

2023 UNESCO  
ISSUE BRIEF

대(對)유네스코 자발적 기여 강화를 위한  
성과기반관리(RBM) 활용 전략

---

# UNESCO ISSUE - - BRIEF

---

2023년 제4호  
유네스코 이슈 브리프



유네스코 이슈 브리프는  
유네스코와 관련된 다양한 주제에 대한  
정책 제언 및 논의 확산을 위해  
유네스코한국위원회가 발간하며,  
집필자의 의견은 유네스코한국위원회의  
공식 입장과 다를 수 있습니다.

---

이 글은 원고 중간 발표회에서 제시된 다양한 전문가의  
의견을 참고하여 집필자가 작성하였습니다.

**중간 발표회** 2023년 9월 15일

발표 | 홍문숙 (부산외국어대학교 국제개발협력전공 교수)

토론 | 김태균 (서울대학교 국제대학원 교수)

토론 | 정지선 (대외경제정책연구원 전략평가팀 선임연구원)

2023년 제4호  
유네스코 이슈 브리프

# UNESCO ISSUE BRIEF

대(對)유네스코 자발적 기여  
강화를 위한 성과기반관리(RBM)  
활용 전략

# 대(對)유네스코 자발적 기여 강화를 위한 성과기반관리(RBM) 활용 전략

홍 문 속 (부산외국어대학교 국제개발협력전공 교수)

# I. 서론

## 1.1. 연구의 필요성 및 목적

1948년 UNESCO(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 이하 유네스코)는 “Fundamental Education - A Common Ground for All People”에서 선언한 바와 같이, 인류 보편적인 권리를 강조하고, 교육 재건과 문화다양성에 주도적인 역할을 해온 교육, 문화, 과학 분야의 대표적인 다자기구임 (Jones, 1988; McNeely, 1995; Sewell, 1975). 1970년대 탈식민주의 영향과 1980년대 신자유주의 및 학습 사회와 평생교육으로의 패러다임 전환을 맞이한 유네스코는 2000년대 EFA 흐름과 세계문화유산 보호와 발전을 주도하여 인본주의-인권에 기반을 둔 평화, 환경, 인권과 윤리를 강조하는 교육, 문화, 과학의 제를 다자주의에 반영하는 데 역할을 함(Mundy, 1999). 하지만, 최근 유엔에 대한 다자주의 비판 혹은 국제사회론에 대한 냉소주의 확산과 함께 유네스코도 기후 위기, 분쟁, 팬데믹 등의 다중 위기에 노출된 최빈국 빈곤, 분쟁, 교육, 문화 이슈들을 정의와 불평등의 관점에서 논의하고, 이를 위해 더욱 강력한 리더십을 발휘해야 한다는 요구가 확대되고 있음(박경희 외, 2023).

이러한 흐름 속에서 유네스코에 대한 주요 공여국들의 기여는 양적인 관점에서 볼 때, 미국이 주도적인 역할을 해왔음. 유네스코의 탄생을 주도하고 종종 긴장관계를 유지해온 미국은 유네스코 전체 정규 예산 중 상당한 부분(약 20%)을 차지하는 의무분담금을 제공해왔음. 그러나 팔레스타인의 유네스코 가입을 둘러싼 ‘정치화’에 대한 논쟁이 지속되며 2011년부터 의무분담금을 납부를 거부하였음(한경구, 2018). 그리고 2019년에는 유네스코를 정식 탈퇴하게 됨. 이와 같은 2010년대 상황 속에서 다수 회원국들의 의무분담금 체납 문제가 더해져 유네스코 내 재정난이 가속화되면서, 유네스코의 자발적 기여에 대한 의존도가 증가하는 현상이 발생하였음. 현실적으로 유네스코에 제공되는 자발적 기여 대부분이 신탁 기금과 같은 지정 기여(earmarked contribution)인 상황에서, 최근 유네스코는 보다 유연하고 효과적인 사업 추진을 위해 비지정 기여(non-earmarked contribution) 간의 균형에 대한 논의가 심화되고 있음. 최근에는 유네스코 본부, 지역 사무소 및 주요 국가위원회 등의 다양한 유네스코 체계 내에서 대유네스코 비지정 기여 확대 필요성이 더욱 중요하게 부각되기 시작함. 한편, 최근 한국의 자발적 기여가 양적으로 확대되고 있음. 다음 장에서 다루겠지만, 1990년대 중반부터 2000년대 중반까지 분담금을 제외한 대유네스코 자발적 기여가 활발하지 않았던 한국

은 2020년-2021년 기준 자발적 기여 공여자 순위에서 10위에 포함되었음.<sup>[1]</sup> 지난 10년 현황 (2011-2021)을 기준으로, 유럽연합 및 국제기구를 제외하는 경우, 한국이 회원국 중 5위를 차지하여 자발적 기여의 규모가 적지 않은 것으로 나타남.

한편, 유럽과 북미를 중심으로 최근 국제기구 자발적 기여 확대에 대한 개별 국가 국민들의 지지가 강하지 않은 환경 속에서, 국제기구 활동의 책무성 강화를 위한 국제기구 활동 성과 관련 논의가 더욱 강조되고 있음. 이와 같은 흐름은 과거 원조회의론과 같은 형태로 그치지 않고, 주요국의 국제기구 기여 기반 자금 및 프로그램에 대한 명확한 성과 입증과 기여의 수준에 대한 증명 요구로 구체화되고 있음. 이와 같은 흐름 속에서 교육, 문화, 과학 및 커뮤니케이션을 전문으로 하는 유네스코와 유네스코 국가위원회의 경우, 지나치게 비용 효과성 혹은 '가성비 접근법(value for money)'만 강조하는 '성과 만능주의'에는 비판적인 입장을 견지 하되, 책무성-학습의 양측면에서는 유네스코 자발적 기여 자금과 대표 프로그램에 대한 전략 강화 및 임팩트 확산의 기회로 전환할 필요가 있음.

## 1.2. 연구의 범위와 방법

최근 급변하고 있는 주요국과 다자기구 간의 협력 환경의 변화에 유네스코가 대응할 수 있는 전략을 명확히 하기 위해 (1) 대유네스코 자발적 기여 확대 강화, (2) 전략적 프로그래밍 강화, (3) 성과기반관리(RBM, results-based management) 활용을 통한 책무성-학습 강화를 중심으로 논의하고자 함. 본 브리프의 본문은 아래와 같은 세 가지 내용을 주로 다루고자 함.

첫째, 유네스코의 정치적 위기, 자발적 기여에 대한 의존도 증가, 지정 기여와 비지정 기여 균형 난제의 위기 속에서도 한국을 포함한 중견-신흥 공여국 및 새로운 파트너의 자발적 기여를 단순 재정적 관점에서만 한정하지 않고자 함. 최근 강조되고 있는 새로운 협력 파트너국가 및 민간과의 협력 확대의 흐름을 역으로 유네스코 가치의 전략화 및 파급효과 확대라는 기회의 측면에서 논의를 진행하고자 함.

[1] 제214차 유네스코 집행이사회 2020-2021년 회기 주요 자원 동원 동향 및 성과에 관한 보고 (214 EX/5. II.B.INF.Add)

둘째, 본 브리프에서 집중적으로 다루는 대유네스코 자발적 기여의 유형은 회원국 의무분담금(assessed contribution)으로 편성된 정규예산(regular programme), 자발적 기여(voluntary contribution) 및 기타 수익 창출 기금(revenue generating funds)으로 한정함. 대유네스코 자발적 기여의 경우, 신탁기금(funds-in-trust), 다자공여 특별계좌(multi-donor special account), 통합예산체계기여(additional contribution to the integrated budget framework) 및 전문가 및 직원 파견(secondment and loan)의 유형으로 세부 구분하여 다루고자 함.

셋째, 성과기반관리 활용 가능성의 영역과 수준(조직, 정책, 프로그램 및 프로젝트) 및 한국 정부, 공공기관 및 유네스코한국위원회와 같은 주체들의 대유네스코 프로그램 기여 확대 및 임팩트 확산을 위한 성과기반관리 기반 책무성 및 학습 강화 전략을 제시하고자 함.

## II. 자발적 기여 및 성과기반관리 강화의 흐름

### 1.1. 한국의 대유네스코 자발적 기여 확대

국제기구에 대한 한국의 자발적 기여는 한국의 경제발전과 OECD(Organisation for Economic Co-operation and Development) 가입 등에 따른 국제사회에서의 위상 제고에 따라 점차 확대되었음. ODA(Official Development Aid) 확대와 함께 국제기구 협력 사업의 규모가 점차 증가하는 추세인데, 2007년 기준의 100억 원의 규모였던 국제기구 협력 사업 지원액은 2020년에 550억 원까지 증가하면서 10여 년간 5배에 가까운 증가율을 보임. 최근에는 다자 협력에 있어서도 협력 대상 기구의 확대, 사업 유형의 다양화가 나타나며, 국제개발 수행의 핵심 주체이자 파트너로서 다자기구의 역할과 기능이 강조되고 있음.

한편, 한국이 유네스코에 제공한 자발적 기여는 2020-2021년 기준으로 총 24,013,103 달러로 전체 회원국 중 5위를 차지함(유럽연합 및 국제기구 등 제외). 공공부문에서는 현재 기획재정부, 교육부, 외교부, 문화체육관광부, 환경부, 문화재청, 제주특별자치도, 국가기록원, 한국국제협력단, 한국해양과학기술원, 유네스코한국위원회 등의 공여 주체가 교육, 과학, 문화, 정보·커뮤니케이션 등 유네스코의 전문분야 전반에 걸쳐 30여 개의 사업을 지원하고 있음(김태균 외, 2022)

한국의 대유네스코 자발적 기여의 경우, 공식적인 국제기구 채널을 통해 교육 및 과학 분야에서 북한 지원을 개시한 점이 특징적으로, 대유네스코 자발적 기여의 사례로는 교육 분야의 아시아태평양 지역 발전을 위한 교육 혁신 프로그램(APEID, Asia-Pacific Programme of Educational Innovation for Development) 및 2000년 4월부터 시작된 삼성·유네스코 교육기금 조성 등이 대표적임. 과학 분야에서는 1983년 유네스코 동남아시아 지구과학네트워크에 신탁기금을 제공한 것을 시작으로, 1990년대 중반부터 동북아 생물권보전지역 네트워크(EABRN, East Asian Biosphere Reserve Network) 활동을 지원하였음. 과학 분야 대비, 문화 분야에는 좀 더 많은 사례를 찾아볼 수 있음. 문화 분야에서 2003년 12월 유네스코한국위원회는 강릉시의 협조로 미화 20만 달러의 무형유산진흥사업 신탁기금 협정을 체결하고, 이를 토대로 중요 무형문화재 제도의 국제적 보급, 무형문화유산 보호협약지침 제정, 무형유산 시장단 회의, 연수 및 워크숍 등 주요 국제연구사업을 추진해왔음.



유네스코의 분야별 자발적 기여만큼 한국 정부와 유네스코 간 거버넌스 측면의 자발적 기여에 대한 논의도 단계적으로 협력이 확대되어 왔음. 2015년 외교부는 ‘외교부-유네스코 간 자발적 기여에 관한 양해각서’를 체결하였고, 2016, 2019, 2020년에 내용을 개정하며 자발적 기여에 있어서 한-유네스코 협력의 제도적 근거를 마련하고 관련 절차를 체계화 하고자 노력하고 있음. 다만, 실제 이와 같은 논의의 결과로 집행되고 있는 한국 정부 대유네스코 자발적 기여의 대표 프로그램이 어떠한 전략과 방향으로 성과 관리가 진행되고 있는지, 현재 한국 정부의 대유네스코 중기 전략이 명확하지 수립되지 않은 상황에서 한계가 있는 것으로 나타남.

## 2.2. 다자기구 성과기반관리 정책 및 프로그램 강화의 흐름

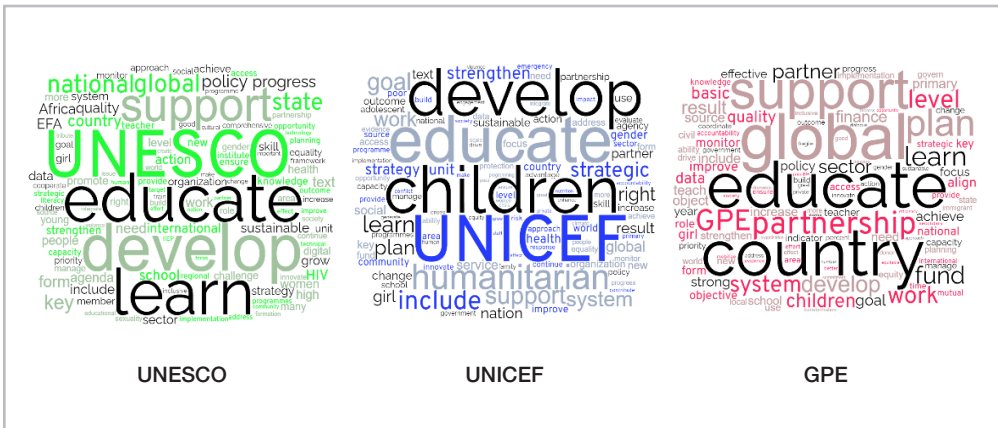
최근 다자기구 활동에 대한 성과기반관리 강화의 흐름은 경제 및 거버넌스 분야에 한정되지 않고, 보건, 교육, 문화와 같은 사회 및 인간발전(social and human development)의 전 영역에 전방위적인 영향을 미치고 있음. 이와 같은 흐름 속에서 유네스코와 함께 글로벌 교육 의제 형성과 교육 분야 자원 조달 노력을 공유하고 있는 유니세프의 경우, 아동의 삶에 영향을 미치는 글로벌-국가-프로그램 단위의 임팩트 및 성과관리 체계를 적극적으로 구축하고 이행해 왔음. 유니세프는 1990년대부터 국가별 상황 분석 및 현장 중심 문제해결을 위한 혁신과 협력을 강조하고, 인도적 지원 및 교육, 보건 현장에서의 효율성을 강화하며, 공여국의 전략과 개발도상국의 교육-보건-영양 등 아동 관련 수요를 연계하는 등의 노력을 기울여왔음. 지속가능발전목표(SDGs, Sustainable Development Goals)가 도입되고 유니세프는 보다 더 적극적으로 개발도상국의 교육 및 보건 관련 정책 일관성, 지속가능성, 조화와 일치를 고려해야 한다는 수요에 직면하면서, 증거 기반 정책 활동, 시스템 개선 강화, 유니세프 임팩트, 성과기반관리 및 평가체계를 적극적으로 개선해 왔음.

교육, 아동, 인권, 평화 및 인도적 지원에 대한 이슈를 다루고 있는 다자기구 성과기반관리의 흐름을 이해하기 위해서는 최근 논의를 주도하고 있는 GPE(Global Partnership for Education)의 역할에 주목할 필요가 있음. GPE는 2002년 약 20여 개 공여국 및 80여 개의 개발도상국과 파트너십을 구축하고 협력 관계를 맺으면서 단기간에 세계 최대 규모의 혁신 교육펀드로 성장한 세계은행, 영국, 호주 주도의 특수 프로그램임. GPE는 유엔 기구인 유네스코와는 성격이 다르나, 2000년대 ‘모두를 위한 교육-패스트트랙(EFA-FIT, Education for All-Fast Track Initiative)’ 활동의 결과로 새롭게 등장한 펀드라는 점과, 2000년대 원조회의론이 심화되고, 원조 조화와 일치에 대한 논의가 체계화되는 시점에 새로운 교육 분야의 증거 기반 정책 및 임팩트-성과 논의를 중심으로 흐름의 전환을 시도한다는 차원에서 설립 초기부

터 다자협력의 새로운 흐름으로 관심을 받아왔음(Menashy, 2017; Savedoff, 2012, 박경희 외, 2023).

GPE는 2010년 전후로 글로벌 교육재정 투자에 있어 취약 및 분쟁 상황의 교육지원에 대해 강조하는 새로운 전략을 발표하였는데, 성과, 평가 및 모니터링, 효과성, 효율성, 포괄적 파트너십, 기업과의 협력과 같은 새로운 의제를 교육 분야에 제시하였음. 이와 같은 근거 기반 정책 및 임팩트-성과기반 펀드 관리 강조와 애드보커시 강화 전략을 기반으로, ‘교육 분야 국가 역량강화 프로그램 개발 펀드(EPDF, Education Programme Development Fund)’ 및 ‘촉진 펀드(catalytic fund)’ 등을 발족하였음. 특히, GPE는 유엔 소속의 다자기구들이 선호하지 않는 국가별 정책평가 평가제도를 도입하여, 그 결과 ‘공동투자’의 방식으로 교육에 투자하는 시스템을 적용하고 있음(Dom, 2009; Klees et al., 2010; Sperling, 2007). 세계은행의 관리 방식에 영향을 받은 GPE의 ‘성과기반관리 및 평가’ 접근법은 개발도상국의 자발적 정책 의제 설정 기능을 약화하고, 기업 및 재단과의 협력을 통한 교육 분야의 신자유주의 길을 선택했다는 비판을 받기도 하였음(박경희 외, 2023). 하지만, 다자기구들이 전통적으로 강조해온 인권과 교육권을 포기하지 않으면서도, 동시에 글로벌 프로그램의 효과성과 영향을 강화할 수 있는 다자주의의 혁신의 가능성이 있는지 적절한 필요가 있음(Knutson and Lindberg, 2020; Menashy, 2017, Silva and Oliveria, 2021).

그림1 유네스코, 유니세프, GPE의 SDGs 이후 교육 전략 분석 (워드 클라우드)



자료: 박경희 외(2023)



새로운 변화가 감지되는 부분은 2022년 유네스코 본부에서 발간한 ‘유네스코 중기전략 (UNESCO’S Medium-Term Strategy, C/4)’에서 찾아볼 수 있음. 본 전략에서는 유네스코 본부-지역-국가위원회 포트폴리오(portfolio)의 연계성을 강조하고, 성과기반관리 활용을 위한 논의를 포함하였음. 또한, 최근 발표된 ‘2022-2029 유네스코 평가 정책(41 C/4)’에서는 유네스코 대표 프로그램 및 프로젝트 수준의 성과기반관리 도입에 대한 방향, M&E 체계 구축 및 프로젝트 단위 성과관리 논의를 상세하게 포함하였음. 이와 같은 유네스코 본부의 새로운 유네스코 중기전략 및 평가 전략을 통해 유네스코도 성과기반관리에 대한 논의가 제도화 될 것으로 예상됨. 따라서, 향후 한국 정부, 유네스코 자발적 기여에 참여하고 있는 다양한 공공-민간분야 파트너 및 유네스코한국위원회가 유네스코 협력 프로그램에서 도출하고자 하는 ‘성과’의 정의, 모니터링과 평가를 포함하는 프로그램-프로젝트 전 과정의 관리 및 협업 체계와 활용 방법에 대한 논의를 구체화할 필요가 있음.

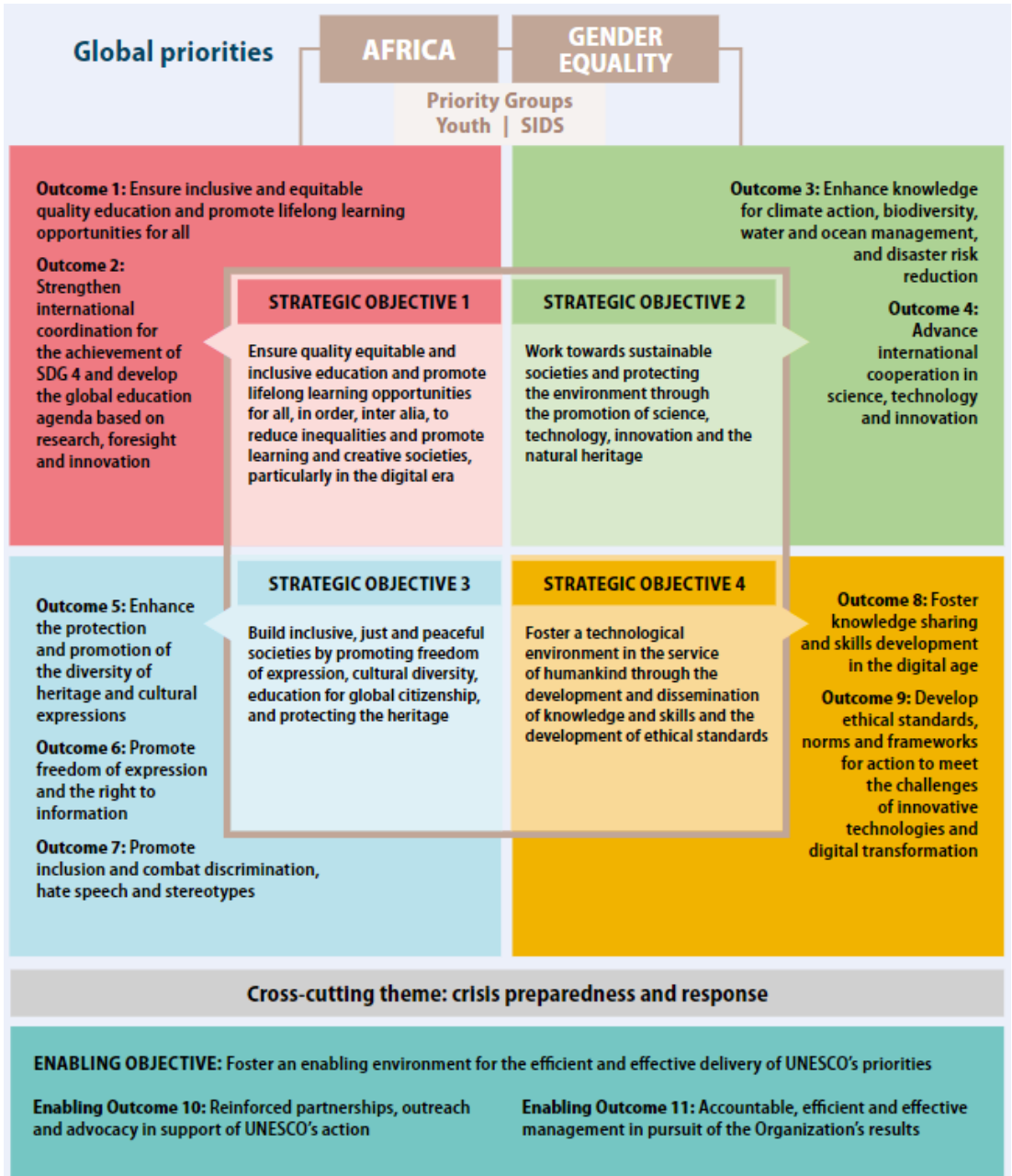
### Ⅲ. 유네스코 성과기반관리 활용 방향과 함의

#### 3.1. 글로벌-지역-국가수준 성과기반관리 체계 및 활용 방향

앞 장에서 소개한 바와 같이, 유네스코는 2000년대 세계은행과 유엔의 다양한 다자기구들이 성과기반관리 정책 및 프로그램을 강화하는 흐름 속에서도 대표 프로그램 및 프로젝트에 대한 성과기반관리 전략을 구체화하지 않고 있었음. 그러나 SDGs 도입 이후 다자협력에서의 국가별, 목표별 모니터링이 강화되면서 유네스코도 새로운 중기 전략을 통해 유네스코의 전략 목표와 성과 강화 전략을 발표하였음. 이와 같은 결과로 유네스코는 2022년 유네스코 중기전략을 발표하였음. 본 전략은 유네스코 본부-지역-국가위원회 포트폴리오(portfolio)의 연계성 명확화를 강화하고 있음. 본 중기전략(C/4)는 4대 전략 목표와 한 개의 환경개선 전략목표(enabler objective)를 아래와 같이 선정하고 있음.

- **전략목표(Strategic Objective) 1:** Ensure quality equitable and inclusive education and promote lifelong learning opportunities for all, in order, inter alia, to reduce inequalities and promote learning and creative societies, particularly in the digital era
- **전략목표(Strategic Objective) 2:** Work towards sustainable societies and protecting the environment through the promotion of science, technology, innovation and the natural heritage
- **전략목표(Strategic Objective) 3:** Build inclusive, just and peaceful societies by promoting freedom of expression, cultural diversity, education for global citizenship, and protecting the heritage
- **전략목표(Strategic Objective) 4:** Foster a technological environment in the service of humankind through the development and dissemination of knowledge and skills and the development of ethical standards
- **전략목표(Enabling Objective):** Foster an enabling environment for the efficient and effective delivery of UNESCO's priorities

그림3 유네스코 중기전략 (UNESCO's Medium-Term Strategy – C/4)

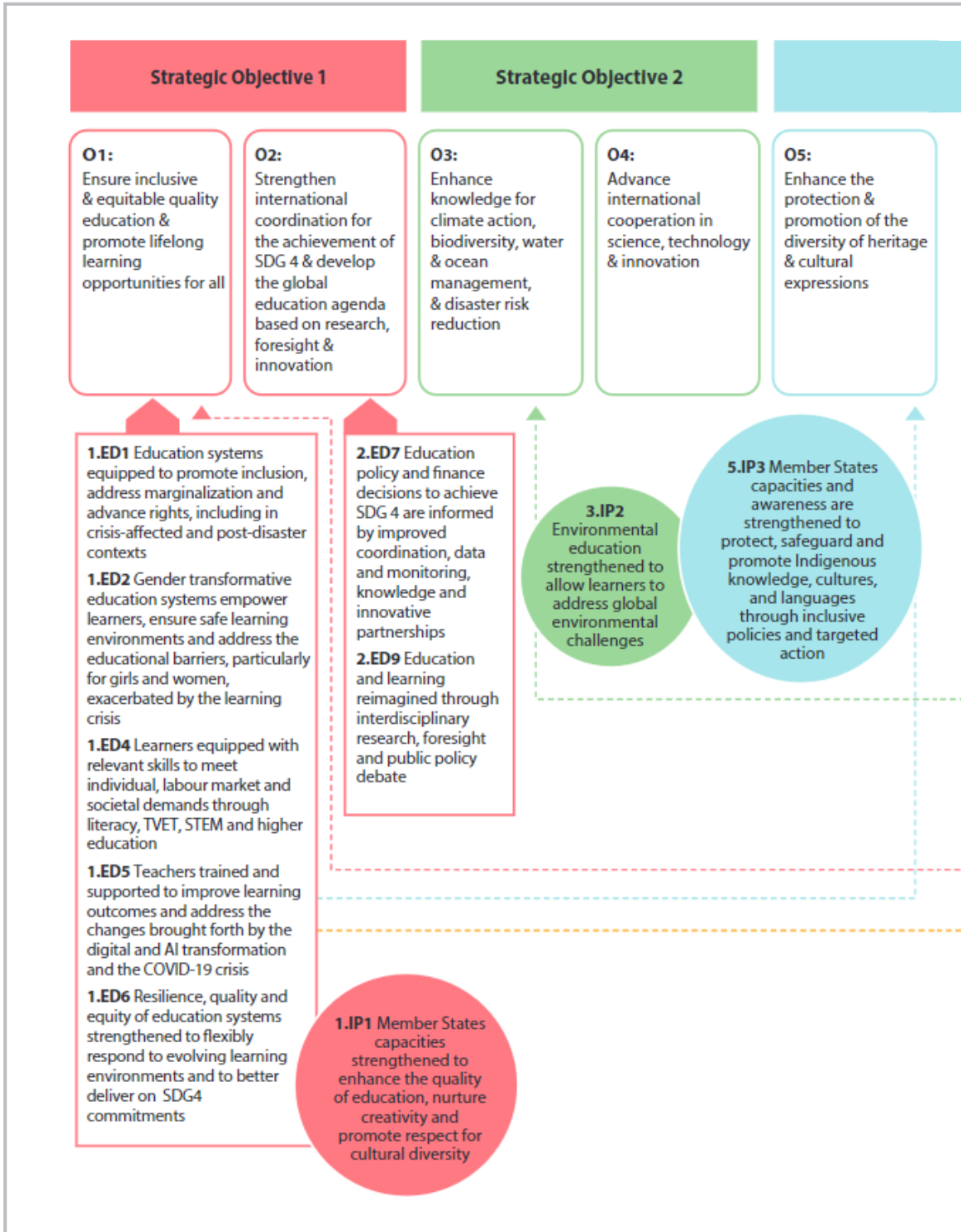


자료: UNESCO (2022)

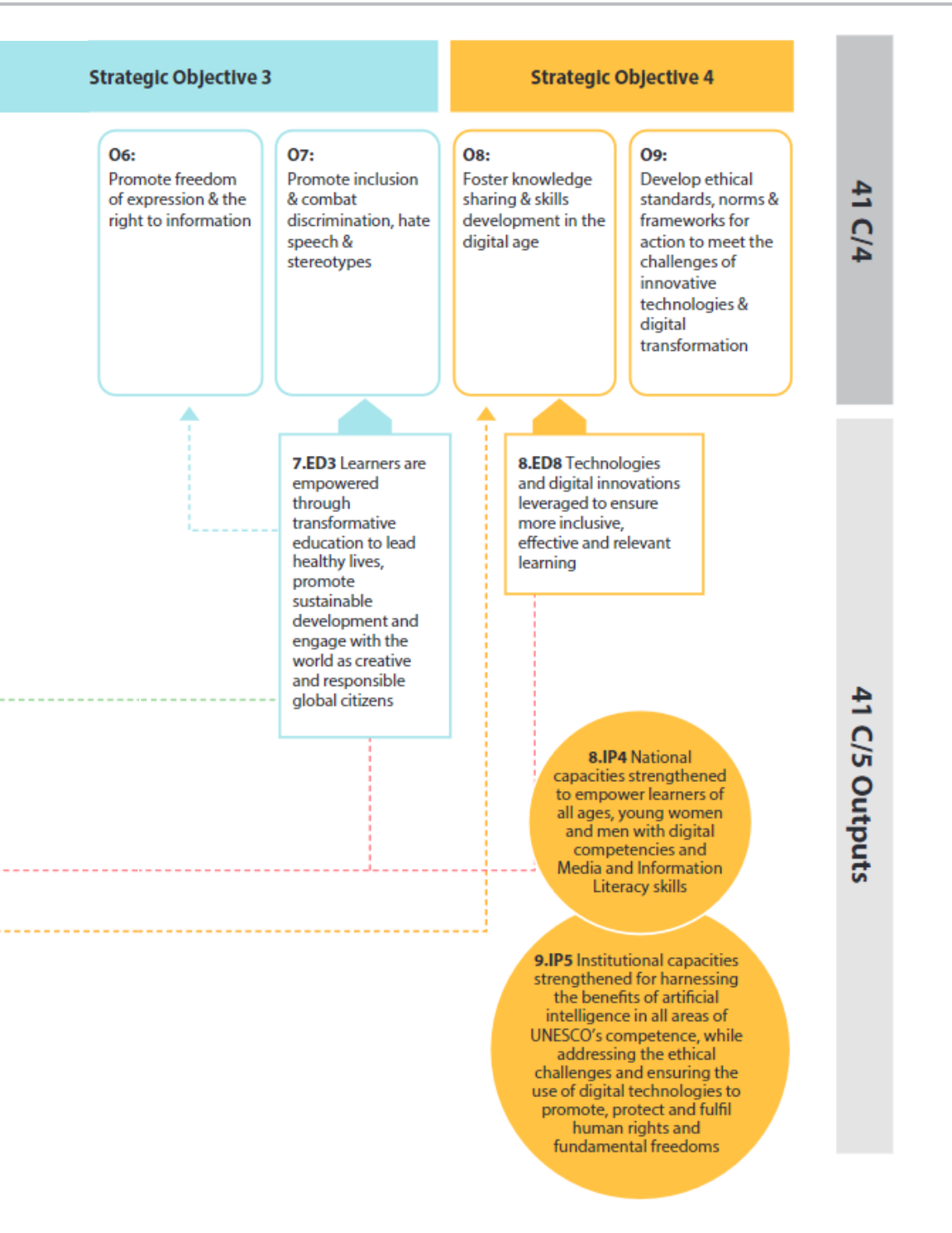
성과기반관리의 관점에서 유네스코 주요 프로그램과 예산(UNESCO's Programme and Budget)의 성과관리의 전략과 주안점은 C/5 문서에서 명확히 드러남. 특히 교육, 문화, 과학 등 유네스코 대표 분야와 타 섹터를 연결하는 여러 개의 대표 IP(intersectoral programmes) 운영을 강화하고 있음. 예를 들어, 교육 분야에서는 아래와 같이 총 5개의 IP를 운영하고 있음.

- **통합 분야 프로그램(IP) 성과목표 1:** Learning for Diversity: Strengthening synergies between culture and education for inclusive, sustainable and resilient societies
- **통합 분야 프로그램(IP) 성과목표 2:** Advancing scientific and environmental education for sustainable and resilient societies
- **통합 분야 프로그램(IP) 성과목표 3:** Promoting indigenous knowledge, culture and languages as a pathway to inclusion
- **통합 분야 프로그램(IP) 성과목표 4:** Media and information literacy and digital competencies: Empowering learners of all ages with skills to navigate an evolving information and knowledge landscape in the digital age
- **통합 분야 프로그램(IP) 성과목표 5:** Artificial Intelligence: Ethics and digital innovation

그림4 교육 분야 프로그램과 예산 (UNESCO's Programme and Budget)



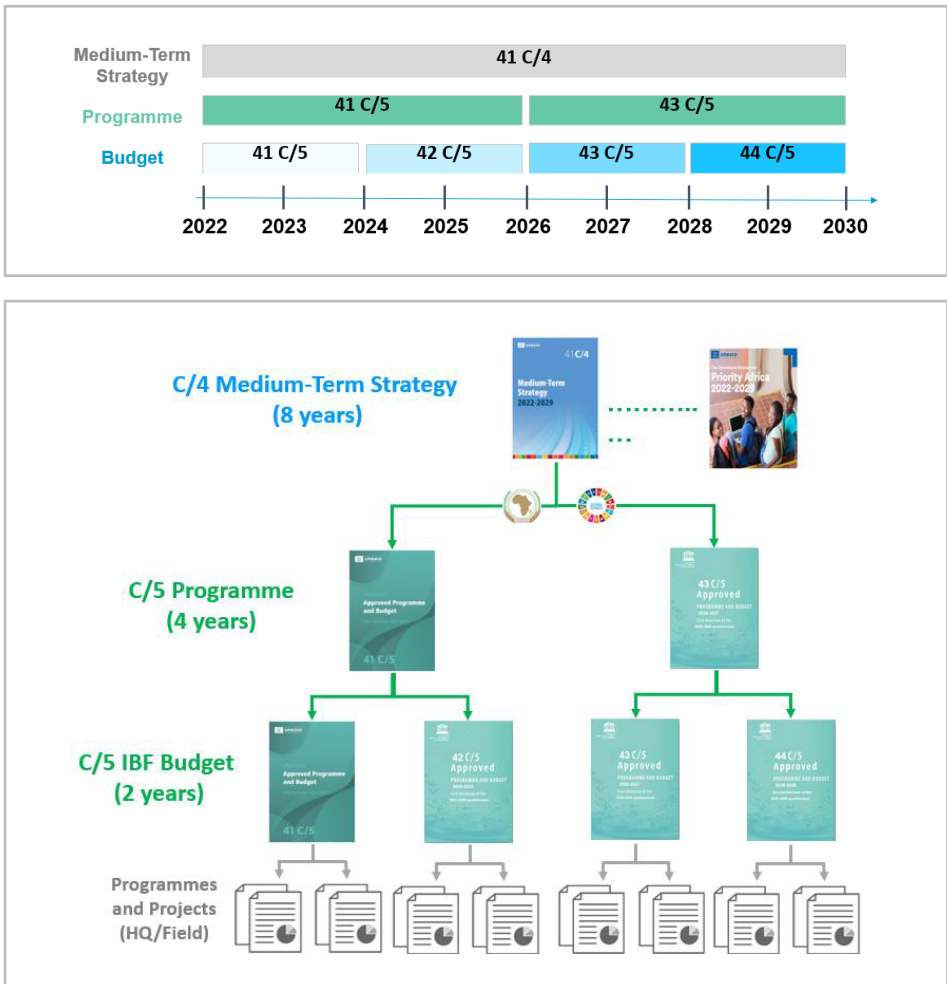




위의 체계를 분석할 때, 유네스코 중기전략, 성과관리 운영의 수준 및 주안점은 향후 (1) 중기 전략 C/4, (2) 4년 단위 주요 프로그램(C/5), (3) 2년 이하로 관리되는 IBF 재정 보고를 우선적으로 집중하여 관리될 것으로 나타남.

- 중기전략 C/4
- 4년 단위 주요 프로그램(C/5)
- 2년 이하로 관리되는 IBF 재정 및 프로그램 보고
- 기타 하위 프로그램-프로젝트는 분야 팀별 관리

그림5 C4-C5-C/5 IBF Budget 체계의 연계



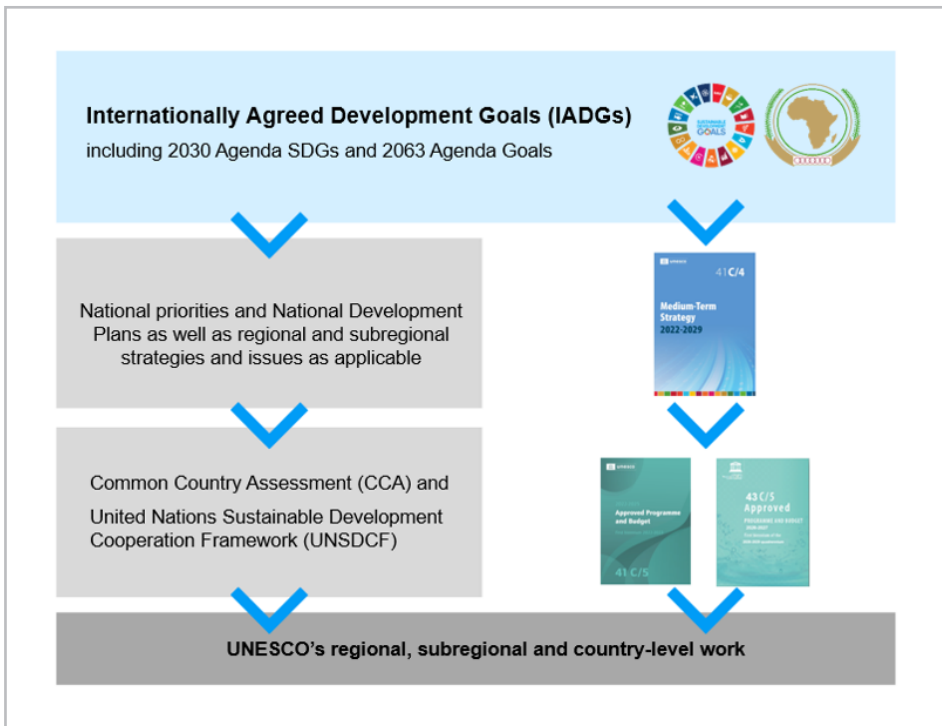
자료: UNESCO (2022)

유네스코 자발적 기여의 경우, 개별적으로 진행되는 다양한 프로그램-프로젝트의 수가 상당하다 보니, 이와 같은 개별적 자발적 기여 프로젝트를 어떻게 연계하여 조직-성과의 연계를 고려하여 운영하는지 보고하고 관리하는 체계가 강화될 것으로 보임. 현재 중기전략 하위에 체계화하고자 하는 체계 및 유네스코 대표 분야와 타 섹터를 연결하는 여러 개의 대표 IP 프로그램을 조율하는 체계가 강화될 수 있을 것으로 기대함.

### 3.2. 프로그램 수준의 성과기반관리 체계 및 활용 방향

글로벌 수준에서 유네스코의 성과기반관리는 자연스럽게 SDGs 목표 달성, 협력 대상국의 개발 및 분야별 우선순위 정책과 아젠다에 대한 기여, 그리고 최근 유네스코에서도 부각되고 있는 Common Country Assessment(CCA) 및 지속가능개발협력프레임워크목표(UNSDCF, United Nations Sustainable Development Cooperation Framework)에 대한 기여를 중점에 두고 있음.

그림6 글로벌-지역-국가 목표의 연계

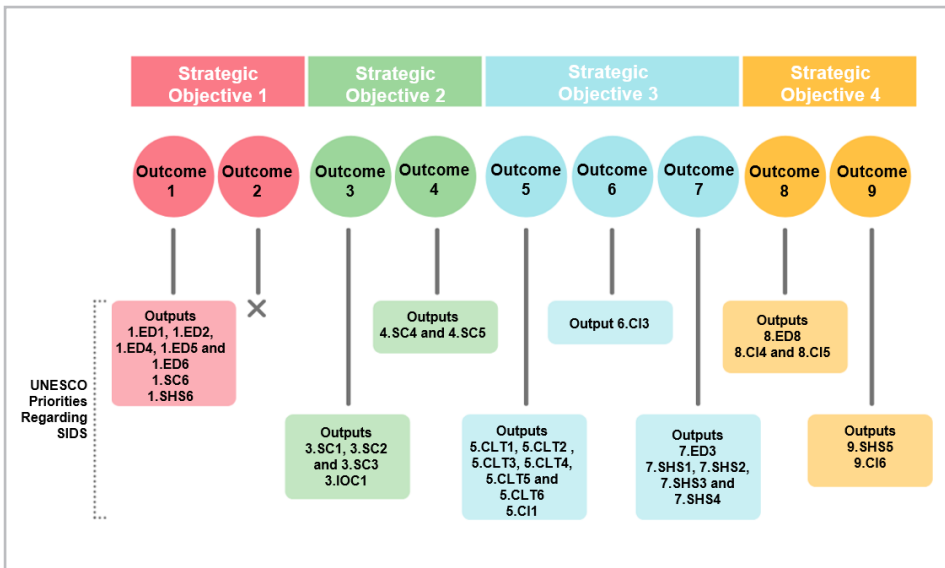


자료: UNESCO (2022)

따라서, 유네스코 지역 혹은 국가별 위원회 및 사무소는 위의 체계에 따라서 글로벌-지역-국가 수준의 성과목표를 확인하고, 목표 달성을 위한 성과 지표, 관리도구 및 평가체계를 선정함. 이미 위의 주요 문건에 교육 및 문화 분야의 경우, 글로벌-지역-국가 단위 성과목표, 지표 및 관리 방법이 명시되어 있으나, 과학의 경우 용이하지 않은 경우가 많아 SDG 17번의 목표 및 지표를 대신 활용해야 할 가능성이 있음.

프로그램 지역/국가별 전략을 예로 들면, 유네스코는 중기 전략을 통해 아프리카에서의 유네스코의 기여를 중요하게 고려하고 있음. 따라서 상위 전략을 고려하여 아프리카 교육, 문화, 과학 등의 분야에서 다분야 통합적인 기여를 아래와 같이 성과관리하고자 하고자 하고 있음<sup>[3]</sup>. 유네스코와 같은 국제기구가 성과기반관리 전략을 도입하여 가장 큰 시너지가 도출될 수 있는 접근법은 도서국가 혹은 섬 지역(SIDS, Priority group Small Island Developing States)의 프로그램과 프로젝트를 연계하는 것임. 특히, 대부분의 양자 협력 프로그램에서 쉽게 도출될 수 없는 다양한 국가와 지역간의 파급효과가 발생할 수 있다는 점에서 아래와 같이 도서 국가와 지역에서의 다양한 세부 분야를 엮어 도식화하고 가시화하는 작업을 강화할 수 있음.

그림6 도서국가 및 지역 프로그램의 성과 연계



자료: UNESCO (2022)

[3] 아프리카 지역/국가별 성과의 통합적 접근 참고 (UNESCO, 2022).

### 3.3. 프로젝트 수준 성과관리 및 평가 강화 방향

아래 그림에서 제시된 2022-2029년 모니터링과 평가(M&E, monitoring and evaluation) 프레임워크는 기존의 국제기구 및 USAID 등의 사업 관리 템플릿과 동일한 일반적인 관리 도구에 그치고 있음<sup>[4]</sup>. 이와 같은 프로젝트 수준의 성과관리 도구는 사업기획매트릭스(PDM, Project Design Matrix)와 동일하여, 유네스코의 대부분의 자발적 기여 사업에 적용하기에는 지나치게 선형적인 관리에 집중하게 하거나, 중장기적인 영향에 집중하고 있는 정책 수준의 유네스코 기술협력(TC, Technical Cooperation) 유형의 사업 특성에는 적합하지 않을 수 있음.

그림7 유네스코 M&E 관리도구 (UNESCO 41 C/4, 2022-2029 평가 정책 참고)

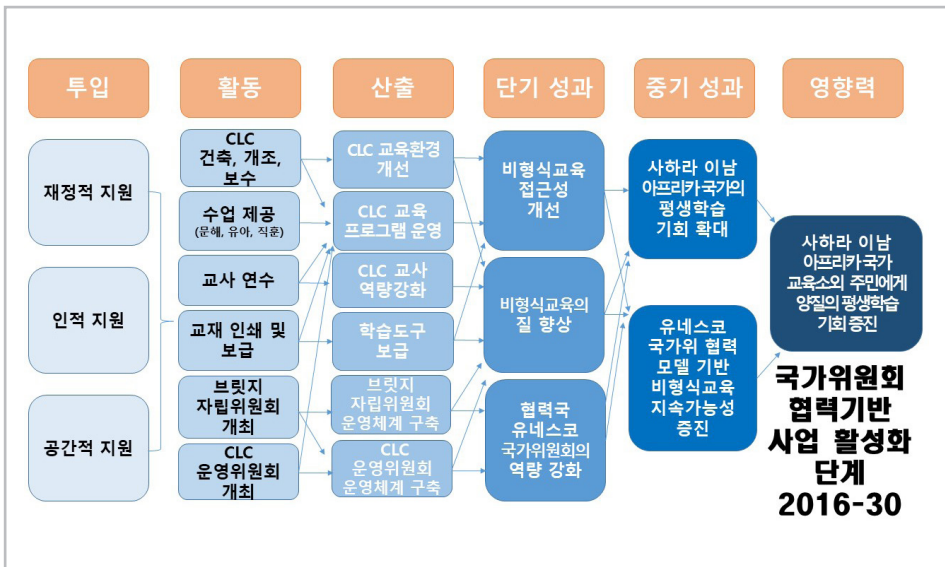
Monitoring and Evaluation (M&E) Framework							
<b>Impact:</b>							
Quantitative and qualitative performance indicator	Baseline	Source	Target	Means of verification (Method)	Frequency	Stakeholders responsibility	Information use/Audience
PI 1.							
PI 2.							
PI 3.							
<b>Outcome N° 1:</b>							
Quantitative and qualitative performance indicator	Baseline	Source	Target	Means of verification (Method)	Frequency	Stakeholders responsibility	Information use/Audience
PI 1.							
PI 2.							
PI 3.							
<b>Output N°1:</b>							
Quantitative and qualitative performance indicator	Baseline	Source	Target	Means of verification (Method)	Frequency	Stakeholders responsibility	Information use/Audience
PI 1.							
PI 2.							
PI 3.							
<b>Activity N°1:</b>							
PI 1.							
PI 2.							
<b>Activity N°2:</b>							
PI 1.							
PI 2.							
<b>Output N°2:</b>							
Quantitative and qualitative performance indicator	Baseline	Source	Target	Means of verification (Method)	Frequency	Stakeholders responsibility	Information use/Audience
PI 1.							
PI 2.							
PI 3.							
<b>Activity N°1:</b>							
PI 1.							
PI 2.							

[4] UNESCO 41 C/4, 2022-2029 평가 정책 참고

교육, 문화, 과학 등 유네스코 대표 분야와 타 섹터를 연결하는 여러 개의 대표 IP의 통합 분야 별 성과목표 및 도서국가 및 지역 프로그램(SIDS)의 경우, 개별 프로젝트 단위의 성과관리도 중요하지만, 아래와 같이 프로그램 단위의 변화이론(theory of change) 구성을 통해 변화 및 성과관리의 방향을 구성하는 것이 다자기구의 성격과 다자기구가 도출할 수 있는 성과 가시화 및 관리 강화에 기여할 수 있음.

중장기적으로 유네스코한국위원회가 체계화해온 성과기반 관리 및 평가제도를 타 자발적 기여 프로그램-프로젝트에 적용하는 것을 고려할 수 있음. 유네스코한국위원회는 아프리카 브릿지 프로그램을 10여 년간 수행하면서 프로그램 수준의 변화 이론을 적용하여 다국가 수준의 모니터링과 평가 체계를 갖추어 왔음. 유네스코 브릿지 프로그램의 변화이론 및 성과관리는 최근 아시아까지 그 영역을 확장하고 있으며, 위원회 내에도 관련 전문성이 축적되고 있는 바, 한국 정부 및 자발적 기여에 참여하는 이해관계자들은 본 변화이론 및 성과관리 체계를 적극적으로 벤치마킹 할 수 있을 것임. 유네스코한국위원회도 교육 분야를 넘어서 문화 및 과학 분야의 대표적인 자발적 기여 프로그램의 성과 및 변화 기반 관리 전략 및 개별 사업 수준의 M&E 체계의 도입을 적극적으로 모색할 필요 있음.

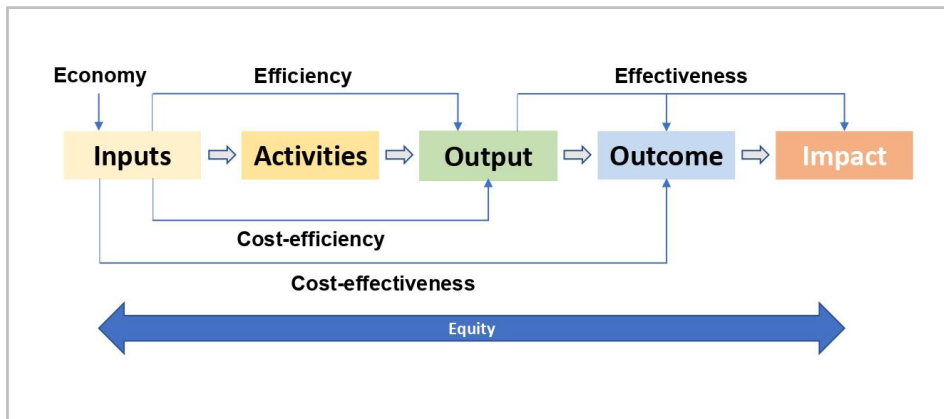
**그림8** 브릿지아프리카프로그램 3기 변화이론의 재구성



자료: 손혁상 외 (2020)

2022년 유네스코 평가 전략에는 프로젝트 수준의 평가와 모니터링 측면에서 아래와 같이 전 과정의 평가와 모니터링을 강조하면서도 프로젝트 전 과정의 형평성(equity) 및 포용성(inclusion)을 강조하고 있는 점을 주목할 필요가 있음. 유네스코 프로그램-프로젝트 통해 기여하게 된 포용성 및 형평성 관련 논의는 유네스코의 철학과 비전을 실현하는 것으로, 그 중요성과 실천방안이 더욱 심도 있게 논의 될 필요가 있음. 향후 유네스코의 자발적 기여에 기반한 프로그램-프로젝트 절차 및 결과 차원의 성과에서 형평성과 포용성의 근거가 관리되고, 환류될 수 있도록 하는 현실적 기술적 노력이 필요함.

그림9 유네스코의 평가의 범위와 형평성 주류화



자료: UNESCO (2022)

## IV. 한국과 유네스코한국위원회의 선택: 기회와 위기의 전환점에 서서

이상으로 대유네스코 자발적 기여 확대 강화의 흐름 속에서 최근 유네스코가 논의하고 있는 전략적 프로그래밍 강화 및 성과기반관리 활용을 통한 책무성 학습을 위한 다양한 변화에 대해 논의하였음. 마지막으로 성과기반관리 연구와 평가의 관점에서, 대유네스코 자발적 기여의 질적 성장을 위해 고려되어야 할 성과기반관리의 영역과 수준(조직, 정책, 프로그램 및 프로젝트)에 대해 논의하였음. 마지막으로 유네스코를 포함한 다자기구들이 처한 쉽지 않은 국제정치 환경 속에서 유네스코와 협력하는 한국 정부, 공공기관 및 유네스코한국위원회와 같은 주체들이 고려해야 할 새로운 기회와 역할을 아래와 같이 제시하고자 함.

첫째, 유네스코 글로벌 중기전략(C/4) 및 유네스코 주요 프로그램과 예산(UNESCO'S Programme and Budget, C/5)에서 강조하는 성과기반관리 접근법을 유네스코 국가위원회 및 사무국의 조직 경영에 도입하는 방법이 있음. 다만, 본 과정은 위원회 및 사무국의 거버넌스 및 재정 전반에 관한 것으로 중장기적 관점에서의 논의가 필요함.

둘째, 한국위원회가 기여하는 주요 지역별/분야별 자발적 기여 프로그램을 중심으로 성과기반관리 전략 및 성과기반관리 가이드라인을 한국어로 발표하여 국내에서 대유네스코 자발적 기여에 참여하는 다양한 참여주체들과 공유하고 확산할 것을 제안함. 최근 국내에서는 대유네스코 자발적 기여에 참여하고자 하는 주체가 확대되고 있으나, 아직 중기전략 C/4 - 4년 단위 주요 프로그램(C/5) - 2년 이하로 관리되는 IBF 재정 및 프로그램 보고 - 하위 프로그램-프로젝트 성과의 연계를 강화하고 있는 유네스코의 최근 흐름 및 절차에 대해 이해하고 있는 정부 및 이해관계자가 많지 않은 실정임.

셋째, 유네스코한국위원회는 프로그램 수준에서의 성과기반관리 활용 경험과 역량을 보유하고 있다는 점을 강점으로 활용할 필요가 있음. 유네스코한국위원회는 대표적인 교육 프로그램인 브릿지 아프리카 프로그램을 10년간 수행해오면서 다국가-다분야 교육 분야 변화이론을 프로그램-프로젝트 단위에서 관리해왔음. 따라서, 유네스코한국위원회는 본 프로그램의 전략과 성과를 국제적으로 확산하여 한국의 자발적 기여에 대한 전략과 방법론에 대한 글로벌 지식 나눔을 주도하고 관련 논의를 주도해 갈 필요가 있음.



최근 주요 국제기구 및 유럽의 양자개발협력기구들이 포괄적 협력 프레임워크를 중심으로 변화이론 중심 성과를 협의하고, 개별 프로젝트 단위에서는 좀 더 유연하게 성과논리(result chain)를 포함한 프로젝트 관리에 대해 실무적으로 협의하여 활동이 진행되는 흐름을 참고할 필요가 있음(홍문숙, 2022). 변화이론이 프로젝트 단기성과 혹은 개별 프로젝트 보다는 국별 정책, 클러스터 및 분야별 변화모델 구축 단계에서의 유의미한 적용이 가능한 강점을 지닌다는 특성을 가지므로 유네스코와 같이 다자의 맥락에서 프로그램-프로젝트를 수행하는 기구들에게는 새로운 기여와 전문영역을 인정받을 수 있는 가능성을 열어주는 기회가 될 수 있음.

넷째, 유네스코한국위원회 및 민간의 다양한 자발적 기여 참여자들의 문화 및 과학 분야 성과 기반관리 및 평가체계 도입을 위한 인지 제고와 역량강화가 필요함. 그동안 자발적 기여가 꾸준히 진행되어 왔으며, 향후 공적개발원조 사업으로 확대될 가능성이 높은 문화 및 과학 분야에서 유네스코한국위원회가 축적해온 10여 년간의 노하우를 발간하고, 이를 공유하여 우리나라 대유네스코 자발적 기여의 질 관리에 좀 더 체계적으로 기여할 것을 제안함.

다섯째, 프로젝트 단위 프로세스 M&E 강화와 함께 인권, 평화, 형평성, 포용, 정의와 같은 유네스코의 비전에 기반을 둔 가치 기반 성과 입증을 위한 새로운 전략과 사업에의 적용이 시급함. 2030년 SDGs의 마무리 이전인 2027년까지 한국 정부와 유네스코한국위원회는 협력하여 교육, 문화, 과학, 커뮤니케이션 분야의 유네스코의 가치 기반 기여 성과를 추적하고 그 결과를 발간할 수 있도록 준비할 것을 권고함. 유네스코의 성과관리 전략은 '성과'를 강조하면서도 프로젝트 전 과정의 형평성 및 과정/성과 상의 포용성을 강조하고 있음. 향후 유네스코 사업의 포용성 및 형평성 관련 절차 및 결과 차원의 성과와 활용이 부각될 수 있도록 관리하는 것이 필요할 것임. 가능한 경우, 변혁주의 평가적 접근법을 통해 성과관리 및 평가의 시기, 절차, 평가자의 역할, 국제공동평가, 환류 및 학습 강화에 대한 대안적인 체계와 방법의 적용을 적극적으로 도입할 것을 권고함(홍문숙 외, 2019a; 2019b).

여섯째, 이와 같은 유네스코의 성과기반관리에 대한 최근의 변화와 관련 정책, 전략의 발표는 향후 한국과 유네스코의 협력 체계, 절차, 평가 및 모니터링 방식에 중요한 변화를 유도할 것으로 보임. 현재 대유네스코 자발적 기여에 참여하고 있는 다양한 이해관계자의 수요, 공적개발원조의 확대 및 우리나라 개발협력의 위상 변화를 고려할 때, 우리나라 외교부의 유네스코 중기정책 필요성이 어느 때보다도 시급한 것으로 나타남. 현재 우리나라 개발협력 정책에는 유네스코가 우선순위 다자협력기구로 명시되어 있지 않은 부분도 외교부의 상위정책이라고 할 수 있는 외교부의 대유네스코 중기협력정책의 불명확성과 연계가 있음. 따라서 2025년까지 외교부는 유네스코 본부, 유네스코한국위원회 및 사무국, 그리고 전문가와 협력하여 명확

한 중기정책을 수립하고 국격과 국제기여 규모에 걸맞은 프로그램 관리를 강화할 것을 권고함.


마지막으로, 정부, 위원회, 자발적 기여에 동참하고 있는 기관 및 전문가들은 함께 자발적 기여의 양적 확대에 대한 논의를 넘어, 성과기반관리 활용의 기회와 한계점에 대해 보다 더 활발한 토론을 시작해야함. 성과기반관리의 도입과 활용이 향후 대유네스코 자발적 기여에 대한 성과 점검의 중요한 역할을 해야 하는 유네스코한국위원회의 새로운 기여와 전문성 함양에 긍정적인 계기로 활용되기를 바램. 다만, 다자 및 양자협력에서 큰 흐름으로 자리잡고 있는 '성과중심', '성과기반' 관리 및 평가 체계가 유네스코의 분야별 통합 프로그램, 평가 가이드라인, 방법론으로 건강하게 정착되기 위해서는 논의 초기에 비판적 토론이 중요함. 단순히 본 접근법을 새로운 '관리 방법' 혹은 '관리를 위한 또 다른 관리도구'로 한정 지어 성급히 제도화할 것이 아니라, 이해관계자들 간의 공동 학습과 커뮤니케이션을 통해 우리나라 대유네스코 자발적 기여의 책무성 강화와 유네스코 정신 실현이라는 이상의 실현에 기여할 수 접근법으로 적용되고 발전되기를 기대함.

## 참고문헌

- Dom, Catherine. (2009). FTI and Fragile States and Fragile Partnerships: Mid-Term Evaluation of the EFA Fast Track Initiative (Working Paper 6). Cambridge Education, Mokoro & Oxford Policy Management.
- Jones, P. (1988). *International Policies for Third World Education: UNESCO, Literacy and Development*. London and New York: Routledge.
- Klees, S. J., Winthrop, R. and Adams, A. (2010). *Many Paths to Universal Primary Education: Time to Replace the Indicative Framework with a Real Country-Driven Approach Brookings Global Economy and Development Global Views*. Washington, DC: Brookings.
- Knutsson, B. and Lindberg, J. (2020). "Depoliticisation and Dissensus in the Global Partnership for Education: Rethinking the Post-Political Condition." *Journal of International Relations and Development* 23(2): 436-461.
- McNeely, C. L. (1995). "Prescribing National Educational Policies: The Role of International Organizations." *Comparative Education Review* 39(4): 483-507.
- Menashy, F. (2017). "The Limits of Multistakeholder Governance: The Case of the Global Partnership for Education and Private Schooling", *Comparative Education Review*, Vol.61, No 2, 240-268.
- Mundy, K. (1999). "Educational multilateralism in a changing world order: UNESCO and the limits of the possible." *International Journal of Educational Development* 19: 27-52.
- Savedoff, W. (2012). *Global Government, Mixed Coalitions, and the Future of International Cooperation*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Silva, R. and Oliveira, J. (2021). "Global education policy in African fragile and conflict-affected states: examining the Global Partnership for Education, Globalisation." *Societies and Education* 20(4): 508-522.
- Sperling, G. (2007). Closing Trust Gaps: unlocking financing for Fragile States and Move towards a more unified global architecture of Education Financing. [http://www.cfr.org/content/thinktank/cue/bonn\\_5-21-2007.pdf](http://www.cfr.org/content/thinktank/cue/bonn_5-21-2007.pdf).
- Sewell, J. P. (1975). *UNESCO and World Politics*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- UNESCO. (2022). *Results-Based Management (RBM) approach as applied at UNESCO: Guiding Principles*. Paris: UNESCO
- 김태균, 김보경, 심예리. (2022). *대우네스코 자발적 기여 사례조사*. 서울: 유네스코한국위원회.
- 박경희, 홍문숙, 천유진. (2023). "UNESCO, UNICEF, GPE의 글로벌 교육전략 비교." *비교교육연구* 33(3): 27-50.
- 손혁상 외. (2020). *브릿지아프리카 프로그램 종료평가보고서*. 서울: 유네스코한국위원회.
- 한경구. (2018). "유네스코 활동의 비전과 증장기 방향." 『변화의 시대, 한국의 유네스코 협력 비전』 한경구 외. 10-38. 서울: 유네스코한국위원회.
- 홍문숙 외. (2019a). "국제개발협력 프로그램의 참여적 성과모형 구축연구: 유네스코 브릿지 프로그램의 변화이론 적용 사례를 중심으로." *지역발전연구* 28(1): 79-108.
- 홍문숙 외. (2019b). "전환주의 평가이론의 탐색: 임파워먼트 평가개념 및 방법론을 중심으로." *국제개발협력연구* 11(1): 39-56.
- 홍문숙. (2022). "변화이론의 개념과 개발협력 적용에 대한 비판적 소고." *국제개발협력연구* 14(3): 1-16.



2023년 제4호  
유네스코 이슈 브리프



기 획	유네스코한국위원회
지은이	홍문숙
편 집	백영연 이윤하
발간일	2023년 11월 30일
펴낸곳	유네스코한국위원회
디자인	수카디자인
주 소	서울특별시 중구 명동길(유네스코길) 26
전자우편	ap.center@unesco.or.kr

간행물 등록번호 IR-2023-RP-6

유네스코 이슈 브리프는 외교부의 지원으로  
발간되었습니다.

[www.unesco.or.kr](http://www.unesco.or.kr)



유네스코 이슈 브리프

# UNESCO ISSUE BRIEF