

연구자료
ODA연구 2013-10-190

ISBN 978-89-6469-166-3 93320

2013

연구자료 ODA연구 2013-10-190

공여국의 개도국 정부 역량개발 지원체제

한국국제협력단

발간 등록 번호

11-B260003-000186-14

Making a better world together

공여국의 개도국 정부 역량개발 지원체제

2013. 8



KOICA 한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 031-740-0114 Fax. 031-740-0655
<http://www.koica.go.kr>

KOICA
한국국제협력단





공여국의 개도국 정부 역량개발 지원체제
Donor Support to Capacity Development
in Developing Countries

2013. 8

ODA연구팀
임소진

저자

임 소 진

- ▶ 現 한국국제협력단 ODA연구팀 상임연구원 (Email: sjlim@koica.go.kr)
영국 University of Manchester 개발정책학 박사
- ▶ 주요 정책연구 실적
 - Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서, 개발협력 정책과 이슈 10호, 한국국제협력단, 2013.
 - 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 함의, 개발협력 정책과 이슈 8호, 한국국제협력단, 2013.
 - 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안, KOICA 개발정책 포커스 제15호, 한국국제협력단, 2012.
 - 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안, KOICA 개발정책 포커스 제14호, 한국국제협력단, 2012.
 - 부산파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략 연구, KOICA 개발정책 포커스 제10호, 한국국제협력단, 2012.
 - 부산 세계개발원조총회의 성과와 한국 ODA의 과제, 개발협력 정책과 이슈 3호, 한국국제협력단, 2011.
- ▶ 주요 학술연구 실적
 - Donor Behavior Change in Implementing the Paris Declaration and its Implication for the Global Partnership for Effective Development Cooperation: A Comparative Study of Sweden and China in Tanzania, The Korean Journal of Area Studies, Vol. 31, No. 2, pp. 209-232, 2013.
 - Implementation of the OECD DAC Principles in South Korea: Implications for Future DAC Member States, Working Paper No. 9, Manchester: Centre for Organisations in Development, 2013.
 - OECD DAC 동료검토의 이해 및 의의, 국제개발협력지 2013년 1호, pp. 11-27, 2013.
 - 부산 글로벌 파트너십과 한국 ODA의 전략적 이행방안, 국제개발협력지 2012년 3호, pp. 22-40, 2012.
 - 원조효과성에서 개발협력효과성으로, 국제개발협력지 2012년 2호, pp. 11-30, 2012.
 - 부산총회의 결과와 KOICA 개발협력 사업에 대한 함의, 국제개발협력지 2011년 4호, pp.105-119, 2011.
 - Addressing Gender Inequality in the Post-2015 Development Framework: A Conceptual Framework and Theoretical Guide, Addressing Inequalities Global Thematic Consultation for the Post-2015 Development Framework by UNICEF & UN Women, 2012.
 - Western Inspired Paris Declaration: What Works and What Doesn't, Working Paper No. 4, Manchester: Centre for Organisations in Development, 2011.

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문초록	1
Abstract	9
1. 서 론	10
1.1. 연구의 배경	10
1.2. 연구의 목적	11
1.3. 연구의 구성	12
2. 역량개발의 이해	13
2.1. 역량개발과 역량개발 지원의 정의	15
2.2. 역량개발 프로세스와 역량진단	18
2.3. 역량개발 결과 프레임워크	25
2.4. 역량개발 지원형태 및 방법	27
3. 국제사회의 개도국 정부 역량개발 논의 동향	30
3.1. 파리선언	31
3.2. 본 컨센서스	36
3.3. 아크라 행동강령	37
3.4. 카이로 컨센서스	40
3.5. 부산 글로벌 파트너십	41

4. 연구방법론	50
4.1. 연구방법	50
4.2. 분석의 개념적 프레임워크	50
4.3. 사례선정 및 분석절차	52
5. OECD DAC 공여국의 개도국 역량개발 지원체제	54
5.1. 역량개발 정책 및 전략	54
5.2. 역량개발 정책 및 전략문서	56
5.3. 역량개발 6대 핵심주제 적용 현황	60
5.4. 역량개발 담당조직	61
5.5. 개도국 역량개발 지원에 대한 공여기관 내 직원교육	64
6. 공여국의 개도국 역량개발 지원체제	66
6.1. 독일	66
6.2. 호주	87
6.3. 한국	103
7. 결론	112
참고문헌	126

표 목차

표 2.1. OECD DAC 공여국의 개도국 역량개발에 대한 정의	14
표 3.1. 파리선언 5대 원칙 및 13개 세부지표	31
표 3.2. 본 컨센서스	36
표 3.3. 아크라 행동강령의 개도국 역량개발을 위한 6대 핵심주제	37
표 3.4. 카이로 컨센서스	41
표 3.5. 부산 글로벌 파트너십 10대 지표	42
표 5.1. OECD DAC 공여국의 역량개발 지원 정책	55
표 5.2. 공여국의 대표적 역량개발 지원 관련문서	57
표 5.3. 공여국의 역량개발 6대 핵심주제 적용 현황	61
표 5.4. 공여국의 개도국 (역량개발) 지원 담당기관 형태	62
표 5.5. 개도국 역량개발 지원에 대한 공여기관 내 직원교육 방법	64
표 6.1. GIZ 자문접근방식 전략 매트릭스	70
표 6.2. AusAID의 개도국 조직 역량개발 지원방법	97
표 6.3. AusAID 성과관리 시스템	100
표 6.4. AusAID CAPF 3단계 결과 프레임워크	101
표 6.5. KOICA의 세르비아 기업육성 행정역량 강화사업의 목적과 기대효과	107
표 6.6. KOICA의 평가 종류	110
표 7.1. 독일, 호주, 한국의 개도국 역량개발 지원체제 비교	114
표 7.2. 독일, 호주, 한국의 개도국 역량개발 지원방식 비교	116
표 7.3. 개도국 역량개발 지원체제 모델에 따른 KOICA의 변화방향	120

그림 목차

그림 2.1. 개도국 발전을 위한 역량개발 3단계	15
그림 2.2. 역량개발 프로세스	18
그림 2.3. 역량진단 과정	20
그림 2.4. UNDP 역량개발 프레임워크	21
그림 2.5. 역량진단 디자인 시작방법	22
그림 2.6. 역량진단 시행단계	23
그림 2.7. 역량진단 정량적 등급제 예시	23

그림 2.8. 역량진단 결과표 예시	24
그림 2.9. 역량진단 결과요약 예시 : 현재 역량과 향후 역량수준 비교	25
그림 2.10. 세계은행의 개발을 위한 과정으로서의 역량개발	26
그림 2.11. 세계은행 역량개발 결과 프레임워크	26
그림 2.12. UNDP 핵심이슈 중심의 역량개발 측정 프레임워크	27
그림 3.1. 공여국의 개도국 역량개발 노력의 선순환과 악순환	35
그림 3.2. 국제사회의 개도국 역량개발을 위한 지원논의의 변화	47
그림 3.3. 파리선언 및 부산 글로벌 파트너십 지표와 개도국 역량개발	48
그림 4.1. 공여국의 개도국 역량개발 지원체제 개념적 프레임워크	51
그림 6.1. 독일 원조기관의 조직변화	67
그림 6.2. BMZ와 GIZ간 역량개발 프로그램 위탁절차	68
그림 6.3. GIZ의 개도국 역량개발 지원의 이해	71
그림 6.4. 독일의 역량개발 지원 프로그램 디자인 과정	73
그림 6.5. GIZ 결과메트릭스 작성 예시	74
그림 6.6. GIZ 기술협력 방법 중 역량개발 부분	77
그림 6.7. GIZ M&E 종류 및 과정	83
그림 6.8. GIZ 결과모델	84
그림 6.9. GIZ 결과모델 적용 사례	85
그림 6.10. GIZ 결과메트릭스와 결과모델의 연계	86
그림 6.11. 호주의 개도국 지원목표 설정 및 이해관계자 협의과정	90
그림 6.12. 호주의 개도국 역량개발 단계분류	92
그림 6.13. 호주의 역량개발 지원 프로그램 개발 과정	95
그림 6.14. KOICA 프로젝트 추진과정	105
그림 6.15. KOICA 프로젝트 기획 및 심의과정	106
그림 7.1. 공여국의 개도국 역량개발 지원체제 모범유형	118

Box 목차

Box 2.1. 개도국 역량개발의 정의	16
Box 2.2. 공여국의 개도국 역량개발 지원의 정의	17
Box 2.3. 역량구축의 정의	17
Box 2.4. PBA 인정기준	33

약어표

ADB	Asian Development Bank 아시아개발은행
AusAID	Australian Agency for International Development 호주 국제개발청
BMZ	Ministry for Economic Cooperation and Development 독일경제협력개발부
BRICS	Brazil, Russia, India, China, South Africa 브릭스 (브라질, 러시아, 인도, 중국, 남아프리카공화국의 신흥경제국을 의미함)
Capacity WORKS	GIZ 사업관리 모델
CAPF	Comprehensive Aid Policy Framework 포괄적 원조정책 프레임워크
CDF	Comprehensive Development Framework 포괄적 개발의 틀
CDP	Capacity Development Process 역량개발 프로세스
CDRF	Capacity Development Results Framework 역량개발 결과 프레임워크
CIDA	Canada International Development Agency 캐나다 국제개발기구
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment 세계은행 국가정책 및 제도평가
CPS	Country Partnership Strategy 국가협력전략
CRS	Creditor Reporting System OECD DAC 공여국 통계보고 시스템
CSOs	Civil Society Organisations 시민사회 기구들
DAC	Development Assistance Committee 개발원조위원회
DED	German Development Service 독일개발봉사단

DEEP	Development Experience Exchange Partnership KOICA 개발건설선탱사업
DFID	Department for International Development 영국 국제개발부
DS	Delivery Strategy 프로젝트의 이행방법에 대한 전략
EC	European Commission 유럽위원회
EEl	Enabling Environment Index 시민사회환경지수
FMCD	Framework for Measuring Capacity Development 역량개발 측정 프레임워크
FSS	Forward Spending Survey OECD DAC 공여국의 향후집행계획
GIZ	German Society for International Cooperation 독일국제협력유한책임회사
GTZ	German Technical Cooperation 독일기술협력유한책임회사
GPEDC	The Global Partnership for Effective Development Cooperation 부산 글로벌 파트너십 (‘GP (The Global Partnership)’라고 표기하기도 함)
HCD	Human Capacity Development 인적역량개발
IATI	International Aid Transparency Initiative 국제원조투명성이니셔티브
IDG	International Development Group 뉴질랜드 국제개발그룹
InWEnt	Capacity Building International 독일교육사업기관
JICA	Japanese International Cooperation Agency 일본국제협력단
Learn4Dev	개발을 위한 학습 (이전 Train4Dev로 사용)
LenCD	Learning Network on Capacity Development 역량개발에 대한 학습 네트워크

M&E	Monitoring and Evaluation 모니터링 및 평가
MDGs	Millennium Development Goals 새천년개발목표
MICs	Middle Income Countries 중소득국들
NDS	National Development Strategy 국가개발전략
New Consensus	New Consensus on Effective Institutions and Policies for Development 개발을 위한 효과적 제도와 정책의 새로운 컨센서스
NGOs	Non-Governmental Organisations 비정부기구
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation 노르웨이 개발협력청
NZAID	New Zealand Agency for International Development 뉴질랜드 국제개발청
ODA	Official Development Assistance 공적개발원조
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development 경제협력개발기구
PBA	Programme-Based Approach 프로그램에 기반한 접근법
PCD	Policy Coherence for Development 개발을 위한 정책일관성
PCM	Project Cycle Management 개발 프로젝트 관리과정
PPD	Public-Private Dialogue 정부-기업간 대화 프레임워크
PDM	Project Design Matrix 프로젝트 디자인 매트릭스
PFM	Public Financial Management 공공재정관리
PIUs	Parallel Implementation Units 평행적 프로젝트수행조직

PRS	Poverty Reduction Strategy 빈곤감소전략
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper 빈곤감소전략보고서
PS	Programme Strategy 프로그램 전략
QPR	Quality, Performance and Results Branch AusAID 품질, 성과, 결과관리부
SAI	Supreme Audit Institutions 국제최고감사기구
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation 스위스 개발협력청
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency 스웨덴 국제개발협력기구
SPIP	Strategic Programming and Investment Policy Section AusAID 전략 프로그래밍 및 투자정책팀
SPP	Strategy and Portfolio Planning Branch AusAID 전략 및 포트폴리오 기획부
TA	Technical Assistance 기술지원
TC	Technical Cooperation 기술협력
UNDP	United Nations Development Programme 유엔 개발프로그램
WFK	World Friends Korea KOICA 해외봉사단 파견사업

국문 초록

본 연구는 한국 무상원조의 개도국 역량개발 지원체제는 개도국의 지속가능한 발전을 위해 어떻게 변화해야 하는지에 대한 문제의식을 바탕으로, 국제사회가 공동으로 노력하고 있는 개도국의 지속적인 발전을 위해 한국 무상원조의 개도국 역량개발 지원체제의 변화를 위한 방향성을 제시하였다. 이에 앞서 본 연구는 우선 역량 및 역량개발에 대한 정의와 국제개발협력에서 논의하고 있는 공여국의 개도국 정부 역량개발 지원에 대해 알아보았다.

개발협력에서 의미하는 정부의 역량이란 ‘전체로서의 사람, 조직, 사회가 과제(affairs), 즉 지속가능한 개발과정을 성공적으로 관리하는 능력’, 역량개발이란 ‘개인의 기술적 측면을 넘어서 국가의 정치 및 거버넌스를 총체적으로 포함하는 국가의 역량개발’, 그리고 공여국의 개도국 역량개발 지원이란 ‘개도국 국민 개인과 정부 조직의 성과를 향상시키고, 그러한 개인과 조직의 성과달성을 가능하게 하는 정부의 적합한 시스템(제도적 환경)을 마련하는 것’을 의미한다고 할 수 있다. 이와 비교하여, 역량구축은 ‘사전에 형성된 계획에 기초한 새로운 구조의 점진적인 시작 과정’으로써, 역량개발보다 협소한 개념의 역량강화를 의미하는 것으로 정의할 수 있는데, 역량개발이 역량을 이용하고 관리하고 유지하는 ‘과정’을 강조한다면, 역량구축은 역량개발의 ‘초기 단계’에 중점을 두고 있다고 할 수 있다.

본 연구에서 정의하고 있는 역량개발 지원체제란 개도국의 개인-조직-제도적 환경의 연계를 강조하면서 정부시스템(제도적 환경)에 초점을 두어 지원하는 체제를 의미하며, 이는 개도국 역량개발을 ‘개인, 조직, 제도 및 환경’의 단계를 중심으로 접근하는 최근 논의 동향을 적용한 것이라 할 수 있다. 즉, 기존의 개도국 역량개발은 기술관료적인 차원에서 이루어졌으며 개도국의 역량개발을 경제성장에 한정되어 이해되었으나, 최근에는 개도국의 역량개발을 한 국가의 사회시스템과 조직 그리고 이러한 환경과 조직을 이루고 있는 개인을 시스템적 관점에서 이해하는 경향이 강하다. 즉, 이러한 ‘역량개발의 단계’가 의미하는 것은 역량개발이란 개인, 조직 및 제도, 환경의 모든 단계가 유기적으로 연계되었을

때 달성가능하다는 것을 강조한다. 이를 바탕으로 하여 국제사회는 공여국의 개도국 정부의 역량개발 지원 목적을 크게 개인과 조직 그리고 네트워크의 자원과 관리에 대한 잠재력 향상 및 개인, 조직, 네트워크의 성과(performance) 향상과 개인, 조직, 네트워크의 성과가 가능하게 하는 적합한 시스템(제도적 환경) 강화로 나누어 볼 수 있다.

이와 같은 역량개발의 이해를 바탕으로 본 연구는 일반적인 원조지원 수행체계에 역량개발 프로세스(Capacity Development Process, 이후 CDP)를 적용하는 방안을 소개하였다. 즉, 일반적인 개발 프로젝트 관리과정(Project Cycle Management, 이후 PCM)에 CDP를 적용하여 개도국 역량개발 지원에서 개도국 개발목표를 ‘역량개발’ 과정을 통해 달성하도록 하고, 이를 위해 역량개발에 영향을 주는 요소를 파악한 후 (역량진단), 이들 요소를 강화시키기 위한 변화에 대한 계획 또는 전략을 세워, 이행 및 모니터링 과정을 수행하고, 역량개발 지원에 대한 성과를 평가하는 과정을 갖도록 하는 것이다.

CDP와 PCM은 절차적인 면에서 매우 유사하다 할 수 있으나, PCM과 CDP를 구분하는 가장 큰 차이점은 역량진단에 있다고 할 수 있다. 즉, PCM과 비교하여 CDP 추진과정은 전반적인 지원 목표가 개도국 역량개발이며, 이를 위해 필요한 변화요소를 찾기 위한 역량진단이 프로그램 디자인 이전단계에서 필수적으로 이루어지고, 역량진단의 결과를 토대로 프로그램 또는 프로젝트의 이행 형태 및 방법이 결정되고, 모니터링 및 평가의 지표가 역량지표를 중심으로 이루어진다는 점에서 차이가 있다.

이와 같이 최근 국제사회는 개도국 역량개발이란 개인과 조직의 역량이 제도적 역량과 함께 총체적으로 개발될 수 있어야 한다는 점을 강조하고 있으며, 동시에 역량개발 지원의 형태에 있어서 개도국의 주인의식 존중 및 개도국과 공여국간 파트너십을 강조하고 있다. 이러한 형태의 개도국 역량개발 지원은 특히 2003년 로마선언과 2005년 파리선언을 통해 개도국 역량개발에 대한 공여국의 행동변화 요구와 함께 더욱 강조되고 있으며, 2008년 아크라 행동강령에서는 북-남 관계를 넘어서는 남남 및 삼각협력을 강조하여 지식공유 및 학습을 통한 개도국의 역량개발의 중요성이 부각되었다. 이를 통해 남(개도국)의 시각에서 공유하는 개도국 역량개발 지원노력이 대두되었다. 이러한 논의변화는 2008년 아크라 고위급회담 이전에 열린 국제회의에서 합의된 본 컨센서스의 행동을 위한 6대 분야를 반영한 결과이기도 하다. 아크라 고위급회담 이후 2011년 부산총회 이전, 카이로 위

크샵을 통해 국제사회는 카이로 컨센서스에 합의하여 개도국 정부의 역량개발을 위한 공여국 개발협력 지원의 5대 주요 원칙을 소개하였고, 이는 이후 부산 글로벌 파트너십에도 반영되었다.

이와 같은 국제적 동향에 의해, 과거 공여국이 개도국에 제공하는 일방적 형태의 개도국 역량개발 지원은 최근에는 공여국과 개도국 간 파트너십을 바탕으로 한 선순환의 효과적 개도국 역량개발이 가능한 방향으로 변화되고 있다. 이 과정에서 공여국은 프로그램 또는 프로젝트 디자인 이전 단계에서 개도국의 정부의 역량수준을 진단하고, 이 과정에서 개도국의 정치·사회·경제·제도적 환경과 개인 및 조직역량 수준을 파악하도록 하였다. 이를 바탕으로 공여국은 개도국 역량개발 지원 프로그램 또는 프로젝트 수립 시 발전을 위해 필요한 역량분야를 공략하도록 하는 공여국의 지원체제를 조성하려는 노력을 해오고 있다.

개도국 역량개발 지원방식에 있어서도 역시 변화하는 면모를 보이고 있는데, 과거에는 개인에게 지식 또는 기술을 이전하기 위한 연수 및 교육보조금 지원 그리고 기술지원(Technical Assistance, TA) 형태의 방법으로 개도국 역량개발 지원이 이루어졌으나, 최근에 들어서 개도국 정부의 국가시스템 및 제도의 역량을 강화하기 위한 지식공유 및 학습을 중심으로 한, 그리고 기존의 기술지원을 포함한 연수의 방법을 독립적이 아닌 통합적으로 제공하는 기술협력(Technical Cooperation, TC)의 형태(트위닝)로 지원되고 있으며, 기술협력에 재정지원 방법을 통합한 지원도 증가하고 있다. 분야별 역량개발과 관련하여, 과거에는 연수 및 기술지원이 전통적 분야(교육, 보건, 환경 등)를 중심으로 프로그램 또는 프로젝트가 개발되었다면, 최근의 동향은 국가시스템을 중심으로 분류된 분야(정책수립, 공공재정관리, 조달관리, 통계관리, 모니터링 및 평가관리)를 중심으로 프로그램 또는 프로젝트를 개발하는 것이다. 또한 중소소득국들이 그들의 개발경험을 다른 개도국과 공유하고(남남협력), 공여국은 이러한 개도국간의 지식공유 및 학습을 지원하는 형태(삼각협력)로 개도국 역량개발을 지원하도록 변화하고 있다.

이러한 내용을 바탕으로 본 연구는 독일, 호주, 한국의 개도국 정부 역량개발 지원체제를 분석하였으며, 그 결과 전반적으로 독일과 호주 모두 개도국 역량개발을 개인차원이 아닌 개인-조직-제도적 차원의 개발로 이해한다는 것을 알 수 있었다. 따라서 이 두 국가는

모든 원조지원 프로그램 및 프로젝트에 개도국 역량개발을 주류화하고 있다. 이들 국가는 수행체계에 CDP를 내재화하여, 개도국 정부 및 이해관계자와 함께 우선과제 또는 우선분야를 선정하고, 이 부분에 대한 역량진단을 통하여 개인-조직-제도의 역량수준 및 필요한 변화가 무엇인지를 분석한 후, 이를 바탕으로 필요한 프로그램을 개발하여, 이를 이행할 수 있는 프로젝트 및 방법을 결정하고, 동시에 역량개발 수준변화에 대한 M&E를 위해 측정가능한 지표를 수립하여, 이행과정에서의 모니터링과 프로그램 및 프로젝트 완료 이후 개도국 역량개발을 위한 변화 및 기여도에 대한 평가가 가능하도록 하고 있다. 그러나 한국의 경우, 개도국 역량개발에 대한 이해와 체제마련의 미흡으로 이와 같은 과정이 체계적으로 이루어지지 못하고 있는 경향이 있다.

본 연구는 독일, 호주, 한국의 역량개발 지원체제를 CDP의 각 단계별(개도국 지원목표 설정 및 이해관계자 협의, 역량진단, 지원 프로그램 디자인, 지원 프로그램 이행, 지원 프로그램 이행평가)로 구분하여 다음과 같이 분석하였다.

독일, 호주, 한국의 개도국 역량개발 지원체제 비교

	독일	호주	한국
개도국 지원 목표 설정 및 이해관계자 협의	▶ 정책대화를 통한 우선분야 합의 후 지원전략 작성 - 역량개발 개념 전략에 내재화	▶ 상황분석 후 프로그램 전략 (PS) 및 이행전략(DS) 작성 - 역량개발 개념 전략의 상위수준에 포함, 각 프로그램별 역량개발 개념 추가적으로 포함 - PS 내 관련 개별 프로젝트 개발	▶ 분야별 중기전략 활용 및 수요조사 - 개도국 정부 역량개발 개념 부분 포함 (그러나 체계적이지 못함)
역량진단	▶ 자문접근방식 역량진단 (아프리카에서 시범수행중) - 개도국 상황분석, 발전을 위한 차이(gap) 분석 - 지원 프로그램의 방향성 제시 - 메트릭스를 이용하여 GIZ 프로그램의 적용가능 부분 파악 및 전략적 지원방법 개발 - UNDP 역량개발 3단계에 따른 역량진단 - 사전타당성 조사단계 - 현장화	▶ 단계별 역량구축 모델, 조직 역량구축 모델 (적합성 시험단계) - 필요시 개도국 선호 역량 진단법 활용 - 역량개발 수요측정과 역량개발 목표 성과평가가 가능한 프레임워크 - UNDP 역량개발 3단계를 포함한 총 4단계 따른 역량진단 - 프로젝트 디자인 단계 - 현장화	▶ 역량진단 부재 - 현장화 추진중

	독일	호주	한국
지원 프로 그램 디자인	▶ 결과메트릭스 활용 (PDM 대체) - 역량진단 단계에서 분석된 역량요소를 바탕으로 한 역량지표 - 개도국 정부와의 협의를 통한 맞춤형 프로그램 디자인 - 자문접근방식 메트릭스와 결과 사슬 통합, 2013.1월부터 도입 - PDM 보다 자세한 산출물과 성과제시 - 소규모 프로젝트 목적을 상위단계의 프로그램 목표와 연계 - 개인역량개발 프로젝트와 조직역량개발 프로젝트 연계하여 개발/가능한 경우, 제도적 단계의 정책변화를 위한 역량개발도 포함 (mixed components of projects) - 제안적 지원방식(indicative activities) 제시 - Capacity WORKS 사용 - 수요조사 포함 - 품질관리 (품질인증 제도) 및 내부자문 - 타 공여국과의 중복여부 확인 - 12개월 이상 소요	▶ 프로그램 개념(Investment Concept)과 프로그램 디자인(Investment Design)으로 구성 - 상황분석과 역량진단 결과 활용 - 개도국 정부와의 긴밀한 협업을 통한 프로그램 및 프로젝트 디자인 - 개도국 국가시스템 역량개발에 초점 - 프로그램 및 프로젝트 결정 - 위험요소 분석 포함 - 품질관리 (역량개발 매니저, 역량개발 패널) - 18개월 소요	▶ 일반적인 프로젝트 추진과정 - 교육, 보건, 성평등, 환경, 분쟁 및 취약국 가이드라인 적용 - 약 6개월 소요
지원 프로 그램 이행	▶ 이행계획 개발 - 프로젝트 지원방식이 결과메트릭스 작성과정에서 확정되지 않은 경우, 이 단계에서 결정 - 이행 모니터링 과정에서 지원방식 변경가능 (목표(goal)는 변경 불가능) - 성과조절평가 및 연간성과보고서	▶ 역량개발 개념이 내재화 된 원조 프로그램 이행	▶ 일반적인 프로젝트 추진과정(PCM) - 교육, 보건, 성평등, 환경, 분쟁 및 취약국 가이드라인 적용

	독일	호주	한국
지원 프로 그램 이행 평가	▶ 결과모델 및 효과(impact) 모니터링 시스템 이용 - 프로그램 디자인 단계부터 평가지표 제시 - 결과메트릭스와 연계 - 모니터링은 이행부서, 평가체제는 평가팀 담당 - 개도국과의 공동평가 미 실시	▶ 성과관리 시스템, CAPF, 국제기구 역량개발 M&E 프레임워크 이용 - 평가팀(QPR) 담당 - 프로그램 디자인 단계부터 평가지표 제시 - 개도국 정부의 행동변화 측정 - 개도국과의 공동평가 모니터링 단계에서 부분 실시 (삼각측량 필수)	▶ 평가종류별 시행 - PDM 지표 대비 평가

출처 : 본문에서 발췌

이와 같은 분석을 바탕으로 본 연구는 공여국의 개도국 역량개발 지원체제 모범유형을 제시하였으며, 이러한 모범유형을 바탕으로 향후 한국 무상원조의 효과적 개발협력 수행체계를 위한 개도국 역량개발 개념의 주류화 방안을 무상원조 전담기관인 KOICA를 중심으로 다음과 같이 제시하였다.

개도국 역량개발 지원체제 모델에 따른 KOICA의 변화방향

단계	KOICA 사업단계	모범유형		KOICA 과제
		필수요건	방법론	
정책 및 지원전략 수립	사업 형성 및 조사	원조정책 및 전략에 개도국 역량개발 개념 포함	개발협력 활동에 역량개발 개념 내재화 및 주류화	① KOICA 정책에 개인-조직-제도적 단계별 개도국 역량개발 개념 설명 및 포함 ⇨ KOICA 비전 2020 ② KOICA 분야별 전략에 역량개발 3단계에 따른 지원전략 포함 ③ 제2기 CPS에 개도국 정부 역량개발을 강조 ⇨ 국가분석·상황분석 (역량진단 개념 포함 추진) ④ 사업수행체계 내 개도국 역량개발 주류화 지침수립 ⑤ 역량진단을 필수단계로 포함 및 사업디자인 기간 연장, 인력 및 예산 확대 ⑥ 전사적인 컨센서스 및 협업체계 필요 ⇨ 규범화

단계	KOICA 사업단계	모범유형		KOICA 과제
		필수요건	방법론	
지원목표 설정 및 이해관계자 협의	사업 형성 및 조사	개도국과의 협의를 통한 지원 우선분야 선정 및 개도국 주인의식 존중	개도국 이해증진 및 협업체제 강화	① KOICA 현장화에 따른 개도국 정부와의 협의과정 강화 ② 개도국의 정치·사회·경제·환경적 상황에 대한 데이터베이스 구축 ③ 국가별 우선 중점분야 선정 ⇒ 국가분석·상황분석 결과 반영 (역량진단 개념 포함 추진)
역량진단 - 국가분석· 상황분석이 이루어지는 위의 두 단계에 포함하여 추진 가능		개도국 정부의 시스템적·제도 적 관점에서 발전이 요구되는 부분 분석과 역량개발 성과지표 제시	개인·조직·제도 적 단계별 역량개발 수준에 대한 역량진단	① 합의된 중점분야 중 역량개발이 필요한 분야별 프로그램 형성을 위한 역량진단 ⇒ KOICA 사업 추진체계에 개도국 역량진단 정착화· 규범화 (국가분석·상황분석 단계에서 개인·조직·제도 단계별 역량진단 개념 포함) ② KOICA의 개도국 역량진단법 및 개도국 역량개발 지원 프레임워크 개발 ③ 시범사업 개발 ④ 역량진단시 M&E 과정에서 활용할 수 있는 성과지표 개발 ⑤ 개도국 역량개발 지원 프레임워크 개발을 위한 현지사무소, 지역팀, 평가실의 협업 체계 마련
프로그램 및 프로젝트 디자인		개도국 정부의 제도적 역량강화가 가능한 프로그램(상위 개념), 해당 프로젝트(하위 개념), 지원방법 개발	프로그램과 프로젝트의 통합형 접근법 (Integrated Approach)	① 현 프로젝트사업 및 DEEP사업에 포함된 전문가파견과 초청연수를 확장하여 WKF사업 및 연수사업과 연계하는 큰 규모의 '프로그램'¹)으로 발전 ⇒ '2015년도 KOICA 협력사업 발굴지침'²)과 연계 ② 역량진단에 의거한 프로그램 및 프로젝트 개발 ③ 품질관리시스템 마련
이행	이행 · 중간 평가	역량진단을 통해 개발된 성과지표를 모니터링 과정에 연계	결과 프레임워크	① 개도국 역량개발 지원 프레임워크 지표 활용
평가	종료 평가 · 사후 평가	역량진단을 통해 개발된 성과지표를 평가지표와 연계	결과 프레임워크	① 개도국 역량개발 지원 프레임워크 지표 활용

출처 : 본문에서 발췌

공여국의 개도국 정부 역량개발 지원체제를 위한 역량개발의 내재화란 결국 PCM 과정에 CDP를 도입하는 것을 의미하며, 이는 일반적인 원조지원 수행체계에 역량진단을 포함하고, 역량진단을 통해 개발된 역량지표를 PDM에 포함하여 전반적인 결과 프레임워크에서 개인-조직-제도(환경) 단계를 중심으로 한 체계적인 접근이 가능하도록 하는 것을 의미한다. 따라서 본 연구는 KOICA 수행체계에 개도국 역량개발 개념을 내재화하기 위한 역량진단 및 역량지표 개발 연구와 이를 토대로 한 결과 프레임워크 사례분석을 후속연구로써 수행할 것을 제안하는 바이다. 이러한 후속연구에서는 개도국 국가분석 및 상황분석에 역량진단 과정을 포함할 경우에 필요한 조사 분석 기간, 필요 인력 및 예산에 대한 타 공여기관의 사례분석이 포함되어야 할 것이다. 본 연구는 마지막으로 이러한 연구를 통해 체제변화가 현실적이고 구체적으로 이루어지기 위해서 개도국 역량개발 지원을 위한 역량진단과 역량지표를 이용한 평가 프레임워크를 적용한 시범사업의 추진의 중요성을 강조하였다.

-
- 1) 여기서 의미하는 ‘프로그램’이란, 프로젝트의 상위의 개념으로 다양한 프로젝트가 연계되어 이루어지는 것을 의미하며, PBA와는 다른 형태를 의미한다.
 - 2) 본 연구에서는 기 제시된 지침을 제외하고, 기존에 ‘사업발굴’로 사용되던 용어를 KOICA 내부지침에 따라 ‘사업형성’으로 표기하는 바이다.

Abstract

This study aims to examine the donor support to capacity development in developing countries as a model for development aid organizations by assessing Australia (AusAID), Germany (GIZ) and South Korea (KOICA). While comparing these three aid agencies, this study has found that both Australia and Germany have mainstreamed the capacity development process (CDP), which embraces capacity assessment and capacity development result framework, within their project cycle management (PCM) systems. At the same time, these donors have mainstreamed the concept of capacity development for the governments in developing countries by linking capacities at individual, organizational and institutional levels. In comparison, however, South Korea has not systematically adopted the CDP in its PCM yet.

With this in mind, the study argues that South Korea can improve its effectiveness of aid once it introduces the CDP in its aid delivery system by mainstreaming the concept of capacity development for developing countries' governments. Furthermore, this study has developed the model of a donor support system for capacity development in developing countries, and in the end, it suggests revising KOICA's PCM system by integrating this model in the stages of design, implementation, monitoring and evaluation of aid projects and programs in order to further contribute to achieving capacity development of the governments in developing countries.

1. 서론

1.1. 연구의 배경

2001년 국제사회는 빈곤퇴치 및 발전을 위한 글로벌 목표로써 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이후 MDGs)를 채택하였고, 이후 2015년을 목표로 한 MDGs 달성을 위해 노력해오고 있다. 그러나 MDGs 달성을 위한 국제사회의 노력에도 불구하고, 개발도상국(이후, 개도국) 정부의 역량에 대한 고려가 부재하다는 비판이 지속되어 왔다(임소진, 2012a). 이에 따라 2005년 파리에서 열린 원조효과성을 위한 제2차 경제협력개발기구(Organisation for Economic Co-operation and Development, 이후 OECD) 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이후 DAC) 고위급회담에서 개도국 정부의 역량강화가 중요한 문제로 제기되었다. 이어 2008년 가나 아크라에서 열린 제3차 고위급회담에서는 개도국 발전에 있어서 개도국 정부가 국가제도 및 전문성에 관한 확고한 역량을 갖추는 것이 중요한 과제로 논의되었다.

제4차 고위급회담이었던 부산세계개발원조총회(이후, 부산총회)에서 역시 개도국 정부의 역량개발이 개발효과성³⁾ 증진을 위해 중요한 문제로 논의된 바 있다(OECD, 2011c). 특히 2012년 6월 합의된 부산 글로벌 파트너십 10대 지표의 효과적 이행을 위해서 개도국 정부의 재정시스템 및 조달시스템 그리고 결과프레임워크와 같은 국가시스템의 역량강화가 과제로 남아있다. 이와 함께, Post-2015 글로벌 목표 수립과정에서도 개도국의 지속적인 성장과 발전을 위한 정부의 시스템 역량개발의 중요성이 지속적으로 강조되고 있다(UN, 2012).

파리선언 이후 국제사회가 말하는 원조 또는 개발효과성 향상을 위한 개도국 역량개발이란, 개인의 지식과 능력을 강화하는 것을 넘어서 그들이 일하는 조직의 질적 향상과 함께

3) '개발효과성'에 대한 정확한 정의가 부재한 상황에서 부산총회에서는 '효과적 개발협력'이라는 용어를 사용하였으나, 이후 '효과적 개발협력'의 의미를 단순히 '개발효과성'으로 사용하는 경향을 따라 본 연구도 '개발협력효과성'의 의미로 '개발효과성'을 사용하도록 한다.

국가 시스템의 질적 향상을 가져오는 것을 의미한다 (OECD, 2006). 이를 바탕으로 다양한 연구를 통하여 개인차원의 연수(training individuals) 자체는 개도국 내 조직 및 국가 시스템 역량개발을 위한 적당한 방법이 아니라는 점이 강조되기 시작하였고, 이를 바탕으로 많은 원조기관 및 국제기구들은 개도국의 역량개발을 위해 단일사업(stand-alone project)의 연수를 탈피하여 종합적인 방법을 택하고 있는 추세이다 (Pearson, 2011b). 그러나 한국 무상원조의 개도국 역량개발 지원 프로그램 또는 프로젝트는 연수사업 중심으로 이루어지고 있으며, 이는 최근 국제개발협력의 동향과는 다소 동떨어진 현상이라는 비판이 있어 왔다 (예 : 김복희 외, 2011; 이태주 외, 2012).

따라서 한국의 개도국 역량개발 지원 프로그램 또는 프로젝트는 최근 국제사회의 새로운 담론으로 자리잡고 있는 개발효과성 패러다임에서 논의되는 개도국 정부 역량개발 지원으로 전환이 필요하다 (김복희 외, 2011). 이에 따라 한국은 개도국 지원체제를 재검토하여 개도국 정부의 역량개발에 대한 지원 모델 도입을 고려할 시점에 이르렀다고 할 수 있다. 이에 따라 본 연구는 다음과 같은 목적을 가지고 연구를 진행하고자 한다.

1.2. 연구의 목적

본 연구는 “한국 무상원조의 개도국 역량개발 지원체제는 국제사회의 움직임에 대응하기 위해, 나아가 개도국의 지속가능한 발전을 위해 어떻게 변화해야 하는가?”라는 문제의식을 바탕으로 하여, 국제사회가 공동으로 노력하고 있는 개도국의 지속적인 발전을 위해 한국 무상원조의 개도국 역량개발 지원체제의 변화를 위한 방향성을 제시하고자 한다. 이를 위한 본 연구의 세부목표는 다음과 같다.

- 개도국 역량개발의 의미 및 지원 과정에 대한 이해
- 개도국 정부 역량개발에 대한 국제사회의 최근 논의동향 분석
- 타 공여기관의 개도국 정부 역량개발 지원체제 및 KOICA의 현황 분석
 - KOICA를 중심으로 한 한국 무상원조의 개도국 정부 역량개발 지원체제를 위한 시사점 제시

1.3. 연구의 구성

위와 같은 연구의 질문과 목적을 바탕으로 한 본 연구의 구성은 다음과 같다. 우선 본 연구는 서론에 이어 제2장에서 역량개발의 정의 및 역량개발 지원과정에 대해 알아보았으며, 이를 바탕으로 본 연구의 제3장에서는 국제사회의 최근 개발효과성 패러다임에서 개도국 역량개발에 대한 내용이 어떻게 논의되고 있는지 살펴보았다. 제4장에서는 제2장 및 제3장의 논의를 중심으로 사례분석을 위한 연구의 틀을 제시하였다. 제4장에서는 본 연구의 사례비교를 위한 공여국 선정과정도 함께 다루었다. 본격적인 사례 분석에 앞서, 본 연구의 제5장에서는 OECD DAC 회원국의 개도국 정부 역량개발 지원 체제에 대한 전반적인 현황을 살펴보았으며, 이를 바탕으로 제6장에서 독일, 호주, 한국의 개도국 역량개발 지원체제를 분석하였다. 본 연구는 제7장을 마지막으로 독일, 호주, 한국의 역량개발 지원체제를 종합적으로 비교한 분석결과도 함께 제시하고, KOICA를 중심으로 한 한국 무상원조의 개도국 정부 역량개발 지원을 위한 변화방향을 제시하였다.

2. 역량개발의 이해

본 연구는 역량개발에 대한 이해에 앞서 우선 개발협력에서 의미하는 정부의 ‘역량’에 대하여 간단히 알아보고자 한다. 개발협력에서의 역량이란 일반적으로 ‘전체로서의 사람, 조직, 사회가 과제 (affairs), 즉 지속가능한 개발과정을 성공적으로 관리하는 능력’이라고 정의되고 있다 (OECD, 2006: 12; Proksch, 2004: 3). 이러한 국가의 역량은 정부가 발전을 위한 적합한 정책과 법적 환경을 제공하고 기본 공공재와 서비스를 국민에게 전달하는 국가시스템의 ‘성과 (performance)’와 관계가 있다. 따라서 공여국의 입장에서는 개발목표 및 MDGs와 관련된 개도국 정부의 성과 (performance)와 관련된 요소에 궁극적으로 관심을 가지고 원조를 지원한다고 할 수 있다.

이와 관련하여, OECD DAC은 2006년 개도국 정부의 역량개발을 ‘전체로서의 사람, 조직, 사회가 장기간동안 역량을 촉발, 강화, 형성, 적응, 유지하는 과정’이라고 광범위하게 정의하였으며 (OECD, 2006: 12), 이는 현재까지 OECD DAC 동료검토에서 지속적으로 이용되고 있다 (예 : OECD, 2012f). 이에 따라 많은 DAC 회원국들이 이 정의를 개도국 역량개발의 정의로 수용하는 경향이 강하다. 표 2.1에서 보여주는 것과 같이, 독일, 네덜란드, 이탈리아와 같은 국가들은 OECD DAC이 2006년 제시한 정의를 따르고 있으며, 캐나다와 일본과 같은 국가들은 OECD DAC 정의와 매우 유사한 정의를 제시하고 있다. 그러나 일부 국가는 정확한 정의를 아예 제시하지 않고 있으며, OECD DAC의 정의를 따르는 국가들의 경우 역량개발에 대한 이해가 매우 광범위하게 이루어지고 있는 실정이다. 즉, 명확하고 공식적인 개도국 역량개발의 정의는 부재하다고 할 수 있다.

▶ 표 2.1. OECD DAC 공여국의 개도국 역량개발에 대한 정의

	역량개발 정의
그리스	구체적 정의 부재
네덜란드	OECD DAC 정의 및 본 컨센서스 ⁴⁾ 정의
노르웨이	구체적 정의 부재
뉴질랜드	OECD DAC 정의
덴마크	기술 및 기능적 측면 뿐 아니라 외부 환경 및 정치적 문제도 포함하는 국가역량의 개발 (역량이란 조직적 목표 및 산출물의 지속가능하고 효과적이며 효율적인 적절한 기능을 구사하는 조직의 능력을 의미)
독일	OECD DAC 정의
룩셈부르크	다년간 행동계획을 통해 지속적으로 이루어지는 공통의 맥락(common thread)
미국	구체적 정의 부재
벨기에	과정상의 행위(work in progress)와 경험학습(learning by doing)
스웨덴	지식개발, 기능(competence) 개발, 제대로 기능하는 조직 및 제도개발
스위스	개별적 기능(competence)의 개발, 조직적 개발, 네트워크 개발, 시스템 개발과 같은 4대 범주의 상호의존적 과정
스페인	구체적 정의 부재
아일랜드	개도국 국민의 요구를 충족하는 정부시스템과 국가서비스를 계획하고, 이행하고, 관리하고, 모니터하는 역량구축
영국	구체적 정의 부재
오스트리아	OECD DAC 정의와 유사
유럽연합 (EU)	덴마크 정의와 유사
이탈리아	OECD DAC 정의
일본	기능, 문제해결, 목표수립 및 달성을 위한 개인, 조직, 제도 및 사회가 능력을 개발하는 과정
캐나다	OECD DAC 정의와 유사
포르투갈	개도국 주도의 수요중심의 내생적 장기간 다차원의 과정
프랑스	구체적 정의 부재
핀란드	구체적 정의 부재
호주	OECD DAC 정의

출처 : 저자작성 / 참고자료 : OECD, 2008d; 2008e; 2008f; 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2009e; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2010e; 2010f; 2010g; 2011e; 2011f; 2011g; 2011h; 2011i; 2012a; 2012b; 2012c; 2012d

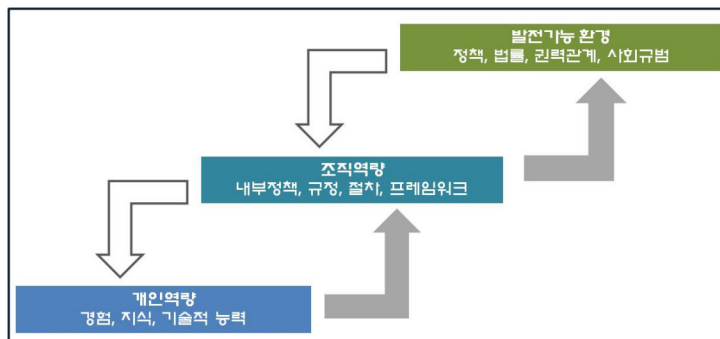
4) 본 컨센서스에 대한 내용은 본 연구의 제3장 2절에서 찾아볼 수 있다.

개도국 역량개발에 대한 명확한 정의의 부재는 결국 공여국의 개도국에 대한 역량개발 지원 노력의 결과 뿐 아니라 영향평가를 어렵게 하고 있다. 즉, 개도국 역량개발 그리고 공여국의 개도국 역량개발을 위한 노력의 결과에 대한 조작적 정의(operational definition)는 아직 국제적인 컨센서스를 이루지 못하고 있다는 것이다 (World Bank, 2009). 따라서 본 연구는 본 장을 통해 개도국 역량개발 및 공여국의 개도국 역량개발 지원에 대한 이해와 역량개발 지원 과정이 일반적인 원조지원 프로젝트 과정과 어떻게 구분될 수 있는지에 대해 알아보고자 한다. 나아가 공여국의 개도국 역량개발 지원형태 및 방법에 대해 분석하였다.

2.1. 역량개발과 역량개발 지원의 정의

최근에 논의되고 있는 개도국 역량개발에 대한 논의는 ‘개인, 조직, 제도 및 환경’의 세 가지 요소를 중심으로 이루어지고 있다. 이는 기존의 개도국 역량개발에 대한 이해가 기술 관료적(technocratic)인 차원에서 이루어졌으며 개도국의 역량개발을 경제성장에 한정하여 이해하였다는 비판에 입각하여, 개도국의 역량개발을 한 국가의 사회시스템과 조직 그리고 이러한 환경과 조직을 이루고 있는 개인을 시스템적 관점(systems thinking)에서 이해하고자 한 노력에서 시작되었다 (Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, 2011). 특히 1990년대 후반 아프리카 국가들에 대한 개발 프레임워크가 ① 인적개발, ② 시스템 및 운영절차, ③ 조직구조 및 상호관계의 요소를 중심으로 개발되면서 유엔 개발 프로그램(United Nations Development Programme, 이후 UNDP)에 의해 그림 2.1과 같은 ‘개도국 발전을 위한 역량개발 3단계’가 소개되었다 (Pearson, 2011a).

▶ 그림 2.1. 개도국 발전을 위한 역량개발 3단계



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : UNDP, 2008b: 6

우선, **발전가능한 환경**(enabling environment)이란 제도적 역량(institutional capacity)으로써 개인과 조직의 기능이 확장된 넓은 의미의 시스템을 의미한다. 이 단계의 역량은 가시적으로 보이는 것은 아니나, 역량개발에 있어서 가장 중요한 핵심이라고 할 수 있으며, 그 이유는 제도적 역량 또는 발전가능한 환경이 다양한 조직간 상호작용에 대한 ‘게임의 법칙 (rules of the game)’을 결정하는 역할을 하며, 나아가 개인이 모여 이룬 사회의 모든 부분에 영향을 미치는 정책, 법률, 권력관계, 사회규범을 지배하기 때문이다.

다음으로, **조직역량**이란 개인의 역량구현을 가능하게 하는 조직을 위한 내부정책, 규정, 절차, 프레임워크와 같은 요소로 구성된다. 이 요소들이 모두 존재하고, 목표로 수립한 기능이 작용 가능하도록 제대로 갖추어지게 되었을 때, 비로소 조직은 작용 가능한 역량을 향상시킬 수 있게 된다.

마지막으로, **개인역량**이란 개인의 기술, 경험, 지식을 일컬으며, 각각의 개인은 이러한 요소가 혼합된 역량을 갖추어야 목표한 바를 이룰 수 있게 된다. 개인은 연수, 교육, 실전을 통한 학습을 통해 역량개발을 하게 된다 (UNDP, 2008b).

위와 같은 ‘역량개발의 단계’가 의미하는 것은 역량개발이란 개인, 조직 및 제도, 환경의 모든 단계가 유기적으로 연계되었을 때 달성가능하며, 이를 위해 개인의 기술(skills), 조직의 운영과정(procedures), 인센티브 및 굳거버넌스(good governance) 모두를 필요로 한다는 것이다 (Tbilisi, 2006). 즉, 개도국 역량개발은 Box 2.1과 같이 정의할 수 있다.

Box 2.1. 개도국 역량개발의 정의

개도국 역량개발이란 ‘개인의 기술적 측면을 넘어서 국가의 정치 및 거버넌스를 총체적으로 포함하는 국가의 역량개발’을 의미한다.

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : Pearson, 2011b

이를 바탕으로 하여 국제사회는 역량개발의 목적을 크게 ① 개인과 조직 그리고 네트워크의 자원과 관리에 대한 잠재력을 향상시킴으로써 개인, 조직, 네트워크의 성과

(performance)를 향상시키고, ② 개인, 조직, 네트워크의 성과가 가능하게 하는 적합한 시스템(제도적 환경)에 대해 동의하는 것으로 제시하는 경향이 있다 (Pearson, 2011a).

따라서 본 연구는 이러한 논의를 바탕으로 공여국의 개도국 역량개발 지원을 Box 2.2와 같이 정의하고자 한다. 다만 이는 개인-조직-제도적 환경의 연계를 강조하는 동시에, 정부시스템(제도적 환경)에 초점을 두어 지원하는 최근의 국제개발협력 논의동향에 의거한다. 최근 국제개발협력의 공여국의 개도국 정부 역량개발 지원에 대한 논의동향은 본 연구의 제3장에서 자세히 다루었다.

Box 2.2. 공여국의 개도국 역량개발 지원의 정의

공여국의 개도국 역량개발 지원이란 ‘개도국 국민 개인과 정부 조직의 성과를 향상시키고, 그러한 개인과 조직의 성과달성을 가능하게 하는 정부의 적합한 시스템(제도적 환경)을 마련하는 것’을 의미한다.

출처 : 저자작성

참고로, UNDP의 경우 과거 역량개발을 ‘능력이 강화되고 수용되며 오랜 기간 유지될 수 있는 과정’이라고 정의하였던 반면 (Tbilisi, 2006), 2008년을 전후로 역량개발의 3단계 접근법(그림 2.1)에 따라 이를 ‘개인, 조직, 사회가 역량을 수용하고 강화하고 유지할 수 있는 과정’으로 재정의하였다 (UNDP, 2008b).

한편, 역량개발(capacity development)이 역량을 이용하고 관리하고 유지하는 ‘과정’을 강조한다면, 역량구축(capacity building)은 역량개발의 ‘초기 단계’에 중점을 두고 있다. 따라서 OECD DAC의 경우 역량구축을 Box 2.3과 같이 정의하고 있다.

Box 2.3. 역량구축의 정의

역량구축이란 ‘사전에 형성된 계획에 기초한 새로운 구조의 점진적인 시작 과정’을 의미한다.

출처 : 저자 재작성 / Pearson, 2011a; UNDP, 2008b

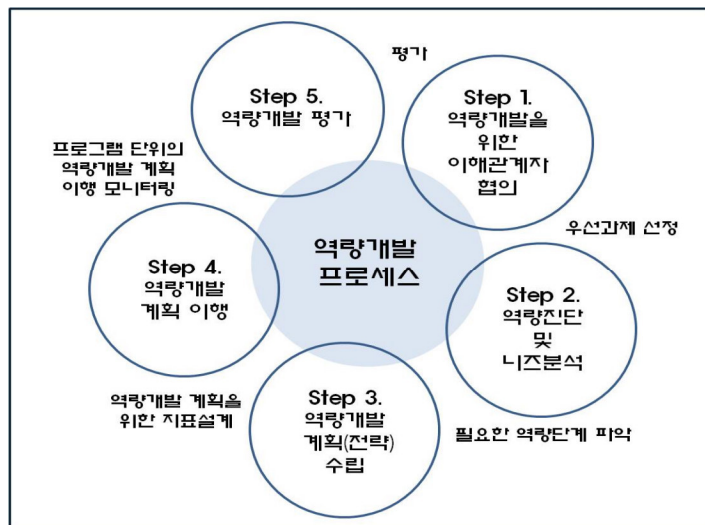
즉, 역량구축이란 역량개발보다 협소한 개념의 역량강화를 의미하는 것이다. 또한 역량구축은 기존의 역량이 소실된 분쟁이후 상황이나 위기상황에 처한 취약국의 경우에 적용되는 개념이기도 하다 (UNDP, 2008b).

2.2. 역량개발 프로세스와 역량진단

2.2.1. 역량개발 프로세스

국제사회는 그림 2.1과 같은 총체적 역량개발이 가능하기 위해서는 그림 2.2와 같은 역량개발 프로세스 (Capacity Development Process, 이후 CDP) 단계를 거쳐야 한다고 보고 있다. 즉, 개도국 역량개발 지원은 ① 개도국 개발목표(development goal)를 ‘역량개발’ 과정을 통해 달성하도록 하고, ② 이를 위해 역량개발에 영향을 주는 요소(capacity factor)를 파악한 후 (역량진단), ③ 이들 요소를 강화시키기 위한 변화에 대한 계획 또는 전략을 세워, ④ 이행 및 모니터링 과정을 수행하고, ⑤ 역량개발 지원에 대한 성과를 평가하는 단계를 갖게 되는 것이다 (UNDP, 2008b; World Bank, 2009).

▶ 그림 2.2. 역량개발 프로세스



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : UNDP, 2008b: 8

일반적으로 ‘개도국 역량개발 지원체제’를 갖추고 있는 공여기관들은 CDP를 개발 프로젝트 관리과정(Project Cycle Management, 이후 PCM)에 포함한 통합적 접근법을 시행하는 경우가 많은데, 일반적인 PCM과 비교하여 CDP가 포함된 프로그램 또는 프로젝트 추진과정은 전반적인 목표(goal)가 개도국 역량개발이며, 이를 위해 필요한 변화요소를 찾기 위한 역량진단(capacity assessment)이 프로그램 디자인 이전단계에서 필수적으로 이루어지며, 역량진단의 결과를 토대로 프로그램 또는 프로젝트의 이행 형태 및 방법⁵⁾이 결정되고, 모니터링 및 평가의 지표가 역량지표를 중심으로 이루어진다는 점에서 차이가 있다.

다시 말해, CDP를 도입한 프로그램 또는 프로젝트 추진과정에서는 역량진단 이후 그 결과를 토대로 프로그램 디자인 과정에 들어가게 되는데, 이때 향후 필요한 변화(역량개발 목표)에 대한 지원형태와 방법을 결정하고, 모니터링 및 평가를 위한 역량지표를 설계하게 된다. 여기서 역량지표란 역량개발 3단계(그림 2.1)의 각 단계별 구성요소를 중심으로 개발된 지표를 의미한다 (World Bank, 2009). 이러한 지표를 개발하는 이유는 프로젝트 디자인 이전 단계에서부터 시작된 역량진단의 분석결과를 지표에 반영하고, 그 지표가 프로그램 또는 프로젝트 이행 이후 결과 평가에서 이용되는, 즉 ‘역량개발 결과 프레임워크(Capacity Development Results Framework, 이후 CDRF)’를 사용한 개도국 역량개발 지원의 영향평가를 수행하기 위해서이다. CDRF에 대해서는 본 장의 마지막 절에서 자세히 다루었다.

2.2.2. 역량진단

앞에서 CDP가 PCM과 차별되는 요소 중 하나가 역량진단이라고 언급하였다. 이는 역량개발이라는 것 자체가 복잡하고 국가마다 적합한 지원형태 및 방법이 상이하기 때문에 CDP 접근법을 이용하여 대상국가의 역량을 진단하고자 하는 것이다 (World Bank, 2009). 역량진단은 크게 공여국이 개도국에 대한 국가, 분야, 지역 개발전략과 계획을 수립할 때, 공여기관이 개도국별 프로그램을 수립하고 분석할 때, 역량개발 관련 프로그램 또는 프로젝트를 개발할 때, 그리고 이와 같은 과정의 모니터링 및 평가를 할 때 주로 이용되며, 이러한 역량진단은 개도국에 대한 ‘역량개발이 왜 필요한가 (capacity for

5) 국가에 따라 프로젝트 지원방법을 type of aid, modality, instrument, module이라고 혼용하여 사용한다.

why)', '누구를 위한 역량개발인가 (capacity for whom)', '무엇을 위한 역량개발인가 (capacity for what)'를 중심으로 한 분석이라 할 수 있다 (UNDP, 2008b). 이 중 특히 개도국 역량개발이 왜 필요한지에 대한 분석은 역량개발 프로그램 및 프로젝트 수립에 있어서 우선과제를 알아보기 위한 과정이다 (UNDP, 2008a).

이러한 역량진단을 위해서는 그림 2.3과 같은 3단계로 이루어진 '역량진단법 디자인, 역량진단 시행, 진단결과 요약 및 해석'의 과정을 가지게 된다.

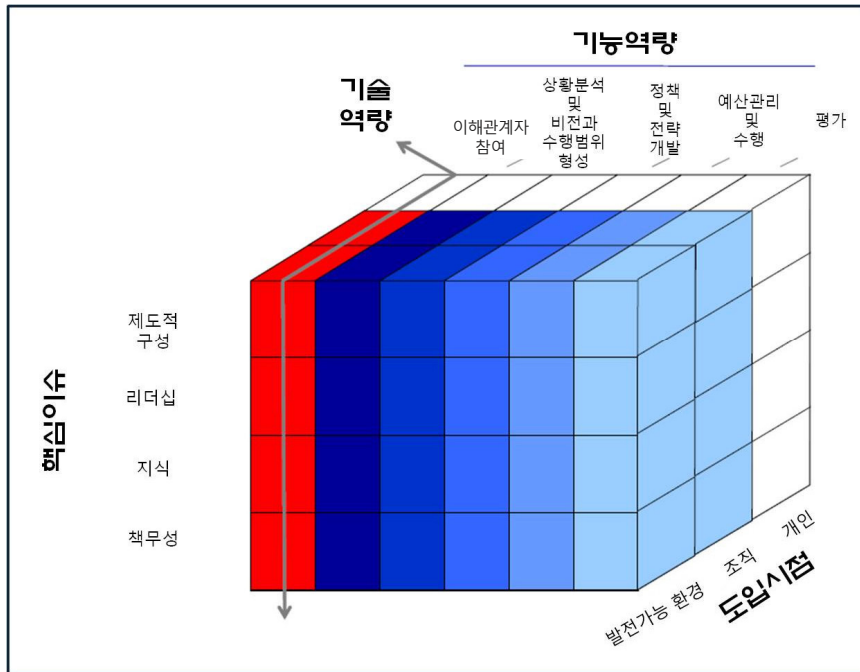
▶ 그림 2.3. 역량진단 과정



출처 : 저자작성 / 참고문헌 : UNDP, 2007

우선, '역량진단법 디자인' 과정은 개도국의 역량개발 필요에 대한 진단과 함께 기본적인 역량진단 방법이 이용된다. 예를 들어, UNDP는 역량개발 프레임워크(Capacity Development Framework)를, 세계은행은 CDRF를, 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB)은 진단 매트릭스(Assessment Matrix)를, 유럽위원회(European Commission, EC)는 역량개발 툴킷(tool kit for capacity development)을 활용하고 있다 (Pearson, 2011b; World Bank, 2009). 이 중 UNDP의 경우를 살펴보면, 그림 2.4와 같은 '역량개발 프레임워크'를 통해 도입시점(point of entry), 핵심이슈(core issues), 기능 및 기술역량(functional and technical capacities)으로 구분하여 개도국의 역량수준을 진단하도록 제시하고 있다.

▶ 그림 2.4. UNDP 역량개발 프레임워크



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : UNDP, 2008a: 8

그림 2.4에서 보여주는 것과 같이, UNDP가 이용하고 있는 역량진단의 ‘도입시점’은 역량개발의 3단계(그림 2.1)를 중심으로 구성되어 있다. 즉, 한 국가의 역량을 개인, 조직, 환경의 세 가지 측면을 중심으로 구분하여 진단하게 되는 것이다. 국가의 시스템(제도적 환경) 진단시 고려가능한 변수로는 국가정책, 공공분야에 대한 투자, 인센티브 구조 등이 있으며, 조직차원의 역량진단 경우, 내부개혁 정책, 구조조정, 임원책무 등을 고려할 수 있으며, 개인단계의 역량진단시에는 동기부여, 현재의 역량수준, 특정한 실무연수의 필요성 등을 고려할 수 있다 (Pearson, 2011b).

그림 2.4에서 ‘핵심이슈’는 역량진단을 위해 고려해야하는 역량분야를 의미한다. 그러나 모든 역량진단이 핵심이슈에 제시된 네 가지 분야를 모두 고려할 필요는 없다. 다음으로 ‘기술역량’의 진단은 기후변화, HIV/AIDS, 법적 제도, 선거 등과 같이 특정 분야 또는 주제에 대한 실전경험 및 전문성을 필요로 하는 분야의 역량수준에 대한 분석을 의미하고, ‘기능역량’은 범분야적(cross-cutting) 역량수준 분석을 의미한다 (UNDP, 2008b).

이러한 기본 개념을 중심으로 한 역량진단법 디자인은 제도적 환경 측면에서 분석을 시작하여 조직 또는 개인차원으로 그 범위를 축소하는 방법(zooming in)과 조직적 측면에서 분석을 시작하여 제도적 환경으로 그 범위를 확대해 나가는 방법(zooming out)의 두 가지 방법 중 하나를 이용하여 시작할 수 있다 (UNDP, 2007). 그림 2.5는 이를 도식화한 것이다.

▶ 그림 2.5. 역량진단 디자인 시작방법

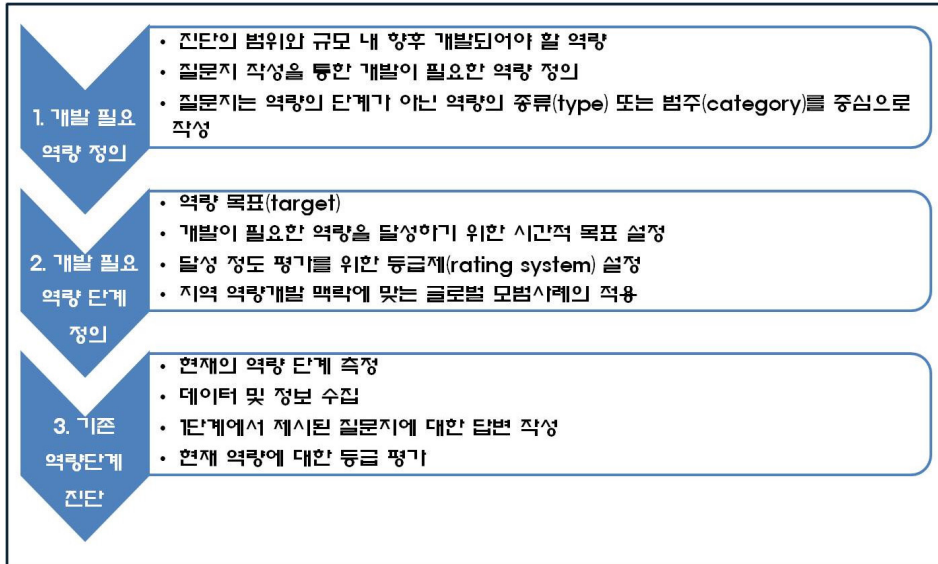


출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : UNDP, 2007: 10

역량진단법에 대한 디자인 단계가 끝나면, 다음으로 ‘역량진단을 시행’하게 되는데, 역량진단 시행은 그림 2.6과 같은 단계를 거치게 된다. 역량진단 시행과정의 첫 단계인 ‘개발 필요 역량 정의’를 위해 작성하게 될 질문지는 프로젝트를 통해 향후 개발되어야 할 역량에 대한 부분을 파악하기 위해 현재의 역량을 진단하기 위한 평가질문의 역할을 하게 된다. 예를 들어, 향후 개발되어야 할 역량 중 ‘다양한 이해관계자의 참여 촉진’이 하나의 범주에 해당된다면, 그에 대한 기본 질문은 ‘해당 당국이 국내 및 국외의 이해관계자와의 관계를 포괄적으로 그리고 건설적으로 관리할 역량을 가지고 있는가?’로 작성 가능할 것이며, 이를 바탕으로 한 세부 질문을 작성할 수 있다.

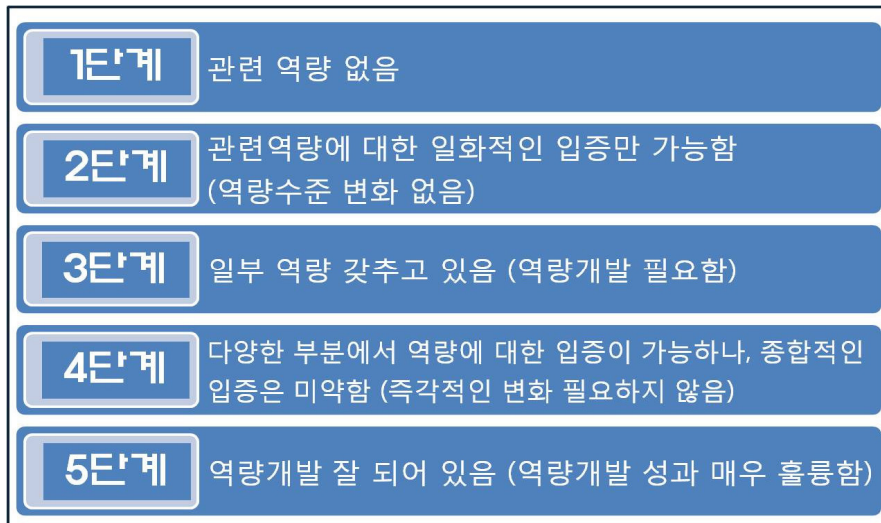
역량진단 시행과정 중간 단계인 ‘개발 필요 역량 단계 정의’ 과정에서는 등급제를 설정하게 되는데, 이 등급제 개발은 정량적이거나 정성적 또는 이 두 가지를 모두 포함하여 할 수 있다. 예를 들어, 정량적 등급제를 개발하여 역량 단계를 5단계로 나누어 평가할 수 있는데, 그 경우 등급은 그림 2.7과 같이 구분하여 정할 수 있다 (UNDP, 2007).

▶ 그림 2.6. 역량진단 시행단계



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : UNDP, 2007: 9

▶ 그림 2.7. 역량진단 정량적 등급제 예시



출처 : 저자작성 / 참고문헌 : UNDP, 2007: 11; World Bank, unknown

마지막으로 ‘기존 역량단계 진단’ 과정에서 ‘개발 필요 역량 정의’ 과정에서 작성된 질문에 대한 답변을 역량진단 결과표에 작성함으로써 역량진단을 수행하게 된다 (예 : 그림 2.8).

▶ 그림 2.8. 역량진단 결과표 예시

역량진단 결과표(예시)	
핵심이슈 도입시점 진단등급	리더십 발전가능 환경
범분야(cross section) 역량 질문지	
다양한 이해관계자 대화참여 촉진 해당 당국이 국내 및 국외의 이해관계자와의 관계를 포괄적으로 그리고 건설적으로 관리할 역량을 가지고 있는가? 세부질문1 세부질문2 세부질문3 상황분석 및 비전제시 해당당국이 대내외 상황을 분석하고 그 결과를 관리하는 역량을 가지고 있는가? 해당당국이 장기비전을 제시할 수 있는 역량을 가지고 있는가? 정책 및 전략 개발 해당 당국이 가능한 재원에 대한 통합적인 국가계획을 개발할 수 있는 능력을 가지고 있는가? 예산측정 관리 수행 해당당국이 국가 또는 지방정부의 계획 전략 프로그램 이행관리에 대한 역량을 가지고 있는가? 모니터링 및 평가 해당당국이 중기 목표를 수립하고 기획하고 예산을 측정하는 독립적 평가를 보장할 수 있는 역량을 가지고 있는가?	
역량진단	
역량등급(1~5)	임중 내용(정성적)

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : UNDP, 2007: 12

CDP를 도입한 PCM에서는 이와 같은 역량진단 방법 디자인 과정과 역량진단 시행과정을 토대로 하여 역량진단의 결과를 요약 및 해석 후 비로소 프로젝트 디자인 과정에 들어가게 된다. 프로젝트 디자인 과정에서 중점을 두고 진행할 내용 및 이행방법에 대한 결정은 역량진단 마지막 단계에서 이루어지는 결과요약 (예 : 그림 2.9) 및 해석의 과정을 토대로 이루어지게 된다 (UNDP, 2007; 2008b).

▶ 그림 2.9. 역량진단 결과요약 예시 : 현재 역량과 향후 역량수준 비교

핵심이슈	기능적 역량	
	향후 역량 수준	현재 역량 수준
리더십		
인적자원		



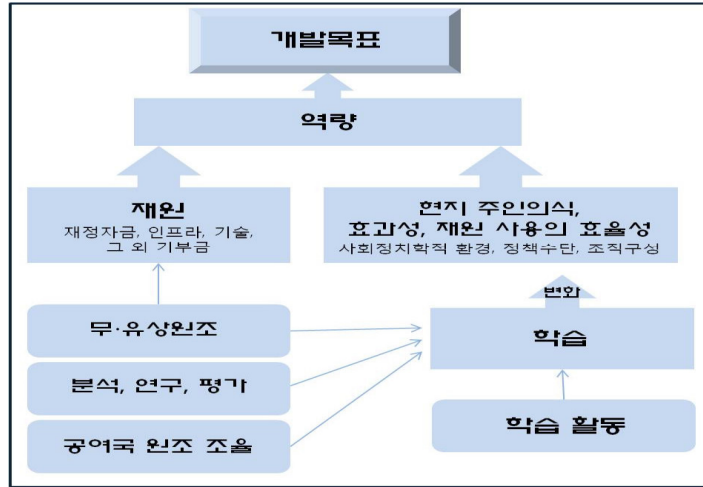
**향후 필요한 역량수준(목표 역량수준)과
현재 역량수준 간의 차이(gap) 파악**

출처 : 저자 제작성 / 참고문헌 : UNDP, 2007: 12

2.3. 역량개발 결과 프레임워크

CDP가 UNDP를 중심으로 개발되어 많은 공여기관들이 이용하고 있다면, CDRF는 세계은행을 중심으로 개발되어 공여기관들이 공유하고 있다. 세계은행은 역량개발에 대한 구체적인 정의의 부재와 역량개발 지원의 결과에 대한 낮은 이해의 문제를 극복하기 위해 역량개발을 위한 지원노력에 있어서 좀 더 체계화 된 접근법을 개발하고자 하였다. 세계은행 연구진은 역량개발 지원을 ‘개발’이라는 큰 목표를 이루기 위한 과정의 일부라고 보고, 역량개발은 그 과정안에서 상호간의 학습에 의한 변화를 통해 가능하다는 개념을 토대로 CDRF의 개발을 시작하였다 (그림 2.10 참고). 이와 같은 논리를 바탕으로 그림 2.11과 같은 역량개발 결과 프레임워크가 개발되었으며, 현재 이를 많은 공여기관이 공유하고 있다.

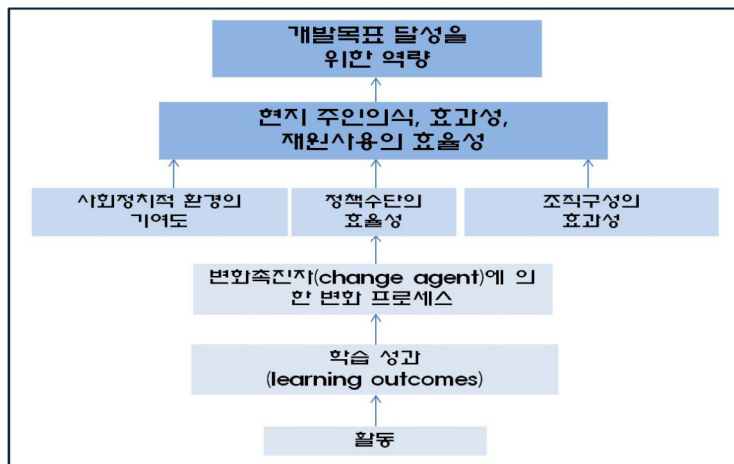
▶ 그림 2.10. 세계은행의 개발을 위한 과정으로써의 역량개발



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : World Bank, 2009: 4

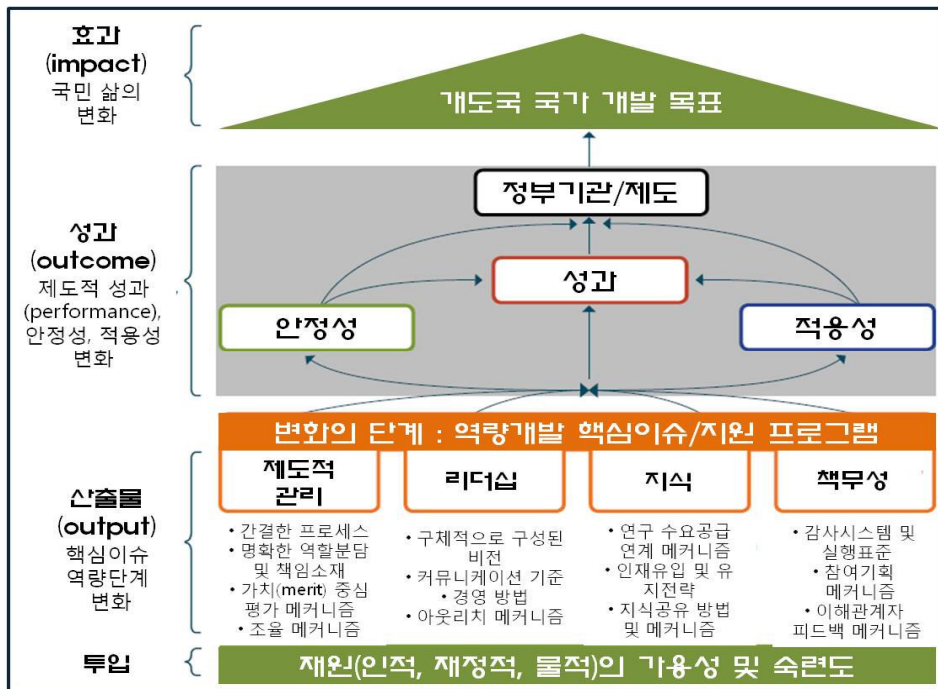
UNDP는 이러한 세계은행의 CDRF(그림 2.11)를 도입하여 그림 2.12와 같은 ‘역량개발 측정 프레임워크 (Framework for Measuring Capacity Development, 이후 FMCD)’를 소개하였는데, 이는 역량개발 프레임워크(그림 2.4)의 핵심이슈를 중심으로 한 공여국의 개도국 역량개발 지원활동의 결과측정을 위해 개발되었다.

▶ 그림 2.11. 세계은행 역량개발 결과 프레임워크



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : World Bank, 2009: 10

▶ 그림 2.12. UNDP 핵심이슈 중심의 역량개발 측정 프레임워크



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : UNDP, 2009: 15

UNDP의 FMCD는 세계은행의 CDRF를 발전시켜 ‘투입(input)–산출(output)–성과(outcome)–효과(impact)’로 이루어진 결과사슬(Results Chain)의 모든 단계에 역량개발 요소를 적용하고, 각 단계에서의 모니터링과 최종 평가를 위한 측정지표를 함께 제시할 수 있도록 개발한 것이다. 즉, FMCD를 활용하면 지원 프로그램의 결과사슬 각 단계에 역량개발 요소를 적용하고, 동시에 정형화 된 역량지표를 이용함으로써 체계적인 프로그램 관리 및 역량개발 결과에 대한 평가가 가능한 것이다.

2.4. 역량개발 지원형태 및 방법

개도국의 역량개발을 목표로 한 프로그램 또는 프로젝트의 지원형태는 1990년대 후반 이전에는 북(공여국)에서 남(개도국)으로 지식 또는 조직모델을 이전하는 기술적 과정

(technical process)으로의 단순한 형태가 많이 이용되었다. 즉, 이전의 역량개발 지원형태는 ‘부족한 제도적 또는 기능적 차이(gaps)를 채워주기 위해 공여국이 개도국에게 기술지원 (Technical Assistance, 이후 TA)’을 제공하는 방법으로 이루어진 것이다. 그러나 이러한 형태의 개도국 역량개발 지원은 최근 ‘개도국의 주인의식과 공여국과 개도국간의 파트너십을 강조하는 기술협력 (Technical Cooperation, 이후 TC)’으로 변화하기 시작하였다 (OECD, 2006).⁶⁾

기술협력(TC)은 개도국 역량개발에 있어서 가장 가시적인 지원형태로 알려져 있다. 지난 50년간 전 세계 공적개발원조(Official Development Assistance, 이후 ODA)의 약 1/4 정도가 기술협력(TC)을 통해 개도국 지원에 이용되어 왔고, 이 중 절반은 기술지원(TA), 그리고 나머지 절반은 연수(training)와 교육보조금(educational grants)에 균등하게 배분되어 지원되고 있다 (OECD, 2011d: 10). 이 중 기술지원(TA)은 기술협력(TC) 형태의 이행 및 관리 과정에 관계되는 인적지원을 의미한다 (European Commission, 2008).

그러나 연수 및 교육보조금에 대한 비판이 지속적으로 증가함에 따라 국제사회는 개도국 역량개발을 위한 기술협력(TC) 형태의 변화를 요구하기 시작하였다. 연수의 경우, 개도국의 지역맥락에 부합하지 않고 있으며 장기간 지속가능성이 미약하다는 한계가 있다는 비판이 있었으며, 교육보조금의 경우는 지역적으로는 가치가 있으나, 보조금 지원 대상자 선정과정이 전략적이지 못하고, 교육보조금에 의한 교육과정이 지역의 우선순위에 부합하지 않는 경우가 많다는 비판이 지속적으로 증가하였다. 나아가 교육보조금에 의해 교육을 받은 대상자들이 본인들의 국가 또는 조직으로 돌아가지 않고 더 나은 조직으로 전환하는 경우가 증가하고 있다는 우려가 있다 (brain drain) (Pearson, 2011b).

따라서 기존의 연수 및 기술지원(training and TA) 중심에서 학습(learning)을 중심으로 한 방법이 강조되고 있다 (Pearson, 2011b). 이와 함께, ‘트위닝(twinning) 기법’ 중심의 기술협력(TC)이 선진공여국 및 국제기구를 중심으로 널리 활용되고 있기도 한다. 트위닝 기법은 연수지원이 개도국의 지역맥락에 부합하지 않고 장기간 지속가능성이 미약하다는 한계를 극복하기 위해, 연수에 장·단기 자문을 통합하여 수혜기관과 비슷한 성격을 가진

6) OECD DAC의 공여국 통계 보고 시스템인 CRS (Creditor Reporting System) 정의에 따르면, 기술협력(TC)은 지원형태(Instrument)의 개념이고, 기술지원(TA)은 전문가 파견 및 자문 등의 형태로 구성된 지원방법(Type of Aid)으로 분류된다.

공여국 기관에서 프로그램 또는 프로젝트를 수행하는 방식으로 제공하는 기술협력(TC) 형태의 한 방법이다. 즉, 이는 개인단계의 역량개발 뿐 아니라 조직단계의 역량개발이 함께 이루어지면서 전반적인 제도적 역량개발이 지속적으로 가능하도록 하는 방법으로, 공여국과 개도국의 비슷한 기관(twin organisation between the North and the South)의 전문성이 적용되는 것이 중요한 요소로 작용하고 있다 (Askvik, 1999). 이러한 면에서 최근에는 학습과 공유를 중심으로 한 삼각협력 및 남남협력을 통한 개도국 역량개발 논의와 함께,⁷⁾ 트위닝 기법을 남남협력에 이용하려는 움직임도 많아지고 있다 (Pearson, 2011b; Rao, 2013).

한편, 역량개발 지원을 위한 기술협력(TC)의 확대는 2005년 파리선언을 중심으로 더욱 강조되고 있다. 파리선언에서 강조하고 있는 ‘조율된 기술협력(TC)’과, ‘기술협력(TC) 형태에 재정지원 방법을 통합한 프로그램에 기반한 접근법(Programme-Based Approach, 이후 PBA)’의 이용 역시 증가하기 시작하였다.⁸⁾ PBA는 개인, 조직, 제도적 개발을 함께 추진할 수 있다는 이유로 개도국 역량개발을 위해 가장 적합한 방법으로 제안되고 있다. 이러한 변화는 특히 개발효과성 논의를 중심으로 현재까지 지속적으로 강조되고 있다. 이와 같은 파리선언 이후의 개도국 역량개발과 원조 및 개발효과성 논의의 국제적 동향은 다음 장에서 살펴보기로 한다.

7) 남남 및 삼각협력에 대한 내용은 본 연구의 제3장 3절에서 찾아볼 수 있다.

8) 파리선언에 대한 자세한 내용은 본 연구 제3장 1절에서 찾아볼 수 있다.

3. 국제사회의 개도국 정부 역량개발 논의 동향

본 연구는 앞 장에서 개도국 역량개발이란 개인, 조직, 제도의 역량이 분리되어 개발되는 것이 아니라, 개인과 조직의 역량이 제도적 역량과 함께 총체적으로 개발되어야 하는 것이라고 정의하였다. 또한 역량개발 지원의 형태에 있어서 개도국의 주인의식 존중 및 개도국과 공여국간 파트너십이 강조되고 있다고 언급하였다. 이러한 형태의 개도국 역량개발 지원은 1996년 OECD DAC의 ‘21세기 개발전략 (Shaping the 21st Century)’, 1998년 세계은행의 ‘포괄적 개발의 틀 (Comprehensive Development Framework, CDF)’, 그리고 1999년 세계은행의 ‘빈곤감소전략보고서 (Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP) 이니셔티브’ 논의를 거치면서 발전하였으며, 국제사회는 특히 2003년 로마선언⁹⁾과 2005년 파리선언¹⁰⁾을 통해 개도국 역량개발에 대한 공여국의 행동변화 (behaviour change)를 요구하기 시작하였다 (Missika-Wierzbza and Nelson, 2006).

이후, 2008년 아크라 행동강령¹¹⁾에서는 북-남 관계를 넘어서는 남남 및 삼각협력을 강조하였고,¹²⁾ 이 과정에서 특히 지식공유 및 학습(learning)을 통한 개도국의 역량개발이 강조되었다. 이를 통해 남(개도국)의 시각에서 공유하는 개도국 역량개발 지원노력이 대두되었다 (Pearson, 2011b). 또한 국제사회는 이러한 논의변화를 반영하여 역량개발을 위한 개발 네트워크였던 ‘개발을 위한 연수 (Train4Dev)’를 ‘개발을 위한 학습 (Learn4Dev)’으로 명칭을 변경하는 등의 변화하는 양상을 보여주고 있으며,¹³⁾ 이러한 개도국 역량개발에 대한 변화는 부산 글로벌 파트너십¹⁴⁾으로 이어져오고 있다. 본 장은 이

9) 로마선언은 원조조화를 위한 제1차 OECD DAC 고위급회담의 결과이다.

10) 파리선언은 원조효과성을 위한 제2차 OECD DAC 고위급회담에서 합의되었으며, 원조효과성 향상을 위해 공여국과 개도국이 이행해야 할 5대원칙과 13개 지표를 제시하고 있다.

11) 아크라 행동강령은 제3차 OECD DAC 고위급회담의 결과로써, 파리선언 이행의 중간점검과 함께, 남남 및 삼각협력의 개발에 대한 효과성과 취약국에 대한 차별적 지원, 그리고 시민사회의 역할에 대한 내용을 중점적으로 다루었다.

12) 남남 및 삼각협력에 대한 내용은 본 장의 제3절에서 찾아볼 수 있다.

13) 예 : <http://www.learn4dev.net/>

14) 부산 글로벌 파트너십(The Global Partnership for Effective Development Cooperation, GPEDC, 또는 The Global Partnership, GP)은 2011년 말 제4차 OECD DAC 고위급회담인 부산총회에서 합의된 바에 따라, 2012년 6월 OECD DAC 원조효과작업반 회의에서 합의된 새로운 글로벌 개발협력의 이행체제이다. 부산 글

와 같은 내용을 바탕으로 특히 부산 글로벌 파트너십의 이행을 위해 강조되고 있는 공여국의 개도국 정부시스템 이용과 관련된 개도국의 정부시스템 역량개발 패러다임에 대한 논의를 중점적으로 다루고자 한다.

3.1. 파리선언

2005년 파리선언을 통해 제시된 파리선언의 5대 원칙별 13개 지표는 표 3.1과 같다. 2005년 당시 제안된 지표 중 2a와 2b, 5a와 5b, 10a와 10b는 지표 2, 5, 10으로 통합 분류하여 지표 1부터 12까지 총 12개로 정리되고 있었으나, 2010년 최종 이행 모니터링 당시 달성목표(target)가 제시되지 않았던 지표 2b와 5b에 대한 이행여부 평가가 불가능하다는 이유로 이 두 지표는 전체 평가 대상에서 제외하고, 지표 2a, 5a, 10a, 10b를 각각의 독립된 지표로 인정하여 최종적으로 총 13개 지표로 정리되었다 (임소진, 2012b).

▶ 표 3.1. 파리선언 5대 원칙 및 13개 세부지표

5대 원칙	13개 지표
주인의식 (Ownership)	1. 개도국의 실질적 개발전략 소유 ▶ 중기 재정지출 프레임워크 및 연간예산이 반영된 국가개발전략 (National Development Strategy, 이후 NDS) - 빈곤감소전략 (Poverty Reduction Strategy, PRS) 포함 - 을 갖고 있는 개도국 수
원조일치 (Alignment)	2a. 신뢰할 수 있는 개도국 공공재정관리 (Public Financial Management, 이후 PFM) 시스템 ▶ 신뢰할 수 있는 PFM 시스템을 가지고 있는 개도국의 수 2b. 신뢰할 수 있는 개도국 공공조달시스템 ▶ 신뢰할 수 있는 공공조달시스템을 가지고 있는 개도국의 수 3. (개도국) 국가우위와 일치된 원조의 흐름 ▶ 개도국 국가예산에 보고된 정부분야로의 원조자금 비율

로벌 파트너십에 대한 내용은 “임소진 (2012). 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안. KOICA 개발정책 포커스 제15호. 한국국제협력단.”에 자세히 설명되어 있다.

	4. 조율된(coordinated) 지원을 통한 (개도국) 역량강화 ▶개도국 NDS에 부합하는 조율된 프로그램을 통한 공여국의 역량개발 지원 비율
	5a. 개도국 공공재정관리시스템 이용 ▶모범사례가 반영되었거나, 반영을 위한 프로그램 변화가 있는 개도국의 공공재정관리시스템 이용 공여국 수와 원조자금 비율
	5b. 개도국 공공조달시스템 이용 ▶모범사례가 반영되었거나, 그러기 위한 프로그램 변화가 있는 개도국의 공공조달시스템을 이용 공여국 수와 원조자금 비율
	6. 평행적수행조직(parallel implementation structure) 중복회피를 통한 (개도국) 역량강화 ▶개도국별 공여국의 평행적 프로젝트수행조직(Parallel Implementation Units, PIUs) 수
	7. 원조예측성 제고 ▶연간 또는 다년간 프레임워크를 기준으로 한 합의된 일정에 따라 집행되는 원조자금의 비율
	8. 원조의 비구속화 ▶양자원조의 비구속화 비율
원조조화 (Harmonisation)	9. (원조사업의) 공동 업무처리(arrangements) 또는 절차 (procedures) 사용 ▶PBA에 의해 제공된 원조의 비율
	10a. 공동 현지사무소 ▶공여국간 공동 현지사무소 운영
	10b. 공동 국가 분석 활동 ▶공여국간 공동 국가 분석 활동 진행
결과중심원조 (Managing for Results)	11. 결과중심의 프레임워크 ▶NDS과 분야별 프로그램에 대한 이행상황 평가를 위한 투명하고 모니터링 가능한 평가프레임워크를 소유한 국가 수
상호책임성 (Mutual Accountability)	12. 상호책임성 ▶파리선언을 포함하여 원조효과성 제고를 위해 합의된 공약의 이행상황의 상호(mutual) 평가를 수행하고 있는 개도국의 수

출처 : 임소진, 2012b: 16-17

파리선언의 13개 지표 이행에 대한 합의와 함께 공여국들은 개도국의 개발전략과 일치하는 개도국의 역량개발을 지원해야 하는 의무가 주어졌다 (지표 4). 이러한 지표 4의 이행은 조율된 기술협력(TC) 프로그램의 비율을 증가시키는 것으로 평가되었다. 다만, 파리선언을 통해 국제사회는 개도국 역량개발은 개도국의 책임이라는 것을 분명히 밝히고 있으며, 공여국은 이를 지원하는 역할을 해야한다고 강조하고 있다 (OECD, 2005). 이는 개도국 정부가 국가정책 및 프로그램을 개발, 관리, 이행하며 나아가 결과에 대해 책임질 수 있는 역량을 강화하는 것이 국가개발에 중대한 영향을 준다는 논의를 바탕으로 이루어진 결과이다 (OECD, 2006). 파리선언은 이와 같이 공여국에게는 개도국이 필요로 하는 개도국의 역량개발을 지원하도록 하는 동시에, 개도국 스스로 국가의 역량을 개발할 수 있도록 국가시스템을 개선해야 하는 과제를 함께 제시하였다 (지표 2a, 2b, 12). 또한 파리선언은 공여국에게는 원조전달 과정에서 개도국의 국가시스템을 이용하도록 권장하였다 (지표 5a, 5b, 9). 특히 지표 9의 이행을 위한 PBA 활용 확대의 경우, Box 2.4에서 보여주는 것과 같은 4가지 조건을 모두 준수해야 하는데, 이는 앞서 제2장에서 언급한 것과 같이 조율된 기술협력(TC) 프로그램과 재정지원의 통합 형태의 개도국 지원을 통해 수월하게 준수할 수 있는 조건들이다.

Box 2.4. PBA 인정기준

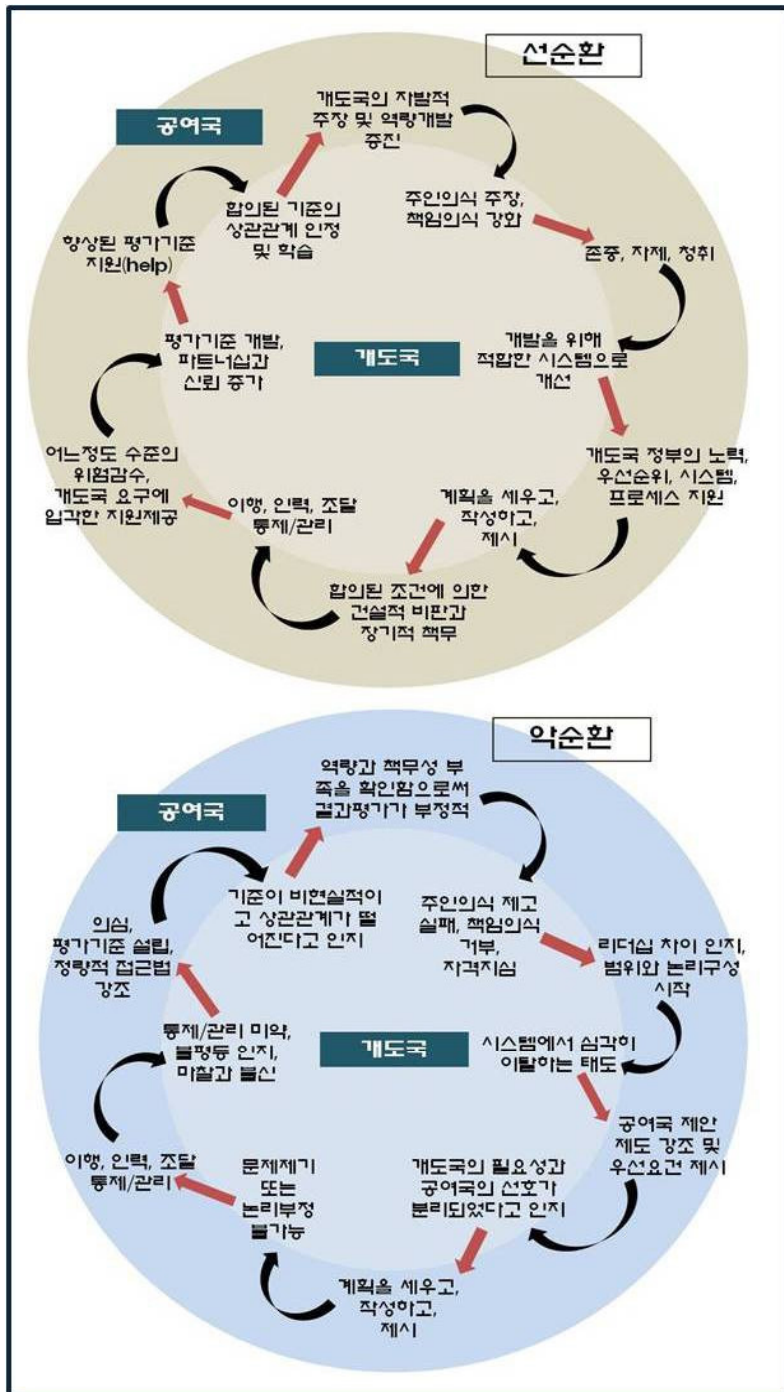
■ 개도국 지원 프로젝트 또는 프로그램이 PBA 요건을 충족시키기 위해서는 다음의 4개 기준을 모두 준수해야 한다.

- 공여국의 지원 프로젝트 또는 프로그램은 개도국이 주도하는 국가 프로그램을 지원하는 형태이어야 한다.
- 단일하고 포괄적인 프로그램과 예산구조를 사용하여야 한다.
- ① 보고, ② 예산, ③ 자금관리, ④ 모니터링 및 평가의 4개 시스템 중 2개 이상에 대한 공여국 절차 및 협력에 대한 조정 및 조화방식이 마련되어 있어야 한다.
- 프로그램에 대한 공여국 지원에 있어서 ① 프로그램 계획, ② 프로그램 시행, ③ 자금관리, ④ 모니터링 및 평가 중 2개 이상에서 개도국의 시스템을 사용하여야 한다.

출처 : 임소진, 2012b: 61

그러나 파리선언 이행 모니터링에 의하면, 공여국의 개도국 역량개발을 위한 조율된 기술 협력(TC)은 증가하였으나 (지표 4), 개도국 국가시스템의 질적 향상 과제(지표 2a, 2b, 12)와 공여국의 개도국 시스템 이용 과제(지표 5a, 5b, 9)에 있어서는 큰 변화가 없는 것으로 평가되었다 (OECD, 2007; 2008a; 2011a). 특히, 파리선언 이행과정에서 공여국은 개도국의 ‘미약한 정부시스템’이라는 난관에 부딪히면서 개도국의 역량개발이 더욱 중요한 도전과제로 평가되었다 (OECD, 2006). 또한 파리선언을 통해 국제사회는 공여국이 개도국의 시스템을 이용함으로써 개도국의 역량강화(capacity empowerment)가 함께 이루어질 수 있도록 의도하였으나, 공여국의 개도국 시스템 이용과 개도국 역량개발 사이의 ‘선순환’과 ‘악순환’이 동시에 일어나는 딜레마는 여전히 해결되지 못하였다 (그림 3.1 참고). 이와 함께 개도국 역량개발에 있어서 시민사회의 역할이 중요하다는 의견이 점차 증가하게 되었다 (Missika-Wierzba and Nelson, 2006). 따라서 이와 같은 논의들은 파리선언 이행의 중간평가를 위해 개최된 아크라 고위급회담에서 개도국 역량개발을 위한 새로운 접근방식의 모색으로 이어졌다.

▶ 그림 3.1. 공여국의 개도국 역량개발 노력의 선순환과 악순환



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : OECD, 2006: 43

3.2. 본 컨센서스

2008년 9월로 예정된 아크라 고위급회담을 위한 논의주제 선정 과정에서 역량개발의 중요성을 강조하기 위해, 같은 해 5월 독일 본에서 OECD DAC와 독일경제협력개발부(Ministry for Economic Cooperation and Development, 이후 BMZ)가 공동으로 ‘역량개발 : 아크라와 그 이후’ 회의를 주최하였다 (OECD, 2008c). 이 회의의 결과로 표 3.2와 같은 ‘행동을 위한 6대 분야’를 중심으로 한 ‘본 컨센서스’가 채택되었다 (OECD, 2008b).

▶ 표 3.2. 본 컨센서스

행동을 위한 6대 분야
■ 개도국은 역량개발을 국가, 분야, 주제별 개발 노력의 중심 요소로 통합하는데 동의함. ■ 개도국은 역량개발을 저해하는 주요 체계적 문제를 해결하는 데 있어서 공여국의 지원을 바탕으로 주도적 역할을 함. ■ 기술협력(TC)을 통한 개도국의 역량개발의 주인의식을 위해서 공여국은 다음과 같은 사항에 동의함. a) 지역 우선사항을 지원하는 기술협력(TC)의 공동 선택과 관리 b) 지역 및 남남협력 전문가 활용을 위한 기술협력(TC) 제공자의 선택 확장 ■ 시민사회와 민간부문이 개발에 있어서의 역할을 충분히 발휘할 수 있기 위한 역량개발이 가능하도록 개도국 및 공여국은 공동으로 기여함. ■ 분쟁 이후와 같은 취약국에서 공여국은 주요 국가기능을 위한 상황에 맞게 조정된 역량개발을 지원함. 잠정평가는 지속가능한 역량과 지역의 제도적 발전과 연결되도록 적절한 순서에 의해 이루어져야 함. ■ 아크라 이후에 개도국 및 공여국은 역량개발 지식을 확장하고 모범사례의 결과를 적용하는 국제적 노력을 강화하고 통합하도록 동의함.

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2008b

위와 같은 본 컨센서스는 개도국에게는 그들의 모든 단계에서의 인적자원, 시스템, 제도의 역량개발에 기여하고, 공여국에게는 그들 자신의 역량을 강화하고 개도국의 역량개발을 위한 책임있는 지원을 위한 접근방식을 적용하는 기본적인 변화과정을 갖도록 촉구하였다 (OECD, 2008b).

3.3. 아크라 행동강령

2008년 아크라에서 열린 제3차 OECD DAC 고위급회담에서 국제사회는 파리선언 이후 가속화 되었던 공여국의 개도국 역량개발을 위한 노력(capacity development initiatives)이 기대했던 것에 비해 효과적이지 않았다고 평가하였다. 따라서 국제사회는 아크라 행동강령을 통하여 다음의 표 3.3과 같은 개도국 역량개발을 위한 6대 핵심주제를 제시하였다.

▶ 표 3.3. 아크라 행동강령의 개도국 역량개발을 위한 6대 핵심주제

역량개발 6대 핵심주제
■ 역량개발이 가능한 환경
■ 역량개발과 분야별 전략
■ 국가시스템 역량개발
■ 시민사회의 역할 (민간부문 및 다른 비정부 주체들 포함)
■ 기술협력(TC) (남남 및 삼각협력 포함)
■ 취약한 상황에서의 역량개발

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2011d

3.3.1. 역량개발이 가능한 환경

역량개발이 가능한 환경이란 몇몇 개인의 헌신에 의해 이루어지는 변화가 아닌, 서로 다른 이해관계자들의 아젠다와 관심사가 상충하는 조직적, 제도적, 정치적 요소들의 변화가 가능할 수 있도록 만들어진 환경을 의미한다. 또한 역량개발이 가능한 환경이란 상황과 현실을 반영한 맥락에 맞는 변화가 가능한 환경을 의미한다. 즉, 개도국 역량개발을 위한 효과적인 프로그램 개발을 위해 개도국의 맥락을 이해하는 것이 중요하다는 것이다.

따라서 많은 공여국은 개도국별로 ‘국가제도 분석 (institutional analysis)’, ‘권력구조 분석 (power analysis)’, ‘변화요인 분석 (drivers of change analysis)’, ‘갈등구조 분석 (conflict analysis)’ 등의 정치·경제학적 연구를 시행해왔다. 이러한 과정을 통해 공여국은 개도국별로 상이한 정치·사회적 시스템, 인센티브 구조, 리더십의 요인 등에 대해

이해하고, 각 개도국의 상황에 맞는 역량개발 프로그램을 개발하여 지원하고자 노력하고 있다 (OECD, 2006).

그러나 공여국의 개도국 상황에 대한 이해 노력에도 불구하고, 개도국에 대한 분석결과가 실질적으로 공여국 지원 프로그램 이행단계의 사고과정(operational thinking)에 받아들여지는 데에는 큰 어려움이 있다는 것이 발견되었다. 나아가 이러한 분석결과가 개도국 이해관계자와의 논의과정에서 충분히 이용되지 못하고 있는 현실적 한계를 극복하는 것이 과제로 남아있다 (OECD, 2006).

3.3.2. 역량개발과 분야별 전략 / 3.3.3. 국가시스템 역량개발

역량개발에서의 분야별 전략이란 전통적인 분야 구분(교육, 보건, 농업, 환경 등)이 아닌 국가시스템 개념에서의 분야 구분(공공재정관리, 조달, 통계, 평가 등)으로 이해할 수 있다. 즉, 역량개발에서 의미하는 분야별 역량개발이란 국가시스템의 정책개발, 공공재정관리, 전달관리(front-line delivery), 다국가 이해관계자 및 비정부 이해관계자와의 상호 작용과 협력, 모니터링, 주요 국가과제를 수행하는 능력이 강한 제도 등의 분야에서의 개발을 말한다. 이는 ‘정책 - 프로그램 이행 - 결과 프레임워크’의 전 과정에서 이루어지는 역량개발을 의미하는 것이다.

3.3.4. 시민사회의 역할 (민간부문 및 다른 비정부 주체들 포함)

시민사회 기구들(Civil Society Organisations, 이후 CSOs)은 역량개발 지원의 수혜자 이면서 동시에 제공자로서 활동하고 있으므로, 아크라 행동강령은 시민사회기구들을 독립적인 개발주체로 인정하고 있다. 그러나 시민사회의 개도국 역량개발 지원은 공여국의 개도국 역량개발 지원과는 준위가 다소 다르다. 즉, 시민사회의 개도국 역량개발 지원이란 ① 개도국 국민이 정부에 대해 굳거버넌스 및 국가서비스 전달과정에 관여할 권리를 요구하는 개도국 시민의 역량개발, ② 개도국 지역사회(community)의 역량개발, ③ 전통적 분야(교육, 환경, 보건 등)의 개도국 역량개발에 기여하는 것을 의미한다.

하지만 CSOs는 이론적으로는 새로운 역량개발 원칙을 인지하고 있으나, 실제 이행과정

에서 적합한 방법을 적용하거나 장기적으로 지속가능한 역량개발 지원에 있어서는 한계를 보이고 있다는 지적이 있다. 따라서 시민사회 자체적으로 역량을 강화해야 한다는 목소리가 커지고 있다. 이러한 우려는 이후 부산총회에서 ‘시민사회의 역량개발이 가능한 환경’이 조성되어야 한다는 논의로 이어졌다.

3.3.5. 기술협력 (남남 및 삼각협력 포함)

본 연구의 제2장에서 기술협력(TC)은 크게 기술지원(TA)(전문가 파견 및 자문 포함), 연수, 교육보조금으로 구성된다고 설명하였다. 또한 특히 연수지원의 한계를 극복하기 위해 연수와 기술지원(TA)을 통합한 형태의 트위닝 기법과 같은 기술협력(TC)이 소개되었으며, 최근 개발효과성 논의와 함께 남남 및 삼각협력이 새로운 기술협력(TC)의 방법으로 제시되고 있다고 설명하였다. 남남 및 삼각협력은 특히 아크라 행동강령에서 공식적으로 논의되기 시작하여 점차적으로 확대되고 있다 (Langendorf, 2012).

남남협력이란 커뮤니케이션과 지식공유 메커니즘을 이용하여 중소득국들(Middle Income Countries, MICs)의 개발경험을 다른 개도국이 학습하는 것을 의미한다 (Abdel-Malek, 2010). 개도국 간의 남남협력은 학습과 협력을 통해 개도국들이 공동으로 가지고 있는 개발과제에 대한 해법을 찾으려는 노력이라 할 수 있다. 이러한 접근법은 기술협력(TC) 및 경제협력에 있어서 다른 개도국의 모범사례를 또 다른 개도국이 배우게 되는 것으로써, 기존의 기술협력(TC) 및 경제협력에 비해 더 긴밀한 체계를 가지고 이루어진다. 이집트, 남아프리카 공화국, 튀니지, 중국, 인도, 인도네시아, 말레이시아, 싱가포르, 태국, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 쿠바, 멕시코, 베네수엘라, 사이프러스, 몰타, 폴란드, 터키와 같은 중소득국들은 이미 그 외 개도국에게 국가발전 경험에 대한 지식공유 및 학습과정을 위한 기술협력(TC)을 제공해 오고 있다. 중소득국들과 그 외 개도국간의 지식공유는 개발 경험 공유 이외에도 관광, 커뮤니케이션, 이주 등을 통한 확장된 무역을 통해서도 이루어지고 있다 (Tejasvi, 2007). 한편, 남남협력은 결과 평가시 분석적 접근법을 반드시 도입하여 모범사례 및 실패한 사례를 통한 교훈을 도출하고, 투명성을 향상시킬 수 있도록 해야 한다는 과제가 남아있다 (Abdel-Malek, 2010).

이와 비교하여, 삼각협력은 위와 같은 남남협력 과정을 공여국이 지원하는 형태를 의미한다. 이 과정에서 공동의 개발과제에 대한 연대(solidarity)를 형성하는 것이 가장 중요하다고 할 수 있다. 즉, 공여국의 삼각협력 방법을 통한 개도국 지원시 중요한 과제는 남남협력에서 발견된 교훈들을 공여국 기술협력(TC) 지원 프로그램에 반영하여 다시 개발하는 과정이 필요하다는 것이다 (Abdel-Malek, 2010).

3.3.6. 취약한 상황에서의 역량개발

개도국 역량개발 지원방법은 각 개도국의 상황에 따라 다르게 적용되어야 한다는 논의를 바탕으로 국제사회는 아크라 행동강령을 통해 공여국의 취약국 역량개발 지원방법에 대한 차별화를 촉구하였다. 예를 들어, 취약국에 대한 역량개발 지원 프로그램은 국가의 '취약성 감소'에 중점을 두는 것으로 비취약국 지원과 차별화 할 필요가 있다. 지금까지의 분석결과에 의하면, 공여국이 취약국에 대해 역량강화 프로그램을 지원할 때에는 지원방법의 선택에 있어서 매우 신중해야 하며, 지원 프로그램 결과에 대한 기대치도 현실적이어야 한다. 특히 국가의 주요 기능 역량의 미흡한 부분(gap)을 파악하여 집중적으로 지원하는 것이 필요하다. 또한, 국가 역량이 미약해진 이용에 대한 원인파악도 병행되어야 한다 (OECD, 2006).

지금까지 살펴본 아크라 행동강령의 개도국 역량개발을 위한 6대 핵심주제는 부산총회에서 논의된 개발효과성 패러다임 체제에 지속적으로 반영되었다.

3.4. 카이로 컨센서스

부산총회가 열리기 이전, 본 컨센서스 및 아크라 행동강령 이후 더욱 강조된 개도국의 제도 및 인적 역량개발에 대한 행동변화를 촉구하고 이러한 의견을 부산총회 논의에 반영하기 위해 2011년 3월 이집트 카이로에서 '역량개발에 대한 카이로 워크숍 : 개념에서 실행으로'라는 회의가 열렸다. 이 회의의 결과로 채택된 '카이로 컨센서스'는 개도국의 역량개발을 위한 행동변화 뿐 아니라 수요에 기반한 결과중심소로의 변화를 함께 강조하였다 (OECD, 2011c). 카이로 컨센서스에 담긴 5가지 주요 원칙은 표 3.4와 같다.

▶ 표 3.4. 카이로 컨센서스

5대 주요 원칙
■ 지속가능한 개발 결과를 위해 제도 및 인적자원의 역량개발은 필수적으로 필요하다. ■ 수요중심의 결과에 기반한 접근법, 개도국에 의한 접근법, 그리고 기존의 역량에 기반하여 개발된 접근방식으로서의 변화가 필수적으로 필요하다. ■ 역량개발은 차후에 생각할 문제가 아니다. ■ 역량개발은 개발결과와 성과와 책임있는 제도를 위해 전략적으로 중요하다. ■ 개도국 내의 역량개발 리더십이 필수적으로 필요하다.

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2012f

3.5. 부산 글로벌 파트너십

부산총회에 참여한 개발협력 주체들은 아크라에서 논의된 개도국 역량개발 지원체제 변화와 같은 새로운 글로벌 과제를 중요하게 받아들였다. 즉, 파리선언이 원조효과성 향상을 위해 원조의 전달과정에 초점을 두었다면, 부산총회는 지속가능한 개발성과를 위한 개도국의 효과적 제도와 역량강화를 강조하였다고 할 수 있다. 부산총회가 열리기 이전 ‘효과적 제도 빌딩블록 이니셔티브’가 수립되어 효과적 개발협력은 지속가능한 개발을 위한 개도국 주도의 ‘효과적 제도 및 정책변화’를 중심으로 이루어 질 수 있다고 논의하면서, 이는 역량개발 지원을 심화함으로써 가능하다고 보았다 (OECD, 2011b & 2011c). 따라서 부산총회 이후에 수립된 부산 글로벌 파트너십을 통해 국제사회는 ‘효과적 제도 구축을 위한 개도국 시스템 역량강화’를 글로벌 목표로, ‘개도국 시스템 역량강화 지원’을 공여국 지표로 개발하였다.

다시 말해, 부산 글로벌 파트너십 지표를 통해 공여국은 개도국의 결과 프레임워크 및 시스템을 이용해야 하는 의무가 주어졌으며 (지표 1, 9b), 이 과정에서 공여국은 개도국의 정책수립 역량, 통계역량, 평가역량 및 시스템 역량 등을 지원하는 것이 요구되고 있다. 부산 글로벌 파트너십을 통해 개도국은 정부예산 중 원조금액으로 집행이 예정된 부분에 대해 의회의 정밀검토 과정을 수행할 수 있도록 역량을 키워야하며 (지표 6), 재원배분 추적시스템에서 양성평등과 여성역량강화에 대한 정보를 구분할 수 있도록 통계역량을 향상시켜야 한다 (지표 8). 그리고 공공재정 시스템의 질적 향상을 위해 노력해야 하는 의무가 주어졌다 (지표 9a). 개도국은 이와 같이 부산 글로벌 파트너십 이행과정에서 자발

적으로 국가의 역량을 강화하도록 요구받고 있으며, 공여국은 이러한 개도국의 역량개발 노력을 지원해야하는 과제가 주어졌다 (임소진, 2012c; OECD, 2012e). 부산 글로벌 파트너십의 10대 지표는 표 3.5와 같다.

▶ 표 3.5. 부산 글로벌 파트너십 10대 지표

지표 1. 개도국 우선사항을 충족하는 결과중심의 협력		
지표 정의	■ 개도국 결과 프레임워크 : 국가개발전략과 목표의 모니터링 및 평가 (Monitoring and Evaluation, 이후 M&E) 시스템 기반 개도국 접근법 ▶ 개도국의 국가개발전략과 프레임워크에 제시되어 있는 목표 및 목표치를 (공여국의 지원전략에) 통합 (incorporation) ▶ 개도국 국가지표와 M&E 과정 (processes) 이용 ▶ 개도국 통계시스템과 데이터수집 역량 강화	
측정 방법	■ 개도국 결과 프레임워크를 사용하는 공여국 비율 ▶ 공여국의 개도국 결과 프레임워크 이용은 3단계로 나누어 개도국이 평가 (High, Medium, Low scale) ▶ 개도국의 결과 프레임워크 이용가능한 수준이 아닌 경우, 공여국은 개도국의 결과 프레임워크 개발 지원노력에 대해 평가받게 됨	
지표 구성	분자	개도국 결과 프레임워크를 사용하는 공여국 수
	분모	전체 공여국 수
목표치	■ 개도국 내 모든 공여국이 개도국 결과 프레임워크 이용	
데이터 출처	■ 개도국 정부	
지표 2. 개발활동의 참여와 기여를 최대화하는 환경에서의 시민사회 운영		
지표 정의	■ 개발에 대한 시민사회의 기여를 최대화 할 수 있는 환경조성	
측정 방법	■ CIVICUS ¹⁵⁾ 가 개발한 시민사회환경지수(Enabling Environment Index, 이후 EEI)를 기반으로 한 정성적 평가 ■ 평가를 위한 5대 핵심분야 선정 ▶ 법적 프레임워크 ▶ 정치적 상황 ▶ 거버넌스 상황 ▶ 사회·경제적 상황 ▶ 사회·문화적 환경·시민사회 참여의 문화	
지표 구성	■ CIVICUS EEI	
목표치	■ 지속적 향상	
데이터 출처	■ CIVICUS EEI	
지표 3. 개발을 위한 민간부문의 참여와 기여		
지표 정의	■ 개도국의 지속가능한 성장과 빈곤퇴치를 위한 개발정책 및 전략 개발 및 이행과정에서 민간기업의 참여와 기여 확대	

측정 방법	■ 정부-기업간 대화 프레임워크(Public-Private Dialogue, 이후 PPD)를 기반으로 한 기반으로 한 정성적 평가 ▶ 정부-기업간 대화를 촉진하는 제도화 된 메커니즘 또는 공식적인 구조 ▶ 정부와의 대화에 민간기업 대표 참여 ▶ 정부-민간기업 간 대화의 성과(outcomes)에 대한 기초자료 (예 : 변화(reforms) 제안서 개수와 변화 진행여부)
지표 구성	■ PPD 인덱스
목표치	■ 지속적 향상
데이터 출처	■ 세계은행연구소(World Bank Institute)와 UNDP-OECD 공동지원팀의 데이터

지표 4. 투명성 : 개발협력에 관한 정보 공개

지표 정의	■ 국제원조투명성이니셔티브(International Aid Transparency Initiative, 이후 IATI)와 OECD DAC 공여국 통계보고 시스템(Creditor Reporting System, 이후 CRS)의 공통기준(common standard)
측정 방법	■ 공여국의 공통기준 이행정도 ▶ 과거, 현재, 미래의 재원흐름 정보 (수집) 가능성 ▶ 프로젝트 및 프로그램의 자세한 정보 (종합적 내용) ▶ 더 넓은 범위 및 참여 (ODA 이외의 정보수집, 선진공여국 이외 국가들의 참여) ▶ 시기적절함에 대한 강조와 개발자금정보의 업데이트 빈도수 증가
지표 구성	■ 공통기준 이행여부
목표치	■ 2015년 말까지 모든 공여국이 원조투명성 공통기준 시행
데이터 출처	■ IATI ■ OECD DAC CRS 및 FSS¹⁶⁾

지표 5a. 개발협력 예측성 (1년)

지표 정의	■ 파리선언 지표 7 변경적용 ▶ 반드시 개도국 정부에 통보된 금액만을 원조예측성 측정범위에 포함				
측정 방법	■ 공여국 집행예정액 중 집행된 원조금액 비율 ▶ 공여국의 개도국 현지사무소 보고시스템에서 공여국에 의한 데이터 수집				
지표 구성	<table border="1"> <tr> <td>분자</td><td>공여국이 n년도에 집행한 보고된 원조금액</td></tr> <tr> <td>목표치</td><td>공여국이 n년도에 집행하고자 계획한 원조금액</td></tr> </table>	분자	공여국이 n년도에 집행한 보고된 원조금액	목표치	공여국이 n년도에 집행하고자 계획한 원조금액
분자	공여국이 n년도에 집행한 보고된 원조금액				
목표치	공여국이 n년도에 집행하고자 계획한 원조금액				
목표치	■ 전체 공여국 대상, 개도국 회계연도 기준 공여국 집행예정액 중 집행되지 않은 원조금액 비율 2015년까지 1/2로 감소				
데이터 출처	■ 공여국 정부				

지표 5b. 개발협력 예측성 (중기)

지표 정의	■ 공여국의 향후 3년간 지출계획 여부에 대해 개도국이 결정 - 개발중 ▶ 특정 사업에 지원되는 또는 협력의정서에 의해 합의된 미래 원조금액 예측규모 그리고 원조방식과 같은 공여국의 개도국 내 개발협력 프로그램의 모든 내용 지출계획에 포함 ▶ 개도국 정부의 회계연도를 기준으로 제공된 수치로 기록
-------	---

측정 방법	■ 향후 지출계획 그리고/또는 향후 최소 3년간 이행계획에 따른 예상 원조금액
지표 구성	■ 한 개도국 내 단일한 공여국 별 다음의 수식으로 계산 ▶ 측정치 t년도 = 평균치 (at+1, at+2, at+3) ▶ at+n은 t+n년도를 다루고 있는 향후 지출계획의 t년도 말의 가능성에 따른 2진수의 값을 나타냄. 만약 계획이 있는 경우에 1, 계획이 없는 경우에 0으로 계산됨. ▶ 정부부문에 대한 원조에 적용
목표치	■ 한 개도국 내 공여국 전체의 향후 지출계획에 의거하지 않은 원조비율 1/2로 감소
데이터 출처	■ 개도국 정부

지표 6. 의회의 정밀검토에 따른 정부의 원조 예산

지표 정의	■ 파리선언 지표 3 변경적용 ▶ 연간예산이란 개도국의 연간예산을 의미 ▶ 1년 단위는 개도국의 회계연도를 의미 ■ 개도국 예산법에 지표의 내용이 포함되도록 입법부의 예산안 통과가 요구됨	
측정 방법	■ 개도국 입법기관에 의해 승인된 연간예산에 기록된 집행예정 원조비율	
지표 구성	분자	n년도 연간예산에 기록된 원조금액
	목표치	공여국이 n년도에 집행하고자 계획한 원조금액 (지표 5a 측정방법에 사용된 분모와 동일)
목표치	■ 개도국 국가예산에 기록되지 않은 정부부문에 대한 원조호름을 1/2로 감소 ■ 최소 85%의 원조재원 개도국 국가예산에 기록	
데이터 출처	■ 공여국 및 개도국 정부	

지표 7. 포괄적 검토에 의한 개발협력 주체간 상호책임성 강화

지표 정의	■ 다음의 5가지 범주 중 4가지 이상을 만족하는 경우에만 상호평가(mutual assessment)를 소유하고 있는 것으로 인정 ▶ 개도국과 공여국간 합의된 원조정책 또는 전략 수립 ▶ 개도국과 공여국 모두 국가차원의 원조효과성 평가를 위한 목표치 수립 ▶ 지난 2년 동안 목표치 달성여부에 대한 개도국과 공여국간 합동평가 실시 ▶ 평가과정에 대한 시민사회, 지방정부, 의회의 적극적 개입 ▶ 평가결과 대중 공개	
측정 방법	■ 합의된 공약 이행 향상정도를 포괄적이고 상호적으로 평가하는 개도국의 비율 ▶ 파리선언 지표 12 평가방법 개선 적용	
지표 구성	분자	상호평가(mutual assessment) 보유 개도국 수
	목표치	전체 개도국 수
목표치	■ 모든 개도국의 포괄적인 상호평가 검토 수립	
데이터 출처	■ 개도국 정부 ■ UNDESA 상호책임성 분석자료	

지표 8. 양성평등과 여성역량강화

지표 정의	■ 개발 중 ▶ 양성평등과 여성역량강화를 위한 공공재원배분 추적 ▶ 양성평등과 여성역량강화를 위한 공공재원배분에 대한 정보 공개	
측정 방법	■ 양성평등과 여성역량강화를 위한 자원배분 추적시스템 보유 개도국 비율	
지표 구성	분자	양성평등과 여성역량강화를 위한 자원배분 추적시스템 보유 개도국 수
	분모	전체 개도국 수
목표치	■ 모든 개도국의 양성평등과 여성역량강화를 위한 자원배분 추적시스템 수립	
데이터 출처	■ 개도국 정부 (국가별 선택사항) ■ UN Women	

지표 9a. 개도국 공공재정(PFM) 시스템의 품질

지표 정의	■ 세계은행 국가정책 및 제도평가 (Country Policy and Institutional Assessment, 이후 CPIA) 지표 13	
측정 방법	■ 파리선언 지표 2a	
지표 구성	■ CPIA 단계	
목표치	■ 2015년까지 개도국 절반의 PFM·CPIA 점수 최소 1단계 (0.5점) 이상 향상	
데이터 출처	■ 세계은행	

지표 9b. 개도국 PFM 시스템 및 공공조달시스템 이용

지표 정의	■ 파리선언 지표 5a와 5b 정의	
측정 방법	■ 파리선언 지표 5a와 5b 통합 적용 ■ 개도국 PFM 시스템과 공공조달시스템을 이용하여 개도국 정부부문에 대해 집행된 원조금액 비율	
지표 구성	분자	개도국 시스템을 이용한 원조금액 (a, b, c, d의 평균치) a. 국가예산집행절차를 이용하여 개도국 정부부문에 대해 집행된 원조금액 b. 국가재정보고절차를 이용하여 개도국 정부부문에 대해 집행된 원조금액 c. 국가회계감사절차를 이용하여 개도국 정부부문에 대해 집행된 원조금액 d. 국가조달시스템을 이용하여 개도국 정부부문에 대해 집행된 원조금액
	목표치	개도국 정부부문에 대해 집행된 총 원조금액
목표치	■ PFM 시스템 수준평가 5점 이상 개도국의 경우, 2015년까지 공여국 전체의 PFM 및 조달시스템 이용 차이(gap) 2/3로 감소 ■ PFM 시스템 수준평가 3.5~4.5점 개도국의 경우, 2015년까지 공여국 전체의 PFM 및 조달시스템 이용 차이(gap) 1/3로 감소	

데이터 출처	■ 공여국 정부	
지표 10. 원조비구속성		
지표 정의	■ 파리선언 지표 8 정의	
측정 방법	■ 파리선언 지표 8 정의	
지표 구성	분자	비구속화 원조금액
	분모	총 원조금액
목표치	■ 지속적 향상	
데이터 출처	■ OECD DAC CRS	

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2012e; UNDP-OECD Joint Support Team, 2013

이와 관련하여, 효과적 제도 빌딩블록 이니셔티브는 현재 ‘효과적 제도에 관한 플랫폼 (Platform on Effective Institutions)’으로 명칭을 개정하여 지속적으로 운영되고 있다. 효과적 제도 플랫폼은 효과적 제도 빌딩블록 논의를 통해 합의된 ‘개발을 위한 효과적 제도와 정책의 새로운 컨센서스 (New Consensus on Effective Institutions and Policies for Development, 이후 New Consensus)’를 기본으로 운영되고 있으며, 효과적 제도를 위한 새로운 접근법의 개발, New Consensus의 이행 방법, 그리고 개도국 정부의 시스템 역량개발과 공여국의 개도국 시스템 이용에 대한 논의를 지속해오고 있다 (Effective Institutions Building Block, 2012; ODI, 2012). 예를 들어, 효과적 제도에 관한 플랫폼은 공공관리시스템의 강화 지표를 부산파트너십 지표와 연계, PFM 품질관리를 위한 지표, 조달진단 방법론, 공공지출 통계 추적시스템, 국가차원에서의 부산파트너십 지표 이행, 역량개발, 더 나은 공공서비스 제공, 국내재원 동원, 국가시스템 이용 촉진, 국가시스템에 대한 공여국 정책, 국제최고감사기구(Supreme Audit Institutions, SAI)에 대한 시민사회의 참여, 국회감사, 공개계약, 제도강화에 있어서 시민사회의 역할과 같은 14개 주제를 선정하여 개도국의 제도적 역량개발을 지원하고자 하고 있다 (OECD, 2013).

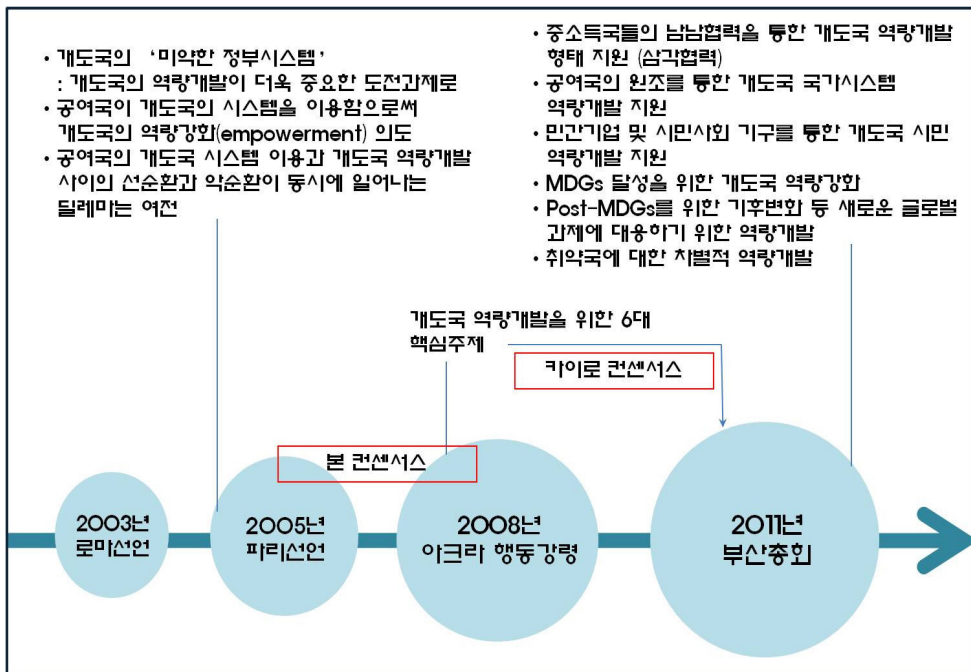
15) 세계 시민사회 참여연대 (World Alliance for Citizen Participation)

16) OECD DAC 공여국의 향후집행계획 (Forward Spending Survey)

그 외에도 부산 글로벌 파트너십 지표 개발과정에서 강조된 BRICS¹⁷⁾와 같은 중소득국들의 남남협력을 통한 개도국 역량개발 지원방법의 증가, 공여국 원조를 통한 개도국 국가 시스템 역량개발 지원 프로그램에 대한 논의도 지속되고 있다. 또한 민간기업 및 CSOs를 통한 개도국 시민의 역량개발 지원 프로그램의 증가, MDGs 달성을 위한 역량강화와 기후변화 등의 새로운 글로벌 과제에 대응하기 위한 역량강화의 필요성 증가, 취약국에 대한 공여국의 이해 및 행동변화 필요성의 증가 등에 대한 내용 역시 부산 글로벌 파트너십 지표 개발과정에서 지속적으로 강조되었다 (임소진, 2012c; OECD, 2012e).

지금까지 논의된 국제사회의 개도국 역량개발을 위한 지원논의의 변화는 그림 3.2와 같이 정리해 볼 수 있으며, 파리선언 및 부산파트너십의 지표별 이행을 통한 개도국의 시스템 역량개발 지원방안은 그림 3.3과 같이 정리해 볼 수 있다.

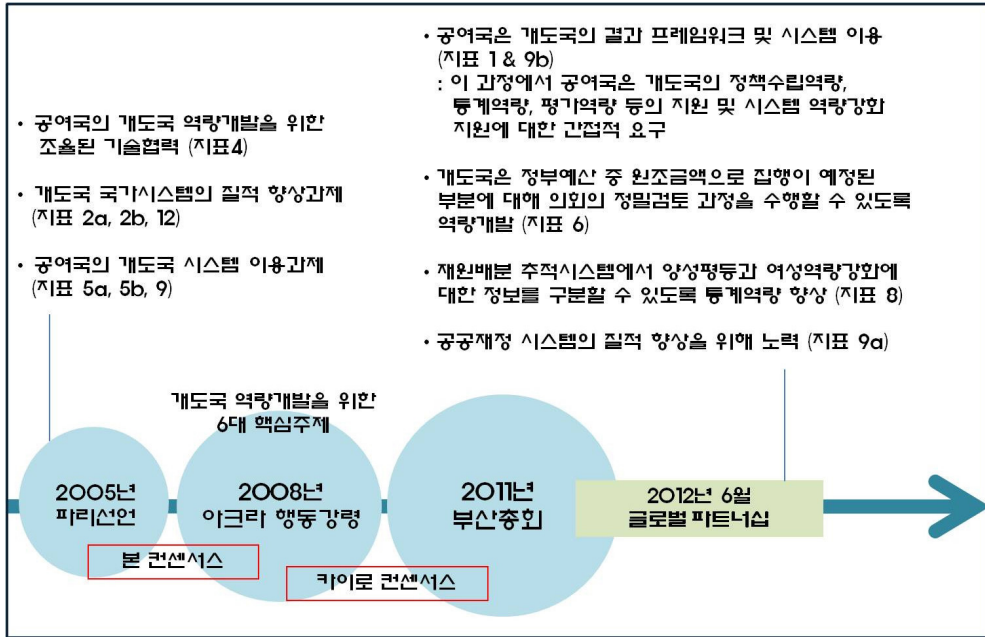
▶ 그림 3.2. 국제사회의 개도국 역량개발을 위한 지원논의의 변화



출처 : 저자작성

17) 브라질(Brazil), 러시아(Russia), 인도(India), 중국(China), 남아프리카공화국(South Africa)

▶ 그림 3.3. 파리선언 및 부산 글로벌 파트너십 지표와 개도국 역량개발



출처 : 저자 작성

마지막으로, 국제사회는 개도국 역량개발을 위한 새로운 접근방식 논의를 통해 다음과 같은 시사점을 제공하고 있다 (OECD, 2011d).

- 국가차원의 개도국 역량개발을 위한 매핑(mapping)에 있어서 전략적 시작점으로 지역적 맥락에 대한 충분한 이해가 있어야 한다.
- 역량개발 활동의 실질적 시작점으로는 (국가시스템) 분야에 초점을 두는 것이 필요하다.
- 우선적 필요사항과 최상의 방법(option)을 파악하기 위해 이해관계자 및 파트너 간 열린 대화가 필요하다.
- 역량개발의 정치적, 기술적, 문화적 측면과 과정에 대한 이해가 필요하다.
- 소규모에서 시작하고, 진행과정에 대해 평가하며, 역량개발을 위한 접근법 및 방법론을 배우고 적응하여야 한다.
- 원조가 역량개발을 위한 촉매역할을 하는 동시에, 역량개발을 위한 도전과제 해결에

있어서는 한계가 있다는 것을 인지하여야 한다.

- 역량개발 성과(outcome) 평가에 있어서, 단기적 그리고 장기적 관점에 주목하는 결과에 기반한 접근법(results-based approach)을 수용하여야 한다.

특히 역량개발 지원 프로그램의 성과평가와 관련하여, 평가를 통한 교훈(lessons learned)과 실증적 경험에 바탕을 둔 역량개발 지원체제 개발이 중요한 과제로 떠오르고 있다. 공여국의 개도국 역량개발 지원정책과 이행, 모니터링 및 평가, 그리고 평가결과의 정책반영과 개선이 유기적으로 이루어져야 한다는 것이다 (Theisohn et al., 2009). 즉, 공여국의 개도국 역량개발 지원이 효과적으로 이루어지기 위해서는 개도국 역량개발 지원 프로그램에 대한 적합한 평가가 중요하며, 평가결과가 정책에 반영되어 개선이 이루어지는 과정이 개도국 역량개발 프로그램 개발과정에서 반드시 고려되어야 한다 (Otoo et al., 2009).

4. 연구방법론

4.1. 연구방법

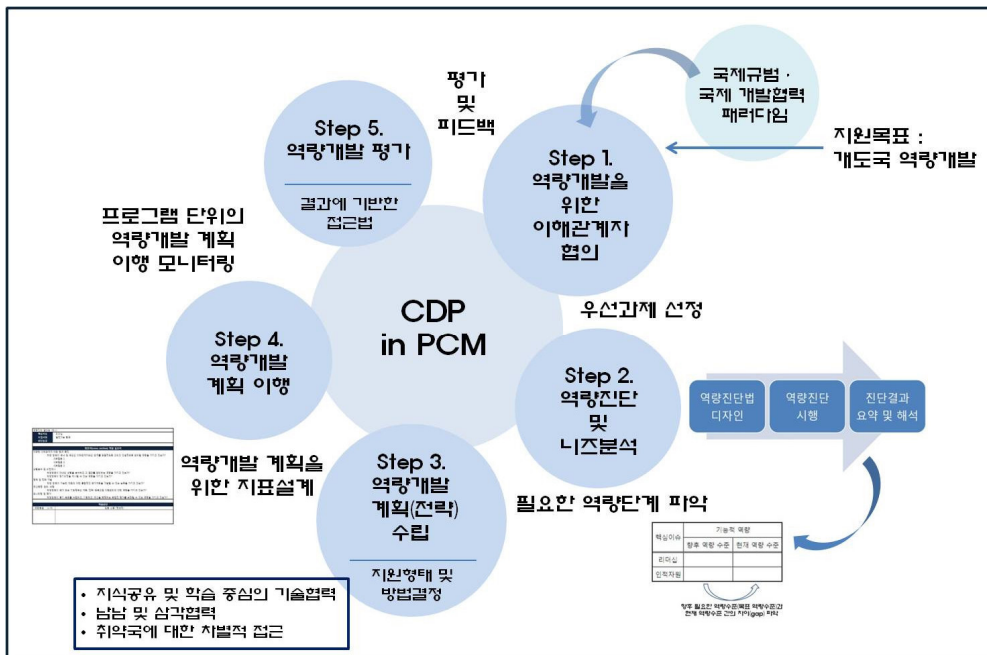
본 연구는 문헌분석 및 현지 심층인터뷰를 중심으로 한 사례비교 연구방법을 사용하였다. 공여국 사례선정을 위해 본 연구는 우선 OECD DAC 회원국의 개도국 역량개발 접근방법에 대한 보고서를 중심으로 역량개발 체제가 비교적 명확히 제시되고 있는 국가들을 살펴보았다 (제5장 참고). 이 국가들 중 문헌연구를 위한 분석가능 자료가 충분하고, 현지 인터뷰가 가능한 국가를 중심으로 분석 대상을 정리하였다. 본 연구의 공여국 사례분석은 다음과 같은 연구 분석의 개념적 프레임워크를 중심으로 분석하였다. 문헌을 통해 알 수 없는 내용의 경우, 현지인터뷰를 통해서 자료수집이 이루어졌다. 공여국 사례분석에는 한 국의 사례를 포함하였다.

4.2. 분석의 개념적 프레임워크

본 연구는 공여국의 개도국 역량개발 지원체제의 개념적 프레임워크를 그림 4.1과 같이 제시하고자 한다. 이는 역량개발 지원과정에 있어서 제2장에서 논의된 역량개발의 발전단계 및 CDP를 도입한 접근법을 반영하고, 그 내용적인 면에 있어서 제3장에서 논의된 개발효과성 패러다임 체제하의 개도국 역량개발 논의변화를 적용하여 작성되었다. 그림 4.1에서 보여주고 있는 개도국 역량개발 지원체제 프레임워크를 중심으로 사례분석에 대한 해당 공여국별 개도국 역량개발 지원체제를 ① 역량개발에 대한 이해, ② 프로그램 개발 이전 단계, ③ 프로그램 개발단계, ④ 이행단계, 그리고 ⑤ 역량개발 평가 단계로 구분하여 분석하였다. 또한 심층인터뷰 과정에서 그 외의 중요한 특이사항이 있는 경우, 이를 함께 분석에 포함하였다.

그림 4.1에서 보이는 것과 같이 CDP와 PCM은 절차적인 면에서 매우 유사하다 할 수 있으며, 그렇기 때문에 이 두 프로세스는 하나의 프로세스로 활용이 가능하다. 다만, PCM과 CDP를 구분하는 가장 큰 차이점은 역량진단에 있다고 할 수 있다. 즉, CDP에서는 일반적인 PCM 과정에는 포함되어 있지 않은 ‘역량진단’을 통해 개발된 역량지표를 이행, 모니터링 및 평가과정에서 활용한다는 면에서 큰 차이점이 있다고 할 수 있다. 따라서 CDP를 PCM 과정에 도입하는 것은 프로그램 및 프로젝트 수행체계에서 개도국의 역량개발 개념을 내재화하여 미흡한 정부의 역량을 계획된 수준까지 끌어올리는 데에 초점을 두어 전반적인 개도국 정부의 역량개발이 가능하도록 하는 보다 체계적인 접근이 가능하다는 이점이 있다. 즉, CDP는 전반적인 국가분석 및 상황분석을 넘어서 개인-조직-환경(제도)의 측면에서의 분석을 토대로 이행지표를 개발하여 체계적으로 개도국 정부의 발전을 위한 역량을 강화하는 동력을 마련할 수 있다는 장점이 있다.

▶ 그림 4.1. 공여국의 개도국 역량개발 지원체제 개념적 프레임워크



출처 : 저자작성

4.3. 사례선정 및 분석절차

본 연구는 사례분석을 위해 정부문서 및 선행연구 분석과 이메일을 통한 서면인터뷰 및 기관방문을 통한 현지인터뷰를 시행하였다. 인터뷰를 위한 사례국가 선정은 정보접근 가능성여부를 중심으로 이루어졌다. 대부분의 공여국이 역량개발 체제에 대해 별도로 정리된 자세한 자료를 제공하고 있지 않기 때문에, 우선 OECD DAC 회원국의 개도국 역량개발 체제에 대해 전반적으로 분석한 ‘공여국의 개도국 역량개발 접근방식 분석보고서 (Inventory of Donor Approaches to Capacity Development: What We Are Learning)’와 OECD DAC 동료검토(Peer Review)를 살펴보았다. OECD DAC 보고서 및 동료검토에 의하면 대부분의 공여국이 파리선언 및 아크라 행동강령을 중심으로 한 개도국 시스템 역량개발에 대해 고려하고 있는 것으로 나타났다 (OECD, 2008d; 2008e; 2008f; 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2009e; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2010e; 2010f; 2010g; 2011e; 2011f; 2011g; 2011h; 2011i; 2012a; 2012b; 2012c; 2012d). 그러나 국제사회의 역량개발 6대 핵심주제를 모두 고려하고 있는 국가는 한국을 제외한 총 23개 DAC 공여국 중 15개 국가인 것으로 분석되고 있다 (제5장 표 5.1 참고). 따라서 본 연구는 OECD DAC 보고서 및 동료검토를 기초자료로 이용하여 이들 15개 회원국에게 사전 서면인터뷰 자료를 이메일을 통해 배부하였다.

사전 서면인터뷰에 응답한 국가는 독일, 오스트리아, 일본, 호주의 4개국이었다. 독일과 호주의 경우에는 기초설문에 대한 응답이 매우 성실하였으며, 이후 좀 더 자세한 자료조사를 위한 현지인터뷰에 대해 매우 긍정적인 반응을 보였다. 그러나 오스트리아의 경우, 본 연구에 대한 인터뷰 및 자료제공이 불가하다는 의견을 보였다. 일본의 경우, 일본의 역량개발 지원체제에 대한 부분은 KOICA와 정기적으로 이루어지는 정례협의를 통해 상호학습이 되고 있다는 일본측 담당자의 의견과, 일본의 개도국 역량지원 체제가 한국과 크게 다르지 않기 때문에 본 연구의 사례에 포함할 필요가 없다는 KOICA 역량개발 및 정책 담당자들의 의견수렴을 통해 조사대상에서 제외하였다.

따라서 본 연구는 기초설문의 응답결과를 바탕으로 독일과 호주를 중심으로 타 공여국의 개도국 역량개발 지원체제를 분석하였다. 또한, 개도국 현지에서의 사례조사를 위하여 본 연구 기간 내 현지조사가 가능한 개도국 현장을 중심으로 세르비아 방문조사를 수행하

였다. 세르비아에 사무소를 가지고 있는 독일국제협력유한책임회사(German Society for International Cooperation, 이후 GIZ)와 사무소는 없지만 프로젝트를 진행한 KOICA 사업현장, 그리고 UNDP 사무소와 세계은행 사무소를 통한 역량진단 및 역량개발 지원기능(facility)에 대한 정보도 함께 수집하였다.

5. OECD DAC 공여국의 개도국 역량개발 지원체제

앞에서 설명한 바와 같이 본 연구는 공여국의 개도국 역량개발에 대한 특정 공여국의 체제분석에 앞서 OECD DAC 회원국의 개도국 역량개발 체제에 대해 전반적으로 분석한 ‘공여국의 개도국 역량개발 접근방식 분석보고서’를 살펴보았다 (OECD, 2010g). OECD DAC 회원국의 개도국 역량개발 접근방식 보고서는 2010년 당시 DAC 회원국의 개도국 역량개발 체제를 분석한 보고서로써, 특히 개발효과성 패러다임을 중심으로 한 개도국 역량개발에 대한 부분을 보여주고 있다. 한국은 보고서 분석시기인 2010년 이전에는 DAC 회원국이 아니었으므로 분석 대상에서 제외되었다.¹⁸⁾ 따라서 본 연구는 한국을 제외한 총 23개 DAC 공여국의 역량개발 지원체제에 대한 전반적인 현황을 다음과 같이 분석하였다. 다음의 분석은 OECD 분석보고서 및 각 해당국의 최근 DAC 동료검토를 토대로 하였다. 그러나 OECD DAC 분석보고서 및 동료검토는 2010년을 전후로 한 정보가 대부분이므로, 독일과 호주의 경우는 인터뷰를 통해 가장 최근의 정보를 적용하였다.

5.1. 역량개발 정책 및 전략

공여국의 관점에서 개도국의 역량개발이 중요한 이유는 개도국의 역량이란 결국 개발을 위한 기본 공공재 및 서비스, 그리고 적합한 정책 및 규범적 환경을 제공하는 국가 시스템의 운영(performance)과 깊은 관계가 있기 때문이다 (OECD, 2006). 따라서 DAC 회원국은 개도국 역량개발에 있어서 별도의 지원 정책을 수립하는 것이 아니라, 개도국 역량개발 지원을 모든 프로그램에 주류화 또는 내재화하고 있는 경향이 강하다. 또한 대부분의 공여국은 각 개도국별 지원 정책 및 전략을 중심으로 개도국 역량개발 지원의 개념을 국가원조 프로그램에 포함하고 있는 경향이 강하다.

18) OECD DAC은 2010년 한국의 가입을 통해 총 24개 공여국이 회원국이 되었으며, 2013년 상반기에 아이슬란드와 체코가 새로운 DAC 회원국이 되면서 2013년 7월 현재 총 26개 회원국으로 운영되고 있다.

예를 들어, 캐나다 국제개발기구(Canada International Development Agency, 이후 CIDA)는 이미 1990년대 후반부터, 스웨덴 국제개발협력기구(Swedish International Development Cooperation Agency, 이후 Sida)는 2000년대부터 개도국 역량개발을 원조 프로그램의 주요 목표로 제시하고 있으며, 이러한 현상은 원조 및 개발효과성 패러다임을 중심으로 대부분의 공여국으로 확산되고 있는 추세이다. 따라서 대부분의 국가들이 개도국 역량개발을 원조효과성 및 거버넌스 전략에 포함하고 있는 것을 알 수 있다. 특히 독일과 같은 경우를 살펴보면, 앞 장에서 살펴본 것과 같은 파리선언 지표를 중심으로 한 개도국 시스템 역량개발을 강조하고 있다. 이와 비슷하게, 덴마크의 경우 개도국 역량개발을 조직적 측면에서 접근하고 있으며, 스위스, 일본, 영국은 조직 및 네트워크와 제도적 측면에서의 개도국 역량개발을 강조하고 있다. 호주는 개도국별 국가전략에서 역량개발의 지원이 시작되었다고 보고 있으며, 미국, 스위스, 프랑스와 같은 국가들은 개도국 역량개발을 범분야 이슈에서 고려하고 있다. 이와 같은 내용은 표 5.1과 같이 정리해 볼 수 있다.

▶ 표 5.1. OECD DAC 공여국의 역량개발 지원 정책

	역량개발 지원 정책
그리스	■ 개도국 역량개발을 원조지원 정책 내 최상위 주제로 포함 ■ 모든 프로그램 및 프로젝트 승인 단계에서 개도국 역량개발 요소를 최우선으로 고려
네덜란드	■ 파리선언과 아크라 행동강령을 정책에 포함하는 과정에서 개도국의 역량개발을 내재화
노르웨이	■ 개도국 역량개발을 원조정책 및 프로그램에 주류화를 위해 노력
뉴질랜드	■ 파리선언과 아크라 행동강령 이행과정에서의 개도국 역량개발 강조
덴마크	■ 개도국 역량개발을 원조 프로그램의 핵심으로 내재화 ■ 특히 프로젝트에서 프로그램 위주로 원조지원 접근방법을 변화시키는 과정에서 개인의 역량개발 지원을 제도·기관 및 정부차원의 역량개발 지원으로 변화
독일	■ 개도국 시스템 역량개발을 모든 프로그램에 주류화
룩셈부르크	■ 개도국 역량개발 개념을 이행과정에서 주류화
미국	■ 개도국 역량개발을 모든 지원 정책 및 전략에 주류화 ■ 역량개발을 범분야 이슈로 인식
벨기에	■ 프로젝트 위주에서 개도국 시스템 역량개발 위주의 주류화를 위한 정책변화 단계에 있음.
스웨덴	■ 개도국 역량개발을 원조지원 정책 및 목표의 핵심으로 설정
스위스	■ 개도국 역량개발을 원조지원 정책의 핵심으로 설정 ■ 역량개발을 범분야 최우선 범위로 인식

스페인	■ 개도국 역량개발에 대한 이해 및 정책수립은 미비하나, 이행과정에서 역량개발 방법을 이용
아일랜드	■ 개도국 역량개발을 모든 분야 및 주제별 정책과 프로그램에 주류화
영국	■ 개도국 역량개발을 모든 프로그램에 주류화
오스트리아	■ 개도국 역량개발 지원을 모든 정책 및 전략에 주류화하는 과정
유럽연합(EU)	■ 덴마크 정책과 유사
이탈리아	■ 개도국 역량개발을 위한 별도의 정책 및 전략은 부재하나, 모든 지원 프로그램에서 개도국 역량개발 요소를 포함하도록 노력
일본	■ 개도국 역량개발을 일본원조 철학의 핵심으로 설정 ■ 일본국제협력단(Japanese International Cooperation Agency, 이후 JICA)의 정책은 기술협력(TC)에 초점을 두고 개발
캐나다	■ 개도국 역량개발을 원조 프로그램의 핵심으로 내재화 ■ 특히 프로젝트 중심에서 PBA로 원조지원방법을 변화시키는 과정에서 개도국의 역량개발을 중요시하고 있음.
포르투갈	■ 개도국 역량개발을 원조 프로그램의 핵심으로 내재화 ■ 특히 프로젝트에서 프로그램 위주로 원조지원 접근방법을 변화시키는 과정에서 개인의 역량개발 지원을 제도·기관 및 정부차원의 역량개발 지원으로 변화
프랑스	■ 원조지원 전략 및 행동계획에서 개도국의 역량개발을 주요 공약으로 제시 ■ 역량개발을 범분야 이슈로 인식
핀란드	■ 대부분의 지원 프로그램에 개도국 역량개발을 위한 요소 포함
호주	■ 개도국 역량개발을 모든 프로그램에 주류화

출처 : 저자작성 / 참고자료 : OECD, 2008d; 2008e; 2008f; 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2009e; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2010e; 2010f; 2010g; 2011e; 2011f; 2011g; 2011h; 2011i; 2012a; 2012b; 2012c; 2012d

5.2. 역량개발 정책 및 전략문서

대부분의 공여국이 개도국 역량개발에 대한 별도의 정책 및 전략문서를 발간하지는 않지만, 원조지원 정책 및 전략문서에 개도국 역량개발에 대한 내용이 포함되는 형식으로 제시되고 있다. 대부분의 국가들이 정책 및 전략문서와 안내서 및 프로그램 문서에 개도국 역량개발 논의를 포함하고 있으며, 일부 국가들은 연구보고서, 조사보고서(working paper), 논의보고서(discussion paper), 평가보고서 등에 역량개발 지원을 위한 방안을 포함하고 있다. 일부 국가들은 성명서(position paper) 및 선언문과 같은 형식으로 개도국의 역량개발 지원 방향을 제시하고 있다. 공여국들의 개도국 역량개발 지원 내용을 담고 있는 대표적인 정책 및 전략문서는 표 5.2와 같이 정리할 수 있으며, 문서의 제목은 원문 그대로 표기하였다.

▶ 표 5.2. 공여국의 대표적 역량개발 지원 관련문서

	역량개발 지원 관련문서의 예
그리스	■ 정책문서 • Hellenic Aid Development Cooperation Policy • Hellenic Plan for the Economic Reconstruction of the Balkans (HiPERB) ■ 행동계획문서 • Hellenic Aid's Action Plan for Coordination and Harmonisation ■ 비공식문서 • Hellenic Aid Memo
네덜란드	■ 정책문서 • Dutch Aid Policy • Our Common Concern - Investing in Development in a Changing World (Policy Note) • Country-Level Indicative Cooperation Plans ■ 프로그램문서 • Support Programme for Institutional and Capacity Development (SPICAD) ■ 안내서 • Guidance on Capacity Development: 'All Models Are Wrong, but Some Are Helpful' (Draft CD Guidance)
노르웨이	■ 정책문서 • White Paper (원조백서) ■ 전략문서 • Norwegian Development Assistance Strategy ■ 매뉴얼 • NORAD Development Cooperation Manual ■ 연구보고서 • Study on Best Practices and Innovative Approaches to Capacity Development in Low Income Countries in Africa • Review and Synthesis of Lessons Learned from Institutional Cooperation and Capacity Building in the Environmental Sector in Norwegian Development Cooperation
뉴질랜드	■ 정책문서 • IDG Aid Effectiveness Plan ■ 평가보고서 • Evaluations and Reviews: Development Themes Report
덴마크	■ 정책문서 • A World for All - Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance (A World for All) ■ 전략문서 • Good Governance Strategy ■ 안내서 • Guidance Note on Danish Support for Capacity Development (Guidance Note) • Operational Guidelines for Technical Assistance (TA) in Danish Development Assistance

독일	■ 현재 개도국 역량개발을 위한 정책문서 개정단계 ■ 안내서 • Guidelines for Financial and Technical Cooperation (FC/TC Guidelines) ■ 논의보고서(Discussion Paper) • Capacity Development and Aid Effectiveness for the 2008 Accra High Level Forum
룩셈부르크	■ 프로그램문서 • Indicative Cooperation Programmes (PICS) ■ 방법론 안내서(Methodological Guide) • Monitoring des résultats et du partenariat
미국	■ 이행정책선언문 • Operational Policy Statement on Human and Institutional Capacity Development (HICD) ■ 전략문서 • Agriculture Strategy • Civilian-Military Cooperation Strategy • Conflict Mitigation and Management Strategy • Democracy and Governance Strategy • Economic Growth Strategy' • Education Strategy • Fragile States Strategy • Mitigating the Impact of HIV/AIDS Strategy
벨기에	■ 정책문서 • Harmonisation and Alignment Plan • Policy Note
스웨덴	■ 정책문서 • SIDA Policy for Capacity Development • Policy Guidelines for SIDA's Support to Private Sector Development • SIDA Policy on Support to Civil Society ■ 안내서 • Sida's Guidance on Programme-Based Approaches ■ 매뉴얼 • Manual for Capacity Development
스위스	■ 정책문서 • Bill to Parliament on the Continuation of Technical Cooperation and Financial Assistance for Development Countries (법안) ■ 조사보고서(Working Paper) • Capacity Development in SDC
스페인	■ 별도문서 제시하고 있지 않음.
아일랜드	■ 정책문서 • White Paper on Irish Aid (원조백서) • Operational Plan • Irish Aid Civil Society Policy • Country Strategy Plans

영국	■ 정책문서 • 2006 Development White Paper: Making Governance Work for the Poor (원조백서) • 2009 Development White Paper: Building Our Common Future (원조백서) ■ 평가보고서 • Developing Capacity? An Evaluation of DFID Funded Technical Cooperation for Economic Management in Sub-Saharan Africa. Technical Cooperation for Economic Development (Synthesis Report) ■ 연구보고서 • Capacity Development: Where Do We Stand Now? (CD Note) • Capacity Development and State Building
오스트리아	■ 정책문서 • Federal Act on Development Cooperation • Sector Policies ■ 전략문서 • Decentralisation, Local Governance and Local Development Strategy' & 'Country Strategies ■ 성명서 • ADA Position Paper on capacity Development
유럽연합 (EU)	■ 정책문서 • Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by the European Commission - A Backbone Strategy ■ 안내서 • Making TC More Effective • Practical Guide to Capacity Development in a Sector Context (Practical Guide) ■ 참고문서(Reference Document) • Institutional Assessment and Capacity Development: Why, What, and How
이탈리아	■ 역량개발 안내서 개발중
일본	■ 정책문서 • ODA Policy of Japan • JICA's Mid-Term Plan ■ 안내서 • JICA Technical Cooperation Implementation Guidelines (JICA TC Guidelines) • Capacity Development Handbook ■ 연구보고서 • Joint Study on Effective TC for CD • Capacity Development and JICA's Activities ■ 개념정리문서 • Towards Capacity Development of Developing Countries Based on Their Ownership: Concept of CD, its Definition and its Application in JICA Project
캐나다	■ 연구보고서 • Capacity: Why, What and How (Capacity Paper)

포르투갈	■ 전략문서 • A Strategic Vision for Portuguese Development Cooperation ■ 프로그램문서 • Indicative Cooperation Programmes (ICP) ■ 안내서 • Guidelines for Capacity Development
프랑스	■ 전략문서 • 'Strategies on Governance and Aid Effectiveness', 'Framework Strategy on Capacity Building • French Position Document on Fragile States and Situations of Fragility ■ 행동계획문서 • French Action Plan for Enhancing Aid Effectiveness
핀란드	■ 정책문서 • Development Policy Programme
호주	■ 정책문서 • Operational Policy on the Use of Advisers in the Australian Aid Programme (Policy Note) ■ 안내서 • Guidelines for Mentoring in Development Activities ■ 연구보고서 • Drivers for Change

출처 : 저자작성 / 참고자료 : OECD, 2008d; 2008e; 2008f; 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2009e; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2010e; 2010f; 2010g; 2011e; 2011f; 2011g; 2011h; 2011i; 2012a; 2012b; 2012c; 2012d

5.3. 역량개발 6대 핵심주제 적용 현황

OECD DAC의 23개 회원국 중 ‘개도국 역량개발 지원을 위한 6대 핵심주제’를 ‘모두’ 고려하고 있는 국가는 15개국으로 조사되었다. 그러나 역량개발 6대 핵심주제를 공여국의 개도국 역량개발 지원체제에 어느 정도 적용하고 있는지에 대해서는 국가별로 차이가 있는 것으로 나타났다. 다만, OECD DAC 보고서 및 동료검토는 이 부분을 간략하게 제시하고 있으며, 국가별 6대 핵심주제를 통한 공여국의 개도국 시스템 역량개발 지원체제에 대한 자세한 내용은 다루고 있지 않다. 23개 국가들이 최근 논의동향에 따른 개도국 역량개발 6대 핵심주제 고려 여부는 다음의 표 5.3과 같다.

▶ 표 5.3. 공여국의 역량개발 6대 핵심주제 적용 현황

	역량개발이 가능한 환경	역량개발과 분야별 전략	국가시스템 역량개발	시민사회의 역할 (민간부문 포함)	기술협력	취약한 상황에서의 역량개발
그리스		■			■	
네덜란드	■	■	■	■	■	■
노르웨이	■	■	■	■	■	■
뉴질랜드	■	■	■	■	■	■
덴마크	■	■	■	■	■	■
독일	■	■	■	■	■	■
룩셈부르크		■	■	■	■	
미국	■	■	■	■	■	■
벨기에		■	■	■	■	
스위스	■	■		■	■	
스웨덴	■	■	■	■	■	■
스페인	■	■		■	■	
아일랜드	■	■	■	■	■	
영국	■	■	■	■	■	■
오스트리아	■	■	■	■	■	■
유럽연합(EU)	■	■	■	■	■	■
이탈리아		■	■	■		■
일본	■	■	■	■	■	■
캐나다	■	■	■	■	■	■
포르투갈	■	■	■	■	■	■
프랑스	■	■	■	■	■	■
핀란드		■		■	■	
호주	■	■	■	■	■	■

출처 : 저자작성 / 참고자료 : OECD, 2008d; 2008e; 2008f; 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2009e; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2010e; 2010f; 2010g; 2011e; 2011f; 2011g; 2011h; 2011i; 2012a; 2012b; 2012c; 2012d

5.4. 역량개발 담당조직

표 5.4에서 보이는 것과 같이 모든 공여국이 원조기관 또는 정부 조직 내 개도국의 역량 개발 지원 전담부서를 설치하여 운영하는 것은 아니다. 이는 개도국 역량개발 지원이 공여국의 지원체제에서 별도로 이루어지는 것이 아니라 전체 프로그램 및 프로젝트에 내

재화되어 이루어지고 있는 것을 알 수 있는 것이라 할 수 있다. 반면, 일부 공여국은 개도국 역량개발이라는 것 자체의 복잡성과 각 지역별 전략 및 정책의 부재가 한 공여국 내 다양한 참여기관을 발생시키고 있으며, 이는 공여국의 개도국 역량개발을 위한 노력에 대한 분절화¹⁹⁾ 현상을 야기한다고 보고 있다 (OECD, 2010g).

▶ 표 5.4. 공여국의 개도국 (역량개발) 지원 담당기관 형태

	개도국 역량개발 지원 담당기관 및 부서
그리스	■ 외교부 • 국제개발협력부 (Hellenic International Development Cooperation Department, Hellenic Aid)
네덜란드	■ 외교부 • 국제협력부 (Directorate General for International Cooperation, DGIS) - 효과성 및 품질관리부 (Effectiveness and Quality Department, DEK)
노르웨이	■ 노르웨이 개발협력청 (Norwegian Agency for Development Cooperation, 이후 NORAD)
뉴질랜드	■ 외교통상부 • 뉴질랜드 국제개발그룹 (International Development Group, 이후 IDG)²⁰⁾
덴마크	■ DANIDA (Danish International Development Agency) • 기술자문서비스부 (Technical Advisory Services, TAS) • 평가부 (Evaluation Department)
독일 ²¹⁾	■ BMZ ■ GIZ • 기업개발팀 (Corporate Development Unit)
룩셈부르크	■ Lux-Development
미국	■ USAID (US Agency for International Development) ■ US MCC (US Millennium Challenge Corporation) ■ 국방부 ■ 연방정부책임국 (Government Accountability Office, GAO)
벨기에	■ 역량개발작업반 (Working Party on Capacity Development Related Issues) ■ 연구개발팀 (Research and Development Unit) ■ BTC (Belgian Technical Cooperation) ■ DGDC (Direction General for Development Cooperation)
스웨덴	■ Sida • 정책부 (Department for Methodologies and Effectiveness)
스위스	■ 스위스 개발협력청 (Swiss Agency for Development and Cooperation, 이후 SDC) • 역량개발연수문화팀 (Capacity Development Training and Culture Unit)

19) 국내에서 많은 경우 분절화를 fragmentation과 decentralisation 사이에서 혼용하여 사용하고 있으나, 최근 국제사회에서는 분절화는 fragmentation이라 표기하고 있으며, decentralisation은 현장화를 의미하는 개념으로 사용하고 있다.

	■ 스위스 협력사무소 (Swiss Cooperation Offices, COOFs) ■ 경제부 (State secretariat for Economic Affairs, SECO)
스페인	■ 외교부 및 관련 정부부처 ■ AECID (Spanish Agency for International Development Cooperation)
아일랜드	■ Irish Aid ● 정책기획 및 효과성 담당팀 (Policy Planning and Effectiveness Unit)
영국	■ 영국 국제개발부 (Department for International Development, 이후 DFID)
오스트리아	■ ADA (Austria Development Agency) ● 품질관리 및 지식경영팀 (Quality Assurance and Knowledge Management Unit) - 역량개발작업반 (Working Group on Capacity Development)
유럽연합 (EU)	■ 유럽원조국 (EuropeAid Directorate) ■ 노동정책부서 (Division of Labour Fast Track Initiative)
이탈리아	■ 외교부 ■ Italian Cooperation (Cooperazione Italiana) ■ UTLs (Network of Italian Cooperations' Local Technical Units)
일본	■ 외무성 ■ JICA ● 사업전략부 (Operation Strategy Department) ■ JICA 연구소 (JICA Research Institute, JICA RI)
캐나다	■ 외교통상부 ■ 국방부 ■ CIDA ■ 국제개발연구소 (International Development Research Institute, IDRC)
포르투갈	■ 포르투갈 개발연구소 (Portugal Institute of Development, IPAD) ● 지역부 (Geographical Coordination Directorates I and II)
프랑스	■ AFD (Agence Française de Développement) ■ SCAC (Service de Coopération et d'Action Culturelle)
핀란드	■ 외교부
호주 ²²⁾	■ 호주 국제개발청 (Australian Agency for International Development, 이후 AusAID) ● 전략 프로그래밍 및 투자정책팀 (Strategic Programming and Investment Policy Section, SPIP)

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2008d; 2008e; 2008f; 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2009e; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2010e; 2010f; 2010g; 2011e; 2011f; 2011g; 2011h; 2011i; 2012a; 2012b; 2012c; 2012d

20) 뉴질랜드는 원조 전담기관이었던 뉴질랜드 국제개발청(New Zealand Agency for International Development, NZAID)을 외교통상부의 IDG로 재편성하여 운영하고 있다.

21) OECD 분석보고서 작성 당시 독일의 개도국 역량개발은 개발협력 관련 기관들이 모두 참여하는 분절화 된 상황이었으나, 2011년 초 이 기관들이 GIZ로 통합되면서 하나의 기관에서 역량개발을 전담하는 양상으로 변화하였다.

22) OECD 분석보고서 작성 당시 AusAID의 역량개발 담당부서는 '거버넌스 및 역량개발부'였으나, 2013년 현재 '전략 프로그래밍 및 투자정책팀'이 역량개발 정책 및 전략을 담당하고 있다.

5.5. 개도국 역량개발 지원에 대한 공여기관 내 직원교육

본 연구의 제2장에서 역량개발에 대한 명확한 정의가 부재하다고 언급하였다. 이와 관련하여 대부분의 공여국은 프로그램 디자인 및 평가 과정에서 개도국 역량개발 요소를 포함하여 궁극적으로 개발효과성을 향상시킬 수 있도록 하기 위해 공여기관 내 직원들에게 개도국 역량개발에 대한 교육을 제공해오고 있다. 예를 들어, 일본 및 캐나다는 직원을 위한 역량개발 안내서, 스웨덴은 역량개발 지원사업 수요조사 안내서, 덴마크는 분야 내 역량개발 주류화 안내서, 유럽연합(EU)은 역량개발을 위한 효과적 기술협력(TC) 개혁 안내서 등을 제작하여 직원들의 개도국 역량개발에 대한 전문성 강화에 노력하고 있다. 동시에 호주, 아일랜드, 네덜란드, 스위스와 같은 국가들은 개도국 역량개발 자문가 또는 전문가를 배치하고 있으며, 오스트리아와 스페인은 일부 현지사무소에서 역량개발 전문가를 장기간 상주시키고 있다. DAC 회원국의 개도국 역량개발 지원에 대한 직원 교육과정 및 교재개발 현황은 표 5.5에서 찾아볼 수 있다.

▶ 표 5.5. 개도국 역량개발 지원에 대한 공여기관 내 직원교육 방법

	개도국 역량개발에 대한 공여기관 내 직원교육 방법
그리스	■ 정보미비
네덜란드	■ 역량개발 자문가 또는 전문가 활용
노르웨이	■ NORAD 개발협력 매뉴얼
뉴질랜드	■ 금요일 포럼과정 (Friday Forums)
덴마크	■ 분야 내 역량개발 주류화 안내서 ■ 역량변화를 위한 결과중심 접근법 (ROACH)
독일	■ Capacity WORKS
룩셈부르크	■ 정보미비
미국	■ 정보미비
벨기에	■ 덴마크 직원교육 과정 참여
스웨덴	■ 역량개발 매뉴얼
스위스	■ SDC 역량개발 안내서 ■ 역량개발 자문가 또는 전문가 활용
스페인	■ 역량개발 전문가 현지사무소 장기간 상주
아일랜드	■ 역량개발 자문가 또는 전문가 활용
영국	■ 역량개발 안내서

오스트리아	■ 역량개발 전문가 현지사무소 장기간 상주
유럽연합 (EU)	■ 역량개발을 위한 효과적 기술협력(TC) 개혁 안내서
이탈리아	■ 정보미비
일본	■ 역량개발 안내서 ■ 역량개발 지원사업 수요조사 안내서 ■ 역량개발을 위한 효과적 기술협력(TC) 개혁 안내서
캐나다	■ 역량개발 안내서 (CD Toolkit)
포르투갈	■ 정보미비
프랑스	■ 취약국에서의 진단 안내서 (Grille de Lecture des Fragilités, Fragilities Grid)
핀란드	■ 외교부 직원을 위한 안내서
호주	■ 역량개발 입문서 ■ 6일 단기 연수 프로그램 (Making a Difference, MaD) ■ 역량개발 자문가 또는 전문가 활용

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2008d; 2008e; 2008f; 2009a; 2009b; 2009c; 2009d; 2009e; 2010a; 2010b; 2010c; 2010d; 2010e; 2010f; 2010g; 2011e; 2011f; 2011g; 2011h; 2011i; 2012a; 2012b; 2012c; 2012d

지금까지 살펴본 바와 같이 OECD 분석보고서 및 동료검토는 공여국별 역량개발의 정의, 정책수립 및 정책문서 발간 여부, 담당기관 및 부서와 직원교육 등에 대한 정보는 제공하고 있으나, 전체적인 지원체제 및 당면과제에 대한 구체적인 내용은 다루지 않고 있다. 따라서 본 연구는 제5장에서 공여국의 개도국 역량개발 지원체제를 제4장의 연구 분석 프레임워크에 따라 ① 개도국 지원목표 설정 및 이해관계자 협의, ② 역량진단, ③ 지원 프로그램 디자인, ④ 개도국 역량개발 지원방식, ⑤ 지원 프로그램 이행, ⑥ 지원 프로그램 이행평가, ⑦ 향후과제로 구분하여 분석하였다.

6. 공여국의 개도국 역량개발 지원체제

본 장의 대부분의 내용은 사전 서면인터뷰와 현지 심층인터뷰를 바탕으로 분석되었다. 인터뷰 응답자에 대한 정보는 응답자의 요구에 따라 밝히지 않았다. 사전 인터뷰의 경우, 기관별 1인의 담당자가 각 질문에 해당하는 여러 담당자들의 답변을 취합한 후 종합 정리하여 송부하였다.

6.1. 독일

독일의 원조정책은 BMZ에서 담당하고 있다. 그러나 독일 정부의 원조이행을 담당하는 기관들에게 모두 적용되는 정책 및 전략을 개발하는 것이 아니므로, 각 이행기관은 BMZ의 원칙을 토대로 각각의 비전 및 정책과 전략을 수립하고 있다 (OECD, 2010g). 예를 들어, GIZ의 경우 BMZ의 원조지원 정책을 바탕으로 하여 기업개발팀(Corporate Development Unit)에서 역량개발 정책 및 전략 수립을 총괄하고 있으며, 기업개발팀의 주도하에 이사진(managing directors)이 정책수립에 대한 의사결정을 내리고 있다.

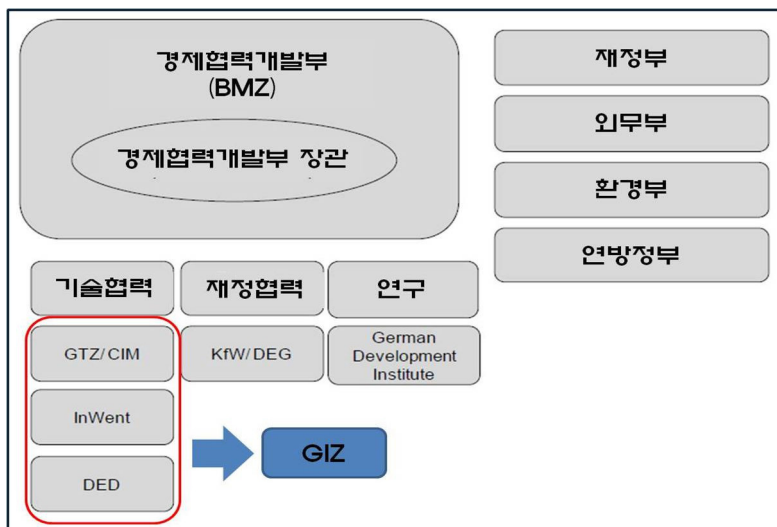
따라서 BMZ는 원조 및 개발효과성은 개도국 역량개발과 밀접히 연관되어 있다고 보고 있으며, 이에 따라 GIZ는 모든 원조 프로그램은 개도국 역량개발과 연계되도록 개발하고 있다. 즉, GIZ의 중점목표 중 하나를 개도국 역량개발로 설정하고 있으며, 동시에 범분야(cross-cutting) 이슈로써 역량개발이 모든 프로그램 및 프로젝트에서 주류화(mainstreamed) 되도록 정책을 설정하고 있다. GIZ는 역량개발 개념이 GIZ의 원조 및 개발효과성 향상을 위한 지도원리(guiding principle)라고 설명한다.

나아가 독일 정부가 ‘취약국에서의 참여를 위한 뉴딜 (New Deal for Engagement in Fragile States)’의 가입국이 되면서 BMZ는 ‘취약국 및 미약한 정부에서의 개발중심의 변화 (Development-Oriented Transformation in Conditions of Fragile Statehood and Poor Government Performance)’라는 전략을 개발하였고, GIZ는 이를 토대로 취

약국에서의 지원 전략을 수립하고 있다.

GIZ는 독일 원조 이행기관 중 독일기술협력유한책임회사(German Technical Cooperation, 이후 GTZ), 독일교육사업기관(Capacity Building International, 이후 InWEnt), 독일개발봉사단(German Development Service, 이후 DED)을 통합하여 2011년 1월에 탄생한 민간유한책임회사(GmbH)이다. 기존의 GTZ는 기술협력(TC), InWEnt 연수 프로그램, 그리고 DED는 봉사단 파견 프로그램을 전담하였으며, 현재 독일의 이행기관 중 무상원조 중심의 기술협력(TC)은 통합된 GIZ에서 대부분 담당하고 있다. 따라서 본 연구의 개도국 시스템 역량개발 지원에 대한 독일의 사례는 GIZ를 중심으로 분석하였다. 독일 원조기관의 조직변화는 그림 6.1과 같다.

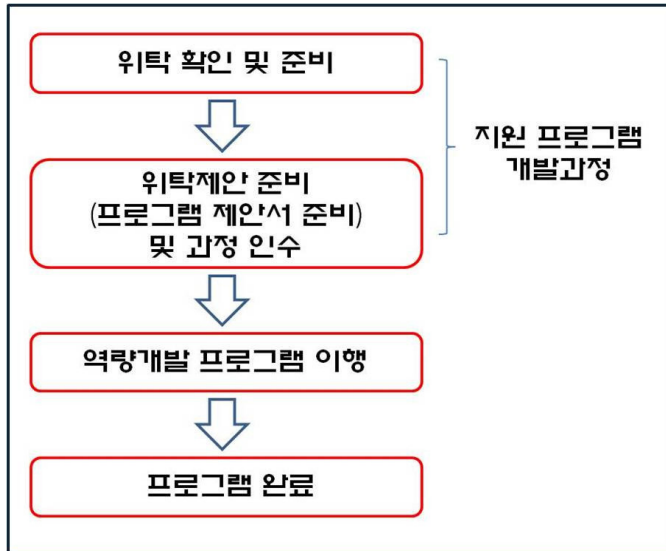
▶ 그림 6.1. 독일 원조기관의 조직변화



출처 : 저자작성 / 참고문헌 : OECD, 2010b: 28

BMZ는 대부분의 기술협력(TC) 프로그램 및 프로젝트를 GIZ에 위탁하여 운영하고 있다. 이에 따라 GIZ는 BMZ 그리고 대상국가의 관련 기관과의 긴밀한 협조하에 상세한 프로그램 및 프로젝트의 개발과정을 갖게 된다. 참고로 BMZ와 GIZ 간의 위탁절차는 그림 6.2의 4단계로 구성된다.

▶ 그림 6.2. BMZ와 GIZ간 역량개발 프로그램 위탁절차



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : Gebhardt, 2013: 27

6.1.1. 개도국 지원목표 설정 및 이해관계자 협의

개도국의 역량개발을 원조 프로그램의 목표로 하고 있는 GIZ 기업개발팀에서는 정책수립 과정에 있어서 독일 정부는 관련부처 (대부분 BMZ) 또는 해당 개도국 대사관을 통해 대상국 정부와 정책대화 과정을 갖게 된다. 정책대화에서는 지원 우선분야에 대한 합의와 함께, 우선분야 지원전략 문서 내용의 자세한 내용을 정리하게 된다.

정책대화 과정에서 독일 정부는 개도국의 주인의식 존중은 긍정적 효과를 가져올 수 있지만, 동시에 개도국의 역량개발을 저해하는 요인으로도 작용할 수도 있다고 보고 있다. 따라서 독일 정부는 개도국 정부의 주인의식 존중보다는 개도국 정부와의 파트너십을 강조하고 있다. 독일 정부가 의미하는 파트너십이란 합의된 목표에 대한 성과에 양자가 모두 책임지는 것을 포함한다.

6.1.2. 역량진단

대부분의 국가들이 개도국 지원 프로그램 디자인 이전 단계에서 개도국에 대한 역량진단 또는 국가분석을 진행하고 있는데, 독일의 경우 지금까지 역량진단 과정을 정책대화 과정으로 대체하는 경향이 있었다. 정책대화 과정에서는 보통 변화가 필요한 3대 우선분야(priority areas)를 선정하고, 이를 바탕으로 사전타당성조사(pre-feasibility study)를 진행한다. 사전타당성조사 과정에서는 개도국에게 필요한 프로그램과 개도국 정부가 요구한(demand) 프로그램을 정하게 된다. 그러나 정책대화 과정에서 역량진단(capacity assessment)을 역량 수요조사(capacity needs assessment)와 혼돈하는 경우가 증가하고 있다.

역량진단은 개도국의 전반적인 상황에 대한 분석이라 할 수 있으며, 수요조사는 개도국 정부가 무엇을 원하는지에 대한 체계적인 접근이라 할 수 있다. 또한, 역량진단이 해당 개도국의 발전을 위해 부족한 부분에 대한 분석(gap analysis)이라면, 수요조사는 정치경제학적 측면을 더 많이 고려한 전략적 상황분석(political economic analysis)이라 할 수 있다. 따라서 역량진단은 지원 프로그램의 이니셔티브 및 방향성을 제공할 수 있으며, 수요분석은 기존의 진행하였던 프로그램 및 현재 진행중인 프로그램들의 경험을 바탕으로 새로운 프로그램을 재배치(re-align)하는데 유용하다고 할 수 있다.

따라서 GIZ는 최근 역량진단을 위한 ‘자문접근방식 (advisory approach)’을 별도로 도입하여 GIZ 지원 프로그램 전략을 강화하고자 노력하고 있다. GIZ의 자문접근방식은 현재 아프리카에서 시범적으로 이용되고 있다. GIZ는 표 6.1의 매트릭스를 이용하여 자문접근방식 전략을 수립하고 있다. 표 6.1에서 보이는 것과 같이, GIZ는 그림 2.1과 같은 3단계 역량개발 요소를 고려하여 역량진단을 시도하고 있는 것을 알 수 있다. GIZ는 표 6.1의 매트릭스를 이용하여 해당 개도국의 상황에 GIZ의 지원 프로그램이 가장 적합하게 적용될 수 있는 부분을 파악하고자 하였다.

▶ 표 6.1. GIZ 자문접근방식 전략 매트릭스

역량개발의 3단계				
과정	개인적 단계	조직적 단계	사회적 단계	
	인적자원 개발	조직개발	협력시스템 요소	정책요소
			분야간 협력	프레임워크
방법 및 결과 가정				
다른 단계 및 요소와의 상관관계				
다른 주체들의 상호보완적 조치(measures)				
다른 과정간의 상호작용				

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : GTZ, 2009: 63

이 과정에서 GIZ는 이해관계자를 분석하여 그들의 개발목표 및 선호하는 역량개발 방법은 무엇인지 그리고 그들의 역량수준 정도를 파악하고, 그들의 역량개발이 가능한 방법(measures)은 어떠한 형태가 가능한지를 분석하게 된다. 나아가 각 단계별 개발에 긍정적이거나 부정적으로 영향을 주는 쉽게 드러나지 않는 정치·사회적 상황에 대해서도 그림 6.1의 매트릭스를 사용하여 분석한다. 이러한 과정을 통해 궁극적으로 개도국의 개발목표를 달성하기 위한 어떠한 전략적 지원이 필요한지를 결정할 수 있게 되는 것이다.

표 6.1에서 GIZ는 개도국의 역량수준을 개인, 조직, 사회의 3단계로 구분하여 진단하는데, 이는 UNDP의 3단계 역량개발 단계를 적용한 GTZ의 역량개발 접근방식과도 연계된 것이다. GTZ는 그림 6.3에 나와있는 것과 같이 역량개발을 개인단계, 조직단계, 사회단계가 통합적으로 연결되어 그들 자신의 환경과 프레임워크를 개발할 수 있도록 하는 것이라고 보고 있으며, 이 개념도는 GIZ 통합 이후에도 지속적으로 사용되고 있다 (GTZ, 2009).

▶ 그림 6.3. GIZ의 개도국 역량개발 지원의 이해



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : GTZ, 2009: 60

6.1.3. 지원 프로그램 디자인

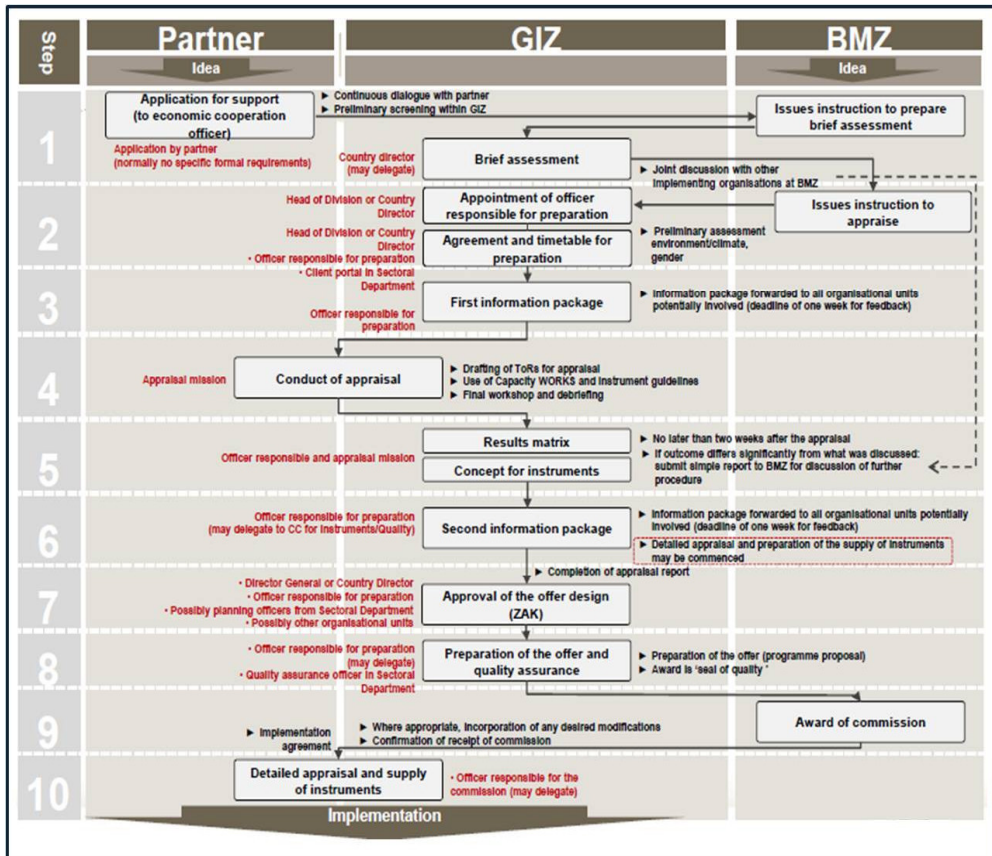
GIZ는 역량진단 단계의 사전타당성조사를 통해 GIZ가 분석한 개도국에게 필요한 프로그램과 개도국 정부가 요구한 프로그램을 분석하여 맞춤형 프로그램(tailored programme)을 디자인하게 된다. 이는 공동 프로그램(joint programme)이라고 불리기도 한다. 즉, GIZ가 독자적으로 개발하는 프로그램이 아닌, BMZ와 GIZ를 모두 포함한 독일 정부 관계자와 개도국 정부 관계자가 프로그램을 함께 디자인하는 것이다. 따라서 독일 정부는 개도국 역량개발 지원에 있어서 상황에 따른 유동적이고 적용이 가능한 접근이 가능하도록 장려하고 있다 (OECD, 2010g). 독일 정부가 사전에 정해놓은 특정 분야 중심의 프로그램 개발은 ‘지양’하고, 개도국 정부와의 협의를 통해 개도국 정부가 정의하는 분야 및 영역을 중심으로 또는 개도국 정부와 독일 정부가 함께 선정한 분야 중심의 맞춤형 역량지원 프로그램 개발을 ‘지향’하는 것이다. 마찬가지로, 취약국을 대상으로 한 지원 프로그램 역시 해당국 정부의 요구에 기반한 프로그램 개발과정을 갖게 된다. 독일 정부는 취약국의 차별적이고 민감한 상황을 고려하고자 노력하고 있다.

GIZ의 개도국 지원 프로그램 디자인은 GIZ 사업관리 모델인 ‘Capacity WORKS’를 중심으로 이루어진다. Capacity WORKS는 2009년 GTZ가 개발한 역량개발 프로그램 관리모델이며, 이후 GIZ 설립 이후에도 지속적으로 활용되고 있다. GIZ는 프로그램 디자인 단계에서 품질관리(quality assessment)가 이루어질 수 있도록 각별한 노력을 하고 있다. GIZ 변화관리 기능센터(Competence Center for Change Management)에서 각 부서의 역량개발 지원방법을 강화하기 위한 내부 자문 및 프로그램 각 단계에서의 Capacity WORKS 적용에 대한 자문 서비스를 제공한다.

GIZ의 지원 프로그램 디자인은 그림 6.2의 처음 두 단계인 ‘지원 프로그램 개발과정’에서 이루어지는데, 이 과정은 그림 6.4와 같이 10단계로 세부적으로 나뉘어 진행된다. GIZ의 개도국 지원 프로그램 개발과정은 개도국 정부, GIZ 그리고 BMZ가 모두 참여하고 있으나 진행은 GIZ가 담당한다. GIZ 프로그램 수립 10단계 중 첫 세 개의 과정에서, 만약 개도국 정부가 역량개발 전략을 가지고 있다면 그 전략을 GIZ 프로그램에 적용하도록 하고, 만약 개도국 정부가 별도의 역량개발 전략을 가지고 있지 않다면 개도국 정부에게 역량개발 개념이 프로젝트 디자인 과정에 포함되도록 지속적으로 지식을 공유하는 노력이 포함된다. 이 과정에서 중요한 것은 역량개발 개념이 포함된 프로그램이 개도국 정부의 주도로 디자인 될 수 있도록 (owned by the partner country) 역량을 강화시켜 줘야 한다는 것이다.

제4단계인 프로그램 조사과정(appraisal)에서는 개도국의 수요조사가 함께 이루어지며, GIZ의 개도국 수요조사는 ‘Capacity WORKS’에 제시되어 있는 역량개발 수요조사 방법(tool)을 이용하여 진행된다. 제4단계에서는 행정비용을 줄이고 중복을 방지하기 위하여 개도국 정부의 역량개발 활동과 다른 공여국의 역량개발 지원 프로그램 진행내용에 대해 파악하기 위한 추가적 수요조사 과정을 진행하기도 한다.

▶ 그림 6.4. 독일의 역량개발 지원 프로그램 디자인 과정²³⁾



출처 : Gebhardt, 2013: 28

제5단계에서는 약 2주 내로 결과메트릭스(Results Matrix)를 작성하게 된다. 결과메트릭스는 GIZ 자문접근방식 매트릭스(표 6.1)와 결과사슬(Results Chain)을 종합하여 최근 새롭게 개발되어 2013년 1월부터 도입하기 시작하였다. 따라서 아직 결과메트릭스의 모범사례는 제시되지 못하고 있으나, 향후 2-3년 이후 경험에 의한 결과메트릭스 모범사례가 정리될 수 있을 것으로 보고 있다. GIZ가 최근 도입한 결과메트릭스의 실제 사례는 다음의 그림 6.5와 같다.

23) 용어 사용에서 오는 혼돈을 최소화하기 위해서 그림 6.4는 GIZ가 제공하는 영문형태 그대로를 제시하였다.

▶ 그림 6.5. GIZ 결과메트릭스 작성 예시

Name of the FC/TC measure		Project number	
Country		Results matrix created on	
Summary	Indicators of success	Sources of verification	Key assumptions/risks
Programme objective <i>(taken from Part A)</i> <i>In agreement with the partner and commissioning party, please select one of the results located above the sphere of responsibility and enter it here (or take the development cooperation programme objective from Part A of the joint programme proposal).</i>	Baseline value: <i>Take this from the baseline survey.</i> Target value: <i>(taken from Part A)</i> <i>Once the results framework has been established, define the indicators together with the partner and agree on them with the commissioning party (or take them from Part A of the joint programme proposal).</i>	<i>(taken from Part A)</i> <i>Establish the sources of verification during or after discussion of the indicators (or take them from Part A of the joint programme proposal).</i>	<i>not to be filled in!</i>
Module objective (outcome) <i>Enter the objective defined in the results framework here. If several module objectives have been agreed, fill in a separate matrix for each additional module objective.</i>	Baseline value: <i>Take this (these) from the baseline survey.</i> Target value: <i>Once the results framework has been established, define up to 6 indicators together with the partner and agree on them with the commissioning party.</i>	<i>Establish the sources of verification during or after discussion of the indicators.</i>	<i>(Describe the key assumptions important for achieving the programme objective)</i> <i>The assumptions and risks are discussed when establishing the results framework and are documented here and in the text of the appraisal report.</i>
Output <i>Here, enter one result each per line from the measure's sphere of responsibility. Specify 3 to 6 key results.</i> Output A	Baseline value: Target value: <i>Once the results framework has been established, define up to 2 indicators together with the partner.</i>	<i>see above</i>	<i>(Describe the key assumptions important for achieving the module objective)</i> <i>see above</i>
Output B	Baseline value: Target value: <i>Once the results framework has been established, define up to 2 indicators together with the partner.</i>	<i>see above</i>	
Key activities in the module <i>Here, state one key activity per output as an example.</i> Activity A <i>related to Output A</i> Activity B <i>related to Output B</i>	<i>not to be filled in!</i>	<i>not to be filled in!</i>	<i>(Describe the key assumptions important for achieving the outputs)</i> <i>see above</i>

출처 : GIZ, 2012: 14

GIZ 결과메트릭스는 프로젝트 디자인 매트릭스(Project Design Matrix, 이후 PDM)와 비슷하나, 역량진단 단계에서 분석된 역량 요소를 중심으로 작성된 역량지표가 포함되며, 산출물(output) 및 프로그램 성과(outcome) 측정을 위한 지표가 PDM 보다 더욱 자세히 제시되고, 작은 규모의 프로젝트라 하더라도 그 프로젝트의 목적을 달성하면 그 프로젝트가 포함된 상위단계의 프로그램 목표(goal)를 달성할 수 있도록 설계되었다. 또한 제안적 지원방법(indicative activities)도 함께 제시한다. 따라서 GIZ가 결과메트릭스를 BMZ에 제출하였을 때, BMZ에서 GIZ가 어떠한 방식으로 무슨 목표를 달성하려 하는지에 대한 정보를 체계적으로 파악할 수 있도록 의도하였다.

예를 들어, 보건분야 지원 프로그램에서 병원 관리자 및 기술자 개인단계의 연수를 시행하는 경우, 이들이 연수를 통해 더 나은 서비스와 더 높은 질의 서비스를 제공하도록 하

는 것을 프로그램의 목적으로 설정할 수 있다. 이 경우, 이 목적을 달성하게 되면 그 영향(impact) 또는 파급효과가 병원의 전체적인 서비스 품질제고(조직단계의 역량개발)가 될 수 있도록 결과메트릭스를 개발하게 된다. 이 과정에서 병원의 조직적 문제점을 해결하고 조직을 강화할 수 있는 조직단계의 역량개발 지원 프로젝트(activity)도 한 프로그램(intervention) 내에서 함께 개발하게 된다. 나아가 병원이라는 조직의 역량이 개발되기 위해서는 국가의 정치적 단계에서 이루어져야 할 보건의료정책이 함께 연계되어 있기 때문에, 제도적 단계에서 정책의 변화를 가져올 수 있는 프로젝트(activity)가 함께 수행되도록 한다.

그러나 모든 프로그램이 국가정책 단계까지 포함하도록 개발되지는 못하는 것이 실정이다. 다만, 개인단계의 프로젝트와 조직단계의 프로젝트는 항상 연계되어 디자인된다. 예를 들어, 개인이 연수과정에서 습득하고 개발한 지식과 역량이 활용될 수 있는 조직적 시스템이 함께 개발되어야 하는 것이다. 즉, 개인단계의 역량과 조직단계의 역량 사이의 차이(gap)를 찾아서 이 부분이 함께 개발될 수 있도록 프로그램을 디자인하는 것이다.

따라서 최근 GIZ에서는 독립된 각각의 연수 프로젝트(stand-alone individual training project)는 찾아보기 힘들고, 건축 프로젝트와 시스템 개발 프로젝트, 인적자원관리 자문 프로젝트, 국가제도 개발을 위한 전문가 파견 프로젝트 등이 하나의 프로그램으로 디자인되어 관련자 연수 프로젝트와 함께 이행된다 (mixed components of projects). 이는 그림 6.3의 각 단계가 유기적으로 연계되어 함께 개발되어야 ‘지속가능한 개발’이 가능하다는 논리를 바탕으로 한다.

프로젝트 디자인의 제5단계에서는 결과메트릭스와 프로그램(intervention) 내 프로젝트 및 지원방법(activity)이 함께 결정되는데, 역량진단 단계에서 개도국 정부와의 협의에 따라 프로그램 및 프로젝트의 우선순위를 결정하고, 그를 중심으로 사전타당성 조사를 통해 프로그램 및 프로젝트의 이행방법들(activities)을 제안하게 되며, BMZ와의 협의를 통해 이러한 방식들이 타당한지 다시 한 번 점검 과정을 가진 후, 마지막으로 결과메트릭스 개발 과정에서 세부적인 프로젝트의 지원방법(means of activities)을 확정하게 된다. 즉, 결과메트릭스를 통해 지원이 필요한 분야(areas of intervention)에 대한 지원방법(key activities)을 제시할 수 있도록 하는 것이다.

예를 들어, 보건분야 개발 프로그램의 경우, 역량진단 단계에서 독일과 개도국 정부 관계자들이 지원가능한 프로그램과 프로젝트 및 지원방법에 대해 논의하는데, 이때 정부 관계자 뿐 아니라 필요한 전문가들이 모여 건물시설 건축, 필요 기자재 보급, 필요인력 양성, 필요 교육 프로그램 등의 방법을 수행하는 각기 다른 프로젝트를 하나의 프로그램 안에서 논의하게 된다. 이러한 과정을 바탕으로, GIZ가 사전타당성 조사를 진행한 후 그 결과를 BMZ에 보고하고, BMZ는 이를 개도국 정부와 공유하게 된다. 이후 프로그램 디자인 과정에 들어와서 결과메트릭스를 개발하면서 좀 더 구체적인 지원방식과 지표를 설정하게 된다. GIZ의 프로그램 지원방식은 본 장의 다음 절(6.1.4. 개도국 역량개발 지원방식)에서 자세히 다루도록 한다.

그러나 자세한 프로젝트 지원방법이 반드시 프로젝트 디자인 과정에서 제시되어야만 하는 것은 아니다. 필요한 경우 이행단계 초반에 수립하게 되는 ‘이행계획’ 개발 과정에서 프로젝트 지원방법을 결정하거나, 이행이 시작된 이후 모니터링에 의해 방법이 변경될 수도 있다. 이 부분에 대한 설명은 본 장의 6.1.5절에서 자세히 다루었다.

제8단계에서는 GIZ의 프로그램에 대한 품질보증을 위해 품질인증(seal of quality)이라는 확실한 품질보장 과정(quality assurance loops)을 운영하고 있다. 이는 앞에서 언급한 GIZ의 품질관리의 일환인데, 예를 들어 보건분야 프로그램에 대한 기본 문서(programme proposal document)가 완성되면, 품질관리팀(quality control team) 뿐 아니라 지역부서, 지원방식 담당자 및 분야 전문가로 구성된 패널이 이 문서를 검토하게 되는데, 특히 언어사용 및 지표설정과 결과메트릭스에 대해 철저히 검토하게 된다. 품질관리팀 및 품질관리 패널은 문서검토 양식에 따라 문서를 평가하게 된다. 이러한 과정을 거친 문서는 다시 프로그램 담당자에게 전달되어 수정과정을 거쳐, 마지막 최종 검토과정 후 품질인증을 하게 된다. 이러한 품질보장 과정을 거쳐 품질인증이 된 문서는 BMZ에 제출되고, BMZ에서 최종 승인하게 된다.

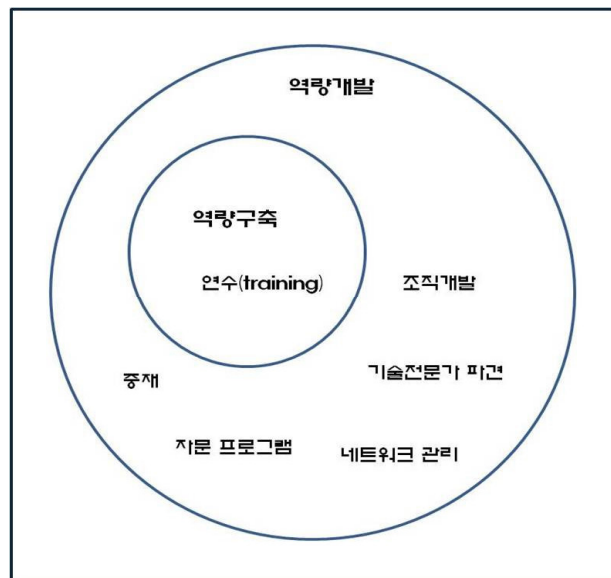
이러한 과정 이후 GIZ가 BMZ로부터 개별 프로그램에 대한 예산을 승인받은 후, 지원대상국 관련부처가 세부 이행합의서에 서명을 하게 된다. 이 이행합의서는 독일과 대상국 정부간 협력에 있어서 책임소재를 명확히 제시한다. 이를 토대로 이행이 시작되면 이후 연간 성과보고서 또는 1년에 한번 진행되는 성과조절평가(progress control

assessments)를 통해 프로그램 및 프로젝트 지표에 대한 지속적인 모니터링과 보고 작업이 이루어진다.

6.1.4. 개도국 역량개발 지원방식

GIZ의 개도국 역량개발 지원의 형태는 100% 기술협력(TC)으로 이루어지고 있다. GIZ의 기술협력(TC) 프로그램은 크게 ‘역량개발 (capacity development)’과 ‘관리서비스 (management services)’로 나뉘며, 역량개발 부분은 기술전문가 파견, 자문 프로그램, 조직개발, 중재, 연수, 네트워크 관리 지원방법으로, 관리서비스는 재정서비스, 프로젝트 관리, 조달관리, 행사관리, 기금관리 지원방법으로 구성된다. 다만, 재정서비스 지원방법은 독일재건개발은행(KfW)에서 담당하고 있다. GIZ는 그 외에 남남 및 삼각협력 프로그램을 지원하기도 하며, 지역 및 글로벌 네트워크를 통한 지원 프로그램을 통해 지역 기관들의 역량을 강화하고자 한다. GIZ의 기술협력(TC)의 방법 중 역량개발 부분은 그림 6.6과 같이 정리할 수 있다.

▶ 그림 6.6. GIZ 기술협력 방법 중 역량개발 부분



출처 : 저자작성

GIZ 기술협력(TC)의 두 가지 지원방식 중 역량개발 부분에 해당하는 방법은 역량개발을 위한 프로그램 하에 통합적으로 이루어지고 있다. 앞에서 언급한 바와 같이, GIZ는 역량개발이란 전체적인 과정이므로 요구에 부합하는 맞춤형 된 개발방식을 택해야 한다고 보고 있기 때문에 이행방법에 있어서 다양한 방법이 조화되어 유기적으로 사용될 수 있어야 한다는 것이 원칙이다. 예를 들어, GIZ 통합 이전 InWEnt의 연수 프로젝트와 DED의 봉사단 파견 프로젝트, GTZ가 주로 담당하였던 장기 전문가 파견, 단기 자문 서비스, 재정지원 프로젝트는 각각 개별 프로젝트(stand-alone project)로 제공되었으나, GIZ 통합 이후 이 모든 개별 프로젝트들은 제2장에서 보여준 역량개발의 3단계(그림 2.1)를 모두 개발할 수 있는 하나의 프로그램 내에서 연계되어 지원되고 있다. 따라서 GIZ는 주로 장단기 자문지원(advisory support), 재정지원, 연수 프로젝트를 통합적으로 사용하며(Integrated Approach), 필요에 따라 기자재 제공과 같은 지원을 하기도 한다. 각 프로그램별로 어떠한 방법(activities)을 이용할지를 결정하기 위해 GIZ 현재 역량개발 프로그램 지원방법 선택 툴박스(tool box)를 개발하는 중이다. 또한 GIZ는 그림 6.6과 같은 기존 방식과 함께 최근 삼각협력의 방법을 모든 프로그램에서 활용할 수 있도록 권장하고 있다.

전문가 파견 프로젝트의 경우, GIZ는 기존의 DED 기제를 활용하여 봉사단을 개발전문가(development workers) 또는 자문가(advisors)로 호칭하여 파견하거나, 개도국의 병원 및 학교 뿐 아니라 개도국 정부 또는 개도국 비정부기구(Non-Governmental Organisations, 이후 NGOs)에 파견하여 부족한 인력을 대체하는 역할을 하도록 하고 있다. 다만, 이들은 기본적으로 봉사단이기 때문에 실제 필요한 전문성은 현저히 부족한 경우가 많다는 비판도 있어왔으나, 독일 내 정치적 상황(청년고용문제)을 반영하여 봉사단을 전문가로서 파견하여 통합적 프로그램의 일부로 포함하도록 하고 있다. 이들 봉사단은 6개월 이상 현지에 체류하게 되며, 독일에 돌아온 후 본인들의 현지 경험을 독일 정부와 공유하도록 하고 있다. 또한 이러한 GIZ의 전문가 파견은 독일과 개도국의 문화교류의 일환으로도 활용되고 있다.

연수 프로젝트의 경우, GIZ 기존의 InWEnt 기제를 활용하여 인적역량개발(Human Capacity Development, HCD)을 위한 연수과정을 제공하고 있다. GIZ는 장기간의 초청연수는 ‘지양’하고 있는데, 그 이유는 연수기간이 길수록 연수생의 역량개발 수준은 더

낮은 결과를 보여주었기 때문이다. 또한 장기연수를 받은 공무원과 동료들과의 역량수준 차이가 높아질수록 개인이 조직에 대한 긍정적 기여정도가 더 낮아지는 현상도 나타나고 있다. 연수에 참여한 개인의 역량수준은 높아졌으나 조직의 역량은 여전히 낮은 수준인 경우가 많아, 대다수의 경우 연수를 받은 공무원이 국제기구, 공여기관의 원조사업 컨설턴트 또는 민간기업으로 이직을 하는 경우도 증가하고 있다.

나아가 장기간 연수에 참여하는 개도국 공무원의 업무를 대신할 충분한 인력이 부재한 경우가 많기 때문에 GIZ는 해외연수 프로젝트의 기간을 최대 3주로 정하고 있으며, 대부분의 연수과정을 개도국 내에서 진행하도록 하고 있다. 개도국 내에서 진행되는 연수과정의 경우, 개도국 자체의 연수기관을 이용하여 그들의 조직적 역량개발이 가능하도록 하고, 그렇지 못한 경우 개도국에 상주하고 있는 많은 국제 전문가들을 고용하여 연수과정을 제공하기도 한다. 필요한 경우, 전문 연수과정을 제공하는 다른 국가에서 연수 프로젝트를 진행하기도 하지만, 이러한 경우 역시 장기간 파견연수는 ‘지양’하도록 한다. 이는 또한 비용효과성 측면에서도 중요한 요소로 여겨지고 있다.

마지막으로 연수를 받고 조직에 영향을 줄 수 있는 위치가 아닌 공무원 또는 고위급 공직자의 가족 및 청탁을 받은 연수생이 연수과정에 참여하는 사례가 늘고 있기 때문에 효과성 고려 측면에서 해외 장기연수는 지양하고 있다. 그러나 비록 개인단계의 역량개발 대상은 아니지만, 그 개인이 정치적으로 국가의 제도적 환경변화에 영향을 줄 수 있는 경우에는 전략적으로 연수대상에 포함하기도 한다. 이러한 경우, 일반적인 연수가 아닌 단기 현장견학(study tour)의 형태로 연수를 진행하게 된다.

즉, GIZ는 강의위주의 연수 (in-class training) 뿐만 아니라 단기 현장견학 및 업무연수도 개인 역량개발 방법(means)의 하나로 제공하고 있는 것이다. 강의를 통해 개발하는 것만이 역량개발이 아니라, 업무현장을 방문하거나, 실제 새로운 환경에서 공여국 동료들을 통해 선진화 된 업무수행의 방법을 배워나가는 것도 개인 역량개발 단계에서 유용한 방법이기 때문이다. 다만 역량개발을 위한 방법을 선택하는 데 있어서 맥락에 맞는, 그리고 상황에 적합한 방법을 찾는 것이 중요한 것이다. 따라서 GIZ는 어떠한 방법의 연수 프로젝트를 제공할지에 대한 범주(criteria)를 정하고, 이를 중심으로 의사결정을 하게 된다. 다만, 이 범주는 GIZ 내부자료로만 활용되고 있다.

한편, GIZ는 기술협력(TC) 제공에 있어서 역량개발(capacity development)을 역량구축(capacity building)과 구분하는데, 역량개발이 그림 2.1에서 의미하는 개인, 조직, 시스템(제도적 환경) 모두의 개발을 의미한다고 할 때, 역량구축은 개인의 역량개발 단계를 의미하는 협소의 의미로 보고 있다. 따라서 역량구축 지원은 대부분 연수의 형태로 제공되고 있다.

6.1.5. 지원 프로그램 이행

프로그램 디자인이 끝나면, GIZ는 개도국 정부와 또 다시 협의를 하여 디자인 과정에서 제안된 지원방식을 어떻게 이행할 것인지에 대한 ‘이행계획’을 수립하게 된다. 대부분의 GIZ 프로그램 및 프로젝트는 3년 정도의 이행기간을 갖게 되는데, 각 프로그램에 포함되어 있는 프로젝트들을 모두 1년 단위의 모니터링을 중심으로 성과평가(progress control)를 하여 필요한 부분에 대한 수정(adjustment)이 가능하도록 하고 있으며, 이 역시 GIZ의 품질관리에 해당된다. 예를 들어, 전체 프로그램 기간 중 현장견학을 세 차례 시행하도록 계획하였더라도, 첫 현장견학 이후 환경변화로 인해 맥락상 불필요하다고 판단되는 경우 나머지 두 차례 남은 현장견학은 시행하지 않는 것으로 프로그램 이행계획을 변경할 수 있다. 다만 중요한 것은, 프로젝트의 세부 지원방법은 이행 중간단계에서도 변경이 가능하지만, 그 프로젝트의 달성목표는 수정할 수 없다. 즉, 효과적 목적달성을 위해 상황에 따른 수단변경은 가능하지만, 목표는 변경되어서는 안되는 것이다. 따라서 알맞은 역량진단을 통한 역량지표의 설정과 프로그램 디자인 과정에서의 결과메트릭스의 지표개발이 중요하다. 이행 수단을 변경하는 것도 역시 이러한 지표를 기준으로 일정한 맥락 안에서 가능한 것이다.

예를 들어, 인도네시아 여성부 시스템 강화 프로그램의 경우, 프로그램 디자인 과정에서는 제시되지 않았던 특정 연수 프로젝트가 프로그램 중간 단계에서 필요에 의해 추가된 경우가 있다. 이 경우, ‘융통성(flexibility) 원칙’에 입각하여 프로그램의 목표를 달성하기 위해서 일부 공무원의 개인단계 역량개발이 필요하다는 합의가 있었고, 이에 따라 새로운 프로젝트 이행수단이 추가된 것이다. 또 다른 여성권한강화 프로그램은 프로그램 디자인 단계 이후 3년이 지난 후에나 이행이 가능하였는데, 그 이유는 이행계획 단계에서 디자인 단계 이후 발생한 국가적 상황 및 제도적 구조조정에 맞게 계획을 수정하고 검증

하는 과정 및 예산 재승인의 과정을 거쳐야했기 때문이다. 이 프로그램의 경우, 이행시작 1년 뒤 모니터링 단계에서 프로그램을 다시 상황에 맞게 재조정할 필요가 있다는 분석결과를 바탕으로, 재조정을 위해 프로그램 디자인 단계부터 다시 모든 과정을 거쳐 세부 지원방식(content)을 변경하기도 하였다. 그러나 프로그램의 초기 목표(goal)는 그대로 유지하는 선에서 이러한 변경이 이루어졌다.

이러한 구조는 규정된 스케줄에 맞추어 프로젝트를 정하여 디자인 및 이행하는 프로세스가 아닌, 일정 프로그램 안에서 진행형으로 프로젝트를 디자인하고 이행하는 프로세스(on-going programmes and projects in a pipeline)의 형태로 지원 프로그램을 운영하기 때문에 가능하다. 즉, 모든 프로그램 및 프로젝트를 1년 단위로 구분하여 디자인 및 이행하고, 각 단위마다 BMZ, GIZ, 개도국 정부 및 관계기관이 함께 프로그램 및 프로젝트를 모니터링하여 필요한 변화가 즉각적으로 이루어질 수 있도록 하고 있다. GIZ의 이러한 구조는 기존의 GTZ의 구조를 그대로 적용한 경우인데, GTZ는 2005년 파리선언논의를 바탕으로, 개도국에 대한 지원 프로그램의 효과성 향상을 위해 맥락에 맞는 융통성을 발휘한 역량개발 지원이 필요하다고 보았기 때문이다. 이는 독일이 적극적으로 ‘역량개발에 대한 학습 네트워크 (Learning Network on Capacity Development, LenCD)’와 ‘개발을 위한 학습 (Learn4Dev, 이전 Train4Dev로 사용)’ 위원회에 참여하는 이유이기도 한다.

GIZ가 이렇게 모든 프로그램 및 프로젝트에 대한 품질관리를 철저히 하는 이유 중 하나는 서로 다른 기관들이 GIZ로 통합되면서 각기 다른 구조가 하나의 시스템에서 유기적으로 진행되어야 하기 때문이다. 또한 BMZ와 GIZ 간 협의가 체계적으로 이루어지기 때문에 모든 프로그램 및 프로젝트를 1년 단위로 모니터링하여 그 결과보고를 비교적 효율적으로 이루어지게 할 수 있다. 예를 들어, GIZ 본부의 지역부서에서는 각 지역별 담당자가 BMZ와의 의사소통을 담당하여, 단일화되고 체계화 된 통로를 통해 GIZ와 BMZ 간의 효율적인 의사소통이 가능하도록 하고 있다.

모든 프로그램 및 프로젝트에 대한 품질관리 및 모니터링을 통한 빠른 의사결정이 가능한 또 다른 이유는 GIZ의 모든 프로그램이 현장화(decentralisation) 중심으로 이행되기 때문이기도 하다. 모든 GIZ 지원 프로그램은 개도국 별 프로그램 관리체계를 중심으로 이루

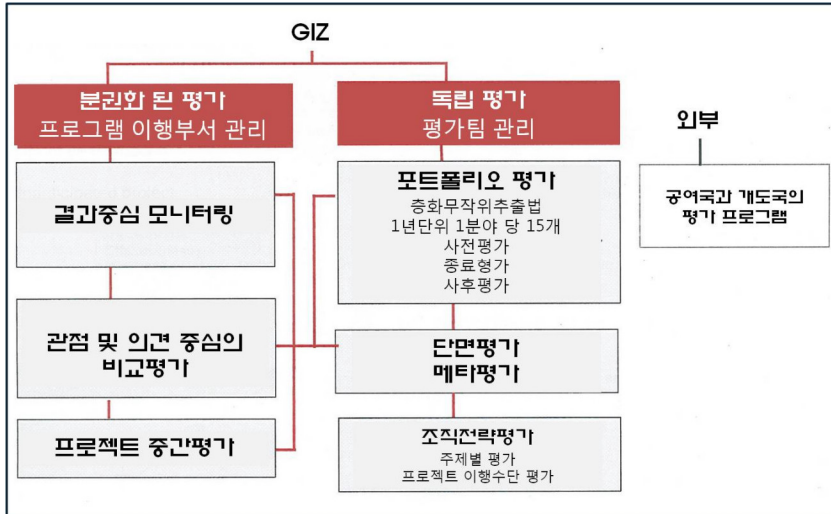
어지며, 이행에 대한 책임도 각 사무소에서 갖게 된다. 따라서 모니터링 뿐 아니라 역량 진단 및 필요한 프로그램과 프로젝트 분석 과정 역시 GIZ 현지사무소가 주로 진행하며, 개도국과의 협의와 같은 경우 대사관이 함께 참여하기도 한다. 다만, 지역 및 글로벌 역량개발 프로그램에 대한 이행 책임은 GIZ 본부 또는 관련 지역의 개도국 정부가 갖게 된다. 이 모든 경우 책임자는 프로그램 매니저이다.

또한 앞에서 언급한 바 있는 Capacity WORKS 관리모델이 GIZ의 모든 프로그램 이행 과정에서도 사용되기 때문에, 담당자들은 Capacity WORKS 이용을 통해 체계적인 프로그램 이행 및 효율성 극대화가 가능하도록 노력하고 있다 (GIZ, 2009). 이를 위해 프로그램 담당자들은 Capacity WORKS 안내서(handbook)를 교재로 하여 GIZ 직원 역량강화 교육을 받은 후 프로그램을 담당하게 된다. 또한 프로그램 담당자 뿐 아니라 분야담당 직원들 역시 프로그램 디자인 및 이행단계에 참여하게 되므로, 모두 GIZ 직원 역량강화 교육을 통해 Capacity WORKS를 숙지하게 된다. 이 과정에서 GIZ는 역량개발 개념을 모든 프로그램에 통합(integrate) 할 수 있도록 노력하고 있으며, 이는 Capacity WORKS의 기본 원칙으로 반영되고 있다.

6.1.6. 지원 프로그램 이행평가

GIZ의 평가 시스템은 지식공유를 원칙으로 하는 ‘효과(impact) 모니터링 시스템’으로 개발되었다. 즉, 무엇을 어떻게 평가할 것인가에 대한 방법론적인 지식공유와, 평가결과를 통해 무엇이 왜 목표달성에 기여하였는가에 대한 지식의 공유, 그리고 평가결과를 어떻게 공유할 것인가에 대해 고민한다. 따라서 GIZ는 프로그램 및 프로젝트의 평가결과를 모든 부서 및 현지사무소와 공유하며, 교훈사례가 이후 프로그램에 반영될 수 있도록 장려하고 있다. GIZ의 프로그램 및 프로젝트 이행단계에서 이루어지는 모니터링을 포함한 전체적인 M&E의 종류 및 과정은 그림 6.7과 같다. 그림 6.7에서 외부평가 부분에 공여국과 개도국의 평가 프로그램이라고 표기되어 있는 부분은 타 공여기관 또는 개도국의 평가 프로그램의 결과를 활용한다는 것을 의미하는 것이며, 개도국과의 공동평가를 의미하는 것은 아니다. GIZ는 개도국과의 공동평가는 진행하지 않고 있다.

▶ 그림 6.7. GIZ M&E 종류 및 과정

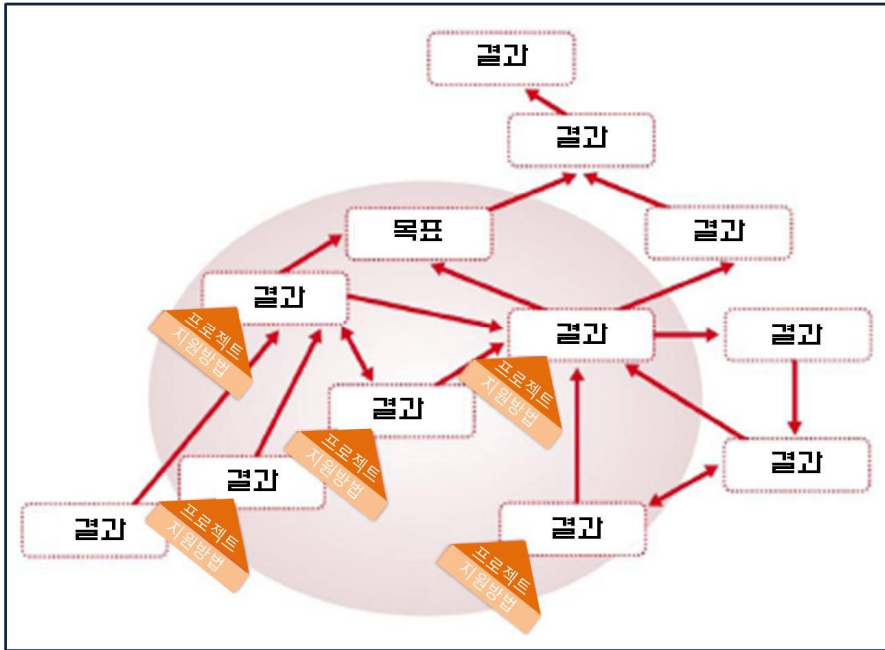


출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : Gajo, 2013: 4

GIZ의 프로그램 및 프로젝트 모니터링은 각 이행부서가 담당하고, 평가체제는 평가팀에서 관리한다. 이 중 포트폴리오 평가는 외부 컨설턴트를 고용하여 진행하게 되고, 조직전략평가에서는 분야별 평가를 하지 않는다. 참고로 독일은 이와 같은 기관주도의 평가 이외에, 2013년에 들어서 BMZ가 GIZ, KfW 및 그 외 원조관련 기관들의 프로그램 및 프로젝트 평가를 위한 독립적인 평가기관을 설립하여 전반적인 독일 원조지원에 대한 평가를 시작하였다.

GIZ는 최근 위와 같은 평가체제를 수행하는 방법에 있어서 새로운 M&E 모델을 수립하고자 노력해 왔으며, 2013년 하반기 정도에 모델 수립이 마무리 될 예정이다. 이러한 변화를 시도하는 이유는 OECD가 제시하고 있는 5대 평가영역(적절성, 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성)이 쉬운 개념이 아니며, 특히 역량개발 지원 프로그램의 영향평가(impact evaluation)를 위해서 포함하지 못하는 부분이 있기 때문이다. GIZ의 새로운 M&E 모델은 간단하게 ‘결과모델 (Results Model)’이라고 불리며, 이는 그림 6.8과 같다.

▶ 그림 6.8. GIZ 결과모델



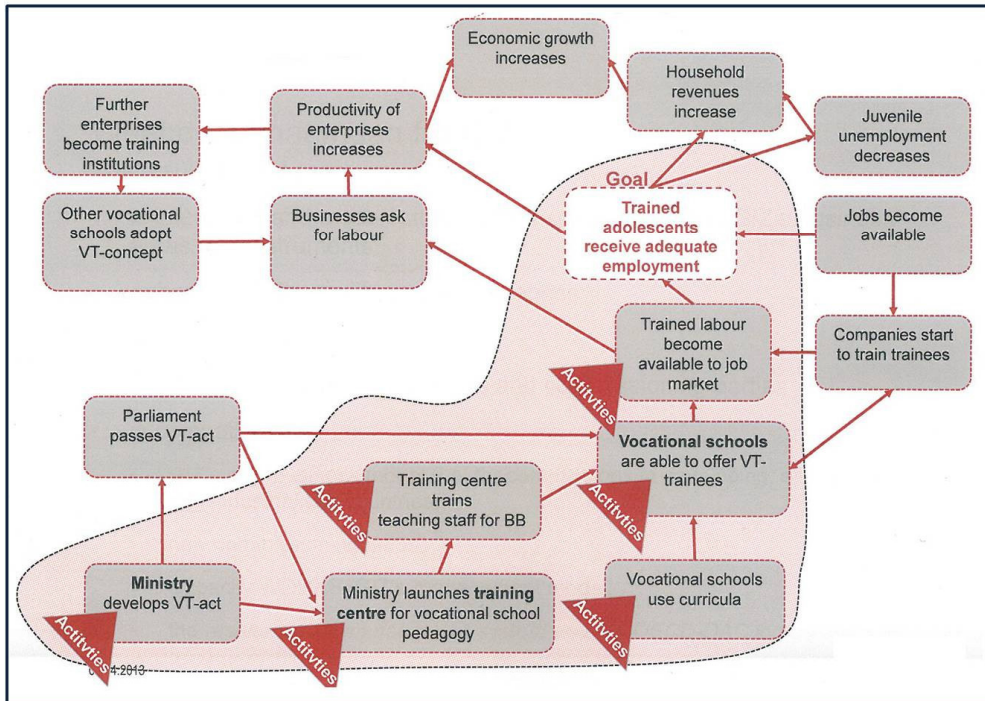
출처 : 저자 재작성 / Gajo, 2013: 6

그림 6.8에서 ‘결과’라고 되어 있는 부분들은 의도한 긍정적 결과를 위한 변화가 필요한 부분을 의미한다. 이러한 변화 프로세스 안에서 개도국과의 협의를 통해 GIZ는 필요한 부분을 정하게 된다. 즉, 모든 ‘결과’에 대한 프로젝트를 수행하는 것이 아니라, 이 중 일부를 선택하여 집중하는 형태를 통하여 하나의 프로그램 내의 여러 프로젝트를 수행할 수 있도록 하는 것이다. 변화가 필요한 전체 그림 안에서 프로그램을 수행할 부분을 선정하고, 그 프로그램 내 각각 필요한 프로젝트를 선정하고, 그 후 프로젝트별 지원방법을 결정한다. 이러한 결과모델은 투입-산출-결과-효과로 이루어진 기존의 결과사슬의 선형적 관계에서는 역량개발 과정에 영향을 주는 외적요소를 제어할 수 없다는 한계를 극복하기 위해서 개발되었다.

따라서 GIZ는 이와 같은 결과모형을 적용하여 프로그램 또는 프로젝트 결과에 영향을 주는 요소를 분석 가능하게 하였다. 아래 그림 6.9의 표시된 영역 밖에 존재하는 요소들은 기존의 결과사슬 또는 PDM에는 포함될 수 없는, 그러나 프로그램 또는 프로젝트의 결과와 파급효과에 영향을 줄 수 있는 요소들이다. 따라서 GIZ는 기존의 결과사슬 또는

PDM을 탈피하여 그림 6.9와 같은 매핑을 통한 결과모형을 적용하여 위험관리와 함께 파급효과를 극대화 할 수 있도록 노력하였다.

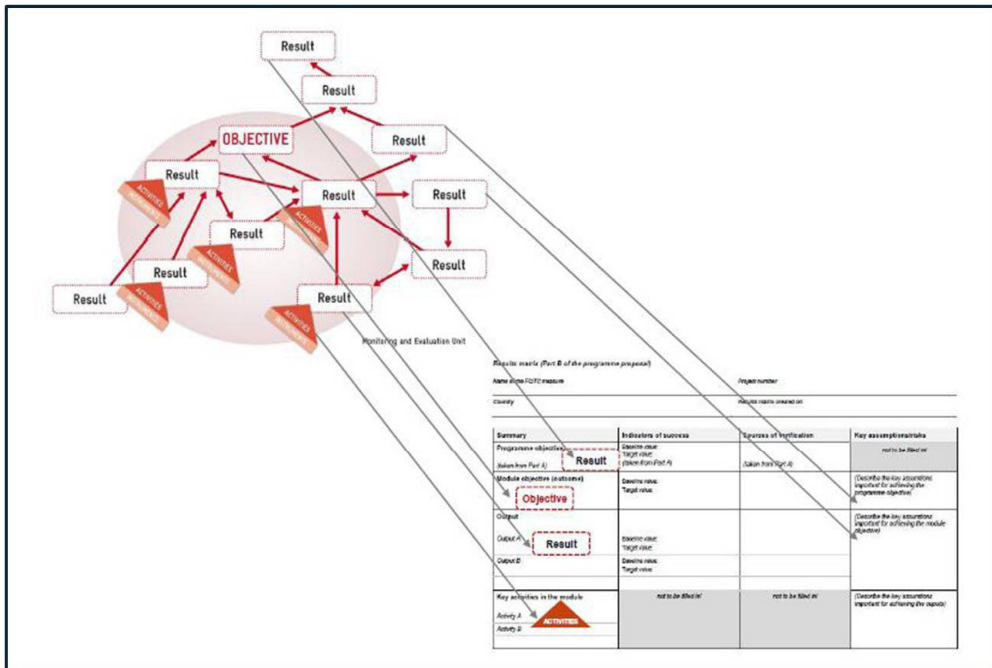
▶ 그림 6.9. GIZ 결과모형 적용 사례



출처 : Gajo, 2013: 8

GIZ는 이러한 결과모형을 최근 개발한 결과메트릭스와 연계하도록 노력하고 있다. GIZ는 결과모형 개발 이전에는 프로그램 디자인 과정에서 평가요소 또는 지표를 고려하지 않는 경향이 있었다. 그러나 결과메트릭스의 개발과 함께 프로그램 디자인 단계에서 평가까지 연계할 수 있는 지표를 설계할 수 있도록 새로운 결과모형을 개발한 것이다. 즉, 프로그램 디자인 단계에서 개발된 결과메트릭스의 지표들은 이후 M&E 과정에서 측정가능한 지표로 활용된다는 것이다. 즉, 다음의 그림 6.10과 같이 결과모형을 결과메트릭스에 연계할 수 있도록 디자인 단계에서 일반적인 프로젝트 사이클보다 디자인-이행-결과가 더욱 유기적으로 연계될 수 있도록 의도하였다.

▶ 그림 6.10. GIZ 결과메트릭스와 결과모델의 연계



출처 : GIZ, 2012: 15

위와 같이 결과모델과 결과메트릭스를 연계함으로써 GIZ는 프로그램 및 프로젝트 디자인 과정에서 고려한 개도국 역량개발 지원 결과를 평가하기가 더욱 수월해졌으며, PDM 수립과정에서는 고려하지 못하였던 외부 효과에 대한 대처가 상대적으로 증가하여 프로그램 또는 프로젝트의 효과성을 높일 수 있는 장점이 있다고 할 수 있다.

6.1.7. 향후과제

GIZ의 개도국 역량개발 지원과정은 관련 주체들이 많기 때문에 그만큼 복잡한 과정을 가진다는 어려움이 있다. 다양한 주체들이 역량개발 개념 및 개도국 역량개발 지원에 대해 이해하고 우선순위 및 적절한 접근방식에 합의하기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요하다. 또한 장시간이 흐른 뒤에야 측정이 가능한 역량개발 지원 프로그램의 성과평가와 역량개발 성과측정 지표를 명확하게 구성하는 것에 대한 과제해결을 위한 지속적인 연구가 필요하다. 프로그램 이행에 있어서 정형화 된 해결과제가 있다기보다 상황에 따른 분야,

국가, 이해관계자, 정치·경제적 요소 등 다양한 요소가 개입하여 모든 경우별 각기 다른 문제가 발생하는 점을 감안하여, 이러한 직면과제를 지혜롭게 해결할 수 있도록 GIZ의 직원교육도 지속적으로 이루어져야 한다.

GIZ는 이를 위해, 앞서서도 언급한 바와 같이, 역량개발 원칙을 적용한 Capacity WORKS 교육과정을 운영하고 있으며 개도국 역량개발 지원과 관련된 교육만 담당하는 직원을 별도로 지정하고 있다. 독일 정부는 GIZ 뿐 아니라 다른 독일의 개발협력 관련 기관들에서도 개도국 역량개발 지원 교육을 담당하는 별도의 직원을 배치하도록 하고 있다.

6.2. 호주

호주의 원조지원 정책은 MDGs, 파리선언 그리고 아크라 행동강령을 크게 반영하고 있다. 이를 중심으로 하여 호주 정부는 ① 삶의 보호 (saving lives), ② 모두를 위한 기회 증진 (promoting opportunities for all), ③ 지속가능한 경제발전 (sustainable economic development), ④ 효과적 거버넌스 (effective governance), ⑤ 인도적 지원 및 재난대응 (humanitarian and disaster response)의 5대 원조정책 핵심목표를 수립하여 국제사회에 대한 공약을 이행하고자 하고 있다 (Commonwealth of Australia, 2012). 특히 파리선언과 아크라 행동강령을 통해 강조되고 있는 개도국의 역량개발을 모든 원조지원 프로그램 및 프로젝트에서 주류화하고 있다.

따라서 호주 정부는 개도국 역량개발 지원 프로그램을 독립적인 사업으로 보지 않고 원조 지원 전체에 내재되어 있는 필수불가결한 부분으로 보고 있다. 또한 호주 정부는 ‘국가지원전략’을 활용하기 보다는 ‘지역지원전략’을 활용하여 지역별 역량개발을 위한 전체적인 전략을 제공할 수 있도록 하고 있다. 다만, 아프가니스탄과 같이 한 국가에서 대규모의 프로그램 또는 프로젝트가 진행되는 경우에 한해서 국가지원전략을 별도로 수립한다.

또한 호주 정부는 역량개발 지원정책 수립과정에서 취약국에 대한 차별적 접근방식을 사용하고 있다. 분쟁 및 취약국 상황에서 변화는 느리게 일어나며 제도적 발전은 수세대가 지나야 이루어지기도 한다. 따라서 호주 정부는 AusAID를 중심으로 이들 국가에 대한

역량개발 지원을 상황에 따른 맞춤형(tailored approach)으로 정책에 포함하고자 한다. 또한 이들 국가에서는 안정화와 재건을 위한 법제제도와 같은 주요 분야의 개발을 중점으로 지원정책을 수립한다. AusAID는 이를 위해 분쟁상황을 분석(conflict analysis)하여 정보를 구축하고, 정책수립 단계 뿐 아니라 지원 프로그램 개발 단계에도 적용하고 있다.

특히 분쟁 및 취약국에 대한 지원은 호주 정부의 원조 프로그램을 위한 우선과제에 해당한다. 지리상으로 주변국들의 대부분이 개도국이며 그 중 대부분이 취약국이기 때문에 호주 원조의 대부분은 취약국에 집중되어 있다. 예를 들어, 호주 원조의 10대 수원국 중 7개국이 취약국이다. 이들 국가들은 정부역량이 제한되어 있거나 국민에게 기본적인 정부 서비스 및 국가안보를 보장해줄 수 없는 국가들이며, 많은 경우 분쟁상황을 평화적으로 해결할 수 있는 제도가 미비하다. 나아가 이들 국가 중 어느 국가도 2015년까지 MDGs를 달성할 수 있는 국가가 없다고 평가되고 있다. 빈곤율은 다른 개도국에 비해 20퍼센트나 높으며 범죄율 역시 더 높게 나타나고 있다. 이는 취약국에서는 개발을 달성하기 어렵다는 것을 보여주는 것이며, 동시에 원조제공을 위한 행정비용이 더 많이 필요하며 그 과정도 더욱 복잡하다는 것을 의미한다.

따라서 호주 정부는 분쟁 및 취약국에서의 원조 프로그램 비용의 가치(value for money)를 최대화하기 위한 혁신적이며 실질적인 접근방식을 개발하여 왔다. 이에 호주 정부의 취약국 지원 프로그램은 개발과 빈곤퇴치의 기회 및 장기간의 평화와 안정을 위한 지원을 제공하여 국민을 책임질 수 있는 국가를 구축하는 것에 중점을 두고 있다. 이를 위해 AusAID 직원들의 경우, ‘분쟁 및 취약국 지원을 위한 AusAID 직원안내서(AusAID Staff Guidance on Aid in Fragile and Conflict related Areas)’를 기본으로 하여 취약국 정부의 제도적 역량강화를 위한 프로그램을 개발하고자 노력하고 있다.

6.2.1. 개도국 지원목표 설정 및 이해관계자 협의

호주 정부는 개도국 지원 프로그램 개발을 위해 상황분석(situational analysis)을 우선적으로 시행한다. 호주는 상황분석을 통해 정치·경제·사회적 상황 분석과 발전가능한 환경(enabling environment)에 대한 분석을 시행하며, 이러한 분석 결과를 통해 해당 국가의 시민사회 역량, 국가 서비스 수준, 국가 서비스 제공기관 등에 대한 정보를 정리하

게 된다. 예를 들어, 파푸아뉴기니의 경우, 정부의 역량이 미흡하여 정부가 제공해야 할 제반 서비스를 교회가 제공하는 경우가 많은데, 이러한 정보는 상황분석을 통해 정리하여 국가 역량개발을 위한 기초자료로 활용한다.

상황분석 단계에서 중요한 것은, AusAID가 상황분석을 단독으로 시행하는 것이 아니라, 전정부적 접근법(whole of government approach)을 이용하여 해당 국가에 원조를 제공하고 있는 모든 정부기관이 예산을 통합하여 상황분석을 함께 시행하는 것이다. 예를 들어, 파푸아뉴기니에 원조를 지원하고 있는 호주 무역국, 이민국, 연방경찰국, 기후변화국 등은 AusAID와 함께 예산의 일부를 통합하여 상황분석을 시행한다. 즉, 파푸아뉴기니 치안 역량개발 프로그램은 AusAID만이 시행하는 것이 아니라, 호주 연방경찰국과 이민국이 함께 참여하게 되며, 이때 각 부처의 예산의 일부를 통합하여 상황분석을 시행한다. 다만, AusAID가 원조에 대한 가장 많은 예산권을 가지고 있으며, 다른 정부부처의 원조예산은 관련 프로그램에 해당하는 경우에만 지원하게 된다.

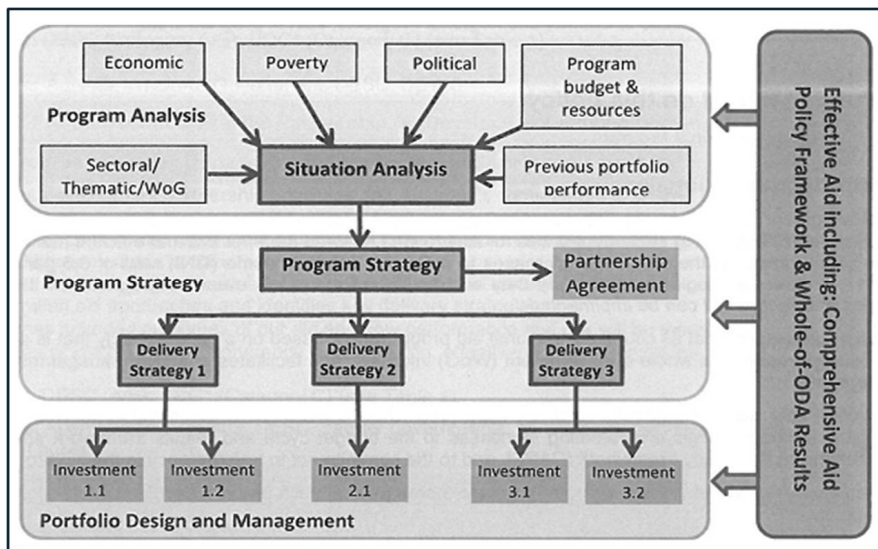
호주는 이러한 상황분석의 결과와 위에서 언급한 지역지원전략 또는 국가지원전략을 함께 이용하여 각 지원 프로그램의 목표를 수립하게 되는데, 이는 ‘프로그램 전략(Programme Strategy, 이후 PS)’의 형태로 개도국 정부에게 전달되고 합의된다. PS가 전달되고 합의되는 과정은 ‘개발을 위한 파트너십 (Partnership for Development)’이라는 문서의 형태로 이루어진다. 이 과정에서 호주 정부는 해당 개도국 발전에 필요한 상황분석을 바탕으로 호주 정부가 기여할 수 있는 전략적 계획을 개도국 정부의 중장기 개발 계획에 맞추어 개발하여 개도국 정부에 제시하고, 개도국 정부는 이를 합의하거나 추가적 논의를 통하여 최종 합의과정에 이르게 된다. 예를 들어, 동티모르에서 호주 정부는 PS 개발을 통하여 호주 정부가 제시할 수 있는 전략적 우선분야를 선정하고, 이를 동티모르 정부의 개발 우선분야와 비교하여 동티모르 정부에 제시하였다. 이러한 과정을 통하여 호주 정부는 개도국 정부의 주인의식을 존중하며, 이는 특히 호주 정부가 파리선언의 이행을 위해 중요시하는 부분이기도 하다. 한편, 많은 PS 수립과정에서 역량개발 분야가 개도국 정부에 의해 요구되고 있기도 하다.

호주 정부는 이러한 PS를 중심으로 한 프로그램 내 다양한 개별 프로젝트를 개발하게 된다. 예를 들어, 동티모르의 PS를 살펴보면, 국가 역량개발 개념이 상위수준에 포함되며,

프로그램 내 관련 프로젝트들이 별도로 포함되어 있다. 그러나 만약 한 PS 내 AusAID 뿐 아니라 다른 호주 정부부처가 시행하는 프로젝트가 있는 경우, 각 부처는 PS 내 각각의 프로젝트의 이행방법(modality)에 대한 전략(Delivery Strategy, 이후 DS)을 통해 각각 해당되는 프로젝트를 이행하게 된다. 그러나 이때, 통합된 전략을 바탕으로 한 ‘개발을 위한 정책일관성 (Policy Coherence for Development, 이후 PCD)’이 이루어져야 하는 것을 강조한다. 즉, 호주 정부는 파리선언과 같은 국제공약의 이행을 위해 상황분석에서 언급한 것과 같은 전정부적 접근법을 중요시하며, 이는 프로그램을 개발하고 이행하는 단계에도 적용되어 PCD가 이루어질 수 있도록 하고 있는 것이다.

호주 정부의 PS는 AusAID 웹사이트를 통해 대중에 공개되고 있으나, 상황분석은 해당국가에 대한 민감한 정보를 담고 있을 수 있으므로 비공개를 원칙으로 하고 있다. 호주 정부의 원조정책 문서에 나와있는 개도국 지원목표 설정 및 이해관계자 협의과정에 대한 과정은 그림 6.11과 같다.

▶ 그림 6.11. 호주의 개도국 지원목표 설정 및 이해관계자 협의과정²⁴⁾



출처 : AusAID, 2012b: 2

24) 호주의 경우, 프로그램, 프로젝트, 또는 이행활동(activities)을 모두 투자활동(investment)으로 표현하기도 하며, 이는 개발협력 프로그램에서의 투자에 따른 이윤(Return on Investment, ROI)을 목표의 달성, 즉 개발성 과로 보고 있기 때문이다.

6.2.2. 역량진단

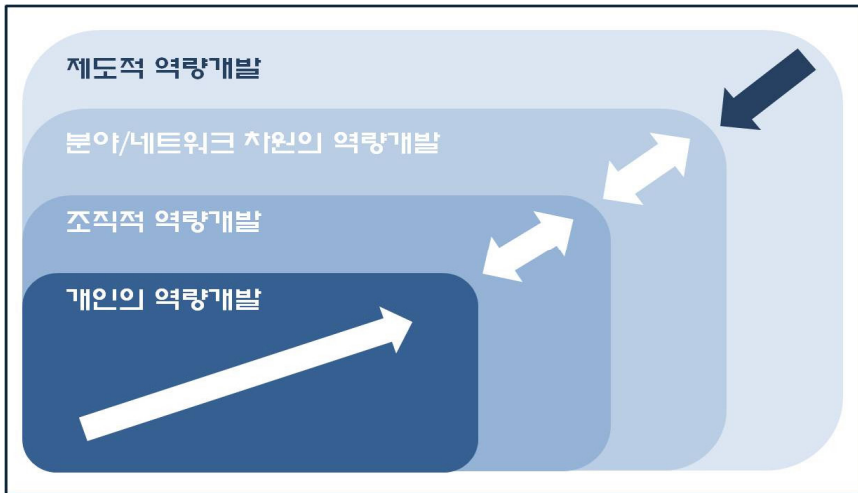
본 연구는 앞 절에서 호주 정부는 PS를 우선적으로 수립한 후, 각 PS에 필요한 개별 프로젝트를 개발한다고 설명하였다. 호주 정부는 이러한 프로젝트 개발과정에서 개도국 정부에 대한 자세한 역량진단을 수행하게 되는데, 호주 정부의 개도국 역량진단은 대중적으로 많이 알려진 방법을 통해 이루어진다. 즉, 호주 정부는 역량진단을 위한 일정한 방법론을 규정하고 있지는 않다. 그러나 최근 개인 및 소규모 그룹을 위한 ‘단계별 역량구축 모델 (Staged Capacity Building Model)’과 기관 및 조직을 위한 ‘조직 역량구축 모델 (Organisational Capacity Building Model)’을 개발하여 활용하고 있다. 조직 역량구축 모델은 아직 적합성 시험단계에 있다. 이 두 모델 모두 역량개발 수요측정과 역량개발 목표에 대한 성과평가가 가능한 매우 간단한 프레임워크를 사용하고 있다. 그러나 아직까지 이 두 모델을 이용한 역량진단 사례는 공개되고 있지는 않다.

개도국별 진행이 가능한 프로젝트 및 활동이 상이하므로 특정수요 및 역량진단을 위한 방법 역시 개도국별로 구분될 필요가 있다. 예를 들어, ‘필리핀 호주 인적자원개발과 조직개발 시설 (Philippines Australia Human Resource and Organisational Development Facility)’ 역량진단 모델은 개도국 상황에 맞는 역량진단 모델로 평가받고 있다.²⁵⁾ 이 시설은 필리핀 정부 부서들을 대상으로 운영되는데, 시작단계에서 각 부서의 조직진단이 이루어지며, 이 단계에서 각 부서의 적극적인 참여가 요구된다. 이보다 더 작은 규모로 이루어진 ‘인도네시아 프로그램 (Indonesian Programme)’ 같은 경우, 주요 시민단체 기관들에 의해 개발된 방법론을 이용하여 역량이 비교적 높은 시민단체 기관들이 역량이 부족한 시민단체 기관들을 개발할 수 있도록 하였다. 이 방법론 역시 역량진단 단계에서 수혜기관의 적극적인 참여가 요구된다.

다만, 호주 정부는 UNDP의 개도국 발전을 위한 역량개발 단계(그림 2.1)를 도입하여 개도국 역량개발을 그림 6.12와 같이 4단계로 나누어 분류하며, 모든 단계의 역량이 통합적으로 강화될 수 있는 프로그램 및 프로젝트 디자인이 가능하게 하기 위한 역량진단을 수행하고자 노력하고 있다.

25) 호주 정부는 이 역량진단 모델에 대한 자세한 사항은 공개하지 않고 있다.

▶ 그림 6.12. 호주의 개도국 역량개발 단계분류



출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : AusAID, 2009: 2

호주 정부는 또한 해당 개도국 정부가 선호하는 역량진단법이 있을 경우, 그 방법을 이용하여 역량진단을 수행하게 된다. 호주 정부는 일반적으로 역량진단 과정에서 PS를 통해 파악된 개도국 정부가 원하는 개발 분야 및 그 외 관련 분야에 대한 역량진단을 수행하게 된다. 예를 들어, 민간부문 활성화를 위한 개도국 정부의 역량강화에 대한 역량진단은 관련 분야에서 어떠한 변화가 필요하고, 관련 국민들의 삶의 수준은 어떠한지, 역량강화 과정에서 실제 개도국 국민들의 고용수준은 상승될 수 있는지, 민간부문 활성화를 위해 어떠한 시스템이 갖추어져야 하며, 그 수준은 어떠한지, 현재 갖추어진 과정(procedure)은 무엇이며, 이와 관련된 인력은 충분한지, 민간부문 활성화를 위한 예산은 어느 정도이며, 조달에 대한 어떠한 문제가 있는지, 전반적으로 해결되어야 할 사항은 무엇인지 등에 대한 모든 내용을 포함하여 진행된다.

한편 호주 정부는 수요조사(needs assessment)를 역량진단 과정에서 시행하기도 하는데, AusAID는 개도국 정부의 미약한 부분 중심의 수요조사 보다는 강점에 기반을 둔 변화를 지향하는 수요조사(strength-based needs assessment)를 선호한다.

6.2.3. 지원 프로그램 디자인

서두에서 언급한 바와 같이, 호주 정부는 개도국 역량개발 지원을 별도의 프로그램으로 개발하는 것이 아니라 모든 원조지원 프로그램에 포함하여 지원하는 형식을 취한다. AusAID의 경우를 살펴보면, ‘전략 및 포트폴리오 기획부 (Strategy and Portfolio Planning Branch, 이후 SPP)’ 내 ‘전략 프로그래밍 및 투자정책팀 (Strategic Programming and Investment Policy Section, 이후 SPIP)’에서 정책을 수립하게 되면, 이후 SPP가 중앙 정책이 AusAID의 모든 원조 프로그램에 포함될 수 있도록 모든 프로그램 디자인 과정에 개입하고 있다.

SPP는 SPIP의 정책이 프로그램 개발 및 이행과정에 효과적으로 적용되고 개도국 역량개발 개념이 모든 원조지원 사업 개발과정에 포함될 수 있도록 지원하는 역할을 하고 있으며, 이를 위해 AusAID는 ‘역량개발 매니저 (Capacity Development Manager)’를 임명하여 필요에 따라 원조지원 사업에 참여할 수 있도록 하고 있다. 즉, 호주 정부는, 특히 AusAID의 역량개발 매니저를 중심으로, 프로그램 및 프로젝트 전 과정에 역량개발 개념이 포함되어 진행될 수 있도록 품질관리(Quality Assurance)를 수행하고 있다.

그 외에도 SPP는 다양한 역량개발 지원방법(tools)을 인트라넷을 통해 관련 부서에 제공하고 있다. 다만, 대부분의 프로그램 또는 프로젝트 담당자들이 항상 바쁜 업무에 시달리고 있기 때문에 SPP 및 SPIP는 역량개발에 대한 정책문서를 가능한 간단하게 정리하여 제공한다. 또한 역량개발 매니저는 AusAID 지원사례를 중심으로 역량개발에 대한 모범사례 및 교훈(lessons learned) 연구를 통해, 담당자들에게 지원 프로그램 또는 프로젝트 디자인 및 이행과정에서 개도국 역량개발을 위한 실질적이고 기술적인 면을 다루고 있는 참고서를 제공할 수 있도록 하고 있다.

SPP는 역량개발 매니저 제도와 함께 7인의 호주인 전문가와 7인의 외국인 전문가로 이루어진 ‘역량개발 패널 (Capacity Development Panel)’을 운영하고 있으며, 이는 영국 DFID와 유럽연합(EU)의 ‘역량개발 프레임워크 (Capacity Development Framework)’와 같은 제도로 할 수 있다. 역량개발 패널은 AusAID 원조 프로그램에 사전경험이 있는 역량개발 전문가로 구성되어 있다. 이 전문가들은 AusAID 원조 프로그램의 디자인, 이행 및 모니터링, 그리고 평가과정에서 자문을 제공한다. 이 패널은 AusAID의 지원 프로그램

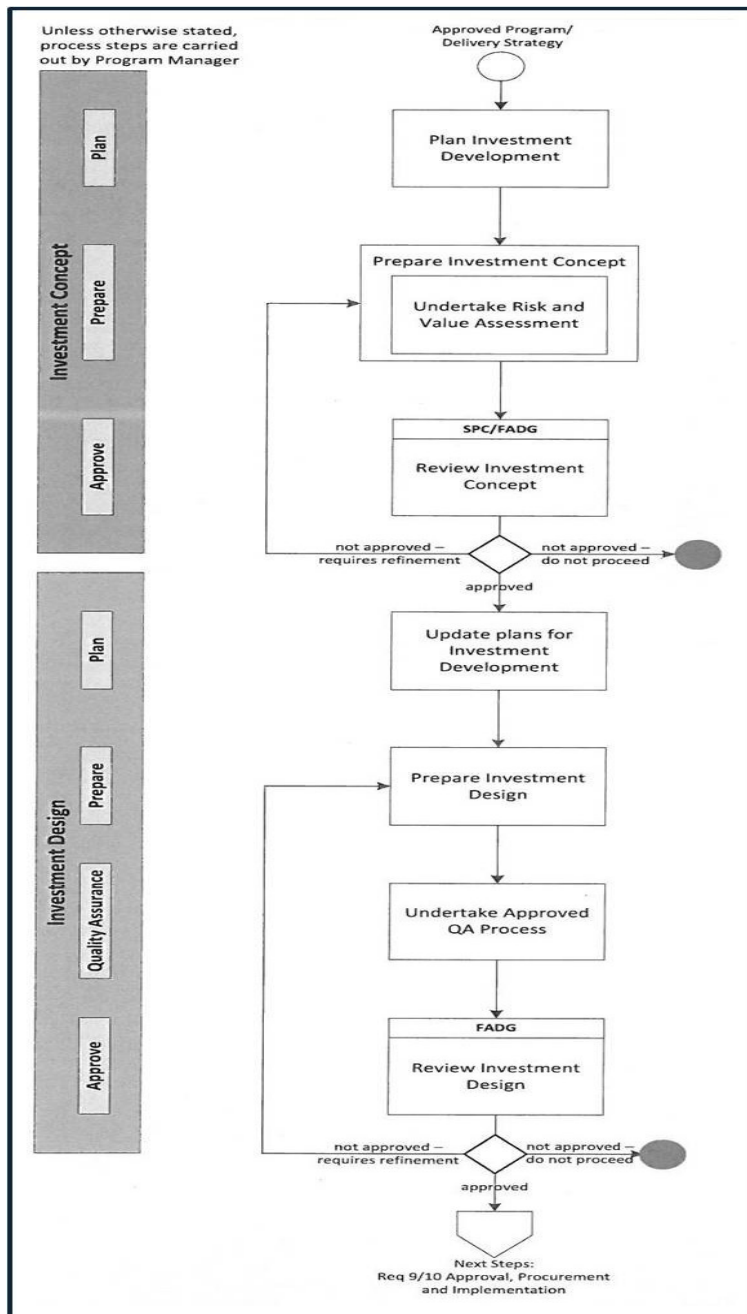
램이 국제사회의 역량개발 동향에 부흥할 수 있도록 관리하는 역할도 하고 있다. 그러나 역량개발 패널의 가장 큰 장점은 AusAID 직원이 아닌, 해당 개도국의 전문가들을 활용해 해당국의 역량개발에 대한 전문성을 도입할 수 있다는 것이다. 다만, 이들은 프로그램별로 필요에 따라 계약하여 활동하고 있으나, 수당과 같은 금전적인 보상은 제공받지 않는다.

프로그램 개발과정에서 각기 다른 지역별 또는 개도국별 상황에 맞추어 역량개발 지원정도가 달라지기 때문에 프로그램 담당자는 SPIP가 수립한 정책을 바탕으로 프로그램 개발과정에서 국가별 필요와 분야에 따라 어느 정도 수준의 역량개발 지원을 포함할지를 결정하게 된다. 개도국 지원 프로그램 및 프로젝트 디자인은 호주 캔버라 본부에서 시행되는 경우도 있고, 각 현지사무소에서 진행되는 경우도 있다. 예를 들어, 아프가니스탄과 같은 특별한 상황의 국가에 대한 지원 프로그램은 AusAID 캔버라 본부에서 디자인 과정을 수행하고, 인도네시아와 같이 오랜 기간 AusAID 현지사무소가 활동을 해 온 국가는 현지사무소에서 지원 프로그램을 개발해오고 있다.

이 과정에서 모든 담당자들은 상황분석과 역량진단의 결과를 활용하게 된다. 다만, 프로그램 담당자의 의사결정은 역량개발에 관한 AusAID 정책이 제시하고 있는 프레임워크 안에서 이루어져야 한다. 그리고 이 단계에서 결정되는 역량개발 지원 수준은 개도국 국가시스템 역량개발에 초점을 두어 개발된다.

호주 정부는 원조지원 프로그램 및 프로젝트 디자인 과정에서 역량개발의 개념이 주류화될 수 있도록 하기 위하여 그림 6.13과 같은 프로그램 개발과정을 통해 개도국 역량개발을 위한 품질관리가 함께 이루어 질 수 있도록 하고 있으며, 이러한 프로그램 디자인 과정은 보통 18개월 정도의 시간이 소요된다. 그림 6.13에서 보이는 것과 같이, 호주 정부, 특히 AusAID는 지원 프로그램(investment)의 개발을 크게 ‘프로그램 개념(Investment Concept)’의 과정과 ‘프로그램 디자인(Investment Design)’ 과정으로 구분하여 진행한다. 프로그램 개념으로 정의된 과정은 PS 또는 DS에서 승인된 프로그램 또는 프로젝트 계획의 준비과정과 같으며, 이 과정에서 담당자는 해당부문에 대한 개도국 역량개발을 위해 어떠한 프로그램 또는 프로젝트를 수행해야 하는지를 결정하게 된다. 또한 이 과정에서는 개발하려는 프로그램 또는 프로젝트의 위험요소 분석도 함께 이루어진다. 이후 프로그램 디자인으로 정의된 과정을 통해 프로그램 또는 프로젝트에 역량개발과 같은 필수 요건이 포함되었는지에 대한 품질관리를 수행하게 된다. 이 과정을 거쳐 계획된 프로그램 또는 프로젝트 디자인에 대한 최종승인을 거쳐 프로그램 이행을 시작하게 된다.

▶ 그림 6.13. 호주의 역량개발 지원 프로그램 개발 과정²⁶⁾



출처 : AusAID, 2013: 2

26) 용어 사용에서 오는 혼돈을 최소화하기 위해서 그림 6.13은 AusAID가 제공하는 영문형태 그대로를 제시하였다.

위와 같은 과정에서 호주 정부는 해당 개도국 정부와의 긴밀한 협업을 통해 프로그램 또는 프로젝트를 디자인하게 된다. 예를 들어, 동티모르의 경우, 동티모르 보건부가 직접 역량개발 전략을 개발하였으며, 호주 정부는 동티모르 보건부의 역량개발 전략을 토대로 호주 정부의 동티모르 보건분야 지원 프로그램 또는 프로젝트를 개발하였다. 따라서 호주 정부, 특히 AusAID의 역량개발 지원 프로그램 개발은 개도국 국가 프로그램 또는 지역 프로그램을 중심으로 이루어지고 있다고 할 수 있다.

6.2.4. 개도국 역량개발 지원방식

호주 정부의 기술협력(TC)은 위의 그림 6.12와 같은 4단계로 구분하여 진행된다. 호주 정부의 원조 프로그램 방법의 결정은 ‘호주 원조 프로그램 전문가 활용 (Use of advisers in the Australian Aid Programme)’에서 구체적으로 제시하고 있는데, 이 중 ‘안내서 2 (Guidance Note 2)’는 특히 개발역량을 위한 기술지원(TA) 방법선택 (Technical Assistance Options for Developing Capacity)에 대해 다루고 있으며, 관련 내용별 역량개발 지원과 관련된 기관문서를 제시하고 있다 (AusAID, 2011).

이 안내서에서는 역량개발 3단계의 각 단계별 관련 항목을 AusAID가 개발한 ‘선택 매트릭스 (Options Matrix)’로 정리하여 담당자들이 해당 상황별 기준에 맞는 지원방법을 결정할 수 있도록 하고 있다. 선택 매트릭스는 총 65개의 지원방법을 제시하고 있다. 예를 들어, 개도국 정부 조직단계에서의 역량개발 지원 프로그램을 개발하는 경우, 담당자는 표 6.2와 같은 조직 역량개발 단계에서의 항목별 선택 매트릭스 관련 부분(표 우측열)에서 적합한 지원방법을 선택하고, 선택 매트릭스 문서의 설명부분을 참조하여 각 지원방법의 장·단점 및 이용방법에 대해 숙지한 후, 최종적으로 지원방법을 결정하여 프로젝트로 개발할 수 있다.

▶ 표 6.2. AusAID의 개도국 조직 역량개발 지원방법

항목	선택 매트릭스 관련 부분
진단방법(diagnostic tools)	
대상자 조사	8. 대상자 조사
인적자원 관리 진단수단	22. 인적자원 관리 진단수단
공공지출 및 재정책무성 평가	48. 공공지출 및 재정책무성 평가
전략기획 및 기관기획	58. 전략기획 및 기관기획
연수 수요분석	61. 연수 수요분석
조직전략	
균형성과 기록표	3. 균형성과 기록표
외부 진단 분석	17. 외부 진단 분석
모니터링 과정	33. 모니터링 과정
새로운 법제 또는 개정법	36. 새로운 법제 또는 개정법
운영기획	38. 운영기획
조직 커뮤니케이션 프로세스	39. 조직 커뮤니케이션 프로세스
조직 분석 및 진단 과정	40. 조직 분석 및 진단 과정
과정 향상 및 품질보증 과정	43. 과정 향상 및 품질보증 과정
프로젝트 팀과 업무 그룹	45. 프로젝트 팀과 업무 그룹
구조조정	50. 구조조정
보상 및 포상 프로그램	51. 보상 및 포상 프로그램
모의실험	56. 모의실험
전략기획 및 기관기획	58. 전략기획 및 기관기획
조직적 학습	
벤치마킹	4. 벤치마킹
확정연구	10. 확정연구
조직간 협력 및 트위닝	24. 조직간 협력 및 트위닝
IT 시스템 개발 및 실행	30. IT 시스템 개발 및 실행
연구출장	59. 연구출장
강사연수	62. 강사연수
기존연구 활용	63. 기존연구 활용
워크샵	67. 워크샵
노동력 개발	
견습기간	2. 견습기간
간부후보기간	7. 간부후보기간
맞춤 리더십과 관리 프로그램	15. 맞춤 리더십과 관리 프로그램
석사 프로그램	21. 석사 프로그램
내부 연수과정	25. 내부 연수과정
인턴십	29. 인턴십

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : AusAID, 2011

위와 같은 지원방법은 각각의 프로젝트 단계에서도 적용되는데, 예를 들어, 도로 및 다리와 같은 인프라 건설 프로젝트의 경우, 개도국 정부의 역량개발과 관련하여 대부분의 경우 ‘조달시스템’이 미흡한 것이 문제가 되고 있다. 따라서 이 경우 프로그램 또는 프로젝트 담당자는 해당 개도국 정부의 조직적 역량진단을 시행한 후, 진단 결과를 바탕으로 유사한 크기와 유사한 개발수준을 보이고 있는 다른 개도국에서 실제 성공적으로 이용되고 있는 조달시스템을 벤치마킹하는 것을 지원방법으로 결정할 수 있다 (표 6.2 ‘4. 벤치마킹’ 방법 선택). 또한 조직 역량개발을 위해 두 국가의 기관간 트위닝을 실시할 수도 있다 (표 6.2 ‘24. 조직간 협력 및 트위닝’ 방법 선택). 이와 동시에, 개인단계의 역량개발이 노동력 개발 차원에서 함께 필요하므로 해당 개도국의 기술자를 석사 프로그램 지원방법에 초청하는 연수 프로젝트를 실시할 수 있다 (표 6.2 ‘21. 석사 프로그램’ 방법 선택).

예를 들어, 동티모르와 같이 산맥이 많은 개도국의 도로건설 기술자가 스위스와 같이 산맥이 많은 선진국의 석사과정을 이수하여 노동력 개발이 함께 이루어질 수 있도록 하는 것이다. 여기서, 벤치마킹 대상, 트위닝 기관, 필요한 석사과정 등에 대한 결정을 위한 정보는 역량진단을 통해 파악이 가능하다. 그러나 무엇보다도 대상 개도국에 대한 이해가 우선되어야 한다. 따라서 AusAID 이외의 호주 정부기관이 원조에 참여하는 경우, 대상 개도국에 대한 이해를 위해 담당자가 장기간 해당 개도국에 거주할 수 있도록 하고 있다.

프로그램 지원방법 결정에 있어서 담당자들은 위와 같은 매트릭스와 AusAID의 역량개발 및 프로그램과 관련된 정책문서를 함께 활용하여야 한다. 그 외에도 상황에 맞추어 삼각협력 방법을 이용한 역량개발 지원을 하기도 하는데, 이는 프로그램 개발 과정에서 국가 상황에 따라 결정된다. 예를 들어, AusAID는 말레이시아가 다른 주변 국가에 비해 교사양성 부분에서 전문화되어 있다는 점을 활용하여, 말레이시아 정부를 통해 아프가니스탄의 교사양성 과정을 지원할 수 있도록 하고 있다. 이는 이슬람 국가인 말레이시아가 또 다른 이슬람 국가인 아프가니스탄을 지원함으로써 AusAID가 이슬람 국가가 아니라는 생길 수 있는 한계점을 극복할 수 있다는 이점을 지니기도 한다. 한편, 쿠바의 의료교육이 선진화되어 있다는 점을 바탕으로 동티모르 정부가 의대생들을 쿠바로 보내 교육시키는 경우가 증가하고 있는데, 이를 바탕으로 AusAID는 쿠바의 의료교육 시스템 역량개발을 지원함으로써 동티모르의 의료발전에 기여하고 있으며, 이는 지역 또는 종교적 유사성을 뛰어넘는 전략적 삼각협력의 성공적인 사례로 평가되고 있다. 참고로 많은 라틴아메리카

국가 의대생들도 쿠바로 유학을 가는 경우가 증가하고 있다.

이와 별도로, 호주 정부는 기술협력(TC)을 중심으로 한 재원, 인적자원, 프로그램을 중심으로 원조지원을 제공하기도 한다. 그러나 호주 정부는 최근 OECD DAC 동료검토(Peer Review)의 권고사항에 따라 기술협력(TC) 중심의 원조를 점차적으로 ‘지양’하고 예산지원을 포함한 PBA 지원방식을 증가시킬 계획에 있다. 특히, 독립된 프로젝트 형태의 연수는 개도국 정부의 역량개발에 크게 도움이 되지 않는다는 세계은행의 보고서에 따라 모든 지원 프로그램에서 독립된 연수 프로젝트는 제외하였다. AusAID는 특히 이러한 형태의 연수를 ‘JICA식 연수 프로젝트’라 명명하며, 현재 AusAID의 프로그램 지원방법에서는 JICA식 연수 프로젝트는 전혀 찾아볼 수 없다. 또한 전문가 파견 및 현지연수의 경우, 가능한 현지 언어와 영어가 모두 가능한 현지 전문가를 고용하는 것을 원칙으로 하고 있다.

6.2.5. 지원 프로그램 이행

본 절에서 지속적으로 강조되고 있듯이, 호주 정부의 역량개발 지원은 전체 원조 프로그램에 내재되어 있다. 따라서 역량개발 지원 프로그램의 이행이라 함은 개별 원조 프로그램의 이행방법과 동일하다. AusAID의 경우, 프로그램 및 프로젝트의 이행은 현지사무소를 중심으로 이루어지고 있다. 각 현지사무소에서는 프로그램 또는 프로젝트를 AusAID가 직접 이행하는 경우도 있으나, 현지 NGO가 AusAID의 프로젝트를 이행하도록 하는 경우도 있다. 이 경우, NGO의 역량이 미흡한 경우가 많으므로, 이들에 대한 교육과 함께 실무연수(on-the-job training)를 제공하는 경우도 있다.

6.2.6. 지원 프로그램 이행평가

호주 정부의 개도국 역량개발 지원은 모든 원조 프로그램에 포함되기 때문에 역량개발에 대한 평가 역시 모든 프로그램 M&E 과정에서 함께 이루어진다. 호주 정부는 세계은행 및 UNDP와 같은 국제기구의 개도국 역량개발 지원 프로그램의 M&E 프레임워크를 활용하기도 한다. AusAID의 경우, 프로그램 M&E는 ‘성과관리 및 평가정책 (Performance Management and Evaluation Policy)’을 중심으로 이루어지며, 이 정책은 ‘품질, 성과,

결과관리부 (Quality, Performance and Results Branch, 이후 QPR)’에서 담당한다. AusAID의 QPR은 결과에 기반한 접근법을 중심으로 M&E 정책을 수립하며, SPIP는 QPR의 M&E 정책수립 과정에서 모든 프로그램이 역량개발을 위한 행동변화를 측정할 수 있도록 장려하고 있다 (AusAID, 2012a).

AusAID는 표 6.3과 같이 기관차원과 프로그램 차원, 그리고 이니셔티브·활동차원으로 나누어 원조관리과정(Aid Management Cycle) 전체에 대한 성과관리 시스템을 운영하고 있다. 다음과 같은 AusAID의 성과관리 시스템은 정기적인 모니터링을 통해 프로그램 또는 프로젝트가 계획대로 이행될 수 있도록 하는 것과 최종 결과에 대한 성과관리가 가능할 수 있도록 개발되었다.

▶ 표 6.3. AusAID 성과관리 시스템

	정책수립 및 방향성 설정	기획 및 개발	이행 및 모니터링	검토 및 평가
기관	▶ 효과적 원조 ▶ 포괄적 원조정책 프레임워크 ▶ 4년기준 기관 예산 배정	▶ 연간 예산 배정 ▶ 최신 결과 프레임워크	▶ 운영보고서 ▶ 임원보고 ■ 지출보고	▶ 대정부 연간검토 ■ 내부감사 ■ DAC 동료검토 ■ 개발효과성 분석 및 평가
프로그램	▶ 국별전략 ▶ 개발 파트너십 ▶ 주제별 전략	■ 집행(delivery) 전략 및 평가 ▶ 국별 및 주제별 성과평가 프레임워크 ■ 프로그램 관리 계획	■ 프로그램 상태확인 ■ 이행기간 내 평가 ▶ 성과평가 프레임워크에 의한 모니터링	■ 독립평가 ▶ 연간 프로그램 성과보고서
이니셔티브·활동	■ 국별전략 및 집행(delivery) 전략 ■ 주제별 전략	■ 개발문서 ■ 시작시점의 품질 : 최소 기준 적용 ▶ M&E 프레임워크	▶ 이행단계의 품질 ■ 파트너 및 전문가 성과평가 ■ 이니셔티브 평가	■ 이니셔티브 평가 ■ 이행단계의 품질 최종

▶ 표시는 결과 보고와 관련됨.

출처 : 저자 재작성 / 참고문헌 : AusAID, 2012a: 3

AusAID는 또한 ‘포괄적 원조정책 프레임워크 (Comprehensive Aid Policy Framework, 이후 CAPF)’를 개발하여 지원 프로그램의 개선과제를 파악하여 개선방법을 정책에 반영하고 있다. CAPF는 표 6.4에 제시되어 있는 것과 같은 3단계 결과 프레임워크를 토대로 이루어진다.²⁷⁾

▶ 표 6.4. AusAID CAPF 3단계 결과 프레임워크

1단계 (Tier 1)	호주 정부가 지원하는 개도국의 MDGs 지표에 의거한 개발성과 향상정도 평가
2단계 (Tier 2)	MDGs 달성에 대한 호주 개발원조의 기여도 평가 (호주 정부의 5대 전략적 개발목표 중심)
3단계 (Tier 3)	운영 (사업수행) 효과성과 조직효과성 (원조 프로그램의 효율성 및 효과성 측정)

출처 : 임소진, 2012a: 20

개도국 역량개발에 대한 평가와 관련하여, 원조 프로그램 개발 과정에서 역량개발 요소를 확정하여 원조예산 투입에 대한 성과를 M&E 프레임워크에서 도출하는 것은 매우 어렵다. 또한 많은 경우, 역량개발 지원 프로그램 또는 프로젝트의 결과와 파급효과는 무형의 형태로 이루어지므로 프로그램 담당자들은 역량개발 차원의 평가가 적절하게 이루어질 수 있는 방법을 배워나가야 한다. 이와 관련해서 AusAID의 경우, SPIP는 M&E 프레임워크에 역량개발 조건에 대한 간단한 질문양식을 포함하는 것과 같은 프로그램 담당자들에게 도움이 될 수 있는 방법을 개발해왔다. 또한 SPIP는 프로그램 담당자들에게 역량개발 지표수립에 도움이 되는 세계은행이나 UNDP의 방법을 활용할 것을 권장하고 있다. 나아가 역량개발에 대한 개도국 정부의 행동변화를 측정함으로써 지원 프로그램에 대한 평가를 시행하기도 한다. 즉, 결과매핑(outcome mapping)을 통하여 역량개발 지원사업에 대한 평가가 가능할 수 있도록 M&E 시스템을 개발하고자 노력하고 있다.

한편, 파리선언 이후 지속적으로 요구되고 있는 공여국과 개도국의 공동평가는 호주 정부의 프로그램이 개도국별 맥락과 수요에 따라 개발되는 것처럼 프로그램 뿐 아니라 개도국의 관심사, 능력 또는 역량에 따라 다양하게 이루어진다. 다만, 개도국이 공여국의 원조 프로그램 개발부터 M&E 과정까지 모두 관여하는 경우에 공동평가가 가능하다고 할 수

27) 호주 정부의 CAPF에 대한 자세한 내용은 ‘임소진 (2012). 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안. KOICA 개발정책 포커스 제14호. 한국국제협력단.’ pp. 19-23 참고.

있으나, 이것이 항상 가능하거나 현실적으로 이루어지는 것은 아니다.

그러나 공여국이 개도국의 모니터링 시스템을 이용함으로써 개도국 모니터링 시스템 역량 개발에 기여할 수 있으며, 이는 장기적으로 공여국과 개도국 간의 공동평가가 가능하도록 하는 방법이 될 수 있기 때문에, 호주 정부는 일부 개도국 정부의 모니터링 시스템을 이용하기도 한다. 예를 들어, 호주 정부는 파푸아뉴기니의 ‘지방정부 서비스 강화 프로그램’의 M&E 과정에서 파푸아뉴기니 정부의 모니터링 시스템 역량개발을 위해 파푸아뉴기니 정부 모니터링 시스템을 이용하여 지방정부 서비스 강화 프로그램 이행과정을 모니터링 하였다. 다만, 개도국 정부의 모니터링 시스템 역량이 미흡한 경우가 대부분이므로, 국가 모니터링 시스템 이용 과정에서 해당 시스템에 대한 이해가 필수적으로 선행되어야 하며, 공여기관의 M&E 시스템을 동시에 이용하여 신뢰할 수 있는 측정결과를 위해 데이터 삼각측량(data triangulation)이 가능할 수 있도록 해야 한다.

6.2.7. 향후과제

호주 정부가 설명하는 역량개발 지원정책 수립과정에서 발생하는 제약점은 개도국별 그리고 지역별로 당면한 상황이 다양하기 때문에 수립한 정책이 개도국 또는 지역에 따라 적합하지 않은 경우가 생긴다는 것이다. 따라서 AusAID의 경우, SPIP에서 수립하는 정책은 기관의 상위단계 정책으로 제시하고 프로그램 분야별로 각각의 상황에 맞는 자세한 정책과 과정을 수립하는 방식으로 이 과제를 해결하고자 노력하고 있다. 다만, SPIP는 개도국의 역량개발을 위한 AusAID 지원의 성과가 현실적이고 측정가능하며 특정 목적에 부합하도록 노력하고 있다.

동시에 호주 정부는 역량개발 지원사업이 결국 원조 및 개발효과성의 중심에 있다고 보고 있으며, 이에 따라 원조사업 담당자 교육과정을 통해 호주의 모든 원조 프로그램이 개도국 역량개발과 연계되도록 하고 있다. 이는 동시에 전정부적 접근법 및 PCD의 실현을 위해서도 강조되고 있다. 이와 관련하여, AusAID의 경우, 현재 SPIP는 위와 같은 기본적인 직원교육 다음단계의 교육과정을 개발하고 있으나, 이는 아직 초기 단계에 있다. AusAID는 또한 개도국에 대한 역량개발 지원을 위해 ‘역량개발에 대한 소개(Introduction to Capacity Development)’라는 기관 내 직원교육 프로그램을 운영하고 있다. 이는 AusAID 직원 모두에게 기본과정으로 적용되고 있으며, 역량개발에 대한 전

반적인 이해, 정의, 원칙, 원조관리 과정에서 역량개발이 어느 부분에 적용되는지, 그리고 역량개발 지원을 위한 실제 필요한 금액 및 인적자원과 같은 자원은 무엇인지 등에 대해 교육한다. 이는 또한 같은 지역 내 현지사무소 중 한곳을 지역본부로 설정하고, 역량개발 매니저 또는 관련 담당자가 지역본부를 방문하여 해당 지역의 AusAID 직원들이 모두 모여 역량개발 지원에 대한 교육을 받을 수 있도록 하고 있다. 또한 필요한 경우 화상교육도 실시하고 있다.

6.3. 한국

한국의 개도국 역량개발 체제는 한국 무상원조의 대부분을 담당하고 있는 KOICA를 중심으로 분석하였다. 현재 한국은 전반적으로 개도국 정부의 역량개발 지원을 위한 뚜렷한 정책은 부재한 실정이다. 이러한 상황에서 KOICA는 개인 역량단계에 치중하였던 연수사업의 패러다임 전환을 위해 2011년 연수사업부를 역량개발부로 전환하였다. 변경된 역량개발부는 필요한 변화를 위해 2011년 타 원조기관의 역량개발 지원동향 및 주요 전략 분석보고서를 발간하였으나 여전히 모든 사업은 개인의 역량개발을 위한 독립적 연수사업에 국한되어 있는 실정이다. 예를 들어, 역량개발부가 2011-2015 글로벌 연수사업 중기전략을 수립하였으나 이는 개도국 대상 중장기적 교육 계획을 수립한 것에 가깝기 때문에 통합적 ‘역량개발’ 전략을 수립한 것이라고 보기는 어렵다. 다만 2013년부터 프로젝트형 연수모델을 도입한 다년간 연수를 실시하여 개인역량 뿐 아니라 조직역량 개발을 위한 전략을 수립하여 진행할 계획에 있다.

KOICA 내 많은 직원들이 역량개발 지원의 개념을 연수(training)와 같은 한 분야에 국한되는 것이 아니라 KOICA의 모든 프로젝트에 역량개발 요소가 반영되어야 한다고 보고 있으며 실질적으로 KOICA 프로젝트에는 역량강화를 목적으로 하는 프로젝트들도 다수 포함되어 있다. 그러나 역량개발이 프로젝트 전반에 주류화 또는 내재화가 부족한 상황이다. 또한 역량개발부 중심의 연수사업으로 국한된 개인차원의 역량개발 지원이 이루어지고 있으며, 현재 한국 정부의 연수사업은 이러한 KOICA 연수사업을 중심으로 개도국 발전을 위한 인재 양성 교육제공을 중심으로 이루어지고 있다고 할 수 있다. 즉, 한국의 연수사업은 개도국의 조직 역량개발 전 단계인 개인의 역량개발에 집중한 접근방식을 택하고 있다고 할 수 있다.

6.3.1. 개도국 지원목표 설정 및 이해관계자 협의

한국 정부의 개도국 지원목표는 ‘분야별 국제개발협력 기본계획’을 통해 제시되고 있으며, 무상원조의 경우 6대 전략목표인 ① 2015년 MDGs 달성에의 기여를 최우선 순위로 하고, 협력대상국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전 추구, ② 자립성장을 통한 공정한 지구촌 형성, ③ 분쟁·재해 관련 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원, 강화를 통해 세계 평화와 번영에 기여, ④ 환경·여성·인권·민주주의 등 범분야적 보편적 가치 지향, ⑤ 선진 원조규범 추구 및 원조 시스템의 효율성 제고를 통해 우리 ODA 선진화 실현, ⑥ 적극적인 기여외교를 통한 국격 및 소프트파워 제고 중 두 번째 목표인 ‘자립성장을 통한 공정한 지구촌 형성’을 통해 ‘협력대상국의 자립성장 기반 조성을 위한 역량 강화에 최우선 가치를 부여’하고자 하고 있다 (외교통상부, 2010). 이러한 기본계획과 함께, 한국 정부는 총 26개 중점 지원국가를 대상으로 수립한 국가협력전략(Country Partnership Strategy, 이후 CPS)을 통해 지역 및 국별 정책을 제시하고 있다. 나아가 분야 및 이슈별 정책이 별도로 수립되고 있다. 따라서 KOICA와 같은 이행기관은 국제개발협력 기본 계획, 분야 및 이슈별 정책, 그리고 CPS를 기본으로 이행전략을 수립하고 각 사업별 목표를 제시하게 된다.

KOICA에서는 특히 사업 및 파트너십 전략, 분야별 전략, 이슈별 전략, 지역별 전략을 수립하여 전략적 목표를 제시하고 있다. 이 중 분야별 전략을 살펴보면, 대체적으로 개인과 조직, 그리고 제도의 역량개발 관련부분을 포함하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 역량개발 단계(그림 2.1)에 의거한 체계적인 전략수립은 아니라 할 수 있다 (한국국제협력단, 2013a).

이해관계자 협의와 관련하여, 한국 정부는 프로젝트 형성 및 조사과정에서의 개도국 정부와 협의과정을 갖고, 국내 정부부처 수요조사 과정에서의 이해관계자 협의과정을 수행한다. 그러나 이 과정에서 개도국 역량개발에 대한 고려는 미흡하며, 특히 개인-조직-제도적 단계를 중심으로 한 구체적인 역량에 대한 이해는 거의 부재하다고 할 수 있다. 예를 들어, 연수사업의 경우, 현지 사전조사 과정에서 개도국의 수요조사를 실시하고 있으며 다년간 연수과정의 경우 개도국 정부와 사업시행약정을 체결하고 있기는 하나, 구체적인 교육과정 기획 및 개발과정에서 개도국 정부의 참여는 미흡하다. 다만, 최근 해당국가의

실태 분석을 통한 맞춤형 연수과정을 추진하거나 현지협의 과정에서 개도국 정부가 교육 과정 방법에 대한 아이디어를 제시할 수 있는 기회를 제공하는 등의 개도국 주인의식 제고를 위해 노력하고 있다.

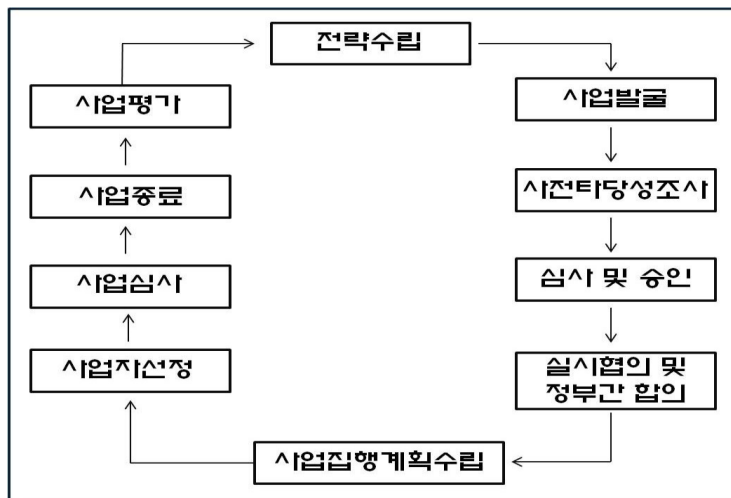
6.3.2. 역량진단

역량진단과 관련하여 현재 한국은 해당국의 일반적인 역량수준에 대한 조사는 시행하고 있으나, 개도국 역량개발 지원을 위한 프로젝트 사전타당성 조사시 역량진단법을 사용하는 역량진단이 제도화되어 있지는 않다.

6.3.3. 지원 프로그램 디자인

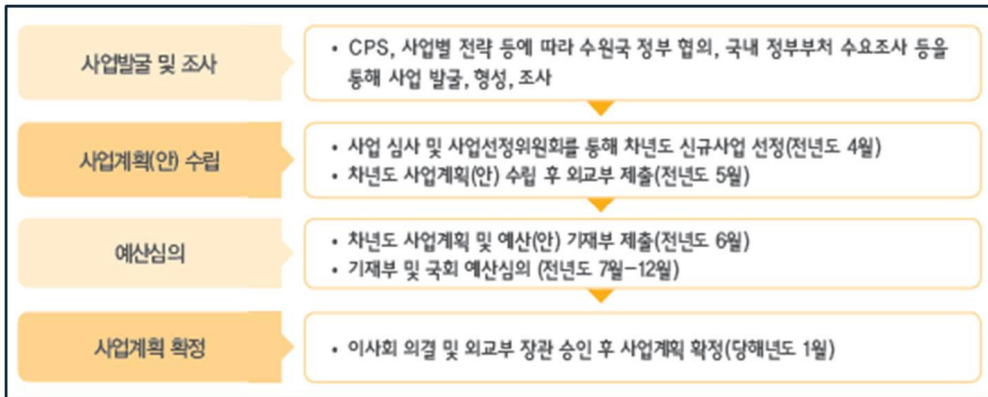
KOICA는 현재 일반적인 프로젝트 절차를 바탕으로 프로젝트를 수행하고 있는데, 이는 그림 6.14와 같으며, 이 중 프로젝트 기획 및 심의과정은 그림 6.15와 같다. 그림 6.15에서 보이는 것과 같이, KOICA의 사업형성은 수원국 정부와의 협의 및 국내 정부부처의 수요조사를 통해서 이루어진다.

▶ 그림 6.14. KOICA 프로젝트 추진과정



출처 : 저자작성

▶ 그림 6.15. KOICA 프로젝트 기획 및 심의과정



출처 : 한국국제협력단, 2013a: 5

앞에서도 언급하였듯이 역량진단을 위한 별도의 과정이 부재하여, 사업형성 과정에서 개도국 정부의 제도 및 시스템적 변화가 필요한 부분에 대한 분석은 미비한 실정이다. 또한 프로젝트 디자인 기간이 다른 국가들에 비해 매우 짧아 현실적으로 개도국 역량개발을 위해 필요한 역량진단을 위한 충분한 시간적 여유가 주어질 수 없는 형편이다. 참고로 프로젝트 디자인 기간은 독일의 경우 평균 1년 이상이 걸리며, 호주의 경우 1년 6개월이 걸린다.

KOICA는 특히 교육, 보건, 성평등, 환경, 분쟁 및 취약국 가이드라인을 제공하여 프로젝트 디자인 과정 뿐 아니라 이행 및 평가 과정에서도 이 부분에 대한 고려가 이루어질 수 있도록 하고 있다. 그러나 역량개발에 대한 별도의 가이드라인은 부재하다.

6.3.4. 개도국 역량개발 지원방식

KOICA 사업의 지원형태는 대부분 기술협력(TC)으로 이루어지고 있으며, 지원방법은 크게 건축지원, 기자재 지원, 자문가 및 전문가 파견, 자문(consulting/advisory service), 봉사단 파견, 국내초청연수, 교육보조금지원, 현금지원으로 구분할 수 있다. KOICA는 이와 같은 지원형태 및 지원방법 이외에 사업별 분류를 별도로 제시하고 있는데, 이는 크게 프로젝트사업, 개발컨설팅(Development Experience Exchange Partnership, 이후 DEEP)사업, 연수사업, 해외봉사단(World Friends Korea, 이후

WFK) 파견사업, 민관협력사업, 국제기구 협력사업 및 해외 긴급구호사업, 국제 빈곤퇴치 기여금사업 및 동아시아 기후변화 파트너십사업의 형태로 나뉜다. 이 중 국제기구 협력사업 및 해외 긴급구호사업과 국제 빈곤퇴치 기여금사업 및 동아시아 기후변화 파트너십사업을 제외한 모든 사업이 사실상 개도국 역량개발 지원사업의 형태로 개발될 수 있는 형태라 할 수 있다. 예를 들어, 프로젝트사업의 경우, 대부분의 사업이 개도국 정부 ‘역량 강화’에 대한 사업들로 구성되어 있다. 다만, 사업개요서 상에서는 개인-조직-제도 중 어떤 역량을 강화하고자 하는 프로젝트인지, 그리고 역량강화가 사업의 목표와 성과 중 어느 단계에 해당하는 것인지 등에 대한 부분이 명확하지 않은 경우가 많다.

‘세르비아 기업육성 행정역량 강화 사업’을 예로 들면, 프로젝트명 자체를 보면 세르비아 정부의 기업육성 행정시스템 역량개발과 관련된 사업으로 보인다. 그러나 개인-조직-제도적 단계를 기준으로 보았을 때, 사업개요서에 제시된 사업목적과 기대효과가 각 단계별 역량강화를 체계적으로 제시하지 못하고 있는 것을 알 수 있다 (표 6.5 참고). 또한 여기서 의미하는 시스템이란 제도적 시스템이 아닌 전산시스템을 의미하는데, 이는 자칫 국제사회가 말하는 개도국 정부 시스템(제도)을 의미하는 것으로 보여 전체 프로젝트의 범위에 대한 잘못된 이해가 생길 수 있다.

▶ 표 6.5. KOICA의 세르비아 기업육성 행정역량 강화사업의 목적과 기대효과

목적	평가 종류
■ 기업등록 및 외국인 직접투자 시스템 구축을 통해 보다 빠르고 효율적인 서비스를 내·외국에게 제공함으로써 기업등록 투명성 제고 ■ 민간기업과 자영업 육성 및 외국인 투자 활성화에 기여	■ 투명하고 신속한 기업등록을 통해 민간기업 육성, 외국인 기업투자의 활성화에 기여 ■ 정보의 자유로운 이용이 가능해짐으로써 대국민 서비스 질 개선 ■ 기업등록 및 외국인 투자와 관련된 정부부처 및 기관간의 편리한 자료공유로 업무효율성이 제고

출처 : 저자작성 / 참고문헌 : 한국국제협력단, 2008

사실상 이 사업은 KOICA의 단독 형성사업은 아니며, 세계은행과 Sida의 신탁기금(trust fund)을 기반으로 한 전 정부 시스템(제도적) 환경의 역량 강화(제반 법적제도 마련 등)가

전제되었던 사업이었다. 따라서 본 사업의 개발 이전에 역량진단을 통한 구체적인 역량개발 지원사업으로 계획되었다면 좀 더 효과적인 개도국 역량개발 지원사업의 모범사례가 될 수 있었으며, 나아가 세르비아 정부의 기업육성 행정역량 강화를 위한 개인, 조직, 제도적 단계의 역량개발이 가능할 수 있었을 것이다. 다시 말하면, 세계은행과 Sida의 세르비아 정부 역량개발 프로그램 진행과 동시대에 진행되고 있다는 외부환경이 세르비아 기업등록청 역량개발에 의도하지 않은 긍정적 요소로 작용한 것이다. 따라서 이러한 사항에 대한 구체적인 분석이 프로젝트 디자인 단계에서 이루어졌으며, 좀 더 높은 파급효과를 가져올 수 있었을 것이다. 또한, 본 사업은 당초 KOICA가 선정한 한국의 전산시스템 개발자가 아닌 세계은행 및 세르비아 정부가 선정한 세르비아 현지 전산시스템 개발자인 ComTrade가 직접 전산시스템을 개발하고, 한국 전문가 자문 및 기술자 연수가 통합되어, 개인단계 및 기관단계의 역량개발 뿐 아니라 환경에 필요한 시스템 관리가 가능한 지속가능한 역량개발이 가능하였다.

그러나 KOICA가 지원하여 개발된 기업등록청 전산시스템 중 전자서명 및 전자지불 시스템은 현재 이용되지 않고 있는데, 이는 전자서명과 전자지불 시스템을 인정해주는 법적제도가 마련되지 않았기 때문이다. 또한 이 사업에 포함되어 개발된 외국인직접투자(FDI) 전자 등록시스템 역시 법적제도가 마련되지 않아 현재는 사용되고 있지 않다. 즉, 이러한 현상은 프로젝트 디자인 이전 단계에서 역량진단을 수행하지 않아 이러한 법적시스템이 필요하다는 것을 파악하지 못하였기 때문에 발생한 것이라 할 수 있다. 이와 동시에, 데이터 시스템을 연동하기로 했던 조세청의 개발이 늦어짐으로 전체적인 개발이 지연되었다. 즉, 국가 시스템 역량개발을 위한 환경적 요소 뿐 아니라 관련 기관의 역량개발에 대한 필요성을 간과한 것이다.

이와 같은 프로젝트사업과 비교하여, DEEP사업의 경우 개도국 정책자문 형태로 프로젝트가 개발되고 있는데, 최근 KOICA 개발컨설팅 활성화 계획에 의해 ‘역량강화까지 고려한 성과중심형 컨설팅’을 추진원칙 중 하나로 제시하고 있다. 이 방안은 ‘수원국 발전을 위한 제도 구축 방안 뿐 아니라 제도가 실질적으로 운영, 기능할 수 있도록 역량강화 방안까지 함께 통합적으로 제공’하도록 되어있다 (한국국제협력단, 2012b). 그러나 아직까지 구체적인 방안은 마련되지 않았다.

연수사업의 경우, 국내 정부부처의 수요조사를 실시 후 개도국에서 수요조사 과정을 갖게 된다. 이를 토대로 사업계획을 확정하여 연수기관을 선정, 개별 프로젝트를 개발하게 된다. 국별연수는 각 해당 지역부에서, 그 외 연수과정은 모두 역량개발부에서 담당하고 있으며, 교육과정을 통한 개인의 역량개발 중심으로 프로젝트가 개발되고 있다. 각 해당 지역의 국별연수 프로젝트 개발과정은 역량개발부 지침을 따르고 있다. 역량개발부에서 발행한 ‘KOICA 연수사업 길라잡이’에 의하면 연수사업은 ‘개도국의 경제사회 발전에 필요한 개인과 조직의 역량강화 및 제도구축에 기여’하기 때문에 중요하다고 서술되어 있다 (한국국제협력단, 2012c: 264). 그러나 연수사업 프로젝트의 개발과정에서 해당국가의 국가발전계획 및 전략 등에 대한 분석과 국가 역량에 대한 체계화 된 분석이 미비한 실정이다.

6.3.5. 지원 프로그램 이행

앞에서도 언급한 바와 같이, KOICA 사업 담당자는 교육, 보건, 성평등, 환경, 분쟁 및 취약국 가이드라인을 이행 과정에서도 활용하도록 되어 있다. 예를 들어, 성평등의 경우, 이행과정에 이루어지는 집행계획, 제안요청서 및 기술평가, 사업수행 계획서 작성과 같은 과정에서 각각 젠더 구성요소를 반영하도록 하고 있다. 그러나 역량개발 구성요소를 반영하는지 여부에 대한 고려는 별도로 이루어지지 않고 있다. 이는 역량개발에 대한 별도의 가이드라인이 없기 때문이라고 할 수 있다.

6.3.6. 지원 프로그램 이행평가

KOICA의 프로젝트 평가는 평가시점을 기준으로 사전평가, 중간평가 (또는 모니터링), 종료평가, 그리고 사후평가로 나누고, 평가대상을 기준으로 정책평가, 전략평가, 프로젝트평가, 프로그램평가, 분야별평가, 주제별평가, 사업형태별평가로 구분한다. 평가자를 기준으로 자체평가, 내부평가, 외부평가, 공동평가로 구분하고 있으며, 평가 목적을 기준으로 한 평가는 형성평가와 총괄평가로 분류한다 (표 6.6 참고). 그 중 사전평가, 중간평가, 종료평가는 각 담당팀에서, 사후평가는 평가실에서 담당하고 있다.

▶ 표 6.6. KOICA의 평가 종류

분류기준	평가 종류
평가대상	정책평가, 전략평가, 프로젝트평가, 프로그램평가, 분야별평가, 주제별평가, 사업형태별평가
평가시기	사전평가(Ex-ante), 중간평가(Interim), 종료평가(End-of-project), 사후평가(Ex-post)
평가자	자체평가(Self), 내부평가(Internal), 외부평가(External), 공동평가(Joint)
평가목적	형성평가(Formative), 총괄평가(Summative)

출처 : 한국국제협력단, 2012a: 5

그러나 이러한 평가에서 개도국의 역량개발에 대한 별도의 지표는 제시하지 않고 있으며, 프로젝트 디자인 과정에서 평가를 위한 별도의 지표를 개발하지도 않고 있다. 다만, PDM 상에서 제시된 지표를 이용하여 사업평가가 이루어지고 있다. 현재 KOICA는 향후 프로젝트 디자인 과정에서 사업개요서에 평가시 고려해야 할 주요지표를 적어도 2개는 제시하도록 할 계획에 있다.

6.3.7. 향후과제

한국 정부는 개도국 역량개발에 대한 이해가 미비하고, 이에 따라 역량진단과 품질관리가 부재한 상황이다. 따라서 실제 프로젝트 디자인 과정에서 개도국 역량개발을 위한 역량수준에 대한 체계적인 고려가 미비하다. 본 연구의 6.2.4절에서 언급한 바와 같이, 실제 KOICA 전략과 사업개요서를 살펴보았을 때 역량개발의 개념이 제외되어 있는 것은 아니나, 개도국의 개인-조직-제도의 단계별 역량개발의 개념에 대한 구체적 이해가 부족하고, 역량개발의 개념을 사업 수행체계에 내재화 할 수 체제가 미흡한 실정이다.

따라서 사업추진에 필요한 역량진단과 품질관리, 프로젝트 디자인에서 평가까지 연계되는 프레임워크 수립을 위한 사업 수행체제 개정이 필요할 것으로 보인다. 현재 KOICA는 개도국 정부 및 해외공관의 ‘요청주의’ 위주의 수요형성과 단기간의 사전타당성 조사 및 실시시험의 체제를 운영하고 있기 때문에 장시간이 요구되는 개도국의 역량진단을 통한 프로젝트 디자인은 어려운 실정이라 할 수 있다. 동시에 필요한 충분한 인력과 예산 마련도

필요하다. 또한 사전 평가지표의 수립없이 PDM을 토대로 이루어지고 있는 평가 역시 개도국 역량개발을 위한 목표달성을 측정하기에는 역부족이다. 특히 개도국의 조직 및 제도적 역량 강화에 기여하는 부분에 대한 측정과 평가가 어려운 과제로 남아있다.

개별 사업유형 중 연수사업의 경우, 실적중심의 연수사업을 성과중심으로 전환하는 것이 중요한 과제로 남아있으며, 연수과정 대상자의 만족도가 아닌 실제 개도국 역량개발과 연계될 수 있는 성과평가로의 전환이 필요한 시점이다. 그러나 연수자 연수내용의 현업 적용정도 및 개인의 역량강화 측정이 쉬운 것은 아니며, 역량개발의 성과가 단기간에 이루어지는 것이 아니기 때문에, 구체적인 목표 수립을 바탕으로 한 중장기적이고 지속적인 M&E 시스템 구축과 개도국 정부의 성과측정을 위한 적극적인 협조가 필요하다.

7. 결 론

과거 개도국 역량개발 지원은 공여국이 개도국에 제공하는 일방적 형태였으며, 이 과정에서 악순환이 반복되는 경우가 많았다. 따라서 최근에는 공여국과 개도국 간 강화된 파트너십을 바탕으로 공여국이 개도국의 주인의식을 고취하고 개도국 필요에 따른 역량개발 프로그램을 지원함으로써 선순환의 효과적 개도국 역량개발이 가능하도록 하는 경향이 증가하고 있다. 이 과정에서 공여국은 프로그램 또는 프로젝트 디자인 이전 단계에서 개도국의 정부의 역량수준을 진단하고, 이 과정에서 개도국의 정치·사회·경제·제도적 환경과 개인 및 조직역량 수준을 파악하도록 하였다. 이를 바탕으로 공여국은 개도국 역량개발 지원 프로그램 또는 프로젝트 수립 시 발전을 위해 필요한 역량분야를 공략하도록 하는 공여국의 지원체제를 조성하려는 노력을 해오고 있다. 그리고 취약국 지원에 있어서 차별된 접근방식을 고려하는 국가들이 증가하고 있는데, 이 경우 취약국의 제도적 취약성 감소를 역량개발 프로그램의 목표로 하여 지원하고 있다.

한편, 공여국의 개도국 정부 역량개발 지원과 비교하여, 시민사회 및 민간기업이 개도국 국민의 역량개발을 지원하는 방법도 증가하고 있다. 이와 같은 논의는 특히 파리선언 이행과정에서 점진적으로 부각되기 시작하였으며, 아크라 행동강령을 거쳐 부산 글로벌 파트너십 이행과정에서도 지속적으로 유지되고 있다.

개도국 역량개발 지원방식에 있어서도 역시 변화하는 면모를 보이고 있다. 과거에는 개인에게 지식 또는 기술을 이전하기 위한 연수 및 교육보조금 지원 그리고 기술지원(TA) 형태의 방법으로 개도국 역량개발 지원이 이루어졌으나, 최근에 들어서 개도국 정부의 국가 시스템 및 제도의 역량을 강화하기 위한 지식공유 및 학습을 중심으로 한, 그리고 기존의 기술지원(TA)을 포함한 연수의 방법을 독립적이 아닌 통합적으로 제공하는 기술협력(TC)의 형태(트위닝)로 지원되고 있으며, 기술협력(TC)에 재정지원 방법을 통합한 지원(PBA)도 증가하고 있다.

분야별 역량개발과 관련하여, 과거에는 연수 및 기술지원(TA)이 전통적 분야(교육, 보

건, 환경 등)를 중심으로 프로그램 또는 프로젝트가 개발되었다면, 최근의 동향은 국가시스템을 중심으로 분류된 분야(정책수립, 공공재정관리, 조달관리, 통계관리, 모니터링 및 평가관리)를 중심으로 프로그램 또는 프로젝트를 개발하는 것이다. 또한 중소득국들이 그들의 개발경험을 다른 개도국과 공유하고(남남협력), 공여국은 이러한 개도국간의 지식공유 및 학습을 지원하는 형태(삼각협력)로 개도국 역량개발을 지원하도록 변화하고 있다.

이와 같은 개도국 역량개발 지원체제의 변화를 바탕으로, 본 연구는 한국 개발협력 활동의 효과성 향상을 위해 필요한 개도국 역량개발 지원체제의 변화를 모색하고자 하였다. 이를 위해 우선 개도국 역량개발에 대한 의미에 대해 알아보았으며, 개도국 역량개발이란 개인-조직-제도(환경)의 세 단계로 구분된 역량이 모두 함께 강화되는 것을 의미하는 것을 알 수 있었다. 즉, 개도국 역량개발이란 개도국 정부의 시스템적 역량을 개발하여 개인과 관련 조직의 역량이 동시에 개발될 수 있도록 하는 것이다.

특히 본 연구는 역량개발 지원에 대한 조작적 정의를 제시하고자 하였으며, 그 결과 공여국의 개도국 역량개발 지원이란 ‘개도국 국민 개인과 정부 조직의 성과를 향상시키고, 그러한 개인과 조직의 성과달성을 가능하게 하는 정부의 적합한 시스템(제도적 환경)을 마련하는 것’이라고 정의하였다. 또한 공여국의 개도국 역량개발 지원체제란 일반적인 프로그램 또는 프로젝트 추진과정에 역량개발 프로세스(CDP)를 포함하는 체제를 의미한다는 것을 알 수 있었다. 이는 원조효과성에서 효과적 개발협력으로의 패러다임 변화에 따른 국제사회의 논의동향이 적용된 결과이기도 하다.

각 공여국별 개도국 정부 역량개발 지원체제를 살펴보면, 전반적으로 독일과 호주 모두 개도국 역량개발을 개인차원이 아닌 개인-조직-제도적 차원의 개발로 이해하며, 개도국 역량개발이 원조 및 개발효과성 향상과 직접적으로 관련되어 있다고 보고 있다. 따라서 이 두 국가는 모든 원조지원 프로그램 및 프로젝트에 개도국 역량개발을 주류화하고 있다. 이들 국가는 또한 본 연구의 제2장 그림 2.2와 같은 역량개발 프로세스(CDP)를 지원수행체계에 내재화하여, ① 개도국 정부 및 이해관계자와 함께 우선과제 또는 우선분야를 선정하고, ② 이 부분에 대한 역량진단을 통하여 개인-조직-제도의 역량수준 및 필요한 변화가 무엇인지를 분석한 후, ③ 이를 바탕으로 필요한 프로그램을 개발하여 (역량개발 계획수립), ④ 이를 이행할 수 있는 프로젝트 및 방법을 결정하고, ⑤ 동시에 역량개발

수준변화에 대한 M&E를 위해 측정가능한 지표를 수립하여, ⑥ 이행과정에서의 모니터링과 프로그램 및 프로젝트 완료 이후 개도국 역량개발을 위한 변화 및 기여도에 대한 평가가 가능하도록 하고 있다. 그러나 한국의 경우, 개도국 역량개발에 대한 이해와 체제마련의 미흡으로 이와 같은 과정이 체계적으로 이루어지지 못하고 있으며, 나아가 연수사업만이 개도국 역량개발 지원사업인 것으로 여겨지고 있다.

본 연구는 이와 같은 내용을 바탕으로 독일, 호주, 한국의 역량개발 지원체제를 각 단계별(개도국 지원목표 설정 및 이해관계자 협의, 역량진단, 지원 프로그램 디자인, 지원 프로그램 이행, 지원 프로그램 이행평가)로 구분하여 표 7.1과 같이 정리해 보았다.

▶ 표 7.1. 독일, 호주, 한국의 개도국 역량개발 지원체제 비교

	독일	호주	한국
개도국 지원 목표 설정 및 이해관계자 협의	▶ 정책대화를 통한 우선분야 합의 후 지원전략 작성 - 역량개발 개념 전략에 내재화	▶ 상황분석 후 프로그램 전략(PS) 및 이행전략(DS) 작성 - 역량개발 개념 전략의 상위수준에 포함, 각 프로그램별 역량개발 개념 추가적으로 포함 - PS 내 관련 개별 프로젝트 개발	▶ 분야별 중기전략 활용 및 수요조사 - 개도국 정부 역량개발 개념 부분 포함 (그러나 체계적이지 못함)
역량진단	▶ 자문접근방식 역량진단 (아프리카에서 시범수행중) - 개도국 상황분석, 발전을 위한 차이(gap) 분석 - 지원 프로그램의 방향성 제시 - 매트릭스를 이용하여 GIZ 프로그램의 적용가능 부분 파악 및 전략적 지원방법 개발 - UNDP 역량개발 3단계에 따른 역량진단 - 사전타당성 조사단계 - 현장화	▶ 단계별 역량구축 모델, 조직 역량구축 모델 (적합성 시험단계) - 필요시 개도국 선호 역량진단법 활용 - 역량개발 수요측정과 역량개발 목표 성과평가가 가능한 프레임워크 - UNDP 역량개발 3단계를 포함한 총 4단계 따른 역량진단 - 프로젝트 디자인 단계 - 현장화	▶ 역량진단 부재 - 현장화 추진중

지원 프로 그램 디자인	▶ 결과메트릭스 활용 (PDM 대체) - 역량진단 단계에서 분석된 역량요소를 바탕으로 한 역량지표 - 개도국 정부와의 협의를 통한 맞춤형 프로그램 디자인 - 자문접근방식 메트릭스와 결과사슬 통합, 2013.1월부터 도입 - PDM 보다 자세한 산출물과 성과제시 - 소규모 프로젝트 목적을 상위단계의 프로그램 목표와 연계 - 개인역량개발 프로젝트와 조직역량개발 프로젝트 연계하여 개발/가능한 경우, 제도적 단계의 정책변화를 위한 역량개발도 포함 (mixed components of projects) - 제안적 지원방식(indicative activities) 제시 - Capacity WORKS 사용 - 수요조사 포함 - 품질관리 (품질인증 제도) 및 내부자문 - 타 공여국과의 중복여부 확인 - 12개월 이상 소요	▶ 프로그램 개념 (Investment Concept)과 프로그램 디자인 (Investment Design)으로 구성 - 상황분석과 역량진단 결과 활용 - 개도국 정부와의 긴밀한 협업을 통한 프로그램 및 프로젝트 디자인 - 개도국 국가시스템 역량개발에 초점 - 프로그램 및 프로젝트 결정 - 위험요소 분석 포함 - 품질관리 (역량개발 매니저, 역량개발 패널) - 18개월 소요	▶ 일반적인 프로젝트 추진과정 - 교육, 보건, 성평등, 환경, 분쟁 및 취약국 가이드라인 적용 - 약 6개월 소요
지원 프로 그램 이행	▶ 이행계획 개발 - 프로젝트 지원방식이 결과메트릭스 작성과정에서 확정되지 않은 경우, 이 단계에서 결정 - 이행 모니터링 과정에서 지원방식 변경가능 (목표(goal)는 변경 불가능) - 성과조절평가 및 연간성과보고서	▶ 역량개발 개념이 내재화된 원조 프로그램 이행	▶ 일반적인 프로젝트 추진과정(PCM) - 교육, 보건, 성평등, 환경, 분쟁 및 취약국 가이드라인 적용

지원 프로 그램 이행 평가	▶ 결과모델 및 효과(impact) 모니터링 시스템 이용 - 프로그램 디자인 단계부터 평가지표 제시 - 결과메트릭스와 연계 - 모니터링은 이행부서, 평가체제는 평가팀 담당 - 개도국과의 공동평가 실시	▶ 성과관리 시스템, CAPF, 국제기구 역량개발 M&E 프레임워크 이용 - 평가팀(QPR) 담당 - 프로그램 디자인 단계부터 평가지표 제시 - 개도국 정부의 행동변화 측정 - 개도국과의 공동평가 모니터링 단계에서 부분 실시 (삼각측량 필수)	▶ 평가종류별 시행 - PDM 지표 대비 평가
----------------------------	---	---	--

출처 : 저자작성

위의 표에서 알 수 있듯이, 독일과 호주는 유사한 부분이 많으며, 독자적인 프로그램 또는 프로젝트 추진체제를 수립하여 개도국의 역량개발이 가능할 수 있도록 체계적으로 접근하고 있다. 그러나 한국의 경우 아직까지 기존의 일반 프로젝트 추진체제를 이용하는 단계에 머무르고 있다. 본 연구는 이러한 체제 분석과 함께 지원방식에 대한 분석도 하였는데, 그 결과는 다음의 표 7.2과 같이 정리해 볼 수 있다.

▶ 표 7.2. 독일, 호주, 한국의 개도국 역량개발 지원방식 비교

독 일		
지원 형태	▶ 통합 프로그램 개발 후, 관련된 프로젝트 설계, 해당 프로젝트별 지원방법 결정 ▶ GIZ 통합 이후, 독립된 형태의 연수사업 프로그램으로 포함 ▶ 100% 기술협력(TC)의 형태	
지원 방법	유형	방법
	역량개발 (선택 툴박스 개발 중)	기술전문가 파견, 자문 프로그램, 조직개발, 중재, 연수, 네트워크 관리
	관리서비스	프로젝트 관리, 조달관리, 행사관리, 자금관리, 재정서비스 (KfW)
	삼각협력	
호 주		
지원 형태	▶ 개발 우선분야 선정 후, 프로그램 개발, 관련 개별 프로젝트 수립 후, 각 프로젝트별 지원방법 결정 ▶ 역량개발 4단계별 선택 메트릭스를 통한 지원방법 결정 ▶ JICA식 연수사업 제공하지 않음	

지원 방법	유형	방법
	선택 매트릭스	총 67가지 다양한 방법 활용
	-	재원, 인적자원, 프로그램 (기술협력(TC) 형태)
	PBA	예산지원
	삼각협력	
한 국		
지원 형태	▶ 대부분 기술협력(TC)으로 이루어짐	
지원 방법	유형	방법
	프로젝트사업	건축지원, 기자재 지원, 전문가 파견, 자문, 국내초청연수, 현금지원
	DEEP사업	전문가 파견, 자문
	연수사업	국내초청연수, 삼각협력 (공동연수), 교육보조금 (석사학위과정)
	WFK사업	봉사단 파견, 중장기 자문가 파견, 전문가 파견 (과학기술 인력파견)
	민관협력사업	현금지원 (CSO, 민간기업, 대학 대상 매칭비율 이용)
	국제기구협력사업/ 해외 긴급구호사업	현금지원
	국제 빈곤퇴치 기여금사업/ 동아시아 기후변화 파트너십사업	현금지원 (일부 프로젝트형 사업)

출처 : 저자작성

지금까지 살펴본 바에 의하면, 독일과 호주는 개도국 역량개발 지원체제에 있어서 유사한 바가 많은 반면, 한국은 매우 다른 형태를 보이고 있다. 그러나 크게 두 가지 면에서 이 세 국가는 공통적인 요소를 지닌다고 할 수 있다. 우선, 세 국가 모두 개도국 역량개발에 대한 끊임없는 고민과 시행착오가 필요하다는 것이다. 특히 역량개발의 성과측정 지표를 개발하는 것은 그 어느 기관에게도 쉬운 과제가 아니라는 것을 알 수 있었다. 위의 세 공여국 뿐 아니라 개도국 역량개발 지원체제 기틀마련의 선구자라 할 수 있는 UNDP와 세계은행 역시 지속적인 연구를 통해 아직까지도 역량개발 성과측정에 대한 끊임없이 고민을 해오고 있다. 이는 특히 개도국 정부의 역량개발이란 다양한 상황적 요소와 정체·경제·환경적 변화 등에 영향을 받기 마련이며, 단일의 프로그램과 여러 프로젝트에 의해 단순히 이루어질 수 있는 것이 아니기 때문이다.

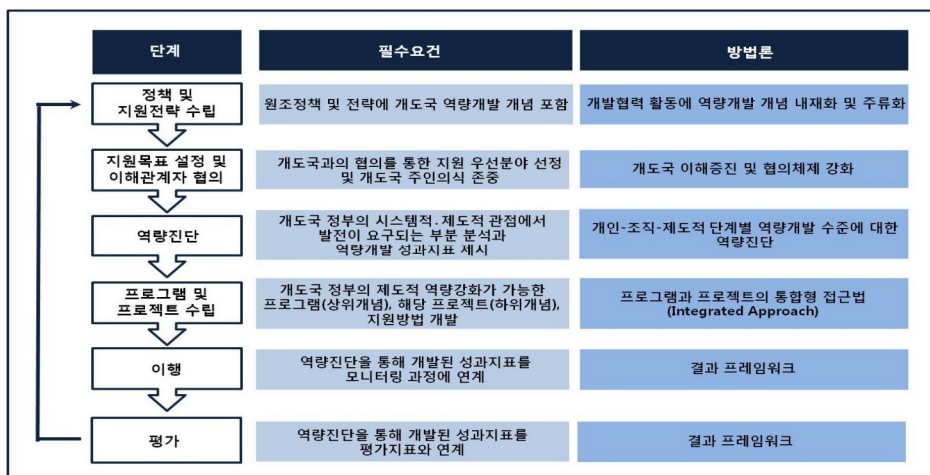
다음으로, 모든 공여기관은 역량진단법을 지속적으로 개발해야 한다는 과제를 안고 있다. 위에서 살펴본 바와 같이, 독일 및 호주는 문제의식을 바탕으로 역량진단을 위한 새로운

방법론을 개발하여 시험단계를 거치고 있다. 즉, 기존의 UNDP 및 세계은행이 제공한 역량진단 프레임워크의 한계를 극복하고 각 공여기관에 적합한, 그리고 변화하는 환경을 적용한 역량진단법을 개발하고자 한 것이다. 이는 한국의 경우에도 적용되는데, 예를 들어 KOICA가 개도국 역량개발 개념을 모든 사업에서 주류화하고 이를 위한 체제개선을 통해 역량진단을 프로젝트 추진과정에 포함하게 된다면, KOICA의 단기간 사업형성 기간에 맞는 역량진단법을 모색해야 한다는 과제가 주어지는 것이다.

마지막으로, 공여기관 담당자들의 역량강화 문제이다. 개도국 역량개발 지원에 관한 지속되는 연구와 모범사례 및 교훈을 바탕으로 공여기관의 개도국에 대한 지원체제는 진화해 오고 있다. 이에 따라 프로그램 및 프로젝트 담당자 뿐 아니라 의사결정자들 역시 이러한 변화를 숙지하고 현장에서 적용가능하도록 개도국 역량개발 지원에 대한 담당자 교육이 지속적으로 이루어져야 할 필요가 있다. 이 과정에서 특히 모범사례 및 교훈을 공유하는 것이 중요하다. 따라서 이는 개도국 역량개발 지원체제가 미흡한 한국의 경우에만 해당하는 것이 아니라 모든 공여국에게 해당하는 과제이기도 하다.

본 연구는 이와 같은 공여국의 최근 개도국 역량개발 지원체제 현황과 향후과제에 대한 고찰을 바탕으로 공여국의 개도국 역량개발 지원체제의 모델이 포함해야할 필수요소를 그림 7.1과 같이 제시하고자 한다.

▶ 그림 7.1. 공여국의 개도국 역량개발 지원체제 모범유형



출처 : 저자작성

이와 같은 모델을 바탕으로 하였을 때, 한국, 특히 무상원조의 대부분을 전담하고 있는 KOICA에서는 많은 변화가 필요할 것으로 보인다. 다만, 이와 같은 모델은 독일 및 호주와 같이 공여국으로의 역사가 한국에 비해 훨씬 오래된, 소위 말하는 OECD DAC 체제를 근간으로 정비되어 온 시스템을 가지고 개도국 역량개발 지원을 해 온 국가들이 지향하는 모델이기 때문에, OECD DAC 공여국 회원이 된지 이제 3년이 된 한국에게는 이러한 체제로의 전환이 바로 이루어지기는 현실적으로 쉽지 않을 것이다.

특히 개인역량 강화와 인적자원 제공에 초점이 맞추어져 있는 KOICA의 독립적 연수사업과 WFK사업을 위 모델에서 제시하는 ‘통합형 접근법’으로의 전환은 현실적으로 결코 간단한 문제가 아니다. 또한 현금지원 방법을 이용한 사업들의 경우 민관협력사업을 제외한 사업유형이 모두 다자기구를 통하는 경우가 많으므로, 이러한 경우는 KOICA의 사업 수행체제를 따르지 않으므로 큰 변화를 주도할 수 없을 것이다. 나아가 전반적인 한국 원조 시스템의 대대적인 변화없이는 위와 같은 개도국 역량개발 지원체제 모델로의 전환은 결코 쉽게 이루어질 수 없을 것이다.

따라서 본 연구는 단계적 변화를 위해, KOICA를 중심으로 우선적으로 현 프로젝트사업과 DEEP사업을 대상으로 그림 7.1의 개도국 역량개발 모델을 적용하여 표 7.3과 같은 변화방향을 제시하고자 한다. 특히, 현재의 프로젝트사업 및 DEEP사업을 상위단계의 프로그램으로 개념을 재정립하고, 현 프로젝트사업에 포함된 전문가 파견과 초청연수와 같은 부분을 기존의 독립적으로 이루어지던 WFK사업 및 연수사업과 연계하여, 이들을 하위단계의 프로젝트로 재구성하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 나아가 새로운 프로그램 모델내에서 민관협력사업도 통합적으로 연계할 수 있는 방안도 가능할 것이다. 이는 최근 수립된 ‘2015년도 KOICA 협력사업 발굴지침’²⁸⁾을 함께 고려한 결과이기도 하다 (외교통상부, 2013; 한국국제협력단, 2013b).

28) 본 연구에서는 기 제시된 지침을 제외하고, 기존에 ‘사업발굴’로 사용되던 용어를 KOICA 내부지침에 따라 ‘사업형성’으로 표기하는 바이다.

▶ 표 7.3. 개도국 역량개발 지원체제 모델에 따른 KOICA의 변화방향

단계	KOICA 사업단계	필수요건	방법론	KOICA 과제
정책 및 지원전략 수립	사업형성 및 조사	원조정책 및 전략에 개도국 역량개발 개념 포함	개발협력 활동에 역량개발 개념 내재화 및 주류화	① KOICA 정책에 개인-조직-제도적 단계별 개도국 역량개발 개념 설명 및 포함 ⇨ KOICA 비전 2020 ② KOICA 분야별 전략에 역량개발 3단계에 따른 지원전략 포함 ③ 제2기 CPS에 개도국 정부 역량개발을 강조 ⇨ 국가분석·상황분석(역량진단 개념 포함 추진) ④ 사업수행체계 내 개도국 역량개발 주류화 지침수립 ⑤ 역량진단을 필수단계로 포함 및 사업디자인 기간 연장, 인력 및 예산 확대 ⑥ 전사적인 컨센서스 및 협업체계 필요 ⇨ 규범화
지원목표 설정 및 이해관계자 협의		개도국과의 협의를 통한 지원 우선분야 선정 및 개도국 주인의식 존중	개도국 이해증진 및 협의체제 강화	① KOICA 현장화에 따른 개도국 정부와의 협의과정 강화 ② 개도국의 정치·사회·경제·환경적 상황에 대한 데이터베이스 구축 ③ 국가별 우선 중점분야 선정 ⇨ 국가분석·상황분석 결과 반영 (역량진단 개념 포함 추진)
역량진단 - 국가분석·상황분석이 이루어지는 위의 두 단계에 포함하여 추진 가능		개도국 정부의 시스템적·제도적 관점에서 발전이 요구되는 부분 분석과 역량개발 성과지표 제시	개인-조직-제도적 단계별 역량개발 수준에 대한 역량진단	① 합의된 중점분야 중 역량개발이 필요한 분야별 프로그램 형성을 위한 역량진단 ⇨ KOICA 사업 추진체계에 개도국 역량진단 정착화·규범화 (국가분석·상황분석 단계에서 개인-조직-제도 단계별 역량진단 개념 포함) ② KOICA의 개도국 역량진단법 및 개도국 역량개발 지원 프레임워크 개발 ③ 시범사업 개발 ④ 역량진단시 M&E 과정에서 활용할 수 있는 성과지표 개발 ⑤ 개도국 역량개발 지원 프레임워크 개발을 위한 현지사무소, 지역팀, 평가실의 협업 체계 마련

프로그램 및 프로젝트 디자인	사업계획 (안) 수립 · 예산심의 · 사업계획 확정	개도국 정부의 제도적 역량강화가 가능한 프로그램(상위 개념), 해당 프로젝트(하위 개념), 지원방법 개발	프로그램과 프로젝트의 통합형 접근법 (Integrated Approach)	① 현 프로젝트사업 및 DEEP사업에 포함된 전문가파견과 초청연수를 확장하여 WKF사업 및 연수사업과 연계하는 큰 규모의 ‘프로그램’ ²⁹⁾ 으로 발전 ⇒ ‘2015년도 KOICA 협력사업 발굴지침’과 연계 ② 역량진단에 의거한 프로그램 및 프로젝트 개발 ③ 품질관리시스템 마련
이행	이행 · 중간평가	역량진단을 통해 개발된 성과지표를 모니터링 과정에 연계	결과 프레임워크	① 개도국 역량개발 지원 프레임워크 지표 활용
평가	종료평가 · 사후평가	역량진단을 통해 개발된 성과지표를 평가지표와 연계	결과 프레임워크	① 개도국 역량개발 지원 프레임워크 지표 활용

출처 : 저자작성

위의 표에서 볼 수 있듯이, KOICA는 우선적으로 개도국 역량개발 개념의 내재화 또는 규범화가 필요하다. 개도국 원조사업의 궁극적 목적을 결국 개도국 정부의 역량개발을 통한 자생적 발전이 가능하도록 하는 것이다. 그러나 현재 국내에서는 역량개발을 궁극적 목표가 아닌 수단 또는 방법의 분류기준으로 이해하고 있는 경우가 많다. 따라서 역량개발에 대한 잘못된 인식에 대한 전환이 필요하다.

또한, 역량개발 개념의 내재화란 정책 및 전략에서 시작하나, 프로그램 또는 프로젝트 추진단계에서 주류화 되도록 하는 것이 더욱 중요하다 할 수 있다. 타 공여국의 경우, 상위 단계의 정책 및 전략에 개도국 역량개발을 위한 개발협력 활동을 제공한다는 것을 명백하게 하고 있으나, 이는 방향제시의 역할을 하도록 간략하게 제시되어 있다. 반면 프로그램 및 프로젝트 추진단계에서는 역량개발 개념과 프로세스 등에 대한 자세한 사항을 포함한

29) 여기서 의미하는 ‘프로그램’이란, 프로젝트의 상위의 개념으로 다양한 프로젝트가 연계되어 이루어지는 것을 의미하며, PBA와는 다른 형태를 의미한다.

사업수행체계 지침을 제시하여 담당자들의 개도국 정부의 시스템 역량개발을 중심으로 한 프로그램 및 프로젝트 진행이 가능하도록 하였다 (예 : 독일 Capacity WORKS, 호주 원조 프로그램 전문가 활용 안내서).

KOICA의 경우, 개도국 역량개발 개념을 전 사업에 내재화 또는 주류화 하기 위하여 우선 향후 수립하게 될 ‘KOICA 중장기 비전 체계 2020’에서 ‘KOICA의 개도국 지원의 궁극적 목표는 개도국 정부의 개인, 조직, 제도 단계에서의 역량개발을 통해 자생적이고 지속적인 개도국 발전이 가능하도록 하는 것이다’라는 것을 분명하게 제시할 필요가 있다. 나아가 분야별 전략에서도 역량개발 3단계를 체계적으로 적용한 목표설정이 필요할 것이다. 2015년 이후부터 시작될 또한 제2기 CPS 수립과정에서 국가분석과 상황분석을 더욱 체계적으로 시행할 수 있는 노력이 함께 이루어져야 한다. 현재 KOICA의 사업 수행체계에서 사업형성 및 조사단계에 타 공여국의 정책 및 지원전략 수립, 지원목표 설정 및 이해관계자 합의, 그리고 역량진단이 모두 포함될 수 있다는 것을 감안하여, 프로젝트 디자인 초기단계에 이루어지는 국가분석 및 상황분석시 역량진단의 개념을 도입하여 개인-조직-제도적 단계별 분석을 병행하여 추진하는 것이 가능할 것이다.

이러한 정책 및 지원전략 마련과 함께 KOICA 사업의 역량개발 주류화 및 규범화를 위한 전사적인 컨센서스 마련과 협업체계 수립이 병행되어야 할 것이다. 개도국 정부 역량개발을 위해서는 이론적으로는 모든 사업에서 개도국의 개인-조직-제도적 단계별 역량개발 수준에 대한 역량진단과 이를 토대로 한 프로그램 개발 및 이에 해당하는 프로젝트 수립, 그리고 결과 프레임워크를 활용한 성과측정이 이루어지고, 나아가 품질관리가 함께 이루어져야 한다. 그러나 앞에서도 설명한 바와 같이, 이는 현재 국내 원조시스템의 구조적 성격에 따라서 쉽게 수립가능한 모델은 아니라 할 수 있다. 따라서 KOICA는 향후 필요한 변화를 ‘체계적으로’ 그리고 ‘단계적으로’ 수립하여 이행할 필요가 있다. 이를 위해 우선적으로 KOICA의 모든 부서간 개도국 정부 역량개발 지원에 대한 올바른 이해와 공감대가 형성되어야 한다.

다음으로 개도국에 대한 이해와 협의체제 강화가 필요한데, 이는 현재 KOICA가 추진하고 있는 현장화 전략에 따라 큰 어려움 없이 가능할 것으로 보인다. 그러나 중요한 것은 개도국에 대한 정보화이다. 협의체제가 강화되기 위해서는 개도국 정부에 대한 폭넓은 이

해가 필요하며, 이는 개도국 정부에 대한 정보가 많을수록 수월할 것이다. 따라서 데이터 베이스 구축을 통한 효율적인 정보이용이 가능하도록 할 필요가 있다. 따라서 독일의 경우를 벤치마킹하여, WFK사업을 통해 파견되었던 봉사단들이 한국에 돌아와 개도국에 대한 현장정보를 체계적으로 정리할 수 있도록 하는 메커니즘을 개발할 수 있을 것이다.

위와 같은 전반적인 지원정책 및 국별 지원전략 수립 이후, 각 프로그램 또는 프로젝트 수립단계에서 KOICA는 ‘개도국 역량개발 지원 프레임워크’를 개발할 필요가 있다. 이는 역량진단과 프로그램 또는 프로젝트 개발 단계, 그리고 평가까지 연계되는 하나의 체계를 의미하는 것으로, 일반적인 결과 프레임워크에 역량진단을 포함한 개념이라 할 수 있다. 개도국 역량개발 지원 프레임워크를 통해서 KOICA는 프로그램 또는 프로젝트 디자인 이전 단계에서 역량진단을 수행하여 개인, 조직, 제도적 차원에서 개도국에게 필요한 제도 구축과 역량강화가 모두 이루어질 수 있도록 고려하고, 이때 수립된 지표를 이용하여 프로젝트 성과평가 측정이 체계적으로 가능하도록 해야한다. 또한 이 프레임워크에는 ‘품질 관리시스템’을 포함하여 프로그램 및 프로젝트 추진 모든 단계에서 개도국 역량개발 지원이 이루어질 수 있도록 내부 품질관리 체계를 마련할 필요가 있다.

본 연구의 제6장 3절에서 언급한 세르비아의 예를 보았을 때, 만약 KOICA가 역량진단을 통해 세르비아 정부 역량 및 환경에 대한 구체적 분석을 수행하였다면, 관련 법적제도가 마련되지 않으면 운영이 불가능한 전산시스템의 개발은 사업범위에 포함하지 않거나, 프로그램의 형태로 세르비아의 법적 역량개발 프로젝트를 함께 수행하여 개발된 모든 전산시스템이 이용 가능한 제도적 역량개발까지 가능하도록 할 수 있었을 것이다. 다시 말하면, 모든 KOICA 사업이 결국 개도국의 역량개발과 연결되어 있으나, 각 프로젝트의 개발과정에서 역량개발의 개념이 주류화를 이루지 못하여 여러 프로젝트가 프로그램 형태 안에서 유기적으로 진행되어 효과를 높일 수 있는 기회를 놓치고 있다는 것이다.

개도국 역량개발 지원이란 개인-조직-제도적 개발이 함께 이루어질 수 있도록 전체적인 맥락에서 관련 프로젝트들을 유기적으로 수행할 수 있도록 하는 것을 의미하는 것이다. 그러나 현재 국내적으로 마치 역량개발 지원사업을 연수사업 또는 DEEP에만 해당하는 것으로 이해하는 경우도 많다. 이는 이들 사업명의 대부분에 ‘역량강화’라는 부분이 포함되어 있기 때문이며, 또한 모든 개발협력 사업이 결국은 개도국의 역량개발과 연결되어야

하는 것을 간과하였기 때문이다. 따라서 앞 부분에서 언급한 것과 같이, 위와 같은 체제 변화를 통해 프로그램 또는 프로젝트 디자인 과정에서 프로젝트사업 및 DEEP사업을 대상으로 우선적으로 통합형 접근법을 이용한 프로그램 수립을 시도해 볼 수 있을 것이다. 또한 이들을 연수사업, WFK사업, 그리고 나아가 민관협력사업과도 연계하여 하나의 프로그램으로 운영하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

연수사업의 경우, 프로젝트사업 또는 DEEP사업의 개발과정에 역량진단 과정을 포함하여 개인의 역량개발 부분을 연수사업과 연계하는 것이 가능할 것이다. 프로젝트사업과 DEEP사업에 포함되어 진행되고 있던 초청연수의 경우, 사업완료 이후 추가적인 연수가 필요한 경우가 발생하기도 한다. 이러한 경우도 현재 KOICA의 연수사업을 프로젝트사업 및 DEEP사업과 연계하여 추가사업으로 이행할 수 있을 것이다. WFK사업 역시 중장기 전문가 파견의 형태로 프로젝트사업 및 DEEP사업과 연계하여 개발할 수 있다. 마지막으로 민관협력사업의 경우, 지역개발 차원에서의 역량개발로 사업을 발전시켜, 프로젝트사업 또는 DEEP사업과 연계하여 하나의 프로그램 안에 다양한 사업형태를 유기적으로 개발하는 것을 고려해볼 수 있다.

그러나 이러한 모든 경우에 중요한 것은 관련 부서간 체계적인 협업체계가 마련되어야 한다는 것이고, 사업형성이 이루어지고 있는 현지사무소의 개도국 역량개발 지원에 대한 이해가 이루어져야 가능할 것이다. 나아가 단순한 사업간 연계가 아니라, 개인-조직-제도(환경) 차원에서의 역량개발 관점을 적용한 체계적인 연계가 이루어져야 할 것이다.

본 연구는 위와 같이 KOICA의 개도국 정부 역량개발에 초점을 둔 지원체제로의 개선방향에 대하여 논의하였다. 본 장에서 지속적으로 강조하였듯이, 이러한 변화는 단기간에 이루어질 수 있는 것은 아니며, 순차적으로 지속적인 시행착오를 겪으며 이루어질 수 있는 과정이다. 그리고 무엇보다도 부서간 협업을 바탕으로 한 컨센서스가 이루어져야 하며, 이를 위한 KOICA 직원에 대한 교육도 함께 이루어져야 할 필요가 있다. 또한 KOICA의 현실을 고려한 개도국 역량개발 지원 프레임워크를 개발하고, 기술적이고 구체적인 부분에 대한 사업수행체계 개발이 이루어져야 할 것이다. 따라서 KOICA는 보다 효과적인 개도국 역량개발 지원을 위해 역량개발 개념을 지원체제에 내재화하고 역량진단을 포함한 결과 프레임워크를 개발하여 제도화되도록 하여야 할 것이다.

본 연구의 제4장에서 설명하였듯이 역량개발의 내재화란 결국 PCM 과정에 CDP를 도입하는 것을 의미하며, 이는 일반적인 원조지원 수행체계에 역량진단을 포함하고, 역량진단을 통해 개발된 역량지표를 PDM에 포함하여 전반적인 결과 프레임워크에서 개인-조직-제도(환경) 단계를 중심으로 한 체계적인 접근이 가능하도록 하는 것을 의미한다. 따라서 본 연구는 KOICA 수행체계에 개도국 역량개발 개념을 내재화하기 위한 역량진단 및 역량지표 개발 연구와 이를 토대로 한 결과 프레임워크 사례분석을 후속연구로써 수행할 것을 제안하는 바이다. 이러한 후속연구에서는 표 7.3에서 제시된 것과 같이 개도국 국가분석 및 상황분석에 역량진단 과정을 포함할 경우에 필요한 조사 분석 기간, 필요 인력 및 예산에 대한 타 공여기관의 사례분석이 포함되어야 할 것이다. 그러나 이러한 연구를 통해 체제변화가 현실적이고 구체적으로 이루어지기 위해서 개도국 역량개발 지원을 위한 역량진단과 역량지표를 이용한 평가 프레임워크를 적용한 시범사업 추진도 함께 필요하다는 것을 강조하는 바이다.

참고문헌

국내문헌

- 김복희 외 (2011). 국제사회의 역량개발 지원정책 : 기술협력 개혁 논의. 역량개발부. 한국국제협력단.
- 외교통상부 (2010). 분야별 국제개발협력 기본계획 (2011-2015년).
- 이태주 외 (2012). 우리나라의 기술협력 공적개발원조사업 개선방안. 한국국제협력단.
- 임소진 (2012a). 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여 방안. KOICA 개발정책 포커스 제14호. 한국국제협력단.
- _____ (2012b). 부산파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략연구. KOICA 개발정책 포커스 제10호. 한국국제협력단.
- _____ (2012c). 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안. KOICA 개발정책 포커스 제15호. 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 (2008). 세르비아 기업육성 행정역량 강화 사업 사업개요서 (내부문서).
- _____ (2009). 프로젝트 업무 매뉴얼 (내부문서).
- _____ (2012a). KOICA 2011년도 평가연보. 평가실.
- _____ (2012b). KOICA 개발컨설팅 활성화 방안. 경제개발팀 (내부문서).
- _____ (2012c). KOICA 연수사업 길라잡이. 역량개발기획팀.
- _____ (2013a). 개발협력 파트너십을 위한 KOICA 사업 이해하기.
- _____ (2013b). KOICA 중기전략 2010-2015.

해외문헌

- Abdel-Malek, Talaat (2010). South-South Cooperation and Capacity Development: Some Issues and Questions. A Discussion Paper for the High Level Event, Bogota, 24-26 March 2010. (Draft No. 2).
- AusAID (2009). Capacity Development Overview. Capacity Development

Operational Policy Notes.

- _____ (2011). Use of Advisers in the Australian Aid Programme. Guidance Note 2: Technical Assistance Options for Developing Capacity.
- _____ (2012a). Policy: Performance Management and Evaluation.
- _____ (2012b). Policy: Strategic Programme Development.
- Askvik, S. (1999). Twinning in Norwegian Development Assistance: a Response to Jones and Blunt. *Public Administration and Development*, 19(1999): 403–408.
- Commonwealth of Australia (2012). *An Effective Aid Programme for Australia: Making a Real Difference – Delivering Real Results*. Canberra, AusAID.
- Effective Institutions Building Block (2012). *Mapping Current Trends*. Unpublished.
- European Commission (2008). *Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid Provided by the European Commission: A Backbone Strategy*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Gajo, M. (2013). *Lessons Learnt from Impact Evaluation of GIZ Interventions*. Presentation at KDI International Conference of 'Developing Evaluation System for the Knowledge Sharing Programme'. Seoul, Korea, 21–22 March 2013.
- Gebhardt, I. (2013). *GIZ Profiles and Instruments*. Presented at the First KOICA–GIZ Strategic Dialogue, 19 February 2013, Seongnam-si, Korea.
- GIZ (2012). *From Results Model to Results Matrix: A Working Aid for the Appraisal of Measures and Offer Preparation, Monitoring and Evaluation Unit*.
- GTZ (2009). *Capacity WORKS: The Management Model for Sustainable Development*.
- Langendorf, J. (2012). *Triangular Cooperation as a Complementary Strategy for Development*. In *Triangular Cooperation: A Guideline for*

- Working in Practice. J. Langendorf, N. Piefer, M. Knodt, U. Müller and L. Lazaro (eds.). Bonn and Eschborn, GIZ and Nomos.
- Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands (2011). Synthesis Report of the Evaluation of Dutch Support to Capacity Development: Facilitating Resourcefulness. Hague, The Netherlands.
- Missika–Wierzba, B. and M. Nelson (2006). A Revolution in Capacity Development? Africans Ask Tough Questions. Capacity Development Brief: Sharing Knowledge and Lessons Learned. Number 16. Washington D.C., World Bank Institute.
- ODI (2012). Informal Meeting on Post–Busan Indicators relating to PFM: Summary. Unpublished.
- OECD (Organisation for Economic Co–operation and Development) (2005). Paris Declaration Aid Effectiveness. Paris, OECD.
- _____ (2006). The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice. DAC Guidelines and Reference Series. Paris, OECD.
- _____ (2007). 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results. Paris, OECD.
- _____ (2008a). Better Aid: 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Making Aid More Effective by 2010.
- _____ (2008b). The Bonn Workshop Consensus. [Accessed: 7 January 2013]
- Also available at:
- <http://www.oecd.org/dac/governanceanddevelopment/40700338.pdf>
- _____ (2008c). Capacity Development: Accra and Beyond. Summary Conclusions of the Bonn Workshop. 15–16 May 2008. Bonn, Germany. [Accessed: 7 January 2013]
- Also available at:
- <http://www.oecd.org/dac/governanceanddevelopment/40718286.pdf>
- _____ (2008d). DAC Peer Review: Australia. Paris, OECD.

- _____ (2008e). DAC Peer Review: France. Paris, OECD.
- _____ (2008f). DAC Peer Review: Norway. Paris, OECD.
- _____ (2009a). DAC Peer Review: Austria. Paris, OECD.
- _____ (2009b). DAC Peer Review: Ireland. Paris, OECD.
- _____ (2009c). DAC Peer Review: Italy. Paris, OECD.
- _____ (2009d). DAC Peer Review: Sweden. Paris, OECD.
- _____ (2009e). DAC Peer Review: Switzerland. Paris, OECD.
- _____ (2010a). DAC Peer Review: Belgium. Paris, OECD.
- _____ (2010b). DAC Peer Review: Germany. Paris, OECD.
- _____ (2010c). DAC Peer Review: Japan. Paris, OECD.
- _____ (2010d). DAC Peer Review: New Zealand. Paris, OECD.
- _____ (2010e). DAC Peer Review: Portugal. Paris, OECD.
- _____ (2010f). DAC Peer Review: The United Kingdom. Paris, OECD.
- _____ (2010g). Inventory of Donor Approaches to Capacity Development: What We Are Learning. Updated Version, Paris, OECD.
- _____ (2011a). Aid Effectiveness 2005–10: Progress in Implementing the Paris Declaration. Paris, OECD.
- _____ (2011b). Building Block on Effective Institutions and Policies. Concept Note.
- _____ (2011c). Busan Partnership for Effective Development Cooperation.
- _____ (2011c). Cairo Workshop on Capacity Development: From Concepts to Implementation. Workshop Report. 28–29 March 2011. Cairo, Egypt. Collaborated among OECD, the Government of Egypt and JICA.
- _____ (2011d). Capacity Development: Lessons Learned and Actions for Busan and Beyond. Synthesis Report. Draft for Discussion at the Cairo Workshop on Capacity Development: From Concepts to Implementation. 28–29 March 2011.

- _____ (2011e). DAC Peer Review: Denmark. Paris, OECD.
- _____ (2011f). DAC Peer Review: Greece. Paris, OECD.
- _____ (2011g). DAC Peer Review: Spain. Paris, OECD.
- _____ (2011h). DAC Peer Review: The Netherlands. Paris, OECD.
- _____ (2011i). DAC Peer Review: The United States. Paris, OECD.
- _____ (2011j). Guidelines for Reporting in CRS++ Format. DCD/DAC/STAT(2011)12. Paris, OECD.
- _____ (2012a). DAC Peer Review: Canada. Paris, OECD.
- _____ (2012b). DAC Peer Review: European Union. Paris, OECD.
- _____ (2012c). DAC Peer Review: Finland. Paris, OECD.
- _____ (2012d). DAC Peer Review: Luxemburg. Paris, OECD.
- _____ (2012e). Proposed Indicators, Targets and Process for Global Monitoring of the Busan Partnership for Effective Development Cooperation. Proposal by the Post-Busan Interim Group. DCD/DAC/EFF(2012)8/REV1. Paris, OECD.
- _____ (2012f). Supporting Partners to Develop their Capacity: 12 Lessons from DAC Peer Reviews. Paris, OECD.
- _____ (2013). Effective Institutions Platform: Summary and Main Conclusions. 27–28 February, South Africa.
- Otoo, S., N. Agapitova, J. Gold, and S. Fisher (2009). The Need for a Conceptual and Results-Oriented Framework in Capacity Development: Discussion of a New Approach. Capacity Development Brief: Sharing Knowledge and Lessons Learned, Number 31. Washington D.C., World Bank Institute.
- Pearson, J. (2011a). The Core Concept. LenCD Learning Package on Capacity Development.
- _____ (2011b). Training and Beyond: Seeking Better Practices for Capacity Development. OECD Development Cooperation Working Papers, No. 1. Paris, OECD.

- Proksch, A. (2004). *GTZ's Understanding of Capacity Development: A Guiding Framework for Corporate Action*. Bonn, GTZ.
- Rao, S. (2013). *New Thinking on Technical Assistance to Resolve Knowledge and Capacity Gaps*. GSDRC Helpdesk Research Report. Applied Knowledge Services.
- UN (2012). *Realizing the Future We Want for All*. Report to the Secretary-General. UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda. New York, UN.
- UNDP (2007). *Capacity Assessment Methodology: User's Guide*. New York, UNDP.
- _____ (2008a). *Capacity Assessment: Practice Note*. New York, UNDP.
- _____ (2008b). *Capacity Development: Practice Note*. October 2008 Version. New York, UNDP.
- _____ (unknown). *Supporting Capacity Development: The UNDP Approach*. New York, UNDP.
- UNDP–OECD Joint Support Team (2013). *Guide to the Monitoring Framework of the Global Partnership*. Final Version.
- Tbilisi, G. (2006). *UNDP and Capacity Development*.
- Tejasvi, A. (2007). *South–South Capacity Development: The Way to Grow? Capacity Development Brief: Sharing Knowledge and Lessons Learned*. Number 20. Washington D.C., World Bank Institute.
- Theisohn, T., M. Nelson, and J. Awimbo (2009). *Putting Evidence to Work: Linking Policy and Practice in Capacity Development*. Capacity Development Brief: Sharing Knowledge and Lessons Learned. Number 33. Washington D.C., World Bank Institute.
- World Bank (2005). *Capacity Building in Africa: An OED Evaluation of World Bank Support*. Washington D.C., World Bank.
- _____ (2009). *The Capacity Development Results Framework: A Strategies and Results–Oriented Approach to Learning for Capacity Development*. Washington D.C., World Bank.

_____ (unknown). Fertilizer Toolkit: Promoting Efficient and Sustainable Fertilizer Use in Africa.

인터뷰

GIZ

2013년 4월 9일. GIZ 평가팀. 독일, 에쉬본.

2013년 4월 9일. GIZ 전략팀. 독일, 에쉬본 및 본.

2013년 5월 31일. GIZ 세르비아 본부 프로젝트 및 품질관리 담당관. 세르비아, 베오그라드.

2013년 5월 31일. GIZ 세르비아 재정시스템 프로젝트 담당관. 세르비아, 베오그라드.

AusAID

2013년 3월 26일. AusAID 전략 및 포트폴리오 기획팀. 호주, 캔버라.

UNDP

2013년 5월 30일. 세르비아 사무소 부대표. 세르비아, 베오그라드.

2013년 6월 29일. 역량개발 담당관. 슬로바키아, 브라티슬라바 (전화 인터뷰).

세계은행

2013년 5월 28일. 세르비아 담당관 및 민간분야 개발 전문가. 세르비아, 베오그라드.

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)은 1991년 4월 설립된 정부 차원의 대외무상협력 전담 기관입니다. 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 등 5대 중점 분야에서 제도구축, 인적자원 양성, 인프라 확충을 위한 다양한 프로그램을 수행하여 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제사회 발전을 지원하고 있으며 지난 20년 동안 학교병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 1만여명의 해외 봉사단 파견, 40,000여명의 개도국 공무원 초청연수, 620여건의 NGO와의 협력 사업 등을 성공적으로 추진하였습니다. 아울러 사업수행 시 환경 및 양성평등, 인권 등의 가치를 고려하여 개발과 인간다운 삶이 공존하는 따뜻하고 진정성 있는 원조를 구현하기 위해 노력하고 있습니다. 앞으로 KOICA는 지구촌 행복시대 실천에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

KOICA ODA 연구팀(ODA Research Team)

KOICA ODA 연구팀은 한국 ODA 발전을 위한 싱크탱크(Think Tank) 역할을 목표로 하고 있습니다. OECD/DAC(개발원조 위원회)에 가입하고 부산 세계개발원조 총회를 개최함으로써 우리나라는 명실공히 국제개발협력 논의의 중심에 서게 되었습니다. ODA 연구팀은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA 흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA 연구팀은 그동안의 사업수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제언을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

2013년도 KOICA 연구보고서

- 국제개발협력지 2013년 1호
- 개도국 무역 촉진을 위한 '무역을 위한 원조(AfT)' 개선방안
- 국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안
- 물 분야 ODA 연수 프로그램 추진방안 연구
- 국제개발협력지 2013년 2호
- 인도적 지원분야 역량강화를 위한 중장기 교육 및 훈련방안 연구

개발협력 정책과 이슈

- 8호 | 국제개발협력 패러다임 변화에 따른 2012년 한국의 OECD DAC 동료검토 결과와 합의
- 9호 | 국제사회의 혁신적 개발재원 논의와 우리나라 ODA에 주는 시사점
- 10호 | Post-2015 개발 프레임워크와 UN 고위급패널 보고서
- 11호 | 개도국 지역공동체개발 논의 동향과 전망 : 새마을운동 ODA 정책과 사업 전략 형성을 위한 시사점

KOICA 개발정책 포커스

- 제14호 | 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안
- 제15호 | 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안
- 제16호 | 개도국 민간부문 활성화 ODA방안 : 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P) 사업을 중심으로
- 제17호 | 지식공유 분야 G20 서울 개발의제 이행방안

연구자료 ODA연구 2013-10-190

공여국의 개도국 정부 역량개발 지원체제
Donor Support to Capacity Development in Developing Countries

발행 2013년 8월
발행인 김 영 목
발행처 한국국제협력단
편집인 ODA연구팀
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:461-833)
전화 031) 740-0114
팩스 031) 740-0655
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 동 화

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

발간물 등록번호 11-B260003-000186-14

ISBN 978-89-6469-166-3 93320

