

미국의 성과주의 예산에 입각한 보건복지사업평가

최 성 은
한국보건사회연구원 부연구위원

1. 서론

미국은 다른 나라에 비해 재정사업평가의 역사가 오래되고 잘 정착되어왔다고 할 수 있다.¹⁾ 재정사업의 성과와 예산의 연계라는 개념 정착 노력은 1950년대의 Budget and Accounting Procedures Act의 제정과 함께 구체화되기 시작하여, 1993년 제정된 '정부성과 및 결과법 (Government Performance and Result Act)' 과 함께 본격화되었다. 본격적인 성과주의 예산편성을 위하여 2004년 회계연도의 예산평가를 위한 사업평가틀인 Program Assessment Rating Tool (PART)가 개발되어 체계적인 재정사업평가를 계속해오고 있다. 우리나라에서 최근 도입되어 시행되기 시작한 각 행정부서의 자율평가 또한 PART를 기본적인 모형으로 참조하고 있다. 미국의 재정사업 평가와 PART는 해마다 각 행정부처들의 성과평가경험을 기초로 하여 평가지표에 대한 적정성 및 타당성 등에 대한 개선의견을 수렴하여 수정 보완되고 있다.

보건복지분야 사업에 대한 평가 또한 PART라는 성과평가모형을 사용하여 각 사업의 특성에 따른 다양한 성과지표에 대한 점수를 산출하는 방식으로 수행되고 있다. 이렇게 산출된 각 사업프로그램의 점수는 보건복지부(Department of Health and Human Services)가 제출하는 연간 성과보고서(performance and accountability report)에 공개되고, 평가에 따른 개선사항까지 추가하도록 하고 있으며, 평가와 예산의 연계라는 기초(Budget and Performance Integration, BPI)에 부응하도록 하고 있다. 본 고에서는 현행 미국의 보건복지분야 사업에 대한 평가 현황을 개관하고 보건복지사업평가와 성과주의 예산제도의 현안과제를 살펴보고자 한다.

2. Program Assessment Rating Tool (PART)²⁾

PART는 재정사업을 체계적이고 지속적이며

1) KDI, 재정운영시스템의 개선, 2004.

투명하게 평가하기 위하여 설정한 평가모형이다. PART는 사업전반의 운영과 관련된 특정사항, 입법적인 사항, 규제, 재원조달방식 등의 전반적 사항에 대한 개선점 도출에 주안점을 두고 있다. 평가대상이 되는 재정사업은 먼저 그 사업 유형에 따라, 정액교부금(block grant)/교부금(formula grant), 자산 및 서비스취득, 경쟁교부금(competitive grant), 연방정부사업, 신용사업, 규제, 연구개발 등으로 구분한다. 궁극적으로 PART에 의거한 재정사업의 평가는 전략적 목표와 성과목표의 설정과 관련하여 이들 목표가 잘 달성되었는지에 대한 평가이다. PART는 재정사업의 전략적 목표와 장기적 성과목표 그리고 연간 성과목표를 설정하도록 하고 있다. 성과목표의 유형은 주로 측정 가능한 목표에 대한 타겟 수치 혹은 사업의 성과를 가능할 수 있는 성과지표로 나누고 있다.

PART는 4가지 항목으로 크게 나누어지고 각 항목은 관련된 개별사항에 대한 질문으로 구성되어 있다. PART의 4가지 항목은 (1)사업의 목적과 구조, (2)전략계획, (3)사업운영, (4)사업결과로 구성되어 있다. 첫 번째 항목인 사업의 목적과 구조 항목은 사업목적의 명확성과 적절성, 사업구조의 건실함의 정도와 관련하여 사업의 구조적인 이슈를 제기하고 사업의 목적과 구조가 성과지표를 식별해 내기에 용이한가에 대한 질문으로 구성되어 있다. 2007년 현재 2006년 사업에 대하여 적용된 PART의 경우 이 첫 번째 항

목은 5가지의 질문으로 구성되어 있고 20%의 가중치를 적용받아 평가총점을 산출하는데 쓰인다.

두 번째 전략계획 항목은 장기목표를 달성하기 위한 사업계획과 접근방식에 대한 것이다. 각각의 사업프로그램은 반드시 장기목표를 명시해야 하며 이에 대한 연간 성과지표도 명시해야 한다. 이 항목은 사업의 효율성을 평가하고 사업성과 개선을 유도하고 있다. 두 번째 항목은 현재 8가지 질문으로 구성되어 있으나 규제, 자산 및 서비스 구입, 연구개발과 같은 특정사업 유형에 대해서는 특정질문이 추가되고 있다. 평가총점 산출시에는 10%의 가중치를 적용받는다.

세 번째 항목은 성과목표를 달성할 수 있도록 사업을 운영하는 것과 관련된 것들이다. 주로 운영자의 신뢰도나 기타 동업자의 성과, 관련사업과의 조화로운 운영, 효율적인 재정 운영 및 운영상의 결함 등에 대한 질문으로 이루어져 있다. 사업집행의 비용효과성 및 효율성에 관한 질문에 있어서는 사업의 비용효과성과 효율성을 측정할 수 있는 절차가 있어야만 '예'라는 응답이 가능하다. 총 7개의 개별질문과 특정사업에 대한 특정질문으로 구성된 이 항목은 평가총점 산출시 20%의 가중치를 적용받는다.

네 번째 사업결과 항목은 사업의 장기목표와 연간성과 목표 및 효율성 목표를 달성했는지 여부를 평가한다. 사업의 목표치와 실제 성과치를 보고하도록 하고 유사한 사업의 성과를 비교·

2) 본 절과 다음절은 주로 Office of Management and Budget의 Guideline과 FY2006 Performance and Accountability Report를 참조하여 작성한 것임.

해외제도 하이라이트

평가한다. 총 5개 개별질문과 특정질문으로 구성되며 평가총점 산출 가중치는 50%이다.

각 항목하의 개별 질문에 대해서는 ‘예’와 ‘아니오’의 대답과 이에 대한 점수를 부여하고, 이들 모든 점수의 총합이 특정 재정사업에 대한 평가총점이 된다. 평가총점에 따라서 재정사업 평가는 4가지로 구분되어 (재정사업이 효과적인 (effective), 약간 효과적임 (moderately effective), 적정수준임 (adequate), 비효과적임 (ineffective)) 최종 평가된다. 다만 평가총점에 관계없이 재정사업에 대한 성과지표가 없거나, 데이터가 없는 상태로 이루어진 평가에 대해서는 결과를 증명할 수 없음(result not demonstrated)으로 분류된다. 평가가 이루어진 이후에는 평가 상에서 드러난 문제점에 대한 개선을 통하여 사업의 성과를 높일 수 있도록 하고 있다. 각 사업시행 부처가

사업개선방안을 시행하고 평가결과를 예산에 반영하는 등, 사업의 성과개선을 위한 노력을 제대로 하고 있는지에 대한 점검책도 마련하고 있는데, 이는 주로 성과주의 예산(BPI)의 시행을 위한 운영방침(President’s Management Agenda, PMA) 채점표(scorecard)를 통해 이루어진다.

3. 평가와 예산의 연계 (Budget and Performance Integration, BPI)

BPI는 어떻게 생각하면 PART에 의거한 평가를 사용하여 재정사업의 성과를 개선하고 보다 효과적이며 효율적인 사업에 더 많은 재원을 투입하려는 자원배분상의 원칙이라고 할 수 있다. BPI 점수표는 분기별로 작성되는 운영방침

표 1. PART의 구성요소

재정사업유형	평가 항목	목표	평가
1. 정액교부금/교부금 (Block/Formula Grant)	1. 사업의 목적과 구조 (Program Purpose and Design) 2. 전략계획 (Strategic Planing) 3. 사업운영 (Program Management) 4. 결과(Results)	1. 전략목표 2. 성과목표 - 성과지표 - 타겟 - 장기성과 목표 - 연간성과 목표	1. 효과적임(effective) 2. 약간 효과적임 (moderately effective) 3. 적정수준임 (adequate) 4. 비효과적 (ineffective) 5. 결과를 증빙할 수 없음(results not demonstrated)
2. 자산 및 서비스취득 (Capital Assets and Service Acquisition)			
3. 경쟁교부금 (Competitive Grant)			
4. 신용사업(Credit)			
5. 연방정부사업 (Direct Federal)			
6. 규제(Regulatory-based)			
7. 연구개발 (Research & Development)			

Social Services Highlight

(President’s Management Agenda, PMA) 점수표의 한 부분이다. 이 PMA 점수표는 녹색, 적색, 노란색을 점수로 배정하는데, 녹색은 방침이 성공적으로 달성되었다는 표시이며, 적색은 만족

스럽지 못한 결과를 의미하고, 노란색은 판단이 어려운 경우에 해당한다. BPI의 점수배정 기준은 다음의 <표 2>와 같다.

표 2. BPI 점수배정 기준

녹 색	노 란 색	적 색
1. 상급관리자들이 성과와 예산을 연계하는 보고서검토회의를 적어도 분기별로 함. - 사업 성과평가 결과를 통해 세운 사업성과 개선계획의 목표와 효율성 개선을 달성함. 2. 전략계획이 결과위주의 목표를 포함하고 있음. - 예산과 성과보고서가 PART상의 지표를 사용하고 있으며, 1번 정보에 초점을 맞추고 있음. 3. 관리자금 및 전 인력의 60%이상에 대한 성과평가 및 포상제도가 구비되어 있음. 포상제도는 기관의 목표 및 결과물과 잘 연계되어 있음. - 각자의 업무에 대한 적절한 성과 책임을 지움. - 성과를 다양한 수준으로 차별화 하고 있음. - 대상자의 성과에 따른 결과를 제시하고 있음. - 성과에 따른 포상에 대해 분명한 기대와 의사소통이 가능하다는 증거가 있음. - 관리자금에서 직원의 성과를 효율적으로 계획, 관리 및 평가하고 있음을 증명하고 있음.	1. 상급관리자들이 성과와 예산을 연계하는 보고서검토회의를 적어도 분기별로 함. - 사업 성과평가로 얻은 정보를 사업개선에 반영함. 2. 전략계획이 결과위주의 목표를 포함하고 있음. - 예산과 성과보고서가 PART상의 지표를 사용하고 있음. 3. 장점에 기초한 평가계획과 포상제도를 실행하였음. 포상제도는 기관의 목표 및 결과물과 잘 연계되어 있음. - 각자의 업무에 대한 적절한 성과 책임을 지움. - 성과를 다양한 수준으로 차별화하고 있음. - 관리자금의 성과에 따른 결과를 제시하고 있음. - 공정하며 투명한 성과평가와 포상제도를 시행하고 있음. - 관리자들이 역할수행을 잘 할 수 있음. - 성과평가에 대한 직원의 참여와 피드백이 있음. - 궁극적으로는 전직원에게로 성과평가 및 포상제도를 확대하	1. 사업관리에 관한 의사결정 시에 성과평가를 고려하는 정규적인 과정이 없음. 2. 전략계획이 너무 많은 목표를 포함하고 있어 우선순위에 대한 분명한 강조가 부족함. - 성과지표가 PART의 기준을 충족하지 못함. 3. 성과평가계획이 기관의 목표와 잘 연계되어 있지 않음. - 성과를 다양한 수준으로 차별화하는데 효과적이지 않음. - 성과에 따른 결과를 제시하고 있지 않음. 4. 성과목표를 달성하기 위한 비용전액을 추정할 수 있는 체계적인 방법이 없음. 5. 50%이하의 사업이 적어도 한개 이상의 효율성 지표를 사용함. 6. 혹은 PART평가결과를 반

〈표 2〉 계속

녹 색	노 란 색	적 색
- 성과평가시스템과 급여를 연계할 준비를 갖추. - 궁극적으로는 전직원에 대한 성과평가 및 포상제도로 확대하기 위해 노력하고 있음. 4. 성과목표를 달성하기 위한 비용전액을 예산과 성과보고서에 제시하고 있고 성과목표를 변경할 경우 한계비용을 정확하게 추정할 수 있음. 5. 모든 평가사업에 대하여 적어도 한개 이상의 효율성 지표를 사용함. 6. 그리고 PART평가결과를 반영하여 사업개선 하는 방향을 추구하며 예산요청, 운영계획 등에 성과점수를 사용하여 타당성을 제시함. - 2년 동안 10%이하의 사업이 결과를 증명할 수 없음이라는 평가를 받음.	기 위해 노력하고 있음. 4. 예산과 성과보고서에 성과목표를 달성하기 위한 비용전액을 제시함. 5. 50%이상의 평가사업에 대하여 적어도 한개 이상 효율성 지표를 사용함. 6. 그리고 PART평가 결과를 반영하여 사업개선 방향을 추구하며 예산요청, 운영계획 등에 성과점수를 사용하여 타당성을 제시함. - 2년 동안 50%이하의 사업이 결과를 증명할 수 없음이라는 평가를 받음.	영하여 사업개선을 하는 방향을 추구하며 예산요청, 운영계획 등에 성과점수를 사용하여 타당성을 제시하지 않음. - 2년 동안 50%이상의 사업이 결과를 증명할 수 없음이라는 평가를 받음.

자료: OMB, PART guideline.

4. 보건복지분야 사업의 평가

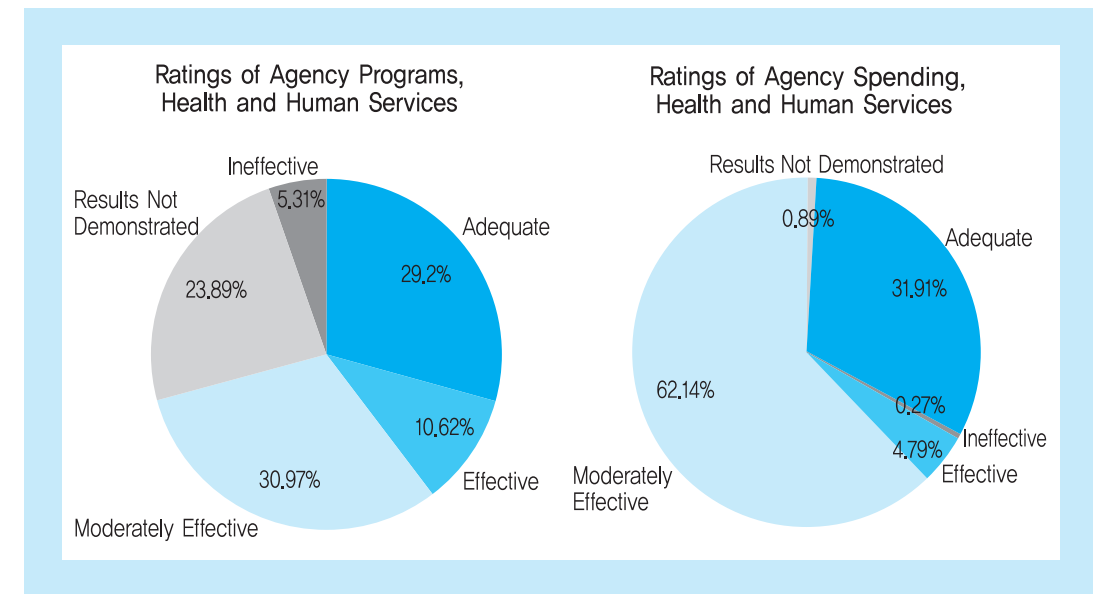
보건복지분야의 사업평가는 주로 보건복지부의 각 산하단체 사업에 대한 평가가 주를 이루고 있다. 이들 산하단체로는 아동가족부(Administration for Children and Families, ACF), 고령화본부(Administration on Aging, AOA), 의학연구원(Agency for Healthcare Research and Quality, AHRQ), 독성물질연구원(Agency for Toxic Substances and Disease Registry, ATSDR),

질병예방센터(Centers for Disease Control and Prevention, CDC), 의료보험센터(Centers for Medicare and Medicaid Services, CMS), 식약청(Food and Drug Administration, FDA), 보건원(Health Resources and Services Administration, HRSA), Indian Health Service(IHS), 국립보건원(National Institutes of Health, NIH), 약물정신보건원(Substance Abuse and Mental Health Services Administration, SAMHSA)이 있다. 이들 기관 주관의 개별 보건복지사업에 대하여 재정

사업과 지출수준 및 예산에 대한 평가가 진행된다. 2006 회계연도의 보건복지 분야 재정사업에 대한 평가결과는 총 113개의 프로그램평가에서 비교적 효과적(35개 사업), 적절함(33개 사업)이 50%이상을 차지하였고, 결과를 증빙할 수 없음(27개 사업), 효과적임(12개 사업), 비효과적임(6개 사업)이 나머지를 차지하였다. 이를 예산 및 지출수준의 측면에서 보았을 때 전체 평가예산 692,353백만 달러 중 비교적 효과적임(\$430,199백만), 적절함(\$220,934백만), 결과를 증빙할 수 없음(\$6,192백만), 효과적임(\$33,190백만), 비효과적임(\$1,838백만)으로 약 98%의 평가대상 지출액이 적정수준 이상으로 평가되었다.

사업평가를 위한 사업성과지표는 크게 결과지표(outcome measures), 생산지표(output measures), 효율성지표(efficiency measures)로 나뉜다. 결과지표는 사업수행의 결과를 측정하는 것으로 재정사업에 대해서는 외부적인 결과이면서 수혜자나 일반대중에게는 직접적인 중요성을 가지는 것으로 정의된다. 결과지표는 주로 사업의 목표나 전략적 목표와 연관성이 있다. 생산지표는 주로 내부적인 사업수행과 관련이 있는 것으로 수혜자나 일반대중에게 전달되는 서비스나 산물을 측정하는 것이다. 효율성지표는 결과에 있어서의 효율성, 생산물에 있어서의 효율성, 혹은 투입물에 대한 효율성인가에 따라 결

그림 1. 보건복지분야 재정사업의 평가



자료: OMB, FY2006 Performance and Accountability Report.

해외제도 하이라이트

과효율성지표(outcome efficiency measures), 생산효율성지표(output efficiency measures), 투입효율성지표(input productivity measures)로 나뉜다. 결과효율성지표는 사업의 결과와 관련된 효율성의 개선을 포착할 수 있는 지표여야 하며, 수혜자에 대한 혜택이 반드시 고려되어야 한다. 생산효율성지표는 사업의 생산물과 관련된 효율성 개선을 측정할 수 있어야 하고 효율적인 자원의 사용이라는 측면을 반드시 반영할 필요가 있다. 투입효율성지표는 투입물에 대한 결과나 생산물의 비율을 측정한다.

개별보건사업의 평가는 사업의 목표 및 전략적 목표와 이의 성과를 측정할 수 있는 성과지표의 개발과 측정에 따른 점수부여로 이루어지고 할 수 있다. <표 2>와 <표 3>에서 각각 주요 보건분야 사업과 복지분야 사업의 평가에 대한 성과지표와 2006년 회계연도의 성과평가결과를 요약하여 제시하였다. 개별보건복지사업의 평가에 있어서 문제점으로 부각되고 있는 부분은 주로 성과지표와 관련된 것들이다. 우선, 보건복지분야 사업은 사업 주체가 주정부나 지방정부인 경우가 많고 이들이 사업의 시행과 재원을 결정하는 경우가 많기 때문에 보건복지부가 사업의 성과를 컨트롤할 수 없는 경우가 종종 발생할 수 있다. 즉, 사업성과에 외부요인이 많은 영향을 미칠 수 있다는 것이 사업의 평가와 나아가 예산 반영에 있어 문제가 될 수 있다.

또한, 평가는 주정부나 지방정부, 비영리법인 및 민간복지단체, 대학 및 연구기관 등 다양한 주체로부터 데이터를 수집하는 과정을 통해 이

루어지고 있는데, 사업에 따라서는 이러한 데이터의 수집과정과 보도가 제 3자 집단에 의존하는 경우도 있어 성과평가를 위한 데이터 상에 시차가 발생하는 요인이 되기도 한다. 또한 성과데이터가 연간 수집되지 않는 경우도 있고 어떤 경우는 연간 데이터가 부재한 경우도 있어 문제가 되기도 한다. 따라서 보건복지부는 사업의 목적과 전략적 목표를 설정함에 있어서 신뢰할 수 있는 성과 데이터를 수집할 수 있는가 하는 점을 반영하여 데이터 수집과정 및 목표설정 과정을 개선해 나가고 있다. 물론 이러한 개선노력은 이에 드는 비용과 효과를 고려하여 진행될 필요가 있다.

현재 평가에 사용되고 있는 성과데이터는 주로 통계조사나 수혜자조사를 통해 수집되고 있다. 수혜자조사의 경우는 수혜자로부터 얻은 정보의 신뢰도 확인을 위한 부서를 두어 조사데이터의 신빙성을 확보하도록 하고 있다. 중앙부서와 각 프로그램 시행부서가 자료의 완결성 및 과거자료와의 지속성을 검토하여 평가결과에 미칠 수 있는 변화 등을 검토하고 있다.

5. 맺음말

본 고에서는 미국의 성과주의 예산과 관련된 재정사업평가 프로그램인 PART와 이에 의거한 보건복지분야사업의 평가를 개괄적으로 살펴본다. 비교적 성과평가가 발달된 미국의 경험은 최근에 들어 성과주의 예산과 재정사업의 성과

Social Services Highlight

표 2. 미국 보건사업 평가(FY2006)

사업명	주관부서	사업유형	평가지표	평가결과	예산(백만)
Global Immunization	CDC	정액교부금/교부금	1. endemic wild polio virus 보유국수 2. 홍역관련 치사인구 3. 자국산홍역건수 4. 직접보조비용의 연간예산 대비 비중	효과적	\$144
Substance Abuse Prevention and Treatment Block Grant	SAMHSA	경쟁교부금	1. 약물사용감소환자비율 2. 약물사용예방 프로그램 참여자의 한 달 전 비교 개선비율 3. 예방프로그램 참여자의 약물사용의 피해에 대한 인지도 4. 수혜자수	비효과적	\$1,757
Health Centers	HRSA	경쟁교부금	1. 신규/확장 시설의 수와 환자수 2. 최저생계비 200%이하 소득가구의 시설사용수와 사용비율 3. 시설내 저체중 유아출산 비율을 6.53%로 감소 4. 시설이용환자 일인당 평균비용 유지	효과적	\$1,785
Children's Mental Health Services	SAMHSA	경쟁교부금	1. 6개월 치료환자의 상태개선도가 30% 이상이 되는 시설의 비율 2. 연방정부 지원이후 5년간 서비스지속 비율 3. 입원환자의 평균 입원일수 감소 수	비교적 효과적	\$104
Medicaid	CMS	정액교부금/교부금	1. 부적정 지급율 2. 의료시설 이용 용이성과 질적 향상이 이루어진 주의 수 3. 프로그램 수혜자 비율 4. 재가서비스 혜택을 받은 수혜자 비율 5. 총 수술건수 대비 예산 중립도를 달성한 비율	적절함	\$180,625
Medicare	CMS	연방정부사업	1. 수술실 감염방지를 위한 항생제 사용 시기 적정화를 통한 수혜자 건강보호 2. 재무지표 평가 유지 3. 감기예방주사 접종 수혜자비율 4. 콜센터 무료전화에 대한 인식비율 5. 부적정 지급율 감소 6. 당뇨시력검사를 받는 당뇨병자 비율 7. 부적정 메디케어 계약자 비율 8. 헤모글로빈 A1c와 콜레스테롤 테스트 비율의 증가	비교적 효과적	\$324,879

표 3. 미국 복지사업 평가(FY2006)

사업명	주관부서	사업유형	평가지표	평가결과	예산(백만)
Temporary Assistance for Needy Families(TANF)	ACF	정액교부금 /교부금	1. 이후 2분기까지 지속적으로 일하는 성인 수혜자비율의 증가 2. 성인수혜자당 연간 비용 3. 기혼자 가정 아동 비율 증가 4. 프로그램 수혜가정의 노동참여율 50%를 충족하는 주 5. 일하는 성인 수혜자의 급여증가비율 증진	비교적 효과적	\$17,059
Aging Services Program	AOA	정액교부금 /교부금	1. 수혜자수 2. 농촌지역 수혜자 비율을 농촌지역 노령자 비율보다 10% 높게 증가시킴 3. 주별 빈곤층 수혜자 참여수 4. 장기간 혜택을 줄 수 있다고 보고하는 도우미 비율 5. 도우미수	비교적 효과적	\$1,393
Child Welfare Services	ACF	정액교부금 /교부금	1. 2010년까지 9개의 주가 아동학대와 아동유기로부터 아동을 보호하는 안전성과지표에 협조함 2. 사업개선계획을 완료한 주에 대하여 매년 아동의 안정적 생활환경 조성을 마련하지 못한 경우 범칙금 면제 3. 1년 이상 된 위탁아동에 대한 계획이 부재하거나 결정되지 않은 비율 감소 4. 주정부 사업개선계획의 진행과정에 대한 승인시간 축소	비교적 효과적	\$287
Child Care and Development Fund	HHS	정액교부금 /교부금	1. 부양아동이 있는 TANF대상 가구가 아동보육 상의 어려움으로 인해 노동참여 조건으로부터 면제되는 비율 감소 2. 아동보육보조를 받는 가구와 아동을 대상으로 한 시설이나 보육원의 비율을 증가 3. 최저생계비 150%이하 가정의 3-5세 아동의 정규적인 시설협조 수혜율 증가	비교적 효과적	\$4,977

(표 3) 계속

사업명	주관부서	사업유형	평가지표	평가결과	예산(백만)
Head Start	ACF	경쟁교부금	1. 어린이 단어능력배양 프로그램 비율의 증가 2. 일주에 세 번 이상 유치원 전 아동에게 책 읽어 주는 부모 비율증가 3. 대인관계능력 배양 프로그램 비율 증가 4. 의료 검사를 마친 early head start 아동비율 증가 5. 아동교육관련 학위를 가진 교사비율 증가	비교적 효과적	\$6,782
Social Services Block Grant	HHS	정액교부금 /교부금	주정부의 행정비용 감소노력	결과가 증명되지 않음	\$1,700
Low Income Home Energy Assistance Program	HHS	정액교부금 /교부금	1. 60세 이상의 가구원이 있는 수혜가구에 대한 수혜타겟지표 점수를 높임 2. 5세 이하의 부양아동이 있는 수혜가구에 대한 수혜타겟지표 점수를 높임 3. 행정비용 \$100당 수혜가구 비율 증가	결과가 증명되지 않음	\$2,161

평가 등이 진행되기 시작한 우리나라에 많은 기초를 제공해왔다. 보건복지분야 재정사업의 평가는 사업주체가 개별 지자체인 경우가 많아 일괄적인 평가와 자료수집 등에 어려움이 많고, 평가가 주로 수혜자에 대한 자료에 의존하는 경우

가 많다. 자료의 신빙성에 대한 검증부서를 따로 두는 등 평가의 신빙성을 제고하는 미국 평가제도는 우리가 당면한 재정사업평가에 유익한 시사점을 제공하고 있다. [GSST](#)