

|                   |
|-------------------|
| 연구자료              |
| ODA연구 2012-07-077 |

*Making a better world together*  
 감동이라는 대한민국, KOICA와 함께합니다.

**KOICA**

한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825  
 Tel. 031-7400-114 Fax. 031-7400-655  
<http://www.koica.go.kr>



ISBN 978-89-6469-104-5



2012

연구보고서 07-077

KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구 : 개발협력 사업 성과관리를 중심으로

한국국제협력단

2012 연구보고서 07-077

## KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구 : 개발협력 사업 성과관리를 중심으로

**KOICA** 한국국제협력단  
 Korea International Cooperation Agency





KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구 :  
개발협력 사업 성과관리를 중심으로

2012. 5

저자

---

강 경 재, Ph.D

(E-mail : kangkj@koica.go.kr)

▶ 주요 경력

- KOICA 국제개발협력센터, 상임연구원 (현)
- Tufts University, Post-doctoral Research Associate
- World Food Programme, Rome, School Feeding Unit, Consultant

▶ 주요 연구실적

- Impact of long term income generation program on consumption, optimism and self-rated well-being of participants: Case of Bangladesh Participatory Social Forestry Program, 2009, Tufts University

본 보고서에 수록된 내용은 한국국제협력단의 공식 입장과 일치하지 않을 수 있습니다.

## 목차

|                                                                             |        |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------|
| 약어 .....                                                                    | vi     |
| 국문요약 .....                                                                  | 1      |
| Executive Summary .....                                                     | 6      |
| <br>제1장. 연구 배경 .....                                                        | <br>9  |
| 1. 연구 필요성 .....                                                             | 9      |
| 2. 연구 목표 .....                                                              | 11     |
| 3. 연구 방법 .....                                                              | 12     |
| 4. 연구의 범위와 제약 .....                                                         | 15     |
| <br>제2장. 성과관리의 발전 과정과 개념 .....                                              | <br>17 |
| 1. 성과 관리Performance Management와<br>결과 중심의 성과관리Result Based Management ..... | 18     |
| 2. 개발 사업의 성과관리: 개발 결과를 위한 성과 관리 .....                                       | 20     |
| 3. 성과관리의 구성 요소들 .....                                                       | 29     |
| 4. 성과관리와 원조 사업의 품질 관리 .....                                                 | 30     |
| <br>제3장. 공적 원조 기관 성과관리의 특수성 .....                                           | <br>32 |
| 1. 공공기관으로서의 성과관리: 결과 중심의 성과관리와 대국민 책임성 ...                                  | 33     |
| 2. 양자 원조 기관으로서의 성과관리 .....                                                  | 34     |
| <br>제4장. 성과관리 제도 도입 경험: 장애요소와 대응 방법 .....                                   | <br>41 |
| 1. 기관 차원의 어려움 .....                                                         | 43     |
| 2. 기술 측면의 어려움 .....                                                         | 48     |

|                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| 제5장. 기관 수준에서 본 사업 성과관리 .....                                             | 54  |
| 1. 성과관리의 수준 <sup>Level</sup> .....                                       | 54  |
| 2. 성과관리시스템 하의 개발협력 프로젝트 주기 관리 .....                                      | 58  |
| 3. 사업 기획: 전략과 목표의 설정과 사업 목표의 일치 .....                                    | 60  |
| 4. 성과 측정과 요약: 지표와 측정 방법 .....                                            | 67  |
| 5. 사업 성과의 측정과 자료 운영 .....                                                | 74  |
| 6. 성과 요약, 보고 및 성과 정보의 이용 .....                                           | 77  |
| 7. 정보의 관리 .....                                                          | 82  |
| 제6장. KOICA의 성과관리 체계 및 현황 분석 .....                                        | 86  |
| 1. KOICA의 성과관리제도: 도입 경험 및 현황 .....                                       | 87  |
| 2. 기관 성과 결과 정의와 결과 틀의 작성 .....                                           | 96  |
| 3. 결과의 측정, 환류 및 이용 .....                                                 | 105 |
| 4. 현황분석 및 대략적인 제언 .....                                                  | 107 |
| 제7장. KOICA의 성과관리 체계 발전을 위한 제언 .....                                      | 110 |
| 1. 기관 성과 결과 정의와 사업 목표 일치 .....                                           | 110 |
| 2. 사업 성과의 측정과 측정 정보의 활용 .....                                            | 115 |
| 3. KOICA 선진화 지표 선정 및 활용 .....                                            | 117 |
| 4. 결론: 기관 성과지표 합산 <sup>Aggregation</sup> 예시 -<br>KOICA 기관 성과 종합 지표 ..... | 120 |
| 제8장. 결론 .....                                                            | 128 |
| 참고문헌 .....                                                               | 130 |
| 별첨 1. 결과 중심의 성과관리 도입의 전반적인 흐름 .....                                      | 139 |
| 별첨 2. AFD 표준 지표 - 해외 개발 사업 지표 .....                                      | 140 |
| 별첨 3. 프랑스 정부 LOLF 공적 원조지표 2012년 기준 .....                                 | 144 |
| 별첨 4. 미국 GPRA 중 USAID 성과 지표: 2010년 성과 기준 .....                           | 146 |
| 별첨 5. ADB 성과지표 목록 .....                                                  | 149 |
| 별첨 6. 논리 모형 접근법의 특징 .....                                                | 153 |

## 표 목차

|                                                                                       |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| [표 1] 결과 중심의 성과관리의 정의 .....                                                           | 18  |
| [표 2] 결과 중심의 성과관리와 사업의 품질관리 .....                                                     | 30  |
| [표 3] 개발 수준에 따른 원조 효과성의 책무 .....                                                      | 38  |
| [표 4] 공공 부분의 성과관리 제도 도입 상의 어려움 .....                                                  | 42  |
| [표 5] 기존 조직 문화와 결과중심 조직문화 비교 .....                                                    | 44  |
| [표 6] 각 수준에 따른 관리 방법의 장점과 한계 .....                                                    | 48  |
| [표 7] 각 원조 기관의 성과측정 수준 .....                                                          | 50  |
| [표 8] 성과 측정 방법 비교 .....                                                               | 52  |
| [표 9] 사업과 국가 프로그램의 비교 .....                                                           | 53  |
| [표 10] PCM 단계별 사업 성과관리의 기본 요소 .....                                                   | 60  |
| [표 11] 각 원조 기관의 성과측정 특성 .....                                                         | 69  |
| [표 12] 각 원조 기관의 표준 지표 비교: 교육부분 .....                                                  | 72  |
| [표 13] 성과 측정Performance measurement과 평가Evaluation의 비교 .....                           | 76  |
| [표 14] 기관성과 측정 단위와 그 활용도 .....                                                        | 77  |
| [표 15] LOLF Program 209 목표 1 -<br>개도국과의 연대 지표의 계산 단위 .....                            | 80  |
| [표 16] AFD와 USAID의 기관 성과지표 비교 .....                                                   | 82  |
| [표 17] KOICA 기관 성과관리제도 변화 .....                                                       | 90  |
| [표 18] KOICA의 외부심사와 담당부서 .....                                                        | 93  |
| [표 19] 외교통상부 산하기관 경영실적 평가보고 .....                                                     | 93  |
| [표 20] 재정사업 자율평가 지표 .....                                                             | 94  |
| [표 21] KOICA 기관 결과 정의를 위한 기본 틀 .....                                                  | 96  |
| [표 22] 무상원조 분야 기본 계획 .....                                                            | 99  |
| [표 23] KOICA의 결과 중심 성과관리 현황과 발전과제 요약 .....                                            | 108 |
| [표 24] 정책과 정의, 기관지표 및 사업 지표 사이의 연계 예시 .....                                           | 111 |
| [표 25] 분야별 국제개발 협력 기본 계획(2011~2015) 및 국제개발협력<br>선진화 방안을 바탕으로 한 예상 사업 관리 마커 및 지표 ..... | 112 |
| [표 26] KOICA사업의 산출물Output과 산출 결과Outcome 지표의<br>측정 가능성 .....                           | 116 |

[표 27] 원조 선진화를 위한 기관 평가지표의 예:

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| CDI 와 QuODA 지표 비교 .....                         | 118 |
| [표 28] 원조 선진화를 위한 기관 평가지표 중 KOICA의 시행 가능 지표 ... | 119 |
| [표 29] KOICA 기관 성과 종합지표 .....                   | 121 |
| [표 30] 기관 혁신도 세부 지표 계산 방법 .....                 | 122 |
| [표 31] KOICA 기관 성과 종합지표의 지표 측정 및 합산의 예 .....    | 124 |

## 그림 목차

|                                                |    |
|------------------------------------------------|----|
| [그림 1] 개발협력 사업에 있어서의 원인과 결과 관계 .....           | 19 |
| [그림 2] 파리선언 5대 원칙 .....                        | 21 |
| [그림 3] MfDR의 발전 과정 .....                       | 26 |
| [그림 4] 결과 중심 성과관리의 기본 구성 요소 .....              | 29 |
| [그림 5] 공공 기관과 공적 원조 기관의 성과관리비교 .....           | 32 |
| [그림 6] 원조 운영의 모델들 .....                        | 35 |
| [그림 7] ODA 시행 구조: 프랑스와 대한민국 .....              | 36 |
| [그림 8] 공공 기관과 공여 기관: 섹터 수의 차이 .....            | 39 |
| [그림 9] 개발협력 사업의 결과 부재 원인: 결과 생산 실패와 관측의 실패 ... | 41 |
| [그림 10] 성과관리 수준 .....                          | 54 |
| [그림 11] 기관과 사업 간의 연관관계 .....                   | 55 |
| [그림 12] 평가자이면서 피평가자인 원조 기관 .....               | 56 |
| [그림 13] 결과 중심의 성과관리 도입 전 후의 프로젝트 주기 관리 비교 .... | 58 |
| [그림 14] 사업 기획 및 관리의 초점 이동 .....                | 59 |
| [그림 15] 기관의 전략과 사업 목표의 수립작업: DFID의 예 .....     | 61 |
| [그림 16] UNDP 전략 결과 모형 .....                    | 62 |
| [그림 17] 정책 기관과 시행 기관 사이의 성과관리 상의 관계 .....      | 64 |
| [그림 18] AFD의 사업 수립을 위한 결과 연계 및 측정 .....        | 65 |
| [그림 19] 일반적인 결과 연결 고리 모형 .....                 | 67 |
| [그림 20] 기관의 성과관리요소 .....                       | 68 |

|                                                          |     |
|----------------------------------------------------------|-----|
| [그림 21] 미국 국제개발 협력 표준 지표 가이드 라인 .....                    | 73  |
| [그림 22] LOLF의 구조 .....                                   | 79  |
| [그림 23] 기관 성과관리지표 산출 자료로서의 사업: AFD의 예 .....              | 80  |
| [그림 24] 정책 방향이 지표 선정에 끼치는 영향: AFD의 예 .....               | 81  |
| [그림 25] IFAD 결과 중심의 성과관리 시스템 .....                       | 83  |
| [그림 26] ADB 사업 문서 검색창 .....                              | 85  |
| [그림 27] 프로젝트 형 사업의 비중 변화 .....                           | 88  |
| [그림 28] KOICA의 기관 성과관리를 위한 결과 연계 및 측정 분석 틀 .....         | 98  |
| [그림 29] 사업 시행 연도별 PDM 작성 여부(2007~2010년) .....            | 101 |
| [그림 30] 사업 기간 별 PDM 작성 여부(2007~2010년) .....              | 101 |
| [그림 31] KOICA 프로젝트 형 사업의 기간(1994~2011) .....             | 103 |
| [그림 32] KOICA 사업 기간의 평균과 중간값 변화 추이 .....                 | 104 |
| [그림 33] 프로젝트 실시 일정 비교: KOICA와 DFID .....                 | 104 |
| [그림 34] 사업평가 환류 시스템: 환류 의견 조사 .....                      | 106 |
| [그림 35] 기관 성과관리지표 산출 자료로서의 사업:<br>KOICA 기관 성과 종합지표 ..... | 126 |

## 약어

| 약어     | 한글 명칭           | 정식 명칭                                                 |
|--------|-----------------|-------------------------------------------------------|
| AAA    | 아크라 행동계획        | Accra Agenda for Action                               |
| ADB    | 아시아 개발 은행       | Asian Development Bank                                |
| AFD    | 프랑스 원조청         | Agence Française de Développement                     |
| AusAID | 호주 국제개발청        | Australian Agency for International Development       |
| BSC    | 균형성과평가제         | Balanced Scorecard                                    |
| CAS    | 국별 지원 전략        | Country Assistance Strategy                           |
| CDI    | 개발 공헌 지수        | Commitment for Development Index                      |
| CPS    | 국별 협력 전략        | Country Partnership Strategy                          |
| CSR    | 수행 포괄적 지출검토     | Comprehensive Spending Review                         |
| DAC    | 개발 원조 위원회       | Development Assistance Committee                      |
| DFID   | 영국 국제개발부        | Department For International Development              |
| GPRA   | 정부 성과법(미국)      | Government Performance and Results Act                |
| ICT    | 정보통신기술          | Information and Communication Technology              |
| IFAD   | 국제 농업개발 기금      | International Fund for Agricultural Development       |
| KOICA  | 한국 국제협력단        | Korea International Cooperation Agency                |
| LFA    | 논리모형 접근법        | Logical Framework Approach                            |
| LOLF   | 재정에 관한 조직법(프랑스) | Loi Organique relative aux Lois de Finances           |
| MBO    | 목표 관리제          | Management by Objective                               |
| MDGs   | 새천년 개발 목표       | Millennium Development Goals                          |
| MfDR   | 개발 결과를 위한 성과 관리 | Management for Development Results                    |
| ODA    | 공적 개발 원조        | Official Development Aid                              |
| OECD   | 경제 협력 개발 기관     | Organization for Economic Cooperation and Development |
| PCM    | 프로젝트 주기 관리      | Project Cycle Management                              |
| PD     | 파리 선언           | Paris Declaration                                     |
| PDM    | 프로젝트 디자인 매트릭스   | Project Design Matrix                                 |
| PLF    | 프로젝트 재정법(프랑스)   | le Projet de Loi de Finances                          |
| PSA    | 공공서비스협약(영국)     | Public Service Agreement                              |
| QuODA  | ODA 질적 평가       | Quality of ODA                                        |
| RBM    | 결과 중심의 성과관리     | Result Based Management                               |
| UNDP   | 유엔 개발계획         | United Nations Development Programme                  |
| USAID  | 미국 국제원조청        | United States Agency for International Development    |
| WB     | 세계 은행           | World Bank                                            |



## 국문요약

본 연구의 목적은 선진 원조 기관들의 결과 중심 성과관리 방법과 한국국제협력단의 현재 성과관리 방법을 살피고 향후 한국국제협력단의 사업 관리가 나아가야 할 방향을 제시 하는 것이다.

결과 중심의 성과관리Result Based Management, RBM은 원조 선진국들을 중심으로 여타의 공공부분에서의 성과관리와 함께 꾸준히 진행되어 왔으며, 지금도 기관과 원조 사업의 성격에 맞는 성과관리 제도의 성립을 위한 노력을 늦추지 않고 있다. RBM은 발달 과정이 길고, 필요에 따라 변형이 많은 만큼 이에 대한 개념은 매우 다양하다.

성과관리 제도는 1950년대 중반에 고안된 목표관리제Management by Objective, MBO를 시작으로 산출예산제도Output budgeting, 균형 성과평가제Balanced Scorecard, BSC 등 다양한 형태로 발전해 왔으며, 주로 민간부분에서 시작되어 공공부분으로 확산 된 제도들이 많다. 반면 개발사업의 평가 및 기획 방법으로 고안된 논리모형 접근법Logical Framework Approach, 그리고 사업의 진행 단계별 관리 법인 사업 주기 관리법Project Cycle management은 주로 개발협력 사업 부분에서 사용되고 있다.

현재 개발협력 사업에서의 RBM은 개발 결과를 위한 성과 관리Management for development results, MfDR로 재해석되어 사용되고 있다. 개발결과를 위한 성과관리는 결과에 의한 성과관리가 아닌 결과를 위한 성과관리에 그 초점을 맞추어 결과뿐만이 아니라 결과를 달성하기 위한 모든 노력을 함께 고려할 것을 강조하고 있다. MfDR 내에서 성과 관리의 수준Level은 크게 기관, 섹터/지역 및 사업으로 나눌 수 있다. 기관은 사업의 성과를 통해 기관의 정책을 달성하며, 사업의 목표 설정은 기관의 정책 목표를 기반으로 하여 이루어 진다. MfDR요소들은 크게 성과 목표 설정, 사업 설계, 사업 시행, 성과 평가 및 환류의 네 단계로 나눌 수 있다. 각각의 요소들은 기존의 성과관리 체제인 사업 주기 관리법의 요소들과 같은 맥락에 있으나 그 초점이 사업의 활동이나 투입물이 아닌 산출물과 산출 결과, 더 나아가서는 영향에 이르는 사업 결과에 맞추어진다는 점에서 큰 차이를 보인다. 또한 기존의 사업 성과관리 체계가 각각의 사업만을 고려했다면 MfDR은 사업의 목표와 기관 목표 더 나아가서는 ODA 정책 목표와 일치되도록 계획하는 것을 원칙으로 하고 있다.

선진 개발 원조 기관은 기관 성격과 능력에 적절한 결과중심의 성과관리법을 찾기 위해 노력 중에 있다. 이러한 움직임은 1990년대 초반부터 결과 중심 성과관리제도의 도입과 함께 시작되었다. 결과 중심 성과관리 제도 도입의 필요성과 당위성에 대해서는 모든 기관이 동의하나, 제도 도입은 기관문화의 근본적인 변화에서 적절한 측정 기법의 선택에 이르기까지 많은 어려움과 도전 과제들을 안고 있으며 이에 대한 수많은 연구들이 진행되어 왔다. 이 연구들을 종합해 보면 성과관리 제도 도입의 어려움은 크게 기관 차원과 기술적 측면의 어려움으로 나눌 수 있다. 기관 차원의 어려움으로는 결과 중심의 조직문화 배양 부족, 성과관리 정보의 활용에 대한 비현실적인 기대, 그리고 기관의 성격에 맞는 성과관리 시스템의 모색 및 구축 등을 들 수 있다. 기술 측면에서의 어려움으로 결과 수준의 선정과 성과 측정, 요약 및 제시 상의 어려움, 인과관계 증명에 대한 어려움을 들 수 있으며, 끊임없는 연구와 노력 방법 상의 한계에 대한 정확한 이해 등을 통해 극복할 수 있다. 유엔 개발계획UNDP이나 세계은행 등의 제도 도입 사례는 결과중심의 성과관리 제도 정착까지 5년에서 10년까지의 시간이 소요될 수 있음을 보여준다. 또한 결과 중심의 조직문화 배양과 강력한 리더십 등을 통하여 긴 시간 동안 제도 전환이 끊이지 않고 일관성 있게 이루어질 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

공적 원조 기관들은 성과관리에 있어서 결과 정의의 난해함 등 보편적인 공공기관의 성과관리 도입에 따른 장애 요소 이외에 개발협력 사업의 특수성으로 인한 어려움을 안고 있다. 양자 원조 기관은 공공기관으로서 정부의 결과 중심의 성과관리법과 대국민 책임성을 지고 있으며, 양자 원조 기관으로서 대외적 책무성을 함께 가지고 있다. 한 기관 내에 다수의 섹터와 현장의 다양성 문제로 기관의 성과를 측정하여 요약하는데 많은 장애요소들이 존재하며 그 해결법은 아직 각 원조 기관의 숙제로 남아 있다.

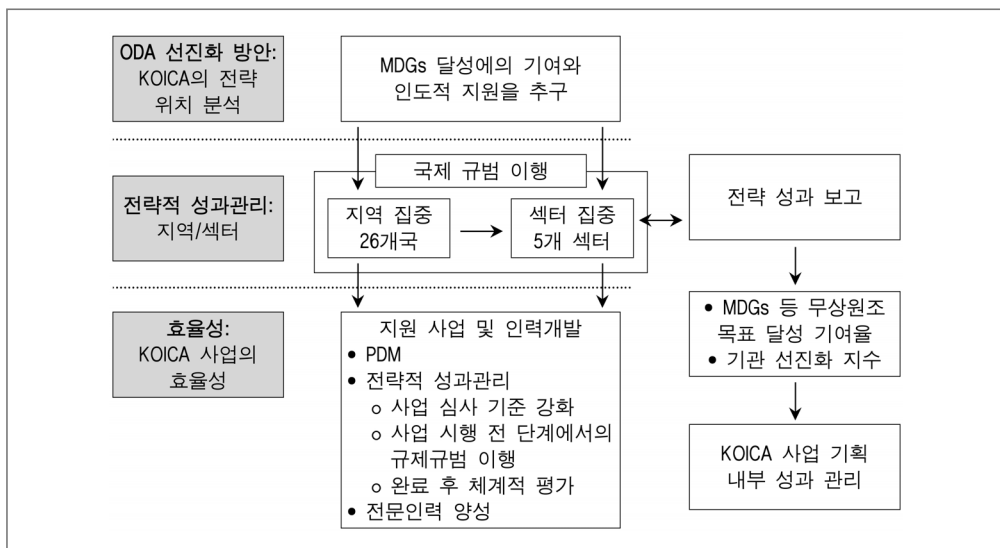
양자 원조 기관은 각각의 사업 시행자에게는 평가자이면서 국제 사회 및 기관이 소속되어 있는 자국 정부에게는 피평가자이다. 이러한 상황 하에서 기관의 사업 관리는 사업 시행 당사자의 사업 관리 방식과 비교하여 그 접근법이 다르다. 즉, 사업 시행 당사자가 산출물과 산출 결과의 달성에 노력하는 반면, 기관은 그 이후 다양한 산출물과 산출 결과들이 달성한 목표를 요약하고 제시하여야 하는 부담이 있으며 산출물과 산출 결과가 기관의 전체적인 목표에 어떤 공헌을 하고 있는가를 증명할 책무가 있다. 이를 위해 원조 기관들은 다양한 사업 관리·사업 결과 측정·사업 보고 방식을 사용하고 있다. 이러한 예가 가장 잘 드러나는 사례로 프랑스 원조청AFD과 국제 농업

개발 기금IFAD 등을 찾아볼 수 있다.

다음으로 본 연구는 기존의 사례들을 분석 틀로 사용하여 KOICA의 성과관리 제도를 고찰하였다. KOICA의 성과관리제도는 사업부분과 기관 부분으로 나누어 생각할 수 있다. 사업부분에서는 평가실의 설치와 PDM 등의 사업 관리법의 사용을 들 수 있으며, 기관 부분은 여러 차례의 제도 개선을 통해 2012년 현재 MBO를 중심으로 운영되고 있다. 사업 단위에서 KOICA의 성과관리 제도의 운영을 살펴본 결과 혁신 제도로 도입되었던 PDM의 작성과 이용이 기대에 미치지 못하는 편이었으며, 이를 강화하기 위해 활용을 도울 제도적 보완이 필요할 것으로 보인다. 또한 사업 시행 형태를 보았을 때 3년 미만이 대부분을 차지하고 있어 실질적인 사업 성과를 도출하기까지 시간이 충분하지 않은 점을 감안하여 산출물 생산 이후의 기간을 연장하는 방안 역시 고려해 볼 수 있다.

ODA 시행 기관으로서 KOICA의 역할을 고려했을 때 KOICA의 전략 목표는 한국 ODA 정책 및 전략 목표를 제시하고 있는 국제개발협력 기본법을 바탕으로 분야별 국제개발협력 기본계획 중 무상원조 분야 기본 계획(2011~2015)과 무상원조 선진화 방안을 들 수 있다. 또한 KOICA가 기관의 선진화를 위해 스스로 제정한 KOICA 선진화 방안이 있다.

KOICA의 기관 성과관리를 위한 결과 연계 및 측정 분석 틀



자료출처: Increasing and Demonstrating Aid Effectiveness, AFD(not dated)의 형식을 빌려 저자 작성

현재 KOICA의 성과관리 제도는 부분적으로는 매우 성공적이다. 그 예로 KOICA의 사업평가 결과 환류 시스템을 들 수 있다. 평가실은 사업 시행에 있어서 반복지적 사항을 취합하고 각 부서와 협의를 거쳐 개선 사항을 기관 성과관리 체제인 MBO와 연동하여 그 달성을 관리한다. 이를 통해 KOICA는 기존의 사업들로부터 배운 경험을 기관 향상과 기관 목표달성에 이용할 수 있다. 반면 전략 목표들을 체계적으로 관리하고 시행에 옮기기 위해 사업 단위에서 PDM의 이용 및 전략적 성과관리 체제, 합리적인 사업 단위에서의 결과 지표 측정을 보완하고 강화할 필요가 있다.

끝으로 본 보고서에서는 기관 성과지표 합산 예시로 KOICA 기관 성과 종합지표를 제시하였다.

KOICA의 기관 성과 관리 현황을 보면 앞에서 언급한 대로 지속적인 발전이 요구되는 부분이 더 많다. 이는 신흥 공여국인 한국의 ODA 상황과 일치하는 것이라고 할 수 있다. 이미 KOICA와 한국 ODA는 그 발전 방향에 대해 5년간의 시행 과제를 각각 부여하였으며 이 기획의 효과적인 시행을 위해서는 결과 중심의 성과관리가 필수적이다. 이를 위해 KOICA는 필요한 발전 과제에 대해 각각의 지표를 선정하고 이의 이행 정도를 점수화 하여 측정하고, 관리해야 한다. 이러한 논리에 바탕을 두고 KOICA 기관 성과 종합지표를 ODA 정책 집행 기여율, 기관 혁신도, 성과중심 사업체제 구축도 및 사업 성과 지표로 구성하였다. 이 중 성과 중심 사업 체제 구축도는 과도지표로, 사업 결과 측정을 위한 지표의 선정, 측정과 입력을 원활하게 해줄 시스템 및 제도보완이 필요하며 이 제도 보완 과정을 체계적으로 관리하기 위한 지표이다. 기관 혁신도는 ODA 품질 측정 지표를 하부 지표로 사용하여 산출한다. 이 지표는 기관이 얼마만큼 선진화 되고 동시에 한국 ODA 선진화에 기여하는 바를 측정하고 관리하는데 사용할 수 있다.

KOICA 기관 성과 종합지표는 현재 KOICA가 받고 있는 사업의 결과 지표 측정 결과 (예: 외교부 산하 기관평가의 사업 목표 달성 지표 또는 기재부 재정사업 자율평가 지표 4-1번)를 단시일 내에 해결할 수 없다. 다만 KOICA의 향후 성과관리 방향을 발전적으로 관리할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다고 할 수 있다.

본 보고서는 개발 협력의 가장 최소 단위인 사업 상의 성과관리 방법의 향상을 그 중심에 두고 진행하였다. 그러나 근본적이고 효율적인 사업 성과관리를 위해서는 기관 전체, 더 나아가서 ODA정책 차원에서의 변화가 필요하며 이러한 변화 없이는 사업 성과관리향상에 한계가 있다. 현재의 MfDR의 국제 논의는 기존의 각각 사업 중심

의 성과에서 벗어나 좀 더 높은 수준의 ‘개발 결과’ 즉, 전 인류적 목표인 새천년 개발 목표 달성을 바탕으로 국가간 협조 체제의 구축 등에서 가장 낮은 수준인 각 기관의 프로젝트 형 사업 단위에 이르기까지 체제의 유기적인 연계를 통한 일관성 있고 전체적인 접근을 중심 원칙으로 하고 있으며, 이러한 원칙의 이행은 원조의 분절화가 최소화 된 상황에서만 가능하다.

# Executive Summary

This research attempted to provide guidance for the improvement of KOICA's results based management (RBM) by analysing other bilateral/multilateral organizations experiences in terms of RBM and current practice. Additionally, this research aimed to define the role of KOICA as an agency concerned with project result management.

The concept of RBM first began in the 1950s with the concept of "Management by Objectives," put forward by Peter Drucker. RBM ideas were adopted in the development sector, most notably through invention of the Logical Framework Approach developed by USAID and Project Cycle Management as a tool for development project performance management. Due to the difficulty of defining 'results', the public sector has largely steered away from adopting RBM and focused performance management at lower management levels, such as 'inputs' and 'activities'. However this type of management created inefficiency problems. With the economic downturn, many western governments adapted RBM as part of a wave of public sector reforms that happened during the 1990s. In the following decade, Managing for Development Results (MfDR) was established in the international development cooperation field as a management principle based on that of RBM.

Looking at the success or otherwise of various governments and agencies in implementing RBM shows that it was not as easy to adopt as it at first had seemed. In fact, there have been extensive studies made of the challenges organizations faced during the switch to RBM, which could be categorized as either 'agency level' or 'technical' difficulties. At the agency level, adopting RBM called for a fundamental change in organizational culture. This took time and resources, which made strong leadership at the top management level absolutely essential for the successful adaptation of RBM. UNDP, the World

Bank and many other organizations indicated that it took at least five to ten years for RBM to be successfully integrated into the management set-up. Technical difficulties arose from measuring performance and filling the gap between what the performance measurements could provide and the expectations of what it ought to provide. On top of these difficulties, aid agencies faced other challenges unique to the aid field, such as in aggregating results from various sectors and regions in which the agency projects were carried out.

In order to improve the efficiency and consistency of development efforts, the MfDR recommended aligning all the goals from the level of ODA policy to that of individual project objectives. A further recommendation was for accountability to be accompanied by decentralization, which itself necessitated having a thoroughly planned results framework and well-designed set of project results indicators. The case of Agence Française de Développement was used to show how an advanced agency might address such issues.

In the light of the historical developments in terms of RBM's adoption and implementation within the development field, the current status and history of KOICA's own RBM has been examined. KOICA's RBM system looks, on the one hand, to have been successful, but, nevertheless, on the other hand, there has still been room for improvement. For instance, KOICA's evaluation feedback system appeared successful in integrating the lessons learned from project management with the agency's overall performance management. However, KOICA's results framework showed a less than perfect alignment of the project planning and policy objectives. Furthermore, KOICA has faced a requirement to enhance its capacity to measure direct project results, such as specific project outcomes and output.

In order to meet this need and so as to offer suggestions as to its solution, possible options for KOICA results framework have been explored. Various policies and strategies of Korean ODA were examined in order to come up with a results frame. Based on this result frame, three KOICA performance indicators at the agency level were suggested. The performance indicators are

designed to measure three aspects of KOICA's performance: its implementation of Korean ODA principles, its ability to improve aid effectiveness, and any improvements made to the projects' outcome measurement system. The last indicator was selected in order to secure the adoption and implementation of a results management system for individual projects. This indicator would be replaced with actual project outcomes and output measurements once the system has been eventually fully adapted.

One limitation of KOICA's performance indicators is that they were not designed to address the problems in KOICA's RBM in the short-term. Rather, the indicators have been designed to put the agency on track for the progressive adaptation of RBM, with a view to establishing effective program results-based performance management.

# 제1장. 연구 배경

1990년대 말부터 2000년대 초반까지, 결과 중심의 성과 관리(Result based management, RBM)는 대부분의 OECD(Organization for Economic Co-operation and Development) 가입 국가들의 정부 성과관리 기본 방법으로 채택되고 운영되었다(OECD, 1997). 이러한 움직임 속에서 원조 기관, 특히 양자 원조 기관들 역시 기관이 속한 국가의 성과관리 체제 혁신에 발맞추어 RBM을 도입하였다. 2000년 들어서면서 개발 원조 위원회(Development Assistance Committee, DAC)는 연구 보고서인 “개발 협력 기관들의 결과 중심의 성과관리 방안: 현황 및 성찰(Results-Based Management in the Development Cooperation Agencies: a Review of experience)”을 통해 회원국의 원조 기관들을 중심으로 RBM의 도입과 운영 상황을 점검하고 원조 기관들의 특성에서 오는 문제점들과 극복 방안에 대해 심도 깊은 분석을 시행하였다(Binnendijk, 2000). OECD/DAC의 이 연구 보고서 이후에도 개발 협력 분야에서의 RBM에 대한 논의는 끊임없이 이어지고 있다. 그러나 지금까지도 RBM의 모범답안은 제시되고 있지 않다.

개발 사업의 성과관리 방법은 개발 결과를 위한 성과관리로, 사업의 관리가 사업 단위에서가 아닌 기관, 섹터, 사업의 개발 협력 전 수준에서 관리할 것을 명시하고 있다. 이것을 위해 원조 기관은 기관의 목표와 성과 지표 선정 시 국가의 원조 정책을 반영하도록 마련하고 이것이 사업 현장에서의 성과 지표 및 측정 방식과 조화를 이루도록 하는 노력을 기울이고 있다.

이 연구를 통해 선진 원조 기관들의 성과관리 방법과 한국국제협력단의 현재 성과관리 방법을 살피고 한국국제협력단의 사업 관리가 앞으로 나아가야 할 방향을 제시하도록 한다.

## 1. 연구 필요성

2000년부터 2011년 중반까지 세계 원조의 흐름을 이끌고 있는 몇 가지 원칙들로 새천년 개발 목표(Millennium Development Goals, MDGs)의 달성과 파리 선언(Paris Declaration,

PD을 꼽을 수 있다<sup>1)</sup>. 각 원조 기관들은 이러한 원칙들을 바탕으로 원조의 효율성과 효과성을 높이기 위해 파트너 국가의 주인의식과 동반된 책무성 및 책무 이행에 대한 강조와, MDGs의 목표 설정에의 활용, 그리고 결과 중심의 기관 및 사업 성과관리 등의 움직임을 보이고 있다(Rogerson *et al.*, 2004). 결과 중심의 성과관리는 파리 선언에서 ‘개발 결과를 위한 성과 관리’로 규정되었으며 다른 4개의 요소들을 뒷받침하는 중요한 원칙이다. 파리 선언 이전에도 결과 중심 성과 관리는 원조 선진국을 중심으로 여타의 공공부분에서의 성과관리와 함께 꾸준히 진행되어 왔으며 대부분의 원조 기관은 성과관리제도를 갖추고 자국 내에서의 대국민 책무성Accountability에 응답하려는 노력을 기울여 왔다.

처음 1950년대에 성과 고과 제도로 시작한 성과관리는 1970년대와 80년대를 거치면서 서구 국가들의 경제적인 압박과 함께 공공 부분의 비효율성에 대한 문제 의식이 높아지면서 점점 전반적인 경영 기법으로 그 범위를 확대하게 되었다. 90년대에 들어와서는 대부분의 공공기관들이 성과관리 제도를 도입하게 되었다. 이러한 제도적 변화는 정부의 전반적인 혁신 움직임의 하나로서 공공 부분의 예산 집행에 있어서 투명성과 효율성을 높이고 있다. 이러한 중요성 때문에 OECD 국가를 중심으로 많은 연구 노력이 진행되어 왔으며 우리나라에서도 현재까지 국내에서는 정부 공공부분에서의 성과관리에 대한 논의는 활발히 진행되어 왔으나 개발 사업에서의 성과관리에 대한 연구는 아직 미흡한 편이다.

또 한편으로 DAC 가입 시 우리나라가 약속한 GNI 대비 0.7%의 공적개발원조Official Development Aid, ODA 예산의 비약적인 증액과 함께 무상 원조 예산은 급격히 늘어날 예정이며, ODA 예산 총액의 급격한 증가에 따른 대국민 책임성을 위한 성과 평가 및 대국민 인지도 제고에 대한 필요성이 급격히 증가할 것으로 예상되며 사업을 단순히 시행하는 것뿐만 아니라 실질적인 성과 결과를 이룩하고 이를 측정하는 등의 성과관리 방안에 대한 수요가 급격히 증가하고 있다. 이러한 변화와 요구에 대응하기 위하여 KOICA 선진화 계획에는 “성과 중심의 사업관리를 통한 사업의 지속 가능성 확보”가 포함되어 있다(한국국제협력단, 2010). 그러나 KOICA가 선진화 계획을 효과적으로 시행하기 위해서는 몇 가지 개선해야 할 사항이 있다. 첫째 적절한 성과 지표 및 측정 방법을 찾고, 둘째 KOICA의 특성에 맞는 사업 성과관리 방법을 구축하여야 한다. 이후, 이 사업의 성과를 기관의 성과로 연계하는 방안 역시 구상되어야 한다.

1) 연구가 진행될 당시 부산 선언은 아직 그 내용이 구체화 되지 않았다.

적절한 성과지표 및 성과관리 방법의 필요성은 그 동안 KOICA 내부에서 논의가 진행 되어 왔으나 국내의 여타 성과 평가 기관의 ODA 사업에 대한 이해 부족 극복과 다른 공공기관과는 다른 장기 사업이 많은 사업 주기의 차이 극복에 대한 연구 및 실행 방안에 대한 연구는 아직 그 수요가 충족되지 않았다. 또 한편으로는 KOICA 사업의 현장화 확대에 대비하여 분권화된 원조사업의 품질관리 방안 마련이 시급하다.

결과 중심의 원조 사업 관리에 대한 KOICA 외적인 수요로 한국의 원조 분절화 극복을 들 수 있다. 2009년 연구 자료에 따르면 현재 한국 원조체계는 기존의 무유상원조 체계 이외에도 정부 부처 및 출연 기관, 지자체 등의 참여로 그 정책 일관성이나 중복 방지 등의 작업이 매우 필요한 상황이다(김은미 외 2009). 물론 이는 ODA의 구조적인 체질 개선을 통하여 해결하여야 하는 문제이지만 해결에 시간이 오래 걸리는 개선 과제이다. 과도기의 ODA 정책 효과성 관리 방법을 분절화의 문제를 안고 있는 여타의 국가에서의 종합적인 ODA 정책 성과관리 방안에서 찾을 수 있다. 미국의 경우 대외 협력을 하나의 기관 아래에 묶어 두고, 대신 원조에 있어서 오랜 역사와 축적된 전문성을 지닌 USAID의 사업 품질 관리, 모니터링 및 평가 방식을 바탕으로 하여 원조의 질을 유지하려는 노력을 기울이고 있다<sup>2)</sup>(강경재, 2011a). 한국과 같이 분절화의 문제를 안고 있는 프랑스는 국가 기관 성과관리 지표에 자료 출처 기관을 명시하여 주무 기관 이외에서의 성과를 인정하지 않는 방식으로 조절하고 있다. 이러한 체계적인 사업 성과관리 및 기관 성과관리로의 연계에서 분절화된 ODA 전체 효율 제고를 부분적으로나마 극복할 수 있다. 이러한 측면에서도 기관 성과관리 차원 또는 ODA 정책 관리 차원에서 결과 중심의 사업 성과관리 방안에 대한 수요는 매우 높다고 할 수 있다.

## 2. 연구 목표

선진 공여 기관들은 20~30여 년간 시행되어 온 자국 내의 공공부분성과관리에 발맞추어 기관의 성과를 관리해 오고 있다. 또한 파리선언과 아크라 행동 계획 이후로 개발 결과를 위한 성과관리(Management for Development Results, MfDR)는 공여 기관과 공여 기관의 파트너 국에 있어서 필수불가결한 운영 요소로 인식되고 있다. 성과 관리는 하위의 목표를 상위 목표와 일치 시키고, 결과 단위에서 사업의 효과와 성과를 측

---

2) 그러나 이러한 방식은 실제 분절화 해결에는 영향을 주지 못한다.

정하며, 측정 결과를 보고뿐만 아니라 예산의 분배 등에 사용하는 등, 다각적인 사고 전환과 함께 성과 정보의 효율적인 활용을 위한 인사 관리 및 예산 분배 정책 등 행정 제도 전반에 걸친 개혁을 요구한다. 성과관리의 필요성과 함께 효율적인 성과관리를 위한 대대적인 개혁 및 제도 개선 노력에 대한 연구는 국외에서 활발히 진행 중이며, 이는 각 원조 기관 역시 마찬가지이다. 일찍이 DAC/OCED의 원조 평가 작업반 Working party on Aid Evaluation에서는 각국의 원조 운영과 기관의 성과관리에 대한 연구를 시행하였다(Binnendijk, 2000: OECD/DAC, 2009). 또한 DFID 등의 OECD/DAC 회원국들의 양자원조기관들과 아시아 개발은행 Asian Development Bank, ADB, 유엔 개발계획 United Nations Development Programme, UNDP 등의 다자 원조 기관들은 앞 다투어 각 기관의 성과관리 역량을 점검하고 사업 단위에서 기관 전체에 이르기까지 다양한 수준에서의 개발결과를 위한 성과관리 방향 및 방법을 밝힌 정책 문서들을 발간하고 있다(UK National Audit Office, 2002: OED/ADB, 2007: UNDP, 2007: ADB, 2010).

반면 국내에서는 각 기관이 사업평가 내지는 사업 관리를 어떻게 시행하고 있는지에 대한 현황 파악이나, 국내의 공공부분 성과관리 연구에 그치고 있으며 원조 기관 및 원조 사업의 종합적인 사업 성과관리에 대한 연구는 충분히 진행되고 있지 않고 있다.

KOICA의 성과관리는 사업의 1차적인 결과물인 산출Output 단위에서 사업을 구성·관리하는 실정이 MfDR의 도입을 통해 원조와 개발의 효과성을 높이려는 국제적인 흐름과도 맞지 않다. 그러나 한편으로는 성급한 결과 중심 주의의 도입은 자칫 성과관리 제도 도입 자체에 실패하거나 기관의 효율을 저해하는 등의 부작용을 낳을 수 있다. 이 연구를 통하여 KOICA의 전반적인 성과관리 시스템을 사업 성과관리를 중심으로 고찰하고, 그 문제점을 파악하며, 파악한 문제점의 해결 방향을 제시하고 이를 바탕으로 앞으로 ODA 전반에 걸친 통합 사업 성과관리 시스템 구축에 밑바탕을 제공하고자 한다.

### 3. 연구 방법

이 연구는 먼저 문헌 조사를 통해 결과 중심의 성과관리 기법을 소개하고, 각각의 원조 기관, 특히 프랑스 원조청 Agence Française de Développement, AFD, 국제 농업개발 기금 International Fund for Agricultural Development, IFAD, 유엔 개발계획 United Nations

Development Programme, UNDP의 사례를 통해 사업의 성과관리 제도 상의 특징과 문제점 극복 방안을 살펴 보았다. 이러한 고찰을 바탕으로 문헌조사와 인터뷰를 통해 파악한 KOICA의 사업 성과관리 현황과 비교하여 앞으로의 발전 방향에 대해 제언한다.

MfDR의 협의 이후, OECE/DAC는 MfDR의 모범 사례를 묶은 MfDR 자료집Source book for MfDR을 발간하고 있다. 이 자료집에서 AFD와 IFAD 모두 개발 결과를 위한 성과 관리에 있어서 우수한 사례로 선정되었으며 특히 AFD의 경우 원조 정책과 시행이 분리된 상황 하에서 시행 기관으로서 취할 수 있는 성과관리 모델의 한 예를 보여준다(OCED/DAC, 2008 Source book for MfDR, 3rd Ed.). 반면 미국 국제원조청의 경우 모범사례로 선정되지 않았으나 우리나라의 국가 기관 성과 평가 제도의 근간이 된 미국의 정부 성과관리법Government Performance and Results Act, GPRA에 따라 기관 성과를 관리 하고 있어 KOICA의 발전 모델에 시사하는 바가 있어 선정 하였다. 이 연구에 중점적으로 사용된 원조 기관들과 사례 선정 사유는 다음과 같다.

### 3.1 프랑스 원조청Agence Française de Développement, AFD

AFD는 프랑스의 무상 원조 주무 기관이다. 프랑스의 원조 체계는 한국과 같이 원조의 정책 기관과 시행 기관이 나누어져 있으며 또한 시행 기관 역시 여러 기관으로 나누어져 있는 복잡한 구조를 가지고 있다. 이러한 구조를 극복하고 원조의 효율과 효과성을 높이하고자 원조 형태 및 다양한 기관의 원조 개입을 조화하려는 노력을 정부와 기관 차원 모두에서 기울이고 있다. AFD는 양자 기관과 공공 기관으로서, 또한 시행 기관과 정책 기관의 분리성에서 오는 성과관리 상의 특수성을 인식하고 양자의 조화를 위해 노력하고 있다(Vielajus, *et al.* 2009).

연구 사례로서의 AFD의 한계는 AFD가 우리나라의 원조 규모보다 훨씬 큰 원조를 하고 있고 최근 집중화를 위한 노력을 기울이고 있어, KOICA와는 사업 당 예산 규모와 원조 형식이 매우 다르다는 점이다. 또한 오랜 원조를 경험으로 한 자체 평가 역량 역시 높다. 따라서 AFD의 성과 측정과 성과관리제도를 KOICA가 현 상황에서 그대로 도입하기에는 어려움이 크다. 그러나 프랑스의 결과 중심의 성과관리모델은 국가 차원에서나 AFD 기관 차원에서 향후 우리나라의 발전 가능성의 한 방향으로 삼을 수 있는 모범적인 사례로 생각할 수 있다.

### 3.2 국제 농업개발 기금International Fund for Agricultural Development, IFAD

IFAD는 다자 원조 국제 기관으로서 큰 기조를 이루는 성과관리 틀에서 자유롭게 기관 특성에 최적화 된 성과관리 시스템의 운영이 가능하다. IFAD의 경우 모든 단계의 원조에 있어서 기관 사업의 결과 틀Result Framework을 명확히 밝히고 있어 원조 기관으로서의 성과관리가 해외 현장에 초점이 맞추어져 있을 때의 모범적인 시스템을 보여 주고 있다. 또한 IFAD는 사업 품질 보증 가이드라인Quality Assurance Guideline과 사업 품질 보증 평가를 통해 사업의 전반적인 과정에 대한 품질 관리의 사례 역시 보여주고 있다.

### 3.3 유엔 개발계획United Nations Development Programme, UNDP

UNDP는 일찍이 결과 중심의 성과관리 시스템을 도입한 기관으로서, 2007년 그 경험을 바탕으로 한 결과 중심의 성과 관리에 대한 평가 보고서를 발간하였다. 이 보고서는 UNDP의 성과관리 도입 정도를 평가한 것으로 UNDP의 경험을 다른 기관의 사례들과 비교 분석하여 제시하고 있다. 또한 UNDP 역시 IFAD와 마찬가지로 성과관리 틀을 수립하여 기관과 사업 성과관리의 연계를 관리하고 있다.

### 3.4 아시아 개발 은행Asian Development Bank, ADB

아시아 개발 은행의 성과관리 시스템은 1995년 시작된 대대적인 재정 및 행정구조 전환에서 시작되었다(Bastoe, 2011). 이는 부실한 은행의 경영 구조 개혁에 대한 외부의 압력과 내부로부터의 위기 의식에서 비롯된 것으로 기관 성과관리 체계 도입 배경은 다른 원조 기관들과 같다. ADB는 먼저 대대적인 기관 구조 조정을 통해 재정적 안정을 확보한 후, 2000년에 기관의 구조와 운영 원칙, 의사 결정 과정, 새로운 제도의 도입과 운영을 위한 기술 및 시행 방안 등에 대한 연구에 착수하여 그 연구 결과를 바탕으로 결과 중심의 성과관리 제도 정착에 힘썼으며 2004년 MfDR를 기관의 정식 성과관리 운영법으로 도입하였다(ADB website). 현재 장기 계획인 2020 개발 전략을 중심으로 기관의 성과를 전반적으로 관리하기 위해 노력하고 있다.

### 3.5 기타

이외에도 필요에 따라 세계 은행World Bank, WB, 영국 국제개발부Department For International Development, DFID, 호주 국제개발청 Australian Agency for International Development, AusAID 등 양자 원조 기관의 사례를 예로 사용하였다.

## 4. 연구의 범위와 제약

### 4.1 KOICA 성과관리 개선의 한계

본 보고서는 개발 협력의 가장 최소 단위인 사업 상의 성과관리 방법의 향상을 그 중심에 두고 진행하였다. 그러나 근본적이고 효율적인 사업 성과관리를 위해서는 기관 전체, 더 나아가서 ODA정책 차원에서의 변화가 필요하며 이러한 변화 없이는 사업 성과관리향상에 한계가 있다. 국제사회는 ODA 성과관리를 개별 사업의 성공 분석에 의존할 때 발생하는 한계점을 극복하기 위해 거시·섹터·기관 차원에서 개발 협력의 성과관리가 이루어져야 한다는 원칙을 발전시켜 왔다. 따라서 개별 사업의 효율 증진이 ODA 상위 목표에 기여하기 위해서는 ODA 정책 차원에서의 근본적인 제도 개선이 필요하다.

현재의 MfDR의 국제 논의는 기존의 각각의 사업 중심의 성과에서 벗어나 좀 더 높은 수준에서 ‘개발 결과’ 즉, 전 인류적 목표인 새천년 개발 목표 달성을 바탕으로 국가간 협조 체제의 구축 등에서 가장 낮은 수준인 각 기관의 프로젝트 형 사업 단위에 이르기까지 체제의 유기적인 연계를 통한 일관성 있고 전체적인 접근을 중심 원칙으로 하고 있으며, 이러한 원칙의 이행은 원조의 분절화가 최소화 된 상황에서만 가능하다.

### 4.2 성과관리 주체의 한정

이 연구의 논의는 원조의 공여기관인 KOICA의 입장을 중심으로 전개되고 있다. 국제 사회의 MfDR의 원칙은 공여국 뿐만 아니라 개발 파트너 국가의 입장 역시 고려

되어야 하며, 그 성과관리 역량을 높여 동참시킬 것을 규정하고 있다<sup>3)</sup>. 그러나 이 연구에서는 논의의 명확성을 위하여 공여국 중 KOICA의 입장만을 고려하였으며 개발 파트너 국의 입장은 반영되어 있지 않다. 차후 개발 파트너 국의 성과관리 역량 강화 방안에 대한 연구는 후속 연구를 통해 논의하기로 한다.

#### 4.3 ‘개발 결과를 위한 성과관리’MfDR와 부산 총회 결과

2011년 11월의 부산 세계 개발원조 총회에서 합의된 “결과 중심Focus on Result”은 ‘구체적이고 지속 가능한 개발 성과를 위한 노력 강화’로 정의 되었으나 아직 그 행동 원칙과 지표가 정립되지 않은 상태이므로, 이 연구에 적용할 수 없었다. 따라서 본 연구에서는 성과관리의 범주를 파리 선언의 MfDR에 국한 시켜 진행하고 부산 총회의 원칙의 사업 성과관리에 대한 적용 방안은 그 행동 원칙과 기본 방향이 정해진 이후<sup>4)</sup> 후속 연구를 통해 논의하기로 한다.

---

3) Hatton과 Schroeder(2007)에 의하면 성과관리에 있어서 모든 이해관계자, 특히 개발 파트너 국가와 직접 수혜자들의 참여가 아직 의미 있는 수준까지 도달해 있지 않다고 하며, 이들의 참여를 측정할 방법 역시 그 연구가 미흡하다고 한다.

4) 현재 일정상 지표는 2012년 6월에 발표될 예정이다.

## 제2장. 성과관리의 발전 과정과 개념

성과관리는 새로 개발된 개념이라기보다는 그 동안 여러 분야에서 발전된 효율적 경영을 위한 일련의 방법론들이라고 할 수 있다. 즉, 하나의 뚜렷한 정의를 지니기 보다는 대략적인 공통 특징을 가진 경영 기법의 방법론 내지는 철학으로 간주하며, 따라서 그 정의와 형태가 매우 다양하다. 때에 따라서 결과 중심의 성과관리(Results Based Management, RBM) 또는 결과를 위한 성과관리(Management for Result) 또는 성과관리(Performance Management) 등의 용어가 모두 같은 뜻으로 사용되기도 한다. 이러한 용어의 혼용은 개발 사업 부분에서는 흔하다. 예를 들어 결과에 해당하는 산출 결과(Outcome)에 대한 정의도 각 원조 기관마다 중기 과제 또는 단기 과제 등의 개념으로 다양하게 쓰이고 있다. 또 다른 예로 성과 지표(Performance Indicator)와 성과 측정(Performance Measurement)의 혼용을 들 수 있다. 대부분의 연구 논문이나 기관 자료들은 이러한 언어의 혼용에서 오는 혼란을 피하기 위해 연구의 일부를 용어의 정의에 할애하고 있으며, 이러한 용어의 정의에 대한 공유는 성과관리 등 제도의 도입 시에도 반드시 필요한 작업이다.

개발협력 사업의 성과 관리는 일찍이 1960년대 후반부터 시작되었다. 이때의 사업 관리는 특정 목표에 초점을 맞추기 보다는 전체적인 흐름과 논리의 점검을 통해 사업의 기획과 실행이 설계의 실패에서 기인하지 않도록 하는 노력에서 출발하였다. 이후, 프로젝트 주기 관리(Project Cycle Management, PCM)의 등장과 함께 기관이 선행사업으로부터 얻은 경험을 지속적으로 축적할 수 있도록 하는 지식 관리의 측면이 추가되었다. 그러나 이러한 사업 관리법은 전체적인 원조 성과에 대한 판단 여부보다는 단일 사업의 성공에 그 초점을 두었다. 기관으로서의 성과관리는 기관 차원에서의 인력관리 및 자원관리 차원에 중심을 두고 발전하였다. 최초로 등장했던 목표 관리제인 MBO는 효과적으로 공공부분의 인력관리에 기여하였다. 이후 80년대와 90년대를 거치며 결과 중심의 사업 관리, 그리고 2000년대 중반부터 시작된 MfDR에 이르기까지 다양한 방법론이 존재하고 있다.

이 장에서는 혼용되고 있는 성과관리 관련 용어의 개념을 역사적인 관점과 기법적인 관점에 따라 정의하고, 이 연구에서의 용어 사용 범위를 한정시키고자 한다.

## 1. 성과 관리Performance Management와 결과 중심의 성과관리Result Based Management

처음 성과관리의 용어가 사용된 것은 1970년대의 일로, 1980년대에 이르러 하나의 경영기법으로 인식되기 시작했다(CIPD, 2009). 이후, 성과관리의 의미는 경영 기법의 발전 및 논점의 전환에 따라 끊임없이 변화한다. 60년대와 70년대의 성과관리는 근무 평정 기법으로 정의 내려졌고, 80년대와 90년대를 거치며 성과를 위한 기획, 정보의 수집과 이용 등을 포함한 지금의 결과 중심의 성과관리 기법이 정착되었다.

[표 1] 결과 중심의 성과관리의 정의

모든 결과 중심의 성과관리 체제는 다음과 같은 구성 요소를 지니고 있다.

- 뚜렷한 기관 목적과 목표
- 결과에 초점을 둔 성과 측정 체제
- 평가를 통한 학습 문화의 정착
- 사업 설계와 시행 전 단계에 걸친 이해 관계자들의 참여
- 현장화(분권화)에 있어서 뚜렷한 책무성
- 결과와 기획, 자원 배분 사이의 연계

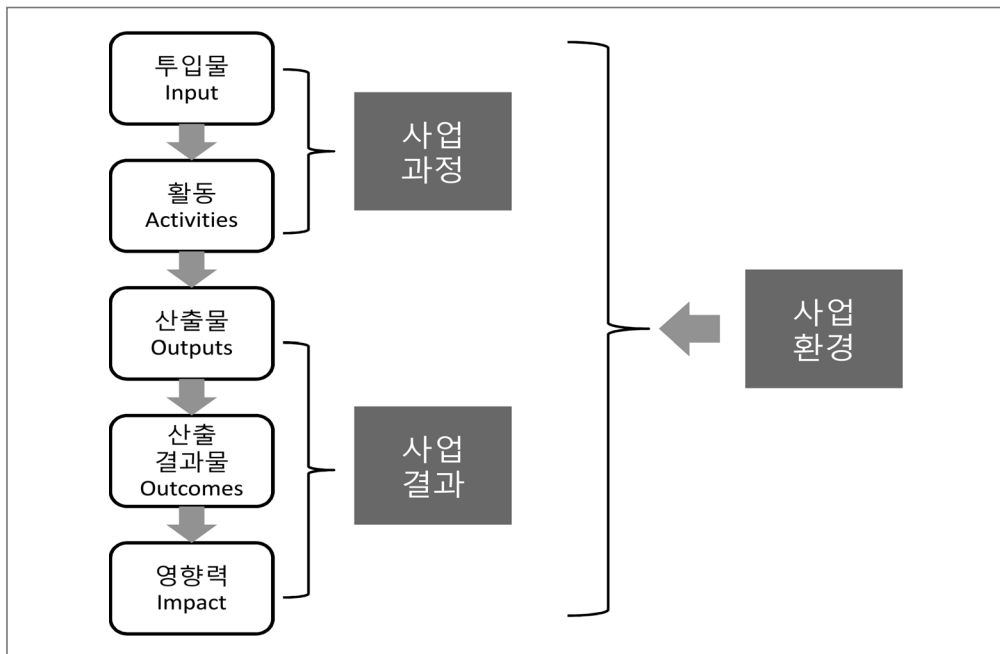
결과 중심의 성과관리가 무엇인지에 대한 단일한 정의는 아직 내려지지 않았으며 가장 좋은 방법론이나 대표적인 방법 또한 아직 합의된 바 없다(Martinez, J., 2001). 이는 결과 중심의 성과관리체제가 다양한 형태와 구성요소를 가지고 있는 이유의 반증이기도 하다. 각 원조 기관들의 문헌을 통해 살펴보면 대체적으로 결과 중심의 성과관리 제도는 의사 결정과 책무성, 투명성을 높이기 위해 인력, 자원, 절차와 방법론에 이르기까지 사업 사이클 전반에 걸친 접근 방식으로 정의되고 있다(CIDA-OAG Canada, 2000; Bastoe, 2011).

즉, 결과중심의 성과관리Result Based Management, RBM란 명확하게 정의된 목표의 달성을 위해 조직의 모든 역량을 집중하고 그 결과를 측정하여 의사 결정에 반영하는 과정을 의미한다. 이는 조직의 1) 전략 목표에 사업의 목표를 일치시키고 2) 목표를 바탕으로 사업을 기획 하고 집행하며, 3) 사업의 기획과 집행 중에는 적극적으로 성과를 측정하고, 4) 측정한 성과 정보를 재정 및 인사를 포함한 조직의 모든 의사결정에 반영하는 것을 종합적인 조직 관리 기법을 뜻한다(UN MECD Glossary, not date: IFAD, not date: 고영선 외 2, 2004).

결과 중심의 성과 관리의 기본적인 논리는 개발협력 사업에서 논리모형 접근법 등의 사업 관리 방식의 도입과 함께 사용되고 있는 인과 관계 중심Cause and Effect의 사업 설계 및 관리 체계와 일치한다. 이러한 논리의 바탕에는 여러 가지 투입과 활동을 통해 좀 더 상위의 목적, 즉 산출물Output, 산출 결과<sup>5)</sup>Outcome, 영향Impact을 달성하려는 ‘연쇄 반응’ 사고방식이 있다<sup>6)</sup>.

결과 중심의 성과관리 하에서 사업 관리자들은 사업의 초점이 하부 단위인 투입과 사업 활동이 아닌 사업 결과를 중심으로 사업 과정을 선택하며, 또한 결과를 바탕으로 예산을 배분하고 인센티브 등을 지급하여 사업의 효율성을 높이는 것에 집중하도록 한다.

[그림 1] 개발협력 사업에 있어서의 원인과 결과 관계



자료출처: 저자작성

5) 사업 목적이라고 불리기도 한다.

6) 흔히 논리 모형 접근법이라고 불리며 투입물 A를 가지고 B라는 활동을 하면 C라는 산출물Output을 얻을 수 있고 이를 수혜자가 이용하여 D라는 산출 결과Outcome가 나타난다는 식의 논리이다. 이 접근법에는 이러한 논리적 연계에 영향을 미치는 환경적 요소인 가정 또는 위험 요소가 포함되어 있다. 즉, 투입물 A로 B라는 활동이 E라는 가정을 충족하는 상황에서 일어나면 C라는 산출물Output을 얻을 수 있다는 식의 전개이다.

이러한 논리 방식을 공공부분, 특히 개발 사업에 그대로 도입하는 데에는 세 가지 문제점이 있다. 첫째, 이윤창출이라는 뚜렷한 결과가 있는 민간 부분과 달리 공공 부분은 결과의 정의가 모호하다. 또한 결과 달성에 대한 해석이 이해관계자에 따라 달라질 수 있다. 이러한 모호함은 사업 관리자로 하여금 결과 측정에 대한 신뢰도와 더 나아가서는 결과 정보의 이용에 회의적인 태도를 보이게 한다. 둘째, 결과가 명확하게 제시 되었다고 해도, 이 결과를 이룰 수 있는 사업의 수단과 최종 결과 사이의 연관 관계가 모호한 경우가 많다. 셋째, 논리의 정연함과는 별도로 개발 사업 환경, 즉 자연 재해 및 경제 상황에 대한 취약성 등 사업 관리자의 영향력 하에 있지 않은 요소들로 인해 사업 목표 달성에 실패하는 경우가 많다.

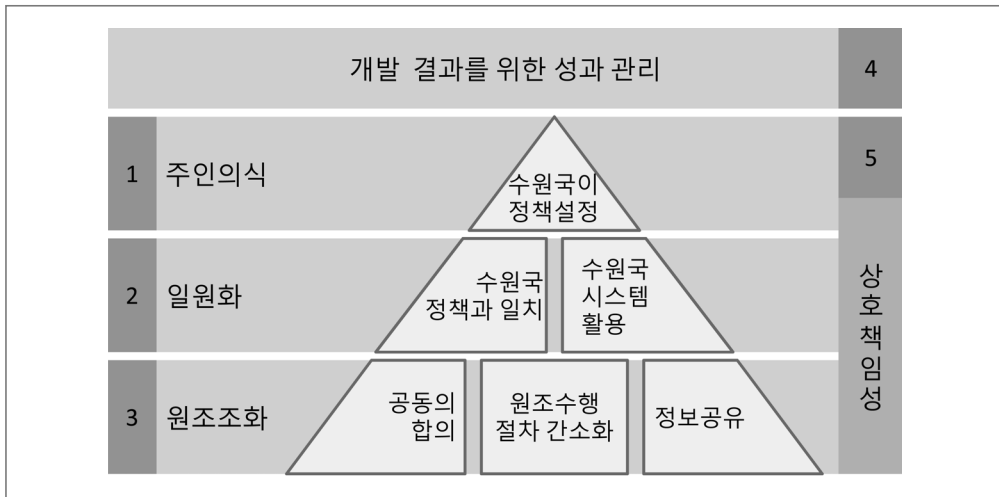
이러한 상황을 고려하지 않은 채 결과 중심의 성과관리를 도입하는 것은 안팎으로 많은 심리적 저항감과 함께, 결과 중심의 성과관리의 정책 실패로 이어지는 부작용을 낳을 수 있다.

이에, 개발 사업 분야의 결과 중심성과 성과관리는 기존의 결과에 ‘의한’ 성과관리(Manage by Results)가 아닌 결과를 ‘위한’ 성과관리(Manage for Results)라는 새로운 개념을 도입하여 시행하고 있다.

## 2. 개발 사업의 성과관리: 개발 결과를 위한 성과 관리

개발 사업에 있어서의 성과관리의 개념은 파리 선언과 아크라 행동 계획에 근거하고 있다. 파리 선언은 모든 원칙이 개발 효과성을 위해 모여야 하며 이를 이행하기 위해서는 파트너 국의 주인의식, 정책의 일원화, 원조 조화가 상호 책임성의 합의 위에 이루어 져야 하며 이 모든 활동을 기획하고 시행하며 성과를 측정하여 의사 결정에 반영하는 개발 결과를 위한 성과 관리(Management for Development Results, MfDR)의 5 원칙을 주장하였다.

[그림 2] 파리선언 5대 원칙



자료출처: DAC/OCED, Paris Declaration on aid effectiveness & Accra Agenda for Action(2005/2008)

MfDR의 도입은 민간 부분에서 시작되어 공공 부분에 도입된 성과관리 제도에 그 기반을 두고 있다. 실제로 MfDR의 개념 도입 이전에도 대다수 원조 기관들은 나름의 결과 중심의 성과관리 체제를 갖추고 있었다. 때때로 ‘결과 중심의 성과관리’와 ‘개발 결과를 위한 성과관리’가 혼용되어 사용되기도 한다. 그러나 앞에서 서술한 대로 이 두 개념은 결과를 바라보는 관점과 결과 정보의 이용방식 등에 있어서 커다란 차이가 있다. 여기에서는 이러한 차이점을 중심으로 개발협력 분야의 성과관리발전 과정과 원칙, 구성 요소들에 대해 고찰한다.

## 2.1 개발 사업의 성과관리의 역사: 1950년대~1990년대

개발 사업의 성과관리는 MfDR의 탄생 훨씬 이전부터 특히 사업 부분에 집중하여 발전되어 왔다(Vähämäki, *et al.*, 2011). 개발 사업에서의 성과관리와 함께 공공부분의 성과관리 역시 발전해 왔으며 이러한 공공부분의 성과관리 제도는 양자 또는 다자 공여기관의 성과관리, 특히 기관 차원의 성과관리 제도로 도입되어 왔다.

공공 기관의 목표 관리의 방법의 기원은 목표 관리제(Management by Objective, MBO)라고 할 수 있다. MBO는 1954년 성과관리에 있어서 가장 중요한 연구 저서 중 하나인 경영의 실제(Practice of Management)에 소개 되었다. 이 저서에서 저자 피터 드러커는 경

영 철학으로서의 MBO의 개념을 정립하였으며 이후 MBO는 60년대와 70년대를 거쳐 공공 행정 분야와 민간 분야 모두에서 인사 관리 및 성과 측정법으로 각광을 받았다 (Vähämäki, *et al.*, 2011: Guy & Hitchcock, 2000). MBO 체제 아래서 직원은 소속 부서의 목표에 자신의 목표를 일치시킴으로써 조직의 성과를 높이는데 기여하도록 한다. 이때 직원이 스스로 자신의 달성 목표와 그 목표치를 정하게 함으로써 스스로의 자주성과 진취도를 높이도록 한다. 때로 MBO는 결과 중심의 성과관리와 같은 개념으로 혼동할 때가 있으나 둘 사이에는 분명한 차이가 존재한다. 결과 중심의 성과관리와 마찬가지로 MBO 역시 상위와 하위 목표를 일치시키는 전략적 기획과 목표에 중점을 둔 관리를 강조하고 있다. 그러나 결과 중심의 성과관리와 달리 MBO는 목적의 수가 적을 때, 그리고 권한의 이행이 없는 중앙 집권적 조직 하에서 효과를 볼 수 있다. 반면 결과 중심의 성과관리는 목적의 수에는 상관없이 없고, 또한 권한을 책무와 함께 부여하는 분권화된 조직에서 더욱 효율적이다(Drucker, 1986: Vähämäki, *et al.*, 2011).

이후 공공부분에서의 성과관리에 대한 욕구는 민간 부분과 마찬가지로 증가하였고, 이에 응답하여 다양한 성과관리 방법들이 고안되었다. 한 예로 1960년대 중반에 맥나마라와 히치에 의해 소개된 산출예산제도(Output Budgeting)가 있다. 이 제도는 공업 부분에서 고안된 것으로 산출물<sup>7)</sup>Output에 따라 부처의 소요 예산을 결정하는 방식이다. 이 제도는 이후, 영국과 미국 등 영어권 국가들에 도입된다.

1980년대에 들어서 서구 사회의 불황과 예산 축소에 따른 공공부분의 성과관리 압박은 더욱 증가하였으며 마침내 1990년대에 서구 사회를 중심으로 대대적인 정부 개혁이 단행된다. 이러한 사회상을 반영하여 1990년대의 성과관리법은 특정 부분에 주목하기 보다는 전체적이고 종합적인 접근을 기도한다. 그 예로 균형성과평가제(Balanced Scorecard, BSC)를 들 수 있다. BSC는 기업의 재정과 경영 성과를 측정하기 위해 1992년 카플란과 노튼에 의해 고안되었다. 이 방법은 고객의 측면, 기업 내 내부 사업 과정 측면, 혁신과 학습 측면, 재정 측면 등의 네 부분으로 나누어 성과를 관리한다. 카플란과 노튼은 이 방법을 장기 사업 목표와 단기 활동 사이의 연계를 통해 이용할 것을 권고했다. BSC의 고객, 기관 내부, 혁신과 학습, 재정 등 다각적인 접근과 장기 목표와 단기 활동 사이의 연계 강조 등의 특성은 공공 기관의 성과관리에 적합한 방법으로 받아들여졌으며 많은 공공기관이 성과 중심의 기관 관리 운영 방법으로 BSC

---

7) 활동에 의해 생산된 재화 및 서비스

를 채택하였다.

또한 1990년대는 결과 중심의 성과관리가 결과를 바탕으로 한 재정 관리를 포함한 다각적인 공공기관의 운영 방식으로 떠올랐다.

개발 사업에 있어서 또 한 가지 중요한 사조로는 사업 관리 방법의 변화를 들 수 있다. 기관의 성과관리 방법이 계속해서 변화한 반면 사업 성과관리방식은 2000년대 초반에 이르기까지 논리 모형 접근법(Logical Framework Approach, LFA)과 프로젝트 주기 관리(Project Cycle Management, PCM)를 상황에 따라 변형하여 지속적으로 활용하였다.

1969년 고안된 논리모형 접근법은 목표의 설정과 설정된 목표를 향해 기관이 시행해야 할 활동 및 투입물을 선별하는 과정을 통해 사업을 구성하는 방법이다. 이 방법은 미국의 군사 작전 모델에 논리적 기초를 두고 있다. 이러한 논리 구조는 사업의 구성 요소들을 간단히 요약하여 보여주는 장점이 있으며, 이러한 장점 때문에 1980년대와 1990년대에 걸쳐 프로젝트 주기 관리와 함께 다양한 양자 및 다자 원조 기관의 기본적인 사업 관리 방법으로 채택되었다.

1970년대 초 미국 의회의 USAID의 책무성에 대한 압박을 해결하고자 고안되었으며 채택된 이후 현재까지 대표적인 사업의 기획 및 운영법으로 개발 사업 분야에서 널리 사용되고 있으나 다른 민간 또는 공공 부분에서는 거의 활용되고 있지 않다(Hailey & Sorgenfrei, 2004; Bakewell & Garbutt, 2005; Vähämäki, *et al.*, 2011)

LFA의 발전 과정은 보통 3세대로 나눈다. 제 1세대인 1970년대의 LFA는 주로 사업평가 도구로 사용되었다. 제 2세대 LFA는 1980년대로, 이 기간 동안 LFA가 사업의 디자인이나 참여적 접근법 등 새로운 기법을 도입하면서 그 용도를 넓혀갔다. 또한 LFA를 사업 성과관리방법으로 채택하는 원조 기관들이 점점 늘어나기 시작한다. 제 3세대의 LFA는 새로운 기술, 즉 컴퓨터 프로그램의 도입과 여타의 PCM 도구(예를 들어 이해자 분석 등)의 도입을 특징으로 들 수 있다(Nakabayashi, 2000).

2세대와 3세대를 통하는 동안 LFA의 이용 방법은 비약적으로 넓어졌다. LFA와 그 결과물인 논리모형은 지금까지 가장 널리 사용되고 있는 사업 관리 방식인 만큼 활발하고 광범위한 연구가 진행된 분야이다. 장점으로는 수직적·수평적 논리 체계를 통해 단순화 시킨 각 단위의 사업 구성 요소, 즉 투입물(Input), 개발 활동, 산출물(Output), 산출 결과(Outcome) 및 영향에 이르기까지의 과정을 나열하여 그 사이의 연계성이나 위험 요소들을 파악할 수 있다는 점이다. 이러한 장점을 바탕으로 LFA는 프로젝트의 기획, 관리 및 리뷰, 모니터링, 그리고 프로젝트 내용에 대한 의사소통의 수단으로

까지 광범위 하게 사용되고 있다(AusAID, 2005: Bakewell & Garbutt, 2005). 그러나 LFA는 원래 태생의 한계를 극복하지 못하는 단점도 가지고 있다. LFA는 개별 사업과 산출물Output이 확실한 전통적인 단일 프로젝트 형 사업의 관리에는 효과적이지만 그 경직성과 단순성으로 인해 프로젝트 사이의 상호 연관이 필요한 프로그램 형 접근, 또는 기관 전체 단위에서의 성과관리에는 비효율적이라는 비판이 많다. 또한 거버넌스 향상이나 개발 조사사업, 역량 개발 사업 등 그 특징이 모호하고 정형화 되어 있지 않은 사업의 경우 활용이 힘들다. 이러한 경직성의 극복을 위해 여러 가지 대안들이 모색되어 왔으나 아직 실질적인 대안으로 떠오른 방법은 없다<sup>8)</sup>.

LFA와 함께 널리 사용되고 있는 PCM은 특별한 경영 기법이라기 보다 전반적인 사업의 진행 단계를 단계별로 정리하여 관리하는 기법의 총칭이라고 할 수 있다. 1970년 바움에 의해 처음 프로젝트 주기Project Cycle라는 용어가 소개 되었고 1980년대 중반에 지금의 유럽 연합의 전신인 유럽 공동체의 DG VIII<sup>9)</sup>에 의해 처음 명명 되었다(Baum, 1982: Eggers, 2002: Biggs & Smith, 2003). 고안될 당시, 프로젝트 주기는 프로그램의 파악, 준비 및 분석, 승인, 시행의 4 단계였으며 1978년에 마지막 단계인 평가가 더해졌다(UNECA, Not dated). 현재 PCM은 기관에 따라 다른 수의 단계를 가지고 있지만 대체적으로 프로젝트의 기획, 실행, 평가 및 환류의 단계로 나눌 수 있다. LFA와 비교했을 때의 가장 큰 차이점은 프로젝트뿐만 아니라 프로그램, 정책에 이르는 상위 단계에까지 사용된다는 점과 논리의 구조가 직선이 아닌 원형(또는 나선)이라는 점에서 차이가 있다(Nakabayashi, 2000: Dearden & Kowalski, 2001). LFA가 주로 단일 프로젝트의 기획과 시행, 평가에 초점을 맞추고 있는 반면 PCM은 하나의 사업을 통해 얻은 교훈이 다음 사업에 적용될 수 있도록 평가 결과의 환류를 통한 기관의 학습 효과를 강조하고 있다<sup>10)</sup>.

8) 이들 중 주목할 만한 방법으로는 산출 결과지도Outcome Mapping, OM가 있다. OM은 IDRC에 의해 LFA의 대안으로 고안되었다(Earl *et al.* 2001). 여기에 대한 자세한 논의는 Earl *et al.*의 Outcome mapping(2001), Roduner *et al.*의 Logical Framework Approach and Outcome Mapping A Constructive Attempt of Synthesis(2008) 등에 전개되어 있다. 이 방법은 점차 사용이 늘어나고 있지만 LFA에 비해 아직 널리 사용되고 있지 않으므로, 이 연구에서는 자세히 다루지 않는다.

9) 현재의 유럽연합집행 기관, European Commission

10) 그러나 이러한 장점이 현장에서 어떻게 작용하고 있는지에 대한 논의 존재한다. 예를 들어 Biggs와 Smirth(2003)는 평가 결과의 환류 정도는 PCM을 둘러싼 기관 문화의 영향에 따라 달라질 수 있음을 지적하였다. PCM이 제도적으로 도입되었다 하더라도 취지에 맞게 운영되기 위해서는 기관 문화의 역할이 크며 따라서 효과적인 결과 환류를 위해서 기관 문화를 통한 접근이 반드시 필요하다.

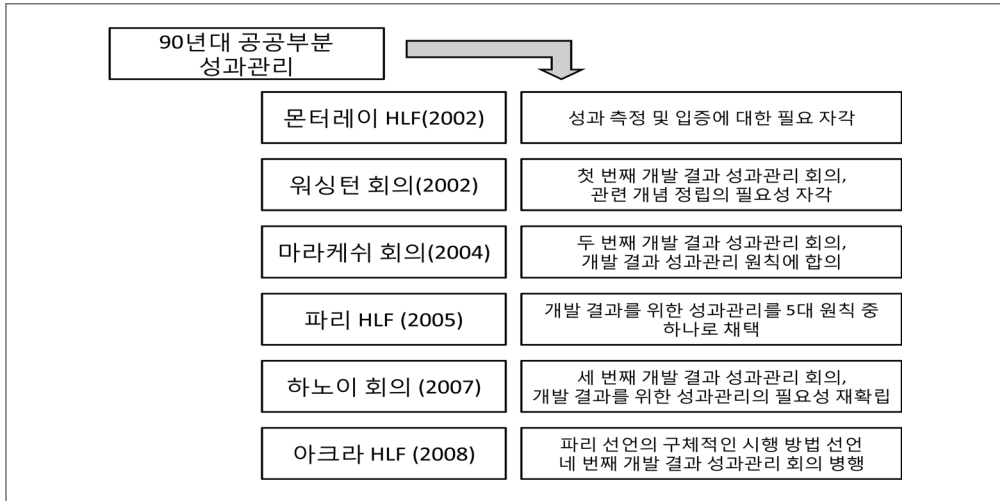
## 2.2 2000년대: MfDR의 대두

2000년대 초반까지 대부분의 OECD/DAC 회원국의 양자 공여기관은 90년대 전반에 걸친 자국 정부의 성과관리 제도 도입의 일환으로 성과관리 제도를 도입하여 운영하고 있었으며, 2000년대 초반부터 일반적인 정부의 성과관리 구조와 개발협력 사업의 특성에 따른 차이점들을 파악하고 개혁의 필요성을 느끼게 되었다. 많은 수의 원조 기관들은 이미 10여 년에 걸쳐 이룩한 자국의 공공부분 성과관리 경험과 이미 반세기를 지속한 원조 경험을 바탕으로 사업과 기관의 성과의 연계 방법과 더불어 다양한 섹터와 환경 차이를 가지고 있는 개발 사업의 성과들의 효과적인 측정 및 합산 방법을 모색하고 있었다. 여기에 지속 가능한 개발을 위한 수원국 중심주의와 주인의식 함양 등 원조 효과성에 대한 논의가 가세하면서, 개발 협력 분야에서의 성과관리에 기존의 성과관리와는 다른 “개발 결과를 위한 성과관리”라는 새로운 움직임이 일어났다.

MfDR은 지금까지 네 차례의 회의를 거쳐 완성되었다. 첫 회의인 워싱턴 회의는 몬테레이 세계 개발 원조 총회 직후인 2002년에 개최되었으며, 그 이후 두 번째 회의인 마라케쉬 회의에서 지금의 MfDR의 원칙과 행동 방안 등이 발표되었다. 개발 효과성에 대한 세 번째 국제 회의인 하노이 회의(2007)는 파리 선언의 아이젠다를 재확인하고 그 중요성에 대한 인식을 바탕으로 MfDR 체제 구축의 새로운 결의를 다지는 장을 제공하였다. 회의의 성과는 파리 선언의 이행을 위한 아크라 행동 계획으로 연결되었으며 네 번째 회의인 2008년 아크라 회의는 아크라 세계 개발 원조 총회와 병행되어 개최되었다.

2002년 3월 몬테레이 세계 개발 원조 총회에 참석한 정상들은 지속적인 개발을 위해서는 자원의 증가가 필수적임을 확인하였다. 그러나 정확한 성과의 측정이 없는 자원의 증가는 오히려 개발과 발전 저해 요소가 될 수 있으며, 재원이 증가하는 만큼 원조의 효과성 입증 할 필요성이 커졌다는 점에도 동의하였다.

[그림 3] MfDR의 발전 과정



자료출처: 저자작성

몬테레이 개발 원조 총회에서 지적된 결과를 중심으로 한 성과의 측정과 입증에 대한 필요를 자각하였다. 성과 측정과 입증에 대한 논의는 2002년 6월 개발 은행들을 중심으로 한 워싱턴 회의의 개최로 이어졌다. 워싱턴 회의는 MfDR의 첫 논의로, 개발 파트너 국가들의 성과 중심 사업 관리에 대한 수요를 증가시키고 그에 필요한 역량 강화 방법에 대해 초점을 맞춰 논의가 진행 되었다. 회의는 MfDR에 대한 수요 증가와 역량 강화를 위한 개발 협력 기관과 개발 파트너 국가들의 협조를 강조하였고, 특히 성과 결과의 측정, 모니터링 및 보고에 이르기까지 일관된 접근을 권고하였다. 또한 개발 기관 내에서의 성과 중심 문화의 배양과 그를 위한 인센티브도 논의 되었다.

이 회의의 성과를 바탕으로 2004년 모로코의 마라케쉬에서 개발 결과의 성과관리 원칙을 정하는 두 번째 회의가 열렸다. 마라케쉬 회의는 60여 개국의 개발 파트너 국가 및 개발 원조 기관들의 대표들이 모여 국가 차원에서의 MfDR 방법에서 대두되고 있던 문제점들과 장애 요소들을 짚어보고 이를 해결하기 위한 논의를 진행하였다. 이 회의에서 2002년 개최되었던 워싱턴 회의로부터 2004년까지 거두었던 성과와 장애 요소들을 검토하였다. 그 결과, MfDR 원칙과 그를 실행에 옮기기 위한 행동 강령이 발표되었다. 특히 이 원칙과 강령에서는 개발 결과에 의한 성과관리가 아닌 MfDR로 성과관리의 목표를 확정했으며, 파리선언이 선포된 2005년 파리 세계 개발 원조 총회에서 MfDR은 원조 효과성을 뒷받침하는 주요 원칙으로 선정되었다.

## 2.3 MfDR의 원칙과 요소들

현재 대부분의 선진국들과 공여 기관, 많은 수의 개발 도상국들은 다양한 형태의 성과관리 시스템을 운영하고 있다. 성과관리 시스템의 요소들로는 결과 중심의 전략 수립, 논리 모형 또는 성과 틀, 결과 중심의 예산 분배, 위험 관리, 결과 중심의 모니터링과 평가 제도가 있다. MfDR은 성과의 개념을 단일 사업의 성패에 국한시키지 않고, 협력, 파트너십, 수원국 중심 주의, 일치 및 일원화 등 다양한 개념을 포함하고 있다. MfDR 하에서는 모든 이해 관계자들이 사업의 성패가 아닌 국가 단위에서의 성과에 초점을 두고 성과를 관리하여 좀 더 장기적인 발전에 노력하도록 한다(MfDR 웹사이트, 2010). 즉 MfDR 원칙에서 살펴볼 때 사업의 성과관리는 독립된 하나하나의 사업 성과가 아닌 전체적이고 전반적인 성과 틀 안에서 관리해야 함을 알 수 있다. 따라서 사업의 성과는 사업 단위에서뿐만 아니라 조직의 성과 차원에서 관리되어야 한다.

이러한 성과관리 체제는 마라케쉬 회의에서 협의한 중심 원칙에 기반하고 있다. MfDR의 중심 원칙은 다음과 같다(OECD/DAC, 2007).

- 사업 관리의 모든 단계 – 전략 기획에서부터 사업의 시행, 완료와 그 후 – 에서 파트너 국, 개발 협력 기관 및 기타 모든 이해 관계자들의 논의를 결과에 집중시킨다.
- 실질적인 사업의 기획, 모니터링 및 평가의 모든 활동이 사전에 협의한 목표치에 부합하도록 조정한다.
- 결과 보고 체계를 간략하고, 비용 효율이 높고, 사용자의 편의에 최대한 부합하도록 한다.
- 결과에 의한 성과관리가 아닌 결과를 위한 성과관리를 시행한다.
- 측정된 성과 정보를 보고 및 책무성의 이행에 사용함과 동시에 기관 학습 및 의사 결정에 반영한다.

IFAD는 MfDR이 발전 변화에 대한 가설과 그 변화 관리에 바탕을 두고 있으며 MfDR의 중심요소로 다음 세 가지를 꼽았다.

- 1) 결과 중심주의: 명확한 목표의 설정과 목표 달성을 위한 단계별 목표치의 설정을 통한 결과 측정의 근거 제공

- 2) 인과관계: 여러 가지 사업 요소들의 전후 인과관계의 설계. 결과 모형Result Framework 또는 결과 연쇄Result Chain이라고도 불리며 투입물과 사업 활동이 산출물Output, 결과, 영향력에 이르기까지의 논리적인 연계
- 3) 성과의 주기적이고 지속적인 측정: 전략 또는 방식의 수정을 통해 결과Outcome를 극대화시키기 위한 지속적인 성과의 측정과 그 성과 정보의 이용

개발 결과를 위한 성과 관리는 결과 중심의 성과관리의 개발 협력 분야에서의 응용이라고 할 수 있다. 이러한 공통점 때문에 실제로 많은 기관들이 이 두 용어를 혼용하여 사용하고 있으며 앞서 언급한 성과 관리Performance Management 역시 때에 따라서 같은 의미로 사용되고 있다. 그러나 일반적인 결과 중심의 성과관리와 MfDR은 다음 두 가지에서 차이점을 보인다.

### 1) 성과관리의 범위

과거의 성과관리의 범위가 기관이나 조직 내에 국한 되어 있다면 MfDR은 사업, 기관차원에서 벗어나 수원국에서의 개발 결과를 그 관리 범위에 포함하는 넓은 의미로 생각할 수 있다. 또한 파리 선언과 함께 선진 원조 기관 자체의 성과에 국한 되었던 성과관리는 파트너 국가의 주인의식 증대와 국정 전반에 걸친 정부의 성과 관리까지 확대할 수 있다.

### 2) 결과 정보의 이용 정도

일반적으로 결과 중심의 성과관리는 결과에 의한 사업 관리Managing by Result에 초점을 두어 대외적 책무성에 논의의 무게가 실려 있다. 반면 MfDR은 결과를 내기 위한 사업 관리Managing for Result로, 결과 정보의 실질적 활용, 특히 학습과 향상을 위한 결과 정보 활용에 좀 더 중점을 두고 있다. 전자가 전체 사업 관리 사이클Project Management Cycle, PCM 중 사업 결과의 측정과 보고에 치중한다면 후자는 사이클 전반, 즉 사업의 기획, 주기적인 모니터링과 결과 정보의 학습 등의 모든 과정이 좀 더 효율적으로 결과를 성취할 수 있도록 하는 것에 치중한다(Binnedijk, 2000: IFAD, Not dated). 예를 들어 결과에 의한 사업 관리 하에서는 사업의 관리

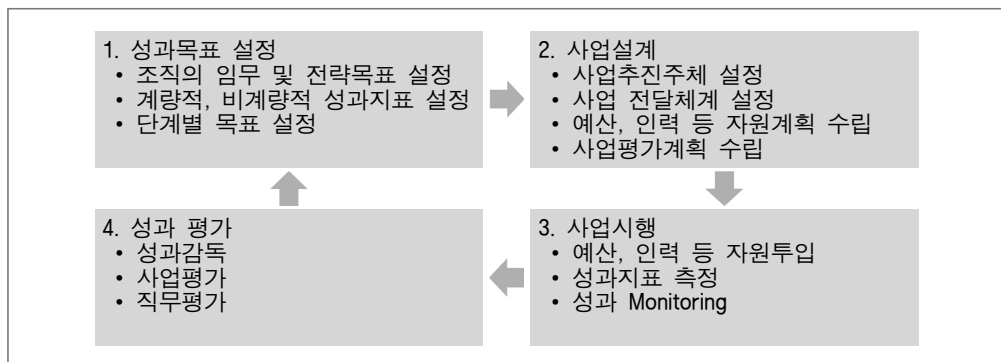
지표 향상을 위한 왜곡 행위가 일어날 수 있으나 결과를 위한 사업 관리에서는 결과의 성패 보다는 사업의 지표를 통한 사업 운영 방안의 개선에 집중하는 편이다.

### 3. 성과관리의 구성 요소들

성과관리(Performance Management)는 때때로 운영의 방법 또는 운영 철학이기도 하며, 또는 성과의 측정법으로 사용되기도 한다. 예를 들어 LFA는 사업의 성과 관리를 위한 사업 구상 기법이면서, 성과관리 방법이기도 하며 또한 성과측정의 방법이기도 하다. 따라서 기관은 각각의 특성에 따라 LFA를 다양한 용도로 사용하고 있다(Hailey & Sorgenfrei, 2004; Bakewell & Garbutt, 2005; Vähämäki *et al.*, 2011).

기관은 역량에 따라 이러한 요소들의 전 단계에서 또는 부분적으로 결과 중심의 성과관리 제도를 시행한다. 또 모든 요소를 갖추고 있더라도 기관의 요구에 따라 어느 한 요소가 강조되기도 하고, 약화되기도 한다. 이후, 성과 측정은 이러한 목표를 바탕으로 성과의 달성 정도를 가늠하는 단계로 변화를 가장 잘 반영할 수 있는 지표의 선정과 그 측정법의 선택하고 모니터링과 평가를 통해서 성과를 측정한다. 따라서 성과관리는 기관마다 적용 정도가 다르며 이에 따라 구성 요소도 기관의 특성 및 역량, 성과관리를 바라보는 입장 등에 따라 조금씩 차이가 있을 수 있다. 그러나 대부분의 성과관리 체계는 다음과 같은 구성 요소를 가지고 있다.

[그림 4] 결과 중심 성과관리의 기본 구성 요소



자료출처: 공공부문의 성과관리 고영선 외 2인 (2004), p.40, 저자 수정

위의 구성 요소를 바탕으로 결과 중심의 성과 관리를 살펴보면 결과 중심의 성과관리는 그 단계별로 다음과 같은 네 가지의 질문에 답을 구하는 형식으로 전개된다고 할 수 있다(IFAD, Not dated).

- 이루고자 하는 결과는 무엇인가?
- 그 결과를 이루기 위해서 무엇을 할 것인가?
- 그 결과를 성취했을 때 성취한 것을 어떻게 알 것인가?
- 앞으로 성과를 향상시키기 위해 경험을 통해 배우는 바는 무엇인가?

#### 4. 성과관리와 원조 사업의 품질 관리

1970년대부터 성과관리라는 용어의 도입 이전에 이미 성과관리의 여러 가지 측면들이 대두되고 있었으며 품질 관리도 이 중 하나이다.

[표 2] 결과 중심의 성과관리와 사업의 품질관리

|                                   |    | 결과 중심의 성과관리                                 |       | 품질 관리                                       |                   |
|-----------------------------------|----|---------------------------------------------|-------|---------------------------------------------|-------------------|
| 목적                                |    | 결과에 대한 책무성 및<br>교훈의 습득,<br>결과를 중심으로 한 사업 관리 |       | 사업의 효율 증대 및<br>효과성을 위해 선정된<br>품질 기준에 대한 책무성 |                   |
| 사업 관리<br>사이클에<br>따른<br>활동과<br>도구들 | 기획 | 결과 중심<br>기획                                 | LFA   | 품질<br>사전 점검                                 | 사전 품질 점검<br>리스트   |
|                                   | 시행 | 성과<br>모니터링                                  | 모니터링  | 품질<br>모니터링                                  | 모니터링을 통한<br>품질 관리 |
|                                   | 완료 | 결과 측정                                       | 성과 측정 | 품질 측정                                       | 품질 리뷰             |

자료출처: 저자작성

넓은 의미의 품질 관리는 성과관리와 같은 의미로 사용되나 좁은 의미의 품질 관리는 대체적으로 사업 기획서 심사와 사업 관리감독 활동으로 나누어 생각할 수 있다. 즉 사업 기획서의 심사를 통해 논리의 정확성과 사업 활동 구성의 합리성을 가늠하여 사업의 시행 여부를 결정하고, 사업 시행 중에는 사업 활동이 정해진 규정에서 벗어나지 않도록 하는 관리감독하는 활동이 수반된다. OECD와 UN은 품질 관리를 ‘주어

진 기준 준수 여부 또는 개발 사업의 효율을 증대하기 위한 모든 활동들'로 정의하고 있으며 성과관리의 중요한 부분으로 인식하고 있다(OECD Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management, 2002). 품질 보증Quality Assurance, 품질 증진Quality Enhancement 등 여러 용어들이 사용되고 있으며 이러한 과정이 기관 내에서 어떻게 이루어지는 지는 기관 특성에 따라 다르다. 사업 품질이란 사업이 기획하고 있는 결과와 활동과 투입, 산출물Output 사이의 논리적 관계가 타당한지, 또는 기관의 궁극적인 목표와 부합하는지 등을 사전에 검토하는 사업 기획서의 품질 관리와, 기획된 사업이 그대로 잘 이루어지고 있는지 조사하는 사업 수행의 품질관리로 나눌 수 있다. 기관의 필요에 따라서 각각의 단계는 사업 기획의 과정으로 나누어 관리하거나 기관 내에 품질 관리를 위한 단일 또는 복수의 부서를 설치하여 집중적으로 관리하기도 한다(Haden, 2005).

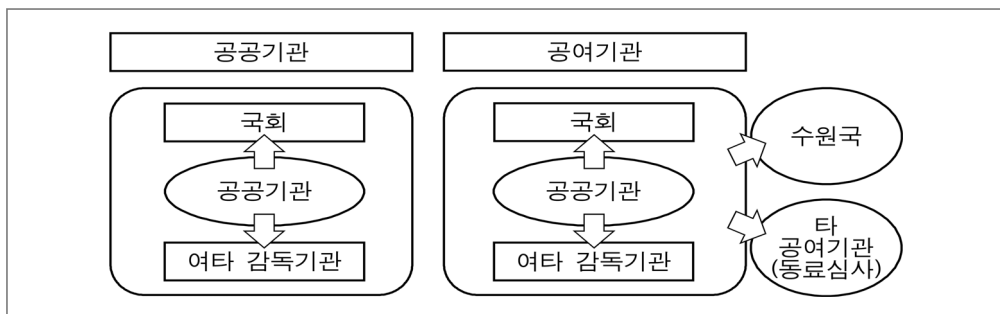
사업의 품질 관리는 결과 중심의 성과관리 단계에서 사업의 시행 여부를 결정하는 작업인 만큼 매우 중요하다. 예를 들어 IFAD의 사업 품질 심사는 중요한 결과 관리 수단 중의 하나로, 품질 보증단(IFAD의 품질 관리 부서)은 매년 사업 품질 심사에 대한 결과 보고서를 운영진에게 제출하고 있다(IFAD, 2011). IFAD는 원조 사업 품질 관리제도를 2008년부터 시행하고 있으며 사업 승인의 마지막 단계에서 사업의 설계를 객관적으로 조사하고 있다. IFAD와 사업 시행자 사이에서 필요한 조정을 마친 사업 기획서는 IFAD에서 고용한 독립적인 외부 품질 관리관의 리뷰를 거친다. 또한 검사관 개개인의 편견 개입 등을 막고 객관성을 보장하기 위해 이후 전체 회의를 통해 서로의 검증 결과에 대한 동료 평가를 시행한다. 또한 기관은 품질 관리부서의 검토 의견서에 대한 사후 평가를 통해 객관성을 평가한다. 최종적으로 사업 기획서는 품질에 따른 등급이 정해지며 등급 수준을 통과하지 못한 기획서는 다시 재조정 되던가, 시행되지 않는다. 품질 관리 부서는 등급 수준을 통과한 사업 기획서에 대해서도 미흡한 부분에 대한 보충 요구의 사업 시행 계획서 반영 정도를 검토하기도 한다.

### 제3장. 공적 원조 기관 성과관리의 특수성

성과관리 도입의 필요성과 어려움은 반복적으로 수많은 문헌과 기관들의 경험을 통해 알려져 왔다. 2000년대 초반까지 영어권과 북구 유럽을 중심으로 하여 정부 개혁 차원에서 결과 중심의 성과관리 제도를 도입하였다. 이들 국가들은 정부 개혁의 경험과 시행 착오 등을 겪었다. 그 예로 미국의 정부 성과관리 제도인 정부 성과법(Government Performance and Results Act, GPRA)의 도입 시, 많은 기관들이 첫 평가에 최하위 등급인 ‘평가 불가’ 판정을 받았다. 이는 기관들이 성과를 내지 않고 있다기보다는 결과 중심의 성과관리제도에 대한 이해 부족으로 인해 평가받아야 할 성과정보가 평가자와 피평가자 사이에 원활히 소통되지 않은 데에 원인이 있었다. 성과 개발 협력 분야에서 평가 등 성과관리 방법의 창안자이자 선두자의 역할을 했던 USAID도 예외가 아니어서 제도 도입 초기 난항을 겪었다. 그 한 예로 USAID의 기관 성과지표 선정 과정을 들 수 있다. 애초에 UDAID는 기관의 성과 지표로 개발 파트너 국가의 MDGs 달성 정도를 채택하였으나 강한 반대에 부딪혔다.

영어권 국가들과 달리 비영어권, 특히 법치주의 특성이 강한 프랑스와 같은 나라는 2001년에 와서야 정식으로 성과관리제도 도입에 박차를 가하는 경향을 보인다. 일본과 한국은 정부 차원에서 결과 중심의 성과관리 도입에 있어서 성과를 통한 예산 분배 등 전면적인 제도의 도입보다는 사전(ex ante)/사후(ex post) 정책 평가를 중심으로 한 형태의 성과관리 제도를 도입하였다(Kusek *et al.*, 2005). 이러한 행정 제도의 특성은 원조 기관의 성과관리 제도의 도입과 형태에도 영향을 미쳤다.

[그림 5] 공공 기관과 공적 원조 기관의 성과관리비교



자료출처: 저자작성

공적 원조 기관은 공공기관이면서도 원조 기관인 두 가지 특성을 가지고 있으며 이러한 특수성으로 인해 공적 원조기관의 성과관리는 여타의 공공 기관이나 다자 원조 기관보다 더욱 복잡하다(Vielajus *et al.*, 2009; Binnendijk, 2000). 이러한 복잡성이 제대로 인지되지 않으면 공적 원조 기관은 원조 기관으로서의 책무성보다 예산 확보 등 국내적인 압박을 받는 공공기관으로서의 성과 관리에 연연하게 되어 성과를 이루기 쉬운 사업 등에 집중하는 등의 왜곡 행위가 일어날 수 있다. 예를 들어 공적 원조 기관은 원조의 효율성보다는 기관 차원에서의 성과관리를 위해 성과를 내기 쉬운 분야와 파트너 국에 원조를 집중할 우려가 커지고, 이로 인해 소위 ‘원조 고아’와 ‘원조 달링(Darling)’의 문제가 발생할 수 있다.

이 장에서는 양자 원조 기관의 성과관리 상의 특성에 대해서 살펴보고 이중적인 성과관리 필요성에 대해 논의하기로 한다.

## 1. 공공기관으로서의 성과관리: 결과 중심의 성과관리와 대국민 책임성

공적 원조 기관은 정부 기관 또는 그에 준하는 기관으로서 국내의 성과관리 법에 근거하여 그 성과를 관리할 의무가 있다. 그러나 공적 원조 사업은 그 사업 현장이 법률이나 인적 자원 등 사업 환경이 매우 다른 파트너국이며 또한 원조 형태에 따라 원조 기관의 통제 하에 있지 않은 여러 변수로 인한 어려움이 있다.

따라서 공여기관은 국내의 공공기관 성과에 대한 이해관계자들에게 통용될 수 있는 성과 기준을 적용함과 동시에, 사업 파트너인 파트너국의 역량과 함께 공여기관들 사이의 동료 심사를 고려하는 성과관리 방법을 사용해야 하나, 그 방법에 대해서는 아직 뚜렷하게 권장하고 있는 방법이 없다. 단 여타의 공공 기관과 마찬가지로, 원조 기관 역시 자국의 성과관리 제도를 잘 이해하고 적극적으로 대처하는 노력이 반드시 수반되어야 한다.

여기서 한 가지 짚고 넘어가야 할 것은 현재 개발협력 사업에서의 성과관리를 ‘결과를 위한 성과관리’로 규정하고 있다는 점이다. 앞장에서 전술 하였듯이 결과를 위한 성과관리와 결과에 의한 성과관리는 그 초점과 운영방식에 있어서 큰 차이를 보인다. 결과에 의한 성과관리가 결과의 성취 여부에 근거하여 예산을 배분하는 등 결과 성취 자체에 그 초점이 맞추어진 반면 결과를 위한 성과관리는 결과를 규정하고 그 결과를

위하여 기관 운영의 전반에 걸친 이행 노력을 중요시한다.

그러나 많은 양자원조 기관들은 공공기관으로서 기관이 속한 정부의 성과관리 법에 따라 그 성과를 측정하고 보고하며, 이때에 중앙 정부 또는 성과관리 법을 운영하는 기관이 반드시 이러한 경영 철학을 이해한다고 보장할 수 없다. 이러한 상황은 성과 관리 제도 도입 시 일어날 수 있는 왜곡행위Distortion를 증가시키고 성과 중심의 문화 정착을 저해하며 나아가서 성과 제도 도입 목적 자체를 흐리는 결과를 가지고 올 수 있다. 그 대표적인 예로 영국의 공공부분 성과관리 제도 도입 중에 일어났던 여러 가지 상황을 참고할 수 있다<sup>11)</sup>. 그러므로 성과관리제도의 도입 시에는 정부는 성과관리 제도의 근간인 조직 문화 변화와 성과를 높이는 방향으로 행위 변화 유발이 가능하도록 하여야 한다. 결과 중심의 성과관리 제도에 대한 획일적이고 고압적인 접근 보다는 보다 유연하게 접근해 나가는 것이 좋다. 또한 성과관리제도 정착을 위해 기관 자체의 학습 지표와는 별도로 전체적인 기관 평가 지표를 기관이 보고할 수 있도록 허락할 필요가 있다(OECD, 2005). 또한 기관은 이러한 유연한 제도를 적극적으로 활용하고 공여 기관이 정부와의 지속적인 논의를 통해 그 성과관리 노력이 지표로 나타나는 숫자로서의 기관의 성과 획득에 그치지 않고 ‘원조의 효과성을 위한 성과관리’라는 궁극적인 목표에 부합할 수 있도록 하는 노력을 아끼지 않아야 한다(Vielajus *et al.* 2009). 그러나 이러한 과정은 그 당위성에도 불구하고 시행이 어렵다.

## 2. 양자 원조 기관으로서의 성과관리

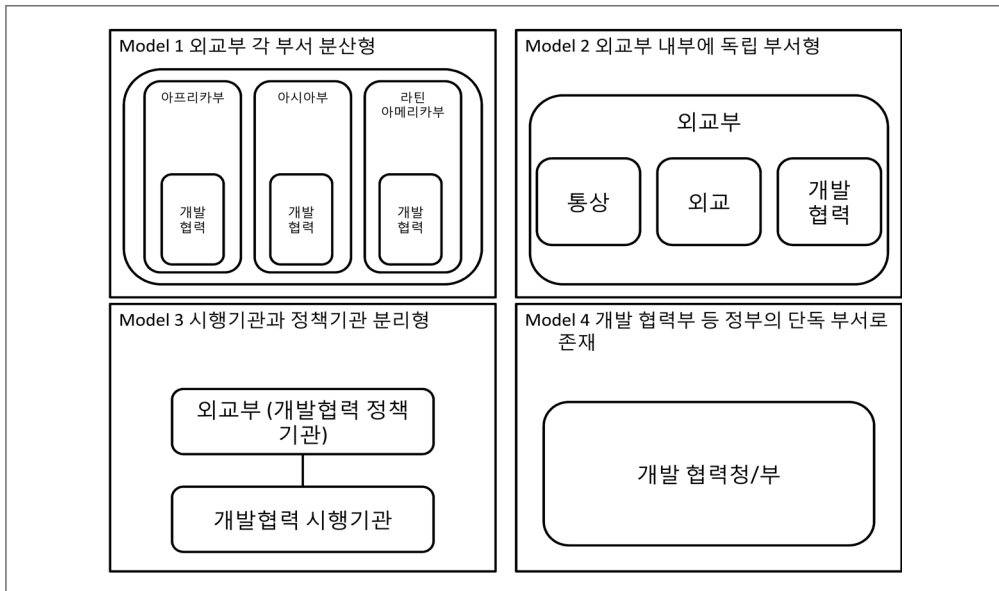
### 2.1 원조 기관의 유형

공적 원조기관이 각 국의 정부 안에서 차지하는 위치나 그 형식은 각국의 정부 형태만큼이나 다양하며 개발협력 주무 부서의 구성과 정부 내의 위치에 따라 다음의 4가지로 나누어 볼 수 있다.

---

11) 영국은 만성적인 공공부분의 경영 비효율성을 해결하기 위해 여러 가지 제도를 도입하였다. 그러나 제도 정착의 과도기에서 산출물의 양을 늘리거나, 달성하기 쉬운 지표만을 선정하는 등의 왜곡행위가 일어났다.

[그림 6] 원조 운영의 모델들



자료출처: Managing Aid(OCED/DAC, 2009)

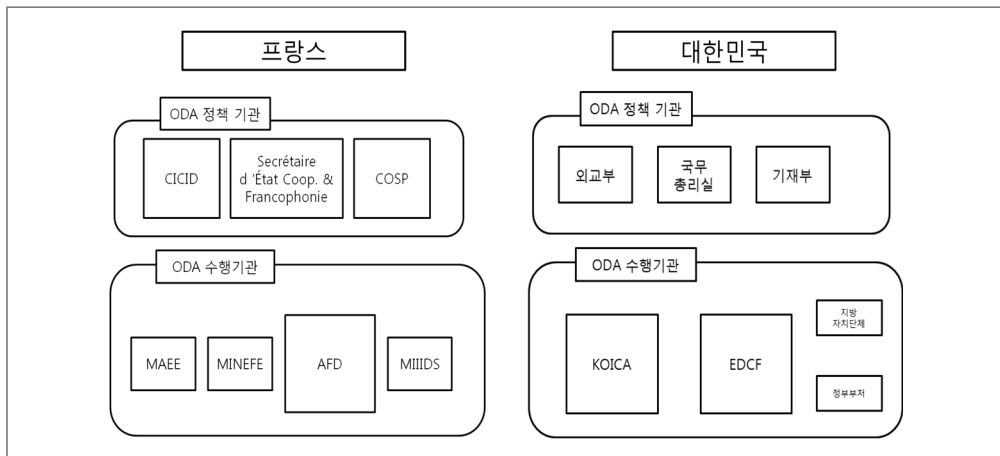
우선 제 1형은 독립된 개발협력 기관이나 부서 없이 외교부의 각 지역 부서 등에서 개발협력을 시행하는 형태이다. 제 2형은 외교부 내의 한 부처에서 개발 협력을 시행하는 형태이며, 제 3형은 정책 부서와 시행 기관이 서로 분리되어 있는 형태이다. 제 4형은 개발 협력을 담당하는 기관이 정부 부서로 독립하여 존재하는 형태이다. 대한 민국의 ODA 원조기관 유형은 이들 중, 정책 기관과 시행기관이 분리되어 있는 제 3 형에 속한다. 이 모델에서는 하나 또는 하나 이상의 정책 기관이 시행 기관을 관리하 며 정책 기관에서 형성한 정책에 기초하여 시행 기관이 ODA를 시행하도록 하고 있 다. 독일, 프랑스 등이 이러한 원조 형태를 취하고 있다(OECD/DAC, 2009).

## 2.2 원조 시행기관으로서의 성과관리 범위

위에 열거한 모델 중 원조 기관이 그 역할에 따라 분리되어 있는 제 3형의 경우, 서로의 책임성과 위치, 입장의 차이가 분명한 두 기관, 즉 정책 기관과 시행 기관 사 이의 성과관리 한계를 명확히 할 필요가 있다. 따라서 원조 시행 기관들에 대한 성과 관리의 시작은 정책 기관에 대해서 어디까지 그 권한과 책임이 있는지 한도를 정하는

것에서 시작된다. 즉, 시행 기관은 스스로 시행한 사업이나 섹터에 대한 책무성은 있지만 정책 전체의 방향에 대한 책임을 질 수는 없다. 이러한 형태를 취하고 있는 국가로는 우리나라와 함께 프랑스를 들 수 있다.

[그림 7] ODA 시행 구조: 프랑스와 대한민국



자료출처: 강경재(2011b)

프랑스의 경우 외교부가 원조 정책의 수립 및 조율의 총괄책임을 맡고 있고 재무부와 외교부에서 각각 무상과 유상원조를 운영하는 체계를 이루고 있다. 1998년과 2004년의 개편을 통해 재무부와 외교부 등 유관부서의 의견을 조율하는 국무총리 주재의 국제개발협력 위원회를 신설하고, 주 집행 기관으로 AFD를 조직하였다. 이러한 체제 개편은 원조 활동의 분절화를 감소시키는데 크게 기여하였으나 현재까지 외교부와 재무부의 무유상 원조 정책의 독립적인 수립으로 인해 단일 시행 기관으로서의 AFD의 역할과 국제개발 협력 위원회의 역할 확대가 강조되고 있다(김은미 외 1, 2009: OECD/DAC, 2008a).

AFD는 원조 정책 기관인 외교부와 재무부, 국제개발협력위원회가 합의한 프랑스의 원조 전략 수립에 적극적으로 조언을 제공하며, 수립된 원조 전략에 AFD 기관 정책의 방향을 일치시키고 있다(AFD, 2011). 즉, 이미 수립된 정책과 전략의 수동적인 수행기관이라기 보다는 개발 협력의 전문 수행기관으로서 전문성을 활용하고, 독립적인 활동을 수행하는 역할을 담당하고 있는 것이다. 그러나 AFD는 시행기관으로서 기관의 책임 한도, 특히 정책 기관들에 대한 책임 한도가 어디까지인지 분명히 해야 할

필요성을 느끼고 있다(Vielajus *et al.*, 2009).

이러한 책무성의 한계는 성과관리 과정 중, 성과 측정 과정에서 두드러지게 나타난다. 시행 기관이 결정할 수 있는 사항에 대해서는 시행 기관의 성과로 반드시 이행해야 할 책무가 생긴다. 예를 들어 정책 차원에서의 유무상 비율 결정이나 선정된 집중협력국의 선정 등은 시행 기관의 성과관리대상으로 간주되어서는 안 되지만 시행 기관 스스로 결정할 수 있는 원조 사업의 기술적 합리성이나 사후 관리 제도의 적절성 등은 관리 대상에 포함시켜야 한다.

### 2.3 파트너로서의 성과관리

이제까지는 파트너국의 역량 부족 및 성과 달성의 어려움을 이유로 성과 중심 보다는 투입물과 활동, 산출물Output 중심의 성과관리를 해왔으나, 점점 파트너 국의 성과 달성 역량과 밀반침이 되는 환경 조성을 지향하는 개발 사업의 구성과 관리 중심으로 그 논점이 옮겨가고 있다. 따라서 정책 및 실행 단계에서 성과 달성의 가장 실질적이고 밀접한 관련이 있는 것은 공동으로 개발 사업을 시행하고 있는 파트너 국이다(Flint, 2003). 그러나 대부분의 파트너 국가는 실질적인 개발 성과를 내기 힘든 상황이며 이는 공여기관의 성과 부족으로 나타나게 된다. 이러한 부담감으로 인해 지금까지 공여기관은 결과 보다는 과정, 즉 투입물과 산출물Output 단위에서 성과를 측정해 왔으며 이러한 관리 방법은 근본적인 문제를 해결하기 보다는 회피하는 결과를 가져오고 있고, 이러한 회피로 인해 실질적인 극복 노력 보다는 원조의 질과 효율, 지속 가능성을 떨어뜨리는 등의 문제를 야기 시켰다.

파트너 국가를 통한 성과관리를 위해서는 성과관리 요소들, 특히 사업의 목적과 품질관리, 자료 수집 방법 등을 기관 내뿐만 아니라 파트너 국가에도 소개하고, 양자 모두 그 운영 방법과 문화에 익숙해지도록 해야 한다. 이러한 노력 없이 어느 한쪽의 역량만으로는 성과관리는 성공할 수 없다(Flint, 2003). 현재 파트너 국가의 정부는 과거 OECD/DAC 회원국들처럼 정부 개혁 차원에서 결과 중심의 성과관리 제도를 도입하고 있으며 여러 지역단위의 정부 관료 및 전문가들로 구성된 포럼 등을 통해 자문 및 기술적인 지원을 제공하고 있다.

## 2.4 성과관리 범위에 대한 해결 방안

위의 두 문제는 결국 개발 결과 보상에 대한 논의로 정리될 수 있다. 첫째로 개발 결과의 수준을 정하고 둘째로 누구에게 그 책임과 권한이 있으며, 성과를 냈을 때의 그에 대한 정당한 귀속 여부를 결정한다.

파리 선언 이후 원조 기관들은 ‘원조 효과성’이라는 새로운 도전 과제와 함께 과연 ‘원조 효과성’의 원칙 안에서 원조 기관의 책무성이 어디까지인지 한정지어야 하는 필요성 역시 느끼고 있다. 다음 표는 DFID의 예로 개발 수준별 원조 효과성에 대한 검증 대상과 책무성을 제시하고 있다(Flint *et al.*, 2002).

[표 3] 개발 수준에 따른 원조 효과성의 책무

| 개발 수준                         | 검증 대상                                        | 책무성 Accountability               |
|-------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------|
| 개발효과<br>Development<br>effect | 개발 결과<br>Development Outcomes                | 모두(정부, 원조 기관,<br>시민 단체, 파트너 국 등) |
|                               | 중간 결과<br>Intermediate Outcomes               | DFID와 파트너 국가                     |
| 기관효과<br>Agency<br>effect      | 산출물 / 활동<br>Outputs / Deliverables Processes | DFID                             |
|                               | 투입물 Inputs                                   |                                  |

자료출처: Flint *et al.*,(2002)

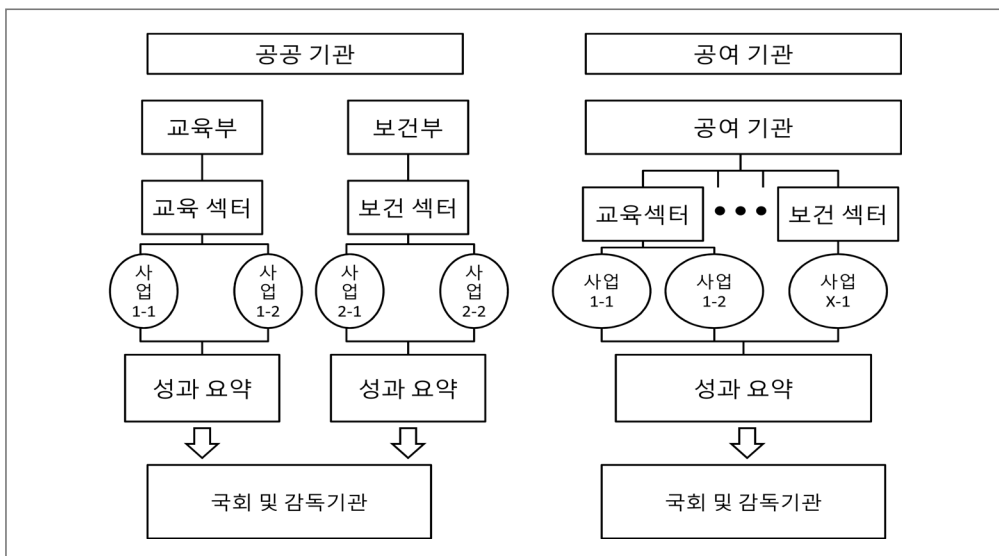
성과관리를 시행하는데 있어, 이러한 수준 별 책무성의 부여는 성과의 측정 방법과 지표 등 실질적인 성과 정보의 수집 방법을 정하는데 중요한 근거를 제공한다. 예를 들어 DFID의 경우 위에서 밝힌 바와 같이 개발 효과에 대해서는 전 이해관계자가 책무를 지는 반면 기관의 책무는 중간결과와 산출물Output과 활동, 투입물에 두었다. 이러한 구분은 개발 결과 지표에서 DFID가 목적인 목표치를 달성하지 못하더라도 이것은 DFID만이 아닌 파트너 국과 모든 다른 이해 당사자들의 책무임을 밝히는 반면, 기관의 효과인 산출물Output 이하의 단계에서는 DFID에게 책임을 물을 수 있는 근거를 제시하는 것이다.

## 2.5 다수의 섹터, 다수 국가, 하나의 기관 성과

공공 기관의 성과관리가 민간 부분의 성과관리보다 난해했던 이유 중 하나는 뚜렷한 하나의 성과 목표를 설정하기 힘들다는 점에 있었다. 민간 부분의 이윤 창출 목표는 하나의 단위, 즉 화폐로 환산될 수 있다는 장점이 있다. 그러나 공공 부분 사업의 경우 재화를 창출하기 보다는 복지 증진에 더욱 많은 노력을 기울이고 있으며 이러한 경우 ‘복지’와 ‘증진’의 정의부터 내려야 하는 입장에 처하게 된다. 또한 결과 측정 단위가 서로 달라 성과의 측정과 종합적인 판단에 어려움이 있다. 예를 들어 대학교와 고등학교의 진학률을 늘리는 사업에서의 목표는 둘 다 진학률로 계산되고, 이는 다시 국회 및 감독 기관에 하나의 성과 지표로 환산하여 보고할 수 있다. 그러나 교육 품질을 높이기 위한 고등학교 교사 훈련 사업과 학교 건설 사업 사이에는 같은 품질 개선이라 할지라도 산출물Output의 단위가 다르며, 이를 합산하여 보고하기는 힘들다.

공여 기관의 경우 이 문제는 더욱 복잡해진다. 대부분의 공여 기관은 한 기관 내에 다양한 섹터가 존재하며 각각의 섹터 아래에는 다양한 수와 종류의 사업들이 존재한다. 이러한 복잡성으로 인해 공여 기관의 결과 중심의 성과관리는 더욱 난해해진다.

[그림 8] 공공 기관과 공여 기관: 섹터 수의 차이



자료출처: 저자작성

또 한 가지 공여기관의 성과관리를 어렵게 하는 것은 기관의 사업이 하나의 국가가 아닌 다수의 국가에서 진행되고 있다는 점이다. 이런 환경적 요소가 공여 기관의 성과관리에 미치는 영향은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

- 1) 같은 디자인과 투입물을 가지고도 현장 사이의 사업 여건으로 인해 사업 성과 성취 정도가 서로 다를 수 있다. 예를 들어 캄보디아나 베트남과 같이 비교적 사회가 안정적인 국가와 남부 수단과 같은 신생 독립국의 경우 사업 성과를 낼 수 있는 여건 자체가 다르다. 이러한 상황에서 같은 기준으로 두 현장의 사업 성과를 판단하는 것은 자칫 원조 성과를 내기 좋은 나라에 원조를 지급하는 등의 결과를 가져올 수 있다.
- 2) 사업 성과 측정 방법과 측정 결과가 현장에 따라 다를 수 있다. 예를 들어 공공 기관에서 흔히 가장 중요한 성과지표로 사용되고 있는 고객 만족도는 문화적 차이로부터 많은 영향을 받을 수 있는 고객의 '주관'에 따른 지표이다. 문화 또는 역사적인 배경 따라 공권력 또는 외부에서 온 '손님'을 대하는 태도가 자칫 성과 지표의 왜곡Bias을 불러 올 수 있다.

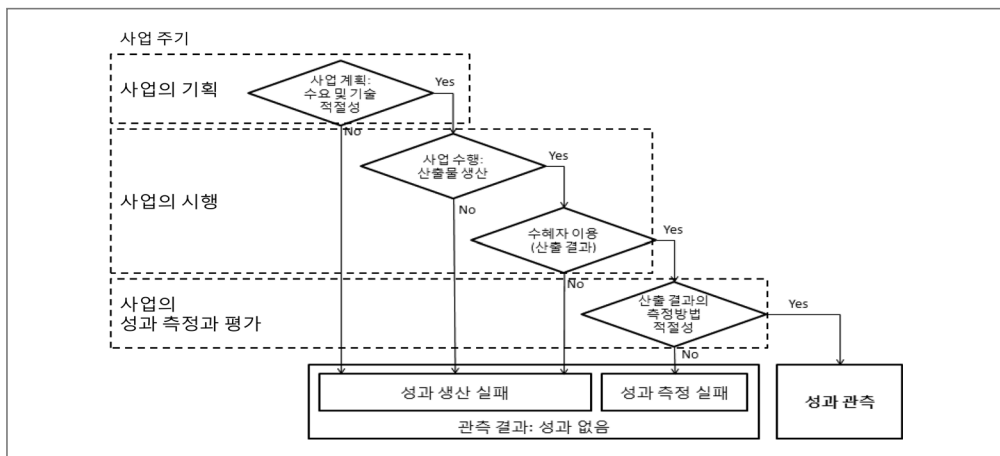
## 제4장. 성과관리 제도 도입 경험: 장애요소와 대응 방법

공공부분에서 성과관리가 도입된 지난 20~30년간의 경험을 통해, 대부분의 기관은 결과 중심의 성과관리를 시행하고 있다. 그러나 그 과정은 결코 ‘말처럼 쉬운 것이 아니었다’(Flint, 2003)<sup>12)</sup>.

그 이유는 개발협력 사업 자체의 특성과 결과 중심의 성과관리의 특성 모두에서 찾을 수 있다.

개발협력 사업은 다른 공공분야에 비해 현장의 특수성 때문에 사업의 결과를 창출하거나 정확히 측정하기 어렵다. 이제까지의 현장 경험을 통해, 사업 관리 주기의 모든 단계에서 성과 창출에 실패하거나 성과를 창출하더라도 그 측정에 실패하여 성과가 없는 것으로 오인될 수 있다. 이러한 부담감 때문에 개발협력 사업에서 결과 중심 성과관리 제도는 성과를 내기 위한 과정이 개발 결과에 논리적으로 기여하는가 여부도 성과관리의 일부로 포함하고 있다.

[그림 9] 개발협력 사업의 결과 부재 원인: 결과 생산 실패와 관측의 실패



자료출처: 저자작성

12) 이 문장은 Flint의 2003년 연구 보고서인 'Easier Said than Done: A review of result-based management in multilateral development institutions' 제목에서 인용하였다. 이 연구 논문 이외에도 상당히 많은 수의 논문이 성과관리 도입의 성공과 실패 사례에 대해 다루고 있으며, 논문들의 공통된 결론 중 하나는 결과 중심의 성과 관리 도입에 요구되는 기관 차원의 '노력'은 항상 예상보다 더 크다는 것이다.

이러한 고민들은 사업평가 방법에 대한 연구 자료에서 찾아볼 수 있다(Stame, 2010). 개발 사업의 대부분이 프로젝트 활동이 모두 완벽하게 이행된다고 해도 사업의 성과가 확실하게 보장되지 않는 저확률 기술 사업(Low-probability technology)인 것도 성과 규명이 어려운 이유 중 하나이다(McDavid & Hawthorn, 2006). 또한 실패에 대한 부담은 결과 중심의 성과관리 제도의 일부인 책무성과 연관되어 구성원들이 성과관리 제도 자체에 대한 불신과 거부감으로 인해 그 도입과 정착에 난항을 겪게 된다. 또한 성과 측정의 중요한 도구인 지표의 선정 및 측정 방법 역시 이러한 문제와 연관이 있다고 할 수 있다.

또 다른 원인은 결과 중심의 성과관리 자체의 성격에서 찾아볼 수 있다. 대부분의 문헌들은 기관의 성과관리 도입 중에 있었던 문제점들이나 어려움이 예상보다 훨씬 컸다는 점을 지적하고 있으며, 또한 예상보다 훨씬 많은 시간과 노력, 재정 자원이 소모된다고 밝히고 있다. 결과 중심의 성과관리제도 도입이 어려운 이유는 전반적인 사고 체계 및 경영 체제 변화의 요구, 그리고 적어도 4~5년이 소요되는 시간 부담과 재정적 부담에 있다. 실제로 많은 국가와 단체들이 시간과 노력, 재정적 부담을 과소평가하여 성과관리제도 정착에 어려움을 겪었다(Flint, 2003; Curristine, 2005a; Mayne, 2007; Evaluation Office/UNDP, 2007; Bastoe, 2011). 또한 이러한 요소들 사이에는 서로 상호 연관성이 있다. 예를 들어 사고 체계의 전환을 위해서 필요한 시간 동안 경영진의 경영 우선 순위가 바뀌거나 임기가 만료 되는 등의 문제가 발생할 수 있다. 이러한 점에서 성과관리제도의 도입은 결코 말처럼 쉬운 일이 아님을 알 수 있다.

공공 부분의 성과관리에 있어서 OECD 국가들이 겪는 어려움은 대부분 대동소이하며 크게 기관 차원의 어려움과 기술 측면의 어려움으로 나눌 수 있다(Bastoe, 2011; Curristine, 2005a). 그러나 이 어려움을 어떻게 극복할 것인가는 기관의 특성에 따라 조금씩 달라지는 경향을 보였다.

[표 4] 공공 부분의 성과관리 제도 도입 상의 어려움

| 기관 차원의 어려움                                                                                                                                    | 기술 측면의 어려움                                                                  |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 1) 결과 중심의 조직 문화 배양<br>2) 성과관리와 성과 정보의 역할에 대한 현실적인 기대<br>3) 기관 특성에 맞는 성과관리 시스템의 구축<br>4) 성과에 대한 기대치 설정<br>5) 선택<br>6) 왜곡 행위 방지<br>7) 성과에 대한 책무 | 1) 측정<br>2) 인과관계의 증명<br>3) 재정 정보와 성과 정보의 연계<br>4) 데이터 품질 관리<br>5) 성과 보고 신뢰도 |

자료출처: Mayne(2007)

지금까지의 경험이 보여준 바로는 결과 중심의 성과관리 제도 도입 초기부터 처음부터 복잡하고 완벽한 제도의 도입을 시도하면 실패한다. 복잡한 성과관리 제도는 그에 따른 과도한 기법 중심의 성과관리 제도의 도입 시도, 또 관리하고 수집하기에는 너무 복잡하고 많은 양의 지표를 포함하고 있는 경우가 많다(Bastoe, 2011). 또 많은 경우, 성과관리 문화의 도입 실패로 인해 제도는 도입이 되었어도 지속되지 않거나, 성과관리를 위해 지정된 지표만을 중점적으로 관리하는 등의 왜곡된 행동이 많이 관찰되었다. 성과관리가 안정적으로 도입되고 시행되기 위해서는 개개인에게 부여되는 책무 및 권한 사이의 관계가 명확해야 하고 또한 기관의 성과에 개인 또는 각 사업의 성과가 기여하는 바 역시 뚜렷한 관계를 보여야 한다.

## 1. 기관 차원의 어려움

이 부분에서는 그 동안의 결과 중심의 성과관리 도입 경험에 대한 문헌들을 비교 분석하여 그 원인과 해결책을 모색하도록 한다<sup>13)</sup>.

### 1.1 결과 중심의 조직 문화 배양

성과관리는 그에 걸맞은 조직 문화의 변화, 즉 결과 중심의 조직 문화가 있을 때만 성공할 수 있다. ‘결과 중심의 조직 문화’는 조사, 성과 증거와 학습이 바람직한 경영의 중심 요소로 인식되는 환경으로 정의할 수 있다(IFAD, Not dated). 조직 문화의 변화 없는 성과 보고와 측정은 관료주의적인 서류 축적 등 이전의 의미 없는 보고 위주의 관리 방법과 다를 바 없다. 그러나 이러한 문화의 변화는 시간이 지난다고 해서 쉽게 일어나지 않는다. 예를 들어 이미 1997년부터 성과관리제도 도입을 위해 점진적인 노력을 해 온 UNDP는 2007년 성과관리제도 전반에 대한 평가 보고서를 통해 결과 중심의 조직 문화가 아직 정착되지 않았음을 밝혔다(Evaluation Office/UNDP, 2007).

UNDP는 1999년 결과 중심의 문화 도입을 통한 변화를 다음과 같이 정리하였다(UNDP, 2000).

---

13) 기관 단위에서의 어려움과 기술측면에서의 어려움에 대한 논의 순서와 기본 논의는 Mayne(2007)의 논거를 차용하여 전개하였다.

[표 5] 기존 조직 문화와 결과중심 조직문화 비교

| 기존 조직 문화           | 결과중심 조직문화          |
|--------------------|--------------------|
| 프로젝트 주도            | 정책 주도              |
| 과정 중심              | 결과 중심              |
| 비전문성               | 전문성                |
| 낮은 지식 기반 역량        | ICT역량 강화           |
| 위험 회피              | 위험 감수              |
| 내향적인 관계            | 외향적이고 관계 중심        |
| 관료적 문화             | 성과 보상과 이니셔티브 중심    |
| 비효율적이고 경직된 의사 결정과정 | 문화                 |
| 낮은 운영 책무성          | 유연하고 시기적절한 의사 결정과정 |
|                    | 책임성 있는 리더십 운영      |

자료출처: UNDP(2000)

이러한 문화의 변화를 위해서는 강력한 지도력과 함께 문화 변화를 유도할 수 있는 적절한 장려 수단이 필요하다(Mayne, 2007: Binnendijk, 2000: Perrin, 2002: Perrin, 2006). 또한 성과 측정을 통해 얻어진 정보의 활용을 통한 학습을 장려하는 등 실질적인 노력이 반드시 있어야 한다.

그러나 이러한 장려 정책이 반드시 성공하는 것은 아니다. UNDP는 성과관리 제도 도입 시 ‘결과’의 정의에 대해 직원들을 교육시키고, 효율적이고 빠른 정보의 흐름을 도와줄 전산망 등의 많은 노력을 기울였다. 그러나 낮은 위험도 부담을 장려하는 조직 문화와 모호한 성과관리업무 체계 등은 성과 중심의 기관 문화 정착을 저해하는 요소로 떠올랐다.

조직 문화의 변화를 어떻게 이끌어내야 할 것인가에 대해 고찰한 논문은 매우 다양하다. 조직 문화는 조직의 탄생과 함께 자연 발생적으로 변화하기도 하고, 외부의 압력 등 자극에 전략적으로 대응하기 위해 계획된 변화를 유도하기도 한다(Caluwé & Vermaak, 2003: Mannion, *et al.* 2010). 결과 중심의 성과관리 제도의 효과적인 정착 과정을 위해서 기관은 자연 발생적인 조직 문화 변화를 기다리기보다는 계획된 조직의 문화 변화를 유도하여야 한다. 이러한 변화를 성공으로 이끄는 요소들을 간략하게 정리하면 다음과 같다(Mayne, 2007: Binnendijk, 2000: Perrin, 2006: Kusek *et al.*, 2005).

- 명확한 문화 변화를 위한 권한 및 요구
- 고위 의사 결정권자로부터의 강력한 후원과 리더십
- 신뢰성 있는 정보의 정책과 운영 결정 사항에의 이용
- 경제적인 압박과 변화를 격려하는 인센티브
- 예산 및 여타의 자원 배분 사이의 명확한 연관성
- 주요 이해관계자(정부의 경우 시민사회 등)의 참여
- 시범사업으로 사용할 수 있는 소규모의 혁신

이러한 요건들은 전체적인 결과 중심 성과관리 제도의 정착 성공요소와도 거의 일치한다. 즉, 그만큼 결과 중심 성과관리에 있어서 조직 문화의 역할이 큰 것에 대한 반증이라고 할 수 있다. 실질적으로 새로운 제도가 도입되어 정착하는 과정에는 조직 문화의 영향이 매우 크다. 예를 들어 한국의 성과 측정방식과 피평가자의 성과 측정에 대한 반응이 전통적인 점수주의 문화에 기반하여 나타나는 현상을 들 수 있다(공동성 외 2인, 2009). 이러한 예는 또한 영국의 공공관리 부분에서도 찾아 볼 수 있다(Bevan & Hood, 2006).

성과관리의 문화의 정착을 위해서는 제도적으로 성과관리의 문화 변화에 대한 진단 역시 필수적이다(Frazier & Swiss, 2008). UNDP나 ADB, DFID와 같이 성과관리 제도를 도입하여 성공적으로 실시하고 있는 기관에서는 성과관리 도입 이후, 성과관리 자체에 대한 대대적인 평가와 함께 조직의 문화 진단 역시 실시하였다.

또한 지금까지의 교훈은 기관이 성과관리 도입 이전에 기관의 준비 여부를 진단하도록 권하고 있다. 여기에 이용할 수 있는 도구로 CAP-Scan이 있다(MfDR, 2009). 이 도구는 MfDR 제도를 도입하려는 개발 파트너 국의 여러 기관이 기관 문화와 역량을 측정할 수 있는 준비 정도 측정법 역시 제공하고 있다. 이러한 측정을 통해 기관들은 현재 기관이 갖추고 있는 지도력, 인적·기술적 자원 등을 진단하고 도입 이후의 진행 정도를 모니터링할 수 있다.

## 1.2 성과관리와 성과 정보의 활용에 대한 현실적인 기대

제도의 혁신은 조직의 효율과 효과성을 높이는 것에 기여할 수 있지만 모든 문제를 한꺼번에 해결해 주지는 않는다. 또한 어떠한 지표도 완벽할 수 없다. 그러나 대부분

성과관리 제도가 조직 혁신으로 시작되고, 혁신 초기의 고조된 기대감은 성과관리 정보의 측정과 활용에 대한 비현실적인 기대와 그 기대가 충족되지 않아서 생기는 문제들로 이어질 수 있다.

성과관리 제도와 정보의 이용은 그 기관의 성과관리 제도의 성숙도와 함께 향상되는 것으로, 실질적인 효과를 보기에는 많은 시간이 필요하다. 성과관리 제도는 여타의 논리적인 접근법과 마찬가지로 그 시행에 대한 어려움이 과소평가되기 쉽다. 성과정보의 이용은 공정해야 한다. 특히 성과 정보가 인사와 연결된 경우, 정보에 대한 신뢰성에 대해 매우 강한 불만과 불신을 품기 쉽고, 이러한 구성원들의 저항은 자칫 제도 도입의 실패로 이어질 수 있다. 문제는 대부분의 성과 정보가 만족할 만한 수준까지 향상되기에 시간이 걸린다는 사실이다. 이러한 문제점 때문에 성과 정보는 예산 분배 등에 시행의 근거로 사용되기 보다는 지식의 축적 수단으로 좀 더 많이 사용되는 경향을 보이곤 한다(Curristine, 2005b).

### 1.3 기관의 성격에 맞는 성과관리 시스템의 구축과 이용

현재 시행되고 있는 성과관리 시스템이 다양한 이유는 각각의 기관들이 특성에 맞는 시스템을 취사선택하여 사용하고 있기 때문이다. 2004년 UNDP는 기관 성과관리 시스템이 스스로의 요구에 적합하도록 특화되어야 함을 인식하였다(UNDP, 2004). 여기서 UNDP는 특히 시스템이 현장 중심의 UNDP의 구조에 알맞도록 유연성을 지녀야 하며, 각 현장의 성과가 UNDP의 전체 성과로 연계될 수 있는 시스템이어야 함을 강조하였다.

이러한 성과관리 시스템의 특화는 일찍부터 매우 여러 번에 걸쳐 여러 기관에서 지적되었던 사항이다(CIDA-OAG Canada, 2000: Caiden, 1998: Mayne, 2007, OECD, 1997). 이는 역설적으로 조직의 특성에 맞는 시스템을 찾기가 어렵다는 반증일 수도 있다.

그동안의 성과관리 도입에 관한 연구와 보고서에 따르면 조직 특성에 맞는 시스템의 도입을 위해서는 전 조직에 시스템을 도입하기 보다는 작은 부분부터 시범 운영하는 것이 좋다(Binnendijk, 2000: Perrin, 2006). 실제로 UNDP와 World Bank는 조직의 성과관리 시스템 도입 전, 시범운영을 통해 경험을 쌓았다(UNDP, 2004: World Bank, 2002).

시스템은 반드시 사용자의 편의에 맞아야 한다(UNDP, 2004: World Bank, 2002). 성과관리 제도는 전산 시스템 구축을 동반하고 여러 기술적 어려움으로 외부 전문가를 고용하여 구축하는 경우가 많다. 이 경우, 외부 전문가의 조직에 대한 이해 부족 등으로 인해 사용자의 편의 보다는 전문성에 초점을 둔 시스템이 구축되는 경우가 있다. 많은 경우 사용자 편의를 고려하지 않은 시스템은 실패로 돌아간다.

또한 시스템이 도입된 후, 잘못된 점들이 발견 되었다고 짧은 시간 내에 포기하기 보다는 점진적으로 개선해 나가는 노력이 필요하다. 여타 기관들의 성과관리 도입 과정을 보면 이러한 학습은 짧게는 5년에서 길게는 10년 이상 걸릴 수 있다(Binnendijk, 2000).

성과관리 시스템 도입에 대한 평가 보고서에 따르면 요구되는 시간과 조직의 이해도에 대한 필요성 때문에 외부 컨설턴트보다는 전문가를 기관의 일원(In-house Expert)으로 고용하여 지속적으로 시스템을 개발하고 유지하도록 하는 편이 더욱 바람직한 것으로 나타났다.

#### 1.4 뚜렷한 목표 확인의 필요성

성과관리는 그 성과의 성취 여부에 대해 책임을 부여한다. 따라서 성과의 개념을 뚜렷하게 하고 적절한 수준의 성과 목표치를 정하는 것은 매우 중요한 단계이다. 그러나 OECD 국가들은 전반적으로 목표의 정의와 설정에 어려움을 겪었다. 예를 들어 미국의 경우, 90년대의 성과관리 제도의 도입과 이후 경험을 바탕으로 목표 설정이 정부 전반에 걸친 만성적인 문제임을 지적하였다(USAID US-GAO, 1997)

UNDP의 경험으로 돌아가 보면, 신속하고 정확한 정보의 활용과 그에 근거한 성과관리제도의 도입을 위해 UNDP가 설치한 성과관리 시스템은 기대했던 성과 증거에 근거한 사업운영보다는 결과에 대한 정보수집과 축적 수단으로 사용되었다. 이러한 부적절한 시스템의 사용은 시스템 자체의 한계성에서도 기인하였지만 근본적으로 UNDP가 ‘개발 결과’에 대한 명확한 정의를 내리고 있지 않은 데 더 큰 원인이 있다(Evaluation Office/UNDP, 2007). 결과 중심의 성과 관리의 기저에는 ‘측정할 수 있으면 관리할 수 있다’라는 인식이 존재한다. 그러나 ‘측정’은 측정 대상에 대한 명확한 정의 없이는 불가능한 것으로, UNDP의 사례는 UNDP뿐만 아니라 다른 여러 원조기관들에서도 나타나는 현상이다(MacKenzie, 2008).

## 2. 기술 측면의 어려움

### 2.1 결과 수준의 선정

결과에는 산출물Output, 산출 결과Outcome, 그리고 장기적인 효과인 영향Impact이 존재한다.

대부분의 기관의 RBM 체제에서 사업의 결과는 산출물Output과 산출 결과Outcome를 지칭한다. 산출물Output과 산출 결과Outcome는 그 측정의 용이성 및 이용 정도가 다르다.

[표 6] 각 수준에 따른 관리 방법의 장점과 한계

|                  | 장점                                       | 한계점                                      | 사용에 적합한 환경 조건                                                                     |
|------------------|------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| 산출물<br>Output    | 효율성 증가<br>합산 단위의 지출의<br>관리<br>결과에 대한 책무성 | 초점의 왜곡(왜곡 행위<br>유발)<br>측정상의 어려움<br>정보 과다 | 자신감, 신뢰성 있는<br>회계 및 직업 의식                                                         |
| 산출 결과<br>Outcome | 장기 협동 및 정책<br>형성을 지원                     | 측정상의 어려움<br>책무성(인과관계) 문제<br>비용<br>정보 과다  | 자신감, 신뢰성 있는<br>회계 및 직업 의식<br>의사 결정권자의 옹호 및<br>리더십<br>명확한 목표Objectives<br>설정 가능 능력 |

자료출처: OECD(2005), p.71

산출물Output 중심의 관리는 기관이 측정하기 쉽고 기관이 시행한 사업과 가장 직접적인 연관을 보이는 것으로 결과 중심의 성과관리에 있어서 가장 기본적인 결과 수준이다. 또한 기관의 성과를 측정하기에도 가장 용이하게 사용될 수 있다. 그러나 산출 결과Outcome만을 가지고 기관의 성과를 판단하는 것은 바람직하지 않다. 첫째 왜곡행동을 유발할 우려가 크다. 그 예로 예방접종 사업 초기, 예방접종을 받은 아동의 수를 부풀려 보고하거나 가족 계획 사업 시 피임도구를 임신이 불가능한 연령의 여성에게 보급하는 행동 등을 들 수 있다. 기관은 또한 성과를 내기 위해 서비스가 불필요한 곳에 시설을 건설하는 등의 왜곡행동을 보일 수 있다. 둘째로 기관의 산출물Output을 제시했을 때 이해 관계자들의 반응을 들 수 있다. 소위 “그래서 궁극적인 목적은 무엇이었는가?<sup>14)</sup>”의 문제로 이 물음은 원조 자체의 궁극적인 목적에 대한 의

문이다(Binnendijk, 2000). DFID가 기관 진단서에서 밝혔듯, 원조의 경우 정부의 역할이 매우 크나 유권자와 직접적인 이해관계와 관련이 없어 ‘득표율’에는 크게 관련이 없다. 이러한 상황에서 유권자들의 근본적인 원조의 성과에 대한 의문에 답하고, 산출물Output이 얻어낸 결과를 제시하는 것은 공적 원조의 존재에 큰 영향을 행사할 수 있는 문제이다. 또한 산출단위에서 성과가 머무르는 경우 궁극적인 결과 보다는 산출물Output의 공급 여부에 따라 원조의 형태가 정해지는 부작용 역시 일어날 수 있다. 이러한 이유에서 인과관계 증명에 약점이 있음을 스스로 인정하면서도<sup>15)</sup> AFD나 DFID와 같은 기관은 기관의 성과에 산출 결과Outcome를 제시하고 있다(AFD, 2011: DFID, 2010).

### AFD 2010년 연간 보고서

2010년 AFD의 지원으로 얻은 성과들:

- 3천3백만 명에게 향상된 식수 공급
- 매년 8천 5백 8십만 인구가 이용하는 교통 시설의 건설/복구
- 에너지 효율성 증대로 인해 CO2배출량 5백만 톤 감소
- 8백 2십만 명의 인구에게 통신 시설 제공
- 3백만 명에게 전기 공급
- 1천 3백 4십만 아동의 초등학교 등록

자료출처: AFD (2010)

성과의 가장 궁극적이고 높은 수준인 영향Impact은 아직 보편적인 성과관리의 범주에 들어오지 않는다<sup>16)</sup>. 이는 성과 측정 상의 기술적인 문제와 함께 인과 관계 증명, 또한 개발 활동과 산출물Output이 영향으로 이어지는 동안의 긴 시간적인 공백 등의 문제로 성과관리에 필수적인 “책무”를 물을 수 없기 때문이다. 단, 많은 원조 기관이 영향에 대한 고려 및 그 적절성에 대해서 사업 심사 시의 품질 관리 기준에 넣어 관리하고 있다.

14) “So What?” problem 이라고 불리는 이 문제는 결과 중심의 성과관리 초기에 산출물Output 위주의 보고에 대한 이해관계자들의 반응을 요약한 것이라고 할 수 있다.

15) AFD의 산출 결과Outcome 제시에는 “이 결과들이 모두 AFD의 활동으로 인해 일어난 것은 아니며 여타의 다른 개발 파트너들의 활동으로 인한 결과들도 존재한다.”라고 명시하고 있다(AFD, 2011). DFID 역시 기관의 성과 지표 책정 시 이러한 점을 고려하여 모든 원조국이 아닌 30개의 중점협력국에 한하여 산출 결과Outcome 지표를 보고하고 있다.

16) USAID의 경우 단기 영향을 기관의 표준 지표에 포함시키고 있다.

## 2.2 성과의 측정, 요약 및 제시

지표의 선택에 있어서 어떻게 결과를 정의하고 지표를 측정하는가는 매우 중요한 문제이다. 좋은 지표가 어떤 특성을 가져야 하는지는 사회 과학 실험론 등 여러 다른 학문에서 집중적으로 연구가 되어 왔다. 개발 현장에서 지표의 과학적 특성인 타당성과 함께 가장 중요한 이슈는 지표를 산출하는 데 필요한 자료 출처이다.

자료 출처(Data Source) 중 가장 손쉽게 활용할 수 있는 것은 정부나 관련 단체들이 주기적으로 수집되는 통계 자료 등으로, 흔히 2차 자료라 불리는 것들이다. 그 예로 병원 단위로 수집하고 있는 질병 발생률 등을 들 수 있다. OECD 국가들의 경우 대규모 질병 방지 사업의 성과를 사업 당사자가 직접 측정하기 보다는 기존의 국가 보건 정보수집 수단을 활용하는 경우가 대부분이다. 이는 개발 사업에 있어서도 마찬가지이다. 새천년 개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)의 발표 이후, 원조 기관들과 개발 파트너 국가들은 개발 지표 추적을 위한 데이터베이스 구축에 힘써 왔으며 많은 국가들이 국가 수준에서 MDGs 지표를 수집·발표하고 있다. 이러한 자료는 영국의 DFID 등이 활용하여 기관의 성과 지표로 활용하고 있다.

[표 7] 각 원조 기관의 성과측정 수준

| 원조 기관          | AFD(프랑스)                   | USAID(미국)                         | DFID(영국)                  |
|----------------|----------------------------|-----------------------------------|---------------------------|
| 사업 지표          | 섹터별 표준지표<br>Output/Outcome | 섹터별 표준지표<br>Output/Outcome/impact | 표준지표*<br>Input/Impact     |
| 지표 자료<br>출처 수준 | 프로젝트/프로그램 단위<br>(자체수집)     | 프로젝트/프로그램 단위<br>(자체 수집)           | 자체 수집 국가 단위<br>(개발 파트너 국) |

자료출처: 저자작성

\* DFID의 지표는 사업 섹터 별 표준지표라기보다는 기관의 성과관리 차원에서 사업 단위에서 측정하는 지표로 앞의 두 기관의 표준 지표와는 성격이 다르다.

그러나 모든 국가가 이러한 수준의 지표를 사용하는 것은 아니다. 미국의 정부 성과법(Government Performance and Results Act, GPRA) 도입 시 USAID는 DFID와 마찬가지로 활동하고 있는 국가의 MDGs 지표를 기관의 성과지표로 사용하려고 했다. 그러나 GPRA의 관리자인 미국 감사원은 이 지표가 USAID의 활동과 성과를 평가하기에는 인과관계 증명에 있어서 충분하지 않다고 판단하였으며, 이에 USAID는 GPRA 심사 에 USAID가 자체적으로 수집한 산출물(Output) 및 산출 결과(Outcome) 수준의 지표를 사

용하고 있다<sup>17)</sup>(Binnendijk, 2000). 이것은 USAID가 50여 년간의 원조역사를 통해 구축한 데이터베이스 시스템이 구축되어 있고 그것을 활용할 수 있는 기관 역량이 존재하고 있었기 때문에 가능한 일이기도 하다.

기관이 직접적으로 사업 성과를 수집하여 데이터베이스를 구축하는 것은 결과 중심의 성과관리에서 핵심적인 역량 중 하나이나 그만큼의 자본과 기술이 드는 일이기도 하다. 기술적인 차원은 성과 측정 주체의 역량과 정보를 수집하고 저장하는 물리적인 시스템의 문제로 나누어 생각할 수 있다.

첫째 성과 측정 주체와 성과 측정의 객관성 문제를 들 수 있다. 대부분의 기관에서 사업 성과 측정 방법으로 경제적·시간적인 이유로 주로 자체 평가를 사용하고 있다<sup>18)</sup>. 사업 관리자의 판단 역량이 객관적인 판단을 내리기에 부족한 경우, 또는 기관 내 결과 중심의 성과관리 문화가 정착되어 있지 않거나 기관 외부로부터의 압력이 강한 경우 부정확한 성과 정보를 얻을 수 있다. 특히 개인의 판단 역량과 기관 내 성과관리의 투명성을 위해서 객관성의 확보가 중요한 이슈이다. 이를 위해서 독립된 평가팀이 성과 정보의 신뢰도를 점검하고 그 결과를 주기적으로 보고하고 있다. 그 예로 ADB의 종료 보고 심사(Review of Project Completion Report(ADB, 2011a)등을 들 수 있다. 또한 동료 평가를 통한 객관성 보장 등의 노력과 함께 관련 인력 훈련이 강조되고 있다.

둘째 정보를 수집하고 저장하는 물리적인 시스템은 대부분 전산화 되어 있으며 여기서 기관이 활용할 수 있는 정보통신기술(Information & Communication Technology, ICT) 자원은 매우 중요한 역할을 한다. 또 기관의 전산 시스템 및 정보·입력 관리 시스템은 반드시 사용자의 편이를 먼저 고려해야 한다. 이러한 전산화 시스템 한 예로 DFID의 ARIES/PRISM을 들 수 있다.

DFID는 기관의 전산 시스템에 사업의 종료보고 및 각종 성과 보고를 엑셀 파일의 형태로 입력할 수 있게 하였다. 각 사업의 단계별 산출물(Output)과 산출 결과(Outcome), 사업 성과 점수 등이 사업의 간략한 설명(시기, 규모, 지역 등)과 함께 데이터베이스화 되어 이후 조직의 성과 보고 또는 자체 평가 등에 사용된다. 이러한 전산 시스템은 조직 성과 보고 시 산출물(Output)과 산출 결과(Outcome) 등의 합산을 용이하게 하며, 또

17) 이 결정에는 USAID와 DFID의 원조 모달리티 차이도 영향을 미쳤다. USAID가 사업 또는 프로그램 단위의 원조를 시행하는 반면 DFID는 전반적 예산 지원을 주 원조 모달리티로 채택하고 있다.

18) ADB나 WB 등 다자기관, AusAID, USAID, DFID 등 양자 기관들 모두 성과 측정은 기관의 사업 관리자가 입력하는 시스템을 채택하고 있다. 객관성의 확보를 위해 1인이 아닌 관리팀의 형태로 운영되기도 한다.

한 여타의 다른 성과관리 전산 시스템과 함께 사업 관리자의 업무 절차의 효율성을 높이는 데에 기여하고 있다. 또한 이후 이 정보들은 파리 선언 이행 등 성과 보고, 기존 성과 보고의 타당성 검증이나 기관의 성과 변화 등 여러 가지 연구 및 관리 목적으로 사용될 수 있다(Conlin & Beaujean, 2010; 박수영, 2009a). DFID는 이 시스템을 2000년대 초반에 시범운영하고 현재 전 기관에 걸쳐 활용하고 있다.

상당수의 기관들이 성과관리 초기에 측정이나 이해에 높은 수준의 기술력을 요하는 지표 측정법을 사용하여 실패를 경험하였다. 이는 뒤에 이어지는 인과관계의 증명을 위해서 ‘정확성’ 또는 ‘타당성’에 집중하여 현장의 상황을 고려하지 않은 데에서 온 결과이기도 하다.

성과 요약Aggregation 역시 기술적으로 어려움을 겪고 있는 부분 중 하나이다. 성과 요약은 사업 완료 시 해당 사업의 성과를 압축하여 제시할 때와 기관이나 섹터, 국가 단위에서 여러 사업의 성과를 하나로 묶어 제시하려 할 때 일어난다.

각각의 프로젝트 및 섹터에서 얻은 성과를 어떻게 축약하여 보여줄 것인가는 원조 기관들의 오랜 숙제로 남아 있다. 많은 기관들이 점수 또는 인덱스, 등급Rating System 등을 사용하고 있으나 그 실효성이나 해석 방법에 있어서 아직까지 합의가 이루어지지 않고 있다(Binnendijk, 2000).

[표 8] 성과 측정 방법 비교

|                    | 방법                       | 예시                                      | 비판                                                    |
|--------------------|--------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 목표치달성도<br>Target   | 한정된 시간 내의 기준치의 달성 정도를 측정 | 백신 접종률 80% 대비 달성률                       | 목표치를 기관의 성과 향상보다는 이루기 쉬운 것으로 선정하여 가시적인 성과를 높이는 데에만 집중 |
| 서열화<br>Ranking     | 순위를 부여                   | 한 보건소 당 피임 도구를 보급한 수에 기반한 서열 부여         | 서열의 기준이 산출물 Output의 수나양으로 정해진 경우 왜곡 행동 유발             |
| 점수화<br>Scoring     | 점수 부여                    | 사업 참여의 만족도에 1점(불만족)부터 5점(매우만족)까지로 점수 부여 | 점수의 해석이 어려울 수 있음.                                     |
| 정보<br>Intelligence | 종합적인 정보                  | 지역 보건위원의 활동 내역서                         | 독립적으로 사용되었을 당시 판단의 근거가 모호함. 주로 목표치 달성도 또는 서열과 함께 사용됨. |

자료출처: Hood(2007) & Binnendijk(2000)

프랑스 AFD의 경우 각각의 사업 성과를 표준 지표를 통해 측정하여 섹터 내에서 합산하여 제시하는 방식을 취하고 있지만, 이 역시 섹터를 벗어나면 요약이 불가능한 문제점이 있다. ADB는 각각의 사업의 성취 정도를 점수화 하여 판단하고, 일정 수준 이상을 넘으면 ‘매우 만족’ 등의 등급을 부여하여 각각의 등급에 해당하는 프로젝트의 수를 합산하는 방식으로 성과를 요약하고 있다.

### 2.3 인과관계의 증명Attribution

인과관계는 산출물Output과 활동 사이에서는 비교적 간단하게 증명할 수 있으나 영향력 등 활동과 그 결과의 사이가 멀어지는 단계가 되면 인과관계 증명이 이론적으로나 실질적으로 어려워진다. 이는 국가 단위의 성과나 기관의 성과에서도 마찬가지이다. 다음 표에서 요약한 바와 같이 사업 단위의 인과관계 증명은 국가나 기관 단위 프로그램의 인과관계 증명보다 쉽다. 각 사업 단위의 성공이 국가 또는 기관 차원의 성공에 기여하는 정도의 실질적인 측정이 어려워진다.

또한 사업의 기획과 시행 이후, 측정할 만한 결과가 나오기까지 시간 차 때문에 실질적인 측면에서 결과를 인사 고과나 인센티브의 지급 등에 어려움을 겪거나, 직원들의 성과관리에 대한 의욕이 저해될 수 있다.

[표 9] 사업과 국가 프로그램의 비교

| 사업                                              | 국가 / 기관 프로그램                                          |
|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|
| 사업 자체 성과에 국한되어 있으며, 제한된 수와 범위의 이해관계자들로 구성       | 성과들이 유기적으로 연결되어 있으며 폭이 넓고 다양한 이해 관계자들로 구성             |
| 가시적인 산출물Output의 도출                              | 비가시적인 산출물Output(예: 영향Influence) 객관적이고 직접적인 지표 도출이 어려움 |
| 정확한 물리적 위치와 명확하게 정의된 개발 문제를 다룸                  | 국가 또는 세계적인 구조적 문제를 다룸                                 |
| 투입과 산출물Output 사이의 관계를 비교적 쉽게 측정할 수 있음           | 투입과 산출물Output 사이의 관계 측정이 어려움                          |
| 투입과 결과(산출 결과Outcome/영향 등) 사이의 시간 차이가 비교적 없음     | 투입과 결과(산출 결과Outcome/영향 등) 사이의 시간 차이가 큼                |
| 보편적으로 즉각적인 원인과 결과 관계를 가지고 있어 그 사이의 연관관계를 밝히기 쉬움 | 원인과 결과 사이의 연관관계를 밝히기 어려운 경우가 많음.                      |
| 시행 주체의 영향력이 강하게 행사됨                             | 시행 주체의 영향력이 비교적 약함                                    |

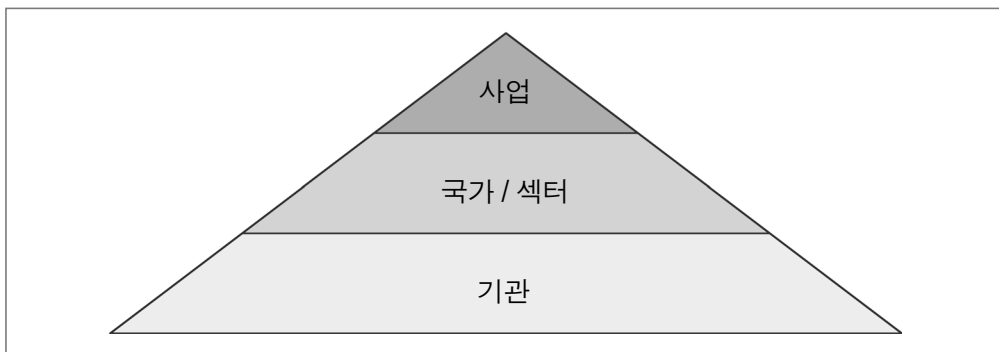
자료출처: Flint(2003)

## 제5장. 기관 수준에서 본 사업 성과관리

### 1. 성과관리의 수준Level

성과 관리의 수준은 사업, 지역/섹터, 그리고 기관으로 나눌 수 있으며, 전략적인 목표를 설정하고 그 목표의 달성을 위해 기관의 모든 역량을 일치시키려는 전체적인 성과관리의 맥락 안에서 이 수준들은 서로 매우 밀접하게 연관되어 있다.

[그림 10] 성과관리 수준



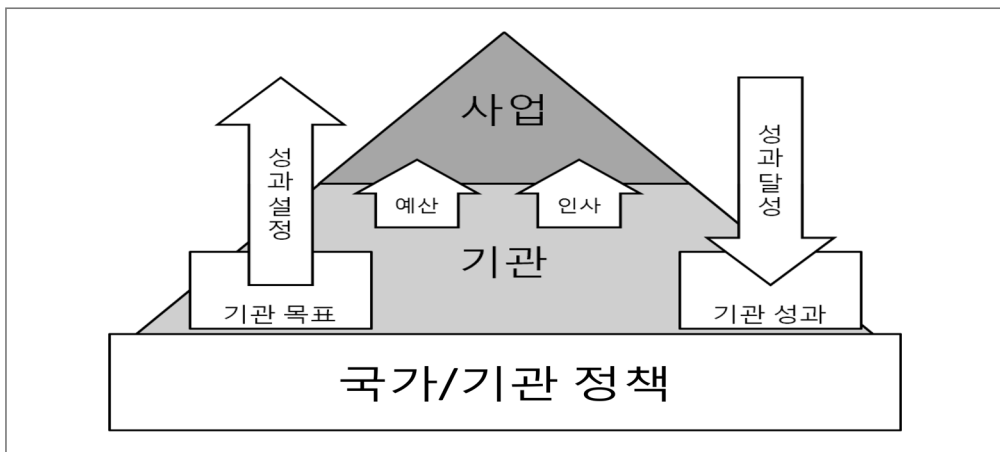
자료출처: Binnendijk(2000)

우선 성과의 설정과 성취라는 점에서 보면 기관의 전체 전략은 지역과 섹터 전략을 결정하고, 지역과 섹터의 전략과 목표는 사업의 목표, 즉 사업이 이룩해야 하는 결과를 정한다. 사업이 진행 되어 이룩한 성과는 다시 지역과 섹터 성과로 규합되고 이는 기관의 성과로 합산되게 된다. 또한 기관은 위 과정을 통해 설정된 사업 성과, 더 나아가서는 조직 전체의 전략 성과의 달성을 위해 인사, 재정조달, 기술 지원에 이르기까지 다방면의 지원을 하고 있다. 조직 차원의 성과 관리는 사업의 성과관리 이외에도 인사 행정의 적절성이나 경영진의 리더십 등이 요구된다. 때에 따라서는 이러한 과정들을 원활히 유지하는 것을 관리하기 위한 성과 지표를 설정하여 관리한다.

## 1.1 기관과 사업 간의 관계

결과 중심의 성과관리에서 기관 성과 지표가 반드시 사업의 산출물Output 이상의 지표를 의미하지는 않는다. 기관에 있어서의 ‘결과’는 사업 성과의 집합이라기보다는 사업을 통해 이루고자 하는 정책의 ‘결과’이기 때문이다. 따라서 기관의 ‘결과’는 사업의 성과 결과일 수도 있고, 제도의 혁신 결과일 수도 있으며, 인사 관리의 결과일 수도 있다. 이러한 혁신이나 제도의 결과 역시 기관의 업무 효율 더 나아가 국가 정책의 효율 증진에 필요하다면 성과 지표로 포함시켜 그 향상 방안을 검토할 수 있다.

[그림 11] 기관과 사업 간의 연관관계



자료출처: 저자작성

실제로 DFID의 기관 성과 지표를 살펴보면 사업의 결과 지표 이외에도 기관의 성과 틀 안에 있는 파리 선언의 원조 효과성 지표들 역시 관리 및 공개 범주에 넣고 있다. 이 원조 효과성 지표는 개개의 사업 지표라기보다는 원조의 효과성 증진을 위한 제도 및 이행의 지표들이다.

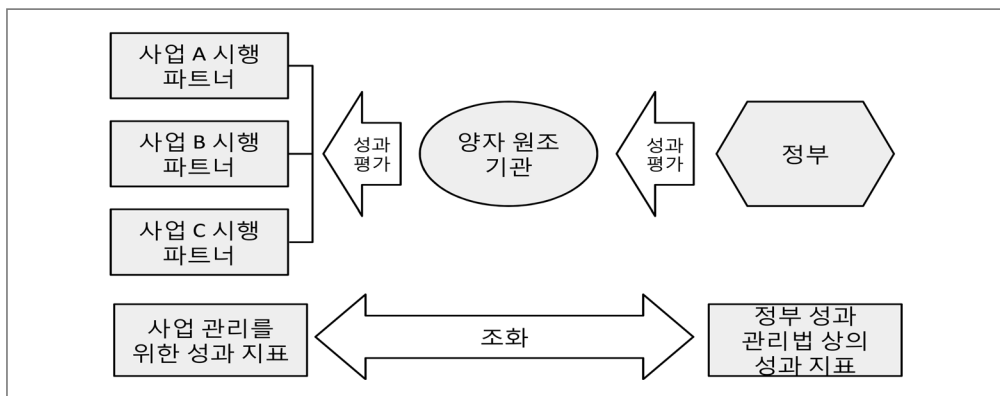
이러한 시각에서 사업은 기관 성과에 1) 사업 시행 방침(시행 모달리티Modality, 시행 파트너 국가의 선택, 시행 대상의 선정 등)을 통한 기관 정책의 시행 정도, 2) 시행에 의한 사업 결과(사업의 산출물Output, 산출 결과Outcome 등)를 통해 두 가지 측면의 정보를 제공한다. 예를 들어 MDGs 달성을 위해 최빈국에서 시행한 초등학교 교육 증진 사업을 살펴보자. 만약 기관 또는 국가의 ODA 정책이 최빈국 우선 주의와 MDGs 달

성 기여 목표를 가지고 있었다면, 이 사업은 최빈국을 사업 파트너 국가로 선정함으로써 기관 정책 중 하나인 최빈국 우선 주의 달성에 기여했다. 사업의 산출물Output인 학교 신설 및 개선, 산출 결과Outcome인 초등학교 학생 등록률 증가를 통해 기관 정책인 MDGs 달성 기여의 직접적인 증거를 제시한다. 또한 산출물Output이나 산출 결과Outcome를 이루기 전이라도, 사업 예산이 MDGs 달성에 기여하기 위한 목적으로 배정되고 지출되었으므로 이는 MDGs 달성 기여라는 기관 정책의 결과에 해당한다.

## 1.2 원조 기관의 성과 평가: 평가자이면서 피평가자

양자 원조 기관은 사업의 파트너에게는 성과 평가자이지만 공공기관 또는 그에 준하는 기관으로서 정부의 성과 평가 대상이 되는 피평가자의 입장에 서게 된다. 이러한 이중성으로 인해 어떻게 사업의 성과를 달성할 것인가와 달성한 성과 측정 결과를 기관의 성과로 합산할 수 있는가의 문제에 직면하게 되었다.

[그림 12] 평가자이면서 피평가자인 원조 기관



자료출처: 저자작성

이러한 문제는 결과 중심의 성과관리가 본격적으로 도입된 초기부터 지금까지 양자 원조 기관들이 성과를 위한 사업 설계 및 시행과 함께 성과 정보의 요약에 대해 많은 연구를 하게 된 원인이다. 양자 원조 기관들은 한편으로는 사업의 특성을 가장 잘 나타내면서도 기관의 성과 측정 부담이 너무 크지 않고, 또한 정부의 성과관리법의 지표와 가장 부합하는 지표를 찾으려 힘써 왔다. 정부의 성과 지표와 기관의 성과 지표

사이의 관계가 멀면 멀수록 기관의 왜곡 행위는 심하게 일어날 수 있으며, 또한 기관은 투명성을 보장하는 대신 기관이 내세우고 싶은 지표만을 부각시킬 우려가 있다 (Vielajus *et al.*, 2009). 이러한 결과 중심의 성과관리 제도의 부작용을 막으려면 기관의 성과 지표 측정 역량을 고려하여 지표를 점진적으로 사업 결과의 상위 단계, 즉 개발 활동 지표에서 산출물Output, 산출 결과Outcome로 상향 조정하며, 이를 위해 기관이 도입해야 할 제도 혁신 등 역시 과도 지표로 포함하여 관리해야 한다.

지표는 또한 국가의 ODA 체제가 안고 있는 문제점 해결의 도구로도 사용된다. 이러한 예는 프랑스의 국가 성과관리 제도 LOLF 지표의 설정과 정보 출처에서 찾아볼 수 있다. 프랑스의 경우 시행과 정책 기관이 분리되어 있고, 각각의 정책 기관 위에 국회가 총괄하는 형태의 분절화된 원조 관리 체제를 갖추고 있다. 이러한 상황에서 각각의 정책 결정 기관(정책 기관 및 국회)들이 서로 조화로운 연계 없이 각각의 목적과 성과 측정 도구를 내세우면 피평가자의 입장에 있는 원조 시행 기구들은 기관의 성과 향상을 위한 지표의 측정과 정보 제공 보다는 기관의 성과 평가를 잘 받기 위해 꼭 필요한 정보만을 제공하는 비효율적인 성과 보고를 계속하게 되거나 더 나아가서는 서로 너무 많은 수의 지표를 측정하고 관리하기 위해 기관의 역량을 낭비할 우려가 있다. 또한 각각의 정책 결정 기관의 협의와 상호 조화 없이는 원조 사업의 중복 또는 필요한 사업의 누락과 같은 고질적인 문제를 야기할 수 있다. 이러한 우려를 줄이고 효과적으로 원조를 운영하기 위해서 프랑스의 ODA 정책 결정 기관과 시행 기관들은 LOLF의 성과 지표들의 정보 출처를 한정하여 정보 출처로 명시되지 않은 시행 기관의 성과는 LOLF의 ODA 성과 측정에 포함시키지 않고 있다. 예를 들어, LOLF의 MDGs 달성 정도의 성과 지표는 그 자료 출처가 AFD로 명시되어 있으며, 이것은 다른 여타의 기관이 MDGs 직접 달성을 위한 투자를 했을 때라도 성과에 포함되지 않는다. 이러한 상황에서 여타의 기관은 성과로 인정받지 못하는 MDGs 달성보다 다른 사업에 눈을 돌리게 될 것이며, 반대로 MDGs 달성의 주무 기관으로 책임을 부여 받은 AFD의 경우 그 노력을 MDGs 달성에 기울일 수 있게 하는 효과를 가져온다.

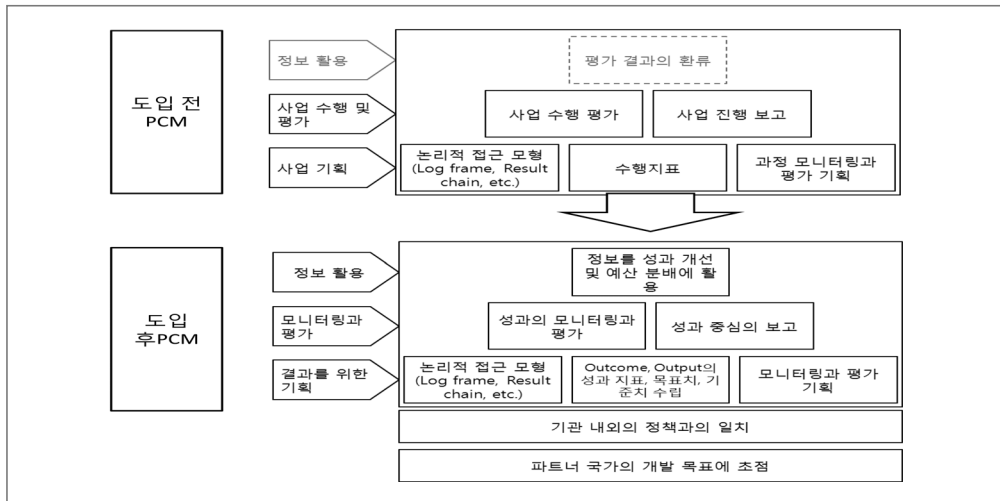
또한 한 번 설정되었다 하더라도 지표가 원래의 정책 목표 사이의 연관성에 대해 끊임없이 검토하며, 검토 결과 타당한 지표가 아닐 시에는 시행 중에도 각 관련 기관들의 합의 하에 바꿀 수 있는 융통성도 가지고 있다. 예를 들어 2010년 ODA 성과 지표 중 하나였던 ‘프랑스의 유럽과 세계에 대한 영향력 확대’는 지표의 성격이 ODA의 성격과 맞지 않는다는 의견이 다수 제기되었다. 따라서 2012년의 LOLF의 성과관리

지표에서 이 지표와 몇 개의 다른 지표들이 제외되었다. 이는 결과 중심의 성과관리 제도 도입 이후라도 모든 이해 당사자들(정책, 시행, 감독 기관 및 주체)이 지속적으로 운영의 타당성과 효율성에 대해 평가하며 그 평가 결과를 수용할 수 있도록 하는 유연성을 갖추는 것이 결과 중심의 성과관리 제도의 궁극적인 목표인 원조 및 개발 효과성을 높일 수 있는 길임을 보여준다.

## 2. 성과관리시스템 하의 개발협력 프로젝트 주기 관리

성과관리는 각 기관의 요구와 성격에 맞게 다양한 모습을 하고 있으며, 앞서 말한 사업의 기획, 진행, 모니터링과 평가를 통한 성과 정보의 측정 및 수집/보고, 그리고 그 정보의 활용으로 나눌 수 있다. 이러한 요소들은 일견 전통적인 기존의 PCM과 크게 차이가 없는 것처럼 보인다. 그러나 결과 중심의 사업 관리는 사업의 기획과 모니터링 및 평가에 이르기까지의 모든 단계에서 성과가 중심이 되고 그 활용이 성과 보고에 그쳤던 정보 활용이 예산 분배로 까지 그 활용의 범위가 넓어졌다. 성과관리 도입 이전의 평가와 모니터링의 정보는 현상 파악과 지식의 축적에 그쳤지만 성과관리 제도 도입 이후로는 성과 개선 및 예산의 활용, 인사 관리 등 다양한 방면으로 사용된다.

[그림 13] 결과 중심의 성과관리 도입 전 후의 프로젝트 주기 관리 비교

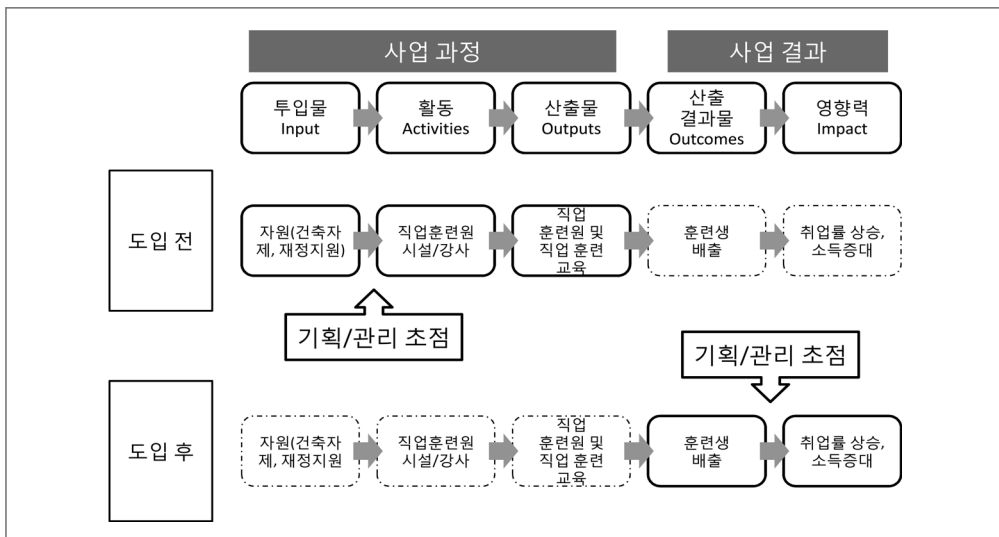


자료출처: 저자작성

이러한 관점의 전환을 실제 사업 관리 차원에서 살펴보자.

성과관리 도입 이전의 사업은 주로 수요 보다는 공급, 결과보다는 투입물/활동 또는 산출물Output에 초점이 맞추어져 진행된다. 그림에 사용된 예시처럼 똑같이 직업 훈련원을 통한 기술인력 배출이라는 산출물Output을 가진 사업이라도 성과관리도입 이전, 과정 중심의 사업 관리에서는 기존의 책임 한계인 산출물Output, 즉 ‘직업 훈련원’과 직업 훈련원에서 제공한 ‘교육 훈련’까지만을 관리하였다. 이때의 사업 성패 판단은 대상 지역이 안고 있었던 빈곤문제에 사업이 기여하였는지 보다는 직업 훈련원의 원활한 운영 여부에 근거해 결정된다. 이러한 접근 방법의 단점은 사업 운영자가 본질적인 문제 해결을 위한 사업보다는 관리하기 쉽고, 제공하기 쉬운 제공자 중심의 개발 사업을 선택하고 진행할 가능성이 크다는 점이다. 결과 중심의 성과관리 제도 하에서는 사업의 산출물Output 이상의 단위에서 얻은 결과가 성과와 연결되어 있다. 이로 인해 사업의 시행 주체들은 ‘무엇을 제공하는가’보다는 제공한 산출물Output이 ‘문제를 해결하였는가’에 좀 더 많은 노력을 기울이게 되며 공급자 편의에 의한 사업 운영에서 벗어나 좀 더 지속가능한 개발의 가능성을 향해 기관의 자원과 노력이 집중될 수 있다.

[그림 14] 사업 기획 및 관리의 초점 이동



자료출처: 저자작성

사업 성과관리의 기본 요소들을 PCM 단계별로 정리하면 다음 표와 같다.

[표 10] PCM 단계별 사업 성과관리의 기본 요소

| 사업 성과관리시행 요소                         |                                | 사업 성과관리 시 적용 단계 |
|--------------------------------------|--------------------------------|-----------------|
| 이루고자 하는 결과는 무엇인가?                    | 전략과 목표의 설정과<br>사업 목표의 일치 지표 선정 | 사업 기획 및 선정      |
| 그 결과를 이루기 위해서 무엇을 할 것인가?             | 사업의 설계<br>품질관리                 |                 |
| 그 결과를 성취했을 때 성취한 것을 어떻게 알 것인가?       | 성과 측정 및 검증<br>성과 지표의 사용        | 사업 시행 중         |
| 앞으로 성과를 향상시키기 위해 경험을 통해 배우는 바는 무엇인가? | 성과 정보의 활용                      | 사업 시행 중 및 사업 종료 |

자료출처: 저자작성

다음 장에서는 사업의 성과관리를 사업의 기획, 사업 선정과 수행 중의 품질 관리, 성과의 측정 및 검증, 그리고 성과 정보의 활용으로 나누어 살펴보기로 한다.

### 3. 사업 기획: 전략과 목표의 설정과 사업 목표의 일치

개발 사업은 원조의 시행에 있어서 현장과 가장 직접적인 행위이다. 이러한 점에서 생각을 한 것을 시행에 옮기는 수족과 같은 존재로 비유할 수 있다. 수족의 움직임이 궁극적으로 이루려는 목적이 있는 것처럼 개발 사업 역시, 사업 하나의 성공뿐만 아니라 전체적인 국가 또는 섹터의 지원 전략, 더 나아가서는 원조 정책 자체의 성공에 기여하기 위한 행위이다.

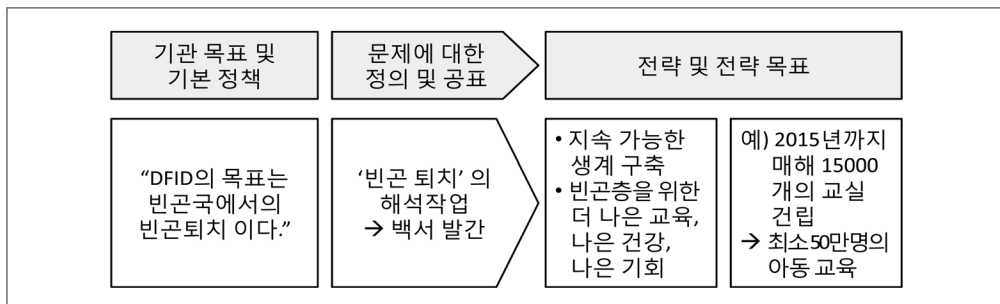
앞에서 언급한 것처럼 사업의 성과목표는 ODA 정책과 조직의 중장기 전략을 바탕으로 설정되어야 한다. 또한 이 성과 목표는 명확하고 측정 가능하여야 하며 그 정의가 모든 사업의 시행 주체들과 충분히 공유되어야 한다.

따라서 사업의 목표 설정은 파트너 국 정부의 발전 계획 및 정책을 밑바탕으로 한 공여국 ODA 정책과 그 시행을 위한 기관의 전략을 바탕으로 하여야 한다. 여기서 먼저 선행되어 해결할 문제는 과연 ‘결과’를 어떻게 해석하고 정의할 것인가이다. 대부분

의 공적 원조 기관들은 새천년 개발 목표(Millennium Development Goals, MDGs)의 이행을 그 중장기 전략에 목표로 설정하고 있으며 이를 바탕으로 기관이 기여할 방법과 시간에 따른 성과 목표를 수립한다. MDGs의 장점 중 하나는 결과의 정의와 그 해석에 따른 결과 지표를 이미 제시하고 있어, 대부분 그 지표를 그대로 사업 수준에서 적용할 수 있다는 것이다(Székely, 2011). 반면 중장기 전략 차원에서 설립한 지표의 목표치가 어떻게 사업 수준에 적용될 지는 파트너 국의 수요와 기관이 동원할 수 있는 자원과 역량 사이를 고려하여 설정할 수밖에 없으며 이러한 작업에는 기술적인 어려움이 따른다.

사업 수준의 성과관리에 있어서 결과는 사업의 산출물(Output), 목표 및 영향이다. 이 결과는 모두 기관의 상위 목표, 즉 전략과 정책의 시행을 위해 행해야 될 중간 결과들이다. 기관은 기관의 방향성에 맞게 장기 정책을 수립하고 이를 바탕으로 중기 전략을 세운다. 이 중기 전략은 3~5년에 한 번씩 새로 발표되며 기관이 목표로 하는 개발을 기관이 어떻게 해석하고 시행에 옮기는지에 대한 근거를 제시한다. 이를 바탕으로 사업이 구상되며 사업의 목표치는 향후 전략의 목표 달성에 기여할 수 있도록, 예산과 시간에 맞춰 설정된다. 아래의 그림은 영국의 원조 기관인 DFID의 기관목표, 전략, 사업 목표에 이르기까지 일련의 과정을 도표로 나타낸 것이다.

[그림 15] 기관의 전략과 사업 목표의 수립작업: DFID의 예



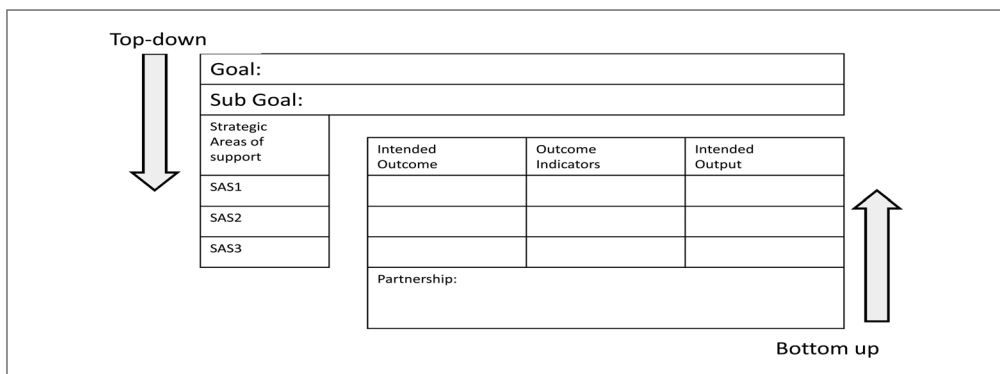
자료출처: 저자작성

여타의 공여 기관과 마찬가지로 DFID 역시 빈곤 퇴치를 기관의 목표로 설정하고 있다. 이러한 목표는 기관의 구조나 존재 이유에 커다란 변화가 없는 한 변화하지 않는 것이 원칙이다. 대신, 계속적으로 변화하는 국제 원조 환경에 맞추어 수립되는 전략을 통해 기관의 기여도를 높인다. 예를 들어 DFID의 경우, 기본 목표가 ‘빈곤국의 빈곤 퇴치’라는 점은 설립 이래로 커다란 변화가 없다. 그러나 ‘빈곤 퇴치’의 해석은

일찍이 경제적인 빈곤 감소에서 현재의 다각적 인간 복지 향상에 이르기까지 정의가 변화하였으며, 대응 방식 역시 달라졌다. DFID는 이러한 변화에 적응하기 위해 빈곤 퇴치의 해석 작업을 거쳐 백서White paper를 발간하고, 이에 따라 전략 및 전략 목표를 수립한다. 전략 단계에서 결과는 더욱 구체적인 형태로 완성된다. 기관 목표 단위의 ‘빈곤 퇴치’를 전략 단계에서 시행 가능한 수준으로 재해석하는 작업을 통해서 구체적인 목표를 세울 수 있게 되었다. 또한 전략 단위의 ‘빈곤’의 해석과 ‘결과’는 하위 목표인 사업의 목표와 그 시행 방법, 그리고 결과의 측정 방법에 영향을 미친다. 예를 들어 과거 빈곤이 경제적인 문제로 해석되었을 당시 전략 목표는 경제적 빈곤의 퇴치를, 그리고 그 측정 방법으로는 국가 또는 개인의 소득을 중심으로 지표를 선정하고 관리하였다. 그러나 최근, 빈곤을 ‘기회의 박탈’로 해석하면서 이에 따른 지표, 교육에 대한 접근성 등을 지표로 선택하여 측정하고 있다<sup>19)</sup>.

이러한 결과의 정의 이후에는 중장기 전략에 따른 사업을 구상하게 된다. 사업 기획에 전통적으로 사용되었던 논리 모형은 각각의 사업 구상에는 효과적이지만 이러한 사업 단계 이상의 목표 연계에는 취약하다. 논리 모형 없이 평가나 사업 이해에 사용되는 변화 단계 논리Theory of Change를 사용할 수 있으나 대부분의 기관은 사고의 이해와 논리적 전개를 돕기 위한 결과 틀Result Framework을 이용한다. 이러한 결과 틀은 기관에 따라 여러 가지 명칭으로 부르고 있으며 각각이 포함하고 있는 내용도 차이가 있다. 예를 들어 UNDP의 결과 틀은 전략 결과 모형Strategic Result Framework으로 불리며 기관 수준의 상위 목표와 사업 차원의 목표를 연계하는 데에 사용한다(UNDP, 2000).

[그림 16] UNDP 전략 결과 모형



자료출처: UNDP(2000)

19) 이렇게 추상적인 개념을 구체화 시키는 작업을 개념화와 조작화 두 단계로 나눌 수 있다.

이 전략 결과 모형은 상의 하달Top-down 과정과 하의 상향Bottom-up 과정을 포함하고 있다. 상의 하달 과정은 전반적인 기관의 목표Goal와 중간 목표, 그리고 그 하위에 있는 각각의 중점 원조 부분Strategic Areas of Support<sup>20)</sup> 수준의 결과Outcome와 측정 지표, 결과를 이룩하기 위해 필요한 산출물Output 등으로 구성되어 있다. 상의하달 과정은 중앙 사무소에서 현장 사무소와 합의를 통해 이루어지며, 각각의 사업 구상 시 결과를 일치 시킬 방향성을 제시하는 역할을 한다. 하의 상향Bottom-up 과정은 사업 결과 시행 계획과 기관 목표 간의 연계 과정으로 UNDP 국별 현장 지부 또는 시행 주체들과의 파트너십 체계, 사업 및 프로그램 시행으로 얻고자 하는 결과와 측정 지표 등을 담고 있으며 그 내용을 현장 지부에서 정해 스스로 입력하게 되어 있다(UNDP, 2000). 이 전략 결과 모형으로 UNDP는 기관의 상위 목표와 각 지역의 지역 사무소들을 중심으로 진행되는 프로그램 및 프로젝트의 목표를 일치시키고, 더 나아가 사업 성과를 표준화된 방법과 형태로 입력하게 하여 원활한 데이터 입력을 지원한다. 또한 입력된 자료는 최종적으로 각각의 중점원조 부분의 성과를 모아 지역 및 기관 성과로 연동시키는 작업의 효율성을 높이는 데에 유용하게 사용된다.

이러한 성과 틀은 기관의 사업 외 요소들이 사업 또는 전체적인 정책 및 전략의 성공에 끼치는 영향을 포함할 수 있다. 예를 들어 ADB는 2008년 기관의 기본 장기 전략인 전략 2020Strategy 2020을 바탕으로 기관 성과 틀을 본격적으로 도입하였다(ADB, 2008a: ADB, 2008b). ADB의 기관 성과 틀은 ADB의 각 수준의 관리자들로 하여금 각자의 업무가 기관의 전체적인 성과에서 위치하는 바를 파악하고 목표 달성 정도를 측정 및 추적할 수 있도록 하는 기초 도구로 사용되고 있다.

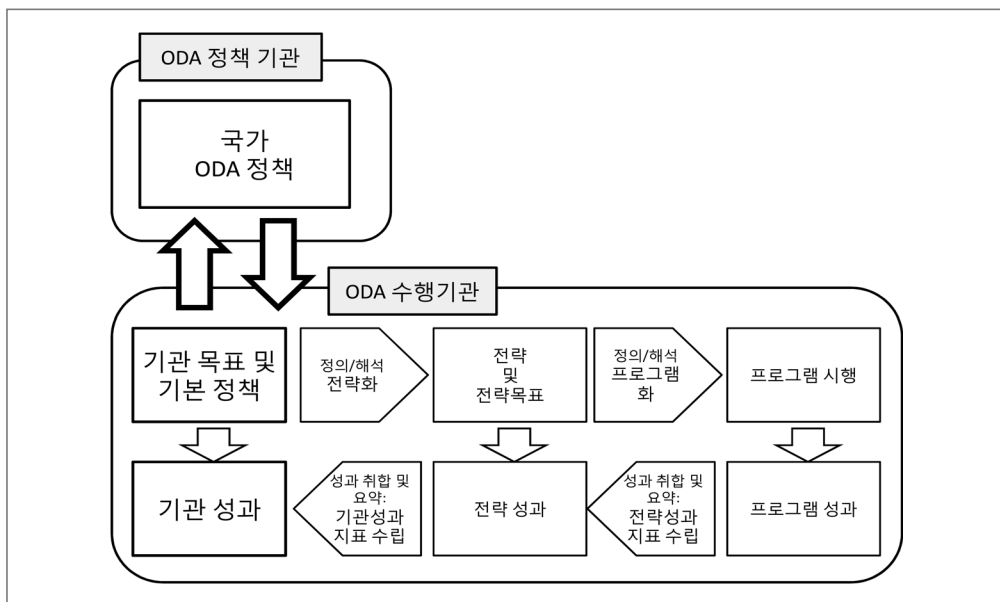
원조의 전체적인 목표와 사업 결과의 연동 작업은 원조 기관의 성격(시행 기관, 정책 기관, 시행/정책 기관 여부)에 따라 조금씩 다르게 진행된다. UNDP나 ADB 등의 다자 협력기관이나, DFID처럼 정책과 시행이 동일 기관 내에 존재하는 양자 기관의 경우 같은 기관 내에서 정책에서부터 각각의 사업 단위로 이어지며 이때에 중앙 본부와 현장 사무소 간의 연계를 통해 사업의 방향이 정책과 일관성 있게 나아갈 수 있도록 조정한다. 사업을 상의 하달 식으로 조정하지 않는 것은 상의 하달 식의 중앙 집중이 현장인 개발 파트너 국가 및 사업 수혜자의 의사를 반영하기에는 비효율적이어서 사업 효과, 더 나가서는 기관과 개발 협력의 효과성 역시 저해할 우려가 크기

20) Strategic Areas of Support란 UNDP가 섹터 내에서 이미 중요한 역할을 수행하고 있거나 또는 수행할 수 있는 섹터들을 말한다.

때문이다.

대한민국이나 프랑스 등 원조 정책 기관과 분리된 시행 기관의 체제를 가지고 있는 경우 이러한 작업은 좀 더 복잡한 단계를 거치게 된다. 사업의 성과 계획을 정책의 방향과 그에 근거한 시행 전략 수립에 연계하는 과정이 정책 기관과 시행 기관 사이의 합의와 조율을 통해 이루어지게 되며, 분절화 정도에 따라 원조 기관들 사이의 정책 및 시행 조정으로 이어진다.

[그림 17] 정책 기관과 시행 기관 사이의 성과관리 상의 관계



자료출처: 저자작성

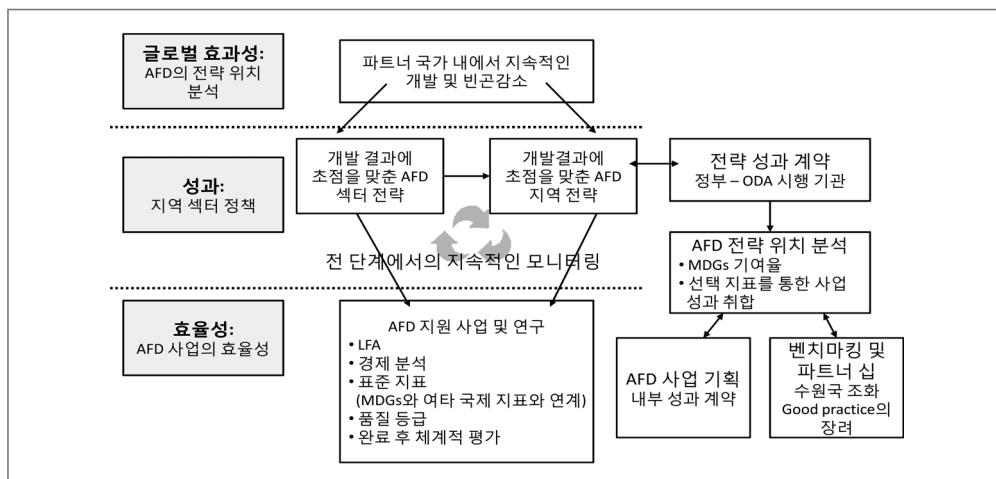
예를 들어 프랑스의 공적 원조 기관인 AFD의 성과 관리의 전반적인 흐름을 살펴 보자.

프랑스는 우리나라와 함께 원조 정책 기관과 시행 기관이 분리된 형태를 띠고 있으며 참여하는 기관들도 다양하다. 프랑스 원조 정책의 기본 기조는 다양한 시행 및 정책 기관들의 입장을 조합한 중기 전략으로부터 시작된다(AFD, 2011).

AFD의 경우 정책 기관들 사이에서 합의된 정책 목표인 PSO 2를 중심으로 기관의 중기 전략을 세우고 다시 이를 바탕으로 다시 섹터별, 국가별 전략을 세워 사업을 기획한다. 이러한 전략들은 사업의 심사 시 사업의 목표가 되도록 기관이 지향하는 목

표와 부합하는가를 검토하고 섹터별 표준 지표를 통해 성과의 측정하여 그 성과 중 일부를 기관 성과 보고 지표로 사용하고 있다. 사업 레벨에서는 논리모형으로 사업 설계의 합리성을 높이고 사업 시행 전 경제성과 사업 품질을 측정하며 사업 수행자가 지정한 지표나 AFD에서 요구하는 사업별 표준 지표를 통한 모니터링과 사후평가를 통해 결과를 측정한다. 이러한 사업 수준의 결과 지표들은 다시 전략과 정책 수준의 결과로 합산되어 ODA 정책의 성과 측정의 일부로 사용된다. 영국의 PSA 지표가 DFID에 전적으로 의존하는 것과 달리 프랑스의 LOLF 지표는 각각의 세부 지표에 지표를 제공할 기관을 명시하여 기관의 권한과 책무성을 동시에 밝히고 있다<sup>21)</sup>. 이러한 AFD의 예는 지표를 통한 원조의 관리를 잘 보여주는 좋은 예라고 할 수 있다<sup>22)</sup>.

[그림 18] AFD의 사업 수립을 위한 결과 연계 및 측정



자료출처: Increasing and Demonstrating Aid Effectiveness, AFD(Not dated)

이러한 성과관리 체계는 짧은 시간에 완성되지 않는다. 세계 은행의 경우, 2003년 개발 결과를 위한 행동 계획(Managing for Development Results Action Plan)의 시행을 시작으로 성과관리 시스템을 본격적으로 도입하였다. 그러나 2006년 연간 수행 평가 보고서에 따르면 성과관리를 위한 기관 정책과 과정 등은 아직 프로젝트 등의 시행 단계에까지 이르지 못했다. 또한 기관의 구성원이나 사업의 시행자들은 성과 지표를 어

21) AFD의 표준 지표는 이 보고서의 Appendix B에, LOLF 지표는 appendix C에 각각 수록되어 있다.

22) AFD의 사례는 바람직한 개발 결과를 위한 성과관리의 예로 MfDR Sourcebook에 수립되어 있다(OECD/DAC, 2008b).

떻게 사용하여야 하는지 분명히 알지 못하고, 또한 기관의 장기 목표와 사업 목표 사이의 연계부분에 있어서도 어려움을 크게 겪고 있었다(World Bank/IEG, 2006). 이는 UNDP나 USAID 등 여타 많은 원조 기관에서 결과 중심의 성과관리 제도 도입 이후 찾아볼 수 있는 흔한 사례이다(Coneille, 2001).

사업의 목표 설정은 위에서 살펴본 대로 하의 상향식을 많이 사용하고 있다. 즉, 기본적인 기관의 목표 및 섹터/지역 목표가 기관이 수행할 정책에 의해 정해진 이후, 각각의 사업 제안들이 이 전체적인 결과 틀 안에서 어떤 연관이 있는지 살피고, 사업의 품질 관리를 위한 초기 단계의 심사에 조직 목표와의 연관성을 심사하는 기준을 선정하여 각각의 사업이 조직의 목표에 기여할 수 있는지를 살핀다. 개발 사업의 정의 자체가 목적달성을 위한 행동임을 명시하고 있으며 이 ‘목적’의 연장 선상에 반드시 기관과 ODA 정책 자체의 목적이 위치하도록 하는 것이다. 이러한 관점에서 사업의 기획이란 그 목적을 달성하기 위해 가장 효과적인 방법을 찾고 각각의 요소를 모아 제시하는 과정이라 할 수 있다(Simpson & Grill, 2007).

성과 관리가 널리 보급된 현재까지도 일반적으로 가장 많이 사용되는 사업의 기획 방법은 PCM과 LFA이다. LFA의 방법에 대해서는 다른 여러 많은 연구와 매뉴얼이 존재하므로 여기에서는 생략하도록 한다<sup>23)</sup>. 다만 여기서 LFA와 RBM 사이의 관계에 대해서 살펴볼 필요가 있다. LFA는 현재의 RBM 개념 이전에 등장한 사업 설계 및 관리법이다. LFA가 발달할 당시에는 원조 사업의 대부분이 단일 프로젝트<sup>24)</sup>형으로 LFA 역시 각각의 사업 효율성을 높이는 것에 그 초점을 맞추고 발전 하였다. 이러한 한계는 90년대에 들어 프로그램형 원조의 보급과 함께 더욱 부각되었다. 그러나 한편으로는 LFA는 가장 보편적으로 원조기관 및 NGO 등 개발 파트너들에게 채택되어 사용되고 있었으며 이런 ‘공통된 도구의 사용’의 편리성으로 인해 LFA의 한계 극복을 위한 연구는 아직도 활발히 진행 중에 있다. 이러한 연구들은 대부분 논리 모형 접근법의 적용 방안 및 보조 도구를 통한 사업 목표들의 조화를 이룰 수 있는 방법에 집중되어 있다(Sawadogo, J & Dunlop, 1997; Cummings, H, 1997; Gasper, 1999; Gasper, 2000; Roduner *et al.*, 2008) .

근래에 들어 결과로 사업 관리의 초점이 옮겨 가면서 사업의 논리를 전개하고 이해

23) LFA의 방법 및 구조에 대한 설명은 Appendix 참조

24) 세계 은행의 구조전환 프로그램 등을 제외하면 대부분의 원조 사업은 물품 조달이나 단일 프로젝트 형의 사업이었다.

하기 위해 결과 연결고리Result Chain를 사용하기도 한다.

[그림 19] 일반적인 결과 연결 고리 모형

| 사업과정         |                  | 사업으로 인한 생산     | 생산을 통해 이루고자 하는 목적                      |                                        | 사업 이유/동기                          |
|--------------|------------------|----------------|----------------------------------------|----------------------------------------|-----------------------------------|
| 투입물<br>Input | 활동<br>Activities | 산출물<br>Outputs | 단기 산출<br>결과물<br>Short-term<br>Outcomes | 중기 산출<br>결과물<br>Medium-term<br>Outcome | 장기<br>영향력<br>Long-term<br>Impacts |

자료출처: 저자작성

결과 연결 고리는 원하는 성과, 즉 단기 및 중기 성과인 산출 결과Outcome와 장기 성과인 영향을 위해 제공해야 서비스나 시설인 산출물Output, 그리고 그 산출물Output을 생산하기 위한 자원과 활동의 순서, 즉 우측에서 좌측으로의 논리 전개를 가지고 있다.

LFA가 아래에서 위쪽으로 가는 것으로 시간을 전개했다면 연결 고리의 시간 전개는 좌측에서 우측으로 움직인다. LFA의 결과물인 논리 모형Logical Framework보다 구조가 단순하고, 모니터링 지표 측정 매트릭스 등 다른 도구와 연계하기가 쉽다는 장점이 있지만, 결과 연결 고리 역시 상호 작용을 하는 결과들에 대해 표시하기 힘들고, 또한 지표의 선정 등을 한 눈에 볼 수 없다는 단점을 지니고 있다. 따라서 결과 연결 고리는 단독으로 사용되기보다는 LFA 등 다른 사업 설계 방식과 함께 사용되고 있다.

#### 4. 성과 측정과 요약: 지표와 측정 방법

##### 4.1 성과 측정과 요약 방법 선정 시의 고려 사항

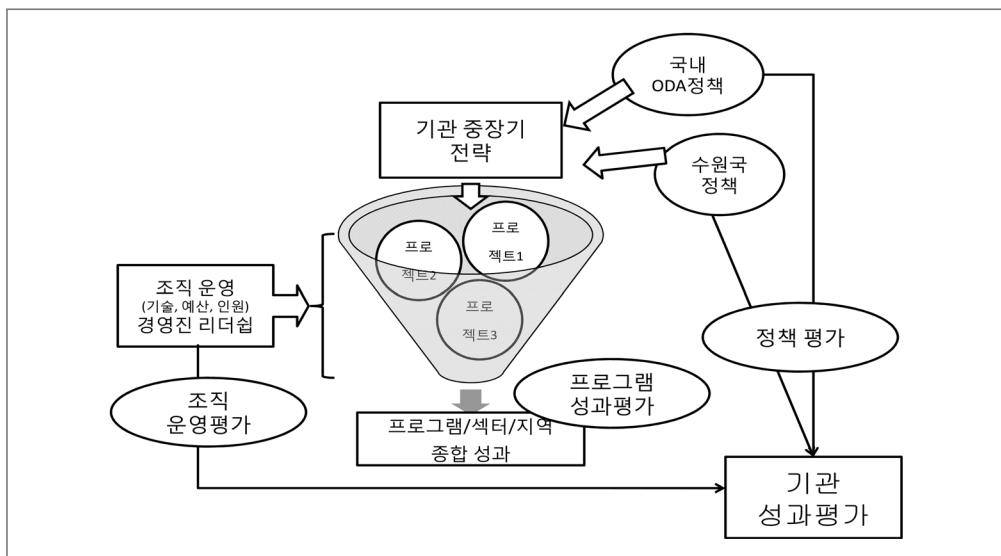
성과의 측정을 통해서만이 기관은 스스로 정한 목표를 얼마나 성취하였는가 파악할 수 있다. 적절한 성과의 측정법과 요약 방법의 선택은 RBM 성공의 가장 큰 요소 중 하나이다. 그러나 원조 기관이 적절한 성과 측정 방법을 선택하려면 1) 기관이 처한 상황적 요소와 2) 측정 방법의 ‘정보 질’과 ‘자원 요구도’ 사이의 균형을 고려해야 한다.

성과 측정 방법의 선택은 원조 기관의 운영 역사와 역량, 기관 내의 문화, 기관이 자국 내외에서 당면하고 있는 정치적 문제 등 다양한 요소들에 의해 영향을 받는다. 예를 들어 성과 정보를 입력할 표준 틀이 없는 기관에서 결과 성과를 관리하려면 먼저 결과를 측정하고 입력할 인적, 물적 역량의 배양이 선행되어야 한다.

성과 측정 방법 선택에 있어서 대부분 성과 정보가 제공하는 정보의 내용과 그 측정에 드는 시간과 비용은 상충관계에 있다. 기관이 성과측정을 위해 한정된 시간과 자원으로 유용한 정보를 얻기 위해 사용하는 것이 성과 지표이다. 지표의 개념은 결코 새로 개발된 것이 아니다. 원조의 평가와 모니터링이 시작된 이래로 지표는 꾸준히 사업 관리를 위해 사용되어 왔다. 그러나 근래에 들어 그 용도와 사업 및 기관 운영에 있어서의 중요성이 높아지면서 정도의 차이는 있지만 공통적으로 좀 더 완전한 성과 지표 시스템을 개발하고 이용하려는 노력들이 진행 중이다(Pollitt, 2006). 때로는 이러한 노력이 기관의 측정 역량을 앞서 성과관리 제도의 실패를 야기하기도 한다.

결과 중심의 성과관리 체제 하에서 기관은 정책, 행동 전략, 전략 목표 및 사업 목표의 일치, 사업 시행 및 성과 측정이라는 과정을 거쳐 각각의 사업 결과를 측정한다. 여기서 사업 결과 측정의 문제와 측정한 결과를 어떻게 요약합산할 것인가 하는 두 가지 과제가 발생한다.

[그림 20] 기관의 성과관리요소



자료출처: 저자작성

또한 기관은 커다란 그림인 사업의 성과와 정책으로 표현되는 기관의 목표 사이의 일치, 기관 운영의 효율성 등을 종합적으로 관리하여야 한다.

[표 11] 각 원조 기관의 성과측정 특성

| 원조 기관                 | AFD(프랑스)                                                                                             | USAID(미국)                     | DFID(영국)                                                                                                  |
|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 정책/시행 기관<br>(DAC 분류*) | 시행(3형)                                                                                               | 시행(3형)                        | 정책 및 시행 기관(4형)                                                                                            |
| 국가기관<br>성과관리제도        | LOLF<br>PLF - Mission ODA                                                                            | GPRA<br>Foreign Operations    | CSR/PSTF(PSA 29)<br>Reduce poverty in poorer<br>countries through quicker<br>progress towards the<br>MDGs |
| 성과관리 절차               | 중장기 전략<br>연간 목표치 협약<br>성과 보고                                                                         | 중장기 전략<br>연간 목표치 협약<br>성과 보고  | 중장기 전략<br>연간 목표치 협약<br>성과 보고(2년)                                                                          |
| 기관<br>목표 지표<br>특성     | 기여율<br>(Commitment기준)<br>프로젝트 성공률<br>(rating)<br>특정 프로젝트의<br>산출 결과Outcome<br>(CO <sub>2</sub> 배출량 등) | PART 지표**                     | 투명성 지표:<br>표준 input 지표<br>결과:<br>MDGs 지표,<br>프로젝트 종료 시<br>rating                                          |
| 프로젝트 지표               | 표준지표<br>Output/Outcome                                                                               | 표준지표<br>Output/Outcome/impact | 표준지표***<br>Input/Impact                                                                                   |
| 지표 측정을 위한<br>정보원      | 직접 계측                                                                                                | 직접 계측                         | 직접 계측 /<br>파트너 국 통계                                                                                       |

자료출처: 저자작성

\* Managing Aid(OECD/DAC 2009)의 원조기관 분류

\*\* PART 지표는 오바마 정부 이후로는 사용되고 있지 않다. 그러나 여기서는 비교 및 제언 도출을 위해 한국의 성과관리 체계가 도입될 당시 참고 자료로 사용된 PART 지표를 사용한다.

\*\*\* DFID의 지표는 사업 섹터별 표준지표라기 보다는 기관의 성과관리 차원에서 사업 단위에서 측정하는 지표로 앞의 두 기관의 표준 지표와는 성격이 다르다.

성과관리 도입 이후 매우 많은 수의 기관들이 산출물Output보다 상위의 단계인 결과물Outcome을 중심으로 보고하고 있다. 그러나 그 산출 결과Outcome와 영향의 정보를 측정하는 방식은 기관마다 다르다. 또한 기관은 기관 성과 관리를 위해 중기 전략 문서 발간 → 연간 목표치 협약 → 성과 보고 등의 공통된 절차를 밟고 있다.

## 4.2 사업 성과 지표

성과 지표는 사업의 산출물Output과 산출 결과Outcome, 영향 등이 원하는 방향으로 진행되고 있는지 등을 측정할 수 있는 수단이다(Bakewell & Garbutt 2005). 그러므로 사업 기획과 관리, 평가에 있어서의 지표는 사업이 어떻게 진행 되어 가고 있고 사업이 어떤 업적을 이루고 있는가 등에 대한 표지라 유추할 수 있다. 좀 더 세밀하게 정의하자면, 지표란 산출물Output의 조달 등의 현상이나, 사업으로 인한 직·간접적, 장·단기적 효과 등의 변화를 측정 가능하게 해주는 수단으로 객관적으로 검증이 가능한 측량치이다. 지표는 그 지표가 측정하고자 하는 활동, 가정 또는 활동에 따른 효과 등의 현 상태 또는 변화를 반영하며, 또한 다른 집단 또는 시기에 측정된 같은 지표와 상호 비교가 가능해야 한다(Levinson *et al.*, 1999).

### 4.2.1 사업 결과 지표의 선택

사업 지표는 거둔 성과 측정에 적절하고, 성과의 측정을 사업의 학습 효과에 접목시키는 데에 효율적이어야 한다. 그러나 시간과 자원 부족으로 인해 항상 가장 좋은 지표를 선택하기보다는 가장 손쉽게 측정할 수 있는 지표를 선택하게 된다(Hatton and Schroeder, 2007). 전통적인 의미의 성과 지표는 투입, 활동, 산출물Output, 산출 결과Outcome, 영향에 이르기까지 다양한 수준을 가지고 있으며 또 그 형태 또한 단독 지표(예: 학생 수, 투입 재화의 양)나 효율성(학생수/재화의 양) 등 비율로 나타낼 수도 있다.

사업 결과란 ‘사회 현상’이라고 할 수 있으며 어떠한 측면에서 관측할 지 결정하는 작업은 지표를 통해 결정된다. 따라서 지표의 선택은 다분히 정치적 또는 기관의 문화 및 환경의 영향을 받는 작업이다(Hatton and Schroeder, 2007). 또한 각각의 지표는 그 지표가 개발된 사회역사적 배경에 따른 한계성을 가지고 있다. 이러한 예로 빈곤의 지표로 많이 사용되었던 국민 총생산 또는 국민 1인당 생산량을 들 수 있다.

적절한 사업 결과 지표를 선택하기 위해서는 반드시 명확한 개발 결과의 정의와 그 개발 결과와 지표 사이의 뚜렷한 연결 고리가 있어야 한다. 때로 개발 결과의 모호성이 지표 선정에 영향을 줄 수 있다. 결과의 정량적 측정이 용이한 경우(예:

여학생의 등록률 향상을 통한 교육 기회의 평등) 지표의 선정 역시 비교적 쉽다<sup>25)</sup>. 그러나 거버넌스 향상이나 빈곤층의 정치적 의사결정에 대한 권한 부여 등의 목표는 정량 지표의 선정이 어렵고 그 측정 역시 난해하다. 결과 중심의 성과관리 도입 초기에 이러한 성과의 정량적 측정이 어려운 사업의 감축이 우려되기도 했다.

지표 선정은 그 측정과 분석, 유지에 시간, 재정, 인력 자원이 필요한 만큼 기관의 기술적·재정적 역량을 고려한 선택의 결과라고 할 수 있다. 사업 내의 지표 선정과는 다르게 기관은 전체적인 섹터 성과 또는 기관의 성과를 관찰해야 할 필요성이 있다. 이때 활용할 수 있는 것이 바로 표준 지표이다.

#### 4.2.2 사업 표준 지표의 활용

많은 원조 기관들이 사업과 현장의 다양성으로 인해 성과 비교와 합산에 어려움을 겪고 있다. 이는 한 기관의 같은 섹터 내에서도 일어날 수 있는 현상으로 예를 들어 기관이 초등학교를 지어 학생의 교육 기회 및 교육의 질을 높이려는 교육 섹터 사업을 시행하였을 때, 산출 결과Outcome 지표로 사업 시행 파트너에 따라 성과 측정 방식이 달라질 수 있다. 이러한 현상을 방지하기 위해 사용하는 것이 기관의 사업 표준 성과 지표이다.

표준화된 지표를 표준화된 방법으로 측정했을 때의 장점으로서는 기관의 섹터별 성과 정도를 쉽게 파악할 수 있다는 것을 들 수 있다. 예를 들어 같은 구성의 초등학교 교육 사업이 세네갈과 중국에서 각각 시행된 경우, 성과의 측정을 각 사업 담당자나 파트너 국가의 성과 지표 측정 시스템에 의존한다면 두 사업의 지표 사이의 정의 및 측정 방법의 차이에 의해서 사업을 서로 비교하거나 교육 섹터 수준에서의 합산이 어렵게 된다. 표준 지표의 사용은 이 두 사업의 성과가 동일한 방법으로 측정되고, 따라서 그 성과를 이후 교육 섹터의 성과로 쉽게 더해질 수 있다. 표준 지표의 단점으로는 지표의 경직성을 들 수 있다. 만약 사업의 형태나 내용이 변경되었는데 이를 반영할 만한 지표가 존재하지 않는다면 사업의 성과를 적절히 측정할 수 없게 된다. 또한 현장 사업 운영자의 경우 사업의 전체적인 관리를 맡고 있는 기관의 담당자와는 지표에 대한 수요가 다를 수 있으며 이럴 때 표

25) 지표의 선정과 지표 측정 난이도는 별개의 문제이다. 때로 지표의 선정은 쉽지만 측정이 어렵거나, 선정은 어려워도 측정이 쉬운 지표들이 존재한다.

준 지표의 측정만을 강요하면 현장 사업 운영자의 주인의식 및 자발적인 사업 성과 증진 의욕을 저해할 수 있다. AFD는 이러한 표준지표가 가져올 수 있는 경직성을 피하고 표준 지표가 사업의 특성을 충분히 반영하지 못할 때를 대비하여 사업별로 특수성을 반영하기 위한 사업별 지표의 사용 역시 권장하고 있다.

[표 12] 각 원조 기관의 표준 지표 비교: 교육부분

| AFD(프랑스)                                       | 미국 해외 원조 표준 지표                                            |                                                                                               | 아시아 개발 은행                     |                                                 |
|------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------|
| 산출물Output,<br>산출 결과<br>Outcome                 | 산출물<br>Output                                             | 산출 결과<br>Outcome                                                                              | Level 1:<br>발전 결과             | Level2:<br>산출물Output /<br>산출 결과Outcome          |
| 유급하지 않고<br>초등학교의 각 학년을<br>마친 여학생의 수<br>(국가 단위) | 초등학교 또는 이에<br>준하는 교육 시설에<br>등교하는 학생의 수                    | 초등 교육 2개 학년을<br>마친 후 학년에<br>적절한 수준의 교재를<br>읽고 이해할 수 있는<br>능력을 보인 학생의<br>비율                    | 초등학교에 등록된<br>여학생과 남학생의<br>비율  | 개선/건설된 교실의 수<br>훈련된 교원의 수                       |
| 유급하지 않고<br>초등학교의 각 학년을<br>마친 남학생의 수            | 2차 학교 또는 이에<br>준하는 교육 시설에<br>등교하는 학생의 수                   |                                                                                               | 2차 학교에 등록된<br>여학생과 남학생의<br>비율 | 직접적인 후원 또는<br>학교 시설 향상으로<br>직접적인 수혜를 입은<br>학생 수 |
| 초등학교에 입학한<br>여학생의 수                            | 초등학교 학생 등록률                                               | 초등 교육을 마친 후<br>기준(전문가, 국가<br>교육 과정 등에서<br>설정)에 적절한 수준의<br>교재를 읽고 이해할<br>수 있는 능력을 보인<br>학생의 비율 | 3차 학교에 등록된<br>여학생과 남학생의<br>비율 |                                                 |
| 초등학교에 입학한<br>남학생의 수                            | 사전에 훈련된 교원<br>또는 이에 준하는<br>인력의 수                          |                                                                                               |                               |                                                 |
| 2차 교육 기관<br>(예: 중학교)에<br>다니는 여학생의 수            | 현장에서 재교육을<br>받은 교원 또는 이에<br>준하는 인력의 수                     |                                                                                               |                               |                                                 |
| 2차 교육 기관<br>(예: 중학교)에<br>다니는 남학생의 수            | 보급한 교과서 및<br>기타 학습 자료의 수                                  |                                                                                               |                               |                                                 |
| 직업 또는 기술 교육<br>기관에 다니는<br>여학생의 수               | 표준화된<br>학습 평가의 수                                          |                                                                                               |                               |                                                 |
| 직업 또는 기술 교육<br>기관에 다니는<br>남학생의 수               | 초등 문해 교육을<br>받은 수혜자의 수                                    |                                                                                               |                               |                                                 |
|                                                | 초등 문해 교육 또는<br>교육을 향상을 위해<br>제정된 법, 정책, 규제<br>또는 가이드라인의 수 |                                                                                               |                               |                                                 |
|                                                | 개선/건설된 교실의 수                                              |                                                                                               |                               |                                                 |
|                                                | 학습 공간이 '안전한<br>학교 사업'의 기준에<br>맞게 향상된 학교<br>또는 학습 공간의 수    |                                                                                               |                               |                                                 |
|                                                | 현장 재교육을 받은<br>교원 또는 교육 보조<br>인원의 학생 교육<br>시간              |                                                                                               |                               |                                                 |
|                                                | 사전 교육을 받은<br>교원 또는 교육보조<br>인원의 학생 교육<br>시간                |                                                                                               |                               |                                                 |

자료출처: 저자작성

위의 지표는 AFD, USAID, ADB교육 섹터의 표준 지표를 비교한 것이다. 모든 기관이 산출물Output 이상에서 결과를 측정하고 있고, 서로 내용이 상당히 유사함을 알 수 있다.

표준 지표의 사용 시 기대 효과(즉, 성과의 일정한 측면에 대한 일정한 방법으로의 측정)를 누리려면 무엇보다 정확한 지표 정의 및 가이드라인의 제공을 제공하는 것이 중요하다. 다음은 미국의 국제개발 협력 표준 지표 가이드라인의 틀이다.

[그림 21] 미국 국제개발 협력 표준 지표 가이드라인

|                  |                                                                    |
|------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 지표               |                                                                    |
| 정의               | 지표의 조작적 정의                                                         |
| 장기 효과 또는 영향과의 관계 | MDG 또는 미국의 중장기 전략 목표와 상관관계                                         |
| 지표 종류            | 산출물 또는 산출 결과                                                       |
| 측정 단위            | 지표의 측정 단위                                                          |
| 지표의 사용           | 사용처 : 기획, 보고 의회 / 지역 사무소, USAID 본부, 이해관계자 등                        |
| 데이터 출처 및 보고 빈도   | 직접 측정, 2차 자료 등                                                     |
| 알려진 데이터의 한계      | Validity, Integrity, Precision, Reliability, Timeliness 등의 기준으로 분류 |
| 기준치 측정 시기        |                                                                    |
| Disaggregate(s)  | 성별                                                                 |

자료출처: USAID 지표 가이드라인을 바탕으로 저자작성

미국의 경우, 섹터별로 매우 다양한 종류의 표준 지표를 설정하여 지표의 명칭, 정의, 장기 또는 영향과의 관계, 지표의 수준 종류, 측정 단위, 지표의 사용처, 지표의 출처 및 보고 빈도, 기준치의 측정 시기 및 필요한 분리 기준(성별 등)을 정확히 제시하고 있다. 또한 지표의 특성에 관련된 데이터의 한계를 밝혀 여러 데이터와 지표 중 사업의 목적과 측정하고자 하는 부분을 명확하게 파악할 수 있도록 했다. 이러한 작업은 지표가 서로 다른 사업 주체에 의해 다른 방식으로 이해되고 측정되는 현상을 막아 결과 측정의 오류를 줄이는 데에 매우 큰 도움을 줄 수 있다.

섹터별 표준 지표의 사용은 사업 결과의 요약이 매우 용이해진다는 커다란 장점이 있으나 섹터간 합산이 불가능할 수 있다. 예를 들어 교육 사업과 도로교통 사업의 수

해자들 수를 합산할 수는 있지만, 교실의 수와 도로의 길이는 단순 합산이 불가능하다.

## 5. 사업 성과의 측정과 자료 운영

성과 지표의 선택은 성과 측정 방법의 선택과도 맞물려 있다. 즉, 지표로부터 얻을 수 있는 정보의 정확성 등의 질은 측정 방법의 질에 비례한다. 그러나 측정 방법이 너무 복잡하거나 지표의 수가 너무 많은 경우, 운영자는 성과 측정으로 인한 이득보다는 계속되는 성과 측정에 대한 부담감과 정보 관리의 난항 등의 이유로 정작 성과 측정의 궁극적인 목적인 성과 결과의 활용에 미흡하게 될 우려가 크다. 또한 현장의 상황이나 기관의 역량을 반영하지 않은 측정 방법을 선택하여 정보가 필요한 시기에 생산되지 못하여 얻은 정보를 기관의 정책 결정 등의 의사 결정 과정에 사용할 수 없는 경우도 발생한다. 그러므로 현재 기관의 성과 측정 역량이 결과 중심의 성과관리에 적합하지 않다면 제도 전체를 한꺼번에 고치기보다는 기관의 기존 제도를 포용하면서, 점진적으로 결과 중심의 성과 측정이 가능하게 하는 쪽으로 개선해 나가는 것이 좋다.

### 5.1 성과 측정 방법 선택

성과의 측정은 지표를 어떻게 측정할 것인가에 대한 논의이다. 결과 중심의 성과관리제도의 도입에 있어서 책무성과 목표 성취에 대한 책무성이 부여된 만큼, 목표 달성 여부가 개인 또는 기관의 성과관리와 직결된 문제이다. 따라서 성과 측정 방법은 매우 중요하면서도 민감한 사항이다.

대부분의 기관에서 성과의 측정은 양적 지표와 질적 지표로 나누어 조사한다. 많은 경우, 지표의 선정과 성과 측정법이 너무 복잡하거나 그 부담이 과중하여 성과관리제 도입에 실패하는 사례가 빈번히 일어나고 있다. 지표의 측정을 위한 자료의 수집, 처리 및 보관은 그 자체만으로도 상당한 양의 자원과 기술력을 요한다.

대부분의 원조 기관에서 결과 중심의 성과관리제도가 시행될 당시 이미 결과 측정 시스템을 운영 중에 있었다.

## 5.2 자체 평가Self-assessment

자체 평가는 많은 원조 기관에서 사업의 성과 측정에 많이 사용되는 방법으로 프로젝트의 종료 보고 시 기관의 사업 담당자가 사업의 성공 정도와 사업 결과의 성취 정도 등의 성과를 스스로 평가하여 보고 하도록 하는 시스템이다(MDB/ECG, Not dated). ADB나 WB는 자체 평가를 통해 사업의 성취도를 판단한 이후 사업 종료 보고서를 제출한다. 독립 평가 부서는 이 종료 보고서의 정확성과 충실도 등을 1차적으로 문헌 리뷰를 통해 검토하고, 이의가 생긴 보고서에 한하여 후속 조치, 즉 해명, 재검토, 감사 등의 조치가 이루어진다. 또한 이 검토 결과를 해마다 발표함으로써 자체 평가에 대한 신뢰도를 높이고 있다.

기관마다 자체 평가 등급이나 항목은 약간씩 차이가 있으나 대체적으로 DAC의 5대 기준을 바탕으로 사업의 품질을 측정하고, 당초의 목표치의 달성 가능성(또는 여부) 및 목표치 대비 완수율 등을 기입한다.

때에 따라서는 이러한 지표들을 종합적으로 판단하여 자체 평가자 스스로가 사업의 등급(만족/불만족, 성공/성공 못함)을 부여하기도 한다.

## 5.3 평가Evaluation

결과 중심의 성과관리 이전에도 평가는 프로젝트 주기관리의 중요한 부분이었다. 원조 사업의 성과관리 자체가 성과 증명의 필요성에서 나타난 만큼, 결과 측정과 제언 도출의 중요한 수단으로 여겨지고 있었다. 그러나 결과 중심의 성과관리가 확대되면서 성과 평가와 성과 측정 사이의 관계가 모호해지고, 때에 따라서 시간과 인적 자원이 소요되는 성과 평가를 소홀히 했던 기관들도 생겨났다. 예를 들어 1990년대와 2000년대 USAID는 사업 성과의 측정에 집중한 나머지 성과 평가의 비중을 대폭 축소시켰다. 특히 USAID의 경우 잘 발달된 성과 측정이 성과 평가의 역할을 대신할 수 있을 것이라고 여겼다. 그러나 그 결과 원조 사업품질 저하 및 평가 전문 인력의 감소라는 커다란 문제에 봉착하게 되었다.

성과측정에서 가장 중요한 가치 판단의 기준은 시간이다. 즉, 성과의 진행 사항을 관리자가 필요한 시간에 알 수 없다면 그 정보는 성과 측정으로서의 가치를 잃게 된다. 그러나 평가는 그보다는 “왜” 또는 “어떻게” 그러한 결과에 도달했는가에 집중한

다. 따라서 측정 방법의 과학적 적절성이나 인과 관계 증명을 위한 실험적 또는 준실험적 설계에 집중하고 있다.

[표 13] 성과 측정Performance measurement과 평가Evaluation의 비교

| 성과 측정                           | 평가                                |
|---------------------------------|-----------------------------------|
| • 사업 관리자의 자체 평가 Self-assessment | • 독립적인 평가 팀                       |
| • 넓은 범위                         | • 심층 분석                           |
| • 지속적임(매년)                      | • 경우에 따라 가끔                       |
| • 필수요소                          | • 선택 요소                           |
| • 정량 측정 방법을 선호                  | • 정성 측정 방법을 많이 사용                 |
| • 결과 달성 여부에 대한 응답               | • 어떻게 그리고 왜 이러한 결과에 도달하였는가에 대한 응답 |
| • 문제점 발생 시 사업 관리자에게 경고등의 역할     | • 관리자에게 제언 제공의 역할                 |

자료출처: Binnendijk(2000)

성과 평가의 역할은 성과 측정에서 인과관계 증명의 문제로 그 측정이 부족한 영향 Impact 측정에 더 두드러지게 나타난다. 또한 평가팀은 성과 측정의 객관성을 점검하고 필요한 제언을 제공하는 등의 중요한 역할을 수행한다. 이러한 이유로 많은 기관이 기존의 평가 부서를 독립 기관화하거나, 조직 내에서도 평가 부서의 독립성을 인정하기 위한 제도적인 장치를 마련하고 있다.

#### 5.4 기관의 사업 성과 자료 수집

기관의 성과 정보를 수집 방식을 크게 두 가지로 나누면 국제적인 국가 수준의 데이터베이스의 이용과 기관의 사업 성과 측정 시스템에 의존하는 방법이 있다. 이때 필수적인 것은 성과 정보의 수집·저장·분석 및 보고를 원활하게 도와줄 수 있는 컴퓨터 데이터베이스 시스템이다(Binnendijk, 2000). DFID가 전자의 시스템을 성과보고에 사용하고 있는 반면 USAID(Program performance information system), AusAID(activity management system), AFD(strategic information system) 등의 많은 기관이 현장 사무소로부터 사업의 성과 정보를 입력할 수 있는 시스템을 구축하고 있다. DFID 역시 국가 수준의 개발 동향 데이터베이스 이외에 자체의 정보수집 시스템

인 PRISM/ARIES를 운영 중이다.

이 시스템은 표준화 된 정보 입력 포맷Format을 가지고 있어 정보의 입력 편의를 도모하고 있다. 사업의 결과와 별도로 각 사업은 사업을 어떤 형식으로든 표시하는 표시Marker 시스템을 가지고 있다(예: DAC CRS code). 이 표시 시스템은 프로젝트를 기관의 성과 틀 중 집중 관리하고 있는 특정 부분(젠더, 환경, MDGs 등)에 링크하여 후에 기관의 효율성 지표 및 정책 시행 일관성 지표로 사용하는 것을 가능하게 한다.

## 6. 성과 요약, 보고 및 성과 정보의 이용

### 6.1 성과 요약의 방법

결과 중심의 성과관리에 있어서 조직의 성과를 어떻게 요약하는 가는 각각의 사업을 어떻게 성공으로 이끄느냐 만큼 중요하고 어려운 문제이다.

기관 성과는 그 측정 수준에 따라 국별 통계, 사업 산출 결과Outcome, 사업 산출물 Output로 나눌 수 있다.

[표 14] 기관성과 측정 단위와 그 활용도

| 기관 성과<br>측정 단위         | 지표<br>예시                                                       | 이용<br>기관      | 이해<br>관계자들의<br>지표 가치<br>평가 정도 | 자료원<br>Data Source에<br>따른 비교가능성<br>Comparability | 자료가<br>매해<br>수집되고<br>있을 확률 | 자료 수집<br>단위/주체    | 인과관계<br>Attribution<br>증명<br>난이도 |
|------------------------|----------------------------------------------------------------|---------------|-------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------|-------------------|----------------------------------|
| 국별 통계                  | MDGs 2<br>보편적 초등 교육 -<br>기관이 지원하고<br>있는 XX국의<br>초등학교 학생<br>등록률 | DFID          | 높음                            | 높음                                               | 낮음                         | 기관,<br>개발<br>파트너국 | 높음                               |
| 사업<br>산출 결과<br>Outcome | 기관 지원으로<br>건축된 학교의<br>학생 수                                     | AFD,<br>USAID | 중간                            | 낮음                                               | 중간                         | 기관                | 중간                               |
| 사업<br>산출물<br>Output    | 기관이 지원한<br>사업에 의해<br>건축된 교실의 수                                 | AFD,<br>USAID | 낮음                            | 높음                                               | 높음                         | 기관                | 낮음                               |

자료출처: Binnedijk(2000)을 바탕으로 저자작성

사업의 결과 정보를 합산하는 방법은 크게 셋으로 나눌 수 있다(Binnendijk, 2000).

- 1) 원조를 제공하고 있는 국가의 장기적인 발전 양상의 측정으로 MDGs 지표의 국가 단위의 변화 등을 그 예로 들 수 있다. 이 방식은 이해 관계자들에게 원조의 효과를 보여주기에 매우 좋은 방법이나 기관 활동과 개발 파트너 국가의 발전 사이의 인과관계 증명이 어렵다. 또한 국가 단위의 발전 양상은 섹터나 국가 예산 단위의 대규모 원조가 아닌 비교적 소규모의 사업을 진행하고 있는 기관에는 적합하지 않은 방법이다. 또한 자료의 측정이 반드시 기관의 성과 보고 주기에 적절하다는 보장도 없다.
- 2) 사업의 산출 결과Outcome 단위를 측정한 기관 전체 보고서의 취합을 통해 사업의 결과 정보를 합산할 수 있다. 산출 결과Outcome는 산출물Output보다 개발 결과에 한층 가깝고, 따라서 개발 목적에 대한 회의적 반응을 피할 수 있다. 그러나 산출 결과Outcome에 대한 지표는 섹터와 프로그램 특성에 따라 매우 다양하여 이를 그대로 단순 산출 합산을 통해 요약하는 것은 불가능하다. 또한 같은 지표라도 측정 방법 또는 역량의 차이로 상호 비교나 합산이 불가능한 경우가 많다. 이 문제를 해결하기 위해 기관은 등급제나 점수제, 목표 대비 결과 달성도 등을 합산 방법으로 사용하고 있다. 그러나 이런 합산법 역시 등급 또는 점수 부여의 객관성 문제가 발생할 수 있다. 산출 결과Outcome 또는 산출물Output 단위의 합산은 산출 결과Outcome 측정 및 보고/합산이 기관에 의해 이루어지지 않으면 사용할 수 없다. 이 문제의 해결을 위해 많은 원조 기구들이 산출 결과Outcome 및 산출물Output 측정치를 전산 데이터베이스화 하였다.
- 3) 사업의 산출물Output 단위를 측정하여 합산/보고하는 방식으로 인과관계의 증명이 매우 쉽고 측정 역시 매우 용이한 장점이 있다. 그러나 산출물Output은 궁극적인 개발 목표와는 거리가 있어서 이해 관계자들은 지표가 제시하는 수치에 대해 무관심하거나 그 이상의 단위를 요구할 수 있다.

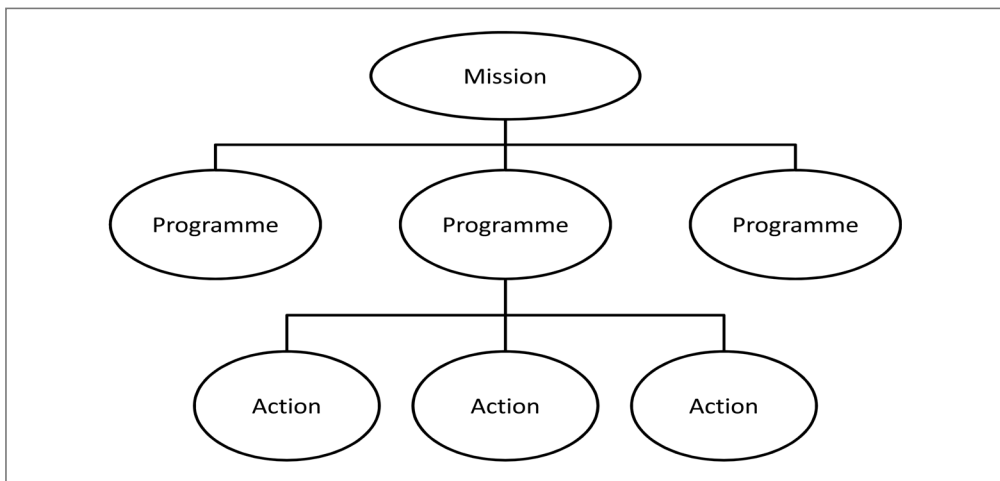
## 6.2 성과 정보의 이용: 기관 성과와 사업 성과의 연계: AFD의 사례를 중심으로

프랑스의 성과관리 법인 LOLF의 구조는 정책 단위인 미션Mission에서 시작된다. 이 정책은 하나의 부처에서 책임지기도 하고 여러 부처에 걸쳐져 이루어지기도 한다. 예

를 들어 ODA 정책의 경우 정책의 프로그램과 시행 주체로 AFD를 비롯한 여러 사업 주체들이 각각의 역할에 따라 참여하고 있다. 미션은 하위의 프로그램과 활동Action으로 이어진다. 특히 활동 단위에서는 각각의 부처 또는 공공기관이 행해야 할 일을 공공 기관명과 지표, 목표치를 통해 자세히 밝히고 있으며, 이 목표치는 상위의 목표치를 반드시 반영하고 있어야 한다.

LOLF 상에서는 하나의 프로그램이나 미션이라도 그 책무를 가진 기관과 부처가 여러 개일 수 있다. 예를 들어 [표 15]에서 볼 수 있듯 지표 1.1 빈곤퇴치의 경우, 6개의 지표 중 AFD의 책임 하에 있는 것은 3개 지표이다. 이 경우, 지표의 합산은 각기 다른 기관의 성과에 대한 책무성을 흐릴 수 있으므로, 합산 대신 각각의 기관이 이미 중장기 계획을 바탕으로 수립한 연간 계획 목표치 대비 사업의 성취율을 따져 기관의 성과를 판단한다.

[그림 22] LOLF의 구조



자료출처: Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie(2006)

앞에서 언급 했듯이 프랑스의 ODA 정책은 하부에 3개의 프로그램을 가지고 있다. 이들 중 중 “Programme 209의 목표 1 개도국과의 연대”를 예로 들어 AFD의 사업들이 어떻게 LOLF에 반영되었는지 살펴보자<sup>26)</sup>.

26) 전문은 별첨 3에 수록되어 있음.

[표 15] LOLF Program 209 목표 1 - 개도국과의 연대 지표의 계산 단위

|        | 지표                                            | 단위  | 계산 단위                |
|--------|-----------------------------------------------|-----|----------------------|
| 목표 1   | 글로벌리제이션과 개발의 도전 과제 해결                         |     |                      |
| 지표 1.1 | 빈곤 퇴치                                         |     |                      |
|        | 3. AFD의 직접적인 MDGs 기여율                         | %   | 예산/지출                |
|        | 4. 최종 평가 시 목적 달성에 있어서 “만족” 이상의 등급을 받은 프로젝트 비율 | %   | 프로젝트 종료 평가 시의 등급     |
| 지표 1.2 | 6. 매해 향상된 식수원에 지속가능한 접근이 가능해진 수혜자들의 수         | 명   | 프로젝트 산출 결과Outcome 합산 |
|        | 글로벌 공공제의 보존 기여율                               |     |                      |
|        | 매년 AFD 사업으로 인하여 줄어든 CO <sub>2</sub> 의 양       | ton | 프로젝트 산출 결과Outcome 합산 |
|        | 글로벌 공공제의 보존에 AFD의 직접 기여율                      | %   |                      |

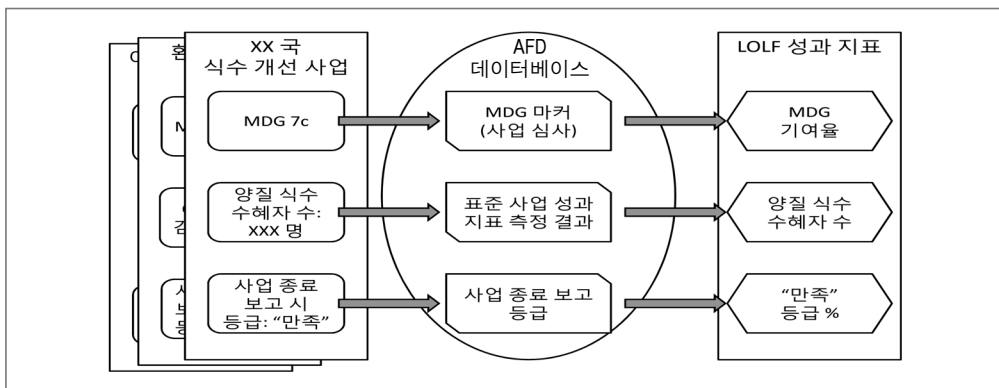
자료출처: 저자작성

AFD가 섹터 표준지표를 통하여 기관 내의 학습 효과와 경험 축적에 힘쓰는 반면 그 모두를 법제 상 기관의 성과 지표로 활용하지는 않는다. 또한 모든 성과관리법 상의 지표가 반드시 사업의 산출물Output/산출 결과Outcome라고 할 수 없다.

목표의 하부 목표인 빈곤퇴치의 세부 지표 3번과 글로벌 공공제 보존 기여율 중 세부 지표 ‘글로벌 공공제의 보존에 대한 AFD의 직접 기여율’은 기관의 정책적 선택에 따른 예산 편성을, ‘4. 최종 평가시 목적 달성에 있어서 “만족” 이상의 등급을 받은 프로젝트 비율’과 ‘6. 매해 향상된 식수원에 지속가능한 접근이 가능해진 수혜자들의 수’는 각각 프로젝트 성과 자체 평가 등급과 산출 결과Outcome의 추정치를 반영하고 있다.

이것을 각각의 사업과 AFD, LOLF 지표의 입장에서 분석하면 다음 그림과 같다.

[그림 23] 기관 성과관리지표 산출 자료로서의 사업: AFD의 예



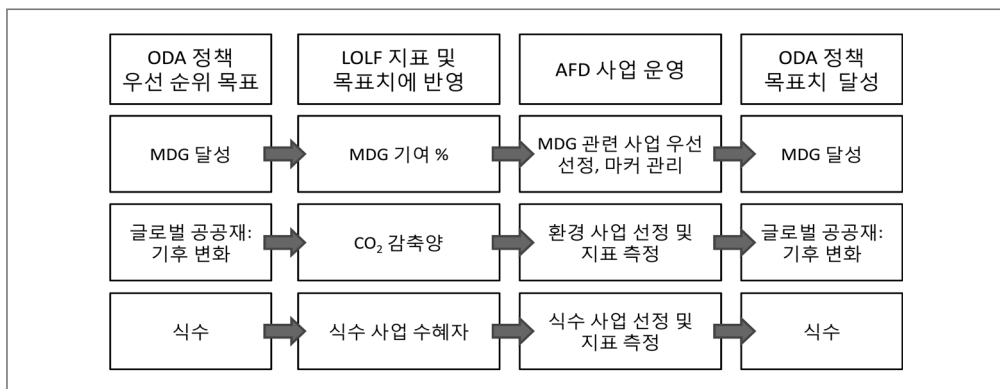
자료출처: 저자작성

예를 들어 XX의 식수 개선 사업을 보면, 일단 이 사업의 내용이 MDGs에 기여하는가 아닌가를 점검하여 적절한 마커를 부여하고 이후 마커를 기준으로 MDGs 사업 예산과 비 MDGs 사업 예산의 비율을 계산하여 보고한다.

산출 결과Outcome인 식수 사업의 수혜자 수는 목표치 대비 성과 달성 정도를 사업 종료 시 담당자가 점검하여 보고 하게 되어 있다. 목표의 달성률과 여타의 종료 심사 기준을 통해 사업 담당자는 사업의 성공 등급을 부여하여 AFD의 데이터베이스에 입력한다. 이후, 전체 사업 중 일정 등급 이상을 받은 사업의 비율을 계산하여 성과 지표로 보고한다. 또한 식수 사업의 경우, 수혜자 수는 독립적인 지표로 합산되어 LOLF 지표로 활용된다.

이렇게 지표들이 사업의 결과 이외의 다양한 내용을 담는 것은 각각의 지표가 AFD 뿐만 아니라 프랑스 ODA 정책 전반의 방향성을 반영하고 있기 때문이다.

[그림 24] 정책 방향이 지표 선정에 끼치는 영향: AFD의 예



자료출처: 저자작성

프랑스의 ODA 정책의 전반적인 우선 순위는 MDGs의 달성과 글로벌 공공재 보존에 대한 기여도를 전면에 내세우고 있다(DAC/OECD, 2008). 이러한 정책적 중심 목표는 LOLF 지표에 잘 반영되어, MDGs 달성, 기후변화 대응, 식수의 달성 목표를 책정하고 있다. 책정된 달성 목표는 다시 AFD의 사업 선정 및 시행, 관리에 영향을 미치고, 그 사업의 방향성 및 결과를 측정한 지표를 통해 다시 ODA 정책 목표치 달성 여부를 가늠하게 한다.

### 6.3 USAID: 사업 성과관리에 대한 다각적인 진단

USAID의 기관 성과 관리는 미국 정부 성과법GPRA에 규정된 절차를 밟아 진행된다<sup>27)</sup>. 이 중 각 기관이 스스로 선정한 프로그램들을 네 가지 섹션으로 나누어 각각 점수를 부여한 후 가산점의 합계를 통해 프로그램의 성취를 합산한다. USAID는 스스로 선정한 프로그램들의 산출물Output과 산출 결과Outcome 수준의 지표를 성과 보고서에 포함하고 있다.

[표 16] AFD와 USAID의 기관 성과지표 비교

|          | AFD             | USAID         |
|----------|-----------------|---------------|
| 성과법      | LOLF            | GPRA          |
| 성과 요약 방식 | 목표치 대비 성취       | 점수제/등급제       |
| 평가 내용    | 기여율             | 프로그램 목적 및 디자인 |
|          | 산출 결과Outcome의 양 | 전략 계획         |
|          | 목표 달성율          | 프로그램 운영       |
|          |                 | 프로그램 결과       |

자료출처: 저자작성

이 체제 하에서의 성과 지표들은 일단 목표치 대비 달성율과 기술적 타당성 등을 바탕으로 일정점수를 부여 받고 이 점수의 합산을 통해 기관의 총 등급이 결정된다.

## 7. 정보의 관리

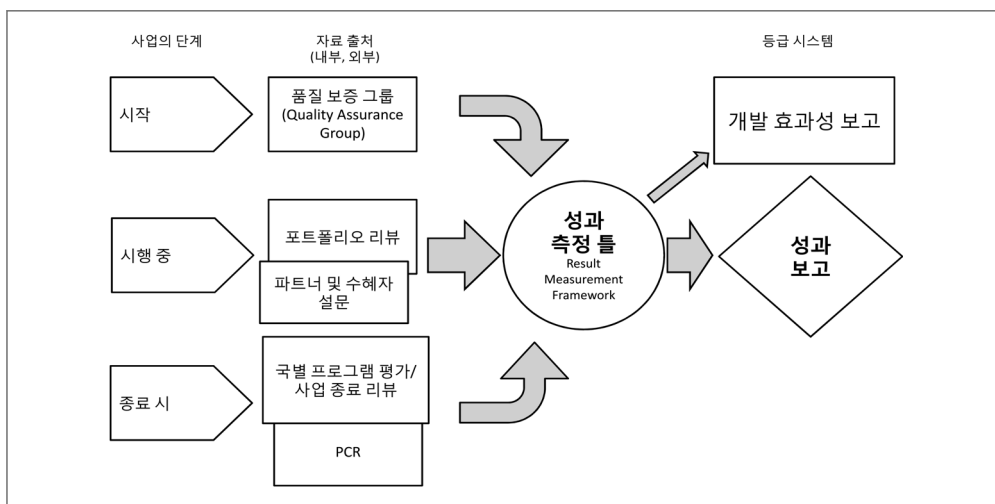
결과 중심의 성과 관리 방법이 여타의 성과관리 법과 차별되는 특징 중 하나는 결과 정보를 바탕으로 한 예산 분배 등 의사 결정에 사용된다는 점이다. 이러한 특징은 기관의 평가 정보 활용 정도에도 영향을 미쳤다. 이전의 성과관리에서는 기관이 가시적인 채널을 통해 평가 정보의 활용을 보이지 않았다면 현재의 결과 중심의 성과관리 체제 하에서는 정보가 공유되고 활용되는 방식의 공정성과 투명성 역시 성과관리의

27) 오바마 행정부는 부시 행정부의 PART 지표를 사용하지 않고, 현재 2010년 새로 규정된 GPRA에 의해 정부 기관의 성과를 관리하고 있다.

일부로 인식되고 있다.

그림의 예는 IFAD의 성과 틀이다. 그림에서 볼 수 있듯 기관의 성과 정보는 사업의 결과뿐만 아니라 사업이 특정 목적(예: MDGs)에 기여하는 정도, 사업의 특정 단계의 등급 등 기관이 관리해야 할 모든 정보이다. 이러한 정보들은 사업의 기획, 시행, 완료, 사후 관리 등 다양한 단계와 장소(현장 또는 본부 등)에서 발생할 수 있으며 정보 관리 시스템은 이러한 정보들을 누락시키지 않고 효과적으로 관리할 수 있어야 한다.

[그림 25] IFAD 결과 중심의 성과관리 시스템



자료출처: IFAD(2011)

## 7.1 정보의 관리

전산화된 데이터베이스 시스템은 성과관리의 도구 중 가장 필수적이며 지식 관리의 효과적인 도구라고 할 수 있다. 현재 대부분의 원조 기관에서 성과 정보는 전산화 된 시스템을 통해 관리되고 이후 필요에 따라 접근 및 가공, 분석이 원활히 되도록 노력하고 있다. 정보 관리 시스템을 크게 나누어 보면 문서 데이터베이스와 성과 추적 시스템으로 나눌 수 있다.

### 7.1.1 문서 데이터베이스Document Database

이 데이터베이스는 기관들의 문서 자료를 보관하고, 필요 시 공개하기 위한 전산 시스템이다. 사업의 시행기획, 사업 완료 보고서, 평가 보고서, 계약서 등 문서 정보가 저장된다.

### 7.1.2 성과 추적 시스템Performance Tracking System

위에 언급하였듯 기관의 성과 측정 지표(양적, 질적 지표)를 보관하는 데이터베이스이다. 이 데이터베이스에는 예산 및 활동 내역뿐만 아니라 특정 관리 사업 표시(젠더, 환경, MDGs, 비구속성 원조 등)와 사업의 성과 등급, 산출물Output 및 산출 결과Outcome의 양 등도 함께 보관하여 이후 기관 성과의 보고에 사용될 수 있다.

## 7.2 정보의 활용

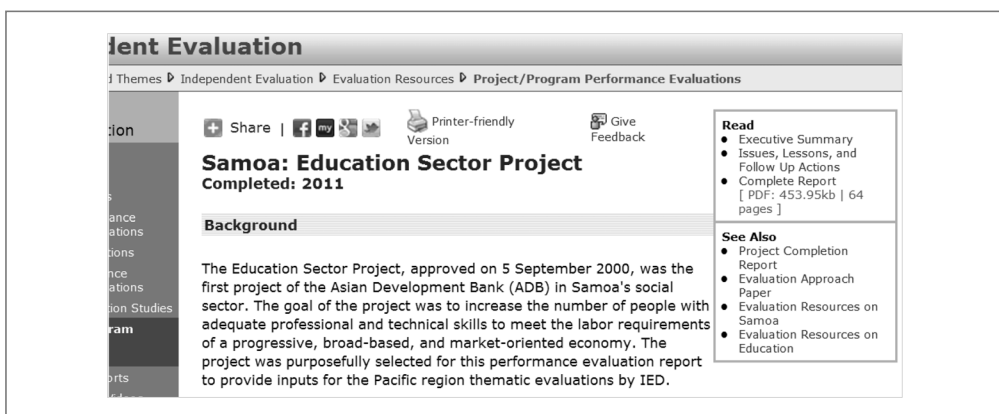
원조 기관들은 특정 리포트 등의 형식을 빌려 기관의 평가나 모니터링 결과에 대한 대응을 밝히고 있다. 예를 들어 아시아 개발은행Asian Development Bank, ADB의 경우 평가 보고서 결과에 대한 경영진의 대응을 웹사이트를 통해 공개하고 있다(ADB 웹사이트).

2011년의 평가 보고서에 의하면 ADB 경영진은 관리 응답 기록 시스템Management Action Record System, MARS이 설립된 2008년도부터 ADB의 독립 평가부서Independent Evaluation Department, IED의 251개의 권유 사항 중 239개에 대해 응답을 했고 그 중 217개에 대해서는 실행에 옮기도록 동의했다(ADB/IED, 2011). 또한 경영진은 2011년 평가 보고서에 대한 응답을 통해서, 관리 응답 기록 시스템이 체계적으로 평가 결과에 대응하는데 도움이 되고 있다고 밝히고 있다(ADB, 2011a: ADB Managing Director General, 2011).

WB나 ADB 등의 보고서 관련 검색 화면의 특징은 한 사업에 관련된 모든 보고서(사업 기획서, 사업 종료 보고서, 평가 보고서, 평가에 대한 응답 등)를 한 자리에서 모두 볼 수 있도록 한 점이다. 이를 통해 사용자는 사업의 단계별 흐름을 사업 문서를 통해 효율적으로 살펴볼 수 있다.

기관의 성과 정보는 책무성 또는 기관의 학습 효과를 위해 사용된다. 그러나 이 두 이용 가치를 놓고 갈등이 일어날 수 있다. 예를 들면, 기관은 기관의 장기적인 발전을 위해 성과가 잘 나오지 않는 부분의 지표를 선정하여 기관의 성과 평가에 포함시킬 수 있다. 학습과 발전이라는 긍정적인 기대가 있지만 책무성에 대해서는 커다란 부담으로 작용하고, 기관의 정치적 입지를 약화시킬 수 있다는 우려로 그 선택을 꺼리는 경우가 많다.

[그림 26] ADB 사업 문서 검색창



자료출처: ADB 웹사이트

## 제6장. KOICA의 성과관리 체계 및 현황 분석

다른 대부분의 원조 기관 및 공공 기관과 마찬가지로 KOICA 역시 특성에 맞는 성과관리 체계를 구축해 나가려는 노력을 아끼지 않고 있으며, 전반적인 성과관리 체계 역시 그러한 노력을 반영하고 있다. 1999년 사업 평가실을 설립한 이래로, 사업 부분의 발굴, 심사, 관리 및 평가에 이르기까지 그 효율성과 효과성을 높이려는 노력이 꾸준히 진행 되어 왔으며 현재 KOICA의 성과중심 관리 체계는 기관 운영 부분의 목표 관리(Management by Objective, MBO)와 사업 부분의 논리 모형 접근법의 일종인 프로젝트 디자인 매트릭스(Project Design Matrix, PDM)로 나누어 볼 수 있다(박수영, 2009b). KOICA는 중기 전략과 중기전략에 따른 사업 계획의 시행으로 기관의 성과 관리에 힘써 왔으며, 2007년 PDM의 도입 이후 사업의 설계와 모니터링, 평가에 많은 적극적인 노력을 기울여 왔다. 그러나 급속한 예산의 확장으로 인한 인력 부족과 사업 규모 및 기간의 부적절성, 성과관리 문화의 불완전성은 KOICA의 성과 관리를 저해하는 요소로 작용할 수 있는 위험성이 크다.

KOICA의 상황은 KOICA가 맞서고 있는 ‘빈곤’의 상황과 유사하다. 빈곤의 원인이 어느 하나라고 할 수 없고, 원인들이 서로 얽혀 있는 상황처럼 KOICA가 설립 이후 기울인 지속적인 노력에도 불구하고 결과 중심의 성과관리에 있어서 난항을 겪고 있는 것도 KOICA가 처한 상황과 내부의 문제가 서로 복잡하게 얽혀 일어난 상황이라고 할 수 있다.

앞에서 예시로 사용한 원조 기관에 비해 KOICA의 성과관리 제도는 아직 원조의 역사와 마찬가지로 짧은 편이다. 성과 관리를 위한 사업 평가를 기점으로 비교해 보면 KOICA의 경우 1996년에, 가장 오래된 USAID의 경우 이미 50여 년 전에 시작되었다<sup>28)</sup>. 또한 대부분의 선진 원조 기관이 성과관리제도의 도입 시 이미 오랜 기간의 사업 평가와 모니터링 경험 등을 통해 어느 정도 성과에 대한 개념과 성과 측정에 대한 문화가 자리를 잡은 후였던 반면, KOICA는 성과 평가의 시작과 기관의 성과 평가 도입 사이의 기간이 짧고, 제도 자체도 여러 번의 변경을 거쳤다. 이러한 배경 하

---

28) USAID는 1970년대 초반부터 LFA를 성과관리와 사업 평가에 이용해 왔다.

에서 KOICA는 기관과 사업의 성과관리 및 내·외부 이해 관계자, 특히 사업 관리자  
들의 역량 강화를 동시에 달성해야 하는 상황에 처해 있다. 내·외부의 압력은 결과  
중심의 성과관리에 대한 수요를 늘리면서도 정작 그 정착에는 실패하게 되는 요인으  
로 작용하고 있다.

KOICA의 사업 성과관리는 사업의 기획에서 평가, 그리고 그 결과의 환류에 이르기  
까지 운영되고 있으나 각각의 요소에 있어서 발전 단계나 숙련도에 있어서는 약간 차  
이가 있다. KOICA는 국내 원조 기관 최초로 성과 결과 환류 시스템을 통해 사업 시  
행 시 얻은 지적 사항을 기관 성과 관리인 MBO에 연동하여 기관의 사업 과정을 개선  
하는 등 실질적인 결과 중심 주의의 사업 관리를 시행하고 있다. 사업의 심사에 있어  
서 사업의 품질 관리 기준이나 성과 평가의 기준을 마련하여 운영하고 있기는 하나  
외부, 특히 상위 기관(국회, 외교부 등)의 의뢰 사업, 파트너 국가로부터의 요청 사업  
에 대해서 그 기준을 엄격히 적용하고 있지 못하다는 평을 듣고 있다.

또한 KOICA의 사업 성과관리 제도의 도입과 시행을 위한 기반 시설이 부족하여  
제도 운영이 원활히 진행되지 않는 경우도 있다. 그 예로 논리모형 접근법을 통한 사  
업 관리를 들 수 있다. 사업 설계의 효율성과 합리성을 높이기 위해 2007년 도입한  
PDM은 사업 설계에는 활용되고 있으나, 이후 평가와 모니터링 시의 지표에 반영하도  
록 하는 시스템 또는 인센티브가 갖춰져 있지 않아 활용도가 저조한 편이다.

이 장에서는 KOICA의 문서 데이터베이스를 통해 수집한 자료들을 바탕으로 KOICA  
의 성과관리 체계와 현황을 분석하였다. 동 자료에는 성과 관리의 바탕이 되는 기관  
정책 문서, 프로젝트 시행과 관리 관련 문서, 결과 보고 및 평가 문서, 각종 사업 통  
계 자료와 사업 및 기관의 평가 자료, 성과관리 제도를 도입하고 운영하는데 기여했  
던 관련자들과의 인터뷰가 포함된다.

## 1. KOICA의 성과관리제도: 도입 경험 및 현황

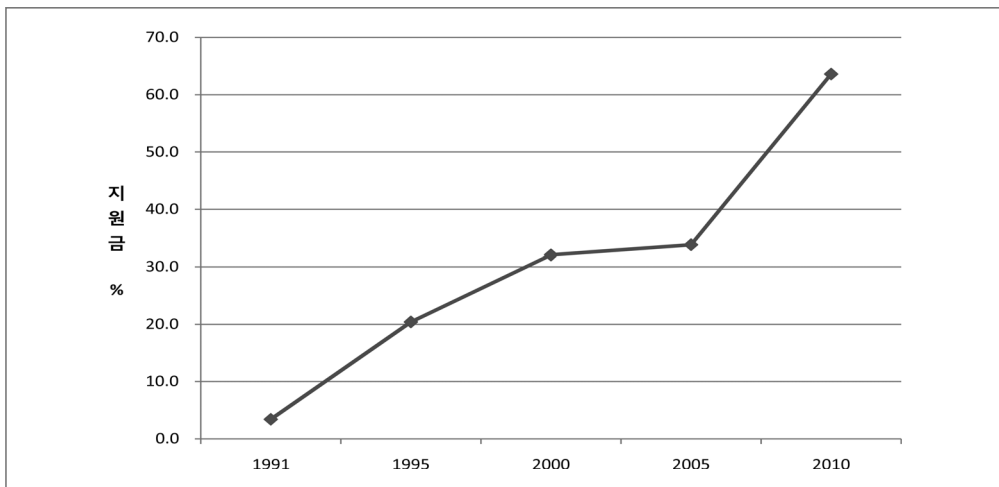
여기에서는 KOICA의 성과관리 제도에 대해 사업 수준과 기관 수준에서 나누어 살  
펴보기로 한다.

## 1.1 사업 성과관리 제도

사업 관리 제도의 가장 두드러진 흐름으로 1996년 사업 성과 증명을 위한 독립 부서의 창설, PCM을 이용한 프로젝트 주기 관리, 2007년 도입된 논리모형 접근법의 일종인 PDM을 들 수 있다.

KOICA의 프로젝트 형 사업은 1991년 창립 당시 전체 총액의 4.2%에서, 2000년에는 37.1%, 다시 2010년 63.6%로 매우 급속한 성장을 해 왔다.

[그림 27] 프로젝트 형 사업의 비중 변화



자료출처: 한국국제협력단(2000): 한국국제협력단(2011)

사업 관리에 있어서 KOICA는 일찍이 그 초점을 결과 중심으로 돌리고 1996년 사업 평가팀의 신설을 시작으로 꾸준히 사업의 심사와 평가, 운영의 성과관리를 진행해 오고 있다. 사업 평가에 대한 중요성의 증가와 함께 독립성을 인정받기 위해, 사업 평가팀은 평가실로 격상되었고, 또한 기관장 직속 독립 부서가 되었다.

또한 KOICA는 KOICA 선진화 계획에 따라 “성과중심 사업관리를 통한 사업의 지속가능성 확보”를 위해 노력 중에 있다. 그러나 현재 사업 기획단계에서 논리모형 접근법과 PDM을 통한 모니터링 및 평가에 대한 고려를 장려하고 있는 노력에 비해 그 시행은 미흡한 편이며 이는 앞으로 KOICA가 해결해야 할 중대한 과제로 남아 있다 (한국국제협력단, 2010).

### 1.1.1 사업의 기획 및 시행 관리

2009년 시행한 사업 발굴 및 형성 체제의 평가에서 KOICA 발굴 사업이 상위의 목표와 연관이 없다는 지적이 있었다. 또한 기술 평가 등에 있어서의 객관성 확보에 대한 요구도 높다.

기술 심사 등이 객관적인 판단 기준을 바탕으로 한 평가자의 주관 평가에 의한 점수 부여임을 생각할 때 100% 모든 이해 관계자가 동의하는 기술 심사는 힘들다. 다만 여타의 원조 기관의 경우 기술 심사 이후 심사 결과에 대한 동료 평가나 독립 평가를 통해 그 객관성을 검증하고 있다. KOICA의 경우 기술 심사에 있어서 여러 명의 심사위원을 활용하고 대체적인 기술심사 기준을 제시하는 등 객관성을 유지하기 위한 체제를 갖추고 있으나 아직 평가실의 독립 평가는 통상적인 사업 품질 관리 방법이 아닌 특별 평가로 필요에 따라 시행되고 있다.

### 1.1.2 사업 결과의 측정 및 평가

기관 내에서 KOICA의 사업 관리 초점은 결과 중 가장 하위인 산출물Output에 집중되어 있는 경향을 보인다. 개발 파트너인 협력국과 체결하는 이행 계약서나 사업 시행 기획서를 통해서 보았을 때, 2012년 현재에도 사업의 산출물Output은 그 중요도가 산출 결과Outcome보다 우선 순위에 있는 듯 보인다. 그 한 예로 대부분의 사업명이 ‘XX지역의 직업훈련원 개선사업’ 등의 형태로 산출 결과Outcome보다는 산출물Output을 포함하고 있는 것을 들 수 있다. 물론 사업의 책무 중 가장 기본적이고 결과의 달성에 근본적인 역할을 하는 산출물Output의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 문제는 산출물Output의 위상이 사업의 궁극적인 목표인 산출 결과Outcome와 영향보다 더 중심에 있는 것이다. 앞서서도 언급하였듯이 산출 결과Outcome만을 보고했을 때 이해관계자들로부터 근원적인 이유에 대한 물음을 피할 수 없다.

또한 이러한 산출물Output들은 그 중요성에도 불구하고 여타 그 양이나 수를 추적하기란 쉽지 않다. 이는 KOICA는 종료 평가를 통해 산출물Output을 측정하고 그 달성 여부를 관리하지만 이 측정치는 사업 문서 내에 포함되어 정량 데이터베이스 형태보다는 문서의 형태로 저장되고 있는 것에 부분적인 원인이 있다고 할 수 있다.

## 1.2 기관 성과관리 제도의 변화

1999년 성과 중심의 목표 관리제 도입을 위한 부서 실적 평가를 시작으로 2006년 목표 관리제, 연봉제, 다면 평가제 등 개개인의 역량을 기관의 성과와 연동시키기 위한 노력들이 이어졌다. 2010년에는 성과 중심 특성이 강화되었으며, 또한 기관의 성과와 사업 성과, 개인의 성과를 연동시키기 위한 노력이 진행 중이다.

[표 17] KOICA 기관 성과관리제도 변화

| 성과관리 제도                         | 배경 및 도입 사항                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | 주관부서             |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| 성과 중심<br>목표관리제<br>도입            | <b>1999년 성과 중심 목표 관리제 도입</b><br>행자부<br>전 행정기관에 목표관리제를 도입<br>1998년도 부서 실적평가 실시                                                                                                                                                                                                                                                             | 사업평가실<br>(현 평가실) |
| 신인사제도:<br>다면 평가 및<br>목표 관리제     | <b>2004년 도입 노사 합의</b><br>직무분석과 목표를 설계(외부컨설팅)                                                                                                                                                                                                                                                                                              | 업무혁신팀            |
|                                 | <b>2004~2005년 목표관리제 설계</b><br>국내 부서 및 해외사무소별 평가지표 개발                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 업무혁신팀            |
|                                 | <b>2005년 목표관리제 도입 및 시범 운영</b><br>• (업무혁신팀) 조직(부서)성과관리<br>• (인사혁신팀) 개인성과관리(개인MBO) 및 근무평정 반영                                                                                                                                                                                                                                                | 업무혁신팀<br>인사혁신팀   |
| MBO 실시                          | <b>2006 2005년도 근무평정 중 MBO 평정 실시</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | 인사기획팀            |
|                                 | 2006년 부서별 업무성과관리(MBO) 실시<br>• Top-down 방식의 공통 평가지표<br>• 핵심성과관리목표(전략 및 고유) 통보 +<br>자율관리목표(고유) 및 성과지표 자체 설정                                                                                                                                                                                                                                 | 혁신기획팀            |
| Balanced<br>Score Card<br>도입 시도 | <b>2006년 전략적 조직성과관리제도(BSC) 시스템</b><br>구축('07부터 도입)<br>• 기존 조직성과관리를 MBO방식에서 BSC방식으로 변경                                                                                                                                                                                                                                                     | 혁신인사<br>기획관실     |
|                                 | <b>2007년 조직성과관리 중심의 근무평정기준 제정</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | 혁신인사<br>기획관실     |
|                                 | <b>2007년 조직성과관리 및 평가계획 수립 및 실시</b><br>• BSC 및 시스템 운영 교육, 부서별 지표 수립 및 조정<br>• 기존 MBO평가기능을 흡수통합하고, 부서별 성과를<br>전략적으로 평가, 개인업적평가와 연계<br>• 23개 성과목표 및 26개 성과지표(KPI) 설계<br>• 기타 부서별 고유업무 Pool 제시<br><b>근무평가인사위원회 지적 사항</b><br>• 다수의 동점자 발생 및 과도한 고득점 방지 대책 마련<br>(동일소속 피평가자에게 동일점수 부여 금지. 조정점수<br>부여 시 점수폭을 동일하게 부여. 부장 산하 부평군을<br>85점 기준으로 제시) | 혁신인사<br>기획관실     |

|                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |       |
|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 전략적조직<br>성과관리(BSC)<br>폐지 부서 및<br>개인성과평가를<br>모두 MBO로<br>대체 | <b>2008년 업적평가 계획 수립</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• '07년 평가제도 운영 결과 대두된 문제점 개선 검토 필요에 따라 '08년 평가계획 수립 지연</li> <li>• 전략적 조직성과 관리(BSC)를 폐지하고 부서 및 개인성과 평가를 모두 MBO로 대체 및 평가지표 간소화. 조정점수 반영비율 확대(기존 20점 → 40점)으로 상사평가 강화</li> <li>• BSC 중 4~5개의 핵심지표만을 경영관리도구로 설정·관리하고 평가에 미반영</li> </ul> | 인사교육실 |
|                                                           | <b>2008년 평가제도개선 컨설팅 실시(9.1~12)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• (업적평가) 조직성관관리체계(BSC)가 현재 미정착 단계이므로, BSC체계 정착 후 개인업적평가 실시</li> <li>• (역량평가) 다면평가와 역량평가를 이원화하여 실시</li> </ul>                                                                                                             | 인사교육실 |
|                                                           | <b>2008년 근무평정제도 개선(관련 규정 개정)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 다면평가최소화, 업무추진실적 반영, 상위자 평가 확대</li> </ul>                                                                                                                                                                                 | 인사교육실 |
|                                                           | <b>2009년 근무 평정 제도 실시 개선점(단내 의견 규합)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 평정단위 별로 평정평균점을 초과하지 않도록 상대 평가함에 따라 우수직원으로 구성된 평정단위에서 상대적 불이익</li> <li>• 평정단위가 2인 미만이거나 사무소장이 부소장 평가 시 관대화 경향 발생</li> <li>• 4개 평정요소 간 평정내용이 중복되는 경향</li> </ul>                                                    | 인사교육실 |
|                                                           | <b>2009년 목표관리평정(MBO) 개선 방향 수립</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 팀 또는 개인이 조직발전을 위한 업무 및 제도개선 과제를 MBO로 선정하여 추진하고, 이에 대한 이행성과를 평가하는 방향으로 전환</li> <li>• 주요 전사 중점 과제에 대한 제도개선과제 및 이행계획을 우선적으로 고려하여 선정하되, 고유한 자율개선과제 수립 가능</li> <li>• 팀(부서별) 과제에 대한 담당자 지정방식으로 MBO 운영 간소화</li> </ul>        | 인사교육실 |
|                                                           | <b>2010~2011년 근무평정(MBO평가 포함) 개선점</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역편제 전환에 의한 해외사무소 성과평가 등 제도 개선 필요</li> <li>• 조직성과관리도구로서의 MBO의 역할 강화 방안 마련</li> <li>• 평가기간 중 전보자에 대한 중간평가제도 도입 검토</li> </ul>                                                                                          | 인사교육실 |

자료출처: 박순진(2011)에서 발췌

현재 KOICA의 성과관리 체제는 목표관리평정제Management by Objective, MBO로, 앞으로 있을 현장화와 기관의 선진화를 위한 전반적인 제도와 구조 개선이 진행되고 있다.

기관 내의 성과관리에서 가장 두드러진 경험은 2006년과 2008년 사이에 진행되었던 전략적 조직 성과 관리BSC의 도입 시도라고 할 수 있다. 2006년 준비과정을 거쳐 2007년 조직의 혁신 차원에서 도입된 BSC는 조직의 비전과 정책 및 전략, 사업으로

이어지는 논리와 연관관계의 강화를 통해, 조직의 성과와 개인의 성과관리 사이의 연계를 강화시키기 위해 시도된 제도이다. 그러나 이 제도는 시행 이후 2년이 지나지 않아 다시 간소화된 체제로 돌아갔다. 제도 도입의 실패 원인으로 주무 부서의 부재와 제도 시행에 대한 구성원들의 가치관 공유 부족이라고 할 수 있다. 선진 원조 기관의 선례를 보면 기관 내에서 결과중심의 성과관리 제도가 정착되기 까지 적어도 5년에서 10년의 시간이 필요하다. 또한 제도 도입에 수반되는 가치관의 공유 등 문화변화를 이끌어 내기 위한 끊임없는 교육 및 기술 지원 등을 보조하거나 제도의 개선을 모니터링하고 결과를 평가하려면 이 과정을 시행할 책무성을 부여 받은 주무 부서가 있어야 한다. 즉, 특정 부서가 주도적으로 시행 하거나 제도 도입을 위한 안정적인 혁신 주무 부서를 신설하는 것이 바람직하다. 그러나 KOICA는 만성적인 인력부족에 시달리고 있으며, 이로 인해 기관 내의 혁신을 위한 주무 부서를 새로이 설치하는 것이 거의 불가능한 일이라 할 수 있다. 그러나 혁신 주무 부서의 수명이 짧은 것은 제도 정착에 사용될 수 있는 시간의 단축을 의미하며 이러한 악순환은 앞으로도 많은 혁신 제도 정착에 어려움으로 작용할 것으로 보인다. 이를 극복하기 위한 한 방안으로 혁신 제도 도입 시 업무와 가장 상관이 있는 부서에 그 주도권과 함께 인력을 증가 배치하는 것을 들 수 있다.

### 1.3 외부 평가에 대한 성과 보고 지표

1999년 도입된 공공부분 성과 중심 목표 관리제로 인해 전 행정 기관은 목표 관리제를 도입하게 되었다. KOICA는 정책 기관인 외교부와 예산 및 기획의 검토를 담당하고 있는 기획 재정부 이외 여러 부처로부터 기관의 다양한 성과에 대한 평가를 받고 있다. 또한 이러한 성과 평가는 2009년 4건에 불과하던 것이 2011년 9건으로 증가하여 그 규모와 부담이 급격히 늘어났다.

이때 이용되고 있는 성과평가 지표들과 KOICA 내 담당 부서는 각각 성과 심사 성격에 따라 다르다. 재정 사업 자율 평가의 경우, 사업 수행 부처가 재정사업 경영에 대한 사업 계획과 관리 적정성, 성과 달성 및 사업 평가 결과 환류 측면에 대해 자율적으로 평가하고, 이를 기획 재정부가 확인·점검하는 제도이다. 이에 비해, 외교부의 산하 기관 평가 제도는 기관의 전반적인 경영과 사업을 리더십과 전략, 경영 시스템(주요 사업활동, 경영효율화), 경영 성과(주요사업 성과, 고객만족 성과, 경영 효율 성

과)로 나누어 평가하고 있다. 이 중 사업성과는 경영 시스템과 경영 성과의 두 측면으로 나누어 평가 받게 된다.

[표 18] KOICA의 외부심사와 담당부서

| 외부 평가            | 심사부서  | 주기   | 결과 활용      | 평가대상  | KOICA 담당부서 |
|------------------|-------|------|------------|-------|------------|
| 재정사업 심층평가        | 기획재정부 | 필요 시 | 예산심의, 제도개선 | 사업    | 기획예산실      |
| 재정사업 자율평가        | 기획재정부 | 3년   | 예산심의, 제도개선 | 경영    | 기획예산실      |
| 고객만족도            | 기획재정부 | 매년   | 예산심의, 제도개선 | 사업    | 기획예산실      |
| 국회 공공기관 평가       | 국회    | 매년   | 예산심의       | 사업    | 기획예산실      |
| 성별 영향평가          | 여성부   | 매년   | 제도개선       | 사업    | 성인지담당관     |
| ODA 통합평가         | 총리실   | 매년   | 제도개선       | 사업    | 평가실        |
| 청렴도, 부패 방지 시책 평가 | 권익위   | 매년   | 제도개선       | 경영/사업 | 감사실        |
| 외교부 산하기관 평가      | 외교부   | 매년   | 지도감독       | 경영/사업 | 기획예산실      |

[표 19] 외교통상부 산하기관 경영실적 평가보고

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

또 다른 주요 심사로 기획재정부의 재정사업 자율평가를 들 수 있다.

[표 20] 재정사업 자율평가 지표

| 구분(점수)        |              | 평가지표                                |
|---------------|--------------|-------------------------------------|
| 계획<br>(20)    | 사업계획<br>(10) | 1-1. 사업목적이 명확하고 성과목표 달성에 부합하는가?     |
|               |              | 1-2. 다른 사업과 불필요하게 유사·중복되지 않는가?      |
|               |              | 1-3. 사업내용이 적정하고 추진방식이 효율적인가?        |
|               | 성과계획<br>(10) | 2-1. 성과지표가 사업목적과 명확한 연계성을 가지고 있는가?  |
|               |              | 2-2. 성과지표의 목표치가 구체적이고 합리적으로 설정되었는가? |
| 관리<br>(30)    |              | 3-1. 예산이 계획대로 집행되도록 노력하였는가?         |
|               |              | 3-2. 모니터링 체계를 운영하여 문제점을 개선하고 있는가?   |
|               |              | 3-3. 사업목적을 달성하는데 있어 효율성을 제고하였는가?    |
|               |              | 3-정보화①. 정보시스템을 적정하게 운영 및 관리하고 있는가?  |
|               |              | 3-정보화②. 공정거래질서 확립을 위해 노력하였는가?       |
| 성과/환류<br>(50) |              | 4-1. 계획된 성과지표의 목표치를 달성하였는가?         |
|               |              | 4-2. 사업평가 결과, 사업이 효과적으로 수행되고 있는가?   |
|               |              | 4-3. 평가결과 및 외부지적사항을 사업구조개선에 환류하였는가? |

각각의 지표는 지표라기보다 평가 항목 또는 평가 질문의 성격이 강하다. 재정사업 자율 평가는 각각의 지표에 따른 측정 방법과 기준을 제시하고 있으며, 항목의 판단에 따라 기관은 “예” 또는 “아니오”의 판단을 내리고, 이 자율 평가 내용을 바탕으로 기획재정부는 피평가기관의 응답 타당성을 점검한다.

각각의 성과 심사에 대해 KOICA기관 성과는 계량 및 비계량 지표 등을 통해 보고되고, 점점 받고 있다. 그러나 계량 지표에 있어서 전반적으로 KOICA가 제시하고 있는 성과 지표들이 사업의 직접적인 결과 지표와 거리가 있으며 계량 지표의 다양성이 떨어져 KOICA 기관 성과를 종합적으로 반영하기 힘들다는 평을 듣고 있다. 예를 들어 KOICA가 현재 사용하고 있는 경영성과 지표는 각각 수원 총괄기관 만족도, 국내 초청 연수생 만족도, 봉사단 협력기관 만족도, 봉사단원 만족도, 그리고 비구속성 원조의 비율로 측정한 선진화 지수였다. 선진화 지수를 제외하면 대부분 수혜자 만족도에 기초한 지표들이다. 수혜자 만족도는 원조 사업에 있어서 중요한 산출결과Outcome 지표이며 그 합산이 용이하다는 장점이 있다. 또한 사업의 성공 여부를 시행자가 아닌 사업의 이용자인 수혜자의 판단에 맡김으로써 사업 시행자는 수혜자를 중심에 놓고 사업을 기획하고 시행하며, 그 결과는 다시 수혜자의 만족도로 측정할 수 있다.

그러나 이러한 지표는 전체적인 기관의 운영 방식이 ODA 정책과 어떤 관련성이 있는지 여부를 판단할 근거를 제공하지 않는다. 대부분의 KOICA 사업은 MDGs 달성을 그 궁극적인 목표로 하고, 다양한 섹터에서 다양한 형태로 진행되고 있다. 그러나 수혜자 만족도는 이러한 사업 특성에 따른 효과나 결과를 보여주기 보다는 전반적으로 참여한 수혜자 또는 수혜국 담당자의 만족도라는 일면 만을 보여준다. 사업이 제공한 서비스가 얼마나 수혜자의 요구에 응답하였는가 정도의 측정은 가능하지만, 사업이 얼마나 많은 수의 수혜자에게 서비스를 제공하였는가, 또는 얼마나 지속 가능한가 등, 사업 목표의 다른 부분은 측정하거나 관리할 수 없는 한계를 가지고 있다. KOICA 선진화 계획에 따르면 이러한 만족도 지표들은 앞으로 DAC의 평가 5대 기준에 맞추어 세분화하고, 또한 사업의 기획 단계에서 강화된 모니터링과 사업 성과 평가를 바탕으로 사업의 직접적인 성과 역시 기관의 성과에 합산시키려는 노력을 보이고 있다.

만족도 이외의 계량 지표 부족은 현재 KOICA 사업의 성과 정보 수집 및 보고 방법에도 기인한다. 현재 KOICA의 모든 사업은 기획 단계에서 종료에 이르기까지 각 단계의 심사 평가 및 점수, 당초에 목표했던 목표치 달성 여부 등을 심사하고 있으나 거의 대부분의 자료를 문서의 형태로 관리하고 있다. 사업의 형태 및 섹터, 투입 자금, 시행 기간 등이 통계 데이터베이스화 되는 것에 비해 이러한 문서 자료들은 후에 목표치 달성 여부의 합산 등에 이용하기에는 어려움이 많다. 따라서 필요한 때에 이미 시행한 사업의 성과를 필요한 형태로 가공할 수 없다는 단점이 있다.

또한 사업 성과 자체의 특성도 계량지표 이용 부진에 영향을 미친다. ODA 사업의 특성 상 사업의 결과는 매해 눈에 띄게 향상되지 않는다. 이러한 특성 때문에 많은 선진 원조 기관에서는 사업의 결과 측정치뿐만 아니라 사업의 시행 형태, 사업의 기관 목표 부합성 등의 지표를 선정하여 기관 지표로 사용하고 있다.

KOICA의 사업 성과 관리의 문제점 중의 하나는 전반적인 기관 성과, 더 나아가서는 ODA 정책 성과와의 연계 미흡이 있다. 이는 최근까지 이렇다 할 ODA 정책 시행 방안에 대한 구체적이고 시행 가능한 전략을 정책 기관에서 도출하지 못한 한국 ODA 정책의 한계와 함께 조직 내의 성과관리 문화 정착이 아직 미숙한 KOICA의 기관적인 한계, 또한 정책 기관과 시행 기관 사이의 명확한 역할분담 부재 등의 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하여 나타난 문제이다. 이러한 문제 해결의 실마리를 제공하기 위해 다음 장에서는 KOICA의 기관 성과 결과 정의와 결과 틀을 작성해 본다.

## 2. 기관 성과 결과 정의와 결과 틀의 작성

지표란 기관의 우선 순위와 목표를 바탕으로 선정하여 관리하는 것으로 지표를 향상하기 위해서는 먼저 KOICA의 전반적인 결과 정의와 결과 틀 및 사업의 지표 관리 능력을 점검할 필요가 있다.

결과 중심의 성과관리를 위해서는 먼저 결과의 정의가 있어야 한다. 이러한 결과의 정의에 사용할 수 있는 것이 기관의 기본 전략 및 시행 방침이다. 현재 KOICA는 그 기본 전략 및 시행 방침을 2010년 제정된 국제개발협력 기본법과 시행령, 국제개발협력 선진화 방안, 5개년 분야별 국제개발협력 기본계획, 연간 분야별 종합시행계획, KOICA 선진화 계획을 바탕으로 하여 운영하고 있다. 이 중 국제개발 협력 기본법과 시행령은 한국 ODA 전체의 기본 목표를, 국제개발협력 선진화와 5개년 분야별 국제개발협력 기본 계획, 연간 분야별 종합시행계획은 시행 방안에 대한 기본을 제공하는 문서이다. KOICA 선진화 계획은 향후 KOICA의 발전 방향을 밝히고 시행을 위한 추진 일정을 밝힌 시행 문서로 KOICA의 내부 계획을 담고 있다.

[표 21] KOICA 기관 결과 정의를 위한 기본 틀

### 목표: 국제개발협력 기본법(발체)

#### 제3조(기본정신 및 목표)

- ① 국제개발협력은 개발도상국의 빈곤감소, 여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고 협력대상국과의 경제협력관계를 증진하며 국제사회의 평화와 번영을 추구하는 것을 기본정신으로 한다.
- ② 국제개발협력은 제1항의 기본정신을 추구하기 위하여 다음 각 호의 사항을 달성하는 것을 목표로 한다.
  1. 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상
  2. 개발도상국의 발전 및 이를 위한 제반 제도·조건의 개선
  3. 개발도상국과의 우호협력관계 및 상호교류 증진
  4. 국제개발협력과 관련된 범지구적 문제 해결에 대한 기여
  5. 그 밖에 제1항의 기본정신을 달성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항

#### 제4조(기본원칙)

- ① 국가, 지방자치단체, 그 밖의 시행기관(이하 “국가 등”이라 한다)은 국제개발협력을 실시함에 있어서 다음 각 호의 원칙과 우리나라의 대외정책을 종합적으로 고려하여 추진하여야 한다.
  1. 국제연합헌장의 제반 원칙 존중

2. 협력대상국의 자조노력 및 능력 지원

3. 협력대상국의 개발 필요 존중

4. 개발경험 공유의 확대

5. 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진

- ② 국가 등은 양자간 개발협력과 다자간 개발협력 간의 연계성과 무상협력과 유상협력 간의 연계성을 강화하고, 국제개발협력정책을 일관성 있게 추진함으로써 국제개발협력의 효과가 극대화되도록 노력하여야 한다.

제12조(중점협력대상국의 선정)

- ① 위원회는 기본계획 등을 고려하여 협력대상국 중에서 국제연합이 선정한 최빈국을 포함하여 중점적으로 국제개발협력을 행하여야 할 협력대상국(이하 “중점협력대상국”이라 한다)을 주관기관과 협의하여 선정할 수 있다.
- ② 위원회는 중점협력대상국을 중심으로 국제개발협력이 시행되고 이를 통하여 협력효과가 제고될 수 있도록 필요한 조정을 한다.

#### **전략:**

##### **분야별 국제개발협력 기본계획 중 무상원조 분야 기본 계획(2011~2015)**

- 2015년 MDGs 달성에의 기여를 최우선 순위로 하고, 협력대상국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전 추구
- “자립성장”을 통한 “공정한 지구촌” 형성
- 분쟁·재해 관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원 강화를 통해 세계 평화와 번영에 기여
- 환경·여성·인권·민주주의 등 범분야적 보편적 가치 지향
- 선진 원조규범 추구 및 원조 시스템의 효율성 제고를 통해 우리 ODA 선진화 실현
- 적극적인 기여외교를 통한 국격 및 소프트파워 제고

##### **무상원조 선진화 방안**

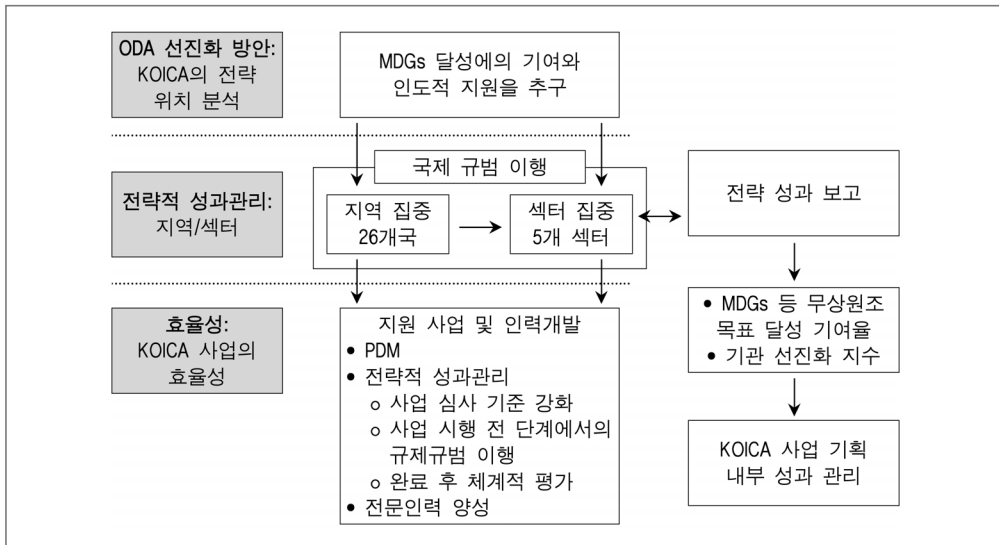
- 국별 협력 전략Country Partnership Strategy, CPS 수립 및 이행
- 개발협력 콘텐츠 개발
- 다자원조전략 구축 및 국제 원조 규범 이행, 새로운 의제 형성 과정 참여

##### **KOICA 선진화 방안**

- 사업 수행 선진화 방안
  - 선진 사업 수행 체계 구축
  - 원조 효과성 제고
  - 국내외 개발협력 파트너십 강화
- 조직 및 인적 역량 강화 방안
  - 본부 조직 효율화
  - 해외현장 인프라 확대
  - 인적역량 강화 및 전문화

위에 제시된 국제개발협력 기본법과 분야별 국제개발협력 무상원조 분야 기본계획, 그리고 무상원조 선진화 방안은 한국 ODA의 전반적인 방향성을 제시하고 있으며, 그 내용은 전체적인 결과 중심의 성과관리Result Based Management, RBM의 틀에서 중장기 목표 및 전략에 해당한다. 이 계획들은 26개 중점 수원국으로의 원조 집중 및 한국이 비교우위가 있는 섹터의 집중적 시행, 그리고 전체적으로는 원조 시행에 대한 국제 규범 이행을 중심으로 시행되며 KOICA의 전체적인 사업 시행 방향성 및 시행 방법을 규정한다. 효율성의 측면에서 KOICA는 전체적인 한국 ODA의 정책과 전략을 시행에 옮기는 핵심 기관으로서, 기관의 권한과 주어진 역할이 허락하는 한도 내에서 장기 목표에 부합하는 세부 전략 세우고, 전략 이행 과정을 모니터링 하여야 한다. 또한 KOICA가 시행하는 각각의 사업들을 전체적인 정책 목표에 부합시켜야 한다. 이러한 분석을 바탕으로 KOICA 기관 성과관리를 위한 결과 연계를 도표화 하면 다음 [그림 28]과 같다.

[그림 28] KOICA의 기관 성과관리를 위한 결과 연계 및 측정 분석 틀



자료출처: Increasing and Demonstrating Aid Effectiveness, AFD(not dated)의 형식을 빌려 저자 작성

## 2.1 기관과 정책 목표의 설정 현황, 전략적 성과관리

먼저 기관 및 ODA 정책의 목표로 MDGs 달성과 인도적 지원의 추구, ODA 선진화를 들 수 있다. 무상원조 분야 기본 계획의 구조는 다음 [표 22]과 같다.

[표 22] 무상원조 분야 기본 계획

|        | 중기 전략목표 추진방향                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 전략목표 1 | 2015년 MDGs 달성에의 기여를 최우선 순위로 하고, 협력대상국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전 추구                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 추진방향   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• MDGs 달성을 위한 노력 확대</li> <li>• MDGs 달성성과가 특히 저조한 최빈국에 대한 지원 강화</li> <li>• 사업지역, 내용 선정에 MDGs 달성 현황을 주요 고려요인의 하나로 반영</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| 전략목표 2 | “자립 성장”을 통한 “공정한 지구촌” 형성                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 추진방향   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 협력대상국의 자립성장 기반 조성을 위한 역량 강화에 최우선 가치를 부여</li> <li>• 5대 중점분야 사업으로 ① 교육 ② 보건 ③ 공공행정 ④ 농림수산 ⑤ 산업에너지 분야 사업 추진</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| 전략목표 3 | 분쟁·재해 관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원 강화를 통해 세계 평화와 번영에 기여                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 추진방향   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 분쟁·재해 관련 인도적 지원을 점진적으로 확대</li> <li>• 국제사회의 취약·분쟁국가의 거버넌스 강화 지원 노력에 동참               <ul style="list-style-type: none"> <li>- OECD/DAC 취약국 정의 및 비공식 리스트(43개국) 잠정적용</li> </ul> </li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| 전략목표 4 | 환경·여성·인권·민주주의 등 범분야적 보편적 가치 지향                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 추진방향   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경·여성·인권·민주주의 등 가치규범을 원조사업의 수립 및 이행시 충분히 반영</li> <li>• (녹색 ODA) ‘동아시아 기후파트너십’ 포함 협력대상국의 녹색 성장을 위한 사업 지속 추진</li> <li>• (인권 및 양성평등) 협력대상국 국민의 인권향상 및 양성평등 실현 지원 사업 지속 추진</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 전략목표 5 | 선진 원조규범 추구 및 원조 시스템의 효율성 제고를 통해 우리나라 ODA 선진화 실현                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 추진방향   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 파리선언 등 원조효과성 규범 및 DAC 원조 지침과 권고 이행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- “주인의식”, “원조일치”, “원조조화”, “상호책임성” 및 “결과중심 관리” 등 파리 선언 원칙 이행 노력</li> <li>- 비구속성 원조 확대, 환경, 빈곤, 성평등, 취약국가, 인도적 지원 등 관련 DAC 지침과 권고를 단계적으로 도입</li> </ul> </li> <li>• 무상원조 사업간 중복성·분절성 최소화 및 관련기관 전문성 활용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「무상원조 관계기관 협의회」 및 「현지 ODA 협의체」 운영을 통해 사업 발굴·시행·홍보·평가 관련 협의·조정</li> <li>- 무상원조 집행기관으로서 한국국제협력단(KOICA) 및 여타 시행기관의 역량 강화</li> </ul> </li> <li>• 협력대상국, 여타 공여국, 비정부기구(NGO), 기업, 개발협력 관련 국제기구 등과의 파트너십 강화</li> <li>• G20 개발의제의 이행과정에서 주도적인 역할 수행               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 9개 주요분야의 다년간 행동계획 이행에 있어 기존 사회·인간 개발 노력과의 조화 및 상호보완성 강화</li> </ul> </li> </ul> |

사업과 연관 지어 볼 때 전략목표 1과 3, 4는 사업의 시행 및 성과 달성에, 전략목표 2와 5는 사업의 시행 방법 및 형태에 밀접한 연관성이 있다. 특히 전략 목표 5의 경우 각각의 사업 시행을 통한 기관의 선진화 방향을 제시하고 있다. 이러한 전략 목표 중 KOICA에서 이미 지표화하여 체계적으로 관리하고 있는 부분과 그렇지 않은 부분이 존재한다. 예를 들어 선진화 전략 중 비구속성 원조 비율은 기관 선진화 지표로 책정되어 꾸준히 관리되고 있으나 여타 MDGs 달성 기여 여부는 그렇지 않다.

MDGs 달성 기여 여부를 측정하고 있지 않은 이유는 앞서 설명한 계량 지표 다양화 부족과 연관되어 있다. 사업의 각 단계에서 시행한 사업 품질 관리 및 성과 측정이 비계량 지표에 의존하고 있거나 또는 문서 형태로 보관되어 기관 차원에서 합산이 불가능한 형태로 존재하는 점이 그 이유다.

또 다른 이유로 KOICA 내부에서 다양한 정보를 어떻게 합산할 것인가에 대한 논의가 아직 진행 중에 있어 합의점을 찾지 못하고 있는 점도 들 수 있다. 예를 들어 섹터별 사업의 결과를 측정하면 같은 섹터 내에서도 다양한 사업 결과가 도출된다. 문제는 이 다양한 사업 결과를 합산하여 섹터 및 지역 성과를 단순화 시킬 수 있는 방법의 부재이다. KOICA가 각각의 사업에 대한 성과를 단순화된 지표로 관리하는 방법의 유무는 기관 의사결정자들의 적절한 의사 결정을 돕는 데 중요한 역할을 수행하며 또한 피평가자로서 KOICA가 대외에 사업의 성과를 알리는 데에도 매우 중요하다. 그러나 현재 이러한 합산은 위에서 제시한 수혜자 만족도의 형태로 존재하며, ADB등의 기관에서 사용되고 있는 사업의 목표치 달성도에 따른 섹터 차원 또는 기관 차원에서의 점수화 등의 성과 요약은 아직 이행되고 있지 않다.

현재 KOICA는 위에 제시된 정책·전략목표와 사업의 선택·시행 사이의 연계를 통해 기관의 효율성을 높이려는 시도 중에 있다.

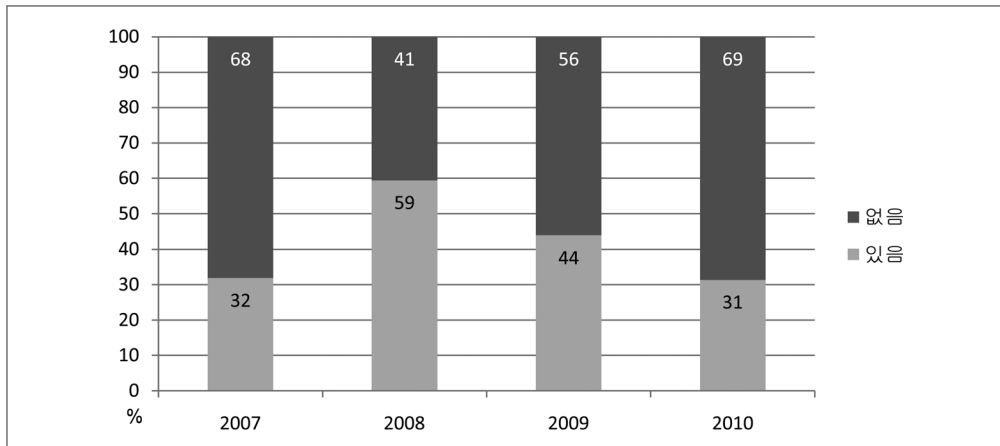
## 2.2 사업 설계 및 제반 여건 사항

### 2.2.1 사업 설계: PDM의 작성과 이용

사업의 합리적인 설계를 위해 2007년에 도입되었던 PDM은 그 활용도가 매우 저조한 편이다. 활용을 위한 최소 조건인 문서의 작성 여부는 사업의 시작 연도(PDM 사용 성숙도)나 사업 관리의 요구도(사업 기간)에 반응하고 있지 않다. 예를 들어 도입

된 이후 3년이 흐른 2010년의 시작 사업들의 경우 전체의 약 1/3만이 PDM을 작성하였다.

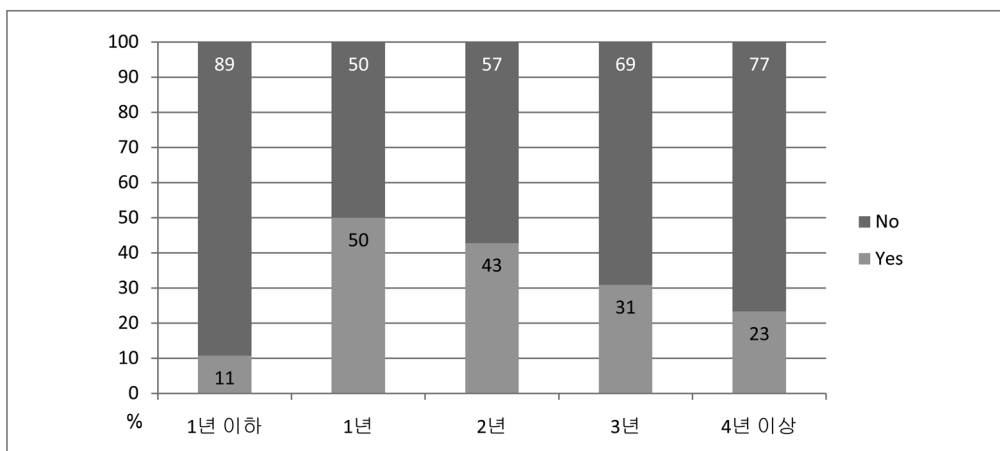
[그림 29] 사업 시행 연도별 PDM 작성 여부(2007~2010년)



자료출처: 저자작성

또한 사업의 기간이 길어져 체계적인 평가가 강조되고, 따라서 PDM 등 사업 관리의 기초를 제공할 수 있는 문서의 요구도가 높을 수 있는 장기 사업의 경우에도 PDM의 작성 회수는 높아지지 않는다.

[그림 30] 사업 기간 별 PDM 작성 여부(2007~2010년)



자료출처: 저자작성

이런 PDM의 저조한 활용은 PDM이 사업의 기획 초기에는 강조되나 이후 PDM의 이용 및 활용을 통한 지표의 측정, 모니터링 등의 시행을 격려하기 위한 제도적 보완 미비와 경영진의 의지 부족으로 일어나는 현상으로 볼 수 있다.

### 2.2.2 사업 심사 기준

사업 심사 기준의 근거를 제공하는 것은 사업의 기술적 합리성 이외에 기관의 전체적인 성과관리 틀이다. 이 틀은 전체적인 한국 ODA 정책에 기초하여 기관의 책무와 권한에 따라 향후 달성할 목표치를 제시한다. 현재 이러한 틀의 역할을 하는 것으로 CPS를 들 수 있다. 문제는 CPS의 도입이 최근에 이루어져 시기상 이를 전반적인 사업 심사에 이용하기에는 어렵다는 점이다. 향후, 모든 중점협력국을 대상으로 CPS 체제를 완성시켜 나가면서 KOICA의 사업 심사 관리 역시 CPS 시행에 맞춰 변화해야 한다. 그 예로 사업 심사 시 CPS에서 규정한 국가의 특정 섹터 또는 지역 목표치를 고려한 사업 선정 기준 마련을 들 수 있다.

기존의 사업 심사 기준은 각각의 사업에 대한 기술적 타당성 및 MDGs에의 달성, 지속 가능성 등을 염두에 두고 이루어졌다. 그러나 이러한 각각의 사업에 집중한 사업 심사는 전체적인 기관의 성과에 사업이 기여하는 바를 가늠하는 데 한계가 있다. 또한 객관성의 확보를 위해 IFAD 등에서 시행하고 있는 사업 심사에 대한 동료 심사와 독립 평가, 그 결과에 대한 공개 등을 고려할 필요가 있다.

### 2.2.3 사업 관리와 사업 기간

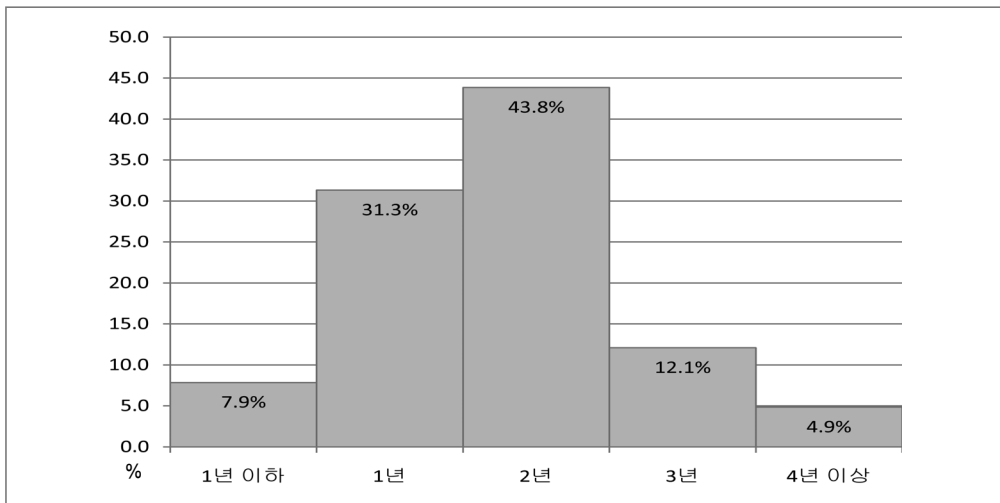
KOICA의 프로젝트 관리 데이터베이스로부터 1994년부터 2011년까지 프로젝트 형 사업의 사업 기간을 살펴 본 결과는 다음과 같다.

KOICA는 프로젝트 형 사업의 정의에 사업 기간을 3~5년으로 명시하고 있다(한국국제협력단, 2009). 그러나 실제로 전체 사업 기간이 3년 이하인 사업은 전체 사업 중 약 83%로 매우 높다<sup>29)</sup>([그림 31]). DFID 사업의 46%만이 3년 이하인 것에

29) 이 수치는 프로젝트 관리 데이터베이스가 사업의 기간을 개월 수가 아닌 연도 단위로 표시하여 그 정확성이 떨어질 수 있다. 그러나 날짜를 연도-월-일로 표시한 통계 사이트의 자료를 참조하여 계산한 결과 역시 이와 거의 유사한 값과 변화 추이를 보였다.

비하여 이는 매우 높은 수치이다(NAO UK, 2002). DFID 사업의 54%가 4년 이상 지속되고, 전체 사업 중 31%가 사업 기간이 5년인 것에 비해 KOICA 사업 중 4년 이상의 사업 기간을 가진 사업은 4.9%에 불과하다.

[그림 31] KOICA 프로젝트 형 사업의 기간(1994~2011)

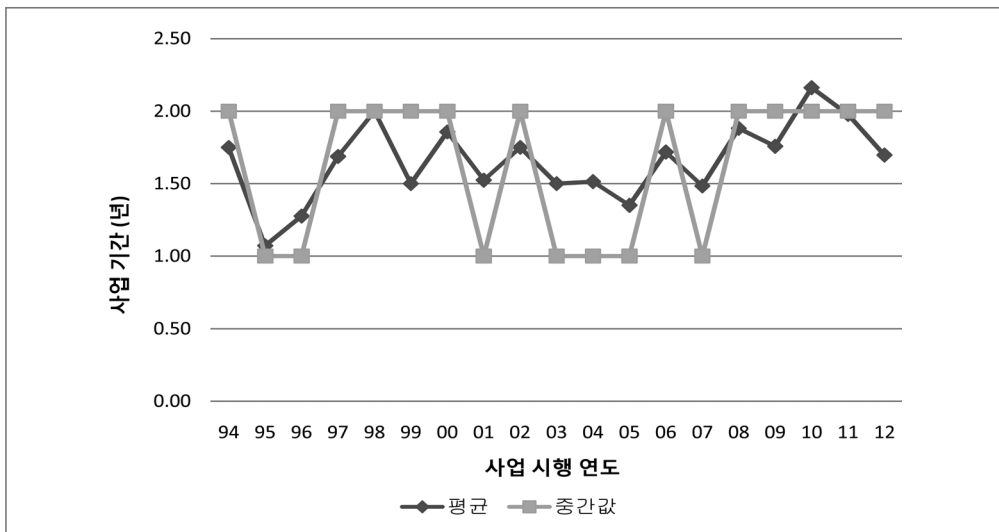


자료출처: 저자작성

이러한 현상은 지난 KOICA 역사에서 큰 변화 없이 진행되어 왔다. [그림 32]에서 보이는 것과 같이 사업 기간의 평균값과 중간값은 연도에 상관없이 일정하며, 사업의 기간은 프로젝트의 기준 연도<sup>30)</sup>에 따라서도 커다란 변동이 없는 것으로 나타났다.

30) 여기서 사업의 구분 기준은 사업의 시작 연도를 이용하였다.

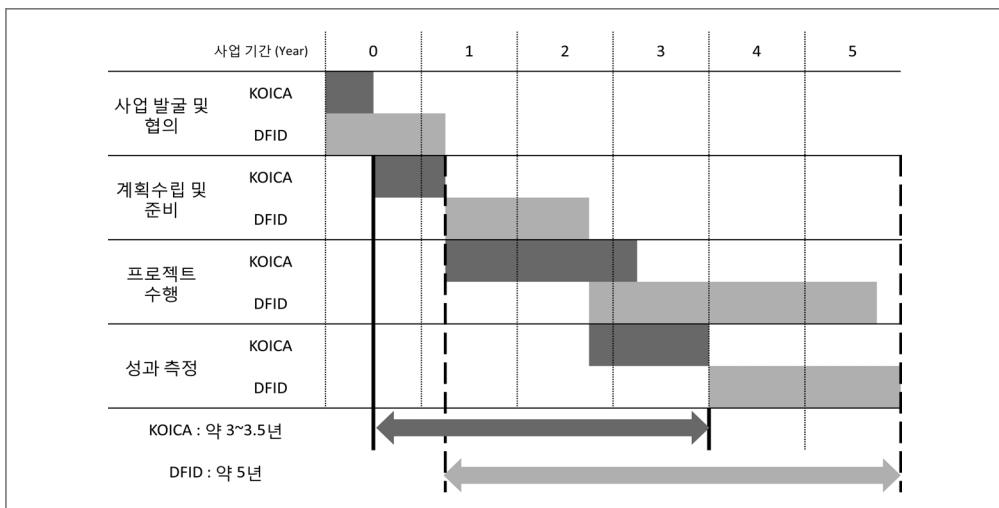
[그림 32] KOICA 사업 기간의 평균과 중간값 변화 추이



자료출처: 저자작성

대부분의 KOICA 프로젝트 형 사업이 건축 기간이 포함되는 만큼 3년이라는 시간은 산출물Output 이상의 성과를 내기에는 기간이 너무 짧다. 따라서 성과 측정 시 산출 결과Outcome의 변화를 관찰할 수 없는 경우가 많다.

[그림 33] 프로젝트 실시 일정 비교: KOICA와 DFID\*



\*NAO UK, 2002: KOICA 사업 시행 계획서

자료출처: 저자작성

이를 극복하기 위한 방법으로 1) KOICA 철수 이후에 사업 시설과 서비스를 제공하게 되는 파트너에게 측정의 책임을 부과하거나 2) 사업 종료 이후 평가단을 파견할 수 있다. 문제는 사업 종료 시 과연 사업이 산출 결과Outcome를 안정적으로 생산할 수 있을 만큼 충분한 시간이 있었느냐 하는 점이다. 거의 모든 KOICA 프로젝트 형 사업은 지속 가능성을 위해 사업의 운영자가 될 파트너의 훈련에 힘쓰고 있다. 그러나 사업의 기간이 짧아 운영자의 시설 및 서비스 운영이 원활하게 진행되도록 훈련을 할 수 있는 충분한 시간적 여유를 제공할 수 없고, 또한 산출물Output인 서비스의 제공과 시설 이용 중 일어날 수 있는 문제점들에 대해 충분히 습득하고 그 문제를 정정할 기간 역시 부족한 상황이다. 그 결과 사업의 효과성에 대한 근본적인 문제 제기가 일어나고 있다. 이로 인해 KOICA의 사업 팀이 철수 한 이후의 사후 관리 문제를 놓고 그 강화 방안을 모색 중에 있다. 이런 현실을 고려해 볼 때 수원국 사업 운영자의 관리 미숙은 사업 산출 결과Outcome 창출 부족으로 이어지고, 사업 평가를 시행한다고 해도 측정할 수 있는 성과의 질과 양에 문제가 발생할 수 있다.

### 3. 결과의 측정, 환류 및 이용

#### 3.1 기관 성과지표와 사업 성과지표

앞에서도 언급했듯 KOICA는 사업의 관리체계를 개선하여 성과 중심 관리 체계로 전환하기 위한 노력을 기울이고 있다. 이를 위해서 평가실에서는 사업 발굴-기획-모니터링 및 평가 단계간 연계성 강화 목적을 위해 사업 성과 및 객관적인 성과 지표, 목표 확인 등이 가능하도록 하기 위한 개선안을 검토 중이며 그 예로 사업 단위의 산출물Output 이상 단위의 표준 지표 풀 선정 작업을 들 수 있다. 이 작업과 병행하여 현재 기관 성과관리의 전반을 관찰하고 운영할 수 있는 지표와 측정 방법을 모색 중에 있다.

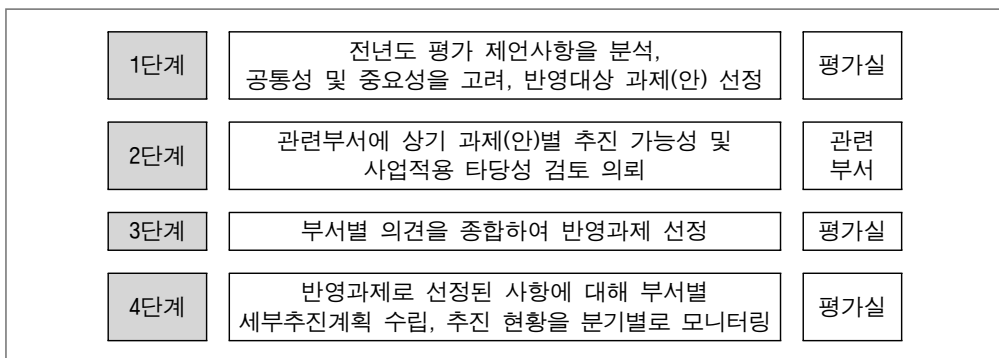
### 3.2 KOICA 사업평가 결과 환류 시스템

사업 평가 결과 환류는 KOICA의 성과관리 체계에 있어서 기관과 사업 성과 사이의 연동이 가장 잘 이루어지고 있는 부분 중 하나라 할 수 있다.

사업평가 이후, KOICA는 내부 문서를 통해 반복되는 지적 사항을 각 해당 부서에 통보하여 조율하고 개선 사항을 분기별로 follow-up하여 최고 경영진에게 보고하여 성과 평가 결과를 활용하고 있다. 결과 환류를 위한 입력 시스템은 그림에 제시된 바와 같다.

시스템의 제 1단계는 전년도 평가 제언 분석을 각 관련 부서에 송부하는 것으로 시작된다. 이후 각 사업 부서는 제언의 사업 적용 타당성을 검토하여 반영 과제를 선정하고 이를 다시 평가실에 통보한다. 이 시스템 상에서 사업 부서와 평가실이 합의한 개선 과제는 기관 내의 성과관리체제인 MBO에 연동되어 지표화되며 분기별로 추적한다.

[그림 34] 사업평가 환류 시스템: 환류 의견 조사



자료출처: 한국국제협력단(2010a)

### 3.3 전산화 및 데이터베이스 구축 현황

KOICA는 전산 운영시스템인 KOMIS를 2006년에 각각 존재하던 여러 개의 전산 시스템을 하나로 통합하여 운영하고 있다. 현재 전산망에는 문서, 전자 조달, 사업 평가, 프로젝트자료 관리 및 통계 자료가 연동되어 있으며 사업의 관리 및 자료 검색 등에 유용하게 사용되고 있다. 그러나 통계 자료를 제외한 대부분의 전산 자료는 문

서 자료이며, 따로 사업의 산출 결과Outcome나 산출물Output을 입력하고 관리하는 전산 시스템이 존재하지 않는다. 이러한 시스템적인 한계로 인해 사업에서 생산한 산출물Output들이 이용하기 쉬운 정량 자료의 형태가 아닌 문서 자료의 형태로 보고서 내에 수록되어 저장되고, 이는 다시 성과 측정에 대한 제약으로 작용하고 있다.

산출 결과Outcome나 산출물Output의 측정 결과가 자료화되는 과정은 섹터 또는 그 상위 단위에서 결과의 합산 또는 분석 시 얼마나 용이하게 자료data에 접근하고 분석할 수 있는가를 결정한다. 문서화된 자료는 각각의 문서 안에서 필요한 내용을 담고 있지만 이를 추출하기는 쉽지 않다. 직업 훈련원 사업을 예로 들어보자. 가, 나, 다 세 지역에서 시행된 직업 훈련 사업에서 훈련생을 각각 100명씩 배출하였다고 하면, 현행 사업 관리 데이터베이스에는 이 숫자들이 각각 사업 종료 보고 또는 평가 보고서에 수록되어 문서로 저장된다. 이를 이후 기관의 사업 성과 합산을 위해서는 각각의 평가 보고서 내용을 찾아 일일이 수기로 합산하는 불편을 겪을 수밖에 없다. 이를 해결하기 위해 DFID 등의 원조 기관은 결과평가의 입력을 단순화시켜, 정량 정보의 경우 숫자 자료로 입력하는 방법을 이용하고 있다.

#### 4. 현황분석 및 대략적인 제언

지금까지 KOICA의 성과관리를 사업 관리 중심에서 바라보면 다음과 같은 현상 파악 및 제언 도출이 가능하다. KOICA의 사업은 성과측정에 있어 정량적인 사업 결과 지표 선정 및 활용이 미흡하며, 사업 결과 입력 데이터베이스 역시 통계 데이터베이스를 제외하고는 정량 자료보다는 정성적인 문서 자료 형태에 초점이 맞추어져 있다. 효과적이고 원활한 성과 정보의 활용을 위해서는 이러한 작업이 만족도 조사 결과와 마찬가지로 숫자 자료 형태로 보존되어야 한다.

각각의 제언사항과 사업 성과관리와 기관 성과관리의 연계 방안에 대해서는 다음 장에서 좀 더 상세히 다루도록 한다.

[표 23] KOICA의 결과 중심 성과관리 현황과 발전과제 요약

| 결과 중심의 성과관리 역량      | 제언 근거                                                                                   | 발전과제                                                        | 역량 강화 방안                    | 주무부서      |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------------|-----------|
| 성과 측정               |                                                                                         |                                                             |                             |           |
| 사업 결과 지표            | 사업 기획 시 선정 이후 이용                                                                        | 표준 지표 선정 및 이용 활성화를 위한 전산화된 결과 입력 시스템 마련                     | 지표 선정 및 직원/사업 시행자 교육        | 사업부서      |
| 사업 종료 시 자체 심사 등급    | 심사의 객관성 확보 필요성 인정                                                                       | 객관성 확보를 위한 직원 교육 객관성 검증을 위한 동료 심사                           | 직원 교육/동료 심사제 마련             | 평가실/인사교육실 |
| 사업 결과 입력            | 결과 입력이 독립 데이터베이스가 아닌 종료 평가서에 수록된 문서 형태로 보관(수량 데이터화 필요)                                  | 형태의 간소화, 전산화                                                | 지표 선정 및 전산 시스템 개선           |           |
| 기관 성과 지표 선정         | 사업 결과 지표의 객관화와 측정, 기관 제도 개선 과정의 지표 선정 및 측정 실질적인 산출물Output/산출 결과Outcome 사업 성과 지표와 연동이 약함 | 정책지표, 기관 경영지표 및 사업 결과 지표 등으로 세분 필요                          | 성과관리팀 신설 또는 기획예산실의 담당 인원 증원 | 기관 성과관리팀  |
| 사업 지표와 기관 성과 지표의 연동 |                                                                                         | 정책지표, 기관 경영지표 및 사업 결과 지표 등으로 세분 이후 직원 교육 및 매뉴얼 작업 필요        |                             |           |
| 결과 정보 관리            |                                                                                         |                                                             |                             |           |
| 문서 data base        | 문서를 데이터베이스database에 등재 및 공개/ 각종 관련 문서들을 한 곳에 모아 검색 가능(내부용)                              | 산출 결과Outcome 데이터베이스 및 기존의 통계 데이터베이스와의 연동 필요, 입력에 대한 인센티브 지급 | 전산 시스템 개선                   | 평가실/사업부서  |
| 사업 단위 결과 database   | 결과 입력이 독립 데이터베이스가 아닌 종료 평가서에 수록된 문서 형태로 보관(데이터화 필요)                                     | 산출물Output 및 산출 결과Outcome 입력 데이터베이스 구축 및 기존 데이터베이스와의 연동 필요   | 전산 시스템 개선                   | 평가실       |

| 성과 정보의 이용          |                                                               |                                        |                                       |                     |
|--------------------|---------------------------------------------------------------|----------------------------------------|---------------------------------------|---------------------|
| 사업/국별 평가<br>결과 환류  | MBO와 연동, 반복 지적 사항의<br>개선에 노력                                  | 수기 입력이 아닌 데이터베이스화<br>필요                | 전산 시스템 개선                             |                     |
| 결과 보고 및<br>대응      | 기관이 이미 시행하고 있는 많은<br>선진 원조 성과에 대한 파악과 보고<br>및 자료 관리가 체계적이지 않음 | 결과 보고 관리 및 담당 부서의 신설                   | 성과관리팀 신설 또는<br>기획예산실 담당자<br>중원, 직원 교육 | 기관<br>성과관리팀         |
| 사업 품질 관리           |                                                               |                                        |                                       |                     |
| 요청/발굴 사업<br>심사 기준  | 기술심사 및 DAC 5대 기준 심사                                           | 세분화 및 강화                               | 기술 심사 기준 정비<br>및 직원교육                 | 평가실/<br>사업부서        |
| 심사 기준에 따른<br>사업 선정 | 사업 발굴 작업 평가에서 반복 지적<br>사항                                     | 세분화 및 강화, 독립 평가지를 통한<br>객관성 평가 및 동료 평가 | 직원 교육                                 | 평가실/<br>기관<br>성과관리팀 |

자료출처: 저자 작성

## 제7장. KOICA의 성과관리 체계 발전을 위한 제언

앞에서 언급한 선진 원조 기관들의 예와 KOICA의 현황 파악을 바탕으로 이 장에서는 제언 사항을 정리하고 있다. 이 제언 사항의 많은 부분은 2010년 수립된 KOICA 선진화 방안과 일치한다는 것은 매우 고무적인 일이다(한국국제협력단, 2010b).

전반적으로 보아 KOICA 기관 성과관리를 위한 사업 성과관리 체계의 발전 방향은 크게 1) 사업 성과의 정량 지표 도입과 2) 기관의 성과 결과 정의와 사업 목표 일치, 3) 사업 성과 지표와 기관 성과지표의 연계로 나누어 생각할 수 있다.

다음은 선진화 방안과 함께 효율적으로 성과관리 시스템의 향상에 기여할 수 있는 몇 가지 제안사항이다.

### 1. 기관 성과 결과 정의와 사업 목표 일치

앞 장에서 언급한 대로 결과 중심 성과관리 제 1단계는 결과 정의이며 이를 위해서는 한국 ODA의 기본 방침과 정책의 방향성을 밝히는 해석 작업이 반드시 선행 되어야 한다. 이 작업은 KOICA 단독이 아닌 국가의 ODA에 관련된 모든 주체들이 모여 결정할 사항이다<sup>31)</sup>.

예를 들어 국제개발협력 기본법의 조항 중 하나인 개발 도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상을 보자. 이 조항의 실행을 최빈국 우선 주의 전략으로 옮기면 여기에 대한 기관 지표로 최빈국 지원 비율을 선정할 수 있다. 또한 사업 결과 지표로 최빈국에서 지원했던 사업의 참여자 수 등을 조사하여 사업의 결과를 보고할 수 있다.

---

31) 앞서 밝혔듯 이러한 분업 체제는 한국 ODA 운영이 시행기관과 정책기관이 분리되어 있는 점에서 기인한다.

[표 24] 정책과 정의, 기관지표 및 사업 지표 사이의 연계 예시

|          |                                                                                                                                                             |
|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 정책       | 1. 빈곤감소 및 삶의 질 향상                                                                                                                                           |
| 정의       | 최빈국 우선 지원                                                                                                                                                   |
| 기관 지표    | 최빈국 지원 기여율(전체 예산 대비 최빈국 지원 사업 예산 비율)<br>사업 마커(국가·지역 code) 부여 - 기여율 측정<br>주요 빈곤 관련 지원 사업 산출물Output 및 산출 결과Outcome<br>예: 최빈국 농촌 빈곤가구를 위한 농가 수입 개선 사업 - 최빈국 마커 |
| 사업 결과 지표 | 사업의 직접 수혜자 수                                                                                                                                                |

자료출처: 저자작성

일단 기관 차원에서 기관 지표로 최빈국 기여율이 선정되면, 이를 바탕으로 해서 기관은 최빈국의 사업에 우선적으로 지원할 근거를 마련할 수 있다. 이러한 근거를 통해 기관은 사업의 선정 단계에서부터 기관의 효율을 높이는 방향으로 가도록 사업을 선정하여 ‘선택’과 ‘집중’을 실천에 옮길 수 있는 것이다. 또한 이러한 근거 자료는 어느 정도 객관성을 띄고 있기 때문에 사업 심사 객관성 확보에 큰 도움을 줄 수 있다.

아래의 [표 25]는 국제개발 협력 기본 계획 및 국제개발 협력 선진화 방안을 바탕으로 한 각각의 사업 관리 마커와 지표 산출의 예를 제시한 것이다.

[표 25] 분야별 국제개발 협력 기본 계획(2011~2015) 및 국제개발협력 선진화 방안을 바탕으로 한 예상 사업 관리 마커 및 지표

|        | 중기 전략목표 추진방향                                                                                                                                                                                                                                              | 마커 및 사업 결과 지표                    |                        |                                                                         | 기관성과 지표                                                         | 목표치(분야별 국제개발 협력 기본 계획)                                                   |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|------------------------|-------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
|        |                                                                                                                                                                                                                                                           | 사업 마커                            | 사업 산출물지표               | 사업 산출 결과 지표                                                             |                                                                 |                                                                          |
| 전략목표 1 | 2015년 MDGs 달성에의 기여를 최우선 순위로 하고, 협력대상국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전 추구                                                                                                                                                                                                  |                                  |                        |                                                                         |                                                                 |                                                                          |
| 추진방향   | <ul style="list-style-type: none"> <li>MDGs 달성을 위한 <b>노력 확대</b></li> <li>MDGs 달성성과가 특히 저조한 <b>최빈국</b>에 대한 지원 강화</li> <li>사업지역, 내용 선정에 MDGs 달성 현황을 주요 고려요인의 하나로 반영</li> </ul>                                                                              | 지역 마커<br>MDGs 마커                 | 산출물 양과 수*<br>목표치 대비달성률 | 1차 수혜자 수**<br>목표치 대비달성률<br>사업 최종 평가 등급                                  | 전략 목표 기여 달성률(목표치 대비)<br>지역 기여율<br>목표치 달성률 (목표치 대비)<br>MDGs 예산 % | 아시아 50%, 아프리카 25%<br>중남미 10%<br>중동 10%<br>최빈국 및 분쟁취약국<br>양자 원조 40%<br>집중 |
| 전략목표 2 | “자립 성장”을 통한 “공정한 지구촌” 형성                                                                                                                                                                                                                                  |                                  |                        |                                                                         |                                                                 |                                                                          |
| 추진방향   | <ul style="list-style-type: none"> <li>협력대상국의 <b>자립성장 기반 조성</b>을 위한 <b>여량 강화</b>에 <b>최우선 가치</b>를 부여</li> <li><b>5대 중점분야 사업</b>으로               <ul style="list-style-type: none"> <li>① 교육 ② 보건 ③ 공공행정 ④ 농림수산 ⑤ 산업에너지 분야 사업 추진</li> </ul> </li> </ul>     | 여량 강화<br>요소 마커 (구분: 젠더)<br>섹터 마커 |                        | 1차 수혜자 수<br>수혜자 만족도<br>사업 최종 평가 등급<br>각각의 사업별 산출 결과(소득 향상 등) 및 목표 달성 정도 | 역량강화 사업 기여율<br>교육 사업 기여율<br>보건 사업 기여율<br>식량안보 기여율               | 목표치 설정 필요                                                                |
| 전략목표 3 | 본쟁·재해 관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원                                                                                                                                                                                                                              |                                  |                        |                                                                         |                                                                 |                                                                          |
| 추진방향   | <ul style="list-style-type: none"> <li>본쟁·재해 관련 <b>인도적 지원</b>을 <b>점진적</b>으로 <b>확대</b></li> <li>국제사회의 <b>취약·분쟁국가의 거버넌스 강화</b> 지원 노력에 동참               <ul style="list-style-type: none"> <li>- OECD/DAC 취약국 정의 및 비공식 리스트(43개국) 잠정적용</li> </ul> </li> </ul> | 인도적 지원 마커<br>거버넌스 마커             |                        |                                                                         | 인도적 지원 기여율                                                      | 목표치 설정 필요                                                                |

|        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                          |           |                         |                                                                                                        |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------|-------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 전략목표 4 | 환경·여성·인권·민주주의 등 범분야적 보편적 가치 지향 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 환경·여성·인권·민주주의 등 가치규범을 원조사업의 수립 및 이행시 충분히 반영</li> <li>○ (녹색 ODA) '동아시아 기후파트너십' 포함 협력 대상국의 녹색 성장을 위한 사업 지속 추진</li> <li>○ (인권 및 양성평등) 협력대상국 국민의 인권향상 및 양성평등 실현 지원 사업 지속 추진</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | 비구속성 원조, 젠더, 거버넌스(민주주의) 마커, 젠더 마커, 환경 마커 | 산출물 양과 수* | 1차 수혜자 수<br>사업 최종 평가 등급 | 목표치 설정<br>필요                                                                                           |
| 전략목표 5 | 선진 원조규범 추구 및 원조 시스템의 효율성 제고를 통해 우리나라 ODA 선진화 실현 <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 파리선언 등 원조효과성 규범 및 DAC 원조 지침과 권고 이행 <ul style="list-style-type: none"> <li>- “주인의식”, “원조일치”, “원조조화”, “상호책임성” 및 “결과중심 관리” 등 파리 선언 원칙 이행 노력</li> <li>- 비구속성 원조 확대, 환경, 빈곤, 성평등, 취약국가, 인도적 지원 등 관련 DAC 지침과 권고를 단계적으로 도입</li> </ul> </li> <li>○ 무상원조 사업간 중복성·분절성 최소화 및 관련기관 전문성 활용 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「무상원조 관계기관 협의회」 및 「현지 ODA 협의체」 운영을 통해 사업 발굴·시행·홍보·평가 관련 협의·조정</li> <li>- 무상원조 집행기관으로서 한국국제협력단(KOICA) 및 여타 시행기관의 역량 강화</li> </ul> </li> <li>○ 협력대상국, 여타 공여국, 비정부기구(NGO), 기업, 개발협력 관련 국제기구 등과의 파트너십 강화</li> <li>○ G20 개발의제의 이행과정에서 주도적인 역할 수행 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 9개 주요분야의 다년간 행동계획 이행에 있어 기존 사회·인간 개발 노력과의 조화 및 상호보완성 강화</li> </ul> </li> </ul> | 비구속성 원조, 젠더, 원조, 젠더, 지역 마커               |           |                         | 기관 선진화 지표<br>파리선언/CDI/Q uODA 중 KOICA 이행 가능 관련 지표 (표 28)<br>비구속성 원조 비율 75% (선진화 방안)<br>민관협력 사업 총괄 평가 결과 |
| 추진방향   | 정책 기관 업무(KOICA의 권한 범위에 속하지 않음)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                          |           |                         |                                                                                                        |

자료출처: 저자작성

\* 예시: 신설된 학교의 수, 교실의 수

\*\* 예시: 사업 참여지역 아동 취학률, 사업 수혜 대상자 영유아 사망률, 식수 시설을 이용하게 된 수혜자 수

예를 들어 위의 표 중 “전략목표 1. 2015년 MDGs 달성에의 기여를 최우선 순위로 하고, 협력대상국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전 추구”의 예를 들어 지표와 기관 지표의 연관관계를 살펴보면 다음과 같다. 일단 각 사업에 지역 마커, 즉 향후 5년간 지원을 집중하기로 한 지역 또는 섹터인지 여부를 표시하는 표식을 부여하고, 사업이 해당 지역에서 시행될 경우 그 사업의 예산 또는 목표치 대비 성과 달성률 등을 기관의 성과 결과로 계산한다<sup>32)</sup>.

사업 마커의 경우 사업의 특성을 정의하고 마커를 부여할 기관 정책문서와 함께, 마커를 추적할 수 있는 통계 코드가 필요하다. 즉 어떤 사업이 과연 여성에 대한 고려가 있는가 또는 MDGs 달성에 기여하고 있는가에 대하여 기관이 객관적으로 인증하고 이를 대내외에 설득할 수 있는 기본 지침이 마련되고, 이를 사업의 심사 시에 부여할 수 있도록 뒷받침해줄 수 있는 기관 정책 문서가 반드시 필요하다. 마커들 중 지역의 경우 그 정의가 비교적 명확하다. 집중 섹터에 대해서 선행 연구를 통해 한국 분야별 원조 모델 후보 프로그램을 선정한 적이 있으며 이를 활용하여 사업 섹터를 규정하고 마커를 부여할 수 있다(정우진, 2010). 여성 분야와 환경분야에 대해서도 역시 KOICA 내에서 이미 마련한 연구 보고서 및 시행 지침 등을 통해 그 마커 규정이 가능하다. 그러나 거버넌스는 기관 정책 문서를 필요로 하며 좀 더 명확한 정의와 제시가 필요하다.

위에 제시한 전략목표들 중 전략목표 5는 기관의 선진화 지표들과 밀접한 관련이 있다. 현재 KOICA의 선진화 지표는 비구속성 원조의 비율이나 KOICA 선진화 방안에 제시된 새로운 원조 방법의 도입 등을 통해 성과 측정 및 관리의 범위가 넓어져야 할 필요성이 있다. 이에 대해서는 3장에서 더욱 자세히 언급하도록 한다.

전략목표 1번, 2번, 4번은 사업의 산출물 및 산출결과를 직접적으로 활용할 수 있는 전략 목표로 이를 위해서는 사업의 산출물 및 산출 결과의 측정 및 합산이 반드시 이루어져야 한다. 이 경우 측정은 사업에 따라 이루어지며 전체적인 결과 합산을 위해서는 적어도 산출물 및 산출 결과가 같은 종류인 사업에 대해서는 동일한 방법으로 측정된 정량 지표가 필요하다.

32) 정책 과제의 이행 정도를 기관성으로 감안하는 방식은 AFD 등 선진 원조 기관에서 이미 시행하고 있는 제도이다. 이는 개발 사업의 성과 달성률 측정이 타 공공기관 사업과 비교하여 상당히 난해한 점을 감안하고, 또한 단순히 결과 생산에만 집중하여 생길 수 있는 왜곡행위 등의 부작용을 방지하기 위한 방법이라 할 수 있다.

## 2. 사업 성과의 측정과 측정 정보의 활용

### 2.1 사업 결과 측정 지표의 점진적인 도입

AFD, DFID 등 선진 원조 기관들은 성과중심의 표준 지표를 섹터별로 선정하고, 모든 사업에서 관련 표준지표를 측정하도록 유도하고 있다. 현재 KOICA의 평가실에서도 유사한 제도 구현을 위해 노력 중에 있다. 표준지표의 도입은 외교부의 평가나 기재부의 자율 평가 등에서 요구하는 사업 목적과 이의 측정을 위한 성과 지표의 연계성 확보에 있어서 큰 도움을 줄 수 있다. 또한 각각의 사업 결과를 비교적 균질한 방법으로 측정하고 관리할 수 있으므로 사업 결과 산출에도 도움을 준다. 그러나 사업은 그 종류에 따라 결과 측정 난이도가 다르다.

다음 [표 26]는 베트남에서 진행 되었던 사업 중 3개 사업의 산출물Output과 산출 결과Outcome를 비교 분석한 것이다. 직업 훈련원이나 상수도 시설 건설 사업은 가시적인 산출물Output을 내는 사업 목표의 정량화가 비교적 쉬운 사업이다. 반면 의료보험법 제정지원사업의 경우 산출물Output 및 산출 결과Outcome를 정량화하기 힘들다. 이런 경우 지표의 선정과 측정이 어려워 자진 결과 중심의 성과관리 시스템 자체에 대한 회의나 회피로 이어질 수 있다.

가시적인 산출물을 내는 사업들의 경우에 있어서도 직접적인 산출결과의 최하 단위 증거 지표는 수혜자 수를 파악하기 쉬운 사업과 그렇지 않은 사업으로 나눌 수 있다.

이러한 회피작용을 막고, KOICA가 계획한 소프트웨어 중심의 선진 원조 사업 시행을 원활히 하려면 사업 산출 결과Outcome의 지표 도출 및 측정 난이도에 따라 사업을 두 부류로 분류하여 점진적인 성과 측정과 관리 제도를 도입하는 것이 좋다. 정량 지표의 도입 과도기에는 앞서 언급한 사업의 마커에 의한 성과 보고를 과도 지표로 사용할 수 있다. 측정이나 도출이 어려운 지표들에 대해서는 사업에 대한 전반적인 이해와 함께 USAID에서 개발한 거버넌스나 역량 강화, 젠더 주류화 방안 지표 등을 사용할 수 있으며, 후속 연구를 통해 실질적인 도입 방안을 마련하고, 현장 도입을 위한 직원 교육 및 역량 강화가 필요하다.

[표 26] KOICA사업의 산출물Output과 산출 결과Outcome 지표의 측정 가능성\*

| 사업명                    | 사업<br>기간      | 사업<br>분야 | 산출물Output                                |       |           |           | 산출 결과Outcome                      |       |           |           |
|------------------------|---------------|----------|------------------------------------------|-------|-----------|-----------|-----------------------------------|-------|-----------|-----------|
|                        |               |          | 지표                                       | 목표치** | 설정<br>난이도 | 측정<br>난이도 | 지표                                | 목표치** | 설정<br>난이도 | 측정<br>난이도 |
| 베트남 광치성<br>직업훈련원 개신사업  | 2011~<br>2013 | 교육       | 직업훈련원면적                                  | 있음    | 낮음        | 낮음        | 연간 수혜자 수                          | 있음    | 낮음        | 낮음        |
| 베트남 부온호현<br>상수도시설 건설사업 | 2009~<br>2012 | 기후변화     | 상수도 시설(길이)                               | 있음    | 낮음        | 낮음        | 연간 수혜자 수                          | 없음    | 낮음        | 낮음        |
| 베트남 의료보험법<br>제정지원사업    | 2011~<br>2013 | 보건의료     | 의료보험 정책 자문<br>보고서 및 장기계획                 | 없음*** | 높음        | 높음        | 베트남 관련<br>법 개정 시 우리측<br>정책보고서 반영도 | 없음*** | 높음        | 높음        |
|                        |               |          | 진료비 청구와<br>심사 자문보고서 및<br>표준 매뉴얼          | 없음*** | 높음        | 높음        | 시범사업결과의<br>적용도                    | 없음*** | 높음        | 높음        |
|                        |               |          | 진료비 지불제도<br>시범사업을 통해<br>도출한 모델안 및<br>보고서 | 없음*** | 높음        | 높음        |                                   |       |           |           |

자료출처: 저자작성

\* KOICA의 베트남 사업 중 사업 기간이 2년 이상인 최근 사업 중 교육, 기후 변화, 보건 의료에서 무작위로 선정한 3개 사업을 기준으로 작성.

\*\* 목표치는 사업 기획서에 제시된 목표치의 존재여부를 뜻함

\*\*\* 시행 날짜 및 기준에 대한 목표치가 없이 지표 선정, 이는 ‘정책 자문’이라는 사업의 목표 특성에서 기인한 것임

## 2.2 입력 시스템의 개선 및 활용

지금까지의 평가 결과는 문서의 형태로 출판물, 내부 전산망인 KOMIS, 그리고 KOICA의 홈페이지를 통해 공유되고 활용되어 왔다. 그러나 이러한 체계는 앞으로 급속도로 늘어나는 사업 평가의 수 및 규모로 볼 때 비효율적이며 지금까지의 이용도를 보아 회의적이다. 이미 USAID, DFID, AFD 등의 선진 공여기관은 성과 결과 및 측정된 지표들의 정보를 손쉽게 불러낼 수 있도록 전산화된 데이터베이스를 이용하고 있다. 더 나아가 후속 사업 또는 유사 사업의 설계, 시행, 심사 시에 이러한 전산화된 정보를 자동적으로 불러오는 전산 시스템을 통해 그 활용도를 높이는 작업이 필요하다.

또한 성과관리 전담반의 구성 및 성과 데이터베이스의 활용을 통해 외부 대응 일관성 확보가 가능하다. 또한 각각의 사업 담당 부서 및 기관 운영 부서들 사이의 연계를 원활히 하고, 기관성과와 직결되는 외부 평가 수행 시, 과정 및 결과를 공유하고 나아가서는 기관의 축적된 경험과 지식의 역량 활용이 가능할 것이다.

## 3. KOICA 선진화 지표 선정 및 활용

KOICA의 기관 지표는 기관의 성과가 얼마나 전체 ODA에 기여하였는가를 측정하기 위한 것이다. 이것은 기관이 각 사업을 시행할 때에 전체 ODA 제도 및 발전 방향에 기여하였는가 역시 성과로 포함되어야 함을 의미한다. 이를 위해서는 ADB나 DFID와 같이 기관의 개발 효과성과는 별도로 효율성 및 주요 정책 과제 이행 정도를 측정할 필요가 있는 것이다. 특히 한국과 같이 아직 선진 원조 기관들과 비교하여 국제규범 이행 정도가 미흡한 기관의 경우 성과관리에 지표와 목표를 포함시켜 관리해 나간다면 더욱 효율적으로 국제 규범 준수라는 ODA 중기 전략 목표를 이룰 수 있을 것이다. 이러한 지표들로 이용할 수 있는 것은 기관의 전략 수행 목표 과제 완수율 등의 자체 지표 이외에도 현재 파리선언 지표, CDI 지표와 QuODA 지표가 있다.

[표 27] 원조 선진화를 위한 기관 평가지표의 예: CDI와 QuODA 지표 비교<sup>33)</sup>

| QuODA I .<br>효율성<br>극대화      |                                          | QuODA II .<br>수원국 제도 역량<br>배양           | QuODA III .<br>수원국<br>행정부담경감                                                        |                                          | QuODA IV .<br>원조의 투명성과<br>학습                |
|------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------------|
| 1) 빈곤국 지원 비중                 | CDI:<br>selectivity                      | 9) 수원국의 최우선<br>개발과제에의<br>지원비중           | 17) 공여국이<br>가하는 수원국의<br>행정부담                                                        |                                          | 24) 국제원조<br>투명성기관(IATI)<br>가입 여부            |
| 2) 거버넌스가<br>안정된 국가 지원<br>비중  | CDI:<br>selectivity                      | 10) 프로젝트 이행<br>별도조직 신설<br>최소화           | 18) 공여국 내<br>원조기관 분절화                                                               |                                          | 25) IATI 데이터<br>보고기준의 이행                    |
| 3) 공여국의 낮은<br>행정비용           |                                          | 11) 수원국 예산<br>시스템 반영 원조<br>비중           | 19) 프로젝트<br>규모의 중간값                                                                 | CDI:<br>project<br>non-<br>proliferation | 26) 프로젝트명과<br>내용에 대한 보고                     |
| 4) CPA 원조 비중                 |                                          | 12) 효과적인<br>수행 전략을 가진<br>수원국에 지원된<br>원조 | 20) 다자기관예의<br>지원율                                                                   |                                          | 27) 프로젝트<br>상세내용                            |
| 5) 수원국 선택/집중                 | CDI:<br>project<br>non-<br>proliferation | 13) 수원국 시스템<br>활용                       | 21) 한 수원국 내<br>공여국들의 사무소<br>및 행정 공유도                                                |                                          | 28) 원조전달채널에<br>대한 보고                        |
| 6) 분야별 선택/집중                 |                                          | 14) 수원국의<br>개발목표와 전략에<br>일치하는 기술협력      | 22) 한 수원국 내<br>공여국 공동연구<br>및 통합 보고서<br>제작(각 공여국이<br>요구하는<br>paperwork에 대한<br>부담 경감) |                                          | 29) 국별 원조<br>공약액과 프로젝트<br>단위 공약액 합계<br>일치도  |
| 7) 글로벌 공공재<br>제공 다자기관<br>기여도 |                                          | 15) 수원국이 예측<br>가능한 원조 비율                | 23) 프로그램형<br>원조지원                                                                   |                                          | 30) 공여국 주요<br>원조기관<br>평가정책의 질               |
| 8) 비구속성 원조<br>비중             | CDI:<br>untied aid                       | 16) 향후의<br>원조계획 공지                      |                                                                                     |                                          | 31) 양질의<br>모니터링 및 평가<br>틀을 소유한<br>수원국으로의 원조 |

자료출처: 저자작성

이 지표들은 앞으로 KOICA가 기관의 발전을 위해 시행해야 할 국제 규범의 준수 정도(예: 비구속성 원조 비율, 공여국 행정 부담정도)를 측정하고 있기 때문에 기관 혁신 지표로서의 가치가 높다. 또한 지표 자체의 측정 및 계산방법이 산술적인 합산

33) CDI와 QuODA의 의의 및 내용, 각 지표 측정 방법에 대해서는 박수영 외 1(2012), Roodman(2011a), Roodman (2011b), Birdsall, N. *et al.*(2010), Birdsall, *et al.*(2011) 참고. 또한 이 표에는 CDI 원조 부분 주요 지표인 GNI 대비 ODA 양이 포함되어 있지 않음.

을 염두에 두고 있어 그 총합을 구하기 쉽다는 장점을 가지고 있다.

그러나 한국의 ODA 제도 하에서 KOICA는 시행기관으로서 매우 제한된 권한을 가지고 있으며 안타깝게도 많은 선진화 지표의 향상을 위해서는 KOICA의 권한 밖의 변화(예: 유무상 원조 비율 변화)가 필요하다. 따라서 공여국의 전반적인 ODA 평가 지표를 이용하여 기관의 성과를 측정할 때에는 반드시 기관의 권한 한도 내에서 적합한 지표를 취사 선택하여 사용하여야 한다.

다음 표는 선진화 방안 측정을 위해 원조의 품질을 측정한 지표 중 KOICA에 주어진 권한 내에서 시행가능한 부분을 표시한 것이다.

[표 28] 원조 선진화를 위한 기관 평가지표 중 KOICA의 시행 가능 지표

|               | QuODA I                                      | QuODA II                                                             | QuODA III                                                                                                                             | QuODA IV                                                                              |
|---------------|----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| KOICA 부분 권한 * | 6) 분야별 선택/집중                                 | 9) 수원국의 최우선 개발과제에의 지원비중<br>14) 수원국의 개발목표와 전략에 일치하는 기술협력              | 17) 공여국이 가하는 수원국의 행정부담                                                                                                                | 25) IATI 데이터 보고기준의 이행<br>29) 국별 원조 공약액과 프로젝트 단위 공약액 합계 일치도<br>30) 공여국 주요 원조기관 평가정책의 질 |
| KOICA 권한 내 지표 | 4) CPA <sup>34)</sup> 원조 비중<br>8) 비구속성 원조 비중 | 10) 프로젝트 이행 별도조직 신설 최소화<br>11) 수원국 예산 시스템 반영 원조 비중<br>13) 수원국 시스템 활용 | 19) 프로젝트 규모의 중간값<br>21) 한 수원국 내 공여국들의 사무소 및 행정 공유도<br>22) 한 수원국 내 공여국 공동연구 및 통합 보고서 제작(각 공여국이 요구하는 행적 작업에 대한 부담 경감)<br>23) 프로그램형 원조지원 | 26) 프로젝트명과 내용에 대한 보고<br>27) 프로젝트 상세내용<br>28) 원조전달체널에 대한 보고                            |

자료출처: 저자작성

\* 이 분야에 대해서는 결정 권한이 국조실 등 정책 기관에 있으며, 따라서 KOICA의 역할은 정책 기관의 결정 내에서 얼마나 충실히 결정 사항을 이행하였는가에 국한됨.

34) CPA란 country programmable aid의 약자로, 총 ODA 액수에서1) 특성상 예측이 불가능한 액수(예:긴급구호액, 부채 사면) 2) 수원국으로 가지 않는 액수(행정 경비, 개발 홍보 및 연구비용, 공여국 내 난민 자금 등)을 제외한 금액을 뜻한다.

KOICA 권한이 제한된 지표의 경우 이를 선정하여 KOICA의 성과를 측정하는 것은 불합리하다. 또한 권한 내 지표 중 파리 선언과 아크라 행동 계획 이행 경험을 통해 지표 21번 행정 공유도와 22번인 행정부담 경감은 수원국과 공여국 모두에게 오히려 부담을 가중시킬 우려가 있으며 또한 KOICA 단독으로 측정하기 힘든 지표들이다. 따라서 이들 지표는 기관 성과지표로는 부적절하다.

앞으로 남겨진 KOICA의 과제는 위에 제시된 기관 성과 지표를 어떤 방식으로 운영하여 기관의 성과를 관리하고 평가할 것인가 하는 점이다. 예를 들어, QuODA에서 제시한 방법대로 합산하는 방법을 취할 수도 있고, 이 지표들 중 KOICA가 특별히 관리에 치중해야 할 지표들을 우선 선정하여 측정할 수도 있다.

#### 4. 결론: 기관 성과지표 합산Aggregation 예시 - KOICA 기관 성과 종합 지표

여기에서는 앞서 제시한 제언들을 바탕으로 KOICA가 기관 성과관리에 사용할 수 있는 지표와 그 이용 방법에 대해 간략히 제언하도록 한다.

##### 4.1 KOICA기관 성과 종합지표 제안 논리

현재 KOICA의 기관 성과 관리 현황을 보면 앞에서 언급한 대로 지속적인 발전이 요구되는 부분이 더 많다. 이는 또한 신흥 공여국인 한국의 ODA 상황과 일치하는 것이라고 할 수 있다. 이미 KOICA와 한국 ODA는 그 발전 방향에 대해 5년간의 시행과제를 각각 부여하였으며 이 기획의 효과적인 시행을 위해서는 결과 중심의 성과관리가 필수적이며 이를 위해 KOICA는 필요한 발전 과제에 대해 각각의 지표를 선정하고 이의 이행 정도를 점수화 하여 측정하고, 관리해야 한다.

실질적인 사업의 결과 성과 지표(산출물 및 산출 결과 지표) 관리제도는 당장 도입이 되더라도 성과지표로 사용하는 것은 지표가 측정하는 개발협력 사업의 결과 특성상 실효성이 없다. 사업 성과 지표의 측정은 신규 사업부터 목표치를 설정하고 이의 이행 정도를 측정하는 식으로 진행되어야 하는데, 사업의 산출물 등 결과를 생산하는 수준에 도달하기까지 적어도 3년에서 5년의 시간이 필요하기 때문이다. 성급한 결과 지표 도입은 오히려 이미 산출한 정도에 맞춰 목표치를 설정하고 보고하거나 목표 자

체를 실제 사업 역량보다 낮게 설정하는 등의 왜곡행위를 통해 사업의 성과 증진을 저해하는 요소로 작용할 수 있다. 따라서 지표 도입을 격려하는 성과 지표를 과도기적으로 사용하고, 향후 사업 결과 수준 지표 관리제도가 안정화되면 이를 이용하여 실질적인 사업의 산출물 및 산출 결과를 바탕으로 한 성과 판단에 사용하는 것이 바람직하다. 따라서 아래 [표 29]과 같은 방식의 기관 성과 종합지표를 제안한다.

[표 29] KOICA 기관 성과 종합지표

| 지표                        | 세부지표 및 측정방법                                      | 합산방법                                                                                  |
|---------------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. ODA 정책 집행 기여율 (30점)    | MDGs 사업 예산 시행률                                   | 각 항목의 목표치 대비 달성 정도<br>%의 평균값average 또는 가중평균값 weighted average<br>배당점수로 환산 (평균값 x 0.3) |
|                           | 최빈국 배정된 예산 중 KOICA 사업의 사업 기간 내 집행률               |                                                                                       |
|                           | 26개 중점협력국 중 최빈국을 제외한 나머지 국가에 배정되는 예산 사업 기간 내 집행률 |                                                                                       |
|                           | 5개 섹터의 한국 분야별 비교우위 사업 집행률                        |                                                                                       |
| 2. 기관 혁신도 (50점)           | CPA 원조 비중                                        | 각 항목의 목표치 대비 달성 정도<br>%의 평균값average 또는 가중평균값 weighted average<br>배당점수로 환산 (평균값 x 0.5) |
|                           | 비구속성 원조 비중                                       |                                                                                       |
|                           | 프로젝트 이행 별도조직 신설 최소화                              |                                                                                       |
|                           | 수원국 시스템 활용                                       |                                                                                       |
|                           | 프로젝트 규모의 중간값                                     |                                                                                       |
|                           | 프로그램형 원조지원                                       |                                                                                       |
|                           | 프로젝트명과 내용에 대한 보고                                 |                                                                                       |
|                           | 프로젝트 상세내용                                        |                                                                                       |
|                           | 원조전달채널에 대한 보고                                    |                                                                                       |
| 3-1. 성과중심 사업체제 구축도* (20점) | 사업 중 목표치 선정 사업 비율                                | 각 항목의 목표치 대비 달성 정도<br>%의 평균값average 또는 가중평균값 weighted average<br>배당점수로 환산 (평균값 x 0.2) |
|                           | 사업 중 산출물 이상(산출물, 산출 결과)의 결과 지표 선정 사업 비율          |                                                                                       |
|                           | 사업 중 산출물 이상(산출물, 산출 결과)의 결과 지표 측정 사업 비율          |                                                                                       |
| 3-2. 사업 성과 지표* (20점)      | 사업 중 사업 산출물 목표 달성 사업 비율                          | 각 항목의 목표치 대비 달성 정도<br>%의 평균값average 또는 가중평균값 weighted average<br>배당점수로 환산 (평균값 x 0.2) |
|                           | 사업 중 사업 산출 결과 목표 달성 사업 비율                        |                                                                                       |

자료출처: 저자작성

\* 3-1 성과중심 사업체제 구축도는 과도 지표로 이후 3-2 사업 성과 지표로 대체함

위의 지표 중 각각의 기관 혁신 지표는 다음 [표 30]과 같이 성과를 계산하여 지표를 산출한다.

[표 30] 기관 혁신도 세부 지표 계산 방법

| 지표                       | 성과 계산 방식                                                               | 지표 계산           |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----------------|
| CPA 원조 비중                | 전체 원조 액수 중 CPA 원조 액수*                                                  | 목표치 대비 성과 정도(%) |
| 비구속성 원조 비중               | 전체 원조 액수 중<br>비구속성 원조 비율                                               | 목표치 대비 성과 정도(%) |
| 프로젝트 이행 별도조직<br>신설 최소화** | 전체 CPA 원조 액수 중<br>별도 조직 비용 비율 백분율                                      | 목표치와 성과치의 차이(%) |
| 수원국 시스템 활용               | 파리선언 지표 중<br>'수원국 국회 보고 원조액수 비율'과<br>'수원국 조달 시스템 이용 비율'을<br>합하여 2로 나눔. | 목표치 대비 성과 정도(%) |
| 프로젝트 규모의 중간값             | KOICA 시행 프로젝트 규모 중간값                                                   | 목표치 대비 성과 정도(%) |
| 프로그램형 원조지원               | 전체 원조 액수 중<br>프로그램형 원조 지원 액 비율                                         | 목표치 대비 성과 정도(%) |
| 프로젝트명과 내용에<br>대한 보고      | 전체 사업 수 중<br>CRS***에 보고된 사업 수 비율                                       | 목표치 대비 성과 정도(%) |
| 프로젝트 상세내용                | 상세 내용 입력에 사용된 글자 수를<br>상세 내용 입력 건수로 나눈 값을<br>로그Log로 환산                 | 목표치 대비 성과 정도(%) |
| 원조전달채널에 대한<br>보고         | 전체 원조 액수 중<br>CRS**에 보고된 원조 액수 비율                                      | 목표치 대비 성과 정도(%) |

\* 여기서 원조 액수란 KOICA가 각 수원국에 배정 또는 시행한 원조 액수를 뜻한다. 예를 들어 전체 원조 액수란 KOICA의 원조액이며, 이 중 CPA 원조 액수란 KOICA의 원조 예산 중 CPA 방식으로 집행되는 원조의 액수를 말한다.

\*\* 프로젝트 이행 별도 조직 신설 최소화 지표는 지표의 값이 작으면 작을수록 좋은 네거티브 지표로 목표치 달성 정도를 목표치와 성과치 사이의 차이로 계산한다.

\*\* CRS - Creditor Reporting System

## 4.2 KOICA 기관 성과 종합지표 측정 및 합산 방법

[표 29]의 지표들 중 ODA 정책 집행 기여율은 KOICA가 시행기관으로서 정책기관에서 얼마나 한국 ODA 정책을 충실히 시행하고 있는가에 대한 이행 지표로서, 정책기관에서 배분한 예산을 KOICA가 지정된 사업 기간 내에 효과적으로 집행하는 정도에 대한 측정치를 제공한다. 이 지표의 문제점으로 예상되는 것은 개발 파트너 국가의 흡수율을 고려하지 않은 예산의 무분별한 집행이다. 이를 막기 위해, KOICA는 집행 예산의 합리성 등을 정성 및 정량 지표를 통해 관측하고, 필요 시 이를 상위 ODA 기관에 보고하여 정책의 전반적인 수정 등 적절한 조치를 취하는 데 도움이 되도록 해야 한다.

### 4.2.1 KOICA 기관 성과 종합지표의 측정

기관 혁신도 지표는 앞으로 원조 선진화를 위해 달성해야 하는 공인 지표들 중 QuODA를 바탕으로 KOICA의 권한 범주 내에서 가능한 세부 지표들의 합산이다. 이는 ODA 선진화를 위해 국제 규범에 맞는 원조 체제를 갖추고, 원조의 효율성을 높이기 위해 원조 시행 기관이 행해야 할 전반적인 원조 시행 형태를 정하고, 제도를 개선하는 데에 필요한 지표들이다. 이들 지표는 그 자료가 사업의 시행 형태를 바탕으로 한 것과 기관의 정책적인 것으로 나눌 수 있다. 예를 들어 프로젝트 규모의 중간값은 각각의 프로젝트에 책정된 예산 및 집행액의 크기로 정해지므로 지표 산출을 위한 자료는 프로젝트 단위에서 취합하게 된다. 그 반면 평가 정책의 질은 사업과는 상관없이 기관의 사업 평가 정책에 따른 것이다.

각각의 지표들은 세부 지표별 성과를 계산한 후 이것을 KOICA가 스스로 정한 목표치와 대비하여 목표 달성률을 계산하고 세부 지표 목표 달성율의 평균값 또는 가중평균값을 해당되는 점수 배분으로 곱하여 사용할 수 있다. 다음 [표 31]은 점수 계산법 이해를 위해 제시된 예시이다.

[표 31] KOICA 기관 성과 종합지표의 지표 측정 및 합산의 예\*

| 지표                                   | 측정                                                   |       |       |       | 최종<br>점수             |
|--------------------------------------|------------------------------------------------------|-------|-------|-------|----------------------|
|                                      | 세부 지표                                                | 성과    | 목표치   | 달성률   |                      |
| 1.<br>ODA<br>정책 집행<br>기여율<br>(30점)   | MDGs 사업 예산 집행률                                       | 32    | 50    | 64.0  | 63.7 × 0.3<br>= 19.1 |
|                                      | 최빈국 배정된 예산 중 KOICA 사업의<br>사업 기간 내 집행률*               | 12    | 50    | 24.0  |                      |
|                                      | 26개 중점협력국 중 최빈국을 제외한 나머지<br>국가에 배정되는 예산 사업 기간 내 집행률* | 90    | 90    | 100.0 |                      |
|                                      | 5개 섹터의 한국 분야별 비교우위의<br>사업 예산 집행률                     | 40    | 60    | 66.7  |                      |
|                                      | 평균                                                   | 63.7  |       |       |                      |
| 2.<br>기관<br>혁신도<br>(50점)             | CPA 원조 비중                                            | 55    | 70    | 78.6  | 36.9                 |
|                                      | 비구속성 원조 비중                                           | 89    | 100   | 89.0  |                      |
|                                      | 프로젝트 이행 별도조직 신설 최소화                                  | 20    | 0     | -20.0 |                      |
|                                      | 수원국 시스템 활용                                           | 60    | 50    | 100.0 |                      |
|                                      | 프로젝트 규모의 중간값(1000 US\$)                              | 2,500 | 2,000 | 100.0 |                      |
|                                      | 프로그램형 원조지원                                           | 50    | 50    | 100.0 |                      |
|                                      | 프로젝트명과 내용에 대한 보고                                     | 30    | 60    | 50.0  |                      |
|                                      | 프로젝트 상세내용                                            | 65    | 77    | 84.4  |                      |
|                                      | 원조전달채널에 대한 보고                                        | 70    | 85    | 82.4  |                      |
| 평균                                   | 73.8                                                 |       |       |       |                      |
| 3-1.<br>성과중심<br>사업체제<br>구축도<br>(20점) | 사업 중 목표치 선정 사업 비율                                    | 80    | 80    | 100.0 | 18.8                 |
|                                      | 사업 중 산출물 이상의<br>결과 지표 선정 사업 비율                       | 80    | 80    | 100.0 |                      |
|                                      | 사업 중 산출물 이상의<br>결과 지표 측정 사업 비율                       | 65    | 80    | 81.3  |                      |
|                                      | 평균                                                   | 93.8  |       |       |                      |
| 총합 (총점 100)                          |                                                      |       |       |       | 74.8                 |

\* 이 표에 제시된 성과와 목표치는 이해의 편의를 돕기 위해 사용된 가상의 숫자임.

위의 예시는 일반적인 평균을 사용하여 각각의 지표 총합을 구하고, 이를 다시  
부분 점수로 환산하여 KOICA 기관의 전체 성과를 계산한 것이다. 예시에서 KOICA  
는 ODA 정책 집행 기여율 세부 지표인 MDGs 사업 예산 집행율을 50%로 산정하  
였으나 해당 기간 동안 실제 시행이 32%로 목표를 64% 달성하였다. 각각의 세부  
지표에 대하여 달성률을 계산한 백분율의 평균은 63.7%이며, 전체적인 세 지표의  
성과 달성 정도로 환산하기 위해서 지표의 배점 비율을 곱하면 지표 최종 점수인

19.1을 얻을 수 있다. 위의 예시에서 수원국 시스템 활용이나 프로젝트 규모 중간 값 등 목표를 초과 달성한 경우, 이 점수를 100%로 환산하여, 기록이 저조한 다른 세부 지표를 관측할 수 있게 한다. 만약 KOICA가 ODA 정책 집행 기여율에 해당하는 모든 세부 지표에서 모두 달성률 100%를 기록하였다면 최종 점수는 30점이 된다. 목표치 대비 달성률을 점수 또는 등급으로 환산하는 방식은 여러 기관 성과 관리 제도에서 흔히 사용되는 방법으로 이를 통해 각기 성격이 다른 성과들의 합산이 용이해 지는 장점이 있다. 예를 들어 지표 2 기관혁신 지표의 세부 지표 중 프로젝트 규모 등 단위가 매우 다른 지표가 포함되어 있다. 제시된 대로 목표 달성률을 계산하고 이를 다시 합산하여 점수를 산출하는 방법을 사용하면 단위가 다른 지표들도 합산이 가능한 단일 단위 지표로 환산할 수 있다. 그러나 이러한 환산 과정에서 지표는 측정치의 고유의 성격을 잃어버리고 만다. 또한 점수가 의미하는 바를 잘 파악하기 힘들다. 따라서 점수의 근거 자료에는 반드시 원래의 측정치를 포함하여 보고하여 사용자의 이해를 돕는 것이 바람직하다.

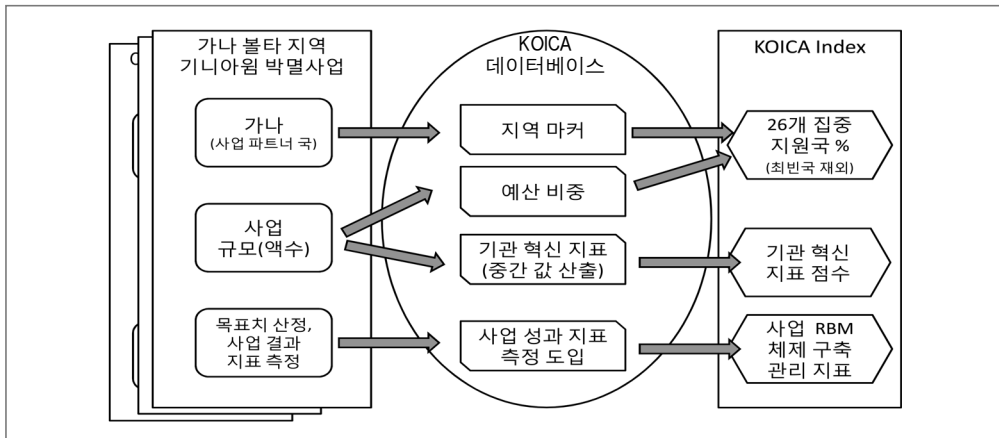
가중평균의 경우 KOICA가 기관성과관리에 있어서 특별히 유용하거나 집중해야 할 부분을 선정하여 사용할 수 있다. 위의 예시에서 성과중심 사업체제 구축도를 각 세부 지표의 평균으로 계산하였다. 성과 지표의 측정을 격려할 필요가 있다고 판단되면 이 지표에 가중치를 주고 나머지 두 지표의 비중을 낮추어 가중 평균으로 지표값을 계산할 수 있다.

[표 29]에 제시된 세 기관 지표들 중 성과중심 사업체제 구축도는 기관 혁신 지표의 한 부분이나 앞으로 직접적인 사업의 성과 지표 이용을 위해 점진적으로 사업 성과 측정 지표 및 측정법을 도입하고 있는 과정에서 집중적으로 관리되어야 하는 중요성으로 인해 따로 분류된 지표들이다. 또한 지표들은 직접적인 사업의 결과 지표를 산정할 역량이 마련되고 나면 3-2 사업 성과 지표로 대체되어야 한다. 각각의 지표들은 목표치, 산출물 이상의 결과 지표의 선정 및 측정이라는 사업 결과 측정의 단계를 모니터링하고 평가하는데 사용될 수 있으며 앞으로 KOICA가 사업의 성과 보고에 있어서 취약한 부분이나 단계별 성장 과정을 관측할 수 있는 관리지표로 사용될 수 있다. 이 지표들은 이후 사업 성과 측정 지표 관리제도가 안정되면 사업 성과 지표로 대체하여야 한다.

#### 4.2.2 KOICA 기관 성과 종합지표 산출을 위한 사업별 성과 데이터 산출 과정

기관 성과 지표 인덱스의 지표들은 또한 사업의 시행과 사업 결과 산출의 두 가지 측면을 측정하고 있다. 예를 들어 2011년도 성과관리 개선 시범 사업인 가나 동부 볼타지역 기니아워م 박멸사업은 ODA 정책 집행 기여율 측면에서 살펴보면 사업 대상지인 가나가 26개 중점 협력국으로 이 사업의 예산은 중점 협력국 배정 예산 중 KOICA 집행 예산으로 산정될 수 있다. 또한 사업의 시행 형태를 따져 비구속성 여부나 사업 규모 중간값 등을 산출하는 자료로 사용될 수 있다. 이 사업은 또한 성과중심 사업체제 구축 단계에서 ‘목표치 선정 사업’이며, 이에 따른 결과 지표 역시 선정한 사업으로써 기관 성과에 합산된다. 이후 사업의 진행 과정에서 결과 지표를 측정하고 이를 보고하면 성과중심 사업체제 구축 단계의 세 번째 지표에 역시 기여하게 된다.

[그림 35] 기관 성과관리지표 산출 자료로서의 사업: KOICA 기관 성과 종합지표



자료출처: 저자작성

또 다른 예로 MDGs 달성 사업 판단 여부를 들 수 있다. 각각의 사업들은 반드시 사업의 기획·심사 단계에서 이 사업의 MDGs 관련 정도를 판단하는 기준에 따라 MDGs 직접 기여 사업과 그 외의 사업으로 분류되어야 한다. 사업의 MDGs 마커는 통계 자료와 함께 데이터베이스에 저장되고 기관 성과 산출 과정은 이 마커를 통해 분류된 사업들의 통계치 변화를 데이터베이스에서 검색하여 합산하고 목표치와 비교하는 작

업을 통해 기관 성과 세부 지표 중 하나인 MDGs 사업 예산 집행률을 산출할 수 있다. 만약 이 작업이 사업 시행 전이 아닌 사업 시행 이후에 진행된다면 성과 산출을 위해 모든 사업을 재분류하고 사업의 집행 정도를 합산해야 하는 번거로움이 있을 수 있다. 또한 마커 부여 기준이 미리 정해져 있지 않음으로 해서 MDGs에 직접적으로 기여할 수 있는 사업 요소가 기획 단계에서 누락되는 등의 비효율성이 발생할 수 있다.

#### 4.3 KOICA기관 성과 종합지표의 한계

KOICA기관 성과 종합지표는 현재 KOICA가 받고 있는 사업의 결과 지표 측정 결과(예: 외교부 산하 기관평가의 사업 목표 달성 지표 또는 기재부 재정사업 자율평가 지표 4-1번)를 단시일 내에 해결할 수 없다. 다만 KOICA의 향후 성과관리 방향을 발전적으로 관리할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다고 할 수 있다.

이들 사업의 사업목표 달성 지표 또는 향상 지표 등에 대한 다른 대안 역시 찾을 수 없는 현실 상황에서 KOICA의 과제는 KOICA의 기관 성과를 감독하는 정책 기관들과 협력하여 합리적인 타협점을 찾음과 동시에 사업의 실질적이고 직접적인 성과 생산과 그 측정을 위한 제도적 개선을 시행해야 한다.

## 제8장. 결 론

본 논문은 여러 선진 원조기관의 시행 사례와 문헌 조사를 통해 국제개발협력 분야에 있어서 결과 중심 성과관리RBM를 위한 사업 관리의 개념을 살펴보고 시행 체제를 고찰하였으며 그 결과를 한국 ODA 특히 한국국제협력단의 결과 중심 성과관리 개선을 위해 사용하고자 했다.

RBM 도입 당위성에 대해서는 논란의 여지가 없다. 그러나 RBM의 도입은 그에 따른 제도 개선과 문화 변화가 동반되지 않으면 효과적으로 시행되기 힘들며, 이러한 어려움 때문에 많은 정부와 기관들이 기관에 적합한 방안을 찾기 위해 노력 중에 있다. 한국 국제협력단도 예외는 아니다. 한국국제협력단은 국내 ODA 기관 중 최초로 사업 시행 중의 경험을 기관성과 향상에 연계시키고 사업의 효율성과 효과성을 높이기 위해 PDM 등의 제도를 도입하였다. 그러나 한국국제협력단의 성과관리 제도는 앞에서 언급한 대로 계속적인 발전이 요구되는 부분이 존재한다. 이는 신흥 공여국인 한국의 ODA 상황과 일치하는 것이라고 할 수 있다. 한국 정부는 관련부처 합동으로 한국 ODA 발전 방향은 5년간의 시행 과제를 설정하여 발표하였다. 한국의 주 무상원조시행 기관으로서 한국국제협력단은 한국 ODA 발전 전략의 효과적인 시행을 위한 기관차원의 결과 중심성과관리 체제를 구축하고 이 체제 내에서 사업을 선정하고 시행하며 사업의 결과가 시행 과제 실현, 더 나아가서는 ODA 정책 실현에 이바지 할 수 있도록 하여야 한다. 본 연구에서는 이러한 논리에 바탕을 두고 KOICA 기관 성과 종합지표를 ODA 정책 집행 기여율, 기관 혁신도, 성과중심 사업체제 구축도 및 사업 성과 지표로 제언하였다.

본 연구가 제안한 제언들은 주로 원조의 공여기관인 KOICA의 입장을 중심으로 전개되었으나 점차 진행될 현장화에 발맞추어 개발 파트너 국가의 입장 역시 고려되어야 하며, 그 성과관리 역량을 이끌어 낼 수 있는 방안 역시 마련되어야 한다. 또한 앞으로 지속적인 연구를 통해 본 연구에서 다루지 않았던 개발 파트너와 연계를 통한 결과 중심 성과관리 체제를 구축하여야 할 것이다.

또한 한국국제협력단 차원에서 시행되는 노력이 보다 효과적으로 한국 ODA 발전에 이바지하기 위해서는 성과관리의 근본 목표를 제공하는 ODA 정책의 정착과 원조 분

절화의 해결이 반드시 수반되어야 한다. 근본적이고 효율적인 사업 성과관리를 위해서는 기관 전체, 더 나아가서 ODA 정책 차원에서의 변화가 필요하며 이러한 변화 없이는 사업 성과관리 향상에 한계가 있기 때문이다. MfDR은 기존 각각의 사업 중심의 성과에서 벗어나 좀 더 높은 수준에서 ‘개발 결과’ 즉, 전 인류적 목표인 새천년 개발 목표 달성을 바탕으로 국가간 협조 체제의 구축 등에서 가장 낮은 수준인 각 기관의 프로젝트 형 사업 단위에 이르기까지 체제의 유기적인 연계를 통한 일관성 있고 전체적인 접근을 중심 원칙으로 하고 있으며, 이러한 원칙의 이행은 원조의 분절화가 최소화된 상황에서만 가능하다. 이는 앞으로 한국 ODA 정책 결정에 관여하고 있는 모든 이해관계자들이 함께 해결해 나갈 과제일 것이다.

## 참고문헌

### 국문 및 한국국제협력단 자료

- 고영선, 윤희숙, 이주호, 2004, 공공부문의 성과관리, KDI  
기획 재정부, 외교통상부, 2010, 분야별 국제개발협력 기본계획 (2011~2015년)  
김은미, 김지현, 2009, 한국 원조체계의 분절이 원조효과성에 미치는 영향 및 개선  
방안, 한국국제협력단  
박수영, 2009b, 프로젝트 관리와 평가: 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론,  
한국국제협력단  
박수영, 2012, 개발공헌지수(CDI)와 공적개발원조질적평가(QuODA)를 통해 본 우리  
원조 개선방안, 정책포커스 11호, 한국국제협력단  
박순진, 2011, KOICA 성과관리 스토리(내부문서)  
정우진, 2010, 한국형 개발협력 모델, 한국국제협력단  
한국국제협력단, 한국국제협력단 10년 1991~2000  
한국국제협력단, 2009, 프로젝트 업무 매뉴얼, 한국국제협력단  
한국국제협력단, 2010a, 2009년도 한국국제협력단 종합 심사분석 보고서  
한국국제협력단, 2010b, KOICA 선진화 계획 2010-2015, 한국국제협력단  
한국국제협력단, 2011, 한국국제협력단 20년 1991~2010

### 기관 자료

- ADB  
ADB, 2010, Refinements to ADB's Result Framework  
ADB, 2008a, Strategy2020: the Long-term strategic framework of the ADB  
2008-2020

- ADB , 2008b, ADB Result Framework
- ADB, 2011a, 2011 Annual report
- ADB, 2011b, ADB Result Framework indicator definition
- ADB, 2009, ADB action plan on Managing for Development Results 2009–2011
- ADB Managing Director General, 2011, Management Response to the 2011 Annual Evaluation Review
- OED/ADB, 2007, Managing for Development Results in the Asian Development Bank: A Preliminary Assessment
- AFD
 

AFD , Not dated, Increasing and Demonstrating Aid Effectiveness

AFD, 2007, GUIDE D'UTILISATION DES INDICATEURS AGREGABLES – DANS L'OUTRE-MER A L'AFD

AFD, 2011, 2010 Annual Report

AFD– République Française, 2009, Missions Programmes Objectifs Indicateurs, PLF 2010, accessed: Feb 06 2012

République Française, 2011, Mission Interministérielle Projets Annuels De Performances Annexe Au Projet De Loi De Finances Pour 2012, Aide Publique Au Développement

Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, République Française, 2006, Guide pratique de la LOLF, <http://www.economie.gouv.fr/dossier-presse/projet-loi-finances-pour-2007-0>, accessed Mar 1, 2012

Ministry of Foreign and European Affairs, Government of France, 2011, Development Cooperation: A French vision –Framework document, Government of France

Vielajus, M. , Hudson, A. , Jonsson, L., *et al.*, 2009, The Challenge of accountability for development agencies within their own countries and before their peers

- AusAID

AusAID, 2005, Program Strategies 2.2 Using the Results framework Approach, AusGuidline, AusAID

- CIDA

CIDA–OAG Canada, 2000, Implementing Results–Based Management: Lessons from the Literature, accessed: Sep 28 2011

- DFID

DFID, 2010, Annual Report 2009/10, DFID

Conlin, S. & Beaujean, S., 2010, Project synthesis report: A review of trends, projects scoring and lessons April 2005 to December 2008.

Flint, M., Cameron, C., Henderson, S. *et al.*, 2002, HOW effective is DFID?

Haden, P., 2005, DFID Working Paper, 6, Quality assurance: Lessons from other organization DFID

UK National Audit Office, 2002, DFID Performance management – Helping to reduce world poverty

- IFAD

IFAD, 2011, Annual Report on Quality Assurance in IFAD's Projects and Programmes, IFAD

IFAD, Not dated, An Overview of Managing for Development Results at IFAD

- OECD

OECD, 1997, In Search of Results: Performance Management Practices

OECD, 2005, Modernizing Government: The way forward, pp.55–81, ch.2 Enhancing Public Sector Performance

OECD/DAC, 2002, OECD Glossary of Key Terms in Evaluation and Results–Based Management

OECD/DAC, 2007, Working party on Aid Effectiveness and Donor Practices 10th Meeting of the Joint Venture on Managing for Development Results, Building country capacity, 22nd May 2007)

OECD/DAC, 2008a, Peer review: France

OECD/DAC, 2008b, Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Results, 3rd ed, pp.46–51, Case Studies at Institutional Level

OECD/DAC, 2009, Managing Aid: Practices of DAC member Countries

OECD/DAC, 2005/2008, Paris Declaration on Aid Effectiveness & Accra Agenda for Action

- UNDP

Evaluation Office/UNDP, 2007, Evaluation of Results-based management at UNDP

UNDP, 2004, UNDP RESULTS FRAMEWORK

UNDP, 2000, Result Based Management: Concepts and Methodology

- USAID

USAID US GAO, 1997, The Government Performance and Results Act: 1997 Government-wide implementation will be uneven

USAID, 2010 Annual performance report

- World Bank

World Bank/IEG, 2006, 2006 Annual Report on Operations Evaluation

World Bank, 2002, Better Measuring, Monitoring, and Managing for Development Results

- 기타

UNECA, Not dated, MODULE 2: OVERVIEW OF PROJECT MANAGEMENT, <http://www.uneca.org/rcm/TrainingModule2010/MODULE2-OVERVIEW-OF-PROJECT-MANAGEMENT.pdf>, UNECA

## 단행본 및 연구 보고서

Bakewell, O., Garbutt, A., 2005, The use and abuse of the logical framework approach: a review of international development NGO's Experiences, INTRAC

- Bastoe, P., 2011, From Studies to Streams : Managing evaluative systems, Implementing Results-based management, Transaction Publisher
- Baum, W., 1982, The project cycle, World Bank
- Binnendijk, A., 2000, Results-Based Management in the Development Cooperation Agencies: a Review of experience
- Birdsall, N. , Kharas, H., Mahgoub, A., Perakis, R., 2010, Quality of Official Development Assistance Assessment, CGD
- Birdsall, N. , Kharas, H., Perakis, R., 2011, Quality of Official Development Assistance Assessment, 2nd ed, CGD
- Caluwé, L. , Vermaak, H., 2003, Learning to change : a guide for organization change agents, Sage publication
- CIPD, 2009, Performance Management, Discussion paper
- Corneille, F., 2001, Entangled Accountability in Development Agencies: The Case of USAID
- Cracknell, E., 2000, Evaluating development Aid
- Dearden, P., Kowalski, B., 2001, Programme and Project Cycle Management (PPCM): Lessons from DFID and other organisations., CIDT
- Drucker, P., 1986, MANAGEMENT: Tasks, Responsibilities, Practices, TRUMAN TALLEY BOOKS
- Earl, S., Carden, F., Smutylo, T., 2001, Outcome Mapping: Building Learning and Reflection into Development Programs, IDRC
- Flint, M., 2003, Easier Said than done: A review of result-based management in multilateral development institutions
- Gaspar, D., 1999, working paper series no.303, "Evaluating the 'Logical Frameworks Approach' -Towards Learning-Oriented Development Evaluation, Institution of Social Studies
- Gaspar, D., 2000, LOGICAL FRAMEWORKS: PROBLEMS AND POTENTIALS, Institution of Social Studies
- Hailey, J., Sorgenfrei, M., 2004, Occasional papers series No: 44, Measuring Success: Issues in performance Management, INTRAC

- Hudson, A., Jonsson, L., 2009, Donor Domestic Accountabilities: UK Case Study, ODI
- Levinson, J., *et al.*, 1999, Monitoring and Evaluation: A Guidebook for Nutrition Project Managers in Developing Countries, World Bank
- MacKenzie, A., 2008, Result Based Management at Country Level: Systemic issues that prevent good UNDAF Results and the use of UNDAF result information
- McDavid, J.C., Hawthorn, L.R.L., 2006, Program Evaluation & Performance Measurement: an introduction to practice, Sage publication
- Mannion, R., Davies, H., Harrison, S., *et al.*, 2010, Changing management culture and organisational performance in the NHS
- Martinez, J. & Martineau, T., 2001, Introducing Performance Management in National Health Systems: issues on policy and implementation
- Nakabayashi, S., 2000, Working Paper 319, The Japanese version of project cycle management: adoption, adaptation and application of ZOPP a comparative analysis of methods and methodology, Institution of Social Studies
- Perrin, B., 2002, Implementing the vision: addressing challenges to results focuses management and budgeting
- Perrin, B., 2006, Moving from Outputs to Outcomes: practical advice from government around the world
- Rist, R.C., Boily, M., Martin, F., 2011, Influencing change, World Bank, Washington D.C.
- Roduner, D. , Schläppi, W., Egli, W., 2008, Logical Framework Approach and Outcome Mapping A Constructive Attempt of Synthesis
- Rogerson, A., Hewitt, A., Waldenberg, D., 2004, ODI Working Paper, 235, The International aid system 2005–2010: Forces for and Against Change, ODI
- Roodman, D., 2011a, Working Paper Number 67, An Index of Donor Performance, CGD

- Roodman, D., 2011b, The Commitment to Development Index, CGD
- Székely, M., 2011, CGD Working Paper , 249, Toward Result-based social policy design and implementation, Center for Global Development
- Vähämäki, J., Schmidt, M., Molander, J., 2011, Results Based management in Development Cooperation, <http://www.rj.se/fe44-0899c34cb5-376e9401bc7cfe5e>, accessed: Feb 07 2012

## 학술지 자료

- 강경재, 2011a, 국제개발협력, 2011년 2호, pp.155~176, Evaluation in the international development agencies: the case of USAID
- 강경재, 2011b, 국제개발협력, 2011년 4호, pp.169~184, 원조사업 성과관리의 개요 및 동향: AFD 사례를 중심으로
- 공동성, 조경훈, 윤기웅, 2009, 한국행정연구, v.18(2), pp.59-79, 개인성과측정에 있어서 측정/평가 방식 및 행태상의 문제점과 대응방안에 관한 연구
- 박수영, 2009a, 국제개발협력, 2009년 4호, pp.52-83, DAC 가입에 대비한 KOICA의 과제 : 원조효과성을 위한 파리선언 이행을 중심으로
- Bevan, G., Hood, C., 2006, *Public administration*, v.84(3), pp.517-538, What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system
- Biggs, S., Smith, S., 2003, *World Development*, v.31(10), pp.1743-1757, A paradox of learning in PCM and the role of organizational culture
- Caiden, N., 1998, *Public Budgeting and Finance*, v.18(2), pp.35-53, Public service professionalism for performance management and evaluation
- Cummings, H., 1997, *Canadian Journal of Development Studies*, v.18(sp.), pp.587-596, Logic Models, Logical Frameworks and Results-Based Management: Contrasts and Comparisons
- Curristine, T., 2005a, *OECD Journal on Budgeting*, v.5(1), pp.127-151, Government Performance: Lessons and Challenges

- Curristine, T., 2005b, *OECD Journal on Budgeting*, v.5(2), pp.87–127,  
Performance Information in the budget process: results of the  
OECD 2005 Questionnaire
- Dale, R., 2003, *Development in Practice*, v.13(1), pp.57–70, The logical  
framework: an easy escape, a straitjacket, or a useful planning  
tool?
- Eggers, H., 2002, *Evaluation*, v.8(4), pp.496–504, Project Cycle Management:  
A Personal Reflection
- Frazier, M. A. & Swiss, J. E., 2008, *International Public Management Journal*,  
v.11 (2), pp. 214–235., Contrasting Views of Results–Based  
Management Tools from Different Organizational Levels
- Guy, M.E., Hitchcock, J.R., 2000, *Journal of Management History*, v.6(1),  
pp.30–47, If apples were oranges: the public/nonprofit/business  
nexus in Peter Drucker's work
- Hatton, M.J., Schroeder, K., 2007, *Development in Practice*, v.17(3), pp.426–432,  
Result based management: friend or foe?
- Hood C., 2007, *Public Money & Management*, v.27(2), pp.95–102, Public  
service management by numbers: why does it vary?; where has  
it come from?; what are the gaps and the puzzles?
- Jacobs, A., Barnett, C., Ponsford, R., 2010, *IDS Bulletin*, v.41(6), pp.36–44,  
Three approaches to monitoring: feedback systems, participatory  
monitoring and evaluation, and Logical frameworks
- Kusek, J., Rist, R.C., White, E.M., 2005, *Evaluation*, v.11(1), pp.7–26, How  
will we know the MDGs results when we see them? Building a  
results based monitoring and evaluation systems to give us the  
answers
- Mayne, J., 2007, *Evaluation*, v.13(1), pp.87–109, Challenges and Lessons in  
Implementing Results–Based Management
- Pollitt, C., 2006, *Journal of Public administration research and theory*, v.16(1),  
pp.25–44, Performance management in practice: a comparative  
study of executive agencies

- Sawadogo, J., Dunlop, K., 1997, *Canadian Journal of Development Studies*, v.18(sp.), pp.597–612, Managing for Results with a Dynamic Logical Framework Approach: from Project Design to Impact Measurement
- Simpson, R. , Grill, R., 2007, *Development in Practice*, v.17(2), pp.220–230, Design for development: a review of emerging methodologies
- Stame, N., 2010, *Evaluation*, v.16(4), pp.371–387, What doesn't work? Three failures, many answers

## Web 자료

ADB, <http://www.adb.org>

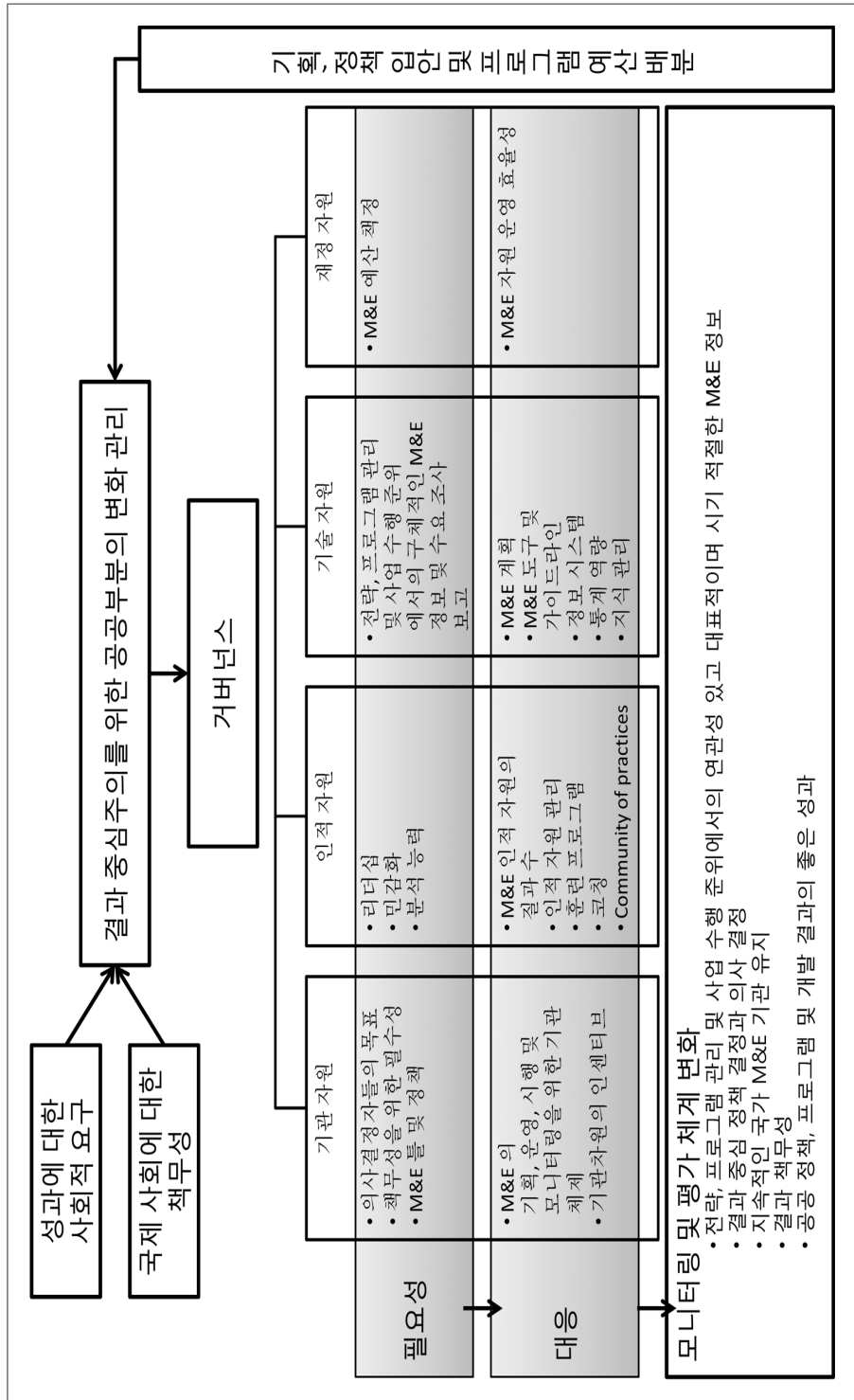
DFID, 2010, Education – Getting kids into school, <http://www.dfid.gov.uk/What-we-do/Key-Issues/Education/Getting-kids-into-school/>, DFID, accessed: Dec 01 2011

MfDR: Second Roundtable on Development Results, <http://www.mfdr.org/2ndRoundtable.html>

UN MONITORING, EVALUATION and CONSULTING DIVISION(MECD) Glossary, [http://www.un.org/Depts/oios/mecd/mecd\\_glossary/index.htm](http://www.un.org/Depts/oios/mecd/mecd_glossary/index.htm),

MfDR, 2009, CAP scan, <http://www.mfdr.org/CAP-Scan.html>

별첨 1. 결과 중심의 성과관리 도입의 전반적인 흐름(Rist, 2011)



## 별첨 2. AFD 표준 지표 - 해외 개발 사업 지표

Guide d'Utilisation des Indicateurs Agregeables - Dans l'outre-Mer a l'AFD(AFD, 2007)

| 식수와 위생 Eau et Assainissement |                                                                                                              |                                           |
|------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 1                            | Nombre de personnes gagnant un accès pérenne à une source d'eau potable améliorée                            | 개선된 식수를 지속 가능하게 이용하게 된 수혜자 수              |
| 2                            | Nombre de personnes gagnant accès à un système d'assainissement amélioré                                     | 개선된 위생 시설을 지속 가능하게 이용하게 된 수혜자 수           |
| 3                            | Nombre de personnes bénéficiant d'un raccordement au réseau d'eau potable                                    | 식수 시설을 이용하게 된 수혜자 수                       |
| 4                            | Nombre de personnes bénéficiant d'un raccordement au réseau d'assainissement                                 | 하수 시설을 이용하게 된 수혜자 수                       |
| 5                            | Nombre de personnes dont la qualité du système d'alimentation en eau potable est améliorée                   | 프로젝트로 인해 식수의 질이 개선된 수혜자 수                 |
| 6                            | Nombre de personnes dont la qualité du système d'assainissement est améliorée                                | 프로젝트로 인해 위생 시설의 질이 개선된 수혜자 수              |
| 7                            | Capacité de production d'eau potable financée                                                                | 프로젝트로 인해 늘어난 식수 생산 능력                     |
| 8                            | Capacité de traitement des eaux usées financée                                                               | 프로젝트로 인해 늘어난 하수 처리 능력                     |
| 9                            | Économies d'eau potable                                                                                      | 절약된 식수                                    |
| 교통 Transports                |                                                                                                              |                                           |
| 10                           | Nombre d'usagers des voies terrestres réhabilitées ou créées                                                 | 재건 또는 건설된 길의 이용자 수                        |
| 11                           | Nombre de passagers empruntant les transports en commun sur les tronçons financés                            | 프로젝트가 제공한 대중교통을 이용하는 이용객 수                |
| 12                           | Nombre d'usagers des pôles de transport réhabilités ou créés                                                 | 재건 또는 건설된 항구, 공항, 버스 정류장 또는 기차역의 이용자 수    |
| 13                           | Volume de fret transitant par les voies terrestres réhabilitées ou créés                                     | 재건 또는 건설된 도로를 통과하는 화물의 양                  |
| 14                           | Volume de fret transitant par les pôles de transport financés                                                | AFD 사업으로 제공된 항구, 공항, 버스 정류장 또는 기차역의 이용자 수 |
| 15                           | Longueur de voies terrestres réhabilitées ou créées                                                          | 재건 또는 건설된 도로의 길이                          |
| 에너지 Énergie                  |                                                                                                              |                                           |
| 16                           | Nombre de personnes raccordées au réseau de distribution d'électricité, ou gagnant accès à l'électrification | 발전기 시설 또는 전기를 이용하게 된 수혜자 수                |
| 17                           | Nombre de personnes dont la qualité du service d'électricité est sensiblement améliorée                      | 전력 공급이 현저히 향상된 수혜자 수                      |

|                                 |                                                                                                                   |                                       |
|---------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|
| 18                              | Puissance énergétique renouvelable ou récupérée financée                                                          | 재생 가능한 에너지량 또는 코제네레이션 등의 기술로 얻어진 에너지  |
| 19                              | Énergie économisée                                                                                                | 절약된 에너지                               |
| 통신 Télécommunications           |                                                                                                                   |                                       |
| 20                              | Nombre de personnes raccordées à un réseau de télécoms(téléphonie, internet, autres)                              | 통신 수단(전화, 인터넷 등)을 이용하게 된 수혜자 수        |
| 교육 Éducation                    |                                                                                                                   |                                       |
| 21                              | Nombre de filles non-redoublantes achevant chaque année le cycle primaire d'éducation dans le pays d'intervention | 유급하지 않고 초등학교의 각 학년을 마친 여학생의 수 (국가 단위) |
| 22                              | Nombre de garçons non-redoublants achevant chaque année le cycle primaire d'éducation dans le pays d'intervention | 유급하지 않고 초등학교의 각 학년을 마친 남학생의 수 (국가 단위) |
| 23                              | Nombre de filles scolarisées dans le pays d'intervention au niveau primaire                                       | 초등학교에 입학한 여학생의 수 (국가 단위)              |
| 24                              | Nombre de garçons scolarisés dans le pays d'intervention au niveau primaire                                       | 초등학교에 입학한 남학생의 수 (국가 단위)              |
| 25                              | Nombre de filles scolarisées dans le pays d'intervention au niveau collège(secondaire 1)                          | 2차 교육 기관(예: 중학교)에 다니는 여학생의 수(국가 단위)   |
| 26                              | Nombre de garçons scolarisés dans le pays d'intervention au niveau collège(secondaire 1)                          | 2차 교육 기관(예: 중학교)에 다니는 남학생의 수(국가 단위)   |
| 27                              | Nombre de filles scolarisées dans l'enseignement professionnel et technique dans le pays d'intervention           | 직업 또는 기술 교육 기관에 다니는 여학생의 수 (국가 단위)    |
| 28                              | Nombre de garçons scolarisés dans l'enseignement professionnel et technique dans le pays d'intervention           | 직업 또는 기술 교육 기관에 다니는 남학생의 수 (국가 단위)    |
| 직업 훈련 Formation professionnelle |                                                                                                                   |                                       |
| 29                              | Nombre de personnes bénéficiant d'une formation professionnelle                                                   | 직업 훈련을 받는 수혜자의 수                      |
| 30                              | Taux de femmes parmi les personnes concernées par la formation professionnelle                                    | 직업 훈련 수혜자 중 여성의 비율                    |
| 보건 Santé                        |                                                                                                                   |                                       |
| 31                              | Nombre de personnes desservies par les structures et services de santé concernés                                  | 보건소 또는 보건 시설을 이용한 수혜자의 수              |
| 32                              | Nombre de personnes qui utilisent chaque année les structures et services de santé concernés                      | 보건소 또는 보건 시설의 연간 이용자 수                |
| 33                              | Nombre d'enfants vaccinés                                                                                         | 예방접종을 받은 영유아의 수                       |
| 34                              | Nombre d'accouchements assistés                                                                                   | 훈련된 조산원에 의한 분만의 수                     |
| 35                              | Nombre de personnes prises en charge (VIH/SIDA, palu, tuberculose)                                                | 수혜자 수                                 |

| 금융, 소액금융 및 민간 부분 Secteur bancaire, microfinance et appui au secteur privé |                                                                                                                                             |                                   |
|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 36                                                                        | Contribution au revenu des États                                                                                                            | 사업 지역 연간 소득                       |
| 37                                                                        | Investissements accompagnés                                                                                                                 | 동반 투자액                            |
| 38                                                                        | Emploi concerné                                                                                                                             | 창출된 일자리 수                         |
| 39                                                                        | Nombre d'entreprises bénéficiaires                                                                                                          | 사업의 수혜를 받고 있는 회사 수                |
| 40                                                                        | Nombre d'entreprises soutenues dans la mise en œuvre d'une démarche RSE                                                                     | RSE 사업 중 지원을 받은 사업(회사)의 수         |
| 41                                                                        | Nombre de personnes concernées par les opérations de crédits                                                                                | 금융 서비스를 받은 수혜자의 수                 |
| 42                                                                        | Taux de femmes parmi les personnes concernées par les opérations de crédits                                                                 | 금융 서비스 이용자 중 여성의 비율               |
| 43                                                                        | Volume des financements de microfinance et de services financiers aux particuliers                                                          | 수혜자들에게 지급된 소액 금융 및 금융 서비스 총액      |
| 지역 개발 Développement rural                                                 |                                                                                                                                             |                                   |
| 44                                                                        | Population bénéficiant directement d'un projet agricole ou d'irrigation                                                                     | 관계 수로 사업 또는 농업 사업의 직접 수혜자 수       |
| 45                                                                        | Population bénéficiant d'un projet d'appui à une filière                                                                                    | AFD 프로젝트의 지원을 받는 산업 종사자의 수        |
| 46                                                                        | Population concernée par les programmes de développement local                                                                              | 지역 개발 사업 수혜자 수                    |
| 47                                                                        | Surface agricole créée ou dont l'exploitation est appuyée par un projet de l'AFD                                                            | AFD 사업으로 인해 개간된 농경지 면적            |
| 48                                                                        | Surface irriguée créée, ou réhabilitée                                                                                                      | 관계 수로가 수리 또는 건설되어 혜택을 받는 농업 지역 면적 |
| 환경 및 천연 자원 보존 Environnement et Gestion des ressources naturelles          |                                                                                                                                             |                                   |
| 49                                                                        | Population résidant sur la zone du projet mise en gestion raisonnée                                                                         | 사업 지역의 거주 인구 수                    |
| 50                                                                        | Surface bénéficiant d'une gestion raisonnée des ressources naturelles                                                                       | 자연 자원 관리 사업으로 수혜를 입은 지역 넓이        |
| 51                                                                        | Surface totale d'aires naturelles protégées financées par le projet                                                                         | AFD 사업으로 인해 보호되고 있는 자연 보호 구역의 넓이  |
| 52                                                                        | Population bénéficiant directement des projets de gestion durable des ressources halieutiques                                               | 어족자원 관리 사업의 직접적인 수혜자 수            |
| 53                                                                        | Réduction des émissions de gaz à effet de serre (CO <sub>2</sub> )                                                                          | 줄어든 CO <sub>2</sub> 의 양           |
| 도시 개발 Développement urbain                                                |                                                                                                                                             |                                   |
| 54                                                                        | Nombre d'habitants des quartiers défavorisés dont l'habitat est amélioré ou sécurisé                                                        | 주택을 제공받거나 주택(거주환경)이 개선된 빈민가 주민의 수 |
| 55                                                                        | Nombre de personnes bénéficiant d'un service de collecte et d'évacuation des déchets solides dans des conditions sanitaires satisfaisantes. | 쓰레기 수집 서비스의 혜택을 받는 수혜자의 수         |

|    |                                                                                    |                                    |
|----|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| 56 | Surface des marchés réhabilités ou construits                                      | 수리 또는 건축된 시장의 면적                   |
| 57 | Nombre de commerçants installés dans les marchés financés                          | AFD 프로젝트로 인해 계약을 체결하게 된(소규모) 상점의 수 |
| 58 | Surface des bâtiments construits ou réhabilités selon des normes environnementales | 환경 기준에 맞게 수리 또는 건축된 건축물의 면적        |

별첨 3. 프랑스 정부 LOLF 공적 원조지표 2012년 기준

|                                     | 지표                                                        | 자료 제공 기관                                           |
|-------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>Program 110 - 경제 원조 및 재정적 발전</b> |                                                           |                                                    |
| 목표 1                                | 프랑스 금융과 다자 기금 내의 전략 우선 순위의 향상                             |                                                    |
| 지표 1.1                              | 다자기관 기여율                                                  | DG Trésor/Banques multilatérales de développement. |
| 목표 2                                | 거시 경제 안정과 개발 도상국의 성장을 위한 환경의 창조                           |                                                    |
| 지표 2.1                              | 타 공여 기관 또는 지역 내 발전 틀의 일부로의 프랑스의 예산 지원                     | DGTrésor/AFD.                                      |
| 목표 3                                | 개발 원조에 대한 적극적 지원과 효과적인 관리                                 |                                                    |
| 지표 3.1                              | AFD의 원조 금액                                                | DGTrésor/AFD.                                      |
| 지표 3.2                              | AFD, World Bank와 FASEP이 의도했던 개발 결과를 성취할 수 있도록 사업을 진행하는 능력 | DG Trésor/AFD-Banque mondiale.                     |
| <b>Program 209 - 개도국과의 연대</b>       |                                                           |                                                    |
| 목표 1                                | 글로벌리제이션과 개발의 도전 과제 해결                                     |                                                    |
| 지표 1.1                              | 빈곤 퇴치                                                     |                                                    |
|                                     | 1. 사회복지 사업과 기반 시설에 대한 EDF 기여액                             | FED                                                |
|                                     | 2. 서비스와 경제 기반 시설 및 생산 섹터에 대한 EDF 기여액                      | FED                                                |
|                                     | 3. AFD의 직접적인 MDGs 기여율                                     | AFD                                                |
|                                     | 4. 최종 평가시 목적 달성에 있어서 “만족” 이상의 등급을 받은 프로젝트의 수              | AFD                                                |
|                                     | 5. 프랑스 ODA에서 보건 섹터에 대한 ODA 지원 비중                          | 보건 관련 기관*                                          |
|                                     | 6. 매해 향상된 식수원에 지속가능한 접근이 가능해진 수혜자들의 수                     | AFD                                                |
| 지표 1.2                              | 글로벌 공공제의 보존 기여율                                           |                                                    |
|                                     | 매년 AFD 사업으로 인하여 줄어든 CO <sub>2</sub> 의 양                   | AFD, MAEE/DGM                                      |
|                                     | 글로벌 공공제의 보존에 AFD의 직접 기여율                                  | AFD                                                |
| 지표 1.3                              | 파트너십의 강화                                                  |                                                    |
|                                     | 1. 프랑스 NGO의 해외 비공공부분 파트너와의 협동 프로젝트 비율                     | MAEE/DGM                                           |
|                                     | 2. 지방 정부의 funding leverage 비율                             | MAEE/DGM                                           |
|                                     | 3. 해외 지원금을 받는 전문가의 수                                      | FEI                                                |
|                                     | 4. 남국Southern countries에서 CFI가 매체 서비스 운영자를 훈련하는 기간(날 수)   | CFI / MAEE                                         |

|                           |                                                      |                                                                                 |
|---------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 목표 2                      | 융자 관리의 효율성 및 관리 향상                                   |                                                                                 |
| 지표 2.1                    | 지역 및 섹터 우선 순위로의 집중                                   |                                                                                 |
|                           | 1. 재난국가로의 보조금을 제외한 빈곤국 우선 순위 무상원조 비율                 | AFD / MAEE et Base de données du Comité d'aide au développement de l'OCDE       |
|                           | 유럽 ODA의 사하라 이남 아프리카 비중                               | APD européenne consacrée à l'Afrique sub-saharienne / total de l'APD européenne |
| 지표 2.2                    | 목표 2 관련 정책을 시행한 기관들의 성과 중 당초 계약을 통해 약속했던 목표치를 달성한 비율 |                                                                                 |
|                           | 1. AFD                                               | AFD                                                                             |
|                           | 2. Volunteers France                                 | france volontaires, MAEE/DGM                                                    |
|                           | 3. GIP-Esther                                        |                                                                                 |
| Program 301 - 이민과 발전 파트너십 |                                                      |                                                                                 |
| 목표 1                      | 이민 조절과 포괄적 성장의 조화 장려                                 |                                                                                 |
| 지표 1.1                    | 이민 흐름과 포괄적 성장을 위한 계약 체결 건 수                          | SAIDS                                                                           |
| 지표 1.2                    | 이민 관련 개발 프로젝트 비율                                     | SAIDS                                                                           |

Gouvernement de la France, 2011

\* 자료 제공 기관: ODA in health: World Health Organization(WHO), UNICEF, United Nations Fund for Population Activities(UNFPA), Global Fund to Fight against AIDS(FMS), Tuberculosis and Malaria, UNITAID, ANRS(National Agency for Research on AIDS and Viral Hepatitis), health and FSP, GAVI(Global Alliance for Vaccines). French ODA policy document section(TPD) "French Policy for Development 2011"

#### 별첨 4. 미국 GPRA 중 UDAID 성과 지표: 2010년 성과 기준<sup>35)</sup>

| OBJECTIVE: PEACE AND SECURITY                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Number of People Trained in Antiterrorism by USG Programs                                                                                                                       |
| Average Yearly Rate of Advancement Towards the Implementation of a Developed and Institutionalized Export Control System that Meets International Standards Across all Programs |
| Number of Activities to Improve Pathogen Security and Laboratory Biosafety                                                                                                      |
| Number of US Trained Personnel at National Leadership Levels                                                                                                                    |
| Political Stability/Absence of Violence in Afghanistan                                                                                                                          |
| Kilos of Illicit Narcotics Seized by Host Government in USG-Assisted Areas                                                                                                      |
| Hectares of Drug Crops Eradicated in USG-Assisted Areas                                                                                                                         |
| Hectares of Alternative Crops Targeted by USG programs Under Cultivation                                                                                                        |
| Number of people Prosecuted for Trafficking in Persons                                                                                                                          |
| Number of People Convicted for Trafficking in Persons                                                                                                                           |
| Number of People Trained in Conflict Mitigation/Resolution Skills with USG Assistance                                                                                           |
| OBJECTIVE: GOVERNING JUSTLY AND DEMOCRATICALLY                                                                                                                                  |
| Number of Justice Sector Personnel that Received USG Training                                                                                                                   |
| Number of USG-Assisted Courts with Improved Case Management                                                                                                                     |
| Number of Individuals/Groups Who Received Legal Aid or Victim's Assistance with USG Support                                                                                     |
| Number of Countries with an Increase in Government Effectiveness                                                                                                                |
| Number of Countries Showing Progress in Developing a Fair, Competitive, and Inclusive Electoral and Political Process                                                           |
| Number of Domestic Election Observers Trained with USG Assistance                                                                                                               |
| Number of USG-Assisted Political Parties Implementing Programs to Increase the Number of Candidates and Members Who Are Women, Youth, and from Marginalized Groups              |
| Number of Countries Showing Progress in Freedom of Media                                                                                                                        |
| Number of Women Trained through DRL Civil Society/Women's Programs                                                                                                              |
| Number of Active Labor Union or Labor-Related Programs                                                                                                                          |
| Number of USG-Assisted Civil Society Organizations that Engage in Advocacy and Watchdog Functions                                                                               |
| Europe Non-Governmental Organization Sustainability Index                                                                                                                       |
| Eurasia Non-Governmental Organization Sustainability Index                                                                                                                      |
| Number of Positive Modifications to Enabling Legislation/Regulation for Civil Society Accomplished with USG Assistance                                                          |
| OBJECTIVE: INVESTING IN PEOPLE                                                                                                                                                  |
| Number of People Receiving HIV/AIDS Treatment                                                                                                                                   |

35) USAID, 2010 Annual Performance Report

|                                                                                                                                               |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Estimated Number of HIV Infections Prevented                                                                                                  |
| Number of People Receiving HIV/AIDS Care                                                                                                      |
| Average Tuberculosis Treatment Success Rate(TSR) in Priority Countries                                                                        |
| Average Tuberculosis Case Detection Rate(CDR) in Priority Countries                                                                           |
| Number of People Protected Against Malaria with a Prevention Measure(ITN and/or IRS)                                                          |
| Number of Neglected Tropical Disease(NTD) Treatments delivered throughUSG-fundedprograms                                                      |
| Percentage of Children with DPT3 Coverage                                                                                                     |
| Percentage of Live Births Attended by Skilled Birth Attendants                                                                                |
| Modern Contraceptive Prevalence Rate(MCPR)                                                                                                    |
| Average Percentage of Births Spaced 3 or More Years Apart                                                                                     |
| Average Percentage of Women Aged 18-24 Who Had a First Birth Before Age 18                                                                    |
| Number of People in Target Areas With First-Time Access to Improved Drinking Water Supply as a Result of USG Assistance                       |
| Percentage of Children Underweight under Age Five                                                                                             |
| Percentage of Women age 15-49 with Anemia                                                                                                     |
| Primary Net Enrolment Rate for a Sample of Countries Receiving Basic Education Funds                                                          |
| Number of People Benefiting From USG-Supported Social Services                                                                                |
| Number of People Benefiting From USG-Supported Social Assistance Programming                                                                  |
| <b>OBJECTIVE: PROMOTING ECONOMIC GROWTH AND PROSPERITY</b>                                                                                    |
| Inflation Rate                                                                                                                                |
| Three Year Average in the Fiscal Deficit as a Percent of Gross Domestic Product(GDP)                                                          |
| Time Necessary to Comply with all Procedures Required to Export/Import Goods                                                                  |
| Credit to Private Sector as a Percent of Gross Domestic Product(GDP)                                                                          |
| Number of People with Increased Access to Modern Energy Services as a Result of USG Assistance                                                |
| Number of People with Access to Internet Service as a Result of USG Assistance                                                                |
| Number of People Benefiting from USG-Sponsored Transportation Infrastructure Projects                                                         |
| Number of Internet Users                                                                                                                      |
| Number of Mobile Subscribers                                                                                                                  |
| Number of Rural Households Benefiting Directly from USG Interventions                                                                         |
| Percent Change in Value of International Exports of Targeted Agricultural Commodities as a Result of USG Assistance                           |
| Value of Incremental Sales(Collected at Farm-Level) Attributed to FTF Implementation                                                          |
| Number of farmers and others who have applied new technologies or management practices as a result of USG assistance                          |
| Number of Commercial Laws Put into Place with USG Assistance that Fall in the Eleven Core Legal Categories for a Healthy Business Environment |
| Global Competitiveness Index                                                                                                                  |

|                                                                                                                                                                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Percent of USG-Assisted Microfinance Institutions that Have Reached Operational Sustainability                                                                                         |
| Quantity of Greenhouse Gas Emissions Reduced or Sequestered as a Result of USG Assistance                                                                                              |
| Number of Hectares of Biological Significance and Natural Resources Under Improved Management as a Result of USG Assistance                                                            |
| OBJECTIVE: HUMANITARIAN ASSISTANCE                                                                                                                                                     |
| Percent of Monitored Refugee Sites(Camps) Worldwide with Less than 10% Global Acute Malnutrition(GAM) Rate                                                                             |
| Percent of USAID-Monitored Sites with Dispersed Populations<br>(Internally Displaced Persons, Victimsof Conflict) World wide with<br>Less than 10% Global Acute Malnutrition(GAM) Rate |
| Percentage of OFDA-Funded NGO Projects that Mainstream Protection                                                                                                                      |
| Percentage of PRM-Funded Projects that Include Activities that Focus on Prevention and Response to Gender-Based Violence                                                               |
| Percent of Planned Emergency Food Aid Beneficiaries Reached by<br>USAID'sOfficeofFoodforPeacePrograms                                                                                  |
| Percent of Targeted Disaster-Affected Households Provided with<br>BasicInputsfor Survival, Recovery, or Restoration of Productive Capacity                                             |
| Percentage of Refugees Admitted to the U.S. against the Regional Ceilings Established by Presidential Determination                                                                    |
| Number of Hazard Risk Reduction Plans, Policies, Strategies, Systems, or Curricula Developed                                                                                           |

별첨 5. ADB 성과지표 목록<sup>36)</sup>

| Level 1 : Asia and Pacific Development Outcomes                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 빈곤 및 인간 개발 Poverty and Human Development                                                                                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                              |
| ▶ Population living on less than \$1.25(ppp) a day(%)                                                                                                                                                                                                                                          | 하루 \$1.25(구매력 평가[purchasing power parity) 미만으로 살아가는 인구(%)                                                                                                    |
| ▶ Primary education completion rate, both sexes(%)                                                                                                                                                                                                                                             | 초등교육 완수율(남,녀)(%)                                                                                                                                             |
| ▶ Ratio of girls to boys in <ul style="list-style-type: none"> <li>- Primary education</li> <li>- Secondary education</li> <li>- Tertiary education</li> </ul>                                                                                                                                 | 여학생 대 남학생 비율 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 초등학교</li> <li>- 중등학교(2차 교육기관)</li> <li>- 고등학교(3차 교육기관)</li> </ul>                                      |
| ▶ Women in non-agricultural wage employment(%)                                                                                                                                                                                                                                                 | 여성 중 비농업 고용 노동 인구 비율(%)                                                                                                                                      |
| ▶ Under-5 child mortality(per 1,000 live births)                                                                                                                                                                                                                                               | 5세 미만 아동 사망률(1,000 live births 당)                                                                                                                            |
| ▶ Women(aged 15 and above) living with HIV (number, milion)                                                                                                                                                                                                                                    | 성인 여성(15세 이상) 인구 중 HIV 감염 환자 수(백만)                                                                                                                           |
| ▶ Population with sustainable access to improved water source(%) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urban</li> <li>- Rural</li> </ul>                                                                                                                                                    | 향상된 수원에 지속적으로 접근이 가능한 인구(%) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시</li> <li>- 비도시 지역</li> </ul>                                                         |
| ▶ Population with sustainable access to improved sanitation(%) <ul style="list-style-type: none"> <li>- Urban</li> <li>- Rural</li> </ul>                                                                                                                                                      | 향상된 위생 시설에 지속적으로 접근이 가능한 인구(%) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시</li> <li>- 비도시 지역</li> </ul>                                                      |
| 기타 개발 산출 결과 Other Development Outcomes                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                              |
| ▶ Gross domestic product <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gross domestic product per capita (at constant 2000 prices, \$)</li> </ul>                                                                                                                                                   | GDP <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1인당 GDP</li> </ul>                                                                                              |
| ▶ Regional cooperation and integration <ul style="list-style-type: none"> <li>- Intraregional trade in total Asia and Pacific trade(%)</li> </ul>                                                                                                                                              | 지역 협조 및 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 아시아 태평양 지역 무역 중 지역 내 무역 비율</li> </ul>                                                                       |
| ▶ Access to basic infrastructure <ul style="list-style-type: none"> <li>- telecommunications : fixed lines and mobile telephone subscribers(per 1,000 people)</li> <li>- Roads : paved roads for every 10,000 people(km)</li> <li>- Electricity : household electrification rate(%)</li> </ul> | 기초 기반 시설 접근성 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통신: 유무선 전화 소유자(1,000명당)</li> <li>- 도로: 포장 도로 길이(Km)(10,000명당)</li> <li>- 전기: 가구 전력 사용 비율(%)</li> </ul> |
| ▶ Finance <ul style="list-style-type: none"> <li>- Banking assets to gross domestic product(%)</li> </ul>                                                                                                                                                                                      | 금융 <ul style="list-style-type: none"> <li>- GDP 중 저축 자원 비(%)</li> </ul>                                                                                      |
| ▶ Governance <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cost to start business (% of gross national income per capita)</li> <li>- Time to start business(days)</li> <li>- Governance and public sector management assessment from country performance assessments</li> </ul>                     | 거버넌스 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 착수 비용(1인당 GNI 대비, %)</li> <li>- 사업 착수에 드는 기간(일)</li> <li>- 국별 성과 평가에서 거버넌스 및 공공 부분 관리 평가</li> </ul>         |

36) ADB, 2011b

|                                                                     |                                     |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| ▶ Environment<br>- Carbon dioxide emissions(metric tons per capita) | 환경<br>- 이산화탄소 배출량(metric tons, 1인당) |
|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|

## Level 2 : 핵심 성과 Core Outputs and Outcomes

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ▶ Education<br>- Classrooms built or upgraded(number)<br>- Teachers trained(number)<br>- Students benefiting from school improvement programs of direct support (number)                                                                                                                                                                      | 교육<br>- 신축 또는 개선된 교실 수<br>- 훈련된 교사 수<br>- 직접적인 지원을 받는 학교 프로그램의 수혜 학생의 수                                                            |
| ▶ Energy<br>- Installed energy generation capacity(MW equivalent)<br>- Transmission lines installed or upgraded(km)<br>- Distribution lines installed or upgraded(km)<br>- New households connected to electricity(number)<br>- Greenhouse gas emission reduction(tCO <sub>2</sub> -equiv/yr)                                                 | 에너지<br>- 에너지 발생 역량(MW 기준)<br>- 신설 또는 개선된 전송 송로(Km)<br>- 신설 또는 개선된 고압배전선로(Km)<br>- 전기 시설에 새로 연결된 가구 수<br>- 온실 가스 배출 감소량(이산화탄소 기준/연) |
| ▶ Finance<br>- Microfinance accounts opened or end borrowers reached(number)<br>- Small and medium-sized enterprise loan accounts opened or end borrowers reached (number)                                                                                                                                                                    | 금융<br>- 소액금융 계좌 개설 또는 서비스를 이용한 최종 용자자 수<br>- 중소기업 사업 용자 계좌 개설 또는 서비스를 이용한 최종 용자자 수                                                 |
| ▶ Transport<br>- Expressways built or upgraded(km)<br>- National highways and provincial, district, and rural roads built or upgraded(km)<br>- Railways constructed and / or upgraded(km)<br>- Beneficiaries from road projects(number)                                                                                                       | 교통<br>- 건설 또는 개선된 고속도로(km)<br>- 건설 또는 개선된 국가고속도로 또는 지방 도로(km)<br>- 건설 또는 개선된 철로(km)<br>- 도로 프로젝트 수혜자 수                             |
| ▶ Water<br>- Water supply pipes installed or upgraded : length of network(km)<br>- New households served with water supply (number)<br>- Wastewater treatment capacity added(m <sup>3</sup> /day)<br>- New households serves with sanitation(number)<br>- Land improved through irrigation services, drainage, and flood management(hectares) | 물<br>- 설치 또는 개선된 물 공급 파이프 : 네트워크 길이(km)<br>- 새로 물 공급을 받게 된 가구 수<br>- 새로 위생 시설을 갖추게 된 가구 수<br>- 관계시설, 배수, 홍수 관리를 통해 개선된 토지(헥터)      |

### Level 3 : 사업 효과성 Operational Effectiveness

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>▶ Quality of Completed Operations</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Completed Country partnership strategies (CPSs) rated successful(%)</li> <li>- Completed sovereign operations rated successful(%)</li> <li>- Completed non-sovereign operations rated successful(%)</li> <li>- Completed technical assistance projects rated successful(%)</li> <li>- Positive perceptions of ADB effectiveness in reducing poverty(%)</li> </ul>                                               | <p>완료 사업 품질</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- '성공' 판정을 받은 완료CPS비율(%)</li> <li>- '성공' 판정을 받은 독립 사업 비율(%)</li> <li>- '성공' 판정을 받은 비독립 사업비율(%)</li> <li>- '성공' 판정을 받은 기술 지원 사업 비율(%)</li> <li>- 빈곤감소에 대한 ADB의 효과성에 대한 긍정적인 평가(%)</li> </ul>                                              |
| <p>▶ Quality at Entry and Portfolio Performance</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Quality at entry of CPSs rated satisfactory(%)</li> <li>- Quality at entry of sovereign projects rated satisfactory(%)</li> <li>- Quality at entry of non-sovereign projects rated satisfactory(%)</li> <li>- Performance of sovereign operations during implementation rated satisfactory(%)</li> <li>- Average time from approval to first disbursement in sovereign operations(months)</li> </ul> | <p>착수 시의 품질 및 포트폴리오 성과</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 착수 시 품질 '만족' 등급을 받은 CPS 비(%)</li> <li>- 착수 시 품질 '만족' 등급을 받은 독립 사업 비(%)</li> <li>- 착수 시 품질 '만족' 등급을 받은 비독립 사업 비(%)</li> <li>- 진행 중 성과에서 '만족' 등급을 받은 독립 사업 비(%)</li> <li>- 독립 사업 시, 승인에서 첫 번째 자금 지원까지 걸린 평균 시간(개월)</li> </ul> |
| <p>▶ Finance Transfer and Mobilization</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Disbursement ratio for sovereign operations(%)</li> <li>- Disbursement ratio for non-sovereign loans and equity(%)</li> <li>- DVA co-financing relative to ADB financing approved annually(%)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                      | <p>재원 전달 및 활용</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 독립 사업의 지출 비(%)</li> <li>- 비독립 사업의 지출 비(%)</li> <li>- 연간 ADB 지출 승인 중 DVA 협조 용자 비(%)</li> </ul>                                                                                                                                        |
| <p>▶ Financing for Strategy 2020 Core Operational Areas</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Financing for Strategy 2020 core operational areas(%)</li> <li>- Projects supporting private sector development(%)</li> <li>- Projects supporting regional cooperation and integration(%)</li> <li>- Projects supporting environmental sustainability(%)</li> <li>- Projects with gender mainstreaming(%)</li> </ul>                                                                         | <p>Strategy 2020 핵심 사업 부분의 투자</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Strategy 2020 핵심 사업 부분 투자액 비(%)</li> <li>- 민간 부분 개발 지원 사업 비(%)</li> <li>- 지역 협력 및 통합 지원 사업 비(%)</li> <li>- 환경 지속성 지원 사업 비(%)</li> <li>- 젠더 주류화를 포함한 사업 비(%)</li> </ul>                                               |
| <p>▶ Knowledge Management</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Annual Most Admired Knowledge Enterprises survey assessment rating(%)</li> <li>- ADB perceived externally as excellent source of knowledge on development issues(% strongly agreeing)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                           | <p>지식 관리</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연간 MAKE 설문 평가 순위</li> <li>- 개발 협력 지식원으로서의 ADB에 대한 외부 평가(% 매우 훌륭함)</li> </ul>                                                                                                                                                              |
| <p>▶ Partnerships</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sovereign operations with CSO participation(%)</li> <li>- New program-based approaches approved(number)</li> <li>- CPSs and country portfolio review missions conducted jointly with at least one other development partner(% annually)</li> </ul>                                                                                                                                                                                 | <p>파트너십</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- CSO가 참가한 독립 사업 비율(%)</li> <li>- 새로 인가 된 PBA 수</li> <li>- 적어도 하나 이상의 개발 협력 파트너와 함께 진행된 CPS 또는 국가 포트폴리오 review(% , 매년)</li> </ul>                                                                                                            |

#### Level4 : 기관 효과성 Organizational Effectiveness

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>▶ Human Resources</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Budgeted international and national staff in operations departments(%)</li> <li>- Budgeted international and national staff in resident missions(%)</li> <li>- Representation of women international staff in total(%)</li> <li>- Staff engagement survey results(index)</li> </ul>                                                                                                       | <p>인력관리</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 시행 부서의 국제 직원과 국내 직원 비(%)</li> <li>- RM국제 직원과 국내 직원 비(%)</li> <li>- 전체 직원 중 여성 국제 직원 비(%)</li> <li>- 직원 업무 서베이 결과(index)</li> </ul>                                                             |
| <p>▶ Budget Adequacy</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Internal administrative expenses per \$1 million of project approval(\$'000)</li> <li>- Internal administrative expenses per project approved(% million in 2000 constant prices)</li> <li>- Internal administrative expenses per \$1 million disbursement(\$'000)</li> <li>- Internal administrative expenses per project under implementation(\$'000 in 2000 constant prices)</li> </ul> | <p>예산 적정성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1백만 달러 프로젝트 승인 당 내부 행정 비용(1000달러)</li> <li>- 승인 프로젝트 당 내부 행정 비용 (% million, 2000년 물가 기준)</li> <li>- 1백만 달러 지급 당 내부 행정 비용(1000달러)</li> <li>- 진행 프로젝트 당 내부 행정 비용 (1000달러, 2000년 물가 기준)</li> </ul> |
| <p>▶ Business Processes and Proactive</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Average sovereign operations processing time (months from fact-finding to effectiveness)</li> <li>- Sovereign operations administered by resident missions(%)</li> <li>- Resident missions leading country programming(%)</li> <li>- Resident missions leading country portfolio review(%)</li> <li>- Resident missions leading country economic work(%)</li> </ul>      | <p>사업 과정 및 proactive</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평균 독립 사업 처리 시간</li> <li>- RM에 의해 시행되고 있는 독립 사업</li> <li>- RM이 이끄는 국별 프로그램(%)</li> <li>- RM이 이끄는 국가 포트폴리오 리뷰(%)</li> <li>- RM이 이끄는 국가 경제 사업(%)</li> </ul>                             |

## 별첨 6. 논리 모형 접근법의 특징<sup>37)</sup>

### 1. 논리모형 접근법의 정의

논리적 접근 모형은 미국의 군사 작전의 모형을 본 떠 만든 사업의 설계 기법으로 미국의 항공우주국을 거쳐 UDAID의 프로젝트 방식으로 채택되었다. 이후 여러 기관에서 채택되어 사업설계의 가장 보편적인 방법으로 사용되고 있다(Simpson & Grill, 2007; Bakewell & Garbutt, 2005; Dale, 2003). 논리모형적 접근방식은 참여적 사업 기획 방법Participatory Project Planning으로 사업의 다양한 이해당사자들을 체계적인 문제와 원인 분석, 그리고 해결점 모색을 위한 구상에 참여시킨다(NORAD, 1999). 전형적인 논리 모형적 접근 방식은 사업의 구성 요소들 논리 모형이라는 표 형식을 빌려 요약 정리한다. 이 논리 모형은 사업의 진행 시 통해 사업의 구상 단계에서부터 진행, 궁극적인 목적, 사업 이해당사자들이 이해하고 있는 사업 환경 등 다양한 종류의 정보를 보존하고 보여주는 중요한 수단이 된다.

### 2. 논리모형 접근법의 형태와 내용

[그림 F] 논리모형의 기본 형태

|                                                                                                                                       |                          |                             |                                 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|---------------------------------|
| <b>프로젝트 명 :</b><br>프로젝트 기간 :                      대상지역 :                      수정번호 :<br>수혜자 집단 :                              작성 날짜 : |                          |                             |                                 |
| <b>프로젝트 요약</b><br>Narrative Summary                                                                                                   | <b>지표</b> <sub>OVI</sub> | <b>증명 수단</b> <sub>MOV</sub> | <b>가정</b> <sub>Assumption</sub> |
| 영향 Impact                                                                                                                             |                          |                             |                                 |
| 결과 Outcome                                                                                                                            |                          |                             |                                 |
| 산출물Outputs                                                                                                                            |                          |                             |                                 |
| 개발활동Activities                                                                                                                        | 투입물Inputs                |                             |                                 |

프로젝트 업무 매뉴얼(KOICA, 2009)로부터 재구성

37) 이 부분은 논리모형 접근법의 이용 방법에 대한 이해를 돕기 위해 작성된 부분으로, 국제개발협력사업 기획조사(한국국제협력단, 2011) 중 본 연구자가 작성한 관련 부분을 인용한 것임.

논리 모형은 수직적 논리 관계에 있는 불리는 가정 및 프로젝트 요약 부분과, 수평적 논리 관계에 있는 지표 및 증명수단 부분으로 나눌 수 있다.

프로젝트 요약의 최하위의 투입물은 개발 활동을 이끌어 내기 위해 필요한 자원이며, 개발 활동이 적절히 이루어진 결과가 산출물Output이다. 산출물Output은 일반적으로 사업 책임자의 감독 하에 있는 최상위 단위로, 대부분의 성과 관리는 산출물Output 단위나 그 상위 단위는 결과에서 이루어진다. 결과Outcome는 산출물Output로 제공된 시설이나 서비스를 주 사업대상이 이용하여 생성된 결과로서 얻은 행동의 변화로, 그 사이에 태도, 지식, 행동의 변화 3단계를 거쳐 나타나게 된다. 그리고 이러한 결과Outcome가 지속적으로 계속되어 확대되면 얻어지는 궁극적인 개발 목표가 바로 영향이다. 가정은 각 단계에서 다음 단계로 넘어갈 때, 사업 시행에는 중요하나 사업 시행자의 조절 하에 있지 않는 환경적 요소들이다. 논리모형 상에는 없지만 이 환경 요소가 중요한 경우 그 변화 측정을 위해 위험지표/가정지표를 설정하여 사업 관리에 이용하기도 한다.

### 3. 논리모형 접근법의 활용

논리모형적 접근방식은 이해당사자들을 기획단계에 함께 참여하여 문제를 확인하고, 그 문제의 해결방법을 구상하여 서로의 사업이 이를 효과에 대한 기대치를 조정하며 그 방법에 대한 합의점을 찾을 수 있게 한다. 또한 기획자가 위험요소와 사업 성공에 핵심이 될 중요한 가정 등을 확인하고 사업의 운영과 평가에 필요한 지표들을 미리 선정할 수 있도록 도와준다.

### 4. 논리모형 접근법의 장점과 단점

논리모형적 접근방식은 주로 개발 사업의 기획에 많이 사용되었으며 또한 성과 측정의 수단인 모니터링과 평가의 도구로도 많이 사용되어 왔으며, 그 역사만큼이나 그 비판 역시 오랫동안 진행되어 왔다(Jacobs *et al.*, 2010).

#### 4.1. 장점

논리모형의 주기능은 목표를 명확히 제시하고, 기획단계에서부터 사업의 진행과 평가에 관련된 지표를 수립하며, 논리의 전개를 위한 가정에 초점을 맞추고 위험요소들을 분석하는 데 있다(Cracknell, 2000). ‘수직적 논리’의 관점에서 보면 논리 모형은 사업의 각 단계를 나열하여 사업 기획에 있어서 일어날 수 있는 논리의 오류를 점검하는 기회를 제공한다. 즉 논리모형은 그 틀을 이용하는 이용자들에게 목표의 명확한 제시, 기획 초기 단계의 지표의 수립, 가정과 위험요소의 분석 등 성공적인 사업 기획에 필요하지만 기획자들이 잊기 쉬운 점들을 꼼꼼이 생각하고 토론할 장을 마련해 줌으로써 이러한 과정들이 자연스럽게, 순차적으로 일어날 수 있도록 해주는 순서도의 역할을 한다는 것이다. 또한 논리모형은 의사소통의 도구로 활용할 수도 있는데, 사업 기획의 초기단계에서부터 여러 이해 당사자들이 함께 하여 용어 사용을 통일하고 사업의 여러 요소들을 간단히 요약 정리하여 차후의 이해를 돕는 기능을 수행한다(Blackman 2003).

#### 4.2. 단점

논리모형적 접근방식이 대체적으로 유용한 사업 기획과 관리 도구이지만, 세상의 모든 것이 그렇듯 완벽하지는 않다. 성과관리를 위해 여타의 사업 및 정책들과의 유연한 연동이 필요한 상황 하에서 논리모형의 단순성은 오히려 단점으로 작용할 수 있다. 논리 모형은 그 기원의 특성상, 단일 프로젝트의 기획과 관리에 그 초점이 맞추어져 있다. 이러한 특성 때문에 단일 섹터 내의 프로젝트의 성과관리에는 효율적인 반면 여러 개의 프로젝트들이 유기적으로 연계되고 있는 현재의 사업 성과관리에는 한계가 있다.

또한 논리모형 접근법은 기술상으로도 도출하는 과정은 시간이 매우 오래 걸리고 훈련이 많이 필요하다는 문제점을 안고 있다. 또한 도출될 때까지 걸리는 시간과 노력 때문에 한 번 작성한 논리 모형은 바뀌지 않거나, 바꾸려고 해도 쉽지 않아 경직된 ‘고정틀’이 되어 버려, 원래의 의도와는 상관없이 서류 작성을 위한 요식행위에 그치고 만다(Bakewell & Garbutt, 2005).

연구자료 ODA연구 2012-07-077

---

**KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구 : 개발협력 사업 성과관리를 중심으로**

---

발 행 2012년 5월  
발 행 인 박 대 원  
발 행 처 한국국제협력단  
편 집 인 ODA연구실  
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우 : 461-833)  
전 화 031) 740-0493  
팩 스 031) 740-0681  
홈 페이지 <http://www.koica.go.kr>  
인 쇄 동화인쇄

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

ISBN 978-89-6469-104-5 93330