



연구논문

양자원조기관의 성과중심관리체계 분석: 네덜란드와 뉴질랜드 사례 비교 연구

박수영(KOICA 차장)

요 약

본 논문은 개발협력기관의 성과중심관리체계를 전략층위, 국가 및 주제별 층위, 개별 사업 층위의 3단계로 나누어 비교, 분석하고 개선방안을 고찰했다. 개발효과성 제고를 위해 원조기관들은 각 국별로 지속가능개발목표와 자체적인 성과목표를 연계하여 상위 전략부터 개별사업을 아우르는 성과관리체계를 운영하며, 책무성과 효과성 증대를 위해 노력 중이다. 본 논문은 이러한 성과관리체계가 전략 목표 준위에서의 통합 지표를 제시하지 못하고 있으며, 수원국에 대한 고려가 반영되어있지는 못하다는 한계를 확인하였다. 성공적인 성과관리를 위해서는 무엇보다도 개발협력 특성을 반영한 직관적이고 단순하지만 체계적인 성과 틀 수립 및 운영과 효율적인 성과관리시스템 및 인적 역량 강화가 필요하다.

주제어: 성과중심관리, 개발효과성, 개발성과, 지속가능개발목표

Corresponding author: Sooyoung Park (carpediem@koica.go.kr)

© Copyright Korea International Cooperation Agency. This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

I. 서론

개발협력은 1990년대 경제, 사회, 정치적 압력으로 인해 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 회원국들은 대규모 공공분야 개혁을 추진했다. 정부 재정 적자 증대와 세계화로 인한 경쟁력 강화 요구, 공공분야 구조적 문제들은 공공분야 개혁을 위한 경제적 압박으로 작용했다. 한편, 정부에 대한 대중의 불신, 보다 고객 친화적인 서비스에 대한 요구증대, 또는 세금의 적절한 사용을 통한 성과달성의 책무성 강화 요구 등이 개혁의 사회적, 정치적 압력요소로 작용했다. 공공분야개혁의 중심에는 정부 업무실행을 개선하고, 정부의 정책이나 행위가 의도한 성과를 달성하도록 보증하는 성과관리가 있다(OECD, 1997). 성과중심관리란 더 나은 성과를 달성하기 위해 정부기관 운용 방식을 목표로 하는 넓은 의미의 경영전략이다(Binnendijk, 2000).

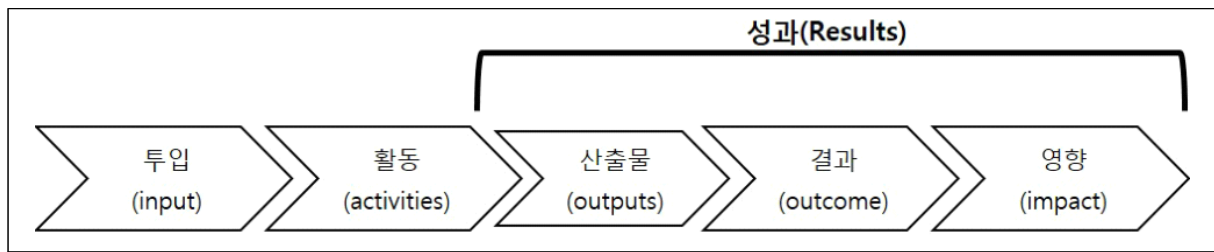
1990년대 말부터 국제개발협력분야에서도 공공분야개혁의 흐름을 반영한 개선 요구가 증대되었다. 선진국 국민들은 인도주의적 차원에서 바람직한 세계 건설을 위한 원조 수행이라는 고귀하지만 모호한 명분보다 구체적인 성과와 개선방향을 요구하기 시작했다. 이에 다자 및 양자원조기관은 성과중심관리 정책을 수립하고, 관리시스템을 도입하기 시작했다. 전통적인 공여국들이 경제성장을 저하 및 난민유입 증대 등으로 원조예산 증대가 어려워진 상황이며, 이에 따라 각 원조기관들은 성과관리 강화를 통한 원조 지원의 정당성 확보 및 책무성 강화를 위해 노력 중이다. 세금을 투입하는 원조사업의 책무성 증대 및 효과성 증진을 위해서도 체계적이며 효율적인 성과체계는 중요하다. 이 연구는 네덜란드와 뉴질랜드 원조 성과체계를 비교, 분석하여 개발협력에서 성과관리의 의미와 개선방안을 제안한다.

II. 연구의 틀

개발협력 성과관리체계를 본격적으로 분석하기에 앞서 관련된 개념을 정확히 정립하고 분석의 틀을 마련하는 것이 필요하다. 개발협력에서의 성과(results)는 변화이론(theory of change)의 논리에 따른 성과사슬(results chain)로 표현되는 개발활동의 결과물들을 의미한다. 성과사슬은 개발협력활동이 의도한 목적을 달성하는데 필요한 인과관계의 순서를 말하며 투입(input)으로 시작하여 활동(activities)을 거쳐 산출물(outputs), 결과(outcome), 영향(impact)으로 구성된다(Morra-Imas and Rist, 2009). <그림 1>이 보여주듯, 5단계의 성과사슬에서 투입과 활동은 개발협력활동의 과정이며, 과정의 결과물인 산출물, 결과, 영향의 세 가지가 개발협력의 성과(results)로 구분된다.

성과사슬은 두 가지의 특징을 갖는다. 첫째는 각 구성요소간의 논리적인 인과관계이다. 개

〈그림 1〉 성과사슬(results chain)



출처: 저자 작성.

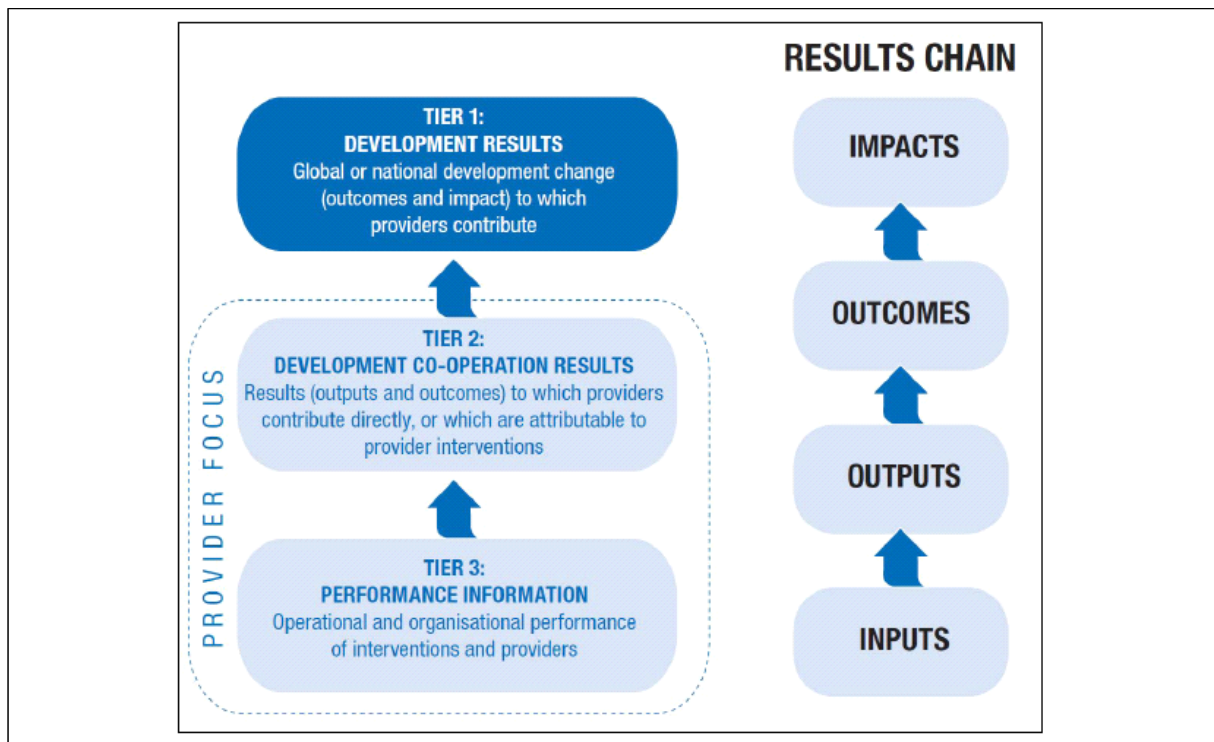
발협력은 필요요소를 투입하여 특정한 활동을 수행하고, 그 결과물로서 단기적, 장기적 성과를 거둔다. 즉, 앞단의 요소는 원인, 뒷단의 요소는 결과로 이어진 논리관계가 포함된 것이다. 두 번째 특징은 시간성이다. 성과사슬의 투입부터 영향은 시간순서에 따라 발생하게 된다. 개발협력 성과관리를 위해서는 이러한 논리성과 시간성을 적절히 고려해야 한다. 시간성에 따라 결과(outcome)와 영향(impact)은 단기결과(short-term outcome), 중기결과(intermediate outcome), 장기결과(long-term outcome) 또는 최종결과(Ultimate outcome)로 구분할 수도 있다(Morra-Imas and Rist, 2009).

따라서, 개발협력에서 성과중심관리란 “더 나은 실적과 산출물, 결과, 영향력 달성에 집중하는 경영전략이다(A management strategy focusing on performance and achievement of outputs, outcomes and impacts)”(OECD, 2010: 34). 개발협력에서 성과관리의 목적은 크게 두 가지로 나뉜다. 정책결정 향상과 학습 등을 통한 효과성 증대와 성과보고를 통한 책무성 강화이다. 한편, 성과관리를 통한 정보는 기관의 내부 통제와 관리를 위해서도 사용될 수 있으며, 사실상 많은 기관들이 각 목적별로 상이한 정보를 수집, 관리하며, 서로 다른 목적에 따라 성과관리에 긴장 또는 갈등이 발생 가능하다(Vahamaki et al., 2011).

〈그림 2〉는 공여국의 개발협력 성과관리체계를 도식화하여 체계적으로 보여준다. 개발협력 성과들은 크게 세 가지 층위로 구성된다. 1단계는 원조기관들이 기여(contribute)하게 될 국제적, 지역별 상위 개발성과(development results)이다. 천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs) 나 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)가 그 좋은 예가 된다. 2단계는 1단계 개발성과의 하위 성과로 원조기관이 달성(attribute)하거나, 또는 직접 기여(directly contribute)할 개발협력성과(development cooperation results)이다. 3단계는 원조기관별 조직 실적과 경영실적을 의미한다. 즉, 성과사슬의 3가지 성과 중 영향력은 1단계 성과, 결과, 산출물은 2단계 성과와 각각 연계되며, 3단계의 경영이나 조직 실적은 투입이나 활동과 연계된다.

따라서, 각 원조공여국은 원조수행기관의 최상위 전략에 대한 성과관리체계가 첫 번째 층위이다. 두 번째 층위는 각 공여국이나 기관별로 차이가 있으나, 원조 주제별, 분야별, 또는

〈그림 2〉 개발협력에서 성과와 성과사슬의 관계



출처: Zwart, 2017: 7.

파트너가 되는 수원국별 프로그램의 성과를 측정한다. 가장 하위 단계의 층위는 개별 프로젝트나 프로그램의 논리모형(logical framework)이 된다.

‘원조효과성에 관한 파리선언’에서 성과중심관리(management for results) 원칙이 채택된 이후, 다수의 원조기관들이 위와 같은 층위별 성과중심관리체제를 채택, 운영하고 있다(OECD, 2010). 성과중심관리체제에 대한 비판도 있으나, 공여국들은 원조업무의 특성을 고려한 보다 정교하고 실효성 있는 성과관리체제를 수립, 운용하는 방향으로 나아가고 있다. 따라서, 본 연구는 〈그림 2〉의 분석의 틀에 따라 네덜란드와 뉴질랜드의 원조 성과관리 현황을 비교, 분석하여 개발협력에서 성과관리의 의미를 고찰하고, 제언을 도출한다.

III. 사례 분석

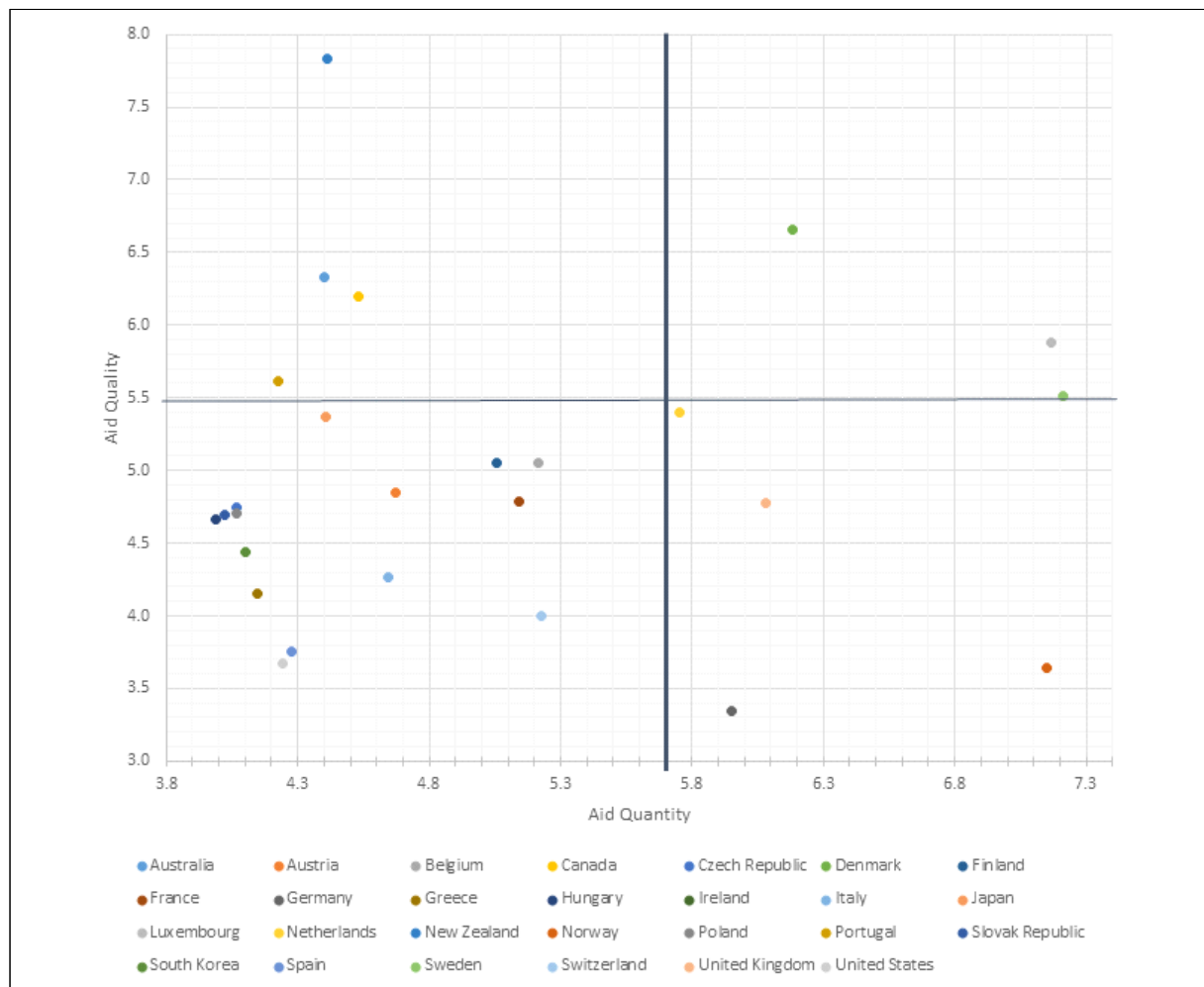
1. 개요

적절한 성과관리체제 제언을 위해 원조의 질이 상대적으로 우수한 공여국 사례의 비교분석이 필요하다. 글로벌개발연구소(Center for Global Development, CGD)는 매년 개발

공헌도지수(Commitment to Development Index, CDI)를 발표한다. OECD 회원국들의 개발과 관련한 정책 7가지를 종합적으로 평가하고, 공여국별로 개발도상국의 경제사회발전에 우호적인 정책일관성을 측정한다(박수영 · 고요한, 2014). CGD는 원조, 이주, 금융, 무역, 환경, 기술, 안보 정책을 각기 평가하고 결과를 종합하여 국별 순위를 선정한다. 그 중 원조정책에 대한 평가는 원조금액과 원조의 질을 평가하여 각각 50%의 가중치를 부여한 뒤 합산한다. <그림 3>은 2018년도 CDI 원조평가 데이터를 활용하여 국별 원조의 질과 양으로 비교한 것이다.

1사분면에 위치한 국가들은 과소한 양에 비해 높은 원조의 질을 보이는 국가이며, 2사분면의 경우 높은 양과 질을 보이는 국가다. 3사분면 국가들은 양에 비해 질적 평가 점수가 낮으며, 4사분면의 국가들은 양과 질면에서 모두 저조한 점수를 기록하고 있다. 그림의 중앙부분

<그림 3> 2018년도 CDI 원조 질과 양 점수 비교



출처: CGD, 2018과 <https://drive.google.com/drive/folders/0B167nw-gSVHRcXhILXg0RjM3Vmc>의 데이터를 참고하여 저자 작성.

에 네덜란드가 위치한다. 네덜란드의 원조의 양과 질이 평가대상국가 중 중간정도의 순위가 된다. 한국은 4사분면에 위치한다. 따라서, 원조의 양은 적으나 높은 질을 보유하고 있다고 평가를 받은 1사분면 국가들을 우선적으로 비교분석의 대상으로 선정하였다. 뉴질랜드의 원조 질 점수가 가장 높으며, 호주, 캐나다, 포르투갈이 그 뒤를 따른다.

한편, OECD는 2017년 뉴질랜드, 네덜란드, 스웨덴, 스위스, 영국, 캐나다 6개 공여국과 세계은행의 원조성과관리체계를 분석한 바 있다(Zwart, 2017). 따라서 최신의 원조성과체계에 대한 자료 접근성과 정책의 질을 고려 시, 뉴질랜드는 가장 적절한 비교분석의 대상이 된다. 한편, 네덜란드의 경우, 뉴질랜드만큼 높지는 않지만 한국보다 높은 원조의 질을 보유하고 있다고 평가받았으며, OECD 동료 검토(OECD, 2017c)와 성과체계분석(OECD, 2017b)에서 성과관리 관련 우수한 평가를 받은 바 있다. <표 1>은 네덜란드와 뉴질랜드의 원조규모와 원조의 질 평가결과를 종합적으로 비교하여 보여준다. 따라서, 향후 연구의 활용도를 높이기 위해서 동 연구는 <그림 2>의 분석 틀에 따라 뉴질랜드와 네덜란드의 원조성과관리체계를 전략, 국가 및 주제, 사업층위의 3단계로 비교분석한다.

2. 전략 층위

네덜란드와 뉴질랜드의 성과체계는 직관적이며 단순하다는 특징을 보인다. 두 국가 모두 SDGs 달성을 최상위 지원 목표로 하여 개발협력 성과를 정의하고 상위 전략부터 사업단위까지 체계적인 성과틀(results framework)을 운영하고 있다. 네덜란드 정부는 개발 촉진을 위한 무역관계 확대와 원조활용을 강조하고 있다(OECD, 2017b). 이에 따라, 원조를 총괄하는 네덜란드 외교부는 무역, 투자, 원조를 통합하는 정책을 수립하고, 절대빈곤 감소, 전지구적인 포용적 지속가능 성장 촉진, 네덜란드기업의 해외성공확대라는 세 가지의 목표를 적시하였다(MFA, 2013). 그에 따라, 네덜란드 정부는 네덜란드가 강점을 보이는 개발 주제(theme) 4개와 추가적인 지원이 필요한 3개 주제를 선정하였다(MFA, 2013).

<표 1> 네덜란드와 뉴질랜드 원조 현황 비교

구분		네덜란드	뉴질랜드
원조예산(백만불, 2017)		4,958.5	449.8
ODA/GNI(%, 2017)		0.60	0.23
CDI Aid 평가결과 (2018)	종합점수	5.6 (5위)	6.1 (4위)
	원조규모	5.753 (7위)	4.411 (16위)
	원조 질	5.396 (9위)	7.833 (1위)

출처: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?ThemeTreeID=3&lang=en> 데이터를 바탕으로 저자 작성.

네덜란드가 강점을 갖는 주제는 식량안보, 물, 성생식보건과 권리, 안보 및 법치 4개 주제이며, 여성권리와 성평등, 민간부문 발전과 기후변화를 추가하였다. 네덜란드 정부는 또한, 인도주의 지원과 중저소득국에서의 시민사회 강화를 모니터링 대상으로 추가하고, 총 9개의 주제별로 36개 성과영역을 포함하는 성과체계를 <표 2>와 같이 수립하였다(MFA, 2013).

〈표 2〉 네덜란드 정부 원조 성과체계

	주제(theme)	성과 영역(results areas)	SDGs 연계
1	기후	재생에너지	1, 2, 6, 7, 12, 13, 15번
		벌목 근절	
		기후변화 대응 농업	
		물과 기후변화 저항	
		기후변화 외교	
2	식량과 영양 안보	영양 결핍	1, 2, 6, 10, 13번
		농업	
		지속가능성	
		가능한 환경조성	
3	인도주의 지원	위기 대응	1, 2, 3, 5, 6번
		위기 준비태세	
		효과적인 인도지원 체제	
4	민간부문 발전	시장접근성과 지속가능한 무역	1, 5, 8, 9, 10, 12, 17번
		경제제도와 행위자	
		인프라 개발	
		금융분야 발전	
		기업 발전	
5	안보 및 법치	인간 안보	1, 5, 10, 16번
		법치	
		평화와 거버넌스	
		사회 및 경제 재건	
6	성생식 보건과 권리	청소년, 정보와 선택	1, 3, 5, 10, 16번
		보건 용품	
		보건 서비스	
		권리와 존중	

〈표 2〉 네덜란드 정부 원조 성과체계(계속)

	주제(theme)	성과 영역(results areas)	SDGs 연계
7	시민사회 강화	영향 증대	1, 10, 17번
		시민사회연계	
		포용적 정책 및 실행	
8	물	농업분야의 효율적인 물 사용	1, 6, 9, 13번
		안전한 삼각주와 개선된 강유역 관리	
		WASH	
		네덜란드 물분야 연계	
9	여성권리와 성평등	폭력에서 자유로운 삶의 권리	1, 5, 10, 16번
		권력과 리더십을 행사하는 여성	
		경제적 주체로서 권한을 갖는 여성	
		갈등 이후 사회 형성과 갈등해결 및 방지에서의 여성	

출처: 네덜란드 개발성과 홈페이지(<http://www.dutchdevelopmentresults.nl/>) 자료를 바탕으로 저자 작성.

네덜란드는 36개 성과영역에 따라 89개의 지표를 관리한다. 예를 들어, 제1주제인 기후의 성과영역 중 하나인 재생에너지의 경우, 재생에너지 접근권을 갖게된 수혜자 수(number of people that have access to renewable energy)와 연간 감소된 이산화탄소 배출량(CO₂ emissions avoided per year)의 두 개의 지표로 그 성과가 측정된다. 즉, 네덜란드는 9개 개발 주제에 지원을 집중하며, 각 주제별로 하부 성과영역을 두고, 영역별 성과를 측정할 수 있도록 지표들을 선정하여 체계적으로 원조성과를 관리한다.

네덜란드와 동일하게 뉴질랜드 또한 외교통상부(Ministry of Foreign Affairs and Trade)에서 원조를 총괄하여 담당한다(OECD, 2017a). 뉴질랜드 역시 전략 분석을 통해 몇 개의 지원 목표와 중점지원지역을 선정하여, 원조프로그램의 효과성을 높인다. 뉴질랜드 또한 SDGs 체계에서 선별한 목표들을 중점지원 대상 국가 및 지역에서 추진한다. 뉴질랜드는 원조 효과성을 제고하고, 역내 안보 및 정세 안정 등 자국 외교목표 달성 지원을 위해 원조예산의 주변지역에 집중하고 있다. 뉴질랜드는 태평양 도서국가와 동남아시아로 원조의 지역 집중도를 높여 CDI 원조 평가에서도 높은 점수를 얻었다(CDI, 2018).

뉴질랜드 원조의 최상위 정책은 전략계획(Strategic Plan 2015-2019)과 우선투자대상(Investment Priorities 2015-2019)이다. 이 두 문서는 2015년부터 2019년까지 5년간 뉴질랜드 정부의 원조 전략, 중점지원분야 및 주제, 대상지역을 설명한다. 상위정책에 따라 뉴질랜드는 원조를 주변국인 아시아태평양지역 특히 도서 개발도상국에 집중한다. 전략계획에 따

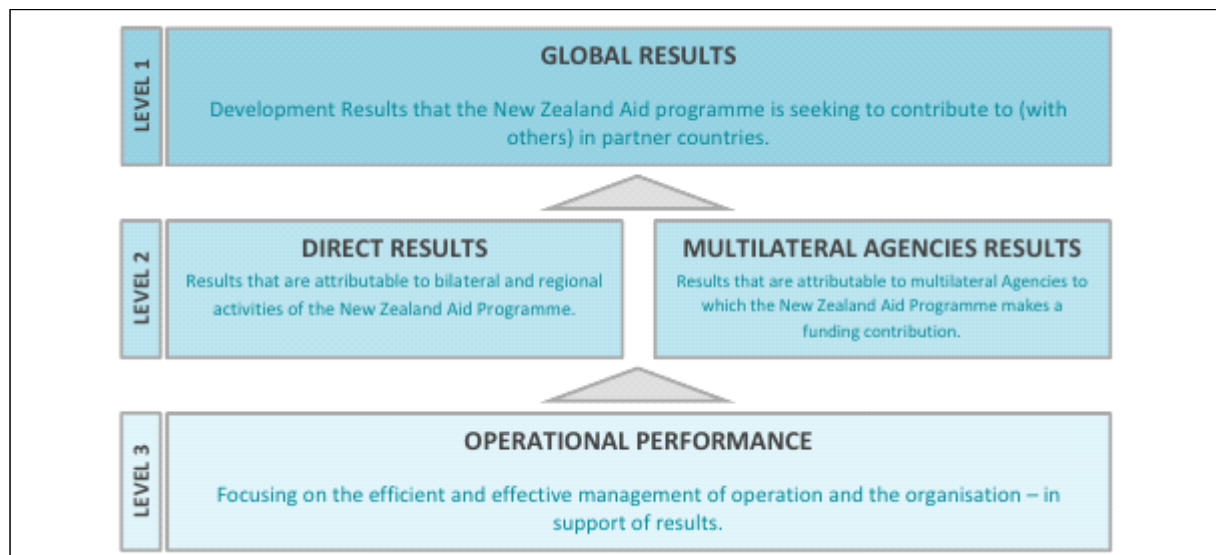
르면 뉴질랜드 원조의 미션은 ‘보다 안전하고, 평등하며 번영된 세계를 위해 기여하고 빈곤을 감소하기 위해 개발도상국의 지속가능한 개발을 지원(support sustainable development in developing countries, in order to reduce poverty and to contribute to a more secure, equitable, and prosperous world)’하는 것을 골자로 한다(MFAT, 2015a: 2).

뉴질랜드는 전략, 분야, 사업 3단계에 걸쳐 개발협력 성과관리를 수행한다. <그림 4>는 뉴질랜드 원조의 3단계 성과체계와 지표 구성을 보여준다.

뉴질랜드 성과관리체계의 핵심은 전략적 성과틀(Strategic Results Framework, SRF)이며, SRF는 전략계획의 성과 측정의 기본이 된다. SRF는 위로는 뉴질랜드 정부의 상위 무역, 외교 및 개발협력 전략과 국제적 개발협력 아젠다와 연계되어있고, 아래로는 프로젝트별 성과와 연계된다(OECD, 2017a). SRF는 재생에너지, 농업, 정보통신기술(ICT), 수산업, 관광, 무역과 노동이동성, 경제적 거버넌스, 법과 정의, 보건, 교육, 복원력(resilience), 인도지원의 12개 분야별 지표 및 성과들을 보여준다(MFAT, 2015b).

뉴질랜드는 한편 단계별로 표준성과 지표와 보조지표를 관리한다. 1단계는 글로벌 성과(Global Results)는 약 40여 개의 표준 성과 지표를 포함한다. 글로벌 성과는 뉴질랜드 원조의 직접적이고 독립적인 성과가 아니다. 글로벌 성과는 뉴질랜드 원조가 다른 공여기관이나 수원국과 함께 기여(contribute)하는 장기 결과(outcome)이다. 글로벌성과지표(global results indicators)의 약 절반가량의 지표는 SDGs 지표에서 선택되었다. 2단계는 직접성과지표(direct results indicators)는 뉴질랜드 원조와 직접 연계되는 성과들을 측정하는 48개 지표로 구성된다. 마지막 3단계는 경영실적으로 뉴질랜드원조프로그램 조직 관리 효과성

<그림 4> 뉴질랜드 원조 SRF 지표 구조



출처: OECD, 2017a: 4.

과 효율성을 측정한다. 26개의 조직관리실적지표는 12개 중점지원분야별로 연계되지 않으며, 다만 개별 프로젝트나 프로그램 관리나 운영이 1, 2단계의 개발성과를 달성하는데 기여한 정도를 측정, 관리한다. 3단계 성과를 위해 수집한 데이터는 책무성 강화나 조직관리에 활용된다(MFAT, 2015b).

3. 국별 및 주제별 층위

네덜란드와 뉴질랜드는 모두 지원 대상 국가와 주제 또는 분야가 매우 집중되어있다는 특성을 보인다. 네덜란드의 전략적 선택과 집중은 중점지원 분야와 국가 선정에서도 나타난다. 네덜란드 원조예산은 한국 원조의 두 배가 넘지만, 중점지원 대상은 2개 지역과 15개 국가이다. 네덜란드는 상위 전략에서 선정된 9개 주제별 성과를 관리하는 한편, 2개 지역과 15개 국가별 성과 또한 보고한다(OECD, 2017b). 네덜란드 정부는 지원 대상 국가와 지역별로, 전략에서 선정된 9개 주제 중 1-4개의 중점 지원 주제를 선정하였다. <표 3>은 네덜란드의 지원지역별 중점지원주제를 보여준다. 인도주의 지원은 개발협력과는 성격이 다른 바, 포함되지 않으며, 중저소득국에만 지원하는 시민사회 강화도 국별프로그램에는 포함되지 않음이 나타난다. 주요 지원은 네덜란드 정부가 강점이 있다고 선정한 4개 주제와 여성권리 및 성평등에 집중되어 있음이 드러난다. 이러한 선택과 집중을 통해 네덜란드는 자체 원조가 달성하거나 달성에 기여하는 분야와 기여도를 정확히 분석하여, 학습과 개선, 책무성 강화를 통해 원조 프로그램의 효과성을 높인다.

네덜란드는 중점지원국가별로 전략계획(Multi Annual Strategic Plan, MASP)을 수립하고, 그에 따라 원조를 수행한다(MFA, 2013). MASP는 지원 국가별 개발협력 현황과 각 해당 국가별 지원주제에 대한 분석을 포함하며, 분석에 기초한 지원계획을 예산계획과 함께 보여주어 원조의 예측 가능성을 높인다. 네덜란드는 각 국별로 중점지원주제별 주요 성과를 연도별로 정리하여 공유한다.

뉴질랜드 원조 또한 높은 지역 집중도를 보인다. 앞서 서술한 바와 같이 뉴질랜드 원조의 76.5%는 태평양 도서국가 12국과 동남아시아 3국에 대한 국별, 지역별 프로그램에 집중된다(MFAT, 2015a). 뉴질랜드는 아프리카, 중남미 등 타 지역에서는 공동협력이나 다자원조를 수행하여 자국 원조의 영향력(impact)을 증대한다(OECD, 2017a). 뉴질랜드 중점지원 분야에 대해 지원목표, 세부지원분야, 지원방식, 세부지표를 정리하여 보여주며, 앞서 서술한 바와 같이 연도별로 성과를 모니터링하여 결과를 시민과 의회에 보고한다(MFAT, 2015a).

2018년 뉴질랜드 정부는 핵심 지원 지역인 태평양지역 SRF를 개발, 확정했다. 새로운 지역 SRF는 SDGs의 5P(People, Prosperity, Peace, Planet, Partnership)에 따라, 글로벌 성과, 직접성과, 조직실적의 3단계로 구분한 지표들로 구성된다(MFAT, 2018). 그러나,

〈표 3〉 네덜란드 중점 지원 주제와 국별프로그램 연계

국별 중점 지원 주제	기후	식량과 영양 안보	인도주의 지원	민간부문 발전	안보와 법치	성생식 보건과 권리	시민사회 강화	물	여성권리 및 성평등
아프가니스탄					○				○
방글라데시		○				○		○	○
베냉		○				○		○	
브룬디		○			○	○			
에티오피아		○			○	○			○
가나		○		○		○		○	
Great Lake Region*	○	○			○	○		○	
Horn of Africa**					○				
인도네시아		○			○			○	
예멘					○	○		○	○
케냐		○			○			○	
말리		○			○	○		○	
모잠비크		○				○		○	○
우간다		○			○				
팔레스타인		○			○			○	
르완다		○			○			○	○
남수단		○			○			○	

* Great Lake Region: 빅토리아호수를 포함하는 아프리카의 대호수를 둘러싼 지역으로 네덜란드정부는 브룬디, 콩고민주주의공화국, 르완다, 우간다 4개국에 대해 통합지원을 실시한다.

** Horn of Africa: 아덴만 남쪽과 홍해 남서쪽에 면한 동아프리카의 반도지역으로 네덜란드정부는 수단, 남수단, 지부티, 에리트리아, 에티오피아, 소말리아, 소말리랜드에 대한 지원을 실시한다.

출처: 네덜란드 개발성과 홈페이지(<http://www.dutchdevelopmentresults.nl/>) 자료를 바탕으로 저자 작성.

네덜란드와 달리 뉴질랜드는 국별프로그램의 구체적인 성과체계가 현재 확인되지 않는다. 이는 뉴질랜드 정부의 정책 변화 때문으로 추정되는데, 현재 뉴질랜드 정부는 외교, 무역, 개발정책을 통합하는 국별이나 지역별 성과들을 개발 중이다. 2018년부터 새롭게 도입된 태평양 지역 SRF의 운영성과와 정부의 새로운 통합 정책의 방향성이 향후 뉴질랜드의 국별,

지역별 성과 관리 방안을 결정하게 될 것으로 예상된다.

4. 개별 사업 층위

네덜란드와 뉴질랜드는 공통적으로 국제기구나 타공여기관과의 공동프로그램에 참여하거나 기금을 지원하는 방식으로 사업을 추진하여 실제 집행의 부담을 덜고, 개발협력 성과측정과 목표달성 여부에 집중한다. 네덜란드 정부의 개발성과 홈페이지는 직접 수행하는 프로젝트나 프로그램 성과에 대해서는 상세 정보를 제공하지 않으며, 제2단계인 국별, 주제별 성과 정보 제공과 관리에 집중하고 있는 것으로 나타난다. 네덜란드 정부는 성과정보는 국별, 주제별로 포괄적으로 관리하는 대신, 프로젝트나 프로그램별 사업 정보는 정보투명성이니셔티브(International Aid Transparency Initiative, IATI) 기준에 따라 별도로 관리한다. 네덜란드 정부는 OECD 회원국 중 최초로 원조정보투명성이니셔티브(International Aid Transparency Initiative, IATI) 기준에 따른 정보공개로 실시하였고, 현재는 IATI 기준에 따라 사업 정보를 제공하는 별도의 웹사이트를 구축, 운영하며,¹⁾ 원조사업 정보 공개 확대를 위해 지속적으로 노력하고 있다(OECD, 2016).

즉, 네덜란드 외교부는 개별 프로젝트나 프로그램의 성과를 직접적으로 관리하기보다는 적정 사업 선정과 기획, 개발협력 관련 담론 분석과 정책 수립, 성과관리 및 평가에 집중하는 것으로 보인다. 네덜란드의 MASP는 해당기관에 지원할 프로그램이나 프로젝트의 개요와 목표를 포함하여 원조의 예측 가능성과 일관성을 높인다. 즉, 상위 전략과 정책에 따라 개별 프로젝트나 프로그램의 사업목표가 연계되도록 주의한다. 그러나, 선정된 프로젝트나 프로그램의 개별 성과관리는 네덜란드 외교부의 가이드라인에 따라서 사업을 실제 수행하는 기관이 담당한다.

뉴질랜드 또한 앞서 서술한 바와 같이 동남아시아나 태평양 지역을 제외한 지역에서의 원조는 다자원조나 공동협력을 선택하여 행정 부담을 줄이고 효과성을 제고한다. 한편, 뉴질랜드는 네덜란드와 달리 개별 프로젝트 성과관리를 위한 상세한 템플릿(template)과 도구를 제공하며, 효과적인 관리를 위한 학습과 훈련도 지속적으로 수행하고 있다(OECD, 2017a). 뉴질랜드는 실시간 학습과 적극적인 프로젝트 관리를 위해서 자체평가 보고서 활용을 권장한다. 자체평가보고서 초안은 실적토론(performance discussion)을 통해 주요 이해관계자가 모여 성과와 교훈에 대해 토론하는 상호학습 자료로 활용된다(OECD, 2017a). 뉴질랜드 외교통상부의 성과관리팀은 평가팀과 긴밀히 협력하여 지식과 성과(knowledge and results) 전략을 공유한다.

1) <https://openaid.nl>에서 IATI 기준에 따른 네덜란드 개발협력 원조 사업 정보를 확인할 수 있다.

IV. 결론

1. 분석 결과

본 연구는 네덜란드와 뉴질랜드의 개발협력 성과관리 체계를 3단계로 나누어 비교분석했다. 뉴질랜드와 네덜란드는 원조의 규모나 중점 지원 국가, 분야 등이 모두 상이하였으나, 성과관리 체계 측면에서는 많은 유사점을 보였다. 첫째로 두 국가 모두 매우 직관적이며 단순하지만 체계적인 성과관리체계를 운영하고 있다. 두 국가 모두 원조의 상위목표를 국제 개발목표인 SDGs와 연동하고, 가능한 경우, SDGs 세부 지표를 성과 지표로 활용하고 있다. 따라서 두 국가 모두 별도로 지표를 개발하고, 관리함에 따라서 수반될 수 있는 행정부담과 비용상승의 부담을 줄일 수 있다. 또한, 국제적 합의에 따른 지표 활용을 통해 타공여국 등과의 국제적 협력을 통한 원조효과성 증대 가능성을 높이고 있다.

두 번째로 각자의 한계는 있었으나, 두 국가 모두 지원의 집중도 증대를 통한 성과관리를 추진하고 있다. 두 국가 모두 중점 지원 분야와 국가를 제한하여, 소규모 다지원으로 인한 효과성 저하 및 과도한 이전 비용과 행정력 낭비를 지양하고 있었다. 특히, SDGs 등 국제개발목표를 성과지표로 차용하기 위해서는 특정 개발 분야나 국가에서 유의미한 변화를 가져올 수 있을 정도의 대규모 지원이 필요하다. 소규모 원조의 경우, 국가 차원의 유의미한 변화의 기여도 측정에 한계가 있으므로, 별도로 성과를 관리해야 하는 부담을 갖게 된다. 두 국가는 모두 이러한 불필요한 행정 부담을 지양하고 공동사업을 확대하고 사업규모를 늘려 성과 데이터 수집 및 관리를 위한 행정 낭비요소를 줄이고 있었다.

한편, 본 연구는 양 국가에서 모두 개발협력 업무의 특성을 반영하며 성과관리에 어려움이 있음이 확인하였다. 뉴질랜드와 네덜란드 모두 개발협력 활동 전체를 통합하는 비전이나 목표의 달성정도를 측정할 전략 목표 준위에서의 단일 통합 지표를 제시하지 못하고 있다. 이는 다양한 분야와 지역을 아우르는 개발협력 업무의 특성상 당연한 결과라고도 하겠다. 네덜란드와 뉴질랜드 모두 지원 분야와 주제를 줄이려고 노력하였으나, 여전히 보건부터 기후변화, 거버넌스와 같이 하나의 지표로는 대표될 수 없는 서로 상이한 다분야에 걸쳐 지원을 수행하고 있다. 네덜란드의 경우, 국별 지원 주제를 한정하며 통합적인 성과관리를 위한 노력을 기울였음에도 국별 활동의 총합이 전체 네덜란드 원조의 성과로 직접적으로 연계되지는 않는다. OECD 통계에 따르면, 네덜란드 원조의 70%는 지역별 구분이 불가능한 것으로, 78%는 소득그룹별 구분이 불가능한 것으로 보고되었다.²⁾ 따라서, 네덜란드 정부의 중점 지원 국별 성과보고서는 결국 전체 원조예산의 약 30%만을 반영하는 결과이다. 따라서 개발협

2) <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/aid-at-a-glance.htm>

력에서의 성과관리는 이러한 다층성과 다면성을 고려하여 개선되어야 할 것이다.

OECD(2016)는 공여국들의 성과 데이터 주요 활용 영역이 공여국 납세자에 대한 책무성이었으며, 개도국 파트너기관과 성과결과를 논의하거나 개도국에 대한 책무성을 언급하는 공여국은 거의 없었다고 지적한 바 있다. 성과중심관리는 원조 효과성을 제고하기 위한 방안으로 제시되었으며, 원칙적으로 각 개발도상국 정부가 준비하는 성과관리체계를 활용하도록 권고되었다. 그러나, 본 연구의 사례인 뉴질랜드와 네덜란드 또한 모두 수원국의 데이터 활용이나 수원국과의 성과개선 방안에 대한 고려가 성과관리체계에 중요성을 갖고 반영되어있는 못하다는 점을 확인하였다. 따라서 각 공여국의 성과관리체계는 수원국에 대한 책무성을 실질적으로 반영할 수 있도록 개선될 필요가 있다.

2. 제언

개발협력사업은 다양한 이해관계자, 개도국 사업 추진상의 한계, 개발협력 성과논리 자체의 특징 등으로 인해서 공공기관의 타 업무에 비해 성과관리 자체가 복잡하고 비용도 많이 소요된다(Mayne, 2007a). 이러한 복잡성과 어려움으로 인해 성과관리는 자칫 잘못하면 효과성을 저해하는 역효과를 초래할 수도 있으며(Barder, 2012), 어려운 사업이나 혁신을 회피할 가능성을 높인다(Natsios, 2010). 업무를 정확히 반영하도록 성과가 명확히 정의되고, 기존의 업무절차와 통합되지 않는다면 성과관리는 또 하나의 행정절차로 덧붙여져(add-on), 결과적으로 원조기관의 행정부담만 증가되고 실질적인 사업 효과성 오히려 저해할 가능성이 높다(Holzapfel, 2016). 성공적인 성과관리를 위해서는 무엇보다도 개발협력 특성을 반영한 정확한 성과논리에 따른 성과 정의, SMART 원칙³⁾에 따른 직관적이고 단순하지만 체계적인 성과 틀 수립 및 운영이 필요하다(Mayne, 2007b).

네덜란드와 뉴질랜드에 대한 분석 결과는 효과적인 개발협력 성과관리를 위한 몇 가지 시사점을 보여준다. 첫째, 국별 또는 주제별 개발협력사업 성과 전체에 대한 종합적 관리의 필요성이다. 두 국가는 모두 수원국별 또는 개발협력 주제나 분야별로 종합적인 성과관리체계를 운영하고 있음을 확인했다. 모든 주제나 국가를 아우르는 최상위 단계의 목표는 부재하나, 두 국가가 활동하는 주요 수원국이나 지원하는 주요 분야 또는 주제별로 성과를 관리하여 지원의 효과성을 증대하고 있다. 반면 우리나라의 경우, 다양한 기관들이 원조를 추진하고 있으나, 각각의 기관들이 종합적으로 특정 수원국에서 또는 특정 분야에서 어떠한 성과를 도출하고 있는지에 대한 체계적인 성과관리는 부재하다. 따라서, 우리 원조 효과성 증대를 위해서라도 각 국별 또는 중점 지원 분야나 주제별 종합적인 성과 관리를 제안한다.

종합적 성과관리를 위해서는 정교한 지표와 목표치의 관리가 필요하다. 네덜란드나 뉴질

3) Specific, Measurable, Attainable, Realistic, Timely의 머릿 글자로 만들어진 조어이다.

랜드는 모두 성과지표의 개수를 관리가능하게 조절하여 지표 측정과 관리가 또 다른 업무가 되지 않도록 하고 있다. 또한, 두 국가 모두 우리보다 더 많은 원조를 더 적은 수에 국가에 집중하고 있음에도 새로운 지표를 개발하기 보다는 국제적으로 합의된 지표를 활용하여 행정부담을 줄이고, 타 공여기관과의 연계 시 확장성을 강화하고 있다. 특히, 개발도상국에서 적절한 데이터 수집과 관리가 어려우며, 개발목표는 한 기관이 아닌 여러 기관과 단체들의 협력을 통해 달성이 가능하다. 따라서, 향후 효과적인 개발협력의 성과관리를 위해서는 국제적인 목표체계와 지표, 목표치를 면밀히 검토하여 관리가능한 규모의 적절한 지표들을 선별하여 활용하는 것이 바람직하다.

개발협력 성과관리 성공사례에서 또 다른 중요요인은 역량 강화이다. 성공적인 성과관리는 쉽게 달성하기 어려운 과제이다. OECD(2016)는 환경의 복잡성, 다양한 이해관계자, 높은 위험, 복잡한 성과체계 등이 개발협력 성과관리를 더욱 어렵게 한다고 분석하고 있다. 따라서, 성공적인 성과관리를 위해서는 효과적인 시스템 구축과 인적 역량 강화가 중요하다. 뉴질랜드는 효과적인 성과관리를 위해 끊임없이 담당자들에게 교육을 제공하고 있음을 확인했다. 네덜란드 또한 효과적인 성과관리를 위해 성과관리를 위한 전용 웹사이트를 구축하고, 시스템을 개편했다. 즉, 성공적인 성과관리를 위해서는 우선적으로 효과적으로 데이터를 수집, 분석, 관리할 수 있는 시스템 및 인적 역량 강화가 필요하다.

참고문헌

- 박수영, 고요한. (2014). *개발공헌지수(CDI)의 의의와 한계 및 우리 원조에 대한 시사점 고찰*. 성남: 한국국제협력단.
- Barder, O. (2012). What are the results agenda? Retrieved from <http://www.owen.org/blog/5228>
- Binnendijk, A. (2000). Results based management in the development co-operation agencies: A review of experiences. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/31950852.pdf>
- CGD [Center for Global Development]. (2018). Commitment to development index 2018. <https://www.cgdev.org/sites/default/files/commitment-development-index-2018-english.pdf>
- Holzapfel, S. (2016). Boosting or hindering aid effectiveness? An assessment of systems for measuring donor agency results. *Public Administration and Development*,

- 36(1), 3-19.
- Mayne, J. (2007a). Challenges and lessons in implementing results-based management. *Evaluation*, 13(1), 87-109.
- Mayne, J. (2007b). Best practices in results-based management: A review of experience. Retrieved from [https://cop-mfdr.adb.org/LotusQuickr/cop-mfdr/PageLibrary482571AE00516AA5.nsf/0/92A8DA95E6556A1A482576AF0029BB29/\\$file/john_mayne_un_1.pdf](https://cop-mfdr.adb.org/LotusQuickr/cop-mfdr/PageLibrary482571AE00516AA5.nsf/0/92A8DA95E6556A1A482576AF0029BB29/$file/john_mayne_un_1.pdf)
- MFA [Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands]. (2013). A new agenda for aid, trade and investment. Retrieved from <https://www.government.nl/binaries/government/documents/leaflets/2013/04/05/a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment/summary-a-new-agenda-for-aid-trade-and-investment-april-2013.pdf>
- MFAT [New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade]. (2015a). New Zealand aid programme strategic plan 2015-2019. Retrieved from <https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/New-Zealand-Aid-Programme-Strategic-Plan-2015-19.pdf>
- MFAT. (2015b). New Zealand aid programme strategic plan 2015~19. Retrieved from <https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/Policy/NZ-Aid-Investment-Priorities-2016-19.pdf>
- MFAT. (2018). Pacific and development group strategic results framework (SRF). Retrieved from <https://www.mfat.govt.nz/assets/Aid-Prog-docs/Policy/NZ-MFAT-PDG-Strategic-Results-Framework-A3-2018-20.pdf>
- Morra-Imas, L. G., & Rist, R. (2009). *The road to results: Designing and conducting effective development evaluations*. Washington, DC: World Bank.
- Natsios, A. (2010). The clash of the counter-bureaucracy and development. Retrieved from https://www.cgdev.org/sites/default/files/1424271_file_Natsios_Counter-bureaucracy.pdf
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]. (1997). In search of results: Performance management practices. Retrieved from <https://www.oecd.org/sweden/36144694.pdf>
- OECD. (2010). Glossary of key terms in evaluation and results based management. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>
- OECD. (2016). Results-based decision making in development co-operation: Effective results frameworks-drivers and users of results information. Retrieved from

- https://www.oecd.org/dac/results-development/docs/Effective_Results_Frameworks_Drivers_and_Users_of_Results_Information.pdf
- OECD. (2017a). Case studies of results-based management by providers: New Zealand. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/results-case-study-new-zealand.pdf>
- OECD. (2017b). Case studies of results-based management by providers: The Netherlands. Retrieved from <https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/results-case-study-netherlands.pdf>
- OECD. (2017c). OECD development co-operation peer review: The Netherlands 2017. Retrieved from <http://www.oecd.org/dac/oecd-development-co-operation-peer-reviews-the-netherlands-2017-9789264278363-en.htm>
- Vahamaki, J., Martin, S., & Joakim, M. (2011). Review: Results based management in development cooperation. Riksbankens Jubileumsfond. Retrieved from <https://www.sida.se/globalassets/global/rbm-review-120105-final.pdf>
- Zwart, R. (2017). Strengthening the results chain: Synthesis of case studies of results-based management by providers. OECD Development Policy Papers No. 7. Retrieved from <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/544032a1-en.pdf?expires=1559086810&id=id&accname=guest&checksum=8007D560E6EFB927584E9D01BBEAFC23>

논문 접수일: 2019.6. 3.
수정논문 접수일: 2019.6.25.
게재 확정일: 2019.6.25.

A Comparative Analysis of Development Cooperation Results-based Management System: The Case of the Netherlands and New Zealand

Sooyoung Park (KOICA)

Abstract

This study compares and analyzes the development results-based management system of the two donor countries, the Netherlands and New Zealand. Both countries comprehensively manage their development results in three layers: the strategic, country and thematic, and the project level to increase effectiveness and strengthen accountability of their aid. The study found out that partly due to the complexity of development aid neither of them come up with a comprehensive indicators for strategic level. Both countries failed to meet the recommendations on using data the systems of their partner countries. This study argues that for successful management for results, donors should establish a systematic and efficient system and have capable human resources.

Key words: Development Results, Results-based Management, Managing for Results, Results Chain, Sustainable Development Goals