



KOICA 사업 성과관리 개선을 위한 사회조사방법론 적용 방안

: ‘아카데미 협력프로그램 - 성과관리 협력사업’
운영프레임워크 구축 및 시범사업 적용

Volume 1. 협력적 성과관리 운영 프레임워크 구축

2015. 12

KOICA 사업 성과관리 개선을 위한 사회조사방법론 적용 방안
: ‘아카데미 협력프로그램-성과관리 협력사업’
운영프레임워크 구축 및 시범사업 적용

Volume 1. 협력적 성과관리 운영 프레임워크 구축

2015. 12.

강 민 아

주요 경력

- (현) 이화여자대학교 사회과학대학 행정학과 교수
- (현) 이화여자대학교 경력개발센터 원장
- (전) Instructor in Medicine, Harvard Medical School; Associate Scientist, Institute for Health Policy, Massachusetts General Hospital, Boston, Massachusetts; Takemi Fellow at Harvard School of Public Health
- Harvard 보건정책학(Health Policy) 박사

주요 연구실적

Kim, Y., & Kang, M. (2015). The Performance Management System of the Korean Healthcare Sector: Development, Challenges, and Future Tasks. *Public Performance & Management Review*, 39(2), 297-315.

Factor, R., & Kang, M. (2015). Corruption and population health outcomes: an analysis of data from 133 countries using structural equation modeling. *International journal of public health*, 1-9.

Kang, M., & Reich, M. (2014). Between credit claiming and blame avoidance: The changing politics of priority-setting for Korea's National Health Insurance System, *Health Policy*. 115(1), 9-17.

신 현 상

주요 경력

- (현) 한양대학교 경영대학 부교수
- (전) 이화여자대학교 국제대학원 조교수, Long Island University 조교수, 삼정회계법인 회계사
- UCLA 경영학 박사

주요 연구실적

Fischer, M., Shin, H. S., & Hanssens, D. M. (2015). Brand Performance Volatility from Marketing Spending. Management Science, Articles in Advance, 1-19.

Shin, H., Shin, J., Yoo, S., Song, J., & Kim, A. (2015). Strategic delegation, quality competition, and new product profitability. Management Decision, 53(3), 713-729.

어 윤 경 (Erica Yoon Kyung Auh)

주요 경력

- (현) 이화여자대학교 사회복지학과 조교수
- (전) National Institute of Mental Health(NIMH) Post-doctoral Fellow, University of California, Berkeley
- University of California, Berkeley 사회복지학 박사

주요 연구실적

Kang, C., Huh, S., Cho, S., & Auh, E. (2015). Turnover and retention in nonprofit employment: The Korean college graduates' experience. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 44(4), 641-664.

Auh, E. (2014). A missing prong in Rowe and Kahn's conceptual framework of successful aging: Limitations in its cultural relevance. Korean Journal of Social Welfare Research, 40, 37-68.

Kim, B., Auh, E., Lee, Y., & Ahn, J. (2013). The impact of social capital on depression among older Korean and Chinese immigrants: Similarities and differences. Aging and Mental Health, 17(7), 844-852.

공동연구원

조희정

주요 경력

- (현)이화여자대학교 국제개발협력연구원 연구원
- (전)일본 국제항업주식회사 해외사업부 환경 컨설턴트
- 일본 上智(Sophia)대학교 환경학 박사

주요 연구실적

한승현, 조희정, 강민아. (2015). 일본 ODA 정책결정체계의 통합과정에 나타난 정책변동 분석. 한국사회정책 22 (3): 197-234.

일본과 한국의 생활폐기물 정책의 발전과정에 관한 비교 연구, 上智(Sophia)대학교. 2011.

연구보조원

한승현

- 이화여자대학교 행정학과 박사수료

강예나

- 이화여자대학교 국제대학원 석사과정

김지은

- 이화여자대학교 국제대학원 석사

김찬유

- 이화여자대학교 국제대학원 석사

박은민

- 이화여자대학교 사회복지학과 석사과정

임예지

- 이화여자대학교 국제대학원 석사과정

임소영

- 이화여자대학교 국제대학원 석사과정

정은미

- 이화여자대학교 국제대학원 석사과정

최지형

- 이화여자대학교 국제대학원 석사

목 차

국문요약	1
Executive Summary	3
I. 서론	7
1. 연구의 필요성 및 목적	7
2. 연구범위	14
3. 연구방법	16
4. 연구의 기대성과	17
II. 협력적 성과관리	19
1. 성과관리 제도의 이론적 배경	19
2. 협력적 성과관리	34
III. 주요 원조기관 사례분석	57
1. 영국 국제개발부(DFID)	58
2. 아시아 개발은행(ADB)	67
IV. 성과관리 협력사업 운영 가이드라인	79
1. 성과관리 컨설팅기관의 선정기준	79
2. 성과관리 컨설팅기관의 선정방법 및 절차	86
3. 협력적 성과관리를 위한 실천적 방안	95
4. 성과관리 컨설팅기관의 역할 및 업무범위	107
5. 성과관리의 품질확보 방안	112
6. 성과관리 컨설팅 비용 책정	114
7. 측정지표 및 대표지표 설정	115
V. 결론	119
참고문헌	123
[첨부자료] 협력적 성과관리 평가 설문지 양식	132

표 목 차

[표 1] 협력적 평가 프레임워크와 참여 지향적 평가방법론과의 특성 비교	41
[표 2] 협력체 목록 양식 (예시)	44
[표 3] 그룹 간 개발 단계별 대화 프로세스	45
[표 4] 협력체 형성 평가 기준	47
[표 5] DFID 성과관리를 제1단계 MDG 달성 측정지표	66
[표 6] DFID 성과관리를 제2단계 DFID 성과 측정지표	67
[표 7] IED에 도입된 평가 기능 독립성 강화 수단	72
[표 8] DFID 성과관리 컨설팅기관의 6대 핵심 역량	80
[표 9] DFID 성과관리 컨설팅 기관의 5대 선정기준	80
[표 10] KOICA 성과관리 컨설팅기관의 선정기준 및 비중(안)	83
[표 11] 성과관리 컨설팅 기관 선정 방식	84
[표 12] 국별, 섹터별, 등급별 매칭방안의 비교	86
[표 13] 성과관리 협력사업 대상사업 등급별 분류 기준	93
[표 14] 협력적 성과관리의 주요 주체별 협력목적, 회의, 중요도에 대한 요약	103
[표 15] 협력적 성과관리의 주요 단계별 추진방안	106
[표 16] 단계별, 기관별 수행역할 및 업무 내용	108
[표 17] 기관별 보고서 작성 역할 분담	109
[표 18] 컨설팅기관의 성과관리 단계별 역할 및 업무	111
[표 19] 컨설팅기관의 사업 개입 시기 및 효과	112
[표 20] KOICA 적용 방안 (안)	113

| 그림 목 차

[그림 1] 연구목적	14
[그림 2] 연구 추진계획	17
[그림 3] Oral Health Program의 파트너들과의 통합 레벨 인식 (예시)	48
[그림 4] 파트너들의 Oral Health Program에 대한 통합 레벨 인식 (예시)	48
[그림 5] SAFAR을 활용한 그룹간 협력 평가	48
[그림 6] 협력적 평가 연간 사이클	50
[그림 7] Model for collaborative evaluation (MCE)	52
[그림 8] 평가 과정에서의 이해관계자 간 역할 및 책임	63
[그림 9] DFID 성과 프레임워크 (Results Framework)	65
[그림 10] Audiences for Evaluations	74
[그림 11] 국별, 섹터별, 등급별 매칭 방식의 예	87
[그림 12] 민관협력 성과관리 사업의 세 단계 로드맵	91
[그림 13] 성과관리 협력사업의 추진절차 및 역할분담 (안)	108
[그림 14] 컨설팅기관의 단계별 성과관리 수행 역할	110
[그림 15] 민관협력사업의 분야별 활용 가능한 측정지표 예시	116

| BOX 목 차

[BOX 1] 융복합적 성과관리 적용 사례: 몽골 G-saver 민관협력사업	9
--	---

국문 요약

본 연구는 KOICA에서 실시하고 있는 민관협력 사업을 대상으로 협력적 성과관리(collaborative performance management)를 실시하기 위한 운영프레임워크를 구축하는 것을 목적으로 한다.

본 연구의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 협력적 성과관리 모형을 도출하는 것이다. 본 연구에서는 KOICA 민관협력 사업의 성과관리에 적합한 방법론으로서 협력적 성과관리 모형 개발이 필요하다고 보았다. 지금까지 흔히 이루어져왔던 사업종료 후 평가자들에 의한 일방적인 평가가 아닌, 사업 시작 전부터 종료 이후의 전 단계에 걸쳐 사업의 이해관계자들이 동참할 수 있는 협력적 성과관리 모형을 개발하기 위하여 협력적 성과관리 방법의 개념과 운영절차를 디자인하고, 성과관리 파트너십의 평가 방안을 제시하였다.

둘째, 구체적으로 성과관리 협력사업 운영을 위하여 추진 단계 별 세부 사항을 다음과 같이 제시했다. (1) 성과관리 컨설팅기관의 선정기준, (2) 성과관리 컨설팅기관의 선정방법 및 매칭 절차, (3) 협력적 성과관리를 위한 실천적 방안, (4) 성과관리 컨설팅기관의 역할 및 업무범위, (5) 성과관리의 품질 확보 방안, (6) 성과관리 컨설팅 비용 책정기준, 그리고 (7) 측정지표 및 대표지표의 설정 등 성과관리 협력사업의 주요 아젠다에 관하여 KOICA의 실제적 적용방안을 제시하였다. 특히, 성과관리 시 맺은 파트너십의 상태를 점검할 수 있는 기본 틀을 제시하고, 성과관리의 결과의 활용방안도 제안하였다.

주요 연구방법은 다음과 같다. 먼저, 그간 국내외에서 활발하게 논의되어 왔던 성과관리에 관한 문헌고찰을 실시하였다. 이는 개발협력을 위한 성과관리 방법론의 특징과 연구의 빈틈(lacuna) 및 보완점을 발견하는데 유용하였다. 아울러, 협력적 성과관리의 개념, 절차, 구성요소, 도전과제 등을 문헌고찰을 통해 살펴봄으로써 협력적 성과관리의 주요 개념틀(framework)을 구축하였다.

다음으로, 문헌연구를 통해 협력적 성과관리에 있어 국제개발원조 사회에서 선구적 역할을 담당하고 있는 영국의 국제개발부(Department for International Development: DIFD) 및 아시아 개발은행(Asian Development Bank: ADB)을 주요 벤치마킹 사례로 선정하여 이들이 사용하고 있는 성과

관리 컨설팅 기관의 선정기준 및 선정절차, 성과관리 품질 확보방안, 성과관리 결과 확산 방안, 성과지표 등을 파악하였다. 이상으로 조사된 내용을 바탕으로 하여 성과관리 협력사업의 운영프레임워크 도출을 위해 유관 기관들과의 워크숍 및 자문회의 등을 통해 구체적인 성과관리 협력사업의 실행 틀을 확정하였다.

연구 결과, 협력적 성과관리의 실질적인 운영 가이드라인의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 성과관리 컨설팅기관의 선정기준, 선정방법과 절차, 역할 및 업무범위 등에 관하여 DFID와 ADB 사례, 그리고 본 연구팀의 “친환경 적정기술과 사회적기업 모델을 통한 몽골 에너지 빈곤층의 난방효율 개선 사업”에 대한 성과관리 사업 수행의 경험에 비추어 실천적 방안을 제시하였다. 둘째, 보다 효과적으로 양질의 성과관리 품질을 확보하기 위해 역평가와 같은 메커니즘을 제시하였다. 셋째, DFID와 ADB에서 성과관리를 위해 활용하고 있는 지표 및 KOICA에서 이미 사용하고 있는 지표들에 관해 고찰하고 향후 바람직한 지표 설정의 방향을 제안하였다. 본 보고서의 가장 큰 특징이자 기여점은 사업수행기관과 성과관리 컨설팅기관이 협력적으로 성과관리 사업을 수행할 시 나타날 수 있는 문제점들을 고려하여 실질적 적용 방안을 제시한 데에 있다.

성과관리 협력사업을 성공적으로 수행하기 위해서 컨설팅기관에게는 기본적으로 두 가지 요건이 핵심적으로 요청된다. 하나는 국별·지역 전문성을 비롯하여 성과관리 방법론에 이르기까지 ‘성과관리에 관한 전문성’이고, 다른 하나는 ‘협력에 대한 의지와 소통의 역량’이다. 컨설팅 기관이 성과관리를 위해 자료를 수집하고 분석하는데 뛰어난 역량을 지니고 있다 하더라도, 이러한 자료와 정보를 올바르게 해석하고 실현가능하고도 적합한 대안을 이끌어내기 위해서는 반드시 현장에 대한 깊은 이해가 뒷받침되어야 하며, 이 점에서 사업수행기관의 노하우와 역량이 성과관리에 충분히 접목되어야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 컨설팅기관이 사업수행기관을 존중하는 가운데 협력에 대한 진정성 있는 의지와 긴밀한 소통을 위한 역량을 가지고 있어야 할 것이며, 이를 진작시키기 위한 제도적 장치 역시 필요하다.

끝으로, 본 연구에서 제시한 협력적 성과관리를 위한 실천적 방안들이 향후 성과관리 협력 사업을 수행하는 기관들에 유용한 지침을 제공하고 개발 협력 생태계를 업그레이드 하는데 조금이나마 기여할 수 있기를 기대한다.

Executive Summary

This research aims to construct an operational framework needed to execute a collaborative performance management effort for collaborative projects carried out in KOICA between private and public institutes.

The main contents of this research are as the following. Firstly, it deduces the collaborative performance management model. This research has determined that a development of the collaborative performance management model was necessary as a fitting methodology for performance management of KOICA's collaborative private and public institutions projects. It designed the concept and operating procedures of a collaborative performance management method to develop a collaborative performance management model where all interested parties can participate during all stages of the project, including stages before and after the project, as opposed to the conventional one-sided evaluations by evaluators after the conclusion of the project and suggested a evaluation plan of the performance management partnership.

Secondly, it has suggested detailed items per initiative phase for a precise execution of the performance management collaboration project. It has suggested KOICA's actual applicable measures on the main agendas of the performance management collaborative project such as 1) selection standards of performance management consulting team, 2) selection method and matching procedure of the performance management consulting team, 3) practical measures for collaborative performance management, 4) role and work scope of the performance management consulting team, 5) quality assurance measures of the performance management, 6) guidelines for performance management firm prices, and 7) setting up measurement indexes and representative indexes, etc. Specially, it suggested the basic frame that can examine the condition of the partnership made during the performance management and proposed measures for the utilization of the performance management results.

The main research method is as follows. Firstly, a literature review on the actively discussed, internationally and domestically, performance management was done. This was useful for discovering the traits of performance management for development cooperation and the research's lacuna and supplementary points. In addition, The main framework of collaborative performance management was built from careful inspection of the collaborative performance management's concept, procedure, components, challenges, and etc through the literature review.

Next, United Kingdom's Department for International Development (DIFD), which was found in the literature review to play a pioneering role when it comes to collaborative performance management in the field of international development aid, and the Asian Development Bank (ADB) were chosen as major benchmarking cases to understand their performance management consulting team selection standards and procedure, performance management quality assurance measures, proliferation measures of performance management results, performance indexes, and etc. To draw up an operative framework of the performance management collaboration project based on the contents investigated above, a detailed executive outline of the performance management collaboration project was confirmed through workshops and advisory meetings with interrelated agencies.

As a result of the research, the principal contents of the actual operational guidelines of the collaborative performance management are the following. First, an applicable plan was proposed reflecting the selection standard of performance management consulting teams, selection method and procedure, the cases of DFID and ADB on roles and work scope, and the performance management project execution experience of this research team through the "Heating Efficiency Improvement Project for Mongol's Energy Poor Using Environmentally Friendly Technology and Social Enterprise Model." Secondly, mechanisms such as inverse evaluations were suggested to assure superior performance management quality with increased efficiency. Thirdly, the indicators used for performance management in DFID and ADB and those that

are already being used in KOICA were contemplated, and then advisable directions in index establishments were proposed. The greatest characteristic and contribution of this report can be found in suggesting a realistic, applicable plan that has considered the potential problems that may arise when the project executing institution and the performance management consulting team cooperate in the performance management project.

Two core requisites are asked for from the consulting team to successfully carry out the performance management collaboration project. One of these conditions is ‘expertise in performance management’ reaching from national/regional expertise to performance management methodology, and the other condition is ‘will to cooperate and communication capacities.’ Even if the consulting team has an exceptional capacity in gathering and analysing data for performance management, this must be supported by a deep understanding of the field site to interpret data and information correctly and to draw out a feasible and suitable approach, which highlights a need for the techniques and capacities of the project executing institute to be amply grafted to performance management. For this, the consulting team should have a genuine will towards cooperation and capacity for close communication while respecting the project executing institute, and a systemic tool is also needed to encourage this.

Finally, it is hoped that the practical measures for collaborative performance management proposed by this research will provide helpful guidelines to institutes in the future carrying out performance management collaboration projects and contribute to improvement efforts on the development cooperation ecosystem.

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

국제사회는 1990년대 이후 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)에서 나타난 ‘기부자 피로현상’을 해소하고 ODA의 효과성을 제고하기 위해 공공-민간 파트너십을 적극적으로 추진하고 있다. 특히 CSO 활동의 국제화와 함께 기업의 사회적 책임활동(Corporate Social Responsibility: CSR)의 중요성이 대두됨에 따라 민간개발원조(Private Development Assistance: PDA) 규모는 지속적으로 증가하고 있으며 2008년 기준으로 PDA가 ODA의 3배에 달하였다는 분석도 있다(Little, 2010). 이에 따라 국제개발협력 분야에서 공공-민간 파트너십(Public-Private Partnership: PPP)의 중요성이 점증하는 가운데 최근 국내외에서 국제개발협력에 대한 민간부문의 관심과 참여가 증가하고 있으며 이에 대한 연구도 활발하게 이루어지고 있다. 예컨대 Hopkins(2007)는 국제개발협력에 있어서 민간부문의 적극적인 역할을 강조하였고, Prahalad(2006)는 Bottom of Pyramid(BOP) 시장, 즉 소득 피라미드의 하위계층을 구성하는 전 세계 40억여 명의 저소득층을 타겟으로 하는 민간부문의 비즈니스를 통해 빈곤 해소와 기업 성장이 동시에 달성 가능함을 제시하였다. Porter and Kramer(2011)는 기업의 목적은 이윤의 추구만이 아닌 공유가치 창출(Creating Shared Value: CSV)이 되어야 한다고 주장하여 기업의 국제개발협력 사업 참여에 대한 경영논리적 근거를 제공하였다. 이상과 같이 효과적이고 지속가능한 국제개발협력 사업의 수행을 위해서는 공공부문과 민간부문의 협력이 중요하다는 국제적 공감대가 형성되고 있다.

이러한 추세와 함께 개발협력 사업의 질적 발전을 위한 성과관리의 중요성이 증대되고 있다. 2005년 제2차 원조효과성에 관한 고위급회의(High Level Forum on Aid Effectiveness)를 기점으로 성과관리가 강조되어 왔으며, 이에 따라 DFID, ADB, USAID 등 선진국의 공여기관은 개발협력 프로젝트 및 프로그램의 특성을 반영하여 다양한 형태의 성과관리 시스템을 구축·운영하고 있다(강경재, 2012). 개발협력 사업에 있어서 객관적이고 신뢰성 있는 성과측정 및 지속가능한 성과관리 시스템의 중요성이 국제적으로 강조되고

있는 가운데 특히 다양한 이해관계자간의 협력을 기반으로 수행되는 **민관협력 사업의 목표를 달성하기 위한 성과관리의 중요성**이 제기되고 있다.

민관협력 사업은 기본적으로 민간부문의 효율성과 공공부문의 공공성을 조화시켜 개발협력의 목표달성에 기여하고자 하는 목적을 지닌다. 이를 위해 다양한 이해관계자(기업, 임팩트 투자자, 비영리단체, 정부, 대중 등)가 협력을 하게 되는데, 이들 사이에 존재하는 사업의 목표와 배경, 현장의 특성에 대한 정보비대칭성(information asymmetry)이나 조직간 비전/문화/성향 차이 등으로 인한 의사소통 부족 등의 문제로 인해 성공적인 협력에 어려움을 겪는 경우가 많다. 예를 들어, 민간부문의 경우 인적·물적 자원을 동원하기 전에 사업의 목표를 정하고, 주기적으로 목표의 달성 정도를 계량화하여 사업의 진행정도를 평가하고 이에 따른 개선책을 강구하는 일련의 프로세스에 익숙한 반면, 정부와 비영리기구 등의 경우에는 수혜층의 삶의 변화 등 질적인 요소를 강조하는 경향이 있다. 이에 따라 사업의 진행과정에서 민간부문과 공공·사회부문 간에 마찰이 생기거나 사업이 끝난 후 성과에 대한 이견과 오해 등이 발생하기 쉬우며 이는 민관협력사업의 지속성을 저해하는 중요한 요인이 될 수 있다. 또한 정부 재원의 사용에 대한 책무성(accountability)이 강조됨에 따라 민관협력사업의 모든 이해관계자가 공감할 수 있는 객관적이고 신뢰성 있는 성과를 측정하여 사업의 효과성을 증명하라는 사회적 압력(social pressure)이 점증하고 있으며, 이를 증명할 수 있는 역량을 지닌 기관들에게 재원제공의 기회가 증대되고 있다(Cairns, Harris, Hutchison, & Tricker, 2005; Moxham, 2009a). 이러한 국제적 추세에 대응하는 동시에, 향후 민관협력 사업의 질적 발전을 위해서는 **신뢰성 있는 성과 측정 및 지속가능성이 높은 성과관리 시스템 구축**에 대한 연구가 필요하다. 즉 민관협력 사업이 지향하는 목표를 계량 가능하게 설정하고, 이에 맞는 지표를 정해서 주기적인 모니터링을 통해 성과를 측정하고 평가하여 이를 바탕으로 적절한 피드백을 제공하고 상호간의 의사소통을 촉진하는 성과관리 프로세스 구축에 대한 연구가 필요하다.

동시에 **융복합적 사회조사방법론을 바탕으로 한 성과측정 방법론 및 성과관리 시스템의 필요성**이 점증하고 있다. 국제개발협력학은 그 특성상 빈곤

해소, 건강 증진, 환경 개선, 삶의 질 향상 등에 관한 다양한 이슈들을 다루게 된다. 따라서 정치학, 경제학, 경영학, 사회학, 여성학, 행정학, 사회복지학, 환경학, 의학, 보건학 등 다양한 분야의 섹터 전문성을 통해 다면적인 해결방식을 찾아야 한다. 이를 위해서는 학제간(inedisciplinary) 접근방식을 사용하고, 다양한 경험적·학술적 전문성을 지닌 연구 참여자들의 활발한 소통과 교류를 통해서 종합적인 정책을 수립하고 분석하는 융복합적인 노력이 필요하다. 즉, 다양한 문화권에서 여러 가지 사회적 변수에 영향을 받으면서 수행되는 KOICA 사업의 특성에 맞게, 융복합적 사회조사방법론을 성과관리에 적용하여 실효성 있는 성과측정 방법론을 적용해야 한다.

[BOX 1] 융복합적 성과관리 적용 사례: 몽골 G-saver 민관협력사업

KOICA와 굿네이버스, 굿쉐어링이 공동으로 몽골에서 수행하고 있는 민관협력사업인 G-saver 사업의 경우 경제적 효과, 보건적 효과, 환경적 효과 등의 3가지가 해당 사업의 목표이자 예상되는 사회적 임팩트로 제시되고 있으며, 변화이론(Theory of Change)에 근거하여 이상의 단기·중기적 효과들이 장기적으로는 현지인들의 삶의 질 향상에 기여할 것으로 기대된다. 이와 같은 기대효과들이 잘 이루어졌는지를 측정하기 위해서는 행정학, 경영학, 경제학, 사회복지학, 의학, 환경공학 등 다양한 분야의 전문성이 함께 어우러져야 하며, 이에 맞는 연구팀이 구성되어야 한다. 이때 경제적, 보건적, 환경적 효과 측정 외에도 이러한 효과들이 과연 지속될 수 있을지를 시스템적 관점에서 평가하여야 한다. 이를 위해서는 경영학, 경제학 등에 기초하여 해당 사업 비즈니스 모델의 재무적 타당성(feasibility), 지속가능성(sustainability), 확장가능성(scalability) 등의 성과평가 요소가 검토되어야 한다. 또한 효율성에 대한 지나친 치중으로 인해 빈부격차 심화 내지 지역주민의 삶의 질 하락 등 예상치 못한 문제가 생길 수 있으므로 이러한 가능성까지 고려하는 포괄적 접근을 위한 사회복지학의 견해가 한데 어우러질 필요가 있다. 이때 삶의 질에 대한 포괄적인 인식은 각 해당 사업 지역의 문화에 영향 받을 수 있기에 문화적 적절성을 고려해야 한다(Diener and Suh, 1997; Guillemin, Bombardier and Beaton, 1993). 또한 다양한 요인으로 구성되는 삶의 질 향상 여부에 대한 포괄적인 평가는 각 사업의 중점영역을 고려하면서 이루어져야 한다.

[BOX 1]에 제시되어 있는 바와 같이 사회적으로 다양한 기대효과를 달성하고자 하는 국제개발협력 사업의 특성을 반영한 성과관리를 위해 다방면의 전문성이 요청되고 있는 가운데, 해당 사업의 배경과 맥락을 고려하면서 상황에 맞게 적절히 융복합적 사회조사방법론을 적용하는 성과측정 방법론의 필요성이 제기되고 있다.

이에 더하여 성과관리의 유용성을 제고하기 위해 사업에 관련된 여러 이해

관계자의 다양한 관점과 목적, 요구가 반영되는 협력적 성과관리 시스템(collaborative performance management system) 구축이 필요하다. 민간기업의 경우 그 목표가 이윤 극대화로 단순하며, 이에 따라 공동이익의 측정 및 분배방식만 결정되면 여러 사업주체간의 전략적 제휴(strategic alliance)가 비교적 쉽게 이루어질 수 있는 반면, 개발협력사업은 사업마다 그 세부목표가 크게 다를 수 있으며, 사업주체들 간의 목표와 이해관계도 다양하다. 특히 공공-민간부문 협력 사업의 경우 효율성을 중시하는 민간부문과 공정성 및 효과성을 중시하는 공공부문 간의 충돌이 일어나기 쉬우며, 이에 따라 성과측정에 실무적 어려움을 겪거나 성과측정 결과가 사업에 제대로 반영이 되지 않는 등의 결과로 이어지기 쉽다. 또한, 성과측정 시 지표 선정 및 측정 방법 결정 등의 주요 의사결정에서 사업수행기관 당사자들이 소외될 경우 이에 대한 반감으로 인해 충분한 정보 공유가 이루어지지 않게 되어 성과관리의 유용성이 크게 하락할 위험이 있다. 더불어 일부 사업수행기관의 경우 개발협력사업 혹은 지역적 특성에 대한 낮은 이해도 및 현장경험 부족으로 인하여 사업기획 단계에서부터 잘못된 성과지표를 설정함으로써, 사업 진행 과정 중이나 사업종료 이후 성과평가 및 성과관리를 제대로 이행할 수 없는 문제점 역시 발생하고 있다. 이상의 문제를 해결하고 성과관리 시스템의 효과성 및 지속가능성을 높이기 위해서는 성과관리 담당기관에 의한 일방적인 성과관리가 아닌, 사업수행기관 당사자들의 입장과 경험이 충분히 반영되는 동시에 사업수행기관들이 적절한 성과지표를 설정하여 사업 수행 전 과정에서 이를 달성하기 위한 노력을 경주할 수 있도록 돕는 전문가 컨설팅 제공이 가능하도록 협력적 방법(collaborative methods)에 기반한 성과관리가 필요하다.

국제개발협력 사업의 성과관리 방법 중 하나로 거론되는 협력적 성과관리 접근은 특정 사업, 프로그램 및 전략 등에 관여하는 이해관계자들이 성과관리와 관련된 의사결정과정에 활발하게 참여함으로써 이해관계자들의 오너십(ownership) 제고를 목적으로 한다(McCracken, & Parker, 1998; World Bank, 2004). 협력적 성과관리 방법의 강점은 사업이 수행되는 지역의 여건 및 지역의 우선순위가 사업이 진행되는 전 과정에서 즉각적으로 반영되고, 참여자들 간 상호 학습의 기회가 크며, 개발도상국 사업 참여자들에게 사업에

관한 지식 제공 및 관련 역량 제고의 기회를 증진시킬 수 있다는 점이다. 또한, 사업 참여자들 간 수평적 권력공유가 가능하여(openness to sharing power), 상호 파트너십 또한 사업 과정 중에 보다 강화될 수 있다(Guijt & Saladores, 1998; McCracken, & Parker, 1998; World Bank, 2004). 특히 민관협력 사업의 경우 성과관리 담당기관이 일방적으로 성과평가를 실시한 후 그 결과를 사업수행기관에 전달하는 것에 그치는 것이 아니라, 사업주체인 기업과 CSO, 공공기관 등이 성과관리 과정에 함께 참여하여 성과관리 담당기관과 함께 적절한 성과관리 프로세스를 고민하고, 성과측정 및 성과평가 결과를 어떻게 생산적으로 활용할 것인지에 대한 방안을 논의하면서 개선안을 도출하는 협력적 성과관리 시스템의 구축이 필요하다. 협력적 성과관리 과정을 통해 사업주체들이 스스로 성과측정의 유용성을 자각하고, 자체적인 성과관리 역량을 강화하려는 의지를 가지게 될 수 있으며, 이는 실제적인 사업의 발전으로 이어질 수 있다. 장기적으로는 협력적 성과관리 프로세스가 사업구조 안에 내재화(embedded)되어 자체적으로 지속가능한 방식으로 실시 운영될 수 있도록 유도하여, 객관적이고 신뢰성 있는 측정결과에 근거한 전략의 수립 및 개선 과정을 통해 해당사업이 지속적으로 발전될 수 있는 토대를 만들어야 할 것이다.

구체적인 본 연구의 목적은 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 성과관리 협력사업의 운영프레임워크 구축을 위한 시범연구 용역으로써, KOICA 민관협력부를 비롯하여 향후 KOICA 사업(민관협력사업과 KOICA 프로젝트사업)의 성과관리와 연계하여 활용할 수 있는 **성과관리 협력사업 운영프레임워크를 도출**하고자 한다. 성과관리 협력사업에서는 다양한 사회적 변수에 영향을 받는 KOICA 사업의 특성을 고려하면서 융복합적 사회조사방법론을 적용하여 각 사업의 특징에 맞는 성과측정 방법을 적용하고 이를 바탕으로 실효성 있는 성과평가를 실시한 후 그 결과에 근거한 컨설팅을 제공하여 사업을 발전시키는 일련의 성과관리 프로세스가 이루어 져야 한다. 성과관리 협력사업을 통해 상기의 목표를 달성하기 위해서는 성과관리를 주도적으로 수행할 기관의 선정 단계에서부터 시작하여 사업의 종료까지 전 단계에 걸쳐 구체적인 성과관리 협력사업 운영방안이 필요하다. 특히, 본 연구는 성과관리 협력사업 수행을 위한 운영프레임워크를 도출한 후 이를 실제 사업

현장에서 적용하여 봄으로써 해당 운영프레임워크의 타당성을 검증한 후 이를 바탕으로 운영프레임워크를 개선·보완하고자 한다. 따라서 본 연구에서도 출되는 운영프레임워크는 향후 성과관리 협력사업의 운영 효율성 제고에 기여하는 동시에, KOICA의 개별사업 차원에서 뿐만 아니라 기관 차원에서의 객관적인 성과측정 및 평가도 가능하게 할 것으로 기대된다.

둘째, 본 연구에서는 성과관리 협력사업의 수행에 있어서 다양한 파트너(CSO/기업/공공기관 등)의 참여를 바탕으로 하는 ‘협력적 성과관리 모형’을 도출하여 성과관리가 평가기관에 의한 일방적 평가가 되거나 또는 일회성 이벤트로 끝나는 것이 아니라 사업수행 파트너 스스로에 의해 자발적으로 지속가능하게 이루어질 수 있도록 유도하고자 한다. 여기서 성과관리 모형은 성과측정의 목적 및 범위, 대상, 방법론(methodology), 성과기준 및 지표, 성과측정 시 고려해야 할 중점사항, 성과측정 결과의 활용방안 등을 포함하는 전반적이고 포괄적인 성과관리 계획(design)을 말한다. 성과관리 모형은 상황에 맞추어 수정되어야 하며, 하나의 틀로 모든 성과관리를 시행할 수는 없다(손혁상, 2013). 따라서 ‘협력적 성과관리’ 접근에서는 성과관리 모형의 도출 시 세부적이고 통일된 성과지표 내지는 측정방법을 찾으려는 콘텐츠 위주의 접근 보다는, 여러 사업에 공동으로 적용 가능한 성과관리 프로세스 위주의 접근이 필요하다.

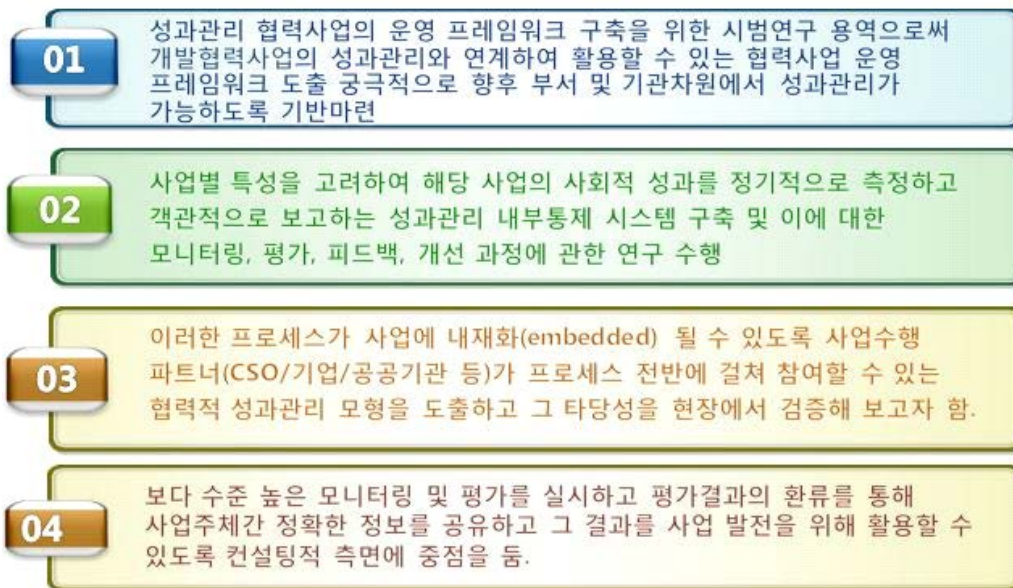
즉, 전반적인 성과관리 프로세스(성과관리의 목표 및 지표 설정 - 성과측정 방법 디자인 - 데이터 수집방법 결정 - 데이터 분석방법 결정 - 결과 해석 방법 및 시사점 도출 방안 - 사업에 개선사항 반영 방안 - 이후 성과 변화의 관찰 및 이에 따른 피드백 제공 등을 포함하는 일련의 과정)를 구축하는 과정에서 다양한 이해관계자들이 적극적으로 협력할 수 있는 모형을 만들어야 한다. 이렇게 만들어진 프로세스 위주의 협력적 성과관리 모형은 향후 개별 사업의 특성에 맞게 변용되어 유연하게 사용될 수 있다. 이때 사업수행 파트너(CSO/기업/공공기관 등)가 성과관리 모형의 적용과정 전반, 즉 적절한 성과지표 선정, 측정방법 결정, 분석 및 평가 실행 등에 걸쳐 적극적으로 참여하고 협력할 때 성과관리의 프로세스가 사업에 내재화되어 지속적으로 활용될 수 있다.

상기의 목표를 달성하기 위해서 본 연구에서는 우선 협력적 성과관리 모형을 구축하고, 해당 프로세스를 실제 사업현장에 적용하여 수행하여 봄으로써 사업수행기관과 성과관리 담당기관의 협력을 바탕으로 사업의 성과를 측정하고자 한다. 이를 통해 신뢰성 있는 측정결과의 획득 및 협력적 성과관리에 필요한 운영 노하우 습득이 가능할 것이다. 이와 같이 다양한 문제를 사업수행기관들과 협력하여 함께 해결해 나가는 과정에서 협력적 성과관리 모형 운영의 경험을 축적하고 이를 해당 사업의 이해관계자들은 물론 다른 관련 기관들과도 공유함으로써, 한국 국제개발협력 생태계 내의 성과관리 역량 및 전문성을 강화하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 본 연구는 **효과적·지속적 성과관리를 위해 성과관리의 컨설팅** 측면을 강조함으로써, 보다 수준 높은 모니터링·평가의 수행 및 평가결과의 환류를 통해 이해관계자 간 정확한 정보공유와 사업의 질적 제고에 기여할 수 있는 기반을 마련하고자 한다. 이런 관점에서 성과관리 담당기관을 이하에서는 ‘성과관리 컨설팅기관’으로 통칭한다. 사업수행기관의 입장에서는 협력적 성과관리 컨설팅을 통해 사업수행기관 간 정보비대칭성을 해소하여 업무 효율 향상 및 상호간 신뢰 강화가 가능하다. 또한, 정밀한 성과측정 방법 및 성과관리 시스템을 통해 개발협력 사업의 다양한 이해관계자들에게 유용하고 신뢰성 있는 정보를 제공할 수 있으며, 이를 통해 협력 사업에 대한 대중의 지지 획득과 생태계 내 다양한 인적·물적 자원에 대한 접근성을 강화할 수 있을 것으로 기대된다. 예컨대 객관적 정보에 근거한 협력 사업의 홍보활동을 통해 사업 목표 달성을 위해 필요한 핵심인재 확보가 쉬워지고, 해당 협력 사업에 대한 호의적인 여론 형성이 가능하다. 그리고 신뢰성 있는 성과평가 자료의 활용 시 국내외 기업과 정부기관, 임팩트 투자가, 해외 공여기관 등을 통한 자금 조달 가능성이 증대된다. 이를 고려하여 사업주체들이 성과관리 역량을 키울 수 있도록 도움을 제공함으로써 향후 국제기구, 국제 CSO, 정부기관, 국내외 기업 및 투자자, 기타 개발협력 관련 기관들과 다양한 연대를 도모하고 시너지를 제고하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구의 목적을 정리하면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 연구 목적



2. 연구범위

본 연구는 협력적 성과관리 모형에 근거하여 ‘아카데미 협력프로그램-성과관리 협력사업’의 운영프레임워크를 구축하고, 수립된 프레임워크를 적용하는 시범사업 성과관리를 수행하는 것으로, 크게 2단계로 구성되어 있다. 동 보고서는 성과관리 협력사업의 운영프레임워크 구축을 위한 국내외 동향 분석 및 제언을 중심으로 구성되어 있으며, 동 운영프레임워크를 적용하여 작성된 시범사업 (“친환경 적정기술과 사회적 기업 모델을 통한 몽골 에너지 빈곤층의 난방효율 개선 사업”) 성과관리 결과 보고서는 별도로 작성하여 제시한다.

2.1. 협력적 성과관리 모형 도출

본 연구에서는 KOICA 사업의 성과관리에 적합한 방법론으로서 협력적 성과관리 모형 개발을 위한 문헌연구와 해외사례연구(DFID, ADB)를 실시한다. 사업 종료 후 평가자에 의해 일방적으로 시행되는 기존의 평가방식이 아닌, 사업 시작 전부터 종료 이후까지, 지표 설정 및 기초선(baseline) 조사부터 모니터링 및 사후평가 등 전 과정에 걸쳐 사업 관계자들이 동참할 수 있는 협력적 성과관리 모형을 개발하기 위해 협력적 성과관리 방법의 정의

및 운영절차를 디자인하고, 성과관리 파트너십의 평가 방안을 제시한다. 협력적 성과관리 모형은 사업수행기관의 참여를 보장하기 위해 기관별 역할, 평가 방법 및 수단, 평가기준, 평가시기 및 횟수 등의 내용을 포함한다. 또한, 성과관리 컨설팅기관의 선정기준 및 절차, 방법 등을 제안함으로써 성과관리의 질적 제고를 도모하고, 특히 성과관리 컨설팅기관의 과업에 대한 사업수행기관의 만족도 조사 등 파트너 간의 다차원 평가를 통해 성과관리 파트너십이 건강한 모습으로 발전될 수 있는 장치를 마련한다.

또한 본 연구에서는 협력적 성과관리 모형의 타당성을 높이기 위해 개발협력사업의 주요 주체인 기업, CSO, 공공기관 당사자들을 대상으로 워크숍 및 연구회의를 개최함으로써 협력적 성과관리를 위해 적합한 프로세스를 도출하고자 한다. 이때 사업수행기관과 성과관리 컨설팅기관과의 공동워크숍 등 지식 공유 방법을 통해 협력적 성과관리 모형의 적절성·효율성 여부를 함께 검토하고자 한다. 이러한 협력적 성과관리 과정을 통해 사업수행기관들이 성과 측정 및 평가의 중요성을 자각하고, 자체적인 성과관리역량을 강화하도록 유도하는 인센티브 제공이 가능하다. 이를 바탕으로 사업기획 단계에서부터 성과관리 시스템이 사업에 내재화되고, 사업 수행 전 과정에서 지속적으로 운영되어 부가가치를 창출할 수 있도록 하는 방안을 모색한다.

2.2. ‘아카데미 협력 프로그램-성과관리 협력사업’ 운영프레임워크 도출

본 연구에서는 향후 성과관리 협력사업 운영을 위한 추진단계별 세부사항을 다음과 같이 제시한다. (1) 성과관리 컨설팅기관의 선정기준, (2) 성과관리 컨설팅기관의 선정방법 및 매칭절차, (3) 협력적 성과관리를 위한 실천적 방안, (4) 성과관리 컨설팅기관의 역할 및 업무범위, (5) 성과관리의 품질확보 방안, (6) 성과관리 컨설팅 비용 책정기준, 그리고 (7) 측정지표 및 대표지표의 설정 등 성과관리 협력사업의 주요 아젠다에 관한 KOICA의 실제적 적용방안을 제시한다. 동시에, 본 연구에서는 이전 단계에서 도출된 협력적 성과관리 모형의 적절성·효율성 여부를 검토한 후에 협력적 성과관리 모형을 운영프레임워크에 포함시킨다. 이때 성과관리 파트너십을 평가할 수 있는 기본 틀을 제시하고, 평가결과의 활용방안을 마련한다. 그리고

성과관리 파트너십 평가에서 일정 기준 이하를 받은 수행기관의 경우 동기관이 수행한 성과관리 결과에 대한 활용 여부, 사업지속 여부 등과 관련된 후속조치 방안을 제시한다.

2.3. 성과관리 운영프레임워크 시범적용

본 연구에서는 KOICA가 굿네이버스와 함께 몽골에서 진행 중인 ‘친환경 적정기술과 사회적 기업 모델을 통한 몽골 에너지 빈곤층의 난방효율 및 대기환경 개선사업(이하 몽골사업)’에 본 연구에서 제시하는 협력적 성과관리 모형에 기반한 성과관리 운영프레임워크를 적용하고자 한다. 이때 융복합적 사회조사방법론을 적용하기 위해 사업의 특성에 맞는 조사방법론의 유형을 조사하여 적용한다. 예컨대 사업시행 전후 비교분석, RCT(Randomized Control Trial) 디자인 등을 고려하고, 선정된 조사방법 및 기대하는 사업성과를 적절히 측정할 수 있는 성과지표를 선택한다. 이를 바탕으로 조사방법론의 실효성 및 실제 활용 가능성을 검토하고, 해당사업의 특성에 적합한 성과측정 및 평가방법론 및 성과관리 방안을 제시한다.

3. 연구방법

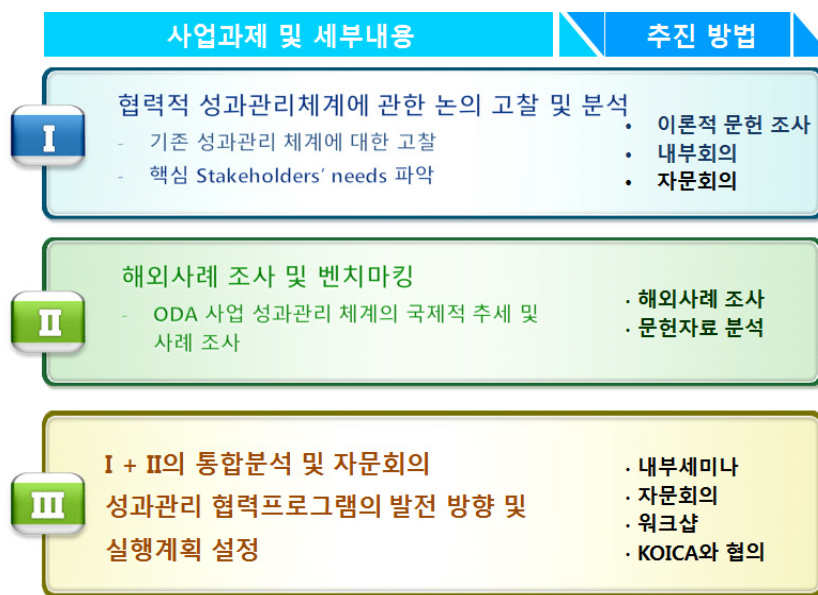
3.1. 협력적 성과관리 운영프레임워크 도출

본 연구에서는 협력적 성과관리 운영프레임워크를 도출하기 위한 선차적 작업으로, 그간 국내외에서 활발하게 논의되어 왔던 성과관리에 관한 문헌 고찰을 실시하고, 성과관리 논의가 어떤 변화를 거쳐 왔으며 현재 개발원조 분야에 적용되고 있는 개발협력을 위한 성과관리 방법론은 어떤 특징을 가지고 있는지 검토한다. 또한, 협력적 성과관리의 개념 정의, 절차, 구성요소, 도전과제 등을 관련 문헌을 통해 고찰함으로써, 협력적 성과관리의 주요 개념틀(framework)을 구축한다. 이와 더불어 KOICA, 주요 ODA 컨설팅기관, 성과관리에 전문성을 갖춘 대학 및 연구소 등 주요 이해관계자들의 수요를 워크숍, 초점집단 인터뷰, 자문회의 등을 통해 파악하고자 한다.

다음으로, 협력적 성과관리에 있어 국제개발원조 사회에서 선구적인 역할을 하고 있는 영국 국제개발부(Department for International Development: DFID) 및 아시아 개발은행(Asian Development Bank: ADB)에서 사용하고 있는 성과관리 컨설팅 기관의 선정기준 및 선정절차, 성과관리 품질 확보방안, 성과관리 결과 확산방안, 활용 중인 성과지표 등을 문헌조사를 통해 파악한다.

이렇게 조사된 내용들을 바탕으로 성과관리 협력사업의 운영프레임워크를 도출해내기 위하여 유관 기관들과의 워크숍 및 자문회의 등을 통해 구체적인 성과관리 협력사업의 실행 틀을 확정한다. 동 연구과제의 세부 과제 내용 및 추진과제는 [그림 2]와 같다.

[그림 2] 연구 추진계획



4. 연구의 기대성과

첫째, 본 연구에서는 향후 민관협력 사업의 질적 발전을 도울 수 있는 성과관리 협력사업의 운영 프레임워크를 제시한다. 이를 바탕으로 여러 사업주체 간의 정보비대칭성 해소 및 상호간 신뢰 향상이 가능하다. 특히 KOICA를 비롯한 우리나라 원조활동의 정교한 성과측정이 가능해짐에 따라 국제개발협력에 대한 우리나라의 기여도를 객관적으로 측정할 수 있게 된다. 성

과관리를 통해 얻어진 신뢰성 높은 정보에 근거한 KOICA의 개발협력활동 홍보를 통해 인재 확보와 ODA에 대한 호의적인 여론 형성이 용이해 질 수 있으며, 기업과 정부기관, 해외 공여기관 등을 통한 자금 조달의 다양화가 가능해질 것으로 기대된다. 이처럼 성과관리 협력사업 운영 프레임워크 구축은 향후 개발협력을 위한 민관협력 프로젝트 사업을 비롯한 우리나라 국제개발협력활동의 추진동력을 강화할 수 있는 중요한 의미를 지닌다.

둘째, 본 연구는 몽골사업에 성과관리 시범적용을 통해 현장에서 실제로 운영 가능한 성과관리 방안을 제시한다. 여기서 획득한 경험을 바탕으로 KOICA가 수행 중인 다양한 민관협력 사업의 성과관리를 위한 청사진을 제공하고자 한다. 특히, 다양한 사회적 변수에 영향을 받는 KOICA 사업의 특성에 맞게 행정·경영·사회복지·환경공학·의학 등 학제간 융복합적 조사방법론을 적용함으로써 실효성 있는 성과관리 컨설팅이 이루어질 수 있음을 몽골사업 시범적용을 통해 보여줌으로써 향후 성과관리 컨설팅 사업의 운영에 중요한 시사점을 제공하고자 한다.

셋째, 협력적 성과관리 모형에 기반한 성과측정 프로세스 및 구체적인 성과평가 방법론에 대한 사업주체들의 조직학습(organizational learning)을 유도한다. 이때 사회적 성과를 정기적으로 측정하고 객관적으로 보고하는 내부통제 시스템 구축 및 이에 대한 모니터링, 평가, 피드백, 개선의 과정에 있어서 사업수행 파트너(CSO·기업·공공기관 등)의 적극적 참여를 기반으로 한 협력적 성과관리 내부통제 시스템의 구축을 돕고자 한다. 이번 연구과제의 수행을 통해 민관협력사업 수행기관들이 사업 효과성 측면에서 성과관리의 유용성을 인식하고, 자체적인 성과관리 역량을 함양하여 향후 자발적이고 지속적인 성과관리를 수행하며, 그 결과를 바탕으로 사업 발전을 위한 전략 수립에 활용할 수 있도록 하고자 교육적 측면에 중점을 두고자 한다. 이러한 경험을 통해 조직학습이 가능해질 것으로 예상되며, 이를 바탕으로 향후 사업수행기관들이 향후 국제기구, 국제 NGO, 정부기관, 국내외 기업, 기타 개발협력 관련 기관들과 다양한 연대를 도모하고 시너지를 제고할 수 있도록 돕고자 한다.

II. 협력적 성과관리

본 장에서는 협력적 성과관리에 관한 이론적 배경 및 유사 개념들을 정리함으로써 협력적 성과관리 방법론이 생성·발전되어 온 맥락에 관한 이해를 돕고, 협력적 성과관리 방법론의 개념적 명확화를 도모한다.

1. 성과관리 제도의 이론적 배경

1.1. 성과관리의 개념 및 특징

성과관리 제도(Performance Management Systems: PMS)는 주로 민간부문 조직의 성과를 평가하고 관리하기 위하여 시작된 것이나, 1980년대부터 시작된 경제침체와 정부실패로 인해 공공부문 개혁이 강조되면서 영국, 미국, 뉴질랜드 등 앵글로색슨계 국가들을 중심으로 점차 공공부문에까지 확산되었다(나태준 & 이남국, 2005; 조성택, 2012). 이러한 공공부문에 대한 성과관리는 OECD 회원국을 중심으로 정부조직, 인사, 예산제도에 대한 결과중심의 관리체계를 구축하는 것을 핵심으로 발전하였으며, 원조효과성 논의와도 연계되고 있다(나태준 & 이남국, 2005; 조성택, 2012).

성과관리에 대한 개념 정의는 매우 다양하다. Armstrong(2006)은 성과관리란 ‘개인과 팀의 성과를 개선시킴으로써 조직성과를 개선해 나가는 체계적 과정’이라 하였고(윤수재 & 이광희, 2009에서 재인용), Pollitt(2001)는 성과관리가 협의적으로는 주로 인사관리를 뜻하지만, 광의적으로는 ‘공공부문의 전략적 우선순위를 설정하여 이를 조직 및 개인 단위의 구체적인 성과목표로 연계시키는 과정’이라고 하였다(윤수재 & 이광희, 2009에서 재인용). Ferreira & Otely(2009)는 ‘조직의 주요 목표 및 목적을 달성하기 위해 수반되는 분석, 기획, 측정, 통제, 보상 등을 포괄하는 공식·비공식적 체계, 과정, 네트워크’라는 매우 광범위한 정의를 시도하기도 하였다. 이렇게 성과관리의 의미는 매우 다양하며 시대의 흐름에 따라 변화 가능하지만, 앞의 개념들을 종합하면 성과관리란 ‘조직의 성과 달성 및 개선을 목적으로, 이를 위해 수반되는 목표설정, 지표개발, 성과측정, 환류 등의 과정’을 포괄하는 개념으로

이해할 수 있다(윤수재 & 이광희, 2009).

한편 성과관리는 원조효과성 논의를 통해 ‘성과 중심 관리(Results Based Management, RBM)’ 혹은 ‘성과를 위한 관리(Management for Result)’로 발전하였다(Binnendijk, 2012; 강경재, 2012:17). 성과 중심 관리는 ‘명확하게 정의된 목표의 달성을 위해 조직의 모든 역량을 집중하고 그 결과물을 측정하여 의사 결정에 반영하는 과정’을 의미한다(강경재, 2012:18에서 재인용). 즉 특정 목표를 달성하거나 결과물을 도출하기 위해 수행되는 전반적 과정에서의 노력을 강조하는 성과관리 기법을 의미한다.

일반적으로 성과 중심 관리는 다음과 같이 일곱 단계를 거친다(Binnendijk, 2000).

- (1) 목표 형성(formulating objectives): 명확하고 측정 가능한 목표를 설정하고, 어떻게 그 목표를 달성할 것인지를 기술한 프레임워크 작성
- (2) 명확한 측정지표의 설정(identifying indicators): 설정한 각 목표들의 달성 여부를 측정하기 위해 명확하고 구체적인 측정지표의 설정
- (3) 세부 목표 설정(setting targets): 각 지표 측정을 위하여 구체적인 자료를 통해 성과를 측정할 수 있도록 세부 목표 설정
- (4) 성과에 대한 모니터링(monitors results): 실제 성과를 달성하고 있는지 점검하기 위하여 체계적·규칙적으로 자료를 수집하는 모니터링 시스템 구축
- (5) 성과 검토 및 보고(reviewing and reporting results): 세부 목표와 실제 성과 비교
- (6) 통합적 평가(integrating evaluations): 성과 모니터링 시스템으로는 확인하기 어려운 성과에 관한 여타 정보들을 평가를 진행하면서 발견하고 이를 기존 자료에 통합
- (7) 성과정보 활용(using performance information): 성과 모니터링 및 평가 자료원으로부터 수집된 정보를 조직 내부의 관리학습(management learning) 및 의사결정에 활용하고, 달성한 성과에 대해 이해관계자들에게 보고함. 이러한 성과정보는 조직개혁, 새로운 정책, 기타 인센티브 제도 도입 등에 활용될 수 있음.

1.2. 개발성과를 위한 관리(Management for Development Results: MfDR)¹⁾

○ 개념

성과 중심 관리 개념은 개발협력 부문에서는 ‘개발성과를 위한 관리(Management for Development Results, MfDR)’의 의미로 재해석되어 사용되고 있다(강경재, 2012:1에서 재인용). 개발협력 사업에서의 성과관리 개념은 파리선언과 아크라 행동계획에 근거한다. 특히, 파리선언에서는 개발 효과성을 향상시키기 위하여 협력국의 주인의식, 정책의 일원화, 원조조화의 원칙이 협력국과 공여국 간 상호 책임성에 기반하여 이루어져야 하며, 이러한 원칙들을 구현해내기 위한 수단으로서 개발성과를 위한 관리를 강조하고 있다(강경재, 2012:20-21). 즉, 모든 원조 사업이 개발성과를 위한 관리라는 도구를 통하여 기획·시행·평가(성과측정)됨으로써 궁극적으로 개발 효과성을 향상시킬 수 있다는 것이다.

MfDR 역시 일반적인 성과관리의 단계와 유사하게 1) 성과 목표의 설정, 2) 사업의 설계, 3) 사업의 시행, 4) 사업성과의 평가 및 환류 등 네 단계로 구분된다. MfDR을 채택한 기관의 사업 관리자들은 사업의 초점을 투입(input) 및 사업 활동(activities)보다는, 산출(output), 결과(outcome), 영향(impact) 등과 같은 사업 성과와 효과성 지표에 두고 사업 과정을 설계하며, 향후 사업의 효율성이 증대될 수 있도록 도출된 결과를 바탕으로 예산배분 및 인센티브 등을 도입하는 것이 핵심이다(강경재, 2012:19). 더 나아가 MfDR은 개별적인 사업 목표뿐만 아니라, 기관차원이나 한국, 또는 국제적인 ODA 정책 목표와의 일치성을 강조하고 있다(강경재, 2012:1). 성과관리의 개념을 돌아볼 때, 기관 성과, 한국 ODA 정책적 성과, 국제 개발협력 정책 및 목표(예. MDGs) 등의 달성이 하나로 연계되는 것이 개발성과를 위한 관리의 핵심이라 할 수 있다.

○ 주요 원칙

국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD)은

1) 이 소단원은 강경재, (2012), “KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로”의 내용을 중심으로 요약정리한 것임.

MfDR의 주요 원칙을 다음과 같이 제시하고 있다(강경재, 2012:27).

- 성과 중심주의: 명확한 목표의 설정과 목표 달성을 위한 단계별 목표치 설정을 통해 성과 측정의 근거 제공
- 인과관계: 투입, 활동, 산출물, 결과, 영향 등 다양한 사업 요소 및 성과 지표들 간의 전후 인과관계 설계
- 주기적·지속적 측정: 전략 또는 방식의 수정을 통해 결과(outcome)를 극대화 하기 위한 지속적인 측정과 정보의 활용

마라케쉬 회의에서는 MfDR의 중심원칙은 앞의 IFAD와 유사하지만 조금 더 구체적으로 제시되고 있다.

- 전략 기획, 사업의 시행, 사업종료 등 사업 관리의 모든 단계에서 협력국, 개발협력기관, 기타 모든 이해관계자들의 논의가 성과에 집중되도록 유도
- 실질적인 사업의 기획, 모니터링 및 평가의 모든 활동이 사전에 협의한 목표치에 부합하도록 조정
- 성과 보고체계를 간략하고, 효율이 높으며, 사용자 편의에 최대한 부합 하도록 디자인
- 성과에 의한 관리가 아닌 성과를 위한 관리를 시행
- 측정한 성과 정보를 보고 및 책무성 이행에 활용하며, 기관 학습 및 의사 결정에 반영

이와 같이 MfDR은 성과관리의 범위 및 결과정보의 이용정도 측면에서 일반적인 성과 중심 관리와 차이점을 나타낸다(강경재, 2012:28-29). 일반적인 성과 중심 관리의 범위가 해당 기관이나 조직에 국한된 반면, MfDR은 특정 기관이나 조직에서 벗어나 협력국에서의 개발 결과를 성과관리의 범위 내에 포함한다는 점에서 보다 넓은 범위를 지니고 있다. 또한 성과정보의 이용정도 역시 차이를 보이는데, 일반적인 성과 중심 관리가 성과의 측정과 보고에 집중하는 반면, MfDR은 성과가 효율적으로 성취될 수 있도록 성과 평가 결과가 사업의 각 단계 및 모든 과정에 반영되도록 하는데 주안점을 둔다.

1.3. 성과관리의 국내외 연구 동향

1.3.1. 국내 연구동향

1.3.1.1. 국내 성과관리 제도 변천 과정

우리나라의 경우 1990년대 후반부터 정부의 효율성 제고를 위해 공공부문에 성과관리가 도입되었다. 국민들의 기대수준 향상에 따라 정부지출은 증가하였지만, 이를 뒷받침할 수 있는 정부수입이 부족하여 결국 효율적인 정부에 대한 필요성이 제기되었던 것이다. 또한 국가 간 경쟁과 빠른 기술진보 등 사회경제적 환경변화에 적극적으로 대응하고 문제를 신속히 해결하는 정부 기능 향상의 중요성이 강조되면서 공공부문에 대한 성과관리 적용이 광범위하게 확산되었다.

특히 1997년 외환위기 이후 정부는 공공부문에 대한 지속적인 개혁을 추진하였고, 이 과정에서 기획예산위원회(현 기획예산처)는 투입위주의 행정이 아닌 성과위주의 행정으로의 패러다임 변화를 위하여 미국 정부성과법(GPRA)과 그 속에 담긴 성과관리 제도를 벤치마킹하였다(윤상오, 2006). 이를 바탕으로 1999년 2월 정부부문의 효율성과 투명성 제고를 위해 성과주의 예산제도를 도입하면서부터 본격적으로 정부 운영시스템 내에 성과관리 요소가 반영되기 시작하였다. 이는 과거 투입중심의 예산제도가 지출의 효과적인 분석 및 효율적 재정지출을 곤란하게 한다는 문제를 극복하기 위하여 성과를 중심으로 한 예산 운용을 제도적으로 도입한 것이다(나태준 & 이남국, 2005)²⁾.

이후 한국 정부는 1998년의 김대중 정부 출범과 함께 단계적으로 성과관리 제도를 도입하였다. 외환위기 직후 김대중 정부의 행정개혁이 공공부문의 체질개선을 위한 구조조정, 민간위탁 등과 같은 하드웨어적 측면에 초점을 맞추어 이루어진 반면, 2003년 출범한 노무현 정부의 공공부문 개혁³⁾은 정

2) 우리나라 성과관리제도의 도입 배경과 추진 절차에 대한 상세한 정보는 나태준 & 이남국(2005)의 연구를 참고할 것.

3) 노무현 정부의 성과관리제도의 연차별 추진일정

부운영의 낭비를 줄이고 정부생산성과 효율성 향상, 투명성 책임성강화 등에 관심을 두고 이를 바탕으로 향상된 서비스를 제공하는데 초점을 맞추었으며, 이를 뒷받침하기 위하여 성과관리 제도가 본격적으로 시행되었다(윤상오, 2006).

한국 정부의 성과관리 제도 변천과정을 연대별로 살펴보면 다음과 같다. 한국 정부는 1990년대 중반까지 정책의 결과보다는 예산의 투입과 업무수행 등의 투입과 집행 측면에 중점을 두고 정책을 관리하였다. 1990년대 후반 들어 국가경쟁력 강화와 정부 효율성 제고에 대한 요구가 증가함에 따라 정부업무평가, 재정사업평가, 정보화 평가 등 기관을 대상으로 한 결과지향적인 성과관리 제도를 부분적으로 채택하였으며, 1999년 이후에는 성과평가 위주의 각종 평가 제도를 도입·적용해 왔다. 정부업무 평가제도는 1998년부터 국무총리 국무조정실 주관으로 시행되어 오고 있으며, 2003년에는 중앙행정기관 4급 이상 공무원을 대상으로 목표관리제를 도입하고, 2004년 10월부터는 이를 직무성과계약제도로 발전시켜 공무원 개인에게까지 성과관리 제도를 확대 적용하고 있다. 이 과정에서 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」이 제정되었고, 2006년 「정부업무 평가 기본법」으로 대체 시행되고 있다(윤수재, 2006). 동 기본법은 공공부문 성과관리의 문제점인 부처 간 중복 평가 및 전략계획 부재 등의 문제를 해결하기 위해 새로 제정된 법으로 통합국정평가를 지향하고 있다(신홍철, 2008). 2006년 정부업무평가기본법과 국가재정법의 제정으로 2007년부터는 정보화사업을 포함한 모든 정부업무에 성과관리제도 도입이 의무화되어 성과관리가 본격적으로 도입되는 전기를 마련하기에 이르렀다(윤상오, 2006).

2007년부터 중앙행정기관은 5년 단위의 ‘성과관리 전략계획’을 수립하여 기관의 임무와 비전, 전략목표와 5년 단위 성과 목표를 제시하고, 실행계획인

일시	주요내용
’ 03.12월	재정사업 30% 성과목표·지표 개발
’ 04. 5월	’ 03년 지표개발 완료사업에 대한 ’ 05년 성과계획서 제출
’ 04.12월	성과목표·지표 개발완료
’ 05. 5월	’ 06년 성과계획서(전사업) 제출
’ 06. 5월	=’ 07년 성과계획서 및 ’ 05년 성과보고서(30%) 제출
’ 07. 5월	’ 08년 성과계획서 및 ’ 06년 성과보고서(전사업) 제출

‘성과관리 시행계획’을 수립하여 당해 연도의 성과목표와 달성을 위한 정책(사업)과 성과지표를 제시하고 있다. 국무총리 소속 정부업무평가위원회는 중앙행정기관의 목표체계와 성과지표의 적절성을 검토·조정하는 등 계획 수립을 지원하고 있다. 한편 지방정부는 2006년 정부 업무평가기본법에서 제시하고 있는 자체평가를 중심으로 성과관리가 이루어지고 있다. 이와 더불어 많은 지방자치단체는 BSC(Balanced Score Card)를 도입하여 운영하고 있으며, 일부 지방자치단체는 자체평가와 BSC 평가를 병행하여 활용하고 있는 것으로 조사되었다(라휘문, 2012: 1; 주상현, 2013).

1.3.1.2. 국내 성과관리에 관한 연구 경향

한국에서의 성과관리에 관한 연구는 심사평가가 본격적으로 시행된 1990년부터 통합에 관한 논의가 이루어지고 있는 2006년까지 평가제도의 변화를 따라 이루어졌다. 성과관리에 관한 연구는 전반적으로 현재 운용되고 있는 성과관리 제도의 문제점 분석 및 문제개선을 위한 제안사항을 주 내용으로 하고 있다.

성과관리 제도의 도입과 함께, 국내의 성과관리에 관한 연구들도 1990년대 후반부터 집중적으로 나타나기 시작하였다. 특히 2002-2003년에 정부업무평가에 관한 문제점들이 나타나기 시작하면서 이윤식(2002), 박병식(2002), 김현구(2003a, 2003b), 공병천(2003a), 김명수(2003) 등의 연구에서는 평가업무의 부담 문제, 신뢰성 문제, 평가담당자 간의 상호협조 문제, 보상과의 연계 문제, 기관의 전반적인 업무와 기능을 포괄하지 못하는 문제, 평가대상 선별 문제, 평가수행기관의 전문성 문제, 예산편성 시 필요한 성과정보 부족 문제, 전문적 평가기관의 부재 등을 문제점으로 지적하고 있다.⁴⁾

보다 구체적으로, 기존연구들이 제시하는 현행 성과관리 제도 관련 문제점은 다음과 같다.

4) 최근에는 다양한 성과평가시스템의 연계를 통한 통합적 성과관리의 방향을 제시하는 연구가 나타나고 있다. BSC 시스템을 공공기관에 도입하는 방안에 관한 연구(강황선, 2002; 윤수재, 2005; 이창길, 2005a)가 이루어지고 있으며, 메타평가(문영세, 2001; 황병상 & 강근복, 2005)를 활용하여 평가제도에 관한 평가를 실시·적용해보는 연구도 이루어지고 있다. 성과관리의 연계 방안을 모색한 구체적인 연구(공병천, 2003b; 강은숙, 2003; 박중훈, 2004; 이윤식, 2004; 송건섭 외, 2005)도 있다.

첫째, 정부 부처 간 통합적인 평가 및 성과관리 제도가 부재하다는 점이다. 현재 우리나라의 성과관리제도는 정부업무평가기본법에 따른 ‘정부업무평가’이외에 「공무원 성과평가 등에 관한 규정」에 따른 근무성적평정, 기획예산처의 재정사업 성과관리제도 등 다양한 형태가 존재하고 있다. 각 제도는 비슷한 평가대상을 각각 다르게 분류·평가하여 부처의 혼란을 야기할 우려가 있다(박광국 외, 2006).

둘째, 성과관리를 위해서는 담당인력의 높은 이해도, 전문성, 경험이 필수적이나 각 부처의 성과관리에 대한 이해도가 상당히 낮은 수준에 있어, 성과관리에 대한 인적기반(전문성과 역량)이 미흡하다. 이러한 전문성 부족으로 인하여 대한민국 공공부문에서의 성과관리시스템 도입은 산하 연구기관이나 외부전문가에게 위임하는 식으로 구축되어 왔으며, 이에 따라 성과관리에 관한 역량과 노하우의 축적이 어렵게 되어 기관 내 성과관리시스템의 정착은 더욱 어려워진다(윤상오, 2006; 신흥철, 2008). 이를 해결하기 위해서는 조직 차원에서의 성과관리 학습이 필요하며, 이를 뒷받침하기 위해서는 조직구성원의 평가시스템에 대한 수용성 확보가 중요하다(주상현, 2013).

셋째, 민간부문에서 사용되던 BSC 시스템을 정부부문에 그대로 도입함으로써 한국 공공부문에 적합한 관리기법이 제시되지 못하였고 결국 이는 성과관리의 비효율성을 야기하였다(이창길, 2006). 즉, 공공부문 성과관리기법을 도입한 이유는 정책 및 사업 추진 효율성 제고와 정부가 대 국민 책무성을 강화하는데 있음에도 불구하고, 성과관리 기법이 공공부문에 적합하게 변용되어 적용되지 못하였다는 것이다.

이러한 문제점들이 본 연구에 제시하는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 기관별로 **단일화·체계화된 성과관리의 제도적 기반**을 마련해야한다. 현재 시행중인 주요 평가제도의 평가환경, 평가항목 및 지표, 결과 등을 연계하여 일원화하고, 객관적이고 정확하게 평가를 실시하여 활용도를 제고하고, 상시적·효율적인 평가를 실시하여 성과결과를 통해 조직을 체계적으로 관리할 수 있는 방향으로 제도 개선이 필요하다(이창길, 2006). 본 연구는 이를 고려하여 KOICA 차원에서 활용 가능한 개발협력 사업의 성과관리를 위한 운영

프레임워크를 만드는 것을 주요 목적으로 한다.

둘째, 사업수행기관이 조직 차원에서 성과관리를 위한 역량과 노하우를 학습하고 이를 조직 내에 내재화시키는 과정이 필요하다. 이를 위해서는 **성과 관리의 직접적인 실행자인 인력의 역량강화**가 필요하다. 성과관리의 성공은 각 사업을 집행하는 조직구성원과 관리자들의 역량 및 의지에 따라 결정된다. 궁극적으로 성과지표 개발은 조직구성원에 의해 이루어질 수밖에 없기에 성과관리제도 및 평가제도에 대한 이해, 성과계획서 작성능력이 필수적이다. 따라서 올바른 성과지표 개발과 측정을 위해서는 조직구성원에 대한 충분한 교육훈련이 필요하며, 이로써 성과를 올바르게 측정·평가할 수 있어야 하겠다(윤상오, 2006). 본 연구는 이를 고려하여 협력적 성과관리를 통해 사업수행기관 구성원의 수용성을 높이고, 성과관리 컨설팅기관과의 협력을 통해 사업수행기관 내에 성과관리가 지속적으로 이루어질 수 있는 시스템을 구축하는 방안을 제시한다.

셋째, 성과관리체계는 **공공부문의 성격에 맞게 적절히 변용되어 적용**되어야 한다. 예컨대 정부기관의 경우 BSC 시스템을 정비하여 이를 활용한 성과관리체계를 단순 업무분석과 내부 성과관리체계로부터 기관업무 및 사업, 대응하여야 할 평가제도의 내용, 정성적 평가 부문 등을 포괄할 수 있는 범위로 확장하는 방안도 제시되고 있다. 이때 성과 측정 지표는 기관의 전사적인 부분을 평가할 수 있도록 설정되어야 하며, 보다 세분화된 성과관리체계를 만들어가야 하며(이창길, 2006). 본 연구는 이를 고려하여 국제개발협력사업의 특성에 맞게 수혜자의 삶의 변화를 포괄적으로 측정하기 위한 융복합적 연구방법론 기반 성과관리의 중요성을 강조한다. 또한 현장과의 원활한 의사소통 및 정보공유를 통해 협력적 성과관리의 유용성을 높일 수 있는 제도적 장치에 대하여도 연구를 수행하고 구체적 방안을 제시한다.

1.3.2. 해외 연구동향

1.3.2.1. 해외 성과관리 제도의 변천 과정⁵⁾

앞서 성과관리제도의 등장에 관한 이론적 논의에서도 언급하였듯이, 1980년대 전 세계적인 경기침체와 정부실패에 대한 문제제기가 일어나면서부터 민간부문에서와 같이 성과중심(performance-based)의 정부조직 관리의 필요성이 대두되었다.

해외 성과관리에 관한 연구 경향 역시 공공부문 즉 정부기관에서의 성과관리 도입 및 발전 역사와 그 맥을 함께 한다. 성과중심 예산제도(performance-based budgeting), 목표관리제(management by objectives), 성과상여금제(pay for performance)와 같이 성과관리를 지칭하는 유사한 개념들이 매우 많음에도 불구하고, 이들 관리기법의 목표는 기본적으로 “공공부문 관리 및 프로그램 결과의 개선(to improve public management and program outcomes)”으로 수렴된다(Heinrich, 2002:712에서 재인용).

특히 정부성과법(Government Performance Result Act, GPRA)으로 대표되는 미국의 성과주의 행정관리 제도의 변천과정을 살펴보는 것은 공공부문에 있어 성과관리가 어떻게 발전되어 왔는지에 대한 유용한 정보를 제공해줄 수 있을 것이다.

미국에서는 1960년대부터 정부 프로그램의 계획, 프로그래밍, 예산을 포함한 성과측정(performance measurement)을 시작하였고, 1970년대 닉슨행정부에서 목표관리제(management by objectives: MBO) 및 제로베이스예산제도(zero-based budgeting)를 도입함으로써 본격적으로 공공부문의 성과관리를 시작하였다. 이 시기의 성과측정 접근법은 투입물에 대한 계서제적 책무성(hierarchical accountability for inputs) 및 과정에 대한 법적 책무성(legal accountability for processes)을 특징으로 하고 있다. 투입물에 대한 계서제적 책무성이란 일상적인 행정업무와 예산배분에 관한 규칙을 공공부문 프로그램

5) 이 소단원은 Heinrich(2012)를 참고하여 작성되었음.

램에 적용하는 것이고, 과정에 대한 법적 책무성은 프로그램의 실행 과정에 대한 모니터링 업무를 의미한다. 두 가지 특징에서도 나타나듯이 초기 단계의 정부성과 평가(appraisals of government performance)는 투입물의 비용 절감에 초점이 맞춰져 있다(Heinrich, 2002).

1980년대 레이건 행정부에서는 공공프로그램에 대한 성과관리 요구가 주정부와 지방정부까지 확대되었다. 이 시기 성과관리에 있어 선구자격인 프로그램은 1982년 연방정부의 피고용자 교육훈련 프로그램인 직업훈련협력법(Job Training Partnership Act, JTPA) 프로그램이었는데(Barnow, 2000), 여기에는 고도로 분권화된 행정구조 및 민간부문의 대표자들이 공식적으로 참여한 것이 특징이다(Heinrich, 2002). 이 프로그램은 초기 성과관리 방법과 비교해 다음과 같은 차이점을 가지고 있다. (1) 프로그램의 투입물(inputs)이나 산출물(outputs)이 아닌 결과(outcomes)를 기준으로 평가(예: 교육훈련 이수자 중 취업자의 수), (2) 프로그램의 성과를 정부의 다양한 수준(연방, 주, 지방정부 등)과 연계, (3) 조직성과에 대한 평가 결과를 근거로 프로그램 관리자에게 재정적 인센티브를 제공. 즉, 이 프로그램은 중앙조직의 목표의 목표와 프로그램의 성과를 연계하여 관리하는 것을 강조하고 있다. Romzek(1998)은 이를 전문적 책무성(professional accountability)이라 명명하면서, 프로그램 관리자는 조직의 세부적인 규칙에 얽매이기 보다는 큰 범위 속에서 성과를 내기 위한 관리에 노력해야 함을 강조하였다(Heinrich, 2002). 특히, 직업훈련협력법 프로그램은 RCT(randomized control trial) 방법론을 통해 교육훈련의 영향력(impact)을 측정하였다. 즉, 프로그램의 이수자와 미 이수자들의 수입 수준을 비교한 것인데, 그 동안 정확한 성과측정과 영향력 평가가 어려웠던 공공부문의 성과관리에서 진일보를 가져온 프로그램으로 평가된다(Heinrich, 2002).

1990년대 클린턴 행정부에 들어서면서 본격적으로 정부성과법 제도가 도입된다. 연방정부는 각 연방기관들에 (1) 기관의 목표와 목표달성 방법을 구체화한 전략적 계획 수립, (2) 정량적으로 측정 가능한 목표와 성과 지표, 그리고 달성된 목표치를 구체화한 연간 성과 계획(annual performance plan) 수립, (3) 성과 목표와 실제 성과를 비교한 연간 프로그램 성과 보고서 작성

및 제출을 의무로 규정하였다(Heinrich, 2002). 이렇게 프로그램 성과 보고서 제출을 의무화한 것은 곧 프로그램의 이해관계자들에 대한 정치적 책무성(political accountability)을 강화한 제도적 조치로 이해할 수 있다(Heinrich, 2002). 특히, 정부성과법 제도는 의회가 그 중심에서 지속적으로 지원하고 있으며, 법에 의해 제도화함으로써 강제성을 규정하고, 무엇보다도 프로그램 실행자 등 이해관계자들의 참여를 제도화하고 있다는 점에서 기존의 성과관리 제도들과 차별성을 지닌다(박홍윤, 2007; 신흥철, 2008).

1.3.2.2. 국제개발협력분야 성과관리에 관한 논의 동향⁶⁾

개발협력 분야에서는 사업 관리 방식의 도입으로 논리모형 접근법과 함께 인과 관계 중심(cause and effect)의 사업 설계 및 관리 체계를 사용한다. 성과 중심 관리 하에서는 사업 활동이 아닌 사업 성과를 중심으로 사업 과정이 선택되고, 예산 배분 또한 성과를 바탕으로 이루어지며, 궁극적으로 사업의 효율성 향상에 초점을 둔다. 개발 사업에 이러한 논리 방식을 도입 시에는 여러 문제점이 야기되기 때문에 개발 사업 분야에서는 기존의 개념인 성과에 ‘의한’ 관리에서 탈피하여 성과를 ‘위한’ 관리라는 새로운 개념을 도입하고 있다. 또한 개발협력 분야에서 성과관리 개념은 파리 선언과 아크라 행동 계획을 따르고 있다. 파리 선언은 개발 효과성을 우선적 목표로 한다. 이를 위해 개발 성과를 위한 관리(Management for Development Results: MfDR)의 주요 원칙인 파트너 국의 주인의식, 정책의 일원화, 원조조화 및 상호 책임성에 대한 합의가 먼저 이루어져야 한다.

한편, 2000년대 초반까지는 개발협력 성과관리방식으로 논리모형 접근법(Logical Framework Approach: LFA)과 프로젝트 주기관리(Project Cycle Management: PCM)가 상황에 따라 변형되어 활용되었다. 1969년 고안된 논리모형 접근법은 사업을 구성하는 방법으로서 목표 설정과 설정된 목표를 달성하기 위해 기관이 시행해야 할 활동 및 투입물을 선별하는 과정을 필요로 한다. 논리모형 접근법은 이전에는 주로 사업평가 도구로 사용되었으나, 사업의 구성 요소들을 요약하여 보여주는 장점 때문에 1980년대와 1990

6) 이 소단원은 강경재, (2012), KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로 요약정리하였음.

년대에 걸쳐 다양한 개발원조기관의 기본 사업 관리 방법으로 채택되었으며 현재까지도 널리 사용되고 있다. 그러나 논리모형 접근법은 단일 프로젝트 사업 관리에는 효과적이나 프로그램 형 접근이나 기관 전체 단위에서의 성과관리에서의 비효율성과 함께 거버넌스 향상과 같은 특징이 정형화되지 않은 사업의 경우 활용이 어렵다는 비판이 많다. 이를 대체하기 위한 여러 가지 대안을 모색 중에 있으나 아직 실질적인 대안은 제시되고 있지 않다.

프로젝트 주기관리는 사업 전반의 진행 과정을 단계별로 정리하여 관리하는 기법으로서, 논리모형 접근법과 함께 널리 사용되고 있다. PCM은 파악, 준비 및 분석, 승인, 시행, 평가의 5단계를 통해 시행된다. 기관에 따라 진행과정의 단계는 상이하나 대체적으로 프로그램의 기획, 실행, 평가 및 환류의 단계로 나눌 수 있다. 프로젝트 주기관리는 논리모형 접근법과는 달리 프로젝트 뿐만 아니라 프로그램 및 정책과 같은 상위 단계에서 활용되며, 평가 결과의 환류를 통한 학습 효과로서 사업을 통해 얻은 교훈을 다음 사업에 적용하는 것이 특징이다.

2000년대 초반부터는 개발협력 사업의 특성과 일반 정부의 성과관리 특성 간 차이점으로 인해 개발협력 사업에서의 성과관리에 관한 개혁의 필요성이 대두되었다. 효과적인 측정에 대한 모색과 더불어, 원조 효과성에 대한 논의가 활발해지면서 “개발 성과를 위한 관리”라는 새로운 움직임이 시작되었다. 즉, 워싱턴 회의를 기점으로 하여 마라케쉬 회의, 하노이 회의, 아크라 회의까지 현재까지 총 네 차례의 국제회의를 통해 성과관리를 목표로 하는 MfDR 원칙과 행동강령이 발표되었고, 파리 세계 개발 원조 총회에서 원조 효과성을 뒷받침하는 주요 원칙으로 선정되었다. MfDR은 성과의 개념을 사업의 성패를 넘어서서 협력, 파트너십, 수원국 중심주의 등 다양한 개념을 포함하고 있으며, 이로써 모든 이해 관계자들 또한 단순히 사업의 성패가 아닌 국가 단위에서의 성과에 초점을 두고 이를 관리하여 장기적인 발전을 도모하도록 한다. 그러나 MfDR 역시 몇 가지 쟁점들이 존재하는데, 원조체계가 이원화 또는 다양화 되어 있는 경우 야기될 수 있는 기관 간 책무성의 범위 명확화의 문제, 그리고 현재까지 주로 공여국에 의해 주도되어 왔던 성과관리가 수원국 및 공여국의 파트너십 하에 이루어질 수 있도록

록 개선해야 하는 문제 등이다. 그럼에도 불구하고, MfDR은 국제개발협력에서의 성과관리 논의를 한층 제고한 측면에서 그 의의가 크다 하겠다.

한편, 국제개발협력에서의 성과관리 논의 동향에 발맞추어 KOICA 역시 기관의 특성에 적합한 성과관리 체계 구축에 많은 노력을 경주하고 있다. KOICA는 기관의 성과관리 방법으로서 중기전략 및 중기전략에 따른 사업 계획의 시행을 지속해왔고, 2007년 프로젝트 디자인 매트릭스(Project Design Matrix: PDM)의 도입을 기점으로 사업의 설계, 모니터링 및 평가에 대한 체계를 구축해오고 있다. 구체적으로, KOICA는 주요 사업관리 제도로써 사업 성과 증명을 위한 독립부서의 신설, 프로젝트 주기 관리기법 및 프로젝트 디자인 매트릭스 등을 도입하였다. 또한, KOICA는 2010년 제정된 국제개발협력 기본법과 시행령, 국제개발협력 선진화 방안, 5개년 분야별 국제개발협력 기본계획, 연간 분야별 종합시행계획, KOICA 선진화 계획 등을 바탕으로 성과관리를 기관 차원에 내재화하기 위해 노력하고 있다.

1.4. 개발협력사업의 성과관리를 위한 KOICA의 도전과제

이렇게 KOICA는 개발협력 결과를 위한 성과관리 제도를 정착시키기 위해 다양한 제도적 요소를 도입하고, 관련한 문제점들을 개선하고자 노력하고 있으나 몇 가지 측면에서 여전히 극복해야 할 개선과제들이 있다. 먼저 한국 원조체계의 문제로서, 한국은 원조기관이 정책기관(외교부 및 기획재정부)과 시행기관(KOICA 및 EDCF)으로 분리되어 있으므로, KOICA는 스스로 시행한 사업에 대한 책무성은 지니지만 한국 ODA 정책의 방향성에 대한 책임성은 지닐 수 없는 구조적 문제를 지니고 있다. 이에 따라 KOICA의 기관성과와 한국 ODA의 정책성과와의 연계가 미흡하며, 이는 KOICA 성과관리의 중대한 문제점으로 제기되고 있다.

다음으로, KOICA 기관 차원에서의 개선과제로서, 성과관리를 위해 도입한 제도의 활용도 제고의 문제(프로젝트 디자인 매트릭스의 경우, 사업의 평가와 모니터링 시 적용할 시스템의 부재로 활용도가 저조한 편임), KOICA의 사업관리의 초점이 사업의 궁극적인 목표인 결과(outcome) 및 영향(impact)

보다는 산출물(output)에 집중되고 있는 문제, 산출물·결과·영향에 관한 측정 지표의 부적절한 설정으로 인해 지표측정을 통해 해당 사업의 목표달성 여부의 점검과 관리가 제대로 이루어지지 않고 있는 문제 등이 지목되고 있다. 특히 개발협력사업의 성과를 측정할 수 있는 적절한 계량지표의 선정 및 다양한 프로그램의 목적과 내용에 맞는 다양한 지표설정이 어려워 사업의 성과가 비계량 지표로 측정되거나 단순히 문서 형태로 보관되어 기관 차원에서의 총체적 성과관리가 불가능한 문제가 대두되고 있다. 즉 **개별 사업의 성과를 간결하고 명확한 지표로 관리**하는 방법의 부재로 인해 기관차원의 성과 요약 및 기관성과의 효과적 홍보가 이루어지지 않고 있다. 이 외에도 성과관리를 수행할 수 있는 인력의 부족 및 성과관리 문화가 정착되지 않은 문제 등이 KOICA의 성과관리를 저해하는 요소로 제기되고 있다.

원조 시행기관으로서의 KOICA는 장기적인 안목에서 한국의 ODA 정책기관 간 성과관리 연계의 부족 문제 등을 해결해나가야 할 것이지만, 현 시점에서는 전략적으로 KOICA 기관 차원에서의 성과관리 제도 개선에 노력을 집중할 필요가 있다. 특히 KOICA 기관 차원에서의 문제점으로 지목되고 있는 성과관리의 초점이 산출물에만 집중되는 경향, 산출물·결과·영향 등을 측정할 수 있는 지표가 부적절하게 설정되는 경향, 사업 종료 후 사업목표와 측정지표 간 연계 부족으로 인해 사업성과를 제대로 평가·관리할 수 없는 문제점 등은 결국 **KOICA와 사업수행기관, 그리고 사업수행기관을 도와 바람직한 사업목표 및 지표의 설정 등에 컨설팅을 제공할 수 있는 성과관리 컨설팅기관 간 긴밀한 상호 협력**을 통해 개선되어야 할 문제이다. 즉, 국제개발협력 분야에서의 성과관리는 궁극적으로 개발의 목적을 달성하는 전 과정에 걸쳐 필요한 것과 같이, 개발사업을 위한 성과관리 역시 성과관리와 관련된 전 이해관계자들이 사업의 전 과정에 걸쳐 협력하고 상호 긴밀히 의사소통해야만 효과적으로 이루어질 수 있다.

이에 다음 장에서는 협력적 성과관리에 관한 주요 논의 및 핵심 요소를 살펴보고 유사개념 간 공통점과 차이점을 비교 고찰해봄으로써, 협력적 성과관리의 주요 개념과 방법을 소개하고, KOICA가 협력적 성과관리를 도입해야 할 필요성에 대한 근거를 제시하고자 한다.

2. 협력적 성과관리

2.1. 협력적 성과관리의 개념

본 연구에서의 협력적 성과관리(collaborative performance management)는 개발협력 사업에 참여하는 기업, CSO, 공공기관 등의 다양한 사업 주체가 전반적인 성과관리 과정에 함께 참여하여, 성과관리 컨설팅 기관과 함께 성과관리를 진행하고 성과관리 결과의 생산적 활용 방안을 논의하여 함께 개선안을 도출하는 일련의 과정을 의미한다. 사업 주체들은 이러한 과정에 직접 참여함으로써 자연스럽게 성과관리의 유용성을 자각할 수 있으며, 이는 단기적으로는 사업주체들의 자체적인 성과관리 역량을 강화함과 동시에 실제적인 사업의 발전으로 이어질 수 있다. 또한 장기적으로는 사업구조 안에 성과관리 프로세스가 내재화(embedded)될 수 있도록 유도하는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 만약 사업구조 안에 성과관리 프로세스가 내재화된다면, 자체적으로 지속가능한 방식의 운영과 객관적이고 신뢰성 있는 측정 결과에 근거한 전략 수립 및 개선이 가능하며, 이는 사업의 지속적인 발전을 위한 토대가 될 수 있기 때문이다.

협력적 성과관리의 핵심요소 중 하나는 협력적 평가(collaborative evaluation)이다. 협력적 평가란 그 용어에서도 짐작할 수 있듯이 프로그램의 평가 기획 및 실행 과정에서 이해관계자들을 체계적으로 참여시키는 평가기법을 의미한다(O'Sullivan, 2012). 기존의 일방적인 평가방식과는 달리, 협력적 평가는 사업수행자를 포함한 이해관계자들을 평가팀의 구성원으로 포함하고 이들 간에 활발하고도 지속적인 개입과 의사소통을 적극 장려한다. 이를 통하여 보다 탄탄한 평가 설계가 가능해지고, 풍부하고 체계적인 자료수집 및 현장성 높은 분석이 이루어짐으로써 이해관계자들이 양질의 평가를 할 수 있으며, 평가로부터 발견한 교훈을 보다 적극적으로 활용하게 된다는 장점이 있다(O'Sullivan, 2012; Rodríguez-Campos, 2012). 또한 협력적 평가를 통해서 궁극적으로 특정 사업, 프로그램 및 전략 등에 관여하는 이해관계자들이 성과관리와 관련된 의사결정과정에 활발하게 참여함으로써 이해관계자들의 오너십(ownership)을 제고할 수 있다(McCracken, & Parker, 1998; World Bank, 2004).

2.2. 협력적 평가의 유용성 및 전제조건

협력적 평가는 2000년대 초반부터 참여적 평가(participatory evaluation) 및 권한부여 평가(empowerment evaluation)와 함께 ‘이해관계자 개입 중심 접근법(stakeholder involvement approaches)’을 취하는 평가방법론⁷⁾으로 주목받아 왔다(Fetterman, Rodríguez-Campos, Wandersman, & O’Sullivan, 2014). 협력적 평가는 프로그램의 이해관계자들이 지속적인 프로그램의 발전을 위해 참여할 수 있다는 점에서 기존의 평가방식과 차별화된 이점을 가진다. 이를 구체적으로 살펴보면 우선 협력적 평가는 평가질문 수립 및 평가 과정에 있어 평가자들이 프로그램 관계자들과 밀접하게 일하기 때문에 프로그램 실행 담당자들과 이해관계자들의 다양한 니즈(needs)를 조율할 수 있을 뿐만 아니라 프로그램의 변화에도 유연하게 대응할 수 있다(Donis-Keller, Meltzer and Chmielewski 2013). 나아가 협력 과정을 통해 평가자들은 프로그램에 대한 이해를 높일 수 있고, 그 결과 데이터 수집 및 결과에 대한 타당성을 제고하고 다양한 이해관계자들로부터 더 많은 지지를 얻을 수 있으며, 프로그램 관계자 입장에서 프로그램 성과측정 도구 개발에 참여함으로써 모니터링 능력을 향상시킬 수 있다(Ibid 2013). 비용 측면에서도 협력적 평가는 프로그램 개발 단계에서부터 평가 자원이 함께 고려되기 때문에 데이터 수집, 분석틀과 관련한 평가 비용을 감소시킬 수 있으며, 또한 프로그램 형성과정 동안 피드백이 제공됨에 따라 프로그램 개선을 통해 프로그램 자체의 비용 감소 효과도 얻을 수 있다(Ibid 2013).

한편 협력적 평가 접근법은 두 가지 중요한 전제를 가지고 있다. 첫째, 프로그램의 이해관계자들은 자신의 프로그램에 대한 지식(knowledge), 이해(understanding), 통찰력(insight)을 가지고 있는 것으로 전제한다. 이해관계자들이 이러한 요건을 갖추고 있을 때 그들의 프로그램에 대한 평가 수행 시 필수적인 정보를 제공할 수 있기 때문이다. 또한 이해관계자들은 자신들의 의지와 역량에 따라 프로그램 단계마다 다양한 범위와 수준에서 참여할 수

7) 일반적으로 이해관계자들이 평가 과정에 개입 혹은 참여하는 평가방법론을 ‘참여 지향적 접근법(participant-oriented approaches)’ 또는 ‘이해관계자 개입 접근법(stakeholder involvement approaches)’, 혹은 ‘이해관계자 지향적 평가 접근법(stakeholder-oriented evaluation approaches)’이라고 명명한다(O’Sullivan, 2012; Fetterman, Rodríguez-Campos, Wandersman, & O’Sullivan, 2014). 본 보고서에서는 이 세 가지 명칭을 동일한 의미로 사용한다.

있다. 따라서 프로그램 진행자(담당자) 및 이해관계자들의 의지와 역량을 충분히 고려하여 평가과정을 디자인하는 것은 평가의 성공, 더 나아가 프로그램의 성공에 핵심 요인이라 할 수 있다. 둘째, 평가 과정에 이해관계자의 개입 및 담당자들의 참여는 평가의 활용(utilization)을 위한 필수적인 전제조건이라는 점이다. 협력적 평가의 가장 큰 이점은 곧 평가 과정에 참여한 이해관계자들이 평가에 대한 이해도가 깊을 뿐만 아니라, 이를 바탕으로 평가 결과 및 개선점에 대해서도 제언할 수 있게 됨으로써 평가가 진행될수록 보다 신뢰할 수 있는 평가결과가 도출될 가능성이 커진다는 점이다. 이를 위해서는 프로그램 평가자 및 스태프, 이해관계자들이 ‘평가 과정과 평가 결과물에 대한 책임성(responsibility)을 공유’한다는 사실이 강조되어야 한다(Askew, Beverly, & Jay, 2012:553).

한편 Cousins(2001)는 협력적 평가 방법론이 평가자와 프로그램 실행자(practitioners)들이 함께 평가하는 작업을 통하여 ‘지역적 맥락(local text)에 내재되어 있는 현상에 대한 깊은 이해’를 가능하게 한다는 것이 이 평가법의 핵심가치(essential value)라고 하였다. 즉, 협력적 평가 방법론을 활용할수록 ‘평가를 수행하는 기관의 학습 역량(learning capacity)이 강화될 것’이라고 보았다(Cousins, 2001. Askew, Beverly, & Jay, 2012:553에서 재인용). 특히 협력적 평가를 실시하기 위해서 평가자 및 이해관계자들은 평가의 과정 중에서 자신이 개입하길 희망하거나 개입할 수 있는 능력이 있다고 판단되는 과정에 참여하게 되는데, 이 때 이해관계자들 간에는 상당한 정도의 협력이 필요하게 된다(Cousins, Donohue, & Bloom, 1996; O’Sullivan & D’Agostino, 2002; Rodríguez-Campos, 2005; Rodríguez-Campos, 2012). 따라서 협력적 평가가 원활히 이루어지기 위해서는 다양한 분야와 상이한 문화적 배경을 지닌 이해관계자들 간의 ‘협력(collaboration)’이 매우 중요하며, 이는 이해관계자들 간 활발하고 지속적인 의사소통을 통해 구현된다(Rodríguez-Campos, 2012).

2.3. 협력적 평가방법론과 유사 평가방법론의 개념 비교

앞서 언급하였듯이 협력적 평가방법론은 이해관계자들이 평가에 개입하는 평가방법론의 한 종류로서, 이해관계자 개입을 중시하는 다른 평가방법론들

예컨대 참여적 평가(participatory evaluation), 권한부여 평가(empowerment evaluation), 그리고 활용중심 평가(utilization-focused evaluation) 방법론 등과 개념적으로 혼동되어 사용되는 경향이 있다. 혹자는 이해관계자들이 평가에 개입한다는 공통점을 지닌 이 세 가지 평가방법론 각각에 대한 개념적 정교화와 개념적 유사성 및 차이점을 연구하는 것이 불필요하며 비생산적인 작업이라고 비판하기도 하였지만(Cousins, et al., 2013), 이들 간의 개념을 구분하고 그 개념적 속성을 명확히 하는 작업은 현장에서 평가자들이 각 평가대상이 처한 환경에 가장 적합한 평가방법론을 선택할 수 있는 근거를 제공하고, 그 결과 평가과정 및 평가결과 개선에 기여할 수 있기 때문에 효용이 크다고 볼 수 있다(Fetterman, Rodríguez-Campos, Wandersman, & O'Sullivan, 2014:145). 무엇보다도 이들 유사한 평가방법론 간의 비교를 통해 협력적 평가 방법론의 특성을 보다 명확하게 이해할 수 있다. 따라서 본 장에서는 협력적 평가, 참여적 평가, 권한부여 평가, 활용중심 평가의 특징을 비교해봄으로써, 협력적 평가방법론에 대한 이해도를 높이하고자 한다.

O'Sullivan(2012)은 이해관계자 지향적 평가 방법론으로서 협력적 평가의 핵심 특성(essential aspects)을 12가지로 정리하면서, 위의 네 가지 유사 평가방법론들 각각에서 이 핵심적 특성들이 어떻게 나타나고 있는지를 다음과 같이 비교하였다.

1. 평가의 최우선 목표(Primary Evaluation Focus)

- 협력적 평가: 평가를 통해 다양한 이해관계자의 참여를 촉진시키는 것, 그리고 그러한 참여를 통해 특정 프로그램이 개선되는 것을 평가의 궁극적인 목표로 함.
- 참여적 평가: 이해관계자의 개입과 참여가 중요하나, 참여인원의 수나 참여유형에 대한 합의는 아직 없음. 이해관계자, 특히 수혜자의 관점을 반영함으로써 특정 프로그램의 개선을 지원함.
- 권한부여 평가: 특정 프로그램의 이해관계자들이 자신의 프로그램을 기획, 실행, 평가할 수 있는 역량을 증진시키는 것이 1차 목적이며, 역량강화를 통해 해당 프로그램의 성과달성에 기여함.
- 활용중심 평가: 평가결과(evaluation findings)의 활용 촉진을 목적으로 함.

2. 평가에서의 의사결정권한(Evaluation Decision-Making)

- 협력적 평가: 이해관계자들 간 협의를 통해 의사결정의 권한 공유 정도를 결정함.
- 참여적 평가: 평가자(evaluators)와 참여자(participants)가 책임(responsibility)을 공유하나, 주요 권한은 평가자에게 남아있음.
- 권한부여 평가: 프로그램 참여자들이 핵심적인 의사결정자임.
- 활용중심 평가: 결과활용의 방법이나 목적에 관해 이해관계자들 간 협의를 통해 의사결정의 권한 공유 정도를 결정함.

3. 이해관계자의 역할(Stakeholder Roles)

- 협력적 평가: 고객(clients), 협력자(partners), 평가 조력자(evaluation assistants), 자료 제공자(data sources) 등.
- 참여적 평가: 고객 또는 자료 제공자.
- 권한부여 평가: 평가 과정에 개입하는 협력자.
- 활용중심 평가: 다른 주요 이해관계자와의 협력.

4. 평가자의 역할(Evaluator Roles)

- 협력적 평가: 평가팀의 리더 혹은 프로그램 담당자와 협력하는 자
- 참여적 평가: ‘(프로그램 평가에 참여한) 관찰자’에서부터 ‘팀 리더’에 이르기까지 평가자의 역할을 매우 다양하게 규정함
- 권한부여 평가: ‘가이드(guide), 촉진자(facilitator), 혹은 critical friend’
- 활용중심 평가: active, reactive, interactive, and adaptive 역할의 담당자

5. 사전평가시 이해관계자들 간 상호작용 수준(Pre-Evaluation Clarification Activities)

- 이는 평가가 공식적으로 실행되기 이전의 평가 기획 단계에서 평가자와 고객 간의 상호 작용 정도를 의미함.
- 협력적 평가: 프로그램의 역동성(program dynamics), 평가 목적, 평가를 위한 잠재적 자원 등에 관해 철저히 조사하기 위하여 고객과 이해관계자들의 긴밀한 상호작용을 촉진함.
- 참여적 평가: 상호작용 활동에 대해 명확히 규정하고 있지 않음.
- 권한부여 평가: 평가가 진행되면서 점점 상호작용이 증가함.

- 활용중심 평가: 평가가 시작되기 이전에 광범위한 상호작용 활동을 촉진함.

6. 기획(Evaluation Design Orientation)

- 기획은 평가연구에 있어 가장 엄정하고도 기술적인 부분이며, 체계적인 기획을 통해 평가자들은 보다 체계적이고 자료에 근거한(data-based) 연구를 수행할 수 있음. 혹자는 평가의 엄밀함(accuracy)과 신뢰성(credibility)을 확보하기 위해서는 평가자들이 반드시 그들이 사용하고자 하는 방법론에 관해 매우 전문적이고 고도의 기술적 기준을 가지고 있어야 한다고 주장함.
- 협력적 평가: 평가맥락(context) 속에서 가능한 한 엄밀한 기획을 요구함.
- 참여적 평가: 평가자의 주관에 따라 엄정함의 정도가 적용 프로그램마다 상이함.
- 권한부여 평가: 가능한 한 엄정하게 기획하는 것을 필요로 하지만, 평가자보다는 참여자 중심의 평가법이기 때문에 맥락에 맞는 기획을 선호함.
- 활용중심 평가: 평가의 적절성을 담보할 수 있는 수준에서 엄밀한 기획을 필요로 함.

7. 자료수집의 유형(Type(s) of Data Collection Used)

- 네 가지 평가법 모두 평가질문과 기획에 적절한 질적·양적 자료의 축적을 요함.

8. 자료보고의 유형(Type(s) of Data Reporting)

- 협력적 평가: 고객들과 개별적으로 보고할 부분(reporting options)을 협의하여 결정
- 참여적 평가: 구체적인 보고유형에 대한 논의가 존재하지 않음.
- 권한부여 평가: 참여자 및 후원자(sponsor)가 선호하는 보고 과정, 성과(results), 결과(outcomes)를 보고하는 것에 초점을 둠.
- 활용중심 평가: 평가활동을 통해 축적한 자료를 제공하는 것을 중시.

9. 평가를 위한 역량강화(Evaluation Capacity Building):

- 평가가 진행되면서 점차적으로 이해관계자들이 평가를 위한 역량 향상, 즉 평가의 교육적 측면(educative component)을 의미함.
- 협력적 평가, 권한부여 평가, 활용중심 평가는 이해관계자들의 평가 역량 강화를 염두에 두고 평가를 진행하는 반면, 참여적 평가에서 이 특성은 명확하게 나타나지 않음.

10. 문화적 대응성(Cultural Responsiveness)

- 협력적 평가, 권한부여 평가, 활용중심 평가는 평가 과정에서 문화적 고려를 강화하고자 하는 반면, 참여적 평가에서는 불분명함.

11. 시스템 및 네트워킹에 대한 고려(Systems/Networking Considerations)

- 평가는 전반적인 사회 시스템에 영향을 미칠 수 있기 때문에, 최근의 평가활동은 타 기관, 프로그램의 지속가능성, 상위 정책지표(policy indicators)와의 부합성 등의 요소까지 고려해야 함.
- 협력적 평가: 직접적으로 시스템 및 네트워킹에 대해 고려함.
- 참여적 평가: 이러한 요소에 대해 명시적으로 고려하지 않음.
- 권한부여 평가: 사회정의(social justice) 실현에 관한 고려를 중시.
- 활용중심 평가: 직접적으로 시스템 및 네트워킹에 대해 고려함.

12. 평가실행에 이해관계자들의 활발한 참여(Active Stakeholder Engagement in Evaluation Implementation):

- 이해관계자들은 평가도구 개발자(instrument developer), 자료 수집가, 자료 분석가, 자료 해석가, 자료 보고자 등 다양한 형태로 평가과정에 참여할 수 있음.
- 협력적 평가 및 권한부여 평가: 앞서 언급한 모든 역할을 이해관계자들에게 부여함.
- 참여적 평가 및 활용중심 평가: 평가회의(Evaluation Fairs or Learning Communities) 등을 통해 이해관계자들이 평가 동료, 참여자, 자금제공자(funder)들에게 평가결과를 보고하기 위한 ‘자료 보고 및 자료의 해석’ 역할을 강조함.

[표 1] 협력적 평가 프레임워크와 참여 지향적 평가방법론과의 특성 비교

평가 특성	협력적 평가	참여적 평가	권한부여 평가	활용중심 평가
평가의 최우선 목표	참여 촉진	몇몇 이해관계자 개입	이해관계자들이 성과평가 도구를 활용함으로써 프로그램 목표 성취	평가결과 활용 촉진
평가 의사결정 권한	협의	평가자 및 참여자	참여자	협의
이해관계자의 역할	고객, 협력자, 조력자, 자료원	고객, 자료원	In charge of 또는 협력자	다른 주요 이해관계자들과 협력
평가자의 역할	팀리더, 협력자	참여 관찰자로부터 팀리더까지 포괄	가이드(guide), 촉진자, critical friend	active-reactive- interactive- adaptive
사전평가 시 이해관계자들 간 상호작용 수준	프로그램, 목적, 자료원(자원, resources) 조사	알려지지 않음	평가 진행 중에 보완됨	광범위함 (extensive)
기획에서의 엄정함	가능한 엄정함	평가자의 역할에 따라 엄정함의 수준이 다양함	참여자에 따라 엄정함이 결정됨	가능한 엄정함
자료수집의 유형	질적.양적 자료	질적.양적 자료	질적.양적 자료	질적.양적 자료
자료보고의 유형	이해관계자들간 협의 및 동의를 통해 결정	알려지지 않음	과정, 성과, 결과물	on-going as data available
평가를 위한 역량강화	○	알려지지 않음	○	○
문화적 반응성	○	알려지지 않음	○	○
시스템 및 네트워킹에 대한 고려	○	×	○	○
이해관계자들의 참여	○	×	○	×
자료 수집가 (data collectors)	○	×	○	×
자료 분석가 (data analyzers)	○	×	○	×
자료 해석가 (data interpreters)	○	○	○	○
자료 보고자 (data reporters)	○	×	○	×

(자료: O'Sullivan, 2012. <Table 1> 참조하여 저자 재작성)

요컨대 협력적 평가방법론은 이해관계자들의 참여 축진을 평가의 최우선 목표로 삼고, 평가에 관한 의사결정 권한의 공유 정도는 이해관계자들 간 협의를 통해 결정한다. 또한 평가에 참여하는 이해관계자들은 고객·협력자·조력자·자료원 등 다양한 역할을 담당하며, 평가자들은 팀 리더 내지는 협력자로 역할 한다. 사전평가 시 이해관계자들은 프로그램 평가를 위한 모든 단계의 사안들에 대해 매우 긴밀히 협력(상호작용)하며, 평가기획은 엄정하게 이루어진다. 질적·양적 자료 모두를 축적하고, 이렇게 축적된 자료에 대한 보고의 범위나 보고 요소들은 이해관계자들 간 협의를 통해 결정된다. 평가를 보다 잘 수행하기 위하여 이해관계자들의 평가역량 강화 및 평가대상인 프로그램이 처한 문화적 상황에 대한 반응성, 그리고 특정 프로그램에 대한 평가뿐만 아니라 해당 평가활동과 연관된 상위 정책들과의 네트워킹 역시 고려한다. 평가의 실행 과정에 이해관계자들이 매우 활발히 참여하고, 자료 수집가·자료 분석가·자료 해석가·자료 보고자 등이 평가 과정에 참여한다.

2.4. 협력적 성과관리의 단계(절차) 및 구성요소

협력적 성과관리에 대한 개념적 이해가 어느 정도 이루어졌다면, 이제는 보다 구체적으로 협력적 성과관리의 단계 및 단계별 구성요소를 살펴보도록 하겠다.

협력적 평가는 평가자들과 프로그램 관계자들 간의 적극적이고 지속적인 참여와 커뮤니케이션을 바탕으로 평가 과정에 있어 보다 우수한 평가 디자인 구축, 데이터 수집 및 분석 능력 강화를 가능하게 하며 나아가 이해관계자들의 평가 결과 이해와 활용을 돕는다(O'sullivan, 2012). 그러나 앞서 언급하였듯이, 성공적인 협력적 성과관리를 위해서는 체계적인 성과관리 시스템 마련이 필수적이다.

따라서 본 보고서에서는 1) 미국 ASTDD(Association of State and Tettriortial Dental Directors)에서 발간한 협력적 성과관리 관련 보고서, 2) O'Sullivan(2004)이 수립한 협력적 평가기술(collaborative evaluation

techniques), 그리고 3) Rodríguez-Campos(2005, 2008)가 구축한 협력적 평가모델(model for collaborative evaluations)을 바탕으로 세 가지 협력적 성과관리 프레임워크 및 각 단계별 구성요소를 소개함으로써, 성과관리 협력 사업에 대한 이해를 높이는 한편 보다 체계적인 협력적 성과관리 시스템 구축 마련을 돕고자 한다.⁸⁾

2.4.1 ASTDD의 협력 평가 및 증진 프레임워크 7단계

ASTDD의 협력평가 및 협력증진 프레임워크는 총 7단계로 이루어져 있으며 각 단계는 다음과 같다.

(1) 공동의 목적 설정(Determine a Shared Purpose)

- 해당 사업이 협력적 평가를 진행하기에 적절한지 혹은 협력적 평가의 필요가 있는지 판단
- 협력 파트너 구성
- 잠재적인 협력사업 파트너 및 잠재적인 파트너 조직들의 중장기적 목표들(Objective and Goals)과 조직 미션, 비전, 전략적 계획, 주요 프로그램에 대한 SWOT 분석을 바탕으로 파트너의 이해를 높이고 적절성에 따라 파트너 선정

(2) 협력에 대한 이해 제고(Raise Collaboration Literacy)

- 협력적 평가의 성공적 수행을 위해 협력 파트너들간 다음의 네 가지 주요 특징에 대한 이해제고가 필요함
 - ① 협력은 필수적임: 조직 홀로 일하거나, 협력파트너들 간 함께 일하더라도 진정한 협력이 없다면 성과 성취가 불가능함
 - ② 협력은 조직 내부와 조직 간에 모두 이루어짐: 파트너 조직간

8) 미국 ASTDD(Association of State and Territorial Dental Director)의 구강 건강 프로그램을 위한 협력 계획, 평가, 증진을 위한 핸드북(Handbook on Planning, Evaluating, and Improving Collaboration for Oral Health Programs)은 협력 평가 및 증진 프레임워크(Collaboration Evaluation and Improvement Framework)를 통해 성공적인 성과관리 및 평가를 위한 협력체들의 수행 과업 및 수행 평가 기준을 보다 실무적인 관점에서 자세히 설명하고 있으며, 평가를 위한 각 단계별 측정 기준 혹은 도구(Tool) 또한 상세히 소개하고 있다. O'Sullivan(2004)의 협력적 평가기술(collaborative evaluation techniques) 및 Rodríguez-Campos(2005, 2008)의 협력적 평가모델(model for collaborative evaluations)은 미국평가학회(American Evaluation Association, AEA)의 평가원칙(Guiding Principles)과 평가와 관련한 주요 연구결과들을 기반으로 하여, 협력적 평가에 있어 지금까지 가장 심화되고 구체화된 프레임워크를 보여주는 대표적인 모델이다.

뿐만 아니라, 조직 내부 등 모든 관계에서 존재

- ③ 협력은 발전 과정(development process)임: 모든 협력은 잠재적 파트너들 간의 협력 형태와 역할에 대한 논의 등을 거친 후 협력이 수행되며 나아가 협력사업의 종료 이후 평가 및 해체의 일련의 단계를 거치는 일련의 과정임
- ④ 협력 공동체의 멤버들은 실행 공동체 내에서 공유 목적을 위한 조사·연구 사이클을 통해 협력함: 공유된 목적에 대한 멤버들의 대화 → 의사 결정 → 실행 → 평가 사이클에 대한 참여가 원활하게 이루어질 경우 효과적인 협력이 달성될 수 있음

(3) 협력체 목록 및 관계도 작성(Inventory and Map communities of Practice)

- 성과에 대해 책임을 지고 있는 팀들을 명확히 하고 목록 작성을 통해 각 팀들의 특성 혹은 상황을 파악
- 팀의 특성 및 상황을 파악하는 방법으로 팀 이름 및 멤버, 팀의 목적, 미팅 횟수, 성과달성과 관련한 팀의 역할 및 중요도 등을 파악하여 비교할 수 있음([표 2] 참조). 이러한 과정을 통해 공동 관심사를 규정하고, 이러한 과정 중에 팀 내부 및 외부 간 조정이 이루어짐.
- 협력체들의 목록을 정리 후에는 협업을 시행할 때 가장 중요한 부분인 ‘커뮤니티들의 관계도 파악’을 통해 협력체 간의 적절히 업무 분담 및 조정이 필요함.

[표 2] 협력체 목록 양식 (예시)

협력체 이름	주요 구성원	그룹의 목적	미팅 횟수 및 장소	중요도
				4: 매우 중요 3: 중요 2: 별로 중요하지 않음 1: 매우 중요하지 않음
구강 건강 프로그램 (주 정부)	• 관련 정부기관 이사 • 기타	• 구강건강에 대한 정책 개발 및 평가	기관마다 상이	4
유아 담당 기관 (주 정부)	• 정부 유아 담당 기관 이사 • 기타	• 유아와 관련된 주 (state) 정책 평가, 계획, 조정, 지원 및 평가	기관마다 상이	3

유아 위원회 (지역)	• 아동 전문가 • 소아과 의사 • 기타	• 지역 유아 관련 활동들을 계획 및 평가 • 지역 유아 위원회에 제언	1년에 10회, 각 지역에서 진행	2
----------------	--	--	-----------------------	---

(출처: Association of State and Territorial Dental Directors, 2012: 16)

(4) 모니터링 단계 (Monitor stages of Development)

- 협력체들이 각 개발 단계에 할당된 기간 내에 과업을 성공적으로 이행하기 위하여 공통의 평가 과정 양식(주요 질문 포함)을 마련해야 함.
- Bailey & McNally Koney(2000)는 개발 단계의 진행을 돕기 위한 방안으로 협력의 각 단계에서 그룹에게 제시할 수 있는 질문들을 포함한 프로세스를 소개 ([표 3] 참조)
- 협력 파트너들에 대한 설문 조사도 협력체의 단계별 수행과 평가에 대한 참여를 촉진시킬 수 있음. (예) 계획 및 이행, 리더십, 협업에 대한 커뮤니티의 참여도, 커뮤니케이션, 목표 달성의 진행상황, 사업 결과에 대한 만족도 조사 등.

[표 3] 그룹 간 개발 단계별 대화 프로세스
(Stage of Development Group Dialogue Process)

단계	발전 단계 및 특징	단계별 질문 예시
1	형성단계 (Forming Stage of Development) 파트너십 전 혹은 초반 단계로, 이 단계에서는 목적, 구조, 전략, 리더십, 업무, 등을 명확히 규정해야 함.	• 리더는 어떻게 정해지는/졌는가? • 팀 멤버들은 어떻게 채용하였으며, 채용시 충분한 시간이 주어졌는가? • 리더 및 팀 멤버들은 협력체의 목적에 대한 이해를 공유하는가? • 리더 및 팀 멤버들의 역할과 책임이 투명하게 이루어지고 있는가? 또한 이러한 역할과 책임을 리더 및 멤버들이 이해하고 있는가? • 각 협력체 멤버들은 협력체의 존재 이유 및 협력체가 성취하고자 하는 목표를 이해하고 있는가?
2	순서 혹은 구조 형성 단계 (Ordering Stage of Development) 협력이 확정된 후, 파트너 그룹 및 그들의 역할의 순서 및 구조를 만드는 단계로, 공동의 목적과 관련하여 그룹 간 대화가 이루어짐.	• 협력체의 목적, 성취하고자하는 성과 및 주요 활동은 무엇인가? 목표 및 성과를 측정하기 위한 지표에는 무엇이 있는가? • 동의 혹은 갈등이 있을 경우를 관리하기 위한 시스템이나 규범을 가지고 있는가? • 파트너십 및 협력체 활동을 위한 적절한 규약,

		계약 및 동의서를 가지고 있는가? • 정보는 멤버들에게 어떠한 방식으로 전달되는가? • 협력체에 새 멤버가 들어올 경우, 어떻게 융화될 수 있는가? • 비공식 리더가 나타난 적이 있는가? • 비공식 리더의 경우 공식적인 리더 그룹에 어떻게 포함되는가? • 협력을 통해 각 협력체가 얻을 수 있는 이점 및 비용은 어떻게 되는가?
3	수행 단계 (Performing Stage of Development) 이 단계에서 이해관계자들은 위의 과정들을 통해 구현된 시스템들(예. 커뮤니케이션, 재정, 스태프, 평가, 등)을 활발히 실행할 뿐만 아니라 협업의 목표를 달성하기 위한 업무들을 수행함.	• 멤버들은 협력체 내에서 각 개인의 역할을 이해하고 있는가? • 협력체 시스템을 효과적/효율적으로 운영하기 위한 방안으로 무엇이 있는가? • 의사결정 및 중간 위한 자료들은 어떻게 수정되는가? • 리더 및 멤버들은 진행상황에 대해 이해하고 있는가? 또한 문제가 생겼을 경우 해결방안에 대한 지식이 있는가? • 의사 결정 및 진행 과정의 수정에 필요한 자료들은 어떻게 사용되는가?
4	변화 단계 (Transforming Stage of Development) 협력체가 개선, 개혁, 혹은 해체하게 되는 단계. 리더 및 협력체 멤버들은 이전 활동들의 내용 및 절차를 평가하게 됨.	• 어떤 목표들이 성취되었나? • 목표가 성취되었음을 알려주는 근거에는 무엇이 있는가? • 리더, 멤버, 및 외부 관계자들은 협력체가 변화의 단계에 접어들었다는 것에 동의하는가? • 협력체에 변화가 필요한가? 만약 그렇다면 어떻게 변화시켜야 하나? • 협력체 해체가 필요한가? 만약 그렇다면 언제 해체하는 것이 좋은가? 또한 그렇지 않다면 그 이유는 무엇인가?

(출처: Bailey & McNally Koney (2000), Association of State and Territorial Dental Directors, 2012: 18에서 재인용 후 수정)

(5) 통합 레벨 평가 (Assess Levels of Integration)

- 통합 레벨(The level of integration)이란 협력체 간의 목적, 정보, 활동, 협력체 간의 조정이 이루어지는 정도를 의미하며, 협력체의 목적, 과정, 구조의 집중도(intensity)에 따라 정해짐.
- 통합 레벨 평가를 통해 협력체는 협업 정도의 파악 및 협력 전략을 세울 수 있음. 또한 만약 협력이 일정 수준을 충족했다고 평가된다면, 통합을 위해 사용되는 자원(노력)을 다른 목적을 위해 사용함으로써 효율성도 높일 수 있음.

- 통합 레벨을 평가하기 위한 도구로 SAFAR(Strategic Alliance Formative Assessment Rubric)가 있음. ([표 4], [그림 3-그림 5] 참조)⁹⁾

[표 4] 협력체 형성 평가 기준
(Strategic Alliance Formative Assessment Rubric, SAFAR)

통합 레벨	목적	전략 및 과업	리더십 및 의사결정	멤버간 관계 및 커뮤니케이션
0	규정되지 않음	공동의 전략 및 과업이 존재하지 않음	리더십 및 의사결정 체계 없음	존재하지 않거나 혹은 매우 드뭄
1	커뮤니케이션 구축	체계가 거의 없거나 존재하지 않음	조직 내 계층이 존재하지 않음	멤버간의 드문 갈등
	기반 구축	유연함, 역할규정이 미비함	유연함	멤버들 간 커뮤니케이션에 대한 계획은 있으나, 매우 드뭄
	관심사 모색	과업 규정 미비	그룹의 의사결정 장치가 없거나 최소한으로 존재	
2	과업완성을 위해 함께 일함	단순한 자문/고문 관계	조직 내 계층이 존재하지 않음. 결정이 있더라도 중요도가 미비함	개인의 헌신 및 투자가 일정 부분 존재
	자금 마련	최소한의 체계	리더가 존재하나 대부분 자발적임	최소한의 갈등 존재
	상호간 니즈(needs)를 충족하기 위해서 함께 일하나, 독자성은 유지	약간의 체계 및 과업 규정	소수의 사람들만 허브(Hub) 조직에 가담	멤버들 간의 커뮤니케이션이 존재하나 비공식적임
3	공동의 문제 해결을 위해 자원을 공유함	전략 및 과업이 개발 및 유지됨	자주적인 리더십	멤버들 간 갈등이 다소 존재
	조직들은 각자 자주적으로 남아있으나 새로운 협력에 대한 지원이 이루어짐	중심기관 존재 (Central body of people)	협력체 멤버들은 의사결정 권한을 동등하게 가짐	커뮤니케이션 시스템 및 공식적인 정보 채널이 개발됨
	상호의 목표를 함께 이루기 위해, 조직 간 미션이 중첩됨	중심기관이 구체적인 과업들을 가짐	의사결정 메커니즘 존재	문제 해결 및 생산성에 대한 근거 존재
4	새로운 협력체 지원과 구축을 위한 지원통합	전략 및 과업을 지원해주는 공식적인 체계가 분명	강력하고 명확한 리더십	높은 수준의 헌신 및 투자
	시스템/멤버들의 자금	구체적이고 복합적인	역할과 책임을 공유함	멤버 간 갈등 가능성

9) [표 4]에서 정의한 통합 레벨 정도를 바탕으로, 협력체 중 한 조직은 프로젝트와 관련된 협력체들과 자신과의 통합 정도를 현재(C) 및 이상적인 상태(D)로 나누어 평가함. 이후, 같은 양식의 빈 표를 평가한 협력체들에게 보내어 그들의 입장에서 자신의 조직과의 통합정도를 역시 현재(C)와 이상적인 상태(D)로 나누어 평가하게 함. 예를 들어, [그림 3]과 [그림 4]를 비교해 보면, State Oral Health Program은 Oral Health Coalition을 제외하고는 다른 그룹과의 통합 레벨 인지에 있어 차이가 있음을 알 수 있음. 이는 State Oral Health Program이 다른 협력체와의 통합을 위해 더욱 노력해야 함을 보여줌. 한편, 각 조직이 위와 같은 과정을 통해 통합 레벨 정도의 평가를 한 경우에는, 그룹 간의 통합 레벨 인식 차이는 [그림 5]와 같은 방식을 통해 비교할 수 있음.

	차출(extract)	전략 및 과업 규정		높음
	장단기 성과물 성취를 위한 장기간 전념	위원회 및 보조위원회 조직	리더십이 조직의 다양성 및 강점을 활용	커뮤니케이션 빈도가 높으며, 우선시 됨.
	조직의 미션 공유			높은 수준의 문제 해결 및 생산성

(출처: Gajda. R (2004), Association of State and Territorial Dental Directors, 2012:25에서 재인용)

[그림 3] Oral Health Program의 파트너들과의 통합 레벨 인식 (예시)

Current (C) and Desired (D) Levels of Integration (0-4) SAFAR Date:	State Oral Health Program	
	C	D
Oral Health Coalition	3	3
Dental School	2	3
MCH Program	1	4
State Board of Dental Examiners	0	3
Medicaid Program	1	3
State Board of Education	1	3
Average C and D	1.3	3.2

(출처: Association of State and Territorial Dental Directors, 2012: 26)

[그림 4] 파트너들의 Oral Health Program에 대한 통합 레벨 인식 (예시)

Current (C) and Desired (D) Levels of Integration (0-4) SAFAR Date:	State Oral Health Program	
	C	D
Oral Health Coalition	3	3
Dental School	1	2
MCH Program	1	2
State Board of Dental Examiners	0	0
Medicaid Program	1	3
State Board of Education	1	2
Average C and D	1.2	2.0

(출처: Association of State and Territorial Dental Directors, 2012: 2)

[그림 5] SAFAR을 활용한 그룹 간 협력 평가

Current (C) and Desired (D) Levels of Integration Date:	Group 1		Group 2		Group 3		Group 4		Group 5		Group 6		Group 7	
	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D
Group 1														
Group 2														
Group 3														
Group 4														
Group 5														

(출처: Association of State and Territorial Dental Directors Workbook, 2012)

(6) 전문가 간 협동 평가(Assess Inter-Professional Collaboration)

- 주요 협력체들을 중심으로 팀 멤버들 스스로 팀 내에서의 소통, 의사결정, 활동, 평가에 대해 판단
- 각 단계에서의 강점 분야, 개선점 및 개선 방안에 대해 팀 멤버들 스스로 생각해 봄으로써 팀 내에서의 협력 강화 촉진

(7) 결과 공유를 위한 의사소통 체계 개발(Develop a Communication Plan to Share Your Findings)

- 합동평가 후 발견된 주요 결과들에 관한 공유는 평가 및 파트너십에 있어 가장 핵심적인 요소로, 이해관계자들과 해당 결과들을 어떻게 공유할 것인가에 대한 계획 수립 필요
- 커뮤니케이션 계획에는 목표(goal), 대상(targeted audience), 목적, 주요 메시지, 결과 전달 매체 및 방법, 활동, 평가디자인, 방법 및 측정 기준, 책임자, 마감시한, 예산, 검토·승인 프로토콜 등이 포함될 수 있음

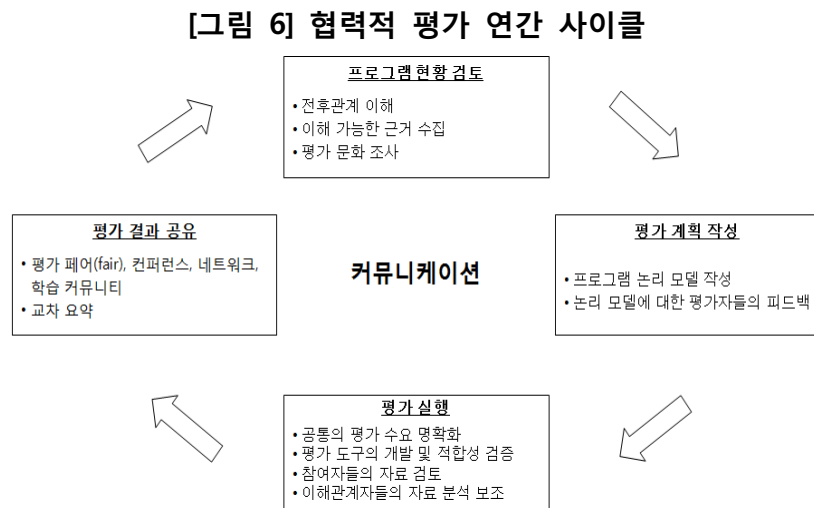
이러한 7단계 과정을 통해 조직은 성공적으로 협력적 평가를 계획, 평가, 개선시킬 수 있다. 기본적으로 각 단계는 순차적으로 이루어지나, 환경적인 변수, 문화적 속성, 조직의 능력 등 경우에 따라 여러 단계가 동시에 또는 단계 순서가 변경되어 진행될 수 있다.

2.4.2 협력적 평가 기법(Collaborative evaluation technique, O’Sullivan, 2004)¹⁰⁾

협력적 평가기법은 노스캐롤라이나 대학교 교육대학 산하기관인 Evaluation, Assessment, & Policy Connections(EvAP) 소속인 O’Sullivan(2004, 2007)이 다차원 평가를 위해 다년간에 걸쳐 고안한 평가 프레임워크이며 단일한 프로그램에도 적용할 수 있다. 동 프레임워크는 50여개 이상의 실제 평가 프로젝트에 적용해 봄으로써, 프레임워크의 유용성이 한층 높아진 것으로 평가받고 있다.

10) 이 소단원은 Rodríguez-Campos, L. (2012). Advances in collaborative evaluation. Evaluation and program planning, 35(4), 523-528.를 중심으로 정리하였음.

[그림 6]에서와 같이 동 프레임워크는 (1) 프로그램이 당면한 환경 검토(review program status), (2) 평가계획 작성(develop evaluation plans), (3) 평가 실행(implement the evaluation), (4) 평가결과의 공유(share evaluation findings) 등 네 단계로 구성된다. 각 단계의 하위 부분에는 단계별로 이해관계자들에게 추천하는 평가기법(evaluation techniques)이 명시되어 있으며, 이 평가기법을 수행함으로써 보다 나은 협력적 평가과정이 이루어질 수 있다. 동 프레임워크의 특징은 모든 이해관계자들이 평가 단계에 적극 개입한다는 점이다. 특히, 아래 [그림 6]의 중앙에도 표현되어 있듯이, 협력적 성과관리의 핵심은 이해관계자들 간 활발한 커뮤니케이션이며 이를 통해 상호 협력이 얼마나 잘 이루어지느냐가 성공적인 평가 수행의 핵심이다.



(출처: Rodríguez-Campos, 2012:524. O'Sullivan(2004, 2007)의 모형을 Rodríguez-Campos(2012)에서 재인용)

보다 구체적으로 각 단계별 평가 포인트와 평가기술들을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 프로그램이 당면한 환경 검토(review program status)

- 평가개시 단계에서 아래 사안들을 우선적으로 검토함.
 - ① 프로그램의 문화적·정치적 맥락, 프로그램의 상세 내용, 유사한 프로그램의 유무나 상황(its status vis-a-vis similar programs) 파악
 - ② 이전에 수행했던 평가 및 모니터링에 관한 보고서, 제안서, 내부분건 등 접근 가능한 근거 자료 수집
 - ③ 이해관계자들이 평가에 참여하기를 희망하거나 꺼리는 이유, 다른 평가를 수행한 경험이 있는 평가자·평가기관·평가전문가 등이 지니고

있는 평가 문화(evaluation culture) 및 평가 요구도(evaluation requirements) 파악

(2) 평가계획 작성(develop evaluation plans)

- 협력적 평가계획 단계에서 이루어지며, 일반적으로 바람직한 평가 계획 양식(format)을 교육하고, 평가수요의 다양한 측면들에 관한 토론(discussion)을 진행하면서 작성됨.
- 피평가자들(grantees)은 토론을 통해 그들의 평가계획에 특화된 평가질문을 추가할 수 있음.
- 동 과정을 통해 평가자들은 다양한 측면에서 평가수요를 파악하고 논리모형의 초안을 명확히 하게 됨.
- 이로써 피평가자들은 평가를 위해 필요한 논리모형개발 및 초안 작성과 같은 역량을 갖추게 됨.
- ① 평가의뢰기관과의 협의를 통해 논리모형 구축
- ② 평가자는 논리모형에 대한 계획 검토 후, 피평가자에게 피드백 제공, 이후 (가능하다면) 피평가자가 피드백을 반영한 논리모형 초안 작성(피평가자가 계획작성 과정에서 중심 역할을 담당)

(3) 평가 실행(implement the evaluation)

- 공통의 평가수요를 명확히 함. 즉, 평가자들이 가장 잘 수행할 수 있는 평가기술과 피평가자들의 평가도구에 대한 수요 등을 명확히 함.
- 평가도구 초안에 대한 개발과 검토가 이루어짐. 특히 평가 내용의 타당성 확보, 표현의 적합성 및 현실적인 데이터 수집 절차 검토를 위하여 보다 많은 프로그램 전문가들을 배치해야 함.
- 이해관계자들은 수집된 자료를 점검·분석하고, 참여자들은 수집된 자료 초안에 대하여 초점집단면접법(Focus Group Interviews: FGI) 등을 통해 의견제안 및 초안을 직접 수정함.
- 자료수집의 투명성 제고와 이해관계자들의 활발한 참여가 가능함.

(4) 평가결과 공유(share evaluation findings)

- 피평가자들과 평가 성과 및 정보 공유, 평가보고의 체계를 확립하

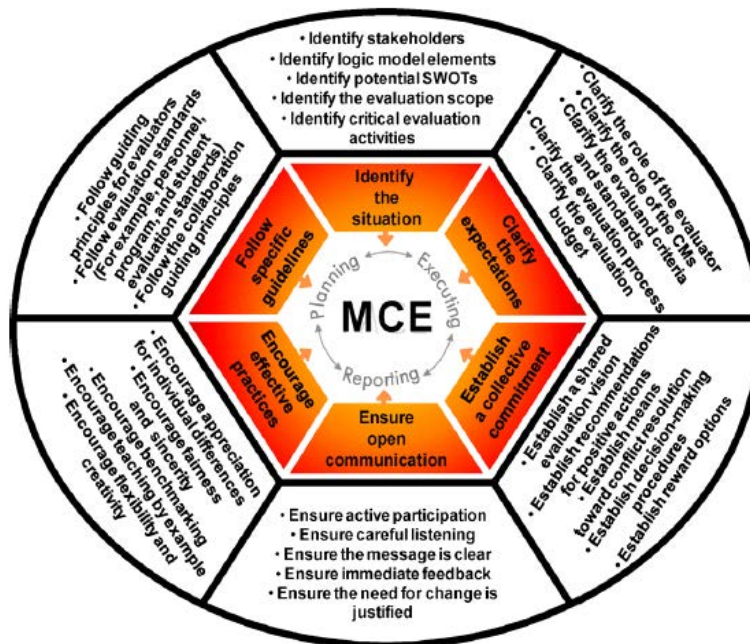
는 단계로, ‘네트워킹 기술(networking technique)’이 핵심 요소임.

- ① 평가회의, 컨퍼런스, 학습 커뮤니티, 네트워크 미팅 등을 통해 피평가자들과 평가결과를 공유함으로써 다음 평가기획단계에 관해 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공함.
- ② 평가자들은 보고서 작성 및 발표를 통해 평가결과를 요약함.
- ③ 평가 의뢰기관의 주요 이해관계자들과 평가자들이 발표의 개요를 함께 짜는 동시에, 피평가자들은 서면 보고서를 작성하여 제출함.

2.4.3 협력적 평가 모델(Rodríguez-Campos, 2005)

협력적 평가모델(Model for Collaborative Evaluations: MCE)의 가장 큰 강점은 이해관계자들이 지속적인 협력 관계를 맺을 수 있는 토대를 마련해 준다는 점이다. 이를 통해 이해관계자들은 상호 협력하여 중요한 결정을 내릴 수 있고, 필요한 경우 새로운 대안을 마련하기도 쉽다. 또한 협력적 평가 프로세스의 체계 마련, 주요 이해관계자들의 참여와 평가 결과 활용을 높이는 데 기여한다.

[그림 7] Model for collaborative evaluation(MCE)



(출처: Rodríguez-Campos, 2012:526)

협력적 평가모델은 6가지의 주요 구성요소는 다음과 같다([그림 7] 참조).

(1) 상황의 명확화(identify the situation)

- 이해관계자 파악, 논리모형 구성요소 파악, SWOT 분석, 평가범위 명확화(평가질문, 업무분장 등), 주요 평가행동 명확화

(2) 기대의 명료화(clarify the expectations)

- 평가에 관련된 모든 사람들이 ‘바람직한 평가결과를 얻기 위해 가장 최선의 방법이 무엇인지’에 대해 이해하고 합의하는 것
- 구성요소: ① 평가자의 역할 명확화, ② 협력멤버(collaborative members: CMs)들의 역할 명확화, ③ 평가 기준 명확화, ④ 평가절차 명료화, ⑤ 평가 예산의 명확화

(3) 협력적 공약 구축(establish a collective commitment)

- 평가자 및 협력멤버들은 ‘협력적 공약’을 통해 평가과정 중 오너십을 강화할 수 있으며, 이를 통해 협력적 평가 과정의 질적 개선 가능
- 구성요소: ① 공유된 평가비전 구축, ② 긍정적 행동에 대한 권유, ③ 갈등해결 방안 구축, ④ 의사결정절차 구축, ⑤ 보상체계 마련

(4) 공개적 커뮤니케이션 보장(ensure open communication)

- 평가자 및 협력멤버들은 공식 미팅 등의 자리를 통해 커뮤니케이션함으로써 협력적 평가에 긍정적인 영향을 미칠 수 있음.
- 구성요소: ① 활발한 참여, ② 경청, ③ 명확한 메시지 전달, ④ 즉각적인 피드백 제공, ⑤ 변화에 대한 요구 수용

(5) 효과적 실행 독려(encourage effective practices)

- 효과적인 평가를 실행하기 위한 방법론의 개발 및 적용, 평가에 참여하는 이해관계자들의 평가 역량 향상, 평가 자원들 간 불균형 해소 등은 평가의 질적 개선에 영향을 미침.
- 구성요소: ① 개인적인 차이에 대한 수용 독려, ② 공정함(fairness)과 진실함(sincerity) 독려, ③ 벤치마킹 독려, ④ 유연성(flexibility) 및 창조성(creativity) 독려

(6) 구체적 가이드라인 준수(follow specific guidelines)

- 평가 시 평가자 및 협력멤버들이 따라야 할 필수적인 평가원칙을 담은 가이드라인이 필요함.
- 구성요소: ① 평가자들을 위한 평가원칙 준수, ② 평가기준 준수, ③ 협력을 위한 가이드라인 준수

이상에서 살펴본 바와 같이, 협력적 평가방법론의 강점은 사업이 수행되는 지역의 여건 및 지역의 우선순위가 사업이 진행되는 전 과정에서 즉각적으로 반영되고 참여자들 간 상호 학습의 기회가 크며, 개발도상국 사업 참여자들에게 사업에 관한 지식제공과 관련 역량을 제고할 수 있다는 점이다. 또한 사업 참여자들 간 수평적 권력공유가 가능하여(openness to sharing power) 사업 과정 중에 상호 파트너십 또한 보다 강화될 수 있다는 것이다(Guijt & Saladores, 1998; McCracken, & Parker, 1998; World Bank, 2004).

프로그램 실행자와 평가자 각각의 입장에서 협력적 평가방법론을 활용함으로써 얻을 수 있는 구체적 이점은 다음과 같다. 먼저, 프로그램 실행자들은 기존의 ‘거리를 두는 (distanced)’ 평가법에서 평가자들에게만 허용되었던 다양한 평가들을 직접 수행할 수 있고, 이로써 평가 방법론과 기법들을 배울 수 있다. 이로써 직접 프로그램을 실행하는 개인에서부터 팀, 더 나아가 기관의 평가역량까지 강화할 수 있다(Morabito, 2002; O’Sullivan, 2004). 또한 평가자들은 평가 과정 중에 당면하게 되는 프로그램이 처한 문화적 맥락, 구체적으로 밝혀지지 않은 아젠다나 의도치 않은 결과, 해결되기 어려운 민감한 주제 등에 관하여 다양한 관점을 접할 수 있다(Preskill & Torres, 1999. Askew, Beverly, & Jay, 2012:553에서 재인용). 더불어, 프로그램 담당자들의 적극적인 참여를 통해 양질의 자료수집 역시 가능하다. 요컨대 협력적 평가 방법론은 이해관계자들의 긴밀한 협력을 통하여 “더 나은 질문, 해결책, 성과 (better questions, solutions, and results)” 도출을 위한 유용한 방법이라 할 수 있다(Rodríguez-Campos, Martz, & Rincones-Gómez, 2009. Askew, Beverly, & Jay, 2012:553에서 재인용).

그러나 협력적 평가 방법론은 객관성을 담보할 수 없다는 점에서 비판받을 수 있다. 평가자와 이해관계자들이 평가 과정 중에 자신들의 경험과 관점을 반영하게 되고, 정도가 지나칠 경우에는 이해관계자들이 의도적으로 긍정적

혹은 부정적인 평가결과를 도출해내기 위한 평가결과의 조작 가능성 역시 존재하기 때문이다(Rodríguez-Campos 2012). 따라서 협력적 평가 방법론을 활용함에 있어서 잠재적인 평가결과 왜곡의 위험이 고려되어야 하며, 이를 최소화하기 위한 노력이 필요할 것이다(Fetterman, 1995; Patton, 1997; Morabito, 2002; Arnold, 2006; Rodríguez-Campos 2012).

Ⅲ. 주요 원조기관 성과관리 사례분석

본 장에서는 KOICA 성과관리 협력사업 운영프레임워크 구축을 위해 벤치마킹할 수 있는 영국국제개발부(Department for International Development: DFID) 및 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB)의 사례를 심층 분석하였다. DFID는 오랜 개발원조 역사를 바탕으로 원조사업의 성과관리에 있어 독보적인 경험과 노하우를 축적하고 있으며, 영미권 양자원조기관의 성과관리에 있어 주요 벤치마킹 사례로 거론되고 있어 대표적 분석사례로 선정하였다. ADB는 아시아 지역의 경제성장과 경제협력을 도모하고, 지역 내 개발도상국의 경제성장과 빈곤퇴치를 위해 설립된 은행으로서 DFID와 같은 양자원조기관과는 그 성격이 다르나, 차관을 제공하는 ADB의 특성상 대출자(borrower)의 평가를 성과관리의 주요 항목으로 다루는 점에서 협력적 성과관리의 요소를 도출하기 위한 사례로서 주목해볼 만하였다. 더불어 사업규모 및 사업목적에 따라 적용하는 성과관리 기법이 다양한 점 등에서 DFID와는 차별점이 있어 분석사례로 선정하였다.

이에 본 장에서는 1) 성과관리 컨설팅기관의 선정기준, 2) 성과관리 컨설팅기관의 선정방법 및 절차, 3) 성과관리 컨설팅기관의 역할 및 업무범위, 4) 성과관리 품질확보 방안, 5) 성과관리 컨설팅 비용의 책정 기준, 6) 측정지표 및 대표지표 등의 요소들을 중심으로 두 원조기관의 사례를 분석하도록 한다.

1. 영국 국제개발부(Department for International Development: DFID)

1.1. 원조영향평가위원회(Independent Commission for Aid Impact: ICAD)¹¹⁾

기존의 DFID 프로그램에 대한 평가는 DFID 자체의 평가 부서에서 추진되었다. 하지만 평가 부서 차원에서 작성되었던 평가보고서의 작성 절차와 비용적인 측면에서 비효율적이고, 평가보고서가 과도하게 길고 복잡해 의사결정권자와 예산담당자가 참고하기에 적절하지 않다는 비판이 커짐에 따라 이러한 기존 평가체제의 문제점들을 개선하기 위해 2010년에 DFID는 대대

11) 이 소챕터의 내용은 정지선, 오택현(2013)과 ICAI(2014)를 참고하여 작성하였음.

적인 평가체제 개혁을 추진하였다. 개혁의 핵심은 원조 영향평가 위원회 (Independent Commission for Aid Impact: ICAI) 수립 및 프로젝트·프로그램 추진 절차에 대한 평가 통합(embedding evaluation agenda)이다.

영국 정부는 독립적인 사업 검토 조직인 ICAI를 통해 원조사업의 효과에 대한 외부 조사를 강화하고, DFID 자체 평가를 보완하고자 하였다. 또한 DFID 내부의 평가 업무가 분권화됨에 따라 기존의 평가를 담당하던 본부 평가부서는 중앙집권적 형태의 평가를 실시하지 않게 되고, 현지 사무소 및 정책 부서가 개별 원조 프로그램에 대한 평가를 수행하게 되었다. 대신 본부는 현지 사무소가 직접 평가 전략을 수립하고 직접 평가 수행을 담당할 수 있도록 지원 및 자문을 제공하는 역할을 담당하고, DFID 프로그램 관리팀과 현지사무소 내 평가 자문관이 DFID 평가 수행을 책임지게 되었다(ICAI, 2014).

ICAI는 DFID를 비롯하여 다양한 정부부처가 주관하는 ODA 사업의 성과를 파악하고, 사업에 대한 비용 대비 효과성(value for money) 제고와 영국 원조의 파급효과 극대화를 목적으로 한다. 또한 DFID와 관련한 부처를 대상으로 원조예산의 효과성 개선을 권고하는 한편, 향후 이행조치에 대한 모니터링과 자문역할도 담당하고 있다.

ICAI는 성공적인 성과관리 수행을 위해 다섯 가지 방안을 제시하고 있다. 첫째, 폭넓은 경험을 바탕으로 일관되고 지속적인 조직적 지식화를 이루어 가는 것이다. 둘째, 모든 평가업무 관리자들은 책임 있는 성과관리를 통해 어떤 프로젝트에서 원조 수혜자들에 대한 파급 효과가 가장 컸는지 등의 교훈을 축적하는 것이다. 셋째, 매년 작성되는 보고서와 평가서 등의 모든 정보가 DFID 조직 내에서 보다 쉽게 접근되고 이용될 수 있도록 공유하는 것이다. 넷째, DFID는 직원들에게 현장 경험을 축적하고 교훈을 습득할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 다섯째, DFID는 성과관리 체제를 효율적으로 만들어가기 위해 자유롭고 원활한 의사소통이 가능한 문화를 조성하는 것이다.

1.2. 국제평가틀협정(Global Evaluation Framework Agreement: GEFA)

DFID는 다양한 분야를 아우르는 프로그램 평가를 디자인하고 실행하기 위해 보다 효과적이고 효율적인 성과 관리 컨설팅 서비스를 제공할 수 있도록 DFID 내에 2012년 8월 국제평가틀협정(Global Evaluation Framework Agreement: GEFA)을 수립하였다.

DFID는 컨설팅 서비스를 제공하는 전문가 집단을 구성할 것을 제안하였는데, 이 집단이 DFID와 ICF의 다양한 사업들을 구체적으로 평가하는 양적 방법(엄격한 파급효과 평가)과 질적 방법, 그리고 혼합 방법론을 설계하고 실행하는 역할을 할 수 있도록 GEFA를 수립하였다. GEFA는 DFID의 여러 사업에 대한 평가를 담당할 전문가 집단을 구성하기 위한 주된 통로로서, DFID 직원들이 전문가 집단으로부터 컨설팅 서비스를 보다 쉽게 제공받을 수 있도록 함으로써 DFID의 사업이 OECD DAC에서 제시하는 개발평가에 대한 질적 기준에 부합하도록 하는 것을 그 목적으로 하고 있다. GEFA는 DFID의 모든 사업에서 이용 가능하며, 또한 국제기후기금(International Climate Fund: ICF)¹²⁾을 통한 사업에도 컨설팅 서비스가 제공된다(DFID, 2014). GEFA는 사회적 개발, 보건, 교육, 거버넌스, 안보와 정의, 분쟁과 취약성, 물과 위생, 시민 사회, 인프라 구조, 무역, 민간 부문과의 협력, 농업, 인도적 지원과 인권 등 다양한 분야에 걸쳐 DFID 전반적인 사업의 평가틀을 제공하는 역할을 하고 있다(DFID, 2013b).

1.3. 성과관리 컨설팅기관의 선정기준

DFID는 2012년을 기준으로 27개의 컨설팅기관과 계약을 맺고, 컨설팅기관은 DFID의 여러 사업의 평가를 지원하기 위해서 다양한 섹터와 지역적 차이를 고려한 평가 모델 개발을 담당하고 있다. 선정된 27개의 컨설팅기관을 대상으로 평가 대상 사업에 대한 입찰 경쟁이 진행되고, 가장 높은 점수를 받은 기관이 최종적으로 해당 사업의 성과관리를 담당하는 컨설팅기관으로

12) 최근 영국 정부가 기후변화 대응의 필요성을 강조함에 따라 국제기후기금(ICF)이 등장했으며, 2011년부터 2015년까지 29억 상당의 재정지원을 실행하고, 개도국의 기후변화, 삼림파괴 완화 및 저탄소 녹색성장을 도모한다.

선정된다. 현재 27개 기관¹³⁾이 DFID의 컨설팅기관 pool에 선정되어 있으며, 이들은 입찰 경쟁에 지원할 수 있다. 2013년 12월 2일 기준으로 총 2,980만 파운드의 가치에 달하는 25개의 계약이 진행되었다(DFID, 2014).

1.3.1. 성과관리 컨설팅기관의 핵심 역량

컨설팅기관으로 선정되기 원하는 입찰자들은 입찰 및 심사 과정에서 6가지 핵심 항목에 대하여 전문성과 지식을 입증할 수 있어야 한다(DFID, 2013b).

- (1) 평가 설계와 실행(design and implementation of evaluations): 평가 방법 설계에 있어 국제적인 표준에 부합하는 적합한 방법과 실험 기반 효과 측정을 할 수 있어야 함. 효과적인 모니터링과 품질 관리 또한 요구됨.
- (2) 지리적인 범위(geographic coverage): 다른 여러 지역에 대한 평가가 이루어질 수 있어야 하며, 취약국과 갈등지역 등 DFID가 실제 사업을 수행하고 있는 지역에 대해 우선적으로 평가함.
- (3) 주제의 범위(thematic coverage): DFID의 다양한 사업 분야와 크로스 커팅 분야의 평가에 대한 전문성이 요구됨.
- (4) 프로그램의 범위(programme coverage): DFID 내 다양한 사업에 있어서 평가 요청이 있을 시 대응할 수 있으며, ICF의 위임을 받은 사업에도 서비스를 제공함.
- (5) 협업(working with others): 서비스 제공자들은 수원국을 비롯하여 이해관계자들과 함께 협업함.
- (6) 의사소통(Communications): 서비스 제공자들은 적절한 미디어를 통해 평가 결과를 효과적으로 전달함.

1.3.2. 성과관리 컨설팅기관 선정을 위한 심사 기준

DFID에서는 입찰과정을 통해 성과관리 컨설팅기관을 선정한다. 양적, 질적, 복합적 연구 방법론 등 다양한 연구방법을 통해 사업평가를 수행할 수 있

13) Abt Associates, Agulhas, Alcis, British Council, Coffey, GDSI, GHK, Grant Thornton, GRM, HPI, Humanitarian Outcomes, IMC, Indufor, IPE, IOD PARC, Landell Mills, Montrose, Mott MacDonald, NRI, ODI, OPM, PWC, Ramboll Management, SDD, Social Impact, Upper Quartile, WYG.

는 역량을 고려하여 2012년 기준 27개의 컨설팅 서비스 공급 기관을 선정하였다. 선정된 컨설팅기관은 입찰권고를 받게 되고, 한 기관 또는 컨소시엄의 형태로 경쟁에 참여할 수 있다. DFID Procurement Group을 비롯하여 지출업무 담당 부서 및 다양한 이해 관계자들이 심사를 맡게 되고, 입찰 문서에 명시되어 있는 기관들의 역량 및 평가방법과 평가대상 사업성격의 적합성 등을 바탕으로 성과 관리 담당 컨설팅기관을 결정한다. 최종적으로 가장 높은 점수를 받은 컨설팅기관과 계약을 맺는다(IATI, 2013).

입찰 경쟁에 참여한 기관 중 최종 컨설팅기관을 선정하기 위한 심사기준은 다음과 같으며, 각 항목에 대하여 가장 효율적이고 효과적인 제안을 한 기관이 최종적으로 선정된다(Mercell, 2012).

- (1) 사업 세부 계획의 수행 방법론 및 접근법 (40%)
- (2) 팀원들의 자질 (20%)
- (3) 비용 대비 효과 (20%)
- (4) DFID에 대한 서비스와 책무성을 위한 방법론 (15%)
- (5) 서비스 수행에서의 혁신 (5%)

1.4. 성과관리 컨설팅기관의 선정 방법 및 선정 절차

입찰 권고에서부터 계약 체결까지의 기간은 최소 4주에서 최대 12주이나, 사업과 절차의 복잡성에 따라 길어질 수도 있다. 기본 계약 기간은 2년이며, 두 차례까지 1년 연장 계약이 가능하다. 계약 절차에 대한 세부사항은 영국 정부의 투명성 이니셔티브에 따라 “Contracts Finder”에 게재되어 대내외적으로 공개된다(IATI, 2013). 다음은 GEFA 세부사항 및 위탁 조건문서(Terms of Reference)에 명시된 세부 절차이다(DFID, 2013b).

- (1) 성과관리 컨설팅기관 선정을 위한 입찰참가자격 사전심사 공지(Official Journal of European Union 통해 공지)
- (2) 성과관리 컨설팅기관 공개
- (3) 입찰참가 자격 사전 심사 마감

- (4) 참가기관들에게 입찰 권고 발행
- (5) 입찰 마감
- (6) 입찰 평가 완료
- (7) 입찰자에게 선정 결과 공지
- (8) 최종 선정 입찰자에 GEFA 부여
- (9) GEFA 발효

1.5. 컨설팅기관의 역할 및 업무 범위¹⁴⁾

DFID는 협력적 성과관리 시스템을 위한 이해관계자를 크게 6그룹으로 나눈다.

- (1) 사업 위원회(commissioners): 자금 제공자, 수혜자 및 기타 개발 파트너 등 프로젝트.프로그램 성과의 주요 이해관계자로 구성됨. 위원회는 성과관리 컨설팅기관이 작성할 보고서의 평가 항목을 정하며 컨설팅기관과 함께 평가 계획을 수립하고 진행을 함께 함. 위원회는 평가 보고서에 작성된 모든 제언에 대한 책임이 있음. 1인 이상의 대표자가 성과관리 매니저의 역할을 하며 위원회와 성과관리 컨설팅팀 사이의 조율을 담당함.
- (2) 주요 수혜자(primary beneficiaries): 사업의 주요 수혜자로 성과 관리 과정에 있어 특히 여성과 소외계층의 의견 반영이 보장되어야 함.
- (3) 이행자(implementers): 정부 및 관련 기관, 공여 기관, 자문단, 컨설턴트, 프로젝트.프로그램 이행 기관 등 사업을 이행하는 데 있어 참여하는 모든 이해관계자를 지칭함. 평가 과정에 있어 이들은 의견을 반영할 수 있지만 최종 결론 및 제언에 대한 책임을 지니지 않음. 최종 결론 및 제언은 공정한 평가팀에 의해 독립적으로 이루어져야 함.
- (4) 평가자(evaluators): 다양한 분야의 전문가로 이루어진 현지 및 국제 컨설팅기관으로, 보고서 작성, 조사결과에 대한 피드백, 결과 및 제언 도출 등 평가 제반 관련 업무를 담당함.
- (5) 기타 사용자 및 이해관계자(other users and interested parties): 국제개발 지역사회, 정책 담당자, 기관 관계자, 컨설턴트, 학계, 현지 개발 실무자 등 개발협력 사업에 의해 영향을 받거나 이해관계가 있는 기타 기관을 의미함.

14) 이 소챕터의 내용은 DFID.(2005) 의 내용을 중심으로 정리하였음.

DFID는 위에 제시된 이해관계자들이 사업 초기에 확실한 역할을 분담하여 평가에 참여할 수 있도록 아래 [그림 8]과 같은 가이드라인을 제시하고 있다 (DFID, 2005).

[그림 8] 평가 과정에서의 이해관계자 간 역할 및 책임

1. <u>Commissioning Partners</u> (자금제공자 및 사용자)		
역할	Commissioning Partners 평가담당자, 매니저, 양자 및 다자 기금 제공 기관 자문단, 개도국의 정부관료	책임 평가 계획 및 감독, 평가단 임명, 평가 팀에 정보 제공, 평가자와 주요 수혜자와 연결, 실행계획 지원, 보고서 피드백, 평가보고서의 제언 기반 후속 조치
운영그룹 (Steering Group)	위의 대표자들	위 업무 특히 평가계획 및 최종 보고서 피드백 등을 수행하기 위해 중간지점에서 만남
관리 그룹 (Management Group)	위를 대표하는 소규모 그룹	자금 지원 과정 보조, 평가팀 임명, 착수보고서, 중간보고서 수령 및 코멘트, 최종 보고서 초안 피드백 제시
평가 매니저 (Evaluation Manager)	주로 자금 제공 기관 중 평가부 소속 담당자	임명된 평가 팀에 브리핑, 실행계획 및 피드백 세션 수립관련 평가팀 리더 서포트, 기한 내에 평가팀 보고서 완료될 수 있도록 문제해결 및 중재 지원, 자금 및 컨설턴트 비용 관리, 소통 부재 문제 방지위한 평가팀 리더와 협력

1. Reference Groups		
역할	Reference Group 현지 전문가, 국제 전문가	책임 평가 과정에 대한 신뢰성 및 보고서의 질 향상을 위해 평가팀에 실질적인 피드백 제공
이행자 (Implementers)	프로젝트 · 프로그램 수 행 팀 구성원	위 업무 특히 평가계획 및 최종 보고서 피드백 등 을 수행하기 위해 중간지점에서 만남
1차 이해관계자 또는 수혜자 (Primary Stakeholders or Beneficiaries)	주요 수혜자	프로젝트 · 프로그램이 수혜자들의 삶에 끼친 영향 에 대한 직접적인 정보 제공
2차 이해관계자 (Evaluation Manager)	기타 프로젝트 · 프로그 램에 영향 받는 사람	프로젝트 · 프로그램이 수혜자들의 삶에 끼친 영향 에 대한 직접적인 정보 제공
평가팀 (Evaluation Team)	현지 및 국제 컨설턴트	사업 성과평가 진행, 평가 계획 수립 및 결론 도출, 평가 보고서 작성
평가팀 리더 (Team Leader)	상급 평가 전문가	평가팀 관리, 평가팀 매니저 및 프로젝트 매니저와 협력, 최종 평가 보고서 함께 작성, 최종 보고서 보 고 및 변론

(출처: DFID, 2005:48-49 참고하여 재작성)

1.6. 성과관리 품질확보 방안¹⁵⁾

DFID 평가 부서(Evaluation Department)와 DFID Procurement Group이 공동으로 기관들 간의 입찰경쟁 운영 및 관리 책임을 맡는다. 두 기관이 전반적인 프레임워크 진행 상황과 성과관리 결과에 대한 관리 및 모니터링을 담당하고 있다.

성과관리 컨설팅기관들은 각각의 평가 사업에 대하여 프로젝트 디렉터를 선정해야 하며, 담당하고 있는 각 사업에 대한 진행 과정과 결과에 대하여

15) 이 본문의 내용은 DFID.(2013). Terms of Reference-GEFA 의 내용을 중심으로 정리하였다.

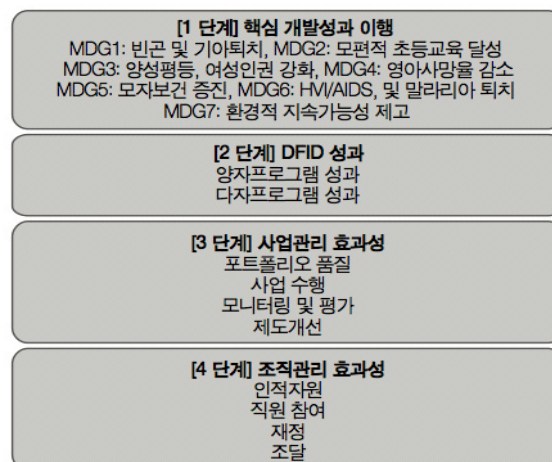
정기적으로 보고해야 하며, 이에 대한 세부사항은 Call-down 계약 단계에서 결정된다. 성과관리 프레임워크 운영에 대한 품질평가는 매년 이루어지게 되고, DFID의 요청에 따라 컨설팅기관은 공급자 관리 회의에 자비로 직접 방문 또는 화상회의 형태로 반드시 참석해야한다. 품질평가 후 기대성과를 달성하고 DFID내에 기관이 담당하고 있는 업무에 대한 지속적인 필요가 있을 시 컨설팅기관은 계약 기간 연장이 가능하다.

기관 간, 개인 간 이해 충돌 방지를 위해 현재 품질평가 단계에 있는 사업과 관련성이 깊은 개개인은 평가에 참여할 수 없다. 예를 들어, 초기 디자인 단계에서 참여하였거나 그 외 이해관계에 있는 개개인은 품질평가 단계에서 제외된다. 각 기관들도 입찰시 잠재적인 이해충돌 상황에 대한 효과적인 운영 방안을 제시하여야 한다. 성과관리의 품질 확보를 위해서는 현재 품질평가 단계에 있는 성과관리 사업에 대한 독립성 확보가 필요하다.

1.7. 측정지표 및 대표지표

DFID는 2013년 4월에 개발원조 단계별 종합적인 성과관리틀(Results Framework)을 새로이 마련하여, 투입요소(input)가 수원국 차원의 개발성과로 이어지는 4개의 단계를 제시하였다(DFID, 2013a). 또한, MDG 달성 및 양자지원, 다자지원 프로그램 성과에 대한 측정지표를 구체화하였다(정지선 외, 2013).

[그림 9] DFID 성과 프레임워크 (Results Framework)



(출처: DFID Results Framework, 정지선.오태현, 2013:75 재인용)

DFID는 [그림 9]와 같이 성과 프레임워크를 4단계로 나눈다.

- (1) Level 1: MDG 목표에 대한 수원국의 주요 개발 결과(DFID development outcome)를 측정([표 5] 참조). 이 때 1단계의 목표달성은 DFID뿐 아니라 다른 다양한 개발파트너와 현지 정부 노력의 종합적 결과임을 강조함.
- (2) Level 2: DFID가 지원한 사업의 성과를 측정함([표 6] 참조). 1단계가 포괄적인 개발성과에 대한 것인 반면 2단계에서는 보다 즉각적이고 직접적인 양자 지원과 다자지원의 결과 및 성과를 측정함.
- (3) Level 3: DFID의 사업관리 효과성을 측정. 특히 사업관리 측면에서 포트폴리오 품질, 사업수행, 모니터링과 평가, 제도개선 여부를 파악함.
- (4) Level 4: DFID의 조직관리 효과성을 측정함. 구체적으로 조직관리 차원에서 인적 자원관리, 직원 참여, 재정, 조달의 효율성을 파악함.

[표 5] DFID 성과관리를 제1단계 MDG 달성 측정지표

MDG	MDG지표
MDG1: 절대빈곤과 기아퇴치	하루에 1달러 이하의 소득으로 생활하는 사람들의 비율
	5세 미만의 아동 중 저체중인 아동의 비율
	GDP 성장률
	인구 대비 고용률
MDG2: 보편적 초등교육의 달성	초등교육 등록률
	초등교육 전 과정을 이수한 학생 비율
	15~24세 사이의 문맹률
	유창한 독해능력을 가진 저학년 학생들의 비율*
MDG3: 성 평등과 여성능력의 고양	초등, 중등, 고등 교육에서 남학생 대비 여학생 비율
	비농업부문에서 임금노동인구 중 여성의 비율
	국가 의회에서 여성들의 의석 점유율
MDG4: 유아(영아) 사망률 감소	5세 미만 유아(영아) 사망률
MDG5: 산모건강의 증진	출산시 산모 사망률
	출산시 전문 의료인력 참여율
	가족계획 프로그램 참여율
MDG6: HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치	말라리아 발병률 및 사망률
	15~49세 사이의 HIV 발병률
	항레트로 바이러스 치료를 받는 HIV 감염자의 비율
MDG7: 지속가능한 환경 보장	개량된 수원을 이용하는 사람들의 비율
	개량된 위생시설을 이용하는 사람들의 비율
	산림으로 덮인 토지의 비율
	이산화탄소 배출량(PPP)

* MDG 공식지표가 아닌 DFID 지표.

(출처: DFID, 2013a:4)

[표 6] DFID 성과관리를 제2단계 DFID 성과 측정지표

항목	성과지표
부 창출	DFID 지원으로 금융서비스 접근을 가진 사람들의 수
	토지 및 소유권 증진에 대해 DFID 지원을 받는 사람들의 수
빈곤, 취약성, 영양, 기아	DFID 영양 관련 프로그램에 포함된 5세 미만 아동 및 임산부
	DFID 지원 현금이체 프로그램에 혜택을 받는 사람들의 수
	DFID 지원으로 식량공급 프로그램에 포함된 사람들의 수
교육	DFID 지원으로 초등교육을 받은 학생들의 수
	DFID 지원으로 중등교육을 받은 학생들의 수
말라리아	DFID 지원으로 배포된 살충처리 침구
	DFID 지원으로 배포된 모기장의 수
산모 및 아동보건	DFID 지원으로 육성된 간호사, 조산사, 의사의 도움 통한 출산 수
	DFID 지원으로 제공된 가족계획 프로그램에 참여한 여성의 수
	DFID 지원으로 살린 산모의 수
	DFID 지원으로 살린 신생아의 수
수자원 및 위생	DFID 지원으로 향상된 식수지원에 대한 접근을 지닌 사람들의 수
	DFID 지원으로 개량된 위생시설에 대한 접근을 지닌 사람들의 수
	DFID 지원으로 위생증진의 혜택을 받은 수혜자수
인도적 지원 및 긴급구호	DFID 지원으로 긴급 식량 지원을 받은 사람들의 수
거버넌스 및 안전	DFID가 자유롭고 공정한 선거를 지원한 국가의 수
	DFID 지원으로 자유롭고 공정한 선거에 투표한 사람들의 수
	본인의 발전을 위한 자발적 선택 및 의사결정 과정에서 DFID의 지원을 받은 사람들의 수
	DFID의 지원으로 안전한 삶을 누리게 된 여성의 수
기후변화	DFID의 지원으로 제공된 기후변화대응 프로그램에 참여한 사람들의 수
	DFID의 지원으로 향상된 청정에너지 접근을 가지는 사람들의 수
	DFID의 지원으로 산림 황폐화 및 산림파괴가 감소된 면적(헥타르)

(출처: DFID, 2013a:5-6)

2. 아시아개발은행 (Asian Development Bank: ADB)

ADB는 한 개의 조직 안에서 공적부문과 민간부문에서의 활동 모두를 수행하고 있다. 따라서 ADB는 공적부문 및 민간부문 간의 브로커 역할을 수행한다.

2.1. 공적부문에서의 활동에 대한 평가

평가는 ADB 프로젝트 사이클의 중요한 부분으로, 공적부문에서의 활동에 대한 ADB의 평가는 다음의 2가지 방식으로 이뤄진다(ADB 2006:1).

(1) 자체평가: 프로젝트·프로그램, 기술지원 활동을 준비 및 실행할 책임이

있는 운영부서에 의한 자체평가를 실시함.

- 자체 평가는 (i) 프로젝트·프로그램 수행보고서, (ii) 프로젝트 실행 기간 동안 준비되는 중간보고서, (iii) 프로젝트·프로그램 완료 보고서(ADB project completion reports), (iv) 기술지원 완료 보고서, (v) 국가별 포트폴리오 수행보고서(country portfolio performance reviews) 등을 활용함.
- 프로젝트 준비를 위해서는 차관을 통한 예산을 확보해야하고,¹⁶⁾ 기술 지원을 하는 경우를 제외하고는 기본적으로 ADB에서는 모든 종료된 프로젝트, 프로그램, 기술지원에 대해 프로그램 완료 보고서와 기술지원 완료 보고서를 작성하도록 되어 있음(Ibid).

(2) 독립평가: ADB 내의 개발성과평가부서(Operations Evaluation Department: OED)에 의해 실시되는 평가.

- OED에 의해 사업별 프로젝트 수행평가 보고서(project performance evaluation report) 및 프로그램 성과평가 보고서(the program performance evaluation report) 등 두 가지 종류의 보고서가 준비되며, 이 보고서들을 활용하여 평가를 실시함.
- 이러한 평가들은 국가 및 섹터에 대한 평가, ADB의 활동, 정책, 절차에 포괄적으로 연계된 특정 이슈나 주제에 초점을 맞춘 특별 평가 연구를 포함하는 다른 연구에도 기여함.
- OED에서 점점 더 폭넓은 평가를 하는 것이 중요해짐. 따라서 (i) 프로젝트·프로그램의 수행평가 보고서(project-program performance evaluation report) 및 기술지원 수행평가 보고서(technical assistance performance evaluation report)를 통해 완료된 모든 공적부문활동, 보조금(grant) 및 기술지원 활동(technical assistance)을 평가, (ii) 섹터, 주제, 국가, 지역단위에서의 개발효과성과 관련된 ADB 활동에 대한 폭넓은 평가 연구를 준비, (iii) 공적부문에서의 활동에 대한 프로젝트 완료보고서, 국가파트너십전략에 대한 자체평가(country partnership strategy final review self-evaluations) 실시, (iv) 진행중인 사업 중에

16) 공적부문에서의 활동은 개도국 정부가 ADB로부터 차관을 하면서 프로젝트를 진행하는 경우가 많음. 대출자(대출국가, 주로 개도국 정부)는 개도국 정부가 되며, 프로젝트가 시작되기 이전 단계인 프로젝트 준비만을 위하여 기술지원이 필요한 경우 차관이 필요하면 프로그램 완료 보고서와 기술지원 완료 보고서를 작성하지 않음.

서 몇몇 사업들에 대해 피드백 제공, (v) ADB의 정책 및 전략, 관행, 절차 및 추진방법(modalities) 등을 평가, (vi) 다른 외부 다자개발은행들과의 평가 활동을 조정, (vii) ADB 멤버 개발도상국가들(ADB developing member countries: DMCs)의 개발평가 역량 강화, (viii) 평가로 인해 얻은 교훈과 결과를 전파하는 역할 등을 담당함.

2.2. 민간부문과의 협력활동에 대한 평가

ADB의 민간부문과의 협력활동은 일반적으로 ADB가 국영 기업, 민간 기업 또는 민간 부문을 채무자 또는 피투자자로 삼아 보증, 대출담보, 주식 투자 등의 자금을 지원하는 모든 형태의 활동을 의미한다. 민간 부문에서의 활동에 대한 평가 가이드라인은 독립평가 부서(Independent Evaluation Department: IED)¹⁷에서 만들었다(ADB, 2014:1). 민간부문에서의 활동에 대한 ADB의 평가 또한 2가지 방식으로 이루어진다.

- (1) 자체평가: 민간부문 운영부서(Private Sector Operations Department: PSOD)와 지역부서(Regional Department: RD)에서 제출한 비정부기관 및 다른 프로젝트에 대한 연간보고서(extended annual review reports) 검토
- (2) 독립 평가(independent evaluation of NSOs): IED가 프로젝트 수행평가보고서를 작성함으로써 독립평가를 수행함. 모든 프로젝트를 대상으로 수행평가보고서를 제출하는 것은 아니며, IED는 연차보고서를 검토 후 승인함.

이러한 가이드라인은 ADB가 소속해 있는 평가협력그룹(Evaluation Cooperation Group: ECG) 내의 다른 다국적 개발은행들과 동일한 평가절차를 거쳐 평가를 실시하는데 일차적인 목적이 있다. 또한 이 가이드라인은 IED가 담당하는 민간부문 수행 프로젝트에 대한 모든 프로젝트 수행 평가 보고서(Project Performance Evaluation Report: PPER)와 연차 검토보고서(extended annual review validation reports) 작성에도 적용된다(ADB 2014:1).

17) ADB의 운영에 대하여 독립적이며, ADB 이사회에 직접적으로 보고함.

ADB는 주로 경제 성장과 인프라를 구축하는 활동에서 빈곤 감소, 사회개발, 양성평등, 환경 지속성, 정책 개혁, 지역 협력을 주요 주제로 활동해왔다. 점차 이러한 활동 주제와 내용이 변화됨에 따라, 단순히 프로젝트 자금을 제공하는 역할에서 더 나아가 정책과 제도를 지원하고, 지식 상품과 서비스를 지원하는 등 보다 다양한 활동을 포괄하는 기관으로 변화되었다(ADB 2007:4).

이와 같이 ADB의 역할이 확대되고 ADB의 주요 활동주제가 변화되면서 ADB의 평가 방향이나 접근방식도 함께 변화해왔다. 초기의 평가는 경제적 분석을 사용한 프로젝트의 투입과 산출(input-output) 관계에 초점을 맞추었으나, 점차 투입(input), 산출(output), 결과(outcome), 영향(impact) 등 사업결과로 이어지는 전체적인 과정까지 다루게 되었다. 평가는 국가별로 이루어지며, 주제평가 및 섹터평가 뿐만이 아니라 ADB의 전반적인 비즈니스 과정에 대한 평가도 이루어진다(Ibid:7). 또한 평가 프로그램은 보다 전략적이고 통합적으로 변화되었다. 예를 들어, ADB의 기술 지원, 마이크로 크레딧 수행, 에너지 정책, 거버넌스, 부정부패 방지정책, 파트너들과의 조화, 개발 결과(성과)에 대한 관리, 세이프가드 정책, 상호 책무성 메커니즘 등이 보고사항에 반영되도록 프로그램화 되었다(Ibid:9).

아울러 ADB는 파트너십과 공동 투자를 통해 자금을 제공하는 역할뿐만 아니라, 개발 결과(성과)를 이루기 위하여 프로젝트의 실행부분을 강화하는 역할로 확장되었다. 이에 따라 프로젝트의 실행은 주로 국가단위로 집중되어 개별 국가를 대상으로 하는 ADB와 개별 국가 간 파트너십 전략에 따라 수행되었다. 개발환경이 빠르게 변화됨에 따라 지속적으로 성과 평가에 대한 방법, 가이드라인, 방향성 또한 이에 맞게 변화되도록 요청되었다. 이러한 변화에 따라 ADB의 성과 평가는 다음과 같이 몇 가지 특징을 가지게 되었다.

첫째, ADB의 성과평가는 원조효과성(aid effectiveness)을 더욱 강조하게 되었다. 이는 더 나은 개발성과와 상호 책무성에 대한 국제적인 요구가 증대되었기 때문이며, 현실적으로는 예산의 한계와 제약으로 인한 원조사업의 효율적인 집행이 이슈로 부상했기 때문이다. 둘째, 분쟁예방, 국제적 공정무역, 젠더, 새로운 국제 금융구조, 시민사회, 빈곤감소에 있어 개도국의 리더

십과 주인의식 등과 같은 새로운 원조정책 아젠다가 부상함으로써, 이러한 다양하고도 새로운 주제들을 언제, 어떻게 평가해야 하는가에 관한 고민이 점증하였다. 셋째, 성과평가 기관들 간 파트너십 구축이 강조되면서 다수의 성과평가 기관들은 콘소시엄을 형성하고, 정부, 기업, CSO 등과 직접적인 협력을 통한 성과평가를 시도하고 있다. 넷째, 성과평가 시 포괄적인 개발 프레임워크 및 빈곤감소를 위한 전략보고서 등과 같은 다양한 도구들을 통해 성과평가를 실시하게 되었다. 다섯째, ADB에서 수행하는 원조방식은 프로젝트 단위에서 프로그램 및 국가단위로 이동하고 있으나, 기후변화, 무역, 이민, HIV/AIDS와 같은 이슈들은 지역적 혹은 전 세계적 차원에서의 접근을 필요로 하는 등 집합적 영향(collective impact)을 창출하기 위한 새로운 수평적 접근방법이 요청되고 있다(Ibid:5).

2.3. 성과평가부서(Operations Evaluation Department: OED)

2.3.1 OED 출범 배경 및 역할

ADB는 종료된 프로젝트의 실질적인 성과가 계획과 대비하여 얼마나 달성되었는지를 평가하고, 목표치와 성과의 차이가 발생한 원인에 대한 설명을 제공하기 위하여 1978년에 사후평가 사무소를 설립하였다. 그로부터 30년 후 ADB의 성과평가는 단순히 과거에 수행했던 사업들에 관한 자료를 추적하는 것에서 벗어나, 성과평가 결과를 근거로 ADB가 수행하는 프로젝트의 전체 프로세스를 개선할 수 있도록 영향력을 행사할 만큼 성장하였다.

성과평가를 담당하는 부서인 OED(Operations Evaluation Department)의 핵심 목표는 정책, 전략, 국가 프로그램 및 프로젝트들의 기획, 실행, 결과, 유관 사업 절차에 대한 연관성, 효과성, 효율성, 지속성 여부에 대한 체계적이고도 객관적인 평가를 실시하는 것이다(ADB 2007:1).

OED는 빠르게 변화하는 개발환경에 적응하는 동시에 ADB 내의 평가가 보다 신뢰할 만할 뿐만 아니라, 평가로 인해 수행결과로부터 보다 효과적으로

교훈을 도출해내고, 사업에 관한 책무성을 강화하는데 기여할 수 있도록 평가에 관한 접근법을 개선해 왔다(ADB 2014:27).

이에 따라 점차 독립평가의 중요성이 증대되면서, 2004년부터 2008년까지는 독립평가의 기초를 세우는 작업에 집중하였고, 2009년부터 2014년까지는 독립평가를 보다 강화하였다. OED는 독립적인 조직으로서의 위상을 강화하기 위한 목적으로 2009년 IED(Independent Evaluation Department)로 기관의 명칭을 변경하였다. 이를 계기로 평가 기능의 독립성을 강화하기 위하여 아래와 같은 수단들이 도입되었다(Ibid:37).

[표 7] IED에 도입된 평가 기능 독립성 강화 수단

1. IED의 총책임자는 개발효과성위원회(Development Effectiveness Committee: DEC)의 추천을 바탕으로 이사회에 의해 지명됨 ¹⁸⁾
2. IED의 총책임자의 재선 가능 기간을 3년에서 5년으로 확대함
3. IED의 총책임자 임명 과정을 DEC가 주도하고 미디어, 광고, 헤드헌팅 업체를 활용함
4. IED의 총책임자는 과거 활동에 대한 수행평가에서 면제되며, 공식적으로 연봉이 책정됨
5. IED의 예산은 ADB의 전체적인 운영예산과는 별도로 이사회에 의해 승인함

이렇게 OED의 역할은 점차적으로 확장되어 개발 성과와 프로젝트 관리 과정을 평가하고 검토할 수 있게 되었으며, DMC의 필요에 맞게 국가별 파트너십 전략 및 개발 결과를 평가할 수 있게 되었다. 또한 OED는 ADB의 정책 및 전략, 관행, 절차 및 추진방법(modalities) 등을 평가하면서 ADB의 운영이 독립적으로 이루어졌고 중요 사항들이 적절하게 결정되었는지 점검할 수 있게 되었다(Ibid:7).

위와 같이 OED의 새로운 역할은 제도적으로 뒷받침되고 있으나, OED가 자체적으로 개발성과와 결과에 대해 정확하고 엄밀하게 평가할 수 있을지에 대한 의문, 즉, OED의 평가역량에 관한 역량 문제가 제기 되었다. 이를 해결하기 위해 ADB가 참여하고 있는 평가협력그룹(ECG)이 그룹 내 회원 개발은행들 간의 평가 기능과 과정을 점검하는 동료평가제도(peer review)를 구축하는 방안을 도입하게 되었다(Ibid:10).

18) 초기 단계인 2004-2008년에 DEC는 독립평가의 활성화를 위해 노력하였음. 특히 IED의 총책임자를 임명하는 과정에서 ADB 경영진과 DEC가 이사회에 총책임자를 추천하는 기존 방식을 폐지하고, DEC가 추천권을 가지는 방식으로 바꾸었음(Ibid).

2.3.2. 평가협력그룹(Evaluation Cooperation Group: ECG)

IED는 개발성과평가에 대한 네트워크와 협력을 증진하기 위해 지식 공유 플랫폼에 참여하고 있다. IED와 함께 협력하여 네트워킹을 하는 기관으로는 Evaluation Cooperation Group(ECG), Monitoring and Evaluation Community of Practice(M&E CoP), The CLEAR(Regional Centers for Learning on Evaluation and Results) 이니셔티브가 있다(ADB 2014).

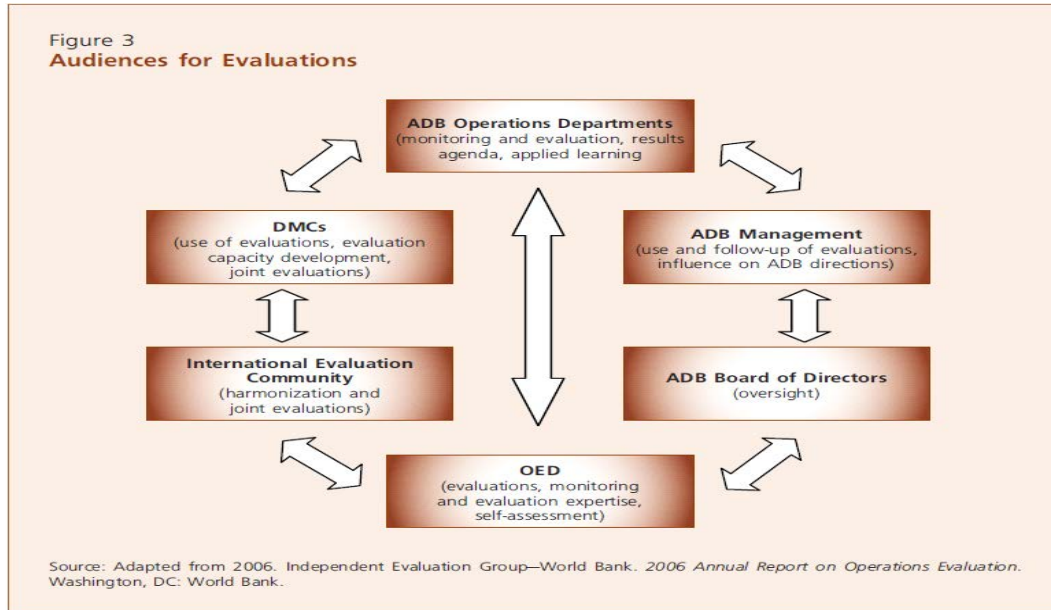
IED는 내부적으로 상당히 독립적인 조직이 되었지만 단독적으로 평가하는 것은 아니며, 평가를 함께 하는 그룹(audiences)이 있다. [그림 10]의 조직 구조를 보면 현재 DMCs, 국제평가커뮤니티(International Evaluation Community) 등이 동료평가(peer review)와 공동평가(joint evaluation)의 형태를 통해 상호 협력하고 있다.

특히 ADB는 국제적인 평가커뮤니티 중 다자개발은행들의 모임인 ECG와 함께 동료평가와 공동평가를 수행함으로써 (독립)평가의 독립성과 투명성을 제고하여 왔다(ADB 2007:9).

ECG는 1996년에 아래의 목표를 위해 설립되었다.

- (1) 효과성과 상호책임성을 제고하기 위한 평가 강화
- (2) 상호간 평가로부터 도출된 교훈을 공유하고 전파
- (3) 성과관리 지표를 통일하고 평가 방식 및 접근의 일관성 제고
- (4) 평가 전문성 강화 및 양자·다자개발기관의 협력 증진
- (5) 평가 시 협력국의 참여를 촉진하여 협력국의 평가 역량 강화

[그림 10] Audiences for Evaluations



(출처: World Bank, 2006)

2005년 3월, ADB는 독립평가를 실시할 때 이해관계의 충돌을 피하기 위해 독립평가 시에는 OED 스태프와 컨설턴트 등이 평가과정에서 제외되어야 한다는 조건을 포함하는 가이드라인을 공식적으로 승인하였고, 다자은행으로써 ECG의 첫 번째 회원기관이 되었다(Ibid).

2.4. 성과관리 컨설팅기관의 선정 기준 및 절차

ADB의 경우 대출자(borrower)와 함께 협의하여 컨설팅 회사와 개인 컨설턴트, 기술지원(Technical Assistance: TA) 컨설턴트를 선정하고 그들의 성과에 대한 평가를 실시한다. 이때 대출자는 컨설팅 기관이 참여의향서(Expressions of Interest: EOI)에 제출한 내용을 바탕으로 하여 기술적으로 검증된 복수의 컨설팅 기관 목록을 검토한 후, 이 중에서 후보 컨설팅기관 명단을 준비할 의무가 있다(ABD 2013:15-16).

ADB는 컨설턴트 관리 시스템(Consultant Management System: CMS)을 통하여 컨설턴트 정보를 관리하고 지원한다. CMS는 ADB의 컨설턴트 정보 관리를 지원하는 웹 기반 통합 시스템으로 컨설팅 서비스 모집, 계약 관리, 컨설턴트 품질 관리를 목적으로 한다.

ADB에서는 서비스 향상, 효율화, 행정적 비용 감소 및 거래비용 감소를 위해 다양한 방법을 통해 컨설팅기관을 선정한다(ADB, 2013:14).

- (1) 품질 및 비용기반 선택방식(Quality- and Cost-Based Selection: QCBS): QCBS방식은 서비스 비용과 제안서 품질에 근거하여 제안서를 평가·선별하여 뽑힌 최종후보자 명단에서의 경쟁과정을 거쳐 컨설팅기관을 선택하는 방식이다. 이 방식은 보통 계약상 팀워크가 필요할 때 사용되고 팀의 구성, 세부 작업 및 보고에 대한 특정 요구 사항을 포함할 때 사용된다.

QCBS방식의 선정절차는 아래와 같다.

- (i) 위임사항(Terms of Reference: TOR)과 비용견적의 준비
- (ii) 성과관리 컨설팅기관 공모 공지
- (iii) 다수의 컨설팅 기관 명단의 준비
- (iv) 제안요청서 혹은 입찰요청서(Request for Proposal: RFP)와 후보 컨설팅 기관 명단의 준비
- (v) 입찰요청서(RFP)의 발행(issuing of the RFP)
- (vi) 제안서 접수
- (vii) 기술제안서 평가(evaluation of technical proposal)
- (viii) 예산제안서에 대한 공지(public opening of financial proposal)
- (ix) 예산제안서 평가(evaluation of financial proposals)
- (x) 제안서 등급 결정
- (xi) 협상 및 계약에 서명(서명된 계약서의 복사본을 ADB에 발송)
- (xii) 계약 체결 공시(publication of the award of contract)
- (xiii) 임무수행보고(debriefing)

- (2) 품질 기반 선택(Quality-Based Selection: QBS): QBS방식은 기술제안서에 대한 질적인 평가를 중요시한다. 기술제안서가 질적으로 가장 높은 순위에 있는 컨설팅기관이 선택되어 협상하게 된다. QBS방식은 컨설턴트가 획기적인 제안서를 제출하길 기대하거나 높은 후속효과 및 영향을 가진 프로젝트에 참여하게 될 때 사용된다.

QBS 절차는 OCBS 절차와 유사하나 약간 다르다.

- (i) 위임사항 준비
- (ii) 성과관리 컨설팅기관 공모 공지
- (iii) 다수의 컨설팅 기관 명단의 준비
- (iv) 제안요청서·입찰요청서와 성과관리 컨설팅기관 후보명단 준비
- (v) 입찰요청서의 발행(issuing of the RFP)
- (vi) 제안서 접수
- (vii) 기술제안서 평가 및 등급을 매김.
- (viii) ADB와 대출자는 가장 높은 등급이 매겨진 기술제안서를 제출한 성과관리 컨설팅기관에 예산제안서 제출 요청
- (ix) 협상 및 선별된 컨설팅 기관과의 계약초본(draft contract) 준비
- (x) 계약에 서명
- (xi) 서명된 계약서의 복사본을 ADB에 발송
- (xii) 계약 체결 공시

(3) 고정예산 선택방식(Fixed Budget Selection: FBS): FBS방식은 서비스 비용이 정해진 예산 내에서 제공 될 때, 기술제안서를 질적으로 평가하는 선별방식이다. 위임사항이 매우 정확하여 투입되는 시간 및 인원이 정확히 추정되고 예산이 정해져 있는 경우 사용된다.

(4) 최소비용 선택방식(Least Cost Selection: LCS): LCS방식은 후보 컨설팅 기관들의 기술제안서가 모두 자격을 갖추었을 때 가장 적은 금액을 제시한 기관을 기본적으로 결정하는 선택 방식이다. 이 방식은 10만 달러(\$100,000) 미만의 작은 규모의 사업 및 관련 기준과 기존 사례가 있어 안정적이고 명확히 규정된 사업에 사용된다.

(5) 컨설턴트의 자격 선택방식(Consultant's Qualifications Selection: CQS): CQS방식은 후보기관들이 제출한 참여의향서(Expressions of Interest: EOI)를 반영하여 후보 컨설팅 기관들의 자격에 초점을 맞추어 선별하는 방식이다. 다수의 컨설팅 기관들이 자격을 갖추지 못한 고도의 전문화된 전문 기술이 필요한 20만 달러(\$200,000) 미만의 소규모 사업에서 사용된다.

(6) 단일 소스 선택방식(Single Source Selection: SSS): SSS방식은 특정 컨설팅 기관에 제안서를 제출할 것을 요청한다. 이 방식은 기존의 컨설팅 기관을 지속하는 경우에 사용된다. 예를 들어, 재난 대응 시 응급상황에 따라 즉시 컨설팅 서비스를 제공한 기관이 자연적으로 그 업무를 지속하는 경우를 말한다. 또한 오로지 한 개의 기관만이 자격을 갖추었고, 해당 사업에 참여 가능할 경우, 혹은 해당 사업에 특출한 전문성을 갖춘 경우에 사용되는 선별 방식이다(Ibid:17-24).

2.5. 성과관리 품질확보 방안

ADB의 경우 대출자와 협의하여 컨설팅기관과 개인 컨설턴트, 위임된 기술 지원 컨설턴트의 채용과정에 대한 모니터링을 실시한다. ADB는 모니터링 도구로 CRAM(Consultant Recruitment Activity Monitoring)을 사용하는데, 이때 채용과정을 세분화하여 각각의 활동과 전반적인 과정에 대한 타임라인을 설정한다. 이를 바탕으로 목표한 날짜에 맞춰 활동이 이뤄졌는지, 그 활동은 적절했는지를 모니터링하고, 이에 맞춰 관련된 당사자들에게 상호 책무성을 부여한다(Ibid:32, 33).

성과관리 품질 관리를 위해 성과관리 컨설팅기관에 대한 역평가가 실시된다. 이는 프로젝트 수행 기간에 따라 프로젝트 기간 도중이나 프로젝트 종료 후 이루어진다. 또한 프로젝트 완료 후 설문조사를 통해서 성과관리 컨설팅기관도 ADB의 평가 보고서(evaluation report)와 사업수행기관의 수행성과(performance)에 대한 본인들의 의견을 개진할 수 있는 기회를 갖는다(Ibid).

계약 협상과정에서 대출자 또는 ADB가 성과관리 컨설팅기관에 그들이 완성해야 할 업무평가양식(performance evaluation form) 및 사후프로젝트 설문조사(post-assignment questionnaire) 양식을 제공하고, 이를 진행하는 절차도 함께 설명한다(Ibid).

프로젝트 완료 후, 대출자 또는 ADB는 프로젝트의 전반적인 평가 결과와 평가 등급에 대해 설명하고, 특히 어떤 부분이 낮은 평가 등급을 받았는지

설명하는 비공개보고서(confidential report)를 준비한다. 만약 성과관리 컨설팅기관의 업무 품질이 좋지 않았다는 것이 발견되면, 그 보고서는 차후 해당 컨설팅기관에 규제나 제재를 가하는데 사용될 수 있다. 컨설팅기관 또한 업무평가의 결과와 관련하여 대출자와 ADB의 수행성과에 관한 의견을 제시할 수 있는 기회가 주어진다. ADB는 컨설팅기관과 개인 컨설턴트의 업무 수행에 관한 자료를 보관하며, 이는 향후 기술지원(technical assistance) 컨설턴트나 금융 컨설턴트(finance consultant)의 후보자를 선정할 때 활용된다(Ibid).

2.6. 성과관리 컨설팅 비용 책정 기준

ADB는 성과관리 사례마다 소요되는 컨설팅 비용이 상이하여, 각 사례의 비용 산출의 근거를 제시하기 어렵다.

Ⅳ. 성과관리 협력사업 운영 가이드라인

본 장에서는 성과관리 협력사업을 보다 효과적으로 관리함으로써 민관협력사업의 질적 제고에 기여할 수 있는 방향으로 협력적 성과관리 사업을 운영하기 위한 구체적 가이드라인을 제시하고자 한다. 여기에는 (1) 성과관리 컨설팅기관의 선정기준, (2) 성과관리 컨설팅기관의 선정방법 및 매칭 절차, (3) 협력적 성과관리를 위한 실천적 방안, (4) 성과관리 컨설팅기관의 역할 및 업무범위, (5) 성과관리의 품질확보 방안, (6) 성과관리 컨설팅 비용 책정 기준, 그리고 (7) 측정지표 및 대표지표의 설정 등 성과관리 협력사업의 주요 아젠다에 관한 KOICA의 실제적 적용방안이 포함된다. 본 가이드라인은 앞서 분석한 DFID와 ADB의 벤치마킹 사례를 KOICA의 필요와 적용가능성을 고려하여 만들어졌고, 수차례에 걸친 KOICA 유관 부서와의 긴밀한 논의에 바탕한 수정작업을 통해 발전되었다.

1. 성과관리 컨설팅 기관의 선정기준

사업수행기관에 대한 성과관리 컨설팅을 성공적으로 제공하기 위해서는 성과관리 컨설팅기관이 어떤 전문성과 요건을 갖추어야 하는지 그 선정기준을 수립하는 작업이 중요하다. 구체적으로 성과관리 컨설팅기관의 선정에 있어 첫째, 성과관리 컨설팅기관은 어떤 핵심역량과 전문성을 갖추어야 하는가, 둘째, 이러한 요건 및 전문성을 갖춘 성과관리 컨설팅 후보 기관들을 어떠한 기준과 비중으로 평가하고 최종적으로 선정할 것인가의 두 가지 이슈에 대한 방안 마련이 필요하다.

앞서 벤치마킹 사례조사에서도 언급하였듯이, DFID는 성과관리 컨설팅기관이 갖추어야 할 6대 핵심 역량으로 (1) 평가방법론적 전문성, (2) 지역 전문성, (3) 분야 전문성, (4) 개발협력사업의 전문성, (5) 협업 전문성, (6) 의사소통 전문성 등을 꼽고 있으며, 컨설팅기관으로 선정되기 원하는 입찰기관들은 입찰 및 심사 과정에서 이와 같은 6가지 항목에 대한 전문성과 지식을 입증할 수 있어야 한다. 각 기본 전문성에 관한 상세한 설명은 다음 [표 8]과 같다.

[표 8] DFID 성과관리 컨설팅기관의 6대 핵심 역량

항목	내용
평가방법론적 전문성 (Design and implementation of evaluations)	- 평가방법 설계에 있어 국제표준에 부합하는 적합한 방법을 적용하여 사업 수행의 성과를 신뢰성과 타당성 있게 측정할 수 있는 역량 - 효과적인 모니터링과 품질 관리 역량
지역 전문성 (Geographic coverage)	다양한 사업대상 지역에서 수행되는 사업에 대한 성과관리가 이루어질 수 있어야 하며, 취약국과 분쟁지역 등 DFID가 실제 사업을 수행하고 있는 지역에 대해 파악하고 적절히 대처할 수 있는 역량
분야 전문성 (Thematic coverage)	DFID가 수행하고 있는 다양한 사업 분야와 크로스커팅 분야 평가에 대한 전문성
개발협력사업의 전문성 (Programme coverage)	DFID 내 다양한 사업 중 평가요청이 있는 사업 또는 기후변화기금(ICF: International Climate Fund, 개도국의 기후변화 및 삼림파괴 완화, 저탄소 녹색성장 도모)으로 운영되는 사업에 대한 전문성
협업 (Working with others)	수원국을 비롯하여 개발협력사업과 관련된 다양한 이해관계자들과의 협업 경력과 역량
의사소통 (Communications)	적합한 매체나 채널을 통해 사업수행자들과 성과관리 결과를 공유 및 확산하는 역량과 경험

(출처: DFID, 2013)

또한 DFID는 이러한 핵심 역량을 갖춘 입찰경쟁에 참여한 성과관리 컨설팅 기관들을 다음 [표 9]와 같이 5가지 선정기준을 통해 평가하고, 각 항목에 대하여 가장 효율적·효과적인 제안을 한 기관을 최종적으로 선정한다.

[표 9] DFID 성과관리 컨설팅 기관의 5대 선정기준

평가항목	내용	비중
1. 사업 세부계획의 수행 방법론 및 접근법	사업의 성과관리를 위한 질적·양적·혼합적 연구방법론 및 실험측정방법론 활용 역량	40%
2. 구성원들의 전문성	성과관리 컨설팅기관 구성원의 DFID 사업수행지역 및 세부분야와 크로스커팅 이슈에 대한 전문성	20%
3. 비용 대비 효과	컨설팅으로 인한 사업 개선 효과와 컨설팅 수행비용의 비교 분석	20%
4. DFID에 대한 서비스와 책무성을 위한 방법론	사업계획 이행 역량	15%
5. 서비스 수행에서의 혁신	성과관리 방법론 및 수행에 있어서 혁신성과 창의성	5%

(출처: Mercell, 2012)

요컨대 DFID의 성과관리 컨설팅기관의 핵심역량 및 선정기준에서 강조하고 있는 바를 두 가지로 정리하면 바로 (1) 성과관리 컨설팅기관이 얼마나 성

과관리 방법론 측면에서 전문성을 지니고 있는가, 그리고 (2) 지역과 분야에 대한 깊은 이해도와 전문지식을 가지고 있는가의 여부이다.

DFID에서 제시하는 선정기준과 핵심역량은 성과관리 컨설팅 기관들이 기본적으로 갖추어야 할 요건인 점에서 KOICA의 성과관리 사업 운영시 적용가능성이 높으나, 이때 유의해야 할 점은 DFID의 경우 이러한 전문성을 지닌 기관들 간 충분한 경쟁을 통한 선정이 가능한 환경을 갖추고 있다는 점이다. 즉 DFID는 방법론적 전문성과 지역 및 분야별 전문성에 대한 기준을 높더라도 입찰경쟁에 참여할 자격을 갖춘 기관들이 다수 존재하기 때문에 이러한 항목에 관한 기준이 엄격하게 적용될 수 있는 반면, 한국의 경우에는 국제개발협력사업에 대한 성과관리 컨설팅을 제공할 수 있는 방법론적 전문성과 지역 및 분야별 전문성 등 다방면의 역량을 고루 보유한 전문가 및 전문기관이 아직 한정적인 상황이므로 이 점을 유념하여 선정기준을 설정해야 한다.

따라서 한국에서는 각 기관들마다 보유하고 있는 중점 역량 및 전문성이 상이한 점을 고려하여 이러한 역량들이 비교적 균등하게 평가될 수 있는 선정기준의 설정이 필요하다. 또한, 민관협력사업의 특성상 사업이 많이 진전되어 매우 정교한 임팩트 측정 방법론이 필요한 사업부터, 사업이 어느 정도 진행되어 있고 사업수행기관의 내부역량이 뒷받침되어 비교적 정형화된 성과관리를 쉽게 적용할 수 있는 사업, 또는 사업이 초창기에 있거나 내부역량이 부족하여 성과관리 시스템의 기반을 닦기 위한 기본적 컨설팅에 좀 더 중점을 두어야 하는 사업까지 다양한 성과관리의 니즈가 있다는 점을 고려하여 민관협력사업의 성과관리 기획, 실행, 종료 단계에서 요구되는 적절한 역량을 보유한 기관을 선정하는 것이 필요하다. 더불어 성과관리 컨설팅기관은 사업수행기관들에 대한 일방적 평가를 하는 것이 아니라, 사업수행기관들이 보다 사업을 효과적으로 수행하기 위한 자문을 제공하는 것이 주요 역할이므로 사업수행기관들과 얼마나 협력적으로 의사소통하며 보다 나은 성과를 도출하는데 실질적인 도움을 줄 수 있을 것인가에 대한 판단이 매우 중요하다.

이러한 점들을 고려하였을 때 우선적으로 세 가지 중점적인 기준들을 반영해야 할 것이다. 첫째, KOICA는 개발협력사업 경험과 실적을 보유함으로써 개발협력에 대한 전문성, 사업수행 지역에 대한 이해도, 사업수행 분야에 대한 이해도 등을 골고루 지닌 기관을 우선적으로 선정할 필요가 있다. 사업의 성과와 직결되는 컨설팅이 제공되는 만큼 컨설팅기관이 감당하는 책무성이 크므로 경험과 실적을 통해 실제로 유용한 컨설팅을 제공할 수 있을 것으로 판단되는 기관의 선정이 필요하다. 특히나 이러한 선정기준은 사업수행기관이 그 동안 몰라서 혹은 바빠서 제대로 실행하지 못했던 ‘개발결과를 위한’ 성과관리 절차와 방법론을 공유하고, 이들의 사업수행 과정을 적극 지원함으로써 보다 나은 사업성과를 도출하기 위해 필수적으로 고려해야 할 사항이다. 신생 성과관리 컨설팅기관의 입장에서는 개발협력사업의 경험과 실적이라는 기준이 다소 불공정하게 여겨질 소지는 있으나, 역량을 제대로 갖춘 컨설팅 기관을 선발하는 것이 궁극적으로는 사업수행기관에 대한 현장성과 실효성이 높은 자문을 통해 사업성과를 개선하고 공적자금의 사용에 대한 책무성을 충족시키기 위함이라는 성과관리 컨설팅 제도의 취지에 부합하고, 또한 장기적으로 성과관리 사업의 성패를 좌우하는 핵심적 요인이 될 것으로 판단된다. 만약 자질이 부족한 컨설팅기관을 사업수행기관에 매칭해 줄 경우에는 사업수행기관 입장에서는 시간과 인력의 낭비 외에도 잘못된 처방을 따르다가 오히려 사업을 망치는 결과를 가져올 수도 있다는 점에서 컨설팅기관의 역량을 정확히 평가하는 것은 매우 중요하며, 이때 해당기관의 경험과 실적을 심도있게 검증해야 할 것이다.

둘째, 사업의 전체 과정에 걸쳐 기본적인 성과관리를 실시할 수 있는 성과관리 방법론에 대한 전문성과 경험을 보유한 기관이어야 한다. 성과관리 컨설팅 기관은 민관협력사업의 기획 단계에서 PDM 작성과 구체적인 지표설정 등 기초선(baseline)¹⁹⁾을 잡아주는 역할을 수행하고, 사업수행 단계에서는 계획단계에서 수립한 목표와 지표들의 측정을 통해 성과를 제대로 평가할 수 있도록 지원하며, 이를 바탕으로 목표 달성 및 사업 개선을 위한 지속적인 컨설팅을 제공해야 한다. 사업종료 단계에서는 사업을 보다 잘 마무리할 수 있도록 출구전략에 대한 컨설팅도 제공해야 한다. 이상의 과업을 효과적

19) 기초선 조사의 단계별 세부절차와 유의사항 등에 관하여는 KOICA 평가심사실이 발간한 <기초선조사 가이드라인(2014)>을 참조할 것.

으로 수행하기 위해서는 성과관리를 위한 질적·양적 조사방법론에 정통하고, 이를 바탕으로 분석된 결과에서 유용한 합의와 제언을 도출해낼 수 있는 역량을 가지고 있어야 한다. 이러한 역량을 평가하기 위해서는 해당 기관의 전문성과 경험에 대한 엄정한 고려가 필요하다.

끝으로, 사업수행기관에 대한 평가자가 아닌 컨설팅 기관으로서의 존재의의를 정확히 인식하고, 사업수행기관과 상호 협조적이고 원활한 의사소통과 협업을 할 수 있는 기관이어야 한다. 이상의 논의를 바탕으로 KOICA의 성과관리 컨설팅기관 선정 기준과 각 기준별 평가비중을 제안하면 다음과 같다.

[표 10] KOICA 성과관리 컨설팅기관의 선정기준 및 비중(안)

기준 항목		내용	평가 비중
민관협력 국제개발 사업에 대한 이해 (50%)	국제개발협력 사업의 전문성	국제개발협력 사업수행 경험 및 국제개발협력사업의 특성, 규모 및 절차에 대한 이해	20%
	지역 전문성	국가 및 지역에 기초한 사업수행을 위한 해당 국가 및 지역의 개발우선순위 등에 대한 이해도와 전문성 보유	15%
	분야 전문성	KOICA 민관협력사업에서 추진하고 있는 세부 분야에 대한 전문성 보유	15%
성과관리 사업 수행 능력 (50%)	성과관리 전문성	사업기획, PDM 및 지표설정(사업기획단계), 성과측정 및 성과평가(사업수행단계), 출구전략 자 문(사업종료단계) 등 사업 전반에 걸친 지속적 컨 설팅 제공 통한 사업개선 역량	30%
	협업 및 의사소통 역량	사업수행기관과 협력적이고 효과적으로 의견교환 및 협업함으로써 사업성과를 제고할 수 있는 역량	10%
	비용 대비 효과	예산 대비 높은 기대효과를 창출할 수 있는 성과 관리 역량	10%

2. 성과관리 컨설팅기관의 선정방법 및 절차

앞서 성과관리 컨설팅 기관의 선정기준을 제시하였다면, 이제는 해당 기준을 중심으로 어떠한 방법과 절차를 통해 컨설팅 기관을 선정할 것인지 결정해야 한다. DFID와 ADB 벤치마킹 사례조사에서도 나타났듯이 두 기관은 성과관리 컨설팅기관의 선정 방법과 절차에 있어 각기 상이한 방식을 취하고 있으며, 한국에의 적용 가능성을 탐색하기에 앞서 각 방식의 특성과 장·단점을 비교해보아야 한다.

먼저, DFID의 성과관리 컨설팅기관 선정 방법에서 가장 큰 특징은 바로

‘성과관리 컨설팅기관 연합(pool)’을 형성하여, 그 연합 내의 기관들에만 사업에 관한 입찰권고를 하여 입찰경쟁을 통해 성과관리 사업에 배정하는 방식을 취한다는 것이다. 2013년 12월 기준으로 총 2,980만 파운드(한화로 약 515억 원)에 달하는 사업에 대해 25개의 성과관리 컨설팅기관 연합을 구성하고 있다. 이러한 방식은 DFID가 컨설팅기관에 대한 교육을 제공하거나 성과관리 품질을 평가하기에 유리하고, 컨설팅기관들 간 정보공유를 독려함으로써 전반적 수준 향상을 꾀할 수 있는 등 성과관리 컨설팅기관들에 대한 관리가 용이해지는 장점이 있다. 무엇보다도 이미 성과관리 방법론이나 사업 및 분야의 전문성 등에서 일정 수준 이상의 역량을 보유하고 있는 기관들만을 개별 사업에 대한 성과관리를 수행하도록 함으로써 성과관리의 질을 일정 수준 이상으로 유지할 수 있다.

그러나 DFID의 경우와 같이 컨설팅기관 연합을 조성하기 위해서는 활발한 경쟁을 통해 이 연합 내로 진입할 수 있는 역량을 지닌 성과관리 컨설팅기관이 다수 존재해야한다는 전제가 수반된다. 그러나 한국은 개발협력의 역사가 짧고 개발협력 사업에 대한 성과관리 시스템을 도입한지 얼마 되지 않아 개발협력 사업의 성과관리를 수행하기 위한 필수 역량을 갖춘 전문기관이 적으므로 DFID와 같은 기관 연합 조성의 방식은 아직 시기상조일 수 있다.

성과관리 컨설팅 기관연합을 미리 구성해두는 DFID와는 달리, ADB는 각 사업의 특성을 반영하여 다양한 방식을 통해 성과관리 컨설팅 기관을 선정하고 있으며 대표적인 6가지 방식을 정리하면 [표 11]과 같다.

[표 11] 성과관리 컨설팅 기관 선정 방식

선정방법	내용	핵심 선정기준
(1) 품질 및 비용기반 선택방식(Quality- and Cost-Based Selection: QCBS)	- 서비스 비용과 제안서 품질에 근거하여 제안서를 평가하여 선정된 최종후보 기관들 간 경쟁을 통해 선정 - 팀의 구성 및 세부작업에 대한 특정 요구를 반영해야 하는 사업의 경우 해당	품질과 비용
(2) 품질 기반 선택 (Quality-Based Selection: QBS)	- 제안서에 대한 질적 평가를 중요시하며, 제안서 점수가 가장 높은 순위에 있는 기관을 선정하여 협상 - 컨설팅기관이 획기적 제안서를 제출하기를 기대하거나, 높은 후속효과 및 영향을 가진 프로젝트의 경우 해당	품질

(3) 고정된 예산 선택방식(Fixed Budget Selection; FBS)	• 컨설팅이 정해진 예산 내에서 제공될 때 사업제안서를 질적으로 평가하여 선정 • 컨설팅에 투입되는 시간 및 인원 등이 정확히 추정되는 등 위임사항(TOR)이 매우 엄격한 경우 해당 • 예산이 정해져 있어 초과할 수 없는 경우	예산
(4) 최소비용 선택방식 (Least Cost Selection: LCS)	• 후보 컨설팅 기관들의 제안서가 모두 자격을 갖추었을 때 가장 적은 금액을 제시한 기관을 선정 • 10만 달러 미만의 적은 규모의 사업 • 성과관리 관련 기준 및 기존 사례가 있어 안정적이고 명확히 규정된 사업	비용
(5) 컨설턴트의 자격 선택 방식(Consultant's Qualifications Selection: CQS)	• 후보기관들이 제출한 참여의향서(Expressions of Interest: EOIs)를 반영하여 후보 컨설팅 기관들의 자격에 초점을 맞추어 선정 • 다수의 컨설팅 기관들이 자격을 갖추지 못한 고도의 전문화된 기술이 필요한 20만 달러미만의 소규모 사업	컨설팅 기관의 전문성
(6) 단일 소스 선택방식 (Single Source Selection: SSS)	• 특정 컨설팅 기관에 제안서를 제출할 것을 요청하는 방식이며, 기존의 컨설팅 기관을 지속하는 경우에 사용 • (예) 재난 대응 시 응급상황에 따라 즉시 요구되는 컨설팅 서비스를 제공한 기관이 자연적으로 그 업무를 지속하는 경우, 또는 한 개의 기관만이 자격 갖춘 경우	컨설팅 기관의 전문성

(출처: ADB, 2013)

ADB의 방식은 각 사업마다 성과관리에 대한 요구사항이 다양한 만큼, 이러한 다양성을 컨설팅기관이 충분히 반영할 수 있도록 선정방식을 다각화하고 있다는 특징을 가진다. 이러한 특징은 다양한 사업 성격에 적합한 전문성을 지닌 기관을 선정함으로써 성과관리의 질적 제고를 도모할 수 있다는 점에서 강점을 지닌다.

사업의 난이도나 사업비용의 범위가 매우 크고 다양한 경우 상기 6가지 방식을 적용하는 것이 가능할 것이다. 즉, ADB와 같이 수행하고 있는 사업이 다양한 경우 성과관리 컨설팅 기관의 선정 방식의 다각화 역시 그 강점을 발휘할 수 있다. KOICA의 경우에도 민관협력 사업의 사업규모나 사업의 성격이 다양하다면 이러한 다각적 방식을 고려해볼 수 있다.

상기 DFID와 ADB 벤치마킹 사례의 특징과 장·단점, 그리고 한국의 상황을 고려할때 KOICA 성과관리 사업에의 적용 방향은 다음과 같다. 첫째, DFID와 같은 사전에 형성된 컨설팅기관 연합(pool)의 형성은 한국에서 개발협력

분야에 관한 성과관리 컨설팅의 전문성을 보유한 기관의 수가 상대적으로 적다는 점에서 현실적으로 적용이 어려울 것으로 판단된다. 따라서 기관연합(pool) 내에서의 사업수행기관과 성과관리 컨설팅기관 간 매칭 방식 보다는, 현재와 같이 각 사업에 대한 성과관리 기관의 공모방식을 통한 기관 선정방식이 보다 적절해 보인다. 한편 KOICA의 전체 민관협력 사업에 대한 보다 체계적인 성과관리 운영 시스템의 구축 및 사업의 성과관리의 질적 개선을 위해서는 ADB와 같이 수행사업의 다양한 성격을 고려한 성과관리 기관과의 매칭 방식이 보다 적합할 수 있다. 이러한 큰 틀에서의 방향성을 반영하여 구체적인 KOICA 적용방안을 도출해보면 다음과 같다.

2.1. 성과관리 컨설팅기관의 선정방법 및 절차

2.1.1. 성과관리 컨설팅기관의 선정(매칭) 방안

성과관리 컨설팅기관의 선정(매칭) 방안은 다양하게 제시될 수 있는데, 크게 (1) 국가별 매칭, (2) 섹터별 매칭, (3) 등급별 매칭(사업의 복잡성이나 중요성 등을 고려함. 다음 장인 <2.2.1.2. 국가별 매칭 방안의 적용>에서 상세히 다룸) 등 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 상기 성과관리 대상사업과 컨설팅기관 간 매칭 방식은 각기 장·단점을 지니고 있어 이에 대한 충분한 비교검토를 통하여 어떠한 방식이 현재 KOICA의 필요에 적합한지, 그리고 사업수행기관 및 성과관리 컨설팅기관에 적절한 인센티브를 제공할 수 있을지, 궁극적으로 성과관리의 효과성과 사업의 질적 향상에 기여할 수 있을 것인지를 면밀히 검토한 후 결정해야 할 것이다.

[표 12] 국별, 섹터별, 등급별 매칭방안의 비교

	국별 매칭	섹터별 매칭	등급별 매칭
특징	성과관리 대상사업들을 국가별로 묶어 1개의 국가 내 모든 사업을 1개의 컨설팅기관에 매칭	성과관리 대상사업들이 수행되는 국가와 관계없이 섹터별로 컨설팅기관과 매칭	성과관리 대상사업들의 난이도와 특성에 따른 컨설팅기관 매칭
장점	- 국가별 개발목표와의 일치성·적절성 제고 - KOICA 현지사무소와의 업무 연계성 향상	- 분야별 성과관리 표준모델 구축 용이(목표, 방법, 지표 선정) - 분야별 전문성 활용	- 성과관리 기관의 역량별 매칭 가능 - 성과관리 사업의 목표를 등급별로 다르게 적용

	- 지역전문성 제고 - 현지조사 용이 - 지역 네트워크 활용용이 - 사업비 절감 가능	국가 간 비교평가 가능	가능(예컨대 성과측정 위주 vs. 인큐베이팅을 위한 자문 위주)
단점	- 성격이 다른 다양한 섹터의 성과관리 진행시 전문성 부족으로 인한 성과관리 품질 저하 가능 - 섹터전문성을 가진 연구원들을 모아 융복합적 팀 구성 필요	- 성과관리를 위한 이동시간 및 비용이 증가할 수 있음. - 지역개발사업의 경우 섹터별 매칭이 곤란할 수 있음.	- 국별 매칭과 섹터별 매칭의 단점이 한꺼번에 나타날 수 있음. - 등급별로 적절한 수의 성과관리 컨설팅기관이 존재해야 함.

[표 12]에서 정리한 바와 같이 국별, 섹터별, 등급별 매칭 방안은 각기 특징을 지니고 있다. 첫째, 국별 매칭방식은 성과관리 대상사업을 국가별로 묶어 1개의 국가에서 수행되는 사업들의 성과관리를 1개의 컨설팅기관과 매칭하는 방식이다. 이 경우 [그림 11]에서 보듯이 필리핀의 5개 사업을 하나 또는 복수의 컨설팅기관이 담당하게 된다. 이는 현재 KOICA의 지역별·국별로 사업을 관리하는 조직편제와 일치하는 매칭방식으로서, KOICA 기관 차원에서 지역팀과의 업무 연계성을 높이고 현지조사 및 지역 네트워크에 대한 활용이 용이하며, 국가별 개발목표와의 통합적인 성과관리가 가능하다. 또한, 지역전문성을 지니고 있는 성과관리 컨설팅기관의 경우 국가별 매칭은 성과관리에 있어 큰 시너지를 낼 수 있기도 하다. 특히 사업관리의 측면에서 섹터별 매칭보다는 사업비를 절감할 수 있다는데 강점이 있다. 그러나 1개의 국가 내에 사업의 종류나 섹터가 다양하게 존재할 경우 융·복합적인 성과관리 컨설팅팀을 구성하여 섹터별 전문성에 대한 니즈를 만족시켜야 하므로 팀 구성 자체가 어려울 수 있다. 이 문제를 해결하지 못할 경우 성과관리 품질의 저하가 우려된다.

[그림 11] 국별, 섹터별, 등급별 매칭 방식의 예

	필리핀	인도네시아	네팔	방글라데시
보건의료	2	3	0	1
교육	2	2	1	4
농업	1	1	2	3
A등급	1	2	0	1
B등급	3	2	2	2
C등급	1	2	1	4

둘째, 섹터별 매칭 방식은 국가의 범위에 제한을 두지 않고 사업이 속한 섹터별로 컨설팅 기관을 매칭하는 방식이다(예: 보건, 교육, 빈곤 등). 이 경우 [그림 11]에서 보듯이 4개국의 교육관련 9개 사업을 하나 또는 복수의 컨설팅기관이 담당하게 된다. 지금까지 민관협력 사업들에서 가장 어려웠던 점은 성과관리시 적용할 수 있는 적절한 지표선정이었으며, 사업수행기관들은 추진하고자 하는 사업과 유사한 사업의 사례를 참조하여 지표설정을 해 왔다. 그러나 각 섹터별로, 참조할만한 사업에 관한 성과관리 및 섹터별 성과관리 모델이 구축되어있지 않아 이러한 동일 섹터 내 유사사업 간 학습이 제대로 이루어지지 못하였다. 따라서 섹터별 매칭 방식을 적용하게 되면 현실적으로 KOICA 민관협력 사업의 섹터별 특성을 반영하여 보다 적절하게 지표를 선정할 수 있게 될 것이며 이를 통해 효과적으로 성과관리가 자리 잡힐 수 있도록 하는 데 유용한 방식이 될 수 있다. 또한, 분야별 전문성을 활용할 수 있다는 점과 동일한 섹터의 사업에 대해 국가 간 비교평가가 가능하다는 측면에서 큰 강점이 있다. 또한, 장기적으로는 KOICA 민관협력사업의 분야별 성과관리 표준모델을 구축할 수 있다. 그러나 섹터별 매칭방식에도 몇 가지 단점이 존재한다. 가장 큰 단점은 국가별 매칭방식에 비해 사업관리 비용이 크게 발생할 있다는 점이다. 예컨대 아프리카, 남미, 동남아의 보건의료 사업에 대한 성과관리시 연구팀의 이동거리 및 시간, 비용 등이 크게 증가할 것이다. 또한 성과관리 대상사업이 지역개발사업과 같이 특정 섹터의 범위를 벗어나 보건, 교육, 경제 등 다면적인 분야를 포괄하는 경우 섹터별 매칭이 어려울 수 있다.

셋째, 등급별 매칭 방식이 있다. 이 경우 [그림 11]에서 보듯이 4개국의 B등급에 해당하는 9개 사업을 하나 또는 복수의 컨설팅기관이 담당하게 된다. 앞의 두 방식이 대상사업의 특성을 기준으로 도출된 방식이라면, 등급별 매칭 방식은 사업의 특성뿐만 아니라 컨설팅기관의 특성, 즉, 컨설팅기관이 얼마나 성과관리에 있어 전문성과 역량을 지니고 있는 지도 고려하는 매칭 방식이라는 점에서 차별적이다. 등급별 매칭은 우선 성과관리 대상사업의 복잡성과 난이도, 혁신성, 향후 사업효과성 측면에서의 파급력 등을 기준으로 대상사업을 등급별로 분류하고, 이러한 등급별 사업을 관리할 수 있는 컨설팅기관의 역량을 평가하여 매칭한다. 예컨대 민관협력사업 중에서 사업

이 어느 정도 안정화되어 성과측정에 좀더 중점을 두는 것이 필요하다고 판단되는 사업들은 성과관리 방법론 측면에서 풍부한 경험과 역량을 지닌 기관 및 연구소를 매칭할 수 있다. 반면 엄정한 측정보다는 인큐베이팅 위주의 밀착형 컨설팅을 제공함으로써 사업의 기초를 확실히 다질 필요가 있는 사업의 경우에는 성과관리 방법론적 강점보다는 다양한 성과관리 컨설팅의 노하우를 보유한 기관들을 매칭할 수 있을 것이다. 즉, 이 방법은 컨설팅기관의 역량과 대상사업의 니즈를 동시에 고려하면서 매칭하는 방안이다.

2.1.2. 매칭방안의 선택

상기 세 가지 매칭방식의 장·단점을 고려하였을 때 현재 KOICA에는 어떤 방식이 가장 적절하며, 향후 이 매칭방식은 어떤 방향으로 발전해야 할 것인가에 관해 다음과 같이 제안하고자 한다.

우선, 큰 틀에서는 현재 KOICA의 조직과 사업관리방식이 지역을 중심으로 편재되어 있는 만큼 민관협력사업 역시 지역 및 국가 중심으로 성과관리 컨설팅 기관을 편재함으로써 지역팀과의 업무 연계도를 높이고 지역별로 사업을 관리함으로써 사업관리비용의 절약 및 지역 통합적인 개발협력력을 도모하는 방향으로 가는 것이 바람직하다고 판단된다.

그러나 사업의 수행과 마찬가지로 사업에 대한 성과관리 역시 각 사업 분야에 따라 필요한 전문성이 상이할 수밖에 없으며, 분야별 전문성이 담보되어야만 성과관리의 질적 수준도 제고할 수 있을 것이다. 더불어 본 사업은 아카데미 협력사업으로서 대학 및 연구소 등이 참여하는 성과관리 사업을 통하여 섹터별로 신뢰성 높은 데이터를 축적하고 수준 높은 전문인력을 양성함으로써 개발협력 분야 생태계의 전반적인 발전을 유도할 수 있다는 점을 감안할 때, 장기적으로는 각 대학 및 연구소 등이 섹터별 전문성을 가지고 분야별로 특화된 성과관리를 수행할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

또한 어떤 기관은 성과측정을 위한 연구디자인 또는 통계분석 등에 대하여 전문성을 가지고 있고, 어떤 기관은 현장경험 등을 바탕으로 사업수행기관

을 실제로 도우면서 인큐베이팅식의 컨설팅을 제공할 역량을 좀더 가지고 있다는 점을 고려할 때 등급별 매칭 역시 향후 적절히 고려될 필요가 있다. 또한 난이도가 높은 등급의 사업이 너무 한 기관에 몰릴 경우 성과관리의 부담이 커지고 품질에도 영향을 미칠 수 있다. 따라서 국가별/섹터별 매칭의 경우 성과관리 대상 사업들의 등급을 적절히 고려하여 주어진 예산과 시간 내에서 성과관리 컨설팅기관이 최선의 결과를 도출할 수 있도록 적절히 배려할 필요가 있다.

이상의 논의를 바탕으로 민관협력 성과관리 사업의 로드맵을 3단계로 제시하면 다음과 같다([그림 12] 참조).

(1) 단기 계획

사업비와 이동거리 등을 고려하여 국가별 또는 지역별로 매칭을 실시한다. 예컨대 베트남-캄보디아-라오스 등과 같은 인접국가의 경우에는 클러스터로 묶는 경우도 생각해볼 수 있다. 아직까지 민관협력사업에 있어서 사업수행기관 및 컨설팅기관 양측 모두 충분한 성과관리 역량이 배양되지 못한 상태임을 감안하여 우선적으로는 사업 등급에 따른 대표사업에 대한 성과관리를 중점적으로 실시한다. 이를 통해 민관협력 사업의 성과관리에 관련한 기초적인 역량을 축적하는 동시에, 섹터별로 성과관리가 어떻게 이루어져야 할 것인지에 대해 학습하고 분야별로 적절한 지표의 설정방법 등과 같은 기초적인 자료를 수집하는 기간으로 삼는다.

(2) 중기 계획

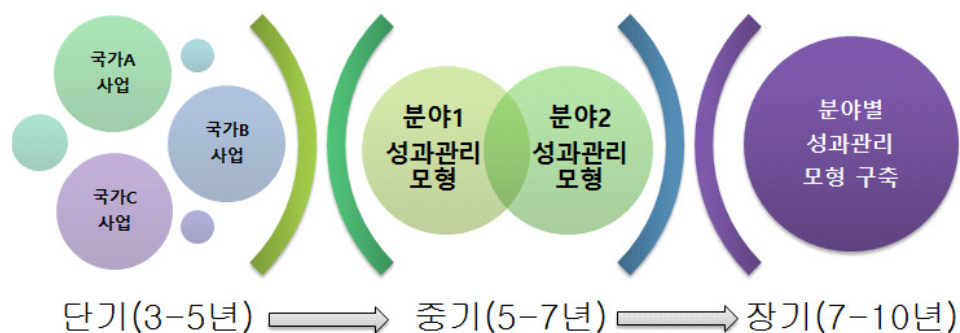
중기로 접어들면 초기 단계에서 국가별 혹은 지역별로 수행한 성과관리에 대한 평가를 통해 섹터 중심의 성과관리 모형을 개발한다. 개발된 모형을 중심으로 성과관리 방법론과 노하우를 축적하고, 다양한 섹터별 사업에 관한 성과관리를 실시한 결과를 공유하면서 성과관리 컨설팅기관들의 전반적인 역량을 강화해 나간다.

(3) 장기 계획

장기적으로는 다양한 국가들에 대한 동일 섹터에 적용할 수 있는 분야별

성과관리 모형을 구축한다. 그동안 수행하였던 성과관리 결과를 결집하여 섹터별로 분류하고 이에 대한 심도 있는 분석을 실시한다. 이를 바탕으로 성과관리 사업에서 얻은 교훈과 향후 시사점을 도출하고 관련 정책 및 사업전략 수립 시 반영한다.

[그림 12] 민관협력 성과관리 사업의 세 단계 로드맵



2.1.3. 국가별 매칭 방안의 적용

단기 계획으로써 KOICA 민관협력사업의 성과관리 컨설팅 기관을 선정하는 방법은 우선적으로 **국가별 매칭**을 원칙으로 하며, 한 국가 내 **다양한 민관협력사업의 난이도와 성격을 고려하여** 국별 사업을 A, B, C등급으로 분류한 후 성과관리 컨설팅 기관들 간 입찰경쟁을 통해 사업과 컨설팅기관을 매칭한다. 자세한 기관 선정 방법과 절차는 다음과 같다.

(1) 성과관리 대상사업(성과관리를 희망하는 사업)의 선정

KOICA가 수행하는 전체 민관협력사업에 대한 성과관리를 실시하지 않고, **사업수행기관에서 성과관리를 희망하는 사업**을 우선적으로 성과관리 대상 사업으로 선정한다.

사업수행기관 간에 사업수행 및 성과관리 역량의 차이가 있는 것이 사실이며, 이 중에서도 성과관리 역량을 일정 부분 갖추고 있는 기관들이 우선적으로 성과관리 사업 참여를 희망할 가능성이 높다. 이렇게 사업수행 및 성과관리 노하우를 보유하고 있는 기관과 함께 성과관리 컨설팅기관이 협력적 성과

관리를 진행할 경우, 사업수행기관은 컨설팅 기관에 사업에 관한 정보를 적극적으로 제공함과 동시에 성과관리의 방법이나 방향성에 대한 구체적 제안을 할 수 있을 것으로 기대된다. 이에 따라 성과관리 사업의 질적 제고는 물론 실제적인 사업성과에 있어서도 시너지가 나타날 수 있을 것으로 예상된다.

단, 사업수행기관이 성과관리 희망 사업으로 신청하지 않은 사업의 경우라 하더라도, 사업수행기관의 역량 및 사업특성 상 향후 성과관리를 통한 결과 활용의 유용성과 성과관리 모델 창출에 기여할 것으로 판단되는 사업에 한하여 KOICA가 성과관리 대상사업으로의 참여를 권고할 수 있다.

(2) 선정된 대상사업의 성격 및 난이도에 따른 등급 분류

성과관리 희망사업을 중심으로 대상 사업을 선정한 후, 사업의 내용 및 난이도에 따라 사업을 크게 A, B, C 등급으로 분류한다([표 13] 참조).

먼저, A등급의 경우 사업 내용과 구성에 있어 기존 민관협력사업과는 차별되는 혁신적인 측면이 두드러지는 사업을 선정한다. 해당 사업의 내용이나 구성이 국내·외 사례나 조사된 연구가 드물어 새로운 성과관리 방법론과 내용의 제시가 요구되는 사업, 또는 높은 후속효과와 영향력을 지닌 것으로 판단되는 사업들이 이에 해당한다. 특히 동 등급에 해당하는 사업은 성과관리 방법 및 개발협력사업에 대한 전문성이 매우 필요하므로, 수준 높은 성과관리가 이루어질 수 있도록 일반적인 M&E 비용의 최대치를 적용하여 총 사업비의 10%를 성과관리 예산으로 할당하도록 한다. 성과관리 내용과 수준에 따라 사업비의 10% 상한선을 초과할 수도 있다.

B등급은 사업의 내용과 구성에서는 A등급에 비해 혁신적이지는 않으나, 일정 수준 이상의 성과관리가 필요한 사업을 포함한다. 가령, 해당 사업에 관한 기존 성과관리 사례가 존재하여 비교적 안정적이고 명확한 기준으로 성과관리를 해 나갈 수 있는 사업, 혹은 사업기간이 3-5년으로 비교적 장기적이어서 지속가능한 성과관리가 필요한 사업이다. 본 등급의 성과관리 예산은 전체 사업비의 5-7% 수준으로 할당한다.

마지막으로 C등급은 각 분야에서 평범하고 빈번하게 실시되고 있는 유형의 사업이 포함된다. 이러한 사업은 한번 성과관리 모형을 설정해 놓을 경우 유사사업에도 쉽게 적용이 가능한 사업이다. 이 경우 성과관리 비용은 총 사업비의 5% 미만으로 배정한다.

[표 13] 성과관리 협력사업 대상사업 등급별 분류기준

구분	A등급	B등급	C등급
특징	- 성과관리 난이도가 매우 높은 사업(지표개발 및 다양한 방법론 적용 필요) - 사업내용 및 구성에 있어서 혁신적인 사업 - 강력한 후속효과 및 영향이 기대되는 사업 - 국내외 사례연구조사가 드물어 새로운 성과관리 제시가 요구됨	- 사업내용 및 구성에 있어서 혁신적이지는 않으나 일정 수준 이상의 성과관리가 필요한 사업 (성과관리 난이도 중) - 기존 사례가 있어 안정적으로 성과관리 컨설팅을 제공할 수 있는 사업	- 소규모이면서 각 분야에서 정형화된 사업 - 성과관리의 난이도는 낮고, 컨설팅의 필요성이 높은 사업 - 성과관리 모형 구축시 유사사업에 쉽게 적용 가능한 사업
예산 적용	총 사업비의 10%까지 산정 가능	총 사업비의 5-7% 수준 산정 가능	총 사업비의 5% 미만 산정 가능

(3) 대상사업의 국가별 분류

성과관리 희망사업 선정을 통해 대상 사업의 확정 및 대상 사업의 성격과 난이도에 따른 A, B, C 등급으로의 재편 과정이 완료되면, 각 등급별 사업을 국가별로 분류·정리한다. A, B, C 등급 내 사업 수가 상이하므로 국가별 총 사업수는 국가별로 차이가 날 수 있으며, 그에 따라 국가별 성과관리 예산 역시 상이할 수 있다. 필요시 근접국가들을 하나의 클러스터로 묶을 수도 있다.

(4) 국가별 각 사업등급별 제안서 제출

다음으로 해당 국가의 사업들 중 가장 등급이 높은 사업 1개에 한하여 성과관리 계획서를 제출하도록 한다. 가령, 필리핀의 경우에는 A등급 사업 1개, B등급 2개, C등급 2개가 있다면, A등급 사업 1개에 관한 성과관리 계획서를 제출하는 것이다. 네팔의 경우 B등급 2개, C등급 1개의 사업이 있다면 B등급 사업 1개에 관한 성과관리 계획서를 제출하며, 인도네시아에서는 C등급의 사업만 3개가 있다면 C등급 사업 중 1개에 관한 성과관리 계획서를

제출한다. 단, 이때 같은 등급 내에 여러 사업이 존재한다면 향후 대표적인 성과관리 모형을 구축함으로써 동일 등급의 타 사업에 대한 적용 모델을 도출할 수 있는 1개의 대표 사업을 선정하여 계획서 제출을 요구한다.

또한, 희망 대상 국가는 1지망과 2지망으로 제시하며, 1지망에 한해서만 상기 기준에 따른 계획서를 제출한다.

성과관리 계획서는 해당 국가에 대한 분석 및 국가별로 공개된 대표 사업에 대하여 다음과 같은 주요 내용을 포함하여야 할 것이다. 즉 (1) 해당 국가와 관련 섹터에 대한 문헌조사, (2) 문헌조사 및 유사사업에 대한 분석을 바탕으로 한 성과관리 모형(측정지표와 구체적인 성과관리 방법론 포함) 제시, (3) 성과관리의 단계별 및 연차별 계획, (4) 협업 및 의사소통, 네트워킹 제고를 위한 방안, (5) 연구팀의 전문성을 입증할 수 있는 연구팀의 구성과 체계, 연구팀 구성원의 역량(연구성과와 사업참여 실적 등) 등을 중심으로 작성한다.

(5) 심사

가. 심사위원회의 구성

컨설팅기관의 선정을 위한 심사에 앞서 심사위원회를 구성한다. 심사위원회의 구성 시 KOICA 본부 및 외부 전문가의 비중을 각각 50%로 한다. KOICA 본부 측에서는 민관협력사업의 전문성을 가진 소속 위원, 성과관리 대상사업의 지역 및 국가, 혹은 분야 전문성을 가진 지역팀 및 섹터팀 소속 위원이 참여해야 하며, 평가 전문성을 가진 평가실 소속 위원의 참여도 필요하다.

외부 심사위원의 구성은 성과관리 관련 경험과 전문성을 갖춘 위원으로 구성하되, 심사과정상 공정성과 독립성의 확보를 위해 최근 2년 이내 소속이나 공저 등을 제척기준으로 하여 선별적으로 구성할 필요가 있다. 예컨대 성과관리 컨설팅기관의 심사 시 해당 학교의 교원이 심사위원으로 선정되는 것은 배제되어야 할 것이다.

나. 성과관리 컨설팅기관의 선정 절차

위에서와 같이 구성된 심사위원회를 통하여 (1) 서면심사, (2) 면접심사, (3) 최종선정 등 총 세 단계의 심사를 거쳐 성과관리 컨설팅기관을 선정한다.

서면심사의 경우 공모를 통해 성과관리 컨설팅 사업을 수행하고자 하는 기관들이 제출한 성과관리 계획서를 심사하며, 본부 및 외부 전문가 각각 50%의 비중으로 구성된 심사위원회에서 심사를 실시한다.

면접심사의 경우 서면심사 결과와 가용 예산 등을 고려하여 실시하며, 서면심사와 마찬가지로 본부 및 외부 전문가가 각각 50%의 비중으로 참여하여 심사한다. 면접심사 시 면접대상으로 선정된 성과관리 컨설팅 기관이 지금까지 성과관리 컨설팅 사업을 수행한 경력, 성과관리 사업 시 발생할 수 있는 어려움과 이를 극복할 수 있는 방법 등을 발표하고, 이에 관해 심사위원단의 질의응답을 통해 성과관리 경험과 전문성을 검증할 수 있다. 또한 심사위원단이 실제 또는 가상의 컨설팅 사례를 제시하고 이런 상황에서 협력적 성과관리를 구체적으로 어떻게 해 나갈 것인지에 관해 질의응답을 하는 과정을 통하여 해당 면접심사 대상 기관의 협력적 성과관리에 관한 이해도, 특정 사업에 대한 협력적 성과관리 계획안, 협력할 대상 및 이해관계자들과의 접촉 방법 및 이들과의 핵심 논의사항에 관한 숙지 수준, 그리고 협력적 성과관리 시 예상되는 난관과 극복 방안 등과 같이 협력적 성과관리 컨설팅 기관으로서 갖추어야 하는 핵심 역량을 각 기관 별로 비교·평가할 수 있다.

3. 협력적 성과관리를 위한 실천적 방안

본 [KOICA 성과관리 협력사업의 운영프레임워크 구축] 사업은 협력적 성과관리 시스템을 제도적으로 정착시키고 지속적으로 발전시킬 수 있는 기반을 제공하고자 하는 목적에서 시작되었다. 앞서 II. 협력적 성과관리 파트에서 논의한 바와 같이, 협력적 성과관리는 사업수행기관과 성과관리 컨설팅기관이 각자의 영역에서 전문성을 발휘하며 함께 성과관리를 진행한다는 강점을 지니고 있지만 이를 어떻게 성과관리 과정에 적절히 적용하느냐에 따라 그 성과가 상당히 달라질 수 있는 만큼 구체적인 실천방안에 대한 고민이 필수

적이다.

따라서 본 장에서는 연구팀이 본 운영프레임워크 구축 사업과 동시에 진행 하였던 “친환경 적정기술과 사회적 기업 모델을 통한 몽골 에너지 빈곤층 의 난방효율 개선 사업”을 통한 성과관리 사업 수행 경험 및 협력적 성과 관리에 관한 이론적 논의들을 바탕으로 1) 성공적인 협력적 성과관리를 위한 필수 요건, 2) 주요 협력 주체별 협력 포인트, 그리고 3) 협력적 성과관리의 단계별 실천방안을 제시하고자 한다.

3.1. 성공적인 협력적 성과관리를 위한 필수 요건

앞서 <II. 협력적 성과관리>에서도 정리하였듯이, 성공적인 협력적 성과관리를 위한 기본적인 요건으로는 협력의 목적에 대한 충분한 이해와 명확한 역할분담, 상호 신뢰 구축, 수평적 관계 수립, 효율적 소통체계 확립, 갈등 중재방안 마련 등이 제시될 수 있다.

(가) 협력의 목적 이해와 명확한 역할 분담

이렇듯 성공적인 협력적 성과관리를 위한 요건들을 점검하기 이전에, 사실 가장 중요한 점은 바로 사업수행기관과 컨설팅기관이 ‘우리가 왜 협력하여 성과관리를 해야 하는가?’에 대해 상호 일치된 의견을 가지고 있어야 한다는 것이다. 즉, 과거 이해관계자들이 배제되었던 성과관리(혹은 평가) 방식에 익숙해져 있는 사업수행기관과 컨설팅기관은 자칫 ‘협력의 목적과 이유’에 대해 충분히 이해·공감하지 못함으로써 진정한 의미에서의 협력이 아닌 명목적 협력에만 그치거나, 혹은 협력 시 필연적으로 발생할 수밖에 없는 사소한 또는 중대한 의견충돌과 같은 갈등상황을 극복하지 못할 수 있다. 따라서 사업수행기관과 컨설팅기관은 협력의 목적에 대해 충분히 이해하고 역할분담 방안을 논의할 수 있는 공식적인 기회를 본격적인 성과관리 사업에 들어가기 전에 가져야 한다.

사업수행기관과 성과관리 컨설팅 기관은 왜 협력하는가? 본 연구팀의 <친환

경 적정기술과 사회적기업 모델을 통한 몽골 에너지 빈곤층의 난방효율 개선 사업> 성과관리 수행 경험 및 협력적 성과관리에 관한 많은 사례 연구들이 공통적으로 제시하는 이유는 바로 ‘데이터/정보(data 혹은 information)와 맥락(dialogue 혹은 practice)’ 간의 유기적 교류(Strahan, et al., 2001; Harper, et al., 2003)를 통한 성과관리의 시너지 제고에 있다. 다시 말하면, 사업수행기관은 사업의 목적과 맥락, 사업의 수행 과정에서 당면하는 어려움, 사업 이해관계자들의 특성, 현지 상황 등 현장에 대한 깊은 이해를 가지고 있는 반면, 사업을 객관적으로 바라보기 어렵다는 당사자로서의 한계를 가진다. 반면 성과관리 컨설팅기관은 현장에 관한 이해는 상대적으로 다소 떨어질 수 있지만 객관적인 입장에서 조언을 할 수 있고, 기존의 경험과 전문성을 바탕으로 하여 사업수행기관이 그동안 미처 보지 못한 부분을 꼬집어 낼 수 있다.

또한 아카데미 협력사업 체제 하에서 성과관리 컨설팅기관은 대학 또는 연구기관으로서 성과관리 방법론(지표 선정, 데이터 수집, 성과 측정 등)에 강점을 지니고 있으며, 독립적인 제3자로서 객관적이고 신뢰성 있는 분석결과를 보고서 또는 논문의 형태로 제시할 수 있다. 특히 논문의 경우 학술지라는 또 다른 제3의 기관이 개입하게 되며, 이 과정에서 성과관리 사업에 바탕한 논문의 내용 및 방법론이 편집위원들의 철저한 검증을 받게 되므로 신뢰성이 제고된다. 특히 국제적으로 인정받는 해외유명 학술지에 출판될 경우 결과에 대한 공신력이 크게 높아진다. KOICA의 입장에서는 논문을 인용하여 사업의 성과에 대한 홍보 및 여론과의 긍정적 소통이 용이해지며, 사업수행기관에게는 국내외의 개발협력 관련 재단이나 정부기관, 임팩트 투자자 등에게 논문결과를 제시하면서 추가적인 재원을 확보할 수 있는 기회가 열릴 수 있다. 또한 좋은 논문을 발표할 수 있는 기회는 성과관리 컨설팅기관의 연구자들에게도 성과관리 사업에 좀더 집중적인 관심을 기울일 수 있는 동기부여를 할 수 있다. 이처럼 주요 이해관계자(사업수행기관, 성과관리 컨설팅기관, KOICA) 모두에게 상호이익(윈-윈)이 될 수 있는 방향으로 협력적 성과관리가 이루어진다면, 성과관리의 원래 목적인 사업의 개선 및 발전, 그리고 책무성 강화 역시 보다 효과적으로 달성될 것이다.

따라서 사업수행기관과 성과관리 컨설팅기관을 대상으로 오리엔테이션 성격의 워크숍 혹은 교육 프로그램을 사전에 진행하여, 기관들이 성과관리를 위해 협력하는 목표와 협력의 중요성을 공감하고 각자의 강점과 역할, 협력적 성과관리의 성공요건 등을 충분히 이해하는 가운데, 해당 사업의 성과관리에 대한 공동 목표를 설정하는 과정을 가질 수 있도록 유도하는 것이 매우 중요하다. 이는 사업이 본격화되기 이전의 초기단계에서 실시되어야 하며, 이때 기존의 사례를 공유하면서 협력적 성과관리에 대한 이해도를 높이고, 기관 간에 서로간의 입장과 견해를 터놓고 나눌 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.

(나) 상호 신뢰 구축

협력적 성과관리를 위해 필수적으로 제시되는 요건 중 하나로 상호 신뢰구축(mutual trust building)을 들 수 있는데, 여기서 ‘신뢰’라는 단어는 자칫 추상적으로 여겨질 위험이 있다. 그러나 많은 협력적 평가(혹은 협력적 성과관리)에 관한 사례 연구들에서는 구체적으로 어떻게 신뢰를 구축하여야 하는지 실천방안을 제시하고 있어 우리에게 유용한 지침을 제공해준다.

몇몇 연구들에서 공통적으로 제시하고 있는 신뢰구축의 방안은 공식적/비공식적으로 자주 만나서 성과관리 각 단계별 이슈들에 대해 충분히 상호 의견을 교환해야 한다는 것이다(O’ Sullivan & Page, 2000; Torres, et al., 2000). 그러나 이는 말처럼 쉬운 것이 아닐 것이다. 가장 큰 도전과제는 개발협력 사업에서 모든 이해관계자들이 긴밀히 협력하기에는 시간과 재원이 부족하다는 것인데, 그럼에도 불구하고 사업수행기관 및 컨설팅 기관의 핵심 구성원들만이라도 꾸준히 성과관리에 관한 제반 이슈와 점검사항에 대해 논의해야 한다. 그러면서도 동시에 성과관리 과정에서 (비의도적으로) 배제된 이해관계자들이 없는지를 늘 점검하여야 한다.

본 연구팀의 경험으로 미루어 볼 때 성과관리 사업 초기단계 예컨대 예비조사 및 기초선 조사를 실시할 때 사업수행기관 및 컨설팅 기관, KOICA 등 주요 협력주체들이 함께 현지 출장을 가는 것은 상당히 유용한 신뢰구축 방안이라고 생각된다. 이 때 협력주체들은 상호간 강점과 역할을 파악하

고, 공통의 목적을 재확인·조정해 나가며, 적절한 지표 선정 및 성과관리의 개략적인 일정 등을 함께 논의할 수 있다. 더불어 편안하고도 솔직하게 서로의 의견을 공유할 수 있는 비공식적 시간도 확보할 수 있다. 이때 무엇보다 중요한 것은 주요 협력주체들이 함께 현장을 직접 보고나서 사업에 대한 직접적 이해와 수혜자 집단의 니즈에 대한 공감을 가지게 되었을 때 비로소 협력적 관계를 구축할 수 있는 기반이 마련된다는 점이다. 한편 착수보고회를 현장에서 실시하는 것도 협력관계의 기반을 마련하기 위해 유용한 방안의 하나로 볼 수 있다.

(다) 수평적 관계 수립

협력적 성과관리는 평가자와 피평가자를 구분하고, 평가자에게 권한이 집중됨으로써 성과관리 과정상에서의 권력 불균형 문제를 근원적으로 해소하는 방안으로도 소개되고 있다(Torres, et al., 2000²⁰). 가령, 전통적인 성과관리 방식에 익숙해져 있는 사업수행기관은 성과관리를 위한 컨설팅기관의 역할에 대해 자신들의 사업을 감시하고 비판하기 위한 것으로 오해할 수 있다. 이러한 오해가 발생하면 사업수행기관은 성과관리 컨설팅 기관에 충분한 정보를 제공하지 않을 수 있고, 때로는 부정확한 정보를 제공하는 경우가 생길 수도 있다. 이 경우 사업수행의 맥락에 대한 명확한 이해를 바탕으로 한 성과관리가 어려워질 수 있다. 따라서 사업수행기관과 컨설팅기관은 성과관리를 함으로써 공동의 목적을 달성하기 위한 수평적 관계의 조력자(파트너)임을 인지해야 할 것이다.

사업수행기관과 컨설팅기관 간 수평적 관계의 정립을 위해서는 사업수행기관보다는 컨설팅기관의 역할이 매우 중요하다. 왜냐하면 지금까지 성과관리(혹은 평가)에 있어서 컨설팅기관(평가자)이 사업수행기관(피평가자)보다 평가과정에 있어 더 큰 권력을 가지고 있어왔기 때문에 자신들의 권력을 사업수행기관과 좀 더 공유하여 평등한 입장에서 성과관리를 수행해야 한다는 인식의 전환이 필수적이다. 즉 협력적 성과관리에서 컨설팅기관은 자신들의 역할이 ‘점수매기기’가 아니라 사업성과 개선과 사업수행기관의 자체 평

20) 이들은 협력적 평가방법론이 평가 과정에서의 민주주의(democracy), 책무성(accountability), 그리고 주인의식(ownership)을 구현하기 위한 중요한 방법론임을 강조하고 있다. 자세한 내용은 이들의 논문을 참고할 것.

가역량 강화를 돕기 위해 컨설팅을 제공하는 것임을 이해하고, 성과관리 과정에서 다양한 현지의 상황과 사업수행기관의 역량을 고려하여 적절한 조언을 제공하여 상대방에게 실질적인 도움이 될 수 있도록 진정성을 가지고 노력하는 태도를 견지하여야 한다.

사업수행기관 역시 컨설팅기관이 성과관리 과정에서 요청하는 현지상황 및 사업에 관한 제반 정보를 적극적으로 제공하고, 컨설팅기관을 평가자가 아닌 조력자로 인식하는 것이 필요하다. 조력자로서의 컨설팅기관은 결국 수행기관의 성과관리 역량을 강화하는데 도움을 주며, 궁극적으로는 개발협력 사업의 목표를 달성하여 수원국에 긍정적인 변화를 만들어 내기 위해 함께 일하는 동료이기 때문이다.

그렇다면 KOICA는 사업수행기관과 컨설팅기관 간 수평적 관계의 정립을 위해 어떤 역할을 담당해야 할 것인가? 앞서 제시한 것과 같이 사업 초기 단계에서는 컨설팅기관과 사업수행기관이 협력을 위한 태도와 인식을 명확히 가지고 성과관리에 임할 수 있도록 지침을 제공하고 상호 간 충분히 공감할 수 있는 기회가 될 수 있는 공식·비공식적 모임을 주선하거나 유도할 필요가 있다. 이러한 모임을 통해 성과관리 디자인, 측정방법론, 현지상황 및 사업에 대한 정보 등도 공유될 수 있는 기제를 마련해야 할 것이다. 그리고 사업의 중간단계 및 종료단계에서는 상호평가 등을 통해 얼마나 이러한 수평적 관계가 잘 구축되고 있는지를 점검하면서, 지속적으로 이에 관한 인식과 태도의 변화를 위해 조언하고 바람직한 방향을 제시하여야 한다.

(라) 효율적 소통체계 구축

앞서 지적하였듯이 사업에 관련된 이해관계자들이 긴밀히 협력하여 성과를 관리하기 위해서는 단일 주체가 성과관리를 하는 것에 비해 커뮤니케이션을 위한 노력이 훨씬 더 많이 필요하다. 사업을 위해 주어진 시간은 늘 한정적이므로 공식적 일정 외에도 빈번히 의견을 교환하기 위해서는 파트너 기관에게 어떤 이슈가 있을 때 즉각적으로 반응해야 한다. 국제개발사업의 특성 상 수원국 현지와의 커뮤니케이션이 어려울 수 있는데, 그럼에도 불구하고

하고 컨설팅기관은 화상 회의 혹은 이메일 등을 적극 활용하여 현지 관계자들과의 커뮤니케이션을 지속하여야 한다. 특별히 현지 사업수행기관에서는 적은 인력이 많은 업무를 동시에 진행하는 경우가 많고, 현지에서의 사업 환경 특성 상 예기치 못한 문제들이 발생할 가능성이 높다. 이러한 경우 한국의 컨설팅기관에서 즉각적으로 문제해결을 위한 방안 혹은 피드백을 제공하지 않는다면 예상했던 것보다 훨씬 더 큰 업무 차질을 빚을 수 있다는 점을 유념하여야 한다.

상호간 소통을 위한 노력은 결국 신뢰구축은 물론 성과관리 사업 전체의 결과에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 따라서 적극적으로 피드백을 제공하고 오해 없이 의견을 교환하여 합의점을 찾아가는 능력은 협력적 성과관리에 있어서 가장 필수적인 기술(skill)이라 하겠다.

(마) 갈등 중재 방안 마련

협력에는 반드시 갈등이 수반된다(O'Leary & Bingham, 2007). 최대한 갈등이 발생하지 않도록 적극적으로 의견을 교환하고 비공식적 모임을 통해 신뢰를 구축하는 과정은 필수적이거나, 갈등이 발생할 시 이에 어떻게 대처할 것인가는 협력적 성과관리를 지속함에 있어 매우 중요한 사안이다. 성과관리 제반 이슈에 관한 즉각적인 피드백과 의견교환 등 기본적으로 모두가 협조적인 자세를 취하는 것이 중요하지만, 그렇지 않을 경우 초기·중기·종료 시점에서 컨설팅기관의 사업수행기관에 대한 평가는 물론 사업수행기관의 컨설팅기관에 대한 역평가(구체적인 역평가 방안에 관하여는 <1.3. 성과관리 컨설팅기관의 역할 및 업무범위> 및 [첨부자료]를 참조)를 실시함으로써 실질적으로 상호 갈등을 관리·조정할 수 있는 메커니즘을 적용할 필요가 있다.

구체적으로 예를 들자면 파트너 기관의 역량, 인식, 태도 등을 상호 평가하여 이를 바탕으로 문제가 있는 그룹들을 조기에 찾아내고, 해당 그룹에 대해서는 별도의 워크숍 등을 통해 컨설팅기관과 사업수행기관 상호간의 이해를 도모할 수 있다. 이 경우 워크숍에서는 지식적인 내용보다는 팀빌딩 위주의 교육프로그램을 운영하고 소통훈련 등을 실시하여 관계를 개선할

수 있다.

그럼에도 불구하고 파트너십의 형성이 어려운 경우에는 컨설팅기관을 교체해야 하는 상황이 올 수도 있다. 컨설팅기관의 교체를 제도적으로 허용하는 것은 컨설팅기관이 자신들의 지위를 남용하고 무리한 요구를 하는 것을 막을 수 있다는 점에서 긍정적이다. 그러나 사업수행기관이 자신들의 부족한 부분을 감추거나 자신들에게 불리한 보고서가 작성되는 것을 막기 위해 컨설팅기관 교체제도가 남용될 가능성 역시 상존한다. 이를 막기 위해서는 컨설팅기관 교체 신청이 있을 경우 KOICA 내부인사와 외부전문가들로 구성된 별도의 갈등심의/조정위원회를 두는 방안을 고려할 필요가 있다. 위원회에서는 안건을 심의하는 과정에서 양 측의 의견을 듣고, 조정 및 중재를 실시하여 일정기간 내에 문제가 자발적으로 해결될 수 있도록 노력하되, 해결이 안 될 경우에는 문제의 책임소재를 가리고 교체 여부를 결정한다. 이때 책임의 경중에 따라 컨설팅기관과 사업수행기관에 일정 수준 이상의 페널티를 주어야 할 것이다. 예컨대 향후 컨설팅기관이 성과관리 사업에 참여하고자 할 경우 해당 기관의 평판을 점수에 반영할 수 있다. 사업수행기관의 경우 향후 성과관리 사업에의 참여를 제한하거나 여타 민관협력사업에 참여할 때 파트너십 평가결과를 점수에 반영하는 방법 등이 있다. 이를 통해 해당 기관들은 가능하면 위원회까지 가기 전에 당사자간 대화를 통해 문제를 해결하고자 노력하는 동기를 가지게 될 것이다.

3.2. 주요 협력 주체별 협력 포인트

ASTDD(2012)의 핸드북에서는 협력적 성과관리에 참여하는 주요 주체별로 각 주체들이 보유한 강점, 상호 협력의 목적, 회의 빈도 및 장소, 각 주체들이 성과관리에서 차지하는 중요도 등을 한 눈에 확인할 수 있는 양식을 제시한 바 있다(본 보고서의 [표 2] 참조).

‘누가 내 파트너인가?’ 그리고 ‘어느 파트너와 협력하는 것이 (어떤 이유에서) 중요한가?’에 대한 정확한 이해를 통해서 우리는 보다 명확하게 협력의 구조를 이해하고 디자인할 수 있다. ASTDD(2012)에서 제시한 표를 본 연구팀이 <친환경

적정기술과 사회적기업 모델을 통한 몽골 에너지 빈곤층의 난방효율 개선 사업>의 성과관리 사업에서의 수행 결과를 바탕으로 적용하여 정리하면 [표 14]와 같다.

[표 14] 협력적 성과관리의 주요 주체별 협력목적, 회의, 중요도에 대한 요약

주요 협력주체	주요 구성원	협력의 목적	회의개최 (횟수, 장소)	중요도 4: 매우 중요 3: 중요 2: 별로 중요하지 않음 1: 매우 중요하지 않음
사업수행기관 (한국 본부)	- 사업담당자 - 사업평가자 - 본부 대표 등	- 사업의 상세 정보 제공 - 성과관리 지표 설정 등 전반적인 성과관리 요소에 대한 의견 제공	상시	4
사업수행기관 (현지 지부)	- 사업담당자 - 지부 대표 등	현지에서 실질적으로 성과관리 수행 시 현지 정보/측정도구/측정에 필요한 대상 모집 등	상시 (특히 예비/기초선 조사 등 현지조사 진행 시 필수적으로 긴밀히 협력)	4
성과관리 수행기관	- 성과관리 총괄자 - 각 분야별 전문가	- 대상 사업에 적합한 성과관리 방법론/지표설정 등에 관한 컨설팅 제공 - 성과관리 수행	상시 (수시로 성과관리 컨설팅 기관 내에서 방법론, 지표, 컨설팅에 대한 의견 교환)	4
KOICA (한국 본부)	- 민관협력부 - 기타(지역부서 등)	협력적 성과관리를 위한 주요 정책개발 및 방향 제시	전체미팅 3회(착수/중간/종료미팅) 월간미팅(예비/기초선조사 전후 등)	4
KOICA (현지 지부)	현지 사무소의 해당 사업 담당자	현지 조사 및 성과관리 수행 시 협조	현지조사 전/현지조사 시 협력	3
사업에 대한 현지 유관기관 (정부부서 등)	현지 유관부서	- 해당 사업과 동일 분야에 대한 현지정부의 개발계획 및 피드백 제공 - 타 원조기관의 사업현황 파악	현지조사 전/현지조사 시 협력	2
현지 타 원조기관	현지에서 유사 사업을 수행하고 있는 타 원조기관 혹은 국제기구	- 유사 사업을 수행함에 있어 경험 하였던 난점 및 극복방안에 대한 정보와 자료 획득 - 타 원조기관 혹은 국제기구와의 협력 가능성 모색 - 우리의 논리모형 혹은 지표설정 등에 관한 코멘트 청취	현지조사 시 협력	2

(출처: Association of State and Territorial Dental Directors, 2012:16에서 참고하여 재작성)

3.3. 협력적 성과관리의 단계별 실천방안

앞의 [표 14]에서와 같이 주요 협력주체 파악과 상호 보유한 자원의 확인, 그리고 각 주체들과의 협력의 목적을 확인하였다면, 이제는 보다 구체적으로 협력적 성과관리의 주요 단계별 추진 방안을 마련해야 한다.

(가) 성과관리 대상사업의 현황 검토

본격적으로 협력적 성과관리를 실행하기에 앞서, 사업수행기관과 컨설팅기관은 왜 협력하여 성과관리를 하는지에 대한 필요성과 이유에 대해 충분히 공감하고 이해하는 기회를 가져야 하며, 따라서 이러한 과정은 명시적으로 성과관리 과정 안에 스케줄화 되어야 한다. 또한, 성과관리 대상사업의 현황을 파악하고, 각 주체별로 보유한 강점과 역할을 공유하며, 궁극적으로 본 성과관리 사업의 ‘공통 목표’를 설정하여야 한다.

이를 위하여 컨설팅기관은 협력적 성과관리의 이유와 목적, 성공적인 협력적 성과관리를 위한 핵심 요소, 그리고 유사 사례 등에 대한 연구 및 조사 결과를 사업수행기관과 공유하여야 한다. 더불어 사업수행기관은 성과관리 대상사업에 관한 전반적인 정보(사업의 배경, 상세 내용, 사업 진행과정 중의 난점 및 극복방안, 활용하였던 측정지표, 향후 사용될 측정지표 제안 등)를 제공하여야 한다. 이를 바탕으로 컨설팅기관과 사업수행기관 양측은 각자의 경험적 혹은 방법론적 강점과 약점을 인식하고, 공통 목표의 달성을 위해 노력해야 한다.

(나) 성과관리 계획 수립

이 단계에서는 특히 성과관리에 관한 다양한 수요를 파악하고, 이러한 수요가 성과관리의 각 단계마다 적절히 반영되도록 노력한다. 사업수행기관과 컨설팅기관은 본 단계에서 특히 긴밀히 협력해야 한다. 먼저 사업수행기관과 함께 사업의 다양한 측면에서의 수요를 파악하기 위하여 공식·비공식 모임을 통해 활발히 논의하는 가운데 성과관리 모형을 공동으로 작성한다. 더

불어 이 단계에서는 보다 효과적 협력을 위하여 사업수행기관과 성과관리 컨설팅 기관 간, 그리고 각 기관 내에서의 역할분담을 명확히 해야 한다. 이를 위해서는 서로의 자원과 강점을 충분히 파악·이해할 필요가 있다. 또한 사업수행기관이 향후 스스로 성과관리 계획을 수립하고 실행할 역량을 제고할 수 있도록 논리모형에 관한 피드백과 작성의 전 과정에서 사업수행기관과 적극적으로 협의해야 한다.

(다) 성과관리 실행

본 단계는 본격적으로 성과관리를 실행하는 단계로써 사업수행기관과 성과관리 컨설팅기관이 ‘공통의’ 평가수요를 명확히 해야 한다. 그 후에 컨설팅기관은 엄밀한 성과관리를 위해 필요한 자료수집 절차와 방법론을 구체화하고, 사업수행기관은 이러한 방법론에 관하여 현지 실정을 반영하여 보다 ‘현실적인’ 자료수집 방법과 절차, 일정 등에 대한 의견을 제시한다. 그럼으로써 성과관리의 도구적 측면에 있어 이상과 현실 사이의 격차를 최소화하고, 해당 사업에 보다 적합한 성과관리 방법론을 도출해낼 수 있다.

그 다음으로는 성과관리 실행과정 중에서 수집된 자료들을 사업수행기관과 성과관리 컨설팅기관이 공동으로 점검 및 분석해야 한다. 이를 바탕으로 방법론상의 문제 혹은 자료수집의 현실적인 문제점 등을 끊임없이 확인하고 수차례의 회의를 거쳐 해결해 나감으로써 성과관리의 엄밀성과 적절성을 제고할 수 있다.

(라) 성과관리 결과 공유

본 단계는 향후 성과관리가 지속가능한 방식으로 사업수행기관에 내재화될 수 있도록 돕기 위한 단계이다. 성과관리 과정이 완료되면 사업수행기관 및 성과관리 컨설팅기관, 혹은 외부 이해관계자들과의 공식적인 컨퍼런스를 통해 해당 성과관리 결과를 공유하고, 사업에의 적용방안 및 성과관리 시스템의 내재화 방안 등을 논의한다.

이와 더불어 성과관리 사업이 종료된 2-3팀을 초청하여 각 사업에서의 교훈 및 도전과제와 극복방안 등을 논의하는 워크숍을 통해 향후 협력적 성과관리의 구체적인 요소들과 방향이 보다 발전될 수 있도록 해야 할 것이다.

결과 공유 및 확산을 위한 컨퍼런스 및 워크숍에는 해당 사업에 참여한 주체들뿐만 아니라, 향후 성과관리 사업에 참여할 의사가 있는 컨설팅기관 및 사업수행기관들도 참여할 수 있도록 개방한다면 지식의 공유와 저변 확대에 기여할 수 있을 것이다. 이러한 협력적 성과관리의 주요 단계별 추진방안을 정리하면 [표 15]와 같다.

[표 15] 협력적 성과관리의 주요 단계별 추진 방안

단계	협력적 성과관리 단계	단계의 핵심 목표	목표 달성 방안	주요 협력 주체	주요 회의
1	성과관리 대상사업의 현황 검토 및 목표공유	- 협력적 성과관리의 필요성과 이유에 대한 공감과 이해 - 협력주체 간 신뢰관계 구축 - 협력주체 별 강점/약점 파악 - 전반적인 대상사업 현황 파악 - 성과관리의 공통 목표 설정	- 본격적으로 성과관리 수행에 앞서 수시로 공식/비공식적 모임을 통해 주체들의 성과관리 목적에 관한 인식/이해도 공유 및 공통 목표에 대한 브레인스토밍 실시 - 각 주체간 경험적/방법론적인 강점 공유 - 각 주체들의 시각에서 본 다각도의 성과관리 수요 파악	KOICA 사업수행기관 성과관리 컨설팅 기관	최소 2회 (관계형성 모임 1회 / 성과관리 대상 사업 및 지역(국가) 현황 파악 1회)
2	협력적 성과관리 실행 계획 수립	- 성과관리 수요 파악 - 적절한 지표설정 - 논리모형 작성 - 주체 별 명확한 역할분담	- 사업수행기관이 그 동안 설정해왔던 지표에 대한 깊이있는 검토/논의 - 적절한 성과관리 지표에 대한 선행연구/유사사업 자료 검토 및 공유 - 공식/비공식 회의를 통한 논리모형 공동 작성 - 각 주체들 간 강점/약점을 고려한 역할분담	사업수행기관(본부/현지) 성과관리 컨설팅 기관 KOICA	최소 2회 (성과관리 수요 및 지표설정 1회 / 논리모형 피드백 및 역할분담 1회)

3	협력적 성과관리 실행	- 성과관리에 대한 공동 수요/목표 재확인 - 현실적인 자료수집 절차 및 방법 결정 - 수집된 자료에 대한 공동 점검/분석 실시 - 성과관리 수행 중의 어려움 개선	- 공식/비공식적 모임을 통해 초기 논의하였던 성과관리에 대한 공동 목적을 재확인하며 명확히 함 - 현지에서 조달가능한 자원(인력, 자원, 현지주민의 협조도 등)을 면밀히 파악하기 위해 현지 사업수행기관과의 협조가 필수적임 - 자료를 수집하는 과정을 공동으로 모니터링/문제점을 개선해나가야 함 - 수집된 자료 역시 공동으로 크로스체크/분석 실시	사업수행기관 (본부/현지) 성과관리 컨설팅 기관 KOICA	상시 (이 단계는 수시로 성과관리 실행 절차/결과/자료 수집 과정 등을 확인해야 함. 특히 현지 기관과 스카이프 회의 등으로 정기적 미팅 필수)
4	협력적 성과관리 결과 공유, 피드백 및 지속적 개선	- 성과관리 결과 공유 - 성과관리에 대한 학습/교훈 도출	- 공식 회의, 컨퍼런스 등 결과 공유를 위한 미팅 개최 - 보고서 작성을 통한 결과 공유	사업수행기관 성과관리 컨설팅 기관 KOICA	최소 2회 (성과관리 결과보고 1회 / 성과관리에 대한 경험적 교훈 확산컨퍼런스 1회)

4. 성과관리 컨설팅기관의 역할 및 업무범위

성과관리 컨설팅기관의 총체적인 역할은 객관성 및 전문성에 입각한 민관협력사업의 성과 관리라 할 수 있다. 컨설팅기관은 제3자적 시점에서 사업의 효율적인 운영을 촉진하는 역할을 수행하기 위하여 사업수행기관과의 협력적 관계를 구축하여야 한다. 본 보고서에서 정리한 성과관리 컨설팅기관의 역할 및 업무범위는 KOICA 민관협력사업 실행과정을 고려하여 일반적인 M&E 업무 범위 및 벤치마킹 사례를 통해 제시한다.

민관협력 사업에 관여하는 이해관계자들, 즉, 컨설팅기관, 사업수행기관, KOICA의 역할 및 업무 범위는 아래와 같이 정리할 수 있다.

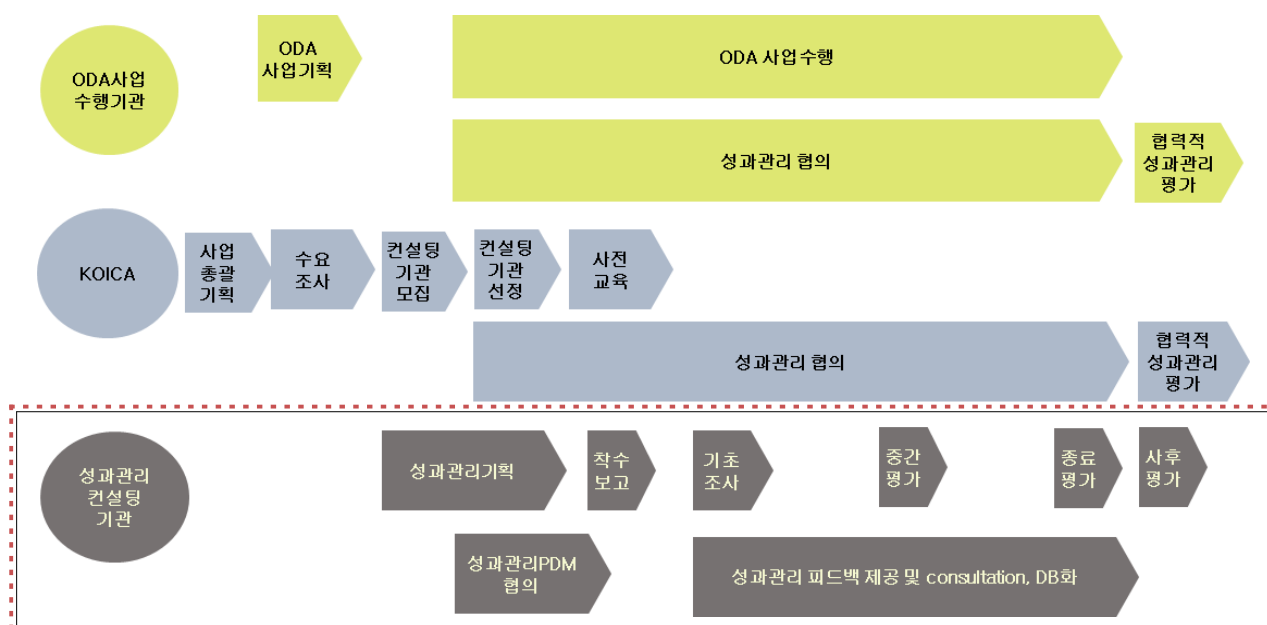
가. 기관별 역할

- 사업수행기관 역할: 성과관리 공동기획, 성과 측정을 위한 현지 지원, 성과관리 data 수집 지원, 역평가
- 컨설팅기관 역할: 성과관리 기획, 성과 측정 실행, 성과관리와 관련된 일

련의 보고회(착수보고, 기초조사, 중간평가, 종료평가, 사후평가) 실행, 성과관리 PDM 합의, 성과관리 피드백 제공 및 결론 도출, 성과관리 결과의 Database화(DB화)

- KOICA(본부) 역할: 사업 총괄/기획, 수요조사, 컨설팅기관 모집/선정, 사전교육, 성과관리 협의, 협력적 성과관리 평가
- KOICA(사무소) 역할: 현지 사정을 고려하여 KOICA 본부와 협력적 성과관리 환경 조성, 현지 이해관계자와의 미팅 주선

[그림 13] 성과관리 협력사업의 추진절차 및 역할분담 (안)



나. 단계별 각 기관의 수행역할 및 업무

성과관리 단계별 각 기관의 수행역할 및 업무는 [표 16]과 같다.

[표 16] 단계별, 기관별 수행역할 및 업무 내용

성과관리 단계		사업수행기관	성과관리 컨설팅기관	KOICA
사업 기획	성과관리 기획	- 사업관련 정보공유 - 성과관리 계획 협의	- 사업지역/분야별 분석 - 성과관리 계획 협의	- 사업 총괄 - 수요조사 - 컨설팅기관 모집/선정 - 사전 교육

	착수보고	- 성과관리 공동기획 - 성과관리 모형 및 계획 수립	- 성과관리 공동기획(지표 및 방법론, 성과관리모형 수립) - KOICA와 동 사항 공유(관련보고서 format 필요)	성과관리 모형 및 계획 공유
	기초조사	- 민관협력사업 수행 - 역평가	성과관리 컨설팅	성과관리 사업 관리
성과관리 실행 및 결과 보고	중간평가	- 민관협력사업 수행 - 성과관리사업 협력 - 역평가	- 성과관리 컨설팅 (현지 조사 등) - 보고서 작성	성과관리 사업 관리
	종료평가	- 민관협력사업 수행 - 성과관리사업 협력 - 역평가	- 성과관리 컨설팅 - 보고서 작성	성과관리 사업 관리
	예비 사후평가		- 성과관리 컨설팅 - 보고서 작성	성과관리 사업 평가

사업수행기관이 컨설팅기관에 대한 역평가를 실시한 시에는 사업 진행의 단계별로 역평가의 성격이 구분되어야 한다. 먼저, 사업 기획 단계 중 기초조사 단계에서는 두 기관의 원활한 의사소통을 전제 조건으로 하여, 컨설팅기관에서 제시한 성과관리 계획서에 대한 의견 조율, 협업 및 협의에 관한 내용이 반영되어야 하며, 이에 관해 이의 제기를 마련하는 장치로서 역평가가 유용하게 작용하여야 할 것이다. 중간 평가 및 최종평가 단계에서는 설문지 등을 활용한 역평가를 실시하도록 한다.

역평가의 대전제는 협력적인 성과관리 수행 및 성과관리 사업의 효율성 제고라는 점을 고려하여, 역평가로 인한 성과관리 컨설팅기관의 교체 사례는 가급적 피하도록 하는 제도를 마련하여야 한다. 예를 들면, KOICA를 주축으로 한 조정위원회를 구성하여, 양 기관간의 충분한 의사 소통이 이루어질 수 있는 기회를 마련하도록 한다. 한편, 역평가의 결과는 컨설팅기관이 추후 타 사업 참여 시에 감점 요소로 활용될 수 있도록 하는 것이 효과적일 것이다. 아울러 성과관리 보고 및 평가를 위한 보고서 작업은 컨설팅기관과 사업수행기관은 공동으로 수행하여 협력적으로 이루어져야 한다.

[표 17] 기관별 보고서 작성 역할 분담

컨설팅기관	사업수행기관
성과관련 사항 등 성과관리 보고서 작성 피드백 사항 정리	- 전반적 사업 진행 사항 정리 - 반기별 보고서에 성과관리 결과 및 성과관리 피드백 반영 사항 정리

[표 17]과 같이 성과관련 사항 및 피드백을 포함한 컨설팅 내용은 컨설팅기관이 담당하고, 전반적 사업진행 및 피드백 반영 내용은 사업수행기관이 담당하여 하나의 보고서로 완성하도록 한다.

다. 성과관리 컨설팅기관의 세부 역할 및 개입 시기

사업 수행 단계별 컨설팅기관의 구체적인 역할은 [그림 14]와 같이 사업의 흐름에 따라 성과관리 사업 기획 단계, 성과관리 실행 단계, 결과 보고 단계로 구분할 수 있고, 각 성과관리 단계별 역할 및 업무 내용은 [표 18]과 같다.

(1) 성과관리 사업 기획 단계(대상사업 약정 후 착수단계)

성과관리 환경조사 (지역 및 국별 기초선 조사) 실시, 사업수행기관과 사업수행계획서, PDM 적합성 논의, 선정된 성과관리 지표의 적절성 검토 및 수정 보완

(2) 성과관리 사업 실행 단계(대상사업 실행단계)

성과관리를 위한 자료 수집(성별 구분) 및 수집된 자료 검토, 성과관리도구 개발, 성과 측정 및 분석(성별 구분)

(3) 성과 결과 보고 단계(대상사업 종료단계)

이해관계자 컨퍼런스 및 네트워킹 미팅 개최를 통한 성과관리 결과 공유, 성과관리 결과 보고서 내용 논의 및 작성

[그림 14] 컨설팅기관의 단계별 성과관리 수행 역할



[표 18] 컨설팅기관의 성과관리 단계별 역할 및 업무

성과관리 단계		역할	업무 내용
성과관리 사업 기획	성과관리 기획	- 사업 지역 및 분야별 분석 - 성과관리 기획	- 수행사업 계획서 및 PDM 검토 결과 협의 - 성과관리 기획에 관해 KOICA, 수행기관과의 협의
	착수 보고	- 성과관리 공동기획 - KOICA 등 이해관계자와 동 사항 공유	- 수행사업의 목표와 성과에 대한 협의 - 측정지표 및 방법론, 성과관리모형 협의 - 착수보고회
	기초 조사	- 성과관리 컨설팅 - 보고서 작성	- Pilot 조사 - 현지 기초선 조사 - 사업수행 목표, PDM에 대한 협의 - 성과관리 계획에 대한 협의
성과관리 실행 및 결과 보고	중간평가 및 협의	- 성과관리 컨설팅 (현지 조사 등) - 보고서 작성	- 중간 목표달성 및 미달성 부분에 대한 검토/협의 - 조사 및 논의 결과에 대한 협의 및 보고서 제출
	종료평가 및 협의	- 조사 및 논의 결과에 대한 협의 - 보고서 작성	- 최종 목표달성 및 미달성 부분에 대한 검토/협의 - 성과관리 결과에 대한 협의 - Exit plan과 지속가능성에 대한 평가
	예비 사후평가	- 성과관리 컨설팅 - 보고서 작성	- 사후영향에 대한 검토 및 관리 - 지속가능성에 대한 평가 및 협의

또한, 컨설팅기관이 위와 같은 역할과 업무를 체계적으로 수행하기 위해서는 컨설팅기관의 사업 수행 단계별 개입 시기가 중요하다. 즉 사업의 진행 속도나 방향, 사업수행 목적과의 부합성 등을 충분히 고려하여 사업수행기관의 필요와 상황에 맞게 개입시기를 조절할 필요가 있다. 예컨대 PDM 적합성 논의 단계에 컨설팅기관이 개입할 경우, 사업 초반 단계부터 목표 및 지표 선정에 전문적인 소견을 추가 가능하므로 사업기획의 심화에 도움을 줄 수 있으며, PDM의 오류로 인한 시행착오(trial-and-error)를 최소화할 수 있다. 컨설팅기관이 중간평가 단계에 개입할 경우, 사업의 경과를 사업수행기관과 함께 검토하면서 사업방향 및 내용의 조정이 가능하므로 사업의 개선 및 유의미한 성과 도출에 도움이 될 수 있다. 단 이러한 경우 사업수행에 있어서 발생하는 문제에 대한 책임 소지에 관한 충돌이 이해관계자들에 발생할 수 있으며, 이를 미연에 방지하기 위해서는 사업수행기관과 컨설팅 기관간의 의사소통 횟수나 방식, 그리고 구체적인 컨설팅 내용을 기록하고 보관하는 방법이 마련되어야 할 것이다.

이와 같이 보다 효율적이며 적합한 성과관리를 위해서는 컨설팅기관의 개입 시기가 중요하며, 민관협력사업의 프로세스를 고려할 때 [표 19]에서 제시하는 두 시점에서 컨설팅기관이 개입하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이때 수행기관과 컨설팅기관 간의 충분한 의사소통이 전제되어야 한다.

[표 19] 컨설팅기관의 사업 개입 시기 및 효과

개입 시기	효과
사업수행기관 약정 이후 착수 시점	PDM 검토 및 수정에 대한 조언 제공 사업 기획 내용 심화
중간평가	사업의 중간 평가를 통해 사업방향 및 내용의 조정이 가능하므로, 사업 성과의 개선 가능성 제고

한편 컨설팅기관의 개입이 사업수행기관이나 컨설팅기관 양측에 가져올 수 있는 행정적 부담을 동시에 고려해야 한다. 즉 컨설팅기관의 과도한 개입을 막기 위한 장치가 필요하다. 예컨대 컨설팅기관은 PDM 검토 후 수정사항을 제안하고, 이에 대하여 사업수행기관과 함께 논의한 후에 사업수행기관이 동의한 경우에만 PDM 수정이 가능하도록 정할 수 있다.

그런데 때로는 컨설팅기관의 제안이 타당함에도 불구하고 사업수행기관 측에서 PDM 수정에 동의하지 않는 경우도 있을 수 있다. 이 경우에는 컨설팅기관이 문제를 제기할 수 있게 하고, KOICA가 주도하는 제 3의 위원회에서 양 측의 주장을 검토한 후에 사업에 가장 도움이 되는 방향으로 중재해 주는 시스템이 필요하다.

5. 성과관리의 품질확보 방안

컨설팅기관이 수행하는 성과관리의 품질을 일정 수준 이상으로 보장하기 위해서는 품질확보 방안을 마련하여야 한다. 벤치마킹 사례조사에서 밝힌 바와 같이 DFID에서는 성과관리의 품질을 평가하기 위해 매년 ‘공급자 회의’를 실시한다. 이때 DFID에 의해 컨설팅기관으로 선정된 기관들이 전원 참석하여 성과관리 결과를 논의한다. 이를 바탕으로 향후 지속사업시 컨설팅기관의 계약기간 연장 여부가 결정되기도 한다.

한편 ADB에서는 은행이라는 특징 하에 대출자와 ADB가 공동으로 성과관리

의 품질을 평가한다. 품질평가의 결과는 등급으로 매겨지며, 낮은 등급을 받은 부분에 대해서는 컨설팅기관에게 그에 대한 설명을 제공한다. 이는 대외비 문건으로 작성되어 향후 해당 컨설팅기관에 대한 판단 근거로 활용되기도 한다. 또한 ADB는 성과관리 컨설팅사업이 종료된 후 컨설팅기관을 대상으로 설문조사를 실시하여 컨설팅기관이 평가보고서, 대출자 및 ADB의 수행성에 대한 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공하기도 한다.

이상의 사례를 바탕으로 KOICA에 적용할 수 있는 성과관리의 품질확보 방안은 [표 20]과 같이 정리할 수 있다.

[표 20] KOICA 적용 방안 (안)

	기대효과	전제조건
컨설팅기관 네트워크 구축 및 운영	- 성과관리 컨설팅에 관한 노하우 및 best practice 발표 등 정보 공유의 장을 마련 - 상호평가 및 자문 역할 - 기관 간 역량 차이 축소	- 자발적 정보 공유 - 기관간 과도한 경쟁 유발하지 않는 환경
품질평가위원회 설립 및 운영	- 체계적 평가 용이 - 품질평가의 형평성 보장	품질평가위원 전문가 확보
역평가	- 협력적 성과관리의 목표 달성 - 협력과 의사소통 효과성에 대한 평가 기회	- 수행기관의 역량 - 수행기관과 컨설팅기관 간 주요문항 및 설문지 구성 협의

첫째, 컨설팅기관 네트워크의 구축을 제안할 수 있다. 성과관리 지식 공유 세미나 또는 워크숍(가칭)과 같은 정보 공유의 장을 마련하여 성과관리 컨설팅에 관한 학술적 이론, 국내외 우수사례(best practice) 등을 나눔으로써 컨설팅기관간의 역량 차이를 축소하고 전체적인 성과관리 역량 수준을 향상시키는 효과를 얻을 수 있다. 또한 컨설팅기관들이 이러한 자리를 통해서 서로에게 상호평가(peer review) 및 자문(advise) 역할을 수행하면 긍정적인 학습효과가 기대된다. 단 이때 네트워크 구축을 위해서는 자발적인 참여와 정보 공유, 기관 간의 과도한 경쟁을 유발하지 않는 환경 정비 등이 전제조건으로 고려되어야 할 것이다.

둘째, 품질평가위원회의 설립을 제안할 수 있다. 이를 통해 성과관리 사업

에 대한 체계적인 평가가 가능하고, 품질평가의 형평성을 보장할 수 있다. 단 품질평가위원회를 구성하기 위해서는 독립성과 전문성을 갖춘 품질평가위원의 확보가 기본 전제 조건으로 충족되어야 할 것이다.

마지막으로, 역평가를 제안할 수 있다. 역평가는 협력적 성과관리의 목표와 직결되는 협력적 관계 구축을 위한 장치로서, 사업수행기관에게 협력과 의사소통의 효과성에 대한 평가 기회를 부여하는 것이다. 이를 통해 컨설팅기관이 협력과 의사소통을 위해 노력하도록 유도하는 기대효과를 가지고 있다. 역평가 결과는 향후 컨설팅기관의 계약 연장 또는 신규 사업 지원 시 점수에 반영하여 실효성을 제고할 필요가 있다. 단, 형평성 있는 평가를 위해서는 컨설팅기관 역시 사업수행기관을 평가할 수 있는 장치를 마련하여 소통을 위해 노력할 유인(incentive)을 양쪽 기관에 부여해야 할 것이다.

6. 성과관리 컨설팅 비용 책정

성과관리를 수행하는 컨설팅기관의 컨설팅 비용 및 수행하는 사업 수에 관해서는 해당 민관협력 사업의 난이도나 규모 등의 특성과 함께 성과관리를 진행하게 될 컨설팅기관들의 특성과 여건을 또한 감안하여 책정해야 할 필요가 있다.

해외기관의 경우, ADB는 앞서 설명한 바와 같이 성과관리 컨설팅 사례의 특성이나 규모에 따라 책정되는 비용이 상이하며, USAID를 포함한 원조기관들은 전체 사업비의 약 5-10% 가량을 성과관리 비용으로 책정하고 있다.

KOICA의 적용 방안으로는 성과관리 협력사업 참여기관 수요조사를 통해 참여 희망 사업수행기관을 파악한 후, 이들 중에서 지역 및 분야를 고려하여 적절한 수의 사업을 대상사업으로 선정/확정한다. 성과관리 대상 사업들을 국가별 또는 지역별로 구분하여 복수의 그룹을 만들고, 하나의 성과관리 컨설팅기관이 하나의 그룹을 담당하도록 매칭한다. 즉 한 국가 또는 지역 내 선정된 복수의 민관협력 사업을 하나의 컨설팅기관이 담당한다. 이때, 한 그룹에 포함되는 사업의 수는 사업의 난이도에 따라 3~5개 정도가 적절할

것으로 보인다. 그 이유는 한 기관이 너무 적은 수의 사업만을 담당하면 예산상의 비효율성이 발생하고, 너무 많은 수의 사업을 담당하게 되면 전체적인 성과관리가 부실해 질 수 있기 때문이다.

이때 컨설팅 비용은 사업 수행비용의 약 10% 안팎으로 산정하되, 인프라 비중, 성과관리 난이도, 전반적인 민관협력사업 규모 등을 고려하여 최대 예산 금액을 산정하도록 한다. 이를 통해 특정 그룹 즉 하나의 국가 또는 지역에 지나치게 많은 금액이 배정되는 것을 막을 수 있다. 이런 장치가 없다면 복수의 컨설팅기관들이 예산이 큰 그룹에 지원하고, 예산이 상대적으로 지나치게 적게 잡힌 그룹에는 컨설팅기관 매칭이 되지 않는 상황이 생길 수 있다. 그러다보면 정작 컨설팅이 필요한 소규모 사업들이 컨설팅을 받지 못할 가능성이 있다는 점을 고려해서 그룹간에 예산이 너무 많이 차이나지 않도록 배정할 필요가 있다.

7. 측정지표 및 대표지표 설정

정확한 성과를 측정하기 위해서는 실현 가능성을 고려하여 객관적 측정이 가능한 정량적/정성적 측정지표 및 대표지표를 설정하여야 한다.

DFID는 2013년 4월에 개발원조 단계별 종합적인 성과관리틀(Results Framework)을 새로이 마련하여, 투입요소(input)가 수원국 차원의 개발성으로 이어지는 4개의 단계를 제시하였다(DFID, 2013a). 또한, MDG 달성 및 양자지원, 다자지원 프로그램 성과에 대한 측정지표를 구체화하였다(정지선 외, 2013).

앞서 벤치마킹 사례조사에서 밝힌 바와 같이, DFID의 경우에는 투입요소(input)가 수원국 차원의 개발성으로 이어지는 4단계를 고려하여 개발원조 단계별 종합적인 성과관리틀(Results Framework)을 제시하였다(DFID, 2013a). 구체적으로 살펴보면 1단계에서는 DFID를 포함하는 다양한 개발파트너와 현지 정부의 협력에 의한 수원국 전체 차원의 개발 성과를 결과(outcome) 내지 영향(impact) 지표 위주로 측정하고, 2단계에서는 DFID 차원의 사업지원 결과 및 성과를 수혜자수 위주로 측정한다. 3단계에서는 DFID의 사업관리 효과성을, 4단계에서는

DFID의 조직관리 효과성을 각각 측정한다.

ADB의 경우도 DFID와 유사한 4단계 프레임워크를 사용한다. 1단계는 아태 지역에서 진행된 전체적인 개발 과정을 검토하기 위해 선택된 개발 및 빈곤 감소 관련 결과(outcome) 지표를 활용하며, 2단계는 ADB 주요 섹터의 산출물(output)과 이 산출물(output)로 인해 혜택 받은 사람들의 수를 측정하기 위한 지표를 활용한다. 3단계와 4단계에서는 행정적이고 조직적인 효과를 모니터링하기 위한 지표를 활용한다 (ADB 2012:1).

현재 KOICA 평가관리실에서 사용 중인 측정지표(예시)는 [그림 15]와 같으며 이들은 민관협력사업에도 활용이 가능하다.

[그림 15] 민관협력사업의 분야별 활용 가능한 측정지표 예시

분야	측정지표	분야	측정지표
교육 (유아, 초중고)	학생 수혜자 수	위생	화장실 및 위생시설 건립 수
	등록생의 수		설치된 식수공급원(우물, 정화조, 물탱크) 수
	교육 이수자의 수 (졸업생 수)		위생시설 수혜자 수(이용자 수)
직업훈련	학생 수혜자 수	소득증대	위생교육 수혜자 수
	직업훈련 교육 이수자 수 (졸업생 수)		경제 및 소득증대 관련 교육 수혜자 수
	직업훈련 수혜자 중 취업생 수		자금(대출자금, 회전자금, 보조금, 영농자금) 수혜자 수
보건	의료서비스 수혜자의 수	소득증대	농기구 البنك, 사료지원 수혜자 수
	의료인력 역량강화 교육 수혜자 수		관련 교육 및 지원 이후 생산량 증가율
	의료인력 역량강화 교육 이수자 중 관련분야 종사자 수		관련 교육 및 지원 이후 소득 증가율
	시설분만 및 의료 서비스 수혜 산모 수		

[그림 15]에서 볼 수 있는 것처럼, 현재는 대부분의 평가 측정지표가 활동(activity) 또는 산출물(output) 위주의 지표이며, 결과(outcome) 또는 영향(impact) 지표의 사용은 상대적으로 부족한 실정이다. 또한 사업관리, 조직관리 관련 지표의 사용 역시 상대적으로 부족하다고 할 수 있다.

그런데 선진국 개발협력기관들의 국제적 동향을 살펴보면 산출물(output)보

다 결과(outcome) 내지 영향(impact) 지표의 설정이 사업의 효과적인 성과관리 및 책무성(accountability)의 제고를 위해 점점 강조되는 추세이다. 가령 교육 분야 사업의 경우, 산출(output) 지표인 “직업교육 프로그램 연간 운영 횟수 또는 연간 수료자의 수”에서 더 나아가 결과(outcome) 지표인 “관련 사업의 수행으로 인해 수혜자들의 취직이 어느 정도 되었는가?” 내지는 영향(impact) 지표인 “관련 사업의 수행으로 인해 수혜자들이 속한 가정과 지역사회에 소득 증대, 지역사회 개발, 자녀교육 증진 등 긍정적인 변화들이 생겼는가?” 등에 관한 정확한 정보를 제공받기 원하는 사회적 요구가 증대되고 있다.

이때 일반적인 가정은 수혜자들이 직업교육 프로그램을 수료하면 취직의 기회가 늘어나고, 이것이 수혜자들의 가정과 지역사회에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 것이다. 그러나 이러한 가정이 현실에서 꼭 이루어지는 것은 아니다. 예컨대 직업교육 프로그램이 현실과 동떨어지거나 교육의 질이 낮을 경우 정작 프로그램 수료 후에도 취직을 하지 못하는 경우가 생기기 쉽다. 더구나 취직을 하더라도 수혜자가 임금 상승분을 생필품 구입이나 자녀 교육을 위해 지출하는 대신 술이나 도박 등에 사용하는 경우도 생길 수 있다.

이런 가능성을 무시한 채, 사업수행기관을 프로그램 운영회수, 수료자수 등의 산출만으로 평가할 경우 자원 배분에 있어서 심각한 왜곡이 생길 수 있다. 예컨대 프로그램을 연간 4회 운영하여 회당 25명 총 100명의 수료자를 배출하기로 목표를 세운 사업수행기관에게 여유자금 1억원이 생겼다고 가정해 보자. 이 경우 프로그램을 연간 1회 더 운영하고 회당 30명을 교육시키는데 해당 자금을 투입할 경우 $30명 * 5회 = 150명$ 의 수료자를 배출하여 목표를 50% 초과달성할 수 있게 된다. 만약 사업의 성과를 산출지표만으로 평가할 경우 만약 수혜자 150명 중 취직률이 고작 10%에 그치더라도 해당 사업수행기관은 우수한 기관으로 인정받아 추가 자금을 정부로부터 지원받을 수 있을 것이다.

반면 개발협력사업의 성과를 취업률, 취업의 질(임금수준, 정규직 여부 등) 등의 결과지표로 평가한다면 해당 사업수행기관은 여유자금을 프로그램 수

료자 내지 수혜자의 수를 의미 없이 늘리는데 투입하기 보다는, 강사 교육, 교안 및 커리큘럼 개발, 취업 지원 등 프로그램의 질적 수준 향상을 위한 투자에 활용하게 될 것이며 이는 취직률의 향상, 취업 질의 향상 등으로 이어질 가능성이 높다.

또한 삶의 질, 지역사회 발전 등 영향지표까지 고려하여 성과를 평가한다고 하면 사업수행기관은 기존의 취업을 위한 교육 외에도 음주 및 도박의 유해성을 알리고 자녀교육을 위한 투자 및 저축의 중요성을 강조하는 교육까지 고려하여 인력과 자금을 투자하게 될 것이다. 이에 따라 수혜자들의 가정과 지역사회에 중장기적으로 긍정적인 결과가 나타날 가능성이 한층 높아지며, 이를 객관적이고 신뢰성 있는 방법으로 측정하여 알린다면 개발협력사업에 대한 국민의 지지를 받는 일도 훨씬 더 용이해 질 것이다.

이처럼 사업기획단계에서 어떤 지표를 설정하는지는 사업수행기관의 사업 전략 및 자원 배분(resource allocation)에 중요한 영향을 미칠 수 있으며, 이는 개발협력사업의 중장기적 성과에서 큰 차이를 가져올 수 있다. 따라서 성과관리 컨설팅기관은 이를 고려하여 지표 설정에 대하여 사업수행기관과 신중하게 논의하여야 하며, 이에 더하여 구체적인 측정방법 및 측정일정 등에 대해서도 성과관리 사업 초기단계에 상호간 긴밀히 협의하여 진행하는 것이 성과관리 사업의 성공을 위해 매우 중요하다.

단, 현재 KOICA에서 수행중인 민관협력사업은 사업수행기관 및 컨설팅기관마다 역량 차이가 현저할 수 있으며, 아직까지는 성과관리 사업 자체가 초기 단계에 위치하고 있는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 중장기적으로는 결과 및 영향지표의 설정 및 정교한(rigorous) 측정의 중요성을 강조하되, 단기적으로는 산출물(output) 지표의 정확하고 신뢰성 있는 데이터 측정, 수집부터 시작하여 성과관리의 수준을 점진적으로 발전시켜 나가야 할 것이다.

V. 결론

본 보고서는 KOICA 아카데미 협력사업의 협력적 성과관리 운영프레임워크 구축을 위하여 다양한 문헌조사, 주요 해외 원조기관 벤치마킹 사례, 그리고 본 연구진이 현재 참여하고 있는 “친환경 적정기술과 사회적 기업 모델을 통한 몽골 에너지 빈곤층의 난방효율 개선 사업”에서의 실제 수행 경험에 바탕하여 향후 협력적 성과관리 사업의 성공적인 정착을 위한 방안을 제안하고 있다.

주요 해외 원조기관인 DFID 및 ADB의 사례를 분석한 결과, 두 원조기관은 개발협력 사업의 성과관리를 강화하기 위해 이해관계자들 간의 협력, 철저한 역할 분담, 객관적인 성과관리를 위한 전략을 선도적으로 추진하고 있었다. DFID의 경우 성과관리 컨설팅기관의 선정기준, 성과관리 품질확보 방안, 성과 측정을 위한 측정지표 및 대표지표 설정 방안에 관해 유용한 지침을 제공하고 있었으며, ADB의 경우에는 사업의 특성에 따른 평가기관 선정 방식의 다각화, 독립적인 성과평가 부서의 기능과 역할, 성과관리 품질확보 방안 등이 체계적으로 구성되어 있었다. 향후 KOICA 가 추진하고자 하는 성과관리 협력사업의 특성이 보다 다양해진다면 ADB가 활용 중인 사업특성에 따른 맞춤형 성과관리 컨설팅기관 선정방식의 도입을 고려해 보는 것도 의미있을 것이다.

본 연구는 특히 성과관리 협력사업의 실질적인 운영 가이드라인을 제시하기 위해 노력하였다. 이를 위해 성과관리 컨설팅기관의 선정기준, 선정방법과 절차, 역할 및 업무범위 등에 관하여 DFID와 ADB 사례, 그리고 본 연구팀의 <친환경 적정기술과 사회적기업 모델을 통한 몽골 에너지 빈곤층의 난방효율 개선 사업>에 대한 성과관리 사업 수행의 경험에 비추어 실천적 방안을 제시하였다. 이에 더하여 보다 효과적으로 양질의 성과관리 품질을 확보하기 위해 역평가와 같은 메커니즘을 제시하였다. 또한 DFID와 ADB에서 성과관리를 위해 활용하고 있는 지표 및 KOICA 에서 이미 사용하고 있는 지표들에 관해 고찰하고 향후 바람직한 지표 설정의 방향을 제안하였다. 본 보고서의 가장 큰 특징이자 기여점은 사업수행기관과 성과관리 컨설팅

기관이 협력적으로 성과관리 사업을 수행할 시 나타날 수 있는 문제점들을 고려하여 실질적 적용 방안을 제시한 데에 있다.

성과관리 협력사업을 성공적으로 수행하기 위해서 컨설팅기관에게는 기본적으로 두 가지 요건이 핵심적으로 요청된다. 하나는 국별·지역 전문성을 비롯하여 성과관리 방법론에 이르기까지 ‘성과관리에 관한 전문성’이고, 다른 하나는 ‘협력에 대한 의지와 소통의 역량’이다. 지금까지는 성과관리를 위한 역량으로 국가(혹은 지역) 및 분야에 대한 전문성이나 방법론적인 전문성이 강조되어 왔지만, 해당 성과관리 사업이 실제로 수행되고 있는 현지의 지역적 맥락이나 사업수행기관들의 경험적 노하우를 접목하지 않고서는 제대로 된 성과관리가 이루어질 수 없다는 사실은 그 동안 수행되어 왔던 수많은 성과관리 사업을 통해 얻은 소중한 교훈이다. 컨설팅 기관이 성과관리를 위해 자료를 수집하고 분석하는데 뛰어난 역량을 지니고 있다 하더라도, 이러한 자료와 정보를 올바르게 해석하고 실현가능하고도 적합한 대안을 이끌어내기 위해서는 반드시 현장에 대한 깊은 이해가 뒷받침되어야 하며, 이 점에서 사업수행기관의 노하우와 역량이 성과관리에 충분히 접목되어야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 컨설팅기관이 사업수행기관을 존중하는 가운데 협력에 대한 진정성 있는 의지와 긴밀한 소통을 위한 역량을 가지고 있어야 할 것이며, 이를 진작시키기 위한 제도적 장치 역시 필요하다.

한편 협력적 성과관리의 전 과정이 원활하게 이루어지기 위해서는 무엇보다도 주요 협력주체들 즉 사업수행기관과 컨설팅기관, 그리고 KOICA 사이에 깊은 신뢰가 구축되어야 한다. 이러한 신뢰는 성과관리를 위한 각 단계에서 마다 쌓아나가야 하겠지만, 특히 성과관리의 기초선 조사를 위한 현지출장에 주요 협력주체들의 관계자들이 동석함으로써 공식·비공식 만남을 사업 초기 단계에서부터 집중적으로 가지는 것이 큰 도움이 될 것이다.

본 보고서에서 제안한 성과관리 협력사업의 운영 가이드라인은 몇 가지 측면에서 향후 보다 보완되고 발전되어야 한다. 첫째, 본 보고서에서 집중적으로 논의한 협력적 성과관리의 실천방안은 향후 다양한 성과관리 사업을 실행하면서 얻어질 경험과 노하우를 통해 지속적으로 수정·보완되어야 할

것이다. 본 보고서의 경우 본 연구진에서 수행중인 <친환경 적정기술과 사회적기업 모델을 통한 몽골 에너지 빈곤층의 난방효율 개선 사업> 과정에서의 경험과 협력적 성과관리 방안에 관한 DFID 및 ADB의 지침, 그리고 다양한 문헌연구를 통해 운영 가이드라인을 도출하였지만, 이는 여전히 경험적 근거가 부족하다는 한계가 있다. 그러나 이러한 한계점은 향후 성과관리 협력사업의 양적 증가에 따라 관련 지식과 노하우가 축적됨에 따라 보다 바람직한 방향성 및 현실적이면서도 생산적인 운영 지침을 설정함으로써 극복될 수 있을 것이다.

또한 본 연구진은 성과관리 운영 가이드라인을 구축함에 있어 다양한 전문가 및 이해관계자들의 의견을 풍부하게 반영하고자 노력하였다. 그럼에도 불구하고 향후 성과관리 협력사업이 활성화되면서 ‘(가칭)성과관리 이해관계자 회의’와 같은 공식적인 회의와 워크숍을 통해 보다 다양한 이해관계자들의 의견수렴 및 경험에 대한 공유의 기회가 제공된다면, 좀더 다양한 입장과 시각에서 본 운영 가이드라인을 발전시킬 수 있을 것이다.

마지막으로, 본 보고서에서는 성과관리에 있어 여타 공여기관들보다 독보적인 위치에 있다고 평가받고 있는 DFID와 ADB의 사례만을 분석하였으나, 향후 한국의 민관협력사업과 유사한 분야와 규모, 혹은 지역적 특성을 지니고 있는 기타 해외 공여기관들의 성과관리 사례를 검토해본다면 보다 유용한 지침을 도출해내는데 도움이 될 것이다.

상이한 조직문화를 지니고 있는 주체들 간의 협력은 갈등을 야기할 수밖에 없다는 ‘공공관리의 역설(public management paradox)’(O’Leary & Bingham, 2007)은 성과관리 협력사업 제도를 한국의 국제개발협력이라는 토양에 성공적으로 정착시키고자 애쓰는 모든 사람들에게 일말의 위안이 되는 진리일 것이다. 이러한 역설에도 불구하고 협력을 통해 얻게 되는 이점과 강력한 시너지를 되새기면서, 향후 민관협력사업의 지속적인 발전과 궁극적으로 수원국 국민들에게 진정으로 도움이 되는 성과관리 사업이 되기를 기대한다. 이런 의미에서 본 보고서에서 제시한 협력적 성과관리를 위한 실천적 방안들이 향후 성과관리 협력 사업을 수행하는 기관들에게 유용한 지침을 제공

하고 개발협력 생태계를 업그레이드 하는데 조금이나마 기여할 수 있기를 바란다.

참고문헌

국내문헌

- 강경재. (2012). KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로. 한국국제협력단.
- 강은숙. (2003). 「평가제도와 각종 성과관리제도의 연계화 방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 강황선. (2002). 정부조직의 균형성과측정에 관한 시론적 연구, 「정책분석평가학회」, 하계 학술대회 발표논문집, 205-230.
- 고영선. (2005). 재정성과관리제도의 문제와 발전방향. 감사원 평가연구원 개원 기념 특별 세미나 논문집.
- 공동성·유승현. (2007). 행정자치부 성과관리시스템의 전략관리분석: 행정자치부 공무원들의 인식을 중심으로. 「한국행정연구」. 16(1): 41-69.
- 공동성·정종섭·김교연·유승현·이은진·윤기웅·진수현(2006). 「행정자치부 성과관리체계 및 운영에 관한 진단 및 메타평가」. 서울: 행정자치부. 공병천(2006). 통합성과관리를 위한 자체평가와 성과관리의 연계: 중앙행정기관을 중심으로. 「한국행정연구」. 15(3): 183-215.
- 공병천. (2003a). 정부기관평가제도의 탐색적 연구: 중앙행정기관평가를 중심으로, 「한국정책학회보」, 12(4): 147-174.
- 공병천. (2003b). 「기관평가와 성과주의 예산의 연계방안에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 공병천. (2008a). 성과검사에 관한 소고. 한국정책분석평가학회 동계학술대회 발표자료집.
- 공병천. (2008b). 통합성과관리체계 하에서의 성과관리와 평가에 관한 소고. 「한국정책학회보」. 17(1): 5-79.
- 공병천. (2009). 정부성과의 관리실태 및 국가최고감사기구의 역할: 감사원 성과검사를 중심으로. 「한국정책학회보」. 18(4): 297-320.
- 공병천. (2012). 성과관리 제도 운영 분석 및 정책과제: 중앙행정기관을 중심으로. 「한국공공관리학보」. 26(4):55-84.
- 김명수. (2003). 중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적 검토. 「정책분석평가학회보」, 13(2): 1-21.

- 김영록. (2010). 재정사업 자율평가의 정부 부처별 적합성 분석: 성과측정 적합도 개발과 적용을 중심으로. 「행정논총」. 48(3): 169-193.
- 김재형. (2003). 「재정사업 성과평가체계 및 지침개발 연구」. 서울: 한국개발연구원.
- 김현구. (2003a). 중앙행정기관 주요정책평가의 분석적 논고. 「한국정책학회보」 12(4): 291-326.
- 김현구. (2003b). 정부업무 기관평가의 이론적 논고. 「한국행정학보」, 37(4): 57-78.
- 나태준·이남국. (2005). 성과관리제도 도입의 명암. 한국행정학회 학술대회 발표논문집, 75-93.
- 나태준·이남국.(2006). 성과관리제도의 도입의 명암: 교육인적자원부 성과목표제 개발사례를 중심으로. 한국행정학회 206년도 춘계학술대회 발표논문집. 노동부. 2012년도 성과계획서, 2012년 성과관리시행계획.
- 문영세. (2001). 정부업무평가기본법에 대한 메타평가. 「정책분석평가학회보」, 11(1): 19-45.
- 박노옥·원종학·김진·박명호. (2008). 「재정성과관리제도의 현황과 정책과제」. 서울: 한국조세연구원
- 박노옥·정재호·태정임(2009). 「성과관리체계에 따른 효율적인 성과검사보고서 작성을 위한 연구」. 감사원 용역보고서. 박민서(209). 비영리조직에서의 BSC의 적용에 관한 연구. 「지역발전연구」. 8(1): 127-150.
- 박민정·박중훈. (2008). 「예산관리의 효율성 제고를 위한 재정성과관리 연구: 재정사업자율평가제를 중심으로」. 서울: 한국행정연구원.
- 박병식. (2002). 한국 정부업무평가제도의 특성분석과 발전방안. 「정책분석평가학회보」. 12(1): 19-25.
- 박성복. (2003). 삶의 질의 개념과 비교방법. 「한국정책과학학회보」. 7(3): 52-74.
- 박중훈. (2004). 「성과평가제도 및 운영실태에 대한 분석과 개선방안」. 서울: 한국행정연구원.
- 송건섭·이곤수·윤종갑. (2005). 성과평가 관리시스템 구축과 적용: 기초자치단체를 중심으로. 「정책분석평가학회보」. 15(1): 57-85.
- 송건섭·이윤식·제갈돈. (2006). 중앙행정기관의 자체평가 내실화를 위한 평가역량 강화 방안. 「정책분석평가학회보」. 16(2): 1-26.
- 손혁상. (2013) 민간협력사업 성과관리 프레임워크 개발 연구: CSO 국제개발 질적 평가 매뉴얼. 한국국제협력단
- 신상훈·차경엽. (2010). 「성과보고서의 성과 목표치 및 데이터 품질 적정성 검사방안 연구」.

서울: 감사원 감사연구원.

- 신홍철. (2008). 대한민국 정부의 성과관리 과제와 개선방안. 「관리회계연구」. 7(3): 19-59.
- 유승현·신민철·오창석. (2012). 「재정성과목표관리제도 종합실태 분석」. 서울: 감사원 감사연구원.
- 윤상오. (2006). 성과관리와 평가 및 예산의 연계성에 관한 분석적 고찰: 공공정보화사업 사례를 중심으로. 「한국공공관리학보」. 20(2): 1-31.
- 윤수재. (2005). 정부성과평가시스템의 성공적 정착을 위한 BSC모델의 검토. 「한국정책분석평가학회」. 춘계학술대회논문집.
- 윤수재·이광희. (2009). 영국과 캐나다의 성과관리제도에 대한 비교연구. 한국행정학회 추계 학술발표논문집. 1-29.
- 윤수재·임동진. (2009). 「중앙행정기관 성과관리시스템의 실태분석 및 개선방안 연구」. 서울: 한국행정연구원.
- 이석환. (2009). 공공부문 성과관리의 주요이슈와 이론정립의 필요성: PPM(Public Performance Management) 14 points. 서울행정학회 동계학술대회 발표논문집. 53-69.
- 이승철. (2008). 우리나라 재정성과관리제도의 현황과 발전방향. 성과관리 예산제도 심포지엄 자료 08-08.
- 이영균·김동규. (2007). 지역주민의 삶의 질에 관한 연구. 「한국정책과학학회보」. 11(4): 223-250.
- 이윤식. (2002). 기관평가 결과 활용의 개선방안 연구: ICT 활용과 평가결과 활용의 관계를 중심으로. 「정책분석평가학회보」. 12(2): 53-83.
- 이윤식·김지희. (2004). 참여정부의 정부업무평가체계 구축방향에 관한 연구. 「한국정책학회보」. 13(1): 189-215.
- 이창길. (2006). 민간부문 성과관리기법의 공공부문 도입에 있어 변화와 적용에 관한 연구: 중앙행정기관의 BSC(balanced score-card) 시스템의 적용을 중심으로. 한국국정관리학회 학술대회논문집. 25-53.
- 임동진. (2010). 중앙정부 성과관리에서의 만족도 조사 활용실태 및 영향요인 분석: 만족도 담당 공무원의 인식을 중심으로. 「한국정책학회보」. 19(4): 503-529.
- 임성일. (2004). 프로그램 예산제도의 도입방안. 한국지방재정학회·한국정부회계학회 합동 특별세미나 발표 자료집. 정부업무평가위원회. (2014). (www.evaluation.go.kr. 검색일: 2014.10.4.)
- 원종학. (2007). 「재정성과관리제도의 이해」. 서울: 한국조세연구원.
- 정지선·오탈현 (2013). 「ODA 국별 성과관리체제 및 평가방법에 관한 연구」. 서울: 대외

경제정책연구원.

조성택. (2012). 스페셜 이슈: 외국의 성과관리제도 등장 및 발전과정. 「지방행정」. 61(702): 30-33.

주상현. (2013). 성과관리 연구경향과 정책적 함의-RISS 등재 학술논문 분석을 중심으로. 「한국자치행정학보」. 27(2): 484-512.

제갈돈·제갈욱. (2008). 새로운 정부업무평가제도의 발전을 위한 개선방안 모색. 「정책분석평가학회보」. 18(1): 65-99.

황병상·강근복. (2005). 정부출연연구기관평가의 발전방안 논고: 기초기술연구회의 평가사례에 대한 메타평가를 중심으로. 「한국정책학회보」. 14(1): 121-149.

황성원. (2007). 「성과관리제도의 수용성 제고방안에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원.

국외문헌 및 번역서

Arnold, M. E. (2006). Developing evaluation capacity in extension 4-H field faculty: a framework for success. *American Journal of Evaluation*, 27, 257-269.

Asian Development Bank(2007). *Independent Evaluation at the Asian Development Bank*, Operations Evaluation Department, ADB: Philippines.

Asian Development Bank(2014). *Evaluation for better results*, ADB: Philippines.

Asian Development Bank(2014). *Guidelines for the Preparation of Project Performance Evaluation Reports on Nonsovereign Operations*, ADB: Philippines.

Asian Development Bank(2006). *Guidelines for Preparing performance Evaluation Reports for Public Sector Operations*(Amended at 27 March in 2013), ADB: Philippines.

Asian Development Bank(2013). *Guidelines on The Use of Consultants by Asian Development Bank and Its Borrowers*, ADB: Philippines.

Askew, K., Beverly, M. G., & Jay, M. L. (2012). Aligning collaborative and culturally responsive evaluation approaches. *Evaluation and program planning*, 35(4), 552-557.

Association of State and Territorial Dental Directors. (2012). *Handbook on Planning, Evaluating, and Improving Collaboration for Oral Health Programs*.

Barnow, Burt S. 2000. Exploring the Relationship between Performance Management and Program Impact: A Case Study of the Job Training Partnership Act. *Journal of*

Policy Analysis and Management 19(1): 118-41.

- Baily D & Koney KM. (2000). Strategic Alliances Among Health and Human Services Organizations: From Affiliation to Consolidations [ABRIDGED], Thousand Oaks: Sage Publications.
- Binnendijk, A. (2000). Results based management in the development cooperation agencies: a review of experience. Background Report, DAC OECD Working Party on Aid Evaluation. Paris.
- Bruce, N. (2013). Enablers and barriers to large-scale uptake of improved solid fuel stoves: a systematic review. *Environ Health Perspect.*
- Cairns, B., Harris, M., Hutchison, R., & Tricker, M. (2005). Improving performance? The adoption and implementation of quality systems in UK nonprofits. *Nonprofit Management and Leadership*, 16(2), 135-151.
- Cousins, J. B., Whitmore, E., & Shulha, L. (2013). Arguments for a common set of principles for collaborative inquiry in evaluation. *American Journal of Evaluation*, 34(1), 7-22.
- Cousins, J. B., Donohue, J. J., & Bloom, G. A. (1996). Collaborative Evaluation in North America: Evaluators' Self-reported Opinions, Practices and Consequences¹. *American Journal of Evaluation*, 17(3), 207-226.
- Cowlin, Shannon; Kaufmann, Rachel B.; Edwards, Rufus; Smith, Kirk R. (2005). Impact of improved stoves on indoor air quality in Ulaanbaatar, Mongolia. Energy Sector Management Assistance Program working paper series; ESM 313/05. Washington, DC: World Bank.
- Cristine, Donis-Keller., Julie, Meltzer., & Elizabeth Chmielewski. (2013). The power of collaboration. A PCG Education White Paper.
- DFID. (2005). Guidance on Evaluation and Review for DFID Staff, DFID: UK.
- DFID. (2013a) DFID's Results Framework, DFID: UK.
- DFID. (2013b). Terms of Reference Global Evaluation Framework Agreement (GEFA), DFID: UK.
- DFID. (2014). Rapid Review of Embedding Evaluation in UK Department for International Development Evaluation Department, DFID: UK.
- Diener, E. (1994). Assessing subjective well-being: Progress and opportunities. *Social indicators research*, 31(2), 103-157.
- Diener, E., & Suh, E. (1997). Measuring quality of life: Economic, social, and subjective

- indicators. *Social indicators research*, 40(1-2), 189-216.
- Dunning, T. (2008). Improving Causal Inference Strengths and Limitations of Natural Experiments. *Political Research Quarterly*, 61(2), 282-293.
- Ferreira, A., & Otley, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis.
- Fetterman, D. M., Rodríguez-Campos, L., Wandersman, A., & O'Sullivan, R. G. (2014). Collaborative, Participatory, and Empowerment Evaluation: Building a Strong Conceptual Foundation for Stakeholder Involvement Approaches to Evaluation (A Response to Cousins, Whitmore, and Shulha, 2013)
- Fetterman, D. M. (1995). In response to Dr. Daniel Stufflebeam's empowerment evaluation, objectivist evaluation, and evaluation standards: where the future of evaluation should not go and where it needs to go. *American Journal of Evaluation*, 16(2), 179-199.
- Fletcher, C. (2013, March). DFID's Global Evaluation Framework Agreement (GEFA).
- Flint, M., 2003. Easier Said than done: A review of result-based management in multilateral development institutions.
- Guijt, I., Arevalo, M., & Saladores, K. (1998). Participatory Monitoring and Evaluation. *PLA Notes 31: Participatory Monitoring and Evaluation*, 28.
- Guillemin, F., Bombardier, C., & Beaton, D. (1993). Cross-cultural adaptation of health-related quality of life measures: Literature review and proposed guidelines. *Journal of Clinical Epidemiology*, 46(12), 1417-1432.
- Harper, G. W., Contreras, R., Bangi, A., & Pedraza, A. (2003). Collaborative process evaluation: Enhancing community relevance and cultural appropriateness in HIV prevention. *Journal of Prevention & Intervention in the Community*, 26(2), 53-69.
- Heinrich, C. J. (2002). Outcomes-based performance management in the public sector: implications for government accountability and effectiveness. *Public Administration Review*, 62(6), 712-725.
- Hopkins, M. (2007). *Corporate social responsibility and international development: is business the solution?*. Earthscan.
- IATI. (2013). Business Case and Intervention Summary for Monitoring and Evaluation of the UK's framework for Results for Malaria in the Developing World and Choices for Women. Retrieved October 8, 2014 from http://iati.dfid.gov.uk/iati_documents/374494.docx

ICAI. (2014). How DFID Learns.

Kahn, R., & Juster, F. (2002). Well-being: Concepts and measures. *Journal of Social Issues*, 58(4), 627-644.

Lawton, M. (1997). Measures of quality of life and subjective well-being. *Generations*, spring, 45-47.

Little, H. M. (2010). The role of private assistance in international development. *International Law and Politics*, 42, 1092-1109.

Mercell. (2012). Global Evaluation Framework Agreement.

Morabito, S. M. (2002). Evaluator roles and strategies for expanding evaluation process influence. *American Journal of Evaluation*, 23(3), 321-330.

Moxham, C. (2009). Performance measurement: Examining the applicability of the existing body of knowledge to nonprofit organisations. *International Journal of Operations & Production Management*, 29(7), 740-763.

O'Leary, R., & Bingham, L. B. (2007). A manager's guide to resolving conflicts in collaborative networks. Center for the Business of Government.

O'Sullivan, R. G., & Page, B. (2000). Collaborative Evaluation of Schools Attuned. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association (New Orleans, LA, April24-28, 2000).

O'Sullivan, R. G. (2012). Collaborative evaluation within a framework of stakeholder-oriented evaluation approaches. *Evaluation and program planning*, 35(4), 518-522.

O'Sullivan, R. G. (Ed.). (2004). *Practicing evaluation: A collaborative approach*. Sage.

O'Sullivan, R. G., & D'Agostino, A. (2002). Promoting evaluation through collaboration findings from community-based programs for young children and their families. *Evaluation*, 8(3), 372-387.

Patton, M. Q. (1997). Toward distinguishing empowerment evaluation and placing it in a larger context. *American Journal of Evaluation*, 18(2), 147-163.

Pollitt, C. (2001). Integrating financial management and performance management. *OECD Journal on Budgeting*, 1(2), 7-37.

Porter, M. E., & Kramer, M. R. (2011). Creating shared value. *Harvard Business Review*, 89(1/2), 62-77.

Prahalad, C.K. (2006). *The fortune at the bottom of Pyramid*. Wharton School Publishing:

New Jersey, USA.

- Preskill, H., & Torres, R. T. (1999). Building capacity for organizational learning through evaluative inquiry. *Evaluation*, 5(1), 42-60.
- Rietbergen-McCracken, J., & Narayan-Parker, D. (Eds.). (1998). *Participation and social assessment: tools and techniques (Vol. 1)*. World Bank Publications.
- Rodríguez-Campos, L. (2012). Advances in collaborative evaluation. *Evaluation and program planning*, 35(4), 523-528.
- Rodriguez-Campos, L., Martz, W., & Rincones-Gómez, R. (2009). Applying the model for collaborative evaluations to a multicultural seminar in a nonprofit setting. *Journal of MultiDisciplinary Evaluation*, 6(13), 109-117.
- Rodríguez-Campos, L. (2008). Evaluaciones colaborativas: un modelo paso a paso para el evaluador [Collaborative evaluations: a step-by-step model for the evaluator]. Tamarac, FL: Llumina Press.
- Rodriguez-Campos, L. (2005). Collaborative evaluations: A step-by-step model for the evaluator. Llumina Press.
- Romzek, Barbara S. 1998. Where the Buck Stops: Accountability in Reformed Public Organizations. In *Transforming Government: Lessons from the Reinvention Labs*, edited by Patricia W. Ingraham, James R. Thompson, and Ronald P. Sanders, 193-219. San Francisco, CA: Jossey-Bas.
- Savedoff, W., D. (2013). Impact Evaluation? Where have we been? Where are we going? *CGD-3ie Conference*, Washington, DC, July 17, 2013.
- <http://www.cgdev.org/sites/default/files/Savedoff.pdf>.
- Strahan, D., Cooper, J., & Ward, M. (2001). Middle School Reform Through Data and Dialogue Collaborative Evaluation with 17 Leadership Teams. *Evaluation Review*, 25(1), 72-99.
- Torres, R. T., Stone, S. P., Butkus, D. L., Hook, B. B., Casey, J., & Arens, S. A. (2000). Dialogue and reflection in a collaborative evaluation: Stakeholder and evaluator voices. *New Directions for Evaluation*, 2000(85), 27-38.
- WHOQOL Group. (1998). Development of the World Health Organization WHOQOL-BREF quality of life assessment. *Psychological Medicine*, 28(03), 551-558.
- World Bank. (2004). Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods, and Approaches. *IEG Working Paper*(2004.9.1.).

World Bank. (2009). Mongolia: Heating in Poor, Peri-Urban Ger Areas of Ulaanbaatar. Washington, DC : World Bank Group.

World Bank. (2011). Air quality analysis of Ulaanbaatar : improving air quality to reduce health impacts. Vol. 1 of Air quality analysis of Ulaanbaatar : improving air quality to reduce health impacts. Washington DC: World bank.

World Bank. (2013). Mongolia - Heating stove market trends in poor, peri-urban ger areas of Ulaanbaatar and selected markets outside Ulaanbaatar : stocktaking report of the Mongolia clean stoves initiative. Washington, DC : World Bank Group.

World Health Organization. (2011). Western Pacific Country Health Information Profiles. World Health Organization, Regional Office for the Western Pacific, 243-248.

[첨부자료] 협력적 성과관리 평가 설문지 양식

협력적 성과관리 컨설팅 수행 기간 중 및 종료 후, 개발협력성과관리 컨설팅 기관(‘성과관리 컨설팅 기관’)과 개발협력사업수행기관(‘사업수행기관’)의 스태프는 설문지를 통해 그 동안의 성과관리 컨설팅 업무와 관련된 전반적인 내용을 상호 평가한다. 성과관리 컨설팅 기관 스태프는 업무 수행기간 동안 성과관리 업무의 수행에 관하여 사업수행기관이 제공한 협력의 정도를 평가하고, 사업수행기관 스태프는 성과관리 컨설팅 기관의 역할 및 효과성을 역평가한다. 이때 한두명이 평가하는 것이 아니라, 성과관리사업에 참여한 모든 사람들이 평가에 참여함으로써 소수의 bias에 의해 전체적인 평가가 좌지우지되지 않도록 유의해야 할 것이다.

협력적 성과관리 사업의 참여기관간 상호평가를 위하여 설문문항을 다음과 같이 개발하였다. 이때 KOICA가 2014년에 궤협과 함께 실시한 “민관협력사업 파트너십 만족도 조사” 설문지와, ADB (<http://pai.adb.org>)에서 사용하는 “사후평가 보고서 및 설문지” 양식을 참조하였다.

본 설문지의 측정을 위해서는 7-point Likert scale을 사용한다. 즉 1: Strongly Disagree, 2: Disagree, 3: Somewhat Disagree, 4: Neither Disagree Nor Agree, 5: Somewhat Agree, 6: Agree, 7: Strongly Agree 등을 포함하는 Symmetric metric scale을 사용한다. 설문지 상에는 보기 옵션을 다음과 같이 표기한다.

1	2	3	4	5	6	7
매우 그렇지 않다	어느 정도 그렇지 않다	별로 그렇지 않다	보통이다	약간 그러하다	어느 정도 그러하다	매우 그러하다

**A. 성과관리 컨설팅 기관이 사업수행기관에 대한 평가를 수행하기 위한
설문 문항**

1. 사업수행기관의 배경지식 (Background Knowledge & Expertise)

- (1) 사업수행기관은 국제개발협력에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
- (2) 사업수행기관은 KOICA 민관협력사업에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
- (3) 사업수행기관은 사업 현지국의 특성에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
- (4) 사업수행기관은 사업의 경제성 분석에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
- (5) 사업수행기관은 사업의 재무 분석 및 회계 처리에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
- (6) 사업수행기관은 사업을 위한 전략 수립에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
- (7) 사업수행기관은 사업을 위한 인적자원 관리에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
- (8) 사업수행기관은 사업을 위한 생산 및 R&D 관리에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
- (9) 사업수행기관은 사업을 위한 마케팅 관리에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.

2. 성과측정 (Prove & Account)

- (1) 사업수행기관은 성과관리 사업에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
- (2) 사업수행기관은 성과측정의 필요성을 느끼고 있었다.
- (3) 사업수행기관은 성과측정을 수행하는데 필요한 기초적인 역량(예: 연구조사 디자인, 데이터 수집, 코딩, 분석 결과에 대한 이해 능력 등)을 가지고 있었다.
- (4) 사업수행기관은 성과측정 과정에 적극적으로 협조하였다.
- (5) 사업수행기관은 성과측정을 위해 필요한 정보를 적극적으로 제공하였다.
- (6) 사업수행기관은 성과측정을 위해 필요한 인적/물적 자원을 적극적

으로 제공하였다.

(7) 사업수행기관은 성과측정의 결과에 대해 열린 마음으로 받아들였다.

3. 성과개선 컨설팅 (Improve & Account)

(1) 사업수행기관은 성과관리 컨설팅의 필요성을 느끼고 있었다.

(2) 사업수행기관은 성과관리 컨설팅 제안을 받아들이는 데 필요한 역량 (예: PDM에 대한 이해도, 경영에 대한 전반 지식 등)을 가지고 있었다.

(3) 사업수행기관은 성과관리 컨설팅을 위해 필요한 정보를 적극적으로 제공하였다.

(4) 사업수행기관은 성과관리 컨설팅을 위해 필요한 인적/물적 자원을 적극적으로 제공하였다.

(5) 사업수행기관은 성과관리 컨설팅 과정에 적극적으로 협조하였다.

(6) 사업수행기관은 성과관리 컨설팅에서 제시한 사항을 열린 마음으로 받아들였다.

(7) 성과관리 컨설팅 과정을 통하여 사업수행기관의 비전과 목표가 전에 비해 많이 명확하여 졌다.

(8) 성과관리 컨설팅 과정을 통하여 사업수행기관의 사업 기획 역량이 전에 비해 많이 발전하였다.

(9) 성과관리 컨설팅 과정을 통하여 사업수행기관의 사업 수행 역량이 전에 비해 많이 발전하였다.

(10) 성과관리 컨설팅 과정을 통하여 사업수행기관의 사업평가 및 모니터링 역량이 전에 비해 많이 발전하였다.

(11) 성과관리 컨설팅 과정을 통하여 사업수행기관의 협업 역량이 전에 비해 많이 발전하였다.

(12) 성과관리 컨설팅 결과는 사업수행기관의 사업 성과를 개선하는데 직접적인 도움을 주었다.

(13) 성과관리 컨설팅 결과는 사업수행기관의 사업 성과를 개선하는데 간접적인 도움을 주었다.

(14) 성과관리 컨설팅 결과는 사업수행기관의 사업 성과를 개선하는데 즉각적인 도움을 주었다.

(15) 성과관리 컨설팅 결과는 사업수행기관의 사업 성과를 개선하는데

장기적인 도움을 줄 것으로 기대된다.

4. 태도 (Attitude)

- (1) 사업수행기관은 성과관리 컨설팅 기관을 존중하였다.
- (2) 사업수행기관은 성과관리 컨설팅 기관과의 의사소통에 적극적으로 참여하고자 하였다.
- (3) 사업수행기관은 성과측정에 있어서 객관적 태도를 견지하였다.
- (4) 사업수행기관은 중요한 정보를 투명하게 공유하였다.
- (5) 사업수행기관은 법규와 규정을 준수하였다.
- (6) 사업수행기관은 본인들이 수행중인 민관협력 사업의 발전 및 개선을 위하여 노력하였다.

5. 전반적 평가 (Overall Evaluation)

- (1) 본 성과관리 컨설팅 기관은 이번에 수행한 성과관리 사업의 품질에 전반적으로 만족한다.
- (2) 본 성과관리 컨설팅 기관은 다른 사업수행기관들에게도 성과관리 사업에 참여할 것을 추천할 것이다.
- (3) 본 성과관리 컨설팅 기관은 이번 사업수행기관과 앞으로도 계속 협력하고 싶다.
- (4) 본 성과관리 컨설팅 기관은 다른 성과관리 기관들에게도 이번 사업 수행기관을 추천할 것이다.
- (5) 본 성과관리 사업 예산은 현실성이 있었다.

이 밖에 개선사항 또는 제안사항이 있다면 적어주세요. ()

6. 성과관리 컨설팅 기관에 대한 정보 (General Information)

(1) 귀 기관의 성격은?

- 대학
- 연구소
- 기타: _____

(2) 귀 기관의 창립년도는?

(3) 귀 기관의 성과관리 사업경력은? ()년, ()건

(4) 귀 기관의 개발협력 성과관리 사업경력은? ()년, ()건

(5) 귀 기관이 개발협력 성과관리 사업을 주로 수행하는 국가는? ()

개국: _____

(6) 귀 기관의 민관협력 성과관리 사업경력은? ()년, ()건

(7) 귀 기관이 민관협력 성과관리 사업을 주로 수행하는 국가는? ()

개국

(8) 귀 기관이 민관협력 성과관리 사업을 주로 수행하는 분야는? (복수
선택 가능)

- 교육 및 직업훈련
- 보건의료 및 식수위생
- 지역개발
- 소득증대
- 환경 및 기후변화
- 에너지
- 기타

(9) 귀하의 직위는?

(10) 귀하가 현재 근무하고 있는 기관에서의 근무년수는? ()년 ()

개월

B. 사업수행기관이 성과관리 컨설팅 기관을 역평가하기 위한 설문문항

1. 성과관리 컨설팅 기관의 배경지식 (Background Knowledge & Expertise)
 - (1) 성과관리 컨설팅 기관은 국제개발협력에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
 - (2) 성과관리 컨설팅 기관은 KOICA 민관협력사업에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
 - (3) 성과관리 컨설팅 기관은 사업 현지국의 특성에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
 - (4) 성과관리 컨설팅 기관은 사업수행기관에 대한 충분한 이해를 가지고 있었다.
 - (5) 성과관리 컨설팅 기관은 성과측정을 위한 충분한 경험과 전문성을 가지고 있었다.
 - (6) 성과관리 컨설팅 기관은 성과관리 컨설팅 제공을 위한 충분한 경험과 전문성을 가지고 있었다.
 - (7) 성과관리 컨설팅 기관은 기관간 협업을 발전시킬 수 있는 충분한 경험과 전문성을 가지고 있었다.
 - (8) 성과관리 컨설팅 기관은 개발협력사업의 경제성 분석을 위한 충분한 경험과 전문성을 가지고 있었다.
 - (9) 성과관리 컨설팅 기관은 개발협력사업의 재무 분석 및 회계 처리에 대한 충분한 경험과 전문성을 가지고 있었다.
 - (10) 성과관리 컨설팅 기관은 개발협력사업을 위한 전략 수립에 대한 충분한 경험과 전문성을 가지고 있었다.
 - (11) 성과관리 컨설팅 기관은 개발협력사업을 위한 인적자원 관리에 대한 충분한 경험과 전문성을 가지고 있었다.
 - (12) 성과관리 컨설팅 기관은 개발협력사업을 위한 생산 및 R&D 관리에 대한 충분한 경험과 전문성을 가지고 있었다.
 - (13) 성과관리 컨설팅 기관은 개발협력사업을 위한 마케팅 관리에 대한 충분한 경험과 전문성을 가지고 있었다.

2. 성과측정 (Prove & Account)

- (1) 성과관리 컨설팅 기관은 우리 기관이 수행하는 개발협력사업의 성과 측정을 위해 적절한 지표를 선택하였다.
- (2) 성과관리 컨설팅 기관은 우리 기관이 수행하는 개발협력사업의 성과 측정을 위해 적절한 방법론을 선택하였다.
- (3) 성과관리 컨설팅 기관은 우리 기관이 수행하는 개발협력사업의 성과 측정을 위한 비용 및 시간에 대하여 적절히 고려하였다.
- (4) 성과관리 컨설팅 기관은 우리 기관이 수행하는 개발협력사업의 성과 측정 결과의 타당성을 높이기 위하여 노력하였다.
- (5) 성과관리 컨설팅 기관은 우리 기관이 수행하는 개발협력사업의 성과 측정 결과의 신뢰성을 높이기 위하여 노력하였다.
- (6) 성과관리 컨설팅 기관은 우리 기관이 수행하는 개발협력사업의 성과 측정을 위한 지표선정, 방법론 선택, 측정일정 결정 등 성과측정을 위한 일련의 과정에서 사업수행기관과의 원활한 소통을 위하여 노력하였다.
- (7) 성과관리 컨설팅 기관은 우리 기관이 수행하는 개발협력사업의 성과 측정의 결과를 사업수행기관에게 충분히 설명하였다.
- (8) 성과관리 컨설팅 기관은 우리 기관이 수행하는 개발협력사업의 사업 수행기관의 피드백을 성과측정 보고서에 적절히 반영하였다.

3. 성과개선 컨설팅 (Improve & Account)

- (1) 성과관리 컨설팅 기관은 성과관리 컨설팅 과정을 계획성있게 수행하였다.
- (2) 성과관리 컨설팅 기관은 성과관리 컨설팅 과정을 유연성있게 수행하였다.
- (3) 성과관리 컨설팅 과정을 통하여 우리 기관의 개발협력 사업 비전과 목표가 전에 비해 개선될 수 있었다.
- (4) 성과관리 컨설팅 과정을 통하여 우리 기관의 개발협력 사업 기획 역량이 전에 비해 많이 발전하였다.
- (5) 성과관리 컨설팅 과정을 통하여 우리 기관의 개발협력 사업 수행 역량이 전에 비해 많이 발전하였다.

- (6) 성과관리 컨설팅 과정을 통하여 우리 기관의 개발협력 사업 평가 및 모니터링 역량이 전에 비해 많이 발전하였다.
- (7) 성과관리 컨설팅 과정을 통하여 우리 기관의 협업 역량이 전에 비해 많이 발전하였다.
- (8) 성과관리 컨설팅 결과는 우리 기관의 개발협력 사업 성과를 개선하는데 직접적인 도움을 주었다.
- (9) 성과관리 컨설팅 결과는 우리 기관의 개발협력 사업 성과를 개선하는데 간접적인 도움을 주었다.
- (10) 성과관리 컨설팅 결과는 우리 기관의 개발협력 사업 성과를 개선하는데 즉각적인 도움을 주었다.
- (11) 성과관리 컨설팅 결과는 우리 기관의 개발협력 사업 성과를 개선하는데 장기적인 도움을 줄 것으로 기대된다.

4. 성과관리 컨설팅 기관의 태도 (Attitude)

- (1) 성과관리 컨설팅 기관은 사업수행기관을 존중하였다.
- (2) 사업수행기관은 성과관리 컨설팅 기관과의 의사소통에 적극적으로 참여하고자 하였다.
- (3) 성과관리 컨설팅 기관은 성과측정에 있어서 객관적 태도를 견지하였다.
- (4) 성과관리 컨설팅 기관은 중요한 정보를 투명하게 공유하였다.
- (5) 성과관리 컨설팅 기관은 법규와 규정을 준수하였다.
- (6) 성과관리 컨설팅 기관은 해당 민관협력 사업의 발전 및 개선을 위하여 노력하였다.

5. 전반적 평가 (Overall Evaluation)

- (1) 본 사업수행기관은 이번 성과관리 사업의 품질에 전반적으로 만족한다.
- (2) 본 사업수행기관은 다른 기관들에게도 성과관리 사업에의 참여를 추천할 것이다.
- (3) 본 사업수행기관은 이번 성과관리 컨설팅 기관과 앞으로도 지속적으로 협력하고 싶다.
- (4) 본 사업수행기관은 다른 사업수행기관들에게도 이번 성과관리 컨설팅 기관을 추천할 것이다.

(5) 이 밖에 개선사항 또는 제안사항이 있다면 적어주세요. ()

6. 사업수행기관에 대한 정보 (General Information)

(1) 귀 기관의 성격은?

- NGO
- 대학
- 연구소
- 기업
- 기타

(2) 귀 기관의 창립년도는?

(3) 귀 기관의 개발협력 사업경력은? () 년, () 건

(4) 귀 기관이 개발협력 사업을 주로 수행하는 국가는? () 개국

(5) 귀 기관의 민관협력 사업경력은? () 년, () 건

(6) 귀 기관이 민관협력 사업을 주로 수행하는 국가는? () 개국

(7) 귀 기관이 민관협력 사업을 주로 수행하는 분야는? (복수선택 가능)

- 교육 및 직업훈련
- 보건의료 및 식수위생
- 지역개발
- 소득증대
- 환경 및 기후변화
- 에너지
- 기타

(8) 귀 기관이 참여하고 있는 민관협력사업의 유형은? (복수선택 가능)

- 국별 민간단체 지원 사업
- 글로벌 사회공헌 프로그램
- 대학과의 협력프로그램
- 사업발굴 지원 사업

(9) 귀하의 직위는?

(10) 귀하가 현재 근무하고 있는 기관에서의 근속년수는? ()년 ()개월