개발협력에서 조직성과관리 정책 및 체계 분석

2019. 09

KOICA
한국국제협력단
WORLD FRIENDS KOREA

개발협력에서 조직성과관리 정책 및 체계 분석

Results-Based Management in Development Cooperation: Lessons and Challenges

2019. 9.

한국국제협력단

저자

책임연구원

박수영

- 한국국제협력단(KOICA) 차장
- 맨체스터대학교 개발정책학 박사

주요 저서

▷ 열두 개의 키워드로 이해하는 국제개발협력. 2019. 서울: 한울.

▷ “원조효과성 분석 연구 동향 고찰을 통한 개발협력 정책 제언.”2018. 국제개발협력연구 제10권 3호. 국제개발협력학회.

▷ “Beyond Aid시대 개발협력 지형변화와 원조기관 대응방안 연구.”2017. 개발과 이슈 제31호. KOICA.

보조연구원

장혜진

- 한국국제협력단(KOICA) ODA 연구정보센터 연구보조원
- 한국외국어대학교 국제지역대학원 중남미학 석사

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr)를 통해서도 볼 수 있습니다.

국문 요약

개발협력에서 성과는 성과사슬로 표현되는 투입부터 장기성과까지의 시간의 선후 관계를 갖는 과정에서 발생한 장, 단기의 결과물들을 의미한다. 개발협력 조직성과는 성과사슬 내의 변화이론에 따라서 다단계의 층위로 표현된다. 자원(input)을 동원하여 조직이 수행하는 활동(activities)을 통해 개발협력기관은 산출물(outputs)을 생산하고, 이는 수원국의 경제사회발전 달성(outcomes)과 국제적 개발목표 달성(impacts)에 기여한다. 즉, 개발협력기관의 성과관리는 기관이 자원을 효과적으로 사용하여 의도한 개발목적을 달성하고, 보다 큰 개발목표 달성에 기여할 수 있도록 이루어진다. 따라서, 성과관리는 공적 세금사용에 대한 책무성 증명과 학습을 통한 효과성 증진의 두 가지 목적을 달성한다.

본 연구는 네덜란드, 뉴질랜드, 한국의 개발협력 성과관리체계를 분석하고 그 한계와 시사점을 도출했다. 본 연구는 네덜란드와 뉴질랜드의 경우, 개발협력의 변화이론에 따라 개발협력 수행체계를 포괄하는 3단계의 성과관리체계가 수립되어있음을 확인했다. 네덜란드는 지속 가능 개발목표 달성 기여를 최상위 전략 목표로 하고, 지원 주제 및 국가를 선정한 뒤, 각 주제별 목표치와 지표를 선정하여 성과를 관리, 보고하는 국가 및 주제 중심 성과관리가 이루어지고 있다. 뉴질랜드 또한 지속가능 개발목표와 성과체계를 연계하고, 지원 분야별 목표치와 지표를 선정하여 성과를 관리하고 있었다. 두 국가 모두 프로젝트 단위에서는 논리모형(logical framework)에 기반하여 성과를 관리한다.

한편, 한국의 성과관리체계는 네덜란드와 뉴질랜드와는 차이를 보였다. 한국은 각 기관별로 성과를 각각 관리하며, 따라서 개발협력활동을 수행하는 다양한 기관들을 포괄하여 한국 개발협력의 성과를 총괄적으로 측정하는 체계는 아직 마련되어있지 못하다. 한편, 무상원조 전담 기관인 KOICA의 경우, 공공기관 경영평가의 일환으로 연관 성과관리를 수행한다. 경영평가의 55%를 차지하는 사업성과평가의 경우, KOICA가 수행하는 주요 사업 단위별로 성과지표와 목표치를 설정하였다. 따라서, KOICA 전체의 포괄적인 개발협력 성과를 일목요연하게 파악하는 데는 아직 한계가 있다. 한국의 경우, 경영평가 결과가 조직 인센티브체제와 긴밀히 연결되어 있어, 성과관리 목표를 달성해야 한다는 강한 동기로 작용하고 있다. 그러나 성과체계의 논리체계가 취약하여 목표달성 정도가 원조효과성 제고로 이어지는 데 한계가 있다.

따라서, 본 연구는 개발협력의 변화이론에 따라 성과관리체계를 개선할 것을 제안한다. 특히, 과소한 사업 규모와 부족한 인력 등의 현실적 여건을 고려하여 각 사업별 성과의 달성 여부를 수치화한 성과목표체계 구성을 제안한다. 또한, 지속가능개발목표와의 연계성을 강화한 선택과 집중의 사업발굴 및 추진을 제안한다. 아울러, 장기적으로는 개발협력 성과체계를 명확히 이해하고 효과적으로 관리할 수 있도록 역량 강화 및 시스템 개선이 이루어져야 할 것이다.

Abstract

Results based management in development cooperation serves for two purposes - -increasing accountability and strengthening learning in the organization. Results in development means the long - and short -term outcomes produced by the series of activities implemented, which are depicted as results chain.

This research examined development results management system of the Netherlands, New Zealand and the Republic of Korea to draw out policy implications. The results managemnet systems of the Netherlands and New Zealand show similar structure based on the theory of change depicted in results chain. Both countries established three level results management system from project level, country or sector level, to development goal level.

The Netherlands set ‘contribution to achieving the sustainable Development Goals (SDGs) ’as the highest level goal. It then select nine themes in accordance with the fourteen goals of the SDGs. Each country program includes two to four themes to provide assistance. The Netherlands monitor and mange results by themes and by partner countries. In case of New Zealand, the SDGs are also closely linked to its results management system. The New Zealand government also manages results by sectors with targets and indicators also linked to the SDGs. Both countries develop logical framework for each project results management.

The results system of Korea is different from that of the two countries. The Korean government manages results by organization. Therefore, it is difficult to assess the comprehensive results of the Korean aid since more than forty ministries and organization are involved. In the case of KOICA, the only governmental organization specified in aid, assesses its business results in accordance with the government guideline on the ‘Performance Evaluation for Korean Governmental Organizations. ’ About half of the evaluation examine the results of its business. Since KOICA set results management targets and indicators by modalities it is also quite difficult to comprehensively review the results of KOICA aid.

One distinct feature of the Korean results system is its strong ties to the salaries and incentives, which is advised by the OECD to promote strong commitment to results. However, the absence of theory of change in results structure limits its positive influence on increasing aid effectiveness.

This research draw out three policy implications. First, the results management system should be revised based on the theory of change in results chain. In this way, the results system should show hierarchical logical chain from the projects level to the goal level results. Secondly, the scope of sectors or themes should be streamlined as with the case of

the Netherlands to increase the effectiveness of aid. Thirdly, there should be improvement in information management system as well as investment in capacity building for aid practitioners for efficient management of results.

목 차

국문요약 ⋯⋯ i
Abstract ⋯⋯ iii

Ⅰ. 서론 ⋯⋯ 1

Ⅱ. 개발협력에서 성과관리 ⋯⋯ 2
  1. 배경 ⋯⋯ 2
  2. 성과관리의 주요개념 ⋯⋯ 4
  3. 성과관리 분석의 틀 ⋯⋯ 5
  4. 개발협력 성과관리의 한계 ⋯⋯ 7

Ⅲ. 사례 분석 ⋯⋯ 11
  1. 사례 개요 ⋯⋯ 11
  2. 전략 목표 층위 ⋯⋯ 12
  3. 수원국, 주제 및 분야 층위 ⋯⋯ 25
  4. 개별 사업 층위 ⋯⋯ 31

Ⅳ. KOICA의 성과중심관리 현황 ⋯⋯ 33
  1. 경영평가에 나타난 성과관리 ⋯⋯ 33
  2. 성과관리와 지표 구성 ⋯⋯ 36

Ⅴ. 결론 ⋯⋯ 40
  1. 분석 결과 ⋯⋯ 40
  2. 제언 ⋯⋯ 43

  참고문헌 ⋯⋯ 47

표 목차

〈표 1〉 한국, 네덜란드, 뉴질랜드 원조체계 비교 ···· 12
〈표 2〉 네덜란드 성과체계의 세부지표와 SDGs 연계 ···· 14
〈표 3〉 뉴질랜드 원조 전략성과틀(Strategic Results Framework) ···· 20
〈표 4〉 네덜란드 중점지원 주제와 국별 프로그램 연계 ···· 25
〈표 5〉 중점협력국별 중점협력분야 ···· 28
〈표 6〉 2017년 한국 상위 15개 기관별 원조예산 규모 ···· 29
〈표 7〉 2017년 수원 상위 25개국 KOICA 예산비중 ···· 30
〈표 8〉 2018년도 공기업 및 공공기관 경영실적평가 지표 및 가중치 기준 비교 ···· 34
〈표 9〉 2018년도 KOICA 주요사업 평가지표와 가중치 ···· 35
〈표 10〉 KOICA 10대 지원 분야별 지표와 목표 수 ···· 36
〈표 11〉 KOICA 교육분야 전략 성과틀 ···· 37
〈표 12〉 베트남 HDI 변화와 KOICA 기여도 분석(2015–2017) ···· 38

그림 목차

〈그림 1〉 성과사슬(results chain) ···· 4
〈그림 2〉 개발협력에서 성과와 성과사슬의 관계 ···· 6
〈그림 3〉 공여국 개발협력 성과관리체계 분석의 틀 ···· 7
〈그림 4〉 2018년도 CDI 원조 질과 양 점수 비교 ···· 11
〈그림 5〉 네덜란드 정부 원조 성과체계 ···· 13
〈그림 6〉 뉴질랜드 원조 성과 체계도 ···· 19
〈그림 7〉 뉴질랜드 원조 SRF 지표 구조 ···· 22
〈그림 8〉 한국의 ODA 추진체계 ···· 23
〈그림 9〉 제 2차 국제개발협력 기본계획 ···· 24
〈그림 10〉 베트남 CPS 성과틀 ···· 27

Ⅰ. 서론

1990년대 경제, 사회, 정치적 압력으로 인해 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 회원국들은 대규모로 공공분야개혁을 추진했다. 정부 재정 적자와 세계화로 인한 경쟁력 강화의 압박, 공공분야 구조적 문제들은 공공분야 개혁을 위한 경제적 압박으로 작용했다. 한편 정부에 대한 대중의 불신, 보다 고객 친화적인 서비스에 대한 요구증대, 또는 세금의 적절한 사용을 통한 성과 달성의 책무성 강화 요구 등이 개혁의 사회적, 정치적 압력요소로 작용했다. 공공분야개혁의 중심에는 정부 업무실행을 개선하고 정부의 정책이나 행위가 의도한 성과를 달성하도록 보증하는 성과관리가 있다 (OECD, 1997).

1990년대 말부터 국제개발협력분야에서도 공공분야개혁의 흐름을 반영한 개선 요구가 증대되었다. 특히, 반세기 이상 계속된 원조 프로그램에도 불구하고 지속적으로 개선되지 못하는 개도국 상황에 대한 선진국 국민의 원조 피로(aid fatigue)는 해외원조에 대한 세금 사용의 정당성 증명 요구로 이어졌다. 즉, 이제 공여국 국민들은 더 나은 세계 건설을 위한 원조라는 고귀하지만 모호한 명분보다 구체적이고 실질적인 성과와 개선 방향을 요구하기 시작했다. 따라서, 공여국 정부들은 잇달아 개발원조 성과중심관리 정책을 수립하고 관리 시스템을 도입하기 시작했다.

한국의 경우, 2009년 OECD의 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 가입 승인 이후 개발협력의 효과성 증대를 위해 노력하고 있다. 그러나, 원조집행기관의 수와 원조금액은 증대한 반면, 개발협력 성과관리에 대한 인식과 논의가 부족하며, 성과관리를 위한 제도와 체계는 아직 초보적인 단계이다. 국민의 세금을 투입하는 원조사업의 책무성 증대 및 효과성 증진을 위해서도 체계적이며 효율적인 성과체계를 수립, 운용하는 것은 중요하다. 이를 위해서 본 연구는 개발협력에서의 성과관리에 대한 이론적인 논의를 검토하고, 우수한 원조의 질을 보이는 것으로 평가받고 있는 뉴질랜드와 네덜란드의 개발협력 성과관리 제도와 체계 및 운영현황을 한국의 경우와 비교 분석하여, 개발협력 성과체계 개선을 위한 정책 방안을 제안한다.

Ⅱ. 개발협력에서 성과관리

1. 배경

성과중심관리(Results-Based Management)는 경영학에 그 뿌리를 두고 있다. 1952년 피터 드러커(Peter Drucker)는 그의 책 “경영의 실제(The Practice of Management)”에서 최초로 목표관리(Management by Objectives; MBO)를 소개했다. MBO는 조직의 목표와 목적 체계로서, 구성원 각자는 특정 목표를 갖게 되고, 참여형 정책결정과정과 한시적 일정관리, 성과평가와 피드백의 특성을 갖는 투입 위주의 일반 관리가 아닌 성과 위주의 목표관리체계를 의미한다.

경영학에서 시작된 성과관리 흐름은 1960년대에 개발협력분야에도 영향을 미치게 된다. 1969년 미국의 국제원조처(United States Agency for International Development; USAID)은 논리모형(logical framework)라는 도구를 개발협력 사업 성과관리 모형으로 개발하여 사업 기획, 모니터링과 평가 수행에 활용하기 시작한다. 이후, 독일 국제협력공사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ)는 목표중심프로젝트계획(Zielorientierte Projektplanung, ZOPP 또는 Goal Oriented Project Planning, GOPP)이라는 이름으로 논리모형을 프로젝트 기획에 도입한다. 일본의 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)는 프로젝트기획매트릭스(Project Design Matrix, PDM)으로 이를 수용한다. 이처럼 논리모형은 다양한 이름으로 양자원조기관과 국제기구의 개발협력 사업 성과관리 도구로 활용되었다.

한편, 앞서 말한 바와 같이 1990년대 들어 OECD 회원국들은 공공분야 개혁요구에 직면한다. 정부 재정 적자 증대, 경쟁력 강화 요구, 공공분야 구조적 문제들은 공공분야 개혁을 위한 경제적 압박으로 작용했다. 이러한 흐름은 개발협력 분야에도 영향을 미친다. 공여국들의 경제 상황이 어려워지고 냉전 체제가 종식되면서, 냉전 이데올로기를 기반으로 세워진 원조 체제에 대해 시민들은 그 필요성과 효과성에 의문을 제기하게 된 것이다.

이에 대해, 2000년 공여국들은 인간의 기본적 욕구 충족과 절대빈곤 퇴치 등을 목표로 전

지구적 개발목표 체계인 천년개발목표(Millenium Development Goals; MDGs)를 수립한다. MDGs는 최초의 측정 가능한 계량 목표치와 지표를 포함하는 국제적 개발목표체계로 이제 공여국들은 보다 명확히 원조의 성과를 측정, 관리할 수 있게 된다. MDGs를 효과적으로 달성하기 위한 방법(how)으로서 공여국과 수원국은 원조 효과성 제고를 위한 논의를 시작한다. OECD의 고위급회담(High Level Forum)은 '원조효과성에 관한 파리선언'을 채택하고 효과적인 원조 수행을 위한 5가지 원칙을 선정하였다.[1] 성과중심관리(Management for Results, MfR)는 파리선언의 네 번째 원칙으로 사업 수행 시 사업이 계획 당시 의도한 결과가 나올 수 있도록 관리하며 종료 후 그 결과를 향후 의사결정에 반영하도록 하는 유기적 관리 시스템을 의미한다.

MfR 원칙에 따라서 수원국은 국가개발전략과 예산편성 간의 연계성을 강화하고, 국가개발전략 및 분야별전략의 주요 추진실적을 모니터링 할 수 있는 성과중심 보고 및 평가체제를 구축할 의무를 갖게 되었다. 이에 대해 공여국은 수원국 지원 사업에 대해 성과중심관리가 가능토록 하며 더 나아가 자체 사업성과 관리를 수원국 성과평가시스템과 연계할 의무를 갖게 되었다. 또한 공여국은 수원국의 성과중심 보고 및 평가시스템 활용도 제고를 위해 수원국과 함께 시스템 개선작업을 실시하며, 수원국 정부의 통계, 모니터링과 평가 시스템에 의존 가능해질 때까지, 정기보고를 위해 공여 기관 간 통일된 모니터링 및 보고양식을 작성한다는 이행사항을 갖게 되었다. 마지막으로 수원국과 공여국은 공동 이행사항으로 성과중심관리를 위한 수원국 정부역량강화를 위해 협력할 의무를 갖게 되었다. MfR 원칙의 측정지표는 국가개발전략과 분야별 프로그램에 대한 이행성과를 평가하기 위한 투명하고 모니터링 가능한 평가시스템을 지닌 국가의 숫자이며, 목표치는 평가시스템 미비 국가 숫자를 1/3로 감축한다는 것이었다. 이에 따라, 공여국들은 수원국별 개발협력활동 성과를 수원국의 데이터, 통계, 시스템을 활용하여 관리하는 국별 프로그램 성과관리를 실시해야 하는 의무를 갖게 되었다.

이러한 국내외적인 요구와 논의에 따라 공여국들은 자국 원조체계를 투입 중심에서 성과 중심으로 개편하기 위해 성과관리전략을 수립한다. 원조기관들은 논리모형의 변화이론(theory of change)에 기반하여 원조수행체제 전반을 포괄하는 성과틀(results framework)을 수립하고 체계적인 성과관리를 도입하기 시작하였다.

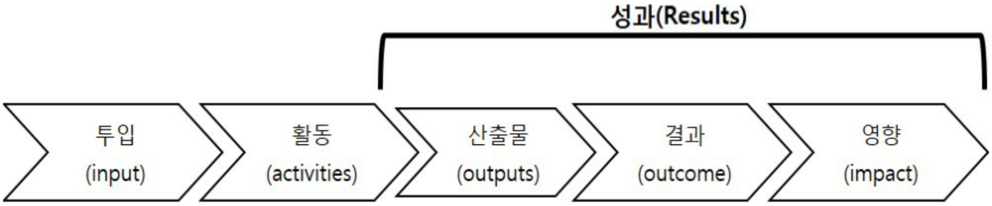
---

1) 파리선언의 5가지 원칙은 주인의식, 원조일치, 원조조화, 성과중심관리, 상호책무성이다.

2. 성과관리의 주요개념

개발협력 성과관리체계를 본격적으로 분석하기에 앞서 관련된 개념을 정확히 정립하고 분석의 틀을 마련하는 것이 필요하다. 개발협력에서의 성과(results)는 변화이론의 논리에 따른 성과사슬(results chain)에서 개발활동의 결과물들을 의미한다. 성과사슬은 개발협력활동이 의도한 목적을 달성하는데 필요한 인과관계의 순서를 의미하며, 투입(input)으로 시작하여 활동(activities)을 거쳐 산출물(outputs), 결과(outcome), 영향(impact)으로 구성된다(Morra-Imas and Rist, 2009). 〈그림 1〉이 보여주듯, 성과사슬에서 투입과 활동은 개발협력활동의 과정이며, 과정의 결과물인 산출물, 결과, 영향이 개발협력의 성과(results)로 구분된다.

〈그림 1〉 성과사슬(results chain)



출처: 저자 작성

성과사슬은 두 가지의 특징을 갖는다. 첫째는 각 구성요소 간의 논리적인 인과관계이다. 개발협력은 필요요소를 투입하여 특정한 활동을 수행하고 그 결과물로서 단기적, 장기적 성과를 거둔다. 즉 앞단의 요소는 원인, 뒷단의 요소는 결과로 이어진 논리 관계가 포함된 것이다. 두 번째 특징은 시간성이다. 성과사슬의 투입부터 영향은 시간 순서에 따라 발생하게 된다. 개발협력 성과관리를 위해서는 이러한 논리성과 시간성을 적절히 고려해야 한다. 시간성에 따라 결과(outcome)와 영향(impact)은 단기결과(short-term outcome), 중기결과(intermediate outcome), 장기결과(long-term outcome) 또는 최종결과(Ultimate outcome)로 구분할 수도 있다(Morra-Imas and Rist, 2009).

따라서, 개발협력에서 성과중심관리란 “더 나은 활동과 산출물, 개발목적, 영향력 달성에 집중하는 경영전략이다(A management strategy focusing on performance and achievement of outputs, outcomes and impacts)”(OECD, 2010: 34). 앞서 서술한 바와 같이 성과중심관리(Management for Results) 또는 개발성과관리(Management for Development Results; MfDR) 그리고 성과관리(RBM)에 대해 OECD는 2006년 발간한 개발성과관리자료집

(Management for Development Results Source book)에서 거의 동일한 개념으로 정리하였다. 사실상 이 세 가지 용어는 현재 명확하게 구분되지 않고 혼용되고 있다.

성과관리의 목적은 크게 두 가지로 나뉜다. 정책결정 향상과 학습 등을 통한 효과성 증대와 성과 보고를 통한 책무성 강화이다. 그러나 성과관리를 통해 습득된 정보는 이 두 목적 이외에 기관의 내부통제와 관리를 위해서도 사용될 수 있다. 사실상 많은 기관이 목적별로 상이한 정보를 수집, 관리하며 서로 다른 목적으로 인해 성과관리에 긴장 또는 갈등이 발생 가능하다 (Vahamaki et al., 2011).

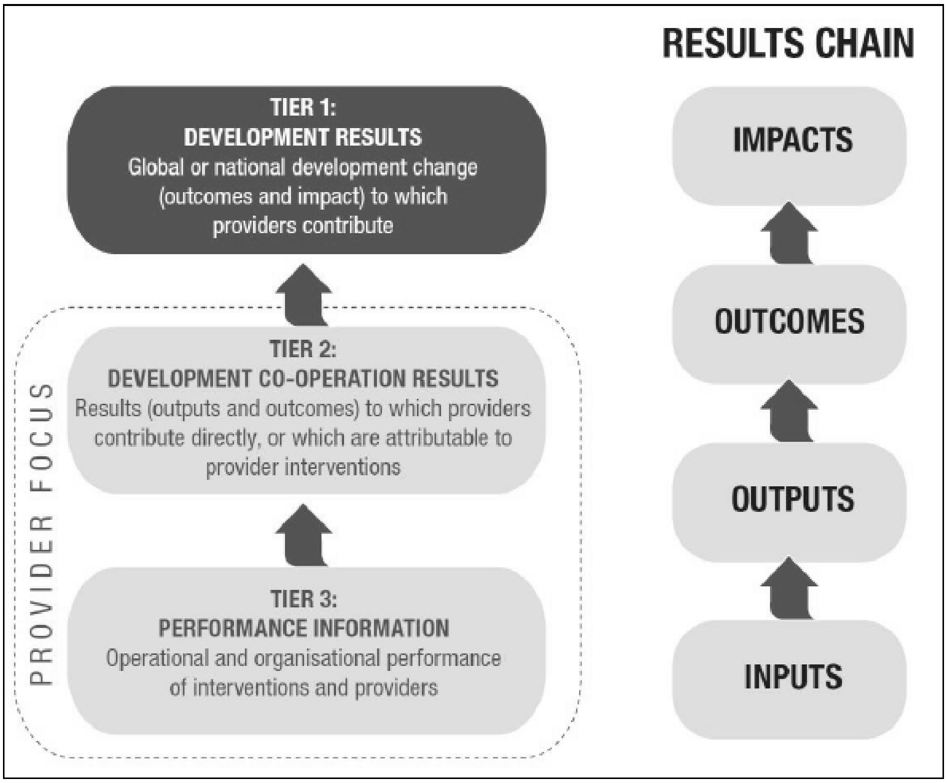
3. 성과관리 분석의 틀

전통적으로 개발협력기관들은 예산 집행률로 대표되는 투입 중심 사업 관리를 해왔다. 그러나 많은 원조기관들이 계획대로 모든 자원을 투입하고 활동을 실행하였으나, 의도한 성과를 달성하지 못하는 경우가 발생하였고, 이러한 경영방식은 비판에 직면하였다. 공여국들은 성과 달성 정도에 초점을 두고 개발협력 활동을 추진할 수 있도록 활동 방식과 체계를 개선할 방법을 모색하였고, 개별 프로젝트나 프로그램의 성과관리를 시작하게 된다. 원조기관들은 논리모형(logical framework) 또는 프로젝트기획매트릭스(Project Design Matrix, PDM) 라고도 불리는 성과틀(results framework)을 활용해서 개별 사업의 성과를 기획하고 분석하였다.

이러한 개별 프로젝트 중심의 성과관리는 1990년대 이후 원조효과성 제고 요구에 대응하며 개발협력 활동 전체의 성과를 체계적으로 관리하는 다층적 시스템 구축으로 변화한다. 사업 성과관리에 활용되던 변화이론에 기반한 성과틀을 이제 개발협력 전체 성과관리에 활용하게 된 것이다. <그림 2>는 공여국의 개발협력 성과관리체계를 도식화하여 체계적으로 보여준다. 개발협력 성과틀은 크게 세 가지 층위로 구성된다. 1단계는 원조기관들이 기여(contribute)하게 될 국제적, 지역별 상위 개발성과(development results)이다. MDGs나 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)가 그 좋은 예가 된다. 2단계는 1단계 개발성과의 하위 성과로 원조기관이 기여하거나, 또는 직접 달성할 개발협력성과(Development Cooperation Results)이다. 3단계는 원조기관별 조직실적과 경영실적을 의미한다. 즉, 성과사슬의 3가지

성과 중 영향력은 1단계 성과와 결과 및 산출물은 2단계 성과와 각각 연계되며, 3단계의 경영이나 조직 실적은 투입 및 활동과 연계된다. 즉, 개발협력 성과관리는 개별사업 성과관리의 성과사슬과 변화이론을 보다 광범위하게 적용한 것이다.

〈그림 2〉 개발협력에서 성과와 성과사슬의 관계

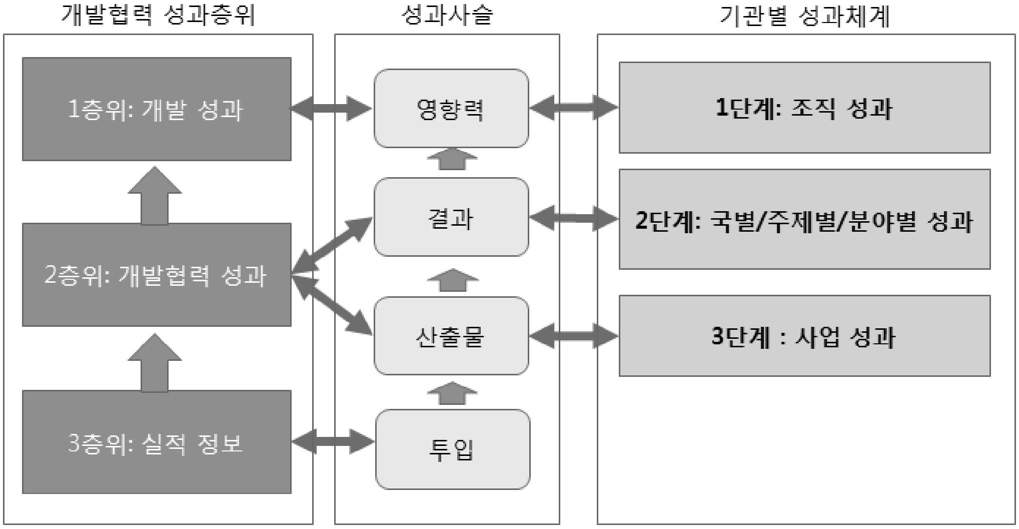

RESULTS CHAIN
TIER 1:
DEVELOPMENT RESULTS
Global or national development change (outcomes and impact) to which providers contribute
TIER 2:
DEVELOPMENT CO-OPERATION RESULTS
Results (outputs and outcomes) to which providers contribute directly, or which are attributable to provider interventions
TIER 3:
PERFORMANCE INFORMATION
Operational and organisational performance of interventions and providers
PROVIDER FOCUS
IMPACTS
OUTCOMES
OUTPUTS
INPUTS

출처: Zwart, 2017: 7

주의할 사항은 이러한 구분은 정형화된 것은 아니라는 점이다. 실제 〈그림 2〉의 제 1층위 개발성과는 원조기관이 기여(contribute)하게 되는 수원국가 차원의 또는 전 지구적 차원의 변화를 의미하는바, 이러한 간접적 기여도를 성과로 구분하는데 지속적인 논쟁이 있어 왔다. 한편, 시간차의 문제점도 지적된다. 실제 영향력이나 결과 달성은 개발협력활동 종료 이후에 발생한다. 분기별로 또는 연도별로 성과를 계량화하여 측정한다고 할 때, 이는 해당 분기나 연도의 개발협력활동이 아닌 그 이전에 종료된 활동에 대한 성과를 측정해야 하는 상황이 발생한다. 따라서, 원조기관들은 영향력이나 결과 달성을 강조하고 있으나, 특정 기간에 발생하는 계량화된 성과는 산출물 위주로 관리하게 된다.

그러나, 여러 한계에도 불구하고 각 원조공여국의 개발협력 성과관리는 이러한 다층적인 성과를 반영하는 방향으로 변화하고 있다. 공여국의 개발협력 성과관리체계는 〈그림 2〉의 논리에 따라 〈그림 3〉과 같이 주로 세 가지 층위로 구성된다. 공여국 개발협력 정책과 전략의 최고목표에 대한 성과가 그 첫 번째 층위로 이는 〈그림 2〉의 제1층위 개발성과와 연계된다. 주로 원조 총괄기관의 기관전략목표가 첫 번째 층위의 성과관리가 된다. 각 공여국이나 기관별로 차이가 있으나, 두 번째 층위는 원조 주제별(thematic), 분야별(sectoral), 또는 수원국 프로그램(country program)별 성과를 측정하며, 이는 〈그림 2〉의 제 2층위인 개발협력성과의 결과와 연동된다. 가장 하위 단계의 층위는 개별 프로젝트나 프로그램의 성과로 제 2층위의 개발협력 성과 중 산출물과 연동된다. 〈그림 3〉은 공여국들의 개발협력 성과관리 논리에 따른 분석의 틀을 도식화한 것이다. 본 연구는 〈그림 3〉에 따라 네덜란드, 뉴질랜드, 한국 3개 공여국의 성과관리체제를 분석한다.

〈그림 3〉 공여국 개발협력 성과관리체계 분석의 틀



출처: 저자 작성

4. 개발협력 성과관리의 한계

성과중심관리는 단순한 업무의 완료 또는 종료를 목적으로 하지 않고, 업무 완성을 통해 실질적으로 산출한 성과에 집중하도록 하여, 기관의 각각의 업무가 기관의 고유 미션과

목표와 연계되어 달성되도록 하는 장점이 있다. 그러나, 성과중심관리도 한계가 없는 것은 아니다. 특히, 원조기관들은 그 업무상의 특성으로 인해 국내업무를 수행하는 공공기관의 성과중심관리와는 다른 한계를 가지며, 다른 기관에 비해 원조기관의 성과중심관리 시스템은 보다 복잡하고 많은 비용이 소요된다. 체계적인 성과중심관리를 통한 원조 효과성 증대를 위해서 성과중심관리의 한계와 유의사항을 먼저 확인해 보도록 한다.

첫째, 성과관리에서 예측하는 성과의 특징과 실제 개발협력 환경에서의 성과의 특성 간의 차이로 인한 한계가 있다. <그림 3>과 같이 개발협력 성과관리는 측정 가능하고 명확한 성과를 가정하고 그 성과를 몇 단계로 구분한다. 그러나, 원조기관은 지리적, 정치적, 문화적, 사회적 환경이 상이한 수원국에서 업무를 수행한다. 아울러 원조기관은 보건, 교육, 에너지, 기후변화 대응 등 다양한 분야에서 서로 다른 프로젝트를 수행한다. 예를 들어, 한 원조기관이 A와 B 두 국가에서 각각 교육분야와 보건분야에 사업을 추진하였다면, 두 국가에서의 성과를 비교하기는 어려울 것이다. 국별 환경의 차이와 분야의 상이성으로 인해 성과 결과만으로 비교하는 것은 논리적이지 못한 것이다. 따라서, 전체 수원국과 전체 사업 분야를 모두 포괄하는 성과관리체계를 수립하는 데 한계가 있다. 또한 원조기관은 개도국 시민들의 역량개발이나 정부 정책 개혁과 같이 계량적으로 측정이 어려운 성과를 추구하기도 한다.

이와 관련하여, 두 번째 한계가 발생한다. 개발협력에서 성과관리는 모든 성과들이 측정 가능하다는 가정하에 지표와 목표치를 설정한다. 그러나, 개발협력에서 많은 경우 성과는 수량적인 측정이 불가능하거나 어려운 경우가 많다. 개발협력에서 사회적 성과나 영향은 특히 사업의 통제 바깥에서 발생하는 경우가 많으며, 성과가 나타나기까지 많은 기간이 소요되고, 많은 다른 요소들의 영향을 받는다. 따라서 개발협력에서 성과는 정확한 측정이 매우 어렵거나 성과 자체가 모호하게 나타나는 경우가 많다. 그러나, 성과중심관리는 단선적인 논리적 인과관계를 기본으로 한다. 따라서, 개도국의 복잡하고 변화무쌍한 현실을 적절히 반영하는 데 한계가 있다.

세 번째로는 성과중심관리의 적절한 수행의 어려움이 있다. 개발협력사업 현장은 해외 개도국이다. 따라서, 지표 측정과 관련 데이터 수집 및 분석 등의 과정은 당연히 개도국에서 수행된다. 그러나, 아직 개도국은 관련된 역량에 한계가 있는 경우가 있으며, 따라서, 이는 성과중심관리를 위한 데이터의 질이나 수집범위 등에서 전반적인 어려움을 초래한다. 모튼 자르벤(Morten Jaerven)의 저서 '부실한 숫자(Poor Numbers)'는 개도국 데이터와 통계의

신뢰성에 대한 문제를 잘 보여주고 있다. 성과중심관리는 정확하고 객관적인 지표로 성과를 과학적으로 측정할 수 있다는 가정하에서 출발한다. 그러나, 정확하고 객관적인 데이터 수집이 어려운 경우가 많은 국제개발협력에서 성과중심관리는 많은 어려움에 봉착한다. 또한, 변화의 정도가 주관적이거나 무형의 경우인 경우도 많다. 예를 들어, 개도국 지역개발사업에서 사업 이후 참여 마을 여성 주민의 권리 증진 정도 또는 소수민족의 정치절차에 대한 참여 의식 증진과 같은 성과는 달성 여부를 객관적으로 측정하는 데 한계가 있다. 성과관리는 객관적으로 측정 가능한 지표로 성과의 달성 여부와 달성과정을 관리하므로, 수량지표를 설정하기 어려운 사업은 배제되거나 실제 성과를 정확히 측정하기 어려운 대의지표를 설정하게 되어 오히려 개발협력 사업 전체의 효과성을 저해할 수도 있다.

이와 관련하여 네 번째로 성과관리에 대한 지나친 강조는 오히려, 성과관리를 수행하기 상대적으로 쉬운 사업을 선택하는 역선택의 결과를 초래할 수 있다. 예산대비가치(value for money)를 위해 한정된 예산으로 해당 개도국에 최우선적으로 필요하거나 최대의 효과성을 도출할 수 있는 사업을 선택하는 것이 아니라, 경영진에게 또는 국회나 감사기관과 같은 상위 기관들에 적절히 보고하기 용이한 사업들, 즉 수량지표를 상대적으로 쉽게 선정, 관리할 수 있는 사업이 선택될 가능성이 높다.

마지막으로 국제개발협력에서의 성과중심관리는 이중 책무성의 문제가 있다. 대부분의 공공기관은 자국 내에서 자국민을 위해 업무를 수행한다. 그러나, 원조기관들은 해외에서 자국뿐 아니라 원조를 받는 수원국 국민들을 위해서도 활동한다. 따라서, 원조기관은 원조를 제공하는 납세자에게뿐만 아니라 원조를 제공받는 수혜자에게도 책무성을 갖는다. 그러나, 공여국가의 성과중심관리에 관한 법규나 감사시스템은 수원국의 요구나 이해관계, 역량과는 차이가 있는 경우가 많다. 따라서, 이중의 책무성은 잠재적인 갈등으로 작용할 수 있다. 예를 들어, 우리나라의 공공기관들은 경영평가를 통해 고객만족도를 높이기 위한 방향으로 업무를 수행했는지 여부를 심사받는다. 대부분의 국내 공공기관은 시민과 관련 업체 등을 고객으로 구분한다. 그러나, 원조기관의 고객 범위는 다르다. 원조기관의 고객은 국내 이해관계자뿐 아니라 해외의 프로젝트 수혜자, 수원국 담당기관, 때로는 국제기구 등을 포함한다. 이러한, 방대한 범위의 다양한 고객들의 요구와 이해를 모두 만족시키는 것은 어쩌면 불가능할 수도 있다.

따라서, 원조업무에 대한 성과중심관리 시스템은 위와 같은 특성을 고려하여 국내업무를

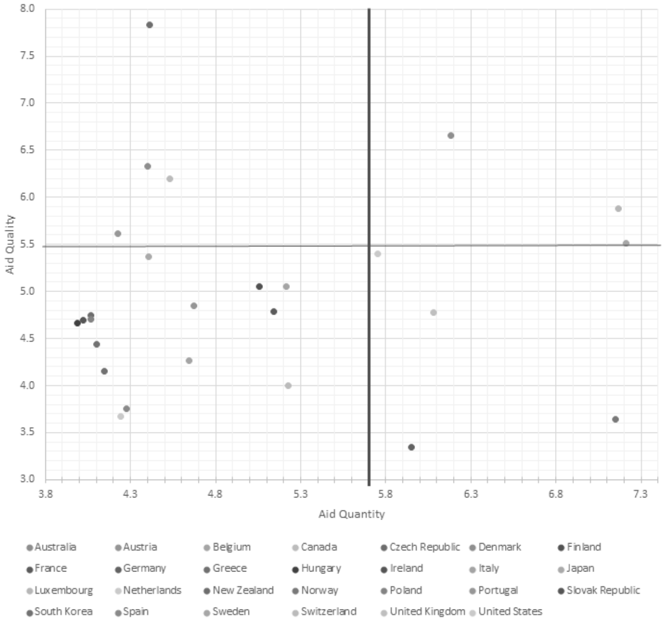
추진하는 기관들과는 다른 접근법과 방식으로 구축되어야 한다. 성과관리는 적절히 활용된다면 개발협력기관의 사업효과성 증대에 이로울 수 있다. 개도국의 주민부터 정부 기관까지 다양한 이해관계자들은 명료한 성과 매트릭스를 확인하여 사업결과 정보를 습득하고 공통된 틀 안에서 사업에 참여할 수 있다. 공여국 납세자들도 측정 가능한 정보를 통해 세금의 유용한 활용 여부를 검증할 수 있다. 개발 협력기관들 역시 성과관리 정보를 교훈으로 활용하여 자체 업무 프로세스 개선을 도모할 수 있다. 그러나, 정확한 정보에 기초한 체계적인 성과관리를 위해서는 관련된 이해관계자들의 역량, 예산, 적절한 시스템 등이 우선적으로 갖추어져야 할 것이다.

Ⅲ. 사례 분석

1. 사례 개요

개발협력 기관의 적절한 성과관리체계 제언을 위해 원조의 질이 상대적으로 우수한 공여국과의 비교분석이 필요하다. 글로벌개발연구소(Center for Global Development, CGD)는 매년 개발공헌도 지수(Commitment to Development Index, CDI)를 발표한다. OECD/DAC 회원국들의 개발과 유관한 정책 7가지를 종합적으로 평가하고, 공여국별로 개발도상국의 경제사회발전에 우호적인 정책 일관성을 측정한다(박수영·고요한, 2014). CGD는 원조, 이주, 금융, 무역, 환경, 기술, 안보 정책을 각기 평가하고 결과를 종합하여 국별 순위를 선정한다. 그중 원조정책에 대한 평가는 원조금액과 원조의 질을 평가하여 각각 50%의 가중치를 부여한 뒤 합산한다. 〈그림 4〉는 2018년도 CDI 원조평가 데이터를 활용하여 국별 원조의 질과 양으로 비교한 것이다.

〈그림 4〉 2018년도 CDI 원조 질과 양 점수 비교



출처: CGD, 2018과 https://drive.google.com/drive/folders/0B167nw-gSVHRcXhILXg0RjM3Vmc의 데이터를 참고하여 저자 작성

그림의 중앙 부분에 네덜란드가 위치한다. 네덜란드의 원조의 양과 질이 평가대상 국가 중 중간 정도의 순위가 된다. 1사분면에 위치한 국가들은 과소한 양에 비해 높은 원조의 질을 보이는 국가이며, 2사분면의 경우 높은 양과 질을 보이는 국가다. 3사분면 국가들은 양에 비해 질적 평가 점수가 낮으며, 4사분면의 국가들은 양과 질 면에서 모두 저조한 점수를 기록하고 있다. 한국은 4사분면에 위치한다. 따라서, 원조의 양은 적으나 높은 질을 보유하고 있다고 평가를 받은 1사분면 국가들을 우선적으로 비교분석의 대상으로 선정하였다. 뉴질랜드의 원조 질 점수가 가장 높으며, 호주, 캐나다, 포르투갈이 그 뒤를 따른다.

한편, OECD는 2017년 6개 공여국과 세계은행의 원조성과관리체계를 분석한 바 있다(Zwart, 2017). 뉴질랜드, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 영국, 캐나다 6개국이 분석에 참여하였다. 따라서 최신의 원조성과체계에 대한 자료 접근성과 정책의 질을 고려 시, 뉴질랜드는 가장 적절한 비교분석의 대상이 된다. 한편, 네덜란드의 경우, 뉴질랜드만큼 높지는 않지만, 한국보다 높은 원조의 질을 보유하고 있다고 평가받았으며(아래 〈표 1〉 참조), OECD(2017c)와 Zwart(2017)의 성과체계분석에서 우수한 평가를 받은 바 있다. 따라서, 동 연구는 뉴질랜드, 네덜란드, 한국의 원조성과관리체계를 〈그림 3〉의 분석의 틀에 따라 비교분석한다.

〈표 1〉 한국, 네덜란드, 뉴질랜드 원조체계 비교

구 분		한국	네덜란드	뉴질랜드
원조예산(백만 불, 2017)		2,201.4	4,958.5	449.8
ODA/GNI (%, 2017)		0.14	0.60	0.23
CDI Aid 평가결과 (2018)	종합점수	4.3(24위)	5.6(5위)	6.1(4위)
	원조규모	4.104(23위)	5.753(7위)	4.411(16위)
	원조 질	4.435(20위)	5.396(9위)	7.833(1위)

출처: 저자 작성

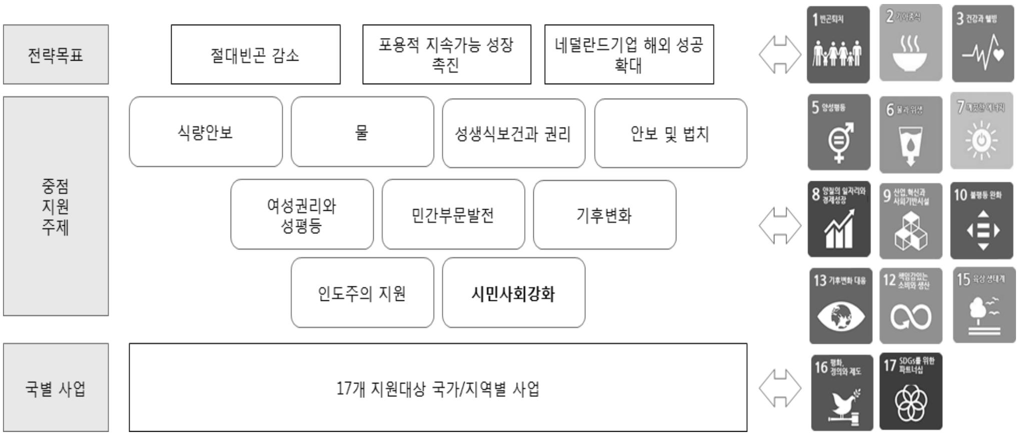
2. 전략 목표 층위

네덜란드와 뉴질랜드의 성과 체계는 한국과 비교하면 매우 직관적이며 단순하다는 특징을 보인다. 두 국가 모두 SDGs 달성을 최상위 목표로 하여 개발협력 성과를 정의하고 상위 전략 목표부터 사업단위까지 체계적인 성과틀을 운영하고 있다. 네덜란드의 경우, 외교부 내의

국제협력국(Director-General for International Cooperation, DGIS)은 네덜란드 정부의 개발협력 정책 수립과 조정, 기금운용 및 집행을 모두 담당한다(OECD, 2017b). 2012년 네덜란드의 새로운 정부는 무역부분 관리를 위해 해외경제관계국(Directorate for Foreign Economic Relations, DFER)을 신설하였다. DFER은 DGIS와 협력하며 원조와 무역 및 투자 관계를 조율한다. 그러나, 네덜란드 원조의 5%가량만이 DGIS가 아닌 다른 부서가 집행한다(OECD, 2017c). 네덜란드는 대사관에 사업을 집행하도록 하기도 하지만 규모가 작으며, 현장화도 적극적으로 추진하지 않고 있다. 따라서, 네덜란드의 원조는 일원화된 목표체계에 따라 집행되고 행정이나 운영에 중복이나 낭비가 적다.

네덜란드 정부는 개발 촉진을 위한 무역 관계 확대와 원조 활용을 강조하고 있다. 이에 따라, 외교부는 무역, 투자, 원조를 통합하는 정책을 수립하였고, 절대빈곤 감소, 전 지구적인 포용적 지속 가능 성장 촉진, 네덜란드기업의 해외 성공 확대라는 세 가지의 목표를 적시하였다(MFA, 2013). 그에 따라, 네덜란드 정부는 네덜란드가 강점을 보이는 개발 주제(theme) 4개와 추가적인 지원이 필요한 3개 주제를 선정하였다. 네덜란드가 강점을 갖는 주제는 식량안보, 물, 성생식보건과 권리, 안보 및 법치 4개 주제이며 여성 권리와 성평등, 민간부문발전과 기후변화를 추가하였다. 네덜란드 정부는 또한, 인도주의 지원과 중 저소득국에서의 시민사회 강화를 모니터링 대상으로 추가하고, 총 9개의 주제를 중심으로 성과체계를 <그림 5>와 같이 수립하였다(MFA, 2013).

〈그림 5〉 네덜란드 정부 원조 성과체계



출처: 네덜란드 개발성과 홈페이지(http://www.dutchdevelopmentresults.nl/) 자료를 바탕으로 저자 작성

〈그림 5〉는 네덜란드 원조 성과체계가 SDGs와 연계되어 체계적으로 구축되어있음을 보여준다. 전략 목표와 중점지원 주제는 모두 SDGs 중 하나 이상의 목표와 연관성을 갖는다. 네덜란드는 성과 강화를 위해 선택과 집중의 지원전략을 채택하였다. 한국보다 더 많은 원조예산을 운영하고 있으나, 네덜란드는 SDGs목표 17개 중 목표 4번 양질의 교육, 11번 지속 가능한 도시와 공동체, 14번 해양생태계를 지원 대상에서 제외하였다. 특히, SDG 목표의 광범위성이라는 한계에 대응하여 각 목표에서도 전 부문을 포괄하는 것이 아니라, 식량, 성생식, 젠더, 물 등으로 지원 주제를 한정하여 예산 효용의 집중도를 높이고 성과관리를 보다 용이하게 한다.

네덜란드 원조 성과체계는 개발협력의 주요 주제별로 지표와 함께 명확히 정리되어 있다. 9개의 중점지원 주제는 각 주제별로 성과를 측정할 수 있는 세부지표가 개발되어 있다. 〈표 2〉는 네덜란드가 9개 주제에 대해 36개 성과영역별로 89개의 세부지표를 관리하고 있음을 보여준다. 예를 들어, 제1 주제인 기후의 성과영역 중 하나인 재생에너지의 경우, 재생에너지 접근권을 갖게 된 수혜자 수(number of people that have access to renewable energy)와 연간 감소된 이산화탄소 배출량(CO2 emissions avoided per year)의 두 개의 지표로 그 성과가 측정된다. 즉, 네덜란드는 9개 개발 주제에 지원을 집중하며 각 주제별로 하부 성과 영역을 두고, 영역별 성과를 측정할 수 있도록 지표들을 선정하여 체계적으로 원조 성과를 관리한다.

〈표 2〉 네덜란드 성과체계의 세부지표와 SDGs 연계

	주제	성과 영역	세부지표	SDGs연계
1	기후변화	재생에너지	재생에너지에 대한 접근성	1, 2, 6, 7, 12, 13, 15번
			연간 온실가스 배출 절감 또는 회피	
		벌목근절	국제협력	
			지속 가능한 관리 면적(ha)	
			온실가스 배출 회피	
		기후변화 대응 농업	보다 회복력 있는 소농	
			보다 회복력 있는 농지(ha)	
		물과 기후변화 저항	기후변화에 회복력 있는 깨끗한 음용수원 접근 인구수	
			기후변화에 회복력 있는 향상된 위생시설 접근 인구수	
			향상된 수자원 관리로 보다 회복력을 갖춘 인구수	
		기후변화 외교	기후변화 외교 노력	

	주제	성과 영역	세부지표	SDGs연계
2	식량과 영양 안보	영양결핍	음식 섭취	1, 2, 6, 10, 13번
			식량 접근성	
			식량 회복력	
		농업	생산성 그리고/또는 소득	
			시장 접근성	
			회복력	
		지속가능성	에코 효율성	
			천연자원 관리	
			회복력	
		가능한 환경조성	토지 보유권	
			지식	
			제도	
3	인도주의 지원	위기대응	인도주의 지원	1, 2, 3, 5, 6번
			적시성	
			인도주의 기준	
		위기 준비태세	대응 준비성	
			개발협력과 인도주의 지원 연계	
		효과적인 인도지원 체제	조율	
			투명성	
			혁신과 학습	
4	민간 부분 발전	시장접근성과 지속 가능한 무역	수입 시간	1, 5, 8, 9, 10, 12, 17번
			개선된 노동기준을 갖춘 노동자 수	
			지속 가능한 농업생산기술 훈련을 받은 소농 수	
		경제 제도와 행위자	경제적 지원제도	
			조세 당국과의 협력	
		인프라 개발	약속되고 종료된 인프라 프로젝트 수	
			개선되거나 새로운 인프라 접근성을 갖는 최종사용자	
		금융분야 발전	제공되는 금융상품들	
			새로운 친 빈곤 보험상품에 가입한 인구수	
		기업 발전	투자, 무역 또는 서비스제공에 지원계획을 갖춘 회사 수	
			민간부문 발전프로그램의 직접 지원을 받는 직업 수	
			민간 공동 투자	

	주제	성과 영역	세부지표	SDGs연계
5	안보 및 법치	인간 안보	지뢰제거 지역	1, 5, 10, 16번
			인간안보에 공헌하는 훈련된 전문가 수	
		법치	사법 접근성	
			사법제도 강화	
			전환기 정의	
		평화와 거버넌스	훈련된 중재자	
			포용적 국가 건설	
			정부역량 강화	
		사회 및 경제 재건	취약하거나 분쟁의 영향을 받은 지역의 소득이 있는 인구	
			취약하거나 분쟁의 영향을 받은 지역 내 새롭거나 개선된 취수포인트 사용 인구	
6	성 생식 보건과 권리	청소년, 정보와 선택	성, HIV/AIDS, 성병, 임신과 피임 관련 정확하고 포괄적인 정보에 닿아있는 청년	1, 3, 5, 10, 16번
			친 청소년 SRHR과 HIV/AIDS 서비스를 채택하거나 시행하는 보건시설	
			해로운 관습	
		보건 용품	2012년 이후 현대적 피임 도구를 갖추게 된 여성과 소녀 수	
			용품 개발, 구매 및 이용가능성 촉진	
			항 레트로바이러스 치료를 받는 HIV보균자 수	
		보건 서비스	산전후돌봄, 안전한 분만과 낙태를 위한 훈련을 받은 보건인력	
			포괄적이고 안전한 낙태(후) 돌봄 서비스 제공	
			보건 시스템의 질	
		권리와 존중	SRHR과 HIV서비스를 받는 주요 인구	
			SRHR과 HIV/AIDS 서비스에 대한 장벽을 낮추는 (보건)정책과 가이드라인, 법률의 변화	
			SRHR 외교와 소집능력	
7	시민 사회 강화	영향 증대	정치적 역할 충족을 위한 지원을 받는 민간단체	1, 10, 17번
			로비와 옹호역량이 강화된 민간단체	
			민간단체가 수행한 옹호 이니셔티브	
		시민사회연계	더 나은 법률, 정책, 규범을 위한 제안이 정책결정자의 아젠다에 있다.	
			포용적 정책 결정 프로세스	

	주제	성과 영역	세부지표	SDGs연계
		포용적 정책 및 실행	성공적으로 영향 준 정책, 법률, 규범	
			보다 포용적이고 지속 가능한 실행	
8	물	농업 분야의 효율적인 물 사용	6개 수원국에서 1㎥의 용수 당 메이즈 평균 산출량	1, 6, 9, 13번
		안전한 삼각주와 개선된 강 유역관리	안전한 델타와 유역관리 통합 계획	
			안전한 델타와 개선된 유역관리 수혜자	
			지원을 받는 초 국경 수자원 관리 기구	
		WASH	개선된 수원에 대한 지속 가능한 사용과 접근	
			개선된 위생시설에 대한 지속 가능한 사용과 접근	
			소녀와 여성의 위생시설 접근성	
		네덜란드 물 분야 연계	물 프로그램과 관련된 네덜란드 물 분야 파트너들	
			물 프로그램과 관련된 네덜란드 회사들	
9	여성 권리와 성평등	폭력에서 자유로운 삶의 권리	효과적인 행동을 위한 강화된 역량과 능력을 갖춘 민간단체 수	1, 5, 10, 16번
			여성과 소녀 대상 폭력 근절을 위한 개선된 사전조건들	
		권력과 리더십을 행사하는 여성	효과적인 행동을 위한 강화된 역량과 능력을 갖춘 민간단체 수	
			영향력 있는 지위에 여성 위치를 위한 개선된 사전조건들	
		경제적 주체로서 권한을 갖는 여성	효과적인 행동을 위한 강화된 역량과 능력을 갖춘 민간단체 수	
			여성의 경제적 역량 강화를 위한 개선된 사전조건들	
		갈등 이후 사회 형성과 갈등 해결 및 방지에서의 여성	효과적인 행동을 위한 강화된 역량과 능력을 갖춘 민간단체 수	
			분쟁 중재와 분쟁 후 사회 형성에서 여성의 유의미한 참여를 위한 개선된 사전조건들	
		36개 지표	89개 지표	

출처: 저자 작성

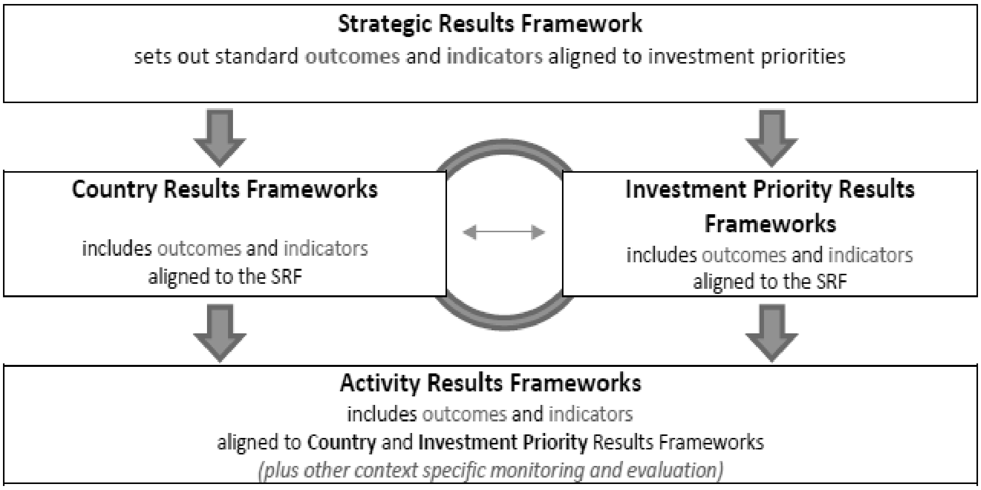
뉴질랜드는 학습과 개선, 의사결정, 책무성과 커뮤니케이션의 네 가지 항목을 원조 프로그램 성과중심관리의 목적으로 정하고 성과관리를 추진하고 있다. 특히, 뉴질랜드 정부는 학습을 통한 개선과 의사결정의 실용적인 향상을 핵심 목표로, 책무성과 커뮤니케이션 지원은 부차적인 목표로 정하고, 성과관리를 통한 원조 효과성 향상을 도모한다.

네덜란드와 동일하게 뉴질랜드 또한 외교통상부(Ministry of Foreign Affairs and Trade)에서 원조를 총괄하여 담당한다. 뉴질랜드 역시 전략 분석을 통해 몇 개의 지원 목표와 중점지원 지역을 선정하여, 원조 프로그램의 효과성을 높인다. 뉴질랜드 또한 SDGs 체계에서 선별한 목표들을 중점지원 대상 국가 및 지역에서 추진한다. 뉴질랜드는 특히 지원 국가와 지역을 태평양과 동남아시아로 한정하여 CDI 평가에서도 높은 점수를 얻었으며, 자체원조 효과성을 제고하고 역내 안보 및 정세 안정 등 자국 외교목표 달성을 지원한다.

뉴질랜드 원조의 최상위 정책은 전략계획(Strategic Plan 2015-2019)과 우선 투자대상(Investment Priorities 2015-2019)이다. 이 두 문서는 2015년부터 2019년까지 5개년 간 뉴질랜드 정부의 원조 전략, 중점지원 분야 및 주제, 대상 지역을 설명한다(MFAT, 2015a; MFAT, 2015b). 상위정책에 따라 뉴질랜드는 원조를 주변국인 아시아태평양지역 특히 도서 개발도상국에 집중한다. 전략계획에 따르면 뉴질랜드 원조의 미션은 ‘보다 안전하고, 평등하며 번영된 세계를 위해 기여하고 빈곤을 감소하기 위해 개발도상국의 지속 가능한 개발을 지원(support sustainable development in developing countries, in order to reduce poverty and to contribute to a more secure, equitable, and prosperous world)’하는 것을 골자로 한다(MFAT, 2015a: 2).

뉴질랜드는 전략 목표, 분야, 사업 3단계에 걸쳐 개발협력 성과관리를 수행한다. 뉴질랜드는 아래 <그림 6>과 같이 3단계의 성과틀에 따라 표준 지표를 개발하고 결과 Outcome 달성을 위한 진행 상황을 점검한다. 그러나 <그림 6>이 보여주듯 각 지표가 정확하게 Outcome별로 연결되어 있지는 않다. SRF의 중장기 outcome들과 지표들은 개별 사업이나 국별, 분야별 성과틀 구성에 활용된다. 따라서, 아래 <그림 6>과 같이 전략, 국가 및 분야별 성과와 개별사업 성과들이 체계적으로 연동되게 된다.

〈그림 6〉 뉴질랜드 원조 성과 체계도

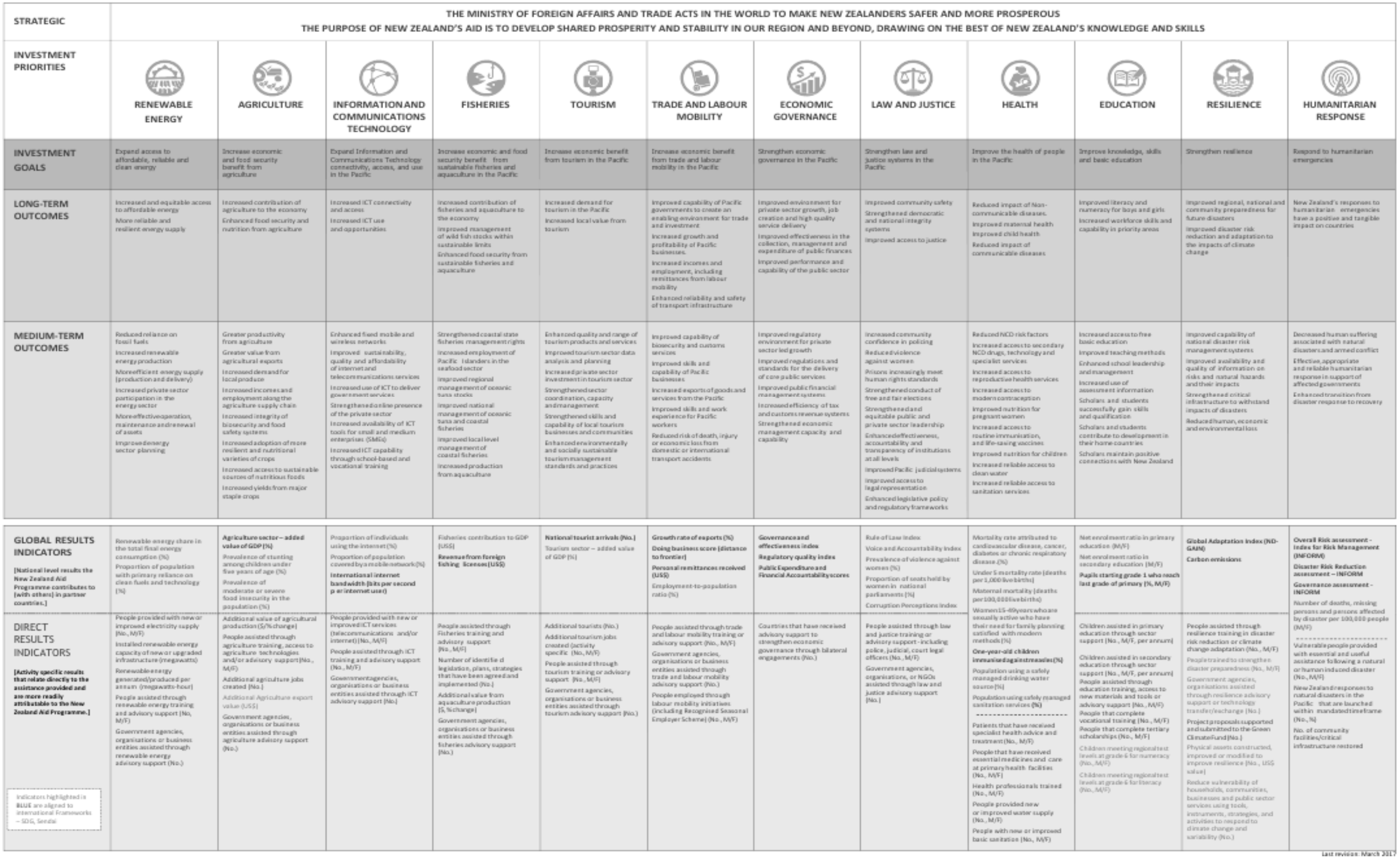

Strategic Results Framework
sets out standard outcomes and indicators aligned to investment priorities
Country Results Frameworks
includes outcomes and indicators aligned to the SRF
Investment Priority Results Frameworks
includes outcomes and indicators aligned to the SRF
Activity Results Frameworks
includes outcomes and indicators
aligned to Country and Investment Priority Results Frameworks
(plus other context specific monitoring and evaluation)

출처: OECD, 2017 : 3

뉴질랜드 정부는 3단계 성과정보들을 국내 책무성 및 커뮤니케이션에 활용한다. 선별된 각 단계별 성과들은 매년 뉴질랜드 국회와 시민들에게 연간성과보고서(annual report)로 보고한다. 한편, 5개년 전략계획 종료 시점에는 외부에서 성과보고서(results report)를 작성하여, 뉴질랜드 전략계획의 성과를 확인하고 교훈을 도출한다.

성과관리체계의 핵심은 전략적성과틀(Strategic Results Framework, SRF)이며, SRF는 전략계획의 성과 측정의 기본이 된다. SRF는 위로는 뉴질랜드 정부의 상위 무역, 외교 및 개발협력 전략과 국제적 개발협력 아젠다와 연계되어 있고, 아래로는 프로젝트별 성과와 연계된다. SRF는 A3용지 한 장의 표 안에 일목요연하게 뉴질랜드 원조의 전략 목표, 12개의 중점지원 분야, 각 지원 분야별 장기 및 중기 성과와 측정지표를 포함한다. 〈표 3〉과 같이 SRF는 재생에너지, 농업, 정보통신기술(ICT), 수산업, 관광, 무역과 노동이동성, 경제적거버넌스, 법과 정의, 보건, 교육, 복원력(resilience), 인도지원의 12개 분야별 지표 및 결과들을 보여준다.

〈표 3〉 뉴질랜드 원조 전략성과틀(Strategic Results Framework)



STRATEGIC	THE MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS AND TRADE ACTS IN THE WORLD TO MAKE NEW ZEALANDERS SAFER AND MORE PROSPEROUS THE PURPOSE OF NEW ZEALAND'S AID IS TO DEVELOP SHARED PROSPERITY AND STABILITY IN OUR REGION AND BEYOND, DRAWING ON THE BEST OF NEW ZEALAND'S KNOWLEDGE AND SKILLS											
INVESTMENT PRIORITIES	RENEWABLE ENERGY	AGRICULTURE	INFORMATION AND COMMUNICATIONS TECHNOLOGY	FISHERIES	TOURISM	TRADE AND LABOUR MOBILITY	ECONOMIC GOVERNANCE	LAW AND JUSTICE	HEALTH	EDUCATION	RESILIENCE	HUMANITARIAN RESPONSE
INVESTMENT GOALS	Expand access to affordable, reliable and clean energy	Increase economic and food security benefit from agriculture	Expand Information and Communications Technology connectivity, access, and use in the Pacific	Increase economic and food security benefit from sustainable fisheries and aquaculture in the Pacific	Increase economic benefit from tourism in the Pacific	Increase economic benefit from trade and labour mobility in the Pacific	Strengthen economic governance in the Pacific	Strengthen law and justice systems in the Pacific	Improve the health of people in the Pacific	Improve knowledge, skills and basic education	Strengthen resilience	Respond to humanitarian emergencies
LONG-TERM OUTCOMES	Increased and equitable access to affordable energy More reliable and resilient energy supply	Increased contribution of agriculture to the economy Enhanced food security and nutrition from agriculture	Increased ICT connectivity and access Increased ICT use and opportunities	Increased contribution of fisheries and aquaculture to the economy Improved management of wild fish stocks within sustainable limits Enhanced food security from sustainable fisheries and aquaculture	Increased demand for tourism in the Pacific Increased local value from tourism	Improved capability of Pacific governments to create an enabling environment for trade and investment Increased growth and profitability of Pacific businesses. Increased incomes and employment, including remittances from labour mobility Enhanced reliability and safety of transport infrastructure	Improved environment for private sector growth, job creation and high quality service delivery Improved effectiveness in the collection, management and expenditure of public finances Improved performance and capability of the public sector	Improved community safety Strengthened democratic and national integrity systems Improved access to justice	Reduced impact of Non-communicable diseases. Improved maternal health Improved child health Reduced impact of communicable diseases	Improved literacy and numeracy for boys and girls Increased workforce skills and capability in priority areas	Improved regional, national and community preparedness for future disasters Improved disaster risk reduction and adaptation to the impacts of climate change	New Zealand's responses to humanitarian emergencies have a positive and tangible impact on countries
MEDIUM-TERM OUTCOMES	Reduced reliance on fossil fuels Increased renewable energy production More efficient energy supply (production and delivery) Increased private sector participation in the energy sector More effective operation, maintenance and renewal of assets Improved energy sector planning	Greater productivity from agriculture Greater value from agricultural exports Increased demand for local produce Increased incomes and employment along the agriculture supply chain Increased integrity of biosecurity and food safety systems Increased adoption of more resilient and nutritional varieties of crops Increased access to sustainable sources of nutritious foods Increased yields from major staple crops	Enhanced fixed mobile and wireless networks Improved sustainability, quality and affordability of internet and telecommunications services Increased use of ICT to deliver government services Strengthened online presence of the private sector Increased availability of ICT tools for small and medium enterprises (SMEs) Increased ICT capability through school-based and vocational training	Strengthened coastal state fisheries management rights Increased employment of Pacific Islanders in the seafood sector Improved regional management of oceanic tuna stocks Improved national management of oceanic tuna and coastal fisheries Improved local level management of coastal fisheries Increased production from aquaculture	Enhanced quality and range of tourism products and services Improved tourism sector data analysis and planning Increased private sector investment in tourism sector Strengthened sector coordination, capacity and management Strengthened skills and capability of local tourism businesses and communities Enhanced environmentally and socially sustainable tourism management standards and practices	Improved capability of biosecurity and customs services Improved skills and capability of Pacific businesses Increased exports of goods and services from the Pacific Improved skills and work experience for Pacific workers Reduced risk of death, injury or economic loss from domestic or international transport accidents	Improved regulatory environment for private sector led growth Improved regulations and standards for the delivery of core public services Improved public financial management systems Increased efficiency of tax and customs revenue systems Strengthened economic management capacity and capability	Increased community confidence in policing Reduced violence against women Prisons increasingly meet human rights standards Strengthened conduct of free and fair elections Strengthened and equitable public and private sector leadership Enhanced effectiveness, accountability and transparency of institutions at all levels Improved Pacific judicial systems Improved access to legal representation Enhanced legislative policy and regulatory frameworks	Reduced NCD risk factors Increased access to secondary NCD drugs, technology and specialist services Increased access to reproductive health services Increased access to modern contraception Improved nutrition for pregnant women Increased access to routine immunisation, and life-saving vaccines Improved nutrition for children Increased reliable access to clean water Increased reliable access to sanitation services	Increased access to free basic education Improved teaching methods Enhanced school leadership and management Increased use of assessment information Scholars and students successfully gain skills and qualification Scholars and students contribute to development in their home countries Scholars maintain positive connections with New Zealand	Improved capability of national disaster risk management systems Improved availability and quality of information on risks and natural hazards and their impacts Strengthened critical infrastructure to withstand impacts of disasters Reduced human, economic and environmental loss	Decreased human suffering associated with natural disasters and armed conflict Effective, appropriate and reliable humanitarian response in support of affected governments Enhanced transition from disaster response to recovery
GLOBAL RESULTS INDICATORS **[National level results the New Zealand Aid Programme contributes to (with others) in partner countries.]**	Renewable energy share in the total final energy consumption (%) Proportion of population with primary reliance on clean fuels and technology (%)	**Agriculture sector – added value of GDP (%)** Prevalence of stunting among children under five years of age (%) Prevalence of moderate or severe food insecurity in the population (%)	Proportion of individuals using the internet (%) Proportion of population covered by a mobile network (%) **International internet bandwidth (bits per second per internet user)**	Fisheries contribution to GDP (US$) **Revenue from foreign fishing licences (US$)**	**National tourist arrivals (No.)** Tourism sector – added value of GDP (%)	**Growth rate of exports (%)** **Doing business score (distance to frontier)** **Personal remittances received (US$)** Employment-to-population ratio (%)	**Governance and effectiveness index** **Regulatory quality index** **Public Expenditure and Financial Accountability scores**	Rule of Law Index Voice and Accountability Index Prevalence of violence against women (%) Proportion of seats held by women in national parliaments (%) Corruption Perceptions Index	Mortality rate attributed to cardiovascular disease, cancer, diabetes or chronic respiratory disease.(%) Under 5 mortality rate (deaths per 1,000 live births) Maternal mortality (deaths per 100,000 live births) Women 15-49 years who are sexually active who have their need for family planning satisfied with modern methods (%) **One-year-old children immunised against measles (%)** Population using a safely managed drinking water source (%) Population using safely managed sanitation services (%)	Net enrolment ratio in primary education (M/F) Net enrolment ratio in secondary education (M/F) **Pupils starting grade 1 who reach last grade of primary (%, M/F)**	**Global Adaptation Index (ND-GAIN)** **Carbon emissions**	**Overall Risk assessment - Index for Risk Management (INFORM)** **Disaster Risk Reduction assessment – INFORM** **Governance assessment - INFORM** Number of deaths, missing persons and persons affected by disaster per 100,000 people (M/F)
DIRECT RESULTS INDICATORS **[Activity specific results that relate directly to the assistance provided and are more readily attributable to the New Zealand Aid Programme.]** Indicators highlighted in BLUE are aligned to international Frameworks – SDG, Sendai	People provided with new or improved electricity supply (No., M/F) Installed renewable energy capacity of new or upgraded infrastructure (megawatts) Renewable energy generated/produced per annum (megawatts-hour) People assisted through renewable energy training and advisory support (No, M/F) Government agencies, organisations or business entities assisted through renewable energy advisory support (No.)	Additional value of agricultural production ($/% change) People assisted through agriculture training, access to agriculture technologies and/or advisory support (No., M/F) Additional agriculture jobs created (No.) Additional Agriculture export value (US$) Government agencies, organisations or business entities assisted through agriculture advisory support (No.)	People provided with new or improved ICT services (telecommunications and/or internet) (No., M/F) People assisted through ICT training and advisory support (No., M/F) Government agencies, organisations or business entities assisted through ICT advisory support (No.)	People assisted through Fisheries training and advisory support (No., M/F) Number of identified legislation, plans, strategies that have been agreed and implemented (No.) Additional value from aquaculture production ($, % change) Government agencies, organisations or business entities assisted through fisheries advisory support (No.)	Additional tourists (No.) Additional tourism jobs created (activity specific (No., M/F) People assisted through tourism training or advisory support (No., M/F) Government agencies, organisations or business entities assisted through tourism advisory support (No.)	People assisted through trade and labour mobility training or advisory support (No., M/F) Government agencies, organisations or business entities assisted through trade and labour mobility advisory support (No.) People employed through labour mobility initiatives (including Recognised Seasonal Employer Scheme) (No., M/F)	Countries that have received advisory support to strengthen economic governance through bilateral engagements (No.)	People assisted through law and justice training or advisory support - including police, judicial, court legal officers (No., M/F) Government agencies, organisations, or NGOs assisted through law and justice advisory support (No.)	Patients that have received specialist health advice and treatment (No., M/F) People that have received essential medicines and care at primary health facilities (No., M/F) Health professionals trained (No., M/F) People provided new or improved water supply (No., M/F) People with new or improved basic sanitation (No., M/F)	Children assisted in primary education through sector support (No., M/F, per annum) Children assisted in secondary education through sector support (No., M/F, per annum) People assisted through education training, access to new materials and tools or advisory support (No., M/F) People that complete vocational training (No., M/F) People that complete tertiary scholarships (No., M/F) Children meeting regional test levels at grade 6 for numeracy (No., M/F) Children meeting regional test levels at grade 6 for literacy (No., M/F)	People assisted through resilience training in disaster risk reduction or climate change adaptation (No., M/F) People trained to strengthen disaster preparedness (No., M/F) Government agencies, organisations assisted through resilience advisory support or technology transfer/exchange (No.) Project proposals supported and submitted to the Green Climate Fund (No.) Physical assets constructed, improved or modified to improve resilience (No., US$ value) Reduce vulnerability of households, communities, businesses and public sector services using tools, instruments, strategies, and activities to respond to climate change and variability (No.)	Vulnerable people provided with essential and useful assistance following a natural or human induced disaster (No., M/F) New Zealand responses to natural disasters in the Pacific that are launched within mandated timeframe (No., %) No. of community facilities/critical infrastructure restored

Last revision: March 2017

출처: MFAT, 2017

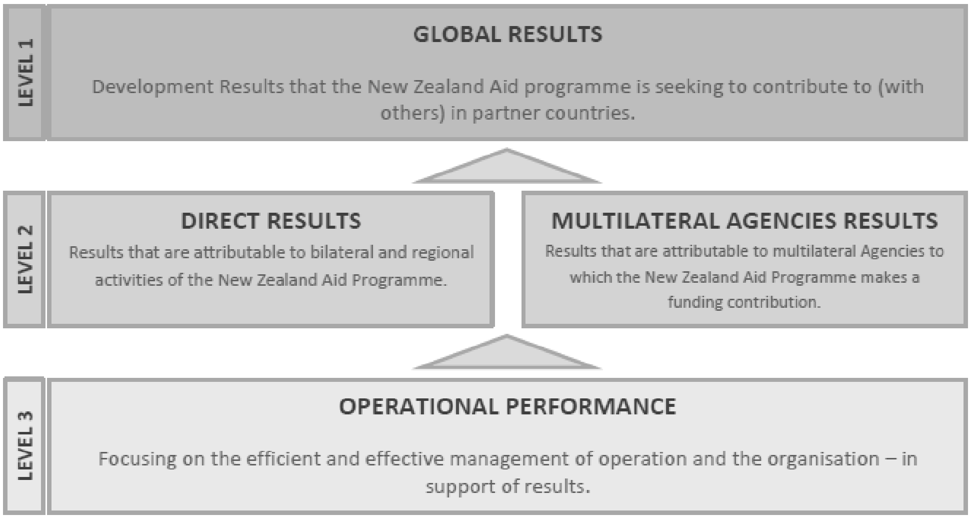
뉴질랜드는 또한 단계별로 표준성과 지표와 보조지표를 관리한다. <그림 7>은 뉴질랜드의 원조 지표 구조를 보여준다. 1단계는 글로벌 성과(global results)는 약 40여 개의 지표를 포함한다. 글로벌 성과는 뉴질랜드 원조의 직접적이고 독립적인 성과가 아니다. 글로벌 성과는 뉴질랜드 원조가 다른 공여기관이나 수원국과 함께 기여(contribute)하는 장기 결과(outcome)이다. 글로벌 지표의 약 절반가량의 지표는 SDGs 지표에서 선택되었다.

뉴질랜드의 직접적인 성과는 2단계의 직접성과(direct results) 지표로 측정된다. 뉴질랜드가 수행하는 프로젝트는 모두 47개 직접성과 지표 중 적어도 하나를 프로젝트 성과지표로 포함해야 한다. 이로써 전략과 조직의 상위 성과와 개별 사업단위 성과 연계성이 강화된다. 지표 대부분은 Output으로 수원국 내 또는 지역에서 뉴질랜드 양자원조 프로그램의 결과로 달성(attribute)하는 성과이다. 예를 들어, 2단계 재생에너지 지표 중 하나는 "개선된 인프라의 재생에너지공급량"이다. 목표치를 통합하여 모니터링을 수행하지는 않지만, 개별 프로젝트는 현실적인 연간 목표치를 지표로 설정하도록 권장된다. 뉴질랜드는 직접성과 데이터를 연도별로 수집하여 연간보고서에 활용한다.

한편, 지표가 수혜자 숫자인 경우는 성별 데이터를 반드시 포함하여 젠더 성과관리에도 활용하고 있다. 한편, 2단계 성과는 다자원조에 대한 29개의 성과지표를 포함한다. 다자원조 성과지표는 별도로 개발하지 않고, 협력대상이 되는 다자기구의 기관별 성과 틀에서 추출한다. 다자원조 지원의 특성을 고려할 때, 뉴질랜드의 기여분에 대한 성과를 보다 명확히 측정하기 위해서는 전체성과에 대한 뉴질랜드 기여도에 대한 분석을 수행해야 한다. 그러나, 뉴질랜드 정부는 자체 지원 자금 비율에 따라 성과를 분석하지 않고, 다자지원 전체의 성과를 그대로 성과로 보고한다는 한계가 있다.

마지막 3단계는 경영실적으로 뉴질랜드원조프로그램 조직관리 효과성과 효율성을 측정한다. 26개의 조직관리 실적지표는 12개 중점지원 분야 별로 연계되지 않으며, 다만 개별 프로젝트나 프로그램 관리나 운영이 1, 2단계의 개발성과를 달성하는 데 기여한 정도를 측정, 관리한다. 3단계 성과를 위해 수집한 데이터는 책무성 강화나 조직관리에 활용된다.

〈그림 7〉 뉴질랜드 원조 SRF 지표 구조

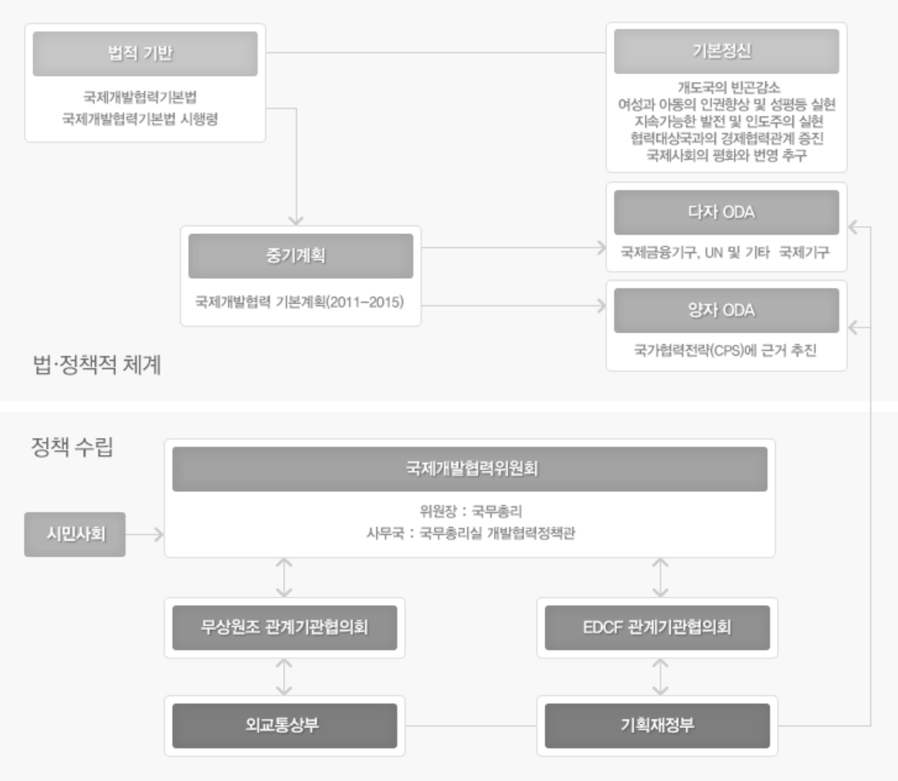

LEVEL 1
GLOBAL RESULTS
Development Results that the New Zealand Aid programme is seeking to contribute to (with others) in partner countries.
LEVEL 2
DIRECT RESULTS
Results that are attributable to bilateral and regional activities of the New Zealand Aid Programme.
MULTILATERAL AGENCIES RESULTS
Results that are attributable to multilateral Agencies to which the New Zealand Aid Programme makes a funding contribution.
LEVEL 3
OPERATIONAL PERFORMANCE
Focusing on the efficient and effective management of operation and the organisation – in support of results.

출처: OECD, 2017a : 4

뉴질랜드 성과틀은 중점지원 분야별로 보조성과목록 (Supplementary indictor list)을 갖고 있다. 이 지표들은 SRF에 포함되지는 않으나 프로젝트 모니터링을 위해 활용될 수 있다. 보조성과들은 인권, 젠더, 환경과 기후변화 데이터를 포함한 범 분야 이슈 또는 역량 강화 outcome 측정에 주로 활용된다.

한국의 개발협력체계는 네덜란드, 뉴질랜드와 달리 기관별, 업무별로 분화되어 있다. 국무조정실에 따르면, 한국의 ODA 담당기관은 총괄 및 조정기구, 주관기관, 시행기관으로 구성된다. 국무조정실의 국제개발협력위원회는 총괄 및 조정기구로 ODA 정책이 종합적이고 체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의, 조정하고 (국무조정실, 2017), 국무조정실의 개발협력정책관실은 국제개발협력위원회의 사무국 역할을 수행한다. 기획재정부와 외교부는 유상과 무상원조를 각각 주관한다. 주관기관으로서 양 부처는 분야별 5개년 기본계획과 연간 시행계획안을 작성하고 이행을 점검한다. 다음으로는 무상원조와 유상원조를 집행하는 시행기관이 있다. 유상원조 시행기관은 단 한 기관으로 한국수출입은행이 전담 집행한다. 반면 무상원조 시행기관은 무상원조를 전담으로 집행하는 KOICA와 정부 부처 및 지방자치단체가 있다. 2017년 기준으로 무상원조 시행기관은 48개이며, 이 중 연간 ODA 예산이 1,000만 불 이상인 기관은 13개 기관이다. 〈그림 8〉은 한국의 ODA 추진체계를 간략하게 보여준다.

〈그림 8〉 한국의 ODA 추진체계


법적 기반
국제개발협력기본법
국제개발협력기본법 시행령
기본정신
개도국의 빈곤감소
여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현
지속가능한 발전 및 인도주의 실현
협력대상국과의 경제협력관계 증진
국제사회의 평화와 번영 추구
다자 ODA
국제금융기구, UN 및 기타 국제기구
중기계획
국제개발협력 기본계획(2011-2015)
양자 ODA
국가협력전략(CPS)에 근거 추진
법·정책적 체계
정책 수립
국제개발협력위원회
위원장 : 국무총리
사무국 : 국무총리실 개발협력정책관
시민사회
무상원조 관계기관협의회
EDCF 관계기관협의회
외교통상부
기획재정부

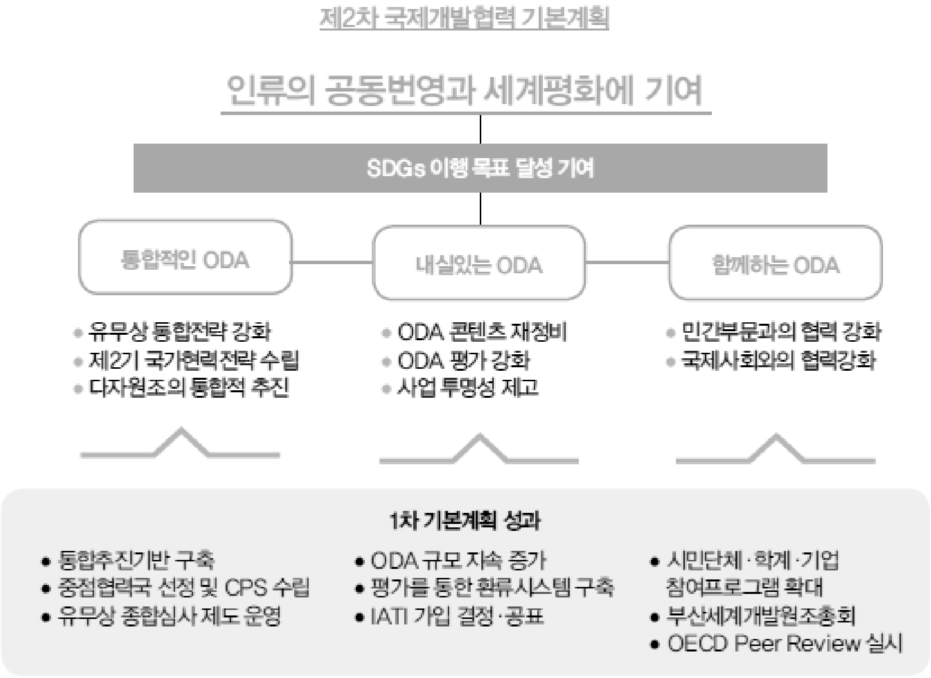
출처: 국무조정실, 2017

네덜란드와 뉴질랜드와 달리 아직 한국은 무, 유상을 아우르는 통합 원조 성과 전략이나 체계가 구성되어 있지는 못하다. 한국은 DAC 가입 이후 2010년 국제개발협력기본법을 수립하고 다양한 정책과 전략을 개발하며, 원조체계 개선을 위해 많은 노력을 기울였고, 국별 지원전략 수립 등의 많은 진전이 있었으나, 통합성과관리는 아직 이루어지지 못하고 있다.

한국 정부의 원조목표는 제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)에서 확인할 수 있다. 한국은 아래 〈그림 9〉와 같이 'SDGs 이행 목표 달성 기여'를 통한 '인류의 공동번영과 세계평화에 기여'를 원조목표로 설정했다. 전 지구적 개발목표인 SDGs 달성을 원조목표로 채택한 것은 매우 바람직하다. 그러나 목표 달성 정도를 측정할 수 있는 구체적이고 현실적인 목표치나 지표가 부재하다. SDGs는 경제, 사회, 환경 분야의 문제들을 포괄하는 17개 상위 목표와 169개의 지표로 이뤄진 광범위한 목표체계이다. 따라서, 한국 원조보다 절대 금액 면에서 약 2배의 원조를 지원하는 네덜란드도 17개 목표 중 핵심 지원 주제와 측정지표를

선별적으로 정하여 성과관리를 수행하고 있다. 따라서, 한국 또한 SDGs 체계 내에서 우리의 전략적 강점과 니즈, 타 공여기관의 활동, 지원대상 주요 수원국가의 개발현황 등을 면밀히 분석하여, 구체 지표와 목표치를 갖춘 성과전략과 성과틀을 수립, 운용하는 것이 필요하다.

〈그림 9〉 제 2차 국제개발협력 기본계획



출처: 국무조정실, 2017: 61.

또한, 개발협력 성과관리의 핵심이 되는 성과사슬에 내재화가 필요하다. 네덜란드나 뉴질랜드의 경우, 제 1층위 전략 목표는 제2층위의 주제나 분야의 성과들과 연계성을 지니도록 구성되어 있다. 지원 주제별 국별 성과는 통합 전략 목표 달성으로 이어지는 것이다. 그러나, ‘SDGs 목표 달성 기여’라는 성과의 하위 성과물들이 구체적으로 표현되어 있지 않다. 통합과 내실강화 협력강화는 개발협력 산출물 또는 결과라기보다는 사업 추진 방식(means)에 더 가깝다. 따라서, 개발협력의 변화이론에 기초한 성과관리체계 구축이 필요하다.

3. 수원국, 주제 및 분야 층위

네덜란드의 전략적 선택과 집중은 중점지원 분야와 국가 선정에서도 나타난다. 네덜란드는 한국 원조의 두 배가 넘지만, 중점지원 대상은 2개 지역과 15개 국가이다. 네덜란드는 상위 전략에서 선정된 9개 주제별 성과를 관리하는 한편, 2개 지역과 15개 국가별 성과 또한 보고한다. 네덜란드 정부는 지원 대상 국가와 지역별로, 전략에서 선정된 9개 주제 중 1~4개의 중점지원 주제를 선정하였다. 아래 〈표 4〉는 네덜란드의 지원지역별 중점지원 주제를 보여준다. 인도주의 지원은 개발협력과는 성격이 다른 바, 포함되지 않으며, 중 저소득국에만 지원하는 시민사회 강화도 국별 프로그램에는 포함되지 않음이 나타난다. 주요 지원은 네덜란드 정부가 강점이 있다고 선정한 4개 주제와 여성 권리 및 성평등에 집중되어 있음이 드러난다.

〈표 4〉 네덜란드 중점지원 주제와 국별 프로그램 연계

국별 중점 지원 주제	기후	식량과 영양 안보	인도주 의 지원	민간부 문발전	안보와 법치	성 생식 보건과 권리	시민사 회강화	물	여성권 리 및 성평등
아프가니스탄					○				○
방글라데시		○				○		○	○
베냉		○				○		○	
브룬디		○			○	○			
에티오피아		○			○	○			○
가나		○		○		○		○	
Great Lake Region*	○	○			○	○		○	
Horn of Africa**					○				
인도네시아		○			○			○	
예멘					○	○		○	○
케냐		○			○			○	
말리		○			○	○		○	
모잠비크		○				○		○	○
우간다		○			○				
팔레스타인		○			○			○	
르완다		○			○			○	○
남수단		○			○			○	

출처: 저자 작성

* Great Lake Region: 빅토리아호수를 포함하는 아프리카의 대호수를 둘러싼 지역으로 네덜란드 정부는 브룬디, 콩고민주주의공화국, 르완다, 우간다 4개국에 대해 통합지원을 실시한다.

** Horn of Africa: 아덴만 남쪽과 홍해 남서쪽에 면한 동아프리카의 반도 지역으로 네덜란드 정부는 수단, 남수단, 지부티, 에리트리아, 에티오피아, 소말리아, 소말리랜드에 대한 지원을 실시한다.

이러한 선택과 집중을 통해 네덜란드는 자체원조가 달성하거나 달성에 기여하는 분야와 기여도를 정확히 분석하여, 학습과 개선, 책무성 강화를 통해 원조 프로그램의 효과성을 높인다.

네덜란드는 중점지원 국가별로 전략계획(Multi Annual Strategic Plan, MASP)을 수립하고 그에 따라 원조를 수행한다(MFA, 2013). MASP는 지원 국가별 개발협력 현황과 각 해당 국가별 지원 주제에 대한 분석을 포함하며, 분석에 기초한 지원계획을 예산계획과 함께 보여주어 원조의 예측가능성을 높인다. 네덜란드는 각 국별로 중점지원 주제별 주요 성과를 연도별로 정리하여 공유한다.

뉴질랜드 원조는 또한 높은 지역 집중도를 보인다. 앞서 서술한 바와 같이 뉴질랜드 원조의 76.5%는 태평양 도서국가 12국과 동남아시아 3국에 대한 국별, 지역별 프로그램에 집중된다(MFAT, 2015a). 뉴질랜드는 아프리카, 중남미 등 타 지역에서는 공동협력이나 다자원조를 수행하여 자국 원조의 영향력(impact)을 증대한다(OECD, 2017a). 한편, 뉴질랜드 정부는 연도별로 성과를 모니터링하여 결과를 시민과 의회에 보고한다(MFAT, 2015a).

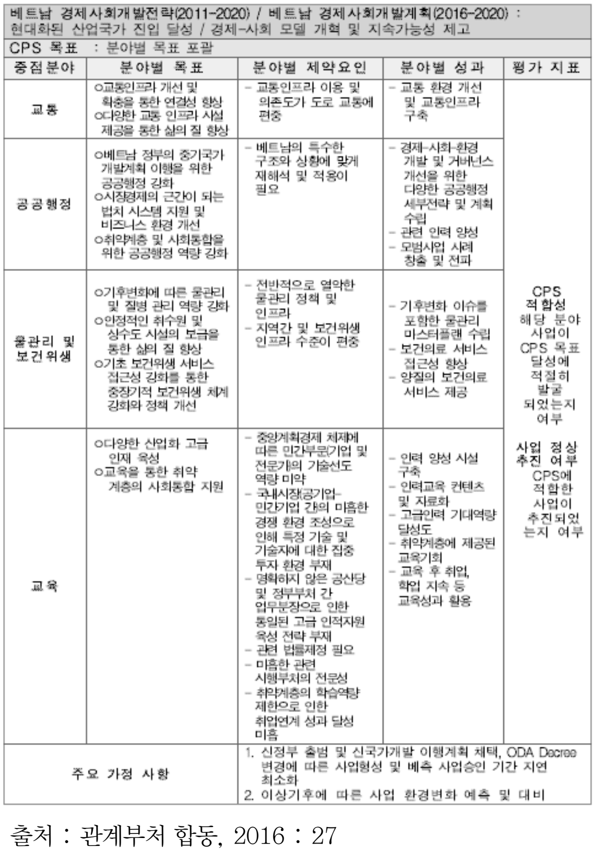
2018년 뉴질랜드 정부는 핵심 지원 지역인 태평양지역에 대한 SRF를 개발, 확정했다. 새로운 지역 SRF는 SDGs의 5P(People, Prosperity, Peace, Planet, Partnership)에 따라, 글로벌 성과, 직접성과, 조직실적의 3단계로 구분한 지표들로 구성된다(MFAT, 2018). 그러나 네덜란드와 달리 뉴질랜드는 국별 프로그램은 구체적인 성과체계가 확인되지 않는다. 이는 뉴질랜드 정부의 정책 변화 때문으로 추정되는데, 현재 뉴질랜드 정부는 외교, 무역, 개발정책을 통합하는 국별이나 지역별 성과틀을 개발 중이다. 2018년부터 새롭게 도입된 이 통합 SRF의 운영성과가 향후 뉴질랜드의 국별, 지역별 성과관리 방향을 결정하게 될 것으로 예상된다.

한국 정부는 OECD의 권고에 따라 중점협력국 수를 26개에서 24개로 축소하고 제2차 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)을 수립, 운영하고 있다. 2016년에 수립된 제2차 CPS는 24개 모두 동일한 구조를 갖고 있다. 각 CPS는 처음 제1차 CPS에 따른 원조추진 성과에 대한 평가를 바탕으로 수원국의 개발협력 현황을 분석한 뒤, 원조 추진 시 고려사항에 대한 분석을 전개한다. 과거 경험과 현재 수원국 상황에 대한 분석을 바탕으로 CPS는 한국의 지원계획과 이행전략을 기술한 뒤, CPS 추진을 모니터링하고 평가하는 방안으로 마무리한다. 여기서 제3장인 우리나라 지원계획의 마지막 4번째 목차가 결과 틀, 즉 CPS의 Results Framework이다.

제2차 CPS는 OECD의 권고에 따라 무·유상을 통합하여 원조시행기관 전체가 따라야 할 전략으로 마련되었다. 특히 성과틀과 모니터링 계획, 위험관리요소 등에서도 개선이 있었다. 그러나 성과관리계획의 이론적 토대인 성과사슬 측면에서 추가적인 보완사항이 관찰된다. 앞서 서술한 바와 같이 개발협력에서 성과들은 개발협력활동의 산출물(output)과 산출물이 달성할 상위 개발목표들로 구성된다. 따라서, 성과관리는 이러한 다층적 성과들을 명확히 정의하고 각 성과별 개선 정도를 정확히 측정할 수 있는 지표를 적절히 개발, 관리하는 방식으로 추진되어야 한다.

그러나 아래 〈그림 10〉의 베트남 CPS의 성과틀이 보여주듯, CPS의 목표와 분야별 목표 간의 성과 논리체계를 찾기 어렵다. CPS 목표는 단순히 분야별 목표의 총합으로 표현된다. 또한, 24개 CPS는 모두 동일하게 2개의 평가지표로 기술되어 있으며, 하위 분야별 목표의 추진현황과 달성 여부를 객관적으로 점검할 수 있는 계량 지표를 포함하고 있지 않다.

〈그림 10〉 베트남 CPS 성과틀

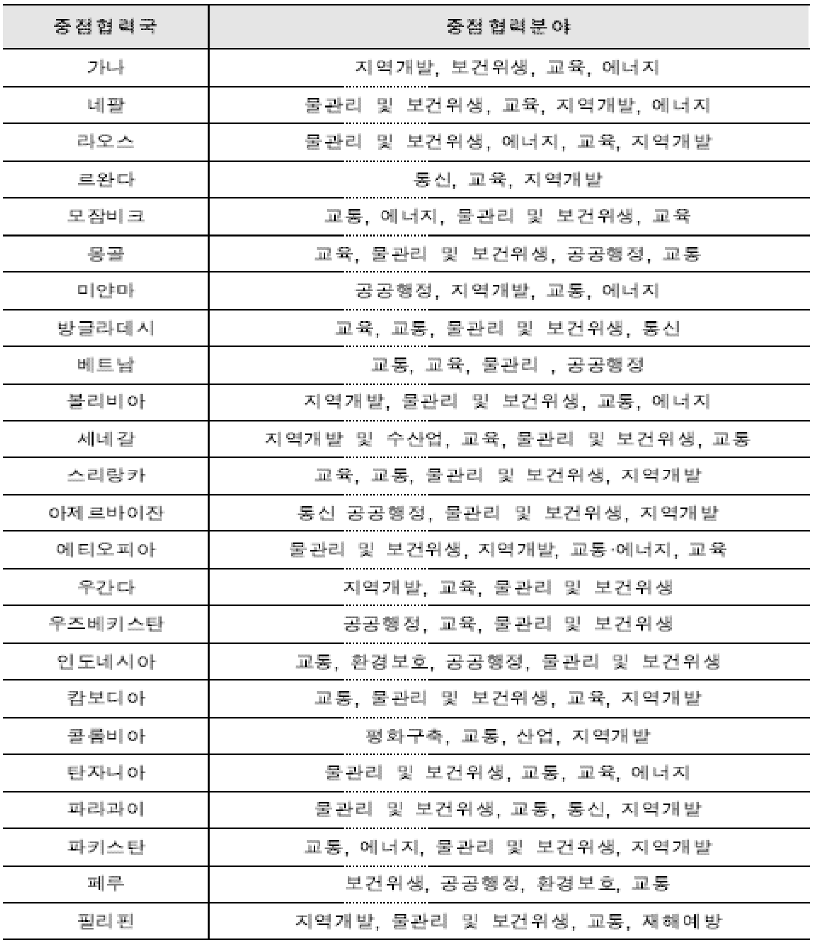


베트남 경제사회개발전략(2011-2020) / 베트남 경제사회개발계획(2016-2020) : 현대화된 산업국가 진입 달성 / 경제-사회 모델 개혁 및 지속가능성 제고				
CPS 목표 : 분야별 목표 포괄				
중점분야	분야별 목표	분야별 제약요인	분야별 성과	평가 지표
교통	○교통인프라 개선 및 확충을 통한 연결성 향상 ○다양한 교통 인프라 시설 제공을 통한 삶의 질 향상	- 교통인프라 이용 및 의존도가 도로 교통에 편중	- 교통 환경 개선 및 교통인프라 구축	CPS 적합성 해당 분야 사업이 CPS 목표 달성에 적절히 발굴되었는지 여부 사업 정상 추진 여부 CPS에 적합한 사업이 추진되었는지 여부
공공행정	○베트남 정부의 중기국가 개발계획 이행을 위한 공공행정 강화 ○시장경제의 근간이 되는 법치 시스템 지원 및 비즈니스 환경 개선 ○취약계층 및 사회통합을 위한 공공행정 역량 강화	- 베트남의 특수한 구조와 상황에 맞게 재해석 및 적용이 필요	- 경제-사회-환경 개발 및 거버넌스 개선을 위한 다양한 공공행정 세부전략 및 계획 수립 - 관련 인력 양성 - 모범사업 사례 창출 및 전파	
물관리 및 보건위생	○기후변화에 따른 물관리 및 질병 관리 역량 강화 ○안정적인 취수원 및 상수도 시설의 보급을 통한 삶의 질 향상 ○기초 보건위생 서비스 접근성 강화를 통한 중장기적 보건위생 체계 강화와 정책 개선	- 전반적으로 열악한 물관리 정책 및 인프라 - 지역간 및 보건위생 인프라 수준이 편중	- 기후변화 이슈를 포함한 물관리 마스터플랜 수립 - 보건의료 서비스 접근성 향상 - 양질의 보건의료 서비스 제공	
교육	○다양한 산업화 고급 인재 육성 ○교육을 통한 취약 계층의 사회통합 지원	- 중앙계획경제 체제에 따른 민간부문(기업 및 전문가)의 기술선도 역량 미약 - 국내시장(공기업-민간기업 간)의 미흡한 경쟁 환경 조성으로 인해 특정 기술 및 기술자에 대한 집중 투자 환경 부재 - 명확하지 않은 공산당 및 정부부처 간 업무분장으로 인한 통일된 고급 인적자원 육성 전략 부재 - 관련 법률제정 필요 - 미흡한 관련 시행부처의 전문성 - 취약계층의 학습역량 제한으로 인한 취업연계 성과 달성 미흡	- 인력 양성 시설 구축 - 인력교육 컨텐츠 및 자료화 - 고급인력 기대역량 달성도 - 취약계층에 제공된 교육기회 - 교육 후 취업, 학업 지속 등 교육성과 활용	
주요 가정 사항		1. 신정부 출범 및 신국가개발 이행계획 채택, ODA Decree 변경에 따른 사업형성 및 베측 사업승인 기간 지연 최소화 2. 이상기후에 따른 사업 환경변화 예측 및 대비		

출처 : 관계부처 합동, 2016 : 27

아래 〈표 5〉와 같이 각 CPS는 2내지 4개의 중점지원 대상 분야를 포함하고 있으나, 분야별 구체지표나 전략은 확인되지 않는다. 평가지표는 CPS별로 특화되어있지 못하며, 모두 동일하게 두 가지의 항목을 갖고 있다. 그 하나는 CPS의 적합성으로 '해당 분야사업이 CPS 목표달성에 적절히 발굴되었는지 여부'로 측정하며, 다른 하나는 사업 정상추진 여부로 'CPS에 적합한 사업이 추진되었는지 여부'이다. 아래 〈표 5〉가 보여주듯 베트남의 중점지원 분야 중 하나는 물관리 및 보건위생이며, 목표 중 하나는 '기후변화에 따른 물관리 및 질병관리 역량 강화'이다. 베트남 물관리 및 질병 관리 역량 강화 여부와 정도를 측정하는 지표로 CPS의 적합성과 사업 정상추진 여부는 적절하다고 보기 어렵다고 판단되며, 성과관리의 논리를 고려할 때 개선이 요구된다.

〈표 5〉 중점협력국별 중점협력분야



중점협력국	중점협력분야
가나	지역개발, 보건위생, 교육, 에너지
네팔	물관리 및 보건위생, 교육, 지역개발, 에너지
라오스	물관리 및 보건위생, 에너지, 교육, 지역개발
르완다	통신, 교육, 지역개발
모잠비크	교통, 에너지, 물관리 및 보건위생, 교육
몽골	교육, 물관리 및 보건위생, 공공행정, 교통
미얀마	공공행정, 지역개발, 교통, 에너지
방글라데시	교육, 교통, 물관리 및 보건위생, 통신
베트남	교통, 교육, 물관리 , 공공행정
볼리비아	지역개발, 물관리 및 보건위생, 교통, 에너지
세네갈	지역개발 및 수산업, 교육, 물관리 및 보건위생, 교통
스리랑카	교육, 교통, 물관리 및 보건위생, 지역개발
아제르바이잔	통신 공공행정, 물관리 및 보건위생, 지역개발
에티오피아	물관리 및 보건위생, 지역개발, 교통·에너지, 교육
우간다	지역개발, 교육, 물관리 및 보건위생
우즈베키스탄	공공행정, 교육, 물관리 및 보건위생
인도네시아	교통, 환경보호, 공공행정, 물관리 및 보건위생
캄보디아	교통, 물관리 및 보건위생, 교육, 지역개발
콜롬비아	평화구축, 교통, 산업, 지역개발
탄자니아	물관리 및 보건위생, 교통, 교육, 에너지
파라과이	물관리 및 보건위생, 교통, 통신, 지역개발
파키스탄	교통, 에너지, 물관리 및 보건위생, 지역개발
페루	보건위생, 공공행정, 환경보호, 교통
필리핀	지역개발, 물관리 및 보건위생, 교통, 재해예방

출처: 관계부처 합동, 2017: 10.

한국의 성과평가는 주제나 업무영역별이 아닌 기관별로 이루어진다. 각 기관은 기관별 업무 수행성과를 연도별로 해당 법률과 규정에 따라 평가를 받게 된다. 앞서 서술한 바와 같이 원조를 수행하는 다양한 기관들은 기관별로 업무에 대해 평가를 받게 된다. 따라서, 각 수원국별 또는 지원 분야별로 한국 원조의 통합성과를 파악하기 어렵다. 한편 KOICA를 제외한 다른 모든 사업수행기관은 원조를 전담하거나 주요 업무로 수행하고 있지 않다. <표 6>은 2017년도 원조 통계 기준 원조 예산 상위 15개 기관[2]의 기관별 전체 예산대비 기관이 집행하는 원조 예산 규모를 보여준다.

<표 6> 2017년 한국 상위 15개 기관별 원조예산 규모

	기관명	원조예산 (순 지출액, 백만 불)	기관예산 (백만 불)	원조예산/기관예산
1	교육부	61.86	54,593.74	0.11%
2	보건복지부	36.96	51,078.07	0.07%
3	농림축산식품부	22.27	12,834.18	0.17%
4	산업통상자원부	21.41	6,400.39	0.33%
5	인사혁신처	17.64	15,564.77	0.11%
6	농촌진흥청	16.63	811.49	2.05%
7	산림청	12.31	1,781.44	0.69%
8	과학기술정보통신부	12.25	12,643.29	0.10%
9	국토교통부	10.48	36,593.72	0.03%
10	문화체육관광부	9.80	5,046.53	0.19%
11	환경부	9.50	5,901.86	0.16%
12	고용노동부	6.48	16,176.06	0.04%
13	여성가족부	5.61	605.27	0.93%
14	국무조정실	5.40	470.36	1.15%
15	관세청	5.29	454.33	1.16%

* 기관예산 달러 액은 환율 1128.91원 사용하여 계산함.
출처: 저자 작성

절대 원조예산 규모도 과소하지만, 기관별 전체 예산 대비 원조예산 규모는 대부분의 경우 2%를 넘지 않는다. 따라서, 이러한 과소한 규모의 예산 집행을 위해 기관별로 별도의 성과 체계를 수립하고 관리하도록 하는 것은 효율성과 효과성 제고에 도움이 되지 못할 것이다.

---

2) 주요 원조 집행기관인 외교부, 기재부, KOICA, 수출입은행, 한국은행을 제외한 기관임.

사실상 일부 기관을 제외한 대부분의 기관은 단기 연수프로그램이나 국제기구 위탁 프로그램을 수행하는 방식으로 예산을 집행한다는 점을 고려할 때 기관별 성과관리 강화는 더욱 어렵다.

그러나, 〈표 7〉이 보여주듯 2017년 기준 한국이 지원하는 상위 25개 수원국에서 KOICA의 비중은 최고 69%에 그치고 있다. 즉, 약 30-95%의 원조에 대한 성과관리는 원조를 주요 업무로 하지 않는 기관을 통해 이루어지고 있는 것이다.

〈표 7〉 2017년 수원 상위 25개국 KOICA 예산 비중

순위	수원국	순 지출액	코이카 비중
1	베트남	182.01	18%
2	미얀마	74.64	31%
3	캄보디아	64.15	33%
4	라오스	55.10	31%
5	우즈베키스탄	54.04	26%
6	인도네시아	47.97	20%
7	에티오피아	46.95	46%
8	가나	45.99	14%
9	탄자니아	39.29	24%
10	필리핀	37.43	44%
11	모잠비크	36.64	16%
12	니카라과	35.56	5%
13	에콰도르	34.73	20%
14	방글라데시	33.82	29%
15	아프가니스탄	32.23	7%
16	우간다	28.94	49%
17	카메룬	25.57	21%
18	세네갈	23.31	28%
19	몽골	23.29	47%
20	온두라스	23.23	6%
21	요르단	20.24	46%
22	마다가스카르	19.56	1.47%
23	볼리비아	18.70	57%
24	이라크	17.32	40%
25	네팔	16.57	69%

출처: 저자 작성

따라서, 한국 원조의 효과성 제고를 위해 통합 성과관리 정책과 관리체계 구축이 시급하다.

4. 개별 사업 층위

네덜란드와 뉴질랜드는 공통적으로 국제기구나 타 공여기관과의 공동프로그램에 참여하거나 기금을 지원하는 방식으로 사업을 추진하여 실제 집행의 부담을 덜고, 개발협력 성과 측정과 목표달성 여부에 집중한다. 네덜란드 정부의 개발성과 홈페이지는 직접 수행하는 프로젝트나 프로그램 성과에 대해서는 상세 정보를 제공하지 않으며, 제2단계인 국별, 주제별 성과정보 제공과 관리에 집중하고 있는 것으로 나타난다. 네덜란드 정부는 성과정보를 국별, 주제별로 포괄적으로 관리하는 한편, 프로젝트나 프로그램별 사업 정보는 원조투명성 이니셔티브(International Aid Transparency Initiative, IATI) 기준에 따라 별도로 관리한다. 네덜란드 정부는 OECD 회원국 중 최초로 IATI 기준에 따른 정보 공개를 실시하였고, 현재는 IATI 기준에 따라 사업 정보를 제공하는 별도의 웹사이트를 구축, 운영하며,3) 원조사업 정보 공개 확대를 위해 지속적으로 노력하고 있다(OECD, 2016).

즉, 네덜란드 외교부는 개별 프로젝트나 프로그램의 성과를 직접적으로 관리하기보다는 적정 사업 선정과 기획, 개발협력 관련 담론 분석과 정책 수립, 성과관리 및 평가에 집중하는 것으로 보인다. 네덜란드의 MASP는 해당 기관에 지원할 프로그램이나 프로젝트의 개요와 목표를 포함하여 원조의 예측가능성과 일관성을 높인다. 즉, 상위 전략과 정책에 따라 개별 프로젝트나 프로그램의 사업목표가 연계되도록 주의한다. 그러나, 선정된 프로젝트나 프로그램의 개별 성과관리는 네덜란드 외교부의 가이드라인에 따라서 사업을 실제 수행하는 기관이 담당한다.

뉴질랜드 또한 앞서 서술한 바와 같이 동남아시아나 태평양지역을 제외한 지역에서의 원조는 다자원조나 공동협력을 선택하여 행정 부담을 줄이고 효과성을 제고한다. 한편, 뉴질랜드는 네덜란드와 달리 개별 프로젝트 성과관리를 위한 상세한 탬플렛(template)과 도구를 제공하며, 효과적인 관리를 위한 학습과 훈련도 지속적으로 수행하고 있다(OECD, 2017a). 뉴질랜드는 실시간 학습과 적극적인 프로젝트 관리를 위해서 자체평가 보고서 활용을 권장한다. 자체평가 보고서 초안은 실적토론(performance discussion)을 통해 주요 이해관계자가 모여 성과와 교훈에 대해 토론하는 상호학습 자료로 활용된다(OECD, 2017a). 뉴질랜드 외교통상부의 성과관리팀은 평가팀과 긴밀히 협력하여 지식과 성과(knowledge and results) 전략을 공유한다.

---

3) https://openaid.nl 에서 IATI 기준에 따른 네덜란드 개발협력 원조 사업 정보를 확인할 수 있다.

한국의 경우, 사업시행기관의 수가 40여 개를 넘으며, 단기연수프로그램, 봉사단과 전문가 파견부터 대규모 프로젝트까지 수행하는 사업형태도 매우 다양하다. 제도를 살펴보면 한국은 국제개발협력기본법에 따라 모든 시행기관은 자체평가 계획을 국제개발협력위원회 평가소위에 제출하여 승인을 받아야 한다. 2016년 이후로는 기초선(baseline)조사가 의무화되었고, 기초선 조사가 실시된 모든 사업에 대해서는 사후평가를 실시하게 된다. 2017년 현재 35개 기관이 83건의 자체평가보고서(10건 유상원조, 73건 무상원조)를 평가소위에 제출하였다(OECD, 2018).

한국의 사업 성과관리는 전반적으로 개선되고 있다. 그러나, 여전히 보완사항이 남아있다. 노대영 외(2018)는 시행기관의 자체평가에 대한 메타 평가 결과 보고서 품질 개선 필요성을 지적했다. 또한 노대영 외(2018)는 대규모 사업을 수행하고, ODA 사업 경험이 풍부한 KOICA와 수출입은행 등 평가의 질이 대부분 높은 반면, 타 시행기관의 평가는 자체평가로 대체되는 경우가 많고 평가 중요성이나 평가방식에 대한 이해도가 낮다고 평가하고 있다.

그러나 이는 시행기관들의 ODA 사업 규모와 구조를 고려하면 지극히 당연한 현상이기도 하다. 2017년도 기준으로 ODA 통계를 제출한 49개 기관 중 주무 기관인 외교부와 기재부, 주요 시행기관인 KOICA, 수출입은행, 한국은행을 제외한 44개 기관의 각 기관별 예산대비 ODA 예산 비중은 평균 0.26%이다. 또한, 44개 기관 중 14개 기관은 1백만 불 이하이며, 그중 4개 기관은 연간 예산이 10만 불 이하이다. 21개 기관의 예산은 1천만 불 미만이다. 즉, 44개 기관 중 9개 기관만이 1천만 불 이상의 ODA 예산을 집행하고 있으나, 이들 기관도 자체 예산과 사업 규모에 비하면 자체 업무에서 ODA의 비중은 매우 적다.[4]

이러한 상황은 전략부터 국별 또는 분야별 프로그램을 거쳐 사업단위까지 이어지는 체계적인 성과관리를 어렵게 한다. 효율적인 사업관리를 통한 한국 원조 효과성 제고를 위해서는 원조 수행체제의 행정비용 등 효율성을 고민할 시기이다(OECD, 2018).

---

4) 9개 기관의 기관별 예산대비 ODA비중 평균은 0.41%이며, 이는 해외농업지원을 담당하는 농진청 (2.05%)의 ODA 규모로 인한 현상이다. 농진청 제외 8개 기관 평균은 0.20%로 오히려 전체평균보다 낮다.

Ⅳ. KOICA의 성과중심관리 현황

1. 경영평가에 나타난 성과관리

OECD(2018)가 지적한 바와 같이 한국은 유, 무상을 포괄하는 개발협력사업 전체 전략에 대한 성과관리체계를 아직 마련하지 못하고 있다. 특히, 한국 원조체계는 정책, 조정, 실행 단계로 세분화되고 원조업무를 주 업무로 수행하는 기관과 그렇지 않은 기관이 혼재되어 전반적인 성과체계 분석과 제언에 한계가 있다. ODA를 전담하지 않는 40여 개 기관의 성과체계 정보 접근에 한계가 있으며, 지방과 중앙정부에 분산된 기관별 운영체계와 관련 법규, 제도가 상이하여 일관적인 분석에 어려움이 있다. 성과관리체계를 보다 상세히 분석하기 위해 이 장에서는 한국 정부 원조 관련 기관 중 원조를 전담하는 유일한 기관인 KOICA의 조직성과관리에 대해 살펴본다.

KOICA는 자체적으로 여러 전략과 정책을 보유하고 있으나, 조직 전체의 개발협력 성과관리 전략은 아직 부재하다. KOICA의 성과 현황은 기획재정부가 수행하는 경영실적평가를 통해 간접적으로 확인할 수 있다. 기획재정부는 한국의 모든 공기업 및 공공기관에 대해 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조의 공공기관 유형 구분에 따라 경영실적평가를 매년 수행한다. 기획재정부(2017)는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조에 따른 경영실적 평가제도는 공기업, 준정부기관의 자율, 책임경영체계 확립을 위해, 매년 경영 노력과 성과를 공정하고 객관적으로 평가하는 제도라고 그 의의를 밝히고 있다. 경영실적평가의 목표는 공기업과 준정부기관의 공공성 및 경영효율성을 높이고, 경영개선이 필요한 사항에 대한 전문적인 컨설팅을 제공하여 궁극적으로 대국민 서비스를 개선하는 것이다(기획재정부, 2017).

「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따르면 KOICA는 준정부기관 중 위탁집행형 기관으로 분류된다. 이에 따라 건강보험심사평가원, 축산물품질평가원, 한국에너지공단 등 35개 공공기관과 함께 위탁집행형 준정부기관에 해당하는 지표와 가중치 기준에 따라 성과평가를 받게 된다. 아래 <표 8>이 보여주듯 별도의 평가 기준을 갖는 강소형 준정부기관 이외에 35개 공기업과 48개 준정부기관은 거의 동일한 평가지표에 따라 평가를 받는다. 모든 기관은 크게 ‘경영관리’와 ‘주요사업’의 두 개 범주에 대해 평가를 받게 되며, 지표별 가중치 차이나 2개의

지표 유무 이외에는 평가지표 상에 차이를 확인하기 어렵다. 각 기관의 업무 특성을 반영하는 기관 고유 업무추진 성과는 '주요사업' 범주의 평가를 통해서 나타나게 된다.

동 평가는 일반조직관리 부문과 조직 사업관리 부문을 모두 평가대상으로 하고 있으며, 따라서, 개발협력기관으로서의 특수성을 강조하여 동 기관의 사업목표와 목적, 관련된 국제 개발목표나 수원국 개발목표 달성에 대한 기여도 등을 중점적으로 평가하는 타 공여국들의 조직성과 평가체계와는 매우 상이하게 구성되어 있다.

〈표 8〉 2018년도 공기업 및 공공기관 경영실적평가 지표 및 가중치 기준 비교

구 분		공기업			위탁집행형 준정부기관			기금관리형 준정부기관		
범주	평가지표	계	비계량	계량	계	비계량	계량	계	비계량	계량
경영관리	1. 경영전략 및 리더십	6	6		6	6		6	6	
	- 전략기획		2			2			2	
	- 경영개선		2			2			2	
	- 리더십		2			2			2	
	2. 사회적 가치 구현	22	14	8	20	12	8	20	12	8
	- 일자리 창출	7	4	3	6	3	3	6	3	3
	- 균등한 기회와 사회통합	4	3	1	3	2	1	3	2	1
	- 안전 및 환경	3	2	1	3	2	1	3	2	1
	- 상생·협력 및 지역발전	5	2	3	5	2	3	5	2	3
	- 윤리경영	3	3		3	3		3	3	
	3. 업무효율	5		5	해당없음			해당없음		
	4. 조직·인사·재무관리	9	6	3	6	5	1	11	5	6
	- 조직·인사 일반	3	3		3	3		3	3	
	- 재무예산 운영·성과	5	2	3	2	1	1	2	1	1
	(중장기 재무관리계획)			-1	해당없음			5*		5
	- 근로자의 삶의질 제고	1	1		1	1		1	1	
	5. 보수 및 복리후생비	8	5	3	8	5	3	8	5	3
	- 보수 및 복리후생	3	3		3	3		3	3	
	- 총인건비관리	3		3	3		3	3		3
	- 노사관계	2	2		2	2		2	2	
	6. 협력과 참여	5	1	4	5	1	4	5	1	4
	- 국민참여	1	1		1	1		1	1	
	- 열린혁신	1		1	1		1	1		1
	- 국민소통	3		3	3		3	3		3
	소 계	55	32	23	45	29	16	50	29	21
주요사업	주요사업 계획·활동·성과를 종합평가	45	18	27	55	21	34	50	21	29
	소 계	45	18	27	55	21	34	50	21	29
합 계		100	50	50	100	50	50	100	50	50

* 기금관리형 준정부기관의 경우, 평가지표명은 '기금운용관리 및 성과'임.
출처: 기획재정부 (2017)을 바탕으로 저자 작성

KOICA의 사업성과는 따라서 KOICA의 '주요사업' 범주의 세부평가지표를 통해 확인된다. 아래 <표 9>는 2018년도 KOICA의 '주요사업' 범주 평가지표와 가중치를 보여준다.

<표 9> 2018년도 KOICA 주요사업 평가지표와 가중치

지 표 명	지표측정	가중치		합계
		비계량	계량	
1. 개발협력 프로젝트사업				22
(1) 인간개발지수 기여도	인간개발지수 기여도 = Σ[(중점협력국별 인간개발지수 변화율)×(중점협력국별 3개년 평균 KOICA 프로젝트 지원총액 / 중점협력국별 3개년 평균 OECD 무상원조 프로젝트 총액)]		14	
(2) 개발협력 파트너 재원 유치액	당해년도 개발협력사업 파트너 재원 유치액		8	
2. 글로벌 인재양성사업				6
(1) WFK 봉사단 수혜기관 만족도	봉사단 파견 수혜기관 만족도		6	
3. 개발협력 파트너 역량강화사업				6
(1) 글로벌연수 지식확산도	당해연도 지식확산활동수혜자수/전년도 연수생 수		6	
4. 주요사업 성과관리의 적정성	주요사업 추진계획 수립·집행·성과·환류 및 계량지표의 적정성 - 주요사업별 추진계획은 구체적이고 적정하게 수립되었는가? - 주요사업별 추진계획이 적절하게 집행되었는가? - 주요사업별 성과는 적정한 수준인가? - 주요사업별 환류 활동은 적절하게 수행되었는가? - 주요사업 추진계획 수립·집행·성과·환류 과정에서 사회적 가치를 고려하였는가?	14		14
5. 주요사업 지표 구성의 적정성	주요사업 계량지표의 구성 및 목표 수준은 적정성 - 기관의 설립목적과의 연계 등 지표의 대표성 - 목표 수준의 도전성	7		7
주요사업 합계		21	34	55

출처: 기획재정부 (2017)을 바탕으로 저자 작성

위의 표들은 KOICA의 조직성과 틀이 앞 장에서 살펴본 네덜란드나 뉴질랜드의 성과 틀과는 상이함을 보여준다. 타 국가들의 성과 틀이 성과사슬에 따른 전략 목표와 지원국별, 분야별 목표별 위계체제를 보여주는 반면, KOICA의 성과 틀은 그러한 위계체제가 부재하다. 지표의 준위 또한 상이하다. 지표 3개는 프로젝트, 봉사사업, 연수사업의 성과를 채택하고 있으나, 지표 2개는 성과관리와 지표 구성의 적정성을 나타내고 있음으로 사실상 개발협력 활동의 성과를 보여준다고 하기에는 한계가 있다.

2. 성과관리와 지표 구성

앞서 살펴본 바와 같이 KOICA는 SDGs와 연동된 자체 성과 틀과 성과관리전략을 보유하고 있지는 않다. 다만 최근 KOICA는 10개의 중점지원 분야를 선정하고 전략 목표, 프로그램, 성과지표, 실적지표로 구성된 성과 틀을 포함하는 분야별 중기전략(2016-2020)을 수립하였다. 이렇게 분야별 지표와 목표를 갖춘 성과 틀을 수립한 것은 상당한 개선이라고 볼 수 있다. 그러나 아래 <표 10>이 보여주듯 성과 틀의 논리체계나 구성에서 추가적인 개선이 필요한 것으로 판단된다. OECD(2018)가 지적했듯이 KOICA가 관리해야 할 지표 숫자는 너무 많다. 이는 뉴질랜드나 네덜란드의 사례와 비교하면 더욱 두드러진다. KOICA의 사업 규모를 고려할 때 지표 축소가 필요하다.

〈표 10〉 KOICA 10대 지원 분야별 지표와 목표 수

분야	전략 목표	프로그램	성과(Outcome)지표	산출물(Output)지표
교육	3	6	19	29
보건	3	6	33	44
공공행정	3	10	37	44
농촌개발	3	6	15	90
물	3	7	29	42
교통	3	8	24	49
에너지	3	8	16	15
STI	3	8	38	26
성평등	3	6	13	12
기후변화	3	6	5	8
계	30	71	229	359

출처: 저자 작성

한편, KOICA는 분야별 목표나 프로그램과 CPS의 분야별 목표나 프로그램과 연계성을 강화할 필요가 있다. CPS와 분야별 전략 모두 KOICA 따라야 할 전략이다. 그러나 두 정책문서 간의 분야별 목표체계가 서로 합치하지 않는바, 체계적이고 효율적인 사업관리와 성과관리에 어려움이 초래될 수 있다. 이는 궁극적으로 KOICA와 한국 원조 효과성을 저해하는 역효과를 초래할 수도 있다. 앞서 살펴본 베트남 CPS에서 교육 분야의 예를 들어보면, 베트남 CPS에서 교육 분야 목표는 다양한 산업화 고급인재 육성과 교육을 통한 취약계층의 사회통합 지원 두 가지이다. 성과는 인력양성 시설 구축, 인력교육 콘텐츠 및 자료화, 고급인력 기대역량 달성도, 취약계층에 제공된 교육 기회, 교육 후 취업, 학업 지속 등 교육성과 활용의 5가지로 정의된다.

그러나, KOICA 교육분야 전략에서 〈표 11〉과 같은 성과틀을 수립하였다. CPS 상의 목표는 교육분야 전략 목표 2와 3과 연계된다고 할 수도 있다. 그러나, 교육분야 전략 성과틀의 성과지표와 프로그램들은 베트남 CPS에 기술된 성과와 직관적으로 연계되지 못한다.

〈표 11〉 KOICA 교육분야 전략 성과틀

전략 목표	프로그램	성과(Outcome) 지표	산출물(Output) 지표
I. 학습성과를 위한 양질의 교육	1. 기초학력 증진 및 교사 역량강화	1.1 연수받은 교사비율★	1.1 기초교육 졸업생 수(명)★ 1.2 교보재개발/배포 건수(건)★ 1.3 훈련받은 교사 수(명)★
		1.2 지원된 학교 기초교과 학업성취도★	
		1.3 지원된 학교 졸업률★	
		1.4 신규 양성/교사자격증 취득 교원 비율	
		1.5 교육훈련과정 이수한 교사 비율	
	2.안전하고 건강한 학교	2.1 지원지역 시설개선 학교 비율★	2.1 시설개선 학교 수(개)★ 2.2 지원된 학교 학생 수(명)★ 2.3 성인지 교육 과정 훈련받은 교사 수(명)★ 2.4 성인지 교육 과정 개발 건수(건)
		2.2 지원된 학교 졸업률★	
		2.3 HIV/AIDS 인지도★	
		2.4 피임법 인지도★	
II. 취약계층을 위한 포용적 교육	1. 여성, 장애인, 학교 밖 아동 지원	1.1 지원지역 여학생 총 취학률★	1.1 지원된 교육시설 수(개)★ 1.2 교육받은 여성 수혜자 수/장애인 수/ 학교 밖 아동수(명)★ 1.3 교육 과정 개발 건수(건) 1.4 교보재개발/배포 건수(건) 1.5 훈련받은 교사 수(명) 1.6 인식 제고 활동 참여자 수(명)
		1.2 지원지역 여성 문해율★	
		1.3 지원 시설 수혜자 문해율★	
	2. 재난 및 분쟁지역 교육접근성 제고	2.1 지원시설 수혜자 문해율★	2.1 지원된 교육시설 수(개)★ 2.2 교육 과정 개발 건수(건) 2.3 교보재개발/배포 건수(건) 2.4 훈련받은 교사 수(명) 2.5 교육받은 아동(청소년)수(명)★ 2.6 장애아동 관련 인식제고 활동 참여자 수(명) 2.7 교육받은 장애인 수(명)
III. 미래역량 개발을 위한 직업기술 교육	1. 직업 기술교육 시스템 강화	1.1 TVET 등록률★	1.1 노동수요 분석 건수(건)★ 1.2 졸업생 추적 조사 건수(건)★ 1.3 훈련받은 교사 수(명)★ 1.4 협력국 TVET 개선 활동 수(건) 1.5 TVET 지식 공유 건수(건) 1.6 TVET 공동협력 건수(건)
		1.2 최근 1년간 교육 훈련받은 성인 및 청소년 비율 ★	
	2. 기술 교육기관 선도모델 구축	2.1 최근 1년간 교육 훈련받은 성인 및 청소년 비율 ★	2.1 선도모델 기관 수(개)★ 2.2 교육 훈련받은 학생 수(명)★ 2.3 취·창업 지원 건수(건)
		2.2 지원기관 졸업율★	
		2.3 학생 ICT 문해율	
		2.4 지원기관 자격 취득 학생수	

★표시 지표는 교육 분야 핵심지표에 해당
출처: KOICA 교육 중기전략 (2016-2020) p.24.

한편 경영평가의 KOICA 기관 성과평가에 분야전략 성과틀이나 CPS 상의 성과가 연계, 반영되지 않고 있다. 따라서, KOICA는 각각 서로 다른 성과평가 체계를 관리하게 되며 이는 행정 부담 과중과 효과성 저하로 이어질 수 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 KOICA 사업성과는 HDI 기여도와 재원유치액, 봉사단 파트너 만족도와 지식확산도로 평가된다. 그러나 CPS 또는 KOICA 분야전략 성과지표는 조직성과지표와 직접 연계성이 낮은 것으로 보인다. 교육분야 전략의 성과지표를 모두 달성했다 하더라도 KOICA의 원조 규모를 고려 시 수원국 인간 개발지수 기여도에 유의미하게 영향을 미치기 어렵다. 교육분야 전략에 따라 사업을 추진하여 성과가 높아진다면 물론 수혜기관 만족도나 지식확산도에 긍정적 영향을 줄 수도 있다. 그러나, 봉사단 파견사업이나 연수사업의 예산, 특성, 추진체계를 고려 시 이는 논리적 개연성이 높은 주장이라고 보기 어렵다.

이러한 취약한 개연성 문제는 사례 분석을 통해 명확히 드러난다. 〈표 12〉는 2015년부터 2017년부터 2017년까지 3년간 한국 전체와 KOICA 원조의 제1수원국인 베트남의 인간개발지수(Human Development Index, HDI) 변화율과 그에 대한 원조 기여도를 분석했다. HDI 자체의 변화율도 연도 별로 높지 않으며, 한국의 원조액 또한 과소하여 유의미한 기여도를 확인하기 어려움이 나타난다. 특히, 동 분석에서는 베트남 정부 자체 노력을 배제하고 원조의 기여도만을 계산하였다. 그러나 HDI 변화에 관련 예산 투입 등 해당 국가의 노력을 부인하기 어려운바, 이를 포함한 보다 정교한 분석을 수행할 경우, 한국이나 KOICA의 기여도를 유의미하게 확인하는 것은 더욱 어려울 것이다.

〈표 12〉 베트남 HDI 변화와 KOICA 기여도 분석(2015-2017)

	2015	2016	2017
HDI	0.684	0.689	0.694
전년도 대비 HDI변화율(%)	0.88%	0.73%	0.73%
KOICA 프로젝트 총액(달러)	18,282,000	21,716,000	20,772,000
KOICA 지원총액(달러)	35,117,445	32,443,768	33,034,785
OECD 무상원조 총액(달러)	8,729,200,000	8,233,000,000	5,541,900,000
KOICA 프로젝트 HDI 기여도(%)	0.0019%	0.0019%	0.0027%
KOICA총액의 기여도	0.0036%	0.0029%	0.0043%

출처: 저자 작성

한편, 지표체계의 변화이론 문제는 분야별 지표에서도 동일하게 나타난다. 위의 표의 성과틀은 지표를 성과(outcome)과 산출물(output)으로 나눈다. 제2장에서 설명한 바와 같이 개발협력에서 성과들은 사업, 전략, 정책의 직접 결과물(output)과 그 산출물이 달성할 단기성과(outcome)가 달성에 기여할 중장기 성과(impact)로 구성되며, 이 성과들은 인과관계의 논리성을 갖는다. 그러나 CPS의 경우와 동일하게 분야별 지표에서도 취약한 논리 관계 또는 준위에 맞지 않는 지표가 확인된다.

성과 중심 관리로 효과성을 높이기 위해서는 기관이나 조직의 주요 성과들을 명확히 정의하고 그 성과 달성 여부를 정확히 측정할 지표들을 갖추어야 한다. 만약 성과와 지표가 정확하지 않다면 조직의 효율성, 효과성은 오히려 퇴보할 것이고, 잘못된 성과 측정에 바탕을 둔 어떠한 인센티브나 개선도 그 정당성과 당위성을 인정받지 못하게 될 것이다.

한편, KOICA는 사업별로 종료 평가를 실시한다. 특히, 프로젝트의 경우 2006년부터 국내 최초로 PDM을 성과관리에 도입하여 활용하고 있다. 그러나 감사원(2018)은 PDM에 따른 성과관리에 개선이 필요하다는 점을 지적했다. PDM과 개발협력 성과관리는 전문지식과 경험, 노하우가 필요하며, 이는 단기간에 축적될 수 있는 것이 아니다. 이는 뉴질랜드와 같은 전통 공여국가도 지속적인 교육과 템플릿 개발, 경험 공유를 통해 역량 강화에 노력하는 것에서도 나타난다. 한국은 원조의 역사가 타 공여국에 비해 상대적으로 짧고, PDM을 사용할 정도의 대규모 프로젝트 원조를 시작한 것은 2000년대 이후이다. 지난 10여 년간 KOICA는 ODA 교육원을 수립하고, 단 내외 교육을 수행하며, 직원과 관계자들의 역량 강화를 위해 노력했지만, 본격적인 성과관리를 하기 위해서는 인적 물적 역량 강화를 위한 대규모 투자와 훈련, 학습이 필요하다.

Ⅴ. 결론

지금까지 개발협력에서 성과관리의 의미를 확인하고, 전략 목표, 국가 및 분야, 개별 사업의 3단계에 걸친 공여국의 개발협력 성과관리체계를 비교 분석하였다. 이제 네덜란드, 뉴질랜드와 한국의 성과관리체계 분석 결과를 정리하고, 그에 따른 정책 개선사항을 제안한다.

1. 분석 결과

1) 성과 위계간의 취약한 연관성

본 연구는 사례 분석 대상인 3개 국가에서 모두 성과관리에 어려움이 있음이 확인하였다. 뉴질랜드와 네덜란드, 한국 모두 개발협력 활동 전체를 통합하는 비전이나 목표의 달성 정도를 측정할 전략 목표 준위에서의 단일 통합 지표를 제시하지 못하고 있다. 이는 다양한 분야와 지역을 아우르는 개발협력 업무의 특성상 당연한 결과라고도 하겠다. 네덜란드와 뉴질랜드 모두 지원 분야와 주제를 줄이려고 노력하였으나, 여전히 보건부터 기후변화, 거버넌스와 같이 하나의 지표로는 대표될 수 없는 서로 상이한 다분야에 걸쳐 지원을 수행하고 있다. 네덜란드의 경우 국별 지원 주제를 한정하며 통합적인 성과관리를 위한 노력을 기울였음에도 국별 활동의 총합이 전체 네덜란드 원조의 성과로 직접적으로 연계되지는 않는다. OECD 통계에 따르면, 네덜란드 원조의 70%는 지역별 구분이 불가능한 것으로, 78%는 소득 그룹별 구분이 불가능한 것으로 보고되었다.[5] 즉, 네덜란드 정부의 중점지원국별 성과보고서는 결국 전체 원조예산의 약 30%만을 반영하는 결과이다. 한국의 경우 전략 층위 목표와 개별 사업 수행기관 간의 목표 간에도 변화이론에 따른 성과 논리가 취약함이 확인되었다. 사실상 네덜란드와 뉴질랜드의 경우 제2층위인 주제별, 국별 사업성과를 중심으로 성과관리가 이루어지고 있으며, 한국의 경우, 아직 제3단계인 개별 사업의 성과를 위주로 관리가 되고 있다. 따라서, 개발 협력에서의 성과관리는 단일 목표로 통합되지 않는 다층성과 다면성을 고려하여 개선되어야 할 것이다.

---

[5] http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm

2) 성과 정의 차이: 개발협력성과 중심 vs. 조직관리, 프로세스 중심

3개국의 성과관리체계는 네덜란드와 뉴질랜드의 성과관리체계가 서로 더 많은 공통점을 갖는 데 반해 한국의 체계는 그 둘과 비교했을 때 많은 차이점이 있다. 가장 중요한 차이는 성과 정의와 성과 사슬의 논리에서 확인할 수 있다. 네덜란드와 뉴질랜드는 모두 SDGs 중 몇 개의 중점지원 분야 또는 주제를 선정하여 최상위 성과로 정의하고, 각 분야 또는 주제별로 수원국에서 달성할 개발목표를 성과사슬의 인과관계에 따라 측정지표와 함께 단계적으로 배치하였다.

한국은 2000년대 이후 OECD/DAC에 가입한 신흥공여국으로 OECD 권고와 동료심사 결과에 따라 원조체계 개선에 많은 노력을 기울였다. 그러나, 아직 한국은 ODA 전체를 아우르는 성과전략이 부재하다. 제2차 국제개발협력 기본계획의 목표체계로 추정했을 때 최상위 성과는 인류 공동번영과 세계평화에 기여이며, 그 아래에 SDGs 이행목표 달성 기여가 위치한다. SDGs 달성이 성과에 포함되어있다는 점은 네덜란드나 뉴질랜드와 동일하나, 차이점은 그 하위 단계에서 나타난다. 네덜란드나 뉴질랜드와 달리 한국은 SDGs의 분야 또는 주제별 성과가 차상위 개발성과가 아닌, 경영관리목표인 통합, 내실, 협력의 ODA가 위치한다. 이는 기본계획이 성과관리계획이 아니라는 점과도 연관이 있다. 한국은 원조 수행체계를 개선하여 원조효과성을 제고하고 이를 통해 SDGs 달성과 인류공영에 기여하는 성과 달성을 추구한다.

그러나 성과관리경영은 조직이나 기관이 경영관리과제를 모두 달성하였다 하더라도 여전히 의도한 성과를 달성하지 못할 수도 있다는 한계에 대한 대안으로서 시작된 것이다. 직업훈련 교육프로그램 예산을 모두 집행하여 계획한 교육을 모두 완료해도 졸업률이나 취업률에 개선이 없을 수도 있다. 마찬가지로 CPS 수립과 민간부문 협력을 모두 강화하고 개선하여도 성과목표인 SDGs 달성 기여도에 개선이 없을 수도 있다. 성과사슬의 논리에 따라 한국이 달성하고자 하는 개발협력 성과를 분석, 도출하여 성과체계를 수립, 관리하는 것이 장기적인 원조 효과 제고에 필요하다.

3) SMART 원칙을 적용한 성과관리

세 번째로 나타나는 특성은 직관적 단순성과 복잡성의 차이이다. 네덜란드와 뉴질랜드의 성과관리체계는 한 장의 성과 틀로 요약 가능할 수 있게 직관적이며 단순하다. 그러나 한국의 경우, 기본계획과 CPS와 사업 간의 연계성이 아직 마련되어있지 못하고 각자의 성과계획에

따라 복잡하게 구성된다. 한편, 달성해야 하는 성과와 측정하는 지표가 매우 다양하고 복잡한 것으로 보인다. 예를 들어, KOICA의 경우, 원조업무 수행이라는 뚜렷한 목적이 있는 기관임에도 불구하고 원조 성과는 경영성과평가의 55%만을 차지한다. 100점 만점으로 평가되는 경영성과평가에서 국내 일자리 창출 항목과 글로벌연수 지식 확산도는 동일한 6점의 배점을 받는다.

네덜란드나 뉴질랜드의 사업담당자라면 담당 국가에 지정된 개발성과 달성을 위해 업무를 수행하는데 집중할 것이다. 그러나, 한국이라면 사회적 가치를 구현 및 협력과 참여를 위한 지표달성을 함께 수행해야 한다. 한편 OECD(2018)는 지속적으로 한국 개발협력 인력의 과소함과 처우 개선 필요성의 문제를 지적해왔다. 즉, 한국의 개발협력 인력은 타 공여국에 비하여 과소함에도 불구하고 더 많은 업무를 수행해야 한다.

Mayne(2007b)은 성과관리 목표는 SMART 원칙을 따라 추진할 것을 권고하고 있다. 구체적이고(specific), 측정 가능하며(measurable), 달성 가능하고(attainable), 연관성이 있고 (relevant), 시의적절한(timely) 목표체계를 구성하는 것은 성공적인 성과관리의 핵심원칙이다. 정부기관으로서 국정과제를 이행하는 것은 물론 매우 중요한 일이다. 그러나 원조전담기관의 사업성과를 정확하고 공정하게 평가하기 위해서는 경영관리와 사업성과의 비중, 성과와 지표의 숫자 등을 재검토할 필요성이 있다.

4) 개도국 파트너십 강화

앞서 살펴본 바와 같이 성과중심관리는 '원조효과성에 관한 파리선언'의 다섯 개 원칙 중 하나인 MfR에서 시작되었다. MfR은 공여국 정부들이 개도국 정부가 수립한 원조성과관리체계를 활용하여 원조업무 성과를 관리하는 것을 주요 내용으로 한다. 그러나 분석대상 3개 국가 모두 성과계획이나 성과중심관리에서 개도국 파트너의 참여를 확인하기 어려웠다. 사실, 타 공여국들도 성과 데이터의 주요 활용 영역이 공여국 납세자에 대한 책무성이었으며, 개도국 파트너기관과 성과 결과를 논의하거나 개도국에 대한 책무성을 언급하는 공여국은 거의 없다는 한계를 보이고 있다(OECD, 2016).

그러나 개발협력은 공여국과 수원국 간의 상호 협력을 통해 수행되는 업무이며, 사업 결과가 수원국에 더 큰 영향을 미칠 수 있다. 따라서, 각 공여국의 성과관리체계는 수원국에 대한 책무성을 실질적으로 반영할 수 있도록 개선될 필요가 있다.

2. 제언

UN의 성과관리체계를 분석한 Mayne이나(2007b), OECD의 공여기관 성과체계를 연구한 Binnedjikt(2000) 모두 개발협력에서 성과평가체계 구축의 어려움을 적시하고 있다. 2장의 개발협력 성과관리의 한계 부분에서 서술한 바와 같이, 개발협력 사업은 다양한 이해관계자, 개도국 사업 추진상의 한계, 개발협력 성과 논리 자체의 특징 등으로 인해서 공공기관의 타 업무에 비해 성과관리 자체가 복잡하고 비용도 많이 소요된다(Mayne, 2007a). 이러한 복잡성과 어려움으로 인해 성과관리는 자칫 잘못하면 효과성을 저해하는 역효과를 초래할 수도 있으며(Barder, 2012), 어려운 사업이나 혁신을 회피할 가능성을 높인다(Natsios 2010). 업무를 정확히 반영하도록 성과가 명확히 정의되고, 기존의 업무절차와 통합되지 않는다면 성과관리는 또 하나의 행정절차로 덧붙여져(add-on), 결과적으로 원조기관의 행정 부담만 증가되고 실질적인 사업 효과성을 오히려 저해할 가능성이 높다(Holzapfel, 2016). 성공적인 성과관리를 위해서는 무엇보다도 개발협력 특성을 반영한 정확한 성과 논리에 따른 성과 정의, SMART 원칙에 따른 직관적이고 단순하지만, 체계적인 성과 틀 수립 및 운영, 성과관리를 위한 시스템 및 인적 역량 강화가 필요하다(Mayne, 2007b).

1) 정책, 전략 및 사업 성과관리 연계 강화

본 연구는 한국의 개발협력 정책 및 전략과 사업 간의 성과관리체계가 상이하다는 것을 확인하였다. 국무조정실이 총괄하는 개발협력관련 상위 정책과 전략에는 정책과 전략의 목표 달성도를 확인할 지표나 목표치가 없다. 무상원조 전담 기관인 KOICA는 기획재정부의 경영평가에 성과관리방안을 제출하고 있으나, 동 성과와 상위 정책 및 전략과의 연관성은 확인할 수 없었다. 따라서, 한국의 개발원조에서 정책 및 전략과 사업 간의 유기적인 연관성이 부족하며, 다른 OECD 회원국과 달리 한국 정부가 추진하는 개발원조의 성과를 종합적으로 확인하는 것은 어렵다. 이는 개별적인 사업 효율성과 별개로 개발협력 예산 집행의 책무성과 효과성을 저해하는 원인으로 작용한다. 따라서, 한국 정부가 개발협력을 통해 달성하고자 하는 목표와 전략을 체계화하고 이를 반영한 사업이 선정, 추진하도록 하는 일원화된 성과관리체계를 확립하는 것이 필요하다.

네덜란드나 뉴질랜드의 목표체계는 좋은 예가 될 수 있다. 두 국가는 모두 수원국별 또는 개발협력 주제나 분야별로 종합적인 성과관리체계를 운영하고 있음을 확인했다. 모든 주제나

국가를 아우르는 최상위 단계의 목표는 부재하나, 두 국가가 활동하는 주요 수원국이나 지원하는 주요 분야 또는 주제별로 성과를 관리하여 지원의 효과성을 증대시키고 있다. 반면 우리나라의 경우, 다양한 기관들이 원조를 추진하고 있으나, 각각의 기관들이 종합적으로 특정 수원국에서 또는 특정 분야에서 어떠한 성과를 도출하고 있는지에 대한 체계적인 성과관리는 부재하다. 따라서, 우리 원조 효과성 증대를 위해서라도 각국 또는 중점지원 분야나 주제별 종합적인 성과관리를 제안한다.

종합적 성과관리를 위해서는 정교한 지표와 목표치의 관리가 필요하다. 네덜란드나 뉴질랜드는 모두 성과지표의 개수를 관리 가능하게 조절하여 지표 측정과 관리가 또 다른 업무가 되지 않도록 하고 있다. 또한, 두 국가 모두 우리보다 더 많은 원조를 더 적은 수에 국가에 집중하고 있음에도 새로운 지표를 개발하기보다는 국제적으로 합의된 지표를 활용하여 행정 부담을 줄이고, 타 공여기관과의 연계 시 확장성을 강화하고 있다. 특히, 개발도상국에서 적절한 데이터 수집과 관리가 어려우며, 개발목표는 한 기관이 아닌 여러 기관과 단체들의 협력을 통해 달성이 가능하다. 따라서, 향후 효과적인 개발협력의 성과관리를 위해서는 국제적인 목표체계와 지표, 목표치를 면밀히 검토하여 관리 가능한 규모의 적정한 지표들을 선별하여 활용하는 것이 바람직하다.

2) 개발협력의 실질적인 성과 중심 관리체계 구축

개발협력 성과는 개발협력 정책, 전략, 사업의 결과로 발생한 변화를 의미한다. 그러나 한국의 성과관리체계는 아직까지 개발협력 성과보다는 경영관리실적(performance)과 절차(process) 관리 중심으로 이루어지고 있다. 이는 성과가 국제적 개발목표와 연관되어 체계적으로 관리되는 타 원조기관과 비교하여 한국 원조의 효과성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. OECD(2014)는 개발협력 성과관리의 주요 성공 요인 중 하나로 실제 업무와 성과관리체계의 통합을 주장한다. 즉, 원조기관의 성과관리체계는 기관이 실제적으로 수행하는 원조업무를 해당 기관이 효과적으로 수행하는지를 실증적으로 측정할 수 있어야 한다. 따라서 한국 정부는 성과관리가 또 다른 행정업무가 되지 않도록 목표체계를 정립하고, 목표체계에 따른 실제 사업 수행의 적절성과 효과성을 측정하는 실증적 성과관리체계를 구축하여야 한다.

3) 개발협력 인력 역량 강화

개발협력 성과관리 성공사례에서 또 다른 중요요인은 관련자들의 역량이다. 성공적인 성과관리는 쉽게 달성할 수 있는 과제가 아니다. 개발협력에서 성공적인 성과관리는 특히 더 어렵다. OECD(2016)는 환경의 복잡성, 다양한 이해관계자, 높은 위험, 복잡한 성과체계 등이 개발협력 성과관리를 더욱 어렵게 한다고 주장했다. 따라서, 성공적인 성과관리를 위해서는 담당자들이 개발협력에 대한 수준 높은 이해와 역량이 필수불가결하다. 한국은 서구의 전통 공여국에 비하여 상대적으로 짧은 원조 역사를 갖고 있으며, 따라서 관련 전문 인력이 아직까지 부족하다. 개발협력을 주요 업무로 하지 않은 대부분의 관련 기관에 개발협력에 대한 전문성을 갖춘 인력의 숫자는 더욱 부족하다. 따라서, 체계적인 성과관리를 위해서는 관련 인력양성과 활용이 필요하다.

4) 개발협력 관리체계 개선

앞서 본 연구에서 서술한 바와 같이 성과관리체계를 수립, 운영하는 두 개의 주요 이유 중 하나는 학습을 통한 성장이다. 성과관리를 통해 도출된 교훈을 학습하여 조직과 구성원의 발전을 도모하지 않는다면 예산과 인력을 투입하여 성과관리체계를 운영할 이유가 상실된다. 본 연구에서 한국 정부의 ODA 성과관리체계를 분석하였고, 그 결과 정책과 사업의 유기적 연계 부족, 개발협력 성과에 대한 집중 결여, 목표체계의 논리성 결여라는 교훈이 도출되었다. 이는 OECD의 한국 원조 동료평가에서 지적한 바와 같이 원조추진체계의 복잡성과 긴밀히 연계되어있다. 한국에서 ODA를 추진하는 기관은 64개로 OECD(2018)가 지적한 바와 같이 심각한 분절화 양상을 보이고 있다. 한국의 원조체계는 정책총괄을 담당하는 국무조정실, 유상과 무상원조를 주관하는 기재부와 외교부, 그리고 60개의 시행기관으로 나누어져 있다.

이렇게 많은 기관을 아우르는 종합적인 성과관리체계를 수립, 이행하는 것이 현실적으로 가능한가에 대해서 고찰해볼 시기가 왔다. 국무조정실은 국별 협력전략을 수립하여 중점협력국별로 집중된 원조를 추진하고자 한다. 그러나 분야별로 특화된 원조를 시행하는 기관들은 국별 협력전략에 지정되지 않은 분야 원조를 여전히 개별적으로 수행한다. 이런 상황에서 국별 협력전략에 성과관리체계를 도입한다고 하여도 이는 한국 정부 전체 원조 성과를 측정할 수 없는 것이다. 한편, 64개 시행기관 중 기재부와 한국수출입은행을 제외한 62개 기관이 무상원조를 시행하며 무상원조 전담 기관인 KOICA를 제외한 다른 기관들의 원조 규모와

형태를 고려할 때 각 기관별로 원조사업만을 위한 성과관리체계를 구축하도록 하는 것은 비용 편익 면에서 효율적이지 못하다. 따라서 지금 한국 원조 수행체계의 효과성과 효율성, value for money를 점검하고 개선하는 것이 무엇보다 시급하다.

5) 직관적이고 체계적인 성과관리체계 수립

한국 원조기관의 과소한 예산 규모, 다양한 종류의 사업형태, 부족한 인력 및 시스템을 고려할 때 무엇보다도 직관적이고 단순하면서도 체계적인 성과관리체계 수립이 필요하다. 여러 평가별로 다양하게 분산된 관리지표와 성과들을 분석하여 개발협력 성과 논리에 따라 개편하고 단일화할 것을 제안한다. 한국 정부의 기본계획, 국제적인 개발 아젠다를 고려 시 기관 최상위 성과는 'SDGs 달성에 기여'로 통일하고, 협력 분야와 SDGs의 목표를 연계하여 10개 이내의 중점지원 분야와 측정지표 선정을 제안한다. 이를 위해 분야별 관리지표 수의 감소를 제안한다. OECD(2018)의 지적과 같이 국내 원조사업 수행기관의 원조예산 및 사업, 인력 규모 등을 고려 시 현재 지원 분야와 지표가 매우 광범위하다. 따라서, SDGs와 연계하여 지원 분야를 구체화하고 각 세부 분야별로 관리 지표 축소가 필요하다. 이를 위해 사업발굴 단계부터 선택과 집중의 원칙에 따른 관리가 이루어져야 할 것이다.

한국의 각 사업 수행기관들은 프로젝트, 개발 컨설팅, 시민사회 협력사업의 각 사업별 성과지표 달성 정도와 SDGs와 연계된 지원 분야별 기여도를 측정지표로 활용할 수 있을 것이다. 한편, 사업형태와 지원양식이 상이한 월드프렌즈(World Friends) 사업이나 연수사업의 경우, 타 공여국들의 사례를 준용하여 다른 평가체계를 구축하는 것을 고려하는 것이 필요하다. 외교적 문화적 친밀도 강화 정도, 월드프렌즈 사업 참여자의 세계시민으로서의 이해도 증진 정도, 월드프렌즈 사업 수혜기관 만족도 등이 성과지표로 활용 가능할 것이다. 연수프로그램 또한 참여자의 한국에 대한 지식 증대 정도, 프로그램으로 인한 역량 증대 정도 또는 지식 확산도를 활용할 수 있다.

아울러, 중장기적으로는 경영평가나 기관별 평가와 사업성과 관리를 통합하여 성과관리가 추가적인 업무가 되지 않고 실질적인 원조 효과성 제고로 이어질 수 있도록 해야겠다. 이를 위해, 체계적인 사업 및 성과 데이터 관리가 가능한 원조사업 관리 시스템 도입이 필요하다.

참고문헌

감사원. 2018.『감사보고서: 공적개발원조(ODA) 사업 추진실태』.

관계부처 합동. 2017.『베트남 국가협력전략』.

국무조정실. 2017.『대한민국 ODA 백서』. 세종: 국제개발협력위원회.

기획재정부. 2017.『2018년도 공공기관 경영평가편람』. 세종: 기획재정부

노대명·김현경·전진아·조성호·류정희·이소영·주대영·최동진·허장·한솔희. 2018.『ODA시행기관의 자체평가에 대한 메타평가 및 기관평가 연구』. 세종: 국무조정실 국무총리비서실, 한국보건사회연구원.

박수영·고요한. 2014.『개발공헌지수(CDI)의 의의와 한계 및 우리 원조에 대한 시사점 고찰』. 성남: 한국국제협력단.

한국국제협력단. 2016.『KOICA 교육 중기전략 (2016-2020)』. 성남: 한국국제협력단.

Barder, Owen. 2012. “What are the results agenda?”posted on Owen Abroad blog on 10 February, 2012, available at http://www.owen.org/blog/5228 (접속일: 2019.5.20.).

Binnendijk, Annette. 2000. “Results based management in the development cooperation agencies: a review of experiences”, available at https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/31950852.pdf (접속일: 2019.3.12.).

CGD. 2018. “Commitment to Development Index 2018”, available at https://www.cgdev.org/sites/default/files/commitment-development-index-2018-english.pdf (접속일: 2019.5.22.).

Holzapfel, Sarah. 2016. “Boosting or hindering aid effectiveness? An assessment of systems for measuring donor agency results.” *Public Administration and Development*. 36(1): 3-19.

Mayne, John. 2007a. “Challenges and Lessons in implementing results-based management.” *Evaluation* 13(1): 87-109.

_____. 2007b. “Best Practices in Results-Based Management: A Review of Experience.”available at https://cop-mfdr.adb.org/LotusQuickr/cop-mfdr/PageLibrary482571AE00516AA5.nsf/0/92A8DA95E6556A1A482576AF0029BB29/$file/john_mayne_un_1.pdf (접속일 2019.5.19.).

MFA. 2013. “Policy Document–a world to gain: a new agenda for aid, trade and investment.” available at https://www.government.nl/binaries/government/documents/leaflets/2013/04/05/a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment/summary-a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment-april-2013.pdf (접속일: 2019.3.10.).

MFAT. 2015a. “New Zealand Aid Programme Strategic Plan 2015–2019.” available at https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/New-Zealand-Aid-Programme-Strategic-Plan-2015-19.pdf (접속일: 2019.4.10.).

_____. 2015b. “New Zealand Aid Programme Investment Priorities 2015–2019.” available at https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/Policy/NZ-Aid-Investment-Priorities-2016-19.pdf (접속일: 2019.4.10.).

_____. 2017. “Strategic Results Framework.” available at https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/Tools-and-guides/SRF-A3-Poster-V7-revised-March-2017.pdf (접속일: 2019.4.10)

_____. 2018. “Pacific and Development Group Strategic Results Framework (SRF).” available at https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/Policy/NZ-MFAT-PDG-Strategic-Results-Framework-A3-2018-20.pdf (접속일: 2019.4.15.).

Morra-Imas L. G. and Rist, R. 2009. *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*. Washington DC: World Bank.

Natsios, Andrew. 2010. “The Clash of the Counter-Bureaucracy and Development. Center for Global Development” available at http://www.cgdev.org/files/1424271_file_Natsios_Counterbureaucracy.pdf (접속일: 2019.5.2.).

OECD. 1997. “In Search of Results: Performance Management Practices.” available at https://www.oecd.org/sweden/36144694.pdf (접속일: 2019.4.16.).

_____. 2010. “Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management.” available at https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf (접속일: 2019.4.16.).

_____. 2014. *Measuring and Managing Results in Development Cooperation*. Paris: OECD.

_____. 2016. "Results-Based Decision Making in Development Cooperation Effective Results Frameworks-Drivers and Users of Results Information." available at https://www.oecd.org/dac/results-development/docs/Effective_Results_Frameworks_Drivers_and_Users_of_Results_Information.pdf (접속일: 2019.4.16.).

_____. 2017a. "Case Studies of Results-based Management by Providers: New Zealand." OECD Publishing, Paris, available at https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/results-case-study-new-zealand.pdf (접속일: 2019.4.17.).

_____. 2017b. "Case Studies of Results-based Management by Providers: The Netherlands." OECD Publishing, Paris, available at https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/results-case-study-netherlands.pdf (접속일: 2019.4.17.).

_____. 2017c. "OECD Development Cooperation Peer Review: The Netherlands 2017." OECD Publishing, Paris, available at http://www.oecd.org/dac/oecd-development-co-operation-peer-reviews-the-netherlands-2017-9789264278363-en.htm (접속일: 2019.4.17.).

_____. 2018. "Development Cooperation Peer Review: Korea 2018." OECD Publishing, Paris, available at https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264288829-en.pdf?expires=1564634153&id=id&accname=ocid47003280a&checksum=27D22B904F11AD7B53FD8BC5F52582F8 (접속일: 2019.4.3.).

Vahamaki, Janet, Martin Schmidt, and Joakim Molander. 2011. "Review: Results Based Management in Development Cooperation." Stockholm: Riksbankens Jubileumsfond, available at https://www.sida.se/globalassets/global/rbm-review-120105-final.pdf (접속일: 2019.3.10.).

Zwart, Rosie. 2017. "Strengthening the Results Chain: Synthesis of case studies of results-based management by providers." OECD Development Policy Papers No.7, available at https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/544032a1-en.pdf?expires=1559086810&id=id&accname=guest&checksum=8007D560E6EFB927584E9D01BBEAFC23 (접속일: 2019.4.17.).

연구정보 2019-16-353

개발협력에서 조직성과관리 정책 및 체계 분석

발 행 2019년 9월
발 행 인 이미경
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA 연구정보센터
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)
전 화 1588-0434
팩 스 031)740-0260
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 (주)명진씨앤피
ISBN 978-89-6469-533-3 93320

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전제와 복제를 금합니다.]

연구자료
연구정보 2019-16-353

ISBN : 978-89-6469-533-3-93320

개발협력에서 조직성과관리
정책 및 체계 분석

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 1588-0434 Fax. 031-740-0260
http://www.koica.go.kr

KOICA 한국국제협력단