

공공행정 분야 ODA사업 모니터링과 평가(M&E)를 위한 성과지표 체계화 방안에 대한 연구¹⁾

김은주 (한국행정연구원(KIPA) 부연구위원)

강길범 (KOICA 미안마사무소 부소장)

제 I 장

제 II 장

제 III 장

평가

목 차

I. 서론: 연구 배경 및 필요성

II. 거버넌스 분야 M&E 방법론에 관한 선행연구

1. ODA사업 M&E를 위한 결과 프레임워크
2. 거버넌스 분야 ODA사업 M&E에 관한 선행연구

III. 공공행정 분야 목표 우선순위 분석

1. KOICA 공공행정 분야 ODA 현황
2. KOICA 공공행정 분야 ODA사업 목표 계층화 및 우선순위 분석

IV. 공공행정 분야 결과 프레임워크(result framework) 구성

1. OECD/DAC 5대 기준에 따른 성과지표 체계화 방안
2. 공공행정 분야 결과 프레임워크 (result framework)

V. 결론: 연구의 함의 및 후속연구 과제

참고문헌

1) 본 연구는 '김은주·강길범, 2016. 『공공행정 분야 ODA 성과관리를 위한 모니터링과 평가 방안에 대한 연구』, 성남: 한국국제협력단' 중 일부를 논문으로 정리한 것임.

요약

최근 국제개발협력에서는 원조효과성 달성과 원조사업의 투입대비 가치를 높일 수 있도록 성과관리를 강조하고 있다. 사업기획 단계에서 성과지표를 작성하고 집행과정에서 지속적으로 모니터링하는 등 선제적(ex-ante)으로 성과를 관리하기 위해 M&E(Monitoring & Evaluation)를 필수적으로 요구하고 있다. 그럼에도 불구하고 공공행정 분야는 성과를 지표로 계량화하기 어렵다는 인식이 높고, 실제로 다른 분야에 비해 가시적인 성과로 계량화하기 어려운 측면이 있는 것 또한 사실이다. 이러한 배경에서 본 연구는 공공행정 분야 ODA 사업의 개발효과성 달성을 위해서 모니터링과 평가(M&E)방안을 체계화하고자 먼저 원조사업의 목표를 체계화하고 이에 맞춰 성과지표 풀을 구축하는 연구를 시도하였다.

본 연구는 1991년~2014년까지 KOICA가 수행한 공공행정 분야 ODA사업 현황자료를 분석하여 목표에 따라 유형화를 하고 여러 목표 중 중요한 목표를 선별하기 위해서 계층분석방법(Analytical Hierarchical Process)을 사용해 목표간 우선순위를 분석하였다. 또한 정책평가론과 ODA사업의 성과평가에서 사용하는 기준을 고려하여 산출물(output)과 성과(outcome)로 구분한 성과프레임워크(Result Framework)를 제시하였다. 끝으로 공공행정 분야 ODA사업을 M&E 할 때 주의할 점과 향후 연구과제를 제시하였다.

주제어: 공공행정 ODA, M&E, 결과 프레임워크, 성과관리

I. 서론: 연구 배경 및 필요성

1990년대 국제사회에서 ‘원조의 효과성(aid effectiveness)’에 대한 논쟁이 등장한 이래(World Bank 1998, Easterly 2006, Moyo 2009), 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)사업의 성과관리가 강조되어왔다. 특히 2008~2009년 글로벌 경제위기 이후 국제기구와 양자 간 원조기구들은 ‘투입대비 가치(Value for Money)’를 더욱 강조하면서 ODA사업의 효과를 엄격한 과학적 방법으로 입증하기를 요구하고 있다. 우리나라에서도 2010년 경제협력개발기구 개발원조위원회(Organization for Economic Cooperation and Development/ Development Assistance Committee, 이하 OECD/ DAC) 가입을 계기로 국제개발협력에 대한 관심이 급증하면서 예산규모가 확대됨과 동시에 ODA사업의 성과평가에 대한 요구수준도 높아졌다. 이러한 배경에서 개별 원조사업에 대한 사후평가뿐만 아니라 분야별, 주제별, 국가별, 원조수단별로 종합적인 평가가 시도되기도 하였다. 예를 들어, 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)은 보건분야에 대한 성과평가를 비롯하여 분야별 평가를 지속적으로 실시해 오고 있다(한국국제협력단, 2006, 2008). 국무총리실의 평가소위원회 역시 교육, 보건, 농업, 수자원 등 분야별 평가를 실시하였다. 그리고 젠더 관점에서 한국의 ODA를 평가하는 주제별 평가나 초청연수 사업에 대한 통합평가와 같이 원조수단별 평가도 실시하였다(www.odakorea.go.kr). 또한, 각 ODA사업의 평가의 질을 개선하고자 하는 목적에서 평가기관의 평가결과에 대한 메타평가를 실시한 연구도 있었다(윤수재, 2014). 이런 실무적인 노력과 더불어 공적원조사업에 대한 평가개선을 위해 대안을 제시하는 학문적 연구도 다수 진행되었다(박석화·정종원, 2015, 권율·정지선, 2012, 윤수재, 2013).

이처럼 많은 노력에도 불구하고 아직 한국의 ODA사업에 대한 평가와 환류 체계가 미비하다는 지적은 끊이지 않고 있다. 이를 개선하기 위해서는 먼저 개별사업 원조의 효과성을 평가할 수 있는 과학적인 방법론에 대한 연구가 활발히 진행되어야 한다. 그러나 동시에 개별사업에서 시야를 더욱 확대하여 각 프로젝트가 궁극적인 목표로 삼았던 해당 분야의 발전과 협력국의 국가발전에 기여하였는지를 ‘개발효과성(development effectiveness)’ 관점에서 종합적으로 평가하려는 노력도 동반되어야 한다. 이런 배경에서 1990년대 원조효과성 논쟁을 촉발시킨 ‘미시-거시의 역설(micro and macro paradox)’을 다시 되새길 필요가 있다(Mosley, 1986). 미시-거시의 역설이란, 미시적 차원에서 각각의 원조사업은 성공적으로 종료되었지만, 거시적 차원에서 경제발전, 빈곤감소 등 국가 수준의 발전은 제자리걸음이라는 비판이다. 요컨대 급증하고 있는 한국의 ODA사업이 미시-거시의 역설을 벗어나기 위해서는 개별사업에 대한 평가방법론뿐만 아니라 주제별, 분야별, 국별 평가와 같은 거시적 관점에서 원조의 효과성을 조망해

제I장

제II장

제III장

평가

볼 수 있는 방안이 필요하다.

본 연구는 바로 이러한 문제의식에서 출발한다. 우리나라 무상원조의 5대 분야 중 하나인 공공행정 분야 사업들의 개발효과성 달성 여부를 모니터링하고 평가할 수 있는 방안에 대해 모색하고자 하며, 구체적으로는 공공행정 분야 ODA사업의 성과지표를 체계화하고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

최근 원조현장에서는 사업기획 단계에서 성과지표를 설정하고 이를 지속적으로 모니터링하면서 사업목표를 달성하기 위한 노력을 기울이도록 강조하고 있다. 이처럼 사업을 모니터링하고 평가(Monitoring & Evaluation, 이하 M&E)하기 위해서 사업기획부터 집행, 평가에 이르기까지 나침반 역할을 할 수 있도록 사업유형별로 대표적인 성과지표를 구축하는 연구가 선행되어야 한다. 또한, 원조성고가 강조되면서 현장에서는 평가하기 어려운 것(unmeasurable)들도 평가할 것을 요구하고 있다. 예를 들어 공공행정 분야는 교육이나 보건 분야와는 달리 목표를 계량화하여 제시하기 어려운 데다가 사업이 너무 다양하다. 그리고 유사한 사업목표라도 사업마다 서로 다른 성과지표를 사용하고 있다. 이 때문에 우리나라가 수행하고 있는 공공행정 분야 원조사업들의 종합적 성과를 확인하기가 쉽지 않다. 실제 사업을 수행할 때에는 개별사업의 특성에 따라 세부지표가 달라지도록 조정하겠지만, 무상원조 중에서 공공행정 분야에 대한 평가(sectoral review)를 위해서 한국이 수행한 원조사업들이 협력대상국에서 어떤 성과를 창출하고 있는지를 확인할 수 있도록 성과지표를 수준별로 체계화하고, 표준화하는 것이 반드시 필요하다.

이러한 배경에서 본 연구는 2장에서 먼저 ODA사업 M&E 방법론에 관한 선행연구를 검토하고, 3장에서는 한국의 공공행정 분야 무상원조사업의 목표를 기준으로 체계화를 시도하고 목표 간 우선순위를 정한다. 여러 목표 중 중요한 목표를 선별하기 위해서 계층분석방법(analytical hierarchical process)을 사용해 목표 간 우선순위를 분석한다. 이어지는 4장에서는 정책평가론과 ODA사업의 성과평가에서 사용하는 기준을 고려하여 산출물(output)과 성과(outcome)로 구분한 결과 프레임워크(result framework)를 제시한다. 끝으로 5장에서는 공공행정 분야 ODA사업을 M&E할 때 주의할 점과 향후 연구과제를 제시한다.

II. 거버넌스 분야 M&E 방법론에 관한 선행연구

1. 원조사업 M&E를 위한 결과 프레임워크

최근 여러 원조기구들 사이에서는 ‘평가(evaluation)’를 넘어서서 ‘모니터링과 평가(M&E)’가 필요하다는 인식이 확산되고 있다. 기존의 평가라는 개념이 사업의 효과성을 사후적으로 평가하여 목표달성 여부 및 사업의 성패 여부를 판단하고 그 교훈을 다른 사업에 반영하는 환류(feedback)에 중점을 두고 진행되었던 반면에, 모니터링과 평가(M&E)는 집행과정을 지속적으로 추적하여 사업의 결과를 관리(managing results)하는 것에 보다 중점을 두는 것이다 (World Bank, 2014).

일반적으로 M&E라고 할 때, 모니터링이란, ‘원하는 결과를 달성하기까지 제대로 집행하고 있는지 알 수 있도록 지표를 설정하고 체계적으로 데이터를 수집하는 전 과정’을 의미한다. 또한, 평가란, ‘사업의 적절성(relevance), 효과성(efficacy), 효율성(efficiency) 등을 객관적으로 평가하는 것’을 의미한다(International Republican Institute, 2013). 다시 말해 개발협력 분야에서 말하는 M&E는 정책집행과 평가를 하나의 과정으로 통합적으로 인식함으로써 집행과정에서 계속해서 성과지표를 달성하고자 노력하도록 독려하는 것이라 하겠다.

정책평가론에서 일반적으로 평가를 총괄평가(summative evaluation), 과정평가(process evaluation)로 구분하고, 집행분석과 점검(monitor)까지를 종합적으로 고려할 것을 제안한다 (정정길·최종원·이시원·정준금·정광호, 2010: 645-53). <그림 1>과 같이 정책평가론에서 말하는 평가의 절차와 개발협력 분야에서는 말하는 M&E의 전체적인 개념과 절차는 유사하다. 하지만 개발협력에서 최근 강조되는 M&E는 사업종료 이후 사후적(ex-post) 평가보다는 선제적인(ex-ante) 성과관리를 더욱 강조한다는 점에서 차이가 있다.

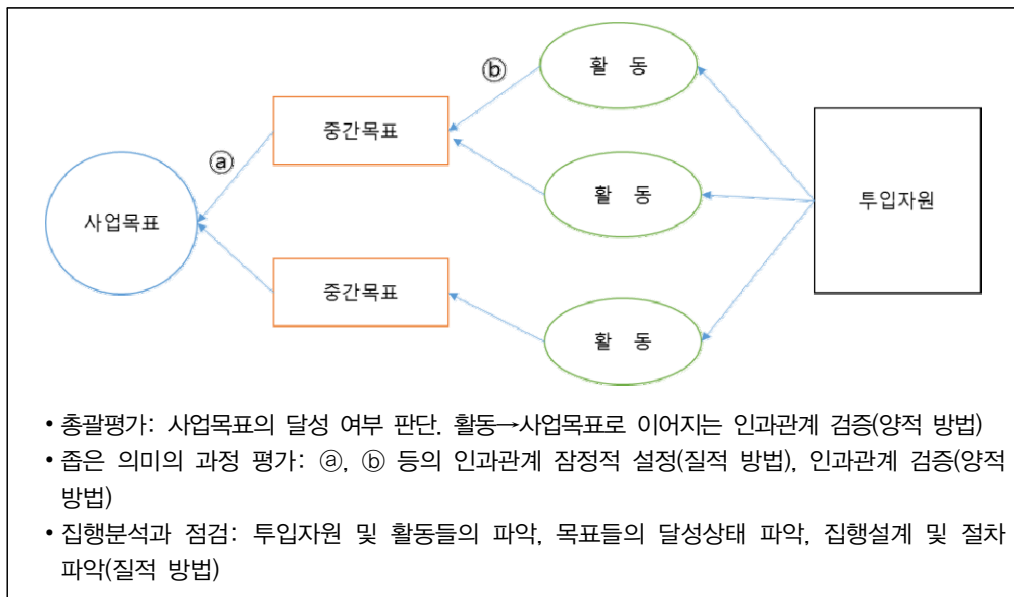
제I장

제II장

제III장

평가

〈그림 1〉 정책평가 평가대상·평가유형과 방법



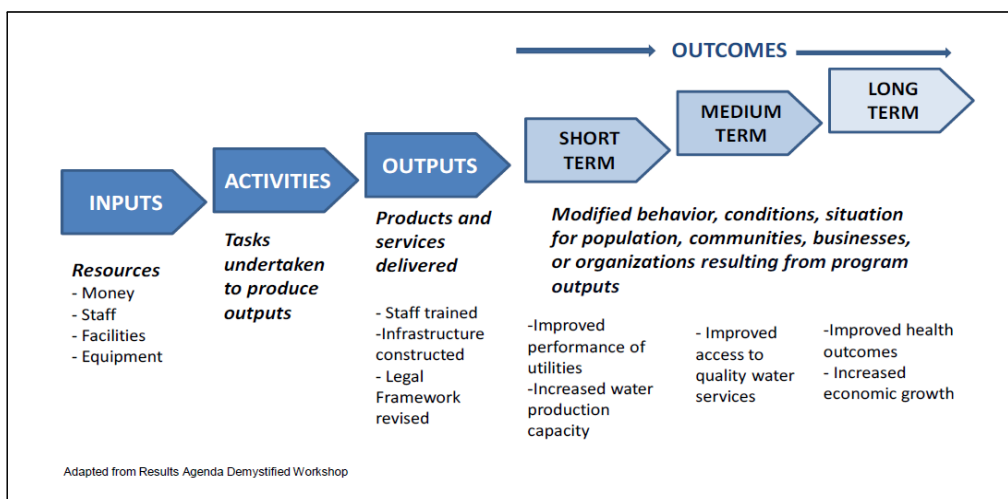
출처: 정정길 외(2010), 정책학원론, pp.652-3.

이처럼 ‘결과를 관리’하기 위해서는 사업을 기획할 때부터 최종목표를 염두에 두어 투입부터 산출까지 인과관계에 따라 연결되도록 결과 프레임워크(result framework)를 설정해야 한다. 결과 프레임워크란 프로젝트의 개발목표가 어떻게 달성될 수 있는지를 설명하는 논리구조를 만들고 결과 간 연결고리(result chain)를 측정가능한 지표로 변환하는 것을 말한다. 정책평가론에서 정책의 산출물(output), 산출결과(outcome), 장기적 영향(impact) 등 단계별로 나누어서 구분하듯이 ODA사업 역시 투입대비 산출물을 아래 <그림 2>와 같이 단계별로 나누고 각각의 계량적 지표로 제시하도록 하고 있다.

결과 프레임워크(result framework)에서 가장 중요한 세 가지 핵심요소를 꼽자면 다음과 같다. 첫째, 사업목표(Project Development Objective, 이하 PDO)가 명확해야 한다. 둘째, 사업목표와 연계하여 성과(outcome)를 측정할 수 있는 지표 및 최종 성과(long term outcome)를 달성하기까지 과정을 추적할 수 있도록 중간단계의 성과(short term, medium term outcome)를 적절히 설정해야 한다. 끝으로, 이러한 성과지표 달성을 위한 전체 과정을 어떻게 M&E 할 것인지 계획을 수립해야 한다. 예를 들어, M&E 계획은 각 지표의 분석단위(unit of measurement)를 명확히 하고, 기초선(baseline)을 과학적으로 조사해야 하며, 연간 목표 및 최종목표의 설정까지 포함해야 한다. 나아가 사업추진 과정에서 데이터 수집·보고·분석에 대한 역할과 책임 등도 담고 있어야 한다(World Bank, 2014). 결과 프레임워크를 설정할

때, 문제분석과 니즈분석에 기반하여 타당한 사업목표를 설정하고 이를 가시적으로 보여 줄 수 있는 지표들을 SMART 원칙-구체적이고(Specific), 측정가능하며(Measurable), 직접적인 기여가 있고(Attributable), 현실적이고(Realistic), 시간제한(Time-bound)을 고려한 지표-에 따라 설정한다. 그리고 단순히 목표와 성과지표를 설정하는 것에 그치지 않고 데이터 수집방법까지 설정하여야만 결과 프레임워크 작성이 완성된다(World Bank, 2014).

〈그림 2〉 결과 프레임워크(result framework)의 연결고리(result chain)



출처: World Bank(2014), Results Framework and M&E Guidance Note 2014.

2. 거버넌스 분야 ODA사업 M&E에 관한 선행연구

2000년 새천년개발계획(Millennium Development Goals, MDGs)에서 성과지표 달성이 강조되기 시작한 이래로 국제사회는 국제적 합의를 통해 원조의 효과성과 성과관리를 지속적으로 강조해왔다. 몬테레이 선언(2002)은 결과 중심 M&E와 효과성과 성과에 기반한 원조예산 배분을 강조하였고, 파리선언(2004)은 수원국의 M&E 프레임워크에 맞춰 공여국들이 원조조화를 이뤄야 한다는 점을 천명하였다. 이후 아크라 고위급회담(High Level Forum, HLF)(2008)에서도 개발성과 달성의 중요성을 재확인하였고, 부산 고위급회담(2011)에서는 원조효과성을 넘어서 ‘개발효과성(development effectiveness)’을 달성해야 한다는데 국제사회가 뜻을 모았다. 성과관리에 대한 강조는 2015년 합의된 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)에서도 이어졌는데, 목표달성 여부를 검증하기 위해서 개발도상국들이 통계지표를 생산할 수 있도록 통계 분야 역량을 강화하는 것이 개발목표 중 하나로

포함되었다.

이런 가운데 개발협력 분야의 M&E에서 다음과 같은 경향이 나타났다. 첫째, 과정(process)과 산출물(output)을 강조하던 과거와는 달리 결과(results)와 성과(outcome, impact)를 강조하는 경향이 커졌다. 또한, 직접적인 기여(attribution)를 어떻게 입증할 것이며, 투입된 원조 금액 대비 산출된 가치(value for money)를 어떻게 증명할지에 대한 방법론에 대한 관심이 높아졌다.

둘째, 기존의 공여국 중심이 아니라 수원국 중심의 M&E가 강조되었고, 프로그램의 수혜자와 다양한 이해관계자들이 모두 함께 하는 참여적 접근법(participatory approach)에 대한 관심이 증가하였다.

셋째, 분야별 접근법(sector-wide approach)이나 공여국들의 공동원조(multi-donor programmes)가 늘어남에 따라 복합적인 원조 효과를 어떻게 평가할 것인지가 강조되었다. 또한, 가시적인 결과를 측정하기 어려운 분야, 즉 거버넌스나 권한부여(empowerment) 같은 분야에서의 M&E 방법과 이러한 분야의 복잡성(complexity)을 평가할 수 있는 혼합적 방법(mixed-method)에 대한 관심이 증대되었다(McLoughlin and Walton, 2011).

앞서 말한 바와 같이 보건이나 교육 분야와 같이 원조를 통한 산출물을 쉽게 계량화할 수 있는 분야가 아닌 거버넌스 분야에서 어떻게 M&E를 할지에 대한 관심이 높아짐에 따라 이에 대한 연구도 꾸준히 진행되고 있다. 예를 들면 거버넌스 분야에서 영향평가(impact evaluation)가 가능할지를 탐색한 연구가 있다. 가르시아(Garcia, 2001)는 거버넌스 분야에서도 무작위 실험 설계(randomized control trial)를 통해서 효과성을 입증할 수 있는 프로그램들이 있음을 밝혔는데, 이는 선거 프로그램, 마을공동체 중심 개발 프로그램, 서비스 전달체계 개선 프로그램 등이 그러한 예라고 주장했다. 그리고 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)에서는 민주주의와 거버넌스 분야 프로그램 중 무작위 실험설계를 통해서 평가하는 프로그램들을 분석하여 거버넌스 프로그램의 영향평가 시 어려운 점과 주의할 점 등을 제시하였다(Moehler, 2010).

또한 바람직한 거버넌스와 빈곤감소의 관계에 관한 주장이 확산됨에 따라 거버넌스 측정지표 개발에 관한 연구도 이어졌다. 거버넌스 지표를 만들어내는 방법론이 타당한지에 대한 논쟁이 제기되기도 하였지만, 국제기구와 양자기구들은 학문적, 실무적 목적에서 거버넌스 지표를 생산하거나 기존의 지표들의 타당성을 살펴보기도 하였다(UNDP, 2007). 또한, 일부 연구들은 실무적인 차원에서 거버넌스 지표 사용 시 주의할 점과 실제 원조 프로그램의 기획과 성과평가에서

이들 지표를 어떻게 사용할 수 있을지에 대해 다루었다(Williams, 2011; GSDRC, 2010; Barnett, Chris, Julian Barr, Angela Christie, Belinda Duff, and Shaun Hext, 2011).

거버넌스 분야 원조 프로그램은 다양한 하위 주제들을 포함하고 있다. 따라서 분야별로 성과를 어떻게 측정하고 평가할지에 대해서도 많은 연구들이 있는데, 이를 세부 주제별로 구분하면 다음과 같다. 원조 프로그램이 지향하는 목적에 따라 구분해 보면, 권한부여와 책임성(empowerment & accountability)을 주제로 하는 프로그램들의 평가에 대한 연구(GSDRC, 2011; McGee and Gaventa, 2011), 정책의 영향력과 제도변화를 어떻게 측정할 수 있을지를 다룬 연구(Jones, 2011), 인권향상 프로그램을 영향평가를 통해 평가한 연구(DFID, 2009; Harrison, 2010)와 실무적인 가이드라인을 제시한 연구(NORAD, 2001; UNDP, 2003), 법치주의 프로그램의 효과성 평가를 위한 가이드라인을 제시한 연구(World Bank, 2002; Vera Institute of Justice, 2003; GSDRC, 2009) 등이 있다.

이상의 연구들을 통해 확인할 수 있는 것은 첫째, 거버넌스 프로그램도 조작적 정의를 통해 원조 프로그램과 프로젝트의 목표 및 성과지표를 설정할 수 있고, 계량적 지표와 질적 평가를 보완적으로 활용하면 성과관리 및 평가가 가능하다는 것이다. 둘째, 거버넌스 분야 원조를 통해서 개선하고자 하는 세부 주제들은 반대하고 다양하므로 각 주제별로 프로그램들을 구분하여 성과관리를 체계화해야 한다는 것이다.

선행연구로부터 도출할 수 있는 함의에 기반하여 현재 한국의 ODA사업들 중 거버넌스 분야의 개발효과성을 높이기 위해 M&E 방안을 마련한다면 다음과 같은 연구가 우선적으로 실시되어야 한다. 첫째, 가장 먼저 해야 할 것은 우리나라의 공공행정 분야 ODA사업들이 개발 효과성을 달성할 수 있도록 일관성(alignment)있는 목표체계를 구축하는 것이다. 목표를 체계화하기 위해서는 현황자료를 근거로 하여 실행 중인 프로젝트들을 주제별로 구분하고 원조프로그램들의 사업목표를 기준으로 보다 상위의 프로그램 단위로 유형화해 볼 수 있다. 둘째, 체계화된 목표에 상응하는 성과지표 풀(pool)을 구축해야 한다. 유사한 프로젝트들이 공통적으로 사용할 수 있도록 성과지표를 표준화한다면, 개별 프로젝트들의 지표를 총합(aggregate)하여 분야별 평가도 시도할 수 있다. 셋째, 각 지표별로 조작적 정의 및 데이터 수집방법 등 M&E 실행에 필요한 방법론도 표준화해서 제시할 필요가 있다.

연구범위의 한계로 인해 본 연구에서는 거버넌스 분야 M&E 체계 구축의 3단계 중 1·2단계, 즉 프로그램 단위의 상위목표 및 프로젝트 단위의 하위목표로 목표를 체계화하고, 각각의 목표별로 대표 성과지표를 제시하고자 한다.

제I장

제II장

제III장

평가

III. 공공행정 분야 목표 우선순위 분석

앞서 선행연구에서도 살펴보았듯이 공공행정 분야 ODA사업은 ‘개도국의 거버넌스 개선’이라는 광범위한 목표를 지향하고 있어서 평가가 다소 어렵다는 특징이 있다. 그럼에도 불구하고 체계적인 성과관리를 위해서는 현재 진행 중인 사업들을 사업목표에 따라 분류를 만들고 유형화하며, 나아가 이를 가장 상위의 목표로 수렴될 수 있도록 계층화할 필요가 있다. 목표가 성과지표와 대칭관계(mirror)임을 고려할 때 목표를 기준으로 체계를 만들어서 이를 성과지표 체계로 연계해야 한다.

본 연구는 이를 위해서 먼저 지난 1991년부터 2014년까지 약 25여 년 동안 우리나라가 무상원조로 시행해 온 공공행정 분야 원조사업을 분석대상으로 하여, 각각의 사업목표를 기준으로 유사한 목적을 가진 사업들에 대해 유형화를 시도하였다. 이어서 현황자료를 바탕으로 하여 프로그램 단위의 상위목표와 프로젝트 단위의 세부 하위목표로 구조화하고자 시도하였다. 또한, 상위의 전략목표를 대분류의 기준으로 삼고 하위의 정책목표들을 소분류의 기준으로 삼아 상위 전략목표와 각각에 속하는 하위 정책목표의 우선순위를 도출하였으며 이를 위해 계층화분석법(Analytic Hierarchy Process, 이하 AHP)을 활용하였다.

AHP는 정책의 타당성과 중요도를 판별하기 위해 쓰이는 분석기법인데 해당 분야의 전문가들을 대상으로 설문조사를 통해 정책의 우선순위 및 가중치를 탐색하는 방법이다. AHP 설문조사를 위한 설문구조도와 구체적인 내용을 작성하기 위해서 지난 25여 년 동안 수행한 공공행정 분야 원조사업 대한 자료를 분석하고, SDGs 합의를 위해 진행되었던 Post-2015 담론 및 최근 원조사회가 중요시하는 거버넌스 분야 원조의 지향점에 대해 문헌조사를 실시하였다. 동 조사기법은 공공행정 분야 개발협력사업 중사 경험이 있는 학계, 연구소, 민간기업 등의 전문가와 KOICA 해외사무소 소장 및 공공행정 ODA 전문가 등 총 34명을 의뢰하였고, 이 중 일관성지수(consistency index)와 무작위지수(random index)를 이용하여, 설문조사 결과에서 일관성비율(consistency ratio)이 0.1 이하인 설문을 제외하고 총 22부의 설문을 분석하였다(<부록 1> 참조).

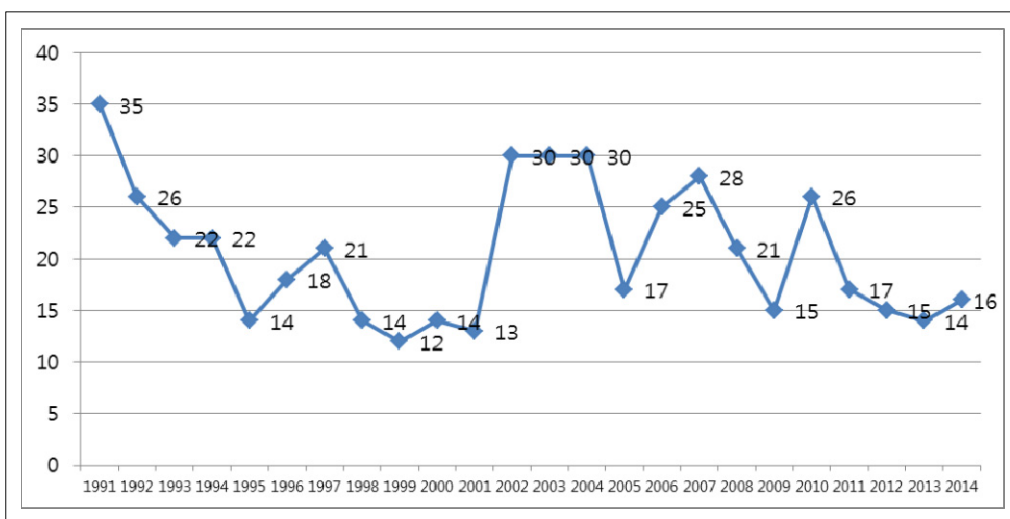
1. KOICA 공공행정 분야 ODA 현황

먼저 한국의 무상원조 전담기관인 KOICA에서 수행하는 공공행정 분야 사업에 대한 자료를 분석하였다. 원조사업을 OECD/DAC에 보고할 때 사업목적에 따라 구분하여 보고하는 CRS

코드(Creditor Reporting System)가 있는데, 이를 기준으로 사업의 목적을 구분하여 공공행정 분야 사업을 어떻게 진행하고 있는지를 분석하였다.

첫째, 공공행정 분야는 초창기인 90년대에는 높은 비중을 차지하였으나 <그림 1>에서 보는 바와 같이 그 비중이 변동을 거듭하였다. 5년 평균으로 보면, 1991~1995년은 전체 무상원조 사업 중 약 24%, 1996~2000년은 16%, 2001년~2005년은 24%, 2006년~2010년은 23%, 그리고 2011~2014년은 16%를 차지하고 있다. OECD/DAC 가입국들의 거버넌스(공공행정) 분야 원조활동을 분석한 자료에 따르면 DAC 가입국들은 전체 원조액의 15~17% 정도를 거버넌스 분야에 투자하고 있는데, 이에 비취볼 때 KOICA의 공공행정 분야에 대한 지원액 비중도 DAC 주요 국가들과 유사하다고 할 수 있다.

<그림 3> 1991~2014년 KOICA 무상원조 사업 중 공공행정 분야 지원액 비중 (단위: %)



출처: KOICA 통계시스템 활용하여 저자 재작성

둘째, 사업목적에 따라 CRS 코드를 부여하는 OECD/DAC 시스템에 의거하여 2011~2014년 4개년 동안 진행된 공공행정 분야 프로젝트/DEEP 사업을 사업목적에 따라 분류해보았다. 총 59개의 프로젝트 사업 중에 ‘공공정책 및 행정관리’로 분류할 수 있는 사업이 26개(44%)로 가장 많았고, ‘입법 및 사법제도 개발’ 5개 사업(8%), ‘치안제도 관리 및 개선’ 5개 사업(8%), ‘공공부문 재정관리’ 4개 사업(7%), ‘도시개발 및 관리’ 4개 사업(7%) 등이 진행되었다. 다른 중점 분야 (예, 교육, 보건, 농어촌개발, 산업에너지)와는 달리 공공행정 분야는 서로 다른 목적을 가진 사업들이 다양하게 진행된다는 점이 특징이다. 예를 들어, 교육분야의 경우 초등교육, 중등교육, 직업교육, 교원양성 등 사업목적에 따라 몇 가지 주제로 간명하게 수렴될 수 있는

제I장

제II장

제III장

평가

반면에, 공공행정 분야는 협력대상국의 발전수준에 따라 개발수요가 다르고, 협력국에서 지원을 요청하는 정부부처가 각기 다른 다양한 업무에 대해 지원을 요청하기 때문에 사업목적이 몇 가지 주제로 압축되기 힘들며 여러 가지 주제들로 진행되고 있다는 것이 특징이다.

〈표 1〉 DAC CRS code 기준에 따른 KOICA 공공행정 분야 프로젝트/DEEP 사업 분류(2011~2014)

CRS코드	CRS코드명	개수	비율(%)
11120	교육 시설 및 특별연수	1	2%
15110	공공정책 및 행정관리	26	44%
15111	공공부문 재정관리	4	7%
15130	입법 및 사법제도 개발	5	8%
15151	선거	1	2%
15210	치안제도 관리 및 개선	5	8%
16061	문화 및 레크레이션	2	3%
16062	통계능력 강화	2	3%
16063	마약 관리	1	2%
22010	통신 정책 및 행정 관리	1	2%
22040	정보통신	1	2%
25010	비즈니스 지원 서비스 및 제도	1	2%
32130	중소기업개발	1	2%
33120	무역진흥	2	3%
41010	환경정책 / 행정 / 관리	1	2%
43010	다부문 원조	1	2%
43030	도시개발 및 관리	4	7%
총합계		59	100%

출처: KOICA 통계시스템 활용하여 저자 재작성

2. KOICA 공공행정 분야 ODA사업목표 계층화 및 우선순위 분석

본 연구는 위와 같이 다양한 주제의 프로젝트 단위의 사업들을 보다 높은 단위의 프로그램으로 분류하고 상위의 전략목표와 일관성을 갖도록 구조화하였다. Post-2015 논의과정에서 학계와 실무계에서 제시된 다양한 연구보고서 및 의견들, 그리고 각 원조기관들의 거버넌스 분야 전략 등 선행연구를 참고하여 정책목표를 2개의 계층으로 구분하고 상위의 프로그램 단위의

전략목표와 그 하위의 구체적인 정책목표로 구분하였다.

상위의 프로그램 단위의 전략목표를 설정할 때 기준으로 삼은 것은 2015년 9월 UN총회에서 세계 정상들이 합의한 SDGs이다. SDGs는 총 17개 목표, 169개의 세부과제로 구성되어 있는데, 그 중에서 공공행정 분야와 직접적 관련이 있는 목표는 16번째 목표(Goal 16)로서 ‘효과성, 책임성과 포용성을 갖춘 제도(Effective, Accountable and Inclusive Institution)’를 거버넌스 분야 목표로 제시하고 있다(UN, 2015).

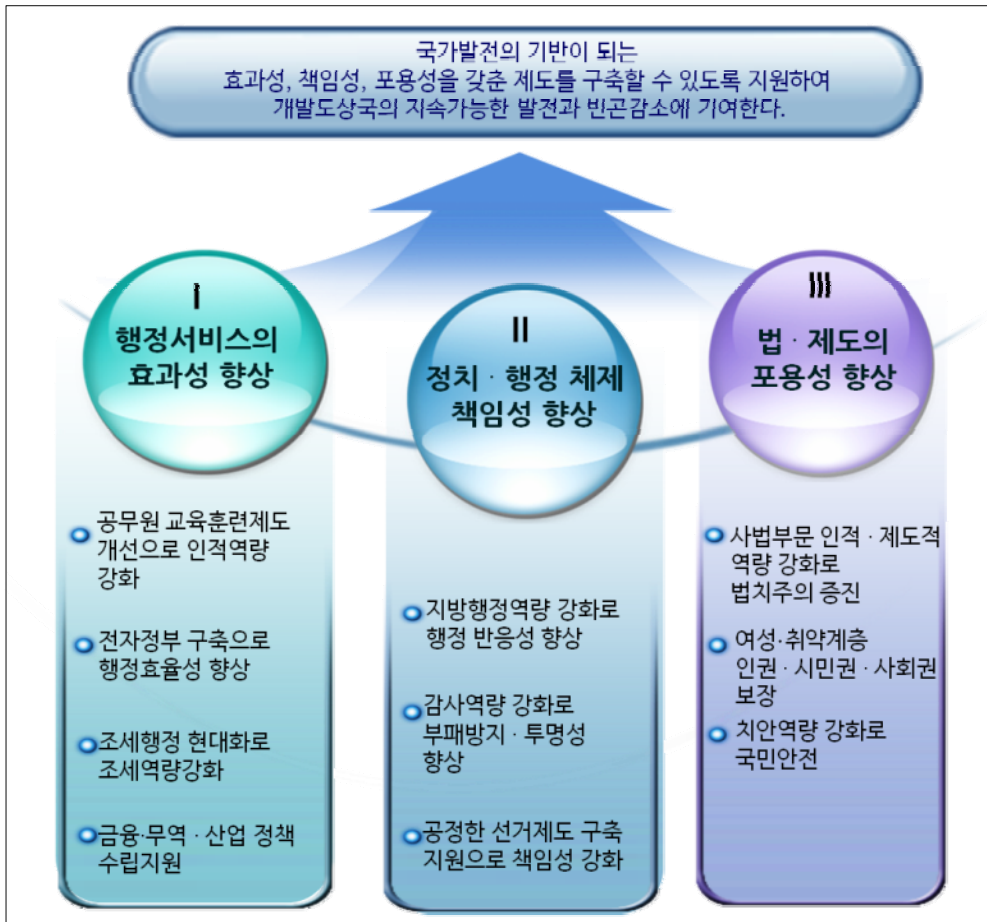
상위의 전략목표로는 SDGs의 거버넌스 관련 목표(Goal 16)와 맞추어 ‘행정서비스의 효과성 향상’, ‘정치 및 행정체제의 책임성 향상’, ‘법과 제도의 포용성 향상’으로 구분하였다. 하위의 정책목표는 3개의 상위목표를 고려하되 그동안 한국이 공공행정 분야의 ODA사업으로 시행해 온 프로젝트들의 사업목표 및 그 내용을 고려하여 10개로 나누었다.

먼저, 행정서비스의 효과성 향상 분야의 하위목표로는 △전자정부를 통해서 정부가 수행하는 업무를 전자화·자동화하여 행정부 업무의 효율성을 강화하는 것과 △SDGs 시대에 강조되고 있는 새로운 정책과제로서 조세행정을 현대화하는 것, △ 일자리 창출을 위해서 금융·무역·산업 정책 등을 통해 경제정책역량을 갖추도록 하는 것, △ 공무원 교육훈련시스템을 강화하여 공무원들의 인적 역량을 강화하는 것으로 설정하였다.

개도국 행정 및 정치체제의 책임성을 강화하는 목표의 하위범주에는 △ 공정한 선거제도를 구축할 수 있도록 지원하는 것, △ 감사역량을 강화하여 부패를 방지하고 투명성을 향상시키는 것, △ 지방행정역량을 강화하여 행정의 반응성을 높이도록 지방정부의 역량 강화를 지원하는 것 등을 하위 정책목표로 설정하였다.

끝으로 법제도의 포용성을 높이기 위해서는 △ 사법부문의 인적·제도적 역량을 강화하는 것, △ 소외계층의 인권·시민권·사회권을 보장하기 위한 지원, △ 국민의 안전보호를 위한 치안 역량 강화 등을 하위목표로 설정하였다.

〈그림 4〉 KOICA 공공행정 분야 ODA사업 목표체계도



출처: KOICA 공공행정 중기전략 (2015-2020)

위와 같이 목표체계도를 구성한 이후에 개발협력 분야 전문가들을 대상으로 공공행정 분야에 서 어떤 정책목표를 우선적으로 추구해야 하는지 AHP 설문지를 통해 질문하였다. 자세한 AHP 구조도는 <부록 2>에서 제시하였는데, 어떤 정책목표가 우선되어야 하는지에 대해 9점 척도로 질문하였다.

분석 결과에 따르면(<표 2 참조>) 첫째, 3가지 상위목표 중에서는 ‘개발도상국 행정서비스의 효과성(effectiveness)을 높인다.’에 우선순위를 두어야 한다는 의견이 제일 많았다. 이어서 중요한 목표로서 정치 및 행정체제의 책임성(accountability)을 높여야 한다는 의견이 제시되었고, 세 번째 목표로서 법제도의 포용성(inclusiveness)을 높여야 한다는 의견이 제시되었다. 행정서비스의 효과성을 향상시켜야 한다는 정책목표는 다른 두 가지 정책목표에 비해서 2배 이상의 중요한 과제라고 평가되었다. 행정 및 정치체제 전반의 책임성을 강화하는 목표, 법과

제도의 포용성을 강화해야 한다는 목표에 비해 행정부의 역량을 강화하여 행정이 보다 효율적이고 효과적으로 변하는 것이 현재 개발도상국이 처한 여러 가지 문제 중에 우선적으로 지원되어야 할 분야라는 해석이 가능하다.

둘째, 하위의 정책목표 10개의 구체적인 목표들의 우선순위를 살펴보면, (1) 공무원 인적자원 개발을 통한 역량 강화, (2) 전자정부 구축을 통한 행정서비스의 효율성 향상, (3) 지방행정역량 강화를 통해 행정의 반응성 향상 등이 우선순위가 높다고 할 수 있다. 그 외에 (4) 감사역량을 강화하여 부패를 통제하고 (5) 조세행정 현대화를 통해 개발재원을 확보하는 것도 중요한 정책 목표로 인식되고 있었다.

셋째, 최근 안보 및 테러 문제 등 국제정세의 변화와 관련하여 새롭게 개발된 치안역량 강화 사업, 민주주의 전파를 위한 선거제도 구축과 같이 새롭게 시도되고 있는 공공행정 분야 원조사업들은 그 중요성에 비해서는 한국의 개발협력 전문가 집단에서는 아직 높은 우선순위를 차지하지 못하고 있다.

〈표 2〉 공공행정 ODA사업 정책목표 우선순위 분석결과

대분류 (상위목표)	상위목표 가중치	상위목표 우선순위	소분류 (하위목표)	하위목표 가중치	하위목표 우선순위	전체 가중치	전체 우선순위
행정서비스 효과성 향상	0.506	1	전자정부 구축	0.253	2	0.128	2
			조세행정 현대화	0.209	3	0.106	5
			금융·산업·무역정책 지원	0.179	4	0.091	7
			공무원 인적자원 개발	0.359	1	0.182	1
정치행정체제 책임성 향상	0.284	2	선거제도 지원	0.229	3	0.065	9
			감사역량 강화	0.379	2	0.108	4
			지방행정역량 강화	0.393	1	0.111	3
법제도 포용성 강화	0.209	3	사법 분야 인적· 제도적 역량 강화	0.443	1	0.093	6
			소외계층 인권보호	0.314	2	0.066	8
			치안역량 강화	0.243	3	0.051	10

출처: 저자 작성

IV. 공공행정 분야 결과 프레임워크(result framework) 구성

1. OECD/DAC 5대 기준에 따른 성과지표 체계화 방안

이상과 같이 공공행정 분야 ODA사업의 목표를 구조화한 자료에 기반하여 각 프로그램의 하위 범주에 속하는 프로젝트 단위의 사업들의 성과지표를 체계화하고자 시도하였다. 우선 프로젝트를 분석단위로 하여 산출물(output)과 성과(outcome) 지표를 구조화하고자 하였다. 다만 사업의 직접적인 인과관계를 밝히기 어려운 영향(impact)에 대해서는 본 연구에서 다루지 않았다.

성과지표 체계화를 시도하는 이유는 현재 공공행정 분야 ODA사업에서 사용하는 성과지표들이 각 사업별로 차이가 커서 프로그램 평가나 분야별 평가를 시행하기가 어렵기 때문이다. 예를 들어, 공공행정 분야 ODA사업 중 전자정부 구축사업이 많은 비중을 차지하는데 각 사업들이 유사한 형태라 하더라도 사용하는 성과지표들은 서로 다르다. 예를 들어, 전자조달 시스템 구축사업의 경우, 튀니지에 지원한 전자조달시스템 사업은 ‘전자조달 시스템 이용률, 전자조달 시스템에 대한 국민의 인지도’를 성과지표로 설정하였으나, 요르단에 지원한 전자조달시스템 사업은 ‘전체 조달 건수 중 전자조달 활용 비율, 조달업무 소요기간 감소 비율, 전자조달 참여 기업 수’ 등을 성과지표로 제시하였다. 사업목적만으로 보면 동일한 사업이지만 목표로 하는 성과지표가 다르기 때문에, 유사한 사업을 종합적으로 평가하여 우리나라 공공행정 원조사업이 과연 협력대상국들의 조달시스템 개선에 어떤 기여를 하였는지 분야별 평가를 시도하기가 어렵다. 또 조달시스템을 전자조달로 바꾸는 궁극적인 목표는 부패통제와 투명성 향상인데, 목표체계가 이에 맞게 작성되지도 않았다는 문제점도 있다. 서론에서 말한 미시적-거시적 차원을 동시에 고려하지 못했기 때문에 단지 IT시스템 구축에만 관심을 두고 사업을 진행하는 현상이 나타나는 것이 사실이며, 즉 ‘미시-거시의 역설’이 벌어지는 것이다.

따라서 공공행정 분야 목표 체계도에 상응하도록 성과지표도 구조화시키고, 사업주체별로 대표적인 성과지표(KPI)를 제시하여 성과지표 풀(pool)을 구축함으로써 보다 체계적으로 성과를 관리할 필요가 있다. 먼저, 목표 체계도와 일관된 체계를 사용하여 프로그램-프로젝트로 이어지는 2단계 구조를 만든다. 하위의 프로젝트 단위를 분석단위로 보고, 사업종료 직후 그간 투입된 자원과 활동으로 인해 직접적으로 얻게 되는 산출물(output)과 사업 종료 후 1~2년 이후 평가하여 확인할 수 있는 성과(outcome)로 지표를 구분한다.

한편 정책평가론에서는 성과측정 지표를 만들 때 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness), 생산성(productivity), 서비스의 질, 비용효과성(cost-effectiveness) 등을 고려하여 설정한

다(노회준, 2007:171). 또한, 정책집행 이후 관련 이해관계자 및 수혜대상의 만족도(constituency satisfaction) 역시 정책 성패의 판단 근거로 사용하기도 한다(정정길 et al. 2010, 527-531). 그런데 국제개발협력에서는 OECD/DAC의 ODA 평가지침에 따라서 ‘적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성’ 등 5대 기준²⁾으로 평가하는 것이 일반적인 경향이다(OECD 1991, 2003).

〈표 3〉 OECD/DAC 5대 평가 기준과 정책평가론의 평가 기준 비교

OECD/DAC 평가의 5대 기준	적절성 (relevance)	효율성 (efficiency)	효과성 (effectiveness)	영향력 (impact)	지속가능성 (sustainability)
정책평가론의 평가 기준 (평가방법)	만족도 -정책반영 정도 -수혜집단 만족도	효율성 -비용-편익 -비용-효과 성	효과성 -목표치 방식 -영향평가(impact evaluation)	- -질적 평가	- -질적 평가

출처: 저자 작성

〈표 3〉에서 보듯이 ODA사업을 평가하는 5대 기준 중에서 영향력과 지속가능성은 정책평가론에서 일반적으로 고려하는 평가 기준에 직접적으로 일치하는 것을 찾기 어렵다. 국내에서 자국민들을 대상으로 하는 정책과는 달리 ODA사업은 협력국을 대상으로 하고, 원조를 받는 수혜대상을 목표집단으로 하여 다른 나라에서 변화를 이끌어내는 사업이기 때문에 다른 준거가 필요하다. 기존의 정책평가론에서 일반적으로 사용하지 않는 영향력과 지속가능성이 중요하게 고려되는 이유는 이 때문이다. 그런데 영향력(impact)은 수원국 사회 전체에 미치는 직간접적 영향력을 의미하기 때문에 ODA사업의 직접적 기여(attribution)를 밝히기 어렵고 통제범위를 벗어나는 것이 사실이다. 지속가능성(sustainability)의 경우도 원조사업 종료 이후 과연 그 효과가 지속가능한지를 평가하는 것이므로 수원국의 의지와 환경에 의해 좌우된다. 따라서 ODA사업의 주체들이 관리할 수 있는 것은 사실상 사업종료 직후 확인할 수 있는 산출물(output)과 사업종료 1~2년 후 확인할 수 있는 성과(outcome)이다. 이 두 가지는 적절성, 효과성, 효율성과 관련된 계량적 지표를 통해서 기획부터 집행에 이르는 전 과정을 통해 관리하고, 영향력, 지속가능성은 질적 평가(qualitative evaluation)를 통해서 사후적으로 평가하는 혼합적 방법(mixed-method)을 사용하는 것이 현실적인 대안이라 하겠다.

2) ① 적절성(relevance)은 사업이 수원국의 필요와 정책 우선순위, 공여국의 정책목표, 국제개발협력을 위한 공동 목표 등에 부합하는 정도, ② 효율성(efficiency)은 투입자원 대비 성과, ③ 효과성(effectiveness)은 산출물(output)과 결과물(outcome)에 대한 분석을 통해 해당 사업의 목표 달성도, ④ 영향력(impact)은 국제개발협력을 통해 직·간접적으로 나타난 사회·경제·환경적 변화(긍정적 변화와 부정적 변화, 의도한 변화, 부수적 변화), ⑤지속가능성(sustainability)은 사업 이후 사업의 효과가 지속되는 정도(OECD, 2003)

이상의 논의에 기반하여 공공행정 분야 ODA사업에서 사업주체가 관리할 수 있는 산출물과 성과를 적절성, 효과성, 효율성을 기준으로 평가할 수 있도록 성과지표의 예를 다음과 같이 제시하고자 한다.

가령 효과성의 경우, 원조 프로젝트 이후 기대했던 효과가 얼마나 나타났는지 여부(To what extent were the objectives achieved)를 평가하는 것이다. 따라서 성과측정방법 중에 ‘목표치 방식’을 이용할 수 있다. 이는 여러 가지 성과측정 방법 중에서 모니터링과 통제를 위한 목적에 적합한 방식이다(이광희, 2015). 다만 목표치는 과거 경향, 예측 모형, 기초선조사, 유사사업과 비교 등을 통해서 정교하게 설정해야 한다. KOICA 무상원조 사업 중에서 예를 들면, 공무원교육훈련제도를 구축하는 사업의 경우로 효과성 지표설정 방법을 살펴볼 수 있다. 사업목표(성과: outcome)로서 교육생들의 자기효능감 증대, 교육내용의 현업적용도 증가 등을 목표로 설정하고, 이에 대해 자기효능감 X% 증가, 교육내용 현업적용도 X% 증가 등 목표치를 제시하도록 하여 사업종료 이후에 얼마나 달성되었는지를 평가하는 것이다. 목표치 설정을 위해서 기초선 조사(baseline 대비 증가율 평가할 경우)를 통해 공무원 숫자부터 파악하고, 기존의 교육으로 교육받았을 때 학생들이 어느 정도 교육내용을 업무에 활용하였는지도 조사한다. 이를 기초선으로 설정한 뒤, 새로운 방식의 공무원 교육을 통해서(예. 온라인 교육) 후 현업에 활용할 수 있는 지식 전달을 더욱 강조한 뒤 교육생들의 현업적용 정도를 목표치로 제시할 수 있다.

효율성 기준을 적용할 수 있는 사업의 예로서는 개도국에 전자정부를 구축하는 사업의 경우가 이에 해당한다. 다른 공공행정 분야 사업에 비해 비교적 화폐가치로 변환이 용이하기 때문에 비용-편익 분석(cost-benefit analysis)도 가능하다. 투입비용(cost)은 전자정부 시스템 구축 비용이고, 편익(benefit)은 종료 이후 줄어든 업무처리시간, 의사결정시간, 행정비용 등을 화폐가치로 환산하여 효율성을 따져 볼 수 있다.

다른 공공행정 분야 사업들은 비용-효과(cost-effectiveness) 분석으로 효율성을 분석해 볼 수 있다. 비용-편익분석과 같이 화폐가치로 환산이 되지 않는 사업의 경우에 투자 대비 정책효과를 분석하는 것이다. 가령 여성참정권 교육 이후 사업지역 내 여성 투표율이 높아진 경우, 투입된 교육비용 대비 상승된 투표율(%)을 측정하여 비용-효과 분석을 실시할 수 있다. 이런 유형의 무작위 실험설계(randomized-control trial) 방식의 평가도 가능하다.

적절성의 경우 수원국의 국가발전전략, 분야별 발전전략과 어느 정도 일치하는지, 수혜집단의 수요에 어느 정도 부응하였는지 정도를 평가하는 것이다(The extent to which the aid

activity is suited to the priorities and policies of the target group, recipient and donor). 공공행정 분야 ODA사업 중 많은 사업들이 수원국의 법제도 개선을 위한 정책컨설팅 유형의 사업이다. 실제 수원국의 현실에 맞게 정책처방을 제시하였다면 수원국 시스템 변화에 실질적인 영향을 미치는 산출결과를 확인할 수 있을 것이다. 따라서 사업 이후 정책컨설팅 내용이 실제 법제 개선에 어느 정도 반영되었는지를 계량적으로 측정하여 평가할 수 있다. 다른 원조기관에서 사용하는 마일스톤(milestone) 방식을 적용하는 것도 대안이 될 수 있다(USAID 1998). 예를 들어 법제 개선을 세부 단계로 구분하고 법안 초안(1단계)부터 공청회, 상임위원회, 본회의 최종통과(최종단계) 등으로 나누어 어느 단계까지 반영되었는지를 평가할 수 있다.

만족도의 경우 주관적인 질문을 통해 사업의 성과를 평가한다는 점에서 한계가 있으나 공공행정 분야는 정책집행 시 수혜대상 집단의 요구에 반응하고 책임지는 것이 중요하므로 이들의 요구에 얼마나 충실히 대응하였는가를 하는 부분도 성과지표로 활용할 수 있을 것이다. 예를 들어, 조세행정 현대화 도입 이후 관련 세무공무원들의 신규 시스템에 대한 만족도, 전자정부 IT시스템에 대한 공무원들의 만족도, 법률구조활동에 대한 주민 만족도, 치안역량 강화를 위한 방법시스템 구축 이후 경찰의 치안활동에 대한 주민 만족도 등은 수혜대상집단의 요구에 얼마나 잘 반응했는가를 측정할 수 있으므로 중요한 지표라고 말할 수 있다. 다만 만족도 조사는 등간척도가 아닌 순서척도(우수-보통-미흡)가 사용되는 게 일반적이라서 정량지표로 변환해도 주관적 개입되어 객관성이 약화될 수 있으므로 해석에 주의를 기울여야 하며, 설문조사의 대표성을 갖추도록 표본을 선정하는 과정과 문항의 구체성을 확보하는 등 객관성을 담보하기 위한 노력이 반드시 병행되어야 한다. 또한, 핵심성과지표를 보완하는 지표가 될 수 있으나 만족도만으로 사업을 평가할 수 없다는 점 또한 명확히 해야 한다.

2. 공공행정 분야 결과 프레임워크(Result Framework)

이상과 같은 준거기준과 측정방법에 대한 탐색을 통해 설정한 상세 지표를 바탕으로 공공행정 분야의 결과 프레임워크(Result Framework)를 제시하면 다음 <표 4>와 같다.

공공행정 분야 무상원조 사업 중 주제별로 대표지표를 제시한 것이다. 개별 사업별로 이를 달성한다면 무상원조 중 공공행정 분야에서 각 사업의 성과를 총합하여 분야별 성과를 보여줄 수 있을 것이다. 단, 각 사업에서 성과지표를 설정할 때에는 대표지표를 참고하되 사업을 실시하는 국가 및 수원기관의 상황 등을 고려하여 적용하여야 할 것이다. 이를 잘 활용한다면 향후 분야별 평가(sectoral review)를 위한 기초적인 분석 틀로 설정하여 우리나라 무상원조가 공공행정 분야에서 수행한 사업과 그 총합으로서 성과를 보고할 수 있으리라 기대된다.

(표 4) 공공행정 분야 ODA 결과 프레임워크 (안)

1. 행정서비스 효과성 향상	공무원제도 및 교육훈련제도 개선 정책컨설팅 채택 여부	1.1 제안 입법화 정도 혹은 정부정책 반영도	2. 전자정부 구축	
	공무원 교육기관 설립 후 정부인가 획득 여부	1.2 교육내용 현업적용도		
	개발된 교육 커리큘럼 및 교재 수	1.3 공무원 재직연수 증가 정도		
	교수 요원 역량 강화를 위한 교육 횟수, 참가자 수	1.4 교육과정 참여 후 교육생 역량 강화/자기효능감		
	개선 교과과정으로 교육훈련을 받은 공무원 수			
	전자정부 마스터플랜 수립 액션플랜 채택 여부	2.1 전자정부발전전략 우선순위 실행 정도		
	인프라 구축(정부통합 데이터센터, 통합 통신망 등) 완료 여부	2.2 통합인프라 활용 이후 서버 감축율		
	전자문서, 전자투표 등 업무정보화시스템 구축(G2G)	2.3 인프라 활용도, 해당 시스템으로 통합된 업무 비중		
	전자조달, 전자무역, 기업등록 등 기업업무 정보화(G2B)	2.4 등록된 기업 수, 전산업무 수행 건수 증가율		
	특허, 출입국 등 대국민 업무 전산화시스템 구축(G2C)	2.5 행정 전자화로 업무처리 시 절감된 시간, 인건비		
	정부부처 내 IT 교육프로그램 이수자 수	2.6 IT 서비스 접근성 및 품질에 대한 만족도		
	신규 양성/역량 강화된 IT 관리 기술인력 수	2.7 정보보안, 시스템 및 IT 운영인력 자기효능감 증가		
	조세 및 국내재원동원 관련 제도/정책컨설팅 채택 여부	3.1 입법화 혹은 정부정책 반영도		
	세정자동화 시스템 구축 후 서비스 가동 여부	3.2 세정자동화 시스템 활용하는 세무서의 수, 비중		
	지방재정의 재무관리시스템 구축 후 시스템 가동 여부	3.3 세수 증대율, 총세입 중 조세체납액 회수 비율		
	관세행정 현대화시스템 구축 후 시스템 가동 여부	3.4 재무관리시스템에 등록된 예결산 자료 비중		
		3.5 관세행정 현대화시스템 활용하는 통관사무소 비중		
		3.6 절감된 필요 행정 문서 수, 시간		
		3.7 관련 분야 종사자 및 조세행정 국민 만족도		
		3.8 조세제도 이외의 제기 시스템에 만족하는 국민/기업 비율		
	중장기 산업개발정책, 외자 유치 활성화 정책컨설팅 채택 여부	4.1 입법화 혹은 정부정책 반영도		4. 금융/무역/산업정책

시장경제로의 이행 위한 정책자문 보고서 채택 여부	4.2 제도개선 제안 입법화 혹은 정부정책 반영도	수립 지원	Ⅱ. 정치체제의 책임성 강화	
공무원 경제 분야 전문성 강화 워크숍 참가자 수, 횟수	4.3 교육생 교육과정 참여 후 역량 강화/자기효능감			
지방분권화 전략에 대한 정책컨설팅 채택 여부	1.1 제도개선 제안 입법화 혹은 정부정책 반영도	1. 지방행정역량 강화		
지방공무원 역량 강화 교육받은 공무원 수	1.2 교육생 교육과정 참여 후 역량 강화/자기효능감	2. 감사역량 강화		
최고감사기구(SAI)/반부패 제도개선 정책컨설팅 채택 여부	2.1 제도개선 제안 입법화 혹은 정부정책 반영도			
감사업무개선 관련 교육 이수 공무원 수	2.2 교육생 교육과정 참여 후 역량 강화/자기효능감 증가			
민주적 선거운영과정 교육받은 선관위 공무원 비중	3.1 선거관리위원회 업무능력에 대한 유권자/정당 만족도	3. 민주적 선거제도 구축	Ⅲ. 법제도의 포용성 강화	
시민교육, 유권자 교육 이수 유권자 수, 비중	3.2 사업 목표지역 투표율			
개표 자동화 시스템 구축 후 시스템 시뮬레이션 통과비율	3.3 개표 자동화 시스템 구축을 통해 절감된 투표시간			
	3.4 선거 과정에 대한 국민의 신뢰도			
신설/개발된 법조인 양성 교육기관 정부인가 여부	1.1 교육생 교육과정 참여 후 역량 강화/자기효능감	1. 사법부문 인적, 제도적 역량 강화		
사법인력역량 강화 교육받은 법조인의 수	1.2 헌법정보화/법령정보화 시스템 구축 후 등록된 판례 수			
사법 정보화 시스템 구축 후 실행 여부	1.3 시스템 도입 후 단축된 민원접수 처리시간			
법률구조활동, 프로보노활동 건수	1.4. 법령정보 접근성 향상 후 법제도에 대한 국민 인지도(%)			
	1.5 사법/헌법정보화 시스템 사용하는 국민 만족도			
	1.6 법률구조 지원 서비스에 대한 시민 만족도			
전자주민등록시스템 도입 후 발급한 전자주민증 수	2.1 전자주민등록시스템 활용하는 정부부처 비중	2. 여성 및 취약 계층의 인권, 시민권, 사회권 보장		
인권/여성참정권 옹호 활동 지원받은 시민단체 수	2.2 정부의 인권보호의무에 대해 알고 있는 시민의 비율			
폭력예방 및 피해대처 교육 이수 공무원, 일반인	2.3 사업지역 내 여성 투표율			
	2.4 폭력피해 여성 및 여아 보호기관에 등록된 사건의 수			
	2.5 폭력예방교육 참여 후 젠더기반폭력(GBV) 인지도			

제 I 장

제 II 장

제 III 장

평가

치안강화를 위한 방법체계 구축 후 실행 여부	개선된 교육훈련 시스템 신규과정으로 교육받은 경찰인력 수 과학수사/사이버수사/마약수사 인력 교육훈련 이수자 수 마약통제 행정 현대화시스템 구축	3.1 IT 방법시스템 활용 건수 3.2 대상 지역 치안개선에 대한 주민 만족도/신뢰도/신고 건수 3.3 대상 지역 범죄율 감소 3.4 교육생 교육과정 참여 후 역량 강화 혹은 자기효능감 3.5 마약통제 시스템 활용하는 관계기관의 수	3. 국민안전보호 위한 치안역량 강화	

출처: 공공행정분야 성과지표를 활용하여 저자 재정리

V. 결론: 연구의 함의 및 후속연구 과제

최근 국제개발협력에서는 원조효과성 달성과 원조사업의 투입대비 가치(value for money)를 높일 수 있도록 성과관리를 강조하고 있다. 사업기획 단계에서 성과지표를 작성하고 집행과정에서 지속적으로 모니터링하는 등 선제적(ex-ante)으로 성과를 관리하기 위해 M&E를 필수적으로 요구하고 있다. 하지만 공공행정 분야는 성과를 지표로 계량화하기 어렵다는 인식이 높고, 실제로 다른 분야에 비해 가시적인 성과로 계량화하기 어려운 측면이 있는 것 또한 사실이다. 이러한 배경에서 본 연구는 공공행정 분야 ODA사업의 개발효과성 달성을 위해서 모니터링과 평가(M&E)방안을 체계화하고자 먼저 원조사업의 목표를 체계화하고 이에 맞춰 성과지표안(pool)을 구축하는 연구를 시도하였다.

그런데 한 가지 우려되는 점은 ODA사업에서 정량적 성과관리를 강조할 경우 성과측정의 역설 현상이 나타날 수 있다는 것이다. 예를 들면, 스미스 (Smith, 1995)가 말한 바와 같이 정책결정자는 성과평가의 중압감으로 인해서 측정이 용이한 사업만 수행하려고 하는 경향이 나타날 수 있고(좁은 시야, tunnel vision), 근시안 사고(myopia)나 측정에 대한 집착(measure fixation)으로 쉽게 측정할 수 있는 산출지표만 사용하고, 단기목표에 집중하는 경향이 나타날 수도 있다. 목표치를 둘러싼 정책행위자들의 게이밍(gaming) 현상이 나타날 수도 있다(이광희, 2015 재인용). 실제로 공공행정 분야 ODA사업의 성과지표를 계량화하는 것이 어렵다는 인식 때문에 사업을 수행하는 행위자들이 이 분야 사업을 의도적으로 회피할 수 있다. 그러나 개발도상국의 궁극적 국가발전을 위해서는 거버넌스 개선을 통해 저발전의 근본 원인을 해결해야 하므로 공공행정 분야 사업이 반드시 추진되어야 한다. 이러한 점에서 본 연구는 공공행정 분야 ODA사업의 목표와 성과를 구조화하고, 체계적으로 성과지표 풀을 구축하여 공공행정 분야 ODA사업의 성과관리뿐만 아니라 우리나라 원조의 전반적인 개발효과성 향상에 기여하고자 하였다.

본 연구에서는 M&E 방안 구축의 3단계 중 조작적 정의와 지표설정, 기초선 조사방식 등 상세한 내용은 다루지 못했다. 본 연구는 실무자들을 위한 가이드라인으로서, 실제로 개발협력 현장에서 데이터 수집방법 및 지표의 조작적 정의를 제시하는 연구 또한 추가로 진행되어야 할 것이다. M&E는 단순히 성과지표를 제시하는 것뿐만 아니라 데이터를 어떻게 수집하고 관리해서 성과를 보여줄 것인지 사업기획단계와 집행단계에서 지속적으로 관리하는 것이 핵심적인 과제이다. 그러나 개도국의 현실이 통계자료가 제대로 구축되어 있지 않으므로 원조사업을 수행할 때는 반드시 데이터 생산비용을 전체 사업비의 일부로 지정하여 데이터를 모을 수 있는

제I장

제II장

제III장

평가

방안을 확보해야 한다. 또한, 공공행정 분야 원조를 가장 필요로 하는 취약국가(fragile state)에서 과연 기초선 조사, 데이터 수집 및 관리들을 어떻게 할 수 있는지 여부에 대해 현실적인 방안을 마련하는 후속연구 또한 반드시 진행되어야 할 것이다.

〈참고 문헌〉

- 국무조정실. 2016. 『국무조정실 국제개발협력위원회』. www.odakorea.go.kr (접속일: 2016.05.30.).
- 권율·정지선. 2012. "OECD DAC의 ODA 평가체제와 한국의 개선과제." 『오늘의 세계경제』 no.12(9): 1-12.
- 노화준. 2007. 『정책평가론』. 서울: 법문사.
- 박석희·정종원. 2015. "농업기술 국제개발협력사업 성과평가체계 구축방안." 『한국행정연구』 no.24(4):1-27.
- 윤수재. 2013. 『ODA사업 평가 및 모니터링 시스템 개선에 관한 연구』 서울: 한국행정연구원.
- _____. 2014. 『한국 ODA사업 메타평가 및 개선방안에 관한 연구』 서울: 한국행정연구원.
- 이광희. 2015. 『평가의 타당성 제고를 위한 성과측정 매뉴얼 개발 연구』 서울: 한국행정연구원.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호. 2010. 『정책학원론』. 서울: 대명출판사.
- 한국국제협력단. 2006. 『한국국제협력단 보건의료 협력사업 평가』. 성남: 한국국제협력단.
- _____. 2008. 『보건의료 분야 분야별 평가보고서』. 성남: 한국국제협력단.
- Barnett, Chris, Julian Barr, Angela Christie, Belinda Duff, and Shaun Hext. 2011. *Governance and Conflict Indicators Report*. East Sussex: ITAD.
- DFID. 2009. "How to Note: A Practical Guide to Assessing and Monitoring Human Rights in Country Programmes." London: London Department for International Development.
- Easterly, William. 2006. *The White Man's Burden : why the West's efforts to aid the rest have done so much ill and so little good*. New York: Penguin Press.
- GSDRC. 2009. "Institutional Assessment of the Police and Justice Sectors. Helpdesk Research Report." Birmingham: Birmingham Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), University of Birmingham.
- GSDRC. 2010. "Evaluation of Governance Programme Indicators. Helpdesk Research Report." Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), University of Birmingham.

제I장

제II장

제III장

평가

- GSDRC. 2011. "RCTs for Empowerment and Accountability Programmes. Helpdesk Research Report." Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), University of Birmingham.
- Harrison, James. 2010. "Measuring Human Rights: reflections on the practice of human rights impact assessment and lessons for the future." *Warwick School of Law Research Paper*(2010/26).
- IRI. 2013. "Monitoring and Evaluation: Showing how Democracy and Governance Programs Make a Difference." Washington D.C.: International Republican Institute.
- Jones, Harry. 2011. "A Guide to Monitoring and Evaluating Policy Influence. Background Note." London: Overseas Development Institute.
- McGee, Rosie, and John Gaventa. 2011. "Shifting Power? Assessing the Impact of Transparency and Accountability Initiatives." *IDS Working Papers* no.2011(383).
- McCloughlin, Claire, and Oliver Walton. 2011. *Topic Guide on Measuring Results*. Birmingham: Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC), University of Birmingham.
- Moehler, Devra C. 2010. "Democracy, Governance, and Randomized Development Assistance." *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* no. 628(1).
- Mosley, Paul. 1986. "Aid-effectiveness: The Micro-Macro Paradox." *IDS Bulletin* no. 17(2).
- Moyo, Dambisa. 2009. *Dead Aid : why aid is not working and how there is a better way for Africa* (1st American edition), New York: Farrar, Straus and Giroux.
- NORAD. 2001. *Handbook in Human Rights Assessment. State Obligations, Awareness and Empowerment*. Oslo: Norwegian Agency for Development Cooperation.
- OECD. 1991. "DAC Principles for the Evaluation of Development Assistance." Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- _____. 2003. "ODA Evaluation Guidelines." Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.

- Smith, Peter. 1995. "On the Unintended Consequences of Publishing Performance Data in the Public Sector." *International Journal of Public Administration* no.18(2-3).
- UN. 2015. "Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development." New York: United Nations.
- UNDP. 2003. "Human Rights-Based Reviews of UNDP Programmes: Working Guidelines." New York: United Nations Development Programme.
- _____. 2007. *Governance Indicators: A User's Guide (second edition)*. Oslo: United Nations Development Programme.
- USAID. 1998. *Handbook of Democracy and Governance Program Indicators*. Center for Democracy and Development. Washington, D.C.: U.S. Agency for International Development.
- Vera Institute of Justice. 2003. "Measuring Progress toward Safety and Justice: A Global Guide to the Design of Performance Indicators across the Justice Sector." New York: Vera Institute of Justice.
- Williams, Gareth. 2011. "What Makes a Good Governance Indicator." In *Policy Practice Brief 6*. London: The Policy Practice
- World Bank. 1998. "Assessing Aid: What works, What doesn't and Why." Washington D.C.: World Bank.
- _____. 2002. "Legal and Judicial Sector Assessment Manual." Washington D.C.: The World Bank,
- _____. 2014. "Results Framework and M&E Guidance Note 2014." Washington D.C.: World Bank.

[부록 1] AHP 조사 개요

1. 기간: 2015.11.4(수) ~ 11.12(목)
2. 설문대상: 총 34부 배포
 - 학계, 연구소, 민간기업 개발협력 전문가 19명
 - KOICA 해외사무소 소장 및 공공행정 ODA 전문가 등 15명
3. 설문회수: 총 22부 (외부전문가 10부, KOICA 해외사무소 12부)
4. 응답자 특성

1) 성별

	Number	%
① 남성	15	68%
② 여성	7	32%

2) 국제개발협력 분야 경력

	Number	%
① 5년 미만	4	18%
② 5-10년 미만	5	23%
③ 10-15년 미만	8	36%
④ 15-20년 미만	2	9%
⑤ 20-25년 미만	2	9%
⑥ 25년 이상	1	5%

3) 현재 소속기관

	Number	%
① 학계	6	27%
② 정부부처/공공기관	3	14%
③ KOICA	12	55%
④ 민간기업	1	5%
⑤ 시민사회	0	0%

[부록 2] AHP 조사 구조도

전략목표(Goal)	하위목표(Objective)	주요활동(Activity) 예시
개발도상국 행정서비스의 효과성을 높인다 (Effective institutions)	1-1. 전자정부(e-government) 구축을 통해 행정 효율성을 강화한다.	<ul style="list-style-type: none"> 전자정부 마스터플랜 수립 통합전자정부 시스템 구축 전자조달, 특허행정, 통계행정, 출입국관리시스템 등 행정 정보화
	1-2. 조세행정 현대화를 지원하여 개도국 국내재원확보를 위한 조세역량을 강화한다.	<ul style="list-style-type: none"> 관세행정시스템 현대화(싱글윈도우 시스템) 국세행정 e-tax 시스템 개선, 전자세정 컨설팅 및 연수 세원확보를 위해 불법자금 환수를 위한 금융정보분석 시스템 구축 및 교육 재무행정, 세수기반확대·조세행정 집행체계 개선에 관한 정책컨설팅 연수
	1-3. 금융, 무역, 산업정책 수립을 통해 일자리 창출이 가능한 경제성장의 토대를 갖추도록 지원한다.	<ul style="list-style-type: none"> 개도국 내 자본시장 발달을 위한 금융정책 컨설팅 산업·무역 정책수립을 위한 정책컨설팅 산업/무역/금융정책 연수
	1-4. 공무원 교육훈련 시스템 정비로 공무원의 인적 역량을 강화한다.	<ul style="list-style-type: none"> 공무원 교육원 건립 공무원 교육프로그램 모듈개발 공무원 e-learning 시스템 구축 성과 중심 인사관리제도 도입을 위한 정책 자문 등
개발도상국 행정·정치체제의 책임성을 강화한다 (Accountable institutions)	2-1. 공정한 선거제도 구축을 통해 국민에 대한 책임성을 강화	<ul style="list-style-type: none"> 국제기구를 통한 선거지원 활동 선거 과정 현대화를 위한 전자투표시스템(개표) 지원
	2-2. 감사역량을 강화하여 정부에 대한 견제와 균형, 투명성을 향상시킨다.	<ul style="list-style-type: none"> 감사기법 교육을 위한 연수 감사제도 개혁을 위한 정책컨설팅
	2-3. 지방행정역량을 강화하여 행정의 반응성과 책임성을 강화한다.	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권화 전략에 관한 컨설팅 지방행정역량 강화에 관한 연수
개발도상국 법·제도의 포용성을 높인다 (Inclusive institutions)	3-1. 공정한 법집행을 위한 사법 부문 인적, 제도적 역량을 강화하여 법치주의(rule of law)를 증진한다.	<ul style="list-style-type: none"> 사법인력 교육 시설 및 교육모듈 수립 지원 사법인력 초청연수 법제도 정비를 위한 연수·컨설팅
	3-2. 소외계층(여성, 장애인, 소수 민족, 난민 등)이 인권·시민권·사회권을 보장받을 수 있도록 지원한다.	<ul style="list-style-type: none"> 'SDGs Goal 16.9 출생등록, 법적 신분 보장' 목표달성을 위해 주민등록제도 도입 및 전산화 개도국 장애인 지원 취약계층을 직접수혜자로 하는 민간협력 프로젝트
	3-3. 국민안전을 보호하기 위한 치안역량을 강화한다.	<ul style="list-style-type: none"> UXO(불발탄·지뢰) 제거 과학수사기법, 사이버범죄 수사기법에 대한 연수 개도국 경찰 치안역량 강화 프로젝트

제 I 장

제 II 장

제 III 장

평가