발달에 대한 조기 투자를 통해 아동기 지적 격차가 전생애의 격차로 고착화되는 것을 방지하기 위한 사업이다. 저소득층 취학전 아동(0~1세 제외)에게 1:1 맞춤형 독서 지도, 도서 지급(또는 대여), 부모와 아이와의 상호관계법 지도 등의 서비스를 제공한다. 이 프로그램은 산출지표로서 서비스 이용자 수, 서비스 이용시간 및 횟수 등을 설정할 수 있다. 결과지표로서 아동인지능력 향상 정도, 부모의 아동인지능력 향상 서비스 만족도, 사회서비스 일자리 창출 등의 지표를 설정할 수 있다. 마찬가지로 비용 대비 산출 및 결과로써 효율성과 효과성 측정이 가능할 것이다.

그러나 사회서비스를 잔여적 복지서비스와 보편적 서비스로 구분한 성과평가 모형은 이념형 성격이 강하기 때문에 구체적인 프로그램에 따라 세밀한 설계가 이루어져야 할 것이다. 그리고 하나의

서비스에는 다양한 특성이 포함되는 경우가 있기 때문에 이를 반영하여 성과평가 모형을 설계하여야 한다. 예컨대 아동인지능력 향상 프로그램은 전자바우처 제도로 운영되는데 성과평가를 하는 데에 이용자 재정지원방식인 바우처의 특성을 반영할 필요가 있다.

<표 II - 24> 잔여적 복지서비스와 보편적 서비스의 성과평가 모형

| 구 분     | 잔여적 복지서비스                              | 보편적 서비스      |
|---------|--|--------------|
| 투입      | 재정정보                                   | ○            |
|         | 비재정정보                                  | ○            |
| 성과      | 산출                                     | ○            |
|         | 결과                                     | △            |
| 투입-성과관계 | 효율성                                    | ○            |
|         | 효과성                                    | ○            |
|         | 서비스 품질                                 | △            |
| 강조점     | 수급자 적격성 평가, 서비스 전달체계 및 재정 집행의 효율성 평가 등 | 다양한 지표의 성과평가 |

주: ○: 유용성 큼, △: 유용성 제한적

#### 라) 사회서비스 재정지원방식과 성과평가 모형

사회서비스 재정지원방식은 서비스 공급방식 및 서비스 유형에 따라 다양한 방식이 존재한다. 재정 귀착지에 의한 재정지원방식은 제공자 지원방식과 이용자 지원방식으로 구분할 수 있다. 제공자 지원방식에는 보조금, 구매계약, 위탁계약, 리스 등이 있으며, 이용자 지원방식에는 직접지불제도, 개인총예산제도, 바우처, 수당, 조세지출 등이 있다.

사회서비스의 공급-재정지원 모형은 서비스의 유형 및 재정지원방식에 따라 다른 모습을 보이게 된다. 서비스 흐름과 재정 흐름의 조합으로 구성된 이념형(ideal type)의 틀은 다음과 같다.

<표 II - 25> 사회서비스 공급 - 재정지원 모형(예)

| 재정지원 방식   |        | 서비스 흐름  |         |         | 재정 흐름           |         |
|-----------|--------|---------|---------|---------|-----------------|---------|
|           |        | 서비스 기획자 | 서비스 제공자 | 서비스 수혜자 | 재정 부담자          | 재정 귀착지  |
| 이용자 재정 지원 | 직불 제도  | 지방 정부   | 고용자     | 이용자     | 지방정부            | 이용자     |
|           | 바우처    | 중앙 정부   | 비영리기관   | 이용자     | 중앙정부 (지방정부/이용자) | 이용자     |
| 제공자 재정 지원 | 돌보미 수당 | 중앙 정부   | 서비스제공자  | 이용자     | 중앙정부/ 지방정부      | 서비스 제공자 |
|           | 보조금    | 중앙 정부   | 비영리기관   | 이용자     | 중앙정부/ 지방정부      | 비영리기관   |
|           | 위탁 계약  | 중앙 정부   | 비영리기관   | 이용자     | 중앙정부/ 지방정부      | 비영리기관   |

자료: 윤영진 외, 2009: 31

국가재정이 제공자에게 지원되는지 이용자에게 지원되는지에 따라 성과평가 모형은 다르게 설계될 필요가 있다. 제공자 재정지원의 경우 서비스 공급자에 대한 성과관리를 강조하게 되고, 이용자 재정지원의 경우 서비스 이용자의 선택권과 자율권을 확대하려는 데에 초점을 맞추게 된다. 따라서 후자의 경우 이용자 특성별 적합성 평가와 공급자 인증체계 확보 및 최소품질 관리체계 확립에 관심을 기울이게 된다.

서비스 제공자 재정지원방식과 이용자 재정지원방식은 모두 서비스 공급자가 민간기관이고 재정부담자가 국가인 사례이다. 그런데 서비스 공급자와 재정부담자가 모두 국가인 사례도 있다. 따라서 재정지원방식과 관련해서는 세 가지 형태의 사회서비스 공급-재정지원방식으로 구분할 수 있다. 즉, 국가 서비스 공급-재정부

담방식, 서비스 제공자 재정지원방식, 서비스 이용자 재정지원방식이다.

<표 II - 26> 사회서비스 재정지원방식과 주요 정책적 쟁점

| 재정지원방식   | 주요 목표                | 주요 쟁점   |
|----------|----------------------|---|
| 제공자 재정지원 | 서비스 공급자에 대한 성과관리 확대  | - 성과측정 지표 설정의 문제<br>- 성과관리의 구체적 방식  |
| 이용자 재정지원 | 서비스 이용자의 선택권, 자율권 확대 | - 서비스 유형별, 이용자 특성별 적합성 평가<br>- 공급자 인증체계 확보 및 최소품질관리체계 확립<br>- 이용자 정보 제공, 교육 컨설팅 지원체계 확보 |

자료: 김은정, 2009: 151

국가가 직접 서비스를 공급하고 재정을 부담하는 경우 성과관리의 핵심은 정부의 실패와 함께 등장한 신공공관리론의 핵심적 요소인 재정적 효율성에 있다고 할 수 있다. 이 경우 효율성과 효과성에 초점을 맞춘 성과관리를 하지만 산출 및 결과의 성과정보도 유용하게 활용된다. 그러나 성과관리에 있어 표준서비스 또는 최소수준 서비스 제공과 같은 품질은 국가의 독점적 서비스 제공으로 인해 관리 필요성은 적어진다. 서비스 최소품질기준의 충족은 필요하지만 국가에 의해 보편적이고 획일적인 서비스가 제공되기 때문에 서비스의 품질을 관리해야 할 필요성이 떨어지는 것이다. 이는 서비스 제공의 국가 독점으로 이용자들이 제공기관이나 서비스를 선택할 수 있는 여지가 없기 때문에 품질과 상관없이 정해진 서비스를 제공받을 수밖에 없다는 것을 의미한다. 반면 서비스에

대한 이용자의 접근권과 서비스 수혜의 형평성이 중요한 평가대상이 될 수 있다. 또한 국가의 재정투입과 관련하여 비용-효율성, 비용-효과성은 국가주도형 서비스 공급의 성과평가에 중요한 지표이다.

서비스 제공자 재정지원방식의 경우 국가가 직접관리하기보다 간접적인 방식으로 서비스 제공기관을 성과평가하는 방식으로 관리가 이루어진다는 점이 특징이다. 국가는 제공기관에 제공된 재정의 책임성을 강화하고 보다 효과적인 사업이 진행되고 있는가를 관리 감독하기 위하여 투입 및 성과, 효율성과 효과성, 그리고 서비스 품질에 대한 정보를 유용하게 활용한다. 이 경우 국가가 직접 성과정보를 이용자들로부터 얻는 것이 아니라 제공기관을 통해서 수집된 정보를 바탕으로 성과를 측정한다.

서비스 이용자 재정지원방식에서는 서비스 품질과 효율성 지표가 성과평가의 핵심 지표이다. 효과성 지표는 성과평가에 매우 제한적일 수밖에 없다. 효과성 지표는 결과에 대한 계량화된 지표를 개발하는 것이 어렵고 또한 선택권의 강화로 이용자들이 서비스를 한 기관으로부터 지속적으로 제공받는 것이 보장되지 않기 때문에 일관된 성과정보를 얻기가 쉽지 않다. 따라서 이용자 재정지원방식에 의한 사업의 성과관리는 간접적인 방식의 성과관리방식이 주를 이루게 된다. 국가는 서비스의 목적 달성 여부보다는 서비스의 양과 품질 및 만족도 등에 관리의 초점을 맞추게 된다.

&lt;표 II - 27&gt; 재정지원방식에 따른 서비스의 성과평가 모형

| 구 분         |        | 국가 서비스<br>공급                   | 제공자<br>재정지원          | 이용자<br>재정지원                  |
|-------------|--------|--------------------------------|----------------------|------------------------------|
| 투입          | 재정정보   | ○                              | ○                    | ○                            |
|             | 비재정정보  | ○                              | ○                    | ○                            |
| 성과          | 산출     | ○                              | ○                    | ○                            |
|             | 결과     | ○                              | ○                    | △                            |
| 투입-성과<br>관계 | 효율성    | ○                              | ○                    | ○                            |
|             | 효과성    | ○                              | ○                    | △                            |
|             | 서비스 품질 | △                              | ○                    | ○                            |
| 강조점         |        | 서비스 접근성과 형평성, 비용-효율성, 비용-효과성지표 | 다양한 성과지표 활용/간접적 성과관리 | 이용자 특성별 적합성 평가와 최소품질관리 체계 확립 |

주: ○: 유용성 큼, △: 유용성 제한적

## 6) 사례연구: 노인복지사업의 성과평가 모형 모색

### 가) 노인복지사업의 분류

앞에서 논의한 사회서비스의 유형에 따른 성과평가 모형에 근거하여 노인복지사업의 사례를 중심으로 성과평가 모형을 모색해보고자 한다. 노인복지사업은 다양하게 분류할 수 있다. 서비스 제공 형태에 따라 시설운영 지원, 서비스 지원, 바우처, 현금지원 등으로 구분할 수 있고, 서비스 이용대상의 특성별로 구분할 수 있으며, 다시 재정지원방식과 관련하여 제공자 재정지원방식과 이용자 재정지원방식으로 구분할 수 있다.

여기서는 2008년 보건복지가족부 노인복지사업 안내에 소개된 14개 사업들을 대상으로 분류하고자 한다. 노인복지사업을 일차적으로 제공자 재정지원방식과 이용자 재정지원방식으로 구분하고, 다시 시설운영 지원, 서비스 지원, 바우처, 현금 지원으로 분류하며, 그 내용은 <표 II-28>과 같다.

<표 II - 28> 노인복지사업의 분류( I )

| 사업명            | 서비스 내용               | 자격 기준   |   |
|----------------|----------------------|---|---|
| 1. 제공자 재정지원방식  |                      |   |   |
| 시설<br>운영<br>지원 | • 노인복지시설<br>(주거)     | 무료·실비·유료시설<br>제공  | 일상생활에 지장이 없는 자로서<br>- 무료시설 : 기초생활수급 대상 노인 등<br>- 실비시설 : 도시근로자 월평균소득 이하<br>가구 노인<br>- 유료시설 : 도시근로자 월평균소득 이상<br>가구 노인                                     |
|                | • 노인복지시설<br>(의료)     | 무료·실비·유료시설<br>제공  | 노인성질환 등으로 요양을 필요로 하는 자로서<br>- 무료시설 : 기초생활수급 대상 노인 등<br>- 실비시설 : 도시근로자 월평균소득 이하<br>가구 노인<br>- 유료시설 : 도시근로자 월평균소득 이상<br>가구 노인                             |
|                | • 재가노인복지사업           | 가정봉사원 파견시<br>설, 주간·단기보호시<br>설 제공, 신체 수발,<br>일상생활지원, 질병<br>관리 및 안전상담 및<br>교육 | - 무료시설 : 기초생활수급 대상 노인 등<br>- 실비시설 : 도시근로자 월평균소득 이하<br>가구 노인<br>- 유료시설 : 도시근로자 월평균소득 이상<br>가구 노인<br>* 재가노인 가정봉사원 서비스<br>- 신체 및 정신적 장애를 가져 일정기간<br>보호 필요자 |
|                | • 치매상담센터 운영          | 치매상담 서비스  | - 치매노인과 그 가족  |
|                | • 노인여가복지시설           | 경로당, 노인복지관<br>등 제공  | 없음  |
|                | • 노인일자리사업            | 노인일자리<br>제공서비스  | - 노동이 가능한 신체 건강한 노인   |
| 서비스<br>지원      | • 치매조기검진사업           | 치매조기검진 서비스  | - 기초생활수급자, 의료급여수급자<br>- 기타 보건소장이 필요하다고 인정하는 자   |
|                | • 노인 안검진 및<br>개안수술   | 안검진 및 개안수술  | - 기초생활수급자, 시·도지사가 선정한<br>저소득층 노인 중 희망자  |
|                | • 독거노인생활관리<br>사 파견   | 독거노인 생활안전<br>점검 및 보건 복지서<br>비스 연계 등.  | - 소득수준, 부양의무자 유무 등에 상관<br>없이, 실제 혼자 살고 있는 노인  |
|                | • 노인 건강진단            | 건강진단서비스   | - 기초생활수급자 및 차상위 노인 중<br>희망자<br>- 기타 보건소장이 필요하다고 인정하는 자  |
|                | • 결식우려노인 무료<br>급식지원  | 무료급식서비스   | - 결식이 우려되는 노인   |
|                | • 경로우대제(철도,<br>전철 등) | 서비스 무료제공  | 없음  |

&lt;표 II - 28&gt;의 계속

| 사업명           | 서비스 내용    | 자격 기준   |
|---------------|-----------|---|
| 2. 이용자 재정지원방식 |           |   |
| 바우처           | • 노인돌보미사업 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 신변·활동지원:식사, 세면도움, 체위 변경, 화장실이용도움, 외출동행, 목욕보조 등</li> <li>• 가사 일상생활지원: 취사, 생필품구매, 청소, 세탁</li> <li>• 보건소 월 1회 정기적인 가정방문하여 만성질환 관리 및 운동지도</li> </ul>               |
| 현금 지원         | • 기초노령연금  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대상: 소득 및 건강상태 고려(노인요양 필요점수 40점 이상 - 55점 이하)</li> <li>- 본인부담금: (최저생계비 120%이하/초과)</li> <li>월 27시간 : 월 18000원/36000원</li> <li>월 36시간 : 월 24000원/48000원</li> </ul> |
|               |           | 노인단독가구 매월 8만7천원, 노인부부가구 13만9천원 지급   |
|               |           | 65세 전체 노인중 소득과 재산이 적은 하위 70% 선정하여 독거노인은 68만원, 노인부부는 108만원 이하일 때 적용  |

자료: 보건복지가족부, 『2008년 노인복지사업안내』; 윤영진 외(2009: 227)에서 재인용

이들 제공자 재원지원방식과 이용자 재원지원방식으로 구분된 노인복지사업을 다시 잔여적 서비스와 보편적 서비스로 구분하여 2x2 표로 범주화하면 다음 <표 II -29>와 같다.

&lt;표 II - 29&gt; 노인복지사업의 분류(II)

| 구 분     | 제공자 재정지원  | 이용자 재정지원           |
|---------|---|--------------------|
| 잔여적 서비스 | 노인복지시설(주거)<br>노인복지시설(의료)<br>재가노인복지사업<br>치매조기검진사업<br>노인 안검진 및 개안수술<br>노인 건강진단            | 노인 돌보미사업<br>기초노령연금 |
| 보편적 서비스 | 치매상담센터 운영<br>노인 여가복지시설<br>노인 일자리사업<br>독거노인 생활관리사 파견<br>결식우려노인 무료급식지원<br>경로우대제(철도, 전철 등) |                    |

나) 노인복지사업의 유형별 성과평가 모형

앞에서 분류한 노인복지사업의 유형에 따라 성과평가지표의 설계를 달리할 수 있다. 그러나 앞에서 논의한 유형별 평가모형이 그대로 적용되기는 어렵다. 다만 앞에서 논의한 유형별 평가모형은 개별 평가지표를 구성하는 데에 참고를 할 수 있을 뿐이다. 여기서는 사회서비스의 개념유형을 기준으로 구분하여 평가지표 모형을 설계하고자 한다. 앞의 범주를 다시 사회서비스 개념유형과 연계한 분류모형은 다음과 같다.

<표 II - 30> 노인복지사업의 분류(III)

| 구 분 | 잔여작제공자   | 보편작제공자                                    | 잔여작이용자  | 보편작이용자 |
|-----|--|---|---------|--------|
| 최협의 | 재가노인복지사업   | 독거노인 생활<br>관리사 파견                         | 노인 돌봄사업 |        |
| 협의  | 노인복지시설(주거)<br>노인복지시설(의료)<br>치매조기검진사업<br>노인 안검진 및 개<br>안수술<br>노인 건강진단 | 치매상담센터운영<br>노인여가복지시설<br>결식우려노인 무<br>료급식지원 |         |        |
| 광의  |  | 노인 일자리사업<br>경로우대제(철도,<br>전철 등)            | 기초노령연금  |        |

최협의 사회서비스 개념은 사회적 돌봄서비스를 중심으로 한 대인서비스이다. 협의의 개념과 구분되는 점은 돌봄서비스 제공으로 인해 자율성, 특히 여성의 자율성이나 당사자인 노인, 장애인 등의 자율성을 확보할 수 있을 때 최협의 개념으로 본다. 사례로 선정한 노인복지 관련 14개 사업 중 최협의 사업은 가사지원 형태의 독거노인 생활관리사 파견사업, 돌봄서비스를 제공하는 재가노인 복지사업과 노인돌봄사업이다. 이 중 독거노인 생활관리사 파견

사업은 보편적 서비스/제공자 재정지원 형태에 속하며, 재가노인 복지사업은 잔여적 서비스/제공자 재정지원 형태, 노인돌보미사업은 잔여적 서비스/이용자 재정지원 형태에 속한다.

독거노인 생활관리사 파견사업의 성과지표로서 산출지표는 서비스 이용자 수로 측정 가능하고 결과지표는 서비스 만족도 또는 일상생활 기능개선수준 지표 등으로 측정할 수 있다. 효율성과 효과성 지표는 비용 대비 이용자 수와 목적달성 정도로 측정 가능하며, 제공자 재정지원방식이기 때문에 특히 유용한 지표가 될 수 있다. 품질지표는 표준품질 또는 최소품질기준을 설정하여 이의 준수 여부를 평가하는 것이 필요하다.

재가노인복지사업과 노인돌보미사업의 성과지표로서 산출지표는 서비스 이용자 수와 이용자 1인당 서비스 이용시간으로 측정 가능하다. 결과지표는 서비스 만족도 또는 일상생활 기능개선수준 지표 등으로 측정할 수 있다. 효율성과 효과성 지표의 경우 재가노인복지사업은 비용 대비 이용자 수와 목적달성 정도로 측정 가능하다. 하지만 이용자 지원방식의 노인돌보미사업은 이용자 선택권이 주어진 점에서 지표로서의 효용이 떨어진다고 볼 수 있다. 오히려 수혜자 접근성과 서비스 전달체계의 효율성에 대해 평가할 필요가 있을 것이다. 그리고 품질지표의 경우 표준품질 또는 최소품질기준을 설정하여 이의 준수 여부를 평가하는 것이 필요하다. 다만 노인돌보미사업은 이용자 선택이 보장된다는 점에서 품질관리의 유용성이 낮다고 볼 수 있다.

협회의 사회서비스에는 돌봄서비스가 아닌 다양한 형태의 복지서비스가 포함된다. 여기에는 치매상담센터 운영, 치매 조기검진사업, 노인 안검진 및 개안수술, 노인 건강진단, 결식우려노인 무료급식지원 등과 노인복지시설(주거/의료/여가) 제공 등이 포함된

다. 노인복지시설(주거/의료) 제공사업과 치매 조기검진사업, 노인 안검진 및 개안수술, 노인 건강진단은 잔여적/제공자 유형의 사업에 해당되며, 노인복지시설 제공사업은 지속성을 갖는 데 비해 나머지 사업은 일회성 사업이다.

노인복지시설(주거/의료) 제공 사업은 시설운영 지원 서비스로서 산출지표로 서비스 이용자 수, 결과지표로서 서비스 만족도 등으로 측정할 수 있으며, 효율성 및 효과성 지표도 비용 대비 이용자 수 및 목표달성도 등으로 측정할 필요가 있다. 다만 품질지표는 측정 유용성이 떨어진다고 볼 수 있다. 치매조기검진사업이나 노인 안검진 및 개안수술, 건강진단 등은 일회성 서비스 제공 사업으로서 서비스 이용자 수로 산출지표를 설정하는 것은 필요하지만 결과지표와 품질지표는 의미가 없다. 그리고 효율성 지표의 유용성은 떨어지지만 효과성 지표는 산출지표로 측정한 목표달성도로 측정 가능하다.

보편적/제공자 유형의 치매상담센터 운영사업과 노인복지여가시설의 경우 산출지표로서 서비스 이용자 수, 결과지표로서 서비스 만족도 등으로 측정 가능하고, 효율성 지표와 효과성 지표도 설정할 수 있다. 품질지표는 측정 유용성이 떨어진다고 볼 수 있다. 결식우려노인 무료급식지원사업의 경우 산출지표로서 서비스 이용자 수로 측정할 수 있으나 결과지표, 효율성, 품질지표의 유용성은 낮다고 볼 수 있다. 그러나 효과성 지표는 산출지표로 측정한 목표달성도로 측정 가능하다.

광의의 사회서비스에는 노인 일자리사업, 경로우대제, 기초노령연금 등이 포함된다. 철도, 전철 등의 경로우대제와 기초노령연금 사업은 산출지표는 설정할 수 있지만 결과와 품질, 효율성 및 효과성 지표 등은 측정 필요성이 낮다고 볼 수 있다. 노인 일자리사

업의 경우 수혜자 수로서의 산출지표, 실제 취업자 수로서의 결과 지표로 측정 가능하고, 효율성 및 효과성 지표의 유용성도 높다고 볼 수 있다. 그러나 품질지표의 유용성은 낮다고 볼 수 있다.

노인복지사업의 유형별 성과지표의 예는 <표 II-31>과 같다.

지금까지 노인복지사업의 예를 들어 성과평가의 설계방법을 달리할 수 있음을 보았다. 그러나 사업유형별 설계방식이 다를 수는 있으나 명확하게 확정할 수 있는 일관성을 발견하기는 쉽지 않다. 서비스 유형을 잔여적 서비스와 보편적 서비스, 제공자 재정지원 방식과 이용자 재정지원방식에 의해 구분해 보았으나 유형별로 나름대로의 성과평가 특성을 보여주는 하지만 일관적 틀을 찾기는 어렵다. 여기에 일시적 서비스인지 지속적 서비스인지, 그리고 최협의, 협의, 광의라는 개념 유형에 따라서도 성과평가 설계방식이 달라짐을 보여준다. 최협의 돌봄서비스사업에는 산출 및 결과지표와 효율성, 효과성 및 품질지표의 설계가 가능함을 보여준다. 그런데 경로우대제나 기초노령연금과 같은 프로그램 또는 정책과 같이 개념의 범위가 넓어질 경우 성과평가의 내용이 제한적임을 알 수 있다.

여기서 다시 사회서비스 성과관리에서 적용되어야 할 원칙을 상기할 필요가 있다. 즉, 사회서비스 성과평가지표를 설계할 때에는 ① 차별성의 원칙, ② 융통성의 원칙, ③ 재량성의 원칙, ④ 단순성의 원칙을 적용할 필요가 있다. 성과평가지표의 설계는 프로그램별 또는 (단위)사업별로 개별적 설계가 필요하며, 사업의 특성을 고려하여 융통성 있게 설계하는 것이 바람직하다. 그리고 성과평가의 주체가 중앙정부이든 지방정부이든 성과평가의 목적 및 취지에 맞게 평가주체가 재량을 발휘하여 설계하는 것이 성과평가 및 관리의 타당성과 적실성을 높일 수 있다.

<표 II - 31> 노인복지사업의 유형과 성과지표(예)

|     | 서비스 특성  |         | 투입                      | 산출                           | 결과                      | 효율성         | 효과성               | 품질               |
|-----|---------|---------|-------------------------|------------------------------|-------------------------|-------------|-------------------|------------------|
|     | 서비스 지원  | 보편적/제공자 |                         |                              |                         |             |                   |                  |
| 최협의 | 서비스 지원  | 보편적/제공자 | 사업비용(사업예산규모)/<br>물량비 수  | 서비스 이용자수                     | 서비스 만족도/일상<br>생활 기능개선수준 | 비용 대비 이용자 수 | 목적달성 정도           | 표준/최소품질<br>준수 여부 |
|     | 시설운영 지원 | 간여좌/제공자 | 사업비용(사업예산규모)/<br>물량비 수  | 서비스 이용자수/이용자<br>1인당 서비스 이용시간 | 서비스 만족도/일상<br>생활 기능개선수준 | 비용 대비 이용자 수 | 목적달성 정도           | 표준/최소품질<br>준수 여부 |
|     | 바우처     | 간여좌/이용자 | 사업비용(사업예산규모)/<br>물량비 수  | 서비스 이용자수/이용자<br>1인당 서비스 이용시간 | 서비스 만족도/일상<br>생활 기능개선수준 | (수혜자 접근성)   |                   | 표준/최소품질<br>준수 여부 |
|     | 시설운영 지원 | 보편적/제공자 | 사업비용(사업예산규모)/<br>상당자 수  | 서비스 이용자수                     | 서비스 만족도                 | 비용 대비 이용자 수 | 목적달성 정도           | 표준/최소품질<br>준수 여부 |
|     | 서비스 지원  | 간여좌/제공자 | 사업비용(사업예산규모)            | 서비스 이용자수                     | -                       |             | 목적(산출지표)<br>달성 정도 | -                |
|     | 서비스 지원  | 간여좌/제공자 | 사업비용(사업예산규모)            | 서비스 이용자수                     | -                       |             | 목적(산출지표)<br>달성 정도 | -                |
| 협의  | 서비스 지원  | 간여좌/제공자 | 사업비용(사업예산규모)            | 서비스 이용자수                     | -                       |             | 목적(산출지표)<br>달성 정도 | -                |
|     | 서비스 지원  | 간여좌/제공자 | 사업비용(사업예산규모)            | 서비스 이용자수                     | -                       |             | 목적(산출지표)<br>달성 정도 | -                |
|     | 서비스 지원  | 보편적/제공자 | 사업비용(사업예산규모)            | 서비스 이용자수                     | -                       |             | 목적(산출지표)<br>달성 정도 | -                |
|     | 시설운영 지원 | 간여좌/제공자 | 사업비용(사업예산규모)/<br>공급기관 수 | 서비스 이용자수                     | 서비스 만족도                 | 비용 대비 이용자 수 | 목적달성 정도           | -                |
|     | 시설운영 지원 | 간여좌/제공자 | 사업비용(사업예산규모)/<br>공급기관 수 | 서비스 이용자수                     | 서비스 만족도                 | 비용 대비 이용자 수 | 목적달성 정도           | -                |
|     | 시설운영 지원 | 보편적/제공자 | 사업비용(사업예산규모)/<br>공급기관 수 | 서비스 이용자수                     | 서비스 만족도                 | 비용 대비 이용자 수 | 목적달성 정도           | -                |
| 광의  | 서비스 지원  | 보편적/제공자 | 사업비용(사업예산규모)            | 취업한 노인 수                     | 장기취업한 노인 수              | 비용 대비 이용자 수 | 목적달성 정도           | -                |
|     | 서비스 지원  | 보편적/제공자 | 사업비용(사업예산규모)            | 서비스 이용자수                     | -                       | -           | -                 | -                |
|     | 현금지원    | 간여좌/이용자 | 사업비용(사업예산규모)            | 서비스 이용자수                     | -                       | -           | -                 | -                |

#### 4. 결론

최근 새로운 사회적 위협의 대두로부터 수요가 급증하고 있는 사회서비스 분야에 많은 재정이 투입되고 있다. 재정투입의 증대와 더불어 사회서비스 분야의 재정적 가치(value for money)를 높이기 위한 방안으로 성과관리를 강화하는 움직임이 활발하다. 그런데 아직 사회서비스의 개념 정립이 제대로 되어 있지 않는 상태이며, 사회서비스의 특성을 충분히 고려한 성과평가 모형이 정립되어 있지 않다. 사회서비스 개념은 공공재적 특성을 가진 동시에 분할 가능성이 있는 개별적 속성을 갖는다는 점에서 매우 복잡적이고 다양한 성격을 가진다. 그만큼 성과평가방식은 다양할 수밖에 없다.

본 연구에서는 먼저 사회서비스의 개념 정의를 시도하였다. 사회서비스 관련 정책과 이론적 연구에서 혼란스럽게 사용되고 있는 사회서비스 개념을 체계화해보고자 하였다. 이것은 사회서비스 성과관리에 선결요건이기 때문이다. 여기서는 사회서비스 개념을 최협의, 협의, 광의의 개념으로 구분하였다. 개념의 범위가 분명하게 확정되는 것은 아니지만 속성 범위를 토대로 구분함으로써 사회서비스 개념의 활용도를 높이려는 노력을 기울였다.

사회서비스에 대한 성과관리방식은 이론적 배경에 따라서 강조점이 달라진다. 신공공관리론에서는 복지의 특수성보다는 관리의 일반적 효율성을 강조하여 이에 대한 평가를 중심으로 성과평가 모형이 설계된다. 사회개발론적 접근은 사회적 지출의 감소와 사회서비스의 민간화 그리고 사회복지에서 정부 개입의 철폐를 주장하는 신보수주의에 대한 반론으로 주장되었다. 이 접근법에서는 생산적 경제에 참여하는 취약계층의 역량 증대에 주된 관심을 두

어 경제적 생산성과 효과성 등을 사회정책의 성과목표로 설정하여 평가를 한다. 사회투자론적 접근은 새로운 사회적 위험에 대처하기 위해 등장하였으며, 사회기반에 대한 투자를 위해 사업이나 프로그램의 관리수단으로 성과관리체계를 활용한다. 사회경제론적 접근은 이윤을 추구하는 시장경제와는 달리 시장 퇴출자를 돌보고 배려하는 이타주의적 효용을 추구하는 공적 경제의 관점에서 접근한다. 따라서 성과관리 목표로서 복지와 고용이 전략적 목표로 설정되고, 재정의 제약요인을 고려하여 비용효율성 및 비용효과성을 측정 및 평가한다.

본 연구에서는 사회서비스의 성과관리 모형을 설계할 때의 고려요소로서 다음의 주제를 제기하였다.

첫째, 성과평가 및 분석단위를 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 조직(기관), 개인, 정책, 프로그램, 단위사업, 세부사업 등 다양한 분석단위 중 어느 것을 선택할 것인가의 결정문제이다.

둘째, 사회서비스 성과평가를 일률적으로 시행해야 하는가의 문제이다. 성과평가를 할 수 없거나 할 필요가 없는 특정 사회서비스의 식별, 서비스 유형별로 적합한 성과평가지표의 설계 등과 관련된 문제이다.

셋째, 성과평가지표의 설계는 무엇을 측정하여 평가할 것인가의 문제이다. 투입지표, 활동지표, 산출지표, 결과지표를 어떻게 설정하며, 사회서비스 유형에 따라 어떤 지표에 역점을 두어야 할 것인가의 문제이다.

그리고 사회서비스 성과관리 모형 설계의 기본원칙으로서 ① 차별성의 원칙, ② 융통성의 원칙, ③ 재량성의 원칙, ④ 단순성의 원칙을 제시하였다. 이는 사회서비스의 특징인 대인서비스의 성격상 서비스의 분할 가능성이 있어 개별화가 가능한 성격을 갖

는 점을 고려한 원칙이다. 이는 사회서비스 성과관리의 맞춤형 차별적 방식을 도입할 것을 의미하는 것이다. 차별성의 원칙은 사회서비스의 분할 가능성과 개별화의 특성 때문에 사회서비스의 유형에 따라 차별적·개별적 성과관리방식을 취해야 함을 말한다. 융통성의 원칙은 사회서비스의 특성상 성과측정방식 및 관리방식을 엄격하게 적용하는 것보다 신축적으로 적용할 필요가 있다는 원칙이다. 대인서비스의 개별화 특성은 개인별 맞춤형 성과관리가 가능한 성격을 갖기 때문이다. 재량성의 원칙은 성과관리의 주체가 다양함을 전제할 때 각 주체별로 성과관리에 대한 재량권을 갖고 신축적으로 운용할 필요가 있음을 말한다. 단순성의 원칙은 사회서비스의 성격상 너무 정교하고 엄격하게 성과관리를 하는 것보다는 특정 지표들을 중심으로 한 성과관리방식이 바람직함을 반영한 원칙이다.

사회서비스에 대한 성과관리 및 평가를 할 때의 단위는 개별 프로그램(사업)이 적절함을 제시하였다. 사회서비스 프로그램의 이해관계자, 즉 선출직 공무원, 정부기금 관계자, 재단 등의 투자자들은 프로그램에 관심을 갖고 있기 때문이다. 그런데 프로그램이라고 할 때에도 실제 평가대상은 프로그램 구조(program structure)상 ‘프로그램-단위사업-세부사업’의 특정한 사업단위를 지칭하게 된다.

본 연구에서의 사회서비스 성과평가 모형은 미국 SEA 보고서의 성과평가 모형을 원용하여 제시하였다. 먼저 성과평가를 위해 세 가지 영역인 서비스 노력, 서비스 성과, 서비스 노력 및 성과의 관계로 구분하였다. 서비스 노력에는 재정정보와 비재정정보를 제공한다. 서비스 성과는 산출지표와 결과지표로 측정한다. 산출지표는 주로 내부적인 사업 수행과 관련이 있는 것으로 수혜자나 일반대중에게 전달되는 서비스나 산물을 측정하는 것이다. 결과지표

는 주로 사업의 목표나 전략적 목표와 연관성이 있는 지표로 측정한다. 결과지표는 목표달성 측면에서 달성된 결과, 성취 혹은 영향을 측정한다. 서비스 노력 및 성과의 관계로서는 효율성, 효과성, 품질 지표를 제시한다. 효율성과 효과성 지표는 투입 대비 서비스 산출 및 결과의 비율로 측정한다. 품질 지표는 품질 차원의 산출 또는 고객만족도로 측정한다.

마지막으로 노인복지사업의 사례를 중심으로 서비스의 성격에 따른 성과평가 모형을 예시적으로 설계해 보았다.

그런데 사회서비스에 대한 성과관리는 성과관리주체가 추구하고 있는 정책의 목표와 관리과제가 중심을 이룰 수밖에 없다. 사회서비스의 기획사이면서 재정부담자인 보건복지부는 사회서비스 프로그램을 통해 달성하고자 하는 정책목표를 효율적이고 효과적으로 달성하려는 취지에서 성과평가 모형을 설계해야 한다. 앞에서 논의한 대로 사회서비스의 특성 때문에 성과평가 모형은 일률적인 성과평가지표를 가질 필요는 없으며, 개별적 프로그램의 성격에 따라 맞춤형 성과평가 모형을 설정해야 한다. 이는 차별성의 원칙과 융통성의 원칙에 근거하여 평가모형을 설정해야 함을 의미한다. 이러한 평가모형은 사회서비스 프로그램이 사회문제의 해결 또는 추구하고자 하는 정책목표의 달성과 인과적 관계를 가질 수 있어야 한다. 그러나 성과관리의 비용을 최소화하는 수준에서 성과관리를 해야 하기 때문에 성과평가 모형은 단순성의 원칙에 근거하여 설계될 필요가 있다.

### Ⅲ. 사회서비스프로그램 성과관리에 관한 해외사례 조사 연구

#### 1. 서론

##### 가. 연구의 필요성 및 목적

최근 우리 사회는 고령화와 소득수준의 향상, 여성의 경제활동 증가 및 가족구조의 변화 등 인구·사회학적 변화를 급격하게 경험하고 있으며, 이러한 변화는 사회복지서비스에 대한 수요의 급증으로 이어지고 있다. 특히 급속도로 진행되는 고령화에 따른 노인 복지서비스와 여성의 경제활동 증가에 따른 아동보육서비스에 대한 수요는 과히 폭발적으로 팽창하고 있다.

이러한 수요 변화에 대응하여, 정부는 다음과 같은 두 가지 차원에서 정책적 대응방안을 강구하고 있다. 첫째, 급증하는 수요에 대해 정부는 사회복지 공급 확대라는 정책적 노력을 경주하고 있다. 실제로 정부는 독거노인·중증장애인 돌봄 등 필수적인 서비스를 우선적으로 확충하고, 인적·사회적 자원에 대한 사회투자도 강화하는 등 사회복지 확충에 대한 다각적인 노력을 경주하고 있다. 또한 한국형 Head Start라고 할 수 있는 희망스타트 프로젝트를 통해 아동에 대한 투자를 확대하고 있으며, 간병 및 수발서비스를 제도화하고 있다. 이러한 노력들은 사회복지의 보편성 확보라는 측면에서 바람직하다고 평가할 수 있으나, 다른 한편 서

비스의 확대에 상응하는 증가된 재정이 필요하다는 점과 한정된 재원의 배분에 있어 우선순위의 문제 등에서 그 한계가 지적되고 있는 실정이다.

다른 한편, 한정된 자원 내에서 급증하는 사회서비스에 효과적으로 대응하기 위해 우리나라 정부는 기존 사회복지서비스 제공에 있어 효율성과 효과성을 높이는 전략을 구사하고 있다. 이에는 다시 크게 두 가지의 흐름이 존재한다고 할 수 있는데, 하나는 사회서비스 시장화, 사회복지부문의 시장원리 확대, 또는 시장부문 활성화를 통한 사회서비스 공급에 있어 시장매커니즘의 활용이다(이영범·남승연, 2009). 이는 전통적인 사회복지와 구별되는 시장의 개념을 사회복지에 도입한 것으로, 현재 정부에서 역점적으로 추진하고 있는 사회서비스 일자리 창출 노력과 병행하여 광범위하게 전개되고 있는 실정이다. 그러나 이러한 시장화 방식은 기존 사회복지 전달체계에 상당한 혼동을 준다는 비판을 내재하고 있으며(최재성, 2008), 민간위탁이라는 방식의 책임성 전가 매커니즘에서 발생하는 사회서비스 품질 저하의 문제가 또 다른 이슈로 제기되고 있다.

이러한 상황에서 기존 사회서비스 전달의 효과성과 효율성을 증진시키고자 하는 다른 방안으로 정부는 기존 사회서비스 공급에 있어 성과관리를 강화하는 방안을 모색할 수 있다. 그러나 우리나라에서 이미 건설 등 SOC 분야에 있어 성과관리는 보편적인 현상이 되었음에도 불구하고, 휴먼서비스(human service)를 기본으로 하는 사회서비스 분야에서는 그 제공되는 서비스의 특성상 아직 성과관리에 대한 개념과 체계가 정립되지 않은 상태이다.

지방분권화 움직임과 사회서비스 확충에 따른 분권교부세의 급격한 증가는 보다 책임성 있고 효과적인 예산의 사용과 그에 따른

성과의 창출을 요구하고 있다. 그럼에도 불구하고, 중앙정부는 물론이고 지방정부 차원에서도 아직 사회서비스에 대한 성과관리 체계는 물론, 그 개념조차 도입되어 있지 않은 실정이다. 이에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 기본적으로 우리나라는 그간 최근 급증하는 수요 증가에 대응하여 공급의 확대에만 급급했지, 효과적인 성과 창출을 위한 관리방안에 대한 깊은 고민과 연구를 수행하지 못한 점도 그 이유가 되고 있다.

따라서 본 연구에서는 우리나라 사회서비스 공급의 성과관리 체계의 확립을 위한 기초 연구로서, 이 분야에 있어 선도적인 해외 주요국의 사회서비스 성과관리시스템을 조사하고자 한다. 이 연구의 대상이 되는 미국, 호주, 영국 등의 주요 선진국은 우리나라에 비해 상대적으로 장기간의 사회서비스 공급 경험과 그에 따른 성공과 실패 경험을 축적한 국가들이다. 이들이 사회서비스를 제공하기 위해 구축한 체계를 중앙정부와 지방정부의 역할과 관계 측면에서, 성과관리의 세 가지 요소라 할 수 있는 기획적 전략 측면, 집행 측면, 그리고 평가 및 환류 측면에서, 마지막으로 성과예산(performance budgeting) 측면에서 벤치마킹하여, 우리나라 사회서비스 성과관리시스템 정립에의 시사점을 도출하는 것이 본 연구의 목적이다. 제도란 한 사회의 역사적, 문화적, 사회적, 경제적 산물이라고 할 수 있다. 따라서 외국의 사회서비스 성과관리제도가 이러한 상황적 맥락의 산물이라고 할 수 있으므로, 본 연구에서는 외국 제도의 소개와 함께 그 맥락성을 함께 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 통하여 우리나라의 사회·경제적 맥락에 맞는 맞춤형(customized) 사회서비스 성과관리제도의 도입이 가능해질 것으로 기대한다.

## 나. 연구의 범위 및 방법

### 1) 연구의 범위

본 연구는 주요 선진국의 사회서비스 성과관리시스템을 벤치마킹하여 우리나라 사회서비스 성과관리시스템에의 함의를 도출하는 것을 목적으로, 미국, 영국 및 호주의 사회서비스 성과관리시스템 분석을 그 공간적 범위로 하고 있다. 사례 선택의 첫 번째 기준은 우선 에스핑-앤더슨 등이 논의한 복지국가의 유형론에 근거하고 있다(Esping-Andersen, 1990). 그에 따르면, “시민들이 자유롭게, 그리고 직업, 수입, 일반적 복지를 상실할 위험이 없는 상태에서, 그들 자신이 필요하다고 생각할 때 노동에서 손을 뗄 수 있게 되는 것”이라고 정의되는 탈상품화(decommodification)에 따라, 복지국가는 미국과 영국 등의 자유주의 복지국가와 오스트리아, 프랑스, 독일 등의 조합주의 복지국가, 그리고 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등의 사회민주주의 복지국가로 구분할 수 있다.

본 연구에서 비교대상으로 삼고 있는 미국이나 영국, 호주 등은 모두 자유주의 복지국가 유형에 속하는 국가들로, 우리나라의 복지국가 유형과 일치한다고 할 수 있다. 이러한 국가들에서 급여의 대상은 상대적으로 저소득층에 초점이 맞춰져 있으며, 사회서비스 제공에 있어 국가의 역할은 민간부문에 대한 보조로 규정된다. 이러한 점에서 벤치마킹 대상이 된 국가들은 우리나라와 그 사회서비스 제공의 지향성을 같이한다고 할 수 있다.

미국은 일찍부터 시장 위주로 사회서비스 공급시스템이 편성된 국가이고, 영국 및 호주는 국가 위주의 시스템에서 시장 위주의 시스템으로 전환되고 있는 국가들로, 사회서비스 시장화의 경험을

우리보다 먼저 겪었다고 할 수 있다. 이 국가들을 고찰함으로써 과도기적 위치에 있는 우리나라 시스템에 적실한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대한다.

또한 사회서비스는 중앙정부와 지방정부, 민간, 또는 이들의 혼합된 형태로 제공될 수 있는바, 이 연구에서는 사회서비스 제공을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 역할과 기능, 관계 등을 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 통하여 각 수준의 정부가 성과관리 측면에서 지니고 있는 권한과 책임, 정부간 책임성 확보 매커니즘 등을 종합적으로 고찰하고자 한다.

한편, 사회서비스는 그 범위가 상당히 광범위하므로, 사회서비스에 포함되는 모든 영역을 연구대상으로 삼기에는 한계가 존재한다. 사회서비스의 주요 영역으로는 아동복지, 여성복지, 장애인복지, 청소년복지, 노인복지 등이 폭넓게 존재한다. 본 연구에서는 그 대상적 범위로 사회서비스 중 가장 대표적이라고 할 수 있는 아동돌봄서비스에 국한하여, 각국에서의 성과관리시스템을 벤치마킹하고자 한다. 아동돌봄서비스를 이 연구의 대상으로 삼는 것은 사회복지서비스 분야에 대한 지출 중에서 이 부분에 대한 지출이 대부분의 국가에서 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 이에 따라 고용규모도 가장 크기 때문이기도 하다(박세경, 2007).

마지막으로 사회서비스라 함은 그 공급구조와 주체, 수급자격과 급여 수준, 전달체계, 재원 등 다차원의 구성요소를 포함하고 있는 것이고, 정부의 활동 차원에서도 정책, 프로그램(사업), 프로젝트 등 다양한 수준에서 진행되고 있는 상당히 복합적인 개념이라고 할 수 있다. 논의의 단일성을 위해 본 연구에서는 프로그램 수준에서의 사회서비스 제공에 초점을 맞추어 연구를 진행하고자 한다. 규범적 정책목표가 현실에서 실현되기 위해서는 구체적인 정

책목적으로 조작화 내지 측정화가 가능해야 되는 것처럼, 포괄적인 정책은 실질적인 프로그램 단위로 구체화되어야만 실효성 있는 시사점을 얻을 수 있다. 이런 이유에서 본 연구에서는 프로그램을 대상으로 한 분석을 시도하고자 한다. 한편 프로젝트(project) 수준의 벤치마킹은 자칫 전체 프로그램이나 정책에 내재하고 있는 맥락성을 상실할 수 있기 때문에 본 연구에서는 지양하고자 한다.

## 2) 연구의 방법

해외 주요국의 사회서비스 성과관리시스템 벤치마킹이라는 연구의 목적을 달성하기 위해, 본 연구는 문헌조사, 해외 현장 방문 조사, 전문가 인터뷰 조사 등의 다양한 방법을 활용하고자 한다.

우선, 사회서비스 성과관리체계를 연구하기 위해서는 각 국가별 사회서비스 제공 시스템에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다. 따라서 본 연구에서는 미국과 영국, 호주를 중심으로 각 국가에서의 사회서비스 제공 현황과 전달체계 등에 관한 선행연구를 문헌연구 방식으로 고찰하고자 한다. 일반적으로 성과관리에 대한 연구는 많이 이루어졌지만, 사회서비스 분야에 대한 성과관리 연구는 국내외를 막론하고 전반적으로 많지 않은 실정이다. 이는 그동안 이 분야가 성과관리의 대상으로 인식되지 않았음을 반증하는 것이라 할 수 있다.

다음으로 본 연구는 해외 사회서비스 성과관리 시스템을 벤치마킹하기 위하여, 현장 방문 조사를 실시하고자 한다. 국내외의 사회서비스 성과관리체계에 대한 선행연구가 미흡하고, 우리나라는 아직 최소한의 성과관리시스템도 구축하지 못하고 있기 때문에, 사회서비스 성과관리시스템을 체계적으로 구축·실시하고 있는 국가에 대한 현장 조사가 필수적이라고 할 수 있다. 연구대상으로

하고 있는 미국, 영국, 호주의 3개국 중 사회서비스 성과관리체계가 가장 체계적으로 구축되어 운영되고 있는 미국의 연방정부와 주정부를 방문하여, 성과관리시스템의 작동 원리와 방식 등을 벤치마킹하고자 한다.

마지막으로 본 연구는 사회서비스 성과관리에 관한 전문가 인터뷰 조사를 실시하고자 한다. 연구과정 중 사회서비스 성과관리시스템에 관한 다양한 전문가에 대해 심층 인터뷰를 병행함으로써, 사회서비스 성과관리에 대한 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다.

## 2. 미국의 사회서비스 성과관리

### 가. 프로그램 성과관리제도(PART)의 개관

미국은 지난 1993년 연방정부 프로그램의 효과성과 책임성을 제고하기 위해 정부성과평가법(Government Performance Results Act, GPRA)을 제정한 이래, 모든 연방정부 프로그램에 대한 평가시스템인 The Program Assessment Rating Tool(PART)을 발전시키고 있다. PART는 GPRA와 연계하여 연방부처(departments), 독립행정기관(agencies), 공기업(government corporation) 등 연방기관들의 프로그램 성과를 주기적으로 평가하기 위해 2002년 처음 실시되었으며, 2007년 11월에는 Executive Order 13450(Improving Government Program Performance)로 성과관리활동을 감독하기 위해 성과증진위원회(Performance Improvement Council, PIC)와 성과증진관(Performance Improvement Officers, PIO)을 새로 설치하는 등 연방정부 지원프로그램에 대한 지속적인 성과관리활동을 전개하고 있다.

구체적으로 PART는 대통령의 관리의제(The President's Management Agenda)에 대한 일환으로 2002년 미 연방관리예산처(OMB)에 의해서 개발된 질문지 형식의 측정도구로, GPRA에 근거하여 연방정부 프로그램들의 성과정보를 관리하도록 설계되어 있다. PART는 연방정부기관의 프로그램을 7개의 유형으로 나누어 검토하고 있는데, 평가대상인 프로그램 유형은 연방정부프로그램(Direct Federal Programs), 경쟁 보조금 프로그램(Competitive Grant Programs), 정액/법정 교부금 프로그램(Block/Formula Grant Programs), 규제기반 프로그램(Regulatory-Based Programs), 자산 및 서비스 취득 프로그램(Capital Assets and Service Acquisition Programs), 신용 프로그램(Credit Programs), 연구 및 개발 프로그램(Research and Development Programs)으로 나뉜다.

이러한 프로그램의 성과를 평가하는 데 있어서 객관성, 간편성, 신뢰성, 용이성 및 가치 중립성을 확보하고자, PART 각 항목에 대한 평가는 OMB 심사관과 외부 전문가와의 협의를 통해 이루어지고, 평가결과를 바탕으로 각 프로그램에 대한 수정·보완이 이루어진다. 항목별 평가점수는 0점에서 100점으로 나뉘어 구분되고, 4개 평가항목의 총점을 기준으로 최종 성과평가 결과를 효과적(Effective), 다소 효과적(Moderately Effective), 적절(Adequate), 비효과적(Ineffective), 평가부재라는 5단계 등급으로 도출해낸다.

평가부문은 사전계획단계, 사업추진단계, 사업성과단계를 모두 대상으로 한다. 세부적인 평가영역은 네 가지로 분류되는데, 목표 및 설계에 20%, 전략적 계획에 10%, 사업관리에 20%, 사업의 성과에 50%의 점수를 부여하고 있다. 각 질문항목에 대한 증명은 해당부처가 담당하며, OMB는 사실을 확인하는 역할을 한다. 이러한 PART의 구성 및 평가에 대한 내용은 아래 <표 Ⅲ-1>에 간략하게 요약되어 있다.

&lt;표 III - 1&gt; PART의 구성 및 평가

|               |  |
|---------------|--|
| 사업 종류         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연방정부프로그램</li> <li>- 경쟁 보조금 프로그램</li> <li>- 정액/법정 교부금 프로그램</li> <li>- 규제기반 프로그램</li> <li>- 자산 및 서비스 취득 프로그램</li> <li>- 신용 프로그램</li> <li>- 연구 및 개발 프로그램</li> </ul>  |
| 평가부문<br>(4분야) | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 프로그램의 목적과 설계(20%)</li> <li>- 전략적 계획(10%)</li> <li>- 사업의 관리(20%)</li> <li>- 사업의 결과(50%)</li> </ul>   |
| 성과평가등급        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 효과적(effective): 명확한 목표설정과 효과적인 프로그램 관리 및 기대성과 달성</li> <li>- 다소 효과적(moderately effective): 명확한 목표설정과 성과달성, 프로그램의 설계나 관리의 보완</li> <li>- 적절(adequate): 설정된 목표의 보완 및 프로그램 관리와 책무성 강화필요</li> <li>- 비효과적(ineffective): 프로그램 목표와 관리의 부실 및 목표달성의 실패</li> <li>- 평가부재: 성과목표, 측정지표 및 성과자료의 부재</li> </ul> |

자료: 이윤식 외, 『정부성과관리와 평가제도 재구성』, 2006

PART의 또 다른 특징 중 하나는 평가의 기준이 정책산출(output) 보다는 정책결과(outcomes)에 주안점을 둔다는 것이다. 프로그램의 성과측정을 통해서 연방정부기관에서 집행된 정책산출이 어떠한 정책결과를 가져왔는지를 프로그램의 실질적 목표와 비교함으로써 연방정부기관의 성과관리 능력을 판단할 수 있기 때문이다.

PART의 활용 중 특기할 사항은 그 결과를 예산과 직접 연계시

키지 않는다는 것이다. 즉, PART에서 높은 점수를 받았다고 해서 예산배정이 보장되는 것은 아니다. 또한 평가에서 낮은 점수를 받았다고 예산배정이 삭감되는 것도 아니다. 오히려 프로그램의 낮은 성과를 보완하기 위해 증가된 예산배정을 받을 수도 있다. PART는 사업을 진단하는 도구이므로, 사업의 성과를 근간으로 하여 기타 다양한 요구를 반영하여 예산을 결정하는 데 사용된다(이윤식 외, 2006).

PART의 평가를 받는 대상프로그램은 2002년 234개에서 2007년 1,004개로 급증하였고, 연방의 직접프로그램(direct federal program) 뿐만 아니라 경쟁적 보조금사업(competitive grant program), 사회서비스사업 등 포괄보조금사업, 규제프로그램, R&D 프로그램 등 평가대상을 꾸준히 확대하고 있다. 또한 평가결과 '효과적(effective)' 이라고 평가된 연방프로그램의 비율도 2002년 6%에서 2007년 30%로 증가하는 등 한정된 연방자원의 효과적인 통제메커니즘으로 각광받고 있다.

GPRA에 의거하여, 각 중앙부처는 5개년 단위의 전략적 계획(strategic plan)과 매년 성과 계획 및 보고서(annual performance plans and reports)를 제출하도록 되어 있다. 현재 PART를 관장하는 OMB는 전체 연방예산의 98%를 차지하는 1,017개의 연방정부 프로그램들을 평가하고 있다.

아래에서는 미국 중앙정부에서 관리하고 있는 사회서비스사업에 대한 PART 시스템을 중심으로 미국의 사회서비스 성과관리에 대한 벤치마킹을 실시하고자 한다.

## 나. 사회서비스프로그램 성과관리체계

### 1) 사회서비스 전달체계

미국의 대부분의 사회복지서비스는 연방정부의 포괄보조금(block grant)과 지방정부의 대응자금(matching grant) 형식으로 운영되고 있다. 사회서비스 제공의 연방 주체는 미국 보건복지부 산하 아동가족청(Administration for Children and Families, ACF) 소속 지역사회서비스실(Office of Community Services, OCS)이다. 회계연도 2010년 기준으로 ACF는 미국 보건복지부가 제공하는 보조금 프로그램의 약 16%인 208억달러 정도의 프로그램을 관장하고 있다. 이 중 사회서비스 관련 프로그램 예산은 약 39억 8,038만달러에 이르고 있으며, ACF가 관장하는 사회서비스 프로그램에는 입양 및 양육서비스(adoption and foster care), 아동학대서비스(child abuse and neglect), 아동돌봄서비스(child care), 아동지원서비스(child support), 장애인서비스(disabilities), Head Start 등의 다양한 프로그램이 존재하고 있다. 한편 ACF는 전국적으로 10개의 지역 사무실을 운영하고 있다.

개별 사회서비스별로 약간의 차이는 존재하지만, 일반적으로 사회서비스 공급을 위해 연방정부가 주정부에 지원하는 대부분의 재원은 포괄보조금(block grants)의 형태로, 몇 개의 작은 개별 보조금들을 묶어서 지원하고 있다. 포괄보조금은 일정한 공식(formula)을 가지고 주 및 각 지방정부에 배분되고 있는데, 그 사용에 관한 의사결정도 주정부가 가지고 있는 경우가 대부분이다. 즉, 공식에 의한 재원의 배분과 함께 사용에 대한 의사결정권을 각 주정부에 위임함으로써 각 지방 실정에 맞는 보다 효과적인 재원의 사용을

피하고 있다. 이는 포괄보조금 사용에 있어 주나 지방정부의 자율성을 강화하려는 적극적인 조치로 해석된다. 이러한 점에서 현재 우리나라의 국고보조금제도가 지나치게 세분화되어 있는데, 우리나라도 포괄보조금제도의 도입에 대해 진지하게 검토할 필요가 있다. 특히, 작고 유사한 국고보조금사업들을 묶어 포괄보조금으로 제공하면, 지방정부의 재정적 자율성을 강화할 수 있으며, 지역특성에 맞는 효과적인 재정 사용이 가능하다는 장점이 있다(권오성, 2006).

미국에서 사회서비스 프로그램의 대부분은 이러한 포괄보조금 형태로 지급되고 있으며, ACF가 운영하는 포괄보조금은 각 주의 인구에 비례<sup>2)</sup>하여 배분되고 있다. 또한 일반적으로 사회서비스 포괄보조금에 대한 주정부의 대응(matching) 보조는 요구하지 않고 있다. 주정부는 연방정부로부터 사회서비스 포괄보조금을 할당받기 위해 연도별 사회서비스 운영에 관한 사전보고서(Report on the Intended Use of Fund)를 제출하도록 되어 있다. 보고서 제출 결과 할당된 포괄보조금하에서 자율적으로 수급 기준 및 급여 수준 등을 결정하여 서비스를 제공하고 있는 것도 미국 시스템의 특징 중의 하나이다. 또한 주정부는 사업수행 이후 표준양식에 따른 결산보고서(Annual Report)를 제출하여야 하고, 연방정부는 동 보고서에 입각하여 사업 실적을 평가하고, 그 결과를 다음 연도 사업지원에 반영하고 있다. 이러한 방식의 재정지원을 통해 사회서비스에 대한 급격한 예산 확대를 예방하면서도, 지역사회 주도의 사회서비스 충족 및 서비스 전달체계의 효율화가 가능해진 것으로 평가되고 있다.

한편, 연방정부의 사회서비스 포괄보조금을 지급받은 주정부는

---

2) 각 주에 배분되는 포괄보조금은 (각 주의 인구/전체 미국 인구) \* 보조금 총액으로 계산된다.

다시 각 주 소속의 지방정부에 포괄보조금을 재배분한다. 사회서비스 제공에 있어, 각 주정부는 직접적인 집행보다는 각 주의 실정에 맞는 프로그램의 설계 및 지방정부에서의 집행활동에 대한 정책적, 기술적 지원활동에 초점을 맞추고 있는 것이다. 따라서 직접적인 사회서비스는 카운티(county)나 시(city)정부 등 일선 지방정부 수준에서 제공되는데, 이들은 또한 인구비례에 의해 보조금을 재배분받으며, 주정부에 대해 프로그램 운영에 관한 전략적 계획서를 제출하도록 되어 있다. 일부 주에서는 프로그램의 운영에 관한 설계도 각 지방정부에 위임하는 경우도 많다.

이렇게 사회서비스 공급의 일선기관인 주정부는 직접적인 서비스 제공보다는 민간위탁에 의한 사회서비스 제공 방식에 의존하고 있다. 미국 전역에 광범위하게 분포하고 있는 비영리기관이나 영리기관 등이 실제 서비스의 공급자로서 사회서비스 수급자들에게 서비스를 전달하고 그 비용을 지방정부에 청구한다. 다른 한편 지방정부는 수급자들에게 직접 바우처를 발행하여 사용할 수 있도록 하는 전달방식을 채택하기도 한다. 그러나 미국의 전달체계에서 바우처 방식에 의한 서비스 전달은 제한적이고 보충적인 방식이라고 할 수 있다.

## 2) 사회서비스 제공 현황

사회복지 체계는 크게 소득보장정책과 사회복지서비스로 구분할 수 있으며, 사회보장정책은 다시 공공부조(public assistance)와 사회보험(social insurance)으로 구분할 수 있다. 미국의 경우, 사회보험은 지난 1995년 보건복지부로부터 독립한 사회보장청(Social Security Administration)에서 담당하고 있고, 사회복지서비스와 공공부조는 연방 보건복지부가 담당하고 있다.

Ⅲ. 사회서비스프로그램 성과관리에 관한 해외사례 조사 연구 133

위에서 논의한대로, 미국 사회서비스 제공의 연방 주체는 미국 보건복지부 산하 아동가족청(Administration for Children and Families, ACF)인데, ACF의 주요 사업 영역별 예산 규모는 다음 <표 Ⅲ-2>와 같다.

<표 Ⅲ - 2> ACF의 주요 사업 및 예산 규모

(단위: 백만달러)

| 구분  | 주요 사업 내용   | FY 2008              | FY 2009              | FY 2010              |
|---|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| 임의재량 사업<br>(Discretionary programs)           | •저소득층 가정 에너지 지원 프로그램 (Low-income Home Energy Assistance Program) | 2,570                | 5,100                | 5,100                |
|   | •아동보육 및 발달기금(Child Care and Development Fund)                    | 2,062                | 2,127                | 2,127                |
|   | •안정가정지원 프로그램(Promoting Safe and Stable Families Programs)        | 63                   | 63                   | 63                   |
|   | •아동·가족서비스 프로그램(Children and Family Services Programs)            | 17,867 <sup>1)</sup> | 18,275 <sup>1)</sup> | 18,133 <sup>1)</sup> |
|   | - Head Start   | 6,877                |                      |                      |
|   | - 가출·홈리스 청소년 지원프로그램(Runaway & Homeless Youth Program)            | 113                  | 114                  | 114                  |
|   | - 지역사회 금욕 교육(Community-based Abstinence Education)               | 163                  | 136                  | -                    |
|   | - Compassion Capital Fund  | 52                   | 47                   |                      |
|   | - 재소자 아동보호(Mentoring Children of Prisoners)                      | 48                   | 49                   | 49                   |
|   | - 아동학대 예방(Child Abuse Programs)                                  | 105                  | 109                  | 97                   |
|   | - 아동복지서비스(Child Welfare Programs)                                | 326                  | 326                  | 346                  |
|   | - Chafee 교육·훈련바우처(Chafee Education and Training Vouchers)        | 45                   | 45                   | 45                   |
|   | - 입양장려금(Adoption Incentives)                                     | 4                    | 36                   | 39                   |
|   | - 아동건강프로그램(Children's Health Act Programs)                       | 12                   | 12                   | 12                   |
|   | - 발달장애지원프로그램(Developmental Disabilities)                         | 162                  | 166                  | 169                  |
|   | - 장애인 투표도움(Voting Access for Individuals with Disabilities)      | 17                   | 17                   | 17                   |
|   | - 원주민보호 및 취업프로그램(Native American Programs)                       | 45                   | 47                   | 48                   |
|   | - 사회서비스사업(Social Services Research & Demonstration)              | 21                   | 20                   | 25                   |
|   | - 연방행정(Federal Administration)                                   | 185                  | 198                  | 209                  |
|   | - 지역사회서비스 프로그램(Community Services Programs)                      | 722                  | 775                  | 772                  |
| - 폭력예방 프로그램(Violent Crime Reduction Programs) | 8,970  | 9,301                | 9,314                |                      |
| •난민지원 프로그램(Refugee and Entrant Assistance)    | 655  | 715                  | 730                  |                      |
| <b>임의재량 사업 총예산(Sub Total)</b>                 |  | <b>23,217</b>        | <b>26,280</b>        | <b>26,153</b>        |

&lt;표 III - 2&gt;의 계속

| 구분                              | 주요 사업 내용  | FY<br>2008    | FY<br>2009    | FY<br>2010    |
|---------------------------------|---|---------------|---------------|---------------|
| 의무사업<br>(Mandatory<br>Programs) | •아동양육비 강제 및 가족지원 사업(Payments to States for Child Support Enforcement & Family Support Programs) | 4,585         | 4,718         | 4,997         |
|                                 | •아동연구 및 기술지원서비스(Children's Research & Technical Assistance)                                     | 57            | 57            | 57            |
|                                 | •빈곤가족한시지원 프로그램<br>(Temporary Assistance for Needy Families, TANF)                               | 17,058        | 17,058        | 16,739        |
|                                 | •보육료 지원사업(Child Care Entitlement)   | 2,917         | 2,917         | 2,917         |
|                                 | •위탁가정 및 입양지원 사업(Payments to States For Foster Care & Adoption Assistance)                       | 6,877         | 7,218         | 7,381         |
|                                 | •안정가정지원사업(Promoting Safe and Stable Families Programs)  | 365           | 380           | 380           |
|                                 | •사회서비스 포괄보조금 사업(Social Services Block Grant)  | 1,700         | 1,700         | 1,700         |
| <b>의무사업 총예산(Sub Total)</b>      |   | <b>34,214</b> | <b>34,763</b> | <b>34,901</b> |

주: 1) 각 연도 아동가족서비스 프로그램 예산의 총합임.

자료: CCB 웹사이트, <http://www.acf.hhs.gov/programs/ccb/ccdf/gpra/measur>

### 3) 사회서비스프로그램 성과관리 체계

위에서 검토한 대로, 미국의 사회서비스 전달체계는 연방정부-주정부-지방정부-공급자의 다층적 구조를 그 특징으로 하고 있다. 따라서 사회서비스 공급에 대한 성과관리도 서비스 전달의 각 단계마다 차별적으로 이루어지고 있는데, 이를 개관하면 다음과 같다.

우선 연방정부 차원에서 연방보조 프로그램을 운영하는 중앙부처에 대해 PART를 통해 프로그램 평가를 실시하고 있다. 앞서 소개한 대로, GPRA에 의거하여, 각 중앙부처는 5개년 단위의 전략적 계획(strategic plan)과 매년 성과 계획 및 보고서(annual performance plans and reports)를 제출하도록 되어 있으며, OMB는 25개의 질문지를 통하여 프로그램 결과(outcomes) 중심으로 연방보조금 프

로그래의 성과를 평가하고 있다.

PART 평가의 특징적인 점은 평가결과와 예산과의 직접 연계가 존재하지 않는다는 점이다. 즉, 평가점수의 고하에 따라 지원되는 예산의 변동이 일어나지 않는다는 것이다. 이는 기본적으로 PART가 사업을 진단하고 보다 발전적인 방향을 제시하는 기능을 가진 도구로 인식되기 때문이다. 또한 주정부에 대한 연방기관의 보조 프로그램들은 대부분 시민들의 최저한의 인간다운 생활을 영위하는 데 필요한 필수적 서비스로 인식되기 때문에, 프로그램 성과평가에 따른 예산조정이 불가능한 측면이 많은 것도 사실이다<sup>3)</sup>.

연방정부 차원에서 이루어지는 또 다른 성과관리의 측면은 주정부나 지방정부에 대해 프로그램의 정책 가이드라인을 제공하고, 프로그램 운영에 관한 기술적 지원을 제공하고 있는 점이다. 이를 통하여, 연방정부는 주정부로 하여금 연방보조 프로그램이 효과적으로 설계되고 집행될 수 있도록 하는 지원기능을 수행하고 있는 것이다.

다음으로 주정부는 연방정부와의 관계에서 그리고 지방정부와의 관계에서 양방향으로 연방보조 프로그램에 대한 성과관리활동에 종사한다. 첫째, 연방정부와의 관계에 있어서 주정부는, 앞서 명시한 대로, 사회서비스 포괄보조금을 지원받기 위해 연도별 사회서비스 운영에 관한 사전 보고서를 제출하고, 매년 결산보고서를 제출한다. 사전 보고서에는 사회서비스 수행에 필요한 예산의 재원

---

3) 미국 OMB는 공식적으로 평가결과와 예산배분을 직접적으로 연계시키지 않고 있지만, 실질적으로 OMB 내에서는 비효과적인 사업에 대해 사업예산 축소의 경향이 목격된다. 다만, 미국에서는 엄격한 3권 분립의 전통 위에 입법부와 행정부의 분리와 견제에 따라, 행정부의 예산안이 입법부에서 증감이 자유롭기 때문에, 마지막 확정예산에서 평가결과가 제대로 반영되지 못하는 경향이 있다. 이러한 결과는 정치적 환경이 성과평가 결과 활용에 큰 영향을 미치는 것으로 해석할 수 있다.

별 규모를 밝히고, 프로그램 관리계획을 명시하도록 되어 있으며, 매칭자금이 있을 경우 이의 재원에 대해 서술하도록 규정하고 있다. 또한 서비스의 공급과정, 지불단가, 급여자격 결정 기준 및 서비스 공급의 우선순위 규정 등 서비스 공급에 대한 구체적인 사항들을 명시하도록 하고 있다. 둘째, 지방정부와의 관계에 있어서 주정부는 사회서비스 제공의 성과를 확보하기 위해 지방정부에 대해 사회서비스 운영계획과 결산보고서를 요구하고 있다. 이 계획과 보고서에 포함되는 내용은 주정부가 연방정부에 제출하는 내용과 거의 일치하고 있으며, 이외에도 사회서비스 품질 확보, 공급기관인증제 운영 등 공급자 관리방안에 대해 명시하도록 요구하고 있다.

이외에도 주정부는 지방정부에 대해 프로그램 운영에 관한 가이드라인과 정책적, 기술적 지원의 제공을 통해 효과적인 서비스 전달을 위해 노력하고 있으며, 서비스의 품질향상을 위해 지방정부와 함께 주체가 되어 노력하는 등의 성과관리활동을 전개한다.

마지막으로, 지방정부는 주정부에 대해 사회서비스 운영계획과 결산보고서를 제출하고, 공급자 관리의 측면에서 성과관리활동에 종사하고 있다. 일부 지방정부는 주정부의 위임을 받아 급여자격 및 수준, 급여의 형태, 전달체계 등에 관한 프로그램 설계까지도 담당하는 경우가 있는데, 이 경우 서비스 전달 환경에 대한 전략적 분석을 통하여 프로그램의 성과를 높이기 위한 관리활동을 전개하게 된다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 미국의 사회서비스 성과관리 체계는 기본적으로 재정을 지원하고 결산보고를 받는 연방정부 차원, 프로그램을 구체적으로 설계하고 집행을 위임하는 주정부 차원, 서비스 제공 책임주체로서의 지방정부 차원, 민간기업을 활용한

서비스관리 차원, 서비스 제공기관에서의 사회서비스 품질관리 차원 등에서 다각적으로 이루어지고 있다. 이를 표로 정리하면 다음 <표 Ⅲ-3>와 같다.

<표 Ⅲ-3> 미국의 사회서비스 성과관리 기본 체계

| 구 분      | 상향적 성과관리활동                  | 하향적 성과관리활동                           |
|----------|-----------------------------|--------------------------------------|
| 연방정부     | PMA에 연계                     | 정책가이드라인 및 기술적 지원                     |
| 연방 담당 부처 | PART 평가, 사업계획서 및 결과보고서 제출   | 주정부에 대한 정책가이드라인 및 기술적 지원             |
| 주정부      | 연방담당부처에 대한 사업계획서 및 결과보고서 제출 | 지방정부에 대한 정책가이드라인 및 기술적 지원, 서비스 품질 관리 |
| 지방정부     | 주정부에 대한 사업계획서 및 결과보고서 제출    | 인증제, 서비스 품질관리 등 공급자 관리               |

자료: CCB 웹사이트. <http://www.acf.hhs.gov/programs/ccb/ccdf/gpra/measur>

이러한 미국의 사회서비스 성과관리시스템은 다음과 같은 몇 가지의 특징으로 정리될 수 있다. 첫째, 성과관리는 기본적으로 결과(outcomes) 중심으로 간략하게 이루어지고 있으며, 전달체계의 각 부분에서 서비스 운영 계획과 결과보고서를 제출하고 검토(review)하는 기본적 구조를 가지고 있다. 둘째, 성과평가 결과와 예산과의 연계가 약하다는 특징이 있다. 일반적으로 주정부에 대한 지원에 있어 연방정부는 주정부의 대응(matching) 보조를 요구하지 않고 있으며, 평가결과의 고저에 따라 예산의 증액이나 감액이 연계되지 않는다는 특징을 가지고 있는 것이다. 특히 인디언 부족(native Indian Tribe)에 대한 지원은 명시적으로 매칭을 요구하지 않고, 연방 보조금 100%에 의해 프로그램이 운영되는 것이

일반적인 경우이다. 또한 주정부도 재정이 열악한 지방정부에 대해서는 명시적으로 매칭 보조를 요구하지 않고 있다. 셋째, 우리나라와 같이 부정수급 등의 문제가 발생하는 것이 사실이지만, 이에 대한 관리활동은 크게 눈에 띄지 않는다는 특징이 있다<sup>4)</sup>. 이는 제공되는 사회서비스가 저소득층을 대상으로 한 필수적 서비스라는 인식이 강하기 때문인 것으로 판단되는데, 이후 논의할 아동돌봄서비스 사례에서 보다 구체적으로 논의하고자 한다.

다음에서는 미국 사회서비스의 대표적 프로그램인 아동돌봄(child care)서비스를 중심으로 보다 구체적으로 성과관리가 어떻게 이루어지고 있는가를 살펴보도록 하겠다.

## 다. 아동돌봄(Child Care) 서비스의 성과관리

### 1) 서비스 전달 및 성과관리의 조직적 배열(organizational arrangement)

미국의 아동돌봄(child care) 서비스 전달 및 성과관리 체계는 다른 사회서비스 프로그램과 마찬가지로 연방정부와 주정부, 지방정부의 유기적 관계로 구성되어 있다. 다음에서는 아동돌봄 서비스 제공과 성과관리에서 각 정부가 어떤 역할과 기능을 담당하고 있는지에 대해 구체적으로 검토하고자 한다.

---

4) 이 주장은 인터뷰에 응한 오하이오 주정부의 경우, 해당 사업의 부정수급 문제가 두드러지지 않는 특수성이 있기 때문에, 즉, 오하이오 주의 특수성에서 비롯된 것일 수도 있다. 그러나 일반적으로 부정수급에 대한 세밀한 사후통제는 상당히 미흡한 것으로 판단된다. 이는 미국 연방정부와 지방정부의 관계의 특수성이나, 사후적 패널티를 강조하는 미국 사회시스템에서 기인할 수 있다.

가) 연방정부의 역할과 기능

(1) 조직구조

우선 연방정부에서 아동돌봄 서비스의 관리주체는 보건복지부(Department of Health and Human Services, DHHS) 내의 아동가족청(The Administration for Children and Families, ACF)에서 담당하고 있다. ACF는 아동과 가족, 개인과 지역사회의 경제적·사회적 삶의 질을 증진하기 위한 연방정부 프로그램들을 관리·운영하는 주무부처로, 미국의 각 주정부 및 지방정부에 아동돌봄, 헤드 스타트(Head Start) 등 아동과 가족에 관련된 프로그램들의 재원공급(funding)을 담당하고 있는 기관(agency)이다. 실질적인 아동돌봄 서비스는 주정부나 카운티정부, 시정부 등에서 제공하고, ACF는 재원을 공급하고, 정책 가이드라인과 정보를 제공하는 역할을 담당하고 있다.

ACF는 전국적인 다양한 프로그램에 대해 재원을 공급하고 있으며, 그 중 하나가 바로 아동돌봄 서비스로, 이 서비스는 ACF 내의 가족지원실(Office of Family Assistance) 소속인 아동돌봄서비스국(Child Care Bureau)에서 담당하고 있다. CCB는 저소득 근로가정에게 아동돌봄에 관한 재정적 지원을 제공하고, 아동 조기돌봄서비스와 방과후 프로그램 등을 통해 아동의 학습을 증진시키려는 목적으로 운영되고 있다.

CCB는 아동돌봄 및 개발 포괄보조금이라고 알려져 있는 아동돌봄 및 개발 펀드(Child Care and Development Fund, CCDF)을 관리·감독하는 기능을 맡고 있다. CCB는 각 주정부나 지방정부가 CCDF를 적절히 집행하는지 감독하고, 아동돌봄 서비스에 관한 정책이나 가이드라인을 작성하여 전달하며, CCDF 프로그램 운영에

관한 기술적 지원과 실무자들을 대상으로 한 교육프로그램을 책임지고 있다. 회계연도 2009년을 기준으로 CCDF는 약 70억달러의 규모로 운영중이고, 이 중 약 20억달러는 미국 재건 및 재투자법(American Recovery and Reinvestment Act, ARRA)에 의거하여 제공되고 있다<sup>5)</sup>. CCDF의 법적 근거는 아동돌봄 및 개발 포괄보조금법(Child Care and Development Block Grant Act, CCDBG)과 사회보장법(Social Security Act) Section 418에 두고 있다. CCDF의 목적은 저소득 가정, 임시적(temporary) 공적부조를 받는 가정, 그리고 공적 부조프로그램에서 직업 훈련이나 교육에 참여하는 사람 등에게 아동돌봄 서비스를 지원하는 것이다.

CCDF에 의해 운영되는 아동돌봄 서비스의 수혜자들은 바우처나 서비스 공급자와의 계약 등의 방식을 통해 서비스를 이용할 수 있다. 서비스가 필요한 부모들은 합법적인 서비스 공급자들을 자유로이 선택할 수 있고, CCDF에 의해 서비스 비용을 보조받는 아동돌봄 서비스 공급자들은 각 주정부에서 설정한 건강과 안전에 관한 기본 규제(requirements)를 준수해야 한다. 이러한 규제들은 전염병의 예방과 통제, 물리적 안전의 확보, 최소한의 건강 및 안전 교육 등에 관한 규정들을 포함해야 한다. 또한 아동돌봄 서비스의 품질향상을 위해 CCDF의 4% 이상을 품질향상 관련 활동에 쓰도록 규정하고 있다<sup>6)</sup>. 품질향상을 위해, CCDF 선도 기관들(Lead Agencies)들은 공급자들에게 교육과 보조금, 대부금 등을 제공하고, 감독 활동 향상 등에 펀드를 사용하고 있다. 한편 각 주정부는 매 2년 단위로 아동돌봄 서비스에 대한 종합적 계획을 연방정

---

5) ARRA에 의해 제공된 20억달러는 CCDF를 보조하기 위한 것으로, 회계연도 2009년에 일회성으로 지원된 금액이다.

6) 예를 들어, 회계연도 2009년에는 약 2억 7,100만달러 정도가 품질향상과 관련한 활동에 집행되었다.

부에 제출해야 한다.

(2) 아동돌봄 및 개발 기금 (CCDF)

미국 연방정부의 아동돌봄 서비스를 위한 재원은 아동돌봄 및 개발 기금에서 충당된다. 연방정부가 제공하는 CCDF는 의무 (mandatory) 자금, 임의재량(discretionary) 자금, 그리고 매칭 (matching) 자금 등으로 구성된다. ACF의 통계에 따르면, 회계연도 2008년도 기준으로 전국적으로 매월 평균 932,000 가족의 약 1,600,300명의 아동들이 평균 매월 392불 정도의 보조를 받은 것으로 나타나고 있다.

한편, 다음 <표 Ⅲ-4>에서와 같이, 회계연도 2007년도를 기준으로, 총 84억 2,527만달러의 자금이 지출된 가운데, 의무자금은 총 자금의 14% 수준인 약 11억 3,639만달러, 임의재량 자금은 총자금의 약 34% 수준인 약 28억 5,634만달러, 매칭 자금은 총자금의 41% 수준인 약 34억 4,719만달러 등이 지출되었다. 이를 지출주체로 나눠보면, 연방정부가 총지출의 약 65% 정도를 담당했고, 주정부가 나머지 35% 정도를 담당했다.

<표 Ⅲ - 4> FY2007 기준 CCDF의 구성

(단위: \$)

| 구 분     | 총지출           | 연방정부          | 주정부           |
|---------|---------------|---------------|---------------|
| 의무 자금   | 1,136,394,143 | 1,136,394,143 |               |
| 임의재량 자금 | 2,856,342,492 | 2,856,342,492 |               |
| 매칭 자금   | 3,447,190,760 | 1,506,855,012 | 1,940,335,748 |
| 기타(MOE) | 992,600,043   |               | 992,600,043   |
| 총지출     | 8,432,527,438 | 5,499,591,647 | 2,932,935,791 |

자료: CCB 웹사이트. <http://www.acf.hhs.gov/programs/ccb/ccdf/gpra/measur>

의무 자금은 100% 연방정부의 자금이며, 각 주정부는 과거 AFDC 프로그램 속에 있던 아동돌봄 프로그램에서의 펀딩 공식에 의해 자금을 지원받는다. 매칭자금은 기본적으로 전국의 13세 미만 아동의 수 중에서 각 주의 13세 미만 아동의 수가 차지하는 비중을 따라 각 주정부에 할당된다. 매칭자금을 받기 위해서 각 주정부는, 첫째, 현재의 Medicaid 매칭비율에 따른 매칭자금을 제공해야 하고, 둘째, 연방정부로부터 매칭자금이 제공되는 당해 연도에 주정부 매칭자금을 제공해야 하며, 셋째, 연방정부로부터 매칭자금이 제공되는 당해 연도에 유지노력(Maintenance of Effort, MOE)자금을 제공해야 된다<sup>7)</sup>. 마지막으로 임의재량 자금은 100% 연방정부 자금으로, 5세 이하의 유아 비율, 감면된 학교급식을 받는 아동의 비중, 전국의 일인당 소득에 대비한 각 주별 개인별 소득의 비중 등을 고려하여 계산된다.

### (3) 성과지표(performance measures) 관리

CCDF의 성과관리를 위해, CCB는 1993년 제정된 정부성과결과법(Government and Performance Results Act, GPRA)에 근거하여 CCDF의 사업성과를 측정할 수 있는 일련의 성과지표를 매년 발표하고, 이러한 성과지표를 통해 단기 및 장기 성과목표들의 진행과정을 검토한다. CCB는 성과목표에 대한 점검 결과를 대통령 직속의 예산 타당보고서(the president's budgeting justification)를 통해 매년 의회에 보고한다. CCB에서 설정하고 있는 CCDF의 성과지표는 다음 <표 Ⅲ-5>와 같다.

---

7) 유지노력자금(MOE funds)은 각 주정부가 지난 회계연도 1994~1995년의 AFDC 프로그램에서 매칭하던 아동돌봄서비스의 지출액보다, 현재의 CCDF 하에서의 주정부의 자금을 지속적으로 증가시키기 위해 부담해야 하는 일종의 의무자금을 뜻한다.

Ⅲ. 사회서비스프로그램 성과관리에 관한 해외사례 조사 연구 143

<표 III - 5> Child Care and Development Fund의 성과지표

|   |              |        |  |          |        |
|---|--------------|--------|--|----------|--------|
| 장기목표(Long-Term Goal):   |              |        | 장기목표(Long-Term Goal):  |          |        |
| 저소득 근로가족을 위한 아동돌봄서비스 질의 향상  |              |        | 보육부담으로 인해 노동 제공에 어려움을 갖는 가정의 감소  |          |        |
| <b>장기 성과지표(Long-Term Measures)</b>  |              |        |  |          |        |
| 빈곤선 150% 이하의 가정 중에서 정기적인 아동돌봄 서비스를 받는 3세~5세 유아의 비중 증가.  |              |        | 회계연도 2009년도까지 아동돌봄 서비스가 제공되지 않기 때문에 노동시장 참여의무를 면제받는 TANF 대상 가족의 비율을 1% 수준으로 줄이는 것. |          |        |
| FY  | Target       | Result | Year   | Target   | Result |
| 2011  | 42%          | TBD    | 2009   | 1%       | TBD    |
| 2001  | Baseline     | 32%    | 2002   | Baseline | 1.5%   |
| <b>단기 지표(Short-Term Measures)</b>   |              |        |  |          |        |
| 3세~5세 아동들을 대상으로 읽고 쓰기(literacy), 언어(language), 독서(pre-reading), 수리( numeracy)에 대한 K-12 기준에 부합하는 학습 가이드라인을 실행하는 주정부 수의 증가. |              |        | 연방정부 빈곤선 150% 이하 가족의 아동 수 대비 CCDF, TANF, SSBG에 의해 지원받는 아동 수 비중의 유지                 |          |        |
| FY  | Target       | Result | FY   | Target   | Result |
| 2009  | 35           | TBD    | 2009   | 32%      | TBD    |
| 2007  | 28           | 32     | 2008   | 32%      | TBD    |
| 2005  | 15           | 22     | 2007   | 32%      | TBD    |
| 2003  | Baseline     | 3      | 2006   | 32%      | 34%    |
|   |              |        | 2005   | 32%      | 33%    |
|   |              |        | 2004   | 32%      | 32%    |
|   |              |        | 2003   | Baseline | 32%    |
| 공인된 유아개발전문기관에 의해 인증된 아동돌봄센터 및 가정시설(homes) 수의 매년 10% 증가  |              |        | 아동돌봄 보조금을 받는 가족을 대상으로 서비스를 제공하는 센터와 가정보육시설 비율의 증가 (효율성 지표)                         |          |        |
| Year  | Target       | Result | Year   | Target   | Result |
| 2009  | 10% increase | TBD    | 2009   | 69%      | TBD    |
| 2008  | 10% increase | TBD    | 2008   | 68%      | TBD    |
| 2007  | 15,217       | TBD    | 2007   | 67%      | TBD    |
| 2006  | 14,411       | 13,834 | 2006   | 66%      | 68%    |
| 2005  | 13,076       | 13,101 | 2005   | 65%      | 71%    |
| 2004  | 11,544       | 11,888 | 2004   | Baseline | 64%    |
| 2003  | 9,822        | 10,495 |  |          |        |
| 2002  | 9,725        | 9,561  |  |          |        |
| 2001  | 9,630        | 9,237  |  |          |        |
| 2000  | Baseline     | 9,535  |  |          |        |

자료: CCB 웹사이트, <http://www.acf.hhs.gov/programs/ccb/ccdf/gpra/measur>

한편 OMB는 지난 2004년에 CCDF에 대해 사업평가측정기법(PART: the Program Assessment Rating Tool)에 의한 평가를 실시한 바 있다. 이 평가는 CCDF 사업의 재정과 의사결정, 사업들의 강점과 약점을 파악하고, 연방사업을 보다 효과적으로 추진되게 하고자 실시되었는데, 이 당시 CCDF는 ‘약간 효과적(moderately effective)’이라고 평가되었다.

#### 나) 주정부의 역할과 기능

##### (1) 아동돌봄 및 개발 자금 계획(child care and development funds plan)의 작성 및 제출

미국의 각 주정부는 CCDF 사용에 관해 매 2년 단위로 계획(plan)을 작성하여, ACF에 보고하고 승인을 받도록 되어 있으며, 승인된 기간 안의 주요한 계획 변경에 대해서도 ACF에 제출하도록 하고 있다. 이 아동돌봄 및 개발 자금 계획(child care and development funds plan)은 각 주정부가 시행하는 CCDF 프로그램에 대한 자세한 계획과 품질향상을 위한 노력, 그리고 공급자에 대한 건강 및 안전 규제(requirements) 등을 포함하고 있다.

우선 계획의 첫 부분에서는 CCDF 관리에 대한 사항이 기술된다. 여기에는 선도 기관(lead agency)에 대한 정보, 자원별 예상 필요 예산, 예상되는 관리비용, CCDF 프로그램 운영의 주체나 관리 및 지원방안 등에 대한 프로그램 관리계획, 매칭자금의 자원 등에 대해 명시하도록 되어 있다. CCDF 운영의 총괄적인 책임을 지는 선도 기관은 대부분 주정부의 Department of Job and Family Services에서 담당하며, 구체적인 CCDF 프로그램 운영의 주체는 각 카운티(county)정부의 Job and Family Services에서 맡는 것이

보통의 경우이다. 아동돌봄 서비스를 위한 재원은 연방정부의 CCDF, TANF 예산, 주정부의 MOE, 주정부의 매칭자금 등으로 구분하여 그 예산 예산을 기술하며, 앞서 기술한 대로 총예산의 5% 이내로 관리비용을 추정하여 기술하도록 되어 있다. 다음으로 프로그램 관리 및 지원방안을 명시하는 항목에서는 급여자격의 결정 주체, 공급자에 대한 비용지불 주체, 품질관련 활동의 주체 등을 명시하도록 되어 있다. 주마다 약간의 차이점은 있으나, 대부분의 주에서 이러한 사항에 대한 주체로 카운티정부를 선정하고 있다. 다만 서비스의 품질향상과 관련된 활동은 주정부와 카운티정부가 함께 주체가 되어 활동하는 것으로 규정하고 있다.

계획의 두 번째 부분은 아동돌봄 프로그램을 형성하는 데 있어, 어떻게 공론화의 과정을 확보할 것인가에 대한 기술이 들어 있다. 여기에서는 프로그램을 개발하기 위한 지방정부로부터의 자문과 연방, 주 및 지방 정부 부서 간 협조계획, 공청회 과정, 민관협력 방안 등에 대해 구체적으로 기술하도록 하고 있다.

계획의 세 번째 부분은 주에서 제공되는 아동돌봄 서비스의 공급과정을 기술하고, 각 서비스의 지불단가(payment rates for the provision), 급여자격 결정 기준, 서비스 공급의 우선순위 등을 구체적으로 제시하도록 하고 있다. 대부분의 카운티정부는 민간공급자와의 계약을 통해 서비스를 제공하고 있지만, 카운티정부와의 공급계약을 거부하는 공급자들에게서 서비스를 이용하는 소비자들을 위해 카운티정부는 바우처를 발행하도록 되어 있다. 또한 각 주정부는 수급자격이 있는 아동들이 동등하게 서비스에 접근할 수 있도록 지불단가(payment rates)를 설정하도록 요구하고 있는데, 주정부에 의해 제시되는 서비스 공급에 대한 지불단가는 그 산정 근거를 명시하도록 되어 있다. 급여자격 결정 기준 항목에는 연령에 의한 급여자격 여부, 소득에 의한 급여자격 여부, 다른 직업훈

련이나 교육 프로그램에의 참여에 의한 급여자격 여부, 특별한 보호적 서비스의 필요에 의한 급여자격 여부 등에 대해 구체적으로 설명하도록 되어 있다.

계획의 네 번째 부분은 아동돌봄 서비스를 이용하는 부모의 권리와 책임에 대한 규정으로서, 서비스 신청 절차 및 필요 서류, 부모의 선택권 등에 대한 기술이 담겨 있다.

계획의 다섯 번째 부분은 아동돌봄 서비스의 품질향상과 이용 가능성 향상에 관한 부분으로, 서비스의 품질향상을 위한 주정부 및 카운티정부의 노력을 기술하도록 요구하고 있다.

계획의 마지막 부분인 여섯 번째 부분은 공급자의 건강 및 안전 규제, 공급자의 유형별로 건강 및 안전 기준을 설정하여 명시하도록 하고 있다. 이와 함께 건강 및 안전 규제의 면제 및 강제에 대한 규정도 제공하고 있다.

## (2) 프로그램의 책임성 확보를 위한 주정부의 역할과 기능

미국의 각 주는 주정부가 감독하고, 카운티정부가 실질적인 집행업무를 담당하는 구조로 구성되어 있다. 이러한 구조 속에서 각 주정부는 연방정부 보조금 사업 수행의 책임성 확보를 위해 자체 법규(code)를 제정하고 있다. 아동돌봄 서비스와 관련해서도, 대부분의 주정부는 카운티정부의 Department of Job and Family Services에 서비스 공급의 책임을 규정하는 법규들을 구비하고 있다. 이러한 법규에 의해, 아동돌봄 서비스 제공에 있어 카운티정부는 수급자격 결정, 공급자 인증 및 지불정산 등에 대한 책임을 가지고 있다.

한편 주정부는 카운티정부에 대한 지원기능을 수행하고 있는데, 이에는 실무자 교육, 시스템 지원, 정보제공 등이 포함된다.

## 2) 아동돌봄서비스 성과관리의 전략적 기획, 집행, 평가 및 환류

이상에서 미국 아동돌봄서비스의 성과관리 체계와 각 정부의 역할과 기능에 대해 소개하였다. 다음에서는 이상에서 소개한 미국 아동돌봄 서비스를 성과관리라는 관점에서 전략적 기획, 집행, 성과예산(performance budgeting) 제도를 포함한 평가 및 환류의 세 가지 측면으로 나누어 살펴보고자 한다.

### 가) 전략적 기획

우선 미국 아동돌봄서비스의 전략적 기획 측면에서의 성과관리는 주정부와 지방정부가 작성하는 아동돌봄 및 개발 자금 계획(child care and development funds plan)에 집약적으로 나타나고 있다. 성과관리에서 전략적 기획은 사업의 목적을 반영하는 결과(outcomes) 중심의 장기적 성과목표가 설정되어 있는지, 장기 성과목표에 대한 연차별 성과목표치와 일정표가 설정되어 있는지, 예산요구가 장기목표와 연간목표의 달성과 명시적으로 연계되어 있으며, 예산소요내역이 투명하게 제시되어 있는지, 모든 사업 참여자들이 장기목표 또는 연간목표를 공유할 수 있는 활동계획이 있는지, 사업의 효과성을 높이기 위한 사업평가가 주기적으로 또는 체계적으로 계획되어 있는지, 그리고 사업의 비용과 편익에 대한 분석을 실시하였는지 등에 대한 질문이라고 할 수 있다.

현재 미국에서 제공되는 있는 아동돌봄 서비스의 성과관리를 위한 전략적 기획은 주정부가 매 2년마다 작성하여 연방정부의 승인을 얻도록 한 “아동돌봄 및 개발 자금 계획(child care and development funds plan)”에 대부분 포함되어 있다고 할 수 있다. 즉, 주정부는 연방정부의 보조금을 지원받기 위해 사업의 환경분석에서 시작하여, 사업의 결과(outcomes)에 대한 정의를 명시하도

록 요구받고 있으며, 장·단기 목표와 예산소요 내역, 이해관계자들의 참여 확보 방안, 서비스 비용단가에 대한 분석 등을 기술하도록 하고 있다. 이런 측면에서 미국 아동돌봄서비스의 전략적 기획에 관한 성과관리는 상당히 체계적으로 이루어지고 있다고 평가할 수 있다.

#### 나) 집행

집행 측면에서의 성과관리는 사업관리자가 사업성과에 대한 정보를 주기적으로 수집하며, 이를 사업관리 및 성과개선에 활용하고 있는지, 자금이 적시에 배정되고 당초의 계획에 따라 사용되고 있는지, 장기 성과목표를 달성하는 데 있어 계획된 일정에 따라 연간 성과목표를 달성하였는지, 매년 성과목표를 달성하는 데 있어 효율성 또는 비용효과성이 개선되었는지, 사업활동에 따라 담당자의 배치와 역할 분담이 이루어져 사업이 수행되었는지 등에 관한 질문이라고 할 수 있다.

위에서 살펴본 아동돌봄서비스의 경우, 정교하게 세워진 계획하에 계획을 그대로 실행하는 차원에서 집행활동이 이루어지고 있으며, 이 과정에서 위에서 질문한 항목들에 대한 명시적인 관리활동을 전개하고 있지는 않은 것으로 나타났다. 이는 아동돌봄서비스가 대부분 일상화된(routine) 서비스이기 때문인 것으로 이해된다.

한편 아동돌봄서비스의 집행 측면에서의 특징으로는 하위 정부로의 광범위한 위임에 의한 재량권의 부여에 있다고 할 수 있다. 예를 들어, 주정부의 자금 지출에 관한 법적 규제(Statutory Limits and Requirements)는 상당히 간략하게 작성되어 있다. 자금 지출에 대한 법적 규제로는 첫째, 각 주정부는 CCDF 자금의 5% 이상을 행정 및 관리비용<sup>8)</sup>으로 사용할 수 없다는 규정이 있다. 둘째,

각 주정부는 적어도 CCDF 자금의 4% 이상을 품질향상이나 서비스 이용성 향상에 사용해야 한다는 규정이 있다. 이러한 활동에는 부모나 대중에게 종합적인 소비자 교육을 제공하거나 부모의 서비스 선택권을 넓히는 활동 등이 포함된다. 마지막으로 주정부는 그들의 의무자금과 매칭자금의 70% 이상을 TANF 수혜 가족이나, TANF에서 전환하고 있는 가족, 또는 TANF 프로그램의 수혜자가 될 위험성이 높은 가족을 대상으로 사용해야 한다는 규정이 있다. 각 주정부는 자신들의 계획서에서 이들을 위해 어떻게 자금을 사용할 것인가를 구체적으로 작성해야 하지만, 급여대상을 결정하는데 사용되는 '위험성(at-risk)'이나 '저소득(low income)'의 개념 정의에 대해서는 자체적인 유연성을 가지고 있다.

또한 급여자격 역시 법령에 의해 정해져 있는데, 구체적이기 보다는 상당히 일반적으로 규정하고 있는 편이다. 우선, 각 주정부는 근로나 교육·훈련 프로그램에 있는 부모나 아동보호서비스를 받고 있는 가족들을 대상으로 서비스를 제공할 수 있다. 소득기준 측면에서, 주정부는 수혜가족이 동일 규모의 가족을 기준으로 주 중위소득(State Median Income)의 85%를 초과하지 않으면 서비스를 제공할 수 있다. 지난 회계연도 2006년과 2007년의 통계를 보면, 5개 주가 급여자격을 SMI의 85% 수준으로 결정했으며, 나머지 45개 주는 SMI의 50%에서 85% 수준 사이에서 결정한 것으로 나타났다.

한편, 아동에 관한 서비스 급여자격을 살펴보면, 우선 법령은 13세 미만 아동들을 대상으로 서비스를 제공하도록 규정하고 있다. 그러나 주정부는 자체 지침(regulation)에 의해, 법원의 감독하에 있거나 물리적으로 스스로 돌볼 수 없는 19세 이하의 아동들에게

---

8) 그러나 급여자격을 결정하는 활동이나 서비스 배치(placement), 부모에게 아동돌봄 서비스에 대한 정보를 제공하는 활동 등은 이러한 비용에 포함하지 않는다.

도 서비스를 제공할 수 있도록 규정하고 있다. 회계연도 2006년과 2007년 2년간 제공된 서비스에 대한 ACF의 분석에 따르면, 32개 주는 법원의 감독에 있는 아동들에게, 48개 주는 스스로 돌볼 수 없는 아동들에게 서비스를 제공한 것으로 나타나고 있다.

#### 다) 평가 및 환류

평가 및 환류 측면에서의 성과관리는 투입, 활동 및 과정, 산출 측면으로 크게 나누어 살펴볼 수 있다. 우선 투입 측면에서는 사업의 규모가 적절했는지, 사업 시설 및 물품은 적절했는지, 사업 수행자들의 전문성은 적절했는지 등과 관련되어 있고, 활동 및 과정 측면에서는 개입전략은 체계적으로 수행되었는지, 서비스 제공 방법은 적절했는지 등과 관련되어 있으며, 산출 측면에서는 서비스 제공의 노력성, 효과성, 효율성, 고객만족도 등을 검토하게 된다. 이와 함께 종합적인 프로그램의 성과에 연계한 차년도 예산의 조정 여부, 그리고 부정수급 관리가 평가 및 환류 측면에서의 중요한 활동으로 이야기될 수 있다.

미국 아동돌봄서비스의 경우, 이러한 평가 및 환류 측면에서의 성과관리에 대한 명시적인 노력은 미흡한 것으로 판단된다. 우선 프로그램 성과에 연계된 개인이나 조직에 대한 예산조정이나 인센티브 제공이 이루어지지 않을 뿐만 아니라, 부정수급 등을 줄이기 위한 별도의 관리활동도 부재한 것으로 나타났다<sup>9)</sup>. 이는 다른 사회서비스와 마찬가지로 아동돌봄서비스가 상당히 전형적으로 연방 보조금을 지출하는 성격을 가지고 있기 때문인 것으로 판단된다. 즉, 주마다 약간의 편차는 있지만, 일반적으로 아동돌봄서비스를 위한 재원은 그 사용처와 사용 수준이 정해져 있는 일상화된 사업

9) 이는 오하이오 주정부 공무원과의 인터뷰에서 나타난 사실이다.

이기 때문에, 특별히 프로그램의 투입, 과정, 산출에 대한 면밀한 평가가 이루어지지 않는 것으로 판단된다.

### 라. 우리나라에의 시사점

위에서 우리는 미국 프로그램 성과관리제도(PART)의 개관에 대해 살펴보았고, 사회서비스 프로그램에 대한 일반적인 성과관리체계와 하나의 구체적 사례로서 아동돌봄서비스에 대한 성과관리체계를 면밀히 검토하였다. 이를 통하여 우리나라 사회서비스 성과관리에 관한 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 미국의 사회서비스에 대한 성과관리는 전략적 기획 측면에서 상당히 체계적이고 구체적으로 계획서를 작성하는 것으로 나타났다. 면밀한 계획의 수립을 통하여 집행과 평가 측면에서의 성과관리활동에 대한 수요를 상당 부분 없애고 있으며, 사업수행 과정의 참여자들로 하여금 장·단기의 목표와 자신의 활동과의 연관성을 명확하게 인식하도록 만드는 역할을 수행하도록 하였다.

둘째, 집행 측면에서 보면, 미국의 사회서비스 프로그램은 최소한의 법적 규제를 통해 성과관리활동을 전개하고 있었다. 프로그램의 주요 요소에 대한 설계와 집행 등에 있어 최대한의 재량성을 부여하고 있었으며, 이를 통하여 계획서에 명시된 성과목표를 탄력적이고 상황 적합적으로 추진할 수 있도록 한 것이 하나의 특징이라고 할 수 있다. 또한 집행 측면에서 사업의 효율성을 높이기 위해 부정수급을 줄이기 위한 노력을 역점적으로 추진하지 않는 것도 우리와는 다른 특성이라고 할 수 있다.

셋째, 평가 및 환류 측면에서, 미국의 사회서비스 성과관리의 특징은 성과평가와 별개의 예산시스템의 운영에 그 특징이 있다.

연방보조금에 대한 주정부의 대응보조를 반드시 요구하지 않으며, 지방정부의 상황이나 특수성 등을 고려하여 연방보조금만으로 사업을 수행하는 등의 탄력성이 나타났다. 예를 들어, 인디언 부족(native Indian tribe)에 대한 사회서비스 지원은 별도의 대응보조에 대한 요구 없이 연방정부의 재원만을 가지고 서비스 공급을 도모하고 있는데, 이는 보조금 지급에 있어 ‘공간’ 또는 ‘지역’의 개념을 도입한 것이라고 할 수 있다. 실제 우리나라의 경우 재정자립도가 지극히 낮은 지방자치단체의 경우, 중앙정부의 보조금 대응 요구에 상응할 수 없는 경우가 많다. 이러한 경우, 지역적 특수성을 고려한 보조금 지급방식의 차별화 등이 요구된다.

또한 성과평가 결과로서 사업예산의 증액이나 삭감, 개인에 대한 인센티브 등이 존재하지 않았다. 이는 기본적으로 미국에서 제공되는 사회서비스가 선택적(selective) 특성을 가진 데서 비롯된 현상으로 이해된다. 즉, 미국의 경우 일반적으로 사회서비스의 수급자격은 주중위소득(state median income)의 50~85% 수준에서 결정되기 때문에 그 수준이 상당히 낮은 잔여적 서비스라고 할 수 있다. 이러한 서비스의 잔여적 성격으로 인해 부정수급의 감소라든가, 평가결과에 의한 예산삭감 등의 조치가 취해지지 않는 것으로 이해된다. 이러한 측면에서, 일반적으로 선별적 복지와 보편적 복지에 대한 성과관리시스템은 다르게 운영되어야 할 것이고, 잔여적 복지에 대해서는 최소한의 범위에서 실시하고, 보편적 복지에 대해서는 보다 엄밀하게 성과관리활동을 전개하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

### 3. 호주의 사회서비스 성과관리

#### 가. 프로그램 성과관리제도의 개관

호주는 1987~1988년에 과제관리 및 예산제도(Project Management and Budgeting, PMB)를 통해 최초로 사업과 예산 그리고 성과의 긴밀한 연계를 시도하였다. 이후 1995년 성과정보심의제도(Performance Information Review)를 구축하여 성과정보를 강조해 왔고, 1999년 결과·산출 예산편성 및 보고제도(Accrual-based Outcomes and Outputs Budgeting and Reporting Framework)로 이어지는 평가 인 프라를 형성하여 왔다. 호주 정부는 이를 통해 성과중심의 관리체계 확립, 부처의 책임성 강화, 공공부문과 민간부문 간의 공정한 경쟁관계 수립, 연방정부의 투명성을 제고하고자 하였다.

호주의 성과관리는 크게 각 부처와 재무행정부에 의해 수행된다. 일단, 각 부처가 예산서와 성과계획서가 결합된 예산법안(Budget Bill)을 통해 성과목표를 제시하고, 포트폴리오 예산설명서(Portfolio Budget Statements)를 통해 부처의 임무, 성과목표, 산출 및 관리사업, 사업별 예산 그리고 산출에 대한 성과지표 등을 제시한다. 각 부처가 이러한 성과목표 및 성과지표 등을 부처 연간 보고서(Department Annual Report)에 담아 재무행정부(Department of Finance:DOF)에 보고하면, 재무행정부는 각 부처에서 제출한 연차보고서를 종합하여 정부의 연차보고서를 작성한다. 재무행정부가 작성한 정부연차보고서는 수상에게 제출되고, 마지막으로 의회에 상정된다. 각 부처가 일차적으로 성과관리를 위한 보고서를 제출한다면, 재무행정부는 이러한 기관들의 사업에 대해 사업의 원래 목표가 제대로 달성되었는지 사업에 대한 모니터링을 수행한

다. 즉, 재무행정부는 주로 예산의 정확성, 책무성 및 효과성을 향상시키거나 기관의 재정적 관리와 보고를 지원하는 역할을 한다.

성과관리제도의 주요 평가대상으로는 기금의 확대를 요청한 사업, 기관이 성과를 측정하고자 하는 사업 혹은 기관장이 평가가 필요하다고 판단된 사업 등이 있는데, 평가는 주로 사업의 원래 목표가 제대로 달성되었는지에 대해 효과성 평가가 이루어진다(이윤식 외, 2006).

성과지표로는 크게 효과성 지표(Effectiveness indicator)와 효율성 지표(Efficiency indicator)로 구분된다. 효과성 지표는 주로 결과(outcomes)에 적용되며, 각종 산출 및 관리 사업이 총체적으로 결과에 미치는 영향을 나타내는 지표이다. 반면, 효율성 지표는 산출(outputs)에 적용되는 지표로, 산출의 여러 특성을 품질지표(quality), 수량지표(quantity), 가격지표(price)로 구분하여 나타낸다. 구체적으로 품질지표는 적시성·포괄성·정확성 등과 같은 산출의 정량적·객관적 특징에 관한 것과 고객만족도·동료평가 등의 정성적·주관적 특징에 관한 것으로 나눌 수 있다. 수량지표는 급여청구 처리건수, 정책문건 작성 투입시간 등과 같은 것이며, 가격지표는 재화 및 용역의 생산에 투입된 비용, 즉 예산을 의미한다(고영선, 2004). 모든 사업평가에 적용가능한 통합적인 성과지표는 없으나 호주 재무행정부는 하나의 산출에 2~5개의 품질지표와 하나 이상의 수량지표를 설정하는 것이 바람직하다고 권고하고 있다. 호주 성과관리제도의 성과지표의 한 예로 노동부의 프로그램을 예로 성과지표를 살펴보면 다음 <표 Ⅲ-6>에 나타난 바와 같다.

<표 III - 6> 호주 성과관리제도 성과지표의 예

| 성과지표<br>(performance indicator) |           | 기준(target)의 예                          | 달성 여부(result)                                    |
|---------------------------------|-----------|--|--|
| Effectiveness                   | 효과성<br>지표 | - 부처의 기준<br>- 참여율                      | - 기준에 도달했음 또는 미달했음,<br>- 과거에 비해 증가했음 또는 낮아<br>졌음 |
| Efficiency                      | 효율성<br>지표 | - 다른 국가 또는 프<br>로그램간의 비용<br>비교         | - 실제비용   |
| Quality                         | 정성적<br>지표 | - 만족도                                  | - %  |
| Quantity                        | 정량적<br>지표 | - 참여인원<br>- 취업률<br>- 시설이용률             | - 명, %<br>- 과거에 비해 증가했음 또는 낮아<br>졌음              |
| 기타                              |           | - 기준이 애매한 경우 적용하지 않는 경우도 존재(No Target) |  |

자료: 노동부(2004).

호주의 성과관리제도의 가장 큰 특징은 성과관리 및 평가의 결과가 예산과 긴밀하게 연계되어 공공기관 사업에서의 재무적 성과가 주정부 예산 편성에 적절하게 반영된다는 것이다. 호주의 모든 공공기관은 결과 및 산출(outcome and output)체계를 기반으로 각 사업의 성과를 보고하게 되어 있으며, 이 체계는 공공기관들의 통합적인 관리 및 행정의 책임성을 강화시키며, 당해 사업의 결과에 대해 투명한 정보를 제공해 준다. 사업의 결과가 나타나면 성과보고서가 작성되어 성과목표를 달성했는가를 확인하고 예산관리체계에 대해 수정·보완을 하게 되며, 이것은 다시 새로운 결과와 효과성 지표 작성에 영향을 미치는 순환적 구조를 가지고 있다(노동부, 2004). 호주 정부는 성과관리 체계 내에 목표의 명확화, 성과목표들 간의 연계, 주기적인 성과평가, 평가결과에 근거한 수정보

완·순환 외에도 공공서비스를 제공하는 공무원의 개인적인 평가까지도 모두 포함시켜 종합적인 관리를 시도한다.

아래에서는 호주에서 관리하고 있는 사회서비스사업에 대한 성과관리시스템을 중심으로 호주의 사회서비스 성과관리에 대한 벤치마킹을 실시하고자 한다. 이를 위해 우선 호주의 사회서비스 전달체계를 살펴보고, 다음으로 호주의 사회서비스 성과관리 현황을 검토한 후, 마지막으로 우리나라에의 시사점을 도출하고자 한다.

#### 나. 사회서비스프로그램 성과관리체계

호주의 사회서비스는 정부구조에 따라 연방정부(Commonwealth Government), 주정부(State Government), 지방정부(Local Government) 수준에서 다른 차원의 사회서비스가 제공되고 있다(정무성, 2003). 연방정부는 노인연금, 실직자 수당, 아동보육비, 장애인 연금 등의 직접적인 현금급여를 지급하며, 시설운영에 대한 재정지원을 통한 사회서비스 제공 역할을 수행한다. 반면, 주정부는 병원·교육 및 서비스 시설 등을 운영하며, 지방정부는 실질적인 대민서비스를 제공하는 역할을 수행하고 있다.

그러나 다양한 사회서비스가 통합적으로 관리·조정되는 연계시스템을 갖추기 위해, 호주 정부는 8개 사회서비스 전달 프로그램으로부터 Centerlink라는 단일 체제로 전환시켜 정보 기술을 최대한 활용하면서 사회서비스 전달에 있어서의 정부 혁신을 이루었다(Vardon, 2000). 이 Centerlink 체제는 시민들에 대한 서비스 전달을 단일 창구로 통합시킨 것으로 기능과 효율성, 그리고 통합서비스의 제공이라는 측면에서 큰 잠재력을 가진 것으로 평가되고 있다(오수길, 2000).

1997년 이전에 호주는 고용서비스청(Commonwealth Employment Service)과 사회보장부(Department of Social Security)에서 사회복지 서비스를 제공하였다. Centerlink는 사회복지서비스 제공에 관련된 산하 부처 간 조정능력을 보완하는 것을 목적으로 설립되었으나, 그 성과가 기대에 미치지 못하자 호주 정부는 지난 2004년 보건부(Department of Health Services, DHS)를 신설하여, 사회보건 관련(social and health-related services) 서비스를 국민들에게 제공하도록 하였다. DHS는 Core Department와 기존의 부서와 다른 기관 부처에서 통합한 총 6개 사회복지 관련 서비스를 제공하는 기관들이 있다. 이 기관들은 Centerlink, Medicare Australia, the Child Support Agency, CRS Australia, Australian Hearing과 HSA Group 등을 포함하고 있다. 이상의 6개 기관 중 가장 광범위하고 거의 대부분의 사회복지서비스를 전달하는 기관이 바로 Centerlink이다. 따라서 다음에서는 Centerlink를 중심으로 호주의 사회복지서비스 제공 현황을 고찰하고자 한다.

### 1) Centerlink의 현황 및 기능

Centerlink는 사회보장 업무와 고용서비스 제공을 위해 1997년에 설립된 시민봉사부 관할하의 호주 정부기관으로, 25개 부처에서 제공하던 서비스를 통합하여 호주 인구의 1/3인 630만명에게 140개 이상의 서비스를 제공하고 있다(장지연, 2005).

Centerlink는 전국 1,000여개의 사무소가 있으며, 24,360명의 직원이 배치되어 있다(정무성, 2003). Centerlink는 연방정부 10개 부처를 비롯하여 25개 정부기관이 제공하는 약 140여 종의 서비스를 통합 제공하며, 실업수당과 연금, 가족수당의 지급, 보육지원금(Child Care Benefit)과 학자금 지급 및 일자리 알선 등 제공하는

서비스의 종류는 매우 다양하다. 또한 Centerlink는 서비스 접근의 공평성과 다양성을 강조하여 누구나 서비스 전달체계로부터 불이익을 받아서는 안된다는 이념을 실현하고자 하며, 이를 위해 다음 <표 III-7>과 같이 다양한 분야에서의 전문가들을 배치하고 있다.

<표 III - 7> Centerlink의 전문 직원 및 서비스

| 구 분            | 내 용   |
|----------------|---|
| 다문화서비스 담당관     | 이민자 및 난민 대상의 각종 서비스에 대한 공지·제공                         |
| social worker  | 가정 폭력, 심각한 경제난, homeless, 가족 사망 등의 경우에 개별적인 상담과 지원 수행 |
| 지역사회담당관        | 집이 없거나 유사한 위험에 처한 사람들에 대한 지원                          |
| 경제정보서비스 담당관    | 경제정보에 대한 무료 서비스 제공                                    |
| 해외정보서비스 담당관    | 호주 이외의 국가에 방문 또는 거주할 경우 수혜 가능 서비스와 보조금에 대한 정보 제공      |
| 농촌지역서비스 담당관    | 농촌과 지방 거주자 대상의 서비스와 시설 이용 지원                          |
| centerlink 출장소 | 1:1 정보제공 및 컴퓨터와 프린터 이용 서비스 제공                         |
| 고령자 서비스 자문관    | 고령자와 장애인의 근로참여 지원                                     |

자료: <http://www.centerlink.gov.au>에서 재구성

요컨대, Centerlink는 다양한 사회서비스의 통합 제공을 통해 시민의 자립과 자활을 돕고 재정지원이 필요한 사람들에 대한 지원을 목적으로 하여 설립된 기관이라고 할 수 있다

(<http://www.centerlink.gov.au>).

<표 III - 8> Centerlink의 개요(2003~2004)

| 구 분                               | 내 용                |
|-----------------------------------|--------------------|
| 서비스 전달지점(service delivery points) | 전국 1,000여 개소       |
| 직원                                | 25,448명            |
| 정부측 고객(서비스 제공을 위한 정부조직)           | 25개 부처 또는 기관       |
| 서비스 종류                            | 약 140여 종           |
| 전달된 급여(payments)                  | 약 AU\$ 60.1billion |
| 고객(customers)                     | 650만명              |
| 개별 서비스 처리건수                       | 970만건              |
| 대민 우편발송 건수                        | 9,100만건            |
| 가정방문 건수                           | 9,280건             |
| 면접(face-to-face) 상담/처리 건수         | 580만건              |
| 전화 상담/처리 건수                       | 2,800만건            |
| 인터넷 웹페이지 이용                       | 3,260만건            |

자료: 장지연, 『호주의 통합 공공서비스 전달체계(센터링크(Centrelink))』, 2005.

Centerlink는 직원이 배치되어 대민서비스를 제공하는 고객서비스센터는 321개소뿐이며, 서비스 업무의 상당부분을 차지하는 전화상담/처리는 26개 콜센터를 통해서 이루어지고 있다. Centerlink에서 제공하는 서비스는 다음 <표 III-9>와 같다.

&lt;표 III - 9&gt; Centerlink의 제공 서비스

| 구분                           | 내용   |
|------------------------------|--|
| 부모 및 법정 후견인을 위한 지원           | 가족지원 서비스로, 자녀 양육비용 및 일·가정 양립을 위한 지원<br>- baby bonus / maternity immunisation allowance<br>- family tax benefit / childcare benefit   |
| 취업 및 교육·훈련 참여자를 위한 보육서비스 보조금 | 근로현장에 (재)복귀할 수 있도록 돕는 employment pathway plan의 일환으로, 학업·취업·재활과정에 있는 사람들에게 자녀의 보육시설비 지원<br>- childcare rebate / double orphan pension<br>- parenting payment / child support scheme |
| 구직자를 위한 지원                   | 구직자에 대한 서비스 제공<br>- newstart allowance / youth allowance / widow allowance   |
| 농촌지역 거주자를 위한 지원              | 자연재해로 인해 곤란을 겪고 있는 농촌지역 거주자 및 중소기업에 대한 서비스 제공<br>- exceptional circumstances relief payment<br>- interim income support  |
| 위기상황에서의 경제적 지원               | 가정폭력 및 자연재해, 또는 기타 불가항력적 극한 상황에서의 경제적 지원<br>- crisis payment / special benefit   |
| 병자 및 장애인에 대한 지원              | 아프거나 부상을 당한 사람 또는 장애인에 대한 서비스<br>- disability support pension<br>- sickness allowance / mobility allowance   |
| 간병인을 위한 지원                   | 누군가를 간병해야 하는 이유로, 본인 스스로 경제활동을 할 수 없는 사람들에 대한 지원<br>- carer payment / carer allowance / carer supplement   |
| 퇴직자 및 퇴직예정자를 위한 지원           | 퇴직 연령에 다다른 사람들에 대한 지원<br>- age pension / asset hardship provisions<br>- pension loans scheme / pension bonus scheme<br>- work bonus  |
| 가족 사망에 따른 경제사정 곤란자를 위한 지원    | 부양책임이 있던 가족 구성원의 사망으로 경제적 곤란 상태에 이른 사람들에 대한 지원<br>- bereavement payment / bereavement allowance<br>- pension bonus bereavement payment   |

자료: <http://www.centerlink.gov.au>에서 재구성

## 2) Centerlink를 통한 사회서비스 전달체계 내용

Centerlink의 사회서비스 전달체계 모형은 고객을 중심으로 하면서 다음과 같은 내용을 포함하고 있다(오수길, 2000). 첫째, 고객의 용무 전반에 대한 책임을 지는 1:1 고객서비스 지원, 둘째, 고객 생활사에 기반한 개별서비스를 제공함으로써 정부서비스에 대해 느끼는 업무의 복잡성을 제거하여 서비스 제공, 셋째, 명확하고 적절한 서비스 제공을 위한 의사결정지원체계, 넷째, 고객에 대한 다양한 접근경로 제공(face to face, 유선, 인터넷 등의 접근법) 등이다.

Centerlink의 운영은 CEO 이하에 4개 파트(Customer Service, Business, Business Transformation, Service Management)와 지역매니저로 구성되어 있는 조직에 의해 이루어지고 있다. Business 파트가 가장 핵심적으로 각 부처로부터 이양 받은 서비스를 파악하고, 구체적인 서비스 전달방법을 강구하며, 전체 센터링크의 예산과 인력운용을 담당하고 있다.

Centerlink의 2003~2004년의 총예산은 AU\$220억이며, 가족부, 노동부 등의 10개 부처와 다른 정부기구들이 서비스 전달을 의뢰하는 계약 체결 후 센터링크에 요금을 지불한다. 즉, 센터링크는 독립적인 정부기구이지만 별도 예산을 받는 기관이 아니라, 각 부처로부터 이양받은 업무에 따라 일정 액수의 예산을 할당받고 있다. Centerlink의 예산출처는 다음 <표 Ⅲ-10>과 같다.

&lt;표 III - 10&gt; Centerlink 예산의 주요 출처(2003~2004)

(단위: 천만 AU\$, %)

| 출 처   | 금액(AU\$) | 비율   |
|---|----------|------|
| 가족부(Dept. of Family and Community Services)     | 1,967    | 92.3 |
| 노동부(Dept. of Employment & Workplace Relations)  | 117      | 5.3  |
| 교육부(Dept. of Education, Science & Training)     | 16       | 0.6  |
| 농림부(Dept. of Agriculture, Fisheries & Forestry) | 22       | 0.8  |
| 기타  | 29       | 1.0  |
| 전 체   | 2,151    | 100  |

자료: 장지연, 『호주의 통합 공공서비스 전달체계(센터링크(Centrelink))』, 2005.

한편 Centerlink는 일반 대중이 필요로 하는 서비스를 편리하게 제공하기 위해 ‘생애사건별 접근방식’을 취하고 있으며, 통합적 서비스 제공을 표방하여 140여 종류의 서비스를 제공하고 있다.

&lt;표 III - 11&gt; Centerlink의 대표적 정부고객 및 서비스

(단위: 천명)

| 전체  | 서비스/급여(업무)            | 예상고객수(2004~2005) |
|-----|-----------------------|------------------|
| 가족부 | Family Tax Benefit(A) | 1,810            |
|     | Family Tax Benefit(B) | 1,396            |
|     | 노령연금                  | 1,877            |
|     | 장애연금                  | 701              |
|     | 부모급여                  | 636              |
|     | 청년급여                  | 368              |
|     | Newstart Allowance    | 475              |
|     | Child Care Benefit    | -                |
| 노동부 | 고용서비스/구직자지원           | -                |

자료: 장지연, 『호주의 통합 공공서비스 전달체계(센터링크(Centrelink))』, 2005

단순 구직자로 Centerlink를 찾는 경우, 먼저 영리 또는 비영리 취업알선기관인 Job Network를 연결해주고, 센터링크는 Job Network 소속 기관 중 구직자 특성에 맞는 기관을 5개 제시하면, 구직자의 선택에 의해 알선이 이루어진다. Centerlink의 주요 서비스들은 기존에 다른 정부 부처들이 수행해 왔던 임무로서, 해당 부처들의 정책기능을 강화하고 집행기능들을 한 곳에 모아 고객에게 one-stop-shop service를 제공하는 것이다. 이들 연계기관을 client agencies라고 하며 주요 기관들은 다음 <표 Ⅲ-12>와 같다 (정무성, 2003).

<표 Ⅲ - 12> Centerlink의 Client Agencies

|  |   |
|--|---|
| AEC<br>(Australian Electoral Commission)                                   | Finance(Department of Finance and Administration)         |
| AFFA(Department of Agriculture, Fisheries and Forestry Australia)          | H&AC(Department of Health & Aged Care)                    |
| AGD<br>(Attorney General's Department)                                     | DVA<br>(Department of Veterans Affairs)                   |
| ATO(Australia Taxation Office)   | DoTRS(Department of Transport and Regional Services)      |
| DETYA(Department of Education, Training and Youth Affairs)                 | DFaT(Department of Foreign Affairs and Trade)             |
| DEWRSB(Department of Employment, Workplace Relations & Small Business)     | DIMA(Department of Immigration and Multicultural Affairs) |
| DoCITA(Department of Communications, Information, Technology and the Arts) | TSG<br>(Tasmanian State Government)                       |
| FaCS(Department of Family and Community Services)                          | HA(State & Territory Housing Authorities)                 |

자료: 정무성, 『전달체계의 연계를 통한 사회복지서비스 효율성 강화 전략』, 2003에서 재구성

### 3) Centerlink의 특징 및 의의

Centerlink는 급여 및 수당지급 업무를 제외하면, 개인에 대한 직접적인 서비스 제공기관이라기보다는 다양한 에이전트들에게 서비스를 할당하는 역할만을 담당하는 기관이라고 할 수 있다. 이런 상황에서 Centerlink는 기존에 직접적으로 서비스를 제공하던 공공 기관이나 비영리민간기관, 영리민간기관을 똑같은 사업파트너로 대우하게 된다. 즉, 이는 공공부문이 직접적으로 사회서비스를 제공할 필요성이 없어진다는 것을 의미한다. 따라서 사회서비스의 질과 효율성은 Centerlink라는 중앙조직에 의해 결정되는 것이 아니라, 시장(market)에서 제공되는 서비스의 수준에 의해 결정되게 된다. 실제로 Centerlink를 통해서 시장에서 제공되는 사회서비스의 질을 유지하기 위해서 사용하는 방법은 i) 정교한 재정지원 인센티브 설계, ii) 민간기관에 대한 강력한 통제 등이다.

요약하면, Centerlink는 사회서비스의 민영화를 전제로 하는 정부조직이므로, 이 조직 자체의 효율성 여부가 사회서비스의 효율화를 의미하지 않는다. 또한 이러한 조직이 정상적으로 운영되기 위해서는 정교한 인센티브 시스템과 지속적인 재정투자 여력이 필요하며, 민간시설에 대한 모니터링과 통제가 가능한 시스템이 갖추어져야 할 것이다.

#### 다. 아동돌봄서비스의 품질관리체계

이상에서 살펴본 바와 같이, 호주 정부는 Centerlink를 중심으로 사회복지서비스를 통합적으로 제공하고 있다. 한편, 제공되는 사회복지서비스의 성과관리는 주로 서비스 품질관리 차원에서 이루

어지고 있다. 이는 호주에 있어서, 국민과 접촉하여 사회복지서비스를 전달하는 직접적인 주체가 대부분 시장부문인 특성에 기인한다. 즉, 호주 연방정부는 현금급여를 직접적으로 담당하고, 대민적인 사회복지서비스는 주정부와 지방정부가 담당하고 있는 가운데, 실질적인 서비스 전달에 시장에 크게 의존하고 있으므로, 공공부문에서 절실히 적용될 수 있는 성과관리의 개념이 약하기 때문이다.

현금급여는 대부분 전자화되어 있기 때문에, 성과관리의 개념이 적용되기에 적당하지 않으며, 기껏해야 오용이나 남용 등의 회계상의 오류에 대한 점검에 그치고 있으며, 이러한 기능을 연방정부 담당부처에서 통합적으로 시행하고 있다. 주정부와 지방정부는 대민 사회복지서비스를 제공하는 주체이나, 직접적인 서비스 전달보다는 서비스 비용의 정산과 지불 등에 기능이 초점이 맞추어져 있다. 한편, 직접적인 사회복지서비스 전달은 비영리나 영리기관을 중심으로 한 시장부문에서 담당하고 있다. 이런 상태에서 공공부문에서 성행하는 성과관리의 개념이 적용될 수 있는 여지는 거의 없는 것이며, 따라서 호주 정부는 시장에서 제공되는 사회복지서비스의 품질관리활동에 그 초점을 맞추고 있는 것이다.

따라서 다음에서는 우선 호주 정부에서 실시하고 있는 사회복지서비스에 대한 품질관리활동의 개요를 소개하고, 다음으로 아동돌봄서비스에 대한 품질관리활동을 보다 면밀히 고찰하고자 한다.

### 1) 사회복지서비스 품질관리 개요

호주 정부는 국가 차원의 서비스별 표준안을 마련하여 사회복지서비스 성과평가를 실시하고 있다. 그러나 평가결과의 적용에서 공급기관에 대한 처벌보다는 관련 산업과 정부, 준정부 평가기관 사이

의 대화와 협의에 초점을 두고 있다는 것이 주요 특징이라고 할 수 있다. 시설보호서비스 품질인증제도는 10여 년 전부터 실시해 오고 있으며, 재가 및 지역보호서비스의 품질관리는 최근 들어 관련 표준안이 도입된 상황이다(김학주, 2009).

사회서비스 품질 평가와 관련된 모니터링은 서비스 영역별로 준정부기관인 개별 인증기구에 의해서 이루어지고 있다. 따라서 정부는 개별 공급자에 대한 보조금 조정이나 품질표준을 규정하는 등의 포괄적인 역할만을 수행하고 있다.

서비스 영역별로, 노인관련 서비스는 노인서비스 표준 및 인증기관(Aged Care Standard and Accreditation Agency)에서 관리하고 있고, 아동관련 서비스는 국가 아동보호 인증협의회(National Childcare Accreditation Council)에서 실시하고 있다. 그러나 최종 판단은 국가 인증결정심사위원회(Accreditation Decisions Review Committee)에서 수행하여 그 결과를 해당 서비스 제공조직에 통보하고 있다(김학주, 2009).

품질관리를 위한 심사절차를 보면, 우선 해당 기관의 자체평가를 먼저 실시한 이후에 그 결과를 인증기관에 제출함으로써 서류 심사가 진행된다. 품질평가관은 기관의 자체 평가결과 보고서를 심사하여 현장실사 여부를 결정하게 된다. 현장실사가 결정되면, 일반적으로 평가관 3명이 한 팀이 되어 해당 기관에 방문하여 현장 감사를 실시한다. 제공인력·이용자·보호자·이해관계자 및 전문가들과의 면접을 거쳐 조직 내·외부 환경에 대한 관찰을 통해 평가사항을 전달한다.

사회서비스 제공기관이 표준에 미달하거나 인증과정을 통과하지 못할 경우에 대비하여 다음과 같은 3단계의 법적 규제절차가 존재한다. 첫 번째 단계에서 미충족 결과는 유효 인증기간이 상대적으

로 짧아지는 결과를 가져오게 되어 빈번한 심사대상이 된다. 두 번째 단계에서 제공기관의 이용정지 등의 구체적 제재가 가해져 해당기관의 영업상 손실로 이어지게 된다. 만약 당해 기관이 제재 기간 동안에 품질향상을 이루지 못하면 폐업조치가 취해질 수 있지만, 호주의 사회서비스 인증제의 궁극적인 목적은 낮은 질의 서비스 제공기관을 색출하기보다는 제재위험을 최소화하는 것이다 (김학주, 2009).

## 2) 아동돌봄서비스의 품질관리체계

호주 여성의 경제활동 참여율은 약 56%이고, 이 중 63%인 1,500 만명이 아동기 자녀가 있는 것으로 나타나고 있다. 따라서 보육서비스에 대한 욕구가 상당히 높게 존재하고 있는데, 호주에서 보육은 기본적으로 연방정부 및 주정부 등 모든 수준의 정부가 공동으로 지고 있다. 연방정부는 보육서비스에 있어 가장 중요한 재정적 지원을 담당하고 있으며, 지난 1992년부터 국공립 및 민간시설에 대한 재정적 지원을 시행하고 있다. 연방정부가 보육시설을 이용하는 부모에게 지원하는 지원금을 Child Care Benefit(CCB)라고 칭하는데, 기본적으로 보육비용의 약 80%를 정부가 미리 지원하고 부모는 나머지 20% 정도만을 부담하고 있다. 또한 CCB는 차등보육료지원제도를 채택하여, 가정의 소득이 증가함에 따라 CCB 지원액이 줄어든다.

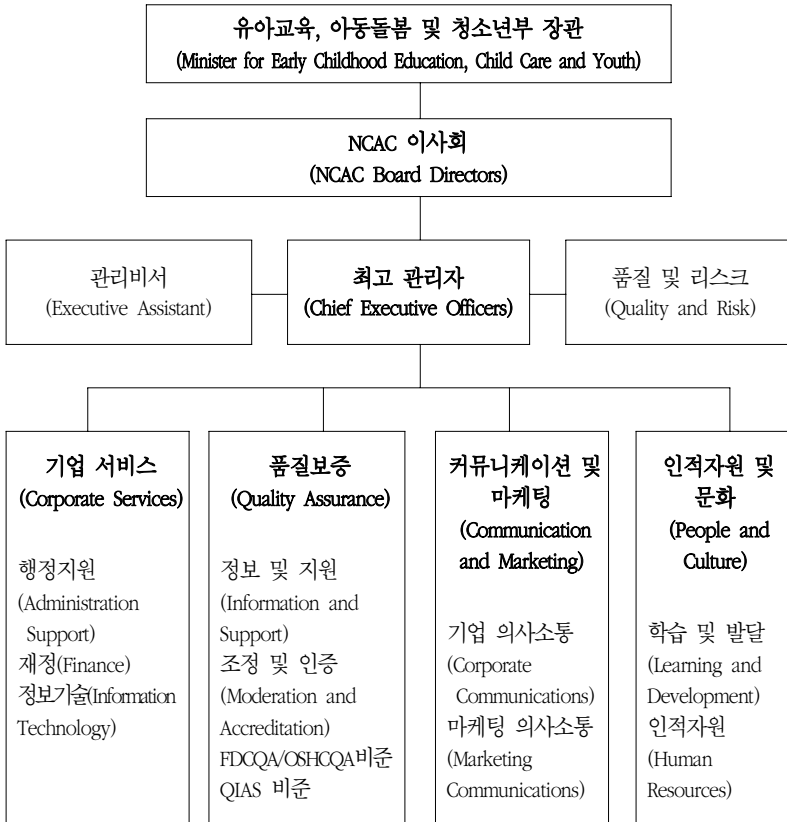
보육의 질을 높이기 위한 호주 정부의 활동은 크게 두 가지로 하나는 보육시설에 대한 인가제도이고, 다른 하나는 인증제도의 운영이다. 먼저, 인가제도로 모든 보육시설은 3년에 1회 인가를 갱신하여야 하며, 이때 주정부가 기준에 부합하여 운영하고 있는

지를 관리한다.

다른 하나는 보육시설에 대한 인증제도로, 지난 1993년에 설립된 국가 아동보호 인증협의회(National Childcare Accreditation Council, NCAC)가 담당하고 있다. NCAC는 세 가지 시스템에 의해 품질관리활동을 전개하고 있다. 첫 번째 시스템은 가족 주간 돌봄서비스(family day care)를 관리하는 가족주간돌봄 품질확보(Family Day Care Quality Assurance, FDCQA) 시스템이고, 두 번째 시스템은 방과후돌봄서비스를 관리하는 방과후돌봄 품질확보(Outside School Hours Care Quality Assurance, OSHCQA) 시스템이다. 마지막 시스템은 종일돌봄센터(long day care centres)에서 제공되는 서비스를 관리하는 품질향상 및 인증시스템(Quality Improvement and Accreditation System, QIAS)이다. 가족주간돌봄 품질확보 시스템은 지난 2001년부터 시행되었으며, 방과후돌봄 품질확보 시스템은 2003년에, 품질향상 및 인증시스템은 1994년부터 각각 시행되었다. 요컨대, NCAC는 아동돌봄서비스의 품질관리를 위해 연방정부에서 운영을 지원하고 있는 보육시설 인증제 실시 담당기구라고 할 수 있다.

다음 [그림 Ⅲ-1]은 NCAC의 조직체계를 보여주고 있다.

[그림 Ⅲ - 1] NCAC의 조직체계



자료: NCAC 웹사이트  
<http://www.ncac.gov.au/>

한편 서비스 유형별로 각 시스템에 의해 관리되는 아동의 수는 다음 <표 Ⅲ-13>과 같다.

<표 III - 13> NCAC의 아동돌봄서비스 유형에 따른 품질관리활동 대상  
아동 수

(단위: 명)

| 서비스 유형                            | 1996~1997 | 1999    | 2002    | 2004    |
|-----------------------------------|-----------|---------|---------|---------|
| 종일 돌봄(Long Day Care)              | 294,700   | 301,540 | 367,140 | 383,020 |
| 가족 돌봄(Family Day Care)            | 84,790    | 83,080  | 95,630  | 89,300  |
| 방과후 돌봄(Outside School Hours Care) | 99,520    | 107,420 | 148,040 | 160,800 |
| 방학기간 돌봄(Vacation Care)            | 30,970    | 69,300  | 103,560 | 101,710 |
| 다른 서비스 유형(Other Service Types)    | 19,340    | 16,110  | 17,780  | 17,920  |
| 합 계                               | 529,320   | 577,450 | 732,150 | 752,750 |

자료: NCAC 웹사이트  
<http://www.ncac.gov.au/>

또한, 이 시스템들에 의해 관리되는 프로그램의 수도 다음 <표 III-14> 에서와 같이 지속적으로 증가하고 있다.

<표 III - 14> NCAC의 품질관리활동 대상 프로그램 수

(단위: 개)

|        | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| FDCQA  |       |       | 324   | 324   | 320   | 319   | 318   |
| OSHCQA |       |       |       |       | 2,650 | 2,908 | 3,025 |
| QIAS   | 4,030 | 4,058 | 4,136 | 4,196 | 4,465 | 4,747 | 5,043 |
| 합 계    | 4,030 | 4,058 | 4,460 | 4,520 | 7,435 | 7,974 | 8,386 |

자료: NCAC 웹사이트  
<http://www.ncac.gov.au/>

이상의 3가지 아동돌봄서비스 품질관리시스템은 공통적으로 등록

(registration), 자체평가 보고서(self-study and continuing improvement), 평가자 보고서(validation), 조정자 보고서(moderation), 그리고 인증 결정(accreditation decision)이라는 5단계의 절차에 의해 수행되고 있다. 인증기간은 3년으로, 이에는 준비기간 2년 6개월과 인증기간 6개월로 구성되어 있다. 연방정부는 보육시설의 인증을 위해 자원 및 정보의 제공, 필요한 교육 및 훈련의 실시 등 다양한 지원책을 실시하고 있다. 구체적인 인증의 절차는 다음과 같다.

첫째, 등록(registration)은 아동돌봄서비스 인증을 받기 위한 시설 등이 NCAC에 인증을 위한 신청단계이다. 이때 각 보육시설은 인증에 소요되는 총비용의 20%만을 부담하도록 되어 있다.

둘째, 자체평가보고서 단계에서 각 보육시설은 자체평가서를 작성하여 제출하는 단계이며, 이는 2년 6개월의 비교적 긴 기간을 설정하고 있다. 이 단계는 보육시설 인증과정의 핵심으로, 보육시설이 2년 6개월 동안 자체적으로 품질향상을 도모할 수 있도록 지역사회와 다양한 지원을 제공하는 시기이다. 자체평가서는 각 항목별로 ‘불만족’, ‘만족’, ‘양질’, ‘우수’ 등을 표시하도록 되어 있으며, 그 밑에 2년 6개월의 준비기간에 진행된 자체 개선 노력과 앞으로의 향후 발전계획을 작성하게 되어 있다.

셋째, 평가자 보고서 단계에서는 평가자가 보육시설을 방문 관찰하여, 시설의 운영에 대한 관찰평가보고서를 작성하고 제출하는 단계이다. 관찰평가는 등원부터 귀가까지 종일 이루어지며, 평가자의 관찰평가보고서에 대한 시설장의 이의가 있을 경우에는 양자가 증거를 토대로 조정하나, 조정이 불가능할 경우에는 양자 모두의 의견이 NCAC에 제출된다. 또한 평가자는 보육시설에 가기 전 시설장으로 하여금 시설장, 보육교사, 부모용 설문지(40% 이상)를 각각 조사하여 회수해 놓도록 요청한다. 마지막으로 평가자의 인

증제도 및 절차에 대한 건의는 NCAC에서 신중히 고려되고 있다.

넷째, 인증의 4단계에서 조정자는 2단계에서 작성된 자체평가보고서의 내용을 3단계에서 이루어진 평가자의 관찰평가기록 및 보육시설의 시설장, 교사, 부모의 설문지 결과와 비교하여 자체평가보고서의 내용이 여타 기록과 얼마나 일관되는지 분석한다. 이때 조정자에게는 영유아보육 관련 경험 8년 이상의 석박사급 대학교수 및 강사, 시설장 등의 자격요건이 존재한다.

다섯째, 인증 결정 단계에서는 각 영역별 점수를 합산하여 인증 여부를 결정한다. 각 영역별 점수는 자체평가보고서 20%, 설문자료 점수 20%, 관찰평가 보고서 40%, 조정 보고서 10% 등으로 구성된다. 모든 영역과 요소가 '만족' 이상이어야 인증을 부여하며, 인증기간은 2년 5개월이고, 인증 탈락시 6개월 이내에 추가 자체평가보고서를 제출해야 한다. 만약 인증이 2회 탈락하면 경고가 주어지고, 3회 탈락하면 CCB 지원을 받을 수 없게 된다.

## 라. 우리나라에의 시사점

이상의 논의에서 살펴보았듯이, 호주에서의 사회서비스 성과관리는 제공되는 사회서비스에 대한 품질관리 차원에서 이루어지고 있으며, 그 주된 대상은 사회서비스 제공기관이다. 이에는 여러 가지 이유가 있겠지만, 가장 주요하게는 연방정부와 주정부 그리고 지방정부의 역할 분담에서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다. 즉, 호주는 연방정부가 현금급여를 직접적으로 담당하고, 대민적인 사회서비스는 주정부와 지방정부가 담당하고 있으며, 실제적인 서비스의 제공은 시장에 크게 의존하고 있는 상태이다.

사회서비스 제공은 이미 오랜 역사적 경험을 통해 정형화되었으

며, 그 정형화의 수준의 서비스의 표준 절차, 그에 따른 서비스 비용, 서비스 품질까지 포괄한다. 따라서 사회서비스의 공급은 프로그램 설계 등의 전략적이고 기획적인 활동보다는 단순히 재정지원의 흐름을 원활하게 만들고 서비스의 품질을 제고하는 방향으로 이미 고착화된 것으로 판단된다. 서비스의 실제 공급을 담당하는 제공기관들이 양질의 서비스를 제공할 수 있도록 인증제도가 발달되었고, 품질을 중심으로 한 성과관리제도가 발전된 것은 시장중심의 전달체계가 가지는 특징이라고 할 수 있다.

미국의 사회서비스 성과관리 시스템과 달리, 서비스 전달에 초점이 맞추어진 시스템을 가진 호주는 중앙정부의 설계 위에서 주 정부 및 지방정부의 품질 높은 서비스 전달을 위한 충실한 활동을 요구하는 시스템이라고 할 수 있다. 따라서 전략적 기획에 의거하여 서비스 공급 계획을 수립하고, 집행에 재량성을 인정하고, 평가 결과를 다음 서비스 제공의 인센티브로 활용하기보다는 고품질의 서비스를 효율적으로 제공하는 것에 더욱 큰 관심이 있다고 말할 수 있다.

호주의 아동돌봄서비스에 대한 품질관리활동은 보육시설에 대한 인가제도와 인증제도를 중심으로 이루어지고 있다. 현재 우리나라에서 시행하고 있는 보육시설 인증제도와 비교하여, 호주 인증제도의 가장 큰 특징은 상대적으로 긴 인증기간이라고 할 수 있다. 우리나라는 자체 점검 6개월과 인증과정 6개월 등 총 1년으로 구성되어 있으나, 호주는 자체 점검 2년 6개월과 인증과정 6개월 등 총 3년으로 구성되어 있다. 이렇게 상대적으로 긴 인증기간을 통하여, 보육시설이 자체적으로 품질향상을 위한 노력을 충분히 경주하도록 만들며, 보육시설뿐만 아니라 지역사회의 다양한 관련 기관들이 품질향상을 위한 조력자가 될 수 있도록 유도하는 것이

다. 또한 우리나라에는 부재하는 패널티 규정이 존재하여, 3회 인증 탈락시 보육료 지원을 받을 수 없게 한 것도 큰 특징 중의 하나이다. 이는 아동돌봄서비스 품질확보를 위한 호주의 인증제도가 우리나라보다 상당히 엄격하게 진행되고 있음을 의미한다. 또한 40여명 규모의 사무국이 인증과정을 전반적으로 책임지고 운영한다는 측면에서 보육서비스 품질향상을 위한 투입을 아끼지 않다고 할 수 있다.

#### 4. 영국의 사회서비스 전달체계와 품질관리 현황

##### 가. 프로그램 성과관리제도 개관

영국은 1979년에 대처 정부가 들어서면서 공공부문의 구조개혁을 위한 성과관리제도가 본격적으로 도입되었다. 정부지출의 보다 많은 가치창출을 위해 1979년 능률전략(Efficiency Strategy)이 마련되었고, 이를 통해 정부가 보다 광범위한 사업평가를 하게 되었다. 이후 1982년 재무관리시책(Financial Management Initiative)이 도입되면서, 부처업무에 대한 목표 등을 설정하고 정부재정사업이 성과 제고를 위한 재정가치(Value for Money, VFM)를 발휘하도록 각 부처에 예산운영의 책임성 및 자율성이 주어졌다.

이후 1997년 블레어 정부가 들어선 뒤 재정지출과 공공서비스 품질 제고를 명확히 연결시키기 위해 한층 강화된 성과관리제도가 도입되었는데, 1999년 공공서비스협약(Public Service Agreements, PSA), 2000년 서비스제공협약(Service Delivery Agreements, SDA) 등이 그것이다. 즉, 각 부처는 PSA에 의해 주요 정책의 성과목표를 설정하고, 각 부처와 재무부 및 내각사무처는 주기적인 성과평

가와 지출분석(Spending Review, SR)을 수행함으로써 정부정책의 성과를 체계적으로 관리하였다.

성과관리의 대상은 주로 여러 부처에 걸친 정책 또는 프로그램이다. 이들 프로그램에 대한 성과관리는 중앙정부 차원에서 이루어지는데 행정부의 재무성과 입법부에 가까운 회계감사원(National Audit Office, NAO)이 주요 업무를 담당하고 있다. 두 기관의 평가 대상은 재무부의 경우 각 부처나 공공기관들이 재무부와 체결한 공공서비스협약에 포함된 프로그램이다. 재무부는 이러한 공공서비스협약에 계획된 성과지표와 추진 실적을 비교하고, 그 결과를 차기 연도의 예산편성 때 반영한다. 회계감사원의 평가대상은 정부부처가 사용하는 공공재원 전반이다. 감사원법에 따라 공공재정 성과, 즉 경제성(Economy), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness) 등 3E가 달성되었는지를 평가한다. 이외에도 주로 정부 시책 및 사회적 요구에 따라 구체적 대상이 선정되는데, 1980년대와 1990년대에는 주로 국유기업의 민영화 효과성을 평가하였고, 현재는 민영화와 민간·공공 파트너십에 관한 평가가 많이 이루어지고 있다(이윤식 외, 2006).

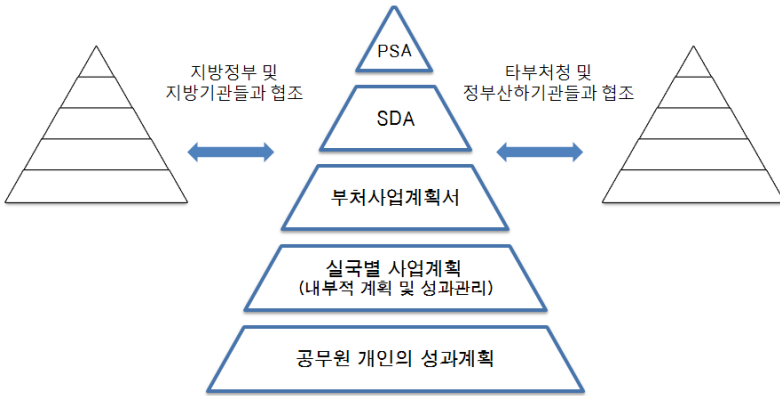
영국 정부는 성과평가의 초점을 주로 예산사업의 효율성 확보에 두고 있는데, 그에 따라 재무성(HM Treasury)의 역할이 두드러지고 재정가치(value for money)가 강조된다. 일단, 각 부처 수준에서 자율적으로 예산사업을 평가·활용하면, 재무성은 이러한 각 부처의 사업에 대해 중앙 차원에서 별도의 평가를 함으로써 예산사업을 종합적으로 관리한다. 재무성은 1년에 약 100여개의 행정 각 부 예산사업의 목표달성 정도를 평가한다. 이 외에도 각 부처의 평가 절차 및 방법을 지원해 주기 위해 “Green Book”을 발간하여 제공하고 있다(이용준, 2004). 이 지침서는 중앙부처와 집행기관들

에게 최고의 실질적인 지침서로서 정부 내에서 효율적인 정책개발과 자원할당을 진작시키기 위해 작성된다.

반면에 회계감사원의 성과감사는 효과성 평가와 실행가능한 대안의 제시에 중점을 두고 있다. 이러한 평가결과는 하원 상임위원회에 보고되고 최종적으로는 상임위원회가 보고서를 작성하여 해당 부처에 통보된다. 재무성과 유사하게 회계감사원도 종합적인 성과관리를 실시하는데, 우선 각 부처가 예산회계와 관련된 종합지출계획서(Comprehensive Spending Review, CSR)와 공공서비스협약(PSA)을 작성한다. 이러한 계획서 및 협약에는 회계연도마다의 부처별 임무(aim) 및 전략목표(objectives), 또 이를 달성하기 위한 성과목표(performance targets)가 수립되어 있다. PSA가 일단 작성되면, 여기에 제시된 성과목표를 달성하기 위한 보다 구체적인 방안으로 서비스전달협약(Service Delivery Agreement, SDA)이 작성된다. SDA는 주요 정부부처들이 그들이 설정한 PSA에 의거하여 여기서 제시한 성과목표들을 어떻게 달성할 것인지를 구체적으로 설명하는 과정이다. 각 부처는 SDA에서 달성하려는 각 성과목표를 어떤 방식으로 측정할 것인지에 대해 Technical Notes를 세부적으로 작성한다(노동부, 2004). 이러한 회계감사원의 성과관리는 타 부처·청 및 정부산하기관들은 물론 지방정부 및 지방기관들과 협조하며 긴밀히 연계된다. 회계감사원의 종합적인 성과관리요소 및 관계는 [그림 Ⅲ-2]에 나타난 바와 같다.

이러한 영국의 성과관리체계는 사업의 결과가 나타났을 때 성과목표의 달성이 이루어졌는가에 대한 검증(verification), 감독(monitoring) 및 평가(evaluation)를 통해 다시 전략목표, 성과지표, 성과목표들을 수정·보완하게 되고 효율성과 효과성을 달성할 수 있는 사업이 될 수 있도록 하는 순환적인 수정으로 이어진다.

[그림 III - 2] 성과관련 요소들 간의 관계



자료: Ellis and Michell(2002), 노동부(2004)에서 재인용

아래에서는 미국과 호주의 사례연구에서와 마찬가지로 영국에서 관리하고 있는 사회서비스 프로그램에 대한 성과관리 시스템을 중심으로 영국의 사회서비스 성과관리에 대한 벤치마킹을 실시하고 있다.

## 나. 사회서비스프로그램 성과관리체계

### 1) 영국의 사회서비스 전달체계

영국의 사회서비스는 Child Act(아동법)에 의한 아동 사회서비스와 1990년의 National Health Service and Community Care Act(NHSCCA, 국민보건서비스와 커뮤니티케어법)에 의한 성인 사회서비스로 구분된다(Department of Health, 1999; 배득중 외, 2008).

1990년에 제정된 국민보건서비스 및 지역사회보호법의 경우, 보건영역을 포함한 사회서비스의 설계와 전달에 있어서 합리적·체계적 체계 도입의 중요성과 이용자 참여를 법률적으로 뒷받침하고

있다. 그러나 현실적으로는 사회서비스 품질이 지역마다 다르고 클라이언트의 욕구를 충족시키지 못하는 경우가 많다. 이러한 문제점을 극복하기 위해 2000년에 국가사회보호서비스표준법(Care Standards Act)이 제정되면서 사회서비스 지출 규모의 급격한 증가를 가져왔다.

구체적으로 이 법의 내용은 첫째, 사회서비스 제공기관의 의무 등록과 강제적용을 법제화한 국가최소품질표준(National minimum standard)의 적용, 둘째, 국가 차원의 사회서비스 평가관리기구인 사회보호서비스 심사위원회(Commission for Social Care Inspection, CSCI), 사회보호위원회(General Social Care Commission, GSCC), 사회보호발전연구소(Social Care Institute for Excellence, SCIE) 등의 설립근거를 제공함으로써 사회서비스에 대한 정부규제의 틀을 개혁하는 계기를 마련하였다(김학주 외, 2009).

사회서비스의 공급을 관장하는 중앙기관은 Department of Health (보건부)이고, 중앙정부의 역할은 서비스의 골격, 자격기준, 공급방식, 이용자의 참여와 선택 보장, 서비스의 최소한의 표준, 이용자의 요금부담, 서비스의 제공절차 등의 광범위한 영역에 대한 서비스 지침을 개발하고, 이를 지방정부에 지속적으로 제시하는 기능을 수행하는 것이다. 한편, 지방정부의 사회서비스는 Social Service Department(사회서비스국)에서 담당하고, 각 지방정부는 중앙정부 지침의 범위 내에서 구체적인 재량권한을 행사하며 서비스 제공의 전 과정을 관장한다(배득중 외, 2008).

영국은 복지와 교육, 보건, 주택 서비스 등의 분야가 밀접하게 얽혀 있기 때문에 전체적인 사회서비스 체계를 파악하는 것이 어렵다. 즉, 영국은 아동서비스의 경우에 시설보호, 가정위탁, 입양, 장애아동에 대한 서비스 등을 포함하는 사회복지서비스와, 국민보

건서비스, 각종 현금수당 및 보조, 교육서비스, 주택서비스 등이 상호보완적으로 작동할 수 있도록 하는 방식을 지속적으로 추진하기 때문에 아동을 지원하는 전체적인 체계와 내용을 분석하는 것이 쉽지 않다.

가) 성인을 위한 사회서비스 체계: Community Care

성인을 위한 사회서비스인 community care는 1990년 NHSCCA의 제정으로 사회서비스의 집행체계와 내용을 지칭하는 용어로 변화되었고, 법 제정 후 3년간의 준비과정을 거쳐 1993년에 시행되기 시작했다(김용득, 2007). 성인에 대한 사회서비스는 크게 거주시설 보호와 지역사회보호로 구성되며, 노인, 약자, 장애인, 빈곤자 등을 위한 거주시설 배치, 장애인을 위한 케어서비스와 고용 지원 서비스, 정신병원에서 퇴원한 사람들을 위한 케어서비스, 노인을 위한 복지서비스, 어린 아동의 보호자를 위한 서비스를 포함하는 내용으로 구성되어 있다.

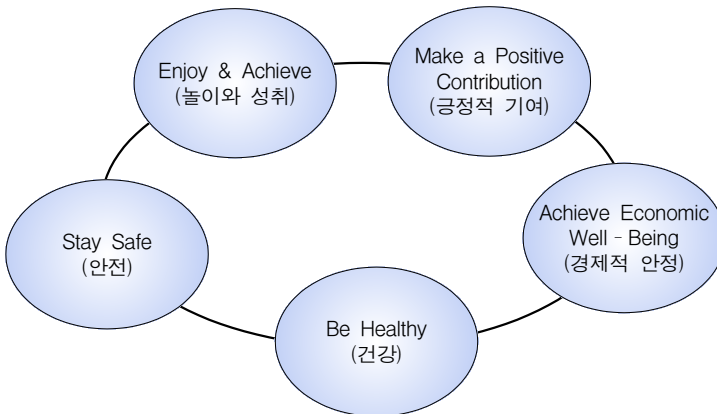
이러한 community care는 효율성을 증진시키고 이용자의 선택을 강화하기 위해 사회서비스 영역에서 시장 기제를 도입했다는 점에서 큰 의의가 있으며, 지방정부의 책임과 권한을 강화하여 그 역할에 있어서도 과거 직접적인 서비스 제공자에서 서비스 욕구사정, 서비스 구매, 서비스 비용의 지불 등을 위한 역할로 변화시켰다(배득중 외, 2008).

또한, 사회서비스의 민영화를 통해 민간에서 제공하는 사회서비스 구성 비율을 확장시키는 정책적인 효과를 가지고 왔을 뿐만 아니라, 지역단위의 보편적인 사정체계를 수립하고 care management를 통해 서비스를 전달하고 관리하는 체계를 확립하였다(김용득, 2007).

나) 아동 및 청소년을 위한 사회서비스 체계: Every Child Matters  
 영국의 아동서비스 영역은 1960년대 지방정부 사회서비스국 수립 이후에 큰 변화 없이 진행되다가 2004년 Children Act의 제정을 통해 개혁적으로 변화하기 시작하였다. Children Act에 의한 아동서비스의 대표적인 변화는 지방정부의 교육국(Education Department)과 사회서비스국(Social Service Department)을 통합하여 아동서비스국(Children's Service Department)을 설립하였다는 점이며, 이를 통해 교육과 아동복지서비스의 연계와 통합을 지향했다는 것이다 (김용득, 2007; 김송이, 2007).

또한, 영국 정부는 모든 아동 및 청소년 대상의 서비스를 포괄적이고 협력적으로 운용하고자 'Every Child Matters'를 통해서 성과목표를 명시하고 있다. 영국 정부가 보육서비스를 포함하는 포괄적 아동정책으로서 명시하고 있는 5대 성과영역은 다음 [그림 III-3]과 같다.

[그림 III - 3] 아동 및 청소년 대상 서비스의 5대 성과 영역



자료: 박소현, 『영국의 보육서비스 성과관리체계』, 2009

첫째, Be Healthy를 목표로 해서는 아동의 신체뿐만 아니라 정신적·정서적·성적 건강 증진을 구체적인 목표로 삼고 있고, 여기에서 부모나 보호자, 가족은 건강한 선택을 할 수 있도록 증진시켜주는 역할을 담당한다. 둘째, Stay Safe를 목표로 해서는 학대, 방임, 폭력, 성적 학대를 비롯해서 각종 범죄나 반사회적 행동으로부터의 안전을 그 구체적인 목표로 제시하고 있으며, 보호자는 이러한 목표 달성을 위해 안전한 가정과 안정감을 제공하는 역할을 부여받는다. 셋째, Enjoy and Achieve에 대한 구체적인 목표의 핵심은 학교에 대한 준비이고 학습을 지원하는 보호자의 역할이 필요하다는 것이다. 넷째, Make a Positive Contribution을 목표로 해서는 아동의 자신감을 개발하고 변화와 도전에 대해 성공적인 대처를 그 구체적인 목표로 긍정적인 관계를 형성할 수 있도록 지원하는 것이다. 마지막으로 Achieve Economic Well-Being에 대한 세부 목표는 학교를 졸업한 이후의 진로, 즉, 취업이나 진학에 대한 준비를 하는 것이고, 여기에서의 부모나 보호자·가족은 경제적으로 적극성을 지원하는 역할을 수행한다.

사회서비스 제공에 있어서는, 지방정부가 아동의 서비스 제공 여부를 판단하고, 경쟁관계에 있는 국가나 민간기관의 서비스 공급자들로부터 서비스를 구매하여 이에 대한 서비스 비용을 지방정부가 부담하는 유사시장 방식을 채택하고 있다. Commission for Social Care Inspection(서비스 감독위원회)에서는, 서비스의 최소한의 수준(National Minimum Standards)을 정하고 이에 기초하여 서비스 공급자의 자격 심사를 거쳐서 공급할 수 있도록 하며, 주기적으로 서비스의 최저수준을 만족하는지에 대해 평가하는 역할을 수행하고 있다(김학주, 2009).

&lt;표 III - 15&gt; Every Child Matters의 주요 목표와 가족의 역할

| 주요목표                         | 구체적 목표   | 부모·보호자·가족의 역할  |
|------------------------------|--|----------------|
| Be Healthy                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신체건강</li> <li>- 정신적 및 정서적 건강</li> <li>- 성적 건강</li> <li>- 건강한 생활양식</li> <li>- 불법적 약물 복용 금지</li> </ul>  | 건강한 선택 증진      |
| Stay Safe                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학대, 방임, 폭력, 성적 학대로부터의 안전</li> <li>- 사고로 인한 부상과 사망으로부터의 안전</li> <li>- 괴롭힘과 차별로부터의 안전</li> <li>- 범죄나 반사회적 행동으로부터의 안전</li> <li>- 안전감·안정감을 갖춘 보호</li> </ul> | 안전한 가정과 안정감 제공 |
| Enjoy and Achieve            | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학교에 대한 준비</li> <li>- 학교 출석 및 학교생활 즐기기</li> <li>- 초등학교의 국가적 교육 표준 도달</li> <li>- 개별적·사회적 발달의 완성과 여가</li> <li>- 중학교의 국가적 교육 표준 도달</li> </ul>               | 학습 지원          |
| Make a Positive Contribution | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 의사결정에 참여하고 지역사회와 환경에 기여</li> <li>- 합법적이며 긍정적인 행동 참여</li> <li>- 긍정적 관계 형성 및 차별 금지</li> <li>- 자신감 개발 및 변화·도전에 대한 성공적 대처</li> <li>- 진취적 행동</li> </ul>      | 긍정적 행동 증진      |
| Achieve Economic Well-Being  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 학교 졸업 후 진학이나 취업·훈련에 종사</li> <li>- 취업 준비</li> <li>- 적절한 지역사회 및 주거 공간 형성</li> <li>- 교통과 상품 이용</li> <li>- 빈곤에서 자유로운 가정 형성</li> </ul>                       | 경제적으로 적극성 지원   |

자료: HM Government, Every Child Matters: Change for Children, 2004.

김용득, 『영국 사회복지서비스의 구조와 서비스 질 관리 체계』, 2007 재인용

이러한 5가지 성과영역에 대한 구체적인 지표는 공공서비스협약 (Public Service Agreement, PSA)과 국가지표모음(National Indicator

Set, NI) 및 영유아기초발달단계프로그램(Early Years Foundation Stage Program, EYFS)에 명시된 지표 및 척도들을 활용하고 있다 (김학주, 2009). 한편, 영국 정부는 이러한 성과목표 달성을 위해 ① 부모와 보육서비스 제공자 지원, ② 아동의 조기 개입 및 효과적인 보호, ③ 지방과 국가 간의 책임 및 통합, ④ 인력 개선의 네 가지 주요 영역에 초점을 맞추고 있다.

## 2) 영국의 사회서비스 제공 현황<sup>10)</sup>

영국의 사회서비스 제공에 대한 책임은 지방정부가 지고 있으며, 그 주된 역할은 각 지방정부의 사회서비스부(Social Service Department)가 맡고 있다. 사회서비스 제공은 지방정부가 자체적으로 할 수도 있고, 계약에 의해 영리·비영리 민간기관에 위임하여 제공할 수도 있다. 공급주체와 공급경로에 따라 사회서비스는 다음과 같은 4가지 형태로 제공될 수 있다. 1) 지방정부의 사회서비스과로부터 욕구실사를 받아 직접 지방정부가 제공하는 것, 2) 사회서비스과의 욕구실사에 따라 지방정부와 계약관계에 있는 민간기관을 통해 제공하는 것, 3) 직접지불제를 이용하여 지방정부로부터 현금을 지원받아 직접 해당서비스를 구매하는 것, 4) 지방정부를 통하지 않고 직접 민간 공급기관을 찾아 서비스를 구매하는 방식 등이다.

사회서비스에 대한 이용자의 비용 부담은 재정평가(financial assessment)에 따라 달라지는데, 이 기준은 지방정부별로 차이가 있다. 또한 사회서비스에 대한 현황 점검을 위해 중앙규제기관인 사회보호조사위원회(Commission for Social Care Inspection)는 2005

---

10) 강혜규 외(2007), 『사회서비스 공급의 역할 분담 모형 개발과 정책과제』, 한국보건사회연구원에서 요약 정리함.

년부터 「The State of Social Care in England」를 발간하여 실사 및 규제활동을 통한 자료를 수집하고 있다.

2005~2006년에 약 200만명이 지방정부를 통해 사회서비스를 제공받았고, 서비스 이용자들은 총 20억파운드(약 2조 7천억원)를 사용료로 지불했으며, 17만 4천여 명은 직접 지방정부를 통하지 않고 비영리·영리기관의 서비스를 이용하였다. 한편 2005~2006년에 성인사회서비스 지출은 전년 대비 8% 증가하여 약 140억파운드(약 26조원)이지만, 지방정부별로 증가율에 있어서 큰 차이를 보이고 있다.

다음 <표 III-16>에서 보는 바와 같이, 지역사회 보호 개념이 도입된 이후 지속적으로 탈시설보호가 강조되고 있지만, 가장 많은 예산 비중을 차지하고 있는 것은 여전히 시설보호부분(약 38%)이다.

<표 III - 16> 영국 성인사회서비스 예산 분야별 추이

(단위: 백만파운드, %)

| 서비스분야                             | 2003/04년도 | 2004/05년도 | 전년도 대비<br>실성장률(%) |
|-----------------------------------|-----------|-----------|-------------------|
| 재가보호                              | 2,091     | 2,328     | 7.5               |
| 시설보호                              | 5,030     | 5,317     | 1.9               |
| 간호보호                              | 1,685     | 1,779     | 1.8               |
| 주간보호                              | 1,215     | 1,269     | 0.6               |
| 직접지불제                             | 128       | 196       | 48.6              |
| 사정 및 사례관리                         | 1,456     | 1,676     | 11.3              |
| 보장구 및 설치                          | 181       | 211       | 13.2              |
| 식사제공                              | 106       | 102       | -7.1              |
| 보호주거<br>(supported accommodation) | 323       | 377       | 12.8              |
| 기타                                | 804       | 807       | -3.4              |
| 총액                                | 13,020    | 14,064    | 4.2               |

자료: 강혜규 외, 『사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제』, 2007

## 다. 사회서비스 품질관리체계

현재 영국 정부의 사회서비스 품질관리방식은 민간사업자의 시장 참여와 경쟁을 통해 소비자의 선택권을 강화하면서 중앙에 독립적인 성과관리기구인 CSCI를 설치하여 서비스 공급자의 등록과 감독을 하는 체계이다. 모든 서비스 제공기관은 사회서비스 제공을 위해 CSCI에 가입해야 하고, 국가최소품질표준(national minimum standards) 준수 여부와 같은 지속적인 평가를 연 2회 정기적으로 받게 된다. 단, 고품질의 서비스를 제공하는 업자에게는 3년에 한 번만 심사를 받도록 하는 등 인센티브를 부여하고 있고, 낮은 품질의 서비스를 제공하는 기관은 연중 수시로 심사를 실시하는 등의 융통성을 갖추고 있다.

### 1) 품질관리 기구: 사회서비스 심사위원회(CSCI)

2004년 4월에 사회서비스 품질관리 기능을 총괄하기 위해 중앙의 독립기구인 사회서비스 심사위원회(CSCI)가 발족되었다. CSCI는 국가보호서비스표준법(NCSA)에 의해서 설립된 정부가 출연하여 설립한 연구 및 관리조직으로 과거 사회서비스 감독원(The Social Services Inspectorate)과 감독·내사 담당의 공동관찰팀(SSI/Audit Commission Joint Review Team), 2000년부터 구체적인 국가최소표준이 가져야 할 내용과 관리운영에 관한 업무를 담당한 국가서비스보호표준위원회(The National Care Standards Commission)의 업무를 총괄하여 관장하고 있다.

CSCI의 업무는 크게, 지방정부의 서비스 성과 평가, 지방의 사회서비스 점검, 서비스 규제 세 영역으로 구분할 수 있다. 첫째,

CSCI는 사회서비스의 공급과 관련된 정책분석과 지출의 비용효과성에 대한 판단을 근거로 지방정부의 성과 수준을 평가하여 매년 star rating을 부여한 후에, 그 결과를 책자 형태로 발간하여 공지한다(Department of Health, 1999). 최하등급(zero star rating)을 받을 경우, 처벌이 아니라 정부 관련 부처 및 기관과 협력하여 해당 기관의 품질향상이 조속히 이루어질 수 있도록 지원하고 있다(Department of Health, 2000). 2005년 11월 평가 자료에 의하면, 150개 지방정부 중 3곳이 최하등급을 받았다. 그러나 2004년 8곳에 비한다면 서비스 제공기관의 성과 및 품질 개선이 이루어지고 있음을 알 수 있다(Commission for Social Care Inspection, 2006).

둘째, CSCI는 상시 심사프로그램을 통해 총 40,000여개의 사회서비스 공급기관들에 대한 정밀심사를 실시하고 있다. 2004~2005년도에는 71개, 2005~2006년도에는 83개 서비스 영역에 대해 정밀 점검이 이루어졌고, 필요할 경우 다른 점검 관련 조직들(보건·회계·보호관찰·주택 등)과 공동점검을 실시하고 있다.

셋째, CSCI는 사회서비스 사업자 등록 및 심사업무를 담당하고 있다. 공급기관에 대한 인·허가 및 심사업무를 통해 국가최소표준에 대한 적합 여부를 판정하고 그 결과를 공지하는 역할을 수행하고 있다.

한편, 지방정부는 해당지역의 복지수요와 우선순위에 따라 사회서비스 공급 업무를 수행하고 있다. 개별 서비스 공급기관들과의 계약 집행 및 감시를 통해 품질보장을 유도하고 국가 표준 이외에 자체 추가적인 품질 표준을 설정하여 이를 강화하고 있다(강선경·김학주, 2007).

CSCI는 다음의 세 가지 종류의 심사를 실시하고 있다. 첫째, 주심사(key inspection)는 사전 통보가 없이 실시되는 포괄적 형태의

심사로 심사결과에 따라 추가 심사 여부 판단과 향후의 주심사 일정이 결정된다. 둘째, 무작위 심사(random inspection)는 약식의 심사로, 제공 서비스의 특정 문제에 초점을 두며 주심사 결과에 따라 여러 차례 무작위 심사가 특정 사유 없이 실시될 수 있다. 셋째, 주제별 심사(thematic inspection)는 개별 서비스 제공기관보다는 지역적·국가적 차원의 주제에 초점을 맞춘 심사이다.

서류심사 단계에서는 각 서비스 제공기관이 온라인 심사양식에 따라 각 항목별 내용을 기록하고 표준을 준수하였는지에 대해 입증을 해야 한다. 평가관들의 현장심사는 서비스 범위 또는 특성에 따라 다르지만 보통 1일~5일 정도가 소요되며, 평가관들은 책자상의 체크리스트에 따라 서비스 및 이용자에 대한 자료를 수집하여 평가하게 된다. 구체적으로 care plan에 대한 평가, 제공인력자료·사고기록·화재 등의 건물관리에 관한 기록·이용자 재정에 관한 기록·처방관리·건강 및 안전기록 등의 관련문서를 조사하고 핵심 제공인력 및 이용자들과의 면담을 통해 평가한다.

심사 종료 후 문제가 발생하였을 경우, 서비스 공급기관에게 소명기회를 우선적으로 제공하는데, 이때 평가관은 규정위배 사항을 구체적으로 지적해야 한다. 또한, 해당 서비스의 품질이 최우수(excellent) 또는 우수(good)로 평가받지 못한 제공기관은 조속히 이를 개선할 수 있는 계획서를 CSCI에 제출하게 된다. CSCI는 서비스 표준에 대한 미충족 수준이 심각한 제공기관에 대해 등록 취소, 시정 조치, 벌금 및 운영 중단과 같은 조치를 취할 수 있으나, CSCI의 기본적인 목적은 서비스 제공기관의 적정수준의 품질 유지에 있다.

## 2) 아동돌봄서비스의 품질관리활동

영국에서 아동돌봄서비스에 대한 품질관리활동을 하는 기관은 Ofsted(Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)로, 이 기관은 교육서비스 및 아동서비스에 대한 품질기준을 설정하고 이에 대한 조사 및 평가 업무를 수행하는 독립기관이다. 이 기관은 현재 영국 전역에 존재하는 약 50,000여개의 사회서비스, 교육서비스 제공기관에 대한 품질관리기능을 수행하고 있다. Ofsted는 2007년 교육 및 조사법률(2007 The Education and Inspection Act)에 의해서 설립되었고, 아동, 청소년, 교육 및 성인 교육훈련 서비스 등 4개 사회서비스 분야에 대한 규제, 조사, 평가업무를 통합하여 수행하고 있다.

### <표 III - 17> Ofsted의 조사 및 규제대상 사회서비스

---

보모서비스(childminders)

탁아서비스(full and essential daycare providers)

방과후 돌봄서비스(out of school care)

보육원(creches)

입양 및 아동위탁양육(adaptation and fostering services)

기숙학교, 가족센터(residential school, family centers, homes for children)

공립학교(all state maintained school)

아동 및 가정법원 자문서비스(the children and Family Court Advisory Services)

지방정부의 아동서비스(overall services for children in local authority areas)

성인평생교육(further education)

초기교사교육(initial teachers training)

공공취업교육(public funded adult skills and employment based training)

---

자료: OFSTED 웹사이트

<http://www.ofsted.gov.uk/>

현재 Ofsted가 조사 및 규제 대상으로 삼고 있는 사회서비스는 <표 Ⅲ-17>과 같이 탁아서비스, 방과후 돌봄서비스, 보육원 등을 포함한 총 12개 사회서비스이다.

Ofsted는 지난 2007년 4월 설립된 이래, 취약한 서비스 제공기관에 대한 광범위한 조사 및 평가작업을 실시하였고 이를 통해 서비스 품질의 향상을 유도하였다. 또한 각 사회서비스 분야별 우수기관을 공개하여, 우수기관의 사례가 전파될 수 있도록 노력하고 있다.

Ofsted는 아동돌봄서비스 제공기관을 대상으로 검사보고서(inspection report)를 작성함으로써 품질관리활동을 전개하고 있는데, 등록된 평가대상이 되는 제공기관은 총 94,800개이다. 모든 보육시설은 시설 운영개시 후 첫 3~4년 안에 불시에 검사를 받도록 되어 있다. 검사결과는 크게 4가지 등급으로 나누어지는데, 이는 각각 훌륭함(outstanding), 양호함(good), 만족스러움(satisfactory), 그리고 부적절함(inadequate) 등이다. 검사관들은 각 보육시설이 아동들의 욕구(needs)를 충족하고 있으며 지속적으로 품질향상을 위한 노력을 경주하고 있는지, 품질향상을 위한 자체평가를 잘 수행하고 있는지, 아동들이 성장하는 데 실질적인 도움을 제공하고 있는지 등에 대한 평가를 실시한다.

검사보고서의 구성은 평가대상 시설 및 평가에 대한 개요에 이어, 평가대상 시설에 대한 전체평가로 종합적인 효과성(overall effectiveness)과 지속적인 향상을 위한 능력(capacity for sustained improvement) 항목을 1~4 등급으로 판단한다. 이어 세부 평가항목으로 들어가, 이용자를 위한 결과(outcomes for users)의 효과성, 서비스 공급의 효과성, 리더십과 관리활동(management)의 효과성 등을 역시 1~4 등급으로 판정하고, 보고서의 마지막 부분에서는

시설이용자를 위한 요약을 제공한다.

Ofsted의 2008/2009년 연간보고서에 따르면, 다음 <표 III-18>에  
서와 같이 ‘훌륭함’ 또는 ‘양호함’으로 판정받은 기관의 수가 전년  
에 비해 증가한 것으로 나타났다.

<표 III - 18> Ofsted의 보육시설별 평가 결과

(단위: %)

|              | 2005/06 | 2006/07 | 2007/08 | 2008/09 |
|--------------|---------|---------|---------|---------|
| Outstanding  | 2       | 3       | 4       | 9       |
| Good         | 55      | 55      | 52      | 56      |
| Satisfactory | 38      | 37      | 39      | 30      |
| Inadequate   | 4       | 4       | 5       | 5       |

자료: OFSTED 웹사이트  
<http://www.ofsted.gov.uk/>

한편, 평가항목별로 보면, 다음 <표 III-19>와 같은 평가가 도출  
되었다.

<표 III - 19> 평가항목별 평가 결과

(단위: %)

| 구 분          | 전반적 효과성<br>(Overall Effectiveness) | 리더십 및 관리<br>(Leadership and Management) | 아동학습 및 발달<br>(Children's Learning and Development) | 아동복지<br>(Children's Welfare) |
|--------------|------------------------------------|---|--|------------------------------|
| Outstanding  | 9                                  | 9                                       | 12   | 10                           |
| Good         | 56                                 | 54                                      | 53   | 58                           |
| Satisfactory | 31                                 | 32                                      | 32   | 28                           |
| Inadequate   | 5                                  | 5                                       | 3  | 4                            |

자료: OFSTED 웹사이트  
<http://www.ofsted.gov.uk/>

## 라. 우리나라에의 시사점

호주와 마찬가지로, 영국도 사회서비스에 대한 성과관리활동을 서비스의 품질관리를 중심으로 전개하고 있다. 영국에서 개인이 사회서비스를 제공받는 경우는 지방정부의 직접 서비스를 이용하거나 직접지불제를 이용하는 등의 방법도 가능하지만, 대부분의 경우는 지방정부와 계약관계에 있는 민간기관이나 아니면 직접 민간 공급기관을 찾아가 서비스를 구매하는 방식으로 이루어지고 있다.

영국의 사회서비스 전달체계는 적극적으로 시장의 참여를 유도하고 있으며, 이 체계에서 정부의 역할은 재원의 원활한 흐름을 확보하는 것과 소비자들이 자신의 선호에 맞는 양질의 서비스를 선택할 수 있도록 제공기관을 관리하고, 제공되는 서비스의 품질을 관리하는 것이다. 따라서 사회서비스 전달에 있어 시장에 크게 의존하고 있는 영국 시스템은 일반적인 정부서비스 제공에 있어서의 성과관리에의 제 측면이라고 할 수 있는 전략적 기획이나 집행 과정상의 성과관리, 또는 평가에 따른 프로그램 효과성 제고에 대한 필요성이 없다고 말할 수 있다.

영국의 사회서비스의 특징은 유사시장 방식에 의해서 서비스를 공급하고 관리하는 것이지만, 사회서비스에서 단순한 시장방식의 접근은 서비스 질을 저하시키는 위험에 직면할 가능성이 높아지므로, 이런 위험을 견제하기 위해 섬세하고 엄격한 서비스 품질관리 체계를 구축하여 운영하고 있다. 특히, 아동돌봄서비스의 경우, 모든 등록된 보육시설을 대상으로 불시에 점검을 실시하고 있는 점이나 검사관들의 주관적인 판단에 의거하여 시설을 평가하고 있는 점, 평가결과를 이용자들에게 공개한다는 점 등에서 아동돌봄서비

스 품질관리활동을 적극적이고도 엄격하게 수행하고 있다고 할 수 있다. 또한 우수 시설과 열등 시설에 대한 사례 소개 등을 동시에 제공하고 있으며, 서비스 공급의 효과성뿐만 아니라 시설의 리더십과 관리활동 등을 포함하여 평가하는 등 평가대상 항목이 상당히 넓다고 할 수 있다.

## 5. 결론

본 연구에서는 우리나라 사회서비스 공급의 성과관리 체계의 확립을 위한 기초 연구로서, 이 분야에 있어 선도적인 해외 주요국의 사회서비스 성과관리시스템을 조사하였다. 조사 대상으로 미국과 호주, 영국을 선택하여 각 국가에서 행해지고 있는 사회서비스 성과관리 현황과 우리나라에의 시사점을 도출하였다.

조사 결과, 미국은 전략적 기획 위주의 성과관리를 중점적으로 수행하고 있었으며, 호주와 영국은 서비스 품질관리 위주의 성과관리를 중점적으로 수행하고 있었다. 호주와 영국은 사회서비스 제공에 있어 시장에 크게 의존하고 있기 때문에, 정부의 공식적인 활동들이 상대적으로 미약한 편이고, 이에 따라 미국과 같은 체계적인 성과관리활동이나 체계가 부재한 것으로 나타났다.

한편, 미국의 사회서비스프로그램 성과관리 체계는 우리에게 많은 시사점을 주고 있다. 첫째, 사회서비스 성과관리에 있어 전략적 기획이 상당히 체계적이고 구체적으로 작성되어, 프로그램 설계에서 집행, 평가 및 환류 과정에 이르기까지 일관된 목표를 가지고 사업을 진행할 수 있었다. 면밀한 전략적 기획의 수립은 이후 사회서비스 전달과정에서의 많은 성과관리활동을 불필요하게 만드는 장점도 가지고 있었다. 또한 전략적 기획의 작성을 연방정

부는 주정부에 위임하고, 주정부는 다시 지방정부에 위임하는 등 서비스 제공 현장의 특성을 반영할 수 있는 재량성 높은 프로그램 설계 제도를 가지고 있다는 점도 우리에게 시사하는 바가 크다.

둘째, 집행 측면에서 미국 사회서비스 프로그램의 성과관리는 체계적인 전략적 계획에서 명시된 절차에 따라 사업관리가 이루어지는 특징을 가지고 있었다. 이는 앞서도 언급했듯이, 치밀한 사업계획의 존재에 따라 사업관리 측면에서의 성과관리가 훨씬 수월해지는 장점이 있었다. 또한 사업관리에서 최소한의 법적 규제만 제공할 뿐, 주정부 및 지방정부에 최대한의 집행재량권을 부여하고 있는 것도 큰 특징이었다.

셋째, 평가 및 환류 측면에서, 결과(outcomes) 중심의 평가지표 설정과 성과평가와 예산의 비연계가 큰 특징으로 나타났다. 평가는 기본적으로 지방정부나 주정부가 제출한 계획서에 의거해서 이루어졌으며, 투입이나 과정, 산출 측면에서의 다수의 성과지표가 아니라, 프로그램 결과(outcomes) 중심의 소수의 성과지표가 존재하였다. 평가 결과는 사업예산이나 개인에 대한 인센티브로 이어지지 않는 것도 하나의 큰 특징이었다.

넷째, 미국의 사회서비스 분야 보조금의 특징은 포괄보조금이라는 점에 있다. 미국은 기존의 수많은 연방정부의 사회서비스 관련 보조금을 포괄보조금으로 통합시켜, 주정부에게 정액(lump-sum)의 포괄보조금을 주고, 대신 주정부는 형편에 맞게 보조금을 저소득 무직자들의 자활을 돕는 데 사용하도록 프로그램 디자인과 집행 권한을 주정부에 부여하였다. 이러한 재량권의 부여는 재정난에 시달리는 주정부들로 하여금 사회서비스 관련 지출을 줄이려는 다양하고 창의적인 프로그램과 시행방법을 실험토록 하여 각 주들이 보다 효과적으로 사회서비스를 제공하도록 인도하였다.

한편, 호주나 영국에서 실시되고 있는 사회서비스에 대한 품질 관리활동에서도 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 품질관리활동의 엄격성이 우리나라에 비해 상대적으로 상당히 엄격함을 알 수 있었다. 호주는 총 3년의 인증과정을 통하여 보육시설에서 제공되는 서비스의 품질을 관리하고 있었으며, 영국은 보육시설에 대한 불시점검 형식으로 품질을 관리하는 등 엄격한 품질관리활동을 전개하고 있다.

둘째, 호주나 영국 모두에서 품질관리활동을 전담하는 기구가 존재함을 알 수 있었다. 호주는 NCAC에서, 영국은 Ofsted에서 각각 아동돌봄서비스에 대한 품질관리활동을 전개하고 있었으며, 이는 별도의 품질관리체계가 갖추어져 있지 않은 우리나라와 대비되는 모습이다.

셋째, 품질관리활동의 결과를 활용하는 측면에서도 호주나 영국은 패널티 규정이 존재한다는 공통점과 특징을 보여주었다. 호주는 3회 인증 탈락시 보육료 지원을 받지 못하며, 영국은 부적격 판단을 받으면, 보육시설을 운영하지 못하게 하는 규정이 각각 존재하고 있다. 따라서 자칫 권고수준에 머무를 수 있는 정부의 품질관리활동이 두 나라에서는 실질적인 강제력을 확보할 수 있는 수단이 구비된 것으로 이해할 수 있다.

결론적으로, 사회서비스에 대한 성과관리활동은 각 국가에서 사회서비스의 성격과 전달체계, 자원체계 등이 어떻게 구성되어 있느냐에 따라 편차를 보여주고 있다. 우선 사회서비스의 성격 측면에서, 사회서비스를 보편적 서비스로 규정할 경우, 보다 엄격한 성과관리제도가 정립될 수 있는 반면에, 선별적 서비스로 간주할 경우 성과관리제도보다는 품질관리제도로 그 초점이 맞춰짐을 알 수 있었다. 이 연구에서 벤치마킹한 미국의 경우, 아동돌봄서비스

가 잔여적 성격의 서비스로 규정되어 있기 때문에 엄격한 성과관리보다는 결과(outcomes) 창출을 위한 활동에 매진하고 있는 것으로 나타났다. 한편, 전달체계 측면에서 공공부문에 비해 민간부문에 크게 의존하는 시스템일수록 사회서비스 성과관리에 관한 개념이 상대적으로 약해짐을 알 수 있었다. 호주나 영국의 경우가 이러한 사례로, 이 경우에는 성과관리보다는 제공되는 서비스의 품질관리와 제공기관 관리 쪽으로 정부 활동의 초점이 맞춰짐을 알 수 있었다.

또한 사회서비스 성과관리나 품질관리에 있어, 자금 지원이나 수급자 선정 등 제도적 측면에서 지역적 특성에 대한 반영을 적극적으로 고려하고 있는 것으로 나타났다. 예를 들어, 미국의 경우, 경제상황이 어려운 주정부나 지방정부에 대해서는 대응자금(matching fund)에 대한 요구를 하지 않는 경우들이 존재하고 있다. 이는 각 지방정부가 처해 있는 경제적, 사회적 환경을 고려한 실질적인 운영방침이라고 할 수 있다. 따라서 우리나라에서도 사회복지서비스 자금지원에 있어 지방정부의 현물출자나 대응자금의 요청 없는 다양한 형태의 지원이 필요하다고 할 수 있다.

마지막으로 해외 주요국의 사회서비스 성과관리 또는 품질관리 측면에서의 공통된 특징 중의 하나는 평가자와 피평가자 사이의 매우 구체적이고 체계적인 성과관리에 대한 전략적 계획이 수립되어 있다는 것이다. 예를 들어, 미국의 경우, 사회서비스 성과관리는 전략적 기획 측면에서 상당히 체계적이고 구체적으로 계획서를 작성하는 것으로 나타났다. 면밀한 계획의 수립을 통하여 집행과 평가 측면에서의 성과관리활동에 대한 수요를 상당 부분 없애고 있으며, 사업수행 과정의 참여자들로 하여금 장·단기의 목표와 자신의 활동과의 연관성이 명확하게 인식하도록 만드는 역할을 수행

하도록 하고 있다. 따라서 고도로 구체화되고 명확한 성과계획서의 작성은 이후 수반되는 성과관리활동의 부담을 감소시키고, 대상 기관의 수용성을 높이는 가장 효율적인 수단이 될 것이다.

## IV. 사회서비스 성과관리와 정부간 관계

### 1. 사회서비스와 정부간 재정관계에 대한 이론적 접근

#### 가. 사회서비스와 지방정부

##### 1) 서 : 사회복지와 사회서비스 그리고 정부간 재정관계

##### 가) 사회실패와 사회서비스

전통적인 사회복지와 비교하여 의미와 특성에서 상대적으로 차별적인 사회서비스 영역을 설정한다면 주로 ‘가족과 공동체’에 대한 것이다. 근대 산업사회의 사회구조가 지식기반사회로 전환되는 과정에서 이들 영역이 존재했던 자율적인 비공식 부문이 해체되었다. 이에 따라 새로운 사회위기 속에서 일종의 ‘사회실패’라는 새로운 문제 상황들이 전개되고 있으며 국가의 공적지원 기능이 강조되고 있다.

사회서비스 정책들은 시장실패를 보완하는 소득보장제도의 형성 과정과 다른 논리 속에 발전하고 있다(Bahle, 2005: 19). 각종 돌봄서비스를 중심으로한 사회서비스에 대한 국가의 정책지원들은 가족과 시장이 적절한 기능을 수행하지 못하는 예외적인 경우에 한정되었다. 이를 잔여적 사회서비스라고 하며 고전적인 사회복지 서비스의 이론에 기반하여 구체적인 정책과 재정 및 성과관리체계가 설계된다.

모든 계층을 대상으로 설정하는 '보편적' 사회서비스가 국가 복지정책에서 의미있는 비중을 차지하는 것은 불과 최근의 일이다. 저소득 취약계층에 대한 잔여적 혹은 선별적 사회서비스는 사회안전망 프로그램의 일부로 통합되어 있어 별도의 정책으로 분리되지 않았다. 전통적인 사회복지서비스에서 사회서비스 영역이 분리될 필요가 있는 가장 큰 이유는 프로그램의 내용보다는 수혜자의 상대적 자격 범위와 정책대상의 절대적 규모와 관련성 때문이다.

#### 나) 지방의 다양성과 사회서비스 분권 대응

생산과 소비 부문으로 양분하는 자본주의 사회구조 속에서 국가의 복지정책은 경제정책과 구분되면서 정책의 내용과 지원방식이 정립되었다. 하지만 최근에 강조되는 보편적 사회서비스 영역에서는 비공식부문(국가 책임)과 공식부문(개인 책임) 간의 경계가 상대적으로 명확하지 않고 고전적 사회복지 영역과 중첩되어 있어 정책의 내용과 거버넌스 구조를 체계적으로 정립하기가 쉽지 않다.

이러한 구조적 특성과 함께 정책 내용이 가족과 공동체와 관련되어 있는 일차적 성격으로 인해 지방정부와 지역사회의 역할이 강조된다. 사회서비스는 중앙정부의 표준화된 국가최저수준 보장과 사회적 정의 관점에서 격차조정 및 수요관리의 관점에서 접근하기보다는 지역사회 공동체의 다양성에서 출발한다.

지역복지정책은 지방분권을 통한 국가복지의 지방분담 구조 속에서 재편되고 있다(이인희, 2006). 여기서 지방정부의 주된 역할은 지역주민의 삶의 질에 관련된 사회서비스 분야이다. 기초생활보장 분야에서 중앙정부의 재정적 역할과 비중은 감소되지 않는다. 반면 정부간 복지재정관계를 조정하려는 많은 시도들은 대부분 사회서비스 분야에 관한 것이다.

전국적 통일성이 필요한 사회보험과 공적부조는 중앙정부에서

종합적으로 관리해야 한다. 하지만 대인적이고 직접적인 업무는 지방정부에서 관리하는 분권화가 필요하다는 지역사회복지정책의 논의들이 전제하는 구체적 내용들은 사회서비스 분야와 밀접한 관련이 있다(백정현, 2007; 김영모, 1997 등).

1980년대부터 미국에서는 신재정연방주의를 주창하면서 사회복지 재정에서 주 및 지방정부의 책임을 강조하였다. 영국에서는 지역에서 발생하는 구체적인 아동, 청소년 학대 등의 문제에 즉각적이고 예방적인 대응이 어렵다고 인식하면서 1970년대부터 적극적으로 사회서비스에 대한 지방화 작업이 이루어졌다(강혜규 외, 2006; 김은정, 2007).

#### 다) 정부간 사회서비스 재정관계의 재정립 경향

사회서비스 분야에서 지방정부의 역할에 대해서는 현실 이상의 복잡한 정치경제적 요인들이 작용하고 있다. 여기에서 쟁점의 핵심은 재원의 동원단위와 지출(수혜)의 단위가 일치하지 않는 데 있다. 사회서비스에서는 개인서비스가 많다. 이를 생산·공급하는 비용은 사회적으로 동원되지만 그 편익은 특정 개인이 전유한다. 이에 따라 개인과 국가의 책임에 대한 비중 설정과 지방재정 관련 재정의 지리적 외부성에 대한 쟁점이 발생하게 된다.

개인들의 지리적 이동이 자유로운 자본주의 국가에서는 관할구역의 경계 때문에 발생하는 지리적 재정외부성 현상이 발생한다. 이에 따라 지방정부가 사회서비스 정책을 주도적으로 담당하면 사회서비스가 과소하게 공급된다. 이를 해결하기 위한 효과적인 수단은 중앙정부의 보조금 지원이다.

근대 복지국가의 성장과 함께 사회정책에서 중앙정부의 역할이 강화되었다. 하지만 1980년대 서구 국가의 경기침체와 재정위기를 겪으면서 정부간 새로운 복지재정관계가 형성되었고 현상적으로

그 방향은 다양한 방식으로 전개되고 있다.

우선, 중앙정부의 재정적자 문제를 해결하기 위해 사회서비스 지출에서 지방정부의 비중을 강화시키는 재정부담 전가방식의 정부간 재정관계 재정립 추진이 있었다. 대표적 사례가 1980년대 레이건 행정부와 일본의 삼위일체 분권개혁이다. 유럽에서도 중앙정부의 지방정부로의 사회보장 비용 전가와 중앙의 통제 강화가 진행되고 있다(박수지, 2009:164).

둘째, 신공공관리주의(NPM)에 기초하여 사회서비스 정책의 관리 효율화를 위해 전통적인 정부간 복지재정관계의 틀을 혁신하는 경우가 있다. 대표적으로, 1996년 미국 클린턴 행정부의 TANF 프로그램에서는 정부간 성과계약체계를 도입하였다. 이탈리아에서도 지방정부가 민주적 정치의 상징에서 복지공급의 효율화를 위한 지방관리기관으로 전환되고 있다(Mattei, 2007:595).

셋째, 전통적 사회보장정책과 비교할 때 사회서비스 정책에서는 효율과 생산성 그리고 산업화와 일자리라는 새로운 정책 가치가 강조된다. 이에 따라 새로운 제도 혁신을 통해 사회서비스의 공급 및 생산과 관련된 다양한 주체들 간의 '새로운 관계' 형성을 추진하고 있다. 이러한 현상을 복지혼합(welfare mix), 사회서비스 시장화와 민영화 논의로 전개되고 있다(강혜규 외, 2006). 여기서 지방정부의 역할은 중앙정부의 계획을 집행하는 단순 일선기관에 그치지 않는다. 사회서비스 공급을 위해 다른 지방정부와 경쟁을 해야 하고 지역의 사회서비스 시장을 관리해야 한다.

넷째, 결과지향적 사회서비스 정책의 성과 창출을 위한 지방의 역할과 책임이 강조되고 있다. 신사회위기에 대한 대응은 기초생활보장과 같은 단일한 복지사업만으로는 한계가 있다. 예를 들어 저소득층 자활지원을 위해서는 공공부조와 사회서비스의 결합이 필요하다. 그런데 중앙정부는 부처 간 행정관리에서 정치적인 거

리가 있어 복합적 처방이 불가능하다. 부처할거주의라는 관료제의 병리현상으로 설명된다. 따라서 관련 사회서비스들이 복합적으로 수요자에게 연결하기 위해서는 개인과 가족에 대한 공적지원을 통합 관리할 수 있는 지방정부의 역할을 강화해야 한다.

중앙부처별 그리고 개별 사업별 과정·산출 중심의 성과관리 목표가 설정되면 구체적 결과를 지향하는 융합·복합적인 사회서비스 공급이 불가능하다. 전통적인 개별 보조방식 때문이다. 개별 보조사업들이 지향하는 결과 중심으로 목표를 설정하고 지자체에 재원 사용의 재량을 확대하면 여러 중앙부처들이 독자적인 기준을 통해 개별적으로 제공한 사회서비스의 통합적 공급이 가능해진다.

## 2) 재정연방주의에서 사회복지 : 논리적 양립 가능성 쟁점

고전적인 사회복지정책의 중심적인 생각은 시민 또는 정치적 기본권리를 보충하는 '표준화'된 사회권리를 범국가적 차원에서 제공하는 것이다. 반면, 지방정부의 역할을 강조하는 정부간 재정관계의 관점에서 사회복지 혹은 사회서비스를 접근할 때는 지역간 사회서비스의 내용과 수준에서 '다양성과 격차'를 인정한다. 이러한 차이 때문에 사회서비스 정책은 근대 복지국가의 사회복지 전통과 논리적으로 양립하기가 쉽지 않은 특성이 있다.

복지정책의 목적은 한 국가 내 모든 시민들에게 동등한 사회적 권리를 향상시키는 것이다. 이에 따라 재정연방주의와 복지국가는 다양성과 표준화의 연속선상에서 서로 반대 끝에 위치한다(Obinger & Leibfried, 2005:2). 사회복지에서 지방자치라는 것은 '동일한 국민 국가의 구성원들이 거주하는 지역에 따라 서로 다른 편익과 부담을 즐기고 경험' 한다는 것이다. 이러한 논리를 연장하면 지방자치의 활성화는 전통적인 복지국가의 성장을 제한할 수 있게 된다.

실제로 복지국가는 지방정부의 자치권을 제한하는 방식으로 발전하였다. 미국과 영국 등 주요 국가의 1960년대 복지국가 황금시기(golden age)에서는 중앙정부 주도적인 복지정책이 추진되었다. 과거 지방정부 혹은 지역사회가 담당하였던 사회복지기능이 대공황 극복과 시민권 확대를 위한 사회경제적 요구를 수용하는 데 한계가 있었기 때문이다. 결과적으로 근대 복지국가는 정부간 관계에서 집권화를 강화시키는 원천이 되었다.

최근의 글로벌 표준 기조에서는 지방분권의 가치가 강조된다. 하지만 현실에서 사회정책의 기본적인 분위기는 복지재정 축소와 중앙정부의 복지재정 역할 감축에 대한 우려가 크다. 영국의 사회투자론자인 테일러 구피는 억제와 감축이 중심이 되는 복지국가를 내핍의 시대 혹은 실버시대(silver age)라고 규정하였다(Taylor-Gooby, 2002). 지방분권과 사회복지의 증감에 대한 경험적 증거들은 명확한 결론을 도출하지 못하고 있지만 적어도 논리적으로는 단순한 관계가 아니다.

## 나. 재정연방주의에 대한 신고전경제학의 기본 접근

### 1) 정부간 재정관계 이론의 개관

경제 및 경영학의 논리에서 정부간 재정관계에 관한 접근들로 세 가지 이론이 있다. 첫째, 분권의 가치를 강조하는 이론들로서 지방정부 중심의 정책결정과 집행을 강조한다. 공공재에 대한 선호 확인과 파레토 최적의 자원배분을 설명하는 티부의 발에 의한 투표이론이 여기에 속한다(Tiebout, 1956).

둘째, 효율적인 공공자원의 배분을 위해서는 중앙과 지방의 재

정기능 분담 구조가 체계적으로 설계되어야 한다는 이론이 있다. 머스그레이브의 3대 재정기능 유형화(Musgrave, 1959)와 여기에 기초한 오우츠의 정부간 재정기능 분담론(Oates, 1972)이 대표적인 이론이다.

셋째, 복지국가 재정위기와 정부실패 등의 문제 인식에서 출발하여 대안으로서 작은 정부와 재정분권을 강조하는 공공선택이론이 있다(Brenan & Buchanan, 1980).

복지재정과 관련하여 처음의 두 가지 이론은 비교적 가치 중립적인 편이다. 지방정부의 재정활동이 경제적 효율성을 제고하여 희소한 공적자원을 최적으로 배분할 수 있는 유용한 수단이 될 수 있으며 그러한 영역들을 중심으로 오우츠는 중앙-광역-기초의 재정기능 분담구조에 대한 이상적 모형(ideal type)을 설계한 바 있다.

마지막의 공공선택이론은 상당히 가치지향적인 특성이 있다. 공공선택이론에서는 복지재정 축소를 통한 작은 정부 실현을 위해 지방분권의 가치를 경제적 효율성으로 강조하였다.

다른 한편으로 자치의 가치에 대한 이념 논의보다는 비교적 중립적인 시각에서, 중범위의 관리주의 시각에서 중앙정부의 국고보조금에 대한 혁신을 추진하기 위해 정부간 성과계약체계 구축과 사회복지정책에 대한 논의들이 있다. 결과지향적인 정책의 성과관리를 위해 신공공관리주의의 정부 혁신 접근을 중앙·지방정부간 관계에 접목시키는 시도이다. 사회복지 분야에도 결과지향적 성과 가치를 강조하는 정부 혁신이 적용되었다.

## 2) 분권의 효율성과 정부간 기능분담

가) 티부가설 : 지방분권과 공공서비스 공급의 효율성  
 자원배분의 효율성을 위해 공공서비스는 분권화된 정치체제를

통하여 지방단위에서 다양하게 공급되는 것이 바람직하다는 것이 분권화에 대한 신고전경제학의 기본 전제이다. 사회민주적 중앙집권주의를 비판하면서 중앙집권은 비효율적인 동시에 비민주적이기 때문에 기본적으로 지방단위의 독자성과 상호조정을 기본전제로 한 서비스 공급체제를 설정해야 한다는 것이다<sup>11)</sup>.

분권화가 사회적 후생을 증대시킬 수 있다는 논리를 정당화하기 위해 티부가 구상하였던 이념형 모델이 활용된다. 이론 자체가 가지는 논리적 모순과 현실 정합성 여부 등에 대한 논란은 많지만 분권화의 효율성에 대한 기본 논리이다.

티부가설이라고 알려진 「재정분권화 논리」에 따르면, 이기적인 경제주체인 개인은 ‘발에 의한 투표’(voting by foot)를 통해 조세-서비스 묶음에 대한 자신의 진정한 선호를 표출·충족할 수 있다(Tiebout, 1956). 따라서 사회적 후생을 증진시키기 위해서는 중앙집권보다는 지방분권이 바람직하다는 논리적 결과를 얻을 수 있다.

#### 나) 오우츠의 최적 정부규모론과 정부간 재정기능 분담

티부가설에서 확인할 수 있듯이 사회적 후생을 극대화시키기 위해서는 정부단위를 작은 규모로 분권화시키는 것이 바람직하다. 그런데 정부가 공급하는 공공서비스에 대한 공간적 요소가 고려되어야 한다. 오우츠는 이를 고려하여 경제적 효율성을 극대화할 수 있는 공공서비스 공급의 최적 공간(인구) 규모를 설정하고 정부간 재정기능분담 구조의 정립을 시도하였다(Oates, 1972).

11) 「사회민주적 중앙집권주의」(social democratic centralism)란 1945년부터 1970년 동안 대부분의 유럽국가에서 지배적인 정책기조였다. 중앙 및 지방정부는 광범위한 공공서비스를 제공하고 지역간·계층간 불균형을 감소시키려는 일반적 목적을 가진다고 전제하면서, 이를 위해 중앙(혹은 연방)정부가 중심이 되는 개입정책이 중시되고, 지방단위에서 활동은 중앙정부의 교부금으로 운영되는 것을 원칙으로 한다(Mckay, 1985:163 - 164).

첫째, 대응원칙과 외부효과. 정부는 공공재의 공간적 속성을 감안하여 서로 다른 많은 수의 공공재를 공급한다. 지방공공재는 지방정부가 공급하는데 지방정부는 제도적으로 일정한 공간적 관할 구역을 담당한다.

<표 IV - 1> 서비스 유형별 편익의 공간적 범위 (예시)

| 서비스종류         | 편익의 공간적 범위 |    |    |
|---------------|------------|----|----|
|               | 지방         | 지역 | 국가 |
| 소방            | ×          |    |    |
| 경찰            | ×          |    |    |
| 상수도배분         | ×          |    |    |
| 가로등           | ×          |    |    |
| 공공도서관         | ×          | ×  |    |
| 공해제거          |            | ×  |    |
| 상수도공급         |            | ×  |    |
| 쓰레기수거         |            | ×  |    |
| 대중교통          |            | ×  |    |
| 간선도로·국도       |            | ×  |    |
| 공항            |            | ×  |    |
| 도시계획·재개발      |            | ×  |    |
| 교육            |            |    | ×  |
| 빈곤층 소득보조      |            |    | ×  |
| 연구개발          |            |    | ×  |
| 직업교육 및 노동시장정책 |            |    | ×  |
| 공원 및 오락시설     | ×          | ×  | ×  |

자료: Break(1967), McKay(1985: 166) 재인용

그런데 관할구역이 설정되면 지리적 외부효과의 문제가 발생하기 때문에 경제적 효율성을 실현하기 위해서는 외부효과를 내부화시켜야 하고 공공재 편익의 지리적 범위에 따라 공공재를 공급하는 지방정부의 관할구역이 설계되어야 한다.

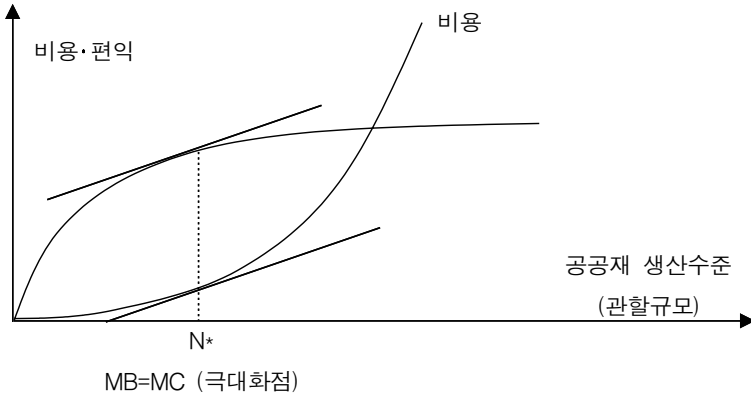
이러한 입장에서 오우츠는 공공재로부터 편익범위에 대응하여 정부규모가 결정되어야 한다는 ‘대응원칙’(correspondence principle)을 주장하였다. 외부효과를 통제하면서 대응원칙을 고려할 경우 많은 소규모 지방정부로부터 한 개의 중앙정부까지 스펙트럼을 따라 중앙-지역-지방정부 등의 정부수준이 결정된다. 공공선택론에서는 서비스 종류별로 편익의 지리적 범위를 측정하여 유형화시키기 위해 이념형을 구상하면서 정부수준별 역할분담의 기준을 제시한다.

둘째, 외부효과와 선호의 다양성. 분화된 정부단위에 의해 작동되는 각 단계가 존재해야 되는 이유 중 하나는 지역별로 상이한 서비스유형 혹은 양(量)을 공급한다는 데 있다. 그런데 대응원칙에 입각하여 지방정부의 규모(혹은 관할구역 범위)를 결정할 경우 또 다른 잠재적 문제를 갖는다.

즉, 외부성을 통제하는 각 영역들은 상이한 양의 서비스를 요구하는 주민들을 포함하기 때문에 지방공공재가 투표를 통해 결정되어도 개별 주민들 각각의 선호를 모두 충족시키지 못한다. 외부효과를 통제하기 위해서는 정부규모가 확대되어야 하고, 개별 주민들의 다양한 선호를 모두 반영하기 위해서는 정부규모가 충분히 작아야 한다.

따라서 상충되는 두 가지 조건을 동시에 고려하기 위해서는 비용과 편익의 개념을 이용하여 한계원리에 따라 최적 정부규모를 결정하는 것이 바람직하다.

[그림 IV - 1] 한 개 공공재에 대한 최적 정부(관할구역)규모



이는 [그림 IV-1]을 통해 살펴볼 수 있다. 비용곡선과 편익곡선을 고려할 때 최적 정부규모는 한계비용과 한계편익이 일치하는  $N^*$ 에서 결정된다. 이와 같은 방법으로 모든 공공재에 대해 각각의 최적 정부규모가 결정될 수 있으며 개별 공공재들의 편익 및 비용곡선에 따라 다양한 최적 규모가 존재한다.

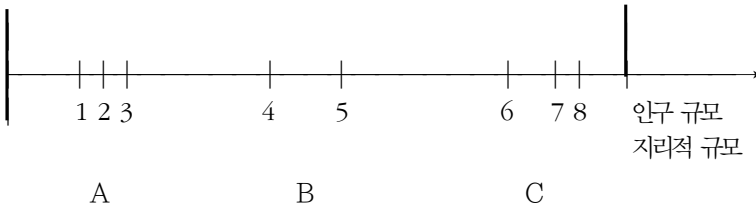
셋째, 의사결정비용과 군집화(clustering) 최적 규모가 결정될 경우, 최적 규모는 각각의 공공재에 대해 모두 서로 다르게 결정될 것이며 공공재의 유형에 따라 많은 수준의 정부들이 존재해야 한다. 그런데, 행정 및 순응비용 즉, 의사결정비용을 고려할 경우 많은 수준(혹은 계층)의 지방정부가 존재하는 것은 비효율적이게 된다. 따라서 의사결정비용을 줄이기 위해 일부 공공재들을 군집화시켜 동일한 지방정부가 공급하도록 해야 한다.

군집화(clustering) 원리는 [그림 IV-2]를 통해 알 수 있다. 즉, 여덟개의 서로 다른 공공재가 공급된다고 가정하고 이를 각각 1, 2, 3, ..., 8 이라고 번호를 표시할 경우, 각각의 공공재는 비용편익곡선에 따라 서로 다르게 최적 규모를 가진다. 즉, '공공재 1'을

공급하기 위해서는 정부규모가 가능한 작은 것이 바람직하며, ‘공공재 8’을 공급하기 위해서는 정부규모가 확대되어야 한다.

이 상황에서 오우츠는 의사결정비용을 감소시키기 위해서는 비슷한 최적 규모를 가지는 공공재들을 단일정부단위로 군집화시키는 것이 바람직하다고 주장하면서, 중앙-지역-지방정부 수준별 기능분담모형을 구상하였다. 즉, ‘공공재 1, 2, 3’은 「정부수준 A」에서 모두 공급하고, ‘공공재 4, 5’는 좀더 큰 규모의 「정부수준 B」에서, 그리고 ‘공공재 6, 7, 8’은 「중앙정부 C」에서 공급할 경우 8가지의 정부수준이 존재할 필요없이 3가지 수준만 존재하는 것이 효율적이다.

[그림 IV -2] 외부효과의 규모별 관할구역의 군집화



|   |   |   |
|---|---|---|
| C |   |   |
| B |   | B |
| A | A | A |

주 : 1. A: 1, 2, 3 공공재 공급      2. B: 4, 5 공공재 공급  
 3. C: 6, 7, 8 공공재 공급

다) 머스그레이브의 3대 재정기능과 중앙정부의 소득분배 역할  
 오우츠의 재정연방주의이론 혹은 최적 정부규모론에서 사회복지서비스와 정부간 재정기능 분담방안들이 명시적으로 분석되지는

않았다. 이를 위해서는 머스그레이브가 정리한 정부의 3대 재정기능에 대한 내용이 결합되어야 한다(Musgrave, 1959). 머스그레이브는 정부의 재정기능을 자원배분, 소득분배, 경제안정으로 구분하였다. 이러한 분류 기준에 따르면, 사회복지지는 소득분배기능에 속하는 것으로 사회적 정의에 따라 관련 재원이 배분되어야 한다.

두 가지 이론을 접목하면, 사회복지서비스는 소득분배기능에 속하는 것으로 대부분 개인서비스(personal service)에 해당된다. 개인의 지리적 이동이 보장되기 때문에 관련 공공지출은 지리적 외부성이 강하다. 또한 사회적 정의와 합의된 가치에 따라 정책이 결정될 경우 다양성보다는 선호의 표준성이 요구된다. 마지막으로 국가 최저수준의 표준에 대한 의사결정은 개별 지방정부보다는 국가 차원에서 수행되는 것이 바람직할 수 있다. 이러한 이유로 전통적인 신고전경제학의 논리 속에서 사회복지서비스는 중앙정부의 재정기능으로 귀속하게 된다.

1970년대까지 보편적으로 합의되었던 이와 같은 정부간 재정관계의 인식 속에서 복지국가의 황금시대(golden age)는 중앙집권적 복지거버넌스체계가 강화되었다. 사회복지정책에서 지방정부의 역할 비중은 낮았으며 관련 분야에서 정부간 재정관계에 대한 논의가 부각될 필요성은 크지 않았다.

실제로 복지국가 등장 이후 역사적으로 지방정부의 사회서비스 정책에서 역할 비중은 쇠퇴하고 있다(Ashford, 1990). 서구에서 20세기 접어들면서 초반에 공공부조의 3분의 2는 지방정부가 담당했다. 그런데 20세기에 접어들면서 지방정부들의 복지정책만으로는 해결이 되지 않았다. 절대적으로 재정규모가 부족했기 때문이다. 스웨덴을 예외로 하면, 전반적으로 빈곤에 대한 책임은 지방에서 중앙으로 전환되었다. 합의된 보편적 사회적 편익들은 중앙정부

수준에서 효율적이고 빠르게 결정될 수 있었다. 복지국가에 대한 고전적 연구에서는 사회적 기관 혹은 사회서비스 활동가로서 지방 정부에 대한 고려는 많지 않았다.

### 3) 공공선택론과 작은 정부 : 분권과 복지재정 감축

#### 가) 공공선택이론과 사회복지

복지국가의 재정위기와 함께 1980년대 미국과 영국에서는 신보수주의 정권이 동시에 등장하였다. 정부간 재정관계에서도 많은 변화가 있었는데, 미국에서는 신연방주의(New Federalism)로 요약되어 사회복지정책에서 주 및 지방정부의 책임을 강화시켰다. 영국은 지역단위에서 준정부기관(Quango)을 활성화시켜 지방정부의 통제와 배제를 확대하면서 새로운 정부간 관계 체계를 구축하였다.

같은 시기 이들 국가의 정부간 관계 정책에 영향을 미친 정부간 관계이론은 공공선택론이었다. 여기서 주목한 것은 사회복지분야에서 독점적인 정책을 수행하는 연방정부의 비대화와 재정적자였다. 브레넌과 뷰케넌(Brenan & Buchanan, 1980)을 대표로 하는 공공선택학파에서 정립한 정부 비효율성 논리들은 시장주의와 신관리주의를 결합한 신공공관리주의 정부 혁신의 기본 전제가 되었다.

공공선택이론에서는 연방정부의 비대화를 억제할 수 있는 효과적인 수단 중 하나로서 재정권력의 분권화를 강조하였다. 즉 공공부문의 규모는 분권화 될수록 작아질 수 있는데 이를 위해 티부가설의 의미가 재해석되었다.

티부가설에 따르면, 지방정부들이 인구 유치와 지역개발을 위해 지리적으로 상호 경쟁을 하게 되면 더 낮은 조세부담으로 더 많은 편익을 제공하게 된다. 이때 지역 유치를 위한 정책의 대상은 저

소득 취약계층의 복지 수급자가 아니다. 생산적 활동을 하는 기업과 중산층이 될 가능성이 많다. 일반적으로 미국의 문화에서 일반 중산층들은 큰 정부보다는 작은 정부를 더 선호한다고 전제되어 있다.

부자들은 거주 이전도 상대적으로 자유롭다고 가정할 때, 티부가설에 기초하여 지방정부들이 조세감면을 통해 관할구역 내 부자들을 경쟁적으로 유치하게 된다. 이는 곧 경쟁적으로 사회복지서비스 수준을 감축시키게 되며 전통적인 사회복지의 재분배 목적은 실현되기 힘들어진다. 이러한 이유로 분권화를 찬성하는 사람들은 재분배를 위한 정부 역량을 감소시키려는 보수주의자들과 동일시되는 경향이 있다(Boadway, 2001:102).

공공선택론에 기반한 분권론자의 관점에서는 사회서비스 분야의 경우도 마찬가지로 국가보다는 개인 책임의 비중을 더 선호한다. 분권화된 작은 정부에서 기업 유치를 위한 지역간 경쟁은 보다 강화된다. 지방정부들은 더 낮은 세금과 더 많은 기업 입지 혜택을 제시할 것이다. 이에 따라 지방정부는 조세 수입이 없기 때문에 공공부문이 책임지는 보편적 사회서비스 지출을 더 확대할 수 없게 된다. 결국, 티부가설과 공공선택이론에 따르면 정부규모 축소에 지방자치 활성화가 획기적으로 기여할 수 있게 된다<sup>12)</sup>.

이러한 주장의 극단적인 전제는 “정부는 필수적으로 자기 잇속만 챙기는(self-serving) 리바이던(Leviathan)”들이라는 개념에 기초한다. 공공선택론에서 재정기능의 분권화는 이러한 리바이던을 길들일 수 있다고 전제하였다.

12) 윌렌스키 역시 사회복지에서 중앙정부의 역할을 강조하면서 같은 맥락의 주장을 제시한 바 있다. 즉, “집권화된 정치체들에서 복지국가를 관장하는 정치 엘리트들은 분권화된 정치체제의 엘리트들보다 조세와 지출에서 저항을 더 잘 극복할 수 있다”고 했다(Wilensky, 1975:52).

그럼에도 불구하고 현실은 반드시 그러하지 않았다. 공공부문에 서 집권화의 정도가 정부 규모에 미치는 영향에서 경험적 인과성이 검증되지는 않았다(Obinger et al. 2005:33). 여기에 대해 Rodden(2005)에서 설득력이 있는 설명이 있었는데, 지방정부의 세입 구조가 주요 변수가 된다고 했다.

즉, 지방정부의 예산들이 정부간 재정조정제도에 의해 조달되면 그들은 공유재를 다른 지방정부보다 많이 받으려고 한다. 이 경우에는 분권화가 공공부문의 규모를 크게 만든다. 그러나 지방정부가 자기 지역에서 징수되는 세금으로 지출을 충당할 경우 분권화는 공공부문의 규모를 축소시킬 수 있다는 것이다. 따라서 분권화와 사회서비스 정책에 대한 보다 복합적인 논의를 위해서는 정부간 재정관계에서는 재정기능 분담 구조뿐 아니라 지방정부의 세입 구조와 정부간 세입관계에 대한 분석이 병행될 필요가 있다.

#### 나) 신연방주의와 복지재정

공공선택론이 가지는 이와 같은 이론적 함의에 대한 분석이 제시되면서 사회복지서비스 분야에서 중앙과 지방의 재정관계를 조정해야 한다는 신보수주의자들의 주장에 기초한 신재정연방주의 정책에 대해 사회복지학자들은 상당히 비판적으로 인식하게 되었다.

복지정책의 황금시대였던 1970년대까지 미국의 연방정부는 사회복지서비스, 보건, 경제개발과 같은 영역에서 새로운 정책을 개발하는데 지방정부보다 상대적으로 더 적극적이었다(Anton, 1997:704). 그러한 상황에서 지방정부로의 재정기능 이양과 책임 분담에 대한 주장들은 복지재정의 축소를 의미하는 것이었다.

실제로 1980년대 미국의 레이건 행정부는 연방정부의 재정적자 문제를 해소하기 위해 주와 지방정부에 대한 각종 보조금들을 포괄보조금으로 묶고 전체 총량을 축소하였다. 특히 당시 휴먼서비

스 정책에서 연방정부의 재정 역할을 대폭 축소했다. 아동복지, 정신보건, 지역사회개발에서 개별 보조사업들이 포괄보조로 전환되면서 25%의 재원이 축소되었다.

공공서비스의 계약과 민간화도 가속화되었다(Reish, 2009:39). 1980년대에는 예산이 실질적으로 감축되는 상황에서 표적화된 계약 모델이 발달하였다. 이후 사회복지에서 민간화 경향(특히 아동복지와 정신보건)은 공공복지 행정기들로 하여금 ‘계약관리’ 방식을 적극적으로 활용하도록 유도하였다. 이러한 경향은 1990년대에 더 강화되었다.

지방정부의 복지지출 통제와 관련하여 1979년도에 출범한 영국의 대처 정부는 보다 더 적극적이었다. 중앙정부에서는 두 가지 주요 이념적 신념이 있었다(Wollman, 2004). 하나는 지방정부에 여전히 뿌리 깊었던 노동당을 약화시키려는 정치적 목적이 있었다. 보수당 정부는 지방정부의 권력을 축소하고 중앙집권을 강화했다. 나아가 지방정부의 기능적 범위를 축소하여 지방특별행정기관(quango)으로 기능을 이양했다<sup>13)</sup>.

다른 하나는 유연한 국가(lean state)를 추구하는 정책이었는데, 지방정부의 영역을 조정하면서 1980년대 이후 지방정부들이 시장 상황에서 경쟁하도록 하는 조치를 강화했다. 대표적인 것으로 시장성조사(market-testing)와 강제경쟁입찰제(CCT)이다.

다른 한편, 중앙정부의 재정적자에 대한 대안으로 추진된 분권화의 또다른 사례로 삼위일체 개혁으로 알려진 일본의 정부간 관계 변화가 있다(Maramatsu, 2001:13).

13) 당시 영국에서는 5천개의 지방특별행정기관(local quangos)이 있었고 6만명이 이사로 임명되었다. 이는 약 500개의 지방정부(unitary, district, county councils 등)과 2만 2천명의 선출직 지방의원 규모와 비교가 되는 규모이다 (Skelcher, 2003:11).

1980년대 일본의 정부간 관계 변화는 분권화 방향이었다. 여기서 핵심은 사회복지였다. 전체적으로 사회복지에서 지방정부의 권한이 확대되었다. 1979년에 노인복지지출에서 중앙정부 재정이 60% 정도였는데 1987년에는 25%로 감소되었고 지방정부의 몫은 60%까지 증대되었다. 1986년에는 아동복지 프로그램에서도 정부간 책임 비중이 역전되었다.

하지만 지방정부가 복지정책에서 자신들의 권한을 제대로 활용하지는 못했다. 재량권을 충분히 행사할 만한 충분한 재원이 없었기 때문이었다. 국고보조지원 조건은 과거와 마찬가지로 수준에서 중앙정부가 설정하고 충분한 재정보전 없이 지방으로의 재정기능을 이양하면서 결국 사회복지 부담이 지방으로 전가되는 효과가 발생한다.

일본에서는 1990년대 이후에도 분권정책이 지속되었다. 1999년도의 분권화 개혁의 핵심은 특별지방행정기관의 지방이양이었다. 561개 사무항목 가운데 398개가 지방으로 이전되었다. 하지만 분권화의 명분으로 제시하였던 긍정적인 효과는 나오지 않았다. 기본적으로 사무이양에 따른 재원이양이 부족했다.

## 다. 신공공관리주의와 정부간 사회서비스 재정 관계

### 1) 새로운 정부간 관계에 대한 요구 : 신공공관리

공공부문 운영에서 시장주의를 본격적으로 도입하는 신공공관리주의(NPM)에서는 정부간 재정관계에서도 동일한 논리를 적용할 수 있다. NPM의 기본 논리는 간단하다. 정책 집행에서 일선기관 혹은 담당자의 집행 재량을 확대하고 결과 중심의 구체적인 성과

책임을 강화하는 것이다.

정부간 재정관계의 관점에서, 중앙정부는 개별 보조금을 묶어 포괄적으로 지원하고 주 및 지방정부와 결과 중심의 성과계약방식을 적용하여 재정지원에 따른 정책의 성과 책임성을 강화시키는 구조를 정립해야 한다. 1980년대 정부 생산성 운동에서 시작하여 분권화와 성과 책임에 대한 관리주의 정부 혁신은 일관성 있게 지속되고 있다.

정부간 재정관계 재구축 과정 역시 이와 같은 맥락에서 진행되었다. 1990년대 중반 이후 새로운 정부간 재정관계를 분석하면서 미국의 학자들은 ‘권한이양 혁명’(Devolution Revolution)이라고 하였다(Cho & Wright, 2004). 핵심은 성과측정(Performance Measurement)이다. 성과측정은 연방정부의 책임성 목표와 지방정부의 재량 및 집행 유연성을 연결하는 매개가 된다. 성과주의 운동과 성과측정은 전통적인 명령과 통제 관점을 대체하는 새로운 정책관리 접근 방식이 되었다.

전통적인 관리방식은 규정에 대한 순응을 강조하지만 새로운 성과측정 혹은 성과관리에서는 결과(outcome)를 특별히 중요하게 고려한다. 성과주의에 대한 관심은 오스본과 게블러(Osborne & Gaebler, 1992)의 정부 재창조 운동에서 구체적인 정책으로 확대되었다. 여기서는 결과 측정, 성과보고서 작성, 그리고 민간위탁 혹은 성과계약 활용 등이 강조되었다.

정부간 역할 분담에서 중앙정부는 정책결정에 전문화되어 있고 지방정부는 정책집행을 담당한다. 그런데, 정부실패의 비효율성에 대한 비판이 정부간 관계에서도 적용되었다. 쟁점의 핵심 중 하나는 중앙정부 차원에서 필요 이상의 인원이 관리업무를 담당한다는 것이다. 문제의 해결은 지방이양이다. 이를 통해 중앙정부와 지방

정부간 책임성이 재구조화된다. 이는 생산성 의제(productivity agenda)와 맥락을 같이한다(Anton, 1997:703).

구체적인 혁신 조치들은 신공공관리주의에 기초하였다. 여기서 전제하는 효율화, 시장화, 분권화의 3가지 가치는 사회(복지)서비스에서도 그대로 적용되었다. 그런데 1990년대 이후 미국과 영국에서 정부혁신에는 여기에 한 가지 가치가 더 추가되었다. 그것은 책임성(accountability)이다(Langan, 2000:160).

이와 같은 체제에서도 관리의 효율성 쟁점은 상당하다. 책임소재가 애매하고 필요 이상으로 관리비용이 많이 소요되며, 책임이 분산되어 있어 성과를 관리하기가 복잡하고 레드 테이프가 발생한다.

다만 정치적 관점에서 볼 때, 분산된 책임 구조에서는 성공적인 프로그램을 요구하는 관련 공무원들이 많아지기 때문에 미래의 협력적 노력 가능성이 높아진다. 또한 중앙정부에서는 다른 수준의 정부에서 실패한 비성공적인 프로그램에 대해 책임을 회피할 수도 있다.

재정적 관점에서, 분산된 책임구조에서는 중앙정부로부터 추가적인 인력 증원 없이도 정책을 집행할 수 있다. 보조금을 통해 중앙정부는 지방정부의 인력을 활용하고 지방정부는 자체 재원만으로는 감당하기 힘든 각종 공공서비스들을 제공할 수 있게 된다.

한편, 정부간 재정관계에서의 대표적인 신공공관리주의 혁신조치는 정부간 '성과계약체계의 설계·적용이다. 과거 수십년 동안 지속적인 지방분권과 정부혁신으로 공공부문에서 정책관리에서 '계약을 활용하는 비중이 급증하였고 프로그램 전달에 대한 통제 논리에서도 변화가 있었다. 이러한 결과 나타난 대표적인 현상 가운데 하나는 전통적인 정부, 민간기업, 비영리기관들 간의 경계가

희석되고 있다는 것이다(Romzek & Johnston, 2005:436).

미국에서 모든 계층의 정부들은 NPM의 혁신 논리에 따라 공공 서비스 공급정책에서 계약의 범위를 넓히고 있다. 공무원들은 자신들의 업무가 공공서비스 전달을 관리하는 것이 아니라 서비스 계약을 담당하는 것으로 인식하고 있다. 이러한 경향들은 정부의 행정관리비용과 규모를 줄이고 서비스 전달을 향상시키고 책임성을 증대시키는 방향으로 전개되고 있다.

하지만 서비스의 책임성에 쟁점을 고려하면 반드시 긍정적으로 평가되지는 않는다. 계약이란 것은 계약내용에만 책임을 지는데, 공공부문의 계약이 추상적인 ‘결과(outcome)’를 중심으로 운영되기 어렵다. 계약 이후 책임 조건이 강화되면 계약 당사자들은 가능한 책임지기 쉬운 내용으로 계약조건을 설계하려고 한다. 이는 당사자 모두에게 유리한 것이다. 하지만 그러한 가운데 고객인 시민을 위한 실질적인 이득은 충분히 고려되지 못할 수 있다.

다른 한편으로, 성과관리에서 분권의 가치가 절대적으로 강조된다. 복지서비스와 같이 유형별로 차별적인 분권화 전략이 필요하다는 강조는 없다. 시장상품(기구)의 가치중립적인 정부 활동을 전제로 이론이 형성되었기 때문에 복지서비스와 같은 가치개념이 개입될 여지는 처음부터 없었다. 이러한 정부혁신의 논리는 중앙정부의 재정적자 쟁점이나 생산적 복지 논의 등과 효과적으로 결합되었다.

정부간 재정관계에서 신공공관리주의를 적용하면 주요 혁신의 대상은 국고보조금제도가 된다. 산출중심 보조금에 대한 경제적 논리는 NPM에서의 계약기반 관리에 대한 강조와 새로운 제도경제학적 접근에서 공공서비스를 얻으려는 시민들에 대한 거래비용 감소를 통한 좋은 거버넌스(good government)에 대한 요구를 강화하

기 위한 것이다. 산출 중심 이전재정은 보조금제도에서 서비스의 성과관리를 직접 연계하려는 것이다.

<표 IV - 2> 전통적 보조금과 결과지향 보조금의 특성 비교

| 특성             | 전통적 보조금  | 결과지향 보조금                                   |
|----------------|--|--|
| 목적             | 지출 수준(규모)  | 공공서비스에 대한 품질과 접근                           |
| 보조금 설계/관리      | 복잡   | 단순/투명                                      |
| 보조 적격성         | 수혜 정부 (부서 및 기관)                                      | 수혜정부 (모든 정부 및 비정부 공급자에게 재원 공급)             |
| 조건             | 허가받은 기능과 목적에 지출                                      | 산출물 서비스 전달 결과들                             |
| 배분기준           | 프로그램 혹은 프로젝트 (상세 지출 승인 제안)                           | 잠재적 고객 관련 인구 자료                            |
| 순응 검증          | 고차원의 감독과 감사  | 고객반응과 시정, 품질/접근 관련 기준선과 보조금 이후 수준 비교       |
| 벌칙             | 재정적 순응 관련 감사 보고                                      | 시민들의 불신임, 경쟁 압력, 고객의 의견 및 대안 (exit option) |
| 관리 재량          | 미미/없음. 위험에 대한 관용 없음. 실패에 대한 책임 없음.                   | 절대적. 위험에 대한 보상과 실패지속에 대한 벌칙.               |
| 지방정부 자율성과 예산재량 | 미미   | 절대적  |
| 투명성            | 미미   | 절대적  |
| 초점             | 내부적  | 외부적, 경쟁, 혁신과 벤치마킹                          |
| 책임성            | - 상위정부에 대한 위계적 책임<br>- 결과에 대한 관심없이 투입<br>- 과정에 대한 통제 | - 결과 중심<br>- 상향적<br>- 고객 지향                |

자료: Boadway & Shah(2009:319)

## 2) 사회서비스 정책네트워크와 제3부문

정부간 재정관계에서 성과관리에 대한 논의가 별도의 의미를 가지기 위해서는 관련 기관 혹은 조직의 자율성과 수평적 정책네트워크가 전제되어야 한다. 그런데 사회서비스의 성과관리체계가 복잡해진 것은 상대적 자율성을 가진 조직들 때문이다. Salaman(1989)에서는 공식적인 중앙정부 이외 사회서비스 공급에 참여하는 기관들을 일괄적으로 묶어 제3부문(Third-Party)으로 분류한 바 있다<sup>14)</sup>.

중앙정부가 책임지는 역할의 상당 부분은 보조금을 받는 제3부문에서 수행된다. 지방정부와 보조금을 지원받는 민간복지기관 등이 제3부문에 해당된다. 따라서 신공공관리주의가 전제된 정부간 사회서비스 성과관리체계를 정립하기 위해서는 제3부문에 대한 분석이 필요하다(Frederickson & Frederickson, 2006:13)<sup>15)</sup>.

중앙정부가 사회서비스 보조금 정책을 기획하여 지방정부를 포함한 제3부문에 서비스 공급을 위탁하는 정책구조에서 중앙정부의 역할은 계약에 대한 협상, 모니터링, 평가를 위한 시스템 통합기능이 강화된다.

이러한 정책관리 구조에서는 공공서비스에 대한 책임성 문제가 발생할 수 있다. 중앙정부가 보조금정책을 설계할 때는 책임 대상과 수준이 명확하지만 보조금을 통해 지방정부와 민간기관으로 위탁 집행되면 해당 집행기관에서 동일한 수준의 책임이 전제되지

14) Salaman(1989)의 기준에 따르면, 제1부문은 선거직 및 지명직 공무원과 상위의 공공서비스 정책결정자들이다. 제2부문은 정책을 집행하는 관료로 구성된 정부기구이다. 제3부문은 연방정부로부터 보조금을 받거나 계약을 하여 공공목적 수행하고 있는 비정부조직 및 기관이다.

15) 속빈 정부(hollow state), 대리정부(government by proxy), 그림자 관료(shadow bureaucracy) 등의 용어들은 공공서비스에서 재정과 서비스 공급 간 분리를 의미하는 데 사용된다.

않을 수 있다. 제3부문의 활동가들은 독립적인 정치권력 토대를 가지고 있으며 종종 상충하는 목표와 이익들을 가지고 있다. 제3 부문 파트너들은 정책 형성과 집행에서 우위를 차지할 수도 있다 (Posner, 2002:525)

Kett(1993)에서는 미국에서 주 및 지방정부 그리고 그들의 제3부문 공급자들간 협력의 품질이 취약하다고 지적하였다. 왜냐하면 지방정부들은 그들의 계약이 무엇을 구매하는 것인지를 정확히 인지하지 못하는 경우가 많고, 제3부문들간 경쟁이 활발하지 않으며, 계약들은 비영리기관들과 독점적으로 체결되기 때문이라고 한다.

이러한 특성을 종합하여 Randin(2006:157)은 책임성과 관련하여 제3부문의 성격을 다음과 같이 정리한 바 있다. 첫째, 지방정부, 비영리기관, 대학 등을 포함하는 이들 공급자들은 목적의 설정과 집행에 모두 영향을 미친다. 둘째, 이들 정당들의 참여는 자발적이다. 셋째, 이들 공급자들은 종종 프로그램 생산 수단에 대해 독점적이다. 넷째, 이들 활동가들은 종종 그들 선호에 편향된 내부 지식을 가지고 있다. 다섯째, 이들 공급자들은 연방적 활동은 단지 활동의 하나에 불과하도록 하는 ‘복합적인 집행 체인’ 노력과 관련된다.

### 3) 신공공관리와 정부간 재정 관계 관리수단들

사회적 정의와 국가적 최저수준의 표준서비스가 강조되는 사회 안전망 프로그램들과 구분될 수 있는 보편적 사회서비스 정책들의 정치경제적 특성을 고려할 때 전통적인 개별 보조방식과 다른 형태의 정부간 재정관계가 구축될 필요성에는 쉽게 공감할 수 있다. 하지만 구체적인 단계에 직면하면 대안적인 제도 설계가 쉽지 않다.

신공공관리주의에서는 사회서비스 정책에서 투입과 과정보다는 산출과 결과에 대한 납세자 책임을 강조한다. 전통적인 사회복지 프로그램에서는 ‘결과’에 대한 강조는 상당히 제한적이다. 사회안 전망은 사회적 가치가 전제되어 있으며 사회적 합의를 통해 지출 수준이 결정된다. 따라서 국가 정책에서는 궁극적인 결과(outcome)에 대한 책임 부담이 적은 편이다.

여기에서는 사회적으로 합의된 가치 수준을 정책으로 설계하여 복지서비스 수급자들에게 정확하게 전달되는 것만으로 정책의 책임성 구조가 일차적으로 완료된다. 이와 같은 정책의 성과관리와 관련된 정부간 관계는 비용-효과적인 ‘전달체계’ 구축에 초점이 맞추어진다.

그런데, 사회서비스 분야는 사정이 다를 수 있다. 중앙정부에서 보조금을 설계할 때 잔여적 복지 수준에서 적정 수준의 수요관리로 접근하면 사회안전망 프로그램과 같은 형태의 정부간 재정관계가 형성된다. 쟁점은 최적 투자를 지향하는 보편적 사회서비스 보조사업에서 발생한다.

사회기반 투자정책의 경우, 중앙정부에서 당초 설계하는 결과지향적 성과들이 일선 지방의 현장에 정확하게 달성되어야 한다. 그런데 지역별로 달성해야 하는 성과목표 자체가 다양하며 적합한 정책 프로그램의 종류에서도 차이가 있을 수 있다. 또한 결과를 창출하기 위해서는 개별 사회서비스들을 복합 연계시키는 방식도 다양할 수 있다. 다양한 지역의 실정들을 중앙정부가 모두 감안하여 정책을 설계하는 것은 현실적으로 가능하지 않다. 결국, 보조사업 설계에서 지방정부에 대한 재량을 확대하고 적극적인 결과지향적 성과 창출을 유도하거나 중앙에서 기대하는 성과 수준별로 정부간 계약관계를 체결하는 것이 유용한 대안이 된다.

정부간 재정관계를 수평적인 성과관리체계로 전환하면서 중앙정부와 지방정부간 새로운 보조금 관리체계를 정립하려는 노력은 미국 연방정부의 GPRA 체계에서 다양하게 시도된 바 있다. 여기에서는 여섯 가지의 정부간 재정관리 수단들이 있었다(Radin, B.A., 2000).

첫째, 성과파트너십 : 연방과 주정부의 정책파트너들이 사전에 규정된 목표 상황을 달성하기 위해 자원과 활동을 결합하는 방식을 의논한다. 성과파트너십은 환경보호국(US Environmental Protection Agency: EPA)에서 사용했는데, 보건프로그램과 아동프로그램에서도 구상되었다.

둘째, 인센티브 : 경제학적 접근으로 집행기관의 행태 변화를 유도하기 위한 인센티브 제공을 정책 수단으로 활용한다. 연방정부가 주정부들로 하여금 자신들의 재원을 제공하도록 유도하기 위한 인센티브로 재원을 제공할 때 지방비 부담요구액은 인센티브로 기능하게 된다. 그러나 많은 경우 성과 기대들은 명확하지 않다. 특히 과거로부터 계속되는 프로그램들에서는 더욱 그러하다. 가장 극적인 사례는 TANF 복지프로그램에 부과된 성과보너스 조치였다<sup>16)</sup>.

셋째, 협상된 성과지표(Negotiated Performance Measures) : 정책 참여자들이 주어진 보조금 규모와 기대되는 성과 수준을 결정하여 책임을 공유하는 방식이다. 대표적 사례로 모자보건(Maternal and

---

16) 1996년에 미국 연방정부 보건 및 휴면서비스부는 전국 주지사 협의회(NGA: National Governors' Association)와 미국공공복지협회(APWA : American Public Welfare Association)와의 협의를 통해, 포괄보조 목표와 관련된 주정부 성과 측정 공식을 개발했다. 개별 주정부에 대한 보너스는 가족지원 보조금(family assistance grant)의 5% 이내에서 지급할 수 있다. 더욱이 최근 2년 기간동안 사생아 출산 수와 낙태 수가 과거보다 줄어든 주정부에 대한 보너스 법률도 제정되었다. 상위 5개 주정부는 2천만달러의 보너스가 주어졌다. 다섯 개 주정부보다 더 낮으면 보조금은 2,500만달러로 증가한다.

Child Health : MCH)서비스가 있는데 전문가들로 구성된 위원회에서 18개의 성과척도를 개발하고 보조금 정책을 관리하였다.

넷째, 성과목표의 입법화 : 정책의 성과관리에서 의회의 권위와 역할이 강조되는 수단이다. 미국에서 방학중 교육프로그램에 대한 법률개정과 노동력 투자법 신설이 대표적인 사례였다. 입법화의 초점은 기존의 투입 혹은 과정에서부터 결과(outcome)로 전환되었다.

다섯째, 표준 설정 : 연방정부에서 서비스의 표준을 개발하고 관련 기술을 제공하여 지방정부가 자발적으로 이를 수용하도록 유도하는 방법이다. 독서와 수학에서 자발적인 전국 시험제도를 개발했던 클린턴 행정부의 제안이 이러한 접근의 대표적 사례이다.

여섯째, 예외 조치(Waivers) : 특정 프로그램에 대해 주 혹은 지방정부에 예외조치를 인정하는 방법이다. 예를 들어 사회보장법 제115조에 따라 이 법의 목적을 향상시킬 수 있는 프로젝트를 실시할 때 법에서 구체적으로 제공된 예외조치를 취할 수 있다. 예외인정 조치들은 사회복지 메디케이드 그리고 직업훈련 파트너십 법에 활용되었다. 다만 연방 지침의 예외를 인정하는 대신 추가적인 비용은 지원되지 않는 예산 중립성(budget neutral) 원칙이 병행적용되었다.

## 라. 미국의 정부간 복지재정관계 사례

### 1) 미국 연방정부 GPRA와 복지재정관계

미국 의회가 주도적으로 구축한 통합성과관리 입법인 GPRA는 집행부서의 재량과 결과지향적인 구체적 성과 책임 원칙에서 기존의 행정부가 주도하였던 연방정부의 성과관리체계를 전면 개편하

였다. GPRA 입안과정에서 의회는 재량과 성과책임의 균형에 대한 문제를 인지하고 있었다.

그런데, GPRA를 총괄하고 있는 연방의회 회계감사국(GAO)에서는 여러 가지 유형의 포괄보조에서는 성과관리가 쉽지 않다는 점을 인정하고 몇 가지 관련 보고서를 발표한 바 있다(Radin, 2006:160). 특히 Dalton(2004:14)의 GAO 보고서에서는 정부간 보조금 프로그램에서 GPRA의 목적을 달성하는 것은 쉽지 않은 문제라고 인정하였다.

다만, Westin(1998)에서는 보조금의 유형에 따라 성과관리 특성이 달라질 수 있다는 점에 주목하면서 정부간 복지재정 관계에 대한 새로운 논의를 전개한 바 있다. 우선, 연방정부의 복지프로그램에서 단순히 주 및 지방정부에 재원을 배분하는 것과 정책 내용을 구체화하여 성과를 창출해야 하는 것을 구분하였다.

전자에 대해서는 결과지향적 성과를 기대할 수 없다고 했다. 정책에서 결과(outcome)를 강조한다고 해서 그렇게 할 수는 없다. 예를 들어 연방정부의 의료급여 지원은 지방정부에 관련 돈을 지원하는 것 이외 별다른 조치를 병행하지 못한다. 따라서 여기에서 연방정부가 임의적으로 '건강상태'를 성과목표로 제시할 수 없다는 것이다.

단일 활동에 국한하여 재정을 지원하는 경우에도 주 및 지방정부의 재정운용 재량이 협소하기 때문에 연방정부 입장에서는 정책의 목표 설정과 비용-효과적인 전달체계만 구축하면 된다. 기존의 정부간 재정관계의 틀을 그대로 이용하면 된다. 하지만 보조금 프로그램에서 다양한 사업들을 포함하고 있는 포괄보조에서 결과지향적 정부간 재정관계를 구축·운영하는 것이 쉽지 않아 특별한 주의가 필요하다고 지적하였다.

<표 IV - 3> 보조금 특성과 정부간 성과관리 분담

| 목적    | 본질                          | 활동의 다양성                  | 사례                              | 역할분담안  |
|-------|-----------------------------|--------------------------|---------------------------------|--|
| 성과 관련 | 운영프로그램<br>Operating Program | 단일 주요 활동                 | 직업훈련프로그램<br>노인영양관리 서비스          | - 연방역할이 실질적<br>- 주/지방정부 재량 협소<br>- 국가차원의 서비스 결과 목표<br>- 국가차원의 정책성과 정보                |
|       |                             | 다양한 활동                   | 지역개발포괄<br>보조                    | - 주/지방정부 차원이 지배적<br>- 광범위한 재량<br>- 프로젝트 수준에서 성과 정보                                   |
|       | 재원 보조<br>Funding Stream     | 다양한 활동을 지원하는 단일<br>주요 활동 | 보육개발포괄<br>보조<br>예방및보건포<br>괄보조   | - 연방/주정부 책임 분담<br>- 활동의 다양성에 따라 재량 다양<br>- 주/지방 차원에서 성과목표/<br>측정<br>- 국가 차원의 성과정보 미약 |
| 재정 관련 | 재원 보조<br>Funding Stream     | 다양한 활동을 지원하는 단일<br>주요 활동 | 혁신교육프로<br>그램전략<br>사회서비스포<br>괄보조 | - 연방정부 역할은 재원지원<br>국한<br>- 활동의 다양성에 따라 재량 다양<br>- 가장 포괄적인 재량성 인정<br>- 최소한의 성과정보 확보   |

자료 : Westin(1998:7).

## 2) PART와 사회복지

의회가 주도적으로 운영하는 성과관리시스템인 GPRA가 가진 한계를 보완하기 위해 부시 행정부에서는 관리예산처(OMB)가 운영하는 새로운 성과관리프로그램으로서 PART를 도입하였다. PART에서는 정부간 계약 혹은 보조금 관리의 문제를 인식하여, 평가요소

에서 제3부문을 명시적으로 고려했다(Frederickson & Fredericson, 2006:42).

즉, ‘핵심 프로그램 파트너’ 문구가 PART 전체 걸쳐 사용되어 계약자들로 하여금 성과 측정 영역에 포함되도록 했다. 예를 들어 PART의 ‘프로그램 관리’ 부문에서 첫 번째 항목은 “부처에서는 정기적으로 시의적절하고 신뢰할만한 성과정보를 취합하는가?”이다. 여기에는 핵심프로그램 파트너로부터의 정보를 포함한다.

PART에서는 프로그램 유형별로 특성이 다르다는 것을 인정하고 정책 유형별로 체크리스트를 부분적으로 달리 적용하였다. 하지만 포괄보조에서 PART의 결과는 상당히 취약한 것으로 확인되었다. 2005년도 PART의 분석결과에 따르면 포괄보조 프로그램에서는 ‘효과적’으로 평가된 사업은 하나도 없었으며 ‘비효과적’ 등급이 43%를 차지하여 다른 프로그램과의 현저한 차이가 확인되었다.

<표 IV - 4> 포괄/공식 보조 프로그램 등급(2005)

(단위: %)

|           | 모든 399개 프로그램 | 포괄/공식 보조 프로그램 | 포괄보조 프로그램 단독 |
|-----------|--------------|---------------|--------------|
| 효과적       | 11           | 3 이하          | 0            |
| 어느 정도 효과적 | 26           | 27            | 14           |
| 적정        | 21           | 20            | 14           |
| 비효과적      | 5            | 10            | 43           |
| 미검증 결과    | 37           | 40            | 28           |

자료: Radin(2006:165).

3) 미국 연방정부의 보건프로그램 성과관리 사례<sup>17)</sup>

미국 연방정부 보건자원 및 서비스국(HRSA: Health Resources and Services Administration)은 복잡한 전달체계에서 GPRA를 수행하는 대표적인 부서이다. HRSA의 2002년 예산은 62억달러였고 직원은 2,110명이었다. 하지만 소관 정책에 관련된 공공인력은 63,000명으로 추계되었다. 조직의 미션은 보건서비스에서 지역간 불균등을 줄이는 것이다. 대부분의 HRSA 보조금들은 연방정부로부터 주 및 지방정부에게 공식을 통해 배분되었다. 지방의 재량은 제한적이었다.

GPRA 통과 이후 HRSA관리자들은 모든 주정부의 모자보건프로그램 담당자, 이익집단, 공공보건 전문가, 보건정보 및 정보시스템 전문가 등을 만났다. 16개월이 소요되었다. 이를 통해 모자보건성과 파트너십(Maternal and Child Health Performance Partnership)을 구축하였다. 모두 주정부 관리자들로 구성되었다. 이 기구에서 주정부 포괄보조 프로그램의 전체 성과를 결정하는 18개의 핵심 성과를 정리하였다. 핵심 지표들을 연방정부와 지방정부가 공유하면서 성과책임도 공유하게 되었다.

주정부의 모자보건프로그램 대표자들은 핵심 성과지표에 동의하고 이들 지표를 사용하는 보고서에 합의했다. 자료 수집과 보고절차는 정확하게 정리되었다. 18개 핵심 지표는 MCHB 업무의 75~90%를 포괄했다. HRSA는 표준화된 자료수집 보고 형식을 만들었는데 이를 포함하여 네트워크 관리 접근의 전형적 사례가 되었다.

HRSA의 성공적 정착에는 네 가지 요소가 있었다. 첫째, 조직의 리더십, 둘째, 책임성 향상 수단으로서 성과측정 논리에 대한 믿음,

---

17) 이하의 내용은 Frederickson & Fredericson(2006)의 제4장 내용을 정리한 것이다.

셋째, 고도로 개발된 조직 문화, 넷째, 적절한 자원 지원 등이다.

## 2. 사회서비스 성과관리와 정부간 관계 : 현황과 쟁점

### 가. 지방분권과 사회복지서비스

#### 1) 일반적인 사회 인식 : 분권 = 반복지(?)

보편적 사회서비스가 사회안전망 프로그램을 중심으로 하는 사회복지서비스와 상대적으로 구분이 된다고는 하지만 우리나라에서 전반적인 관련 정책의 기초는 사회복지정책의 특성을 가지고 있다. 이에 따라 사회서비스와 정부간 관계에 대한 특성의 상당 정도는 사회복지 분야와 성격이 같을 것으로 전망된다.

신공공관리주의에 기초한 정부혁신이 지속적으로 진전되면서 사회복지서비스에서 분권화 혹은 권한 이양에 대한 주제와 관련 정책들이 보편적으로 추진되고 있지만 우리나라에서는 아직 복지분권화를 적극적으로 수용하지 않는 경향이 있다. 이는 지방자치제도가 부활되었던 1990년대 초반부터의 실제 및 담론 전개 상황과 맞물려 있다.

복지와 분권에 대한 1990년대 초기 논의에서 지방자치가 주민들의 복지 증진에 순기능으로 작용할 것이라는 기대와 다양한 형태의 복지서비스 등장에 대한 기대가 있었다(김용일, 1991; 신섭중, 1990 등). 하지만 비판적인 주장도 적지 않았다. 백종만(1994)에서는 지방자치가 사회복지의 발전과 단선적으로 연결될 수 없다고 전망하였으며, 이인재(1995)는 지방자치가 사회복지를 비롯한 삶의 질의 문제를 오히려 후퇴시킬 가능성이 크다고 강조하였다<sup>18)</sup>.

윤찬영(2003)에서는 2000년대 초반까지 상황을 전제로 지방자치 이후 사회복지의 쟁점을 정리하였는데, 지방자치제도 이후 지방자치단체에 의한 지역사회복지의 발전적 변화는 미미하다고 결론지으면서 지방정부는 중앙정부의 사무를 집행하는 전달자의 역할에 그쳤다고 하였다.

복지부문에서 재정관리 혹은 자원배분방식의 개편에 대해서는 중앙정부의 시도를 비판적으로 해석하였다. 사회복지서비스에서 정부간 성과계약 방식이 적용되어 있는 미국 TANF의 특성들이 의미있게 고려되기보다는 미국의 레이건 행정부 당시의 신연방주의와 일본의 삼위일체 분권 개혁이 우선 제시되었다<sup>19)</sup>.

지방자치제도가 부활하던 1990년대 초반 시기에 복지분야에서는 사회복지 향상에 대한 기대가 없었던 것은 아니었다. 하지만 이는 사회복지서비스 수준 향상보다는 정책과정에 지역복지단체들의 참여 활성화에 대한 기대였다. 당시 지역복지운동은 노동운동을 대체할 수 있는 새로운 사회운동으로 부각되었으며 국가의 복지정책에 적극적으로 참여할 수 있는 지역사회운동에 대한 기대가 있었다.

그와 같은 기대와 노력 속에서 전국적인 시민단체 네트워크가 형성되었고 1990년대 후반의 국민기초생활보장체제를 만들었다. 하지만 지방자치단체와 지역사회복지에 대한 관계는 제한적이었다. 오히려 ‘분권 = 반복지’라는 전통적인 인식이 지속되고 있다. 이와 같은 사회적 인식 속에서 분권화를 통한 정부간 사회서비스 성과관리체계 구축이 의미있게 자리잡기는 쉽지 않다.

18) 다만 중앙집권적 복지체제가 유지된다고 해도 1990년대 중반 당시의 사회복지제도가 발전될 가능성도 크지 않다고 했다(이인재, 1995).

19) 일본의 삼위일체 분권개혁은 중앙정부의 재정적자 문제를 해결하기 위한 것으로 특히 고령자 정책에서의 중앙정부 재정부담을 지방자치단체에 이전하는 형식으로 추진되었다(소순창 외, 2001).

## 2) 복지분권과 지방재정

복지분권에 대한 비판적 시각에도 불구하고 사회복지서비스에서 지방정부의 역할 비중은 지속적으로 증대되고 있다. 특히 2003년의 사회복지사업법 개정은 사회복지사업의 실시 주체 및 단위로서 시·군·구의 역할과 중요성을 보다 분명히 해주었고, 그 결과 종전 중앙정부 주도의 사회복지 수행체계가 지방 중심으로 전환되는 계기가 조성되었다(강혜규, 2005).

하지만 보건복지부가 제도는 만들었지만 지자체가 수용하는 상황이 아니었다. 일방적 지시에 불과했다. 2000년대 중반부터는 사회복지지출에서 지방비 부담이 급증하면서 정부간 재정 갈등이 표면화되었다. 사회복지재정의 운용 과정에서 중앙과 지방간에 적절한 재정분담과 재정수단의 선택이 이루어지지 못할 경우 국가재정 자원의 비효율적인 활용 결과가 초래될 수 있음은 충분히 인지할 수 있다. 특히 ‘자금지원 없는 의무적 부담정책(unfunded mandate)’ 문제와도 밀접한 연관성을 지닌다(임성일, 2007).

김홍식(1994)에서는 1991년 지방의회 선거 이후 지방자치단체의 복지재정에 대한 부정적 영향을 실증분석하였다. 다만, 연구방법에 따라 재정 규모 증감 효과는 상이하였다. 김태일(1998)은 지방자치가 기초자치단체의 복지지출을 증가시켰고 유재원(1999)과 강윤호(2000)는 지방자치와 복지지출은 자치단체 유형별로 상이하다고 했다. 한 가지 확실한 것은 많은 논의들이 지방자치가 재정적 이득이 있지만 관심이 있고 지방의 복지역량과 복지책임 그리고 전달체계의 비용-효과성 등과 같은 실질적인 내용에 대해서는 관심이 소홀하다는 점이다.

2000년대 접어들면서 사회복지 예산은 매년 지속적으로 증가하였다. 의무적 지출경비는 물가상승률 등을 감안하여 중앙생활보장

위원회에서 매년 점증시키기 때문에 자동적으로 예산이 증가한다. 또한 추가적인 사업들이 많이 만들어진다. 고령화 진전과 함께 노인복지가 급증하였고 저출산 문제와 함께 보육사업이 많이 강화되었다. 지방재정에서 사회개발비는 경제개발비보다 항상 높은 비중을 차지했다. 하지만 최근 몇 년동안 지방비 부담을 지시하는 복지보조사업이 급격히 증대되어 지방재정의 압박요인이 되고 있다.

이에 따른 지방재정의 반응은 상당히 소극적이다. 지방이 희망하지 않는 사업을 중앙정부가 일방적으로 설계하여 지방비 부담을 강요하고 있으며 지방재정 여건을 고려하지 않고 너무 작게 지원한다는 것이다. 집행의 재량과 성과에 대한 비판이나 주장은 없다. 재원 부족 문제만 집중적으로 거론되고 있다. 즉, 총예산 중 사회복지관련 국고보조사업예산이 차지하는 비율도 2002년 7.7%에서 2007년 12.1%에 이르기까지 매년 증가하고 있다. 이에 따라 자체사업 예산 비중이 매년 낮아져 2007년도는 26.6%에 불과하였다(이희봉, 2007).

일부 단체장은 기초생활보장 관련 복지지출에 대해 강하게 비판하였다. 지방정부 입장에서는 3% 정도의 비중을 차지하는 저소득 취약계층에 대한 잔여적 복지지출보다는 주민 전체가 활용할 수 있는 보편적인 공공서비스 투자가 더 중요하다는 것이다. 이와 같은 인식 속에서는 결과지향적 성과관리나 성과책임을 강조하는 것은 의미가 없다.

복지재정 부담에 대한 지방재정의 전반적인 분위기를 감안하면, 의무적 지방비 매칭 부담이 전제되어 있는 가운데 지방자치단체의 복지 담당자들은 우수한 성과를 창출하여 추가적으로 복지재정을 더 지원받는 것을 선호하지 않을 수 있다. 중앙정부의 복지재정 지원 추가는 지방재정의 추가적인 압박으로 인식되기 때문이다. 따라서 성과평가는 프로그램의 발전으로 환류되지 못한다.

대신, 표창과 외국 견학 프로그램 참여 등과 같은 담당자의 개

인별 인센티브 지원에 국한되는 경향이 있다. 이와 같이 성과평가의 결과에 대한 조치가 지역주민들에 대한 사회서비스의 확대로 연결되기보다는 특정 담당자에 대한 개인적인 혜택으로 귀속되는 것은 또다른 정부 실패 현상 가운데 하나라는 쟁점이 제기될 수 있다. 이러한 정책환경을 감안할 때 성과주의에서 강조하는 전략적 기획과 결과지향적 성과 그리고 지방의 정책집행 재량 가치가 의미있게 고려될 여지는 현실적으로 크지 않다.

## 나. 복지행정관리에서 수직적 정부간 관계

### 1) 사회복지전달체계 개편과 성과관리

사회복지서비스와 지방정부간 관계에 대한 정책들은 수직적인 관리 감독에 대한 것이 대부분이었다. 중앙정부가 결정하고 지시한 각종 국고보조사업들을 지방단위에서 충실히 수행할 수 있는 복지서비스 전달체계 구축에 초점이 맞추어졌다. 성과관리에서 강조되는 지자체의 집행 재량 확대와 구체적 결과지향적 성과 향상의 전략들이 모색된 것은 아니다.

지방자치의 부활을 앞둔 1990년대 중반까지 국고보조사업의 비중이 많았던 사회복지 프로그램에서 일선행정기관인 지방자치단체와 중앙정부의 행정 및 재정관계에 대한 고려는 거의 없었다. 사회복지 정책 자체의 규모와 내용이 취약했으며 도농통합형 행정구역 개편 쟁점과 자치제를 둘러싼 정치적 논쟁들이 많았기 때문에 정책관리에 대한 사회적 관심은 많지 않았다.

다만, 사회복지전달체계 개편에 대한 부분적인 실험들이 있었다. 초기의 시범사업은 5개 지역에서 1995년부터 1999년까지 시도되었던 보건복지사무소 설치·운영이었다(이원희 외, 2008:354). 지방자

치단체의 외청으로 존재하였던 당시 보건소 조직에 복지사업 부서를 신설하였다. 이후 읍·면·동에서 근무하던 사회복지전문요원을 배치하여 공공부조업무를 수행하는 한편, 지역주민에 대한 공공 복지서비스를 공급할 때 가급적 보건서비스와 연계하도록 하였다.

이후, 2004년부터 2006년까지 사회복지사무소 시범사업이 다시 시작되었다. 2년간 전국 9개 지역에서 기초자치단체 직속기관으로 설치하였다. 이 사업의 성과 중 일부가 주민생활지원서비스 행정 개편 모델로 수용되었다. 즉, 민선단체장 체제 출범 이후 시도되었던 2가지 시범사업의 결과를 반영하여 2006년도에 주민생활지원 서비스체제가 구축되었다. 기존의 시군구 단위의 복지서비스 전달 체계가 주민생활지원서비스 제공방식으로 개편된 것이다(이현주 외, 2007:56). 지자체에는 주민생활지원국(과)이 설치되어 복지, 보건, 고용, 주거, 문화, 관광, 평생교육, 생활체육 등 8개 분야 250여개의 서비스들이 통합·연계될 수 있도록 조직을 개편하였다.

하지만 통합된 조직에서 운영할 정책에 대한 성과관리방식에 대해서는 별다른 관심이 없었다. 개별 중앙부처의 단위사업별 관리 체계에 대한 변화 없이 관련 업무를 지자체의 동일한 부서에 통합 배치한다고 의도한 효과가 창출될 수 있는 것은 아니다.

주민생활서비스 가운데 국고보조사업이 많을 경우 지자체가 일선에서 단위 사무에 대한 집행 재량이 없으며 조직 내부에서 관련 사회서비스 프로그램 예산이나 계획을 통합·운영할 행정 및 재정 권한을 가지지 못한다. 개별 업무의 물리적인 단순집합만으로는 성과관리가 요구하는 화학적 융합이 자동적으로 보장되지 않는다. 숙련된 정책담당자들이 개별 서비스 정보들을 종합하여 전달할 수는 있어도 임시적이고 우연적일 수밖에 없으며 프로그램 단위의 통합관리와 결과지향적 성과창출로 연결되지 못한다.

수직적인 행정체계 개편을 통해 비용-효과적인 사회복지서비스

관리체계가 구축될 것으로 기대하였지만 현실에서는 대부분 기대만큼 작동하지 않았다. 성과관리의 큰 틀에서 접근은 없었으며 단순 업무(서비스) 전달체계 구축에 그쳤기 때문이다. 1990년대 중반 이후 처음의 2가지 시도에서는 ‘전략기획’ 가치가 배제되었고 세 번째는 ‘자율과 책임’ 구조가 형성되지 못했다.

전통적으로 정부간 복지기능 관계는 ‘사회복지전달체계’에 대한 논의에 포함되어 있다. 하지만 사회서비스의 성과관리는 정부간 행정기능관계에 국한되는 전달체계의 틀과는 달리 접근될 필요가 있다. ‘전달’ 이전의 ‘내용과 공급방식의 설계’가 중요하기 때문이다. 전달체계는 기본적으로 중앙정부의 자원 및 제도가 사회서비스 수급권자까지 도달하는 행정관리체계에 초점이 맞추어져 있다. 이 과정에서 지방의 다양성, 정부간 협상, 재량과 결과에 대한 책임 등에 대한 정책 가치들이 고려되기가 쉽지 않다.

## 2) 지역사회서비스네트워크로서 지역사회복지협의체

사회서비스 성과관리체계에서는 관련 서비스 이해관계자들과의 유기적인 정책네트워크를 강조한다. 이를 위한 지방단위의 민간조직으로서 2005년도부터 구성된 지역사회복지협의체가 있다. 그런데, 지역사회복지협의체는 법적 근거를 갖고 있으며 그 의미의 중요성도 인정되지만 이를 활성화하기 위한 중앙의 준비가 부족하였을 뿐 아니라 관련 지원체계도 활성화되지 못하여 본격적인 궤도에 들어서지 못했다는 지적이 있다(이현주 외, 2007: 61).

‘중앙정부 국고보조-주민생활지원서비스체계-지역사회복지협의체’로 연계되는 정책관리 구조는 중앙정부의 업무계획을 수직적으로 전달하는 관리감독체계로 작동하는 데 그치며 자율적이고 분권화된 창의성을 창출할 수 있는 성과관리체계로 운영되지는 못한

다. 자율과 책임 구조가 형성되지 않은 성과관리체계가 지역에서 기대한 효과를 창출하지 못하는 것은 당연한 결과라고 할 수 있다.

### 다. 보건복지부 예산의 성과관리와 정부간 관계

#### 1) 복지보조금 운영과 정부간 재정관계

중앙정부의 일반회계의 국고보조 예산(2009년 당초) 145조원 가운데 126조원이 보건복지부 소관 사업일 정도로 보조금 정책에서 사회복지프로그램의 비중은 절대적이다. 보건복지부의 2009년도 일반회계 예산은 18조원 정도이다. 이 가운데 지자체 보조금이 69.1%로 12조 5,600억원이며 경상보조사업이 대부분이다. 따라서 사회복지서비스 정책의 성과를 높이는 과제는 곧 보조금 사업들을 효과적으로 관리하는 과제와 같은 의미를 가진다.

<표 IV - 5> 보건복지부의 이전지출 비중 추이

(단위: 억원, %)

|      | 직접 지출 | 이전지출(보조금) |       |     |       |       |      | 해외 이전 | 합계    |         |
|------|-------|-----------|-------|-----|-------|-------|------|-------|-------|---------|
|      |       | 민간보조      |       |     | 지자체보조 |       |      |       | 비중    | 규모      |
|      |       | 경상 보조     | 자본 보조 | 소계  | 경상 보조 | 자본 보조 | 소계   |       |       |         |
| 2003 | 42.8  | 0.3       | 0.2   | 0.5 | 54.6  | 2.1   | 56.7 | 0.002 | 100.0 | 85,022  |
| 2004 | 40.9  | 0.4       | 0.1   | 0.5 | 56.2  | 2.4   | 58.6 | 0.003 | 100.0 | 92,322  |
| 2005 | 42.0  | 0.4       | 0.0   | 0.4 | 56.1  | 1.6   | 57.6 | 0.005 | 100.0 | 89,067  |
| 2006 | 38.1  | 0.4       | 0.0   | 0.4 | 59.7  | 1.8   | 61.5 | 0.005 | 100.0 | 97,063  |
| 2007 | 32.4  | 0.4       | 0.0   | 0.5 | 65.2  | 2.0   | 67.2 | 0.004 | 100.0 | 115,292 |
| 2008 | 27.0  | 0.7       | 0.4   | 1.1 | 70.0  | 1.9   | 71.9 | 0.004 | 100.0 | 160,213 |
| 2009 | 29.8  | 0.8       | 0.3   | 1.1 | 67.6  | 1.5   | 69.1 | 0.003 | 100.0 | 181,766 |

주: 일반회계 최종예산 총계기준, 2009년도는 당초예산.

자료: 2009년도 디지털예산회계시스템(<http://www.digitalbrain.go.kr>)

보건복지부가 직접 지출하는 중앙정부사업 재원에 비해 국고보조 재원의 비중은 매년 점차 높아지고 있다. 즉, 2008년 최종예산 기준으로 직접 지출예산과 보조사업예산 비중의 격차는 44.9%로 2002년 보다 2배 이상 증대되었다.

사회복지서비스 정책관리는 정부업무평가기본법의 통합성과관리 체계에 따라 운영된다. 여기에는 신공공관리주의에 바탕을 둔 미국의 결과지향적 정부혁신 가치들이 전제되어 있다. 정부 부처는 임무-비전-전략목표-성과목표-관리과제-성과지표로 체계화되는 정책의 목표-수단 관리구조를 설계·운용하도록 규정하고 있다. 기획재정부가 운영하는 성과관리와 재정사업자율평가제도 역시 같은 제도에 포함되어 있다. 전자는 미국 연방의회의 GPRA가 모델이었고 후자는 미국 관리예산처(OMB)의 PART 체계를 준용하고 있다.

보건복지부는 국민 삶의 질 가치를 강조하면서 4대 전략목표와 18개의 성과목표로 구성된 성과관리체계를 운영하고 있다. 전체 예산의 70% 정도가 지자체 보조사업으로 운영되기 때문에 중앙정부의 복지프로그램 기획 및 성과목표와 지방자치단체의 집행 노력이 유기적으로 연계되지 않으면 효과적으로 작동하기 힘든 구조이다.

따라서, 복지보조금 운영을 둘러싼 정부간 성과관리체계 구축의 핵심은 지자체의 집행재량과 구체적 성과책임을 묶는 효과적인 정부간 성과계약에 있다. 하지만 이와 같은 신공공관리주의 방식의 정부간 행정 및 재정체계에 대한 정립 노력은 제대로 추진되지 않고 있다.

보조금 사업의 재정은 「보조금의 예산 및 관리에 관한 법」에 준거하여 배분·관리되는데, 1986년 말 전부 개정 이후 기본 특성과 골격에서 특별한 변화 없이 지금까지 유지되고 있다. 이에 따라 개별 규정에 대한 부분적인 수정은 있었지만 과거의 수직적 관리 통제 중심의 재정관계에서 의미있는 새로운 변화는 발견하기 힘들다.

결국 중앙정부 차원에서 통합성과관리체계를 구축하고 결과지향적 정책운영을 지향하고 있지만 관리의 형식은 갖추었어도 실제 작동 키를 설계하지는 않았다. 따라서 개별 사업들의 성과관리는 형식적인 수준에서 운영될 가능성이 많다.

국고보조사업의 비중이 큰 보건복지부의 정책관리에서 새로운 정부간 관계를 구축하지 않은 것은 사회복지정책의 내용과 기본 기조 때문이라는 해석도 가능하다. 무엇보다 사회안전망 관련 국민 기초생활보장정책의 기조가 유지되면서 중앙정부의 표준적인 프로그램들의 전국 공통 적용체제가 유지되고 있다. 이러한 구조에서는 새로운 형태의 정부간 재정관계가 설정될 가능성이 크지 않다.

다른 한편으로 아직까지 우리나라의 사회복지정책에서는 기초생활보장 중심의 사회안전망정책이 우선 강조되며 사회서비스 영역에 대해서는 국가의 책임보다는 가족과 개인의 역할을 강조하는 복지체제의 특성이 지속되고 있다는 점도 새로운 재정관계가 구축되지 않는 이유 중 하나이다.

더욱이 사회복지에 대한 사회적 관심이 복지 재정 총량 확대에 초점이 맞추어져 있으면 정책의 '관리'에 대한 새로운 제도의 필요성은 적극적으로 고려되지 못한다. 복지프로그램에 대한 예산 재원이 적극적으로 확보되지 못한 상황에서는 거시적인 복지정책의 일차적인 목적이 중앙정부가 주도하는 복지재정 규모 확대에 주어지고 지방정부와 협력관계를 구축하는 중범위의 성과관리에 대한 관심은 부차적인 것으로 인식되고 있다.

## 2) 보건복지부의 사회복지 성과관리와 정부간 관계

국민연금(소득보장)과 건강보험(질병관리)을 제외한 나머지 분야를 좁은 의미에서 사회복지서비스로 분류할 수 있다. 보건복지부

가 운영한 2009년도 성과관리계획서에서 173개의 사회복지사업의 성과관리 특성을 정리하면 정부간 사회서비스 재정관계의 현실을 확인할 수 있다(강영철 외, 2009)<sup>20</sup>.

분석대상으로 설정한 사회복지 분야의 173개 성과지표 가운데 중앙정부가 단독으로 수행하는 사업은 63개로 전체의 3분의 1 정도이며, 나머지는 국고보조사업이다.

그런데, 보건복지부의 성과관리체계에서는 지자체의 복지재정에 대한 부분들이 고려되지 못하고 있다. 성과관리 대상사업의 관련 예산이 중앙정부의 국비에 대한 정보에 국한되어 있으며 지방재정의 지출 규모는 고려되지 못하고 있다.

이와 같은 현실을 인정하면, 사업을 구성하는 재원 전체를 고려하여 성과를 관리하기보다는 중앙정부의 자체 예산만을 기준으로 성과목표를 설정하고 평가하는 것이 된다. 즉 복지부의 성과관리 체계에서 지방재정의 매칭 비용이나 지역간 사회복지서비스의 형평성 관리와 다양성 활성화 등과 같은 공간적 관점은 고려되지 않는다.

사업유형별로 분석하면, 중앙정부의 단독사업은 과정과 설문조사 등을 통해 성과를 측정하는 것이 70% 정도를 차지한다. 반면 국고보조사업은 산출지표의 비중이 54.5%로 절반 이상을 차지한다. 이 가운데 서비스의 단순 전달과 관련되는 매개적 산출(산출1)의 비중이 43.6%로서 많으며 성과관리정책에서 지향하는 결과지향적 산출지표의 비중은 10.9% 정도이다.

보건복지부의 성과관리체계에서 성과지표와 목표를 설계할 때 지자체 담당자들과의 정책네트워크가 공식적으로 정립되어 있지 않다. 수직적인 관리 및 지시체계에 그치며 정부간 수평적 협력관계는 명시적으로 확인되지 않는다.

20) 보건복지부의 2009년 성과관리과제는 모두 244개이다. 이 가운데 보건과 연금분야는 분석에서 제외하였다.

<표 IV - 6> 사회복지서비스의 성과측정지표 유형

(단위: 개, %)

| 지표<br>특성 | 빈 도        |               |     | 비 중        |               |       |
|----------|------------|---------------|-----|------------|---------------|-------|
|          | 중앙정부<br>단독 | 국고보조<br>지자체협력 | 합계  | 중앙정부<br>단독 | 국고보조<br>지자체협력 | 합계    |
| 과정1      | 17         | 2             | 19  | 27.0       | 1.8           | 11.0  |
| 과정2      | 9          | 5             | 14  | 14.3       | 4.5           | 8.1   |
| 산출1      | 10         | 48            | 58  | 15.9       | 43.6          | 33.5  |
| 산출2      | 3          | 12            | 15  | 4.8        | 10.9          | 8.7   |
| 결과1      | 1          | 9             | 10  | 1.6        | 8.2           | 5.8   |
| 결과2      | 18         | 28            | 46  | 28.6       | 25.5          | 26.6  |
| 결과3      | 5          | 6             | 11  | 7.9        | 5.5           | 6.4   |
| 합계       | 63         | 110           | 173 | 100.0      | 100.0         | 100.0 |

주: 과정 1(업무협의, 자문, 연구등), 과정 2(기구설립, 지침변경, 법률 제정/개정 등), 산출 1(매개적 산출 : 단순산출, 투입과과정의 자연스런 결과), 산출 2(결과지향적 산출), 결과 1(객관적 결과, 달성 목표 명확), 결과 2(추상적 결과, 설문조사 결과), 결과3(궁극적 결과)

자료: 강영철 외(2009)

결과지향적인 성과 혁신을 위해 중앙정부 차원에서 각종 시책들을 집중적으로 개발·시행해도 이를 집행단계에서 감당해야 하는 지자체의 관리 역량이 뒷받침되지 못하면 기대한 성과를 창출하는데 한계가 있다.

사회복지 업무가 중앙정부의 사무의 지자체 위임으로 인식되는 현실에서, 복지분야 공무원 수가 업무량에 비례하여 자체적으로 증가되지 못하기 때문에 지자체에서는 보조금의 지불·정산 등 행정관리 업무에 많은 시간이 할애되어 복지정책의 성과관리를 활성화할 여건이 되지 못하고 있다. 자체 사업이 아닌 복지부의 업무를 대행하는 사무에 지자체에서 자체 인력을 확대할 유인은 크지

않다. 이와 같은 실정에서 결과지향적인 성과관리를 위한 수평적 정책운영체계를 강조하기는 쉽지 않다.

## 라. 보건복지부와 서울특별시의 성과관리체계 비교

### 1) 중앙정부와 지방자치단체 성과관리체계의 기본 특징

성과관리에 대한 관심이 높아지고 정부혁신에서 본격적으로 도입되면서 중앙정부뿐 아니라 지방정부에서도 마찬가지로 각종 혁신조치들이 설계·운영되고 있다. 사회복지서비스에서는 국고보조금의 비중이 높아 정부간 성과책임구조가 복잡하게 얽혀 있다는 점을 고려한다면 중앙과 지방정부의 성과관리체계에서 느슨한 형태라도 성과목표와 성과측정 지표에서 상호간 운영체계를 연계할 필요가 있다.

보건복지부의 복지프로그램들 가운데 상당 부분이 국고보조를 통해 지방정부에서 집행된다. 특히 사회복지사업의 집행은 대부분 지방정부가 위임받아 수행하고 있다. 이에 따라 중앙정부가 기획한 사업의 성과관리 목표 및 성과평가 지표와 지방정부의 관련 목표와 지표에서 일관성 유지가 중요하다.

서울특별시는 1999년도부터 성과주의 예산사업을 추진하였는데, 지방정부 가운데 가장 먼저 성과관리체계를 정립하여 예산운영에 접목시켰다. 예시적 분석을 위해 서울특별시 보건국의 2009년도 성과주의 예산서(보건 제외)에 제시된 성과관리 목표 및 지표와 보건복지부의 성과관리계획에서의 관련 부분들을 비교하면 중앙정부와 지방정부의 정부간 성과관리체계의 연계 특성을 확인할 수 있다.

성과관리 관점에서 서울특별시의 사례에서 확인되는 대표적인 특징 중 하나는 세부 예산항목들이 단위사업으로 묶여 포괄적으로 성과목표와 지표체계로 운영된다는 점이다. 또한 서울특별시의 자체사업과 중앙정부의 국고보조사업이 통합되어 단일한 성과관리 프로그램이 설계되어 있다. 이러한 경우 공공부문이 지출할 수 있는 복지재원 전체를 고려한 성과관리체계를 구축할 수 있다.

반면 보건복지부의 성과관리체계는 개별 예산사업 단위로 운영되고 있어 대조적이다. 중앙 각 부처가 적용받는 통합성과관리에서는 기획재정부에서 별도로 관리하는 재정사업자율평가제도가 포함되어 있기 때문에 포괄적인 정책프로그램 중심으로 성과관리체계를 구축하기가 쉽지 않다.

사업별 지방비 부담 규모에 대한 정보가 포함되어 있지 않으며 지역별 다양한 특성들이 고려되지 않는다. 또한 예산단위와 정책단위가 구분되지 않아 체계적 성과관리구조를 설계하는 것이 상당히 힘들어진다. 예산단위는 예산의 규모와 세입원 및 지출 특성에 따라 분류·관리되는 반면 정책단위는 지향하는 결과(성과) 중심으로 통합 관리되어야 한다. 예산과 정책의 본질적 특성이 다르기 때문에 현실에서 두 가지가 자동적으로 연계되지 않는다.

따라서 현행 정부업무평가기본법체계에서는 구조적으로 통합운 영하기 힘든 두 제도를 하나의 전체 틀 속에 포괄하도록 규정하고 있다. 이러한 경우 현실적으로 민감한 제도 중심으로 통합체계가 형성된다. 예산이 1년 단위의 '현실(現實)'이고 정책은 5년 단위의 '이상(理想)'이라면 지금과 같은 통합성과관리체계는 1년의 단기 예산 관점에서만 작동하게 된다. 중기 수준의 전략적 정책관리라는 성과관리의 기본 가치들은 형식적 수준 이상에서 고려되기 힘들게 된다.

<표 IV - 7> 서울특별시 보건국의 성과관리 체계 예시(2009)

| 전략목표                                     | 성과목표                          | 성과지표   |
|--|-------------------------------|--|
| 사회취약계층 복지 강화 및 사회복지 전달체계 개선으로 시민행복 업그레이드 | 사회취약계층 복지 강화로 시민기초생활 보장       | 기초생활보장수급자 신규 발굴률<br>기초생활보장수급자 부적격자 조치율<br>저소득 틈새계층 발굴 및 지원 |
|  | 사회복지 전달체계 개선                  | 사회복지관 기능 특화 개소수<br>사회복지시설 컨설팅 및 인증사업 개소수<br>푸드뱅크/마켓 기탁 실적  |
| 사회 취약계층 복지강화로 복지 사각지대 해소                 | 자활지원사업 내실화로 자립능력 제고           | 위탁형 자활근로사업 단 확충<br>자활공동체 확충                                |
|  | 부랑인·노숙인 자활지원 강화로 자립능력 제고      | 노숙인 쉼터 특성화 비율<br>노숙인 자활사업 참여 인원                            |
| 장애인 자립생활 기반 조성으로 사회참여 기회 확대              | 장애인 이동·편의시설 확충으로 이동편의 증진      | 장애인편의시설 설치율  |
|  | 장애인 자립지원 및 복지시설 운영으로 자립생활기반조성 | 중증 장애인 활동보조 지원 장애인 수                                       |
|  | 장애인 취업지원 및 단체지원으로 사회참여 기회제공   | 장애인 취업률  |
| 고령사회 대비 노인 복지 수준 향상                      | 고령사회 대비 노인복지 수준 향상            | 치매노인서비스 제공률<br>노인취업률<br>노인복지관 이용자 수<br>독거노인 월스톱 서비스 제공     |
|  | 새로운 장사정책 추진으로 장사문화 개선         | 추모공원 조성률   |

자료: 서울특별시 복지국 성과주의 예산(2009)

<표 IV - 8> 보건복지부의 성과관리체계 예시

| 성과목표   | 관리과제(정책/재정) 성과지표           |                              |
|--|----------------------------|------------------------------|
| 1-1<br>사회정책 및<br>기초생활보장<br>사각지대<br>해소를 통한<br>국민의<br>기본생활<br>보장한다 | 기초생활보장 부양의무자 기준<br>완화(정책)  | 수급자 건강상태 평균 평가점수             |
|  | 긴급지원의 지원대상자 증감률(정책)        | 긴급지원대상자 증감율                  |
|  | 2종 수급권자 입원 본인부담률<br>인하(정책) | 정책목표 대비 총응자금액 비율             |
|  | 1인당 진료비 증가율                | 정책대상자 대비 용자지원자 수<br>비율       |
|  | 기초생활수급자 부적정 급여 조정<br>비율    | 정책대상자 대비 수급가구율 비율            |
|  | 차상위 복지수급가구 대비 양곡지<br>원율    |                              |
| 1-3<br>장애인의<br>소득보장과<br>사회참여 기회<br>확대로 삶의 질<br>개선                | 장애인복지인프라 개선방안 만족<br>도(정책)  | 장애인 재활병상 수(목표달성)             |
|  | 장애인 차별금지법 후속조치 이행<br>률(정책) | 장애인 주택개조 수급자 만족도             |
|  | 장애인 요양서비스 도입방안 마련<br>(정책)  | 장애인차량 LGP 지원 수급자<br>만족도      |
|  | 장애인연금법안 국회 제출(정책)          | 장애인 생상품 판매실적 증가율             |
|  | 장애인 보장구지원 수급자 만족도          | 근로장애인 평균 임금 인상률              |
|  | 장애인 자립자금 대여사업 유지율          | 장애인 복지 일자리 참여자 인<br>식도 및 만족도 |
|  | 장애인 활동보조서비스 만족도            | 장애인 주민자치센터 도우미 활<br>용 만족도    |
|  | 장애아동 재활치료서비스 만족도           | 장애인 지원사업 만족도                 |
| 장애인 거주시설 이용 만족도  | 장애수당 수급자 만족도               |                              |
| 3-2<br>건강하고<br>활력있는<br>노후생활보장                                    | 노인장기요양보험제도에 대한 만<br>족도(정책) | 노인학대 사례 종결률                  |
|  | 장기요양보험 대상자 수(정책)           | 사례관리 독거노인 수                  |
|  | 요양시설 충족률(정책)               | 노인돌보미 바우처 이용자 수              |
|  | 요양보호사 양성률(정책)              | 개안수술 만족도                     |
|  | 치매조기검진 실적(정책)              | 치매조기검진실적                     |
|  | 사례관리 독거노인 수(정책)            | 요양시설 이용률                     |
|  | 노인돌보미 바우처 이용자 수(정책)        | 요양시설 이용자 만족도                 |
|  | [노인복지법] 개정안 국회 제출(정책)      | 치매병원 가동률                     |
|  | 자연장지 조성실적(개소)(정책)          | 사할린 한인 수혜자 만족도               |
|  | 노인장기요양보험 급여이용률             | 화장률                          |
| 노인단체 사업활동 만족도  | 화장로 증설 실적                  |                              |

&lt;표 IV - 8&gt;의 계속

| 성과목표   | 관리과제(정책/재정) 성과지표                  |                            |
|--|-----------------------------------|----------------------------|
| 4-3<br>복지서비스<br>시장 창출을<br>통한 국민의<br>다양한<br>복지수요에<br>부응   | 지역사회서비스 수혜자 수(정책)                 | 부가가치세법 시행령 개정(정책)          |
|  | 지역사회서비스 사업당 평균제공<br>기관 수(정책)      | 사회서비스 일자리 수(정책)            |
|  | 사회서비스 거래 규모액(정책)                  | 사회서비스 제공자 수                |
|  | 사회서비스 바우처 관련 법률 제<br>정(정책)        |                            |
| 4-4<br>근로빈곤층,<br>노인, 장애인<br>등 취약계층에<br>대한 일을<br>통한 복지 추진 | 자활사업 취업성공률(정책)                    | 취업알선을 통한 장기 취업 성<br>공률     |
|  | 노인일자리 창출수(정책)                     | 노인일자리 사업참여노인 만족도           |
|  | 장애인 직업재활시설 보호고용 장<br>애인 수 증가율(정책) | 창업자금 대여자활공동체 사업<br>유지율     |
|  | 중증장애인 직업재활 수급자 만족도                | 생업자금 대여자 사업 유지율            |
|  | 취업알선 등 직업재활 서비스 제<br>공 건수         | 가사·간병 서비스 이용자의 서<br>비스 만족도 |

주: (정책)은 일반 정책관리 사업, 나머지는 재정사업자율평가대상 사업  
자료: 보건복지가족부(2009).

동일한 사업에 대해 정부간 분절적 성과관리체계가 개별적으로  
구축·운영되고 있어도 현실적으로 창출 가능한 성과 결과에 대한  
상호 협의와 정보를 공유할 수 있는 공식적인 활동은 확인되지 않  
는다.

## 2) 관리해야 하는 성과지표의 규모

서울특별시 복지국의 성과주의 예산에서 기초생활보장, 장애인  
복지, 그리고 노인복지 분야의 성과목표와 지표들은 비교적 간단  
하게 설계되어 있다. 성과목표당 성과지표가 4개 이하이며 1개인  
경우도 많다. 그런데, 동일한 분야의 프로그램에서 보건복지부의  
성과관리지표는 상대적으로 많은 편이다.

정부업무평가기본법에서 재정사업자율평가와 정책의 성과관리계획들을 통합하여 운영하기 때문에 중앙정부의 사업예산에서는 성과관리를 위한 성과지표의 수가 많아지게 되었다. 보건복지부에서는 프로그램단위별 결과지향적 성과관리보다는 개별 사업에서의 집행실적에 상대적으로 많은 관심을 가지게 된다.

이는 신공공관리주의에서 강조하는 성과관리와는 거리가 있는 것이며 현실에서는 통상적으로 정부가 수행하였던 업무관리 및 확인점검 차원에서 사업들이 관리된다. 이 과정에서 결과지향적 성과지표가 특별히 고려된다는 보장은 없다. 성과지표는 연도말의 사후적 결과물로 우연히 측정되는 경향이 있다.

개별 사업별로 업무관리가 이루어지면 서울특별시와 같이 프로그램단위로 성과관리를 수행하는 지방정부는 성과관리에서 이중의 부담을 안게 된다. 자체적으로 설정한 성과지표를 관리할 뿐 아니라 중앙정부의 지침에 맞추기 위한 별도의 성과지표(대개는 업무지표)를 정기적으로 보고해야 하기 때문이다.

### 3) 성과관리의 초점 비교

프로그램 단위로 성과관리체계가 구축되면 산출이나 결과중심의 성과지표의 설계가 용이하다. 하지만 예산사업별로 운용되면 과정이나 단순한 매개적 산출 이상의 성과지표를 설계하기가 쉽지 않다.

장애인복지사업의 경우 서울특별시는 장애인편의시설 설치율, 중증장애인 활동보조지원 장애인 수, 장애인 취업률 등과 같이 3가지의 성과지표를 중심으로 정책을 관리한다.

반면 보건복지부는 예산단위 사업별로 18가지의 성과지표를 운영하고 있다. 이 가운데 이용자의 만족도에 대한 지표가 11가지로서

절반 이상을 차지한다. 서울특별시에서는 만족도에 대해서는 성과지표를 설계·측정하여 관리하지 않는다. 이러한 경우 중앙정부는 별도의 집행수단 없이 만족도에 대한 성과책임을 부담해야 한다.

잔여적 복지서비스에서는 집행 투명성 이상의 성과관리를 요구하기 힘들다. 재원배분에서 최적 투자가 이루어지지 않기 때문이다. 사회적 가치로 정책이 접근되면 구체적이고 객관적인 성과목표 설정과 평가가 사실상 어렵다. 이러한 현실을 감안하여 정책관리부서에서는 편의적으로 고객 만족도 지표를 많이 사용하는 경향이 있다.

하지만 개인서비스에서 만족도 지표는 사회복지서비스의 성과관리에는 적절하지 않는 측면이 있다. 개인서비스에 대한 정책효과를 일반적인 공공서비스의 효과를 평가하는 틀로 접근하기에는 한계가 있기 때문이다. 만족도 지표는 기업이 시장에서 '고객' 관리를 위해 사용하는 것인데 이를 정부 영역에 여과 없이 그대로 도입하는 것은 비용-효과적인 접근이 되지 못한다.

기업은 만족도를 통한 고객의 의사결정에 따라 제품의 가격과 품질 그리고 생산량을 조절한다. 하지만 정부의 경우 많은 정책에서 고객인 국민의 만족도와 재원의 투입량 조절이 직접적으로 연계되지 못한다. 세입과 세출의 의사결정 구조가 다르며 정책분야별 공공서비스 고객의 사회 경제적 지위(계층)이 달라 정부의 재원배분 과정에 미치는 영향력의 정도에서 차이가 있기 때문이다.

특히 잔여적 복지정책에서는 관련 사업에서 수급권자들의 만족도가 높아도 정부가 이 분야에 추가적으로 재원을 더 배분하지 않는 경우가 많다. 역사적으로 복지재정은 경제적 합리주의 원칙에 따라 결정되기보다는 사회적 합의과정을 거치는 복합적인 논리에 기초하였기 때문이다.

## 4) 정부간 연계성이 없는 성과 항목 : 일자리와 산업화 사례

사회서비스에 대한 정책기조에서 중앙과 지방정부의 정책 관리 지향성에서 유기적인 일관성을 가지지 못하는 사례도 있다. 이는 성과관리 파트너로서 정부간 재정관리 관계가 형성되지 않았기 때문에 발생하는 현상이다.

대표적인 사례로 사회서비스 시장화와 일자리 정책을 들 수 있다. 보건복지부의 성과관리체계에서 사회서비스 전자바우처는 산업화와 시장화의 가치를 강조한다. 하지만 서울특별시는 일반적인 사회복지서비스에서 정책을 분류하였으며 일자리 역시 복지의 틀 속에서 운용하고 있다.

복지시장이나 일을 통한 복지에 대한 중앙정부의 성과목표들이 서울특별시의 성과관리체계는 명시적으로 반영되어 있지 않다. 관련 정책들은 모두 국고보조를 통해 지방정부가 집행하고 있다. 이러한 경우 중앙정부의 기획과 지방의 집행에서 지향하는 가치 차이가 발생하게 되며 정책운영 과정에서 정부간 갈등요소가 잠재화 된다. 경우에 따라서는 관련 정책의 거버넌스 역시 달리 구성하게 된다.

즉, 중앙정부는 복지의 시장과 일자리 중심으로 정책네트워크를 구축하고 집행 성과를 관리한다. 하지만 동일한 사업에 대해 지방 정부는 성격이 다른 거버넌스 구조를 구축·운영할 수 있다. 이러한 경우 단순한 개별 정책관리에서 갈등 이상의 수준에서 중앙과 지방간 정책거버넌스 차원의 갈등이 발생하게 된다.

### 3. 정부간 사회서비스 재정관계 재정립 과제

#### 가. 접근 시각의 정립 : 사회기반 투자와 신공공관리의 접목

##### 1) 신공공관리주의에 기초한 성과관리

사회서비스 정책에서 기능적 정부간 재정관계를 접근하는 시각은 크게 재정연방주의와 관리주의 두 가지로 구분할 수 있다. 재정연방주의는 공공재원을 배분할 때 파레토 최적 달성을 위한 정부간 재정기능 분담의 논리적 기초를 제공하는 머스그레이브와 오우츠의 이론, 분권화의 효율성 가치를 강조하는 티부가설 그리고 작은 정부와 복지지출 감축을 유도하기 위한 공공선택론의 분권화 등이 있다.

이들 관점에 흐르는 전반적인 정책기조는 ‘정부간 기능배분 원칙-분권화의 효율성-작은 정부’이다. 여기서 사회복지에는 중앙정부의 역할이고 지방정부의 정책적 혹은 재정적 역할 비중은 크지 않다. 따라서 재정연방주의 관점에서 사회서비스 정책의 성과관리와 정부간 재정관계에 대한 논의는 상당히 제한적이다.

관리주의는 다시 두 가지로 구분된다. 하나는 전통적 관리주의이다. 여기서 지방정부는 일선행정기관이나 수급권자에 대한 자격판정을 담당하는 문지기(gate keeper) 등에 국한되어 비용-효과적인 전달자의 기능을 수행한다. 중앙정부 지침의 충실한 전달자로서 성과책임은 지방정부의 소관 사항이 아니다. 이러한 구(old)관리주의 역시 정부간 사회서비스 성과관리에 대한 주제를 제대로 담아내기 힘들다.

이와는 달리 전통적인 관리주의를 대체하면서 새롭게 강조되었던 것이 신공공관리주의이다. 여기에서는 수직적인 정부간 관계라

는 기존의 구조를 해체하고 대등한 자격을 가진 성과계약의 주체로서 지방정부가 전제된다. 계약 당사자간 수평적 관계가 설정되고 집행재량과 성과책임의 패키지로 정책이 운영된다. 지방정부 역시 결과지향적 성과책임을 분담해야 한다. 다양한 관리수단들이 설계되며 필요한 경우 지방정부는 집행재량과 재원총량을 교환하기도 한다. 따라서 사회서비스정책의 성과관리와 정부간 관계에 대한 논의는 신공공관리주의의 관점 속에서 의미있게 전개될 수 있다.

## 2) 사회서비스의 접근 차별화 그리고 광역 중심의 포괄보조

정책의 내용이 되는 사회서비스를 일반적인 사회복지서비스의 범주에 포함하여 인식하면 새로운 의미에서 정부간 재정관계에 대한 논의가 정립될 여지가 많지 않다. 저소득 취약계층에 대한 잔여적 사회복지서비스에서는 성과에 책임져야 하는 고객의 특수한 사회적 관계가 전제되어 있다.

대부분의 편익이 개인적으로 전유되는 사회복지서비스는 지리적 외부성 특성을 가지고 있으며 기본적으로 중앙정부가 사회적 합의 혹은 사회적 정의의 가치적 관점에서 공급한다. 여기에 지방정부가 의미 있게 개입할 여지는 크지 않다. 신공공관리주의와 접목할 수 있는 사회복지서비스는 사회기반 투자 부문에 해당하는 보편적 사회서비스 영역이다. 따라서 포괄적인 사회복지서비스 전체의 범주에서 획일적으로 성과관리와 정부간 관계 접근을 적용하지 않고 사업의 특성별로 적합한 영역에 국한되어야 한다.

가족과 지역사회공동체의 비공식 역할을 지원하는 보편적 사회서비스 정책 분야에서는 지방정부의 주도적 역할이 필요하다. 이러한 사회서비스는 전통적인 복지정책이 아니라 자원배분정책으로 접근할 필요가 있다.

여기서 쟁점은 사회서비스의 편익이 개인적으로 전유되는 것인지 아니면 지역사회 전체가 공유하는 집합재가 될 수 있는지 여부이다. 지역사회 기반의 구축과 유지의 관점에서는 개인적인 편익보다 지역사회 전체를 위한 집합재로서 성격이 인정되어야 한다. 이러한 관점을 제공해 줄 수 있는 것은 사회투자론과 사회개발론이다. 하지만 개인서비스(personal service)에서 창출되는 지리적 외부성 때문에 최적 공급을 위해 정부간 재정조정 기능이 수반되어야 한다.

대표적인 지방재정조정제도는 보통교부세와 국고보조금이 있다. 전자는 재정형평화 기능을 중점적으로 수행하기 때문에 사회투자를 위한 재원과는 거리가 있다. 후자의 경우는 표준화된 전통적 복지재정의 틀을 벗어나기 힘들다. 따라서 두 재원에 대한 절충적 대안으로 사회서비스 포괄보조를 고려할 수 있다.

이상의 내용을 종합하면 사회서비스 성과관리와 지방정부의 역할을 논의하기 위해서는 우선 ‘사회투자론-사회서비스 포괄보조’의 정책거버넌스가 설계되어야 한다. 이는 ‘사회안전망(기초생활보장)-개별 보조’의 전통적 사회복지 접근과는 구분된다.

### 3) 사회서비스 정책에서 정부간 성과계약체계 구축

전통적인 관리주의 관점에서 사회서비스 성과관리와 관련하여 지방정부의 역할에 대해 논의 여지는 크지 않다. 전달 과정에서 투명성 그리고 중앙정부 지침 해석에서 정확성을 높이는 것에 국한될 수 있다. 중앙정부는 지방정부를 수직적으로 관리 감독하여 서비스 전달의 오차율을 통제하면 충분하다. 이를 위한 대표적인 성과관리 조치로서 정기적인 시설점검(평가)과 부정수급 적발 및 조치이다.

간여적 사회복지정책에서 결과지향적 성과 자체가 특별한 의미가 없고 사회안전망에 대한 성과와 책임은 대부분 사회적 합의와 정치적 타협을 통해 결정된다. 객관적이고 전략적인 목표를 설정하기 힘든 가치 지향성을 가지기 때문이다.

그런데, 보편적 사회서비스에 대해 신공공관리주의의 접근방식을 적용하면 상황이 달라진다. 우선 달성해야 할 전략목표가 설정된다. 지역의 다양성을 고려하면 중앙 차원의 표준화된 목표가 아닌 지역별로 다양한 전략목표체계가 구성되어야 한다. 사회기반 확충이라는 공유된 목표 속에서 프로그램들이 전개될 수 있는 중앙정부의 관리방식은 성과계약체계 구축이 효과적이다. 중앙정부의 재원으로 지방정부에 대해 구체적인 성과에 대한 책임을 요구할 수 있기 때문이다.

## 나. 사회서비스의 정책 거버넌스 재구축

### 1) 지방정부의 참여와 책임 공유

보편적 사회서비스정책에서 포괄보조를 통한 지방정부로의 권한 이양은 매력적인 대안이다. 특히 중앙정부의 재정이 긴축되는 국면에서는, 지방정부의 재원을 사회복지 분야에 확대 충당할 수 있도록 유도한다면 새로운 사회서비스를 위한 투자재원의 원천이 될 수 있다.

하지만 여기에서는 위험 요소도 있다. 무엇보다 국가 전체적인 복지정책 틀이 없어진다는 것이다. 이러한 우려는 정부간 복지성과계약방식을 적용하였던 미국에서도 제기된 바 있다. 즉, 주 및 지방정부들은 복지정책의 재정 외부성을 고려할 때 지역간 정책경

쟁과 취약계층의 이주 회피 등의 이유로 필요한 복지프로그램을 제공하지 않을 수 있다는 것이다. 이에 따라 현실의 정책영역에서 사회정책에 대한 지방정부 재량 확대는 곧 사회정책 축소로 이어질 수도 있다.

이런 우려가 현실화되면 복지정책의 효율성이 확대되었다고 해도 예산절감분이 복지서비스 확충으로 연결되지 않을 수 있다. 좋은 의도에서 포괄보조를 설계해도 결과적으로는 서비스 수준이 고정되고 예산재원은 축소될 수 있다. 복지를 위한 관리혁신이 아니라 다른 분야로 자원 이전을 위한 복지 '감축관리'가 된다.

사회복지에서는 중앙정부가 전체적인 틀과 인센티브 및 강제 이행을 강요할 수 있는 수단을 가지고 있어야 한다. 또한 과거 주요 국가의 역사적 경험을 고려하면 국가 전체에서 일정 수준 이상의 예산총액은 최소한 보장되어야 한다. 취약계층에 대한 사회서비스 지출에서 재정 외부성이 실제 지자체의 정책 회피 및 비선호를 유발할 가능성이 항상 있기 때문이다.

이에 따라 사회서비스의 성과계약에서 지방의 다양성과 격차 관리에 대한 중앙정부 혁신 관점들은 차등분권을 통해 다양한 형태의 시범사업 이후 점진적으로 체계화될 필요가 있다. 자칫 현재 수준보다 못한 상태에서 사회서비스 지원을 '다양성'의 명분으로 정당화될 가능성이 있기 때문이다. 이미 분권교부세에서 유사한 사례를 경험한 바가 있어 새로운 혁신들이 지역에 수용되기가 쉽지 않을 수도 있다.

다른 한편, 사회서비스에서 결과지향적인 구체적 목표를 필요 이상으로 높게 설정하면 지자체는 정책 초기부터 성과계약의 당사자이기를 선호하지 않을 수 있다. 사회투자와 사회기반 확충에서 적극적인 목표설정이 중요하지만 사회서비스는 전통적인 복지정책과 많은 부분을 공유하기 때문에 경제정책과는 다른 측면이 있다.

사회복지 업무에서는 정부간 정책 불신이 전제되어 있다는 점도 새로운 정책거버넌스 구축을 위해 주의해야 할 현실적인 요소이다. 복지정책에서 역사적 경험을 고려하면 중앙정부는 지방의 실정을 충분히 고려하지 못한다고 하고, 지방은 복지 자체를 회피한다고 상호 비판하는 경우가 많았다. 이와 같은 불신구조가 있었지만 복지마인드와 국가 전체 예산 관점에서는 예외적 재원이고 정치적으로 성과책임의 강도가 크지 않았기 때문에 의미 있는 예산 관리 쟁점은 없었다.

하지만 최근 복지재정 자체가 비중이 커지고 중앙 및 지방정부의 재정우선순위가 전환되면서 복지예산과 중앙정부의 국고보조금을 둘러싼 갈등이 많아지고 있다. 복지재정에 대한 우호적이지 않은 현실과 과거의 정책 불신구조 속에서 정부간 성과관리체계를 만드는 것은 논란거리가 추가되는 새로운 국면을 창출할 수 있다.

## 2) 새로운 집권화에 대한 경계

근대 재정연방주의에서 연방정부 보조금은 세입 창출에서 연방정부의 역량을 활용하고 다른 한편으로 서비스 공급의 목적을 위해 서비스 전달을 분권화시키는 장점이 있다. 하지만 현실은 반드시 기대대로 돌아가지 않는다. 보조금의 이면에 있는 관리 통제 그리고 책임의 권력관계가 있기 때문이다.

미국의 예산 혁신이라고 평가되는 GPRA와 PART 모두에서 성과를 다루는 연방정부의 노력들은 권한이양 물결과 반대방향으로 움직였다는 비판이 있다(Radin, 2006:155). 연방정부의 각 부처(부서)들이 담당 정책에 대해 결과에 책임성을 높이면서 지방정부에 부과하는 성과척도의 조건을 강화시키게 된다. 지방의 적극적 역할에 대한 신뢰가 없는 가운데 성과관리를 강화하면 불가피하게 중

양정부의 직접 개입과 통제가 심화된다. 이러한 집권화 경향은 높은 성과를 창출할 수 없다는 신공공관리주의의 초기 비판 요소 가운데 하나이다.

정부간 관계가 복잡하게 형성되어 있는 사업에서 중앙정부는 정책관련 조직들과 합의된 성과척도들을 개발하기 위해 상호 밀접한 정책협력체계를 형성해야 한다. 이러한 노력을 둘러싼 관계는 상호 협조적이어야 하며 단순히 지시하거나 통제하는 방식은 피해야 한다.

## 참고문헌

- 강선경·김학주, 『사회서비스 품질향상방안 및 관리모형 도출에 관한 연구』, 보건복지가족부, 2007
- 강신태, 『사회과학연구의 논리』, 서울: 박영사, 1995
- 강영철 외, 『재정집행의 성과제고에 대한 연구 : 운영 및 평가를 중심으로』, 한국행정연구원, 2009
- 강운호, 「지방자치와 기초자치단체의 사회복지정책 정향 : 시·군·자치구간 비교분석」, 『한국행정학보』, 34(1), 2000
- 강혜규 외, 『사회서비스 공급의 역할 분담 모형개발과 정책과제: 국가, 시장, 비영리민간의 재정분담 및 공급참여방식』, 한국보건사회연구원, 2007
- \_\_\_\_\_ 외, 『지방화시대의 중앙·지방간 사회복지 역할분담 방안』, 한국보건사회연구원, 2006
- \_\_\_\_\_ 외, 『사회서비스 공급의 역할분담 모형개발과 정책과제: 국가·시장·비영리민간의 재정분담 및 공급참여방식』, 한국보건사회연구원, 2007
- \_\_\_\_\_ 외, 『사회서비스 확충방안 연구』, 한국보건사회연구원, 2007
- \_\_\_\_\_, 「지방 사회복지재정과 관련제도 변화의 쟁점」, 『정책&지역 포럼』 발표논문, 한국정책지식센터, 11월, 2005
- \_\_\_\_\_ · 박세경·김형용, 「사회서비스 성과지표 개발 및 시범 성과평가 연구」, 『사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안』, 보건복지가족부 연구용역보고서

- 고영선·윤희숙·이주호, 『공공부문의 성과관리』, 한국개발연구원 연구보고서, 2004
- 구인회 외, 「사회복지 지방분권 개선방안 연구」, 『사회복지연구』, 40(3), 2009
- 국무총리실, 「2009년도 정부업무평가 세부시행계획: 자체평가 매뉴얼」, 2009
- 권오성, 『주요국 지방재정 지원제도 비교분석』, 한국행정연구원 연구보고서, 2006
- 금재덕·이성도, 『성과관리제도의 역설적 현상에 관한 탐색적 연구: 중앙정부 공무원들의 인식조사를 중심으로』, 2009
- 기획예산처, 『사회적기업 재원조달방안 수립 및 외국사례 연구』, 2006
- 김명수, 『공공정책평가론』, 서울: 박영사, 2000
- 김보영, 「영국 신노동당 정부의 사회서비스 개혁 방향과 전략연구」, 『사회복지정책』, 36(3), 2009
- 김성기·이영환, 「구로지역의 사회복지운동 전개과정」, 『사회복지연구』, 33, 2007
- 김송이, 「스웨덴과 영국의 보육서비스 비교」, 『국제사회보장동향』, 한국보건사회연구원, 2007
- 김숙경, 「지방이양 이후 지방자치단체의 노인복지 세출예산 비교 분석」, 『노인복지연구』, 34, 2006
- 김순은, 「영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형」, 『지방행정연구』, 19(2), 2005
- 김승권 외, 『보건복지가족부 대표·성과지표 개발 및 성과관리체계 고도화』, 보건복지가족부·한국보건사회연구원, 2008
- 김연명 외, 『우리나라에서의 사회투자정책 적용방안 연구』, 보건복지부, 2007

- 김영모, 『지방자치와 사회복지의 과제』, 집문당, 1997
- 김용득, 「영국 사회복지서비스의 구조와 서비스 질 관리 체계」, 『보건복지포럼』, 통권 제125호, 한국보건사회연구원, 2007
- 김윤수, 「사회서비스 분야의 전자 바우처 제도 도입 사례연구」, 『한국행정학회』, 2007
- \_\_\_\_\_ 외, 『사회서비스 활성화를 위한 제도적 방안연구』, (재)사회서비스관리센터 연구보고서, 2007
- 김용일, 「사회복지인력과 재정」, 『지방화시대의 사회복지』, 한국사회복지협의회, 1991
- 김은정, 「지방화 관점에서 본 사회서비스 확충과제」, 『사회복지정책』, 31, 2007
- \_\_\_\_\_·최은영·정소연, 「사회서비스 품질접근 동향과 품질표준 설정」, 『사회서비스 활성화를 위한 품질 및 성과관리체계 구축방안 II』, 보건복지가족부, 2008
- 김재훈 외, 『지방이양 평가』, 한국지방자치학회·행정자치부, 2006
- 김태일, 「지방자치의 실사가 기초자치단체의 사회복지지출에 미친 영향: 서울시 자치구를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 7(1), 1998
- 김학주, 「사회서비스 품질관리체계의 해외 동향 및 개혁방안」, 『사회복지정책』, 36(2), 한국사회복지정책학회, 2009
- 김현아, 「정부간 재정관계의 재정립: OECD 주요국가의 보조금 운용사례를 중심으로」, 『재정학연구』, 1(1), 2008
- 김혜원·안상훈·조영훈, 『사회서비스분야 일자리 창출방안에 관한 연구』, 한국노동연구원, 2006
- 김홍식, 「지방자치와 사회복지행정체제」, 『사회보장연구』, 10(2), 1994
- 노동부, 『노동행정에 있어서 성과관리제도 도입방안』, 한국노동연구원, 2004

- 민현주 외, 『사회서비스 분야 여성 일자리 창출을 위한 정책과제』,  
한국여성정책연구원, 2008
- 박노옥, 「재정성과관리제도의 국제적 동향과 시사점: 주요 쟁점을  
중심으로」, 『재정포럼』, 159호, 한국조세연구원, 2009
- \_\_\_\_\_, 「사회서비스의 민간위탁과 성과계약: 주요 쟁점과 정책적  
시사점」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2009
- \_\_\_\_\_. 원종학, 『지방재정성과관리방안에 관한 연구』, 한국조세연  
구원, 2009
- 박세경 외, 『사회서비스 분야 여성 일자리 창출을 위한 제도 환경  
연구: 주요 국가사례를 중심으로』, 한국보건사회연구원, 2007
- \_\_\_\_\_, 「사회서비스 부문 여성일자리 창출을 위한 주요국가의  
제도적 환경」, 『보건복지포럼』, 통권 제137호, 한국보건사회  
연구원, 2008
- 박소현, 「영국의 보육서비스 성과관리체계」, 『보건복지포럼』, 통권  
제157호, 한국보건사회연구원, 2009
- 박수지, 「복지국가의 사회서비스 제도화 및 재구조화에 대한 고찰  
: 독일의 사례를 중심으로」, 『한국사회복지학』, 61(3), 2009
- 배득중·강인재·정창훈·이영범, 『전자바우처 제도에 관한 선진  
국 비교 연구-미국, 영국, 호주를 중심으로』, (재)사회서비스  
관리센터 연구보고서, 2008
- 백정현, 「한국의 지방자치와 지역복지시스템에 관한 연구」, 『한국  
행정사학지』, 20, 2007
- 백종만, 「지방자치 시대의 사회복지 : 발전과 퇴로의 기로」, 『세계화,  
통일화, 지방화, 민영화』, 한국정책학회 학술대회 자료집, 1994
- 보건복지가족부, 「선진국 사회서비스 현장체험단 출장 보고서」, 2008
- \_\_\_\_\_, 「2009년도 보건복지가족부 성과관리시행계획」, 2009
- \_\_\_\_\_. (재)사회서비스관리센터, 『사회서비스 활성화를 위한 품질

- 및 성과관리체계 구축방안Ⅱ』, 2008
- 소순창 외, 「일본의 고령자 복지정책과 기관위임사무제도의 폐지: 재정적자의 결과를 중심으로」, 『한국행정학보』, 35(2), 2001
- 송효섭, 『탈신화 시대의 신화들』, 서울: 기파랑, 2005
- 신섭중, 「지방화시대를 맞이한 사회복지체계의 공사분담」, 『사회복지』, 겨울호, 1990
- 양세진·이명석, 「사회서비스 일자리 거버넌스에 대한 연구」, 『한국행정학회 2007년 동계 학술대회 자료집』, 한국행정학회, 2007
- 엄태호·조근식, 「포괄보조금(Block Grants)으로서의 분권교부세가 지방정부의 지출행태에 미치는 영향에 대한 연구」, 『한국정책학회보』, 18(3), 2009
- 오세운·나종경, 『가정봉사원 파견서비스 프로그램 성과에 관한 연구』, 한국행정학회, 2007
- 오수길, 「뉴 거버넌스의 가능성과 한계: 호주 Centerlink를 중심으로」, 『한국행정학회학술대회 자료집』, 한국행정학회, 2000
- 오승환, 「참여정부의 재정분권이 지방자치단체의 정신보건 서비스에 미친 영향분석」, 『정신보건과 사회사업』, 22, 2006
- 유재원, 「단체장 민선이후 자치단체의 정책변호 : Peterson의 도시한계론 검증」, 『한국정책학회보』, 8(3), 1999
- 윤수재·이광희·홍재환, 『성과관리제도에 대한 해외사례 비교분석: 영국, 캐나다, 뉴질랜드』, 한국행정연구원 연구보고서, 2008
- 윤영진, 「지방정부 예산구조하에서의 사회복지 재정범위에 관한 논고」, 『한국지방재정논집』, 11(1), 2006
- \_\_\_\_\_.장승옥·지은구·김은정, 『사회복지서비스 재정지원방식』, 서울: 청목출판사, 2009
- 윤찬영, 「지방분권론과 지역사회복지의 전망 : 지방자치법과 사회

- 복지법을 중심으로」, 『사회복지정책』, 16, 2003
- 이봉주 외, 『사회복지서비스와 공급체계』, EM 커뮤니티, 2008
- 이영범, 『사회서비스 시장화를 통한 일자리 창출의 문제점과 발전 방안』, 2008
- 이용준, 『공공부문 사업평가』, 국회예산정책처, 2005
- 이용표, 「사회복지실천현장에서의 분권 실현을 위한 실천과제」, 『사회복지리뷰』, 9, 2004
- 이원희 외, 『사회투자 활성화를 위한보건의복지거버넌스 재정립에 관한 연구』, 보건복지부·한국행정학회, 2008
- 이윤식·제갈돈·김주환·김홍률·심광호·윤기석·박재신, 『정부성과관리와 평가제도』, 대영문화사, 2006
- 이인재, 「지방자치시대 중앙과 지방정부의 사회복지재정에 관한 연구」, 『지방화시대 복지정책의 방향과 과제』, 한국정책학회 학술대회 발표자료집, 1995
- \_\_\_\_\_, 「지역사회복지 전개과정에 대한 평가와 과제」, 『2006년 추계학술대회 자료집』, 비판과 대안을 위한 사회복지, 2006
- \_\_\_\_\_, 「사회적 일자리정책과 사회서비스 일자리 정책의 도전과 합의」, 『한국사회복지학회 2006년 추계공동학술대회 자료집』, 한국사회복지학회, 2006
- 이인희, 「사회복지서비스 제공의 역할분담 모형」, 『한국사회와 행정연구』, 14(4), 2004
- \_\_\_\_\_, 「지역복지정책의 가치 정향에 관한 연구」, 『한국공공관리학보』, 20(1), 2006
- 이재원 외, 『복지분야 보조금제도의 개선방안』, 기획예산처, 2003
- \_\_\_\_\_, 「보조금 운영에서 성과주의 개혁과제」, 『지방정부연구』, 4(1), 2000
- \_\_\_\_\_, 『사회서비스 전자바우처』, 대영문화사, 2008

- \_\_\_\_\_, 「포괄보조방식을 통한 분권 지향적 국고보조금 운용과제」, 『한국지방재정논집』, 14(1), 2009a
- \_\_\_\_\_, 「사회기반 확충을 위한 '지역사회서비스투자사업'의 특성 분석 : 정책가치와 제도 그리고 개선과제」, 『현대사회와 행정연구』, 19(4), 2009b
- 이재원, 「사회기반 확충을 위한 '지역사회서비스투자사업'의 특성 분석」, 『한국사회와 행정연구』, 19(4), 2009
- 이진면, 「사회서비스의 산업적 분석과 발전방안 - 한국 사회복지의 선진화를 위한 사회서비스 정책의 성과와 과제」, 『사회서비스토론회 자료집』, 한국보건사회연구원, 2008
- 이창균, 「일본의 삼위일체개혁과 정부간 재정관계의 개선과제」, 『지방재정』, 3호, 2004
- 이현주 외, 『복지전달체계 개편을 위한 행정기능 재조정 방안』, 기획예산처·한국보건사회연구원, 2007
- 이희봉, 「지방자치단체 복지재정의 현황과 향후 수요전망」, 『지방재정』, 2호, 2007
- 임성일, 「사회복지재정의 환경변화에 따른 중앙·지방정부간 재정관계 재정립」, 『지방재정』, 2호, 2007
- 임혁백 외, 『사회적 경제와 사회적 기업』, 서울: 송정, 2007
- 장지연, 「이슈분석: 호주의 통합 공공서비스 전달체계(센터링크(Centerlink))」, 『노동리뷰』, 한국노동연구원, 2005
- 정무성, 「전달체계의 연계를 통한 사회복지서비스 효율성 강화 전략」, 『한국비영리연구』, 2(2), 한국비영리학회, 2003
- 정정길·최종원·이시원·정준금, 『정책학원론』, 서울: 대명출판사, 2008
- 지은구, 「사회복지서비스 재정지원방식과 성과관리」, 윤영진 외(편), 『사회복지서비스 재정지원방식』, 서울: 청목출판사, 2009
- 최성은·최석준, 『바우처사업 효과 분석 및 평가방안 연구』, 한국

- 보건사회연구원, 2007
- \_\_\_\_\_. 임완섭·김지선, 『사회재정지출 성과관리 및 효과분석 방안』, 한국보건사회연구원, 2007
- 최은영, 「사회서비스의 정책적 쟁점」, 『보건복지포럼』, 125, 2007
- 최재성, 「사회서비스 시장화 무엇을 위한 것인가」, 『한국사회복지학회 2008년 춘계 학술대회 자료집』, 한국사회복지학회, 2008
- 최창현, 「미국의 성과관리 사례연구: 사업평가측정기법을 중심으로」, 한국정책지식센터, 2007
- Alber, Jens, “A Framework for the Comparative Study of Social Services,” *Journal of European Social Policy*, 5(2). 1995
- Ammons, D.N, “Performance Measurement and Benchmarking in Local Government,” In J. Rabin.(ed). *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, New York: Marcel Dekker Inc, 2003
- Anton, T.J., “New Federalism and Intergovernmental Fiscal Relationships : The Implications for Health Policy,” *Journal of Health Politics, Policy and Law*, 22(3), 1997
- Anttonen, Anneli and Jorma Sipilä, “European Social Care Services: Is It Possible To Identify Models?,” *Journal of European Social Policy*, 6(2),1996
- Ashford, D.E., “Intergovernmental Social Service Transfers and the Welfare State : Menace or Promise,” *Environment and Planning C: Government and Policy*, 8(2), 1990
- Bahl, Roy & Sally Wallace, “Intergovernmental Transfers: the Vertical sharing dimension,” *International studies program*, WP04-19, Andrew Young School, 2004

- Bahle, Thomas, “The Changing Institutionalization of Social Services in England and Wales, France and Germany: Is the Welfare State on the Retreat?,” *Journal of European Social Policy*, 13(1), 2003
- Boadway R., “Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization,” *Constitutional Political Economy*, 12, 2001
- Boadway, R. & A. Shah, *Fiscal Federalism : Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge Univ. Press, 2009
- Boadway, R. W. & P. Hobson, *Intergovernmental Finance in Canada*, Toronto: Canadian tax foundation, 1993
- Bouckaert, G. and J. Halligan, “Performance and Performance Management”, In B.C. Peters and J. Pierre(ed.). *Handbook of Public Policy*, London: Sage, 2006
- Brenan, G. & J. Buchanan, *The Power to Tax : Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge : Cambridge Univ. Press, 1980
- Brown, Brett, *Social Indicators and Public Policy in the Age of Devolution*, Special Report No. 71. Institute for Research on Poverty, 1997
- Buchanan, J.M., “Should Distribute What in a Federal System?,” in H.M. Hochman & G.E.Peterson (eds)., *Redistribution through Public Choice* New York: Columbia Univ. Press, 1974
- Burwick, A. and Kirby, G., Using Vouchers to Deliver Social Services: Learning from the Goals, uses, and Key Elements of Existing Federal vouchers Programs. MPR Reference No. 6289-300, 2007

- Cardy, R. L., *Performance Management: Concepts, Skills, and Exercises*. New York: M.E. Sharpe, 2004
- Carnochan, S. & M.J. Austin, "Implementing Welfare Reform and Guiding Organization Change," M.J. Austin ed. *Changing Welfare Services : Case Studies of Local Welfare Reform Programs*. New York : The Haworth Social Work Practice Press, 2004
- Cho, C.L, D.S. Wright, "The Devolution Revolution in Intergovernmental Relations in the 1990s: Changes in Cooperative and Coercive State-National Relations as Perceived by State Administrators," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 2004
- Commission for Social Care Inspection, *The State of Social Care in England, 2005-06*, 2006
- Dalton, P.A., *Results-Oriented Government: GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results*, GAO-04-38, 2004
- Department of Health, *A New Approach to Social Services Performance*, Department of Health, 1999
- European Commission, *Social Protection in EU: Social Services of General Interest Questionnaire*(Background Document Legal Framework), Final 2209, 2007
- Evers, A., "The Welfare Mix Approach. Understanding the Pluralism of Welfare System," In A. Evers and I. Svetlik (eds)., *Balancing Pluralism: New Welfare Mixes in Care for Elderly*. European Centre Vienna: Avebury, 1993
- Evers, A., "Part of the welfare mix: the third sector as an intermediate area," *Voluntas*. 6(2), 1995

- Finegold, K., "The United States Federalism and its Counter- Facts,"  
 (in) H. Obinger, S. Leibfried, & F.G. Castles (eds), *Federalism  
 and the Welfare State*, Cambridge Univ. Press, 2005
- Flora, P.(ed.), *Growth to Limits: The Western European Welfare  
 States Since the Second World War*, Berlin: de Gruyter, 1986
- Frederickson, D.G. & H.G. Frederickson, *Measuring the Performance  
 of the Hollow State*, Georgetown Univ. Press, 2006
- GAO, *Performance Measurement And Evaluation: Definition and  
 Relationship*. GAO/GGD-98-26, 1998
- Gilbert, H. and Terrel, P.,(6th ed.), *Dimensions of Social Welfare  
 Policy*, Boston : Allyn and Bacon, 2005
- Gough, I and T. Eardley., "Diverse systems, common destinations?  
 a comparative study of social assistance in OECD countries,"  
 Conference paper at the annual meeting of research  
 Committee 19 of the International Sociological Association,  
 Australian National University, 1996
- HM Government, *Every Child Matters: Change for children*, 2004
- Kahn, A. and S. B. Kamerman(eds), *Social Services in International  
 Perspective: The Emergence of the Sixth System*, Washington,  
 DC: Government Printing Office, 1976
- Kettl, D.F., *Sharing Power: Public Governance and Private  
 Markets*. Brookings Institution, 1993
- Kirkpatrick, I., S. Ackroyd, & R. Walker, *The New Managerialism and  
 Public Service Professions*, Palgrave Macmillan, 2005
- Langan, M., "Social Service : Managing the Third Way," (in) J.  
 Clarke et al. (eds), *New Managerialism New Welfare?*. Sage  
 Publications, 2000

- Majocchi, A., "Theories of Fiscal Federalism and the European Experience," Working Paper No.100. Institute for Studies and Economic Analysis(Italy), 2008
- Martin, Lawrence L. and Peter M. Kettner, *Measuring the Performance of Human Service Programs*, 정무성 (역) 『프로그램 성과평가』, 서울: 나눔의 집, 2000
- Mattei, P., "From Politics to Good Management? : Transforming the Local Welfare State in Italy," *West European Politics*, 30(3), 2007
- Mayo, M., *Communities and Caring: The Mixed Economy of Welfare*. New York : St. Martin's Press, 1994
- Mckay, D.H., "A reappraisal of public choice theory of intergovernmental relation," *Environment and Planning C: Government and Policy*, 3, 1985
- Means, R. and R. Smith., *Community Care : Policy and Practice*. Second Edition, Basingstoke : Macmillan, 1998
- Munday, B. and P. Ely(eds).., *Social Care in Europe*. London: Prentice Hall, 1996
- Munday, Brian R., "The United Kingdom's Approach to a Mixed Economy of Social Services," 한국보건사회연구원 사회서비스연구센터 국제심포지엄 자료집, 2007
- Muramatsu, M., "Intergovernmental Relations in Japan : Models and Perspectives," World Bank Report No 37178, 2001
- Musgrave, R., *The Theory of Public Finance*, New York : McGraw-Hill, 1959
- Oates, W., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972
- Oates, W.E., "Searching for the Leviathan : An Empirical Study,."

- American Economic Review*, 75(4), 1985
- W.E. Oates, "An Essay on Fiscal Federalism," *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1999
- Obinger, H., F.G. Castles, S. Leibfried., "Introduction : Federalism and the Welfare State," H. Obinger, S. Leibfried, & F.G. Castles (eds)., *Federalism and the Welfare State*. Cambridge Univ. Press, 2005
- OMB, The FY 2008 Performance Report of the Federal Government, 2009
- Osborne, D. & T. Gaebler, *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, MA; Addison-Wesley Publishing, 1992
- Poister, T. H., *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, San Francisco: CA Jossey-Bass, 2003
- Posner, P.L., "Accountability Challenges of Third-Party Government," (in) L.M. Salamon (ed.), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford Univ. Press, 2002
- Prince, J. & Austin, M., "Innovative programs and practices emerging from the implementation of welfare reform," *Journal of Community Practice*, 9(3), 2001
- Radin, B.A., "Intergovernmental Relationships and the Federal Performance Movement," *Publius: The Journal of Federalism*, 30(1), 2000
- Radin, B.A., *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*. Georgetown Univ. Press, 2006
- Reisch, M., "General Themes in the Evolution of Human Services Administration," (in) R.J. Ratti, *The Handbook of Human*

- Services Management*, 2nd. Sage, 2009
- Rodden, J., "Reviving Leviathan : Fiscal Federalism and the Growth of Government," *International Organization*, 57(4), 2003
- Romzek, B.S. & J.M. Johnston, "State Social Services Contracting : Exploring the Determinants of Effective Contract Accountability." *Public Administration Review*, 65(4), 2005
- Rothgang, Heinz, Herbert Obinger, and Stephan Leibfried, "The State and Its Welfare State: How do Welfare State Changes Affect the Make-up of the Nation State?," *Social Policy and Administration*, 40(3), 2006
- Salamon, L.M., *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Urban Institute Press, 1989
- Segal E. A., *Social Welfare Policy and Social Program: a Value Perspective*, Thomson Brooks/cole, 2007
- Skelcher, C., "Governing Communities: Parish-Pump Politics or Strategic Partnerships," *Local Government Studies*, 29(4), 2003
- Taylor-Gooby, P., "New Risks and Social Change," In P. Taylor-Gooby.(ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of European Welfare State*, Oxford Univ. Press, 2004
- Tiebout, C., "The Pure Theory of Local Expenditures," *Journal of Political Economy*, 64, 1956
- Vardon, Sue, "We're From the Government and We're Here to Help: Centerlink' story," *Australian Journal of Public Administration*, 59(2), 2000
- Westin, S.S., *Balancing Flexibility and Accountability : Grant Program Design in Education and Other Areas*. GAO/T-GGD/

HEHS-98-94, 1998

Wilensky, H.L., *The Welfare State and Equality : Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley : Unvi. of California Press, 1975

Wollman, H., “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single - Purpose Organizations,” *Local Government Studies*, 30(4), 2004

Wolman, H., “Decentralization : What It Is and Why We Should Care,” R. J. Bennett (ed.), *Decentralization Local Governments, and Markets : Towards a Post-Welfare Agenda*, Oxford : Clarendon Press, 1990

<http://www.acf.hhs.gov/programs/ccb/ccdf/gpra/measur>

<http://www.centerlink.gov.au>

<http://www.ncac.gov.au/>

<http://www.ofsted.gov.uk/>

<국문요약>

## 성과관리와 정부간 재정

- 사회서비스 부문을 중심으로 -

원종학 · 윤영진 · 이영범 · 이재원

본 연구는 사회서비스 성과관리에 대한 접근방법 정립, 해외사례 조사, 정부간 관계의 세 부분으로 구성되어 있다.

먼저 사회서비스 성과관리를 위한 접근방법으로서 사회서비스의 성과관리모형을 설계할 때의 고려요소로서 다음의 주제를 제기하였다.

첫째, 성과평가 및 분석단위를 어떻게 설정할 것인가의 문제이다. 조직(기관), 개인, 정책, 프로그램, 단위사업, 세부사업 등 다양한 분석 단위 중 어느 것을 선택할 것인가의 결정문제이다.

둘째, 사회서비스 성과평가를 일률적으로 시행해야 하는가의 문제이다. 성과평가를 할 수 없거나 할 필요가 없는 특정 사회서비스의 식별, 서비스 유형별 적합한 성과평가지표의 설계 등과 관련된 문제이다.

셋째, 성과평가지표의 설계는 무엇을 측정하여 평가할 것인가의 문제이다. 투입지표, 활동지표, 산출지표, 결과지표를 어떻게 설정하며, 사회서비스 유형에 따라 어떤 지표에 역점을 두어야 할 것인가의 문제이다.

그리고 사회서비스 성과관리 모형 설계의 기본원칙으로서 ① 차별성의 원칙, ② 융통성의 원칙, ③ 재량성의 원칙, ④ 단순성

의 원칙을 제시하였다. 이는 사회서비스의 특징인 대인서비스의 성격상 서비스의 분할가능성이 있어 개별화가 가능한 성격을 갖는 점을 고려한 원칙이다. 이는 사회서비스 성과관리의 맞춤형 차별적 방식을 도입할 것을 의미하는 것이다.

사회서비스에 대한 성과관리 및 평가를 할 때의 단위는 개별 프로그램(사업)이 적절함을 제시하였다. 사회서비스 프로그램의 이해관계자, 즉 선출직 공무원, 정부기금 관계자, 재단 등의 투자자 등은 프로그램에 관심을 갖고 있기 때문이다. 그런데 프로그램이라고 할 때에도 실제 평가대상은 프로그램 구조(program struture)상 ‘프로그램-단위사업-세부사업’의 특정한 사업단위를 지칭하게 된다.

본 연구에서의 사회서비스 성과평가 모형은 미국 SEA 보고서의 성과평가 모형을 원용하여 제시하였다. 먼저 성과평가를 위해 세 가지 영역인 서비스 노력, 서비스 성과, 서비스 노력 및 성과의 관계로 구분하였다. 서비스 노력에는 재정정보와 비재정정보를 제공한다. 서비스 성과는 산출지표와 결과지표로 측정한다. 산출지표는 주로 내부적인 사업 수행과 관련이 있는 것으로 수혜자나 일반대중에게 전달되는 서비스나 산물을 측정하는 것이다. 결과지표는 주로 사업의 목표나 전략적 목표와 연관성이 있는 지표로 측정한다. 결과지표는 목표달성 측면에서 달성된 결과, 성취 혹은 영향을 측정한다. 서비스 노력 및 성과의 관계로서는 효율성, 효과성, 품질 지표를 제시한다. 효율성과 효과성 지표는 투입 대비 서비스 산출 및 결과의 비율로 측정한다. 품질 지표는 품질 차원의 산출 또는 고객만족도로 측정한다.

사회서비스 프로그램 성과관리에 관한 해외사례로서 상대적으로 장기간의 사회서비스 공급 경험과 그에 따른 체계적인 성과관리제

도를 가지고 있는 미국, 호주, 영국 등 주요국을 대상으로 벤치마킹을 실시하였다. 본 연구에서 비교대상으로 삼고 있는 이 국가들은 모두 자유주의 복지국가 유형에 속하는 국가들로, 우리나라의 복지국가 유형과 일치한다고 할 수 있다. 이러한 국가들에서 급여의 대상은 상대적으로 저소득층에 초점이 맞춰져 있으며, 사회서비스 제공에 있어 국가의 역할은 민간부문에 대한 보조금 지급으로 특징지워진다.

우선 미국의 경우를 살펴보면, 미국의 사회서비스 프로그램 성과관리제도에서 가장 특징적인 것은 전략적 기획 측면에서 상당히 체계적이고 구체적인 계획을 수립한다는 점이다. 즉, 사업의 초창기에 사업수행 과정의 참여자들로 하여금 프로그램의 장단기 목표와 자신의 수행 활동의 연관성을 명확히 인식하도록 만들고 있다. 또한 집행 측면에서 보면, 미국의 사회서비스 프로그램은 최소한의 법적 규제를 그 특징으로 하고 있다. 프로그램의 주요 요소에 대한 설계와 집행 등에 있어 최대한의 재량성을 부여하고 있으며, 이를 통하여 계획서에 명시된 성과목표를 상황에 맞춰 탄력적으로 추진할 수 있도록 하는 특징이 있다. 다음으로 성과평가 측면에서, 미국은 지난 1993년 연방정부 프로그램의 효과성과 책임성을 제고하기 위해 정부성과평가법(Government Performance Results Act, GPRA)을 제정한 이래, 2000년부터는 모든 연방정부 프로그램에 대한 평가시스템인 Program Assessment Rating Tools(PART)을 통해 사회서비스 프로그램에 대한 상위평가를 실시하고 있다. 또한 각 주정부는 이러한 연방정부의 프로그램 평가에 상응하는 자체평가 시스템을 가지고 사회서비스 프로그램에 대한 성과관리를 실시하고 있다. 평가 과정에서의 특징은 사회서비스 프로그램의 성과평가와 예산편성 및 배정의 연계성이 그다지 강하

지 않다는 것이다. 이는 기본적으로 미국의 사회서비스가 선별주의에 근거하고 있는 데에서 비롯된 현상으로 이해된다.

한편 호주는 사회서비스에 대한 성과관리가 주로, 제공되는 사회서비스에 대한 품질관리 차원에서 이루어지고 있으며, 그 주된 대상은 사회서비스 제공기관이다. 이는 호주 고유의 사회서비스 제공을 둘러싼 특성에서 비롯되는 것으로 이해된다. 즉, 호주는 연방정부가 현금급여를 직접적으로 담당하고, 대민적 사회서비스는 주정부와 지방정부가 담당하고 있으며, 실제적인 사회서비스 제공은 시장에 크게 의존하고 있는 상태이다. 사회서비스 제공은 이미 오랜 역사적 경험을 통해 정형화되었으며, 그 정형화의 수준은 서비스의 표준 절차, 그에 따른 서비스 비용, 서비스 품질까지 포괄한다. 따라서 사회서비스의 공급은 프로그램 설계 등의 전략적이고 기획적인 활동보다는 단순히 재정지원의 흐름을 원활하게 만들고 서비스의 품질을 제고하는 방향으로 그 초점이 맞춰져 있는 것이다. 즉, 호주에서 서비스 품질을 중심으로 한 성과관리제도가 발전된 것은 시장 중심의 전달체계가 가지는 특징 중의 하나라고 할 수 있다.

서비스 품질관리는 주로 서비스의 실제 공급을 담당하는 제공기관들에 대한 인증제도를 통해 구축되어 있다. 사회서비스 품질 평가와 관련된 모니터링은 서비스 영역별로 준정부기관인 개별 인증기구에 의해서 이루어지고 있다. 예를 들어, 노인관련 서비스는 노인서비스 표준 및 인증기관(Aged Care Standard and Accreditation Agency)에서 관리하고 있고, 아동관련 서비스는 국가 아동보호 인증협의회(National Childcare Accreditation Council)에서 실시하고 있다. 품질관리를 위한 심사절차는 크게 3단계로 구성되어 있다. 우선 해당 제공기관의 자체평가를 먼저 실시한 이후에 그 결과를

인증기관에 제출함으로써 서류심사가 진행된다. 다음으로 인증기관의 품질평가관은 기관의 자체평가 결과 보고서를 심사하여 현장실사 여부를 결정하게 된다. 마지막으로 현장실사가 결정되면, 일반적으로 평가관 3명이 한 팀이 되어 해당 제공기관에 방문하여 현장실사를 실시한다.

마지막으로, 영국은 호주와 마찬가지로 사회서비스에 대한 성과 관리활동을, 제공되는 서비스의 품질관리를 중심으로 전개하고 있다. 영국의 사회서비스 전달체계는 적극적으로 시장의 참여를 유도하고 있으며, 이 과정에서 정부의 역할은 재원의 원활한 흐름을 확보하는 것과 소비자들이 자신의 선호에 맞는 양질의 서비스를 선택할 수 있도록 제공기관을 관리하고 제공되는 서비스의 품질을 관리하는 것이다.

영국 사회서비스의 특징은 유사시장 방식에 의해서 사회서비스를 공급하고 관리하는 것이지만, 사회서비스에서 단순한 시장방식의 접근은 서비스 질을 저하시킬 수 있으므로, 이런 위험을 견제하기 위해 섬세하고 엄격한 서비스 품질관리 체계를 구축하여 운영하고 있다. 제도적으로는 지난 2000년에 국가 사회보호서비스 표준법(Care Standards Act)을 제정하여, 사회서비스 제공기관의 의무등록과 강제적용을 법제화한 국가최소품질표준(national minimum standard)의 적용, 국가 차원의 사회서비스 평가관리기구인 사회보호서비스 심사위원회(Commission for Social Care Inspection, CSCI), 사회보호위원회(General Social Care Commission), 사회보호발전연구소(Social Care Institute for Excellence) 등의 설립근거를 마련하였다. 현재 영국의 사회서비스 제공기관은 CSCI에 등록해야 하고, 국가최소품질표준 준수 여부와 같은 지속적인 평가를 연 2회 정기적으로 받는다. CSCI는 상시 심사프로그램을 통해 총 40,000여개의

사회서비스 공급기관들에 대한 정밀심사를 실시하고 있다.

결론적으로, 사회서비스에 대한 성과관리활동은 각 국가에서 사회서비스의 성격과 전달체계, 재원체계 등이 어떻게 구성되어 있느냐에 따라 편차를 보여주고 있다. 예를 들어, 사회서비스의 성격을 보편적 서비스로 규정할 경우 보다 엄격한 성과관리제도가 정립될 수 있는 반면에, 선별적 서비스로 규정할 경우 성과관리제도보다는 품질관리제도로 그 초점이 맞춰짐을 알 수 있다. 한편, 전달체계 측면에서 공공부문에 비해 민간부문에 크게 의존하는 국가일수록 사회서비스 성과관리에 관한 개념이 상대적으로 약해짐을 알 수 있다.

사회서비스 성과관리와 정부간 관계를 보면 시민들의 생활이 다양한 만큼 사회서비스에서는 지역별·계층별로 다양하게 접근되는 분권화 가치가 강조된다. 이에 따라 정부간 복지재정 관계의 새로운 틀이 필요하다. 전통적으로 복지재정의 분권은 작은 정부론과 연계되면서 비판적으로 인식되었다. 하지만 결과지향적 성과관리의 틀에서 설계되었던 정부간 복지계약주의는 복지재정 축소보다는 프로그램 관리의 성과 자체에 초점을 맞추는 새로운 시도이다.

최근 중앙정부 주도의 사회복지 지출이 급속히 증대되었다. 그런데 보건복지부 일반회계 예산의 69.1%는 국고보조사업이며 173개 성과지표 가운데 2/3 정도는 보조금을 통해 관리되는 것이다. 새롭게 공급되는 복지정책들은 사회서비스 분야의 사업들이 많다. 하지만 정부간 사회서비스 재정관계에 대한 접근은 미흡한 편이다. 결과지향적인 사회서비스 정책의 성과관리를 위해서는 광역중심의 포괄보조프로그램을 설계하고 중앙과 지방이 정책의 성과 책임을 공유하는 거버넌스체계를 구축해야 한다.

<Abstract>

## Performance Management and Intergovernmental Fiscal Relation: Focusing on Social Services

Won, Jonghak · Yoon, Youngjin  
Lee, Young B. · Lee, Jaewon

This study is composed of three parts, such as approaches for performance management of social services, cases of the advanced countries, and intergovernmental relationship for social service performance management.

This study explores issues on performance management model for social services. The issues provided are as follows. First, what should be chosen as the unit of performance evaluation and analysis? Among organization, individual, policy, and program, program is considered to be appropriate as the unit of performance evaluation. Second, how should the indicators for performance evaluation be designed when considering the categories of social services? Third, which indicators should be chosen for input, activity, output, and outcome? And what indicators should be emphasized?

This study suggests four principles to design the performance management model for social services. Those are principles of differentiation, flexibility, discretion, and simplicity. These principles

reflect the characteristics of social services such as non-rivalry and divisibility of personal services.

The performance management model for social services is based on that of Service Efforts and Accomplishments proposed by GASB in USA. The model is consisted of three parts, or service efforts, service performance, and the relationship between service efforts and its performance.

Recently, Korea has experienced a dramatic increase in demand for social services due to the demographic and social changes such as aging, increased work participation rate of women, and the changes in family structure. However, the Korea government has not paid its attention to performance management of social service provision while focusing only on the increasement of social service supply. Thus, to provide insights into performance management system of social services, this chapter investigates the performance management system of social service provision in major OECD countries: US, Australia, and UK.

These countries has a long tradition of social service provision and show a systematic performance management. They are all liberal welfare states, which focus low-middle incomer as target group and limit their roles on subsidizing not-for-profit or profit providers in service provision. These characteristics are corresponding to those of Korea making the benchmarking more suitable.

First, in case of US, the most distinguished characteristic of performance management system of social service provision lies in strategic planning stage. In the US, strategic planning stage is much

emphasized than other phases of performance management process. In planning stage, the government urges every implementers and providers to align their activities onto the long- and short-term program goals. Also, in implementation stage, the US system requires minimum legal regulation, while providing as large discretion as possible in designing and implementing social service programs. Through this discretion, they want to ensure enough flexibility of program implementation into the changing implementing environment. In terms of performance evaluation, the US system is based on the two pillars: Government Performance Results Act (GPRA) in 1993 and Program Assessment Rating Tools (PART). The federal government evaluates state social service programs and, sequentially, state government has its own evaluation system corresponding to that of the federal government. One characteristic of program evaluation is a weak linkage between performance evaluation and budgeting process. We interpret this phenomenon for being based on the selectivism of social services of the US system.

Second, in case of Australia, performance management of social services focuses on service quality provided by mainly profit service providers. Australia has a long tradition of providing social services with distinct responsibilities among the federal and local governments, and the market. The federal government takes charge of cash benefit and state and local governments provide social services for the general public. One characteristic of Australian social service provision is in the heavy reliance on the markets such as private or for-profit organizations or institutions as service

providers. The service provision is already standardized and the content of standardization includes service procedures, service costs, and service quality. Thus, the service provision does not focus on the strategic planning but on fluent flow of subsidy and enhancement of service quality.

The management of service quality in Australia is conducted by accreditation system. Several quasi-governmental accreditation organizations are in charge of service quality evaluation and monitoring by service areas. For example, Aged Care Standard and Accreditation Agency (ACSAA) manages the quality of the elderly services, while National Childcare Accreditation Council (NCAC) takes a responsibility in managing the quality of childcare services. In general, quality management consists of 3 different steps. First, each provider conducts self-evaluation and submit the report to the relevant accreditation organization. In the second step, the accreditation organization reviews the report and decides the implementation of spot review. Once the spot review is decided, one team with 3 members visits provider to conduct spot review.

Finally, the UK has a very similar system to that of Australia in that the UK emphasizes service quality management rather than performance management. The delivery system of social services in the UK is mainly led by the market, and the role of government is limited to the provision of subsidy to the market and the enhancement of service quality to the customers.

One characteristic of the UK social service provision lies in the rigorous quality management. To this goal, the UK adopted a detailed system of service quality management. In 2000, the UK

enacted Care Standards Act, which clarifies obligatory registration of all social service providers, the application of national minimum standard, the installment of several service quality management institutions like Commission for Social Care Inspection (CSCI), General Social Care Commission (GSCC), and Social Care Institute for Excellence (SCIE). Currently all service providers in the UK should register in CSCI and have to take 2 obligatory quality review annually. CSCI conducts a detailed review of service quality over 40,000 providers annually.

In conclusion, performance management of social service provisions shows a wide deviation depending on the characteristic of social services in nation, and the delivery system and finance system. For example, social services are provided universally in a nation, there is a tendency that performance management is emphasized. On the other hand, if services are provided partially based on selectivism, then a country tends to emphasize quality management rather than performance management. Also, a country with private delivery system comparing to that with public system tends to have a weak notion of performance management.

In social welfare policy area, traditionally, centralized policy governance has been established. However, decentralization approach is important in social service policy, considering the diversities of everyday citizen's life. New framework is required in governmental fiscal relations for social service policy.

According to new classical economics, especially public choice theory, decentralization policy was propelled to reduce federal

welfare expenditures. But new public management has focused to result-oriented performance and responsibility with welfare contractualism in government fiscal relationship.

Recently, Korean government has enlarged social service expenditure with central governmental initiatives. In the 2009 general account budget of Minister of Health and Welfare (MHW), 61.9 percent of budget was implemented through central subsidy programs and two-third performance indexes were managed by categorical subsidy to local government. However, MHW has not alternative approaches of intergovernmental fiscal welfare relation.

For result-oriented social service policy, two policy tools are required; such as, social service block grant program managed by regional level government and new policy governance sharing the performance responsibility between central and local government.



## 〈著者略歷〉

### 원종학

연세대학교 경제학과 졸업  
일본 히토츠바시대학 경제학 박사  
현, 한국조세연구원 연구위원

### 윤영진

서울대학교 경제학과 졸업  
서울대학교 대학원 행정학 박사  
현, 계명대학교 교수

### 이영범

연세대학교 행정학과 졸업  
미국 Ohio State University 행정학 박사  
현, 건국대학교 교수

### 이재원

서울대학교 경제학과 졸업  
서울대학교 대학원 행정학 박사  
현, 부경대학교 교수

## 성과관리와 정부간 재정

- 사회서비스 부문을 중심으로 -

---

---

2010년 11월 25일 인쇄

2010년 11월 30일 발행

저 자 원종학·윤영진·이영범·이재원

발행인 원윤희

발행처 한국조세연구원

11381 - 7774 서울특별시 송파구 가락동 79 - 6

전화 : 2186 - 2114(대), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21 - 466호

조판및  
인쇄 (주)정인 I&D

© 한국조세연구원 2010

ISBN 978-89-8191-530-8

---

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

값 8,000원