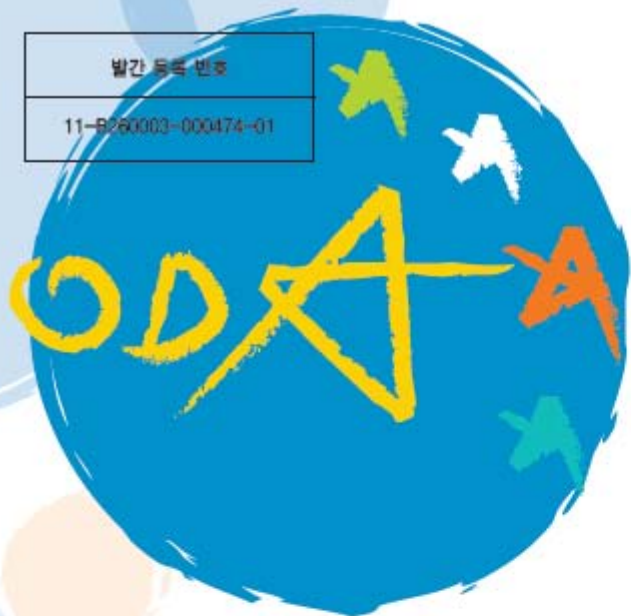


발간 등록 번호

11-B260003-000474-01



개발협력사업의 평가 및 성과중심관리를 위한 평가 정보의 효율적인 생산 및 관리

2014. 9



개발협력사업의 평가 및 성과중심관리를 위한 평가 정보의 효율적인 생산 및 관리

2014. 9

ODA연구팀
홍은표, 연경심

저자

홍은표

▶ 주요경력

- 상명대학교 금융경제학 교수(현)
- 사)APEC국제교육협력원장(현)
- 한반도통일경제연구소장(현)
- 통일교육위원(현)
- 국회예산정책처 정책자문위원(현)
- KOICA 자문위원(현)
- 부산광역시 정책고문(현)
- Teach for All Korea 자문위원(현)
- 동아대학교 국제학부 교수(전)
- UN Global Compact 명예운영위원(전)
- 통계청 국가통계정책 자문위원(전)
- 국가통계발전위원회 자문위원(전)
- OECD 사무국 통계 Directorate 실장(전)
- Fordham 대학 및 한동대학교 겸임교수(전)

▶ 학력사항

- Fordham University 박사(경제학)
- University California San Diego 박사과정 수료(경제학)
- Eastern Michigan University 석사(경제학)
- 성균관대학교 학사(화학공학)

▶ 주요 연구 실적

- 한국감정원 부동산통계중장기 발전전략 수립 연구(2013)
- 혁신교육 성과관리를 위한 통계관리 발전방안 연구(2013)
- 부동산 통계 발전전략 연구(2009)
- Early Estimates of Quarterly Unit Labour Costs (2010)
- Comparability of Labour Input Measure for Productivity Analysis (2009)
- *Compilation Manual for an Index of Services Production (2007)*, OECD
- "Human Resource Account for Korea" (1999), *Household Accounting: Experiences in the Use of Concepts and Their Compilation, Vol. 2: Household Satellite Extensions*, pp. 231-260, Handbook of National Accounting, Studies in methods, Series F, No. 75, United Nations

연경심

▶ 주요경력

- 사)APEC국제교육협력원 국제개발협력국 실장(현)

▶ 학력사항

- 부산대학교 국제전문대학원 국제협력 박사과정 수료(2010)
- 부산대학교 국제대학원 국제통상 석사(2005)
- 부산대학교 사회과학대학 행정학 학사(2002)

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 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문요약	1
Executive Summary	4
I. 개요	8
1. 연구의 배경	8
2. 필요성, 목적 및 연구방법	11
II. 성과중심관리의 배경과 필요성 및 실행방안	14
1. 배경과 필요성	14
2. 실행방안	21
III. 성과중심관리 적용 현황	31
1. KOICA의 성과중심관리	31
2. 국제기구 및 주요 선진 공여기관의 성과중심관리	42
IV. KOICA에 적합한 성과중심관리 방안	65
1. 효율적인 성과중심관리의 운영 및 운영지원 요소	65
2. KOICA의 성과중심관리 적용을 위한 주요 과제	68
3. 효과적인 성과중심관리 방안과 KOICA 사업 보완 요소	74
V. 효과적인 성과중심관리를 위한 업무기준, 업무관리모듈 및 필요 정보	78
1. 업무기준	78
2. 업무관리모듈	89

3. 성과중심관리 관련정보	107
4. 업무지원	114
 VI. 결론 및 제언	 117
 참고문헌	 121
 부록	 125

표 목차

<표 1> 성과중심관리 주요 구성 요소	19
<표 2> 성과중심관리 고려 요소(기타)	20
<표 3> 스웨덴(SIDA)와 덴마크(DANIDA)의 평가가이드라인 비교	24
<표 4> 지표 판단 기준	29
<표 5> 우리나라 무상원조 분야별 지원전략	32
<표 6> DFID와 KOICA 사업 기간에 따른 사업 비중 비교	37
<표 7> KOICA 평가가이드라인에서 제시한 OECD/DAC 평가기준 적용(예)	38
<표 8> OECD 관계자 면담 내용 요점	43
<표 9> DFID 사업계획서(Business Case) 구성 요소 및 내용	50
<표 10> 산출 성과 및 효과 점수표	51
<표 11> DAC's 5 evaluation criteria and their use at different evaluation stages	63
<표 12> Relationship between Logframe and Five Evaluation Criteria	63
<표 13> 성과중심관리 기반 사업 수행 및 수행지원의 주요요소	66
<표 14> 외교통상부 산하기관 경영실적 평가보고(2012년 기준)	70
<표 15> 국제기구 및 해외 공여기관의 성과중심관리 특징	73
<표 16> 효과적인 성과중심관리 항목 및 KOICA가 보완하여야 하는 항목	77
<표 17> 심사 등급-점수-백분율 표	101
<표 18> 성과중심관리를 위한 개발협력의 상위목표와 전략목표 근거정보 리스트	110

그림 목차

<그림 1> 성과체인	17
<그림 2> 성과 중심 관리 운영 절차 및 구분	18
<그림 3> 사업의 수행 성과 측정	28
<그림 4> KOICA 사업 성과지표 풀 형식	34
<그림 5> KOICA 교육분야 지원전략	35
<그림 6> 교육부분 성과지표 풀 예시	36
<그림 7> 사업 시행 연도별 PDM 작성 여부(2007~2010)	40
<그림 8> 파리선언과 아크라 행동 계획	42
<그림 9> SRF 예제	44
<그림 10> UNDP 전략 결과 모형	47
<그림 11> DFID Results' Framework	49
<그림 12> NORAD 정의 성과체인	54
<그림 13> NORAD의 사업 시행 중기 및 역할 분담	55
<그림 14> 위험요소 평가 방안	59
<그림 15> USAID 프로그램 사이클	60
<그림 16> Project Starter-Better Project by Design	62
<그림 17> JICA Rating Method and Rating Flowchart	64
<그림 18> 효과적인 성과중심관리 방안과 KOICA의 업무절차	79
<그림 19> 성과중심관리를 위한 웹기반 온라인 커뮤니티 컨셉	90
<그림 20> 용도 및 업무 절차에 따른 Main Module 구성	96
<그림 21> 1단계 사업 발굴 및 사업요청서 접수	97
<그림 22> 2단계 사전심사, 3단계 현지심사, 4단계 사업확정	100
<그림 23> 5단계 사업수행자 선정	104
<그림 24> 6단계 사업수행	105
<그림 25> 7단계 사업평가 및 8단계 후속조치	106
<그림 26> 사업 정보 입력 Template	113

약어표

ADB	Asia Development Bank 아시아개발은행
AFD	Agence Française de Développement 프랑스 국제개발청
ARIES	Activities Reporting and Information e-System 활동 보고 및 정보 전자 시스템
CAS	Country Assistance Strategy 국별지원전략
CIDA	Canadian International Development Agency 캐나다 국제개발청
CPS	Country Partnership Strategy 국가협력전략
DANIDA	Danish International Development Agency 덴마크 국제개발협력청
DB	Database 데이터베이스
DFID	Department for International Development 영국 국제개발부
EDCF	Economic Development Cooperation Fund 대외경제협력기금
HRD	Human Resources Development 인적자원개발
JICA	Japan International Cooperation Agency 일본 국제협력기구
KOICA	Korea International Cooperation Agency 한국국제협력단
LFA	Logcial Framework Approach 논리모형접근방법
LOLF	Loi Organique Relative aus Lois de Finances 재정에 관한 조직법
M&E	Monitoring and Evaluation 모니터링과 평가

MBO	Management by Objectives 목표관리
MDGs	Millennium Development Goals 새천년개발목표
MfVR	Means for Verification 사업근거정보
MRF	Management Results Framework 관리 결과 프레임워크
NAO UK	National Audit Office United Kingdom 영국 국립 감사청
NGO	Non Governmental Organization 비정부 기구
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation 노르웨이 개발협력청
ODA	Official Development Assistance 공적개발원조
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development 경제협력개발기구
OECD/DAC	OECD Development Assistance Committee OECD 개발원조위원회
PDCA Cycle	Plan, Do, Check, Action PDCA 사이클
PDM	Project Design Matrix 프로젝트 디자인 매트릭스
QuODA	Quality of Official Development Assistance Assessment 국제개발협력사업 질적평가
RBM	Results Based Management 성과중심관리
SDGs	Sustainable Development Goals 지속가능발전목표
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency 스웨덴 국제개발협력청
SMES	Strengthening Monitoring and Evaluation System 모니터링 및 평가 강화를 위한 시스템 구축 프로젝트(JICA)

SRF	Strategic Results Framework 전략 결과 프레임워크
UNDP	United Nations Development Program 국제연합개발계획
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 국제연합교육과학문화기구
USAID	United States Agency for International Development 미국 국제개발청
WFP	World Food Program 세계 식량 계획

국문요약

본 연구의 목적은 한국국제협력단의 개발협력 사업을 성과중심관리 방식에 의거하여 효율적으로 수행할 수 있도록 하는 업무 관리 모듈을 개발하는 것이다.

성과중심관리는 조직의 성과 개선 및 조직 변화 달성을 위해, 전략적인 계획 수립, 위험요소 관리, 사업에 대한 모니터링과 평가를 위한 관리 프레임워크를 제시하는 관리 전략을 의미한다(Meier 2003). 개발협력의 관점에서 OECD/DAC는 성과중심관리를 사업의 성과와 산출물, 성과물, 영향력 달성 정도에 초점을 둔 관리 전략으로 정의하고 있다. 성과중심관리의 관점에서 국제사회는 2000년부터 채택한 새천년개발목표(MDGs) 및 개별 공여국과 수원국의 상위목표(National Goals)에 기초하여 개발협력 사업을 계획, 시행, 종료의 세 단계로 구조화하여 사업을 추진해오고 있다.

우리나라 무상개발협력 분야의 선도기관인 한국국제협력단은 2009년 성과중심관리 방안의 현장적용을 위한 매뉴얼을 만들고, 2010년 채택한 한국국제협력단 선진화 방안에 따라 성과중심관리를 사업 추진 시 적용하려는 노력을 해오고 있다. 예를 들면 교육과 보건 분야에 대한 성과중심관리를 위한 가이드라인을 도출하기 위한 연구도 수행한 바가 있다. 그러나 2014년 상반기 현재 한국국제협력단은 성과중심관리 기법을 활용하기 위해 사업 계획 단계에서 논리모형 접근법과 모니터링 및 평가를 고려한 PDM 기법 적용을 장려하는 등의 노력에 비해 그 시행은 미흡한 것으로 확인되었다. 그리고 성과중심관리 기법이 한국국제협력단의 사업에 효과적으로 적용되기 위해 필요한 기본요건들 이를테면 상위 및 전략목표와 측정지표, 사업단계별 사업 시행 기준 등이 아직까지는 모호하여 개선이 필요하다.

이에 보고는 한국국제협력단이 성과중심관리 방식을 실제업무에 효과적으로 활용할 수 있는 방안으로 업무 관리 모듈을 고안하여 이용할 것을 제안한다. 이를 위해 성과중심관

리의 배경과 필요성, 정의 및 실행방안을 조사하였고, 성과중심관리 적용 현황을 파악하여 한국국제협력단에 적합한 성과중심관리 방안을 사업 단계별 사업수행 및 사업수행지원 요소로 분석하였다. 이를 통해 한국국제협력단의 기존 사업 단계를 재구성하여 각 단계별 업무 기준을 제시하고 제시된 기준에 따라 모듈을 구성하였다. 업무 모듈을 활용하기 위해서는 반드시 필요한 관련 정보와 업무지원도 제안하였다.

따라서 본고에는 총 다섯 가지의 연구 결과물이 포함되어 있다 - ①한국국제협력단에 적합한 성과중심관리 방안; ②효과적인 성과중심관리를 위한 업무관리기준; ③업무기준을 적용한 업무관리모듈; ④성과중심관리 및 업무관리모듈 활용을 위한 관련 정보; ⑤성과중심관리를 위한 업무지원.

첫째, 한국국제협력단은 개발협력 사업의 과정을 계획, 시행 및 종료의 3단계로 구분하고 각 단계별로 운영 및 운영지원에 필요한 요소들을 고려하여 사업을 추진하여 보다 효과적인 성과중심관리를 할 수 있다. 예를 들면 한국국제협력단은 특정사업을 사전적으로 투명하게 정해진 상위 및 세부목표와 측정지표에 기반하여 계획하여야 한다. 이를 위해 운영지원의 측면에서 MDGs라는 글로벌 목표, 다자기구, 공여국, 수원국의 사업 목표, 세부목표 및 측정지표 등 유관사업 정보를 데이터베이스화 하여 유기적으로 활용할 수 있어야 한다. 뿐만 아니라 심사 근거 정보 데이터베이스, 강화된 심사기준, 현장 사무소를 통한 정보 추적 체계도 필요하다. 시행단계의 운영을 위해 사업자 및 이해관계자의 역할 분담을 명시하고 사업시행 중 모니터링 정보를 게시하는 것을 수행요소로 제시하여야 한다. 이를 위해서 성과관리틀에 의한 모니터링 정보 입력 게시 시스템과 정보 추적을 위한 운영지원 체계가 필요하다. 끝으로 종료단계에서는 사업수행요소로 정량화된 평가방안 마련, 사후조치 결정 및 처리 내용 게시, 환류를 위한 학습 및 인센티브 방안이 제안되어야 하며, 이의 운영을 평가 정보 추적, 사후 처리 경과와 결과 추적을 위한 시스템 및 학습과 환류를 위한 체계를 통해 지원하여야 한다.

둘째, 기존 KOICA 사업 절차의 재구성, 각 단계별로 명료한 기준 제시 및 타당성 조사 시 보다 체계적이고 투명한 사전심사 도입을 권고하였다. 이는 사전심사 단계가 사업의

타당성을 검토할 뿐만 아니라 사업의 효과성과 효율성을 높이기 위한 과정이 되도록 한 것이다. 이러한 업무기준 적용을 위해 기존 8단계의 업무절차를 계획, 수행, 종료로 구분하고 각 구분된 범주에 따라 사업 발굴부터 확정까지 계획, 사업자 선정과 수행 및 모니터링 과정을 수행, 종료는 산출측정부터 사후조치에 이르는 과정으로 정의하였다. 업무 기준으로는 계획단계에서 적절성(Relevance), 일치성(Alignment), 주인의식(Ownership), 효과성(Effectiveness), 효율성(Efficiency), 조화성(Harmonization), 지속가능성(Sustainability), 영향력(Impact)을 적용하고, 이 중 적절성, 효과성, 효율성, 주인의식은 필수적으로 충족해야 다음 단계로 진행할 수 있도록 강제되도록 하였다. 수행 시에는 효과성과 효율성을 모니터링과 중간평가 기준으로 활용하고, 종료 시에는 OECD/DAC의 5대 평가 기준을 적용하도록 하였다.

셋째, 앞서 제시된 업무관리 기준에 따라 업무관리 모듈을 설계하였다. 사업담당자들과 심사자들은 단계별 업무관리기준에 따른 필요 정보를 입력하고 입력된 정보에 따른 의사결정 정보를 입력하도록 하였다. 그리고 모든 정보는 축적되어 사업이 종료된 이후에도 활용할 것을 제안한다.

넷째, 업무관리 모듈에서 사업 정보 입력 및 의사결정 정보 입력의 근거로는 성과중심 관리의 가장 핵심적인 사항이라고 할 수 있는 개발협력사업의 목표, 세부목표, 지표와 관련한 정보를 제시하도록 하고 이를 Input Database로 정의하였다. 사업 계획에서부터 종료에 이르는 과정 중에 도출된 결과는 Output Database로 정의하여 축적 및 관리하도록 하는데, Output Database는 사업 종료 이후 Input Database로 활용할 수 있도록 권고한다.

끝으로 시스템 구축 및 지속적인 관리와 개선을 위한 인적 및 재정지원 확보, 조직과 실무자들의 성과중심관리에 대한 인식 제고 및 적극적 활용을 위해 인센티브 및 학습기회 등의 사업지원방안도 고려하여야 한다. 아울러 수원국의 주도적인 역할 강화, 타 공여기관과의 분업 및 민간단체들의 참여 확대와 같은 개발협력 사업 이해관계자들과의 관계를 고려한 사업지원 환경도 고려하여야 한다.

Executive Summary

The purpose of this report is to develop a system module which can be used by the Korea International Cooperation Agency (KOICA) to carry out its development cooperation programs in accordance with the Results Based Management (RBM).

RBM is a management strategy aimed at achieving important changes in the way organizations operate, with improving performance in terms of results as the central orientation. RBM provides the management framework with tools for strategic planning, risk management, performance monitoring and evaluation (Meier 2003). And OECD/DAC defines RBM in development cooperation as “A management strategy focusing on performance and achievement of outputs, outcomes and impact.” Mainly within this context, international community proposes to execute any development cooperation projects via three distinct phases (i.e. planning, implementation and completion) based on the global goals (MDGs) and national goals of donors and partner countries.

Similarly to many other institutions in DAC member countries, RBM has been considered as a key tool to enhance the effectiveness of KOICA’s activities for the past several years. For example, KOICA published *the Project Planning, Monitoring and Evaluation Handbook* in 2009. RBM was included in the KOICA’s mid-term strategic plan adopted in 2010. Also, KOICA carried out in-depth studies to determine practical guidelines needed to apply RBM for a few sectors such as Education and Health. In addition, KOICA strongly

encouraged its practitioners to utilize the approaches of the RBM such as the Logical Framework at the planning phase and the PDM for monitoring and evaluation. Nevertheless, as of the first half of 2014, much improvement and refinement are still required if RBM is to be utilized properly and consistently for KOICA' s aid activities – most importantly the designing a system module with clearly defined goals, targets and indicators as well as transparent appraisal and evaluation standards.

In order to design the system module, this report produces five deliverables as follows:

- ① RBM framework tailored for KOICA;
- ② Management standards prerequisites for effective RBM in development cooperation domain;
- ③ System module and sub-modules;
- ④ Databases necessary for effective use of the system module; and
- ⑤ Management supports required for the RBM and the system modules.

First, the preferred RBM framework should consist of 3X2 matrix of phases and actions: planning, implementation and completion phases in rows; while execution and supporting functions in columns. A set of key information necessary for the Planning phase, whose key functions are identifying valuable programs and appraisal of proposals, are the goals, targets and indicators of KOICA as well as those of other donors and partner countries along with those of MDGs. In addition, it is preferable for these information to be stored in databases supplemented by other useful information such as development cooperation programs/projects implemented by KOICA as well as other donors. Implementation and completion phases should be able to assess the progress of the actions executed during the work-in-progress or the output produced if

the program have been completed, respectively. The assessment the efficiency and effectiveness of the program should also be determined by various objective information. At the same time, long-term evaluation and feedbacks of lessons learnt from the program should be planned at the planning phase and confirmed at the completion phase.

Second, it is important to determine the list of management standards used in the above-mentioned three phases. In Planning phase, the standards should consist of eight criteria (i.e. relevance, alignment, ownership, effectiveness, efficiency, harmonization, impact, and sustainability) of which relevance, effectiveness, efficiency and ownership should be met in order for the proposal to go through the next step. Implementation phase requires two criteria (i.e. effectiveness and efficiency) necessary for monitoring and interim evaluation. Completion phase evaluates the outputs and tracking management response, outcomes and impact by five evaluation standards of OECD/DAC.

Third, the system module and its sub-modules were designed based on the management standards to help practitioners to carry out any development cooperation programs more consistently and transparently. The module should be straightforward so as to produce robust results regardless of the level of experiences and knowledges of the practitioners.

Fourth, in order to materialize the approaches of the RBM, the system module should be able to enforce users to follow with clear and objective criteria and information in their decision making. Such information and criteria should be stored in 'Input Database.' Throughout the project process, any useful results produced could be accumulated by the module in 'Output Database.' This report suggested that the Output Database could be utilized as

Input Database for follow-ups and feedbacks after the completion stage as well as for new projects.

Lastly, the management supports proposed should be in place for the system module work effectively. Such supports would ensure financial and administrative resources necessary for establishing, maintaining and improving module; raise the understanding and recognition of the RBM; and provide learning opportunities and incentives. The partnership and division of labor with other donor and partner countries should also be considered.

I. 개요

1. 연구의 배경

전 세계는 제2차 세계대전 이후 다양한 목적과 형태의 개발협력 사업을 양자 및 다자간으로 수행하였고, 2000년부터는 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 전 지구적인 공동목표로 채택하여 추진해 오고 있다¹⁾. 대부분의 개발협력 파트너들(공여국, 수원국, 다자기구 등)은 개발협력 사업의 최우선 목표인 MDGs 및 국가 상위목표(National Goals)를 달성하기 위해 전략을 수립하여 노력하고 있다. MDGs 사업에는 193개국 및 23개의 국제기구가 참여하고 있으며, 국제기구 및 미국, 프랑스, 영국 등 주요 ODA 공여국들은 MDGs 달성을 최우선 사업 목표로 설정하고 이의 달성여부를 주기(예, 연간) 및 체계적(별도의 보고서 및 웹사이트)으로 공표하고 있다. 또한 2015년 MDGs 달성 기한 이후의 개발협력 사업의 구체적인 목표, 세부목표, 지표에 관해 논의를 Post-MDGs로 논의하고 있어서 다자기구 및 주요 수원국들 모두 이에 대비한 사업 목표를 수립하기 위한 논의와 자체적인 준비를 하고 있다.

우리나라도 OECD 가입(1996년) 및 OECD/DAC 회원국(2000년)이 된 이후 개발협력 사업 규모를 지속적으로 증대시켜왔고, 다양한 사업을 추진해 오고 있다²⁾. 그렇지만 우리나라는 2008년 OECD/DAC 특별 검토 보고서에서 추진체계, 규모 및 배분방안, 시행조직, 원조 효과성 및 인도적 지원 5개 분야 및 17개 항목에 걸쳐 개선을 권고 받았다. 그리고 2010년 미국 브루킹스 연구소 산하 국제경제개발연구소(Global Economic and Development at Brookings)와 국제개발센터(Center for Global Development)에서

1) MDGs는 2015년까지 달성할 8대 목표, 그에 따른 21개의 세부 달성 목표 및 이를 정량적으로 측정할 수 있게 하는 60개의 지표로 구성되어 있음.

2) 2010년 OECD/DAC 24번째 회원국이 됨(2014년 현재 총 29개 회원국). 우리나라의 ODA 규모는 DAC 회원국 중 17위, GNI 대비 0.12%(2011년 기준)이며, 사업 분야는 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지, 범분야(환경, 여성, ICT, 인권), 기후변화 등이다.

23개 공여국과 8개 다자원조기관을 대상으로 실시한 개발협력사업의 질적평가(QuODA)에서도 효율성 극대화 30위, 수원국의 제도적 역량배양 16위, 원조투명성과 학습 분야 30위를 차지한 바 있다(한승현, 2010). 이에 개발협력 사업의 효과성과 효용성을 개선하고 선진 공여국으로 도약하기 위해 2010년 국무총리실, 외교부, 기획재정부를 비롯한 관련부처가 합동으로 발표한 국제개발협력 선진화 계획을 수립하였고, 원조 효과성 관련 규범 강화하기 위한 방안을 모색해왔다. 뿐만 아니라 지난 2000년 이후 2011년 부산원조총회(The Fourth High Level Forum in Busan)까지 범지구적으로 추진된 원조효과성 제고를 위한 노력에도 적극적으로 참여하였다. 예를 들면 DAC회원국이 되기 전 100여개였던 우리나라 수원국의 숫자를 그 반인 50여개로 줄이고 최근에는 26개의 우선 중점대상국을 중심으로 우리나라의 ODA를 집행하고 있다. 그리고 개발협력 사업에 대한 평가를 OECD/DAC 등의 평가원칙 및 기준에 준하여 시행해 오는 등 평가에 다양한 노력을 기울여 왔다.

지난 수년간 수행해 온 우리나라 개발협력 사업에 대한 각 기관의 자체적인 평가는 전반적으로 긍정적이다. 다시 말해 개별적인 사업들은 사업기획 초기에 계획했던 목표를 달성한 것으로 평가되었다. 하지만 이러한 결과는 개별사업에 대한 단기 결과물에 대한 주관적이고 평면적인 평가결과이다. 비록 우리나라의 개발협력 사업에 대한 평가에 OECD/DAC의 5대 평가기준을 반영하였다고는 하나, 내면을 들여다보면 그 중 하나의 기준과의 합치성도 언급하기 어려운 실정이다. 예를 들면 개발협력 사업의 적절성의 경우 이를 평가하기 위해서는 개발협력 사업의 상위목표(Goals)와의 연관성을 고려하여야 한다. 상위목표 중 가장 일반적인 것이 국제개발협력 사회의 목표인 MDGs이다. 하지만 우리나라 개발협력들은 MDGs와의 연계가 없거나 아주 미약할 뿐만 아니라, 상기 연계가 가이드라인(KOICA 및 EDCF 평가 가이드라인)에 명시되어 있는 경우에도, 사업수행 시 실제 반영여부는 불명확한 실정이다. 뿐만 아니라 우리나라 ODA의 주요사업 분야로 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지, 범분야(환경, 여성, ICT, 인권), 기후변화를 선정하였으나, 각 분야에 대한 국가적인 상위목표가 주재한 실정이다. 그리고 우리나라의 경우 코이카, 수출입은행 및 30여개의 정부부처 및 기관들이 다양한 종류의 프로젝트 형 개발협력 사업을 주로 수행하며 단기적인 결과물의 달성에 역량을 집중하여 사업을 수행

해 오고 있다. 그 결과 사업평가뿐만 아니라 사업의 기획 시에도 우리나라 개발협력 사업의 적절성을 고려하기가 어려운 실정이다. 그 결과 효과성, 효율성, 영향력 및 지속가능성 등 다른 기준에 대한 평가는 더욱 더 어려운 현실이다.

우리나라가 OECD/DAC의 회원국이 되어 본격적인 공여국이 된지도 이미 5년이 다 되어간다. 그동안 우리 ODA의 규모도 3배 이상 증액되었고 개발협력에 참여하는 공공 및 민간기관, NGOs 및 일반국민들의 숫자도 많이 늘어 양적으로는 많은 성취를 이루었다. 따라서 이제는 우리나라 개발협력 사업의 질적인 도약을 고려하여야 할 시기이다. 질적인 성장을 위해 반드시 필요한 것이 개발협력 사업의 성과를 염두에 두고 지속적으로 관리할 수 있는 체제를 마련해야 한다. 다시 말해 성과중심관리기법을 우리나라의 개발협력 사업에 보다 적극적으로 도입할 필요가 있다. 개발협력 사업에서 성과관리란 “달성하고자 하는 결과를 고려한 사업 계획수립, 예산 및 자원 배정, 사업 시행 및 시행 과정 중의 주기적인 모니터링, 그리고 결과에 대해 단기부터 중장기 평가를 하고 평가의 결과를 환류하고 개선하는 일련의 과정”을 말한다.

KOICA는 1991년에 설립된 초기부터 사업성과의 효과성을 제고해 왔고, 1996년 신설된 사업평가팀을 통해 사업의 심사와 평가, 사업의 성과중심관리 방안을 도입하고 활용하기 위해 노력해 오고 있다. KOICA 선진화 방안(사업체계에 있어 현장의 역할과 권한 강화를 위해 현지전문가, NGO 등을 활용한 사업의 발굴, 형성, 기획, 집행 및 모니터링 등 해외사무소 수행업무를 확대하고; 본부는 전략수립, 분석 및 심사 등 핵심기능 위주의 업무를 수행)에 의거하여 조직개편을 2011년에 완료한 바 있다.

2014년 상반기 현재 KOICA가 사업 계획단계에서 논리모형 접근법과 모니터링 및 평가에 대한 고려를 장려하고 있는 노력에 비해 그 시행은 미흡한 편이다. 사업 시행에 성과중심관리가 적절히 반영되려면 KOICA의 직원 및 수원국 관계자가 모두 공감하고 이해할 수 있어야 한다. 하지만 개발협력 사업의 역사와 경험, 그리고 성과중심관리 방안을 활용한 기간이 길지 않다는 환경적인 측면과 기본적으로 성과중심관리가 성공적으로 수행되기 위해 필요조건인 상위목표와 지표 및 각 사업단계별 성과중심관리 운영 기준이 아직

까지는 모호하다는 한계가 개선되어야 한다. 특히 환경적 측면에서 이해관계자들의 성과 중심관리방안에 대한 이해도를 고취하고 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 조직문화를 만들 필요가 있다. 이를 위해 ODA 정책 차원에서의 변화 및 지원이 필요하다.

2. 필요성, 목적 및 연구방법

위에서 이미 설명한 바와 같이 KOICA 및 우리나라 개발협력 사업의 질적인 제고 및 중장기적인 성과제고를 위해 성과중심관리를 고려한 개발협력 사업의 추진이 시급한 실정이다. 하지만 다양한 주체들에 의해 분산되어 추진되고 있는 우리나라 개발협력 사업의 현실에서 우리의 현실에 보다 적합한 성과중심관리 방안을 고안할 필요가 있다. 하지만 보다 중요한 것은 개발협력 사업의 현장에서 실무자들이 실제로 활용할 수 있고 그 결과가 서로 호환적인 성과중심관리 시스템을 개발할 필요가 있다.

따라서 본 연구의 주된 목적은 개발협력 사업의 제반 업무가 성과중심관리 방식에 의거하여 효율적으로 수행될 수 있게 강제해 주는 업무관리 시스템 개발하는 것이다. 이를 위해 네 가지의 추가적인 연구가 필요하다. 첫 번째는, KOICA에 적용 가능한 성과중심관리 업무기준 고안하는 것이다. 이를 위해 개발협력 파트너들이(국제기구 및 공여국) 자신의 개발협력 사업에 적용하고 있는 성과중심관리 방안의 기준과 활용에 대한 현황 분석이 필요하다. 둘째로는 업무관리모듈을 고안하는 것이다. 다시 말해 국제사회, 우리나라 및 수원국의 개발협력 목표를 사업의 전 과정(계획, 시행 및 평가)에서 반영할 수 있도록 강제해 주는 모듈을 연구 및 개발하는 것이다. 세 번째는 업무관리 모듈을 사업전반에 적용할 때 필요한 객관적인 정보를 파악하고 사업을 통해 확보된 정보를 관리할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 이를 통해 업무 관리 모듈을 효과적(호환성 및 투명성 등)으로 활용 수 있다. 마지막으로 성과중심관리를 지속적으로 추진할 수 있게 해주는 사업지원 방안을 파악할 필요가 있다. 아무리 좋은 시스템이 있어도 이를 조직적인 차원에서 체계적으로 지원해 주지 못하면 실제 업무에서 활용할 수가 없다. 따라서 성과중심관리를 실제 업무에서 효과적으로 활용할 수 있게 해주는 KOICA의 조직, 인원 및 예산 등에 대한 고려가 반드시 필요하다.

이를 위해 본 연구는 양자 및 다자 공여국 및 공여기관을 대상으로 문헌연구, 실무자 및 전문가 인터뷰 및 기관을 대상으로 설문조사를 수행하였다. 이들 기관들의 성과중심관리 특징을 중심으로 살펴보고 비교하였고, 이를 통해 KOICA의 모든 사업에 성과중심관리 기법을 보다 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 강구해 보았다. 다자간 국제기구로는 OECD/DAC, WFP, UNESCO 및 UNDP를 연구대상에 포함하였다. OECD/DAC은 개발협력 사업의 공여국들의 모임으로 지난 1961년에 설립된 이후 개발협력과 관련된 제반이론 및 실행 틀 등의 개발을 주도하였고 평가 네트워크를 중심으로 개발협력 사업의 효과성 제고를 위해 지속적으로 노력해 오고 있다. 그리고 WFP와 UNESCO는 국제기구 중 비교적 단순하고 분명한 목표(예: WFP-MDG1 또는 UNESCO-MDG2)에 따라 성과중심관리 체제를 지속적으로 추진해 오고 있는 기관이다. UNDP는 유엔 내 개발협력 사업의 총괄기관으로서 개발협력 사업에서 다양한 리더십을 수행하고 있는 기관이다.

양자 선진공여기관 중 DFID, AFD, NORAD, USAID 및 JICA 등 5개의 기관이 본 연구에서 조사되었다. 이들 기관들은 이미 성과중심관리의 중요성을 인식하고 각각의 사업운영방식에 적합한 성과중심관리 방안을 고안하여 적용해오고 있는 대표적인 공여기관들이다. DFID는 성과중심관리를 위한 틀(Results Framework)을 수립하여 기관의 운영방식을 하나의 프레임 워크에서 관리하고 있다. AFD는 사업을 수행하는 여러 기관간의 조화와 체계적인 시스템이 구축되어 있다. NORAD는 성과중심관리를 위한 매뉴얼과 이를 명확하고 손쉽게 활용할 수 있는 방안을 고안하여 적용하고 있다. USAID는 성과중심관리의 중요한 틀인 논리모형을 개발한 원조기관이다. JICA는 OECD/DAC 5대 평가기준에 중점을 둔 성과중심관리 기법을 수립한바 있다.

본고는 총 6개의 섹션으로 구성되어 있다. 다음 섹션에서는 성과중심관리의 배경과 필요성, 정의 및 실행방안에 대해 정리를 하였다. 그리고 섹션3은 KOICA, 선진공여기관 및 국제기구의 성과중심관리 적용현황에 대해 살펴보았다. 섹션4에는 섹션3에서 살펴본 현황을 기초로 KOICA에 적합한 성과중심관리 방안에 대해 3가지 요소 및 과제를 제안하였다. 첫째는 효율적인 성과중심관리의 운영 및 운영지원요소이고, 둘째는 KOICA의 성과중심관리 적용을 위한 주요과제를, 마지막으로 효과적인 성과중심관리의 방안과 KOICA

의 사업보완요소를 고안하였다. 섹션5에서는 효과적인 성과중심관리를 위한 업무기준, 업무관리모듈 및 필요정보에 대해 정리를 하였고, 이러한 업무기준, 업무관리모듈 및 필요정보가 업무현장에서 실제로 적용될 수 있도록 성과중심관리를 위해 필요한 조직차원의 지원사항에 대해 살펴보았다. 결론 및 제언은 섹션6에 정리를 해 두었다. 그리고 마지막 부분인 부록에 연구를 위해 작성한 기관별 설문지 및 추가적인 필요정보를 정리하여 수록하였다.

II. 성과중심관리의 배경과 필요성 및 실행방안

1. 배경과 필요성

성과 중심 관리(Results Based Management, RBM)의 개념은 경영학적 관점에서 투입 요소 보다는 달성하고자 하는 성과에 초점을 두고 사업의 계획을 수립, 운영, 관리하고자 하는 배경에서 도입되었다.

1950년대 이후 경영 부문에서는 특정 사업을 성공적으로 운영하고 관리하기 위해 주어진 사업 여건을 분석하고 이를 토대로 관리자들이 달성하고자 하는 목표와 실행 방안을 제시하여 실제에 적용하도록 하여 이를 예산과 자원 투입에도 반영할 수 있도록 하는 경향이 뚜렷해지기 시작했다. 이는 1960년대와 1970년대에 이르러 목표관리(Management by Objectives, MBO) 방식으로 이어졌는데 경영 부문에서의 목표 중심 관리 방안뿐만 아니라 개발협력 사업을 포함한 공공 부문에도 이러한 개념이 확장되었다. MBO식 접근 방법을 통해 조직과 구성원들은 단기적인 목표를 명확하게 설정하고 이에 따른 활동을 하여, 업무 수행 결과를 기준에 수립한 목표에 비추어 평가, 환류 조치하도록 하여 조직의 업무 효율성을 제고시키고자 하였다.

이러한 배경과 냉전 시대 체제에서 원조사업의 경쟁이 심화되는 과정에서 원조사업의 효과성과 효율성에 대한 관심이 증대되기 시작하였다. 1969년 USAID는 Leon J. Rosenburg를 통해 논리 모형 접근 방법(Logical Framework Approach, LFA)를 도출하였는데, 1970년대와 80년대에 걸쳐 OECD 회원국들을 중심으로 개발협력 사업을 비롯한 공공 부문에 영향을 미치게 되었다.

1970년대 및 1980년대를 지나면서, 작고 효율적인 정부의 역할이 강조되고, 시장 중심 경제 체제가 부상하면서 공공 개혁에 대한 요구가 거세어졌다. 그리고 1990년대에 구소

련연방의 붕괴와 냉전체제의 해체로 인해 경쟁적인 원조사업의 필요성이 감소하고, 지난 60여 년 동안 이어진 원조 사업의 효과성에 대한 의문과 함께 원조 피로(Aid Fatigue)에 대한 화두가 떠오르면서 본격적으로 성과 중심의 개발협력 사업 관리에 대한 개념이 강화되고 이에 대한 관심이 증대되었다. 개발협력 사업을 실질적으로 운영하고 관리하는 정부 부처와 기관들에 대해 정부와 시민 사회 등의 외부 영향이 거세어지면서 개발 협력 사업 분야의 혁신적인 변화가 요구되었고, 공여국들을 중심으로 사업, 기관이나 부처, 국가 수준에서의 성과 중심 관리 시스템 구축이 시작되는 것으로 이어지게 된 것이다.

1980년대부터 1990년대 초반까지는 다수의 OECD 국가들은 강력한 공공분야 개혁 요구에 따른 성과중심관리 기법을 도입하고, 1990년대 초반 캐나다를 비롯한 주요 선진 공여국들은 공공 개혁과 성과 관리를 본격적으로 주도하기 시작했다. 하지만 행정 분야에 있어서 성과중심관리는 예산, 사업 운영 및 통제에만 한정된 관리적 측면에 국한되어 있어서(Eyben, 2013) 달성하고자 하는 성과에 초점을 둔 성과중심관리 기법이 개발협력 사업에까지 반영되어 시행되기에는 한계가 있었다.

1990년대 성과중심관리 기법이 본격적으로 도입이 되기 시작하였으나 이러한 초기 단계에서는 개별 사업 단위에 국한된 성과중심관리 위주로 시행되어 국제사회 수준의 목표 또는 국가 단위의 개발 협력 사업의 목적을 달성하기 위한 측면에서의 성과중심관리를 적용하기 어려웠고, 사업 간 우선순위를 선정하여 시행하는 것도 용이하지 않았다. 다만, 이 시기 대규모 프로그램 형태의 사업들이 시행되기 시작하고 국가 전략에 의한 프로그램들이 시행되면서, 개별 사업이 아닌 국가 또는 기관 수준의 프로그램 성과중심관리를 통한 원조효과성 논의의 기초를 이루게 되는 계기가 되었다.

2000년대에 들어서 성과중심관리 방안이 본격적이고 체계적으로 연구되고 개발협력 사업 관리 및 평가의 일환으로 적용되기 시작하였다. 특히, 새천년개발목표(MDGs)가 UN의 Millenium Summit에서 채택된 이후 국제사회가 원조효과성 제고를 위해 2005년 채택한 파리 선언(Paris Declaration)의 5대 원칙³⁾ 중 하나로 성과중심관리 방안을 추진하

였다. 따라서 개별 국가 차원에서, 공여국들은 납세자들의 요구에 따라 공공자산이 개발 협력 사업에 어떻게 활용되어 동 분야에 기여한 정도를 입증하도록 하고 있으며, 수원국들의 경우도 마찬가지로 시민들과 시민단체들이 공여 받은 자원의 활용과 그에 따른 결과를 명확히 제시하도록 요구하고 있는데, 저조한 주인의식과 개혁내용에 대한 모호성, 지속적인 사후조치 및 필요한 역량 개발의 저조함 등을 극복할 필요가 증대되어 왔음을 알 수 있다(Hervio, 2000). 즉, 개발협력 사업의 결과에 대한 보다 나은 관리를 위해 전 지구적인 차원의 노력을 강화하고 개발협력 사업에 대한 제고된 이해를 통해 책임감 있는 의사 결정을 도모하는 추세(OECD, 2013a)이다.

이러한 관점에서 성과관리는 학습과 책무성에 기반을 두어 전략적 활동을 기획하고 성과를 관리할 일관된 틀을 제공한다. 그리고 성과 관리 틀을 통해 현실적인 기대성과를 정의하고, 성과의 달성 현황을 모니터링하며, 기관의 의사결정 및 수행성과 보고 시 성과관리를 통해 도출한 교훈을 환류하고 활용함으로써 관리의 효율성과 책무성을 향상시킬 수 있다(UNDP, 2000)는 측면에서 그 필요성이 증대되고 있다.

성과중심관리 정의

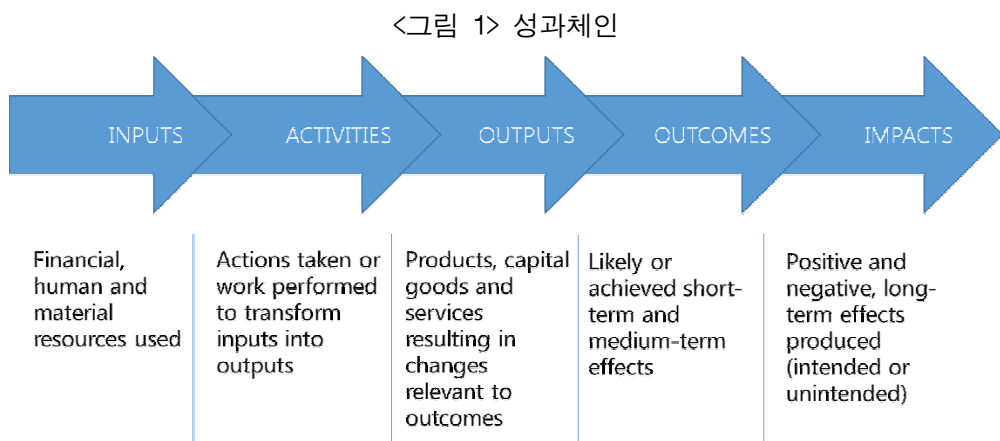
주요 국제기구 및 공여국의 기관에서 정의하고 있는 성과중심관리는 달성하고자 하는 결과를 고려한 사업 계획의 수립, 예산 및 자원 배정, 사업 시행 및 시행 과정 중의 주기적인 모니터링, 그리고 결과에 대한 단기부터 중장기 평가를 하고 평가의 결과를 환류하고 개선하는 일련의 과정을 말한다.

성과중심관리 방식을 적용하는 주된 목적은 관리개선과 수행성과 보고(Ireland, 2003; Binnedjikt, 2000) 등 두 가지로 대별될 수 있다. 관리개선은 사업 결과를 효과적이고 효율적으로 달성하기 위한 계획을 수립하고, 이러한 계획에 근거한 의사 결정이 이루어지

3) 파리선언의 5대 원칙 중 성과중심관리를 제외한 다른 원칙들에 대한 논의는 이미 1961년 3월 런던에서 개최된 제4차 DAG회의에서 채택된(일치성, 조화성, 상호책임) "Resolution on the Common Aid Effort" 및 1986년 DAC의 HLM에서 채택된(주인의식) "Aid for Improved Development Policies and Programmes and Implications for Aid Co-ordination"를 통해 추진하기로 국제개발협력 사회는 합의한 바가 있음.

도록 하는 것과 성과 중심 관리 방안을 통해 학습한 내용을 추후 사업에 반영하여 사업 관리 개선에 반영하기 위한 것이다. 반면에, 수행성과 보고는 앞서 언급한 바와 같이 공여국 및 수원국 정부와 시민사회에 개발협력 사업성과를 명확하게 공개해야 하는 책무성(Accountability)을 위한 역할에 관한 것이다. 아울러 예산의 투명하고 효율적인 집행을 위해 성과중심자금지원(Results Based Financing)을 활용하는 것으로 이해할 수도 있다. 이를 통해 재정적 측면에서의 개발협력 사업의 효과성을 재고할 수 있다.

이러한 성과중심관리의 체계는 논리 모형(Logical Framework, Logframe)이라고 하는 달성목표 대비 투입자원과 사업 시행 방안에 대한 인과관계에 의해 운영되는데, 최근 들어 이를 <그림 1>에 정리된 성과 체인(Results Chain)으로 설명하고 있다.

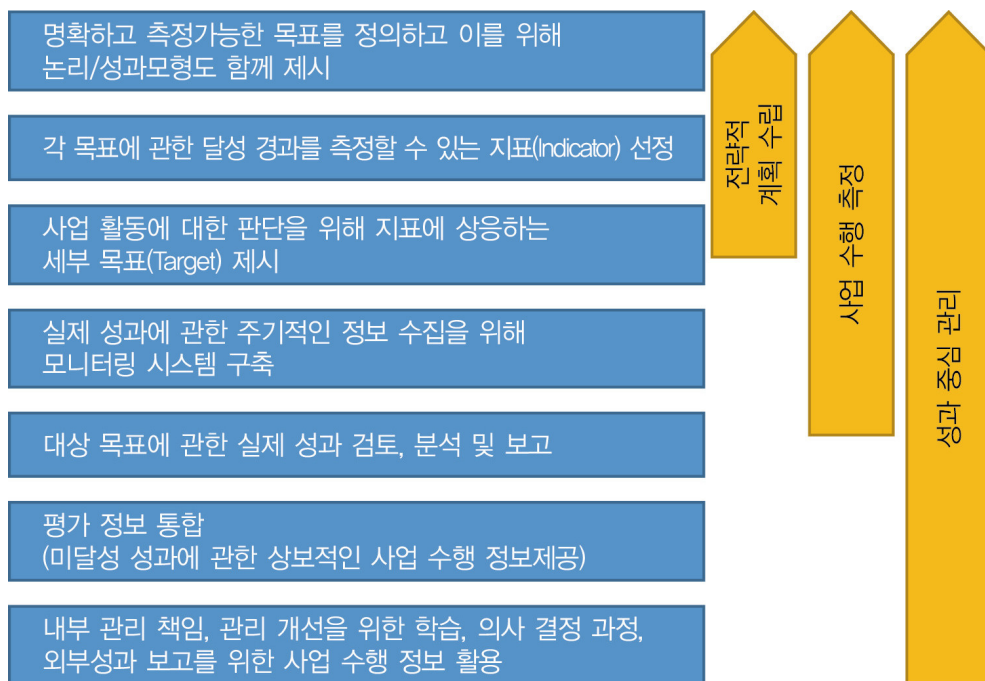


출처: Development Results, An Overview of Results Measurement and Management (OECD, 2013)

성과체인은 개발협력사업의 인과적 연계로서, 목표를 달성하기 위해 필요한 성과들을 인과관계에 따라 나열한 모형으로 투입(Inputs), 활동(Activities), 결과물(Immediate Outputs)로 시작해 성과물(Intermediate Outcomes), 영향력(Long-term Impacts) 등을 사업의 단계에 따라 연결한 것이다. 이 성과체인은 평가를 통해 환류로 마무리되며, 일부 기관의 경우 수혜 범위가 성과 체인의 일부로 포함되기도 한다(KOICA, 2010).

이를 토대로 성과중심관리를 운영하는 절차(<그림 2> 참조)는 일반적으로 목표 선정, 선정된 목표에 따른 지표와 대상 목표 제시, 실제 성과에 관한 정보 수집, 모니터링 시스템 구축, 결과 검토 및 분석과 보고, 평가 정보 취합, 대내외 의사 결정과 환류의 과정으로 정리할 수 있다. 이러한 성과중심관리 과정은 전략적인 계획수립 및 사업수행측정으로 세분할 수 있다. 전략적인 계획 수립에는 목표 선정, 지표와 대상 목표 제시, 실제 성과에 관한 정보 수집활동이 포함된다. 그리고 사업 수행 측정은 계획 수립 단계에 모니터링 시스템 구축과 결과 검토 및 분석과 보고가 포함된다. 마지막으로 사업수행측정에 평가정보취합과 대내외 의사 결정과 환류의 과정을 포함하면 성과 중심 관리의 전 과정이 된다(OECD, 2000).

<그림 2> 성과 중심 관리 운영 절차 및 구분



출처: Results Based Management in the Development Co-Operation Agencies:
A Review of Experience - Executive Summary (OECD, 2000)

전략적 계획 수립은 특정 목표를 달성하기 위해 사업 수행 방향을 결정하는 과정을 의미한다. 목표는 공여국과 수원국간 상호 합의를 기반으로 명확하고 측정 가능할 뿐만

아니라 그로인해 얻을 수 있는 결과물을 제시할 수 있어야 한다. 이때에 결과물은 단기적으로 결과물은 무엇이고, 장기적인 관점에서도 어떠한 성과와 영향력을 주는지도 제시할 수 있어야 한다. 무엇보다 지표를 통해 측정 가능해야 한다. 또한 합의된 목표와 달성 결과, 그리고 계획상에서 드러나는 투입 자원과 사업 활동 내용은 예산 계획 수립과 집행 과정도 고려해야 한다. 이를 위해서 공여 기관에서는 계획 수립 단계에서 논리/성과 모형을 반영하도록 하고 있다. 최근에는 변화 이론(Theories of Change)을 통해 단순한 인과관계에 해당하는 논리/성과 모형에 추가로 사업의 시행 과정과 성과가 이루어질 수 있는 환경적인 요인 또는 사회, 경제, 정치적인 상황의 변화도 병행되어야 한다는 개념을 추가하여 언급하고 있다. 또한 사업 진행 과정 중 또는 사후 발생할 수 있는 위험 요인도 고려하도록 한다. 대체로 개발 협력 사업과 해당 사업에 대한 예산 계획 수립과 배정은 정부 부처에서 별도의 절차로 구분되어 있어서 성과 기반의 예산 집행을 하는데 어려움이 있다.

사업 수행 측정에서는 사업, 프로그램 또는 개발 협력 정책 시행 시 실제로 나타나는 결과에 대한 정보를 수집하여 달성 여부와 그 정도를 파악하고, 그에 대한검토와 분석을 하는 모니터링과 그로 인한 결과에 대한 판단을 하고 개선 사항을 제시하는 평가가 이루어진다. 모니터링은 특정 지표에 대한 체계적인 정보 수집을 통해 현재 진행되는 사업의 관리자 및 관계자들에게 목표와 지표에 대해 어느 정도 달성되고 있는지 투입된 자원에 비추어 그 성과를 파악하여 보고하는 것이라면, 평가는 체계적이고 객관적으로 진행 중인 또는 완료된 사업에 대한 평가를 하여 판단을 내리는 것의 차이가 있다(OECD, 2009).

〈표 1〉 성과중심관리 주요 구성 요소

사전조사	Baseline Data
성과보고서	Results Report
경과검토	Progress Reviews
수행성과 측정지표	Performance Measurement Indicators
논리모형 분석	Logical Framework Analysis
위험요인 등록	Risk Register
변화이론	Theories of Change
성과에 따른 비용부담	Payment by Results

출처: Uncovering the politics of ‘Evidence’ and ‘Results’
A Framing Paper for Development Practitioners (Eyben, 2013)

사업 전반에 걸친 성과중심관리를 위해서는 앞서 계획 수립 시 목표와 목표에 따른 지표에 대한 달성 정도를 확인하기 위한 근거가 되는 정보 수집이 가능해야 하고, 이러한 정보 수집이 사업 과정과 절차에 반영이 되어야 한다. 이는 증거 기반의 의사 결정을 통해 달성하고자 하는 성과를 사전에 예측하고, 수행과정 중에 수집된 통계, 수행성과 모니터링 및 평가를 통해 얻어진 내용을 확보하여 사업의 유연한 운영 및 관리, 그리고 사후 개선을 하기 위함이다. 이러한 정보 수집과 활용은 사업 운영 단계 또는 조직의 특징에 따라 각기 다른 정보 종류를 요구하는데, 국가 수준(의회, 정부 부처)에서는 책무성 및 결과 보고와 관련한 정보가 요구되고, 사업 시행을 한 기관 단위에서는 기관의 정책과 관리에 관한 정보, 그리고 실무 관리자에서는 사업의 성과 관리와 개선 방안과 관련한 정보 생산이 필요하다.

성과중심관리 방안의 절차에 필요한 주요 요소 외에 국내 책무성(Domestic Accountability), 상호 책무성(Mutual Accountability)을 확보하여 성과와 사업에 투입된 자원, 특히 예산 지출 정보를 투명하게 대내외 적으로 공개할 수 있도록 하는 것과 성과중심관리를 적극적으로 도입하고 활용할 수 있도록 수행성과 기준에 따른 인센티브 적용 등도 있다. <표 2>는 OECD(2000)에서 제시한 기타 성과중심관리 고려 요소이다.

<표 2> 성과중심관리 고려 요소(기타)

요소	내용
책무성(Accountability)	개발협력 기관 관리자들과 담당부서에서 적절한 수준에서 성과를 달성할 수 있는 체계를 구축
분권화(Decentralization)	사업의 운영 권한과 관리 책임을 실무 관리자 수준으로 이양하거나 또는 실무 관리 수준에서 더 나은 성과를 나타낼 수 있도록 자원을 유동적으로 배정할 수 있는 권한 부여
수요자 중심(Client Focus)	수혜자들과의 협의를 통해 그들의 선호와 만족도에 맞는 물품과 서비스를 제공하도록 하여 요구에 부합하도록 함
참여와 파트너십 (Participation & Partnership)	사업 수행 참여자들과 관계자들이 성과 측정과 사업 관리 과정에 모두 참여할 수 있도록 하여 사업에 투입된 노력의 결과가 조화를 이룰 수 있도록 함
개선된 운영 정책 및 절차 (Reformed operational policies and procedure)	개발 협력 담당 기관의 업무 방식을 바꿀 수 있도록 하는 새로운 정책과 절차 방안 구축
지원 체계 (Supportive Mechanism)	관리자들이 효과적으로 사업성과를 달성하고 다양한 방식으로 사업을 수행할 수 있도록 지원(교육훈련, 기술지원, 성과 정보 DB, 참고 정보 및 우수 사례 등)
문화적 변화 (Cultural Change)	성공적인 성과 중심 관리는 조직 문화 변화만큼이나 중요. 이러한 요소들은 가치, 태도, 개인의 행동 등을 포함함

출처: Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience-Executive Summary OECD 2000

2. 실행방안

(1) 성과중심관리의 필수 요소 및 실행방안

개발협력 분야는 공익을 추구하는 공공 부분으로 달성하고자 하는 결과의 정의와 측정이 모호한 경우가 대부분이다. 결과 달성에 있어 다양한 이해관계자와 외부환경에도 영향을 받을 수 있기 때문에 결과에 대한 평가 결과 해석이 달라지거나 또는 기대했던 결과를 달성하지 못할 수도 있다. 이와 더불어 개발협력 사업을 수행하는 실무자의 입장에서는 목표 달성 결과가 모호하기 때문에 사업의 궁극적인 목표보다는 가시적인 성과달성에 연연할 수도 있다. 따라서, 개발협력 사업에 있어서 관련이 있는 이해관계자들이 함께 공유하는 명확한 목표를 설정하고 이의 달성정도를 객관적으로 판단할 수 있는 기준을 마련하여, 이러한 기준을 사업수행 시에 실제로 판단하고 적용할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

일반적으로 성과중심관리의 필수 요소는 다양한 주체들이 서로 합의한 사업목표 및 목적, 충분하고 명확한 정보에 근거를 둔 계획, 그에 따른 사업 시행, 성과 달성을 위한 재정 또는 예산 집행, 계획에 따른 목표 달성 경과를 점검하고 그 결과를 판단하기 위한 모니터링과 평가, 그리고 사업 시행으로 구성된다(OECD, 2000). 사업 수행에 있어 가장 우선적으로 고려되어야 할 것이 상위 레벨의 사업목표(Goal)와 목적(Purpose)이다. 목표는 해당사업이 기여하는 장기적이고 포괄적이며 다른 사업들과 연계하여 달성할 수도 있는 개발협력 사업의 최상위 레벨의 목표(예: 국가개발목표)를 말한다. 그리고 목적은 해당사업을 통해 달성하려는 모든 산출물(Outputs)을 생산하여 거둘 수 있는 효과를 의미하며 사업 수혜자 집단의 행동, 태도, 활동의 변화 등도 포함한다(KOICA, 2009).

계획은 특정 목표 달성을 위해 공여국과 수원국간 상호 합의를 통해 사업에 직접 투입되는 인적·물적자원, 사업에 영향을 미치는 정치, 사회, 환경, 경제 여건들을 고려하여 단기 및 중장기 달성 결과와 그에 따른 영향력을 고려한 사업 시행 계획을 수립하는 것을 의미한다. 사업 시행은 사업, 프로그램 또는 정책 운용에 관한 것으로 전달되는 물품

이나 서비스를 포함하며 공여국과 수원국간의 상호 합의된 계약의 원칙과 결과에 따라 시행되는데 지속적으로 결과의 품질이 개선될 수 있도록 하고 공여기관에서 주도적인 역할을 하는 만큼 성과중심관리를 적극적으로 활용할 수 있는 내부 인센티브를 마련해야 할 것이다(OECD, 2000). 재정 또는 예산 집행은 단순히 목표 달성을 위해 수립한 계획을 실행하기 위해 예산을 배정하는 것뿐만 아니라 사업 수행 과정에서의 예산 투입 경과에 대한 추적이 가능할 수 있는 모니터링과 성과체인에 따라 투입된 예산대비 성과가 어떠한지를 측정할 수 있는 평가 시스템이 함께 갖추어져야 한다.

모니터링은 사업 수행 전반에 걸쳐 목표하고 있는 성과 달성 정도를 점검하기 위해 사업 기획 시 수립된 지표에 대해 지속적으로 정보를 수집하고 분석하는 일련의 행위를 말한다. 이를 위해서는 명확하게 제시된 결과에 대한 기준치 조사, 내용과 목표치에 대한 설정, 목표치를 나타낼 수 있는 질적 또는 양적 지표가 있어야 하며 이에 대한 측정 방안도 사업의 특성을 고려하여 제시되어야 한다. 평가는 사업의 목적에 비추어 개발협력 사업의 효율성, 효과성, 파급효과, 지속가능성의 적절성과 충실성 및 수원국의 적극적인 참여와 역량 강화를 위한 책임의식과 학습에 관한 다양한 측면에서 사업의 성과의 성공여부 및 그 질에 대해 판단을 하는 것이다.

상기한 개발협력 사업에 필요한 성과중심관리 요소들을 일반적인 개발협력사업 수행절차측면에서 살펴보면 1) 사전평가 수행, 2) 성과의 체계적인 설정 및 합의, 3) 모니터링 대상 지표 선정, 4) 현재의 상태를 나타내는 기준치(Baseline) 정보 수집, 5) 달성하고자 하는 구체적인 세부목표와 날짜 선정, 6) 정기적 모니터링 및 결과 수집, 7) 평가, 8) 결과 보고, 9) 제언 활용, 10) 기관 내 활용(박숙현, 조정명, 2011) 으로 구성된다. 성과중심관리 필수 요소와 절차에 따라 사업을 수행하려면 상기한 바와 같이 명확한 기준이 명시되어야 하고, 사업수행 시 기준에 의거하며 편재된 지표를 통해 사업성과를 측정할 수 있어야 하며, 진행 경과를 모니터링하고 평가하는 기준도 각 단계별로 제시되어야 할 것이다.

지표와 관련해서 살펴보면, 국제사회에서는 원조기관들과 수원국들은 개발협력사업의 궁극적인 목표 달성을 위한 경과를 추적하고 사업 진행 중에 의도했던 목표를 달성하는데

벗어나지 않도록 명확한 지표를 수립하고자 하며, 이러한 목표는 국제사회와 공여국, 수원국간의 목표를 조화시키도록 한다. 대표적으로 USAID, DFID, AFD의 경우 사업 및 프로그램 별로 표준 지표를 만들고 이를 위해 자체 정보 수집 체계를 수립하여 활용하고 있다. 그리고 AFD는 표준 지표가 가져올 수 있는 경직성을 피하고 표준지표가 사업의 특성을 충분히 반영하지 못할 때를 대비하여 사업별로 특수성을 반영하기 위한 사업별 지표 역시 권장하고 있다(강경재, 2012). 지표는 수립되기 위한 명확한 근거와 함께 이를 지속적으로 추적할 수 있는 정보를 수집하고 측정할 수 있어야 이후에 이어지는 모니터링과 평가도 용이해진다. 즉 지표 수립 시에 정보수집과 모니터링 및 평가가 용이한지도 고려가 되어야 한다.

지표에 따른 성과 측정 방법은 크게 네 가지로 구분할 수 있는데, 한정된 시간 내의 기준치의 달성 정도를 측정하는 목표치 달성도(Target), 순위를 부여하는 서열화(Ranking), 점수를 부여하는 점수화(Scoring), 종합적인 정보를 수집하여 판단하는 정보화(Intelligence)이다. 목표치달성도의 경우 성과향상보다는 가시적인 달성정도를 직접 보여줄 수 있는 사업을 우선시하거나 목표 달성이 용이한 사업에 치우칠 수 있는 가능성이 있다. 서열화의 경우, 성과결과의 달성정도를 명확히 측정하는 기준을 제시하는 것이 어려울 수 있고, 점수화도 서열화와 마찬가지로 점수의 의미와 기준에 대한 해석이 쉽지 않다. 정보화는 목표치 달성도 또는 서열과 함께 사용되는데 수집된 정보를 토대로 판단하므로 판단 근거가 모호하다는 문제가 있다(Hood 2007 & Binnenijk 2000 재인용).

따라서 적절한 성과 지표와 측정법을 채택하도록 하되, 명확하고 누구나 이해할 수 있어야 할 것이다. 대부분의 기관에서 성과 측정은 양적 지표와 질적 지표로 나누어 조사한다. 많은 경우, 지표의 선정과 성과 측정법이 너무 복잡하거나 그 부담이 과중하여 성과관리제 도입에 실패하는 사례가 빈번히 일어나고 있기도 하다(강경재, 2012).

성과중심관리 체계에서 목표와 지표가 수립이 되면 성과체인에 따라 자원을 활용한 투입 활동을 통해 사업이 시행되고 이러한 과정은 모니터링과 평가를 하도록 하고 그에 따라 중간 점검을 통해 사업의 목표와 지표 및 시행방안을 조정하기도 하고, 사업 종료 및

사후 관리 시 결과를 판단하도록 한다. 국제기구 및 공여기관 및 수원국들은 OECD/DAC의 5대 기준(적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성)을 적용하여 사업성과를 목표 및 계획 대비 달성 정도에 대한 평가를 자체 사업에 대한 평가 등급에 따라 시행하고 있다.

사업 목표와 지표를 수립하고 사전 정보 수집 및 심사를 하는 단계에 있어서 대체로 이해당사자들이 모두 참여하도록 하고 공통의견에 따른 평가 방안에 합의하도록 한다. 시행 중에는 마찬가지로 이해관계자들이 함께 모니터링과 평가를 하고 이러한 과정에서 상호 의사소통이 원활하게 이루어지도록 한다. 사업 종료 이후 평가 결과에 대해서는 사업 종료에 대한 평가뿐만 아니라 이에 대한 활용, 학습의 과정을 거치도록 하며, 필요한 후속조치에 대한 의사결정권자 차원에서의 지침과 대응 방안(Management Response)도 제시하고 있다.

2013년도 KOICA 교육 ODA 성과 측정 가이드라인 개발 연구(임진호, 2013) 시 조사된 스웨덴과 덴마크의 경우에서처럼 주요 선진 공여국에서는 상기와 같은 사업 초기 단계 목표와 지표 설정에서부터 후속조치에 이르는 과정 중 이해관계자 분석, 현지조사 전 견고한 사전심사, 환류와 사후조치에 대해서는 공통적으로 강조하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3> 스웨덴(SIDA)와 덴마크(DANIDA)의 평가가이드라인 비교

스웨덴(SIDA)	덴마크(DANIDA)
① Step 1: 초기 고려사항 • 이해관계가 있는 이해당사자를 참여시켜라. • 평가의 목적을 정의하라. • 평가 관리를 위한 조직을 구성하라. ② Step 2: 평가 과제의 준비 • 평가를 위해 선정되는 개입(intervention)에 대한 검토 • 평가를 통해 답변되어야 할 문제의 정의 • 평가 가능성에 대한 심의	① 시작 단계 • 시작 단계에서는 평가팀에게 평가 관리, TOR, 평가 접근 방법 등에 대한 동의와 최종 확정을 하는 기회를 제공함 • 더불어 중요한 이해당사자에게 자문을 제공하고, 문헌 조사를 통해 평가 방법을 더욱 견고하게 만들 ② 현장 조사 및 데이터 수집 • 현장 조사는 체계적으로 데이터를 수집하는 단계로 기록물을 통한 분석, 기존

• 사전조사를 통해 위에 제시된 과업에 대한 선택 조건 숙고 • 할당된 전체 예산에 대한 추정 • 외부 평가팀을 위한 TOR 작성 • 평가 자문팀 모집 ③ Step 3: 평가조사 단계 • 임무의 시작 시기 감독 • 조사 단계에서 평가자 조력 및 의사 소통 ④ Step 4: 보고와 전파 • 부록을 포함한 계약에 따른 평가자의 초안 검토 및 문서로 된 반응. 주요 이해당사자의 반응 포함 • 초안에 대한 이해당사자의 지적이 최종 보고서에 반영되었는지 확인 • 관계자들에게 평가 보고서 전파 • SIDA 웹사이트를 포함한 SIDA 평가 시리즈로 최종보고서가 발간될 수 있도록 조력 ⑤ Step 5: 관리 반응(management response) • 관리 반응을 위해 평가보고서가 제출되었는지 확인. 대사관 및 관계부서의 평가보고서 의미 해석에 대한 지원 • SIDA와 협력파트너 그리고 이해관계자 사이의 대화를 위한 투입에 평가가 활용될 수 있도록 조력	정보의 확인, 지식의 공백 해소, 정보에 대한 삼각측량(triangulation) 등에 기초함 • 데이터 수집은 인터뷰, 포커스그룹 인터뷰, SWOT 분석, 참여적 평가, 구조화된 관찰, 기록물 분석, 모니터링을 통한 데이터 분석, 기존 설문조사를 통한 새로운 데이터 모음(data sets) 생성 등을 포함함 ③ 분석 • 분석의 목적은 수집한 데이터를 신뢰할 수 있는 평가 증거로 전환하는 작업임 • 분석의 첫 번째 단계는 데이터의 신뢰도와 타당도를 높이기 위해 데이터를 ‘정련’ ‘검증’ ‘구조화’하는 단계임 • 분석의 두 번째 단계는 평가 질문에 적합 결론을 얻기 위해 데이터를 종합하는 것임 • 분석의 세 번째 단계는 발전된 것을 ‘유목화’ ‘비교’ ‘대조’ 및 ‘결과의 해석’을 하는 분석적 과정을 거치는 단계임 • 평가를 통해 얻어진 교훈은 제안사항으로 정리되어 보다 세부적인 의사결정이 이루어지도록 돕는 프로세스를 갖게 됨. ④ 평가 보고 • 평가보고에 대한 계획은 초기 평가 시작 단계에서부터 진행되어야 함 • 평가보고서는 관심 있는 독자들의 이해를 위해 제공하며, 평가의 목적에 맞는 내용을 제시하여야 함 • 평가의 모든 단계에서 발견된 내용을 평가보고서에 담는다는 생각을 유지하는 것이 무엇보다 중요함
---	---

자료출처: 임진호(2013)

성과중심관리의 실행을 위한 필수요소는 사업절차에 따른 명확한 기준이 제시되고 무엇보다 성과 달성 정도를 파악할 수 있게 하는 성과 지표가 설정되어 이를 적절한 방법에 따라 측정하고 그에 따른 모니터링과 평가가 이루어지게 함으로써 기대하는 목표를 달성하도록 하는 것이 중요하다는 것을 알 수 있다. 이러한 과정에서 고려되어야 하는 사항은 ‘정보’이다. 성과중심관리를 위한 정보가 있고 성과중심관리에 따라 생산되는 정보가

있는데, 전자의 경우, 목표와 지표 수립 및 의사결정을 위해 근거가 되는 대상 사업 및 수원국, 공여국 및 국제사회에 관한 관련 정보가 될 것이고 후자는 사업과정과 그 결과로 생성되는 사업에 관한 정보가 된다. 이러한 정보는 이해관계자 및 수행 기관의 학습과 더 나은 사업 성과 관리 및 사업 기획을 위해서 활용하고, 책무성의 관점에서 그 결과를 공개하고 공유하기 위해서 정보 수집, 저장, 분석 및 보고를 위한 관리가 필요하고, 이를 원활하게 도와줄 수 있는 데이터베이스 시스템이 요구된다. 공여기관들의 경우, DFID의 경우는 사업 운영 과정에서의 재정적 흐름을 파악하고 성과보고를 위해 데이터베이스 시스템을 구축하고 있고 USAID, AFD 등의 경우는 현장 사무소로부터 사업의 성과 정보를 입력할 수 있는 시스템을 구축하여 활용하고 있다.

성과중심관리는 사업/프로그램별, 기관별/국가별로 시행될 수 있다. 사업/프로그램별로 수행되는 경우가 다수를 이루고 있고, 즉각적인 산출물(Output)을 측정할 수 있어서 즉각적인 성과관리에 유용하다는 장점이 있다. 그러나 개발협력 사업은 달성여부를 떠나 지속적으로 사업의 효과가 지속되고, 사업완료이후 직, 간접적인 후속사업에도 긍정적인 효과를 줄 수 있도록 하려면 성과물(Outcome)과 영향력(Impact)에 긍정적인 효과를 줄 수 있는 중장기 사업 또는 기관별 수준에서 성과중심관리가 적용될 필요가 있다. 기관의 성과중심관리를 위해서는 달성하고자 하는 목표와 이에 대한 달성 정도와 측정 방법을 제시할 수 있는 지표선정이 중요하다. 그리고 성과중심관리 방안이 결과중심의 사업운영을 추구함에 있어서 실무자들이 가질 수 있는 반발감 또는 소극적인 자세의 해소를 위해 기관 내의 조직문화를 통해 성과중심관리 방안을 적극 활용할 수 있도록 하고, 담당자들이 성과중심관리를 통해 자신들에게 실제적이 도움이 되고 그에 대한 보상을 받을 수 있는 인센티브가 필요하다.

이를 위해 성과중심관리 방안에 대한 명확한 가이드라인이 제시되어 학습(Learning)이 될 수 있도록 하고 적극적으로 성과중심관리 활용할 수 있도록 해야 한다. 국가 수준에서의 성과중심관리 방안은 공여국의 입장에서는 자국의 다양한 자원과 체계를 통해 수행되는 개발협력사업의 성과를 다자기구 및 양자협력을 통해서 총합(Aggregation)하고, 여타 공여국들과 더불어 국제사회에서 추구하고자 하는 개발협력사업의 목표를 달성하기 위해

조화롭게 협력할 수 있도록 시행되면 보다 바람직하다. 하지만 이 경우, 단일 국가의 개발협력 사업에 대한 기여를 투입자원으로만 측정하기 어렵다는 측면에서 성과관리가 용이하지 않다. 무엇보다 국가 내에서의 분절화된 개발협력사업 체계가 해소되지 않음으로 인해 국가차원의 명확하고 구체적인 형태의 목표와 지표, 사업 전략이 수립되기 어려워서 성과중심관리를 어렵게 하는 요인이 되기도 한다.

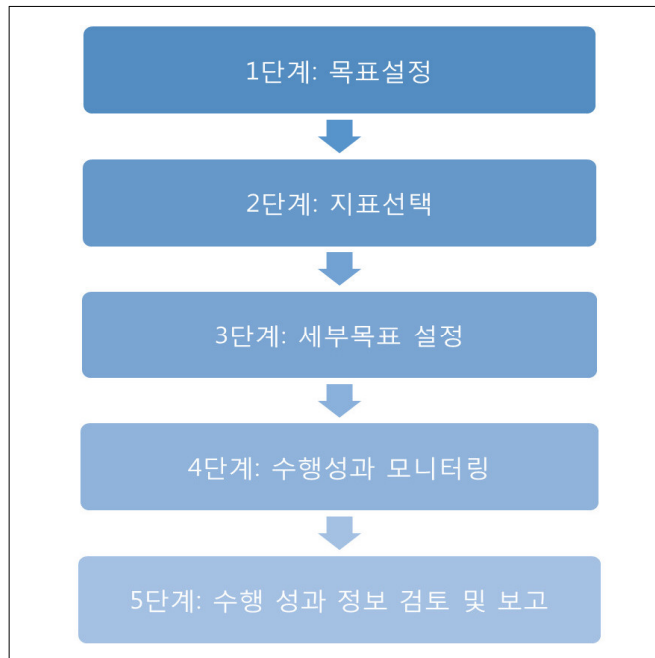
그리고 기관별 사업의 경우, 성과관리를 통해 중장기적으로 사업의 효과를 측정하거나 사업으로 인한 영향력이 기대하려면, 목표와 지표가 뚜렷해야 하고 이에 대한 기관의 문화, 리더십, 역할분담(NORAD, 2008)이 적절하게 마련되어야 한다. KOICA의 경우는 사업을 중심으로 사업을 운영하고 있어서 사업 관리 수준에서의 성과중심관리방안을 살펴볼 수 있도록 한다.

(2) 사업의 성과중심관리 방안⁴⁾

사업의 효과적인 관리를 위해 수행과정에 따라 달성된 결과에 대한 측정을 하는데, 각 과정마다 투입물과 활동들이 기 책정된 예산, 실행 계획, 일정과 일치하는지 여부를 파악한다. 그리고 실제 결과가 계획대로 달성되었는지 여부에 대해서도 즉각적인 산출물(Immediate Output), 사업종료 후 중기 단계에서의 성과물(Intermediate Outcome), 장기적인 영향력(Impacts)을 통해 측정한다. 선진 공여기관들은 즉각적인 산출물보다는 성과물과 영향력을 보다 중요시 여기고 있다. 사업의 수행 성과측정은 <그림 4>와 같이 다섯 단계로 구분하여, 각 단계별로 수행성과를 측정한다.

4) Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience - Executive Summary 인용(OECD, 2000)

〈그림 3〉 사업의 수행 성과 측정



자료출처: OECD (2000), 저자작성

첫 번째 단계는 사업 계획의 일환으로 정확하고 측정가능한 측면에서의 결과를 정의하여 달성할 수 있도록 하는데, 이 때 결과는 산출물(Output), 성과물(Outcome), 목적(Goals), 세부목표(Targets)등이 있다. 그리고 그에 따른 전략과 수단-투입(Input)과 활동(Activity)들이 결과에 초점을 두고 정의되도록 한다. 그리고 이러한 목표와 전략을 고려한 논리모형을 활용하도록 한다.

두 번째 단계에서 지표는 개별 활동의 수행과 목표 달성에 있어서의 진행 정도를 측정하기 위해 선택이 된다. 진행 경과(예 : 워크숍 개최 수, 참석자 비율 등)를 측정하기 위한 척도나 단위를 설정한다. 지표는 현장 실무자나 관리자, 최종 의사 결정권자들의 성과 도출에 대한 관심이나 선호도에 따라 다르게 설정될 수 있다. 따라서 다른 의도나 상황에 있는 이해관계자들을 고려하여 지표 선정에 유의할 필요가 있다. 공여국 기관들은 제시된 지표에 대한 체크리스트를 통해 판단하여 선택하는데 다음의 〈표 4〉에 열거된 기준을 적용하고 있다.

〈표 4〉 지표 판단 기준

기준	내용
유효성(Valid)	지표들이 측정하고자 하는 성과를 직접적으로 나타내는가?
객관성(Objective)	지표에 대한 정의가 측정하려는 대상에 대해 명확하고 투명하게 이루어졌는가?
신뢰성(Reliable)	지표에 따른 정보 수집이 용이하고 적절한 비용과 시기에 이루어질 수 있는가?
유용성(Useful)	지표에 따라 수집된 정보가 의사결정과 사후 학습에도 활용될 수 있는가?
주인의식(Owned)	수혜자들과 이해관계자들간 해당 지표의 사용에 대해 합의하였는가(적합성 등)?

자료출처: OECD (2000), 저자작성

세 번째 단계에서는 기초조사와 정보수집이 각 지표마다 수집하여야 하고, 이를 토대로 목표를 언제 무엇을 통해 달성할 수 있는지를 명확하게 정의하도록 한다.

네 번째 단계에서는 지표가 선정되면 기준치에 따라 목표가 설정되고 실제적인 정보가 지표에 대해서 정기적으로 수집되도록 한다. 이에 두 가지 유형의 수행성과 모니터링이 이루어지게 되는데, 사업수행 모니터링과 결과 모니터링이다. 이 중 사업수행 모니터링은 수시로 지속적인 정보 수입을 통해 투입된 자금, 기타 투입물과 진행 경과에 대해 추적하고 재정 상태와 현장 실태, 업무 계획 대비 예산 사용의 연관성을 심사하게 된다. 반면에 결과 모니터링은 정기적인 사업 결과물에 대한 정보를 수집하는 것으로 사업의 산출물, 성과물, 영향력을 파악함으로써 사업이 목적에 맞춰 운영되었는지 여부를 살펴보게 된다.

마지막 단계인 다섯 번째 단계는 OECD/DAC의 5대 평가 원칙을 중심으로 한 사업성과 평가 시 고려해야 하는 사항들을 가이드라인으로 제시하여 결정할 수 있도록 하는데, 다수의 공여기관들에서 적용하고 있는 평가기준은 다음과 같다.

- ① 경제성(Economy): 투입비용 대비 물리적인 산출물
- ② 효율성(Efficiency): 비용대비 산출물
- ③ 생산성(Productivity): 투입물 산출물
- ④ 우수성/품질(Excellence/Quality): 고품질 산출물
- ⑤ 형평성(Equity): 성과를 통해 차 상위계층이 받은 수혜의 정도
- ⑥ 수혜자 만족도(Customer satisfaction): 산출물과 수혜자 선호의 일치성 여부
- ⑦ 효과성(Effectiveness): 성과가 계획대로 달성되었는지 여부
- ⑧ 귀속성(Attribution): 산출물과 결과물 및 파급효과의 귀속 정도
- ⑨ 비용효과성(Cost-Effectiveness): 비용대비 결과물 및 파급 효과간의 관계
- ⑩ 지속가능성(Sustainability): 일반적인 사업 수행 기간 이후까지의 결과가 유지될 수 있도록 하는 방안 또는 역량
- ⑪ 적절성(Relevance): 사업의 목표 및 결과가 지속적으로 수원국의 개발협력 사업의 우선 목표 및 목적과 연계되게 하면서, 동시에 공여기관의 목표와도 연계

이러한 평가기준들에 대해서 공여기관들은 수행성과 채점시스템(Performance Rating Systems)을 구축하고 있고, 측정단위는 척도(예 : 매우 만족, 만족, 불만족, 매우 불만족 등)를 주로 채택하고 있다.

III. 성과중심관리 적용 현황

1. KOICA의 성과중심관리

(1) 도입 경과 및 현황

우리나라는 OECD/DAC 가입을 계기로 개발협력 사업에 있어서 DAC 가이드라인을 비롯한 국제개발협력사업의 규범 준수의무 이행과 사업 효과성 제고를 위한 과제를 가지게 되었으나 2008년 파리선언 이행결과 모니터링에서 최하위를 기록하였고, DAC 이슈별 원조규모는 환경 등 일부 준수되고 있으나 파리선언의 지표 중 2개 지표에서만 평균이상이고 나머지에서는 개선이 필요하다는 평가를 받은 바 있다. 이에 우리나라는 개발협력사업의 규모를 확대하고 국제개발협력기본법 제정 및 개발협력역량 강화를 위한 선진화 방안을 수립하게 되었다.

우리나라 무상원조 분야를 주도하고 있는 KOICA는 2011년부터 2015년까지의 선진화 계획을 통해 선진사업수행체계를 구축하고, 원조 효과성 제고 및 국내외 개발협력 파트너십 강화를 목표로 한 전략을 수립하였다. 선진 사업수행체계를 구축하기 위해 국별 지원 전략에 기반을 둔 사업기획 및 실행, 평가를 통해 전략과 사업 간의 연계를 강화하고 특히 중점분야를 재편하여 25개 전략 프로그램을 선정하여 국별 2~3개 전략 프로그램 위주의 집중지원을 하도록 하였다. 중점 지원분야로는 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 분야와 범분야로 환경, 여성, 인권, ICT 분야를 선정하였다.

〈표 5〉 우리나라 무상원조 분야별 지원전략

분야	집행전략
교육	- 개도국의 빈곤·소외계층에 대한 기초교육 기회 확대, 기능인력 양성 및 고등인력 육성 등을 통한 인적자원개발(HRD) 지원 - 교육훈련시설 신축·개선, 교육훈련 정책 및 제도개선, 교과과정 및 교재 개발, 교사역량개발, 교육훈련 기자재 지원 등을 통한 종합적인 교육환경 개선
보건 의료	- 보건의료 인적 역량강화, 제도적 역량강화 및 서비스 접근성 강화를 통한 개도국의 보건의료 체계 강화 지원 - 모자보건 및 가족계획 향상, 전염성 질병예방 및 관리강화 등 취약 계층 지원 강화
공공 행정	- 국가개발의 주체인 개도국 정부의 역량개발(Capacity Development)을 통한 행정능력향상, 공공제도 개선을 지원 - 경제개발·산업개발·중소기업 육성·과학기술정책 등 정부주도형 개발전략 전수, 전자정부, 공무원 교육훈련 등 정부 행정능력 강화, 조세·관세특허·기상·통계·입법 및 사법제도 등 행정 및 사회제도 개선의 형태로 지원
농림 수산	- 개도국의 농업생산성, 농가소득 증대를 통한 절대빈곤감소 및 기아퇴치 지원 - 농업기술 전수, 농업정책 및 제도개선, 농업용수 개발, 농업 연구 시설 등 농촌인프라 구축, 농기계, 비료 등 농업 생산 물자제공 형태로 지원
산업 에너지	- 개도국의 산업발전의 기초인 효율적이고 접근 가능한 산업인프라 구축 - 도로철도 항만 등 사회기반시설 구축 타당성 조사, 전력 공급 정책 및 서비스 개선, 국토 종합개발 및 토지이용 타당성 조사, 인력연수, 시설구축 등의 형태로 지원
범분야 (환경, 여성 등)	- 환경·여성·인권·민주주의 등 가치규범을 원조사업의 수립 및 이행 시 충분히 반영 - ‘동아시아 기후 파트너십’ 포함 협력대상국의 녹색성장을 위한 사업 지속 추진 - 협력대상국 국민의 인권향상 및 양성평등 실현 지원사업 지속 추진

자료출처: KOICA 및 국제개발협력기본계획(안), www.odakorea.go.kr

KOICA는 1991년에 설립된 우리나라 최초의 무상원조전문기관으로 사업 형 사업을 중심으로 개발협력 사업을 주도해오고 있다. 설립 초반 결과 중심 관리를 통한 사업성과의 효과성을 제고해 왔고, 1996년 사업 평가팀을 신설하여 독립된 조직으로 사업의 심사와 평가, 사업의 성과중심관리 방안을 도입하고 활용하기 위해 노력해 오고 있다.

KOICA 선진화 방안을 마련함으로써 사업체계에 있어서는 현장의 역할과 권한 강화를 위해 현지전문가, NGO 등을 활용한 사업의 발굴, 형성, 기획, 집행 및 모니터링 등 해

외사무소 수행업무를 확대하고 본부는 전략수립, 분석 및 심사 등 핵심기능 위주의 업무를 수행하는 것으로 조직개편을 2011년에 완료한 바 있다.

1999년 공공부분의 성과중심 목표관리제 도입에 따라 전행정기관이 목표관리체제(MBO)를 도입하였고, KOICA의 개발협력 사업은 우리나라 개발협력 사업을 총괄하는 국가개발협력위원회, 외교부, 기획재정부 및 여러 정부부처로부터 다양한 성과에 대한 평가를 받고 있다(강경재, 2012). 최근 들어서는 원조 효과성(Aid Effectiveness)에 대한 관심과 요구가 증대되고 있어 2010년도에 수립된 'KOICA 선진화 계획'에 따른 '무상원조 성과관리 계획(2011)' 및 '섹터별 지원전략(2011-2015)' 등을 도입하였다. 이를 통해 기관 운영에서의 목표관리(MBO)와 사업 부분에서의 논리모형 적용을 통한 성과중심관리 방안으로서 사업 디자인 매트릭스(Project Design Matrix, PDM)를 적용하고 있다. 이에 앞서 2009년도에 마련된 '사업 관리 매뉴얼'을 통해서 성과중심관리 기법에 의거하여 사업을 운영해 오고 있다.

선진화계획 수립 이전에는 사업기획단계에서 모니터링 및 평가에 대한 고려가 미흡하고 투입 및 산출물(Output) 중심의 평가, 수원국과의 성과관리에 대한 협의 부족, 사후관리의 어려움으로 인한 사업효과 지속성 확보가 되지 않다는 판단 하에 사업과정에 성과관리체계 및 도구인 PDM 기법 활용을 확대하고 성과 및 결과중심 평가로 전환하기로 하였다. 사업기획 단계부터 모니터링 및 평가계획 수립(논리모형 및 지표활용), 평가결과반영(Feedback)의 의무적 이행을 제도화하며, 수원국에 대한 평가 결과 통보 및 참여적 평가를 강화하고 사업 기획단계에서 지속가능성 제고 및 가능한 방안을 마련(수원국 재정능력 심사, 유지보수 방안 등) 및 사후관리를 위해 기업체 및 NGO와의 연계방안을 모색하기로 하였다.

KOICA의 표준사업 시행절차는 1) 수원국 정부와 사업발굴 협의, 2) 수원국 수원총괄기관의 공식사업요청서 접수, 3) 수원국 공식요청사업에 대한 타당성 검토(조사단 파견 등), 4) 사업예비선정(사업심사위원회 등), 5) 정부 간 협의, 6) 사업내용 확정, 7) 사업시행자 선정 및 사업집행, 8) 사업평가 순으로 이루어져 있다.

성과중심관리를 위해서 MBO를 통해 기관의 사업 과정을 개선하도록 하면서 사업 부분에서는 PDM을 통해 사업 설계를 하고, 사업 진행 과정에서는 심사와 품질 관리, 평가기준을 적용하고 있다. 특히, 성과의 환류를 위해 국내 기관 최초로 사업 시행 시 얻은 지적사항을 기관 성과관리인 MBO에 연동하여 기관의 사업과정을 개선하는 등 실질적인 결과중심 주의의 사업 관리를 시행하고 있다(강경재, 2012). 사업의 목표는 MDGs 달성을 최종 목표로 하되, 주요 우선사업의 섹터에 따른 목표를 설정하고, 선진화 전략을 통해 수립된 ‘신 지표 풀’을 통해 우선 사업 섹터에 대한 표준지표를 마련해 오고 있으며, 이에 대한 성과는 수혜자 만족도를 중심으로 측정하고 있다.

성과중심관리 방안의 측면에서 PDM은 중요한 사업 관리 도구이나 2007년 도입 당시 지표 선정에 따르는 어려움을 경험하여, 2011년 국내 ODA기관 최초로 개발협력 사업 성과지표 풀(<그림 5>)을 개발하고 2012년부터 성과관리를 위한 필수 지표로 활용하기 시작했다. 사업 요소별, 산출물별 지표를 사업 시행 주기(초기, 중기)와 이후 영향력을 가늠할 수 있는 최종결과지표로 구분하여 제시하고 있다.

〈그림 4〉 KOICA 사업 성과지표 풀 형식

사업요소 구분		성과지표			영향
		산출물	초기 결과	중기 결과	최종 결과
사업요소 목적 1	산출물 1	산출지표	초기 결과 지표	중기 결과 지표 중기 결과 지표 중기 결과 지표	중기 결과 지표 중기 결과 지표 중기 결과 지표
	산출물 2	산출지표	초기 결과 지표		
	산출물 3	산출지표	초기 결과 지표		
사업요소 목적 2	산출물 1	산출지표	초기 결과 지표	중기 결과 지표	중기 결과 지표
	산출물 2	산출지표	초기 결과 지표		

자료출처: 개발협력 ‘신(新) 사업성과지표’ 활용방안: KOICA를 중심으로(강경재, 2012)

이러한 지표 풀은 5대 전략 부분 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 교육, 보건, 농천 분야에 대해 우선적으로 구성되었다. 부분별 비전과 추진전략, 추진전략에 따른 세부목표와 지원활동 그리고 그에 따른 추진방안을 제시하도록 하고 이에 대한 성과를 측정할 수 있는 표준지표 풀을 제공하는 것으로 이러한 지원전략을 토대로 성과지표 풀 형식에 따른 예시를 보면 산출물과 그 이후 성과물과 영향력을 나타낼 수 있는 성과지표의 결과를 확

인할 수 있도록 작성이 되어 있다. 교육사업의 경우 개도국 인적자원개발을 통한 지속가능한 발전달성을 비전으로 하여 기회 증대, 질적 향상, 정책 및 제도 개선이라는 추진전략을 통해 추진한다. 그리고 각 전략 별로 전략 목표와 각 3가지의 세부목표와 지원활동 그리고 전체 전략을 추진 및 지원 방안으로 CPS에 따른 중장기 재원, 사업효과성 제고, 국내/외 파트너 십 강화를 제시하고 있다.

<그림 5> KOICA 교육분야 지원전략



자료출처: 개발협력 '신(新) 사업성과지표' 활용방안: KOICA를 중심으로(강경재, 2012)

이러한 지원전략을 토대로 교육부분에서의 성과지표 풀 형식에 따른 예시를 보면 산출물과 그 이후 성과물과 영향력을 나타낼 수 있는 성과지표의 결과를 확인할 수 있도록 작성이 되어 있다.

<그림 6> 교육부분 성과지표 풀 예시

사업요소 구분		성과지표(Result Indicators)			영향(Impact)
		산출물(Output)	초기결과 (Initial Outcome)	중기결과 (Intermediate Outcome)	최종결과 (Ultimate Outcome)
교육 접근성 향상	학교 수	신축 학교 수	- 교실당 학생 수 - 실습실당 학생 수 - 학생 1,000명당 학교 수	- 사업대상지역 등록률 증가 - 학생 출석률 증가 - 학생 졸업률 증가 - 상급학교 진학률 증가 - 취업률 증가 - 학생 1인당 국가기술자격 보유 증가 - 교원이직률 감소 - 대상지역 학교 밖 학생 수 감소 - 지역사회 내에서의 학교 평판도 증가	- 문맹률 감소/ 문해율 증가 - 빈곤률 감소 - 소득증대 - 해당산업 종사자수 증가 - 해당산업 성장률
		보수/증축 학교 수			
	교실 수	신축 교실 수			
		보수/증축 교실 수			
	실습실 수	신축 실습실 수			
		보수/증축 실습실 수			
	기자재	보급 기자재 수			
기타 교육 환경 정비 건수	환경정비(행정/체육/보 건/위생시설 등) 건수	- 실습장비당 학생 수 - 실습기자재당 학생 수			
		- 시설당 사용 학생 수			
교육 과정	교과서 배포	교과서 발간 수	- 학생당 교과서 보유 수		
		교과서 배포 수			
	교육과정 개발	교육과정 개발 건수	- 신규 교육과정 이수 학생 수		
		교육과정 개정 수			
		교육과정 자문 건수			
교원 역량	교원 확보	신규 교원 채용 수	- 학생당 교사 비율 - 교사 중 정규교사자격증 보유율 - 교사 중 기술자격증 보유율		
		교사 1인당 연수 시간			
	교원 역량 개발	교사 1인당 수업 시수			
		교사 1인당 기술자격증 보유수			
		운영책임자(교장/교감/ 부장)1인당 연수 시간			
학교 경영	교육계획 수립	연간교육계획 수립 여부	- 연간 수업 일수 - 학부모 참여율 - 교사 1인당 평균 수업 시수 - 교사 근무 만족도 - 안전사고 발생 건수		
		중장기교육계획 수립 여부			
	조직 개선	학교운영(관리)위원회 조직 여부			
		학부모협의회 운영 여부			
	학교 운영	학생 1인당 교육비			
		학교 급식 여부			
만족도 조사	교육 만족도 조사 여부	- 학생/학부모 교육 만족도			

자료출처: 개발협력 ‘신(新) 사업성과지표’ 활용방안: KOICA를 중심으로(강경재, 2012)

또한 선진화 계획을 통해 KOICA는 국제개발협력 파트너십을 강화할 것을 목표로 제시한 바 있는데 이는 개발협력사업의 효과성 증대를 위해 미국 등 선진국과의 공동 개발협력 사업을 추진하여 타 공여국과의 분업(Division of Labor) 확대를 꾀하고 이를 통해 선진 사례를 경험하고 공유하고자 하는 것이다. 주요 OECD/DAC 회원국과의 공동협력사업 수행을 통해 지역별, 국가별 특성에 따른 공동 협력체계를 구축하고 양자 협업 기관 간 비교우위가 있는 특정 지역 및 분야에서의 공동협력을 통하여 새로운 원조 모델을 개발하여 활용함으로써 국제사회에서의 KOICA의 개발협력 사업을 특화시켜나감으로써 적재적소의 효과성 있는 사업을 추진하는 것을 목표로 하고 있다.

사업수행 체계 자체 개선 외에 이를 뒷받침할 수 있도록 2015년까지의 개선방안에 따르면 KOICA는 글로벌 ODA 전문기관으로서의 역량을 강화하기 위한 방편으로 현장중심의 사업 집행, 지역별 체제, 형태별 연계를 강화하고 평가독립성 강화, 연구교육기능 및 국제개발협력센터를 신설함으로써 성공적인 사업성과 달성을 위한 조직 환경을 개선하는 것도 추진하고 있는 형편이다.

사업의 유형 측면에서 KOICA는 프로젝트 형 사업을 주로 수행하고 있다. 2010년의 경우 기준 사업비의 63.6%를 프로젝트 형 사업에 할애하고 있어 사업 관리의 초점이 단기 산출물(Output)에 집중되는 경향을 보이고 있다(강경재, 2012). 그 이유는 사업 형 사업은 사업 기간을 3~5년으로 명시하고 있기 때문이다(KOICA, 2009). <표6>에 따르면 1994년부터 2011년간의 사업의 경우 KOICA의 사업의 83%가 3년 이하인데 반해, DFID은 4년 이상의 사업이 전체의 54%이다. 따라서 KOICA의 경우 단기사업에 편중되어 있음을 알 수 있다.

<표 6> DFID와 KOICA 사업 기간에 따른 사업 비중 비교

기간	DFID*	KOICA**
3년이하	46%	83%
4년이상	54%(5년 이상: 31%)	4.9%

자료출처: 강경재(2012), 저자정리

*NAO UK(2002), **KOICA 사업 데이터베이스(1994-2011)

KOICA의 경우 사업의 기획, 결과보고 및 평가 등에 관한 대부분의 정보는 문서의 형태로 산출물을 관리 및 추적하고 있다. 이에 따른 심사 기준은 국내 개발협력사업 정책의 방향과 전략에 따라 제시된 목표치, 특히 최근에 도입된 CPS에 따라 심사하여 MDGs 달성, OECD/DAC 5대 평가 원칙 등에 입각한 기준에 따르도록 한다.

<표 7> KOICA 평가가이드라인에서 제시한 OECD/DAC 평가기준 적용(예)

절	항
1. 적절성 평가	(1) 평가대상 수원국의 수요 및 정책과 연관성 여부 평가 (2) 평가대상 공여국(KOICA)의 원조 정책 및 국별 계획(CAS)과의 연계성 여부 평가(필요시) (3) 평가대상과 MDGs와의 연관성 여부 평가 (4) 평가대상이 사업인 경우, 사업계획 수립의 적절성 (4) 평가대상이 정책 및 전략인 경우, 정책 및 전략 수립의 적절성
2. 효과성 평가	(1) 평가대상 목표(목적)의 달성도 평가 (2) 평가대상이 사업인 경우, 사업활동(Inputs, activities)의 목표(Outputs) 달성 기여도 평가 (3) 평가대상이 정책 및 전략인 경우, 설정한 목표(Outputs)의 수원국 또는 공여국의 관련 목표 및 목적 달성에서의 기여도 평가 (4) 평가대상의 target group(수혜기관, 사회, 수원국)에 대한 기여도 평가 (5) 평가대상의 수원국 성차별 해소 및 성평등 촉진에 대한 기여도 평가 (6) 평가대상의 수원국의 환경보전에 대한 기여도 평가
3. 효율성 평가	<평가대상이 사업인 경우> (1) 사업의 비용 효율성 평가 (2) 사업의 산출물 달성정도 및 완성도 평가 (3) 사업실시 기법의 유용성 평가 (4) 사업관리 체계의 효율성 평가 (5) 사업활동의 계획기대로 이행여부 평가 <평가대상이 정책 및 전략인 경우> (1) 평가대상의 관리 체계의 효율성 평가 (2) 평가대상이 타공여기관의 유사 정책 및 전략 집행과 비교 효율성 평가 <공통사항> (3) 평가대상이 계획상의 성주류화 관련 방안 및 전략을 계획대로 이행했는지 여부 평가 (4) 평가대상이 계획상의 환경저감 계획 등의 환경관련 전략을 계획대로 이행했는지 여부 평가
4. 영향력 평가	(1) 평가대상의 상위목표(Overall goal) 달성가능성 평가 (2) 평가대상의 영향 평가 (3) 평가대상의 수혜자 역량개발 및 제도강화 기여도 평가 (4) 평가대상이 수원국 여성의 역량개발과 성주류화 제도 강화에 대한 기여도 평가 (5) 평가대상이 수원국 환경보전을 위한 관계자 역량개발 및 관련제도 강화에 대한 기여도 평가

절	항
5. 지속가능성 평가	<평가대상이 사업인 경우> (1) 사업수혜자(수원기관, 지역사회)의 평가대상의 자립적 관리 및 유지 가능성 전망 (2) 사업의 자립발전성 평가 (3) 사업의 환경저감 계획 지속가능성 평가 (4) 사업의 성주류화 계획 또는 전략의 지속가능성 평가 <평가대상이 전략 및 정책인 경우> (1) 평가대상의 향후 지속가능성

자료출처: 임진호(2013)

(2) 성과중심관리 도입에 대한 이슈사항

사업 관리에 있어서 KOICA는 일찍이 그 초점을 결과 중심으로 돌리고, 1996년 사업 평가팀의 신설을 시작으로 꾸준히 사업의 심사와 평가, 운명의 성과관리를 진행해 오고 있다. 사업 평가에 대한 중요성의 증가와 함께 독립성을 인정받기 위해, 사업 평가팀은 평가실로 격상되었고, 또한 기관장 직속 독립 부서가 되었다(강경재 2012). 또한 KOICA는 KOICA 선진화 계획에 따라 ‘성과중심 사업관리를 통한 사업의 지속가능성 확보’를 위해 노력 중에 있다. 그러나 현재 사업 기획단계에서 논리모형 접근법과 PDB을 통한 모니터링 및 평가에 대한 고려를 장려하고 있는 노력에 비해 그 시행은 미흡한 편이며 이는 앞으로 KOICA가 해결해야 할 중대한 과제로 남아있다(KOICA, 2010).

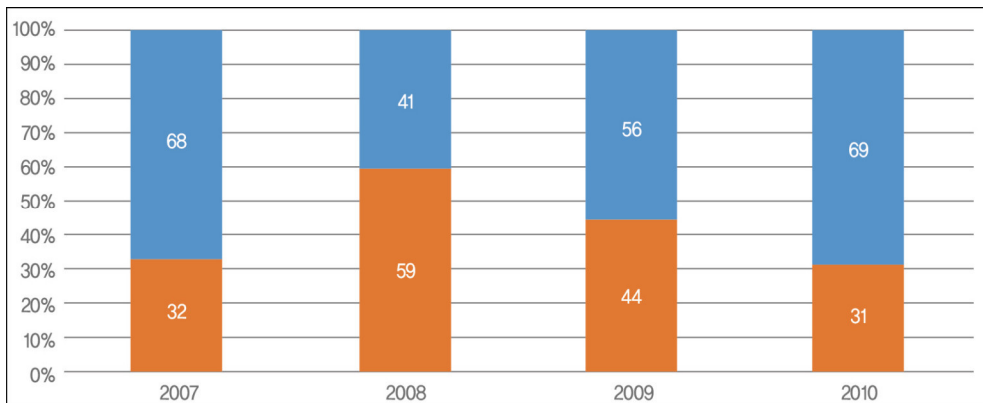
사업 시행에 성과중심관리가 적절히 반영되려면 KOICA의 직원 및 수원국 관계자가 모두 공감하고 이해할 수 있어야 한다. 하지만 개발협력 사업의 역사와 경험, 그리고 성과중심관리 방안을 활용한 기간이 길지 않다는 환경적인 측면과 기본적으로 성과중심관리가 성공적으로 수행되기 위해 목표와 지표, 각 사업단계별 성과중심관리 운영 기준이 아직까지는 모호하다는 한계가 개선되어야 한다. 환경적 측면에서 이해관계자들의 성과중심관리 방안에 대한 이해도를 고취하고 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 조직문화를 만들 필요가 있다. 그리고 목표와 지표, 운영 기준을 보다 명확히 설정하고 이를 통한 근본적이고 효율적인 사업 성과관리를 하려면 기관 전체, 더 나아가서 ODA 정책 차원에서의 변화가 필요하다. 이런 변화를 위해 국제사회에서 섹터 및 기관 차원에서 개발협력의 성과관리가

이루어져야 한다는 원칙을 발전시켰던 것을 유념하여 정책 차원에서의 개선이 이루어져야 할 것이다(강경재, 2012).

이해관계자들 중 최근 개발협력 사업 분야에서 주요하게 다루어지고 있는 수원국의 개발협력 역량개발과 관련하여 성과중심관리 부문도 예외가 아니기 때문에 개발협력 사업을 위한 성과중심관리방안에 대한 이해를 함께 고취시킬 필요가 있다. 이는 별도의 교육을 통해서도 가능하지만 개발협력 사업 수행의 전 과정(기획, 시행, 심사, 평가 등)에 수원국 관계자들이 참여할 수 있도록 업무분장에 명시하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

KOICA는 성과중심관리를 위해 기획단계에서부터 PDM을 작성하여 사업을 설계하고, 수행과정 중의 심사와 평가를 위해서도 PDM을 활용하도록 하고 있다. 그러나 사업의 성과 관리를 위한 목표와 지표가 모호하고, 기본적으로 이를 활용할 수 있게 하는 시스템이 없다는 점과 실무자들이 성과중심관리를 통해 추가로 얻어지는 인센티브가 없다는 점이 성과중심관리를 사업의 수행에 제한적으로 활용할 수밖에 없게 하는 한계라고 보여 진다.

<그림 7> 사업 시행 연도별 PDM 작성 여부(2007~2010)



자료출처: 강경재(2012)

성과중심관리가 KOICA에서 제한적으로 활용되고 있는 또 다른 이유는 KOICA의 사업 유형 때문이다. KOICA의 경우 사업 형 사업이 다수(〈그림 7〉 참조) 이고, 사업형 사업의 경우 결과의 측정이 단기 산출물(Output)에만 집중되어 있다. 그리고 중장기적인 사업성과를 위한 목표와 지표, 사업 관리 방안과 기준의 설정에 관심이 적다. 따라서 성과중심관리 방안이 적용된 사업을 수행하기 위한 방법으로서의 PDM 작성 및 활용도 저조할 수밖에 없다.

앞서 언급하였듯이 KOICA의 사업은 대부분은 문서형태로 성과, 성과를 달성하는 과정에서의 정보, 사전 기획단계에서 수집한 정보와 심사 및 평가 정보를 저장하고 있지만 이를 체계적인 형태의 시스템으로 관리하고 있지 않다. 그 결과 KOICA가 이미 수행한 사업의 결과를 새로운 사업의 추진 시에 활용하기가 어렵다. 물론, KOICA의 ODA 통계 데이터베이스에도 사업의 형태, 섹터, 투입자금, 시행 기간 등을 통해 사업에 관한 정보가 축적되고 있다. 하지만 ‘성과관리’의 측면에서 사전 기획에서부터 사업 수행 시 모니터링과 평가 결과에 대한 정보가 데이터베이스화되어 있지 않아, 사업 및 사업 운영에 유용한 정보를 도출하는데 어려움이 있다. 그리고 사업 결과의 후속조치를 관련 부서에서 할 수 있게 업무 절차는 마련되어 있지만, 기관차원에서 후속조치가 기관의 목표와 전략에 부합한지 여부를 판단하고 이를 이행이 하기 위한 방안이 무엇인지에 관한 내용을 공개⁵⁾하고 있지 않다. 따라서 사업의 결과가 어떻게 활용되고 있는지 알 수 없고, 결과의 품질개선을 기대하기 어려운 형편이다⁶⁾. 아울러 가능한 수원국 정보 및 기타 관련하여 참고할만한 정보를 통해 학습하고 활용하는 것도 용이하지 않다.

5) ADB의 Management Response 참조

6) KOICA는 통계 자료를 제외한 대부분의 전산 자료는 문서자료이며, 따로 사업의 산출물과 성과물을 입력하고 관리하는 전산 시스템이 존재하지 않은 형편이다(강경재, 2012).

2. 국제기구 및 주요 선진 공여기관의 성과중심관리

(1) 국제기구

가. OECD

개발협력 사업을 수행함에 있어서 목표를 달성하고 그 성공여부 뿐만 아니라 사업의 효과가 지속적으로 이어지게 하기 위해 OECD/DAC을 통해 5대 평가 원칙을 제시하였다. 1980년대와 90년대를 거쳐 ‘원조 피로감’과 경기 침체, 개발협력 사업을 통한 헤게모니 경쟁이 해체되면서 본격적으로 OECD를 중심으로 원조 효과성에 대해서 논의되었다.

국제사회에서 개발협력사업의 성과관리는 기존의 OECD/DAC의 사업평가기준 외에 파리 선언과 아크라 행동을 통해 공여국 및 수원국이 모두 함께 참여하고 상호 간의 개발협력의 목표와 요구사항을 조화시키고, 각자의 합의된 사업 수행 목표와 조점에 따라 정의된 역할에 따라 상호 참여하도록 하되, 이에 대한 성과가 효과적으로 도출되고 달성 되는 것을 공통의 성과중심관리를 위한 방편으로 활용하고 있다.

<그림 8> 파리선언과 아크라 행동 계획



출처: OECD (2005/2008), 저자정리

이러한 기준에 따라 OECD는 다자기구로 직접 개발협력 사업을 수행하는 것은 아니지만 전 세계 개발협력 사업의 성과를 취합하고 평가하며, 이를 지속적으로 추이를 관찰하고 분석하고 있다. 현지 방문을 통해 성과중심관리를 위해 우리나라 개발협력 사업에 있어서 필요한 사항은 무엇인지를 다음과 같이 확인할 수 있었다.

〈표 8〉 OECD 관계자 면담 내용 요약

부서	면담자	주요 내용
DCD/ Evaluation	Mr. Hans Lungren Ms. Megan Grace Kennedy-Chouane,	• 국제사회의 개발협력목표, 공여국 및 수원국 각각의 개발협력 목표를 고려하고 조화시키는 것이 필요 • 공여국과 수원국의 전략, 정치, 경제, 사회적 상황을 고려 • 사업 모교를 구체적으로 설정하고 측정할 수 있는 명확한 지표의 설정이 중요하되, 소수의 핵심 지표를 선정하고 적용 • 수원국 정보 수집과 참고 정보의 DB 구축 필요 • DAC의 5대 기준 뿐만 아니라 사업의 특성에 맞는 지표 수립 관리 필요 • 사전 단계에서의 심사가 중요(사업 설계와 품질 향상을 위해)
DCD/ Statistics	Mr. Simon Scott	• 경제적 관점에서의 ROI 고려 • 지속적인 정보 추적 • 통계정보를 통한 Financial Flow 확인 • 사업의 지속가능성 측면을 강조할 필요가 있으며, 사업성과 환류를 위한 DB 구축 및 영향평가 활용 촉진이 제도적으로 마련될 필요
Paris 21	Mr. Johannes Jütting	• 정책적 의사 결정의 근거로 통계정보 활용 • 수원국의 적극적인 참여를 통한 통계정보 수집 및 활용 유도
Statistics Directorate	Ms. Bettina Wistrom Ms. Fabienne Fortnier	• 국제기구 및 타 공여국의 정보 비교 분석을 통해 검증 • 사업 발굴과 효과성 극대화를 위해 수원국의 정보 조사, 분석 및 사업 목표와 평가기준 수립 필요

나. WFP

WFP는 다자기구로써 식량문제를 해소하여 빈곤을 국제사회에서 퇴치시키고자 하는 뚜렷한 목표를 가지고 사업을 기획하고 추진해오고 있다. 사업의 명확한 목표만큼이나 사업 수행 과정에 있어서도 성과중심관리 기법을 고려하여 기획, 전략수립, 추진, 모니터링 및

평가, 사후관리 및 관련 정보 수집 체계를 구축해오고 있다.

사업 추진 전략에 있어서는 MDGs와 그 하위의 해당 기구의 비전(Zero Hunger Challenge)을 설정한다. 이러한 상위 목표 하에 각 국가 현지 사무소로부터 수집한 정보와 기존 사업 정보를 토대로 전략을 수집하고 각 부서 및 국가와 지역별로 성과, 지표를 제시하게 된다. 이때 주어진 목표와 지표는 부서, 국가, 지역뿐만 아니라 각 개인에게까지 배정이 되며, 사업 수행 외에 사업을 성공적으로 수행하기 위한 기관차원의 지원 활동에 대해서도 성과중심관리 기법에 의한 방안으로 관리하고 있다. 이는 사업 효과를 분석하는데 있어서 기구 내에서 각 사업의 순효과(Net Effect)를 분석하는데도 용이하게 활용된다.

사업기획 시 전략(Strategic Results Framework, SRF)에서는 사업의 목표(Goals)를 이에 따른 영향력(Impact)과 함께 정의하고 그 하위로 Cross-Cutting Issue의 지표를 제시하고 다음 하위 단계로 성과물, 성과물지표, 기구차원의 세부목표, 그리고 사업의 세부목표와 이를 측정하는 지표의 근거 정보를 제시하도록 되어 있다.

<그림 9> SRF 예제

STRATEGIC OBJECTIVE 1: Save Lives and Protect Livelihoods in Emergencies GOALS: 1: Meet urgent food and nutrition needs of vulnerable people and communities and reduce under nutrition to below emergency levels 2: Protect lives and livelihoods while enabling safe access to food and nutrition for women and men 3: Strengthen the capacity of governments and regional organisations and enable the humanitarian community to prepare for, assess and respond to shocks CROSS-CUTTING RESULTS AND INDICATORS: GENDER: Gender equality and empowerment improved; INDICATORS: Number of women/men in leadership positions of project management committees; Number and percentage of women project management committee members trained on modalities of food, cash, or voucher distribution. PROTECTION: WFP assistance delivered and utilized in safe, accountable and dignified conditions; INDICATORS: Proportion of assisted people reporting having had safety problems to or from or at WFP programme sites; Proportion of assisted people reporting having received information about the programme (who is included, what people will receive, where people can complain). PARTNERSHIP: Food assistance interventions coordinated and partnerships developed; INDICATORS: Amount of complementary funds provided to the project by partners (including NGOs, INGOs, Civil Society, Private Sector organizations, International Financial Institutions, Regional development banks); Proportion assessments jointly conducted with partners.		IMPACT Contribution to: Eradication of extreme hunger (MDG 1/SDG) Reduction in child mortality (MDG 4/SDG)	
SO 1 Outcomes Outcome 1.1 Reduced or stabilized under nutrition among children under 5 years of age and Pregnant and Lactating Women Main transfer tools include: General distribution (Food, cash, vouchers); Supplementary Feeding; Specialized nutritional product	Indicators 1.1.A Moderate Acute Malnutrition (MAM) treatment Performance Rate (Recovery, Mortality, Default and Non-response) 1.1.B Proportion of eligible population who participate in programme coverage	Corporate targets Project target met for 80 % of projects Project target met for 80 % of projects	Project targets and data sources Target: Mortality <3%; Recovery rate >75%; Default rate <15% Data source: MoH/ WFP patient register; Monthly CP reports Target: MAM Treatment Coverage > 50% Rural areas; >70% Urban areas; >90% Camp situations; Prevention >70% Data source: Survey; SQUEC method

Draft: WFP Strategic Results Framework – 28 May 2013

Draft: WFP Strategic Results Framework – 28 May 2013

자료출처: WFP(2013)

사업 수행을 위해 필요한 인적자원, 협업, 업무 절차와 시스템 구축, 사업 운영을 위한 후속조치, 역량개발, 학습, 결과 검토, 예산 집행에 관한 사항들을 자원 투입 및 산출물과 성과물과 연계하여 달성되어야 하는 항목과 그 정도를 설정하고 있다.

성과 모니터링과 평가를 위해서 다른 여타 기관과 마찬가지로 논리 모형을 채택하고 있다. 이를 통해서 사업 수행 항목에 대한 정의와 모니터링 및 평가 주기, 담당주체, 사업성과에 대한 정의와 이를 측정하기 위한 도구로서의 지표, 또한 사업수행 시 고려할 수 있는 위험 요소와 가정(Assumption)도 함께 고려하도록 한다. 특히, WFP의 경우 위험 관리를 위해서 주기적으로 각 현지 사무소로부터 해당 국가와 지역의 정치, 경제, 사회, 문화 등 다양한 분야에 걸쳐 사업 수행에 있어서 위험요소가 되거나 또는 영향을 미칠 수 있는 사항들을 조사하고 그에 대한 정보를 일괄 본부에 전달하도록 하고, 본부에서는 이러한 정보를 리스트로 만들어 관리하고 있다. 이 리스트를 토대로 사업 진행에 참조하도록 하고, 실제 위험 사항 발생 전 대비책을 마련하도록 하는 내부규정을 갖추고 있다.

사업의 성과물에 있어서 개발협력사업의 경우 질적인 측면의 성과가 도출되는 경우가 많아서 정량적인 형태의 성과 분석을 하는 것이 용이하지 않다. 이에 대해 WFP에서는 도출된 질적 결과를 카테고리별로 분류하고 이에 대해 수치로 점수화하여 가급적이면 정량적인 형태로 결과와 그에 대한 평가 정보를 관리하고 있다.

성과중심관리에 있어서 현지 정보 수집을 통해 전략, 목표, 지표를 수집하고, 사업 경과에 따른 모니터링 및 결과 정보를 추적하고 관리하여 사후 관리와 사업 개선 방안을 제시하고 있어서 이러한 특성을 반영한 자체 시스템인 ‘COMET’을 이전의 단순한 정보 입력 시스템이 아니라 성과중심관리를 위한 업무 시스템으로 확대 활용하기 위해 2015년까지 완성을 목표로 설계 및 구축 작업을 하고 있다.

다. UNESCO

앞서 언급한 WFP와 마찬가지로 UNESCO 또한 ‘교육’이라는 특정분야에 있어서 개발 협력 사업을 주관하고 이를 위해 성과중심관리 방안을 도입하여 관리하고 있다. 해당국에는

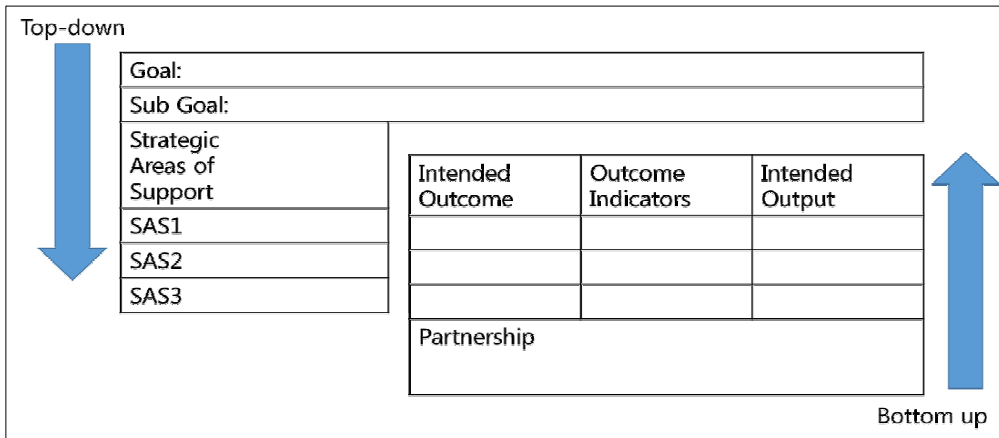
우리나라의 공직자들이 파견되어 우리나라의 다자기구 개발협력 사업의 창구역할을 해오고 있다. 교육분야의 개발협력 사업 총괄기구로써 UNESCO의 업무 상황과 여러 방식들을 고려할 때 현지 면담을 통해 다음과 같은 주요한 사항들을 확인할 수 있었다.

- ① 사업 결과 단계에서의 평가도 중요하지만 자금, 인력 등의 자원이 투입되기 이전 단계에서 달성하고자하는 목표와 이의 달성 여부를 판단할 수 있는 엄격하고 상세한 심사(Appraisal) 기준 적용이 중요
- ② 사업 목표의 경우, 타 선진 공여국의 사례나 상황을 고려하여 중복 투입이 되거나 또는 우리의 비교우위가 있는 분야면서 새롭게 개척할 수 있는 분야로의 개발협력 사업을 독창적으로 전개할 수 있도록 하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 수원국과 국제기구에서의 정보를 제대로 파악하는 것이 중요하고 공여국에 관한 정보를 지속적으로 활용하고 확인하는 것도 마찬가지로 요구됨
- ③ 개발협력사업의 특성을 고려할 때 ‘가치’의 차원에서 제시할 수 있는 목표를 설정하고 이를 실현할 수 있는 지표와 전략수립이 필요

다. UNDP

UNDP는 상의하달(Top-Down)과정과 하의상향(Bottom-up) 과정을 포함하여 전반적인 기관의 목표와 중간목표 그리고 그 하위에 있는 각각의 중점 원조 부분(Strategic Areas of Support) 수준의 결과(Outcomes)와 측정 지표 결과를 이룩하기 위해 필요한 산출물(Output) 등으로 구성되어 있다(강경재 2012). 이때 가장 주목할 만한 사항은 현장 사무소의 역할인데 목표, 지표, 전략 수립에 있어서 현장의 정보와 요청사항을 우선적으로 채택하고 결과 측정 지표에 대해서 그 내용을 현장 지부에서 입력하도록 되어 있기 때문에 현장의 정보를 토대로 성과중심관리를 추진해 오고 있다. 이를 위해 UNDP에서는 전략모형을 채택하고 있는 기관의 상위 목표와 각 지역의 지역 사무소들을 중심으로 진행되는 프로그램 및 사업의 목표를 일치시키고, 더 나아가 사업 성과를 표준화된 방법과 형태로 입력하게 하여 원활한 데이터 입력을 지원하고 이는 중점원조 부분의 성과를 지역과 기관 성과로 연계가 되도록 하여 작업의 효율성을 높이는데 유용하게 사용된다(강경재 2012).

<그림 10> UNDP 전략 결과 모형



자료출처: UNDP (2000)

(2) 선진공여기관

선진 공여기관 중 총 5개의 기관(DFID, AFD, NORAD, USAID 및 JICA)을 연구대상에 포함하였다. 선정된 기관들은 모두 성과중심관리의 중요성을 일찍이 인식하고 각각의 사업운영방식에 적합한 성과중심관리 방안을 고안하여 적용해오고 있는 대표적인 공여기관들이다. DFID는 성과중심관리를 위한 틀(Results Framework)을 수립하여 MDGs 및 영국 자체의 양·다자 공여목표 간의 연계와 이에 따른 사업운영 방안, 그리고 이를 위한 기관의 운영 방식을 하나의 프레임워크에서 관리하고 있다는 특징이 있다. AFD는 목표와 지표에 대해 국가와 사업을 수행하는 여러 기관간의 조화와 체계적인 시스템이 구축되어 있는 강점을 가지고 있다. NORAD는 성과중심관리를 위한 매뉴얼과 이를 명확하고 손쉽게 활용할 수 있는 방안을 고안하여 적용하고 있다.

USAID는 성과중심관리의 중요한 틀인 논리모형을 개발한 원조기관이다. 따라서 USAID는 성과중심관리에 대한 기초를 구축했을 뿐만 아니라, 이에 대한 이해를 고취시키기 위한 학습에도 많은 관심과 노력을 기울여 왔다. JICA는 다른 공여기관과는 달리 PDCA(Plan-Do-Check-Action) Cycle과 OECD/DAC 5대 평가기준에 중점을 둔 성과중심관리 기법을 수립한바 있다. 따라서 이번 섹션에서는 5대 선진기관의 성과중심관리

특징을 중심으로 살펴보고 비교해 볼 예정이다. 이를 통해 KOICA의 모든 사업에 성과중심관리 기법을 보다 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 강구해볼 예정이다. 예를 들면 DFID의 개별사업 목표와 양·다자 공여 목표 간의 연계, AFD의 지표 적용 방식, NORAD가 제안하는 성과중심관리 방안의 일반적인 관리 기준, USAID의 사업 절차, 논리모형 구축, 학습 방안 및 JICA의 DAC의 평가 5대 원칙에 의한 등급화 방안을 초점을 두고 살펴보고자 한다.

가. DFID

DFID는 국제사회에서의 선도적인 공역기관으로서의 역할을 중심으로 양자 및 다자 개발협력 사업에 대한 성과 관리를 하고, 이와 더불어 개발협력 사업에 있어서 필요한 사업 지원 부문에서의 사업 관리 및 DFID 기관 수준에서의 성과 관리를 하도록 하고 있다. 성과관리프레임워크(Results Framework)를 비롯한 다양한 정책과 가이드라인들을 제시하는 등 체계적인 사업 관리와 개선을 위해 노력을 경주한다는 측면을 주목할 수 있다.

성과관리프레임워크는 기관 차원에서의 성과중심관리를 위한 목표, 지표 및 관련 기준들을 제시한다. 2013년 4월 개발협력사업의 단계별 및 종합적인 관리를 위해 프레임워크를 개선하여 마련하였다. 이는 크게 4가지 단계(Level)로 구성되어 있다. 1단계에서는 국제사회에서의 DFID의 역할을 염두에 두어 MDGs 달성을 위해 영국과 기관의 현황을 고려한 목표를 채택한다. 국제사회에서의 단일 국가의 기여도를 순수하게 추출하여 확인하기 어렵기 때문에 연간보고서에서도 이에 대한 성과를 UN에서 취합한 결과를 고려하는 수준에서 판단한다. 2단계는 DFID 자체 사업과 직접적으로 연계된 성과를 관리할 수 있도록 하고 이를 위해 지표를 제시하며 이는 양자사업과 다자사업으로 구분하고 있다. 2010년대 이후부터 DFID는 MDGs 달성에 초점을 두던 기관 사업 목표를 2단계 사업 목표에 좀 더 비중을 두는 것으로 전환하였다(DFID, 2012). 3단계에는 사업의 성과 달성을 위해 필요한 효과성 향상을 위해 사업 수행 경과와 모니터링 및 평가, 지속적인 개선활동을 할 수 있는 가이드라인 제시한다. 4단계는 사업성과 관리의 측면보다는 사업의 성공을 위해 필요한 기관의 지원 활동이 중요하고 이에 대한 성과 관리를 별도로 하기 위한 기준을 제시하고 있다.

〈그림 11〉 DFID Results' Framework

Level 1: Progress on key development outcomes • MDG1: Eradicate extreme poverty and hunger • MDG2: Achieve universal primary education • MDG3: Promote gender equality and empower women • MDG4: Reduce Child Mortality • MDG5: Improve maternal health • MDG6: Combat HIV & AIDS, malaria and other diseases • MDG7: Ensure environmental sustainability
Level 2: DFID Results • Bilateral programme results • Multilateral programme results
Level 3: Operational Effectiveness • Portfolio Quality • Pipeline Delivery • Monitoring and Evaluation • Performance against Structural Reform Plan
Level 4: Organisational Effectiveness • Human Resource • Employee Engagement • Workforce Deliversivity • Finance • Procurement • Estates

자료출처: DFID (2012)

개별 사업의 경우, 성과중심관리의 차원에서 사업 시행 시 사업계획서(Business Case)를 수립하여 제시하도록 하고 이와 더불어 관리를 위한 논리모형이 포함된다. 이를 통해서 사업의 계획과 의도한 목표가 달성될 수 있도록 사업 전반에 걸쳐 구체적인 지표와 더불어 점검할 수 있도록 하고 있다.

<표 9> DFID 사업계획서(Business Case) 구성 요소 및 내용

1. 전략적 케이스(Strategic Case)
 - DFID의 개입(Intervention), 지원(Support)을 위한 맥락(Context)과 수요(Need) 제시
 - 달성하고자 하는 효과(Outcome)와 영향(Impact) 제시
2. 심사 케이스(Appraisal Case)
 - DFID가 전략적 케이스에 제시한 수요를 어떻게 해결할 것인지 제시
 - VfM 이행을 위한 최상의 방법 제시
3. 상업적 케이스(Commercial Case)
 - 의사결정이 상업적으로 실행가능한지 여부와 조달을 통해 VfM을 이행하고 있는지 기술
4. 재정 케이스(Financial Case)
 - 의사결정에 따르는 비용이 적합한지 여부를 기술
 - 공공자금을 위한 건강한 재정 관리 원칙이 실천되는지 기술
 - 모니터링과 평가 절차를 포함하여 지원의 성공적인 집행을 위해 필요한 제반 상황이 갖춰져 있는지 여부 기술

자료출처: 서경 외 4명(2013), 일부 내용 저자 수정

사업계획서에서는 사업의 성과를 단계별로 명확히 규정하고 논리모형에서는 각 단계별 성과에 대한 지표, 기준치, 이정표, 목표치 등을 포함하여 수립된다. 논리모형의 산출 수준 성과는 최대 10개를 넘지 않되 6개 이상일 경우 기획 단계에서 줄일 수 있는지 검토할 것을 원칙으로 하며, 산출 수준 성과가 모두 달성될 시 상위의 효과가 달성될 수 있다는 전제하에 단계별 성과를 설정하도록 하고, 논리적 연계를 강화하고 사업 기획 시부터 산출 수준 성과가 효과를 달성하도록 담보하기 위해 달성 기여도 정도를 백분율로 표시한다(서경 외 4명, 2013). 논리 모형의 경우 엑셀파일과 같이 단순하고 손쉽게 작성하고 내용을 확인할 수 있도록 하고 있다.

이를 토대로 사업에 대한 모니터링 및 평가를 실시하고 있는데, 관련한 자료들은 웹사이트(difd.gov.uk)에서 보고서 및 통계 정보 형태로 확인할 수 있도록 하고, 결과는 연보(Annual Review Report)와 사업 검토 리뷰(Project Completion Review)를 통해서 환류하고 있다. 이 가운데 주목할 것은 사업의 성과 효과성에 대해서 점수화(Scoring)하여 관리하도록 하고 정보를 정량화된 형태로 가공하고 있다는 것이다.

<표 10> 산출 성과 및 효과 점수표

점수	산출 점수 내용	효과 점수 내용
A++	기대를 상당히 초과하여 달성한 산출 성과Outputs Substantially Exceeded Expectation	기대를 상당히 초과하여 달성한 산출 성과Outputs Substantially Exceeded Expectation
A+	기대를 약간 초과하여 달성한 산출성과 Outputs Moderately Exceed Expectation	기대를 약간 초과하여 달성한 산출성과 Outputs Moderately Exceed Expectation
A	기대를 충족한 산출 성과Outputs Met Expectation	기대를 충족한 산출 성과Outputs Met Expectation
B	기대를 약간 못 미친 산출 성과Outputs Moderately Did Not Meet Expectation	기대를 약간 못 미친 산출 성과Outputs Moderately Did Not Meet Expectation
C	기대를 상당히 못 미친 산출 성과Outputs Substantially Did not Meet Expectation	기대를 상당히 못 미친 산출 성과Outputs Substantially Did not Meet Expectation

자료출처: 서경외 4명(2013)

앞서 언급한 바와 같이 개발협력 사업에서 단일 사업, 단일 기관 및 단일 국가의 노력으로 인하여 어떠한, 어느 정도의 성과가 달성되었는지(Net Effect)를 파악하는 것이 쉽지 않다는 것을 감안하여 DFID는 자국 개발 사업이 달성해야 할 사업의 목표를 명확히 하고 이에 따르는 지표를 단순화(예: 수혜자 수, 건축물 수 등)하여 정량적인 측정보다는 정성적인 내용을 최대한 정량 수치화하고, 이러한 지표 수립을 위해서는 전 세계에 있는 DFID 현장 사무소로부터 수원국과 지역의 정보를 지속적으로 수집하도록 하고 이와 더불어 각 분야별 전문가 팀을 구성하여 수집된 정보를 활용한 지표를 설정하도록 한다. 이는 다른 측면에서는 해당 수원국에 대한 다른 공여국의 지원과 민간투자, 국내의 경제사회환경의 변화 등 다양한 외부요인을 고려한(Division of Labour) DFID의 역할을 중요시하는 것을 의미한다.

모니터링과 평가에 있어서는 사업기획 단계에서부터 반영하도록 하고, 기 수립된 계획 대비하여 재정, 위험요소 등을 함께 고려하여 사업 설계에서부터 진행 과정에서의 변화 상황에 대해서 유동적으로 대응하면서도 진행 경과를 명확한 기준에 따라 관리할 수 있도록 한다. 이에 따른 결과와 교훈은 전사적으로 공유 및 학습되도록 지원하고 있다. 최근 DFID 평가 부서와의 면담을 통해 성과중심관리 방안에 관한 다음과 같은 사항을 확인할 수 있었다.

DFID

1. 응답자

- Neil Jackson (Chief Statistician)
- Esme Gaussen (Evaluation Adviser)
- Denise Patrick (Statistics Adviser)

2. 주요 답변 내용

1) 목표 및 지표 수립

- MDGs의 경우 2015년에 종료가 되므로 현재는 SDGs (Sustainable Development Goals)에 더 관심을 두고 사업 방향을 수립해 나갈 예정임
- 아직 구체적인 Target과 Indicators가 확정되지 않았으므로 DFID에서는 내부적으로 통계 부서 및 관련 전문가들을 통해 추이를 살펴볼 계획으로 있음.
- 정량적인 사업성과 측정에 대해서는 통계 Data를 활용하여 우리가 측정가능한 부분에 대해서 조사할 예정이고 그에 따라 향후 사업 진행과 계획 수립에도 반영할 것임

2) DFID 개발협력사업의 Net effect의 측정

- MDGs를 비롯한 개발협력 사업에 대한 Net effect를 측정하는 것이 쉽지 않고, 적용한 indicator나 사업 방향에 대해서도 끊임없이 적절성 여부를 판단할 필요가 있음
- 영국의 경우, 가능한 사업 계획 수립 단계에서 궁극적인 사업목표, 중장기적인 결과와 단기적인 산출물을 염두에 두고 측정할 수 있는 measurement를 고려하고 있음
- 사업의 Attribution을 통해 DFID의 활용이 어떠한 Impact를 주는 지를 사전에 고려하고 있으며, 그에 따라 사업을 사전에 설계하고 있음
- 따라서 KOICA의 경우도 성과중심사업 관리 및 Net effect 측정을 위해서 사업 시행 전에 어떠한 목표를 달성할 것인지를 염두에 두고 그것을 측정할 수 있는 방안을 찾고 동시에 그러한 방안을 고려한 사업 설계를 하는 것이 필요함

3) 사업 지표 및 평가 기준

- 사업지표의 경우, DFID 자체 축적된 정보를 비롯해서 각 수원국의 사무소를 통해 DFID의 사업 목표와 수원국의 목표 그리고 수원국 사무소의 의견을 수렴하여 지표 선정을 하고 있음
- 평가 기준은 사업 각 단계마다 달리 적용하고 있지만 일반적인 수준에서의 가이드라인은 제시할 수 있으나 각 섹터별로는 사업의 특성이 다르기 때문에 각기 개별적인 지표와 평가 기준을 적용하고 있음
- Results' Framework에서 제시하는 국가 수준의 지표의 경우, 통계 전문가 및 국제기구 관계자, 각 수원국 사무소 관계자들의 의견을 수렴하여 수립하고 있음

4) 성과중심관리 시스템

- DFID는 Results' Framework을 통해 성과중심 관리를 적용하고 있으나 이를 위한 전용 시스템 모듈을 구축하고 있지는 않음
- 대신에 사업 시행 시 Logframe과 Business Case를 첨부하도록 하여, 앞서 언급하였던, 사업목표, 평가 기준과 지표, 예상 목표와 파급효과를 제시하도록 함
- ARIES라는 내부 시스템이 있으나 이는 개별 사업의 financial data만 처리하도록 되어 있어서 성과중심관리 방안을 위한 시스템이라고 하기 어려움

나. AFD

성과중심관리를 모범적으로 적용하고 있는 선진기관으로써 국제사회의 개발협력 목표인 MDGs 달성을 최우선 정책으로 하여 달성 목표와 지표를 설정하여 국가 목표와 지표를 마련하고 다시 AFD의 사업 선정 및 시행, 관리를 위한 측정 지표를 제시함으로써 이후 다시 국가 수준의 목표 달성을 측정하도록 되어 있다.

AFD의 성과관리는 양자 원조기관의 성과관리의 근본적인 문제인 국내와 국외의 책무성에 대한 조화를 이루고 성과관리법인 Loi Organique Relative aux Lois de Finances (LOLF)의 규칙과 국제사회 규범과 파트너국 국민에 대한 책무성의 균형을 유지하기 위한 노력을 기울이고 있다. AFD는 모든 사업 관리 사이클 단계에 있어서 사업을 직접 시행하는 주체와 AFD의 역할을 확실히 구분하고 있다. 원조 사업의 효율성과 원조 효과성을 높이기 위해 프랑스 원조 정책 기구와의 협의를 통해 중장기 기획을 구성하고 그 기획에 따른 큰 범위 내에서 연관성 있게 진행시키도록 노력하고 있다.⁷⁾

AFD의 성과중심관리 방안에서 가장 주목할 부분은 지표 수립에 관한 것이다. AFD는 각 사업 섹터별로 3~4개 정도의 표준 지표를 사용하도록 하고, 이를 위해서 국가차원에서 섹터별 표준 지표(Aggregate Indicators)를 이용하도록 하고 있고 58개의 표준지표(강경재, 2011)를 사용하고 있고, 실무자들을 위해 이에 대한 훈련과 매뉴얼을 제공하고 있다. 이렇게 표준 지표를 활용하는 것 외에 눈에 띄는 것은 표준지표를 통해 명확한 목표 달성 측정 도구를 가질 수 있다는 장점이 있지만 개별 사업의 특성, 사업의 이해관계자, 사업 이행 시기등과 같이 개발협력사업의 자체와 이러한 사업에 영향을 미치는 외부요소들로 인해서 표준 지표로만 인하여 사업을 수행하기에 어려움이 있으므로 개별 사업의 특성과 상황 등을 고려한 사업별 지표 사용도 가능하도록 하고 있다.

다. NORAD

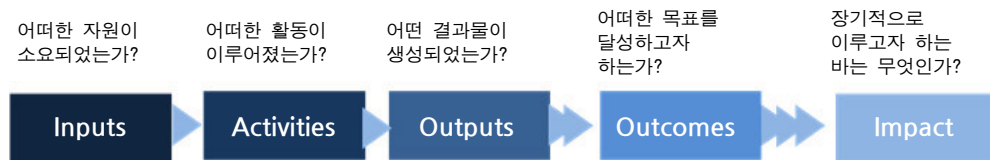
NORAD는 북유럽을 대표하는 선도적인 공여기관으로 성과중심관리를 통한 개발협력 사업을 수행하기 위해 성과중심관리 방안에 지속적인 관심과 제도 개선을 위해 노력해

7) 강경재(원조사업 성과관리의 개요 및 동향: AFD의 사례를 중심으로-국제개발협력2011.4호) 재인용 p177-178

오고 있다. 2008년 개정된 성과중심관리 방안을 통해 NORAD 차원에서의 성과중심관리 방안 적용과 이와 더불어 타 기관과 어떠한 차별점을 두고 사업을 운용할 것인가도 함께 연구하여 현업에 반영을 하고 있다.

NORAD는 성과중심관리 방안을 실행함에 있어서 성과를 개발개입(Development Intervention)의 결과(Output, Outcome, Impact)로 정의하고, 성과체인을 통해 투입과 산출에 이르는 전 과정을 단순화되고 명확한 성과관리 체계에 따라 사업을 운영하도록 한다. 사전심사단계, 사업 시행 및 사후 조치 단계에 따라 의사 결정을 위한 가이드라인을 제시 하고 있다. 여기에는 단순한 성과체인 모형에 의한 사업 자체의 관리뿐만 아니라 사업에 영향을 줄 수 있는 여러 다양한 특히 부정적인 요소들 그리고 사업을 수행하는데 있어서 성과체인 선상에서 고려할 수 없지만 영향을 줄 수 있는 외부요인들도 감안하도록 한다.

<그림 12> NORAD 정의 성과체인

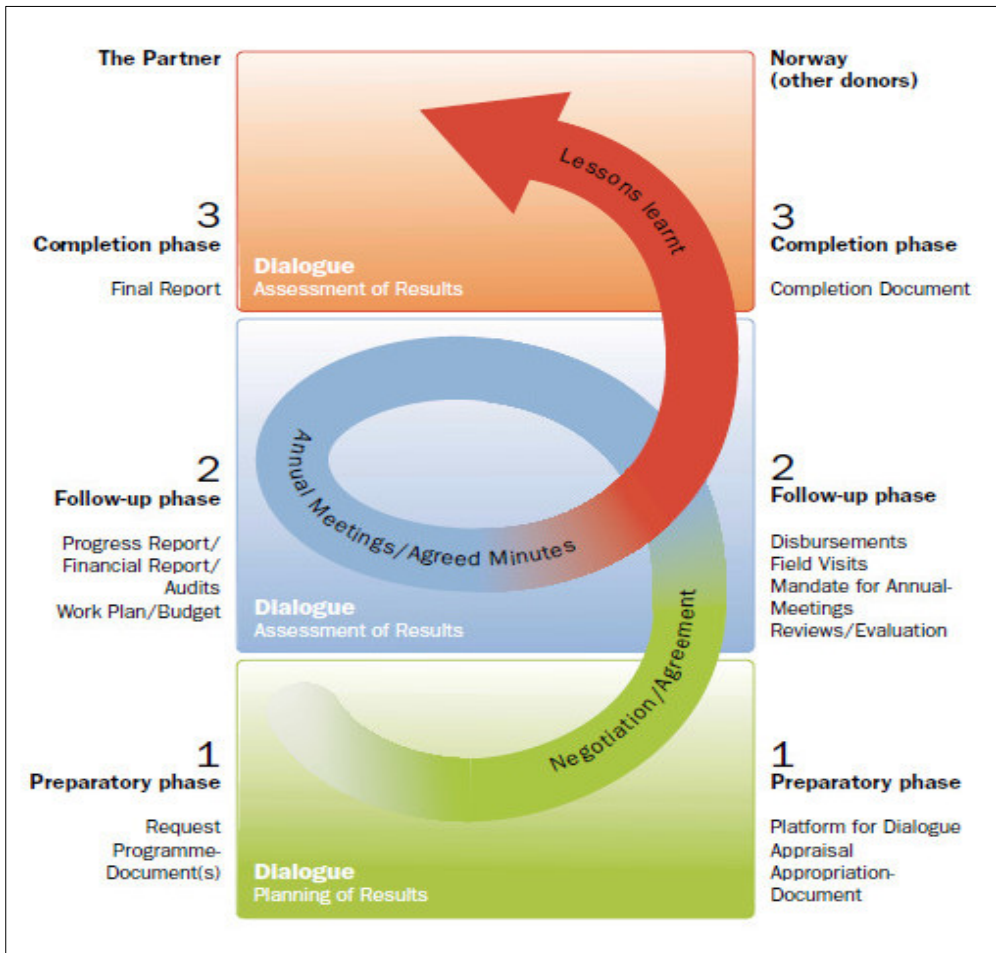


자료출처: NORAD (2008), 내용에 따라 저자 재정리

NORAD 내부적으로 성과중심관리를 위해 수립한 실행 방안을 살펴보면 다음과 같다.

사업 단계에서는 현재 사업의 상태는 어떠한지에 대한 사전 기준치 조사(Baseline Survey)등을 통해 파악하고, 3~5년 사이에 달성하고자 하는 목표가 무엇인지, 현재의 상태에서 달성하고자 하는 목표를 성취하기 위해 해야 할 일, 목표 달성에 대한 인지방식은 무엇인지를 명시하여 이중목표(Double Objectives)를 수립하지 않도록 한다. 이러한 목표에 따라 선정된 지표들은 사업이 지속적으로 잘 진행되고 사업이 원래 의도하지 않거나 옳지 않은 방향으로 수행되는 경우를 보여줄 수 있도록 수립한다. 성과중심관리에 있어서 목표와 지표 수립이 이후 사업의 성과 측정과 달성 여부를 판단할 수 있는 중요한 도구가 되기 때문에 신뢰할 수 있는 데이터에 기반하여 평가할 수 있도록 한다.

〈그림 13〉 NORAD의 사업 시행 중기 및 역할 분담



자료출처: NORAD (2008)

NORAD는 사업 단계를 〈그림 13〉과 같이 크게 세 단계로 나뉘어 사업을 수행하고 각 사업단계에서 명확한 기준과 산출물을 단순하면서도 명확하게 제시하고 있다. 각 단계별 고려 사항은 다음과 같다.

- * 1단계(사전준비 단계): 수원국과의 대화와 협의를 중요시하며 이를 Platform for Dialogue로 설명하고 있는데, 이를 통해 사업 계획과 그에 따른 설계를 할 수 있도록 하며, 다음과 같은 사항을 고려한다.

- ① 기대 결과가 국가 개발계획과 연관성이 있는가?
- ② 별도의 기초자료 조사가 필요한가?
- ③ 결과를 입증할 수 있는 근거의 제공을 입증할 수 있는 객관적인 정보와 방법이 있는가?
- ④ 연관성이 있다면, 해당 사업의 이전 수행 경험을 살펴보고, 관련 정보를 활용하며, 가능한 리스크를 확인해볼 것
- ⑤ 해당 사업의 이전 수행 단계에서의 경험에 대한 설명은 계획된 결과가 달성되었는지 여부에 초점을 두도록 한다.
- ⑥ 예상되는 위험요소에 대해 수원국과 의견을 공유할 수 있도록 해야 한다.
- ⑦ 계획단계에 수원국과 관련 기관들의 참여를 독려하기 위한 재정 또는 기술적 지원을 고려하여야 한다.

사업 제안서의 평가를 할 때, 다음과 같은 기준에 의거하여 의사결정을 한다.

- ① 수원국과 관련 기관이 성과중심관리를 하고 있는가? 이러한 업무 환경/문화를 가지고 있는가?
- ② 사업은 명확하고 인과관계에 기초하여 명확하고 논리적으로 설계되었는가? 다른 수준의 결과들이 불명확하게 연계가 되어 있어서 특정 목표를 달성하기 어렵게 되어 있지는 않은가? 문제 해결을 위한 현실적이고 연관성 있는 결과를 제시할 수 있는가?
- ③ 결과를 제시할 때 달성될 산출물에 대해 수원국은 이해하고 있는가?
- ④ 주요 지표들이 제시되었는가? SMART적인 특성을 가지고 있는가?
- ⑤ 기초자료는 수집이 가능한가?
- ⑥ 성과를 뒷받침할 내용을 검증할 수 있는 정보와 검증방식은 어떻게 되는가? 제안된 사업은 모니터링과 평가시스템도 함께 포함하고, 이를 통해 근거에 기초한 의사결정이 이루어지고 있는가? 모니터링과 평가시스템은 적합하고 충분하며, 수원국의 기존 시스템과도 연계가 되어있는가? 평가 보고는 간단하면서도 현실적인 기초를 유지하고 있는가?
- ⑦ 예산을 포함하여 검토와 평가가 계획대로 이루어지고 있는가?
- ⑧ 사업 관계자들도 사업 계획 수립 단계에 참여하였는가?
- ⑨ 수원국에서 어떠한 일을 하는지, 리스크 관리는 어떻게 하고 있는가? 관련되는 위험사항을 명확히 하고 분석하고 경감시키는 방안이 사업 설계에 반영되어 있는가?
- ⑩ 성과중심관리와 그에 따른 모니터링을 위한 역량 개발을 위한 지원이 필요한가? 수원국에 대해서도 역량 개발 지원도 반드시 염두에 두어야 한다.
- ⑪ 수원국과의 평가에 대한 협의 시 사업의 성과관리도 포함해야 한다.
- ⑫ 이전의 검토와 평가에 의한 교훈들이 체계적으로 사업 설계에 반영되어 있는가?

* 시행 단계: 사업 시행 중에서는 모니터링과 평가가 이루어지는데, 중간보고서를 산출물의 개념에서 성과정보를 제공하도록 하고, 사업계획 시 제시된 지표에 따라 수집된 수원국 및 관련 정보를 통해 산출물 달성 정도를 측정할 수 있도록 하고 있으며, 이때 고려 사항은 다음과 같다.

- ① 중간보고서는 활동사항이 아닌 실제 산출물에 초점을 두어야 한다.
- ② 사업이 사업 범위, 품질 기준, 적시성을 위한 목표나 또는 기준에 도달하였는가?
- ③ 산출물(output)에 근거한 보고를 하도록 독려할 것, 단 수원국의 연간 업무 계획이 예상 산출물에 근거하여 어느 정도 달성되었는지를 보여주되, 사업 활동 사항 소개는 아님.
- ④ 결과(outcomes)에 기초한 보고를 하도록 독려할 것, 단 연관되는 중요 지표에 관한 데이터를 정기적으로 제공해야 한다.

이 단계에서 현장 방문 시 보고된 사항들을 검증하고 위험 요소들에 대해서 사업 참여 관계자들과 협의하도록 하고, 평가를 위해서 성과 달성 여부를 판단하도록 한다. 이때의 고려사항은 다음과 같다.

- ① 보고 내용 및 간략한 메모사항은 사업 시행 결과와 위험 사항을 반드시 문건으로 작성해야 한다.
- ② 현장 방문을 통해 습득된 지식과 현장에 대한 인식은 일반의 관심 대상이 될 수 있으므로 대사관 웹사이트를 통해 반드시 공유할 수 있도록 해야 한다.
- ③ 검토 세부규정을 마련할 때 결과 평가에 대해 관심을 둘 수 있도록 하고 목표 달성 과정을 저해할 수 있는 요소를 분명히 하도록 해야 한다(이를 위해서는 OECD 평가 기준을 참조). 검토는 사전 준비 또는 사업 시행 단계에서의 리스크 평가 사항을 업데이트하는데 도움이 될 수 있다.
- ④ 검토와 평가에 도움이 될 수 있는 현지 자원을 최대한 활용할 수 있도록 한다. 이는 자원 활용과 현지 정보에 의해 활용 능력을 향상시킬 수 있다.
- ⑤ 검토작업의 후속 조치로 수원국과의 대화를 통해 목표와 위험관리를 할 수 있도록 하고 검토에 대한 내용을 습득하고 더 나은 의사 결정을 할 수 있도록 해야 한다.
- ⑥ 대사관이나 웹사이트 DB를 활용하여 결과에 대한 정보를 공개하고 검토 보고서 및 평가 결과를 공개해야 한다.

* 종료단계: 사업을 종료하는 단계에서는 사업의 장기적인 영향력과 개선을 위한 환류 과정을 고려하도록 한다.

- ① 종료 검토는 결과에 집중해야 하며, 가능한 경우, 사업의 영향력에 대해서도 다룰 수 있다.
- ② 사업 결과와 습득된 내용을 통한 의사소통이 중요하다. 이를 통해 향후 사업 수행 과정과 결과를 개선하는데 도움이 된다.

개발 협력사업의 효과는 단기간에 측정하기가 쉽지 않은데 반해, KOICA 등 공여기관에서 시행하고 있는 사업형 개발협력 사업을 하는 데 있어서 목표와 지표가 중요하다고 할 수 있고, 이에 따라 모니터링 및 보고 체계를 설정하는데 있어서 수원국의 계획, 보고, 모니터링 평가시스템과도 연계를 시킴으로써 목표와 지표 수립 및 측정하도록 함으로써 수원국의 요구 사항과 공여국의 현황을 조화시켜 사업의 성과를 향상시킬 수 있도록 한다.

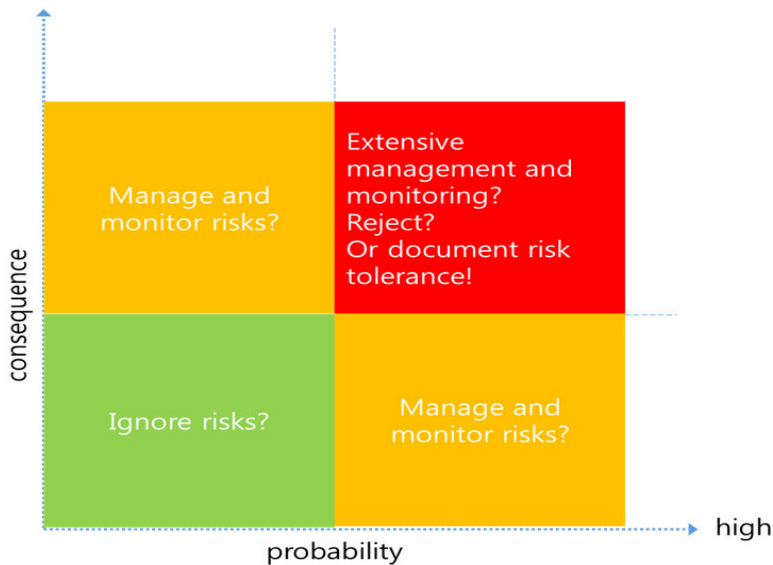
NORAD에서는 성과중심관리를 통한 개발협력사업의 성과를 고취시키기 위해서는 사업 성공에 영향을 줄 수 있는 요소들에 대해서도 언급하고 있다.

“성공적인 성과 중심 관리에 있어서 주요한 전제 조건은 ‘관리’ 측면에서 얼마나 성과 중심 관리에 기여할 수 있느냐 하는 것으로 기관의 관계자들의 리더십이 중요하다. 리더십을 통해 사업의 목표가 설정이 되고 그에 따라 지표등과 같은 연관되는 주요 요소들이 결정된다. 성과중심관리는 실무자들에 의해서 이행되는 것으로 이들이 성과중심관리에 대한 충분한 이해와 적극적인 활용 의지가 중요하기 때문에 조직문화와 구조에 대해서도 중요한 요소라고 할 수 있다. 개별 사업에 있어서 공여국뿐만 아니라 수원국의 참여와 주도적인 역할이 사업 성공과도 이어지기 때문에 성과관리의 측면에서 참여 및 책임의 주체와 역할 분담도 중요하다. 무엇보다 성과중심관리는 지나치게 복잡하거나 초점을 잃지 않도록 해야 한다. 사업의 결과가 가지는 질적인 특성, 다양한 이해관계자와 외부효과가 작용하는 만큼 단순하면서도 각 사업 단계에 걸 맞는 방안을 갖출 필요가 있으며, 이러한 컨셉을 KISS (Keep It Simple and Smart) 로 언급하고 있다.”

이와 더불어 NORAD는 외부요소 가운데 위험 요소에 대해서 성과관리의 주요 요소로 인식하고 방지하기 위한 노력을 기울이도록 제시한다. <그림 14>에 설명되어 있듯이 위험 관리를 위해 위험요소를 정의하는 것에서 시작된다. 사업 기획단계에서 초기에 위험

정의를 함으로써 사전에 사업 설계, 조직, 관리를 하는데 있어서 위험 상황을 회피할 수 있는 가능성이 높아지기 때문이다. 이후에는 정의된 위험요소를 분석하여 발생가능성, 발생 이후 결과를 예상하고 분석함으로써 사업 성과와 어떠한 연관성이 있는지를 파악하여 불확실한 위험요소를 고려한 사업 설계를 통해 위험 상황 발생 시 응대할 수 있도록 한다. 끝으로 위험 상황에 대한 대처 또는 위험 영향을 경감시키는 것이다. 이는 위험 요소 발생 가능성을 감소시켜 사업 설계나 실행 계획을 변경하거나 경감 방안을 제시하는 것과 변경과 제시된 방안을 통해 위험 요소 발생으로 인한 영향이나 결과를 최대한 줄이고자 하는 것이다.

<그림 14> 위험요소 평가 방안



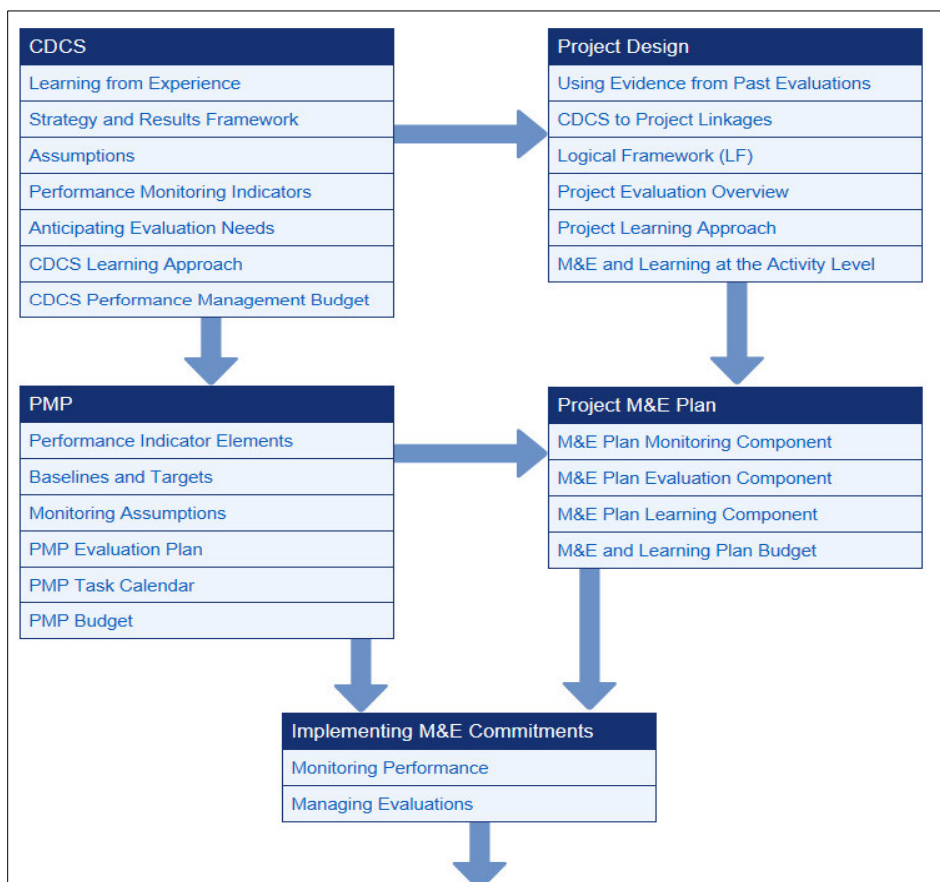
자료출처: NORAD (2008)

라. USAID

성과중심관리의 주요 도구로서 활용되고 있는 논리모형은 USAID에서 고안한 것이다. USAID는 성과중심관리 방안의 핵심 사항을 제시하고 수행한 선진 공여기관으로 성과관리에 대한 법제와 규정을 점차 강화하고자 하며, 본부에서 수립한 성과관리 규정을 각 현지 사무소로 전달하는 체계를 갖추고 있다(서경 외 4명, 2013).

논리모형은 사업의 문제요소를 파악하고 이를 해결할 수 있는 방안들이 무엇인지를 분석하도록 도와주는 도구라고 할 수 있다. 이를 위해 인과관계에 따라 문제나무(Problem Tree)와 목적나무(Objective Tree)를 통해 대상이 되는 개발협력사업의 목표는 무엇이고 이에 따르는 세부 목표와 이를 달성하기 위해 사업 수행 시 고려해야 할 요소들을 분석하도록 한다. 이에 따라 수립된 논리모형을 통해 지표를 수립하고, 사업 시행 시 모니터링과 평가를 위한 지침이나 도구들을 제시하도록 한다.

<그림 15> USAID 프로그램 사이클



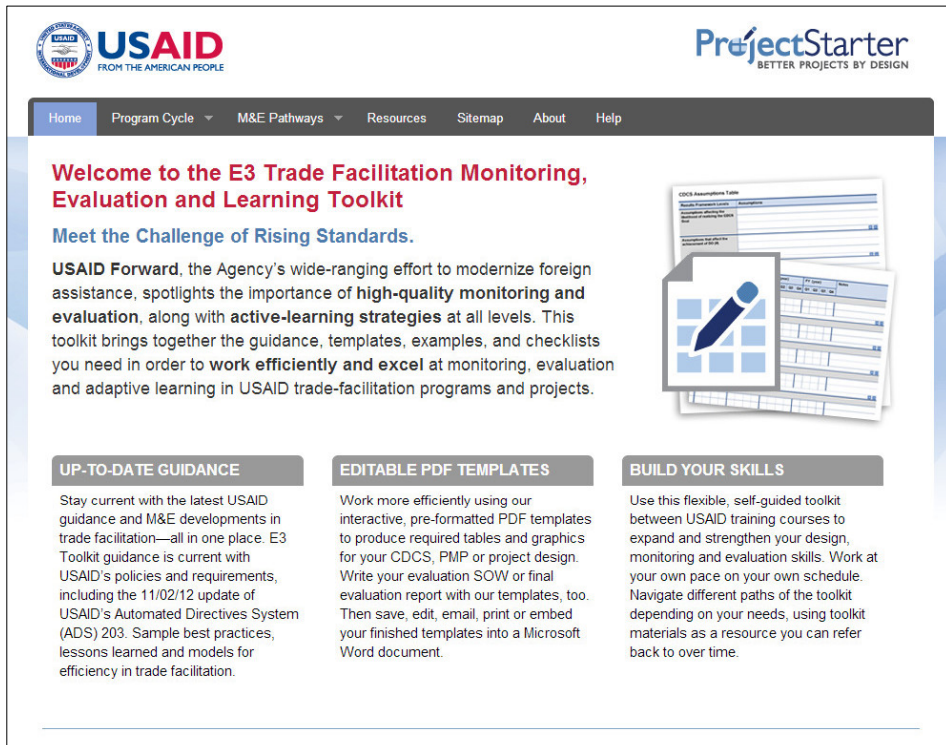
자료출처: USAID Project Starter-Better Project by Design
<http://usaidprojectstarter.org/>

기관 수준에서 목표와 지표가 설정되고 이를 달성하도록 하는데 있어서 주요한 평가 가이드라인을 제시하고 있는데 이는 성과중심관리 방안에 입각한 사업 시행 시 각 단계별 의사 결정을 위한 지침으로도 이해할 수 있을 것이다.

USAID에서 채택하고 있는 평가 가이드라인을 통해 성과관리방안을 위해 고려할 수 있는 사항들은 정보, 객관성, 검증이라는 주제어로 이해할 수 있을 것이다. USAID는 사업 수행의 평가를 위해서 주요 분야의 전문가 및 해당 분야 전문가를 팀으로 구성하여 평가 대상에 대한 명확한 정의와 방법 근거가 되는 데이터를 제시하도록 하고, 수원국의 참여를 독려함으로써 최대한 많은 그리고 정확한 정보를 통해 사업의 예상 성과와 목표와의 연계, 그리고 목표 달성을 위한 노력이 적절하고 제대로 활용되었는지를 판단할 수 있게 된다. 성과중심관리 방안은 공공부문의 사업으로서 사업 시행 주체와 이해관계자들의 주관적인 해석에 의해 성과가 분석될 수 있다는 특성을 가지고 있으므로, 최대한 객관성을 유지하기 위해 결과 자체를 구체적이고 간결하고 신뢰할 수 있는 정보에 따라 판단할 수 있는 체계를 구축하도록 한다. 이러한 내용은 보고서로 공유하고 이해관계자뿐만 아니라 공공에도 공개함으로써 질 높은 검증 과정을 거칠 수 있도록 하고 결국에는 사업의 질 제고와 성과 달성을 향상시키는데 도움이 될 수 있도록 한다.

USAID는 개발협력 사업에서 가장 중요한 것은 기획이고, 국가개발협력전략 수준과 사업 수준 모두 모니터링과 평가에 대한 계획을 기획 단계에서 모두 마련하도록 하고 사업 착수 시 기준치 자료를 측정하여 적절한 목표치를 설정해둌으로써 효과적인 성과 관리가 가능하도록 하고 이를 위해서 학습과 현지 사무소의 권한이 강화될 필요가 있음을 언급하고 있다. 특히, 성과중심관리에 대한 이해를 제고하고 적극 활용하기 위한 학습을 위한 방편의 하나로 사업 관리 및 성과관리에 대한 지침서를 집대성하여 ‘Project Starter-Better Project by Design’이라는 사이트를 개발하여 활용하여 사업 단계별로 필요한 사항들을 제시하고 있다.

<그림 16> Project Starter-Better Project by Design



자료출처: USAID Project Starter-Better Project by Design
<http://usaidprojectstarter.org/>

마. JICA

통상의 성과중심관리 방안을 적용하는 공여기관들과 비교할 때 눈에 띄는 차이점은 OECD/DAC의 5대 평가기준을 가장 핵심 사업 수행 시행의 가이드라인으로 적극 활용하고, 사업 수행 체계에 있어서 PDCA Cycle (Plan-Do-Check-Action)을 도입하고 있다는 것이다. OECD/DAC의 5대 평가 기준을 적용하는데 있어서 심사와 평가의 각 단계별 특성에 맞게 전부 또는 일부를 적용하도록 한다.

<표 11> DAC's 5 evaluation criteria and their use at different evaluation stages

DAC's 5 evaluation criteria	General Description	Ex-ante evaluation	Mid-term review	Ex-post Evaluation	Ex-post monitoring
Relevance	Consistency of project objectives with development priorities and policies	✓	✓	✓	
Efficiency	Efficiency of project purpose by use of outputs	✓		✓	
Effectiveness	Achievement of project purpose by use of outputs	✓	✓	✓	✓
Impact	Direct and indirect project effects including achievement of overall goals	✓		✓	✓
Sustainability	Continuity of project benefits in medium and long term	✓		✓	✓

자료출처: JBIC (2006)

그리고 JICA에서는 네팔에서 실시한 SMES (Strengthening Monitoring and Evaluation System, 2009) 구축 사업 시행을 통해 제시한 가이드라인에 따르면, 논리 모형의 기준으로 5대 평가 기준을 다음의 표와 같이 제시하고 있다.

<표 12> Relationship between Logframe and Five Evaluation Criteria

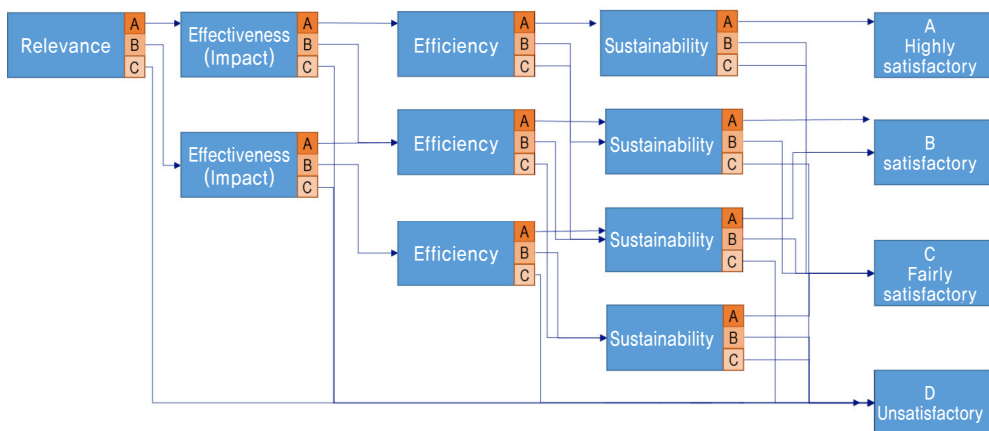
	Relevance	Effectiveness	Efficiency	Impact	Sustainability
Overall Goal					
Project Purpose					
Outputs					
Activities Inputs					

자료출처: SMES (2009)

PDCA를 사업 사이클에 따라 활용하는 각 단계별 정의를 살펴보면, 첫 단계인 Plan 단계는 실행 전 단계로서 평가지표와 함께 사업의 관련성 및 기대되는 성과 등을 검토한다. 두 번째 단계인 Do 단계에서는 계획의 타당성, 사업의 수행 상황, 목표의 실현 가능성, 사업에 영향을 미치는 내/외부 요인들을 점검한다. 세 번째인 Check 단계에서 사업이 종료된 후 프로그램의 효과성, 영향력, 효율성, 지속가능성을 점검한다. 그리고 마지막인 Action 단계를 통해 평가 결과를 현재 사업의 개선을 위해 반영하고, 유사 사업의 계획과 실행을 위한 참고자료로도 활용한다(임진호 2013). 무엇보다 특징적인 것은 JICA의 사업 성과를 위해 의사 결정을 하고 평가를 위한 방안은 등급사정 플로차트에 관한 것이다.

사업에 대한 평가 등급을 정하는 방법에 대해 JICA (2010a)는 앞서 언급한 바와 같이 OECD/DAC의 5대 기준으로 시행하고 등급사정 플로우 차트(Rating Flowchart)를 통해 등급을 부여한다. 5대 기준 중 영향력(Impact)을 제외한 각각 기준에 우선순위를 정하고, 그 기준의 평가 점수에 따라 사업의 등급(A, B, C)을 정하는 방식으로 사업의 등급을 부여한다. 이때 평가 기준의 우선순위는 적절성(Relevance), 효과성(Effectiveness), 효율성(Efficiency), 지속가능성(Sustainability) 순(임진호, 2013)으로 하여 등급을 부여하고 있다. 이를 통해 사업 단계에서의 등급을 확인하고 이후 축적된 정보를 통해 사업의 평가 정보를 등급화 하여 부여하고, 사후 관리, 학습, 품질 개선에 활용하는데 용이하도록 하였다.

<그림 17> JICA Rating Method and Rating Flowchart



자료출처: JICA (2010)

IV. KOICA에 적합한 성과중심관리 방안

1. 효율적인 성과중심관리의 운영 및 운영지원 요소

지금까지 살펴본 성과중심관리는 사업을 통해 달성하려는 목표, 목표의 달성 여부 및 정도를 측정하는 수단인 지표, 지표에 상응하는 세부목표, 세부목표 달성을 위한 전략 수립을 포함한 사업계획 수립, 수립된 계획이 반영된 논리모형과 같은 성과관리 틀을 통한 지속적인 모니터링, 결과에 대한 단기 및 중장기 평가, 모니터링 및 평가에 의거한 사후 조치, 학습 및 개선 등의 요소들이 포함된 일련의 과정이라고 할 수 있다. 사업의 전 과정에 성과중심관리가 효과적으로 적용되려면 성과중심관리 방안이 사업수행 시에 효과적으로 적용되어야 함은 물론이고, 사업수행을 뒷받침할 수 있는 수행지원 체계도 잘 마련이 되어야함을 지금까지의 연구 내용을 통해 확인하였다.

성과중심관리에 기반한 사업수행과 사업수행지원의 주요 요소들이 계획, 시행 및 종료의 3단계로 구분하여 <표 13>에 정리되어 있다. 사업수행에 있어 각 과정을 구성하는 주요 요소들과 각 요소들의 의미를 살펴보면, 목표는 상위목표와 하위목표로 구분될 수 있다. 상위목표와 하위목표는 각각 국제사회와 공여국 및 수원국에서 지향하는 개발협력 사업 목표와 같이 포괄적이고 중장기적인 계획에 의해 달성될 수 있는 중장기적인 성과와 단일 사업을 통해 즉각적으로 달성될 수 있는 단기성으로 이해할 수 있다. 이들 상위 목표와 하위 목표는 중장기적으로 드러나는 영향력(Impact) 및 성과물(Outcome)과 단기적으로 제시되는 산출물(Output) 형태의 결과로 이어지며, 이러한 결과 달성 여부 및 정도를 확인할 수 있도록 지표와 지표에 대한 세부목표가 각각 제시되어야 한다. 마찬가지로 이를 고려한 모니터링 및 평가도 이루어져야 한다. 또한 각 단계별로 명확하고 객관적인 판단기준을 투명하게 제시하여, 이해관계자의 주관 및 외부 요인에 의해 서로 다른 기준이 적용되지 일이 생기지 않도록 할 것이다.

사업의 수행지원을 위해서는 공여국과 수원국 정부의 책무성 및 파트너 십, 이해관계자들에 대한 교육훈련과 사업 수행에 필요한 정보와 우수사례를 확인할 수 있는 데이터베이스와 같은 지원 체계가 마련되어야 함을 확인할 수 있었다.

〈표 13〉 성과중심관리 기반 사업 수행 및 수행지원의 주요요소

	사업수행	사업수행지원
계획	- 상위 목표에 따른 사업의 목표, 세부 목표, 지표 선정 - 목표, 세부목표, 지표 실행 전략 수립 및 제시 - 모니터링 및 평가 방안 제시 - 사전 심사 및 현지 실사 - 사업 시행 확정	- 목표, 세부목표, 지표, 전략 제안 및 의사결정을 위한 근거 정보 - 국제사회(MDGs, Post-MDGs), 주요 선진 공여국, 수원국에서의 개발협력사업 목표, 세부목표, 지표, 전략에 관한 정책, 실행방안, 통계 등 유관 정보 - 성과관리 틀(PDM) - 심사 가이드라인 및 결과 정보 - 국제규범(DAC 5대 원칙 등)에 의한 의사 결정 기준 - 이해관계자 및 공공을 고려한 명확하고 간결한 심사 결과 정보 제공 시스템 - 사업에 영향을 미칠 수 있는 외부 요소(위험 요소 등)에 대한 정보 확인 체계
시행	- 사업자 선정 및 역할분담 - 모니터링에 따른 주기적 보고 및 검토	- 성과관리 틀에 의거한 보고 및 공유를 위한 시스템 - 유사사업 비교정보
종료	- 평가 (등급, 점수화 등) - 평가에 따른 사후 조치 결정 - 환류 및 개선	- 비교가능하고 정량화 형태의 평가 정보 생성을 위한 업무 체계 - 학습 및 정보 공유를 위한 시스템

(1) 계획 단계

성과중심관리란 말 그대로 기대하는 목표를 달성하기 위한 일련의 업무과정이다. 따라서 목표를 정의하고 이에 대한 세부목표와 달성 여부를 측정할 수 있는 기준이 되는 지표를 제시해야 한다. 개발협력 사업의 경우 공여국의 개발협력 목표를 비롯해 국제사회와 해당사업의 수혜대상인 수원국의 중장기 필요가 반영된 수원국의 개발협력 목표를 고려한

사업목표를 정의하고 이를 토대로 세부 목표와 달성 정도를 측정할 수 있는 지표를 설정하고, 모니터링과 평가 방안을 함께 제안하여야 한다. 이를 토대로 사업의 타당성에 대한 심사를 통해 사업의 시행 여부 및 시행 방향 등이 결정된다. 이때 필요한 것은 사업의 목표, 세부목표, 지표 및 이를 위한 실행 방안과 모니터링 및 평가에 이르는 사항들이 적절하고, 실현가능한지, 중장기적 효과는 무엇인지, 사업의 지속가능성 등에 대한 판단을 할 수 있는 객관적인 증거가 필요하다. 아울러 개발협력사업의 책무성을 고려할 때 의사 결정 기준도 명시되어야 하며, 사업에 참여하는 이해관계자를 비롯한 사업 환경에 대한 정보 등도 충분히 반영할 수 있는 정보 수집 체계의 마련 등 사업수행지원 체계가 필요하다.

(2) 시행 단계

사업의 시행이 확정되면 적절한 사업자를 선정하고, 공여국과 수원국의 관련기관에서도 담당부서 및 유관부서 관계자들의 역할을 적시하여 책임감 있게 사업을 진행하고, 계획단계에서 채택된 모니터링 방안에 따른 시기와 방식으로 사업시행 경과보고를 하여야 한다. 업무 관리의 차원에서 이러한 보고가 성과관리 틀에 의거하여 손쉽게 이루어지고 진행 경과를 한 눈에 파악하고, 다른 유사사업과도 비교할 수 있도록 함으로써 대상 사업의 진행 경과와 달성이 효과적이고 효율적으로 이루어지고 있는지 여부를 확인할 수 있게 해야 한다.

(3) 종료 단계

사업수행이 계획한 성과를 달성했는지 여부와 산출물의 품질, 중장기적으로 원하는 성과물과 영향력을 가져오기 위해 필요한 사후 조치가 이루어졌는지, 사업 결과를 유사사업에 반영하거나 사업 성과관리체계 개선을 위한 내부 조치와 학습 등이 이루어졌는지 여부를 판단해야 한다. 이를 위해서는 사업평가 결과를 손쉽게 확인하고 유사 사업과의 비교를 가능케 해주는 체계가 필요하며, 환류를 위한 업무 절차들이 시스템화 되어 개발협력 사업 담당자들과 수원국 관계자 등 이해관계자들이 개발협력 사업의 개선과 학습을 위해 활용할 수 있어야 한다.

2. KOICA의 성과중심관리 적용을 위한 주요 과제

KOICA는 2011년부터 선진화 계획에 따라 본격적으로 성과중심관리 방안 도입을 위한 연구와 가이드라인 마련을 위해 노력해오고 있으나, 글로벌 ODA 기관으로 성장한다는 비전을 실현하기 위해 연구 결과와 가이드라인들이 실제 업무에 투명하고 광범위하게 활용할 수 있는 구체적인 방안이 제시될 필요가 있다. KOICA에서의 성과중심관리 적용 현황에 있어서 도전 과제에 대해 상기한 <표 13>의 성과중심관리 기반 사업 수행 및 수행 지원의 주요요소에 열거한 내용에 따라 아래와 같이 살펴보고자 한다.

(1) 계획 단계

우선, KOICA에는 특정 사업의 수행을 위해 필요한 목표 및 지표 등을 수립하는데 필요한 상위 목표와 이에 따른 세부목표, 지표가 부재하다. KOICA의 5개년 선진화 계획에 따라 5대 중점 사업 중 교육, 농수산 및 보건 등 3개 분야에 대한 지원전략을 마련하였다. 이를 통해 이들 3개 분야에 대한 사업 비전, 상위 및 전략목표 및 이를 위한 중점 프로그램과 접근방법에 대한 세부적인 지원전략을 마련하였다(부록2 참조). 하지만 이들은 한정적이고, 전체 사업수행의 기준으로 삼기 어렵다는 점이 있다. 그 이유는 우리나라 개발협력사업의 목표가 부재한 상태이기 때문에 KOICA가 기관 차원에서 제시하는 일부 분야의 목표만으로는 체계적인 성과중심관리를 하기는 어렵기 때문이다. 지표의 경우, 표준 지표 풀에 대한 연구가 진행되었으나 일부 분야에 한정적이고, 목표와의 연계를 고려할 때 결국 개별 사업에 한정적일 수밖에 없다. 비록 KOICA의 사업 대다수가 프로젝트 성이지만 성과중심관리를 통해 추구하는 바가 우리나라의 개발협력 사업의 성과관리를 제고하는 것이라면, 개별 사업의 경우도 국제사회의 목표와 규범에 따라 기획될 필요가 있다. 목표, 세부목표, 지표의 부재는 적합한 모니터링과 평가 방안을 제시하는데 어려움이 있다.

다음으로 사전심사 단계에서 사업의 시행 여부와 시행 방향과 방안을 확정되어야 하는데 이를 위한 의사 결정의 근거 정보를 수집하기 위한 수집을 위한 데이터베이스가 구축

되어 있지 않다. 현지 정보를 비롯한 국제기구와 타 공여국의 정보 수집을 위한 별도의 체계나 시스템 또한 마련되어 있지 않다. 2011년도 조직개편에 의하면 현지 사무소의 역할을 강화하여 사업의 창구로 정보 수집을 위한 역할을 부여하도록 되어 있으나 역할 범위와 성과는 본 연구를 통해 확인할 수 없었다. 또한 2009년 성과중심관리를 위한 사업 및 모니터링 매뉴얼에서도 현지 사무소의 역할이 뚜렷이 규정이 되어 있지 않음을 확인하였다. 데이터베이스가 없다고 하더라도 PDM을 통해 사업의 근거 정보(Means for Verification)를 제시하도록 되어 있지만, PDM 작성과 활용도 낮기 때문에 이 또한 정보 수집과 의사 결정을 위한 객관적인 정보 확보가 잘 이루어진다고 판단하기 어렵다. 이는 사업을 수행하는데 있어서 영향을 줄 수 있는 위험 요소와 같은 외부 요인에 대한 정보 수집도 체계적으로 이루어진다고 보기 어렵다.

끝으로 목표, 세부목표, 지표, 전략, 모니터링 및 평가, 정보 수집 체계는 기관차원에서 구축하게 되더라도 우리나라 ODA 사업 관리 체계와 실제 사업을 실행하는 KOICA의 상위 관리 기관의 정책과 지침에 일관성 있게 시행되어야 효과를 발휘할 수 있는데 반해 현재 KOICA에서 성과중심관리 방안을 적용하기 위한 노력이나 체계가 정부 기관의 KOICA에 대한 관리 방향과 기준과는 동떨어져 있음을 확인할 수 있었다.

우리나라 ODA 사업 관리 체계에 따라 KOICA는 외교부가 직접 정책적, 행정적 통제를 하고 있고, 기획재정부에서 예산 집행과 관련한 심사를 하게 된다. 따라서 KOICA의 목표와 전략 수립에 대한 권한과 범위가 매우 제약적이다. 특히, KOICA가 사업 단위의 사업을 주로 수행하고 있다는 것도 성과중심관리에서 고려하는 중장기 목표 달성의 제약이 있다는 것이 감안되어야 한다. 그리고 각 사업의 성과가 취합되어 기관 차원에서의 성과로 평가를 받아야 하지만, 2012년 기준(당시, 외교통상부) 기관 성과 평가 기준은 성과중심관리에서 지향하는 방향과는 괴리가 있다.

하기 <표 14>의 내용에 따라서 보면, 가장 많은 가중치를 차지하고 있는 사업 활동의 측정이 비계량적으로 이루어져 있다. 가능한 정량적이고 객관적인 기준에서의 의사 결정이 이루어져서 성과가 달성되었는지를 판단하는 것이 쉽지 않아서 성과중심관리 방안을

중요시하는 조직 문화와 환경이 조성되기 힘들다. 개발협력 사업은 사업 또는 사업 단위에서 사업이 수행되는데 반해, 외교부의 평가는 이를 취합한 성과를 측정하기 보다는 측정 기준이 기관의 경영 관리와 효율에 초점이 맞추어져 있다. 따라서 사업의 양적 질적인 평가와 다른 관점에서 성과 측정이 이루어지므로, KOICA에서는 성과중심관리를 위한 기준뿐만 아니라 외부 기관의 평가 기준에 맞는 사업 시행을 해야 하는 부담과 양쪽 기준이 부합하지 않음으로 인하여 생기는 문제를 해결해야 하는 어려움이 있다고 할 수 있다.

<표 14> 외교통상부 산하기관 경영실적 평가보고(2012년 기준)

평가부분	평가범주	평가지표	평가방법	가중치
리더십/전략(20)	리더십/전략(20)	리더십 및 전략계획	비계량	8
		지배구조 및 윤리경영		6
		CS 경영		6
경영시스템(40)	주요사업활동(20)	주요사업 1	비계량	20
		주요사업 2		
		주요사업 3		
		주요사업 4		
	경영효율화(20)	조직 및 인사관리		6
		재무예산 관리		4
		노사관계 합리성		6
		정보자원관리		4
경영성과(40)	주요사업 성과(25)	주요사업 성과	계량	25
	고객만족 성과(5)	고객만족 개선도		5
	경영효율 성과(10)	노동생산성		3
		계량 인건비		2
		계량 관리업무비		2
		총인건비 인상률		3
	합계			100

자료출처: 강경재(2012)

(2) 시행단계

이 단계에서는 성과관리 틀에 의거한 보고 및 공유와 유사사업간 비교를 위한 시스템이 부재하다는 것이 과제라고 할 수 있다. KOICA는 2007년부터 PDM을 성과중심관리를 위해 적극 도입하고자 하였고, 2009년 사업 매뉴얼을 통해 작성에 대한 명확한 가이드라인을 제시하고 있다. 그러나 앞서 확인한 것과 같이 실제 작성과 활용도는 저조한 상태이다. 강제 규정 및 작성과 활용 촉진을 위한 별도의 인센티브가 없다는 것도 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. PDM과 같은 성과중심관리 틀이 제시되지 않는 경우, 사업 시행 과정 중에서 성과 달성 정도를 측정할 수 있는 기준이 없고, 사업 시행 중 발생할 수 있는 사업 내용의 변경과 위험요소 발생 시 현황을 파악하고 분석하여 의사결정을 할 수 있는 근거나 참고 정보를 확인하기 어렵다. 그 결과 유연하고 현장의 상황을 고려한 사업 운영에 영향을 미칠 수 있다. 업무 체계에 있어서 보고 내용이 성과관리를 없이 보고서의 형태로 정량적으로 보고를 함으로써 해당 사업의 운영이 효과적이거나 효율적인지 비록 계획된 일정과 예산 집행, 산출물 내역에 따라 이루어진다고 하더라도 다른 사례를 통해 더 개선할 방안은 없는지를 고려하여 품질 개선을 위한 노력을 기울이기도 어려울 것으로 보여진다.

(3) 종료 단계

끝으로, 사업 종료 후 다수의 공여기관들과 같이 KOICA도 국별, 사업별, 사업 시기별 등으로 다양한 평가를 시행하고 있다. 하지만 사업 결과 공개는 보고서 형태로 이루어지고 있어서 사업의 성과 달성 여부 및 품질에 대한 간단하면서도 명시적인 평가 정보를 확인하고 이후 활용하는 것이 쉽지 않다. 그리고 사업 수행의 결과 개선을 위한 사후 처리 방안이 구체적으로 제시되어 있지 않아 성과중심관리의 중요한 취지 중에 하나인 개선을 위해 어떠한 노력을 하는지 확인하기는 쉽지 않다. 특히 공동평가와 평가 내용의 공유를 위한 수원국의 참여와 정보 접근성에 대한 가이드라인이 명시되어 있는지 여부도 확인할 수 없었다. 보고서 형태로 평가 결과가 작성이 되는 것에 대한 업무 부담도 가중하고,

작성된 내용도 사업에 따라 제각각 다른 기준에 의해 정보가 제공되기 때문에 이를 이해하고 공유하기 어려운 측면이 있다.

평가는 그 자체로도 사업의 우수성 여부를 판단하는 것뿐만 아니라 사업 수행을 통해 달성한 성과와 기관의 성과와도 연계가 되기 때문에 이러한 정보를 잘 축적하여 데이터베이스화할 필요가 있지만 이러한 시스템은 갖추어져 있지 않은 형편이다. 현재 KOICA의 사업 결과 평가는 연간보고서와 개별 사업 보고서를 통해서 제공하고 사업성과는 통계 정보 시스템(<http://stat.koica.go.kr/>)을 통해 사업 건수, 기간, 지역, 예산비용에 한해 정보를 제공하고 있다.

KOICA는 선진화 계획에 의거하여 성과중심관리 방안 도입을 위해 연구와 가이드라인 개발에 주력하고 있으며 2009년도에 이미 성과중심관리 기법이 반영된 프로젝트 매뉴얼도 개발한 바 있다. 하지만 성과중심관리가 현장에 적용되기 위해서는 기본 개념과 우수 적용 사례에 대한 이해를 토대로 KOICA에 적합한 방안이 무엇인지 기준을 명확히 하고, 조직의 특성과 실제 업무 처리 방식을 고려하여 지속적으로 개선하면서 KOICA에 특화된 성과중심관리 방안으로 발전시킬 필요가 있다. 이러한 관점에서 국제기구와 해외 공여기관들의 경우 운영 및 운영 지원 요소에 있어서 각 기관의 특성별로 성과중심관리 기법을 적용해오고 있음을 앞선 내용에서 확인할 수 있었다. 운영 및 운영 지원 요소에 있어서 국제기구와 해외 공여기관들이 채택하고 있는 주요 방안들을 계획, 시행 및 종료로 나누어 요약 정리하면 다음의 <표 15>와 같다.

<표 15> 국제기구 및 해외 공여기관의 성과중심관리 특징

	사업수행	사업수행 지원
계획	- MDGs 및 다자기구, 수원국의 개발협력 목표와 연계하여 국별, 프로그램별, 기관별 목표, 세부목표, 지표 제시(예: DFID의 Results Framework, 논리모형, 사업계획서, AFD의 LOLF 정의 등) - 표준 및 사업 특수성을 감안한 지표 제시 - 성과관리 틀에 의한 심사, 현지 실사 방식 채택 (예: USAID, WFP의 논리모형 적용 체계)	- 분야별 전문가 및 현장 사무소 중심의 정보 수집(예: DFID, WFP, USAID, UNDP 성과관리 체계) - 성과중심관리를 위한 정보 수집과 가공을 위한 시스템(예: WFP COMET, NORAD 위험요소 관리 방안)
시행	- 논리모형을 중심으로 사업 기한, 소요 예산, 목표 달성 경과를 보고하고 확인할 수 있도록 함(예: DFID 논리모형에 따른 보고 자료 게시)	- 논리모형 및 성과체인에 의한 모니터링시스템(예: DFID 논리모형에 따른 보고 자료 게시, USAID 개발협력사업 가이드라인에서 제시하는 Project Cycle)
종료	- OECD/DAC 5대 평가기준, 파리선언 등의 국제규범에 입각한 평가 기준 제시(예: JICA 시기별 평가 기준)	- 평가결과 정량화할 수 있는 업무 체계(등급화, 점수 화 등, 예: JICA의 DAC 5대 기준 Rating System) - 학습 및 정보 공유를 위한 웹기반 시스템 운영(예: USAID Project Starter Website)

공통된 내용을 보면, 우선 계획 단계에서는 사업 단일의 목표, 세부목표, 지표를 분명히 제시하도록 성과관리 틀을 적극 활용하고 있고, 국가별, 기관별 성과관리 체계가 유관하게 마련되어 있어서 계획단계에서의 성과의 정의와 달성 측정 방안과 사후 관리에 대한 사항들이 심사될 수 있는 방안을 채택하고 있음을 알 수 있다. 대표적으로 DFID의 Results Framework을 보면 최상위 목표로 MDGs가 언급이 되어 있고 그 아래와 양자/다자 개발협력사업의 중점 목표, 세부목표, 지표, 전략이 기술되며 사업 운영이 다음 단계에서 그리고 이를 총괄하는 기관의 운영 방안이 명시되어 있다. 성과체인과 논리모형이 사업에 적용될 수 있도록 현장 사무소를 중심으로 한 정보 수집 업무 체계가 갖추어져 있고, 전문 분야에 대해서는 기관내의 전문가를 통해 정보 수집과 목표, 세부목표, 지표, 전략을 수립하도록 되어 있다. UNDP는 현장 사무소의 역할을 크게 확대하여 지표도 현장에서 입력하도록 하고 있다.

다음으로 시행 단계에서는 논리모형이나 성과체인을 제시하도록 사업 체계가 구축되어 있으므로, 모니터링을 용이하면서도 객관적으로 할 수 있는 체계가 갖추어져 있고, 이 과정에서 산출되는 정보를 손쉽게 파악할 수 있도록 관련 정보를 기관별 웹사이트를 중심으로 제공하고 있다.

종료 시에는 사업 계획에 따른 평가가 이루어질 수 있도록 하고 그에 따른 보고서와 연간보고서, 통계정보를 기관 웹사이트를 통해 제공하고 이후 개선 사항에 대해서 공식화하여 게시함으로써(Management Response) 성과중심관리에 의한 환류 체계를 갖추고 있고 내부 학습과 정보 공유를 위해 USAID와 같이 웹기반 시스템을 구축하고 있는 것으로 확인할 수 있었다.

3. 효과적인 성과중심관리 방안과 KOICA 사업 보완 요소

지금까지 KOICA의 성과중심관리 적용 현황에 있어서의 도전 과제와 국제기구 및 해외 공여기관들의 현황을 종합해 살펴보았다. 국가 개발협력사업 체계와 전략과 같은 정책적인 부분에서부터 많은 개선이 있어야겠지만 현재 사업 중심의 사업을 시행하고 있는 KOICA에서의 성과중심관리를 고려할 때 의 좀 더 현실적인 활용을 위한 효과적인 방안을 다음과 같이 제시할 수 있을 것이다.

(1) 계획 단계

첫째, 개발협력 사업의 목표, 세부목표, 지표, 전략을 제시하되 국제 다자/양자 공여국, 수원국의 개발협력목표를 사업 발굴 및 제안 단계에서 언급하고 이와 연계된 사업 수준의 목표, 세부목표, 지표 및 전략을 제시하는 기준을 갖추도록 해야 한다. 가능하다면 다른 공여국의 사업과의 연계 또는 중복회피를 위한 정보도 제시하도록 한다. 이에 대한 지원 및 심사를 위해 국제기구, 타 공여기관, 수원국의 개발협력 목표, 세부목표, 지표, 전략을 한 눈에 파악할 수 있는 정보를 별도의 데이터베이스로 축적/관리하거나 또는 그런 정보를 확인할 수 있는 웹사이트의 링크를 마련하여 늘 업데이트하여야 한다. 또한

현장 사무소를 통해 정보 수집을 할 수 있는 체계를 갖추되 파악해야 할 정보에 대한 표준 리스트나 항목들을 제공하여 이를 토대로 데이터베이스를 관리해야 한다.

둘째, 타당성 조사를 위한 현지 심사 이전에 사전 심사를 단계를 강화하도록 한다. 국제기구와 해외 공여기관들에서 강조하는 것은 사업을 본격적으로 수행하기 전에 충분한 정보를 확보하고, 이를 토대로 엄격한 심사 과정을 거쳐 사업의 설계에 만전을 기함으로써 실제 사업을 수행하고 종료할 때 가능한 차질을 빚거나 중단되지 않도록 최선을 다하는 것이다. 이러한 심사를 위해서는 DAC 평가 5대 기준, 파리선언의 원칙 및 해외 우수 기관들의 가이드라인을 참고하여 심사 기준을 개선하고, 이러한 내용이 이해관계자들에게도 공유될 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, KOICA 내부 업무 지침과 최근 성과중심 가이드라인 연구에서 PDM 활용을 촉진할 것을 제안한다. 하지만 여전히 활용이 저조하고, 이를 활용하기 위한 목표, 세부목표, 지표, 근거 정보가 부족한 것 또한 해결해야 할 과제이기 때문에 강제적으로 실무자들에게 사용하도록 강요하기는 어렵다고 판단된다. 또한 개발협력사업 파트너로서 수원국도 함께 성과관리에 관심을 가질 수 있도록 하기 위해서 상호 이해가능하고 투명하고 명확한 기준에서 성과관리 틀이 마련되어야 하므로 최소한의 필요한 정보를 제시하도록 하고 점진적으로 이상적인 형태의 PDM를 작성해나갈 수 있도록 하는 것도 고려해볼 수 있을 것이다.

(2) 시행 단계

첫째, 사업의 계획단계에서 의도한 결과가 도출되는 과정을 추적하고 변경 또는 위험요소 발생 시 이에 대한 유연한 대처를 위해, 보고체계를 단순화하되 실시간으로 확인할 수 있는 체계를 마련하도록 한다. DFID의 사례에서와 같이 엑셀표와 같은 단순하지만 사업 수행기간, 예산, 산출물 달성 정도 등과 같은 항목에 대한 현황을 사전에 제시된 주기에 따라 입력하여, 이해관계자들이 한 눈에 파악하도록 표준화된 틀에서 제시하도록 하여야 한다. 그리고 이를 유사사업과 비교하여 해당사업의 수정 보완에 대한 의사 결정 또는

예상하지 못한 상황에 대처할 수 있는 의사 결정에 반영할 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 사업 경과 추적의 결과에 대해서 정보를 축적하여, 이후 사업의 개선, 학습 등과 같은 환류에 활용할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다. 보고서 형태로 중간보고를 하면 사업 경과를 추적하고 개선하는데 어려움과 비효율성이 있다 따라서 이를 뒷받침할 수 있는 시스템 구축이 요구된다.

(3) 종료 단계

종료단계 수행한 평가결과를 한 눈에 파악하고 환류 시키기 용이하도록 정량화(등급, 점수 등)하는 체계를 갖추어야 한다. 지금과 같이 정성적인 내용의 보고서 형태로 평가결과를 제시하는 경우, 사업의 결과가 가져오는 중장기 성과물과 영향력을 확인하기가 어렵고, 종료 이후 필요한 사후 처리 방안이 무엇인지를 분석하고 그에 따른 의사 결정을 하는 것이 쉽지 않다. 또한 그 이후의 경과에 대해서도 추적하고 확인하는 것도 어렵다. 따라서 이를 가능한 정량 정보로 처리하고 이를 축적하고 활용할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다.

〈표 16〉에 상기한 내용에 의거하여 효과적인 성과중심관리의 주요 방안에 대해 요약 정리하였다. 추가로 KOICA의 성과중심관리 현황 및 개선을 위한 보완사항도 명기하였다. 이를 통해 향후 KOICA의 성과중심관리의 방안을 KOICA의 사업에 적용한 수준을 지속적으로 관리 및 개선할 수 있을 것이다. 아울러 〈표 16〉에서 제안한 성과관리중심 주요방안을 향후 KOICA가 제안된 성과중심관리 방안을 실제사업에 보다 효과적(투명하고 객관적)으로 활용할 수 있도록 도와주는 사업수행 업무관리모듈 고안에 활용할 예정이다.

〈표 16〉 효과적인 성과중심관리 항목 및 KOICA가 보완하여야 하는 항목

	효과적인 성과중심관리 주요 항목		KOICA 현황		효과적인 성과중심관리를 위해 KOICA가 보완하여야 할 항목	
	사업수행	사업 수행지원	사업수행	사업 수행지원	사업수행	사업 수행지원
계 획	- 상위 목표(Goal) 및 전략목표(Target)에 따른 특정사업의 목표, 세부목표, 지표 선정 및 실행 전략 수립 및 제시 - 심사(사전 심사 및 제·현지 심사)	- 다·양자 공여국 및 수원국 사업정보(개발협력사업 목표, 세부목표, 지표, 전략 등) - 특정사업의 목표, 세부목표, 지표, 전략 등의 의사 결정을 위한 근거 정보 시스템(외부 영향 요소·위험 요소·포함) - 심사 가이드라인 및 결과 정보 - 성과중심관리 틀 - 사전심사 및 현지심사를 위한 조직체계	- 개별 사업 중심의 단일 목표, 세부목표, 지표, 전략제시 - 단기 산출물 중심의 성과 정의		- 다자·양자 공여국, 수원국 사업 정보 참조 및 반영 - 사전심사 가이드라인을 고려한 사업 발굴 및 제안	- 심사 근거 정보 데이터베이스 - 국제 규범을 포함한 강화된 심사 기준 - 객관적이고 사용이 용이한 성과관리 틀 - 현장 사무소를 통한 정보 추적 체계
시 행	- 사업자 선정 및 역할 분담 - 주기적 모니터링을 통한 보고 및 중간평가	- 성과관리 틀에 의거한 보고 및 공유를 위한 시스템 - 유사사업 비교정보	- 보고서 형태의 중간 경과 보고		- 사업자 및 이해관계자 역할 분담 명시 - 모니터링 정보 기공 및 개시	- 성과관리 틀에 의한 모니터링 정보 입력 계시 시스템 - 모니터링 정보 추적 을 위한 체계
종 료	- 장·단기 평가 - 평가에 따른 후속 조치 결정 - 환류 및 개선	- 비교가능하고 정량화 형태의 평가 정보 생성을 위한 업무 체계 - 학습 및 정보 공유를 위한 시스템	- 독립된 평가 시스템 구축 - 정상적인 형태의 결과 정보 및 보고서 개시	- 평가보고서 온라인 개시 및 통계 사이트 운영	- 정량화된 평가 방안 - 사후 조치 결정 및 처리 내용 개시 - 성과중심관리 방안 추진을 위한 학습, 인센티브 방안 제시	- 평가 정보 추적 및 사후 처리 경과와 결과 추적을 위한 시스템 - 학습 및 활용을 위한 체계

V. 효과적인 성과중심관리를 위한 업무기준, 업무관리모듈 및 필요 정보

지금까지 개발협력 사업에서의 성과중심관리 방안과 국제기구와 KOICA 및 해외 선진 공여기관의 성과중심관리 현황 및 주요 시사점과 이를 통해 KOICA의 효율적인 성과중심관리를 위하여 보완하여야 할 요소들을 살펴보았다. 이번 장에서는 KOICA의 개발협력 사업이 성과중심관리를 통해 보다 효과적으로 진행되기 위해 필요한 단계별 업무기준을 제안한다. 그리고 제안한 기준을 실제사업에 객관적이고 투명하게 반영할 수 있도록 해주는 업무관리모듈과 관리모듈의 각 단계에서 보다 효과적인 판단을 위해 필요한 정보 및 이들 정보의 생산 및 관리방안을 제시하고자 한다.

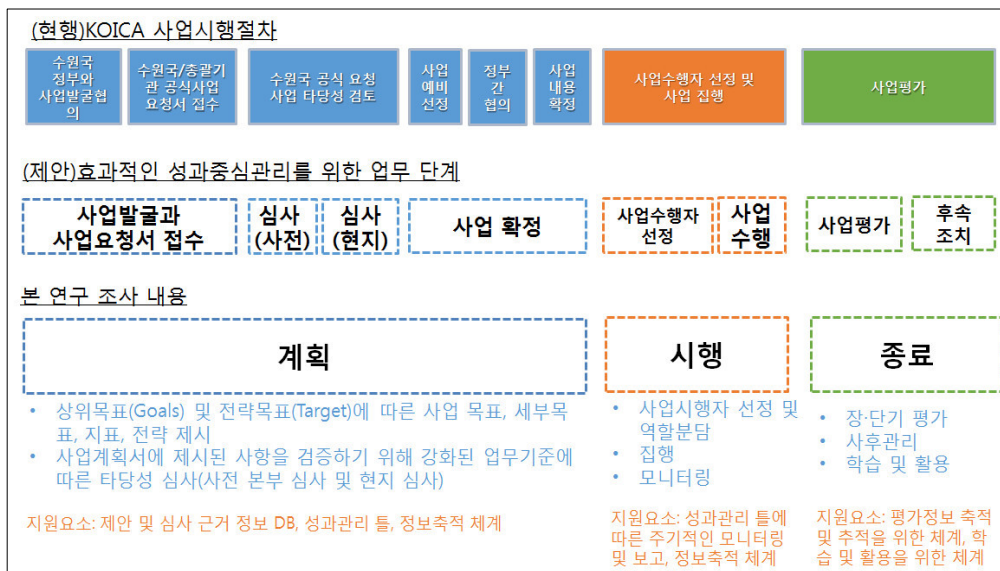
1. 업무기준

성과중심관리를 위해 가장 우선적으로 고려되어야 할 사항이 상위목표(Goal)의 채택 및 이를 수행할 업무절차이다. 상위목표와 아울러 이를 보다 세부적이고 구체적으로 정의한 전략목표(Target)와 개발협력 사업의 결과로 달성여부를 판단할 수 있는 지표(indicator)에 대한 개발협력 사업참여자들의 모임인 국가개발협력 위원회를 통해 고안하고 선정하여야 한다. <그림 18>과 같이 현재 KOICA에서는 개발협력 사업을 재구성된 8단계(수원국정부와 사업발굴협의; 수원국정부의 총괄기관으로부터 공식사업요청서 접수 ; 수원국 공식요청사업 타당성 검토; 예비선정; 정부간 협의; 사업내용 확정; 사업시행자 선정 및 사업집행; 사업평가)의 업무절차로 나누어 사업을 수행하고 있다.

하지만 본고에서는 8단계(<표 19> 참조)를 새롭게 나누어 수행할 것을 제안한다. 8단계를 자세히 살펴보면 사업발굴과 사업요청서 접수; 사업의 사전심사 및 현지심사; 사업확정; 사업시행자 선정 및 사업집행; 사업평가 및 후속조치로 대별될 수 있다. 사업절차를

이렇게 나누는 이유는 앞장에서 살펴본 성과중심관리의 핵심은 사업의 제반절차에서 필요한 결정을 객관적이고 투명하고 시의적절하게 내리는 것이므로, 이를 위해 업무기준의 상호 독립성과 배타성을 고려하여 업무절차를 단계별로 나누는 것이다. 따라서 1단계를 사업발굴과 사업요청서 접수로 제안한다. 이는 현 사업절차의 1단계와 2단계를 결합한 것이다. 2단계와 3단계는 각각 사업의 사전심사 및 현지심사인데, 이는 사업타당성 판단을 위한 사업심사와 관련된 것이며, 현지심사 이전에 사전심사 단계에서 가능한 검토를 하도록 하여 의사결정을 하고, 필요한 경우 현지심사 또는 재심사를 하도록 하였다. 그 주된 이유는 현재 개발협력 사업의 효과적인 성과중심관리를 위해 가장 필요한 것이 우리나라와 수원국의 중장기 상위목표(Goal)와 일치된 성공가능성이 높은 개발협력 사업을 발굴하고, 수원국의 현 상황에 대한 정확하고 객관적인 정보(기준치)를 최소의 비용으로 수집하는 것이다. 이러한 업무를 보다 효과적으로 추진하려면 수원국의 현지 방문조사 전에 KOICA에서 객관적인 정보를 활용하여 사전심사를 충분히 하여야 하며, 현지조사는 사전조사에서 파악할 수 없거나 추가로 검증이 필요한 정보를 수집하고 심사하는 업무 등에 최소한으로 이루어져야 한다. 따라서 본 연구에서는 사업의 타당성에 대한 심사를 상기와 같이 두 단계로 나누어 추진할 것을 제안한다.

<그림 18> 효과적인 성과중심관리 방안과 KOICA의 업무절차



네 번째 단계는 사업확정이며, 이는 현재 4단계인 “예비선정, 내용확정 및 정부 간 협의”와 유사한 사항이다. 사업수행을 위한 사업시행자 선정 및 사업집행을 현재와 달리 두 단계로 구분하여 추진할 것을 제안한다. 그 이유는 사업시행자의 선정과 사업집행은 서로 다른 기준과 방식으로 성과관리를 판단하여야하기 때문이다. 마지막으로 사업의 평가도 사업평가 및 후속조치의 두 단계로 나누어 수행할 것을 제안한다. 그 이유는 사업종료와 비슷한 시기에 진행되는 사업의 평가 시에는 주로 산출물(Output)에 대한 평가가 이루어진다. 하지만 개발협력 사업의 성과물(Outcome)과 효과성(Impact)은 사업종료 후 상당 기간이 지난 후에 그 결과가 나타나는 경우가 많다. 그리고 이러한 결과를 위해서 사업종료 후에도 지속적이고 일관성 있는 후속조치가 필수적이기 때문이다.

물론 이와 같이 업무절차가 정의되고 그에 따라 사업을 수행하더라도 이 과정에서 조직과 업무담당자 및 이해관계자들의 성과중심관리에 대한 이해와 행·재정 지원이 뒷받침되어야 할 것이다. WFP에 따르면 사업의 성과중심관리를 위한 Strategic Results Framework (SRF)를 구축하는 동시에 Management Results Framework (MRF)을 통해 전 업무절차에 있어서 성과중심관리가 적용되기 위한 지원을 체계적으로 할 수 있도록 하였다. MRF는 인적자원, 파트너십, 업무절차와 시스템, 프로그램, 책무성과 재정으로 구성이 되고, 업무진행 절차 전 과정에서 원활한 성과중심관리를 위해 필요한 지원 사항들이 적절히 적시에 투입되고 활용될 수 있도록 하는데, 인적자원과 파트너십의 경우 자원 투입 시에, 업무절차와 시스템은 업무 수행 과정에서 산출물을 도출하기 위한 효과적인 도구로써 활용되며, 성과물 도출에 있어서 역량개발, 관계자간 커뮤니션 활성화를 촉진시키기 위한 프로그램들을 운용하여 성과중심관리에 대한 이해를 제고하고 있다. 따라서 사업 계획에서부터 종료 후 후속조치에 이르는 과정에 따르는 업무기준과 MRF와 같이 KOICA에서의 성과중심관리를 위해 필요한 사업지원부분에 대해서는 별도로 다루도록 한다.

상기한 KOICA의 8단계 업무절차와 본고에서 제안한 사업 계획, 시행 및 종료 시 적용되어야 할 성과중심관리 방안을 KOICA의 업무 절차에 따라 단계별로 업무기준을 제시하고자 한다. 업무기준이라 함은 사업실무자와 심사자 각각의 입장에서 성과중심관리 방

안에 따른 사업 전 과정을 수행하기 위한 가이드라인을 이에 따라 사업을 수행하고 수행한 결과에 대한 심사를 하도록 함으로써 사업 전 과정에 걸쳐 성과중심관리 방안이 적용될 수 있도록 하는 것이다.

(1) 사업발굴과 사업요청서 접수

KOICA의 사업시행절차에서는 수원국 정부와 사업발굴협의 및 수원국/총괄기관 공식사업 요청서를 접수하는 단계로, 다음과 같은 기준에 따라 사업 발굴과 제안서를 제출하는 것으로 정의하고자 한다.

사업 추진을 위한 첫 번째 단계로 성과중심관리 방안의 기준이 될 수 있는 ‘적절성(Relevance),’ ‘일치성(Alignment),’ ‘주인의식(Ownership)’을 중심으로 다자·양자 공여국, 우리나라/KOICA, 수원국의 개발협력사업 상위목표(Goals) 및 세부목표(Objectives)에 따라 사업을 발굴하고 제안할 수 있도록 한다. 업무기준을 통해 상위목표와 세부목표에 따른 특정/해당사업의 목표, 세부목표, 지표, 전략을 명시하면서 이의 선정 및 평가를 뒷받침할 수 있는 항상 활용가능한 객관적이고 투명한 정보를 활용하여 의사결정을 한다. 이때 적용할 수 있는 기준별 가이드라인은 다음과 같다.

적절성(Relevance)

- 양자·다자 공여국, 우리나라/KOICA, 수원국 개발협력사업 상위목표와 제안된 사업의 목표, 세부목표, 지표와의 연관성 여부
- 사업이 수원국의 대상 분야 및 개발협력 과제를 수행하는데 효과적인 전략인가(접근방법, 대상, 지역 등이 적절히 선택됐는가, 타 공여기관과 협력할 때 기대되는 상승효과의 존재 여부 등)
- 목표 집단의 선정 및 규모의 적절성 여부
- 우리나라에 관련분야 기술 및 노하우의 축적 여부
- 유사 사업의 수행 경험이 있다면, 고려할 리스크의 존재 여부

일치성(Alignment)

- 수원국의 우선순위에 부합되는 원조인지 여부 : 해당분야/사업에 대한 수원국의 예산편성(ODA와 수원국 국가 예산의 비율 등)
- 수원국의 상위 및 전략목표와 유사한지 여부, 다를 경우 연계시킬 수 있는 방안에 대한 고려 여부
- 원조의 상호조정을 통한 역량 강화(수원국의 국가개발전략에 부합하고, 상호조정된 프로그램을 통해 제공되는 공여국의 역량개발 지원 비율)
- 원조의 비구속화

주인의식(Ownership)

- 수원국이 실행 및 달성가능 한 수행전략 마련 여부
- 사업 수행의 위험요소에 대해 수원국과 의견 공유 여부

상기의 요건 중 적절성과 주인의식은 반드시 충족해야 하는 조건이다. 따라서 적절성과 주인의식이 충족되거나 일치성이 부족한 경우 보완하여 다시 제안을 할 수 있도록 한다.

일반적으로 KOICA에서는 사업 요구와 필요성을 파악하기 위해서 문제나무(Problem Tree) 등을 통해 분석된 내용을 PDM의 형태로 제시하게 되는데, 이를 위한 전제조건으로 해당분야에 대한 국가 또는 기관(예: KOICA)의 개발협력을 위한 상위목표(Goal), 세부목표(Target) 및 지표(Indicator)가 분명해야 가능한 것이다. 일반적으로 사업의 단기적인 산출물은 예측과 측정이 비교적 용이하지만 중장기적인 성과물과 영향력에 대해서는 측정이 어렵다. 따라서, 사업 계획단계에서 사업의 목표에 비추어 산출물, 결과물, 영향력이 무엇이 될 것인지 기본 정의에 비추어 명시하도록 하고 이를 측정할 수 있는 방안으로서의 지표를 채택해야 할 것이다. 이러한 지표를 선정하는데 있어서 측정의 용이성, 자료 수집 확보의 가능성과 지속성 및 용이성, 정보를 통한 의사 결정의 용이성(ITC, 2011)을 고려할 수 있을 것이다.

사업 계획 단계이지만 성과를 사전에 예상을 하고 이를 어떻게 측정하고 평가할 것인지 고려되어야 하는바 사업 평가 기준, 일정, 방안, 평가 대상이 되는 성과의 정의등이

계획 단계에서도 제시되어야 한다. 이때 제시되어야 하는 항목들로는 평가 목적, 평가 담당자와 평가 범위, 평가 산출물, 일정, 소요 비용 등이 있으며, 사업 계획과 사업의 산출물, 결과물, 영향력에 대한 예측을 토대로 평가 계획도 함께 제안되도록 한다(KOICA, 2012c).

(2) 사업 사전심사

국제기구 및 해외 선진 공여기관에서 강조하는 것은 현지 타당성 조사 및 사업 확정 이전에 엄격한 사전심사를 통해 의도했던 결과를 달성하기 위한 사업 설계를 조정하면서 완성도를 높이고, 혹시라도 있을 수 있는 위험 요소 및 기타 외부 요인에 대해서도 충분히 검토하는 것이다. 이를 통해 사업을 성공적으로 수행하기 위한 사업계획서를 도출/확정하는 것이다. 따라서 사업의 사전심사 단계에서는 사업 수행 및 종료에 이르는 과정에서 고려할 수 있는 업무기준 요소 대부분을 적용하여 사업요청서를 검토 및 심사한다. 이때 적용할 수 있는 업무기준은 사업 종료 후 기대한 성과를 달성했는지 여부를 평가하는 기준과 연관성 있게 적용하도록 하여 사업의 시작과 종료까지 동일한 기준에서 일관성 있게 성과중심관리를 할 수 있도록 한다. 따라서 사전심사단계에서는 고려하여야 하는 평가기준은 앞서 사업 발굴 단계에서 고려했던 ‘적절성,’ ‘일치성,’ ‘주인의식,’에 추가하여 ‘효과성(Effectiveness),’ ‘효율성(Efficiency),’ ‘조화성(Harmonization),’ ‘영향력(Impact),’ ‘지속가능성(Sustainability)’을 들 수 있다. 특히, 성과관리를 위해 중요한 해당사업의 특정목표, 세부목표 및 지표가 상위목표와의 연관관계를 보는 적절성과 기대한 목표달성 여부의 심사를 위한 효과성, 목표의 달성 정도의 경제적 연관성을 측정하기 위한 효율성을 반드시 충족해야 하는 조건으로 한다. 현지조사 및 사업 확정을 위한 사전의사 결정을 하되, 필요한 기준에 미달하게 되면 보완 또는 사업 제안을 재검토 하는 것으로 한다.

적절성(Relevance)

- 단계1인 제안서접수 시 고려했던 항목에 대한 재검토
- 별도의 기초자료 조사 및 현지조사의 필요성 여부
- 결과를 입증할 수 있는 근거로서 객관적인 정보와 방법이 있는가
- 사업이 명확한 인과관계에 기초하여 명확하고 논리적으로 설계되었는지 여부? 다른 수준의 결과들이 불명확하게 연계가 되어 있어서 특정 목표를 달성하기 어렵게 되어 있지는 않은가? 문제 해결을 위한 현실적이고 연관성 있는 결과를 제시할 수 있는가
- 이전의 검토와 평가에 의한 교훈들이 체계적으로 사업 설계에 반영되어 있는가

일치성(Alignment)

- 단계1인 제안서접수 시 고려했던 항목에 대한 재검토

주인의식(Ownership)

- 단계1인 제안서접수 시 고려했던 항목에 대한 재검토
- 결과를 제시할 때 달성될 산출물에 대해 수원국의 이해정도는 어떤가
- 성과중심관리와 그에 따른 모니터링을 위한 역량 개발을 위한 지원이 필요한지 여부
- 수원국과의 평가에 대한 협의 시 사업의 성과관리도 포함하고 있는지 여부

효과성(Effectiveness)

- 사업목표 및 세부목표가 명확히 제안되었고 SMART 특징을 가지고 있는지 여부(측정지표와 수단이 적절한지 여부)
- 사업목표 및 세부목표를 달성할 수 있는지 여부
- 사업목표 및 세부목표를 달성하기 위한 외부조건의 존재여부

효율성(Efficiency)

- 사업의 목표, 세부목표 및 산출물의 달성 정도가 비용/투입에 적절한지 여부(다른 공여기관 및 수원국 정부의 유사 프로젝트와 비교)
 - * 좀 더 낮은 비용으로 달성할 수 있는 대체수단의 존재여부
 - * 같은 비용으로 좀 더 높은 성과를 달성할 가능성 여부
- 사업실시 과정 중 효율성에 영향을 미칠 수 있는 요인이 있는지 여부
 - * 투입시기, 규모 및 질이 적절한지 여부
 - * 사업시행에서 성과에 이르기까지 영향을 미칠 외부조건의 존재여부
 - * 전제조건의 영향은 어떠한가

조화성(Harmonization)

- 타 공여국의 참여 분야
- 타 공여국과의 협업 가능성 또는 가능 분야

영향력(Impact)

- 상위목표가 있으며 이것이 수원국의 개발계획과 연관성이 있는가
- 상위목표를 달성할 수 있는가
- 상위목표는 사업의 세부목표 달성의 결과로 이루어질 것인가
- 상위목표 달성에 영향을 끼칠 외부조건이 있는가
- 예기치 못한 긍정/부정적 영향 및 파급효과도 고려되었는가
 - * 정책에 영향을 미치는가
 - * 대상사회, 프로젝트 실시기관 내부, 수익자 등에 경제적 영향을 미치는가
 - * 조직과 관련 규제·법제도 정비에 영향을 미치는가
 - * 기술 변혁에 영향을 미치는가
 - * 남녀평등, 인권, 빈부, 평화와 분쟁 등에 영향을 미치는가
 - * 환경 보호에 영향을 미치는가 등
- 성별, 민족, 사회적 계층의 차이 등에 따라서 다른 긍정/부정적 영향이 있는가
- 위목표 달성을 돕거나 방해하는 요인이 있는가
- 긍정/부정적 영향을 미칠 수 있는 예기치 못한 요인이 있는가

지속가능성(Sustainability)

- 세부 및 상위목표 등 사업이 의도하는 효과가 원조 종료 후에도 지속되었는가
- 지속성 여부에 영향을 미칠 수 있는 요인은 무엇인가
 - * 정책적 지원을 지속할 것인가
 - * 활동을 원활하게 하는 충분한 조직력이 있는가
 - * 인재 배치가 적절한가
 - * 재정적으로 독립적이거나 지속적으로 지원될 것인가
 - * 의사결정과정의 적절한가
 - * 관련 규제, 법 제도가 정비되어 있는가
 - * 필요한 기술이 유지·보급될 것인가
 - * 기자재는 적절하게 유지·관리될 것인가
 - * 사회·문화적인 측면의 악영향이 활동을 계속하는데 지장을 초래하지는 않나
 - * 여성, 빈곤층, 사회적 약자에 대한 배려부족이 효과의 지속성을 방해하지 않나
 - * 환경에 미치는 악영향이 활동을 계속해 나가는 데 지장을 초래하지는 않나
 - * 수원국 정부와 관계기관의 주인의식이 분명한가/분명해질 것인가

이미 언급한 바와 같이 제안된 사업의 타당성여부를 가능하면 사전심사를 통해서 판단 하도록 한다. 하지만 사업의 수행 및 보다 효율적인 성과중심관리를 위해 추가 타당성 조사가 필요한 경우 현지조사를 시행하여 사업 계획서를 보완할 수 있도록 한다. 이를 위해 사업의 목표, 세부목표 및 지표를 사전심사 단계에서 확정하고, 사업의 수행을 위한 세부적인 전략도 고안하여 사업 계획을 완성하는 것을 목표로 한다. 무엇보다 이렇게 제시된 내용들을 통해 사업을 수행하고 그 결과가 도출될 수 있도록 관리 관찰할 수 있도록 모니터링 및 사후 평가를 위한 측정 기준으로 평가에 대한 방식, 기준, 절차, 참여자에 대해서 결정을 하도록 한다.

각 단계의 가이드라인에 맞게, 가부결정, 달성정도에 따른 등급, 점수, 백분율 등을 부여하도록 하고, 이에 대해서도 적절성, 효과성, 효율성에 대해서는 필수 조건으로 채택하여 사업 확정 여부를 결정하되, 요건 충족 정도가 일정 수준이상이 되면 재심사를 받을 수 있도록 한다.

사전심사는 사업의 진행 여부를 결정하는 것에 대한 목적도 있지만 앞서 언급한 바와 같이 심사과정에서 목표한 성과 달성을 위해 사업 설계를 충실히 하고, 지표를 명확히 제시하며, 사업 수행과 결과에 이르는 동안에 지속적으로 목표했던 사항이 반영될 수 있도록 모니터링과 평가 방안을 도출하는 것이 중요하다.

(3) 현지심사

사전 심사의 연장선상에서 현지 조사가 필요한 사항들에 대해서 앞서 사전 심사의 업무기준을 토대로 현지 조사를 실시하도록 한다. 특히, 현지에서 특별히 확인이 가능한 이해관계자, 사업대상지역, 사업에 영향을 미치는 해당 수원국의 정치, 경제, 사회, 문화, 환경 등의 요소에 대해서 고려해야 하고, 또한 타 공여기관에서 기존에 실시했거나 실시하고 있는 또는 앞으로 예정된 사업의 정보도 파악하는 것이 사업간 중복을 막고, 우리나라의 우수한 자원과 경험을 활용한 사업을 실시할 수 있을 것이다.

(4) 사업 확정

사업 계획의 마지막 부분으로 사업 확정 단계에서는 지금까지 제안된 내용과 심사 결과 그리고 심사 결과로 인해 수정 보완된 사항들을 종합 정리하여 사업을 확정 짓는 단계로 적절성과 효과성을 최종 심사하도록 한다. 기준은 앞선 사전심사 기준과 동일하게 적용하도록 한다.

(5) 사업시행자 선정

확정된 사업 계획에 따라 이를 수행할 수 있는 사업시행자 선정과 관련해서는 KOICA 내부 입찰 규정과 사업 특징에 따라 선정 절차가 이루어지게 된다. 그러나 이에 대해서도 성과중심관리를 위한 일환으로 사업자의 기존 경험이나 역량이 해당 사업과 어느 정도로 연관성이 있는지 그리고 유사 사업 또는 KOICA에서 발주한 개발협력 사업에서의 사업 결과 평가를 검토함으로써 적합한 시행자를 선정할 수 있도록 한다. 이를 위해서 적용되어야 하는 요소는 효과성, 효율성을 중심으로 한다. 이때 효과성이라 함은 기존 KOICA 발주 사업 또는 유관 기관의 개발협력사업 이력과 관련하여 목표 달성 여부를 효율성은 목표 달성 시 소요된 예산, 기간, 자원의 투입 정도를 통해 적합한 사업자를 선정하도록 사업의 특성에 따라 설정된 기준을 마련해야 한다.

(6) 사업 집행

계획된 내용에 따라 사업이 순조롭게 진행되는지 또는 사업 진행에서의 문제나 외부 요인들로 인해 사업 내용이 변경될 수 있는지를 주기적으로 모니터링 하는 것이 사업 집행에서 중요하다. 요소가 된다.

효과성

- 실제 산출물을 기준으로 사업이 사업 범위, 품질 기준, 적시성을 위한 목표나 또는 기준에 도달하였는가
- 성과물에 기반한 보고를 독려하도록 하고, 연관되는 중요 지표에 관한 데이터를 정기적으로 제공하도록 함

효율성

- 목표한 기한, 예산, 자원 투입 대비 달성 정도의 비율을 고려하여 사업 진행 또는 수정 보완에 대한 의견을 주도록 함
- 경우에 따라서, 유사 사업 또는 타 공여기관의 사업과 비교하여 효율성 정도를 비교 검토 하도록 함

(7) 사업 평가 및 후속

사업 종료가 됨에 따라 이에 대한 단기 평가를 통해 산출물이 계획한 내용에 따라 달성되었는지 그리고 어느 정도로 달성되었는지를 살펴보고, 중장기적인 평가와 추적이 필요한 경우, 사전에 제시된 일정에 따라 장기 평가를 실시하도록 한다. 평가 결과에 대해서는 그에 따른 추가 후속 조치가 필요한 경우 이에 대한 유관 부서 및 조직 차원에서의 결정 사항을 게시하고 그에 따른 역할 분담과 조치 사항 처리에 대한 집행 계획을 수립하고 실제 계획따라 처리된 내용 또한 지속적으로 확인할 수 있도록 한다.

무엇보다 사업 평가 결과는 해당 사업에만 국한되는 것이 아니라 유사 사업에 반영하여 신규 사업 발굴 및 계획 단계에서 참고할 수 있도록 주요 정보를 손쉽게 검토할 수 있도록 해야 한다. 그리고 조직차원에서의 사업 수행의 품질 개선과 학습을 위한 방편으로도 활용할 수 있도록 하고, 평가 정보를 통해 사업 전 과정에 대한 정보도 함께 이해할 수 있도록 데이터베이스를 구축함으로써 기관 차원에서의 성과관리도 가능하도록 고려할 필요가 있다.

2. 업무관리모듈

위에서 살펴본 효과적인 성과중심관리를 위한 업무기준을 실제 업무에 적용하고, 그에 따라 사업 계획, 수행 및 사후처리에 이르는 전 과정에서 필요한 정보와 도출된 결과를 축적하여 사업 진행 경과를 추적하고 성과를 측정하기 위해서는 업무기준과 정보들을 전산화하여 손쉽게 활용하고 관리할 필요가 있다. 이에 앞서 제시한 업무관리기준을 토대로 업무관리모듈을 제안하고자 한다.

KOICA는 성과관리틀인 PDM을 통해 사업 계획, 심사, 수행, 모니터링과 평가를 위한 문제 분석과 그에 따른 사업 방안을 제시하는 가이드라인을 이미 수립하고 있다. 하지만 실상 현장 업무 시 앞서 조사한 바에 따라 PDM 사용이 저조하고 사업과 관련된 내용이 질적인 내용의 보고서 형태로 생산·관리되고 있어서 기 수립된 성과중심관리 방안과 현장 업무 관리와 괴리되어 있고 이를 연결할 수 있는 도구(Tool)가 부재한 실정이다.

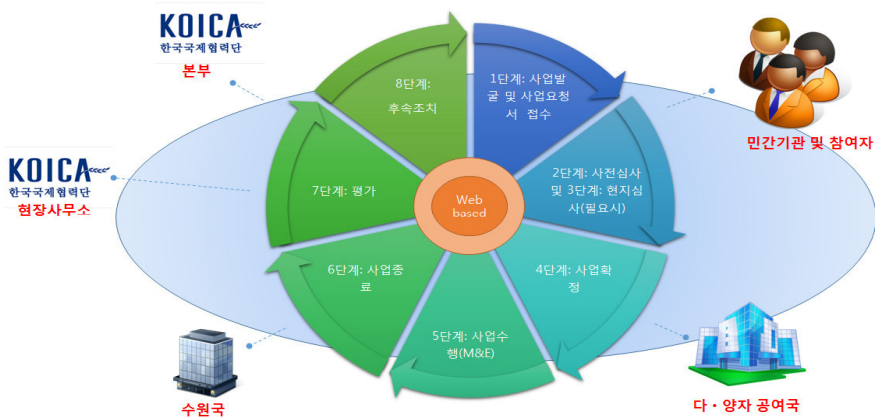
따라서, 본고에서 효과적인 성과중심관리를 위해 도출한 업무관리기준을 중심으로 KOICA의 사업 계획, 수행, 종료 및 사후관리에 이르는 전 과정에 걸쳐 현장에서 활용할 수 있는 성과중심관리 도구로서의 업무모듈을 다음과 같이 구성하였다.

(1) 기본 컨셉 및 모듈구성

상호책임성의 원칙을 고려할 때 개발협력 사업을 수행하는데 있어서 공여국과 수원국이 사업의 내용을 공유하고 공동으로 평가하여 대내외적으로 관련 정보를 투명하고 표준화된 형태로 제공하는 것이 필요하다. 이에 웹기반 시스템으로 온라인 커뮤니티와 같이 다양한 이해관계자들이 작업을 하고 내용 확인을 할 수 있는 컨셉을 고려할 수 있을 것이다. 선진 공여국의 경우, 사업의 성과를 추적하고 관리하기 위한 데이터베이스 시스템을 구축하고 이를 업무에 적용하고 있는데, 크게는 사업을 위한 정보수집 시스템을 구축하여 이를 토대로 성과중심관리 방안을 적용하도록 하는 것과 업무관리를 위해 설계된 시스템이 있는 것으로 구분할 수 있다. WFP와의 면담을 통해 사업계획 수립 전, 사업 수

행 기간 중 모니터링 시 정해진 일정에 따라 정보를 어느 지역이나 부서에서나 동일한 포맷에 따라 입력하여 본부에서 일괄 취합할 수 있도록 시스템 구조를 설계하는 것으로 확인하였다. DFID는 분기별 보고를 하는 기관 업무 실적, 연간보고서를 비롯한 일정 기간에 따라 모니터링하며 추적한 정보를 재무정보와 함께 축적하도록 하고, 기존에 재무, 업무 관리 시스템이 분산되어 있던 것을 통합하여 단일화된 시스템으로 개편하고 있다(DFID, 2013b). 단일화된 시스템으로서 그리고 참여하는 이해관계자를 고려하여 개발협력 사업을 수행하는데 있어서 KOICA 본부, 현장 사무소, 수원국, 경우에 따라서 협력 관계에 있는 타 공여기관, 국제기구, 민간단체들이 참여할 수 있고, 사업 수행 지역이 중점협력대상국 26개국을 대상으로 여러 대륙에 걸쳐 있기 때문에 장소와 시간에 무관하게 시스템에 접근할 수 있도록 하는 것이 중요하다.

<그림 19> 성과중심관리를 위한 웹기반 온라인 커뮤니티 컨셉



전산화된 업무모듈을 구축하여 활용하는데 있어서 중요한 것은 사업 발굴부터 사후조치에 이르는 전 과정에서 진행 경과를 지속적으로 확인하고, 각 과정에서 도출된 정보나 또는 의사결정을 위해 활용한 정보가 무엇이었는지를 추적하고 축적할 수 있도록 설계하는 것이다. 이를 업무 목적에 따라 1) 사업과 관련한 모듈과 2) 사업에 대한 심사, 사업자선정, 모니터링 및 평가, 사후조치를 위한 모듈로 구분한다. 이렇게 구분된 모듈은 업무 절차에 따라 선택적으로 활용하되 입력된 내용을 통해 출력되는 정보는 통일된 포맷에

서 입력 정보와 출력 정보를 업무 절차에 따라 확인 할 수 있도록 구성하는 것을 제안한다. 그리고 사업간 비교분석, 타 기관 사업과의 비교 분석을 위해 3) 정보 검색 기능을 별도로 제공하여 사업간 내용 비교 분석 및 축적된 정보를 특정 항목에 따라 확인할 수 있도록 하는 것도 필요하다. 업무 목적에 따른 모듈은 다음과 같이 구분하여 살펴볼 수 있다.

가. 사업 모듈

사업 수행의 입장에서 필요한 정보를 입력하고 처리할 수 있도록 하는 것이 단일 사업 모듈이다. 이 모듈을 통해서 결과적으로 사업개요서가 생성되도록 하되, 계획 시 제안된 내용을 기준으로 심사, 사업자 선정, 사업 수행, 종료 등의 과정을 거치면서 입력 또는 출력되는 정보를 확인할 수 있도록 한다. 이는 정보 축적의 의미뿐만 아니라 전 과정의 진행 경과를 한눈에 살펴보고 과정 전반에 성과중심관리 방안이 지속적으로 적용되게 하기 위해서이다.

사업개요서는 크게 사업의 기본정보, 상위목표 및 전략목표, 사업 수행 정보, 모니터링 및 평가 결과 정보를 입력하고 확인할 수 있도록 Main-Module을 구성하고, 각 Main-Module별 세부정보는 Sub-Module로 구성하여야 한다. 단, 사업의 심사 및 평가 결과 정보는 해당 모듈에서 정보를 가져와서(Retrieving), 내용을 확인하는 것으로 하고, 모니터링 정보, 산출물, 성과물, 영향력은 경과보고를 할 수 있도록 한다.

단일 사업의 Main-Module과 Sub-Module의 구성을 살펴보면 다음과 같다.

상위목표 및 전략목표

- 상위목표 : MDGs, Post-MDGs
- 수원국 상위목표
- 국가 상위목표(또는 KOICA 상위목표)

사업기본 정보

- 사업명
- 섹터
- 사업국가 및 지역
- 수혜대상
- 사업자(사업자명, 조직, 재무, 기술지식능력, 입찰제안)

사업수행정보

- 사업목표
- 세부목표
- 지표(산출물, 성과물, 영향력과 병기)
- 기준치와 목표치(산출물, 성과물, 영향지표와 병기)
- 사업수행전략 : 총괄전략 및 기관별 세부전략
- 기간 및 투입자원(KOICA 본부와 현장/수원국/기타 이해관계자별)
- 업무분장(KOICA 본부와 현장/수원국/기타 이해관계자별)

심사, 모니터링, 평가 결과 정보

- 사전심사 결과(등급/점수/내용)
- 모니터링 보고 및 결과(기간별 산출물 달성 정도 및 예산 소요 경과)
- 평가 결과(평가 등급/점수/내용 및 사후 처리 결과)

상기의 모듈을 중심으로 정보를 입력하고 결과가 생성되도록 하되, 이때 정보 입력 필드는 사업 단계별 입력 또는 생성되는 정보 확인이 가능하도록 동일 모듈에 단계별 필드를 제공하도록 한다. 이러한 과정을 통해 개별 사업에 대한 전체 정보가 포함된 사업개요서가 생성될 수 있을 것이다.

나. 사업 심사, 사업자 선정, 모니터링 및 평가, 사후조치 모듈

이 모듈은 앞서 살펴본 업무관리기준에 의거한 의사결정 기준과 그에 따른 결과 정보를 입력하도록 구성한다. 이 경우, 기존에 축적되거나 또는 외부 정보를 가져와서 의사결정 근거를 제시하는 것도 감안하여 설계해야 할 것이다. 심사(사전/현지), 사업자 선정, 모니터링 및 평가, 후속조치를 Main-Module로 하여 하위의 세부 내용을 Sub-Module로

구성한다.

심사, 모니터링 및 평가, 후속조치의 Main-Module과 Sub-Module의 구성을 살펴보면 다음과 같다.

사전심사

- 심사자
- 심사 기준
- 심사 결과(심사 확정 또는 불가, 재심사 판정 포함)
- 보완 권고(Option)(현지심사용, 재심사용)
- 재심사

현지심사

- 심사자
- 심사 항목(사전심사 보완 권고에 따름)
- 현지조사항목(사전심사 보완 권고에 따름)
- 심사 계획(일정, 예산, 기간)
- 보완 권고
- 현지조사결과
- 심사 결과(심사 확정 또는 불가 판정 포함)
- 보완 권고

사업자 선정

- 사업자명
- 조직(경영진, 총인원, 전문인력 정보)
- 재무(자기자본비율, 유동비율)
- 기술지식능력(입찰 수주 실적)
- 입찰제안(기술/가격제안 개요)
- 선정결과

모니터링 및 사업평가

- 모니터링 판정 결과
- 평가(평가자, 평가계획, 결과 및 최종산출물 측정)

후속조치

- 사후조치(방안과 결과)
- 성과물 및 영향력 측정

다. 정보 검색

위에서 제안한 업무관리모듈을 활용함에 있어서 각 사업 단계마다 의사결정을 위해 필요한 정보를 이미 구축되어 있는 데이터베이스(Input Database)로부터 추출하거나 또는 사업 단계를 통해 도출된 정보를 데이터베이스(Output Database)에 축적하게 된다. 필요한 정보를 데이터베이스로부터 가져오는 것은 단순히 해당 정보를 선택하여 확인하는 것뿐만 아니라 정보 간 비교를 통한 의사결정을 돕도록 하는 것이 필요하고, 마찬가지로 생성된 정보를 활용할 수 있도록 필요한 정보를 수요가 많은 항목별로 추출할 수 있도록 하여 후속조치나 학습등과 같이 성과중심관리 방안을 적극 활용하는 방안이 필요하다. 이를 위해서 사용자의 요구에 맞게 정보를 확인하고, 가공할 수 있도록 하는 검색 기능에 대해서도 고려할 필요가 있다.

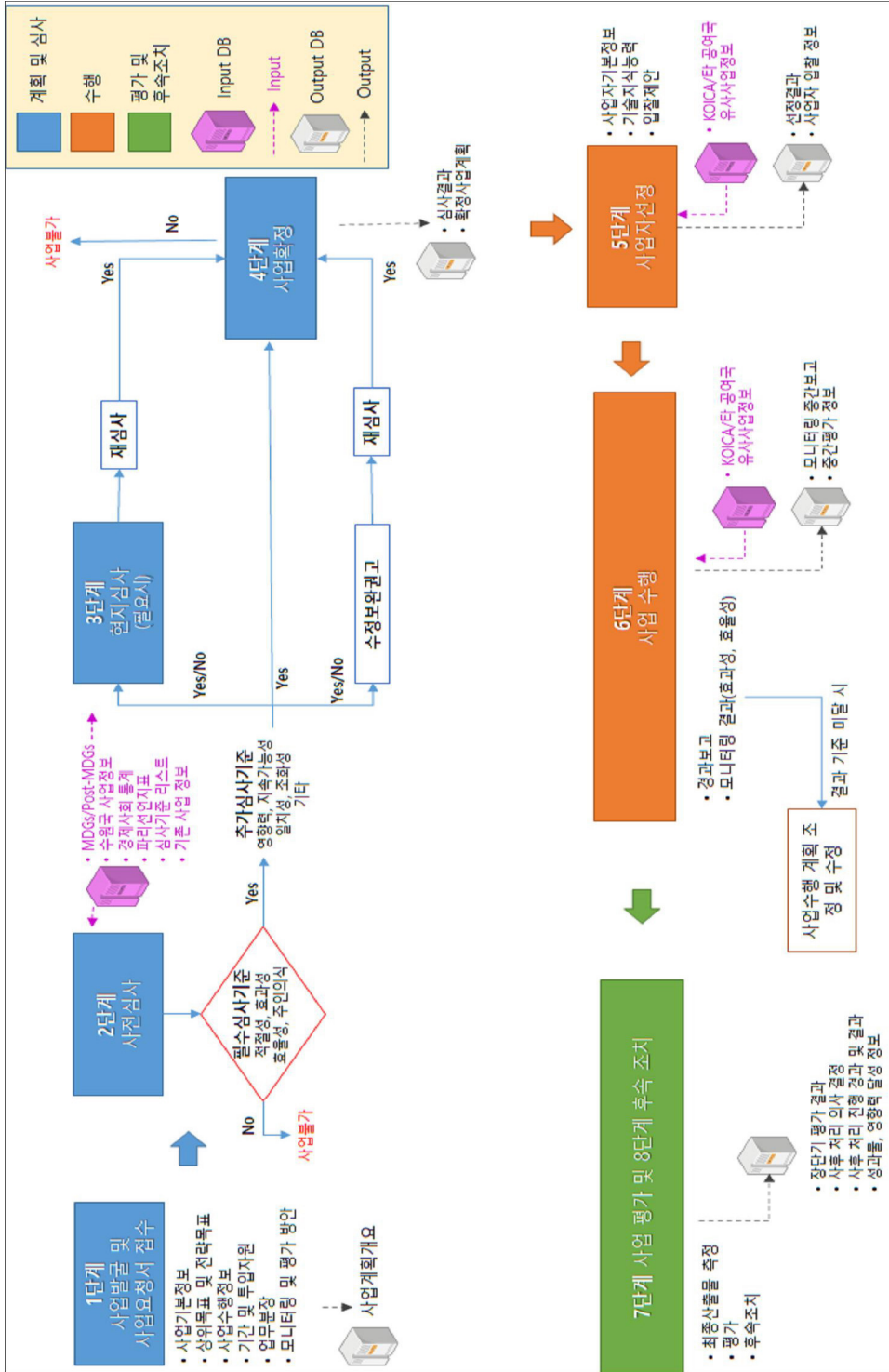
(2) 사업 단계별 업무 모듈 활용

성과중심관리 방안을 적용하는데 있어서 필요한 용도별 모듈을 업무 절차에 따라 어떻게 활용하는지 살펴보고자 한다. 본고에서는 8단계의 업무 절차와 각 단계별 업무관리기준을 제시하였다. 그에 따라 업무 모듈을 활용하는 절차를 살펴보면, 1단계는 사업 제안서를 위한 계획 정보를 입력하고, 2단계는 입력된 정보에 대해 사전 심사 기준에 따른 결과 정보를 입력하고, 필수 심사 요소를 충족시키지 못하면 사업불가 판정을 하도록 하고, 필수 심사 요소를 충족하면서 추가 심사 요소에 따른 결과에 따라 사업 확정 또는 재심사 과정을 거쳐 확정 여부를 결정하도록 한다. 추가 기준치 조사가 필요하고, 이를 위해 3단계로 현지 심사를 실시하는 경우, 조사된 내용과 심사 결과를 입력하고 이때의 재심사 결과를 통해 4단계로 사업 확정을 하게 된다. 사업 확정 시 계획단계에서 제시한 목표, 세부목표, 지표, 산출물, 성과물, 영향력, 사업 수행전략 등의 내용이 수정 또는 조정될 수 있다. 5단계에서는 사업자 선정을 하는 단계로 입찰결과와 근거를 입력하도록 하

고 6단계에 이르러 사업 수행이 되면 계획 시 제안된 측정방식에 따라 효과성과 효율성의 관점에서 모니터링을 실시하여 사업 수행 경과를 살펴보고, 7단계에서 사업 종료에 따라 최종산출물을 DAC 5대 기준에 따라 측정 및 평가를 한다. 8단계는 후속 조치에 관한 것으로 중장기 성과물과 영향력을 제안된 시기에 측정하고 사후 관리를 위한 방안과 조치에 대한 추적을 위한 정보 입력을 할 수 있도록 한다. 이 전 과정은 앞서 언급한 바와 같이 사용 용도에 따라 사업 모듈과 사업심사, 사업자선정, 모니터링 및 평가, 사후조치 모듈로 구분하여 활용할 수 있다.

상기한 용도 및 업무 절차에 따른 Main Module 구성에 대해 <그림 20>으로 정리하였다. 그리고 이제부터는 본고에서 제시한 8단계의 업무 절차와 각 단계별 업무관리기준에 따라 필요한 모듈과 모듈의 활용 방안을 보다 자세히 설명하고자 한다.

〈그림 20〉 용도 및 업무 절차에 따른 Main Module 구성



가. 사업 발굴과 사업요청서 접수

〈그림 21〉에 정리하였듯이, 이 단계에서는 상위목표와 전략목표에 부합하는 사업 발굴 및 제안이 이루어지는데, 이때 중요한 것은 상위목표와 전략목표를 달성하기 위한 사업 수행 전략과 이에 따른 결과를 추적하고 평가하기 위한 기준을 제시하는 것이다. 이를 통해 사업 전 과정이 계획에 따라 진행되거나 또는 상황에 따라 계획이 수정 또는 조정되도록 하여 기대한 성과를 달성할 수 있도록 한다. 즉, 사업 계획을 수립하여 제안서를 제출하는 것으로 입력한 정보를 토대로 한눈에 사업 계획을 알아볼 수 있도록 출력 정보는 사업개요서의 형태로 나타나도록 한다.

〈그림 21〉 1단계 사업 발굴 및 사업요청서 접수

사업발굴 및 사업요청서 접수									
①	사업기본정보	사업명	섹터	사업국가 및 지역	수혜대상				
②	상위목표	MDGs, Post MDGs, 수원국 목표, 우리나라(or KOICA) 목표							
	전략목표(Target)								
③	사업수행정보	목표	세부목표	산출물	지표	기준치정보	목표치정보		
				결과물	지표	기준치정보	목표치정보		
				영향력	지표	기준치정보	목표치정보		
사업 총괄 전략 기간별 세부 전략 기간별 세부 전략 기간별 세부 전략									
④	기간 및 투입자원 (현금, 현물) (KOICA, 수원국, 기타)	사업 수행 기간 및 투입 자원							
		기간: 자원:	기간: 자원:	기간: 자원:					
⑤	(관리)업무분장 (기관/기간별)	KOICA 본부	KOICA 본부	KOICA 본부					
		KOICA 현 당사주소	KOICA 현 당사주소	KOICA 현 당사주소					
		수원국	수원국	수원국					
모니터링 및 평가 방안		모니터링	모니터링	모니터링	평가 및 후속조치				

① 사업 기본정보

사업 발굴 및 사업요청서에 따라 수원국과 합의된 사업명과 섹터, 사업 대상 국가 및 지역, 수혜대상을 입력하도록 한다. 이때 섹터, 국가 및 지역, 수혜대상은 저장 정보로 선택하여 입력하도록 한다. 섹터는 KOICA의 5대 중점 사업과 범분야 사업 분야 항목으로 구성되고, DAC 수원국 리스트에 따라 국가 및 지역 정보를 리스트로 입력하고, 수혜대상은 ‘성별’, ‘연령’, ‘직업’과 같은 범주로 구분하여 예상 수혜 인원을 입력하도록 한다.

② 상위목표 및 전략목표

국제사회에서의 궁극적인 개발협력사업의 목표, 국내 목표, 수원국의 목표간 연관성 있고 조화가 될 수 있도록 사업을 수행하여 원조 효과성을 향상시키고자 하는바, 제안되는 사업과 관련 있는 목표, 세부목표, 지표를 입력하도록 한다. 국제사회의 정보는 UN MDGs 또는 Post MDGs의 목표, 세부목표, 지표 및 달성현황 수치 정보를 참고할 수 있다. UN MDGs Indicator 웹사이트를 통해 정보가 공개되어 있어 이를 리스트화 하여 정보를 선택할 수 있도록 한다. 우리나라의 경우, 선진화 계획에 따른 국가 또는 KOICA의 상위목표 및 전략목표를 리스트화 하여 정보를 선택하도록 하고, 수원국의 개발협력목표와 그와 관련한 전략목표를 마찬가지로 리스트화 하여 선택하여 사업 제안시 반영하도록 하는 것이다.

③ 사업수행 정보

해당 모듈은 크게 사업 목표와 직접 관련된 세부 모듈과 목표를 실행할 수 있는 전략 세부 모듈로 구분한다. 사업 목표는 그에 따른 세부목표, 지표를 산출물, 성과물, 영향력과 함께 해당 정보를 입력하도록 한다. 이때 기준치 정보와 목표치 정보를 함께 입력한다. 전략은 제시된 목표를 달성하기 위한 사업 수행 전략 방향과 그에 대한 구체적인 전략 정보로 구성되며 각각의 모듈을 선택하여 정보를 기간별로 입력하도록 한다. 이때의 기간은 이후에 입력하게 되는 투입 자원 정보와 모니터링 정보와 연결이 된다.

④ 기간 및 투입자원

전체 사업 기간과 중간 산출물을 달성하고 그에 대한 경과보고를 할 수 있는 중간 기간을 설정하여 각 기간별 투입자원(현물과 현금) 정보를 입력하도록 한다. 단, 이 경우 KOICA를 통한 투입자원 뿐만 아니라 수원국, 기타 이해관계자들을 통해서도 가능하므로 이에 대한 명시를 하도록 한다.

⑤ 업무분장

수원국의 참여를 독려하고 그에 필요한 역량 개발을 위해 KOICA의 역할 외에 수원국의 역할은 어떻게 되는지 명시하고 마찬가지로 최근 타 공여기관, 민간기업, 시민단체에서의 참여가 확대되고 있는바 역할 분담을 명확히 하고 그에 대한 책임소재를 명시하도록 한다.

⑥ 모니터링 및 평가방안

3번과 4번 항목에 따라 중간 산출물을 측정하고 경과 보고를 위한 모니터링 방안을 입력하고, 사업 종료 후 평가를 위한 측정 방식을 제시하도록 한다.

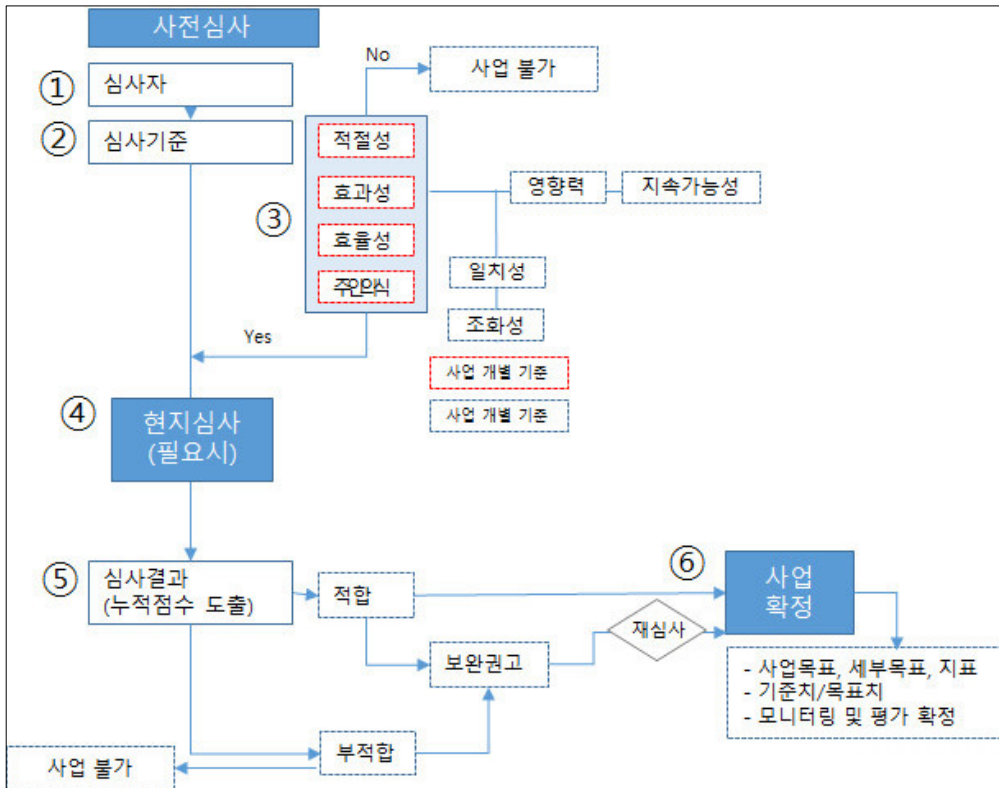
나. 심사(사전 및 현지)와 사업확정

〈그림 22〉에 이 단계를 종합하여 묘사하였다. 1단계를 통해 제출된 사업 계획 정보에 대해서 타당성을 검토하기 위한 사전심사를 2단계로 거치게 된다. 이때 사전심사에서 주목할 사항은 필수 사전심사 기준을 반드시 충족해야 나머지 사전심사 과정을 진행할 수 있다는 것이다. 사전심사 기준으로는 적절성, 효과성, 효율성, 주인의식이고 어느 하나의 요소라도 만족시키지 못하면 사업 불가 판정을 하도록 한다.

이러한 원칙에 따라서 사전심사는 필수 항목 심사를 거친 이후 참고 항목에 대한 심사를 하고 이러한 과정을 통해 확인된 결과를 점수화하여 결과를 특정하여 나타내도록 한다. 그에 따라 일정 수준이상이면 사업 확정을 하고, 일정 수준은 충족하지만 수정보완이 필요한 경우 이에 따른 권고 사항에 따라 재심사를 받도록 한다. 부적한 결과를 나타내는 경우라도 현지 조사 없이 보완이 가능한 경우 재심사를 받도록 하고, 또 다른 경우 사업

대상국에서 현지 조사가 더 필요하다면 심사 확정 전에 현지 심사를 실시하도록 하여 현지 심사를 통해 수집된 조사 내용과 심사 결과를 통해 재심사를 하여 사업 확정 여부를 결정한다.

<그림 22> 2단계 사전심사, 3단계 현지심사, 4단계 사업확정



① 심사자

해당 사업에 대한 심사의 책무성과 투명성을 보장하고, 심사 전용 모듈로 접근 권한을 제한할 필요가 있다는 점을 고려할 때 심사자 전용 모듈을 제공한다. 이 모듈은 심사자 승인을 위해 필요한 소속, 성명, 전문분야에 대한 정보를 입력하도록 한다.

② 심사기준 및 ③ 필수심사기준 및 일반심사기준 세부 모듈

심사 단계를 진행하는데 있어서 필수 조건으로 심사 대상 프로젝트가 반드시 갖추

어야 할 요소가 있는지 있다면 어느 정도인지를 확인하기 위한 심사기준과 이외에 필수 조건은 아니지만 사업 수행의 필요성과 타당성을 검토할 수 있는 기준이 되는 사항들에 따라 사전심사를 실시할 수 있도록 한다. 이를 위해 필수심사기준 세부모듈과 일반심사기준 세부모듈을 구성하고 각 기준별로 앞서 살펴본 업무 가이드라인 정보에 대해 개별사업의 특징을 고려한 가이드라인을 심사자가 부여하도록 한다. 이때 필수심사기준 세부모듈은 적절성, 효과성, 효율성, 주인의식의 메뉴로 이루어지고, 해당 가이드라인 정보는 참고자료로 제공되며 이를 토대로 심사자가 개발사업의 특징에 따른 세부 심사 기준 내용을 선정하거나 입력할 수 있도록 설계할 필요가 있다. 일반심사기준모듈은 영향력, 지속가능성, 일치성, 조화성으로 하고 이외에 프로젝트 성 사업의 특수성을 고려한 별도 심사기준도 생성할 수 있도록 한다. 일반심사 기준모듈도 앞선 필수심사 기준모듈처럼 업무관리기준 정보를 참조할 수 있도록 정보를 제공하되 사업의 특성을 고려한 세부 심사 기준 내용을 심사자가 선정하거나 입력할 수 있도록 한다.

<표 17>과 같이 심사 기준은 등급, 점수, 백분율로 나타낼 수 있는데 이를 아래의 테이블을 참조하여 등급화 하되 총점을 합산하여 예산 집행 우선순위를 결정하거나 시기를 결정하는데 활용할 수 있도록 하고, 이후 사업간 비교를 위한 핵심 정보로 활용하도록 한다.

<표 17> 심사 등급-점수-백분율 표

등급 (기준)	점수 (예: 품질 등의 측정 시)	백분율 (예: 달성을 등 측정 시)
상	9	81~100%
중	5	41~80%
하	1	1~40%

기존 KOICA의 평가 가이드라인에 따르면, 심사 결과 80점을 기준으로 통과여부를 결정하고, 80점미만이 되는 경우, 2차 심사를 거치도록 하고, 이때에도 80점미만이

되는 경우 대상 사업에 대한 불이익을 주는 것으로 되어 있다. 그러나 본고에서 제안하는 바는 현지심사 이후 또는 사업 종료 후 최종 보고에 앞서 사전 심사의 엄격하게 시행하도록 하고 통과가 된 경우에도 책정된 등급에 따라 사업이 수행 결과와 중장기 성과와 어떠한 연관성이 있는지를 살펴볼 수 있도록 하는 것이다. 즉, 심사 기준을 통과하더라도 보완하여 심사 시 보다 더 나은 성과를 달성하거나 또는 심사 기준을 우수한 등급으로 통과하여 기대하는 성과를 달성하더라도 중장기적으로 성과물과 영향력이 기대에 못 미친다고 한다면 심사 기준 또는 사업 진행의 문제점을 개선이 필요하므로 이때의 기준으로 충분히 활용할 수 있을 것이다.

④ 현지심사(필요시), ⑤ 심사결과, ⑥ 사업확정

심사 기준에 있어서 필수심사기준 모듈에 심사 후 정보를 입력하게 되면 적절성과 효과성은 가부(Yes or No)의 형태로 효율성은 백분율, 주인의식은 점수로 나타내도록 한다. 필수기준을 충족한 이후, 일반심사기준 모듈 각각의 항목에 대해서는 영향력과 지속가능성은 점수로, 일치성은 백분율, 조화성은 유무(Yes or No)로 나타내도록 한다. 심사 기준 충족 가부를 나타내는 내용외의 기준에 대해서는 상기의 표를 기준으로 하여 사업의 등급 그리고 점수로 환산한 총점을 도출할 수 있도록 한다.

심사 결과가 도출되면 의사결정을 통해 바로 사업확정 승인을 하거나 또는 수정보완이 필요하면 해당 사항을 심사자가 입력하고, 이를 제안자가 확인하여 보완 후 재심사를 받도록 한다. 만일 보완이 필요한 사업 중 현지심사가 필요하다면 어떠한 정보와 내용으로 현지심사가 실시되어야 하는지를 제시하고, 현지심사 실시자는 현지심사 계획정보를 입력하도록 한 이후 실시 이후 조사내용과 결과를 해당 세부 모듈에 입력할 수 있도록 한다. 이 현지심사를 시행한 이후 조사내용과 결과 정보를 입력하여 재심사를 거친 뒤에 사업확정 승인 또는 불가 판정을 하도록 한다.

다. 사업수행자 선정

사업내용 확정이 되면 이를 효과적이고 효율적으로 수행할 수 있는 역량있는 수행자를 선정하는 과정을 거치게 된다. 기존의 입찰시스템과 입찰가이드라인이 제시되어 있는 바에 따른 주요 제공정보를 입력할 수 있도록 구성한다.

① 사업자명, ② 조직, ③ 재무

사업수행자에 대한 기본 정보에 대한 하는 것으로 사업자명외에 조직은 경영진정보, 총 인원, 전문인력 등에 관한 정보를 기재하여 수행자 또는 수행기관의 역량을 확인할 수 있도록 한다.

④ 기술지식능력

해당 사업과 관련한 이력을 제시하여 사업수행자의 경험과 사업 수행의 역량을 확인하기 위한 정보를 입력할 수 있도록 한다. 이때의 이력이라함은 유사한 분야의 사업의 입찰에서부터 사업 수행 및 결과 정보를 일컫는다.

⑤ 입찰 제안

입찰 시 제안하는 기술 및 가격 제안서의 주요 내용을 입력하도록 하고, 입찰서를 첨부할 수 있도록 하여 상세 내용을 보완하여 볼 수 있도록 한다.

<그림 23> 5단계 사업수행자 선정

사업수행자 선정			
①	사업자명		
②	조직	경영진 정보	인원 전문인력정보
③	재무	자기자본비율	유동비율
④	기술지식능력	<u>입찰 수주 실적</u> 발주처 - 국내외 공공기관 - 국제기구 대상: 개도국 및 체제전환국 사업수행금액 및 기간 사업내용 및 결과	
⑤	입찰 제안	<u>기술제안</u> - 추진 체계 - 추진 방식 - 수행 계획 - 투입인력 구성 기준 및 활용 방안, 인적사항 <u>가격제안</u> - 입찰 가격	

라. 사업수행 중간보고 및 모니터링 결과

사업 계획 및 심사를 통해 확정된 사업 수행 방안에 따라 중간산출물 달성사항과 투입된 자원의 현황을 지정된 기간마다 보고하도록 하고 이에 대한 결과를 ‘효과성’과 ‘효율성’을 기준으로 판단하도록 하는데 이는 주어진 기한에 계획한 산출물을 도출했는지 여부와 그러한 과정 중에 예산을 비롯한 투입 자원을 정해진 범위 내에서 활용했는지 초과되는 부분은 없었는지를 판단하게 된다. 모니터링 결과에 따라 사업 내용이 수정 혹은 조정될 수 있도록 한다.

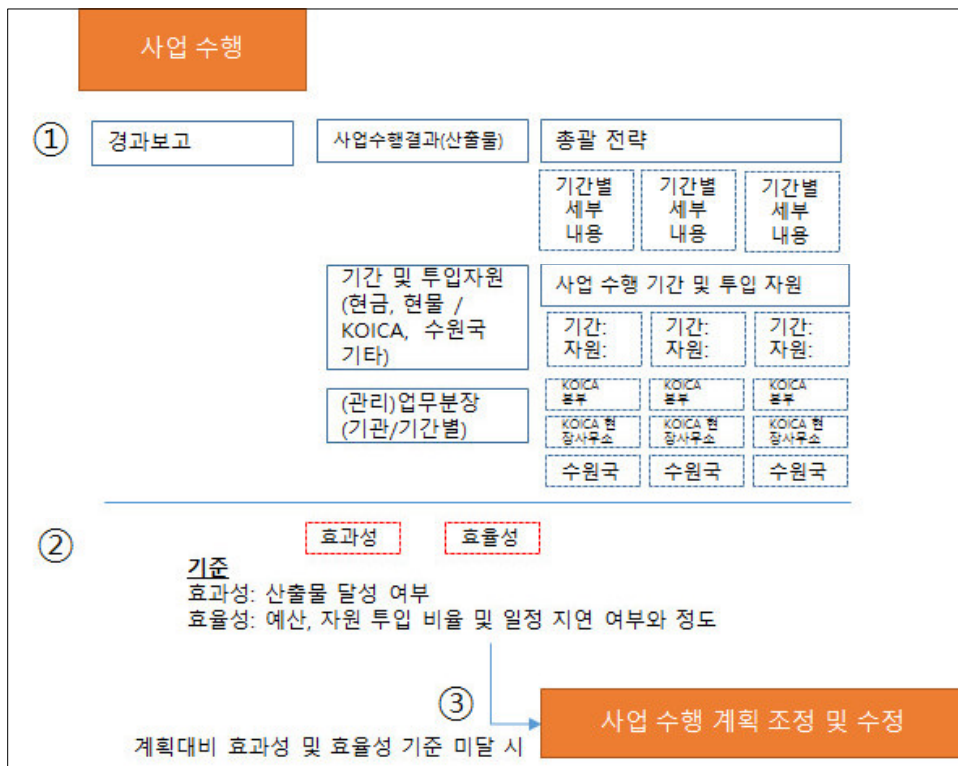
① 경과보고

사업수행자가 확정된 사업 내용에 따라 기간별 중 달성한 수행결과(산출물)와 이에 투입된 기간과 투입자원을 해당 기관별로 제시하도록 한다.

② 모니터링 결과 및 사업수행 계획 조정 및 수정

보고된 내용은 효과성과 효율성의 측면에서 중간산출물 보고 시 달성 여부를 판단 하고, 이때 소요된 자원의 투입 정도를 백분율로 효율성을 측정하여 해당 사업과 유사 사업 모니터링 정보와 비교하여 효율성 정도가 적절하지 또는 미진한지를 판단하도록 한다. 이때 두 가지 기준에 따른 결과가 미진한 것으로 판명이 되면 사업 수행 계획을 조정 및 수정하도록 한다.

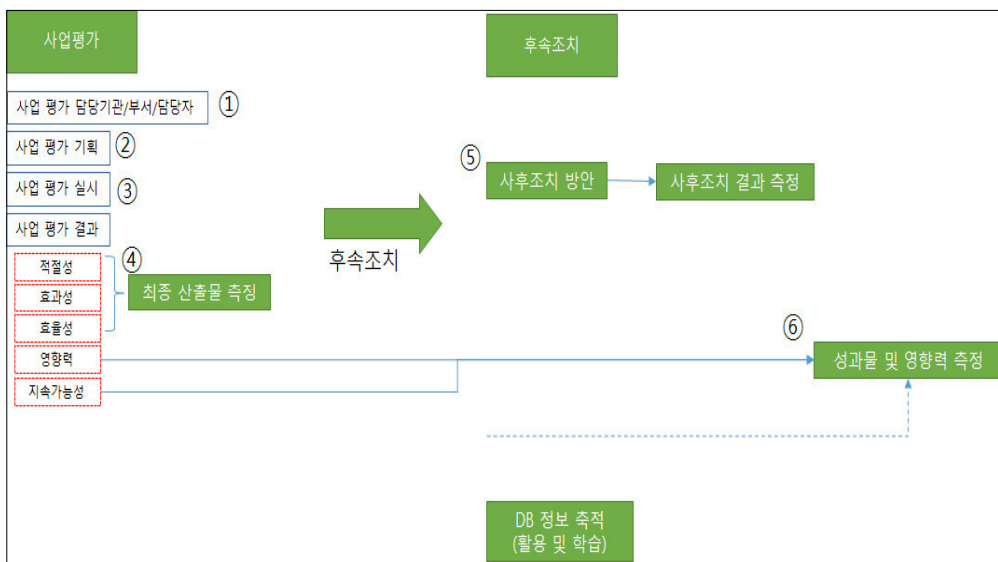
<그림 24> 6단계 사업수행



마. 평가 및 후속조치

사업종료 후 OECD/DAC의 5대 평가기준인 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성, 영향력에 따라 평가 결과를 입력하도록 하고, 이때 측정된 최종산출물에 대해서는 평가기준에 따라 등급 또는 점수화 할 수 있도록 한다. 그리고 최종산출물에 따라서 필요한 후속조치는 게시하고 그에 따른 실행조치 사항을 주기적으로 입력하고 결과를 추적할 수 있도록 해야 할 것이다. 사업계획 및 심사 과정을 통해 확정된 일정과 지표, 정의된 내용에 따라 성과물과 영향력을 측정하도록 한다.

<그림 25> 7단계 사업평가 및 8단계 후속조치



① 사업평가 담당기관/부서/담당자

최근 상호책임성의 중요성이 높아지고 사업에 다양한 이해관계자들의 참여가 이루어지고 있는바 공동평가가 진행되는 경우가 많기 때문에 이를 구분할 수 있도록 하고, 평가의 특수성을 고려할 때 정보 접근 허용 범위를 설정할 필요성이 있으므로 담당자에 대한 정보를 입력하도록 한다.

② 평가 기획, ③ 평가 실시 ④ 평가 결과

OECD/DAC의 5대 기준과 KOICA 가이드라인에 따라 평가를 실시하기 위한 기획 정보를 입력하고, 이에 따라 실시 경과 및 확보된 정보를 취합하여 최종적으로 평가 결과를 산출하도록 한다.

사업 종료 후 확인할 수 있는 사업결과는 산출물로서 적절성, 효과성, 효율성을 기준으로 산출물을 측정하고, 이후 중장기적으로 파악이 필요한 성과물과 영향력에 대한 달성 여부와 정도는 지속가능성과 영향력에 의거하여 측정하도록 한다.

⑤ 사후조치 방안 및 결과 측정

사업평가 이후 사후 조치를 위해 필요한 사항과 그에 대한 경영진 수준에서의 대응 방안(Management Response)이 무엇인지 명확하게 제시하도록 하고 이에 대한 후속저치 방안은 무엇이고, 시행 경과와 결과를 확인할 수 있도록 구성되어야 한다.

3. 성과중심관리 관련정보

본고는 상기한 단계별 업무기준에 따라 의사결정을 함을 통해 성과중심관리에 의거한 개발협력 사업의 수행이 가능할 수 있음을 설명하였다. 효과적이고 효율적인 성과를 위한 의사결정을 위해 객관적이고 투명한 정보가 필요하고, 사업의 결과로 단기 산출물과 중장기 성과물과 영향력 등 다양한 정보가 생산된다. 이 두 가지 종류의 정보의 공통점은 지속적으로 수집되어 축적되고 관리되어야 한다는 것으로, 단편적인 참고자료가 아니라 데이터베이스화하여 활용할 수 있도록 하여야 한다. 전자의 정보는 'Input Database'로 후자의 정보는 'Output Database'로 본고에서는 명명하도록 한다.

(1) Input Database

이미 언급한 바와 같이 성과중심관리를 고려한 개발협력 사업이 수행을 위한 선결조건

은 개발협력 사업의 상위목표와 전략목표 및 이를 측정할 수 있는 지표가 있어야 한다는 것이다. 업무모듈의 각 업무 메뉴에서 작업을 처리하는데 있어서 의사결정을 위한 근거로 활용하기 위해서는 이러한 상위목표, 전략목표 및 지표가 데이터베이스화되어 관리될 필요가 있다. 이 뿐만 아니라 업무 전 과정에 영향을 줄 수 있는 정치, 경제, 사회, 문화, 환경 요인 등도 데이터베이스화하여 업무모듈을 통해 의사결정 시 참고할 수 있도록 구성할 수 있을 것이다. 상위목표는 국제사회의 목표인 MDGs 또는 Post-MDGs 및 이에 따른 전략목표와 상응하는 지표가 있고, 국가나 기관별 상위목표, 전략목표 및 지표도 고려 대상이다. 아울러 다른 공여국/기관 및 수원국의 관련 정보도 포함하여야 한다. 사업 계획, 수행 과정에 있어서 해당 사업이 제안한 내용에 대한 검증 외에 사업의 우수성을 판단하기 위해서는 KOICA내에서 기 수행했거나 수행하고 있는 사업의 정보와 국제기구 및 해외 공여기관의 유사사업과 비교할 수 있도록 이를 데이터베이스화하여 활용한다면 사업에 대한 심사와 평가, 그리고 향후 개선을 위해서도 활용할 수 있을 것이다. 그리고 지속적으로 본고에서 제안하고 있는 명확한 의사결정을 위한 기준을 충분히 이해하고 투명하고 객관적으로 기준을 적용하기 위해 해당 정보도 데이터베이스화 하여 이해관계자라면 어떠한 기준으로 사업 심사와 평가가 이루어지는지 그리고 그러한 점에 염두에둔 사업 설계와 수행이 될 수 있도록 제안하고자 한다. 따라서, 상기에서 제안한 업무관리기준과 모듈 활용 및 데이터베이스와 필요성을 고려할 때 다음과 같은 정보가 갖추어져야 할 것으로 제안한다.

- DB1(다·양자 공여국, 수원국): 상위목표, 전략목표, 지표
- DB2(다·양자 공여국, 수원국): 기 수행된 사업 프로그램 리스트 및 사업 결과 정보
- DB3(수원국): 경제사회 통계
- DB4(수원국): 파리선언 지표 리스트
- DB5: 심사용 지표 리스트

(적절성, 효과성, 효율성, 주인의식, 영향력, 지속가능성, 일치성, 조화성)

용도의 측면에서 각 데이터베이스의 활용 방안을 살펴보면 다음과 같다.

DB1은 사업 발굴과 사업 제안서 요청 시 작성되는 사업제안서가 적절성 측면에서 국제사회, 우리나라 및 수원국의 개발협력사업의 목표와 부합한지를 판단하고, 이의 달성 정도를 측정할 수 있도록 하기 위한 근거로 활용할 수 있다.

DB2는 사업 심사 및 모니터링, 평가의 과정에서 사업이 제시한 내용 외에 사업의 우수성 또는 사업의 품질 정도가 다른 유사사업과 비교하여 필요한 사업인지를 심사하고, 진행 과정과 종료된 이후에 이르러 기대하는 성과를 달성하기 위해 효과적이고 효율적으로 사업이 진행되었는지 판단하기 위해 필요하다.

DB3은 사업 계획 단계에서 향후 사업 수행 및 달성하고자 하는 성과에 영향을 줄 수 있는 사업외의 요인 또는 사업 수행에 필요한 지원을 확보할 수 있는지를 살펴볼 수 있도록 하는 정보라고 할 수 있다.

DB4는 수원국의 참여와 사업의 성과가 수원국 역량 강화에 도움을 줌으로써 사업이 실질적으로 수원국에게 도움이 될 수 있을 정도로 효과적으로 수행되었는지를 판단하기 위해 도입된 파리선언 지표를 제시하고 그에 따라 개별사업에 적용할 수 있는 의사결정기준으로 삼을 수 있도록 하기 위해 필요하다.

DB5는 투명하고 객관적인 의사결정을 돕고 이에 대한 이해관계자가 모두 이해하고 수용할 수 있도록 하게 함으로써 사업 성과관리에 있어서 엄격한 기준을 적용하고 이에 따라 성공적으로 의도한 목표를 달성할 수 있도록 사업을 수행하는데 도움이 될 수 있다.

이러한 정보 데이터베이스를 구축하기 위해서는 외부 정보를 수집하고 축적할 수 있도록 하되, 업무관리기준과 업무모듈의 활용에 적합하도록 가공할 필요가 있다. 앞서 언급한 바와 같이 MDGs, Post-MDGs 및 파리선언 지표 등과 같이 국제기구를 통해 목표, 세부목표, 지표 및 관련 통계정보를 확보할 수 있고, 각 공여국에서 제공하는 특정 지역의 수행 사업 정보와 그와 관련한 정보뿐만 아니라 국제기구 수준에서 제공되는 수원국의 경제사회 통계정보를 활용하도록 한다. 물론 이를 위해서는 우리나라의 상위목표, 전략목표에 부합한 지표와 연관성 있게 가공하고 원 정보 생성의 근거가 되는 Meta Data나 갱신 시기 등에 대해서도 참고하여 정보를 관리할 필요가 있다. 수동적인 측면에서 이러한 Input Data는 기존에 생산된 정보를 가져와서 참조한다는 것으로 이해할 수 있겠지만 이를 토대로 개별 사업의 특성에 맞는 지표로 또는 업무관리기준으로 활용하는 과정에서의

재가공하거나 또는 사업의 목표, 세부목표, 지표의 근거를 도출하기 위한 기초가 되기 때문에 독립된 정보 관리 방안이 마련될 필요가 있다.

<표 18> 성과중심관리를 위한 개발협력의 상위목표와 전략목표 근거정보 리스트

출처	웹사이트
MDGs	http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx
국가 통계	http://www.ssb.no/enker/
UN기구 내 통계 모음	http://unstats.un.org/unsd/databases.htm
UNICEF-경제사회통계 (195개국)	http://www.unicef.org/statistics/index_step1.php
WB-세계개발지수	http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers&userid=1&queryId=135
젠더 통계 및 지표	http://genderstats.worldbank.org/home.asp
UN환경프로그램	http://geodata.grid.unep.ch/
식수/위생 통계	http://www.worldwater.org/data.html
인구센서스통계	http://www.statbel.fgov.be/census/links_en.asp
HIV/TB, 말라리아	http://www.globalhealthfacts.org/
ILO 노동통계	http://www.ilo.org/global/What_we_do/Statistics/lang--en/index.htm

자료출처: Norad (2008)

(2) Output Database

성과중심관리 사업 발굴에서부터 종료 후 후속처리에 이르는 과정에서 생성되는 정보는 각 단계별로 축적되고 단계가 진행됨에 따라 축적된 정보들을 비교함으로써 달성하고자 하는 목표에 맞게 지속적으로 사업이 수행될 수 있도록 하는데 활용할 수 있다. 기존에 문서로 저장되는 정보들을 데이터베이스화함으로써 손쉽게 필요한 정보를 활용하면서 향후 사업 개선 등의 후속 조치를 취할 때에 참고할 수 있도록 활용할 수 있고, 유관 사업 진행 시 기존 사업의 축적 정보를 통해 진행 경과나 품질 관리를 위한 근거 정보로 활용할 수 있을 것이다. 이러한 Output Database는 다음과 같은 정보로 업무절차별로

구성될 수 있을 것이다.

- DB1(1단계 사업발굴 및 사업요청서 접수) : 사업계획개요
- DB2(2단계 사전심사-3단계 현지심사-4단계 심사확정) : 심사결과, 확정사업계획
- DB3(5단계 사업 수행자 선정) : 선정 결과, 사업자 입찰 정보
- DB4(6단계 사업 수행) : 중간 경과보고, 모니터링 결과 정보
- DB5(7단계 사업 평가 및 8단계 후속조치) : 평가계획, 실시, 결과, 최종산출물, 성과물 및 영향력, 후속 조치에 대한 내부 지침 및 결과

앞서 업무관리기준 및 업무모듈을 통해 살펴본 각 사업단계를 통해서 발생한 산출물과 생성정보들을 데이터베이스화하는 것으로 이를 통해 사업 과정 중에서의 성과 추적과 이후의 성과 축적을 하도록 함으로써 목표에 맞는 사업관리와 지속적인 개선 및 이외의 다양한 활용과 내부 학습을 위해서도 활용할 수 있을 것이다. 단, 사업 후 후속조치와 중장기 성과물과 영향력을 측정하는 것은 각 개별 사업마다 기간과 측정 기준이 다르기 때문에 이를 염두에 두고 개별사업에 대한 시스템 운영 기간을 달리 적용할 필요가 있으며 회계연도 마다 성과를 집계하는데 있어서 이를 감안한 정보 분류도 고려해야 할 것이다.

Output Database의 경우, 사업 진행 경과에 따라 정보를 입력하고 추적하도록 하여 사업 종료 이후 신규 사업 또는 후속조치 시 Input Database로 활용할 수 있도록 설계하는 것이 필요하다. 그러한 측면에서 현재 업무 진행 과정에서 생산되는 각종 문서의 포맷도 시스템 상에서 동일한 형태로 정보를 입력하고 그대로 추적하도록 하여 초기 제안되었던 내용에서부터 사업 수행 경과 및 종료 후 후속조치까지의 정보를 손쉽게 확인할 수 있도록 해야 할 것이다.

〈그림 26〉은 각 사업 단계를 거치면서 생성되는 정보를 입력하고, 입력한 정보를 토대로 사업 진행 경과를 모니터링하기 위한 Template를 제시한 것이다. 전체 구조는 업무 흐름에 따라 각 사업 단계별 업무모듈을 활용하면서 정보를 입력하기 위한 공통 포맷으로 구성하였고, 업무 진행 정보와 의사 결정 사항 및 그 근거를 기록하도록 되어 있다. 업무

모듈의 구조와 유사하게 사업 계획 및 근거를 제시할 수 있도록 하고, 그에 대한 사전 심사 내용과 결과를 기록하도록 하였다. 사업 승인 후 경과를 일정에 따라 추적하여 그 경과를 입력하여 경과에 대한 성과 달성에 관한 사항을 확인하고, 사업 종료 이후 최종 산출물에 대한 측정과 평가, 사후 조치 사항, 중장기 성과물과 영향력에 대한 업무 수행 결과를 입력하도록 하여 사업 계획 단계에서부터 사후 조치에 이를 전과정에 대한 정보 수집 및 성과 관리를 가능하도록 하였다.

사업간 동일한 포맷으로 사업 정보를 입력하고 축적할 수 있게 함으로써 사업의 경과에 따른 성과 관리를 용이하게 하고, 사업간 비교분석이 필요할 때에는 동일한 기준에서 비교분석이 가능하므로 Output Database로 입력된 정보를 Input Database로 전환하여 활용하는 것에도 도움이 될 것이다. 또한 기존에 보고서나 방대한 정보로 정리되던 사업 정보를 개요서의 형태로 요약된 상태로 확인할 수 있으므로 기관차원에서의 사업 정보와 성과 결과를 손쉽게 파악하고 관리하여 조직 차원의 성과 개선을 위한 도구로도 활용할 수 있을 것이다.

<그림 26> 사업 정보 입력 Template

사업기본정보							
사업명							
사업국가 및 지역	(국가명)	(지역명)	수혜대상	(성별, 연령, 직업군 등)			
사업자							
사업자명/업체							
사업자 기본정보	경영진	(+ 첨부문서)	임할정보	임할가	심사결과	(+ 첨부문서)	
	재무	(+ 첨부문서)	이력정보	KOICA	사업명	사업규모	결과
	조직	(+ 첨부문서)		타 기관	사업명	사업규모	결과
							(+ 첨부문서)

사업수행정보							
상위목표	(Global)	전략목표	(Global)	지표(제안)			
	(Korea/KOICA)		(Korea/KOICA)	산출물	기준치	MOV*	(측정방식, 자료 출처, ME 주기, 등)
	(수원국)		(수원국)	결과물	기준치	MOV*	
				영향력	기준치	MOV*	
근거정보	(InputDB 정보)			지표(수정 시)			
				산출물	기준치	MOV*	(측정방식, 자료 출처, ME 주기, 등)
				결과물	기준치	MOV*	
				영향력	기준치	MOV*	

*Means of Verification

사업수행전략				
전략 요점	기간(1)	기간(2)	기간(n)	수정 및 보완 사항
세부전략				
투입자원 및 역할	(기간별-예산, 인력, 물자 등)			
KOICA(본부)				
KOICA(현지)				
수원국				
타 공여국				
모니터링				
측정방식				
측정근거(정보)				
결과(효율성)				
결과(효과성)				

(+ 첨부문서)

*심사 후 수정 시 내용 업데이트

심사								
사전심사				현지/재심사				
총평				총평				
심사자	심사결과			심사자	심사결과			
심사범위	점수/승인여부			심사범위	점수/승인여부			
심사기준	심사내용	심사근거	보완 사항	보완 사항 검증	보완 조치	심사내용	심사근거	조치 사항
적절성	Y/N							
효과성	Y/N							
효율성	수치(예: %)							
주인의식	Y/N							
영향력								
지속가능성								
일치성								
조화성								

(+ 첨부문서)

사후평가								
총평								
최종산출물	(지표에 따른 산출물 내역 기술)							
최종산출물 평가	결과	근거	후속 조치 사항	조치 이행 사항	성과물 및 영향력 측정	기간(1)	기간(2)	기간(n)
적절성	Y/N				측정방식			
효과성	Y/N				측정근거(정보)			
효율성	수치 또는 정보				결과			
영향력	수치 또는 정보				후속조치 사항			
지속가능성	수치 또는 정보				결과			

(+ 첨부문서)

4. 업무지원

앞서 언급한 바와 같이 성과중심관리 방안이 현장에서 적용되기 위해서는 사업에만 국한되어서가 아니라 사업 전 과정에 필요한 조직 및 이해관계자들의 지원이 필요하다. OECD에서 실시한 성과중심관리 도입현황에 대한 DAC 회원국 중 28개국으로부터의 설문조사에 따르면(OECD, 2013), 성과중심관리에 대한 이해와 인센티브 부족, 성과측정의 어려움, 수원국의 역량부족, 조직문화에서의 성과중심관리 방안에 대한 학습과 활용 방안 부재 등이 사업 외적이 측면에서의 성과중심관리 적용의 장애가 된다는 점을 언급한 바 있다.

WFP에서의 MRF와 같이 KOICA에서도 현재 PDM 활용 저조와 같은 성과중심관리 방안의 적극적인 활용을 저해하는 요소를 해결하기 위한 사업에 대한 지원차원에서의 방안이 별도로 필요하다.

우선, 성과중심관리를 실제업무에 적용하기 위해서는 충분한 인적 및 재정 자원 확보가 중요하다. 계획에서 심사단계까지의 과정에 있어서 정보 수집과 국제규범에 따른 심사와 의사결정에 많은 비용과 인력이 필요하다. WFP의 경우, 위험요소 경감을 위해 사업수행과 별개로 사업이 이루어지고 있는 국가들에 대한 정치, 경제, 사회, 환경 등 다양한 분야에 있어서 사업에 위협이 될 수 있는 요소들을 조사하고 수집하여 리스트화 함으로써 사업 수행 시점 또는 향후 중장기적으로도 위험 요인을 예방하기 위한 노력을 기울이고 있다. 사업 수행과 종료 후 평가 및 후속 조치에 있어서도 지속적인 사업 경과 추적과 후속 조치에 대한 수행 및 결과를 감독하도록 인력 배정과 그러한 중장기적인 업무 절차 체계가 마련되어야 한다. 이러한 정보 수집과 추적 및 관리에 있어서 가장 필요한 것이 성과중심관리에 대한 충분한 이해를 가지고 있는 인력의 확보와 이들 인력을 활용한 정보 수집 및 사업에 대한 추적과 관리를 위한 예산 지원이 필요한 것이다. DFID는 2013년도 개선계획 내용에 따라 중요한 사업 성과 효율성 향상 방안으로 인력과 예산에 관한 사항을 들고 있다. 적합한 인재를 적절한 때에 충원할 수 있도록 계획을 수립하고 결손이 생기지 않도록 지속적인 모니터링을 실시하도록 하였다. 예산과 관련해서는 향후 지출될 비용이 어느 정도인지를 정확하게 예측하는 것으로 목표로 재무와 관련한 인력을 확보하고,

지속적으로 예산 집행 사항과 효과성에 대해 모니터링을 하고 있다.

다음으로 조직문화와 제도에 있어서 개선이 필요하다. 성과중심관리에 있어서 사업 수행이 성공적으로 이루어졌다고 하더라도 성과를 측정하는 것이 용이하지 않으므로 이에 대한 달성 여부를 입증해야 하는 실무자들이 성과중심관리 제도를 능동적으로 활용하기에는 어려움이 있다. 다른 한편으로는 성과 입증에 용이한 사업 수행에 초점을 둘 수도 있어서 이러한 왜곡 행위가 방지되어야 할 필요성도 있다. 현재 KOICA에서는 성과중심관리틀인 PDM를 활용하는 것이 강제적이지 않고, 사업성과 보고에 있어서 PDM을 활용하는데 있어서 실무담당자들에게 실질적인 도움이나 인센티브가 주어지지 않는 이상 성과가 측정되는 PDM을 자발적으로 활용하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 그리고 성과중심관리에 필요한 상위목표, 세부목표와 지표풀이 명확하게 갖추어져 있어야 하지만 KOICA 차원에서의 지표풀을 갖추는 것이 용이하지 않은데다 이러한 상위목표와 세부목표 및 지표가 정성적이고 달성 지표에 대한 명시가 되어 있지 않는 등 기본 선결조건이 마련되어 있지 않다. 따라서 달성하고자 하는 KOICA 기관 자체의 목표, 세부목표, 지표를 명확히 하고, 이를 각 조직과 개인에게 체계적으로 배분할 수 있도록 할 필요가 있다. WFP의 경우, 이를 위해서 각 부서와 해외사무소에서 수집한 정보를 토대로 부서별, 개인별로 달성해야 할 목표, 세부목표, 지표를 제시하고 있다. WFP와 DFID의 경우, 성과중심관리 방안에 대한 이해를 돕기 위한 교육 및 훈련을 실시하고, 역량있는 간부를 양성함으로써 성과중심관리 활용에 대한 능동적인 자세와 책임감을 키울 수 있도록 하며, 이와 더불어 실무자들에 대한 동기부여와 유관 역량 개발에도 힘을 쓰고 있다. 즉, 성과중심관리 방안을 적극 활용하고 이를 위한 제도적으로도 뒷받침할 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

세 번째로 파트너십을 촉진할 것을 고려할 수 있다. 이는 동일 사업에서의 유관 기관들의 분업(Division of Labour)을 통한 효과적이고 효율적인 사업 수행이 가능하도록 하고, 각 기관이 가지는 강점을 활용한 개발협력 사업을 실시할 수 있다는 점을 들 수 있다. 프랑스의 경우, 정부 LOLF 공적 원조지표(2012년 기준)에서 파트너십 강화를 사업 성과 달성을 위한 지표로 제시하여 원조사업에 참여하는 NGO기관들을 대상으로 프로젝트 참여 비율을 확인하도록 한다. 이와 더불어 수원국과의 협력에 있어서는 개발협력사업의

성과중심관리를 위한 목표수립에서부터 성과 측정에 이르는 과정의 역량 개발이 필요하므로 이를 위해 NORAD와 같은 선진 공여기관에서는 전략적으로 개발협력 사업을 수행 시 사업 계획단계에서 성과중심관리와 모니터링 및 평가를 위한 수원국 역량 개발도 고려하도록 업무 기준을 제시하고 있다.

이미 KOICA에서도 국제기구, 공여기관 및 수원국의 기관들과의 MOU 체결, 공동 사업 추진, 공동평가 등의 협력 활동을 추진하고 있다. 이러한 연장선상에서 기존 공여국 중심의 개발협력 사업이 수원국이 중요한 이해관계자로 역할을 다하고 스스로도 자발적인 활동을 하는 것이 강조되고 있다는 점과 타 공여국과의 사업 중복을 방지하고 또 다른 한편으로는 각 공여국간의 비교우위 분야에서의 상호협력이 각광을 받고 있으므로, 수원국과 공여국들의 사업 목표와 동향을 분석하여 협력 방안을 모색함으로써 KOICA의 우수한 역량을 발휘할 수 있는 사업을 추진할 수 있는 여건을 마련하도록 해야 한다.

끝으로 무엇보다 중요한 것은 성과중심관리 방안에 대한 이해와 그에 따라 수행된 사업의 내용과 결과 그리고 그 품질을 개선하기 위한 끊임없는 노력이 필요하다. 이에 따라 업무관리기준과 업무모듈을 활용하되 지속적으로 개선하도록 하고, 다양한 이해관계자들이 사업에 참여하는 만큼 이들 간의 상호 이해와 역량의 격차를 해소하기 위한 방편으로서 성과중심관리 기법에 대한 이해를 높이고 KOICA외에도 수원국에서도 성과중심관리가 조직문화와 정책으로 자리잡을 수 있도록 하는 것이 중요하다. 개발협력사업의 역사가 오래된 공여기관 중 비교적 성과중심관리 체계가 잘 갖추어졌다고 하는 DFID에서의 성과중심관리 틀에서는 사업 목표와 세부적인 지표를 제시하는 것뿐만 아니라 기관운영 효율성도 함께 성과중심관리의 한 부분으로 관리하고 있는데, 대상이 되는 항목은 인적자원 관리 및 고용, 다양한 인력 확보, 재무관리, 입찰 등으로 이루어져 있으며 이와 관련하여 지속적이고 정기적인 모니터링을 실시하고 있다. 2013년도 수립된 업무 개선 계획의 경우, 개발협력사업 성과 향상을 위한 계획을 수립하고 그에 대한 지표와 방안을 제시하고 있다. 이와 같이 개발협력사업과 이러한 사업을 수행하는 조직의 운영 관리를 성과중심관리의 관점에 입각하여 지속적으로 모니터링하고 개선 사항을 찾아내고 이에 대한 방안을 명확한 목표와 일정, 예산 집행, 적절한 인력 활용 등을 통해 진행할 필요가 있을 것이다.

VI. 결론 및 제언

지금까지 KOICA가 성과중심관리 기법을 자신의 개발협력 사업에 적용하고 있는지 투명하고 효과적이며 지속적으로 반영하고 있는지 여부를 살펴보았다. 그 결과 본 연구가 진행된 2014년 상반기 현재 KOICA가 자신의 개발협력 사업의 추진 시 성과중심관리에 대한 고려는 하고 있으나, 실제 사업에 대한 적용여부는 자의적이고 제한적임을 확인할 수 있었다. 따라서 본고의 연구목표인 개발협력 사업의 제반 업무가 성과중심관리 방식에 의거하여 효율적으로 수행될 수 있게 강제해 주는 업무관리 시스템의 개발이 필요하다는 것을 재확인 하였다. 그리고 이를 위해 우선 성과중심관리에 대해 이론 연구와 국제기구 및 주요 선진 공여국의 사례를 토대로 다양한 분석을 실시하였다. 그 결과 효율적인 성과중심관리의 운영 및 운영지원 요소와 이에 대한 KOICA의 현황을 파악하였다. 그리고 이를 통해 성과중심관리 방안을 KOICA에 적용하는데 추가적으로 필요한 운영 및 운영지원 요소와 이들 요소별로 필요한 주요 과제를 파악하였다. 이를 통해 효과적인 성과중심관리를 위한 업무기준을 제시하고, 업무관리모듈을 고안하였다. 그리고 모듈을 적용하는데 필요한 근거정보와 모듈을 통해 업무를 진행하면서 생산하게 되는 정보를 관리할 수 있는 데이터베이스에 대해서도 파악하였다. 그 결과 본 연구에서는 총 다섯 가지의 연구 결과물 - ①KOICA에 적합한 성과중심관리 방안; ②효과적인 성과중심관리를 위한 업무관리 기준; ③업무기준을 적용한 업무관리모듈; ④성과중심관리 및 업무관리모듈 활용을 위한 관련 정보; 성과중심관리를 위한 업무지원 - 을 생산하였다. 이들 결과물을 상세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, KOICA에 적합한 성과중심관리 방안은 사업 절차를 계획, 시행 및 종료 등 3단계로 구분하여, 각 단계별로 사업수행과 사업수행지원 항목을 고려하여 추진하는 것이다. 이를 위해 KOICA는 우리나라(또는 KOICA 자체), 다양자 공여국 및 수원국의 사업 목표, 세부목표, 지표, 유관 사업 내용 등의 정보를 KOICA의 사업계획 시 반영하고, 사전 심사 가이드라인을 고려하여 사업을 발굴 및 제안해야 한다. 사업의 시행 시 사업시행자

및 이해관계자의 역할 분담을 명시하고, 모니터링 정보의 게시도 적극적으로 해야 한다. 그리고 사업 종료 시에는 정량화된 평가 방안을 마련하고, 사후 조치 내용을 투명하게 게시하고, 성과중심관리 촉진을 위한 학습 및 인센티브 방안을 제시해야 할 것이다. 아울러 사업의 계획, 시행, 종료 시 객관적인 판단을 가능케 해주는 정보의 생산 및 관리도 적극 수행해야 한다.

둘째, 업무관리기준은 능률적이고 효과적인 성과중심관리를 위해 본 연구에서는 KOICA의 사업시행 절차를 8단계로 재구성하고 타당성 조사 시 보다 체계적이고 투명한 사전조사를 도입할 것을 권고하였다. 이는 사전조사를 통해 사업의 타당성을 검토할 뿐만 아니라 사업의 효과성과 효율성을 높이기 위한 과정으로 활용할 수 있도록 하게하기 위함이다. 사업평가 시 후속조치도 보다 투명하게 명기하여 실시할 것을 제안하였다. 그러나 업무기준의 적용을 위해서는 8단계의 업무절차를 계획, 시행, 종료의 3단계로 구분하고 계획 시에는 8개의 업무기준 - 적절성(Relevance), 일치성(Alignment), 주인의식(Ownership), 효과성(Effectiveness), 효율성(Efficiency), 조화성(Harmonization), 지속가능성(Sustainability), 영향력(Impact) - 을 적용하고, 이 가운데 적절성, 효과성, 효율성, 주인의식은 필수기준으로 규정하여 이를 충족해야 다음 단계로 진행할 수 있도록 강제하도록 제안하였다. 시행 시에는 효과성과 효율성을 기준으로 모니터링과 중간평가에 활용하고, 종료 시의 평가에는 OECD/DAC 5대 기준을 활용할 것을 제안하였다.

셋째, 업무관리모듈은 앞서 언급한 업무관리기준에 따라 설계하였다. 사업담당자들은 사업 발굴 단계에서부터 단계별 업무관리기준에 따른 필요한 정보를 입력하고, 심사자들은 입력된 정보에 따라 필수 심사 기준과 추가 심사 기준에 따른 의사결정을 하여야한다. 각 단계별 의사결정 사항에 따라 필수 심사 기준을 충족한 경우에만 사업 수행 단계를 진행하도록 하고, 각 단계별 입력된 정보와 심사 결과에 따라 생산된 정보를 지속적으로 축적하도록 하여 사업 종료 후 사후 조치 및 신규 사업 추진 시 이후 설명하게 될 Input Database로 활용할 것을 권고한다.

넷째, 본고에서는 업무관리모듈을 활용하는 것에 더하여 이를 위한 필요정보를 정의하

고 이를 데이터베이스화 할 것을 제안하였다. 필요정보는 현재 KOICA 사업이 프로젝트 성으로 추진되기 때문에 필요한 정보의 범위와 출처가 각 사업별로 정의가 달라질 수 있으므로, 본고에서는 기본적인 가이드라인으로서의 데이터베이스에 활용 가능한 정보를 명시하되 용도에 따라 Input Database와 Output Database로 구분한 활용 방안을 제안하였다. Input Database는 총 5가지(①다양자 공여국 및 수원국의 상위목표, 전략목표, 지표; ②다양자 공여국, 수원국의 기 수행된 사업 프로그램 리스트 및 사업 결과 정보; ③수원국의 경제사회 통계; ④수원국의 파리선언 지표 리스트; ⑤심사용 지표 리스트)이다. 이러한 정보를 토대로 각 사업 단계별 필요한 의사결정을 투명하고 명확하게 할 수 있도록 한다. Output Database는 사업단계별로 생산되는 정보를 축적하고 관리하는데, 생산되는 정보의 용도에 따라 총 5가지(①사업계획개요-1단계 사업발굴 및 사업요청서 접수 시; ②심사결과 및 확정계획-2단계 사전심사, 3단계 현지심사, 4단계 심사결과 확정 시; ③사업수행자 선정결과 및 입찰정보-5단계 사업수행자 선정 시; ④중간 경과보고 및 모니터링 결과 정보-6단계 사업 수행 시; ⑤평가계획, 실시, 결과, 최종산출물, 성과물 및 영향력, 후속 조치에 대한 내부 지침 및 결과-7단계 사업평가 및 8단계 후속 조치 시)로 분류하여, 이들 정보는 사업 종료 이후 후속 조치 또는 신규 사업 시 Input Database로 전환되어 활용될 수 있도록 구성해야 한다.

끝으로 성과중심관리의 효과적인 추진을 위해 필요한 사업지원방안에 대해 본고에서는 총 4가지의 사업지원방안을 권고한다. 첫째, 정보를 수집하고 사업 전 과정의 심사와 의사결정 관리를 위해 인적 및 재정지원을 확보할 것을 제안하였다. 둘째로 제안된 성과중심관리 방안 활용의 추진을 위한 인센티브 및 활성화 방안의 마련과 명확한 목표, 세부목표, 지표 폴 수립을 위해 조직문화와 제도의 개선도 제안하였다. 셋째로 수원국의 적극적이고 주도적인 사업 참여를 유도하고 타 선진 공여기관과의 분업을 위한 파트너 십의 축진이 필요하며, 끝으로 업무모듈의 활용과 지속적인 개선을 위해 성과중심관리 방안에 대한 이해와 학습 고취를 할 필요가 있다.

본 연구에서 효율적인 성과중심관리를 위해 제안한 업무관리기준, 업무관리모듈 및 필요 정보 Database를 효과적으로 활용할 수 있기 위해서는 몇 가지 사항에 대한 개선 방

안 마련이 필요함을 제안한다.

우선 성과중심관리에서 가장 중요한 것은 개발협력 사업에 대한 국가차원의 상위목표(Goals), 세부목표(Targets) 그리고 이들의 달성여부를 판단할 수 있는 지표(Indicators)의 설정이다. 이를 통해 개발협력사업의 성과에 대해 KOICA를 비롯한 우리나라 개발협력 사업시행기관의 사업성과를 중장기적으로 판단하고 새로운 사업을 효과적으로 기획하고 수행할 수 있기 때문이다.

두 번째로, KOICA는 사업 수행 기관으로 역할을 충실히 하고 있으나 성과중심관리에 기반한 사업 운영을 지속적으로 추진하기 위해서는 이러한 상위목표, 세부목표, 지표가 명확하게 수립되어 성과에 대한 정의와 사업 수행 후 성과 달성 여부와 정도를 측정하는데 용이하도록 정책적인 조치가 필요하다. 이러한 조치에 따라 사업 계획 단계에서 국제사회, 우리나라, 수원국에서 설정한 상위목표, 세부목표, 지표를 고려하여 해당 사업의 목표, 세부목표, 지표를 선정하여 사업 수행을 할 수 있도록 해야 한다. 이러한 조치는 단순히 프로젝트 성 사업의 성과 수립과 달성에만 국한된 것이 아니라, 중장기적인 사업의 기획과 수행을 위해서도 국가차원에서 고려되어야 할 사항이라고 할 수 있다.

그리고 정보 Database에 대한 필요성을 인식하고 효율적인 생산 및 관리 방안이 마련되어야 할 것이다. 현재 KOICA 사업 전반에 관한 정보는 보고서 형태로 축적되어 있고, 투입 자원과 그에 대한 효과성을 확인하기 위한 통계데이터베이스가 마련되어 있으나, OECD/DAC의 Financial Account에서처럼 사용자들의 요구와 필요에 맞도록 Filtering 할 수 있는 구조가 아니라 일방적인 투입 예산 현황만을 보여주고 있다. 그 결과 KOICA 및 우리나라 개발협력 사업의 전체적인 현황 및 성과를 설명하고 축적하는데 한계가 있고, 성과중심관리 방안에 따라 사업을 수행하는데 가장 큰 제약요소 중의 하나로 인지되고 있다. 따라서 본고에서 제안한 필요한 정보 및 Database의 종류에 의거하여, 향후 이들 정보의 생산 및 관리에 대해 추가적이고 심층적인 연구를 수행할 것을 제안한다.

참고문헌

국내 문헌

- 감사원 평가연구원(2006). 「JICA 사업평가 가이드라인」
- 강정재(2011). “원조사업 성과관리의 개요 및 동향: AFD의 사례를 중심으로,” 「국제개발협력 4」 169-184쪽, 한국국제협력단
- _____(2012). 「KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로」, 한국국제협력단
- 국제개발협력위원회(2010). 「국제개발협력 선진화 방안」, 제7차 국제개발협력위원회
- 박숙현, 조정명(2011). “KOICA 프로젝트 사업의 성과관리 방안과 사례,” 「국제개발협력 4」 185-204쪽, 한국국제협력단
- 박숙현(2012). “DAC Peer Review의 소개와 원조평가,” 「국제개발협력 3」 185-196쪽, 한국국제협력단
- 서경외 4인(2013). 「보건의료분야 ODA 사업 성과관리 가이드라인 연구결과 보고서」, 한국국제협력단
- 임진호(2013). 「교육분야 ODA 성과 측정 가이드라인 개발 연구: PDM 성과 지표를 중심으로」, 한국국제협력단
- 조정명(2012). “개발평가의 품질보증(Quality Assurance) 방안,” 「국제개발협력 3」 197-218쪽, 한국국제협력단
- 한국국제협력단(2009). 「프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론」
- _____(2010a). 「평가 및 성과 중심 관리 주요 용어 사전」
- _____(2010b). “KOICA 선진화 계획 2010-2015: 글로벌 ODA 전문기관으로의 도약을 위한 로드맵,” 내부보고서
- _____(2012a). “선진원조기관과의 협력 전략,” 정책기획부, 내부보고서
- _____(2012b). “KOICA 삼각협력 추진 전략,” 정책총괄팀, 내부보고서

_____(2012c). 「평가업무수행 길라잡이」, 평가실

한승헌(2010). “새로운 질적평가와 한국에의 시사점(브루킹스 연구소 및 국제개발센터의 ‘ODA 질적평가 보고서’ 분석,” 「KOICA 개발정책포커스 제6호」, 한국국제협력단

국외 문헌

AFD (2013). *AFD's Evaluation Policy*, AFD

Binnendijk, A. (2000). “Results-Based Management in the Development Cooperation Agencies: a Review of Experience”

CIDA (1999). ‘Results-based Management in Canadian International Development Agency,’ available at <http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/NAT-92213444-N2H>

Eyben, Rosalind (2013). “Uncovering the Politics of ‘Evidence’ and ‘Results’ – A Framing Paper for Development Practitioners”

DFID (2012). “DFID’s Results Framework: Managing and Reporting DFID Results”

_____(2013a). “DFID International Development Evaluation Policy”

_____(2013b). “DFID Improvement Plan”

Hervio, Gilles, Perez, Javier Nino and stefan Emblad (2000). “Conditionality Reform: The Burkina Faso Pilot Case, SPA Task Team on Contractual Relationships and Selectivity”

Hood C. (2007). “Public service management by numbers: why does it vary?; where has it come from?; what are the gaps and the puzzles?” *Public Money & Management*, v.27(2), pp. 95-102

Ireland, Mark, McGregor, Allister and Douglas Saltimare (2003). “Challenges for donor agency country-level performance assessment: A Review,” *Public Administration and Development* 23, pp. 419-431

ITC (2011). “ITC Results Based Management Guide and Toolkit”

- JICA (2010). “New JICA Guidelines for Project Evaluation (First Edition)”
- _____ (2013). “2012 JICA Annual Evaluation Report”
- NORAD (2006). “Instructions for Evaluation Activities in Norwegian Aid Administration”
- _____ (2008). “Results Management in Norwegian Development Cooperation: A practical guide”
- OECD (2000). “Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience—Executive Summary”
- _____ (2002). “OECD/DAC Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-based Management”
- _____ (2009). “Joint Venture on Managing for Development Results”
- _____ (2013a). “Development Results: An Overview of Results Measurement and Management”
- _____ (2013b). “Results Measurement and Management”
- SMES (2009). “Monitoring and Evaluation Training Manual - Module 4: Monitoring and Evaluation with Logical Framework Approach (Version 4)”
- UNDP (2000). “UNDP Results Framework, Technical Note 2000”
- Vähämäki, Janet, Martin Schmidt and Joakim Molander (2011). “Review: Results Based Management in Development Cooperation,” Riksbankens Jubileumsfond
- WFP (2014). “Monitoring and Evaluation in WFP: Towards successful implementation of Strategic Plan 2014–2017”

인터넷 웹페이지

국무조정실 개발협력정책관실
<http://odakorea.go.kr>

한국국제협력단

<http://www.koica.go.kr>

한국수출입은행

<http://www.edcfkorea.go.kr>

Agence Française de Développement (AFD, 프랑스 국제개발청).

<http://www.afd.fr>

Canadian International Development Agency (CIDA, 캐나다 국제개발청)

<http://www.acdi-cida.gc.ca>

Department for International Development (DFID, 영국 국제개발부)

<https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-international-development>

DFID Development Tracker (DFID 개발 통계)

<http://devtracker.dfid.gov.uk>

Japan International Cooperation Agency (JICA, 일본 국제협력기구)

<http://www.jica.go.jp/english/>

Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD, 노르웨이 개발협력청)

<http://www.norad.no>

USAID Project Starter-Better Project by Design

<http://usaidprojectstarter.org/>

<부록 1A> 질문지(OECD)

Questionnaire for
investigate ways of enhancing the outcomes of development
co-operation activities

What are purposes and goals of DFID's development co-operation activities? If they are MDGs, we would hope to get your answers on our questions listed below. Otherwise, please let us know the expected output or outcomes of your activities.

The international community aims at eradicating extreme poverty under the UN Millennium Campaign which will be continued by POST-MDGs after 2015. At the same time, for aid effectiveness, member countries of OECD DAC comply with five evaluation standards of OECD DAC and indicators on monitoring the Paris Declaration.

- Q1. How to apply the factors: targets and indicators of MDGs, evaluation standards of OECD DAC and indicators on monitoring the Paris Declaration to each stage of the whole work process – planning, executing and completing programmes and projects?**
- Q2. How to make your evaluation guidelines reflect those factors?**
- Q3. Do you consider all of these factors altogether in your evaluation process? Or, if you utilize the factors selectively, what is a standard to choose or prioritize the factors?**

DFID established the results' framework and mentioned to achieve MDGs by joint efforts of international community at the level 1 of the framework.

- Q4. As a part of the community, how to measure your efforts? Quantitatively or qualitatively?**
- Q5. What kind of standards & indicators do you use to measure your commitment to MDGs?**
- Q6. How to manage your commitment in the view of result based management?**
- Q7. How to present each programme or project to contribute to achieving MDGs as a visible or measurable way**

We assume that ODA agencies might manage their performance qualitatively and/or quantitatively.

- Q8. As per qualitative output or outcomes, what is your guideline or principal to manage your performance? The output or outcomes can be managed in the database? Also, how to utilize the output or outcomes after competing programmes or projects?**
- Q9. As per quantitative output or outcomes, you might manage them by statistics database (Development Tracker of DFID). What is a guideline or policy to produce and manage those statistical data?**

We believe that programme or project objectives and evaluation standards & indicators should be coupled and they can be considered throughout the whole work process – planning, executing and completing programmes and projects. Also, it seems quite related with aid effectiveness.

- Q10. In DFID, objectives of each programme or project can be utilized as evaluation indicators?**
- Q11. As mentioned above, how to make your programme or project objectives and evaluation standards & indicators connected?**
- Q12. What kind of evaluation standards & indicators do you apply to decide whether each stage of programme or project is properly implemented? Quantitative guidelines can be used for this process?**

In the official website of DFID, the development tracker presents your performance as visible and statistical data.

- Q13. Your performance is only presented by annual report and statistical data? Otherwise, is there any way to make output or outcomes fed back to next programme or project for better performance? If so, please introduce it.**

MDGs can be mentioned at the early stage of programme or project but rarely considered in executing and completing programme or project. Thus, IACE is working on designing a system module which ensures/enforces programmes and projects to present measurable objectives and outcomes together with targets and indicators of MDGs, five evaluation standards of OECD DAC and indicators on monitoring the Paris Declaration throughout the whole work process. The objectives and outcomes would be verified by a database consisting of MDGs' statistics, general statistics and financial statistics.

- Q14. What do you think about this approach? Also, if there is any limit or threaten on this approach, please give your opinions on it.**
- Q15. If possible, we would like to have some documents or materials about how to manage programme or project process, evaluation and statistics DB and related data.**

<부록 1B> 질문지(DFID)

A list of questions for enhancing the outcomes of development co-operation activities

Recently, KOICA is requested to reflect MDGs/Post-MDGs, Korean development co-operation goals and partners countries' goals throughout its development co-operation activities. However, although those are considered at the early stage of its activities, they are ignored in other stages of the activities. Also, it is not easy to harmonize those goals.

- Q1. How would DFID ensure that those goals are transparently and consistently applied each stage (i.e. planning, execution, completion and evaluation) of the development co-operation activities? Also, how to establish targets and indicators considering those goals together?**

DFID has continuously committed to achieving MDGs and mentions the ultimate goal of development co-operation is achieving MDGs at the Results' Framework. But, KOICA (and most other Korean agencies involved in development co-operation activities) has been experiencing extreme difficulties linking their activities (e.g. ODA disbursement) to MDG indicators as most their activities are conducted locally (not the national level) or segmentally, etc. At the same time, there are other national agencies or international donors sharing the division of labour to achieve the same MDG indicators. As a result, it is almost impossible to assess net effect of the activities of individual agency.

- Q2. How would DFID measure its efforts via MDGs - quantitatively or qualitatively?**
Q3. What kind of standards would DFID apply to measure DFID's commitment to MDGs? How to manage DFID's commitment in the view of the result based management?

Coupled with MDGs, most partners of the international community seem to be applying the five DAC's Evaluation Principles and 12 indicators of the Paris Declaration in their development co-operation activities.

- Q4. How would DFID apply the three factors (i.e. MDGs, DAC's Evaluation Principles and the Paris Declaration) in each stage of the development co-operation activities?**
Q5. How would DFID ensure if the three factors are reflected in its evaluation practices?
Q6. Would DFID put weights equally on all three factors during the evaluation process? Or, would there be any priorities in determining the weights?
Q7. If the factors are applied, how would DFID define the factors specifically in each stage and/or whole work process?

We understand that DFID uses both quantitative and qualitative measurements in assessing its performance of development co-operation activities.

- Q8.** As per quantitative measures, do you manage them using the statistical database. If you do, then would you be able to share your know-how regarding the management of the database?
- Q9.** With respect to qualitative measures, do you have any compilation guidelines or principles for the measures? At the same time, how would you manage them and link them with quantitative measures?

DFID has the Results' Framework which presents objectives, indicators and related guidelines on development co-operation activities.

- Q10.** How could the indicators be applied at each stage of development co-operation activities, i.e. planning, execution and evaluation?
- Q11.** How would you make sure if the indicators are properly applied at the planning stage?
- Q12.** We wonder whether those indicators listed in the 'Bilateral Indicators' and 'Multilateral Indicators' are selected to assess the performance of DFID's aid efforts exclusively from rest of the world. Although any achievement reviewed in each indicator is the results of UK's national efforts, there still exist high chances of joint contributions of more than one national project. We also wonder how DFID assesses a net effect of a project from results. The Results' Framework is applied to DFID's development co-operation activities. How to manage each development co-operation sector specifically? In case of Education, DFID might be required to consider goals, targets, indicators and policies of DfE. For implementing projects/programmes of Education, how DFID coordinates and operates the activities with other related governmental organizations and manages the division of labour with international development co-operation agencies and organizations?

KOICA is considering developing a module which enforces the methods of Results Based Management at every stage of its programs. This means that the system would not allow practitioners to advance to the next step without providing proper inputs regarding monitoring and evaluation checklists and guidelines reflecting the methods of RBM at each stage. The five elements of the DAC Evaluation Principles can be used to assess suitability of the project/program. How to design and implement the system if DFID has its own internal operating system for Results Based Management? If DFID has the system, it may be necessary to have a database, which can be basis to determine the suitability of the project/program.

- Q13. What are your views on this approach? Would the module be plausible or possible?**
- Q14. If possible, what could be the issues (e.g. limitations, threats, etc.) should be considered?**
- Q15. In DFID, would the objectives of each program considered at the planning stage be considered in the evaluation process?**
- Q16. What are your views on the contents of the database? What are your suggestions and how would DFID determine the comparative advantage of this system and how DFID would judge outcome/success of a program at the evaluation stage?**
- Q17. Finally, what are DFID's tools which ensure DFID's activities to be of high quality?**

<부록 1C> 질문지(WFP 한국사무소)

<성과 중심 관리 적용 범위>

일반적으로 성과중심관리를 ①Project/Programme Level, ②Country Level, ③Agency Level 에 따라 적용되고 있습니다. 이때,

- 1) WFP에서의 성과중심관리의 적용 범위
- 2) 관리 범위에 따른 평가 기준 및 기준별 가중치

<목표와 지표>

성과중심관리에서의 사업 결과 또는 성과를 정의함에 있어서 목표와 지표를 명확하게 제시하는 것이 중요한 성공요소 언급되고 있습니다.

- 3) WFP에서의 목표와 지표는 국제기구에서의 입장에서 어떠한 근거와 체계에 따라 선정이 되는지요?
- 4) 목표와 지표간의 연계가 적절한지 여부와 구체적인 사업 수행 방안과의 연계가 적절한지는 어떠한 기준으로 판단하십니까?
- 5) 이를 위한 정량적인 데이터 또는 데이터베이스를 구축하고 있습니까?
- 6) 대개의 경우, 정성적인 목표와 지표, 그에 따른 정성적인 평가와 결과도 보고서 위주로 환류되고 있는데, WFP에서는 정량적인 목표와 지표, 그에 따른 평가와 평가 결과 생성은 어떻게 진행되고 있는지요?
- 7) 개발협력사업의 특성을 고려할 때 정성적인 요소를 배제할 수 없으므로 정량적인 관점과 정성적인 관점에서의 성과중심관리를 어떻게 조화롭게 운영하도록 하시는지요?

<Results Framework & Logical Framework>

WFP의 Mission 달성을 위한 Strategic Results Framework (SRF), Management Results Framework (MRF)가 제시되어 있고, Monitoring의 경우 Logical Framework의 지표에 따라 시행되는 것으로 이해됩니다.

- 8) SRF와 MRF가 상호 보완적인 관계라는 점은 이해가 되지만 별도로 분리해서 관리하는 이유는 무엇인지요?
- 9) SRF, MRF와 Logical Framework의 활용에 있어서 차별점은 무엇인지요?

<성과중심관리 업무 방안>

성과중심관리 업무는 사업 최초 발굴에서부터 종료 이후 사후 관리 단계도 감안한 관리가 필요할 것으로 생각됩니다.

- 10) 사업의 전과정에 있어서 성과 중심 관리가 지속적으로 이루어질 수 있도록 하기 위한 WFP의 운영 방식은 무엇인지요?
- 11) 최근 들어 성과 중심 관리를 위한 전산시스템 도입에 대한 논의가 많고 이미 WFP에서는 COMET이라는 시스템을 활용하는 것으로 알고 있는데, 활용 방안은 무엇인지요? 외부에서 또는 수원국에서도 시스템에 대한 접근과 활용(사업의 결과나 진행 경과를 보기 위해)이 가능한지요?
- 12) 성과 중심 관리는 업무 수행 방식과 업무 문화 개선이 요구되므로 이를 위한 학습과 사용자에 대한 인센티브를 잘 고려해야 한다고 하는데 이에 대한 WFP의 방안은 무엇인지요?

<부록 2A> KOICA 농어촌분야 지원전략

비전 (Vision)	식량안보, 소득증대와 삶의 질 향상을 통한 개발도상국 농어촌지역의 지속 가능한 내발적 발전에 기여한다.			
주요대상 (Target Group)	소농과 농촌여성	지역주민	전체국민	
상위목표 (GOAL)	식량안보를 위해 농수산물 생산성 높이고 그에 대한 접근성을 개선하며, 소득증대를 위해 농가의 경쟁력을 제고하고 부가가치를 창출하며, 삶의 질 향상을 위해 생산 활동을 보장하고 생활여건을 개선함으로써 개발도상국 농어촌지역의 지속가능한 균형적 발전에 이바지한다.			
추진방향	생산성 향상(More Output), 소득증대(Higher Income), 삶의 질 향상(Better life)			
전략목표 (OBJECTIVE)	농어촌 인프라 구축	농어업 생산성 향상	농수산물 시장 접근성 개선	소득원 다양화
중점 프로그램 (OUTPUT)	• 생산 인프라 확충 • 전력 및 통신 설비 확충 • 주거환경 개선	• 생산사 조직 육성 및 지원 • 생산기술 지원 • 정책역량 강화	• 가공 처리 유통망 개선 • 마케팅 활성화 • 수출역량 강화	• 직업 훈련 지원 • 관광상품 개발 • 소액 금융 서비스 지원 • 농공단지 조성
	농어촌 종합개발			

자료출처: 개발협력 ‘신(新) 사업성과지표’ 활용방안: KOICA를 중심으로(강경재, 2012)

<부록 2B> KOICA 보건분야 지원전략

비전	개발도상국 주민의 건강한 삶을 통하여 지속가능한 발전에 기여한다.				
Target Group	여성과 아동				
상위목표 (GOAL)	보건의료 시스템 강화를 통하여 개발도상국 자체적으로 취약계층에게 필수적인 보건의료 서비스를 제공할 수 있도록 이바지한다.				
추진방향	보건의료체계강화			취약계층, 취약질병 지원강화	
전략목표 (OBJECTIVE)	인적 역량강화	제도적 역량강화	서비스 접근성 강화	모자보건 및 가족계획 향상	전염성 질병 예방 및 관리 강화
중점 프로그램 (OUTPUT)	- 국가보건 의료정책 인력양성 - 의료전문 인력 양성 - 기초 보건 의료 인력 양성	- 의료보험 및 재정적 역량강화 - 보건의료 정보체계 강화 - 보건 의료 정책 역량 강화	- 필수보건 의료서비스 수요증진 - 기초 보건 & 의료전달 시스템 강화	- 가족계획 보급 및 생식 건강향상 - 임신 및 출산 관리 향상 - 아동 보건 향상 - 임산부 및 아동 영양 수준 향상	- 소외 열대 질환 예방 및 관리 - 결핵 관리 - 에이즈, 말라리아 및 기타 전염성 질병 예방 및 관리
접근방법 (APPROACH)	효과적이고 지속가능한 보건의료 ODA 실행				
	선택과 집중		효과성 증진	파트너십 강화	
	- 국가협력전략(CPS)중심 사업지원 - 아동과 여성 등 취약계층 지원강화 - 비교우위 프로그램 실행		- 보건의료 Assessment 강화 - M&E 체계 강화 - 필수 보건의료 서비스 패키지 집중 지원	- 참여형 개발협력 구현 - 현장 Harmonization 강화 - 국내 보건의료 기반 강화	

자료출처: 개발협력 '신(新) 사업성과지표' 활용방안: KOICA를 중심으로(강경재, 2012)

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)은 1991년 4월 설립된 정부 차원의 대외무상협력 전담 기관입니다. 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 등 5대 중점 분야에서 제도구축, 인적자원 양성, 인프라 확충을 위한 다양한 프로그램을 수행하여 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제사회 발전을 지원하고 있으며 지난 20년 동안 학교·병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 1만여명의 해외 봉사단 파견, 40,000여명의 개도국 공무원 초청연수, 620여건의 NGO와의 협력 사업 등을 성공적으로 추진하였습니다. 아울러 사업수행 시 환경 및 양성평등, 인권 등의 가치를 고려하여 개발과 인간다운 삶이 공존하는 따뜻하고 진정성 있는 원조를 구현하기 위해 노력하고 있습니다. 앞으로 KOICA는 지구촌 행복시대 실현에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

KOICA ODA 연구팀(ODA Research Team)

KOICA ODA 연구팀은 한국 ODA 발전을 위한 싱크탱크(Think Tank) 역할을 목표로 하고 있습니다. OECD/DAC(개발원조 위원회)에 가입하고 부산 세계개발원조 총회를 개최함으로써 우리나라는 명실공히 국제개발협력 논의의 중심에 서게 되었습니다. ODA 연구팀은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA 흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA 연구팀은 그동안의 사업수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제언을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

2013년도 KOICA 연구보고서

- KOICA 주요 다자협력 기구 적정성 평가 및 다자협력 운영체계 조사연구
- 개발협력사업에서의 적정기술 활성화 방안
- DEEP 프로그램 발전방안 연구
- 다자기구 협력사업 개선방안 연구 : 멀티바이와 양자사업의 비교분석을 중심으로
- Post-2015 체제 대응을 위한 에너지 분야 ODA 지원방안
- 기초선조사(Baseline Survey) 수행체계와 활성화 방안 연구
- 경제발전이론의 변천과 원조 전략 : 경제적 관점에서 KOICA의 향후 연구 제안
- 개도국 청년고용정책과 ODA : '노동시장 연계형' 직업교육훈련 시스템 형성 논의를 중심으로
- 초·중등 교육분야 ODA 프로그램 모델 개발 연구
- KOICA 성평등 개발협력사업 방안
- 타 해외 원조기관 정책 수립 및 사업수행체계연구
- 농촌종합개발 프로그램 모델 연구
- 개발도상국 선거제도 지원 ODA연구
- '개발을 위한 커뮤니케이션(C4D)' KOICA 사업 적용을 위한 타 기관 사례 연구
- 타 해외원조기관 정책수립 및 사업수행체계 사례연구 : DFID
- 젠더기반폭력에 대한 이해와 사례 연구
- 가족계획 및 생식보건 ODA 프로그램 현황 연구
- 교육분야 ODA 성과측정 가이드라인 개발 연구 : PDM 성과 지표를 중심으로
- 한국 보건의료 무상 ODA의 협업방안에 관한 연구
- 개발효과성 제고를 위한 증거기반 접근법 활용방안
- 한국적 개발 모델의 교훈 : 효과적 개발 협력과 제도-정책 시너지
- 민관협력사업 성과관리 프레임워크 개발 연구 : CSO 역량강화활동 평가 가이드라인
- 민관협력사업 성과관리 프레임워크 개발 연구 : CSO 국제개발 질적 평가 매뉴얼
- 보건의료체계강화 세부전략 연구 : 최종보고서
- 보건의료체계강화 세부전략 연구 : 세부전략 매뉴얼
- KOICA-경상북도 새마을리더봉사단 평가방안 연구
- 국제개발협력지 2014년 1호
- 21세기 국제사회의 개발협력 규범과 동향 : 제1차 부산 글로벌 파트너십 이행 모니터링과 2014년 멕시코 고위급 회의를 중심으로
- 글로벌 CSR 사례집
- 국제 새마을운동 ODA사업 표준모형 구축과 콘텐츠 개발
- 국가협력전략(CPS) 수원국 사업환경 분석과 역량진단
- 개발협력 프로젝트 사업(타당성)조사와 수원국 역량진단
- 새마을운동 성공요인과 개도국 적용가능성 및 한계 보완방안

- 국제개발협력지 2014년 2호
- 관광부문 ODA 사업선정을 위한 평가지표 개발 및 KOICA 사업모델 발굴
- 교통인프라 ODA 대상사업의 선정기준 및 선정방법 연구
- 아시아 개도국과의 녹색도시 협력체계 구축 연구
- 개발을 위한 커뮤니케이션(C4D) 가이드라인
- 아프리카 중점협력국 3개국 농업분야 지원방안 연구: 모잠비크
- 아프리카 중점협력국 3개국 농업분야 지원방안 연구: 에티오피아
- 아프리카 중점협력국 3개국 농업분야 지원방안 연구: 콩고민주공화국
- 타 해외원조기관 정책수립 및 사업수행체계 사례연구: 독일 GIZ의 정책 및 수행체계
- ODA 사업에서 효율적인 의료기기 지원 방안 연구
- 글로벌 CSR의 개발협력 현황과 발전과제: 국내외 사례 비교분석
- 효과적인 개발협력을 위한 전통지식 개념 도입: 지역개발사업에의 시사점을 중심으로
- KOICA 국제협력의사제도의 영향과 국제협력의사 출신 보건의료인의 역할 제언
- 환경분야 ODA 사업 유·무상 연계 방안 연구
- Socio-Economic Development Plan (SEDP) of 63 Cities and Provinces and Analysis of Development Cooperation Activities in Vietnam (Vol.1, 2)

개발과 이슈

- [8호] 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 합의
- [9호] 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점
- [10호] Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서
- [11호] 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA 정책과 사업 전략 형성을 위한 시사점
- [12호] 모두를 위한 품위 있는 삶 : Post-2015 개발의제를 위한 UN사무총장 보고서
- [13호] 개도국 지역공동체개발 사업 사례 연구 : 새마을 운동 ODA 확대 가능성을 중심으로
- [14호] 임팩트투자 및 DIB 논의와 시사점
- [15호] 녹색기후기금과 능력배양사업(Readiness Program)
- [16호] 적정기술과 시장중심적 접근법 : 사회적 기업을 통한 적정기술 성공 사례를 중심으로

Working Paper

- [2014-1] Forging 'Soft' Accountability in Unlikely Settings : The Prospects of Mutual Accountability in South-South Cooperation
- [2014-2] Revisiting the Roles of Development Aid: Resonated between Researchers and Practitioners

연구자료 ODA연구 2014-24-195

개발협력사업의 평가 및 성과중심관리를 위한
평가 정보의 효율적인 생산 및 관리

발행 2014년 9월
발행인 김 영 목
발행처 한국국제협력단
편집인 ODA연구팀
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:461-833)
전화 031) 740-0114
팩스 031) 740-0655
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 동 화

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

발간물 등록번호 11-B260003-000474-01

ISBN 978-89-6469-255-4 93320

