

# 녹색기후기금(GCF)의 모니터링 방법론 연구

## - 결과프레임워크를 중심으로 -

임소영 · 강지현

2013. 5.

## 차 례

<b>제1장 서론</b> .....	7
1. 배경 및 목적 .....	7
2. 방법 및 구성 .....	11
<b>제2장 성과개선을 위한 모니터링 도구 : 결과프레임워크</b> .....	13
1. 결과중심관리(RBM)의 역사와 개요 .....	13
(1) 결과중심관리의 발전과정 .....	14
(2) 결과중심관리의 개념 및 목적 .....	18
(3) 결과중심관리의 주요 수단 : 결과사슬과 결과프레임워크 .....	21
2. 개발협력에 대한 결과중심관리와 결과프레임워크의 적용 .....	28
(1) 적용 배경 및 의의 .....	29
(2) 적용 현황 .....	32
3. 소결 .....	50
<b>제3장 기후재원의 결과프레임워크</b> .....	54
1. 도입 배경과 기후재원의 모니터링 .....	54
(1) 기후재원의 현황 및 개발자원과의 관계 .....	55
(2) 기후재원의 모니터링 방법론 .....	60
2. 기후재원의 결과프레임워크 활용 현황 .....	74
(1) 지구환경금융(GEF) 신탁기금 : 온실가스 감축 중심의 결과프레임워크 .....	75
(2) 기후투자기금(CIF) : 구체적인 논리모형과 연계된 결과프레임워크 .....	81
(3) 적응기금 : 기후변화 적응에 관한 가장 포괄적인 결과들 제시 .....	87

- 3. 기후재원 모니터링의 의의 및 평가 .....93
  - (1) 지원활동에 대한 결과중심관리와 결과프레임워크의 이슈 94
  - (2) 재정적 흐름에 관한 모니터링의 이슈 .....96

#### 제4장 녹색기후기금(GCF)의 결과프레임워크 구축 방안 .....100

- 1. GCF의 모니터링 관련 결정사항.....100
  - (1) UNFCCC 당사국총회 결과 .....101
  - (2) GCF 이사회 결과 .....102
- 2. GCF의 결과프레임워크 설계 및 활용 방안 .....103
  - (1) 논리모형과 결과프레임워크의 연계 :
    - 기후변화 완화와 적응의 구분.....104
    - (2) 개발협력 이슈의 전략적인 적용 .....107
    - (3) 모니터링의 주체와 이해관계자 간의 역할 조정.....110

#### 제5장 요약 및 시사점.....112

- 참고문헌.....119
- 부록 : 대표적인 기후재원의 현황 및 이슈 .....123
- 영문약어 색인 .....136

## 표 차례

〈표 2-1〉 조직관리 체계의 발전과정 .....	17
〈표 2-2〉 논리체계접근법(LFA)에 의한 프로젝트 설계 단계 .....	25
〈표 2-3〉 프로젝트 디자인 매트릭스 구조 .....	26
〈표 2-4〉 국제 원조 패러다임 이행과정 .....	30
〈표 2-5〉 DFID 결과프레임워크 구조 .....	42
〈표 2-6〉 UNDP 결과중심관리 주요 도구의 발전과정 .....	45
〈표 2-7〉 모니터링 계획 구성 .....	50
〈표 3-1〉 국제사회 주요 공적 기후재원의 현황 .....	56
〈표 3-2〉 기후재원과 개발재원의 비교 .....	59
〈표 3-3〉 개발사업의 모니터링 및 평가(M&E)를 위한 도구, 방법 및 접근법 .....	62
〈표 3-4〉 기후재원의 출처별로 재원 흐름을 추적해 온 기존 시스템 .....	70
〈표 3-5〉 UNFCCC 격년보고서 작성을 위한 가이드라인에서 규정하는 공통된 표 양식 - 공공 재정지원 종합 .....	72
〈표 3-6〉 UNFCCC 격년보고서 작성을 위한 가이드라인에서 규정하는 공통된 표 양식 - 다자 채널을 통한 공공 재정지원 .....	73
〈표 3-7〉 UNFCCC 격년보고서 작성을 위한 가이드라인에서 규정하는 공통된 표 양식 - 양자, 지역, 또는 기타 채널을 통한 공공 재정지원 .....	73
〈표 3-8〉 지구환경금융(GEF)의 기후변화 분야에 관한 결과프레임워크 .....	79
〈표 3-9〉 기후투자기금(CIF)의 결과프레임워크 .....	85
〈표 3-10〉 적응기금의 전략적 결과프레임워크 .....	91
〈표 3-11〉 기후재원의 추적 및 MRV 방법론의 개선을 위한 방안 .....	99
〈표 4-1〉 OECD DAC의 개발사업에 대한 5대 평가기준(evaluation criteria) .....	109

## 그림 차례

〈그림 2-1〉 목표관리 프로세스 주기 .....	15
〈그림 2-2〉 결과사슬(Results Chain)과 활용 예시 .....	22
〈그림 2-3〉 결과프레임워크 구축 단계 .....	24
〈그림 2-4〉 USAID 사업 주기.....	33
〈그림 2-5〉 USAID 결과프레임워크 구조.....	35
〈그림 2-6〉 USAID 모니터링 및 평가(M&E) 구조 .....	38
〈그림 2-7〉 UNDP 전략적 결과프레임워크 구조 .....	47
〈그림 2-8〉 UNDP의 성과 도달을 위한 협력 구조 .....	48
〈그림 3-1〉 기후재원 출처 및 전달경로의 성격에 따른 구분 .....	67
〈그림 3-2〉 지구환경금융(GEF) 결과프레임워크 내의 전략, 영향, 지표들의 연계성 .....	77
〈그림 3-3〉 기후투자기금(CIF)의 구조 .....	82
〈그림 3-4〉 기후투자기금(CIF)이 공통적으로 적용하는 논리모형의 구조 .....	84
〈그림 4-1〉 GCF의 기후변화 완화 프로그램의 논리모형 안 .....	105
〈그림 4-2〉 GCF의 기후변화 적응 프로그램의 논리모형 안 .....	106

## BOX 차례

〈BOX 2-1〉 결과프레임워크 구축단계 .....	26
〈BOX 2-2〉 USAID의 프로젝트 설계 및 수행 과정 .....	37
〈BOX 3-1〉 OECD DAC의 CRS(Creditor Reporting System) .....	68

# 제1장

## 서론

### 1. 배경 및 목적

2010년 멕시코 칸쿤에서 개최된 유엔기후변화협약(UNFCCC)의 제16차 당사국총회(COP16)에서 당사국들은 장기재원 마련에 합의하였다. 장기재원은 개도국의 기후변화 대응을 지원하기 위해 2020년에 이르러서 연간 1,000억 달러 규모의 재원을 조성한다는 목표를 설정하였다. 이 장기재원의 상당 부분이 우리나라가 작년 사무국을 유치한 바 있는 녹색기후기금(Green Climate Fund, 이하 GCF)을 통해 조달될 예정이다.

GCF의 운영에 관한 개략적인 결정사항과 일정이 2011년 제17차 당사국총회(COP17)에서 결정되었다. 이로써 GCF는 24개국 대표로 구성된 이사회의 감독을 받고, 독립된 사무국과 독립된 평가실을 보유하게 되었다. 기금의 수탁은 세계은행이 임시 수탁기관으로서 역할을 할 것이다. GCF는 지구환경금융(Global Environment Facility,

이하 GEF)과 함께 UNFCCC 재정메커니즘의 운영주체로서의 역할을 하게 된다. 규모와 역할 측면에서의 위상을 고려할 때, GCF가 향후 기후변화협상 해결의 주요 단초가 될 것으로 기대된다. 혁신적인 자금조달과 투명한 기금운용에 대한 국제적 관심이 고조되고 있는 이유이다.

자금조달의 적절성, 운용의 투명성, 지원의 효과성 등은 기금의 모니터링 및 평가를 통해 검토 및 개선될 수 있다. 기금의 조성방식이나 지원활동 등 대부분의 기금 내용이 결정되지 않은 상황에서 모니터링과 평가 방안을 논하는 것이 시기상조라고 여겨질 수 있다. 그러나 기후재원보다 더 많은 경험을 축적한 개발재원 평가 전문가들은 기금 또는 지원활동의 계획 단계부터 모니터링 및 평가 계획을 함께해야 한다고 시사한다. 사업의 계획 단계부터 체계적으로 구상된 평가 방안은 사업의 종료 이후에 실시하는 사업의 영향에 대한 평가를 가능하게 하기 때문이다. 실제로 GCF의 설립 합의 후, 개도국과 선진국 대표들로 구성된 기금의 설계 임시위원회(Transitional Committee) 활동의 4대 주요 작업주제들<sup>1)</sup> 중 모니터링과 평가가 포함되어 논의된 바 있다. 기금의 설계 단계부터 모니터링 및 평가 방안을 고려해야 한다는 점에 공감대가 형성된 것이다.

GCF와 같은 기후재원에 대한 모니터링이 특히 중요한 이유 중 하나는 GCF가 기본적으로 기후재원이면서 개발재원의 성격을 동시에 지니기 때문이다. UNFCCC는 협약의 4조(책무) 3항에서 '새롭고 추가적인(new and additional)'이라는 기후재원의 기본 요구사항을

---

1) i) 기금의 목적과 원칙, ii) 거버넌스, iii) 운영방식, iv) 모니터링 및 평가.

명시하였다. 개도국들은 이를 근거로 하여 개도국의 기후변화 대응을 위해 조성되는 기후재원은 기존의 개발원조에서 나오는 것이 아니라 추가적으로 새롭게 조성되는 기금이어야 한다는 것이다. 여기서 ‘추가성(additionality)’의 개념이 대두된다. 그러나 개발재원에 대한 ‘추가성’을 판단하여 구별해내기는 매우 어려우며, 이에 대한 명확한 기준이나 합의사항이 만들어지지도 않았다(임소영, 2012a). 일각에서는 DAC의 권고사항인 ODA/GNI의 0.7%에 더하여 기후변화 대응을 지원하는 경우에만 기후재원으로 인정해야 한다는 의견이 있다. 하지만, 많은 선진국들이 DAC의 권고사항도 충족시키지 못하는 현재 상황에서 이 기준이 수용되기에는 무리가 있어 보인다. 그럼에도 불구하고 GCF의 ‘추가성’에 관한 논란은 계속될 것으로 예상된다.

기후재원을 둘러싼 또 다른 이슈는 ‘ODA의 전용(轉用)’이다. 기후재원의 ‘추가성’이 보장되지 않은 채 기존 개발원조 내에서 기후변화 대응의 지원이 이루어지면, 보건과 교육과 같이 개도국의 개발을 위해 필수적으로 지원되어야 하는 사업의 비중이 줄어들게 된다(임소영, 2012a). 기후재원이 야기할 수 있는 불명확한 ‘추가성’과 ‘ODA의 전용’ 문제들에 대비하기 위한 모니터링 체제를 정비해 두어야 한다.

GCF 사무국 활동에 대한 직접적인 결정권은 GCF 이사회가 가지고 있지만, 우리나라는 사무국 유치국가로서 사무국 위임사항들에 대해 정확한 이해와 입장을 견지해야 한다. 사무국의 역할들<sup>2)</sup> 중에

2) Decision 3/CP.17의 첨부문서(Governing instrument for the Green Climate Fund, 이하 GCF 운영방침이라 칭함)에 명시됨.

기금의 모니터링 및 평가 업무가 포함된다. 이들 중 독립적인 평가 부서가 전담할 평가 업무보다는 모니터링 업무에 사무국의 역할이 집중될 것으로 예상된다. GCF 운영방침(Governing instrument for the Green Climate Fund<sup>3)</sup>, 이하 GCF 운영방침)은 기금의 모니터링을 위해 결과프레임워크(results measurement framework)의 개발을 요구하였다. 적절한 성과지표와 가이드라인을 포함하는 결과프레임워크의 승인은 이사회의 몫이지만, 이사회의 승인 이전에 사무국이 주축이 되어 프레임워크를 개발할 것으로 예상된다.

결과프레임워크는 최근에 특히 원조 기관들이 지원사업의 성과를 극대화하기 위하여 주목하고 있는 도구이다. 기관마다 조금씩 다른 개념과 방법론을 사용하고 있지만, 체계적인 성과관리를 위한 도구라는 점에서 공통점을 지닌다. 우리나라 원조기관들도 논리모형(Logical Framework), 프로젝트기획매트릭스(Project Design Matrix)와 같은 도구들을 사업의 초기 기획 단계부터 적용하기 위해 자체 역량을 강화하는 중이다. 특히 2008년 우리나라에 대한 OECD/DAC의 특별검토단이 우리나라 정부의 유·무상 통합 평가체제의 구축과 독립적 평가문화 확립을 권고하면서 체계적인 평가에 관한 필요성이 대두되었다. 그 결과 2009년 국무총리실 국제개발협력위원회 내에 평가소위원회가 구성되어 활동 중이다<sup>4)</sup>. 사업의 일차적인 산출물(output) 평가에서 더 나아가 중·장기적인 성과(outcome)와 영향(impact)에 대한 평가로 평가기조가 전환되면서 결과프레임워크

3) Decision 3/CP.17의 첨부문서.

4) 평가소위원회는 2012년에 자체평가에 대한 메타평가, 농업수산 분야 ODA 사업의 통합평가, 해외봉사단 사업의 종합평가를 중심으로 활동한 바 있다.

의 개발과 활용이 더욱 강조되고 있다.

본 연구는 GCF의 주요 모니터링 도구가 될 결과프레임워크의 개념과 적용 현황을 조사하여, 이에 대한 이해를 높임과 동시에 GCF에의 잠재적인 적용방안을 도출하는 데 목적을 둔다. 궁극적으로는 GCF 사무국 역할에 대한 이해를 제고할 수 있는 기회를 제공할 것이다. 이 과정에서 개도국의 기후변화 대응 지원활동의 모니터링 방법론을 심층 비교분석하여 여타 기후재원에 대한 이해를 제고함으로써, 기후변화 대응 지원활동의 모니터링 및 효과성 평가에 활용할 수 있는 기반을 마련하고자 하였다. 아울러 기후변화 대응 이외 분야의 개도국 지원 효과성을 체계적으로 평가하기 위한 도구 개발에도 응용할 수 있을 것으로 기대된다.

## 2. 방법 및 구성

본 연구는 결과프레임워크와 그 근간이 되는 결과중심관리의 도입 배경 및 활용 분야 등 국내외 현황에 관한 기초조사를 실시한다. 특히 결과중심관리와 결과프레임워크가 개도국 지원활동 분야에서 중시되고 있는 이유와 배경을 분석한다. 이를 위해 국제기구 및 관련 기관들이 발표한 보고서들에 대한 문헌조사를 주로 활용한다. 일반적인 결과프레임워크의 기초조사에 더해 기후변화 분야로 특화된 결과프레임워크 활용현황을 세부적으로 조사하여, 이를 GCF의 모니터링 방안에 적용할 수 있도록 한다. 즉, 기후변화 대응을 위한 사업의 목적과 세부 분야별로 프레임워크를 개발하여 실제 적용 가능성을 높일 수 있도록 한다. 실제 개발협력 평가 전문가들의 자

문회의를 실시, 적용함으로써, 연구결과의 실무적인 실행 가능성과 향후 활용성을 높이고자 하였다.

보고서의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 결과중심관리가 도입되고 결과프레임워크가 개발된 배경과 진화 과정, 그리고 주요 활용 분야에 대한 조사를 실시한다. 특히 개발협력 분야에서 결과프레임워크가 강조되는 현실과 그 당위성을 소개한다. 이와 같이 결과프레임워크에 대한 일반적인 이해를 도운 뒤, 기후변화 활동들과 관련된 결과프레임워크 현황을 3장에서 다룬다. 3장은 먼저 기후재원의 모니터링을 지원활동과 재원 흐름에 관한 모니터링 방법론으로 크게 구분하여 살펴본 후, 이들 중 결과프레임워크와 관련된 지원활동 관련 모니터링을 세부적으로 분석한다. 이를 위해 대표적인 기후재원인 지구환경금융(GEF), 기후투자기금(CIF), 적응기금의 결과중심관리와 결과프레임워크 적용 사례를 심층 비교분석하고, 이들의 특징과 이슈를 도출한다. 4장은 GCF의 모니터링과 관련하여 UNFCCC 당사국총회와 GCF 이사회에서 결정된 사항과 이에 부합하도록 결과프레임워크가 추구해야 할 방향성 및 원칙들에 관한 방안을 구상한다. 마지막 5장에서 본 연구 결과에 대한 시사점을 제시하는 것으로 보고서를 마무리 짓는다.

## 제2장

# 성과개선을 위한 모니터링 도구 : 결과프레임워크

### 1. 결과중심관리(RBM)의 역사와 개요

결과중심관리(RBM, Results Based Management)는 조직 업무관리의 효과성, 자원 배분의 효율성 및 공공에 대한 설명의 책임성 이행에 목적을 두고 1990년대 공공부문에 광범위하게 도입된 조직관리 체계이다. 이는 1990년대 새롭게 대두된 개념이 아닌 1950년대 경영학적 접근에서 비롯된 연구에서 발전되었고, 이윤창출을 주목적으로 하는 민간부문에서의 사용을 시작으로 공공부문으로 확대되었다. 결과중심관리는 관리체계에 대한 사회적 흐름 및 공공의 요구를 반영하여 시대적으로 변화하였고, 사용하는 주체의 조직운영 방식 및 목적에 따라 다른 용어 및 형태로 사용되고 있다. 본 연구의 2장에서는, 결과중심관리의 발전과정 및 개념을 살펴보고, 주요 사용기관을 대상으로 그 적용방법에 대해 기술할 것이다.

## (1) 결과중심관리의 발전과정

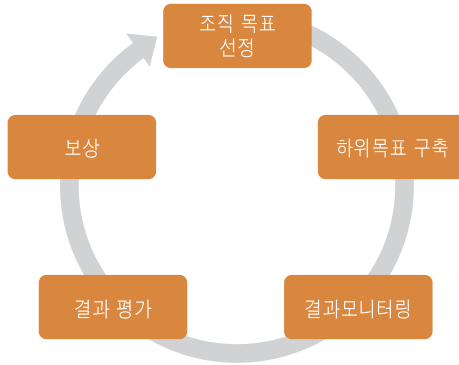
결과중심관리는 1990년대 행정 관리의 효율성과 효과성 증진 및 성과 개선에 대한 사회적 요구에 의해 전 세계 주요국의 공공부문 및 원조기구에 도입된 개념이다. 하지만 이는 1990년대 도입된 신모델이 아닌 1950년대 경영학적 접근에서 제안된 조직관리 모델의 발전된 형태로 볼 수 있다. 1950년대 피터드러커(Peter F. Drucker)는 자신의 저서 「경영의 실제(The Practice of Management)」에서 경영자관리방법으로서 목표관리(Management by Objectives)를 제안하였고 이 개념이 현대 결과중심관리의 근간이라고 할 수 있다.

경영학적 관점에서 목표관리제는 조직의 목표 달성을 위한 업무 구조의 실체화 과정이다. 구성원 각자에게 부과된 부문 목표는 기업이 달성해야 할 전체 목표로부터 도출되며, 각 구성원이 산출한 결과는 그들이 기업의 성공에 기여한 공헌도에 따라 평가된다<sup>5)</sup>. 목표관리제는 기업관리에서 경영자의 역할을 특히 강조한다. 경영자는 조직의 궁극적인 목표를 수립하고, 이 목표는 기업구조의 설계와 각 단위 조직의 과업 설계의 토대가 된다.

경영자의 역할과 더불어 조직원 각자의 업무 및 성과에 대한 자기관리 또한 목표관리 모델의 주요한 특징이다. 조직원은 자발적으로 조직의 목표 달성에 부합하는 각자의 목표를 수립하고 실제 성과와 목표 성과를 비교하여 업무의 진행 정도를 점검한다. 이어 경영자는 조직의 목표에 대한 조직원의 기여도를 평가하고 이에 따른

5) 피터 드러커 (2007), 「경영의 실제(The Practice of Management)」, 한국경제신문, p.181.

〈그림 2-1〉 목표관리 프로세스 주기



자료 : Muczyk, J. and Reimann, B (1989), MBO as a Complement to effective leadership, The academy of Management Executive, p.133 참조하여 저자 구성.

보상을 보장한다.

목표관리의 프로세스는 〈그림 2-1〉에서 보듯이, 조직의 궁극적인 목표 수립<sup>6)</sup>(Objective)으로부터 이를 위한 주요 수단 및 활동이 결정되고, 이를 기반으로 각 조직원이 구체적인 하위 목표(Goal)를 선정한다. 이 목표는 업무 주기체계를 통해 측정되고 평가되며, 조직원에게는 그에 따른 보상이 제공된다. 결과적으로, 목표관리제는 명확한 목표 설정을 바탕으로 구성원의 참여와 상하 계층 간의 협조, 구성원의 동기유발, 조직원 개개인의 업적평가, 합당한 보상, 환류 체계 등을 통해 조직 업무관리의 개선을 도모하고 조직 운영의 효율성을 증진시키는 데 그 의미가 있다.

6) 경영학에서는 목표의 타당성을 확인하는 방법으로 'SMART 목표설정법'을 제안하였다. 이에 따르면, 목표는 구체적(Specific)이고, 측정가능하며(Measurable), 달성가능하고(Achievable), 현실을 반영해야 하며(Realistic), 시간을 고려(Time-related)해야 한다.

경영학의 목표관리이론은 결과중심관리와 매우 유사한 접근법으로 1960~1970년대 민간부문은 물론 공공부문에 도입되어 광범위하게 사용되었다. 이 개념이 진화하여 공공부문에 도입된 시스템이 논리체계접근법(Logical Framework Approach, 이하 LFA)이다. LFA는 복잡한 프로젝트의 설계, 실행, 모니터링 및 평가를 위한 주요 요소를 정의하고 이를 기반으로 업무 프로세스의 논리적 체계를 구성한다.<sup>7)</sup> 이는 1969년 미국 컨설팅회사의 Leon J. Rosenberg에 의해 고안<sup>8)</sup>되었고 1970년대 초, 미국 국제개발처(USAID)에서 원조의 프로젝트 관리 도구로 도입되었다. 이를 시작으로 타 공여 기관도 LFA를 프로젝트 설계 및 평가의 분석 도구로서 활용하였다. 동 접근법은 1970~1980년대 OECD 국가들의 공공행정부문에 목표 지향적 사업계획(Goal Oriented Project Planning), 목적 지향적 사업계획(Objectives Oriented Project Planning)이라는 용어로 도입되었다.<sup>9)</sup> 이 시대에는 LFA 이외에 예산 및 프로젝트 관리에 초점을 맞춘 각종 모델<sup>10)</sup>이 개발되었다.

〈표 2-1〉 조직관리 체계의 발전과정에서 보듯이, 1990년대 이전 공공부문의 관리시스템은 국제적으로 공유하는 하나의 정형화된 관

7) Cummings, H., (2011), Logic Models, Logical Frameworks and Results-Based Management: Contrasts and Comparison, University of Guelph.

8) Vahamaki 외(2011), Review: Results Based Management In Development Cooperation, Riksbankens Jubileumsfond.

9) Vahamaki 외(2011), Review: Results Based Management In Development Cooperation, Riksbankens Jubileumsfond p.10-11.

10) 1960년대 기획예산제도 (PPSB, Planning, Programming and Budgeting System)를 필두로, 1970~1980년대 예산과 성과를 결합한 형태인 기업성과관리(CPM, Corporate Performance Management), 성과중심예산관리(PBB, Performance-based budgeting) 등이 개발되었다. 또한 프로젝트 단위의 원조가 유행했던 시대적 배경과 부합하여, The Gantt, PERT, CPM 등의 프로젝트관리 도구들이 결합된 형태인 활동별 프로그램 관리(PMBA, Program Management By Activity)가 도입되었다.

〈표 2-1〉 조직관리 체계의 발전과정

	관리체계
1950 ~ 1960	목표관리제(MBO) 민간부문 도입 및 기획예산제도(PPSB)
1970 ~ 1980	목표관리제 공공부문 도입 논리체계접근법, 활동별 프로그램관리, 기업성과관리, 성과중심예산관리
1990 ~	결과중심관리

자료 : Vahamaki 외(2011), Review: Results Based Management in Development Cooperation, Riksbankens Jubileumsfond, 2011, p.10~11 참조하여 저자 재구성.

리 모형의 일정한 흐름이 있던 것이 아닌, 각국 혹은 각 기관의 문화와 정책에 따른 다양한 관리시스템이 혼용되었다.

1980년대 말에서 1990년대 초, 주요 OECD 국가들은 대규모 공공부문 개혁을 단행한다. 이 시기에는 서방국들의 사회적 불황과 재정 감축 정책이 이어지고 경제부문의 세계화와 경쟁의 심화가 구체화되었다. 또한 정치적 리더십에 대한 신뢰도가 감소하고, 공공에 대한 설명의 책임성이 요구되기 시작하였다. 이러한 경제, 사회, 정치적 압력은 공공부문의 개혁으로 이어졌다. 신공공관리(New Public Management)라고 불리는 행정개혁<sup>11)</sup>은 시장 중심의 접근법으로 공공관리의 현대화를 표방했으며, 이 시대 공공관리의 주요 화두는 조직의 결과 개선 및 납세자에 대한 설명의 책임성이었다. 역사적으로 공공부문은 그들의 프로그램 수행에 필요한 인적, 재정적, 기술적 자원 등 투입물(Inputs)에 초점을 맞춘 관리법이 주요하였다. 그러나 신공공관리를 표방하는 현대 관리시스템은 투입물 위

11) 강영철 (2006), 「정책평가결과 활용방안에 관한 연구」, 한국행정연구.

주에서 조직의 결과, 주기적이고 객관적인 결과측정, 결과정보에 의한 학습 및 환류체계에 초점을 맞추었고, 이를 통한 조직관리의 효과성 및 효율성의 개선을 강조했다.

이러한 정부부문의 행정개혁<sup>12)</sup>은 캐나다, 영국, 미국을 중심으로 하는 OECD 주요국을 선두로 이어졌다. OECD 주요 회원국의 공공 부문 개혁에 대한 노력을 평가한 보고서<sup>13)</sup>에 따르면, 이들은 공통적으로 결과중심관리 문화를 도입하였고, 이의 실체화를 위해 결과개선에 초점을 맞춘 업무 프로세스 구축 및 전환을 수행하였다(Meier, 2003). 우리나라의 경우, 1990년대 중반까지 예산과 같은 투입과 집행 측면에 중점을 두고 정책을 관리하였지만, 국가경쟁력 강화 및 정부 효율성 제고의 요구가 증가하며 1990년대 후반 정부업무평가, 정보화 평가 등의 기관을 대상으로 한 결과 지향적인 성과관리제도를 부분적으로 채택<sup>14)</sup>하였다.

## (2) 결과중심관리의 개념 및 목적

결과중심관리는 조직의 결과개선에 초점을 맞추어 조직의 업무체계를 구성하고, 주기적인 모니터링 및 평가에 기반을 둔 환류시스템을 통해 조직관리의 효율성 및 효과성을 도모하는 조직관리 접

---

12) 미국의 클린턴 정부는 고어리포트를 통해 정부혁신(Reinventing Government) 혹은 전미성과리뷰(The National Performance Review)로 공공부문의 개혁을 더욱 구체화하였고, 영국은 백서 Better Accounting for the Taxpayer's money의 출간을 통해 정부부문의 관리체계 개혁을 공식화하였다(강영철, 2006).

13) In Search of Results : Performance Management Practices.

14) 정부업무평가위원회, <http://www.psec.go.kr>.

근법이다.<sup>15)</sup> 1990년대 이후 원조 기관을 비롯하여 전 세계 공공부문에 광범위하게 도입된 이 접근법은 사용하는 주체에 따라 결과중심관리(Results based management), 성과관리(Performance management) 등 다른 용어와 형태로 사용되고 있다. 하지만 조직관리의 초점을 결과에 두고, 주기적인 결과측정 및 환류체계를 통한 업무구조의 최적화를 위한 접근방식이라는 기본개념은 공통이다.

결과중심관리와 관련한 주요 용어로 성과측정(Performance Measurement or Result Measurement)과 성과정보(Performance Information)의 활용 및 성과보고(Performance Reporting) 등이 있다. 성과측정은 결과중심관리의 유사어로 사용될 정도로 결과중심관리의 가장 핵심적인 작업이라고 할 수 있다. 이는 설정한 목표의 실제 수행 정도를 측정하고 해당 정보에 대한 주기적인 추적 및 분석 작업을 하는 기술적 활동을 의미한다. 또한 성과정보의 생산 및 공급 활동을 의미하는데, 기관의 결과모니터링 및 보고가 이 과정에 포함된다. 한편 성과보고는 다양한 주체들을 대상으로, 운용된 자원과 그 결과에 대한 설명의 책임을 수행하는 것을 말한다. 성과정보는 조직의 업무 프로세스 개선, 정책 수립, 자원 배분 등 조직의 주요 의사결정의 근거자료로 사용된다. 또한 이러한 정보의 수집

15) 각 기관의 결과중심관리에 대한 정의를 살펴보면 아래와 같다.

- 세계은행(World Bank) : 결과중심관리란 분권화된 환경에서 조직의 학습(Learning)과 책무성(Accountability) 이행에 궁극적인 목적을 두고 전략적인 계획 수립 및 관리를 위한 프레임워크.
- 캐나다 국제 개발국(CIDA, Canadian International Development Agency) : 실현가능한 기대성과 설정, 이에 따른 업무 수행정도의 모니터링, 위 과정을 통해 습득한 정보를 조직의 주요 의사결정 및 평가보고에 반영하여 관리의 효과성과 책임성을 개선하는 관리법.

및 분석을 통한 경험 축적은 조직의 학습효과를 증진시키고 조직관리의 효율성과 효과성의 제고로 이어진다.

결과중심관리는 결과사슬(Results Chain)을 포함하는 업무 설계 방법이라는 점에서 논리체계접근법(LFA)과 유사한 모델로 평가된다. 이 두 모델은 사용의 목적과 적용방법이 상이한 접근법임에도 불구하고 결과의 논리체계를 기반으로 한다는 점에서 유사한 접근법으로 혼동되기도 한다. LFA는 투입물과 1차산출물 사이의 논리체계를 규명하는 데 초점을 맞추며 사업 효율성 증대를 목표로한다. 이 도구는 결과중심관리 문화의 도입 이전, 단일 프로젝트형 업무기획을 위한 가장 보편화된 도구였다. 하지만 조직 전사적인 업무기획보다는 각 프로젝트 사업의 효율성에 초점을 맞춘 접근법이라는 점에서 한계점을 가지고 있고, 1990년대 이후 프로그램 원조의 확산으로 그 한계는 더욱 드러나게 되었다.<sup>16)</sup> 반면에, 결과중심관리는 결과사슬을 기반으로 하여 조직의 업무 구조를 결과에 초점을 맞춘다. 즉, 단일 프로젝트 및 프로그램 등의 하위 업무단위가 아닌 결과개선을 위한 조직 전체의 업무기획을 목적으로 하는 포괄적 업무 설계 도구라는 점에서 LFA와 구별된다.<sup>17)</sup>

현재 대부분의 기관은 결과중심관리문화의 실체화 도구로서 결과프레임워크(Result Framework)를 사용하고 있다. 하지만 이는 논리프레임워크에서 결과프레임워크로의 완전한 이동을 의미하는 것은 아니다. 국제사회에서는 논리프레임워크 사용의 보편화로 인

16) 강경재(2012), "Koica 기관 성과관리 개선방안 연구 : 개발협력사업 성과관리를 중심으로", p.66 참조.

17) Cummings, H.(2011), Logic Models, Logical Frameworks and Results-Based Management: Contrasts and Comparison, University of Guelph 참조.

한 편리성으로 현재까지도 동 모델을 사용하고 있고, 주요 원조기관에서는 LFA를 결과중심관리를 위한 사업주기 중 사업기획 단계의 도구로서 채택하고 있다. 이에 대한 설명은 이후 결과중심관리의 주요 수단 부분에서 자세히 기술할 것이다.

### (3) 결과중심관리의 주요 수단 : 결과사슬과 결과프레임워크

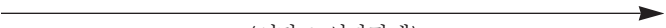
#### ① 결과사슬(Results Chain, Logframe, Result Framework Logic)

결과중심관리는 전술한 것과 같이 결과사슬을 기반으로 하여 조직의 궁극적인 결과개선에 목표를 둔 접근법이다. 결과중심관리 문화를 도입한 대부분의 기관은 각 기관의 업무 체계와 특징에 따라 업무주기를 채택하고 있는데, 이 업무주기는 조직의 결과개선이라는 궁극적인 목적에 초점을 맞추어 구성된다. 따라서 결과중심관리 모형의 구축 단계에 대한 설명에 앞서, 조직이 활동을 통해 기대하는 결과의 분석과 설정, 그리고 논리적 구조에 따른 결과의 변형에 대한 이해가 선행되어야 할 것이다.

결과중심관리에서의 결과는 결과사슬에 의해 구조화된다. 이는 각 업무 단계에서 산출되는 기대결과 사이의 논리적 관계를 구축하는 것을 의미하며, <그림 2-2>와 같이 투입, 활동, 산출, 성과 및 영향 단계로 구성된다. 결과사슬의 각 결과는 조직의 연속적인 활동에 의해 도출되며, 궁극적으로는 상위 결과인 성과 및 영향의 달성을 목적으로 한다. 각 단계의 결과들은 논리적 인과관계에 의해 구성되며, 상위단계 결과의 성취는 하위단계 결과의 직접적인 기여로

〈그림 2-2〉 결과사슬(Results Chain)과 활용 예시  
 - 경구수분보충요법(ORT)을 통한 소아사망 감축 프로그램

투입(Input)	활동(Activities)	산출(Output)	중·단기적 성과 (Outcome)	영향 (Impact)
재정지원	부모교육을 위한 캠페인	15개 캠페인 완료 및 ORT 이해력 및 접근성 향상	소아실사 관리를 위한 ORT 적용 및 개선	5세 이하 소아 사망률 감소


 〈시간 & 인과관계〉

자료 : Vahamaki 외(2011), Review: Results Based Management in development cooperation, Riksbankens Jubileumsfond, p.6.

이루어진다는 추정을 기반으로 한다. 다시 말해, 산출-성과-영향은 단계별 인과관계를 통해 발생한 결과형태의 변형으로 볼 수 있는 것이다. 따라서 각 결과들은 전체의 업무 구조 안에서 궁극적인 결과(영향) 달성을 위해 배정된 역할에 따라 설계되어야 한다. 결과사슬은 경제, 정치, 사회, 환경 및 문화적 상황에 따라 다양한 형태로 적용되며 성과의 달성 정도는 이러한 복합적인 외부의 요소에 영향을 받는다. 합리적 결과사슬의 추정은 결과프레임워크의 목표분석 단계에서 설정되며 평가 단계에서 측정의 기준으로 쓰인다.

OECD DAC는 결과사슬을 구성하는 각 단계를 조직의 업무평가와 결과관리의 측면에서 정의한다. 가장 하위단계인 투입물(Inputs)은 프로젝트 및 프로그램 수행에 필요한 인적, 재정적, 물질적 자원을 포함한다. 활동(Activities)은 구체적인 산출물의 생산을 위해 재정·기술원조 혹은 운용된 다른 형태의 자원들을 통해 수행된 구체적인 활동과 업무를 포함한다. 산출(Outputs)은 활동의 결과로 생성된 상품 및 서비스 등으로 상위단계인 중·단기 성과도달에 필요한 1차

적 결과들이다. 상위단계인 성과(Outcome)는 활동의 산출물에 의해 도출된 중·단기적 효과를 일컫는다. 최상위단계인 영향(Impact)은 장기적 관점의 성과를 지칭하며 직·간접적, 의도적·비의도적, 순기능·역기능을 모두 포함한다. 영향은 경제적, 사회문화적, 제도적, 환경적, 기술적 형태 등 모든 범주를 아우른다.

〈그림 2-2〉는 원조기관의 소아사망 감축 프로그램의 일환인 ‘경구분보충요법(이하 ORT) 부모교육 캠페인’ 프로젝트라는 예를 통해 결과사슬을 구체화하고 있다. 우선, 프로젝트 수행을 위한 ‘투입 요소’로서 재정지원이 이루어지면, 해당 조직원은 이를 이용하여 ORT 부모 교육을 위한 캠페인이라는 ‘활동’을 수행한다. 이를 통한 1차적 ‘산출물’은 15개 캠페인의 완료 및 ORT에 대한 이해력 및 접근성 향상에 있다. 이 산출물은 ‘중·단기적’으로 유아설사 관리에 있어 ORT 적용 및 개선에 기여할 것이고 궁극적으로는 5세 이하 유아 사망률 감소에 ‘영향’을 미치게 될 것이다.

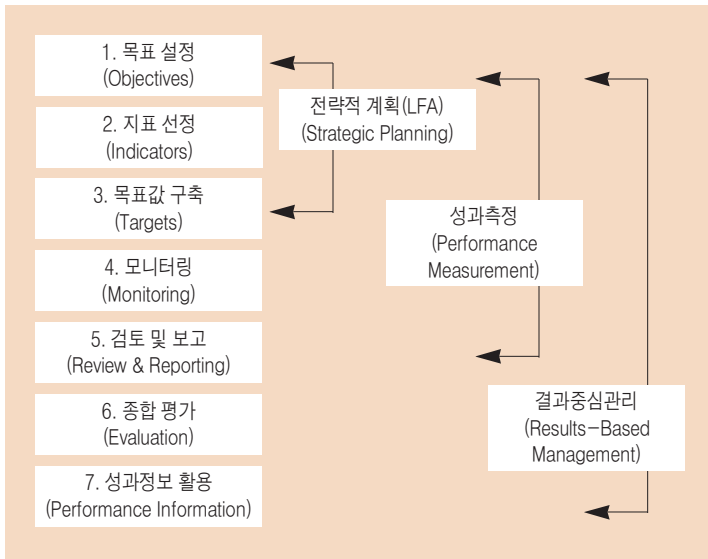
## ② 결과프레임워크

결과중심관리는 결과프레임워크로 구현되며, 〈그림 2-3〉과 같이 목표 설정-지표 선정-목표값 구축-모니터링-검토 및 보고-평가성과 정보 활용을 포함하는 총 7단계로 구성된다. 이는 다시 3단계로 분류되는데, 1단계부터 3단계인 목표 설정, 지표 선정, 목표값 구축은 조직관리의 전략적 계획 단계에 해당된다. 이 단계에서는 조직의 궁극적인 목표와 이의 달성을 위한 구체적인 세부 목표를 설정하고, 결과측정을 위한 지표 선정과 결과 달성을 위한 목표값이 구축

된다. 이에 더해 모니터링과 검토 및 보고를 포함하는 상위 5단계는 목표의 달성 정도를 주기적으로 측정하고 분석하는 기술적 측면에 초점을 맞춘 성과측정 단계이다. 마지막으로 상위 5단계를 통해 축적된 경험 정보를 기반으로 조직의 효율성 및 효과성 증대, 공공에 대한 책무성 수행 등을 포함하는 것이 결과중심관리를 위한 업무 구조이다.

각 기관은 결과프레임워크의 단계별 업무 수행을 위해 여러 도구를 채택하고 있다. 사업 계획 도구인 논리체계접근법(LFA), 프로젝트 설계 매트릭스(Project Design Matrix, 이하 PDM)는 대부분의 기관에서 공통적으로 사용하고 있는 반면, 모니터링 및 평가 단계에서

〈그림 2-3〉 결과프레임워크 구축 단계



자료 : Vahamaki 외(2011), Review: Results Based Management in development cooperation, Riksbankens Jubileumsfond, 2011, p.11.

〈표 2-2〉 논리체계접근법(LFA)에 의한 프로젝트 설계 단계

단계	문제 분석	목표 분석	사업 선택
도구	Problem Tree, Brainstorming, Force field analysis	결과사슬 (Results Chain)	프로젝트 설계 매트릭스 (Project Design Matrix)
내용	목표관리제 공공부문 도입 논리체계접근법, 활동별 프로그램관리, 기업성과 관리, 성과중심예산관리	추정에 기반을 둔 목표 (Goal), 목적 (Purpose), 산출물 (Output), 투입물 (Input) 설정 및 각 단계별 지표 선정	프로젝트 선택 후 각 프로젝트별 해당 지표 및 수단 선정

자료 : Jackson B.(1997), Designing Projects and Project Evaluation Using The Logical Framework Approach, IUCN/OECD(2000), Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A review of experience, Background Report, OECD DAC Working Party on Aid Evaluation 참조하여 저자 구성.

는 각 기관이 자체적으로 개발한 도구가 사용된다. LFA는 위 결과프레임워크의 상위 3단계인 목표 및 목표값, 지표 선정 등 주로 기관의 사업 설계 단계에서 사용되며 〈표 2-2〉와 같이 구성된다. 이해관계자의 참여적 접근을 통해 핵심문제 및 원인을 분석하고 문제해결을 위한 목표를 설정한다. 각 목표는 인과관계 분석을 통해 결과사슬로 구조화된다. 이러한 목표 분석에 기반을 두고 관련 프로젝트를 기획한 후, 프로젝트의 주요 요소를 정의하는 PDM을 구성한다.

LFA에 의해 구성된 프로젝트는 PDM을 통해 요약된다. PDM은 프로젝트 결과의 논리구조를 보여주고, 지표들을 정의하며, 결과 도달 수준을 증명할 자료의 출처 및 도구 등을 선정하고, 결과 도달에 영향을 미칠 것으로 추정되는 외부요인 등을 요약한다. 결과적으로, PDM은 프로젝트의 주요 요소와 그 상호관계를 요약한 행렬이며, 이는 프로젝트 수행 및 결과측정의 기본 자료로 사용된다. 〈표

〈표 2-3〉 프로젝트 디자인 매트릭스 구조

프로젝트 요약 (Narrative summary)	지표 (Objectively Verifiable Indicators)	증명 수단 (Means of Verification)	가정 (Important Assumptions)
영향(Impact)			
성과(Outcome)			
산출물(Output)			
활동(Activity)			
투입물(Input)			

자료 : Jackson B.(1997), Designing Projects and Project Evaluation Using The Logical Framework Approach, IUCN/OECD(2000), Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A review of experience, Background Report, OECD DAC Working Party on Aid Evaluation 참조하여 저자 구성.

〈Box 2-1〉 결과프레임워크 구축 단계

(1) 목표 설정

결과사슬에 따른 업무의 목표를 설정함. 이는 결과사슬의 산출물·성과·영향 등 각 단계의 목표를 의미하며 모든 조직 단위(프로젝트, 프로그램, 국별, 기관별)별로 설정함. 주요 이해관계자의 참여를 통해 도출된 문제의 해결을 위한 목표가 결과사슬에 따라 선정됨.

(2) 지표 선정

각 조직단위의 관리자는 차후 결과측정의 기반이 되는 지표를 프로젝트 혹은 프로그램의 특성에 따라 선정함. 지표는 목표 설정과 마찬가지로 각 단위별로 구성되며, 모든 주체들의 참여와 협력을 통해 선정되어야 함. 아울러, 지표는 프로그램의 전체적인 평가가능해야 하고, 성과보고 시 다양한 주체의 요구를 반영할 수 있는 포괄적인 범주에서 선정되어야 함. 또한 양적·질적 지표의 균형과, 실용적인 평가지표의 규모 설정 또한 중요함. 결과적으로, 결과지표는 업무의 주요 요소에 대한 정의 및 측정이 가능하고, 시간과 조건의 변화에 따른 적용이 유연하며, 수직적인 목표구조의 논리에 부합해야 함.

(3) 목표값 설정

미래의 일정한 시점에 성취되어야 하는 각 지표의 구체적인 값인 지표의 목표값을 설정

〈계속〉

함. 프로젝트 수행 지역의 현황분석에 따라 기준값(baseline)을 설정한 후, 프로젝트의 시간 및 자원의 한계를 반영하여 실질적으로 성취가 가능한 값을 설정함. 현실적인 목표값 구축을 위해 프로젝트 관리자는 해당 분야 전문가의 의견 조사 혹은 타 기관의 경험 자료를 참조하기도 함.

#### (4) 결과 모니터링

실제 달성한 결과에 대한 주기적인 자료 수집으로부터 업무 구조 개선과정을 포함하는 모니터링을 실시함. 결과중심관리 모니터링의 목적은 '기대결과'와 '실제결과'의 지속적인 추적 비교와 업무 구조의 개선을 위한 환류시스템 구축임. 결과 모니터링은 결과중심관리의 핵심요소라고 할 수 있으며 각 기관은 기관 고유의 모니터링 및 평가 모델을 구축하여 적용함.

#### (5) 검토 및 보고

모니터링 결과의 보고를 통해 조직의 자원 배분의 효과성을 검토하고, 수혜자들에게 미칠 실질적인 영향을 측정함. 이는 각 단위에서 수행되며 유기적인 체계를 통해 조직 전체에 반영됨. 즉, 프로젝트 단위의 결과보고는 프로그램 단위 결과보고에 반영되고, 이는 다시 국별 결과보고에 반영되며, 최종적으로 기관의 성과에 대한 연례보고서에 반영되어 공공에 배포됨. 이를 통해 조직은 업무의 투명성을 확보하고 세납자에 대한 설명의 책임을 완수함.

#### (6) 평가

평가는 모니터링의 단계에서 손쉽게 분석될 수 없는 측면에 대한 분석 작업을 통해 부수적인 결과 정보를 제공함. 모니터링이 결과 상태의 계량화 작업이라면, 평가는 모니터링 결과에 대한 원인을 분석하고 기관의 의사결정에 반영할 수 있는 자료를 제공하는 것임. 업무 프로세스의 타당성, 효율성, 효과성 및 지속성의 차원에서 개선될 수 있는지의 여부에 대한 평가이기도 함.

#### (7) 성과정보(Performance Information)의 활용

성과정보는 모니터링 및 평가를 통해 수집된 경험 자료로서 조직관리 및 의사결정에 사용되며, 차후 프로그램 기획의 기반자료로 활용됨.

자료 : OECD(2000), Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A review of experience, Background Report, OECD DAC Working Party on Aid Evaluation,

2-3)은 PDM의 기본 구조를 보여준다.

## 2. 개발협력에 대한 결과중심관리와 결과프레임워크의 적용

결과중심관리(RBM)는 결과에 초점을 맞추고, 이윤 창출에 궁극적인 목적을 두고 있는 민간부문에서 주로 사용되어 왔다. 하지만 이는 지속적인 진화과정을 거치며 공공부문으로 확장되었고, 1990년대의 신공공주의 흐름과 함께 OECD 주요국에서 행정부문의 효율성 제고라는 목표하에 선도적으로 도입되었다. 그 후 양자원조기구의 원조 효과성에 대한 논의가 이어지며 USAID, DFID, CIDA, AusAID 등의 양자원조기관 및 World Bank, UNDP 등 다자원조기구에 결과중심관리 문화가 도입되었다.

본 장에서는 개발협력 커뮤니티가 결과중심관리를 도입하게 된 배경과 의의를 짚어본 후, 세계 주요 다자 및 양자 원조기관을 중심으로 결과중심관리와 결과프레임워크를 적용하고 있는 현황에 대해 살펴본다. 이를 위해 선도적으로 결과중심관리 문화를 도입하고 동 모델의 구축을 위해 다년간 경험을 하였으며, 이를 체계적으로 문서화하여 경험을 공유할 수 있도록 편의를 제공하고 있는 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, 이하 USAID)와 영국 국제개발부(Department for International Development, 이하 DFID), 유엔개발계획(United Nations of Development Plan, 이하 UNDP)의 현황을 분석하기로 한다.

### (1) 적용 배경 및 의의

세계 주요국 공공부문의 개혁은 각 국가 원조기관의 개혁으로 이어졌고, 이는 또 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC), World Bank, UNDP 등의 다자기구로 확장되었다.<sup>18)</sup> 1990년대, 구소련연방의 붕괴로 냉전체제가 해체되면서 개발도상국에 대한 경쟁적인 원조의 필요성이 감소하는 한편, 60여년에 걸친 개발원조가 개도국의 발전에 크게 기여하지 못했다는 인식에서 국민 세금을 낭비했다는 비판인 원조피로(Aid Fatigue) 현상이 대두되었다.<sup>19)</sup> 원조프로그램이 개발결과 창출에 실패했다는 공공의 인식과 해당 분야에 대한 각국의 예산 감축, 전 세계적인 공공부문 개혁정책 등은 공여기관의 설명의 책무성과 효율적인 원조 집행을 강조하였다. 이러한 국제사회의 정치 구조적인 변화와 납세자인 공공의 요구에 대응하여 국제원조사회는 원조 패러다임의 전환과 원조 효과성 제고를 모색하게 되었다.

〈표 2-4〉에서 보듯이, 1996년 OECD DAC는 21세기 개발협력 전략(Shaping the 21st Century)을 발간하며 공동의 개발목표 및 원조의 효과성에 대한 기본 개념을 정의하였다. 이어 2000년 UN은 전 지구적 개발목표인 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)를 발표하는데, 이는 8대 개발 목표와 18개의 세부 목표, 48개의 지표 등 포괄적인 개발목표와 그 달성 수준의 측정을 위한 지표

18) OECD(2000), Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A review of experience, Background Report, OECD DAC Working Party on Aid Evaluation.

19) 주동주 외(2012), 「한국형 ODA 모델 수립」, 산업연구원.

〈표 2-4〉 국제 원조 패러다임 이행과정

	원조 체제	내용
1996	21세기 개발협력 전략 (Shaping the 21st Century)	공동의 개발목표 및 원조의 효과성 개념 정의
2000	UN 새천년개발목표 (Millenium Development Goals)	전 지구적 개발목표를 발표하며 8대 개발 목표, 18개의 세부 목표, 48개의 지표 설정
2003	로마선언 (Rome Declaration on Harmonization)	분석적 모니터링을 통한 원조 효과성에 대한 검토 강조
2005	파리선언 (Paris Declaration on Aid Effectiveness)	개발성과 개선을 위한 효과성 제고의 목적으로 5대 원칙 <sup>20)</sup> 과 12개 지표 설정
2008	아크라 행동계획 (Accra Agenda for Action)	개발성고를 위한 이행과 책임 등을 위한 구체적인 원조 실천 방향 제시
2011	부산 파트너십 (Busan Partnership for Effective Development Cooperation)	효과적인 개발협력을 위한 파트너십을 채택, 4대 공동원칙과 4대 행동방안에 합의

자료 : 주동주 외(2012), 「한국형 ODA 모델 수립」, p.25를 참조하여 저자 재구성.

로 구성되었다.

이를 이어 로마선언(Rome Declaration on Harmonization), 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness), 아크라 행동계획(AAA, The Accra Agenda for Action) 등이 채택되며 원조의 효과성에 대한 국제 개발사회의 노력이 이어졌다. 특히 파리선언의 주요 이행목표 중 하나인 개발결과를 위한 관리(Managing for Development Results, 이하 MfDR)는 원조의 결과와 의사 결정 과정의 개선을 위한 결과정보의 활용에 초점을 맞추어 원조를 기획 및 실행 하는 것을 의미<sup>21)</sup>한다. 이는 원조활동이 프로젝트 활동의 남발이 아닌 국가 단위의 개

20) 파리선언 5대 원칙 : ① 수원국의 주인의식(Ownership), ② 수원국 개발정책과의 일치(Alignment), ③ 원조 조화(Harmonisation), ④ 성과관리(Managing for Results), ⑤ 공여국과 수원국의 상호책임성(Mutual Accountability).

발결과에 초점을 두어 체계적이고 장기적인 안목으로 설계될 것을 강조한다. 이를 위해 각 국가의 결과프레임워크를 구축하도록 하고, 결과프레임워크를 구축한 국가 수를 지표로 선정하여 MfDR의 이행 수준을 모니터링하고 있다. 또한 MfDR의 주요 요소로서 개발 결과와 함께 모니터링 체계 구축을 주요 개념으로 제시하였다. MfDR은 정부 및 개발기관의 지속적인 개발결과 달성에 관한 접근법으로서, 결과중심관리와 거의 동일한 개념으로 정의되기도 한다 (Vahamaki 외, 2011). 결과적으로, 1990년 대 국제원조사회의 논의는 결과에 초점을 맞춘 원조활동과 공공에 대한 설명의 책무성을 강조했다 할 수 있다. 이에 따라 주요 원조기관들은 포괄적인 개발목표 및 측정지표를 설정, 모니터링-평가 제도를 포함하는 결과중심관리 문화를 광범위하게 도입한 것이다.

개발협력의 관점에서 결과중심관리는 프로젝트, 국가, 기관 단위의 각 조직 단위에 동일하게 적용되며 공여국과 그 협력국의 유기적인 업무구조 형성을 강조한다. 가장 하위 단위는 프로젝트 단위로서 가장 오래전부터 도입되어 다수의 적용 경험을 가지고 있다. 하지만 최근 개발기구를 위주로 단발성 프로젝트보다는 국별 프로그램 단위의 결과관리모형 사용에 더욱 초점을 맞추고 있는 추세이다. 최상위의 기관 단위에서는, 공공에 대한 설명의 책무성 및 자원 분배의 효율성 증진을 목적으로 기관 차원의 결과중심관리 문화가 도입되고 있다. 각 단위에서 적용하는 결과관리는 각각의 독립적인 관리체계가 아닌 유기적인 구조로서 연결되어 있다. 즉 프로젝트 단위의 결

21) OECD(2008), The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action.

과는 1차적 결과로 그치는 것이 아닌 상위 단계인 국별 프로그램의 결과에 영향을 미치며, 궁극적으로는 기관의 결과에 기여한다.

## (2) 적용 현황

### ① 미국 국제개발처(USAID)<sup>22)</sup>

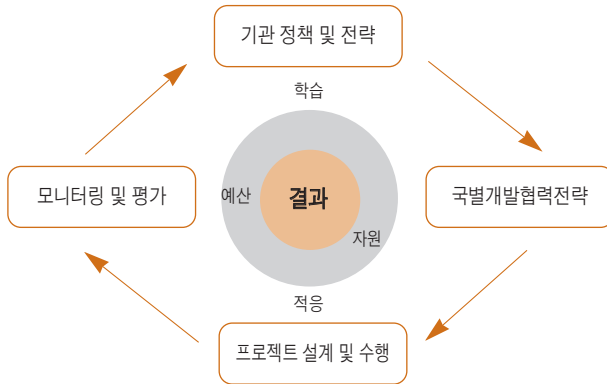
#### □ 배경 및 적용 방식

미국은 영국, 유럽, 호주 등과 나란히 1990년대 행정개혁을 주도한 국가이다. 1980년대에 주창한 신공공관리(NPM)에 기반을 두고 있는 공공부문의 개혁은 미국 클린턴 정부가 주창한 정부혁신(Reinventing Government) 혹은 전미성과리뷰(the National Performance Review)로 더욱 구체화되며 주요국의 행정혁신을 이끌었다. 국내적으로는 1993년 제정된 ‘행정성과 및 결과에 관한 법률 (Government Performance & Results Act)’을 기점으로 하여 미국 연방정부나 주정부 차원에서 본격적으로 결과중심관리 제도가 도입되었다.<sup>23)</sup> 이러한 정부 차원의 관리개혁 흐름과 원조결과의 책무성에 대한 공공의 압력에 힘입어 USAID는 결과중심관리 문화를 도입하게 되었다. 1990년대 도입된 결과프레임워크는 USAID 및 협력기관의 재정지원으로 수행되는 모든 사업에 적용되고 있으며, USAID의 국별 사업단위에서 기관 차원에 까지 광범위하게 적용되고 있다.

22) USAID(2012), ADS Chapter 200~203.

23) 강영철 외(2006). 「정책평가결과 활용방안에 관한 연구」, 행정연구원.

〈그림 2-4〉 USAID 프로그램 주기



자료 : USAID(2012), ADS Chapter 200.

1990년대 이후 지속적으로 결과중심관리를 강조한 USAID는 2011년 USAID 정책 프레임워크 2011~2015(USAID Policy framework 2011~2015)를 통해 원조개혁을 실시하였다. USAID는 위 개혁의 실제화와 지속성 부여를 위해, 전략적 계획, 프로젝트 디자인 및 수행, 성과관리, 평가 및 학습을 포함한 ‘USAID 프로그램 주기’를 구성하여 효과적인 개발활동 및 개발성과 개선을 도모하고 있다.

〈그림 2-4〉처럼 프로그램 주기는 결과에 초점을 맞추고, 기관의 자원 운용에 있어 전략적이고 근거에 기반한 접근을 가능하게 하며 종합적인 예산 주기의 근간으로 사용된다. USAID 프로그램 주기에서, 최상위 단계인 기관 정책 및 전략은 고위급 정책<sup>24)</sup>을 반영하여

24) 이는 2010년 오바마 대통령의 미국 개발정책에 관한 ‘Presidential Policy Directive on Development’와 개발협력을 활용한 효과적이고 전략적인 외교정책을 위한 2010년 외교개발검토보고서(Quadrennial Diplomacy and Development Review)를 일컫는다.

수립되는 미국의 종합개발 목표를 의미한다. 이는 정책 작업반(Policy Tasks Team)이 수립하고 기관의 경영진이 승인함으로써 결정된다. USAID는 2010년부터 25개 중점지원 대상국을 선정하여 국별 개발협력전략(Country Development Cooperation Strategy, 이하 CDCS)을 수립해 왔다. 이는 보통 5개년 전략으로 구상되며 미국 외교정책을 지원하고, 명확하고 측정 가능한 영향을 가진 국별 개발결과 달성에 초점을 맞춘다. CDCS는 USAID의 정책 프레임워크 2011~2015, 기관 정책 및 전략, 대통령 발의 등을 반영하여 기획되는데, 국별 목표, 기관의 개발목표, 중장기 성과 및 성과지표 등 결과프레임워크<sup>25)</sup>와 지원구조에 대한 명확한 정의를 통해 원조활동을 기획한다. 또한 CDCS는 관련 부서들의 프로젝트 기획, 실행, 모니터링, 평가, 학습에 대한 정책 및 전략수립의 기반이 된다. CDCS는 모든 현지 사무소와 지역플랫폼이 구축한다. CDCS가 구축된 후 정책기획국<sup>26)</sup>은 이를 승인하고, 관련 결과프레임워크를 구축하며 평가도구 및 학습법 등을 마련하는 작업을 통해 각 사무소를 지원한다.

다음으로, 궁극적인 개발목표의 달성을 위한 구체적인 프로젝트의 설계 및 수행 단계이다. 이 단계는 논리체계접근법(LFA)을 통해 구체화된다. 마지막으로 모니터링 및 평가는 USAID가 자체적으로 개발한 시스템인 성과관리플랜(Performance Management Plan, 이하 PMP)을 이용하여 수행된다. 요약하면, USAID의 원조활동은 국가의 원조정책에 기반을 둔 국별 개발목표 달성을 목적으로 하여, 자원의 효율적인 설계 및 운용을 도모하며, 이 일련의 과정을 통해 조직

25) USAID(2012), USAID Evaluation Policy: A Mandatory Reference for ADS Chapter 220.

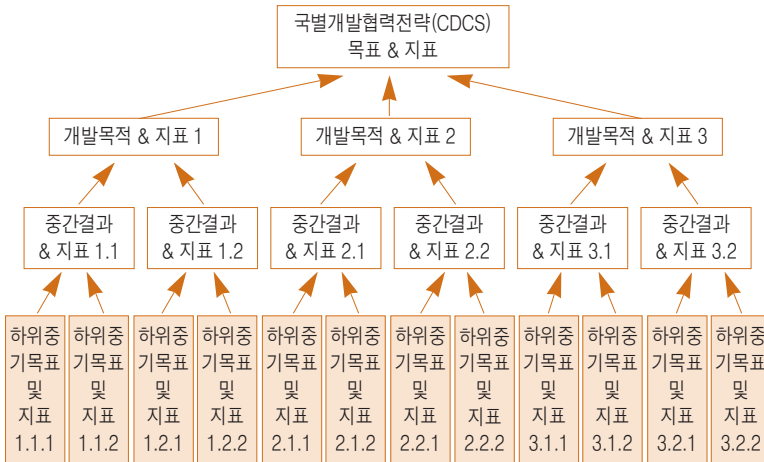
26) Bureau of Policy, Planning, and Learning.

의 적응력과 학습 증대에 목표를 둔다.

□ USAID 결과프레임워크

전통적으로 사용되는 USAID의 기본 결과프레임워크는, 개발목적(Development Objective) - 중기결과(Intermediate Result) - 중기하위결과(Sub-Intermediate Result) 및 각각의 결과측정 지표로 구성된다. 하지만 2010년 이후 재설계된 결과프레임워크는, CDCS가 결과사슬의 최상위에 위치하고, 그 아래 개발목적, 중기결과 및 하위결과로 이어진다. 각 목표 단계에서는 차후 평가를 위해 최소 1개, 보통 3개 이내의 지표의 설정과 기준값 명시가 필수적이다. 또한 결과프레임워크에는 다른 공여국에 의한 투자와 결과 및 USAID 통제 밖의 요

〈그림 2-5〉 USAID 결과프레임워크 구조



자료 : USAID(2012), ADS Chapter 200.

소 등 USAID 활동 이외에 CDCS 목표 달성에 필요한 원조활동에 대한 추정을 명시해야 한다. 이는 기관의 원조 효과성 증진을 위한 것이기도 하지만, 기본적으로 결과 중심의 원조활동이 개별 기관의 독립적인 활동이 아닌 수원국, 타 공여국, 시민사회, 다자기구 등 여러 개발 파트너와의 파트너십에 의해 성취된다는 USAID의 철학에 의한 것이기도 하다. 이렇게 구축되는 USAID 결과프레임워크는 각 국별 프로젝트 설계, 평가 및 결과 관리를 위한 근간으로 작용한다. <그림 2-5>는 USAID의 결과프레임워크 구조를 보여준다.

<그림 2-5>와 같이, CDCS 목표는 결과프레임워크의 최상위에 위치하며 USAID와 미국 내 원조기관, 타 공여국, 다자원조기관, 시민사회 등의 파트너십에 의해 기간 내에 달성해야 하는 국별 원조활동의 목표를 의미한다. 이는 5년 기준의 국별 단위로 구상되며 4개 이내의 하위 개발목표를 포함한다. 개발목적은 기관의 가장 도전적인 개발결과로서 기관의 전략적 우선순위에 의해 선정되고, 기관의 성과로서 평가되며 차후 원조활동의 판단근거로 활용된다. 이는 CDCS와 마찬가지로 5년 기준으로 계획된다. 중간결과는 개발목적 달성의 기반이 되는 하위결과들을 의미한다. 중간결과를 선정하면, 이의 달성을 위한 프로젝트가 선정된다. 마지막으로 지표는 기관의 원조결과의 평가에 필요한 필수문항을 의미하는 것으로, CDCS 목표, 개발목적, 중·단기 결과 등 각 단계의 결과는 항상 이의 측정지표와 기준값을 수반한다.

### (Box 2-2) USAID의 프로젝트 설계 및 수행 과정

프로젝트 설계 및 수행은 USAID 프로그램 주기의 핵심작업으로 국별개발협력전략(CDCS) 결과프레임워크에 포함된 개발목표 및 중기목표를 기반으로 한다. 이는 각 지역별 상황과 문제요인을 반영하며, 구상단계, 분석단계, 승인단계를 포함하여 총 3단계로 구성된다. 프로젝트 설계에 사용되는 논리체계 매트릭스는 결과프레임워크를 기반으로 구축되는 동시에 차후 모니터링 및 평가 계획 구축의 기반자료로 사용된다.

#### (1) 프로젝트 구상 단계

문제를 분석하고 이에 따른 전략을 논의하며, 전략적 파트너를 정의하는 등 프로젝트 설계를 위한 모든 요소에 대한 분석 작업임. 이 결과물로 컨셉페이퍼를 작성하는데, 이는 향후 프로젝트 평가자료(Project Assessment Document, 이하 PAD)의 근거자료로 활용됨.

#### (2) 분석 단계

프로젝트 구상 단계에서 제출한 컨셉페이퍼를 바탕으로 프로젝트 설계에 필요한 요소들을 논리체계 매트릭스, 프로젝트 플랜, 모니터링 및 평가계획 등 각종 도구를 이용하여 요약하고 구조화함. 이는 다시 PAD로 정리됨.

#### (3) 프로젝트 승인 단계

PAD에서 구체화된 프로젝트 설계안을 승인하고, 프로젝트의 목적 및 기간을 명시하며, 관련 사업에 관한 기본 용어 및 조건 등을 정의하는 작업을 포함함. 전체 예산에 관한 승인도 이루어짐. 이 과정을 통해 프로젝트의 설계에서 수행으로 이동함.

자료 : USAID(2012), ADS Chapter 201, Planning, p.34~35.

## □ 모니터링 및 평가

USAID의 모니터링 및 평가(Monitoring and Evaluation, 이하 M&E)는 USAID 프로그램 주기의 마지막 단계로 CDCS에서부터 프로젝트까지 전 단계의 업무 구조와 결과 수준에 대한 분석을 통해 조직의 효

〈그림 2-6〉 USAID 모니터링 및 평가(M&E) 구조



자료 : USAID(2012), ADS Chapter 203, p.34 .

과성 및 효율성을 검토한다. 이를 통해 궁극적으로는 프로그램 주기의 타당성을 검증하고 조직의 학습력 증진을 도모한다. 각국별 사무소는 M&E 담당자를 배치하고 있으며, 이들은 각 프로젝트 사업장과의 교류를 통해 포괄적이고 일관성 있는 M&E 작업을 수행한다. 또한 이를 위한 도구로서 성과관리계획(Performance Management Plan)<sup>27)</sup>을 채택하여 사용한다. 각 사무소는 CDCS 승인 이후 CDCS 결과프레임워크와 프로젝트 논리체계에 기반한 성과관리계획을 구축한다. 이를 위한 규격화된 형식은 없지만, 보통 결과지표, 기준값 및 목표값, 자료 질 평가, 모니터링 구조 및 평가 계획 등을 명시하고 있으며, 이는 새로운 프로젝트 수행 시 지속적으로 반영되어 수정된다. 각 사무소는 성과관리계획 외에도 프로젝트 모니터링 및 평가(M&E) 계획을 작성한다. 프로젝트 M&E 계획은 성과관리계획의 종속 도구로서 이를 통해 수집된 정보는 성과관리계획에 반영되

27) 성과관리계획은 CDCS 결과프레임워크와 프로젝트 논리모형에서 정의된 기대결과의 성취 수준에 대한 모니터링, 평가 및 분석 과정을 기획하고 관리하는 도구이다(ADS 203).

어 연례보고서에서 보고된다.

USAID 모니터링은 개발목표의 달성 여부에 대한 확인 작업이다. 이는 사전에 정의한 지표를 이용하여 결과프레임워크의 모든 단계의 결과를 추적하며, 궁극적으로 개발목표의 달성 수준을 조사한다. USAID의 모니터링은 성과관리계획에 명시된 일정에 따라 수행되며, 이는 자료의 수집 및 분석, 자료의 질 평가, 새로운 프로젝트 수행 시 성과관리계획에 반영하는 작업까지를 포괄한다.

모니터링은 평가 단계로 이어진다. 평가의 기획 방법은 모니터링과 마찬가지로 성과관리계획에 구체적으로 명시된다. 평가 기획 단계는 평가 목적의 명확화 작업과 결과프레임워크에서 구조화된 개발목표 추정에 대한 이해 및 검토 작업을 포함한다. 또한 각 평가의 특징에 따라 평가 도구를 선정하고 이를 위한 자료 수집 및 분석 계획을 수립한다. USAID 평가의 대부분은 개발목적팀(Development Objective Team)의 지원하에 외부 전문가에 의해 수행되므로 차후 수행될 평가에 대한 업무 정의 또한 평가 기획 단계에 포함된다. USAID의 평가는 영향평가(Impact evaluations)와 성과평가(Performance evaluations)로 분류된다. 영향평가란 프로젝트 혹은 프로그램의 개입으로 인한 개발결과를 측정하고 투입물과 산출물 사이의 직접적인 인과관계를 분석하는 평가방법이다. 투입물과 산출물 사이의 인과관계를 밝히는 것에 초점을 맞춘 이 평가는 정확한 분석을 위해 비교집단을 설정하여 사업의 영향이 없는 사람들의 삶의 변화와 사업 수혜자의 삶의 변화를 비교하여 그 차이가 특정사업에 기인하는

28) 강중려(2012), “개발협력사업에서 영향평가 : KOICA 영향평가 설계 사례를 중심으로”, 「국제개발협력」 2012-1호, p.197.

것인지 밝혀낸다.<sup>29)</sup> 반면 성과평가란 프로그램의 결과추적에 있어 사업 수행 전과 후의 변화를 분석하는 평가방법으로, 주로 사업의 수행 현황과 방법, 결과 성취의 정도 등과 같은 서술적 분석에 초점을 맞춘다.<sup>29)</sup>

M&E의 중요성을 강조하는 USAID의 각 지역 대표단은 프로젝트 설계 시 차후 수행하게 될 M&E를 고려하며, 주요 M&E 문항 또한 정의한다. M&E를 프로젝트 수립단계에서 고려함으로써 프로젝트 설계의 질을 높이고 차후 필요한 자료 수집의 용이성을 부여하는 데에 그 목적을 둔다. 모든 M&E 자료는 각 사무소의 성과관리계획에 반영되며 연례보고서를 통해 공공에 공표된다.

## ② 영국 국제개발부(DFID)

### □ 배경 및 적용 방식

영국의 결과중심관리시스템은 1990년대 재정개혁의 일환으로, 공공부문에 자원회계예산제도(RAB, Resource Accounting and Budgeting)를 도입하면서 시작되었다. 이는 부처의 활동이 가져오는 효과에 초점을 맞추어 예산을 편성하는 성과예산제도로써, 지속적이고 체계적인 성과 분석 자료를 이용하여 세납자들에 대한 보고에 용이성을 부여<sup>30)</sup>한다. 이후 영국의 모든 정부 부처는 일정한 성과 및 파급효과

29) USAID (2012), ADS Chapter 203 참조.

30) 김재훈(2002), 「성과평가 제고를 위한 정부예산회계제도개혁 - 영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로」, 한국행정학회.

에 초점을 맞춘 관리제도를 채택하기 시작했다. 이런 행정관리 개혁의 흐름과 함께 영국의 공적개발원조의 목적과 관리체계에도 큰 변화가 일어났다. 영국의 DFID는 1997년 백서 “영국의 공적개발원조: 21세기의 도전 (Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century)”을 시작으로 하여 네 차례에 걸쳐 국제개발에 대한 백서를 발간하였다. 이 백서에서 영국정부는 공적개발원조의 목적이 세계 빈곤 퇴치에 있음을 분명히 하고 빈곤 퇴치라는 큰 목표 아래 그 목표의 성취를 위한 구체적인 하위 목표들을 설정하였다. 영국의 개발목표는 국제원조 커뮤니티의 공동의 개발목표를 적극 반영하여 선정된다. 영국의 1990년대 개발목표는, 1996년 빈곤 퇴치를 국제원조사회의 주요한 과제라고 규명한 OECD DAC의 신개발전략과 연계된 목표였으며, 2000년대 영국의 개발목표는 UN의 새천년 개발목표(MDGs)와 동일선상에 있다.

#### □ DFID 결과프레임워크<sup>31)</sup>

국제원조 커뮤니티 공동의 목표와 자국의 개발목표를 일치화하는 영국의 결과프레임워크 또한 국제개발사회의 목표의 변화와 함께 진화해 왔다. 2000년 이후 영국의 결과프레임워크는 MDGs의 목표 달성 수준에 대한 모니터링과 보고 위주였다. 하지만 2011년 발표된 DFID 결과프레임워크는 공동의 목표 달성에 초점을 맞춘 것에는 변함이 없지만, DFID의 원조활동 및 기여도의 구체적인 가시화에 더욱 더 중요도를 두어 설계되었다는 점에서 기존 결과프레임워크와 차

31) DFID(2012), DFID's Results Framework ; Managing and reporting DFID results.

이가 있다. 또한 DFID는 다자기구성과평가네트워크(Multilateral Organization Performance Assessment Network, 이하 MOPAN) 회원국으로서 MOPAN의 논의결과를 DFID의 다자간 원조활동 프레임워크에 적극 활용하고 있으며, 타 공여국과 수평화된 접근방법을 추구하고 원조의 효율성을 높이기 위한 방법을 강구해 오고 있다.

현재, DFID의 결과프레임워크는 전 지구적인 공동의 개발목표, DFID 기관 차원의 기대결과, 사업의 효과성 및 조직적 효율성의 4단계로 구성된다. 즉, 국제원조 커뮤니티의 개발목표를 반영한 자국의 원조결과와 이의 성취를 위한 조직운영의 효과성 및 효율성이 결과프레임워크의 주요 요소로 구성되는 것이다. <표 2-5>에서 보듯이, 최상위단계에는 영국의 우선 협력국들에 대한 주요 개발목표가 위치한다. 이는 MDGs를 기반으로 선정되며, DFID의 독립적인 원조활동에서 비롯된 결과가 아닌 수원국을 포함한 여러 개발 파트너들의 종합적인 활동에서 비롯된 결과로 정의한다. 이 단계의 M&E는 MDGs의 해당 목표에 따른 지표를 기준으로 측정된다.

2단계는 DFID의 직접적인 프로젝트 및 프로그램 등 원조사업에 대한 결과를 의미한다. 타 결과프레임워크와 마찬가지로 이 단계의 결과는 상위단계인 국별 개발결과에 기여할 수 있는 결과 목표들로

<표 2-5> DFID 결과프레임워크 구조

국별 개발목표 (MDGs 개발지표)
DFID 개발결과 (MDGs 개발지표)
사업 효과성
조직 효율성

자료 : DFID(2011), DFID's Results Framework: Managing and reporting DFID results.

구성된다. 기본적으로 DFID의 궁극적인 원조목표가 국제커뮤니티의 공동의 목표와 나란히 설정되기 때문에 DFID 기관 차원의 원조 결과 또한 MDGs의 주요 목표 및 지표를 반영하여 구성된다. 동 단계에서 설정되는 목표 및 지표는 양자사업과 다자사업으로 나뉘어서 선정되지만, 이에 대한 M&E는 두 사업을 포함한 포괄적인 결과 보고로 이루어진다. 특히 DFID는 양자원조에 따른 결과의 가시성에 초점을 맞추는 것은 물론, 다자원조기구의 개발결과에 국가의 부담금을 함께 표기함으로써 영국 원조 공헌도를 직접적으로 보여주기 위한 노력을 하고 있다.

3단계는 사업수행의 효과성 측정을 위한 단계다. DFID 각 부서는 목표한 개발결과의 달성 수준 및 조직의 업무 효과성 평가를 위해 자체 모니터링을 수행한다. 사업의 효과성 측정을 위한 세부 분석으로, 사업 포트폴리오의 질, 사업 수행과정, M&E, 구조 개혁과 관련한 분석 작업을 수행하고 연간 보고를 통해 해당 자료를 공유한다.

DFID 결과프레임워크의 마지막 단계는 조직 효율성 검토 단계이다. 이는 원조의 결과 대비 비용에 대한 검토로 조직 활동의 효율성을 평가한다. 이의 측정을 위해 DFID 사업 플랜(DFID Business Plan)은 효율성 측정 지표를 구축해 놓고, 주요 인적자원, 고용, 인력의 다양성, 재정, 조달, 환경 등 내부 서비스 분야에 대한 정보자료를 분기별로 출간한다.

## □ 결과보고

DFID는 개발효과성 극대화 전략에 초점을 맞춘다. 이를 위해 총 10

대 우선과제 분야를 지정하여 실행 중인데, 이는 원조 통계 및 정보의 질적 향상, 근거에 입각한 정책의 고안, M&E 체제 강화 등으로 요약된다. 이의 실질적인 수행을 위해 내부적으로 정보를 계량화하고 개발 프로그램의 결과 분석들을 강화하는 것은 물론, 2006년 제정된 '2006 국제개발 보고 및 투명성 기본법(International Development Reporting and Transparency Act 2006)'에 따라 개발결과 보고를 의무화하고 있다. 개발결과에 대한 보고는 차후의 재원 분배, 위기 분석의 기반 자료로 사용되며 조직 업무 구조의 개선 및 효율성 증대로 이어진다. 공공에 대한 설명의 책무를 완수하며 자원운용의 투명성을 증명하는 것 또한 결과보고의 역할이자 DFID 결과중심관리의 핵심목표이다.

### ③ 유엔 개발계획(UNDP)

#### □ 배경 및 적용 방식

UNDP 결과중심관리 도입은 원조 결과에 대한 평가의 목적으로 1997년 연례보고서를 시작으로 논의되었다. 도입 초기 UNDP는 이를 기존 프로그램 계획(Program Planning)의 논리적 진화로만 인식하였고, 이를 위한 총체적 접근법 및 제도화를 위한 시스템에 대해 어떠한 자료도 공유하지 않았다. 하지만 1998-2007년의 10여 년간 연구를 통해 결과중심관리 프로세스와 관련한 다양한 도구 및 시스템을 도입하였고 여러 세부 요소들이 구축되었다. 기관의 원조 방향의 변화 및 이에 따른 업무 관리 프로세스 구축 노력을 통해 UNDP

〈표 2-6〉 UNDP 결과중심관리 주요 도구의 발전과정

	주요 개념
1998~1999	전략적 결과프레임워크(Strategic Result Framework) 도입
2000	다개년예산지원체제(MYFF, Multi-year Funding Framework), 결과 지향적 연례보고서(ROAR, Results Oriented Annual Report), 균형성과평가제(BSC, Balanced Score Card) 도입
2002	결과 및 역량 평가(RCA, Results and Competency Assessment) 개정, 모니터링 및 평가 핸드북 발간
2004	ATLAS(Enterprise Resource Planning Tool) 도입

자료 : UN, Chapter 2, Results-Based Management in UNDP.

는 개발활동의 결과와 효율적인 자원 운용에 초점을 맞춘 결과중심 관리시스템을 구축하게 되었다.

UNDP 결과중심관리의 사업주기는 기획, M&E 단계로 구분되며, 이는 다시 개발목표 수립, 결과프레임워크 구축, M&E 계획 수립, 모니터링, 평가의 5단계로 세분화된다. 기획은 개발목표 수립 및 결과프레임워크 구축을 포함하며, M&E는 M&E의 계획 및 수행을 포함한다. 사업주기는 연속적인 단계이지만 M&E는 늘 주기의 마지막에 위치하는 것이 아닌 개발 활동 중 필요시 수행될 수 있다. UNDP의 결과중심관리는 관련 기관들의 참여를 특히 강조하는데, 정부, 타원조기관, 시민사회, 민간부문의 파트너십을 목표 달성의 필수 조건으로 삼고 있다.

□ UNDP 전략적 결과프레임워크<sup>32)</sup>

UNDP의 전략적 결과프레임워크(Strategic Results Framework)는

32) UNDP(2002), Results Based Management: Concepts and Methodology, p.11-12.

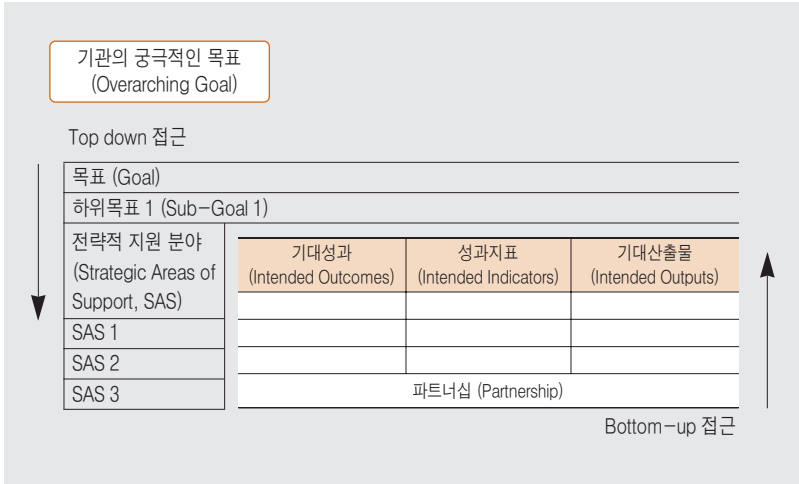
UNDP의 사업 기획 단계에서 사용되는 도구이다. 이는 UNDP의 업무 가운데 가장 주요한 4대 개발 분야<sup>33)</sup>와 UN의 상주 조정자(Resident Coordinator) 및 개발그룹(UN Development Group) 의장의 역할을 포함한 총 6대 업무의 목표 구축을 위한 좌표로 사용된다. UNDP는 전략적 결과프레임워크를 통해 분산된 개발 프로그램의 결과에 초점을 맞추어 조직 업무의 집중도 제고를 도모한다. 또한 이는 UNDP 개발 결과와 개발재원 운용 사이의 관계를 규명하고 기관의 주요 의사결정의 기본 자료로 활용된다.

UNDP의 전략적 결과프레임워크는 타 결과프레임워크와 마찬가지로 결과사슬의 논리적 계층구조에 기반을 두고 설계된다. 하지만 전략적 결과프레임워크는 목표 설정 및 기획에 있어 기관 차원의 목표 설정과 사업장 차원의 목표 설정의 쌍방향 프로세스라는 것과, 여러 기관과의 파트너십을 결과프레임워크에 직접적으로 명시하고 있다는 점에서 타 기관의 결과프레임워크와 차별성을 가진다. 우선 하향식 접근(top-down)으로 기관의 목표와 하위 목표, 전략 분야 및 해당 지표에 대한 기관 차원의 설정이 이루어진다. 이어 상향식 접근(bottom-up)으로 관련 프로젝트 및 프로그램에 대한 현실적인 기대성과 및 관련 성과지표가 국가 및 사업 단위에서 구성된다. 이런 쌍방향 접근의 수렴을 통해 전략적 기획을 위한 하나의 종합적인 체계가 도출된다.

전략적 결과프레임워크의 최상위 단계는 기관의 궁극적인 목적

33) UNDP의 주요 개발 분야는 지속적인 인간개발(Sustainable Human Development)을 위한 환경조성, 빈곤감축, 환경, 여성이며 이 중에서도 빈곤감축에 더욱 높은 중요도를 두고 있다.

〈그림 2-7〉 UNDP 전략적 결과프레임워크 구조



자료 : UN, Chapter 2, Results-Based Management in UNDP.

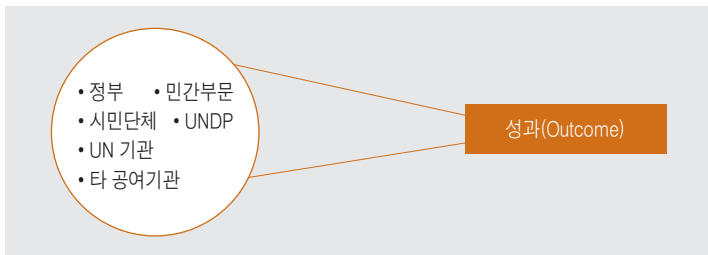
으로, 지속적인 인간개발과 함께 빈곤감축을 강조하고 있다. 이의 달성을 위해 구성되는 목적은 각 분야별 원조 결과를 의미하며, UN 컨퍼런스 및 UN 기관 간 합의에 의해 구축된다. 이어 하위 목표들이 구성되는데 이는 UNDP의 비교우위를 반영한 UNDP만의 원조 목적을 의미하며, 상위 목적 달성에 기여할 수 있는 방안을 정의한다. 전략적 결과프레임워크의 최하단에는 위 목표들을 구현하기 위한 전략적 지원 분야를 명시하고 있다. 이는 UNDP가 이미 진출하였거나, 비교우위에 의해 진출 가능한 분야를 규정한다. 즉, 하위 목표의 달성을 위한 활동영역을 의미하는 것인데, 이는 현재 기관 차원으로만 결정 및 추가할 수 있다.

위와 같이 기관 차원의 목표 구축은 사업단위의 목표 설계를 위한 좌표를 마련해주는 기능을 한다. 기관의 목표 구축이 완료되면

각 사업단위는 산출물, 성과 및 성과지표로 구성되는 결과프레임워크를 구축한다. 우선, 성과는 UNDP 원조가 목표로 하는 핵심 개발 변화를 의미하며 이는 국별 사무소와 관련 사업 단위에서 정의한다. 국별 사무소는 하나 이상의 지표와 이의 측정을 위한 기준값과 목표값을 함께 명시하며, 성과 도달에 대한 기여가 명백한 산출물을 정의한다.

UNDP의 결과프레임워크의 주요 특징 중 하나인 타 기관과의 파트너십은 이 모든 단계별 결과의 필수 조건으로 작용한다. 즉, UNDP는 개발결과를 UNDP의 독립적인 활동에 의한 것이라기보다 UNDP와 협력자들의 신뢰도를 바탕으로 달성가능한 것으로 본다. 따라서 UNDP는 목표 설정 시 각 국별 환경 분석 외에도 협력 기관의 개발활동 및 그에 따른 기여도 조사를 수반한다. 또한 사업 기획 시 타 기관과의 협력전략을 수립하는데, 이는 UNDP 결과프레임워크의 필수 요소이며 전략적 결과프레임워크 이외에 국가협력프레임워크(Country cooperation framework)에도 반영된다.

〈그림 2-8〉 UNDP의 성과 도달을 위한 협력 구조



자료 : UNDP(2002), Results Based Management: Concepts and Methodology.

## □ 모니터링 및 평가

UNDP의 M&E는 결과중심관리의 핵심 기능이다. UNDP는 M&E를 기관의 재원 운용에 대한 책임성 수행, 의사결정의 근거자료, 경험을 통한 조직의 학습<sup>34)</sup>으로 정의한다. 이는 UNDP가 수행하는 모든 프로젝트 및 프로그램에 적용된다. 전략적 결과프레임워크의 각 분야별 지표에 대한 체계적인 모니터링은 결과의 평가활동을 강화하며, 이 평가자료는 UNDP 결과 지향적 연례보고서(ROAR)의 자료로 사용된다.

UNDP는 M&E를 위한 도구로 M&E 프레임워크를 자체적으로 개발하여 사용한다. UNDP의 모든 사업은 관련자들의 참여적인 논의와 합의에 기반하여 기획단계에서 M&E 프레임워크를 구축한다. M&E 프레임워크는 모니터링 계획과 평가계획으로 구성되며 이는 사전에 구축한 결과프레임워크에 근거하여 작성된다. 프로젝트의 집합으로 프로그램이 구성되는 것과 같이 프로젝트 M&E 프레임워크 또한 프로그램 M&E 프레임워크에 종속된다. 프로젝트 관리자는 각 프로젝트에 대한 자세한 정보를 포함하여 프레임워크를 구성하며, 이 프레임워크는 주기적으로 개선되고 업데이트된다.

우선 모니터링 계획은 <표 2-7>과 같이, 기대결과와 함께 모니터링의 지표, 책임자, 시간, 방법론, 필요 재원 등을 명시한다. 또한 관련된 위험요소를 추정한다.

UNDP가 수행하는 모든 프로그램은 그 조직 단위를 막론하고 평

34) <http://web.undp.org/evaluation/handbook/ch4-1.html> 참조.

〈표 2-7〉 모니터링 계획 구성

기대결과	지표	자료 수집 방법	기간, 일정, 빈도
개발계획을 통해 얻어진 결과	개발활동의 주요 요소 및 M&E 대상이 되는 선정지표	자료 수집, 조사 및 분석 방법	M&E 업무의 기간, 일정 및 빈도
책임성	분석도구	자원	위험요소
자료 출처 및 질에 대한 책임자	자료 분석의 방법론	모니터링을 위해 소요되는 자원	모니터링에 추정되는 위험요인

자료 : <http://web.undp.org/evaluation/documents/mec1-3.htm#Monitoring>.

가계획 수립을 의무화하고 있다. 이는 UNDP 및 그 협력기관의 의사 결정에 필요한 비판적이고 유용한 정보 생성을 목표로 한다. 평가계획은 개발활동에 참여하는 관계자들의 의견을 반영하여 구성되며 이 평가요소는 프로그램 설계 단계에서 지속적으로 조정된다.

### 3. 소결

1990년대 공공부문의 관리체제 개혁과 더불어 국제사회의 원조 패러다임의 변화는 주요 원조기관의 결과중심관리 도입을 주도하였다. 현재 세계 주요 원조기관은 결과중심관리 문화를 도입하였고, 이의 실체화를 위한 각종 시스템을 구축하였거나, 구축 중에 있다. 결과개선에 초점을 맞추어 조직의 업무구조를 설계하는 결과중심관리는 조직 업무구조의 효과성, 자원 배분의 효율성 및 공공에 대한 설명의 책임성 이행에 목적을 두고 있다.

결과중심관리는 결과프레임워크를 통해 실체화되며, 이는 기획, 모니터링 및 평가, 보고 단계로 구성된다. 가장 첫 단계인 기획은 각

업무 단위별 기대결과를 설정하는 작업이고, 각 결과는 논리적 관계구조에 따라 결과사슬로 구조화된다. 결과사슬 구축이 완료되면, 이를 기반으로 각 결과의 측정 지표 및 목표값이 구축된다. 이 단계를 통해 관련 사업이 정의되고 수행되면, 그 결과는 모니터링에 의해 측정되고 평가단계를 통해 분석된다. 이 결과정보는 조직의 보고체계를 통해 공공에 공표되며, 조직의 업무구조 개선을 포함한 의사결정의 기반자료로 활용된다.

1970년대 미국의 USAID가 논리체계접근법(LFA)을 프로젝트 설계 도구로 채택하면서 원조기관으로서 최초로 결과중심관리를 도입하였다. LFA가 프로젝트 기획 도구로서 원조기관에서 쓰이기 시작했지만, 1970~1980년대 공공부문의 조직관리 체계는 국제적으로 공유하는 하나의 정형화된 관리 모형의 일정한 흐름이 있었던 것이 아닌, 각국 혹은 각 기관의 문화와 정책에 따라 예산, 활동 혹은 성과에 초점을 맞춘 다양한 관리시스템이 혼용된 시기였다. 이후 1990년대, 세계 주요국들이 신공공주의(NPM)라고 불리는 행정개혁을 단행하면서, 공공부문의 결과중심관리가 주요국 정부뿐만 아니라 양자 및 다자 원조기관으로 확대되었다.

본 연구는 개발협력사업에 대한 결과중심관리의 개념 및 적용 방법의 이해를 돕기 위해 주요 원조기관의 결과중심관리 도입과정 및 체계 구축방법을 구체적인 사례를 통해 살펴보았다. 이를 위해 세계 주요 원조기관들 중에서도 선도적으로 결과중심관리 문화를 도입하고 이를 위한 관리체계를 정비하여 다른 기관들에 의해 벤치마킹되고 있는 USAID, DFID, UNDP의 사례를 분석하였다. 이 기관들은 결과중심관리에 대한 기본 개념은 공유하나, 기관의 특성에 따라

다양한 형태로 결과프레임워크를 구축하고 있다.

원조를 국가의 외교정책 달성을 위한 주요 수단으로 사용하고 있음을 공공연히 밝히고 있는 USAID의 결과프레임워크는 국가의 고위급 정책을 기반으로 설계된다. 결과프레임워크의 최상위단계에 위치하는 국별개발협력전략(CDCS)은 미국의 25개 중점지원 대상국을 중심으로 수립되며, 이의 달성을 위한 기본목표가 구축된다.

DFID 결과중심관리에 대한 기본정의는 타 기관과 동일하지만, 국제원조 커뮤니티에서 논의되는 내용들을 적극 반영한다는 점에서 차별화된다. 즉, 결과프레임워크의 상위 두 단계인 국별 개발목표 및 기관의 개발목표는 국제원조사회에서 합의한 공동의 목표로 구성되는 것이다. 따라서 현재 DFID의 개발목표는 전 지구적 공동의 원조목표인 새천년개발목표(MDGs)와 밀접하게 관련되어 있고, MDGs에 명시된 각 측정지표에 따라 그 달성 수준이 모니터링 및 평가된다.

마지막으로, UNDP의 전략적 결과프레임워크(SRF)는 쌍방향 프로세스에 의해 고안된다. 즉, 하향식 접근으로 기관의 목표와 하위 목표, 전략 부문이 구축되면, 이어 상향식 접근으로 프로젝트 및 프로그램에 대한 산출물 및 성과가 국가 단위에서 구성되는 것이다. 또한 UNDP 결과프레임워크는 타 원조 주체들과의 파트너십을 결과프레임워크에 직접적으로 명시하고 있다. 대부분의 기관이 결과 달성의 주요 요소로서 파트너십을 강조하고 있는 것은 동일하지만, 결과프레임워크에 가시적으로 명시하는 것은 UNDP 프레임워크만의 특이점으로 볼 수 있다.

위에서 요약한 각 기관의 결과중심관리체계를 비교해보면, 결과

에 초점을 맞추어 조직의 전체적인 업무 흐름을 설계한다는 점과 타 공여 주체와의 파트너십을 결과 달성의 필수 요소로 정의하고 있다는 것에 공통점을 가지고 있다. 또한 조직의 업무 특성을 고려한 업무 주기를 개발하여 각국별 사업의 프로젝트 단위에서부터 기관 운영 단위까지 전사적으로 적용하고, 분석도구 및 문서 형식의 동일화로 체계적이고 일관성 있는 결과중심 체계를 구축하고자 했다. 하지만 양자원조기관인 USAID와 DFID는 원조에 대한 국가 정책 및 기관의 철학에 따라 조금씩 변형된 모습으로 결과중심관리 체계를 정립하였고, 다자원조기관인 UNDP는 다양한 이해관계자의 참여적 원조활동 수행이라는 특수성을 고려한 결과프레임워크를 도입하였다.

## 제3장

# 기후재원의 결과프레임워크

### 1. 도입 배경과 기후재원의 모니터링

역사적으로 기후변화 현상에 대한 책임이 선진국들에 있는 반면, 기후변화에 의한 피해는 불평등하게 개도국들에게 돌아가고 있다. 이에 국제사회는 유엔기후변화협약(UNFCCC)을 중심으로 개도국의 기후변화 대응 역량을 지원해야 한다는 공감대를 형성해 왔다. 이의 발현이 GCF와 같은 기후재원의 생성이다.

본 절은 기후재원의 현황을 살펴보고 개발재원과의 관계를 이해함으로써, 기후재원 모니터링의 중요성의 근거를 탐색한다. 또한 기후재원의 모니터링으로 발생하는 이슈와 과제들을 제시함으로써 기후재원의 결과프레임워크가 도입된 배경을 이해하는 데 도움이 되고자 한다.

## (1) 기후재원의 현황 및 개발자원과의 관계

기후재원의 정의에 대해 국제사회가 공식적으로 합의한 바는 없다. 그러나 일반적으로 개도국의 기후변화 완화<sup>35)</sup> 및 적응<sup>36)</sup>을 위한 활동<sup>37)</sup>을 지원하는 자금으로 이해된다. 아울러 기후재원의 출처는 매우 다양하다. 선진국에서 개도국(북-남 협력), 개도국에서 개도국(남-남 협력)으로 지원된 자금, 민간자금 또는 민관협력자금과 함께, 개도국 자체 국내 예산도 포함한다(Buchner 외, 2011b; 임소영a, 2012). 이들 중 공적자금만 보더라도 기후재원은 매우 다양한 형태로 분화된다(〈표 3-1〉참조). 즉, 선진국이 개도국을 직접 지원하는 양자 형태, 다자은행이나 기금을 통해 지원하는 다자 형태, 그리고 개도국 내 조성되는 신탁기금 등 복잡하고 다양한 방식으로 지원된다.

〈표 3-1〉은 개도국의 기후변화 대응을 지원하기 위해 조성된 국제사회의 주요 공적 기후재원의 현황을 다자와 양자 및 복수 공여국 지원의 형태로 구분하여 보여준다. 이들 중 다자기금은 주로 세계은행과 GEF에 의해 운영된다. 본 연구의 주요 대상인 GCF는 다자 기후재원으로서, 독립된 사무국이 있는 재정 메커니즘이다. 지구환경금융, 최빈국기금, 특별기후변화기금을 제외한 대부분의 기금들이

35) 대기 중 온실가스 농도를 안정화하려는 목적에 기여하는 활동으로서, 온실가스 배출을 감축하거나 제한하는 활동, 온실가스 포집을 향상시키는 활동 등이 해당된다(임소영, 2012a).

36) 이미 발생한 기후변화 및 기후 관련 위험에 대한 인간 또는 자연 시스템의 취약성을 감소시키는 목적에 기여하는 활동이다(임소영, 2012a).

37) 역량강화, R&D, 저탄소 및 기후변화에 강한 개발로 전환하는 노력을 모두 포함한다(Buchner 외, 2011b).

〈표 3-1〉 국제사회 주요 공적 기후재원의 현황

기금명	운영 기관	지원 분야	시작 연도
다자			
글로벌기후변화동맹 (Global Climate Change Alliance)	유럽 위원회	적용, 완화 (일반, REDD)	2008
글로벌 에너지효율 및 재생에너지 펀드 (Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund)	유럽 위원회	완화-일반	2008
기후회복시범프로그램 (Pilot Program for Climate Resilience)	세계은행	적용	2008
녹색기후기금 (Green Climate Fund)	녹색기후기금	적용, 완화 (일반, REDD)	-
산림탄소협력기구 (Forest Carbon Partnership Facility)	세계은행	완화-REDD	2008
산림투자프로그램 (Forest Investment Program)	세계은행	완화-REDD	2009
새천년개발목표기금 (MDG Achievement Fund - Environment and Climate Change thematic window)	유엔개발계획	적용	2002
유엔 산림전용방지프로그램 (UN REDD Programme)	유엔개발계획	완화-REDD	2008
저소득국의 재생에너지 프로그램 확대 (Scaling-Up Renewable Energy Program for Low Income Countries)	세계은행	완화-일반	2009
적응기금 (Adaptation Fund)	기금이사회	적용	2009
전략적 기후기금 (Strategic Climate Fund)	세계은행	적용, 완화 (일반, REDD)	2008
전략적 적응 우선순위 프로그램 (Strategic Priority on Adaptation)	GEF	적용, 완화 (일반, REDD)	2008
지구환경금융 신탁기금 - 기후변화 집중영역 (GEF Trust Fund - Climate Change focal area)	GEF	적용, 완화-일반	2006 (GEF 4) 2010 (GEF 5)
청정기술기금 (Clean Technology Fund)	세계은행	완화-일반	2008
최빈국기금 (Least Developed Countries Fund)	GEF	적용	2002
특별기후변화기금 (Special Climate Change Fund)	GEF	적용	2002

(계속)

기금명	운영 기관	지원 분야	시작 연도
양자			
노르웨이 국제산림기후이니셔티브 (Norway's International Climate and Forest Initiative)	노르웨이정부	완화-REDD	2008
독일 국제기후이니셔티브 (Germany's International Climate Initiative)	독일정부	적응, 완화 (일반, REDD)	2008
영국 국제기후기금 (UK's International Climate Fund)	영국정부	적응, 완화 (일반, REDD)	2011
일본 단기재원 (Japan's Fast Start Finance)	일본정부	적응, 완화 (일반, REDD)	2008
호주 국제산림탄소이니셔티브 (Australia's International Forest Carbon Initiative)	호주정부	완화-REDD	2007
한국 동아시아기후파트너십 (Korea's East Asia Climate Partnership)	대한민국정부	적응, 완화-일반	2008
복수 공여국			
아마존 기금 (Amazon Fund)	브라질개발은행	완화-REDD	2009
인도네시아 기후변화 신탁기금 (Indonesia Climate Change Trust Fund)	인도네시아 국가개발계획청	적응, 완화(일반, REDD)	2010
콩고분지산림기금 (Congo Basin Forest Fund)	아프리카개발은행	완화-REDD	2008

자료 : <http://www.climatefundupdate.org/listing> 기후기금보고서 보완 Access date: 2013.2.19.

2008년을 전후로 하여 시작하였다. 이는 2007년 발리 UNFCCC 당사국총회(COP13)에서 채택되고, 기후변화 문제 해결을 위해 장기적인 협력방향을 제시한 발리행동계획<sup>38)</sup>의 영향으로 풀이된다. 우리나라도 2008년부터 2012년까지 5년간 2억 달러의 규모로 동아시아기후파트너십(EACP, East Asia Climate Partnership)이라는 기금을 설립하였다. 동아시아기후파트너십은 우리나라 최초의 “새롭고 추가적인” 기후

38) Bali Action Plan, 일명 발리로드맵이라고 불린다.

변화 분야로 특화된 무상원조라는 의의를 갖는다. 우리나라는 동아시아기후파트너십을 통해 아시아 지역 10개국에 20개의 양자 프로젝트와 7개 국제기구에 9개 다자사업<sup>39)</sup>을 지원하였다.

기후변화와 개발은 매우 밀접하게 연관된다. 개도국이 기후변화에 얼마나 적절히 대처하는가는 개발의 성과에 영향을 준다. 역으로 개발의 정도는 기후변화에 의한 피해 양상을 결정짓는 요인이 된다. 결과적으로 기후재원과 개발재원은 상호배타적이지 않고 서로 중복되는 성격을 지니게 된다. 기후재원은 개도국의 기후변화 대응을 위해, 개발재원은 개도국의 빈곤감소 및 경제성장을 지원하기 위해 조성되었다는 재원의 목적은 확연히 다르지만(표 3-2 참조), 두 재원의 지원활동은 서로 유사하고 중복되어 명확히 구분하기 어렵다(임소영, 2012a).

기후재원과 개발재원 사이의 밀접한 관계는 UNFCCC 4조 3항에 명시된 “새롭고 추가적인(new and additional)”이라는 기후재원의 기본 속성의 맥락에서 새로운 도전과제를 파생시킨다. 이들은 기후재원의 ‘추가성(additionality)’ 과 ODA의 ‘전용(diversion)’ 으로 축약되며, 이 두 이슈들은 서로 연계된다.

개도국들은 기후재원이 기존의 ODA로부터 나오면 안 된다는 기후재원의 ‘추가성’ 을 강조한다. 반면, 선진국들은 기후재원과 개발재원을 명확하게 구분할 수 없기 때문에 기후재원의 ‘추가성’ 을 엄격히 지키기 어렵다는 논리로 개도국의 입장과 대립한다. 그러나 현재 가장 기본적인 ‘추가성’ 에 대한 합의도 이루어지지 않은 실정

39) 엄밀히 말해서 다자-양자 혼합 사업(multi-bi)이다.

〈표 3-2〉 기후재원과 개발재원의 비교

	기후재원	개발재원
목적	개도국의 기후변화 완화 및 적응 지원	개도국의 빈곤감소 및 경제성장 지원
원칙	오염자 부담, 추가성, 투명성, 책무성, 공평한 대표성, 수원국 주인의식, 적시성, 적절성, 용이한 접근성	수원국의 주인의식, 국가개발계획과의 일관성, 공여자들 간의 원조 조화, 성과 중심의 관리, 상호 책임성
특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 출처: 민간부문 및 혁신적 재원</li> <li>- 주도 기관: UNFCCC</li> <li>- 공여 방식: 공여국 및 수원국 양방의 기여 가능</li> <li>- 경험: 규모 측면에서 경험 부족</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 주요 출처: 공여국 정부로부터의 직접적인 예산 공여</li> <li>- 주도 기관: OECD DAC</li> <li>- 공여 방식: 공여국이 공여 조건 지정 가능</li> <li>- 경험: 수년간의 경험 축적</li> </ul>

자료: ODI(2011), Going beyond Aid Effectiveness to Guide the Delivery of Climate Finance 와 Bird & Brown(2010), International Climate Finance(EDC2020 Working Paper No.6)를 참조하여 재구성한 임소영(2012a) 인용.

으로, ‘추가성’의 개념에 대한 다양한 주장이 제기되어 왔다. 즉, 국제사회의 ODA/GNI 권고치인 0.7% 이상의 지원액, 구체적인 지원 규모가 대두되었던 2009년 이후의 증가분, 또는 ODA로 보고되지 않는 완전히 새로운 지원액을 기후재원으로 간주해야 한다는 등 ‘추가성’을 다양한 방식으로 해석하고 있지만 이에 대한 합의점은 찾지 못하였다(Brown 외, 2010).

한편, 개도국은 기후재원의 ‘추가성’이 보장되지 않는다면, 개발재원을 시급히 필요로 하는 분야와 지역에 투입될 자금이 중저소득국의 온실가스 감축사업으로 전환될 수 있다는 ODA의 ‘전용’ 문제도 지적한다(임소영a, 2012). 개도국과 선진국 양측의 입장과 근거가 모두 타당한 상황에서, 기후재원의 ‘추가성’과 ODA의 ‘전용’ 문제들을 해결하기는 쉽지 않아 보인다. 기후재원의 흐름 추적과 모니터링은 기후재원의 ‘추가성’과 ODA의 ‘전용’ 이슈를 논하는 데

있어서 선결되어야 하는 과제이다.

## (2) 기후재원의 모니터링 방법론

모니터링이란 사업, 조직, 과정의 효율성과 효과성을 제고하기 위하여, 필요한 정보를 체계적으로 수집하고 분석하는 행위를 의미한다. 성공적인 관리를 위해 필수적인 도구이며, 모니터링을 논할 때 항상 같이 등장하는 평가에 필요한 기초자료를 제공한다. 모니터링 및 평가(Monitoring & Evaluation, 이하 M&E)는 궁극적으로 정부 관계자, 개발사업 관리자, 시민사회 등 이해관계자들에게 경험에 의한 교훈, 서비스 전달방식의 개선, 자원 계획 및 배분, 결과 공개에 필요한 정보들을 제공함으로써, 추후 활동에 대한 환류 및 학습 효과를 준다. 특히 개발협력 커뮤니티 사이에서 결과중심관리가 강조되면서, M&E에 대한 관심이 증대하였다.<sup>40)</sup>

기금의 모니터링을 위해, 기금의 지원을 받는 활동들의 진행상황 점검과 기금이 계획대로 조성되고 지출되고 있는지 등에 관한 재정적인 점검 등이 가능하다. 구체적으로 기금 규모의 달성 여부 조사, 프로젝트 및 프로그램의 포트폴리오 점검, 기금의 건전성 감독 등

40) 1980년대 팽배해진 개발원조 효과성에 대한 회의적 분위기는 이 시기의 원조 규모 증가세를 주춤하게 하였다. 이에 원조기관들은 사업의 효과성을 입증하고 원조활동들을 활성화시키기 위하여, 다양한 원조사업 관리 및 평가 방법들을 개발하기 시작하였다. 이 때 논리모형접근법이 도입되었다. 1990년대에는 빈곤감소, 거버넌스, 환경, 인권과 같은 다양한 이슈들이 반영되면서, 이해관계자 분석 및 참여적 접근방법이 강조되고 결과중심관리 체계가 도입되었다. 이와 같은 과정에서 예산 집행실적, 투입, 산출물의 관리 및 평가에서 빈곤감소 및 개발이라는 뚜렷한 성과목표의 운영으로 접근법이 전환되었다(OECDa, 2010; 차은주, 2010).

이 모니터링 활동에 해당된다. 본 연구는 기금의 모니터링을 크게 다음의 두 영역에 대한 모니터링으로 구분하여, 모니터링의 현황과 필요성을 정리한다:

- i) 기금의 지원을 받는 개별 프로젝트 및 프로그램 등 사업 활동에 관한 모니터링
- ii) 재정적인 흐름에 관한 모니터링

참고로 본 연구의 분석 대상인 결과프레임워크는 일차적으로 이들 중 첫 번째 영역인 지원사업 활동의 모니터링에 필요한 주요 도구가 될 수 있다.

### ① 지원활동의 모니터링

개발협력 지원활동의 M&E는 지원사업의 효과성을 극대화하고, 경험으로부터 얻은 교훈을 다음 사업에 환류하기 위해서 필수적인 수단이다. 개발협력 지원사업들의 M&E를 위하여 결과프레임워크를 포함한 다양한 도구와 방법론들이 개발되어 왔다. 한편으로는 다른 목적으로 개발된 방법론들이 개발 지원사업들의 M&E에 활용되기도 한다.

〈표 3-3〉은 주로 개발사업의 M&E에 사용되는 도구와 방법론들을 보여준다. 이들은 서로 보완하거나 대체할 수 있는 관계에 있으며, 이들 중 하나의 방법으로 온전한 M&E가 가능한 것은 아니다. 어떤 방법론을 선택할 것인가는 M&E의 용도, M&E 결과에 관심 있는 주

〈표 3-3〉 개발사업의 모니터링 및 평가(M&E)를 위한 도구, 방법 및 접근법

도구, 방법 및 접근법	항목	내용
성과지표 (Performance Indicators)	개요	· 개발 프로젝트, 프로그램 및 전략의 투입, 경과, 산출물, 성과 및 영향의 측정수단
	목적	· 성과목표의 설정 및 과정의 진단 · 문제점 규명 · 심층 평가 및 검토의 필요성 결정
	장·단점	· 장점: 진척 상황을 측정하는 효과적인 수단, 서로 다른 기구, 지역, 시간에 대한 비교 가능 · 단점: 지표 정의의 문제, 데이터의 획득성
	비용, 시간, 기술	· 비용: 지표의 수, 자료수집의 빈도 및 질에 따라 차이가 큼. · 시간: 지표 선정을 위한 참여과정과 프로그램의 복잡성에 따라 수일에서 수개월 소요. 성과모니터링 시스템의 이행은 6~12개월 소요 · 기술: 데이터 수집, 분석, 보고 기술, 정보관리시스템(MIS)
논리모형 접근법 (Logical Framework Approach, LogFrame Approach)	개요	· 결과사슬을 따라 프로그램의 논리를 고안 · 목적의 규명과 설계 과정에 파트너의 참여를 유도하는 수단
	목적	· 프로젝트 및 프로그램의 설계 품질 향상 · 복잡한 활동의 설계 요약
	장·단점	· 장점: 의사결정자들의 근본적인 문제인식과 위험분석 지원. 계획 및 모니터링 단계에 이해관계자들 참여 유도. 이행, M&E의 효과적인 관리수단 · 단점: 적절한 관리와 업데이트가 없으면 사업의 이행 과정에서 혁신을 억제하고 변화하는 여건을 반영하기 힘들
	비용, 시간, 기술	· 비용: 낮거나 보통 · 시간: 범위와 참여 과정의 정도에 따라 수일에서 수개월 소요 · 기술: 최소 3-5일의 운영자 대상 훈련 필요
이론중심평가 (Theory-Based Evaluation)	개요	· 논리모형접근법과 유사하나, 프로그램 활동에 대한 보다 더 심화된 이해를 요구 · 단순한 선형의 원인-결과 관계를 가정하지 않음
	목적	· 복잡한 활동의 맵핑(mapping) 설계 · 기획 및 관리 개선
	장·단점	· 장점: 효과가 있는지 없는지에 대한 피드백이 빠르며, 조기 수정 가능. 프로그램의 반작용 및 영향 파악이 용이. · 단점: 과다하게 복잡해질 수 있음. 중요한 결정인자에 대한 이해관계자들의 합의 도출이 어려움

〈계속〉

도구, 방법 및 접근법	항목	내용
이론중심평가 (Theory-Based Evaluation)	비용, 시간, 기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용: 보통</li> <li>· 시간: 분석의 깊이, 프로그램 기간, M&amp;E 작업의 경중에 따라 매우 다양</li> <li>· 기술: 최소 3-5일의 운영자 대상 훈련 필요</li> </ul>
공식적 설문조사 (Formal Surveys)	개요	· 신중하게 선정된 가구나 사람들의 표본으로부터 표준화된 정보를 수집
	목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 성과 비교에 필요한 기준(baseline) 데이터 제공</li> <li>· 특정 시기의 다른 그룹 비교, 또는 같은 그룹 내의 시간에 따른 변화 비교</li> <li>· 공식 영향평가에 필요한 주요 투입물 제공</li> </ul>
	장·단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장점: 표본으로부터 얻은 결과를 더 넓은 대상이나 전체 인구에 적용 가능. 영향의 크기나 분포에 대한 정량적인 추정 가능</li> <li>· 단점: 고비용 및 장시간 소요. 많은 종류의 정보를 획득하기 어려움</li> </ul>
	비용, 시간, 기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용: 일반적으로 고비용</li> <li>· 시간: 표본 수에 따라 수개월에서 수년 소요</li> <li>· 기술: 샘플링, 설문지 설계, 데이터 분석 및 처리에 필요한 기법과 분석 기술 필요</li> </ul>
신속평가방법 (Rapid Appraisal Methods)	개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의사결정자들이 필요로 하는 정보제공을 위해 수혜자와 이해관계자들의 관점을 빠르고 간단하게 수집하는 방법</li> <li>· 주요 정보제공자 면담, 포커스그룹 토론, 지역사회 그룹 면담, 직접관찰, 소규모 설문조사 등이 활용됨</li> </ul>
	목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특히 프로젝트나 프로그램 수준에서 의사결정자들에게 신속한 정보 제공</li> <li>· 복잡한 사회경제적 변화에 대한 정성적인 이해 제공</li> </ul>
	장·단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장점: 저비용, 신속 수행, 새로운 의견을 찾을 수 있는 유연성</li> <li>· 단점: 특정 지역사회와 관련된 결과물이므로 일반화하기 어려움. 유효성 및 신뢰성 부족</li> </ul>
	비용, 시간, 기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용: 낮거나 보통</li> <li>· 시간: 4~6주</li> <li>· 기술: 인터뷰, 그룹 운영, 현장 관찰, 기록, 기초 통계 기법</li> </ul>
참여적 방법 (Participatory Methods)	개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사업의 이해관계자들에게 의사결정 과정에 활발한 참여를 유도하고, M&amp;E 결과에 대한 주인의식 고취</li> <li>· 이해관계자 분석, 수혜자 분석, 참여적 모니터링 및 평가 등이 활용됨</li> </ul>
	목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역사회의 여건 및 주민들의 관점과 우선순위에 대한 이해</li> <li>· 이행 과정에서 발생 가능한 문제점 확인</li> </ul>

(계속)

도구, 방법 및 접근법	항목	내용
참여적 방법 (Participatory Methods)	장·단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장점: 주요 관계자들을 설계단계에 참여시킴으로써 관련 이슈들의 검토 및 파트너십의 구축 가능. 지역사회의 역량강화</li> <li>· 단점: 객관성 저하. 참여자 각자의 이해관계에 따라 좌우될 수 있음</li> </ul>
	비용, 시간, 기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용: 낮거나 보통</li> <li>· 시간: 적용 범위 및 깊이에 따라 매우 다양</li> <li>· 기술: 수일간의 운영자 훈련 필요</li> </ul>
공공비용 추적 조사 (Public Expenditure Tracking Surveys)	개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공적자금의 흐름을 추적하고, 필요한 곳에 사용되었는지 평가</li> <li>· 정부 및 사회서비스 부문 등 다양한 수준에 투입된 재원의 투입 방식, 규모, 적시성 조사</li> </ul>
	목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서비스 전달의 문제점을 정량적으로 진단</li> <li>· 지체, 재정누출, 부정부패에 관한 증거 제공</li> </ul>
	장·단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장점: 재정책임성 추구 지원. 재정 흐름상 병목지점을 찾아내어 재정관리 개선</li> <li>· 단점: 정부기구의 회계자료 공개 어려움. 고비용</li> </ul>
	비용, 시간, 기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용: 관련 국가역량이 구축될 때까지 매우 높음</li> <li>· 시간: 5-6개월</li> <li>· 기술: 샘플링, 설문지 설계, 데이터 분석 및 처리, 섹터에 대한 충분한 이해</li> </ul>
비용편익 및 비용효과성 분석 (Cost-Benefit and Cost-Effectiveness Analysis)	개요	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 활동의 성과와 영향이 비용을 정당화할 수 있는지 평가하는 분석 도구</li> <li>· 투입물은 화폐단위로, 비용편익 분석의 산출물은 화폐단위, 비용효과성 분석의 산출물은 여타의 정량적 단위로 표시됨</li> </ul>
	목적	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 가장 효율적인 자원분배에 관한 결정</li> <li>· 가장 높은 투자회수율을 보이는 프로젝트 확인</li> </ul>
	장·단점	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장점: 사업의 효율성을 추정할 수 있는 적절한 접근법. 사업설계 단계에서 경제적 상황의 명료화 가능. 정책결정자와 투자자 설득</li> <li>· 단점: 적절한 재정 및 인적자원 필요. 필요한 데이터 수집의 어려움. 많은 가정에 의존하는 경향. 편익 정량화의 어려움.</li> </ul>
	비용, 시간, 기술	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 비용 및 시간: 분석의 범위 및 데이터 유무에 따라 매우 다양</li> <li>· 기술: 고도의 기술을 요함. 경제 분석 및 관련 데이터 접근에 관한 기술</li> </ul>

자료 : IBRD(2004)를 참조하여 저자 작성.

요 이해관계자들, 필요한 정보의 시급성 및 비용 등을 종합적으로 고려하여 판단한다(IBRD, 2004). <표 3-3>에서 언급된 방법론들 중 앞서의 2장에서도 언급된 논리모형접근법(LFA)이 결과프레임워크와 가장 유사한 방법론이다.

LFA는 프로젝트를 분석, 계획하는 방법론이자 효과적인 M&E 도구로서 기능한다. 이를 위해 LFA는 투입-산출-성과-영향의 단계로 구조화된 결과사슬을 기반으로 하여, 전체의 궁극적인 결과 달성을 모색한다. 아울러 프로젝트 및 프로그램의 목적을 규명하고 사업을 설계하는 과정에서 파트너의 참여를 유도하는 수단으로도 활용되는 특색이 있으며, 상황 분석, 이해관계자 분석, 문제 분석, 대안 분석 등의 단계를 포함한다. LFA를 활용하여 논리모형(Logical Framework) 또는 프로젝트 설계 매트릭스(PDM)를 생성한다(한국국제협력단, 2009). 이들은 사업의 계획과 평가를 일목요연하게 관리할 수 있는 편리함과 체계성을 제공한다.

## ② 재정 모니터링

최근 기후재원의 규모가 급증하고 출처도 다양해지면서<sup>41)</sup> 기후재원의 재정적 측면에서 이루어지는 모니터링의 역할이 어느 때보다 강조되고 있다. 이는 선진국들이 국제사회에 약속한 지원을 투명하고 예측 가능하게 하는 한편, 공약 규모를 보장하기 위해 필요하다.

41) "... funds provided to developing countries may come from a wide variety of sources, public and private, bilateral and multilateral, including alternative sources." (UNFCCC 2010, 1/CP.16).

그러나 기후재원의 분절화와 짧은 역사로 인한 축적된 경험이 부족하여 기후재원의 흐름을 추적하기 어렵다.

기후재원의 재정 모니터링은 기후재원의 추적(tracking)과 함께 재정지원에 관한 측정, 보고, 검증(Measurement, Reporting and Verification, 이하 MRV)과 연결된다. 그러나 현재 사용되는 기후재원의 추적과 MRV 방법들은 매우 단편적이고 수행 주체마다 다르다는 한계를 보인다(Buchner 외, 2011b). 이에 기존의 재정 추적 및 MRV 관련 체제를 개선해야 할 필요성이 대두되었으며, 많은 기관들<sup>42)</sup>이 관련 시스템을 개선하기 위한 방법론에 관해 작업 중이다.

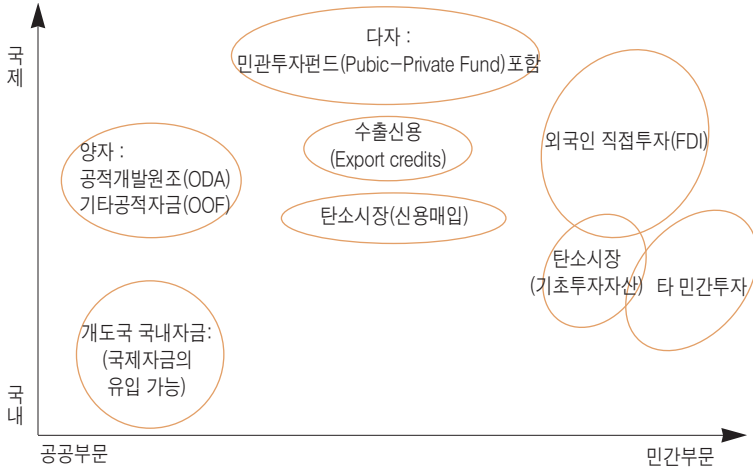
#### □ 기후재원 흐름의 추적(tracking)

기후재원의 출처, 전달경로, 수혜자는 매우 다양하다. <그림 3-1>에 다양한 기후재원의 성격이 재원의 출처 및 전달경로에 따라 구분되어 있다. 기후재원의 전달경로는 개도국 국내 출처보다는 대부분 국제 영역에서 이루어진다. 국제 영역에서 이루어지는 기금들 중 공적개발원조(ODA)와 기타공적자금흐름(Other Official resource Flows, 이하 OOF)<sup>43)</sup>과 같은 양자지원과 다자지원 등이 공적자금의 성격을 보인다. 또한 외국인 직접투자(Foreign Direct Investment, 이하 FDI)와 같이 민간이 자금 흐름의 출처가 되는 경우도 포함된다.

42) OECD와 국제에너지기구(IEA), 다자 및 양자 금융기구들이 자체적으로 MRV를 수행하고 있으며, 세계자원연구소(WRI), 국제환경과개발연구소(IIED), AidData, 스톡홀름환경연구소(SEI) 등 연구기관들이 활발하게 관련 연구를 진행 중이다.

43) ODA의 양허적 조건을 만족하지 못하는 비양허성(non-concessional) 공적자금.

〈그림 3-1〉 기후자원 출처 및 전달경로의 성격에 따른 구분



자료 : Clapp 외(2012).

이와 같이 다양한 성격의 기후재원을 조정하기 위해서, 기후재원의 모든 출처에 대해 자원 흐름을 통합적으로 추적할 수 있는 시스템이 필요하다. 특히 기후자원 중 민간자금이 상당 부분을 차지하고 있으나, 지금까지 기후자원 흐름에 대한 추적은 공적자금에 한해서 공여국 정부가 주도하여 부분적으로 이루어져 왔다. 민간자금은 그 목적(i.e. 기후변화 완화 또는 적응)에 따라 보고되지 않기 때문에 추적이 더욱 어려운 것이다.

개도국 지원에 대한 데이터를 수집, 보고, 검증하는 기존 시스템들이 존재하긴 하다. 그러나 기후재원을 추적하는 용도로 기존 시스템들을 활용하기에는 범위, 기능, 목적이 제한적이라는 단점이 있다. 그 한 예가 OECD DAC의 통계시스템(Creditor Reporting System, 이하 CRS)이다(〈Box 3-1〉참조).

CRS는 국제 공적자금의 포괄적이고 객관적인 추적이 가능하다는 강점은 있으나, 기후재원만을 다루는 것이 아니고 또한 민간자금의 추적이 불충분하다는 문제점을 지닌다. DAC CRS의 보고 주체가 주로 DAC 회원국들로 한정되어 있다는 점도 기후재원의 추적 시스템으로서의 한계를 보인다. 다자기구들도 지원 실적을 CRS에 부분적으로 보고하고 있지만 매우 제한적인 실정이다. 아울러 CRS는 기후 변화 대응 활동보다 훨씬 넓은 범위의 개발활동을 다룬다는 점에서 기후재원의 보고를 위한 시스템으로 활용하기에는 한계가 있다. 따라서 CRS를 활용한 기후재원의 완전한 추적과 '추가성' 규명은 아직 시기상조인 것으로 보인다(임소영, 2012b).

기준에 이루어져 온 기후재원 흐름의 추적 현황을 기후재원 출처

#### 〈Box 3-1〉 OECD DAC의 CRS(Creditor Reporting System)

OECD DAC의 통계시스템인 CRS는 현재까지의 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance)와 기타공적자금흐름(OOF, Other Official resource Flows) 규모에 관한 가장 포괄적인 데이터 출처이자 플랫폼이다. CRS는 OECD 국가들과 다자기구들로부터 지원되는 모든 원조 금액의 90% 이상에 해당하는 데이터를 수집, 모니터링한다. 데이터는 인터넷을 통해 CRS 지원활동 데이터베이스에서 공개되고 있다.

중요한 정책목적은 사업의 목적으로 고려한 지원사업들에 대해서는 정책마커로 구별한다. 기후변화도 중요 정책목적으로 간주하여, 1998년부터 리우마커라 불리는 CRS의 정책마커를 통해 기후변화 완화를 위한 활동들이 구분되어 왔다. 점차 중요해지는 개도국의 기후변화 적응 지원을 감안, 2009년에 기후변화 적응을 위한 지원을 추적할 수 있는 새로운 마커를 승인하고 2010년부터 적용하였다.

CRS는 각 지원활동의 섹터, 목적, 유형, 경로, 공여국, 수원국 등 비교적 상세한 정보를 보고하게끔 양식이 구체적이다. 또한 실제로 지원된 금액과 약정금액을 구분하여 보고한다. 이렇듯 OECD DAC가 그나마 가장 세부적이고 체계적인 보고 시스템을 갖추고 있지만, 기후재원의 완전한 추적 시스템이 되려면 아직은 해결해야 할 도전과제들을 안고 있다. 예컨대, 다자지원과 민간자금의 기후변화 관련성을 규명하기가 어렵다는 한계가 있다. DAC는 CRS의 질적 개선을 위해 이와 같은 한계점들을 개선하기 위해 노력 중이다.

자료 : 임소영(2012b), Buchner 외(2011b), OECD(2010c).

에 따라 크게 국제 양자 공적자금, 국제 다자 공적자금, 국제 민간자금, 국내 투자자금으로 구분하여 아래와 같이 정리할 수 있다.

- i) 국제 양자 공적자금 : 선진국에서 개도국으로 흘러 들어가는 기후변화 대응 지원 자금임. ODA 자금에 대해서는 OECD DAC의 통계시스템인 CRS상에서 리우마커로 기후재원의 흐름을 표기함(〈Box 3-1〉 참조). 그러나 DAC CRS를 통해 OOF의 기후변화 대응 지원 여부를 구분하기 어려운 문제가 있었음. 다행인 점은 2011년부터 OOF에 대해서도 리우마커를 표기하도록 결정되어, 문제가 점차 해결될 것으로 보임. 수출신용도 대표적인 OOF임(Clapp, 2012; Buchner 외, 2011b).
- ii) 국제 다자 공적자금 : 유엔기구와 다자개발은행과 같은 다자 기구들이 개도국의 기후변화 대응을 위해 지원하는 자금임. 전체 공적자금의 약 절반을 차지함. 양자 공적자금의 CRS와 같이 실적 전체를 조정하는 시스템이 없다는 문제가 있음. 지원 실적을 DAC CRS에 일부 보고하고 있으나, 모든 다자은행이 모든 지원활동을 보고하는 온전한 보고가 이루어지지 않음(Buchner 외, 2011a).
- iii) 국제 민간자금 : 기후변화 대응을 목적으로 개도국에 유입되는 국제 민간자금의 규모는 공적자금보다 훨씬 클 것으로 예상됨. 외국인직접투자(FDI), 청정개발체제(Clean Development Mechanism, 이하 CDM) 관련 자금의 흐름, 기타 민간자금의 흐름 및 투자 등이 여기에 해당됨. FDI 실적과 관련한 데이터베이스는 OECD와 유엔무역개발기구(UNCTAD)가 운영하지만,

이들 중에 기후변화 대응과 관련한 실적을 구분해 내기가 쉽지 않음. CDM이나 기타 민간자금과 투자에 대한 데이터베이스 현황은 더 열악한 상황임(Clapp, 2012). 즉, 구체적인 국제 민간자금 규모를 집계할 수 있는 포괄적인 데이터 시스템이 부재한 실정임. 일각에서는 공적자금의 규모로부터 민간자금 규모를 추정할 수 있는 레버리지 비율과 같은 대리변수의 활용을 제안하기도 함(Buchner 외, 2011a).

iv) 국내 투자자금 : 개도국에서 개도국으로 유입되는 남-남 협력 형태의 지원과 함께 개도국 국내 투자자금도 기후재원 전체 구조에서 중요한 역할을 담당함. 그러나 이들의 흐름을 추적할 만한 포괄적이고 신뢰성 있는 데이터 출처가 없는 것이 문제임(Corfee-Morlot 외, 2009).

〈표 3-4〉는 상기 내용을 보완, 그간 기후재원을 추적해 온 시스템을 정리하여 보여준다. 〈표 3-4〉에 따르면, 개도국 국내에서 자체적으로 이루어지는 기후재원의 흐름을 추적하는 공식적 시스템은 전

〈표 3-4〉 기후재원의 출처별로 자원 흐름을 추적해 온 기존 시스템

	공적자금	민간자금
국제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공적개발원조(ODA) : UNFCCC 국가보고서(NC), OECD-DAC CRS, MDB의 연차보고서 또는 산발적인 보고</li> <li>· 기타공적자금(OOF) : OECD-DAC CRS, MDB의 연차보고서 또는 산발적인 보고, OECD 수출신용 데이터베이스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국인직접투자(FDI) : UNCTAD 통계, OECD 통계</li> <li>· 청정개발체제(CDM) : UNEP-RISO CDM 프로젝트 데이터베이스</li> <li>· 국제 공적재원의 레버리지 : MDB와 공여국의 산발적인 보고</li> </ul>
국내	국제사회에 알려진 공식 시스템 없음	국제사회에 알려진 공식 시스템 없음

자료 : Buchner 외(2011a).

혀 없는 실정이다. 국제 영역에서 이루어지는 기후재원을 공적자금과 민간자금으로 나눌 때, 공적자금은 주로 OECD DAC와 MDB의 연차보고서를 통해 추적된다는 것을 알 수 있다. 반면, 민간자금은 주로 FDI와 CDM에 대해 재원 흐름을 파악한다.

#### □ 재정지원 측정, 보고, 검증(MRV) 활동 및 이슈

기후변화 완화를 위한 지원의 MRV는 완화활동 자체에 대한 MRV와 함께 발리행동계획<sup>44)</sup>에서 처음으로 제안되었다. 이때 MRV는 기후변화 완화로부터 출발하였지만, 최근에는 기후변화 완화뿐만 아니라 적응을 위한 재정지원 MRV까지 아우른다.

현재 MRV 중 ‘보고(reporting)’에 관한 관련 작업이 가장 많이 진척된 상태이다. 지금까지 UNFCCC는 선진국의 지원 현황을 국가보고서(National Communication, 이하 NC)를 통해 보고하도록 하였다. NC를 통한 재정지원 현황 보고 시 참조할 수 있는 ‘NC 작성에 관한 가이드라인’<sup>45)</sup>이 1999년에 제시되었다. 그러나 가이드라인이 제시하는 보고양식이 충분히 세부적이지 않고 주로 정성적인 내용으로 보고하도록 되어 있는 한계를 보인다. 예컨대, 가이드라인이 구분하는 기후변화 완화 및 적응에 해당하는 활동이 포괄적이지 않고, 무상원조와 차관을 구분하는 방법도 없는 실정이다(임소영b, 2012).

44) Decision 1/CP.13, paragraph 1은 기후변화 완화를 위해 개도국에 제공되는 기술, 재정, 역량강화 지원이 ‘측정, 보고, 검증 가능’해야 한다고 규정하였다.

45) Guidelines for the preparation of national communications by Parties included in Annex I to the Convention, Part II: UNFCCC reporting guidelines on national communications (Decision 4/CP.5).

(표 3-5) UNFCCC 격년보고서 작성을 위한 가이드라인에서 규정하는  
공통된 표 양식 - 공공 재정지원 종합

할당 경로	일반 <sup>a)</sup>	기후변화 특화 <sup>b)</sup>			
		완화	적응	완화+적응	기타
다자 채널을 통한 총지원액: 다자 기후변화기금 <sup>c)</sup> 기타 다자 기후변화기금 지역개발은행 등 다자 재정기구 관련 UN 기구					
양자, 지역 또는 기타 채널을 통한 총지원액					
총계					

자료 : Draft decision-/CP.18, Common tabular format for “UNFCCC biennial reporting guidelines for developed country Parties”.

- 주: a) 당사국이 기후변화에 특화된 것으로 규정하지 못하는 지원.
- b) 당사국이 기후변화에 특화된 것으로 규정하는 지원.
- c) Decision 2/CP.17의 17(a)절 “선진국 당사국들을 위한 UNFCCC 격년보고 가이드라인”에 제시된 다자 기후변화 기금.

2012년 도하 당사국총회(COP18)에서 당사국들은 재정지원 보고의 일관성을 위해서 공통적으로 사용할 표 양식을 제시하였다(〈표 3-5~3-7〉 참조). 동 양식을 따른 재정지원 보고가 격년보고서<sup>46)</sup>에 포함될 예정이며, 개정된 표는 기존의 NC에 사용되었던 보고 양식에 비해 정량적인 보고가 용이하고 구체성이 훨씬 강화된 형식이다. 예컨대, NC를 통한 재정지원 보고 양식에 비해서, 개정된 양식은 다양한 기후변화 특화 기금의 지원 실적의 보고도 가능하게 하며 자금의 속성을 세부적으로 구분한다. 즉, 자금의 지원을 공약한 상태인지 아니면 실제로 집행까지 이루어졌는지, 자금이 공적개발원조 자금인

46) Biennial report : 2011년 터반 당사국총회(COP17)에서 선진국들이 자국의 온실가스 감축 상황을 2년마다 제출하도록 결정한 보고서이다.



지 아닌지, 또는 무상원조인지 양허성 차관인지 등을 구분하여 보고하도록 함으로써, 이전의 보고 양식보다 개선된 형태를 보여준다.

한편, 이와 같이 보고되는 데이터를 일관되고 효율적으로 관리하기 위해서는 이들을 수집하고 관리할 통계시스템 또는 중앙 데이터 센터가 필요하다. UNFCCC도 이의 필요성을 인지하여 새로운 보고표를 적용한 전자보고시스템을 시범적으로 개발할 것을 사무국에 요구하였다(임소영b, 2012).

## 2. 기후재원의 결과프레임워크 활용 현황

기후재원에도 결과중심관리 기법을 도입하여 지원의 효과성을 높이고자 하는 노력이 시도 중이다. 개발원조기관과 기후기금 등 개도국을 지원하는 당사자들은 한정된 자원을 가장 효과적으로 지역별 또는 국별로 배분하는 방법에 대해 오랫동안 고민해 왔다. 최근에는 원조효과성 원칙 등에서 결과 중심의 지원이 강조되면서 결과측정 또는 성과를 기반으로 하는 자원 배분이 가장 설득력 있게 받아들여지는 추세이다.

이와 같은 추세를 반영한 사례가 GEF 4기의 자원배분프레임워크(Resource Allocation Framework)이다. 그러나 이 프레임워크는 설계와 이행에 문제점을 드러내었으며, 그 결과 GEF 5기부터 자원의 투명한 배분을 위한 시스템(System for a Transparent Allocation of Resources)을 도입하였다. 한편, 기금의 이사회가 승인하는 경우 개도국이 직접 기금에 접근할 수 있도록 규정한 적응기금은 결과측정 또는 성과를 토대로 하여 국별 지원 금액의 한도(country cap)를 설

정하는 방법을 활용한다.<sup>47)</sup>

본 절은 결과중심관리기법을 도입해 온 대표적인 기후재원들인 지구환경금융(Global Environment Facility), 기후투자기금(Climate Investment Fund), 적응기금(Adaptation Fund)의 결과프레임워크 활용 현황을 살펴본다. 이 기금들의 일반적인 내용은 본 보고서의 부록에서 상세하게 소개한다.

### (1) 지구환경금융(GEF) 신탁기금 : 온실가스 감축 중심의 결과 프레임워크

#### ① 지구환경금융(GEF)의 개요

지구환경금융(Global Environment Facility, 이하 GEF)은 1991년에 세계은행의 10억 달러 규모의 파일럿 프로그램으로 시작되었다. GEF는 개도국들이 국가 개발 이익에 더해 전 지구적인 환경 측면의 이익을 추구할 때 추가로 드는 비용을 감수할 수 있도록 지원한다. 이 후 1994년에 세계은행으로부터 독립, 영속적이고 개별적인 기관으로 재편성되었다.

재편 과정에서 GEF는 유엔 생물다양성협약(CBD)과 유엔 기후변화협약(UNFCCC)의 재정메커니즘이 되었으며, 이 외에도 추가적으로 스톡홀름 잔류성유기오염물질협약과 유엔 사막화방지협약(UNCCD)의 재정메커니즘으로 선정되었다. 오존층 파괴물질에 관

47) OECD, Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture.

한 비엔나협약의 몬트리올의정서와는 파트너십을 맺고 관련 프로젝트들도 지원 중이다.<sup>48)</sup> GEF 신탁기금<sup>49)</sup>은 6개의 분야(focal areas)에 대해 중점적으로 지원하고 있으며, 기후변화는 이들 중 한 분야를 차지한다. 이로써 GEF 신탁기금은 기후변화 대응을 대상으로 하는 가장 오래된 공적기금이 되었다.

GEF의 이사회 역할은 GEF의 모든 회원국 대표로 구성된 의회(assembly)가 담당하지만, 협의회(council)가 실제적인 이사회 역할을 하면서 의사결정권을 가진다. 그 외에 GEF는 독립적인 사무국과 모니터링·평가실을 보유하고, 세계은행이 GEF의 재정적 수탁기관 역할을 한다. GEF가 개발하는 프로젝트는 10개의 기구<sup>50)</sup>들을 통해 수행된다.<sup>51)</sup>

## ② 지구환경금융(GEF)의 결과중심관리

GEF는 독립적 평가실을 두고 상당 기간 동안 지원 프로젝트와 기금의 M&E를 수행해 왔다. GCF가 독립적인 평가실을 설립하기로 결정하는 과정에서 주로 벤치마킹한 기금이 GEF이다. 그만큼 GEF는 결과 중심의 모니터링과 평가에 대한 방법론과 틀을 개발해 적용한

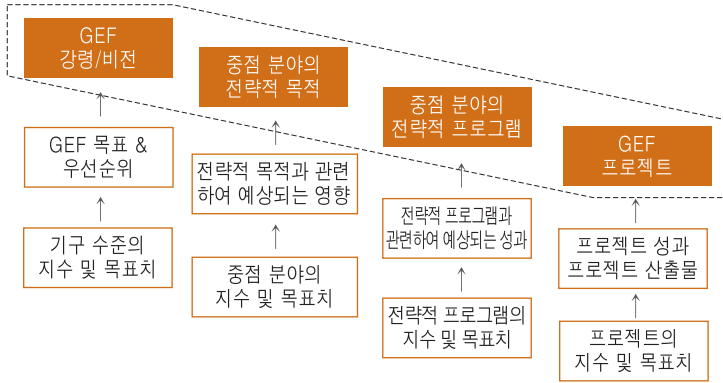
48) [www.thegef.org](http://www.thegef.org)(GEF 공식 웹사이트).

49) GEF는 UNFCCC의 재정메커니즘으로서 GEF 신탁기금(Trust Fund) 이외에도 UNFCCC 하의 최빈국기금(Least Developed Countries Fund)과 특별기후변화신탁기금(Special Climate Change Trust Fund)을 관리한다.

50) 유엔 개발계획(UNDP), 유엔 환경계획(UNEP), 세계은행(WB), 아프리카개발은행(AfDB), 아시아개발은행(ADB), 유럽부흥개발은행(EBRD), 아메리카개발은행(IADB), 국제농업개발기금(IFAD), 유엔 식량농업기구(FAO), 유엔 공업개발기구(UNIDO).

51) [www.thegef.org](http://www.thegef.org) (GEF 공식 웹사이트).

〈그림 3-2〉 지구환경금융(GEF) 결과프레임워크 내의 전략, 영향, 지표들의 연계성



자료 : GEF(2007), Results-Based Management Framework.

경험을 축적해 왔다.

GEF 4기(GEF-4)의 첫 해인 2007년, GEF 협의회는 결과중심관리 프레임워크를 채택하고 GEF 4기에 처음으로 결과중심관리를 적용하였다.<sup>52)</sup> 동 프레임워크는 GEF의 각 중점 지원 분야 전략과 관련된 지표들에 기반을 둔다. 결과적으로 생물다양성, 기후변화, 국제 물 문제, 토지 황폐화, 잔류성 유기오염물질, 오존, 화학물질, 지속가능한 산림관리의 총 8개 주제에 대한 결과프레임워크가 있다. 이들 중 기후변화에 관한 결과프레임워크를 〈표 3-8〉에서 소개한다.

GEF의 결과중심관리는 프로젝트, 중점 지원 분야(전략적 목적 및 전략적 프로그램), 조직 수준에서 적용된다(〈그림 3-2〉 참조). 각 수준의 결과(i.e. 산출물, 성과, 영향)를 향한 과정을 모니터링하기 위하여, 각 수준에서 주요 목표치와 지표들이 제공되어야 한다. 이론적으

52) www.thegef.org (GEF 공식 웹사이트).

로는 모든 수준에서 산출물 → 성과 → 영향과 같은 계층적 접근이 적용되어야 한다. 그러나 실제로 모든 수준에서의 완전한 계층적 접근은 결과중심관리를 매우 어렵게 할 수 있다. 대신에 <그림 3-2>와 같은 단순화된 접근법이 포괄적이면서 실용적인 방법이 될 수 있다.

GEF의 결과중심관리는 크게 기획과 보고 단계에서 적용할 수 있다. 기획 측면에서는 아래의 결과프레임워크 부분에서 논의될 각 중점 지원 분야에 해당하는 예상 성과와 지표들이 중요한 수단이 될 수 있다. 반면 보고를 위한 주요 수단으로는 GEF 사무국과 프로젝트 이행기구들이 매년 작성하는 모니터링 연차보고서<sup>53)</sup>를 꼽을 수 있다.<sup>54)</sup> 연차보고서는 사무국이 모니터링 활동을 수행할 때 필요한 배경 정보를 제공한다. 이때 제공되는 정보는 유사 프로젝트군에 대한 주제별 검토 및 GEF 이행기구와 합동으로 이루어지는 관리 감독 시 유용한 도움을 줄 수 있다. GEF의 새로운 결과중심관리 시스템에 관한 첫 번째 연차보고서는 GEF 4기 프로젝트들이 이행되면서 시작하였다.

2010년 개정된 GEF의 M&E 정책은 결과중심관리를 더욱 강조하면서, 기준치(baseline)의 설정과 함께 각 중점 지원 분야 결과프레임워크와의 일관된 프로그램 수행을 중요시한다. 이의 일환으로 GEF 사무국은 GEF 5기(GEF-5) 동안 사무국이 결과중심관리와 지식관리를 이행할 때 따를 단계를 규정한 결과중심관리 작업계획을 개발하기도 하였다.<sup>55)</sup>

53) Annual Monitoring Review.

54) GEF(2007), Results-Based Management Framework, (GEF/C.31/11).

55) www.thegef.org (GEF 공식 웹사이트).

## ③ 지구환경금융(GEF)의 결과프레임워크

GEF의 기후변화 분야에 관한 결과프레임워크는 모두 8개의 전략적 목적과 일부 전략적 목적에 해당하는 5개의 전략적 프로그램으로 구성된다(〈표 3-8〉 참조). 이들 전략적 목적과 프로그램은 각각의 영향 및 성과, 그리고 이들의 효과를 측정할 지표들로 구성된다.

8개의 전략적 목적 중 전략적 목적 1-3은 효율성 개선, 전략적 목

〈표 3-8〉 지구환경금융(GEF)의 기후변화 분야에 관한 결과프레임워크

전략적 목적 1 설비, 건물 부문 에너지 효율 기술 촉진	예상 영향 건물의 에너지 사용 효율 개선	지표 - 건물, 설비의 에너지 소비량 (온실가스 배출량 포함) (kWh/m <sup>2</sup> , tons CO <sub>2</sub> eq/m <sup>2</sup> )
전략적 프로그램 1: 주거 및 상업용 건물의 에너지 효율 향상	예상 성과: 주거 및 상업용 건물에서 사용되는 에너지 효율 기술, 제품 및 자재들의 시장 보급률 확대	지표: - Tons CO <sub>2</sub> eq 감축분 - 신규 공사 및 수리로 절감된 kWh/m <sup>2</sup> 또는 tons CO <sub>2</sub> eq/m <sup>2</sup> - 기준 및 규정의 도입
전략적 목적 2 산업생산과 제조과정에서의 에너지 효율 기술 촉진에 영향	예상 영향 산업생산에 소비되는 에너지 효율 개선	지표 - 산업용 에너지 사용의 효율성 (에너지 소비량/\$GDP) - 산업 부분의 온실가스 배출량 (tons CO <sub>2</sub> eq/\$GDP)
전략적 프로그램 2: 산업 부문의 에너지 효율 증진	예상 성과: 산업부문의 에너지절약 활동 도입 및 에너지 효율 기술 보급 확대	지표: - Tons CO <sub>2</sub> eq 감축분 - 정책 및 규정 도입 - 에너지 효율 기술의 투자규모 - 신규 에너지 효율 기술의 도입으로 절감된 kWh/m <sup>2</sup> 또는 tons CO <sub>2</sub> eq/m <sup>2</sup>
전략적 목적 3 기존 발전소들의 효율과 성능 개선	예상 영향 기존 발전소 전력 생산의 에너지 효율성 개선	지표 - 전력생산 효율성(석탄 사용량/kWh) - 전기 생산량 대비 온실가스 배출량(tons CO <sub>2</sub> eq/kWh)

(계속)

<p>전략적 목적 4 계통연계형 재생에너지 촉진</p>	<p>예상 영향 전력망에 재생에너지 공급 확대</p>	<p>지표 - 계통연계형 재생에너지의 시장보급률(%) - 전기 생산에 의한 온실가스 배출량(tons CO<sub>2</sub>eq/kWh)</p>
<p>전략적 목적 5 농촌전력화를 위한 독립형 재생에너지의 활용 촉진</p>	<p>예상 영향 농촌지역 재생에너지 생산 및 사용 증가</p>	<p>지표 - 재생에너지를 사용하는 농촌 가구 수 또는 비율 - 농촌에너지 지급을 위해 생산된 재생에너지(kWh)</p>
<p>전략적 프로그램 3: 재생에너지를 위한 시장접근법 촉진</p>	<p>예상 성과: 재생에너지 전력시장 성장</p>	<p>지표: - Tons CO<sub>2</sub>eq 감축분 - 재생에너지 발전기가 전력망에 동등하게 접근할 수 있도록 하는 정책 도입</p>
<p>전략적 목적 6 새로운 온실가스 저감 에너지기술 지원</p>	<p>예상 영향 온실가스 저감 에너지 기술에 대한 비용 절감</p>	<p>지표 - 온실가스 저감 에너지 기술 비용(\$/W 설치용량 또는 \$/kWh 발전량)</p>
<p>전략적 프로그램 4: 바이오매스에서 나오는 지속가능 에너지 촉진</p>	<p>예상 성과: 바이오매스의 생산, 변환, 소비를 위한 지속가능한 방식 채택</p>	<p>지표: - Tons CO<sub>2</sub>eq 감축분 - MW 설치용량 - kWh 바이오매스 발전량</p>
<p>전략적 목적 7 도시지역의 지속가능한 기동성을 위한 시장전환을 통해 온실가스 감축 촉진</p>	<p>예상 영향 지속가능한 교통체계의 사용 증가</p>	<p>지표 지속가능한 교통체계를 활용한 이동의 수 또는 비율</p>
<p>전략적 프로그램 5: 지속가능하고 혁신적인 도시 교통시스템 촉진</p>	<p>예상 영향: 저탄소 교통 방식을 더 많이 활용하는 대상 도시지역의 인구 수</p>	<p>지표: - Tons CO<sub>2</sub>eq 감축분 - 도입된 지속가능한 교통정책의 수 - 지속가능한 방식으로 이루어진 연간 여행 횟수</p>
<p>전략적 목적 8 시범사업을 통한 기후변화 적응 지원</p>	<p>예상 영향 기후변화 악영향에 대한 회복력 향상과 대응 역량 강화</p>	<p>지표 - 취약성 감소 - 회복력 향상</p>

자료 : GEF(2007), Results-Based Management Framework.

적 46은 재생에너지를 비롯한 새로운 온실가스 저감 에너지 기술, 전략적 목적 7은 교통, 전략적 목적 8은 기후변화 적응과 관련된다. 결과프레임워크가 설정한 대부분의 전략적 목적이 기후변화 완화와 관련되고, 1개 목적만이 기후변화 적응 이슈를 피상적으로 다룬다. 5개의 전략적 프로그램은 모두 온실가스 감축에 효과가 있는 프로그램들이다. 따라서 각 프로그램의 이행으로 야기되는 이산화탄소 감축 환산량이 프로그램의 성과를 측정하는 지표로 모두 선정되었다.

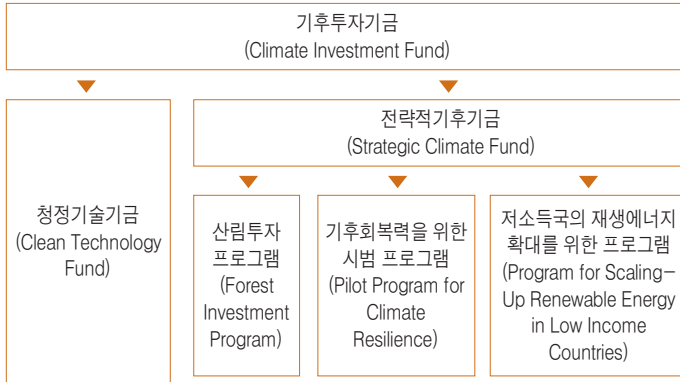
## (2) 기후투자기금(CIF) : 구체적인 논리모형과 연계된 결과프레임워크

### ① 기후투자기금(CIF)의 개요

기후투자기금(Climate Investment Fund, 이하 CIF)은 기금의 범위와 목적이 서로 다르고 각자의 거버넌스 체계를 갖고 있는 청정기술기금(Clean Technology Fund, 이하 CTF)과 전략적기후기금(Strategic Climate Fund, 이하 SCF)의 두 신탁기금으로 이루어진다(〈그림 3-3〉 참조).

이들 중 CTF는 청정기술로의 전환을 유도하는 투자를 촉진하기 위한 기금이다. 다자개발은행의 일반적인 차관보다 더 유리한 조건의 양허성 조건을 제시한다. 세계은행이 CIF의 신탁기관 역할을 담당하며 신탁기금의 운영을 맡고 있다. 세계은행그룹을 포함하여 4개의 지역개발은행이 기금 지원사업들을 이행한다. CIF를 활용함

〈그림 3-3〉 기후투자기금(CIF)의 구조



자료 : [www.climateinvestmentfunds.org](http://www.climateinvestmentfunds.org)(CIF 공식 웹사이트)를 참조하여 저자 작성.

으로써 관련 국가와 다자개발은행들은 가시적인 온실가스 배출 감소의 효과가 기대되는 저탄소 기술의 실증, 보급, 이전 프로그램에 대한 투자를 확대할 수 있다.<sup>56)</sup> CTF의 지원을 받는 프로그램들은 주로 전력(재생에너지 및 탄소 집중도를 줄일 수 있는 고효율기술 등), 교통(교통방식 전환 등), 에너지효율(건물, 산업, 농업 등) 섹터에 해당된다. 그뿐만 아니라 프로그램보다 더 큰 규모의 섹터 수준 또는 지역 수준의 협력도 지원한다.

한편 SCF는 특정 기후변화 도전과제나 섹터를 겨냥하여 새로운 접근법을 시범적으로 적용한 프로그램을 지원한다. 기금은 지원 대상 및 목적에 따라 산림투자프로그램(The Forest Investment Program, 이하 FIP), 기후회복력을 위한 시범 프로그램(The Pilot Program for Climate Resilience, 이하 PPCR), 저소득국의 재생에너지 확대를 위한

56) [www.climateinvestmentfunds.org](http://www.climateinvestmentfunds.org) (CIF 공식 웹사이트).

프로그램(The Program for Scaling-up Renewable Energy in Low Income Countries, 이하 SREP)의 3가지 프로그램으로 다시 나뉜다. 이들 중 가장 오래된 프로그램은 2008년에 착수한 PPCR이다. PPCR은 개도국의 개발계획 수립 시 기후위험이나 취약성을 고려하도록 기술지원과 투자를 촉진하는 것이 목적이다. FIP와 SREP는 모두 2009년부터 운영되기 시작하였다. FIP는 개도국의 지속가능한 산림관리를 위한 재정지원 확대를, SREP는 재생에너지 사용과 에너지 접근성 제고를 위한 경제적 기회를 지원한다.

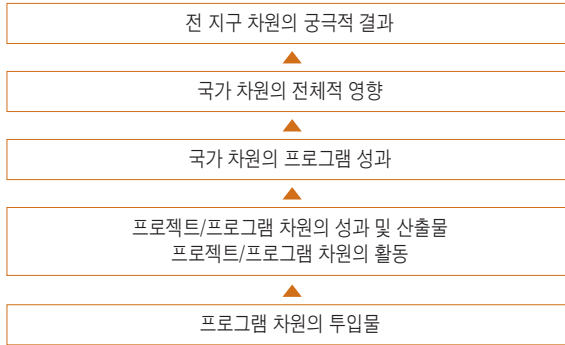
## ② 기후투자기금(CIF)의 결과중심관리

CIF는 CIF 틀 안의 모든 기금에 대해 결과중심관리를 채택하여 적용한다. 이들은 모두 각자의 결과프레임워크를 보유하고 있으며, 이들 각자의 결과프레임워크에 관한 이해를 돕는 문서들을 개발하여 제공한다. 이 문서들은 각 기금 또는 프로그램의 결과프레임워크를 개발하게 된 배경과 특이사항들을 소개하는 동시에 각각의 논리모형(logic model)과 이에 따른 결과프레임워크를 제시한다. FIP를 제외한 모든 기금과 프로그램은 각자의 결과프레임워크의 핵심 지표들을 선정하고, 매년 이 지표들에 대한 결과 값을 측정, 보고하도록 되어 있다.<sup>57)</sup>

CIF의 결과중심관리의 특색은 각 기금의 논리모형을 구체적으로 설정한 후, 이를 토대로 하여 결과프레임워크를 구축한다는 점이다. 논리모형은 프로젝트의 투입물과 활동부터 산출물, 성과, 영향

57) FIP의 결과프레임워크 핵심 지표 선정에 관한 합의가 진행 중이다.

〈그림 3-4〉 기후투자기금(CIF)이 공통적으로 적용하는 논리모형의 구조



자료 : 기후투자기금의 결과프레임워크 문서들을 참조하여 저자 재구성.

에 이르기까지 결과사슬의 인과관계를 나타내는 도표이다(〈그림 3-4〉 참조).

논리모형이 나타내는 단위들 중 국가 차원의 영향과 국가 차원의 프로그램 성과가 각 기금의 공통된 결과프레임워크에서 구현된다. 그 외에 논리모형에서 나타내고 있는 프로젝트 또는 프로그램 차원의 성과 및 산출물의 지정은 이행기구들의 몫으로 남겨두고 있다. 마지막으로 프로그램 차원의 투입물과 전 지구 차원의 궁극적 성과는 모든 기금들이 동일하게 설정한다. 즉, 투입물은 기존의 ODA 자금에 더해지는 새롭고 추가적인 재원으로, 그리고 궁극적 성과는 기후변화에 강한 개발인 것으로 규정하고 있다.

### ③ 기후투자기금(CIF)의 결과프레임워크

각 결과프레임워크는 국가 차원의 전반적인 체질 전환에 관한 영

〈표 3-9〉 기후투자기금(CIF)의 결과프레임워크

기금명		결과	지표
청정기술 기금 (CIF)	국가 차원의 영향	1. 저탄소 경제로의 이행	1. 국가 수준의 GHG/GDP
	프로그램 성과	1. GHG 배출 감소 2. 저탄소 개발의 활성화 를 위한 재정지원 증가 3. 재생에너지 공급 확대 4. 대중교통 이용 확대 5. 에너지 효율 증가	1. GHG 배출 감축분(톤) 2. 확대된 직접 재정지원 규모 3. 설치용량 증가분(MW) 4. 대중교통 이용 승객 수의 증가분 5. 연간 에너지 절약량(GWh)
기후 회복력을 위 한 시범 프 로그램 (PPCR)	국가 차원의 영향	1. 기후변이와 기후변화 에 대한 가정, 지역사 회, 기업, sector, 사회 의 회복력 증진 2. 기후변화에 대응할 수 있는 개발계획의 강화	1.1 생계가 개선된 가정 비율의 변화 1.2 극단적인 기후 재난으로부터 발생하는 피해액의 변화(달러) 1.3 기후변화 영향에 대처하도록 지원받은 인구 수 1.4 안전한 물을 연중 공급받을 수 있는 인구 비율 2.1 국가계획과 기후변화의 통합 정도 2.2 기후변화 영향을 고려한 국가 예산 배분의 변화
	프로그램 성과	1. 적응역량 강화 2. 기관 체제의 개선 3. 의사결정 과정에서 기후정보 활용 4. 기후변화에 대한 대응 을 고려한 투자의 확인 및 이행 5. 기후변화에 대한 대응 을 고려한 투자의 확인 및 이행	1. 기후변화에 취약한 가정, 지역사회, 기업, 공공부문이 PPCR의 지원으로 기후변화 대응 전략이나 활동을 활용한 정도 2. 기후 취약성을 주류화할 정부 역량과 조정 메커니즘의 강화 증거 3. 기후변화에 민감한 sector의 의사결정 과정에 기후정보 제품이나 서비스 사용 4. 기후변화에 민감한 sector에서의 공공 및 민간 투자를 유도한 정도 5. 기후변화에 대한 대응을 고려한 수단이나 투자모형이 개발되고 검사되는 정도
저소득국의 재생에너지 확대를 위한 프로그램 (SREP)	국가 차원의 영향	1. 에너지 빈곤을 줄이고 에너지 안보를 강화함 으로써 저탄소 개발 경로 지원	1.1 에너지 빈곤을 측정하는 국가적 지수(i.e. 다차원에너지빈곤지수) 1.2 재생에너지로 생산하는 연간 전기 생산량 1.3 대상 sector의 연간 투자 증가분
	프로그램 성과	1. 재생에너지 공급 증가 2. 현대식 에너지 서비스 의 활용 증가	1. SREP 지원활동에 의한 연간 재생에너지 전기 생산량 2. SREP 지원으로 전기 사용이 가능하게 된 인구, 기업, 지역사회 서비스수

자료 : 기후투자기금의 결과프레임워크 문서들을 참조하여 저자 재구성.

주 : 핵심지표 확정이 논의 중인 산림투자프로그램(FIP)은 표에서 제외.

향과 프로그램 성과, 그리고 각각의 영향과 성과 측면에서 측정할 수 있는 지표들로 구성된다(〈표 3-9〉 참조). 국가 차원의 체질 전환에 관한 영향은 정부의 장기 목표와 관계되며, 따라서 해당 프로그램만으로 달성할 수 없는 경우가 대부분이다. 이에 반해 프로그램 성과는 효과적으로 계획되고 이행된 프로그램이 직접적으로 낼 수 있는 결과이다.

〈표 3-9〉는 지표가 아직 확정되지 않은 FIP를 제외한 기후투자기금의 결과프레임워크를 한 번에 보여준다. 이들 중 CTF와 SREP는 서로 매우 유사해 보이나, 이들의 결과프레임워크가 제시하는 예상되는 영향과 성과를 살펴봄으로써 이들 간의 차이를 확연히 구분할 수 있다. 즉, CTF는 저탄소 경제로의 이행이라는 보다 더 광범위한 국가 차원의 영향을 지향하면서, 이의 달성을 위한 다양한 방법의 가능성을 열어둔다. 반면, SREP는 궁극적으로는 저탄소 개발 경로를 지원한다는 점에서 CTF와 상통하지만, 이를 위한 과정에서 에너지 빈곤 해소와 에너지 안보 강화를 강조한다는 차이점이 있다. 이 때문에 SREP의 프로그램은 재생에너지와 현대식 에너지 서비스에 초점을 맞춘다.

PPCR은 기후투자기금 중 유일하게 기후변화 적응을 위한 기금이다. PPCR의 결과프레임워크가 설정한 국가 차원의 영향은 크게 기후변화에 대한 회복력 증진과 기후변화 대응의 국가 계획에 대한 통합으로 나눌 수 있다. 온실가스 감축이라는 구체적인 결과가 측정가능한 기후변화 완화에 비해 지원활동의 범위나 개념이 추상적인 기후변화 적응의 특성상, PPCR의 영향과 성과는 주로 역량 강화나 기관 체제의 개선 등 정성적인 언어로 표현된다.

기후투자기금의 결과프레임워크는 각 기금들에 대한 전반적인 목표와 지표들을 제공한다. 하지만 기금의 지원을 받는 개별 프로그램 또는 프로젝트에 대한 결과프레임워크는 사업의 성격과 유치 국가의 특성을 고려하여 이들을 지원하는 다자개발은행에 의해 각자 개발되도록 권장된다.

### (3) 적응기금<sup>58)</sup> : 기후변화 적응에 관한 가장 포괄적인 결과들 제시

#### ① 적응기금의 개요

적응기금(Adaptation Fund)은 개도국들의 기후변화에 의한 악영향을 줄이기 위하여 설립되어 2009년부터 운영되고 있는 교토의정서하의 재정 수단이다. 따라서 UNFCCC의 교토의정서 당사국에 속하는 개도국들이 기금 지원의 대상이다. COP의 지도하에 기금을 감독하고 관리하는 적응기금 이사회가 별도로 존재하는데, 모두 16개국 대표와 16개국 대리이사로 구성된다. GEF가 과도 사무국 서비스를 제공하며, 세계은행이 과도 수탁기관으로서의 역할을 한다.<sup>59)</sup>

적응기금이 여타의 기후기금들과 다른 특별한 점으로 i) 직접적 접근(direct access) 방식의 허용, ii) 탄소시장을 활용한 혁신적인 재원 출처, iii) 기후변화에 취약한 국가들을 배려한 공평한 거버넌스

58) Adaptation Fund Board(2010), An Approach to Implementing Results Based Management - RBM (AFB/EFC.1/3/Rev.1).

59) [www.adaptation-fund.org](http://www.adaptation-fund.org) (적응기금 공식 웹사이트).

구조를 들 수 있다.

이들 중 직접적 접근 방식의 수용은 적응기금의 주요 혁신사항으로서 개도국들이 지정한 국가기관 또는 다자기관을 통해 개도국이 기금에 직접 접근할 수 있게 한다. 개도국이 지정한 기관이 기금에 직접 접근하기에 적절한지 여부를 승인받는 절차가 필요하다. 이때, 적응기금의 승인패널(accreditation panel)이 기금의 이사회가 정한 기준에 의거하여 그 적절성 여부를 검토한 후, 검토 결과를 다시 이사회에 보고한다. 이와 같은 과정을 거쳐 승인된 개도국의 국가 또는 다자 이행기구는 사업의 제안서를 이사회에 직접 제출하고, 기금을 직접 받아 사업을 수행할 수 있다. 즉, 국가 또는 다자 이행기구가 개도국 내의 적응기금 사업들을 조정하는 역할을 하게 된다.<sup>60)</sup> 기금의 직접적 접근 방식을 수용한 GCF가 참조해야 할 부분이 클 것으로 보인다.

적응기금은 국제사회에서 합의된 기후변화 정책 프레임워크에 의해 발생하는 국제적 세입에 의해 조성되는 최초의 기금이다. 즉, 적응기금은 공여국 정부의 자발적인 재정지원뿐만 아니라 CDM 프로젝트로부터 얻은 배출감축실적(CERs, Certified Emission Reductions)의 2%로 구성된다.

이 외에도 적응기금은 기금의 이사회 구성 시, 기후변화에 특히 취약한 국가들의 안배를 고려하였다는 점에서 혁신적인 형식을 취한다. 그 결과, 최빈국과 군소도서국 그룹들에 이사국과 대리이사국 자격이 각각 배정되었다.<sup>61)</sup>

60) Adaptation Fund Brochure.

61) Adaptation Fund Brochure.

## ② 적응기금의 결과중심관리

2010년 제10차 회의에서 적응기금 이사회는 결과중심관리 접근법을 도입하기로 결정하고<sup>62)</sup>, 이의 실행을 돕기 위해 전략적 결과프레임워크<sup>63)</sup>와 기금 수준의 효과성 및 효율성 결과프레임워크<sup>64)</sup>를 채택하였다. 적응기금의 결과중심관리 접근법은 크게 프로젝트/프로그램, 국가 또는 포트폴리오, 기구/기금의 세 가지 수준에 적용된다. 결과중심관리 이행 초기 단계에는 프로젝트 이행기구가 실시하는 프로젝트 수준의 모니터링과 사무국이 실시하는 기금 수준의 모니터링이 적절하다.

프로젝트 수준의 모니터링을 실시하기 위해서는 M&E 계획이 프로젝트 제안서에 포함되어야 한다. 즉, 모니터링, 보고, 데이터 관리 및 평가를 담당할 조직과 예산에 대한 구체적인 계획이 서야 한다. 프로젝트 수행에 대한 모니터링은 연간 프로젝트 성과보고서<sup>65)</sup>를 통해 연간 단위로 이루어진다. 프로젝트 수준의 모니터링은 적응기금이 채택한 두 가지 결과프레임워크 중 전략적 결과프레임워크를 중심으로 수행한다. 결과프레임워크의 지표는 기금 수준의 핵심 지표 외에도 각 프로젝트의 성격과 해당 국가의 특성을 고려한 지표들도 포함한다. 즉 개별 프로젝트는 각자의 산출물과 성과를 측정할 지표들을 프로젝트별로 필요로 한다.

62) Adaptation Fund Board(2010), Report of the Tenth Meeting of the Adaptation Fund Board (AFB/B.10/7/Rev.1).

63) Strategic Results Framework.

64) Adaptation Fund Level Effectiveness and Efficiency Results Framework.

65) Project Performance Report.

반면, 기금 수준의 모니터링은 기금 수준의 효과성 및 효율성 결과프레임워크를 중심으로 진행된다. 매년 이사회 회의에서 사무국이 적응기금 연간 성과보고서<sup>66)</sup>를 이사회에 제출하면서 기금의 포트폴리오를 모니터링한다. 프로젝트 수준과 기금 수준의 모니터링이 독립적으로 이루어지는 것은 아니다. 즉, 프로젝트 수준의 모니터링 결과를 담은 각 보고서들을 토대로 하여, 사무국이 기금 수준의 모니터링을 실시하고 성과보고서를 작성한다.

### ③ 적응기금의 결과프레임워크

적응기금 이사회가 채택한 두 가지 결과프레임워크 중 전략적 결과프레임워크는 장기목표(long-term goal), 성과(outcomes), 산출물(outputs), 지표(indicators)로 이루어지며, 프로젝트 또는 프로그램 수준에서 적용된다(〈표 3-10〉 참조). 이로써 적응기금의 지원을 받는 프로젝트나 프로그램은 기금의 전략적 결과프레임워크와 일관되게 진행되어야 하며, 결과적으로 기금의 전체 목적과 성과 달성에 기여해야 한다.

적응기금의 결과프레임워크는 기후변화 적응을 위한 기금들 중 가장 포괄적인 결과들과 이들의 측정을 위한 지표들로 구성된다. 구체적으로 적응기금의 결과프레임워크는 모두 7개의 성과와 8개의 산출물을 제시한다. 이들은 주로 기후변화 적응역량의 강화와 관계되며, 따라서 이들을 측정할 지표를 정량적으로 나타내는 것은

66) Adaptation Fund Annual Performance Report.

〈표 3-10〉 적응기금의 전략적 결과프레임워크

예상되는 결과	지표
<b>목표(Goals)</b>	
교토의정서 당사국들 중 기후변화의 악영향에 특히 취약한 개도국들이 기후변화에 강한 조치를 이행할 수 있는 적응 프로젝트와 프로그램 비용을 충당할 수 있도록 지원	
<b>영향(Impact)</b>	
지역사회, 국가, 지역 수준에서 기후 변이와 변화에 대한 회복력 제고	
<b>목적(Objective)</b>	
기후변화 영향에 대응할 수 있도록 취약성을 줄이고 적응역량을 제고	
<b>성과1(Outcome1)</b>	빠른 시간 내에 주민들에게 제공된 재해위험 관련 정보
국가 수준에서 기후 관련 재해와 위험에 대한 노출 감소	
<b>산출물1(Output1):</b> 국가 차원의 기후변화 영향 및 취약성 평가	1.1 기후변화의 위험성과 취약성 평가를 수행하고 업데이트하는 프로젝트 수
	1.2 조기 경보 시스템 개발
<b>성과2(Outcome2)</b>	2.1 기후변동 위험에 대한 노출을 줄일 역량이 강화된 기관 수/종류
기후변화에 따른 사회경제적 손실과 환경 피해 위험 감소를 위해 강화된 기관의 역량	2.2 극심한 기상재난의 위험이 감소된 인구의 수
<b>산출물2.1(Output2.1):</b> 국가, 지역 센터 및 네트워크들이 극심한 기상재난에 빠르게 대응할 수 있도록 강화된 역량	2.1.1 기후 관련 재난에 대비한 재난대응 훈련을 받은 직원의 수
	2.1.2 기후관련 재난에 대응 및 기후변동에 대비하는 특정 기관 직원들의 제고된 역량
<b>산출물2.2(Output2.2):</b> 적절한 위험 감소 시스템이 보호하는 인구 집단	2.2.1 적절한 위험 감소 시스템이 보호하는 인구 비율
	2.2.2 기후변동에 영향을 받는 인구 수
<b>성과3(Outcome3)</b>	3.1 예상되는 기후변화의 악영향과 그에 대한 적절한 대응을 인식하고 있는 인구 비율
지역 수준에서 기후변화 적응과 위험 감소 과정에 관한 인식 및 주인의식 강화	3.2 특정 인구의 행동 변화
<b>산출물3(Output3):</b> 적응 및 기후변화로 인한 위험 인지 활동에 참여하는 인구 집단	3.1.1 지역 수준에서의 기후변화 위험 감소를 위한 활동 또는 전략의 수/종류
	3.1.2 기후 관련 지역 수준 뉴스매체의 수
<b>성과4(Outcome4)</b>	4.1 기후변화, 변동으로 발생하는 수요를 만족할 개발 섹터의 서비스(보건 및 사회 서비스)
	4.2 기후변화 및 그에 따른 스트레스를 극복하기 위해 개선된 물리적 인프라
기후변화 관련 개발 및 천연자원 분야 내의 증가된 적응역량	

(계속)

예상되는 결과	지표
산출물4(Output4) : 기후변화 영향에 취약한 물리적, 자연적, 사회적 자산의 기후변화 대응능력 강화	4.1.1 기후변동과 변화에 대응하기 위해 개발되거나 수정된 보건 및 사회 기반시설의 수/종류
	4.1.22 기후변동과 변화에 의한 여건을 극복하기 위해 구축 또는 향상된 물적 자산의 수
성과5(Outcome5) 기후변화 및 변동에 의한 스트레스에 대응할 수 있는 생태계 회복력 증가	5. 기후변화와 변동에 따른 스트레스하에 유지 또는 개선된 생태계 서비스와 자연자본
산출물5(Output5) : 기후변화 영향에 취약한 물리적, 자연적, 사회적 자산의 기후변화 대응능력 강화	5.1 기후변동과 변화에 의한 여건을 극복하기 위해 생성, 유지, 또는 개선된 자연자원 자산의 수/종류
성과6(Outcome6) 특정지역 취약계층을 위해 다양하고 강력해진 생계수단 및 소득원	6.1 생계용 자산을 안정적으로 확보한 가구 및 공동체 비율
	6.2 지속가능하고 기후변화에 유연한 생계수단을 갖는 인구 비율
산출물6(Output6) : 기후변화 영향과 관련하여 강화된 개인 및 지역사회 생계 전략	6.1.1 개인 또는 지역사회 생계 전략을 지원하기 위해 만든 적응 자산의 수/종류
	6.1.2 기후변화 시나리오에 의한 가구의 소득원 종류
성과7(Outcome7) 기후변화에 강한 조치를 촉진하기 위해 개선된 정책 및 규정	7. 국가개발전략에 기후변화 우선순위 통합
산출물7(Output7) : 국가개발계획에 대한 기후변화 적응전략의 통합 개선	7.1 기후변화 위험에 대비하여 도입 또는 개정된 정책의 수/종류/분야
	7.2 기후변화 우선순위의 통합이 강화된 개발전략의 수

자료 : Adaptation Fund(2011).

쉽지 않은 작업이다. 그럼에도 불구하고 적응기금의 결과프레임워크는 각 성과와 산출물에 대한 핵심지표들을 선정하여 공유한다. 그러나 기금 차원의 프로젝트 성과 및 산출물과 핵심지표를 토대로 각 프로젝트별 결과프레임워크를 완성하고 실제로 적용하는 것은 또 다른 도전과제이다.

이에 기금의 사무국은 프로젝트 제안자가 프로젝트 기획 시 참고

할 만한 결과프레임워크 가이드라인<sup>67)</sup>을 개발하였다. 사무국이 개발한 결과프레임워크 가이드라인은 결과프레임워크가 제시하는 지표들의 기준치와 목표치 설정 방법을 지표별로 자세히 안내하고 있다. 즉, 지표의 정의, 측정의 어려움 정도, 측정 방법 및 당위성, 측정 시기, 데이터 수집 방법, 결과의 분석 및 해석 방법, 지표의 강점과 제한점, 측정 활동의 산출물 등을 지표별로 상세히 안내한다.

### 3. 기후재원 모니터링의 의의 및 평가

본 연구는 기후재원 모니터링의 필요성을 크게 두 가지 측면에서 탐색하고, 이를 위한 모니터링의 방법론을 두 영역으로 구분하여 제시한다.

먼저, 개도국의 지원을 위한 기금이라는 점에서 기후재원을 개발재원의 연장선상에서 바라보는 관점에서 출발하는 방법론이 있다. 이 경우, 기후재원의 지원을 받는 개별 프로젝트 또는 프로그램 등 사업활동의 효과성 측정이 목적이 되고, 본 연구의 주요 분석 대상인 결과프레임워크가 하나의 수단이 될 수 있다.

반면, 목적이나 지원활동의 내용 측면에서 기후재원을 개발재원의 연장선상에 둘 수는 있지만, 기후재원은 개발재원에 대해 ‘추가성’을 가져야 한다는 관점에서 기후재원 모니터링의 또 다른 필요성을 논할 수 있다. 즉, 공약의 이행 및 투명성의 검토, 지원의 조정 등과 더불어 기후재원이 새롭고 추가적인 기금인지를 확인하는 재

67) Adaptation Fund(2011), Results Framework and Baseline Guidance.

정적 흐름에 관한 모니터링이 필요한 것이다. 이때 고려할 수 있는 모니터링의 방법으로 재정 흐름의 추적(tracking)과 재정지원의 측정, 보고, 검증(MRV)이 가능하다.

### (1) 지원활동에 대한 결과중심관리와 결과프레임워크의 이슈

첫 번째 영역의 모니터링은 기후재원의 기획 단계부터 결과중심 관리 기법을 적용함으로써 시작된다. 결과중심관리의 결과물로서, 기금의 성과를 공통적으로 측정할 수 있는 핵심지표를 선정, 결과 프레임워크를 구축한다. 기금을 대표하는 결과프레임워크의 상위 목표, 전략적 목적 등을 살펴보면, 대상 기금의 성격과 기금이 추구하는 가장 중요한 목적을 이해할 수 있다. 또한 역으로 기금의 기획 단계에 결과프레임워크를 작성하면, 기금의 지원 방향을 사전에 전략적으로 구상하고 이를 따를 수 있는 효과도 기대할 수 있다.

실제로 결과중심관리 기법을 도입하고 그 결과 결과프레임워크를 채택한 기후재원이 상당수 있다. 이들 중 본 연구는 기후변화를 하나의 중점 지원 분야로 선정한 지구환경금융(GEF), 2개의 기금과 3개의 프로그램으로 구성되는 기후투자기금(CIF), 그리고 기후변화 적응을 특화 지원하면서 혁신적인 메커니즘을 운영하고 있는 적응 기금의 결과중심관리와 결과프레임워크를 비교 분석한다. 이들은 모두 각 기금의 핵심지표로 구성된 결과프레임워크를 구축해 두고, 사업 이행기관이 개별 프로젝트나 프로그램별로 구체화된 결과프레임워크를 만들어 사용하도록 권장한다.

GEF가 설립된 1990년대 초기는 기후변화 대응 방안 중 거의 온실

가스 감축만 논의하였다고 해도 과언이 아닐 만큼 기후변화 적응의 중요성에 대한 인식이 매우 미약하였다. 그 결과, GEF의 기후변화 분야에 관한 결과프레임워크가 설정한 전략적 목적과 전략적 프로그램은 온실가스 감축에 집중되어 있다.

기금의 목적과 지원 내용에 따라 2개의 기금으로 나뉘며, 이들 중 1개의 기금이 다시 3개의 프로그램으로 구성되는 CIF는 모든 기금과 프로그램의 논리모형을 각각 설정한다. CIF의 논리모형에서 규명된 국가 차원의 영향과 국가 차원의 프로그램 성과가 각 기금의 결과프레임워크로 연계되고, 측정가능한 지표가 설정된다. CIF의 논리모형은 각 기금의 투입물부터 궁극적인 성과에 이르기까지 포괄적이고 대표성 있는 내용을 담으려 하였다. 하지만 일부 전문가들은 CIF 논리모형의 하위수준 성과지표와 상위수준 성과지표 간의 연결고리가 명확하지 않다는 문제를 제기하기도 한다. 아울러 논리모형 내에서 다양한 이해관계자들의 참여 과정이 간과되고 있다고 지적하기도 한다.<sup>68)</sup> 그러나 기후재원의 결과중심관리 과정에서 논리모형과 결과프레임워크의 연계를 구체적으로 보여주는 사례라는 점은 긍정적인 평가를 받을 만하다.

적응기금은 개도국의 수요 반영이 중요한 기후변화 적응에 특화된 기금이다. 그만큼 기금에 대한 개도국의 직접적인 접근의 허용과 취약 국가들을 배려한 이사회 선정과 같은 혁신적 기금운영을 시도하고 있다. 적응기금의 결과프레임워크가 특이할 만한 사항은 정량적으로 측정하기 힘든 기후변화 적응에 관한 성과와 산출물,

(68) [http://docs.wri.org/wri\\_comments\\_on\\_cif\\_results\\_frameworks.pdf](http://docs.wri.org/wri_comments_on_cif_results_frameworks.pdf) (World Resources Institute Comments on the Climate Investment Funds Results Frameworks).

지표들을 세분화하여 설정하였다는 점이다. 지금까지의 결과프레임워크들 중 기후변화 적응에 관해서는 가장 포괄적인 결과들을 제시하는 것으로 보인다. 아울러 프로젝트 수준과 기금 수준에서 활용할 결과프레임워크를 따로 구분하여 구축했다는 점도 여타의 기금들과 차별되는 점이다.

개발원조기관과 기후기금 등 개도국을 지원하는 당사자들은 한정된 자원을 가장 효과적으로 지역별 또는 국별로 배분하는 방법에 대해 오랫동안 고민해 왔다. 최근에는 원조효과성 원칙 등에서 결과 중심의 지원이 강조되면서 결과측정 또는 성과를 기반으로 하는 자원 배분이 가장 설득력 있게 받아들여지는 추세이다. 이와 같은 추세를 반영한 사례가 GEF 4기의 자원배분프레임워크<sup>69)</sup>이다. 그러나 이 프레임워크는 설계와 이행에 문제점을 드러냈으며, 그 결과 GEF 5기부터 자원의 투명한 배분을 위한 시스템<sup>70)</sup>을 도입하였다. 기금의 이사회가 승인하는 경우 개도국이 직접 기금에 접근할 수 있도록 규정된 적응기금은 결과측정 또는 성과를 토대로 하여 국별 지원 금액의 한도(country cap)를 설정하는 방법을 활용한다.<sup>71)</sup>

## (2) 재정적 흐름에 관한 모니터링의 이슈

두 번째 영역의 모니터링은 재정적 흐름에 관한 모니터링이다. 재정 모니터링은 본 연구의 주요 분석 대상은 아니지만, 최근 양적

69) Resource Allocation Framework,

70) System for a Transparent Allocation of Resources,

71) OECD, Development Perspectives for a Post-2012 Climate Financing Architecture.

으로 급증하고 출처도 다양해진 기후재원의 추세를 고려하여 현황 조사와 이슈분석을 수행하였다. 기후재원은 그 역사와 축적된 경험 이 풍부하지 않은 사실에 비해서, 출처, 전달경로, 수혜자가 매우 다양한 복잡성을 보인다. 이에 기후재원의 추적과 MRV를 위한 방법론들이 매우 단편적이고 분절화된 실정이다.

지금까지 객관적이고 포괄적인 재정 모니터링 시스템이 부재한 이유는 다양하지만, 크게 정치적인 이유와 기술적인 이유로 분류할 수 있다. 정치적으로는 어떤 종류의 지원을 기후재원으로 규정할지에 관한 기후재원의 정의의 문제이다. 이는 앞서 설명한 기후재원과 개발재원의 밀접한 관계와도 상통한다. 개발활동과 매우 유사한 기후변화 적응의 지원에 대해서 기후재원의 정의 문제는 더욱 심각하다. 온실가스 감축의 의무나 개도국 지원의 의무 등 각국이 처하고 있는 정치적인 입장에 따라서 기후재원 지원의 종류에 대한 해석이 다를 수 있다. 개발협력 커뮤니티에서는 이미 리우마커를 통해서 기후재원의 정의를 시도하여 적용한 바 있다. 이 방법에는 아직 해결해야 할 문제들이 남아 있지만, 지속적으로 개선되고 있다.

기후재원 재정 모니터링이 어려운 또 다른 이유인 기술적 문제는 주로 데이터의 질과 관련이 있다. 즉, 데이터의 입수 가능성과 통합 시스템의 부재, 각 시스템으로부터 얻은 데이터의 비호환성, 구성성과 일관성 결여 등이다. 기후재원 이니셔티브가 증가하고 있지만, 이니셔티브로 지원되는 금액과 다른 지원 금액 간의 관계가 불명확한 경우가 많다. 중복집계(double counting) 문제의 발생이 한 예이다. 예컨대, 노르웨이는 국제산림기후이니셔티브<sup>72)</sup>를 포함하여

72) International Forest Climate Initiative.

양자 채널을 활용, 산림 분야 지원에 기여해 왔다. 반면에 브라질, 인도네시아 등 많은 개도국들도 자국 내 기후변화 대응 관련 신탁자금을 설립하였다. 이때 노르웨이가 양자 채널로 지원된 금액이라고 보고한 지원 내역이 개도국 신탁자금에서 다시 집계된다면, 동일한 지원 내역이 양쪽에서 동시에 보고되면서 중복집계를 야기한다.

〈표 3-11〉에 기후재원의 재정 모니터링을 위한 개선방안을 다시 정치적 관점과 기술적 측면으로 구분하여 제시하였다. 먼저, 정치적인 관점에서는 기후재원의 정의와 범위에 대한 합의가 이루어져야 한다. 재원 추적의 선결조건으로 기후재원의 ‘추가성’ 과 기준선(baseline) 설정에 관한 합의가 이루어져야 한다. 아울러 공여국의 보고뿐 아니라 수혜국 관점에서 지원보고를 함께 실시한다면 보다 더 포괄적인 기후재원 모니터링이 가능할 것이다. 그러나 이것이 개도국에게 또 다른 행정적 부담이 되지 않도록 유의해야 한다.

다음으로, 기술적 측면에서 가장 우선하는 개선방안은 국제적으로 합의된 기후재원 추적 및 보고의 통합 표준시스템의 구축이다. 현재 기후재원의 보고 및 추적은 주로 유엔기후변화협약(UNFCCC)을 중심으로 이루어진다. 하지만 궁극적으로는 UNFCCC 내에 보고되는 정보<sup>73)</sup> 뿐만 아니라 그 외의 정보들까지 아우르는 하나의 통합적이면서 포괄적인 보고 및 모니터링 시스템을 구축하여 활용할 필요가 있다. 하나의 통합시스템을 마련해야 한다면, GEF와 GCF를 재정 메커니즘으로 두면서 기후재원과 관련된 경험을 상당히 축적해 온 UNFCCC의 체제하에서 마련하는 것이 타당하다. 아울러 국제적

73) 국가보고서(national communications), 격년보고서(biennial reports), 등록부(registry).

〈표 3-11〉 기후재원의 추적 및 MRV 방법론의 개선을 위한 방안

정치적 관점의 개선	기술 측면의 개선
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기후재원의 정의와 범위에 대한 합의               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업 유형, 종류 등</li> <li>- 공적자금과 민간자금을 아우르는 정의</li> </ul> </li> <li>· 기후재원의 추가성에 대한 합의와 기준선 (baseline) 설정</li> <li>· 사업주기 중 재원 추적 시점 합의               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 약정액 vs. 지출액</li> </ul> </li> <li>· 공여국의 보고와 더불어 수혜국 보고도 함께 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국제적으로 합의된 기후재원 추적 및 보고의 통합 표준시스템 구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 통합데이터 수집 및 보고 센터 역할 수행</li> <li>- 다자 기후재원의 보고방식 설정</li> <li>- 민간자금의 보고방식 설정 (i.e. CDM, REDD+, 탄소시장 자금의 보고방식, 레버리지 비율 등 대리변수 이용 고려)</li> <li>- 기존 시스템의 보완 및 개선(UNFCCC의 국가 보고서 및 격년보고서, OECD DAC CRS 등)</li> <li>- 중복집계(double-counting) 방지 방안</li> </ul> </li> <li>· 적절성과 실행가능성을 고려하여 데이터 수준 결정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 총계, 국별, 섹터별, 사업별 등</li> </ul> </li> </ul>

자료: 저자 작성.

으로 합의되고 조정되는 기후재원의 보고 방식을 설정할 때, 개발재원의 강력한 재정 모니터링 시스템인 OECD DAC의 통계시스템(CRS)과 호환되어야 할 것이다.

## 제 4 장

# 녹색기후기금(GCF)의 결과프레임워크 구축 방안

### 1. GCF의 모니터링 관련 결정사항

기후재원인 동시에 개발재원의 속성을 갖는 GCF는 개발재원에 대한 ‘추가성’과 ‘ODA의 전용’ 등 기금의 조달 및 운용 과정에서 많은 문제와 이슈들에 봉착할 가능성이 다분하다. 아직 기금이 본격적으로 가동되지 않아서 이사회와 COP의 관계와 같은 몇몇 쟁점을 제외한 민감한 이슈들이 수면으로 떠오르지 않았을 뿐이다.

향후 기금의 적정성 판단이나 중복집계 방지 등 민감하고 기술적인 문제들을 해결하기 위해서라도, 객관적이고 과학적인 모니터링 및 기금의 MRV 방안을 모색해야 한다. 특히 GCF의 막대한 재원 규모를 충족하기 위하여 다양한 재원 출처의 활용<sup>74)</sup>이 인정된 만큼, 향후에는 기금의 모니터링이 성공적인 기금 운용을 위해 중요한 역할

---

74) 공적자금 및 민간자금, 양자 및 다자 지원, 민간자금과 혁신적인 재원의 활용이 모두 가능하다.

을 하게 될 것으로 예상된다. 이와 같은 문제의 인식하에, 2010년 GCF의 설립이 결정된 이후부터 UNFCCC 당사국총회와 GCF 이사회를 중심으로 기금의 모니터링 방안이 논의되고 있다.

### (1) UNFCCC 당사국총회 결과

2011년 더반 당사국총회(COP17)에서 채택한 GCF의 운영방침(governing instrument)<sup>75)</sup>은 GCF의 지원을 받는 모든 프로젝트 및 프로그램 등의 활동들에 대해 정기적인 모니터링을 실시할 것을 규정하고 있다. 이 때 이사회가 정한 규칙과 절차에 따라, 활동들의 영향, 효율성, 효과성에 대해 모니터링을 실시해야 한다. 또한 결정문은 모니터링 과정에서 이해관계자들이 참여하는 참여적인 모니터링의 실시를 권고한다. 본 연구의 대상인 GCF의 결과프레임워크<sup>76)</sup> 개발은 바로 이 COP17의 결정문에서 결정된 사항이다. 결정문은 GCF의 모니터링을 위해 결과프레임워크를 개발하고 이사회로부터 이를 승인받도록 하였다. 이 결과프레임워크의 지표들을 활용하여 사업의 성과를 주기적으로 점검함으로써, GCF의 영향, 효과성, 운영 성과를 지속적으로 개선할 수 있다.

2012년 도하 당사국총회(COP18) 결정문은 GCF를 비롯한 기후변화 장기재원의 흐름을 모니터링하고 추적하는 방법론과 시스템을

75) Decision 3/CP.17의 첨부문서, Governing instrument for the Green Climate Fund.

76) 정확한 명칭은 더반 당사국총회(COP17)의 결정문에 결과측정프레임워크(Results Measurement Framework)로 명시되었으나, 그 후 GCF 이사회부터 결과관리프레임워크(Results Management Framework)라는 용어로 표현되었다. 본 보고서는 일관성을 위하여 이들을 결과프레임워크로 통일하여 사용한다.

개발할 것을 여러 번 반복하였다. 특히 재정 상설위원회에 관한 결정문<sup>77)</sup>은 당사국들에게 기후재원을 측정하고 추적할 수 있는 방법론 및 시스템과 관련된 정보를 2014년 5월까지 사무국에 제출하도록 요구한다. 동시에 상설위원회에게는 첫 번째 격년보고서를 준비하는 과정에서 기후재원의 보고방식을 강화하도록 권고하고 있다. COP18에서 당사국들은 재정지원 격년보고서 작성 시 공통된 표 양식(〈표 3-5〉~〈표 3-7〉참조)을 사용하도록 결정하였다. 또한 사무국은 공통된 표 양식을 적용할 전자보고 시스템을 개정하도록 위임받았다.

## (2) GCF 이사회 결과

2012년 10월 우리나라 송도에서 열린 GCF의 2차 이사회 회의에서 이사회는 기금의 사업모델 프레임워크(Business Model Framework, 이하 사업모델)<sup>78)</sup>에 관한 문서를 준비하기 위한 팀을 구성하였다.<sup>79)</sup> 이때까지는 GCF의 결과프레임워크가 사업모델의 주요 구성요소로 등장하지 않고, 사업모델 중 ‘책임성 메커니즘, 수탁기준, 결과 및 평가’의 항목 내에 언급되는 정도로만 다루어졌다. 사업모델 준비팀이 사업모델에 관한 문서의 작성지침(ToR)을 개발, 2012년 12월에 모든 이사국들에게 이를 공개하면서 GCF 사업모델의 골격이 구체적인 모습을 갖추기 시작하였다.

77) Decision 5/CP.18, Report of the Standing Committee.

78) 사업모델은 크게 i) 기금의 구조 및 조직, ii) 민간부문기금(private sector facility), iii) 기금 접근 방식(access modalities), iv) 결과프레임워크(results management framework) 로 구성된다.

79) Work Plan of the Board until the End of 2013(GCF/B.02-12/03).

GCF의 결과프레임워크 수립은 2013년 3월 독일 베를린에서 개최된 GCF 이사회 회의에 상정된 의제들 중 GCF의 사업모델의 한 구성요소로서 비중 있게 논의되었다. 이사회의 결정문<sup>80)</sup>은 기금이 달성하고자 하는 결과와 목적을 2013년 6월 우리나라에서 개최될 이사회 회의 시점까지 정하도록 요구한다. 아울러 프로젝트, 프로그램, 국가 수준과 전반적인 기금의 성과를 측정할 수 있는 성과지표들도 이때까지 선정하도록 하고 있다. 한편, 구체적인 결과프레임워크의 주요 요소들과 M&E 방식에 관한 작업은 9월 이사회까지 진행할 계획이다. UNFCCC 당사국총회와 GCF 이사회에서 계속 강조하고 있는 결과프레임워크를 구성할 주요 요소, M&E 방식, 재원 배분을 위한 결과중심 접근법, 성과지표 선정이 향후 사업모델에 관한 문서 작업의 중심이 될 것으로 예상된다. 본 보고서의 다음 절에서 이들을 뒷받침할 원칙과 방향을 포함한 GCF의 결과프레임워크 방안을 구상하여 제안한다.

## 2. GCF의 결과프레임워크 설계 및 활용 방안

GCF의 결과프레임워크 구축은 기금의 위임사항으로 남겨져 올해 안에 마무리될 예정이다. 따라서 본 연구는 GCF 결과프레임워크의 실제 구축보다는 결과프레임워크의 설계 및 활용 시 참조할 만한 원칙 및 방향성을 제안함으로써 향후 우리의 입장 정리에 도움이 되고자 한다. 이에 앞 장에서 살펴본 GCF와 유사한 타 기금의 결

80) Decisions of the Board - Third Meeting of the Board (GCF/B.01-13/12).

과프레임워크 수립과 활용 사례를 토대로 하되, 본 절은 GCF의 특수성을 반영한 결과중심관리법과 결과프레임워크의 도입 방안을 다음과 같이 제안한다.

### (1) 논리모형과 결과프레임워크의 연계 : 기후변화 완화와 적응의 구분

첫째, 논리모형을 먼저 개발하고, 이들과 연계된 결과프레임워크를 구축한다. 이 때 GCF의 운영방침에도 명시된 기금의 지원창구(window)인 기후변화 완화와 적응으로 크게 구분하여 논리모형과 결과프레임워크를 만든다. 필요한 경우 각 섹터별로 세부적인 논리모형 및 결과프레임워크를 수립할 수도 있다. 개별 프로젝트 또는 프로그램의 결과프레임워크는 사업의 이행기구가 각기 개발하여 제시하도록 한다.

결과프레임워크의 수립 이전에 논리모형을 고안함으로써, 최상위 목표와 일관되면서 체계적인 결과프레임워크를 개발할 수 있다. 논리모형을 고안하기 위해 기금의 궁극적인 목표와 영향, 성과 등을 우선 설정해야 한다. GCF의 운영방침은 GCF가 UNFCCC의 궁극적인 목적을 달성하는 데 기여해야 한다고 명시한다. 그러나 UNFCCC가 채택되던 당시(1992년)에는 기후변화 적응의 중요성에 대한 이해가 부족하였으며, 그 결과 “온실가스의 대기 중 농도를 기후 시스템에

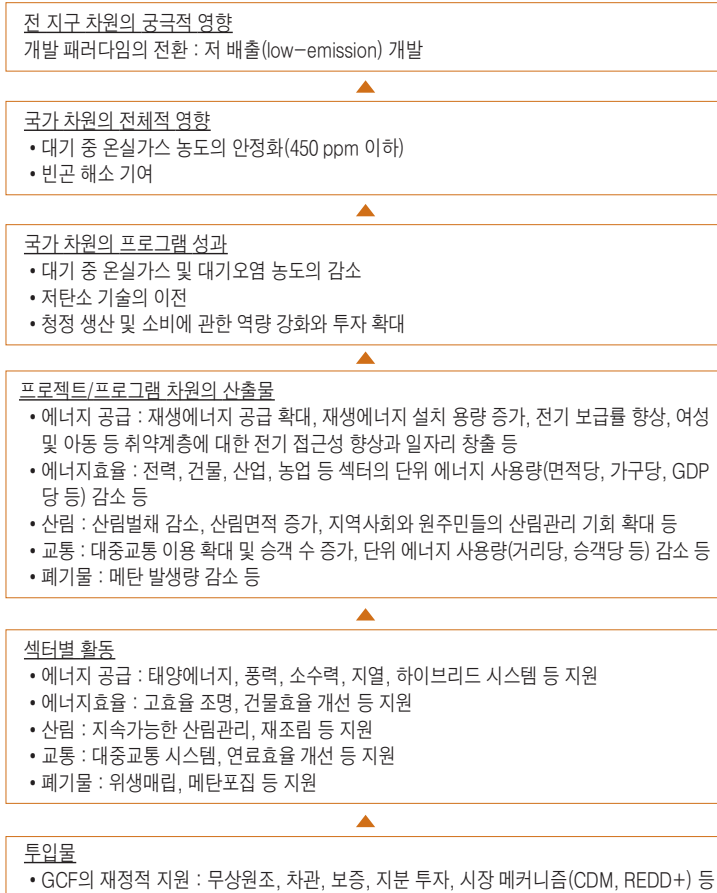
---

81) “... to achieve, in accordance with the relevant provision of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system.” (UNFCCC Article 2 (objective)).

대해 발생할 수 있는 위험한 인위적 개입을 막을 수 있는 수준으로 안정화하는 것”<sup>81)</sup>을 협약의 궁극적 목적으로 정하였다.

이에 반해 GCF는 지속가능한 발전의 맥락에서 저배출(low-emission) 개발과, 기후변화에 대한 회복력 있는(climate-resilient) 개발

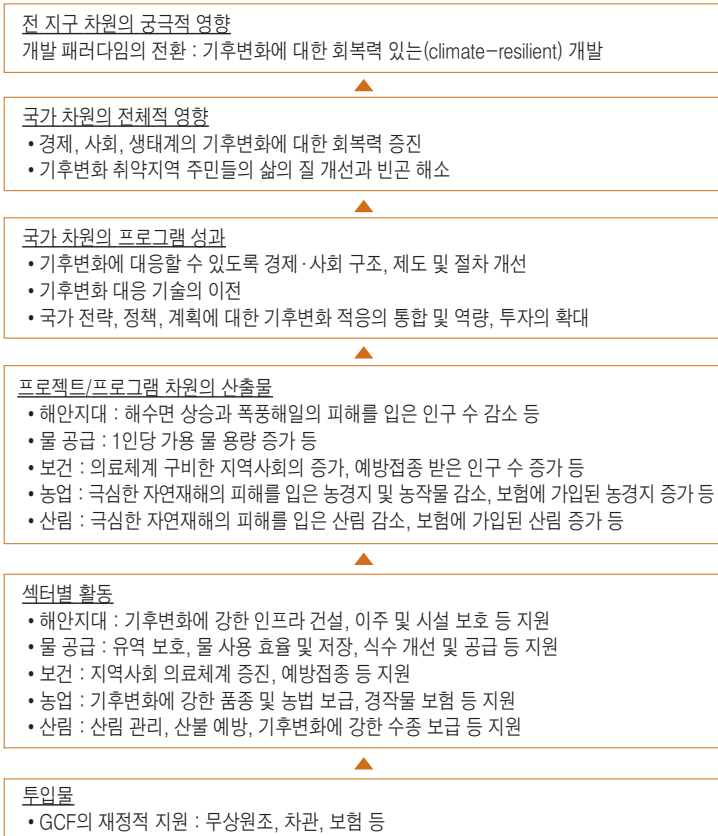
<그림 4-1> GCF의 기후변화 완화 프로그램의 논리모형 안



자료 : 저자 작성.

경로로의 전환을 촉진해야 한다고 요구된다. 즉, UNFCCC의 궁극적인 목적 달성에 기여하되, 기후변화 완화뿐 아니라 적응까지 동시에 고려한 목표를 설정해야 하는 것이다. 이는 GCF의 지원창구가 기후변화 완화와 적응으로 구분된다는 사실과 상통하며, 이와 같은 사실에 기초하여 GCF의 논리모형을 <그림 4-1> 및 <그림 4-2>와 같

<그림 4-2> GCF의 기후변화 적응 프로그램의 논리모형 안



자료 : 저자 작성.

이 제안한다.

〈그림 4-1〉 및 〈그림 4-2〉와 같이 제안된 GCF 논리모형 안에 따르면, GCF 지원이 궁극적으로 획득하고자 하는 전 지구 차원의 영향은 개발 패러다임의 전환이다. 구체적으로 기후변화 완화 프로그램은 저 배출(low-emission) 개발로의 전환, 적응 프로그램은 기후변화에 대한 회복력 있는(climate-resilient) 개발로의 전환을 궁극적으로 달성하고자 한다. 국가 차원에서는 상대적으로 하위인 프로그램 성과와 보다 더 상위인 국가 전체적 영향으로 구분된다. 국가 전체적 영향은 기후변화 완화와 적응과 관련된 직접적인 영향에 더해, 삶의 질 개선과 빈곤 해소와 같은 개발 영향들도 포함한다. 이로써 경제, 사회적 영향까지 고려한 포괄적인 논리모형을 완성할 수 있다.

산출물과 활동의 단계에서는 기후변화 완화와 적응에 해당하는 섹터별로 구체적인 내용을 제시하였다. 기후변화 완화와 관련된 섹터로는 에너지 공급, 에너지 효율, 산림, 교통, 폐기물을, 적응 섹터로는 해안지대, 물 공급, 보건, 농업, 산림을 선정하였다. 투입물도 기후변화 완화와 적응의 경우를 구분하여, 각 범주에 적절한 재정수단을 제시하였다. 예컨대, 완화의 지원을 위한 재정수단으로 무상원조, 차관, 보증, 지분 투자, CDM을 포함한 시장 메커니즘이 적합한 반면, 적응 지원은 무상원조, 차관, 보험의 형태로 제공될 수 있다.

## (2) 개발협력 이슈의 전략적인 적용

둘째, GCF가 기본적으로 개도국을 지원하는 자금이라는 맥락에서, 개발협력 커뮤니티에서 오랜 기간에 걸쳐 논의, 발전되어 온 규

법들을 전략적으로 적용해야 한다. 즉, GCF의 모니터링이나 평가는 개발협력사업의 효과성을 위한 논의에서 벗어나지 않는 범위에서 실시되어야 한다. 특히 본 연구의 주제인 결과중심관리와 결과프레임워크를 논하고자 할 때, 개발협력의 평가 이슈들이 중요한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 개발협력의 관점에서 평가는 개발사업의 가치 또는 중요성을 확인하고 결정하는 과정이다. 이를 위해 평가는 개발의 정책 결정사항을 공개하고 모든 파트너들이 개발성과에 대한 상호 책임성을 갖도록 유도한다. 평가 방식도 원조효과성을 위한 원칙들을 반영하도록 해야 한다(OECD, 2010a).

OECD DAC는 개발사업의 평가기준으로 적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속성의 5대 기준들을 제시하고, 이들을 준용하도록 권고하고 있다(〈표 4-1〉 참조). 개발사업의 5대 평가기준은 DAC가 1991년에 천명한 DAC 개발원조평가원칙<sup>82)</sup>에서 처음으로 제시되었다(OECD, 2010b). 이들 중 적절성, 효과성, 효율성은 GCF 기금을 설계하는 과정에서도 계속 등장하여 강조된 바 있는 기준들이며, 영향과 지속가능성의 기준들은 결과중심관리가 핵심적으로 고려해야 하는 요소들이다. 개발사업의 5대 평가기준을 GCF 결과중심관리에 적용함으로써, 기금의 운영과 이행의 질적 제고와 함께 다양한 이해관계자들의 수요를 만족시킬 것으로 기대된다.

최근의 개발협력 평가 추세는 산출물과 단기성과에 맞추어졌던 평가 범위를 확대하여 영향력 수준에서의 개발성과와 개발효과성의 평가로 전환되는 중이다. 이를 고려하여, 지원활동의 성과측정

82) DAC Principles for Evaluation of Development Assistance.

〈표 4-1〉 OECD DAC의 개발사업에 대한 5대 평가기준(evaluation criteria)

기준(criteria)	내용
적절성 (Relevance)	개발활동이 대상 그룹, 수원국, 공여국의 정책과 우선순위에 부합하는 정도 <ul style="list-style-type: none"> <li>프로그램 목적이 어느 정도로 유효한가?</li> <li>프로그램의 활동 및 산출물이 전체 목표, 목적의 달성, 의도했던 영향과 일치하는가?</li> </ul>
효과성 (Effectiveness)	개발활동이 목적을 달성한 정도 <ul style="list-style-type: none"> <li>목적의 달성 정도 또는 달성 가능성은 어느 정도인가?</li> <li>목적의 달성 여부에 영향을 미치는 주요 요소는 무엇인가?</li> </ul>
효율성 (Efficiency)	투입 대비 산출을 정량적·정성적으로 표현한 경제적 측정 <ul style="list-style-type: none"> <li>활동이 비용 효과적이었나?</li> <li>목적이 적시에 달성되었나?</li> <li>프로그램 또는 프로젝트가 대안들에 비해서 가장 효율적으로 이행되었나?</li> </ul>
영향 (Impact)	개발활동이 직접적 또는 간접적으로, 의도된 또는 의도되지 않은 긍정적 및 부정적인 변화 <ul style="list-style-type: none"> <li>프로그램 또는 프로젝트의 결과가 무엇인가? 왜 발생했는가?</li> <li>활동이 수혜자들에게 가져온 실질적인 변화는 무엇인가?</li> </ul>
지속가능성 (Sustainability)	공여 지원이 중단된 이후에도 활동의 이익이 지속될 가능성에 대한 측정 <ul style="list-style-type: none"> <li>공여 지원이 중단된 이후 프로그램 또는 프로젝트의 이익이 어느 정도로 지속될 것인가?</li> <li>프로그램 또는 프로젝트의 지속성의 달성 여부에 영향을 줄 주요 요인은 무엇인가?</li> </ul>

자료 : OECD(2010b)를 참조하여 저자 정리.

뿐만 아니라 전체 기금 및 조직 단위에서 효과성을 측정할 수 있는 결과프레임워크의 수립도 숙고해야 한다. 실제로 본 연구에서 사례연구로 조사한 적응기금의 결과프레임워크를 살펴보면, 지원활동에 대한 결과프레임워크와는 별도로 기금 및 조직 수준의 효과성과 효율성을 측정할 수 있는 결과프레임워크를 설정하여 사용하고 있음을 알 수 있다.

아울러 결과중심관리 방안을 사업의 사후에만 적용하는 것이 아

나라 사업의 초기 기획 단계에서부터 전략적으로 함께 진행해야 하는 접근법으로 인식해야 한다. 그렇기 때문에 프로그램이나 프로젝트의 제안자가 작성, 제출하는 사업요청서에 해당 사업의 결과프레임워크가 포함되도록 한다. 개별 사업의 결과프레임워크는 사업의 목적을 명료하게 정의할 수 있어야 하며, 프로그램의 투입물, 성과, 지표들도 함께 제시해야 한다. 이때 전체 GCF 차원에서 개발된 결과프레임워크를 고려하여 반영한다.

### (3) 모니터링의 주체와 이해관계자 간의 역할 조정

셋째, 결과프레임워크를 활용한 GCF의 모니터링 주체와 이를 둘러싼 이해관계자들 간의 역할이 순조롭게 조정되어야 한다. 특히 기금 내에 설립되는 독립적인 사무국과 평가실 간 업무의 혼선이 예상되므로, 이들 간의 업무가 명확하게 규정되어야 한다.

GCF 설계위원회 활동 당시부터, 지원활동과 기금에 대한 평가를 수행할 독립적인 평가실의 설립에 관한 사항이 결정되었다. 그럼에도 불구하고, GCF의 운영방침은 GCF의 사무국에게 모니터링과 평가 기능을 부여하였다. 더불어 사무국이 이사회가 승인할 결과프레임워크의 작성 지침과 성과지표의 개발에 상당 부분 관여할 것으로 예상된다. 이에 사무국과 평가실의 업무가 중복되거나 누락되지 않도록 서로의 업무 분장과 조율이 필요하다. 두 부서 각각의 업무 범위를 명확하게 규정하면서도, 업무의 상호 교류를 활성화하여 업무의 단절이 일어나지 않도록 해야 한다.

이 외에도, 결과프레임워크를 둘러싼 주체와 이해관계자들의 역

할을 체계적으로 정비해야 한다. GCF 이사회, 독립 사무국, 독립적 평가부서, 수탁기관<sup>83)</sup>, 이행기구, 국가이행기관(NIE), 사업 개발자, 양자원조기관, 다자기구 및 다자개발은행, 민간 부문, 시민사회 등이 관련되어 있다. 이들 중 특히 GCF 이사회는 기금 차원의 결과프레임워크와 결과측정지표를 승인하고, 사무국과 평가부서는 이를 활용하여 모니터링 및 평가를 실시한다. 사업 개발자는 개별 프로그램 및 프로젝트 단위의 결과프레임워크를 개발하여, 사업 제안서와 함께 국가이행기관(NIE) 또는 이행기구를 통해 사무국에 제출한다. 이행기구는 사업의 전 과정(life-cycle)에서 프로그램 및 프로젝트 단위의 결과프레임워크를 지속적으로 고려하면서 사업을 이행한다.

---

83) 세계은행이 GCF의 임시 수탁기관 역할을 수행할 예정이다.

## 제5장

### 요약 및 시사점

GCF의 결과프레임워크는 우리나라가 유치한 GCF 사무국의 위임 사항인 모니터링의 주요 도구이다. 이에 본 연구는 GCF 이사회와 관리하에 올해 말까지 개발 예정인 GCF 결과프레임워크에 대한 국내 관계자들의 이해도를 제고하기 위해 시작하였다. 구체적으로는 GCF 결과프레임워크의 도입 배경, 필요성, 방향성 및 원칙을 제시하였다. 이를 위해, 일반적인 결과프레임워크의 역사와 함께 개발협력 및 기후변화 분야에서의 적용 현황을 조사하였다. 특히 대표적인 기후재원인 지구환경금융(GEF), 기후투자기금(CIF), 적응기금의 결과 중심관리와 결과프레임워크의 적용사례를 심층 비교하고, 이들이 GCF의 결과프레임워크에 대해 시사하는 바와 이슈를 분석하였다.

GCF 모니터링의 당위성은 기존에 이미 약정된 공적개발재원에 더해지는 기후재원의 '추가성'의 입증, 막대한 규모의 기금 조달을 위해 다양하게 마련된 재원 출처로 야기된 기금의 복잡성 등에서 찾을 수 있다. 본 연구는 기후재원의 모니터링을 i) 기금의 지원을

받는 개별 사업 활동의 효과성 측정에 관한 모니터링과 ii) 재정 흐름의 측정, 보고, 검증(MRV)을 포함한 재정 측면에서의 모니터링으로 구분하여, 모니터링의 현황과 이슈분석을 실시하였다. 전자는 기후재원을 개발재원의 연장선상에 두고, 기후재원의 지원을 받는 프로그램 또는 프로젝트 등 개별 사업 활동의 효과성을 측정하기 위한 모니터링이다. 반면, 후자는 기후재원을 개발재원과 별개로 구분하여, 기후재원이 새롭고 추가적인 기금인지를 확인하는 모니터링이다.

기금 지원활동에 대한 모니터링의 수단으로서 결과중심관리와 결과프레임워크가 주목받는 추세이다. 또한 이들은 공여자들이 한정된 자원을 가장 효과적으로 배분하기 위해 활용하는 방법론이기도 하다. 최근 원조효과성 원칙이 결과 중심의 지원을 강조하면서, 결과 또는 성과를 기반으로 하는 자원 배분이 설득력을 얻게 된 결과이다. 결과중심관리란 조직의 결과개선에 초점을 맞추어 조직의 업무체계를 구성하고, 주기적인 모니터링 및 평가를 바탕으로 하는 환류시스템을 통해 조직관리의 효율성 및 효과성을 증진하는 조직관리 접근법이다. 이는 1990년대 공공부문의 관리체계 개혁에 발맞추어 공공부문에 광범위하게 도입되었다. 결과중심관리의 도입은 공여국의 양자원조기관, 다자개발은행, 국제기구로까지 확장되었다. 원조활동이 단발성 프로젝트의 남발이 아닌 국가 단위의 개발 결과에 중점을 두어 체계적이고 장기적인 안목으로 설계될 필요성이 감지된 것이다. 또한 결과중심관리를 실현하는 주요 도구가 결과프레임워크이다. 구체적으로 결과프레임워크를 구축하기 위해서는 프로젝트나 프로그램과 같은 활동의 목표를 설정하고, 이의

달성을 위한 지표의 선정 및 목표값 설정, 결과의 모니터링, 검토 및 보고와 평가의 단계를 거친다.

기후변화 대응 지원 분야에서는 지구환경금융(GEF), 기후투자기금(CIF), 적응기금이 결과프레임워크를 도입하여 기금의 활동을 모니터링하고 평가하는 대표적인 기후재원이다. GEF는 설립 당시인 1990년대 초반의 기후변화에 관한 중점 이슈를 반영하는 결과프레임워크를 수립하였고, 그 결과 결과프레임워크의 전략적 목적과 프로그램이 온실가스 감축에 집중되고 있다. CIF 내에 다시 세분화된 2개의 기금과 3개의 프로그램은 각기 다른 논리모형과 이에 연계된 결과프레임워크를 구체적으로 제시하고 있다는 점에서 차별성을 보인다. 적응기금은 기존 기후재원의 결과프레임워크에서 정량적으로 다루기 힘들어 하던 기후변화 적응에 대한 성과, 산출물, 지표 등을 설정하면서 기후변화 적응에 관한 가장 포괄적인 결과프레임워크를 제시하고 있다.

기금의 재정적 흐름에 관한 모니터링은 재원의 추적(tracking)과 MRV를 중심으로 논의된다. 그러나 기후재원에 대해 국제적으로 합의된, 객관적이고 포괄적인 재정 흐름에 관한 모니터링 시스템은 없는 실정이다. 이는 먼저 어디까지를 기후재원에 의한 지원활동으로 볼 것인지, 이들을 개발재원 지원활동과 어떻게 구분할 것인지에 관한 기후재원의 정의가 정교하게 합의되지 않은 점에서 그 연유를 찾을 수 있다. 아울러 기후재원의 각 운영주체가 각기 데이터를 입수, 정리함으로써 데이터 간의 호환이 불가하고 일관성이 결여된 점도 포괄적인 모니터링을 어렵게 하는 요인이다.

기금의 재정적 흐름에 대한 모니터링을 위해 기후재원의 공적개

발재원에 대한 ‘추가성’을 명확하게 정의내리는 일이 선결되어야 한다. 현재는 GCF를 포함한 기후재원들의 ‘추가성’에 대해서 선진국과 개도국의 의견 차가 상존하는 실정이다. 개도국은 선진국이 이전에 공약한 2015년까지의 ODA/GNI 비율 0.7%와 별도로 새롭고 추가적인 기후재원을 마련해야 한다는 입장이다. 기후재원이 기존 ODA에 포함된다면 GCF와 같은 기금을 만들 이유가 없다는 것이다. 이에 반해 선진국은 특히 프로젝트 수준에서 구분하기 힘든 기후재원과 개발재원의 관계를 고려하여, 양허성 지원을 모두 ODA로 봐야 한다는 입장이다. 특히 기후재원은 환경과 관련된 MDGs의 달성을 지원하는 ODA의 일부라는 의견이다. 이들 양측의 의견을 중재할 수 있는 객관적 근거를 바탕으로 절충안을 마련하는 것이 GCF를 포함한 기후재원의 재정 흐름에 관한 모니터링의 시발점이다.

본 연구는 GCF의 결과프레임워크를 개발하기에 앞서 고려해야 할 방향성을 제안하였다. 먼저, 체계적인 결과프레임워크를 개발하기 위해, 기후변화 완화와 적응을 구분한 논리모형을 우선 개발하고 이를 결과프레임워크에 연계하여 구축하는 방안이 있다. 또한 상대적으로 장기간 경험을 축적해 온 개발협력 이슈를 GCF 결과프레임워크 수립 과정에 전략적으로 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 특히 OECD DAC가 제시하는 개발사업의 평가기준을 포함한 개발협력의 평가 이슈가 중요한 역할을 할 것으로 예상된다. 결과프레임워크를 활용하여 GCF의 모니터링을 실시하게 될 주체와 관련된 이해관계자들의 명확한 역할 조정도 필요하다.

결과프레임워크의 활용을 포함한 GCF 지원활동의 효과적인 모니터링을 위해 필요로 하는 정책적 제언사항들을 다음과 같이 제안한다.

첫째, 국가 주도의 그리고 수요 중심의<sup>84)</sup> 지원활동이 이루어질 수 있도록 결과중심관리와 결과프레임워크를 활용해야 한다. 기금 차원의 결과프레임워크와는 별도로 국가마다 다른 상황을 반영할 수 있는 여건이 필요하다. 국가 중장기 개발계획, 국가보고서(NC), 국가 기후변화적응계획 등 각 국가가 기존에 수립한 계획에 기초한 국가 수준의 결과프레임워크를 개발한다면, 아무리 다양한 이행기구들이 개별 사업들을 개발, 수행한다 하더라도 국가 전체 계획에 부합하는 사업이 이루어지게 될 것이다. 이 때 이사회가 기금의 직접적 접근을 위해 승인하는 개도국 국가이행기관(NIE)이 국가 수준의 결과프레임워크 개발과 모니터링을 주도적으로 수행해야 한다. 또한 수요 중심의 지원활동이 제대로 이루어졌는지에 대한 모니터링을 위해, 수혜자들의 만족도 및 참여도의 파악이 연계되도록 해야 한다.

둘째, GCF 또는 다자개발은행 차원에서 수원국을 대상으로 진행하는 워크숍 및 교육 프로그램에 기금의 모니터링 관련 역량강화가 내재되어 지속적으로 강조되어야 한다. 이는 기금 차원에서 핵심 사항으로 논의되고 있는 개도국의 기금 활용을 위한 준비과정 지원<sup>85)</sup> 내용에서도 언급된다. 즉, 개도국이 기금의 결과프레임워크에 맞추어 기금활동을 모니터링하고 영향을 평가할 수 있는 능력을 강화하도록 지원해야 한다는 것이다.<sup>86)</sup> 다른 어떤 기후재원보다 GCF는 개도국의 역량강화를 강조하고 있다. 이는 GCF가 최대한 개도국의 수

84) country-driven and demand-based.

85) readiness and preparatory support.

86) Modalities for Readiness and Preparatory Support(GCF/B.01-13/08).

요에 부합하는 지원을 이루는 데 역점을 두고 있기 때문이다. 아울러 개도국이 기금을 직접 접근하는 방식이 채택되면서 개도국 자체 역량이 기금 운용의 성패를 좌우할 정도로 중요한 요소가 되었기 때문이기도 하다.

역량강화는 특히 우리나라가 차별적으로 접근할 수 있는 위치에 있다. 우리나라는 GCF의 임시 설계위원회 활동 시기부터 역량강화만을 위한 지원창구를 따로 마련해야 한다고 지속적으로 강조해 왔다. 우리나라가 선진국과 개도국 간 가교역할을 효과적으로 구현할 수 있는 수단으로서 역량강화를 적극 지원할 수 있다. 우리나라가 GCF 사무국을 유치하면서 지원하기로 공약한 능력배양기금도 이의 일환으로서 계획, 이행되어야 한다.

셋째, 결과프레임워크의 개발과 활용 과정에 다양한 이해관계자들의 참여가 보장되어야 한다. GCF는 재원의 조달부터 평가에 이르기까지 시민사회와 기업을 포함한 민간부문의 역할을 특히 중요하게 강조한다. 그 중에서도 시민사회의 참여가 모니터링 및 평가 과정에서 요구된다. 예컨대, 시민사회가 결과프레임워크 성과지표의 기준치(baseline) 확보, 측정 및 자료수집과 주민의 만족도 조사를 효과적으로 수행할 수 있을 것이다.

우리나라는 작년 8월 정부와 시민사회, 기업, 학계를 아우르는 개발협력연대<sup>87)</sup>를 출범하여, 개발협력과 관련된 혁신적 파트너십 사업 발굴 및 정보 공유를 위한 플랫폼 역할을 부여하였다. 효과적인 개발협력을 위해 정부와 민간이 협력할 수 있는 공식적 체계가 갖

87) Development Alliance Korea.

추어진 것이다. 향후 우리나라가 국제사회에 제안한 능력배양기금을 통해 시범적으로 역량강화 사업을 진행할 시에도, 민간부문과의 협력방안을 강구해야 한다.

## 참고문헌

- 강경재(2012), KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구 : 개발협력 사업 성과 관리를 중심으로, 한국국제협력단.
- 강영철·김용훈(2006), 「정책평가결과 활용방안에 관한 연구」, 행정연구원.
- 김재훈(2002), 「성과평가 제고를 위한 정부예산회계제도개혁 - 영국, 호주 및 뉴질랜드를 중심으로」, 한국행정학회.
- 임소영(2012a), “녹색기후기금(GCF)의 의의와 시사점 - 기후재원과 개발재원의 비교 고찰”, 「KIET 월간 산업경제」, 2012년 12월호, p.41-52.
- \_\_\_\_\_(2012b), “녹색기후기금(GCF)의 재정지원 측정, 보고, 검증(MRV) 이슈 및 과제”, 「기후변화와 녹색성장」, 제4호, p.71-78.
- 정지원·임소영(2012), “녹색기후기금 평가체제 논의동향과 대응 방안”, 「환경정책」, 20(2), p.97-125.
- 주동주 외(2012), 「한국형 ODA 모델수립」, 경제인문사회연구회.
- 차은주(2010), “국제개발협력 평가 동향과 협력단의 과제”, 「국제개발협력」, 제2호, p.64-81.
- 피터드러커(2007), 「경영의 실제(The practice of Management)」, 한국경제신문.
- 한국국제협력단(2009), 프로젝트 업무 매뉴얼.
  
- Adaptation Fund(2009), Results based Management Framework.
- \_\_\_\_\_(2011), Results Framework and Baseline Guidance, Adaptation Fund, Washington, DC.
- Adaptation Fund Board(2010), Report of the Tenth Meeting of the Adaptation Fund Board (AFB/B.10/7/Rev.1).
- \_\_\_\_\_(2010), An Approach to Implementing Results Based Management ? RBM (AFB/EFC.1/3/Rev.1).
- Benitez, L. (2012), Monitoring and Evaluating the 100 Billion Green Climate Fund, Master's project of the University of Victoria, Victoria.

- Brown, J., Bird, N. and Schalatek, L.(2010), Climate Finance Additionality : Emerging Definitions and Their Implications, Overseas Development Institute.
- Buchner, B., Brown, J. and Corfee-Morlot, J.(2011a), Monitoring and Tracking Long-Term Finance to Support Climate Action, OECD/IEA, Paris.
- Buchner, B., Falconer, A., Herve-Mignucci, M., Trabacchi, C. and Brinkman, M.(2011b), The Landscape of Climate Finance, Climate Policy Initiative, Venice.
- Clapp, C., Ellis, J., Benn, J. and Corfee-Morlot, J.(2012), Tracking Climate Finance: What and how?, OECD/IEA, Paris.
- Corfee-Morlot, J., Guay, B. and Larsen, K.(2009), Financing Climate Change Mitigation: Towards a Framework for Measurement, Reporting and Verification, OECD/IEA, Paris.
- Cummings, H.(2011), Logic Models, Logical Frameworks and Results-Based Management: Contrasts and Comparison, University of Guelph.
- DFID(2011), DFID's Results Framework : Managing and Reporting DFID results.
- \_\_\_\_\_(2012), DFID's Approach to Impact Evaluation - Part I, Monitoring and Evaluation NEWS.
- \_\_\_\_\_(2012), Review of the Use of 'Theory of Change' in International Development, Monitoring and Evaluation NEWS.
- Dingle, M.(2009), Managing programs & projects for effectiveness and sustainability: The Logical Framework Approach, Portland State.
- GEF(2007), Results-Based Management Framework.
- Hollmann, R.(1976), Applying MBO Research to practice, Human Resource Management, Wiley Periodicals.
- IBRD(2004), Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods & Approaches, World Bank, Washington, D.C.
- Jackson, B.(1997), Designing Projects and Project Evaluation Using The Logical Framework Approach, IUCN.

- Khoshnaw, Y., Saunders, S., Travis, J. and Shitney, K.(2012), Monitoring & Evaluation: Guideline, The Borlaug Institute.
- Meier, W.(2003), Results-Based Management: Towards a common understanding among development cooperation agencies, Discussion Paper, RBMG.
- Muczyk, J. and Reimann, B.(1989), MBO as a Complement to effective leadership, The Academy of Management Executive.
- ODI(2011), Going beyond Aid Effectiveness to Guide the Delivery of Climate Finance, International Climate Finance(EDC2020 Working Paper No.6).
- OECD(2000), Results Based Management in the Development Co-operation Agencies: A review of experience, Background Report, OECD DAC Working Party on Aid Evaluation.
- \_\_\_\_\_(2010a), Evaluation in Development Agencies, OECD, Paris.
- \_\_\_\_\_(2010b), Summary of Key Norms and Standards, OECD, Paris.
- \_\_\_\_\_(2010c), Tracking Aid in Support of Climate Change Mitigation and Adaptation in Developing Countries, OECD, Paris.
- Prennushi, G., Rubio, G. and Subbarao, K., Chapter 3, Monitoring and Evaluation, World Bank.
- UNDP(2002), Results Based Management: Concepts and Methodology.
- UNESCO(2008), Results-Based Programming, Management and Monitoring(RBM) approach as applied at UNESCO, Guiding Principles, Bureau of Strategic Planning.
- USAID(2012), ADS Chapter 201~203.
- \_\_\_\_\_(2012), USAID Evaluation Policy: A Mandatory Reference for ADS Chapter 200.
- \_\_\_\_\_(2012), USAID Evaluation Policy: A Mandatory Reference for ADS Chapter 220.
- \_\_\_\_\_(2010), Performance Monitoring & Evaluation TIPS, 2nd Edition.
- UN, Chapter2, Results Based Management in UNDP.
- Vahamaki, J., Schmidt, M. and Molander, J.(2011), Review: Results Based

- Management In Development Cooperation, Riksbankens Jubileumsfond.
- World Resources Institute(2010), World Resources Institute Comments on the Climate Investment Funds Results Frameworks.
  - WRI(2013), Mobilizing Climate Investment – The Role of International Climate Finance in Creating Readiness for Scaled-up Low0carbon Energy, World Resources Institute, Washington, D.C.
- 
- 국무총리 정부업무평가위원회, <http://www.psec.go.kr>
  - Adaptation Fund, [www.adaptation-fund.org](http://www.adaptation-fund.org)
  - Climate Funds Update, <http://www.climatefundsupdate.org/listing>
  - Climate Investment Fund, [www.climateinvestmentfunds.org](http://www.climateinvestmentfunds.org)
  - DFID, <http://www.dfid.gov.uk/About-us/How-we-measure-progress/DFID-Results-Framework/>
  - DFID, <http://mande.co.uk/tag/dfid/page/2/>
  - GEF, [www.thegef.org](http://www.thegef.org)
  - Measure Evaluation Population and Reproductive Health Project, [http://www.cpc.unc.edu/measure/prh/rh\\_indicators/acknowledgements](http://www.cpc.unc.edu/measure/prh/rh_indicators/acknowledgements)
  - UNDP, <http://web.undp.org/evaluation/documents/mec1-3.htm#Monitoring>
  - USAID, <http://transition.usaid.gov/performance/program-performance/TIPS/>

## 〈부록〉 대표적인 기후재원의 현황 및 이슈<sup>88)</sup>

### 1. 지구환경금융(GEF, Global Environment Facility)

개요	
착수시기	- 시범운영기간(1991~1994년) 이후, 1994년에 GEF 신탁기금 설립 - 4년 주기로 기금 보충
운영기관	- 독립사무국(미국 워싱턴 D.C. 소재) - 수탁기관 : 세계은행 - 모든 GEF 프로젝트들은 프로젝트 지원금 외에 10% 대행 수수료를 포함하며, 이는 GEF의 이행기관인 유엔개발계획(UNDP), 유엔환경계획(UNEP), 국제농업개발기구(IFAD), 국제식량기구(FAO), 세계은행 등에 지급됨
목적	- 개도국과 체제전환국들이 지속가능한 경제개발과 동시에 온실가스 감축과 기후변화 적응이라는 UNFCCC의 목표 달성에 기여할 수 있도록 지원
지원활동	- 기후변화 완화 : 재생에너지, 에너지 효율, 지속가능한 교통, 토지의 이용과 용도변경 및 산림(LULUCF) 분야에서의 온실가스 배출 감축 - 기후변화 적응 : 개발정책, 계획, 프로그램, 프로젝트 개발 시 중· 장기적 기후변화 대응책을 마련하여 개발도상국이 기후변화에 유연할 수 있도록 지원
거버넌스	
의사결정구조	- 총회(assembly), 협의회(council), 사무국, 10개의 이행기구, 과학기술자문위원회(STAP), 독립된 모니터링 및 평가실로 구성됨 - 총회는 GEF의 일반적 정책을 검토하는 역할을 수행함. 모든 의사결정은 만장일치에 의해 이루어지며 3~4년마다 소집됨 - 협의회는 운영과 관련된 모든 이슈들의 주요 관장기구로 GEF의 운영정책과 프로그램의 개발, 채택, 및 평가를 맡고 있음. 협의회는 6개월마다 워싱턴 D.C.에서 개최됨 - 사무국은 전반적인 이행을 조정함 - 이행기구는 UNDP, UNEP, 세계은행, 아프리카개발은행, 아시아개발은행, 유럽부흥개발은행, 미주개발은행, IFAD, FAO, UNIDO를 포함함 - 과학기술자문위원회는 과학· 기술적 지침을 제공함 - 독립된 모니터링 및 평가실은 지식관리 및 학습을 통해 자원을 효과적으로 활용할 수 있도록 함
이슈	- 개도국들의 발언권이 보장되지만 의견의 대립이 있을 시에는 공여국 위주로 결정되는 복잡한 의사결정구조를 가짐 - 사업진행 속도가 다소 더디고 관료주의, 높은 거래비용 등이 문제가 됨

(계속)

88) <http://www.climatefundsupdate.org/listing> 참조하여 저자 재작성.

거버넌스	
ODA 인정	인정
재정수단/ 전달메커니즘	무상원조(grants)
수혜국의 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개도국들은 GEF의 총괄조직인 GEF 협의회에 가입하며, 각 국가담당기관 (focal point)이 있어 개도국 우선순위를 고려한 국가 주도의 사업이 되도록 함</li> <li>- 자금 수혜를 받기 위해서는 프로젝트가 시행되는 국가의 승인을 받아야 함</li> </ul>

## 2. 청정기술기금(CTF, Clean Technology Fund)

개요	
착수시기	- 2008년 2월 제안 - 세계은행 이사회의 승인을 받아 2008년 7월 1일부터 운영
운영기관	- 수탁기관 및 행정 담당: 세계은행 - 이행기관: 세계은행, 아프리카개발은행, 아시아개발은행, 유럽부흥개발은행, 미주개발은행
목적	- 장기적인 온실가스 배출 감축을 위한 저탄소기술의 보급 및 이전을 지원하는 재정 확대 ① 공공 및 민간 투자 확대 ② 국가 계획 및 전략 내에 저탄소 프로그램 및 프로젝트의 통합 ③ 환경·사회적 이익 실현 ④ 기후변화 관련 국제협력 지원 ⑤ 새롭고 추가적인 자금의 조성과 전달을 위해 다자개발은행의 역량 활용 ⑥ 기후 변화 문제에 대응한 경험과 교훈 공유
지원활동	- 전력 분야: 탄소집약도(carbon intensity)를 개선하기 위한 재생에너지 및 고효율 기술 - 교통 분야: 효율 개선 및 교통양식 전환(modal shifts) - 에너지 효율: 건물, 산업 및 농업
거버넌스	
의사결정구조	- 의사결정구조는 CTF 신탁기금위원회, 다자개발은행위원회, 파트너십 포럼, 행정 담당 및 수탁기관으로 구성됨 - CTF 신탁기금위원회: CTF의 운영 및 활동을 감독 • 공여국 대표 8명, 수혜국 대표 8명, 프로그램, 프로젝트 또는 투자계획 고려 중인 수혜국의 대표 1명, 세계은행의 선임급 대표 1명, 다자개발은행 대표 1명으로 구성됨 • 시민사회단체(CSO) 4, 민간부문 2, UNFCCC, UNDP, UNEP, 회원이 아닌 공여국, 지원 대상 수혜국이 참관인(observer)으로 활동
의사결정구조	- 다자개발은행위원회: 다자개발은행 파트너들 간 정보, 지식 및 경험의 공유, 조정, 협력을 촉진 - 파트너십 포럼: 매년 한 차례 모임을 통해 CIF의 전략적 방향, 결과 및 영향에 대해 이해관계자들끼리의 교류를 도모 • 공여국과 지원 대상 개도국 대표들을 포함하여, 다자개발은행, UN 기구, GEF, UNFCCC, 적응기금, 양자 원조기관, NGO, 원주민, 민간부문, 과학 기술 관련 전문가 등이 이해관계자들임 - 행정 담당: CIF 업무, 신탁기금위원회 및 여러 위원회들의 활동 지원 - 수탁기관: 세계은행

(계속)

거버넌스	
이슈	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기금의 설계와 이행 속도가 느리다는 평가가 있음</li> <li>- 시민사회 활동가들의 참여가 공식화되어야 함</li> <li>- '청정기술'의 범위에 대해 이견들이 존재함 (i.e. 효율적인 석탄연소 발전기술의 포함 여부)</li> <li>- 중동과 남아프리카의 집광형 태양열 발전은 에너지 확대보다 수출을 위한 에너지 공급, 물 부족 지역에서 물 집약적인 기술사용, 지역 시민사회의 참여 부족의 이유로 비난 받음</li> <li>- 다자개발은행들의 행정 및 간접비용에 대해 우려함</li> </ul>
공적개발원조(ODA)와의 관계	
ODA 인정	ODA의 자격요건을 만족하면 인정
재정수단/ 전달메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무상, 유상, 보증 등을 조합한 형태로 자금을 제공함</li> <li>- 수원국 요청, 제안서 수준, 다자개발은행의 비교우위, 지역/국가에서의 경험 등을 바탕으로 재원을 배분함</li> <li>- 다자개발은행 각자의 정책과 절차에 따라 기금의 지원을 받는 활동을 관리하고, 이에 대해서 CTF 신탁기금위원회에 직접 보고함</li> </ul>
수혜국의 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 국가가 수립한 목표를 달성하기 위해 국가별로 차별화된 프로그램을 개발함</li> <li>- CTF의 투자계획은 기존의 국가 전략 또는 행동계획을 바탕으로 수립됨</li> </ul>

### 3. 기후회복력을 위한 시범프로그램 (PPCR, Pilot Program for Climate Resilience)

개요	
착수시기	- 2008년 2월 제안 - 세계은행 이사회의 승인을 받아 2008년 7월 1일부터 운영
운영기관	- 수탁기관 및 행정 담당 : 세계은행 - 이행기관 : 세계은행, 아프리카개발은행, 아시아개발은행, 유럽개발은행, 미주개발은행
목적	- 기후변화에 강한 국가개발계획을 위해 프로그램 지원 ① 개발정책 및 계획에 대해 기후위험과 취약성을 고려하는 시범사업 ② 국가 수준의 역량 강화 ③ 기후변화에 대한 회복력 증진을 위한 투자의 확대와 레버리지 ④ 국가, 지역, 전 지구적 차원에서의 학습효과 실현 및 교환 공유
지원활동	- 국가 또는 분야별 개발계획에 기후 회복력을 통합할 수 있도록 기술 지원 - 국가 또는 분야별 개발계획 또는 전략에 명시된 공공·민간 부문의 기후변화 대응 관련 투자 지원
거버넌스	
의사결정구조	- PPCR 분과위원회(sub-committee) : PPCR 프로그램, 운영기준, 자금조달 방식 등의 승인, 지원 국가 선정, 개발협력 주체 간의 협력 증진을 통한 시너지 및 효과적 파트너십 창출의 역할 • 공여국 대표 6명, 수혜국 대표 6명, 적응기금 이사회의 개도국 의장 또는 부의장, 지원 대상 수혜국 대표 1명으로 구성됨. - 참관인 : 시민사회 대표 4(아시아, LAC, 아프리카, 개도국에서 각 1명씩), 민간 대표 2(선진국 1, 개도국 1), 지역사회 기반 기구 1, 원주민 대표 2 - 전문가그룹 : 자금 지원 국가 선정에 대한 권고 • 전문적인 경험 및 지식을 바탕으로 선정된 8명으로 이루어짐
이슈	- UNFCCC의 특별기후변화기금, 최빈국기금, 적응기금과 같은 개도국의 기후변화 적응을 위한 기금들과 중복 - 기후변화 적응을 위한 유상원조의 당위성에 대한 의구심
공적개발원조(ODA)와의 관계	
ODA 인정	ODA의 자격요건을 만족하면 인정
재정수단/전달메커니즘	- 무상, 유상 - 예산지원, 개발정책차관, 투자 프로그램, 보증, 지분
수혜국의 참여	- 국가적응활동프로그램(NAPA)에 기반을 두는 국가 주도의 접근법 - 적응기금을 비롯한 여타의 기금 활동들과 전략적으로 연계하여 수혜국의 참여를 높임

4. 저소득국의 재생에너지 확대를 위한 프로그램(SREP, Program for Scaling-Up Renewable Energy in Low Income Countries)

개요	
착수시기	- 2008년 2월 제안 - 2009년 12월부터 운영
운영기관	- 수탁기관 및 행정 담당: 세계은행 - 이행기관: 세계은행, 아프리카개발은행, 아시아개발은행, 유럽개발은행, 미주개발은행
목적	- 저소득 국가들의 저탄소 사회로의 전환 가능성을 실증 ① 재생에너지의 잠재성을 활용하여 저소득 국가들의 개발경로가 저탄소 중심으로 전환될 수 있도록 지원 ② 재생에너지 프로그램의 경제, 사회, 환경적 상호이익 강조 ③ 민간부문의 투자 확대 ④ 재생에너지 프로그램 확대를 위해 다양한 출처의 재정지원 활용 ⑤ 지식 공유 및 국제적인 경험과 교훈의 교환 촉진
지원활동	- 재생에너지의 사용과 생산 지원 • 특히 태양, 풍력, 바이오에너지, 지열, 10MW를 넘지 않는 수력발전 기술 - 기술 지원 • 계획 및 투자의 사전조사, 정책개발, 법/규제 개혁, 사업개발, 역량강화
거버넌스	
의사결정구조	- SREP 분과위원회: SREP의 운영과 활동에 대한 결정 및 감독권을 가짐 • 공여국 대표 6명 이내, 수혜국이 선정한 지역별 지원 대상국 대표 6명 - 참관인: 시민사회 대표 4(아시아, LAC, 아프리카, 선진국에서 각 1명씩), 민간 대표 2 (선진국 1, 개도국 1), GEF, UNDP, UNEP, UNFCCC, 빈곤층을 위한 에너지 이니셔티브(EFPI) - 전문가그룹: 지원 국가 또는 지역별 프로그램에 대한 선정을 제안함
이슈	- 기후투자기금(CIF)들 중에서 가장 작은 규모이면서 가장 최근에 설립되어, 기구의 활동과 목표에 대한 논의가 상대적으로 부족함 - 프로그램의 이행이 초기 단계임
공적개발원조(ODA)와의 관계	
ODA 인정	ODA의 자격요건을 만족하면 인정

(계속)

공적개발원조(ODA)와의 관계	
재정수단/ 전달메커니즘	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국제개발협회(IDA), 양허성 자금과 혼합된 무상원조를 제공함</li> <li>- 다자개발은행이 이미 사용하고 있는 다양한 재정적 수단을 활용함               <ul style="list-style-type: none"> <li>• 산출물 중심 원조(output-based aid)</li> <li>• 계통연계형 재생에너지 발전을 위한 유사지분(quasi-equity) 또는 자본비용의 마이다운(buy-down) 방식의 투자</li> <li>• 무역금융 및 단기 운영자본(working capital)의 지원을 위한 신용 향상(credit enhancement)과 차관 위험의 부분적 부담</li> <li>• 소액금융을 포함한 금융중개차관</li> <li>• 지역사회 서비스를 제공하는 국가/지역 프로그램을 지원하기 위해 늘어난 예산지원</li> </ul> </li> </ul>
수혜국의 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가에너지계획에 재생에너지를 통합하는, 수원국 주도의 국가 정책</li> <li>- 토착민들과 지역사회의 참여를 증진하고, 이들을 존중하는 방향으로 설계 및 이행함</li> </ul>

5. 산림투자프로그램(FIP, Forest Investment Program)

개요	
착수시기	- 2008년 2월 제안 - 2009년 7월부터 운영
운영기관	- 수탁기관 및 행정 담당: 세계은행 - 이행기관: 세계은행, 아프리카개발은행, 아시아개발은행, 유럽개발은행, 미주개발은행
목적	- 개도국의 REDD를 지원하고, 지속가능한 산림관리를 증진하기 위한 ① 개도국의 산림 관련 정책 및 실행의 구조변화 촉진 ② UNFCCC의 산림 메커니즘을 포함, REDD를 위한 지속가능한 추가 재원의 레버리지 촉진 ③ 산림 관련 투자 및 정책이 배출 감축, 지속적 산림관리, 산림의 탄소 흡수 증진에 미치는 영향에 관한 이해와 학습을 제공하는 반복적인 모델의 시범 운영 ④ UNFCCC 차원의 REDD에 대한 경험과 피드백 제공
지원활동	- 기관 역량, 산림 거버넌스 (governance) 및 정보의 강화 투자 - 산림생태계 서비스를 통한 기후변화 완화 노력 투자 - 대안적인 생계활동 및 빈곤감소를 위한 활동 등 산림분야 외의 분야를 지원함으로써 산림에 가해지는 스트레스를 줄이기 위한 투자 - 이 외에 기후변화 회복력에 대한 고려를 주류화하고, 생물다양성 보존, 원주민의 권리 보호, 농촌 생계 강화와 같은 다양한 상호 이익 발생에 기여함
거버넌스	
의사결정구조	- FIP 분과위원회: 수원국과 후원국에 각각 6명의 대표가 있으며 합의제 방식의 의사결정구조를 취하고 있음. 1년 임기로 재선출이 가능함 - 참관인: FIP 시범 국가 대표들, 다자개발은행 위원회 및 수탁기관 회원, 시민사회 대표 4 (아시아, LAC, 아프리카, 개도국에서 각 1명씩), 민간 대표 2 (선진국 1, 개도국 1), FCPF 사무국, GEF, UNFCCC, UN-REDD 기술사무국, 토착민 대표 2 - 전문가 그룹: 주로 FIP 시범프로그램 선정을 지원하는데, 전문적인 경험 및 지식을 바탕으로 선정된 8명으로 이루어짐
이슈	- 시민단체와 민간부문 참관인들은 FIP의 국가 선정 기준이 수원국 거버넌스와 흡수역량을 고려하지 않는 점에 대해 우려를 표명함 - 열대우림 보호단체(Rainforest Foundation)는 FIP 활동이 세계은행의 산림분야 사업 그 이상의 의미가 없다고 밝힘 - FIP의 운영지침이 원주민권리선언(UNDRIP)을 참고하여 개정되었으나 특정 기준이 반영되지 않았으며, 국제사회가 합의한 환경과 인권에 관한 합의사항을 준수해야 하는 과제가 남음

(계속)

공적개발원조(ODA)와의 관계	
ODA 인정	ODA의 자격요건을 만족하면 인정
재정수단/ 전달메커니즘	- 무상, 유상, 보증, 지분 등 - FIP 분과위원회는 특정 프로젝트/프로그램을 위한 재정방식을 결정함 - 토착민과 지역사회에게 제공되는 무상지원은 각 시범사업의 중요한 요소이며 산림 투자전략과 연결됨
수혜국의 참여	- FIP 시범 프로그램은 개도국의 기존 REDD 우선 분야를 증진, 강화하여, 국가가 주도하고 소유하는 방향으로 추진됨

### 6. 적응기금(Adaptation Fund)

개요	
착수시기	- 2001년 제안 - 2009년부터 운영
운영기관	- 임시 수탁기관 : 세계은행
목적	- 기후변화가 지역사회, 국가, 섹터에 미치는 부정적 영향을 저감하는 적응 활동 지원
지원활동	- 수자원관리, 토지관리, 농업, 보건, 인프라개발, 취약한 생태계 지원 - 기후변화에 따른 전염병 및 질병의 모니터링, 질병의 예측과 조기경보시스템을 개선함으로써 질병관리 및 예방 증진 - 기후변화와 관련된 자연재해의 예방적 조치, 계획, 대비, 관리를 위한 기관 역량강화 지원 - 극단적인 자연재해에 신속하게 대응할 수 있는 국가/지역 대응센터 및 정보 네트워크 구축 지원
거버넌스	
의사결정구조	- 의사결정구조는 적응기금 이사회, 승인패널(accreditation panel), 사무국, 수탁기관으로 구성됨 - 적응기금 이사회 : 교토의성서의 당사국총회의 감독과 지도하에 적응기금을 관리 감독함 • UN의 5개 지역그룹 대표 각 2명씩, 군소도서국(SIDS) 대표 1, 최빈국 대표 1, 부속서 I 국가대표 2, 비부속서 I 국가대표 2 - 승인패널 : 적응기금을 받아 운영할 기구들의 승인요청 검토 - 사무국 : GEF가 이사회에 대해 임시 사무국 역할 수행 - 수탁기관 : 세계은행이 임시 수탁기관 역할을 수행하며, 배출권 매각, 적응기금 신탁기금을 관리함 - 참관인 : UNFCCC 당사국, NGO, 시민단체 및 국제기구로 구성됨
이슈	- 국가이행기구(NIE)의 승인이 제한적이며, 따라서 적응기금이 이행기구로서 다자기구를 선호한다는 위원회 회원들의 우려가 있음
공적개발원조(ODA)와의 관계	
ODA 인정	- 인정 불가 • 재원이 CDM 사업에서 발생한 CERs 수익의 2%와 민간 지원으로 조달됨
재정수단/ 전달메커니즘	무상

(계속)

## 공적개발원조(ODA)와의 관계

- 2009년 제7차 적응기금 이사회 회의에서 국가이행기구(NIE)를 통해 수혜국이 기금에 직접 접근할 수 있도록 결정함으로써, 개도국의 수요와 우선순위에 기반을 둔 지원이 가능함
- 2012년 3월 기준으로, 다음 8개의 국가이행기구들이 승인 받음

수혜국의  
참여

국가	국가이행기구	기관 분류	승인 일시
세네갈	Centre de Suivi Ecologique (CSE)	환경부 산하 공기관	2010.3
자메이카	자메이카 기획기관	국무총리실 산하 공기관	2010.9
우루과이	국립 연구혁신국	교육문화부 산하 공기관	2010.9
베냉	국가환경기금	공기관	2011.6
남아프리카 공화국	국립 생물다양성 연구소	공기관	2011.9
벨리즈	보호지역보전 트러스트(PACT)	공기관	2011.9
요르단	기획 및 국제협력부	공기관	2012.12
르완다	자연자원부(MINIRENA)	공기관	2012.12

### 7. 특별기후변화기금(SCCF, Special Climate Change Fund)

개요	
착수시기	- 2001년 제안 - 2002년부터 운영
운영기관	- 수탁기관 : GEF와 세계은행
목적	- 기후변화 적응 및 기술이전 프로젝트 지원
지원활동	- 기후변화 적응 - 기술 이전 - 에너지, 교통, 산업, 농업, 산림, 폐기물 관리 - 화석연료 및 에너지 집약적 재화의 생산 및 수출입에 의존하는 개도국의 경제 다변화 지원
거버넌스	
의사결정구조	- 최빈국기금(LDCF)/특별기후변화기금(SCCF) 이사회가 SCCF의 정책과 프로그램 개발, 적용, 평가함 • 공여국 대표 14명과 수혜국 대표 18명으로 구성되며, 이들의 합의를 통해 의사 결정됨 - SCCF는 이행기구를 포함하여 GEF의 운영 절차를 활용함
이슈	- 기금의 자본금이 제한적임 - GEF 신탁기금과의 차별성에 대한 이해 제고가 필요함 - 프로젝트 사전 선정과정이 투명하지 않음 - SCCF 프로젝트 발굴을 돕는 국가보고서(NC)와 국가적응행동계획(NAPA)의 개발 시, 이해관계자 참여와 젠더이슈의 고려가 필요함
공적개발원조(ODA)와의 관계	
ODA 인정	인정
재정수단/ 전달메커니즘	무상원조
수혜국의 참여	수혜국이 프로젝트를 소유함

## 8. 최빈국기금(LDCF, Least Developed Countries Fund)

개요	
착수시기	- 2001년 제안 - 2002년부터 운영
운영기관	- 수탁기관 : GEF와 세계은행
목적	- 기후변화 악영향에 가장 취약한 49개 최빈국의 수요에 대응 - 기후변화에 적응하기 위한 최빈국의 당면과제를 규명하는 국가 주도 전략인 국가적응동행계획(NAPA)의 준비 및 이행을 지원
지원활동	- 최빈국 NAPA의 준비 및 이행 지원 • 사업의 설계, 개발, 이행 지원
거버넌스	
의사결정구조	- LDCF/SCCF 의회(council) 이사회가 이사회 역할을 수행함 • 공여국 대표 14명과 수혜국 대표 18명으로 구성되며, 이들의 합의를 통해 의사 결정됨 - LDCF는 이행기구를 포함하여 GEF의 운영 절차를 활용함
이슈	- 효율적인 프로젝트 사이클과 접근하기 용이한 자금조달 방안의 마련이 필요함 - NAPA 개발 과정에서 포괄성(inclusiveness)과 효과성에 대한 논란이 존재함
공적개발원조(ODA)와의 관계	
ODA 인정	인정
재정수단/전달메커니즘	무상원조
수혜국의 참여	- 수혜국의 주인의식에 기초함 - 지원 프로젝트와 관련된 모든 국가의 승인이 요구됨

## 영문약어 색인

- AusAID : Australian Agency for International Development
- CBD : Convention on Biological Diversity
- CDCS : Country Development Cooperation Strategy
- CDM : Clean Development Mechanism
- CER : Certified Emission Reductions
- CIDA : Canada International Development Agency
- CIF : Climate Investment Fund
- COP : Conference of the Parties
- CPM : Corporate Performance Management
- CRS : Creditor Reporting System
- CTF : Clean Technology Fund
- DAC : Development Assistance Committee
- DFID : Department For International Development
- FDI : Foreign Direct Investment
- FIP : Forest Investment Program
- GCF : Green Climate Fund
- GEF : Global Environment Facility
- LDCF : Least Developed Countries Fund
- LFA : Logical Framework Approach
- MBO : Management by Objective
- MDB : Multilateral Development Bank
- MDGs : Millennium Development Goals
- M&E : Monitoring & Evaluation
- MfDR : Managing for Development Results
- MOPAN : Multilateral Organization Performance Assessment Network
- MRV : Measurement, Reporting and Verification
- NC : National Communication

- NIE : National Implementing Entity
- NPM : New Public Management
- ODA : Official Development Assistance
- OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development
- OOF : Other Official Flows
- PAD : Project Assessment Document
- PBB : Performance-based Budgeting
- PDM : Project Design Matrix
- PMBA : Program Management By Activity
- PMP : Performance Management Plan
- PPBS : Planning, Programming, and Budgeting System
- PPCR : Pilot Program for Climate Resilience
- REDD : Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation
- SCCF : Special Climate Change Fund
- SCF : Strategic Climate Fund
- SREP : Program for Scaling-up Renewable Energy in Low Income Countries
- UNCCD : United Nations Convention to Combat Desertification
- UNCTAD : United Nations Conference on Trade and Development
- UNDP : United Nations Development Programme
- UNEP : United Nations Environment Programme
- UNFCCC : United Nations Framework Convention on Climate Change
- USAID : United States Agency for International Development

ISSUE PAPER 2013-309

녹색기후기금(GCF)의 모니터링 방법론 연구

-결과프레임워크를 중심으로-

인쇄일 2013년 5월 24일

발행일 2013년 5월 27일

발행인 김도훈

발행처 산업연구원

등 록 1983년 7월 7일 제6-0001호

주 소 130-742 서울특별시 동대문구 회기로 66

전 화 02-3299-3114

팩 스 02-963-8540

문 의 자료·편집팀 02-3299-3151

인쇄처 KAWPH 인쇄사업부

값 7,000원

ISBN 978-89-5992-533-9 93320

내용의 무단 복제와 전재 및 역제를 금합니다.