

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 역량 개발 개념 부분 포함 (그러나 체계적이지 못함)
역량 진단	▶ 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.