

# 미 연방정부의 연구개발 프로그램 성과관리: PART(Program Assessment Rating Tool)를 중심으로

한국과학기술기획평가원 선임연구원 손병호([bhson@kistep.re.kr](mailto:bhson@kistep.re.kr))

## 1. PART의 도입배경 및 목적

미 의회는 1993년 정부성과결과법 (GPRA: Government Performance Results Act)<sup>1)</sup>을 제정하였는데, 이는 당시에 비효율적이고 비효과적인 것으로 불신의 대상이 되었던 연방정부 프로그램 관리에 대한 책무성 (Accountability)을 제고하고자 하는 의회의 노력을 반영한 것이었다. 또한 정부성과결과법 (이하 GPRA)은 연방정부기관에 의해 이루어진 실질적 결과에 초점을 두어 성과를 예산과정과 연계함으로써 정부운영을 개선하고자 하는 초당적 노력의 결과였다고 평가할 수 있다 (이장재 외, 2003).

그러나 최근 들어 “GPRA의 시행을 통해 산출되는 연방정부 프로그램 성과정보가 각 연방정부기관의 프로그램 관리나 예산결정 및 자원배분에의 활용이 적다<sup>2)</sup>”는 비판이 제기되었다 (OMB: Office of Management and Budget, 2001). 또한 GPRA 시행을 통해 만들어진 각 정부기관의 성과지표 (Performance Measures)들이 아직 잘 정의가 안 되어 있고 모호하며, 의미 없는 지표들이 너무 많으며 예산 결정과 직접 관련이 없는 사람들에 의해 만들어진다는 비판도 제기되었다 (Executive Office of the President, 2003). 실제로 현재 각 연방정부기관들은 매년 13,000 페이지가 넘는 성과계획을 만들고 있지만, 대부분은 예산결정과정에서 무시되고 있다 (Executive Office of the President, 2003).

현 부시 행정부는 이러한 GPRA의 문제점을 개선하여 그 이행을 촉진하기 위해 2001년에 발표한 “대통령의 관리 의제 (The President’s Management Agenda)<sup>3)</sup>의 주요 정책 중의 하

---

1) GPRA의 도입 배경, 주요 내용, 각 부처의 보고서 작성 사례, 연방연구시스템에 대한 영향 등에 관한 자세한 사항은 이장재 외, 「미 연방연구시스템에 대한 정부성과결과법(GPRA)의 영향 분석」, KISTEP 연구보고서, 2003.을 참조하기 바란다.

2) 2001년 의회 일반회계국 (GAO: General Accounting Office)의 연방정부기관 관리자들을 대상으로 한 서베이 결과에 의하면 연방기관 프로그램 관리자들의 대부분은 자원배분시 프로그램 성과정보를 무시하고 있는 것으로 나타났다 (OMB, 2001). 서베이 대상이 된 28개 연방기관 중 프로그램 관리자들의 50% 이상이 성과정보를 자원배분시 “많이” 또는 “매우 많이” 사용하는 것으로 나타난 곳은 6개 기관에 불과하며, 40% 미만의 프로그램 관리자들이 성과정보를 자원배분시 “많이” 또는 “매우 많이” 사용하는 것으로 나타난 기관은 11개 기관이었다.

3) 이는 정부개혁과 관련하여 정부의 성과를 개선하기 위해 필수적인 것으로 인지되는 14가지 분야 (이중 5개가 범부처 차원임)에서의 문제점을 지적하고 그 해결을 위한 정책입안을 소개하고 있는데, “성과와 예산과의 연계강화”는 인적자원의 전략적 관리, 자금지원에서의 경쟁 촉진, 재무적 성

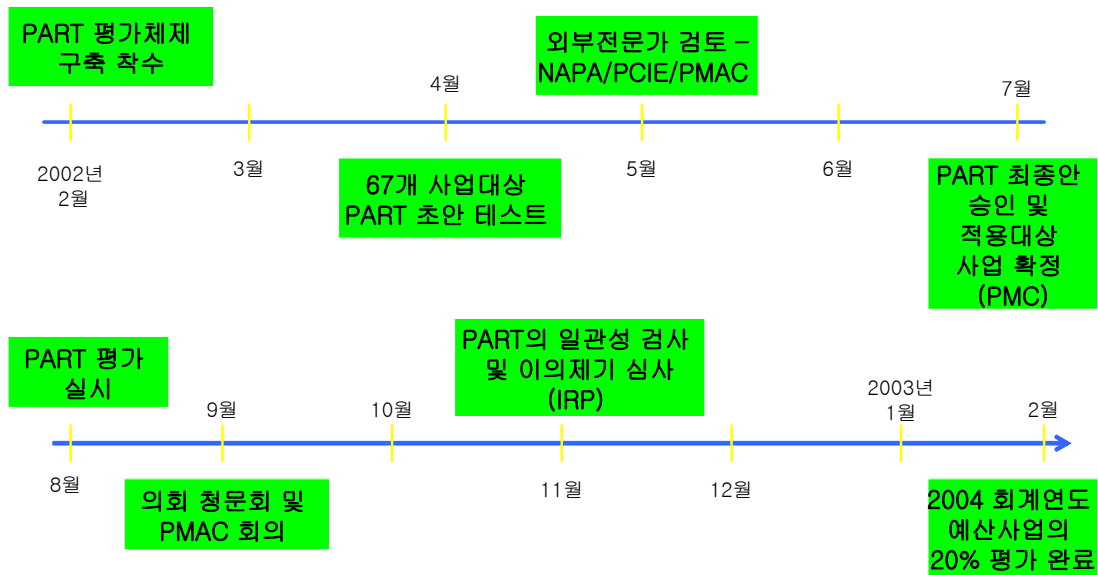
나로 “성과와 예산과의 연계강화 (Budget and Performance Integration)”를 천명하였다 (OMB, 2001). 동 정책을 통해 현 부시 행정부는 연방정부 사업의 성과를 각 기관별 예산과 연계시킬 것을 최우선 목표로 삼고 있으며, 이를 위해 2003 회계연도 예산부터 선정된 사업에 대해 성과기반예산 (Performance Based Budgeting)을 수행할 것이라는 것을 밝히고 있다.

이러한 현 부시행정부의 “성과와 예산과의 연계 강화” 정책을 추진하기 위해 백악관 관리예산실 (이하 OMB)은 자체 시행령으로 2002년부터 "Program Assessment Rating Tool (이하 PART)"를 도입하였다. PART는 OMB에서 연방정부에서 추진하는 공공 프로그램을 보다 객관적이고 일관성 있게 비교 평가하기 위한 Tool로 일련의 질문항목으로 구성되어 있으며, 실증자료에 기반한 판단과 객관적인 자료에 근거한 평가를 강조하고 있다. PART 평가는 기본적으로 연방정부 공공 프로그램의 예산결정, 관리, 프로그램 설계의 문제점 개선, 성과측정 및 책무성 강화를 목적으로 하고 있으며, GPRA를 보다 용이하게 추진할 수 있도록 그 이행을 촉진하는 목적도 가지고 있다 (OMB, 2003). 그러나 기존의 GPRA의 성과지표들은 PART 평가시 출발점은 될 수 있으나, PART 작성 가이드라인에 따라 특히 결과 (Outcome)에 초점을 두도록 조정되어야 한다 (OMB, 2003). 즉, GPRA에 의해 각 연방부처들이 작성하는 성과계획 (Performance Plan)과 성과보고(Performance Report)에 제시되는 성과지표들 중 불필요한 지표는 삭제하고 PART에서 사용되는 새로운 지표는 포함되어야 한다 (OMB, 2003).

<그림 1>은 PART의 도입 및 개발과정을 보여주고 있는데, 2002년에는 2004 회계연도 예산사업의 20%를 PART에 의해 평가하였으며, 매년 PART에 의해 평가되는 연방정부 프로그램을 20%씩 증가시켜 2006년까지 모든 프로그램을 PART에 의해 평가할 계획이다.

---

과 제고, 전자정부 확대와 함께 5개 범부처 차원의 정책(Government-wide Initiatives) 중 하나이다.



NAPA: National Academy of Public Administration, PCIE: President's Council on Integrity and Efficiency  
 PMAC: Performance Measurement Advisory Council, PMC: President's Management Council  
 IRP : Interagency Review Panel

자료: Executive Office of the President, 「Budget of the United States: FY 2004」, 2003.

<그림 1> PART의 도입 및 개발과정

## 2. PART의 구성 및 운영체제

### 1) PART의 구성 및 프로그램 유형

PART는 크게 ① 프로그램 목적 및 설계 (Program Purpose and Design), ② 전략적 기획 (Strategic Planning), ③ 프로그램 관리 (Program Management), ④ 프로그램 성과 및 책무성 (Program Results/Accountability) 등 4개 부문으로 나누어 부문별로 여러 개의 질문항목들로 구성되어 있다 (OMB, 2003). ① 프로그램 목적 및 설계 부문에서는 프로그램 목적이 명확하고 다른 프로그램과 중복성이 없게 잘 설계되었는가를 평가하며, ② 전략적 기획 부문에서는 각 부처들이 프로그램의 연간 및 최종목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 가지고 있는가를 평가한다. 그리고 ③ 프로그램 관리 부문에서는 각 부처들의 프로그램 성과개선 노력, 재무관리, 프로그램 진행상황 점검 등 프로그램 관리 노력과 정도를 평가하며, ④ 프로그램 성과 및 책무성 부문에서는 전략적 기획에서 제시된 프로그램 성과 목표를 달성하였는지를 평가한다 (<표 1> 참조).

<표 1> PART의 4개 부문 및 설명

부문	설명	낮은 점수의 예	높은 점수의 예
프로그램 목적 및 설계 (가중치: 20%)	프로그램 목적이 명확하고 다른 프로그램과 중복성이 없게 잘 설계되었는가를 평가	<에너지부 ATP> 필요성이 명확하지 않고 민간부문에서 유사한 연구를 수행	<복지부 Health Center> 목적이 명확하고 이해관계자들이 공유하고 있음
전략적 기획 (가중치: 10%)	각 부처들이 프로그램의 연간 및 최종목표와 이를 측정할 수 있는 성과지표를 가지고 있는가를 평가	<법무부 사이버 범죄> 장기적 및 연간 성과목표가 없음	<에너지부 핵안전시설> 10년간 계획 및 우선과제가 설정되어 있음
프로그램 관리 (가중치: 20%)	각 부처들의 프로그램 성과개선 노력, 재무관리, 프로그램 진행상황 점검 등 프로그램 관리 노력과 정도를 평가	<에너지부 가스탐사/생산> 비용, 일정 및 성과를 추적하는 시스템 부재	<사회안전청 노인보험> 철저한 재무관리 및 실제 비용 산정시스템 실행
프로그램 성과 및 책무성 (가중치: 50%)	전략적 기획에서 제시된 프로그램 성과 목표를 달성하였는지를 평가	<마약통제정책청의 청소년 마약금지 홍보> 홍보가 청소년 마약관련 행위에 미치는 영향에 관한 직접적 증거가 없음	<상무부 일기예보 서비스> 일기예보의 정확성 및 적시성 증가

<자료원>: Executive Office of the President, 「Performance and Management Assessments: Budget of the United States: FY 2004」, 2003.

① 프로그램 목적 및 설계, ② 전략적 기획 및 ③ 프로그램 관리 부문의 질문항목들은 예/아니오로 답하게 구성되어 있으며, ④ 프로그램 성과 및 책무성 부문의 질문 항목들은 4등급(yes, large extent, small extent, and no)으로 답하게 구성되어 있다. 부문별 질문항목에 대한 답변은 부문별로 0에서 100까지의 점수로 산정이 되는데, 이 때 질문항목간의 가중치(합계가 100임)는 동일하게 부여하는 것이 원칙이다<sup>4)</sup>. 이렇게 산정된 부문별 점수는 <표 1>에 제시되어 있는 부문별 가중치를 반영하여 최종적으로 종합점수(0에서 100)가 산출되며, 이에 따라 각 프로그램의 PART 평가결과는 크게 5개 등급 (Effective, Moderately Effective, Adequate, Results Not Demonstrated, Ineffective)으로 구분된다. 수용할만한 성과지표를 가지고 있지 않거나 성과정보가 수집되지 않은 프로그램은 "Results Not Demonstrated"로 평가된다.

한편, PART 평가에서는 대상이 되는 연방정부의 공공 프로그램들을 크게 7개 유형으로 나누고 각 유형별로 적용되는 특정 질문들이 공통된 질문들 이외에 4개 부문별로 추가되어

4) 즉 한 부문의 질문항목이 5개인 경우, 항목별 가중치는 20%가 되는 것이 원칙이다. 단 사용자가 특정 항목을 강조하기 위해 가중치를 바꿀 수 있는데, 이 경우에는 부문별 점수산정을 조작하는 것을 방지하기 위해 반드시 질문항목에 답하기 전에 가중치가 조정되어야 한다. 또한 사용자가 특정 질문항목이 해당 프로그램에 적합하지 않은 경우에는 "Not Applicable"로 답하고 이 질문항목에 가중치를 부여하지 않을 수 있다. 그러나 이 경우에는 그 이유를 반드시 제시해야 한다.

있는데, 이는 프로그램 간의 비교평가가 가능하도록 공통된 질문항목을 구성하는 것에 추가하여 프로그램 유형별 특징과 성격을 반영하고자 하는 시도인 것으로 해석된다.

<표 2> PART 대상 연방정부 공공프로그램의 유형

프로그램 유형	설명 및 예
Direct Federal Programs	- 연방정부 공무원들에 의해 직접 서비스가 제공되는 프로그램 (예) 국무부의 비자 및 상담 서비스
Competitive Grant Programs	- 공모에 의한 경쟁방식에 의해 자금이 지원되는 프로그램 (예) 보건복지부의 Health Centers
Block/Formula Grant Programs	- 특정 지역정부나 기관에 일괄방식으로 자금을 지원하는 프로그램 (예) 보건복지부의 Ryan White Program
Regulatory Based Programs	- 규제를 통해 목적을 달성하는 프로그램 (예) 농무부의 식품안전 및 검사 서비스
Capital Assets and Service Acquisition Programs	- 목적을 달성하기 위해 자본재(토지, 장비, 지적재산권 등)의 획득/개발 또는 서비스(보수, 정보기술)의 구입이 주요 수단이 되는 프로그램 (예) 국방부의 Shipbuilding
Credit Programs	- 융자, 신용대부 등을 통해 지원되는 프로그램 (예) 수출입 은행의 장기 보증 프로그램
R&D Programs	- 지식의 창출 또는 시스템/방법/기술의 창출을 위해 지식을 적용하는 프로그램 (예) 에너지부의 태양에너지, 항공우주국의 화성탐사 프로그램

대부분의 연방정부 프로그램들은 위의 7개 유형 중의 하나로 구분되어 진다. 그러나 경쟁 방식에 의해 지원되는 연구개발 프로그램, 연구시설/장비구축 프로그램 등과 같이 7개 유형들 중 2개 이상에 관련된 프로그램들도 있다. 이러한 연구개발 프로그램들에게 적용되는 PART 질문항목들은 Competitive Grant Programs와 Capital Assets and Service Acquisition Programs에 해당되는 PART에서 관련된 질문에 추가적으로 답을 하도록 설계되어 있다. <표 3>은 연구개발 프로그램에 적용되는 PART의 질문항목 내용을 보여주고 있다<sup>5)</sup>.

5) 질문항목별 답변에 대한 구체적인 기준, 필요한 증거나 자료 등에 대한 구체적인 사항은 OMB, 「Completing the PART for the FY2005 Review Process」, 2003.을 참조하기 바란다.

<표 3> 연구개발 프로그램에 적용되는 PART 질문항목 내용

부 문	질문항목
1. 프로그램 목적 및 설계	1.1 목적이 명확한가? 1.2 구체적이고 현존하는 문제나 관심 또는 요구를 다루고 있는가? 1.3 다른 연방부처/지방정부/민간 등에서 수행하고 있는 노력과 중복되지 않도록 설계되었는가? 1.4 프로그램의 효과성 또는 효율성을 제한하는 주요 결점이 없도록 설계되었는가? 1.5 자금이 의도된 수령자에게 지원될 수 있도록 프로그램 목표가 효과적으로 설정되어 있는가?
2. 전략적 기획	2.1 결과(outcomes)에 초점을 두고 프로그램 목적을 반영한 몇 개의 구체적인 장기 성과지표를 가지고 있는가? 2.2 도전적인 목표수준과 이를 장기간에 걸쳐 측정할 시간 계획을 가지고 있는가? 2.3 프로그램의 장기 성과목표 달성을 위한 연도별 진척 상황을 점검할 수 있는 몇 개의 구체적인 연간 성과지표를 가지고 있는가? 2.4 연간 성과지표에 대한 기준 목표수준과 도전적인 목표수준을 가지고 있는가? 2.5 모든 협력자(자금수여자, 계약자, 비용분담 협력자, 다른 정부협력자 등 포함)들이 프로그램의 연간 또는 장기 목표달성을 위해 헌신하는가? 2.6 프로그램 개선을 지원하고 효과성과 적절성을 평가하기 위해 정기적으로 또는 필요에 따라 질 높은 독립적인 평가가 이루어지는가? 2.7 예산요구가 연간 및 장기 성과목표 달성도와 구체적으로 연계되어 이루어지는가? 필요한 자원이 프로그램 예산에 완전하고 명료한 방식으로 제시되는가? 2.8 전략적 기획 상의 결점을 수정하기 위한 의미 있는 조치를 취하고 있는가? 2. RD1* 프로그램의 잠재적 기대효과를 평가하고 비슷한 목표를 가진 다른 프로그램들과 비교를 하는가? 2. RD2* 예산요구와 자금지원결정을 위해 우선순위 설정과정을 사용하고 있는가? 2. CA1** 보다 나은 성과를 산출하기 위해 다른 대안에 대하여 비용, 일정, 위험도, 성과목표 등의 측면에서 최근 의미 있는 분석을 수행하고 있는가?
3. 프로그램 관리	3.1 신뢰할만한 성과정보를 정기적으로 수집하고 이를 프로그램 관리나 성과개선을 위해 사용하는가? 3.2 연방부처 관리자들과 프로그램 협력자들이 비용, 일정 및 성과 결과에 대해 책임의무를 이행하고 있는가? 3.3 자금이 시의적절하게 충당되고 의도된 목적을 위해 쓰여지는가? 3.4 프로그램 실행시 효율성과 비용효과성을 측정하고 달성하기 위한 절차(예: 경쟁적 자금지원/비용 비교, IT 개선, 적절한 인센티브 등)를 가지고 있는가? 3.5 관련된 프로그램들과 효과적으로 협력하고 조정하는가? 3.6 프로그램에 대한 확고한 재무관리가 실행되고 있는가? 3.7 프로그램 관리 상의 결점을 해소하기 위한 의미있는 조치를 취하였는가? 3. CO1*** 과제의 질과 우수성 평가를 포함하는 명확한 경쟁방식에 의해 자금이 지원되는가? 3. CO2*** 자금 수혜자에 관한 충분한 지식을 제공하는 관리체계가 실행되고 있는가? 3. CO3*** 매년 자금 수혜자의 성과자료를 수집하고 이를 투명한 방식으로 국민들에게 공개하는가?

	<p>3. CA1** 프로그램이 명확하게 정의된 도달가능한 목표, 능력/성과 특징 및 적절하고 신뢰할만한 비용/일정 목표를 유지하는 것에 의해 관리되는가?</p> <p>3. RD1* 프로그램 질을 유지하기 위한 자원배분과 관리과정이 이루어지고 있는가? (연구개발 프로그램 중 Competitive Grants 프로그램이 아닌 프로그램에 적용됨)</p>
<p>4. 프로그램 성과 및 책무성</p>	<p>4.1 장기적 성과목표를 달성하는데 있어 적절한 진척이 이루어지고 있는가?</p> <p>4.2 연간 성과목표를 달성하고 있는가?</p> <p>4.3 프로그램 목표를 달성하는데 있어 매년 효율성과 비용효과성이 제고되고 있는가?</p> <p>4.4 다른 부처, 지방정부, 민간 등에서 추진하는 유사한 목적을 가진 다른 프로그램에 비해 성과가 좋은가?</p> <p>4.5 프로그램이 효과적이고 결과를 달성하고 있다는 것을 증명하는 질 높은 독립적인 평가가 있는가?</p> <p>4. CA1** 정해진 예산한도와 일정 내에서 프로그램 목표가 달성되었는가?</p>

주 \* : 연구개발 프로그램에게만 적용되는 질문항목

\*\* : 연구개발 프로그램 중 기술개발 또는 연구시설 구축/운영과 관련된 프로그램에 적용

\*\*\* : 연구개발 프로그램 중 경쟁방식에 의해 자금이 지원되는 프로그램에 적용

자료: OMB, 「Completing the PART for the FY2005 Review Process」, 2003.

## 2) PART의 수행 주체 및 과정

연방정부기관 프로그램들의 PART 평가는 OMB의 Resource Management Offices (RMOs) 소속 담당관들이 담당 기관과 협의하여 작성한다. 1차적으로는 각 연방기관에서 PART를 작성한 후, OMB RMOs에서 각 기관과 협의하여 수정·보완하는 것이 통상적이다.

연도별 PART 평가는 당해연도 PART의 대상이 되는 프로그램을 선정하는 것에서 시작되는데, 보통 매년 3월 중순 전까지 OMB RMOs에서 연방기관과 협의하여 대상 프로그램을 선정한다. 4월과 5월초까지는 OMB의 프로그램 평가 팀(PET: Program Evaluation Team)이 주관하여 연방기관과 OMB 담당관들을 대상으로 한 PART 관련 교육이 실시된다. 5월 중순까지는 각 연방기관에서 자체적으로 작성한 1차 PART 평가결과가 OMB에 제출되면, OMB에서는 이를 수정·보완하여 6월말까지 각 기관에게 통보한다. OMB의 PART 결과를 받은 기관들은 7월초까지 이의신청을 하게 되며, OMB에서는 7월말까지 이를 해결한다. 9월초에 각 기관이 OMB에 예산요구서를 제출하며, 10월과 11월 사이에 RMOs에 의해 작성된 PART 평가결과를 OMB의 Director가 검토를 하고, 이를 바탕으로 12월에 각 기관과 예산 증감을 협의한 후 PART 평가가 완료된다.

## 3. PART의 장·단점 및 향후 과제

GPRA<sup>6)</sup>와 마찬가지로 PART 평가는 아직 실행 초기단계이고, 특히 연구개발 프로그램에

대한 PART 평가는 연구개발 분야가 타 분야에 비해 구체적 목표설정 및 성과에 대한 측정이 쉽지 않아 여러 가지 어려움과 문제점이 지적되고 있는 상황이다. 이에 따라 OMB에서는 PART에 대한 수정·보완을 지속적으로 실시하고 있으며, 연방기관 프로그램 관리자들도 PART 평가에 대한 수정·보완과 개선을 위해 노력하고 있다. 이의 일환으로 2003년 12월 초에 「워싱턴 연구평가 네트워크 (WREN: Washington Research Evaluation Network)」<sup>7</sup> 주관으로 PART에 대한 워크숍<sup>8</sup>이 개최되었는데, 여기에서는 이 워크숍에서 논의되었던 PART의 장점, 단점 및 향후 과제를 중점적으로 다루고자 한다.

### 1) 장·단점

PART 평가의 장점은 다음과 같이 크게 네 가지로 구분될 수 있다 (Oros, 2003).

① PART 평가는 연방기관 관리자들로 하여금 자신들이 책임을 맡고 있는 프로그램들에 대한 자체평가 (Self-assessment)를 위한 좋은 기회를 제공한다는 것이다. 현재 PART 평가는 OMB의 예산담당관 (Budget Examiner)들이 최종적으로 작성을 하지만, 대부분의 경우 그 초안은 각 연방기관 프로그램 관리자들에 의해 이루어지고 있다. 이를 위해 각 연방기관에서는 프로그램 성과에 대한 외부전문가의 검토 (External Peer Review), 자체적인 성과지표 및 평가방법 개발 등을 활발하게 시도하고 있다. 이와 같이 많은 연방기관 프로그램 관리자들은 이러한 자체평가가 프로그램 개선방안을 마련하고 새로운 연구개발 성과측정 지표와 평가방법을 개발하는데 있어서 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다.

② 프로그램 관리자들이 자신들의 프로그램을 스스로 관리하고 성과를 개선하는 등 리더십을 발휘하는 도구 (Leadership Tool)로 PART를 활용한다는 것이다. PART 평가와 이에 따른 성과와 예산과의 연계강화는 프로그램 관리자들로 하여금 자금 지원후의 관리 (Post-award management)<sup>9</sup>에 대한 자각과 관심을 유도하고 평가결과를 계획수립에 반영하

6) GPRA의 경우 오랜 준비기간(1993~1998년)을 거쳤으나, 연방연구기관들의 전략계획서, 연간 성과계획서 및 성과보고서의 작성 실태는 아직 초기단계이다. 사업의 성과측정이 매우 어려운 부처, 특히 연구개발 관련부처의 경우 GPRA의 적용이 쉽지 않으며, 실제로 많은 연구개발 관련부처들이 어려움을 호소하고 있다. 국립과학재단(NSF)의 경우에는 성과측정에서 의미가 적은 정량적 평가보다는 정성적 평가를 주된 평가방법으로 채택하고 있으며, 국립보건원(NIH), 국립항공우주국(NASA), 에너지부(DOE) 등 다른 부처의 경우도 이러한 흐름이 나타나고 있다 (이장재 외, 2003).

7) 2003년에는 2002년도에 사용하였던 PART 질문항목들을 수정·보완한 것을 사용하였다. 자세한 수정·보완 내용은 OMB, 「Completing the PART for the FY2005 Review Process」, 2003.을 참조하기 바란다.

8) 미국 워싱턴 D.C. 지역 연구개발평가 관련 연방기관 관리자, 학계 및 산업계의 전문가들로 구성된 WREN은 2003년 12월 4일과 5일 양일간 조지워싱턴 대학에서 "Planning for Performance and Evaluating Results of Public R&D Programs: Meeting the OMB PART Challenge"를 주제로 첫 번째 워크숍을 개최하였다. WREN의 목적 및 구성·운영체제와 동 워크숍에서 발표되었던 주요 자료 등은 [www.science.doe.gov/sc-5/wren](http://www.science.doe.gov/sc-5/wren) 을 참조하기 바란다.

9) 미국 연방정부는 전통적으로 자금지원을 위한 과제선정에 초점을 맞추고 평가가 이루어져 왔으나,



는 것을 용이하게 한다. 특히, PART 평가는 GPRA에 비해 프로그램 관리자들로 평가과정에 더 깊게 참여하게 하고, 관리자들도 자신들이 관리해야 할 성과지표들이 GPRA에 비해 줄어들어 보다 집중적으로 이에 초점을 맞추고 평가·관리할 수 있다. 따라서 PART 평가는 프로그램 관리자들이 성과정보를 프로그램 개선이나 계획수립에 반영하는 것을 보다 용이하게 하도록 촉진하는 역할을 할 수 있다.

③ 모든 연방기관의 연구개발 프로그램들을 표준화된 평가방법인 PART를 통해 유사한 방식으로 비교·평가함으로써 평가에 대한 공정성이 제고된다는 것이다<sup>10)</sup>. 기존 GPRA는 연방기관별로 서로 다른 평가지표의 사용과 성과측정을 할 수 있도록 허용함으로써, 연방기관별 GPRA의 평가결과의 차이가 어떤 성과지표를 사용하고 어떤 방법으로 성과측정을 하였는가에 따라 달리 해석될 수 있었다. 그러나 PART 평가에서는 연구개발프로그램의 경우 공통된 평가항목에 의해 평가를 받음으로써 이러한 문제점이 해결될 수 있을 것으로 기대된다.

④ PART의 시행은 연방정부의 공공프로그램에 대한 OMB의 예산배정 과정을 국민들에게 공개하는 첫 번째 과정으로 의미가 있다는 것이다. 현재 PART 평가를 받은 공공 프로그램에 대해서는 상세한 PART 평가결과 및 예산배정 내용이 인터넷을 통해 국민들에게 공개되고 있다. GPRA가 가져온 가장 큰 기여가 각 연방정부기관들로 하여금 그들의 활동에 대한 결과에 초점을 두도록 하여 결과적으로는 국민에 대한 공적 책무성이라는 변수를 중요한 지표로 등장시킨데 의미가 있다면, PART는 이에 덧붙여 프로그램 성과와 예산과의 연계를 강화하여 궁극적으로는 성과평가에 따른 예산배정 과정을 국민들에게 공개하는 의미까지 가지고 있다고 할 수 있다.

이상과 같은 장점에도 불구하고 PART 평가는 아직 시행 초기단계로 여러 가지 문제점과 보완해야 할 사항들이 많은 것으로 지적되고 있는데, 현재 PART 평가의 단점을 정리하면 다음과 같다 (Cantor, 2003; Colton, 2003; Executive Office of the President, 2003; Oros, 2003; Schurr, 2003).

① GPRA와 마찬가지로 PART 평가에서도 강조하고 있는 프로그램의 실질적 결과에 대한 적절한 성과지표 (Performance Measures)<sup>11)</sup>를 개발하고 이를 객관적으로 측정하는 것이 어렵다는 것이다. 특히 타 분야에 비해 자원투입 및 활동과 최종 결과물 간의 관계를 보여주는 것이 거의 불가능하고 단기적인 성과측정이 어려운 연구개발 분야에 대해 PART를 적용할 경우 이러한 어려움은 더욱 가중된다고 할 수 있다.

---

GPRA와 PART의 시행으로 인해 과제선정 후의 관리 및 성과평가에 대한 관심이 증가되고 있다.

10) 그러나 이는 서로 다른 특성을 가진 연방부처의 연구개발사업들을 동일한 잣대로 비교 평가할 수 있는가라는 문제점도 동시에 야기하고 있다.

11) 성과지표(Performance Measures)는 프로그램의 구체적인 결과(Outcome) 또는 산출(Output)을 반영한 것으로, 토네이도 예보시스템의 예를 들면 outcome을 반영한 “기대수명 증가 년수”, output을 반영한 “증가된 토네이도 사전경고 시간” 등을 들 수 있다.

② 연구개발 프로그램의 경우 PART의 “프로그램 성과 및 책무성” 부분의 질문항목 중의 하나인 효율성 (Efficiency)에 대한 정확한 답을 하기가 매우 어렵다는 것이다. 이는 연구개발 프로그램의 경우 그 특성상 성과를 달성하기 위해 소모된 비용, 시간, 에너지 등의 감소효과로 정의되는 효율성을 측정하기가 어려우며, 효율성 지표 측정에 대한 OMB의 지침도 명확하지 않기 때문이다.

③ PART 질문항목에 대한 최종적인 답변은 평가자인 OMB의 예산담당관의 주관적인 판단<sup>12)</sup>에 의해 결정되기 때문에 똑 같은 질문에 대해 평가자간 평가의 일관성 (Consistency) 문제가 있다는 것이다. 예를 들면, 현재 프로그램의 성과목표가 부적절한 것으로 확인이 된 경우, 대부분의 평가자들은 프로그램 성과달성도 평가에서 나쁜 점수를 부여하지만 어떤 평가자들은 성과목표가 부적절하더라도 성과를 달성하였으면 좋은 점수를 부여할 수 있다. 물론 OMB에서는 PART 평가 후 부처간 검토위원회를 통해 일관성을 점검하고 이를 평가결과 확정에 반영은 하지만 답변에 대한 일관성 부족 문제는 지속적으로 제기되고 있다. 이러한 일관성 부족은 PART 평가지침이 항상 OMB 예산담당관들에게 유사하게 해석되지 않으며, “아니오” 답변에 대해서는 어떤 증거나 자료도 필요하지 않고 제시되는 증거나 자료의 양에 의해 예산담당관들의 평가가 영향을 받는 등의 여러 가지 이유 때문에 발생한다.

④ PART 평가를 주관하는 OMB 예산담당관들의 연구개발 프로그램 평가에 대한 전문성이 부족하다는 것이다. OMB 담당관들의 전문분야는 예산이지 프로그램 평가가 아니라는 것이 연구개발 관련 연방기관 프로그램 관리자들의 지배적인 시각이다.

⑤ PART 평가대상이 되는 프로그램에 대한 정의와 연도별 평가대상 프로그램 선정기준이 불확실하다는 것이다. 당초 PART 평가는 직접적인 예산항목 (Direct Budget Line)이 되는 프로그램을 대상으로 실시하는 것으로 계획되었으나, OMB의 업무부하가 증가함에 따라 여러 프로그램을 묶어서 또는 전체 기관을 대상으로 실시되는 경우가 종종 있는 것으로 나타나고 있다<sup>13)</sup>. 또한 연도별 PART 대상이 프로그램을 선정하는 기준도 프로그램 유형이나 부처에 따라 다양하게 나타나고 있어 프로그램 관리자들이 차년도 또는 차차년도 PART 평가를 미리 준비하는데 어려움을 겪고 있다.

⑥ PART와 GPRA와의 관계와 PART가 지속적으로 실시될 것인가가 불명확하다는 것이다. OMB 예산담당관들이 종종 GPRA 성과계획 보다는 PART에 대해 보다 자세한 사항들을 파악하기를 원함에 따라 가끔씩 한 프로그램에 대한 성과계획이 1개인지 또는 2개인지가 명

---

12) PART 평가는 기본적으로 구체적인 증거나 자료를 바탕으로 실시되는 것을 목적으로 하고 있지만, 증거나 자료가 명확하지 않은 경우에는 평가자 개인의 주관적인 판단이 필요하다.

13) 예를 들어, 농무부 산하 CSREE (Cooperative State Research; Education, and Extension Service) 기관은 예산항목이 되는 여러 프로그램이 있는데도 불구하고 OMB의 업무과중으로 인해 기관 전체에 대해 하나의 PART 평가를 실시하도록 요구받고 있다. 그러나 동 기관은 농무부의 5개 전략 목표 모두와 14개의 목적 중 13개를 포함하는 프로그램들을 수행하고 있어 하나의 PART로 이러한 다양한 목표와 목적을 모두 고려한 평가를 실시하는데 어려움을 겪고 있다.

확하지 않은 상황이 발생하고 있다. 또한 PART와 GPRA가 적용되는 프로그램이 한 부처 내에서 서로 다른 경우가 종종 나타나고 있어 프로그램 관리자들이 평가업무를 추진하는데 어려움을 느끼고 있다. 그리고 GPRA와 달리 PART는 법에 의해 시행되는 것이 아니고 의회에서 향후 PART를 어떻게 활용할지가 불명확하기 때문에 PART가 지속적으로 추진될 수 있는 가라는 의문이 제기되고 있다.

⑦ 아직까지는 PART 평가결과가 예산결정에 반영되는 정도가 높지 않다는 것이다. 이에 대해 OMB에서는 PART의 목적은 예산결정 과정을 용이하게 하는 것이지 예산결정을 완전히 대체하는 것이 아니라고 언급하고 있다 (Executive Office of the President, 2003). 즉 낮은 PART 평가점수가 자동적으로 예산삭감으로 이어지고 높은 점수는 예산증가로 이어지는 것이 아니라는 것이다. 그러나 OMB에서는 PART 시행연도가 증가할수록 평가결과와 예산과의 연계가 보다 강화될 것이고 모든 공공프로그램에 대한 PART 평가가 완료되는 2006년 이후에는 PART 평가결과와 예산반영간의 관계가 보다 명확해질 것으로 기대하고 있다. 그러나 이러한 OMB의 노력에도 불구하고 예산을 최종 심의하는 의회에서 PART 평가를 어떻게 받아들이고 활용할 것인가에 따라 PART와 예산과의 관계가 정해질 것으로 예측 된다<sup>14)</sup>.

⑧ 종종 정치적 관심이 높은 프로그램들이 PART 평가에서 높은 점수를 받는다는 것이다. 예를 들어, 고용증대, 정확한 날씨예보, 무역증대, 수출안보통제 등 정치적으로 관심이 많은 프로그램들이 그 성과에 관계없이 좋은 점수를 받는 경우가 발생하고 있다. 또한 법적으로 정해져있어 연방기관이 스스로 통제할 수 없는데도 불구하고 경쟁적 자금지원 사업에 비해 비경쟁적 자금지원 사업들의 점수가 낮게 나타나는 경우가 발생하고 있다.

⑨ PART 평가에 대한 각 부처의 이의제기 과정 (Appeal Process)이 명확하지 않다는 것이다. 현재 OMB에서는 PART 평가결과에 대한 각 부처의 이의제기를 받아들여 이를 검토한 후 평가결과를 확정하지만 어떻게 이의가 받아들여지고 누가 이를 결정하는 지 등 전반적인 이의제기 과정이 명확하지 않다.

⑩ PART는 과거 성과에 대한 회고적 평가 (Retrospective Evaluation)에 주로 초점을 두고 평가하고 현재 또는 향후의 성과개선 노력은 평가에 잘 반영되지 않는다는 것이다. 특히 PART 평가결과가 예산에 연계된다고 할 때, 과거 성과 중심의 평가결과만 가지고 예산을 결정하는 것은 문제가 될 수 있다. 어떤 프로그램에 대한 예산결정은 과거의 성과 뿐 아니라 그 프로그램의 개선 노력, 국가적인 중요성, 향후의 사회경제적 효과 등을 종합적으로 고려하여 이루어져야 타당하기 때문이다.

⑪ 각 부처에서 PART 평가를 위해 필요한 자료/증거의 수집, 평가방법의 개발 및 시행 등을 위한 인력이나 자금에 대한 지원이 부족하다는 것이다. 연구개발 프로그램의 성과지표

14) 예를 들어, 2002년도에 상무부 산하 NIST의 ATP(Advance Technology Program)의 경우 OMB에서는 PART 평가를 통해 동 프로그램이 산업계 연구개발 활동과 중복이 된다는 이유로 많은 예산 삭감을 권유하였으나, 최종적으로는 의회 민주당의 반대로 전년도 수준의 예산을 지원받았다

개발과 평가를 위해서는 많은 비용이 소요되나 이러한 비용은 OMB나 의회에서 종종 지원되지 않는다. 특히 정부예산 증가가 어려운 시기일수록 이러한 현상은 더욱 나타나게 된다.

⑫ 해당 프로그램이 처해있는 전반적인 상황 (Overall Context)을 고려하지 않는 평가항목들이 사용되고 있다는 것이다. 즉 PART 평가는 대상 프로그램이 관련된 다른 프로그램을 보완하는지 또는 행정부의 다른 정책목표와 배치되지 않는지 등을 평가하지 못한다.

⑬ PART 평가가 연간 성과지표에 너무 비중을 두고 이루어진다는 것이다. 그러나 연구개발의 경우 성과달성을 위해 많은 시간이 소요되어 연간 성과가 별로 없는 경우가 많다. 예를 들어 국립항공우주국 (NASA)의 허블우주망원경 건설과 같은 사업은 그 완성에 수십 년이 소요되는 장기적 사업으로 이러한 장기투자 사업을 일 년 단위로 성과평가를 한다는 것은 매우 어려우며 따라서 매년의 성과를 차년도 예산에 반영한다는 것은 쉽지 않은 일이다.

⑭ PART 평가방법 및 점수 산정상의 문제가 있다는 것이다. 예/아니오 같은 이분법적 평가는 5점 척도 등과 비교할 때 너무 제한적이고, 종합점수(1-100점)의 산정은 큰 의미가 없는데도 불구하고 낮은 점수는 프로그램이 잘못 관리되고 있는 척도인 것처럼 보일 수 있는 오해의 소지가 있다. 또한 OMB의 예산담당관들의 평가점수를 Normalize 할 필요도 있는데, 이는 어떤 담당관이 프로그램을 평가하느냐에 따라 평가점수가 달라질 수 있기 때문이다.

지금까지 논의한 PART 평가의 장·단점을 요약하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 연구개발 프로그램에 대한 PART 평가의 장·단점

장 점	단 점
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 프로그램 자체평가 기회제공</li> <li>- 프로그램 성과관리를 위한 좋은 리더십 도구</li> <li>- 표준화된 평가를 통해 공정성 제고</li> <li>- 공공 프로그램에 대한 성과평가 및 예산배정과정을 국민에 공개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 적절한 성과지표 개발 및 측정의 어려움</li> <li>- 효율성 평가의 어려움</li> <li>- 평가자간 평가결과의 일관성 부족</li> <li>- OMB 예산담당관들의 프로그램 평가에 대한 전문성 부족</li> <li>- 평가대상이 되는 프로그램에 대한 정의와 연도별 평가대상 프로그램 선정기준의 불확실성</li> <li>- GPRA와의 관계 및 지속적 실시여부가 불명확</li> <li>- 평가결과와 예산과의 연계가 부족</li> <li>- 정치적 관심이 평가에 영향을 미침</li> <li>- 이익제기 과정이 명확하지 않음</li> <li>- 과거성과에 대한 회고적 평가에 초점을 두고 현재 또는 향후의 성과개선 노력은 평가에 미반영</li> <li>- 평가를 위한 인력, 자금 지원이 부족</li> <li>- 프로그램이 처해있는 전반적인 상황을 고려하지 않는 평가</li> <li>- 연간 성과지표에 너무 비중을 두고 평가 실시</li> <li>- 평가방법 및 점수산정 상의 문제 (예/아니오 같은 이분법적 평가, 의미 없는 종합점수의 산정 등)</li> </ul>

## 2) 향후 과제

위에서 제시한 여러 가지 단점들을 보완·개선하여 PART 평가가 성공적으로 추진되기 위해서는 다음과 같은 과제들이 중점적으로 추진될 필요가 있다.

① PART 평가결과와 예산 및 프로그램 개선과의 연계가 보다 강화되어야 한다는 것이다. PART가 지속적으로 추진되기 위해서는 그 정책적 유용성이 있어야 하는데, 이런 측면에서 현재보다 예산결정과 프로그램 관리에 PART 평가결과를 더 활용하는 노력과 체제구축이 필요하다 (Executive Office of the President, 2003; Oros, 2003; Schurr, 2003). 현재 각 연방기관과 OMB에서는 PART 평가결과를 반영하여 차년도 예산요구 및 의회에 제출하는 대통령 예산안을 작성하고 있으나, 아직까지는 PART 평가결과와 예산과의 관계가 명확하지 않다. 또한 예산을 최종 심의하는 의회에서 PART 평가결과를 예산결정과정에서 어떻게 활용하는지도 명확하지 않은 상태이다.

이러한 예산과의 연계를 강화하기 위해 우선 PART 평가대상이 되는 프로그램을 예산항목과 회계구조에 맞게 조정할 필요가 있는데, 이를 위해서는 평가대상이 되는 프로그램을 예산항목과 일치하게 선정<sup>15)</sup>한다든지 기존의 프로그램 수행체제를 예산항목과 회계구조에 맞게 수정<sup>16)</sup>하는 것을 포함하여 OMB에서 예산항목과 회계구조 자체를 현재 프로그램 수행체제에 맞게 바꾸는 것도 고려할 필요가 있다. 또한 구체적인 성과가 도출되는데 장기적인 시간이 소요되는 연구개발사업의 경우 매년 단위로 성과를 평가하여 예산에 반영하는 것 보다는 몇 년 단위로 평가하는 것이 바람직한데, 이를 위해서는 미리 계획된 주기적인 평가체제의 도입이 필요하다. 그러나 PART 평가와 예산과의 연계를 성공적으로 실시하기 위해서는 예산을 최종 심의하는 의회에서 PART 평가결과의 활용이 제고되어야 하는데, 이를 위한 뚜렷한 방안은 아직 없는 상태이다.

현재 PART 평가는 예산결정에 활용하는 것 보다는 연방기관 프로그램 관리자들이 프로그램을 관리하고 개선하는 수단으로 더 잘 활용되고 있는 편이다. 그러나 PART와 예산결정 간의 관계가 불확실한 상황에서 PART의 유용성을 제고하기 위해서는 PART 평가결과를 프로그램 관리 및 개선에 활용하는 정도를 더욱 더 높일 필요가 있다. 이를 위해서는 PART가 모든 프로그램 관리자들이 지속적이고 주기적으로 자신들의 프로그램을 관리하고 개선하기 위한 유용한 도구로서 사용될 수 있도록 제도화 (Institutionalization)될 필요가 있다. 그리고 각 연방기관의 프로그램 개선 노력, 목표달성을 위한 연간 진척도 등이 보다 평가점수에 반영될 수 있도록 PART를 수정·보완할 필요가 있다. 또한 각 연방기관 프로그램 관리자들이

---

15) 예를 들어, 에너지부(DOE)의 과학실(Office of Science)의 경우 예산항목인 Advanced Scientific Computing Research, Basic Energy Science, Biological and Environmental Research, Fusion Energy Science, High Energy Physics 등의 프로그램들을 대상으로 PART 평가를 받음

16) 예를 들어, 국립항공우주국(NASA)의 경우 기존 프로그램들을 예산항목에 맞게 18개의 주제(Theme)로 재조정하여 이 18개 주제별로 PART 평가를 받음

보다 집중적으로 PART를 통해 프로그램 관리를 할 수 있도록 PART와 기존 법에 의해 실시되는 GPRA와의 관계를 명확하게 하여 혼란을 방지해야 한다.

② 적절한 성과 평가지표 및 측정방법 개발과 PART 평가를 위한 적절한 자료/증거 수집과 개발이 보다 활성화되어야 한다는 것이다 (Chark, 2003; Duran, 2003; Schlickemaier; Shipman, 2003; Powell, 2003). 연구개발에 있어 적절한 성과 평가지표를 개발하는 것은 매우 어려운 일이다. 특히 PART에서는 프로그램 결과 (Outcome)를 측정할 수 있는 지표를 개발하기를 요구하지만 실제로 매년 프로그램 결과를 측정하는 것은 매우 어려우며, 또한 어떤 프로그램의 경우에는 적절한 연간 성과지표를 찾는다는 것이 거의 불가능하다.

그러나 GPRA와 마찬가지로 PART 평가에서도 적절한 성과측정지표 및 자료/증거의 개발이 요구되고 있는 바, 이를 위해 각 연방기관들은 다음과 같은 사항들을 고려할 필요가 있다. 우선 연구개발 분야는 모든 사람들이 객관적으로 인정할 수 있는 적절한 성과측정지표를 개발하는 것이 어렵기 때문에, 성과측정지표 개발과정에 모든 이해관계자(OMB 예산담당관, 연구자 집단, 기관의 고위관리자 등)들을 참여시켜 성과측정지표에 관해 서로 이해하고 합의하는 것이 절대적으로 필요하다. 그리고 각 기관의 연구개발 프로그램 특성에 맞는 성과측정과 관련 자료/증거 수집을 위한 최선의 실행방법 (Best Practice)을 강구할 필요가 있다<sup>17)</sup>. 또한 전략적이고 체계적인 자료수집과 성과보고 시스템을 구축·운영하여야 하며<sup>18)</sup>, Logic Model<sup>19)</sup> 등과 같은 방법을 활용한 프로그램 성과 관리 및 평가 틀을 개발할 필요가 있다.

③ 최종 목표를 향한 진전도나 향후의 성과나 사회경제적 효과를 평가하는 전망적 (Prospective Evaluation) 평가 관점이 PART 평가에 포함되어야 한다는 것이다 (Oros, 2003; Valdez, 2003; Vallario, 2003). 즉, PART 평가가 예산과 연계되는 것을 목적으로 할 때, 현재의 개별 프로그램의 과거 성과에 대한 회고적 평가(Retrospective Evaluation)에 향후 성과 및 효과의 전망과 프로그램이 처해 있는 전반적인 상황을 고려한 전망적 평가가 가미되는

---

17) 즉, 모든 연방기관 연구개발프로그램에 똑 같이 적용되는 최선의 방법은 존재하지 않는다는 것이다. 예를 들면, 국립과학재단(NSF)이나 에너지부의 Office of Science와 같이 기초과학 프로그램을 주로 추진하는 경우에는 성과에 대한 정량적 지표보다는 정성적 지표를 개발하고 이를 외부 전문가를 활용하여 평가하는 것이 적절하며, NIST의 ATP와 같은 산업기술개발 프로그램의 경우에는 정량적 지표를 중심으로 서베이, 사례분석, 경제적 평가와 같은 방법을 활용하는 것이 적절하다.

18) 예를 들면, 1990년에 출범한 NIST의 ATP 프로그램의 경우 지금까지 주요 연도별로 연구비가 지원된 과제를 대상으로 서베이를 실시하여 투입 및 단기적 성과, 중기적 성과, 그리고 장기적 성과에 관한 자료를 체계적으로 수집하여 이를 데이터베이스로 관리하고 있다. 보다 자세한 내용은 Powell, J., 「ATP's Use of Systematic Data Collection for Performance Indicators」, Presentation for the WREN Workshop, 2003. 12.를 참조하기 바란다.

19) Logic Model은 프로그램 요소(투입-활동-산출-단기적 성과-중기적 성과-장기적 성과)들과 해결해야 할 문제들 간의 인과관계를 도식적으로 표현하는 것으로 프로그램 성과 측정을 위한 하나의 좋은 방법론이다. 보다 자세한 내용은 Jordan, G.B., 「Developing and Using Logic Models for R&D Programs: A Step by Step Process」, Presentation for the WREN Workshop, 2003. 12.를 참조하기 바란다.

것이 더 타당할 것이라는 것이다. 이러한 전망적인 평가방법으로는 여러 프로그램 또는 기술 분야 중 향후 어디에 더 투자를 해야 할 것인가를 평가하는 포트폴리오 평가, 과학기술 로드맵, 기술예측, Bibliometric 등이 있는데, 최근 에너지부의 Office of Science를 중심으로 이러한 전망적 평가방법에 관한 연구가 활발해지고 있는 추세이다.

④ PART 평가의 일관성 (Consistency) 부족과 평가방법 및 과정상의 문제를 지속적으로 해결해야 한다는 것이다. 이를 위해 OMB의 예산담당관들을 대상으로 PART 평가에 관한 교육훈련을 보다 강화하는 것, PART 평가에 관한 보다 자세한 지침을 개발하는 것, PART 질문항목들을 주관성이 개입하는 것을 최소화하는 방향으로 지속적으로 수정·보완하는 것 등이 필요하다. 또한 질문항목에 대한 답변을 예/아니오와 같은 이분법적으로 하는 것 보다는 5점 척도 등을 도입하여 답변의 신뢰성을 높일 필요가 있으며, 서로 다른 기관의 프로그램을 객관적으로 비교 평가하기 위해서는 프로그램 규모나 해당 기관의 특징을 고려한 평가점수의 표준화가 고려되어야 한다.

#### 4. 결론 및 정책적 시사점

##### 1) 요약 및 결론

OMB의 PART 평가는 현 부시행정부의 “성과와 예산과의 연계강화” 정책을 추진하고 기존 GPRA를 보다 용이하게 추진할 수 있도록 그 이행을 촉진하기 위해 2002년부터 연방정부의 공공프로그램을 대상으로 실시되고 있다. PART 평가는 연방기관 프로그램 관리자들로 하여금 자신들이 책임을 맡고 있는 프로그램들에 대한 자체평가를 위한 좋은 기회를 제공하여 프로그램 성과관리 및 개선을 위한 좋은 리더십 도구로 인식되고 있으며, 새로운 연구개발 성과측정 지표와 평가방법을 개발하는 데에도 많은 도움을 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다.

그러나 현재까지는 아직 시행초기 단계로 여러 가지 단점과 보완해야 할 과제가 많아 그 성공여부를 명확하게 알 수 없는 상황이다. 향후 PART 평가가 성공적으로 추진되기 위해서는 특히, PART 평가결과와 예산 및 프로그램 개선과의 연계가 보다 강화되어야 하며 적절한 성과 평가지표 및 자료/증거 수집과 개발이 보다 활성화 되어야 한다. 또한 PART 평가의 일관성 부족과 평가방법 및 과정상의 문제도 지속적으로 해결해야 한다.

OMB에서는 강력한 의지를 가지고 전체 프로그램이 PART에 의해 평가되는 2006년 이후부터는 PART 평가 결과를 예산결정에 적극 반영할 계획이다. 그러나 아직까지는 보완해야 할 과제가 많고 법적인 구속력이 약하며, 예산을 최종 심의하는 의회에서 PART 평가결과를 어떻게 받아들이고 활용할 것인가도 불명확한 상황이다. 따라서 PART 실시를 통해 우리나라처럼 프로그램 평가결과를 예산배정에 적극 활용하는 시스템이 정립될 수 있을지는 의문

이나, 연방기관의 프로그램 성과관리 및 개선을 위한 리더십 도구로 충분한 역할을 할 것이고 GPRA의 복잡한 성과지표들을 명확하고 객관화하는 데에도 일조할 것으로 예상된다.

## 2) 정책적 시사점

우리나라 정부는 투입중심에서 성과중심으로 재정운영을 전환하여 재정의 효과성과 투명성을 제고하고자 2003년부터 성과관리 제도를 도입하고 있는데, 특히 연구개발 프로그램의 성과관리제도 도입과 운영과 관련하여 미국 OMB의 PART 평가가 제공하는 정책적 시사점은 다음과 같다.

① 연구개발 분야의 경우 성과관리제도 도입을 위해 각 부처에게 일정기간의 준비기간을 주어야 할 필요가 있다. GPRA의 경우 상당한 기간의 준비기간을 주었음에도 불구하고 성과 측정의 어려움이 많고, PART 시행에서 있어서도 성과평가 지표개발과 측정의 어려움이 여전히 존재하고 있기 때문이다. 특히, 우리나라는 아직까지 연구개발 프로그램 수준에서의 부처 자체의 성과분석 및 평가가 이루어지는 경우가 극히 드물기 때문에, 갑자기 성과관리 제도를 도입하면 상당한 혼란과 어려움이 예상된다. 따라서 각 부처가 주요 연구개발 프로그램에 대한 전략계획과 성과지표 및 측정방법을 개발하기 위해 준비기간을 줄 필요가 있다.

② 성과관리 제도 도입의 필수 사항인 프로그램에 대한 성과 평가방법으로 현재 국가과학기술위원회에서 매년 실시하고 있는 연구개발사업 조사분석평가와 사전조정을 적극 활용할 필요가 있다. 미국의 사례에서 알 수 있듯이<sup>20)</sup>, 현재 국가과학기술위원회에서 실시하고 있는 평가 및 사전조정 시스템 이외의 별도의 프로그램 평가 시스템을 구축하여 이를 새로운 성과관리 제도에 활용할 경우 일선 부처에서 상당한 혼란과 업무과중의 결과가 나타날 것이다. 단, 연구개발사업 평가의 경우 매년 모든 사업을 평가하지 말고 매년 평가할 사업들을 선정하여 주기적으로 평가하고 평가방법도 상대평가가 아닌 개선방안 제시 중심의 절대평가로 전환될 필요가 있다. 그러나 사전조정은 연구개발사업의 과거 성과에 대한 평가인 조사분석평가 결과 뿐 아니라 향후 계획이나 기대효과 등을 반영하여 상대평가를 통해 예산에 반영하는 현재의 체제가 유지될 필요가 있다<sup>21)</sup>. 이렇게 함으로써 OMB PART 평가에서 나타나는 단점인 과거 성과에 대한 회고적 평가 중심의 상대평가를 하여 예산에 반영하는 데에서 발생하는 문제점을 보완할 수 있다.

20) 현재 미국에서는 의회에서 제정된 법인 GPRA와 OMB 자체 시행령에 기반한 PART가 동시에 실시되고 있는데, PART와 GPRA가 적용되는 프로그램이 한 부처 내에서 서로 다른 경우가 종종 나타나는 등 둘 간의 관계가 불명확하여 프로그램 관리자들이 평가업무를 추진하는데 어려움을 느끼고 있다.

21) 그러나 사전조정시 과거 및 현재의 성과 뿐 아니라 향후 성과전망 및 기대효과 등에 대한 전망적 성과지표의 추가와 이에 대한 평가가 지속적으로 보완될 필요는 있다.



③ 성과관리 제도가 조기에 성공적으로 정착하기 위해서는 성과평가와 예산 및 프로그램 개선과의 연계가 필수적으로 요구된다. 연구개발 분야의 경우 프로그램 평가를 위한 방법으로 국가과학기술위원회의 평가와 사전조정을 채택한다면, 성과와 예산과의 연계 강화를 위해 사전조정 결과의 예산반영 정도를 지속적으로 높여갈 필요가 있다. 이를 위해 연구개발 분야의 경우 성과관리 제도의 대상이 되는 프로그램 수준을 현재의 예산항목인 사전조정 대상 프로그램으로 맞출 필요가 있다. 그러나 현재의 사전조정 대상 프로그램 중 한 프로그램 내에서 여러 가지의 목표를 동시에 추구하고 있어 전략계획, 성과계획 및 성과측정이 용이하지 않은 경우에는 예산 항목과 사전조정 대상 프로그램 구조를 이에 맞게 수정할 필요도 있을 것이다. 그리고 각 부처 프로그램 성과관리 및 개선에 대한 활용도를 높이기 위해 현재의 조사분석평가를 매년 선택한 프로그램에 대한 개선방안 제시 중심의 심층평가로 전환할 필요가 있다.

④ 연구개발 분야에 대한 성과관리 제도가 성공적으로 추진되기 위해서는 국가과학기술위원회 및 연구개발 관련 부처의 성과 평가지표 및 측정방법 개발과 이를 위한 자료와 증거 수집 및 개발 노력이 강화되어야 한다. 성과관리 제도 운영을 위해서는 각 부처가 프로그램에 대한 자체 계획을 수립하고 성과를 평가·측정하는 능력개발이 선행되어야 하는데 특히 연구개발 분야의 경우 이를 수행하기가 매우 어렵기 때문에 각 부처의 능력개발을 위한 많은 노력이 요구되는 것이다. 국가과학기술위원회에서는 각 부처가 연구개발사업의 성과분석과 평가를 실시하는데 지침이 되는 가이드라인을 제시해야 한다. 또한 성과관리 제도를 주관하는 기획예산처에서도 이를 지원하기 위한 각 부처의 연구기획·평가비와 전문 인력을 지속적으로 증가시켜 주어야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 이장재 외, *미 연방연구시스템에 대한 정부성과결과법(GPRA)의 영향 분석*, KISTEP 연구보고서, 2003
- Cantor, H, *Challenges to Using the PART Research at EPA*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.
- Colton, M., *Towards NOAA Performance-Budget Integration: Recent Experiences, Challenges and Opportunities*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.
- Chalk, C., *The Office of Science Experience with the R&D PART*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.

Duran, D., *Developing Appropriate and Effective Evidence Data for PART*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.

Duran, D., *Indicator Metrics*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.

Executive Office of the President, *Budget of the United States FY 2004*, 2003.

Jordan, G.B., *Developing and Using Logic Models for R&D Programs: A Step by Step Process*, Presentation for the WREN Workshop, 2003

Office of Management and Budget (OMB), *The President's Management Agenda*, 2001.

OMB, *Completing the Program Assessment Rating Tool for the FY2005 Review Process*, 2003.

Oros, C., *CSREES, Office of the Administrator, Planning and Accountability: Experience with OMB PART*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.

Powell, J., *ATP's Use of Systematic Data Collection for Performance Indicators*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.

Schlickemaier, H., *NASA: Meeting the OMB PART Challenge*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.

Schurr, D., *NASA Experience with PART*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.

Shipman, S., *Developing Appropriate and Effective Evidence Data for PART*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.

Valdez, B., *Workshop: Next Steps*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.

Vallario, B., *Planning and Prospective Evaluations: Office of Science Highlights*, Presentation for the WREN Workshop, 2003.