연구자료
인도지원 2025-04-119

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 사업 기획 모니터링 및 평가 개선 방안 연구

2025. 01

KOICA 한국국제협력단
WORLD FRIENDS KOREA

인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 사업 기획 모니터링 및 평가 개선 방안 연구

2025. 01.

한국국제협력단

저자

책임연구원

조 혜 림

• 現 이화여자대학교 국제대학원 특임 교수

• 이화여자대학교 국제학(개발협력) 박사

공동연구원

이 영 현

• 現 숭실대학교 글로벌HR센터 선임연구위원

• 미국 위스컨신 대학교 사회학 박사

이 재 은

• 現 Actionable Knowledge(AK 컨설팅) 대표

• 이화여자대학교 국제학(개발협력) 박사

이 은 혜

• 現 서울대학교 교육연구소 객원 연구원

• 서울대학교 교육학 박사

한 승 헌

• 現 한국행정연구원 연구위원

• 이화여자대학교 행정학 박사

김 윤 정

• 이화여재대학교 국제학(개발협력) 박사

박 수 인

• 이화여자대학교 국제학(개발협력) 석사 수료

김 수 경

• 이화여자대학교 국제학(개발협력) 석사

김 도 은

• 조선대학교 학사

본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다.

본 연구보고서에는 제3자에게 권리(저작권)가 있는 저작물이 포함되어 있을 수 있습니다. 해당 내용 이용 허락은 사용자가 권리당사자에게 직접확인해야하며 그 사용에 관한 일체의 책임은 사용자에게 있습니다.

본 연구보고서의 내용은 출처와 집필자 명시 하에 인용이 가능하며, 아래와 같이 표기 바랍니다.

조혜림 외. 2025. **인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 사업 기획 모니터링 및 평가 개선 방안 연구**. 성남: 한국국제협력단

※ 본 자료는 KOICA 도서관 홈페이지(https://lib.koica.go.kr)를 통해서도 볼 수 있습니다.

국문 요약

❑ 서론

1. 연구의 배경 및 목적

○ 최근 국제사회는 전쟁, 재난, 기후변화 등으로 인한 인도적 위기의 복합성과 규모가 커지고 있으며, 이는 개발협력에서 '취약성'에 대한 이해를 핵심으로 삼아야 함을 시사함. OECD는 단순한 국가 분류를 넘어 경제, 정치, 사회 등 다면적 요소를 고려한 새로운 취약성 프레임워크를 제시함. 이 프레임워크는 위기 예방과 대응 역량 강화를 통해 보다 효과적인 개발정책 수립과 위기 관리를 가능하게 함.

○ 인도적 지원은 긴급 대응을 넘어, 만성적 빈곤과 취약한 국가 역량과 같은 취약성으로 인한 구조적 취약성을 고려해야 함. 분쟁 취약 상황에 처한 국가와 지역은 자원과 위기 대응 역량의 부족으로 인해 더욱 심각한 결과를 초래하는 경우가 많음. 그러나 국제사회의 분쟁·취약국에 대한 지원이 주로 긴급구호 및 복구 성격이 강한 인도적 지원에 집중, 개발 및 평화 구축으로 연계되지 못하다는 비판에 직면해 있음.

○ 최근 세계 복합 위기 증대로 인도적 지원 및 분쟁 취약국 복원력 강화 지원의 수요가 증대하고 있는 가운데 우리 정부도 'OECD 중추 국가'로서 최근 국제사회의 인도적 지원 역할 책무를 확대할 의지를 표명함.

○ 본 연구는 국제사회 논의 동향 및 해외기관 사례분석에 기반하여 우리 정부의 인도적 지원 및 분쟁·취약국 지원사업의 기획, M&E 개선안 수립을 목표로 함. 한국은 예산구조 및 행정상의 이유로 인도적 지원과 분쟁 취약국에 대한 지원이 외교부와 KOICA로 분리 기획·시행되고 있음. 따라서 동 연구는 현재의 집행체계를 고려하여 제1부는 인도적 지원 모니터링 및 평가 체계 개선방안, 제2부는 분쟁·취약국 지원사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안으로 분리 구성함.

2. 연구내용 및 방법

○ 제1부는 인도적 지원 M&E 개선방안은 영국, EU 등 OECD DAC 국가의 인도적 지원 M&E 정책·전략적 기반 및 이행체계, 운영방안, M&E 결과 활용사례를 분석함. 또한 선진 공여국 M&E 적용 사례분석을 위해 수행파트너의 역량평가 방법, 조직의 M&E 역량강화 방안에 대한 분석을 수행함. 제2부는 분쟁·취약국 지원사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안, 국제사회의 분쟁 취약국 지원 관련 논의동향, M&E 기준 및 권고사항을 조사하고, 영국 및 독일의 분쟁 취약국 지원 정책 및 추진방안, 사업 발굴 및 기획 절차, M&E 이행체계 등을 분석함. 동 연구를 통해 우리 정부의 인도적 지원과 분쟁 취약국 지원사업의 운영방안을 개선하기 위한 시사점을 도출하고자 함.

○ 동 연구는 1단계 국제사회 논의 분석, 2단계 해외 기관 사례 분석 및 3단계 국내 현황 파악 등으로 이루어짐. 본 연구의 분석틀은 Peterken·Bandara(2018)가 제시한 인도적 지원 사업의 비즈니스 프로세스 모델을 차용하여, 본 연구의 목적인 인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 M&E 개선사항을 도출하기 위해 변용하였음.



❑ 1부. 인도적 지원 모니터링 및 평가체계 개선방안

1. 개요

○ OECD는 복합적인 인도적 위기 대응을 위해 인도적 대합의(Grand Bargain), 인도적 지원-개발-평화 연계(HDP Nexus) 중심으로 협력하며 인도적 지원을 확대하고 인도적 지원의 효과성 및 투명성을 높이고자 다양한 노력을 기울이고 있으며, Sphere 원칙에 따라 지원할 것을 강조함.

○ 인도적 대합의는 인도적 지원 시스템 전반의 효율성·효과성 제고를 목적으로 구성된 국제사회 협력 메커니즘임. 이는 국제사회 주요 공여국-인도적지원 기구 간 공약으로, 특히, 양질의 재원, 현지화(localization), 위기 영향 인구에 대한 책무성(Accountability to Affected People) 및 인도적 지원-개발-평화 연계의 중요성을 강조함.

2. 선진 공여국의 인도적 지원 M&E 체계 분석

2.1 영국

2.1.1. 인도적 지원 정책 및 전략적 기반

○ 영국의 국제개발전략은 투자 파트너십, 여성과 소녀의 자유, 인도주의 강화, 기후변화 대응 등 4개 중점 목표를 세우고 장기적 변화를 위한 인내심, 국가 프로그램으로 전환, 영국 전문성 활용 확대 및 세계적인 활동등 4대 개발 접근법을 수립함.

○ 영국 정부는 2022년 신규 인도주의 전략(UK Humanitarian Framework)을 수립해 발간함. 상위 국제개발전략에 근거, 자국의 인도적 비전, 목표, 국제 인도적 위기에 대한 대응방안을 제시하고 있음. 또한 영국 정부는 평가 전략을 통해 평가의 목적을 학습을 위한 평가 및 책무성에 대한 평가로 명시하고 있음.

○ 영국 외교개발부(Foreign, Commonwealth and Development Office, 이하 FCDO)가 영국의 인도적 지원을 감독하고 있음. FCDO는 자체 정책에 따라 프로그램과 프로젝트를 평가할 책무가 있으며 독립원조영향평가위원회(Independent Commission for Aid Impact, 이하 ICAI)는 영국 정부의 원조사업을 평가하고, 영향평가를 실시하여 FCDO 등 정부에 관련 정책적 개선사항을 권고함. 영국의 전략적 우선순위에 대한 주제별 검토를 수행하고 그 결과를 의회에 직접 보고함(FCDO, 2022c:9). 더불어, FCDO의 평가제도 및 시행 개선사항에 대한 제언 및 감독 기능을 수행함.

2.1.2. 인도적 지원 M&E 수행 촉진 자원

○ 영국은 인도적 지원에 대한 M&E의 중요성을 강조하고 있지만 별도의 구체적인 M&E 가이드라인은 제시하고 있지 않음. 영국 인도적 지원 사업은 개발협력 사업에 통합되어 수행되고 있기에 기본적으로 양자원조 및 다자원조 평가(Multilateral Aid Review) 방식을 사용하되, 인도적 지원 사업의 특수성을 감안하여 제3자 모니터링(Third Party Monitoring, 이하 TPM), 인도주의 전문가 자문 및 ALNAP 등 인도적 지원 전문기관에서 개발한 M&E 도구를 활용하고 있음. 또한 인도적 지원의 젠더 주류화를 위해 성평등을 핵심요소로 삼고, 보다 세분화된 데이터를 수집하고 다년도 사업 형태로 인도적 지원사업에 젠더기반 모니터링 평가체계를 통합하고자 함.

○ 영국은 오래전부터 공공기관 평가 및 성과 관리 개념을 도입하고, 2010년대부터 다자원조의 성과제고를 위해 다자기구에 대한 평가 및 실사를 수행해 오고 있음. 다자기구 평가는 파트너의 업무수행능력을 평가하여 가장 효과적인 기관 지원을 목적으로 2011년 Multilateral Aid Review(MAR) 및 2016년 Multilateral Development Review(MDR)를 수행하여 성과와 자금지원 연계함. 최근에는 다수의 기관을 평가하는 대신 개별 파트너를 대상으로 실사를 강화함. FCDO의 실사는 다자 파트너의 수행 역량과 위험 관리에 대한 주기적 평가로 M&E 강조함.

○ 영국의 조직에서 직무는 좁게 정의되며, 해당 직무를 수행하는 사람의 직무범위가 명확히 정해짐. 직무 특수적 역량은 직원채용 및 선발, 교육훈련, 경력개발 등 HRM 전 과정에서 높은 비중을 차지함.

2.1.3. 인도적 지원 M&E 이행체계 및 운영방안

○ FCDO는 2006 국제개발법(International Development(Reporting and Transparency))에 따라, 의회와 국회에 제출한 연례보고서와 회계보고서를 매년 공개함. 2023-2024년 회기 보고서는 4개 성과목표(priority outcomes) 중 일부로 인도적 위기 대응을 포괄하나, 인도적 지원 위기 대응은 국제개발 분야에서 영국 리더십을 강화하기 위한 수단 중 하나로 다뤄짐. 인도적 지원 기여에 대한 내용은 핵심성과로 다뤄지지 않으며, 별도의 성과관리 체계(result framework)를 제시하지 않음. 다만, FCDO는 전 세계의 모든 인도주의 및 안정화 위기에 대응하기 위하여 인도주의 긴급지원 운영 및 안정화 프로그램(Humanitarian Emergency Response Operations and StabilisationProgramme, HEROS)을 도출함.

○ 최근 몇 년간 ICT(정보통신기술)와 디지털 도구의 발전은 인도적 지원의 방식에 큰 변화를 가져왔으며, 이를 통해 신속한 대응, 자원의 효율적 배분, 데이터 기반 의사결정이 가능해졌음. 드론(Drone)과 지리정보시스템(Geographic Information System, GIS)은 재난 지역에서 피해 규모와 수요를 신속하게 평가하고 지원을 계획하는 데 중요한 역할을 하며 AI와 빅데이터는 재난 대응과 예측을 위한 데이터 기반 의사결정 지원 도구로 활용됨. 또한 블록체인과 생체인식은 투명성과 보안을 크게 강화한 기술로, 특히 난민지원에서 두각을 나타냄. 블록체인 기술은 데이터의 보안성을 높이고, 개인정보 유출 없이 난민지원을 원활하게 하는데 기여하며 모바일 머니는 현금지원 프로그램에서 수혜자들에게 직접적으로 자금전달을 가능하게 하여 투명성 및 신속성을 크게 향상시켰음.

○ 영국은 M&E 결과를 국제개발위원회(International Development Committee, IDC) 및 ICAI 소속 위원회를 통해 국회에 보고하고 있음. ICAI는 영국 ODA 원조효과성 전반을 평가하는 기관으로 ICAI를 통한 독립적 원조효과성 평가체제를 운영 중임.

2.2 EU

2.2.1 인도적 지원 정책 및 전략적 기반

○ EU는 인도적 지원에 대한 유럽 합의는 원칙과 기준에 따른 효과적인 M&E기반 사업 수행을 강조하고, 인도적 지원은 특정 목표가 아닌 평가된 수요를 기반으로 이루어져야 함을 강조함. 접근방식에 따른 구체적인 평가 기준과의 관련성을 제시하고 있으며 투입, 성과지표, 비용, 효율성 등 EU가 신중하게 고려할 요소를 제시함.

○ EU의 인도적 지원 전담 조직은 인도적 지원총국(Directorate-General European Community Humanitarian Office, DG ECHO)이며, DG ECHO는 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 등 포괄적 범위에서 인도적 지원을 수행하고, 이에 대한 M&E 기능을 수행함.

○ EU는 기관 차원의 인도적 지원 전략에 따라, 인도적 수요를 평가하여 지원의 우선순위를 선정하고, 이를 '연례 전략'(Annual Strategy, 이하에서 상세 설명)에 포함하는 방식으로 인도적 지원 예산을 배분하고 있음. 연례 전략은DG ECHO가 앞선 수요 평가 결과를 바탕으로 EU 인도적 지원의 일반 지침 및 운영 상의 우선순위를 제시하는 '연례 전략'의 초안을 작성함. 이는 식별된 우선순위에 따라 인도적 지원 활동을 효율적이고 공정하게 조정하고 프로그램화하기 위한 전략 문서임.

2.2.2 인도적 지원 M&E 수행 촉진 자원

○ EU는 현장에서 직접 인도적 지원을 하지 않고 NGO, 국제기구와 파트너십을 맺어 이를 통해 지원하므로 인도적 지원 M&E 가이드라인은 EU의 주요 파트너 기관들을 대상으로 하여 발간되며, M&E 주체는 ① 사업 이행 주체(파트너 기관들을 지칭. NGO와 IO)와 ② DG ECHO로 이원화하여 진행하고 있음.

○ 인도주의 단체 파트너와의 인도적 지원 사업의 모니터링 가이드라인인 'Monitoring Overview and Guidance for Humanitarian Organisations'을 통해 인도주의 단체의 모니터링 역량 강화를 위해 모니터링 양식 및 평가도구를 소개하고 표준 방법론 수립 및 역량강화를 목표로 상세한 지침을 제시함.

○ 동 가이드라인은 DG ECHO와 함께 인도적 지원 사업을 수행하는 NGO 파트너들을 대상으로 하므로, 궁극적으로 이러한 파트너 기관의 모니터링 역량을 강화하는 것임. 즉, 가이드라인이 파트너 기관이 인도적 지원 사업을 '어떻게' M&E 할 수 있을지 기술적·도구적 측면에서의 지침 제공 뿐만 아니라, 궁극적으로 인도적 지원 부문의 역량을 구축해나가는 DG ECHO의 큰 전략의 일부로서 동 가이드라인이 활용되는 것에 주목할 필요 있음.

○ DG ECHO는 일반적으로 현장에 직접 개입하지 않으며, 인도적 지원 활동의 실행은 파트너십을 맺은 약 200개 기관과 협력함. 인도적 지원은 사업의 M&E가 쉽지 않기 때문에 역량을 갖춘 사업수행 파트너의 선정이 중요함. EU는 우수한 파트너와 협력하기 위해 사전에 파트너의 역량을 평가하여 파트너 풀(pool)을 구축함.

○ EU가 인도적 지원 활동 실행을 위해 협정을 맺고 있는 30개 국제기구들(IO Partners)의 선정 기준은 회계투명성과 기관 역량 등임. 한편 NGO파트너들과는 파트너십 인증서(EU Humanitarian Partnership Certificate) 2021-2027)를 발행하여 파트너 기관들의 역량을 평가·관리함.

○ 유럽인사선발사무소(EPSO)의 역량 프레임워크는 조직 내 성과 우수성을 광범위하게 설명하는 모델로, 직원의 채용 및 선발 목적 외에도 경력개발, 성과 관리 및 인적자원 계획에도 사용됨. EU의 핵심역량 프레임워크는 분석 및 문제 해결, 커뮤니케이션, 품질 및 결과 제공, 학습 및 개발, 우선순위 지정 및 정리, 복원력, 타인과의 협력, 리더십 등으로 구성 됨.

2.2.3 M&E 이행체계 및 운영방안

○ DG ECHO는 기관 차원의 주요 성과 지표(KPI)로 현장 모니터링이 가능한 프로젝트의 비율, 잊혀진 위기 상황에 대한 인도적 지원 자금의 비율, 지원 요청에 대한 유럽연합 시민 보호 메커니즘의 대응 시간, EU 시민 보호 메커니즘의 대응 적절성 등 네 가지를 선정함.

○ 전략 및 프로그램 단위 성과 모형은 'Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid (2012-2016)'에 구축하고, 이를 통해 EU가 5개년 간 제공한 인도적 지원에 대한 독립적 종합평가 및 후향적 평가(retrospective evaluation)를 실시함. 평가의 주요 내용은 EU의 인도적 지원 활동이 수요에 기반했는지, 궁극적으로 인도적 지원의 목적인 피해입은 인구의 존엄한 삶으로의 회복에 기여했는지, 긍정적 성과와 개선점이 무엇인지 등을 종합적으로 평가하였음. 또한 평가 기준으로는 적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 지속가능성, EU의 부가가치 등의 요소를 중심으로 평가가 이뤄졌으며, 인도적 필요에 대한 EU의 대응을 변화이론(Theory of Change)을 사용하여 도출하였음.

○ 사업 단위 성과모형은 파트너 기관들이 제출하는 Action Proposal에서 Single Form 양식을 포함하고 성과모형을 제시함. 파트너 기관은 주요 결과 지표인 KOI(Key Objective/Outcome Indicator) 중 선택하거나 필요시 사용자 지정 지표를 추가함.

〈Single Form 가이드라인: 핵심성과지표 목록〉

핵심성과지표 목록
• 조기사망률(10,000명 당 사망자 수/일)
• 대상 인구의 평균대응전략지수(Coping Strategy Index) 점수
• 적정 식량소비점수(Food Consumption Scotre, FCS)을 달성한 대상인구의 비율
• 중증급성영양실조(Severe Acute Malnutrition) 회복률
• 영양 프로그램 수혜율(coverage)
• 대상인구 중 최소 영양섭취기준(minimum acceptable diet)MAD)을 충족하는 6~23개월 영유아 비율
• 적정 수준의 식수위생(WASH) 서비스와 위생 실천을 하는 대상인구 비율
• 피해인구 감소율(실제, 예상 또는 모델링된 수치)
• 치명률(Case fatality rate)
• 안전하고 존엄한 주거환경이 갖춰진 정착지에 거주하는 대상 인구 비율
• 기초 식수위생(WASH) 서비스가 작동하는 대상시설(1차 보건소 PHU, 학교, 시장)의 비율
• 사업대상지역 내 월평균 재래식무기/급조폭발물 관련 사고/사건 발생 건수
• 비상사태 관련 양질의 보호적 학습 기회에 지속적으로 접근 가능한 학령기 아동(남,녀)의 비율

○ DG ECHO는 M&E에서 ICT 도구 활용을 적극 권장하고, 이를 기관 차원의 디지털화 정책문서인 '인도적 지원 디지털화 정책 프레임워크(DG ECHO Policy Framework for humanitarian digitalisation)'에서 표방하고 있음. 동 문서에서 EU는 디지털 도구 사용을 촉진하고 인도적 지원에서의 혁신을 장려하기 위해 EU는 다음과 같은 정책 우선순위를 제시함.

○ EU는 인도적 지원 M&E 결과의 보고 시, 크게 ① 전략 및 경영 목표 단위에서 수행한 M&E 결과 및 ② 사업 단위의 M&E 결과에 관해 성과를 측정한 결과를 보고하고 있음.

○ EU 의회(Council of the European Union)는 매년 「EU의 인도적 지원 활동에 대한 연례 보고서(Annual report on the European Union's humanitarian aid operations financed in 2023)」를 발간하여, EU가 한 해 동안 실시한 인도적 지원에 대한 종합적인 정보를 제공함.

3. 함의

○ 본 연구의 분석틀에 따른 영국 및 EU의 인도적 지원 M&E 체계의 특장점을 비교하면 다음 표와 같음.

〈영국 및 EU의 인도적 지원 M&E 체계 특장점 비교〉

분석 요소	영국 (FCDO)	EU (DG ECHO)
M&E 정책·전략 기반		
국제사회 M&E 기준 및 권고사항	• OECD DAC 평가기준에 의하여 적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성, 일관성 • Core Humanitarian Standard(CHS), ALNAP의 Evaluation of Humanitarian Action(EHA), Evaluation of Protection in Humanitarian Action(EPHA), Real-time Evaluations(RTE) 등	• OECD DAC 평가기준에 의하여 관련성 및 적절성(Relevance and appropriateness), 연결성(Connectedness), 일관성(Coherence), 적용 범위(Coverage), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 영향력(Impact) • 원칙적으로 상기 평가기준을 적용하나, 각 평가의 목적과 용도에 따라 평가기준을 추가·변경할 수 있음
국가 M&E 정책 및 전략적 기반	• UK Humanitarian Framework 2022 • Humanitarian Funding Guidelines for NGOs • FCDO Evaluation Policy 2022 • FCDO Evaluation Strategy 2022 • UK government's Humanitarian Reform Policy	• 인도적 지원에 대한 유럽 합의 • Strategic Plan 2020-2024 • Management Plan 2023 • Annual Strategy • 인도적 실행 계획(Humanitarian Implementation Plans, HIPs)

분석 요소	영국 (FCDO)	EU (DG ECHO)
M&E 운영방식	• 인도주의이주국(Humanitarian and Migration Directorate)'을 통해 영국 인도적 지원 감독 • M&E는 FCDO 합병이전 CHASE, 합병이후 FCDO 내 관련부서에서 담당 • 인도주의 고문(Humanitarian Advisers, HAs)	• 조직 및 사업단위 성과모형에 따른 구체적인 M&E 지침에 따라 실시(사업단위: Single Form 작성 의무화) • 현장에서 직접 수행 또는 DG ECHO 본부 직원의 현장방문을 통한 M&E 실행 • 지리적 평가 및 주제별 평가 진행 • EU의 인도적 지원 활동에 대한 연례 보고서 (Annual report on the European Union's humanitarian aid operations) 공개 • 인도적 지원에 관한 종합 평가 (Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid) (2017-2022) 실시 및 보고서 공개
M&E 수행 촉진 자원		
M&E 가이드라인	• (주체) NGO/IO 파트너 기관, 외부 평가 전문가(컨설턴트) • (수단) 제3자 모니터링(TPM), 실시간 평가 (Real Time Evaluation, RTE), Secure Access in Volatile Environments(SAVE) 툴킷	• (주체) DG ECHO, NGO/IO 파트너 기관, 외부 평가전문가(컨설턴트) • (수단) Monitoring Overview and Guidance for Humanitarian Organisations (2008)
파트너 기관 역량평가 제도	• 2016 다자기구 역량평가(MDR) • MOPAN • CAA, DDA • NGO 사전 심사	• 사전 역량평가를 통해 EU 사업 파트너 풀(pool) 구축 • 국제기구(IOs) : 기관 역량 및 투명성 등 평가 • EU 회원국 전문기관(MSSA): • Pillar Assessment • 유럽 NGOs: 인증제도
기관/인력 역량강화 제도	• FCDO Technical Competency(기술 역량) Framework • 교육 & 역량 강화 프로그램 • 조직 및 개인의 기술 역량 강화(FCDO 평가 문해력 주류화)	• General Competency(핵심 역량) Framework • DG ECHO 직원 역량 강화 • 수행파트너 교육 프로그램
M&E 이행체계 및 운영방안		
성과모형	• FCDO의 개발협력 핵심 성과로서 인도적 지원은 다뤄지지 않으며, 성과모형 부재 • 다만, 인도주의 긴급지원 운영 및 안정화 프로그램(HEROS) 변화 이론 및 논리모형 제시	• 조직 및 전략단위 성과모형 • 사업 단위 성과모형

분석 요소	영국 (FCDO)	EU (DG ECHO)
ICT 등 혁신적 M&E 도구	• ICT 및 디지털 도구의 M&E 활용 • ICT 및 디지털 도구의 활용 사례 • ICT 및 디지털 도구 활용 시 고려 사항	• 좌동
	• Digital Development Strategy 2024-2030	• DG ECHO humanitarian digitalisation (2023)
결과 확산 및 대국민 홍보	• 인도적 지원 사업 관련 보고서 및 보도자료 영국 정부 공식 홈페이지 공개 • IDC 및 ICAI 소속 위원회를 통해 의회 보고 • IDC(International Development Committee) 및 ICAI 소속 위원회를 통해 국회 보고 실시	• 지리적·주제별 평가 • EU의 인도적 지원 활동에 대한 연례 보고서 (Annual report on the European Union's humanitarian aid operations financed in 2023) 공개 • 인도적 지원에 관한 종합 평가 (Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid) (2017-2022) 실시 및 보고서 공개 • 연간 발간하는 Management Plan을 통해, EU 인도적 지원에 관한 일반 시민의 인식 제고 노력을 측정할 수 있는 지표 설정 (목표치 설정은 하지 않았으나, 연간 달성된 수치 집계중)

○ 영국은 2020년 DFID와 FCO가 FCDO로 통합됨에 따라, 외교, 개발, 영사 업무를 총괄하는 조직으로 개편이 되어, 인도적 지원에 특화된 M&E 정책적 기반이나 운영이 거의 이뤄지지 않고 있음. 그럼에도 DFID 체제에서부터 구축해왔던 다양한 평가체계와 수단(제3자 모니터링 등), ICAI의 독립 평가 기능은 벤치마킹할 만함.

○ EU의 경우, DG ECHO를 통해 인도적 지원에 특화된 M&E 정책적 기반이 탄탄하게 구축되어 있고, 정책과 전략, 조직, 사업 단위의 성과모형 구축을 통해 여러 준위에서 발생하는 인도적 지원 활동들이 상호 유기적으로 연계·성과로 이어질 수 있도록 그 체계를 확립하고 있음. 더불어, 인도적 지원에서 주요 파트너인 NGO와 INGO를 대상으로 한 모니터링 가이드라인의 구축, 역량강화 프로그램 운영 등 인도적 지원 전반적 체계에서 모범적이라 할 수 있음.

❑ 2부. 분쟁·취약국 지원 사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안

1. 개요

○ 본 장에서는 분쟁·취약국 지원사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안, 국제사회의 분쟁 취약국 지원 관련 논의동향, M&E 기준 및 권고사항 조사 분석하고자 함. 특히 영국, 독일 두 원조국의 △ 분쟁 취약국 지원 정책 및 추진 방안 △ 사업 발굴 및 기획 절차 △ M&E 이행 체계 분석을 통해 우리 정부의 분쟁 취약국 지원 사업의 운영 방안 개선을 위한 시사점 도출하고자 하였음.

1.1 분쟁·취약성 지원 논의

○ (국제 개발협력과 분쟁·취약성) 빈곤, 폭력, 환경오염 등은 주로 취약한 환경에 집중되어 발생하는 경향이 있음. 취약성은 폭력과 갈등과 맞물려 악순환을 반복하며, 이는 분쟁의 범위를 국가 내외로 확산시키는 파급효과를 일으킴. 또한 지속적인 분쟁 발생으로 인해 기존의 경제 중심 국제개발협력 내 취약국 개념이 확장되어 국제안보를 위협하는 주요 요소로 인식되고 있음. 이에 따라 단순한 빈곤감소를 넘어 개발, 안보, 정치가 통합된 새로운 원조 방식의 필요성이 대두됨. 국제사회는 개발협력 분야에서 빈곤감소와 평화구축을 동시에 달성하기 위한 논의를 본격화하고 있음.

○ (취약성의 정의와 분류) OECD는 2005년부터 취약국 보고서를 통해 공여국의 ODA 흐름을 분석해 왔으나, 취약국 개념의 한계로 비판을 받음. 이에 따라 2015년부터 '취약성 보고서(States of Fragility)'로 개편하여 다차원적 취약성 개념을 도입하고 분석 범위를 국가에서 시스템, 지역사회로 확대함. 취약성을 '위험 노출과 이를 관리하거나 완화할 수 있는 역량 부족의 조합'으로 정의하며, 경제, 환경, 정치, 안보, 사회, 인간 등 6대 차원을 기준으로 다면적 분석을 수행함. 그 외 세계은행, FSI(Fragile States Index) 등이 취약성을 측정 또는 평가 기준을 제시하고 있음.

○ (HDP넥서스 개념) HDP 넥서스란 인도주의(Humanitarian)·개발(Development)·평화(Peace) 분야 간의 상호 연계성을 일컫는 개념을 일컬음. 2019년 2월 OECD DAC 고위급 포럼에서 「HDP 넥서스에 대한 DAC 권고사항(DAC Recommendation on Humanitarian-Development-Peace Nexus)」이 규범(legal instruments)으로 채택됨.

1.2 분쟁·취약상황 지원사업 기획 및 M&E 권고사항

○ OECD는 2011년 「분쟁·취약상황 내 국가재건 지원: 정책 가이드라인(Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility)」을 발간함. 동 가이드는 국가 취약성과 회복탄력성에 영향을 미치는 국가-사회관계에 초점을 두고, 3개 대전제(proposition)하에 국가재건 과정과 국가재건이 가능한 환경에 대한 개념적 틀을 수립하고, 이를 바탕으로 국제사회의 지원방향을 권고함.

○ 분쟁·취약상황 지원사업의 모니터링과 평가 방안을 위해 2019년 「취약상황 내 효과성 모니터링을 위한 글로벌파트너십의 맞춤형 접근방식(The Global Partnership's Tailored Approach for Monitoring Effectiveness in Fragile Contexts)」을 발간하여 분쟁·취약 상황내 개발사업의 현실적 맥락과 여건을 고려하여 간소화된 모니터링 방안을 제시함. 또한 OECD는 2012년 「분쟁·취약상황 내 평화구축 활동 평가: 결과 위한 학습 향상(Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving learning for results)」 가이드라인을 통해 분쟁·취약상황 지원사업 전반에 필요한 개념과, 분쟁·취약 상황에서의 모니터링 및 평가 전 과정에 대한 실천적 가이드를 제공함.

2. 영국 및 독일 분쟁·취약국 지원 사례 분석

2.1 영국

2.1.1. 분쟁·취약국 지원 정책 및 전략적 기반

○ DFID가 FCDO로 통합된 2020년 이전까지 영국 정부는 분쟁·취약국 지원에 대한 ODA 전략이 상대적으로 구분되었다면, FCDO로 통합된 이후 국제 분쟁 상황에 대한 외교 및 자국민 보호 측면에서의 범정부적 대응 전략의 하나로 분쟁·취약국 지원의 성격이 변화했다고 볼 수 있음.

○ FCDO로 통합된 이후 별도의 분쟁·취약국 목록이나 해당 국가 대상 지원 전략이 발표되지 않고 있음. 전반적인 ODA 규모가 감소하였으며, 인도적 지원 규모 역시 감소한 것은 분명한 사실이나 분쟁·취약국 지원에 대한 중요성이 낮아졌다고 볼 수는 없음.

○ 영국 정부는 취약국(Fragile States)을 '자국과 국제 자원을 효과적으로 활용하지 못하는 국가'로 정의하며, 이들 지역의 특징으로 정치적 불안정, 사회적 갈등, 경제적 취약성, 제도적 부재를 제시하였음. 또한 지원 정책은 안정화, 평화 구축, 인도주의적 지원, 기후변화 대응, 인권 보호 등 다각적인 접근을 취하고 있음.

2.1.2. 분쟁·취약국 지원 이행

○ 현재 영국 정부의 분쟁·취약국 지원 체계는 '부처간 협동 접근(joined-up approach)'로 특징지을 수 있으며, 외교, 원조, 군사적 차원의 의사 결정을 바탕으로 ODA 및 Non-ODA 자원을 통합적으로 활용하는 구조를 갖고 있음. 2024년 11월 Joint Analysis of Conflict and Stability Guidance Note를 발간하였으며, 분쟁 영향 지역에 대한 영국 정부의 부처 간 합동 분석을 위한 가이드라인을 제공함.

○ 영국의 외교개발부(FCDO) 내 OCSM(Office for conflict, Stabilisation and Mediation)는 분쟁 해결 및 평화 구축에 특화된 부서로, 특정 분쟁 지역에서의 활동에 집중함. CSSF(Conflict, Stability and Security Fund) 의 후속 기금으로 출범한 UKISF(UK Integrated Security Fund)는 영국의 전반적인 국가 안보와 글로벌 영향력 강화를 목표로 하며, 테러, 사이버 보안, 경제 안보 등에 대응하는 포괄적인 시스템. 국방부, 외교부, 디지털 보안 부서 등 여러 부처가 협력함.

○ 영국의 분쟁·취약국 지원에 해당하는 예산은 FCDO의 OCSM(Office for conflict, Stabilisation and Mediation)과 UKISF(구 CSSF) 두 가지로 구분할 수 있음. 영국은 2017년 업데이트 이후 별도의 분쟁·취약국 목록이 공식적으로 발표되고 있지 않음. OECD는 다차원적 취약성 프레임워크를 통해 최취약국과 일반 취약국을 목록화하고 있으며, 이에 따르면 2022년 영국 ODA의 57%가 취약국에 지원된 것을 확인할 수 있음. 영국의 취약국 ODA 지원에 대한 인도적지원-개발협력-평화 지원 비중은 점진적으로 균형을 보이고 있는 추세이나, 전반적인 영국의 취약국 지원 규모가 2020년부터 급격히 감소하고 있기 때문에 이에 따른 영향이 크다고 볼 수 있음.

2.1.3. 분쟁·취약국 지원 사업 기획

○ 영국 정부의 분쟁·취약국 지원 전략은 2021년 처음 수립된 범정부 차원의 '안보, 방어, 개발, 외교 정책에 대한 통합 검토'(Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, 이후 IR)에 기반하며, 2023년 '더욱 경쟁적이고 불안정한 정세에 대한 대응'으로 업데이트됨.

○ Stabilisation Unit(2019)의 '영국 정부의 안정화(stabilisation)에 대한 접근'에 따르면 영국 정부는 분쟁 영향 지역에서 폭력이나 폭력의 즉각적인 위협에 대응하기 위해 안정화 활동을 수행하며, 지역 정치 구조와 과정이 분쟁을 관리할 수 없을 때 이를 지원함. 영국은 안정화를 지원하면서 생존 수단 보호, 폭력 감소를 위한 정치 과정 촉진 미치 지원, 그리고 장기적 안정성 구축의 기반 마련 등 세 가지 원칙을 따름.

○ 영국 정부 부처 중 인도적지원 및 분쟁·취약 분야 ODA 집행이 가장 큰 곳은 Home Office, FCDO, 그리고 UKISF임. 또한 ICRC, IFRC와 5개 UN기구(WFP, UNICEF, UNHCR, WHO, UNRWA)를 중심으로 인도적지원 및 분쟁취약국 지원을 이행하고 있음. 협력 기구 선정 전략이나 배경은 명시적으로 나타나지 않으나, 각 기구가 진행하고 있는 핵심 프로그램 비지정(unearmarked) 기금 지원을 통해 영국 정부가 국제기구들의 분야 전문성과 지역 전문성을 고려하며 사업을 기획하고 있음. 비지정 지원의 경우에도 자금 사용을 모니터링하고 있으며, 논리모형을 통해 성과 달성을 점검하고 있음.

○ 영국의 분쟁·취약국 사업 발굴은 크게 두 접근으로 나뉨. 첫째는, 대사관과 FCDO country office에 의한 협력국 지원계획에 근거한 발굴임. 둘째는, 인도적지원과 분쟁취약국 사업 발굴 트랙이 구분되지 않고 발굴된 사업이며 예산은 인도적지원과 분쟁·취약국 지원 및 여타 ODA 기금 예산 중 분부에서 결정하여 분배함.

○ 분쟁·취약국 사업을 비롯하여 모든 종류의 ODA 사업 수행은 FCDO PrOF (Program Operating Framework)가 제시하는 표준화된 프레임워크를 기반으로 기획되며 PrOF가 제시하는 총 29개의 규칙을 준용하여 사업기획이 이뤄짐. 각각의 포트폴리오/프로그램/프로젝트 혹은 수행 채널에 맞는 설계, 수행, 종료 규칙을 따름.

2.1.4. 분쟁·취약국 지원 사업의 M&E

○ 본 연구에서는 2020년 9월 DFID와 FCO가 FCDO로 병합된 이후 분쟁·취약국 지원 사업에 대한 M&E 전략이나 제도가 업데이트되지 않은 바, DFID 당시 Stabilisation Unit의 분쟁·취약국 지원 전략(2019)과 M&E 전략(2014)을 토대로 영국 정부의 분쟁·취약국 지원 사업의 M&E 체계 및 운용과정을 분석함.

○ 전체 예산의 5%를 할당 받고 있는 MEL(Monitoring Evaluation and Learning)은 Stabilisation Unit(2019)의 분쟁·취약국 지원을 위한 일곱 가지 핵심 요소 중 여섯 번째 요소에 해당될 만큼 강조되고 있음.

○ 분쟁·취약국 지원의 효과적인 M&E를 위한 다섯 가지 원칙에는 적응성, 정치적 민감성, 분쟁 및 젠더 민감성, 혁신성 및 타 맥락에서의 학습, 적절하고 현실적인 자원 분배 등이 포함됨. MEL에 대한 영국 정부의 예산 지침은 일반적으로 개입 예산의 5~10%로 설정됨(OECD가 권장하는 평가 예산 비율은 3~5%)으로 권고 되고 있으나 분쟁 취약 상황에서는 이 비율이 충분하지 않음을 언급함.

○ 분쟁·취약국 지원의 M&E는 여타 개발 협력 사업과 마찬가지로 분쟁·취약국 지원 사업 역시 변화이론을 수립하며, RBM 과정을 준용함. 다만, 분쟁·취약 지원 사업의 경우 모니터링과 평가가 사업의 종료 이후보다는 수행 과정 중에 이뤄지며 이를 통한 학습 결과가 변화이론을 수정하는데 활용됨. 즉, 현장 상황에 맞는 시의적절한 대응을 위해 종료 평가보다는 중간 평가, 모니터링, 실시간평가, 평가적 모니터링 등이 더욱 중시됨.

○ 분쟁·취약 지역에서의 M&E 제약은 수행 기관이나 현지 파트너의 역량이 낮거나 현장 접근성 이슈가 빈번함. 이러한 경우, 개입의 내부 모니터링 프로세스를 보완하기 위해 제3자 모니터링(TPM, Third-party Monitoring)이 고려될 수 있음.

○ 영국은 모든 ODA 개입에 VfM을 중요 가치로 삼고 있음. 2011년 DFID는 'Value for Money Framework'을 수립하였으며, FCDO 병합 이후 별도 업데이트 없이 지속 활용하고 있음. 해당 문서에 따르면 Value for Money 가치는 영국 정부의 "ODA 가치를 높이며", "집행되는 모든 지원금이 빈곤 계층의 삶의 개선에 주는 영향을 극대화"하는 것을 의미함. 다만, VfM는 비용 절감의 목적에 있는 것이 아니며, 영국 국민들의 세금이 무엇(산출물)을 구입하는데 활용되고 있으며 그것이 어떠한 성과(outcome)로 전환되고 있는지를 밝히는 것에 있음. 다만, 분쟁 및 취약 상황 내 인도적 위기상황이 발생하는 경우, 시간, 자원, 정보의 제약으로 인해 체계적인 VfM 분석에 어려움이 있음. 이 경우 속도(speed), 품질(quality), 비용(cost)을 기준으로 VfM 분석을 제안함. VfM는 효율성과 경제성을 중시하기 때문에 현장 상황에 유연하게 대응하는 적응형 관리(adaptive mangement) 접근에 적합하지 않다는 비판도 꾸준히 제기되고 있음.

○ FCDO 내 평가부(Evaluation Unit)에서는 사업 단계별 산출물에 대한 품질 관리 체계를 표준화하여, 영국 ODA 수행에 참여하는 모든 기관들이 이행하고 있음. 또한 EQUALS 2는 평가부가 관리하는 프로그램으로서, FCDO의 평가 및 모니터링 산출물에 대해 독립적인 품질 보증을 제공하며, 69개 지표를 기반으로 평가함. 또한 FCDO PrOF 규칙 7에 따르면, 평가 정책은 모든 FCDO 평가가 공개되고 적극적으로 배포되어야 한다고 명시하고 있음.

2.2 독일

2.2.1. 분쟁·취약국 지원 정책 및 전략적 기반

○ 독일의 분쟁·취약국 지원 정책과 전략적 기반은 개발협력과 안정화 및 안보 강화에 중점을 두고 있음. 독일 정부는 이를 위해 여러 부처의 독립적 접근과 통합적 목표를 위한 범정부 협력 방식을 결합하여 지원하고 있음. 경제협력개발부(BMZ)에서는 인도적 지원과 장기 개발 협력

간의 공백을 메우기 위해 도입한 개념으로 분쟁 지역의 재건과 안정화에 중점을 둔 지원 방식인 구조적 전환 지원(Transitional Development Assistance, TDA)을, 국방부는 분쟁·취약국의 안보 역량을 강화하기 위한 안보 역량 강화 이니셔티브(Ertüchtigungs initiative)를 내무부(BMI)는 국제 치안 협력 및 법치주의 강화, 국경관리 및 이민 통제 지원, 재난 대응 역량강화를 수행함. 각 부처가 독립적으로 분쟁·취약국을 지원하는 동시에 HDP 넥서스와 같은 통합적인 접근을 통해 부처 간의 협력을 조율하고 있음.

2.2.2. 분쟁·취약국 지원 이행

○ 각 부처는 각자의 전문 분야를 기반으로 다양한 역할을 이행하고 있음. BMZ는 정량적이고 객관적인 기준에 맞춰 분쟁·취약국을 선정하고 있음. BMZ 2030 Reform을 통해 65개 협력국 목록을 발표하였으며, 그 중 Nexus and Peace Partner 국가로 10개 분쟁·취약국가가 포함됨. 반면 내무부와 국방부는 안보와 정책적 필요에 따라 다소 주관적 판단이 개입하고 있음. 2018년초 개발한 ESKA(Eskalations potentialanalyse–escalation potential measurement)를 통해 협력국들의 분쟁 가능성에 대한 분석을 매년 실시하고 있음.

○ 독일 연방 통계청(Statistisches Budndesamt)에 따르면, 독일은 2022년 35,640백만 달러의 ODA 예산을 지원했음. 그중 가장 많은 예산을 집행한 곳은 BMZ로 ODA 집행액의 40.46%를 지원함. 2000년부터 2008년까지 꾸준히 상승하다 글로벌 금융 위기의 여파로 시행된 긴축 정책의 영향으로 인해 2009년 일시 감소하였음. 이후 예산은 회복세를 보이며 증가하다, 2022년에는 역대 최고치를 기록하였음.

2.2.3. 분쟁·취약국 지원 사업의 기획

○ BMZ는 취약국에 접근하는 개발협력 전략으로 전환적 개발협력(Transitional development assistance, TDA)을 제시하고 있으며, 2020년 개정된 TDA에는 회복력(resilience) 강화에 대한 강조가 높아짐. 회복력은 지역 주민과 지방정부의 기후변화, 분쟁, 이주 압박에 대한 취약성에 대한 것으로 정의함.

○ 독일의 분쟁취약국 지원 전략(TDA) 주요 목표는 취약국가 대상 일시적·단기적인 인도적 지원의 비중을 낮추고 자립 역량을 높이기 위한 장기적 개발협력을 강화하는데 있음. 그런 의미에서 TDA는 단기적 인도적지원과 중장기적 개발협력의 연결성을 높이는 핵심 전략임.

○ 취약성이 높은 현장에서 ODA 효과성을 높이기 위해 적응성(adaptability)과 유연성(flexibility)의 필요성을 강조함. 특히 유연한 재원 활용과 빠르게 변하는 현장에 신속하게 대응하는 역량이 필요하다고 강조 함. 또한 지원에 대한 빠른 의사결정과 장기적 영향력을 고려한 개발협력 접근의 특징을 모두 지향함.

○ BMZ는 ① 분쟁, ② 재난 혹은 극심한 자연 재해, ③ 전염병, ④ 장기적 난민 위기를 취약성 유형으로 정의하며, TDA를 통해 개발협력 지원을 이어가고 있음. 또한 BMZ는 취약국 및 취약 상황에 대한 개입을 분야(sector)가 아닌 영역(areas)으로 접근함. 따라서 대다수의 TDA 사업들은 다분야(multi- sectoral) 접근임. 독일 정부가 집중하는 중점 지원 영역은 식량 및 영양 안보, 기초 인프라 시설 및 서비스 재건, 재난위험관리(DRM), 평화롭고 포용적 지역사회 지원 영역 등 네 개 영역임.

○ TDA 사업은 독일의 개발협력 사업 발굴 과정과 절차를 준용함. 다만 위기 상황에 대한 추가적인 조사가 기획 단계에 진행되며, TDA 사업 원칙에 부합하도록 설계됨. 일반적으로 착수 n-1년 기준으로 사업이 발굴되는데, 회복력 강화에 집중, HDP 넥서스에 대한 고려, 출구전략, 평화 및 분쟁 분석(Peace and Conflict Analysis, PCA), 최취약 계층 및 젠더 관점 포함, OECD-DAC 기준 준용, EU/UN 제재 규정 준수 등의 표준을 준용하여 기획됨.

○ 사업 기획 단계에서 회복력 분석이 매우 중시되며, BMZ의 회복력 학습 이니셔티브와 OECD (2014)의 회복력 시스템 분석을 기반으로 다섯 가지 핵심 질문을 개발하여 기획함. 회복력 분석은 매트릭스를 통해 분석되고 OECD(2020) States of Fragility 보고서가 정의하는 경제적, 환경적, 정치적, 보안 및 사회적 차원의 위험과 위기 분석을 활용하여 △평화 및 분쟁 평가(PCA)와 △젠더 분석이 포함되며, 분석 수준(level)은 △포트폴리오 수준과 △프로젝트 수준으로 구분됨.

2.2.4. 분쟁·취약국 지원 사업의 M&E

○ 독일의 분쟁·취약국 지원 사업에 대한 M&E는 수행 부처인 AA와 BMZ의 가이드라인에 따라 수행되며, 본 연구와 연관이 높은 BMZ의 TDA 사업의 경우 BMZ Evaluating German Development Cooperation에 근거하여 수행됨. 별도 TDA나 분쟁·취약국 지원 사업 M&E 전략 문서를 갖고 있지 않으나 인도적 지원, 분쟁 상황에서의 지원 사업 평가 수행 시 해당 맥락에 맞게 OECD DAC의 6대 평가 기준을 활용할 것을 권고함. AA에 의한 사업은 외부 전문가들에 의한 평가가 이뤄지며, 독립평가위원회를 통해 전략평가에 대한 자문, 결과 내부 피드백, 대중에게 알리는 역할을 함.

○ 독일 정부가 BMZ을 통해 이행하는 ODA 프로젝트 중 3백만 유로 이상 규모의 경우 연 200개 내외로 무작위 선택(random sample) 방식으로 평가 대상을 선정함. 독일 정부의 ESKA 분석에 의해 분쟁 및 취약 국가로 분류되는 경우, 맥락과 분쟁에 민감한 모니터링(context- and conflict - sensitive monitoring) 시스템을 구축하고 활용하는 것이 의무화됨. 일반적인 독일의 개발 협력 프로젝트가 준용하는 RBM(Results-based monitoring) 시스템은 분쟁·취약국 프로젝트에서도 동일하게 활용되나, 각 단계별 추가적인 분석이 추가됨.

○ 평가는 사업단위와 전략 단위(level) 평가로 구분되며, 사업 단위 평가는 GIZ, KfW, UN기구, NGO와 같은 사업 수행 기관에 의해 평가가 수행되며, 외부 전문가들을 통해 이뤄짐. 전략 단위 평가는 DEval(독일개발평가연구소)에서 정책 관련 전략 평가를 수행함. 독일 정부의 개발 전략의 효과성을 평가하며, 평가 방법론과 기준을 개발하고 지식확산 및 파트너 국가의 평가 역량 강화를 지원함.

○ 분쟁·취약 상황에서 M&E는 이동 제한 등 품질 보장에 제한이 있으므로 DeVal은 BMZ에 의한 분쟁·취약국 지원 예산을 사업 예산과 M&E 예산을 분리하는 것을 권고하고 있음.

○ 독일 정부는 2020년 통합 지표(aggregate indicator)를 설정함. 통합 지표의 활용 목적은 주로 평가보다는 독일 국민들과의 소통 및 ODA 상위 공여 기관과의 협의에 있음. 통합 지표는 BMZ 자금의 주요 수행 기관인 GIZ, KfW가 공동 개발하였으며, 약 2년간의 개발 기간과 조정 기간을 통해 수립됨. 가장 최근까지 합의된 통합 지표는 여섯 개 분야 총 44개의 지표로 구성되며, 분쟁·취약국 지원에 해당하는 통합 지표는 분야1: 평화롭고 포용적인 사회에 해당하는 여덟 개 지표로 집계됨.

3. 함의

3.1 영국, 독일의 분쟁·취약국 지원 M&E 체계 특장점 비교

○ 영국과 독일의 분쟁·취약국 지원 M&E 체계를 본 연구의 분석틀인 ① 정책·전략 기반, ② 수행 촉진 자원, ③ M&E 이행체계 및 운영방안의 세 가지 요소를 중심으로 요약함. 연구 범위에 포함되는 분쟁·취약국 지원 사업 기획에 관한 내용은 수행 촉진 자원 안에 포함함. 두 사례 대상국은 공통적으로 국제사회의 M&E 기준과 권고사항을 준수하면서도, 각기 M&E 가이드라인 등 기관 고유의 지침을 발전시켜 체계적 M&E 수행을 위해 노력하고 있음. 연구의 분석틀에 따른 영국 및 독일의 분쟁·취약국 지원 M&E 체계의 특장점을 비교하면 다음 표와 같음:

〈영국 및 독일의 분쟁·취약국 M&E 체계 특장점 비교〉

분석 요소	영국 (FCDO)	독일 (BMZ)
정책적 기반		
국제사회 M&E 기준 및 권고사항	• OECD DAC 평가기준 (적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성) 준용 • Coflict Analysis, Gender Analysis 추가	• OECD DAC 평가기준 (적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성) 준용 • 회복력(resilience) 분석 의무: 평화 및 분쟁 분석(PCA), 젠더 분석 포함
국가 M&E 정책 및 전략적 기반	• HMG Integrated Review (2021, 2023) • UK White Paper (2023) • UK Government's Approach to Stabilisation • Building Stability Framework (2016) • FCDO evaluation strategy (2023) • FCDO Programme Operating Framework (2024) • SU M&E of Conflict and Stabilisation Interventions (2014)	• AA Peace Mediation Framework • BMZ 2030 Reform (2020) • BMZ Strategy on Transitional development assistance (2013, 2020) • ESKA (2018) • BMZ Evaluating German Development Cooperation (2023) • GIZ evaluation system (2023) • GIZ Context-and conflict-sensitive results-based monitoring (2014)
실행 촉진 기제		
국가 지원 전략	• FCDO 통합 이후 자국 안보(security)에 집중한 분쟁·취약 지원 확대. 약 50%가 자국내 난민 정착 지원으로 집행 • FCDO 전체 ODA 중 약 50% 비중 • WPS(여성, 평화, 안보) 정책 기반 분쟁·취약 지원 내 여성 인권 향상에 대한 강조	• 단기 인도적지원과 중장기 개발협력을 연결하는 TDA(Transitional Development Assistance) 접근 • BMZ 전체 ODA 중 약 70~80% 비중 • 회복력(resilience) 강화를 최상위 전략 목표로 강조
사업 발굴 및 기획	• Joined-up Appraoch: FCDO(개발경제부), 내무부, 국방부 등 외교, 원조, 안보차원의 범정부 합동 의사결정 • ODA와 Non-ODA 기금 통합하여 집행 (예: UKISF) • FCDO 경우: 협력국 내 영국 대사관과 FCDO 국가 사무소 합동 발굴(CP 기반) -〉 본부 승인 과정을 통해 범정부 분쟁·취약국 지원 예산 활용	• 국가안보위원회(외부무, 내무부, 국방부, 경제협력개발부, 재무부, 법무부, 경제부) HDP 넥서스 조정 • BMZ(경제협력개발부)와 AA(외무부)) 대표 수행 부처 • BMZ 분쟁·취약국 지원 대표 프로그램 TDA 발굴 원칙 준용(회복력 분석, HDP 넥서스, 출구전략)
M&E 이행 주체 및 수단	• 사업 수행기관(ICRC, IFCR, 핵심 UN 기구, NGO), 독립평가기구(ICAI), 제3자 모니터링(TPM) • PrOF 절차 준용, 각 사업/프로그램별 GA, Business Case, Logframe에 따라 M&E 이행 • EQUALS2 프로그램 기반 69개 지표를 통한 독립적인 품질 보증	• 정부 수행기관(GIZ, KfW), UN기관(대표적으로 UNICEF, WFP), NGO에 의한 자체 평가, 독립평가기구(DEval)에 의한 메타 평가 • BMZ RBM 이행 내 분쟁·취약국 지원 요소 포함하여 M&E 이행

분석 요소	영국 (FCDO)	독일 (BMZ)
실행		
성과모형	• 국가 단위 통합 지표 부재 • 포트폴리오/프로그램 단위 수행기관과 협의한 변화이론, Logframe과 성과 지표 • VfM(Value for Money) 측정 의무화 • WPS(여성, 평화, 안보) 국가 이행 계획 내 달성 지표 추가	• 국가 단위 44개 통합 지표(aggregate indicator) 중 8개 관련 지표 활용 • 프로그램/프로젝트 단위 수행기관과 합의한 성과 지표 기반 • 회복력(resilience) 분석 결과 의무화
평가 및 모니터링 실행	• 사업 수행기관 (ICRC, IFCR, 핵심 UN 기구, NGO)에 의한 모니터링 및 평가 실행 • 사업 예산 내 5~10% 비중으로 M&E 예산 설정(SU, 2019) • 독립평가기구(ICAI) 메타평가 • 제3자 모니터링(TPM), 평가적 모니터링, 실시간평가 활용	• 사업 수행 기관(정부, UN, NGO)에 의한 모니터링 및 평가 실행 • 독립평가기구(DEval) 전략평가, 메타평가 • 제3자 모니터링(TPM), 평가적 모니터링, 실시간평가 활용
결과 확산 및 대국민 홍보	• 매년 FCDO annual report 보고서 및 회계 보고서 공개 • FCDO PrOF 규칙7에 따라 모든 평가 보고서 공개 원칙 • 매년 UKISF(이전 CSSF) 기금 운용 결과 보고서 공개 • ICAI 범정부 분쟁·취약국 지원에 대한 평가 및 정책 제언	• 매년 GIZ, KfW는 통합 지표 결과를 BMZ에 제출, 통합 지표는 원조 성과 보고 목적이 아닌 소통 목적으로 활용 강조

3.1 KOICA의 분쟁·취약국 지원 M&E 가이드라인 수립 시 참고할 수 있는 시사점

○ 영국과 독일은 분쟁·취약국 지원이 전체 ODA에서 큰 비중을 차지하지만, 별도의 이행 체계나 M&E 가이드라인을 두기보다는, ODA 전반의 전략과 가이드라인을 분쟁·취약 상황을 고려해 설계함. 두 나라 모두 국제사회 기준과 원칙(예: Grand Bargain, HDP 넥서스)을 국가 전략의 근거로 삼고 있음. 이에 따라 한국도 분쟁·취약국 지원 전략 및 M&E 가이드라인 수립 시 국제 기준과의 연계가 필요함.

○ 영국과 독일은 분쟁·취약국 지원 시 UN 및 주요 NGO와의 전략적 파트너십을 중심으로 사업을 수행하며, 비지정(unearmarked) 기금 비중이 높음. 특히 영국은 수요 기반의 논리모형과 성과 지표에 따라 파트너 기관을 선정하여, 비지정 기금 형태로도 자국 전략을 효과적으로 이행함. 한국 정부도 분쟁·취약국에 대해 정기적인 상황 분석과 구체적인 전략(변화이론, 논리모형,

성과지표 등)을 수립하고, 이 전략에 부합하는 파트너와 프로그램을 연계함으로써 국제 기준에 부합하는 비지정 기금 확대와 전략 이행을 동시에 달성할 필요가 있음.

○ 분쟁·취약국에서는 지속적인 환경 변화에 대응하기 위해 유연한 M&E 전략이 필요하며, 수행기관의 M&E 역량을 적극 활용함. 물리적 접근이 어려운 경우에는 실시간 평가, 제3자 평가 등 적응형 관리 방식이 요구되며, 별도 예산 확보도 고려할 필요가 있음. 향후 M&E 가이드라인은 불확실성이 큰 환경의 특성을 반영해 방법과 시기에 유연성을 갖추고, 책무성보다는 학습 중심의 접근이 강화되어야 함.

3.2 해외사례 특징 및 교훈 적용 시 유의점

○ 영국과 독일의 분쟁·취약국 지원 및 M&E 체계는 각국의 특수한 맥락을 반영하고 있으므로, KOICA의 M&E 가이드라인 수립 시에도 해당 국가의 정치·외교·경제·사회적 배경에 대한 사전 이해가 필요함.

○ 본 연구는 우리 정부와 KOICA의 분쟁·취약국 지원 현황을 직접 분석하지 않았으며, 기존 전략 문서를 참고해 간략히 제시함. KOICA는 우리나라 ODA정책 및 외교부의 정책을 기반으로 분쟁·취약국 지원을 수행하고 있으며, 향후 전략적 일관성과 대상국 선정의 체계성을 강화할 필요 있음. M&E 가이드라인, 성과모형, 표준 성과지표 등은 본 연구를 바탕으로 추후 구체화할 예정인 것으로 확인됨.

Executive Summary

❑ Introduction

1. Background and Purpose of the Study

○ The international community faces increasingly complex and large-scale humanitarian crises caused by war, disasters, and climate change, highlighting the need to place understanding of 'fragility' at the core of development cooperation. The OECD has moved beyond simple country classifications to present a new fragility framework that considers multidimensional factors including economic, political, and social elements. This framework enables more effective development policy formulation and crisis management through enhanced capacity for crisis prevention and response.

○ Humanitarian assistance must extend beyond emergency response to address structural vulnerabilities arising from chronic poverty and fragile state capacity. Countries and regions in Fragile and Conflict-Affected Situations (FCAS) often experience more severe consequences due to insufficient resources and crisis response capabilities. However, international community support for FCAS has drawn criticism for concentrating predominantly on humanitarian assistance characterized by emergency relief and recovery measures, while failing to establish effective linkages with development and peacebuilding initiatives.

○ Recent increases in global complex crises have heightened demand for humanitarian assistance and support for strengthening resilience in FCAS. In this context, the Government of the Republic of Korea has expressed its commitment to expanding its humanitarian assistance responsibilities as a 'key OECD member state.'

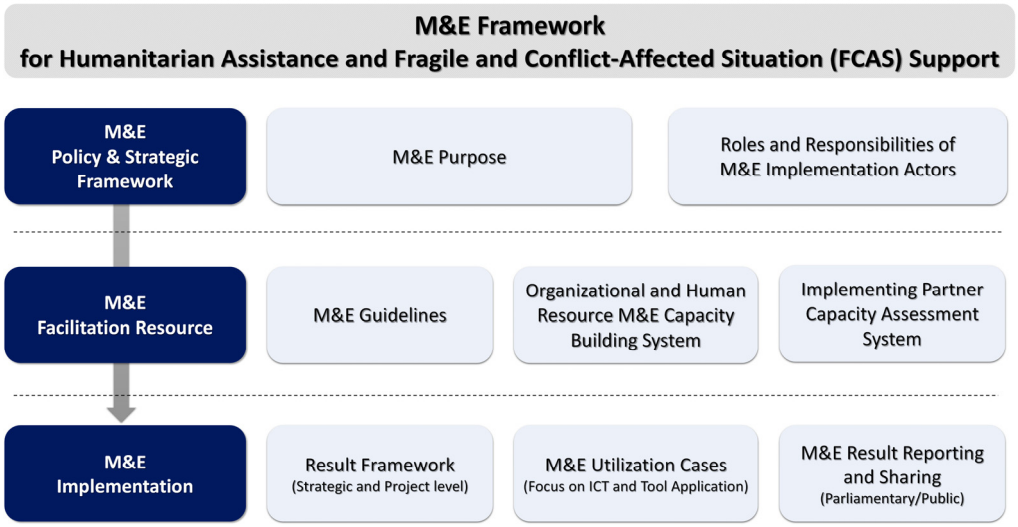
○ This study aims to establish improvement measures for the planning and monitoring and evaluation (M&E) of Korea's humanitarian assistance and support programs for FCAS, based on analysis of international trends and overseas institutional cases. Due to budgetary structure and administrative considerations, Korea's humanitarian

assistance and support for FCAS are planned and implemented separately by the Ministry of Foreign Affairs and KOICA. Therefore, considering the current implementation system, this study is structured with Part 1 focusing on improvement measures for humanitarian assistance monitoring and evaluation systems, and Part 2 addressing improvement measures for planning, monitoring, and evaluation of FCAS projects.

2. Research Content and Methodology

○ Part 1 examines improvement measures for humanitarian assistance M&E by analyzing the policy and strategic foundations, implementation systems, operational approaches, and M&E results utilization cases of OECD DAC members including the United Kingdom and the European Union. Additionally, to analyze advanced donor countries 'M&E cases, the study conducts analysis of implementing partners' capacity assessment methods and organizational M&E capacity strengthening approaches. Part 2 addresses improvement measures for planning, monitoring, and evaluation of FCAS projects by investigating international trends, M&E standards and recommendations, and analyzing the United Kingdom's and Germany's policies and implementation strategies, project identification, planning procedures, and M&E implementation systems. Through this research, the study seeks to derive insights for improving the operational approaches of Korea's humanitarian assistance and FCAS assistance programs.

○ The research comprises three phases: Phase 1 involves analysis of international discussions, Phase 2 encompasses analysis of overseas institutional cases, and Phase 3 focuses on understanding the Korean domestic situation. The analytical framework of this study adapts the business process model for humanitarian assistance programs proposed by Peterken and Bandara (2018), modified to derive improvement measures for humanitarian assistance and FCAS projects M&E, which constitutes the primary objective of this research.


M&E Framework
for Humanitarian Assistance and Fragile and Conflict-Affected Situation (FCAS) Support
M&E
Policy & Strategic
Framework
M&E Purpose
Roles and Responsibilities of
M&E Implementation Actors
M&E
Facilitation Resource
M&E Guidelines
Organizational and Human
Resource M&E Capacity
Building System
Implementing Partner
Capacity Assessment
System
M&E
Implementation
Result Framework
(Strategic and Project level)
M&E Utilization Cases
(Focus on ICT and Tool Application)
M&E Result Reporting
and Sharing
(Parliamentary/Public)

❑ Part 1. Improving Humanitarian Assistance Monitoring and Evaluation Systems

1. Overview

○ The OECD is making various efforts to expand humanitarian assistance and enhance its effectiveness and transparency in response to complex humanitarian crises, focusing on cooperation through the Grand Bargain and the Humanitarian-Development-Peace (HDP) Nexus, while emphasizing support in accordance with the Sphere principles.

○ The Grand Bargain is an international cooperation mechanism established to improve the efficiency and effectiveness of the humanitarian assistance system as a whole. It represents a commitment between major donor countries and humanitarian organizations in the international community, particularly emphasizing the importance of quality funding, localization, accountability to affected People, and the HDP Nexus.

2. Case Analysis of UK and EU Support for Humanitarian M&E Systems

2.1 United Kingdom

2.1.1 Policy and Strategic Foundation for Humanitarian Assistance

○ The United Kingdom's international development strategy establishes four key objectives: investment partnerships, freedom for women and girls, strengthening humanitarianism, and climate change response. It also establishes four development approaches: patience for long-term change, transition to country programs, expanded utilization of UK expertise, and global engagement.

○ The UK government established and published a new humanitarian strategy (UK Humanitarian Framework) in 2022. Based on the overarching international development strategy, it presents the country's humanitarian vision, objectives, and response measures to international humanitarian crises. Additionally, the UK government specifies the purpose of evaluation through its evaluation strategy as evaluation for

learning and evaluation for accountability.

○ The Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO) oversees the UK's humanitarian assistance. The FCDO has the responsibility to evaluate programs and projects according to its own policies, while the Independent Commission for Aid Impact (ICAI) evaluates the UK government's aid projects and conducts impact assessments to recommend relevant policy improvements to the government, including the FCDO. ICAI performs thematic reviews of the UK's strategic priorities and reports the results directly to Parliament. Additionally, it provides recommendations and oversight functions regarding improvements to the FCDO's evaluation system and implementation.

2.1.2 Resources for Facilitating Humanitarian Assistance M&E Implementation

○ The United Kingdom emphasizes the importance of M&E for humanitarian assistance but does not provide separate specific M&E guidelines. Since UK humanitarian assistance projects are implemented in integration with development cooperation projects, they fundamentally use bilateral aid and multilateral aid review methods, while considering the specificities of humanitarian assistance projects by utilizing the Third Party Monitoring (TPM), humanitarian expert consultation, and M&E tools developed by humanitarian assistance specialized institutions such as Active Learning Network for Accountability and Performance (ALNAP). Additionally, to mainstream gender in humanitarian assistance, the UK positions gender equality as a core element and seeks to integrate gender-based M&E systems into humanitarian assistance projects by collecting more disaggregated data and adopting multi-year project formats.

○ The UK has long introduced public sector evaluation and performance management concepts, and since the 2010s has been conducting evaluations and due diligence on multilateral organizations to enhance the performance of multilateral aid. Multilateral organization evaluations aim to support the most effective institutions by assessing partners' performance capabilities, conducting the Multilateral Aid Review (MAR) in 2011 and the Multilateral Development Review (MDR) in 2016 to

link performance with funding support. Recently, instead of evaluating multiple institutions, the focus has shifted to strengthening due diligence targeting individual partners. The FCDO's due diligence serves as periodic evaluation of multilateral partners' implementation capacity and risk management, emphasizing monitoring and evaluation.

○ In UK organization context, job functions are narrowly defined, with clearly established work scope for individuals performing specific functions. Job-specific competencies occupy a significant proportion throughout the entire Human Resource Management (HRM) process, including staff recruitment and selection, training and education, and career development.

2.1.3 M&E Implementation System and Operation

○ According to the UK's International Development (Reporting and Transparency) Act 2006, the FCDO publishes annual reports and accounts submitted to Parliament each year. The 2023-2024 session report includes humanitarian crisis response as part of four priority outcomes, but humanitarian crisis response is treated as one of the means to strengthen UK leadership in international development. Contributions to humanitarian assistance are not addressed as core outcomes, and no separate result framework is presented. However, the FCDO has developed the Humanitarian Emergency Response Operations and Stabilisation Programme (HEROS) to respond to all humanitarian and stabilization crises worldwide.

○ In recent years, advances in Information and Communication Technology (ICT) and digital tools have brought significant changes to humanitarian assistance implementation, enabling rapid response, efficient resource allocation, and data-driven decision-making. Drones and Geographic Information Systems (GIS) play crucial roles in rapidly assessing damage scale and needs in disaster areas and planning support, while Artificial Intelligence (AI) and big data are utilized as data-driven decision tools for disaster response and prediction. Additionally, blockchain and biometric identification represent technologies that significantly enhance transparency and security, particularly demonstrating prominence in assistence for refugee. Blockchain technology contributes

to enhancing data security and facilitating refugee support without personal information leakage, while mobile money has greatly improved transparency and speed by enabling direct fund transfers to beneficiaries in cash assistance programs.

○ The UK reports M&E results to Parliament through the International Development Committee and committees under ICAI. ICAI serves as the institution that evaluates the overall effectiveness of UK ODA, operating an independent aid effectiveness evaluation system.

2.2 European Union

2.2.1 Policy and Strategic Foundation for Humanitarian Assistance

○ The EU emphasizes effective M&E-based project implementation according to principles and standards through the European Consensus on Humanitarian Aid, highlighting that humanitarian assistance should be based on assessed needs rather than specific objectives. The framework presents the relevance of specific evaluation criteria according to approaches and outlines elements that the EU should carefully consider, including inputs, performance indicators, costs, and efficiency.

○ The EU's dedicated humanitarian assistance organization is the Directorate-General European Community Humanitarian Office (DG ECHO), which conducts humanitarian assistance across a comprehensive scope including disaster prevention, preparedness, response, and recovery, while performing M&E for these activities.

○ The EU allocates humanitarian assistance budgets by assessing humanitarian needs to prioritize support according to institutional-level humanitarian assistance strategies, incorporating these priorities into the Annual Strategy (detailed explanation follows). DG ECHO drafts the Annual Strategy based on preceding needs assessment results, presenting general guidelines and operational priorities for EU humanitarian assistance. This serves as a strategic document for efficiently and equitably coordinating and programming humanitarian assistance activities according to identified priorities.

2.2.2 Resources for Facilitating M&E Implementation

○ Since the EU does not provide humanitarian assistance directly in the field but partners with NGOs and international organizations to deliver support, humanitarian assistance M&E guidelines are published targeting the EU's major partner institutions. M&E subjects are divided into two categories: project implementation entities (referring to partner institutions, namely NGOs and IOs) and DG ECHO.

○ Through the monitoring guideline 'Monitoring Overview and Guidance for Humanitarian Organisations' for humanitarian assistance projects with partners, the EU introduces monitoring formats and evaluation tools to strengthen the monitoring capacity of partner organizations, presenting detailed guidance aimed at establishing standard methodologies and enhancing capacity.

○ This guideline targets NGO partners that implement humanitarian assistance projects with DG ECHO, ultimately aiming to strengthen the monitoring capacity of these partner institutions. It is important to note that the guideline serves not only to provide technical and instrumental guidance on 'how' partner institutions can conduct M&E of humanitarian assistance projects, but also functions as part of DG ECHO's broader strategy to build capacity in the humanitarian assistance sector.

○ DG ECHO generally does not intervene directly in the field, and the implementation of humanitarian assistance activities is carried out in cooperation with approximately 200 partner institutions. Since M&E of humanitarian assistance projects is challenging, the selection of capable project implementation partners is crucial. The EU evaluates partners' capacities in advance to build a partner pool for collaboration with excellent partners.

○ The selection criteria for the 30 international organizations (IO Partners) with which the EU has agreements for implementing humanitarian assistance activities include accounting transparency and institutional capacity. Meanwhile, with NGO partners, the EU issues the EU Humanitarian Partnership Certificate (2021-2027) to evaluate and manage the capacity of partner institutions.

○ The European Personnel Selection Office (EPSO) competency framework serves as a model that broadly describes performance excellence within organizations, used not only for staff recruitment and selection purposes but also for career development, performance management, and human resource planning. The EU's core competency framework consists of analysis and problem solving, communication, delivering quality and results, learning and development, prioritizing and organizing, resilience, working with others, and leadership

2.2.3 M&E Implementation Systems and Operation

○ DG ECHO has selected four institutional-level Key Performance Indicators (KPIs): the proportion of projects where field monitoring is possible, the proportion of humanitarian assistance funding for forgotten crisis situations, the response time of the European Union Civil Protection Mechanism (EU CPM) to assistance requests, and the appropriateness of response by the EU CPM.

○ The strategic and program-level performance model was established in the 'Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid (2012-2016)', through which an independent comprehensive evaluation and retrospective evaluation of humanitarian assistance provided by the EU over five years was conducted. The main content of the evaluation comprehensively assessed whether EU humanitarian assistance activities were based on needs, whether they ultimately contributed to restoring dignified life for affected populations which is the purpose of humanitarian assistance, and what positive outcomes and improvements were achieved. The evaluation was conducted focusing on criteria including relevance, coherence, effectiveness, efficiency, sustainability, and EU added value, with the EU's response to humanitarian needs derived using Theory of Change.

○ The project-level performance model includes the Single Form template in Action Proposals submitted by partner institutions. Partner institutions select from Key Objective/Outcome Indicators (KOI), which are key result indicators, or add customized indicators when necessary.

Single Form Guideline: List of Key Outcome Indicators
• Crude mortality rate (number of deaths/10,000p/day)
• Average Coping Strategy Index score of the target population
• % of the target population with acceptable Food Consumption Score (FCS)
• Severe acute malnutrition recovery rate (at the discharge and after 3 and 6 months)
• Nutrition program coverage rate_
• % of 6-23 months old children in target population who receive a Minimum Acceptable Diet (MAD)
• % of target population with adequate WASH services and hygiene practices
• % reduction in the number of affected people (experienced, expected or modelled)
• Case fatality rate
• % of target population living in safe and dignified shelters in secure settlements
• % of target facilities (PHU, schools, markets) with basic WASH services functioning
• Average monthly number of explosive ordnance accidents/incidents reported in area of operation
• % of school-age children (boys and girls) with sustained access to quality protective learning opportunities in emergency situations

○ DG ECHO actively encourages the use of ICT tools in M&E and advocates this in its institutional digitalization policy document, the 'DG ECHO Policy Framework for Humanitarian Digitalisation'. In this document, the EU presents the following policy priorities to promote the use of digital tools and encourage innovation in humanitarian assistance.

○ The EU reports M&E results for humanitarian assistance in two main categories: M&E results conducted at the strategic and management objective levels, and results measuring performance regarding project-level M&E outcomes.

○ The Council of the European Union publishes the 'Annual report on the European Union's humanitarian aid operations financed' each year, providing comprehensive information about humanitarian assistance implemented by the EU during the year.

3. Implication

○ According to the analytical framework of this study, a comparison of the strengths and characteristics of the UK and EU humanitarian assistance M&E systems is presented in the following table.

〈Comparison of Strengths and Features of UK and EU M&E Systems for Humanitarian Assistance〉

Analytical Element	United Kingdom (FCDO)	European Union (EU)
Policy and Strategic Foundation		
International M&E Standards & Recommen-dations	• Adherence to OECD DAC evaluation criteria (relevance, coherence, effectiveness, efficiency, impact, sustainability) • Core Humanitarian Standard, ALNAP's Evaluation of Humanitarian Action, Evaluation of Protection in Humanitarian Action, Real-time Evaluations (RTE), and others.	• Adherence to OECD DAC evaluation criteria (relevance and appropriateness, Connectedness, coherence, coverage, effectiveness, efficiency, impact) • While these evaluation criteria are applied in principle, additional criteria may be added or modified according to the purpose and use of each evaluation.
National M&E Policies & Strategic Foundation	• UK Humanitarian Framework 2022 • Humanitarian Funding Guidelines for NGOs • FCDO Evaluation Policy 2022 • FCDO Evaluation Strategy 2022 • UK government's Humanitarian Reform Policy	• European Consensus on Humanitarian Aid • Strategic Plan 2020-2024 • Management Plan 2023 • Annual Strategy • Humanitarian Implementation Plans (HIPs)
M&E Operational Approach	• Oversight of UK humanitarian assistance through the Humanitarian and Migration Directorate • M&E is handled by CHASE before FCDO merger, and by relevant departments within FCDO after the merger • Humanitarian Advisers (HAs) are utilized	• Implementation according to specific M&E guidelines based on organizational and project-level performance models (project level: mandatory completion of Single Form) • M&E execution through direct field implementation or field visits by DG ECHO headquarters staff • Geographic evaluations and thematic evaluations are conducted • Publication of Annual report on the European Union's humanitarian aid operations financed • Implementation and publication of Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid (2017-2022) reportt

Analytical Element	United Kingdom (FCDO)	European Union (EU)
Implementation Facilitation Reseource		
M&E Guidelines	• (Actors) NGO/IO partner institutions, external evaluation experts (consultants) • (Means) Third Party Monitoring (TPM), Real Time Evaluation (RTE), Secure Access in Volatile Environments (SAVE) toolkit	• (Actors) DG ECHO, NGO/IO partner institutions, external evaluation experts (consultants) • (Means) Monitoring Overview and Guidance for Humanitarian Organisations (2008)
Partner Institution Capacity Assessment System	• 2016 Multilateral Development Review (MDR) • Multilateral Performance Network(MOPAN) • Central Assurance Assessment(CAA), Due Deligence Assessment(DDA) • NGO pre-screening	• Building EU project partner pool through preliminary capacity assessment • International Organizations (IOs): assessment of institutional capacity and transparency • EU Member State Specialized Agencies (MSSA): • Pillar Assessment • European NGOs: certification system
Institutional/ Personnel Capacity Building System	• FCDO Technical Competency Framework • Education and capacity building programs • Organizational and individual technical capacity enhancement (FCDO evaluation literacy mainstreaming)	• General Competency Framework • DG ECHO staff capacity building • Implementing partner training programs
Implementation		
Result Framework	• Humanitarian assistance is not addressed as a core outcome of FCDO's development cooperation, with no performance model in place. • However, the Humanitarian Emergency Response Operations and Stabilisation Programme (HEROS) presents theory of change and logic models.	• Organizational and strategic-level performance models • Project-level performance models
Innovative M&E Tool (including ICT)	• Utilization of ICT and digital tools for M&E • Case studies of ICT and digital tool applications • Considerations when utilizing ICT and digital tools	• Same as left
	• Digital Development Strategy 2024-2030	• DG ECHO humanitarian digitalisation (2023)

Analytical Element	United Kingdom (FCDO)	European Union (EU)
Dissemination of Results & Public Sharing	• Publication of humanitarian assistance project-related reports and press releases on the UK government's official website. • Reporting to Parliament through committees under IDC and ICAI.	• Geographic and thematic evaluations. • Publication of Annual report on the European Union's humanitarian aid operations financed in 2023. • Implementation and publication of Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid (2017-2022) reports. • Through the annually published Management Plan, indicators are established to measure efforts to raise general public awareness regarding EU humanitarian assistance (target values are not set, but annual achieved figures are being compiled).

○ Following the 2020 merger of Department for International Development (DFID) and Foreign & Commonwealth Office (FCO) into FCDO, the UK was reorganized into a comprehensive organization overseeing foreign affairs, development, and consular services. As a result, specialized M&E policy foundations and operations for humanitarian assistance are rarely implemented. Nevertheless, the various evaluation systems and instruments (such as third-party monitoring) that have been developed since the DFID era, along with ICAI's independent evaluation functions, are worthy of benchmarking.

○ In the case of the EU, a solid M&E policy foundation specialized for humanitarian assistance has been established through DG ECHO. Through the construction of performance models at the policy, strategy, organizational, and project levels, the EU has established a system that enables humanitarian assistance activities occurring at multiple levels to be organically interconnected and lead to outcomes. Furthermore, the development of monitoring guidelines targeting NGOs and INGOs, which are key partners in humanitarian assistance, and the operation of capacity building programs can be considered exemplary in the overall humanitarian assistance system.

❑ Part 2. Improving Planning and M&E of projects in Fragile and Conflict-Affected Situations

1. Overview

○ This chapter examines strategies to enhance the planning, monitoring, and evaluation (M&E) of aid programs in fragile and conflict-affected situations (FCAS). It reviews key international discussions, standards, and recommendations relevant to FCAS, with a particular focus on planning and M&E mechanisms. By analyzing the policy frameworks, project design and planning procedures, and M&E systems of two major donors—the United Kingdom and Germany—this chapter aims to identify lessons that can inform the Republic of Korea's approach to engagement in FCAS contexts.

1.1. Discussions on Fragile and Conflict-Affected Situations Support

○ **(International Development Cooperation and Fragility & Conflict)** Poverty, violence, and environmental degradation disproportionately affect fragile environments. Fragility and violence are interconnected, perpetuating a vicious cycle that expands conflict domestically and internationally. Continuous conflict has broadened the concept of fragile states within economic-centric perspective, as major threats to international security. This necessitates new aid approach integrating development, security, and politics, beyond poverty reduction. The international community is discussing simultaneously achieving poverty reduction and peacebuilding in development cooperation.

○ **(Definition and Classification of Fragility)** Since 2005, the OECD has analyzed aid flows to fragile states through its reports, though early definitions of fragility faced criticism. From 2015, it revised to *States of Fragility*, introducing a multidimensional concept of fragility and expanding analysis from nation-states to systems and communities. Fragility is defined as "the combination of exposure to risk and insufficient capacity to manage, absorb, or mitigate those risks." The OECD evaluates fragility across six dimensions: economic, environmental, political, security, social,

and human. Other institutions, such as the World Bank and the Fragile States Index (FSI), also provide frameworks and criteria for assessing fragility.

○ **(The HDP Nexus Concept)** The Humanitarian-Development-Peace (HDP) Nexus refers to the interconnections between humanitarian aid, development cooperation, and peacebuilding efforts. In February 2019, the OECD DAC formally adopted the *DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus* as a normative legal instrument during its High-Level Meeting.

1.2. Project Planning and M&E Recommendations in Fragile and Conflict-Affected Situations

○ In 2011, the OECD published *Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance*, emphasizing the state-society relationship as a critical factor shaping fragility and resilience. It presents a conceptual framework based on three core propositions and provides recommendations for international support during statebuilding processes and their enabling environments.

○ To enhance M&E practices in fragile contexts, the OECD released *The Global Partnership's Tailored Approach for Monitoring Effectiveness in Fragile Contexts* in 2019, which advocates simplified monitoring methods tailored to the unique challenges of development projects in fragile settings. Additionally, the OECD's 2012 guidance, *Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results*, offers conceptual and practical guidance for M&E in these complex environments.

2. Case Analysis of UK and German Support for Fragile and Conflict-Affected Situations

2.1. United Kingdom

2.1.1. Policies and Strategic Foundations for Supporting Fragile and Conflict-Affected Situations

○ Before the 2020 merger of the DFID into the FCDO, the UK maintained relatively separate ODA strategies for fragile and conflict-affected countries. Since the FCDO integration, support for such contexts has shifted as part of a whole-of-government response strategy, emphasizing international conflict resolution and citizen protection.

○ Since the merger, no official list of FCAS or corresponding strategies has been published. Despite a clear decline in overall ODA and humanitarian aid volumes, this does not necessarily indicate a diminished importance placed on support for fragile contexts.

○ The UK defines fragile states as those "failing to make effective use of their own and international resources," characterized by political instability, social conflict, economic vulnerability, and weak institutional capacity. UK support policies adopt a multi-dimensional approach addressing stabilization, peacebuilding, humanitarian aid, climate change, and human rights protection.

2.1.2. Implementation of Support for Fragile and Conflict-Affected Situations

○ Currently, the UK government's support system for FCAS is characterized by a 'joined-up approach,' featuring an integrated structure that leverages ODA and Non-ODA resources based on diplomatic, aid, and military decision-making. In November 2024, *the Joint Analysis of Conflict and Stability Guidance Note* was published, providing guidelines for inter-ministerial joint analysis by the UK government in conflict-affected regions.

○ Within the UK's FCDO, the Office for Conflict, Stabilisation and Mediation (OCSM) specializes in conflict resolution and peacebuilding, focusing on activities in specific conflict regions. The UK Integrated Security Fund[1] (UKISF), launched in March 2023 as the successor to tthe Conflict, Stability and Security Fund (CSSF), aims to strengthen the UK's overall national security and global influence. It addresses issues such as terrorism, cybersecurity, and economic security through a comprehensive system involving collaboration among multiple ministries including the Ministry of Defence,

1) Officially launched in March 2023.

Foreign Office, and digital security departments.

○ The budget for the UK's support to FCAS is mainly sourced from two entities: OCSM and the UKISF(formerly CSSF). Since its 2017 update, the UK has not officially published a separate list of conflict-affected and fragile countries. Instead, the OECD classifies Highly Fragile Countries and fragile countries using a multidimensional vulnerability framework. According to this framework, 57% of the UK's ODA in 2022 was allocated to fragile countries. Although the balance among humanitarian aid, development cooperation, and peacebuilding in the UK's ODA to fragile countries has been gradually improving, the overall volume of UK support to these countries has sharply declined since 2020, resulting in significant impacts.

2.1.3. Project Planning in Fragile and Conflict-Affected Situations

○ The UK government's strategy for supporting FCAS is based on the 'Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy' (IR), a whole-of-government review first established in 2021 and updated in 2023 to respond to "a more competitive and volatile global environment."

○ According to the Stabilisation Unit (2019)'s The UK Government's Approach to Stabilisation, the UK government carries out stabilization in conflict-affected regions to respond violence or the immediate threat, especially when local political structures and processes are fail manage conflict. Its stabilization support adheres to three core principles: protecting livelihoods, facilitating political processes to reduce violence, and laying groundwork for long-term stability.

○ Among UK ministries, the Home Office, FCDO, and UKISF are major ODA implementers in humanitarian and conflict/fragility sectors, alongside ICRC, IFRC, and five UN agencies (WFP, UNICEF, UNHCR, WHO, UNRWA). Although there is no explicit strategy or rationale publicly stated for selecting these partners, the government plans its intervention by considering the thematic and regional expertise of these international organizations through unearmarked funding for their core programs. Even for unearmarked support, budget execution and performance achievement is monitored

through logical frameworks.

○ The identification of UK FCAS projects largely follows two approaches. First, projects are identified based on country support plans developed by embassies and FCDO country offices. Second, it is identified through undifferentiated tracks for humanitarian aid and FCAS support, with headquarters determining and distributing budgets from humanitarian, FCAS, and other ODA funds.

○ All ODA projects, including those in FCAS are planned based on the standardized framework presented by the FCDO PrOF (Program Operating Framework), adhering to a total of 29 rules outlined in the PrOF. Design, implementation, and completion rules appropriate for each portfolio/program/project or delivery channel are followed.

2.1.4. M&E of Projects in Fragile and Conflict-Affected Situations

○ This study analyzes the M&E system and operational process of UK government support projects for FCAS based on the DFID's Stabilisation Unit's conflict and fragility support strategy (2019) and M&E strategy (2014), as the M&E strategy or system for these projects has not been updated since the merger of DFID and FCO into FCDO in September 2020.

○ MEL (Monitoring, Evaluation, and Learning), allocated 5% of the total budget, is highlighted as the sixth of seven essential components in the Stabilisation Unit's (2019) framework for supporting conflict and fragile states.

○ The five principles for effective M&E in FCAS support encompass adaptability, political sensitivity, conflict and gender sensitivity, innovation and learning from other contexts, and appropriate, realistic resource allocation. The UK government's MEL budget guidance (Stabilisation Unit, 2019a) generally recommends allocating 5~10% of intervention budgets (OECD suggests 3~5%) but acknowledges this may be inadequate in fragile conflict situations.

○ Similar to other development programs, M&E for FCAS involves a theory of change and following RBM procedures. However, M&E are conducted during project implementation rather than after completion, with findings used to refine the theory

of change. Consequently, mid-term evaluations, ongoing monitoring, real-time evaluations, and evaluative monitoring are prioritized over final evaluations to ensure timely, context-sensitive responses.

○ Constraints in M&E within FCAS often stem from the limited capacity of implementing agencies or local partners and frequent challenges in field access. To address these, Third-party Monitoring (TPM) may be considered to supplement internal monitoring mechanisms.

○ The UK prioritizes Value for Money (VfM) as a core principle across all ODA initiatives. In 2011, DFID established the 'Value for Money Framework,' which has been continuously used without updates since the merger into FCDO. This framework defines VfM as enhancing the value of UK ODA and maximizing the impact of all expenditures on improving the lives of disadvantaged populations. VfM is focused on cost-cutting but on demonstrating how taxpayers' funds are allocated to outputs and how these outputs convert into tangible outcomes. In contexts of humanitarian crises amid conflict and fragility, conducting comprehensive VfM analyses is often impeded by limitations in time, resources, and information. Under such circumstances, analyzing VfM based on speed, quality, and cost is advised. Nonetheless, VfM's emphasis on efficiency and economy has been criticized for its limited compatibility with adaptive management approaches that require flexibility in dynamic field.

○ The FCDO Evaluation Unit has established a standardized quality management framework for outputs across project phase, implemented by all agencies delivering UK ODA. EQUALS 2, a program overseen by the Evaluation Unit, offers independent quality assurance for FCDO's evaluation and monitoring outputs, based on 69 indicators. FCDO's PrOF Rule 7 mandates that all FCDO evaluations be publicly available and actively disseminated to stakeholders.

2.2. Germany

2.2.1. Policies and Strategic Foundations for Supporting Fragile and Conflict-Affected Situations

○ Germany's strategic approach to supporting FCAS contexts centers on development cooperation, stabilization, and security reinforcement. To this end, the German government combines independent ministry-level approaches with a unified inter-ministerial cooperation framework. The Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) leads the implementation of Transitional Development Assistance (TDA), a framework designed to bridge the gap between humanitarian aid and long-term development, with a focus on stabilization and recovery in FCAS. The Ministry of Defence (MoD) manages the Security Capacity Enhancement Initiative (Ertüchtigungs initiative), aiming to strengthen defense and security capacities in fragile, conflict-prone partner states. The Federal Ministry of the Interior (BMI) supports international law enforcement cooperation, promotes rule-of-law institutions, assists in border and migration management, and contributes to strengthening disaster preparedness and response. While ministries pursue their own mandates, coordination is ensured through integrated approaches such as the HDP Nexus, enabling joint planning and sectoral complementarity.

2.2.2. Implementation of Support for Fragile and Conflict-Affected Situations

○ Each ministry undertakes distinct roles based on its area of expertise. The BMZ applies quantitative and evidence-based criteria to identify countries classified as fragile or conflict-affected. Under the BMZ 2030 Reform, a list of 65 official partner countries was published, including 10 FCAS categorized as Nexus and Peace Partners. In contrast, BMI and MOD apply more discretionary criteria based on security and policy priorities. Since early 2018, the German government has employed the ESKA (Eskalationspotentialanalyse – Escalation Potential Analysis) tool to conduct annual assessments of partner countries' risk of conflict escalation.

○ In 2022, Germany allocated USD 35.64 billion in ODA, according to the Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt). BMZ accounted for the largest share, disbursing 40.46% of the total. While ODA increased steadily from 2000 to 2008, they temporarily declined in 2009 due to austerity measures following the global financial crisis. Since then, ODA has rebounded, reaching a historic high in 2022.

2.2.3. Project Planning in Fragile and Conflict-Affected Situations

○ BMZ employs Transitional Development Assistance (TDA) as a strategic approach for engaging in fragile contexts. The revised 2020 TDA framework places greater emphasis on strengthening resilience, defined as the vulnerability of local communities and subnational governments to climate change, conflict, and migration pressures.

○ The primary aim of Germany's TDA strategy is to shift the focus away from short-term humanitarian assistance toward long-term development efforts that build self-reliance. In this context, TDA serves as a bridging mechanism between immediate relief and sustainable development.

○ In fragile settings, Germany underscores the importance of adaptability and flexibility to improve the effectiveness of ODA. This includes the ability to use funding flexibly and respond swiftly to rapidly changing field conditions. The approach aims to balance rapid decision-making with a focus on long-term development impact.

○ BMZ defines vulnerabilities as ① conflict, ② disasters or severe natural hazards, ③ epidemics, and ④ protracted refugee crises, and continues its development cooperation through TDA. BMZ also takes an area-based rather than sector-based approach in its interventions in fragile countries and situations. Consequently, most TDA projects follow a multi-sectoral approach. Germany's focus areas include four priorities: food and nutrition security, reconstruction of basic infrastructure and services, disaster risk management (DRM), and support for peaceful and inclusive communities.

○ TDA projects generally follow the standard identification and planning procedures used in German development cooperation. However, they include additional crisis-specific assessments during the planning phase and are designed in accordance with TDA-specific principles. Projects are usually identified one year before implementation. Project design follows a set of established standards, including a focus on resilience, integration of the HDP nexus, development of exit strategies, application of Peace and Conflict Analysis (PCA), inclusion of vulnerable groups and gender perspectives, adherence to OECD-DAC criteria, and compliance with EU and UN sanctions.

○ Resilience analysis is highly emphasized during the project planning, with five key questions developed based on BMZ's resilience learning initiative and the OECD (2014) resilience systems framework. The resilience analysis is conducted using a matrix and utilizes risk and crisis assessments in economic, environmental, political, security, and social dimensions as defined by the OECD (2020) State of Fragility report, including peace and conflict analysis (PCA) and gender analysis. The analysis is performed at both the portfolio and project levels.

2.2.4. M&E of Projects in Fragile and Conflict-Affected Situations

○ M&E of Germany's conflict and fragile states support projects are conducted following guidelines from the implementing agencies, AA and BMZ. For BMZ's TDA projects, relevant to this study, M&E is conducted based on BMZ's Evaluating German Development Cooperation. While no specific M&E strategy document exists for TDA or projects in FCAS, the OECD DAC's six evaluation criteria are recommended for use when evaluating humanitarian or conflict-related interventions. AA-led projects are evaluated by external experts, with the Independent Evaluation Committee offering strategic guidance, internal feedback, and public dissemination of findings.

○ For ODA projects implemented by BMZ with budgets exceeding €3 million, approximately 200 projects are selected annually for evaluation through a random sampling method. If a country is classified as fragile or conflict-affected based on the German government's ESKA analysis, the use of a context- and conflict-sensitive monitoring system becomes mandatory. The results-based monitoring (RBM) system commonly used in Germany's development cooperation projects is also applied to projects in fragile and conflict-affected settings, but with additional analysis at each stage.

○ Evaluations are divided into project-level and strategic-level evaluations. Project-level evaluations are conducted by implementing agencies such as GIZ, KfW, UN agencies, and NGOs, and carried out by external experts. Strategic-level evaluations are conducted by DEval (German Institute for Development Evaluation), focusing on policy-related strategies. DEval assesses the effectiveness of Germany's development strategies, develops evaluation methodologies and standards, disseminates knowledge,

and supports capacity-building for evaluations in partner countries.

○ In fragile and conflict-affected contexts, movement restrictions and other challenges hinder the quality of M&E. As a result, DEval recommends that BMZ allocate separate budgets for project implementation and for M&E.

○ In 2020, the German government introduced aggregate indicators. The primary purpose of these indicators is is communication with the German public and consultations with major ODA donors, rather than evaluation. Developed jointly by GIZ and KfW—BMZ's primary implementing agencies—the indicators were finalized after approximately two years of development and coordination. The latest set of aggregate indicators includes 44 indicators across six areas. Eight of these indicators —under Area 1: Peaceful and Inclusive Societies—are used to track support for fragile and conflict-affected contexts.

3. Implication

3.1. Comparison of Strengths and Features of UK and German M&E Systems for Fragile and Conflict-Affected Situations

○ This study summarizes the M&E systems for FCAS assistance in the United Kingdom and Germany using three key elements of the analytical framework: (1) policy and strategic foundations, (2) enabling resources (including project planning), and (3) M&E implementation and operational mechanisms. Both case study countries, while adhering to international M&E standards and recommendations, are also striving for systematic M&E implementation by developing their own institutional guidelines, such as M&E guidelines. The following table compares the distinctive features of the UK and German M&E systems for supporting fragile and conflict-affected countries based on the analytical framework of this study.

〈Comparison of Strengths and Features of UK and German M&E Systems for FCAS〉

Analytical Element	United Kingdom (FCDO)	Germany (BMZ)
Policy Framework		
International M&E Standards & Recommen-dations	• Adherence to OECD DAC evaluation criteria (relevance, coherence, effectiveness, efficiency, impact, sustainability) • Addition of Conflict Analysis, Gender Analysis	• Adherence to OECD DAC evaluation criteria (relevance, coherence, effectiveness, efficiency, impact, sustainability) • Mandatory Resilience analysis: includes Peace and Conflict Analysis (PCA), Gender Analysis
National M&E Policies & Strategic Foundation	• HMG Integrated Review (2021, 2023) • UK White Paper (2023) • UK Government's Approach to Stabilisation • Building Stability Framework (2016) • FCDO evaluation strategy (2023) • FCDO Programme Operating Framework (2024) • SU M&E of Conflict and Stabilisation Interventions (2014)	• AA Peace Mediation Framework • BMZ 2030 Reform (2020) • BMZ Strategy on Transitional development assistance (2013, 2020) • ESKA (2018) • BMZ Evaluating German Development Cooperation (2023) • GIZ evaluation system (2023) • GIZ Context-and conflict-sensitive results-based monitoring (2014)
Implementation Facilitation Mechanism		
National Support Strategy	• Post-FCDO integration, expanded FCAS support focused on national security. Approximately 50% implemented for domestic refugee settlement support. • Approximately 50% of total FCDO ODA. • Emphasis on improving women's rights within FCAS support based on WPS (Women, Peace, and Security) policy.	• TDA (Transitional Development Assistance) approach connecting short-term humanitarian aid with medium-to-long-term development cooperation. • Approximately 70-80% of total BMZ ODA. • Resilience building emphasized as the top strategic goal.
Project Identification & Planning	• Joined-up Approach: Whole-of-government joint decision-making across diplomacy, aid, and security, involving FCDO (Development and Economic Affairs), Home Office, Ministry of Defence, etc. • Integration of ODA and Non-ODA funds for implementation (e.g., UKISF). • For FCDO: Joint identification by UK Embassies and FCDO country offices	• National Security Council (Ministry of Foreign Affairs, Ministry of the Interior, Ministry of Defence, Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Ministry of Finance, Ministry of Justice, Ministry of Economic Affairs) HDP Nexus coordination. • Representative implementing agencies: BMZ and AA.

Analytical Element	United Kingdom (FCDO)	Germany (BMZ)
	within partner countries (CP-based) -> Whole-of-government utilization of FCAS support budget through HQ approval process.	• Adherence to TDA project identification principles, the BMZ's representative program for FCAS support (resilience analysis, HDP Nexus, exit strategy).
M&E Implementation Entity & Means	• Implementing agencies (ICRC, IFRC, key UN agencies, NGOs), ICAI, TPM. • Adherence to PrOF procedures, M&E implemented according to GA, Business Case, and Logframe for each project/program. • Independent quality assurance based on 69 indicators through the EQUALS2 program.	• Government implementing agencies (GIZ, KfW), UN agencies (e.g., UNICEF, WFP), self-evaluation by NGOs, meta-evaluation by independent evaluation body (DEval). • M&E implemented including FCAS support elements within BMZ RBM implementation.
Implementation		
Performance Framework	• Absence of national-level aggregate indicators. Theory of change, Logframe, and performance indicators agreed with implementing agencies at portfolio/program level. • Mandatory VfM measurement. • Achievement indicators added within WPS national implementation plan.	• Utilization of 8 relevant indicators out of 44 national-level aggregate indicators. • Based on performance indicators agreed with implementing agencies at program/project level. • Mandatory resilience analysis results.
Evaluation & Monitoring Implementation	• Monitoring and evaluation implemented by project implementing agencies (ICRC, IFRC, key UN agencies, NGOs). • M&E budget set at 5-10% of project budget (SU, 2019). • Meta-evaluation by independent evaluation body (ICAI). • Utilization of Third-Party Monitoring (TPM), evaluative monitoring, real-time evaluation.	• Monitoring and evaluation implemented by project implementing agencies (government, UN, NGOs). • Strategic evaluation, meta-evaluation by independent evaluation body (DEval). • Utilization of TPM, evaluative monitoring, real-time evaluation.
Dissemination of Results & Public Relations	• Annual FCDO annual report and financial reports publicly disclosed. • All evaluation reports publicly disclosed according to FCDO PrOF Rule 7. • Annual UKISF (formerly CSSF) fund operation reports publicly disclosed. • ICAI provides evaluations and policy recommendations on whole-of-government FCAS support.	• GIZ and KfW annually submit aggregate indicator results to BMZ; aggregate indicators emphasized for communication purposes rather than aid performance reporting.

3.2. Implications for KOICA's M&E Guideline Development for project in Fragile and Conflict-Affected Situations

○ The UK and Germany allocate a significant portion of their total ODA to support for fragile and conflict-affected states, but instead of having separate implementation systems or M&E guidelines, they design their overall ODA strategies and guidelines with conflict and fragility considerations. Both countries align their national strategies with international standards and principles (e.g., Grand Bargain, HDP Nexus). Accordingly, Korea should ensure that its strategies and M&E guidelines for fragile and conflict-affected contexts are aligned with international standards.

○ The UK and Germany implement programs in fragile contexts through strategic partnerships with the UN and major NGOs, with a strong reliance on unearmarked funding. The UK, in particular, selects implementing partners based on demand-driven logic models and performance indicators, enabling strategic delivery even through unearmarked modalities. The Korean government also need to conduct regular contextual analyses and establish detailed strategies(theory of change, logic models, and performance indicators) for fragile contexts. These strategies should guide the selection of partners and programs, allowing for the expansion of unearmarked funding in alignment with international standards.

○ In fragile settings, adaptive M&E strategies are essential to respond to rapidly evolving contexts, with a strong emphasis on leveraging the M&E capacities of implementing partners. Where physical access is constrained, real-time and third-party evaluations are key tools for adaptive management, and securing separate budgets should also be considered. Future M&E guidelines should reflect the complexities of fragile environments by allowing for methodological and temporal flexibility, and by shifting the focus from accountability to learning.

3.3. Considerations for Applying Lessons from International Cases

○ The M&E systems and approaches for supporting fragile and conflict-affected situations in the UK and Germany are shaped by their respective political, diplomatic,

economic, and social contexts. Accordingly, KOICA should ensure a thorough contextual understanding of these factors when developing its own M&E guidelines.

○ This study does not directly assess the Korean government's or KOICA's current support for fragile and conflict-affected countries, but preliminarily presented the status based on existing strategic documents. While KOICA implements its programming following Korea's ODA policy and the Ministry of Foreign Affairs policies, it needs to strengthen strategic coherence and a systematic approach to selecting target countries. It has been confirmed that performance frameworks and standard performance indicators for more systematic M&E will be further developed in future efforts, drawing on the findings and recommendations of this study.

목 차

국문 요약 ····· i

Executive Summary ····· xxii

서론

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 2
2. 연구내용 및 방법 ····· 6
3. 분석의 틀 ····· 8

1부. 인도적 지원 모니터링 및 평가 체계 개선방안

제1장 국제사회의 인도적 지원 모니터링 및 평가 동향 ····· 12

1. 국제사회의 인도적 지원 M&E 논의동향 ····· 12

제2장 선진 공여국의 인도적 지원 M&E 체계 분석 ····· 17

1. 영국 ····· 17
   1.1. 인도적 지원 정책·전략적 기반 ····· 17
   1.2. 인도적 지원 M&E 수행 촉진 자원 ····· 24
   1.3. M&E 이행체계 및 운영방안 ····· 43
2. EU ····· 58
   2.1. 인도적 지원 정책·전략적 기반 ····· 58
   2.2. M&E 수행 촉진 자원 ····· 66
   2.3. M&E 이행체계 및 운영방안 ····· 85
3. 종합분석 및 소결 ····· 96
   3.1. 영국, EU 인도적 지원 M&E 체계 특장점 비교 ····· 96
   3.2. 가이드라인 수립 시 참고할 수 있는 시사점 ····· 100
   3.3. 해외사례 특징 및 교훈 적용 시 유의점 ····· 101

2부. 분쟁·취약국 지원 사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안

제1장 국제사회의 분쟁·취약국 M&E 동향 ····· 108

1. 분쟁·취약국 지원 M&E 기준 및 권고사항 ····· 108
   1.1. 분쟁·취약성 지원 논의 ····· 108
   1.2. 분쟁·취약상황 지원사업 기획 및 M&E 권고사항 ····· 113

제2장 선진 공여국의 분쟁·취약국 지원 사례분석 ····· 123

1. 영국 ····· 123
   1.1. 분쟁·취약국 지원 정책 및 전략적 기반 ····· 123
   1.2. 분쟁·취약국 지원 이행 ····· 128
   1.3. 분쟁·취약국 지원 사업 기획 ····· 136
   1.4. 분쟁·취약국 지원 사업의 M&E ····· 147
2. 독일 ····· 160
   2.1. 분쟁·취약국 지원 정책 및 전략적 기반 ····· 160
   2.2. 분쟁·취약국 지원 이행 ····· 162
   2.3. 분쟁·취약국 지원 사업의 기획 ····· 169
   2.4. 분쟁·취약국 지원 사업의 M&E ····· 182
3. 종합분석 및 소결 ····· 190
   3.1. 영국, 독일의 분쟁·취약국 지원 M&E 체계 특장점 비교 ····· 190
   3.2. 가이드라인 수립 시 참고할 수 있는 시사점 ····· 192
   3.3. 해외사례 특징 및 교훈 적용 시 유의점 ····· 193

참고문헌

별첨

1. 인도적 지원 시행단계별 참고사항 ····· 214
2. KOICA 분쟁·취약국 지원 M&E 가이드라인(안) ····· 243
3. 인도적 지원 분야 젠더의 중요성: 주요 가이드라인 ····· 292

표 목차

〈표 1〉 국가별 면담 기관 및 면담부서 ····· 7
〈표 2〉 국가별 면담 기관 ····· 7
〈표 3〉 인도적 지원 M&E 국제적 기준 및 권고사항 ····· 13
〈표 4〉 FCDO의 4대 개발 접근방법 ····· 17
〈표 5〉 FCDO의 3대 핵심 목표(Core Objectives) ····· 18
〈표 6〉 평가의 목적 및 사용 (ALNAP) ····· 19
〈표 7〉 FCDO 2023-24년 예산내역 ····· 21
〈표 8〉 인도적 지원 평가 관련 기관별 주요 역할과 책임 ····· 23
〈표 9〉 영국 MDR 평가 프레임워크 ····· 33
〈표 10〉 영국의 DDA 5대 Pillar와 주요 검토사항 ····· 35
〈표 11〉 FCDO 파트너 기관 Due Diligence 평가등급과 정의 ····· 36
〈표 12〉 다자기구에 대한 영국 핵심자금 지원-20개 수혜기관(2022) ····· 36
〈표 13〉 전문관(Adviser)이 갖출 공통 역량 ····· 39
〈표 14〉 수준별 기술역량 ····· 39
〈표 15〉 인도적 지원 기술역량 체계 ····· 40
〈표 16〉 평가 및 정부 사회 연구 전문관 필요 역량 ····· 40
〈표 17〉 2023-2024 FCDO 성과목표와 핵심성과 ····· 43
〈표 18〉 인도적 긴급 지원 운영 및 안정화(HEROS) 프로그램의 논리모형(Logical Framework) ·· 45
〈표 19〉 사업단계별 ICT 및 디지털 도구의 활용사례 ····· 48
〈표 20〉 인도적 지원의 원칙, 기준 및 평가 기준 ····· 60
〈표 21〉 INFORM Risk Index 및 INFORM Severity Index ····· 64
〈표 22〉 연례 전략(Annual Strategy) 구성 및 주요 내용 ····· 65
〈표 23〉 DG ECHO M&E 가이드라인 사용자 및 주요 독자별 지침 ····· 68
〈표 24〉 모니터링 정보 품질의 영향 요인 ····· 69
〈표 25〉 DG ECHO의 국제기구(IO) 파트너 목록 ····· 76
〈표 26〉 인증서 유형별 주요 내용 및 취득기관 수 ····· 78
〈표 27〉 EU의 역량 프레임워크 ····· 80
〈표 28〉 EU 직원 대상 M&E 관련 교육 과정 ····· 82

〈표 29〉 EU ECHO 인도적 지원 학습 커뮤니티의 이러닝 모듈 ····· 84
〈표 30〉 DG ECHO 목표별 영향/성과지표 ····· 85
〈표 31〉 DG ECHO-성과모형(Logframe) 작성양식 ····· 91
〈표 32〉 Logic of intervention의 주요 요소 ····· 91
〈표 33〉 Single Form 가이드라인: 핵심성과지표 목록 ····· 92
〈표 34〉 인도적 디지털화 환경 구축을 위한 접근방식 ····· 93
〈표 35〉 영국 및 EU의 인도적 지원 M&E 체계 특장점 비교 ····· 98
〈표 36〉 우리 정부(외교부)의 인도적 지원 M&E 실행가능성 ····· 103
〈표 37〉 취약성 정의와 분류 ····· 110
〈표 38〉 OECD DAC HDP 넥서스에 대한 권고사항 ····· 112
〈표 39〉 OECD DAC의 분쟁·취약 상황에 대한 지원 권고사항 ····· 114
〈표 40〉 OECD DAC의 분쟁·취약 상황에 대한 지원 권고사항 ····· 116
〈표 41〉 GPEDC '취약상황 모니터링 위한 맞춤형 접근방식 개발' 주요내용 ····· 118
〈표 42〉 OECD DAC 분쟁·취약 상황에서의 평가수행 가이드 ····· 119
〈표 43〉 영국의 Top5 ODA 지원 분야 및 비중 ····· 123
〈표 44〉 2024년 WB 분쟁·취약국 목록 ····· 126
〈표 45〉 CSSF 기금을 이용해 지원한 2022년도 분쟁·취약국 목록 ····· 127
〈표 46〉 UKISF와 구 기금(CSSF), OCSM과의 차이점 ····· 129
〈표 47〉 FCDO FY2023-24 집행 예산 총액 ····· 133
〈표 48〉 CSSF 정부 부처별 출자자금 금액 및 비율 ····· 134
〈표 49〉 2021, 2023 Integrate Review 전략 변화 비교 ····· 137
〈표 50〉 영국정부 핵심 파트너기관과 협력 프로그램 사례 ····· 142
〈표 51〉 인도적 위기 상황에서 VfM 분석 원칙 ····· 153
〈표 52〉 FCDO 사업 주기 단계별 품질 관리 체계 ····· 157
〈표 53〉 WPS SO3 성과지표 ····· 159
〈표 54〉 독일 정부 부처별 분쟁·취약국 정의 및 기준 ····· 162
〈표 55〉 BMZ 분쟁·취약국 평가 기준 ····· 163
〈표 56〉 독일 정부 부처별 분쟁·취약국(Nexus and Peace Partners) 목록 ····· 163
〈표 57〉 GIZ(독일개발협력공사) 분쟁·취약국 중점 지원 분야 ····· 166
〈표 58〉 KfW(독일재건은행) 분쟁·취약국 중점 지원 분야 ····· 167
〈표 59〉 2013, 2020년 TDA 전략 변화 비교표 ····· 170
〈표 60〉 독일(BMZ) 중점협력국 목록 ····· 171

〈표 61〉 독일 정부와 UNICEF, WFP 파트너십 ····· 173
〈표 62〉 UNICEF 와 WFP 대표 TDA 프로그램 ····· 173
〈표 63〉 회복력 분석 매트릭스(예시) ····· 179
〈표 64〉 포트폴리오 수준의 회복력 분석 ····· 180
〈표 65〉 프로젝트 수준의 회복력 분석 ····· 181
〈표 66〉 평화 및 분쟁 평가(PCA) 요소 및 핵심질문 ····· 184
〈표 67〉 독일 통합 지표 목록 ····· 188
〈표 68〉 영국 및 독일의 분쟁·취약국 M&E 체계 특장점 비교 ····· 190
〈표 69〉 우리 정부(KOICA)의 분쟁·취약국 지원 M&E 실행가능성 ····· 194

그림 목차

〈그림 1〉 분쟁·취약 및 인도적 지원 개념도 ····· 4
〈그림 2〉 연구 분석틀 ····· 8
〈그림 3〉 FCDO 조직도(2024.12월 기준) ····· 20
〈그림 4〉 FCDO HEROS 프로그램 변화이론 ····· 45
〈그림 5〉 DG ECHO 조직도 ····· 61
〈그림 6〉 EU 인도적 지원 예산의 지역 배분 현황 (2024) ····· 62
〈그림 7〉 EU 인도적 지원 예산 변화 추세(2018-2022) ····· 63
〈그림 8〉 상위 10위 EU 파트너 국제기구의 예산비중 및 이행 프로젝트 수(2012-2016) ····· 77
〈그림 9〉 Pillar Assessment 평가 기준 ····· 79
〈그림 10〉 변화이론: 인도적 필요에 대한 EU의 대응 ····· 88
〈그림 11〉 변화이론: DG ECHO 내부 운영 및 옹호, 조정 및 정책 개발에서의 역할 ····· 89
〈그림 12〉 평가 질문, 유형, 도구 및 이해관계자 그룹 간 네트워크 도식 ····· 90
〈그림 13〉 HDP 넥서스 논의동향 ····· 112
〈그림 14〉 2009-2023 영국 정부 부문별 ODA 총액 ····· 132
〈그림 15〉 FCOD 분쟁 안정화 및 중재 사무소(OCSM) 배정예산 ····· 133
〈그림 16〉 영국 CSSF(분쟁, 안정화 및 안보 기금) 예산 증감 명세(2015-2022) ····· 135
〈그림 17〉 2022년 영국 CSSF(분쟁, 안정화 및 안보 기금) 예산 지원 순위 분야/국가별 ····· 135
〈그림 18〉 영국의 HDP 예산 규모 및 비중 ····· 136
〈그림 19〉 사업 발굴 및 이행 절차 ····· 144
〈그림 20〉 DCM 도식(예시) ····· 146
〈그림 21〉 DCRM 도식(예시) ····· 147
〈그림 22〉 변화이론 활용 MEL 체계 도식 ····· 150
〈그림 23〉 독일 정부의 분쟁·취약국 ODA 예산 현황 ····· 165
〈그림 24〉 독일 정부의 2000-2022 취약상황 분류별 지원 현황 ····· 165
〈그림 25〉 회복력 분석 수준(level) ····· 180
〈그림 26〉 BMZ 평가 대상 선정 체계 ····· 183
〈그림 27〉 분쟁·취약국 지원 사업 RBM 이행 과정 ····· 186
〈그림 28〉 분쟁·취약국 내 개발협력 지원 ····· 187

서론

1. 서론

1.1. 연구의 배경 및 목적

(1) 개발협력에서 취약성의 함의

○ 오늘날 국제사회의 인도적 위기의 피해 규모나 복합성이 심화 되는 경향임. 국가 간 전쟁, 내전 등 인적 재난과 가뭄, 태풍과 같은 자연 재난, 특히 기후변화로 인한 위험은 단기 및 중·장기적 심각성이 매우 높음(한승헌, 2024).

○ 전 세계적으로 2030년까지 빈곤 인구의 절반 이상과 극빈곤층의 86%가 취약국 또는 분쟁, 취약 상황에 처할 전망임. 최근 20년간 전쟁과 분쟁 속에서 살아가는 인구는 2023년 기준 10억 명이 넘었으며 중동 전쟁, 러시아-우크라이나 전쟁 등 새롭게 등장한 리스크 외에도 오래된 '잊혀진 위기'의 위험성은 날로 더해지고 있음(Norad, 2024). 이는 취약성과 많은 부분에서 연계성이 있는 SGDs 달성에 있어서 국제개발협력이 취약성과 취약국가의 상황을 중심에 놓아야 한다는 뜻이기도 함(Norad, 2024).

○ 이처럼 인도적 위기의 복합성이 심화되면서 긴급구호 및 복구는 점차 예방과 대비로 그 중요성이 강조되고 있음. OECD 등을 비롯한 국제기구 및 주요 원조국들은 긴급상황 발생 당시와 직후의 생명구조, 고통 경감 및 인간의 존엄성 보호뿐만 아니라 재난 발생을 예방하고 대비하는 역량을 강화하는 활동까지 포함하는 것으로 인도적 지원의 범위를 확장해서 정의하고 있음. 이는 2003년 공여국 협의체 모범인도공여국(Good Humanitarian Donorship, GHD)에서 제시한 인도적 지원의 광의의 개념으로 2006년 OECD DAC은 동료검토에서도 이 개념을 채택함(장은하, 2014).

○ OECD는 나아가 그간 "취약국" 및 "기타 개발 국가 및 영토" 등 이분적으로 나눈 취약 국가 구분의 제한점에서 출발하여 '취약성의 다면성(fragility is multidimensional)'에 주목, 2016년 새로운 취약성 프레임워크를 발표함. 취약성을 "위험/위기에 대한 노출과 국가, 시스템 또는 공동체가 위험을 관리, 흡수 또는 완화할 충분한 대처 능력이 부족한 상태의 결합"으로 정의하며, 그로 인해 폭력, 제도의 붕괴, 이주, 인도주의적 위기와 같은 부정적인 결과를 초래한다는 새로운 개념적 틀을 마련하였음(Abe 외, 2016).

○ OECD DAC은 취약성을 경제(economic), 환경(environmental), 인권(human), 정치(political), 안보(security), 사회(societal) 등 6개 측면으로 분류하여 60가지 취약성 맥락을 분석하고 있음. 그간의 취약성은 분쟁을 겪고 있거나 겪은 직후의 국가 위주의 협의로 이해되었으나, 새로운 개념의 취약성을 제시하면서 좀 더 광범위하게 적용되고 있음. 따라서 취약성은 분쟁, 인도주의적

위기, 재난 위험, 대응 역량 등을 포괄하는 개념임(오지영, 박소정, 2023).

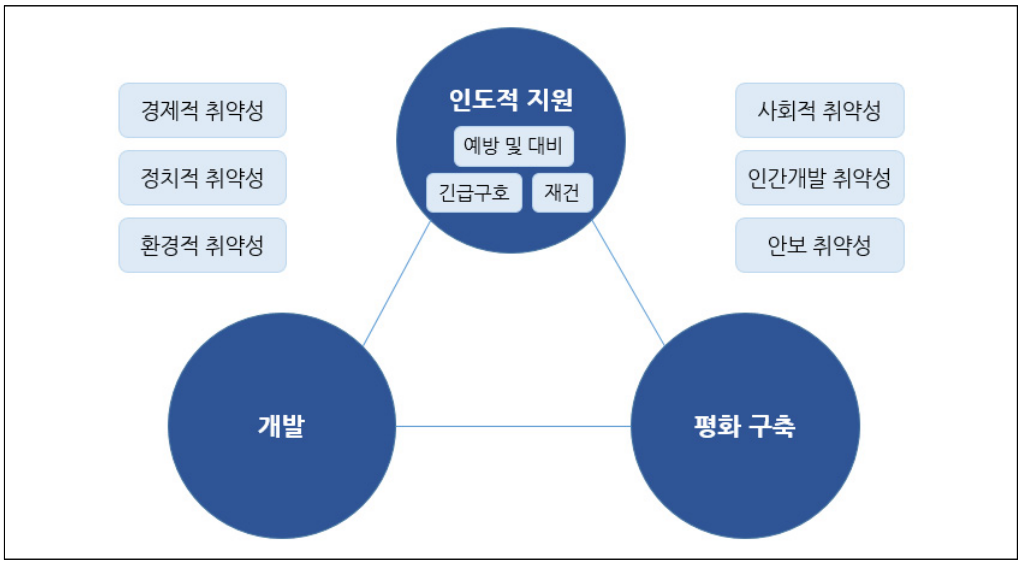
○ 다면적 취약성 프레임워크는 관련 국가의 상황 및 이슈에 대해 글로벌 옹호(advocacy) 활동을 촉진하고, 개발 성과 및 정책 측면에서 모니터링이 필요한 부문 및 위험이 높은 상황을 식별하고(monitoring and reporting), 거시적 차원에서 정책을 안내하고 전파하며, 더 나은 위기관리에 기여(policy response and risk management)하기를 기대(Abel 외, 2016)

(2) 인도적 지원, 개발 및 평화 연계의 중요성

○ 인도적 지원은 취약국 및 취약 상황에서 생명줄이며 즉각적으로 생명을 위협하는 필요를 해결하는 데 필수적임. 그러나 인도적 지원은 긴급 대응을 넘어, 만성적 빈곤과 취약한 국가 역량과 같은 취약성으로 인한 구조적 취약성을 고려해야 함. 또한 많은 취약국은 인도주의적 필요가 오랜 기간 지속되는 장기적인 위기를 겪으며, 긴급구호와 개발의 경계가 모호해지는 상황에서 만성적 취약성을 해결하기 위한 노력이 필요함(IASC, 2015).

○ 분쟁 취약 상황에 처한 국가와 지역은 자원과 위기 대응 역량의 부족으로 인해 더욱 심각한 결과를 초래하는 경우가 많음. 이러한 지역은 비교적 안정적인 지역에 비해 위기 상황에서 더 큰 타격을 입으며, 특히 여성, 어린이, 소외계층과 같은 취약 계층이 가장 큰 피해를 보게 됨. 그럼에도 불구하고 국제사회의 분쟁·취약국에 대한 지원이 주로 긴급구호 및 복구 성격이 강한 인도적 지원에 집중, 개발 및 평화 구축으로 연계되지 못하다는 비판에 직면해 있음. 또한 이는 취약국 개발협력 성과가 미약한 주요 원인이 되고 있음. 따라서 국제사회는 취약국에 대한 개발협력의 효과성 제고를 위해 중장기적 개발과 평화 구축을 위한 지원 강화와 성과관리 개선이 시급함(권율 외, 2019).

○ 이처럼 국제사회의 취약성 및 인도적 지원에 대한 확장된 개념을 고려할 때 인도적 지원과 분쟁·취약 상황은 다음 도식과 같이 설명할 수 있음.



〈그림 1〉 분쟁·취약 및 인도적 지원 개념도

○ 분쟁, 취약상황에 대한 이러한 개념은 인도적 지원의 주요 가이드라인 Sphere Handbook, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies(IFRC) 가이드라인 및 Sendai Framework for Disaster Risk Reduction에서 분명하게 제시하고 있으며 긴급구호(response)만이 아니라 예방 및 준비도(preparedness), 재건(rehabilitation and recovery)을 통합적으로 포괄, 개발 및 평화 구축(HDP 넥서스)과 긴밀히 연계되어야 함.

○ OECD DAC은 회원국별 개발협력 프로필(Development Cooperation Profile)[2]에서, 각 회원국의 분쟁·취약 상황에 대한 연간 양자원조를 HDP 넥서스, 즉 인도적 지원과 개발, 평화 구축 목적별 지원으로 분류해 규모와 비중을 제시함. OECD DAC은 분쟁·취약 상황에 대한 지원 중 인도적 지원에 대한 비중이 과도해지지 않고, 중장기적 개발과 평화 구축에 대한 지원을 확대할 것을 권고함.[3]

○ 이처럼 개발협력에서 분쟁 취약성이 가지는 함의의 고려가 매우 중요함. 개발협력을 수행함에 있어서 분쟁 취약성의 다면적이고 다층적인 원인과 협력국 및 다양한 이해관계자/기관 간의 역동적 관계에 대한 이해가 필수적임. 이를 바탕으로, 공여국의 기여가 취약한 상황에 어떤 영향을

2) OECD DAC Development Cooperation Profile (최근 검색일: 2024.10.9. (https://www.oecd.org/en/publications/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en.html)
3) 한국의 경우, 2022년 분쟁상황에 대한 지원은 총 9억 8750만불 규모로 총 양자원조의 40%를 차지함. 이 중 6%가 인도적 지원의 형태로, 5.9%가 평화구축을 위해 지원된 것으로 확인됨. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/d919ff1a-en/index.html?itemId=/co

미칠 것인지 현실적인 목표를 세우고, 장기적인 관점으로 접근해야 함. 동시에 분쟁 취약요인의 급격하고 예측불가한 변화에 유연하게 대응하며, 분쟁 취약요인을 악화하지 않도록 분쟁 민감성(conflict-sensitive)을 확보해야 함. 인도적 지원과 장기적인 개발협력 간의 상호작용이 개선될 때 취약성 감소에 기여할 수 있다는 것을 여러 선진 공여국의 경험을 통해 알 수 있음.

○ 최근 세계 복합 위기 증대로 인도적 지원 및 분쟁 취약국 복원력 강화 지원의 수요가 증대하고 있는 가운데 우리 정부도 'OECD 중추 국가'로서 최근 국제사회의 인도적 지원 역할 책무를 확대할 의지를 표명함. 2025년 국제개발협력 종합시행계획에는 인도주의적 가치 실현을 전략 목표로 두고 인도적지원의 내실화, 위기 대응 및 회복 지원, 취약국 취약 계층의 삶의 질 향상 등 3개의 중점 과제를 선정하였음.

(3) 연구의 목적 및 범위

○ 최근 국제사회의 흐름과 배경 속에서 우리 정부 역시 국제사회의 분쟁 해결 및 평화 구축에 효과적으로 기여하기 위해 인도적 지원 및 분쟁·취약 지역에 대한 예산을 지속 확대 중이며, ODA 효과성 및 가시성 제고를 위해 성과관리 체계개선을 위해 노력 중임.

○ 이에, 동 연구는 국제사회 논의 동향 및 해외기관 사례분석에 기반하여 우리 정부의 인도적 지원 및 분쟁·취약국 지원사업의 기획, M&E 개선안 수립을 목표로 함.

○ 국제사회는 대체로 국별협력전략 수립 시 해당 국가의 분쟁·취약성을 반영하여, 인도적 지원과 개발, 평화구축 프로그램 및 프로젝트를 연계하여 기획 및 수행함. 즉, 인도적 지원과 분쟁·취약에 대한 지원이 파트너 국가 수준의 협력전략 수준에서 통합·연계하는 접근을 취하고 있음. 동 연구의 사례분석 대상 독일과 영국, EU 모두 면담을 통해 동일한 접근을 취하고 있다는 점을 확인함.

○ 반면, 한국은 예산구조 및 행정상의 이유로 인도적 지원과 분쟁 취약국에 대한 지원이 외교부와 KOICA로 분리 기획·시행되고 있음. 따라서 동 연구는 현재의 집행체계를 고려하여 제1부는 인도적 지원 모니터링 및 평가 체계 개선방안, 제2부는 분쟁·취약국 지원사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안으로 분리 구성함.

1.2. 연구내용 및 방법

연구내용

○ 제1부는 인도적 지원 M&E 개선방안은 영국, EU 등 OECD DAC 국가의 인도적 지원 M&E 정책·전략적 기반 및 이행체계, 운영방안, M&E 결과 활용사례를 분석함. 또한 선진 공여국 M&E 적용 사례분석을 위해 수행파트너의 역량평가 방법, 조직의 M&E 역량강화 방안에 대한 분석을 수행함.

○ 제2부는 분쟁·취약국 지원사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안, 국제사회의 분쟁 취약국 지원 관련 논의동향, M&E 기준 및 권고사항을 조사하고, 영국 및 독일의 분쟁 취약국 지원 정책 및 추진방안, 사업 발굴 및 기획 절차, M&E 이행체계 등을 분석함. 동 연구를 통해 우리 정부의 인도적 지원과 분쟁 취약국 지원사업의 운영방안을 개선하기 위한 시사점을 도출하고자 함.

연구방법

○ 동 연구는 1단계 국제사회 논의 분석, 2단계 해외 기관 사례 분석 및 3단계 국내 현황 파악 등으로 이루어짐. 인도적 지원 및 분쟁·취약국 지원 사업의 특수한 맥락과 국제사회의 규범, 원칙 주요 논의 흐름 등을 파악하기 위한 1단계에서는 OECD DAC 및 국제사회의 분쟁·취약국 사업의 지원 원칙 및 기준 문서, 인도주의 커뮤니티의 인도지원 성과 문서, 국제사회의 분쟁·취약국 사업기획 및 M&E 관련 문서, 관련 학술연구 및 평가 사례 보고서 등을 중심으로 분석하였음.

○ 2단계 해외 기관 사례 분석은 문헌조사 및 현지 심층 면담으로 이루어짐. 영국, 벨기에(EU), 독일의 3개 국가를 중심으로 이들의 인도적 지원 및 분쟁·취약국 지원사업의 정책/전략, 거버넌스, 액션플랜, 지원사업 단계별 가이드라인, M&E 가이드라인 적용 사례, 파트너 역량 평가 및 M&E 인력 역량 강화 방안 등을 조사하고 관련된 학술연구 및 평가 결과 보고서 등을 검토하였음. 해외 기관방문은 2024년 9월 29일부터 10월 6일까지 독일, 벨기에, 영국 등 3개국 8개 기관을 방문하여 반구조화된 질문지를 활용해 관련 제도 및 지침의 수립, 운영 과정, 정성적 결과 등에 대한 면담 대상자의 의견을 심도 있게 도출하여 분석하였음.

〈표 1〉 국가별 면담 기관 및 면담부서

국가	기관명	면담 부서	날짜
독일	DeVal	Evaluation Department I: State Fragility, Conflict Prevention, Governance	2024.9.30.
	Welthungerhilife	Sector Strategy, Knoweldge & Learning Unit	2024.9.30.
	GIZ	Corporate Unit Evaluation	2024.10.1.
	BMZ	Division G24- Fragility and HDP Nexus	2024.10.23. (온라인)
벨기에	EU DG INTPA	D4: Quality & Results, Evaluations, Knowledge Management	2024.10.2.
	EU DG ECHO	Unit Strategy, International, and inter-institutional relations	2024.10.2.
영국	ICAI	(Head of Reviews)	2024.10.3.
	ODI	Humanitarian Policy Group	2024.10.4.
	FCDO	Ingo-Pacific Regional Development (Regional Humanitarian Adviser)	2024.10.4.

○ 3단계 국내 현황 파악을 위해 문헌조사 및 외교부, KOICA와 심층면담을 실시함. 국내 ODA주요 정책 문서, 인도적 지원의 범정부 정책문서, 인도적 지원 및 분쟁·취약국 지원 사업 추진 단계 지침, 파트너 역량 평가 등의 현황에 대해 조사하였음. 외교부의 만성위기, 긴급지원 관련 국제기구 사업 제안서 및 사업 평가보고서 등을 입수하여 분석하였음. 특히, 실용적이고 즉시 적용가능한 인도적 지원 및 분쟁·취약국 지원 사업 참고자료 및 가이드라인의 구축을 위해 외교부 다자협력 인도지원실 및 KOICA 인도적지원처내 인도적지원 및 분쟁·취약국지원 관리 부서 담당자와의 심층 면담을 2024년 9월부터 11월에 걸쳐 총 3차례 실시함.

〈표 2〉 국가별 면담 기관

국가	면담일	면담기관
독일	09.30	German Institute for Development Evaluation (DEval)
		Welthungerhilfe (NGO)
	10.01	GIZ
	10.23*	BMZ
벨기에	10.01	Directorate-General for International Partnerships (EU DG INTPA)
	10.02	European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations (EU ECHO)

국가	면담일	면담기관
영국	10.03	Independent Commission for Aid Impact (ICAI)
	10.04	Overseas Development Institute (ODI)
	10.04	Foreign, Commonwealth & Development Office (FCDO)

* 독일 BMZ는 10월 23일 온라인 실시간(Zoom) 인터뷰 실시함.

1.3. 분석의 틀

○ 본 연구의 분석틀은 Peterken·Bandara(2018)가 제시한 인도적 지원 사업의 비즈니스 프로세스 모델을 차용하여, 본 연구의 목적인 인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 M&E 개선사항을 도출하기 위해 변용하였음.

○ 인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 M&E의 체계는 크게 세 가지 기반으로 구성됨.



출처: Peterken & Bandara (2018: 4). 〈Figure 2〉를 참고하여 저자 재구성

〈그림 2〉 연구 분석틀

○ M&E 정책·전략 기반: 인도적 지원의 M&E 실시에 대한 근간을 이루는 ① M&E 목적, ② 주요 M&E 이행주체(조직)의 기능, 역할 및 책임 정의, 결과공개·활용의 정책적 근거를 포함.

○ M&E 수행 촉진자원: 인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 M&E를 수행을 가능하게 하는 다양한 자원이 필요함. 이중에서도 특히 핵심적으로 필요한 자원으로서 ① M&E 가이드라인, ② M&E 기관 및 인력의 역량강화 제도, ③ 파트너 기관 역량평가 제도 등을 포함 가능

○ M&E 이행체계 및 운영방안: 실제 인도적 지원 및 분쟁취약국 지원의 M&E 실행을 위하여 구체적으로 요구되는 ① 성과모형[4](전략 및 사업단위 포괄), ② M&E 활용[5](ICT 등 도구 활용), ③ M&E 결과 보고 및 홍보(국회 및 대국민 대상) 등을 포함.

○ 상기 인도적 지원 M&E 체계를 구성하는 세 가지 요소가 유기적으로 연계될 때 효과적인 인도적 지원 및 분쟁 취약국 지원에 대한 M&E 실현 가능

4) 정책/전략 및 프로그램/프로젝트의 적절성과 효과성을 평가하는데 기준으로 활용하기 위해 필요함.
5) 당초 분석틀은 M&E 결과에 기반한 정책/전략 수립과 개정, 프로그램/프로젝트의 기획 및 집행 관련 의사결정과 학습 등 M&E 결과의 활용에 초점을 두고 있으나, 동 연구는 발주처의 수요에 따라 ICT 도구를 활용한 M&E 사례에 초점을 두고 있음.

1부

인도적 지원 모니터링 및 평가체계 개선방안

제1장 국제사회의 인도적 지원 모니터링 및 평가 동향

1. 국제사회의 인도적 지원 M&E 논의동향

○ **(개요)** OECD는 복합적인 인도적 위기 대응을 위해 인도적 대합의(Grand Bargain), 인도적 지원-개발-평화 연계(HDP Nexus) 중심으로 협력하며 인도적 지원을 확대하고 인도적 지원의 효과성 및 투명성을 높이고자 다양한 노력을 기울이고 있으며, Sphere 원칙에 따라 지원할 것을 강조함.

○ 인도적 지원의 현지화 및 현금지원 확대, 공동 수요조사 및 보고절차 통일, 다양한 파트너십 구축 및 현지 이해과계자 참여 확대의 중요성을 강조하고 있으며, 특히 재원 부족 문제 해결 및 효과성, 재원배분의 투명성 제고, 현지행위자 참여 확대, HDP 넥서스 효과적 실행 위한 M&E 강화 노력을 강조함(박차미 & 윤혜민, 2023).

○ **(Sphere 원칙)** Sphere 원칙은 인도적 지원 수행기관의 자발적 참여를 기반으로 하나, 국제사회 공동의 이니셔티브로서 오늘날 대부분 기관이 준수하고 있으며 특히 사업발굴 및 성과관리방안 도출 시 주요 기준으로 활용됨(이영현 외, 2013).

- Sphere 표준은 1994년 르완다 제노사이드 이후, 국제적십자운동과 NGO를 중심으로 1997년부터 추진 및 설계되었으며[6], 「인도주의 헌장과 인도적 대응의 최소기준(Sphere Handbook)」[7]으로 1998년 발간됨. 동 핸드북은 인도적 지원 수행기관 및 개인의 주인의식 확보와 재난 및 분쟁상황 내 인도적 지원의 질과 책무성 증진을 목적으로 함.
- 「인도주의 헌장과 인도적 대응의 최소기준(2018)」은 권리 기반(Right-based) 참여적 접근 방식에 근거하여 인도주의 헌장, 4개 보호원칙, 6개 핵심기준, 주요 분야별 최소기준으로 구성됨.
- 4가지 보호원칙은 안전, 존엄성, 재난 또는 분쟁 영향을 받은 이재민 권리 보장을 포괄함.
- 6가지 핵심기준은 효과적 지원을 위한 인도적 대응과정과 접근방법의 중요성을 강조하며, 인간중심의 인도적 대응, 조정과 협력, 조사, 설계와 대응, 이행·투명성·학습, 구호담당자 업무에 대한 기준을 제시함.

---

6) 1994년 르완다 제노사이드 이후 인도적 지원 활동이 보여준 윤리적 딜레마와 지원 실패를 경험한 인도적 지원 단체들이 보편적 규범 마련을 위해 Sphere 핸드북을 공동설계하였으며, 1998년 최초 발표 이후 2000년, 2004년, 2011년, 2018년 개정됨.

7) Sphere Association (2018). Sphere 핸드북: 인도주의 헌장과 인도적 대응의 최소기준.

• 식수, 공중 및 개인위생, 식량확보와 영양, 주거지, 정착촌 및 비식량물품, 보건활동 분야에서 핵심기준 달성을 위한 최소기준을 명시함.

○ **(인도적 대합의)** 인도적 대합의는 인도적 지원 시스템 전반의 효율성·효과성 제고를 목적으로 구성된 국제사회 협력 메커니즘임(IASC, 2017; 박차미 & 윤혜민, 2023).

• 2016년 세계인도주의 정상회의 결과 국제사회 주요 공여국-인도적지원 기구 간 공약으로, 특히, 양질의 재원, 현지화(localization), 위기 영향인구에 대한 책무성(Accountability to Affected People) 및 인도적 지원-개발-평화 연계의 중요성을 강조함.

• 동 공약은 2021년 코로나19 등 국제사회 내 지속되는 환경변화를 반영해 우선순위 및 구조를 재정립하여 인도적 대합의 2.0(그랜드바겐 2.0)으로 개편

• 이후 2023년 개정판(Grand Bargain beyond 2023)을 통해 10개 이행과제(Workstream)과 51개 세부공약(Commitments)을 토대로 지원 범위, 거버넌스, 구조 및 책임 등을 정립(IASC, 2023)

• 2016년 최초 서명국 및 기관 수는 34개에서 2023년 기준 67개로 확대되었으며, 이는 국제사회 인도적 지원 행위자의 약 84% 포함(박차미 & 윤혜민, 2023).

참고 **인도적 대합의 10대 이행과제**

1. 투명성 제고	6. (참여혁명) 수원국 및 수혜자의 의사결정과정 참여
2. 지역 및 국가 행위자에 대한 지원 확대	7. 다년도 재원 확대
3. 현금기반 활동 및 조정 확대	8. 지정기여금 감소
4. 중복 및 행정비용 감소 위한 주기적 검토	9. 보고절차 통일 및 간소화
5. 공동 및 공정한 수요조사 개선	10. 인도주의-개발 간 연계 강화

○ 인도적 대합의 통해 제시된 주요 과제는 현금지원 규모 확대, 공동 프레임워크 개발과 인간중심/참여적 접근법 적용, 인도적 지원과 개발협력 연계를 위한 공동 수요조사 및 공동 성과달성, 간소화된 연간 보고를 통한 참여국/기관의 부담완화를 포함.

〈표 3〉 인도적 지원 M&E 국제적 기준 및 권고사항

규범/원칙	권고사항	주요 초점 영역	주요 실행 주체
인도주의 원칙 (Humanitarian Principles)	인도주의 활동을 뒷받침하는 기본 지침으로, 국제인도법(IHL)과 인도주의적 실천의 기초를 형성	인류애, 중립성, 공정성, 독립성	ICRC, UN 기구, NGO
스피어 기준 (Sphere Standards)	인도적 대응에서 품질과 책무성을 보장하기 위한 최소 기준을 정의	식수 및 위생, 식량 안보, 주거, 건강	NGO, 인도적 지원 실무자

규범/원칙	권고사항	주요 초점 영역	주요 실행 주체
IASC 인도적 평가 프레임워크	국제기구 간 인도적 지원 활동에 대한 평가를 위한 공통 기준을 제공	신속성, 책무성, 조정, 학습	UN 인도적 지원 상임위원회 (IASC)
핵심 인도적 기준 (Core Humanitarian Standard on Quality and Accountability, CHS)	인도적 작업에서 품질과 책무성을 향상하기 위한 9가지 약속을 명시	참여, 영향을 받는 인구에 대한 책무성, 학습 및 개선	CHS Alliance, 지원 기관
모범 인도적 공여국 (Good Humanitarian Donorship, GHD) 원칙	효과적이고 원칙적인 인도적 지원을 보장하기 위한 공여국 행동 원칙을 제시	공정성, 중립성, 책무성, 필요 기반 지원	OECD DAC 공여국
ECHO M&E 프레임워크	유럽연합 집행위원회의 인도적 지원 프로그램을 모니터링 및 평가하기 위한 프레임워크	효율성, 지속 가능성, 결과 기반 관리	유럽연합(ECHO)

출처: 관련 연구 참고하여 저자 작성

○ **(젠더 주류화)** 인도적 지원에서의 젠더 통합적 시각 및 접근성의 중요성은 재난 위험감소에서 성주류화의 중요성을 확인한 효고 행동강령(Hyogo Framework for Action), 모든 정책과 실천에서 성별, 연령, 장애, 문화적 관점을 반영하고, 여성과 청년의 리더십을 촉진할 것을 촉구하는 센다이 재난위험경감 프레임워크(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)에서 확인됨.

- 2016년 인도적 대합의는 긴급 필요에 대응하는 과정에서 피해인구의 연령, 젠더, 역량에 따라 차별적 수요가 있음을 인식해야 한다는 점을 강조함. 그중에서도 젠더는 인도적 지원, 분쟁·취약 지원에 있어서 별도의 이슈가 아니라 주류화되어야 하는 이슈로 명시됨.
- 특히 인도적 대합의 5번째 원칙인 '공동의, 공정한 평가 개선(Improve joint and impartial assessment)'에서도 수요조사를 위한 데이터 수집, 독립적인 평가 및 위기/취약성 분석 등에서 젠더를 포함할 것을 촉구함.

○ 기관간 상임위원회(Interacgency Standing Committee, 이하 IASC)[8]는 2015년 "젠더기반 폭력에 대한 개입을 인도주의 활동에 통합하기 위한 지침(Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing risk, promoting resilience and aiding recovery)"을 수립함. 젠더기반 폭력(gender based violence, 이하 GBV)이 위기 및 취약 성황에서 심화되는 경향에 따라 모든 인도적 지원 프로그램에 통합하여 GBV 위험감소, 회복력 증진, 커뮤니티와 지역사회의 복구 지원을 강화하는데 목표를 두고 있음.

8) UN 및 비 UN기구, NGO 등 인도적 지원 주요 기관 등이 참여해 정책을 논의 및 개발하는 협의체

• 동 가이드는 인도적 지원의 캠프(camp) 조정 및 관리, 아동보호, 교육 등에서부터 쉼터, 정착 및 복구, 물, 위생 등에 이르기까지 13개의 분야로 나누어 젠더 통합적 인도적 지원사업 지침을 제시함. 또한 모니터링과 평가를 위한 지표를 제안하고 있으며 IOM 한국대표부에서 2017년 한국어판을 발행함.

사례 **IASC 가이드라인 적용 : UN Women 시리아 분쟁 지원사업 M&E**

• 시리아 분쟁에 대응하여, 유엔과 UN Women은 위기 상황에서 피해를 입은 여성과 소녀들의 필요를 해결하기 위해 다수의 프로그램 시행함.
• "인도적 활동에서 성 기반 폭력 개입을 통합하기 위한 IASC 가이드라인"을 준수하여 요르단, 레바논, 터키에 있는 난민 캠프 인도적 지원의 설계와 M&E 프레임워크를 형성하는 데 중요한 역할을 함.
• M&E 적용 사항
  - 젠더 민감한 모니터링 및 평가(M&E): 데이터 수집은 성별, 나이, 지역을 기반으로 세분화된 정보를 포함하여, 여성과 소녀들의 구체적인 요구가 평가되고 해결되도록 함.
  - 젠더기반폭력(GBV)의 예방 및 대응: 프로그램은 여성과 소녀들에게 안전한 공간, 심리사회적 지원, 법적 지원을 제공하며, 경제적 권한 부여 활동을 병행함.
  - 실시간 모니터링: 수혜자들의 정기적인 피드백을 통해, 가정 폭력과 조혼이 위기 중에 급증한 문제와 같은 젠더 특화 이슈에 대한 프로그램의 영향을 개선하기 위한 조정이 이루어짐.

출처: UN Woman, 2021(https://eca.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ECA/Attachments/Publications/2021/4/eu%20madad%20evalsynthesis%20report%20final-min.pdf) 참고하여 저자 작성

○ **(M&E 강화)** OECD DAC은 인도적 지원의 효과성, 책무성, 투명성을 제고하기 위하여 다각적으로 M&E 체계를 강화하고 있음.

• **(평가기준)** OECD DAC의 6대 평가기준(적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성)을 준용함(OECD, 2019). 이와 함께 '인도적 지원 책무성과 실적 강화 위한 학습 네트워크(Active Learning Network for Accountability and Performance, 이하 ALNAP' 평가 가이드라인을 준용하여, 연결성(Connectedness), 포괄성(Coverage), 일관성(Coherence), 조정(Coordination), 비례성(proportionality) 등 추가 기준을 활용하기도 함. 2019년 추가된 일관성 기준은 공여기관의 인도적 개입과 여타 개발협력과의 연계 강화 필요성을 강조함.

• **(도구/접근)** DAC 공여국은 급변하는 인도주의적 상황에 신속 대응하기 위해 실시간 평가(Real Time Evaluation, RTE), 능동적 적응형 관리(adaptive management)와 같은 M&E 도구/접근법을 활용하고 있음.

○ **(평가 주안점)** OECD는 인도적 지원 평가시 다음과 같은 요인을 중점으로 고려할 것을 강조함.

- (유연성) 인도적 지원은 일반 개발사업에 비해 예측가능성이 낮고, 현장 상황이 급변해 엄격한 변화이론(Theory of Change, ToC) 적용이 어려운 점을 감안해야 함.
- (실용성) 평가의 용도와 목적, 평가결과의 활용을 고려하여 실시함.
- (상호책무 시스템 활용) 파트너국가/기관의 평가 및 보고 업무부담을 경감하고 평가활동의 효율성을 제고함.

제2장 선진 공여국의 인도적 지원 M&E 체계 분석

1. 영국

1.1. 인도적 지원 정책·전략적 기반

○ (M&E 목적) 영국 국제개발전략(UK Government's Strategy for International Development)은 기존에 축적된 기관 역량, 연구결과와 전문성 등을 기반으로 영국 정부의 국제개발 중점목표와 접근방법을 제시함(FCDO, 2022d). **'국제개발 4개 중점목표'**는 아래와 같음.

- **(투자파트너십(UK's Investment Partnership)** 영국의 재정 전문성 바탕으로 신뢰할 수 있는 투자 통해 파트너 국가의 지속 가능한 경제성장을 지원(FCDO, 2022d:9-10)
- **(여성과 소녀의 자유)** 여성과 소녀들이 성공하는 데 필요한 자유를 제공하고, 미래 잠재력을 발굴, 역량강화를 지원하며, 폭력으로부터 보호(FCDO, 2022d:11-15)
- **(인도주의 강화)** 생명을 구하고, 분쟁 관련 성폭력 등 최악의 인간 고통을 예방함. 효과적인 국제적 대응을 주도하는 글로벌 리더로서 위기 요인과 불안정, 극심한 식량부족 문제를 해결, 위기 발생의 방지, 장기적 위기상황에서 회복력을 구축(FCDO, 2022d:17-18)
- **(기후변화 대응)** 기후변화 관련 유엔 기본 협약(UNFCCC)과 생물 다양성 협약(CBD) 등을 통해 더욱 강력한 국제적 공약과 이행을 추진(FCDO, 2022d:20-22)

○ 이와 더불어 국제개발전략은 **'4개의 개발 접근방법'**을 강조함. 국제개발에 대한 영국 정부 전체의 접근방식으로서, 모든 국제개발 노력 관련 국방, 외교 및 개발 활동의 상호 연계 강화를 강조함.

〈표 4〉 FCDO의 4대 개발 접근방법

접근방법	주요내용
장기적 변화를 위한 인내심	• 파트너국이 직면한 구조적 과제 해결, 장기적 성장을 견인하는 경제·사회적 기반 구축 지원을 위한 파트너 중심 접근방식
국가프로그램으로 전환	• 국가 및 양자 프로그램 비중 확대 • 파트너국의 수요 기반 적극적 대응 및 지정학적 접근
영국 전문성 활용 확대	• 자국 전문성을 활용한 자문 제공 • 효과적인 교훈 및 근거확산 • 정부-기업-시민사회간 파트너십 구축을 통한 파트너 국가 지원

접근방법	주요내용
세계적으로 활동	• 과도한 관료주의 지양 • 대사와 고등판무관(high commissioner) 권한 강화 • 현장 중심 신속한 업무체계 확립

출처: FCDO, 2022d:23-27(https://assets.publishing.service.gov.uk/media/628208d68fa8f5562179576f/uk-governments-strategy-international-development.pdf) [검색일: 2024.12.10.]

○ 2022년 영국 정부는 신규 **인도주의 전략(UK Humanitarian Framework)** (FCDO, 2022e)을 수립해 발간함. 상위 국제개발전략(FCDO, 2022d)에 근거, 자국의 인도적 비전, 목표, 국제 인도적 위기에 대한 대응방안을 제시하고 있음.

- **(인도주의 비전)** 영국은 자국 인도적 지원의 비전으로 '인도적 필요와 고통을 예방하고 인도적 지원이 최후의 수단이 되는 세상 추구'를 제시하고 있음. 보건위기, 재난 및 분쟁을 예방하고, 회복력 확보를 강조함.
- **(인도주의적 목표)** 위기로부터의 회복력의 강화와 함께 취약인구 보호를 목표로 설정함. 여성과 소녀, 소수민족 및 종교적 소수자 등 가장 소외된 인구의 수요 충족에 중점을 두고 있음. 세계 인도적 지원의 리더로서 축적된 경험과 전문성을 기반으로, 새로운 파트너십을 확대 구축하고, ODA 및 비ODA 재원을 동원, 과학과 혁신을 적극 활용하여 해결책 도모 목표를 천명함. 영국정부는 비전을 실현하기 위한 **세 가지 핵심목표**를 제시함.

〈표 5〉 FCDO의 3대 핵심 목표(Core Objectives)

핵심목표	중점사항
중점대상에 집중 (Priotise)	• 가장 도움이 필요한 인구를 대상으로 위기 회복에 가장 필요한 것을 제공
취약인구 보호 (Protect)	• 분쟁 관련 성폭력, 인도적 지원의 장벽 등 가장 위험 상황에 있는 인구를 **보호**
위기방지 (Prevent)	• 위기, 불안정, 극심한 식량 불안정의 근본 원인을 해결하여 미래의 충격을 **예방** 및 예측하고 장기적인 위기에서 회복력을 구축

출처: FCDO 2022e:3 (https://www.gov.uk/government/publications/uk-humanitarian-framework) [검색일: 2024.12.10.]

○ 영국 정부는 평가전략(FCDO, 2022c)[9]을 통해 평가의 목적을 명시함. 평가는 학습 및/또는 책무성 목적으로 수행될 수 있으며 종종 이 두 가지 목적이 중복됨.

9) 영국의 경우 ODA 전략에 인도적 지원이 포함됨.

• 학습을 위한 평가: 위험 및 불확실성을 관리하며, 더 나은 결정을 내리기 위한 증거를 제공하여 현재의 전략, 정책 또는 프로그램을 개선함. 무엇이 누구를 위해, 언제 효과가 있는지 이해하여 향후 의사결정을 알리는 증거로 사용함.

• 책무성에 대한 평가: 개입 또는 정책이 어떻게 작동했는지(예: 효율성, 효과 또는 영향)에 대한 증거를 생성하는 데 도움이 될 수 있으며 개방성, 조사 및 도전에 대한 약속을 뒷받침함(FCDO, 2022c:9).

• 인도적 지원에 대한 M&E 목적과 활용에 대한 별도 지침은 없음.

사례 **평가의 활용**

- 인도주의 활동 평가(Evaluations in Humanitarian Action, EHAs)는 **총괄적(summative)** 평가로서 책무성을 목적으로 수행하기도 하며, 학습 목적으로 특정 프로젝트에 초점을 맞추어 **형성적(formative)** 평가를 수행하기도 하고, 때로는 전반적인 시스템 차원의 **발전적(developmental)** 지식 습득을 위해 사용됨. 대부분 EHAs는 여러 목적이 혼합되어 있지만, 아래 표에 따라 한 가지 목적이 우세한 경우도 있음.
- 인도주의 활동 평가의 활용 방식은 아래와 같이 더 세부적으로 분류될 수 있음.
  • 도구적 활용: 의사결정자들이 평가 결과와 권고사항을 직접 실행함. 예를 들어 진행중인 프로그램을 변경하거나 실행방식을 조정하는데 활용. 대부분의 EHA는 책무성 중심이든 학습 중심이든 이러한 유형의 활용을 목적으로 설계됨.
  • 개념적 활용: 조직이 평가결과와 결론을 새로운 아이디어와 개념의 형태로 받아들이는 유형으로, 개념적 변화를 단일 평가 활용 목적으로 해석하기 어려울 수 있으나, 여러 평가는 종합적으로 개념적 변화를 촉발하는데 유용할 수 있음.
  • 과정 또는 학습 사용: 평가 과정에 참여와 관여를 통해 개인의 학습과 행동변화 촉발
  • 정당화: 독립적이고 객관적 증거를 제공하여 조직이나 현지사무소의 기존 결정이나 이해를 정당화하는 데 활용될 수 있으며, 후속조치를 정당화 하는 데 사용되기도 함.

〈표 6〉 평가의 목적 및 사용 (ALNAP)

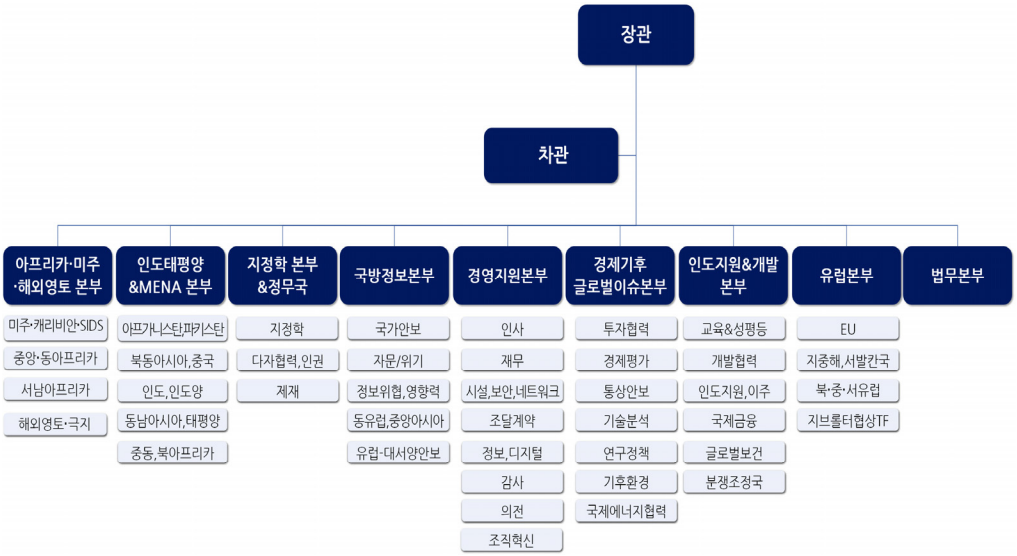
활용 유형	주요 질문	예시
총괄적 평가 프로그램 가치, 성과 판단 (예: 이해관계자에 대한 책무성 이행 또는 자금지원 결정을 위한 정보 제공)	• 프로그램이 수요 (Needs)를 충족하는가? • 프로그램이 가치가 있는가? • 어떤 성과가 있는가?	• 2001년부터 2005년까지 아프가니스탄에 대한 인도주의 및 재건 지원에 대한 공여국 공동 평가
형성적 평가 학습 증진 (예: 프로그램 개선)	• 무엇이 효과가 있고 없는가? • 현재의 강점과 약점은 무엇인가?	• 카리타스 인터내셔널(Caritas Internationali)의 쓰나미 긴급구호 대응에 대한 조직학습 검토를 통해 핵심 이해관계자의 참여와 개방성 강조하며 학습과정 촉진 • 실시간 평가는 주로 학습 목적으로 수행됨.
발전적 평가 조직이나 분야(sector) 전반에 걸쳐 새로운 개념, 아이디어, 사고방식에 기여	• 프로그램이 실제 현장의 상황과 제약사항을 고려하는가? • 프로그램 전반에 걸친 일반적 패턴은 무엇인가?	• 르완다 공동평가는 인도적 지원 기관 책무성에 대한 새로운 아이디어를 도입했고, Sphere 기준 같은 주요 정책 혁신을 촉발함.

출처: ALNAP, 2016:63-64 (https://library.alnap.org/evaluation-of-humanitarian-action-eha-guide) [검색일: 2024.12.13.]

(1) M&E 운영방식

○ **(전담조직)** 영국 외무·영연방·개발부(Foreign, Commonwealth and Development Office, 이하 FCDO)가 영국의 인도적 지원을 감독하고 있음.

• **(주요 임무)** FCDO는 영국의 외교, 개발, 영사 업무를 총괄 담당하는 조직으로, 궁극적으로 자국을 더욱 안전하고 번영하게 하는 것을 목표로 함. 2024년 1월 기준, FCDO의 조직은 9개 본부로 구성되며 이 중 인도적지원·개발본부(DG Humanitarian & Development)의 인도주의·이주국(Humanitarian and Migration Directorate)에서 인도적 지원을 총괄 관리함.



출처: UK Parliament 웹사이트(https://committees.parliament.uk/writtenevidence/127733/default) [검색일: 2024.11.13.]

〈그림 3〉 FCDO 조직도(2024.12월 기준)

• **(조직 연혁)** FCDO는 국제개발부(Department for International Development, 이하 DFID)[10]와 외무·영연방부(Foreign and Commonwealth Office, 이하 FCO)가 합병되어 2020년 9월 설립됨.

• **(설립 배경)** 2020년 DFID가 FCDO로 통합되기 이전, DFID 체제 하에서 인도적 지원은 '분쟁, 인도 및 안보부서(Conflict, Humanitarian and Security Department, 이하 CHASE)'의 인도주의 대응팀이 주도하였음. 영국은 2011년 '해외 안정구축전략(Building Stability

10) FCDO의 전신인 DFID는 1997년 독립부처로 설치되었고, 그 전에는 FCO에서 대외원조를 전담함.

Overseas Strategy)을 수립하고 불안정과 분쟁 대응방안을 제시하였으며, CHASE가 그 실행을 전담하고 있었음. 2020년 9월 FCDO로 통합됨에 따라, CHASE는 더 이상 영국 정부 내에서 독립된 기관으로 존재하지 않고 이전에 CHASE에서 관리하던 업무는 FCDO 내의 관련 부서에서 운영·관리하고 있음.

○ **(예산)** 2023-2024 기준, FCDO의 총 프로그램 예산은 9,816,995 파운드로, 국민총소득(GNI)의 약 0.5% 수준의 ODA 기여를 목표로 하며, 프로그램별 예산은 다음의 표와 같음.

- 동 예산은 FCDO에서 집행하는 ODA만 포함되어 있고, 다자기구에 지원한 비지정 기여(Core Funding)는 포함되지 않음.
- 이 중 인도적 지원 관련 예산(인도적 지원, 이주, 식량안보 항목)은 ODA 예산으로만 집행되었으며, 총 프로그램 예산의 약 2.79% 차지함.

〈표 7〉 FCDO 2023-24년 예산내역

(단위: 천파운드)

프로그램 구분		2023-24 예산집행실적		
		ODA	Non-ODA	계
지역별 프로그램		1,830,935	68,038	1,898,973
	아프리카	795,523	46	795569
	아메리카&영국 해외영토	105,001	41,732	146,733
	유럽	25,238	11,087	36,325
	동유럽&중앙아시아	251,318	231	251,549
	인도·태평양	185,614	4,666	190,280
	중동&북미	468,241	10,276	478,517
정책 우선순위, 국제기구, 인도지원		6,859,257	40,558	6,889,815
	영국 투자 파트너쉽	539,144	5,709	544,853
	사업이행지원	208	-	208
	국방, 국제안보	-	5,570	5,570
	개발	66,634	379	67,013
	통상안보	9,183	750	9,933
	경제, 평가	1,809	338	2,147
	교육, 성평등	142,119	927	143,046
	에너지기후환경	649,474	5	649,479
	유럽	532,212	-	532,212
	보건	1,770,952	-	1,770,952

프로그램 구분		2023-24 예산집행실적		
		ODA	Non-ODA	계
	인도지원, 이주, 식량안보	273,698	-	273,698
	정보위협, 영향력	-	14,364	14,364
	국제금융	2,525,991	-	2,525,991
	다자협력, 인권	16,902	2,101	19,003
	분쟁, 안정화, 조정국(OCSM)	13,420	365	13,785
	연구, 근거구축	313,886	8,638	322,524
	기술, 분석	3,625	1,412	5,037
기타 공공기구 지원, 장학사업		226,973	107,488	334,461
BBC World Service		76,900	27,500	104,400
국제기구 분담금		70,320	126,355	196,675
기타 ** 차관, 대출상환 등*		-347,233	9,975	-337,258
CSSF		365,410	354,519	719,929
계		9,082,562	734,433	9,816,995

출처: FCDO, 2024a:266-271

○ **(평가 주체)** ① FCDO는 자체 정책에 따라 프로그램과 프로젝트를 평가할 책무가 있음. ② **독립원조영향 평가위원회(Independent Commission for Aid Impact, 이하 ICAI)**는 영국 정부의 원조사업을 평가하고, 영향평가를 실시하여 FCDO 등 정부에 관련 정책적 개선사항을 권고함. 영국의 전략적 우선순위에 대한 주제별 검토를 수행하고 그 결과를 의회에 직접 보고함(FCDO, 2022c:9). 더불어, FCDO의 평가제도 및 시행 개선사항에 대한 제언 및 감독 기능을 수행함.

사례 **FCDO 평가부서 및 연구부서 간 협업**

- FCDO는 평가전략(Evaluation Strategy 2022-2025)에서 평가부서와 연구·증거국(Research and Evidence Directorate: RED)과의 협력을 통한 개발활동과 연구 간의 증거 격차 해소에 대한 포부를 드러냄.
- 특히, 2023년 인도적 보호 영향평가(Humanitarian Protection impact evaluations) 제안서를 접수하고, 2024-2025년간 평가 실시 예정임을 명시
- 동 영향평가는, 혁신적 접근법을 적용하여 분쟁지역에서의 프로그램 효과성을 측정하는 것을 목표로 함.

출처: FCDO, 2022c:12-15

사례 **ICAI의 최신 주요 평가 및 권고 사항**

- ICAI는 영국의 인도적 지원 관련 다수의 평가를 수행해 결과를 발표함.
- 2022년 코로나19 대응 인도적 지원 검토보고서를 통해 FCDO의 취약계층 포용 부족과 사후평가 미비를 지적
- 2023년 후속 검토에서는 권고사항 이행 부족과 현지화(localization) 미흡을 평가하며, FCDO의 인도적 지원이 보다 효과적이고 포괄적인 방향으로 나아갈 필요가 있음을 강조
- 2024년에는 우크라이나에 대한 영국의 지원전략과 대응 및 효과성을 검토하는 신속평가를 실시

출처: ICAI 웹사이트(https://icai.independent.gov.uk/review/the-uks-humanitarian-response-to-covid-19/); (https://icai.independent.gov.uk/review/uk-aid-to-ukraine/)

- **(평가 접근방식)** FCDO의 평가 시스템은 본부와 국가사무소 간 양방향 소통을 기반으로 함. 2022년 수립된 평가전략(Evaluation Strategy 2023-2025)은 각 국가사무소 및 현장의 맥락과 필요성에 따라 평가를 수행할 수 있도록 분산형 접근방식을 채택하는 한편, 중앙에서 주요 우선순위를 파악하고 실행하기 위한 체계를 개선하는 중앙집중형 접근도 함께 추구함.
  - ① **분산형 접근방식**: 프로그램에 평가 중심 사고방식을 함양하고 평가의 활용도를 높이도록 지원함. 평가부서(Evaluation Unit)는 평가 정책과 전략을 실행하기 위한 전반적인 노력을 주도하고 직원 대상 기술지도, 조언, 전문성 개발 및 교육 등의 지원을 제공함. 또한 평가부서는 평가결과를 전파 및 공유하고, 평가를 통한 학습을 촉진하는 역할을 수행함. 평가 기능의 분권화는 정책 또는 프로그램 지출부서에 평가 전문관을 증원하고, 많은 직원이 교육을 받고 평가 인증을 받도록 지원하는 등 기관 차원에서 평가역량을 강화하였음(OECD 2020:87, FCDO 2022c).
  - ② **중앙집중형 접근방식**: FCDO는 중앙정부 부처 차원에서 다른 원조수행 부처/기관이 평가 기능을 강화하도록 지원함. 직원들이 공식 인증을 받을 수 있도록 학습 및 교육 기회를 제공하며, 정부 간 ODA 평가 실무그룹을 이끌어 왔음. 따라서 모든 부서는 적절하면서도 전략적인 평가계획을 설계하는 방법에 대한 경험을 공유할 수 있게 되었음(OECD 2020:87; FCDO 2022c).

〈표 8〉 인도적 지원 평가 관련 기관별 주요 역할과 책임

구분	주요 역할	책임 (책무성)
FCDO	• 원조 지출(Aid spending) 부서	• FCDO 장관은 영국정부 원조의 가치에 대한 독립 평가 수행 조치 의무 • 독립원조영향평가위원회(ICAI)의 정기적인 검토, 2015년 국제개발법 준수 등의 구체적인 조사 및 책무성 의무

구분	주요 역할	책임 (책무성)
FCDO 평가부서 (Evaluation Unit)	• 평가 관리 • 평가전략 대응 • 연간 평가정책 검토 • 평가 프로그램 관리	• 전략적 접근 방식 촉진, 평가 표준 설정 • FCDO 이행성과 감독 • 조직 전체의 평가를 위한 기술 지원 제공 • 혁신적인 방법과 접근 방식 학습 및 홍보 • 평가 역량개발 및 품질 보증 • 평가 결과의 전파 및 공유 • 평가를 통한 학습촉진 등
기타 ODA 시행기관 (정부부처)	• 평가 관련 협업	• 평가 우선순위, 정부 평가 업무에 대한 투명성 및 책무성
독립원조영향평가 위원회 (ICAI)	• 모니터링, 평가 및 학습에 대한 영국의 접근 방식을 포함하여 영국의 원조 지출을 면밀히 조사함 • 책무성에 중점을 두고 독립적인 검토	• 영국 원조사업 평가 • 정책 및 프로그램의 투명성 제고 • 영향평가 실시 및 정책 개선사항 권고 • 독립적 평가보고서 발간 및 의회보고, 대중 공개 • FCDO 등 정부부처 원조사업의 모니터링·평가, 피드백 강화를 통해 책무성 강화 등

출처: FCDO 2022b; FCDO 2022c

○ **(원조관리플랫폼, Aid Management Platform)** FCDO는 2023-24의 중점목표(Priority Outcomes) 달성을 위한 세 번째 전략적 지원요소(Strategic Enabler)로서 '평가'와 '협업체계'를 강조함. FCDO는 전략적 중점목표 달성을 이끌어내기 위해 지원하고, 이를 분석할 수 있는 프레임워크를 개발하여 개입을 보다 효율적·지속가능하게 하고자 노력함. 이를 위해 **연간 FCDO 프로그램 지출의 약 85%를 원조관리플랫폼(Aid Management Platform)으로 관리**하여[11], FCDO 직원에게 다양한 사업자료 요약 분석과 기초 데이터를 제공함. FCDO는 160명 이상의 직원에게 맞춤형 조언을 제공하고 모니터링, 평가 및 학습(Monitoring, Evaluation and Learning) 지원 허브를 구축함(FCDO, 2024a: 57).

1.2. 인도적 지원 M&E 수행 촉진 자원

(1) M&E 가이드라인

○ 2022년 발표된 신규 인도주의 전략은 인도적 지원에 대한 M&E의 중요성을 강조하고 있지만 별도의 구체적인 M&E 가이드라인은 제시하고 있지 않음. 영국 인도적 지원 사업은 개발협력 사업에 통합되어 수행되고 있기에 기본적으로 양자원조 평가(Bilateral Aid Review) 및 다자원조

11) 이러한 조치는 이는 ICAI의 ProF 검토 환류과제 중 하나로, 이를 FCDO에서 수용·제도화함.

평가(Multilateral Aid Review) 방식을 사용하되, 인도적 지원 사업의 특수성을 감안하여 제3자 모니터링(Third Party Monitoring, 이하 TPM), 인도주의 전문가 자문 및 ALNAP 등 인도적 지원 전문기관에서 개발한 M&E 도구를 활용하고 있음.

○ **(제3자 모니터링(Third Party Monitoring, TPM))** 영국 정부는 인도적 지원 사업의 경우 직접적인 성과관리가 어려운 현지 상황을 고려하여 제3자 모니터링 방법을 사용하기도 함. 아프가니스탄과 소말리아 인도적 지원 평가 시 처음 사용된 이후 M&E 도구로 활용함. 영국 정부는 인도적 지원 사업의 특성 및 요구사항에 맞게 TPM 접근방식을 조정하여 적용할 것을 강조함(ICAI, 2022b).

- **(TPM 목적)** TPM은 안전 상의 문제나 접근 제한으로 인해 직접 감독할 수 없는 지역 활동을 모니터링하는데 활용되며, 데이터 수집 및 검증 위해 독립적 기관과 계약을 체결하여 진행함. 인도적 지원이 의도한 수혜자에게 전달되고 적절하게 사용되는지 확인하는 메커니즘 역할을 함.
- **(과제 및 고려사항)** TPM은 접근 불가한 환경에서의 관리·감독 기능을 강화하지만, 공여기관이 직접 수행하는 모니터링을 완전히 대체할 수는 없다는 한계는 존재함. 이에 영국 정부는 데이터 정확성 및 현지상황 파악 등의 문제를 해결하기 위해 TPM 방법을 지속적으로 개선하고 조정하고 있음.

사례 **TPM 적용사례 1: UK humanitarian aid to Afghanistan**

- ICAI가 2022년 발표한 보고서로 영국군이 헬만드 주에서 전투 역할을 종료한 2014년부터 2021년 8월 탈레반 점령 전까지 영국의 대 아프가니스탄 원조를 평가한 국가 포트폴리오 검토보고서임.[12)]
- 탈레반 점령 이후 영국의 아프가니스탄 ODA 지원은 중단되고 인도적 목적에 한하여 지원됨. 이에 영국은 아프가니스탄에 지원된 인도적 지원 프로그램의 감독 및 원조 규정 준수, 효과성 평가를 위해 TPM을 도입하여 더욱 엄격히 인도적 지원 자금의 딜리버리와 효과성을 모니터링 평가함.
- FCDO의 대 아프가니스탄 인도적 지원 파트너기관들은 대체로 프로그램 목표 달성 및 원조 전용 방지를 위해 자체적으로도 TPM 계약을 맺고 있으나, 자체 자원이 없는 조직을 위해 FCDO는 4년간 600만 파운드 규모의 보증 및 학습 프로그램(Assurance and Learning Programme)을 통해 TPM을 제공하고 있고, 이 프로그램은 이제 막 착수단계를 마무리 하였음.

출처: ICAI, 2022b(https://icai.independent.gov.uk/review/uk-aid-to-afghanistan/review/) [검색일: 2024.11.20.]

12) ICAI는 동 검토에 포함되었던 부록(영국 인도적 지원에 대한 비평가적 부록 II)을 바탕으로 2023년, 2024년에 걸쳐 정보 노트(information note)를 발표한 바 있으며 영국의 대아프가니스탄 인도적 지원에 대한 평가 내용이 포함되어 있음.

사례 **TPM 수행기관 사례: 테트라테크 국제개발(Tetra Tech International Development Europe)**

- Tetra Tech는 주요 공여국의 국제개발협력 사업 설계, 실행 및 M&E, 연구 등을 수행하는 글로벌 리딩 개발 컨설팅 및 엔지니어링 회사 중 하나로 FCDO의 TPM 우수 인증 공급업체(Gold Supplier)로 선정됨.
- FCDO 인력이 직접 파견되어 프로그램을 수행, 평가하기 어려운 지역에서의 프로그램 수행 및 성과관리를 수행하고 있음.
- Tetra Tech는 FCDO의 '아프리카 프로그램 및 전문성 부서(Africa Programmes and Expertise Department, APEX)'의 TPM 파트너로서 2019년부터 인도적 지원, 분쟁 해결, 물, 에너지, 기후 변화, 무역, 조직 범죄, 농업 개발 등 12개 프로그램에서 45개 TPM 활동을 수행함.
- TPM 활동 산출물로 Data Systems Reviews(DSRs), Activity Verification Visits-Beneficiary Feedback (AVV-BF), Rigorous Results Verification(RRV), Expenditure Monitoring(EM)을 제공함.

출처: Tetra Tech 웹페이지(https://www.tetratech.com/) [검색일: 2024.09.20.]

○ **(젠더 기반 M&E)** 영국은 인도적 지원의 젠더 주류화를 위해 성평등을 핵심요소로 삼고, 보다 세분화된 데이터를 수집하고 다년도 사업 형태로 인도적 지원사업에 젠더기반 모니터링 평가 체계를 통합하고자 함. CHASE는 성평등에 대한 영국 인도적 지원의 영향력을 모니터링하고 여성에 대한 폭력(Violence Against Women)의 관점에서 바라볼 수 있는 젠더 전략적 비전(Gender Strategic Vision)을 위한 모니터링 체계 수립 중임.

- 22년 발표된 신규 인도주의 전략에서 영국은 인도주의 활동에서 성인지적 접근의 중요성을 강조하고, 젠더 기반 폭력(gender-based violence) 문제 해결과 여성과 소녀 등 소외된 집단의 목소리를 확대하는 등 최취약 인구를 우선 보호하기 위한 영국 정부의 공약을 제시함(FCDO, 2022e).
- 또한, 영국은 인도주의 활동에서 젠더기반폭력 대응방식 개선을 목표로 하는 '긴급상황에서의 젠더 기반 폭력으로부터의 보호에 관한 행동 촉구(Call to Action on Protection from Gender-Based Violence in Emergencies)'에 참여하는 등, 인도적 맥락에서 성평등을 증진하기 위한 국제 이니셔티브에 적극 참여하고 있음(HM Government, 2021).

사례 **Guidance on Gender-Responsive Humanitarian Action**

- 영국정부는 2006년부터 5차례에 걸쳐 여성과 평화안보 국가행동계획(UK National Action Plan on Women, Peace and Security)을 발표하여 분쟁 예방 및 해결 영역 내에서 여성 및 소녀의 인권을 보호하고 이들의 유의미한 참여 보장하기 위한 전략 수립함. 전략 달성을 위한 지침서로 「여성과 평화안보 국가행동계획 2018-2022: 전략목표 4-인도적 대응 (UK National Action Plan on Women, Peace and Security 2018-2022: Guidance Note-Implementing Strategic Outcome 4: Humanitarian Response)」를 발간하여 정책 및 프로그램 단위에서 이행전략을 수립함.

사례 **Guidance on Gender-Responsive Humanitarian Action**

- 동 지침서는 성인지적 인도적 지원, 젠더기반 수요 충족을 통한 분쟁상황 여성/소녀 보호 및 역량강화, 재건 지원을 강조함. 또한 인도적 대응 각 단계/분야에서 여성 및 소녀의 수요 고려, 여성의 의미있는 참여 및 리더십 촉진의 중요성을 명시함.
- 이를 위한 4개의 핵심 축(building block)으로 우호적 환경(Enabling Environment), 주류화(Mainstreaming), 목표지향적 프로그램(Targeted Programming), 무해(Harm Prevention)를 설정함. 동 핵심축에 대한 설명과 함께 각각의 체크리스트를 통해 권고사항을 제시함.
  - 작동환경(Enabling Environment): 영국 정부는 특히 조정, 펀딩, 안보, 정책환경 등 이재민 위해 필요한 사항에 대하여 효과적으로 시스템이 기능하고 젠더와 보호가 통합되어 지원되는가에 초점을 맞춤. 특히 인도 지원 조정, 접근성, 재원, 국가-지역 수준의 여성 주도 인도지원 단체 역량강화의 중요성을 강조함.
  - 주류화 및 젠더 통합(Mainstreaming and integration of gender): 인도적 지원 원칙과 공정성의 핵심으로, 영국은 국제개발성평등법(International Development (Gender Equality) Act 2014)에도 명시됨을 강조함. 위기에 대한 정책 및 프로그램이 성별/연령별 미치는 영향 차이에 주목하며, 각 그룹의 필요와 우선순위에 맞춘 프로그램 설계 및 실행, 지속적 소통과 책임 이행을 강조함. 프로그램 전주기 내 성주류화 달성을 위해, 신속젠더분석(Rapid Gender Analysis), 성별분리데이터, 젠더 및 연령마커의 중요성을 명시함.
  - 목표지향적 또는 독립적인 프로그램(Targeted or Stand-alone programming): 프로그램 수립 시 성평등 및 역량강화(교육, 생계 등)같은 특정 보호 목표 설정을 강조함. 성생식보건 및 권리, 여성 청소년, 월경위생 관리에 초점 맞추며, 특히 안전한 공간 조성, 현금지원, 사회규범 변화 등의 효과적 목표지향적 프로그램을 통한 안전한 삶, 서비스 접근성 강화, 리더십 장벽 제거를 강조함.
  - 성적착취 및 학대(Safeguarding against Sexual Exploitation and Abuse and Sexual Harassment (SEAH)): 분쟁 또는 인도적 지원 상황 하에서 아동, 여성, 소녀 등 취약계층의 피해가능성이 높음에 주목하여, FCDO는 ODA 파트너들이 IASC 성적 착취 및 학대 방지 최소 운영 기준(PSEA) 및 핵심 인도주의 표준(CHS) 내 PSEAH 관련 조항을 준수할 것을 강조함.

출처: HM Government (2021)의 내용을 바탕으로 저자 작성

○ FCDO는 자체 가이드라인 외에도 ALNAP '인도적 활동 평가 가이드(Evaluation of Humanitarian Action(EHA) Guide', Humanitarian Outcomes의 '급변환경에 대한 접근성 확보(Secure Access in Volatile Environments, SAVE) Toolkit' 활용을 권고함.

○ **ALNAP의 실시간 평가 가이드라인(Real Time Evaluations(RTE) of Humanitarian Action)** 인도적 대응 초기 단계에서 실시하는 참여형 평가 가이드라인으로서, 위기 대응 관리 및 실행에 즉각적인 피드백을 제공하여 사업을 적시에 조정하고 개선하는 것을 목표로 함. 사업 수행 후 실시하는 평가방법과 달리, 실시간으로 교훈을 제공하여 진행 중인 사업운영에 활용하도록 함.

사례 ALNAP 인도적 지원 실시간 평가 가이드라인

- ALNAP은 2009년 「인도적 지원 실시간 평가 가이드라인(Real time evaluations of humanitarian action_ ALNAP Guide Pilot Version, 2009)」 수립을 통해 인도적 지원 사업의 평가, 특히, 실시간 평가(Real Time Evaluation)에 대한 주요 원칙 및 구체적인 지침 제공
- ALNAP(2009)이 제공하는 RTE 가이드라인은 평가관리자 및 인도적 지원 사업 현장의 평가팀 리더를 주요 독자로 하여, 평가원칙 및 기간, 평가방법과 방법활용 시 주의점, 평가보고서 완료 시점과 분량, 제언사항 개수, 평가팀 구성원의 경력사항 등 매우 구체적인 사항에 관한 지침을 제공하고 있어, 실무적으로 유용하게 참고 가능

1. 개요

구분	내용
가이드라인 주요 독자	실시간 평가관리자 및 평가팀 리더
범위	긴급 대응의 첫 단계에서 실시되는 실시간 평가에 중점
가이드라인 목차	평가관리자, 평가팀, 평가도구와 기술 등 세 가지 부문에 따른 주요 가이드라인 제공
특이 사항	실시간 평가는 다양한 기술과 전문적인 접근이 필요한 평가. 시간적 제약으로 일반적인 평가와 다르게 운영

2. 주요 목차

목차	대상	내용	세부 내용	
섹션 I	평가 관리자	평가 실시 여부 결정	정의	• RTE는 상호 작용적인 참여적 활동이며 대응 초기 단계에서 가장 효과적인 평가방법 • 규모: 일반적으로 1명에서 4명의 평가팀이 수행. 2009년 초 약 10개 국제 인도주의 기관이 RTE 사용 • 현장 작업은 보통 2~3주 소요(최종 평가 보고서 완성까지 최대 8개월 소요 가능)
			목적	• UNHCR는 1991년부터 RTE 사용 ① 적시성: 인도주의 대응에 있어 중요한 시점에 실시되어 정보와 지식 제공 ② 관점: 초기에 필요한 정보를 빠르게 습득하여 장기적으로 심각한 문제가 발생할 가능성을 낮춤 ③ 상호작용: 기관 간, 본부와 현장 간, 평가팀과 프로그램 간 상호 작용 가능. 빠른 피드백 가능
			모니터링과의 차이	• RTE는 인도적 지원의 운영이 계획에 부합하는지, 나아가서는 기관 정책에 부합하는지 다룸 • 조직에 대한 더 큰 책임을 요구할 수 있는 평가
		평가기준 등 ToR 설정	현장동의 원칙	• 개입의 배경, 평가의 목적, 이해관계자들의 참여방법, 평가기준 등
			기준	• 효율성, 영향력, 일관성, 비례성, 범분야 등
			방법론	• 관찰 중요, 정성적 방법 의존
			일정	• 시간제약 고려
			결과물	• 진행 중 작업관련 정보제공 중점, 간다한 출력물 유용
			평가팀	• 현장경험이 충분한 숙련자

목차	대상	내용	세부 내용	
		기획 및 예산	기획	• 평가팀을 위한 프로토콜 설정 등
			예산	• 평가보고 방식 등 고려 (간소화)
		팀 구성	규모, 기술, 모집 일정 등	
		착수보고서 검토	인도적 지원 상황에 대한 이해 및 평가계획 수립	
		보고서 검토	보고서 완료 전 현장에서 피드백, 평가질문에 대한 답변 및 충분한 정보 등	
		경영진 답변	평가결과 권고사항 수용 여부, 권고사항 이행을 위한 조치 계획, 현장팀의 대응 동반 등	
		배포 및 활용	평가결과의 확산 계획 매우 중요, 번역 등 예산 반영	
섹션 II	평가팀	현장 평가 계획 수립	계획을 준수하되 초기 단계 시 유연한 방식으로 이뤄질 필요	
		인터뷰 초안 작성	주요 정보원 인터뷰 및 반구조화된 방식 활용	
		착수보고서 작성	인도주의 위기, 대응상황, 평가대상 조치 사항, 평가목적 및 팀 역할분담 등 평가계획, 인터뷰 등 방법론 개요 등	
		현장 평가 실시	초기 평가 시 충분한 시간 확보 어려울 수 있으며, 단기간 자료수집 및 분석을 위한 체계적 계획 필수(현장조사 중 기록보관, 인터뷰, 설문조사, 문헌연구, 사후검토, 수혜자 상담, 관찰, FGI 등 각 방법에 다른 가이드라인 제시)	
		증거수집	증거에 의해 뒷받침되지 않는 권고사항 작성되지 않도록 주의	
		권고사항	권고사항이 너무 많지 않도록 주의(적고, 구체적일수록 유용)	
		보고서 작성	현장조사와 병행, UNHCR은 15쪽 내외 짧은 보고서 선호	
		현장 피드백	실시간 현장 피드백 중요, 최종 보고서는 평가팀-수혜국팀 직접 상호작용할 수 있는 가장 중요한 매개체	
섹션 III	도구 및 기술	평가에 필요한 도구 및 기술	실시간 평가에 필요한 25가지 도구 및 기술을 세 가지 유형으로 구분 • 일반자료: 표준조항, 인도지원 평가기준, RTE 필요성 등 • 데이터 기록수단: 이슈/발견사항/결론, 면담기록 등 • 점검표: 평가자 선정, 피드백 워크숍, 기관간 RTC 등	
		방법론	주요 정보원 인터뷰 및 관찰 등 다양한 방법 활용	
		평가팀 리더	팀 리더는 다음을 포함하여 ToR에 따라 전반적인 평가 수행 담당, 평가팀 리더로서의 자격요건 등	
		평가팀 멤버	3년 이상의 인도적 활동 경험, 언어 및 문화 등	

출처: ALNAP, 2009 바탕으로 저자 번역

사례 **영국의 인도적 지원 관련 기타 가이드라인**

- **인도적 대응 개입기준(Guidance Framework: Intervention criteria for humanitarian response in sudden onset contexts)** 급작스러운 위기 발발 시 인도적 대응을 위한 영국정부의 개입기준을 제시하고 있으나, 2021년 5월 18일에 철회되었으며 현재까지 동 지침을 직접적으로 대체할 수 있는 지침은 없음. 인도적 지원 상황의 복잡성을 고려하여 영국정부는 동 지침을 절대적인 기준으로 삼지는 않았으나 DFID 체제 하에서 인도적 지원 참여를 권고할 때 고려해야 할 다양한 요소를 제공하기 위한 지침으로 활용함.
  - 동 지침에서는 위기 상황을 '(1) 위험의 심각성, (2) 영향을 받는 지리적 영역의 규모'를 고려하여 인도적 영향, 피해국 정부의 입장(지원 요청 또는 수락), 타 공여국의 개입 상황에 따라 'No action, Consideration, Action' 3단계로 평가하여 인도적 개입을 결정하였음.

Decision options	No action	No action should be required
	Consideration	The combination of any four of the 'consideration' level criteria or greater (i.e. 3 yellow + 1 red) should lead to a recommendation that DFID considers responding to a particular event.
	Action	The combination of any four of the 'action' level criteria should lead to a recommendation that DFID responds to a particular event.

- **자선단체 및 NGO 대상 금융제재 가이드(Financial Sanctions Guidance for Charities and NGOs)** 영국 금융제재이행국(OFSI, Office of Financial Sanctions Implementation)은 '자선단체 및 NGO 대상 금융제대 가이드(Financial Sanctions Guidance for Charities and NGOs')에 통해서 제재 대상 지역에서 활동하는 자선단체 및 NGO 파트너 대상 지침을 제시하는 가이드라인임. 특히, 고위험 국가 및 영토(시리아, 아프가니스탄 증)에서 사업을 수행하는 경우 매우 강력한 규정을 준수하여 수행하도록 실사 및 라이센싱 관련 지침을 구체적으로 제시하고 있음(Office of Financial Sanctions Implementation, 2024).
  - **라이센싱(Licensing)** 인도적 목적의 지원이라도 금융제재 대상 국가에서는 관련 법률에 예외 조항이 없는 경우, 사업수행 적용가능한 라이선스 근거(Financial sanctions targets by regime[13])를 제시하고 있음.
  - **실사(Due deligence)** OFSI에서 구체적으로 취해야 할 조치를 의무화하고 있지는 않지만 위험을 평가하고 관리하기 위한 실사 조치의 모범사례를 제시하고 있음.
  - **강력한 제재 준수 프로그램(St 위해서는 라이센스 라이센스 신청 발급이 필수임. 금융제재 국가 및 정권에 대한 규정에서rong Compliance Programme) 모범사례 중 하나로 다음 사항을 고려하여 강력한 제재 준수 프로그램을 구현하고 직원에게 교육 및 자료를 제공할 것을 권장함.**
    - 현지 규정에 따라 파트너, 자회사 및 계열사와 규정 준수 기대치 소통
    - 서면으로 작성된 표준화된 운영 규정 준수 정책, 절차, 행동 기준 및 안전장치 개발, 구현 및 준수
    - 제재 대상 행위에 연루될 경우 즉시 사업 또는 고용이 종료될 수 있음을 명시하거나, 관련 위험을 완화하기 위한 통제 수단의 채택을 확인하는 규정 준수 프로그램 구현
    - 불법 행위를 폭로하는 직원을 보복으로부터 보호하고 실제 불법 또는 제재 대상 활동이 의심될 경우 이를 보고할 수 있는 기밀 메커니즘 구축
    - 제재 준수 프로그램이 자격을 갖춘 제3자에 의해 정기적으로 감사를 받도록 하여 조치 및 통제의 지속적인 개선과 효과를 보장
    - 영국 제재 목록 및 OFSI 통합 목록 정기적 검토

13) 국가, 정부, 또는 테러 단체별로 부과된 금융제재 규정 리스트를 제공하고 있음(참고사이트: https://www.gov.uk/government/collections/financial-sanctions-regime-specific-consolidated-lists-and-releases).

(2) 사업수행파트너 역량평가 제도

○ 다자기구 파트너 역량평가

- 영국은 다자협력체계가 자국의 이익과 기후변화 및 보건위기와 같은 글로벌 과제를 해결하는데 필수적이라 강조함(ICAI 2022a). 영국은 2022년 기준 세계 제2의 ODA 공여국, 2022년 기준 세계 제1의 다자협력 공여국으로 원조 예산의 1/3 이상을 다자기구의 핵심 비용에 할당하였음(Sam Hughes & Ian Mitchell, 2023).[14]
- 영국은 1960-1970년대에 정부 차원의 공공기관 평가 및 성과관리 개념을 도입하였고, 1980년대 성과제고를 위한 Value for Money (VfM)개념을 도입한 바 있음(한바란, 2021:10).
  - **(다자기구 자체 평가 수행)** 2011년 DFID는 ODA의 Value for Money를 위한 성과평가를 수행함. 2011년, 2013년 두 차례에 걸친 다자원조평가(Multilateral Aid Review, 이하 MAR)를 통해 43개의 기구를, 2016년 다자개발검토(Multilateral Development Review, 이하 MDR)를 통해 36개 기구를 평가함(DFID, 2016).
  - **(자금 오용 위험관리 시스템 식별, 평가 및 모니터링)** 한편 DFID는 영국 원조의 자금 오용 위험관리 시스템을 강조함.[15] 2016년 실사 프레임워크(Due Diligence Framework)[16]를 구축하고, 2016년 MDR 설계에 자금 오용, 위험 및 투명성에 대한 질문을 포함함(DFID, 2016). 2018년 DFID는 파트너기관의 위험관리를 위해 중앙품질보증(Central Assurance Assessment)을 31개 CSO에 적용함(DFID, 2020).
- MAR과 MDR 결과는 다자기구 차원의 자체개혁을 추진하는데 사용되었으며, 영국 정부의 다자협력 효과성 제고를 위한 기반으로 활용됨. 하지만 최근 한 연구(Hughes&Mitchell, 2023:8)에 의하면, 영국의 다자기구 평가결과가 실제 각 다자기구에 대한 지원규모에 체계적인 영향을 미치지 않고, 정치적 편의성, 다른 국가의 영향 등이 실제 영향요인이라는 점을 주장함.
- 최근 영국은 다수의 다자기구를 대상으로 평가를 수행하는 대신 기관별로 상황을 점검하고 관리하는 방식을 채택함. FCDO는 파트너 다자기구에 대한 실사 접근 방식(Due Diligence

14) 최근 발간된 UK International White Paper 는 다자주의에 대한 새로운 의지를 보여주며, 2022년 국제개발전략의 양자 파트너십으로의 전환과 2025년까지 FCDO 원조 예산에서 다자간 비중을 1/4로 줄이겠다는 의지를 보임.

15) 2011년 ODA의 Value for Money를 위해 부패방지 접근방식, 2016년 DFID 갈등 영향 환경에서 수탁자 위험 관리 접근방식, 2021년 신속검토 영국 원조의 자금 오용 대처방지 등 포함(ICAI, 2022).

16) DFID의 Due Diligence Framework은 11개의 Module로 구성되어 있으며, 현 FCDO의 Due Diligence Framework는 5개 Pillar로 구성됨.

Approach)을 도입하고, 중앙보증평가(Central Assurance Assessment, CAA) 및 실사 평가(Due Diligence Assessment, DDA)를 강화하고 있는 것으로 나타남(FCDO 현지면담: 2024.10.4.).

○ 다자기구 평가: MAR 및 MDR

• 2011년 Multilateral Aid Review(MAR)

- 2010년 영국 정부는 다자기구를 통한 영국의 영국 원조자금의 비용 대비 가치(Value for money)에 집중하여 다자기구를 통한 영국의 원조를 중점적으로 검토하고, 세계은행, 국제연합(UN), 유럽연합 집행위원회(European Commission) 등 43개 다자기구를 대상으로 평가를 수행하였음. 평가 프레임워크는 다자기구, 시민사회, 외부전문가 협의를 통해 10개 평가요소(components)[17]로 구성되고, 요소별 2~7개의 세부 평가기준(criteria)을 포함하고 있음(DFID, 2011: 9~10). 평가결과는 매우 우수(Very good), 우수(Good), 적절 (Adequate), 미흡(Poor)으로 도출함.

• 2016년 Multilateral Development Review(MDR)

- MDR의 평가 프레임워크(〈표 9〉 참조)는 MAR의 평가 프레임워크를 준용하여 영국의 개발목표 부합도와 기관 역량을 평가하되, 새로운 영국 및 글로벌 상황을 반영하여 업데이트하고 기관 역량평가에 대해서 더 엄격한 성과 기준을 설정하였음.
- (평가결과) 2011년 MAR 대비 엄격한 평가 프레임워크를 적용하였기 때문에 직접 비교는 불가능하나, 모든 평가대상 다자기구는 2011 MAR 이후 개혁을 도입한 것으로 나타남. 동 평가결과에서 두 지표 모두 '매우 우수' 등급을 받은 기관은 세계은행(World Bank), 세계백신면역연합(Gavi), 글로벌펀드(Global Fund) 3개 기관뿐이었음. 인도적 지원 관련 기관 중에는 국제적십자위원회(ICRC), EU ECHO, UNICEF가 두 지수 모두에서 '매우 좋음'과 '좋음'으로 평가받았음.
- (2016 MDR의 활용) DFID는 자국과 국제사회에 중요한 결과를 제공하는 다자기구에 투자하여, 가장 큰 변화를 만들 수 있는 기관에 투자하겠다는 방침을 밝힘. 향후 자금지원 결정을 성과개선과 연계하기 위해 '성과 협약(performance agreement)'을 광범위하게 적용하고, 합의한 분야에서 성과개선이 수반되지 않으면 자금지원을 줄이고, 모니터링 및 공개 평가를 실시하였음(DFID, 2016:23).

17) 평가 프레임워크 10대 요소는 영국 개발목표 달성 기여도(4), 기관 역량(5), 발전 가능성(1) 등임.

〈표 9〉 영국 MDR 평가 프레임워크

항목	구성요소	평가질문
영국 개발/인도적 지원 목표부합도	수행역할 (What it does)	A. **핵심역할**: 이 기관이 DFID의 전략적 목표 달성에 핵심적인 역할을 하고 있는가(글로벌 목표 달성, 위기에 대한 회복탄력성 향상을 포함)?
		B. **비교 우위**: 이 기관이 영국의 양자 원조에 비해 강점을 가지고 있는가?
	수행방식 (How it Delivers)	C. **파트너십**: 이 기관이 영국과 국제 개발 성과를 달성하기 위해 다른 기관들과 협력하고 있는가?
		D. **포용성 원칙**: 이 기관이 글로벌 목표인 'Leave No One Behind'를 실행하고 있는가?
		E. **성평등**: 이 기관이 정책, 투자 선택, 파트너십에서 여성과 여아에 대해 적절히 집중하고 있는가?
		F. **기후**: 이 기관이 'climate smart'한 개발과 재해 및 기타 기후 충격에 대한 회복탄력성을 지원하고 있는가?
	활동영역 (Where it works)	G. **지리와 자원**: 이 기관이 자신의 역할과 임무에 적절한 장소에서 활동하고 있으며, 이에 맞는 적절한 출구전략을 가지고 있는가?
		H. **취약국 성과**: 이 기관이 취약하고 분쟁 영향을 받는 국가에서 적절한 성과를 내는가?
조직 강점	결과/가치 (Result and value)	I. **성과**: 이 기관이 목표와 성과 달성을 입증하고 있는가?
		J. **비용 통제**: 이 기관이 비용 대비 가치(valud for money)를 높이기 위해 비용을 낮추는 조치를 취하고 있는가?
		K. **효율성**: 이 기관이 운영, 프로그램, 투자 선택에서 효율성을 입증하고 있는가?
		L. **인적 자원**: 이 기관은 인적 자원이 최대 영향을 발휘하도록 배치하고 있는가?
	리스크 관리 (Risk and assurance)	M. **리스크 관리**: 이 기관이 거버넌스 차원에서 위험 관리 및 신뢰도를 증진하는가?
		N. **부패**: 이 기관이 부패와 부정을 예방, 적발, 제재하는가?
	투명성/책무성 (Transparency and accountability)	O. **투명성**: 이 기관이 전 세계 원조 투명성 기준을 초과달성하기 위해 노력하고 있는가?
		P. **책무성**: 이 기관이 모든 활동에서 파트너 정부, 고객, 수혜자들에게 책무를 다하고 있는가?

출처: DFID(2016) 42쪽 바탕으로 연구진 재구성

○ FCDO의 다자기구 실사(Due Diligence)

• 실사(Due Diligence, DD)는 인수 또는 투자 계약 전 대상 기관의 현 상태를 점검 또는 평가하는 프로세스로 상대방이 제공한 정보의 정확성을 확인하고 거래와 관련된 잠재적 위험 및 책임을 파악하는 것임.

- FCDO의 실사 접근 방식(Due Diligence Approach)은 잠재적 수행파트너가 프로그램을 효과적이고 효율적으로 제공할 수 있는 기술적 역량 및 재정적 안정성을 갖추고 있는지, 그리고 비용 대비 가치(Value for Money)를 달성할 수 있는지 확인하기 위한 위험평가 프로세스의 일부임(FCDO, 2021a). 또한 실사를 통해 파트너가 FCDO의 기대에 부합하고 자금 계약 조달에 따라 프로그램을 제공할 수 있는 능력에 대한 위험을 파악할 수 있으며, 이를 파트너와 함께 관리할 수 있음.
- 현재 FCDO는 실사(Due Diligence Approach)를 바탕으로 다자기구에 대한 파트너십 평가를 수행함(FCDO, 2021a). 비지정 기여금 형태로 다자기구와 파트너십을 맺는 경우 CAA(Central Assurance Assessment)를 통해 수행기관에 대한 책무성, 위험 관리 역량 등 전반적인 기관 역량 평가를 수행하고, 그 외, 양자 사업의 수행기구로서 다자기구와 파트너십을 맺는 멀티바이 사업의 경우 DDA(Due Diligence Assessment)를 진행함.
- (실사 유형-CAA) FCDO가 다자기구에 핵심자금(Core Funding)[18]을 제공하는 경우, 해당 기관에 대한 실사는 CAA를 통해 기관 책임자가 수행함. CAA는 다자 파트너의 수행역량과 위험에 대한 주기적 평가로 영국 정부와 협력하기에 적합하고 적절한지 확인함(FCDO, 2021a:7). CAA의 목적은 해당 기관과 협력하는데 따른 위험에 대한 전반적인 판단을 제공하는 것으로 '실사 프레임워크(〈표 9〉 참조)'에 명시된 5가지 기준에 따라 조직을 평가함. 일반적으로 3년 주기로 실시되며, FCDO와 다자기구 간 고위급 협의를 통해 실행 가능성 및 방식을 협의·결정함.
- (실사 유형-DDA) 양자 사업의 수행기구로서 다자기구와 파트너십을 맺는 멀티바이 사업의 경우 DDA를 진행함. CAA 결과와 제언을 바탕으로 프로젝트/프로그램 맥락에 맞게 기구의 사업수행 역량과 위법 또는 위험 관리에 대한 투명성과 책무성 조사가 주요 목적임. 특히 다자기구가 인도적 지원 현장에서 파트너십을 맺는 기관(INGOs, NGOs)을 통해 예산이 집행되는 경우 '자금의 경로(following the money)'를 파악하는 것에 중점을 두고 있음.
- (실사 원칙) 실사의 5가지 원칙은 책임감과 책무성, 컨텍스트 특수적(context-specific), 증거기반, 비례와 균형, 투명성 등을 포함함(FCDO, 2021a:4).
- (실사 프레임워크) DDA와 CAA 모두 아래 프레임워크를 기반으로, 다자기구 및 프로그램 특성에 따라 유동적으로 적용·분석함.

18) Core Funding: 핵심자금은 다자기구의 전반적인 목표를 지원하고 핵심 임무에 부합하는 목표를 달성하기 위해 다자기구에 직접 제공되는 비지정 기여금을 뜻함.

〈표 10〉 영국의 DDA 5대 Pillar와 주요 검토사항

기준(Pillar)	설명	주요 검토사항
거버넌스 및 내부통제 (Governance and internal control)	• 파트너기관의 정체성과 거버넌스를 이해하고, 조직구조, 관리체계를 파악 • 사업이 수행될 국가나 지역에서 파트너기관의 감독과 위험 관리가 어떻게 이루어지며, 거버넌스가 얼마나 잘 정착되어있는지 이해하는 것이 중요	• 소유구조 및 법적 지위 • 이해 상충 관리체계 • 위험 관리 및 정책 거버넌스 • 성과관리 • 감사체계 및 접근방식 • 정보보호 및 사이버 보안 • 조직 전반의 다양성과 포용성
사업수행역량 (Ability to deliver)	• 파트너기관이 FCDO 목표에 부합하는 방식으로 사업을 수행할 수 있는지 파악 • 파트너기관이 사업수행역량을 보유하고 있는지에 대한 심층 평가	• 사업관리 및 수행 핵심인력 경험과 역량 • 이해관계자 참여 프로세스 • 채용 절차 • 성과관리체계(직원, 사업) • 업무 연속성
재무안전성 (Financial stability)	• 파트너의 재정적 어려움으로 인한 사업 중단이나 재설계 위험을 방지하기 위함 • 재무보고(FCDO 및 파트너 내부)는 정기적으로 정확하게 제공되어야 하며 FCDO는 파트너기관이 비용 대비 가치(value for money)를 효과적으로 달성하고 있는지 확인함.	• 재무안전성 • 재무보고(내부, 외부) • 자산 및 재고 관리 • 조달 절차 • 자금 및 재무 위험 관리 • 직무 분리
하위수행기관 관리 (Downstream Partners)	• FCDO 파트너기관들이 하위 수행기관(2차사업 수행기관)을 이해하고, 이들과의 협력에서 발생할 수 있는 위험을 관리하기 위해 적절한 조치를 취하여야 함. • 파트너기관이 공급망을 통한 자금 지출을 추적할 수 있을지 확인함.	• 하위수행기관 선정 기준 및 절차 • 하위수행기관 현황 파악과 투명성 • 성과관리체계 • 하위수행기관 모니터링 및 평가 • 재무보고 • 원조 분절화 통제
보호장치 (Safeguarding)	• 사업 개입 시 의도치 않게 사람, 환경에 해를 끼치지 않도록 해야 함. 파트너기관은 보호 관련 사건을 예방, 적발, 대응, 보고하기 위한 적절한 조치를 갖추어야 함.	• 환경 및 사회적 영향, 취약계층, 문화유산 및 노동관리(인사) • 협의 및 참여방법 • 내부고발/고충 처리 절차 • 행동강령 • 하위수행기관의 환경사회 보호 역량

출처: FCDO(2021a) 5쪽 바탕으로 연구진 재구성

• (평가결과) FCDO는 파트너기관을 DDAA의 5대 기준(pillar)별로 아래 4단계로 평가함.

〈표 11〉 FCDO 파트너 기관 Due Diligence 평가등급과 정의

구분	정의
경미 (Minor)	FCDO가 수용 불가능한 수준의 위험을 초래하지는 않으나, 파트너가 개선을 고려해볼 수 있는 발견사항
보통 (Moderate)	FCDO가 수용 불가능한 수준의 위험을 초래하지는 않으나, 시스템, 프로세스, 절차 개선을 위해 파트너가 해결하는 것이 바람직한 발견사항
중대 (Major)	FCDO가 수용 불가능한 수준의 위험을 초래하나, 위험을 수용 가능한 수준으로 적절히 낮출 수 있는 완화 조치가 가능한 취약점
심각 (Severe)	FCDO가 수용 불가능한 수준의 위험을 초래하나 필요한 완화 조치의 실행이 불가능하거나 파트너가 이행하기에 매우 어려운 취약점

출처: ICAI(2022a) 13쪽 바탕으로 연구진 재구성

• 기존의 다자기구 평가가 다수의 파트너 다자기구를 대상으로 수행되었다면 CAA는 전체 다자기구에 대한 종합적인 포트폴리오 대신, 기관별로 평가결과가 도출됨. 이러한 다자기구 간 일관성 확보, 교훈 공유, 분석 촉진을 위해 CAA 표준화에 대한 논의도 시작되었음(FCDO Letter, 2022).

○ **FCDO의 다자기구 파트너**

• 아래 〈표 12〉은 2022년 영국의 핵심자금 수혜기관 TOP 20개 기관의 지원 자금액과 비중을 제시하고 있음. TOP 6개 다자기구에 지원된 핵심자금의 점유율이 전체의 69.1%로 상당 부분을 차지하고 있는 것으로 나타남.

〈표 12〉 다자기구에 대한 영국 핵심자금 지원-20개 수혜기관(2022)

연번	기관명	£ million	ODA 비중(%)
1	European Commission, Development Share of Budget	532	16.9
2	Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	434	13.8
3	International Development Association	316	10.0
4	European Commission - European Development Fund	304	9.7
5	African Development Fund	300	9.5
6	Green Climate Fund	288	9.2
7	International Finance Facility for Immunisation	227	7.2

연번	기관명	£ million	ODA 비중(%)
8	World Health Organisation – core voluntary contributions account	98	3.1
9	Global Environment Facility Trust Fund	63	2.0
10	Central Emergency Response Fund	52	1.7
11	United Nations Department of Peacekeeping Operations	50	1.6
12	United Nations	48	1.5
13	International Bank for Reconstruction and Development	46	1.5
14	World Food Programme	40	1.3
15	International Finance Coorporation	40	1.3
16	United Nations Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	33	1.0
17	Asian Development Fund	29	0.9
18	Asian Development Bank	27	0.9
19	United Nations Office of Coordination of Humanitarian Affairs	21	0.7
20	CGAIR Fund	19	0.6

출처: FCDO, 2023b (https://www.gov.uk/government/statistics/statistics-on-international-development-final-uk-aid-spend-2022) [검색일:2024.12.11.]

○ NGO 파트너 대상 역량평가

- **(FCDO 긴급대응 자금 NGO 지원 개요)** FCDO는 NGO를 위한 인도적 지원 긴급대응 자금 가이드라인'을 개정하고 인도적 지원 긴급대응 자금 신청기관 대상으로 인도적 지원 보조금 지원 기준을 명시함. 신청 적격대상은 ① 즉각적인 인명 구조 목적의 긴급대응(Rapid Response Facility/12주 /사전 인증된 NGO 대상), ② 조기복구 대응 목적의 양자기금(12개월까지/다자기구, NGO, 민간기관 대상)으로 구분함(FCDO, 2021b). FCDO가 개정한 가이드라인에서도 기존 DFID의 'CHASE 인도적 지원 긴급대응 자금에 대한 NGO 지원' 내용은 계속 적용됨을 확인함(FCDO, 2020).
- **(NGO 사전자격심사)** FCDO는 인도적 비상사태에 대한 긴급대응 자금을 받을 수 있는 자격 기준을 설정하고, 신청서를 통해 이 자격 기준을 충족한 NGO에 대해 RRF 파트너로 인정함.[19]
- **(긴급대응(RRF) 파트너)** 현재(2024.11) 영국의 긴급대응 NGO 파트너는 다음과 같음.

19) NGO 사전 자격심사는 새로운 파트너의 필요 시 실행되어 오고 있는데, 최근에 자격심사 신청서 접수를 마감한 날짜는 2017년 2월 20일로 확인됨(FCDO, 2021b).

참고 **영국의 긴급대응(RRF) 파트너**

Action Against Hunger, ActionAid, 영국적십자사, CAFOD, Care International, Christian Aid, Concern, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, Deutsche Welthungerhilfe, Doctors of the World UK, GOAL, Habitat for Humanity, HALO, Humanity and Inclusion, HelpAge International, International Health Partners, International Medical Corps, International Rescue Committee, Islamic Relief Worldwide, MapAction, Medair, Mercy Corps Scotland, Mine Advisory Group, Mission Aviation Fellowship International, MuslimAid, Norwegian Refugee Council, Oxfam GB, Plan UK, Premiere Urgence Internationale, Relief International, Save the Children UK, Solidarites, Tearfund, World Vision, BBC Media Action, Internews Europe.

출처: FCDO, 2021b (https://www.gov.uk/guidance/humanitarian-response-funding) [검색일: 2024.11.25]

참고 **영국의 인도지원 특성을 고려한 M&E 접근 (FCDO 인터뷰)**

영국 인도지원 대부분은 비지정 기여로 진행되며, ICRC와 IFRC 및 다섯 개 UN 기구(WFP, UNICEF, UNHCRO, IOM 포함) 중심으로 지원됨. 비지정 기여에 대한 M&E는 파트너 기구의 전략분야 또는 목표와 연계된 성과지표 또는 논리모형(logframe)을 활용하고 있으며 영국이 관심갖고 있는 분야와 주제를 강화하는데 예산이 활용되도록 계약을 맺고 있음.

(3) 인도적 지원 M&E 인력 역량강화 제도

○ 영국 조직의 직무 정의와 인적자원관리의 특성

- 영국을 포함, 대부분의 유럽 국가의 조직에서 직무는 협소하게 정의하고, 해당 직무를 수행하는 근로자의 직무를 구체적이고 명확하게 규정함. 조직에서는 직무를 수행하는데 필요한 직무 특수적 역량(job-specific competency)을 직원채용 및 선발에서 중요시하며, 이러한 개인의 역량은 취업 후 교육훈련 및 경력개발 등 인적자원관리 전 과정(process)에서 높은 비중을 차지함. 특히 영국의 경우, 개인의 역량이 인적자원관리에서 차지하는 비중이 큰데, 그 이유는 영국의 시장주의 및 개인주의 문화 등과 관계가 있음.

○ FCDO의 인적자원 구성

- FCDO 인적역량 강화 대상인 전문관(Advisor, advisory cadre)은 정부의 전문직 관료로서 행정관료(administrative cadre)와 구분됨. 2019년 DFID 본부 직원 중 Senior Advisor (선임 전문관) 비중은 53.26%로 나타나 전문관의 비중이 매우 높다는 것을 알 수 있음(OECD, 2020: 68).

• **(전문관의 역할)** 전문관은 i) 개발협력 프로그램 설계, 실행, 평가 실시, ii) 외교 및 개발정책의 개발 및 실행, iii) 외교적 파트너십에서 핵심 역할을 함. 전문관은 학제적 사고(inter-disciplinary thinking)와 사고 리더십(thought leadership), 통합적 지식을 창출하는 역할을 수행함. 아울러 전문관은 글로벌 차원에서 전문가, 연구기관 및 전문가그룹과의 네트워크 구축과 관리 역할을 함(FCDO, 2024d).

〈표 13〉 전문관(Adviser)이 갖출 공통 역량

공통 역량(Common Capability)	
• 전문성과 사고 리더십	• 영국이 피해 없는 사회가 될 수 있도록 보호
• 증거 사용	• 기후 변화에 대처 및 자연복원
• 정책 및 프로그램 수행(설계, 실행, 평가)	• 공무원 행동의 구체화
• 국제적 영향력과 외교	• 시스템적 사고
• 파트너십 중재	• 혁신 및 디지털 개발
• 비용 대비 가치 제공	•

출처: FCDO, 2022a (https://www.gov.uk/government/publications/dfid-technical-competency-frameworks) [검색일: 2024.10.11.]

○ **기술역량체계(Technical Competency Framework)**[20]

• FCDO는 구성원이 직무를 수행하는데 필요한 기술 역량을 개발하고, 역량 수준을 5단계(awareness, working, practitioner, expert, senior expert)로 정함(DFID, 2018:04).

〈표 14〉 수준별 기술역량

기술역량 수준	설명
전문가(expert)[21]	전문 지식과 경험을 바탕으로 복잡한 문제에 독립적으로 적용
실무자(practitioner): 능숙	상세한 지식과 상당한 경험을 바탕으로 복잡한 문제에 적용 가능
작업(working)	실무 지식과 경험이 있어 감독하에 적용 가능
인지(awareness): 기초	기본 지식이 있으며 제한된 상황에서 적용 가능

출처: DFID, 2018:7 (https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6012bd4b8fa8f56545ea3d71/FCDO-Programme-Delivery-TCF-January2021.pdf) [검색일: 2024.11.28.]

20) 영국 노동시장에서의 기술 역량 프레임워크는 인력 공급을 담당하는 교육에도 영향을 미치고 있음. 영국은 국가자격체계(National Qualification Framework, NQF)를 구축하고, 기술 역량 체계를 개발, 역량 기반 교육훈련을 제공함. 이러한 시스템 개혁은 영국의 주도로 시작되었으며, 최근 국제 동향으로 발전되어 영국을 포함 120개 이상의 국가에서 이미 구축되었거나 구축되고 있음.

21) 전문가 내에서 책임자(Heads of Profession, HoP) 그룹은 전문가(expert)와 선임 전문가(senior expert)를 구분함. 특히 시니어 전문가 수준의 경우, 후보자의 기술 리더십에 대한 수준 높은 시연 능력과 증거를 통한 의사소통 및 영향력 발휘 능력이 고려됨. 책임자(HoP)는 전문직 표준을 유지하며, 전문관들에게 사고 리더십, 품질 관리를 제공하고, 지속적인 전문성 개발을 지원함.

• 전문관은 공통역량 이외에 FCDO 내 13개 전문분야[22] 중 1개 이상의 전문관 인증을 받아야 하며, 이 가운데 인도적 지원 M&E 관련 인력은 2개 분야(평가 및 연구, 인도주의)와 관련됨.[23]

○ **기술역량(Technical Competency) 사례**

• 인도주의 기술 역량(Humanitarian Technical Competency)

〈표 15〉 인도적 지원 기술역량 체계

구분		주요내용
역량 1	Priotise	가장 도움이 필요한 사람들에게 효과적인 인도적 지원을 **우선**
역량 2	Reform	인도주의 이론, 아키텍츄어 및 시스템 효과성을 **혁신**
역량 3	Protect	민간인, 실향민, 난민, 여성과 소녀를 포함한 소외계층을 **보호**하고 이들을 위한 인도적 지원을 촉진하고 유지
역량 4	Prevent	미래의 충격을 **예방** 및 예측하고 장기적으로 되풀이되는 위기에서 회복 탄력성을 재구축
역량 5	Specialism	인증받은 **전문 분야** (예: 건강 및 영양, 교육, 물·보건·위생-WASH, 인도주의 정보 관리 및 수요 분석)

출처: FCDO, 2023a (https://www.gov.uk/government/publications/dfid-technical-competency-frameworks) [검색일: 2024.10.16]

• 평가 및 정부 사회 연구(Evaluation and Government Social Research, GSR) 역량[24]

〈표 16〉 평가 및 정부 사회 연구 전문관 필요 역량

구분		주요내용
역량 1	기술능력 (Technical Skills)	1.1 연구 및 평가 방법, 테크닉과 적용에 대한 지식
		1.2 증거 수요, 설계와 표본 연구, 평가 범위 확인
		1.3 분석 및 해석
		1.4 연구의 관리 및 위탁, 평가 및 증거 생성

22) 13개 전문분야는 기후환경(climate and environment), 분쟁(conflict), 교육(education), 평가 및 정부 사회 연구(evaluation & government social research), 식량 및 농업(food and agriculture), 거버넌스(governance), 보건(health), 인도주의(humanitarian), 인프라 및 도시(infrastructure and urban), 민간 부문 개발(private sector development), 프로그램 집행(programme delivery), 사회개발(social development), 통계(statistics)를 포함. FCDO는 2022년 13개 분야에 포함되어 있던 평가(Evaluation)를 평가 및 정부 사회 연구(evaluation & government social research로 변경하고, 기술역량 내용에 증거의 사용, 학습 및 개발, 연구를 추가하여 기술 역량 요소를 확대함.

23) 영국의 분야 및 주제별 전문성은 취약한 인도적 상황에서 영국의 신뢰도와 영향력의 핵심이라고 할 수 있음(OECD, 2020:13, 93).

24) 영국 재무부가 개별 부서와 공동으로 개발한 GSR 기술 역량 프레임워크는 정부 사회 연구(GSR) 전문관을 인증하는 데 필요한 최소 기준을 설정함. 조정된 FCDO 프레임워크는 인증을 통해 모니터링, 평가 및 학습 전문성을 평가하기 위한 기초를 형성할 것임(FCDO, 2022a:23).

구분		주요내용
역량 2	사회 연구, 평가 및 다른 증거의 사용과 촉진	2.1 전문관들은 증거를 통한 의사소통을 할 수 있음
		2.2 전문관들은 학습하고 개발함
		2.3 전문관들은 모든 전문직업별 작업을 개척하는데 숙달함
		2.4 전문관들은 사회 연구, 평가, 증거를 옹호해야 함
		2.5 전문관들은 FCDO 정책적 맥락을 이해해야 함

출처: FCDO, 2022a (https://www.gov.uk/government/publications/dfid-technical-competency-frameworks) [검색일: 2024.10.16]

○ 전문관의 전문성 평가

- 전문관은 지식과 전문성을 평가받아야 함. 각 분야 전문가그룹은 해당 분야에서 FCDO 업무와 관련된 역량을 설명하는 기술역량 프레임워크(TCF)를 유지함.
- 평가는 지원자가 관련 역량에 대해 보유한 지식과 전문성의 정도를 설명하는 증거를 검토하고 FCDO 역량 프레임워크의 역량 수준과 비교하여 이루어짐. 인지, 작업, 실무자, 전문가(전문가 내에서 책임자 그룹은 전문가와 선임 전문가를 구분함). 특히 선임 전문관의 경우, 후보자의 기술리더십에 대한 수준 높은 시연 능력과 증거를 통한 의사소통 및 영향력 발휘 능력이 고려됨.
- 인증 신청자는 신청서를 뒷받침하고 기술력 입증을 위해 다양한 증거 자료 사용이 가능함 ([사례] 인증 증거 자료 참조). 인증평가는 지원자의 가장 최근 실적에만 의존하지 않고 전체 학업 및 직업 이력을 고려함.

사례 **인증 증거 자료 예시**

- 이력서
- 상황, 작업, 조치, 결과 형식으로 사용되는 기술능력(technical skills)의 예시
- 전문가 기여도 10%를 포함한 실무 기반 훈련
- 자격(Qualification)
- 자기 주도 학습
- 전문성 개발 기록 또는 학습 로그
- 프로젝트 보고서
- 출판되었거나 동료 심사를 거친 논문/학위 논문
- 관련 전문 단체의 회원 자격

출처: FCDO, 2023a (https://www.gov.uk/government/publications/dfid-technical-competency-frameworks) [검색일: 2024.10.16]

- 영국 정부는 역량 수준에서 역량을 평가하는 방법에 대한 프레임워크를 개발하였음. 이 평가 프레임워크는 공무원 채용에 사용되는 표준 1~7점 점수 체계[25]를 기반으로 함.

○ FCDO는 교육훈련/역량개발 프로그램의 일환으로 '지식기반과 개발·외교를 위한 학습(Knowledge Evidence and Learning for Development and Diplomacy, K4DD)'을 수립해 운영함.

- 영국 개발 및 외교 분야를 선도하는 6개 기관의 컨소시엄으로[26], 2016-2022년 운영되었던 K4DD의 전신인 K4D(Knowledge Evidence and Learning for Development Programme)[27]를 포함, 유사 프로그램 수행 경험을 바탕으로 수립함. K4DD는 영국 FDCO의 재정 지원으로 2024년 9월 30일부터 2027년 3월까지 운영 예정임(K4DD, 2024).
- K4DD 헬프데스크 서비스는 숙련되고 지식이 풍부한 연구자의 전문성과 경험을 활용하여 유연한 방식으로 FCDO 직원의 업무를 지원함. FCDO 직원은 연구자와 함께 자신의 요구사항을 탐색하고 신속한 증거 검토, 구체 보고서 산출 및 맞춤형 학습 서비스를 위해 헬프데스크를 활용할 수 있음.

사례 **FCDO 직원 대상 Research 헬프데스크 서비스**

- FCDO 직원의 △ 복합적인 개발 과제 대응, △ 증거(evidence)와 학습을 기반으로 한 개발정책의 효과성 향상을 목적으로 한다. public resource 페이지(프로젝트 정보 제공)와 FCDO only(Online Learning Platform) 페이지로 구분
- ODA에 부합하는 research evidence를 요청하면 6일(긴급), 3~5주(일반) 기간 내 연구결과 전달
- 연구보고서는 K4DD의 OpenDocs 저장소에 업로드되어 대중이 접근할 수 있을 뿐만 아니라, FCDO의 교육 전문성 센터에도 업로드되어 다양한 팀과 게시물에서 학습의 혜택을 누림.

출처: K4DD 웹사이트 (https://k4d.ids.ac.uk) [검색일: 2024.10.23]

○ 대학의 인도적 지원 M&E 훈련과정 제공

사례 **(서섹스 대학교) Specialist Short Course**

- 영국인증위원회(BAC)가 인증한 대면·비대면 교육과정 제공
- 개발전문가 대상 단기과정, 조직/개인 대상 학습지원, 개발프로그램 운영 등 제공

25) 1점: 시연되지 않음, 2점: 최소한의 데모, 3점: 보통 데모, 4점: 허용되는 데모, 5점: 좋은 데모, 6점 강력한 데모, 7점: 뛰어난 데모

26) K4DD 컨소시엄 6개 기관은 서섹스 대학의 Institute of Development Studies (IDS), University of Birmingham, Liverpool School of Tropical Medicine (LSTM), Humanitarian and Conflict Response Institute (HCRI) at the University of Manchester, Royal United Services Institute (RUSI), Association of Commonwealth Universities (ACU)를 포함함.

27) K4D 프로그램을 통해 1,200개 이상의 신속한 증거 검토 및 675,000개 이상의 리포트 및 리소스 다운로드를 기록함.

사례 **(서섹스 대학교) Specialist Short Course**

과정명	주요내용
식수위생 분야에서 윤리적 이미지 사용하기	• 온라인 과정으로 별도의 자격요건은 없음. • 시각적 문해력 기초, GEDSI(성평등, 장애, 사회적 포용) 원칙에 대한 탐구 등에 대한 교육 제공 • 등록비는 £693이나 소규모 비영리기관, 중저소득국 등 일부 할인
참여형 MEL	• 정부, NGO, 지역기관의 평화 및 인도지원 전문가 대상 과정으로, 25명 규모로 5일간 진행됨. • 학습 지향 평가 시스템에 대한 기초적인 접근법, 교육생 사례연구를 바탕으로 참여형 M&E 설계를 도출함. • 등록비는 £1,430이나 소규모 비영리기관, 중저소득국 등 일부 할인
사회적 보호	• Irish Aid 지원으로 무료로 운영되는 자기주도적 온라인 과정 • 4~6시간 분량으로 사회적 보장의 역사, 정의, 접근방식, 정책수단, 지역별 접근방식 등을 탐구함

출처: K4DD 웹사이트 (https://www.ids.ac.uk/learn-at-ids/specialist-short-courses-for-development-professionals-and-practitioners/) [검색일: 2024.9.10.]

1.3. M&E 이행체계 및 운영방안

(1) 성과모형

○ (FCDO 단위 성과목표) FCDO는 2006 국제개발법(International Development (Reporting and Transparency))에 따라, 의회와 국회에 제출한 연례보고서와 회계보고서를 매년 공개함.

• 2023-2024년 회기 보고서는 4개 성과목표(priority outcomes) 중 일부로 인도적 위기 대응을 포괄하나, 인도적 지원은 국제개발 분야에서 영국 리더십을 강화하기 위한 수단의 하나로 다뤄짐. 나아가 성과목표에 인도적 지원 기여는 다뤄지지 않았으며, 별도의 성과모형(result framework)을 제시하고 있지 않음.

〈표 17〉 2023-2024 FCDO 성과목표와 핵심성과

성과목표 1: 강력한 동맹과 미래 파트너쉽을 통한 개방적·안정적 국제질서 구축
성과목표 2: 파트너십 구축, 억지력(deterrence) 강화, 실효적 통제를 통한 국가·국제 안보 강화 및 전략적 경쟁 리스크 관리
성과목표 3: 국제개발 내 영국 리더십 역할 강화를 통한 공동 글로벌 과제 해결, 인도적 위기 대응, 지속가능발전 목표 달성 지원
핵심 성과 • 저소득국가의 저탄소·기후회복력 인프라 구축을 위해 4,800만 파운드 규모 녹색 도시 인프라 프로그램(Green Cities and Infrastructure Programme, GCIP) 조성 • COP28 화석연료 전환 글로벌 합의 도출 기여 • 녹색기후기금(Green Climate Fund, GCF) 16억 파운드 공여 및 2024년 공동의장국 수임 • 영국 지원으로 세계백신면역(Gavi) 설립 이래, 2023년 6월 정기예방접종 수혜자 10억명 달성 지원
성과목표 4: 24시간 상시 영사 서비스 제공 및 신속한 위기 대응을 통한 전세계의 영국 국민 지원

출처: FCDO, 2024a:30-37 (https://www.gov.uk/government/publications/fcdo-annual-report-and-accounts-2023-to-2024) [검색일: 2024.12.11.]

○ 인도주의 전반을 포괄하는 성과모형은 제시되지 않았으나, FCDO는 전 세계의 모든 인도주의 및 안정화 위기에 대응하기 위하여 인도주의 긴급지원 운영 및 안정화 프로그램(Humanitarian Emergency Response Operations and Stabilisation Programme, HEROS)을 도출함.

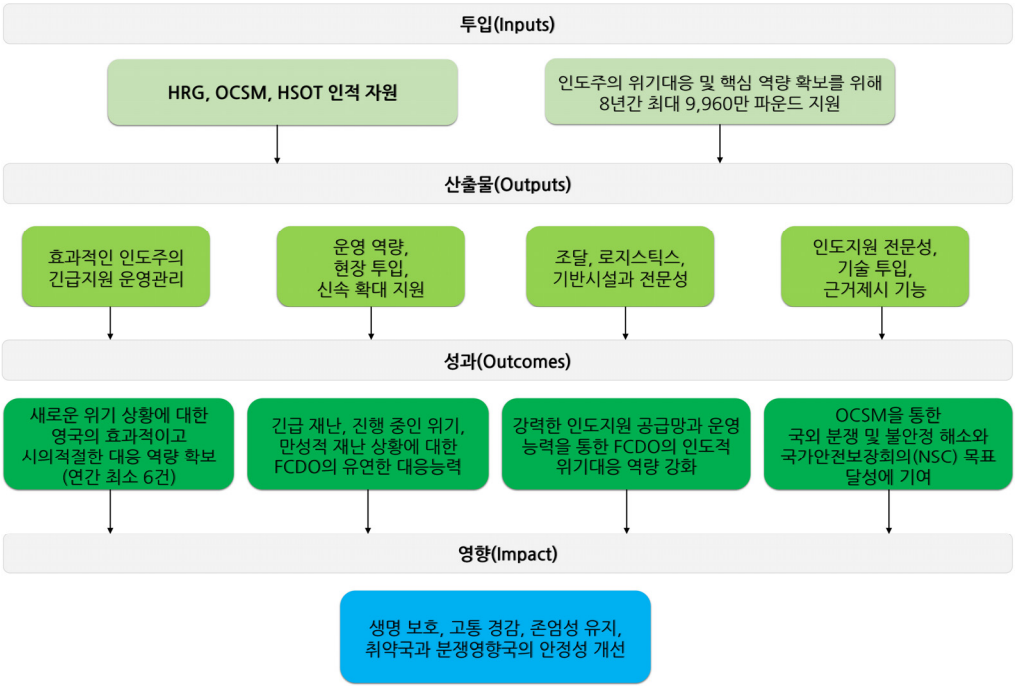
- (개요) 영국은 1990년대 초부터 긴급대응 및 운영에 대한 과업을 외주로 수행하였고, 현재 FCDO가 운영하는 HEROS는 DFID와 Stabilisation Unit이 2017년까지 운영한 **인도주의 긴급대응 운영지원 서비스(Humanitarian and Emergency Operations Support Service, HEOSS)**를 계승함(FCDO, 2024b).
- **(관리주체)** 동 프로그램은 인도주의·이주·식량안보국(Humanitarian, Migration and Food Security Directorate, HMFD)과 Office for Conflict, Stabilisation and Mediation (OCSM) 내 인도주의 대응그룹(Humanitarian Response Group)이 공동으로 관리함.
- **(프로그램 범위)** 2017년부터 운영된 동 프로그램은 23개 하위 프로젝트로 구성되는데, 인도지원 활동뿐만 아니라 정책적 차원도 포괄함. 예를 들어, FCDO 인도주의 긴급지원 운영비(여비, 교육비, 행정비), FCDO 긴급의료지원팀 및 조달경비, 인도주의 대응그룹(Humanitarian Response Unit) 운영, FCDO의 Stabilisation Unit 지원 등을 포괄함.

참고 **영국의 프로그램 운영 프레임워크(Programme Operating Framework, PrOF)**

- FCDO가 주도하는 프로젝트 및 다자간 기여금은 프로그램 운영 프레임워크(Programme Operating Framework, PrOF)를 기반으로 수행됨. 단, 기업 프로그램과 다자기구로의 core funding은 제외됨.
- PrOF는 우수한 프로그램 제공을 위한 프레임워크를 제공함과 동시에, 필수사항을 정의하고, 판단력과 유연력을 발휘할 수 있는 공간을 허용함. 모든 프로그램은 연간보고서, 로그프레임(Log framework), Business Case, 평가보고서, 연간예산 등을 DevTracker(https://devtracker.fcdo.gov.uk/)에 공개함.
- FCDO의 긴급지원 체계 운영, 직접적인 인도지원 프로그램 개입 모두 PrOF 가이드라인에 따라 기획·운영되며, 동일한 절차와 양식을 적용함.

출처: FCDO, 2024c:3 (https://www.gov.uk/government/publications/fcdo-programme-operating-framework) [검색일: 2024.12.06.]; DevTracker(https://devtracker.fcdo.gov.uk/) [검색일: 2024.12.05.]

- **(변화이론)** 2017-2025년간 운영되는 FCDO HEROS 프로그램 변화이론은 아래와 같음. FCDO는 긴급지원 및 안정화 인적자원과 8년간 최대 9,960만 파운드(한화 약 1,802억 원) 규모의 재정을 투입함. 궁극적으로 피해 커뮤니티의 생명 보호, 고통 경감, 존엄성 유지를 지원하며, 더불어 분쟁 및 취약국의 안정성을 개선을 도모함.



출처: FCDO, 2024b:6 (https://devtracker.fcdo.gov.uk/programme/GB-1-205176/documents) [검색일: 2024.12.06.]

〈그림 4〉 FCDO HEROS 프로그램 변화이론

• 동 프로젝트는 아래 논리모형(logical framework)를 기반으로 매년 연차점검(Annual Review)을 통해 성과 및 산출물 단위 실적을 취합함. 여타 인도지원 수행 프로그램과 다르게, 목표와 실적을 정성적으로 관리함.

〈표 18〉 인도적 긴급 지원 운영 및 안정화(HEROS) 프로그램의 논리모형(Logical Framework)

영향(Impact) 목표: 생명 보호, 고통 경감, 존엄성 유지, 취약·분쟁국의 안정성 증진
• 영향지표 1: 현지 수요에 부응하는 효과적인 인도적 위기 대응체계 구축 • 영향지표 2: FCDO 준비도 향상, 파트너십 강화, 체계적 조정을 통한 인도지원 효과성 제고 • 영향지표 3: 우선지원국의 분쟁 예방, 관리, 해결에서 영국의 영향력 증대를 위한 전문성 확보
성과목표 1. 연간 최소 6건의 신규 위기상황(대규모 위기 1건 포함)에 대한 신속하고 효과적인 대응
• 성과지표 1: 국내외 파트너와의 효과적인 조정체계 구축 • 성과지표 2: FCDO 인도적 지원 개혁 정책에 부합하는 효과적인 대응체계 이행
산출물 목표 1. FCDO와 HMG의 인도지원 기획, 준비도, 역량 강화
• 지표 1.1: 인도적 지원 대비,대응, 회복력 강화를 위한 전문 자문 제공 • 지표 1.2: 인도적 긴급상황 대응 역량 및 지식 향상을 위한 교육, 도구 제공 • 지표 1.3: 상시·긴급대응팀 등 인도지원운영팀(Humanitarian Support Operation Team, HSOT)의 역량강화 및 기관 우선순위 이해체계 구축

- 지표 1.4: 시의적절하고 전문적인 HSOT의 인도적 지원 자문 제공(영국 긴급의료팀 파견 전후, 인도지원 그룹 요청시)
- 지표 1.5: HSOT 핵심인력이 FCDO 국가사무소, 프로그램 및 팀에 인도주의 자문 제공
- 지표 1.6: 인도주의 정책기금(Humanitarian Policy Fund, HPF)을 통한 FCDO의 인도지원 제공 역량 강화 및 전문성 제고

산출물 목표 2. 인도적 위기 조기경보 및 정보관리체계 강화를 통한 FCDO의 신규·만성 위기 예측 역량 제고

- 지표 2.1: 24시간 상시 모니터링·경보·보고체계 운영을 통한 인도적 위기 즉시 대응 (위기발생 후 30분 이내 FCDO 통보, 2시간 이내 초기 심층분석 제공)
- 지표 2.2: 과학기술정보와 전문가 자문에 기반한 조기경보 체계 구축을 통해 FCDO 본부 및 해외 사무소의 신속한 대응태세 확보
- 지표 2.3: 의사결정 지원을 위한 혁신적·효과적 정보관리시스템 구축
- 지표 2.4: 조기경보·위험분석(Early Warning and Analysis Risk) 팀 산출물의 전략적 활용체계 구축

산출물 목표 3. 인도적 위기 대응을 위한 FCDO의 관리·조정체계 강화

- 지표 3.1: 긴급대응 전문역량 강화를 위한 조달체계 구축 및 운영
- 지표 3.2: UN-FCDO 대기인력 파트너십 체계 구축 및 운영
- 지표 3.3: 효과적인 인도적 지원 성과관리를 위한 MEAL 체계 구축 및 운영
- 지표 3.4: 대응활동 조정 및 언론 대응을 위한 맞춤형 브리핑·커뮤니케이션 자료 개발
- 지표 3.5: 신속하고 유연한 인도적 지원 대응체계 구축 및 운영

성과목표 2. 긴급·만성·장기화된 위기에 대한 FCDO 대응 역량 강화

- 성과지표 1: FCDO 긴급구호 인력의 효과적인 파견 및 현장 관리체계 구축
- 성과지표 2: 위험지역 접근성 확대를 통한 수혜자 지원범위 확대

산출물 목표 4. FCDO와 HMG의 인도지원 기획, 준비도, 역량 강화

- 지표 4.1: 인도적 지원 정책 이행을 위한 HSOT의 전문인력 운영체계 다각화
- 지표 4.2: HSOT의 현장 맞춤형 긴급 파견체계 운영
- 지표 4.3: HSOT 파견인력 전 주기 관리체계 운영
- 지표 4.4: FCDO 기술지원의 품질 제고 및 효율성 강화를 위한 관리체계 구축
- 지표 4.5: UN-FCDO 대기인력 파트너쉽 구축 및 운영[28)]
- 지표 4.6: 합의된 시간 내 인도주의 지원그룹(Humanitarian Response Group, HRG) 및 OSCM의 효율적인 업무 이행
- 지표 4.7: HEROS 프로그램의 핵심정보관리시스템 구축 및 운영
- 지표 4.8: 파견 전 업무준비 단계의 체계적 이행 및 지속적인 규정사항 이행 모니터링
- 지표 4.9: 단일화된 업무관리팀을 통한 서비스 품질 개선 지속

성과목표 3. 긴급·만성·장기화된 위기에 대한 FCDO 대응 역량 강화

- 성과지표 1: FCDO 긴급구호 인력의 효과적인 파견 및 현장 관리체계 구축
- 성과지표 2: 위험지역 접근성 확대를 통한 수혜자 지원범위 확대

산출물 목표 5. FCDO, HMG, 협력기관, 피해 지역사회를 위한 물자·서비스 공급, 운영 역량강화, 자문 제공을 아우르는 통합적 공급망 관리 체계 확립

- 지표 5.1: 피해 지역주민 수요를 충족할 수 있는 공급망 전략 수립 및 지속적 유지·관리
- 지표 5.2: 인도적 지원 물자조달과 물류, 그리고 전반적 인도적 지원 체계의 혁신을 통한 FCDO의 인도적 긴급대응 역량 향상
- 지표 5.3: 기획 및 평가를 통해 영국 정부, FCDO, 현지사무소, NGO 및 기타 협력기관에 물류·조달 분야 기술적 전문성 및 자문 제공

• 지표 5.4: 피해 지역사회에 대한 시의적절한 물자·서비스 전달을 보장하는 효과적인 공급망 지원체계 운영(Sphere 및 Global Cluster 기준 준수) • 지표 5.5: 인도적 위기 대응을 위한 효과적인 현장 조달·물류 운영 체계 구축 • 지표 5.6: 현장병원(Field Hospital Asset)의 종합적 관리 • 지표 5.7: OCSM, HRG 비축 물자의 시의적절한 이전·처분 관리와 Value for Money 극대화
성과목표 4. 국외 분쟁과 불안정 해소를 위한 국가안전보장회의(NSC) 목표 달성을 위해, OCSM은 상황에 맞게 조정·확장 가능한 적정 수준의 운영 역량 확보
• 성과지표 1: 전 세계의 OCSM 인력 지원을 위한 파견·유지·복귀 관리 및 배치 가능한 민간 전문가(Deployable Civilian Experts, DCE) 경험 강화를 위한 정부 목표 달성 기여도 • 성과지표 2: 체계적인 위험 평가 방법론에 기반한 파견인력 대상 보안 자문·지원 서비스 제공 실적
산출물 목표 6. OCSM 전문인력 운영체계 강화
• 지표 6.1: 합의된 계약 기준에 따른 OCSM 파견 지원 체계 운영 • 지표 6.2: 파견인력의 전문적 현장 지원 체계 운영 • 지표 6.3: 파견인력의 복귀/계약 종료 관리 체계 운영(교훈 도출, 문서화 등) • 지표 6.4: 프로젝트 전 주기 재무관리 체계 운영 • 지표 6.5: DCEs 계약시점에 유효한 보안허가 보유, 보안허가 만료 방지 • 지표 6.6: 전산관리시스템 개발, 시스템 유지보수 및 기능관리
산출물 목표 7. NSC 국외 분쟁·불안정 대응 목표 이행을 위한 OCSM 운영지원
• 지표 7.1: OCSM 물류 ·조달 분야 전문 기술자문 제공 • 지표 7.2: OCSM 물자·서비스 조달의 품질과 비용 효율성 관리 • 지표 7.3: OCSM 요구사항에 따른 재고관리 체계 운영 • 지표 7.4: 운영 플랫폼 구축 역량 검증을 위한 연간 평가 훈련 실시 • 지표 7.5: 비살상 장비 조달·운영·비축·처분 역량에 대한 정성평가 체계 운영
산출물 목표 8. FCDO 및 OCSM 대상 보안지원체계 구축(보안정보, 적시 지원)
• 지표 8.1: 보안 자문 및 상황인식을 위한 지식관리체계 운영 • 지표 8.2: 보안 요구사항 대응 및 의사결정 지원 체계 운영(보안문서 제공, 급변하는 상황에 대한 동향 자문) • 지표 8.3: 파견 인력에 대한 원격·현장 보안 평가체계 운영

출처: FCDO, 2024c (https://devtracker.fcdo.gov.uk/programme/GB-1-205176/documents) [검색일: 2024.12.6.]

(2) M&E 활용사례(ICT 및 디지털 도구활용 사례)

○ **(인도적 지원과 디지털 기술/도구)** 인도적 지원은 재난, 분쟁, 기근 등 다양한 위기 상황에서 사람들의 생명을 구하고, 안전과 생계를 보장하기 위해 즉각적이고 지속적인 지원을 제공하는 중요한 역할을 함.

• 최근 몇 년간 ICT(정보통신기술)와 디지털 도구의 발전은 인도적 지원의 방식에 큰 변화를 가져왔으며, 이를 통해 신속한 대응, 자원의 효율적 배분, 데이터 기반 의사결정이 가능해졌음

28) 2018년부터 2022년까지는 산출물 목표 3의 하위지표로 관리하였고, 2023년 이후로는 산출물 목표 4의 하위지표로 관리함.

(Veron, 2022). 본 글에서는 ICT와 디지털 도구가 인도적 지원의 계획, 실행, 모니터링 및 평가(M&E) 단계에서 어떤 역할을 하고 있는지 살펴보고, 이를 통해 긴급 지원과 장기 지원 모두에서 지원의 효율성과 효과성을 극대화한 실제 사례를 분석하였음. 동시에 이러한 기술 활용이 가져올 수 있는 윤리적, 기술적 문제를 검토하며 지속 가능한 활용을 위해 고려해야 할 사항을 제시하였음.

〈표 19〉 사업단계별 ICT 및 디지털 도구의 활용사례

디지털 도구	활용	사업단계	사례 국가
드론과 GIS	• **(피해 규모·수요 평가)** 실제상황을 수집하여 재난 피해 상황 분석 • **(드론 생태계 강화)** 기후변화 모니터링, 지역 드론의 지속적 사용 기후변화를 모니터링, 지역 드론 생태계 강화	계획, 역량강화	• 필리핀(태풍) • 네팔(지진)
AI와 빅데이터	• **(재난예측)** 다양한 데이터로 수집한 정보를 분석하여 전체 상황을 실시간으로 파악 및 예측	계획	• 모잠비크(사이클론 대응) • 인도와 방글라데시(홍수 예보)
위성/센서 모니터링	• **(모니터링 및 조기 경보)** 위성과 센서로 기후 관측 또는 재난 위험 감시하여 재난 발생 전 경보	계획, 실행, M&E	• 과테말라(화산 분화 조기 경보) • 아프리카 및 남아시아 (자연재해 예측) • 식량 위기 예측
블록체인과 생체인식	• **(데이터 보안)** 난민 등록을 위해 블록체인 디지털 ID를 발급하고 홍채로 식별	계획, 실행, M&E	• 요르단, 방글라데시, 레바논, 우크라이나
모바일	• **(자금조달 신속성)** 모바일 머니 지급 현금 지급 후 무작위 선별 후 평가	실행, M&E	• 케냐, 예멘, 니제르

○ **(피해 규모·수요 평가)** 드론(Drone)과 지리정보시스템(Geographic Information System, GIS)은 재난 지역에서 피해 규모와 수요를 신속하게 평가하고 지원을 계획하는 데 중요한 역할을 함.

사례 **ICT 등을 활용한 피해규모·평가**

❍ **사례 1: 드론과 지리정보시스템을 활용한 피해규모 평가**

• 2013년 필리핀을 강타한 태풍 하이옌은 막대한 피해를 남겼음. 이때 드론과 GIS 기술을 통해 피해 지역을 신속히 파악하고, 고해상도 이미지를 통해 도로 상태, 건물 손상 정도와 같은 재난의 평가와 더불어 접근이 어려운 지역의 구조를 분석함. 드론으로 수집된 이미지는 GIS를 통해 지도화되어 구조 작업과 구호물자 배분에 중요한 정보를 제공하였음(Meier, 2014: 1-3).



Figure 2 Presenting an aerial map of Barangay 105 to local leaders. The map was printed on a roll-able banner at a local shop. @ Drone Adventures.

사례 **ICT 등을 활용한 피해규모·평가**

❍ **사례 2: 네팔 지진 대응 및 드론 생태계 강화**

- 2015년 네팔 지진 지원을 위해 여러 단체는 드론과 GIS를 활용하여 피해 지역을 지도화하고 접근성이 낮은 지역에 식량과 구호품을 신속히 배분하였음. 드론은 지진으로 인해 교통이 차단된 지역에 빠르게 접근해 도로 상태와 건물 파손 상태를 파악했고, 이를 바탕으로 구호물자 배분계획이 수립되었음(Chojnacka, 2019).
- 이후, 네팔에서는 지진 피해 상황 외에도 국가혁신센터라는 국가기구를 설립하여 농촌 지역에서 드론 기술을 활용하였음. 마찬가지로 네팔 경찰도 이 기술을 통해 카트만두 교통 관리를 개척했으며, 국제통합산악개발센터(ICIMOD)는 빙하 호수를 조사하고 기후 변화를 모니터링하는데 드론을 사용함. WFP 네팔은 또한 대비를 위한 지리 정보 시스템(GIS)도 진행하고 있음. 위성 이미지로는 식별하기 어려운 외딴 지역에서 '트레일 및 지역 자원 매핑'이라는 프로젝트를 진행하였음(World Bank, 2023).

○ **(재난예측)** AI와 빅데이터는 재난 대응과 예측을 위한 데이터 기반 의사결정 지원 도구로 활용됨.

사례 **ICT 등을 활용한 재난예측**

❍ **사례 1: 모잠비크 사이클론 대응**

- 모잠비크 국립재난관리연구소는 2019년 사이클론 이다이와 케네스 대응을 위해 AI 기반 무인항공기 훈련 모델을 도입하였음. 이 시스템은 피해 지역의 인프라를 신속하게 매핑하여 긴급 상황 발생 후 첫 72시간 내에 주요 데이터를 제공, 신속한 구조 및 구호 지원을 가능하게 하였음(Leonie Arendt-Cassetta, 2021:7-9.).

❍ **사례 2: 인도와 방글라데시 홍수 예보**

- AI 기반 홍수 예측 시스템을 통해 인도와 방글라데시 두 나라는 몬순 시즌에 자주 발생하는 홍수 피해를 예방함. Google의 AI 모델은 기계 학습을 통해 강수량, 강의 수위, 지형 등을 분석해 홍수 발생 가능성을 예측하며, 위성 데이터를 활용하여 위험 지역 주민들에게 조기 경고를 제공함(Leonie Arendt-Cassetta, 2021.).

❍ **사례 3: 식량위기 예측**

- 세계식량계획(WFP)의 Impact AI 프로젝트는 머신 러닝과 인공 지능(AI)을 활용하여 GIS(지리정보시스템)에 적용, 자연재해에 따른 비상사태와 그 영향을 예측하고 이해함으로써 WFP의 대응 능력을 강화하는 것을 목표로 한다. 이 프로젝트는 기상 데이터, 위성 이미지, 지역 경제 데이터를 통합하여 자연재해 발생 시 식량공급의 차질을 예측하고 필요한 자원을 신속히 배분할 수 있도록 지원함. 이러한 기술을 을 통해 재난 발생 후 초기 72시간 내에 긴급 식량 지원이 필요한 지역을 신속히 식별하고, 보다 효율적인 구호 활동이 가능해졌음(UNWFP, 2022).
- 세계은행은 딥러닝 모델을 포함한 머신러닝으로 식량 위기를 예측하여 미리 준비된 자금의 방출을 위한 프로젝트 아르테미스를 2018년에 시작하였고, 2020년 9월에 최종 모델을 21개국에 배포하였음(Leonie Arendt-Cassetta, 2021).

○ **(조기 경보)** 위성 및 센서는 재난 발생을 감시하여 재난 발생 전에 조기경보시스템을 발동하게 함. 또한 위성을 이용하여 재난이나 인도적 위기가 발생한 지역에 대한 실시간 정보수집과 상황파악에 사용됨.

사례 **ICT 등을 활용한 조기경보**

❍ **사례 1: 과테말라 푸에고(Fuego) 화산 분화 조기경보**

• EU 화산학 전문가들은 푸에고 화산 주변에 모니터링 센서를 설치하여 과테말라가 화산활동을 모니터하고 INSIVUMEH[29] 에서 화쇄류(Pyroclairic flow)[30]에 대한 좀 더 정확한 데이터를 수집하여 화산이류(lahar)[31]의 차원과 특성을 제공함으로써 조기 경보시스템 기능을 하였음(EC&DG ECHO, 2023:7).

❍ **사례 2: 아프리카 및 남아시아 기상시스템**

• SHEAR 프로그램은 위성 및 레이더 센서를 이용하여 직접 지구를 관측한 데이터와 날씨 예보와 같은 간접 지구 관측 데이터 모두를 통합하여 온도, 가뭄, 홍수 등 기후와 관련된 기상시스템의 영상과 데이터를 제공함 (Andrew & Miriam Nielsen, 2021:2).

○ **(데이터 보안)** 블록체인과 생체인식은 투명성과 보안을 크게 강화한 기술로, 특히 난민지원에서 두각을 나타냄. 블록체인 기술은 데이터의 보안성을 높이고, 개인정보 유출 없이 난민지원을 원활하게 하는데 기여함.

• 난민의 신분증명이 어려운 경우, 해당 인구의 지문, 홍채 등 생체 패턴을 이용한 디지털 신분증(ID)을 발급하고, 이를 블록체인에 저장함. 이를 통해 난민과 실향민들이 안전하고 정확하게 등록됨. 재화/서비스 보급 시 수혜자의 생체 정보를 인식하여 블록체인에 저장된 디지털 ID와 비교함으로써 신원을 확인, 블록체인에 저장된 기 보급내역을 확인해 필요 물자를 제공하고, 그 결과를 추가 저장함. 이를 통해 현금지원과 물자 배분에서 관리/중개자의 역할을 줄이고, 효과적으로 개인정보를 보호하며 보급물품을 관리함. 또한 생체 인식기술로 개개인을 식별하기 때문에 여성 및 취약자 대상 안전한 자원의 배분이 가능해짐.

사례 **데이터 보안과 인도적 지원**

❍ **사례 1: 요르단 시리아 난민 지원**

• 요르단에서 시리아 난민을 지원하기 위해 WFP는 블록체인 기반의 'Building Blocks' 프로젝트를 운영하고 있음. 이 프로젝트는 난민들이 지역 상점에서 **식량을 구매할 때 블록체인에 거래가 기록**되도록 하여, 중개자를 거치지 않고도 투명하고 안전하게 거래할 수 있도록 지원함. 난민은 **UNHCR의 생체인식 시스템과 연동**된 눈 스캔을 통해 신원을 확인하고, 단순한 스캔만으로 안전한 거래가 이루어질 수 있음. 이를 통해 난민들은 현금이나 식량을 직접 지원받을 수 있으며, 보안과 투명성이 크게 강화되었음(WFP, 2020).

29) 과테말라 지진학, 화산학, 기상학 및 수문학 연구소

30) 화쇄류 또는 화산쇄설물 밀도류(Pyroclairic flow)는 화산 분화 시 발생하는 기체와 고체입자로 혼합된 고온의 밀도류임.

31) 화산이류는 화산 분출로 쌓인 화산 물질이 비 등의 영향으로 점성이 약해져 이류되는 것을 말함과 동시에 화산쇄설물이 물과 섞여 빠르게 흘러내리는 것임.

사례 **데이터 보안과 인도적 지원**

• 이 프로젝트는 현재 10만 명 이상의 시리아 난민을 지원하고 있으며, UN Women은 2019년 이 프로젝트에 합류하여 블록체인 네트워크를 통해 여성 난민들에게 일자리 지원을 위한 현금을 안전하게 전달하고 있음. 이를 통해 여성들은 자립할 수 있는 기회를 얻었으며, 사회적 지위 향상에도 기여하는 중요한 도구로 자리 잡았음(Andrew&Nielsen, 2021:2).



❍ **사례 2: 방글라데시 로힝야 난민 캠프 지원**

• 방글라데시의 로힝야 난민 캠프에서는 블록체인 기반 전자 쿠폰 시스템을 통해 87만 명의 난민이 다양한 지원을 받을 수 있었음. 블록체인 기술을 통해 거래가 안전하게 기록되고, 쿠폰은 난민이 다양한 물품을 선택해 구매할 수 있도록 하여 자율성과 편의성을 높였음(WFP, 2023).

❍ **사례 3: 레바논에서 조정 플랫폼 역할**

• 레바논에서 WFP의 블록체인 기반 플랫폼인 'Building Blocks'는 15개 기관 간의 협력을 통해 인도적 지원의 운영을 간소화하고, 지원 자원이 중복되거나 누락되지 않도록 조정하는 역할을 하고 있음. 이 조정 플랫폼은 특히 긴급 상황에서 효율적으로 지원이 이루어지도록 함으로써 지원이 필요한 가족들에게 적절한 시기에 자원을 배분할 수 있게 함(WFP, 2023).

• 2020년 베이루트 항구 폭발 사고 이후, Building Blocks 플랫폼은 총 5,600만 달러 규모의 지원금 배분을 조정하였으며, 이를 통해 각 가정이 필요한 도움을 신속하게 받을 수 있었음. 이러한 조정 메커니즘은 자원 낭비를 줄이고, 지원의 효율성을 높이는 중요한 수단으로 자리 잡았음.

❍ **사례 4: 우크라이나에서의 지원조정 메커니즘**

• 우크라이나에서는 WFP의 블록체인 기반 'Building Blocks' 플랫폼이 조직 간 지원조정을 위해 도입되었음. 이 메커니즘은 18개 인도주의 단체가 협력하여 300만 명의 수혜자에게 총 3억 3,700만 달러 상당의 현금을 신속하고 투명하게 전달할 수 있도록 지원하였음. 이 조정 플랫폼을 통해 중복 지원으로 인한 3,500만 달러의 불필요한 자원 낭비를 방지할 수 있었으며, 이를 통해 추가로 3개월 동안 185,000명에게 더 많은 지원을 제공할 수 있었음.

• 이와 같은 지원조정 메커니즘은 자원의 효율적 사용과 지원 중복 방지에 크게 기여하며, 급변하는 지원 상황에서도 수혜자들이 필요한 도움을 적시에 받을 수 있도록 돕는 중요한 도구로 자리 잡았음(WFP, 2023).

○ **(자금지원 신속성)** 모바일 머니는 현금지원 프로그램에서 수혜자들에게 직접적으로 자금전달을 가능하게 하여 투명성 및 신속성을 크게 향상시켰음.

사례 **인도적 자금 지원의 신속성 향상**

❍ **사례 1: 케냐의 M-Pesa**

- 케냐에서 USAID는 모바일 머니 시스템인 M-Pesa를 통해 은행 지점이 부족한 지역에 안전하고 효율적인 현금지원 방안을 도입하였음. 케냐 인구 중 은행 계좌를 보유한 사람은 적지만 휴대전화 사용률은 높아서 M-Pesa는 전통적인 현금 지급방식에 비해 비용이 적게 들고 직원들의 현금 운반 위험을 줄일 수 있었음. 또한, 전자 거래 방식으로 서류 작업이 간소화되어 행정 효율성도 크게 향상되었음(Loretta, 2011:9-11, Jack&Suri, 2011:11-29.).
- M-Pesa의 모니터링 및 평가는 금융 포용성, 빈곤감소, 경제성장에 미친 영향에 초점을 맞추고 있으며, 거래량, 사용자의 금융 접근성, 서비스 품질 및 경제적 효과를 중점적으로 분석함. 이러한 평가 지표는 프로그램의 효율성, 효과성, 지속가능성을 측정하는 데 중요한 역할을 함.

❍ **사례 2: 예멘의 모바일 금융 전환**

- 예멘에서는 내전으로 인해 금융 인프라가 크게 손상되었으나, 모바일 머니를 통해 물리적 현금 없이도 자금을 전달할 수 있게 되었음. USAID의 지원으로 예멘 중앙은행은 모든 예멘인이 현금 없는 거래를 이용할 수 있도록 규정을 마련하였고, 이를 통해서 보다 안전한 금융 환경이 조성되었음(USAID, 2023).

❍ **사례 3: 니제르 말리 난민 지원**

- 니제르에서 DEVCO의 자금 지원으로 UNHCR은 2,500 가구의 말리 난민에게 모바일 머니를 통해 다목적 현금 보조금을 지급하였음. 이를 통해 난민들은 자신의 필요에 따라 직접 자금을 사용할 수 있는 자율성을 갖게 되었음. 예를 들어, 식량, 의료, 교육 등 개별 가정에서 가장 시급한 곳에 자금을 사용할 수 있어 지원의 효과성을 높였음.
- UNHCR은 2017년을 기준으로 니제르에서 약 57,000명의 말리 난민을 포함하여 총 30만 명 이상의 난민을 지원하고 있으며, 모바일 머니와 같은 혁신적인 금융 수단은 원조의 투명성과 효율성을 강화하는 데 중요한 역할을 하였음(UNHCR, 2017).

○ 디지털 도구 활용 시 고려사항

- 인도적 지원 활동에서 ICT와 디지털 도구는 계획, 수행, M&E 전 과정의 효율을 높이고, 지원을 투명하고 신속하게 제공하는 데 기여해 왔음. 하지만 적절한 안전장치 없이 디지털 도구를 무분별하게 사용하는 것은 데이터 보안, 개인정보 보호 등의 문제를 야기할 위험이 있음. 따라서 디지털 기술은 문제 해결의 만능열쇠가 아닌 조력자로 간주되어야 하며, 이를 통해 지원의 효율성을 높이는 동시에 기술 사용의 잠재적 위험을 완화하는 방안을 적극적으로 모색해야 함. ICT의 잠재력을 충분히 활용하기 위해서는 적절한 자원과 역량, 정책 및 강력한 거버넌스가 뒷받침되어야 함(Veron, 2022:9).
- 공여기관/개발기구 및 인도적 지원 커뮤니티의 주요 관심사는 디지털 원조가 책임감 있게 전달되고, 디지털 도구가 신뢰할 수 있는 방식으로 운영되는 것임. 이를 위해 수혜자의 개인정보 보호에 대한 책임감 있는 데이터의 수집과 공유가 중요함(EC&ECHO, 2023:4-5).

- (데이터 윤리) 인도주의 부문은 데이터 윤리에 대한 공통의 이해를 공유하고 데이터 보호 표준을 함께 개발해야 함. 특히 생체인식 및 디지털 ID 사용 관련 민감한 개인정보를 안전하게 보호하는 것이 필수적임.
- (협업 강화) 인도주의 디지털화를 강화하기 위해 데이터 보호 표준, 시스템 및 데이터베이스의 상호 운용성에 기반한 데이터 공유를 활성화하고, 우수 사례를 통한 교훈을 공유할 필요가 있음.

(2) M&E 결과 활용보고 및 홍보

○ **(개요)** 영국은 국제개발위원회(International Development Committee, 이하 IDC) 및 ICAI 소속 위원회를 통해 국회에 보고하고 있음. ICAI는 영국 ODA 원조효과성 전반을 평가하는 기관으로 ICAI를 통한 독립적 원조효과성 평가체제를 운영 중임.

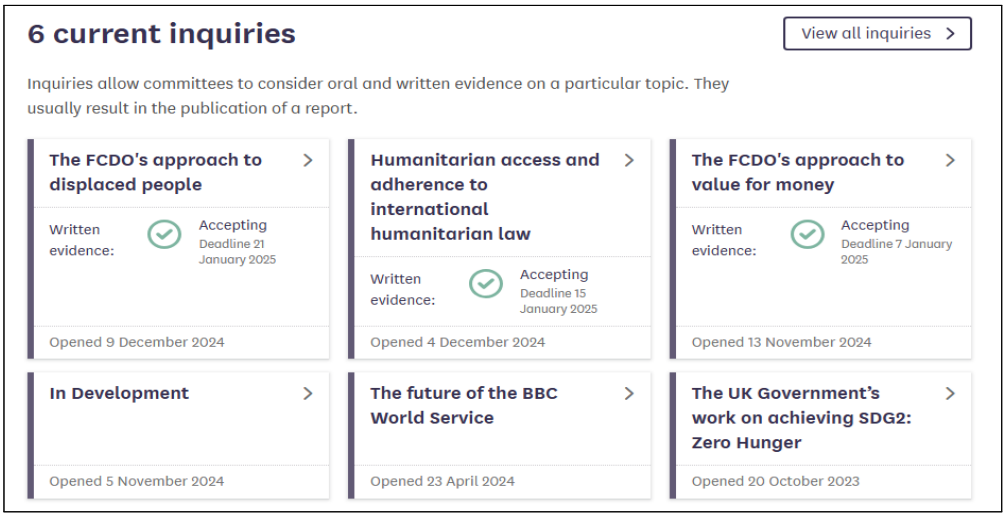
○ **(IDC를 통한 M&E 결과 보고)** 동 위원회는 영국 의회의 하원(House of Commons)의 주요 위원회 중 하나로(의장: Sarah Champion MP), 영국 정부의 FCDO 및 관련 공공기관의 정책, 행정, 예산집행을 감독하며, FCDO가 지원하는 다자간 기구 및 비정부기구(NGO)의 정책과 절차에 관한 평가·검토를 수행함.

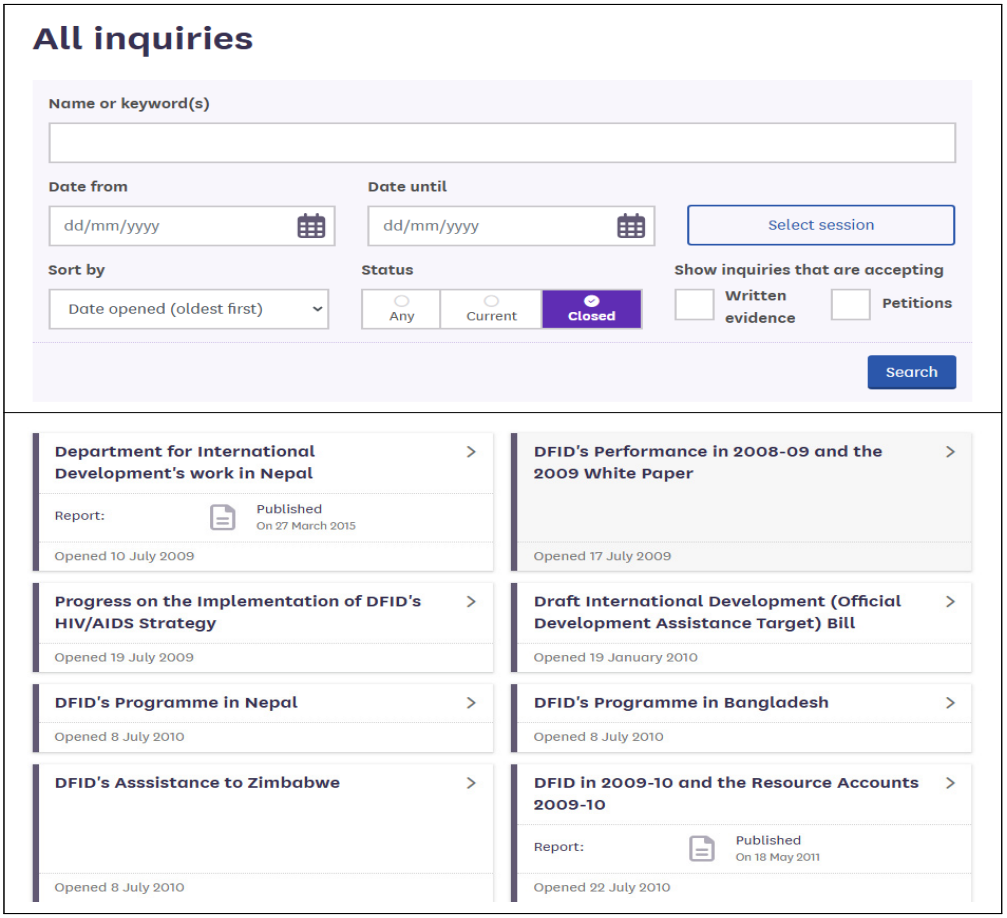
- 동 위원회는 입법 위원회가 아닌 조사 위원회로서, 자체적으로 조사 주제 및 조사 대상 선정 등 관련 계획을 수립함. 조사마다 보도자료 발행, 구두 및 서면증거를 고려하며, 구두 증언 세션의 경우 공개적으로 개최됨. 또한 일반적으로 조사 결과는 보고서로 발행됨(UK Parliament, 2024).
- 2009년부터 조사가 실시되어(최초 조사 보고서 게시일: 2009.07.10.) 현재(2024.12월 기준)까지 142건의 조사가 실시되었으며, 현재 총 6개의 조사(inquiries)가 진행 중에 있음(UK Parliament 2024).
- 각 조사의 개요 및 결과는 모두 웹페이지에 공개되어 있으며, 진행 중이거나 종료된 조사결과를 검색할 수 있는 서비스를 제공함(UK Parliament 2024).

사례 **영국 IDC(국제개발위원회) 조사 주제 및 웹페이지 공개 방식**

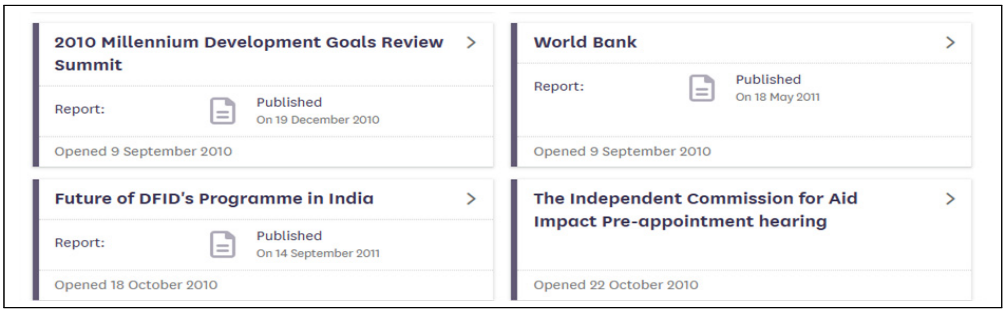
- 현재(2024.12월 기준) IDC에 진행 및 완료한 조사 주제는 총 142건으로, FCDO가 수행한 국제개발협력 및 인도적 지원 관련 정책·접근법에 관한 사항들을 조사하고, 해당 조사 결과를 웹페이지에 게시·공개함. 각 조사의 개요와 주요 결과는 웹페이지에서 쉽게 접근 가능함.
- 다음의 그림은 IDC 웹페이지에 공개된 최근 조사주제(6건) 및 전체 조사주제(142건)의 검색창 예시임.

사례 영국 IDC(국제개발위원회) 조사 주제 및 웹페이지 공개 방식





사례 **영국 IDC(국제개발위원회) 조사 주제 및 웹페이지 공개 방식**



출처: UK Parliament 웹사이트 (https://committees.parliament.uk/committee/98/international-development-committee/) [검색일: 2024.12.10.]

- 특히, 영국 국제개발협력 및 인도적 지원에 있어 주요한 정책적 방향성과 이슈에 관해 제기될 수 있는 문제점을 심층적으로 탐구하며, 영국 정부의 정책적·철학적 방향성을 고려할 수 있는 사항을 다루고 있다는 것이 특징임.

사례 **IDC 조사주제 및 증거요청 사항**

(예시): "Humanitarian access and adherence to international humanitarian law"

❍ 국제인도법(IHL) 관련 규정
- 국제인도법은 식량, 의류, 의료 물품 등 인도적 구호품의 통행을 용이하게 하는 규정과 인도적 구호 인력의 보호에 관한 규정을 포함하고 있음.
- UN 안전보장이사회 결의안에서도 인도적 구호 요원들의 안전하고 방해받지 않는 접근을 요구함.

❍ 최근 우려 사항
- 최근 분쟁 중 교전 당사자들이 국제인도법(IHL)을 준수하지 않는 사례가 증가하고 있음.
- 구호물자 전달을 위한 접근 허용 요건 및 이를 수행하는 구호 인력의 보호가 무시되는 사례가 빈번히 보고됨.

❍ 구호 인력의 보호 문제
- 2023년 기준, Aid Worker Security Database에 따르면 구호 활동 중 280명의 인력이 사망하였으며, 595명의 인력이 사망, 부상 또는 납치, 이 중 95%는 현지 직원임.

❍ 인도적 접근 제한
- ACAPS 조사 결과, 2022년 11월~2023년 6월 기간 동안, 37개국의 위기 상황에서 극심한 접근 제한이 발생하였고, 이는 이전 조사 대비 5개국이 증가한 수치임.

❍ 조사 초점
- 영국 정부의 대응 노력: 교전 당사자들이 국제인도법(IHL)을 준수하도록 권장하기 위한 노력이 어떠한지 조사함.
- 구호 인력의 보호 및 지원: 영국 정부가 재정 지원 파트너와의 협력에서 구호 인력의 보호 및 지원을 어떻게 반영하고 있는지 검토함.

사례 **IDC 조사주제 및 증거요청 사항**

❍ 핵심 조사 질문

- 갈등 상황(특히, 인도적 지원의 안전한 전달과 관련하여)에서 국제인도법을 준수하는 현재 추세는 어떠합니까?
- 국제인도법의 미준수는 구호 물품에 대한 물리적 접근성과 구호 종사자의 안전한 운영에 어떤 영향을 미칩니까?
- FCDO가 외교적 수단을 사용하여 구호에 대한 접근성과 구호 종사자 보호를 촉진한 현황 자료는 어떠합니까? 그러한 접근방식을 어떻게 개선할 수 있을까요?
- 최근 몇 년 동안 구호 종사자의 위험 수준은 어떻게 바뀌었고 그들의 보호에 대한 책임은 누구에게 있습니까? 어떤 보호 조치가 있으며 적절합니까?
- 영국 ODA 기금을 어떻게 하면 국내 및 국제 근로자의 보호를 지원하기 위해 보다 적절하고 접근하기 쉽게 만들 수 있습니까?
- ODA 제공 시 외상을 입은 사람들을 위한 심리적 지원을 포함한 지원 수준이 적절합니까? 그리고 정부는 이러한 서비스를 더 잘 제공할 수 있는 방법을 어떻게 찾을 수 있습니까?
- 인도주의적 접근성과 관련하여 국제인도법의 격차는 무엇이며 이를 해결하는 데 영국 정부의 역할은 무엇입니까?
- 정부는 파트너가 있든 없든, 구호 종사자에 대한 공격 및 학대 가해자를 처벌하고 이 문제에 대한 국제인도법을 준수하도록 장려하기 위해 어떤 조치를 추가적으로 취할 수 있습니까?

출처: UK Parliament 웹사이트 (https://committees.parliament.uk/work/8709/humanitarian-access-and-adherence-to-international-humanitarian-law/) [검색일: 2024.12.10.]

사례 **IDC 조사주제 및 증거요청 사항**

(예시): "The FCDO's approach to value for money"

❍ 영국 정부의 공적개발원조(ODA) 삭감 발표

- 2020년 11월, 영국 정부는 공적개발원조(ODA) 비율을 국민총소득(GNI)의 0.7%에서 0.5%로 축소한다고 발표하였으며, 이는 특정 재정 규칙 충족 시까지 적용되는 "임시 조치"로 발표됨.

❍ 2024년 가을 예산 발표

- 정부는 FCDO가 이전 정부의 재정 규칙을 준수해야 한다고 확인함.
- 재정 규칙 충족 및 원조 예산 복구는 현재 의회 임기 내에 실현될 가능성이 낮다고 예산책임청(OBR)에서 확인

❍ ODA 예산 압박

- 영국 내 난민 비용(Home Office의 난민 관련 지출)으로 인해 원조 예산 압박이 심화됨.
- FCDO는 프로그램 지출에서 가치 대비 효율성(Value for Money)을 확보하는 것이 점점 더 중요해짐.

❍ Value for Money 프레임워크

- 2011년, 과거 DFID는 "Value for Money 프레임워크"를 발표하고, 그 목표로서 "빈곤층의 삶을 개선하기 위해 지출된 1파운드당 최대한의 영향을 창출"하는 것을 명시함.
- DFID만이 아닌 모든 원조의 가치 대비 효율성 개선 의지를 명시한 것이나, 2020년 FCO와 DFID의 통합 이후, FCDO는 유사한 프레임워크를 발표하지 않았음.

❍ 조사의 초점

- FCDO의 Value for Money 정의와 이를 프로그램에서 어떻게 실행하고 있는지 검토함.

사례 **IDC 조사주제 및 증거요청 사항**

- ODA가 최대한의 영향을 달성하도록 재정 도구를 어떻게 사용하는지 분석함.

❍ 핵심 조사 질문

- FCDO는 현재 가치 대비 비용이라는 용어를 어떻게 정의하고 있습니까? FCDO가 평가할 때 고려해야 할 가치 대비 비용의 다른 측면이 있습니까?
- DFID와 FCO의 합병은 FCDO가 가치 대비 비용이라고 생각하는 것에 어느 정도 영향을 미쳤습니까?
- FCDO는 가치 대비 비용을 달성하기 위해 프로그램의 전달 및 출력을 모니터링하는 데 얼마나 효과적입니까? 합병된 FCDO 전체에 걸쳐 응집력 있는 접근 방식이 있습니까?
- FCDO는 ODA 예산의 가치 대비 비용을 보장하기 위해 감독 메커니즘을 어떻게 개선할 수 있습니까?
- FCDO는 다음(부채 탕감, 보증 및 특별 인출권)을 포함한 금융 도구를 얼마나 효과적으로 활용하고 있습니까?
- FCDO의 자금 조달 모델은 원조 예산의 비용 효율성에 영향을 미칩니까?
- FCDO의 원조 철학은 British International Investment 및 기타 다자 개발은행을 포함한 금융 제공 파트너와 어느 정도 일치합니까?

출처: UK Parliament 웹사이트 (https://committees.parliament.uk/work/8624/the-fcdos-approach-to-value-for-money/) [검색일: 2024.12.10.]

○ **(ICAI를 통한 M&E 결과 보고)** ICAI는 모든 영국 정부의 ODA 영향과 비용 대비 가치를 독립적으로 평가·조사하며, 영국 국제개발협력의 품질을 개선하기 위해 노력함(ICAI 웹사이트, 검색일: 2024.11.20).

- **(IDC와의 관계)** ICAI의 검토 결과는 모두 웹페이지에 공개되며, 검토 후 IDC의 ICAI 하위 위원회에서 청문회를 개최함. 동 청문회에는 검토 위원과 검토 팀장이 출석하여 검토와 권장 사항에 대한 질문에 답변을 제공하고, 감사 대상 부서의 공무원과 장관도 참석하여 검토 결과, 정부의 공식 대응 및 향후 계획에 대한 질문에 답변하는 절차가 마련되어 있음(ICAI 웹사이트, 검색일: 2024.11.20.).
- **(후속 조치)** 매년 ICAI는 이전 검토에서 내린 권장 사항에 대한 대응에 대한 후속조치를 실시하며, 동 과정은 ICAI 역할과 책임에 있어 핵심적인 과업으로 의회와 대중에게 정부 부서가 ICAI 검토에 얼마나 잘 대응했는지에 대한 설명을 제공함. 또한 공무원에게 피드백을 제공하고 ICAI가 조사 결과와 권장 사항을 더 많이 수용하기 위한 노력에서 유용한 학습이 촉진될 수 있도록 기여함(ICAI 웹사이트, 검색일: 2024.11.20.).

2. EU

2.1. 인도적 지원 정책·전략적 기반

(1) M&E 목적

○ **(인도적 지원에 대한 유럽 합의)** EU는 '인도적 지원에 대한 유럽 합의(이하, 유럽 합의)'[32]를 통해, 제3국에 대한 인도적 지원에서 회원국과 공동체 차원에서 EU의 행동을 안내하는 공통의 비전과 비전 이행을 위한 유럽공동체 인도적 지원 접근법을 제시하고, 구체적 행동을 위한 우선순위를 제시함. EU의 '인도적 지원에 관한 공통 목표'는 다음의 세 가지임(DG ECHO, 2008:6).

- **(인도적 지원의 목적)** 정부와 지역 행위자가 압도당하거나, 행동할 수 없거나, 행동할 의지가 없는 경우 생명을 보존하고, 인간의 고통을 예방 및 완화하며, 인간의 존엄성을 유지하는 것을 목표로 하는 수요 기반 긴급대응을 제공하는 것임.
- **(인도적 지원 활동 범위)** 인도적 지원에는 인도적 위기 또는 그 직후에도 생명을 구하고 보존하기 위한 지원, 구호 및 보호 활동뿐만 아니라 도움이 필요한 사람들에 대한 접근과 지원의 자유로운 흐름을 원활하게 하거나 확보하기 위한 활동도 포함됨.
- **(인도적 지원 대상 재난의 종류)** 필요에 따라 인적재난(비상사태 포함)과 자연재해에 대응하여 제공됨.

○ **(인도주의 기본 원칙)** EU는 인도적 지원 활동의 핵심적인 평가 기준으로서 인도주의 기본 원칙인 인도주의, 중립성, 공정성, 독립성 등 원칙을 준수하고 이를 증진하기 위해 노력함. 이러한 원칙적 접근은 EU와 인도주의 활동가들이 복잡한 정치 및 안보 상황에서 인도주의 활동을 하는데 필수적이며, 인도주의 활동을 평가하는 데 있어 핵심적인 기준점이 됨(DG ECHO, 2008:7; ALNAP: 2016:25).

- **(인도주의)** 인간의 고통이 발견되는 곳이라면 어디에서든 해결해야 하며, 특히 가장 취약한 계층에 관심을 기울여야 함을 의미함. 모든 피해자의 존엄성은 존중되고 보호되어야 함.

---

32) EU 이사회, 유럽 의회, 유럽위원회에서 만나는 회원국 정부 대표들의 공동 성명서임. 자연재해와 분쟁, 그리고 에너지 및 천연자원에 대한 경쟁 심화, 극심한 빈곤 등의 영향으로 더 많은 인도적 지원이 요구되고 있는 한편, 인도주의 활동가들이 직면하는 도전 즉 국제 인도법, 인권법, 난민법 등 국제법이 무시되거나 위반되는 경향이 증가하였음. 이러한 상황 속에서 2008년 최대 원조 공여국인 EU의 집행위원회, EU 회원국, 유럽 의회는 공동의 비전, 원칙, 실천을 담은 공동 선언(Humanitarian Aid Regulation and the European Consensus on Humanitarian Aid: 인도적 지원에 대한 유럽합의)을 통해 원조 제공 등을 통해 인도적 위기에 적극 대응할 것을 천명하였음.

- **(중립성)** 인도적 지원이 무력 충돌이나 다른 분쟁에서 어느 한쪽 편에 치우치면 안 된다는 것을 의미함.
- **(공정성)** 인도적 지원은 영향을 받는 집단 간 또는 집단 내에서 차별 없이 오직 필요에 의해서만 제공되어야 한다는 것을 의미함.
- **(독립성)** 인도적 목적이 정치, 경제, 군사 또는 기타 목적으로부터의 자율성을 의미하며, 인도적 지원의 유일한 목적이 인도적 위기 피해자의 고통을 완화·예방하는 것임을 보장(DG ECHO, 2008:7)

○ **(인도적 지원 접근방식)** 특히, 유럽합의는 인도적 지원이 원칙과 기준에 따라 효과적인 M&E를 통해 수행되어야 함을 강조함. EU 인도적 지원 공통 접근방식의 특징은 **인도적 지원은 특정 목표가 아닌 평가된 수요를 기반으로 이루어져야 함**을 강조한다는 점임(DG ECHO, 2008:12). 이와 함께, 접근방식에 따라 **구체적인 평가 기준과의 관련성을 제시하고 있으며 투입, 성과지표, 비용, 효율성 등 EU가 신중하게 고려할 요소도 제시**하고 있음. 주요 평가 기준은 다음과 같음(유럽합의에 제시된 인도적 지원의 원칙, 기준 및 평가 기준은 동 문서의 부록으로 첨부되어 있음 〈표 20 참조〉).

- **(조정, 일관성 및 상호보완성)** 인도적 위기에 대한 국제적 대응을 촉진하는 데 있어 유엔, 특히 인도주의 업무조정국(OCHA)의 조정 역할을 지지하고, 취약한 상황에서 다양한 수단을 일관되고 상호보완적인 방식으로 사용함(DG ECHO, 2008:10-11).
- **(적절하고 효과적인 지원 제공)** 인도적 지원은 확인된 필요와 취약성의 정도에 따라 투명하게 배분되어야 함. 즉, 객관적 기준에 따라 지원의 수혜자를 파악하고, 결정된 지원의 우선순위에 따라 자금이 적절하게 지원되도록 함(DG ECHO, 2008:11-13).
- **(품질, 효율성, 책무성)** 효율성과 책무성을 갖춘 인도적 대응을 제공하기 위해, 신속하고 품질 높은 지원을 보장하는 것이 중요함. 이러한 원조 제공 원칙은 국제적으로 인정되는 인도적 지원 평가에 대한 OECD/DAC 기준과 밀접한 관련을 지니며, EU는 이러한 원칙, 표준 및 평가 기준을 전적으로 따름, 이는 GHD 이니셔티브[33]와 함께 EU 인도적 지원에 대한 양질의 접근방식을 보장하기 위한 프레임워크를 구성함(DG ECHO, 2008:11-13).
- **(파트너십의 다양성과 품질)** 파트너십을 존중하며, 유엔, 적십자사 및 국제적십자위원회, 비정부기구(NGO) 등 다양한 파트너들과 협력하여 위기 상황 신속하게 대응함(DG ECHO, 2008:14-15).

33) Good Humanitarian Donorship(GHD) Initiative는 GHD 원칙과 모범 사례의 공동 발전을 촉진하는 비공식 기부자 포럼 및 네트워크임.

- **(역량 및 신속한 대응)** 기존의 영량과 잠재적 역량을 가장 효율적으로 활용하는 방안을 검토하고, 재난에 신속하게 대응하기 위해 국제적으로 공조가 필요한 부분에 적극 지원함(DG ECHO, 2008:17).
- **(시민 보호, 군사 자산 및 역량 사용)** 시민 보호는 특히 구호 대응의 초기 단계에서 인도적 필요 평가와 속도, 전문성, 효율성 및 효과성 측면에서 가능한 이점을 바탕으로 인도적 활동에 중요한 기여를 할 수 있음. 매우 특수한 상황에서 활용할 수 있는 군사 자산 및 역량은 '최후의 수단'으로 활용해야 하며, OCHA의 통제하에 이루어져야 함(DG ECHO, 2008:18-21).

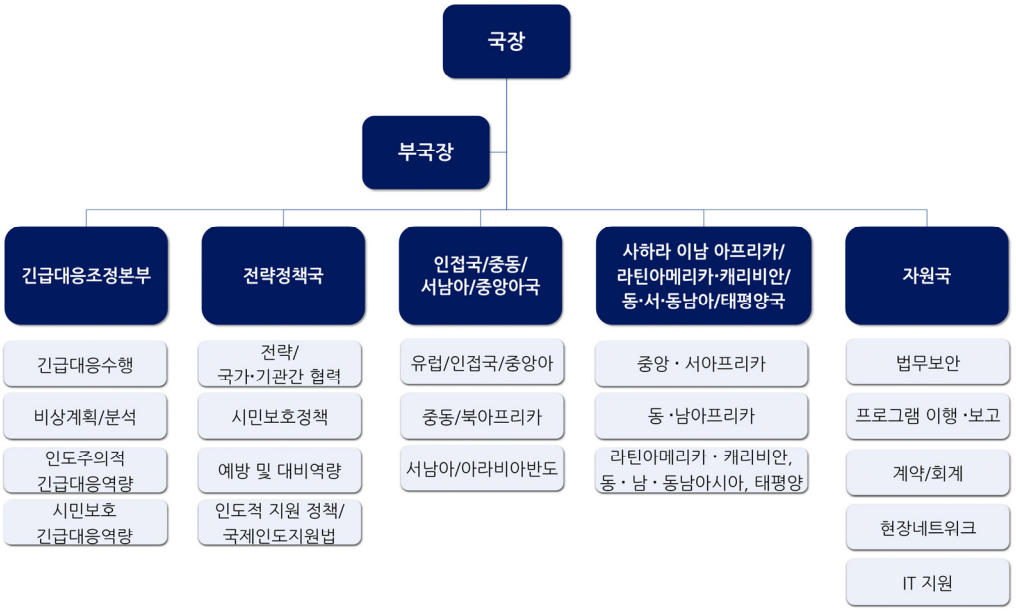
〈표 20〉 인도적 지원의 원칙, 기준 및 평가 기준

인도적 지원의 원칙 및 기준	OCED DAC 관련 기준
구호 및 보호는 국제법에 명시된 대로 인간의 존엄성, 인도적 가치 및 인권에 대한 존중을 바탕으로 제공되어야 한다. 이를 위해서는 원조 제공이 경제적, 정치적, 문화적, 종교적 등 특정 이해관계에 영향을 받지 않아야 한다. 모든 경우에서 필요성 평가는 인도주의 프로그램의 초석이 되어야 한다. 이는 정부 또는 정부 집단의 외교 정책을 포함하여 어떠한 정치적, 경제적 또는 종교적 의제로부터도 공정성, 중립성, 독립성이라는 인도주의 원칙을 의미한다.	영향력, 포괄성, 효과성
양질의 긴급구호는 가용한 자원을 고려하여 최대한 많은 피해자에게 가능한 한 신속하게 제공되어야 한다. 이를 위해서는 적절하고 시의적절한 비상 대비 및 대응 역량을 개발해야 한다.	적시성, 포괄성, 효율성
구호 관리자는 자원 관리 방법뿐만 아니라 그 결과와 영향에 대해서도 책무성을 져야 한다. 그들은 영향을 받은 사람들과 기부자, 납세자에게도 책무성을 져야 한다. 전문적 기획, 모니터링, 평가 및 감사는 책무성·투명성 달성을 위한 도구이다.	영향력, 지속가능성, 포괄성, 효과성
모든 피해자는 무력한 대상이 아닌 존엄하고 역량 있는 인간으로 대우받아야 한다. 원조 제공방식은 원조 자체만큼이나 중요할 수 있다. 피해자들은 자신의 삶에 영향을 미치는 의사결정에 참여해야 하며, 참여는 보편적 권리이자 좋은 관리 관행이다.	적절성, 관련성
원조는 인간의 복잡성과 다양한 취약성을 고려한 방식으로 제공되어야 하며, 성별과 환경에 대한 즉각적·장기적 영향과 같은 범분야 이슈를 포함해야 한다. 남성의 필요는 여성의 필요와 동일하지 않고, 아동의 권리와 요구는 청소년이나 성인의 권리와 요구와 같지 않다. 또한, 특정 민족 또는 종교 집단은 제공되는 음식의 유형과 같은 특정 접근방식, 고려사항 및 민감성과 같은 요구사항이 있을 수 있다.	적절성, 관련성
즉각적인 인명 구조·유지가 절대적 우선순위이지만, 긴급구호는 문화 및 환경 개발을 포함한 장기적인 인간 개발을 위한 굳건한 기초가 되어야 한다. 긴급 프로그램과 중기 프로그램, 특히 재활, 재건 및 개발 프로그램을 연계하는 통합 프로그램을 위해 개발 기부자들과의 장기적인 계획과 조정이 필요하다. 이는 인구가 자신의 전통적인 극복 메커니즘을 재구축하고 강화할 수 있도록 지원하는 것을 목표로 해야 한다.	영향력, 연결성, 일관성, 지속가능성
비상 자원은 전문적으로 관리되어야 하며 수반되는 비용에 충분히 주의를 기울여야 한다. 직원 관리 및 지원의 모범사례는 직원의 안전, 복지, 권리, 존엄성 및 효율성을 우선시하는 핵심 관리 기능이다.	(비용) 효율성, 효과성
인도적 대응의 의도하지 않은 잠재적 유해 영향(예: 장기적인 분쟁) 또는 원조 수혜자 간의 불평등을 조장하는 영향은 프로그램 설계 초기 단계부터 파악하여 적극적으로 피해야 한다.	효과성, 적절성, 관련성, 영향력

출처: DG ECHO, 2008: 31-32.

(2) M&E 운영방식

○ **(전담 조직)** EU의 인도적 지원 전담 조직은 인도적 지원총국 (Directorate-General European Community Humanitarian Office, DG ECHO)이며, DG ECHO는 재난의 예방, 대비, 대응, 복구 등 포괄적 범위에서 인도적 지원을 수행하고, 이에 대한 M&E 기능을 수행함.



출처: EC 웹페이지 (https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies/european-civil-protection-and-humanitarian-aid-operations_en#leadership-and-organisation) [검색일: 2024.10.01.]

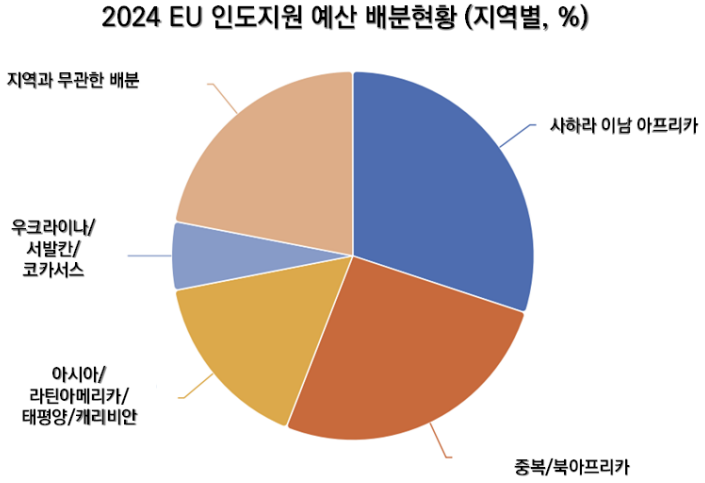
〈그림 5〉 DG ECHO 조직도

- **(설립 배경)** 1990년대 전 세계적으로 발생하는 재난 및 위기(쿠르드 난민위기, 방글라데시 사이클론, 아프리카 기근, 구유고슬라비아 분쟁 등)를 반복하며 조직적이고 효과적인 인도적 지원체계의 필요성 절감하여 설립함.
- **(조직 연혁)** 1992년 4월 1일 ECHO를 설립, 2004년 DG ECHO로 확대되었음. 2010년 2월 시민보호메커니즘(Civil Protection Mechanism, CPM)을 통합하여 업무영역을 확장함 (역내 및 역외 발생 재난 대응 능력 향상 목적).
- **(주요 임무)** 자연재해 및 분쟁으로 위험에 처한 인구의 생명 보호, 난민·피난민 보호, 거처 마련 도움, 귀향민 재정착, 자력 회복을 위한 단기 재건 및 복구 지원, 장기적 관점에서 개발과 연계, 재난 조기경보시스템 설치, 예방 프로그램 실행 및 지원하여 재난 대비 등을 담당함.

- **(예산)** EU 일반예산(식량지원 활동, 재난대비 활동, EU 역내·외 시민보호 활동), 유럽개발기금(아프리카, 캐리비안, 태평양 국가 대상 인도적 지원).
- **(평가)** 인도적 지원 활동의 목표 달성도, 효과성 제고 지침 제공을 위한 정기 평가 실시
  - EU 3C(Complementarily, coordination, coherence) 및 선진인도적지원공여국협의회(Good Humanitarian Donership, GHD) 23개 원칙 및 우수관행을 포함하여 평가기준 및 지표 구성
  - 매년 EU 인도적 지원 위원회(Humanitarian aid committee)와 협의를 거쳐 평가 프로그램이 만들어짐. 특정 상황 또는 프로그램 변동 사항을 반영하여 유연한 조정 가능함.
  - 평가 결과는 DG ECHO 운영 및 정책부서, 지역전문가 국제네트워크 활용, EU 집행위로 제출되는 평가보고서는 ALNAP에 공개함.

참고자료 **EU의 인도지원 예산 현황**

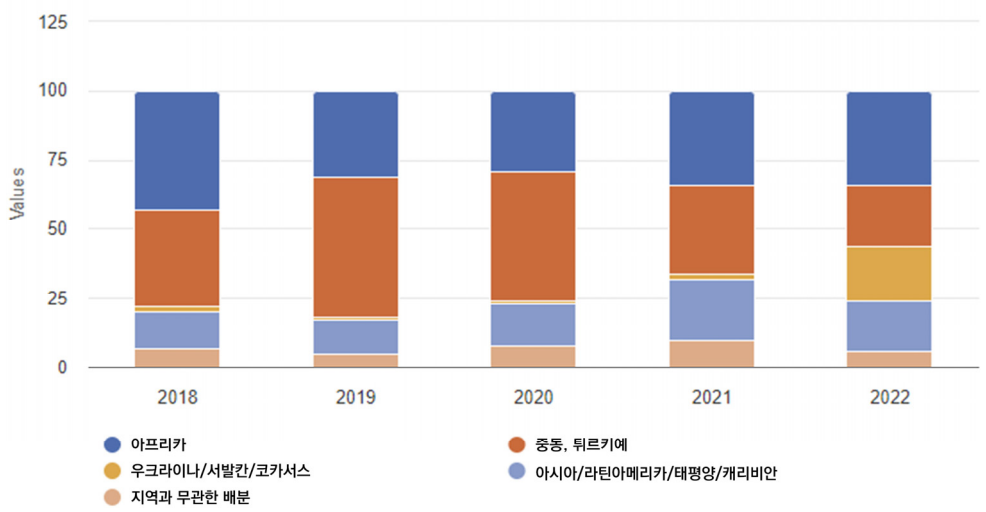
- (예산 현황) EU의 인도적 지원 예산 현황을 살펴보면, 지난 4년간 EU 인도적 지원에 대한 예산은 지속적으로 증가하였고, 2022년 예산은 전년 대비 20% 증가하여 총 26억 2,000만 유로를 지원함(전년 대비 4억 4,000만 유로 증가).
- (지역 배분) EU 인도적 지원 예산은 사하라이남 아프리카가 전체의 30%로 가장 많은 비중이 배분되었고, 그 다음으로 중동 및 북아프리카에 26%, 아시아, 라틴아메리카, 태평양 및 캐리비안 지역에 16%, 우크라이나, 서발칸, 코카서스 지역에 6%, 지리적 할당을 하지않은 비중이 22%로 나타남.



〈그림 6〉 EU 인도적 지원 예산의 지역 배분 현황 (2024)

사하라 이남 아프리카	30%
중동/북아프리카	26%
아시아/라틴아메리카/태평양/캐리비안	16%
우크라이나/서발칸/코카서스	6%
지역과 무관한 예산 배분	22%

• 한편 2018-2022년 동안 EU 인도적 지원 예산의 지역적 배분 추이를 살펴보면, 동 기간 아프리카 지역에 대한 배분이 가장 많았으나, 2022년부터는 우크라이나 지원이 크게 확대되고, 중동 및 튀르키예 지역에 대한 지원은 점차 감소하는 경향 나타냄.



〈그림 7〉 EU 인도적 지원 예산 변화 추세(2018-2022)

연도	아프리카	중동/튀르키예	우크라이나/서발칸/코카서스	아시아/라틴아메리카/태평양/캐리비안	지역과 무관한 배분
2018	43%	35%	2%	13%	7%
2019	31%	51%	1%	12%	5%
2020	29%	47%	1%	15%	8%
2021	34%	32%	2%	22%	10%
2022	34%	22%	20%	18%	6%

출처: DG ECHO 웹사이트(https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid_en) [검색일: 2024.10.29.]

○ **(예산 배분의 결정 방식)** EU의 인도적 지원에 대한 M&E 이행 체계를 이해하기 위해서는 EU의 인도적 지원 예산의 배분을 어떤 방식으로 결정하는지(financing decision) 살펴보는 것이 유용함. 기본적으로 EU는 기관 차원의 인도적 지원 전략에 따라, 인도적 수요를 평가하여 지원의 우선순위를 선정하고, 이를 '연례 전략'(Annual Strategy, 이하에서 상세 설명)에 포함하는 방식으로 인도적 지원 예산을 배분하고 있음.

• 리스본 조약(Lisbon Treaty), 유럽합의에 따라, 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)는 DG ECHO를 통해 인도적 위기와 재난을 겪고 있는 가장 취약한 인구에 지원을 제공하기 위해 노력할 것을 천명함.

○ **(수요 평가, Needs Assessment)** EU는 인도적 지원이 가장 필요한 사람들을 지원하는 정책을 이행하고 공정성, 중립성 및 독립성의 원칙에 따라 지원의 우선순위를 식별하기 위해 구체적인 수요 평가 결과에 따라 제공함.

• 예산 배분(funding allocation)은 가능한 자금을 가장 효과적으로 사용하기 위해 실제 인도적 수요에 대한 건전한 분석과 증거 기반으로 이뤄짐.

• DG ECHO는 매년 인도적 지원 수요에 대한 평가 결과를 검토하는데, 이러한 검토는 다음의 과정을 통해 수행됨.

- ① **(국제적 통용 지수 활용)** INFORM Risk Index 및 INFORM Severity Index 등 국제적 통용 지수를 활용하며, EC의 인도주의 실행 계획(European Commission's Humanitarian Implementation Plans)에 통합함. 동 문서는 매년 초에 발행되고 필요에 따라 연중 업데이트되며, 여기에 EU가 지원하는 다양한 지역의 지원 필요성에 대한 우선순위에 관한 정보 포함.
- ② **('잊혀진 위기(forgotten crises)' 평가 수행)** 국제적 대응이 부족하고 위기를 해결하려는 정치적 의지가 약한 장기적 인도적 위기를 식별함으로써, '잊혀진 위기'의 영향을 받는 사람들에게 지원이 전달되도록 하기 위함. 이러한 평가를 통해 DG ECHO가 가장 취약한 인구에 인도적 지원을 하도록 근거를 제공함.

〈표 21〉 INFORM Risk Index 및 INFORM Severity Index

Index	용도	웹사이트
INFORM Risk Index	• 국가의 인도적 위기 및 재해 위험 수준이 어느 정도인지 파악하는데 활용	https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk
INFORM Severity Index	• 전 세계 인도적 위기 및 재해의 심각성을 객관적으로 측정·비교하는데 활용 • 전 세계의 현장 사무소 네트워크를 통해 현장의 인도주의 전문가를 포함하여 이들의 평가도 포함	https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Severity

출처: DG ECHO 파트너 웹사이트 (https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/mssa/financing-decision/dg-echo-strategy) [검색일: 2024.11.02.]

• EU는 상기 수요 평가에 따라 지원의 우선순위를 식별하고, 이러한 지원의 우선순위 등 상세한 내용을 '인도적 실행 계획(Humanitarian Implementation Plans, HIPs)'을 통해 준비·게시함.

○ **(연례 전략, Annual Strategy)** DG ECHO는 앞선 수요 평가 결과를 바탕으로 EU 인도적 지원의 일반 지침 및 운영 상의 우선순위를 제시하는 '연례 전략'의 초안을 작성함. 이는 식별된 우선순위에 따라 인도적 지원 활동을 효율적이고 공정하게 조정하고 프로그램화하기 위한 전략 문서임.

• 연간 전략의 내용은 ① 당해 연도의 일반적 맥락 및 전망(General Context and Outlook for the Current Year), ② 우선순위 설명(Priorities Chapter describes), ③ 인도적 지원 제공, 조정 및 통제(Delivery, Coordination and Control of Humanitarian Aid) 등 세 챕터를 중심으로 구성됨. 더불어, EU는 인도적 지원 시 그 운영의 바람직한 이행을 보장하는 통제 수단 및 위기 대응기간 동안 정보의 조정·교환 매커니즘 역시 설명하고 있음.

〈표 22〉 연례 전략(Annual Strategy) 구성 및 주요 내용

구성(챕터)	주요 내용
① 당해 연도의 일반적 맥락 및 전망	• 인도적 지원 활동의 맥락과 목표 정의
② 우선순위 설명	• 수평적 우선순위(Horizontal Priorities): (예) 지원 효과성, 효율성 및 운영 품질과 부문별 정책 개선) • 운영상의 우선순위(Operational Priorities): 수요 평가 방법론 및 결과, 잊혀진 위기 평가 결과 설명, 당해 연도의 예산 계획 포함, 지역 및 위기별 우선순위 제시
③ 인도적 지원 제공, 조정 및 통제	• 인도적 지원의 제공 수단 및 방법과 인도주의 행위자 간 조정 및 정보 교환을 보장하기 위한 메커니즘을 설명함

출처: DG ECHO 파트너 웹사이트(https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/mssa/financing-decision/dg-echo-strategy) [검색일: 2024.11.02.]

○ **(예산배분 결정 (Worldwide Decision, WWD) 및 인도적 실행 계획(HIPs))** EC는 2012년부터 매년 모든 인도적 지원 활동[34]을 포괄하는 '전 세계적 결정(WWD)'을 채택하여 예산을 배분하며, 동 결정을 근거로 인도적 지원 활동을 이행하는 데 필요한 자금을 할당한다고 할 수 있음. 이는 채택되면 APPEL과 DG ECHO 웹사이트의 '인도적 지원 자금(Funding for Humanitarian Aid)' 섹션에 게시됨.

34) 자연재해 및 인적재난 등 인도적 위기 대규모 비상사태 또는 갑작스러운 감염병 발병, 소규모 재난 대비, 전염병 대비·대응을 위한 지역 역량 강화, 회복력 강화 및 취약성 감소 글로벌 인도적 대비·대응 역량 강화, 인도적 문제에 대한 인식, 이해 및 지원 강화 인도적 전문가를 위한 고품질 교육 운송 서비스 정책 개발을 지원하고 회복력에 기여하는 인도적 비정부 기구 간의 네트워킹 강화를 위한 전문지식 제공 등을 포괄함.

- **(지원분야)** 자연재해 및 인도적 위기 대응, 긴급 상황 및 소규모 재해 대응, 전염병 대응 및 예방 역량 강화, 회복력 증가 및 취약성 감소, 인도적 문제에 대한 인식 증대 및 전문가 교육, 정책 개발, 네트워킹 강화 등
- **(시행 및 개정 시점)** 1월 1일 시행되며, 연간 2회 개정 가능(통상 5월 및 9월)
- **(WWD 문서 구조)** 법적 문서로서, 자금 할당과 인도적 지원의 필요성을 명시함. 구체적으로, 시행 방법(직접 및 간접 관리), 자금 재할당 가능성(유연성 조항), 부록(활동 및 지역별 할당 내용 포함) 등으로 구성

2.2. M&E 수행 촉진 자원

(1) M&E 가이드라인

○ EU는 현장에서 직접 인도적 지원을 하지 않으며, DG ECHO의 인도적 지원 목표와 원칙을 공유하는 NGO와 국제기구(International Organizations, IO)과 파트너십을 맺어 이들 기관을 통해 지원함. 이러한 파트너십의 강점은 파트너의 전문성, 다양성, 인도적 수요에 대응하는 역량, 합의된 규칙 및 표준을 준수하는 것에 기반하며, 모든 활동에서 인도주의, 독립성, 중립성 및 공정성의 인도적 지원의 기본 원칙을 준수함(DG ECHO 파트너 웹사이트. 검색일: 2024.10.05.).

○ 이에 따라, 인도적 지원 M&E 가이드라인은 EU의 주요 파트너 기관들을 대상으로 하여 발간되며, M&E 주체는 ① 사업 이행 주체(파트너 기관들을 지칭. NGO와 IO)와 ② DG ECHO로 이원화하여 진행하고 있음. 즉, M&E 역시 그 이행주체가 파트너 단체 및 DG ECHO로 이원화되어 있음.

○ **(파트너 단체에 의한 M&E 가이드라인)** 'Monitoring Overview and Guidance for Humanitarian Organisations(DG ECHO, 2008)'

- **(개요)** 인도주의 단체 파트너와의 인도적 지원 사업의 모니터링 가이드라인으로서, 이를 통해 인도주의 단체의 모니터링 역량강화를 위해 모니터링 양식 및 평가도구를 소개하고 표준 방법론 수립 및 역량강화를 목표로 상세한 지침을 제시함.[35] 동 가이드라인은 평가가 아닌 사업 진행 과정에서의 '모니터링'에 주안점을 두고 있으며, 모니터링(Monitoring & regular review), 평가(Evaluation), 감사(Audit)의 구분을 명확히 하고 있음(DG ECHO, 2008: 7).

35) Manual for the Evaluation of Humanitarian Aid(1999) 역시 EU의 인도적 지원 M&E의 역사적 배경과 평가 실무, 방법론 등을 제시하는 평가 매뉴얼로서 기능하였으나, 본 연구진의 현지조사 결과(2024.10월) 더이상 활용하지 않음을 확인함.

참고 **모니터링의 정의**

- 기회와 도전과제를 관찰, 반성하고 대응하는 지속적인 프로세스로, 관리, 통제 및 책임 촉진 도구
- 전체 프로젝트 주기에 걸쳐 프로세스에 대한 교훈 학습 및 피드백을 촉진해야 함(지속적·반복적 수행).
- 모든 참여자에게 정보 제공 및 이해 촉진(참여자는 NGO 외부 및 내부 당사자를 의미하며, 외부 참여자는 기부자와 원조 수혜자, 지역NGO 및 하청업체가 될 수 있고, 내부 참여자는 모든 수준의 관리 및 책임 있는 공무원이 될 수 있음)

출처:DG ECHO, 2008:5

- **(가이드라인 수립·제공의 목적)** 동 가이드라인은 DG ECHO와 함께 인도적 지원 사업을 수행하는 NGO 파트너들을 대상으로 하므로, 궁극적으로 이러한 **파트너 기관의 모니터링 역량을 강화**하는 것임. 즉, 가이드라인이 파트너 기관이 인도적 지원 사업을 '어떻게' M&E 할 수 있을지 기술적·도구적 측면에서의 지침 제공뿐만 아니라, **궁극적으로 인도적 지원 부문의 역량을 구축해나가는 DG ECHO의 큰 전략의 일부로서 동 가이드라인이 활용되는 것에 주목**할 필요 있음.
- **(특징)** 참여적 모니터링(Participatory Monitoring)을 강조함. 즉, 참여적 모니터링을 원칙으로 제시하면서도 인도적 지원 수혜자 및 현지 활동가들을 모니터링 과정에 포함시키는 과정에 유의할 원칙과 크로스 커팅 이슈들(안전, 차별, 소수자 등)을 제시하고 있음.
- **(가이드라인 적용 시 전제조건)** ECHO에서 자금을 지원하는 개입을 설계할 시 ① 그 설계는 인도적 지원의 맥락적 상황에 따라 달라야 하고, ② 모든 대응은 영향을 받는 인구의 요구, 우선순위 및 역량에 대한 현지에서 수집된 정보를 바탕으로 해야 하며, ③ 가능한 한 수집된 정보는 성별분리 통계여야 함. 또한 ④ 측정 가능한 지표를 사용한 결과 기반 접근 방식(a results-based approach)에 중점을 두고 있으며, 원칙적으로 Sphere 표준을 전적으로 따름(보편적으로 인정된 벤치마크로 간주). ⑤ 성과 지표는 Sphere 표준을 기반으로 해야 하나, 이 역시도 유연하게 조정해야 하며, 현지 맥락을 충분히 고려해야 함. ⑥ 동 가이드라인에서 제공하는 지침과 도구, 서식 등은 각 파트너 기관의 필요에 따라 사용·수정할 수 있으나, 의무적인 것은 아님(이미 일부 기관은 잘 발달된 자체적인 M&E 체계를 갖추고 있기 때문).
- **(가이드라인의 사용자 및 주요 독자)** 동 가이드라인에서 제공하는 세 가지 문서(가이드라인, 각종 서식, 도구)의 사용자(또는 주요 독자)는 국내 NGO 파트너 및 국제 IO 모두 해당함. 아래 표와 같이, DG ECHO는 동 가이드라인의 주요 사용자(독자)를 현장 사업 담당자, 모니터링/평가 담당자, 프로그램 관리자, 국별 감독자 등 다양하게 설정하고, 담당자별 역할에 따른 모니터링 가이드라인의 사용법을 안내함.

〈표 23〉 DG ECHO M&E 가이드라인 사용자 및 주요 독자별 지침

DG ECHO 모니터링 문서 활용 지침			
사용자	가이드라인	서식	도구
현장 사업 담당자 (Field workers)	• 현장 사업 담당자는 관리자(manager)가 파트너 기관 및 수혜자 협의를 통해 수립한 모니터링 체계를 이행함.		
	• 2장(모니터링 개요): 개괄적 검토 • 3장(참여형 모니터링): 내용 검토 • 4장(프로그램 주기를 활용한 모니터링): 내용 검토 • 5장(사례): 내용 검토 및 필요시 참고	• 현지 상황을 감안하여 관련 서식 참고, 활용	• 현지 상황을 감안하여 유용한 도구 사용
M&E 담당자 (M&E officer)	• M&E 담당자는 프로그램 로그 프레임(log frames) 및 기타 계획 문서를 기반으로 모니터링 체계를 구축할 책임이 있음. • 현장 사업 담당자, 파트너 기관, 수혜자 협의를 통해 구축된 모니터링 체계를 이행하고 현장 직원으로 교육 제공 및 지원		
	• 2장: 내용 검토 • 3장, 4장, 5장: 모니터링 체계 구축을 위해 세부사항 검토	• 현지 상황을 감안하여 관련 서식 참고, 활용	• 현지 상황 반영하여 적절한 도구 추천 및 적용
프로그램 관리자 (Programme manager)	• 프로그램 관리자는 모니터링 체계와 활동이 사업관리 요구사항을 충족하고 적절히 이행되도록 관리함. • 모니터링을 통해 도출된 개선사항이 사업에 반영되고, 담당 직원이 모니터링 업무 수행에 필요한 교육과 지원을 받도록 보장함. • 수혜자의 의견이 모니터링 활동을 통해 실질적으로 반영될 수 있도록 주도적 역할을 수행함.		
	• 모든 내용을 참고하여 모니터링과 관련된 적절한 의사결정 수행	• 현지 상황, 특히 범분야 이슈와 분야별 서식을 적절히 참고 및 적용	• 현지 맥락에 맞게 관련 도구를 선택하여 활용. 특히 분석도구 중심으로 활용 권고
국별 감독자 (Country Director)	• 국별 감독자는 모니터링이 소속기관의 기준을 충족하고, 프로그램 개발 관련 전략적 의사결정에 필요한 양질의 정보를 제공하도록 해야 함. • 이를 위해 인력, 예산, 교육훈련 등 충분한 모니터링 자원을 확보하여야 하며, 모니터링 괄동을 위해 수혜자들이 실질적인 의견이 반영될 수 있도록 리더십을 발휘해야 함.		
	• 2장, 6장(결론): 중점적 검토 • 3장, 4장: 개괄적 검토	• 실무 경험을 활용하되, 특히 조직의 표준 양식에 중점을 둠	• 실무 경험을 활용하되, 특히 조직의 표준 양식에 중점을 둠

출처: DG ECHO(2008:3) 〈Table 1〉 저자 번역

• **(모니터링 정보수집 시 품질관리를 위한 점검 요소)** 동 가이드라인에서는 양질의 모니터링을 위하여 모니터링 진행 시 품질관리를 위해 점검해야 할 요소들을 제시하고 있음. 이러한 점검 요소를 통해 DG ECHO의 다양한 파트너들이 일정 수준으로 품질관리가 가능하도록 독려함.

〈표 24〉 모니터링 정보 품질의 영향 요인

정보 품질의 영향 요인	영향요인 확인 질문
정확성, 타당성(Accuracy, validity)	정보가 실제 상황을 보여주는가?
적절성(Relevance)	정보가 사용자 관심사와 관련이 있는가?
적시성(Timeliness)	필요한 결정을 내릴 수 있을 만큼 정보를 제때 사용할 수 있는가?
신뢰성(Credibility)	믿을 수 있는 정보인가?
귀속성(Attribution)	결과가 프로젝트 때문인가, 아니면 다른 무엇 때문인가?
중요성(Significance)	중요한 정보인가?
대표성(Representativeness)	정보가 대상 그룹만을 대표하는가, 아니면 더 광범위한 인구를 대표하는가?
공간(Spatial)	편안함과 용이함의 문제가 모니터링 사이트를 결정함
프로젝트(Project)	평가자는 연락처와 정보를 쉽게 구할 수 있고 다른 많은 사람이 이미 평가했을 수 있는 장소에 끌림.
사람(Person)	주요 정보 제공자는 높은 지위에 있고 의사소통 능력이 있는 사람인 경향이 있음.
계절(Season)	평가는 날씨가 좋은 기간에 수행되거나 악천후로 인해 단절된 지역은 평가되지 않으므로 많은 전형적인 문제가 간과됨.
외교(Diplomatic)	외교적 이유로 평가자에게 표시된 프로젝트의 선택성
전문가(Professional)	평가자는 너무 전문화되어 있고 프로세스 간의 연계성을 간과함.
갈등(Conflict)	평가자는 휴전과 비교적 안전한 지역으로만 이동함.
정치(Political)	정보 제공자는 자신의 정치적 의제에 맞춰 정보를 제공함. 평가자는 자신의 정치적 의제에 맞는 정보를 찾음.
문화(Cultural)	잘못된 가정은 자신의 문화적 규범에 기반함. 평가자는 영향을 받는 인구의 문화적 관행을 이해하지 못함.
계층/민족(Class/ethnic)	다양한 그룹의 요구 사항과 자원은 평가에 포함되지 않음
인터뷰어/조사자(Interviewer or Investigator)	선입견과 가설을 확인하는 정보에 집중하는 경향이 있어 너무 일찍 일관성을 추구하고 이전 결과와 일치하지 않는 증거를 간과함. 엘리트 주요 정보 제공자의 의견에 편파적임.
주요 정보 제공자(Key informant)	주요 정보 제공자의 편견이 평가 결과에 반영됨.
젠더(Gender)	주요 정보 제공자의 편견이 평가 결과에 반영됨.
위임/전문성(Mandate or speciality)	기관은 학제 간 또는 기관 간 접근 방식 없이 역량 영역을 평가함.
시간대/일정편향(Time of day or schedule bias)	평가는 인구의 특정 세그먼트가 과대 또는 과소 대표될 수 있는 시간대에 수행됨.
샘플링	응답자는 인구를 대표하지 않음.

출처: DG ECHO, 2008:29 〈BOX 5〉 저자 번역

○ **(파트너 단체에 의한 모니터링)** 앞서 제시한 M&E 가이드라인의 주요 지침에 더하여, EU는 파트너 단체에 의한 M&E 수행 시 고려해야 할 사항들을 다음과 같이 상세히 제공하고 있음(DG ECHO 파트너 웹사이트a, 검색일: 2024.09.30.).

- **(모니터링 범위)** 모니터링에는 인도적 지원의 진행과 관련된 데이터 수집 및 분석이 포함되며, 주로 원래 계획된 행위와 실제로 발생한 행위 간 비교함. 또한 최종 수혜자에게 목적했던 영향력을 달성하기 위해 프로젝트 효율성과 효과성을 개선하는 중요한 도구로서 모니터링을 인식하고 있음.
- **(자료 수집 시 주안점)** 필요한 자원(공급품, 직원 등)의 적시 가용성, 지원 활동들의 물리적 진척 상황(파트너 및/또는 실행 파트너가 수행한 활동), 지표, 결과, 특정 목표의 달성, 진행 과정의 질적 수준(예: 이해 관계자의 참여), 재정적 진척 상황, 식별된 위험의 구체화, 수혜자의 활동 참여(예: 서비스 사용), 수혜자들로부터 부정적 반응이 있다면 이에 대한 사유 또는 취해진 조치 등에 관한 정보를 수집해야 함.
- **(바람직한 모니터링의 요건)** 지원 활동의 진행 상황에 대한 명확한 정보 제공 및 과제·개선 가능한 영역을 신속하게 식별해야 하는데, 이를 위해 논리모형(Logical Framework 또는 Logframe)을 활용함.
- **(기타)** 파트너 기관은 인도적 지원의 실행을 방해하거나 지연시킬 가능성이 있는 상황을 발견한 경우 DG ECHO에 보고해야 함. 특히, 모니터링 활동에서 부패, 자금 오용, 공모 및/또는 강압적 관행이 확인된 경우 파트너는 참조 문서에서 제공되는 자금 오용 혐의 보고 양식을 사용하여 echo-reportfraud@ec.europa.eu를 통해 DG ECHO에 즉시 알릴 의무가 있음. (잠재적) 부정행위, 특히 성적착취, 학대 및 괴롭힘 혐의와 관련된 경우 파트너(수혜자, 계약자, DG ECHO 직원 또는 모든 유형의 이해관계자 포함)는 echo-reportmisconduct@ec.europa.eu로 DG ECHO에 연락해야 함.

○ **(파트너 단체에 의한 평가)** 여느 공여국과 마찬가지로 EU 역시 모니터링과 평가의 개념과 용도를 구분하고, 앞서 설명한 모니터링과는 차별되는 평가 관련 사항도 상세히 제공하고 있음(DG ECHO 파트너 웹사이트a, 검색일: 2024.09.30.).

- **(평가 주체)** 평가는 일반적으로 독립적인 외부 평가자가 수행하나, 내부 직원도 객관적인 접근 방식을 취하는 한 조치를 평가할 수 있음(일반적으로 사업 수행에 관여하지 않은 직원을 지칭).
- **(평가 기준)** OECD/DAC 기준을 적용해야 함. ① 관련성 및 적절성(Relevance and appropriateness), ② 연결성(Connectedness), ③ 일관성(Coherence), ④ 적용 범위(Coverage),

⑤ 효율성(Efficiency), ⑥ 효과성(Effectiveness), ⑦ 영향력(Impact) 등이며, 원칙적으로 이러한 평가기준을 적용하나, 아래 박스와 같이 각 평가의 목적과 용도에 따라 평가기준을 추가·변경할 수 있음.

사례 **베네수엘라 지역 위기에 대한 DG ECHO의 대응과 UNHCR 파트너십에 대한 통합평가(2017-2021)**

평가기준	평가질문
적절성 (Relevance)	1. DG ECHO의 전략과 지원 활동은 베네수엘라 위기의 변화하는 맥락에 어느 정도 적절하게 적용되었나?
	2. DG ECHO의 지원활동은 가장 취약한 계층(특히 여성, 아동, 노인, 장애인 등)의 변화하는 요구를 적절히 고려했는가? DG ECHO 사업 설계 및 실행 과정에서 수혜자들과 적절한 협의를 이루었는가?
일관성 (Coherence)	3. 인도주의 원칙, 관련 주제/부문 정책, 국제적 지침과 표준에 어느 정도 부합하는 대응을 하였는가?
	4. DG ECHO는 다른 공여기관과의 중복을 피하고 상호 보완성을 보장하는 데 얼마나 성공적이었는가?
EU 부가가치 (EU added value)	5. 베네수엘라 위기 대응에 있어 DH ECHO의 권한과 자원을 사용하여 정량화한 부가가치는 어느 정도인가?
효과성 (Effectiveness)	6. 인도지원 책무성 파트너쉽(Humanitarian Accountability Partnership, HAP), 유럽 인도적 지원 합의(European Consensus on Humanitarian Aid), 인도지원 이행계획(Humanitarian Implementation Plan) 관련, DG ECHO의 목표는 어느 정도 달성되었는가? 구체적이고 측정가능한 어떤 결과를 달성하였는가? 확인한 성공 요인과 저해 요인은 무엇인가?
	7. DG ECHO는 인도지원 활동 영역 확보, 국제인도법(IHL) 준수, 대응 격차 해소, 모범사례 적용, 후속 조치 수행 등의 사안에 대해 직·간접적 옹호활동(advocacy) 및 소통을 통해 타 기관에 어떤 영향을 미쳤는가?
효율성 (Efficiency)	8. DG ECHO는 대응 과정에서 어느 정도의 비용 대비 효율을 달성했는가? 비용 대비 효율에 영향을 미친 요인은 무엇인가?
	9. 베네수엘라 지역 위기에 대해 DG ECHO가 할당한 예산은 예측 가능하고, 시의적절하며, 달성하고자 하는 목표에 비례하였는가?
지속가능성 (Sustainability)	10. 장기화된 지역 위기(베네수엘라 강제 이주)를 해결하기 위한 장기적 계획과 프로그램을 추진하는 데 DG ECHO가 어느 정도 기여하였는가? 지속가능성을 촉진하고, 회복력을 구축하며, 연계를 강화하기 위한 어떤 추가 조치(활성화 요인, 도구, 메커니즘, 전략변경 등)를 이행할 수 있는가?

출처: DG ECHO 웹사이트(https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/funding-evaluations/evaluations/geographic-evaluations_en) [검색일: 2024.10.29.]

- **(고려 사항)** 평가는 사전에 계획되어야 하며, EU의 인도적 지원 프로젝트의 제안서 제출 및 보고를 위한 표준화된 양식인 'Single Form'(제9장)에 명시되어야 함. Single Form에서는 성과모형 등 파트너 단체가 수행하고자 하는 사업에 관해 상세한 설명을 기술하도록 되어 있으며, 여기에 사전에 잘 기획된 평가 활동 계획 역시 포함되어야 함. 이때, 외부평가와 내부평가 시 요구되는 사항이 상이함.

사례 **Single Form**

- DG ECHO의 인도적 지원 프로젝트의 제안서 제출 및 보고를 위한 표준화된 양식
- 이 양식을 통해 DG ECHO의 파트너는 프로젝트의 목표, 예산, 활동 계획 등을 체계적으로 정리하고, 프로젝트의 진행 상황을 평가할 수 있음.
- Single Form은 프로젝트 제안서 단계에서 사용되며, 사업 승인 후에는 보고서로도 활용되어 자금 집행, 성과, 주요 결과를 ECHO에 보고하는 데 활용됨.
- 동 양식의 주요 목적은 인도적 지원의 효율성과 일관성을 높이고, 관련 정보를 일관되게 관리하며, 모든 프로젝트의 성과를 효과적으로 평가하는 데 있음.

출처: DG ECHO. 2024:5

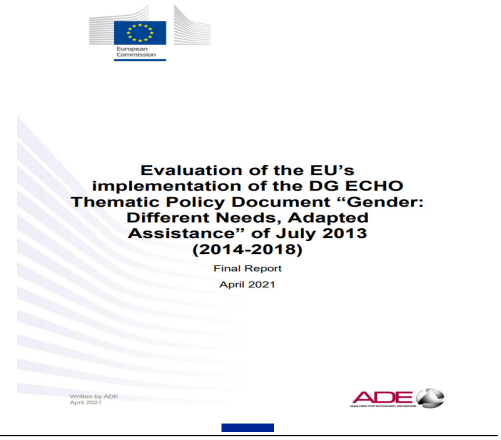
- ① (외부평가) Single Form에 평가의 필요성을 설명함으로써 해당 평가의 정당화가 필요하며, 외부평가에 대한 요청서(Terms of Reference)가 외부 평가 컨설턴트 채용 절차를 시작하기 전에 DG ECHO에 공유된 경우에만 그 비용이 인정됨. 파트너 기관은 최종보고서(Final Report)의 부록으로 평가보고서(evaluation report) 사본을 제공해야 함.
- ② (내부평가) 외부평가와 같이 요청서 제출은 필수가 아니며, 별도의 평가 필요성을 설명하는 과정은 필요없음(오히려 바람직한 프로젝트 관리 관행으로 간주됨). 그러나 내부평가 비용이 승인되기 위해서는 최종보고서와 함께 평가보고서 사본을 제출해야 함.

• **(평가 유형)** 파트너 기관들에 의해 수행된 사업에 대한 평가는 크게 ① 특정 국가 및 지역에서 수행한 인도적 지원에 대한 평가로서 '지리적 평가(Geographic evaluation)'와 ② 감염병, 비상사태, 재난대비, 젠더 등 특정 주제별로 실시하는 '주제별 평가(Thematic evaluation)'로 구분할 수 있으며, 평가 보고서는 DG ECHO 웹사이트에 게시되어 있음.

[사례] Geographic evaluations (예시)



[사례] Thematic evaluation (예시)



출처: DG ECHO 웹사이트(https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/funding-evaluations/evaluations_en) [검색일: 2024.10.29.]

- **(평가보고서 게시)** DG ECHO에서 발간하는 평가보고서는 Publications Office of the European Union 웹사이트(검색일: 2024.10.29.)에 공개하고 있으며, 2024년 10월 기준 총 40건의 평가보고서가 업로드되어 있음.

○ **(DG ECHO에 의한 M&E 가이드라인)** 파트너 단체가 아닌 DG ECHO 기관 차원에서 준용하는 M&E 가이드라인은 없으며, M&E 전반적인 지침을 기관 웹사이트에서 제공하고 있음.

○ **(DG ECHO에 의한 모니터링)** EU는 DG ECHO 본부 차원에서 M&E 수행 시 고려해야 할 사항들을 다음과 같이 상세히 제공하고 있음(DG ECHO 웹사이트a, 검색일: 2024.09.30.).

- **(모니터링 범위)** DG ECHO 차원에서 인도적 지원에 대한 모니터링은 시기와 장소에 구애받지 않고 수시로 실시할 수 있음.
- **(모니터링 목적)** DG ECHO 차원의 모니터링은 현장 방문으로 이뤄지며, 현장에서 지원이 진행되고 있는 상황 및 결과 달성 정도, 특정한 지원 목적의 달성 여부를 관찰하는 것이며, 구체적인 목표는 다음과 같음.
  - 인도적 지원 조치가 Logframe 및 계획에 따라 진행되고 있는지 확인
  - 가시성(visibility)[36] 요구사항(DG ECHO 파트너 웹사이트b. 검색일: 2024.10.29.) 준수 여부의 확인
  - 발생 가능한 문제점 확인
  - 초기 계획의 수정이 및 조정이 필요한지 확인
  - 수혜자들과의 만남을 통해 이들의 요구와 상황 관찰 및 확인
- **(모니터링 시기 및 수행자)** 일반적으로 DG ECHO 직원은 인도적 지원 자금이 지원되는 각 조치에 대해 최소 1회 모니터링 방문을 실시하며, 대부분의 경우 모니터링은 현장에서 DG ECHO 직원이 수행함(DG ECHO 본부 직원이 수행할 수도 있음). 모든 모니터링 방문은 코디네이터(또는 관련 공동 파트너)에게 공식적으로 통지되며, 해당 날짜에 시작하는 것으로 간주됨.
- **(외부 전문가와의 협업)** 필요시 독립적인 외부 전문가의 도움을 받을 수 있음. 이러한 경우, NGO와 IO등 DG ECHO 파트너 기관에 알리되, 파트너기관들은 상업적 보안 유지의 필요성이나 이해 충돌에 관한 사유 등으로 이의를 제기할 수 있음.
- **(모니터링 대상 파트너 기관의 의무)** 파트너 기관은 DG ECHO 현장 모니터링 방문 시 성실히 협조하고, 요청된 기한 내에 기 제출된 보고서(예산, 물품 등 자원 사용에 대한 정보 포함) 외에

36) 여기서 '가시성'이란 파트너 단체를 통해 수행하는 EU의 인도적 지원 사업에 대한 표준 로고, 게시물 형태 등을 규정하고, 이를 준수함으로써 해당 사업이 EU의 사업임을 알리는 의미임.

모든 정보 및 데이터를 DG ECHO에 제공해야 함. 또한 현장 방문 중에 파트너 기관은 현장 장소와 건물에 대한 접근을 허용하며, 요청된 정보를 쉽게 이용할 수 있도록 해야 함. 제공되는 정보는 질적으로 정확하고 완결성이 높아야 하며, 전자 방식을 포함하여 DG ECHO 측에서 요청한 형식을 준수해야 함.

- **(모니터링 방문 후 조치)** 먼저, 모니터링 방문 후 DG ECHO 직원은 일반적으로 파트너 기관과의 회의를 통해 주요 모니터링 결과를 발표함. DG ECHO 본부 직원은 현장 직원이 도출한 모니터링 결과에 따라 파트너 기관에 피드백을 줄 수 있음. 다음으로, 모니터링 결과로부터 도출된 개선 조치가 필요한 사항에 관하여, DG ECHO 현장 직원은 본부 담당자에게 보고하고, 현장 직원은 DG ECHO가 취할 것으로 예상하는 단계나 조치(계약 수정, 중단 또는 종료 등 포함)에 대해 파트너 기관에 공식적으로 알려야 함.

○ **(DG ECHO에 의한 평가)** 파트너 기관에 의한 평가와 동일하게, DG ECHO 기관 차원에서의 평가에 관한 지침 역시 웹사이트에서 제공하고 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같음.

- **(평가 목적)** DG ECHO는 EU에서 자금을 지원하는 인도적 지원 활동을 정기적으로 평가하여 목표를 달성했는지 확인하고, 후속 활동의 효과성을 개선하기 위한 지침을 작성할 의무를 지니고 있음.
- **(평가 주체)** 매년 EU 인도적 지원 위원회(Humanitarian Aid Committee, HAC)에 차년도 인도적 지원 사업에 대한 가이드라인을 제공하고, 회원국과 협의 후 평가 프로그램을 기획함. DG ECHO 활동에 대한 평가는 독립적인 전문가가 수행함. 이를 통해 도출된 평가 결과 및 권장 사항은 DG ECHO의 전략적 계획, 프로그래밍, 커뮤니케이션 정책 및 예산 주기에 반영됨.
- **(평가 시기 및 수행자)** 평가는 인도적 지원 조치가 실행 중에 있거나, 해당 지원이 (일반적으로) 종료된 후 5년 이내에 착수할 수 있음. 착수 시 사업을 수행한 파트너 기관에 공식적으로 통보되며, 해당 통보 일시에 평가가 시작되는 것으로 간주됨.
- **(평가 유형)** 사전평가(ex-ante evaluation), 중간평가(interim evaluation), 사후평가(ex-post evaluation)로 진행되며, 사전평가의 경우 파트너 기관, ECHO 운영직원, 또는 ECHO 운영 부서의 위임을 받은 외부 전문가(컨설턴트)에 의해 수행됨. 중간평가 및 사후평가는 모두 ECHO에서 고용한 외부 평가자가 수행함.
- **(외부 전문가와의 협업)** 필요시 독립적인 외부 전문가의 도움을 받을 수 있음. 파트너 기관은 전자 방식의 정보 등을 포함하여 사업의 영향력 평가와 관련된 모든 정보를 해당 전문가에게 제공해야 할 의무가 있음.

• **(기타)** DG ECHO는 평가보고서 완료 전 파트너 기관의 의견을 반영할 수 있도록 평가보고서 초안을 제공해야 하며, DG ECHO가 수행한 최종 평가보고서는 웹사이트에 공개·확인할 수 있음.

(2) 사업수행파트너 역량평가 제도

○ DG ECHO는 일반적으로 인도적 지원 현장에 직접 개입하지 않음. 인도적 지원 활동의 실행은 DG ECHO가 파트너십을 맺은 약 200개 파트너기관과 협력함. 인도적 지원 파트너기관에는 국제기구(UN 기구 포함), 유럽 NGOs, 그리고 회원국 전문기관(Member States' Specialised Agencies, MSSA)을 포함함.

• EU로서는 다양한 범위의 파트너들을 보유하는 것이 중요하며, 이는 세계적으로 복잡한 상황에서 계속 확장 중인 수요에 대해 포괄적 적용을 가능하게 하기 때문임. 이러한 협력을 통해 파트너와 DG ECHO는 인도적 지원의 효과성과 효율성을 높이는데 함께 기여함. 파트너십의 강점은 파트너의 전문성, 다양성, 인도적 요구에 대응할 수 있는 능력, 합의된 규칙과 기준의 준수에 기초함.

• 인도적 지원은 사업의 모니터링 및 평가가 쉽지 않기 때문에 역량을 갖춘 사업수행 파트너의 선정이 중요함. 따라서 우수한 파트너와 협력하기 위해 파트너의 역량을 평가하는 한편 파트너의 역량 강화를 지원함.

• EU를 포함한 국제사회는 인도적 지원 제공을 위한 이행 파트너의 선정과 품질 보증을 위한 다양한 접근방식을 시도해 왔음. EU 기부자의 이행 파트너 선정기준에는 전문성 및 관리 역량, 확인된 수요에 대응할 수 있는 역량(존재 및 접근성을 포함한 기술 및 물류 역량), 인도주의 원칙 및 국제법 준수, 국제 행동강령, 지침 및 원조 제공 모범 사례, 전문 지식 또는 권한, 비용 효율성, 현지 파트너십 및 운영 상황에서의 경험, 전반적인 운영 효율성을 위해 마련된 조정 활동에 참여할 준비, 결과에 대한 투명한 보고 등 책무성, 건전 재정 관리를 포함한 이행 능력의 질 등이 포함됨(EC, 2008:16).

○ **(파트너 국제기구 역량평가)** DG ECHO는 국제기구(유엔기관 포함)가 운영하는 인도주의 활동, 프로젝트 또는 프로그램에도 기여함. 그러한 목적을 위해 DG ECHO는 국제적십자위원회(ICRC) 및 국제적십자사(IFRC)와 기본 파트너협정을 체결하였음. 이러한 협정은 파트너조직에 대한 자금 지원과 관련된 협업의 전반적인 목표와 조건을 설명함. EU가 인도적 지원 활동 실행을 위해 협정을 맺고 있는 30개 국제기구들(IO Partners)은 〈표 24〉과 같음. 선정기준은 회계투명성과 기관 역량 등임.

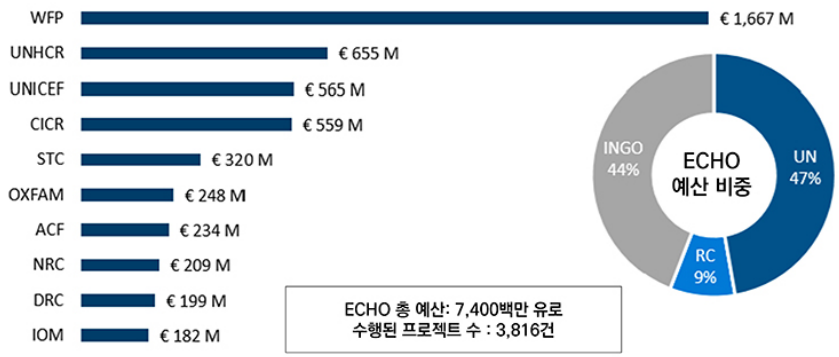
〈표 25〉 DG ECHO의 국제기구(IO) 파트너 목록

연번	기관명(약칭)	기관명(국영문)	본부 소재국
1	ICRC	국제적십자위원회 (International Committee of the Red Cross)	스위스
2	IFRC	국제적십자사/적신월사연맹 (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)	스위스
3	FAO	유엔식량농업기구 (United Nations Food Agriculture Organization)	이탈리아
4	ILO	국제노동기구 (International Labour Organisation)	스위스
5	IOM	국제이주기구 (International Organization for Migration)	스위스
6	OCHA	유엔 인도적지원조정실 (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)	스위스
7	OHCHR	유엔인권최고대표사무소 (Office of the UN High Commissioner for Human Rights)	스위스
8	PAHO	범미주보건기구 (United Nations Pan American Health Organization)	미국
9	SRSG/SVC	분쟁하 성폭력 유엔 사무총장 특별대표실 (Office of the Special Representative of the Secretary-General on Sexual Violence in Conflict)	미국
10	UNDP	유엔개발계획 (United Nations Development Programme)	미국
11	UNDP MPTFO	유엔개발계획 다자신탁기금실 (UNDP Multi Partner Trust Fund Office)	미국
12	UNDRR	유엔재난위험경감사무국 (United Nations Office for Disaster Risk Reduction)	스위스
13	UNDSS	유엔안전보안국 (United Nations Department of Safety and Security)	미국
14	UNCDF	유엔자본개발기금 (United Nations Capital Development Fund)	미국
15	UNEP	유엔환경계획 (United Nations Environment Programme)	케냐
16	UNESCAP	유엔 아시아태평양 경제사회위원회 (United Nations Economic and Social Commission Asia Pacific)	태국
17	UNESCO	유엔교육과학문화기구 (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization)	프랑스
18	UNICEF	유엔아동기금 (United Nations Children's Fund)	미국
19	UNITAR	유엔훈련연구기구 (United Nations Institute for Training and Research)	스위스
20	UNFPA	유엔인구기금 (United Nations Population Fund)	미국
21	UN-HABITAT	유엔인간정주계획 (United Nations Human Settlements Programme)	케냐

연번	기관명(약칭)	기관명(국영문)	본부 소재국
22	UNHCR	유엔난민최고대표사무소 (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees)	스위스
23	UNMAS	유엔지뢰대책 (United Nations Mine Action Service)	미국
24	UNODC	유엔마약범죄사무소 (United Nations Office on Drugs and Crime)	호주
25	UNOPS	유엔연구사업소 (United Nations Office for Project Services)	미국
26	UNRWA	유엔팔레스타인난민구호기구 (UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)	팔레스타인
27	UNWOMEN	유엔여성기구 (United Nations Entity for Gender Equality and Empowerment of Women)	미국
28	WFP	유엔세계식량계획 (World Food Programme)	이탈리아
29	WHO	세계보건기구 (Office of the UN High Commissioner for Human Rights)	스위스
30	WB	세계은행 (World Bank)	미국

출처: DG ECHO 파트너 웹사이트(https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/io/international-organisation) [검색일: 2024.10.29.]

• 이러한 국제기구들 중 가장 많은 지원을 받은 기관 순으로 WFP, UNHCR, UNICEF, CICR 등이 있음(2012-2016 기준).



Source: ICF, 2017. Analysis of DG ECHO EVA database, data extracted on 18 December 2017. Note: STC (Save the Children), ACF (Action Contre la Faim), DRC (Danish Refugee Council).

출처: DG ECHO (2018: 35). 〈Figure 8〉 재인용

〈그림 8〉 상위 10위 EU 파트너 국제기구의 예산비중 및 이행 프로젝트 수(2012-2016)

○ **(DG ECHO의 NGO 파트너 역량평가)** NGO와 EU 인도주의 파트너십 인증서(EU Humanitarian Partnership Certificate) 2021-2027)를 발행하여 파트너 기관들의 역량을 평가·관리함.

- **(절차)** EC와 NGO간의 협력은 파트너의 유형에 따라 달라지는 인증서에 명시됨. 이 인증서는 EU ECHO가 제시한 TOR에 따른 인도주의 파트너십 신청서에 대해 긍정적인 평가를 받은 NGO에게 수여되며, 인증서를 취득한 기관은 인도적 지원 사업수행을 위해 EU 기금을 신청할 수 있음.
- **(인증 현황)** 현재까지(2024년 11월 기준) 총 172개의 NGO 및 총 30개의 IO가 DG ECHO의 파트너 기관으로 등록·인증을 받았음. 또한 EU 회원국의 특별 전문기관(Member State Specialised Agencies partners of DG ECHO) 14개 역시 인증받음.
- **(인증서 유형)** 제출한 지원서 유형과 기대하는 파트너십 유형에 따라 인도주의 기관에 수여할 수 있는 인증서는 아래와 같음.

〈표 26〉 인증서 유형별 주요 내용 및 취득기관 수

인증서 유형 (Types of Certificate)	주요내용	인증서 취득 기관 수 (Certificate Holder)
EU 인도주의 파트너십 인증서 2021	표준(standard) 파트너십을 지원한 비영리 자율 비정부기관	123
EU 인도주의 NICHE 파트너십 인증서 2021	인도주의 지원 활동(예, 지도 제작, 지뢰 제거, 전신전화, 특수 제작한 인도주의 교통서비스를 제공하는 기관)을 지원하는 전문적인 역량을 제공하는 비영리 자율 비정부기관	4
EU 인도주의 프로그램형 파트너십 인증서 2021 후보 기관	DG ECHO가 잠정적으로 프로그램형 파트너십(혁신적인 방식의 업무 수행을 지지하며 설계된)을 지지하는 비영리 자율 비정부기관	35

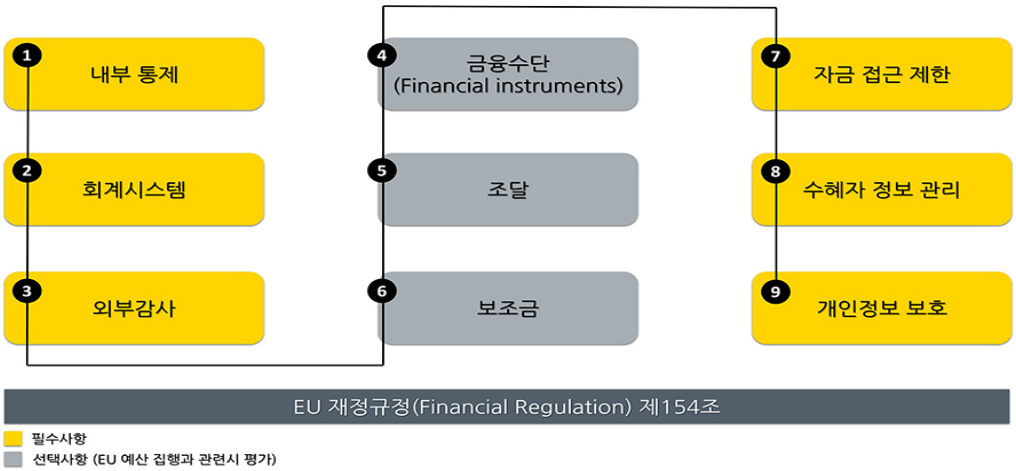
출처: DG ECHO 파트너 웹사이트(https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/humanitarian-partnership-2021-2027/eu-humanitarian-partnership-certificate-2021-2027) [검색일: 2024.09.30.]

- **(인증서 유효기간)** EU의 다년 재정 프레임워크(Multi-annual Financial Framework)가 적용되는 기간인 7년(2021.1.1.~2027.12.31.)간 유효함. 기관들은 언제나 인증서를 신청할 수 있으며, 이러한 임시 인증서는 파트너기관에는 동등한 권리 (EU 인도주의 기금을 신청할 자격이 있음)를 주지만 기간이 제한됨(EU-DG ECHO 현지면담:2024.10.2).

○ **(EU 회원국의 전문기관 역량평가)** DG ECHO는 현장에 개입하는 경우가 흔하지 않으며, 인도적 지원 활동은 'EU 회원국의 전문기관(Member States' Specialised Agencies, MSSAs)'으로 인정된 기관들과 협력함(DG ECHO 파트너 웹사이트c 검색일: 2024.12.10).

• **(MSSA의 평가 기준)** MSSA는 EU 회원국에 설립된 기관으로 공법기관 또는 사법에 따라 관리되고 공공서비스 임무를 맡으며, 회원국으로부터 적절한 재정적 보증을 받는 기관임. MSSA 신청기관은 인도적 지원 분야에서 적절한 운영 경험을 보유해야 하고 인류애, 중립성, 공평성, 독립성 등 인도주의 기본 원칙을 존중하기로 약속해야 함.

• **(MSSA 인증 현황)** ECHO로부터 MSSA로 인증받으려는 기관은 신청서를 제출해야 함. 신청서에는 신청기관이 위의 기준을 준수한다는 것을 뒷받침하는 증빙서류가 첨부되어야 함. 평가 결과가 긍정적일 경우 문서로 통지를 받고 DG ECHO의 MSSA로 인정됨. 아울러 EU 인도적 지원 기금을 활용할 수 있는 협약을 체결함. 2024년 10월 14개 기관이 MSSA 목록에 포함되어 있음.



출처: EC 웹페이지(https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/audit-and-control_en#dg-intpa-pillar-assessments) [검색일: 2024.10.29.]

〈그림 9〉 Pillar Assessment 평가 기준

(3) 인도적 지원 M&E 인력 역량강화 제도

○ **(EU 인적자원관리의 특성)** EU는 공공기관으로서 직원 교육, 인재 발굴, 직원 이동성 촉진, 저성과자 발생 시 해결 등 최상의 성과관리를 보장할 책무성이 있음. EU 내 유능한 인재를 조기에 발굴하고 이들의 커리어를 지원하기 위한 인재관리 프로그램과 전용 학습패키지를 개발하여 제공함. 학습패키지는 2023년 기존의 데이터 기술 학습패키지에 과학자 및 다양한 IT 프로필을 위한 것으로 보완하여 정책입안자, 관리자, 일반인이 데이터를 효과적으로 사용하도록 하였음. 2024년 관리계획에는 인사, 예산 및 재무, 법률 등 17개 직무 프로필에 대한 고급 학습패키지를 제공할 계획임.

○ **(인적자원관리 목표)** EU는 지역협의체의 특성상 EU 대표부, 대표단, 파견 근무자를 포함한 직원들의 이동이 많음. DG HR은 관리계획 2024에서 '유연하고 보람 있는 경력'을 목표에 포함하고, 동료가 현재 직책과 최소한 동등한 수준의 책무성을 가진 직책으로 이동할 수 있도록 지원하여 이동성이 경력발전이 되도록 적극 지원할 것이라고 밝힘. 아울러 경력개발을 위한 다양한 활동(코칭, 직무 섀도잉, 모빌리티 대시보드)을 통한 직원들의 경력개발 기회를 장려함(EC, 2024:13).

○ **(유럽인사선발사무소(EPSO)[37]의 역량 프레임워크)** EU 기관들은 직원 선발을 위해 EPSO의 역량 프레임워크(Competency Framework)를 활용함.[38] 역량 프레임워크는 어떤 직무를 효과적으로 수행하는데 필수적인 역량이라고 정의됨. 역량들 가운데 일부는 선발 단계에서 EPSO가 평가하며, 나머지 역량들은 채용단계에서 EU 기관들이 평가함.

- 하지만 EU 기관들이 직원들의 채용에 역량 프레임워크만을 활용하는 것은 아니며, 전문 프로필을 위해서는 해당 전문 분야에서 우수한 자격을 갖춘 후보자를 찾고 있음.
- 역량 프레임워크는 조직 내에서 성과 우수성을 광범위하게 설명하는 모델로서 조직의 다양한 직무에 적용되는 여러 역량을 포함함. 각 역량은 일반적으로 업무 행동의 우수성을 정의하며, 이 정의에 따라 직원을 평가하는 기준이 설정됨. 역량 프레임워크는 조직에서 어떤 행동이 요구되고, 가치 있고, 인정되고, 보상되는지 전달하는 수단임. 따라서 역량 프레임워크는 직원의 채용 및 선발 목적 외에도 경력개발, 성과관리 및 인적자원 계획에도 사용됨(EPSO, 2022:3).

〈표 27〉 EU의 역량 프레임워크

역량	설명
분석 및 문제 해결 (Analysis and Problem Solving)	목표를 달성하기 위해 개인별 책무성을 지고 변화를 모색함. 일이 잘못되었을 때 포기하지 않고 문제를 해결할 방법을 모색함.
커뮤니케이션 (Communicating)	조직의 성공에 필수적 요소로서 효과적인 커뮤니케이션은 전반적인 성공으로 이어짐.
품질 및 결과 제공 (Delivering Quality and Results)	업무를 수행하고, 문제를 해결하고, 해결책을 제시하거나 양질의 결과물을 제공하는 것은 자신을 포함한 모든 사람에게 약속을 이행하는 것임.

37) EPSO는 유럽의회, 유럽이사회, 유럽연합이사회, 유럽위원회, 유럽사법재판소, 경제사회위원회, 지역위원회 등을 포함한 유럽연합의 기관에서 일할 직원을 선발하는 업무를 담당함. 각 기관은 EPSO가 선발한 후보자 풀에서 직원을 모집할 수 있음. EPSO는 평균적으로 매년 약 60,000-70,000건의 지원서를 접수하며, 유럽연합기관에서 모집한 후보자는 약 1,500~2,000명임.

38) 역량 프레임워크는 정부 및 민간조직에서 사용됨. 유럽 의회나 유럽평의회와 같은 다른 기관에서는 해당 기관의 특정 요구사항에 맞춘 역량 프레임워크를 보유하고 있음. 그 외에도 유럽기관, 유럽중앙은행, NATO, UN 등 다양한 기관에서 각 기관의 특수성에 맞게 조정된 역량 프레임워크가 있음(EPSO, 2022: 3).

역량	설명
학습 및 개발 (Learning and Development)	학습과 개발은 우리 삶과 업무에서 가장 필수적인 부분 중 하나임. 학습 및 개발은 우리 자신과 타인에 대해 행동하고, 생각하고, 느끼는 데에 변화를 가져옴. 이러한 변화는 우리가 습득한 지식을 중요성과 관련성에 따라 지속되기도 하고 일시적인 것이 되기도 함.
우선순위 지정 및 정리 (Priotising and Organising)	목표 설정, 효과적인 일정 관리, 우선순위 지정, 작업위임, 업무시간 공간 정리, 업무에 대한 집중력 유지, 동기 부여 등이 이에 해당함. 시간을 관리함으로써 효과성, 효율성, 생산성을 높일 수 있음.
복원력 (Resilience)	회복 탄력성은 역경, 트라우마, 비극, 위협 또는 심각한 스트레스에 직면했을 때 잘 적응하는 것임. 이는 상실과 실패, 원하는 것을 얻지 못했을 때 효과적으로 대처하는 능력으로 실패의 위험을 감수하는 것이며, 성공과 행복을 위한 필수적 자질임.
다른 사람과 함께 일하기 (Working with Others	팀에서 일한다는 것은 다른 사람들과 효과적으로 상호 작용하고 협력하고, 갈등을 관리하여 작업을 완료하고 공동의 목표를 달성하는 능력임.
리더십 (Leadership)	관리란 목표를 달성하기 위해 여러 사람 또는 단체를 감독하는 것임. 리더는 다른 사람들이 방향성, 영감, 조언을 구하고 힘들 때 다른 사람들이 계속 나아갈 수 해주는 사람임.

출처: EPSO, 2022: 4-6

사례 **General Competencies & Generic Skills(핵심 역량, 직업기초능력)**

- General competency는 널리 사용되어 온 generic skills와 유사한 개념임. 오늘날 직무는 다양한 과제(task)를 수행하기 위한 유연성, 진취성, 그리고 능력을 요구함. 직무는 이전처럼 좁게 정의되지 않으며, 정보를 생성하고 사회적 역량이 점점 중요해지면서 서비스 지향적이 되고 있음. 고용주들은 적응, 비용 절감, 생산성, 새로운 시장, 상품과 서비스에 초점을 두기 때문에 근로자들은 팀웍, 문제 해결, 비일상적인 과정을 다루는 능력을 보여주어야 함. 이 외에도 근로자들은 의사결정을 하고, 책무성을 지며, 효과적으로 의사소통을 함. 현대 근로자들에게는 이러한 광범위한 generic skills의 역량을 갖추는 것은 필수적이 되고 있음.
- Generic skills은 정해진 list는 없으나, basic skills, people-related skills, thinking skills, personal skills & attitude, skills related to the business world, skills related to the community 등 6개의 공통 요소로 구성됨.
- Generic skills 을 설명하는 용어 또는 국가, 기관마다 다름(예, 영국: Core skills, Key skills, 호주: Generic skills, employability skills, core competencies, 미국 : Basic skills, 프랑스: Transferable skills, 한국: 핵심 역량, 직업기초능력).

출처: NCVER. 2003:1-2, Defining General Skills; NCVER, 2011 Defining Employabiltiy Skills.

○ **(EU 직원 대상 인도적 지원 M&E 교육 과정)** EU 기관이 제작한 지식/교육자원을 제공하는 온라인 허브로 EU 활동영역과 관련된 업무를 수행하는 개인을 대상으로 함. EU 직원을 대상으로 제공하는 인도적 지원 M&E 관련 교육(education and capacity building) 과정은 아래와 같음.

〈표 28〉 EU 직원 대상 M&E 관련 교육 과정

과정명 (교육기간, 교육 대상)	교육 내용
인도적 지원 기초 (2-3 시간, Beginner)	• 인도적 지원의 개념 • 인도적 지원 원칙
인도적 지원 심화 과정 (2-3 시간, Expert)	• 위기 시 EU와 시민과의 연대, 연결성 • 인도적 지원 worker 되기 위한 것
심리학적 응급처치 (2-3시간, Beginner)	• 트라우마 경험, 재난회복 • 심리학적 응급처치의 8가지 핵심 행동
프로젝트 관리 방법론	• 프로젝트 관리에서의 역할과 책무성 • 프로젝트 관리에서 사용되는 핵심 개념
EU 시민보호기구 훈련프로그램 (Union Civil Protection Mechanism Training Programme/ 관련 분야 전문가, 연구자, 학자)	• 시민보호와 인도적 지원 • EU 시민보호기구(UCPM) 규정, 구성요소 • 재난 시 UCPM이 작업하는 방법

출처: EU Training 웹페이지(https://eutraining.eu/) [검색일: 2024.10.12.]

○ **(파트너 단체 대상 교육 프로그램)** DG ECHO는 인도적 지원 실행 파트너를 대상으로 이러닝(eLearning) 교육 프로그램을 운영함.

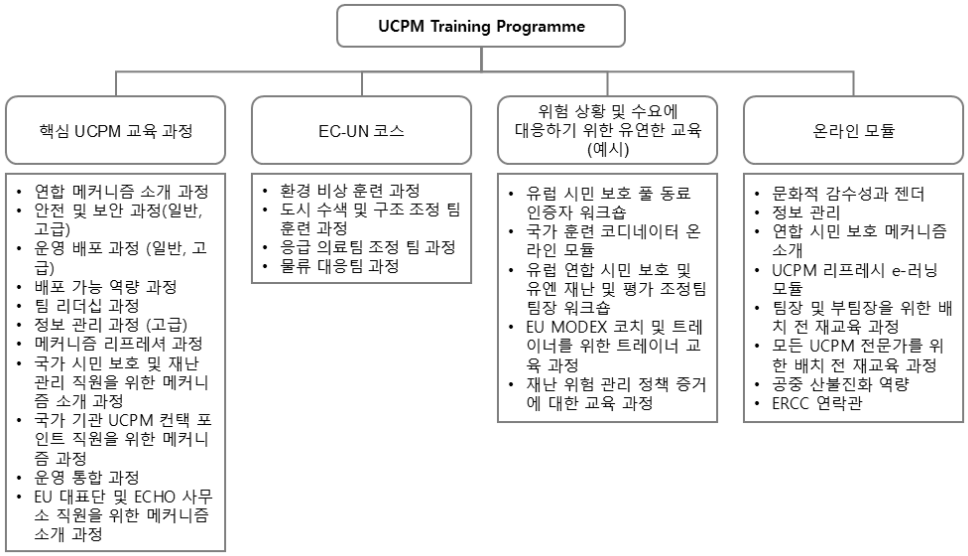
- **(교육 대상)** DG ECHO의 인증을 받은 NGO와 인도적 지원 실행 파트너, 국제기구, EU 회원국 전문기관(MSSA), 회원국 행정부 직원 및 기타 관계자, 학생 등으로 구분됨.
- **(수강 방법)** EU 인증을 통해 DG ECHO Humanitarian Aid Learning Community에 등록 후 원하는 과정을 수강할 수 있음. 또한 community 등록 시 기관정보, DG ECHO 직원/파트너 여부 등 정보 입력 후 별도 승인을 받아야 함. 2024년 기준 1,065명이 멤버로 등록되어 있음(2024.10 기준).
- **(교육 과정 및 내용)** 실무자 대상 강의는 주로 EU 인도적 지원 관련 가이드라인, 분야 주류화 강의에 집중되며, 정해진 모듈을 반복적으로 강의함.
- **(언어)** 교육에서 사용되는 언어는 영어, 불어, 스페인어임.

사례 **EU 시민 보호 기구(Union Civil Protection Mechanism, UCPM) 훈련프로그램**

- 목표: EU 회원국과 UCPM 참여국 시민 보호 전문가의 역량 개선을 목표로 시민 보호 및 재난관리 전문가를 대상으로 하며, 일부 과정은 적격 제3국(EU 후보/잠재 후보국, 동부 및 남부 이웃 국가)과 국제 재난관리에 참여하는 유엔 및 기타 국제기구의 대표에게도 제공됨.
- 훈련과정은 Core training course, EC-UN course, Online module course로 구분하여 약 30여 개의 과정을 제공한다. Pre-online 과정, 대면 교육, post-online 코스로 구분하며, 홈페이지에 3개년 교육일정표가 제시되어 있음.

사례 **EU 시민 보호 기구(Union Civil Protection Mechanism, UCPM) 훈련프로그램**

- 훈련과정에 참여하기 위해서는 국가 훈련 코디네이터 혹은 국가 연락담당자로부터 지명을 받아야 하며, 자기 주도형 e러닝 모듈은 EU Academy Knowledge Network – UCPM Training and Exercises Programme에 등록하면 됨.
- 2004년 이후 15,000개 이상의 훈련과정에 총 6,200명 이상의 전문가들이 수강하였음.



출처: UCPM 웹사이트 (https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/UCPM-training-programme) [검색일: 2024.10.24.]

○ **(DG ECHO 직원 및 파트너 대상 교육 프로그램)** DG ECHO 직원 및 파트너를 대상으로 자금 지원 학습 프로그램(PuntoSud Academy 웹페이지)을 운영함.

- **(목적)** DG ECHO는 EU 정책, 규정, 절차에 관한 역량개발 프로그램에 참석할 기회를 제공하고 헬프데스크 서비스를 통하여 EU 원조, 실행에 필요한 정보에 접근하도록 다양한 서비스를 지원하는 것임.
- **(교육 과정 및 내용)** 개설된 교육과정은 'EU 자금지원 프로젝트의 모니터링 및 평가' 등 16개 정도이며, 교육 기간은 2-3일간, 주로 on-line으로 제공됨.
- **(수강료 및 위탁기관)** 모든 서비스는 ECHO 파트너들(NGOs, IOs, MSSAs)과 파트너들의 사업수행기관들에게 무료이며, 운영은 5개 기관(PuntoSud, URD, IECAH, Lattanzio KIBS, Institute de Estudios sobre, Conflictos y Acccion)의 컨소시엄에 의해 20여년간 운영되어 오고 있음.

〈표 29〉 EU ECHO 인도적 지원 학습 커뮤니티의 이러닝 모듈

연번	모듈명	대상
1	EU 인도적 지원 파트너십 2021-2027	NGO
2	회복력 마커	모든 사업수행파트너
3	인도적 지원에서 의료 장비 및 식품 조달	모든 사업수행파트너
4	위기 수정자	모든 사업수행파트너
5	2021-2027 프로그램 최종보고서 준비	NGO
6	DG ECHO 감사 대비	NGO
7	녹색 인도적 지원	모든 사업수행파트너
8	DG ECHO 보호 주류 핵심 목표 지표(PM KOI)	모든 사업수행파트너
9	인도적 행동에서의 성주류화와 연령	모든 사업수행파트너
10	DG ECHO의 인도적 지원 로지스틱스 정책 이해	모든 사업수행파트너
11	인도적 행동에 장애인 주류화 포함	모든 사업수행파트너
12	DG ECHO의 현금 이체 정책 이행	모든 사업수행파트너

출처: DG ECHO 파트너 웹사이트 (https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/learning-and-trainings/) [검색일: 2024.9.21.]

○ **(기타 교육 프로그램)** College of Europe은 EU 프로젝트 관리를 위한 단기과정을 운영함 (Colleage of Europe 웹페이지, 검색일:2024.10.24.).

- **(개요)** 프로그래밍부터 프로젝트 설계, 제안서 작성, 예산 책정, 프로젝트 실행, 모니터링 및 평가까지 EU 자금지원 프로젝트의 전 과정을 1주일 동안 대화형 교육(대면 교육 및 online 과정).
- **(교육 과정 및 내용)** 대화형 교육 과정은 주요 프로젝트 설계 및 관리 에 대한 사례연구와 연습을 통해 EU 프로젝트의 성공적이고 결과 지향적이며 비용 효율적인 관리를 위한 필수 기술에 대한 철저한 이해를 제공함. 전문가가 EU 자금조달 제도의 복잡성을 이해하고 프로젝트를 계획대로 진행하도록 돕기 위해 설계된 프로젝트 관리교육과정은 EU 프로젝트의 모든 단계를 다룸.
- **(교육방법)** 이 과정은 다양한 학습 접근방식을 결합함. EU 프로젝트 관리의 이론적이고 실제적인 측면을 살펴보는 대화형 세션, 필수적인 프로젝트 관리기술을 개발하도록 설계된 그룹 연습 등임.
- **(기타 특징)** 실제 EU 지원 프로젝트를 기반으로 하는 사례연구. 개별적, 집단적 피드백을 통해 참가자에게 개인적인 학습 경험을 극대화할 수 있는 기회를 제공함.

2.3. M&E 이행체계 및 운영방안

(1) 성과모형

○ **(정책적 우선순위에 따른 성과모형 설정)** EU는 2019년 향후 5년간(2020-2024년) 유럽위원회의 업무 프로그램을 형성할 6가지 정책적 우선순위를 제시함: ① 세계 속의 더 강한 유럽, ② 유럽 그린딜, ③ 디지털 시대에 적합한 유럽, ④ 사람을 위해 일하는 경제, ⑤ 유럽 민주주의를 위한 새로운 추진, ⑥ 유럽인의 삶의 방식 홍보 등임.

- DG ECHO는 이들 6가지 중 직접 기여하는 3가지 우선 정책을 선정하였음. 세 가지 우선 정책은 DG ECHO 목표 1: 세계 속의 더 강력한 유럽(A stronger Europe in the world), 목표 2: 유럽 그린 딜(A Europe Green Deal), 목표 3: 유럽인의 삶의 방식 홍보(Promoting our European way of life) 등임.
- EU의 인도적 지원 합의에서 M&E를 강조했던 DG ECHO는 전략계획(Strategic Plan 2020-2024)에서 5개년 간 집중할 3가지 목표와 영향력 지표 및 목표별 구체적 목표와 성과지표를 제시함.

〈표 30〉 DG ECHO 목표별 영향/성과지표

목표 1: 세계 속의 더 강력한 유럽
• 영향 지표 1.1: 전 세계 인도적 지원에서 EU의 비중 • 영향 지표 1.2: EU 인도적 지원의 지리적 범위
세부목표 1.1: EU는 인도적 위기의 영향을 받는 사람들에게 적절하고 효과적인 인도적 지원을 제공함으로써 선도적인 인도주의 공여국으로 남음.
• 성과지표 1.1.1: 성별 및 연령 고려 사항을 통합한 인도적 지원 프로젝트의 비율 • 성과지표 1.1.2: 인도적 지원 초기예산 중 긴급 상황에서의 교육에 배정된 비율
세부목표 1.2: 인도적 공간을 보존하고 국제 인도법에 대한 존중을 보존함.
• 성과지표 1.2.1: 현장에서 모니터링할 수 있는 프로젝트의 비율 • 성과지표 1.2.2: IHL 요소가 포함된 EU 자금지원 인도적 지원 프로젝트 수
세부목표 1.3: EU는 인도적 위기에 처한 국가에 적절하고 효과적인 인도적 지원을 제공함으로써 글로벌 인도주의 공여국으로 남아 있음.
• 성과지표 1.3: 인도적 지원 자금 중 잊혀진 위기에 대한 활동을 목표로 하는 자금의 비율
세부목표 1.4: 도움이 필요한 사람들에게 적절하고 효과적인 민사 보호 대응 및 대비가 제공됨.
• 성과지표 1.4: 유럽 연합 시민 보호 메커니즘의 조정 및 지원 활동으로 이어진 유럽 연합 외부에서의 활동 비율

목표 2: 유럽 그린딜
• 영향력 지표 2: 기후 관련 경제적 손실
세부목표 2.1: 위험 또는 재난에 처한 사람 및 커뮤니티의 회복력 및 준비성 강화
• 성과지표 2.1.1: 재난 대비, 복원력 및 재난 위험 감소 요소를 포함한 인도적 지원 보조금의 비율 • 성과지표 2.1.2: 국가 재난 위험 경감 전략을 채택하고 이행한 UCPM 참여 국가 수 • 성과지표 2.1.3: UCPM 운영의 ERCC 지원을 위해 제공된 과학/기술 평가 자문 건수 • 성과지표 2.1.4: 특정 사건에 대한 국가대응 역량을 강화하기 위해 EU가 기여한 분야
세부목표 2.2: 환경 영향 감소
• 성과지표 2.2.1: 환경을 고려한 인도적 프로젝트의 비율 • 성과지표 2.2.2: 그린 딜의 목표에 간접적으로 기여하는 인도 지원 프로젝트의 비율
목표 3: 유럽식 삶의 방식 홍보
세부목표 3.1: 위기 상황에서 사람들의 요구 사항 충족
• 성과지표 3.1: 지원 요청에 대한 연합 시민 보호 메커니즘의 응답 시간 • 성과지표 3.2: 연합 시민 보호 메커니즘의 대응 적절성

출처: EC, 2020:15-34

○ **((DG ECHO 기관 차원의 주요 성과지표(KPI))** 앞서 설명한 활동을 고려하여, DG ECHO는 DG의 주요 목표를 반영하는 다음 네 가지 주요 성과지표(KPI)를 선정하였음. 이는 정책 성과에서 가장 중요한 측면을 다루고 있으며, DG ECHO의 가장 중요한 성과에 대한 정보를 제공함 (EC, 2020: 35).

- **(현장 모니터링이 가능한 프로젝트의 비율)** DG ECHO 목표 1: 세계 속의 더 강한 유럽; 세부 목표 2: 인도적 공간 보존 및 국제 인도법 존중 보장
- **(잊혀진 위기 상황에 대한 인도적 지원 자금의 비율)** DG ECHO 목표 1: 세계 속의 더 강한 유럽; 세부 목표 3: EU는 인도적 위기에 처한 국가에 적절하고 효과적인 인도적 지원을 제공함으로써 글로벌 인도주의 공여국으로 지위 유지
- **(지원 요청에 대한 연합 시민 보호 메커니즘의 대응 시간)** DG ECHO 목표 3: 유럽인의 삶의 방식 증진; 세부 목표 1: 위기 시 가장 취약한 사람들의 필요 충족
- **(EU 시민 보호 메커니즘의 대응 적절성)** DG ECHO 목표 3: 유럽의 삶의 방식 증진; 세부 목표 1: 위기 시 가장 취약한 사람들의 요구 충족

○ **(전략 및 프로그램 단위 성과모형)** EU는 'Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid (2012-2016)'에서 인도적 지원에 관한 전략 및 프로그램 단위에서의

성과모형을 구축하고, 이를 통해 EU가 5개년 간 제공한 인도적 지원에 대한 독립적 종합평가(후향적 평가(retrospective evaluation) 실시)를 실시하였음.[39]

- **(주요 평가 내용)** 아래 박스와 같이, 평가의 주요 내용은 EU의 인도적 지원 활동이 수요에 기반했는지, 궁극적으로 인도적 지원의 목적인 피해입은 인구의 존엄한 삶으로의 회복에 기여했는지, 긍정적 성과와 개선점이 무엇인지 등을 종합적으로 평가하였음.
- **(평가 기준)** 평가 기준으로는 적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 지속가능성, EU의 부가가치 등의 요소를 중심으로 평가가 이뤄졌으며, 인도적 필요에 대한 EU의 대응을 변화이론(Theory of Change)을 사용하여 도출하였음.

사례 **Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid(2012-2016)**

- 동 평가의 결론은 EU가 실시한 인도적 지원 활동이 대체적으로 수요에 기반하였을 뿐만 아니라, 인도적 원칙에 따라 실행되었으며, 궁극적으로 재난으로 피해를 입은 인구의 삶의 존엄을 개선한다는 핵심 목표에 크게 기여한 것으로 평가하였음.
- 또한 인도적 지원 체계에서 EU의 역할과 관련하여, 동 평가 결과, DG ECHO가 인도적 지원의 모범 사례를 홍보하고, 혁신적 방법을 도입했으며, 인도적 대합의(Grand Bargain) 및 변혁적 의제(Transformative Agenda)와 같은 다양한 국제적 이니셔티브를 홍보함으로써, 인도적 지원의 질을 향상시키는 데 중요한 역할을 한 것으로 평가함.
- EU는 특히 DG ECHO가 글로벌 현장 네트워크를 활용하고, '잊혀진 위기'에 초점을 맞추고, 정치적으로 독립적이고 원칙적인 접근 방식을 취한 점에서 부가가치를 발견했다는 점에서는 긍정적인 성과이나, 특히 시리아 위기와 관련된 자금조달에 있어 의사소통이 부족한 점이 발견됨.

출처: DG ECHO, 2018:5

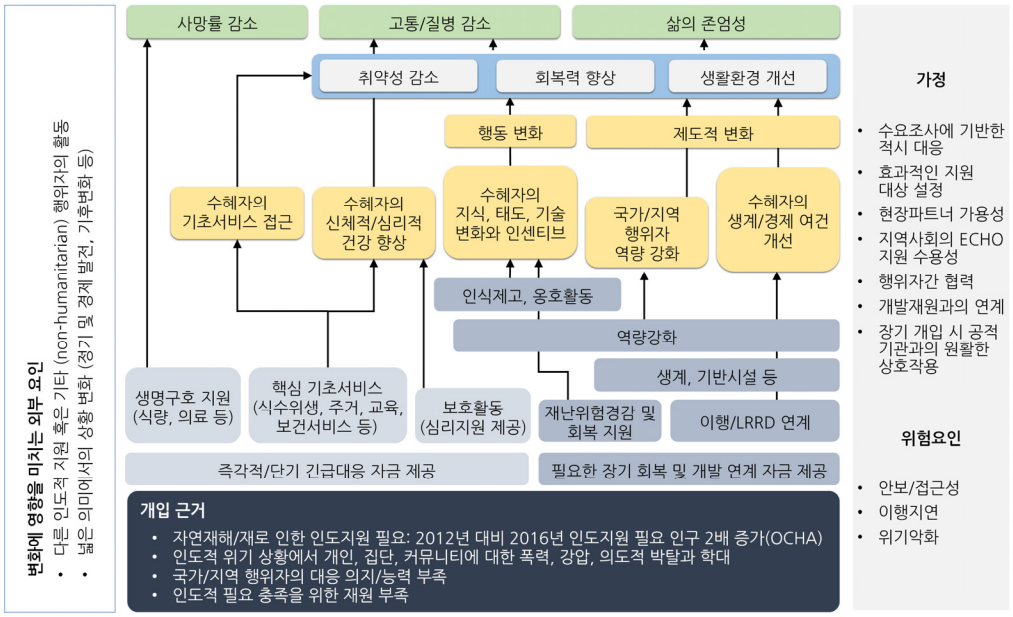
○ **(첫 번째 변화이론: EU 인도적 지원 전략 관련)** 2012-2016년간 EU의 조직 내부와 외부 변화로 인해, EU 인도적 지원 관련 다양한 초점에 변화가 예상되고, 이 전환을 가정한 평가가 이뤄짐.

- 첫 번째 전환은 그간 인도적 지원에서 단기적 조치를 실시한 것에서 점차적으로 장기적 조치를 강조하는 방향으로 이뤄짐. 왜냐하면 이러한 인도적 지원의 장기적 조치로의 전환에는 ① 외부요인으로서, 실제로 기후위기와 그 영향으로 인해 회복력에 취약한 국가와 지역에 대한 지원 필요성이 증가한 것을 꼽을 수 있으며, ② 내부요인으로서, EU가 최근 'Linking Relief, Rehabilitation and Development(LRRD)'(재난이나 분쟁 이후 구호, 재건, 개발 단계를 효과적으로 연결하여 지속가능한 발전을 이루려는 접근방식) 및 'GB(Global Budget)'을 통해

39) 2024년 11월 현재 기준으로 아직 'Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid (2017-2022)' 보고서는 발간되지 않았으나, 2024년 1월, EU의 인도적 지원에 관한 종합 평가(2017-2022)가 진행되었으며, EU의 인도적 지원 관련 종합 평가의 일환으로 '의견제시(Have your say!)'가 4월 30일까지 진행된 바 있음(DG ECHO 웹사이트, 검색일: 2024.10.30.).

전체 원조 자금을 더 유연하게 배분하여 개발 효과성을 극대화하려는 정책 등 EU 내부적으로도 인도적 지원의 장기적 조치로의 전환을 추진하려는 중요한 정책적 선언이 있었음.

- 두 번째 전환은 평가기간 동안 '잊혀진 위기'에 대한 인도적 지원이 증가할 것으로 가정한 것임. 이는 주로 위기발생 건수가 증가했을 뿐만 아니라, EU가 지원해왔던 위기가 해결되거나 부분적으로 개발단계로 이동한 경우, EU는 이들 지역에 대한 지원을 중단하는 대신, 더 높은 요구가 있는 국가나 지역에 집중하기 때문임. 특히, 시리아 위기는 규모가 크고 복잡한 특성으로 인해, EU의 인도적 지원 자금 배분에 큰 영향을 미쳤을 것으로 예상되었음.

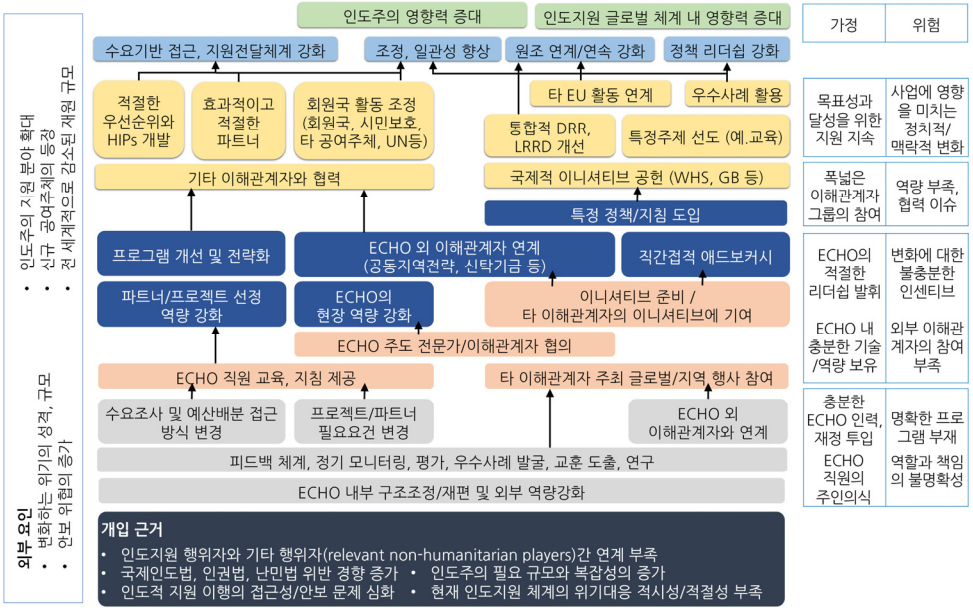


출처: DG ECHO, 2018:24 〈Figure 3〉 저자 번역

〈그림 10〉 변화이론: 인도적 필요에 대한 EU의 대응

○ **(두 번째 변화이론: 국제사회의 인도적 지원에서 EU 조직의 역할 관련)** 두 번째 변화이론은 EU가 글로벌 인도주의 시스템에 영향을 미치고 이를 형성하며, 인도적 지원의 전반적인 효과성·효율성을 개선하는 역할과 관련 있음. 즉, 2012년 12월 협의 'The European Union's Humanitarian Aid: Fit for Purpose?'에서 시작된 주요 정책 개발 등 인도적 지원과 관련한 국제포럼에서의 EU의 적극적인 참여에 기반하고 있음. 즉, EU는 글로벌 인도주의 체제에서 EU의 정책개발과 리드 역할을 지속하기 위하여 조직 대상 평가를 위해 변화이론을 도입하여 평가함.

• **(변화이론의 특징)** 이러한 변화 이론은 두 가지 서로 다른 요소로 구성되어 있음, 첫 번째는 DG ECHO가 제공하는 인도적 지원의 영향력을 증대시키려는 내부적 노력을 반영하고, 두 번째는 DG ECHO가 글로벌 인도주의 체계와 EU 외 인도적 지원 제공에 영향을 미치는 외부 활동을 반영함.

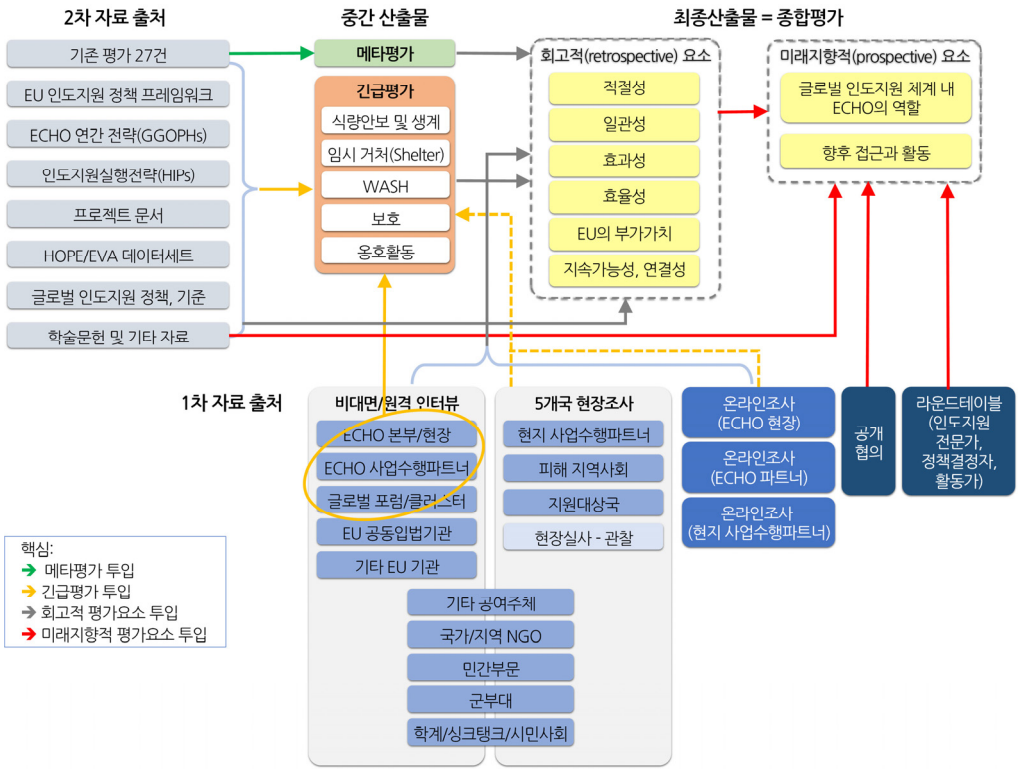


출처: DG ECHO, 2018:26 〈Figure 4〉 저자 번역

〈그림 11〉 변화이론: DG ECHO 내부 운영 및 옹호, 조정 및 정책 개발에서의 역할

○ **(평가 방법론 및 타당성 제고 방안)** 이처럼 EU는 전략 단위 및 조직 단위에서의 포괄적인 인도적 지원 관련 평가를 위하여 EG ECHO가 다양한 방법으로 데이터를 수집하여 신뢰성타당성을 확보하고, 여러 이해관계자의 참여를 보장하는 방식으로 평가를 수행하고 있음을 알려주고 있음.

○ **(사업 단위 성과모형)** 앞서 언급한대로 DG ECHO는 현장에서 직접 인도적 지원을 수행하지 않고 NGO와 IO를 통해 수행하며, 이들 파트너 기관들이 인도적 지원을 수행할 때 제출하는 Action Proposal로서 제출해야 하는 Single Form에 포함해야 하는 요소 중 하나로서 성과모형을 제시하고 있음.



출처: DG ECHO, 2018: 27 〈Figure 5〉 저자 번역

〈그림 12〉 평가 질문, 유형, 도구 및 이해관계자 그룹 간 네트워크 도식

참고자료 **Action Proposal의 Single Form 작성 요소**

- 사업 개요
- 사업(Project) 기본정보
- 활동지역 인도적 상황 분석
- 수요평가 및 위험분석
- 수혜자 선정
- 젠더 및 연령 마커
- 사업 개입 논리: 기본원칙, 활동(Action) 결과물, 예산, 핵심지표 등
- 회복력(Resilience) 분석: 취약성 분석, 잠정적 부정영향 완화조치 등
- 모니터링 및 평가 계획
- 사업수행체계: 인적자원 및 관리역량, 로지스틱스, 업무계획 등
- 현지 조정 체계: 국가/지역/타 인도주의 단체와 조정 매커니즘
- 가시성·홍보: EU 자금지원에 대한 지침 준수 계획, 홍보 산출물
- 예산내역
- 비상계획(Alternative Arrangement)
- 행정사항
- 결론 및 교훈
- 논리모형(Logframe)

출처: DG ECHO 파트너 웹사이트(https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/action-proposal/fill-in-the-single-form/17-logframe) [검색일: 2024.10.29.]

• **(구성요소)** 성과모형은 Single Form의 7. Logic of Intervention의 주요 내용으로 구성되며, 그 내용으로는 ① 주요 목표, ② 세부 목표 설명, ③ 성과, ④ 성과 맥락 및 조건, ⑤ 전제조건, ⑥ 가정 및 위험(자금 오용, 환경위험 포함), ⑦ 비상대책을 포함하도록 되어 있음.

〈표 31〉 DG ECHO – 성과모형(Logframe) 작성양식

구분	안내사항/작성내용
작성안내문	성과모형은 프로젝트 주기 관리(Project cycle management)의 기본 사항에 맞추어, 제안된 활동의 개요를 제공하는 도구입니다. 성과모형의 내용은 항목 4 개입 논리(Logic of intervention)에 근거합니다. ECHO가 직접 생성할 수 있으므로, 파트너가 제안서 제출 전에 성과모형을 생성할 의무는 없습니다.

성과모형 개요		
활동명		*신청자 작성*
핵심목표		*신청자 작성*
개입논리		**객관적 검증지표 및 자료출처**
세부목표	*신청자 작성*	*신청자 작성*
결과	*신청자 작성*	*신청자 작성*
활동	*신청자 작성*	*신청자 작성*
선행조건	*신청자 작성*	*신청자 작성*
가정/위험	*신청자 작성*	*신청자 작성*

출처: DG ECHO 파트너 웹사이트 (https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/action-proposal/fill-in-the-single-form/17-logframe) [검색일: 2024.10.29.]

〈표 32〉 Logic of intervention의 주요 요소

요소	설명
7.1 PRINCIPAL OBJECTIVE	• '주요 목표'는 장기적이고 간접적인 변화를 설명하며, 조치들은 주요 목표에만 기여하도록 해야 함 • 주요 목표는 DG ECHO 자금 결정과 일치해야 하며, 한 가지만 설정 가능
7.2 SPECIFIC OBJECTIVE DESCRIPTION	• '구체적 목표'의 의미는 파트너가 조치를 통해 달성하려는 목표를 의미하며, 결과보다 한 단계 진전된 목표 • 구체적 목표 역시 한 가지만 설정 가능
7.2.1 INDICATORS	• 지표는 특정 목표의 진행 상황과 달성을 평가하기 위해 필요함. • 파트너 기관은 KOI(Key Objective/Outcome Indicator, 주요 결과 지표) 중 선택하거나, 필요시 사용자 지정 지표를 추가 가능. 이때, KOI는 인도주의 커뮤니티에서 널리 사용되는 15개의 표준 지표임. (〈표 31〉 참고) • 파트너 기관은 충분한 수의 지표를 설정하되, 보고의 신뢰성을 위해 최대 10개로 제한함 • 사용자 지정 지표는 SMART(구체적, 측정 가능, 사용 가능, 관련성, 시간 제한) 기준을 충족해야 함. • 데이터 수집 소스 및 방법 필드에 데이터 출처와 방법, 수집자 정보 명시

요소	설명
7.3 RESULTS	• 결과는 조치에서 제공하는 제품 및 서비스(산출물)을 의미 • 각 결과는 하나의 부문(sector)에 연결되며, 같은 부문에 여러 결과가 있을 수 있음 • 지표는 '주요 결과 지표(Key Results Indicators, KRIS)'를 사용하며, 결과당 지표 수는 최대 10개로 제한됨. • 파트너 기관은 '필수' KRI를 선택하고, 필요시 '표준 KRI'도 선택 가능하며, 맞춤형 KRI는 '표준 KRI'로 다룰 수 없는 특정 차원을 반영할 때 사용할 수 있음. 단, 맞춤형 KRI는 필수 및 표준 KRI과 완전히 차별되어야 할 뿐만 아니라 개수 역시 최소화하고, '표준 KRI'를 우선적으로 사용해야 함

출처: DG ECHO 파트너 웹사이트 (https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/action-proposal/fill-in-the-single-form/7-logic-of-intervention) [검색일: 2024.10.29.]

〈표 33〉 Single Form 가이드라인: 핵심성과지표 목록

핵심성과지표 목록
• 조기사망률(10,000명 당 사망자 수/일)
• 대상 인구의 평균대응전략지수(Coping Strategy Index) 점수
• 적정 식량소비점수(Food Consumption Scotre, FCS)을 달성한 대상인구의 비율
• 중증급성영양실조(Severe Acute Malnutrition) 회복률
• 영양 프로그램 수혜율(coverage)
• 대상인구 중 최소 영양섭취기준(minimum acceptable diet)MAD)을 충족하는 6~23개월 영유아 비율
• 적정 수준의 식수위생(WASH) 서비스와 위생 실천을 하는 대상인구 비율
• 피해인구 감소율(실제, 예상 또는 모델링된 수치)
• 치명률(Case fatality rate)
• 안전하고 존엄한 주거환경이 갖춰진 정착지에 거주하는 대상 인구 비율
• 기초 식수위생(WASH) 서비스가 작동하는 대상시설(1차 보건소 PHU, 학교, 시장)의 비율
• 사업대상지역 내 월평균 재래식무기/급조폭발물 관련 사고/사건 발생 건수
• 비상사태 관련 양질의 보호적 학습 기회에 지속적으로 접근 가능한 학령기 아동(남,녀)의 비율

출처: DG ECHO, 2024:70 〈Annex SF4〉 저자 번역

(2) M&E 활용사례 (ICT 및 디지털 도구활용 사례)

○ **(디지털화 정책과 M&E)** DG ECHO는 M&E에서 ICT 도구 활용을 적극 권장하고, 이를 기관 차원의 디지털화 정책문서인 '인도적 지원 디지털화 정책 프레임워크(DG ECHO Policy Framework for humanitarian digitalisation)'에서 표방하고 있음. 동 문서에서 EU는 디지털 도구 사용을 촉진하고 인도적 지원에서의 혁신을 장려하기 위해 EU는 다음과 같은 정책 우선순위를 제시함(DG ECHO, 2023a).

• **(디지털화 환경 구축을 위한 정책 프레임워크)** DG ECHO는 인도적 디지털화를 위한 환경을 구축하는데 필요한 두 가지 영역을 확인하였는데, 디지털 도구에 대한 신뢰 구축과 혁신에 대한 투자 및 확장 지원이 그것임. 이 두 가지 영역을 지원하기 위해서는 디지털 도구의 혜택, 위험 및 완화 조치에 대한 평가와 인도주의자들의 지식 기반을 확대할 필요가 있음. 이 프레임워크를 개발하기 위한 접근방식은 아래 〈표 34〉와 같음(DG ECHO, 2023a:3-4).

〈표 34〉 인도적 디지털화 환경 구축을 위한 접근방식

구분	주요내용
인에블러(Enabler)에 초점	• 디지털화를 장려하는 환경조성, 근본적인 장벽 해결, 위험 최소화 및 관리, 파트너 투지 촉진 등 환경 구축
파트너와의 협력	• 인도주의 단체간 공통의 이해 및 합의 구축을 위해 필요한 도구와 표준화 지원 • 다양한 기관의 이니시어티브 통합, 시너지 효과 창출 도모
목표가 아닌 도구	• 디지털화를 위한 수요 기반 접근방식 강조 • 인도적 지원 효과성 향상을 위한 디지털화 강조

출처: DG ECHO. 2023a:3-4.

○ **(디지털화 환경조성을 위한 주요 활동)** DG ECHO는 디지털화 환경 구축을 위해 아래의 5가지 주요활동에 집중하기로 함(DG ECHO, 2023a: 5-7).

• **(위험완화 및 신뢰 구축)**

- **인도주의 디지털화를 위한 윤리적 프레임워크 승인**: 인도주의 디지털화를 위한 윤리적 프레임워크를 개발하려는 파트너들을 지원, 승인하고 프로그램 권고사항에 포함시키기 위해 결과를 검토함.
- **상호운용(interoperability)을 위한 원칙**: 인도주의 커뮤니티내 공공재로서 데이터와 시스템의 사람 중심 상호운용을 위한 기술 표준과 정책 모범사례 발굴이 목표임.

• **(투자 및 규모 확장 지원)**

- **인도주의 혁신상**: 인도주의 혁신가를 지원하기 위한 파일럿상으로, 특히 민간 부문 기술 공급업체를 발굴하는데 중점을 둠.
- **인도주의 가치사슬의 혁신 지원에 관한 연구**: 설계부터 파일럿 확장에 이르는 가치사슬을 통해 혁신을 지원하기 위한 연구를 의뢰함.
- **하나의 인간주의 디지털 커뮤니티에 대한 인식 탐색**: 디지털 커뮤니티와 이니셔티브의 다양성을 인정함.

(3) M&E 결과 활용보고 및 홍보

○ **(개요)** EU는 인도적 지원 M&E 결과의 보고 시, 크게 ① 전략 및 경영 목표 단위에서 수행한 M&E 결과 및 ② 사업 단위의 M&E 결과에 관해 각기 그 성과를 측정한 결과를 보고하고 있음.

○ **(전략 단위의 M&E 결과 보고)** EU는 DG ECHO 차원에서 연간 '경영 계획(Management Plan)'을 수립·발간하여, DG ECHO가 한 해 동안 앞서 설명한 '전략계획(Strategic Plan) 2020-2024'에 명시된 목표를 달성하는데 어떻게 기여했는지 그 구체적인 성과를 상세히 설명하고 있음.

- 동 계획은 DG ECHO의 6가지 우선순위 중 3가지, 즉, 세계 속의 더 강력한 유럽, 유럽 그린딜, 유럽식 삶의 방식 증진에 직접적으로 기여함.
- 특히 동 계획은 EU의 인도적 지원 관련 전담기관인 DG ECHO의 전략 목표의 이행 성과를 구체적으로 정리·공개함으로써, 대국민 책무성 확보에 기여하고 있음. 가령, EU의 인도적 지원 활동에 대한 일반 국민들의 인식 수준을 집계하는 지표를 설정하고 이를 관리하고 있음.

사례 **Management Plan(2024) Performance Table**

목표 4	세계 속에 더 강력한 유럽	
세부목표 1	EU는 인도적 위기의 영향을 받는 인구에게 적절하고 효과적인 인도적 지원을 제공함으로써 선도적 인도주의 지원국으로서의 위상을 유지함.	
2023년 주요 산출물(output): 외부 커뮤니케이션 활동		
산출물(Output)	지표	목표
EU의 전반적인 인도적 지원 및 특정 우선순위 주제 (기후 관련 재난대응력, 교육, 긴급상황 등)에 대한 인식 제고	인도적 지원 현장취재 참여 언론인 수	32명
	인도적 지원 통합 인식제고 캠페인 도달 인원	1,400만명
	시민 보호 현장취재/가상 이벤트 참여 언론인 수	8명
	시민 보호 통합 인식제고 캠페인 도달 인원	20백만명
	ECHO 웹사이트 페이지뷰	1.5백만명
	소셜미디어 채널 총 노출 수	330백만건
	소셜미디어 채널 신규 팔로워 수	2022년 대비 10% 증가
DG ECHO의 주제별 현장 네트워크 검토	현장 네트워크 운영위원회(Field Network Steering Committee)에서 합의한 2단계 검토 결과	2단계 제안조치 중 2분기 말까지 준비된 이행 로드맵

출처: DG ECHO, 2023b:37 저자 번역

○ **(사업 단위의 M&E 결과 보고)** EU는 또한 인도적 지원 사업에 대한 평가 결과보고서 공개를 통해 대국민 책무성 역시 확보하고자 노력함.

- DG ECHO 운영 및 정책 부서, 지역전문가 국제네트워크 통해 평가결과를 환류, EU 집행위원회로 제출되는 평가보고서는 ALNAP에 공개하여 성과를 확산하고 있음.

• 2015년 DG ECHO 홈페이지에 2008년 이후 인도적 지원 사업에 대한 평가 결과보고서 공개, 지역 및 주제별로 열람 가능

사례 **Humanitarian Implementation Plans(HIP) for Communication**

• 2009년 DG ECHO는 성과 확산을 위하여 인도적 지원 사업에 대한 홍보 규모 확대, 'HIP for Communication' 전략에 의해 체계 구축

• 인도적 지원 실행 계획(HIP) 운영 통해 자금 지원받은 개별 프로젝트 소규모 홍보에서 시작하여 대규모 커뮤니케이션 및 아웃리치 캠페인으로 발전함

• "인도적 위기와 문제에 대한 인식, 지식, 이해 및 지원을 강화"를 홍보 목표로, 2014년 2백만 유로를 'HIP for Communication'에 투입

출처: DG ECHO, 2018

○ **(M&E 결과 홍보)** 또한 EU는 연간 이뤄진 인도적 지원 활동에 대한 연례 보고서를 발간하여 웹사이트에 게시하는 등 관련 정보를 투명하게 공개함.

• EU 의회(Council of the European Union)는 매년 「EU의 인도적 지원 활동에 대한 연례 보고서(Annual report on the European Union's humanitarian aid operations financed in 2023)」를 발간하여, EU가 한 해 동안 실시한 인도적 지원에 대한 종합적인 정보를 제공함.

• 특히 당해연도에 발생한 인도적 위기의 글로벌 맥락을 진단하고, 이에 EU가 어떻게 적절하고 효과적으로 지원했는지 설명하고 있음. 또한 동 보고서에서는 외부 독립평가로 실시된 평가를 소개하고 이에 관한 정보 역시 제공함.

3. 종합분석 및 소결

3.1. 영국, EU 인도적 지원 M&E 체계 특장점 비교

○ 앞서 분석한 것과 같이 영국과 EU의 인도적 지원 M&E 체계를 본 연구의 분석틀인 ① 정책·전략 기반, ② 수행 촉진 자원, ③ M&E 이행체계 및 운영방안의 세 가지 요소를 중심으로 분석함. 두 사례대상 모두 국제사회의 M&E 기준과 권고사항을 준수하면서도, 각기 M&E 가이드라인 등 기관 고유의 지침을 발전시켜 체계적 M&E 수행을 위해 노력하고 있음.

○ 이에 연구의 분석틀에 따른 영국 및 EU의 인도적 지원 M&E 체계의 특장점을 비교하면 다음과 같음(〈표 35〉 참조).

○ M&E 정책·전략 기반

- (국제사회 M&E 기준 및 권고사항) 영국과 EU 사례 모두 국제사회의 M&E 기준 및 권고사항을 명확히 하고 이를 준용하고 있음. 특히, 평가의 목적과 용도에 따라 기 수립된 평가기준을 추가·변경할 수 있는 유연성을 강조함.
- (국가 M&E 정책 및 전략적 기반) 인도적 지원 M&E의 토대가 되는 국가 차원의 정책과 전략적 기반을 살펴보면, 영국은 FCDO의 국제개발의 일환으로 인도주의를 강조하고, 2022년 신규 인도주의 전략(UK Humanitarian Framework)을 수립하였으나, 인도적 지원 M&E에 대한 별도 지침은 없으며, 정부 전반적인 평가전략에 따라 인도적 지원 관련 평가도 시행하고 있음. 반면, EU는 '인도적 지원에 대한 유럽 합의(2008)'를 통해 인도적 지원의 접근법 및 구체적 행동 우선순위를 천명하고, 인도적 지원에 특화된 5개년 전략과 연간 운영계획 및 실행전략 문서를 가지고 있으며, 이러한 문서 간 긴밀한 연계를 통해 인도적 지원의 체계적 실행과 이를 바탕으로 한 M&E 수행의 토대를 구축하고 있음.
- (M&E 운영방식) 영국의 경우, FCDO의 인도주의 이주국이 인도적 지원을 감독하고 있으며, 이주 문제를 함께 다루고 있음. 평가의 경우, FCDO가 기관 차원에서 인도적 지원을 포함한 다양한 프로그램·프로젝트를 평가하고 있으며, ICAI를 통해 외부 독립평가 역시 실시하고 있음. 이는 인도적 지원 M&E에 국한된 것은 아님. 한편, EU의 경우, 조직 및 사업단위의 인도적 지원의 성과모형을 구축하고, 이에 따라 M&E 지침을 수립·운용하고 있음. 인도적 지원 M&E에 특화된 본부와 현장의 역할분담 체계를 수립하고, 지리적·주제별 평가체계 역시 확립하였으며, EU의 인도적 지원 활동에 대한 연례보고서 및 종합평가보고서를 발간하는 등 체계적으로 운영 중임.

○ M&E 수행 촉진 자원

- (M&E 가이드라인) 앞서 언급한대로, 영국의 신규 인도주의 전략(2022)에서는 인도적 지원의 M&E의 중요성을 강조하고 있지만, 구체적인 가이드라인은 없음. 다만, 영국은 인도적 지원 사업이 현장에서 직접적으로 성과관리가 어렵다는 현실을 고려하여 제3자 모니터링(TPM)을 활용하고 있으며, ALNAP이 제공하는 다양한 평가 도구를 활용함. 한편, EU의 경우, 주요 파트너인 NGO와 INGO를 대상으로 한 인도적 지원 모니터링 가이드라인을 발간하여, 이를 통해 체계적인 M&E를 실시하고 있음.
- (파트너 기관 역량평가 제도) 영국은 오랜 기간 동안 다자기구 평가를 수행하고, 그 평가 프레임워크를 구축함으로써 효과적인 파트너십을 형성해나가는 토대를 마련하였음. 특히, 실사 프로세스를 명확히 하고 있음. EU 역시 사전 역량평가를 통해 인도적 지원 파트너 풀을 구축하고, NGO 인증제도를 운영함으로써 파트너십의 효율성을 강화하였음.
- (기관/인력 역량강화 제도) 영국의 경우, 행정관료와 구분되는 전문관 제도를 운영하면서, 인도적 지원을 포함한 여러 분야의 전문가를 관리하고 있고, 인도적 지원에 특화된 인적 역량 강화제도는 없음. 반면, EU의 경우에는 인도적 지원을 전담하는 조직인 DG ECHO 직원의 역량강화 프로그램을 운영하고, 파트너 단체 대상 교육 프로그램도 운영 중임.

○ M&E 이행체계 및 운영방안

- (성과모형) 영국의 경우, 인도적 지원은 FCDO의 국제적인 리더십을 발휘하는 중요한 수단으로 강조되고 있으나, 개발협력 핵심 성과로서는 다뤄지지 않으며, 성과모형도 없음. 다만, 인도주의 긴급지원 운영 및 안정화 프로그램(HEROS)의 변화이론 및 논리모형은 제시함. 반면, EU의 경우, DG ECHO의 조직 및 전략 단위, 사업 단위에서의 성과모형을 구축하고, 인도적 지원에 있어 조직적 차원에서 어떠한 비전과 성과를 만들어 나갈지에 대한 구체적인 계획과 체계가 있을 뿐만 아니라, 사업 단위에서의 성과모형도 확립되어 있음.
- (ICT 등 혁신적 M&E 도구) 영국은 개발협력 전반적으로 적용 가능한 디지털화 전략을 가지고 있으며, EU는 인도적 지원에 특화된 디지털화 전략을 가지고 있음. 최근 인도적 지원에서 다양한 디지털 도구를 활용한 M&E 사례가 늘어나고 있어, 본 보고서에서는 그러한 사례들을 참고할 수 있도록 제시함.
- (결과 확산 및 대국민 홍보) 영국은 IDC(International Development Committee) 및 ICAI 소속 위원회를 통해 국회 보고를 실시하고, 자료 공개를 통해 대국민 홍보 수행. 한편, EU는 인도적 지원 활동에 관한 연례보고서, 인도적 지원에 대한 종합 평가, 경영계획 문건을 통해 인도적 지원과 관련한 평가 결과 및 국민들의 인식조사 결과를 공표·홍보함.

○ 종합

- 전반적으로 영국은 2020년 DFID와 FCO가 FCDO로 통합됨에 따라, 외교, 개발, 영사 업무를 총괄하는 조직으로 개편이 되어, 인도적 지원에 특화된 M&E 정책적 기반이나 운영이 거의 이뤄지지 않고 있음. 그럼에도 DFID 체제에서부터 구축해왔던 다양한 평가체계와 수단(제3자 모니터링 등), ICAI의 독립 평가 기능은 벤치마킹할 만함.
- 반면, EU의 경우, DG ECHO를 통해 인도적 지원에 특화된 M&E 정책적 기반이 탄탄하게 구축되어 있고, 정책과 전략, 조직, 사업 단위의 성과모형 구축을 통해 여러 준위에서 발생하는 인도적 지원 활동들이 상호 유기적으로 연계·성과로 이어질 수 있도록 그 체계를 확립하고 있음. 더불어, 인도적 지원에서 주요 파트너인 NGO와 INGO를 대상으로 한 모니터링 가이드라인의 구축(2008), 역량강화 프로그램 운영 등 인도적 지원 전반적 체계에서 모범적이라 할 수 있음.

〈표 35〉 영국 및 EU의 인도적 지원 M&E 체계 특장점 비교

분석 요소	영국 (FCDO)	EU (DG ECHO)
M&E 정책·전략 기반		
국제사회 M&E 기준 및 권고사항	• OECD DAC 평가기준에 의하여 적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성, 일관성[40)] • Core Humanitarian Standard (CHS), ALNAP의 Evaluation of Humanitarian Action(EHA), Evaluation of Protection in Humanitarian Action(EPHA), Real-time Evaluations(RTE) 등	• OECD DAC 평가기준에 의하여 관련성 및 적절성(Relevance and appropriateness), 연결성(Connectedness), 일관성(Coherence), 적용 범위(Coverage), 효율성(Efficiency), 효과성(Effectiveness), 영향력(Impact) • 원칙적으로 상기 평가기준을 적용하나, 각 평가의 목적과 용도에 따라 평가기준을 추가·변경할 수 있음
국가 M&E 정책 및 전략적 기반	• UK Humanitarian Framework 2022 • Humanitarian Funding Guidelines for NGOs • FCDO Evaluation Policy 2022 • FCDO Evaluation Strategy 2022 • UK government's Humanitarian Reform Policy	• 인도적 지원에 대한 유럽 합의 • Strategic Plan 2020-2024 • Management Plan 2023 • Annual Strategy • 인도적 실행 계획(Humanitarian Implementation Plans, HIPs)

40) 사례: Evaluation of the UK Government's Humanitarian Response to the Syria Crisis (2018)

분석 요소	영국 (FCDO)	EU (DG ECHO)
M&E 운영방식	• 인도주의이주국(Humanitarian and Migration Directorate)'을 통해 영국 인도적 지원 감독 • M&E는 FCDO 합병이전 CHASE, 합병 이후 FCDO 내 관련부서에서 담당 • 인도주의 고문(Humanitarian Advisers, HAs)	• 조직 및 사업단위 성과모형에 따른 구체적인 M&E 지침에 따라 실시(사업단위: Single Form 작성 의무화) • 현장에서 직접 수행 또는 DG ECHO 본부 직원의 현장방문을 통한 M&E 실행 • 지리적 평가 및 주제별 평가 진행 • EU의 인도적 지원 활동에 대한 연례 보고서 (Annual report on the European Union's humanitarian aid operations financed in 2023) 공개 • 인도적 지원에 관한 종합 평가 (Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid) (2017-2022) 실시 및 보고서 공개
M&E 수행 촉진 자원		
M&E 가이드라인	• (주체) NGO/IO 파트너 기관, 외부 평가 전문가(컨설턴트) • (수단) 제3자 모니터링(TPM), 실시간 평가 (Real Time Evaluation, RTE), Secure Access in Volatile Environments(SAVE) 툴킷	• (주체) DG ECHO, NGO/IO 파트너 기관, 외부 평가전문가(컨설턴트) • (수단) Monitoring Overview and Guidance for Humanitarian Organisations (2008)
파트너 기관 역량평가 제도	• 2016 다자기구 역량평가(MDR) • MOPAN • CAA, DDA • NGO 사전 심사	• 사전 역량평가를 통해 EU 사업 파트너 풀(pool) 구축 • 국제기구(IOs) : 기관 역량 및 투명성 등 평가 • EU 회원국 전문기관(MSSA): Pillar Assessment • 유럽 NGOs: 인증제도
기관/인력 역량강화 제도	• FCDO Technical Competency (기술 역량) Framework • 교육 & 역량 강화 프로그램 • 조직 및 개인의 기술 역량 강화 (FCDO 평가 문해력 주류화)	• General Competency (핵심 역량) Framework • DG ECHO 직원 역량 강화 • 수행파트너 교육 프로그램
M&E 이행체계 및 운영방안		
성과모형	• FCDO의 개발협력 핵심 성과로서 인도적 지원은 다뤄지지 않으며, 성과모형 부재 • 다만, 인도주의 긴급지원 운영 및 안정화 프로그램(HEROS) 변화이론 및 논리모형 제시	• 조직 및 전략단위 성과모형 • 사업 단위 성과모형

분석 요소	영국 (FCDO)	EU (DG ECHO)
ICT 등 혁신적 M&E 도구	• ICT 및 디지털 도구의 M&E 활용 • ICT 및 디지털 도구의 활용 사례 • ICT 및 디지털 도구 활용 시 • 고려 사항	• 좌동
	• Digital Development Strategy 2024-2030	• DG ECHO humanitarian digitalisation (2023)
결과 확산 및 대국민 홍보	• 인도적 지원 사업 관련 보고서 및 보도자료 영국 정부 공식 홈페이지 공개 • IDC 및 ICAI 소속 위원회를 통해 의회 보고 • IDC(International Development Committee) 및 ICAI 소속 위원회를 통해 국회 보고 실시	• 지리적·주제별 평가 • EU의 인도적 지원 활동에 대한 연례 보고서 (Annual report on the European Union's humanitarian aid operations financed in 2023) 공개 • 인도적 지원에 관한 종합 평가 (Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid)(2017-2022) 실시 및 보고서 공개 • 연간 발간하는 Management Plan을 통해, EU 인도적 지원에 관한 일반 시민의 인식 제고 노력을 측정할 수 있는 지표 설정 (목표치 설정은 하지 않았으나, 연간 달성된 수치 집계중)

출처: 분석내용을 바탕으로 저자 작성

3.2. 우리 정부의 인도적 지원 가이드라인 수립 시 참고할 수 있는 시사점

○ 앞서 영국과 EU 사례에서도 확인할 수 있듯이, 인도적 지원 M&E는 EU와 같이 인도적 지원에 초점을 둔 정책 문서와 전략을 기반으로 다양한 가이드라인 등 구체적인 지침과 이행방안, 관련 인력의 교육과 역량강화가 유기적으로 이뤄질 때 효과적으로 수행 가능함을 알 수 있음.

○ 특히, EU의 사례는 인도적 지원을 중점적으로 수행할 수 있는 정책적 기반과 더불어, 전략과 계획 간 유기적 연계, 별도 조직과 인력 역량강화 프로그램을 가지고 있음. 특히, 성과모형을 구축함으로써, 효과적이고 지속가능한 인도적 지원을 위한 전략적 설계와 실행의 도구로 활용하고 있으며, 이러한 전략적 지원은 곧 인도적 지원에 관한 책무성과 관리에서의 효과성, 결과 홍보에 있어서 투명성 강화를 지향하고 있다는 점에서 주요하게 참고할 수 있음.

○ 구체적으로, 사례분석 결과를 바탕으로 향후 우리 정부의 인도적 지원 M&E 가이드라인의 수립 시 참고할 수 있는 시사점은 다음과 같음.

○ 인도적 지원 국가 전략적 목표 및 M&E 목적 설정의 명확화

- 각국의 인도적 지원의 전략적 목표 설정 명확함. EU의 경우 인도적 지원을 리드하려는 비전을 천명하고, 이에 대한 구체적인 달성 목표를 설정하고 있음.
- 인도적 지원 M&E 역시 효과적으로 수행해야 할 이유와 목적이 국가(기관)의 인도적 지원 목표를 성공적으로 이행하기 위함임을 명확히 하고 있음.

○ 적극적 파트너십 구축 및 파트너 기관 관리 노력

- 직접적으로 인도적 지원을 수행하지 않고, NGO 및 IO와의 적극적 파트너십을 통해 사업을 수행함. 이에 따라, 파트너 기관 선정에 관한 구체적인 기준과 절차를 마련하고 있음.
- 파트너 기관이 수행한 인도적 지원 사업에 대한 M&E는 파트너 기관이 직접 하거나 또는 DG ECHO 등 본부 차원의 수행 등 두 가지 방식으로 이뤄지며, 외부 독립평가를 통해 이뤄지고 있음.

○ 기관 차원의 전략 단위 및 사업 단위의 성과모형 구축과 관리

- 더불어 전략 단위에서 DG ECHO의 사례에서도 보듯이, 성과모형을 설정하고 조직 차원의 인도적 지원 전략이 다양한 정책 수단에 의해 어떻게 성과를 달성하고 있는지 구체적 목표 및 지표를 설정하고, 이를 매년 공표하여 자료의 축적과 분석이 효과적으로 이뤄지고 있다는 점임.

○ M&E 평가결과 공개 및 국민인식 조사 결과 공표를 통한 책무성 확보

- 중요한 점은 이렇게 수행한 M&E 결과를 보고서로 정리하여 공개하고 있다는 점, 이러한 보고서의 포함 양식(성과모형 포함)이 엄격히 적용된다는 점에서 품질관리에 힘쓰고 있음을 확인할 수 있음.

3.3. 해외사례 특징 및 교훈 적용 시 유의점

○ 본 연구에서 분석한 영국과 EU의 사례는 인도적 지원 M&E와 관련하여 각기 독특한 배경과 특성을 지니고 발전해 왔음. 이에 따라, 이들 사례분석 대상국의 특장점 또는 시사점을 우리 정부의 인도적 지원 M&E에 대입·적용하기 위해서는 우리나라 인도적 지원 M&E 체계를 이루는 구성요소들의 특징과 맥락적 이해가 선행될 필요가 있음.

○ 비록 본 연구의 범위에서는 우리 정부의 인도적 지원 M&E의 근간을 구성하는 정책적 기반과 수행 촉진 자원, 이행체계 및 운영방안에 관한 검토는 포함하지 않으나, 결국 인도적 지원의

M&E 체계가 효과적으로 정립되고 운영되기 위해서는 우선적으로 그 근간을 이루는 정책·전략의 기반이 공고해야 하며, 인도적 지원을 현장에서 직접 수행하는 국제기구와 NGO 등 파트너 기관들에 대한 관리운용 제도의 마련 및 역량강화를 통한 지속가능한 인도적 지원 생태계 조성, 그리고 M&E를 이행하기 위한 구체적인 가이드라인 및 성과모형의 수립을 통해 전략적 인도적 지원이 가능하도록 제반 요건들이 갖추어져야 함.

○ 우리 정부의 인도적 지원 M&E 체계를 본 연구의 분석틀에 따라 간략하게 검토하면 다음과 같음.

- (M&E 정책·전략 기반) 우리 정부는 2015년 최초로 인도적 지원 전략을 수립하고 2019년 한 차례 개정한 바 있음. 그러나 동 전략은 인도적 지원에 대한 전반적인 사항을 포괄적으로 제시하여 구체성이 부족한 한계가 있고, 법적인 기반인 해외긴급구호법에서도 인도적 지원의 일부인 긴급구호만을 다루고 있어 포괄성 부족. 제3차 국제개발협력 종합기본계획('21~'25)에서는 인도적 지원의 중요성을 강조하고, 기본적인 방향성과 자원배분 방향 등을 제시(한승헌, 2024).
- (M&E 수행 촉진 자원) 인도적 지원 이행을 위한 가이드라인 등 지침은 없으며(현물지원에 대한 가이드라인 있음), 인도적 지원을 위한 파트너 풀 관리 및 운용 제도 역시 없음. 인도적 지원 분야 인력에 대한 역량강화 교육의 경우 KCOC와 IOM 등 일부 진행됨(한승헌, 2024).
- (M&E 이행체계 및 운영방안) 전략적 인도적 지원을 위한 별도의 성과모형은 구축되어 있지 않고, 인도적 지원 사업 평가결과의 공개의 경우 개발협력 결과보고의 일환으로 추진되나, 본 연구의 초점인 현금지원에 대한 평가는 없음.

○ 이처럼 인도적 지원 M&E 체계는 기본적으로 정책적 기반과 제반 자원이 갖추어졌을 때 효과적으로 운용될 수 있다는 점을 고려할 때, 우선적으로 우리 정부의 인도적 지원에 대한 명확한 방향성과 비전의 설정, 목표, 활동 범위, 접근방식, 조직 정비, 인적역량 강화, 사업수행 및 평가, 파트너 풀 관리 등 관련 지침을 우선적으로 정비해야 할 것임.

〈표 36〉 우리 정부(외교부)의 인도적 지원 M&E 실행가능성

분석 요소	영국(FCDO)	EU(DG ECHO)	우리 정부(외교부)	M&E 실행가능성
M&E 정책·전략 기반	• 인도적 지원 특화 정책·전략 문서 없음 • 구체성 미비	• 인도적 지원 분야 특화 정책·전략 문서 있음 • 구체성 정도	• 인도적 지원 전략(2019) 있으나 구체적이지 않고 포괄적 • 해외긴급구호법의 경우, 인도적 지원의 일부인 긴급구호만을 다루고 있어 포괄성 부족 • 제3차 국제개발협력 종합기본계획('21~'25) 상에 인도적 지원 방향 및 자원배분 방향 명시	• 정책·전략의 구체성이 미비하여 현재로서는 정책·전략의 목표 달성 정도를 확인하기 어려움
M&E 수행 촉진 자원	• 인도적 지원 가이드라인 없음 • 전반적 파트너 풀 관리 및 역량강화 제도 있으나, 인도적 지원 특화 제도 없음	• 인도적 지원 가이드라인 있음 • 인도적 지원 특화 파트너 풀 관리 및 운용, 역량강화 제도 있음	• 인도적 지원 파트너 관리 제도 내용과 운용 계획의 구체성 미비(국제개발협력 중심의 평가 전문인력) • 일부 민간 주도의 역량강화 프로그램 있음(KCOC, IOM등)	• 외교부 및 KOICA 내 인도적 지원 M&E 직원역량 강화 및 전문가 양성 제도와 체계 마련이 선행될 필요
M&E 이행체계 및 운영방안	• 정책 성과모형은 없으나, 사업 단위의 성과관리 중 • 개발협력 결과보고의 일환으로 인도적 지원 포함	• 조직·전략·사업 단위 성과모형 있음 • 별도 인도적 지원 성과 홍보 및 보고서 공개	• 전략·사업 단위 성과모형 없음 • 개발협력 결과보고의 일환으로 인도적 지원 포함 • 현금지원에 대한 평가 부재	• 전략 및 사업 단위의 성과모형 부재로 체계적 이고 통합적인 성과 추적·관리 어려움

【부록】 DG ECHO의 Single Form 핵심결과지표(Key Results Indicators, KRI)

핵심결과지표(KRI)	분야	하위분야
생계 자산을 보호하고 재건할 수 있는 자원을 제공받은 사람의 수	식량안보 및 생계	단기 생계 지원
기본적인 식량 필요를 충족할 수 있게 된 사람의 수	식량안보 및 생계	식량의 가용성, 접근성 및 소비
위생적 필요를 충족하기 위한 비누를 정기적으로 이용할 수 있는 사람의 수	식수위생	위생증진
존엄성 있고 안전하며 청결한 기능적인 배설물 처리시설을 이용할 수 있는 사람의 수	식수위생	배설물처리
기능적인 배수 네트워크가 있는 정착지에 거주하는 사람의 수	식수위생	배수
충분하고 안전한 생활용수를 이용할 수 있는 사람의 수	식수위생	물 공급
기능적인 고체폐기물 관리 시스템이 있는 정착지에 거주하는 사람의 수	식수위생	고체폐기물 관리
재건된 보건시설의 수	보건	보건 인프라 재건
정신건강 상담 건수	보건	정신건강 및 심리사회적 지원
전문 의료인력이 참여한 출산 건수	보건	생식보건
대응한 질병발생 경보 건수	보건	전염병
1차 보건의료 상담 건수	보건	1차 의료
입원 건수	보건	2차 의료
지역사회 기반 말라리아, 설사 및/또는 급성호흡기 감염 치료를 받은 아동의 수	보건	지역사회 아웃리치(보건 분야)
72시간 이내에 지원을 받은 젠더기반폭력(GBV) 피해자의 수	보건	성차별 폭력(의료 대응)
실시된 SMART, 보급범위, 필요역량조사(Needs and Capacity Assessment, NCA) 또는 기타 조사의 수	영양	영양조사 및 관리감독
중증 또는 중등도 급성영양실조 치료를 받은 5세 미만 아동의 수	영양	영양실조 치료
영양 프로그램이 시행되는 보건시설의 수	영양	역량강화(영양)
기본적이고 안전하며 존엄한 쉼터(shalter) 해결책에 접근할 수 있는 사람의 수	쉼터(shelter) 및 정착지	개별 가구 쉼터
기능적인 조정 및 관리 메커니즘이 있는 "이재민 캠프"에 수용된 사람의 수	쉼터(shelter) 및 정착지	캠프 및 집단 센터
안전한 정착지에 방해 없이 접근하고 거주할 수 있는 사람의 수	쉼터(shelter) 및 정착지	정착지(부지 선정, 계획 및 개발)
충격과 스트레스에 대처하는 능력을 향상시키는 개입에 참여하는 사람의 수	재난위험감소/재난 대비	지역사회 및 지역 수준 활동

핵심결과지표(KRI)	분야	하위분야
재난위험감소에 대한 정보, 교육 및 커뮤니케이션을 통해 도달한 사람의 수	재난위험감소/재난 대비	정보, 커뮤니케이션 및 공공인식
기능적인 조기경보시스템의 적용을 받는 사람의 수	재난위험감소/재난 대비	위험, 리스크 분석 및 조기경보
조기조치/비상계획의 적용을 받는 사람의 수	재난위험감소/재난 대비	비상계획 및 대응 준비
건설되거나 보호된 지역사회 소규모 인프라 및 시설의 수	재난위험감소/재난 대비	생계, 자산 및 중요 시설의 보호
충격과 스트레스로부터 생계와 자산이 보호되는 사람의 수	재난위험감소/재난 대비	생계, 자산 및 중요 시설의 보호
특정 예방조치 시행을 통해 도달한 사람의 수	보호	폭력 예방 및 대응
적절한 대응을 받은 사람의 수	보호	폭력 예방 및 대응
관련 권리, 법률 지원 및 문서화 및/또는 대체 주거 지원에 대한 정보를 받은 사람의 수	보호	주거, 토지/재산권
질 높은 보호 성과를 위한 증거 기반 행동을 가능하게 하는 보호정보관리(Protection Information Management, PIM) 산출물의 수	보호	보호정보 관리 및 모니터링
관련 권리 및/또는 자격에 대한 증가된/적절한 정보를 가진 사람의 수	보호	보호정보 보급
'보호'에 대한 지식이 증가한 참가자의 수	보호	역량강화(보호)
개인, 지역사회 및/또는 국가 차원에서 아동 모집을 예방, 보고 및/또는 대응하기 위한 구체적 전략의 수	보호	소년병/무장세력 및 무장단체 연관 아동(Children Associated with Armed Forces and Armed Groups, CAAC)
양육자와 재결합하거나 BIA(Best Interest Assessment, 아동의 최선의 이익 평가)에 기반한 적절한 보호 돌봄 체계에 있는 보호자 미동반/분리 아동의 수	보호	분리/보호자 미동반 아동 지원
프로젝트 종료 시까지 구금 시설 방문(detention visit)을 받은 사람의 수	보호	구금
생산·배포된 옹호 산출물의 수 및/또는 개최된 회의/행사의 수	보호	보호 옹호활동
특정 성차별폭력 예방조치 시행을 통해 도달한 사람의 수	보호	성차별 폭력 (예방, 대응, 기타)
젠더기반폭력(Gender-based violence, GBV)에 대한 적절한 대응을 받은 생존자의 수	보호	성차별 폭력 (예방, 대응, 기타)
적절한 문서화/법적 지위를 획득한 사람의 수	보호	개인의 문서화(Documentation), 지위, 보호
가족과 연락을 재개·유지하거나 가족과 재결합한 가족 분리자의 수	보호	추적 및 재결합(reunification)

핵심결과지표(KRI)	분야	하위분야
지뢰 및/또는 불발탄 제거 완료 면적	지뢰제거활동	인도적 지뢰 제거
지원 받은 화학무기(CW)/급조폭발물(IED) 사고 피해자의 수	지뢰제거활동	피해자 지원
화학무기(CW)/급조폭발물(IED) 위험감소 교육 이수자 수	지뢰제거활동	지뢰 교육 및 지뢰 위험감소
분쟁 관리 교육 이수자 수	지뢰제거활동	무장폭력 감소 I
안전한 양질의 교육 접근이 가능한 남녀 아동의 수	긴급교육	정규 교육
안전하고 질 높은 학습 기회에 접근할 수 있는 남녀 아동의 수	긴급교육	비정규 교육
기준을 충족하도록 설치·재건되고 장비가 갖춰진 학습공간/학교의 수	긴급교육	안전하고 접근 가능한 학습 환경
지원적(supportive) 학습 환경 조성 및 학습자 심리사회적 웰빙 증진 교육을 받은 교사 및 기타 교육 인력의 수	긴급교육	역량강화(교육)

출처: DG ECHO, 2024:71-73 〈Annex SF5〉 저자 번역

2부

분쟁·취약국 지원사업 기획, 모니터링 및 평가체계 개선방안

제1장 국제사회의 분쟁·취약국 M&E 동향

1. 분쟁·취약국 지원 M&E 기준 및 권고사항

1.1. 분쟁·취약성 지원 논의

○ 빈곤, 폭력 및 환경오염은 취약한 환경에 집중되어 발생하는 경향이 있음(OECD 2022). OECD (2022)에 따르면, 전 세계 인구의 24%가 취약환경에 거주하고 있는데, 이들 중 절대빈곤에 처한 인구 비율이 73%이며 2030년까지 86%까지 증가할 것으로 예측됨. 더욱이, 취약성은 폭력·갈등과 악순환을 반복하며 취약상황의 심각성을 더욱 악화시키며, 취약상황 내 분쟁은 국가 내, 주변 지역을 비롯하여 전 세계로 분쟁 발생 범위를 확산시키는 파급효과를 일으킴. 이처럼 빈곤, 분쟁 및 갈등이 상존하는 취약상황은 인간의 안전하고 존엄한 삶의 유지와 지역사회의 빈곤 감소 노력을 저해하여 불평등을 심화함.

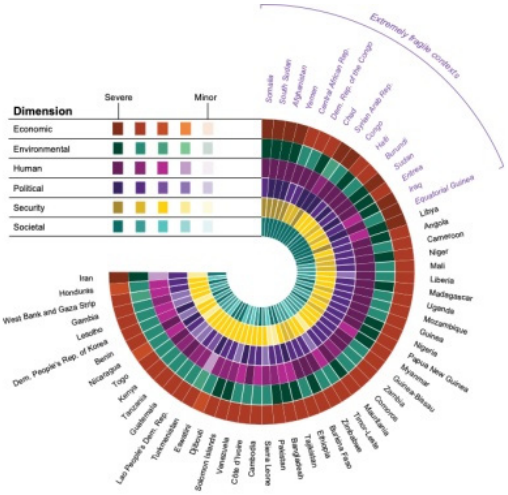
○ 세계 각지에서 끊임없이 발생하는 분쟁으로 경제적 부문에 집중된 기존 국제개발협력 내 취약국 개념이 정치적으로 확장되었으며, 취약국 문제가 국내문제에서 국제안보를 위협하는 주요 요인으로 인식되기 시작함(최수영 2012; 권율 2019). 이에, 개발도상국 빈곤감소에 초점을 두는 기존 방식을 넘어 개발, 안보, 정치를 아우르는 새로운 원조방식의 필요성이 요구되었으며, 개발도상국에 대한 시각이 '분쟁·취약국'으로 확장됨. 이같이, 개발협력 분야 내 빈곤감소와 평화구축을 동시 달성하기 위한 국제사회 논의가 점차 본격화됨(최수영 2012).

(1) 취약성의 정의와 분류

○ OECD DCD(Development Co-operation Directorate)는 2005년부터 취약국 보고서(Fragile States Report)를 발간하여 취약국 및 분쟁지역에 대한 공여국의 ODA 자금 흐름을 분석하였으나, 이는 취약국 개념에 대한 한계와 취약국에 대한 분석을 충분히 담지 못한다는 비판이 제기됨(이승철 2017). 이에, OECD는 2015년부터 '취약성 보고서(State of Fragility)'로 개편하여 다차원적 특성을 고려하여 국가 수준뿐만 아니라 시스템, 지역사회로 대상 범위를 넓히고 다각적 측면에서 취약성을 분석함. OECD는 취약성을 '위험에 대한 노출과, 이를 관리하거나 흡수 및 완화하기 위한 국가·시스템·지역사회의 불충분한 위기대응 역량의 조합'으로 새롭게 정의함(OECD 2016). 특히, 취약성의 본질을 '복잡성'으로 인식하고, 취약성의 영향을 받는 다양한 맥락을 포착하며,

경제, 환경, 인적, 정치, 안보, 사회 등 6개 차원[41]으로 구성된 다면적 취약성 프레임워크(Multi dimensional framework)를 제시함.

참고 **OECD 다면적 취약성 프레임워크**



- 현재까지 OECD가 발간한 취약성 보고서 중 '22년 가장 많은(60개) 국가가 취약국으로 분류됨.
- 여섯 가지 측면의 취약성 분석을 바탕으로 60개 취약국 중 최취약국 15개, 취약국 45개국으로 분류됨.
- 최취약국: 소말리아, 남수단, 아프가니스탄, 예맨, 중앙아프리카, DR콩고, 차드, 시리아, 콩고, 아이티, 부룬디, 수단, 에리트리아, 이라크, 적도기니

출처: OECD(2022)

○ OECD는 2015년부터 격년[42]으로 '취약성 보고서(State of Fragility)'를 발간하여 취약성에 대한 다면적으로 분석하여 취약국 목록을 발표하고 있음. 다만, 분쟁국 또는 분쟁·취약국을 따로 구분하여 제시하지는 않음(오지영 2023). OECD는 동 보고서를 통해 취약성의 근본 원인 해결을 목표로 하는 국제사회 개발파트너들에게 지원 방향(ambition)을 제시함.

○ 세계은행(World Bank)은 취약성을 '국가의 효과적 기능 및 평화 유지, 경제·사회적 발전을 촉진하는 능력을 저해하는 극도로 낮은 수준의 제도적, 거버넌스 역량으로 특징되는 체계적(systemic) 상황 또는 상태'로 정의함(World Bank 2024). 국가정책 및 제도평가(CPIA, Country Policy and Institutional Assessment)를 고안하여 4개 클러스터(경제관리, 구조정책, 사회포용 및 평등, 공공부문 관리 및 제도)의 총 16개 기준을 적용하여 분쟁 및 취약성을 평가함.

○ 세계은행은 매년 분쟁·취약국 목록을 발표해오고 있는데, 분쟁·취약성 정의와 분석틀에 따라 그 명칭 역시 변화하고 있음. 2006년 최초 '상실 스트레스 하의 저소득국가 목록(LICUS, Low Income Countries Under Stress Lost)'으로 발표되었으나, 이후 2010년 '취약국가 목록(Fragile

41) 2016년 기존 5대 핵심 차원(경제, 환경, 정치, 안보, 사회)에서 2022년 인간중심 지표를 추가한 6대 차원으로 확장됨.
42) 2015년 처음 발간된 이후 2016년부터 격년으로 보고서가 발간됨.

States List)', 2011년 '취약상황 목록(Harmonized list of Fragile Situations)'을 거쳐 2020년부터 현재의 '분쟁·취약상황 현장 목록(List of Fragile and Conflict-affected Situations)'으로 발전됨. 2024년에는 분쟁, 제도 및 사회적 취약성으로 구분되는 2개 영역으로 나누어 '분쟁·취약상황 목록(List of Fragile and Conflict-affected Situations)'[43]을 발표함.

○ 취약국가지수(Fragile States Index, FSI)는 미국 연구단체 평화기금(Fund for Peace)과 외교전문매체 포린폴리시(Foreign Policy)가 2005년부터 매년 발표하는 지수로, 통합, 사회·경제·정치의 4대 분야 12개 항목을 토대로 국가별 불안정성을 평가함(FFS 2017). 각각의 항목은 0~10점으로 측정되며 0에 가까울수록 안정적이고 10에 가까울수록 취약함. 종합 120점 만점이며, 총 4개 구간으로 취약성을 구분하여 120점-90점은 "위험", 89.9점-60점은 "경고", 59.9-30점은 "안정", 29.9점 이하는 "지속가능"으로 분류함.

〈표 37〉 취약성 정의와 분류

구분	취약성 정의	측정 또는 평가기준	발표 주기	등급 체계
OECD	• 위험에 대한 노출, 이를 관리 또는 흡수/완화 위한 국가·시스템·지역사회의 불충분한 대응역량의 조합	• 6대 차원 (경제, 환경, 정치, 안보, 사회, 인간)	격년 단위 취약성 보고서 발간	매우 취약, 기타 취약으로 구분
World Bank	• 국가의 효과적 기능, 평화 유지, 경제사회 발전 역량을 저해하는 극도로 낮은 수준 제도/거버넌스 상황	• CPIA(Country Policy and Institutional Assessment): 제도적 역량 및 정책환경 평가 • 취약 상황에 속한 국가/영역: - CPIA 3.0 이하 - UN 평화구축활동(DPO) 수행 - 인구 10만 명당 2천명 이상 난민으로 국제 인정받는 경우	매년 FCS 목록 발표	제도 및 사회적 취약성, 분쟁 2개 부문으로 구분하여 목록 발표
FSI (Fragile States Index)	• 단일 정의는 없으며 아래 속성을 포함하는 것으로 봄 1) 영토에 대한 물리적 통제력 상실, 정당한 무력사용 독점 2) 집단적 결정을 내리는 정당한 권한 약화 3) 합리적 공공서비스 제공 불능 4) 국제사회의 일원으로서 다른 국가와 교류 불능	• 분쟁평가체계도구(Conflict Assessment System Tool, CAST) 프레임워크에 기반하여, 통합, 경제, 정치, 사회의 4개 영역에서 12개 지표 활용 • 전세계 178개국 취약성 평가: - 12개 항목별 0점(가장 안정적)-10점(가장 취약) 평가, 만점인 120점에 가까울수록 취약한 국가로 분류	FSI 연간보고서 발간	위험 (120-90점), 경고 (89.9-60점), 안정 (59.9-30점), 지속가능 (29.9-0점)으로 구분

43) IMF 및 ADB는 세계은행의 취약성 분류 기준 및 방법을 적용하되, IMF는 3년치 CPIA 점수의 평균값을 활용하여 취약국을 분류하고, ADB는 자체 국가수행평가(CPA, Country Performance Assessment)와 CPIA의 평균이 3.2 이하인 국가를 취약국으로 분류

44) IMF. (2018). IMF and Fragile States 2018 Evaluation Report.

구분	취약성 정의	측정 또는 평가기준	발표 주기	등급 체계
IMF	• 별도 정의 없음	• 세계은행 기준 활용 • CPIA 3년치 평균값 활용[44]	매년 리스트 업데이트	-
ADB	• OECD 정의 활용 • 4개 차원(구조 및 환경, 경제, 제도, 정치 및 사회)으로 구분	• 세계은행 기준 활용 • ADB 국가성과평가(CPA, Country Performance Assessment)와 CPIA의 평균이 3.2 이하인 국가	매년 리스트 업데이트	-

주: ADB 국가성과평가(CPA)는 세계은행의 CPIA(Country Policy and Institutional Assessment)를 토대로 구성한 문항을 통해, 아시아개발기금(ADF) 적격한 차주(borrowers) 국가들의 상대적 성과를 측정하여 CPA 결과를 ADF 배분에 활용

(2) HDP 넥서스 논의

○ HDP 넥서스의 개념(OECD 2020)

- HDP 넥서스란 인도주의(Humanitarian)·개발(Development)·평화(Peace) 분야 간의 상호 연계성을 일컫는 개념을 일컬음. 세 분야 간 조율을 통한 일관성과 상호보완성 강화를 통해, 취약 상황에 처한 인구의 수요를 효과적으로 충족하고, 위험과 취약성을 완화하며 분쟁의 근본 원인을 해결하여 궁극적으로 인도적 지원 수요 종식을 목적으로 함(OECD 2024). 동 넥서스는 인도주의, 개발, 평화 각 분야의 비교우위 활용한 공동성과(collective outcomes) 창출을 통해 해당 지역/인구의 회복력을 강화하고, 위험 및 젠더민감성을 확보한 기획, 분쟁민감성 확보, 위험환경에 적합한 일관성 및 상호보완성 확보, 증거기반 재원조달 등을 강조함(OECD 2024).
- HDP 넥서스는 복잡화·다양화 되어가는 인도적 위기 상황에 효과적으로 대응하기 위해, 인도적 지원, 개발 및 평화 분야의 유기적 연계를 통한 취약상황 및 위기의 전 과정에서 공동의 목표 달성 촉진을 추구함. 이로써, HDP 넥서스 세 분야의 상호협력이 개발시스템 전체를 아우르는 실질적 전략방안이 되는 것을 추구함(김영완 2020).

○ HDP 넥서스 논의의 흐름



출처: UN OCHA(2016), UN General Assembly(2016), UN Security Council(2016), OECD(2024), G7(2019), 권율(2019)를 토대로 저자 재구성

〈그림 13〉 HDP 넥서스 논의동향

○ HDP 넥서스에 대한 OECD DAC 권고사항

• 2019년 2월 OECD DAC 고위급 포럼에서 「HDP 넥서스에 대한 DAC 권고사항(DAC Recommendation on Humanitarian-Development-Peace Nexus)」이 규범(legal instruments)으로 채택됨. 동 DAC 권고안은 인도주의, 개발, 평화 분야의 정책 및 운영 일관성 강화를 촉구하는 요청에 대응하여 마련되었으며, OECD DAC 국가 간 다자체계를 중심으로 한 일관되고 상호보완적인 협력의 필요성을 강조함. 동 권고안은 공여국 및 공여기관, 개발협력 활동가, 국제사회 이해관계자를 대상으로 하여 공동이해 확립을 위한 포괄적 프레임워크 제공을 목표로, 업무간 조정(Coordination), 기획(Programming), 재원조달(Financing) 3개 부문에 대한 11가지 원칙을 제시함.

〈표 38〉 OECD DAC HDP 넥서스에 대한 권고사항

구분	권고사항
조율 (Coordination)	1. 분쟁의 근원과 구조적 요인, 회복력 촉진요인에 대한 위험분석 및 성인지 분석 공동수행, 인도주의·개발·평화 활동을 통합한 공동성과 발굴
	2. 인도주의·개발·평화 활동 전반에서 비용효과성을 고려한 조정을 위해 리더십 강화에 적절한 자원 제공
	3. 위기 예방, 분쟁 해결 및 평화구축을 위한 모든 수준에서의 정치적 참여, 기타 수단 및 접근법 활용

구분	권고사항
프로그래밍 (Programming)	4. 인도적 수요의 즉각적인 충족을 보장하는 동시에 예방, 중재, 평화구축을 우선적으로 고려하여 개발에 투자
	5. 인간 중심적 접근을 통한 소외 문제 해결 및 성평등 촉진
	6. 인도주의·개발·평화 활동 전반에서 의도하지 않은 부정적 결과를 방지하고, 긍정적 효과를 극대화하기 위해, 해를 끼치지 않고(do no harm), 분쟁 민감성(conflict-sensitive)이 있는 개입 담보
	7. 위험환경(risk environment)에 적합한 일관되고 상호보완적인 공동 프로그래밍
	8. 분쟁·취약 상황의 국가/지역사회 역량 강화
	9. 인도주의·개발·평화 전 분야 공동 학습 및 성과관리를 위한 근거 자료 확보에 투자
재원조달 (Financing)	10. 국제, 지역, 국가, 지방 단위에서 효과적이고 적절한 재원 분배 통한 증거기반 (Evidence-based) 재원조달 전략 수립
	11. 예측가능하고 유연한 다년간 재원 활용

출처: OECD (2024)

1.2. 분쟁·취약상황 지원사업 기획 및 M&E 권고사항

(1) 분쟁·취약상황 지원사업 기획 및 집행

○ OECD는 2007년 4월 「취약국에 대한 모범지원 위한 10개 원칙(Principles for Good International Engagement in Fragile States)」을 발간하여 ODA를 통한 취약국 평화구축과 국가재건을 위한 가이드를 제시함.

○ OECD는 이후 2011년 「분쟁·취약상황 내 국가재건 지원: 정책 가이드라인(Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility)」을 발간함. 동 가이드는 국가 취약성과 회복탄력성에 영향을 미치는 국가-사회관계에 초점을 두고, 3개 대전제(proposition)하에 국가재건 과정과 국가재건이 가능한 환경에 대한 개념적 틀을 수립하고, 이를 바탕으로 국제사회의 지원방향을 권고함.

참고 **대전제**

- 국가재건 필요성은 국가-사회의 관계에서 이해, 국가-사회 관계의 진전이 국가재건의 핵심
- 국가재건은 정치적 과정으로서, 해당 환경에서 무엇이 정당성을 인정받고 있는지, 환경에 대한 이해가 중요
- 국가재건은 지극히 내생적(endogenous) 과정으로서, 국제개발파트너의 개입과 영향의 범위에 한계가 존재

〈표 39〉 OECD DAC의 분쟁·취약 상황에 대한 지원 권고사항

구분	권고사항
국별 프로그램의 설계와 집행	**1) 취약상황 맞춤형 프로그램의 집행** **2) 주요 국가재건 중점사항을 식별하고, 합의를 구축** (1) 정부, 개발파트너, 정부 부처 3가지 수준에서 동시 중점사항 식별 및 합의 (2) 파트너국가 주요 주체와 국가수준의 국가재건 우선순위, 접근방식, 목표 달성을 위한 역량 합의 (3) 타 개발파트너 및 다자기관과 협력하여 협업과 조정을 주도할 파트너 조정체계를 수립, 일관된 장기 접근 합의 (4) 합의된 중점사항을 지원하기 위한 적절성, 정치적 실현가능성 검증 **3) 건설적 국가-사회 관계 형성 위해 통합적 개입을 설계** (1) 분쟁·취약성의 근원, 평화구축에 영향을 미칠 수 있는 요인을 식별, 현지 차원의 분쟁 관리 및 해결 메커니즘을 지원 (2) 정치적 해결을 도모하고, 국가-사회 상호작용과 책무성을 강화하는 정치적 절차와 거버넌스를 지원 (3) 국가재건에 전략적으로 중요한 국가기능(안보 및 사법정의, 수익과 지출관리, 경제 개발과 취업창출, 공공서비스 제공)을 우선 지원
분석과 모니터링 도구의 선택	**1) 국가재건 맥락 이해 높이기 위한 다양한 분석도구 활용** (1) 문제분석에 초점 지양, 안정과 평화 끌어낼 원동력 모색(강점과 기회) (2) 전략수립과 이행지원 할 수 있는 제도적 강점을 식별하고 이해 (3) 개발파트너기구와 정부 내/간에 “분석 문화(culture of analysis)” 형성 (4) 분석에서 전략수립, 중점목표를 수립하는 체계적 접근을 강화 **2) 국가재건에 영향을 미치는 외부요인 이해, 모니터링, 진척사항 측정** (1) 국가재건은 선형적 과정이 아님을 명심 (2) 시작부터 모든 활동이 국가재건에 미치는 영향을 모니터링하고 평가해, 필요시 활동내용을 조정 (3) 중기/장기 차원에서 국가재건 성과 달성도와 진척사항 측정하고 분석
원조 유형 (modality) 기술지원을 적용	**1) 국가재건 목표와 부합하도록 원조 유형을 선정** (1) 다양한 원조유형이 국가재건에 직간접적으로 미치는 영향 이해, 개입목표에 적합한 유형을 선정 (2) 정부 정당성에 문제가 있거나, 또는 해당 정부와 국제사회와 긴장된 관계에 있는 경우, 간접 지원 전략(shadow alignment)을 고려 (3) 가능한 공동관리, pooled funds 활용 고려, 변화하는 환경에 유연 적응 (4) 협력국 정부기관에 정치적/예산 권한 이양하여, 권한중복 지양 (5) 부문 및 일반 예산지원 위한 점진적 전략 수립, 필요역량 및 안전장치 구축 (6) 시민사회 활동가들과 협력하기 위해, 적절한 재원조달 방안 탐색 (7) 재정 흐름의 타이밍과 예측가능성에 유의하여 효과적, 안정적 원조 제공

구분	권고사항
	2) 국가재건 목표에 부합하는 기술지원 제공 (1) 기술지원 인력을 개발도상국 역량의 중요자원으로 보되, 정부 정당성에 대한 부정적 영향을 미칠 가능성 유의 (2) 장기 및 단기 기술지원간 균형에 유의 (3) 기술지원을 관리하는 국가역량 제고 (4) 긴급한 역량개발의 필요성과 장기적 초점의 국가 내 역량 창출 노력 간 균형 고려 (5) 기술지원의 조정을 강화하여 지나친 단기/소형 프로젝트로의 분절을 피하고, 기존 개발파트너간 조정매커니즘 강화
개발파트너 집행 개선	**1) 취약 상황 내 국가재건 위한 현장 중요성 및 역량강화** (1) 현장에 더 많은 책임 위임 (2) 원조 지출 규모에 대응하여 직원 비율 증가 (3) 취약상황에서 가장 역량있는 인력 유지 위한 인센티브 마련, 기술적 전문지식뿐 아니라 지역/국가 전문성 가중치 부여 (4) 분쟁·취약 상황 내 근무환경의 복잡성에 대한 직원 교육 **2) 분쟁·취약 상황 내 집행 위험관리 및 교훈 학습** (1) 혁신과 기회 창출 위한 직원 보상책 마련, 우수·실패사례 학습 지원 (2) 양자 및 다자간 등 타 개발파트너 기관과 위험 공유 (3) 국가재건 지원의 복잡성, 장기적 성격에 대해 의회/대중과 소통 (4) 변화하는 환경에 적응 **3) 전체의 정부로서 협력과 협동을 위한 인센티브 창출** (1) 조직내 부서간 통합과 협력, 유관 정책입안자와 협력 인센티브 제공 (2) 국가 매니저와 현장직원이 다른 개발파트너와 협력 인센티브 마련 (3) 네트워크의 중요성 이해, 비공식적 정보교환 확대 조직문화 장려 (4) 성과평가시스템 통해 기술품질과 지출목표달성뿐 아니라, 관계구축, 변화 촉진에 투입한 시간과 노력에 대한 보상 제공 **4) 국가재건목표에 부합하도록 절차 및 법률적 근거 검토** (1) 개발파트너의 브랜딩 정책이 국가재건 노력에 미칠 수 있는 영향 유념 (2) 현지 고용·조달 절차 검토, 노동시장 및 지역사회에 미치는 부정 영향 최소화 및 긍정 영향 강화 (3) 파트너국가에 대한 신속정확한 원조정보 제공, 예산 외 지원 데이터 유의 (4) 비외교(non-diplomatic) 외국인 근로자의 거주지 지방소득세에 관한 법률과 관련 국제법 준수 보장 (5) 계약자들이 분쟁·취약상황에서 운영할 때의 지침 준수 보장 **5) 공여국/기관 개입의 영향력 및 정당성에 대한 인식** (1) 필수 보안과 조직 효율성 간 균형 관리 필요, 모든 직원이 문화적으로 민감하고 맥락에 적합한 행동을 하도록 투자

출처: OECD(2011) 토대로 저자 재구성

〈표 40〉 OECD DAC의 분쟁·취약 상황에 대한 지원 권고사항

구분	권고사항
국별 프로그램의 설계와 집행	**1) 취약상황 맞춤형 프로그램의 집행** **2) 주요 국가재건 중점사항을 식별하고, 합의를 구축** (1) 정부, 개발파트너, 정부 부처 3가지 수준에서 동시 중점사항 식별 및 합의 (2) 파트너국가 주요 주체와 국가수준의 국가재건 우선순위, 접근방식, 목표 달성을 위한 역량 합의 (3) 타 개발파트너 및 다자기관과 협력하여 협업과 조정을 주도할 파트너 조정체계를 수립, 일관된 장기 접근 합의 (4) 합의된 중점사항을 지원하기 위한 적절성, 정치적 실현가능성 검증 **3) 건설적 국가-사회 관계 형성 위해 통합적 개입을 설계** (1) 분쟁·취약성의 근원, 평화구축에 영향을 미칠 수 있는 요인을 식별, 현지 차원의 분쟁관리 및 해결 메커니즘을 지원 (2) 정치적 해결을 도모하고, 국가-사회 상호작용과 책무성을 강화하는 정치적 절차와 거버넌스를 지원 (3) 국가재건에 전략적으로 중요한 국가기능(안보 및 사법정의, 수익과 지출관리, 경제개발과 취업창출, 공공서비스 제공)을 우선 지원
분석과 모니터링 도구의 선택	**1) 국가재건 맥락 이해 높이기 위한 다양한 분석도구 활용** (1) 문제분석에 초점 지양, 안정과 평화 끌어낼 원동력 모색(강점과 기회) (2) 전략수립과 이행지원 할 수 있는 제도적 강점을 식별하고 이해 (3) 개발파트너기구와 정부 내/간에 “분석 문화(culture of analysis)” 형성 (4) 분석에서 전략수립, 중점목표를 수립하는 체계적 접근을 강화 **2) 국가재건에 영향을 미치는 외부요인 이해, 모니터링, 진척사항 측정** (1) 국가재건은 선형적 과정이 아님을 명심 (2) 시작부터 모든 활동이 국가재건에 미치는 영향을 모니터링하고 평가해, 필요시 활동 내용을 조정 (3) 중기/장기 차원에서 국가재건 성과 달성도와 진척사항 측정하고 분석
원조 유형 (modality) 기술지원을 적용	**1) 국가재건 목표와 부합하도록 원조 유형을 선정** (1) 다양한 원조유형이 국가재건에 직간접적으로 미치는 영향 이해, 개입목표에 적합한 유형을 선정 (2) 정부 정당성에 문제가 있거나, 또는 해당 정부와 국제사회와 긴장된 관계에 있는 경우, 간접 지원전략(shadow alignment)을 고려 (3) 가능한 공동관리, pooled funds 활용 고려, 변화하는 환경에 유연 적응 (4) 협력국 정부기관에 정치적/예산 권한 이양하여, 권한중복 지양 (5) 부문 및 일반 예산지원 위한 점진적 전략 수립, 필요역량 및 안전장치 구축 (6) 시민사회 활동가들과 협력하기 위해, 적절한 재원조달 방안 탐색 (7) 재정 흐름의 타이밍과 예측가능성에 유의하여 효과적, 안정적 원조 제공

구분	권고사항
	2) 국가재건 목표에 부합하는 기술지원 제공 (1) 기술지원 인력을 개발도상국 역량의 중요자원으로 보되, 정부 정당성에 대한 부정적 영향을 미칠 가능성 유의 (2) 장기 및 단기 기술지원간 균형에 유의 (3) 기술지원을 관리하는 국가역량 제고 (4) 긴급한 역량개발의 필요성과 장기적 초점의 국가 내 역량 창출 노력 간 균형 고려 (5) 기술지원의 조정을 강화하여 지나친 단기/소형 프로젝트로의 분절을 피하고, 기존 개발파트너간 조정매커니즘 강화
개발파트너 집행 개선	**1) 취약 상황 내 국가재건 위한 현장 중요성 및 역량강화** (1) 현장에 더 많은 책임 위임 (2) 원조 지출 규모에 대응하여 직원 비율 증가 (3) 취약상황에서 가장 역량있는 인력 유지 위한 인센티브 마련, 기술적 전문지식뿐 아니라 지역/국가 전문성 가중치 부여 (4) 분쟁·취약 상황 내 근무환경의 복잡성에 대한 직원 교육 **2) 분쟁·취약 상황 내 집행 위험관리 및 교훈 학습** (1) 혁신과 기회 창출 위한 직원 보상책 마련, 우수·실패사례 학습 지원 (2) 양자 및 다자간 등 타 개발파트너 기관과 위험 공유 (3) 국가재건 지원의 복잡성, 장기적 성격에 대해 의회/대중과 소통 (4) 변화하는 환경에 적응 **3) 전체의 정부로서 협력과 협동을 위한 인센티브 창출** (1) 조직내 부서간 통합과 협력, 유관 정책입안자와 협력 인센티브 제공 (2) 국가 매니저와 현장직원이 다른 개발파트너와 협력 인센티브 마련 (3) 네트워크의 중요성 이해, 비공식적 정보교환 확대 조직문화 장려 (4) 성과평가시스템 통해 기술품질과 지출목표달성뿐 아니라, 관계구축, 변화 촉진에 투입한 시간과 노력에 대한 보상 제공 **4) 국가재건목표에 부합하도록 절차 및 법률적 근거 검토** (1) 개발파트너의 브랜딩 정책이 국가재건 노력에 미칠 수 있는 영향 유념 (2) 현지 고용·조달 절차 검토, 노동시장 및 지역사회에 미치는 부정 영향 최소화 및 긍정 영향 강화 (3) 파트너국가에 대한 신속정확한 원조정보 제공, 예산 외 지원 데이터 유의 (4) 비외교(non-diplomatic) 외국인 근로자의 거주지 지방소득세에 관한 법률과 관련 국제법 준수 보장 (5) 계약자들이 분쟁·취약상황에서 운영할 때의 지침 준수 보장 **5) 공여국/기관 개입의 영향력 및 정당성에 대한 인식** (1) 필수 보안과 조직 효율성 간 균형 관리 필요, 모든 직원이 문화적으로 민감하고 맥락에 적합한 행동을 하도록 투자

출처: OECD(2011) 토대로 저자 재구성

(2) 분쟁·취약상황 지원사업 모니터링과 평가

○ 분쟁·취약 상황에서 수행하는 개발협력사업 모니터링 시, 현지 맥락을 고려한 유연한 방식의 필요성이 제기됨에 따라(GPEDC 2019), GPEDC(Good Partnership for Effective Development Co-operation)[45]는 2019년 「취약상황 내 효과성 모니터링을 위한 글로벌파트너십의 맞춤형 접근방식(The Global Partnership's Tailored Approach for Monitoring Effectiveness in Fragile Contexts)」을 발간하여 분쟁·취약상황 내 개발사업의 현실적 맥락과 여건을 고려하여 간소화된 모니터링 방안을 제시함.

〈표 41〉 GPEDC '취약상황 모니터링 위한 맞춤형 접근방식 개발' 주요내용

단계	단계별 핵심내용
1단계	**1. 취약상황 내 모니터링 프로세스 개선** • **기술지원(in-kind technical assistance) 확대**: 국가시스템 및 프로세스를 강화하기 위해 국가 수준의 기술지원 필요 - 취약상황 내 역량, 중점목표, 기술의 한계로 모니터링 시 추가 지원이 필요함을 고려하여, 이해관계자 간 모니터링 이니셔티브 지원, 원활하고 포용적 고품질 데이터수집 지원 • **모니터링 도구 강화**: 취약상황 맥락에 맞게 개선된 질문도구 필요, 모니터링 프레임워크에 따라 질문 시, 응답자와 관련성 있는 문항을 활용하고, 관련 없을 시 다음 질문 섹션으로 넘어가도록 유도 - 개발파트너의 경우, 모니터링에 정부가 개입하지 않을 경우, 모니터링 도구 앞단에서 정부와의 협력 및 관계에 대한 질문 추가할 수 있음. **2. 내용 맞춤화** • 맞춤형 모니터링 접근법을 통합하여 글로벌 파트너십 모니터링 프레임워크 대비, 소규모 범위로 취약상황 내 효과성을 집약적으로 고려하는 지표로 보완방향 제시
2단계	**1. 측정 및 지표 방법론 개발** • 1단계에서 맞춤형 접근방식을 적용한 모니터링 프레임워크를 고안한 것과 같이, 파트너국가 및 주요 이해관계자와 협의 통해 지표별로 구체적인 방법론과 측정 접근(measurement approach) 개발 필요 **2. 취약상황에 대한 모니터링 프로세스 검토** • 각 모니터링 회차별 개선점 및 시사점 도출의 일환으로, 취약상황 내 모니터링 프로세스 검토 및 개선방안 점검 **3. 글로벌 파트너십 모니터링 도구의 재개념화** • 글로벌 파트너십 모니터링 프레임워크 내에 취약상황 내 맞춤형 접근법이 통합될 수 있도록 사용자 친화적인 유연한 모니터링 도구 개발

출처: GPEDC(2019) 토대로 저자 재구성

45) GPEDC(Glopal Partnership for Effective Development Co-operation)는 2011년 부산 세계개발원조총회에서 실시된 OECD DAC 제4차 원조 효과성 고위급 회의에서 개발협력 효과성에 대한 논의가 확장되면서 출범한 논의와 실천의 플랫폼임.

○ OECD는 2012년 「분쟁·취약상황 내 평화구축 활동 평가: 결과 위한 학습 향상(Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving learning for results)」 가이드라인을 발간함. 동 가이드라인은 정책입안자, 공여국 및 기관, 외교 및 개발협력 담당기관 및 협력국 정부, NGO, UN 기구를 주요 대상으로, 분쟁·취약상황 지원사업 전반에 필요한 개념과, 분쟁·취약 상황에서의 모니터링 및 평가 전 과정에 대한 실천적 가이드를 제공함.

〈표 42〉 OECD DAC 분쟁·취약 상황에서의 평가수행 가이드

주요단계	단계별 핵심내용
[1단계] 평가 착수	• 분쟁·취약 환경의 복잡성, 프로그래밍 취약성 고려, 본격 평가시행 이전에 해결 이슈 파악하는 것이 유용 • 분쟁분석(conflict analysis) 또는 공여국 정책 및 포트폴리오 평가, 파트너국가 대상 정책분석 시행 가능 • 데이터 확보 가능성, 평가성(evaluability) 검토, 현장에 맞게 조정
[2단계] 시행논리 및 변화이론 식별	• 분쟁·취약 상황 속 변화이론은 암묵적이고 검증되지 않은 경우가 많아 식별하는 것이 중요 • 의도한 산출물, 결과 및 영향이 명확한 인과관계로 설명되지 않으므로, 명확하게 작성된 변화이론 필요, 변화이론 가정이 평가의 대상 • 변화이론을 통해 개입이 지속가능한 평화에 어떻게 기여하고 갈등과 취약성을 해결하는지 파악하여 개입의 적절성, 효과성, 영향력 파악
[3단계] 데이터 수집	• 데이터 수집 시 불분명하거나 모호한 목표, 명확하지 않은 변화이론 및 시행논리, 지표 누락, 모니터링 데이터 부재, 기초선 정보 부재 등의 상황 발생 가능성 염두 • 가용가능 데이터가 제한적이므로, 사전조사 단계에서 수집 필요 데이터 매핑에 충분한 시간 할애 • 신뢰성 확보 위해 데이터 수집 시 이해관계자 개입 최소화, 다양한 출처 및 유형의 정보 활용, 정성/정량방법 적절히 혼합, 삼각검증, 투명성 확보, 분석 전 사실관계 확인 등 유효성 검증 필요 • 방법론 상에 데이터 격차 또는 불일치 문제와 평가 결론 신뢰도 및 타당성에 미치는 영향 기술 필요 • 무해원칙에 근거하여 데이터 수집 위한 이해관계자와 이해관계 명확히 인지하고 분쟁분석에서 도출된 이해관계자를 대상으로 수집 • 젠더분석 필요하며, 불가한 경우 양적·질적 방법으로 젠더관계 파악, 남성/여성, 남아/여아 대상 데이터 분리 집계하여 분석 필요
[4단계] 평가 기준	• DAC 평가 원칙 준용, 필요시 추가 기준 마련 • 적절성: 개입목적과 활동이 수혜자 수요와 평화구축 과정에 얼마나 부합하는지, 갈등분석 통해 밝혀진 주요 갈등원인 다루는지 파악 – 개입 적절성 분석이 핵심, 분쟁분석의 정확성 여부 파악 중요. – 분쟁분석 검증 통해, 분쟁발생 원인과 분쟁역학 결정요인, 장기적 국가재건에 대한 중요 요소 등 파악, 변화이론 개선

주요단계	단계별 핵심내용
	- 예시질문 ✓ 명시된 개입 목적과 목표가 분쟁·취약의 핵심 문제와 유관한가? ✓ 분쟁·취약상황에 대한 타당한 분석에 근거해 개입했는가? ✓ 분쟁분석 측면에서, 맥락 상 적절한 이슈에 대해 개입하였는가? • 효과성: 개입이 평화구축 환경 관련 의도한 목표 달성했는지, 달성할 가능성 있는지 평가 - 변화이론 분석을 통해 개입이 제대로 된 이론과 논리에 기초하는지, 실제로 증명되는지 평가 - 우수 성과의 정책이라 할지라도, 분쟁분석 통해 식별된 기저에 있는 역동성이나 분쟁·취약성 핵심 동인 변화시키지 못하거나, 외부적 요인이 중요할 수도 있음 염두 - 예시질문 ✓ 개입으로 인해 폭력 및 도발상황에 대한 저항이 증가하였는가? ✓ 분쟁 유발하는 성평등 및 수평적 불평등(인종, 종교, 지리적)이 고려되었는가? ✓ 개입의 결과가 사람들의 안전과 보호를 증진하였는가? ✓ 비폭력적 형태의 분쟁해결이나 갈등관리가 향상되었는가? ✓ 분쟁그룹 간의 관계나 행동변화의 실질적 개선이 있었는가? • 영향력: 개입의 더 넓은 범위의 효과를 측정, 긍정/부정적, 직간접적, 의도/비의도적인 측면 고려하여 평가 - 분쟁 발생요인, 분쟁 행위자, 개발 및 평화구축 개입의 효과 측정 - 성과와 단기 영향력에 집중, 장기적으로 평화 달성에 조응하는 전략인지 예측하는 차원에서 변화이론/시행논리를 검증 - 엄밀한 방법론은 대부분 적용 어려움, 한계는 명확히 밝히되 결론에서 영향력 관련 설명 - 극도의 분쟁·취약상황에서는 모니터링으로 대체, 실시간(real-time) 평가 통해 산출물(output) 지표에 집중 ✓ 개입의 1차 및 2차, 직접 및 간접, 긍정적 및 부정적, 의도적 및 비의도적, 즉각적 및 장기적, 단기 및 지속적 효과와 이러한 것들이 분쟁/평화 핵심 요인에 중대 영향을 미치는가? ✓ 분쟁분석에 근거하여 분쟁·취약성의 주요 동인이 무엇인가? 태도, 행동, 관계 또는 관습에 있어 확인 가능한 변화는 무엇인가? 이차적으로 발생한 부정적 영향은 없는가? ✓ 시간에 따른 상황 변화와 개입이 변화에 미친 영향은 무엇인가? ✓ 복지지표(보건, 빈곤 수준 등)에 미친 영향과 장기적 발전방향에 미치는 영향은 무엇인가? ✓ 개입이 정책형성에 영향을 미치는가? 해당 정책이 분쟁과 어떠한 관련이 있는가? • 지속가능성: 경제, 제도, 인적자원관리, 지속적·장기적 이익 및 위험 회복성, 평화와 개발에 대한 주인의식 포함하여 평가 - 평화구축은 장기적 과정이고, 이해관계자 장기적 참여가 필요 ✓ 장기적인 평화 프로세스, 구조, 규범 및 제도 구축 위해 어떤 조치를 취했거나 계획하고 있는가? 주인의식 고취하고 남성과 여성 참여를 촉진하기 위해 어떤 조치를 취하였는가? ✓ 갈등과 취약성을 해결 위해 고안된 제도가 잘 정착될 것인가? 참여자와 지역사회가 스스로 이니셔티브를 개발하도록 장려함으로써 평화를 위한 모멘텀에 기여하였는가?

주요단계	단계별 핵심내용
	✓ 현지파트너 자체적으로 평화구축 이니셔티브 지속할 수 있도록 출구전략 확보하였는가? ✓ 불만사항이나 부당함을 대응하는 정치제도나 매커니즘이 새롭게 구축되거나 개혁되었는가? ✓ 폭력 또는 불안정성으로 이익을 얻는 기득권자나, 평화에 저항하는 자들에 적절히 대응하는가? ✓ 당사자간 조정된 합의에 대한 존중과 이행의지가 있는가? • 효율성: 자원(자금, 전문성, 시간 등)의 경제적 활용도 측정 - 분쟁상황 예방비용은 전쟁이나 폭력적 적대행위 발발로 인한 예상비용과 비교 가능하나 예방된 분쟁은 가시적으로 측정 어려워 예방의 효율성 측정이 어려움 - 평화유지 또는 분쟁유지 비용, 주요 분쟁동인의 우선순위 파악 ✓ 해당 개입이 가장 효율적 선택이었는가? ✓ 자원(인적, 재정적, 조직적)은 얼마나 잘 활용되었는가? ✓ 비용효과성을 보장하기 위해 무엇을 했는가?, 개입이 지역 이니셔티브를 대체했는가 혹은 이니셔티브에 추가되는 방식으로 이루어졌는가? • 일관성 및 조정: 조정과 일관성에 대한 투자 비용과 편익, 의도하지 않은 결과 측정 - 유연성 감소시키고 간접비용 증가시키는 과중한 관리구조, 국내 이해관계자에 대한 외부 행위자의 강한 압력, 군사행위 연계 통한 중립성, 공정성, 독립성에 대한 부정 영향 등 잠재적 위험요소 파악 - 분쟁분석 및 타 평가기준과 관련한 조정매커니즘 면밀히 검토 필요 ✓ 맥락 및 취약분석을 공동으로 시행하거나 이해하였는가? ✓ 국가/부문 수준에서 공동 평가가 이루어졌는가? ✓ 조율이 효과적이고 적절했는가?
[5단계] 결론 도출 및 권고사항 제시	• 다양한 행위자 간 논의 토대 마련 위해 증거기반 평가결과 도출 • 평화구축 및 국가재건 과정 작동기제 파악하여 분쟁개입 전략 수립 • 변화이론 작동여부 파악 • 결과초안 제시 후 참여적 방식 활용해 이해관계자 결론/권고 도출에 포함 가능, 평가는 결국 가치기반 활동이므로, 성공적 개입에 대한 관점이 그룹별로 다를 수 있음 명시
[6단계] 보고	• 보고는 사업 전 주기에 걸쳐 수행, 3가지 단계(inception report, draft report, final report)가 일반적 • 착수보고: 분쟁분석, 초기정보 수집 이후 평가 수행계획, 위험과 도전과제, 평가방법, 데이터수집도구, 지표, 질문구성, 변화이론, 표본선정방법, 사례분석, 보고서 구조 제시 • 보고서 초안: 이해관계자가 평가에 대한 제시한 의견수렴, 평가팀 현장 방문 종료 이전 책무성 증진 위한 별도 보고서 작성 요구 가능 • 최종보고서: 서면보고서 발간, 보고서 및 프레젠테이션은 모든 이해관계자 공유하도록 현지어 번역 필요, 평가 시작 시 이해관계자 설정해 최종보고서 배포대상 미리 선정, 온라인 게재 가능

주요단계	단계별 핵심내용
[7단계] 대응	• ToR 내에 평가에 대한 대응방안(공식 대응 및 후속조치) 작성 필수 • 대응방안 수립, 결과 및 교훈환류, 학습 참여는 평가 대상기관의 책무 • 평가 종류, 기관 따라 다양한 관리대응 및 후속조치 가능 • 공동평가(joint evaluation)시, 공동대응 또는 다수 개별적 대응 필요
[8단계] 결과 환류	• 후속조치 및 교훈 환류에 대한 계획 수립 필수 • 대상(직원, 의사결정자 등)별 적합한 소통수단 통한 결과 전달 • 관리자는 요약본, 현지어 번역, 정책브리프, 비디오 등 수단 활용, 청중에게 적절한 방식으로 결과 제공 • 부정적 결과로 인식되거나, 강력한 의지가 수반된 전략이나 접근에 대해 질문을 제기할 때 평가 결과 공유가 어려워지기도 함. 평가의 학습적 측면 강조하며 이해관계자 조기 참여시켜 수용성 향상 필요
[9단계] 프로그램 및 학습 내 피드백 반영	• 차기 평가 기획 및 설계단계의 피드백과 도전과제, 변화이론 타당성 입증, 비교참조 데이터 역할 • 평가결과의 즉각적 활용 외에도, 평가 증거, 교훈 또는 평가의 광범위한 결론을 다른 정책 포럼이나 연구에 활용 가능 • 평가결과의 외적 타당성 확보 필요 • 평가 방법론, 강약점, 결과, 권고, 영향 등을 명시적 설명 필요

출처: OECD(2012) 토대로 저자 재구성

제2장 선진 공여국의 분쟁·취약국 지원 사례분석

1. 영국

1.1. 분쟁·취약국 지원 정책 및 전략적 기반

(1) 분쟁·취약국 지원 전략

○ DFID가 FCDO로 통합된 2020년 이전까지 영국 정부는 분쟁·취약국 지원에 대한 ODA 전략이 상대적으로 구분되었다면, FCDO로 통합된 이후 국제 분쟁 상황에 대한 외교 및 자국민 보호 측면에서의 범정부적 대응 전략의 하나로 분쟁·취약국 지원의 성격이 변화했다고 볼 수 있음. 이러한 변화는 양자협력 분야 비중의 변화를 통해 확인할 수 있음.

• DFID가 운영되던 2019년 영국 정부 전체 양자 ODA의 가장 큰 비중을 차지한 분야는 인도적 지원으로 총 14.8%에 해당하였으나, FCDO로 통합된 2022년 이후 인도적 지원은 11.5%에서 2023년 8.8%까지 규모가 축소되었으며 반대로 영국 내 난민 정착 지원은 38%, 42.7%까지 증가하여 **약 절반 수준의 ODA 자금이 자국내 난민 정착 지원금으로 활용**되는 것으로 확인됨.

〈표 43〉 영국의 Top5 ODA 지원 분야 및 비중

순위	2019 분야	비중	2022 분야	비중	2023 분야	비중
1	**인도적 지원**	**14.8%**	**자국내 난민 정착 지원**	**38.3%**	**자국내 난민 정착 지원**	**42.7%**
2	보건	13.7%	인도적 지원	11.5%	인도적 지원	8.8%
3	경제 인프라&서비스	13.1%	보건	10.0%	다분야/범분야	8.5%
4	다분야/범분야	12.7%	다분야/범분야	8.7%	보건	7.6%
5	정부 및 시민사회	12.5%	정부 및 시민사회	7.5%	공여기관 행정비용	7.0%
Top5 분야 비중		66.8%		76.1%		74.7%

출처: 2023년 UK aid 통계 기반 저자 구성

• FCDO로 통합된 이후 별도의 분쟁·취약국 목록이나 해당 국가 대상 지원 전략이 발표되지 않고 있음. 전반적인 ODA 규모가 감소하였으며, 인도적 지원 규모 역시 감소한 것은 분명한 사실이나 분쟁·취약국 지원에 대한 중요성이 낮아졌다고 볼 수는 없음. 2024년 영국 ODA 지원을 가장 많이 받는 10대 협력국[46] 중 케냐를 제외한 아홉 개 국가는 현재 분쟁 중에 있거나 WB가 정의하는 취약국에 속함.

○ 2022년도에 발표한 국제개발전략(The International Development Strategy, IDS)에 따르면, 영국 정부는 ODA와 다양한 방법론을 이용해 분쟁과 취약성의 근본 원인을 해결하고 장기적 안정과 회복력 구축을 목표로 함. 특히 세계은행이 매년 발표하는 분쟁·취약국 목록(Fragile and Conflict-Affected Situations, FCAS)에 맞춰 ODA 예산의 상당 부분을 해당 지역에 집중하고 있음. 인도주의적 지원, 여성과 소녀, 세계 보건, 분쟁 및 폭력 감소 등을 위한 개발 프로그램을 추진하고자 함.

○ FCDO는 지난 2023년 백서(White paper: International Development in a Contested World)를 통해 분쟁과 취약성을 주요 도전과제로 삼으며 빈곤 퇴치, 기후변화 대응을 목표로 하고 있음을 발표함. 특히 인도주의적 지원, 평화 구축, 기후 행동을 조화롭게 추진해야 한다는 필요성에 의해 이와 같은 목표를 설정하였으며, 국제기구와의 다자간 협력을 통한 지원 전략 수립, 지역의 발전 수요와 세계적 안보 안정성을 고려한 우선순위 선정을 권고하고 있음. 이 과정에서 가장 중요한 요소는 증거기반 접근 및 주요 이해관계자와의 협력을 통한 분쟁·취약국 상황별 맞춤형 지원임을 강조함.

○ 영국의 독립적인 싱크탱크 단체인 해외개발연구소(Overseas Development Institute, ODI)가 발간한 보고서(ODI 2015, 2021)에 따르면, 영국은 분쟁·취약국 지원 시 전체적 접근(Holistic Approach)을 강조하며 외교, 개발, 안보 세 분야를 통합·운영하는 것을 목표로 함. 단기적인 인도주의적 개입뿐 아니라 장기적인 정치적, 경제적 안정성을 동시에 구축하고자 함. 세부 전략으로는 아래 3가지 요소를 제안하고 있음.

- 갈등 예방: 갈등을 초래할 수 있는 현지의 불안정 요인을 사전에 분석하고, 이를 바탕으로 갈등 조기 경보 시스템 및 위기 대응 프로그램을 마련. 영국은 갈등이 발생하기 전 조기 개입을 중요시하며, 인도주의적 위기나 정치적 불안정이 예측될 때 조처함.
- 평화 구축 및 거버넌스 지원: 취약국의 평화 과정을 지원하며, 포용적 정치 구조를 촉진함. 분쟁이 재발하지 않도록 법치주의 강화, 민주주의 지원, 인권 보호를 우선함.
- 경제적 회복력 증대: 빈곤, 경제적 불평등은 갈등의 주요 원인이므로, 경제 회복과 지속 가능한 발전을 목표로 원조를 제공함. 소득 창출 프로그램, 교육, 보건 지원 등 경제 기반 강화 프로젝트 운영

○ ODI는 영국이 그간 분쟁·취약국에서 적용해 온 접근 방식과 전략의 연대를 분석하며, 영국 정부의 분쟁·취약국 지원 전략의 특징을 아래와 같이 분류하였음(ODI 2015).

---

46) 예멘, 나이지리아, 소말리아, 시리아, 에티오피아, 우크라이나, 케냐, 파키스탄, 팔레스타인, 남수단

- 정치적 타협과 현지 소유권 강화: 평화 구축 및 안정화 과정에서 국가의 정치적 정착을 중시하며, 외부 개입보다는 현지 정부와 사회가 주도할 수 있도록 지원
- 통합적 접근: 평화유지 활동 및 안보 부문 개혁과 같은 국제적 지원이 국가적 안정화 및 제도 재건과 통합되어야 함.
- 현지 이해관계자의 참여: 상향식 접근법(bottom-up approach)이 아닌 현지 시민사회와의 협력을 통해 기존의 지역 자원을 활용하며 지속 가능한 변화를 모색함.
- 현실적인 목표 설정: 사회 안정에 오랜 시간이 필요함을 인식하며, 단기적 보안 목표와 장기적 평화구축 목표 간의 균형 잡힌 실현 가능한 목표를 세우는 것이 필요함.

(2) 분쟁·취약국 정의

○ 영국 정부는 취약국(Fragile States)을 '자국과 국제 자원을 효과적으로 활용하지 못하는 국가'로 정의하며,[47] 이들 지역의 특징으로 정치적 불안정, 사회적 갈등, 경제적 취약성, 제도적 부재를 제시하였음. 분쟁국(Conflict-Affected States)에 대한 정의는 명확하게 규정하지 않았으나 DFID[48]와 FCDO[49]가 발행한 정책 문서를 통해 분쟁국의 개념을 '분쟁으로 인해 불안정한 국가'로 간접적이나마 이해할 수 있음.

○ 영국 정부의 분쟁·취약국 지원 정책은 안정화, 평화 구축, 인도주의적 지원, 기후변화 대응, 인권 보호 등 다각적인 접근을 취하고 있음.

- 안정화(Stabilisation): 분쟁과 폭력이 장기화된 국가의 안정화를 목표로 하며, △분쟁 방지 △위기관리 △분쟁 후 재건을 핵심 요소로 함. 취약국에서의 폭력적 극단주의, 테러, 불법 무기 거래 등을 막고 장기적인 평화와 안정을 구축하는 데 초점을 맞춤.
- 평화 구축(Peace building): 개발 원조를 통해 분쟁국의 사회적, 경제적 회복을 지원하고 있음. 2015년 발표된 영국 원조전략[50]을 통해 원조가 단순히 인도주의적 목표를 넘어서, 영국의 국가 이익과도 긴밀히 연결된다는 점을 강조하였음. 개발 원조는 취약 지역에서의 불법 이민,

---

47) Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction, 2004.
48) Building Stability Overseas Strategy, 2011. 분쟁으로 인해 불안정한 국가에서의 평화 구축과 안정을 지원하는 영국의 전략을 설명. 분쟁으로 피해를 본 국가의 안정화와 재건을 위한 개입 방식을 다룸.
49) Conflict, Stability and Security Fund(CSSF) Annual Report, 분쟁 지역에서의 안정과 안보를 강화하는 프로그램을 설명. 분쟁국에서의 대응 전략, 지원 활동과 성과를 다룸.
50) UK aid: tackling global challenges in the national interest, 2015. 기존의 DFID에 편중돼 운영된 영국의 원조를 범부처 차원에서보다 균형을 유지하며 원조를 운영할 수 있도록 하는 최초의 원조전략(선진 공여기관의 분쟁·취약국 지원 전략 및 성과관리, 김수진(KOICA))

테러, 질병 확산을 방지하는 수단이며, 안정과 평화를 구축하는 중요한 요소로 간주됨. 특히 Conflict, Stability and Security Fund(CSSF)는 연간 수십억 파운드 규모로 운영되며, 분쟁·취약국에서의 경제적, 정치적 회복과 안보 강화에 주력함.

- 인도주의적 지원(Humanitarian aid): 영국은 유엔과 같은 다자간 기구와 협력하여 인도주의적 위기에 대응하며, 국제적 역할을 확대해 왔음. 또한 OECD 개발원조위원회(DAC) 리스트 중 가장 취약한 국가를 집중적으로 지원함으로서 장기적인 발전 목표를 달성하고 있음.
- 기후변화 대응(Climate change resilience): 최근 몇 년간 영국은 기후변화가 분쟁과 취약국에 미치는 영향력에 집중하며 이를 지원 전략에 통합하고자 노력해 왔음. UK aid Strategy에서 기후변화로 인해 발생하는 자연재해, 그로 인한 사회적 불안정이 취약국을 더욱 불안정하게 만든다고 지적했음. 이를 해결하기 위해 기후변화 완화, 적응 프로젝트 지원 비중을 늘리고 있음.
- 인권 보호(Protection of human rights): 분쟁·취약국에서의 인권 보호 및 여성, 아동, 소수자에 대한 보호를 강조하며 이들 국가의 인도주의적 지원이 단순 구호를 넘어 장기적인 법치주의 구축과 민주적 제도 강화를 통해 분쟁의 재발을 방지해야 한다고 주장함. 특히 여성의 역할 증진, 성폭력과 같은 인권 침해에 대응한 다양한 프로그램을 운영 중임.

○ 영국은 국제개발전략(International Development Strategy, IDS)을 통해 세계은행이 발표하는 분쟁·취약국 목록을 참고하여 집중적으로 지원할 국가를 선별한다고 밝힌 바 있음. 상기 언급한 5가지 요소를 기준으로 영국 정부가 지원할 최우선 국가를 선별하며, 이를 CSSF 혹은 ODA 예산을 통해 지원함.

- CSSF 기금을 통해 분쟁·취약국을 지원할 시 별도의 등급으로 구분하지 않으며, 각 국가가 처한 특정 상황에 맞춰 유연한 방식으로 접근함. CSSF 기금은 분쟁·취약국 내 장기적 안정을 도모하고 분쟁 방지, 안보 강화 등을 목표로 하기에 각 국가와 지역의 상황에 따라 별도의 지원방식을 택함.

〈표 44〉 2024년 WB 분쟁·취약국 목록

분쟁국	제도적·사회적 취약국
아프가니스탄	부룬디
부르키나파소	차드
카메룬	코모로
중앙아프리카공화국	콩고
콩고민주공화국	에리트레아
에티오피아	기니비사우

분쟁국	제도적·사회적 취약국
이라크	아이티
말리	키리바시
모잠비크	코소보
미얀마	레바논
니제르	리비아
나이지리아	마셜제도
소말리아	미크로네시아 연방
남수단	파푸아뉴기니
수단	상투메 프린시페
시리아	동티모르
우크라이나	투발루
서안 및 가자지구	베네수엘라
예멘	짐바브웨

출처: World Bank, FY24 List of Fragile and Conflict-affect Situations.

〈표 45〉 CSSF 기금을 이용해 지원한 2022년도 분쟁·취약국 목록

아메리카	유럽, 중동 및 북미	아시아 태평양
콜롬비아	알제리	미얀마
페루	이라크	피지
파나마	요르단	파푸아뉴기니
에콰도르	레바논	필리핀
브라질	리비아	말레이시아
베네수엘라	모로코	인도네시아
서유럽 및 중앙아시아	시리아	키리바시
우크라이나	튀니지	사모아
몰도바	예멘	솔로몬제도
아르메니아	점령당한 팔레스타인 영토	통가
벨라루스	튀르키예	투발루
에스토니아	**서부 발칸**	바누아투
조지아	알바니아	마셜제도
라트비아	보스니아 헤르체고비나	미크로네시아 연방
리투아니아	코소보	**남아시아 및 아프가니스탄**
카자흐스탄	몬테네그로	아프가니스탄
키르기스스탄	세르비아	파키스탄
타지키스탄	북마케도니아	스리랑카
우즈베키스탄	**영국의 해외영토**	몰디브
투르크메니스탄	앵귈라 외 13곳	

출처: CSSF annual report 2022-23

1.2. 분쟁·취약국 지원 이행

(1) 추진 체계

○ 현재 영국 정부의 분쟁·취약국 지원 체계는 '부처간 협동 접근(joined-up approach)'로 특징지을 수 있으며(ICAI, 2019), 외교, 원조, 군사적 차원의 의사 결정을 바탕으로 ODA 및 Non-ODA 자원을 통합적으로 활용하는 구조를 갖고 있음. 이러한 부처간 협동 접근은 UN의 평화구축(peacebuilding) 체계와 긴밀하게 연결되어 작동하며, 예산, 파견 인력, 외교 활동이 범정부(cross-governmental) 차원에서 이뤄짐. 따라서 동 연구는 FCDO의 분쟁·취약국 대상 ODA 이행에 초점을 두고 있으나 영국의 joined-up approach 특성을 고려하여 FCDO 외 범정부 기금으로 운영되고 있는 기금(UKISF)도 추진 체계에 포함시킴.

○ 영국의 외교개발부(FCDO) 내 OCSM는 분쟁 해결 및 평화 구축에 특화된 부서로, 특정 분쟁 지역에서의 활동에 집중함. 분쟁 지역의 장기적 안정화와 분쟁 예방에 주력하므로, 평화 과정 지원, 대규모 학살 방지, 인도주의적 지원을 통해 국지적인 평화 구축을 목표로 하며, 조기 경고 시스템을 통해 사전 예방적 대응을 강화하고 있음. 이 때문에 인도주의적, 기술적 전문가로 구성된 현장 중심의 전문가로 구성되어 있으며, 국제 협력 네트워크를 통해 지원을 확장함.

○ OCSM은 지원 분야 및 특성을 고려하여 주로 국제기구와 협력하여 분쟁 지역의 평화 구축과 인권 보호를 위한 프로젝트를 운영하고 있음. 특히 유엔과의 협력을 통해 대규모 학살 방지, 인권 침해 모니터링 등을 수행함. 유엔(UN), 유럽안보협력기구(OSCE) 등이 주요 협력 파트너이며, 현지 및 국제 NGO와도 협력하여 각국에서의 갈등 완화 및 평화 구축을 지원하고 있음.

- OCSM은 특히 시민안정화그룹(Civilian Stabilisation Group, CSG)을 구성하여, 다양한 현장 중심 인력을 확보하고 있음. 17개 분야[51] 별 전문성을 보유한 컨설턴트 인력풀을 활용해 경험있는 컨설턴트를 확보하며, 각 분쟁 지역에 파견되어 프로그램 및 정책 작업을 돕게 함. 단, CSG 구성원은 영국 정부의 정규 직원이 아니며 CSG의 가입이 고용이나 국제 파견을 보장하지도 않음.

51) Conflict prevention / conflict, instability and atrocity risk analysis / counter terrorism and counter violent extremism / gender, children, conflict and stability / governance reform / justice / mediation, negotiations and peace processes / monitoring, evaluation & learning / multilateral / operations / policing / Preventing Sexual Violence in Conflict Initiative (PSVI) / security institutions / security sector reform / serious organised crime and illicit finance / stabilisation / strategic commun (출처: https://www.gov.uk/guidance/working-for-the-office-for-conflict-stabilisation-and-mediations-civilian-stabilisation-group-csg#civilian-stabilisation-group-csg)

• CoPNeT[52](Conflict Prevention Network)은 분쟁지역의 조기 개입을 위해 OCSM이 운영하는 협력 네트워크로, FCDO와 관련 부서, 대사관에 기술 지원, 데이터, 증거 자료, 분쟁 예방 동향 등을 제공함. 이를 이용하여 특정 국가의 분쟁 예방 계획을 수립하는 것이 그 목적으로 각 지역의 분쟁 위험을 초기에 감지하고 해결할 수 있는 역량을 강화함.

○ CSSF의 후속 기금으로 출범한 UKISF[53](UK Integrated Security Fund)는 영국의 전반적인 국가 안보와 글로벌 영향력 강화를 목표로 하는 광범위한 위협(테러, 사이버 보안, 경제 안보 등)에 대응하는 포괄적인 시스템임. FCDO외에도 국방부, 외교부, 디지털 보안부 등 다양한 부처가 협력하여 영국의 국·내외 종합적인 안보를 관리함.

• 연간 예산이 고정적으로 분쟁 지역에 분배되었던 CSSF와 달리, 특정 상황에 따라 예산을 신속히 조정할 수 있도록 함. 또한 CSSF 예산보다 규모가 증가하여 다양한 분야에 걸쳐 더 많은 예산 투입, 조정이 가능해짐.

〈표 46〉 UKISF와 구 기금(CSSF), OCSM과의 차이점

기관	조직 및 운영 체계
UKISF (CSSF의 후속기금)	영국의 전반적인 국가 안보와 글로벌 영향력 강화를 목표로 하며, 테러, 사이버 보안, 경제 안보 등에 대응하는 포괄적인 시스템. 국방부, 외교부, 디지털 보안 부서 등 여러 부처가 협력.
CSSF	설립 초기(2015년) 외무부(FCO)와 개발부(DFID) 간 협력을 통해 운영되었으나, 다양한 안보 위협에 대응해야 할 필요성이 대두되며 단계적으로 협력 확대. 특히 2017년 이후 국방부와 내무부가 주요 파트너로 참여하게 되면서 지원 범위가 크게 확대됨. 2023년 UKISF으로 흡수됨.
OCSM	외교개발부(FCDO) 산하에 있는 분쟁 해결 및 평화 구축 특화 기관. 특정 분쟁 지역에서의 평화 구축과 안정화 활동에 집중하기에, 현장 중심 인력과 민간 협력 등의 활동에 집중.
기관	**예산 및 자원 할당 방식**
UKISF	기존 CSSF 보다 예산 규모가 비대하며, 다양한 위협에 대응할 수 있도록 유연한 자금 분배. 영국의 장기적 국제 안보 이익에 맞춰 효과적으로 이용 가능.
CSSF	단일 분쟁 및 위기 상황에 대한 대응 중심. 연간 예산이 고정적으로 분배.
OCSM	FCDO의 주요 목표인 분쟁 예방, 평화 구축, 인도적 지원과 같은 국제적 안보 목표를 달성하는 데 주력. 우선순위 국가 및 분쟁 지역(우크라이나, 사헬 지역, 아프가니스탄 등)에 우선 배정하며, 프로그램별 주제 및 목표에 맞춰 자원 배분. 여성 및 소수자 권리 보호, 폭력 예방, 법의 지배 확립 등과 같은 주제별 목표에 맞춰 배분. 분쟁 예방을 위해서 운영하는 조기 경고 시스템과 대규모 학살 방지 허브에는 별도의 자원을 배정함.

52) https://www.gov.uk/government/publications/icai-recommendations-on-the-uks-approaches-to-peacebuilding-fcdo-response/fcdo-response-to-icai-recommendations-on-uks-approaches-to-peacebuilding

53) 2023년 3월 공식 출범

기관	정책적 목표 및 대응 방식
UKISF	영국의 국내·외 안보 및 국제 영향력 확대를 위한 장기적인 전략 수립. 영국의 안보 이해관계를 반영하여 경제, 기술, 디지털 보안 등 현대적 위협까지 포함하는 다차원적 대응 방식 취사.
CSSF	분쟁 해결과 안보 강화를 주요 목표로, 테러 방지, 폭력 감소, 인도적 지원에 중점.
OCSM	특정 분쟁 지역에서의 장기적 안정화와 분쟁 예방에 주력.

출처: CSSF. Conflict Stability and Security Fund annual report
(UKISF) https://www.gov.uk/government/organisations/uk-integrated-security-fund/about
https://securityjournaluk.com/pm-rishi-sunak-launches-1bn-plan-to-protect-uk/
https://www.gov.uk/government/news/new-fund-announced-to-support-uks-national-security-priorities
(OCSM) https://committees.parliament.uk/publications/8957/documents/152496/default/
https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmintdev/992/report.html
https://publications.parliament.uk/pa/cm5804/cmselect/cmintdev/110/report.html

○ 영국 통합안보기금(UKISF)은 포괄적인 국가 안보 지원에 중점을 두며 다부처 협력을 통해 다양한 위협에 신속히 대응함. 중점 지원 분야와 특징은 아래와 같음.

- 분쟁 예방 및 현장 안정화: CSSF의 지원 분야인 분쟁 안정화뿐만 아니라 사이버 보안, 제재 회피 방지, 경제적 억제를 포함한 광범위한 안보 위협에 대응
- ODA와 Non-ODA 자금의 통합: 두 자금을 결합하여 영국 국·내외에서 다각적인 안보 확보를 목표로 함. 이러한 자금 구조를 통해 더욱 다양한 분야에서 폭넓게 활용할 수 있음.
- 긴급 대응 및 유연성: Rapid Response Mechanism(RRM)이 포함되어 있어 국제적 위기 상황에서도 신속하게 자원배치가 가능함. 새로운 경제적 억제 이니셔티브[54]를 통해 위협행위에 대한 제재 강화

○ UKISF는 영국 내 여러 부처와 함께 일하는 것이 가장 큰 특징으로, 그 외에도 다국적 연합(NATO, EU) 등과 협력하며 사이버 보안, 테러 대응 등의 다양한 안보 위협에 대응함. 민간 부문과 협력해 안보 프로그램을 지원하고, 국제 NGO와의 파트너십을 통해 분쟁 지역의 경제적, 사회적 안정을 촉진함.

54) 영국의 이익에 위협이 되는 개인이나 조직에 대해 자산 동결, 여행 금지, 무역 및 운송 제재 등의 제재를 가할 수 있음. 러시아가 우크라이나를 침공한 이후, 영국과 국제 파트너는 푸틴의 불법 전쟁 자금 조달을 막고, 군사 기계를 약화, 푸틴 정권 지지자를 표적으로 삼는 등 전례 없는 제재를 가함. (출처: https://www.gov.uk/government/news/new-fund-announced-to-support-uks-national-security-priorities)

○ 영국은 OCSM과 UKISF를 통해 인도적 대합의(Grand Bargain)[55] 원칙을 분쟁·취약국 지원에 광범위하게 적용하고 있음. 이를 통해 인도적 지원뿐만 아니라 평화구축과 안정화 과정에서도 투명성, 현지화, 협력을 주요 원칙으로 삼으며, 국제 인도주의 및 평화 구축 목표에 공고히 기여하고 있음.

- OCSM: 인도적 대합의의 기본 원칙인 현지화(Localisation)와 책무성에 초점을 맞춰 활동함. 분쟁 지역에서 현지 파트너와 협력하여 자원을 직접 지원하고, 인도적 지원이 필요한 지역에서 신속하고 투명한 대응을 가능케 함. 특히 인권과 안정화 프로그램을 현지화하여 지속가능한 평화를 도모함.
- UKISF: 다양한 국제 NGO 및 다자기구와 협력하여 광범위한 범위의 인도주의 및 평화 구축 프로그램 지원 중임. 특히 공적개발원조와 비공적개발원조 자금을 결합해 인도적 대합의의 자금 투명성과 효율성 요구를 충족시킴.

(2) 분쟁·취약국 지원 현황

○ 2023년 한 해 동안 영국은 153억 4천만 파운드의 ODA 예산을 지원했음. 가장 많은 예산을 집행한 곳은 FCDO로, 총예산의 약 61.87%(£9,491M)를 차지하며, 그 외 예산 집행 부처, 지원 금액 및 목적은 아래와 같음.

- Home Office, HO (£2,954M): 영국 내 난민과 망명 신청자 지원
- Department of Health and Social Care, DHSC (£535M): 개발도상국 의료 지원 및 보건 시스템 강화
- Ministry of Housing, Communities and Local Government, MHCLG (£466M): 우크라이나 난민을 위한 주택 지원을 포함한 지역 사회 안정화에 중점
- Department for Energy Security and Net Zero, DESNZ (£440M): 기후변화 대응과 에너지 안보 강화
- UK Integrated Security Fund, UKISF[56](과거 CSSF) (£326M): 국제 안보 위협 해결을 위한 분쟁 및 안정화 프로그램 지원

---

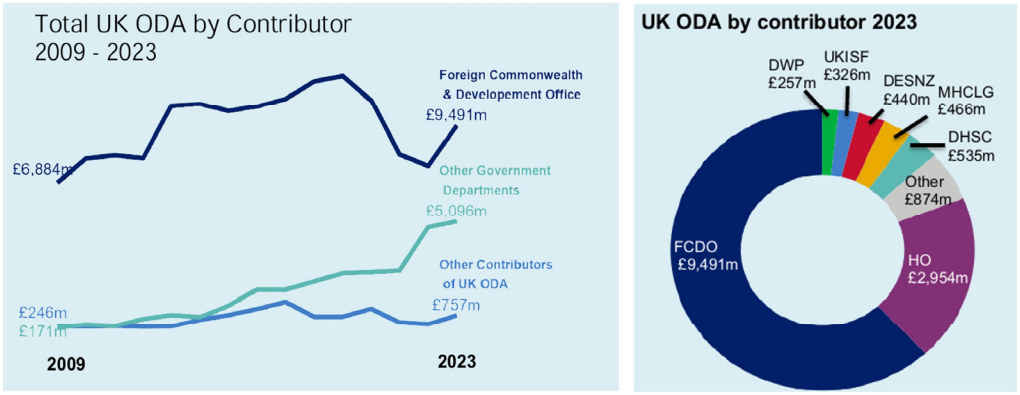
55) Grand Bargain: 국제 인도주의 시스템을 개선하기 위한 글로벌 합의

56) 영국 정부가 CSSF를 대체해 국가 안보를 더 넓고 통합적으로 접근하기 위해 시행한 것으로 2023년 3월 정식 출범함. CSSF는 주로 해외 분쟁, 불안정, 적대적 국가 활동에 중점을 두었으나, UKISF는 국내외 보안 문제를 동시에 다룸. (출처: www.gov.uk)

• Department for Work and Pensions, DWP (£257M): 국제 노동기구(International Labour Organization, ILO) 지원 포함, 난민 대상 기본 혜택 제공

• Department for Education, DE (£169M): 교육 지원 및 역량 강화

• Department for Science, Innovation and Technology (£167M): 과학 및 기술혁신 촉진



1) Statistics_on_International_Development_Final_UK_ODA_Spend_2023

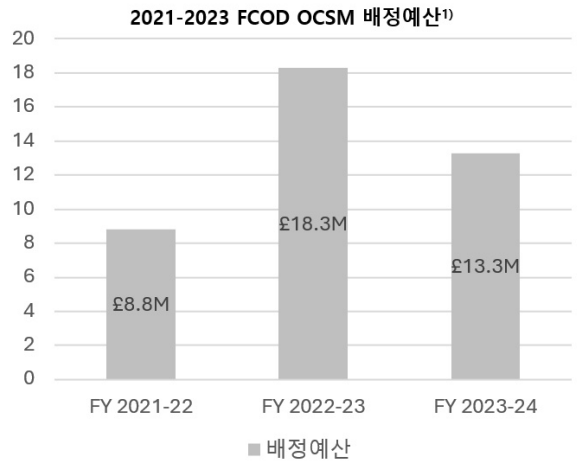
〈그림 14〉 2009-2023 영국 정부 부문별 ODA 총액

○ 영국의 분쟁·취약국 지원에 해당하는 예산은 FCDO의 OCSM(Office for conflict, Stabilisation and Mediation)과 UKISF(구 CSSF)[57] 두 가지로 구분할 수 있음.

• OCSM은 Stabilisation Unit을 기반으로 하여 2022년도 2월 공식 출범한 FCDO 산하 부서로, 분쟁 예방, 안정화, 평화 구축 및 중재 작업을 수행함. 2021년부터 초기 설립 준비를 통해 진행되어 공식 출범 전에도 그 기능을 일부 수행한 바 있으며, 2021년도부터 2023년도까지의 총예산은 아래 그림과 같음. FCDO 예산 중 OCSM이 차지하는 예산 비중은 약 0.14%(2023년 기준)이며, 상세 내역[58]은 아래 표에서 확인 가능함.

57) 2024년 10월 기준, UKISF 출범 이후 초기 운영 중이나 아직 개별 연례 보고서로 발행된 상태가 아니므로 예산의 경우 기존 CSSF 예산을 기준으로 함.

58) OCSM은 특정 국가에 배정한 지원 예산의 정확한 금액은 공개하고 있지 않음. 우크라이나, 아프가니스탄, 사헬 지역, 가자 지구 등 주요 분쟁 지역을 지원하고 있음. 또한 대규모 학살 방지를 위한 허브(Mass Atrocity Prevention Hub)를 운영하여 특정 고위험 지역에서 초기 경고 시스템을 구축, 해당 국가의 내부 안정성과 외정 간섭의 저항력을 강화하는 데 중점을 두고 있음.



1) https://hansard.parliament.uk/ 에서 연도별 배정예산 발췌하여 직접 가공

〈그림 15〉 FCOD 분쟁 안정화 및 중재 사무소(OCSM) 배정예산

〈표 47〉 FCDO FY2023-24 집행 예산 총액

(단위: 천 파운드)

구분	ODA 예산	Non-ODA 예산	예산 합계
지역 개발 프로그램	**1,830,935**	**68,038**	**1,898,973**
아프리카	795,523	46	795569
아메리카&영국 해외영토	105,001	41,732	146,733
유럽	25,238	11,087	36,325
동유럽&중앙아시아	251,318	231	251,549
인도·태평양	185,614	4,666	190,280
중동&북미	468,241	10,276	478,517
정책 우선순위, 국제기구 및 인도주의	**6,859,257**	**40,558**	**6,899,815**
영국 투자 파트너십	539,144	5,709	544,853
지원집행센터(Centre for Delivery)	208	0	208
국방 및 국제 안보	0	5,570	5,570
개발&열린 사회	66,634	379	67,013
무역&경제 안보	9,183	750	9,933
경제&평가	1,809	338	2,147
교육, 성평등	142,119	927	143,046
에너지, 기후&환경	649,474	5	649,479
유럽 관련 지원	532,212	0	532,212
보건			
인도적 지원, 이주&식량안보	273,698	0	273,698
정보 위협&영향	0	14,364	14,364
국제 금융	2,525,991	0	2,525,991

구분	ODA 예산	Non-ODA 예산	예산 합계
다자&인권	16,902	2,101	19,003
OCSM	13,420	365	13,785
연구&증거	313,886	8,638	322,524
기술&분석	3,625	1,412	5,037
비 부처 공공기관 및 장학금	**226,973**	**107,488**	**334,461**
BBC World	**76,900**	**27,500**	**104,400**
국제기구 다자간 분담금	**70,320**	**126,355**	**196,675**
기타 중앙 프로그램	**-347,233**	**9,975**	**-337,258**
CSSF	**365,410**	**354,519**	**719,929**
총계	**9,082,562**	**734,433**	**9,816,995**

출처: FCDO Annual Report and Accounts 2023-2024

○ UKISF(구 CSSF)는 FCDO 뿐만 아니라 여러 영국 정부 부처로부터 예산 지원을 받는 통합기금으로, 여러 부처가 협력하여 분쟁, 안정화, 안보 관련 프로젝트를 지원[59]하고 있음. FCDO는 가장 큰 출자 기관이며, 회계연도 2022-23년에는 전체 예산의 81.7%를 지원하였음.

〈표 48〉 CSSF 정부 부처별 출자자금 금액 및 비율

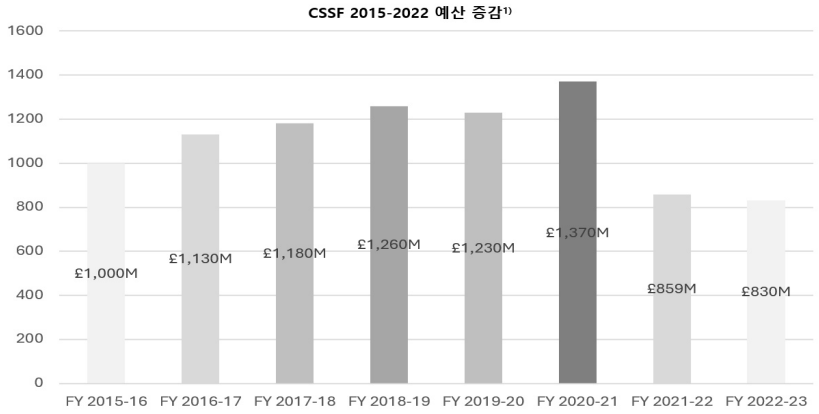
(단위: 백만 파운드)

부처	2021-22	비율	2022-23	비율
외교개발부(FCDO)	715.20	83.29%	378.27	81.7%
국방부(MOD)	86.09	10.03%	85.08	10.2%
내무부(HO)	38.36	4.47%	39.48	4.8%
교통부(DFT)	3.40	0.40%	14.07	1.7%
내각(CO)	7.01	0.82%	6.42	0.8%
보건안전부(UKHSA)	1.89	0.22%	2.40	0.3%
환경식품농무부(DEFRA)	1.79	0.21%	1.60	0.2%
국가범죄수사국(NCA)	1.86	0.22%	0.98	0.1%
해군성수로부(UKHO)	1.01	0.12%	0.70	0.1%
국세청(HMRC)	1.10	0.13%	0.70	0.1%
법무부(MOJ)	0.75	0.09%	0.66	0.1%
비즈니스에너지산업전략부(BEIS)	0.00	-	0.06	0.1%
경찰본부 및 범죄대응부(CPW)	0.21	0.02%	0.00	0.1%

출처: Conflict Stability and Security Fund annual report 2022-2023에서 발췌해 직접 가공

59) CSSF 기금은 공적개발원조(ODA)와 비 공적개발원조(Non-ODA) 예산으로 구분됨. 비 공적개발원조 예산은 1. 국가 안보와 방위 강화, 2. 분쟁 예방과 안정화, 3. 범죄 및 테러 대응, 4. 영국 내외의 정치적 안정 지원 등에 활용됨. 공적개발원조 예산으로는 지원할 수 없는 군사적 또는 안보 관련 프로젝트에 지원함으로써 국제적인 분쟁 대응과 더불어 영국의 국가적 이익을 보호하기 위한 활동에 주로 이용함.

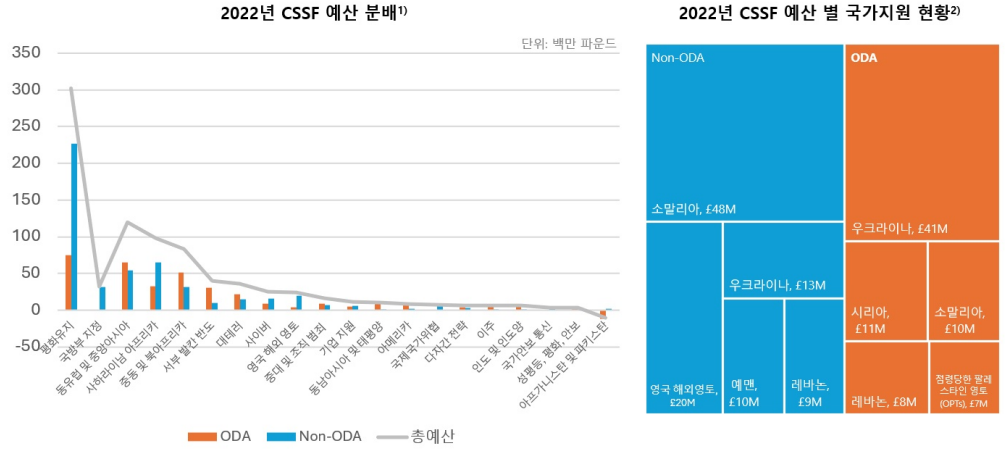
○ UKISF(구 CSSF) 기금은 과거의 Conflict Pool 기금을 계승하여 2015년 출범하여 2024년 초까지 운영되다 같은 해 4월 UKISF로 전환되었음. 출범한 이래부터 2020년도까지 상승세를 보였으나, 2021년도 영국의 ODA 예산 삭감[60]의 영향을 받아 UKISF(구 CSSF) 예산도 감소세를 보임.



1) 2015-2022 연간 보고서에서 각기 발췌하여 직접 가공

〈그림 16〉 영국 CSSF(분쟁, 안정화 및 안보 기금) 예산 증감 명세(2015-2022)

○ UKISF(구 CSSF)의 2022년도 예산 명세를 국가 및 분야별로 살펴보면, ODA 예산 및 Non-ODA 예산 전체를 통틀어 평화유지가 1위를 차지했으며, 각 예산별 우선 지원 국가는 서로 상이했음.

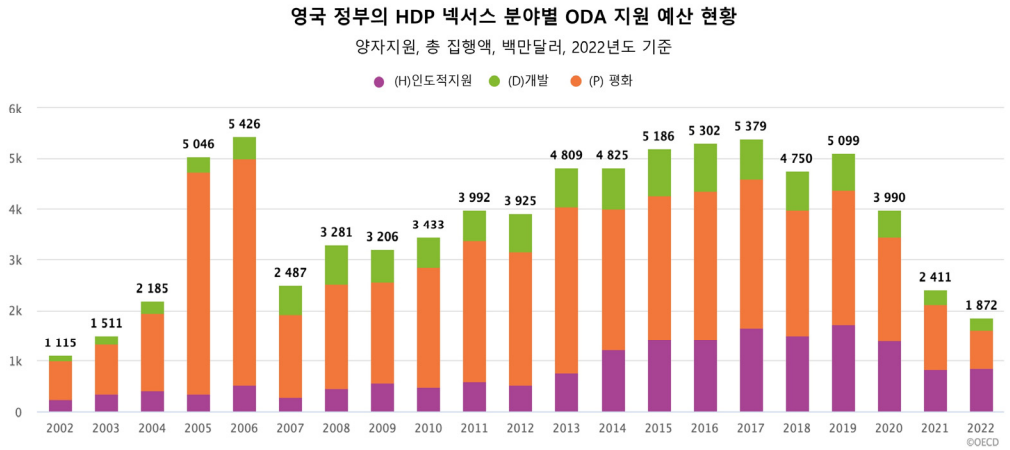


1,2) Conflict-Stability and Security Fund anual report 2022-2023에서 발췌하여 직접 가공

〈그림 17〉 2022년 영국 CSSF(분쟁, 안정화 및 안보 기금) 예산 지원 순위 분야/국가별

60) 2021년에 영국 정부는 ODA 예산을 GNI(국민총소득)의 0.7%에서 0.5%로 축소하기로 하면서 약 30억 파운드(20.6%)를 삭감함. 이는 코로나19의 전 세계 유행 현상으로 인한 경제적 부담에 기인한 임시적 조치였으며, 2013년 이래 처음으로 0.7% 목표를 달성하지 못한 해로 기록됨.

○ 영국의 경우 2017년 업데이트 이후 별도의 분쟁·취약국 목록이 공식적으로 발표되고 있지 않음. OECD는 다차원적 취약성 프레임워크를 통해 최취약국과 일반 취약국을 목록화하고 있으며, 이에 따르면 2022년 영국 ODA의 57%가 취약국에 지원된 것을 확인할 수 있음. 영국의 취약국 ODA 지원에 대한 인도적지원-개발협력-평화 지원 비중은 점진적으로 균형을 보이고 있는 추세이나, 전반적인 영국의 취약국 지원 규모가 2020년부터 급격히 감소하고 있기 때문에 이에 따른 영향이 크다고 볼 수 있음.



출처: States of Fragility (검색일 2024.11.1.)

〈그림 18〉 영국의 HDP 예산 규모 및 비중

1.3. 분쟁·취약국 지원 사업 기획

(1) 사업 기획의 원칙 및 접근

○ 영국 정부의 분쟁·취약국 지원 전략은 2021년 처음 수립된 범정부 차원의 '안보, 방어, 개발, 외교 정책에 대한 통합 검토'(Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy, 이후 IR)에 기반하며, 2023년 '더욱 경쟁적이고 불안정한 정세에 대한 대응'으로 업데이트됨. 2021년 광범위하고 전략적인 초점에서 2023년 보다 즉각적이고 **안보 중심적 접근으로 의제가 변화**했으며, 글로벌 지정학적 환경의 변화를 반영하고 있음.

〈표 49〉 2021, 2023 Integrate Review 전략 변화 비교

구분	2021년 Integrated Review	2023년 Integrated Review
맥락과 목적	브렉시트 이후 영국의 역할을 정의하고, 글로벌 안보, 경제 및 기후 행동에서 “글로벌 영국”을 리더로 홍보하는 데 중점	러시아의 우크라이나 침공과 중국과의 긴장 증가를 포함한 새로운 글로벌 도전에 대응하기 위해 업데이트됨.
지정학적 초점	인도-태평양 지역의 전략적 파트너십을 포함한 광범위한 글로벌 도전과제에 중점	러시아를 유럽 안보에 대한 직접적 위협으로, 중국을 영국 이익에 대한 "체계적 도전"으로 강조
국방 및 안보 전략	사이버, 우주, 핵 억지력에 대한 투자를 강조하며 기술 및 전략적 혁신을 목표함.	특히 유럽 안보 문제와 NATO 약속에 대한 대응으로 즉각적인 국방 준비태세와 군사 지원을 강조
경제 및 에너지 안보	경제 회복력에 중점을 두고 글로벌 무역 파트너십과 개방 시장을 촉진함.	에너지 안보와 러시아에 대한 제재 이후 중요한 공급품에 대한 의존도를 줄이는 데 중점을 둠.
기술 발전	성장과 혁신의 핵심 요소로 기술을 식별하고, AI 및 사이버 역량을 촉진함.	기술 및 사이버 회복력을 우선시하며, 국가 위협에 대응해 디지털 인프라 보안을 강화
동맹과 파트너십	영국의 영향력을 강화하기 위해 글로벌 파트너, 특히 영연방 국가들과의 동맹 구축을 목표로 함.	NATO 및 대서양 횡단 파트너십에 대한 약속 강화, 권위주의 국가에 대항하기 위해 민주주의 동맹과의 협력을 강조

출처: HM Government(2021, 2023, 2023a) 토대로 저자 재구성

○ **(원칙)** Stabilisation Unit(2019)의 ‘영국 정부의 안정화(stabilisation)에 대한 접근’에 따르면 영국 정부는 분쟁 영향 지역에서 폭력이나 폭력의 즉각적인 위협에 대응하기 위해 안정화 활동을 수행하며, 지역 정치 구조와 과정이 분쟁을 관리할 수 없을 때 이를 지원함. 안정화 개입의 목표는 폭력을 줄이고 기본적인 안전을 보장하며 평화적인 정치 합의를 촉진하여 장기적인 안정성을 구축하는 기반을 마련하는 것임.

○ 영국은 안정화를 지원하면서 세 가지 핵심 원칙을 따름:

- 생존 수단 보호: 즉각적인 안전 문제를 해결하여 평화적인 정치과정의 공간을 마련하고, 장기적 안전, 법치 및 정의 접근을 복원하도록 지원함. 외부 행위자에 의한 보안 제공만으로는 안정화가 이루어지지 않으며, 안정화 활동은 안정적인 정치적 합의를 방해하는 주요 장애물을 해결하는 데 중점을 둬야 함. 필수 서비스 제공은 생존 수단을 보호하는 중요한 요소이며, 인도주의적 활동을 포함한 다른 행위자들과의 조정이 필요함.
- 폭력 감소를 위한 정치 과정 촉진 및 지원: 안정화는 주요 분쟁 엘리트 및 행위자 간의 정치적 합의와 거래를 지원하고 촉진해야 함. 이는 폭력적 분쟁을 줄이고, 보다 공식적 평화협정을 위한 지지를 구축하며, 분쟁에서 벗어난 안정적인 전환을 촉진하는 데 필수적임. 안정화 활동은 항상 지역 주도적으로 이루어져야 하며, 효과를 위해 지역 엘리트의 참여가 필요함. 그러나

지원 대상의 선택은 일부 전쟁 당사자가 국가를 장악하고, 분쟁 후 국가에서 정치·사회·경제적 참여를 배제할 위험이 있음.

- 장기적 안정성 구축의 기반 마련: 안정화 프로그램은 특정 기간이 정해져 있지 않으며 몇 달에서 몇 년에 이르기까지 다양할 수 있음. 즉, 장기적인 안정성을 구축하는 조건을 만드는 데 기여하는 일시적인 활동으로 볼 수 있음. 단기 안정화 개입과 장기 안정성 구축을 위한 활동은 종종 동시에 실행되며 DFID의 Building Stability Framework와 같은 다른 접근법과 겹침.

○ **(접근)** 분쟁 민감 접근(Conflict-sensitive approach)은 안정화 개입에서 필수적이며, 개입이 의도치 않게 분쟁을 악화하거나 미래의 분쟁의 씨앗을 뿌리지 않도록 보장해야 함. 성 인식 접근(Gender-sensitive approach) 역시 매우 중요하며, 성 규범과 역할이 분쟁의 영향, 원인 및 동인에 어떤 영향을 미치는지 고려해야 함.

○ 안정화 활동에는 지역 군사 행위자가 포함될 수 있으며, 영국 및/또는 동맹군이 지원할 수 있음. 영국의 퓨전 독트린을 기반으로 한 통합 민군 접근은 효과적인 실행에 필수적임. 양자 또는 다자 파트너와 함께 수행되는 활동은 넓은 합의가 필요함.

○ 정책의 어려운 절충안을 식별하고 인정하는 것이 중요함. 즉각적 안전 확보와 폭력감소를 위한 안정화 활동과 장기적 안정성 및 회복력 생성을 위한 활동, 인도적 필요 대응 활동 간의 상당한 긴장이 존재함. 따라서 초기 단계에서 위험과 잠재적 절충안 관리 위한 메커니즘 마련이 우선되어야 함.

(2) 사업 기획의 전략

○ **(기획 부처 및 기금)** 영국 정부 부처 중 인도적지원 및 분쟁·취약 분야 ODA 집행이 가장 큰 곳은 Home Office, FCDO, 그리고 UKISF임.

- Home Office: 영국 정부의 분쟁·취약 분야 ODA 집행 단일 프로그램 중 가장 큰 비중을 차지하는 부분은 자국내 난민 정착 지원임(2023년 통계). Home Office에 의한 ODA는 모두 분쟁·취약 지원 사업에 해당하며, 가장 큰 비중은 UK 내 시리아 난민들의 정착을 돕는 프로그램으로 IOM을 통해 2016-2021년 동안 138백만 파운드를 집행함. 2023년 기준 영국 전체 양자 ODA중 50%가 자국내 난민 정착 지원으로 집행됨.
- UKISF: CSSF를 계승한 UKISF는 2024년 신설된 기금이며, ODA와 Non-ODA 자금이 결합된 형태로 국제 사회 분쟁 대응을 위한 파병, 전문가 활용, NGO 지원, 다자기구 협력 프로젝트 등 다양한 형태의 분쟁·취약국 지원이 이뤄짐. 2023년 기준 총 기금의 91%가

FCDO에 의해 활용되었으며, Home Office가 7%를 활용함.

○ 특히 Stabilisation Unit이 OCSM(Office for Conflict, Stabilisation and Mediation)으로, CSSF가 UKISF로 대체되면서 그 양상은 더욱 명확해짐. 영국 정부는 국제사회 분쟁상황에 보다 신속하고 범정부적 차원의 통합된 지원을 위해 이러한 접근이 타 공여국과 차별화된 전략이라고 주장함.

- IR에 기반하여 2024년 4월 UK Integrated Security Fund (UKISF)가 발족됨. UKISF는 DIFID 당시 분쟁·취약국 지원의 상당 부분을 담당하였던 CSSF(Conflict, Stability and Security Fund)를 대체하는 기금으로서 영국 범정부 차원에서의 자국민 보호와 안보 강화를 목표함.
- OCSM의 전신인 Stabilisation Unit은 2007년 Post-Conflict Reconstruction Unit으로 설립되어 캐나다의 Stabilisation and Reconstruction Task Force와 미국의 Bureau of Conflict and Stabilisation Operations와 긴밀한 협력체계를 유지함. 2015년부터 2022년까지 ODA와 Non-ODA 자금이 혼합되어 구성된 CSSF 기금에 의해 운영됨. 2022년 FCO 관련 부서와 통합되어 FCDO의 OCSM으로 변경됨.

○ UKISF는 90여개 국가와 지역에서 수행되고 있으며, ODA와 Non-ODA 예산이 통합되어 사용됨. 평화유지작전 및 파병, 신속 대응 메커니즘(Rapid Response Mechanism)이 포함되며, RRM의 경우 Non-ODA 자원으로 빠른 대응이 가능함. UKISF의 목표는 다음과 같음:

- 통합적: 정부 부서와 기관의 전문 지식을 통합적으로 활용. FCDO 외 내무부, 국방부 및 기타 부처들이 공동 관리. 관리 위원회는 정부 전 부처의 장관으로 구성되며, 국가안보위원회(National Security Council)에 직접 활동 보고됨.
- 촉진적: 소규모 활동을 동원하여 확장 가능성을 제시하고, 장기 프로그램의 기초와 증거 기반을 제공
- 고위험: 불안정하거나 불확실한 환경에서 활동 허용
- 민첩성: 변화하는 상황에 빠르게 대응함.

○ **(FCDO)** FCDO에 의한 인도적지원 예산은 2023년 기준 872백만 파운드로 영국 전체 양자 ODA예산의 9%에 해당함. OCSM은 FCDO 조직 내 부서로서 분쟁 예방, 안정화 및 중재 노력과 관련된 전문 지식, 정책 조언 및 운영 지원을 제공하는 역할을 함. 주요 책임은 중재 및 평화 구축 이니셔티브 지원, 안정화 및 평화 과정에 대한 정책 자문 제공, 분쟁 해결 및 안정화와 관련된 부처 간 노력을 조율하는데 있음.

○ **(여성, 평화, 안보 전략)** 영국 정부는 Women, Peace and Security(WPS) 전략을 ODA 정책에 통합하고 있으며, 따라서 분쟁·취약국 내 성평등과 여성역량강화를 적극 추진하고 있음. 영국은 2000년 UN 안전보장이사회 결의 1325호를 주도하며 WPS 의제를 선도해왔으며, 현재 영국의 다섯 번째 WPS 국가행동계획(NAP) 2023-2027[61]을 통해 전략 방향을 제시하고 있음.

- 다섯 개 전략 목표 중 세 번째 목표는 '인도지원과 위기 상황 대응'은 여성과 여성 청소년들의 수요를 지원하며 그들의 참여를 강화하는 것을 목표함. 특히 열두개 WPS 집중 국가(아프가니스탄, 콩고민주공화국, 에티오피아, 이라크, 리비아, 미얀마, 나이지리아, 소말리아, 남수단, 시리아, 우크라이나, 예멘)에는 △포컬포인트 지정, △성평등 전략과 실행계획 수립, △최신 GESI (Gender Equity and Social Inclusion) 분쟁 분석, △고위급(대사) 책임 체계 구축, △FCDO와 국방부 국가 사업 계획에 WPS를 우선순위로 설정함.
- 열두 개 WPS 집중국가 대다수는 분쟁·취약국으로 분류되고 있으며, 따라서 영국 정부의 분쟁·취약국 지원에는 WPS 전략이 언제나 최우선시 되고 있음. 이에 따라 해당 국에 CSSF 프로그램이 있는 경우 이사회 승인을 조건으로 CSSF 자금의 15%를 WPS 프로그램에 할당하는 것을 목표하고 있음.
- WPS는 분쟁·취약국 ODA 지원의 모니터링과 평가에도 이행 계획을 제시하고 있음. WPS 집중국가는 NAP의 모니터링과 평가를 지원하며, 1차년도 기초선조사, 2.5년차 중간 평가, 5년차 종료 평가를 통해 지표 달성을 측정함. 다섯 개 전략 목표에 대한 우선순위와 이행 계획, 측정지표가 수립되었으며, 그 중 '인도지원과 위기 상황 대응'에 대한 지표는 다음과 같음.

참고 **'인도지원과 위기 상황 대응'에 대한 영국 정부의 WPS 이행 지표**

❍ **부처별 지표**

- OECD DAC 성평등 마커(Gender Marker) 1 또는 2 등급을 받은 인도적 지원 프로그램 비율 (%)
- 국방부가 지원하는 HADR(Humanitarian Assistance and Disaster Relief, 인도적 지원 및 재난 구호) 배치 중 인간안보와 성평등 요소를 통합한 배치 비율 (%), 해당 훈련 포함

❍ **집중 국가 지표**

- 영국이 긴급 상황에서 성평등 개선에 중점을 둔 국가 조정 그룹에 참여한 횟수
- 여성과 소녀, 및 GBV(성폭력 피해자)를 대상으로 조정된 인도적 개입에 대한 연간 영국 자금 지원 규모
- 성인지적 사회 보호를 강화하기 위한 영국 지원의 수(예: 프로그램, 기술 지원, 연구, 정책 영향력 등)
- 위기 대응에 참여하도록 영국이 직접 지원한 여성단체(WRO)의 수

61) UK Government. 2023b. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/645d2d94ad8a03001138b33c/uk-women-peace-security-national-action-plan-2023-2027.pdf

사례 UNICEF 남수단 젠더기반폭력 관련 사업

❍ **사업명: UNICEF Communities Care: Transforming lives and preventing violence against women and girls in conflict-affected South Sudan**

- 남수단과 같이 오래된 분쟁국가의 취약상황 및 인도적 지원 상황에서의 젠더기반폭력(Gender-Based Violence, GBV)의 심각성 분석과 이에 맞는 사업기획
- GBV는 분쟁 중, 이주나 새로운 지역으로 재정착 하는 과정에서, 가정 및 친근한 파트너에 의해 일어나기 쉬움.
- 또한, 인도적 지원 상황은 GBV가 발생하기 쉬운 상황이기도 하나 기존의 젠더규범 및 악습을 변화시킬 수 있는 '기회'로 인식되기도 함.

단계	항목	내용
기획	준비도 평가	사업 지역내 GBV서비스가 작동하고 있는지 확인하고 GBV서비스를 지원할 인력과 의지가 있는지 점검
	서비스 매핑	인도적 상황에서는 GBV 서비스가 중단되므로 서비스의 작동 여부를 매핑하는 service mapping 수행
	역량있는 현지 NGO 파악	현장에서 직접 사업 수행과 모니터링이 가능한 로컬 NGO 또는 현지 전문성 갖춘 국제 NGO가 있는지 확인. 현지 NGO는 사업지역의 정확한 젠더규범과 악습 파악 위해 매우 중요
	참여적 방법의 기획	Oxfam의 가이드라인[62]에 따라 사업 기획시 참여적인 방법으로 로컬 파트너를 참여 시킴. 특히, 남녀의 동등한 참여, 다양한 사회적 지위를 가진 사람의 참여가 보장되어야 함.
모니터링	교육	모니터링 수행 기관 대상 윤리적 데이터수집에 대한 교육 실시
	젠더관점	모니터링을 수행할 기관 스탭들의 개인적인 신념, 지역사회에 대한 편견 등을 적극적으로 점검
	FGI 교육	FGI를 통한 모니터링 수행 시 현지 주민에 대한 존중, 적극적 의견 청취에 대한 교육 훈련 제공. 특히 스트레스, 트라우마 등을 보이는 참가자 파악 방법, 적절한 서비스로 인계하는 방안에 대한 교육 제공
	상호이해 점검	모든 모니터링 자료 현지 언어와 영어로 공동 번역 실시하여 상호 이해 수시 점검
평가	평가요원 교육	현지 파트너의 평가 요원 대상 안전하고 성인지적 데이터 수집을 위한 교육 훈련 제공. FGI시 본인이 겪은 트라우마 외에도 다른 생존자들의 진술을 통해 겪는 대리외상(vicarious trauma) 개념 전달
	Mock FGI 수행	FGI 진행 전 모든 진행자들을 대상으로 연습 FGI 수행
	영향평가 실시	존스 홉킨스 대학교에 위탁하여 실시. 24개월 동안 종단적 지역사회 기반 설계(longitudinal community-based design)를 사용하여 평가 수행, 예이(Yei) 지역의 212명의 프로그램 참여자와 와랍(Warrap) 지역의 202명의 프로그램 참여자들의 개인적인 신념 변화를 시간에 따라 비교함. 예이에서 무작위로 선정된 678명의 지역 주민을 대상으로 지역사회 대화 메시지의 확산을 측정함.
	사회적규범지수 적용	성폭력 및 기타 형태의 GBV를 유지하는 사회적 규범의 변화를 측정할 수 있도록 간결하면서도 신뢰성 있고 타당한 사회적 규범 지수 개발
	성과지표	통상 GBV에서 도입하는 성폭력 신고 수 등보다 개인 인식 개선으로 측정함.
	이해관계자 소통	평가 결과가 나올 때까지 기다리지 않고 preliminary finding을 주요이해관계자와 정기적인 브리핑을 통해 소통함.
	데이터 수집	훈련된 인력을 고용하였으며 종이 설문 대신 iPad로 데이터 실시간 미국의 서버에 전송함. 서버에 업로드 완료되면 iPad에서는 보안을 위해 즉시 삭제됨.

62) OXFAM. 2017. "Applyiing Feminist Principles to Program Monitoring, Evaluation, Accountability and Leardning"Shawna Wakefield, Daniela Koerppen

○ (핵심 수행 파트너) 영국 정부는 ICRC, IFRC와 5개 국제기구(WFP, UNICEF, UNHCR, WHO, UNRWA)를 중심으로 인도적지원 및 분쟁취약국 지원을 이행하고 있음. 협력 기구 선정 전략이나 배경은 명시적으로 나타나지 않으나, 각 기구가 진행하고 있는 핵심 프로그램 비지정(unearmarked) 기금 지원을 통해 영국 정부가 국제기구들의 분야 전문성과 지역 전문성을 고려하며 사업을 기획하고 있다는 점을 확인할 수 있음.

〈표 50〉 영국정부 핵심 파트너기관과 협력 프로그램 사례

기관명	프로그램명	연평균 예산	목표	핵심성과지표 (KPI)	대상 지역	수혜 그룹	주요 분야	주요 접근	출처
UNICEF	Integrated Nutrition Programs	약 20억 달러	아동 영양실조 예방, 감지 및 관리	• 영양실조 아동 수 • 아동 영양실조 비율 감소	전세계 위기지역	5세미만 아동 및 임산부, 수유부	영양, 보건	• 급성 영양실조 커뮤니티기반 관리 • 현지 보건인력 역량강화	링크
WFP	Emergency Food Assistance	약 80억 달러	위기 지역 주민들에게 생명유지 식량 지원 제공	• 분배된 식량의 양 • 지원받은 수혜자 수	예멘, 남수단, 가자 등 분쟁지역	극심한 식량 불안을 겪는 취약계층	식량안보, 긴급구후	• 직접 식량 분배 • 가능한 경우 현금 기반 이체	링크
WHO	Health Emergency Response	약 17억 달러	필수 건강 서비스 제공 및 취약 지역 내 질병 확산 방지	• 지원받은 건강 시설 수 • 질병 확산 억제율	예멘, 시리아 등 분쟁지역	건강 비상 사태 영향을 받는 인구	보건, 질병예방	• 긴급의료팀 배치 • 현지 보건 시스템 강화	링크
UNHCR	Protection and Assistance for Displaced Populations	약 90억 달러	난민 및 국내 실향민(IDP)에게 쉼터, 법적 지원 및 필수 서비스 제공	• 제공된 쉼터 수 • 법적 지원 서비스 접근성	사헬,말리, 부르키나파소 등 이주율이 높은 지역	난민, 국내 실향민	보호, 쉼터, 법적지원	• 커뮤니티기반 보호 • 현지 정부와 협력	링크
UNRWA	Support to Palestinian Refugees	약 10억 달러	팔레스타인 난민 대상 교육, 의료 및 사회 서비스 제공	• UNRWA 학교 등록률 • 기초 의료 서비스 접근성	가자, 서안지구, 레바논	팔레스타인 난민	교육, 보건, 사회 서비스	• 직접 서비스 제공 • 난민 권리 옹호	링크

(3) 사업 발굴 및 기획절차

○ 영국의 분쟁·취약국 발굴은 크게 두 접근으로 나뉨. 첫째는, 대사관과 FCDO country office에 의한 협력국 지원계획에 근거한 발굴임. 인도적지원과 분쟁취약국 사업 발굴 트랙이 나뉘어 있지 않으며[63], 해당 접근은 FCDO 본부 OCSM에서 조정 및 관리 하고 있음. 발굴된 사업의 예산은 인도적지원과 분쟁·취약국 지원 및 여타 ODA 기금 예산 중 분부에서 결정하여 분배함. 다른 접근은 분쟁 국가에 대한 안보와 평화에 집중한 긴급 대응, 소규모 프로젝트, 파병, 전문가 파견 등 단기 지원 있으며, UKISF가 주로 담당함.

참고 **영국 정부의 인도적지원 개입 의사결정**

인도적 위기 상황 발생 시, FCDO는 영국 정부의 (분쟁취약국 포함) 인도적 지원 개입 여부를 네 가지 기준과 여덟가지 항목[64]에 따라 결정함.

① 인도적 위기 상황: △영향을 받은 인구의 취약성(취약성 평가, ECHO의 GNA 평가), △발생국 정부의 역량, △인도적 위기 상황의 중대성

② 발생국의 태도: △공식적인 외부 지원/개입 요청

③ 타 공여국/기관 태도: △국제 사회의 공동 기금 마련, △타 주요 공여기관의 개입

④ 영국의 태도: △영국 정부의 전략적 지원국, △여론 및 국민 인식

각 항목이 제시하는 기준에 따라 네 가지 기준의 '심각' 수준을 세 단계로 평가함. 평가 결과는 '개입 불필요', '개입 고려', '개입 필요'로 나타내며, 네 기준 중 세 개 이상 '개입 고려' 혹은 '개입 필요' 결과를 보이는 경우 영국 정부는 FCDO에 인도적지원 개입을 허용함.

(Intervention Criteria 일부 발췌)

Decision point: Recommendation by CHASE to MoS/SoS for DFID engagement

Decision options:

No action	No action should be required
Consideration	The combination of any four of the 'consideration' level criteria or greater (i.e. 3 yellow + 1 red) should lead to a recommendation that DFID considers responding to a particular event.
Action	The combination of any four of the 'action' level criteria should lead to a recommendation that DFID responds to a particular event.

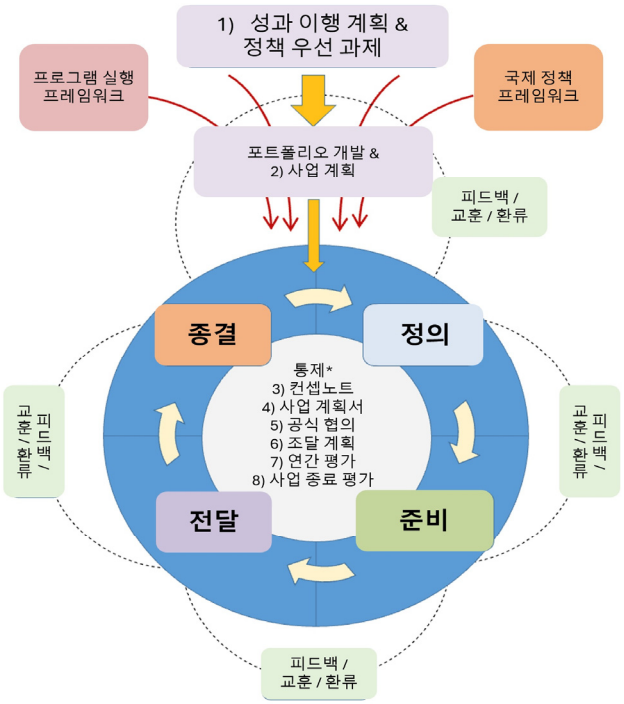
		Category	Factors for consideration	Recommended categorisation: No action	Consideration	Action	Notes
Overall recommendation			*Recommendation*				
			Categorisation				Do not include the description of the event in the scoring.
Description of event			*i) Severity of hazard* *ii) Scale of geographical area affected*	*Low hazard severity.* *Small geographical area affected, rural area.*	*Medium hazard severity.* *Medium size geographical area affected or peri-urban.*	*Severe hazard.* *Extended geographical area affected or urban.*	*For natural hazards use standard severity classification of that hazard (e.g. cyclone category 2)*
Humanitarian Impact	1	Underlying vulnerability of the affected population	i) Apply vulnerability assessment of the affected country from the shared InfoRM Index (http://www.inform-index.org/) and ECHO's Global Needs Assessment (GNA).	'InfoRM Index' rates vulnerability at 'Low'.	InfoRM Index and ECHO Global Needs Assessment rates vulnerability at 'Medium'.	InfoRM Index and ECHO Global Needs Assessment rates vulnerability at 'High' or 'Extreme'.	Vulnerability is determined by physical, social, economic and environmental factors or processes, which increase the susceptibility of a community to the impact of hazards.
	2	Capacity of the affected government to respond	i) National level capacity to manage an event. Apply capacity ranking in the InfoRM Index. ii) Sub national/regional capacity to manage an event. Verified through conversations with DFID Country Offices/ British Embassy / personnel experienced in a particular context. iii) ODA recipient country.	InfoRM' Index rates risk to national coping capacity as 'low'. Risk to sub national coping capacity assessed as 'low'. Non ODA recipient.	InfoRM Index rates risk to national level coping capacity as 'Medium'. Risk to sub national capacity assessed as medium. Lower and Upper Middle income ODA country.	InfoRM Index rates risk to national level coping capacity as 'High' or 'Extreme'. Risk to sub national capacity assessed as 'high'. Least developed or other low income country ODA country.	InfoRM Index ratings are inverse. An extreme index score (e.g 9.9) implies that the coping capacity is the lowest ranking it can be. Sub national capacity may often differ to that at national/federal level. Refer to the following link for confirmation of if a countries is an ODA recipient. It may be more difficult to access funding for a non ODA country. http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf
	3	Severity and scale of impact of event	i) Impact on infrastructure and basic services iii) Significant increase in incidence of violence / abuse towards	< 100 fatalities. < 1,000 people affected.	100 - 1,000 fatalities. 1,000 - 10,000 people affected.	> 1,000 fatalities. > 10,000 people affected.	Information may be limited following an event. It is acceptable to use approximations.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/989137/withdrawn-Intervention-Criteria-Template.pdf

63) FCDO 관계자 면담 (2024.10.16.)

64) 공식 문서 명칭은 Guidance note on – Intervention criteria for humanitarian response in sudden onset contexts임. 해당 문서는 공식적으로 철회된 상태이나 영국정부의 인도지원 개입 결정 기준을 참고할 수 있음.

○ 협력국에 위치한 영국 대사관과 FCDO 사무소에 의해 제안된 사업은 영국 및 파트너 국가 계획의 우선순위에 맞게 발굴됨. 수행 파트너는 특정 영역에 대한 전문성과 FCDO 본부 차원에서 MOU를 맺은 UN 기관들이 우선적으로 고려됨. 이후 현지 INGO와 컨소시움 형태, 혹은 여러 UN기구와의 공동 수행의 옵션을 기준에 맞게 평가하고 선택함. 다음의 도식에서 1)~4)를 바탕으로 승인 절차가 이뤄짐.



〈그림 19〉 사업 발굴 및 이행 절차

○ ICRC, IFRC, 5개 국제기구(WFP, UNICEF, UNHCR, WHO, UNRWA)와 약정을 맺고 있고 다수의 기금은 비지정으로 지원됨. 개별 기구에 비지정으로 지원되는 경우 영국 정부는 해당 기금이 특정 용도로 사용되어야 한다고 제한하고 있지 않으나 자금 사용을 모니터링하고 있으며, 논리모형을 통해 성과 달성을 점검하고 있음.[65]

○ 영국 정부의 ODA는 규모와 수행 채널에 의해 분류되지만, 모든 종류의 ODA 수행은 FCDO PrOF(Program Operating Framework)가 제시하는 표준화된 프레임워크를 기반으로 기획됨. 다만, 25만 파운드를 넘지 않는 소규모 프로젝트의 경우 사업 승인 및 성과 측정을 위한 프로세스가 간소화됨.

65) FCDO 관계자 면담(2024.10.16.)

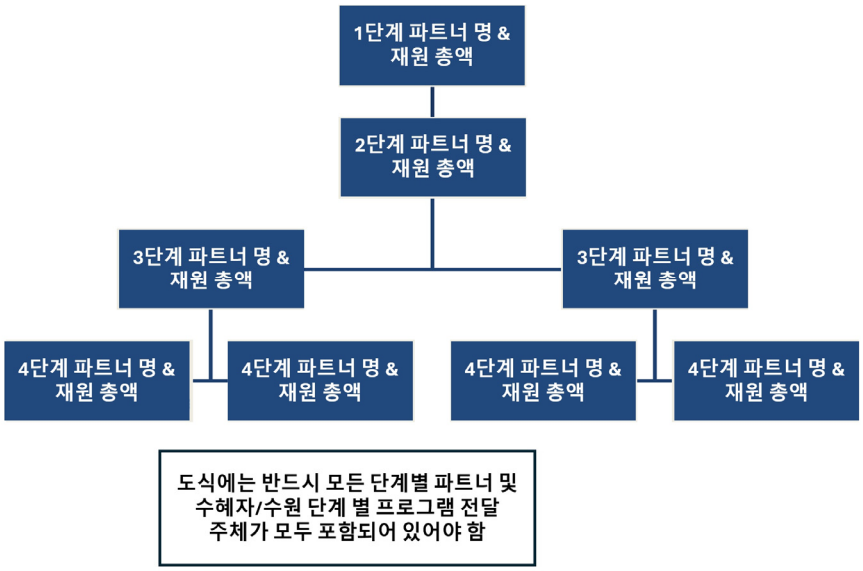
○ 따라서 분쟁·취약국 지원 사업을 포함한 모든 영국 ODA는 PrOF가 제시하는 총 29개의 규칙을 준용하여 사업기획이 이뤄짐. 각각의 포트폴리오/프로그램/프로젝트 혹은 수행 채널에 맞는 설계, 수행, 종료 규칙을 따름. 29개 규칙 중 프로그램 설계와 승인과 관련된 7-12번 규칙은 다음과 같음:

- 7번: 프로그램 설계 초기 단계에서는 프로그램의 목표 성과, 운영 맥락, 활동, 예산 및 주요 위험의 개요를 Concept Note 템플릿을 사용하여 설정하고 적절한 수준에서 승인받아야 함. £500만을 초과하는 모든 Concept Note는 장관(장관이 필요 시 FS로 상향 조정) 승인이 필요함.
- 8번: 모든 프로그램은 적절히 설계되어야 하며, 착수일 이전에(그리고 전체 기간 동안) 승인된 비즈니스 케이스(BC)를 BC 템플릿[66]을 사용하여 준비해야 함. 설계에 대한 중요한 변경 사항과 연장은 BC 부록으로 별첨되며 승인받음. 총 £1억 이상이 지출 기간 동안 발생하는 비즈니스 케이스나 비즈니스 케이스 패키지와 관련된 발표는 Concept Note를 통해 사전 HMT 승인이 필요함. 위기(Crisis) 대응 프로그램만 내부 위험 시설/비상 기금을 포함해야 하며, 이는 프로그램 기간 동안 계획된 예산의 최대 10%로 제한되어야 함.
- 9번: 모든 프로그램(및 정책)은 성평등, 장애 포함, LGBT+ 및 기타 평등 고려사항에 개입이 어떻게 영향을 미칠지에 대한 증거를 제공함.
- 10번: 논란의 여지가 있는 재정적 조치를 포함할 수 있는 프로그램의 경우, 팀은 Concept Note 단계에서 HMT 참여팀 및 재무회계와 협력해야 함. 상당한 외교적, 재정적, 평판상의 위험이 수반되는 프로그램은 FS의 승인 필요 여부를 고려해야 하며, 관련 장관을 통해 상향 조정되어야 함.
- 11번: 모든 프로그램은 FCDO의 브랜딩 지침을 따라야 하며, 외부 커뮤니케이션에 대한 접근방식을 적절히 문서화해야 함.
- 12번: 프로그램이나 프로젝트의 디지털 요소(예: 문자 메시지, 디지털 각도의 현금 이체, 웹사이트 및 데이터베이스)는 초기 단계에서 FCDO의 포트폴리오 보증 및 제어 팀에 의해 검토되어야 함. 대부분의 경우 내부 포트폴리오 보증 포럼(PAF)으로부터 보증이 필요함.

○ 수행 채널에 따라 추가 작성해야 하는 필수문서는 수행체계지도(Delivery Chain Mapping)와 수행체계위험지도(Delivery Chain Risk Mapping)임. 해당 문서는 UN 기관에 대한 핵심기여(core funding)를 제외하고는 사업승인을 위한 필수문서로 제출 필요함.

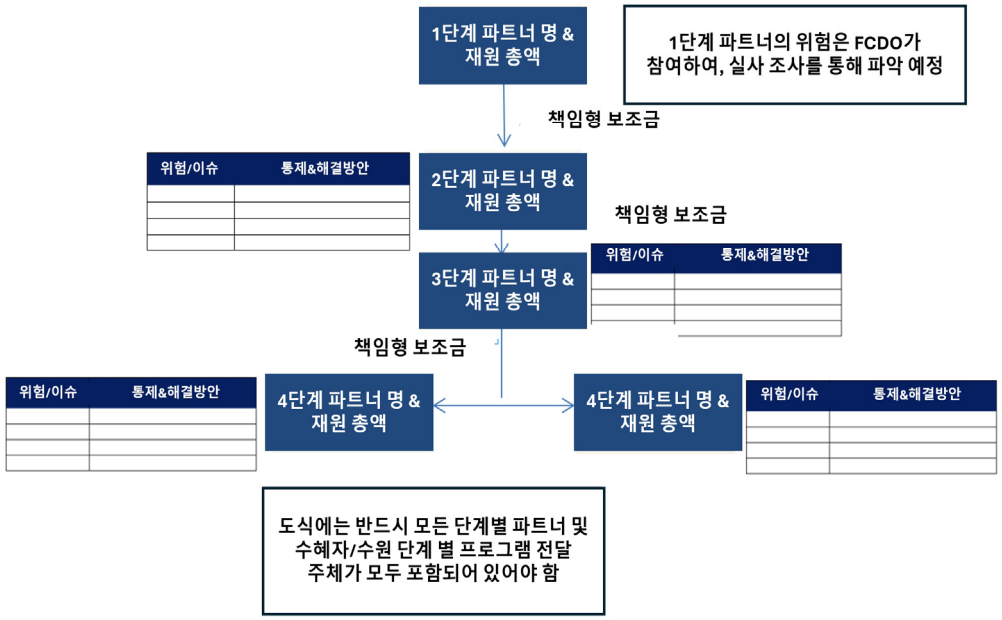
66) https://www.gov.uk/government/publications/business-case-guidance-for-projects-and-programmes?utm_source=chatgpt.com

• DCM: 특정 제화, 서비스 또는 변화를 전달하는 데 관여하는 모든 파트너의 이름을 식별하고 시각적 형태로 도식화하는 과정으로, 이상적으로는 FCDO 자금의 최종 수혜자 또는 수령자까지 포함됨. DCM의 초점은 FCDO의 수행 파트너(즉, FCDO와 자금 계약을 체결한 서명자)와 FCDO 자금이 포함된 공식적인 자금 계약을 체결한 조직에 있어야 하며, 최종 수혜자/수령자에게 상품이나 서비스를 제공할 책임이 있는 파트너까지 포함됨. 최소한, 파트너들이 그들의 1차 계층 파트너(예: 직접 자금을 제공하는 조직)와 가능한 경우 하위 계층 파트너의 이름을 제공할 것으로 기대함.



〈그림 20〉 DCM 도식(예시)

• DCRM: DCM에 기반을 두고 더 많은 정보를 시각적으로 제공함. 초기 자금 출처로부터의 자금 흐름 및 잠재적 위험에 대한 정보를 제공하며, 이상적으로는 최종 수혜자/수령자까지 다다름. DCM이 특정 제품이나 서비스를 전달하는 데 관여하는 모든 파트너를 식별하는 데 중점을 둔다면, DCRM은 하위 전달 파트너와 관련하여 프로그램의 성공적인 전달에 대한 위험을 이해, 포착 및 관리하는 것을 목적으로 함. DCRM은 FCDO가 내부 및 파트너와 위험 및 위험관리에 대해 집중적인 논의를 할 수 있도록 하며, 개선된 위험 상승 및 보고를 지원함.



〈그림 21〉 DCRM 도식(예시)

1.4. 분쟁·취약국 지원 사업의 M&E

(1) M&E 전략 및 제도

○ 2020년 9월 DFID와 FCO가 FCDO로 병합된 이후 분쟁·취약국 지원 사업에 대한 M&E 전략이나 제도가 업데이트되지 않음. 따라서 본 연구에서는 DFID 당시 Stabilisation Unit의 분쟁·취약국 지원 전략(2019)과 M&E 전략(2014)을 토대로 영국 정부의 분쟁·취약국 지원 사업의 M&E 체계 및 운용과정을 분석함.

○ Stabilisation Unit(2019) 분쟁·취약국 지원을 위한 일곱 가지 핵심 요소에 대해 정리하며, 여섯 번째 요소로 MEL(Monitoring, Evaluation and Learning)을 강조함. 이를 위해 전체 예산의 5%를 MEL에 할당하는 것을 언급하였고, 해당 예산은 영국 정부 내 관리역량 강화 활동도 포함됨. 급변하는 분쟁·취약 현장의 사업운영 시 성과정보가 의사결정 과정에 반영되지 않을 위험이 높으므로, 고위 경영진의 강력한 지지 기반을 필요로 함(Stabilisation Unit, 2019).

참고 **안정화(Stabilisation) 활동의 일곱 가지 필수 요소(Stabilisation Unit, 2019)**

모든 안정화(Stabilisation) 활동에는 운영 및 전략적 수준 모두에 적용되는 일곱 가지 필수 요소가 있음. 이 요소들은 순차적이지 않고 결합되어 작동함.

① 추진 요소–맥락, 목표 및 관계: 우리의 행동은 해당 맥락, 핵심 안정화 목표, 그리고 그 맥락에서 활동하는 다른 사람들과의 관계에 의해 추진되어야 함.

② 정치적 사고와 활동: '정치적' 활동과 '기술적' 안정화 활동은 분리될 수 없음. 모든 행동은 정치적 영향을 미치며, 우리는 무엇을 하는지 뿐만 아니라 어떻게 운영하는지에 대해서도 평가받을 것임.

③ 이해–학습, 정직, 적응성: 우리의 이해를 지속적으로 개선하고 학습하면서 활동을 조정해야 함. 우리의 영향력, 기관의 강점과 약점에 대해 정직해야 함.

④ 전략–일관성, 현실성, 통합: 최대한의 전략적 일관성을 추구하고, 목표를 현실적으로 설정하며, 내부 통합 및 파트너와의 조정을 촉진함으로써 전략적 의도를 지속적으로 강화해야 함.

⑤ 행동–겸손, 민감성, 소통: 겸손하게 행동하고, 분쟁 민감성과 성 규범을 고려하며, 우리의 행동을 명확하고 일관되게 소통해야 함.

⑥ 모니터링, 평가 및 학습: 이에 자원을 할당하고 모든 활동에 걸쳐 통합해야 함.

⑦ 전환 계획: 초기 단계부터 안정화에서 장기적인 평화 및 안정 구축으로의 전환을 계획해야 하며, 안정화 중에 내린 결정이 장기적 역학에 영향을 미칠 것임.

○ Stabilisation Unit(2019a)은 분쟁·취약국 지원의 효과적인 M&E를 위한 다섯 가지 원칙을 다음과 같이 제시함:

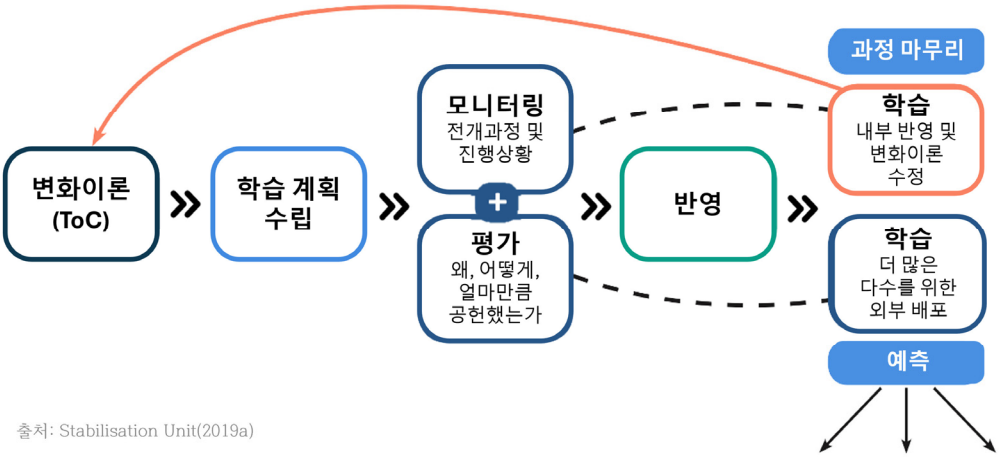
- 첫째, 적응성: 분쟁·취약 상황은 급격한 환경 변화를 특징으로 하며, 따라서 개입의 적절성을 유지하기 위해서는 적응성이 필요함. 성공적인 적응을 위해서는 △MEL활동이 실시간으로 이뤄져야하며, △증거를 정기적으로 활용하여 개입 논리를 (재)검토해야 하며, △학습이 개입 설계와 수정 주기에 반영되어야 함.
- 둘째, 정치적 민감성: 정치적 도전과제는 가장 해결하기 어려운 과제라고 할 수 있음. 분쟁 및 안정화 개입은 본질적으로 정치적임. 개입을 효과적으로 지원하고 참여를 유지하며 MEL (모니터링, 평가 및 학습) 결과가 유용하고 활용되도록 보장하려면, MEL 시스템도 정치적 우선순위, 인센티브 및 현실에 민감하게 조율되어야 함. 영국 정부의 안정화 접근 방식은 개입 목표를 설정하고 평가할 수 있는 광범위한 원칙(보호, 촉진, 준비)을 제시함. 정치적 목표는 명확하게 설정되어야 하며 MEL 활동의 중심으로 포함되어야 함. MEL 결과는 다양한 청중의 필요에 맞춰 조정되어야 하며, 그들의 증거 요구를 충족하도록 제작되어야 함.
- 셋째, 분쟁 및 젠더 민감성: 분쟁의 복잡하고 역동적인 특성은 개입의 결과로 의도하지 않은 부정적인 결과가 발생할 위험을 증가시킴. 또한, 분쟁의 맥락이 개입의 실행에 부정적인 영향을 미칠 위험도 존재함. 위험, 정책 및 프로그램 딜레마에 대한 솔직한 평가가 필요함. 위험을

식별하고 완화하기 위해 정기적으로 갱신되는 철저한 분석을 통해 모든 노력을 기울이는 것이 중요함. 이는 MEL(모니터링, 평가 및 학습) 활동뿐만 아니라 MEL의 대상이 되는 개입 자체에도 중요한 고려 사항임.

- 넷째, 혁신성 및 타 맥락에서의 학습: 분쟁·취약 상황에서의 개입은 독특한 도전에 직면하는 경우가 많음. 이러한 환경을 여타 전통적인 개발협력 맥락과 구별할 필요가 있음. 그럼에도 불구하고 타 분야를 통해 무엇을 측정하고 어떻게 적용할지를 학습하는 것이 필요함. 예를 들어, 인도적지원 분야에서 사용되는 실시간 평가, 거버넌스 분야에서 활용하는 역량 개발 모니터링 및 평가 방법, 제도적 개혁과 정책 과정에 미치는 영향 등이 있음.
- 다섯째, 적절하고 현실적인 자원 분배: MEL 시스템은 개입과 그 맥락에 적절한 시점에 작동해야하며, 가용 역량과 자원이 적절히 분배되어야 하며, 거버넌스 요구사항에 적합해야함. 특정 규정은 없으나 영국 정부는 △기반 증거가 약하고 학습 및 적응을 위한 데이터 생성이 필요한 경우, △시간과 자원 측면에서 투입이 큰 경우, △피해를 초래할 위험과 결과의 잠재력이 큰 경우 MEL 자원을 우선적으로 배정하고 있음.

○ **(적정 예산 규모)** MEL에 대한 영국 정부의 예산 지침은(Stabilisation Unit, 2019a) 일반적으로 개입 예산의 5-10%로 설정됨(OECD가 권장하는 평가 예산 비율은 3-5%). 그러나 분쟁 및 취약 환경에서는 데이터 수집 팀을 위한 추가 보안 조치와 데이터 보안을 보장하기 위한 추가 노력이 MEL 예산을 증가시킬 수 있어 이 비율이 충분하지 않을 수 있다고 언급함. 특히, 데이터가 지속적으로 개입 실행 및 적응에 정보를 제공하는 분쟁·취약 상황에서의 적응적 관리의 MEL은 더 많은 비용이 소요되기 때문에 MEL 활동의 비용과 범위가 정의됨에 따라 예산 할당은 재검토 및 수정될 필요가 있다고 명기함.

○ **(변화이론 활용한 MEL 체계 구축)** 여타 개발협력 사업과 마찬가지로 분쟁·취약국 지원 사업 역시 변화이론을 수립하며, RBM 과정을 준용함. 다만, 분쟁·취약 지원 사업의 경우 모니터링과 평가가 사업의 종료 이후보다는 수행 과정 중에 이뤄지며 이를 통한 학습 결과가 변화이론을 수정하는데 활용됨. 빠르게 변화하는 환경과 맥락에 적절하게 적응함으로써 개입의 적절성을 유지하기 위한 MEL 체계의 특징이라고 할 수 있음.



출처: Stabilisation Unit(2019a)

〈그림 22〉 변화이론 활용 MEL 체계 도식

○ **(평가적 모니터링 활용)** 평가적 모니터링(Evaluative monitoring)은 진행 상황을 모니터링하기 위해 지속적인 데이터 수집의 필요성을 균형 있게 유지하면서, 효과성과 적절성에 대한 중요한 질문을 제기하는 방식으로 수행됨.

- 평가적 모니터링의 예로는 Saferworld에서 개발한 적응된(adapted) 형태의 Outcome Harvesting이 있음. 이 접근법은 조직이 정량적 산출물 중심 모니터링에서 보다 질적이고 성과 중심적인 모니터링으로 전환할 수 있도록 함.
- Outcome Harvesting은 '사전에 정해진 성과로 시작하지 않고… 달성된 성과에 대한 증거를 수집하고, 개입이 변화에 기여했는지 그리고 어떻게 기여했는지를 파악하기 위해 역으로 작업하는 평가 접근법'으로 설명됨(Saferworld, 2016, p.3).

○ **(제3자 모니터링)** 충분하고 효과적인 모니터링, 평가 및 학습을 수행하기 위해 필요한 노력 수준도 계획에 반영되어야 함. 분쟁 및 안정화 환경에서 효과적인 MEL의 제약은 수행 기관이나 현지 파트너의 역량이 낮거나 직원의 현장 접근 부족일 수 있음. 이러한 경우, 개입의 내부 모니터링 프로세스를 보완하기 위해 제3자 모니터링(TPM, Third-party Monitoring)이 고려될 수 있음. 실제 CSSF는 TPM이 독립 평가에 기여할 수 있도록 성과(outcome) 데이터를 수집하는데 활용한 여러 사례가 있음.

참고 **제3자 모니터링(Third-party Monitoring)**

- 제3자 모니터링(TPM)은 공여기관이나 수행자가 아닌 제3자를 고용하여 모니터링 데이터를 수집하거나 검증하는 방법임. 이는 원격 또는 제한적인 환경에서 모니터링의 어려움을 극복하기 위해 점점 더 많이 사용되고 있음.
- TPM은 실시간 데이터 수집이나 검증을 가능하게 함으로써 중요한 증거 공백을 메울 수 있음. 일반적으로 산출물 수준 데이터에 제한되었지만, 성과 수준의 모니터링을 지원하는 방향으로 점차 확대되고 있음.
- 현지에 기반을 둔 데이터 수집자가 지역사회에 접근할 수 있고 우호적 관계를 구축할 수 있는 경우, TPM은 매우 가치가 있음. 그러나 TPM은 공여기관이 직원 파견을 너무 위험하다고 판단하는 상황에서 위험을 관리하기 위한 최후의 수단으로 고려하는 것이 가장 좋음. 이는 윤리적 및 품질 문제를 제기할 수 있으며(Kelly and Gaarder, 2017; Sagmeister et al., 2016; 분쟁 민감성 섹션 참조), MEL 비용을 상당히 증가시킬 수 있음.

○ **(기술 활용)** Secure Access in Volatile Environments (SAVE)연구 프로그램은 아프가니스탄, 소말리아, 남수단, 시리아에서 공여기관을 대상으로 사업 모니터링의 어려움, 특히 접근 제한, 폭력 위험, 원조 전용 위험에 관한 연구를 수행함. 이 네 국가에서의 적용을 기반으로 한 기술 활용을 탐구함. 고려된 여섯 가지 기술은 다음과 같음:

- 모니터링 및 피드백 수집을 위한 휴대폰 사용
- 태블릿이나 스마트폰을 이용한 디지털 데이터 입력
- 위성, 레이더 또는 UAV를 사용한 원격 감지 및 항공 이미지
- 위치 추적
- 라디오 프로그램과 결합한 피드백 메커니즘
- 온라인 플랫폼을 통한 소통

○ **(세이프가딩)** DFID(2018)는 여섯 가지 영역을 설정했으며, 규모와 유형에 관계없이 영국 정부의 파트너들이 모든 아동과 취약한 성인을 보호하는 환경을 조성하기 위해 목표로 삼고 추구해야 하는 최소 기준을 설정함. 넓은 의미에서 사람과 환경을 의도하지 않은 피해로부터 보호하는 것을 의미함. 이 지침은 특히 성적 착취, 학대, 괴롭힘 또는 괴롭힘으로 인한 피해를 예방하고 대응하는 것에 중점을 둠. 모든 사업을 통해 돕거나 지원하려는 대상뿐만 아니라 해당 분야에서 일하는 사람들에 대한 이러한 행동의 발생 가능성과 영향을 최소화할 책임이 있음. 다음은 Stabilisation Unit이 특정한 세이프가딩 원칙임.

참고 **Safeguarding 원칙(유엔 아동 권리 협약(UNCRC)과 일치)**

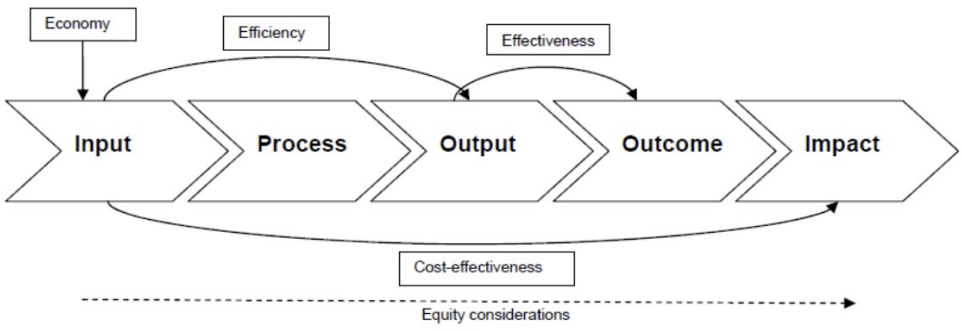
- 모든 사람은 보호의 책임을 가짐.
- Do no harm
- 수행 기관은 수혜자, 직원 및 자원봉사자, 계약 파트너 수행기관에 대한 보호 의무를 가짐. 여기에는 직접적인 수혜자가 아니지만 학대에 취약할 수 있는 지역사회의 아동과 취약한 성인도 포함됨.
- 정직하게 행동하고, 투명하고 책임감 있게 행동할 것
- 모든 활동은 아동/취약한 사람의 최선의 이익을 위해 수행됨.
- 아동은 해당 국가의 성년/동의 연령에 관계없이 18세 미만의 사람으로 정의됨.
- 모든 아동은 인종, 성별, 종교/무종교, 성적 지향 또는 장애 여부와 관계없이 평등하게 대우받아야 함.
- 아동 및 취약한 성인과 함께 일하는 조직은 홍보 소통 및 모금 활동에 보호 관점을 적용해야 함.

○ **(Value for Money, VfM)** 영국은 인도적지원과 분쟁취약국 지원을 포함한 모든 ODA 개입에 VfM을 중요 가치로 삼고 있음. 2011년 DFID는 'Value for Money Framework'을 수립하였으며, FCDO 병합 이후 별도 업데이트 없이 지속 활용하고 있음. 해당 문서에 따르면 Value for Money 가치는 영국 정부의 "ODA 가치를 높이며", "집행되는 모든 지원금이 빈곤 계층의 삶의 개선에 주는 영향을 극대화"하는 것을 의미함.

- **(분석틀)** VfM는 비용 절감의 목적에 있는 것이 아니며, 영국 국민들의 세금이 무엇(산출물)을 구입하는데 활용되고 있으며 그것이 어떠한 성과(outcome)로 전환되고 있는지를 밝히는 것에 있음(DFID, 2011). 따라서 인도적 위기 상황 대응을 포함한 모든 종류의 ODA 개입에 VfM 분석을 의무화하고 있으며, 4Es(Economy, Efficiency, Effectiveness, Equity) 분석틀을 활용함.

참고 **Value for Money(VfM)의 4Es**

VfM 분석을 위한 4Es(Economy, Efficiency, Effectiveness)



- Economy(경제성): 적절한 품질의 투입(inputs)을 적정한 가격에 구매하고 있는가?
  (투입에는 인건비, 컨설턴트, 원자재, 자본 등이 포함됨)
- Efficiency(효율성): 투입을 산출물로 얼마나 잘 전환하고 있는가?
  (산출물은 투입에 의한 결과물을 의미하며, 산출물의 품질과 양은 수행 기관의 직접적인 통제 아래 있음)
- Effectiveness(효과성): 산출물이 빈곤 감소라는 원하는 성과 달성에 얼마나 잘 기여하고 있는가?
  (산출물과 달리 성과는 수행 기관의 직접적인 통제를 받지 않음)
- *Equity(형평성): 개입에 의한 편익을 얼마나 공정하게 분배되었는가? 취약계층에게 얼마나 잘 분배되었는가?
  (*Equity 기준은 VfM가 경제성과 정량적 측정에 집중한 나머지 비용효과가 낮은 취약 지역과 취약 계층에 대한 소외가 발생할 것이라는 비판에 의해 추가됨)

출처: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78a9ee40f0b632476992f1/DFID-approach-value-money.pdf

- **(긴급 대응 상황에서의 VfM 원칙)** VfM는 영국 정부가 이행하는 ODA 프로그램 주기 중 네 단계에 걸쳐 지속적으로 평가됨. 각각의 단계는 △수행기관 평가(Due Deligence), △프로젝트 승인, △수행 중 모니터링, △종료 후 평가임. 그러나 분쟁 및 취약 상황 혹은 인도적 위기 상황에서 VfM은 여타 개발협력 프로그램과 동일한 수준에서 분석되지 못하는 한계를 가짐. 따라서 다음과 같은 VfM 적용 원칙을 추가적으로 제시함.

〈표 51〉 인도적 위기 상황에서 VfM 분석 원칙

원칙	내용
1) 효과성 중시	해당 원칙은 분석의 최우선 원칙임. 개입의 VfM를 높이기 위해 가장 중요한 것은 계획된 시간 안에 목표를 달성하는 것임.
2) VfM 평가의 적절 시점	긴박한 개입이 필요한 경우 VfM 측정은 프로그램 승인 단계가 아닌 성과(performance)를 측정할 수 있는 수행 중 모니터링과 종료 단계에서 진행함. 여타 개입과 마찬가지로 결과 사슬의 논리를 견고하게 유지함.
3) 단순성, 보고 용이성, 책무성	보고 요건이 명확하고 쉽게 이해되는 것이 중요함. VfM 보고는 납세자와 수혜자 모두에 대한 책무성 이행임.
4) 투명성 필요	프로젝트 제안서에 첨부된 문서와 VfM 평가 프로세스는 명확해야하며, 수행기관과 공유되고 동의되어야 함.
5) 예산이 아닌 실제 집행에 근거한 평가	개입 초기 단계 수행기관에 의해 제안된 예산은 현장의 필요성과 규모가 명확해짐에 따라 변경될 수밖에 없음. 따라서 비용/경제성 분석은 예산이 아닌 실제 집행액을 기준으로 분석되어야함. 비용은 시간 경과에 따라 벤치마크를 설정할 수 있음. VfM는 프로젝트 세부 사항을 더 잘 이해하고, 수행기관의 지원 수단 선택을 평가하는데 활용됨. 비용이 평균에서 크게 벗어나는 경우 이유를 파악하기 위해 사업 종료 후 수행기관과 추가 논의가 있어야함.
6) 기준(benchmark) 설정을 통한 성과 측정	VfM 지표만으로는 '우리가 얼마나 잘하고 있는가?'에 답할 수 없음. 적절한 성과 평가 기준(benchmark)을 설정함으로써 VfM이 실현되고 있는지 판단할 수 있음.

원칙	내용
7) 단위 비용보다 비용 요인 분석의 유용성	단위 비용 자체보다는 단위 비용의 구성 지출을 평가하고 이를 추적하는 것이 더욱 유용함. 시간이 경과하며 프로그램 간에 투입이 서로에 대해 어떻게 변하는지 추적한다면 영국 정부의 비용 구조를 더욱 명확히 이해할 수 있음. 따라서 제안서의 예산 형식과 실제 지출 보고서는 통일된 양식에 맞춰 작성되어야 하며, 이는 시간 경과 및 조직 간 비용 요인 분석을 용이하게 함.
8) 해석의 용이성	지표는 쉽게 이해할 수 있어야 함. 지표와 분석은 VfM이 실현되지 않았을 경우 이를 개선하기 위한 결정에 쉽게 도움이 되어야 함.

출처: https://learningandchange.org/wp-content/uploads/2022/07/DFID-Value-for-Money-in-Humanitarian-Programming_compressed.pdf

- **(긴급 대응 상황에서의 VfM 분석)** 분쟁 및 취약 상황 내 인도적 위기상황이 발생하는 경우, 시간, 자원, 정보의 제약으로 인해 체계적인 VfM 분석에 어려움이 있음. 이 경우 속도(speed), 품질(quality), 비용(cost)을 기준으로 VfM 분석을 제안함. 세 요인은 VfM의 핵심이며, 품질에 대한 평가는 적절성, 유용성, 보급 범위, 조정, 평강 및 상황에 따른 적합한 기타 기준(예: Sphere 기준)을 포함함. 제안 단계에서는 비용을 뺀 시간과 품질에 대한 기준만 제시하며, 개입이 수행되는 과정과 종료 이후에 비용을 포함한 VfM 분석을 실시함. 이를 위해 수행기관은 1) 초기 예산과 실제 집행 내역이 담긴 재무 보고서; 2) 체계적인 모니터링 계획과 결과; 3) 공여기관(FCDO)의 모니터링 시기와 내용에 대한 합의; 4) VfM 분석 내용; 5) 개입 규모에 적절한 VfM 분석 계획; 6) VfM 결과가 내외부적으로 공유되도록 함.
- **(만성 위기 상황에서의 VfM 분석)** 영국 정부의 대다수 인도적 지원은 만성 위기 상황에 대한 지원이며, 이 경우 긴급 대응 상황과 달리 3Es 분석이 가능함. 따라서 대다수 분쟁취약국 지원 사업의 경우 VfM 분석이 제안 단계에서부터 의무화됨. 이를 위해 1) 수행기관은 초기 예산과 실제 집행을 통일된 형식으로 작성하며, 비용 요인을 시간 경과에 따라 분석; 2) 데이터가 있는 경우 FCDO는 수행 기관 간 비용 요인(혹은 단위 비용)의 비교 분석; 3) 공동 기금 또는 긴급 대응 기금을 통해 자금이 전달되는 경우 OCHA가 VfM과 유사한 비용 비교 분석을 수행하도록 권장; 4) 비용에만 초점을 두지 않으며 적절성, 시의성, 목표달성 가능성 등이 함께 고려되도록 노력함.

참고 **Value for Money(VfM)에 대한 비판**

- VfM가 원조의 책무성을 높인다는 관점과 달리, 비판적 의견도 꾸준히 제기되고 있으며 주요 주장은 다음과 같음.
- VfM은 과도하게 효율성과 경제성을 중시하기 때문에 현장 상황에 유연하게 대응하는 적응형 관리(adaptive mangement) 접근에 적합하지 않음.
- VfM는 정량적으로 측정할 수 있는 성과로 분석되기 때문에 개발협력 현장에서 꼭 필요한 주민들의 역량 강화, 임파워먼트와 같은 질적인 성과의 가치는 간과됨.

참고 **Value for Money(VfM)에 대한 비판**

- 분쟁 및 취약 지역과 같이 상황이 빠르게 변하고 복잡한 환경에서 VfM 분석 기준은 적용하기 힘들며, 현장의 복잡성과 위험요인을 담아낼 수 없기 때문에 원조 효과성에 대한 잘못된 판단을 내릴 위험이 있음. 또한, 현장 변화에 따른 자원 배분의 변화를 실시간으로 VfM 지표가 반영하지 못하기 때문에 실제 효과적인 수행을 돕는데는 한계가 있음.
- VfM에 집중하다보면 당장 확인 가능한 성과를 낼 수 있는 프로젝트를 더 선호하게 되며, 구조적 변화와 같이 더 큰 영향을 끼치지만 장기적 지원이 필요한 프로젝트는 소외될 수 있음.
- VfM 분석에 소요되는 행정 소모가 공여기관과 수행기관 모두에게 부담으로 작용될 수 있으며 프로그램 수행에 그만큼의 투입이 줄어들게됨.

출처: ICAI (2018) https://icai.independent.gov.uk/review/value-for-money/review/
ODI (2021) https://media.odi.org/documents/odi-ml-rethinkingvfm-wp572-final.pdf

(2) M&E 이행 체계 및 품질관리

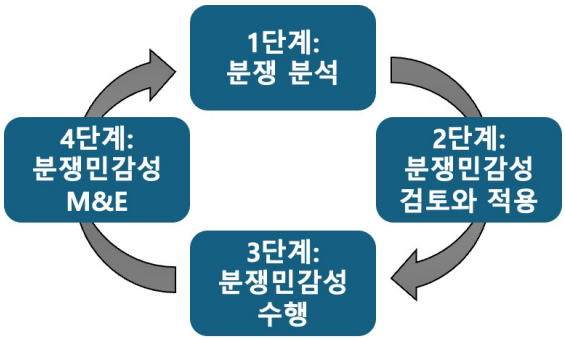
○ **(M&E 가이드라인)** 분쟁·취약 상황에서의 개입은 영국 정부의 ODA M&E 가이드라인을 준용하되, 특수 상황에 따른 추가 분석과 이를 위한 도구 등이 여러 문서를 통해 제공되고 있음.

- 2016년 영국 정부는 Stabilisation Unit을 통해 Conflict Sensitivity Tools and Guidance를 발간하였으며, 해당 문서는 사업의 기획, 수행, 평가 모든 단계에서 분쟁 민감성 평가를 위한 체크리스트를 포함함.

참고 **Conflict Sensitivity 분석**

영국 정부는 Stabilisation Unit(2016)을 통해 분쟁국 혹은 분쟁 영향 국가에서 사업을 수행하는 경우 사업의 모든 단계에서 분쟁민감성 분석을 평가하도록 권고하고 있음.

- 분쟁민감성: 분쟁 영향 지역에서의 사업 수행의 경우 어떤 개입이든 분쟁 상황에 긍정적이거나 부정적인 영향을 미치게 된다는 이해를 바탕으로 접근하는 태도
- 따라서 부정적 영향을 최소화하고 긍정적 영향을 최대화 하기 위해 △맥락에 대한 이해, △개입과 맥락의 상호작용에 대한 이해, △이러한 이해를 바탕으로 활동하는 것을 원칙으로 함.



참고 **Conflict Sensitivity 분석**

문서는 각 단계별 분쟁민감성 점검을 위한 체크리스트를 제공하고 있으며, 4단계 '분쟁민감성 M&E'를 위한 체크리스트는 다음과 같음:

- 분쟁 분석을 주요 이벤트와 관련하여 정기적으로 업데이트하고, 이를 프로그램 조정에 활용할 계획이 있습니까?
- 연례 검토 및 평가에서 분쟁 민감성이 조사 항목으로 포함되어 있습니까?
- 파트너의 보고(reporting) 템플릿에 분쟁 민감성 우려를 보고하는 섹션이 있습니까?
- 수혜자 피드백 메커니즘이 존재하며, 분쟁 민감성 우려를 추적하고 있습니까?
- 성과모형에 프로그램과 관련된 주요 분쟁 동향을 추적할 수 있는 지표가 포함되어 있습니까?
- 성과모형에 프로그램과 관련될 수 있는 주요 피해 위험을 추적하는 분쟁 상호작용 지표가 포함되어 있습니까?
- 정량적 지표(양 또는 수량을 측정)와 정성적 지표(질 또는 인식을 측정)의 조합이 사용되고 있습니까?
- 민족, 성별, 종교 등으로 나누어 서로 다른 그룹에 미치는 차별적 영향을 측정할 수 있도록 데이터가 분류되어 있습니까?
- 분쟁 민감성과 관련된 위험이 위험 매트릭스에 포함되어 있습니까? 이를 정기적으로 검토할 계획이 있습니까?

출처: Stabilisation Unit (2016) https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c17b2bee5274a46824303b6/SU_Conflict_Sensitivity_Guidance.pdf

- 이후 2019년 UK Government's Approach to Stabilisation 문서가 발간되었고, 정책 입안자들과 현장 활동가들을 위한 분쟁·취약국 지원에 대한 영국 정부의 전략을 설명함. 2020년 Monitoring, Evaluation and Learning in Conflict and Stabilisation Settings 가이드라인을 통해 분쟁·취약 상황에서 M&E 활동을 위한 분석 도구들을 제공함. 가장 최근 2024년 11월 Joint Analysis of Conflict and Stability Guidance Note가 발간되었으며, 분쟁 영향 지역에 대한 영국 정부의 부처 간 합동 분석을 위한 가이드라인을 제공함.

○ **(이행 부서)** FCDO 내 평가부(Evaluation Unit)는 경제 및 평가국(Economics and Evaluation Directorate)의 일부로, 전략적 접근을 촉진하고 평가 기준을 설정하며 FCDO가 이러한 기준을 충족하는지 전반적인 기관의 성과를 감독함. 또한, 조직 전반에 걸쳐 평가를 위한 기술적 지원을 제공하고, 혁신적인 방법과 접근법에 대해 배우고 이를 촉진하며, 평가 역량을 개발하고 품질 보증을 수행함. 이 팀은 평가 자문가, 데이터 및 인사이트 전문가, 프로그램 관리자들로 구성됨. 평가부는 중앙 평가를 수행하고 EQUALS(Evaluation Quality Assurance and Learning Service)2를 포함한 평가 프로그램을 관리함.

○ **(사업 주기 단계별 품질 관리)** 사업 단계별 산출물에 대한 품질 관리 체계는 다음 표와 같이 표준화되었으며, 영국 ODA 수행에 참여하는 모든 기관들이 이행하고 있음.

〈표 52〉 FCDO 사업 주기 단계별 품질 관리 체계

단계	대상	품질 관리 목표	책임자	세부 활동
개입에 대한 정의 이 단계는 프로그램 목표를 추진하는 전략적 맥락, 주요 정책 문제 및 국가/비즈니스 계획을 이해하는 것임. 여기에는 Concept note에서 이러한 목표를 달성하는 데 도움이 될 수 있는 제안된 개입을 요약하고, 승인되면 강력한 설계 프로세스를 수행하여 Business Case(또는 이에 상응하는 것)에서 개입의 세부 사항을 명확하게 표현하는 것이 포함될 수 있음. 여기에는 전략적 맥락, 개입 및 제공 옵션에 대한 증거 기반 평가, 위험, 기회 및 관리 요구 사항에 대한 현실적인 평가가 포함됨. 이 단계에서는 제공 계획, 모니터링, 평가 및 학습 요구 사항, 예상 결과에 대해 생각하는 것이 중요함.	1. 집행계획, 성과 프레임워크	부서의 업무에 대한전체 정책 및 리소스 프레임워크를 설정하고 개별사업부에 리소스를 할당하여 특정 결과를 제공함.	PUS 및 집행위원회 (책임)	증거를 바탕으로 프로그램 및 프로젝트가 지원해야 하는 주요 정책 문제와 설계 및 제공에 영향을 줄 수 있는 지역/지역 조건을 파악함. 목표를 정의하고 목표를 달성하는 데 도움이 될 수 있는 개입 유형에 대한 아이디어를 개발함. 옵션을 평가하고 프로젝트 자금 지원 역할을 포함하여 프로그램에 적합한 전달 채널 또는 전달 채널의 조합을 식별함. 관리 및 감독 요구 사항을 식별하고 계획함.
	2. 비즈니스 플랜 (본부 이사회용), 국가 계획 (해외 사무소)	개별 부서/직위는 비즈니스 플랜/국가 계획을 개발하여 SDP 및 결과 및 자원프레임워크에 따라 무엇을 어떻게 제공할 것인지를 설정함. 비즈니스 플랜/국가 계획은 승인을 위해 장관에게 제출됨.	HoM/이사 (책임)	
	3. 컨셉 노트	개별프로그램에 대한 제안서를 제시하고, 비즈니스 플랜의 전략적 목표와 어떻게 부합하는지, 제안된 개입이 무엇인지, 왜 장관 승인(또는 규모가 적은 제안에 대한공무원의 승인)이 권장되는지를 설명함.	SRO (책임)	
	4. 비즈니스 케이스	개별 프로그램이 목표를 달성하는 방법과 비즈니스 계획의 전략적 목표및 결과를 제공하는 데 어떻게 기여할 것인지에 대한 세부 정보를 제시함.	SRO (책임)	
자금 조달 이 단계는 프로그램과 그에 수반되는 모니터링, 평가 및 학습 중재에 대한 전달 메커니즘을 마련하는 것을 목표함. 이는 사내 리소스(인소싱 역할) 또는 외부 제공 파트너와의 자금 조달 계약일 수 있음. (자세한 내용은 아래 배송 옵션 참조). 이 단계는 또한 외부 파트너와의 관계 분위기 및/또는 프로젝트 자금 지원을 받는 FCDO 직원의 기대치를 설정하는	5. 공식 자금 조달 약정 (외부 파트너) 또는 프로젝트 자금 지원을 받는 FCDO 직원을	공식 계약은 외부수행자에게 아웃소싱된 조달에 대한 FCDO와 파트너/공급업체 간의 역할과 책임을 설정함.	PRO (책임)	필요한 경우 제안서를 생성하기 위해 조기 시장 참여 및/또는 경쟁 프로세스를 시작함. 필요한 결과를 제공하고 예상 결과를 달성할 관련 기준에 따라 입찰 및/또는 제안을 평가하고 승인함. 파트너 유형 및 자금 조달 시작 방법에 따라 계약/책임 있는 보조금 계약/MOU에 서명함.

단계	대상	품질 관리 목표	책임자	세부 활동
단계임. 여기에는 역할, 책임, 책임, 주요 이해 관계자, 재무 및 위험 관리에 대한 명확성이 포함됨. 모니터링 프레임워크도 완성되어 상황과 지식의 변화에 적응할 수 있도록 개입 내에 충분한 유연성이 있는지 확인함.	사내 조달 역할로 모집하고 임명	사내 조달 역할의 모집은 다른 직원 역할과 동일한 방식으로 작동함. 역할에 대한직무 프로필 및 성과 목표는 각 역할이 프로그램에 기여할 내용에 대한 기대치를 설정함.		
수행 이 단계는 프로그램 및 프로젝트(활동 및 결과)의 수행, 수행 파트너 관리, 개입에 영향을 미치는 맥락과 상황이 변경되는 경우 수행 중 개입 조정을 다룸. 관리 조치는 재무, 위험, 문제, 진행 상황 및 결과 모니터링, 이해 관계자와의 참여, 가정 확인, 지속적인 관련성, 전략적 조정 및 비용 대비 가치 보장에 이르기까지 다양함. 지속적인 모니터링 및 학습 외에도 연간 성과 평가는 개입이 의도한 결과를 달성하기 위해 궤도에 있는지 확인하기 위해 점검하고 조치를 취할 수 있는 기회를 제공함. 이 단계에서는 프로젝트 또는 프로그램의 지속, 폐쇄 또는 확장에 대해 시기적절하고 증거에 기반한 결정을 내리는 것이 중요함.	6. 수행 계획	PRO는 각 프로그램에 대해 제시된 최신의 균형 잡힌 수행 계획(수행 우선 순위, 주요마일스톤, 로그 프레임 또는결과 프레임워크, 역할 및 책임, 위험 관리 전략)을 보장할 책임이 있음. 이 정보가 프로그램 관리플랫폼에 보관되어 있는경우 병렬 문서가 필요하지 않음.	PRO (책임)	개입을 시작할 수 있도록 모든 시스템 관리 절차를 완료함. 활동, 산출물, 위험, 재정을 모니터링하고 수행 파트너와의 관계를 관리하여 문제에 대응하여 정책 목표에 집중하도록 개입함.
	7. 연례 검토	모든 프로그램은 적어도 매년공식적으로 검토되어 성과, 지속적인 관련성, 비용대비 가치, 교훈 및 필요한 개선 조치에 대한평가를 제공함.	PRO (책임)	
종료 이 단계는 합의된 모든 결과가 전달되고 결과가 달성되었으며 미해결 문제가 해결되었는지 확인하는 것임. 여기에는 종료 보고서 작성, 성과 및 결과 검토 및 평가, 전략적 목표에 대한 결과, 영향 및 비용 대비 가치 평가가 포함됨. 이 단계는 프로그램 팀과 공유하고 기존 및 미래의 다른 프로그램 및 프로젝트에 적용할 수 있는 교훈을 모으는 데 필수적임. 모든 프로그램은 일찍 종료되더라도 효과적이고 책임감 있게 종료되어야 함.	8. 프로그램 종료 검토	모든 프로그램은 프로그램 종료 날짜로부터 3개월 이내에 프로그램 관리플랫폼에서 프로젝트 종료 검토를 받아야 함.	PRO (책임)	종료 보고서를 수신하여 합의된 모든 출력물이 전달되었는지 확인하고 최종 지불을 하기 전에 미해결 문제를 해결함. 정책 목표 및 VfM 기준에 대한 결과와 영향을 검토하거나 평가함. 배운 교훈을 파악함.

출처: FCDO(2024)

○ **(평가 품질 관리)** EQUALS 2는 평가부가 관리하는 프로그램으로서, FCDO의 평가 및 모니터링 산출물에 대해 독립적인 품질 보증을 제공하며, 이러한 판단을 위해 69개 지표를 기반으로 평가함. 또한 평가 및 모니터링에 대한 기술적 조언을 제공함. 예를 들어, 평가 가능성(evaluability) 평가, 평가 관리 구조 참여, 변화이론 개발 등이 포함됨. EQUALS 2는 다양한 주제 분야 및 평가 유형 전반에 걸쳐 100명 이상의 평가 전문가로 구성된 패널을 포함함. 평가보고서는 FCDO와 함께 개발된 템플릿에 따라 품질 보증을 받으며, 보고서를 개선할 수 있는 방법에 대한 피드백을 제공함.

• EQUALS 2는 2021년부터 2025년까지 약 470만 파운드 규모로 진행되고 있으며, 구체적인 변화이론과 성과모형을 기반으로 FCDO의 평가 및 모니터링 산출물에 대한 품질 관리를 이행하고 있음. 다음은 2024년 보고서[67]에서 발췌한 성과지표 달성 결과임.

〈표 53〉 WPS SO3 성과지표

성과	성과 지표 1	중간 목표 1	
FCDO는 신뢰할 수 있으며, 엄격하며, 윤리적인 평가 보고서를 발간함	FCDO의 ToR, 기초선조사 착수 보고서 중 EQUALS2 품질 평가자가 '불만족'으로 평가한 항목 중 '우수' 또는 '매우 우수'로 재평가된 비율(%)	목표(2025)	60%
		실적(2024)	50%
		출처	EQUALS2 MIS 데이터
	성과 지표 2	중간 목표 1	
	FCDO 중간선, 종료선, 최종 보고서 중 EQUALS2 품질 평가자가 '불만족'으로 평가한 항목 중 '보통' 이상으로 재평가된 비율(%)	목표(2025)	90%
		실적(2024)	50%
		출처	EQUALS2 MIS 데이터
	성과 지표 3	중간 목표 1	
	EQUALS2 사용자 중 제공받은 전문 지식이 평가 산출물 또는 과정의 전반적인 품질을 향상시켰다고 인식하는 비율(%)	목표(2025)	90%
		실적(2024)	96%
		출처	사용자 설문조사, FGI

○ **(평가 결과 확산)** FCDO PrOF 규칙 7에 따르면, 평가 정책은 모든 FCDO 평가가 공개되고 적극적으로 배포되어야 한다고 명시함. 프로그램 팀은 이러한 문서가 규칙에 따라 게시되며, 문서 게시 지침에 명시된 기준을 충족하도록 보장해야 함. 부서장은 출판물의 품질에 대한 전반적인 책임을 가짐.

67) 전체 논리모형은 다음 사이트에서 확인 가능: https://devtracker.fcdo.gov.uk/programme/GB-GOV-1-301050/documents

2. 독일

2.1. 분쟁·취약국 지원 정책 및 전략적 기반

(1) 분쟁·취약국 지원 전략

○ 독일의 분쟁·취약국 지원 정책과 전략적 기반은 개발협력과 안정화 및 안보 강화에 중점을 두고 있음. 독일 정부는 이를 위해 여러 부처의 독립적 접근과 통합적 목표를 위한 범정부 협력 방식을 결합하여 지원하고 있음.

○ 경제협력개발부(BMZ)

- BMZ 2030 전략: BMZ는 개발협력의 우선순위를 명확히 하기 위해 BMZ 2030 전략을 발표함. 본 전략은 분쟁·취약국을 포함하는 넥서스 및 평화 파트너(Nexus and Peace Partners)를 별도로 구분하며 이들 국가가 장기적으로 안정을 구축할 수 있도록 돕는 것을 목표로 함. 넥서스 및 평화 파트너 국가 지원은 단기적 인도적 지원이 아닌 지속 가능한 개발과 평화 구축을 목표로 함. 주요 지원 분야에는 평화 구축 및 갈등 예방, 재건 및 개발 협력, 인권 및 법치주의 강화 등이 포함됨.
- 구조적 전환 지원(Transitional Development Assistance, TDA): 인도적 지원과 장기 개발 협력 간의 공백을 메우기 위해 도입한 개념으로 분쟁 지역의 재건과 안정화에 중점을 둔 지원 방식임. 위기와 분쟁을 겪고 있는 국가의 장기적 재건을 위해 설계된 프로그램으로 인도적 지원 이후의 회복 단계에 초점을 맞춤. 이를 통해 사회 기반 시설과 경제적 재건을 지원하고 지역 사회가 자립할 수 있도록 함. 주요 활동으로는 거버넌스 강화, 기본 인프라 구축, 교육 및 직업 훈련 지원 등이 있음.

○ 국방부(BMVg)

- 안보 역량 강화 이니셔티브(Ertüchtigungs initiative): 분쟁·취약국의 안보 역량을 강화하기 위한 프로그램. 해당 국가의 군사 및 안보 기관의 역량을 강화하여 외부 지원 없이도 자국의 안전과 안정을 책임질 수 있도록 도움. 주요 지원 활동으로는 군사 훈련, 장비 지원, 정보 제공이 있으며 자주적 안보 역량을 갖추도록 함.
- 평화 유지 및 분쟁 예방: 국방부는 NATO, EU, UN과 협력하여 분쟁 지역에서의 평화 유지 활동에 참여함. 주요 분쟁 지역 안보와 안정화를 돕기 위한 것이며 해당 지역의 장기적 평화를 구축하는 데 기여함.
- 민군 협력(Civil-Military Cooperation, CIMIC): 분쟁 지역에서의 재건과 안정화 작업을

효과적으로 수행하기 위한 것으로 군사 작전과 민간 지원 활동을 조율함.

○ 내무부(BMI)

- 국제 치안 협력 및 법치주의 강화: 분쟁·취약국에서 법 집행과 치안 강화를 목표로 법치주의 확립과 치안 역량 강화를 지원함. 범죄, 테러, 불법 이주 등 초국경적 위협을 방지하고 해당 국가의 치안 기관이 자립할 수 있도록 지원함. 구체적인 활동에는 경찰 훈련, 법 집행 기관의 역량 강화, 법치주의 기반 확립이 포함됨.
- 국경관리 및 이민 통제 지원: 국경관리 역량강화를 통해 분쟁·취약국이 주변지역에 미칠 수 있는 불안정한 영향을 줄여 지역 안정화를 도모함. 특히 이들 지역의 사회·경제적 불안정은 불법이민과 인신매매를 촉진할 수 있기에 취약한 집단을 보호, 주변국 안전을 유지하고자 함. 또한 국경관리 시스템구축을 통해 초국경범죄을 억제하고 국가 간 치안 협력을 강화함.
- 재난 대응 역량 강화: 독일 정부는 재난이 발생하면 해당 국가의 불안정성이 심화될 수 있으며, 이러한 불안정은 인도적 위기를 초래할 가능성이 다대하다고 판단함. 이에 분쟁·취약국의 재난 대응 역량을 높여 자연재해나 기타 위기 상황에서 회복력을 강화하고, 지역의 안전과 안정성을 유지하고자 함. 특히 불법 이주, 테러리즘, 범죄 확산 등 초국경 문제로 이어지는 문제를 방지하고자 여러 프로그램(현지 재난 대응 조직의 훈련 및 교육, 재난 관리 시스템 구축, 필수 장비 및 기술 지원, 지역 사회와의 협력 강화)을 실시하고 있음.

○ 범정부 차원의 통합 전략적 접근

- HDP 넥서스(Humanitarian-Development-Peace Nexus): 각 부처가 독립적으로 분쟁·취약국을 지원하는 동시에 HDP 넥서스와 같은 통합적인 접근을 통해 부처 간의 협력을 조율하고 있음. 본 접근법은 인도적 지원, 개발 협력, 평화 구축을 각각의 단계로 보되 상호 보완적인 관계로 간주함. 인도적 지원이 아닌 분쟁·취약국의 장기적 안정화와 재건을 목적으로 개발협력과 평화 구축에 중점을 두고 지원함.

(2) 분쟁·취약국 정의

○ CSSF, OCSM을 통해 분쟁·취약국 지원에 관한 부처 간 전략을 통합한 영국과 달리, 독일 정부는 부처별로 각자의 전략을 수립하고 자율적으로 지원을 수행하고 있음. 따라서 연방 경제협력개발부(BMZ)[68], 국방부, 내무부 등 각 정부 부처의 임무와 관점에 따라 분쟁·취약국을 정의하는 방식이 상이함. 부처별 분쟁·취약국 정의 및 기준은 아래 표와 같음.

68) Strategie der strukturbildenden Übergangshilfe, 2020, BMZ.

〈표 54〉 독일 정부 부처별 분쟁·취약국 정의 및 기준

구분	연방 경제협력개발부(BMZ)
정의	• 취약국 : 국가가 기본적인 정부 기능을 수행하는 데 어려움을 겪는 상황 • 분쟁국 : 잦은 무력 충돌이 발생하거나, 무력 분쟁이 일어날 가능성이 큰 국가
기준	• OECD의 취약성 지수, 세계은행의 분류 등을 참고하여 취약성 평가, 분쟁 상황, 정부 역량 등 검토
구분	국방부(BMVg)
정의	• 분쟁국과 취약국을 별도로 정의하지 않음. 안보 위협, 테러리즘, 무력 충돌 등의 요소를 보유한 국가
기준	• NATO, EU, UN 평화 유지 기준 및 독일의 안보 이익에 기반, 국제 안보와 독일에 잠재적 위협을 가하는 국가를 분쟁·취약국으로 간주
구분	내무부(BMI)
정의	• 분쟁국과 취약국을 별도로 정의하지 않음. 치안, 법 집행 역량, 테러 및 불법 이주 문제가 심각한 국가
기준	• 국제 범죄, 테러리즘 확산 가능성, 법 집행 기관의 취약성

출처: (BMZ) https://www.bmz.de/en/countries/reform-strategy-bmz-2030, 2023.3.
(국방부) White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr
(내무부) https://www.bundesregierung.de/breg-en

2.2. 분쟁·취약국 지원 이행

(1) 추진 체계

○ 분쟁·취약국을 지원하는 각 부처는 각자의 전문 분야를 기반으로 다양한 역할을 이행하고 있음.

- BMZ: 개발 협력의 주무 부처로서 분쟁·취약국의 경제적, 사회적 발전을 지원함. 이를 위해 BMZ 2030 전략을 수립하여 파트너 국가를 분류하였으며, 특히 평화 및 안보 파트너(Nexus and Peace Partners)로 지정된 국가들을 분쟁·취약국으로 간주하며 집중·지원하고 있음. 본 지원은 해당 국가의 안정화와 재건을 목적으로 교육, 보건, 인프라 구축 등 다양한 분야를 포함함.
- 국방부: 분쟁·취약국의 군사적 안정화와 평화 유지에 중점을 둠. NATO, EU, UN의 평화 유지 임무에 참여하여 분쟁 지역의 안보 강화 및 군사 훈련 등을 통해 해당 국가의 자주적인 방위 능력을 지원함. 특히 안보 역량 강화 이니셔티브(Ertüchtigungs initiative)[69]와 같은 프로그램을 통해 파트너 국가의 안보 역량(자문 및 교육, 장비 및 인프라 지원, 지역 안정화 기여)을 강화하는 데 기여하고 있음.

69) 출처: https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/engagement-in-afrika/das-engagement/ertuechtigung-in-afrika/die-ertuechtigungsinitiative-der-bundesregierung-12894

• 내무부: 국제 협력을 목적으로 분쟁·취약국의 치안 역량 강화와 법치주의 확립을 지원함. 내부 안정 도모, 테러리즘 및 조직범죄와 같은 초국가적 위협 대응 능력 항상 등에 집중하고 있음.

○ BMZ는 정량적이고 객관적인 기준에 맞춰 분쟁·취약국을 선정하고 있음. 반면 내무부와 국방부는 안보와 정책적 필요에 따라 다소 주관적 판단이 개입하고 있음. 〈표 54〉에서 기술한 기준 외 별도의 상세 기준이 없기에, 분쟁·취약국 선정기준은 BMZ에 한정해 상세히 다루고자 함.

• BMZ는 아래 표와 같이 3개의 기준을 이용하여 지원 국가를 선별하고 있음. 중요한 것은 선정된 국가들이 매년 변동되는 것은 아니며, 일정 기간 평가와 검토 과정을 거친 후에 필요시 목록을 조정한다는 것임. BMZ 2030 전략은 장기적인 목표와 전략을 기반으로 하기에 파트너 국가 선정에 일관성을 유지하고자 하며, 파트너 국가 선정 또한 단기적 변화보다는 장기적인 정책 목표와 우선순위에 맞춰 조정하고 있음.

〈표 55〉 BMZ 분쟁·취약국 평가 기준

기준	상세 내용
취약성 평가	OECD의 취약성 지수, 세계은행의 평가 등 국제적인 취약성 지표를 활용해 지원 국가의 제도적, 경제적 불안정성, 인도적 위기 상황을 평가. 이러한 평가를 통해 제도적 역량이 부족하고, 외부 지원이 시급한 국가를 우선함.
분쟁 상황	내전, 반란, 테러리즘 등 지속적인 무력 충돌이 발생하거나 분쟁의 위험이 있는 국가들이 선정됨. 특히 분쟁이 지역 사회에 미치는 영향과 해당 국가의 재건 필요성을 고려하여 지원
정부 역량	통치 역량, 법치주의, 인권 보호 의지 등을 평가하여 안정화 지원의 가능성과 효과성을 판단함. 정부의 협력 의지와 독일이 제공하는 지원의 지속 가능성이 주요 판단 기준이 됨.

○ BMZ는 2030 전략에서 열 개 분쟁·취약국 목록을 Nexus and Peace Partners[70]로 분류하여 공개하고 있음. 한편 국방부와 내무부는 별도의 국가 목록을 공개하지 않고 있으며, 이들 기관의 지원 국가는 각 기관의 연례 보고서를 기반으로 다음과 같이 정리함.

〈표 56〉 독일 정부 부처별 분쟁·취약국(Nexus and Peace Partners) 목록

BMZ	국방부	내무부
아프가니스탄	말리	우크라이나
차드	레바논	튀니지
콩고 민주 공화국	이라크	이라크
이라크	아프가니스탄	아프가니스탄

70) BMZ는 BMZ 2030 전략에서 Nexus and Peace Partners를 선정하며, 본 국가로 선정된 국가들을 인도적 지원과 별도로 구분하여 설명하고 있음. 특히 분쟁 예방, 평화 구축, 안정화 등의 분야에서 BMZ와 긴밀한 협력을 통해 장기적인 발전을 도모하고자 함.

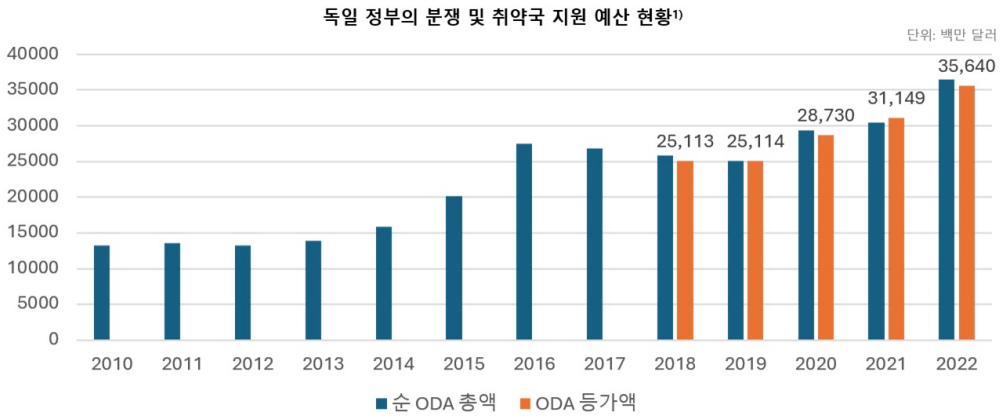
BMZ	국방부	내무부
리비아	소말리아	팔레스타인
소말리아	남수단	
남수단	우크라이나	
수단		
시리아		
예맨		

출처: (BMZ) https://www.bmz.de/en/countries/reform-strategy-bmz-2030, 2023.3.
(국방부/내무부) 각 부처 홈페이지, 2024.10 검색

(2) 분쟁·취약국 지원 현황

○ 독일 연방 통계청(Statistisches Budndesamt)에 따르면, 독일은 2022년 35,640 백만 달러의 ODA 예산을 지원했음. 그중 가장 많은 예산을 집행한 곳은 BMZ로 ODA 집행액의 40.46%를 지원했음. 그 외 예산을 집행한 부처, 지원 금액 및 목적은 아래와 같음.

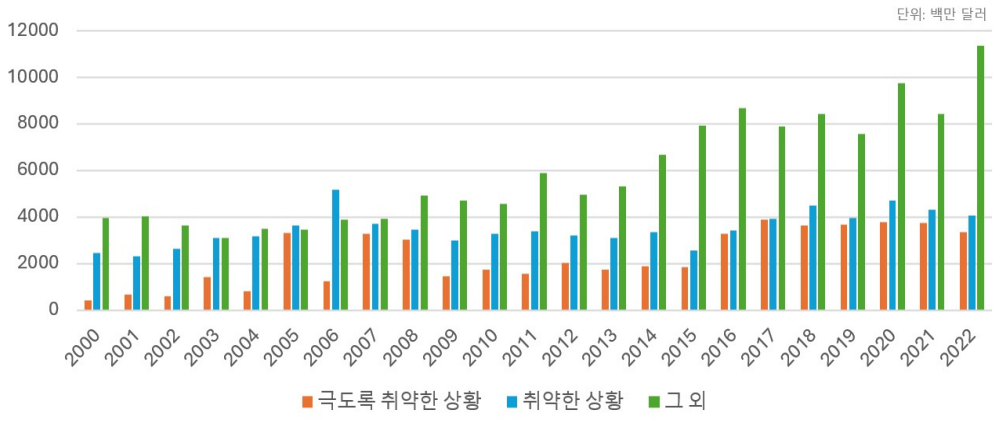
- 연방 경제협력개발부, BMZ(€13,714M): 지속가능한 개발, 교육, 보건, 농업 등 다양한 분야의 협력 프로그램 운영
- 외무부, AA(€4,922M): 인도적지원, 인권 증진에 주력하여 국제기구와의 협력을 통해 글로벌 안보와 안정에 기여
- 재무부, BMF(€1,416M): 국제금융기구와의 협력을 통해 개발도상국의 경제 안정과 재정 지원을 담당. 채무 경감 프로그램 운영
- 경제기후보호부, BMWK(€820M): 에너지, 기후변화대응, 재생가능에너지 기술 전파 등을 통해 경제 성장 지원
- 보건부, BMG(€801M): 글로벌 보건 이슈, 전염병 대응 등 보건 수준 향상 지원
- 교육연구부, BMBF(€393M): 교육 및 연구 협력을 통해 교육 시스템 강화와 과학 기술 발전 지원
- 그 외 문화미디어부(€207M), 식량 농업부(€67M), 내무부(€53M), 환경자연보호 핵 안전 소비자 보호부(€37M), 노동사회부(€15M), 법무부, (€7M), 디지털교통부(€5M), 가족노인 여성청소년부(€2M), 연방주, (€1,838M), 시장자금(€1,416M), 투자개발공사(€256M), EU 출자금 중 ODA 해당 부분(€3,349M), 기타(€4,573M)가 있음.



1) www.oecd-ilibrary.org

〈그림 23〉 독일 정부의 분쟁·취약국 ODA 예산 현황

○ 2022년도 독일의 분쟁·취약국 지원 예산은 17,660 백만 달러로, 2000년부터 2008년까지 꾸준히 상승하다 글로벌 금융 위기의 여파로 시행된 긴축 정책의 영향으로 인해 2009년 일시 감소하였음. 이후 예산은 회복세를 보이며 증가하다, 2022년에는 역대 최고치를 기록하였음.



1) www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/donor/5/

〈그림 24〉 독일 정부의 2000-2022 취약상황 분류별 지원 현황

○ 독일 연방은 분쟁·취약국을 지원하는 세 개 부처(BMZ, 국방부, 내무부)의 예산을 매년 재무부를 통해 발표하고 있음. 그러나 각 부처의 예산이 개괄적으로 제공되기 때문에 분쟁·취약국 지원과 같은 세부 프로그램에 대한 정보는 따로 명시되지 않았고, 프로그램 항목에 따라 여러 항목으로 분산되어 있어 별도의 예산 명세를 확인하기 어려움.

○ 경제협력개발부(BMZ)는 독일 정부의 분쟁·취약국 지원을 주도하며, 주요 산하기관인 GIZ(독일 국제협력공사)와 KfW(독일재건은행)를 통해 프로그램을 운영하고 있음.

- BMZ: BMZ는 분쟁·취약국의 특성에 맞춘 전략을 수립하고 이를 GIZ와 KfW에 전달함. 각 기관은 각자의 전문성을 기반으로 세부 계획을 마련하고 현장에서 이를 실행함. 아울러 지원 프로그램의 성과를 평가하기 위해 정기적인 모니터링과 평가체계를 운영함. 각 프로그램의 목표 달성도와 효과성을 점검하며, 프로그램이 현지 상황에 적합하도록 조정함. 특히 현지 정부 및 비정부기구와의 협력을 중시하며, 투명성 확보를 위해 프로젝트 예산 사용 명세 또한 정기적으로 공개하고 있음.
- GIZ: BMZ의 분쟁·취약국 지원 시 현장 실행 기관으로, 각 지역의 요구에 맞춰 BMZ가 설정한 목표와 전략을 구체화하여 실행함. 주로 다음과 같은 분야를 중점 지원하고 있음. 현지 전문가와 협력하여 맞춤형 프로그램을 기획하고, 프로그램이 실제로 지역 사회에 적용될 수 있도록 교육과 지원을 병행함. 특히 민관 협력 프로그램을 통해 현지 정부와 협업하여 장기적인 성과를 달성함.

〈표 57〉 GIZ(독일개발협력공사) 분쟁·취약국 중점 지원 분야

분야	상세 내용
거버넌스 및 제도 강화	분쟁·취약국에서 법치주의 확립, 투명한 행정 시스템 구축, 정부 기능 강화를 목표로 현지 정부와 협력. 지역사회가 안정적으로 성장할 수 있는 기반을 제공함.
사회기반 시설 및 서비스 개선	교육, 의료, 물 공급, 위생 등의 분야에서 인프라 개발 지원. 기본적인 생활 여건을 개선하고 분쟁으로 인해 약화된 사회 구조를 재건함.
경제 회복 및 자립 지원	일자리 창출과 직업 훈련 프로그램을 통해 경제 회복을 도움. 특히 중소기업 지원과 창업 프로그램을 통해 자립을 촉진하고 장기적 경제 성장을 목표로 함.
분쟁 예방 및 평화 구축	현지 커뮤니티 간의 갈등 해결, 평화 교육, 커뮤니티 네트워크 형성 등을 통해 지역 내 평화를 촉진하는 프로그램 운영.

출처: BMZ, Good Financial Governance in German Development Cooperation, 2014
GIZ, Building for Peace: Transformative Reconstruction in the MENA Region, 2021
ETTG, Donors, implementing agencies and DFI/PDB cooperation, 2022

- KfW: BMZ의 자금 지원 및 재정 조달을 담당하며, 대규모 인프라 프로젝트와 같은 물적 자원의 안정화 및 개발에 주력함. KfW는 BMZ와 협력하여 프로그램에 필요한 자금을 조달하고, 재정 관리와 모니터링을 통해 프로그램이 계획대로 실행되도록 감독함. 특히 현지 은행이나 금융 기관과의 협력을 통해 지원금이 효과적으로 사용되도록 금융 네트워크를 구축하고 있음.

〈표 58〉 KfW(독일재건은행) 분쟁·취약국 중점 지원 분야

분야	상세 내용
대규모 인프라	분쟁 후 지역사회의 경제 활동 재개와 안정화에 중요한 역할을 하는 전력, 교통, 통신 등 필수적인 사회 기반 시설을 구축하거나 복구하는 데 필요한 자금을 지원
금융 및 자금 지원	현지 중소기업을 위한 금융 지원 프로그램 운영을 통해 경제 활성화 도모. 분쟁 지역의 중소기업들이 자금을 쉽게 운용할 수 있도록 금융 접근성을 개선하는 프로그램 등을 운영
녹색 및 지속가능발전	기후변화 대응 및 지속가능한 자원 관리 프로젝트에 주력하여 분쟁·취약국에서의 친환경적 발전을 촉진

출처: BMZ, Good Financial Governance in German Development Cooperation, 2014
ETTG, Donors, implementing agencies and DFI/PDB cooperation, 2022
https://www.deutschland.de/en/topic/politics/development-cooperation-with-germany
https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Aufgaben-und-Ziele/Unsere-Kooperationspartner/

○ 그 외, 국방부(BMVg), 내부무(BMI), 범정부 차원의 통합적 접근의 분쟁·취약국 지원의 특징은 다음과 같이 정리함.

참고 **독일의 기타 부처들의 분쟁·취약국 지원**

국방부(BMVg)

- 안보 역량 강화 이니셔티브(Ertüchtigungs initiative): 국방부 산하 기획 및 정책 부서가 주도하며, 외교부와 BMZ와도 협력함. 전략 자문을 통해 현지 군대와의 공동 안보 전략을 수립하고, 필요한 자금을 지원하여 작전 수행을 도움. 국방부의 군사 훈련 및 교육 부서가 현지 군대와 경찰을 대상으로 훈련 프로그램을 운영하여 현지 안보 기관의 운영 능력과 전문성을 향상시키고, 군사 장비와 자원을 제공하기도 함.
- 평화 유지: 국방부 작전 기획 부서가 주도하며, NATO, EU, UN 등 국제기구와의 협력을 통해 수행함. 독일은 NATO와 EU의 일원으로서 다국적 연합국과의 공동 작전을 수행함.
- 분쟁 예방: 국방부 정책 계획 부서와 국제 안보 부서가 기획하고 추진함. 분쟁이 발생할 가능성이 있는 지역에서 정보를 수집·분석하여 잠재적 위협을 사전에 파악하고, 이를 바탕으로 위기 대응 전략을 수립함. 분쟁이 예상되는 지역에서는 외교부와의 협업을 통해 군사적 조치 외에도 예방 외교를 강화하고자 함.
- 민군 협력(Civil-Military Cooperation, CIMIC): 국방부 내 민군 협력 부서가 현지 민간단체 및 국제 NGO와 협력하여 군사 작전과 민간 지원 활동을 조율함. 현지 커뮤니티와 협력하여 기본 인프라 복구 및 치안 강화 활동을 추진하며, 군과 민간 사이의 신뢰 구축을 위한 프로그램도 운영

내무부(BMI)

- 국제 치안 협력: 내무부 산하 경찰국이 담당함. 독일 경찰관을 파견하여 현지 경찰 훈련 및 교육을 실시하며, 그 외 장비 지원, 공동 작전 및 연습을 통해 현지 경찰력을 강화함.
- 법치주의 강화: 내무부 국제협력국이 주도함. 법률 전문가를 파견하여 법률 자문을 제공하고, 현지 법조인, 경찰, 공무원을 대상으로 법률 교육 프로그램을 운영하여 법치주의 확립을 지원함.

참고 **독일의 기타 부처들의 분쟁·취약국 지원**

- 국경 관리 및 이민 통제 지원: 내무부 이민국이 주관함. 효율적인 국경 통제를 위해 기술적 지원과 시스템 구축을 지원함. 이민 관련 공무원을 대상으로 교육 프로그램 제공, 이민 관련 데이터와 정보를 공유하여 불법 이민 및 인신매매 방지에 기여하고 있음.
- 재난 대응 역량: 내무부 산하 재난관리국이 담당함. 재난 대응 교육 및 훈련, 장비 및 기술 지원, 재난관리 시스템 구축 지원 등의 지원을 통해 지원하고 있음.

범정부 차원의 통합 전략적 접근

- 국가안보위원회: 연방 총리를 비롯한 각 부처 장관(외무부, 내무부, 국방부, 경제협력개발부, 재무부, 법무부, 경제부)으로 구성된 범정부 협의체로 국가 안보와 관련된 주요 정책과 전략을 논의하고 결정함. HDP 넥서스와 같이 각 부처가 독립적으로 진행하는 정책을 상호 보완하고 조율할 경우 이에 대한 의사결정을 담당함.
- 부처 간 실무 그룹: 각 부처의 고위 공무원 및 전문가로 구성됨. 참여 인원은 주제에 따라 달라지며, 일반적으로 10~20명 내외로 구성됨. 부처 간 협력 방안을 모색하며, 정책의 일관성을 유지하고자 함. 정기 회의를 통해 추진 현황을 점검하고 성과를 평가하며, 필요시 전략을 수정함.

○ 독일은 인도적 대합의의 일부 원칙을 참고하고 있으나 이를 주요 원칙으로 삼아 분쟁·취약국 지원에 체계적으로 적용하지 않음. BMZ, 국방부, 내무부 별 독자적인 전략적 목표와 부처별 정책을 우선하고 있으며, 각 부처의 독립적 접근을 통해 분쟁·취약국의 개발협력과 안보 강화를 지원함. 따라서 인도적 대합의 원칙이 전체 지원 구조에서 일관되게 적용하기보다는, 각 부처의 고유 정책에 따라 선택적으로 반영함.

- 투명성 강화: BMZ, 내무부, 국방부는 분쟁·취약국 지원에서도 투명성을 높이기 위해 자금 사용 내역과 지원 현황을 공개하고 있음. 특히 BMZ는 자금 사용 내역을 정기적으로 보고하며, GIZ와 KfW를 통해 현지에서 수행되는 개발 프로젝트의 세부 사항을 공개함.
- 현지화: 현지 파트너와 협력을 확대하여 지원이 현지 필요와 현실에 맞도록 하는 현지화 원칙을 분쟁·취약국 지원에서도 중요하게 반영함. 국방부는 현지 안보기관과의 협력을 통해 안보 강화 프로그램을 지원하고, 내무부는 현지 법 집행기관과 함께 치안 역량강화 프로그램을 운영함.
- 자금의 유연성: BMZ, 내무부, 국방부는 긴급한 분쟁 상황이나 변화하는 현지 환경에 신속하게 대응할 수 있도록 유연한 자금 지원 방식을 적용함. 분쟁이나 불안정 상황이 심화할 때 자금을 조정하여 즉각적으로 대처할 수 있게 함.
- 다자간 협력 및 조정: UN, EU, NATO 등과 긴밀히 협력하며, 다자간 회의와 협의체를 통해 지원 활동을 조정함.

2.3. 분쟁·취약국 지원 사업의 기획

(1) 사업 기획의 원칙 및 접근

○ 앞서 정리한 대로 독일 정부는 BMZ 외에도 다양한 부처에서 분쟁·취약국 지원 전략을 수립하고 이행하고 있음. 본 연구에서는 ODA 지원에 집중한 BMZ의 분쟁·취약국 지원 사업에 중점을 두고 있으며, 특히 2013년부터 이행되고 있는 전환적 개발협력(Transitional development assistance, TDA)를 독일 정부의 대표적인 분쟁·취약국 지원 프로그램으로 분석함.

○ 최근 국제사회에서 발생하는 위기(crises)의 원인은 점차 다차원적(multidimensional)이고 복잡성이 증가하며 장기화되는 경향이 두드러지고 있음(BMZ, 2020b). OECD에 따르면 전세계 극빈곤에 처한 80%가 취약 국가에 거주하고 있다고 밝히고 있으며, 독일정부 역시 위기 상황의 심화 과정이 국가의 취약성과 관련이 높다고 보고 있음.

○ 독일 정부는 위기 상황에 대한 대처를 연방외교처(Federal Foreign Office, AA)와 연방경제협력개발부(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, BMZ)가 나눠 수행하고 있으며 AA는 위기 상황에 대한 긴급한 인도적 지원에 집중하고 BMZ는 영향을 받는 주민들과 현지 정부의 구조적 개선을 통해 회복력을 높이는 중장기적 접근을 취함(BMZ, 2020b).

○ BMZ는 취약국에 접근하는 개발협력 전략으로 전환적 개발협력(Transitional development assistance, TDA)을 제시하고 있으며, TDA는 2013년에 수립되어 UN 기구, GIZ, KfW, NGOs 등 파트너 협력 기관들의 피드백을 수렴하여 2020년 한차례 개정됨.

○ 2020년 개정된 TDA에는 회복력(resilience) 강화에 대한 강조가 높아졌으며, 해당 회복력은 지역 주민과 지방정부의 기후변화, 분쟁, 이주 압박에 대한 취약성에 대한 것으로 정의함. 그 외에도 재난위험관리(DRR)와 사회적 포용성 및 분쟁 예방에 대한 논의가 확장됨.

- 재난대응 및 재난위험관리(DRR) 분야와 관련 TDA는 국제사회가 함께 합의한 센다이 프레임워크(Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030)의 목표를 연계함.
- 난민, 내부실향민(IDP), 귀환자들이 겪는 취약상황에 대한 대응과 관련 TDA는 2018년 국제사회가 합의한 2018 Global Compact on Refugess (GCR)와 Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (GCM)의 목표를 연계함.

〈표 59〉 2013, 2020년 TDA 전략 변화 비교표

구분	TDA 2013	TDA 2020	주요 업데이트/변경사항
핵심 초점	단기 구호에서 개발로의 전환	회복력, 위기 예방, 장기적 지속 가능성에 중점	회복력과 위기 예방에 대한 초점 강화
활동 범위	식량 안보, 인프라, 거버넌스에 대한 보편적 초점	확대된 초점: 식량 안보, 재난 위험 관리, 인프라 재건, 평화로운 사회 증진	재난 위험 관리 및 평화 구축과 같이 더 넓고 구체적 영역 포함
회복력	목표로서 언급	주요 요소; 지역 사회 및 지역 구조에서의 회복력 구축에 중점	취약한 상황에서 핵심 목표로 회복력을 제시
유연성 및 적응력	프로젝트 기획 및 자금 조달에서 일부 유연성	변화하는 상황에 신속하게 대응할 수 있는 유연성에 더 중점	취약한 국가에서 적응형 프로그래밍이 필수 요소로 강조
국제 프레임워크와의 연계성	글로벌 프레임워크에 대한 언급이 제한적	센다이 프레임워크(재난 위험) 및 난민을 위한 글로벌 협약과 연계	2015년 이후 도입된 글로벌 프레임워크와의 연계성 강화
장기적 개발과의 연계	단기 지원에서 장기 지원으로의 전환에 초점	단기 및 장기 개발 목표 간의 더 강한 통합	인도적 지원과 지속 가능한 개발 간의 연계 강화
분쟁 예방	분쟁 위험 감소에 대한 암묵적 초점	분쟁 예방 및 평화 구축을 주요 성과로 명확하게 초점	분쟁 예방 및 평화 구축 우선시
대상 그룹	취약한 인구	여성, 소녀 및 소외된 그룹에 대한 확대된 초점	취약한 국가에서 성평등 및 취약 계층에 대한 중요성 강화

○ 독일 정부는 2018년초 개발한 ESKA(Eskalations potentialanalyse – escalation potential measurement)를 통해 협력국 들의 분쟁 가능성에 대한 분석을 매년 실시하고 있음. ESKA는 취약성 평가 도구는 아니며 GDI(German Development Institute)가 개발한 취약성 평가와 OECD의 CSF(County-Specific Fragility Framework)와 SFR(States of Fragility Report)를 보완하는 분석으로 활용됨(BMZ, 2019).

○ BMZ 2030 Reform(BMZ, 2020a)을 통해 65개 협력국 목록을 발표하였으며, 그 중 Nexus and Peace Partner 국가로 10개 분쟁·취약국가가 포함됨.

〈표 60〉 독일(BMZ) 중점협력국 목록

구분	국가
양자 파트너 (47개국)	알제리, 방글라데시(LDC), 볼리비아, 부르키나파소(LDC), 카메룬, 캄보디아(LDC), 콜롬비아, 코트디부아르, 에콰도르, 이집트, 에티오피아(LDC), 가나, 요르단, 케냐, 라오스(LDC), 레바논, 마다가스카르(LDC), 말라위(LDC), 말리(LDC), 모리타니아(LDC), 몽골, 베냉(LDC), 모잠비크(LDC), 모로코, 나미비아, 네팔(LDC), 니제르(LDC), 나이지리아, 파키스탄, 팔레스타인 영토, 르완다(LDC), 세네갈(LDC), 시에라리온(LDC), 탄자니아(LDC), 토고(LDC), 튀니지, 우간다(LDC), 우즈베키스탄, 잠비아(LDC), 알바니아, 아르메니아, 보스니아 헤르체고비나, 조지아, 코소보, 몰도바, 세르비아, 우크라이나
글로벌 파트너 (8개국)	브라질, 중국, 인도, 인도네시아, 멕시코, 페루, 남아프리카 공화국, 베트남
넥서스 및 평화 파트너 (10개국)	아프가니스탄(LDC), 차드(LDC), 콩고민주공화국(LDC), 이라크, 리비아, 소말리아(LDC), 남수단(LDC), 수단(LDC), 시리아, 예멘(LDC)

* 2023.3월 업데이트

○ 분쟁·취약국 대상 개발협력 대표 프로그램인 TDA는 넥서스 및 평화 파트너국가로 분류된 10개 대상 국가 외 협력국에서도 TDA 사업이 기획 가능하며, 그 경우 다음의 기준이 충족되어야함.

• 위기(crisis) 상황이 발생했거나 장기화되고 있는 △국가의 취약성이 확인되거나, △해당 국가의 국민들이 높은 수준의 위험과 취약성에 노출된 경우

(2) 사업 기획의 전략

○ **(목표)** 독일의 분쟁취약국 지원 전략(TDA) 주요 목표는 취약국가 대상 일시적·단기적인 인도적 지원의 비중을 낮추고 자립 역량을 높이기 위한 장기적 개발협력을 강화하는데 있음(BMZ, 2020b). 그런 의미에서 TDA는 단기적 인도적지원과 중장기적 개발협력의 연결성을 높이는 핵심 전략임.

○ **(강조점)** 취약성이 높은 현장에서 ODA 효과성을 높이기 위해 적응성(adaptability)과 유연성(flexibility)의 필요성을 강조함. 특히 유연한 재원 활용과 빠르게 변하는 현장에 신속하게 대응하는 역량이 필요함(BMZ, 2019).

○ **(주요 접근)** TDA는 취약한 현장에 빠르고 유연하게 대응하기 위해 수립된 전략으로서, 지원에 대한 빠른 의사결정과 장기적 영향력을 고려한 개발협력 접근의 특징을 모두 지향함. BMZ(2024)는 Overcoming Fragility 문서를 통해 여섯 가지 접근을 강조함.

참고 **취약성에 대응하는 BMZ의 여섯가지 접근**



- **취약성 분석**: 협력국의 취약성 원인을 분석하여 현지 상황에 맞는 개입 설계. 취약성 분석은 위험요인과 해결 역량을 평가하며, 개입에 의한 의도치 않은 부정적 영향도 검토함.
- **현실적인 계획 수립**: 현실적 목표를 설정하고 목표 간 충돌 가능성을 검토함. 현장의 충족 가능한 수요와 그렇지 못한 수요를 구분하며, 시나리오 기반 계획을 통해 변화하는 조건에 더욱 유연하게 협력 방식을 조정함.
- **파트너십 강화**: 참여적 접근법과 협력 기반의 파트너십을 통해 목표를 달성함. 정부 및 비정부 이해관계자들과의 협력을 중시하며, 시민사회, 민간 부문, 다자간 기구 각 주체의 권한과 역량에 따라 협력함으로써 취약 상황에서도 지속적으로 지원이 가능함.
- **다분야 접근**: 중첩된 다중 위기에 대응하고 다양한 취약성에 적절히 대처하기 위해 다양한 부문과 이해관계자를 연결하는 총체적 접근을 추구함.
- **HDP 넥서스 이행**: 인도적지원-개발협력-평화 구축을 통합적으로 계획하고 실행할 때 개입의 효과성과 효율을 높일 수 있음. 독일 정부 내 타 부처, 공여기관들과 조율하며 다자간 협력 체계에 통합하는 노력을 기울임.
- **장기·지속적 지원**: 취약국에서는 장기적으로 개입함으로써 변화를 촉진하거나, 달성된 성과를 유지하고 상황이 악화되지 않도록 방지하는 노력이 필요함. 협력국 정치 환경이 악화되어 정부가 기능을 수행하지 못할 때 시민사회와 지역 이해관계자들과 협력하여 지원함으로써 지역사회 회복력을 높이고 주민들의 생활 여건을 개선할 수 있음.

- 빠른 지원이 필요한 경우 파트너국 정부와의 국제법 효력을 지닌 계약문서 없이 착수가 가능함.
- TDA는 취약 사황에 노출된 주민과 지역정부를 타겟하여 그들의 회복력을 강화하는 것을 목표하기 때문에 상향식(bottom-up) 접근이며, 현장성과 분권적(decentralized) 개발에 우선순위를 둠(BMZ, 2020b).
- TDA 사업 수행을 위한 파트너기관은 사례에 따라 유연하게 선정되며, 취약 상황에 대한 비교우위를 가진 파트너기관과 협력하는 원칙임. 독일 내 취약국 지원이 활발한 NGO들과, 정부기관인 GIZ, KfW, 그리고 UN기관 중 UNICEF, WFP와 특별한 파트너십을 맺고 있음. 전체 TDA 예산 중 WFP에 32%, UNICEF에 28%를 지원하고 있는 만큼 두 개 기관이 차지하는 비중이 60%에 달함(BMZ, 2023).

〈표 61〉 독일 정부와 UNICEF, WFP 파트너십

유엔 아동기금 (UNICEF)	유엔 세계식량계획 (WFP)
BMZ 주요 파트너 중 하나로, 아동과 청소년 권리 강화를 위한 중요한 역할을 함. UNICEF는 위기 상황에서의 오랜 경험과 개발 및 인도적 지원분야 비교우위를 보유함. 주로 위기 상황에서 전환적 개발(transitional development) 지원금을 통해 UNICEF를 지원하며, 교육, 건강, 식량 안보, 물 및 위생(WASH), 아동 및 청소년 권리 강화 분야에서 다년도 기금을 제공함. 현재 중동 및 동·중앙아프리카 국가와 중점적으로 협력 중임. 2019년 독일 BMZ는 UNICEF 기금 총 4억 3,800만 유로 중 4억 3,100만 유로를 제공하면서 세 번째로 큰 공여기관으로 자리매김함. BMZ는 UNICEF와의 제도적 협력을 담당하는 주관부처임.	독일 정부의 가장 중요한 파트너 중 하나로, 전 세계의 기아 및 영양실조와 싸우는 데 중요한 역할을 함. BMZ는 특히 소말리아, 레바논, 사헬 지역과 같은 위기 상황에서 WFP를 지원함. 지원 분야별 우선순위는 식량 및 영양 안보, 회복력 강화, 혁신 촉진임. WFP 프로그램은 중·장기적 목표를 수립하여 다년간 지원을 제공함. 이러한 프로그램은 WFP가 인도적 지원과 개발 협력을 동시 제공하는 통합적 역할을 함. 2019년 독일은 WFP에 7억 7,190만 유로를 지원하며 WFP의 두 번째로 큰 양자 공여국이 되었으며, 이 중 2억 5,200만 유로는 BMZ와 외무부가 제공함. BMZ는 WFP와의 제도적 협력을 담당하는 주관부처임.

〈표 62〉 UNICEF 와 WFP 대표 TDA 프로그램

항목	UNICEF 프로그램	WFP 프로그램
프로그램명	1. Strengthening Resilience in Crises through TDA	1. Sahel Integrated Resilience Programme
	2. TDA in the Sahel Region	2. Purchase for Progress (P4P)
기간	2018년-현재	2008년-현재
재원 출처	독일 연방경제협력개발부(BMZ)	독일 연방경제협력개발부(BMZ)
협력파트너	1. UN WFP, GIZ, KfW, 비정부기구(NGO), 적십자	1. 지역정부, NGO, 기타 UN기관
	2. 지역 NGO, 지역단체, 정부기관	2. FAO, NGO, 정부기관
중점 분야	1. 회복력 강화, 사회적 결속	1. 회복력 강화, 식량 안보, 영양, 생계 지원
	2. 교육 WASH(물, 위생), 아동보호	2. 농업, 시장 접근성, 식량 안보
주요 성과	1. 지역사회의 회복력 강화	1. 취약 지역사회의 회복력 증대
	2. 교육, 물 위생 시서에 대한 접근성 향상	2. 소규모 농부의 소득 증가 및 시장 접근성 개선
접근법	1. 교육, WASH, 보호 서비스를 아동과 여성에게 맞춤형으로 제공	1. 식량 안보와 역량 강화 활동을 결합한 지역 중심 개발
	2. 교육, 사회 보호를 통합한 다분야 프로그램	2. 소규모 농부와 제도적 식량 조달 시스템 연결을 위한 시장 중심 개입
핵심 성과지표 (KPIs)	• 교육 및 보호 서비스를 받은 난민 수 • WASH시설 및 교육 접근 비율 • 사회적 결속과 관련된 갈등 감소	• 대상 지역사회 내 식량 안보 개선 비율 • 시장 및 가치 사슬에 연결된 소규모 농부 비율 • 소규모 농부의 수확 후 손실 감소
대상지역	1. 다양한 위기 영향을 받은 지역	1. 사헬 지역: 모리타니, 말리, 부르키나파소, 니제르, 차드
	2. 사헬 지역: 모리타니, 말리, 부르키나파소, 니제르, 차드	2. 전 세계(특히 아프리카 및 아시아)
수혜자 그룹	1. 난민, 실향민 및 수용 지역사회	1. 사헬 지역의 취약 계층(여성 및 아동 포함)
	2. 아동, 여성, 난민, 실향민 및 수용 지역사회	2. 소규모 농부 및 지역 식량 생산자

○ **(취약성 유형)** BMZ는 ① 분쟁, ② 재난 혹은 극심한 자연 재해, ③ 전염병, ④ 장기적 난민 위기를 취약성 유형으로 정의하며, TDA를 통해 개발협력 지원을 이어가고 있음.

- 첫째, 분쟁 상황에 대한 TDA 개입이 가장 큰 비중을 차지함. 현대의 분쟁은 종종 취약국에서 발생하고 있으며, 매우 복잡한 이해관계가 얽혀있어 구체적 맥락에 대한 이해와 그에 맞는 유연한 접근이 필요함.

사례 **시리아 내전과 이라크 북부 난민 지원 사례**

시리아 내전과 소위 "이슬람 국가(Islamic State)" 확산 이후, 다수의 시리아인과 이라크인이 이라크 북부 쿠르드 지역으로 피난하였으나, 해당 지역의 인프라는 지역인구 전체 수요를 충족하기 불충분한 상황임. 높은 수준의 파괴와 불안정성으로, 난민들이 니네베나 안바르와 같은 해방된 지역으로 돌아가는 것에 여전히 어려움을 겪음. 2016년 이후, BMZ와 독일 연방 외무부는 넥서스 접근법에 따라 이러한 해방된 지역에 위기 대응 조치를 시행 중임. 연방 외무부는 이라크 모술(Mosul) 재진입을 위해 지뢰 제거에 집중하고 있으며, GIZ는 병원 건설, 학교 설립, 보건 인력 및 교사 교육, 직업 훈련, 평화 구축 활동을 수행하고 있음. KfW는 UNDP와 협력하여 병원 및 대학 재활 프로젝트를 진행 중이며, 현재 약 170만 명이 지원을 받고 있음.

- 둘째, 재난 혹은 극심한 자연 재해로 인해 심각한 피해가 발생하거나, 혹은 가뭄, 허리케인, 지진, 홍수 등이 주기적으로 발생하거나 장기화되는 상황을 포함함. 이 경우 주민들의 취약성과 위험의 정도에 따라 고통의 수준이 결정됨.

사례 **사헬 지역 회복력 강화 사례**

사헬 지역은 식량 불안정, 기후변화로 인한 재난(가뭄 등), 정치 불안정 등의 문제에 직면해 있음. BMZ와 세계식량계획(WFP)이 시작한 사헬 회복력 강화 이니셔티브는 해당 지역 주민의 식량 및 소득 상황을 개선하고, 위기 대응력을 강화하는 것을 목표로 함. 다년간/다분야에 걸친 기후 적응 식량 및 영양 개입, 학교 급식, 임시 사회 보조금, 주요 인프라 구축이 포함되며, 국가 또는 지역 수준의 개발기관(UNICEF 및 세계은행 등)과 협력함. 동 이니셔티브는 2018년 시작되어 현재 약 73만 명에게 지원을 제공하였음.

- 셋째, 전염병 확산과 이에 대한 공중보건 시스템의 대응 역량이 붕괴한 경우도 TDA의 개입이 이뤄짐. 전염병 대응 체계를 강화하는 접근과 더불어 응급 계획 수립, 조기 경보, 사후 관리 등이 주요한 이슈로 다뤄짐.

사례 **기니, 라이베리아, 시에라리온의 에볼라 지원 사례**

2014/2015년 약 2만 8천 명이 기니, 라이베리아, 시에라리온에서 에볼라에 감염되었고, 1만 1천 명 이상이 사망함. 독일 원조 기관 Diakonie Katastrophenhilfe는 BMZ를 대신해 현장에서 신속히 지원을 제공하였으며, 시에라리온 보건 시설 확충, 약품, 구급차, 실험실 장비, 감염 보호 장비 제공, 보건 인력 교육과 정보 캠페인을 통해 질병 확산을 막음. 동 지원으로 63만 5천 명의 인구가 수혜를 받았으며, 보건 시스템 구축의 기초를 마련함.

• 넷째, 장기적 난민 문제는 위기 상황이 한 국가에 그치지 않고 이웃 국가로 확산되는 특성을 보임. 이 경우 TDA 개입이 국가가 아닌 지역(region) 수준으로 이뤄짐. 난민에 대한 개입뿐만 아니라 난민을 수용하는 국가와 지역사회의 회복력이 강화되어야 하고, 사회적 포용력을 높임으로써 잠재적 분쟁을 예방할 수 있음.

사례 **방글라데시의 로힝야 난민 지원 사례**

2017년 미얀마에서 약 70만 명의 로힝야 난민이 방글라데시로 유입됨. BMZ의 지원으로 UNICEF는 4만 5천 명의 난민 아동에게 학습 자료와 교육 시설을 제공하며 비공식 기초 교육을 제공함. 또한 교사와 지원 인력 교육을 통해 심리사회적 안정성을 높임. 7만 명의 청소년을 대상으로 생계 기술 교육, 고용 촉진 교육, 커뮤니티 활동 및 보호 상담 등을 제공하여 난민 캠프와 현지 주민들의 생활 환경을 개선하고 있음.

○ **(중점 지원 영역(areas))** BMZ는 취약국 및 취약상황에 대한 개입을 분야(sector)가 아닌 영역(areas)으로 접근함. 따라서 대다수의 TDA 사업들은 다분야(multi-sectoral) 접근임. 특이점은 소득개선 활동이 범분야 이슈로 모든 사업에 포함되고 있음. 취약 상황에서 생계를 위한 식량 안보를 위해서는 소득개선이 필요하기 때문임. 독일 정부가 집중하는 중점 지원 영역은 총 네 개로 구성됨.

• 첫째, 식량 및 영양 안보 영역: 기아와 영양실조는 발전을 저해하는 가장 큰 원인 중 하나이며, 위기 상황은 사람들의 식량과 영양안보에 부정적 영향을 미침. 그 결과 새로운 분쟁이 발생하거나 기존의 분쟁 상황이 악화되는 악순환이 발생함. TDA 사업들은 식량의 △가용성, △접근성, △활용성 측면을 강화함으로써 악순환의 고리를 끊고자 함.

참고 **식량 및 영양 안보 영역**

- **가용성**: 농업 생산 재개 또는 시작 (예: 씨앗 제공, 향상된 재배 기술에 관한 확장 서비스 제공, 수확 후 손실 방지, 동물 건강 개선, 자연 생산 수단 복원 및 보존(침식 방지 조치) 등)
- **접근성**: 임시 사회 지원(예: 식량, 바우처 또는 현금(조건부 또는 무조건) 제공, 학교 급식 프로그램), 소득 창출 조치(예: 농산물 및 축산물 가공 기술 도입, 시장 접근성 향상, 추가 교육 및 임시 고용 조치)
- **활용성**: 영양 상담 및 영유아 급식 관행 개선, 미량 영양소 제품 및 영양강화식품(fortified foods)을 통한 영양 보충, 위생 인식 제고, 기본 의료 서비스 및 깨끗한 물과 위생 시설에 대한 접근성 향상을 위한 구조적 개선

• 둘째, 기초 인프라 시설 및 서비스 재건 영역: 재난이나 분쟁이 발생한 경우 기초 인프라 시설을 포함한 심각한 물리적 피해를 입게됨. 식수에 영향을 미치는 상수도 시설, 학교, 보건소, 도로, 다리 등이 포함됨. TDA 사업은 물리적인 시설 복구 외에도 기초 서비스를 제공하는 사회적 기능 복구를 지원함. 전쟁과 재난으로부터 생존한 사람들과 장애인들과 같은 최취약 계층은

사회 기초 서비스에 대한 접근이 한층 더 어려움. 이들을 포용한 사회적 재건이 이뤄지기 위해 사업에 투입되는 사회복지사, 교사, 보건 전문가들에게 아동 보호, 장애인 혹은 정신건강과 심리지원(MHPSS)에 대한 훈련이 제공됨.

참고 **기초 인프라 시설 및 서비스 재건 영역**

- 현금 또는 식량 제공을 조건으로 하는 노동 프로그램의 일환으로 기본 인프라 복구 또는 건설 및 유지 보수 실시
- 물리적 복구 및 인프라 유지 관리 분야에서 대상 그룹과 서비스 제공자의 역량 강화
- 기본 서비스 제공 및 재해에 강한 인프라 계획을 위한 제도적, 기술적, 전문적 역량을 강화하여 정부 및 시민사회 구조 지원
- 위기 상황에서 보건 또는 교육 부문 등에서 기본 서비스를 제공할 수 있도록 숙련된 인력에게 직업 훈련 및 추가 교육 실시
- 다양한 부문에서 국가 인력 역량을 강화하여 특별 보호가 필요한 이에 대한 지원 구조 마련

- 셋째, 재난위험관리(DRM) 영역: 기획, 수행, 평가 과정을 모두 포함하며, 재난에 의한 영향과 위험을 경감하고 예방하기 위한 전략, 과정, 개입을 포괄하는 개념임. BMZ는 재난 대응과 관련된 다양한 문제들을 해결하기 위해 가능한 재난위험관리의 모든 분야를 포괄하는 접근을 지향함. 재난 취약 상황의 경우 보통 영양실조, 식량안보의 위험이 함께 나타남. 따라서 DRM 영역은 보다 광의적인 회복력 접근이 필요하며 재난 위험 감소뿐만 아니라 소득 개선, 기초 서비스에 대한 접근성 향상, 물리적 시설물 복원 등 실재적 상황 개선을 목표함.

참고 **재난위험관리(DRR) 영역**

- 위험 분석: 위험 요인/노출, 취약성 및 사회의 역량(인권 상황 포함)에 대한 분석 실시
- 예방 조치: 건설적/기술적 조치(예: 댐, 보호벽) 및 규범적/비물질적 조치(예: 토지 이용 계획, 건축 기준)를 포함
- 재난 대비를 위한 구조적 ·체계적 준비 활동: 응급 서비스 및 병원의 역량 강화, 조기 경보 시스템, 법적 체계, 비상 계획, 지역 재난 위험 관리(DRM) 위원회 설립, 학교 수업, 라디오 프로그램, 정보 행사 등을 통해 주민의 인식 제고 및 역량 강화 포함
- 재정적 해결책을 통한 잔여 위험 이전: 보험, 위험 기금(risk funds) 등 활용

- 넷째, 평화롭고 포용적 지역사회 지원 영역: 사회 재건의 의미는 지역사회를 보다 포용적이고 평화롭게 만드는 것을 내포함. 이때문에 TDA 사업들은 인프라 시설과 기초 서비스를 복구할 때 평화로운 사회 통합과 포용적 공존을 중요 가치로 여김. 실제 국가적 분쟁 사태는 지역사회로부터 촉발되는 경우가 많으며, 토지 반환 등 화해 과정이 지역사회 단위로 이뤄지기 때문에 TDA 사업들은 국가보다는 특정 지역사회 단위로 접근함.

참고 **평화롭고 포용적 지역사회 지원 영역**

- 비폭력적 갈등 전환에 기여할 수 있도록 시민 사회 및 정부 구조의 역량 강화
- 대담(dialogue forum), 여성 그룹, 청년 위원회 등을 설립하거나 강화하여 사회적 결속을 증진하고 차별적이고 폭력과 관련된 고정관념과 사회적 규범을 극복
- 교육분야 내 평화 교육 및 비폭력 갈등 전환 주류화
- 성적 및 성 기반 폭력 예방 조치 시행
- 취약 계층을 포함한 모든 인구 집단이 선거 및 지역 평화와 화해 과정에 적극적으로 참여하도록 강조
- 갈등 주체들의 자연 자원 및 공공 서비스에 대한 평등하고 성인지적인 접근성 강화

(3) 사업 발굴 및 기획 절차

○ TDA 사업은 독일의 개발협력 사업 발굴 과정과 절차를 준용함. 다만 위기 상황에 대한 추가적인 조사가 기획 단계에 진행되며, TDA 사업 원칙에 부합하도록 설계됨.

○ 일반적으로 착수 n-1년 기준으로 사업이 발굴되며, △독일 정부의 원조 계획, △국가 지원 전략 안에서 BMZ와 AA가 공동 조사 및 조정 계획을 수립하고, 현지 맥락에 대한 사전 조사가 이뤄짐. 이를 바탕으로 BMZ는 수행 기관들에게 전략 프레임워크를 공유하며 사업 수행 가이드라인을 제공함.

○ BMZ가 수립한 전략 프레임워크 및 가이드라인을 바탕으로 수행 기관들은 TDA 사업 제안서를 제출함. 모든 TDA 사업은 다음의 표준을 준용하여 기획됨.

- 회복력(resilience) 강화에 집중: 모든 사업 제안서에는 회복력 분석(resilience analysis) 결과가 포함되며 그 안에는 위기관리 역량이 강화되어야 하는 △명확한 타겟 그룹 혹은 타겟 기관, △위험 요인에 대한 구체성, △회복력을 높이기 위해 강화해야하는 역량과 분야의 정의, △기간, △세부 활동이 포함되어야함. 회복력 분석을 통해 사업의 목적과 영향력을 명확하게 제시하고 성과 매트릭스에 반영함.
- HDP 넥서스(Nexus)에 대한 고려: TDA 사업은 인도적지원, 개발협력, 평화 세 차원의 연계를 높이는 접근을 지향함. 모든 TDA 사업 제안서는 다음의 내용을 바탕으로 HDP 연계 강화 계획을 포함함: △인도적지원과 해당 사업이 어떠한 "공동의 성과"를 달성할 수 있는가, △해당 지역에서 진행되고 있는 여타 개발협력 사업과 어떠한 협력이 가능한가, △사업 편익의 지속가능성을 위해 사회적 통합과 평화 구축에 어떠한 개입이 필요한가.
- 출구 전략: TDA 사업은 제한된 기간 동안 지속가능한 성과 달성을 목표하고 있기 때문에 모든 사업 제안서에는 출구 전략이 포함되어야함. 출구 전략 수립 과정에는 수혜자, 현지 참여자,

수행 기관, 여타 개발협력 행위자들이 포함되며 다음의 출구 전략을 고려함: △TDA를 통해 지역사회 구조와 수혜 그룹의 회복력이 충분히 강화되어 사업이 종료됨, △TDA 사업 활동이 현지 정부 혹은 국가 기관으로 이양됨, △독일의 개발협력 사업 혹은 여타 공여국/공여기관의 개발협력 사업으로 활동이 이양됨.

- 평화 및 분쟁 분석(Peace and Conflict Analysis, PCA): Do no harm 원칙에 따라 분쟁 가능성이 높은 현장에서 사업이 수행되는 경우 필수적으로 PCA가 수행됨. 그 경우 BMZ의 규정에 따라 평화안보 마커를 부여함.

참고 **평화안보 마커**

- **평화안보 마커 1**: 평화 및 안보가 중요한 하위 목표(프로그램 또는 모듈 목표의 일부 측면, 산출물)이나, 프로젝트 실행의 주요 목적은 아님. 마커 1 사업은 갈등, 취약성 및 폭력의 원인을 극복하고, 비폭력적으로 갈등을 해결할 수 있는 역량을 개선하며, 평화롭고 포용적인 발전을 위한 조건을 조성하는 데 기여함.
- **평화안보 마커 2**: 평화 및 안보가 프로젝트의 목표(예상되는 장기적 영향, 프로그램 및/또는 모듈 수준)로서, 프로젝트 실행에 필수적임을 의미함.

- 최취약계층 및 젠더 관점 포함: 위기 상황에 대한 영향이 성별, 나이 등에 따라 다르게 미치기 때문에 사업의 기획 단계부터 이러한 관점이 고려되어야함. 또한, 여러 차별적 요인을 겪고 있는 상황에 대한 고려 역시 필요함. 예를 들어 소수 민족을 타겟한 경우, 그 안에 장애가 있거나 오지에 살고있는 경우 각각의 필요와 관점이 다르게 고려되어야함. 성별에 따른 차별로 인해 새로운 개입이 필요하다고 판단되는 수준의 경우 젠더마커(gender equality marker)를 부여함.

참고 **젠더 마커**

- **젠더마커 1**: 성평등이 개입의 중요한 부차적 목표로, 젠더마커 1을 부여받기 위한 최소 요건은 성별분리데이터를 지표로 활용하는 것으로, 성인지적 개입이 이루어져야 함.
- **젠더마커 2**: 성평등이 개입의 주요한 목표로, 프로젝트 실행에 필수적인 목표임을 의미함.

- OECD-DAC 기준 준용: TDA 사업은 국제 사회가 합의한 OECD DAC 개발협력 기준을 준용함. 개입의 적절성, 수요 분석, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성, 일관성과 상호보완성을 고려함.
- EU/UN 제재 규정 준수: 분쟁 상황의 경우 수행 기관들은 EU/UN 제재 규정에 따라 재원을 지급함.

○ (회복력 분석) BMZ의 TDA 사업의 궁극적인 목표는 수혜 주민들과 그들이 처한 구조적 회복력을 강화하는데 있음(BMZ, 2020a). BMZ가 정의하는 회복력(resilience)은 새로운 상황과 위험에 적응하고, 특히 지속적인 위기 상황에서 새로운 전망을 만들어내는 능력을 의미함. TDA는 지역사회 및 그들이 처한 구조를 통해 스스로 위기에 대처하고 스트레스 상황에 대비하며, 부정적 영향을 최소화할 수 있도록 지원함으로써 궁극적으로 구조적 변화를 통해 이러한 위기 상황을 완전히 극복해낼 수 있도록 지원함. 자조(self-help)와 참여의 원칙에 기반하여 TDA는 세 가지 유형의 회복력 역량을 강화하고 촉진하고자 함: 안정화(stabilization)역량, 적응(adaptation)역량, 변혁(transformation)역량

○ 따라서 사업 기획 단계에서 회복력 분석이 매우 중시되며, BMZ의 회복력 학습 이니셔티브와 OECD(2014)의 회복력 시스템 분석을 기반으로 다음의 다섯 가지 핵심 질문을 개발함.

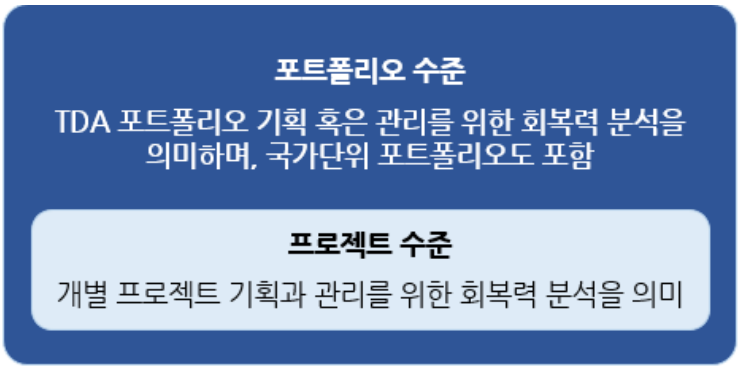
참고 **회복력 분석 핵심 질문**

- 어떤 분야/영역의 회복력이 강화되어야 하는가?
- 어느 곳의 회복력이 강화되어야 하는가?
- 어떠한 목적을 갖고 회복력이 강화되어야 하는가?
- 누구의 회복력이 강화되어야 하는가?
- 회복력 강화를 위해 극복할 위험, 재난, 취약성은 무엇인가?

〈표 63〉 회복력 분석 매트릭스(예시)

	예측 역량	흡수/대응 및 회복 역량	적응 역량	변혁 역량
정의	*사람들이나 시스템이 특정 충격에 대비하여 사전 계획과 비상 계획 수립을 통해 능동적으로 대비함. 사전에 계획하고 비상 상황에 대응할 수 있는 역량을 갖춤. (ODI/ BRACED 2016)*	*충격 상황에서 사람들, 조직, 및 시스템의 복지를 일정 수준으로 유지하는 것을 목표로 하는 다양한 대처 전략을 포함함. (RLI 2016, OECD DAC 기반)*	*사람들, 조직, 시스템이 장기적 추세와 변화의 영향을 관리할 수 있으며, 사람들의 생계 구조에 점진적이고 단계적인 변화를 가져올 수 있는 역량 (RLI 2016, OECD DAC 기반)*	*사람, 조직, 그리고 시스템이 충격, 스트레스 요인 및 변화의 근본적인 원인을 관리할 수 있도록 하며, 이를 통해 사람들의 정치적/권력적 및 경제적 지위에 근본적인 변화를 가져오고 결과적으로 사람들의 생계 구조에도 변화를 가져옴 (RLD 2016, OECD DAC 기반)*
성과	*준비 및 대응 수준을 강화하는데 기여함*	*안정성을 향상하는데 기여함*	*적응을 위한 더욱 긍정적인 옵션을 기여함*	*구조적 시스템 변화에 기여함*
개인 수준				
가구 수준				
지역사회 수준				
군(district) 수준				
국가 수준				

○ 회복력 분석은 이러한 질문들에 대한 초기 가설을 제시하는 것으로 시작되며, 분석이 진행됨에 따라 가설이 다시 검토되고, 심화되고, 수정되거나 확인되는 과정을 거침. 회복력 분석은 가능한 모든 종류의 위험을 평가함으로써 발생 가능성과 대상 그룹에 미칠 수 있는 영향을 함께 고려함. BMZ는 OECD(2020) State of Fragility 보고서가 정의하는 경제적, 환경적, 정치적, 보안 및 사회적 차원의 위험과 위기 분석을 활용함. 회복력 분석 안에는 △**평화 및 분쟁 평가(PCA)**와 △**젠더 분석**이 포함되며, 분석 수준(level)은 △포트폴리오 수준과 △프로젝트 수준으로 구분됨.



〈그림 25〉 회복력 분석 수준(level)

○ 포트폴리오 수준의 회복력 분석

- 목적: 특정 지역 또는 파트너 국가와의 TDA 및 개발협력을 기획할 때 위험 및 위기 정보를 반영하기 위함.
- 수행 주체: BMZ 국가 부서의 의뢰를 기반으로 BMZ가 수행함.
- 분석틀: BMZ가 독일의 타 부처 및 기관과 공동으로 수행할 경우 독일 정부의 "Preventing Crises, Resolving Conflicts, Building Peace" 가이드라인을 따름. 만약 BMZ가 독립적으로 수행하는 경우 OECD(2014)의 Guidelines for Resilience Systems Analysis를 따름.

〈표 64〉 포트폴리오 수준의 회복력 분석

분석 특성	분석 결과
• 다양한 분야 전문가, 특정 부문의 대표자, 의사결정자가 함께 모여 다양한 유형의 위험과 위기, 수반되는 복잡성과 상호 의존성을 고려한 공동의 통합 분석을 수행함. 기존 평가 및 데이터를 활용하며, 여기에는 평화 및 갈등 분석, 재난 위험 평가, 취약성 정도 평가, 성별 분석 등이 포함됨.	• 위험 및 위기에 노출된 사람들과 체계에 대한 광범위한 분석 • 체계 구성 요소, 행위자, 그룹이 어떠한 영향을 받는지에 대한 상세한 분석 • 역량의 격차와 강화해야 하는 잠재력에 대한 분석

분석 특성	분석 결과
• 해당 분석은 맥락과 목적에 따라 유연한 접근 방식을 택할 수 있으며, 많은 위기 상황을 특징짓는 불안정하고 급변하는 역동성에 적절히 대응할 수 있음. 필요시 평화 구축 및 갈등 분석을 포함할 수 있음. • 해당 분석의 핵심은 모든 이해관계자가 워크숍에 참여를 통해 체계적인 분석을 함께하는 것임. 이를 위해 철저한 사전 준비가 필요하며, 위험·위기 및 회복력 데이터에 대한 광범위한 문서화가 필요함.	• 포트폴리오를 실행하는 다양한 행위자들이 함께 노력할 수 있는 집합적 결과 및 적절한 조치를 포함한 회복력 강화 로드맵, 이를 통해 변화 이론 개발을 위한 제언 • 필요에 따라 분쟁의 경계, 평화 구축 필요성 및 행동 옵션, 포트폴리오의 위험 요인, do-no-harm 원칙, 분쟁에 민감한 성과 기반 모니터링(평화 및 분쟁 분석)

○ 프로젝트 수준의 회복력 분석

- 목적: TDA 프로젝트를 위험 및 위기 정보를 반영한 방식으로 설계하여 취약한 상황에 처한 사람들과 지역 구조의 강점, 잠재력 및 역량을 강화함.
- 수행 주체: 일반적으로 프로젝트 수행 기관이 수행함. 프로젝트는 단일 수행 기관에 의한 경우와, 여러 수행 기관이 공동으로 참여하는 방식 모두를 포함함.

〈표 65〉 프로젝트 수준의 회복력 분석

분석 특성	분석 결과
• 관계자 식별과 참여: 모든 수준에서 관계자를 식별하고 이들이 데이터 수집과 분석 과정에 참여하도록 함. • 현장 관점 중시: 위험과 위기의 영향을 받는 사람들의 현장 관점을 출발점으로 삼으며, 이들의 대표자를 포함함. 이러한 참여는 해당 지역 주민들의 역량강화에 중요함. • 데이터 분석 방법: 2차 데이터 분석뿐만 아니라 초점 그룹 토론(FGD)과 인터뷰가 주로 활용됨. 사람들이 회복력과 기존의 회복력 역량을 어떻게 인식하는지 이해할 수 있는 가이드 질문이 개발됨. • 회복력 매트릭스 활용: 주요 분석 도구로서 회복력 매트릭스[71]를 활용하여 기존 회복력 역량을 요약하고 시각화함. 매트릭스는 모든 수준(개인, 가구, 지역사회)에서 위기 상황에 대한 다양한 행위자들의 대응을 보여주며, 이를 회복력 역량에 배정함. 이를 통해 지표를 설정하고 회복력 역량의 변화를 모니터링하고 평가하는 기반을 마련함.	• 위험 및 위기 상황의 체계적 제시: 분석을 통해 프로젝트가 직면할 수 있는 위험 및 위기 맥락을 명확하게 설명함. • 대상 그룹 식별 및 회복력 역량 제시: 다양한 수준(개인, 가구, 지역사회)에서 대상 그룹의 회복력 역량을 파악하고 제시함. • 역량 격차 및 강화할 잠재력 분석: 대상 그룹의 회복력에서 부족한 부분과 강화할 수 있는 잠재력을 분석함. • 변화 이론 및 프로젝트 지표 개발을 위한 분석 기반 제안: 회복력 분석 결과를 바탕으로 변화 이론과 프로젝트의 지표 개발을 위한 제안이 이뤄짐.

71) 별첨. GIZ(2022)가 활용한 회복력 분석 매트릭스

2.4. 분쟁·취약국 지원 사업의 M&E

(1) M&E 전략 및 제도

○ 독일의 분쟁·취약국 지원 사업에 대한 M&E는 수행 부처인 AA와 BMZ의 가이드라인에 따라 수행되며, 본 연구와 연관이 높은 BMZ의 TDA 사업의 경우 BMZ Evaluating German Development Cooperation에 근거하여 수행됨. 별도 TDA나 분쟁·취약국 지원 사업 M&E 전략 문서를 갖고 있지 않으나 인도적 지원, 분쟁 상황에서의 지원 사업 평가 수행 시 해당 맥락에 맞게 OECD DAC의 6대 평가 기준을 활용할 것을 권고함.

○ BMZ의 M&E 전략 내 핵심 행위자는 내부 평가 부서인 BMZ-E (BMZ Evaluation Unit), DEval(독일개발평가연구소), 개발협력 파트너 수행 기관으로 구성됨. BMZ-E는 실제 평가를 수행하는 부서는 아니며 독일 정부의 개발협력 평가 표준을 수립하고, DEval과 개발협력 수행 기관 간의 평가 중복을 방지하기 위한 조정 역할을 수행함.

참고 **DEval(독일개발평가연구소)**

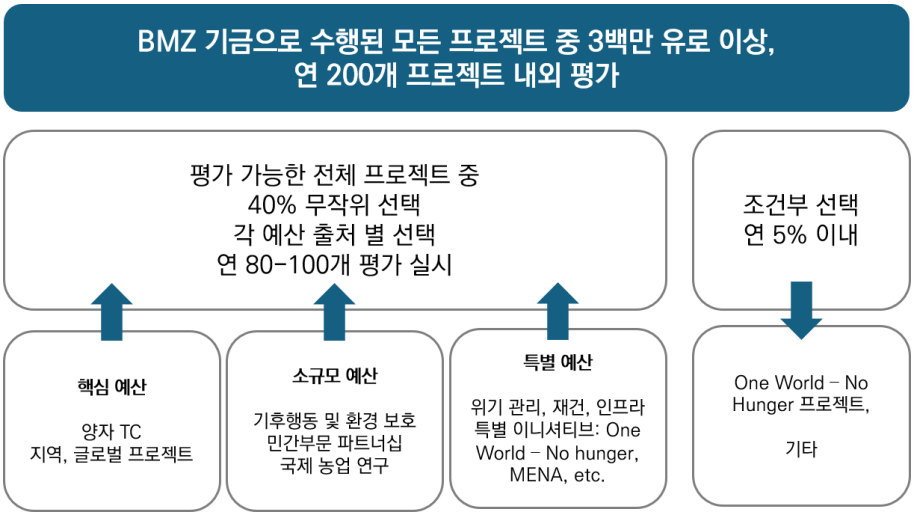
DEval은 독일 정부의 모든 ODA 개입에 대해 독립적이고 투명한 방식으로 평가하고 분석하는 의무를 가짐. DEval의 평가 업무는 다음의 핵심 분야를 포함함:

- **과학적으로 타당하고 전략적이며 정책 관련 평가와 검토 수행**: 주로 핵심 주제 또는 국가/지역 개발 정책 목표와 이행, 개발 협력의 도구와 구조에 중점을 둠
- **기관 간 평가 및 종합 연구 수행**: 독일 개발 협력 및 타 공여기관 혹은 학계의 실증적 증거를 기반으로 포괄적 교훈 도출
- **개발 협력 수행 기관들에 의한 평가의 메타평가(품질 검토)**

DEval은 다년간의 평가 계획을 독립적으로 수립하며, BMZ의 국무차관의 승인을 얻음. 평가 대상 사업 선정에 있어 독립성이 보장되며 투명한 절차에 의해 진행됨.

독립 연구소로서 DEval은 평가 프로젝트의 선택, 수행, 결과 배포에 있어 독립성을 보장받음. 연간 평가 계획을 수립하며 모든 보고서를 공개 및 배포하고 있으며 독일 연방 의회 의원, 정부 및 비정부 개발 기구, 국제 기구 및 학계 전문가로 구성된 자문위원회를 통해 연구소 관련 문제에 대해 자문을 받고 있으며 이들은 연구소장 선출 과정에 참여함.

○ 독일 정부가 BMZ을 통해 이행하는 ODA 프로젝트 중 3백만 유로 이상 규모의 경우 연 200개 내외로 무작위 선택(random sample) 방식으로 평가 대상이됨. TDA 프로젝트는 핵심 예산과 일부 특별 예산에 포함되어 무작위 선택으로 평가 대상에 포함됨.



출처: GIZ(2022a)

〈그림 26〉 BMZ 평가 대상 선정 체계

○ BMZ의 TDA는 2022년 기준 진행 중인 프로젝트는 총 250개이며, 연간 18억 유로 규모로 확인됨(BMZ, 2023a). 수행 기관의 비중은 단일 기관으로는 UNWFP가 32%로 가장 높으며, 이후 UNICEF가 28%, GIZ 11% 순서로 높음. 32개 NGO 총합 17%, 기타 UN 기구 총합 12% 비중을 차지하고 있음.

○ UN기구, NGO, GIZ 등 TDA를 수행하는 기관들은 BMZ의 개발협력 M&E 지침(BMA, 2023)을 준용하여 수행 기관 차원에서 평가를 실시하고 있으며, BMZ는 평가의 질 관리를 위해 DEval을 통해 정기적인 메타평가를 실시함. 수행 기관이 실시하는 평가는 BMZ와 합의 하에 평가 대상 프로젝트가 선정되며 일반적으로 평가 예산은 사업 예산을 활용함.

○ 분쟁·취약 국가에서 진행되는 TDA 프로젝트 평가의 경우 평화 및 분쟁 평가(PCA, Peace and Conflict Assessment)가 수행기관에 의해 의무적으로 수행됨(BMZ, 2013).

• PCA는 방법론적 프레임워크로서 네 가지 주요 요소로 구성되며, 분쟁, 취약성 및 폭력의 상황에서 수행되는 개발협력 프로젝트의 설계 및 관리 방법의 일관된 구조를 제공함. 네 가지 요소는 독립적으로도 사용될 수 있으며, 특정한 순서에 얽매이지 않음. 또한 이 프레임워크는 특정 맥락, 수준 및 필요에 맞게 유연하게 적용될 수 있음.

〈표 66〉 평화 및 분쟁 평가(PCA) 요소 및 핵심질문

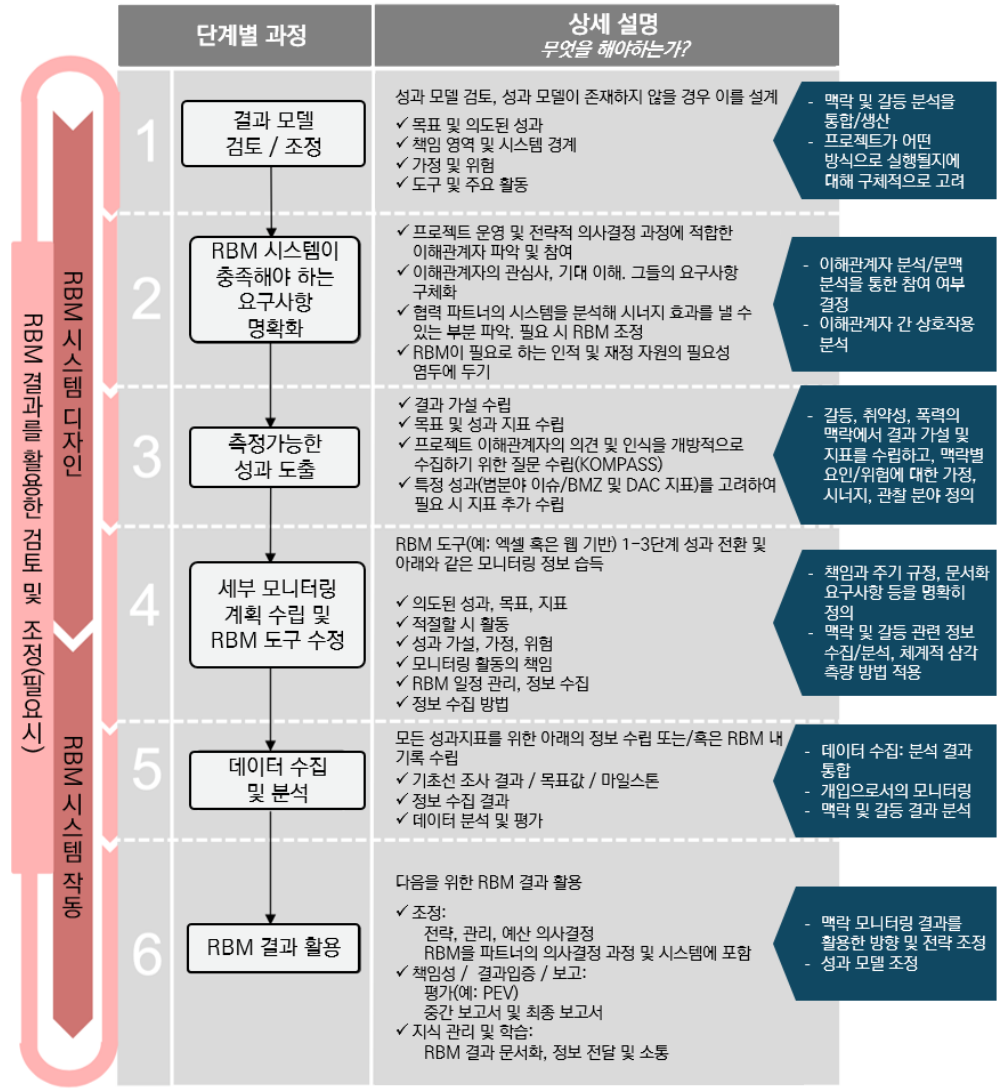
PCA 요소	핵심 질문
1. (맥락 분석) 분쟁, 취약성 및 폭력을 초래하는 주요 요인과 평화 및 안보의 필요성	• 분쟁, 취약성 및 폭력의 구조: 주요 분쟁은 무엇이며, 폭력의 형태와 취약성의 특징은 무엇인가? 이러한 요소들은 어떤 영향을 미치며, 서로 어떻게 연관되어 있는가? • 분쟁, 취약성 및 폭력의 관련 행위자와 영향을 받는 사람들: 행위자(폭력 가해자)는 누구인가? 각자의 이익과 관계는 어떻게 구성되어 있는가? 분쟁, 취약성, 폭력으로 인해 가장 큰 영향을 받는 사람은 누구인가? • 분쟁, 취약성 및 폭력의 원인과 동향: 근본적인 구조적 원인은 무엇인가? 어떤 요소들이 갈등의 격화를 초래하는가? 현재 관련 동향은 무엇인가? 가장 가능성 있는 미래 시나리오는 무엇인가? • 비폭력적 분쟁 전환의 가능성: 분쟁, 취약성 및 폭력을 극복하기 위해 이미 준비된 전략과 자원은 무엇인가? 평화를 촉진할 수 있는 행위자는 누구인가?
	• 평화와 안보의 필요를 결정하기 위한 주요 질문: 분쟁, 취약성 및 폭력을 극복하기 위해 무엇을 구체적으로 변화시켜야 하는가?/ 평화롭고 포괄적인 발전을 위해 어떤 활동 분야가 우선되어야 하는가?/ 첫 단계는 어느 수준에서 시작해야 하는가(지역사회, 지역, 국가 혹은 국제 수준)?
2. 평화와 안보에 대한 적절성 평가	• 주제적 적절성: 개발협력이 분쟁, 취약성 및 폭력을 극복하는데 중요한 문제들을 다루고 있는가? • 지리적 적절성: 개발협력이 분쟁, 취약성 및 폭력의 영향을 특히 많이 받는 국가의 지역을 포함하고 있는가? • 행위자 적절성: 개발협력이 분쟁, 취약성 및 폭력으로 가장 큰 영향을 받는 주요 행위자와 이들을 포함하고 있는가? • 시기성: 개발협력이 적절한 시점에 개입하고 있는가, 즉 분쟁, 취약성 및 폭력에 효과적으로 영향을 미칠 수 있는 기회가 아직 남아있는가? • 도구의 적절성: 개발협력이 분쟁, 취약성 및 폭력의 맥락에서 적절하고 효과적인 도구를 사용하고 있는가?
3. 분쟁, 취약성 및 폭력의 맥락에서의 위험 관리	• 위험의 정의 • 맥락적 위험: 갈등, 취약성 및 폭력으로 인해 해당 국가에서 발생할 수 있는 변화는 무엇이며, 이러한 변화가 독일 개발협력 전체 목표에 부정적 영향을 미칠 가능성은 있는가? (예: 정치적 불안정, 경제 위기, 난민 유입 등) • 프로그램적 위험: 갈등, 취약성 및 폭력으로 인해 일반적인 환경(예: 파트너의 역량 부족)과 개별 조치 내(예: 맥락에 대한 이해 부족, 계획 및 실행의 부적절)에서 발생할 수 있는 변화는 무엇인가? 이러한 변화가 조치의 실행과 목표 달성을 어떻게 저해하거나 방해할 수 있는가? • 제도적 위험: 갈등, 취약성 및 폭력이 개발 협력의 실행 능력과 평판을 어떻게 약화시킬 수 있는가? (예: 신탁 관리 위험, 부패, 인력 이탈 및 투자 위험) • 인적 위험: 갈등, 취약성 및 폭력이 개발 협력 인력의 안전을 어떻게 위협할 수 있는가? (예: 살인, 강도, 납치 및 의료 지원 문제) • 위험에 대한 묘사

PCA 요소	핵심 질문
	• 참여하는 행위자들은 누구인가? 이러한 행위자들의 어떤 이익이 실제로 위험을 초래하는가? • 잠재적인 촉발 요인은 무엇인가? • 독일 개발 협력은 이러한 위험을 어느 정도까지 감수할 수 있는가? • 위험에 대한 평가 • 다양한 유형의 위험이 발생할 가능성은 얼마나 되는가? • 이러한 위험이 해당 조치 및 독일 개발 협력 전체에 미칠 영향은 무엇인가? • 위험 대응 및 위험 모니터링 옵션의 수립 및 실행 • 프로젝트 수준에서 위험 노출을 줄이기 위해 어떤 조치를 취할 수 있는가? • 위험이 현실화될 경우 적절한 대응을 용이하게 하기 위해 어떤 비상 조치를 준비해야 하는가? • 이러한 책임은 누구에게 있는가? • 어떤 위험을 모니터링해야 하는가? 그 방법은 무엇이며, 얼마나 자주, 누가 모니터링해야 하는가?
4. 영향 모니터링 및 부정적 영향 방지	• 'Do no harm' 원칙 관련 • 이 조치가 분쟁, 폭력 및 취약성의 맥락에서 의도치 않은 부정적인 영향을 미칠 가능성은 무엇인가? • 사회 내에서 분열을 조장하는 행위자, 기관 및 의견은 무엇이며, 개발 협력이 이들에게 미치는 영향은 무엇인가? • 의도치 않은 부정적 영향을 해결할 수 있는 옵션은 무엇인가? • 조치가 분쟁에 민감하게 유지되도록 모니터링 시스템을 어떻게 설계할 수 있는가? • 평화와 안보에 대한 긍정적인 기여의 영향을 모니터링할 때 고려해야 할 주요 질문: • 지표: 조치의 의도된 긍정적 영향을 평가하는 데 가장 효과적인 지표는 무엇인가? • 데이터: 각 지표에 필요한 데이터는 무엇인가? 실제로 사용할 수 있는 데이터는 무엇인가? • 책임: 누가 모니터링의 책임을 지는가? 일정은 어떻게 되는가?

출처: BMZ, GIZ, KfW(2014)

○ 독일 정부의 ESKA 분석에 의해 '노란색' 혹은 '빨간색' 분쟁 위험 국가로 분류된 협력국에서 개발협력 사업이 수행되는 경우, 즉, 분쟁 및 취약 국가로 분류되는 경우, 다음의 맥락과 분쟁에 민감한 모니터링(context- and conflict-sensitive monitoring) 시스템을 구축하고 활용하는 것이 의무화됨(GIZ, 2014).

- 일반적인 독일의 개발협력 프로젝트가 준용하는 RBM(Results-based monitoring) 시스템은 분쟁·취약국 프로젝트에서도 동일하게 활용되며, 각 단계별 추가적인 분석이 다음과 같이 추가되는 것을 강조함.



출처: GIZ(2014)

〈그림 27〉 분쟁·취약국 지원 사업 RBM 이행 과정

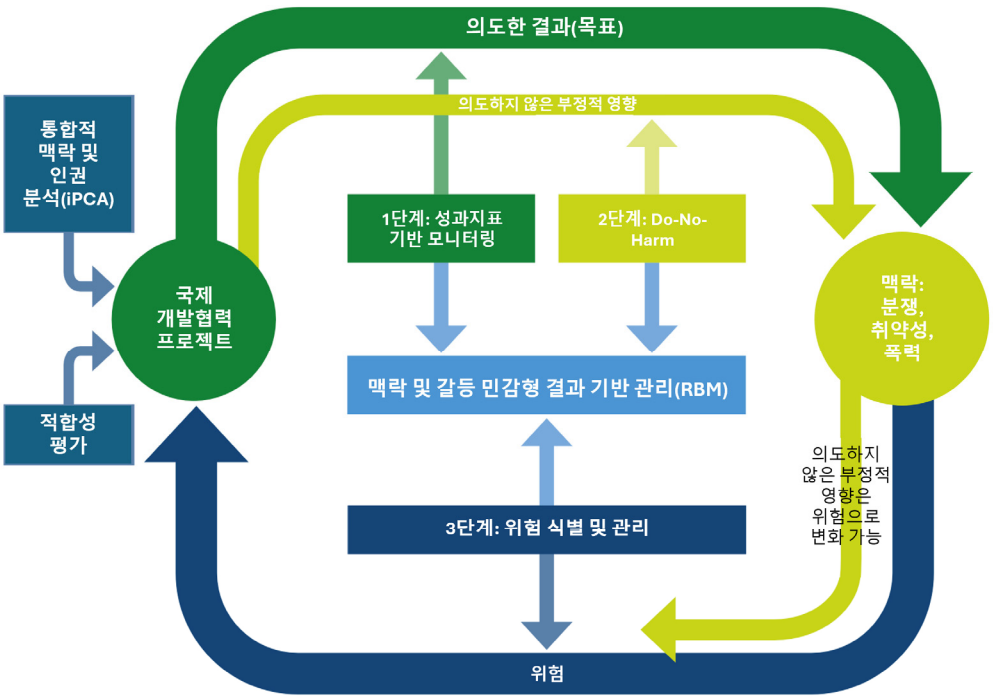
(2) M&E 이행 체계 및 품질관리

○ 독일정부는 AA와 BMZ를 통해 분쟁·취약국 지원을 이행하고 있음. AA에 의한 사업은 외부 전문가들에 의한 평가가 이뤄지며, 독립평가위원회를 통해 전략평가에 대한 자문, 결과 내부 피드백, 대중에게 알리는 역할을 함.

○ BMZ의 분쟁·취약국 지원 평가는 다음의 두 수준에서 이뤄짐:

- 사업 단위 평가: GIZ, KfW, UN기구, NGO와 같은 사업 수행 기관에 의해 평가가 수행되며, 외부 전문가들을 통해 이뤄짐.
- 전략 단위 평가: DEval(독일개발평가연구소)은 개별 사업을 넘어 정책 관련 전략 평가를 수행함. 독일 정부의 개발 전략의 효과성을 평가하며, 평가 방법론과 기준을 개발하고 지식확산 및 파트너 국가의 평가 역량 강화를 지원함.

○ 분쟁·취약 상황에서 평가는 보다 특수한 접근 방식이 필요함. 따라서 독일은 OECD DAC의 평가 기준과 지침을 기반하며, 위기와 분쟁 상황의 복잡성과 변동성에 대한 고려가 강조됨. 특히, OECD DAC에서 1991년 합의된 평가 원칙, 2010년 개발평가 품질 기준, 분쟁과 취약성 환경에서의 평화구축 활동 평가 지침을 준용함.



〈그림 28〉 분쟁·취약국 내 개발협력 지원

○ 평가자들의 이동이 제한적인 분쟁·취약 상황에서 M&E 이행은 품질을 보장하는 것이 매우 어려우며, 필연적으로 비용이 증가함. 이런 상황에 대처하기 위해 DeVal(2019)은 BMZ에 의한 분쟁·취약국 지원 예산을 사업 예산과 M&E 예산을 분리하는 것을 권고하고 있음.

○ (통합 지표 활용) 독일 정부는 분쟁·취약국 지원 프로젝트뿐만 아니라 ODA 전반에 대한 성과를 종합적으로 집계하기 위해 2020년 통합 지표(aggregate indicator)를 설정함. 통합 지표의 활용 목적은 주로 독일 국민들과의 소통 및 ODA 상위 공여 기관과의 협의에 있음.

- 통합 지표는 서로 다른 맥락과 조건에서 운영되는 다양한 ODA 프로젝트와 프로그램을 동일한 방법과 측정단위를 통해 데이터 수집이 가능하도록 명확히 정의된 지표를 말함. 지표에 대한 데이터 수집 기간 역시 동일하게 유지되며, 정량화 가능한 데이터로 측정이 용이한 지표로 구성됨.
- 통합 지표는 BMZ 자금의 주요 수행 기관인 GIZ, KfW가 공동 개발하였으며, 약 2년간의 개발 기간과 조정 기간을 통해 수립됨[72]. 통합 지표에 대한 결과는 매년 1월 BMZ로 보고되고 있음.
- 통합 지표는 측정이 용이한 정량화 할 수 있는 지표로 한정되기 때문에 실제 독일 정부가 수행하는 수많은 ODA 사업 성과의 매우 부분만 해당 지표로 나타낼 수 있으며, 따라서 GIZ은 통합 지표가 소통의 목적 이외 예산 분배나 의사 결정의 자료로 활용되는 것에 대한 높은 경계를 보임.
- 가장 최근까지 합의된 통합 지표는 여섯 개 분야 총 44개의 지표로 구성되며, 분쟁·취약국 지원에 해당하는 통합 지표는 분야1에 해당하는 여덟 개 지표로 집계됨.

〈표 67〉 독일 통합 지표 목록

핵심 분야 1: 평화롭고 포용적인 사회	
KT 1.1	개선된 행정 서비스에 접근하게 된 인구 수
KT 1.2	국가, 지역 또는 지방 정책이나 의사결정과정에 직접 참여한 인구 수
KT 1.3	독일 개발협력 지원 국가, 지역 및 지방 행정기관의 추가 자가 수익(self-generated revenue) 범위
KT 1.4	정부 또는 비정부 기관을 통해 고소, 법적 분쟁 또는 과거 갈등을 해결하기 위한 헌법적 수단에 접근할 수 있는 사람, 기업 및/또는 기타 조직 수
KT 1.5	평화 구축 활동을 통해 직접 지원받은 인구 수
KT 1.6	취약성, 갈등 및 폭력(FCV) 상황에서 기본 서비스 접근성이 개선된 인구 수
KT 1.7	지원을 받은 난민, 국내 실향민, 귀환민 및 호스트 커뮤니티 주민 수
KT 1.8	정식 이주와 불법 이주의 위험에 대해 조언을 받은 인구 수
핵심 분야 2: 기아 없는 삶 – 식량체계 전환	
KT 2.1	기아 및 영양실조 극복 노력을 통해 혜택을 받은 인구 수
KT 2.2	식량의 가용성 또는 접근성이 개선된 인구 수
KT 2.3	더 나은 식사와 더 건강한 식사를 하게 된 인구 수
KT 2.4	금융 서비스, 농자재 또는 농촌지도(agricultural extension)지원을 제공받은 농업 관련 기업 수

72) GIZ 관계자 면담 (2024.9.30.)

KT 2.5	더 지속 가능한 방식으로 경작된 농지 및/또는 목초지 [헥타르 단위]
KT 2.6	농업 분야 또는 농촌 지역 내 추가 고용된 인구 수
핵심 분야 3: 훈련 및 지속 가능한 성장 – 양질의 일자리	
KT 3.1	직업교육을 이수 완료한 인구 수
KT 3.2	적정 요건을 충족하는 직업 교육 및 강사의 수
KT 3.3	직업교육 프로그램 또는 노동 시장 서비스에 참여한 기업 수
KT 3.4	창출되거나 확보된 일자리 수 (FTE)
KT 3.5	소득이 증가한 인구 수
KT 3.6	근로 조건이 개선된 인구 수
KT 3.7	경쟁력 향상을 위해 지원 받은 기업 수
KT 3.8	금융 서비스 접근성이 개선된 인구 수
KT 3.9	생산품에 대해 국제적으로 인정된 지속 가능성 표준체계를 도입하거나 확대한 기업 수
핵심 분야 4: 지구에 대한 책임 – 기후와 에너지	
KT 4.1	감축 또는 방지된 온실가스 배출량 [연간 CO2 톤]
KT 4.2	기후변화 영향에 대처하기 위해 직접적으로 지원받은 인구 수
KT 4.3	최초 또는 개선된 현대적 에너지 공급 접근성을 얻은 인구 수
KT 4.4	추가적으로 설치된 재생 가능 에너지원의 발전 용량 [MW]
KT 4.5	연간 전력 에너지 수요 또는 소비 감소 [MWhel/연간] 또는 열에너지 수요 또는 소비 감소 [MWhth/연간]
KT 4.6	신규/개선된 지속 가능한 기본 공급 인프라나 서비스를 통해 혜택을 받은 도시 지역 주민 수
핵심 분야 5: 지구 보호 – 환경 및 천연자원	
KT 5.1	독일 개발 협력 지원을 통해 보호된 보호구역의 크기 [헥타르 단위]
KT 5.2	생물다양성을 보존하는 방식으로 사용되거나 경작된 면적 [헥타르 단위]
KT 5.3	생물다양성을 보존하는 방식으로 사용 및 관리되는 천연자원의 혜택을 받은 인구 수
KT 5.4	산림의 (a) 보호, (b) 복원 또는 (c) 지속 가능한 관리에서 직접적인 혜택을 받은 인구 수
KT 5.5	독일 개발 협력이 (a) 보호, (b) 복원 또는 (c) 지속 가능한 관리에 기여한 산림 면적
KT 5.6	신규/개선된 식수 공급을 통해 혜택을 받은 인구 수
KT 5.7	신규/개선된 기본 위생 서비스 또는 폐수 처리 서비스를 통해 혜택을 받은 인구 수
KT 5.8	물 부족에 대한 회복력이 강화된 인구 수
KT 5.9	홍수에 대한 회복력이 강화된 인구 수
핵심 분야 6: 건강, 사회 보장 및 인구 정책	
KT 6.1	의료 서비스를 받거나 서비스에 접근할 수 있는 인구 수
KT 6.2	새롭게 건설되거나 역량 강화된 의료 시설 수
KT 6.3	사회 보장을 받거나 사회 보장이 개선된 인구 수
KT 6.4	성적 자기결정권 및 생식 건강 권리를 행사할 수 있도록 지원받은 인구 수
품질 기준: 인권, 성평등 및 장애 포함	
QM1	폭력, 학대 및 착취로부터의 보호에 대한 지원을 받은 아동 및 청소년 수
GIZ 지표: GIZ 고유의 표준 지표	
GIZ1	GIZ의 기여로 더 나은 질의 학교 교육을 받게 된 학생 수

출처: GIZ 제공

3. 종합분석 및 소결

3.1. 영국, 독일의 분쟁·취약국 지원 M&E 체계 특장점 비교

○ 앞서 분석한 것과 같이 영국과 독일의 분쟁·취약국 지원 M&E 체계를 본 연구의 분석틀인 ① 정책·전략 기반, ② 수행 촉진 자원, ③ M&E 이행체계 및 운영방안의 세 가지 요소를 중심으로 요약함. 연구 범위에 포함되는 분쟁·취약국 지원 사업 기획에 관한 내용은 수행 촉진 자원 안에 포함함. 두 사례 대상국은 공통적으로 국제사회의 M&E 기준과 권고사항을 준수하면서도, 각기 M&E 가이드라인 등 기관 고유의 지침을 발전시켜 체계적 M&E 수행을 위해 노력하고 있음.

○ 이에 연구의 분석틀에 따른 영국 및 독일의 분쟁·취약국 지원 M&E 체계의 특장점을 비교하면 다음 표와 같음(〈표 67〉 참조).

〈표 68〉 영국 및 독일의 분쟁·취약국 M&E 체계 특장점 비교

분석 요소	영국 (FCDO)	독일 (BMZ)
정책적 기반		
국제사회 M&E 기준 및 권고사항	• OECD DAC 평가기준 (적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성) 준용 • Coflict Analysis, Gender Analysis 추가	• OECD DAC 평가기준 (적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성) 준용 • 회복력(resilience) 분석 의무: 평화 및 분쟁 분석(PCA), 젠더 분석 포함
국가 M&E 정책 및 전략적 기반	• HMG Integrated Review (2021, 2023) • UK White Paper (2023) • UK Government's Approach to Stabilisation • Building Stability Framework (2016) • FCDO evaluation strategy (2023) • FCDO Programme Operating Framework (2024) • SU M&E of Conflict and Stabilisation Interventions (2014)	• AA Peace Mediation Framework • BMZ 2030 Reform (2020) • BMZ Strategy on Transitional development assistance (2013, 2020) • ESKA (2018) • BMZ Evaluating German Development Cooperation (2023) • GIZ evaluation system (2023) • GIZ Context-and conflict-sensitive results-based monitoring (2014)
실행 촉진 기제		
국가 지원 전략	• FCDO 통합 이후 자국 안보(security)에 집중한 분쟁·취약 지원 확대. 약 50%가 자국내 난민 정착 지원으로 집행 • FCDO 전체 ODA 중 약 50% 비중 • WPS(여성, 평화, 안보) 정책 기반 분쟁·취약 지원 내 여성 인권 향상에 대한 강조	• 단기 인도적지원과 중장기 개발협력을 연결하는 TDA(Transitional Development Assistance) 접근 • BMZ 전체 ODA 중 약 70-80% 비중 • 회복력(resilience) 강화를 최상위 전략 목표로 강조

분석 요소	영국 (FCDO)	독일 (BMZ)
사업 발굴 및 기획	• Joined-up Appraoch: FCDO(개발경제부), 내무부, 국방부 등 외교, 원조, 안보차원의 범정부 합동 의사결정 • ODA와 Non-ODA 기금 통합하여 집행 (예: UKISF) • FCDO 경우: 협력국 내 영국 대사관과 FCDO 국가 사무소 합동 발굴(CP 기반) -> 본부 승인 과정을 통해 범정부 분쟁·취약국 지원 예산 활용	• 국가안보위원회(외부무, 내무부, 국방부, 경제협력개발부, 재무부, 법무부, 경제부) HDP 넥서스 조정 • BMZ(경제협력개발부)와 AA(외무부)) 대표 수행 부처 • BMZ 분쟁·취약국 지원 대표 프로그램 TDA 발굴 원칙 준용(회복력 분석, HDP 넥서스, 출구전략)
M&E 이행 주체 및 수단	• 사업 수행기관 (ICRC, IFCR, 핵심 UN 기구, NGO), 독립평가기구(ICAI), 제3자 모니터링(TPM) • PrOF 절차 준용, 각 사업/프로그램별 GA, Business Case, Logframe에 따라 M&E 이행 • EQUALS2 프로그램 기반 69개 지표를 통한 독립적인 품질 보증	• 정부 수행기관(GIZ, KfW), UN기관(대표적으로 UNICEF, WFP), NGO에 의한 자체 평가, 독립평가기구(DEval)에 의한 메타 평가 • BMZ RBM 이행 내 분쟁·취약국 지원 요소 포함하여 M&E 이행
실행		
성과모형	• 국가 단위 통합 지표 부재 • 포트폴리오/프로그램 단위 수행기관과 협의한 변화이론, Logframe과 성과 지표 • VfM(Value for Money) 측정 의무화 • WPS(여성, 평화, 안보) 국가 이행 계획 내 달성 지표 추가	• 국가 단위 44개 통합 지표(aggregate indicator) 중 8개 관련 지표 활용 • 프로그램/프로젝트 단위 수행기관과 합의한 성과 지표 기반 • 회복력(resilience) 분석 결과 의무화
평가 및 모니터링 실행	• 사업 수행기관 (ICRC, IFCR, 핵심 UN 기구, NGO)에 의한 모니터링 및 평가 실행 • 사업 예산 내 5-10% 비중으로 M&E 예산 설정(SU, 2019) • 독립평가기구(ICAI) 메타평가 • 제3자 모니터링(TPM), 평가적 모니터링, 실시간평가 활용	• 사업 수행 기관(정부, UN, NGO)에 의한 모니터링 및 평가 실행 • 독립평가기구(DEval) 전략평가, 메타평가 • 제3자 모니터링(TPM), 평가적 모니터링, 실시간평가 활용
결과 확산 및 대국민 홍보	• 매년 FCDO annual report 보고서 및 회계 보고서 공개 • FCDO PrOF 규칙7에 따라 모든 평가 보고서 공개 원칙 • 매년 UKISF(이전 CSSF) 기금 운용 결과 보고서 공개 • ICAI 범정부 분쟁·취약국 지원에 대한 평가 및 정책 제언	• 매년 GIZ, KfW는 통합 지표 결과를 BMZ에 제출, 통합 지표는 원조 성과 보고 목적이 아닌 소통 목적으로 활용 강조

출처: 분석내용을 바탕으로 저자 작성

3.2. KOICA의 분쟁·취약국 지원 M&E 가이드라인 수립 시 참고할 수 있는 시사점

○ 영국과 독일 사례 모두 분쟁·취약국 지원이 해당 국가의 전체 ODA 지원의 상당부분을 차지하고 있기 때문에 분쟁·취약국 지원에 대한 별도의 이행 체계나 M&E 가이드라인이 수립되었다고 보기 어려우며, 오히려 전반적인 ODA 지원 전략과 M&E 가이드라인이 분쟁·취약 상황에서의 지원을 염두에 두고 개발되었다고 보는 것이 보다 정확한 해석임.

- 영국와 독일 모두 국제사회가 준수하고 있는 분쟁·취약국 및 상황에 대한 정의, Grand Bargain 이행과 HDP 넥서스 이행을 기본적인 국가 전략 문서의 근거로 삼고 있음. 따라서, 한국 정부 역시 분쟁·취약국 지원에 대한 기획 전략과 M&E 가이드라인 수립시 국제 사회의 분쟁·취약국 지원에 대한 원칙과 권고사항을 긴밀히 연계할 필요가 있음.

○ 영국과 독일 모두 분쟁·취약국 지원 시 자체 수행보다는 핵심적인 UN 기관과 NGO와의 전략적 파트너십을 통한 수행 비중이 매우 높음. 특히 UN 기구와 협력하는 경우 국제사회가 권고하고 있는 비지정(unearmarked) 기금 비중이 매우 높음. 비지정 기금은 공여국이 기금 사용에 대한 통제 권한이 제한적이며, 수여 기관의 전략과 우선 지원 분야 및 지역에 집중됨. 그럼에도 불구하고 영국은 자체적인 국별 지원 전략이 매우 구체적이고 명확하며, 해당 지원 국가의 수요를 기반으로 논리모형 수립, 성과 지표를 바탕으로 기금 지원 기관을 선정함. 즉, 영국 정부와 전략적 우선순위가 일치하는 파트너 기관의 자체 프로그램에 기금을 지원함으로써 비지정 기금 형태를 취하는 동시에 영국 정부의 전략을 이행하고 있음.

- 한국 정부는 지원국 별(특히 분쟁·취약국의 경우) 분쟁 및 취약 상황에 대한 정기적인 분석과 이에 맞는 지원 전략을 매우 구체적이게(변화이론, 논리모형, 성과 목표 및 지표) 수립할 필요가 있음. 구체적인 전략을 바탕으로 해당 전략을 이행할 수 있는 수행 파트너와 프로그램을 검토하고 연계하는 방법을 취함으로써 국제 사회가 권고하는 비지정 기금 비율을 늘리며 동시에 우리 정부의 지원 전략 이행을 동시에 달성할 수 있음.

○ 보다 유연한 M&E 전략을 바탕으로 수행 기관의 M&E 시스템과 역량을 적극 활용함. 특히 분쟁·취약국에서는 사업 주기 전 단계에서 내·외부 환경 변화에 따른 영향이 지속됨. 이러한 특수성과 제약 사항을 극복하기 위해서는 제도적 유연성이 필연적임. 특히 물리적 접근이 어려운 환경에서의 M&E는 실시간 평가, 제 3자 평가, 평가적 모니터링 등의 방식을 적극적으로 검토하여 적응형 관리(adaptive management)를 실현해야하며, 필요시 사업비 외부 별도 예산을 예비하여 특수 상황에서의 M&E 지원에 대비할 필요가 있음.

• 수립될 분쟁·취약국 지원 M&E 가이드라인은 불예측성이 높은 환경의 특수성을 고려하여 모니터링 및 평가 방법. 시기, 접근에 대한 유연성이 높아야 하며, 책무성보다는 학습의 관점에서 M&E 목적을 보다 강화할 필요가 있음.

3.3. 해외사례 특징 및 교훈 적용 시 유의점

○ 본 연구에서 분석한 영국과 독일의 분쟁·취약국 지원 사업의 기획 및 M&E 체계는 국가별 특수한 정치, 외교, 경제 및 사회적 맥락을 반영하고 있음. 따라서, 본 연구를 통한 KOICA 분쟁·취약국 지원 사업 M&E 가이드라인 수립시 관련 맥락에 대한 이해가 선행될 필요가 있음.

○ 본 연구 범위에는 우리 정부(외교부)와 KOICA가 수행하고 있는 분쟁·취약국 지원에 대한 현황 분석이 포함되지 않았으며, 다음 분석 표에서 간단히 제시한 우리 정부쪽 현황은 기재부·외교부(2017) 「취약국 지원 전략」, 관계부처 합동(2021) 「인도적 지원 HDP 연계 이행 전략(안)」, KOICA(2023) 「분쟁·취약국 사업 추진방식 개선(안)」을 핵심 자료로 참고하여 작성됨. 또한 우리 정부는 KOICA를 중심으로 분쟁·취약국 지원을 이행하고 있기 때문에 다음 요약표는 KOICA가 수행하고 있는 분쟁·취약국 지원 사업 범위로 국한함. 본 연구의 분석틀에 따른 KOICA의 분쟁·취약국 지원 사업 M&E 체계 요약은 다음과 같음.

• (M&E 정책·전략 기반) KOICA는 수행 기관으로서, 기재부와 외교부의 정책 및 전략적 기반을 차용함. 다만 기재부와 외교부가 2017년 발표한 취약국 지원 전략에는 △국제사회의 지원 원칙 존중, △국내·외 파트너십 강화, △HDP 연계 강화의 다소 포괄적 전략 원칙이 제시됨. 지원 세부 목표에 중점 지원 분야로 ① 분쟁 및 폭력에 영향을 받은 국가의 사회 재통합, 초기 복구 지원, ② 재난 국가의 긴급구호 및 이후 발전 기반 구축, ③ 제도 미비 국가의 민주적 제도 구축 지원을 설정함. 해당 분야는 KOICA가 2023년 제시한 분쟁·취약국 사업 추진방식 개선(안)이 제시하는 여섯 가지[73] 분쟁 및 취약성 차원(dimension)과 전략적 일관성이 높다고 보기 어려움. 또한 추진방식 개선 후 첫 기획된 2023년 신규사업의 경우 38개 취약국 지원대상국가 중 17개 국가가 포함되며 7개 국가는 중점지원 대상 국가에 포함되지 않아 대상국 선정 및 지원에 대한 전략 이행도 역시 높지 않음.

• (M&E 수행 촉진자원) 분쟁·취약국 지원 이행을 위한 M&E 가이드라인이 수립되지 않음. 추후 본 연구를 기반으로 수립 예정인 것으로 확인됨.

73) ①분취 지역사회 정치·경제

• (M&E 이행체계 및 운영방안) 별도의 분쟁·취약국 지원 성과모형 및 표준 성과지표가 구축되어있지 않으며, 모니터링과 평가결과 활용에 대한 구체적인 계획이 수립되지 않음. 이 또한 본 연구결과를 기반으로 추후 수립 예정인 것으로 확인됨.

〈표 69〉 우리 정부(KOICA)의 분쟁·취약국 지원 M&E 실행가능성

분석 요소	영국 (FCDO)	독일 (BMZ, GIZ)	우리 정부 (KOICA)	M&E 실행가능성
M&E 정책·전략 기반	• 분쟁·취약 중점 지원 대상국 목록 없으며 FCDO 통합 이후 별도의 분쟁·취약국 발굴 및 기획 전략 업데이트 안됨 • 조직 내 분쟁·취약국 프로그램 전담 부서 없음	• 분쟁·취약 중점 지원 대상국 목록 있으며, 실제 지원 일관성 높음 • TDA를 통해 HDP 연계 강화 및 분쟁취약국 지원 집중 △영역, △접근, △M&E 계획이 구체적임	• 분쟁·취약 중점 지원 대상국 목록 있으나 실제 지원 일관성 미흡 • 조직 내 분쟁·취약국 프로그램 전담 부서 있음	• 정책·전략의 목표 달성도 M&E를 위해 분쟁·취약 대상국 선정 기준, 지원 영역, 접근에 대한 정부 차원의 전략 구체화 필요 • HDP 연계 강화를 위한 양자사업 내 분쟁·취약국 지원 사업의 전략적 포지셔닝 필요
M&E 수행 촉진 자원	• DFID SU(2014) 외 FCDO 통합 이후 별도 분쟁·취약 지원 사업 M&E 가이드라인 부재 • WPS 상위 전략에 해당하는 분쟁·취약 지원 사업의 경우 M&E 젠더 분석 의무화 • 전반적 파트너 기관 풀 관리는 있으나 분쟁·취약 지원을 위한 특화 파트너십 제도 없음	• GIZ (2014) 이후 별도 분쟁·취약 지원 사업 M&E 가이드라인 부재 • 개발협력 M&E 가이드라인 기반 분쟁·취약국 지원 특성 고려한 분석, 마커(주류화) 제도에 따른 의무적 추가 분석 기준 제공 • 명문화된 파트너십 전략은 없으나 분쟁·취약 지원 예산의 50%를 WFP와 UNICEF 두 기관에 집중함	• 별도 M&E 가이드라인 부재 • 8개 국제기구와 전략적 파트너십(MOU) 맺음	• 분쟁·취약국 지원 영역별 구체적인 목표 수립을 통해 주류화 제도, 의무 분석 분야 구체화 필요
M&E 이행체계 및 운영방안	• 분쟁·취약 분야 별도 성과모형 또는 표준 지표 없음 • 수행기관이 아닌 영국 정부 주도 각 프로그램별 성과모형 및 지표 설정 • 전략/주제별 평가를 위한 독립 평가 기관 (ICAI) 활용 • 독립평가 패널 (EQUALS2) 활용 평가 품질 관리 제도 있음	• 분쟁·취약 분야 별도 성과모형은 없으나 8개 표준 지표 활용함 • 전략/주제별 평가를 위한 독립 평가 기관 (DeVAL) 활용	• 분쟁·취약 분야 별도 성과모형 또는 표준 지표 없음 • 수행기관 주도 사업별 성과모형 및 지표 설정 • 전략/주제별 평가 계획 부재	• 개별 사업 단위 M&E를 넘어서 우리 정부의 분쟁·취약 지원의 통합적 성과 확인을 위한 전략/주제별 평가 계획 구체화 필요 • 필요하다면 분쟁·취약 분야 별도 성과모형 및 표준 지표 활용 검토 가능

참고문헌

서론

❑ 문헌자료

Abel, Andrea, et al. 2016. “The OECD fragility framework,” in OECD, States of Fragility 2016: Understanding Violence, OECD Publishing, Paris.

IASC(인도적지원기관간 상임위원회). 2015. “국가차원의 클러스터 조정을 위한 참고모듈” IOM 한국대표부 번역본.

Peterken, H., & Bandara, W. 2018. “Business processes in international humanitarian aid”.

권율, 정지선, 허윤선, 송지혜, 유애라, 김미림. 2019. “국제사회의 취약국 개발협력 성과와 과제”. 대외경제정책연구원.

오지영, 박소정, 2023. “국제사회의 분쟁취약국 지원동향과 시사점” KIEP기초자료 23-08.

장은하. 2014. “인도적 지원의 정의에 관한 소고: 국제기구와 공여국 정부의 인도적 지원 개념을 중심으로”. 국제개발협력연구 제6권 제2호(2014):199~243.

한승헌, “우리나라 인도적 지원 범위의 특징과 과제” 한국행정연구원. 2024. 재난안전정책세미나 발표자료.

❑ 웹사이트

DOI 홈페이지 https://doi.org/10.1787/9789264267213-7-en

Norad 홈페이지

https://www.norad.no/en/thematic-areas/humanitarian-assistance-and-comprehensive-response-and-the-nansen-programme-for-ukraine/humanitarian-assistance-and-comprehensive-response/fragility-and-fragile-contexts/ [검색일: 2024.10.27.]

1부 인도적 지원 모니터링 및 평가 체계 개선방안

[1장] 국제사회의 인도적 지원 모니터링 및 평가 동향

❑ 문헌자료

OECD. 2019, "Better Criteria for Better Evaluation: Revised Evaluation Criteria Definitions and Principles for Use", OECD Publishing, Paris, doi:10.1787/15a9c26b-en.

UN Women. 2021. "Strengthening the esilience of Syrian Women and Girls and Host Communities programme: Final evaluation"

❑ 웹사이트

Inter-Agency Standing Committee(IASC). 2017. "The Grand Bargain: A Shared Commitment to Better Serve People in Need, 2016" (https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain/grand-bargain-shared-commitment-better-serve-people-need-2016) [검색일: 2024. 10.29]

Inter-Agency Standing Committee(IASC). 2023. "Grand Bargain 3.0" (https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-official-website/grand-bargain-30-deenfr) [검색일: 2024. 10.29]

[2장] 선진 공여국의 인도적 지원 M&E 체계 분석

2.1. 영국

❑ 문헌자료

박차미 & 윤혜민. 2023. "코로나19 팬데믹 이후 국제사회의 인도적 지원 동향과 시사점" *대외경제정책연구원.*

이영현, 김주자, 권구순, 장은하, 이경신, 노영선. 2013. "인도적 지원 분야 역량강화를 위한 중장기 교육 및 훈련방안 연구", *한국국제협력단.*

한바란. 2021. "최근 국제사회의 다자원조 성과관리 현주소와 시사점" *KDIS Working Paper 21-04*, KDI School of Public Policy and Management.

ANLAP. 2009. “Real-time evaluations of humanitarian action: An ALNAP Guide” https://reliefweb.int/report/world/real-time-evaluations-humanitarian-action-alnap-guide [검색일: 2024.09.10.]

ANLAP. 2016. “Evaluation of Humanitarian Action(EHA) Guide” London:ANLAP/ODI

Arendt-Cassetta, Leonie. 2021. “From Digital Promise to Frontline Practice: New and Emerging Technologies in Humanitarian Action.” *OCHA.* https://reliefweb.int/report/world/digital-promise-frontline-practice-new-and-emerging-technologies-humanitarian-action [검색일: 2024.10.31]

Chojnacka, Katarzyna. 2019. “All ETC Roads Lead to Nepal: An Interview with Bhawana Upadhyay.” *WFP Drones.* https://drones.wfp.org/updates/all-etc-roads-lead-nepal-interview-bhawana-upadhyay [검색일: 2024.10.31.]

DFID. 2011. “Multilateral Aid Review” https://www.gov.uk/government/publications/multilateral-aid-review [검색일: 2024.10.10.]

DFID. 2016. “Raising the Standard: the Multilateral Development Review” https://www.gov.uk/government/publications/raising-the-standard-the-multilateral-development-review-2016 [검색일: 2024.12.13.]

DFID. 2018. “DFID Programme Delivery Capability Framework” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6012bd4b8fa8f56545ea3d71/FCDO-Programme-Delivery-TCF-January2021.pdf [검색일: 2024.11.28.]

DFID. 2020. “Summary of findings from central assurance assessment of DFID partners” https://www.gov.uk/government/publications/summary-of-findings-from-central-assurance-assessments-of-dfid-partners [검색일: 2024.10.10.]

FCDO. 2020. “FCDO Humanitarian Funding Guideline for NGOs applying for CHASE Humanitarian Response Funding” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60b61b59d3bf7f435f43c7ed/Guidelines-for-NGOs-applying-for-CHASE-Humanitarian-Response-_Funding.odt [검색일: 2024.11.10.]

FCDO. 2021a. “Due Diligence Guidance for External Partners” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61af633ae90e070446653d4b/Due-Diligence-Guide-External-partners3.odt/preview [검색일: 2024.12.10.]

FCDO. 2021b. “Humanitarian Response Funding: Guidelines for NGOs”. https://www.gov.uk/guidance/humanitarian-response-funding [검색일: 2024.11.10.]

FCDO. 2022a. “Evaluation & Government Social Research(GSR) Cadre Technical

Competency Framework"
https://www.gov.uk/government/publications/dfid-technical-competency-frameworks [검색일: 2024.10.11.]
FCDO. 2022b. "Evaluation Policy"
https://www.gov.uk/government/publications/fcdo-evaluation-policy [검색일: 2024.12.10.]
FCDO. 2022c. "Evaluation Strategy"
https://www.gov.uk/government/publications/fcdo-evaluation-strategy [검색일: 2024.10.15.]
FCDO. 2022d. "UK Government's Strategy for International Development"
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/628208d68fa8f5562179576f/uk-governments-strategy-international-development.pdf [검색일: 2024.12.10.]
FCDO. 2022e. "UK Humanitarian Framework"
https://www.gov.uk/government/publications/uk-humanitarian-framework [검색일: 2024.12.10.]
FCDO. 2023a. "Humanitarian Technical Competency Framework"
https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66f1577f08a2c7f27217e26c/Technical_Competency_Framework_Humanitarian_Sept_24.odt [검색일: 2024.10.16.]
FCDO. 2023b. "Statistics on International Development: final UK aid spend 2022"
https://www.gov.uk/government/statistics/statistics-on-international-development-final-uk-aid-spend-2022 [검색일: 2024.12.11.]
FCDO. 2024a. "Annual report and accounts 2023 to 2024"
https://www.gov.uk/government/publications/fcdo-annual-report-and-accounts-2023-to-2024 [검색일: 2024.12.05.]
FCDO. 2024b. "Humanitarian Emergency Response Operation and Stabilisation Programme (HEROS): Annual Review"
https://devtracker.fcdo.gov.uk/programme/GB-1-205176/documents [검색일: 2024.11.30.]
FCDO. 2024c. "Humanitarian Emergency Response Operation and Stabilisation Programme (HEROS): Logical Framework"
https://devtracker.fcdo.gov.uk/programme/GB-1-205176/documents [검색일: 2024.11.30.]
FCDO. 2024d. "Humanitarian: Technical Competency Framework"
https://www.gov.uk/government/publications/dfid-technical-competency-frameworks [검색일: 2024.9.25.]
FCDO Letter–London (2022.8.9.). "Reply to Risks of fraud in bilateral aid programmes versus multilateral aid programme".
https://committees.parliament.uk/writtenevidence/111006/default/ [검색일: 2024.9.21.]

Hughes, Sam. & Ian Mitchell. 2023. "How did the UK's Assessments of Multilateral Value for Money Affect Aid Allocations?"
https://www.cgdev.org/blog/how-did-uks-assessments-multilateral-value-money-affect-aid-allocations [검색일: 2024.12.5.]

HM Government. 2021. "UK National Action Plan on Women, Peace and Security 2018-2022: Guidance Note-Implementing Strategic Outcome 4: Humanitarian Response"
https://www.gov.uk/government/publications/uk-national-action-plan-on-women-peace-and-security-2018-to-2022-guidance-note-humanitarian-response. [검색일: 2024.09.20.]

ICAI. 2022a. "Tackling Fraud in UK Aid through Multilateral Organisations."
https://icai.independent.gov.uk/review/tackling-fraud-in-uk-aid-through-multilateral-organisations [검색일: 2024.12.5.].

ICAI, 2022b. "UK aid to Afghanistan"
https://icai.independent.gov.uk/review/uk-aid-to-afghanistan/review/ [검색일: 2024.11.20.]

Jack, William and Suri, Tavneet. 2011. "Mobile Money: The Economics of M-PESA." *National Bureau of Economic Research Working Paper 16721.* doi:10.3386/w16721.

Kruczkiewicz, Andrew & Nielsen, Miriam. 2021. "Applied Earth observations for the disaster management sector. doi: 10.13140/RG.2.2.19120.16646"

OECD. 2020. "OECD Development Co-operation Peer Reviews: United Kingdom 2020, OECD Publishing, Paris. doi:10.1787/43b42243-en"
https://www.oecd.org/en/publications/oecd-development-co-operation-peer-reviews-united-kingdom-2020_43b42243-en.html [검색일: 2024.12.10.]

Office of Financial Sanctions Implementation (2024). "Financial Sanctions Guidance for Charities and NGOs"
https://www.gov.uk/government/publications/financial-sanctions-guidance-for-charities/financial-sanctions-guidance-for-charities-and-non-governmental-organisations-ngos. (검색일: 2024.09.20.)

Loretta, Michaels. 2011. "Better Than Cash: Kenya Mobile Money Market Assessment." USAID. https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PBAAC032.pdf [검색일: 2024.12.10.]

Meier, Patrick. 2014. "Testing the Utility of Mapping Drones for Early Recovery in the Philippines." EU"
https://capacity4dev.europa.eu/library/case-study-no-5-mapping-testing-utility-mapping-drones-early-recovery-philippines_en [검색일: 2024.10.31.]

UK Parliament. 2024. “International Development Committee” (https://committees.parliament.uk/committee/98/international-development-committee/) [검색일: 2024.12.10.]

UNHCR. 2017. “UNHCR Launches Mobile Money in Niger.” https://www.unhcr.org/blogs/unhcr-launches-mobile-money-in-niger/ [검색일: 2024.10.31.]

UNWFP. 2021. “How Blockchain Technology Helps Refugees Shop in Conflict Zones.” https://www.wfpusa.org/articles/blockchain-tech-helps-refugees-grocery-shop-in-conflict-zones/ [검색일: 2024.10.31.]

USAID. 2023. “USAID Supports Yemen to Adopt Mobile Financial Services.” https://www.usaid.gov/yemen/news/aug-07-2023-usaid-supports-yemen-adopt-mobile-financial-services [검색일: 2024.10.30.]

Veron, Pauline. 2022. “Digitalisation in Humanitarian Aid: Opportunities and Challenges in Forgotten Crises.” Briefing Note No. 143, ECDPM. https://reliefweb.int/report/world/digitalisation-humanitarian-aid-opportunities-and-challenges-forgotten-crises [검색일: 2024.10.31.]

WFP. 2020. “How Blockchain Technology Is Helping Refugees Grocery Shop in Conflict Zones” https://www.wfpusa.org/articles/blockchain-tech-helps-refugees-grocery-shop-in-conflict-zones/ [검색일: 2024.10.30.]

WFP. 2023. “Building Blocks: Blockchain network for humanitarian assistance – Graduated Project.” https://innovation.wfp.org/project/building-blocks [검색일: 2024.10.31.]

World Bank. 2023. “Drones, Reaching New Heights in Nepal’s Fight Against Climate Change.” https://www.worldbank.org/en/news/feature/2023/07/26/drones-reaching-new-heights-in-nepals-fight-against-climate-change [검색일:2024.10.28.]

❑ 웹사이트

DevTracker (https://devtracker.fcdo.gov.uk/)

ICAI (https://icai.independent.gov.uk/)

K4DD (https://k4d.ids.ac.uk/)

Tetra Tech (https://intdev.tetratecheurope.com/home/who-we-are/)

UN Parliament (https://www.parliament.uk/)

2.2. EU

❑ 문헌자료

한승헌. 2024. 재난 후 회복을 위한 인도적 지원 거버넌스 운영전략 및 수행체계 연구. *한국행정연구원.*

ANLAP. 2016. “Evaluation of Humanitarian Action(EHA) Guide” London:ANLAP/ODI

DG ECHO. 2008. ”Monitoring Overview and Guidance for Humanitarian Organisations“ (https://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/monitoring_methodo/Templates/Monitoring_Overview.pdf) [검색일: 2024.10.29.]

DG ECHO. 2018. ”Comprehensive evaluation of the European Union humanitarian aid, 2012-2016. (Final report)“ Written by ICF, January 2018.

DG ECHO. 2023a. “DG ECHO Policy Framework for humanitarian digitalisation” (https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid/digitalisation_en) [검색일: 2024.10.31]

DG ECHO. 2023b. ”Management Plan 2023 – European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations“ https://commission.europa.eu/publications/management-plan-2023-european-civil-protection-and-humanitarian-aid-operations_en [검색일: 2024.12.10.]

DG ECHO. 2024. “Single Form Guidelines 2021” https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/action-proposal/fill-in-the-single-form [검색일 2024.10.29.]

DG ECHO 파트너. 2024a. “Working with DG ECHO as International Organization 2021-2027” (https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/io/international-organisation) [검색일 2024.10.29.]

DG ECHO 파트너. 2024b. “Working with DG ECHO as an NGO Partner 2021-2027” (https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/actions-implementation/monitoring-and-evaluation) [검색일 2024.10.29.]

European Commission. 2008. “EU Consensus on Humanitarian Aid, EC”

European Commission. 2020. “Strategic Plan 2020-2024: Directorate-General European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations – DG ECHO” (https://commission.europa.eu/publications/strategic-plan-2020-2024-european-civil-protection-and-humanitarian-aid-operations_en)

European Commission. 2024. “Management Plan 2024”

European Personnel Selection Office(EPSO). 2022. “The New EPSO Competency Framework”
(https://eutraining.eu/sites/default/files/TheNewEPSOCompetencyFramework2022.pdf) [검색일: 2024.10.31]

NCVER. 2003, “Defining Generic Skills: At a Glance”
https://www.ncver.edu.au/research-and-statistics/publications/all-pValues [검색일: 2024.9.30.]

❑ 웹사이트

Colleage of Europe “EU Project Management”
https://www.coleurope.eu/training-projects/executive/eu-project-management/autumn [검색일: 2024.10.24.]

DG ECHO (https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/index_en)

DG ECHO 파트너 웹사이트a “Monitoring & Evaluation”
(https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/actions-implementation/monitoring-and-evaluation) [검색일: 2024.9.30.]

DG ECHO 파트너 웹사이트b “Visibility”
(https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/ngo/actions-implementation) [검색일: 2024.9.30.]

DG ECHO 파트너 웹사이트c “Working With DGECHO as Member State’s Specialised Agencies 2021-2027” (https://www.dgecho-partners-helpdesk.eu/mssa/mssa) [검색일: 2024.12.10.]

EU Training (https://eutraining.eu/)

INFORM Risk (https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Risk) [검색일: 2024.10.05.]

INFORM Severity (https://drmkc.jrc.ec.europa.eu/inform-index/INFORM-Severity) [검색일: 2024.10.05.]

Publications Office of the European Union (https://op.europa.eu/en/)

PuntoSud Academy “DG ECHO-Funded Learning Program”
https://academy.puntosud.org/dg-echo-funded-learning-program [검색일: 2024.10.24.]

Union Civil Protection Knowledge Network
(https://civil-protection-knowledge-network.europa.eu/UCPM-training-programm)

2부 분쟁·취약국 지원 사업 기획, 모니터링 및 평가 개선방안

[1장] 국제사회의 분쟁, 취약국 M&E 동향

❑ 문헌자료

FFS. 2017. “Fragile States Index and CAST Framework Methodology” https://fragilestatesindex.org/wp-content/uploads/2017/05/951171705-Fragile-States-Index-Annual-Report-2017.pdf

G7. 2019. “G7 Declaration. Tackling Fragilities and Prevent Crises in Developing Countries. G7 France Biarritz” https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/05/b7c70a9e41dd822ce279642a62390490b5b4cb3b.pdf

GPEDC. 2019. “The Global Partnership’s tailored approach for monitoring effectiveness in fragile contexts” https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-06/FCAS-monitoring-approach_0.pdf

IMF. 2018. “IMF and Fragile States 2018 Evaluation Report” https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/book/9781484347324/9781484347324.pdf

OECD. 2007. “Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations” https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/default/files/2022-10/38368714.pdf

OECD. 2011. “Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidline, DAC Guidlines and Reference Series” https://doi.org/10.1787/9789264074989-en.

OECD. 2012. “Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results” https://doi.org/10.1787/9789264106802-en.

OECD. 2022. “State of Fragility 2022” https://doi.org/10.1787/c7fedf5e-en.

OECD. 2024. “DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus. Paris: OECD” OECD/LEGAL/5019. https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf

UN General Assembly. 2016. “70/262. Review of the United Nations peacebuilding architecture at its 71th session, A/RES/70/262” https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_262.pdf

UN OCHA. 2016. “Chair’s Summary: By the United Nations Secretary-General Standing Up For Humanity: Committing to Action”
https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/Documents/Chairs%20Summary.pdf

UN Security Council. 2016. “UN Resolution 2282 Adopted by the Security Council at its 7680th meeting, S/RES/2282”
http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2282.pdf

World Bank. 2020. “World Bank Group Strategy for Fragility, Conflict, and Violence 2020-2025”
http://documents.worldbank.org/curated/en/844591582815510521/World-Bank-Group-Strategy-for-Fragility-Conflict-and-Violence-2020-2025

World Bank. n.d. “Classification of Fragile and Conflict-Affected Situations”
https://thedocs.worldbank.org/en/doc/fb0f93e8e3375803bce211ab1218ef2a-0090082023/original/Classification-of-Fragility-and-Conflict-Situations-FY24.pdf

World Bank. n.d. “Historical Overview: The WBG’s Classification of FCS since 2006”
https://pubdocs.worldbank.org/en/373511582764863285/FCS-Historial-note.pdf

권율, 이상미, 유애라. 2015. “아시아 취약국 ODA 지원전략과 CPS 개선방향”
https://www.kiep.go.kr/sub/view.do?bbsId=search_report&nttId=189108

권율 외. 2019. “국제사회의 취약국 개발협력의 성과와 과제” KIEP 연구보고서 19-05.
https://www.kiep.go.kr/gallery.es?mid=a10101010000&bid=0001&list_no=2441&act=view

김영완 외. 2020. “한국 ODA 이행에 있어 인도적 지원-개발-평화간 연계 실행방안 연구” 한국국제협력단. https://www.dbpia.co.kr/pdf/pdfView.do?nodeId=NODE10505517

오지영, 박소정. 2023. “국제사회의 분쟁·취약국 지원동향과 시사점” KIEP 기초자료 23-08.
https://www.kiep.go.kr/galleryDownload.es?bid=0005&list_no=10899&seq=1

이승철. 2017. “OECD 취약국 지원 원칙이 KOICA 취약국 지원 전략에 주는 시사점” 국제개발협력, 12(2):75-92. https://doi.org/10.34225/jidc.2017.2.75

최수영. 2012. “KOICA 취약국 지원 가이드라인” 국제개발협력, 7(3):133-182.
https://doi.org/10.34225/jidc.2012.3.133

[2장] 선진 공여국의 분쟁·취약국 지원 사례분석

2.1. 영국

❑ 문헌자료

ICAI. 2019. “The UK’s approaches to peacebuilding” https://icai.independent.gov.uk/html-version/the-uks-approaches-to-peacebuilding/ [검색일: 2024.11.09.]

DFID. 2011. “DFID’s Approach to Value for Money (VfM)” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78a9ee40f0b632476992f1/DFID-approach-value-money.pdf

DFID. 2016. “Building Stability Framework” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5968990ded915d0baf00019e/UK-Aid-Connect-Stability-Framework.pdf

FCDO. 2018. “FCDO Due Diligence: Safeguarding for external partners” https://www.gov.uk/government/publications/dfid-enhanced-due-diligence-safeguarding-for-external-partners

FCDO. 2024. “Statistics on International Development: Final UK ODA Spend 2023” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67055997080bdf716392f012/Statistics_on_International_Development_Final_UK_ODA_Spend_2023.pdf

FCDO. 2024a. “Annual Report and Accounts 2023-2024” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66a79ab1ce1fd0da7b592eac/FCDO-Annual-Report-and-Accounts-2023-2024-accessible.pdf

FCDO. 2024b. “FCDO Programme Operating Framework. Guidance” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67502664d12a2dad3bc97a35/Programme_Operating_Framework_October_2024.pdf

FCO, DFID, & MOD. 2011. “Building stability overseas strategy. HM Government” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a74d3bbed915d502d6cb4d6/bsos_july2011.pdf

GPEDC. 2019. “The Global Partnership’s tailored approach for monitoring effectiveness in fragile contexts. Global Partnership for Effective Development Co-operation” https://www.effectivecooperation.org/system/files/2020-06/FCAS-monitoring-approach_0.pdf

GPPi. 2015. “Secure Access in Volatile Environments. Humanitarian Outcomes” https://humanitarianoutcomes.org/projects/save

ICAI. 2018. “DFID’s approach to value for money in programme and portfolio management” https://icai.independent.gov.uk/review/value-for-money/review/

ODI. 2015. “Security progress in post-conflict contexts: between liberal peacebuilding and elite interests” https://media.odi.org/documents/9521.pdf

ODI. 2021. “Protection and peace in conflict-affected contexts: understanding the intersections” https://media.odi.org/documents/ODI-InterPeace-ProtectionPeace-OCT21-Final.pdf

ODI. 2021a. “Value for Money and adaptive programming: Approaches, measures and mangement. Working Paper 572. ODI” https://media.odi.org/documents/odi-ml-rethinkingvfm-wp572-final.pdf

OECD. 2011. “Supporting Statebuilding in Situations of Conflict and Fragility: Policy Guidance, DAC Guidelines and Reference Series, OECD Publishing” http://dx.doi.org/10.1787/9789264074989-en

OECD. 2012. “Evaluating Peacebuilding Activities in Settings of Conflict and Fragility: Improving Learning for Results, DAC Guidelines and References Series, OECD” Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264106802-en

OECD. 2016. “Adding the human dimension to the OECD fragility framework. https://one.oecd.org/document/DCD(2022)11/en/pdf”

OECD. 2022. “States of Fragility 2022” https://doi.org/10.1787/c7fedf5e-en

OECD. 2024. “DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus. OECD Legal Instuments” https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf

Saferworld. 2019. “Outcome Harvesting: Saferworld’s approach” https://www.saferworld-global.org/downloads/pubdocs/outcome-harvesting--saferworlds-approach.pdf

Stabilisation Unit. 2016. “Conflict Sensitivity Tools and Guidance” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c17b2bee5274a46824303b6/SU_Conflict_Sensitivity_Guidance.pdf

Stabilisation Unit. 2019. “The UK Government’s Approach to Stabilisation” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5c7ff0ebe5274a39d4e4736d/Chapter_1_The_UK_Government_s_Approach_to_Stabilisation__incl._exec_sum_.pdf

Torres, M. M., & Anderson, M. 2004. “Fragile states: defining difficult environments for poverty reduction” https://inee.org/sites/default/files/resources/doc_1_FS-Diff_environ_for_pov_reduc.pdf

UK Government. 2021. “Global Britain in a competitive age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy” https://assets.publishing.service.gov.uk/media/60644e4bd3bf7f0c91eababd/Global_Britain_in_a_Com

petitive_Age-_the_Integrated_Review_of_Security__Defence__Development_and_Foreign_Policy.pdf

UK Government. 2022. "The UK government's strategy for international development: Leading the fight against global poverty. HM Government" https://www.gov.uk/government/publications/uk-international-development-strategy-leading-the-fight-against-global-poverty

UK Government. 2023. "UK international development white paper 2023: Leading the fight against global poverty" HM Government https://www.gov.uk/government/publications/uk-international-development-strategy-leading-the-fight-against-global-poverty

UK Government. 2023a. "Global Britain in a competitive age: The integrated review of security, defence, development and foreign policy (2023 update)" HM Government. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/641d72f45155a2000c6ad5d5/11857435_NS_IR_Refresh_2023_Supply_AllPages_Revision_7_WEB_PDF.pdf

UK Government. 2023b. "UK Women, Peace and Security National Action Plan 2023-2027" https://assets.publishing.service.gov.uk/media/645d2d94ad8a03001138b33c/uk-women-peace-security-national-action-plan-2023-2027.pdf

UK Government. 2024. "Conflict, Stability and Security Fund: Annual report. HM Government" https://assets.publishing.service.gov.uk/media/675040700b3e68dfc448c84b/Conflict_Stability_and_Security_Fund_annual_report_2023_to_2024.pdf

World Bank. 2024. "FY24 List of Fragile and Conflict-affected Situations" https://thedocs.worldbank.org/en/doc/608a53dd83f21ef6712b5dfef050b00b-0090082023/original/FCSListFY24-final.pdf

권 율, 이상미, & 유애라. 2015. "아시아 취약국 ODA 지원전략과 CPS 개선방향. 연구보고서", 2015(18), 1?168.

김영완, 정진문, & 이진영. 2020. "한국 ODA 이행에 있어 인도적 지원-개발-평화간 연계(HDP Nexus) 실행 방안 연구". ODA연구정보센터 편집. 한국국제협력단.

오지영, & 박소정. 2023. "국제사회의 분쟁취약국 지원동향과 시사점" 대외경제정책연구원 KIEP 기초자료, 23(8), 1.

이승철. 2017. "OECD 취약국 지원 원칙이 KOICA 취약국 지원 전략에 주는 시사점" 국제개발협력, 2017(2), 75?92

최수영. 2012. "KOICA 취약국 지원 가이드라인. 국제개발협력" 2012(3), 133?182.

❑ 웹사이트

영국 정부 통합 웹사이트. https://www.gov.uk

영국 의회 웹사이트. https://hansard.parliament.uk

UKISF 관련 정부 웹사이트.

https://www.gov.uk/government/organisations/uk-integrated-security-fund/about

https://securityjournaluk.com/pm-rishi-sunak-launches-1bn-plan-to-protect-uk/

https://www.gov.uk/government/news/new-fund-announced-to-support-uks-national-security-priorities

OCSM 관련 영국 정부 웹사이트.

https://committees.parliament.uk/publications/8957/documents/152496/default/

https://publications.parliament.uk/pa/cm5803/cmselect/cmintdev/992/report.html

https://publications.parliament.uk/pa/cm5804/cmselect/cmintdev/110/report.html

States of Fragility 웹사이트.

https://www.oecd.org/en/publications/states-of-fragility-2022_c7fedf5e-en.html [검색일 2024.11.01.]

EQUALS 영국 평가 품질관리 관련 웹사이트.

https://devtracker.fcdo.gov.uk/programme/GB-GOV-1-301050/documents

2.2 독일

❑ 문헌자료

BMZ, GIZ and KfW. 2014. “Factsheet on the “Peace and Conflict Assessment(PCA)” methodological framework“ https://d-nb.info/109759579X/34

BMZ. 2013. “Development for Peace and Security ? Development Policy in the Context of Conflict, Fragility and Violence”

https://alnap.org/help-library/resources/development-for-peace-and-security-development-policy-in-the-context-of-conflict/

BMZ. 2014. “Good Financial Governance in German Development Cooperation”

https://www.giz.de/en/downloads/Strategiepapier342_04_2014.pdf

BMZ. 2019. “Comments from the Federal Ministry for Economic Cooepration and Development on the DEval Evaluation Report “German Development Cooperation in Fragile Contexts”

https://www.bmz.de/resource/blob/19662/bmz-response-german-development-cooperation-in-fragile-contexts.pdf

BMZ. 2020a. “BMZ 2030 reform strategy”
https://www.mf.gov.md/sites/default/files/BMZ%202030%20reform%20strategy.pdf
BMZ. 2020b. “Strategy on Transitional DevelopmentAssistance”
https://www.bmz.de/resource/blob/30738/strategiepapier505-strategy-transitional-development-assistance.pdf
BMZ. 2023. “Evaluating German Development Cooperation. BMZ Evaluation Policy”
https://www.bmz.de/resource/blob/194630/bmz193-strategiepapier-evaluierung-en.pdf
BMZ. 2023a. “Transitional development assitance. Worldwide”
https://www.bmz.de/resource/blob/155322/bmz-uebergangshilfe-weltweit-en.pdf
BMZ. 2024. “Overcoming Fragility”
https://www.bmz.de/resource/blob/233402/bmz-overcoming-fragility-goals-and-approaches-for-effective-development-policy.pdf
ETTG. 2022. “Donors, implementing agencies and DFI/PDB cooperation”
https://www.dev-practitioners.eu/media/documents/Donors_implementing_agencies_and_DFI_PDB_cooperation_EBRD_and_donors_comprehen_HWhPDBs.pdf
GIZ. 2014. “Context-and conflict-sensitive results-based monitoring”
https://d-nb.info/1097585263/34
GIZ. 2021. “Building for Peace: Transformative Reconstruction in the MENA Region”
https://www.giz.de/en/downloads/giz2021-en-Building%20for%20Peace_Transformative%20Reconstruction%20in%20the%20MENA%20Region.pdf
GIZ. 2022. “Guidelines on designing and using a results-based monitoring system”
GIZ. 2022a. “GIZ’s evaluation system. Central project evaluation in BMZ business”
https://www.giz.de/en/downloads/giz-2023-en-gizs-evaluation-sytem-central-project-evaluations-in-bmz-business.pdf 194쪽
MOD. 2006. “White Paper on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”
https://www.bundeswehr.de/resource/blob/4800140/fe103a80d8576b2cd7a135a5a8a86dde/download-white-paper-2016-data.pdf
OECD. 2020. “States of Fragility 2020”
http://www.oecd.org/dac/states-of-fragility-fa5a6770-en.htm

❑ 웹사이트

BMZ 홈페이지. https://www.bmz.de/en/countries/reform-strategy-bmz-2030

OECD 홈페이지. https://www.oecd.org/en/publications.html(www.oecd-ilibrary.org)

OECD 취약성 지수 웹페이지. https://www3.compareyourcountry.org/states-of-fragility/donor/5/

국방부 홈페이지. https://www.bmvg.de [검색일: 2024.10.05.]

국방부 홈페이지. 안보 역량 강화 이니셔티브.
https://www.bmvg.de/de/themen/dossiers/engagement-in-afrika/das-engagement/ertuechtigung-in-afrika/die-ertuechtigungsinitiative-der-bundesregierung-12894

내무부 홈페이지. https://www.bmi.bund.de [검색일: 2024.10.06.]

독일정부 공식 홍보 웹페이지.
https://www.deutschland.de/en/topic/politics/development-cooperation-with-germany

독일재건은행(KfW) 홈페이지.
https://www.kfw-entwicklungsbank.de/Internationale-Finanzierung/KfW-Entwicklungsbank/Aufgaben-und-Ziele/Unsere-Kooperationspartner/

별첨

별첨1. 인도적 지원 시행단계별 참고사항[74)]

1. 개요

1.1 제안배경 및 목적

(1) 제안배경

○ 우리 정부는 글로벌 인도적 위기 심화 해소를 위한 국제사회의 노력에 적극 동참, 중견 공여국으로서의 책임이행 의지를 천명함.

- **(양적확대)** '24년 해외긴급구호 예산 2.5배 확대, 전년 대비 인도적 지원 규모 큰 폭으로(6.5%p) 증대, 분야별 최대 비중 차지

  * 인도적 지원(17.5%), 교통(15.1%), 보건(9.0%) 순

- **(질적제고)** 인도적 지원의 효과성 제고를 위한 국제사회의 공동목표·공약을 담은 '인도적 대합의(Grand Bargain)'에 가입('20.3), 다년도 기여, 비지정 기여 확대, 투명성 제고 등 지원 방식의 선진화 추진

○ 우리 정부의 인도적 지원 규모의 대폭 확대에 따라 집행관리 체계 강화 필요성이 대두됨.

- 단계별 유의사항과 활용가능한 도구, 참고사례를 소개함으로써, 사업기획·집행, M&E 업무 효율성과 효과성을 증진

(2) 제안목적

○ 동 참고사항은 시행단계별 표준절차 및 원칙, 시행지침 확립을 통해 인도적 지원 사업 관리방안을 개선하는 것을 목적으로 함,

- 일관적인 기준과 원칙을 바탕으로 인도적 지원 사업의 기획·형성-선정-M&E 등 사업 전(全) 단계를 관리·운영 할 수 있는 기반을 마련

○ 주요 이해관계자 대상 우리 인도적 지원사업의 단계별 추진방안과 기준에 대한 이해를 제고함으로써, 파트너십과 책무성을 강화함.

---

74) 동 자료는 연구진에 공개된 제한된 정보를 기반, 우리 인도적 지원의 효과성 개선을 위해 시행단계별 참고 원칙과 기준을 제안함.

• 시행단계별 외교부 본부 및 공관, 국제기구 등 주요 관계기관 간의 역할과 책임에 대한 이해 바탕으로 상호 책무성 강화 도모

○ 국제사회의 규범과 원칙, OECD DAC 주요 회원국의 인도적 지원사업 시행방안을 참고하되, 우리 인도적 지원의 현 시행구조와 특성을 반영해 적용 가능성을 제고함.

• 인도적 지원의 효과성 제고를 위해서는 목적과 방향성, 중점지역·분야·영역 관련 정책·전략의 구체화, M&E 수행 촉진자원의 확보가 우선적으로 필요

• 우리 정부의 ODA 정책 및 관련 전략과 부합하고, 현 시행구조 내에서 즉각 반영 가능한 최소 기준과 원칙을 제시함.

1.2 내용 및 구성

○ **(적용범위)** 동 참고사항은 만성재난대응을 주요 대상으로 시행단계별 유의사항과 기준, 참고 정보를 제안함.

• 만성재난대응은 UN이 매년 발표하는 만성위기 국가·지역별 수요 및 지원계획에 근거, 외교부가 연초 예산집행계획을 수립, 기구 또는 피해국 대상으로 현금 또는 현물을 지원(인도적 지원 관련 예산은 외교부 보조금으로서, 예산집행에 관한 사항은 외교부에서 결정하며, KOICA는 동 보조금을 집행하는 사업자로 기능하여 그 역할이 제한적)

• '24년 예산집행기획 기준, 우리정부 인도적 지원의 가장 큰 비중(32.5%)을 차지

〈표 1〉 우리 정부 인도적 지원의 구성 및 이행주체

	세부구분	내용	이행주체
해외 긴급 구호	재난대응	• 만성재난대응 • 긴급재난대응 (해외긴급구호대 파견 포함) • 우크라이나 지원 • ACT-A* 지원	외교부 총괄 (KOICA 예산집행)
	재난대응 시스템강화	• 해외재난 구호물품 비축 및 관리 • 해외긴급구호대 전담인력/역량관리	외교부 총괄
	국제부담금	• UN 인도지원조정실(OCHA) • 중앙긴급대응기금(Central Emergency Response Fund, CERF)	외교부 총괄
인도적지원 민관협력사업		• 인도적지원 민관협력사업 • 인도적 지원 역량강화 및 네트워크 구축	KOICA 총괄관리
인도적지원 역량강화		• 인도적 지원 현장점검 • 긴급구호 국제회의 참석, 관련 기관간 협의	외교부 총괄

출처: 외교부 (2023). 2024 인도적 지원 예산 책자 자료.

* 코로나19대응수단접근 가속화체제(Access to COVID-19 Tools Accelerator): 코로나19 백신, 치료제, 진단에 대한 공평한 접근 위해 WHO 중심으로 출범한 코로나19 국제공조체제



〈그림 1〉 인도적 지원(만성재난 대응사업)의 시행단계

○ (**적용수준**) 동 참고사항은 현 만성재난대응 예산배분에 대한 결정 및 집행구조를 감안, 사업 단위의 기획 및 관리절차 및 원칙 제시에 초점

- 현재 만성재난대응은 다수 국제기구와의 소규모 단년도 사업단위로 기획·추진, 단순 물품보급 등에 주력
- 향후 인도적 지원 관련 우리 정부의 정책이 구체화되고, 전략적 프로그램/프로그램으로 고도화된다면, 정책/프로그램 단위 M&E 도입 가능

○ (**구성 및 내용**) 인도적 지원(만성재난대응) 시행방안에 대한 이해 및 업무 효율성 증진을 위해, 시행단계별 세부지침과 참고사항을 제시함.

- 연간 예산편성, 사업기획 및 시행, M&E 단계 간의 유기적 연계성을 강화, 심사·선정의 기준과 원칙의 통일성을 도모
- 해외 공여기관의 추진현황 사례 및 참고도구·양식 제시함으로써, 인도적 지원 환경의 특수성 고려 및 대응 촉진

1.3 주요 독자

○ (**주요독자**) 동 참고사항의 주요 독자는 인도적 지원(만성재난대응)을 기획·관리·집행업무를 담당하는 외교부 다자협력인도지원과 및 공관임.

- 그 외, 예산집행을 담당하는 KOICA 인도지원처, 현지 사업모니터링 업무를 지원 가능한 국별사무소, 국내외 협력기관(파트너기구, 현지 사업시행 NGO 등 지원기관) 역시 주요 대상으로 포괄

1.4 적용원칙

○ (학습 초점) 일반 ODA 사업과 차별되는 인도적 지원 사업의 특성을 고려하여, 인도적 지원 사업의 모니터링과 실적집계의 목적은 학습과 향후 사업기획·관리방안 개선에 초점을 두는 것이 바람직함.

- (적응형 관리) 인도적 지원 사업의 수행 현장 특성상 예측 불가한 급격한 변화로 인해 사업계획의 변경·적응형 관리(adaptive management)의 중요도가 높아, 일반 ODA 사업과 동일 원칙과 기준 적용 한계
- 일반 국제개발협력사업의 종료평가 기준 및 사업성과등급 관리제도 대상에서 제외 필수
- 국제사회의 인도적 지원 사업에 대한 분야별 표준지표 및 수혜자 수 등의 대표지표 활용을 권고하나, 이를 기반으로 한 국가·지역·분야·시행기관별 일률적인 실적 비교분석 용도 활용은 지양
- 특히, 수혜자 수 등의 대표지표의 경우, 정기적 데이터 수집 및 품질검토 제도화 정도는 기관 차원의 사업 관리지표로 활용 권고

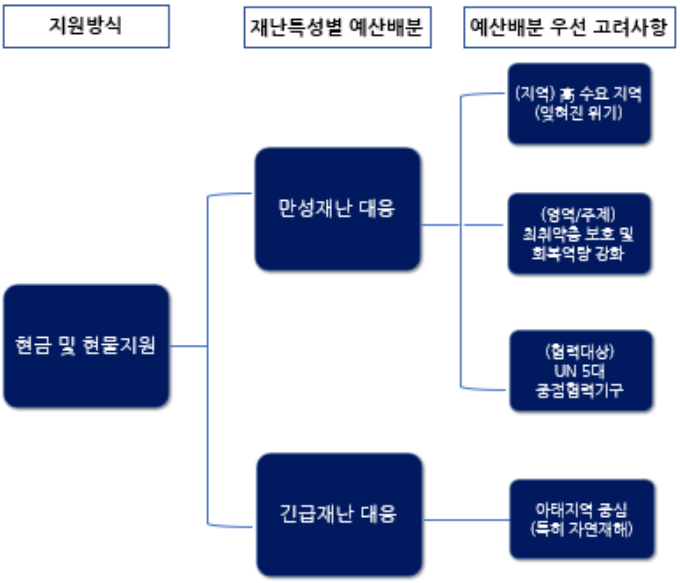
  ※ EU, 독일 등 타 공여기관에서는 대표지표를 수집하더라도 기관 내부 자료로서 활용하며, 대외 공표는 지양

○ (현 정책기조 반영) 동 참고사항은 국제사회 규범과 OECD DAC 회원국이 실시하고 있는 인도적 지원 관련 정책의 운용원리와 제도 및 체계를 참고하되, 현 우리 정부의 인도적 지원 정책과 제도, 제반 자원 등 중심기조와 현황을 충실히 반영

- 향후 정책집행도 평가 및 개선방안 모색하기 위해서는 관련 정책 및 전략의 구체화·명확화가 선행되어야 함
- 특히, 중점 대응위기·지역, 영역·주제, 협력대상기구 등에 대한 전략적 방향성 강화, 예산배분 기준 구체화 필요

2. 시행단계별 고려사항

2.1. 연간 예산배정



〈그림 2〉 인도적 지원(만성적 재난대응) 연간 예산배정 기준

(1) 현금지원 수단선정 우선고려

○ 인도적 대합의(Grand Bargain)는 '상황과 수요에 기반한 가장 적절하고, 효과적인 수단에 지원'을 강조함.

○ (**현물지원 기준**) 긴급위기대응 필요상황 발생, 파트너 정부/국제기구 요청 접수 시, △수요 부합성, △생명구조 필수품 여부, △현지 조달불가, △신속 조달 가능성 높은 경우에 한해 현물지원을 실시함.

- OECD DAC 회원국의 경우, 생명구조 필수품 중 신속 조달·공급 가능 물품으로 긴급위기대응 일환으로 보급

현안		개선방안(안)
• (정책기조) 양자 현물 인도적 지원 가이드라인 수립, 현금지원 우선검토	▶	• 현금지원 우선기조 준수 • 현물지원 기준 및 점검절차 명확화

참고사례 **호주 긴급위기 대응 현물지원**

- 국내 및 해외에 긴급구호물품을 사전 비축, 생명구조 필수품으로 정수제, 대피보호소 용품, 위생키트, 모기장 및 담요 등을 포함함
- 긴급위기 발생 시 파트너 국가 지원요청 48시간 내 물품을 공급할 수 있는 역량을 상시 확보하고 있으며, 해당 용품공급 필요시, 패스트트랙 조달체제를 운용함.
- 국제운송사와 인도적 지원 물품운송 관련 사전 협업체계 구축, 인도태평양 지역 대규모 위기 발생 시 국방부 협조, 기자재 활용 가능

출처: https://www.dfat.gov.au/development/topics/development-issues/building-resilience/australias-humanitarian-assistance#why

참고사례 **스위스 긴급위기 대응 현물지원**

- 스위스 외교통상부 산하 개발협력청의 긴급구호에 대한 평가 결과, 이재민 긴급 수요에 부합하는 물품, 주로 텐트 등의 긴급 주거장비, 의약품, 이동식 식수탱크, 식량 등의 물자를 지원하며, 물자는 가급적 현지에서 수급하거나 현지구매가 어려울 경우 스위스에서 수급하는 방식 활용한 점을 확인함.
- 여성 대상 위생키트 포함, 피해주민 대상 물품 무료보급시 무해원칙(Do no harms)의 준수 필요성을 강조하며* 해당 원칙이 실제 사례에서 반영되고 있다고 긍정 평가함.

출처: SDC(2011) Evaluation on SDC Humanitarian Aid: Emergency Relief

저자 주: 해당 물품이 명확한 기준 바탕으로 성, 연령, 인종/부족, 종교 등으로 인한 차별없이 공평하게 보급되어야 하고, 물품을 보급받은 특정 그룹이 폭력과 차별 위험에 처하지 않도록 주의를 기울여야 함을 의미함. 특히 분쟁영향 상황에서 여성가장가구가 폭력의 위험에 처하는 경우가 다수 보고됨.

(2) 만성 및 긴급위기 대응간 예산배분

○ 만성재난과 긴급재난 대응지원 간 8:2 비율 기준 준수, 연간예산을 편성(무상원조 사업 집행관리 강화방안('24.2))

- 국제사회는 위기대응 및 대비역량 강화 통한 위기재발의 방지, 인도적 지원 수요감소 필요성에 점차 주목하는바, 최근 논의동향에 부합
- 연초 예산집행계획을 수립하고, 만성재난 대응예산을 연내 분산 집행함으로써 예측불가한 긴급재난 대응발생에 대비

현안		개선방안(안)
• (정책기조) 만성재난과 긴급재난 8:2 비율로 재원 배분(무상원조 사업 집행관리 강화방안('24. 2월) • (집행현황) 2021-22년 기준 만성재난과 긴급재난 4:6 (코로나19 긴급대응 포함)	▶	• (정책기조 유지·준수) 만성재난과 긴급재난 8:2 비율 재원 배분기준 준수

(3) 만성 재난대응 예산의 전략적 배분

가. 지역·국가가 아닌 분쟁·취약성 해소 수요 중심 예산편성

현안		개선방안(안)
• (정책기조) 분쟁·취약성 해소 수요가 높은 지역(잊혀진 위기) 우선 지원 • (집행현황) 예멘, 시리아 및 주변국, 팔레스타인 등 정책기조 부합	▶	• (정책기조 유지·준수) 분쟁·취약성 해소 수요에 우선 대응

○ 대상 위기의 특성에 따른 전략적 초점을 명확화, 예산편성에 반영함.

○ 만성적 재난은 분쟁·취약국 중심으로 우선 지원함(제3차 국제개발협력 종합기본계획('21.1))

- 분쟁·자연재해 등 복합적이고 장기화된 위기로 인해 국제사회의 관심에서 소외된 '잊혀진 위기(forgotten crisis)'의 높은 수요에 부응, 지원 집중도 유지
- 피해인구의 수요를 우선적으로 고려, 수요 중심적인 인도적 지원은 OECD DAC 권고사항[75]과 부합

참고사례 **EU '잊혀진 위기' 대응에 인도적 지원의 15% 이상 배분**

- 잊혀진 위기(forgotten crisis)는 분쟁, 가뭄과 홍수, 감염병 등 장기화된 위기로 인해 미디어와 공여기관 관심에서 소외, 국제적 지원이 부족한 지역
- EU는 인도적 지원의 15% 이상을 해당 위기 대응을 위해 투입 공약
- 위기 심각성, 미디어 커버리지, 일인당 인도적 지원 수준, 정성평가 바탕으로 지역 선정

출처: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid/needs-assessment/forgotten-crises_en

○ 자연재해 등 긴급 재난지원은 아태지역 중심 지원 검토(제3차 국제개발협력 종합기본계획('21.1))

- 신속 대응 가능성 높으며, 우리 정부 ODA의 아프리카와 아시아 중점협력 기조와 부합

참고 **스위스 긴급·만성위기 대응 중점지역**

- 스위스 정부는 2021-2024 국제협력전략(International Cooperation Strategy) 통해, 자국 인도적 지원의 중점지역과 영역을 천명하고 있는데, 인도적 지원 특성과 소요기간에 따라 지역별 차등전략을 명시함,
- 단기 재난 및 위기예방·재건 지원 시 수요에 대응하되, 장기적 재난 및 위기예방·재건 지원의 경우, 자국 양자 개발협력 4개 중점지역(사하라 이남 아프리카, 북아프리카 및 중동, 동유럽, 아시아)으로 한정함.

75) OECD DAC 인도적 지원-개발-평화 연계 권고사항(DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus) (출처: https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/643/643.en.pdf)

나. 중점분야·주제에 대한 예산편성 기준 적용

현안		개선방안(안)
• (정책기조) 최취약계층 보호 및 회복역량 강화 위해, 식량, 보건, 교육 및 직업훈련, 생계지원 분야 초점 • (집행현황) 자료접근 제한으로 집계 불가	▶	• (정책기조 유지·준수) 최취약계층 보호 • (실적집계) 수혜자 성/연령별 분리데이터 확보, 최취약계층 비중 집계

○ 위기 상황에서 가장 취약한 계층 중점지원(3차 국제개발협력 기본계획('21.1), 우리 정부 인도적 지원전략 개정안('19.2))

- 아동·여성·난민 등 최취약계층 보호, 회복역량 강화를 핵심목표로 하는 사업에 대한 적정 예산편성 기준 유지
- 식량, 보건 등 가장 긴급한 수요 대응 및 교육, 직업훈련, 생계지원 등 복원력 및 역량강화 중점 지원(우리 정부 인도적 지원 전략 개정안('19.2))

○ 중점분야·영역에 대한 적정 예산편성기준 명확화, 실제 적용함.

- OECD DAC은 각 회원국에 대한 동료검토 통해, 인도적 지원 정책·전략상 제시한 중점분야·주제에 대한 실제 예산편성·집행 간 일관성 확보 권고
- 중점분야/영역 지원에 대한 집중 강화, 향후 실적집계 및 대국민 보고로 인도적 지원 정책 지지기반 확보 필요

참고사례 **영국 정부의 인도적 지원 중점목표와 연간실적보고**

- 영국 FCDO는 2022년 원조전략(aid strategy) 통해 자국 인도적 지원의 3개 중점목표로 △분쟁 관련 성폭력, 인도적 지원 접근 장애가 있는 위험에 처한 인구 보호, △수요가 높은 인구 지원, △분쟁 위험요인 해결 통해 위기방지, 회복력 구축을 제시함.
- 한편, 영국 정부는 연간보고(annual report)를 통해 자국 개발협력의 실적을 매년 보고하는데, 이중 인도적 지원의 실적 중 하나로 지난 2년간 420만 명 대상 젠더 기반 폭력 예방 또는 대응서비스를 지원(방글라데시 100만명, 남수단 80만명 포함)했음을 보고함.

출처: FCDO Annual Report and Accounts 2023-24
(https://assets.publishing.service.gov.uk/media/66a79ab1ce1fd0da7b592eac/FCDO-Annual-Report-and-Accounts-2023-2024-accessible.pdf)

참고사례 **호주 인도적 지원의 중점목표와 연간실적보고 사례**

- 호주 정부는 2016 인도적 지원 전략*을 통해 인도태평양 지역의 △재난위험경감, △위기대비역량 강화지원 및 위기발생시 효과적 대응, △기초서비스 공급회복에 중점, 조기회복과 함께 성 평등을 중점목표로 제시함.
- 한편, 호주 정부는 호주 개발협력 연간 실적보고(Performance of Australian Development Cooperation Report 2022-23)를 통해 자국 개발협력의 실적을 매년 보고하는데, 이중 인도적 지원의 실적을 아래와 같이 보고함.

참고사례 **호주 인도적 지원의 중점목표와 연간실적보고 사례**

- 2022-23년 총 6억 8,210만불, 호주 ODA의 14%를 인도적 지원과 재난위험경감 노력에 할애
- 인도태평양 지역 위기발생 및 긴급대응요청 접수시 48시간 내 대응 완수
- 총 2,380만 명의 위기 및 분쟁상황 소외여성/남성, 소년/소녀 대상 지원 완수
- 국제기구 및 NGO 파트너 통해 총 246톤 규모의 긴급구호 물품을 보급, 의료지원, 모자보건 서비스, 수색 전문서비스, 인도주의적 현금이전, 교육 및 보호 서비스를 시행

출처: https://www.dfat.gov.au/sites/default/files/performance-of-australian-development-cooperation-report-2022-2023.pdf

* 호주 정부는 2024년 신규 전략을 수립해 발표함.

다. 중점 협력대상기구

현안	개선방안(안)
• (정책기조) UN 5대 중점협력기구와 전략적 협력 강화 • (집행현황) 2016-20년간 다자협력 중 UN 5대 중점협력기구 지원 18.8%(국제금융기구 지원 포함), 2021-22년 만성적 재난대응 중 42.8% • (국별 사업수행 역량평가) 운용하지 않음	▶ • (정책기조 유지·준수) UN 5대 중점협력기구 및 ICRC, IOM과의 협력 확대 • (집행현황 모니터링) 5대 중점협력기구 연간 지원 총 규모 집계, 추이 모니터링 • (국별 사업수행 역량평가) 평가제도 신규 도입, 연간 예산배분시 고려

○ 우리 정부의 UN 5대 중점협력기구와의 협력 우선고려

- UN 5대 중점협력기구* 협력방안**에 기반한 전략적 협력강화 강조(다자협력 추진전략 '22-'26('22.2))

* UNDP, WFP, UNICEF, WHO, UNHCR

** 중점협력기구별 전문분야·영역, 우리 정부의 만성재난 대응, 아동·여성·난민 등 최취약계층 중점지원 기조와의 부합성 등 고려해 반영

○ 국별 사무소의 사업수행역량 평가제도 신규 도입

- 각 협력기구의 국가사무소 차원의 사업수행역량 평가기준 및 평가방안 도입, 평가결과를 연간 예산편성 및 사업제안서 심의단계에서 고려
- 사업수행역량은 △사무소 인력규모/구성, △현지 네트워크, △유사사업 실적, △협력적 소통, △실적 데이터 성실 보고 정도 등으로 평가 가능

참고 **우리 정부의 주요 UN 기구별 협력방안**

- UNDP: 우리 전략과 UNDP 전략계획간 공통 중점분야(기후, 디지털, HDP Nexus) 협력강화
- WFP: 인도적 지원 주요 협력 파트널 고려(만성적 재난 및 긴급재난), 현장능력 및 항공, 수송, 물류 선도기구로서의 역량 활용, 프로젝트 사업은 우리의 개발 경험과 접목
- UNICEF: 인도적 지원 주요 협력 파트너로 고려(만성적 재난 및 긴급재난), 프로젝트 사업은 기구 전략계획에 기반 교육·보건·혁신분야 위주 협력
- WHO: 서태평양지역사무소(WPRO)와의 협력을 통한 역내 보건역량 강화, 국제질병퇴치기금을 활용한 감염병 예방 및 퇴치 사업 등 지속
- UNHCR: 인도적 지원 주요 협력 파트너로 고려, 나민 및 국내 피나민 임시정착 지원 시 우선 고려

출처: 관계부처 합동(2022) 다자협력 추진전략('22-'26)

〈표 2〉 UN 5대 중점협력기구의 담당 인도적 지원 클러스터

UN 5대 중점협력기구	리드 클러스터
WFP	식량안보(FAO와 공동), 긴급텔레커뮤니케이션, 물류
UNDP	조기회복
UNICEF	영양, 식수위생, 교육(Save the Children과 공동)
WHO	보건
UNHCR	캠프조정 및 관리(IOM과 공동), 쉼터(shelter)(IFRC와 공동), 보호

참고 **인도적 지원 클러스터 접근**

- 국제사회는 시의적절하고 일관성 있는 대응을 위해 UN OCHA 하에 클러스터 접근법을 구축해 운용해오고 있음. 분야/영역별로 인도적 지원 행위자들이 정보를 교환하고, 공동의 목표와 수행방안 관련 일관된 의사결정을 도모하는 플랫폼 체제라 볼 수 있음.
- 현재 캠프관리, 조기복구, 교육, 긴급 텔레커뮤니케이션, 식량안보, 보건, 물류(logistics), 영양, 보호, 쉼터(shelter), 물과 위생(WASH) 등 11개 분야로 구성되며, 영역별로 IOM, UNHCR, UNDP, UNICEF, Save the Children, WFP, FAO, WHO, IFRC 등 9개 기관이 평시 공동 또는 단독 리드(의장)를 맡고 있음.

출처: https://emergency.unhcr.org/coordination-and-communication/cluster-system/cluster-approach

참고사례 **스위스 기구별 협력목표 수립사례**

- 스위스 개발협력청은 다자인도적 지원전략(SDC Multilateral Humanitarian Aid Concept) 통해 자국 인도적 지원 중점주제/분야와 기구별 전문영역을 매칭하여, 협력목표를 구체화

협력기구	협력목표
ICRC	국제법, 민간인 보호, 보건 등 기관 핵심임무 강화 지원 인도주의 원칙 수호 및 장려 활동에서 기관 지위를 지지

참고사례 **스위스 기구별 협력목표 수립사례**

협력기구	협력목표
WFP	기관 핵심업무 지원(현금, 물자, 인력파견 등), 긴급수요대응에 초점 인도주의 표준과 규범 장려 및 시행 지원(WFP 민간인 보호정책 포함) 기관 내 모든 레벨에서 자국인력 확대(JPO, SHA 전문인력 파견 포함)
UNHCR	기관 핵심업무, 특히 민간인보호 지원(현금, 물자, 인력파견 등) 성과관리 강화 위한 내부개혁 노력, 집행역량 지원 기관 내 모든 레벨에서 자국인력 확대(JPO, SHA 전문인력 파견 포함)
OCHA	기관 핵심업무, 조율조정, 옹호, 정보관리 강화 지원 공여국 확대 활동 촉진
UNRWA	효율성 및 효과성 제고 위한 기관 내부개혁절차 독려 인도주의 대응역량 강화 위한 협의 자국인력 파견 지속 통한 활동 지원 기관 옹호활동 지원
UNICEF	기관 핵심업무(아동기초 수요대응, 적시 양질의 긴급대응) 강화 지원 민간인 보호, WASH, DRR, 옹호 등 중점영역 역량강화 자국인력 파견 지속 통한 활동 지원
ISDR	효고강령 집행 관련 기관 역할지지 인도적 대응과 지속가능한 개발, 환경 및 기후변화 연계 주류화지지 포스트 효고강령 포함, 기관의 리더십과 개혁 어젠다지지

출처: SDC (2022). Multilateral Humanitarian Aid Concept.

2.2. 사업기획·형성

○ 각 협력대상 국제기구와의 연간 협력사업을 기획 및 형성하는 단계임.

- 외교부는 우리 정부 정책·전략문서, 국제사회 논의동향, 기존 유사 사업 M&E 결과를 반영, 사업 형성지침을 수립해 배포
- 각 기구는 동 지침에 근거, 대상 지역·영역 맞춤 프로그램을 기획해 프로그램 제안서를 도출

○ 사업 형성지침을 명확하고 구체적으로 제시함으로써, 우리 인도적 지원전략에 부합하는 사업형성 유도 필요

(1) 사업형성지침의 구성과 세부내용

현안		개선방안(안)
• 세부내용 확인 불가하나, 제안서·최종보고서 사례로 볼 때 형성지침 구체성 제한적	▶	• 우리 정부의 정책기조와 부합하는 사업 선정 위해, 사업 형성지침 구체화 필요 • 사업 제안서 작성시 포함해야 할 내용구성과 작성지침 제시 필수

가. 중점 대응위기

○ (**중점국가/지역**) 우리 정부 만성적 재난 대응지원은 수요를 우선 고려

- 분쟁·자연재해 등 복합적이고, 장기화된 위기로 인해 국제사회의 관심에서 소외된 '잊혀진 위기(forgotten crisis)'의 높은 수요에 부응, 지원 집중도 유지
- △위기 심각성(UN OCHA Global Humanitarian Overview 수요 인구 규모, 필요 재원규모 참조) 대비, △인도적 지원 수원규모(OECD DAC CRS DB 참조) 낮은 국가/지역 우선 고려

참고사례 **인도적 지원 수원규모 데이터 출처**

국별/분야별 인도적 지원 수원규모 데이터

- OECD DAC Explore (https://data-explorer.oecd.org/?fs[0]=Topic%2C0%7CDevelopment%23DEV%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=79)
- UN OCHA DB (https://fts.unocha.org/)

수원국 1인당 인도적 지원 수원규모 데이터

- World Bank (https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#)

○ (**중점영역**) 우리 정부 만성적 재난 대응은 위기 상황에서 가장 취약한 아동·여성·난민 등 최취약 계층 보호, 회복역량 강화 지원을 우선 고려

- 식량, 보건 등 가장 긴급한 수요 대응 및 교육, 직업훈련, 생계지원 등 복원력 및 역량강화 분야 우선 고려

나. 대상 지역/인구

○ 대상 지역 및 인구에 대한 구체 정보 제시

- 지역범위, 사회인구학적 구성(성, 연령 종교/민족 등), 규모에 대한 정보 및 출처, 대상지역 및 인구 선정기준(수요 긴급성, 접근성, 현지 네트워크 등) 제시
- 수혜자 수 규모 제시하는 경우, 직접·간접수혜자로 구분해 제시하고, 해당 정보출처 및 산출 근거 병기 필요
- 제안 사업 통해 추진하는 활동에 직접 참여하거나, 배포되는 재화 또는 서비스를 직접 공여받는 수혜자를 직접 수혜자로 구분

다. 논리모형(results framework)

○ 제안사업의 논리모형을 수립해 제시

- 제안 사업이 어떤 단계를 통해, 의도한 최종 목표에 이르게 될 것인지를 도식으로 제시하며, 각 단계를 잇는 주요 가정 기재 필요
- '활동-산출물-성과(outcomes)-영향(impacts)'으로 구성하며, 각 단계 간의 논리적인 인과관계를 확보해 제시

참고사례 **논리모형 구성요소**

- 영향(또는 goals): 제안 사업과 내·외부적 요인이 축적·결합되어 나타나는 장기적인 변화
- 성과(또는 project purpose): 제안 사업 추진목적, 활동을 통해 실현하고자 하는 변화
- 산출물: 제안 사업활동 추진함으로써 직접 도출이 가능한 서비스 또는 재화
- 투입요소: 제안 사업활동 추진하는데 투입되는 인력, 예산 등의 자원

출처: Imas and Rist (2009). The Road to Results

○ (성과관리 범위) 원칙적으로 성과(outcomes)와 산출물(outputs)을 성과(results-based management)의 범위로 포괄하되, 사업의 추진환경과 특성을 고려해 유연하게 적용함.

- 성과(outcomes)와 산출물(outputs) 수준 목표 달성도를 측정할 수 있는 지표 수립, 사업종료 시 데이터 집계 및 보고 필수
- 사업규모와 기간을 고려해, 영향(impact) 수준은 적정 목표를 수립하되, 지표 수립 및 실적 집계에서 제외 가능

○ (단독사업) 제안 사업이 단독으로 추진되는 경우, 산출물 수준까지 지표 수립해 실적 보고 필요

- 현재 단년도 소규모 사업의 특성상 물품보급 활동 중심의 사업으로 구성·집행되는 경우가 많아, 제안 사업만을 통한 성과(outcomes) 수준의 변화를 기한 내에 기대하는데 한계
- 제안 사업을 통해 기여하고자 하는 성과(outcomes) 수준의 목표는 기재하되, 지표 수립 및 실적 보고 대상에서 제외 가능

○ (기타 사업과 연계추진) 제안 사업이 국제기구가 추진하는 특정 프로그램/프로젝트 내 일부로 추진되는 경우, 해당 프로그램의 전체 변화이론과 논리모형 별도로 제시 필수

- 해당 상위 프로그램/프로젝트 기간, 규모(해당연도 연간예산 포함), 참여 공여기구/기관 등의 기본정보 함께 제시
- 제안 사업을 통해 목표 달성에 기여할 수 있는 해당 성과(outcomes)를 명시

○ 제안기구의 표준양식 준용하되, 필요시 아래 양식 참조

〈표 3〉 논리모형 양식

구분	지표 (Objectively verifiable indicators)	데이터 출처 (Means of verification)	가정 (Assumptions)
영향(impacts)			
성과(outcomes)			
산출물(outputs)			
활동(activities)			
투입요소(inputs)			

○ (**표준지표 활용**) 산출물(outputs) 지표로 제안 사업을 통해 지원한 수혜자 수(성·연령·난민여부로 분리집계) 집계해 보고 필수

- (활용목적) 동 실적집계는 지역·영역·사업별 실적 비교분석 또는 목표치 대비 실적 달성도 측정이 아닌, 대내적 책무성 확보 목적
- 동 집계실적은 지역 및 사업의 특성 대비 수혜자 커버리지 파악 위해 활용 가능

○ 기초사회서비스 이용률 확대를 주요 목표로 하는 경우, 성과(outcomes) 수준 지표로 글로벌 클러스터에서 활용하는 분야별 표준지표[76] 활용

- 표준지표 pool 내 제안 사업목표 관련 적정 지표가 있음에도 활용하지 않는 경우, 적정 사유를 제시
- 필요시 정성지표를 수립하거나, 보완적인 지표로 활용 가능
- (분리데이터) 모니터링 및 결과보고 시, 성별 분리데이터 활용 필수

라. 활동계획

○ 추진 활동의 내용과 일정, 시행전략을 구체적으로 제시함.

- 주요 활동별 집행방식(modality)(예: 물품보급, 현금이전, 교육훈련 등)과 시행전략, 추진시점과 기간, 대상 지역/인구, 물자조달 방안 등을 구체적으로 제시
- 파트너정부 및 공공기관, 현지 시행기관과의 협력방안 제시

76) 글로벌 클러스터 분야별 표준지표 목록은 아래 링크에서 확인 가능함.
https://kmp.hpc.tools/2024/01/24/humanitarian-indicator-registry/

○ 아래 요약표 양식을 참고, 작성해 제시

〈표 4〉 활동계획 양식

해당 성과(outcome)	활동내용(집행방식 포함)	시점/기간	대상 지역/인구	시행전략/특이사항
성과 1				
산출물 1.1				
산출물 1.2				
성과 2				
산출물 2.1				
산출물 2.2				

출처: 저자 작성

마. 젠더 민감, 책무성 및 보호원칙 준수방안

○ 위기 영향인구에 대한 책무성(accountability) 및 보호(Protection) 원칙 준수방안 제시

- 위기영향 인구의 수요, 제안사업 활동 참여/수혜에 대한 만족도, 제안사항 등을 모니터링하고 사업계획에 반영하기 위한 메커니즘 운영방안 제시
- 대상 인구 중 최취약 그룹의 차별적 수요파악, 활동설계 및 의사결정과정 참여 보장 메커니즘 운용방안 제시
- 제안 사업 참여로 인해 수혜지역/대상 인구의 위험노출 가능성, 위험요인 발생파악 및 대응방안 제시

바. 모니터링 및 보고계획

○ 제안 사업에 대한 모니터링 시행방안을 제시

- 지표별 데이터 조사·분석방안, 데이터 출처, 모니터링 시행기관/전담인력, 현장 접근성 확보 방안 제시
- 현지 접근성 및 M&E 경험 확보한 교육·컨설팅기관, NGO 등 현지기관과의 협력방안도 제안 가능
- 접근성이 제한적인 현장의 경우, 협력기구 또는 현지 시행기관 외 해당 사업 직접관계기관이 아닌 제3기관(third party monitoring) 활용한 모니터링 방안 고려

○ (데이터 품질관리) 실적 데이터 품질관리 통해 신뢰도 확보방안 제시 필요

- 복수의 물품보급 활동 추진 시, 수혜자 수 중복집계가 빈번하게 발생할 수 있다는 점을 고려하여 이에 대한 대응방안 제시 필요
- 데이터 집계 및 품질관리 메커니즘과 담당기관/인력 정보 제시

○ 아래 요약표 양식을 참고, 작성해 제시

〈표 5〉 모니터링 계획 요약표 양식 예시

구분	지표	지표정의/ 산출공식	조사/분석방법	점검시점/주기	수집담당	보고대상
성과1						
산출물 1.1						
산출물 1.2						
성과2						
산출물 2.1						
산출물 2.2						

출처: 저자 작성

사. 최종 보고방안

○ 연간 최종보고서 제출시점과 보고형태와 범위, 내용 등을 제시 필요

○ (실적보고) 계획 대비 집행사항과 실적을 종합해 보고 필요

- (대표지표) 제안사업을 통해 지원한 수혜자 수(성·연령·난민여부 분리) 집계해 보고 필수
- (단독사업 실적) 제안사업이 단독으로 추진된 경우, 산출물 수준 기타 실적 있다면 추가 집계하여 보고
- (연계사업 실적) 제안사업이 국제기구의 기타 프로그램/프로젝트와 연계 추진된 경우, 상위 프로그램/프로젝트의 당해 연도 산출물 및 성과(outcomes) 수준의 실적 및 제안사업이 기여한 실적 집계해 보고
- (정성적 실적) 제안 사업을 통한 분쟁·취약성 경감/해소의 정성적 실적(우수사례 등) 있는 경우 보고

〈표 6〉 사업별 실적 보고내용

구분	정량실적
공통 필수	• 직접 수혜자 수(성, 연령, 난민여부 분리집계)
단독 사업	• 기타 산출물(outputs) 실적 (사업계획서 논리모형 기준)
기타 프로그램/프로젝트 연계사업	• 해당 상위 프로그램./프로젝트 전체 산출물(outputs) 및 성과(outcomes) 당해연도 실적 • 제안사업이 기여한 산출물(outputs) 및 성과(outcomes) 실적

출처: 저자 작성

- (계획 대비 집행/변경사항) 당초 사업계획서 대비 집행사항과 변경사항(변경사유와 대응결과 포함)을 제시
- (책무성 및 보호원칙 이행결과) 최취약 그룹의 차별적 수요, 활동 참여 만족도, 제안사항 접수 및 파악, 반영한 결과를 제시
- (학습교훈) 목표 달성을 촉진하거나 저해한 내외부적 요인

〈표 7〉 결과 요약표 양식 예시

구분	목표 (narrative)	지표	목표치 (target)	실적 (actual)	기타
성과1					
산출물 1.1					
산출물 1.2					
성과2					
산출물 2.1					
산출물 2.2					

아. 위험관리 방안

○ 제안 사업 추진과정에서 발생가능한 위험요인에 대한 대응방안을 제시

- 인도적 지원 상황 특성상 분쟁·취약의 다양한 요인이 상호결합, 급격한 변화와 위기를 초래, 사업추진 및 성과목표 달성 저해요인을 사전에 식별하고, 정기 모니터링 및 대응방안을 제시 필요

○ 위험관리 방안은 분쟁·취약성 요인, 모니터링 방법(데이터 수집·조사) 및 출처, 주기 및 시점, 결과정리 및 보고체계, 업무별 책임자/부서 등의 내용을 포함해 제시

- 위험요인별 모니터링 주기 및 방안을 설정하고, 발생가능 시나리오와 위험 대응전략을 수립
- 기관간, 기관내 부서/인력간 위험요인 모니터링 및 후속대응 역할과 책임을 명확히 제시 필요

〈표 8〉 위험관리방안 요약표 예시

유형 구분	위험요인	발생 가능정도	발생시 영향 심각성	모니터링 주기/방안	대응방안	책임부서/ 인력
운영위험						
치안위험						
재정자원위험						
인력관리위험						
기타						

자. 브랜딩 방안

○ 동 사업의 펀딩기관 및 목적, 내용에 대한 국내외 언론 및 SNS 홍보·소통사례, 우리 정부 공식로고 활용계획 등 제시

(2) 사업제안서 접수

현안		개선방안(안)
• 국제기구 사업제안서 양식 준용	▶	• 우리 정부의 정책기조와 부합하는 사업 선정 위해, 제안서 필수 구성내용 구체화 제시 필요

○ 국제기구의 사업제안서 양식 준용 가능하나, 상기 형성지침 상 제시한 필수 구성요소 포함 필요

○ 필요 시 아래 제안서 구성(안) 참조

참고 **제안서 구성(안)**

구분	내용
사업개요	
배경 및 사업추진 필요성	
대상 지역/인구	
논리모형	
활동계획	
M&E 계획	
위험관리방안	
브랜딩방안	

2.3 사업심의·선정

현안		개선방안(안)
• 심의절차 및 기준 확인 불가	▶	• 우리 정부의 정책기조에 부합하는 사업선정을 위해 심의절차 및 기준 체계화 및 명확화 필요 • 심의항목과 세부기준 구체화함으로써, 심의절차의 객관성 확보 필요

(1) 심의방법

○ 공관 검토의견 접수, 사업제안서 심의위원회 개최 2단계를 통해 사업계획 개선방안을 종합

○ 프로젝트 제안서에 대한 공관 검토의견을 접수

- 공관은 대상국/지역의 수요와 사업 추진 타당성, 제안기구 사무소의 사업관리역량을 파악해 의견을 송부
- 제안기구 사무소의 사업관리역량은 △현지 개발기구 및 공여기관과의 네트워크, △해당 분야 전문성 및 유사사업 추진경험, △파트너 정부/기관 및 현지 NGO 등 시행기관과의 네트워크, △연간 예산규모, △인력/제안사업 전담인력 구성 및 규모를 포함

○ 내·외부 위원으로 구성한 사업 심의위원회를 개최, 심의의견을 종합해 사업계획 개선방안을 도출

- 인도적 지원의 시행원칙과 국제규범, 사업의 특수성 고려할 수 있도록 외부 전문가를 포함하여 심의 의견 수렴 필요

(2) 심의위원회 심의기준

○ 아래 분쟁·취약 지원사업 심의기준과 항목을 참고

〈표 9〉 인도적 지원(만성 재난 대응) 사업 심의기준(안)

구분	심사항목	배점	점수
우리정부 정책 연계성 (30)	❍ 우리 정부 인도적 지원 정책 부합도 • 우리정부의 국제개발협력 기본계획 상 분쟁 ·취약성 해소(잊혀진 위기) 수요 중심 정책기조와의 부합도 • 우리정부의 인도적 지원 전략 개정안(2019) 상 중점 대상(아동·여성·난민 등 최우선적 고려 필요한 최약층) 부합도 • 기타 제안사업과의 중복여부/시너지효과	30	

구분	심사항목	배점	점수
사업설계 및 시행계획 타당성 (30)	❍ 목표 적정성 • 대상 지역/현장의 수요분석 적정성 • 대상 지역/현장의 수요분석 기반, 제안 문제 해결방안의 적정성 ❍ 대상의 적정성 • 대상 인구/그룹의 적정성(최취약, 수요가 가장 높은 인구) • 대상 인구/그룹 선정의 근거 타당성 • 성별, 연령, 장애여부 등 사회적그룹의 차별적 수요, 불평등의 원인과 결과분석 반영여부 또는 향후 분석·반영계획 적정성	20	
	❍ 사업계획의 적정성 • 사업목표와의 부합도 • 시행전략의 적정성 및 구체성 ❍ 책무성 확보방안의 적정성 • 최취약 인구의 차별적 수요파악, 활동설계 및 의사결정과정 참여 보장 메커니즘 적정성 • 수혜자/기관의 사업활동 만족도 또는 요청/불만사항 접수 및 반영 메커니즘 적정성 ❍ 보호(Protection) 원칙 준수방안의 적정성 • 제안 사업 참여로 수혜지역 위험노출 가능성, 파악 및 대응방안	10	
사업관리 계획의 타당성 (20)	**<u>성과관리</u>** ❍ 논리모형의 적정성 • 활동-산출물-성과(outcomes)의 논리적 연계성 • 산출물 및 성과(outcomes) 지표 적정성 • 대표지표(수혜자 수) 반영 포함 여부 • 데이터 수집방법 및 품질관리방안의 적정성 ❍ 모니터링 계획의 적정성 • 모니터링 계획 및 체계의 구체성(범위, 주기/시점, 방법 등) • 모니터링 결과활용 및 보고방안의 적정성 ❍ 데이터 품질관리방안의 적정성 • 시행기관 또는 제3의 기관 위탁시, 정보 신뢰성 검증절차 적정성 • 접근성 제한으로 정보수집 한계 시 대응방안 적정성 **<u>위험관리</u>** ❍ 위험관리 계획의 적절성 • 위험요인 관리계획의 적정성(점검시점/주기, 방안, R&R) • 위험요인 특성, 영향에 따른 대응계획의 적정성 및 구체성 **<u>집행관리</u>** ❍ 브랜딩 계획(홍보전략 및 이행관리)의 적절성 • 우리 정부 및 KOICA 지원의 홍보·대내외적 소통방안 적정성	20	

구분	심사항목	배점	점수
기구 적정성 (20)	❍ 기구역량(공관검토) • 국가사무소 인력구성, 제안 사업 전담/지원인력 규모 • 대상 지역/분야 전문성과 유사사업 경험 • 대상 지역/분야 파트너국/기관과의 네트워크 보유도 • 대상 지역/분야 현지 NGO, 국제기구, 대학 등 사업시행 및 M&E 기관 네트워크 보유도	20	
합계		100	

출처: KOICA 2024년 분쟁·취약국 지원사업 심의기준 참고해 저자 재구성

2.4 사업 모니터링 및 결과보고

현안	개선방안(안)
• 정기 현장 모니터링 제도화 미비, 공관 인력부족으로 이행 제한 • 국제기구의 모니터링과 보고결과에 의존	▶ • 정기 현장 모니터링 제도화 • 필요시 KOICA 사무소/외부 전문가와 협업 통해 모니터링 실시

○ 국제기구는 사업계획서 및 약정서에 의거, 우리 정부(공관)에 정기적으로 사업 추진현황을 점검해 보고

- 약정서 체결 시 모니터링과 결과보고 관련 역할과 책임, 모니터링 및 보고 주기와 시점, 보고양식과 범위 등을 합의해 명시 필요
- 우리 정부(공관) 차원의 현장 모니터링 시 국제기구 차원의 협조사항을 합의해 명시
- 공식 보고 외, 현장의 분쟁·취약 상황과 수요 등 급격한 변화 발생 시, 이메일 등 다양한 방식을 통해 신속한 정보 공유 필요

○ 우리 정부(공관) 차원에서 현장 모니터링 시행해 사업현장 및 사업에 대한 이해도 제고

- 원칙적으로 사업기간 중 1회 이상 현장방문을 실시, 당초 계획대비 추진현황 및 실적점검 필요
- 전략적 중요도 높은 사업의 경우, 또는 해당 분야·영역에 대한 전문성 필요시, 독립 외부전문가 파견 또는 KOICA 사무소와의 협업 통해 시행 가능
- 파트너기관과 사업시행계획 및 전략의 개선방안을 도출, 대상 사업의 효율성 및 효과성 개선을 도모

○ 우리 정부(공관) 차원의 현지 모니터링 제도화·표준화

- 표준 점검사항을 활용하되, 대상 사업 및 현장특성에 따라 유연 적용
- 파트너기관은 우리 측 현장방문 시 성실히 협조하고, 현장에서 생성·확보한 정보 및 요청 자료를 공유
- 공관 또는 파견 전문가는 현장방문 종료시점에 파트너기관과의 회의를 통해 주요 모니터링 결과를 공유, 즉각 조치 또는 개선 필요사항 발견시 해당 사항을 권고

〈표 10〉 공관 사업현장 점검사항

구분	점검사항
목표/대상의 적절성	• 사업추진 목표와 수요 및 현장 맥락과의 부합성 • 대상 현장/인구의 적절성(수요의 긴급성, 우리전략 중점대상)
활동 추진현황	• 논리모형 및 사업시행계획에 따른 세부활동 추진현황 • 계획 대비 변경사항의 적절성과 결과 • 추가 변경 필요사항 및 대응계획
모니터링 추진현황	• 당초 계획에 따른 모니터링 추진현황 • 성별 분리데이터 확보 여부 • 데이터 품질관리 점검 추진현황 • 확보된 데이터의 보고 및 활용현황
소통구조 및 운용현황	• 파트너정부, 유사사업 시행기관, 현지 사업시행기관과의 소통구조 • 소통 활성화 정도, 협의내용 반영사항
책무성 및 보호원칙 준수현황	• 성, 연령, 장애여부 등에 따른 차별/배제 수혜자그룹, 발생원인에 대한 이해 충분성, 활동 추진계획 반영사항 • 성, 연령, 장애여부 등에 따른 특정 수혜자그룹의 차별/배제 방지전략 시행현황 및 반영사항 • 수혜인구의 수요접수, 활동 관련 의사결정 참여방안 운용현황 • 수혜인구의 불만사항 접수메커니즘 운용현황 및 반영사항
위험관리방안 운용현황	• 당초 식별한 내외부 위험요인에 대한 정기점검 및 대응현황 • 조치사항의 시의성 및 적절성
브랜딩계획 운용현황	• 한국 정부 표준로고, 게시방안 요구사항 준수 정도
기구 사무소 관리역량	• M&E, 분야별 전문인력 보유 규모 • 해당 사업 투입인력 규모 및 역량 충분성

출처: 저자 작성

참고사례 **EC 모니터링 가이드 및 양식**

- EC는 인도적 지원 기관을 위한 모니터링 양식(Monitoring Templates for Humanitarian Organisations)을 통해 기관자체 가이드 및 양식과 함께, 국제사회 유관기관의 범분야 및 분야별 모니터링 가이드 목록과 양식을 제시
- 기관 가이드 및 양식: 재정 및 인력관리, 행동수칙, 보안, 아동보호
- 범분야 모니터링 가이드 및 양식: 수혜자 책무성, 젠더 민감, HIV/AIDS, 보호, 무해원칙
- 분야별 모니터링 가이드 및 양식: 식수위생, 식량안보 및 영양, 식량지원, 쉼터, 비식량 보급품, 보건체계, 감염성 질환, 비감염성 질환, 교육, 심리지원, 물류, 축산 등 포함

출처: EC Monitoring Templates for Humanitarian Organisations (최근검색일: 2024.12.20 https://ec.europa.eu/echo/files/evaluation/monitoring_methodo/Templates/Monitoring_Templates.pdf)

○ 인도적 대합의 원칙에 의거, 국제기구의 업무부담 경감 위해 보고양식과 범위를 간소화

- 사업시행기관 표준양식 준용하되, Interagency Standing Committee의 모니터링 보고 양식 및 가이드[77] 참고해 해당 내용 필수 포함

〈표 11〉 ISC 8+3 모니터링 보고양식

Section 1: 사업개요	
사업명	
대상 국가/지역	
보고기간	
착수일	
종료예정일	
총 사업비	
사업구성	
Section 2: 보고사항	
주요 실적	
계획 대비 변경사항	
산출물 및 성과 요약표	
영향인구/수혜자 규모	
책무성 확보방안	
위험관리	
출구전략	
도출 교훈	
브랜딩 방안	

출처: https://interagencystandingcommittee.org/harmonize-and-simplify-reporting-requirements/harmonized-reporting-template-83-template-final (최근검색일: 2024.10.17)

77) 사업수행기관의 보고업무 간소화, 공여기관간의 보고양식 조화를 도모하기 위해 개발, 배포됨 (https://interagencystandingcommittee.org/harmonize-and-simplify-reporting-requirements/harmonized-reporting-template-83-template-final)

○ (**주요 실적**) 보고시점까지 전반적 실적 현황을 제시함.

- 아래 실적 요약표 양식을 활용, 산출물, 특히 직접 수혜자 규모의 기초선 및 목표치 대비 실적(성별 분리 데이터)을 데이터로 필수 제시
- 제안 사업이 국제기구가 추진하는 특정 프로그램 내로 포함되는 경우, 해당 프로그램의 연간 전체실적 및 제안 사업이 기여한 해당 성과(outcomes) 및 산출물 실적 별도 명시
- 수혜지역의 여성/남성, 아동·청소년, 기타 취약그룹의 차별적 수요를 파악하고, 이를 고려해 사업 추진과정에서 시행한 전략과 효과 제시
- 그 외 추적한 정성적 성과, 우수사례도 제시

〈표 12〉 실적 요약표 예시

구분	지표	기초선	목표치	현재 실적	미도달 사유	데이터 출처
성과						
산출물						

○ (**계획 대비 변경사항**) 계획 대비 변경사항 및 사유를 제시

- 대외적 환경 및 현장 위기상황의 변화, 지역/인구 수요 변화 또는 기타 이슈로 인한 활동내용 및 시행전략, 시행구조 및 활용 파트너십 상의 변경사항과 해당 결과 제시

○ (**위험관리**) 위험관리 계획 기반 실제 이행결과를 제시

- 사전 식별한 위험요인의 실제 발생여부, 예상치 못한 위험요인의 발생여부와 이에 따른 대응방안 및 결과를 제시

○ (**브랜딩 방안**) 동 사업의 펀딩기관 및 목적, 내용에 대한 국내외 언론 및 SNS 홍보·소통사례, 우리 정부 로고 활용사례를 제시(증빙사진 첨부).

○ 현장 모니터링 결과보고 시, 즉각 조치 또는 개선 권고사항 발생 경우, 해당 조치 이행결과 포함

2.5 최종보고서 접수 및 검토

현안		개선방안(안)
• 국제기구별 최종보고서 양식 준용 • 보고서 검토절차 제도화 미비	▶	• 국제기구별 양식 준용하되, 필수 보고내용 포함하도록 최종보고서 구성 표준화 • 최종보고서 품질관리 위해 검토절차 및 기준 도입

(1) 최종보고서 접수

○ 사업별 최종보고서 구성 및 보고내용의 표준화

- 국제기구별 표준양식 준용을 허용하되, 아래 필수 보고내용 반드시 포함하도록 최종보고서 구성 표준화 필요

○ (사업개요) 사업명, 사업기간 및 사업비, 활동구성 등 사업정보를 제시

○ (사업실적) 대표실적(직접 수혜자 수) 및 기타 정량·정성적 실적 제시

- (공통 필수사항) 직접 수혜자 수(성·연령·난민여부 분리집계) 목표치 대비 실적, 중복집계 여부 및 범위 등 제시
- (단독사업) 상기 대표지표 실적 외, 산출물(outputs) 수준의 정량 실적 제시
- (연계사업) 상위 프로그램/프로젝트의 당해 연도 성과(outcomes) 및 산출물(outputs) 수준의 실적, 해당 사업이 기여한 실적규모/비중 제시
- (정성 실적) 우수사례 등 추가로 수집된 정성 실적이 있는 경우 제시
- (데이터수집 방법) 데이터수집 방법을 명확하게 제시
- (데이터 품질관리) 실적 데이터의 신뢰도 및 정확도 확보하기 위해, 운용한 품질관리 메커니즘과 결과를 제시

○ (계획 대비 변경사항) 계획 대비 사업활동 추진 시 변경사항의 발생사유와 그 대응결과를 제시

○ (책무성 및 보호원칙) 책무성 및 보호원칙 실천사항과 대응결과를 제시

○ (위험관리) 사업추진 중 내·외부적 위험요인을 정기적으로 점검, 대응 결과를 제시

○ (도출 교훈) 실적 달성 촉진하거나 저해한 내·외부적 요인, 향후 유사사업 기획 및 집행 시 고려사항을 제시

○ (예산집행 결과) 계획 대비 항목별 예산집행 결과 및 총 집행률, 변경사항 발생사유와 대응결과를 제시

○ (브랜딩 실적) 사업추진과 실적에 대한 국내외 미디어 대상 홍보, 물품보급 시 우리 정부의 지침 준수결과를 제시

〈표 13〉 최종보고서 필수 구성내용(안)

Section 1: 사업개요	
사업명	
대상 국가/지역	
사업기간(착수 및 종료일)	
총 사업비	
사업구성	
Section 2: 보고사항	
주요 실적	
계획 대비 변경사항	
책무성 및 보호원칙 실천사항과 결과	
도출 교훈	
예산집행 결과	
브랜딩 실적	

출처: IASC(2019) The 8+3 Template 참고해 저자 재구성
https://interagencystandingcommittee.org/harmonize-and-simplify-reporting-requirements/harmonized-reporting-template-83-template-final (최근검색일: 2024.10.17)

(2) 최종보고서 검토

○ 표준 보고서 품질검토 체크리스트를 활용, 보고서 품질검토 필요

• 품질기준에 부합하지 않는 경우, 해당 국제기구에 수정보완 요청

〈표 14〉 최종보고서 품질검토 체크리스트

I. 사업실적	√	**검토의견**
1. (공통 필수) 사업을 통해 지원한 '직접 수혜자 수'를 성, 연령, 난민여부에 따라 분리집계해 제시하고 있는가? 활동별 중복집계 여부, 중복 정도를 제시하고 있는가?		
2. (단독사업) '직접 수혜자 수' 외, 사업계획서 논리모형에 따라, 산출물(outputs) 수준의 실적 지표에 대한 데이터를 제시하고 있는가?		
3. (연계사업) 사업계획서 논리모형에 따라, 상위 프로그램/프로젝트의 연간 성과(outcomes) 및 산출물(outputs) 수준의 실적과 함께, 동 사업을 통해 기여한 실적을 명확히 제시하고 있는가?		
4. 사업계획서 논리모형과 변경된 사항이 있다면, 해당 사유와 근거, 대응결과를 명확하게 제시하고 있는가?		
5. 목표치(target) 대비 사업의 실적 달성도를 이해하기 쉽게 제시하고 있는가?		
6. 데이터 수집방법을 명확히 제시하고 있는가?		
7. 데이터의 신뢰도와 정확도 확보 위해 적절한 데이터 품질관리 메커니즘을 활용하였는가?		

II. 추진사항과 결과		
7. 사업계획서 대비 사업활동 계획의 변경사유와 대응결과를 명확히 제시하고 있는가? 내외부적 변화에 적합한 대응방안이었는가?		
8. 동 사업은 위기영향인구에 대한 책무성과 보호 원칙을 준수하였는가?		
9. 목표 달성을 촉진하거나 저해한 요인, 또는 사업환경의 변화에 따른 유연한 대응, 책무성과 보호원칙 준수, 다양한 이해관계자와의 협업 과정에서 도출한 교훈을 제시하고 있는가?		
10. 사업추진 중 실시한 위험관리방안과 대응결과를 제시하고 있는가? 사업계획서 상 제시된 내외부적 위험요인을 정기적으로 점검해 대응하였는가?		
11. 예산 항목별 집행결과를 명확히 제시하고 있는가? 사업계획서 대비 변경사항이 있다면, 그 사유와 근거, 대응결과를 제시하고 있는가?		
12. 사업추진과 실적에 대한 국내외 미디어/sns 홍보, 물품보급시 우리 정부의 지침 준수결과를 충분히 제시하고 있는가?		

출처: 저자 작성

2.6 종합실적 집계 및 기구평가

현안	개선방안(안)
• 실적집계 제도화 미비 • 사업별 교훈도출 및 결과활용 제도화 미비	▶ • 대표지표 중심 연간실적 종합해 대내외 책무성 확보 • 사업별 교훈 도출, 차년도 예산배분 및 향후 정책·전략 수립시 활용 • 향후 사업 고도화, 사업평가 통해 학습 활성화 도모 가능

(1) 종합실적 집계·분석

○ 만성적 재난 대응 프로그램의 연간실적을 집계

- 직접 수혜자 수(남성/여성, 남아/여아 분리 데이터) 집계
- 지역·국가·사업별 지원 실적 비교 목적으로 활용 지양
- 인도적 지원 사업현장의 경우, 다양한 활동의 수혜자 수가 중복집계될 가능성이 높은 바, 과대해석 지양

○ 우수사례 수집해 학습 활성화 및 향후 사업기획 개선방안을 도출

- 정량적 실적에 국한하지 않고, 긴급한 분쟁·취약 요인과 현지 수요의 변화에 대한 적극적 대응, 위기 영향인구에 대한 책무성 및 보호원칙의 준수 등의 차원에서 우수사례, 이를 가능케한 내부·외부적 요인을 파악

• 향후 전략개정 또는 프로그램/프로젝트 고도화 시 교훈적용

○ 향후 만성재난 대응 프로그램/프로젝트 고도화한다면, 평가 도모해 성과와 개선방안에 대한 심층분석 도모

• 현재 만성재난 대응사업(단독사업)은 소규모·단기 물품보급 활동으로 구성, 사업기획과 계획내용 구체성 제한적으로, 사업 단위 평가근거와 도출가능한 교훈 취약

• 전략적 중요분야·영역에 대한 선택과 집중 통해 만성재난 대응 프로그램 또는 프로젝트로 기획 고도화한다면, 평가 통한 학습과 근거기반 의사결정 실현 가능

(2) 기구 사업관리역량 평가

○ 국제기구의 국별 사무소 단위 사업 관리역량 평가제도를 운영, 향후 유사사업 기획 및 선정시 반영

• 아래 평가기준을 참고하되, 사업별로 유연 적용 필요

〈표 15〉 국제기구 국별사무소 사업관리역량 평가기준

구분	평가항목	배점	점수
국가/지역 및 분야 전문성 (15)	❍ 해당 국가/지역에 대한 이해도 • 해당 국가/지역 분쟁·취약성 원인과 영향에 대한 이해 충분성 • 현장 수요를 바탕으로 한 사업기획 적정성 ❍ 해당 분야 전문성 • 세부 분야·영역 관련 이슈와 기획·추진시 유의사항 이해도 • 해당 분야 유사사업 경험 충분성 • 해당 분야 유사사업 M&E 결과에 대한 이해도 ❍ 위기 영향인구에 대한 책무성 및 보호원칙 이해도 및 준수역량 • 최취약 인구의 차별적 수요파악, 활동설계 및 의사결정과정 참여 보장 메커니즘 운용 적정성 • 수혜자/기관의 사업활동 만족도 또는 요청/불만사항 접수 및 반영 메커니즘 운용 적정성 • 제안 사업 참여로 수혜지역 위험노출 가능성, 파악 및 대응 적정성	20	
인력구성 (15)	❍ 사무소의 인력규모 및 구성 • 사무소 인력규모 및 구성(전문/관리·행정) • 해당 사업 배정인력 규모 및 역량 충분성		

구분	평가항목	배점	점수
사업관리 (50)	❍ 성과관리 • 계획된 논리모형에 따른 실적 성실 집계 및 보고 정도 • 데이터 집계방법 및 품질관리의 적정성 ❍ 일정/인력관리 • 계획된 일정 내 활동 성실 추진 정도 • 효율적인 사업활동의 추진 정도 ❍ 위험관리 • 사업계획서 내 위험관리방안 성실 추진 정도 • 현장 변화발생시 기타 일정·예산·성과관리 유기적 대응 효과성 ❍ 예산관리 • 계획된 일정 내 예산 집행 정도 • 계획된 항목별 예산 성실 집행정도 ❍ 파트너십 관리 • 대상 지역/분야 파트너국/기관과의 네트워크 보유 및 활용도 • 대상 지역/분야 현지 NGO, 국제기구, 대학 등 사업시행 및 M&E 기관 네트워크 보유 및 활용도	50	
소통관리 (20)	❍ 소통관리 • 사업 추진현황에 대한 공식·비공식적 성실 보고 정도 • 현장 모니터링 추진 시 성실 협조 정도		
합계			

출처: KOICA 2024년 분쟁·취약국 지원사업 심의기준 참고해 저자 재구성

별첨2. KOICA 분쟁·취약국 지원 M&E 가이드라인(안)

1. 서론

1.1. 가이드라인 수립 배경 및 목적

(1) 가이드라인 수립 배경

○ 국제사회는 분쟁·취약 국가의 복원력 강화 지원을 통해 인도적 위기 수요 감소를 위한 노력을 확대해오고 있음.

- 분쟁·취약의 특수성을 고려한 차별화된 접근과 함께, 상황의 높은 변동성에 대응 능동적 적응형 관리(adaptive management)가 요구됨.
- 분쟁·취약 상황의 다양한 도전과제에 대응하는 동시에, 취약성의 근본적 원인을 해소하기 위한 사업기획의 개선방안 수립이 필요함.

○ 우리 정부는 글로벌 중추국가의 역할을 강조하며, 전세계 복합적 위기대응을 위한 분쟁·취약 지역에 대한 지원사업을 확대해 오고 있음.

- 분쟁·취약국 지원 예산이 큰 폭으로 증가함에 따라, 우리 정부 기여에 대한 체계적 관리와 성과 입증 필요가 증대해오고 있음.

○ KOICA는 2023년 분쟁취약 지원사업 시행방안을 개편해 사업의 효과성 및 책무성 제고를 도모해오고 있음.

- 모니터링 및 평가 가이드라인 수립을 통해 KOICA 지원 사업의 책무성과 학습효과를 제고할 필요가 있음.

(2) 가이드라인 수립 목적

○ KOICA의 분쟁·취약국 지원사업 맞춤형 기획, M&E 가이드라인 수립을 통해 사업의 기획품질 및 효과성, 단내외 학습의 활성화를 제고함

- 신뢰할 수 있는 데이터, 교훈의 도출과 축적 통해, KOICA 분쟁·취약 지원전략 및 프로그램 수립과 운영에 필요한 근거 기반을 확보

- 단내외 학습을 도모, 분쟁·취약국 지원의 특수성에 대한 이해와 관심을 제고, 중장기적 지지기반을 확보함.

○ 분쟁·취약국 지원사업의 단계별 표준절차 및 유의사항, 협력체계 확립을 통해 사업관리 체계 개선을 도모함.

- 단계별 유의사항과 활용가능한 도구, 참고문헌을 소개함으로써, KOICA 본부 및 현장의 사업기획·집행, M&E 업무 효율성과 효과성을 증진함.

○ KOICA 본부 및 사무소, 파트너기구 및 현장 사업시행 NGO, M&E 인력 등 주요 이해관계자의 KOICA 분쟁·취약 지원사업의 목표와 원칙, 단계별 추진방안에 대한 이해를 제고함으로써, 파트너십과 책무성을 강화함.

- 단계별 기관 간의 역할과 책임에 대한 이해를 바탕으로 상호 책무성 강화를 도모함.

1.2. 가이드라인 구성

(1) 가이드라인 적용범위

○ 동 가이드라인은 파트너국가의 분쟁·취약성 경감 및 평화구축을 목표로 추진하는 KOICA 인도지원처 분쟁·취약지원사업, 일반 국별협력사업 중 분쟁·취약국 사업, 시민·기업파트너십사업 등을 대상으로 포괄함.

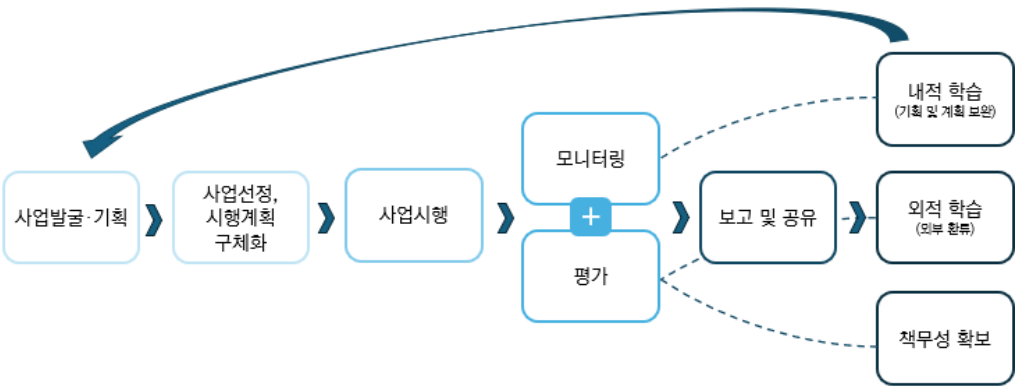
- 분쟁·취약 상황의 차별적 특성과 국제사회의 규범을 고려, 분쟁·취약 지원사업의 공통목표 및 원칙을 재정립
- 인도지원처 분쟁·취약 지원사업의 경우, 2023년 개편된 시행방안에 의거, 사업기획 및 시행과정을 10단계로 세분화해 주안점을 제시
- 국별협력사업 및 시민·기업파트너십사업의 경우, 사업별 추진체계 및 사업수행/파트너기관 특성에 따라 일부 단계는 유연 적용 가능

(2) 가이드라인 구성

○ 동 가이드라인은 분쟁·취약사업의 시행방안에 대한 이해 및 업무 효율성 증진을 위해, 사업기획 및 추진단계별 목적과 세부지침, 참고양식과 도구를 제시함.

○ 프로그램-프로젝트 기획 및 시행, M&E 단계 간의 유기적 연계성을 강화하고, M&E 결과에 대한 학습과 활용을 촉진하는데 초점을 두고 있음.

- 분쟁·취약 상황의 특수성을 고려하는 동시에, 발굴·기획 및 추진단계의 연계성 강화 위해, 심사·선정의 기준과 원칙의 통일성 도모
- M&E를 통해 도출한 정보와 교훈에 대한 단내 학습 및 활용, 국내 ODA 생태계 내 확산 통한 우리 정부 ODA정책에 대한 지지기반 구축



〈그림 3〉 사업추진 과정

(3) 가이드라인 주요 독자

○ 동 가이드라인은 KOICA 분쟁·취약 지원사업의 발굴·기획, 추진, M&E를 기획 및 관리업무를 수행하는 본부 및 사무소의 사업관리자 및 협력기관(파트너기구, 사업시행 NGO 등 지원기관)을 주요 대상으로 함.

2. KOICA 분쟁·취약 지원 원칙

2.1. KOICA 분쟁·취약국 지원 원칙

○ 재난 및 분쟁 영향인구(affected population)[78]에 대한 책무성 확보

- KOICA는 재난·분쟁 등의 위기 영향을 입은 인구가 당면한 취약성의 해소와 수요에 기여하는 것을 주요 목표로 함. 영향인구의 수요, 추진활동에 대한 만족도와 개선 필요사항에 대한 의견을 정기적으로 접수하고 반영하는 메커니즘을 확보해 운영하는 것이 요구됨.

○ 무해원칙(Do no harm)

- KOICA의 개입을 통해 의도치 않은 위험 또는 부정적 영향을 야기하지 않도록 현장의 위험요인을 정기적으로 모니터링, 적극 대응함. 일례로, 보건 및 교육 등의 기초서비스 제공이 중장기적으로 파트너국가/책임기관의 역량을 저해하거나, 해당 책임기관에 대한 신뢰를 훼손하지 않도록 주의가 요구됨. 또한, 사업을 통한 혜택이 특정 그룹에 집중됨으로써 기존의 배타적 구조/권력관계를 악화하거나, 취약그룹의 당면위험을 심화하지 않도록 경계해야 함.

○ 분쟁·취약 민감성

- 분쟁·취약 요인의 복잡하고 역동적 특성으로 인해, 외부개입이 의도치 않은 부정적인 영향을 미칠 위험이 상존함. 현장의 분쟁·취약성에 대한 다면적 사전분석을 실시, 위험요인을 식별해 대응방안을 마련하는 것이 필수적임. 사업의 집행단계에서는 위험요인에 대한 정기적인 모니터링과 대응이 필요함.

○ 적응성과 유연성

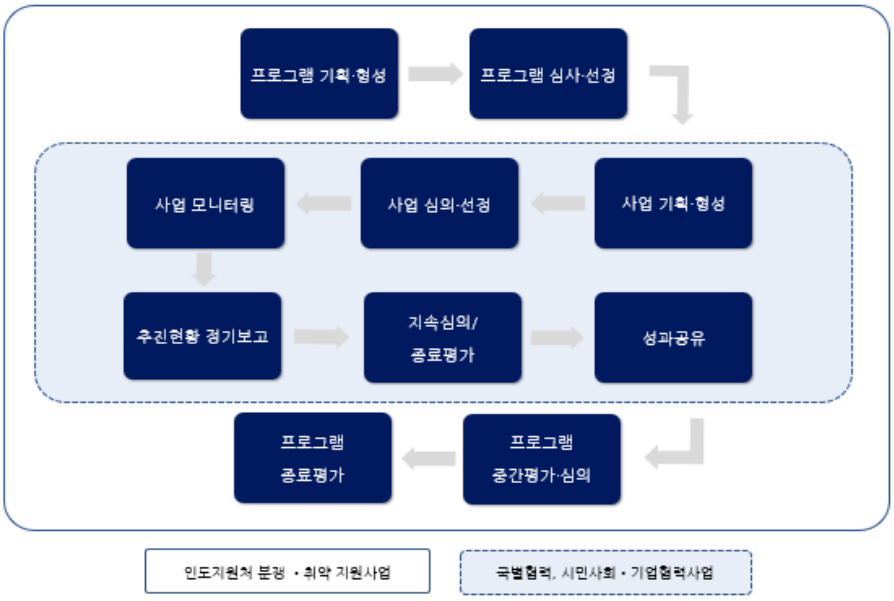
- 분쟁·취약 환경의 특성상 변화가 급격하고, 때로 변화의 예측이 불가능하며, 치안 불안정 등으로 인해 현장 접근성 취약한 경우가 다대함. 사업 추진구조와 접근법, 일정계획에 있어 유연성을 허용하는 것이 요구됨. 현장의 변화에 지속적으로 적응형 관리를 통해 현장의 특성과 수요에 대한 부합성을 유지하는 것이 관건임.
- 사업 추진환경의 특성, 활용가능한 역량과 자원에 적합한 M&E 방안을 활용함. 사업설계 또는 접근법이 혁신적이거나, 사업 성과달성 촉진·저해하는 내외부적 환경요인에 대한 학습 필요가 높거나, 변화에 대한 적응형 관리를 위한 의사결정 근거가 필요한 사업, 투입시간과 자원이 많은 사업의 경우, 평가의 우선 대상으로 선정할 필요가 높음. 동시에, 데이터/현장 접근성 크게 제한적이고, 접근 위험요인이 높은 경우, 평가시기와 시행방식에 있어 유연한 대응 필요함.

78) 오늘날 국제사회는 재난·분쟁 등의 위기영향을 입은 인구에 대한 책임성(accountability) 및 인도적 지원 관련 의사결정 및 활동에 대한 해당 인구의 포괄적 참여(inclusion)의 중요성을 강조함. 이에 따라, 기존 수혜자에서 영향인구(affected population)로 표현을 통일함.

3. KOICA 분쟁·취약 사업 단계별 가이드라인

○ 2023년 KOICA 분쟁·취약 지원사업 시행방안에 따라, 해당 사업의 기획 및 추진절차는 10개 단계로 세분할 수 있음.

• 일반 국별협력사업 및 시민사회·기업협력사업의 경우, 일부 단계를 제외, 총 6개 단계로 진행



〈그림 4〉 KOICA 분쟁·취약 지원사업 시행단계

참고 **KOICA 인도지원처 분쟁·취약 지원사업 추진구조**

❍ 「전략적 프로그램 – 권역별 프로젝트」의 2단계 추진구조로 구성

[1단계] 분야별 전략적 프로그램		
• 목적 : 분쟁예방 및 취약성 경감의 목적으로 특정 분야에서 KOICA와 국제기구 간의 중장기 전략적 협력분야를 명시하여 예측가능한 사업 추진 • 기간 : 10년 • 내용 : △기구 전문성 및 우리나라 전략적 우선순위를 고려한 특정 분쟁예방 및 취약성 개선 분야 맞춤형 비즈니스 모델 및 우선대상지역 제시 △분쟁·취약국 사업협력에 대한 KOICA-국제기구간 사업 및 성과관리체계 합의사항 명시(프로그램 프레임워크 문서)		
[2단계] A권역 프로젝트	B권역 프로젝트	…
• 목적 : 전략적 프로그램에 부합하는 권역별 프로젝트 추진 • 기간 : 2~3년 • 내용 : 프로그램의 비즈니스 모델을 반영하여 권역별 분쟁 및 취약성의 문제를 해결하기 위한 프로젝트 수행계획 제시	좌동 프로그램 추진 경과 및 예산 현황에 따라 추가 검토 가능	…

3.1. 프로그램 기획·형성

(1) 프로그램 기획·형성 개요

○ 분쟁예방 및 취약성 경감 위해, KOICA-국제기구 중장기 협력프로그램을 기획 및 형성하는 단계임.

- KOICA는 우리 정부 정책·전략문서, 국제사회 논의동향, 기존 분쟁·취약 프로그램 M&E 결과, 차년도 예산심의 결과를 반영, 프로그램 형성지침을 수립
- 파트너 국제기구는 동 지침에 근거, 대상 지역·영역 맞춤 프로그램을 기획해 프로그램 제안서를 도출

○ 협력대상 국제기구는 우리나라와의 전략적 관계, 이사국·인력 진출현황, 기구 제도·운영 효과성 MOPAN 평가, 우리 전략적 우선지역·영역과 기구 전문성 간의 연계가능성, 기존 분쟁·취약 프로그램 M&E 결과 등 종합 고려해 선정함.

- '23년 KOICA는 그간 협력을 강화해 온 8개 기구와 전략적 프로그램을 공동 형성, 전략적 파트너십 프레임워크(Strategic Partnership Framework for CFP) 체결
- 8개 국제기구는 UNDP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, WFP, IOM, ICRC, IFRC 포함

○ 프로그램 형성지침을 명확하고 구체적으로 제시함으로써, KOICA 분쟁·취약 지원전략에 부합하는 프로그램 및 프로젝트 형성 유도 필요

(2) 프로그램 형성지침의 구성과 세부내용

가. 중점지역/국가 및 대응위기(Priority Countries and Crisis) 지정

현안		개선방안(안)
• 국제적 분쟁·취약성 분석자료 및 우리 정부의 외교안보 정책적 중요도 종합 고려	▶	• 현 기조 유지·준수

○ KOICA 분쟁·취약 프로그램의 우선고려 대상 국가는 분쟁·취약상황에 대한 국제적 분석, 외교·안보정책적 중요도 등을 종합 고려해 선정함.

- 최신 OECD DAC 취약성보고서(States of Fragility), 취약국 지수(Fragile State Index, FSI) 및 세계은행 분쟁·취약국 목록(Fragile and Conflict-affected Situations) 통해 현장 분쟁·취약 심각성과 지원수요 검토

참고 2023 KOICA 분쟁·취약 지원사업 중점지역 및 국가선정

- 분쟁 및 취약상황에 대한 국제적 분석 및 HDPN 이행전략 상 중점고려 국가 등을 종합 고려, 권역별 사업(regional project) 대상지역 선정 시 우선 고려
- OECD/DAC 취약성보고서(States of Fragility), 취약국지수(Fragile States Index, FSI), 세계은행 분쟁취약국 목록(Fragile and Conflict Affected Situations), SIDS, LLDS를 지수화하여 2점 이상을 획득한 국가 43개국 중 중점협력국 6개국 제외하여 선정

지역	분취 '종합지수' 상위 국가 (37개국)
아시아(6개국)	파푸아뉴기니, 솔로몬군도, 동티모르, 마이크로네시아연방, 투발루, 키리바시, 아프가니스탄
아프리카(23개국)	남수단, 니제르, 말리, 모잠비크, 부룬디, 부르키나파소, 소말리아, 중앙아프리카공화국, 차드, DR콩고, 콩고공화국, 수단, 리비아, 카메룬, 나이지리아, 코모로, 에리트레아, 짐바브웨, 기니비사우, 기니, 잠비아, 에스와티니, 상투메 프린시페
중남미(2개국)	베네수엘라, 아이티
중동CIS(7개국)	시리아, 예멘, 이라크, 레바논, 팔레스타인

- 분쟁·취약 지원 기타대상국

  - 분쟁·취약국 상황의 근본적인 문제 해결을 위한 지역적 접근법 및 분쟁 및 취약성에 따른 비자발적 이주민에 대한 수용국 지원(HDP Nexus 이행 권고) 위하여 우선 고려 대상국가 외 국가 지원 필요
  - 바누아투 : 중저소득국이자 SIDS(Small Island Developing States, 군소도서국)로 기후변화 취약성이 높으나 정부의 통계 제공 부족으로 인해 취약성 인지 및 지원 미흡
  - 케냐 : OECD DAC States of Fragility (2022), 30년 이상 소말리아 및 수단 난민이 유입중으로, 65만명 이상의 난민 수용 중. 케냐 정부는 난민 수용적인 정책 추진을 통해 지역내 난민 문제 해결에 기여 중이나 수용 비용에 대한 부담 존재하여 국제사회 지원 필요
  - 요르단 : 시리아 출신 난민 73만명 이상 수용 중이며 전 세계에서 2번째로 많은 인구당 난민 수용 중으로 모범 수용국으로 역내 난민 문제 해결에 기여 중이나, 10년째 지속되는 시리아 난민 유입 및 역내 분쟁 지속으로 인한 수용 재원 문제 심화 중
  - 이란 : OECD DAC States of Fragility (2022) 상 Fragile Contexts로 해당되며, 극심한 가뭄으로 인한 우르미아호를 둘러싼 지역사회 간 갈등 심화 및 수원을 둘러싼 인접국과의 충돌 누적, 갈등 예방을 위한 매커니즘 지원 필요
  - 아제르바이잔, 아르메니아 : 아제르바이잔-아르메니아 간 지속되는 분쟁으로 인해 3,900만 명 이상의 누적 실종자 발생하였으며, 2022-2023년 충돌로 인해 추가 실종자 발생 전망. 국가별 실종자 수색 및 이산 가족 지원 프로그램을 통해 지역 내 장기적인 평화 노력 지원 및 거버넌스 구축 필요

사례 타국가의 분쟁·취약국 선정기준 사례

- 영국 정부는 취약국을 '자국과 국제 자원을 효과적으로 활용하지 못하는 국가'로 정의함. 세계은행 '분쟁·취약국 목록' 참고하여 안정화, 평화 구축, 인도적 지원, 기후변화 대응, 인권 보호의 5가지 요소를 기준으로 최우선 지원 국가를 선정함.
- 독일 정부는 부처별로 전략을 수립, 자율적으로 지원수행하고 있음. 연방 경제협력개발부(BMZ), 국방부, 내무부 등 각 부처의 임무와 관점에 따라 분쟁·취약국을 정의하는 방식이 상이함. BMZ는 취약국을 국가가 기본적인 정부 기능을 수행하는 데 어려움을 겪는 상황으로 정의하며 분쟁국은 잦은 무력 충돌이 발생하거나, 무력분쟁이 일어날 가능성이 큰 국가로 정의함. 분쟁·취약국 선정 시, OECD 취약성 지수, 세계은행 분쟁·취약국 목록 등을 참고하여 취약성 평가, 분쟁 상황, 정부 역량 등을 종합 검토함. 반면, 국방부는 NATO, EU, UN 평화 유지 기준 및 독일의 안보 이익에 기반, 국제 안보와 독일에 잠재적 위협을 가하는 국가를 대상으로 하며, 내무부(BMI)는 범죄, 테러리즘 확산 가능성, 사법제도 취약성을 중점기준으로 대상국을 선정함.

○ 우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안(2019)에 근거, 아동, 여성, 난민 등 최우선적 고려가 필요한 최약층 우선 지원 기조를 고려함.

• 식량, 보건 등 가장 긴급한 수요 대응 및 교육, 직업훈련, 생계지원 등 복원력 및 역량강화 분야 중점 지원

참고 **2023 KOICA 분쟁·지원사업의 중점영역***

영역/구분	목표	프로그램명
분쟁감소 및 관리	관용과 화해 증대	[분취 지역사회 정치·경제·사회 통합 강화]
		① 분취 지역내 경제 활성화 및 생계강화 프로그램
		[분취 지역사회 갈등 예방 및 관리 역량강화
		② 아프리카뿔 동부 대호수지역 및 중동·북아프리카 지역 내 안전하고 안정적인 지역사회 구축 프로그램
		③ 물관리 체계강화와 적응력 및 회복력 마련 통한 지역사회 수자원 갈등 관리 프로그램
		[분쟁 피해지역 재통합 지원]
		④ 폭력적 극단주의 예방 및 대응프로그램
		⑤ 분쟁피해 이산·실종가족 지원 통한 평화구축 프로그램
	취약성 대응 역량 개선	[시민적 평화 구축 및 여성과 평화 기여]
		⑥ 분쟁상황 성폭력 예방 및 생존자 지원 프로그램
취약성 감소 및 관리		[기후변화 등 자연재해 고위험 지역 취약성 해소]
		⑦ 기후취약지역 아동 사회서비스 접근성 개선 프로그램
		[분취 식량위기 대응 역량강화]
		⑧ 기후위기 지역의 식량취약성 극복을 위한 선제대응체계 구축 및 회복력 개선 프로그램

* Social Impact(2006)가 제시하는 취약국 및 평화지원 프로그램의 표준목표/지표 등을 참고, 영역/목표를 일부 수정

나. 분쟁·취약성 분석(conflict and fragility analysis) 및 젠더분석(gender analysis) 기반 배경제시(Context)

현안		개선방안(안)
• 프로그램 기획안에 분쟁·취약성 분석시행 및 결과반영 미비	▶	• 분쟁·취약사업의 경우, 분쟁·취약성 분석결과에 기반한 사업기획 필수 • 2단계 사업기획·검토단계에서부터 의무화

○ 대상 지역/국가 및 해당 분야, 현장에 대한 취약성분석(fragility analysis/assessment) 또는 분쟁분석(conflict analysis/assessment) 결과에 근거, 제안 프로그램이 대응하고자 하는 취약성 또는 분쟁의 원인과 영향, 사회경제적 그룹별 취약성의 구조적·차별적 특성을 제시함.

- OECD DAC 취약국 원칙에 대한 회원국 공약에 의거, 분쟁 취약 상황에서의 프로그램/프로젝트 설계 시, 무해원칙의 준수 및 분쟁 민감성 확보 위해 사전적 분쟁분석 실시가 원칙임. 특히 UN 기구의 경우, 프로그램 기획시 분쟁분석 및 취약성분석 실시가 최소 의무원칙으로 기 정립(UNICEF 2016; 2018)
- 원칙적으로 최근 2년 이내 해당 UN 기관 및 기타 개발기구 및 공여기관이 수행한 사업 대상 분야 또는 이슈, 지역 수준의 취약성/분쟁분석 결과를 제시 필요함. 특정 지역수준의 분석결과 부재시, 해당 국가 수준의 분석결과로 갈음할 수 있음.
- 단, 제시한 취약성/분쟁분석 결과의 시의성이 부족하거나(2년 경과), 사업대상 현장과의 지리적 일치성이 낮거나, 신뢰도가 낮다고 판단되는 경우, 권역 프로젝트 형성단계에서 보완계획 제시 필요
- 해당 시점까지 신속/간이분석 직접 실시해 추가 정보를 보완하거나, 또는 신뢰할 수 있는 분석결과 활용, 프로젝트 기획 근거로 제시 필요

  * 제안 프로그램 심의결과, 해당 분석결과의 시의성이 부족하거나, 사업 대상 현장과의 지리적 일치성이 낮거나, 신뢰도가 부족하다고 판단되는 경우, 향후 프로젝트 형성단계에서 새로운 분석결과로 보완 요구

○ 젠더분석 결과에 근거, 제안 프로그램의 목표와 접근법 제시 필요

- 성차에 따른 분쟁·갈등의 원인과 영향, 차별적 수요와 우선과제에 대한 분석 통해 현지 맥락에 대한 이해 높이고, 사업기획 및 집행 시 젠더 민감성 확보 가능
- 기존 취약성/분쟁분석 상 젠더분석이 취약한 경우, 권역 프로젝트 형성단계에서 보완계획 제시 필요
- 취약성/분쟁분석 신규 실시 필요한 경우, 젠더분석 통합 실시하도록 계획 제시 필요

참고 취약성 및 분쟁분석

- 취약성분석은 분쟁과 폭력, 갈등상황의 원인, 관련 이해관계자/그룹 및 이해관계, 이를 해소하기 위한 사회 역량강화를 위한 기회에 대한 체계적 분석이라 정의
- 분쟁분석은 현존하거나 잠재적인 분쟁/갈등의 양상, 역학과 방향에 영향을 미치는 정치, 경제, 사회, 역사, 문화적 요인에 대한 체계적 연구라 정의함(OECD 2008). 분쟁의 원인과 역학에 대한 분석과 함께 분쟁 유발그룹의 프로필, 동기, 목표 및 자원에 대한 분석을 포함
- 분쟁분석의 주요 구성

참고 **취약성 및 분쟁분석**

구조(structure)	관여자/그룹(actors)	역학(dynamics)
분쟁의 장기적 원인분석 - 정치/안보 요인 - 경제적 요인 - 사회적 요인 - 역사/문화적 요인	관여자/그룹 분석 - 이해관계 - 관계 - 역량 - 동기	• 분쟁의 장기적 트렌드 • 폭력 증가 유발요인 • 분쟁 관리역량 • 향후 예상 시나리오

출처: DFID (2010) conducting conflict assessments: guidance notes.

- 분쟁분석의 수준과 범위: 국가, 특정 분야 또는 이슈, 특정 프로젝트/프로그램 등 다양한 차원에서 진행 가능하며, 투입가능한 자원과 중요도에 따라 범위와 규모 결정함. 다수의 기관이 공동으로 종합적인 문헌분석과 면담 및 자문, 가구설문조사 등을 통해 심층분석 실시하거나, 또는 투입가능한 시간과 재원이 제한적인 경우, 신속/간이 절차로 진행함. 신속/간이 분쟁분석의 경우, 다양한 이해관계자와의 워크숍, 간이 면담, 타 개발기구/기관이 실시한 다양한 분쟁분석 보고서에 대한 문헌검토 등으로 추진 가능함.
- 분쟁분석의 방법론 및 활용도구: 국제기구 및 공여국, 기관별로 다양한 분석틀과 방법론 개발해 활용함. 아래 자료 참고
  - UNDP (2024). Conflict Sensitivity and Monitoring & Evaluation Toolbox (https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2024-10/conflict_sensitivity_and_monitoring_evaluation_toolbox-en.pdf)
  - USAID Interagency Conflict Assessment Framework (https://2009-2017.state.gov/documents/organization/187786.pdf)
  - DFID (2002). Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes (https://library.alnap.org/help-library/conducting-conflict-assessments-guidance-notes)
  - UK Stabilisation Unit (2016). Conflict Sensitivity Tools and Guidance (https://www.gov.uk/government/publications/conflict-sensitivity-tools-and-guidance)
  - UK Stabilisation Unit (2014). Analysis for Conflict and Stabilisation Interventions (https://www.gov.uk/government/publications/monitoring-and-evaluation-of-conflict-and-stabilisation-interventions)
  - BMZ (2008). Metrics Framework for Assessing Conflict Transformation and Stabilization (https://www.files.ethz.ch/isn/101977/mpice.pdf)

사례 **UNICEF 우간다 평화구축, 교육 및 옹호프로그램(2012-2026) 분쟁분석 사례**

- 분쟁영향 상황에서의 평화구축과 교육, 옹호 프로그램(네덜란드 정부 펀딩) 일환으로, UNICEF는 국가, 지역, 커뮤니티 수준에서 분쟁의 근본적 원인을 파악, 평화구축을 촉진할 수 있는 공식/비공식 교육 프로그래밍 방안 도출 목적으로 분쟁분석을 실시
- 조자금 오용간: 총 3개월, 4회 현장방문(각 1주일) 포함
- 방법론: 기문헌분석, 4개 지역(카라모자, 아콜리, 서쪽나일, 남서부) 정부 및 주요 관계자 협의, 초등·중등학생, 교육대학 학생, 학교밖 청소년 대상 12회 FGD, 주요 정보원과의 30여회 심층면담
- 배경: 지역사회/공동체간 분열과 긴장, 이웃국가 불안정으로 인한 영향, 토지분쟁, 실업, 천연자연/부의 배분 관련 불만 등 불안요인 내재
- 국가수준 분쟁의 원인과 역학

사례 **UNICEF 우간다 평화구축, 교육 및 옹호프로그램(2012-2026) 분쟁분석 사례**

영역	분쟁요인
안보 및 사법정의	• 동아프리카 지역안보문제 적극 역할, 그러나 5개 주변국 분쟁영향에 취약 • 군축노력(특히 카라모자지역)은 주변국 무장확산으로 인해 저해 • 군사남용, 카라모자 군축해제, 서나일 불법채굴 등으로 경찰과 군 정당성 약화
정치 및 거버넌스	• 일부 지역/그룹 정치적으로, 지방정부 수준에서도 소외 우려, 국가통합 저해. 왕국복원 기반으로 한 정치 및 문화적 권위의 병렬구조도 시민 분열초래. • 북부 분쟁영향 지역 사회서비스 및 인프라 미흡. 이로 인해 정부의 교육분야 투자 저해. 양질의 교사채용 어려움으로 교육 접근성 저하 심화. 낮은 서비스 품질, 서부지역에 대한 발전기회 편중으로 소외 인식과 불만
경제발전	• 인구성장이 경제성장 속도 추월. 도농격차, 취약지역의 고립, 취약성, 부패 인식 심화. 농업 의존적이나 기술도입 지연. 교육과정 내 타겟기술 부족이 원인으로 꼽힘. 청년층 공학, 정보통신기술 등 숙련기술, 고용기회 희망
사회이슈	• 청년층 비율 높아, 향후 수요, 가치, 관점변화 예상. 청년실업률 83%로 경제적 기회부족에 대한 좌절감 높음. 교육은 장래취업 준비에 부족한 것으로 인식. 특히 정치적 반대세력이 우세한 농촌지역, 청소년의 정치적 소외인식 높음. • 분쟁해결 관련 전통적 지역사회와 정부 메커니즘 간의 긴장. 전직 전투원 사회적 통합, 정당 대표성 다양성 확보 해결필요. • 폭력적 형태의 갈등해결 만연. 가정, 젠더, 아동, 학교폭력 심각. 비폭력적 분쟁해결 메커니즘 구축과 활용에 대한 아동청소년 교육 필요 높음
천연자원, 환경이슈	• 앨버트호수 유전 발견 이후, 특히 청소년층에서 천연자원 관리부패, 행정 투명성 부족 인식 높음.

• 지역/지역사회 수준 분쟁요인

지역	분쟁요인
카라모자	• 분산된 농촌인구, 인프라부족으로 교사채용 과제. 중등학교 중퇴율 높고, 교육 중요성 인식 낮음. 가뭄과 생계기회 부족으로 분쟁발생. 일부다처제로 토지, 자원, 유산분쟁 만연. 알콜중독과 가정폭력 악순환
아콜리	• 20년간 내전지역으로 교육투자 중단. 사회경제적 낙후와 정신건강 상처 잔존, 약물남용 이슈. 아콜리족 소외, 청소년 불만지속. 일부다처제 및 공식토지소유권 취약으로 지역사회 긴장 오랜기간 지속, 학교체제에도 영향
서나일	• 주변국 난민과 국내 피란민 임시거주 비중 높아 문화종교적 긴장 높음. 교육서비스 투자 중단, 교육이수율 전국 평균 절반수준. 캠프생활과 원조 의존성 등으로 부모들의 자녀교육 투자의지 낮고, 커뮤니티 주의인식 저하
남서부	• 문화인종경제적 다양성 뚜렷. 해당 지역이 인프라투자로 불균형적인 혜택받았다는 인식 높음. 원주민과 이주 부족간의 폭력 분쟁 발생, 주변국 난민인구가 재원과 서비스 공급에 부담. 낮은 문해율, 중등교육 접근성 낮음. 이주 난민인구와의 사회적 통합이 과제

• 제언사항: 평화구축 개입지점(entry points)

구분	제언사항
정치 및 정책대응	• 국가수준 교육과정 이행지원: 평화교육, 생활기술 및 심리사회교육에 대한 교사교육 통해 신규 교육과정 시행지원, 평화적 갈등조정과 협상기술, 가치학습 필요
구조개혁	• 교육접근성 및 품질격차 감소: 분쟁영향지역의 교육접근성 제고 필요. 기초교육 통해 평화구축과 화해 촉진 • 난민인구 교육지원: 난민인구를 우간다 교육시스템에 통합. 시민권, 정체성, 사회적 통합 및 난민이슈 인식 해소

사례 **UNICEF 우간다 평화구축, 교육 및 옹호프로그램(2012-2026) 분쟁분석 사례**

구분	제언사항
개인/개인간 변화	• 폭력완화, 예방 위한 지역사회 회복력 구축: 지역사회 바자회, 청년단체, 레크리에이션 및 문화프로그램, 아동발달센터 등에 성인 및 청소년 참여 통해 공동 목표 중심으로 지역사회 통합 • 비정규교육 통해 아동 및 청소년 참여: 생계, 직업훈련, 시민의식, 폭력에 대한 태도에 초점 맞춘 프로그램 추진 • 학교 아동폭력문제 해소: 교사 및 지역행정관과 협력해 아동보호. 지역당국과 함께 보호 및 대응, 치유 프로그램 개발

출처: https://www.ulster.ac.uk/__data/assets/pdf_file/0009/280683/Uganda-conflict-analysis.pdf

참고 **분쟁분석 시 젠더렌즈의 활용**

❍ 젠더분석을 별도로 시행해, 프로그램 및 프로젝트 기획근거로 활용하는 것이 이상적이나, 젠더분석을 별도로 시행하지 않는 경우, 분쟁분석 설계할 때 젠더렌즈 통합 필요함.

❍ 젠더렌즈 통합시, 아래 질문에 대한 답을 모색

- 해당 분쟁이 여성/여아와 남성/남아에 어떻게 차별적으로 영향을 미치고 있는가?
- 해당 분쟁이 젠더 역할에 어떻게 영향을 미치고 있는가?
- 분쟁해결 과정에서 남성과 여성은 어떤 역할을 담당하고 있는가?
- 해당 분쟁에 있어 남성과 여성은 어떠한 이해관계와 입장을 취하고 있는가?

다. 대상 인구

○ 제안 프로그램 대상 지역 및 인구에 대한 정보 제시

- 대상 인구의 사회인구학적 구성(성, 연령 종교/민족 등), 규모에 대한 정보 및 선정기준(수요의 긴급성, 접근성, 현지 네트워크 등) 제시 필요

라. 변화이론

현안	▶	개선방안(안)
• 프로그램 수준의 변화이론 구상·제시 미비		• 향후 프로그램 수준 M&E 위해 변화이론 도입 필요

○ 10년 장기적 관점의 프로그램의 추진방향과 중장기 목표를 제시

- 취약성분석 또는 분쟁분석, 젠더분석에 근거, 제안 프로그램이 어떤 단계를 통해, 의도한 최종 목표에 이르게 될 것인지를 도식으로 제시하며, 각 단계를 잇는 주요 가정 기재 필요
- 동 가정은 향후 평가설계 및 추진 시 가정의 타당성, 작동/비작동 요인 점검 시 근거자료로 활용

○ 변화이론은 '활동-산출물-성과(outcomes)-영향(impacts)'으로 구성하며, 단계 간의 논리적인 인과관계를 확보해 제시함.

○ (**영향(Impact)**) 10년 단위 프로그램의 이행목적이자 전략적 비전이자, 기타 내·외부적 요인이 축적·결합되어 나타나는 장기적인 변화로서, 관련 SDGs 세부목표와 연계해 설정함,

○ (**성과(Outcomes)**) 해당 지역의 특정 취약성/분쟁 원인의 해소 또는 파트너정부/기관 및 제도, 지역사회, 개인 차원의 분쟁·취약성 대응/평화구축 역량 강화를 명시적 목표로 수립 필요함.

- OECD 분쟁·취약 개입에 대한 10개 원칙 중 3번째 '중점목표로서 국가재건에 초점(Focus on statebuilding as the central objective)'에 의거, 해당 지역의 특정 분쟁·취약성 감소에 기여할 수 있는 목표 수립
- 특정 사회적 그룹에 대한 배제와 불평등 이슈 해소, 이를 통한 사회적 결속력 강화를 주요 목표로 설정 가능

참고 **분쟁·취약성 감소 또는 갈등관리/평화구축 역량의 향상 목표 예시**

- 수직적/수평적 사회적 결속(social cohesion) 강화
- 폭력 발생, 폭력 영향 감소
- 안전 또는 치안에 대한 인식 향상
- 갈등을 평화롭게 해결할 수 있는 개인의 역량강화
- 공동체 간, 개인간의 신뢰와 자신감의 향상
- 주 및 지방당국의 적법성(legitimacy)과 대응력에 대한 신뢰 향상

○ (**성과(Outcomes)**) 프로그램 단위 성과관리에 있어 핵심목표이자, 장기목표/영향(impact) 달성에 기여하는 중기 목표로 수립함.

- 10년 단위 장기적 모형이므로, 초기성과와 중기성과로 구분 수립 가능
- 사업활동을 통해 직접 제공하는 서비스/재화에 접근성 확보한 수혜자(영향인구) 수 확대는 산출물 수준의 목표로 수립하는 것이 바람직함. 단, 해당 서비스/재화의 공급망과 이용기반 마련, 품질제고가 주요 활동을 구성, 수혜자의 서비스/재화 이용에 앞서 인식·태도의 변화가 주요 이슈인 경우, 수혜자 수 확대도 성과(Outcomes) 목표로 수립 가능

○ (**산출물(Outputs)**) 계획된 활동을 이행함으로써 직접 도출이 가능한 서비스 또는 재화로 설정함. 권역별 프로젝트 대상 지역의 분쟁·취약 및 초점대상 구성, 수요의 특성에 따라, 프로젝트 계획서 통해 구체화 가능

○ (**활동(Activities)**) 계획된 기간 내 인력 및 자원의 투입 통해 집행계획인 활동내역을 포함함. 전체 프로그램 단위에서 시행할 수 있는 활동내용 포함해 제시 가능

마. 프로그램 구성 및 시행전략

현안		개선방안(안)
• 프로그램-권역 프로젝트 구성 간의 차별성 미비, 프로젝트 중심 M&E 초점	▶	• 프로그램 기획 고도화, 프로그램 중심의 M&E 체계

○ (**프로그램 구성**) 프로그램 단위의 중장기 목표달성 위한, 단계별 권역 프로젝트 구성방안 및 전략 제시 필요함.

- 현 KOICA 분쟁·취약 프로그램 구조 상, 10년 단위 단일 프로그램 내 권역별 프로젝트가 순차적으로 3단계로 나누어 시행, 단계별로 1-2개 권역별 프로젝트를 동시에 시행 가능
- 단계별 프로젝트가 공동의 특정 위기/취약성 요인에 대해 공통 비즈니스 모델[79]을 활용해 대응함으로써, 기대하는 파급 및 시너지효과 제시

○ (**시행전략**) 파트너 정부/기관 및 제도의 역량개선을 위한 전략을 수립해 제시 필요함. 파트너 정부/기관, 제도적 역량에 대한 이해를 기반, 주요 이해관계자/협력대상으로 포함해야 함.

- 분쟁·취약 상황의 특성상 취약한 커버넌스 구조와 제도적 역량의 한계가 큰 도전과제. 이는 취약성의 원인이자 동시에 결과로서 작용함. 또한, 분쟁·취약 특성상 위기는 반복적으로 발생 가능한 점을 고려, 파트너 정부/제도의 역량개발 시 회복력 확보가 초점이어야 함.
- 제안 프로그램을 통해 파트너 정부의 기초 사회서비스 공급역할과 책임을 대체함으로써, 영향인구/지역사회의 정부 적법성·역량에 대한 신뢰 저해하는 악영향을 미칠 수 있음. 파트너 정부/기관의 책무성 확보를 위해, 파트너 정부의 제도와 체계를 적극 활용하고, 중장기적 역량강화 도모 필요
- 분쟁·취약성 분석 결과, 해당 지역에 이재민 이슈가 이미 존재하거나 예상되는 경우, 장기적 대응전략 수립 필요함. 이재민(displaced population) 이슈 역시 분쟁·취약성의 원인이자 결과로 발생함. 이재민은 제한적 자원과 서비스에 대한 경쟁을 종종 악화시키고, 지역사회/지역 수준의 신뢰와 결속력 약화, 긴장/갈등관계를 불러올 수 있음. 특히, 만성적 난민/이재민 상황에서는 단기 해결책으로는 부족. 난민/이재민의 자립을 지원하기 위한

79) '23 KOICA 분쟁·취약국 사업 추진방식 개선(안)의 경우, 각 프로그램 내 동일한 비즈니스 모델 활용 사업이 단계별로 단독 또는 동시 실시하도록 구성됨.

접근이 필요. 즉 난민/이재민 및 host population 모두 동등하게 서비스 접근성 확보할 수 있도록 국가/지역 수준의 기초 사회서비스 공급체계 강화가 목표로서 중요

바. M&E 계획

현안	개선방안(안)
• M&E 역할과 책임이 KOICA에 귀속	▶ • 사업수행기관의 프로그램 수준 모니터링 역할과 책임 확대, 명확화 • 모니터링 결과에 기반한 사업관리 의사결정 독려

○ 현 KOICA 분쟁·취약 프로그램 구조상, M&E는 KOICA 관할 책임하에 있으나, 제안기구 차원의 M&E 역할과 책임을 명확히 제시함.

- 통상 모니터링은 사업 시행기관의 역할과 책임으로, 모니터링 결과는 일정·예산·파트너십 관리 위한 의사결정의 근거로서 중요

○ 기구 차원의 모니터링 계획을 수립해 제시 필요함.

- 변화이론을 기반으로 성과(outcomes) 및 산출물(outputs) 지표별로 모니터링 시기와 주기, 시행방안과 자료출처, 모니터링 시행조직과 담당인력 등을 제시
- 분쟁·취약 요인 악화시, 현장 접근성 확보하는 동시에 자료 신뢰도 제고방안을 제시

○ 기구 차원에서 KOICA와 공동 M&E 시행 또는 참여 희망하는 경우, 해당 계획을 제안함.

- 본부, 지역 및 국가사무소의 M&E 전문성, 현지 유사사업 관련 M&E 경험, 관련 네트워크 등 제시 가능

사. 출구전략

현안	개선방안(안)
• 프로그램 기획안에 출구전략 수립 미비	▶ • 향후 프로그램 수준의 지속가능성 확보 위해 의무화

○ 제안기구는 프로그램 종료시점의 출구전략을 제시함.

- 사업 현장의 잠재적 변화 가능성을 분석하고, 프로그램을 통한 변화의 지속가능성 확보 방안을 제시
- 출구전략의 원활한 이행을 저해할 수 있는 내외부적 요인을 분석하고, 이에 대한 대응방안을 제시
- 출구전략의 이행 시 무해원칙 적용 전략을 제시

아. 브랜딩 계획(홍보전략 및 이행관리)

현안		개선방안(안)
• 브랜딩 계획(홍보전략 및 이행관리) 제시 미비	▶	• 우리 정부/KOICA 차원의 브랜딩 지침 구체화, 준수 의무화 필요

○ 제안기구는 프로그램 이행 중 현지와 국내 KOICA 인지도 제고를 위한 추진방안을 제안함.

- 프로그램 착수 및 학습이벤트 등 주요 단계에서 현지 미디어, 온라인 채널 통해 우리 정부 및 KOICA의 지원노력과 분쟁·위기 영향인구의 삶·복지 개선에 미친 효과 홍보방안 제시 필요함. 단, 미디어 홍보에 앞서 사전 콘텐츠 합의 필요
- 필요시, 우리 정부 및 KOICA 차원의 프로그램 관련 미디어 홍보제작 및 활용 지원 필요

3.2. 프로그램 심사·선정

(1) 심사방안

○ 프로그램 제안서에 대한 공관 및 KOICA 사무소의 검토의견을 접수함.

- 공관 및 KOICA 사무소는 현지 개발기구 및 공여기관과의 네트워크 활용, 대상국/지역 사업 추진 타당성, 제안 기구의 해당 분야 전문성 및 사업경험, 파트너 정부/기관 및 시민사회 네트워크, 사업관리 및 추진역량(상주인력 구성 및 규모 등 중점 파악해 의견 제시

○ 프로그램 심의위원회 개최, 프로그램 제안서 개선을 위한 의견을 종합함.

(2) 심의위원회 심의기준

현안		개선방안(안)
• 일부 심사항목의 경우, 프로그램 기획안 세부내용과 미부합	▶	• 상기 프로그램 형성지침 개선(안)과 부합하도록 기준/항목 재구성

○ 심의위원회는 (위원장)인도지원처장, (간사)인도지원실장, (위원)KOICA 내부위원 3인, 외부위원 3인으로 구성해 소집함.

- 분쟁·취약 프로그램 심자금 오용준을 활용, 프로그램 설계 및 실시계획에 대한 개선방안을 종합함.

〈표 16〉 2023년 분쟁·취약 프로그램 심의기준

구분	심사항목	배점	점수
정책/ 전략연계성 (40)	❍ KOICA 분쟁·취약국 추진계획 부합도 • 국제기구협력사업 및 국별협력사업과의 중복여부/시너지 효 • 분쟁·취약국 추진계획과의 연계성 • 기구의 한국인 채용, 한국 NGO와의 협력 계획반영 여부(권고)	15	
	❍ 정책 및 전략 연계성 • 우리정부의 국제개발협력 기본계획 상 중점지역/국가 부합도 • 우리정부의 인도적 지원 전략 개정안(2019) 상 중점 대상(아동·여성·난민 등 최우선적 고려 필요한 최약층) 부합도 • KOICA 분야별 전략 부합도 참고: 우리정부 국제개발협력 기본계획, 취약국전략(중기이행전략), 인도적 지원 전략 개정안, KOICA 분야별 전략	20	
	❍ 국제기구의 추진전략 부합도 • SDG 연계성, 기구별 전문분야, HDP Nexus 이행 전략과의 부합도	5	
프로그램 설계 및 관리계획의 타당성 (40)	❍ 목표 적정성 • 국제사회의 권고사항에 근거, 대상 지역/국가/분야/현장에 대한 분쟁·취약성 분석 시행여부 • 기존 분석결과를 활용한 경우, 자료의 신뢰도, 시점 적절성 • 현장 분쟁·취약요인 해소 또는 관리역량강화에 대한 주목도 • 동 분석결과 기반, 제안 문제해결방안의 적정성 ❍ 변화이론의 적절성 • 활동-산출물-중장기 목표간의 논리성 ❍ 초점대상의 적정성 • 대상 인구/그룹의 적정성(최취약, 수요가 가장 높은 인구) • 대상 인구/그룹선정의 근거 타당성 • 성별, 연령, 장애여부 등 사회적그룹의 차별적 수요, 불평등의 원인과 결과분석 반영여부 또는 향후 분석·반영계획 적정성	15	
	❍ 프로그램 구성 및 시행전략의 적정성 • 프로그램 내 단계별 권역 프로젝트 구성방안의 적정성(단계별 확산 또는 연계 전략, 기대 시너지효과 등) • 파트너정부/기관과의 협력 및 역량강화, 파트너정부 시스템 활용방안의 적정성	5	
	❍ 성과관리 및 위험관리방안의 적절성 • 성과관리 계획의 적절성 (logframe) • 모니터링 및 결과보고 체계의 적정성 • 분쟁·취약 요인 정기 모니터링 체계 및 대응방안 적정성 ❍ 출구전략의 적정성 • 현지 환경분석을 기반으로한 지속가능성 확보방안의 적정성	10	

구분	심사항목	배점	점수
	❍ 브랜딩 계획(홍보전략 및 이행관리)의 적절성 • 우리 정부 및 KOICA 지원의 홍보·대내외적 소통방안 적정성	5	
기구 적정성 (20)	❍ 기구내 한국정부의 위상 • 우리정부 및 KOICA와 전략적 파트너십관계(5점) • 기구역량 • 국가사무소 인력구성, 제안 프로그램 전담 및 지원인력 규모 • 대상 지역/분야 프로그램 전문성과 경험 • 대상 지역/분야 파트너국/기관과의 네트워크 보유도 • 대상 지역/분야 시행기관/현지 ngo 네트워크 보유도 • KOICA 사업수행실적이 있는 기구일 경우 * 본부 및 현장 사무소의 적정인력 보유 여부 및 사업 보고, MOPAN 기구평가 결과, 관리 감독체계의 적정성 (5점) * KOICA 사업 수행 결과, 협조도 및 제재(경고 등) 이력 등 기구평가결과 (5점) • KOICA 사업수행실적이 없는 신규기구일 경우, 본부 및 현장 사무소의 적정 인력 보유 여부 및 사업 보고, MOPAN 기구평가결과, 관리 감독체계의 적정성 (4점)	10	
	❍ 공관/사무소 심사 의견 • 공관/사무소 프로그램 검토 의견에 따라 사무소 현지 전문성 및 사업 추진 역량 적절성	10	
합계		100	

출처: 2023 KOICA 분쟁취약사업 심의기준 참고해 저자 재구성

○ 공관 및 KOICA 사무소 검토의견 및 내·외부 심의위원 종합의견에 따른 프로그램 제안서 보완본을 접수해 확정함.

• 해당 기구와 프로그램 MOU 체결시, 프로그램 계획서(Programme Document) 최종본을 부속서로 포함.

3.3 사업기획·형성

○ 분쟁예방 및 취약성 경감 위해, KOICA-국제기구 중장기 협력프로그램을 기획 및 형성하는 단계임.

• KOICA는 우리 정부 정책·전략문서, 국제사회 논의동향, 기존 분쟁·취약 지원사업 M&E 결과를 반영, 사업형성지침을 수립

• 사업시행기관은 동 지침에 근거, 대상 지역·영역 맞춤 프로그램을 기획해 프로그램 제안서를 도출

○ 사업형성지침을 명확하고 구체적으로 제시함으로써, KOICA 분쟁·취약 지원전략에 부합하는 사업형성 유도 필요

(1) 사업형성지침의 구성과 세부내용

가. 중점지역/국가 및 대응위기(Priority Countries and Crisis)

○ 우리 정부의 정책 기조에 근거, 분쟁·취약상황에 대한 국제적 분석 및 우리 정부 ODA 기본계획의 아시아·아프리카 지역 중점협력 기조 등을 종합 고려해 지정함.

- 최신 OECD DAC 취약성보고서, FSI 및 세계은행 분쟁·취약국 목록에서 공통 지정된 국가 중 아시아·아프리카 지역 우선 선별함. 프로그램 종합평가 결과에 근거, 중점분야 또는 취약요소 선정해 반영
- 현장 모니터링 위해 사무소 주재국 여부도 검토
- KOICA '23년 분쟁·취약 지원사업의 대상국가 선정기준 참조(동 가이드라인 260쪽 참조)

○ 우리 정부의 인도적 지원 전략 개정안(2019)에 근거, 아동, 여성, 난민 등 최우선적 고려가 필요한 최약층 우선 지원 기조를 고려함.

- 식량, 보건 등 가장 긴급한 수요 대응 및 교육, 직업훈련, 생계지원 등 복원력 및 역량강화 분야 중점 지원

나. 분쟁·취약성 분석(conflict and fragility analysis) 및 젠더분석(gender analysis) 기반 배경(Context)

○ 대상 지역/국가 및 해당 분야, 현장에 대한 취약성분석 또는 분쟁분석 결과에 근거, 제안 사업이 대응하고자 하는 취약성 또는 분쟁의 원인과 영향, 사회경제적 그룹별 취약성의 구조적·차별적 특성을 제시함.

- OECD DAC 취약국 원칙에 대한 회원국 공약에 의거, 분쟁 취약 상황에서의 프로그램/프로젝트 설계 시, 무해원칙의 준수 및 분쟁 민감성 확보 위해 사전적 분쟁분석 실시가 원칙임. 특히 UN 기구의 경우, 프로그램 기획시 분쟁분석 및 취약성분석 실시가 최소 의무원칙으로 기 정립(UNICEF 2016; 2018)
- 원칙적으로 최근 2년 이내 해당 UN 기관 및 기타 개발기구 및 공여기관이 수행한 사업 대상 분야 또는 이슈, 지역 수준의 취약성/분쟁분석 결과를 제시 필요함. 특정 지역수준의 분석결과 부재시, 해당 국가 수준의 분석결과로 갈음할 수 있음.

- 단, 제시한 취약성/분쟁분석 결과의 시의성이 부족하거나(2년 경과), 사업대상 현장과의 지리적 일치성이 낮거나, 신뢰도가 낮다고 판단되는 경우, 권역 프로젝트 형성단계에서 보완계획 제시 필요
- 해당 시점까지 신속/간이분석 직접 실시해 추가 정보를 보완하거나, 또는 신뢰할 수 있는 분석결과 활용, 프로젝트 기획 근거로 제시 필요

○ 인도지원처 분쟁·취약지원 사업의 경우, 앞서 프로그램 심의단계에서 기획근거로 제시한 취약성/분쟁분석 결과에 대한 프로젝트 형성단계 중 보완요구*가 있던 경우, 이행여부 및 적정성 점검 필요

* 제안 프로그램 심의결과, 해당 분석결과의 시의성이 부족하거나, 사업 대상 현장과의 지리적 일치성이 낮거나, 신뢰도가 부족하다고 판단되는 경우, 향후 프로젝트 형성단계에서 새로운 분석결과로 보완 요구할 수 있음.

다. 대상 인구

○ 대상 지역 및 인구에 대한 구체 정보 제시

- 지역범위, 사회인구학적 구성(성, 연령 종교/민족 등), 규모에 대한 정보 및 출처, 대상지역 및 인구 선정기준(수요의 긴급성, 접근성, 현지 네트워크 등)을 제시
- 수혜자 수 규모 제시하는 경우, 직접·간접수혜자로 구분해 제시하고, 해당 정보출처 및 산출근거 병기 필요
- 제안 사업 통해 추진하는 활동에 직접 참여하거나, 배포되는 재화 또는 서비스를 직접 공여받는 수혜자를 직접 수혜자로 구분
- 해당 사업 통해 국가·지역사회 차원의 분쟁·갈등조기경보 및 대응체계를 수립하고, 실제 동 체계가 활성화됨으로써 개선된 치안 환경에 거주하는 주민은 간접수혜자로 구분

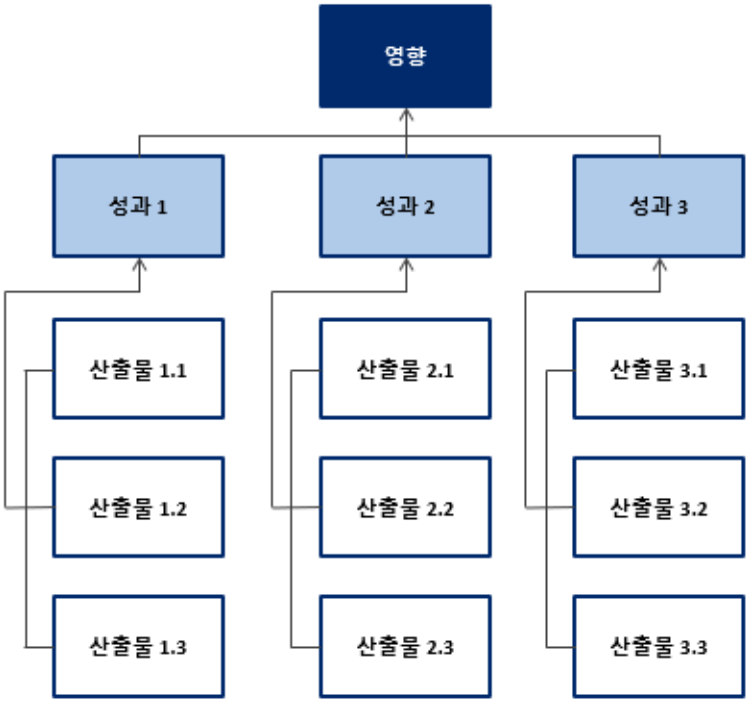
라. 변화이론

○ 대상 지역/이슈에 대한 취약성분석 또는 분쟁분석에 근거, 제안 사업의 단기 및 중기목표를 수립해 제시함.

- 제안 사업이 어떤 단계를 통해, 의도한 최종 목표에 이르게 될 것인지를 도식으로 제시하며, 각 단계를 잇는 주요 가정 기재 필요
- 동 가정은 향후 평가설계 및 추진 시 가정의 타당성, 작동/비작동 요인 점검 시 근거자료로 활용

○ 변화이론은 '활동-산출물-성과(outcomes)-영향(impacts)'으로 구성하며, 단계 간의 논리적인 인과관계를 확보해 제시함.

- 아래 양식 참고하되, 제안 사업의 특성에 따라 유연 적용
- 각 단계를 잇는 주요 가정 추가 기재 필요



〈그림 5〉 변화이론 양식

○ (**영향(Impact)**) 사업 통한 변화와 내·외부적 요인이 축적·결합되어 나타나는 장기적인 변화로서, SDGs 세부 목표와 연계해 설정함.

- 개별 사업단위의 성과관리 범위에서는 제외 가능하나, 중장기적으로 접근하는 단계별 사업의 경우, 수립 필요
- 인도지원처 분쟁·취약지원 사업의 경우, 상위 전략 프로그램의 변화이론 상 성과(outcomes) 및 영향(impact) 달성에 기여하는 중장기 목표로 수립해 제안 필요함.

○ (**성과(Outcomes)**) 해당 지역의 특정 취약성/분쟁 원인의 해소 또는 파트너정부/기관 및 제도, 지역사회, 개인 차원의 분쟁·취약성 대응/평화구축 역량 강화를 명시적 목표로 수립

- OECD 분쟁·취약 개입에 대한 10개 원칙 중 3번째 '중점목표로서 국가재건에 초점(Focus on statebuilding as the central objective)'에 의거, 해당 지역의 특정 분쟁·취약성 감소에 기여할 수 있는 목표 수립
- 활동을 통해 제안 기한 내에 달성하고자 하는 목표 또는 산출물을 활용한 영향인구/지역사회 차원의 행동변화로 설정함,
- 무해원칙과 영향인구에 대한 책무성 원칙 준수를 위해, 특정 사회적 그룹에 대한 배제와 불평등 이슈 해소, 이를 통한 사회적 결속력 강화를 주요 목표로 설정 가능

사례 **분쟁·취약성 감소 또는 갈등관리/평화구축 역량의 향상 목표 예시**

- 수직적/수평적 사회적 결속(social cohesion) 강화
- 폭력 발생, 폭력 영향 감소
- 안전 또는 치안에 대한 인식 향상
- 갈등을 평화롭게 해결할 수 있는 개인의 역량강화
- 공동체 간, 개인간의 신뢰와 자신감의 향상
- 주 및 지방당국의 적법성(legitimacy)과 대응력에 대한 신뢰 향상

○ 제안 사업 통해 우선적으로 달성하고자 하는 중장기적 변화와 함께, 취약·갈등의 요인 해소 또는 평화역량 구축을 이차적인(secondary) 목표로 병행 수립 가능

- 식수, 보건 및 교육 등 기초 사회서비스 접근성 제고를 주요 목표로 하는 경우, 특정 사회적 그룹의 소외없는 포용적 공급·관리체계 구축을 통한 사회적 결속(social cohesion) 증대를 이차적 목표로 수립 가능
- 지역사회 생계개선을 목표로 하는 경우, 청년층의 일자리 부족, 경제활동 참여배제로 인한 절망 감소, 분쟁·갈등 탈피/민간인 정착 등을 목표로 포함 가능
- 단, 이차적 목표라 하더라도, 전략적 초점과 성과(outcomes)와의 유기적 연계는 필수이며, 프로그램 단위 M&E 대상에서 제외 불가

○ (**산출물(Outputs)**) 계획된 활동을 이행함으로써 직접 도출이 가능한 서비스 또는 재화로 설정함.

마. 성과모형(Results Framework)

○ 성과(outcomes) 및 산출물(outputs) 달성도를 측정가능한 지표, 기초선 및 연도별 목표치, 데이터 수집방법 및 출처 정보를 포함해 제시함.

- SMART 원칙에 준수하는 지표 수립해 제안하는 것이 필요함. 일례로, '지역사회 회복력 개선'을 목표로 하는 경우, 회복력 개선에 대한 지표 정의를 구체화해서 제시 필요
- 영향(impact) 수준은 적정 목표 수립하되, 지표 수립 및 실적집계에서 제외 가능

〈표 17〉 SMART 지표 원칙

Specific	내용이 명확하고 구체적이어야 함
Measurable	측정 가능해야 함.
Attainable	합리적 수준의 자원 투입으로 데이터 수집이 가능해야 함.
Relevant	달성하고자 하는 목표와 부합해야 함.
Time-Bound	기간/시한이 있어야 함.

〈표 18〉 구체적이고 측정가능한 지표 활용예시

목표: 000지역 초등학생 학업 성취도 개선

지표: 000지역 총 00개 학교 6학년 학생 중 국가표준 수학/과학시험 70점 이상 받은 학생의 비중, 또는 기초선 대비 국가표준 수학/과학시험 점수 개선된 6학년 학생의 비중

○ (**표준지표 활용**) 산출물(outputs) 지표로 제안 사업을 통해 지원한 수혜자 수(성·연령·난민여부로 분리집계) 집계해 보고 필수

- (활용목적) 동 실적집계는 지역·영역·사업별 실적 비교분석 또는 목표치 대비 실적 달성도 측정이 아닌, 대내적 책무성 확보 목적
- 동 집계실적은 지역 및 사업의 특성 대비 수혜자 커버리지 파악 위해 활용 가능

○ 국제사회 및 해외 공여기관이 수립, 활용하고 있는 분쟁·취약 환경의 평화구축 및 국가재건 지원사업의 표준목표 및 지표를 참고해 수립함.

- 기초사회서비스 이용율 확대를 주요 목표로 하는 경우, 글로벌 클러스터에서 활용하는 분야별 표준지표[80] 및 KOICA 분야별 표준지표를 활용하도록 권고함. 표준지표 pool 내 제안 사업목표 관련 적정 지표가 있음에도 활용하지 않는 경우, 적정 사유를 제시
- (정성지표) 분쟁·취약 지원사업의 특성상 '정부 정당성', '정부 또는 제도에 대한 신뢰도',

80) 글로벌 클러스터 분야별 표준지표 목록은 아래 링크에서 확인 가능함.
https://kmp.hpc.tools/2024/01/24/humanitarian-indicator-registry/

'사회적 통합(social cohesion)' 등 무형의 인식·태도의 변화가 주요 목표인 경우가 다대함. 필요시 정성지표를 수립하거나, 보완적인 지표로 활용 가능

- (분리데이터) 모니터링 및 결과보고 시, 성별, 연령, 장애여부 분리데이터 활용 필수임. 그 외, 현지 지역특성 상 사회적 취약그룹 있다면, 종교·민족 등의 분리지표 추가 활용 필수

〈표 19〉 평화구축·국가재건 목표 달성도 측정가능 지표 예시

관련 목표	활용가능한 지표 예시
지역사회 거버넌스에 민주적 의사결정체제 도입·정착	• 지역위원회 대표성 신뢰한다고 응답한 지역사회 구성원 비중(%) • 지역위원회에서 자유롭게 의견 개진할 수 있다고 느낀 지역사회 구성원 비중(%) • 지역위원회 선출투표에 참여한 지역사회 구성원 비중(%)
민주적 의사결정체계에 대한 이해도 및 수요 제고	• 지역 정치지도자가 해당 지역 내 공립학교의 예산배분 및 활용에 관여한다고 믿는 지역사회 구성원 비중(%)
지역사회 자치활동의 여성 영향력 증대	• 여성이 지역위원회의 리더가 될 수 있다고 응답한 지역사회 구성원 비중(%) • 지역위원회 위원에 당선된 여성 비중(%)
지역사회 풀뿌리조직과 CSO 연합 애드보커시 통한 지방정부 민주화	• 지원받은 CSO 연합이 애드보커시 수행한 정책 이슈 개수 • 정책·관련 논의에 영향 미치기 위한 애드보커시 전략 수립한 수혜조직 수 • 갈등 효과적으로 관리하고 있다고 인식하고 있는 조직 수
대응적·포용적 정부	• 정부 예산 중 빈곤층을 위해 배정된 예산 비중 • 입법·행정기관(7개 주요 행정부처 1급 이상 공무원 및 6대 정당) 중 취약그룹 출신 인력 비중 • 선거 공정성/합법성에 이의 제기된 건수 • 국가 부패방지기관이 접수 및 조사한 사례 건수 • 부패 사례 신고한 빈곤/취약그룹 시민 수 • 동 사업이 지원한 비공식 메커니즘 통해 해결된 분쟁 건수 • 동 사업이 지원한 비공식 메커니즘 통해 사법체계 회부 사례 수

출처: DFID (2010) Interim Guidance Note: Measuring and Managing for Results in Fragile and Conflict-affected States and Situations 참고해 저자 재구성

〈표 20〉 취약국 평화구축 프로그램 표준목표 및 지표

영역/구분	목표	준위	지표	정의/측정단위
분쟁감소 및 관리	관용과 화해 증대	성과	지역사회내 사회적 통합, 신뢰, 관용 증대	개인, 가구 또는 기관 단위 측정하며, 개인단위가 가장 실용적 성별, 민족, 종교, 연령 분리집계
			지역의 커뮤니티 그룹이 정의한 갈등/긴장 감소 지표에 대한 진행 상황 정도	단위: 지역사회와 함께하는 참여적 계획 과정을 통해 결정
			미디어 또는 감시기관에 의해 보고된 지역사회 내 폭력적 갈등 발생률 감소	어떤 유형의 갈등과 어떤 미디어 매체를 대상으로 할지 정의하고, 피해자는 성별, 민족, 연령 등에 따라 세분화
			갈등 당사자간 협력하는 지역사회 프로젝트 수 증가	지원기관 및 수혜자는 '협력'을 상호 정의하고 '당사자' 식별, 민족 등으로 세분화
			귀환자(assimilated returnees) 수용한 지역사회 수와 비율 증가	'동화'의 정의를 명확히 하고, 귀환자를 성별, 민족 등으로 세분화
		산출물	프로그램 결과로 평화적 갈등 해결 방법 교육받은 목표 집단의 수 및 비율	교육의 내용과 기간에 대한 기준을 설정(예: 3일 워크숍) 성별, 민족 집단, 지역 등으로 세분화
	평화 구축 절차 공공 참여 증대	성과	성과(outcome) 1-3과 동일	-
			지원으로 시민 및 CSO가 조직 평화행진, 집회, 시위 수	보조금 수; 계획된 평화 활동 수; 활동에 예상되는 참가자 수
		산출물	평화 프로세스에 대한 대중 참여 장려 공개 캠페인을 지원하는 프로그램 수	평화 지향적인 홍보 활동을 지원하는 보조금 수; 메시지가 도달한 개인 수의 대략적인 추정치
미디어와 홍보	미디어 매체의 공신력 및 영향력 증대	성과	높은 공신력과 영향력 평가를 가진 미디어 매체의 수	미디어 채널 유형과 지리적 범위에 따라 세분화된 수치
			관심 주제에 대한 미디어 보도, 게재 위치 및 톤의 변화	관심주제, 미디어 매체의 유형 및 지리적 범위 정의
			뉴스 출처/미디어 매체(라디오 방송, 신문 등)의 수 증가	직접/간접적인 프로그램 지원으로 시작된 새로운 미디어 매체
			프로그램 지원 이전에 비해 특정 프로그램을 청취하거나 특정 신문을 읽는 사람들의 수와 비율 증가	단위: 특정 프로그램을 청취하는 목표 인구의 수와 비율(연령, 성별, 민족성에 따라 세분화)
			비국가 운영 뉴스 출처의 수 증가	단위: 비국가 미디어 매체

영역/구분	목표	준위	지표	정의/측정단위
옹호	핵심 이슈 옹호를 위한 CSO 역량 강화	성과	CSO가 참여하는 정책 이니셔티브 수	정책 이니셔티브에 대한 정의
			옹호 지수에서 개선된 CSO의 수	옹호 개선에 따른 각 CSO의 점수
		산출물	옹호교육 받은 CSO 및 개인의 수	교육의 내용과 기간이 명시
			옹호교육에 대한 만족도 표한 개인 수	5점 척도 측정, 특정 주제에 대한 만족도를 평가하는 데 사용 가능
			교육 중 실용적인 옹호 행동계획을 개발한 CSO의 수	단순 체크리스트를 사용하여 옹호 행동계획의 품질 평가
	소외계층의 정치참여 확대	성과	정부 정책에 영향 미치기 위해 활동하는 소외집단 대표그룹 수	개입대상을 명확히 설정, 옹호 활동의 양과 질에 대한 기준 설정
		산출물	옹호 교육받은 소외집단 대표자의 수	성별분리지표, 지역, 소득 등 고려 필요
지역정부의 투명성	지역정부의 투명성, 대응성, 책무성 강화	성과	지역 정부, 시민 사회 단체(CSO), 지역 기반 단체(CBO) 간 협력 수준을 측정하는 CENA 점수의 향상	지역 내 참여 주체 간 협력 수준을 측정하는 척도
			지역 정부가 우선 고려사항을 원활히 처리하고 있다고 느끼는 목표 지역 내 시민의 수와 비율 증가	성별, 민족성 또는 기타 중요한 기준에 따라 세분화된 인구 수와 비율
			공통 관심사와 우선 사항을 논의하기 위해 지역 타운 미팅에 참석하고 참여하는 시민의 수와 비율 증가	성별, 민족성, 지역 등으로 세분화된 인구 비율
ex-combatants 재통합	군인, 전투원, 청년 시민의 삶으로 재통합	성과	지역 사회에 재통합된 전투원(전직 전투원)의 수	연령, 성별, 지역 등으로 전투원 집단 세분화 필요
			지역사회와 동등한 수준으로 생활 수준을 유지하거나 향상시킬 수 있는 전투원 및 그 가족의 수와 비율	전투원 집단을 연령, 성별, 지역, 가족 규모 등으로 세분화
		산출물	지원기관이 실시한 전투원 해체 교육 훈련의 수	측정항목 내 교육내용과 기간 포함, 참가자의 수 및 민족 집단, 성별, 연령, 출신 지역에 따른 세분화 필요
			프로그램 활동을 통해 각 전투원 가족에게 제때 전달된 재통합 패키지의 수, 유형 및 가치	재통합 패키지의 내용 및 시기 정의, 수혜자 세분화
인권 보호		성과	인권 침해의 수와 유형	지역 미디어 또는 지역 감시 단체에 보고된 인권 침해의 수와 종류. 성별, 민족성, 지역에 따라 세분화

영역/구분	목표	준위	지표	정의/측정단위
		산출물	훈련된 인권 감시원의 수	훈련 및 배치의 유형과 기간 정의
			프로그램 활동 지역의 인권옹호단체 수와 회원 수	인권을 헌장 또는 의무로 정의하는 옹호 단체의 수
			기능하는 인권 위원회, 인권 법원 또는 옴부즈맨의 설립	'기능하는' 정의 명확화(조사의 법적 권한, 적극적인 사건 조사 등)
			법적 시스템에 접근하는 방법을 아는 시민의 수의 % 증가	성별, 민족 집단에 따라 세분화. 법적 시스템 접근에 관한 5-10개의 기본 질문에 대한 정답 비율 (%)
			국선 변호사의 수 증가	빈곤층 변호를 위해 국가가 수임료를 부담하는 변호사 수. 단위: 인구 100,000명당 변호사 수
군에 대한 민간 통제	군에 대한 민간 통제 확대	성과	지역 인구 중 군대가 시민 우려사항에 대응한다고 믿는 비율 (%)	군의 반응성에 관한 5-10개의 질문에 응답한 민간 인구의 비율 (%). 연령, 성별, 민족 등으로 세분화
		산출물	군사 및 안보 문제와 민간 군사 문제에 대한 공개회의 수 증가	적합한 회의 주제/내용 정의
			군사안보문제 논의하는 TV 및 라디오 방송, 신문 기사 수 증가	추적하고자 하는 민간-군 관계의 트렌드를 정의
			안보문제에 대한 규제 메커니즘(시민 참여 통한 규정 제정 및 검토, 불만 제기 위원회, 공청회 등)의 수 증가	단위 1: 기존 책무성 메커니즘에서의 시민 참여 단위 2: 새로운 메커니즘형성
시민사회 강화	시민사회 확장	성과	CSO 지원 위한 법적 메커니즘 창설	CSO 형성, 기능, 보호위한 법적 프레임워크 및 기타 메커니즘 수
			CSO의 수 증가	프로그램 지역 내 등록된 CSO수
			CSO 회원인 시민 수와 비율 증가	공식 회원인 시민 수; 지역 총인구 중 CSO 회원 비율 (%)
			소외되거나 취약그룹 대표하는 CSO 수와 비율 증가	명확한 소외대상 설정
	시민사회 조직 효과성 증대	성과	조직의 자기 평가 또는 역량 평가에서 개선을 보인 CSO의 수	서비스 제공, 옹호, 리더십, 재정 지속 가능성 등 조직의 효과성 중 어떤 측면을 대상으로 하는지 명확히 설정
		산출물	역량강화 지원받는 조직 수와 종류	제공되는 역량 강화 활동의 유형 정의
			CSO 실시한 옹호 캠페인의 수 증가	어떤 종류 캠페인이 중요한지 정의
			단체활동에 대한 소식지(뉴스레터, 보고서) 발행하거나 언론보도 시작한 CSO의 수 증가	어떤 종류의 콘텐츠가 중요한지 정의 보고 빈도에 대한 지표 기준 설정

출처: Social Impact (2006). Monitoring, Evaluating and Learning for Fragile States and Peacebuilding Programs, Practical Tools for Improving Program Performance and Results. Social Impact, Arlington:Virginia.

○ 대리지표(proxy indicator) 성과(outcomes) 달성도에 대한 직접 측정이 제한적인 경우, 대리지표 수립해 활용가능함.

- 대리지표는 의도한 변화를 달성하는데 도움이 되는 조건으로 설정
- 즉, 의도한 변화가 실제로 발생했는지 보여주지 않고, 의도한 변화를 달성하는데 필요한 수단 또는 절차의 형성 여부로 보여줄 수 있음. 그러나 해당 경우, 형성된 수단 또는 절차가 본래 의도한 목적과 방향으로 실제 활용된다는 전제를 바탕으로 함. 전제 충족여부를 입증할 수 있는 기타 근거를 함께 확보해 제시하는 것을 권고

○ (기초선 확보) 주요 성과지표의 (제안단계) 현재 값으로서, 현재 수준을 파악하고, 향후 종료시점의 변화와 비교하기 위해 확보 제시 필요함.

- 1년 이내 해당 국가/지역 대상으로 수집한 데이터가 있다면 활용 가능
- 향후 제안사업 착수 이후 수집계획이라면, 해당 계획 제시 필요

○ (목표치 수립) 취약상황, 특히 분쟁 후 취약상황에서는 신속한 변화를 도출하는 것이 중요함.

- 그러나, 분쟁·취약 상황 특성상 일반 개발 현장에서보다 사업활동 추진하고 결과를 도출하는데 역량·물류·정세불안으로 인해 오랜시간 소요, 또는 오랜 기간 실현할 변화가 재촉발된 위기·불안요인으로 인해 저하되는 경우 빈번하게 발생
- 이를 고려해, 현실적인 목표치를 수립해 제시 필요

바. M&E 계획

○ 제안사업에 대한 모니터링 및 평가계획을 수립해 제시 필요함.

- 제안기관과 KOICA의 M&E 프레임워크를 상호 존중해 조율·조정하되, 모니터링 및 결과 보고는 사업기획·시행을 주관하는 제안기관에 있음.

○ 제안사업에 대한 모니터링 계획은 아래 요약표 양식을 참고해 작성하고, 세부계획을 포함해 제시함.

- (모니터링 주기 및 시점) 계획 활동의 추진내역 및 산출물 실적에 대한 모니터링은 반기별 모니터링을 권고함. 성과(outcomes) 지표에 대한 모니터링은 사업기간 중 최소 1회를 원칙으로 함. 불가한 경우, 해당 사유와 대처방안을 제시

〈표 21〉 모니터링 계획 요약표 양식 예시

구분	지표	지표정의/산출공식	조사/분석방법	점검시점주기	수집담당	보고대상
성과1						
산출물 1.1						
산출물 1.2						
성과2						
산출물 2.1						
산출물 2.2						

- (모니터링 시행방안) 지표별 데이터 조사 및 분석방안, 데이터 출처, 모니터링 시행기관/전담 인력, 현장 접근성 확보 방안 제시함. 현지 접근성 및 M&E 경험 확보한 교육·컨설팅기관, NGO 등 현지기관과의 협력방안도 제안 가능함. 접근성이 제한적인 현장의 경우, 협력기구 또는 현지 시행기관 외 해당 사업 직접관계기관이 아닌 제3자/기관(third party monitoring)을 활용한 모니터링 방안도 고려 가능함. GPS 트래킹, 태블릿 설문조사 통한 영향인구로부터 피드백 직접 접수, 콜센터와 문자메시지 등 적극 활용 권고
- (데이터 품질관리) 다수의 지표가 서비스 접근성 확보한 영향인구/수혜자 수로 직접 서비스 공여한 경우, 수혜인구 수는 중복 카운트 가능성이 매우 높음. 데이터 정확도 제고하기 위한 품질관리 절차 및 메커니즘 구체적으로 제시 필요함.

○ (보고방안 및 주기) 모니터링 결과와 추진현황에 대한 공식보고는 연 2회를 원칙으로 하며, 제안사업 성과모형 및 계획 대비 진행현황을 보고함.

- 그 외 비공식적인 진행현황 보고방안 및 내용, 주기 관련 계획을 제시(예시: 분기별 이메일로 계획대비 진행경과, 시행 변경사항, 이슈/우려사항(계획 대비 지연사항 포함) 및 대응계획 제시

○ (평가계획) 원칙적으로 KOICA가 종료평가의 기획과 관리, 결과확산을 총괄, 해당 평가에 사업시행기관의 협력방안을 제안서에 기술토록 함.

- 인도지원처 분쟁·취약 지원사업의 경우, '23년 시행방안 상 KOICA가 평가의 기획과 관리, 결과확산을 총괄
- 국별협력사업, 시민사회·기업협력사업의 경우, KOICA 종료평가 가이드라인에 근거, 원칙적으로 사업종료 1년 이내 종료평가 시행

사. 활동계획

○ 추진 활동의 내용과 일정, 시행전략을 구체적으로 제시함.

- 주요 활동별 집행방식(modality)(예: 물품보급, 현금이전, 교육훈련 등)과 시행전략, 대상 인구, 물자조달 방안 등을 구체적으로 제시
- 무해원칙, 수혜인구에 대한 책무성 확보, 취약인구 보호 원칙 준수하기 위한 메커니즘 설계 및 운영방안을 제시
- 사업착수 후 현장 영향인구의 구성과 사회적 그룹별 차별적 수요, 계획 성과목표 및 추진활동의 집행타당성을 분석하기 위한 추가 조사분석을 계획하는 경우, 해당 계획제시 필요

아. 위험관리방안

○ 분쟁·취약 상황 특성상 분쟁·취약의 다양한 요인이 상호결합, 급격한 변화와 위기를 초래하므로, 구체적 위험관리 방안의 수립과 운용이 필수적임.

- 사업집행 및 목표 달성 저해요인을 사전에 식별하고, 정기 모니터링 및 대응방안을 제시

○ (**분쟁·취약요인 모니터링**) 사업기획의 근거인 분쟁·취약성 분석결과 기반, 대상 지역의 분쟁·취약성 요인을 정기적으로 모니터링하고, 해당 요인의 변화여부 및 속도·위험성·영향을 고려해 신속 대응하기 위한 체계 및 전략수립이 요구됨.

- 분쟁·취약요인의 모니터링 결과를 바탕으로 하는 능동적 적응 사업관리(adaptive management)는 분쟁·취약성 민감성 확보 위해 필수
- 권역별 프로젝트 구성 시, 위험/위기가 발생, 국경을 넘어 영향을 미칠 수 있는 점 고려, 취약성분석 근거로 공동 대응전략 수립 필요

참고 **분쟁·취약요인 모니터링 시 주안사항**

- 해당 프로그램/프로젝트로 인한 변화에 대응해 현장 환경이 어떻게 변화하고 있는가? 이 변화는 해당 프로그램의 대상 인구에 어떠한 영향을 미치고 있는가?
- 해당 현장 또는 인근 지역에서 분쟁의 종식 또는 평화 구축 관련 진전사항이 있는가?
- 해당 현장 또는 인근 지역에서 분쟁이 어떻게 진전되고 있는가? 새롭게 등장·개입한 관여자/기관이 있는가? 해당 변화로 인해 지역인구의 수요에 변화가 있는가? 해당 분쟁은 남성과 여성에 차별적으로 영향을 미치고 있는가?
- 현장 환경의 변화에 따라, 활동, 변화이론 또는 시행전략에 있어 변화가 필요한가?
- 사업활동이 장기적으로 특정 그룹/지역사회 또는 환경에 해를 미칠 수 있는가? 장래 분쟁의 원인 또는 촉발 요인으로 작용할 가능성이 있는가?
- 현 변화 상황을 볼 때, 주관기구 및 시행기관 인력과 대상 인구가 안전하겠는가?

○ 위험관리 방안은 모니터링 대상 분쟁·취약성 요인, 모니터링 방법(데이터 수집·조사) 및 출처, 주기 및 시점, 결과정리 및 보고체계, 업무별 책임자/부서 등의 내용을 포함해야 함.

- 위험요인별 모니터링 주기 및 방안을 설정하고, 발생가능 시나리오와 위험 대응전략을 수립함
- 기관간, 기관내 부서/인력간 위험요인 모니터링 및 후속대응 역할과 책임을 명확히 제시 필요
- 위험유형과 발생 가능성, 발생시 미칠 영향의 심각성 정도를 등급으로 유형화해서 관리 가능

〈표 22〉 위험관리방안 요약표 예시

유형 구분	위험요인	발생 가능정도	발생시 영향 심각성	모니터링 주기/방안	대응방안	책임부서/ 인력
운영위험						
치안위험						
재정자원위험						
인력관리위험						
기타						

자. 출구전략

○ 출구전략과 사업종료 이후 지속가능성 확보 방안을 제시함.

- 동 사업이 지역사회의 회복력, 파트너 지역정부 및 기관의 서비스 공급역량에 기여한 방안 제시 가능
- 동 사업의 일환으로 구입 또는 투입된 기자재 등이 있는 경우, 사업종료 후 이양기관, 이양기관의 관리역량 확보방안을 사전에 수립 필요

차. 브랜딩 방안

○ 동 사업의 펀딩기관 및 목적, 내용에 대한 국내외 언론 및 SNS 홍보·소통사례, KOICA 로고 활용계획 등 제시함.

3.4. 사업심의·선정

(1) 심의방법

○ 사무소 검토의견 접수, 프로젝트 제안서 심의위원회 2단계를 통해 제안서 개선을 위한 의견을 종합함.

○ 프로젝트 제안서에 대한 공관 및 KOICA 사무소의 검토의견을 접수함.

- 공관 및 KOICA 사무소는 현지 개발기구 및 공여기관과의 네트워크 활용, 대상국/지역 사업 추진 타당성, 제안 기구의 해당 분야 전문성 및 사업경험, 파트너 정부/기관 및 시민사회 네트워크, 사업관리 및 추진역량(상주인력/제안사업 전담인력 구성 및 규모) 등 중점 파악 필요
- 내·외부 위원으로 구성한 프로젝트 심의위원회를 소집 개최, 제안서 개선을 위한 의견을 종합함.

(2) 심의위원회 심의기준

현안		개선방안(안)
• 분쟁·취약 지원사업에 대한 심의기준 표준화 미비	▶	• 상기 프로젝트 형성지침 개선(안)과 부합하도록 기준/항목 재구성 • 분쟁·취약 지원 사업의 차별적 특성 고려, 심의기준 표준화

가. 인도지원처 분쟁·취약 지원사업

○ 심의위원회는 (위원장)인도지원처장, (간사)분쟁취약지원팀장, (위원) KOICA 내부위원 3인, 외부위원 3인으로 구성해 소집함.

- 분쟁·취약 지원사업 심의기준을 활용, 사업설계 및 실시계획에 대한 개선방안을 종합함.

나. 일반 국별협력사업, 시민사회·기업협력사업

○ 국제기구협력사업 규정 근거, 별도 사업선정 절차 운영, 아래 분쟁·취약 지원사업 심의기준과 항목 준용함.

〈표 23〉 인도지원처 분쟁·취약 지원 사업 심자금 오용준(안)

구분	심사항목	배점	점수
정책/ 전략연계성 (20)	❍ KOICA 분쟁·취약국 추진계획 부합도 • 국제기구협력사업 및 국별협력사업과의 중복여부/시너지 효 • 기구의 한국인 채용, 한국 NGO와의 협력 계획반영 여부(권고) ❍ 우리정부 정책 및 전략 연계성 • 우리정부의 국제개발협력 기본계획 상 중점지역/국가 부합도 • 우리정부의 인도적 지원 전략 개정안(2019) 상 중점 대상(아동·여성·난민 등 최우선적 고려 필요한 최약층) 부합도 ❍ 상위 프로그램과의 연계성 • 프로그램 전략목표와의 부합도 참고: 우리정부 국제개발협력 기본계획, 취약국전략(중기이행전략), 인도적 지원 전략 개정안, KOICA 분야별 전략	10	
	❍ 국제기구의 추진전략 부합도 • SDG 연계성, 기구별 전문분야, HDP Nexus 이행 전략과의 부합도	10	
프로젝트 설계 및 성과관리 (30)	❍ 목표 적정성 • 국제사회의 권고사항에 근거, 대상 지역/국가/분야/현장에 대한 분쟁·취약성 분석 시행여부 • 기존 분석결과를 활용한 경우, 자료의 신뢰도, 시점 적절성 • 현장 분쟁·취약요인 해소 또는 관리역량강화에 대한 주목도 • 동 분석결과 기반, 제안 문제해결방안의 적정성 ❍ 초점대상의 적정성 • 대상 인구/그룹의 적정성(최취약, 수요가 가장 높은 인구) • 대상 인구/그룹선정의 근거 타당성 • 성별, 연령, 장애여부 등 사회적그룹의 차별적 수요, 불평등의 원인과 결과분석 반영여부 또는 향후 분석·반영계획 적정성 ❍ 사업계획의 적정성 • 산출물, 성과(outcomes) 달성 부합도 • 시행전략의 적정성	20	
	❍ 성과모형의 적정성 • 활동-산출물-성과(outcomes)의 논리적 연계성 • 산출물 및 성과(outcomes) 지표 적정성 • 데이터 수집방법 및 출처의 적정성 • 기초선 및 목표치 수립여부, 보완계획 및 근거 타당성 ❍ M&E 계획의 적정성 • 모니터링 계획 및 체계의 구체성(범위, 주기/시점, 방법 등) • 분쟁·취약 요인 모니터링 체계 및 대응방안 적정성 • 모니터링 결과활용 및 보고방안의 적정성 • 의도치 않은 부정적 영향 정기점검 및 대응방안 적정성 ❍ 성과정보 품질관리 및 대응방안의 적정성 • 시행기관 또는 제3의 기관 위탁시, 정보 신뢰성 검증절차 적정성 • 접근성 제한으로 정보취합 한계 시 대응방안 적정성	10	

구분	심사항목	배점	점수
관리계획의 타당성 (30)	❍ 조율·조정 • 현장 타 국제기구, 공여기관, NGO와의 조율메커니즘 참여 활성화 • 사업의 중복과 충돌방지, 교훈공유 노력 정도 • 파트너정부/기관 및 제도와의 협력구조 확보 정도 • 파트너정부/기관 담당 역할과 책임 적정성 • 파트너정부/기관 및 체계 활용 적정성 ❍ 책무성 확보방안의 적정성 • 최취약 인구의 차별적 수요파악, 활동설계 및 의사결정과정 참여 보장 메커니즘 적정성 • 수혜자/기관의 사업활동 만족도 또는 요청/불만사항 접수 및 반영 메커니즘 적정성 ❍ 보호(Protection) 원칙 준수 • 제안 사업 참여로 수혜지역을 위험노출 가능성, 파악 및 대응방안 ❍ 위험관리 계획의 적절성 • 위험요인 관리계획의 적정성(점검시점/주기, 방안, R&R) • 위험요인 특성, 영향에 따른 대응계획의 적정성 및 구체성 • 위험관리 체계운영 역량의 적정성	20	
	❍ 브랜딩 계획(홍보전략 및 이행관리)의 적절성 • 우리 정부 및 KOICA 지원의 홍보·대내외적 소통방안 적정성	10	
기구 적정성 (20)	❍ 기구역량 • 국가사무소 인력구성, 제안 프로그램 전담 및 지원인력 규모 • 대상 지역/분야 프로그램 전문성과 경험 • 대상 지역/분야 파트너국/기관과의 네트워크 보유도 • 대상 지역/분야 시행기관/현지 ngo 네트워크 보유도 • KOICA 사업수행실적이 있는 기구일 경우 * 본부 및 현장 사무소의 적정인력 보유 여부 및 사업 보고, MOPAN 기구평가결과, 관리 감독체계의 적정성 (5점) * KOICA 사업 수행 결과, 협조도 및 제재(경고 등) 이력 등 기구평가결과 (5점) • KOICA 사업수행실적이 없는 신규기구일 경우, 본부 및 현장 사무소의 적정인력 보유 여부 및 사업 보고, MOPAN 기구평가결과, 관리 감독체계의 적정성 (4점)	10	
	❍ 공관/사무소 심사 의견 • 공관/사무소 프로그램 검토 의견에 따라 사무소 현지 전문성 및 사업 추진 역량 적절성	10	
합계			

주: 동 심의기준은 '23 KOICA 인도지원처 분쟁·취약지원사업 심의기준을 사업 형성지침(안)과 통일, 변경 제안함

3.5. 사업 모니터링

(1) 사업수행기관 모니터링

현안	▶	개선방안(안)
• 점검사항 및 기준 제도화 미비		• 필수 점검사항 표준화

○ 사업시행기관은 사업계획서 및 약정서에 의거, KOICA에 정기적으로 사업 추진현황을 점검해 보고함.

- 약정서 체결시 보고시점과 주기, 체계와 방안을 합의해 명시 필요
- 예산과 일정, 성과관리 및 위험관리 추진현황과 현장의 변경사항과 대응결과를 정기적으로 보고 필요
- 공식 보고 외, 현장의 분쟁·취약 상황과 수요 등 급격한 변화 발생시, 이메일 등 다양한 방식을 통해 신속한 정보 공유 필요

○ 상황 변화에 따른 유연한 대처가 요구되는 분쟁·취약 상황 특성상, KOICA 본부 및 사무소, 사업수행기관, 현지 시행기관 등 관계기관 간의 활동계획과 실적 관련 원활한 정보 공유가 필요함.

- KOICA 사무소는 연 1회 현장 모니터링을 실시, 기구의 관리현황 및 현장변화에 대한 대응방안을 검토·보고
- 필요시, 외부 성과관리팀을 파견, 정기적 현장점검을 실시

참고 **분쟁·취약요인 모니터링 가이드라인 참고자료**

- DFID (2013) Monitoring and Evaluating Conflict Sensitivity: Methodological challenges and practical solutions

(https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7dbdaded915d2ac884d44f/Mon-eval-conflict-sensitivity-challenges-practical-solutions.pdf)

○ KOICA의 현장 모니터링 시행방안

- 표준 점검사항을 활용하되, 대상 사업 및 현장특성에 따라 유연 적용
- 국제기구는 우리 측 현장방문 시 성실히 협조하고, 기 제출된 보고서 외 현장에서 생성·확보한 정보 및 요청자료를 공유

〈표 24〉 사업현장 점검사항

구분	점검사항
변화이론의 적절성	• 사업추진 목표의 적절성(수요 및 현장 맥락과의) 부합성 • 활동-산출물-성과 단계를 잇는 가정/전제조건의 부합성 • 당초 변화이론의 변경 필요사항과 발생원인, 대응현황
활동 추진현황	• 논리모형 및 사업시행계획에 따른 세부활동 추진현황 • 계획 대비 변경사항의 적절성과 결과 • 추가 변경 필요사항 및 대응계획
M&E 추진현황	• 당초 계획에 따른 M&E 추진현황 • 성별 분리데이터 확보 여부 • 데이터 품질관리 점검 추진현황 • 확보된 데이터의 보고 및 활용현황
소통구조 및 운용현황	• 파트너정부, 유사사업 시행기관, 현지 사업시행기관과의 소통구조 • 소통 활성화 정도, 협의내용 반영사항
무해원칙 준수현황	• 성, 연령, 장애여부 등에 따른 차별/배제 수혜자그룹, 발생원인에 대한 이해 충분성, 활동 추진계획 반영사항 • 성, 연령, 장애여부 등에 따른 특정 수혜자그룹의 차별/배제 방지전략 시행현황 및 반영사항
책무성 확보현황	• 수혜인구의 수요접수, 활동 관련 의사결정 참여방안 운용현황 • 수혜인구의 불만사항 접수메커니즘 운용현황 및 반영사항
위험관리방안 운용현황	• 당초 식별한 내외부 위험요인에 대한 정기점검 및 대응현황 • 조치사항의 시의성 및 적절성
브랜딩계획 운용현황	• 한국 정부 표준로고, 게시방안 요구사항 준수 정도
기구 사무소 관리역량	• M&E, 분야별 전문인력 보유 규모 • 해당 사업 투입인력 규모 및 역량 충분성

출처: 저자 작성

(2) 추진현황 정기보고

현안		개선방안(안)
• 국제기구의 보고양식 준용 • 필수 보고사항 표준화 미비	▶	• 국제기구별 양식 준용하되, 필수 보고내용 포함하도록 보고양식 구성 표준화

○ (정기보고 내용) 인도적 대합의 원칙에 의거, 보고절차 및 양식 간소화해 현장 사업시행기관의 업무부담 경감 필요

• 사업시행기관 표준양식 준용하되, 필요시 Interagency Standing Committee의 모니터링 보고양식 및 가이드[81] 참고

〈표 25〉 ISC 8+3 모니터링 보고양식

Section 1: 사업개요	
사업명	
대상 국가/지역	
보고기간	
착수일	
종료예정일	
총 사업비	
사업구성	
Section 2: 보고사항	
주요 실적	
계획 대비 변경사항	
산출물 및 성과 요약표	
영향인구/수혜자 규모	
책무성 확보방안	
위험관리	
출구전략	
도출 교훈	
브랜딩 방안	

출처: https://interagencystandingcommittee.org/harmonize-and-simplify-reporting-requirements/harmonized-reporting-template-83-template-final (최근검색일: 2024.10.17)).

○ 주요 실적: 보고시점까지 전반적 실적 현황을 제시함.

- 사업계획서(PD) 또는 논리모형 기반, 산출물 및 성과(outcomes) 대비 보고시점까지의 달성현황 중심으로 개괄적으로 제시
- 수혜지역의 여성/남성, 아동·청소년, 기타 취약그룹의 차별적 수요를 파악하고, 이를 고려해 사업 추진과정에서 시행한 전략과 효과 제시
- 중간보고의 경우, 지난 모니터링 결과보고 이후 진전사항을 중심으로 보고, 연례보고는 연간 실적을 종합해 제시

81) 사업수행기관의 보고업무 간소화, 공여기관간의 보고양식 조화를 도모하기 위해 개발, 배포됨 (https://interagencystandingcommittee.org/harmonize-and-simplify-reporting-requirements/harmonized-reporting-template-83-template-final).

○ 계획 대비 변경사항: 계획 대비 변경사항 및 사유를 제시함. 지역환경, 분쟁·취약 요인의 변화, 지역 수요의 변화 또는 기타 이슈로 인해 활동계획 및 시행전략, 지표, 성과목표(outcomes) 상의 변경사항을 제시함.

○ 산출물 및 성과 요약표: 산출물 및 성과(outcomes)의 기초선 및 목표치 대비 실적현황을 데이터로 제시함. 성별 분리 데이터로 필수 제시함.

〈표 26〉 실적 요약표 예시

구분	지표	기초선	목표치	현재 실적	미도달 사유	데이터 출처
성과						
산출물						

○ (**책무성 확보방안**) 사업설계 및 시행과정에서 영향인구의 수요, 시행기관·절차 및 전략·활동내용 등에 대한 만족도/불만사항, 피드백 접수 메커니즘 운영현황, 접수한 피드백을 반영한 사항을 제시함.

○ (**위험관리**) PDM상 위험관리 계획을 기반, 현 보고시점까지 데이터를 업데이트해서 제시함. 사전 식별한 위험요인의 실제 발생여부, 예상치 못한 위험요인의 발생(가능성) 여부와 이에 따른 대응방안 및 결과를 제시함.

○ (**브랜딩 방안**) 동 사업의 펀딩기관 및 목적, 내용에 대한 국내외 언론 및 SNS 홍보·소통사례, KOICA 로고 활용사례를 제시함(증빙사진 첨부). PD 상 브랜딩 계획(홍보전략 및 이행관리) 중 미이행 사항이 있는 경우, 해당 사유와 향후 대응방안 제시 필요함.

○ (**점검보고서 검토**) KOICA 본부 접수 및 검토, 검토 시 KOICA 국가사무소를 통해 국가별 특이사항 검토 및 현장 모니터링 실시함.

- 검토결과에 따라 연례 약정액 지급 및 사업 추진 개선 방안 협의

3.7. 사업 지속심의/종료평가

(1) 인도지원처 분쟁·취약 지원사업 지속심의

○ (**심의목적**) 권역별 사업의 약정기간 종료 이후 차기 동일 비즈니스 모델을 활용한 지속 협력 여부를 결정함.

• 사업 추진 성과 및 효과성에 따라 프로그램별(기구별), 권역별, 국가별 지원 비중 조정 및 지속 여부를 판단

○ (**운영시기**) 권역별 1단계 사업 종료연도[82] 2026년부터 매년 3분기 실시함.

○ (**운영절차**) KOICA 본부 – 국제기구 본부 간 지속 희망여부 사전 협의 실시해, 지속 의사가 있는 경우 심의위원회를 준비·개최함.

• 지속 의사 확인 시, KOICA 사무소 및 공관 대상 검토의견을 접수

○ (**심의위 준비**) 대상 사업 지속심의 근거확보 위해, 해당 시점까지의 현황검토 보고서를 마련함.

• 대상 사업의 반기·연간보고, 현장 모니터링 결과를 토대로, 계획 대비 사업실적, 사업추진현황을 요약정리 필요

• 현황검토 보고서는 아래 구성(안) 참조

〈표 27〉 사업별 현황검토 보고서 구성(안)

Section 1: 사업개요	
사업명	
대상 국가/지역, 인구구성	
착수일/종료예정일	
사업목표 및 구성요소	
총사업비 및 예산구성	
부록	• 변화이론 및 논리모형
Section 2: 현황검토	
대상 기간	
주요 실적	• 산출물 및 성과 요약표 • 영향인구/수혜자 규모(성별분리) • 기타 정량·정성적 실적 • 성과 달성 촉진 또는 저해요인
계획 대비 변경사항	
예산집행 현황	
책무성 확보방안	
위험관리 이행현황	
브랜딩방안 이행현황	
특이사항	• 기구의 한국인 채용, 한국 NGO와의 협력 계획 이행여부 등

82) '23 KOICA 분쟁·취약국 사업 추진방식 개선(안)에 따르면, 1차 종료시점인 2025년 이후 매년 3분기 실시하도록 규정하였으나, 1차 사업('24.4월 착수) 종료시점은 2026년이며, 동 개선(안) 도식 상에서도 2026년부터 매년 3분기 실시하도록 제시하고 있음.

○ (**심의위 운영**) 심의위원회는 (위원장) 인도지원처장, (간사) 분쟁취약지원팀장, (위원) KOICA 내부위원 3인, 외부위원 3인으로 구성해 소집함. 분쟁·취약 지원사업 지속 심의기준을 활용, 사업지속 지원 여부를 결정함.

- 대상 사업이 2단계 또는 3단계 1차년도인 경우, '성과 달성도' 배점 조정 가능
- 총점 70점 이상 사업에 한해, 심의위원 의견을 종합해 사업지속 여부를 결정하고, 사업설계 및 실시계획에 대한 개선방안을 도출
- 운영전략 및 관리역량 강화가 필요하다고 판단되는 경우, 기구와 협의해 개선방안을 도출

〈표 28〉 인도지원처 분쟁·취약 지원사업 지속심의 기준

구분	심사항목	배점	점수
성과 달성도 (30)	❍ 계획대비 산출물 및 성과 달성도 • 계획 대비 수혜인구 커버리지, 규모 적정성 • 산출물 품질 적정성 • 기타 정량·정성적 실적 • 성과 달성 촉진 또는 저해요인	30	
사업설계 적정성 (20)	❍ 목표 적정성 • 현장 분쟁·취약요인 해소 또는 관리역량강화 부합도 • 착수 이후 현지 수요와의 부합도 ❍ 초점대상의 적정성 • 대상 인구/그룹의 적정성(최취약, 수요가 가장 높은 인구) • 성별, 연령, 장애여부 등 사회적그룹의 수요 부합도 ❍ 사업계획의 적정성 • 추진활동과 산출물, 성과(outcomes) 달성 부합도 • 시행전략의 적정성	20	
사업관리 적정성 (30)	❍ 예산관리 적정성 ❍ 위험관리 운영 적정성 • 위험요인 관리계획에 따른 실제 운영 정도 ❍ 책무성 확보방안 운영 적정성 • 최취약 인구의 차별적 수요파악, 의사결정과정 참여 보장 메커니즘 운영 활성화 정도 • 수혜자/기관의 사업활동 만족도 또는 요청/불만사항 접수 및 반영 메커니즘 운영 활성화 정도 ❍ 브랜딩방안 운영 적정성 • 우리 정부 및 KOICA 지원의 홍보·대내외적 소통 활성화 정도	30	

구분	심사항목	배점	점수
파트너십 역량 (20)	❍ 기구 관리역량 • 국가사무소 인력구성, 제안 프로그램 전담 및 지원인력 규모 • 대상 지역/분야 프로그램 전문성과 경험 • 지역/분야 파트너국/기관 및 현지 CSO와의 네트워크 활용도 • 모니터링 시행 및 정기보고 성실도 • 기구의 한국인 채용, 한국 NGO와의 협력 계획반영 여부(권고)	10	
	❍ 공관/사무소 심사 의견 • 공관/사무소 프로그램 검토 의견에 따라 사무소 현지 전문성 및 사업 추진 역량 적정성	10	
합계			

출처: 저자 작성

(2) 일반 국별협력사업 및 시민사회·기업협력사업 종료평가

○ (평가초점) 분쟁·취약 지원사업의 차별적 특성을 고려, 평가의 목적은 교훈에 대한 학습의 활성화 및 향후 전략 개선방안 도출에 초점 강화함.

- 대표지표(직접 수혜자 수(성/연령/난민여부 분리집계) 필수로 집계하되, 지역·국가·사업별 실적 비교 목적으로 활용 지양

○ (등급제 제외) 분쟁·취약 지원사업의 차별적 특성을 고려, 일반 ODA 사업과 동일한 평가기준과 평가등급제 적용 불가함.

- 분쟁·취약 지원사업의 종료평가 결과는 평가등급제 대상에서 제외 필요

○ 평가시기 및 추진방법 관련 KOICA 종료평가 가이드라인 적용하되, 분쟁·취약 특성상 현장 변동상황과 사업특성에 따라 유연 대응 요구됨.

- 종료평가 계획시점, 현지 정세불안으로 현장 접근이 불가한 경우, KOICA 사무소와 공관 의견 조회 후 시행시기를 조정
- 불안이 장기화될 것으로 예상 또는 사업기간 중 현장 접근성 제한으로 다수 사업활동 미집행되고 축적된 데이터가 취약한 경우, 대상 사업의 평가성 검토
- 평가의 근거자료 충분성, 대상 사업 변화이론의 타당성, 국내외 유사사업 M&E 결과 확보 가능성, 대상 사업모델의 타 국가/지역으로 전파 가능성 등을 고려, 대상 평가를 통해 기대할 수 있는 정보 및 교훈의 활용 가능성과 유용성 판단

• 대상 사업의 평가성 취약하다고 판단되는 경우, 문헌분석 및 주요 이해관계자간 학습 워크숍 형태로 대체 가능

참고 **평가성 사정(Evaluability Assessment)**

- 평가 착수 이전, 평가의 유용성 및 시행 가능성 파악하기 위해 간이형태의 사전연구를 실시하는 것을 의미 (Imas and Rist 2009)
- 주요활동: 문헌검토 및 이해관계자 협의 통해 대상 사업과 시행환경에 대한 이해 제고, 평가결과 사용자/평가 의뢰기관의 수요 정보 및 결과 활용계획 파악
- 기대효과: 평가의 당위성 확보, 현실적이고 대상 사업/현장에 적합한 평가계획의 수립, 주요 이해관계자의 평가 목적·수요에 대한 기대 부응하는 평가도출 가능

○ (**평가방법**) 분야별 전문가로 구성된 외부 독립평가팀을 구성, 현지 정량·정성적 조사분석 통해 성과를 다각도로 측정하고 유용한 교훈 도출함.

참고 **조사분석 방법 활용시 유의사항**

- 지역사회의 '정부 정당성', '정부 또는 제도에 대한 신뢰도' 등 인식·태도의 변화를 측정하는 경우, 정치적으로 민감한 질문을 포함할 수 있음. 현지의 분쟁·취약 특성을 고려, 파트너 지역정부·기관과 긴장관계를 야기하거나 조사원을 신변의 위험에 처하게 할 가능성이 있는 질문은 신중하게 검토해 배제 필요함.
- 현지 문화적 맥락과 언어에 대한 충분한 이해 역시 고려 필요함. 설문조사 질문지의 현지어 번역본에 대한 제3자의 영문 재번역(back translation)을 통해 표현의 정확성과 정치사회적 민감성을 검토, 수정보완 작업을 이행하는 것이 필요함.
- 이슬람 문화권의 경우, 남여 응답자의 동등한 비율을 맞추는 것이 제한적일 수 있으므로, 여성 조사원을 적정수 고용하고, 필요시 남성 친척과 동행하는 방법을 고려해야 함. 가구 설문조사를 시행하는 경우, 각 응답자의 GPS 정보를 확보해 향후 데이터 품질관리와 분석 목적으로 활용하는 것이 필요함.
- 분쟁·취약 특성상 지역사회 여론은 급속도로 변화 가능, 설문조사는 일시적인 영향을 포착하는 것에 그칠 수 있음. 지역사회의 인식·태도변화 파악이 필요한 경우, 설문조사 외 초점그룹토론 및 심층면담 등의 방법과 함께 활용해 분석하는 것이 필요함. 중요도가 높은 데이터의 경우, 다양한 조사방법 및 출처의 데이터와 비교대조해 근거를 보완하는 것을 권고함. 학교 등록율 등의 데이터의 경우, 샘플학교 방문 또는 가구설문 결과와 비교대조해 신뢰도를 검증 가능

참고 **분쟁·취약상황의 평가 방법론 참고자료**

- Social Impact (2007) Good Enough Guide: Impact Measurement and Accountability in Emergencies (https://library.alnap.org/help-library/good-enough-guide-impact-measurement-and-accountability-in-emergencies)
- Social Impact (2011) Fragile States and Peacebuilding Programs: Practical Tools for Improving Program Performance and Results (https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnady656.pdf)
- DFID (2013) Back to Basics: A compilation of best practices in designs, monitoring & evalaution in fragile and conflict-affected environments (https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7eb90aed915d74e622610c/Back-to-Basics.pdf)

○ (**평가기준**) OECD DAC 분쟁취약 평가기준 및 원칙 준용을 원칙으로 하되, 현지 및 사업의 특성 고려하여 수립해 활용 가능함.

〈표 29〉 분쟁취약 지원사업의 평가기준 및 평가질문 예시

평가기준	평가질문 예시
적절성	• 해당 사업은 타당한 분쟁·취약성 분석 결과를 기반으로 하고 있는가? • 해당 사업은 다양한 인구그룹, 특히 취약그룹(국내 피란민, 여성가장 가구, 임산부, 장애인, 청소년 등)의 수요를 얼마나 반영하였는가? • 해당 사업은 KOICA와 사업기획·주관기구의 전략목표와 부합하는가? • 해당 사업활동은 사업 목표달성에 기여하도록 적절하게 구성되었는가? • 해당 사업은 현지 분쟁과 취약성에 대한 타당한 분석결과를 토대로 설계하였는가?
평등/포용성	• (분쟁 민감성) 해당 사업은 분쟁에 민감하게, 즉, 분쟁의 요인과 양상의 변화를 정기적으로 모니터링하며, 분쟁에 미치는 부정적 영향을 피하기 위해 활동계획과 시행전략을 조정하며 대응하였는가? • 해당 사업은 어떻게, 어느 정도로 다양한 사회적 그룹(젠더, 장애, 연령, 지역, 종교 등)간의 역학관계 이슈 해결을 위해 사업계획을 유연하게 조정하였는가?
효율성	• 해당 사업은 성과 달성을 위해 얼마나 인력·재정자원을 효율적으로 활용하였는가? • 목표를 달성하기 위해 보다 나은(보다 효율적인) 대안은 없었는가? • 해당 사업의 비용 효율성을 확보하기 위해 취해진 방안/전략은 무엇인가? • 해당 사업은 현장의 변화에 신속하게 대응하였는가?
효과성	• 해당 사업은 현장 분쟁의 원인 해결에 어느 정도로 기여하였는가? 또는 해당 사업은 어느 정도로 지역사회와 참여자의 역량변화를 통해 평화를 위한 모멘텀에 기여하였는가? • 해당 사업은 계획한 산출물과 성과를 어느 정도 달성하였는가? • 해당 사업의 다양한 인구그룹, 특히 취약그룹이 공평하게 서비스 수혜를 받았는가? • 해당 사업은 그룹내, 그룹 간의 관계를 유의미하게 개션하였는가?
일관성	• 해당 사업은 KOICA가 시행하는 기타 분쟁취약 지원 사업과 상호보완적인가? • 해당 사업은 현지 공여기구/기관이 시행하는 기타 사업과 상호보완적인가?
영향력	• 해당 사업은 분쟁·취약성으로부터 대응·회복·준비도 확보를 위한 지역사회 및 수혜주민 역량 강화에 얼마나 기여하였는가? • 해당 사업으로 인한 의도한/의도하지 않은, 긍정적이거나 부정적, 직접적이거나 간접적인 변화는 무엇인가? • 분쟁과 평화의 주요 요인에 미친 영향이 있는가? • 분쟁분석 결과에 근거, 분쟁과 취약성의 주요 요인 중 어떠한 것들이, 어떻게 영향을 받았는가? • 해당사업 지역은 어떠한 변화를 겪었는가? 해당 사업으로 인한 변화가 있다면, 어떠한 것인가?
지속 가능성	• 평화구축을 위한 장기적 절차, 구조, 규범과 제도를 형성하기 위한 시도가 있거나 또는 계획되었는가? • 분쟁과 취약성을 해소하기 위해 설계된 새로운 제도와 규범은 살아남을 것인가? 해당 제도와 규범은 활용되고 있는가? • 지속되는 폭력 또는 불안정으로 인해 이득을 보고 있는 그룹 또는 평화구축 진전사항을 저항하는 이들은 누구인가? 적절한 방식으로 해당 이슈가 해결되었는가? • 새로운 도전과제와 위기 도래시 동 사업을 통해 개선된 그룹 간의 관계는 얼마나 지속될 것인가?

출처: 저자 작성

3.8. 성과공유

(1) 인도지원처 분쟁·취약 지원사업

○ 사업성과 모니터링 기반, 국내 및 현지에서 각 연 1회 성과공유 세미나를 개최해 국내외 주요 이해관계기관 간 상호학습을 활성화함.

○ (현지 세미나) 모든 사업 대상국 연 1회 사업 성과공유 세미나를 개최함.

- 현지 여건으로 개최 제한 시, 사업기간(3년) 이내 최소 1회 개최
- 파트너 정부, 기타 UN 기구 및 공여기관, 시민사회와 성과 모니터링 결과를 공유, 비즈니스 모델의 적정성과 개선방안 논의를 촉진
- 국내외 우리 정부의 분쟁·취약국 지원 프로그램에 대한 인지 제고

○ (국내 세미나) 연 1회 연도별 성과공유 국내 세미나를 개최함.

- 단내 직원 및 학계, 시민사회 등 우리 ODA 생태계 구성원의 우리나라의 분쟁·취약 지원사업에 대한 관심을 환기, 관련 정책 지지기반 강화
- 개발협력세미나, 국제개발협력학회 등 단내외 평가·연구결과 확산기회와 연계, 분쟁·취약 상황의 ODA에 대한 연구 및 학습공유를 촉진

(2) 일반 국별협력사업 및 시민사회·기업협력사업

○ KOICA 종료평가 가이드라인에 따라 성과공유 워크숍 추진함.

- 현지 여건으로 개최 제한 시, 국내 이해관계기관 대상 워크숍으로 대체
- 인도지원처 분쟁·취약 지원사업 국내세미나와 공동 개최 가능

3.9. 프로그램 중간평가 및 심의

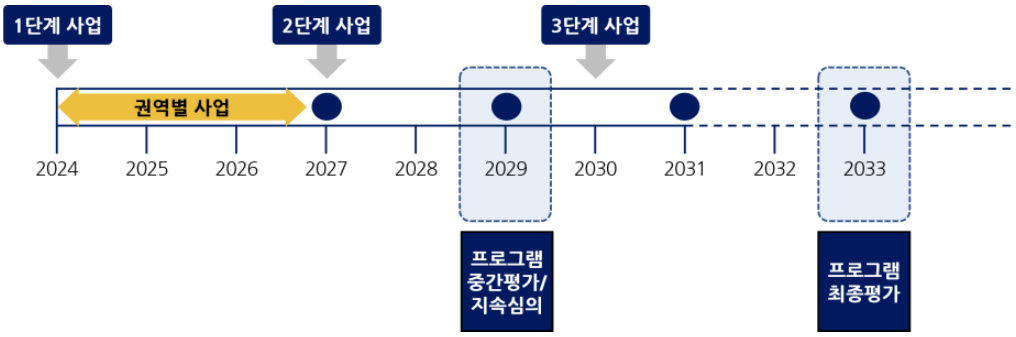
(1) 프로그램 중간평가

○ 프로그램 중간평가를 실시, 종합적 분석결과를 토대로 KOICA-국제기구 전략적 프로그램 지속여부를 심의함.

○ (**평가목적**) 각 프로그램 단위의 정량·정성 성과에 대한 종합적 분석을 실시, 전략적 프로그램 지속여부를 심의하는 근거로 활용함.

- 성과 달성 촉진/저해요인 분석을 바탕, 교훈을 도출하고 KOICA 분쟁·취약국 지원 접근방식의 개선방안을 모색

○ (**평가시점**) 전체 프로그램 중간시점, 즉 2단계 사업의 2차년도(2028년)-3차년도(2029년) 중 실시함.



출처: KOICA 분쟁·취약국 지원 사업 추진방안 참고해 저자 재구성

〈그림 6〉 KOICA 인도지원처 분쟁·취약 지원 프로그램 평가 및 심의시기

○ (**평가방법**) 분야별 전문가로 구성된 외부 독립평가팀을 구성, 현지 정량·정성적 조사분석 통해 성과를 다각도로 측정하고 유용한 교훈 도출함.

• 분쟁·취약 상황 지원에서 활용가능한 평가 방법론 관련 참고자료는 「3.7 종료평가」 참조

○ (**평가기준**) OECD DAC 분쟁취약 평가기준 및 원칙 준용을 원칙으로 하되, 프로그램의 고려하여 수립 가능함.

〈표 30〉 KOICA-국제기구 전략적 프로그램 평가질문 예시

평가기준	평가질문 예시
적절성	• 해당 프로그램은 현장의 분쟁·취약요인 경감, 평화역량 구축 수요에 부합하는가? • 해당 프로그램 설계는 목표한 성과를 달성하는데 적정한가? • 해당 프로그램 내 하위 권역별 사업은 프로그램 단위 목표달성에 기여하도록 적절하게 설계 및 구성되었는가? • 해당 기구는 프로그램 관리역량(분야 전문성, 현장 네트워크, 이해관계기관과 소통/파트너십, 현장변화에 신속대응, 예산 및 일정관리 등)을 충분히 확보하고 있는가? 해당 프로그램의 목표 달성을 위해 협업하기에 적정 파트너인가?
평등 /포용성	• (분쟁 민감성) 해당 프로그램은 분쟁에 민감하게, 즉, 분쟁의 요인과 양상의 변화를 정기적으로 모니터링하며, 분쟁에 미치는 부정적 영향을 방지하기 위해 하위 사업구성과 설계, 활동계획과 시행전략을 조정하며 대응하였는가? • 해당 사업은 어떻게, 어느 정도로 다양한 사회적 그룹(젠더, 장애, 연령, 지역, 종교 등)간의 역학관계 이슈 해결을 위해 사업계획을 유연하게 조정하였는가?

평가기준	평가질문 예시
효율성	• 해당 프로그램은 계획한 성과 달성을 위해 얼마나 인력·재정·행정자원을 효율적으로 활용하였는가? • 목표를 달성하기 위해 보다 효율적인 대안은 없었는가? • 비용 효율성을 확보하기 위해 취해진 방안/전략은 무엇인가? • 해당 기구는 내외부 변화에 신속히 대응하였는가? 이를 위한 제도와 역량을 확보하고 있는가? • 파트너 정부/기관, 현지 사업수행기관과 정기적으로, 긴밀히 소통해 현장의 변화에 대응해왔는가?
효과성	• 해당 프로그램은 계획한 변화이론 상의 산출물과 성과를 어느 정도 달성하였는가? • 해당 프로그램이 지속된다면, 기한 내 목표한 성과를 충분히 달성할 것인가? • 해당 프로그램을 통한 혜택은 다양한 수혜대상에게 공평하게 전달되었는가? • 해당 프로그램 내 하위 권역별 사업은 프로그램 단위 목표달성에 기여하도록 시너지를 창출하고 있는가? • 성과 달성을 촉진하거나 저해한 요인은 무엇인가?
일관성	• 해당 프로그램의 설계는 현지 공여기구/기관이 시행하는 기타 프로그램과 상호보완적인가? • 해당 기구는 현지 공여기구/기관의 기존 및 진행중 기타 프로그램과의 조화를 위해 (비)공식적으로 정기/비정기적으로 조율·조정 노력을 시행하였는가?
지속 가능성	• 프로그램 산출물이 프로그램 종료후 지속 유지, 활용될 여건이 확보될 것인가? • 파트너 정부의 평화구축 및 관리역량 확보를 얼마나 도모하였고, 어떤 변화를 달성하였는가?

출처: OECD DAC (2012) 참고하여 저자 재구성

(2) 프로그램 중간심의

○ (**심의목적**) 프로그램 중간평가 결과에 근거, KOICA-국제기구 전략적 프로그램 지속 여부를 심의함.

- 사업 추진성과 및 잠재성, 의의에 따라 프로그램별(기구별), 권역별, 국가별 지원 비중 조정 및 지속 여부를 판단

○ (**운영절차**) KOICA 본부-국제기구 본부 간 지속 희망여부 사전 협의 실시해, 지속 의사가 있는 경우 심의위원회를 준비·개최함.

- 지속 의사 확인 시, KOICA 사무소 및 공관 대상 검토의견을 접수

○ (**심의위 운영**) 심의위원회는 (위원장) 인도지원처장, (간사) 분쟁취약지원팀장, (위원) KOICA 내부위원 3인, 외부위원 3인으로 구성해 소집함. 분쟁·취약 지원사업 지속 심의기준을 활용, 사업지속 지원 여부를 결정함.

- 총점 70점 이상 사업에 한해, 심의위원 의견을 종합해 사업지속 여부를 결정하고, 사업설계 및 실시계획에 대한 개선방안을 도출

• 종합적 성과, 현장 여건을 고려, 프로그램 간 예산규모 조정 가능

• 운영전략 및 관리역량 강화가 필요하다고 판단되는 경우, 기구와 협의해 개선방안을 도출

〈표 31〉 인도지원처 분쟁·취약 지원사업 지속심의 기준(안)

구분	심사항목	배점	점수
성과 달성도 (30)	❍ 계획대비 산출물 및 성과 달성도 • 계획 대비 수혜인구 커버리지, 규모 적정성 • 산출물 품질 적정성 • 기타 정량·정성적 실적 • 성과 달성 촉진 또는 저해요인	30	
사업설계 적정성 (20)	❍ 목표 적정성 • 현장 분쟁·취약요인 해소 또는 관리역량강화 부합도 • 착수 이후 현지 수요와의 부합도 ❍ 초점대상의 적정성 • 대상 인구/그룹의 적정성(최취약, 수요가 가장 높은 인구) • 성별, 연령, 장애여부 등 사회적그룹의 수요 부합도 ❍ 사업계획의 적정성 • 추진활동과 산출물, 성과(outcomes) 달성 부합도 • 시행전략의 적정성	20	
사업관리 적정성 (30)	❍ 예산관리 적정성 ❍ 위험관리 운영 적정성 • 위험요인 관리계획에 따른 실제 운영 정도 ❍ 책무성 확보방안 운영 적정성 • 최취약 인구의 차별적 수요파악, 의사결정과정 참여 보장 메커니즘 운영 활성화 정도 • 수혜자/기관의 사업활동 만족도 또는 요청/불만사항 접수 및 반영 메커니즘 운영 활성화 정도 ❍ 브랜딩방안 운영 적정성 • 우리 정부 및 KOICA 지원의 홍보·대내외적 소통 활성화 정도	30	
파트너십 역량 (20)	❍ 기구 관리역량 • 국가사무소 인력구성, 제안 프로그램 전담 및 지원인력 규모 • 대상 지역/분야 프로그램 전문성과 경험 • 지역/분야 파트너국/기관 및 현지 CSO와의 네트워크 활용도 • 모니터링 시행 및 정기보고 성실도 • 기구의 한국인 채용, 한국 NGO와의 협력 계획반영 여부(권고)	10	
	❍ 공관/사무소 심사 의견 • 공관/사무소 프로그램 검토 의견에 따라 사무소 현지 전문성 및 사업 추진 역량 적정성	10	
합계			

출처: KOICA 분쟁·취약 지원 사업 심의기준 참고해 저자 재구성

3.10. 프로그램 종료평가

○ 프로그램 종료 시점(2033년) 종합적 평가결과 시행, 도출한 교훈을 토대로 국제사회의 경험과 지식 축적에 기여

- 비즈니스 모델의 효과성, 해당 모델 작동 가능케하는 내·외부적 요인조건과 시행전략을 파악, 국내외 이해관계기관과의 공동 학습을 활성화

○ 각 프로그램 단위의 종료평가 결과를 종합분석, KOICA 분쟁·취약국 지원 접근방식의 개선방안을 모색함.

- 프로그램 단위 종료평가 결과를 종합, 시행구조와 절차, 파트너십 구조 개선 필요사항을 도출

○ (**평가방법**) 분야별 전문가로 구성된 외부 독립평가팀을 구성, 현지 정량·정성적 조사분석 통해 성과를 다각도로 측정하고 유용한 교훈 도출함.

○ (**평가기준**) OECD DAC 분쟁취약 평가기준 및 원칙 준용을 원칙으로 하되, 현지 및 사업의 특성 고려하여 수립해 활용 가능함.

〈표 32〉 KOICA-국제기구 전략적 프로그램 평가질문 예시

평가기준	평가질문 예시
적절성	• 해당 프로그램은 현장 분쟁·취약요인 경감, 평화역량 구축 수요에 부합하게 설계되었는가? • 해당 프로그램 시행전략/접근법은 현장의 특성과 부합하게 설계, 운용되었는가? • 해당 프로그램 내 하위 권역별 사업은 프로그램 단위 목표달성에 기여하도록 적절하게 설계 및 구성되었는가? 권역별 사업은 프로그램 목표 달성에 기여하도록 시너지를 창출하였는가? • (기구 역량) 해당 기구는 프로그램 관리역량(분야 전문성, 현장 네트워크, 이해관계기관과 소통/파트너십, 현장변화에 신속대응, 예산 및 일정관리 등)을 충분히 확보하고 있는가? 해당 프로그램의 목표 달성을 위해 협업하기에 적정 파트너인가?
평등/포용성	• 해당 프로그램은 분쟁에 민감하게, 즉, 분쟁의 요인과 양상의 변화를 정기적으로 모니터링하며, 분쟁에 미치는 부정적 영향을 방지하기 위해 하위 사업구성과 설계, 활동계획과 시행전략을 조정하며 대응하였는가? 그 결과는 어떠했는가? • 해당 사업은 어떻게, 어느 정도로 다양한 사회적 그룹(젠더, 장애, 연령, 지역, 종교 등)간의 역학관계 이슈 해결을 위해 사업계획을 유연하게 조정하였는가? 그 결과는 어떠했는가?
효율성	• 해당 프로그램은 계획한 성과 달성을 위해 얼마나 인력·재정·행정자원을 효율적으로 활용하였는가? • 비용 효율성을 확보하기 위해 취해진 방안/전략은 무엇인가? 목표를 달성하기 위해 보다 효율적인 대안은 없었는가? • 해당 기구는 내외부 변화에 신속히 대응하였는가?

평가기준	평가질문 예시
효과성	• 해당 프로그램은 현장 분쟁의 원인 해결에 어느 정도로 기여하였는가? 어느 정도로 지역사회와 참여자의 역량변화를 통해 평화를 위한 모멘텀에 기여하였는가? • 해당 프로그램은 계획한 변화이론 상의 산출물과 성과를 어느 정도 달성하였는가? • 성과 달성을 촉진하거나 저해한 요인은 무엇인가?
일관성	• 해당 프로그램은 현지 공여기구/기관이 시행하는 기타 프로그램과 상호보완적인가? • 해당 기구는 현지 공여기구/기관의 기존 및 진행중 기타 프로그램과의 조화를 위해 (비)공식적으로 정기/비정기적으로 조율·조정 노력을 시행하였는가?
지속 가능성	• 프로그램 산출물이 프로그램 종료후 지속 유지, 활용될 여건이 확보될 것인가? • 파트너 정부의 평화구축 및 관리역량 확보를 얼마나 도모하였고, 어떤 변화를 달성하였는가? 장기적 절차, 구조, 규범과 제도를 형성하기 위한 시도가 있거나 또는 계획되었는가? • 새로운 도전과제와 위기 도래시 동 사업을 통해 개선된 갈등/분쟁 그룹 간의 관계는 얼마나 지속될 것인가?

출처: OECD(2012) 참고하여 저자 재구성

별첨3. 인도적 지원 분야 젠더의 중요성: 주요 가이드라인

1. 서론

○ 인도적 지원에서의 젠더 통합적 시각 및 접근성의 중요성은 재난 위험 감소에서 성주류화의 중요성을 명시적으로 확인한 Hyogo Framework for Action 및 모든 정책과 실천에서 성별, 연령, 장애, 문화적 관점을 반영하고, 여성과 청년의 리더십을 촉진할 것을 촉구하는 Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030에서도 확인 됨.

○ 2016년 발표된 The Grand Bargain에는 인도주의 생태계 전반의 방대한 경험과 전문지식을 활용하여, 긴급 필요를 더 효과적으로 해결할 수 있는 과정에서 나이, 젠더, 역량에 따라 다양한 요구가 있음을 인식하면서 젠더는 인도적 지원, 분쟁 취약 지원에 있어서 별도의 이슈가 아니라 주류화되어야 하는 이슈로 명시됨.

- 특히 Grand Bargain의 5번째 원칙인 '공통적/공정한 평가 개선 (Improve joint and impartial assessment)'에서도 수요조사를 위한 데이터 수집, 독립적인 평가 및 위기/취약성 분석 등에서 젠더는 포함되어야 한다고 명시됨. 이는 원조국들이 젠더, 연령, 인종, 언어 및 특별한 요구를 필요로 하는 가장 취약한 그룹의 목소리를 담을 것을 요구함.

○ EU European Consensus on Humanitarian Aid에서도 EU는 여성, 소녀, 소년, 남성의 다양한 필요, 역량, 기여를 인식하며, 인도적 지원에서의 젠더를 통합 강조함. 즉, EU는 인도적 지원에서 여성들의 적극적인 참여가 필수적임을 인정하고, 참여를 촉진하는 데 집중하고 있음. 또한, 여성을 비롯하여 어린이, 노인, 유병자 및 장애인의 니즈에 주목할 것을 권고하고 있으며 젠더기반폭력 방지를 위한 예방 전략을 모든 인도적 지원에 통합할 것을 제안함.

2. 주요 가이드라인

○ IASC의 "Guidelines for Integrating Gender-Based Violence Interventions in Humanitarian Action: Reducing risk, promoting resilience and aiding recovery"**의 젠더기반폭력 예방 가이드라인**

- 2015년에 2005년도의 초본을 개정하여 펴낸 인도적 지원에서의 실질적인 젠더의 통합 가이드라인임. 젠더기반폭력이 위기 및 취약 성황에서 더 심화 되는 경향에 따라 모든 인도적 지원 프로그램에 통합하여 GBV 위험 감소, 회복력 증진, 커뮤니티와 지역사회의 복구 지원 등의 목적이 있음. 동 가이드라인은 비 GBV전문가 용으로 발행했으며 인도적 지원 활동 영역별 가이드 제시함.
- 인도적 지원에서의 캠프(camp) 조정 및 관리, 아동보호, 교육 등에서부터 쉘터, 정착 및 복구, 물, 위생 등에 이르기까지 13개의 분야로 나누어 젠더통합적 인도적 지원사업 지침을 제시함. 또한 모니터링과 평가를 위한 지표를 제안하고 있으며 한국에서는 IOM 한국대표부에서 2017년 한국어판을 발행함.



〈그림 7〉 IASC 젠더기반폭력 개입의 인도주의 활동 통합 지침 보고서 표지

사례 **IASC 가이드라인 적용: UN Women 시리아분쟁 지원사업[83][84]**

시리아 분쟁에 대응하여, 유엔과 UN Women은 위기 상황에서 피해를 입은 여성과 소녀들의 필요를 해결하기 위해 다수의 프로그램 시행함.

"인도적 활동에서 성 기반 폭력 개입을 통합하기 위한 IASC 가이드라인"을 준수하여 요르단, 레바논, 터키에 있는 난민캠프 인도적 지원의 설계와 M&E 프레임워크 형성에 중요한 역할을 함:

❍ M&E 적용 사항:

- 젠더 민감한 모니터링 및 평가(M&E): 데이터 수집은 성별, 나이, 지역을 기반으로 세분화된 정보를 포함하여, 여성과 소녀들의 구체적인 요구가 평가되고 해결되도록 함.
- 젠더기반폭력(GBV)의 예방 및 대응: 프로그램은 여성과 소녀들에게 안전한 공간, 심리사회적 지원, 법적 지원을 제공하며, 경제적 권한 부여 활동을 병행함.
- 실시간 모니터링: 수혜자들의 정기적인 피드백을 통해, 가정 폭력과 조혼이 위기 중에 급증한 문제와 같은 젠더 특화 이슈에 대한 프로그램의 영향을 개선하기 위한 조정이 이루어짐.

○ Sphere Handbook의 젠더기반폭력 가이드라인[85]

글박스 **Sphere Handbook 내 젠더 주류화**

❑ 지침안내 1: 전략적 기획

- 셀터 및 정착 전략은 이재이주 여부와 관계없이 피해 인구의 안보, 안전, 건강, 웰빙에 기여하고 가능한 경우 복구와 재건도 촉진함.

❑ 지침안내 7: 위험, 취약성 및 유해성 현황 파악

- 실제 또는 잠재적인 안보 위협과 연령, 젠더, 장애, 사회/경저젝 지위, 피애 인구의 자연환경 자원에 대한 의존, 피해 인구와 수용 커뮤니티 사이의 관계로 인해 발생한 특정 위험 및 취약성에 관한 내용을 포함해야 함.

❑ 지침안내 13:여성과 여아는 젠더기반폭력을 당할 위험이 특히 큼

- 인도주의 기관은 여성 및 여아를 보호하는 활동을 수행할 경우 인신매매, 강제 성매매, 강간 또는 가정 폭력 등 잠재적인 위험을 줄이는 방안을 고려해야 함.
- 성적 착취 및 학대 관행을 예방하고 근절하는 기준 및 제도 이행 해야 함.
- 인도적지원의 대가로 성매매를 강요당하는 여성이나 여성 장애인 등 취약성을 가진 피해 인구를 고려해야 함.

출처: UN Women (2020) Guidance Note: How to promote a gender-responsive participation revolution in humanitarian settings.

83) https://eca.unwomen.org/en/where-we-are/turkey/peace-and-security/strengthening-the-resilience-of-syrian-women-girls-and-host-communities
https://jordan.unwomen.org/en/news/stories/2019/june/syrian-women-in-jordan-share-stories-of-war-and-hope

84) https://eca.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20ECA/Attachments/Publications/2021/4/eu%20madad%20evalsynthesis%20report%20final-min.pdf

85) The Sphere Project: Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response. 2011 Edition

○ 동 기술 지침 노트는 포용적이고 성평등에 부합하는 Grand Bargain 실행시 어려움, 기회 및 모범 사례를 강조하기 위해 개발됨.

○ 여성과 소녀들이 남성과 소년들과 함께 그들의 삶에 영향을 미치는 결정에 완전히 참여할 수 있도록 지원하기 위한 지침으로 Grand Bargain의 서명자들과 긴밀한 협의를 통해 준비되었음.

○ 인도적 환경에서 성평등 및 여성과 소녀의 권한 강화를 위한 관심 촉구를 강조하고 있으며, 로컬화, 참여, 공정한 수요 평가, 현금 지원이라는 네 가지 부문에 우선적으로 초점을 맞추고 있음.

○ 젠더분석이나 성별분리데이터 수집 중요성에 대해 재차 강조하면서 수집된 정보가 사업기획 및 프로젝트 사이클 내에서 더 잘 적용 될 수 있는 방안으로 다음을 제안함:

- 고위 관리자 및 직원들은 그들의 ToR과 성과관리에 따라 책임을 짐.
- 모든 이해관계자의 참여를 확보하고 메커니즘을 구축할 수 있는 충분한 시간 필요
- 동 메커니즘에 대한 충분한 자금 지원 필요
- 여성 그룹 등과 같은 중요한 이해관계자들이 참여할 수 있는 역량, 정기적인 자금 지원, 수단 및 기술을 갖추어야 함.

글박스 **젠더 관점으로 참여자 보기: 주요 질문**

- 지역 여성 조직의 적극적인 참여와 함께 선호되고 신뢰받는 방법으로 성 분석에 의해 책임 및 커뮤니티 피드백 메커니즘이 설계하였는가?
- 상호 교차적이고 맥락에 맞는 접근 방식이 사용되었으며, 교차성과 다양성(연령, 장애, 인종, 카스트, 성적 지향 및 HIV 상태 등)을 분석하였는가?
- 위기에 영향을 받은 여성, 소녀, 소년, 남성 및 다양한 성 정체성을 가진 개인들과 지역 여성 및 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 인터섹스(LGBTI) 조직들이 책임 메커니즘의 설계 및 실행에 참여하여 각 집단의 필요, 우선 사항 및 제약에 대한 대응성을 보장하고 있는가?
- 여성 및 여성 그룹, 청소년 당사자 및 청소년 그룹이 인도적 프로그램 주기에서 다양한 단계(설계, 구현, 모니터링 및 평가)에 참여하였으며, 이는 인도적 대응 계획(HRP) 및 인도적 필요 개요(HNO)에서 설정된 우선 사항에 부합하는가?
- 위기에 영향을 받은 여성과 소녀, 소년과 남성이 인도적 개입의 품질, 목표 설정 및 대응성 문제를 논의하기 위해 보고 및 피드백 메커니즘을 사용할 수 있도록 특정 개입 및 전략이 얼마나 채택되었는가? 성폭력(GBV)의 위험과 GBV 위험 완화 전략이 고려되었는가?
- 도너들이 피해를 입은 사람들의 피드백을 프로그램 주기 모든 단계에서 고려하도록 지원 단체에 요구하고 이를 가능하게 하였는가?
- 이러한 피드백이 얼마나 채택되었으며 인도적 대응 계획 및 클러스터 관련 개입 아래 프로그램 및 전략 개입의 방향에 영향을 미쳤는가? 여성과 소녀의 역량, 지식 및 열망이 포함되어 있는가?

글박스 **취약상황에서의 부패 퇴치를 위한 참여적 방안**

- 부패 퇴치를 위한 동 실용 가이드는 InsightShare와 Transparency International이 전 세계 시민들과 함께 진행한 10년 간의 협력의 결과임.
- 지역 사회 구성원들이 Participatory Video with the Most Significant Change (PVMSC) 접근 방식을 사용하여 모니터링, 평가 및 학습을 위한 것으로, 참여자의 목소리를 확대하고 조직이 프로그램을 더 잘 이해하고 개선하는 데 도움을 줌
- 이 가이드는 다이아몬드 채굴로 이주한 지역사회, 빈곤 퇴치 전략에서 배제된 청소년들, 관습적인 지도자들에 의해 토지를 잃은 과부들, 토지 강탈자들에 의해 강제 퇴거 위협을 받는 섬 주민들을 포함하여, 두 개 대륙에서 불의를 싸우기 위해 참여적 비디오가 사용된 다양한 사례들로 구성됨.
- 이 가이드는 부패의 영향을 받은 여성과 남성의 실제 경험과 전체 지역사회, 문화 및 생태계에 미치는 영향을 소개하면서 부패에 대한 시민들의 무관심을 극복하고 불가피한 것으로 받아들여지지 않도록 함.

○ **참고 사례**

사례 **UNICEF 사업**

❑ **사업명:** ***UNICEF Communities Care: Transforming lives and preventing violence against women and girls in conflict-affected South Sudan***[86)87)88)89)]

❑ **배경**

- 남수단과 같이 오래된 분쟁 국가의 취약 상황 및 인도적 지원 상황에서의 젠더기반폭력(Gender-Based Violence, GBV)의 심각성
- GBV는 분쟁 중, 이주나 새로운 지역으로 재정착 하는 과정에서, 가정 및 친근한 파트너에 의해 일어나기 쉬움
- 인도적 지원 상황은 GBV가 발생하기 쉬운 상황이기도 하나 기존의 젠더규범 및 악습을 변화시킬 수 있는 '기회'로 인식되기도 함

86) Glass N, Perrin N, Marsh M, et al. (2019) Effectiveness of the Communities Care programme on change in social norms associated with gender-based violence (GBV) with residents in intervention compared with control districts in Mogadishu, Somalia. BMJ Open. https://bmjopen.bmj.com/content/9/3/e023819.info

87) UNICEF. (2021). Communities Care: Transforming lives and preventing violence against women and girls in conflict-affected South Sudan. UNICEF. https://www.unicef.org/media/95946/file/UNICEF-Communities-Care-South-Sudan-2021.pdf

88) Glass, N., Perrin, N., Clough, A., Desgroppes, A., Kaburu, F. N., Melton, J., Rink, A., Read-Hamilton, S., & Marsh, M. (2018). Evaluating the communities care program: Best practice for rigorous research to evaluate gender-based violence prevention and response programs in humanitarian settings. Conflict and Health, 12(5). https://doi.org/10.1186/s13031-018-0138-0

89) UNICEF. 2014. Introduction to Communities Care: Transforming Lives and Preventing Violence.

사례 UNICEF 사업

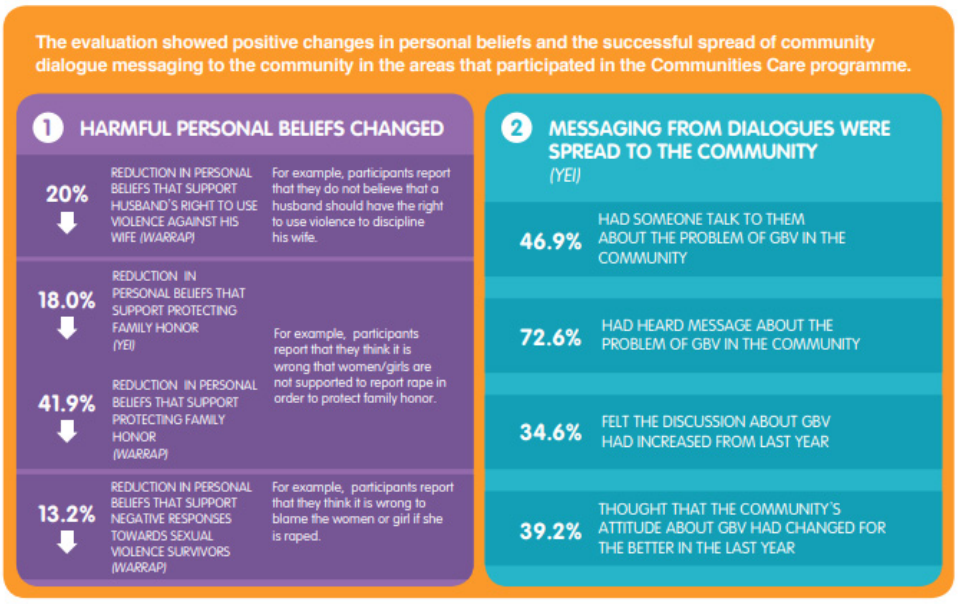
❑ Community Care(CC) 프로그램 개요



- 2015-2017 남수단의 두 지역에서 파일럿으로 진행, 수행은 Voice for Change (VFC), The Organization for Children's Harmony(TOCH)등 로컬 NGO에서 수행함. 인도주의적 상황에서 로컬 커뮤니티와의 파트너십을 최우선시 함.
- 인도적 지원이 이루어지는 보건, 사회 심리, 보호 및 교육 등의 분야에 대한 커뮤니티의 대응을 지원함.
- 15주간의 조직적인 대화를 이끌어내는 사업임. 로컬 파트너십의 구축, 글로벌팀과 로컬팀이 함께 하는 훈련 및 역량강화, 캠페인 등을 통해 해당지역의 규범 인식 개선 등이 사업 구성요소임.
- GBV의 공공보건적 접근 및 변화이론에 근거함. GBV가 일어나는 복합적인 단위인 개인, 가정, 커뮤니티, 및 사회제도 등의 개념도에 근거하여 기획됨.
- UNICEF의 오래 축적된 경험과 연구에 근거하여 유해한 관습은 개인 및 지역사회의 신념이 변화해야 한다는 것에 근거함.

❑ 주요 성과: 개인 의식의 변화

- 남편은 아내를 훈련시키기 위해 폭력을 행사할 수 있음 (20% 감소)
- 가족의 명예를 위해 간강을 당하더라도 신고하지 않아야 함 (18~42% 감소)
- 강간은 피해자의 잘못임 (13.2% 감소)



인도지원 2025-04-119

인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 사업 기획
모니터링 및 평가 개선 방안 연구

발 행 2025년 1월
발 행 인 장원삼
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 인도지원실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)
전 화 1588-0434
팩 스 031)740-0260
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 경성문화사
I S B N 978-89-6469-633-0 93320

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락 없이 무단 전제와 복제를 금합니다.]

연구자료

인도지원 2025-04-119



인도적 지원 및 분쟁취약국 지원 사업 기획 모니터링 및 평가 개선 방안 연구

KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 1588-0434 Fax. 031-740-0260
https://www.koica.go.kr