

사회복지사들의 프로그램 성과측정 왜곡 행동 분석

지은경, 권순애*
창신대학교 사회복지학과

Analysis on Program Outcome Measure Distortion Behavior of Social Worker

Eun-Kyeong Ji, Sun-Ae Kwon*
Department of Social Welfare, Changshin University

요약 본 연구의 목적은 사회복지사의 프로그램 성과측정 왜곡 행동을 실증적으로 분석하는 것이다. 자료수집은 경상남도 소재 사회복지시설 및 비영리조직에 근무하고 있는 사회복지사를 대상으로 온라인 설문조사 형태로 진행하였다. 최종 500명의 응답내용을 토대로 분석을 실시하였으며 그 결과는 다음과 같이 나타났다. 첫째, 사회복지사들은 프로그램 성과측정 왜곡 행동을 ‘하지 않는 쪽’보다 ‘하는 쪽’의 경향이 높게 나타났다. 둘째, 성과측정 왜곡 행동 유형 중, 사회복지사들은 달성 및 측정하기 쉬운 지표를 선택하는 ‘터널 현상’이 높게 나타났다. 셋째, 사회복지사가 근무하고 있는 기관 유형 및 직급별로 프로그램 성과측정 왜곡 행동 유형의 차이가 나타났다. 사회복지시설에 근무하는 사회복지사는 비영리조직에 근무하는 사회복지사에 비해 ‘결과 조작’이 높게 나타났고, 비영리조직에 근무하는 사회복지사는 사회복지시설에 근무하는 사회복지사에 비해 ‘터널 현상’, ‘문턱효과’, ‘노력치환’이 높게 나타났다. 일선 사회복지사는 문턱효과 행동이 높게 나타난 반면, 관리자는 근시안적 목표 설정 행동이 높게 나타났다. 연구 결과를 바탕으로 사회복지사의 프로그램 성과측정 왜곡 행동이 나타나는 조직 내·외부 요인을 분석하여 왜곡 행동 개선 전략을 수립하고, 사회복지적 개입 결과에 대한 객관적 검증 및 개입의 질적 제고를 위한 사회복지사 성과측정 행동에 대한 정책적·조직적 지원이 필요함을 제언하였다.

Abstract This study sought to empirically analyze the behavior of social workers that results in the distortion of program outcome measurements. Data were collected through an online survey of social workers working in social welfare agencies and nonprofit organizations in Gyeongsangnam-do. The analysis was conducted based on the final 500 responses, and the results were as follows: First, social workers were more likely to engage in behavior that distorts program outcome measurement than those who did not. Second, among the types of such behavior, social workers were more likely to engage in the "tunnel vision effect," where they chose indicators that were easy to achieve and measure. Third, there were differences in this behavior based on the type of agency and the position of the social workers. Social workers in social welfare agencies were more likely to manipulate outcomes than social workers in nonprofit organizations, and social workers in nonprofit organizations were more likely to be subject to the tunnel vision effect, threshold effect, and effort substitution than social workers in social welfare agencies. Frontline social workers showed high levels of threshold effect behavior, while managers showed high levels of myopic goal-setting behavior. Based on the findings of this study, it is recommended that the internal and external factors that cause distorted behavior in social workers that affect program performance measurement be analyzed. Also, strategies should be established to prevent such behavior and to provide political and organizational support for the behavior of social workers that affects outcome measurement. This would enable an objective verification of the results of social work interventions and improve their quality as well.

Keywords : Social Worker, Outcome Measurement Distortion, Program Outcome Measurement, Social Welfare Agency, Program Management Capacity

*Corresponding Author : Sun-Ae Kwon(Changshin Univ.)

email: kwonsa@cs.ac.kr

Received August 22, 2023

Accepted November 3, 2023

Revised September 18, 2023

Published November 30, 2023

1. 서론

사회복지 프로그램은 사회복지실천현장에서 나타나는 사회복지사의 과정적·결과적 행위이다[1]. 사회복지사가 근무하는 사회복지조직의 유형에 관련없이 이들이 제공하는 모든 서비스 행위는 ‘프로그램(program)’을 통해서 구현된다. 사람과 지역사회의 문제를 파악하고 해결하기 위한 활동을 전개하는데, 이를 위해서는 어떤 자원을 투입하여 어떤 활동을 하여 유의미한 결과를 얻을 것인지에 대한 기획이 이루어진다. 기획은 논리적 프레임(logical frame)을 구체화하는 의사결정과정이며, 이 과정을 통해 프로그램의 방향이 결정되게 된다[2].

그렇기 때문에 사회복지실천 영역을 초월하여 사회복지사들이 가장 많이 하는 업무 중 하나가 프로그램 계획과 평가를 수행하는 일일 것이다. 사람들을 만나 그들의 필요를 해결해 주는 일은 모두 프로그램으로 귀결되고, 이러한 프로그램을 관리하는 것이 가장 중요한 업무이다. 또한 기관의 법적 정당성을 부여하고 경제자원을 지원받는 이해관계자들과의 소통도 기관의 사업, 즉 프로그램을 통해 이루어진다. 그렇기 때문에 사회복지사들은 프로그램과 관련한 제반 업무들에 대한 행정적 부담을 느끼고 있으며, 이에 대한 개선을 요구하기도 한다[3]. 업무 시간에는 기관 이용자들의 서비스 이용에 따른 대응이 필요하고, 각종 외근 업무 등으로 프로그램 관련 행정 업무는 주로 근무시간 이외에 처리하게 되는 경우가 많다. 기관 재정의 한계로 자원 개발의 필요성이 대두됨에 따라 프로포절을 작성하고, 평가 보고서를 작성하는 업무는 조직 내에서 중요하게 관리하는 과업이기도 하다[4]. 사회복지사는 자신이 수행한 프로그램 결과를 수집하고 보고하는 평가 업무과정에서 왜곡 행동을 하게 되는 경우가 있다.

프로그램 성과를 측정하는 과정에서 예측가능한 결과를 간과하여, 그 결과를 객관화하지 않고 변질시키는 성과측정 왜곡 행동이 나타나게 된다. 사회복지사들은 사회복지 프로그램을 통해서 자신들의 전문적 행위에 대한 사회적 책임성을 증명해 내는데, 다양한 이해관계자에 대한 친화적 결과를 도출해 내지 못할 경우 사회복지 프로그램의 정당성이 평가절하 될 수 있기 때문에 성과측정의 왜곡 유혹에 직면할 수 밖에 없다. 사회복지실천 현장에서 성과측정 왜곡현상들은 존재해 왔다. 지역주민들이 가지고 있는 문제들 중 프로그램 개입 후 명확한 결과를 얻기 어려운 것에 대해서는 개입을 주저하거나, 개입 하더라도 측정하기 쉬운 목표를 설정하여 결과를 확인하

기도 한다. 또한 실제로 나타났던 대상자의 변화보다는 이해관계자들이 선호하는 결과를 측정하는 경우도 있었다[5].

성과측정 왜곡은 성과측정을 하는 주체들의 역대응적 순환과정으로 설명하기도 하는데, 성과측정 과정에서 발생하는 이익 침해를 최소화하거나 자신들의 이익을 극대화하기 위한 전략적 대응행위로 이해되지만 이는 측정 결과를 손상시킬 뿐만 아니라 측정의 유효성을 약화시켜 결과적으로 성과측정 행동을 무력화할 수 있다[6]. 사회복지 프로그램 영역에서 발생하는 성과측정 왜곡도 프로그램 개입 논리에 따라 수행된 프로그램 과정을 부정하게 되고, 프로그램 개입 이후의 결과를 훼손할 수 있기 때문에 궁극적으로 사회복지 프로그램의 정당성 및 합리성을 담보하는데 조직적 어려움을 초래할 수 있다는 점에서 사회복지조직의 프로그램 관리에서 매우 비중 있게 고려해야 할 이슈이다. 프로그램 관련 업무에 있어, 사회복지사에게는 심리적·행정적 부담이 존재하지만 사회복지 프로그램 결과가 가지는 사회적 가치를 고려한다면 부담의 결과로 나타나는 프로그램 성과측정 왜곡 행동의 실체를 경험적으로 확인하고, 그에 대한 실천적 대안을 마련해 주는 것이 필요하다.

하지만 사회복지실천현장에서 사회복지사의 프로그램 성과측정 왜곡 행동에 대한 연구는 부재하다. 성과측정 왜곡은 최근 공공조직을 대상으로 연구되어 왔다[7-11]. 공공조직의 성과관리시스템 도입에 따른 실효성의 문제들이 나타나면서 성과관리의 본래 목적과 현실의 괴리가 존재함을 인식하고 성과측정 왜곡에 대한 연구들이 이루어졌다. 이들 연구에서 성과측정 왜곡 행동 유형을 실증적으로 분석하였으며, 그 결과 목표치를 낮게 설정하는 탐니효과 현상이 두드러지게 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 반면에 사회복지실천현장에서는 성과측정 왜곡 현상이 존재해 왔음에도 불구하고 이를 간과하거나 예외적인 상황으로 받아들여져 왔으며, 사회복지사의 개인적 역량으로 인식되는 경향이 높다[12]. 그래서 주로 연구의 초점이 사회복지사 개인의 성과측정 어려움을 경험적으로 확인하는데 그치고 있다[13-16].

사회복지 프로그램 성과측정 행동은 사회복지사에 의해서 수행되지만 그 결과는 조직 효과성 뿐만 아니라 사회적 변화와도 관련되므로 이를 개인적 차원으로만 고려하는 것은 한계가 존재한다. 그러므로 사회복지실천현장에서 나타나는 사회복지프로그램 성과측정 왜곡을 해결하기 위해서는 조직적 차원의 고려가 필요하다. 이를 위해서 먼저 사회복지사들이 프로그램 성과측정 시 보이는

왜곡행동이 어떠한지 실증적으로 확인하고, 그에 대한 적절한 실천적 대안을 마련하는 것이 필요하다. 이에 본 연구에서는 우선적으로 사회복지사 프로그램 성과측정 왜곡 행동 양상을 분석하고자 하며, 그 결과를 바탕으로 향후 사회복지사의 프로그램 성과측정과정에서 나타날 수 있는 왜곡 행동을 최소화할 수 있는 조직적 대응 전략을 탐색적으로 파악하고자 한다.

2. 이론적 논의

성과측정 왜곡이란 성과측정 과정에서 나타날 수 있는 각종 요인으로 그 과정에서 의도한 기대성과를 제대로 달성하지 못하는 현상을 말한다[17-19]. 성과측정 왜곡 현상의 원인을 크게 대리인이론과 제도이론 두 가지 측면으로 나누어 설명할 수 있다. 대리인이론은 주인과 대리인 관계에서 목표의 불일치와 정보의 비대칭을 전제로 한다. 대리인은 공동의 목표보다는 개인의 이익을 극대화하려는 동기가 강화되기 때문에 상호 간의 목표가 충돌한다고 본다[20]. 주인이 획득하고자 하는 성과 목표와 보상시스템에 기초한 대리인이 획득하고자 하는 성과목표가 일치하지 않기 때문에[21] 대리인이 달성하는 성과에 따라 보상이 주어지는 환경에서는 자신의 보상을 높이기 위해 성과 목표를 낮게 설정할 수 있고, 달성하기 쉬운 목표로 설정하는 등 의도적으로 왜곡할 수 있다[22].

제도이론은 조직이 외부환경과 끊임없이 상호작용하며 존재하는 것을 전제로 환경과 조직 특히, 제도적 환경의 영향을 중요하게 본다[23]. Meyer와 Scott[24], Powell[25]에 따르면 제도적 환경이란 각각의 조직이 예측 불가능한 환경으로부터 발생 될 수 있는 다양한 불확실성을 회피하고자 제도로서 형성된 사회 규칙과 규범에 순응을 강조하고 있다. 개별 조직은 복잡하고 다양한 사회-정치적 환경 안에 속해 있기에 조직의 구조와 조직 운영과정에서 규칙, 규범, 신념, 믿음 등의 일반적인 제도에 순응할 때 조직의 정당성을 확보할 수 있다고 보았다. 제도이론 측면에서 성과측정 왜곡은 대리인이론에서 발생할 수 있는 피평가자의 의도된 왜곡과는 달리 성과측정 과정과 평가 결과를 끌어낼 때 발생할 수 있는 오류나, 성과와 보상과의 만족스럽지 못한 관계 등 성과측정 구조 및 운영과정에서 효과성이 감소하는 구조적 문제를 말한다[26].

성과측정 왜곡이 발생하는 요인으로 사회복지조직이

처한 복잡한 환경과 인간의 변화를 측정하도록 구체적인 목표로 설정하기 어려운 모호성에 기반하기에 오류가 발생할 수 있다는 경향이 존재한다[27]. 또한, 공공조직과 마찬가지로 성과 결과에 의한 보상의 강조는 조직의 동기를 강화하기도 하지만, 성과측정 과정에서 왜곡 현상을 일으키는 주요 원인이기도 하다[7].

그동안 성과측정 왜곡과 관련한 연구를 구분해 보면 크게 왜곡현상의 유형화 연구, 실증분석을 통한 사례연구, 이론적 연구로 나눌 수 있다.

첫째, 왜곡 현상을 유형화한 학자들은 Smith[17], Hood[28]가 있다. Smith[17]는 영국에서 발생한 공공부문의 성과측정 과정에서 왜곡현상을 좁은 시야(Tunnel vision), 최적화(Suboptimization), 근시안적 사고(Myopia), 성과지표에 대한 집착(Measure fixation), 허위 진술(Misrepresentation), 오해(Misinterpretation), 게이밍(Gaming), 무감각화(Ossification)의 8가지 유형으로 분류하여 제시하였다. Hood[28]는 공공분야에서 발생하고 있는 성과측정방식을 목표달성 방식(target system), 서열화 방식(ranking system), 판단적 방식(intelligence system) 등으로 유형화하고 측정방식에 따라 왜곡 형태가 다르게 나타난다고 설명하였다.

둘째, 실증분석을 통한 사례연구에는 Blau[29], Thiel & Leeuw[30], Heinrich[31] 등의 연구가 있다. Blau[29]는 미국 주 정부의 공무원을 대상으로 실시한 연구에서 성과측정 제도가 오히려 관료조직의 본래 목적보다 성과 평가에 영향을 주는 지표 달성에만 중점을 두는 현상이 두드러져 관료제 조직의 변화를 가져오지 못한다고 지적하였다. Thiel & Leeuw[30]의 영국 국가보건서비스(British National Health Service) 사례, Heinrich[31]의 미국 고용투자법(workforce investment Act) 기반 프로그램 사례를 통해 성과측정 왜곡 현상을 분석하였다.

셋째, 이론적 연구는 Ridgway [32]와 Weitzman [22]의 연구가 가장 대표적이라 할 수 있다. Ridgway[32]는 공공분야에서 성과측정으로 인한 역기능의 문제를 지적하였고, Weitzman[22]는 성과 목표 달성 결과에 따른 차별적 보상은 피평가자로 하여금 보상을 극대화하기 위해 목표를 낮게 설정하는 왜곡 현상이 나타나며 이를 톱니효과(ratchet effect)로 정의한 최초의 학자이다.

국내에서는 신민철[7] 연구가 선구적이라 할 수 있다. 중앙행정기관 공무원들을 대상으로 6가지로 유형화한 성과측정 왜곡 현상을 분석하였다. 신민철[7]은 성과측정 왜곡에 대한 선행연구[17,28]에서 제시한 다양한 기준과 내용으로 유형화하여 사용하였지만, 기존 학자들이 제시

한 접근방식에 있어 개념이 중첩되고 명확하지 않아 이론적으로 유형화된 체계를 갖추고 있지 못하고 있음을 지적하였다. 신민철[7]은 <Table 1>과 같이 성과측정 왜곡 현상을 유형화하여 제시하였다. ① 달성하기 용이하거나 측정이 가능한 성과목표를 의도적으로 선택하는 터널 현상(tunnel vision), ② 장기적인 목표보다는 단기간 성취가능한 목표를 선택하는 근시안적 목표설정 현상(myopia), ③ 가급적 차년도의 목표를 의도적으로 낮게 설정하여 목표치 달성이 높아진 것처럼 보이게 하는 톱니현상(ratchet effect), ④ 목표치 달성이 용이한 업무에만 집중하고 목표 달성이 어려울 것으로 예상되는 업무는 미리 포기하는 문턱효과(threshold effect), ⑤ 성과측정에 해당되는 지표에만 집중하고 그렇지 않는 지표와 관련 업무는 하지 않으려고 하는 노력 치환 현상(effect substitution), ⑥ 성과측정 자료 수집과정에서 결과에 불리한 자료는 의도적으로 누락하거나 혹은 정보를 유리하게 사용할 수 있도록 조작하는 결과 조작(output distortion)로 구분하여 설명하였다.

Table 1. Typifying outcome measurement distortions

Classification	Content
Tunnel Vision	Choose indicator that are easy to achieve
	Choose indicator that are easy to measure
Myopia	Choose indicator that favor short-term over long-term results
Ratchet Effect	Set a low target
Threshold Effect	Neglecting indicator that have already met their goals
	Focus on easy-to-achieve indicator
Effort Substitutions	Neglecting indicator that are difficult to achieve
	Tendency to focus on the work being evaluated indicator
Output Distortion	Neglecting important but unevaluated indicator
	Omitting material that is unfavorable to the outcome evaluation
	Changes outcome data to favor the evaluation

신민철[7]의 성과측정 왜곡 행동 유형은 이후 성과측정 왜곡 연구들[8,33]의 준거로 활용되고 있다. 남승하[33]의 연구는 지방공기업과 국토해양부 조직구성원의 성과지표 설정단계에서 나타나는 왜곡행동에 대한 인식을 조사하였는데, 쉬운 성과지표 설정, 달성하기 쉬운 지표 설정, 단기적 달성 가능 지표 설정에 대해서 긍정적인 인식을 보여 터널 현상, 근시안적 목표 설정에 해당되는

성과측정 왜곡에 대한 수용적 자세를 가지는 것으로 나타났다. 박순애·이영미[8]의 연구에서는 전국 일반직 공무원을 대상으로 성과관리 왜곡 현상을 조사하였는데, 이들 집단에서도 앞선 남승하[33] 연구와 유사하게 터널 현상, 근시안적 목표 설정이 가장 많은 것으로 나타났다.

본 연구에서는 신민철 연구[7]에서 유형화된 성과측정 왜곡 행동 기준을 본 연구에서 분석 준거틀로 활용하고자 한다. 그 이유는 신민철 연구[7]에서 활용된 틀은 이미 Smith[17], Hood[28]의 연구에서부터 Blau[29], Thiel & Leeuw[30], Heinrich[31], Weitzman[22]의 연구를 통해 성과측정 왜곡 행동 유형에 대한 이론적·실증적으로 검증되었다는 점과 사회복지사를 대상으로 하는 성과측정 왜곡 행동분석이 본 연구를 통해 처음 시도됨을 감안하여 볼 때 신민철[7]의 연구에서 활용된 틀이 유용하다고 보여진다.

3. 연구방법

3.1 조사대상 및 자료수집기간

본 조사는 경상남도 사회복지시설 및 비영리조직에 종사하는 사회복지사를 대상으로 이루어졌다. 자료수집은 2023년 3월 17일부터 4월 28일까지 온라인 설문조사로 이루어졌으며, 부실한 응답을 보인 설문 6부를 제외하고 최종 500명의 응답내용을 분석자료로 활용하였다.

3.2 조사자료 구성 및 분석방법

사회복지사들의 프로그램 성과측정 왜곡 행동을 분석하기 위하여 신민철[7]의 성과측정 왜곡 행동 인 터널 현상, 근시안적 목표 설정, 톱니 효과, 노력치환, 결과 조작의 6가지 행동을 그대로 사용하였다. 하지만 신민철[7]의 연구는 공공조직 공무원을 대상으로 실시되었기 때문에, 설문 문항의 일부 내용을 사회복지실천현장에 적합한 용어로 일부 수정하였다. 설문 문항은 5점 리커트 척도로 구성하여, 성과측정 왜곡 행동 유형에 대해 ‘매우 그렇지 않다(1점)’에서부터 ‘매우 그렇다(5점)’으로 응답하도록 안내하였다.

회수된 설문은 SPSS 25.0 통계프로그램을 통해 기술 분석을 실시하였으며, 조직 유형 및 직급별 프로그램 성과측정 왜곡 행동에 대해서는 집단비교 분석을 실시하였다.

Table 2. Configure a Outcome Measurement Distortion survey question

1) Tunnel Vision	
1	When selecting program outcome targets in the social welfare field, there is a tendency to select targets that are easy to achieve
2	When measuring program outcomes in the social welfare field, there is a tendency to choose metrics that are easy to measure
2) Myopia	
1	When planning programs in the social welfare field, there is a tendency to select indicators that favor short-term outcomes rather than long-term ones
2	When selecting program outcome targets, social workers tend to favor short-term metrics over long-term ones
3) Ratchet Effect	
1	Social service agencies tend to set low outcome targets for their programs
2	In multi-year programs, social service agencies tend to set lower targets for the current year to account for the next year's achievements
4) Threshold Effect	
1	In the social welfare field, there is a tendency to ignore outcomes that have already met program goals
2	In the social welfare field tends to focus on program outcomes that are easy to achieve
3	Social service agencies tend to avoid adopting unattainable program outcome targets at the program planning stage
5) Effort Substitutions	
1	Social welfare field tends to focus on the activities and goals outlined in the program plan
2	Goals and activities that are actually important but not described in the program plan tend to be neglected
6) Output Distortion	
1	Social service agencies tend to omit unfavorable data in program outcome evaluations
2	Social service agencies tends to change program outcomes to favor evaluation

4. 연구 결과

4.1 조사대상자의 일반적 특성

조사대상자의 일반적 특성은 <Table 3>과 같다. 조사대상자들이 근무하고 있는 조직의 유형에 대해서 사회복지조직이 240명(48.0%)으로 가장 많았으며 비영리조직 234명(46.8%), 기타 26명(5.2%) 순으로 나타났다. 조사대상자의 직급은 중간관리자(31.6%)가 가장 많았고, 실무자(29.8%), 최고관리자(17.0%), 초급관리자(14.4%),

상급관리자(7.2%) 순으로 이들의 사회복지기관의 근무 경력은 평균 10.38년이었다.

Table 3. General characteristics of the survey population

Category		Frequency	Percentage
Organization Type	Human Service Organization	240	48.0
	Nonprofit Organization	234	46.8
	Others	26	5.2
	Total	500	100
Job Levels	Top Manager	85	17.0
	Senior Manager	36	7.2
	Middle Manager	158	31.6
	Junior Manager	72	14.4
	Line Worker	149	29.8
	Total	500	100
Job History		Mean 10.38 (S.D. 6.61)	

4.2 사회복지사의 프로그램 성과측정 왜곡 행동

<Table 4>는 프로그램 성과측정 왜곡 행동에 따른 세부 내용을 분석한 결과이다.

노력치환의 '중요하지만 평가되지 않는 업무의 소홀'과 결과 조작의 '평가에 불리한 자료의 의도적 누락', '평가에 유리하도록 자료의 의도적 변경'을 제외하고 터널현상, 근시안적 목표 설정, 톱니효과, 문턱효과, 노력치환의 1개 항목은 '그렇지 않다' 보다는 '그렇다'는 경향이 높게 나타났다. 즉, 터널현상의 '달성하기 쉬운 지표 선정', '측정하기 쉬운 지표 선정', 근시안적 목표 설정의 '단기목표 위주의 지표 선정 ①, ②', 톱니효과의 '낮은 목표치 선정 ①, ②', 문턱 효과의 '이미 달성한 업무의 소홀', '달성하기 쉬운 업무에 집중', '달성하기 어려운 업무의 소홀', 노력치환의 '평가되는 업무에만 집중'에 대해서는 그렇게 행동하는 경향이 그렇게 행동하지 않는 것보다 높게 나타났다.

반면에, 노력치환의 '중요하지만 평가되지 않는 업무의 소홀', 결과 조작의 '평가에 불리한 자료의 의도적 누락', '평가에 유리하도록 자료의 의도적 변경'은 그렇게 하지 않는 경향이 더 높게 나타났다.

Table 4. Analysis of survey participants' propensity to distort program outcome measures

Category	Very not	Not at all	Moderately	Yes	Very much so
Tunnel Vision					
Choose indicator that are easy to achieve	20 (4.0)	53 (10.6)	132 (26.4)	213 (42.6)	82 (16.4)
Choose indicator that are easy to measure	20 (4.0)	47 (9.4)	94 (18.8)	252 (50.4)	87 (17.4)
Myopia					
Choose indicator that favor short-term over long-term results ①	9 (1.8)	94 (18.8)	129 (25.8)	185 (37.0)	83 (16.6)
Choose indicator that favor short-term over long-term results ②	11 (2.2)	71 (14.2)	149 (29.8)	207 (41.4)	62 (12.4)
Ratchet Effect					
Set a low target ①	25 (5.0)	138 (27.6)	152 (30.4)	161 (32.2)	24 (4.8)
Set a low target ②	32 (6.4)	160 (32.0)	131 (26.2)	150 (30.0)	27 (5.4)
Threshold Effect					
Neglecting tasks (indicator) that have already met their goals	50 (10.0)	193 (38.6)	137 (27.4)	100 (20.0)	20 (4.0)
Focus on easy-to-achieve tasks(indicator)	46 (9.2)	153 (30.6)	118 (23.6)	146 (29.2)	37 (7.4)
Neglecting tasks(indicator) that are difficult to achieve	17 (3.4)	188 (37.6)	95 (19.0)	169 (33.8)	31 (6.2)
Effort Substitutions					
Tendency to focus on the work being evaluated(indicator)	30 (6.0)	158 (31.6)	111 (22.2)	165 (33.0)	36 (7.2)
Neglecting important but unevaluated tasks(indicator)	49 (9.8)	162 (32.4)	112 (22.4)	155 (31.0)	22 (4.4)
Output Distortion					
Omitting material that is unfavorable to the outcome evaluation	71 (14.2)	187 (37.4)	104 (20.8)	125 (25.0)	13 (2.6)
Changes outcome data to favor the evaluation	59 (11.8)	162 (32.4)	105 (21.0)	141 (28.2)	33 (6.6)

〈Table 5〉는 조사대상자들이 취하는 프로그램 성과 측정왜곡 유형에 대한 분석 결과이다.

Table 5. Average analysis of program outcome measurement distortion trends

Category	Mean(S.D.)
Tunnel Vision	3.62 (0.96)
Myopia	3.48 (0.92)
Ratchet Effect	3.00 (0.93)
Threshold Effect	2.82 (0.90)
Effort Substitutions	2.98 (0.88)
Output Distortion	2.75 (1.04)

총 6개의 성과측정왜곡 유형 중 터널현상이 3.62로 가장 높게 나타났고, 근시안적 목표 설정(3.48), 톱니효과(3.00), 노력치환(2.98), 문턱효과(2.82), 결과조작(2.75) 순으로 나타났다.

〈Table 6〉은 사회복지사가 근무하고 있는 조직 특성에 따른 프로그램 성과측정 왜곡 행동을 분석한 것이다.

Table 6. Analyze differences in program outcome measurement distortion by organization type

Category	HSO	NPO	T-value
Tunnel Vision	3.51	3.74	-2.65*
Myopia	3.35	3.62	-3.33
Ratchet Effect	2.93	3.06	-1.55
Threshold Effect	2.70	2.93	-2.86*
Effort Substitutions	2.96	2.99	-4.32*
Output Distortion	2.74	2.73	.14**

*** p<0.001, ** p<0.01, *p<0.05

사회복지사업을 하지만 사회복지법상 사회복지시설(HSO)로 규정되어 있는 기관에 근무하는 사회복지사와 비영리조직(NPO)에 근무하고 있는 사회복지사의 프로그램 성과측정 왜곡 행동을 비교 분석한 결과, 사회복지시설의 사회복지사는 비영리조직의 사회복지사에 비해 결과 조작을 제외하고는 모두 낮은 평균값을 보였다. 반면, 비영리조직의 사회복지사는 사회복지시설의 사회복지사에 비해 터널현상, 근시안적 목표 설정, 톱니효과, 문턱효과, 노력치환의 행동이 높게 나타났다. 이들 중 유의미한 평균 차이를 나타낸 것은 터널현상, 문턱효과, 노력치환, 결과 조작이다. 즉, 비영리조직의 사회복지사의 성과 측정 왜곡 행동 유형 중 터널현상, 문턱효과, 노력치환이 사회복지시설의 사회복지사보다 높게 나타났으며 사회복지시설의 사회복지사는 비영리조직의 사회복지사에 비해 결과조작이 높게 나타났다. 이러한 경향의 평균 차이는 통계적으로 유의미하였다.

〈Table 7〉은 사회복지사 직급에 따른 프로그램 성과 측정 왜곡 행동을 분석한 것이다. 사회복지 프로그램을 실제로 기획하거나 관리하는 업무 라인에 있는 실무자와 관리자(팀장~중간관리자)의 성과측정 왜곡 행동을 평균 비교 분석한 결과, 일선 사회복지사는 터널현상, 톱니효과, 문턱효과, 노력치환 행동이 관리자에 비해서 높게 나타났으며, 반면에 관리자는 근시안적 목표 설정, 결과 조작이 일선 사회복지사에 비해서 높게 나타났다.

Table 7. Analyze differences in program outcome measurement distortion by job levels

Category	Line Worker	Manager	T-value
Tunnel Vision	3.67	3.50	1.70
Myopia	3.36	3.59	-2.45***
Ratchet Effect	3.03	2.97	.51**
Threshold Effect	2.83	2.77	.59
Effort Substitutions	2.98	2.93	.56
Output Distortion	2.74	2.79	-.45

*** p<0.001, ** p<0.01, *p<0.05

이들 중 두 집단의 통계적 유의미한 평균 차이를 보인 영역은 근시안적 목표 설정과 톱니효과이다. 즉, 근시안적 목표 설정의 성과측정 왜곡 행동은 일선 사회복지사에 비해 관리자에게서 더 높게 나타났으며, 톱니효과의 성과측정 왜곡 행동은 관리자에 비해 일선 사회복지사에 게서 더 높게 나타났으며, 이러한 평균 차이는 통계적으로 유의미하였다.

5. 결론

본 연구는 사회복지실천현장에서 사람과 지역의 변화를 위해 프로그램을 기획하고 실행하는 사회복지사들이 프로그램 성과를 측정하는 과정에서 어떠한 왜곡 행동을 취하는지 실증적으로 분석하여 사회복지사의 프로그램 성과측정 및 관리를 위한 실천적 대안을 제시하기 위해 이루어졌다.

이를 위해 신민철[7] 연구에서 활용된 성과측정 왜곡 행동 유형 6가지를 준용하여 사회복지사의 프로그램 성과측정 왜곡 행동을 분석하였다. 분석 결과, 첫째, 사회복지사들은 프로그램 성과측정 시 터널현상, 근시안적 목표 설정, 톱니효과, 문턱효과, 노력치환에 해당되는 왜곡 행동이 높게 나타났다. 프로그램 결과를 측정할 때 성과측정에 가장 적합한 지표를 선택하기보다는 달성 및 측정하기 쉬운 지표를 선택하는 터널 현상, 장기간에 걸쳐 확인되는 성과보다는 단기간에 확인될 수 있는 지표를 선택하는 근시안적 목표 설정, 프로그램 결과를 달성하기 쉽도록 프로그램을 계획할 당시에 목표치를 낮게 설정하는 톱니효과, 이미 달성된 지표에 대해서는 신경 쓰지 않거나, 달성하기 어려운 지표는 평가과정에서 소홀히 다루는 문턱효과, 반대로 평가와 관련된 지표에만 지나치게 집중하는 노력치환이 두드러지게 나타난 것이

다. 사회복지사들은 만성적이고 복합적인 문제를 가지고 있는 사람들을 대상으로 프로그램을 기획하여 제공하는 전문직이기 때문에, 서비스 대상자 및 프로그램 성격상 개입 후 즉각적인 변화를 획득하기 어려운 특성을 가지고 있다. 반면에, 사회복지실천현장과 관련한 다양한 이해관계자들은 사회복지 프로그램을 통한 즉각적인 변화를 확인해야 하는 필요를 가지고 있는 주체들이므로, 이들을 쉽게 간과할 수 없는 사회복지사들은 프로그램 결과를 수집하거나 해석하는 과정에서 왜곡 행동이 구현될 수 있는 구조적 상황에 놓일 수 밖에 없다. 이러한 특성을 감안하면, 터널현상, 근시안적 목표 설정, 톱니효과, 문턱효과, 노력치환 등의 성과측정 왜곡 행동이 나타남을 이해할 수 있다.

둘째, 성과측정 왜곡 행동 유형 중 가장 높은 경향성을 보인 것은 터널현상이었다. 프로그램 결과를 측정하기 위한 평가계획 수립 시, 달성 및 측정하기 쉬운 지표를 선정하는 경향이 높다는 것이다. 프로그램 결과를 측정하기 위한 평가지표는 프로그램 계획 시 수립된 프로그램 목적과 목표에 따라 결정되는데, 달성 및 측정하기 쉬운 지표를 선정한다는 것은 프로그램 기획을 견인한 문제와 욕구와 논리적 연계성이 떨어지는 프로그램 목적과 목표를 설정했을 가능성이 높다. 그렇다면 '문제-개입-결과'의 프로그램 이론적 구조의 논리적 인과성이 결여되었을 가능성도 배제할 수 없다. 이는 사회복지사의 사회적 책임성을 담보하기 어려운 결과를 초래하게 만든다.

셋째, 조직유형과 직급별 프로그램 성과측정 왜곡 행동을 비교분석한 결과, 사회복지시설과 비영리조직의 사회복지사의 프로그램 성과측정 왜곡 행동의 차이가 존재함을 확인할 수 있다. 터널현상, 문턱효과, 노력치환, 결과조작 영역에서 통계적으로 유의미한 차이가 나타났다. 사회복지시설의 사회복지사는 결과조작, 비영리조직의 사회복지사는 터널현상, 문턱효과, 노력치환의 왜곡 행동이 상대적으로 높게 나타났다. 사회복지시설의 사회복지사들은 정부로부터 보조금을 지원받아 운영되기 때문에 정부 지원에서 프로그램 결과의 책임성이 확보되어야 하기 때문에 정부 재원 투입에 따른 유리한 결과를 확보하기 위하여 성과평가에 불리한 자료를 누락하거나, 성과자료를 평가에 유리하도록 변경하는 등의 왜곡 행동이 나타난다. 반면에, 비영리조직의 사회복지사들은 다수의 후원자들과 관계하며 이들의 지원에 대한 기대에 부응해야 하는 부담이 높다. 그렇기 때문에 터널현상, 문턱효과, 노력치환의 왜곡 행동이 높게 나타난다. 달성 및 측정이 용이한 지표를 선정하여 평가를 수행하고, 이미 평

가하여 달성된 지표에 대해서 소홀히 다루며 반대로 평가에서 중요한 업무에만 집중하는 경향이 나타난다는 것을 확인할 수 있었다.

직급별로 보면 실무자는 관리자에 비해 문턱효과 행동이 높게 나타났으며, 관리자는 일선 사회복지사에 비해 근시안적 목표 설정 행동이 높게 나타났다. 실무자 관점에서는 자신의 프로그램 성과 목표달성 정도가 전년 대비 당해 년도에 하락하게 되면 자신의 업무 수행 평가 등에서 불리할 수 있으므로 성과 목표 달성을 낮게 설정할 개연성이 높다. 또한 관리자는 장기간에 걸쳐 성취되어야 할 성과 목표보다는 단기간 성취가능한 성과 목표를 설정하므로 자신의 조직 성과를 긍정적으로 평가받고자 하는 의도가 있음이 보여진다.

이번 연구를 통해 사회복지사들이 프로그램 성과측정 시 왜곡 행동을 취하고 있음을 확인하였다. 조직구성원으로서의 사회복지사는 자신의 업무 성과를 긍정적으로 설명하기 위해, 즉 조직 내 자신의 이익을 최대화하기 위한 전략으로 왜곡 행동을 하였다고 볼 수 있다. 하지만 사회복지조직은 기업과 같은 일반 조직과는 다르게 사람과 사회에 직접적으로 개입하여 사회적 가치를 창출하는 휴먼서비스조직이다. 이러한 조직적 특성으로 인해, 조직내 다양한 가치와 이해가 혼재되어 있으므로, 사회복지조직은 사회복지사 개인의 이익과 서비스를 제공하는 사람과 사회의 이익 모두를 고려해야 한다. 사회복지 프로그램의 결과를 낮게 설정하고, 쉽게 측정하기 위한 결과나 성과지표만을 채택하고, 평가항목으로 들어가 있는 업무에만 집중하고 다른 서비스 업무를 소홀히 한다는 것은 사회복지 프로그램 업무 수행의 도전성이 약화된다는 것을 의미한다. 실제로 사람과 사회 변화를 정확하게 분석하기 어렵기 때문에 프로그램 개입의 이론적 논리성을 실증적으로 검증하기 어렵게 된다. 사회복지 프로그램은 운영되고 있지만 사회의 영향력이 약화될 수 있기 때문에 궁극적으로 사회복지조직과 사회복지사의 존재 정당성 확보가 어려워 질 수 있다.

이러한 연구 결과에 따라 사회복지사의 프로그램 성과측정 왜곡 행동을 개선하기 위한 몇 가지 대안을 제시하고자 한다. 첫째, 사회복지사의 프로그램 성과측정 왜곡 행동의 원인을 분석하는 것이 필요하다. 신민철[7] 연구에서 제시한 성과측정 왜곡 행동의 원인인 정보의 불균형, 목표의 불명확성, 보상의 강요인지 아니면 사회복지 조직에서 다른 요인이 존재하는지 경험적 확인이 필요하다. 예를 들면, 프로그램에 참여한 대상자의 변화를 측정할 수 있는 관련 정보들에 사회복지사의 정보 접근성에

제한이 존재할 수 있다. 하나의 프로그램에 다수의 이해관계자가 포함되어 있어 합의된 목표설정이 용이하지 못할 경우 이해관계자들의 이해에 따라 성과측정 왜곡 행동이 존재할 수 있다.

둘째, 앞선 선행연구들[7-11]에서는 성과측정 주체자들이 보이는 성과측정 왜곡행동의 대표적인 것이 톱니효과 행동이었다. 하지만 사회복지사들에게 가장 높게 나타난 것은 터널 현상이었다. 톱니효과 행동은 목표치를 낮게 설정하는 것에 반하여 터널현상은 달성과 측정이 용이한 성과목표를 설정하는 것을 의미한다. 이러한 결과는 사회복지사들이 프로그램 대상으로 삼는 사람이 가지는 속성 때문이다. 사회복지프로그램의 대상자는 대체로 '사람'이다. 사회적 욕구와 필요가 있는 사람들을 대상으로 프로그램을 실시할 경우, 성과목표 설정이 매우 어려운 경향이 있다. 사람의 변화를 단기간에 측정하는 것은 많은 시간과 비용이 투입되어야 한다. 사람의 변화는 비가시성을 포함하고 있는 경우가 많아 '매출액'과 같이 명확하고 구체적으로 설정하기 어렵다. 그로 인해 사회복지사들은 프로그램의 성과목표를 모호하게 설정할 수밖에 없으며 모호한 성과측정을 달성과 측정이 용이한 성과목표를 변환할 수 밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있다. 이러한 성과측정 왜곡 행동을 최소화하려면 사회복지조직의 재정 지원주체들의 사회복지프로그램 속성에 대한 이해가 전제되어야 한다. 측정이 용이하지 않는 사회복지 프로그램에 대해 과정적 지표로 성과지표를 대체할 수 있도록 하는 것이 필요할 것으로 보인다.

셋째, 사회복지조직이 처해 있는 환경적 특성과 조직내 직급별로 상이한 프로그램 성과측정 왜곡 행동이 나타났다. 이는 프로그램 성과관리 주체에게는 의미있는 결과가 될 수 있다. 획일화된 조직·인력 관리가 아니라 조직특성별, 직급별 맞춤형 성과 관리 역량 강화가 필요하다. 집단적 수퍼비전보다는 개별 프로그램별 성과관리 및 개별적 수퍼비전으로 접근하는 것이 용이할 수 있다.

본 연구는 사회복지사의 프로그램 성과측정 왜곡 행동을 분석하고 그 결과에 따른 실천적 대안을 제시하고자 이루어졌다. 실증적 차원에서 사회복지사의 프로그램 성과측정 왜곡 행동, 조직 유형별, 직급별 성과측정 왜곡 행동의 차이점을 확인할 수 있다는 점에서 연구의 의의가 존재한다. 다만, 성과측정 왜곡 행동에 대한 기본적인 정보만을 제공하고, 성과측정 왜곡 행동의 원인을 이번 조사에 포함되지 않아 심도있는 실천적 대안을 제시할 수 없음을 본 연구의 한계이다. 이는 추후 연구를 통해 규명해야 할 부분이다.

References

- [1] Michael, J. A., Regan, K., Samples, M., Schwartz, S., & Carnochan, S. "Building Managerial and Organizational Capacity in Nonprofit Human Service Organizations Through a Leadership Development Program". *Administration in Social Work*, 35(3), 258-281. 2011. DOI: <https://doi.org/10.1080/03643107.2011.575339>
- [2] McLaughlin, J., Jordan G. "Logic Models: a Tool for Telling Your Programs Performance Story". *Evaluation and Program Planning*, 22(1), 65-72. 1999. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0149-7189\(98\)00042-1](https://doi.org/10.1016/S0149-7189(98)00042-1)
- [3] Seo, H. J., Kim, Y. R., & Lee, S. J. "A Job Analysis Study of Day Care Center Workers with Disabilities". *Korea Disability Development Institute Research Report*. 2020.
- [4] Lee, O. B., Kwon, S. A. "A Phenomenological Study of Social Workers' Difficulties in Measuring Program Performance". *Korean Social Welfare Administration*, 17(3). 163-191. 2015. DOI: <http://doi.org/10.22944/kswa.2015.17.3.007>
- [5] Bothe, J., Meier, K. J. "Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating". *Public Administration Review*, 60(2), 173-182. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1111/0033-3352.00075>
- [6] Shin, M. C., "A Study of Public Sector Performance Measurement Distortions". *SAPA News & Platform*, 3(14), 50-51. 2009.
- [7] Shin, M. "Analysis of Perception Orientation on Performance Measurement Distortion: Focusing on Public Officials of Central Administrative Agencies". *Journal of Korean Public Administration*, 19(4). 133-155. 2010. DOI: <http://doi.org/10.22897/kipajin.2011.19.4.006>
- [8] Park, S. A., Lee, Y. M. "The Paradox of Performance Management: An Empirical Study on the Origin and Influencing Factors of Performance Management Distortion". *Journal of Korean Public Administration*, 52(4). 151-176. 2018.
- [9] Choi, B. H. *An Empirical Analysis of the Sawtooth Effect in Performance Appraisal Systems*. Ph.D. Thesis, Department of Economics, Yonsei University. 2009.
- [10] Choi, S. R., Park, M. J. "Performance Management Implementation and Bureaucratic Responses: Focusing on the Ratchet Effect". *Journal of Administration*, 46(2), 135-161. 2008.
- [11] Gong, D. S., Jo, K. H., & Yoon, G. W. "A Study on the Problems and Countermeasures of Measurement/Evaluation Methods and Behavior in Measuring Individual Performance". *Korean Administrative Research*, 18(2), 59-79. 2009. DOI: <http://doi.org/10.22897/kipajin.2009.18.2.003>
- [12] Kwon, S. A. "A Study on Social Workers' Perceptions and Experiences of Social Welfare Program Performance Measurement: A Grounded Theory Analysis". *Welfare Counseling Education Research*, 6(2), 1-34. 2017.
- [13] Campbell, D. "Outcomes Assessment and the Paradox of Nonprofit Accountability". *Nonprofit Management & Leadership*. 12(3), 243-259. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1002/nml.12303>
- [14] Houchin, S., & Nicholson, H. J. "Holding Ourselves Accountable: Managing by Outcomes in Girls Incorporated". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 31(2), 271-277. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1177/08964002031002006>
- [15] Ebrahim, A. "Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning". *Administration in Social Work*. 34(1), 56-87. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1177/0899764004269430>
- [16] Christensen, R., & Ebrahim, A. "How Does Accountability Affect Mission? The Case of a Nonprofit Serving Immigrants and Refugees". *Nonprofit Management and Leadership*. 17, 195-209. 2006. DOI: <https://doi.org/10.1002/nml.143>
- [17] Smith, P. "Outcome-related Performance Indicators and Organizational Control in the Public Sector". *British Journal of Management*, 4(3): 135-151. 1993. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-8551.1993.tb00054.x>
- [18] Radnor, Z. "Hitting the Target and Missing the Point? Developing an Understanding of Organisational Gaming". In Van Dooren, W., & Van de Walle, S.(eds.), *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used*, 94-105. London, U.K.: Taylor & Francis. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-10541-7>
- [19] Dooren, V., Halligan, J., & Bouckaert, G. *Performance Management in the Public Sector*. New York, N.Y.: Routledge. 2010.
- [20] Lee, C. M., & Clerkin, R. M. "Exploring the Use of Outcome Measures in Human Service Nonprofits: Combining Agency, Institutional, and Organizational Capacity Perspectives". *Public Performance & Management Review*. 40:3, 601-624. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-10541-7>
- [21] Peter, S. "On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector". *International Journal of Public Administration*. 18(2/3), 227-310. 1995. DOI: <https://doi.org/10.1080/01900699508525011>
- [22] Weitzman, M. L. "The 'Ratchet Principle' & Performance Incentives". *Bell Journal of Economics*, 11(1), 302-308. 1980.
- [23] Choi, S. K., Hyeon, S. H. "Institutional Isomorphism and Organizational Legitimacy: A Combination of Resource Dependence Theory and Institutional Theory". *Journal of the Korean Society of Management*. 24(2), 1,029-1,050. 2011.
- [24] Meyer, J. & W. R. Scot. *Organizational Environments: Ritual and Rationality*. London: Sage. 1983.

- [26] Powell, W. *The New Institutionalism: To Appear in the International Encyclopedia of Organization Studies*. Sage Publishers. 2007.
- [27] Propper, C., & Wilson, D. "The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector". *Oxford Review of Economic Policy*. 19(2). 250-267. 2003.
<https://econpapers.repec.org/RePEc:br:cmpowp:03/073>
- [28] Hood, C. "Public Service Management by Numbers: Why Does it Vary? Where Has it Come From? What Are the Gaps & the Puzzles?". *Public Money & Management*, 27(2), 95-102. 2007.
DOI: <https://doi.org/10.1111/i.1467-9302.2007.00564.x>
- [29] Blau, P. M. *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*. University of Chicago Press. 1963.
- [30] Thiel, S., Leeuw, F. L. "The Performance Paradox in the Public Sector". *Public Performance & Management Review*. 25(3), 267-281. 2002.
DOI: <https://doi.org/10.1080/15309576.2002.11643661>
- [31] Heinrich, C. J. "Evidence-based Policy and Performance Management: Challenges and Prospects in Two Parallel Movements". *American Review of Public Administration*, 37(3), 255-277. 2007.
DOI: <https://doi.org/10.1177/0275074007301957>
- [32] Ridgway, V. F. "Dysfunctional Consequences of Performance Measurements". *Administrative Science Quarterly*. 1(2), 240-247. 1956.
DOI: <https://doi.org/10.2307/2390989>
- [33] Nam, S. H. "Descriptive Study of Performance Measurement Distortions: Focusing on the Performance Indicator Setting Process". *GRI Review*, 14(3). 121-141. 2012.

권 순 애(Sun-Ae Kwon)

[정회원]



- 2002년 2월 : 경성대학교 대학원 사회복지학과 (사회복지학석사)
- 2009년 8월 : 경성대학교 대학원 사회복지학과 (사회복지학박사)
- 2014년 3월 ~ 현재 : 창신대학교 사회복지학과 교수

<관심분야>

사회복지행정, 사회복지프로그램, 성과측정

지 은 경(Eun-Kyeong Ji)

[정회원]



- 2018년 2월 : 창원대학교 사회복지학과 (사회복지학석사)
- 2022년 3월 ~ 현재 : 창신대학교 사회복지학과 박사과정생

<관심분야>

사회복지행정, 사회복지프로그램, 비영리조직