

# KOICA 기관 성과관리 개선을 위한 개발협력 사업 성과 관리

강 경 재 (KOICA ODA 연구실 상임연구원)

## 목 차

1. 서론
2. 개발 결과를 위한 성과관리
3. 개발협력 기관의 성과관리: AFD의 사례
4. KOICA 성과관리 현황과 개선 방향
5. 결론

## 1. 서론

개발협력에서의 성과관리는 크게 조직과 사업 단위에서 각각 발달해 왔다. 1950년대의 목표관리제(Management by Objective, MBO)로부터 시작된 민간·공공 부분의 성과관리방법론은 주로 기관 차원 목표 달성을 위한 예산 및 인력 운영에 집중하는 반면, 사업 단위에서의 성과관리 방법으로 1960년대 초반에 고안된 논리접근법 모형과 프로젝트 주기 관리법은 모두 사업 차원에서의 목표 수립과 목표 달성에 필요한 사업 활동 및 투입물의 구상, 한 사업에서 다음 사업으로 이어지는 기관의 학습 등에 집중하였다. KOICA 역시 대한민국의 공공부분에 속한 양자 원조기관이면서 DAC 회원국인 대한민국의 주 무상원조 기관으로서 결과중심 성과관리(Result Based Management, RBM)의 중요성을 인식하고 이를 기관과 사업 운영에 도입하여 발전시키려는 노력을 기울이고 있다. RBM은 필요에 따라 발전한 기관 및 사업 성과관리 기법인 만큼 다양한 요소들과 방법론의 집합체이며 이러한 다양한 방법론이 제대로 정착하기 위해서는 기관 내에서 필요한 요소들을

내면화 하고 적절한 방식을 찾는 등의 노력이 필요하다.

그러나 국내의 RBM 논문은 대부분 공공부분의 논의에 그치고 있으며 이를 양자 원조기관인 한국국제협력단(KOICA)이 무조건 적으로 도입하기에는 개도국이라는 현장 특수성 등을 고려 했을 때 무리가 있다. 이러한 논의의 격차를 줄이려는 노력의 일환으로 2012년 ‘KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로’가 발표되었다(강경제, 2012). 이 연구의 목적은 선진 원조 기관들의 결과 중심 성과관리 방법과 KOICA의 현재 성과관리 방법을 살피고 향후 KOICA 사업 관리가 나아가야 할 방향을 제시 하는 것이었다. 본고는 위의 연구 보고서를 재구성하여 좀더 많은 독자에게 접근하기 위하여 기획되었다.

## 2. 개발 결과를 위한 성과관리

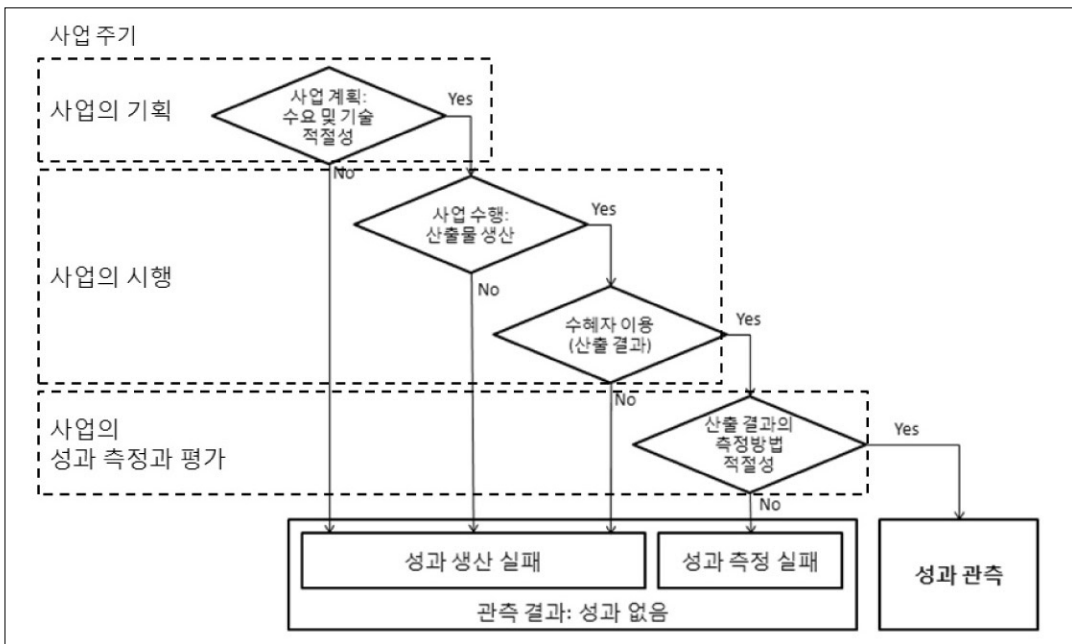
결과 중심 성과관리는 원조 선진국들을 중심으로 여 타의 공공부분에서의 성과관리와 함께 꾸준히 진행되어 왔으며, 지금도 기관과 원조 사업의 성격에 맞는 성과관리 제도의 성립을 위한 노력을 늦추지 않고 있다. RBM은 발달 과정이 길고, 필요에 따라 변형이 많은 만큼 이에 대한 개념은 매우 다양하다(Martinez, 2001). 성과관리 제도는 1950년대 중반에 고안된 목표관리제 Management by Objective, MBO를 시작으로 산출예산제도 Output budgeting, 균형 성과평가제 Balanced Scorecard, BSC 등 다 양한 형태로 발전해 왔으며, 주로 민간부분에서 시작되어 공공부분으로 확산 된 제도들이 많다. 반면 개발사업의 평가 및 기획 방법으로 고안된 논리모형 접근법 Logical Framework Approach, LFA 그리고 사업의 진행 단계별 관리 법인 사업 주기 관리법 Project Cycle management, PCM은 주로 개발협력 사업 부분에서 사용되고 있다(Vähämäki, et al., 2011: Guy & Hitchcock, 2000: Nakabayashi, 2000: Bakewell & Garbutt, 2005).

개발협력 분야에서 성과관리 특성은 크게 공공부분으로서의 특성과 개발협력 기관으로서의 특성에 따른 부분으로 각각 나누어 살펴볼 수 있다. 이윤창출이라는 구체적인 목표가 있는 민간 부분과 달리 공공부분에서는 목표가 국민 복지 증진 등 그 정의가 모호하고 방대한 경향이 있었다. 공공부분에 있어서 RBM 도입은 그 목표를 명확히 하여 측정 가능할 정도로 구체화 하는 작업의 동반을 의미했다. RBM 체제 하에서의 공공부분은 사업이나 정책 설계 시 ‘국민 복지’라는 모호한 개념에서 ‘복지’의 구체적인 정의를 내리고 이에 따른 지표와 목표치를 설정하여 이에 따라 정책이나 사업을 구성하고 시행에 옮기며, 그 목표치 달성 바탕으로 인센티브를 지급한다. 이러한 관리 방식의 변화가 공공부분의 효율성 증대로 이어질 것이라는 것이 RBM 도입의 가장 큰 동기 중 하나이다. 1980년대와 90년대를 거치면서 미국이나 프랑스 등

선진국들은 공공부분 정책에 있어서 RBM을 골자로 한 공공부분 성과관리 법을 도입하여 시행하고 있다. 문제는 이러한 결과 성취에 따른 예산 분배 및 인센티브 지급 등의 RBM 특성이 과연 그대로 개도국 발전을 위한 국제개발 협력에 도입될 수 있는가이다.

실제로 계획된 사업이나 정책이 가시적 결과로 이어지기 까지는 많은 기술적·환경적 어려움을 극복해야 한다.

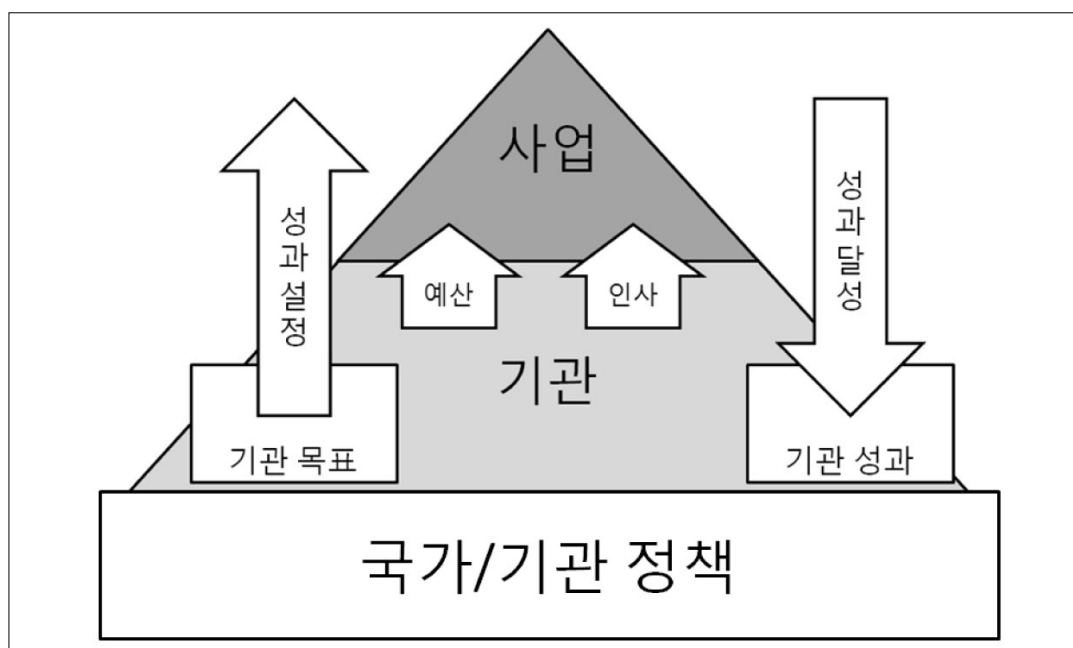
그림 개발협력 사업의 결과 부재 원인: 결과 생산 실패와 관측의 실패



출처:강경재(2012)

근본적으로 개도국은 결과 창출 및 측정의 모든 부분에서 그 역량이 모자라며 바로 이 부족한 역량에 의해 발전이 근본적으로 저해된 나라들이다. 이러한 파트너 국가들의 사정을 고려했을 때 ‘결과 달성’만을 강조한다면 정작 이루려는 발전보다는 눈 앞의 이루기 쉬운 목표 달성에만 치중하는 등의 왜곡행위로 인하여 RBM의 근본적인 도입 이유 자체를 부정하는 모순된 결과를 가져올 수 있다. 이러한 부작용을 막고 RBM의 장점을 이끌어 내기 위해 현재 개발협력 사업에서의 RBM은 개발 결과를 위한 성과 관리<sup>Management for development results, MfDR</sup>로 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.

그림 기관과 사업 간의 연관관계



출처: 강경재(2012)

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.

각각의 기관은 이러한 중심 원칙을 기관의 특성에 적합한 형태로 해석하여 그 체제를 마련하였다. 그 예로 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD)은 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 모형(Result Framework) 또는

결과 연쇄Result Chain로도 불리며 투입물과 사업 활동이 산출물Output, 결과, 영향력에 이르기까지의 논리적인 연계

- 3) 성과의 주기적이고 지속적인 측정: 전략 또는 방식의 수정을 통해 결과Outcome를 극대화 시키기 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 있다. 그러나 일반적인 결과 중심의 성과관리와 MfDR는 다음 두 가지에서 차이점을 보인다.

#### 1) 성과관리의 범위

과거의 성과관리의 범위가 기관이나 조직 내에 국한 되어 있다면 MfDR는 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 주민의식 증대와 국정 전반에 걸친 정부의 성과관리까지 확대할 수 있다.

#### 2) 결과 정보의 이용 정도

일반적으로 결과 중심의 성과관리는 결과에 의한 사업 관리Managing by Result에 초점을 두어 대외적 책무성에 논의의 무게가 실려있다. 반면 MfDR는 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 관리에서 결과의 성패 보다는 사업의 지표를 통한 사업 운영 방안의 개선에 집중하는 편이다

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. MfDR 요소들은 크게 성과 목표 설정, 사업 설계, 사업 시행, 성과 평가 및 환류의 네 단계로 나눌 수 있다. 각각의 요소들은 기존의 성과관리 체 제인 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 사업 만을 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 기관 문화의 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 어려움을 크게 기관 차원과 기술적 측면의 어려움으로 나눌 수 있다.

표 공공 부분의 성과관리 제도 도입 상의 어려움

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

출처: Mayne(2007)

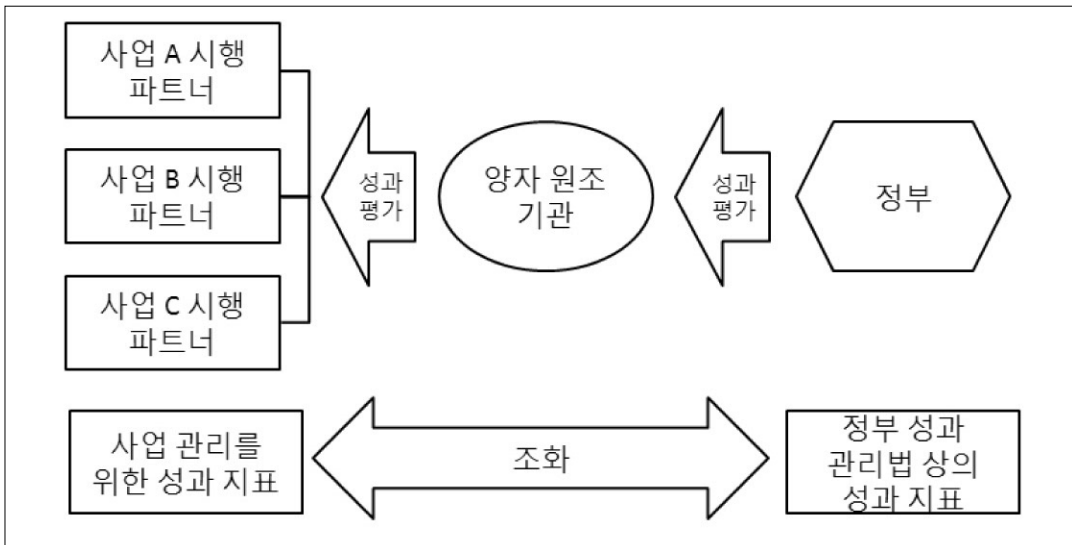
기관 차원의 어려움으로는 결과 중심의 조직문화 배양 부족, 성과관리 정보 활용에 대한 비현실적인 기대, 그리고 기관 성격에 맞는 성과관리 시스템의 모색 및 구축 등을 들 수 있다.

기술 측면에서의 어려움으로 결과 수준의 선정과 성과 측정, 요약 및 제시 상의 어려움, 인과관계 증명에 대한 어려움을 들 수 있으며, 이는 끊임없는 연구와 노력 방법 상의 한계에 대한 정확한 이해 등을 통해 극복할 수 있다. 유엔 개발계획<sup>UNDP</sup>이나 세계 은행 등의 제도 도입 사례는 결과중심 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(UNDP, 2007).

### 3. 개발협력 기관의 성과관리: AFD의 사례

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 중심 성과관리법과 대국민 책임성을 지고 있으며, 양자 원조 기관으로서 대외적 책무성을 함께 가지고 있다. 한 기관 내에 다수의 섹터와 현장의 다양성 문제로 기관의 성과를 측정하여 요약하는 데 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.

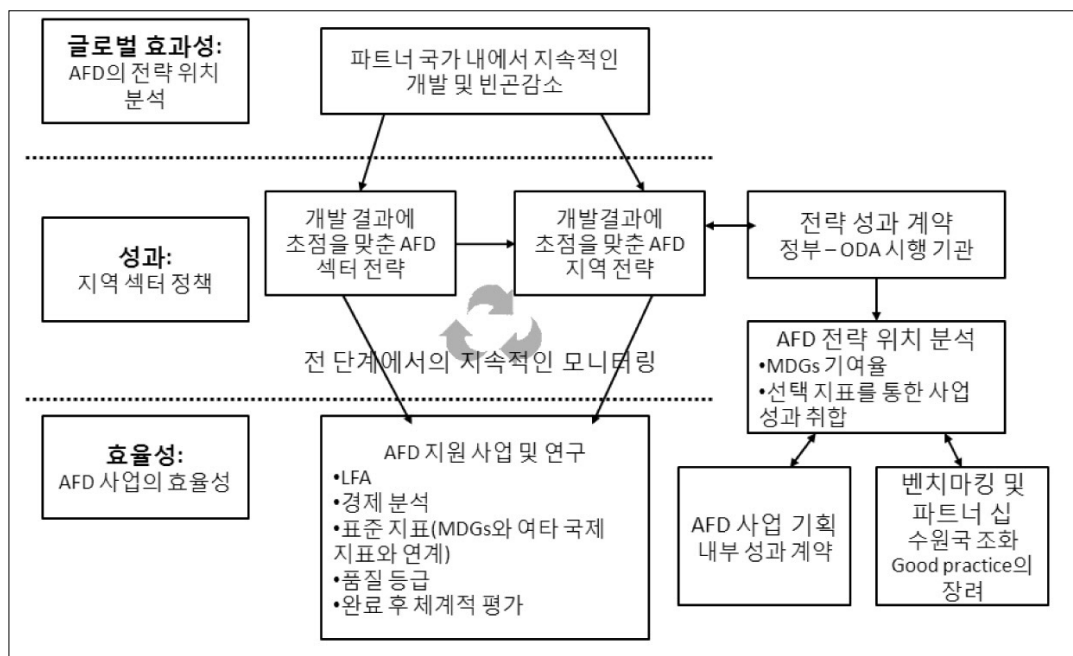
그림 평가자이면서 피평가자인 원조 기관



출처: 강경재(2012)

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 원조청AFD을 들 수 있다.

그림 AFD의 사업 수립을 위한 결과 연계 및 측정

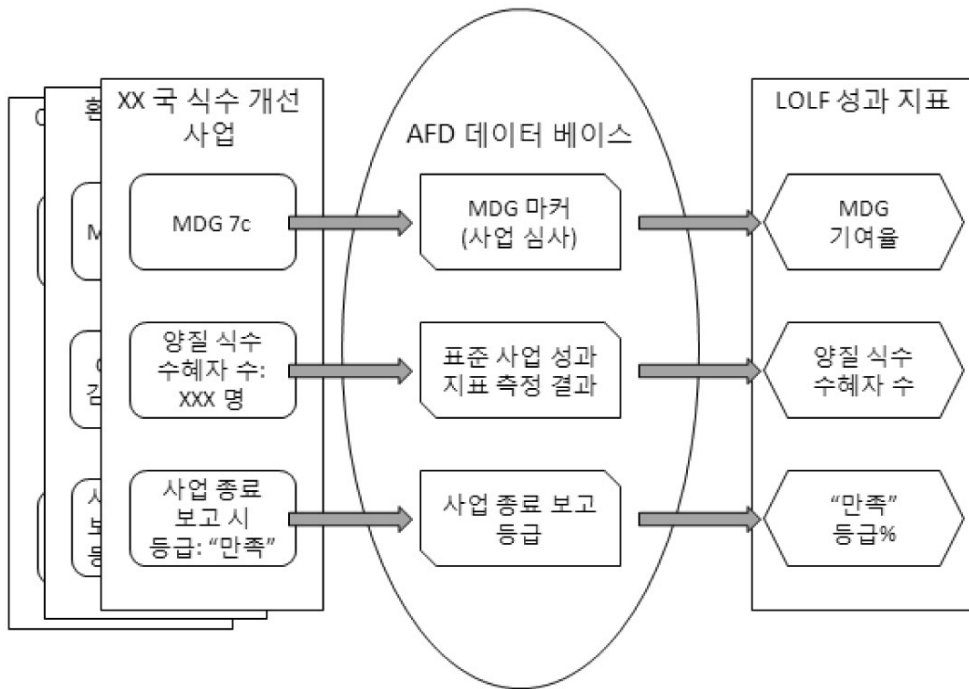


출처: Increasing and Demonstrating Aid Effectiveness, AFD(Not dated)

프랑스는 자신들의 성과관리 틀을 글로벌 효과성, 지역 및 섹터 정책 성과, 그리고 AFD 사업 효율성의 수준에서 분석하였다. 가장 상위에 있는 글로벌 효과성은 파트너 국가 내의 지속적인 개발 및 빈곤감소이다. 이 광범위한 개념은 프랑스 ODA 정책 틀 안에서 재해석 되어 AFD를 새천년 개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 달성과 글로벌 공공재 담당 기관으로 자리 매김하고 있다. 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 측정할 지표를 통해 다시 ODA 정책 목표치 달성 여부를 가늠하게 한다. 구체적으로 재해석된 글로벌 효과성을 바탕으로 구체적인 파트너 국별·섹터별 성과 목표를 정하는데 근본적인 방향을 제공한다. AFD의 사업 효과성은 글로벌 효과성, 성과로 이어지는 구체적인 체계적인 기관의 성과 목표를 바탕으로 하여 각각의 사업을 판단한다. 예를 들어 제도적으로 LFA를 활용하고 AFD가 지정한 표준 지표와 사업의 고유 지표 등을 사용한 성과를 측정한다. 사업에서 거둔 성과는 국별, 섹터별 성과로 합산 되고 이는 다시 프랑스 ODA 전체의 효과성으로 연결된다.



그림 기관 성과관리지표 산출 자료로서의 사업: AFD의 예



출처: 강경재(2012)

이러한 해석은 프랑스 정부 성과관리 법인 LOLF에도 반영되어 있다. LOLF의 가장 상위 단위는 정책 수준인 미션(Mission)이다. 하나의 프로그램이나 미션이라도 그 책무를 가진 기관과 부처가 여러 개 일 수 있다. 이러한 예는 프랑스의 ODA 정책에 관련된 미션에서 찾을 수 있다. 프랑스의 ODA 정책은 하부에 3개의 프로그램을 가지고 있다. 이들 프로그램은 위 그림의 성과관리틀에서 글로벌 효과성에 대한 목표 수립에 매우 중요한 기본 근거를 제공한다. 즉 AFD의 섹터 목표와 지역 목표들은 글로벌 효과성의 방향을 명시한 ODA 기본 정책에 근거하여 정해진다. 예를 들어 ODA 정책 중 하나인 “Programme 209의 목표 1 개도국과의 연대”는 AFD가 다음과 같은 지표, 즉 세부 목표에 대한 책무성(Accountability)을 지니고 있음을 밝히고 있다 (République Française, 2011).

표 LOLF Program 209 목표 1 - 개도국 과의 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 평가시 목적 달성에 있어서 "만족" 이상의 등급을 받은 프로젝트 비율	%	프로젝트 종료 평가 시의 등급
	6. 매해 향상된 식수원에 지속가능한 접근이 가능해진 수혜자들의 수	명	프로젝트 산출 결과Outcome 합산
지표 1.2	글로벌 공공재의 보존 기여율		
	매년 AFD 사업으로 인하여 줄어든 CO2의 양	ton	프로젝트 산출 결과Outcome 합산
	글로벌 공공재의 보존에 AFD의 직접 기여율	%	

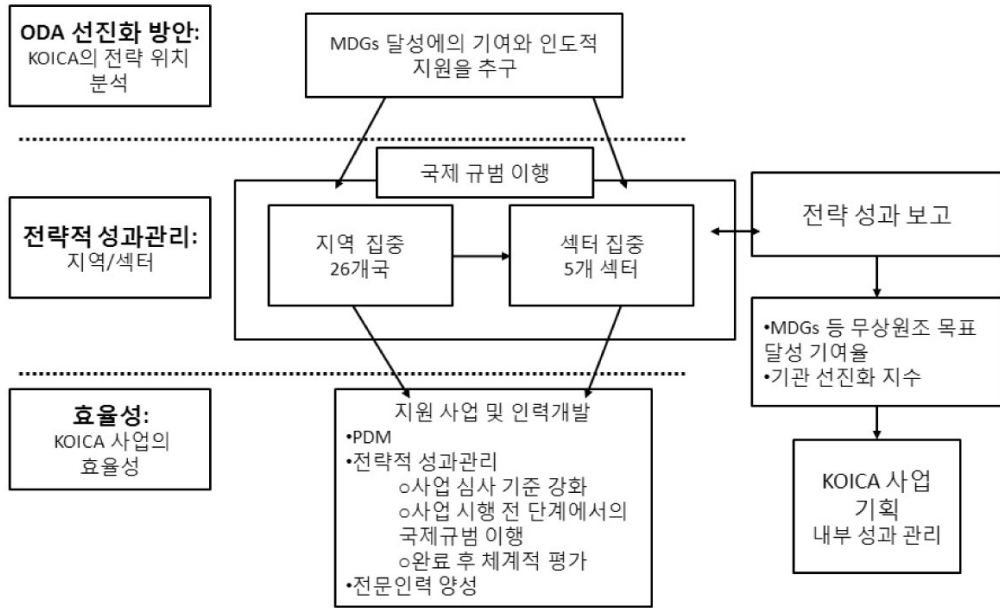
출처: 강경재(2012)

위와 같이 실질적인 결과 중심의 성과관리는 AFD의 연간보고서에도 반영되어 있다. 예를 들어 AFD의 2010년도 연간 보고서는 예산 집행 등의 내용 이외에도 각 섹터의 수혜자와 산출물의 양을 명시하고 있다(AFD, 2011). 이러한 정보들은 또한 LOLF 하에서 기관의 예산을 확정하는 근거로 사용된다.

#### 4. KOICA 성과관리 현황과 개선 방향

위에서 사용한 기존의 사례들을 분석 틀로 사용하여 KOICA의 성과관리 제도를 고찰하였다. KOICA 성과관리의 가장 큰 장애요소는 전체적인 결과 중심의 ODA 정책과 그 전략 내에서 KOICA의 전략적인 위치 파악의 부재를 들 수 있다. 이 중 전략 내의 위치 파악은 ODA 시행 기관으로서의 KOICA의 정체성과 맞물려 있으며 이 작업은 상위, 즉 결과 중심의 ODA 정책이 성립되지 않으면 불가능한 작업이다. 대한민국의 ODA 정책이나 전략은 대부분 구체적인 목표나 목표치가 없이 나아갈 방향성만을 제시하는 것이 대부분이다. 예를 들어 가시적인 성과를 담고 있는 전략 문서로는 무상원조 분야 기본 계획(2011~2015)이 있으나 이 또한 전략 목표의 정의가 예산 배분에 머무르고 있어 시행 기관인 KOICA의 효율성이나 효과성을 측정하는 근거로 사용하기에는 미흡한 점이 있다.

그림 KOICA의 기관 성과관리를 위한 결과 연계 및 측정 분석틀



출처: 강경재(2012)

위의 틀을 바탕으로 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 기관 성과관리 제도를 좀 더 결과 중심에 가깝도록 재편하려는 중에 있다. 사업 부분에서 살펴 보면 사업 계획서 단계에서 결과 단위의 성과 지표를 선정하도록 하고, 각 사업 부서의 성과 목표에 사업 성과 측정에 대한 내용을 담고 있다. 그러나 이러한 측정치들이 활용되기 위해서는 자료 수집뿐만 아니라 저장 및 활용 시스템이 그에 알맞게 설계되어야 할 필요가 있다. 또한 이러한 사업 결과의 측정치가 기관 성과관리에 어떻게 활용될 수 있는 지 명확한 연관관계를 보여주는 것이 중요하다. 현재 KOICA의 성과관리 제도에서 사업과 기관의 성과관리가 성공적으로 만나는 접점으로 들 수 있는 것이 KOICA의 사업평가 결과 환류 시스템이다. 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.

그림 KOICA 사업평가 환류 시스템

1 단계	전년도 평가 제언사항을 분석, 공통성 및 중요성을 고려, 반영대상 과제(안) 선정	평가실
2 단계	관련부서에 상기 과제(안)별 추진 가능성 및 사업적용 타당성 검토 의뢰	관련부서
3 단계	부서별 의견을 종합하여 반영과제 선정	평가실
4 단계	반영과제로 선정된 사항에 대해 부서별 세부추진계획 수립, 추진 현황을 분기별로 모니터링	평가실

자료출처: 한국국제협력단, 2010

반면 전략 목표들을 체계적으로 관리하고 시행에 옮기기 위해 사업 단위에서 PDM의 이용 및 전략적 성과관리 체제, 합리적인 사업 단위에서의 결과 지표 측정을 강화할 필요가 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 3.5년 미만이 대부분을 차지하고 있었다. 짧은 사업의 기간은 그 만큼 산출물 생산 이후 산출 결과가 생성되는 시간이 짧게 되고 그 결과 실질적인 사업 성과를 도출하기 어렵다.

KOICA의 기관 성과 관리 현황을 보면 앞으로 발전이 요구되는 부분이 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. 발전 시행 과제를 살펴보면 MDGs 달성, 특히 최빈국 지원 강화, 5대 중점 분야로의 집중, 보편적 가치의 지향, 그리고 선진 원조규범 추구 및 원조 시스템의 효율성 제고 등을 들 수 있다.

## 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 달성성도가 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	협력대상국의 자립성장 기반 조성을 위한 역량 강화에 최우선 가치를 부여 • 5대 중점분야 사업으로 ① 교육 ② 보건 ③ 공공행정 ④ 농림수산 ⑤ 산업에너지 분야 사업 추진
전략목표3	분쟁·재해 관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원 강화를 통해 세계 평화와 번영에 기여·추진방향
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  <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> </ul>
추진방향	G20 개발의제의 이행과정에서 주도적인 역할 수행 – 9개 주요분야의 다년간 행동계획 이행에 있어 기존 사회·인간 개발 노력과의 조화 및 상호보완성 강화

이를 위해 KOICA는 필요한 발전 과제에 대해 각각의 지표를 선정하고 이의 이행 정도를 점수화 하여 측정하고 관리해야 한다. 이러한 논리에 바탕을 두었을 때 KOICA 기관 성과 종합지표를 ODA 정책 집행 기여율, 기관 혁신도, 성과중심 사업체제 구축도 및 사업 성과 지표 등이 그 구성요소로 하는 것이 바람직하다. 그 일안으로 다음과 같은 형태의 지표를 들 수 있다.

**KOICA 기관 성과 종합지표(안)**

지표	세부지표 및 측정방법		합산방법
1. ODA 정책 집행 기여율 (30점)	MDGs 사업 예산 시행율 최빈국 배정된 예산 중 KOICA 사업의 사업 기간 내 집행율 26개 중점협력국 중 최빈국을 제외한 나머지 국가에 배정되는 예산 사업 기간 내 집행율 5개 섹터의 한국 분야별 비교우위의 사업 집행율	각 항목의 목표치 대비 달성 정도 %의 평균값average 또는 가중평균값weighted average	평균값average 또는 가중평균값weighted average을 배당 점수로 환산 (평균값 × 0.3)
2. 기관 혁신도 (50점)	CPA 원조 비중 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	각 항목의 목표치 대비 달성 정도 %의 평균값average 또는 가중평균값weighted average	평균값average 또는 가중평균값weighted average을 배당 점수로 환산 (평균값 × 0.5)
3-1. 성과중심 사업체제 구축도* (20점)	사업 중 목표치 선정 사업 비율 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	각 항목의 목표치 대비 달성 정도 %의 평균값average 또는 가중평균값weighted average	평균값average 또는 가중평균값weighted average을 배당 점수로 환산 (평균값 × 0.2)
3-2. 사업 성과 지표* (20점)	사업 중 사업 산출물 목표 달성 사업 비율 사업 중 사업 산출 결과 목표 달성 사업 비율	각 항목의 목표치 대비 달성 정도 %의 평균값average 또는 가중평균값weighted average	평균값average 또는 가중평균값weighted average을 배당 점수로 환산 (평균값 × 0.2)

출처: 강경재(2012)

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

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 관리하는 데 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(강경재, 2012).

## 5. 결론

본 연구는 여러 선진 원조기관의 시행 사례와 문헌 조사를 통해 국제개발협력 분야에 있어서 결과 중심 성과관리<sup>RBM</sup>를 위한 사업 관리의 개념을 살펴보고 시행 체제를 고찰하였으며 그 결과를 한국 ODA 특히 KOICA의 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. KOICA는 국내 ODA 기관 중 최초로 사업 시행 중의 경험을 기관성과 향상에 연계시키고 사업의 효율성과 효과성을 높이기 위해 PDM 등의 제도를 도입하였다. 그러나 KOICA의 성과관리 제도는 앞에서 언급한 대로 지속적인 발전이 요구되는 부분이 존재한다. 이는 신흥 공여국인 한국의 ODA 상황과 일치하는 것이라고 할 수 있다. 한국의 주 무상원조시행 기관으로서 KOICA는 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 제안하였다.

그러나 근본적이고 효율적인 사업 성과관리를 위해서는 기관 전체, 더 나아가서 ODA정책 차원에서의 변화가 필요하며 이러한 변화 없이는 사업 성과관리 향상에 한계가 있다. 현재의 MfDR에 대한 국제 논의는 기존의 각각 사업 중심의 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.



## 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 강경재, 2012, KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구 : 개발협력 사업 성과관리를 중심으로
- 한국국제협력단, 2010, 2009년도 한국국제협력단 종합 심사분석 보고서
- AFD , Not dated, Increasing and Demonstrating Aid Effectiveness
- AFD, 2011, 2010 Annual Report
- Bakewell, O., Garbutt, A., 2005, The use and abuse of the logical framework approach: a review of international development NGO's Experiences, INTRAC
- Binnendijk, A., 2000, Results-Based Management in the Development Cooperation Agencies: a Review of experience
- 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
- IFAD, Not dated, An Overview of Managing for Development Results at IFAD
- Martinez, J. & Martineau, T., 2001, Introducing Performance Management in National Health Systems: issues on policy and implementation
- Mayne, J., 2007, Evaluation, v.13(1), pp.87-109, Challenges and Lessons in Implementing Results-Based Management
- 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
- 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, 2008, Peer review: France
- République Française, 2011, Mission Interministérielle Projets Annuels De Performances Annexe Au Projet De Loi De Finances Pour 2012, Aide Publique Au Développement
- UNDP Evaluation Office, 2007, Evaluation of Results-based management at UNDP
- Vahamaki, J., Schmidt, M., Molander, J., 2011, Results Based management in Development Cooperation, <http://www.rj.se/fe44-0899c34cb5-376e9401bc7cfe5e>, accessed: Feb 07 2012