

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.

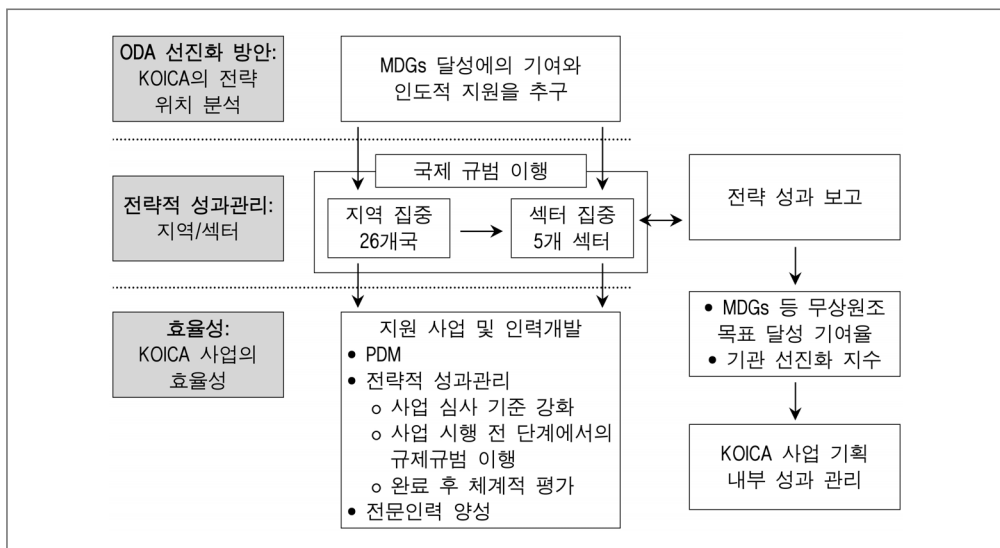
양자 원조 기관은 각각의 사업 시행자에게는 평가자이면서 국제 사회 및 기관이 소속되어 있는 자국 정부에게는 피평가자이다. 이러한 상황 하에서 기관의 사업 관리는 사업 시행 당사자의 사업 관리 방식과 비교하여 그 접근법이 다르다. 즉, 사업 시행 당사자가 산출물과 산출 결과의 달성에 노력하는 반면, 기관은 그 이후 다양한 산출물과 산출 결과들이 달성한 목표를 요약하고 제시하여야 하는 부담이 있으며 산출물과 산출 결과가 기관의 전체적인 목표에 어떤 공헌을 하고 있는가를 증명할 책무가 있다. 이를 위해 원조 기관들은 다양한 사업 관리·사업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