

# 국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2023. 4. 10.  
No. 912



발행처 국토연구원  
발행인 강현수  
www.krihs.re.kr

이천재 부연구위원  
하태훈 연구원  
김민지 전문연구위원

## 국토·도시·인프라 국제개발협력사업의 성과관리 개선방안

### 주요 이슈

- 국토·도시·인프라부문 개발협력사업은 특성상 사업성과 측정이 어렵거나 애매하고, 사업관련 기초자료 데이터 및 활용 가능한 통계 데이터 부족
- 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 수행기관 간에는 '성과'에 대한 인식의 차이가 존재
  - 수행기관의 사업방식에 따라 지속가능발전목표(SDGs) 연계 및 달성, 수원국 정부 수요 반영, 해외 건설사업 수주와의 '연계성' 여부 등을 성과로 인식
- 국토·도시·인프라부문 개발협력사업은 주로 단기에 성과를 달성하기 쉬운 사업이 중심이기 때문에 성과관리체계의 통합 구축에 한계
- 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 성과관리 역량 강화를 위한 부문별, 지역별 전문성 및 개발협력사업 평가 경험을 갖춘 인력 및 예산 확보에 어려움 발생

### 개선방안

- ① 국토·도시·인프라부문 개발협력사업의 기획, 발굴 및 추진 단계에서부터 수집되는 데이터의 정확성과 신뢰성 향상 및 활용도 제고를 위한 데이터 품질관리체계 구축을 제안
- ② 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 및 사업성과의 특징을 반영한 국토·도시·인프라 주제 가이드라인, 성과관리 매뉴얼, 성과지표 수립을 제안
- ③ '성과관리 전담기관' 지정 및 운영을 통해 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 성과관리의 공정성과 독립성, 전문성 확보 및 통합적 성과관리체계의 구축을 제안
- ④ 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 수행기관의 성과관리 역량 강화 및 지원 필요
  - 다만, 줄세우기 식의 하향식 평가방식과 인센티브 및 패널티 중심의 정책은 지양하고, 개발협력사업의 성공사례 공유 및 실패사례 원인 분석에 초점을 맞출 것을 제안

# 01. 국토·도시·인프라 개발협력사업의 성과관리 필요성

## 높아진 한국의 국제적 위상에 따라 국제개발협력 재원의 지속적인 확대 추세

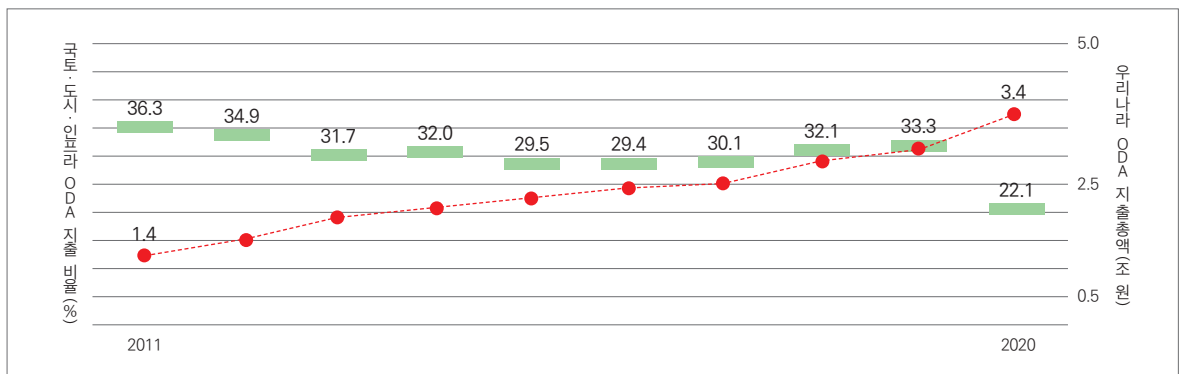
국제사회에서 한국의 역할 확대 및 위상 제고를 위한 공적개발원조(ODA)의 양적·질적 성장 그리고 이를 통한 개발협력의 지평 확대

- 제68차 유엔무역개발회의(UNCTAD)에서 선진국 그룹으로 지위가 변경되고('21년 7월 2일, G7 정상회의에 초청 받는 등 국제사회 내 역할 확대 및 위상 제고(관계부처 합동 2022)
- OECD 개발원조위원회(DAC) 가입 이후 ODA 재원은 약 4조 425억 원('22)으로 약 3.3배 증가했으며, 아시아와 아프리카를 중심으로 보건, 교통, 인도적 지원, 교육분야 지원을 확대(관계부처 합동 2022)

## 우리나라의 전체 ODA에서 국토·도시·인프라부문 개발협력사업은 큰 비중을 차지

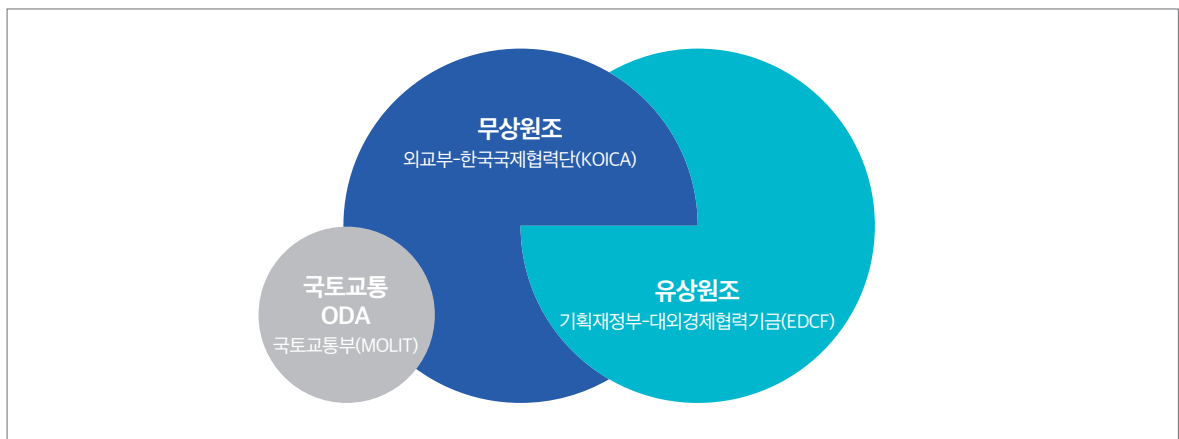
OECD DAC의 원조목적코드(CRS)를 기준으로 지난 10년간('11~'20) 국토·도시·인프라부문 ODA 지출액은 지속해서 증가(연평균 5,500억 원 소요)하고 있으며, 우리나라 ODA 자원 중 30% 이상을 투입(방설아 2022)

그림 1 우리나라 ODA 지출총액 대비 국토·도시·인프라부문 비율



주: 2020년 국토·도시·인프라 ODA 지출비율이 급격히 낮아진 이유는 코로나19 팬데믹으로 인해 ODA 사업의 현지 추진이 어려웠기 때문임.  
자료: 관계부처 합동 2022; 방설아 2022, 65를 참고하여 저자 재구성.

그림 2 우리나라 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 범위(양자 간 원조 기준)



## 국토·도시·인프라부문의 개발협력사업 특성에 부합하는 장기적·통합적 성과관리에 어려운 한계

새 정부는 ① 전략적 ODA 추진, ② 패키지화·대형화·브랜드화 추진, ③ 선순환 ODA 생태계 조성, ④ 추진방식 선진화를 통한 '선진국형 국제개발협력' 추진 중(국무조정실 2022)

- 지금까지 국토·도시·인프라부문 개발협력사업은 개발도상국의 지속가능한 발전 지원을 통한 장기적 성과창출 보다는 단기적 성과목표 달성이 용이한 사업을 중심으로 추진

## 02. 국내 성과관리 현황 및 주요 쟁점

### 대외경제협력기금(EDCF)사업

EDCF는 평가매뉴얼, 사후 및 완공평가 보고서 작성 가이드라인, 성과관리 프레임워크 작성 가이드라인 등을 개정·발간함으로써 국제적 기준에 부합하는 체계적인 사업추진 및 성과관리 기반 마련

- 특히, EDCF 성과관리 프레임워크는 사업의 계획부터 평가 전 과정에 걸친 결과중심 성과관리에서 사용되는 기본 틀로서 협력대상국 정부의 개발목표 실현을 위한 EDCF 사업의 '논리적 타당성' 확보에 중점

EDCF 특성상 국토·도시부문에 대한 개별적인 성과지표는 없지만 교통, 에너지, 전자정부, 보건 및 교육, 상하수도 등 인프라 중심의 사업분야별 사업논리와 구체적인 참고지표 제시

### 한국국제협력단(KOICA)사업

KOICA는 도시분야가 포함된 KOICA 분야별 중기 전략(2021~2025)을 수립하였으며, 이를 통해 개발협력사업 추진 및 성과관리 기반으로 활용

- SDGs-KOICA 도시분야 성과 프레임워크를 통해 전략목표, 프로그램, 성과, 산출물로 구조화된 성과지표 및 지표정의를 제시하였고, 이는 KOICA 국가지원계획(CP)과 반드시 연계할 필요
- 사업기획 단계부터 현장사업 활동표(PDM)를 적용하여 관리하고, 기초선 조사와 모니터링을 위한 연차점검 및 종료평가를 실시하며, 각 사업단계별 수행 가이드라인을 수립하여 체계적인 성과관리제도 운영

### 국토교통 ODA 사업

국토교통부는 ODA 사업유형 다변화에 따라 국토교통 ODA 전담기관을 위탁 지정하고, 국토교통 ODA 기본계획을 수립함으로써 국토교통 분야 중장기 ODA 전략 마련

- 프로젝트 중심의 자체평가 외 성과평가 절차가 없어 자체평가의 품질 확보와 평가 독립성 문제가 야기되고 있으며, 전담기관의 예산과 인력 부족, 평가사업 예산 부족 문제에 대한 개선 필요

최근 사업 성과관리 강화를 위해 과업책임자(PM)의 현지 상주 강화, 수석자문제 도입, EDCF 및 다자개발은행(MDB) 등과의 사업연계 및 내부평가 강화, 사후평가제도 도입 등 다양한 개선방안을 마련

표 1 국토·도시·인프라 개발협력사업 성과관리 현황

구분	대외경제협력기금(EDCF)사업	한국국제협력단(KOICA)사업	국토교통 ODA 사업
주요 사업방식	유상원조	무상원조	무상원조
성과관리 핵심 요인	수원국 정부 수요 반영	지속가능발전목표(SDGs) 달성	해외 건설사업 수주 연계
국토·도시·인프라부문 전략 수립	△ (EDCF 중기 운용전략)	○ (KOICA 도시, 교통, 물 분야 중기 전략)	○ (국토교통 국제개발협력 기본계획)
성과관리 프레임워크 (현장사업 활동표, PDM)	○	○	△ (성과관리계획 제출 의무화 예정)
국토·도시·인프라부문 개별 표준성과지표	△ (교통, 상하수도 분야)	△ (도시, 교통, 물 분야)	X
사업, 평가, 성과관리 가이드라인 및 매뉴얼	○	○	△ (국제개발협력 통합평가 가이드라인 준용)
성과관리 및 평가 전담조직	○	○	△ (국토교통 ODA 전담기관 및 인력 위탁 지정)

### (쟁점 1: 데이터 구축) 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 성과관리를 위한 데이터 수집 및 활용

기초선 조사는 국토·도시·인프라부문 개발협력사업의 성과관리 핵심 요소

- 기초선 조사로 수집된 '데이터'는 향후 모니터링 평가 시 사업진척 사항과 성과를 판단하는 근거로 활용됨으로써 성과관리의 핵심으로 간주되지만, 기초선 조사 전담기관 및 전문가 활용을 위한 예산이 턱없이 부족
- 기초선 조사 대신 현지 전문가를 활용하여 수집된 데이터의 품질과 신뢰성, 투명성에 대한 문제 제기

### (쟁점 2: 성과기준) 국토·도시·인프라부문 개발협력사업에서 ‘성과’에 대한 인식의 차이 존재

사업방식에 따라 지속가능발전목표(SDGs) 연계 및 달성, 수원국 정부수요 반영, 해외 건설사업 수주와의 ‘연계성’ 여부 등을 성과로 인식하는 특징

- 정부의 국제개발협력 총괄 업무를 담당하는 국무조정실과 무상원조 주관 및 시행기관인 외교부-KOICA는 사업성과관리 측면에서 SDGs 달성을 최우선으로 고려
- 상환 의무가 있는 양허성 차관인 EDCF는 수원국 정부의 우선순위사업 중심으로 성과관리가 이루어지는 한계
- 국토교통 ODA는 수원국의 상환 의무가 없는 무상원조로 진행되지만, 막대한 정부예산이 투입되는 재정사업으로서 기업의 해외 건설사업 진출에 도움이 되어야 한다는 대내외적 요구 확대

### (쟁점 3: 전담기관) 국토·도시·인프라부문 개발협력사업에 대한 개별 성과관리 및 평가의 필요성

부문별 사업특성을 고려하지 않은 성과관리체계 개선, 데이터 기반 성과지표 설정, 국토·도시·인프라 개발협력사업의 기획-수행-평가체계 분리에 대한 적극적이고 지속적인 논의 필요

- 사업계획 수립, 수행, 평가 및 사후관리 등 다양한 업무를 장기적 관점에서 수행하기 위한 예산과 인력 부족
- 사업수행기관과의 이해관계 상충 문제해결, 성과관리의 전문성 및 객관성 확보, 전문인력의 유기적·능동적 참여 등을 유도하기 위한 제도보완 필요

### (쟁점 4: 역량 강화) 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 성과관리 역량 강화

국토·도시·인프라부문 개발협력사업 성과관리 역량 강화를 위해 부문별, 지역별 전문성 및 개발협력사업 평가 경험을 갖춘 인력 확보가 관건이지만, 국내에서 이를 모두 다룰 수 있는 전문가는 없는 실정

- 부문별, 지역별 전문성 및 개발협력사업 평가경험을 갖춘 전문가 인력을 동시에 확보하기 위한 예산 부족 및 거버넌스 미흡
- 성과관리·평가수요 대비 인력과 예산 및 분야, 지역전문가를 확보하기 위한 정책적 지원 및 유인책 부족

표 2 국토·도시·인프라 개발협력사업 성과관리 관련 주요 쟁점

구분	주요 내용
성과관리를 위한 데이터 수집 및 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기적·통합적 성과관리를 위한 데이터베이스 구축 미비</li> <li>• 기초선·종료선 조사 전담기관 및 전문가 활용을 위한 예산 부족</li> <li>• 현지 전문가를 활용하여 수집된 데이터의 품질과 신뢰성, 투명성 문제</li> </ul>
‘성과’에 대한 기준 및 인식 차이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 무상원조(KOICA 사업): SDGs 연계 및 달성</li> <li>• 유상원조(EDCF 사업): 수원국 정부의 수요 반영</li> <li>• 국토교통 ODA 사업: 해외 건설사업 수주 연계성</li> </ul>
성과관리·평가 전담기관 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부문별 사업성과 지표설정 및 단기 사업결과에 치중할 수밖에 없는 구조적 한계</li> <li>• 사업계획 수립, 수행, 평가 및 사후관리 등 장기적 관점에서 사업수행을 위한 예산, 인력 부족</li> <li>• 사업수행 기관과의 이해관계 상충 문제 해결, 성과관리의 전문성 확보, 전문 인력의 능동적 참여 필요</li> </ul>
사업수행기관 성과관리 역량 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부문별, 지역별 전문성 및 개발협력사업 평가 경험을 갖춘 인력을 동시에 확보하기 위한 예산 부족 및 거버넌스 미흡</li> <li>• 성과관리·평가 인력과 예산, 분야 전문가를 확보하기 위한 정책적 지원 및 유인책 부족</li> <li>• 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 성과관리 강화를 위한 지역전문가 역할 증대 및 육성</li> </ul>

자료: 전문가 인터뷰를 토대로 저자 작성.

## 03. 해외 성과관리 사례 검토

### 일본국제협력기구(JICA)의 PDCA 기반 성과관리

JICA는 ‘Plan(계획), Do(시행), Check(사후관리), Action(환류)’에 해당하는 성과관리 시행

JICA는 다양하고 새로운 평가방법을 접목하여 기존의 성과관리 및 평가체계 보완을 위한 다각적 노력

- 주제별 평가, 세계은행에서 개발한 가구빈곤측정도구(SWIFT)를 활용한 모니터링 및 평가, 질적비교 분석, 과정 분석, 인공위성 데이터 활용 분석, 영향 평가 등을 활용

## JICA의 도시 및 지역개발 주제 가이드라인 및 표준지표 참조와 기술협력사업의 학습 교훈 개요 활용

- 도시 및 지역개발 주제 가이드라인(Thematic Guideline)을 성과관리의 핵심 지표로 활용
- 개발협력사업 주제 혹은 문제 유형에 따라 표준화된 지표 및 사례(Standard Indicator Reference)를 정리하여 기술협력사업 수립 및 사전평가 단계에서 객관적이고 계량적인 효과 측정을 위한 참고자료로 활용

## 유엔 해비타트(UN-Habitat)의 결과 중심 성과관리

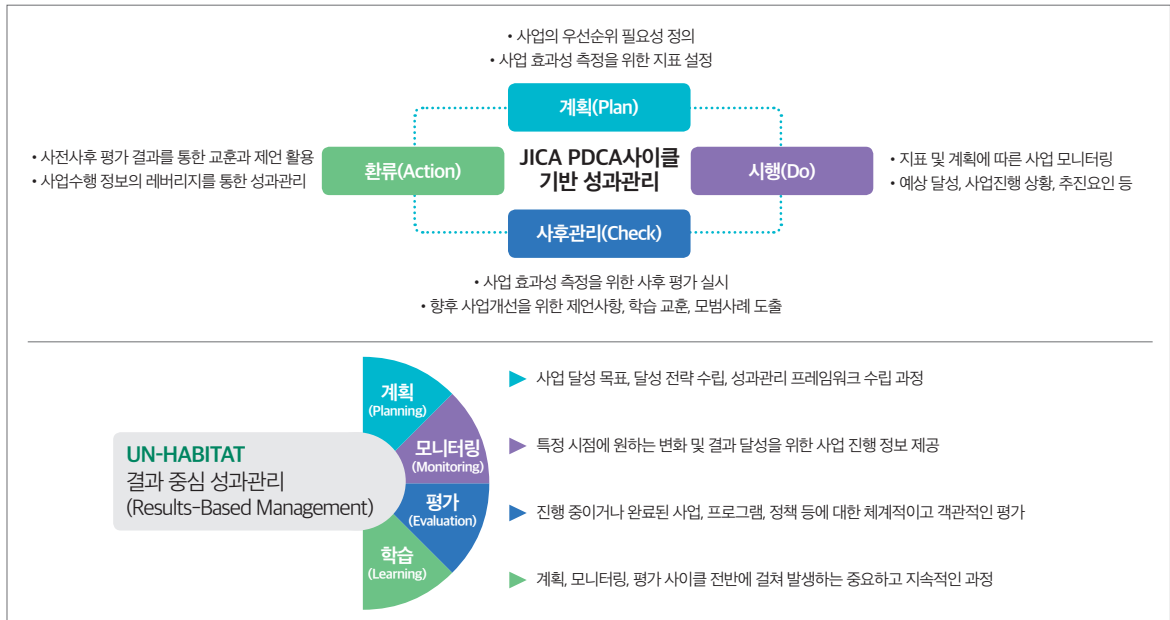
UN-Habitat는 2000년 이후 결과 중심 성과관리(Result-Based Management: RBM)를 도입하여 정책 및 사업의 계획, 모니터링, 평가 등에 적용

- 계획(Planning), 모니터링(Monitoring), 평가(Evaluation), 학습(Learning) 등 UN-Habitat 활동 전반에 RBM의 주류화를 위하여 결과 중심 성과관리정책 수립 및 제반 사항 마련

### UN Habitat의 성과관리 거버넌스

- RBM의 제도화와 이행에 있어 고위층의 '리더십'과 성과 중심의 '문화', '가치'의 필요성 강조
- ① 글로벌 문제해결, ② 지역 프로그램, ③ 관리자문 및 규정 준수, ④ 대외전략, 지식 및 혁신, ⑤ 평가 부서에서 성과관리 프레임워크, 가이드라인, 역량 강화, 평가계획 등의 수립 및 개발 담당

그림 3 JICA 및 UN-Habitat의 성과관리체계



자료: JICA 2021; UN-Habitat 2017을 토대로 저자 번역 및 재구성.

# 04. 성과관리 개선방안

## 데이터의 정확성과 신뢰성 향상 및 활용도 제고를 위한 데이터 품질관리체계 구축

국토·도시·인프라부문 개발협력사업의 기획, 발굴, 추진 단계에서부터 수집되는 데이터의 정확성과 신뢰성 향상 및 활용도 제고를 위한 데이터 품질관리체계 구축 필요

- 성과관리 프레임워크 및 성과지표와 더불어 이를 활용하기 위한 데이터가 구축되지 못하는 근본적인 문제해결을 위해 성과관리 단계에서 기초선 및 종료선 조사 의무화 필요
- 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 성과의 특징을 반영한 성과지표 기반의 데이터 수집·분석·활용을 위한 관·산·학·연 거버넌스 구축 필요

## 국토·도시·인프라부문 개발협력사업의 특수성을 반영한 성과관리 가이드라인 및 매뉴얼 수립

국토교통부에서 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 및 사업성과의 특징을 반영한 성과관리 가이드라인과 성과지표 수립이 매우 시급

- 또한 국토·도시·인프라부문 개발협력사업은 사업시행기관의 성격에 따라 유·무상원조로 구분될 수 있으며, 사업성과의 특성도 상이하기에 국토·도시·인프라 주제 가이드라인(Thematic Guideline)을 제공하여 성과관리의 핵심 지표로 활용하는 노력이 필요

## 국토·도시·인프라부문 개발협력사업의 체계적이고 지속적인 성과관리를 위한 '성과관리 전담기관' 지정 및 운영

국토·도시·인프라부문 개발협력사업 성과관리의 공정성과 독립성, 전문성 확보 및 통합적 성과관리체계 구축을 위한 성과관리 전담기관 지정 및 운영 필요

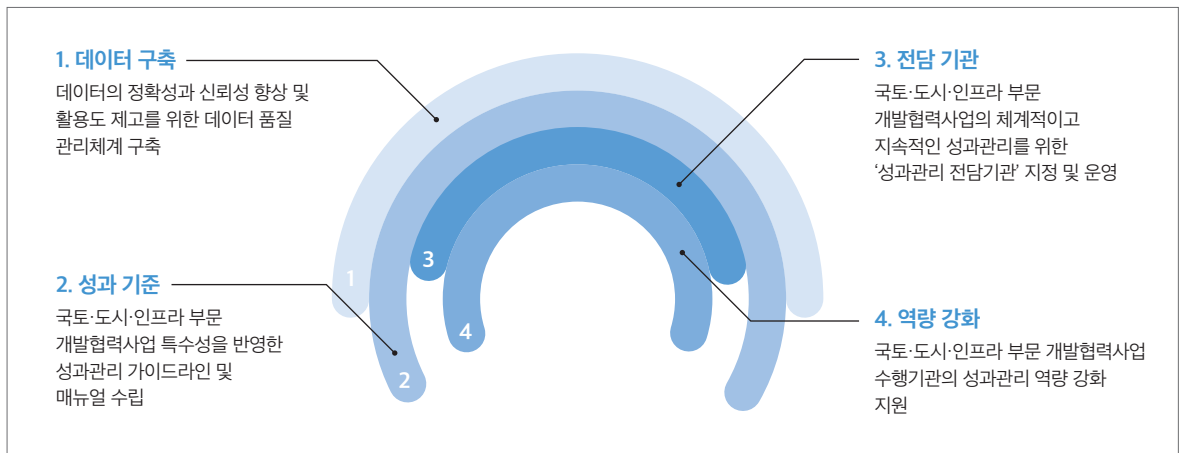
- 성과관리에 있어 지역·분야·주제별 전문성과 노하우가 필요한 영역에서 전담기관의 지정 및 운영은 성과관리의 전문성 및 객관성 확보와 더불어 지역·분야·주제별 전문가의 국제개발협력 및 평가역량 향상에 기여

## 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 수행기관의 성과관리 역량 강화 지원

국토교통부는 국토·도시·인프라부문 개발협력사업 수행기관의 성과관리 역량 강화 및 지원을 위한 구체적인 방안을 수립하고 관련 제도적 기반 정비 필요

- ODA 규모가 작은 소규모 사업수행기관을 대상으로 자문·진단·컨설팅, ODA 평가 및 국토·도시·인프라부문 개발협력사업의 특징에 관한 교육 제공 등을 통해 효과적인 개발협력사업 지원 필요
- 다만, 줄세우기 식의 하향식 평가방식과 인센티브 및 패널티 중심의 정책은 지양하고, 수요자 중심 측면에서 개발협력사업의 성공사례를 공유하며, 실패사례의 원인 등을 분석하는 데 초점을 맞출 필요

그림 4 국토·도시·인프라 개발협력사업 성과관리 개선방안



### 참고문헌

관계부처 합동. 2022. '22년 국제개발협력 종합시행계획(확정액 기준).

국무조정실. 2022. 세계 10위권 경제위상에 걸맞은 ODA를 통해 글로벌 중추국가를 실현하겠습니다, 6월 30일. 보도자료.

방설아. 2022. 국토·도시 ODA 통합전략 필요성과 추진방향. 한국의 개발협력 2022년 1호: 59-91.

JICA. 2021. *JICA Sustainability Report 2021*. Tokyo: JICA.

UN-Habitat. 2017. *Results-based Management Handbook*. Nairobi: UN-Habitat.

※ 이 브리프는 “이천재, 하태훈, 김민지. 2022. 국토·도시·인프라 개발협력 사업의 성과관리 현황분석 및 개선방안 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약 정리한 것임.

- 이천재 국토연구원 글로벌개발협력센터 부연구위원(cheonjae.lee@krihs.re.kr, 044-960-0594)
- 하태훈 국토연구원 글로벌개발협력센터 연구원(thha@krihs.re.kr, 044-960-0597)
- 김민지 국토연구원 글로벌개발협력센터 전문연구원(minjeek08@krihs.re.kr, 044-960-0552)