Issues in Development

개발과 이슈

제67호 | 2021. 4월

개발협력 통합적 접근법의 의미와 사례



KOICA
Korea International Cooperation Agency
WORLD FRIENDS KOREA

OPEN 공공누리 출처표시 상업용금지 변경금지 공공저작물 자유이용허락

한국국제협력단은 글로벌 사회적 가치를 실천하는 대한민국의 개발협력 대표기관으로 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상, 여성, 아동, 장애인, 청소년의 인권 향상, 성평등 실현, 지속가능한 발전 및 인도주의를 실현하고, 협력대상국과의 경제협력 및 우호협력 관계 증진, 국제사회의 평화와 번영에 기여하고 있습니다.

『개발과 이슈』는 국제개발협력분야의 주요 현안에 대한 분석과 최근 연구 및 정책을 소개하여 국내외 국제개발협력에 대한 인식을 제고하고 관련 정책 수립과 사업 추진에 방향을 제시하기 위해 발간되는 비정기간행물입니다. 본 연구의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와 일치하지 않을 수도 있습니다.

본 자료는 KOICA ODA 전자도서관(lib.koica.go.kr)을 통해서도 볼 수 있습니다.

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

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

박수영. 윤유리. 안미선. 2021. "개발협력 통합적 접근법의 의미와 사례." **개발과 이슈**, no. 67.

저자

박수영 _ 한국국제협력단 ODA 연구정보센터 센터장
carpediem@koica.go.kr

윤유리 _ 한국국제협력단 ODA 연구정보센터 연구원/과장
yyoon@koica.go.kr

안미선 _ 한국국제협력단 ODA 연구정보센터 전문관
miseonion@koica.go.kr

개발협력 통합적 접근법의 의미와 사례

목차

요약

Ⅰ. 서론
1. 연구배경 및 필요성
2. 연구 방법론 및 한계

Ⅱ. 통합적 접근법의 의미
1. 통합적 접근의 배경
2. 통합적 접근의 정의 및 유형
3. 통합적 접근의 장단점

Ⅲ. 개발협력사업에서 통합적 접근
1. 양자공여기관: USAID
2. 국제기구: GEF
3. NGO: 월드비전

Ⅳ. KOICA의 통합적 접근법 활용 및 시사점
1. 통합적 접근법 단기 도입방안
2. 통합적 접근법 중장기 과제
3. 시사점

참고문헌

인터뷰 질문지

요 약

2015년 발표된 SDGs는 지속가능한 개발을 위한 17개의 통합되고 분할 불가능한 우선순위의 집합이다. 목표간 연계성이 높은 SDGs의 달성을 위해서는 경제, 사회, 환경 등 다양한 측면에서 모든 수준에서의 모든 이해관계자들의 참여에 기반한 통합적 접근의 필요성이 강조된다. 한국 또한 개별협력 사업의 분절화를 해결하기 위해 통합적 ODA 기반 구축 등의 노력을 이어가고 있다. 이렇듯 통합적 접근의 중요성이 대두되고 있는 가운데, KOICA는 개발효과성 제고 및 사업성과 확대 측면에서 통합적 접근의 의미와 방법에 대해 검토해 볼 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 통합적 접근의 배경과 의미에 대해 살펴보고, 개발협력 사업 수행 기관들의 통합적 접근 사례를 분석하여 KOICA의 통합적 접근에 대한 방향성 및 시사점을 제안하고자 한다.

개발협력분야의 통합적 접근은 사업 발굴에 있어 경제적 또는 기술적 측면의 단편적인 접근에서 발생할 수 있는 악영향을 감소시키기 위한 노력의 일환으로 꾸준히 제기되어 왔다. 또한 원조 피로 현상에 따라 원조효과성 및 원조 책무성에 대한 관심이 높아지면서 변화이론을 기반하여 사업 목표 달성 및 성과 창출을 위한 각각의 구성 요소 간의 관계를 파악하고 사업효과성을 제고하고자 하였다. 특히 SDGs 달성을 위한 방법으로서 통합적 접근은 다시금 강조되고 있다. 통합적 접근은 여러 분야에 걸친 프로그램 설계, 제공 및 평가를 연결하여 사람들의 삶에 지속적인 영향을 미치는 접근, 또는 지속가능한 개발의 세 가지 차원, 즉 경제, 사회, 환경에 걸쳐 동시에 여러 편익을 증진시키는 접근으로 정의 가능하다. 통합적 접근이 개발협력 사업에 새로운 개념은 아니며, 이미 개발협력 사업을 수행하고 있는 여러 기관에서는 개발 주제에 따라 필요시 통합적 접근을 적용하고 있는 것으로 나타난다.

이에, 양자공여기관(USAID), 국제기구(GEF), NGO(월드비전)의 사례를 하나씩 분석하여보고, 기존의 프로젝트 사업과의 공통점 및 차이점을 살펴보았다. 세 개의 사례는 각 기관의 특성을 반영하고 있다. USAID의 경우 대표 전략 하에 기존의 프로젝트를 확대한 형태로 영양 개선 사업을, GEF는 각 파트너 기관의 협업을 통해 공

동의 지역에 식량 사업을 운영하고 있었다. 월드비전은 NGO 특성을 살려, 지역주민들과 긴밀한 네트워크를 활용하여 아동복지라는 하나의 목표 하에 다양한 사업을 운영하고 있었다. USAID는 다중섹터전략 및 국별 전략 하에 르완다 CHAIN 프로젝트를 발굴하고 마을보건 및 영양상태 개선하고자 하였다. 부서별로 사업을 발굴 및 기획하고 예산을 활용하며, 각 부서에서 차출된 프로젝트 관리팀을 두어 통합된 워크플랜 작성 및 R&R을 조정하고 여러 참여자들 간의 의사소통이 이루어질 수 있도록 하였다. GEF는 IFAD를 중심으로 GEF 협력기관들과의 협업을 통해 식량안보 확보 및 기후변화 대응을 목표하는 통합적 프로그램을 수행하고 있다. 각 기관들 간의 느슨한 형태의 통합을 기반으로 각각의 하위프로젝트를 수행하고 있으며, 관리 및 평가 또한 기관마다 상이하다. 다만, 통합적으로 계획이 수립되었으며, 각각의 취합되는 데이터, 진행현황 및 활동들은 지식확산 차원에서 공유되고 있다. 월드비전은 독립기관이 다중섹터 사업을 운영한다는 점에서 USAID와 유사할 수도 있다. 하지만 개별사업 이행기관도 월드비전이라는 점에서, 다소 구체적인 기관의 목적이 있다는 점, 그리고 사업기간이 앞서 본 기관들에 비해 상대적으로 길다는 점에서 그 차이가 있을 것이다.

개발협력 사업에서 통합적 접근은 복합적인 개발문제에 종합적인 대응을 하는 시도로써, 그리고 SDGs 달성을 위한 핵심방안으로써 그 의미가 있다. 체계적인 협력을 통해 시너지효과 창출이 이루어진다면, 재원부족 및 개발효과성 제고 등에 대한 솔루션이 될 수도 있다. 다만, 의도하는 시너지효과를 창출하기 위해서는 변화이론에 기반한 복잡한 대규모 사업을 기획할 수 있는 역량을 갖춘 인력의 확보, 그리고 5년 이상의 장기적인 관점의 사업 기획 및 관리가 전제된다. 또한 참여자들 간의 협업시스템 구축도 반드시 뒤따라야한다. 한편, 개발협력 사례들을 살펴본 바, KOICA는 기존의 프로젝트 사업들을 기반으로 통합적 접근을 점진적으로 시도해 볼 수 있을 것으로 사료된다. 또한 관련 역량을 키우기 위해 국제기구 또는 타 국제개발협력 기구 등과의 협업도 고려해 볼 수 있을 것이다. 동시에 KOICA는 통합적 접근의 사업을 포용할 수 있는 기존의 프로젝트 사업 계획, 관리 및 평가 프레임워크를 확대 개선하고 관련 역량 강화에 대한 고민도 함께 이루어져야 할 것이다.

I. 서론

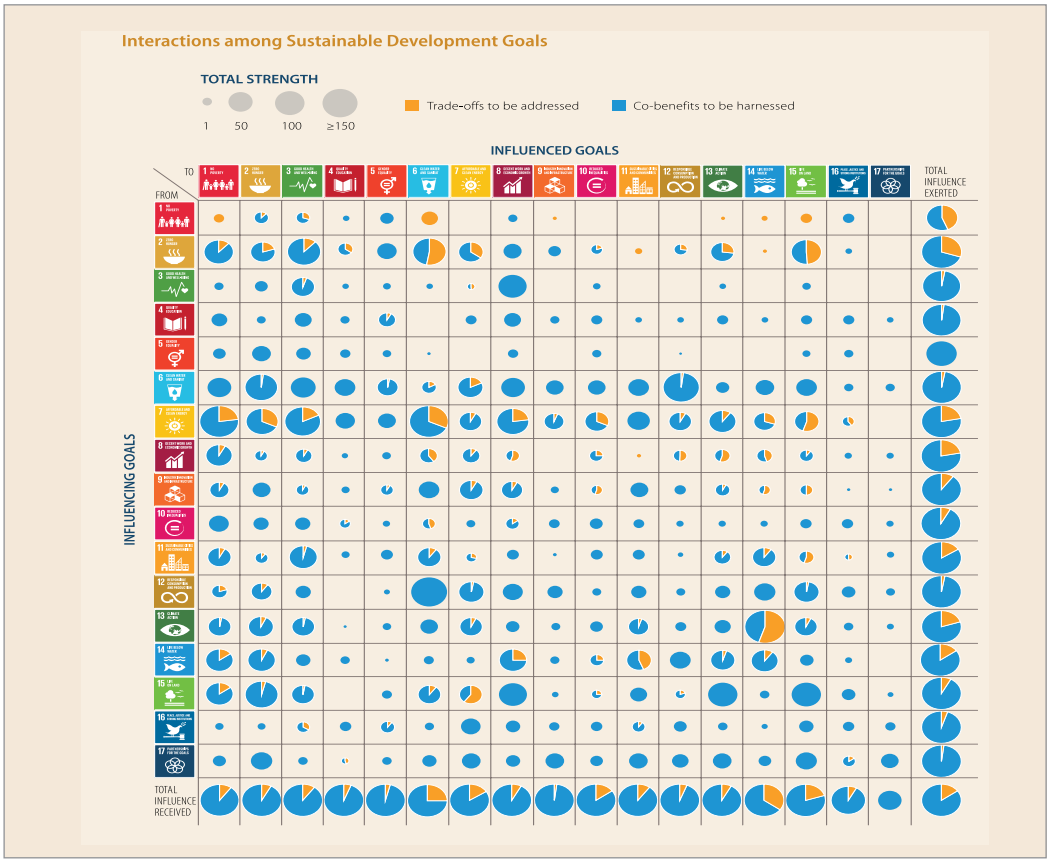
1. 연구의 배경 및 필요성

2015년 발표된 지속가능한 개발목표(Sustainable Development Goals, SDGs)는 지속가능한 개발을 위한 통합되고 분할 불가능한 우선순위 집합의 구성으로, 포괄적이며 환경 친화적인 경제체제로 전환하는 것을 목표한다(PAGE 2016). 이에 각 국가에서는 목표 간 연계성이 높은 SDGs를 달성하기 위해 통합적 계획 수립이 요구되고 있으며, 모든 수준(글로벌, 지역 및 국가)의 모든 이해관계자의 참여도 함께 요구되고 있다. SDGs는 경제, 사회, 환경 등 다양한 측면에서 통합적인 접근이 필요함을 강조하고 있다. 목표 간 연계성 및 상호작용에 대해서는 다양한 연구를 통해 분석되고 있으며, 연구방법에 따라 조금의 차이는 있겠으나, 많은 연구에서 각 SDG 간 긴밀한 상호작용이 있음을 보여준다. EU의 'KnowSDGs Platform'은 각 목표 및 타깃별 시너지효과 및 상쇄효과를 그래프로 제시한 바 있으며, 그 외 OECD 및 유엔 아시아 태평양 경제사회위원회(United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP), Green Growth Knowledge Platform 등에서도 목표별 · 지역별 · 국가별 · 테마별 연관성 및 상호작용을 시각화하여 제시하고 있다. Global Sustainable Development Report 2019에서는 각 목표 간 인과관계를 〈그림 1〉과 같이 제시하고 있다. 왼쪽 열에 제시된 각각의 목표가 상단의 행에 제시된 목표로 미치는 영향력을 보이고 있으며, 파이의 크기는 목표 간 영향을 미치는 정도를 나타낸다. 그리고 노란색은 상쇄효과를 파란색은 공동이익을 나타낸다. 오른쪽 열과 하단의 행은 각각 영향을 미치는 정도와 영향을 받는 정도를 나타내고 있는데, 결국 목표 간 복잡하게 얽혀 있음을 보여주고 있는 것이다.

한편, 한국에서의 통합적 접근은 유 · 무상 원조의 통합 또는 원조의 분절화 해결 등의 주제에 초점을 두고 있다. 개발협력사업의 분절화를 해결하기 위해 협의체 구성을 통해 이행과제 점검을 강화하고, 부처 간 융합 예산 편성 및 사업 연계 등, 이해관계자들 간의 소통을 확대하여 중복을 줄이면서 사업 간 시너지 창출을 도모하고자 한다. 최근 발표된 제3차 국제개발협력 종합기본계획에서도 통합적 ODA 기반 구축을 위한 노력이 지속되고 있음을 언급하고 있다(관계부처합동 2021).

변화해가고 있는 국제사회의 개발협력 패러다임 및 한국의 개발협력 정책은 지속가능성과 통합적 접근의 중요성을 강조하고 있다. KOICA는 특히 개발효과성 제고 및 사업의 성과 확대 측면에서 다양한 사업 수행 방식 및 접근 방식에 대해 고민이 필요하며, 통합적 접근의 의미와 그 방법에 대해 여러 방면에서 검토해 볼 필요가 있다. 다만, 본 연구에서는 유 · 무상 통합 및 원

〈그림 1〉 SDGs 목표 간 상호작용



자료: GSDR Report 2019, 6

조의 분절화라는 정책적인 개념보다는 개발협력 사업을 수행하는데 있어 분야 및 참여자들 간의 통합에 초점을 두고 살펴보고자 한다. 또한 타 개발협력 기관의 통합적 접근 사업 사례를 통해 KOICA의 통합적 접근 방식의 사업 가능성을 검토해보고자 한다.

2. 연구방법론 및 한계

본 연구에서는 통합적 접근법의 배경과 의미에 대해 살펴보고, 개발협력 사업을 수행하고 있는 기관들의 통합적 접근 사례를 분석하여, KOICA의 통합적 접근에 대한 방향성 및 시사

점을 제안해보고자 한다. 이를 위해, 국내외 관련 문헌조사 및 관계자 인터뷰를 주요 연구방법으로 활용하였다. 양자공여기관, 국제기구 및 NGO를 대상으로 기관을 선정하여 사업 계획 문서 및 결과보고서 등을 조사하고, 사업 담당자를 인터뷰하였다. 다만, 사업의 수행과 직접적인 관련이 있어 외부 공개가 불가한 자료가 많았다. 또한 최근 COVID-19 팬데믹의 영향으로 현장 답사 및 인터뷰 대신 원격으로 진행되는 인터뷰는 현지 인터넷 망 품질 등의 이슈로 원활하게 이루어지기 어려웠으며, 이메일 질문지만으로는 충분한 답변을 얻는데 제한적이었다. 따라서 연구는 공개 가능한 문서 및 서면 인터뷰 답변지를 기반으로 제한적으로 분석되었다는 한계가 있다.

II. 통합적 접근법의 의미

1. 통합적 접근의 배경

개발협력분야의 통합적 접근에 대한 논의는 상당히 오래되었다. 우선, 개발협력 사업 발굴에 있어 경제적 또는 기술적 측면의 단편적인 접근에서 발생 가능한 악영향을 감소시키기 위한 노력의 일환으로 복합적인 관점의 통합적 접근의 필요성은 꾸준히 제기되어 왔다. 한 사회의 개발에서 파생되는 복잡하고 다양한 과제에 대해 특정 부분에 대한 지원으로는 효과적으로 대처하는데 한계가 있기 때문이다. Jules Scholten(1999)은 자메이카의 농촌개발사업을 예로 들며, 사업의 초점을 쌀 수입 의존도 감소에만 둔 것을 실패 원인으로 언급하였다. 수입에 의존하고 있는 쌀을 직접 생산할 수 있게 된다면 불필요한 외화 소비를 감소시킬 수 있을 것으로 예상하고, 해안가 맹그로브 숲을 개간하여 농지를 마련하는 사업을 추진하였으나, 자메이카 사람들의 수인성 질병에 대한 두려움으로 실제 쌀농사를 지으려는 사람이 없어 사업은 실패로 돌아갔다. 이렇듯, 단편적인 솔루션 제공은 지역이 당면하고 있는 복잡한 과제에 대해 효과적으로 대응하는데 어려움이 있을 수 있다. 특정 시점을 기준으로 발생한 것은 아니지만, 개발협력 사업 내 통합적 접근의 시초는 1970년대 통합적 지역개발 사업(Integrated Community/ Rural Development approach)으로, 농촌 지역 마을의 개발수요를 참여적 접근법(participatory approach)으로 활용한 것을 들 수 있을 것이다. 대표적으로 스리랑카의 자나 사비야(Jana Saviya), 한국의 새마을 운동 등이 있다. 단일한 인과관계 도출에서 벗어나 중앙정부 중심의 인프라 개발의 한계를 극복하고 지역주민의 참여로 복합적인 문제 해결 방안을 마련하고자 한 것이다.

90년대 이후에는 원조 피로현상에 따라 원조 효과성과 원조 책무성에 대한 관심이 높아지면서, 개발협력 사업은 점차적으로 사업이행 중심에서 성과중심으로 그 초점이 이동하기 시작하였다. 사업의 이행에 초점을 둔 기존 방식의 평가(M&E)에서는 사업 성공 및 실패 원인 규명에 한계가 있었다. 사업의 결과는 적절한 사업 이행의 여부와는 별도로 사업의 목표 달성 또는 성과 창출을 위한 각 요소 간의 인과관계에 따르기 때문이다. 이에 사업의 궁극적인 목표 달성 또는 성과를 창출하기 위해 각각의 구성요소 간의 관계를 시각적으로 구현하는 변화이론(Theory of Change, ToC)이 등장하였다. 개발협력 사업을 단순히 계획과 평가하기 위한 방법론에서 탈피하여 더 넓은 범위의 프로그램 차원에서 분석하는 이론이라 할 수 있다. 변화분석에 대한 합의된 정의는 없으나, Weiss(1995)는 '어떻게 그리고 왜 특정사업이 작동하는지에 대한 이론(a theory of how and why an initiative works)', Davies(2012)는 '특정 성과로 이어질 것으로 예상되는 일련의 과정에 대한 설명 (the description of a sequence of events that is expected to lead to a particular desired outcome)'이라고 정의한 바 있다. 무엇을 하여 어떤 결과가 발생하고, 어떻게 최종목표에 도달하는지의 사고방식이 아닌, 역으로 최종목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 조건들을 살펴보며 각각의 단계들을 설명하는 가정들에 대한 분석하는 것이다. 즉, 개발협력의 맥락 속에서 특정사업의 성과를 도출하는 활동들의 가능한 모든 변화경로의 복잡한 인과관계를 분석 및 도식화함으로 중간의 과도기적인 잃어버린 중간 고리(missing middle)까지도 포함하여 개발문제를 종합적으로 살펴볼 수 있게 한다(박수영, 김수진 2015).

통합적 접근은 지속가능성과 함께 다시금 강조되고 있다. 특히, 2000년대 들어서면서는 원조 효과성 및 책무성이 강조되면서 모니터링과 평가를 통해 성과중심의 사업 관리가 이루어지기 시작하며, 사업에서도 범 분야를 다루며 여러 이해관계자가 하나의 최종목표를 달성하기 위한 협업이 다양한 형태로 등장하였다. 개발과 보전은 상호의존적 개념이다. OECD에서는 지속가능성을 공여국의 경영적, 재정적, 기술적 지원이 종료된 이후에도 일정 수준 이상의 혜택이 장기적으로 창출할 수 있는 가능성이라고 정의한 바 있다. 또한 2015년 UN 총회에서 결의된 SDGs는 지속가능한 개발이 각각의 영역과 분야 간 밀접하고 긴밀한 상호 협력을 기반하고 있음을 보여주고 있다. 17개 목표와 169개 세부목표를 살펴보면 서로 연관성이 높으며 유기적이고 통합적으로 구성되어 있어, 개별적인 접근이 아닌 조합(combination)을 추구하도록 설계되어 있다. 이는 지속가능한 개발이 경제적, 사회적, 환경적 차원의 균형 속에 개발의 복잡성(multi-faceted)을 고려하고, 다양한 행위자의 협력을 통한 통합적인 접근이 필요함을 명시하고 있는 것이라 할 수 있으며, 통합적 접근이 SDGs 달성의 핵심이 되는 셈이다(PAGE 2016).

2. 통합적 접근의 정의 및 유형

통합적 접근에 대한 구체적으로 합의된 정의는 없다. 하지만, 통합적 접근이 등장하게 된 배경과 다수의 관련 문헌자료는 비슷한 견해를 제시하고 있다. FHI360(2016)은 통합적 접근을 여러 분야에 걸친 프로그램 설계, 제공 및 평가를 연결하여 사람들의 삶에 지속적인 영향을 미치는 접근이라 하였다. 또한 통합 개발(integrated development)은 프로그램의 영향력을 확대하고 커뮤니티의 복잡한 요구사항을 충족하는 전체적인 접근 방식을 통해 분야 간의 인접성(adjacencies)[1]을 의도적으로 활용하려는 것이라 하였다. PAGE(2016)는 통합적 개발 접근법(integrated development approach)이라는 보다 제한적인 범위에서 지속가능한 개발의 세 가지 차원인 경제, 사회, 환경에 걸쳐 동시에 여러 편익을 증진시키는 접근법이라 정의하였다. 이는 빈곤퇴치와 환경지속가능성이 함께 진행되도록 보장(UNDP/UNEP 2013)하며, 효과적인 거버넌스, 정책 조정 및 정부 부처 간 그리고 이해관계자들 간의 일관성을 필요로 하는데, 한 가지 차원의 발전이 다른 차원을 희생시키지 않는 방식으로 정책이 설계 및 실행되어야 함을 전제하고 있는 것이다(PAGE 2016). 즉, 이들 정의가 공통적으로 제시하는 통합적 접근은 특정 개발 주제 목표를 달성하기 위한 종합적인 솔루션을 제공하는 방식이라고 볼 수 있다.

통합적 접근은 일반적으로 섹터 통합형, 이해관계자 통합형, 다중혼합형 등 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 섹터 통합형은 특정 개발주제(unifying theme)에 대해 종합적 분석을 통해 변화이론을 구성하고 사업을 기획하여 개발 목표를 달성하고자 하며, 이해관계자 통합형은 여러 이해관계자(정부, 시민사회, 민간 등)간 협력 및 조율을 통해 다양한 전문 지식과 노하우 및 자원을 체계적으로 동원하여 개발 목표를 달성하고자 한다. 다중혼합형은 섹터 및 이해관계자 통합이 혼합된 형태라고 볼 수 있다. FHI360(2016)은 완전한 통합(complete integration), 교차훈련(cross training), 조정(coordination), 협업(collaboration), 장소공유(co-location) 등 5가지 형태로 통합의 유형을 보다 자세히 구분하고 있다. 완전한 통합은 동일한 사업수행자가 다양한 섹터를 아우르는 서비스를 제공하는 것이다. 교차훈련은 사업수행자가 담당 분야를 중심으로 다양한 분야의 정보를 인지하고 추가적으로 보완 가능한 것을 의미한다. 조정은 공동계획 하에 각 사업수행자가 독립적으로 이행한다면, 협업은 공동 계획 및 공동 실행으로 각 분야별 담당자가 담당 사업을 이행하는 것이다. 장소공유는 다양한 사업수행자들이 의도적으로 동일한 지역에서 사업을 수행함으로 이들 간의 상호보완성으로 인한 혜택을 볼 수 있도록 하는 것이다. 그

1) 서로 다른 분야의 개발은 두 가지 유형의 인접성에 의해 연관될 수 있음. 첫째, 성공 또는 실패가 결국 다른 부문의 진행에 영향을 미치는 파급 효과, 둘째, 여러 섹터에 의한 사업의 공동 수행을 통해 프로그램의 영향력 증폭, 비용 절감 등의 효과가 있음. 두 유형의 인접 관계는 전략적 통합의 기회를 제공함

리고 각 유형의 통합은 상호 배타적이지 않으며, 단독으로 또는 다른 통합과 함께 혼합된 형태로도 활용될 수 있다고 서술하였다(FHI360 2016).

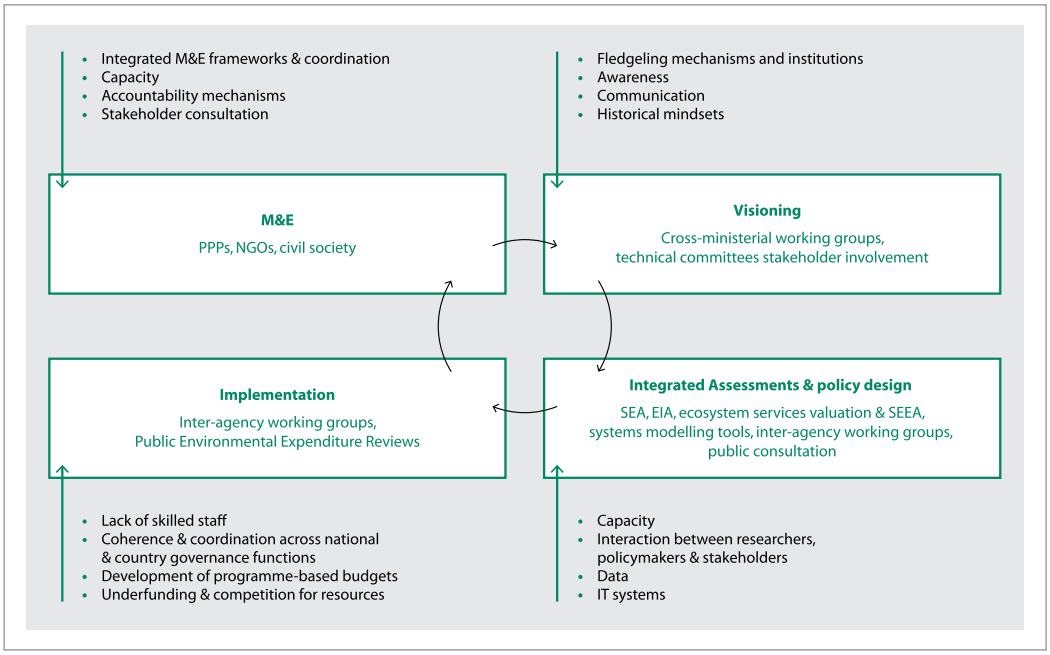
3. 통합적 접근의 장단점

개발협력 패러다임의 변화는 개발협력 사업에서의 통합적 접근에 대한 수요를 증대시켜왔다. 통합적 접근의 목표는 개발문제에 대한 통합 대응을 통해 시너지 효과를 창출하는데 있다. 전체는 부분의 합보다 크다고 하였다. 종합적 기획을 통해 중복을 지양하고 규모의 경제로 개발효과성을 제고하며, 부분적인 개별 대응보다는 전체적인 통합 대응이 더 큰 혜택을 제시할 수 있기 때문이다. 효과적인 통합은 궁극적으로 수용 가능성, 범위, 비용효과성, 지속가능성 및 개발노력의 영향을 향상시키며, 이는 통합적 접근이 갖고 있는 장점이다.

다만, 이러한 효과를 창출하기 위해서는 몇 가지 전제조건 또는 선행과제가 존재한다. 우선 참여자들 간의 원활한 의사소통을 기반으로 동일한 목표를 향한 사업 수행일 것이다. 여기서 의사소통은 사업 지역의 주민 및 정부와의 소통은 물론, 사업 이행주체들 간의 소통 모두를 포함한다. 또한 모든 참여자들이 사업 목표와 방향성을 동일하게 이해하고 각자의 역할을 인지하여야 한다. PAGE(2016)는 통합적 접근이 제대로 실현되기 위해서는 제도 및 거버넌스 시스템 강화, 증거기반 정책 강화, 예산 재정 시스템, 모니터링 및 평가를 위한 지원 등의 핵심 영역이 뒷받침되어야 한다고 제시한 바 있다. 핵심영역이 다소 정부의 역할에 한정적으로 보일 수 있으나, 통합적 접근이 효과를 창출할 수 있도록 지속적으로 실현되려면 결국 국가 차원의 정책 수립 단계에서부터 주류화가 필요하기 때문이라 해석할 수 있다. 하지만, 정부의 역할만을 강조하는 것은 아니다. 결국 통합적 접근은 모든 참여자들이 동일한 목표를 가지고 참여해야만 실현 가능한 것이고, 국가 또한 정책, 재정 및 기술 역량 강화를 위한 지원이라는 역할로 참여하는 것이라 볼 수 있다.

한편, 이러한 조건들은 결국 통합적 접근의 단점으로 보일 수도 있다. 결국 이러한 조건들이 충족되지 않는다면, 통합적 접근이 성공적으로 그 효과를 창출할 수 없게 될 것이기 때문이다. 무엇보다도 통합적 접근 사업은 장기간의 계획 및 이행이 요구된다. 개별 분야 사업에 비해 기간이 오래 소요되는데, 사업 이행에 있어 기간이 길어질수록 예상하지 못한 다양한 리스크에 노출될 가능성은 높아진다. 각각의 목적과 목표가 있는 다양한 이해관계자들 간의 협력이 오랜 기간 동안 지속되는 것은 상당한 도전이다. 작게는 참여자의 변화 혹은 정책 및 예산의 변동 등이 있을 수 있으며, 특히 코로나와 같은 예상하기 어려운 리스크는 사업 진행에 여러 가지로 영향을 미치게 된다. 즉, 사업 기간이 장기화 될수록 리스크는 높아지는 반면, 통합적 접근 사업 방

〈그림 2〉 통합적 접근의 실현을 위한 핵심영역



자료: PAGE 2016, 71

식의 과학적 근거는 현재로서는 다소 미흡한 수준이다. 복합적인 사업 목표에 대한 통합된 평가 체계를 마련하는 것은 결코 쉽지 않을뿐더러, 사업기간 특성상 종료된 사업성과에 대한 평가 및 분석 사례 또한 아직은 제한적이기 때문이다.

통합적 접근이 개발협력 사업에 새로운 개념은 아니다. 지역개발 및 영양 관련 사업, 나아가 최근 이슈가 되고 있는 기후변화 등은 특정 분야에 한정될 수 없는 영역이기 때문에, 복합적인 개발수요(needs)에 대응하기 위해 다수의 사업구성 요소들을 포함하고 있다. 개발협력 사업을 수행하고 있는 여러 기관에서는 개발 주제에 따라 필요시 통합적 접근을 접목하고 있는 것이다. 다만, 모든 개발 주제에 적용 가능한 방법은 아니며, 통합적 접근만이 성공적인 성과 창출 및 효과성 제고를 위한 최적의 방안은 아닐 것이다. 이에, 다음 장에서는 다양한 기관의 서로 다른 형태의 통합적 접근 사업 사례를 통해 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

III. 개발협력사업에서 통합적 접근

1. 양자공여기관: USAID

USAID는 2020년 기준 약 300억불의 예산이 책정된 세계 최대 규모의 양자공여기관으로, 미국 ODA[2]의 절반 이상이 USAID를 통해 집행된다. 현재 USAID는 USAID 다중섹터 영양 전략(Multi-Sectoral Nutrition Strategy (MSNS) 2014-2025)을 바탕으로 11개국[3] 대상 보건, 영양, 농업, 식수와 위생, 교육, 환경, 젠더, 사회보장 및 인도적 지원을 포괄하는 다분야 통합적 프로젝트를 운영하고 있다(USAID 2019). USAID 다중섹터 영양 전략에서 정의하는 통합적 접근이란 영양 결핍의 다각적 요인을 분석하여 다양한 섹터에서 조율된 계획을 통해 통합적으로 개입하고, 인도적 지원과 개발 프로그램을 연계함으로써 취약 지역에서의 충격에 대한 회복탄력성을 키우는 접근을 일컫는다(USAID 2014). 르완다 마을 보건 및 영양 개선 프로젝트는 이러한 USAID의 다분야 통합적 프로젝트 중 하나로 르완다의 중소득국으로의 진입과 지속가능한 성장 및 빈곤 감소를 통한 더 나은 삶을 도모하기 위한 중간목표로서 보건 및 영양 개선에 주목하고 이를 실현하기 위한 다 분야 사업을 기획하였다.

1) 사업 배경 및 목적

USAID 르완다 마을 보건 및 영양 개선 프로젝트(The Community Health And Improved Nutrition(CHAIN) Project Rwanda), 일명 CHAIN 프로젝트는 마을 보건 및 영양 상태 개선에 있어 통합적 접근을 시도하여, 보건 증진, 식수 및 위생(Water, Sanitation and Hygiene, WASH), HIV 예방 및 관련 인식 개선, 임신과 수유기 여성 및 아동을 위한 사회복지 서비스 개선을 위한 사업과 관련 활동을 지원하기 위해 르완다 정부 및 시민 사회역량을 강화하는 사업을 포괄한다(USAID/Rwanda 2016). 프로젝트 기간은 2014-2020년으로 6년의 기간이 설정되었으나 현재까지 진행 중인 사업(activity)이 있으며, 총 22개 사업의 총 예산은 1억2,200만 불이다.

CHAIN 프로젝트는 앞서 언급한 MSNS와 르완다 국가 개발협력 전략 2015-2020 (Country Development Cooperation Strategy, CDCS), 이 두 가지의 전략적 배경 하에 기획되었다

2) 2020 OECD 통계에 따르면, 2019년 미국의 ODA 규모는 약 346억 불로 DAC 회원국 중 1위임
3) 방글라데시, 콩고민주공화국, 에티오피아, 가나, 과테말라, 케냐, 말리, 네팔, 나이지리아, 르완다, 탄자니아

(USAID 2018c).

〈표 1〉 USAID 다중섹터 영양 전략과 르완다 국가 개발협력 전략

분야전략	국가전략
USAID 다중섹터 영양 전략	르완다 국가 개발협력 전략
● 빈곤완화 및 회복력 있는 민주사회 증진을 위한 기초로서 최적의 영양 상태에 주목하여 최적의 신체적·인지적 발전을 보장하기 위해 임신부터 아이의 두 돌까지의 기간인 인간의 최초 1,000일[4] 동안의 영양상태 개선을 목표로 설정 ● 최적의 영양 상태는 적절한 환경(enabling environment)[5]을 기반으로 적절한 식이 섭취 및 낮은 질병에 대한 부담을 통해 고취될 수 있으며, 영양 결핍을 초래하는 다각적인 요인(multi-factorial causation)을 분석하여 다양한 섹터에서 개입할 것을 제시	● 르완다의 지속가능한 성장 및 빈곤 감소를 통한 중소득국 진입 및 더 나은 삶으로의 발전을 목표 – 4개의 개발목표(Development Objective, DO)를 각각 경제성장, 평화와 거버넌스, 보건 및 영양, 교육 부문에서 설정 ● CHAIN 프로젝트를 총괄하는 USAID 르완다 사무소의 조직 운영 및 CHAIN 프로젝트 기획에 직접적인 배경이 되는 전략 – 르완다 사무소에 따르면[6], 사무소 각 부서[7]가 각 1개의 개발목표를 담당하며 이 중 DO3, 즉 보건 및 영양을 담당하는 보건부서가 CHAIN 프로젝트를 총괄

자료: USAID 2014, USAID/Rwanda 2015, USAID 르완다사무소 인터뷰내용

CHAIN 프로젝트는 르완다 주민의 보건 및 영양 상태 개선을 달성하기 위해 마을 주민의 질 높은 보건 서비스 및 상품 이용의 증가를 목적으로 설정하고 세부목표로 ①영향력이 큰 건강실천습관에 대한 인식, 접근성, 수요의 증진, ②부정적인 환경으로부터의 취약층 보호 개선, ③영양 지식 습득 및 적합한 영양 및 위생 습관 체득, ④시민사회단체 및 르완다 정부기관의 참여 및 성과 향상을 제시하였다(USAID/Rwanda 2016, 6).

2) 프로젝트 수행 구조

CHAIN은 섹터 통합유형이라 볼 수 있다. CHAIN의 총괄은 르완다 사무소의 보건부서가 담당하며, CHAIN의 목표 및 목적을 실현하기 위한 통합적 접근의 필요성에 따라 여러 부서의 지

4) J Bryce et al. 2008. Maternal and child undernutrition: effective action at national level (Lancet 엄마와 아이 영양 논문 시리즈) 연구결과에 기반
5) 적절한 환경이란 국가 영양 관련 리더십과 역량, 재원, 지식 및 증거 기반, 보건 및 식량 시스템, 무역/민간, 성평등, 여권 신장 및 교육 등 지속가능성에 필수적인 기초 시스템을 일컬음
6) 2021.1.11 USAID 르완다사무소 경제성장 부서 농업 및 농촌개발 전문관과 화상인터뷰 실시. 인터뷰 질문지 1. USAID CHAIN Project Rwanda Questionnaire 참조
7) 경제성장, 거버넌스, 보건, 경제성장 부서로 구성되며, 각 부서는 1-2개의 프로젝트를 담당하고 관련 예산 및 소속 부서 직원을 관리함

원을 받을 수 있도록 고안되었다. 또한 부서 간 의견 조율 및 실질적인 프로젝트 운영을 위해 프로젝트관리팀(Project Management Team, PMT)을 두고 있다. PMT에는 프로젝트 기획에 참여한 7명의 기술팀 직원 및 보건, 경제성장, 거버넌스, 교육 부서에서 기술 및 지원을 위한 20여명의 직원으로 구성되어 있으며, CHAIN을 전담하여 상주 관리하도록 계약된 프로젝트관리팀장 1인도 포함한다(de Boer, Nico 2018).

PMT는 프로젝트 초기 운영원칙을 세우기 위해 팀 헌장(charter) 작성 및 프로젝트 우선순위를 설정하였으며, 지역별 CHAIN 활동 매핑 및 현지사무소 내 통합적 프로젝트 수행을 위한 업무분장(Terms of Reference, ToR) 작성, 사업 실행기관(Implementing Partners, IPs) 및 르완다 정부 담당자와의 의견조율 및 사업간 연계를 위한 정기회의 개최, 사업 발굴 및 기획, 연말 사업성과 평가결과 공유 및 차년도 계획 반영, 사업 이행현황 관리를 위해 실행기관과의 격월 공동 현지 조사 실시 등을 담당하였다(de Boer, Nico 2018). 한편, 르완다 사무소에 따르면 프로젝트를 구성하는 관련 사업의 발굴 및 기획, 예산은 각 부서에서 담당 및 집행하고 있는 것으로 나타났다. 사업 발굴 및 기획 시 르완다 사무소에서 현지 직원 및 컨설턴트를 고용하여 활용하는데, 이는 자료 조사 및 데이터 수집을 통해 현지 맥락을 반영하고자 함이다. USAID의 프로젝트 기획 단계의 절차 및 관련 문서는 다음의 표와 같다.

〈표 2〉 USAID 프로젝트 기획 과정

프로젝트 단계	수행주체	산출물	내용
Concept Stage (3–4주 소요)	USAID 현지사무소	Concept Paper	1. 당면 개발과제 및 주요 쟁점 2. 국가개발협력전략(CDCS)과의 관계 3. 사업 예비 목록 및 예상 성과 4. 필수 분석 사항 식별[8] 및 계획 5. 모니터링, 평가 및 학습[9] 6. 지속가능성 분석 7. 주요 이해관계자 식별 및 전략적 파트너 분석 8. 프로젝트 예상 비용 산정 9. 가능한 이행 메커니즘 평가[10] 10. 프로젝트 기획팀 구성 및 R&R, 기획 스케줄, 기획 예산 제안 붙임. 예비 논리적 프레임워크

8) 젠더, 환경, 지속가능성 분석은 필수 분석 사항이며, 이 외 프로젝트 기획을 위해 필요한 평가, 연구 등을 밝히고, 기존 연구 분석이 없을 경우 연구 계획에 대해 기술해야함
9) CDCS와 연계하여 프로젝트 실행 과정에서 평가되어야 할 1–2개의 중심 질문을 설정해야함
10) 협력국 정부 시스템 활용 가능성 또는 지자체 협력 가능성 평가

프로젝트 단계	수행주체	산출물	내용
	현지사무소장 주재 사무소 전체 회의	Concept Paper 리뷰	1. 필수 분석 사항 결정 2. 프로젝트 심의문서(PAD) 작성을 위한 계획 및 예산 결정 3. 프로젝트 목적에 대한 명확화 4. 다음 기획 단계에서 다루어져야할 쟁점 제기 5. CDCS 예산을 고려한 다년도 프로젝트 예산 한도 측정 → Concept Paper 승인
Analytical Stage (3–6개월 소요)	USAID 본부 주관 – 본부 및 현지 사무소 분야별 전문가 활용	분석 보고서	젠더/환경/지속가능성/비용편익/사회건전성/청년층/기관/장애/기후변화취약성/갈등/정치경제분석 등
	USAID 현지사무소 (CHAIN의 경우 PMT)	PAD	1. CDCS 및 다른 미 정부 프로그램과의 관계 2. 협력국, 지역 이해관계자, 타 원조 프로그램과의 관계 3. 프로젝트 설명 요약 4. 이행계획: 실행기관 조달(Acquisition & Assistance strategy, A&A strategy) 5. 재정계획 및 예산 요약 6. 모니터링, 평가 및 학습계획(Monitoring, Evaluation and Learning, MEL) 7. 프로젝트 뒷받침하는 분석 및 지속가능성 분석 주요 내용 8. 협력국과의 양자 프로젝트 합의 체결 관련 상호 협의 사항 혹은 관련 조항 명시 붙임 a. 프로젝트 승인 문서 초안 b. 논리적 프레임워크와 CDCS 성과프레임워크 c. Concept Paper 승인 각서 d. 프로젝트 세부 설명 e. 재정 계획 및 세부 비용 산정 f. 프로젝트 이행 계획 및 일정 g. A&A 전략 h. MEL Approach I. 공공재정관리 리스크 평가 프레임워크 j. 프로젝트 분석 k. 환경 영향 분석을 바탕으로 한 생태학적 임계 결정 l. 협력국 체크리스트 및 지원 체크리스트 m. 권리포기, 인증, 기타 프로젝트 관련 정보 (협력국 시스템 사용 승인, 공여국 보유 외화 사용 등)
	현지사무소장 주재 사무소 전체 회의	PAD 리뷰	사무소 리뷰를 반영한 수정 → PAD 최종본
프로젝트 승인	현지사무소 (사무소장 서명 必)	프로젝트 승인 문서 (PAD 최종본에 삽입)	1. 세부 프로젝트 디자인 확정 2. 프로젝트 목적 규정 3. 프로젝트 종료일 기재(사업기간) 4. 지원 관련 기본 계약 조건(terms & conditions) 5. 총 예산 수준 결정 6. 권리포기 내용 포함(필요시) 7. 협력국 시스템 사용 승인 내용(필요시)

자료: USAID 2011

프로젝트 심의문서(Project Appraisal Document, PAD)는 프로젝트 디자인을 최종 확정하는 문서로 프로젝트 승인을 위한 참고 문서이자 차후 이어지는 프로젝트 이행, 수정(adaptation), 평가의 기반이 되는 문서이다. PAD가 사업승인문서(Activity Approval Document)를 대신하기도 하므로, 신규 사업 추가 등 프로젝트 포함 사업내용의 변경 시 PAD는 재작성 된다. 또한 성과프레임워크의 변경 또는 M&L 플랜의 변경 시에도 PAD는 수정된다.

사업 내용의 확정 이후 각각의 사업 실행기관은 입찰 참여기관의 성격에 따라 경쟁 입찰 또는 수의계약으로 선정되며, 사업별 실행기관은 〈표 3〉과 같다. 사업별로 책임부서 및 관리자(activity manager)가 설정되어있으며, 섹터 간 통합적 접근의 실현을 위해 타부서 인력을 1:1로 매칭한 버디 시스템을 운영하고 있다(USAID 2018c).

〈표 3〉 CHAIN 사업 실행기관 및 책임 부서

	사업명	실행기관(IP)	책임 부서
1	Early Childhood Development Curriculum Evaluation GDA	Harvard School of Public Health	보건
2	Gikuiro	CRS	보건
3	Gimbuka	Caritas/Rwanda	보건
4	Isuku Iwacu	SNV	보건
5	Rwanda Social Marketing Program	Society for Family Health	보건
6	Turengere Abana	Association Francois-Xavier Bagnoud(FXB)/Rwanda	보건
7	Twiyubake	Global Communities	보건
8	Ubaka Ejo	AEE/Rwanda	보건
9	Global Alliance for Improved Nutrition(GAIN)	GAIN	경제성장
10	Orange Fleshed Sweet Potato(OFSP) Activity	CIP	경제성장
11	Iron Rich Benas Activity	Harvest Plus	경제성장
12	Human and Institutional Capacity Development(HICD)	Development Alternatives Inc.(DAI)	거버넌스
13	Huguka Dukore	Education Development Center(EDC)	교육
14	Private Sector Driven Agricultural Growth(PSA-AG)	Engility	경제성장
15	Feed the Future Rwanda Hinga Weze	TBD	경제성장
16	ISVP Impact Evaluation	Measure Evaluation	–
17	Give Directly Household Grants Evaluation	Give Directly	경제성장
18	Higa Ubeno	Global Communities	보건
19	ROADS III	FHI 360	보건
20	Ejo Heza-Integrated Improved Livelihoods Program(IILP)	Global Communities	경제성장
21	Rwanda Dairy Competitiveness Project II	Land O'Lakes Inc.	경제성장
22	Akazi Kanoze Youth Livelihoods Project	Education Development Center	교육

자료: USAID 2018c, 59

프로젝트 실행 단계에서 작성되는 문서는 〈표 4〉와 같다. 조정을 위한 작성 문서 이외 사업 관리를 위한 문서는 독립 프로젝트와 유사하다. 다만, 제시된 문서는 중간평가보고서 참고문헌을 보고 작성한 것으로 완전한 목록은 아님을 밝힌다.

〈표 4〉 CHAIN 프로젝트 실행 단계 작성 문서

작성주체	실행기관(IP)	르완다 사무소
사업 관리	● 사업 비용분석 템플릿 ● 사업 비용분석 보고서 ● 성과 모니터링 및 평가 계획 ● 연차 보고서 ● 분기별 사업 보고서 ● 분기별 성과지표 데이터 보고서	● 연차 프로그램 보고서 ● PAD M&E 업데이트 ● 사업(activity)단 수정에 따른 PAD 수정 ● CHAIN 현장 조사를 위한 ToR ● 실무에서 CHAIN 프로젝트 리뷰를 위한 ToR
조정	● 예산안을 포함한 연간 워크플랜 ● 분기별 Success Story 공유	● 연간 통합 워크플랜 ● 실행기관 지역 조정 계획 ● 공동 모니터링을 위한 매뉴얼 ● 분기별 CHAIN 파트너 조정에 관한 설문조사 ● 내부 CHAIN 조정 프레임워크

자료: USAID 2018c, 64 참고하여 정리

CHAIN 프로젝트에서는 2018년 기준 종료된 사업을 포함하여 총 22개의 사업이 실시되었다(USAID 2018c). 르완다 사무소는 PAD 작성 당시 CHAIN의 목표에 기여하지만 다른 심의 문서 하에 승인된 사업들이 있음을 확인하고 이를 CHAIN 기여 사업(CHAIN contributing activity)으로 명명하였다. CHAIN PAD 하에서 승인된 이행메커니즘은 CHAIN 승인 사업(CHAIN authorized activity)이라고 부른다(SPRING 2016). CHAIN 구성 사업은 기여 사업과 승인 사업 모두를 포함한다. 2016년 당시 CHAIN 기여 사업으로 분류된 사업은 8개, CHAIN 승인 사업은 10개로 총 18개이며(SPRING 2016), 이후 4개의 사업이 추가 발굴되었다. 이와 같이 CHAIN 프로젝트의 기획 시 사업 구성은 이미 르완다 사무소가 기획하고 발주한 사업 중 프로젝트의 목적에 기여하는 사업을 분류하여 이들을 묶는 것에서부터 시작했다고 볼 수 있다.

또한 르완다 사무소에 따르면 CHAIN 프로젝트 수행 중 영양 관련 사업 발굴 시 자동적으로 CHAIN 사업으로 분류된다. 따라서 당초 설정한 CHAIN 프로젝트 기간은 종료되었지만, 향후

르완다 국가개발전략 수립 시 보건 및 영양 개선이 다시 전략 목표로 설정되고 CHAIN 프로젝트 지속의 필요성이 인정된다면, CHAIN 사업은 계속해서 늘어날 전망이다.

3) 조정메커니즘

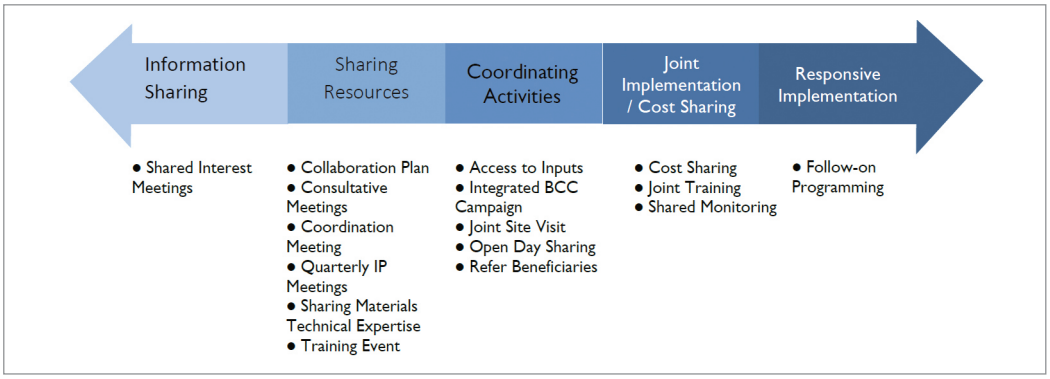
CHAIN 프로젝트는 사업간 연계 및 조정의 노력이 클수록 각각의 사업 목적 달성뿐만 아니라 기대하지 않은 긍정적인 성과를 달성할 수 있으며, 자원의 효율적 이용을 통해 총 프로젝트 비용을 절감하고 전략, 기획, 사업 실행 간 유기적인 연계와 일관성을 확보할 수 있다는 가정하에 다양한 조정 메커니즘을 활용하고 있다(USAID 2018c).

PMT와 사업 실행기관은 CHAIN 프로젝트 시행 2년차부터 매년 공동으로 통합된 CHAIN 워크플랜을 작성하여 각각의 R&R 및 조정 메커니즘을 명시하고 있다. 실행기관이 각자의 워크플랜을 작성하여 제출하면 이를 PMT가 취합하여 통합된 워크플랜을 작성하는 것이다(USAID 2018c). 이 통합 워크플랜은 매년 수정되며, 예산안 또한 워크플랜에 포함함으로써 PMT로 하여금 사업의 연계 및 조정의 노력이 비용 절감으로 이어졌는지 추적할 수 있게 한다. 또한 CHAIN 웹사이트를 개설하여 사업관리에 필요한 툴과 매뉴얼, 관련 연구자료, 워크플랜과 분기별 조정 지표 등을 수록하여 실행기관들이 참고하고 상호학습하며 통합적으로 사업을 운영할 수 있게 하였다(USAID 2018c).

CHAIN 조정 메커니즘에서 혁신적인 변화는 2017년 중반부터 분기별 지역단위의 실행기관 조정 미팅(district-level IP meeting)을 실시한 것이다. 기존 중앙단위의 미팅(central-level IP meeting)에서 지역단위 미팅으로 모멘텀이 이동하면서 실행기관 실무자와의 사업진행 현황 공유를 통해 기존 USAID 중심의 하달식 조정 기능이 현장중심 및 파트너의 적극적인 협력 형태로 변화하였다(USAID 2018c). 또한 매년 각 지역 단위 대표 실행기관을 선정하여 책임을 분담하고 실행기관간 공동 교육훈련, 공동 모니터링을 통해 예산을 절감하였다(de Boer, Nico 2018).

〈그림 3〉은 실행기관들이 참여하는 16가지 종류의 조정 메커니즘을 조정의 심화 단계에 따라 배치한 것이다.

〈그림 3〉 CHAIN 조정 메커니즘의 심화 단계에 따른 배치



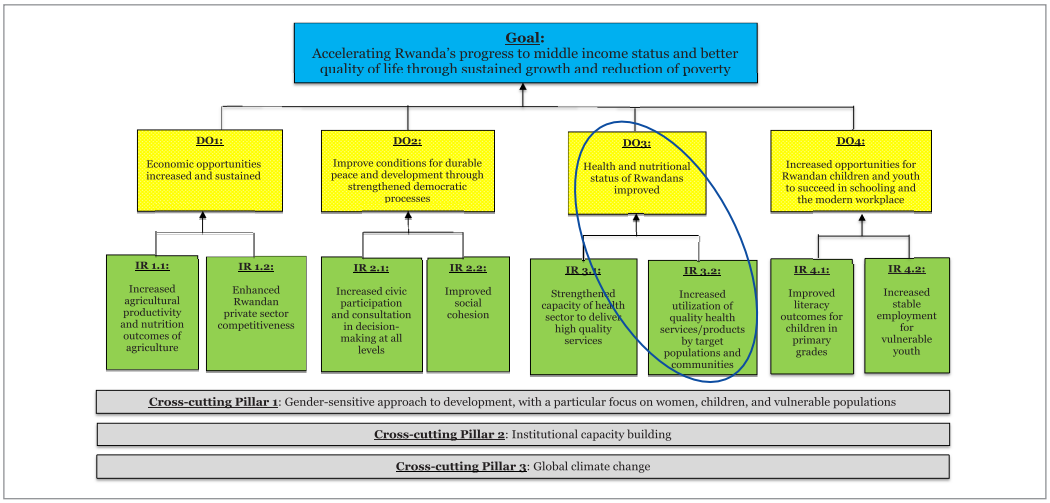
자료: USAID 2018c, 38

르완다 사무소에 따르면, 이처럼 조율 및 협력을 위한 인력, 훈련, 워크샵, 공동 현지 조사, 중앙 및 지역단위 조정 미팅, 그 외 다수의 회의를 수행하기 위해서는 조정메커니즘 운영을 위한 별도의 예산 확보가 필수적이다. 중간평가에 참여한 실행기관 관계자 및 르완다 사무소 직원은 대체적으로 사업성과 달성을 위한 조정 메커니즘의 긍정적인 영향에 대해 동의했으나, 일부는 여전히 경직된 USAID 및 실행기관의 사업 계획 및 운영 방식으로 인해 조정의 여지가 별로 없다는 의견을 내기도 했다(USAID 2018c). 문제는 조정의 성과를 입증할 만한 정량 지표가 부재하며, 관계자 인터뷰와 같은 정성적 자료에 의존해야한다는 점이다. 이와 관련해서는 4) 모니터링 및 평가에서 다시 논의하도록 한다.

4) 모니터링 및 평가

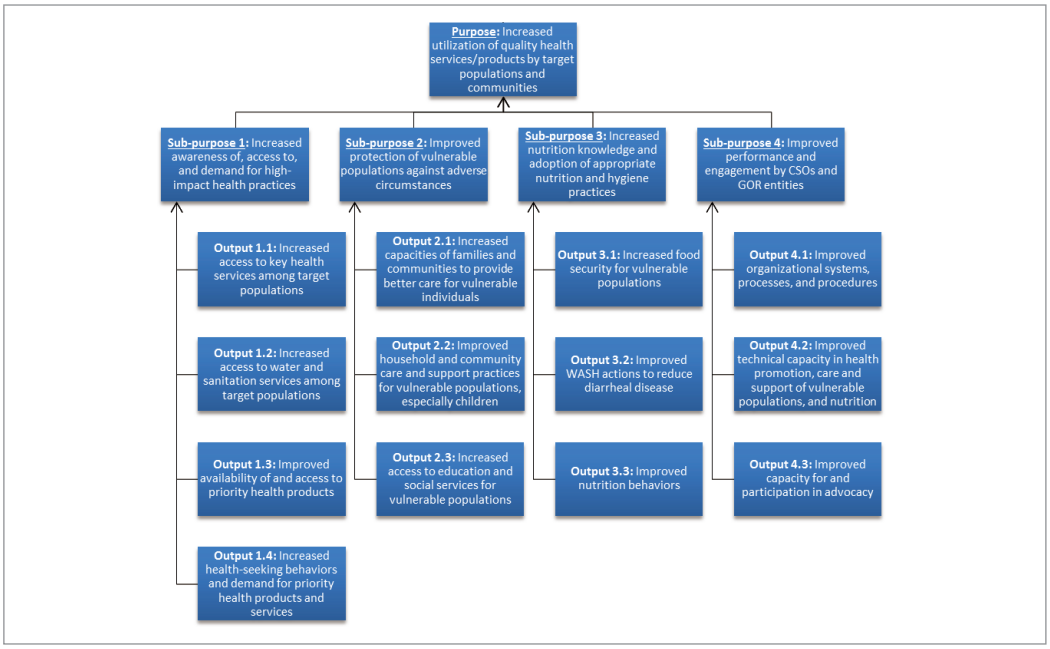
CHAIN 성과프레임워크는 르완다 국가 개발협력전략인 CDCS의 성과프레임워크〈그림 4〉와 연계하여 세 번째 개발목표(DO3)의 IR3.2를 목적으로 설정하고 4개의 세부목표– ①영향력이 큰 건강실천습관에 대한 인식, 접근성, 수요의 증진, ②부정적인 환경으로부터의 취약층 보호 개선, ③영양 지식 습득 및 적합한 영양 및 위생 습관 체득, ④시민사회단체 및 르완다 정부기관의 참여 및 성과 향상–와 각각의 산출물을 도출하여 〈그림 5〉와 같이 작성되었다(USAID/Rwanda 2016).

〈그림 4〉 르완다 CDCS 성과프레임워크



자료: USAID/Rwanda 2015, 12

〈그림 5〉 CHAIN 성과프레임워크



자료: USAID/Rwanda 2016, 6

또한 성과 측정을 위해 USAID 본부 M&E 팀에서 주요 성과지표 및 타깃을 설정하였고 지역적으로 유의미한 지표의 경우 현지사무소 및 실행기관이 개발하였다. 르완다 사무소에 따르면, USAID 내부 디지털 관리 시스템을 사용하여 성과지표 관련 데이터가 수집 및 관리되고 있으며 현지사무소 및 실행기관의 데이터 역량 강화를 위해 USAID 본부가 주관하여 데이터 관련 교육 실시한다. CHAIN 성과프레임워크에 기반한 M&E 계획은 〈표 5〉와 같다.

〈표 5〉 성과 지표 및 데이터 수집 방안

DO	IR	Sub-IR	Result	Performance Indicator	Indicator Type	Data Acquisition			Disaggregation
						Data Source	Method of Collection	Frequency	
3	Health and nutritional status of Rwandans improved								
	PROJECT: Community Health and Improved Nutrition								
	3.2		Increased utilization of quality health services/products by target populations and communities	Proportion of children under five years old who slept under an insecticide-treated net the previous night	CDCS/3.1.3.2-6	DHS	Survey	Every 5 Years	Male/Female
				Number of individuals served through USAID directly-funded CSOs	CDCS/Custom	USAID Implementing Partners	Partner Records	Annual	Male/Female
				Percentage of currently married women aged 15-49 with unmet need for family planning	CDCS/Custom	DHS/Track 20	Survey/Track 20 FP Estimation Tool	Every 5 Years/ Annual	n/a
				Number of active beneficiaries served by PEPFAR OVC programs for children and families affected by HIV/AIDS	CDCS/ OVC_SERV	USAID Implementing Partners	Partner Records	Annual	Male/Female
				Percentage of women age 15-49 with anemia	CDCS/Custom	DHS	Survey	Every 5 Years	n/a
		3.2.1	Increased awareness of, access to, and demand for high-impact health practices	Number of liters of drinking water disinfected with point-of-use treatment products as a result of USG assistance	CDCS/3.1.6.8-4	USAID Implementing Partners	Partner Records	Annual	n/a
				Number of People Living with HIV/AIDS reached with a minimum package of Prevention with PLHIV (PwP) interventions	CDCS/3.1.1-65	USAID Implementing Partners	Partner Records	Annual	Male/Female
				Number of key populations reached with individual and/or small group level HIV preventive interventions that are based on evidence and/or meet the minimum standards required	CDCS/KP_PREV	USAID Implementing Partners	Partner Records	Annual	Key population type
		3.2.2	Improved protection of vulnerable populations against adverse circumstances	Percentage of vulnerable individuals receiving USG assistance graduating out of USG community-level support	CDCS/Custom	USAID Implementing Partners	Partner Records	Annual	Male/Female
				Number of active beneficiaries receiving support from PEPFAR OVC programs to access HIV services	CDCS/ OVC_ACC	USAID Implementing Partners	Partner Records	Annual	Male/Female
		3.2.3	Increased nutrition knowledge and adoption of appropriate nutrition practices	Prevalence of anemia among children 6-59 months	CDCS/Custom	DHS	Survey	Every 5 Years	Male/Female
				Percentage of children 6-23 mo receiving a minimum acceptable diet	CDCS/3.1.9.1-1	DHS	Survey	Every 5 Years	Male/Female
				Women's dietary diversity score: Mean number of food groups consumed by women of reproductive age	CDCS/3.1.9.1-2	PBS	Survey	Bi-Annual	n/a
				Percentage of children under 5 with diarrhea who received ORT treatment	CDCS/Custom	DHS	Survey	Every 5 years	Male/Female
		2.1.1	Improved performance and engagement by CSOs and GOR entities	Score in percent of combined key areas of organization capacity among USG direct and indirect local implementing partners	CDCS/Custom	HICD	Partner Records	Annual	GOR/CSOs
				Number of CSOs receiving USG assistance engaged in advocacy interventions	CDCS/2.4.1-9	HICD/Land/ International Alert	Partner Records	Quarterly	n/a
				Number of performance solution package recommendations implemented by partner institutions	CDCS/Custom	HICD	Partner Records	Quarterly	GOR/CSOs

자료: USAID/Rwanda 2016, ANNEX B 1–2

CHAIN 사업은 2018년 중간평가를 시행하였으며, 평가단은 세부목표4(SP4)에 CHAIN의 핵심 요소인 IP간 조정 노력을 포함시킬 것을 중점적으로 제안하였다. 효과적인 조정이 다분야 통합사업의 중요한 요소임에도 이를 측정할 수 있는 정량적 지표가 마련되지 않음을 문제점으로 지적한 것이다. 원 성과프레임워크는 시민사회조직과 르완다 정부기관의 참여만을 포함했으나, 개발파트너와 민간을 협력 대상에 포함하고 이들과의 국가레벨, 지역레벨에서의 협력, 그리고 타깃 인구 층에 대한 USAID IP의 협력을 통한 향상된 서비스 제공을 산출물에 포함하여 이를 측정하고 성과에 대한 기여도를 확인할 수 있도록 성과프레임워크를 발전시킬 것을 제안하였다(USAID 2018c). 위 제안은 분야 통합적 사업 간 연계 및 이를 위한 조정 · 협력 노력이 수혜자들에게 향상된 서비스 및 상품의 증가로 이어지는지 효과적으로 파악 가능할 것으로 보이나, 제안의 채택 여부는 확인되지 않았다.

한편, 르완다 사무소에 따르면, CHAIN 최종 평가 계획은 아직 수립되지 않았으나, 모든 사업이 종료된 이후 르완다 국가 개발협력 5개년 전략 평가 혹은 CHAIN 영향 평가가 실시될 수 있다고 하였다. 이 경우 USAID 본부와 르완다사무소가 공동으로 수행할 가능성이 있다. 최종 평가결과가 나오면 변경된 M&E 계획의 내용 및 이를 통해 측정한 CHAIN의 통합적 프로젝트 운영 성과를 구체적으로 파악할 수 있을 것으로 보인다.

5) 시사점

USAID CHAIN 프로젝트는 다분야 대응을 위해 여러 이해관계자 간 조정 방안이 강화되고 사업의 규모가 커졌으나, 사업수행방식은 '프로젝트', '사업(activity)'의 용어에서도 나타나듯 개별 프로젝트 추진 방식과의 차이를 찾는데 한계가 있었다. 오히려, CHAIN과 같은 USAID의 통합적 접근법을 활용한 프로젝트의 기획 및 관리가 단독 프로젝트의 운영 절차와 다르지 않은 것으로 나타났다. USAID는 프로젝트를 국가개발협력전략 성과 프레임워크에 일치하는 개별 개발 성과를 달성하기 위해 정해진 일정 및 예산 하에 수행되는 상호 보완적인 활동의 집합[11]으로 정의하고 있다. 또한 ADS Chapter 201 Operational Policy for the Program Cycle 문서에 의하면 현지 사무소(Mission)는 프로젝트 접근법을 통해 시너지 효과를 창출함으로 각각의 개별성과의 합보다 더 높은 수준의 성과를 달성하는 것이 가능하다[12]고 언급하고

11) A set of complementary activities, over an established timeline and budget, intended to achieve a discrete development result, often aligned with an Intermediate Results (IR) in the CDCS Results Framework(www.usaid.gov)

12) Through a project approach, Missions often can create synergies among complementary activities that generate higher-level results than would be possible to achieve through the sum of their individual performances(ADS Chapter 201 Operational Policy for the Program Cycle).

있다. 즉, 통합적 접근을 활용한 CHAIN도 프로젝트의 하나인 것이다. 하나의 주제 아래 여러 이해관계자가 협업을 수행하지만, USAID의 프로젝트 기획과 개별 구성사업들도 일반 프로젝트 수행 관리 절차에 따라 관리 및 운영되고 있다. 또한 CHAIN을 구성하는 모든 사업이 프로젝트 구성 시 기획된 것이 아니라 이미 수행되고 있는 사업들 중 프로젝트의 목적에 기여하는 사업을 함께 구성했다는 점도 CHAIN이 기존의 다른 프로그램/프로젝트 사업들과 기획 및 실행에 있어 절차상 큰 차이가 없었기에 가능했다고 볼 수 있다.

다만 주목해야할 점은, 큰 틀에서 USAID 다중섹터 영양 전략과 르완다 국가개발협력전략이 수립되었으며, 이를 기반으로 현지사무소 내 기술팀이 구성되어 현지직원을 활용한 면밀한 현지조사를 실시하였고 프로젝트를 기획했다는 것이다. 또한 성과창출을 위해 5년 이상의 충분한 사업기간을 확보하였고 이해관계자 및 부서 간 조정을 위한 별도의 인력 및 예산을 배정하였다. 지역단위의 조정미팅과 CHAIN 웹사이트, 공동 워크샵 등을 통해 사업 실행기관들이 사업성과를 공유함으로써 조정뿐만 아니라 상호학습이 가능했다는 점도 유의미하다.

또한 CHAIN 프로젝트의 기획 및 실행에 있어 현지사무소의 재량 및 역할이 다대하다. 현지사무소는 협력국 개발협력전략 수립부터 프로젝트 기획 및 구성 사업 선정, 관련 예산 배정, 실행기관 조달, 부서 직원 및 컨설턴트 채용을 주도한다. USAID 본부는 다중섹터 영양 전략, 성과 프레임워크, 다중섹터 영양 전략의 모니터링 및 학습 계획, 데이터 관리 체계 및 훈련 제공과 같이 전략 및 평가의 큰 틀에서의 방향성 제시와 사업 수행을 위한 직원 및 실행기관의 역량강화 프로그램을 제공함으로써 사업수행을 뒷받침한다면 현지사무소는 현지 사회 · 문화적 맥락을 고려한 구체적인 전략을 수립하고 사업과 관련한 모든 세부사항을 기획하고 실행한다고 볼 수 있다.

2. 국제기구: GEF

지구환경기금(Global Environment Facility, GEF)은 개발도상국의 환경보전대책을 지원하고 환경 분야 투자 및 관련 기술 개발을 지원하기 위해 1990년 창설된 국제기금으로 유엔개발계획(United Nations Development Programme, UNDP), 유엔환경계획(United Nations Environment Programme, UNEP), 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development, IBRD) 등 3개 기관이 공동으로 관장하고 있다. 주요 사업 분야는 생물다양성(Biodiversity), 기후변화(Climate Change), 화학물질 및 폐기물(Chemicals and Waste), 국제해역(International Waters), 토지황폐화(Land Degradation), 비보조금 형식의 시범사업(Non grant Instruments Pilot), 기업 프로그램(Corporate Programs)로 구분된다.

2015년 국제사회에서 활발하게 논의되던 지속가능성은 통합적 접근에 대한 관심을 증대시켰다. 특히 환경은 상호의존성이 강하여 섹터별 또는 이슈별 특정 우선순위 과제만을 다루기에는 적극적인 대응에 한계가 있어, 보다 종합적이고 체계적인 접근이 요구되었다. 이에, GEF는 전 세계 및 우선 지역 내 환경 파괴의 근본적 동인을 대상으로 하는 범분야적, 시너지효과적 및 비용 효율적인 접근을 통합적 접근으로 정의하고(GEF 2014), SDGs 이행 및 다자간 환경협약(Multilateral Environmental Agreement, MEA)을 지원함에 있어 GEF의 연계성 확보 및 효과성을 향상시킬 수 있는 혁신적인 개념의 프레임워크로 국제기구 및 다양한 이해관계자들이 참여하는 통합적 접근 파일럿(Integrated Approach Pilots, IAP) 프로그램을 기획하였다. IAP의 주제로 식량안보, 지속가능한 도시, 상품공급망을 통한 벌채대응 등 3가지[13]를 선정하였으며, 각 프로그램은 지역 과제 및 위험 요인을 반영하여 지리적 특성에 맞춰 설계되었다. 이 중 식량안보 주제는 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD)을 중심으로 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations, FAO), UNDP, UNEP 등이 협력하여 '회복력 있는 식량 시스템(Resilient Food Systems, RFS 2017-2022)' 사업으로 현재 시범운영 중에 있다.

1) RFS 사업 배경 및 목적

RFS는 2017년부터 2022년까지 사하라이남 아프리카 지역에서의 토지, 물, 토양, 나무 및 유전자 자원 등의 천연 자원 관리를 통해 지속가능성 및 회복 탄력성에 초점을 둔 프로젝트이다. 개발도상국의 환경과 농업을 동시에 개선하는 시범프로젝트로 GEF(약 1억 1,600만 불)와 참여기관들(약 7억 8,500만 불)이 총 약 9억불의 예산을 투입하였다. 전체 사업은 부르키나파소, 부룬디, 에티오피아, 가나, 케냐, 말라위, 니제르, 나이지리아, 스와질란드, 세네갈, 우간다, 탄자니아 공화국 등 총 12개 국가 프로젝트 및 1개 지역 허브 프로젝트로 구성되어 있다.

해당지역은 크게 4개의 지역으로 구분 가능하다. 사헬지역은 곡물 수확량이 낮고 정체되어 있으며, 정상적인 활동을 위한 음식섭취가 이루어지지 않는 인구가 30%를 넘는다. 아프리카 뿔이라 불리는 동북부 지역은 반복되는 가뭄과 무력 분쟁으로 인해 세계에서 가장 식량이 부족한 지역이기도 하다. 동아프리카 고원지대는 인구밀도는 높으나 경작지는 매우 작으며, 삼림벌채와 토양 등의 천연 자원의 관리에 어려움을 겪고 있는 지역이다. 마지막으로 남아프리카 지역은 농업 성장 및 빈곤 감소의 잠재력이 다른 아프리카 지역에 비해 높은 곳으로 곡물 생산량

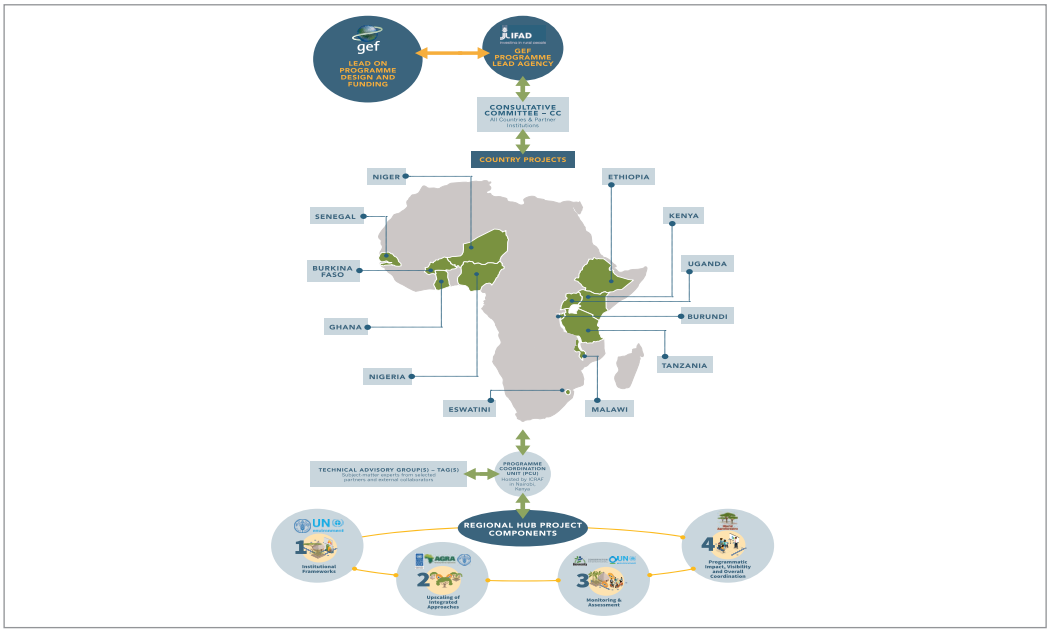
13) 3가지 주제는 STAP(GEF의 과학기술자문위원회)에 의한 별도 연구를 통해 제안됨

도 높게 나타나고 있으나, 최근 기후변화에 따른 취약성에 노출되고 있다. 따라서 RFS는 이러한 지역적 특성을 감안하여 통합적 천연자원 관리(Integrated Natural Resources Management) 촉진을 통한 소농 대상 토양 건강 강화, 가뭄에 강한 종자에 대한 접근성 제고, 재배 기간 및 작물 포트폴리오 조정, 농장 내 농업 생물 다양성 향상 지원을 목적으로 한다. 사업의 주요 목표는 ① 110만 헥타르에서의 생산성 향상, ② 5,900만 톤의 탄소 배출 방지, ③ 소규모 농장의 유전적 다양성 15~25% 향상, ④ 200만 헥타르에서의 지속가능한 토지 관리, ⑤ 200만 가구에 프로그램 혜택 제공 등이다.

2) RFS 프로젝트 수행 구조

RFS는 섹터 및 이해관계자 이중 통합 유형이라고 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이 환경과 농업을 동시에 고려하고 있으며, 〈그림 6〉과 같이 GEF 주관으로 프로그램이 기획되고 IFAD를 중심으로 Conservation International(CI), FAO, WB, UNEP, 유엔산업개발기구(United Nations Industrial Development Organization, UNIDO) 등의 다양한 국제기구가 프로그램을 공동으로 수행하고 있다.

〈그림 6〉 RFS 사업 구조



자료: GEF 2020a

GEF의 프로그램 승인절차는 프로그램의 주관기관이 프로그램 프레임워크(Program Framework Document, PFD)를 제출하는 것으로 시작되며, 최종 승인까지는 약 6개월 정도의 기간이 소요되는 것으로 나타난다. 그리고 프로그램의 하위 프로젝트(Child project)에 대한 계획은 PFD제출로부터 18개월 이내에 확정하도록 하고 있으나, 상황에 따라 변동 가능하다. 당시 RFS는 시범사업으로 통합적 접근 방식의 프로그램에 대한 별도의 절차는 마련되어 있지 않아, 일반 프로그램의 절차를 따른 것으로 보인다(GEF 2018). PFD에는 프로그램에 대한 전체 목적, GEF의 주요 지역 전략과의 연계성, 산출물 및 예산 등이 포함되며, 하위 프로젝트에 대한 개괄적인 설명과 프로그램에 어떻게 연계되는지에 대한 설명이 함께 포함된다. RFS는 2015년 PFD를 제출하였으며, 계획 상 2016년 6월까지 하위 프로젝트에 대한 계획이 모두 완료되었어야 했으나(Food IAP PFD), 3개국 프로젝트에서 지연이 발생한 바 있으며 2016년 12월 기준 모든 프로젝트 구성이 완료된 것으로 나타났다(GEF/C.52/Inf.04).

〈표 6〉 PFD 목차

Part I. Program Identification
A. Focal Area Strategy Framework and other program strategies
B. Indicative Program Results Framework
C. Co-Financing for the program by source, by name and by type
D. GEF/LDCF/SCCF Resources required by Agency, Trust Fund, Country, Focal Area and the Programming of Funds
E. Program's target contributions to global environmental benefits
Part II. Programmatic Justification
1. Program Description
2. Stakeholders
3. Gender Consideration
4. Benefits
5. Risks
6. Coordination
7. Knowledge Management
8. National Priorities
9. Child Selection Criteria
Part III. Approval/Endorsement by GEF Operational Focal Point(s) and GEF Agency(ies)
A. Record of Endorsement of GEF Operational Focal Point(s) on behalf of the Government(s)
B. GEF Agency(ies) Certification
C. Additional GEF Project Agency Certification

자료: Food IAP PFD

<그림 7> RFS PFD 일부 예시

GEF-6 PROGRAM FRAMEWORK DOCUMENT (PFD)

TYPE OF TRUST FUND: GEF Trust Fund

For more information about GEF, visit TheGEF.org

PART I:

PROGRAM IDENTIFICATION

Program Title:	Fostering Sustainability and Resilience for Food Security in Sub-Saharan Africa – An Integrated Approach		
Country(ies):	Burkina Faso, Burundi, Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, Niger, Nigeria, Senegal, Swaziland, Tanzania, Uganda	GEF Program ID:[1]	9070
Lead GEF Agency:	IFAD	GEF Agency Program ID:	
Other GEF Agenc(ies):	UNEP FAO UNDP WB CI UNIDO	Submission Date: Resubmission Date:	20 March 2015 17 April 2015
Other Executing Partner(s):	Numerous: see child projects	Program Duration(Months)	60
GEF Focal Area (s):	Multi-focal Areas	Program Agency Fee ($):	9 572 336
Integrated Approach Pilot	IAP-Cities ☐ IAP-Commodities ☐ IAP-Food Security ☒		
Program Commitment Deadline: June 2016			

A. FOCAL AREA STRATEGY FRAMEWORK AND OTHER PROGRAM STRATEGIES[2]:

Objectives/Programs (Focal Areas, Integrated Approach Pilot, Corporate Programs)	**Expected Outcomes**	**Trust Fund**	**Amount (in $)**	
			GEF Program Financing	**Cofinancing**
IAP-Food Security, LD-1, Program 1, Program 2	**Outcome 1.1** Improved agricultural, rangeland and pastoral management **Outcome 1.2** Functionality and cover of ecosystems maintained **Outcome 1.3** Increased investments in SLM	GEFTF	31 425 334	213 466 252
IAP-Food Security, LD-3, Program 4	**Outcome 3.1** Support mechanisms for SLM in wider landscapes established **Outcome 3.2** Integrated landscape management practices adopted by local communities **Outcome 3.3** Increased investments in integrated landscape management	GEFTF	24 270 196	184 878 346
IAP-Food Security, LD-4, Program 5	**Outcome 4.1** SLM mainstreamed in development investments and value chains across multiple scales **Outcome 4.2** Innovative mechanisms for multiple-stakeholder planning and investments in SLM at scale	GEFTF	19 476 729	206 943 431

자료: Food IAP PFD

〈그림 8〉 RFS 하위 프로젝트 컨셉노트 예시

NAME OF PROGRAM:
FOSTERING SUSTAINABILITYAND RESILIENCE FOR FOOD SECURITY
Child Project Concept Note

PART I: PROJECT INFORMATION[1]

Project Title:	Fostering Participatory Natural Resource Management Project
Country(ies):	Burkina Faso
GEF Agency(ies):	Lead Agency: IFAD
Other Executing Partner(s):	Ministry of Agriculture and Water Resources
GEF Focal Area(s):	Land Degradation

A. FOCAL AREA STRATEGY FRAMEWORK AND OTHER PROGRAM STRATEGIES[2]**:**

Objectives/Programs (Focal Areas, Integrated Approach Pilot, Corporate Programs)	**Trust Fund**	**(in $)**	
		GEF Project Financing	**Co-financing**
IAP-Food Security, LD-1, Program 1, Program 2 Component 1 of the project corresponding to component 2 of the IAP-FS (Scaling up of integrated approaches)	GEFTF	4,361,668	23,730,286
IAP-Food Security, LD-3, Program 4 Component 1 and 2 corresponding to components 1, 2 and 3 of the IAP: scaling up, Institutional frameworks and monitoring and assessment)	GEFTF	2,035,447	11,074,132
IAP-Food Security, LD-4, Program 5 Mainly under component 3 of the project corresponding to components 1, 2 and 3 of the IAP: scaling up, Institutional frameworks and monitoring and assessment)	GEFTF	872,333	4,746,056
Total Project Cost		7,269,448	39,550,474

B. CHILD PROJECT DESCRIPTION SUMMARY

Project Objective: Promote sustainable ecosystem services management to ensure food security and increase stallholder farmer's resilience.				
Project Components	**Financing Type**[3]	**Project Outcomes**	**(in $)**	
			GEF Project Financing	**Co-financing**
Scaling up integrated approaches (Village-level smallholdings and development of the productive potential)	INV	**Outcome 1.2 Functionality and cover of ecosystems maintained** - Proven and innovative water harvesting technologies scaled-up over 17,000 ha -Agroforestry systems developed and promoted over 6000 ha of land and Sustainable management of non-timber forest products is promoted in favor of women (5000	4,725,141	26,933,304

자료: Food IAP PFD

GEF 사무국은 기관 전략 및 가이드라인에 따라 PFD를 검토하고, 이후 과학기술 자문위원회(Scientific and Technical Advisory Panel, STAP)와 의회 검토를 거쳐 최종 승인이 이루어진다. 다만, RFS는 GEF의 프로그램 방식을 준용하고 있으나, 발굴 과정에서는 약간의 차이를 보인다. 시간 제한적인 지구 환경 과제를 해결하기 위한 보다 통합적인 방식을 채택한 시범

적 사업으로, 프로그램의 주제는 GEF STAP의 연구를 통해 제시된 바, 기존의 GEF 프로그램 발굴 방식과는 다소 차이가 있다(GEF 2014). 또한 GEF의 예산은 4년 주기로 계획과 집행이 되고 있는데, RFS를 포함하는 통합적 접근 파일럿 프로그램들은 기존의 주요 사업 분야에 해당되는 것이 아닌 별도의 예산이 마련되었던 것으로 나타난다(GEF 2014).

RFS의 각 기관 및 역할은 〈표 7〉과 같다. GEF가 재원조달 및 프로그램 설계를 맡고 있으며, IFAD는 주관기관으로 전체 프로그램을 관리하면서 7개 국가의 프로젝트를 수행하고 있다.

〈표 7〉 참여 기관 및 역할

재원조달 및 프로그램 설계	GEF	프로그램 설계, 전략적 지침 마련, 재원조달
주관 기관	IFAD	전체 프로그램 주관, 7개국 프로젝트 수행
시행 기관	CI	지역허브 프로젝트 시행기관, 모니터링 및 평가를 위한 프레임워크 개발
	FAO	통합된 제도적 프레임워크 및 메커니즘 개발, 통합적 접근 방식 확장 촉진(INRM 확산)
	World Bank	가나 북부에서 지속 가능한 토지 및 물 관리 프로젝트(SLWMP)의 실행을 감독
	UNDP	통합적 접근방식 확장 촉진, 지역 식품가치 사슬 녹색화, 3개 국가 프로젝트 수행
	UNEP	통합된 제도적 프레임워크 개발, 과학 지식 지원 인터페이스 구축, 모니터링 및 평가에 협력
	UNIDO	농업 가치사슬 지원
실행 파트너	Alliance for a Green Revolution in Africa(AGRA)	지역 식품 가치 사슬 녹색화, 복원력 개선
	Bioversity International	복원력 모니터링을 위한 도구 및 역량 강화, 과학–정책 인터페이스 구축, INRM 확산
	World Agroforestry	Program Coordination Unit(PCU) 주최 및 관리, 프로젝트 조정, 보고, 및 일반 관리 기능
기술자문 파트너(TAG)	European Space Agency(ESA)	프로그램 영향 모니터링 및 평가
	GEF STAP	과학 및 기술 문제에 대한 지침 제공, 기술 자문

자료: GEF 2020a

〈표 8〉과 〈표 9〉는 각 국가별 프로젝트 개요와 지역허브 프로젝트의 구성요소별 주요 내용을 보여준다. 12개 국가에서의 프로젝트는 각 지역과제를 반영하여 각 대표기관을 중심으로 수행되고 있다. 또한 12개 국가 프로젝트는 지역허브로 연결되며, 핵심 기술자문 파트너가 국가 프로젝트 내에서 과학-정책 연결, 구현 및 모니터링을 지원하고 있다.

〈표 8〉 12개 국가 프로젝트

국가	대표 기관	프로젝트
부르키나파소	IFAD	Participatory Natural Resource Management and Rural Development Project (Neer-Tamba Project): – 지속 가능한 생태계 서비스 관리를 장려하여 식량 안보를 보장하고 소농의 회복탄력성 증대
부룬디	FAO	Support for Sustainable Food Production and Enhancement of Food Security and Climate Resilience in Burundi's Highlands: – 지속 가능한 통합 경관 관리 및 지속 가능한 식품 가치 사슬 구축을 통해 지속 가능한 식량 안보 및 영양을 위한 다양한 생산 시스템을 개선
에티오피아	UNDP	Integrated Landscape Management to Enhance Food Security and Ecosystem Resilience: – 에티오피아 식량 불안의 환경적 요인을 해결하고 식량 생산 시스템의 지속 가능성과 회복탄력성 강화
에스와티니	IFAD	Climate-Smart Agriculture for Climate-Resilient Livelihoods (CSARL): – 농작물, 가축 · 산림 생산을 위한 지속 가능한 생태계 서비스 관리 및 생물 다양성을 보존하기 위한 지속 가능한 토지 관리 확대
가나	WB	Sustainable Land and Water Management Project (SLWMP): – 생태계 서비스를 유지하기 위해 선택한 대상 커뮤니티에서 통합된 조경 관리 관행 확장
케냐	IFAD	Upper Tana-Nairobi Water Fund (UTNWF): – 생태계 서비스, 특히 식량 안보, 담수 및 육상 생물 다양성을 강화하고 상류 지역의 인간 복지와 삶의 질 개선
말라위	IFAD	Enhancing the Resilience of Agroecological Systems (ERASP): – 농업 시스템의 생산성과 회복탄력성 향상을 위한 생태계 서비스 제공 강화
니제르	IFAD	Family Farming Development Programme (ProDAF): – 지속 가능한 식량 안보 보장 및 소농의 회복탄력성 강화
나이지리아	UNDP	Integrated Landscape Management to Enhance Food Security and Ecosystem Resilience in Nigeria: – 국가 식량 안보를 개선하기 위해 환경 지속 가능성과 식량 생산 시스템의 회복탄력성 강화

국가	대표 기관	프로젝트
세네갈	IFAD UNIDO	Agricultural Value Chain Support Project (PARFA): – 세네갈의 식량 안보 강화를 위해 농업 및 가치사슬의 지속 가능성과 회복탄력성 확대
탄자니아	IFAD	Reversing Land Degradation trends and increasing Food Security in degraded ecosystems of semi-arid areas of central Tanzania (LDFS): – 지속 가능한 토지 · 물 관리 및 생태계 기반 적응을 지원하여 탄자니아 중부의 토지 황폐화를 막고 식량 안보 강화
우간다	UNDP FAO	Fostering Sustainability and Resilience for Food Security in Karamoja Sub-Region: – Karamoja 이남 지역의 식량 불안정 요인과 원인을 해결하여 식량 안보 개선

자료: GEF 2020a

〈표 9〉 지역허브 프로젝트

구성요소	담당기관	주요내용
Institutional Frameworks	FAO UNEP	통합된 제도적 프레임워크 및 메커니즘 구축 및 강화
Upscaling of Integrated Approaches	UNDP AGRA FAO	통합적 접근 방식 및 실행 확대
Monitoring & Assessment	CI UNEP Bioversity International	지구환경 편익 및 농업 생태계 회복탄력성 모니터링 및 평가
Programmatic Impact, Visibility and Coherence	World Agroforestry	프로그램의 영향, 가시성 및 일관성을 위해 IAP 프로젝트 전반에 걸친 조정, 보고 및 일반 관리 기능

자료: GEF 2020a

3) 조정메커니즘

총 13개의 프로젝트는 각 기관별로 진행되고 있는 바, 프로젝트 간의 조율을 위해 World Agroforestry가 전체 프로그램 조정팀(Program Coordination Unit, PCU) 을 담당하고 있다. 여기서 프로젝트 조정 및 전반적인 관리 등의 조율이 이루어진다. 또한 주관기관, 시행기관, 실행 파트너, 기술자문 파트너, 각 국가 대표는 국가별 포트폴리오 운영을 위해 매년 회의를 실시하며, 의견을 조율하고 있는 것으로 나타났다. 〈표 10〉은 PFD기준의 모니터링 및 평

가 계획을 보여준다. 각 활동별 주요 담당기관은 IFAD이며, 대체적으로 1년에 한번 정도 모여 모니터링 및 평가를 실시하는 것으로 짐작된다. 다만, 구체적인 절차 및 방법에 대해서는 추가적인 확인이 어려웠다.

〈표 10〉 M&E 계획 (PFD기준)

Type of activity	M&E and/or M&A Activity	Responsible Parties	Time-frame	Budget	Budget source
(Environmental and Socioeconomic Baselines)	Capacity needs assessment for multi-scale monitoring and assessment of environmental sustainability of ecosystems and livelihoods.	IFAD	Q1 (Year 1)	USD 100,000	Cross Cutting Child Project
	Across all country Child Projects: Training in multi-scale monitoring and assessment of environmental sustainability of ecosystems and livelihoods.	IFAD with other relevant agencies	Q1 (Year 1)	USD 100,000	Cross Cutting Child Project
	Across all country Child Projects: Multi scale monitoring and assessment of environmental sustainability of ecosystems and livelihoods.	IFAD with other relevant agencies	Q2 (Year 1)	USD 600,000 (Approx. USD 50,000 per project)	Cross Cutting Child Project
	Technical analysis Program Baseline – Consolidated assessment (possibly georeferenced).	IFAD	Q3 (Year 1)	USD100,000	Cross Cutting Child Project
Workshops Program Level	Inception Workshop: design and selection of M&E systems (procedures, tools and guidance manual).	IFAD with other relevant agencies	Q1 (Year 1)	USD 100,000	Cross Cutting Child Project
	Mid- Term Workshop (Program progress).	IFAD	Program Mid-Term	USD 100,000	Cross Cutting Child Project
	Final Workshop (Lessons Learnt).	IFAD	Within six months before or after program completion	USD 150,000	Cross Cutting Child Project
Reporting Activities Child Project Level	Periodic supervision and progress reporting to GEF SEC (PIR).	IFAD with other relevant agencies	Annual Basis	Covered by GEF agency fee	NA
	Mid-term Review (including tracking tools and cofinancing reports).	IFAD with other relevant agencies	Mid – Term	Approx. USD 25,000 by project	Country Child Project(s)
	Terminal Report (including tracking tools and cofinancing reports).	IFAD with other relevant agencies	Within six months before or after project completion	Approx. USD 25,000 by project	Country Child Project(s)
Reporting Activities Program Level	Capacity needs assessment for monitoring Global Environmental Benefits (GEB) and resilience at multiple scales.	IFAD	Periodically*	USD 100,000	Cross Cutting Child Project
	Across all country Child Projects: Training and exchange of experiences in monitoring and assessment GEB and resilience at multiple scales.	IFAD	Periodically*	USD 200,000	Cross Cutting Child Project
	Across all country Child Projects: Monitoring and assessment of GEB and agro-ecosystems resilience.	IFAD with other relevant agencies	Periodically*	USD 600,000 (Approx. USD 50,000 by project)	Cross Cutting Child Project
	Program –Periodic supervision and Program progress reporting to GEF SEC (Consolidated PIR-Program).	IFAD	Annual Basis	Covered by GEF agency fee	NA
	Quality assessment – review Project PIRs, MTR, TER and progress reporting to GEF SEC.	IFAD	Annual Basis	Covered by GEF agency fee	NA
	Mid Term Review IAP Food Security Program.	IFAD –Independent reviewer or entity	Program Mid-Term	USD 100,000	Cross Cutting Child Project
	Terminal Evaluation IAP Food Security Program.	IFAD- Independent reviewer or entity	Within six months before or after program completion	USD 100,000	Cross Cutting Child Project
			TOTAL	USD 2,350,000	

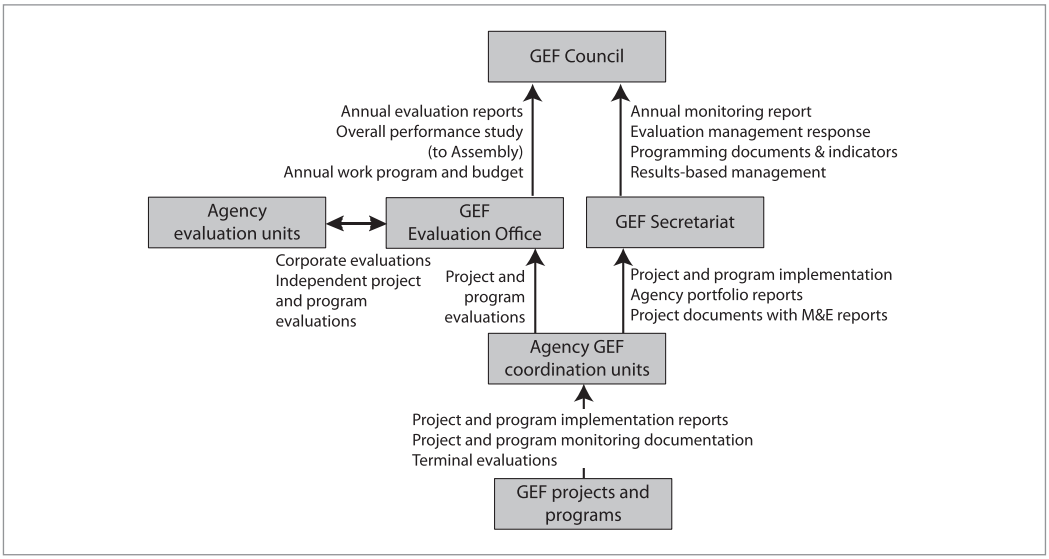
자료: Food IAP PFD, 28-29

4) 모니터링 및 평가

GEF 사업에 대한 평가는 2003년 발족된 독립평가사무소(Independent Evaluation Office, IEO)에서 수행하고 있다. GEF 사업의 M&E 절차는 아래 〈그림 9〉와 같이 진행된다.

RFS의 경우, 기술자문위원회의 데이터를 기반으로 각각의 모니터링 및 평가 보고서는 PCU로 취합되며, 이는 각각 GEF사무국과 독립평가사무소로 전달되고, 최종적으로 의회로 보고되는 것으로 예상된다. 모니터링과 평가는 변화이론에 근거를 두고 있다. 한편 2019년 GEF는 M&E 정책을 각각 모니터링 정책(Monitoring Policy) 및 평가 정책(Evaluation Policy)으로 별도 제정하였으며, 2018년 7월 이후 승인된 프로젝트 및 프로그램부터 적용된다고 발표하였다. 따라서 RFS는 2015년 승인된 사업으로 신규 정책 적용 대상이 아닌 것으로 보인다. 2010년 기준 M&E정책은 각 기관에 최소한의 원칙을 제시할 뿐 직접적인 거버넌스, 규칙 및 규정을 제시하지 않고 있다. 이는 GEF 사업에 참여하는 기관들이 대부분 국제기구 또는 국제금융기관이므로 대부분 국제금융기관의 평가협력그룹(Evaluation Cooperation Group, ECG)과 유엔평가그룹(United Nations Evaluation Group, UNEG)의 원칙, 규범 및 표준을 참고하고 있기 때문인 것으로 보인다.

〈그림 9〉 GEF 사업 M&E 절차



자료: M&E policy 2010

RFS 프로그램 PFD 상의 세부 프로젝트는 총 13개이며, 이중 일부는 RFS 프로그램의 프로그램 결과사슬(Program result chain)의 성과지표를 동일하게 활용하고, 일부는 GEF의 성과분석모형(Results Framework)에 기반을 둔 성과관리 도구를, 그리고 일부 기타 지표를 활용하고 있는 프로젝트가 있는 것으로 GEF 웹사이트에서 확인된다. 다만, 최종 확정된 성과지표 및 데이터 수집에 대한 내용은 확인되지 않았으며, PFD 및 중간 점검 보고서 등에서도 약간의 차이가 있었다. 또한 전체 프로그램의 지표와 각 하위 프로젝트의 성과지표가 어떻게 통합되어 있는지 확인되지 않았다. 프로그램에 대한 평가 프레임워크는 CI 주도로 개발하며, PCU에서 국가별 사업 수행 현황을 취합하고, 기술자문 파트너(TAG)의 데이터를 토대로 GEF 사무국에서 최종 평가를 하는 방식으로 진행된다.

RFS프로그램은 관여(Engage)-실행(Act)-추적(Track) 3단계에 걸쳐 각각의 프로젝트가 구성되어있다[14]. 중간 점검 보고서에 의하면, 각 단계별 성과는 다음과 같이 설정되어 있다.

〈표 11〉 프로그램 구성 단계별 성과

Approach	Outcomes
Engage – 집단행동 및 일관성 있는 정책 장려 위한 대화 분석 및 촉진 – 정책 확산 위한 과학적 지식 보급 – 제도적 틀 강화 및 농업과 환경 의제 간의 격차 해소	1.1 Multi-stakeholder, intersectoral and multi-scale frameworks to facilitate scaling up of integrated natural resources management (INRM) good practices 1.2 Supportive policies and incentives for INRM and diverse and inclusive food value chains
Act – 농업 및 환경성과를 조화시키는 입증된 지속가능한 관행 확장하여, 아프리카의 환경을 변화시키고 식량수요와 생태계 서비스 간의 균형을 식별 및 입증	2.1 Increased land area under INRM and Sustainable Land Management (SLM) – sustainable soil and water management, diversified production, integrated crop/livestock systems 2.2 Increased investment flows to INRM from all partners and innovative mechanisms
Track – 평가 및 정보에 입각한 의사 결정 가능하도록 생태계 및 식량보안 회복성에 대한 영향 모니터링	3.1 Capacity and institutions in place for multiscale monitoring of ecosystem services and Global Environmental Benefits (GEBs), with enhanced info/data access 3.2 Framework in place for multiscale assessment of resilience in each target geography

자료: GEF 2020a

14) B. Indicative Program Results Framework에 해당

RFS 하위 프로젝트의 모니터링 및 평가 도구는 TAG 및 지역허브의 지원 하에 각각 프로젝트마다 다르게 활용되고 있는 것으로 나타난다. 예를 들면 에티오피아에서는 지리공간 데이터 분석 · 가공 시스템(Geographical Information System, GIS)을 활용하여 모니터링 데이터를 수집하고 있으며, 우간다에서는 FAO가 고안한 툴인 Self-evaluation and Holistic Assessment of climate Resilience of farmers and Pastoralists(SHARP)를 활용하여 소작농과 목축업자들을 조사한다. CI 및 ESA는 사업 지역에서의 위성 데이터를 활용하여 기초선 및 모니터링 데이터를 지도로 확인할 수 있는 플랫폼을 제공하고 있다. 이 외에도 국가 별로 다양한 도구를 활용하여 데이터를 수집하며 프로젝트를 모니터링 하고 있다. 각 국별로 취합되는 데이터, 진행현황 및 활동들은 지식확산 차원에서 RFS 홈페이지[15]에 게시되고 있다.

현재 사업 수행기간으로 최종 평가는 아직 이루어지지 않았다. 한편, 2020년 상반기 발간된 2018-2019 진행현황에 대한 보고서에 따르면, IFAD의 보고서 요구사항 및 지표는 PCU를 통해 개발되어 인트라넷 도구와 함께 제시될 것이라 언급하였다. 다수의 사업특성을 고려한 복합적인 평가도구 개발에 한계가 있으며, 프로젝트별 세부 프로세스 및 일정에 차이가 있어 전체 프로그램에 상당한 지연이 발생되고 있는 것이다. 특히 각 기관들 간의 의사소통 및 의견조율에 많은 노력이 투입되어야 함을 강조하고 있는데, PCU의 역할이 매우 중요하고 비중이 있어야 함을 제시하고 있다.

5) 시사점

RFS는 국제기구들을 중심으로 하는 통합적 접근법을 활용한 시범 사업이다. GEF는 프로그램을 개별적이지만 상호 연결된 프로젝트의 전략적 구성이라고 정의하고 있으며, 통합적 접근을 프로그램 형태의 하나로 보고 있다(GEF 2020b). GEF에서 구상하는 IAP는 파트너십을 기반으로 여러 수준에서 활동을 지원하는 혁신적인 방법이며, GEF의 주요 사업영역인 글로벌 환경 분야를 넘어서 시너지를 촉진하고 지속가능한 개발을 추구하고자 하였다. 또한 2015년 발표된 GEF 2020비전을 구현하는 핵심적인 움직임으로도 언급되고 있다(GEF).

GEF는 IAP를 통해 복잡한 환경문제에 대한 해결책을 지원하고자 하며, 규모에 맞는 글로벌 환경 편익을 달성하고자 한다. 다만, 국별 프로젝트 간의 유기적 통합은 확인되지 않고 있다. 2018-2019 진행현황에 대한 보고서에 의하면 모든 하위 프로젝트가 프로그램 구성에 의해 동

15) https://www.resilientfoodsystems.co/

시에 계획된 것은 아니었다. 기존의 조사 및 계획이 이미 수립되었던 프로젝트와 새롭게 발굴된 프로젝트가 공존하여, 프로젝트 기간 관리에 어려움이 있음을 언급하였다. 즉 RFS의 수행주체는 국제기구들의 연합으로 하위 프로젝트는 각 기관의 수행체계를 활용하여 시행기관별로 추진되고 있는 것으로 예상된다. 또한 상호교차학습을 통해 성공사례(best practice)를 만들고 이를 확대하는 것에 초점을 둔, 지역차원의 지식공유와 각각의 성과관리를 통한 느슨한 통합의 형태로 사업이 추진되고 있는 것으로 보인다.

한편, 앞서 통합적 접근의 한계점으로 거버넌스 문제 및 제한된 역량, 데이터 및 자원 등이 언급되었던 점을 감안할 때, RFS 각각의 하위 프로젝트는 거버넌스 및 제한된 역량 문제를 해결하기 위해 파트너십을 강화하고 다양한 교류를 통해 지식을 전파하고자 하며, 데이터 및 자원 수집을 위한 역량을 강화하는 등, 통합적 접근을 시도하기 위한 기반 마련 프로그램이었다고도 볼 수 있을 것이다. GEF의 통합적 접근을 시도한 3개의 프로그램은 시범운영을 끝으로 현재는 임팩트 프로그램(Impact Programs)을 계획하고 있는 것으로 확인되었다. 임팩트 프로그램에 대한 정의는 별도로 표기하고 있지 않으나, 통합적 접근법을 활용한 시범 프로그램 운영을 토대로 이를 확대하고자 하는 것으로 사료된다.

3. NGO: 월드비전

월드비전은 기독교 정신에 기반하여 설립된 국제 구호 개발 NGO로 지역개발사업, 긴급구호사업(재난대응, 식량위기대응, 지역재건사업), 옹호사업(세계시민교육, 캠페인 및 정책 활동)을 운영하고 있다. 월드비전이 정의하는 통합적 접근이란, 월드비전이 일하는 모든 장소에서 직원들이 자신의 기독교적 정체성을 적절히 표현하고 아동을 우선시하며, 동일한 맥락에 뿌리를 두고 있는 지역사회 및 파트너들과 함께하는 것을 뜻하며, 또한 3대 사업인 구호, 개발, 옹호 사업을 통합적으로 수행하는 것을 말한다(월드비전 2020a). 월드비전이 1990년대부터 실시한 지역개발사업(Area Development Project, ADP)은 초기 월드비전의 단순아동구호 사업에서 지역사회에 기반을 둔 가운데 아동의 지속가능한 복지에 초점을 맞추고 보건, 교육, 경제개발, 아동권리 분야별 프로젝트를 통합적으로 실시하는 사업의 형태로 변모하였음을 보여준다.

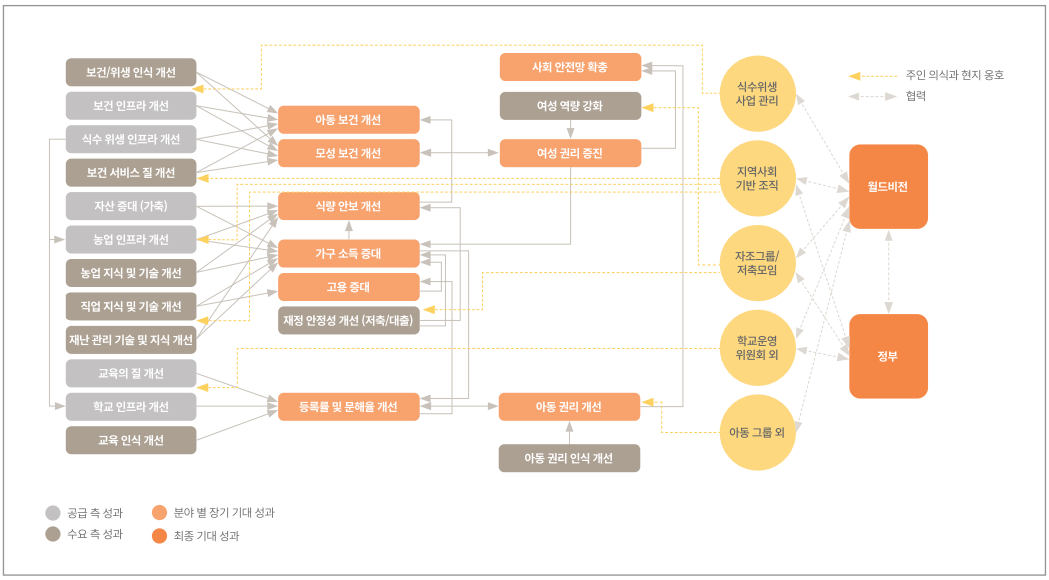
2010년부터는 지역개발사업에 통합적 사업모델(Integrated Program Management, IPM)을 도입하여 아동과 그들을 둘러싼 가정, 학교, 지역사회의 지속가능한 복지를 위해 구호, 개발, 옹호 사업을 통합적으로 수행하되 다양한 협력자들과 함께 효과적으로 일할 수 있는 현장중심의 사업을 실시하고 있다(월드비전 2020a). '다분야 통합' 접근을 통해 분야 간 시너지 창출 및 지역 발전의 기틀을 마련하고, 인프라 개선, 질 높은 서비스의 제공, 인지변화 및 행동변화 유도와

같이 하드웨어 측면과 소프트웨어 측면에서 모두 접근하는 '다차원 통합'을 시도한다는 특징을 가지고 있다(월드비전 2020b). 또한 0-5세 아동의 경우 보건영양 및 식수위생 사업을 실시하고, 6-11세 아동의 경우 기초 교육에 집중하며, 12-18세 아동의 경우에는 직업기술 훈련 및 인성교육 사업을 실시함으로써 생애주기에 따른 아동의 필요를 지속적으로 충족시킬 수 있는 사업을 구성하는 '아동 생애주기를 고려한 통합적 접근'을 실시한다(월드비전 2020b).

통합적 사업모델을 운영하는 과정에서의 핵심적인 특징은 지역의 역량을 강화하고 지역주민 조직체를 형성하여 그들에게 권한을 부여함으로써 사업 종료 이후에도 개발성과가 지속될 수 있게 하는 것을 목표하며(월드비전 2020a), 이는 지역개발사업의 종합 성과프레임워크〈그림 10〉에서도 잘 드러난다. 분야별 성과 간 연계성과 이해관계자 간 조정과 협력의 노력이 사업성과에 기여하는 구조를 제시하고 있으며, 특히 식수위생 사업관리, 지역사회기반 조직, 자조그룹/저축모임, 학교운영위원회, 아동그룹 등 지역주민 조직체와의 협력이 사업성과의 지속가능성을 제고하는데 효과적으로 활용되고 있음을 보여준다(월드비전 2020b).

에티오피아 자비테흐난 지역 또한 지난해 종결된 지역개발사업장 중 하나로, 월드비전의 다분야 통합 사업 수행에 더하여 여성건강증진위원회 등 다양한 지역기반 조직을 활용하여 사업성과를 효율적으로 달성하고 종결 이후 성과의 지속가능성을 높인 통합적 지역개발사업의 대표 사례라고 할 수 있다(월드비전 2020b).

〈그림 10〉 월드비전 분야 통합적 사업성과 및 지속가능성 프레임워크



자료: 월드비전 2020b, 5

1) 사업 배경 및 목적

월드비전은 2008년부터 2020년까지 약 12년간 에티오피아 자비테흐난 지역에서 가족, 공동체 내에서의 아동의 웰빙 증진을 목표로 한국월드비전의 예산 지원을 받아 교육, 보건의료, 식수, 영양, 식량 및 소득증대, 아동 후원 및 아동권리 사업을 포괄하는 통합적 지역개발사업(Area Programme, AP)을 실시하였다(한국월드비전 웹사이트).

사업은 3단계로 나뉘어 수행되었으며, 전환단계까지 포함하여 약 930만 불 정도의 예산이 투입되었다. 각 단계별 사업내용은 다음과 같다.

<표 12> 자비테흐난 지역개발사업 개요

프로그램 단계	목표(Goal)	수행 프로그램	예산
Phase 1 2008–2012	지역 역량강화를 통해 빈곤의 근원을 다룸으로써 가계의 생계안보 제고	교육, 식량안보, 보건, 영양 및 HIV/AIDS, 식수공급 및 위생, 아동후원	약 3백만 불
Phase 2 2013–2015	가정과 공동체 내 아동 웰빙 증진	교육, 식량안보, 보건, 영양 및 HIV/AIDS, 식수공급 및 위생, 아동후원	약 3백만 불
Phase 3 2017–2020	가정과 공동체 내 아동 웰빙의 지속	교육 및 직업훈련, 식량 및 영양 통합안보, 통합적 WASH/ 아동/ 공동체 참여 후원	약 2.3백만 불
전환 단계 2019–2020	–	–	약 1백만 불

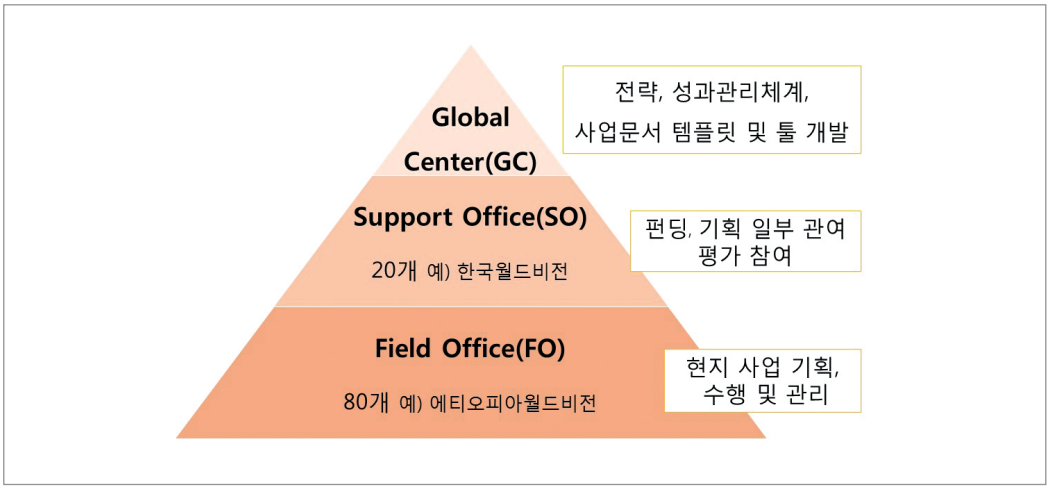
자료: 한국월드비전 제공

에티오피아 자비테흐난 지역개발사업의 구체적 사업문서(기획, M&E Plan, 평가 등)는 공개되지 않았다. 그러나 월드비전은 모든 지역개발사업에 있어 툴, 템플릿, 프로세스를 동일하게 적용하고 있기 때문에 일반적인 월드비전의 지역개발사업의 수행구조를 통해 자비테흐난 사업 운영 구조 및 내용을 살펴보도록 하겠다.

2) 프로젝트 수행 구조

월드비전의 지역개발사업 수행체계는 섹터 통합유형이라고 볼 수 있다. 한 지역을 대상으로

〈그림 11〉 월드비전 조직체계



자료: 한국월드비전과의 인터뷰 바탕으로 저자 작성

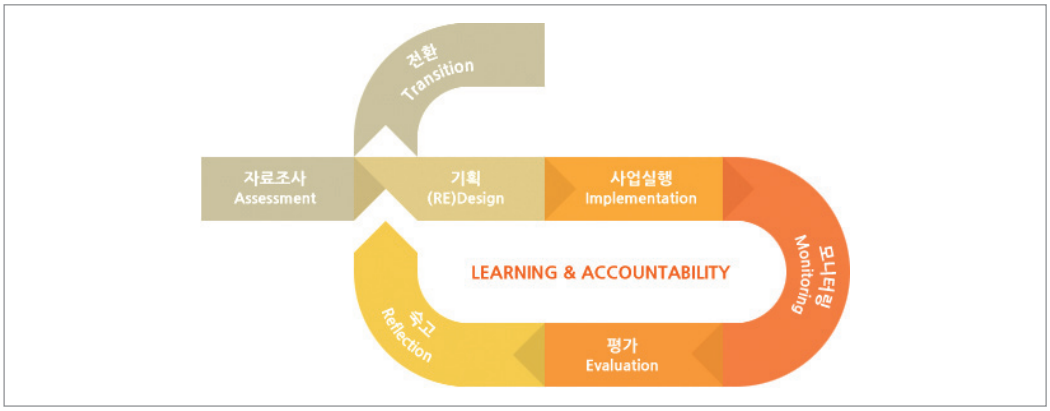
경제개발, 교육과 보건 분야에서 아동의 권리 및 웰빙 증진에 기여할 수 있는 사업을 구성하여 통합적으로 접근한다. 월드비전의 조직체계에 따른 프로젝트 수행 구조는 〈그림 11〉과 같다. 한국월드비전은 Support Office(SO)로서 모금을 통해 에티오피아 자비테흐난 지역개발사업에 예산을 지원하고 에티오피아 월드비전은 Field Office(FO)로서 현장에서 동 사업을 기획하고 수행 및 관리하는 것을 파악할 수 있다.

지역개발사업의 수행 단계는 자료조사, 기획, 사업 실행, 모니터링, 평가, 숙고, 전환의 7단계로 나뉘며(〈그림 12〉 참조), 이는 월드비전 모든 사업장에 적용된다(한국 월드비전 웹사이트). 일반적으로 사업 기획 시 5개년 사업을 구상하며, 한 주기(phase)가 종료되는 시점에 평가를 통해 다음 주기로의 사업 지속 여부 또는 사업장 종결 및 현지 주민으로의 사업 이양을 결정한다. 자비테흐난 사업은 3번의 주기를 걸쳐 전 사업 단계를 완료하는데 12년이 걸렸으나, 한국 월드비전에 따르면 타 지역개발사업의 경우 15-20년까지도 소요된다고 한다.

자료조사 및 기획은 FO인 에티오피아 월드비전이 실시하였으며, 사업단계 마다 핵심문서를 작성하여 제출하면 SO인 한국 월드비전이 문서를 리뷰하고 전략과의 연계성을 검토하며 환류 및 승인하는 역할을 담당하였다.

한국 월드비전에 따르면, 사업 초기(주기 1)에는 지역의 맥락과 구조를 이해하기 위해 사업

〈그림 12〉 월드비전 사업수행 단계



자료: 한국월드비전 웹사이트

기획 시 자료조사에 많은 시간과 노력을 투입했으나, 주기 2, 3에서는 지역조사보다 전략과의 연계에 중점을 두는 방향으로 변모하였다. GC의 에티오피아 전략과 에티오피아 지역분석(landscape analysis) 및 취약아동분석(Most Vulnerable Children, MVC)에 기반하여 에티오피아 Field Office 전략과 에티오피아 국가 전략 실행계획(The Country Strategy Implementation Plan, CSIP)이 도출된다. 에티오피아 CSIP에는 지역개발사업의 수와 위치, 재원에 대한 제안이 담겨있으며, 이에 따라 교육, 식수위생, 보건영양, 소득증대, 아동보호 등 중점 사업 분야(Technical Program, TP)가 선정된다(World Vision). FO 전략과 CSIP를 바탕으로 한 자료조사 및 기획의 세부 단계는 다음과 같다.

〈표 13〉 자료조사 및 기획 세부 단계

1단계 자료조사 (Assessment)	자료조사 계획 및 예산 도출 → 리뷰 → 승인 → 자료조사 → 후원타당성 조사 (sponsorship feasibility study) → 평가보고서 및 사업계획(AP plan) ToR 도출
2단계 자료조사 및 기획 (Assessment & Design)	사업계획서 도출(AP plan)[16]

자료: World Vision

16) FO 전략이 변경되거나 TP 성과평가 결과에 의한 TP 재기획(redesign)시 AP 계획도 이해관계자 및 지역 공동체와의 협의를 바탕으로 재조정될 수 있음(World Vision)

사업대상 지역 선정은 1단계인 자료조사 중 후원타당성 조사 단계에서 이루어진다. 또한 각각의 TP 별로 선택할 수 있는 프로젝트 모델이 정해져있어, 자료조사 결과를 바탕으로 기획단계에서 이를 선정하면 지역개발사업 운영을 위한 사업 목록이 도출된다(World Vision). 에티오피아 자비테흐난 지역개발사업은 복합분야, 경제개발, 보건, 교육, 아동 · 여성 권리증진 등 5개 분야에서 10개의 프로젝트 모델이 선정되었다.

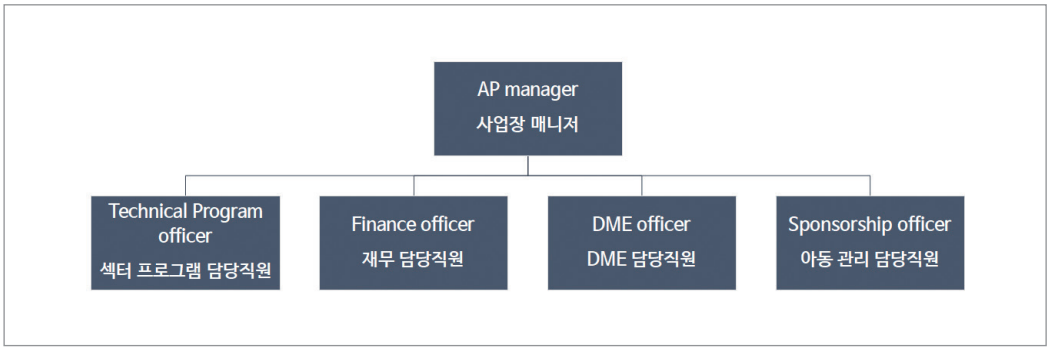
〈표 14〉 에티오피아 지역개발사업장 프로젝트 모델

분야	Project Model	자비테흐난
복합 분야	주민주도형	
	가족관계 회복지원사업	V
	아동보호를 위한 종교지도자 역량강화사업	V
경제개발	저축모임 지원사업	V
	소액 금융 지원사업	
	극빈 상태 개선사업	
	생계 역량 강화사업	
	지역사회 기반 재난 위험관리사업	
보건	안전한 식수위생환경 조성사업	V
	영아 및 가족대상 건강증진 상담사업	
	영아 영양 모범 가정 행동양식 보급 사업	
	영유아 급성영양실조 개선사업	
	지역사회 보건위원회 역량강화사업	V
교육	저학년 대상 읽기능력 향상사업	V
	Safe and Nurturing School	
	유아 교육 지원사업	V
아동 · 여성 권리 증진	지역사회 기반 아동권리 보호사업	V
	아동폭력 근절 캠페인	
	취약아동 지원	V
	생활기술 교육	V

자료: 서울대학교 행정대학원 국제개발협력평가센터 2020. 5

한국 월드비전에 따르면, 자료조사 및 기획 단계에서 주민 기반의 그룹 조성까지 포함하여 약 1-2년의 기간이 소요된다. 사업 실행 단계에서 현지 파트너를 활용하는 것이 중요하며 개

〈그림 13〉 지역개발사업장 사무소 구성



자료: 한국월드비전 제공

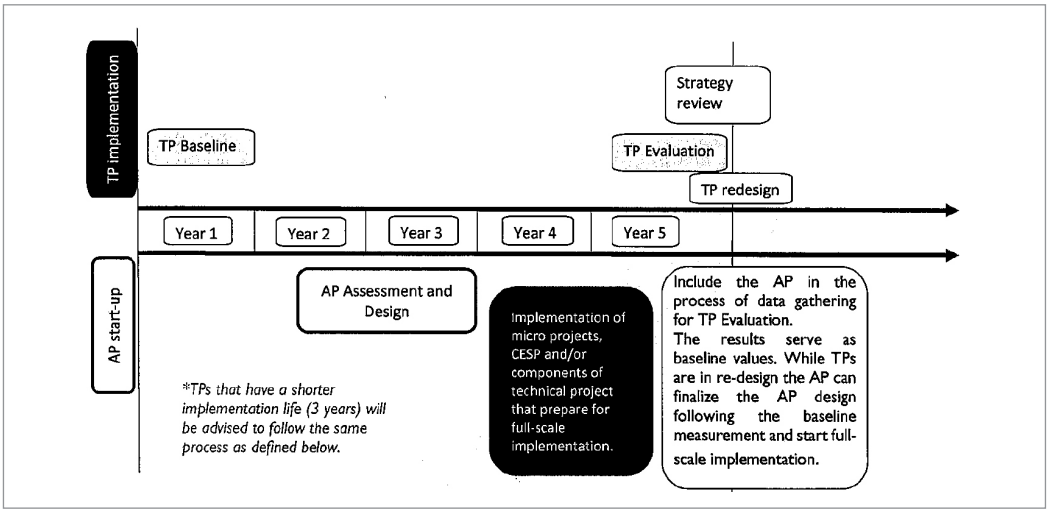
발효과 지속성 측면에서 시민사회 조직의 역량강화가 사업의 필수적인 요소이기 때문에 이 시기에 현지 주민과 연대를 형성하고 조직하는 노력을 기울인다.

사업계획서 승인 후 사업실행은 에티오피아 월드비전의 관리 하 자비테흐난 지역개발사업장 인근에 설치한 지역개발사업장 사무소에서 담당한다. 지역개발사업장 사무소의 구성은 〈그림 13〉과 같다. 사업장 매니저 관리 하 섹터별 프로그램 담당직원, 재무 담당직원, 프로그램의 품질을 관리하는 DME(Design, Monitoring and Evaluation) 담당직원, 아동 관리 담당직원이 편성된다. 또한, 지역개발사업장 사무소 차원에서 community facilitator를 채용하는데, 이들은 지역개발사업장 내 세부 사업 지역 내 또는 인근에 거주하면서 실제로 사업을 수행하는 역할을 담당한다. 보통 1명의 community facilitator가 세부 사업 지역 2-3개를 맡아 지역기반 조직과 밀접하게 연계하고, 관련 현안을 섹터 프로그램 담당직원에게 보고하는 형식으로 사업을 진행한다.

주기 1(2008-2012)에서의 사업 실행은 기초선 조사[17], 지역 우선순위에 의해 선정된 소규모 프로젝트의 실행, 지역사회의 참여 및 후원 계획(Community Engagement and Sponsorship Plan, CESP)과 모니터링 절차 수립, 기술 프로젝트의 이행(Full-scale implementation of technical projects)을 위한 준비 과정으로서 직원 역량강화, 파트너 역량평가 및 훈련, 훈련 교재의 번역 등을 포함한다(World Vision).

17) 선정된 TP가 있을 시에는, 별도의 기초선 조사를 실시하지 않고 TP 선정 시 수행하였던 기초선 조사 결과 활용

〈그림 14〉 주기 1의 사업수행단계 및 TP와의 연계성



자료: World Vision 내부자료 참조

〈그림 14〉는 주기 1에서의 AP 사업수행단계 및 소요 기간, TP와 어떻게 연계하여 수행되는지를 나타낸다.

주기 1에서의 사업을 준비단계라고 본다면, 주기 2(2013-2015)에서 본격적인 사업이 실시된다. 자비테흐난 사업의 경우 경제개발 분야에서 주기 1에서는 관개 시설 개선, 곡물의 다양성 증가, 개량된 농사법 채택, 가축의 생산성 증가를 위한 사업이 수행되었고, 주기 2에서는 사업의 목표를 식량안보 확보에서 재난대응 능력 강화로 확대하여 조기 경고 시스템을 도입했으며, 가구별 저축 증진을 위한 마을 저축 및 융자 협회(Village Saving and Loan Scheme, VSLS)를 도입하였다(서울대학교 행정대학원 국제개발협력평가센터 2020).

자료조사 및 기획 단계에서 지역기반조직의 형성이 중요하다고 언급한 바 있다. 실제 사업 실행에 있어 주민 조직의 참여는 지역 기관 및 정부와의 연계를 통해 지역주민의 목소리를 정책에 반영하고 효과적으로 사업을 수행하는데 기여하고 있다. 자비테흐난 지역 사업에 속한 보건소 환경 개선 사업과 시설 분만에 대한 인식 개선 활동의 경우, 여성건강증진위원회, 보건소 위원회 등 다양한 주민 조직을 통해 지역 보건소 및 여성가족부와 연계하여 산모들의 건강행동을 개선하고 사업 초 9.4%였던 보건소 분만율을 종료시점 71%까지 높이는 결과를 낳았다(월드비전 2020b).

3) 조정메커니즘

월드비전과 앞서 살펴본 USAID와 GEF와의 가장 큰 차이점은 월드비전의 사업 기획 및 실행이 단일한 주체(에티오피아 월드비전)에 의해 수행된다는 점이다. GC 차원에서 전략적 가이드라인을 제시하고, 한국 월드비전이 SO로서 기획 및 사업 관리에 관여하고 있긴 하나, 월드비전의 전 세계 사무소가 큰 틀에서의 GC 전략 하에 사업문서 양식과 프레임워크, 툴을 공통적으로 사용하고 있기 때문에 상대적으로 의견 조율이 용이하다고 할 수 있다. 한국 월드비전과의 인터뷰에서도 장기통합사업 일수록 프레임워크 및 템플릿의 규격화, FO와 SO간 명확한 R&R의 확립이 중요하다고 강조된 바 있다.

한국 월드비전에 따르면 자비테흐난 사업의 경우 한국 월드비전만이 유일하게 SO로서 참여하고 있으나, 여러 SO가 지원하는 지역개발사업의 경우, 전략지원팀(Strategic Support Team, SST)을 구성하여 SO 정기모임을 통해 FO의 사업실행을 검토하기도 한다.

4) 모니터링 및 평가

모니터링 및 평가에서는 지역개발사업장 사무소의 DME 담당직원이 관련 지표 및 데이터를 관리하며 반기 및 연간 평가보고서를 작성한다. 에티오피아 월드비전 DME 부서는 지역개발사업장 사무소 직원에 대해 데이터 및 평가 관련 역량강화 교육을 제공하고, 평가보고서를 리뷰하는 역할을 담당한다. 연간 평가보고서의 경우에는 SO인 한국 월드비전 또한 리뷰에 참여한다.

주기 3에 작성한 사업 종결 평가보고서의 경우 FO의 자체 평가역량이 갖춰진 경우에는 자체적으로 작성하지만, 평가 예산이 충분하거나 FO 자체 역량이 부족한 경우에는 외부기관을 조달하여 평가를 실시한다. 자비테흐난 사업 종결 평가는 외주 용역으로 진행했으며, 한국 월드비전이 현지 출장을 통해 데이터 취합, 설문조사요원 훈련 등의 현장 지원을 수행하였다.

종결 평가보고서에서는, 사업 종결 기준 충족 여부를 가늠하기 위해서 달성된 사업의 성과, 아동 삶의 질 지표(FO마다 상이), 지속가능성 요소를 측정 및 평가한다. 월드비전에서 정의하는 지속가능성이란 지원이 종료된 후에도 외부 지원을 통해 달성한 결과와 목표를 유지하고 개선할 수 있는 능력을 말하며, 필요한 요소는 〈표 15〉와 같다.

〈표 15〉 지속가능성 요소

요소	내용
Local Ownership	• 지역이해관계자들이 지역사회 아동 복지 문제를 탐구, 비전 개발 • 활발한 지역사회 참여 및 의사결정 촉진, 월드비전과 함께 프로젝트 결정
Partnering	• 다수의 이해관계자(정부, 조정자, 종교기반 조직 등)의 참여로 프로젝트 발전, 실행 • 적절한 프로젝트 파트너 선정 • 공동체가 함께 문제를 해결할 수 있는 역량 형성, 효과적인 협력의 구축
Transformed Relationships	• 아동의 성장을 위한 환경 조성을 위해 가족 간, 지역사회 구성원 간 관계 조성 • 타인을 도울 수 있는 지식과 자원을 공유함으로써 사회적 응집력 강화
Local and National Advocacy	• 지역 및 국가 차원에서 이해관계자 간 협력적 대화를 구축하여 시스템적 변화 창출 • 취약아동의 복지를 위한 정부 계획 확인, 실행 지원, 시민의 목소리 및 행동 증대 • 월드비전 사업 종료 이후에도 가족–지역사회–정부 간 대화 지속 가능
Household & Family Resilience	• 가정 수준에서 충격과 스트레스의 흡수, 재난의 예방 및 대비, 위험을 기회로 전환

자료: 월드비전 2020a

한국 월드비전에 따르면, 질적 자료를 통해 해당 분야 사업성과의 지속가능성을 확보하기 위해 필요한 요소가 무엇인지는 확인할 수 있으나 '주인의식(local ownership)'과 '변화된 관계(transformed relationship)'는 지표상 가시적, 객관적 성과로 나타내기 어렵기 때문에 측정 지표 개발의 과제가 남아있다. 이외에, 통합적 사업의 성과는 단순 분야별 지표로 측정할 수 없어 주관적 평가 등 질적 지표에 의존할 수밖에 없다는 한계점을 가지고 있다.

또한, 한국월드비전 종결사업장 성과 종합평가연구 보고서(2020)에 따르면 현재 한국월드비전의 지역개발사업에 대한 평가는 개발 지역의 일반 현황 및 인구통계를 확인하는 Census 방식이며 각 주기 별로 다른 표본을 대상으로 데이터를 수집하는 반복적 횡단면 표본(repeated cross-section sample) 구조를 이루고 있다. 이는 사업 지속 혹은 종결 여부를 판단하는 기준을 마련하기 위한 것으로, 수집데이터를 바탕으로 지역의 현재 상태를 확인하고 사업의 지속이 필요하다면 다음 주기에서 필요한 사업을 기획하기 위함이다. 그러나 통합적 성과관리 및 평가를 위해서는 기초선 조사 표본에 포함된 동일한 개인들에 대해 주기별 추적 조사가 이루어져야 하며, 현실적으로 불가한 경우 기초선 조사 때의 표본과 비슷한 표본을 추출해야함을 지적하고

있다(서울대학교 행정대학원 국제개발협력평가센터 2020).

사업종결평가가 완료되면, 그 결과를 바탕으로 전환을 준비하며(숙고 및 전환 단계), 사업장 종결계획서를 작성한다. 종결 계획은 ①후원아동고려계획, ②인력, ③커뮤니케이션 계획, ④재무 · 자산 계획 ⑤이양 · 매각 계획을 포함한다. 또한 동 문서를 바탕으로 정부 관계자 및 주민조직과의 최종 워크샵을 실시하고 정부의 향후 계획 및 지역사회의 실행 계획을 도출한다.

5) 시사점

에티오피아 자비테흐난 사업을 비롯한 월드비전의 지역개발사업은 모두 아동 보호 및 아동권리 신장이라는 일관된 주제 아래 지역 내 그것을 지원하는 다양한 분야의 사업을 구성했다는 특징을 가지고 있다. 월드비전이 아동권리신장이라는 하나의 목표를 가진 국제 NGO이기 때문에 가능한 사업이라고도 볼 수 있다.

또한 월드비전의 조직체계의 특성상 큰 틀을 제시하는 GC와 재원 조달과 관리 역할을 하는 SO, 현지에서 사업을 직접 기획하고 수행하는 FO가 하나의 미션과 목표를 공유하며 유기적으로 움직이기 때문에 상대적으로 의견조정이 수월하다. 이러한 점에서 여러 실행기관을 선정하여 사업을 수행하는 양자공여기관의 사업운영방식과는 근본적인 차이를 보이고 있다.

더 나아가 월드비전은 전 세계 100개 사무소가 사업 수행 시 활용하는 템플릿이 규격화되어 있고, 본부 차원에서 사업단계마다 준수해야할 매뉴얼과 가이드라인, 툴킷을 제공하기 때문에 현지사무소와 지원사무소 간 역할분담이 명확하며 일관성 있는 사업 추진을 가능케 한다.

월드비전의 지역개발사업의 경우 사업주기를 4-5년 단위로 설정하고 사업 종료 이후에도 성과가 지속될 수 있도록 기획단계에서부터 지역기반조직의 형성과 양성에 상당한 시간과 노력을 투입한다. 또한 주기마다 사업평가 시 지속가능성을 중요한 평가 요소로 보고 그들에게 성공적으로 이양할 수 있을 때까지 주기를 반복하여 12~15년간의 장기 사업을 실시하며, 이를 위해서는 15년 이상의 안정적인 재원 확보가 필요하다는 점을 주목해야한다.

IV. KOICA에서의 통합적 접근법 활용

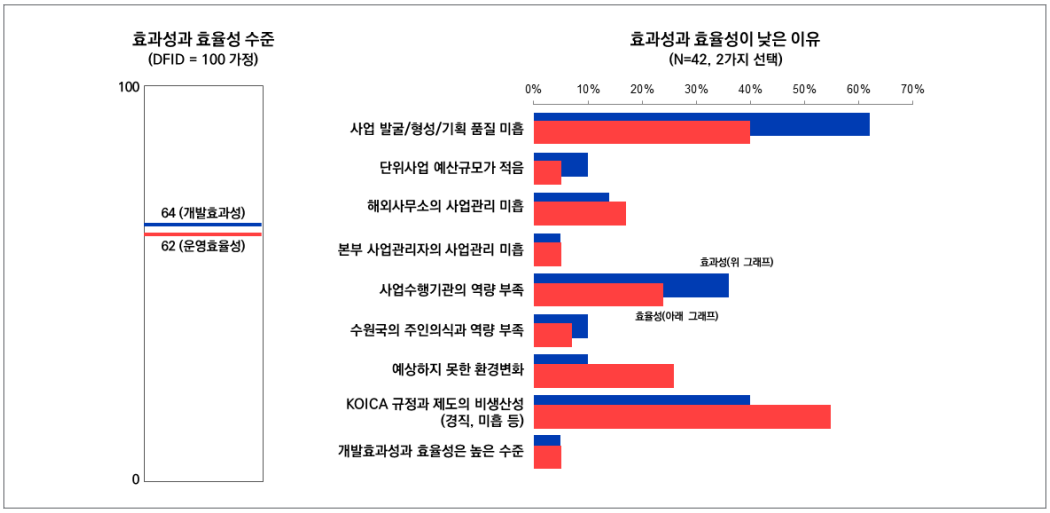
앞서 서술한 바와 같이 SDGs 체제하에서 개발목표의 복잡한 상호연계성과 사업대상지역별로 상이하고 특수한 개발수요를 반영한 통합적 프로그램이 추진되고 있다. 타 개발협력기관의 사례 연구는 통합적 프로그램 추진에서 몇 가지 공통점을 보여준다. 첫째, 3개 기관이 모두 개발 주제별 상위 전략문서를 토대로 전략 목표를 달성하기 위한 방법으로 통합적 접근법을 활용하였다. 둘째, 3개 프로그램 모두 개발성과관리를 위한 성과관리 방안이 수립되었다. 3개 프로그램 모두 성과관리와 전략달성을 위한 프로그램 기획조사에 많은 시간과 자원을 투입했다. 셋째, 3개 프로그램 모두 복잡하고 다대한 사업요소들과 다양한 이해관계자간의 조정 등 고도의 프로젝트관리 역량과 시스템이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 넷째, 원조기관들은 사업수행 못지않게 사업 수행을 통한 학습과 발전에도 주의를 기울여 사업수행방식이나 체계의 변화와 학습을 통한 개선이 이루어지도록 내부 학습 체계와 연계하였다. 다섯째, 그럼에도 불구하고 세 개의 프로그램이 별도의 관리체계로 수행되지는 않았다. RFS나 USAID는 추가적으로 조정체계를 개발하였으나, 기본적으로 프로그램은 단독 프로젝트 수행 매뉴얼과 기준, 규정에 따라서 동일하게 수행되었다.

개발효과성 제고를 위해 KOICA에서도 시범적으로 통합적 접근법을 활용하는 것을 고려할 수 있다. 통합적 접근법을 활용한 프로그램의 관리를 위해서는 고도화된 프로젝트 관리 기법에 대한 이해와 세밀한 조정 메커니즘 관리 체계, 풍부한 사업경험을 갖춘 역량 있는 인력이 뒷받침 되어야한다. 따라서 이제 KOICA의 프로젝트 관리 현황에 대한 분석을 통해 KOICA에서의 통합적 접근법 적용 방안을 도출하고자 한다.

KOICA의 프로젝트 관리체계는 많은 발전을 거듭해 왔지만 고도화를 위해서는 아직 개선해야할 부분이 많이 남아있는 것으로 추정된다. 내부직원 설문조사는 KOICA 직원들이 KOICA의 프로젝트 수행 효율성과 효과성을 영국 국제개발부(Department for International Development, DFID)[18]의 63% 수준으로 평가하고 있음을 보여준다(갈렙앤컴퍼니 2019). 〈그림 15〉는 특히, 사업발굴/형성/기획 품질과 규정과 제도의 비생산성, 사업수행기관의 역량부족이 저조한 효율성과 효과성의 주요 원인임을 보여준다.

18) 現 외무국제개발부(Foreign, Commonwealth & Development Office, FCDO), 2020년 9월 DFID와 외무부 통합

〈그림 15〉 효과성과 효율수준, 효과성과 효율성이 낮은 이유

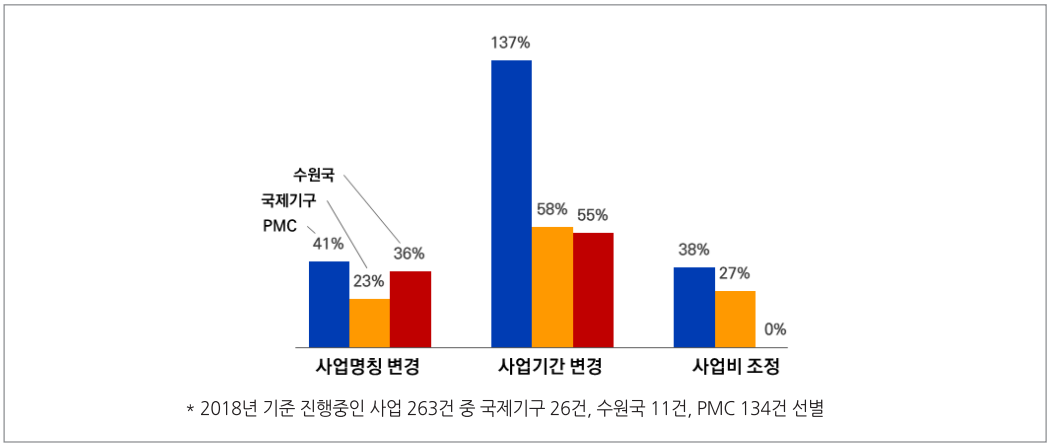


자료: 갈렙앤컴퍼니 2019, 20

프로젝트의 성공을 위해서는 체계적이며 정교한 기획이 필수이다. 그러나 KOICA는 여전히 대부분의 프로젝트를 전문가 단기 파견의 방식으로 기획하고 있다. USAID 등 외국 원조기관의 경우, 6개월에서 1년여 기간을 들여 면밀한 기획 조사를 실시한다. 기획문서의 질 또한 상이하다. KOICA의 집행계획은 초청연수, 전문가파견, 기자재지원, 건축 또는 개보수의 네 가지 항목에 대한 조달방안을 위주로 간략하게 구성되고 있으나, 타원조기관의 집행계획 문서는 특정 프로젝트가 기획된 배경과 논리적 사유에 따라 각 사업요소들과 요소별 성과관리방안, 그리고 요소별 수행방안이 보다 자세하게 기술된다. USAID의 경우, 프로젝트별 관리요소에 대한 프로젝트관리계획이 총괄적으로 수립되고, 동 계획내의 사업요소별 관리계획이 별도로 요소별로 수립된다. 또한 이와 별개로 성과관리계획이 수립된다. 즉, USAID가 최소 3개의 계획 관리문서를 작성하는데 반해, KOICA에서는 한 개의 문서만 수립된다.

이는 두 번째로 지적된 제도의 경직성과 비생산성과도 연계되어있다. USAID 등 타 원조기관들이 상세한 프로젝트관리 매뉴얼, 가이드라인, 도구상자(toolkits)를 개발하여 사업이 유연하면서도 효과적으로 관리될 수 있도록 지속적으로 규정과 관리방안을 개정하고 수정하고 있는 반면, KOICA는 관련 규정과 매뉴얼 등 참고가능하거나 활용 가능한 자원과 템플릿이 매우 부족하다.

〈그림 16〉 사업유형별 사업변경율(변경건수/사업건수)



* 2018년 기준 진행중인 사업 263건 중 국제기구 26건, 수원국 11건, PMC 134건 선별

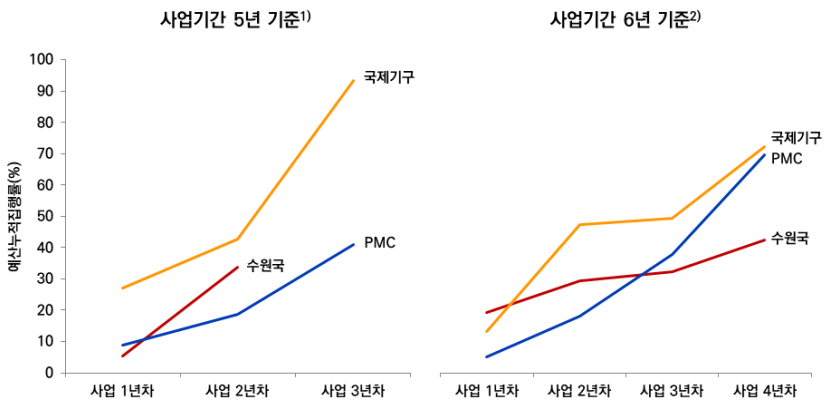
자료: 갈렙앤컴퍼니 2019, 27

원조산업의 일천한 역사로 인해 개발협력사업에 대한 풍부한 경험과 역량을 갖춘 인력이 부족하다는 것도 매우 큰 문제이다. KOICA의 경쟁 입찰은 절반 이상 단독입찰로 결정될 정도로 개발협력 관련 역량과 전문성을 갖춘 업체가 부족하다 (갈렙앤컴퍼니 2019). 반면, DFID의 경우 오직 19%의 입찰만 단독응찰이며, 8개 이상의 업체가 응찰하는 경우도 있다(갈렙앤컴퍼니 2019). 단독입찰을 통해 선정된 업체들의 사업관리능력은 상대적으로 열악함이 통계적으로 나타난다. KOICA가 국제기구를 활용하여 수행한 사업의 경우, 사업기간 변경율은 58%이나, 사업수행업체(project management consultant, PMC)를 통해 수행한 사업은 137%의 변경율을 보였다(갈렙앤컴퍼니 2019). 사업수행업체의 절반 이상은 중소기업이며, 중견기업을 포함하면 그 비율은 65%에 달한다(갈렙앤컴퍼니 2019).

예산집행율도 차이가 있어서 국제기구를 활용한 사업의 경우 3년차까지 예산의 90%이상이 집행되는 반면, PMC는 40%정도의 저조한 집행율을 보인다(갈렙앤컴퍼니 2019).

이러한 상황을 고려하여 본 연구는 통합적 접근법을 도입하여 사업수행방식을 개선하는 방안을 단기방안 및 중장기 과제로 분리하여 제안한다.

〈그림 17〉 사업유형별 예산 집행율



1) 2018년 기준 진행중인 사업 263건 중 국제기구 11건, 수원국 4건, PMC 36건 선별
2) 2018년 기준 진행중인 사업 263건 중 국제기구 2건, 수원국 2건, PMC 39건 선별

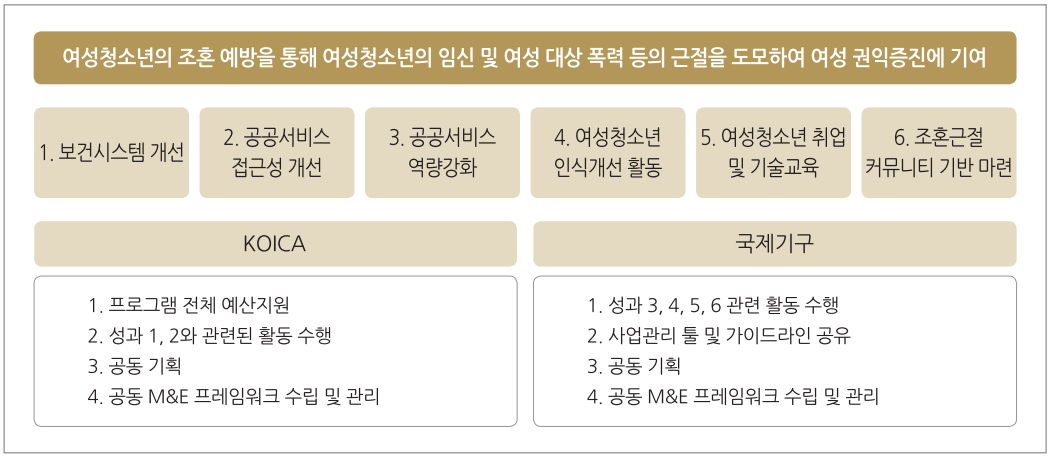
자료: 갈렙앤컴퍼니 2019, 27

1. 통합적 접근법 단기도입방안

본 연구는 통합적 접근법 활용을 위해서는 고도의 성과관리 및 기획 역량과 효율적 조정 체계가 우선적으로 필요함을 확인했다. 그러나, KOICA는 단기 출장식 기획조사, 성과관리 기준 및 가이드라인 등의 부족함이 나타났다. 따라서, 동 문제를 해결하기 위해 사업기획을 단기 개별 출장조사가 아닌 책임있는 기관을 통한 용역방식으로 전환할 것을 제안한다. 또한 효과적인 성과관리를 위해 사업관리와 별도로 성과관리를 위한 전문기관(가칭 results manager, RM)을 사업 시작부터 종료까지 활용하여 체계적인 성과관리가 이루어지도록 할 것을 제안한다.

아울러 개발협력 관련 역량과 전문성을 갖춘 기관이나 업체의 부족이라는 한계가 있다는 점을 감안하여, 본 연구는 통합적 접근법의 특성과 KOICA의 사업관리상황을 고려하여 기존 우수사업의 확대(scale-up) 또는 국제기구나 타 개발협력기구와의 협업방식의 도입을 제안한다. 예를 들어, KOICA는 현지특성상 조혼이 많은 지역인 도미니카공화국에서 여성보건관련 사업을 3차에 걸쳐 추진한 경험이 있다. 따라서 동 사업을 타국제기구들의 유사 개발주제사업과 연계, 확대하는 통합 사업을 기획할 수 있다. 기존 사업은 미성년 임신율 저하와 여성 보건 개선을 목적으로 한 보건 분야 중심 사업이었다. 그러나 여성역량 강화를 위해서는 경제적 자립 역

〈그림 18〉 통합적 접근법 단기 도입 예시



자료 : 저자작성

량 배양, 결혼과 생식, 출산에 대한 인식개선, 관련 공공서비스 개선 등의 복합적 대응이 필요하다. 따라서 상호 비교우위를 고려하여 〈그림 18〉과 같이 통합 사업을 기획할 수 있다.

이상의 분석을 기초로 본 연구가 도출한 통합적 사업 관리 방식은 아래와 같다. 통합적 접근법을 활용하여도 단기적으로 프로젝트 사이클별 관리 범위나 내용, 역할에 큰 차이가 있지는 않다. 다만 기획조사 및 성과관리의 강화와 다양한 이해관계자간 조정방식을 공식화하여 주요 업무로 통합하는 것이 필요하다. 통합적 접근법을 사용하여 사업을 추진할 때 단계별 주요 추진 업무와 산출물을 국제기구와의 협업 및 KOICA 단독 추진의 경우로 나누어 〈표 16〉과 〈표 17〉로 정리하였다.

〈표 16〉 국제기구와 협업의 경우 통합적 접근법 도입 시 단계별 추진 업무 및 주요 산출물

단계	단계별 주요 추진업무	중간 산출물
발굴	1. KOICA–국제기구 공동 발굴 조사 수행 2. PCP 작성 및 심의	● 발굴조사결과보고서 ● PCP
기획	1. KOICA–수원국 M/M 체결 2. KOICA 사업기획 용역/공모 기관 선정 3. KOICA–국제기구 공동 기획 조사 수행 4. KOICA–수원국 R/D 체결 5. KOICA–국제기구 사업추진 MOU 체결 6. KOICA–국제기구, 집행계획 수립 7. KOICA 사업관리 PMC 업체 선정(필요시) 8. KOICA 성과관리 인력(Results Manager) 선정 9. KOICA 사업관리자 선정 10. 사업조정위원회(KOICA–국제기구–수원기관–RM–PMC 등) 수립	● M/M ● 사업기획 용역계약서 ● 기획조사 결과보고서 ● R/D ● MOU ● 사업집행계획 ● PMC계약서 ● RM계약서/성과관리계획 ● 사업관리자 계약서 ● 사업조정위원회 TOR
사업수행	1. KOICA–국제기구, PMC 등 용역 기관/업체를 통해 사업 수행 2. KOICA–국제기구, 사업조정위원회를 통해 산출물별 활동 조정 및 조율 3. KOICA–국제기구, RM을 통해 모니터링 및 성과관리	● 중간보고서 ● 모니터링 보고서 ● 사업조정위원회 회의록
종료 및 평가	1. KOICA–국제기구, 용역 종료 및 사업종료 2. KOICA–국제기구, 사업 평가 실시	● 용역 종료 보고서 ● 사업종료보고서 ● 사업성과관리결과보고서 ● 평가보고서

자료 : 저자 작성

〈표 17〉 KOICA 단독 추진의 경우 통합적 접근법 도입 시 단계별 추진 업무 및 주요 산출물

단계	단계별 주요 추진업무	중간 산출물
발굴	1. 사업 발굴 조사 수행 2. PCP 작성 및 심의	● 발굴조사결과보고서 ● PCP
기획	1. KOICA–수원국 M/M 체결 2. 사업기획 용역/공모 기관 선정 3. 기획 조사 수행 4. KOICA–수원국 R/D 체결 5. 집행계획 수립 6. KOICA 사업관리자 선정 7. KOICA 성과관리 인력(Result Manager) 선정 8. 액티비티별 사업수행기관 선정 9. 사업조정위원회(KOICA–수원기관–RM–사업수행기관 등) 수립	● M/M ● 사업기획 용역계약서 ● 기획조사 결과보고서 ● R/D ● 사업집행계획 ● 사업관리자 계약서 ● RM계약서/성과관리계획 ● 사업수행 계약서 ● 사업조정위원회 TOR
사업수행	1. 집행계획에 따라 사업수행 2. 사업조정위원회를 통해 산출물별 활동 조정 및 조율 3. RM을 통해 모니터링 및 성과관리	● 중간보고서 ● 모니터링 보고서 ● 사업조정위원회회의록
종료 및 평가	1. 용역 종료 및 사업 종료 2. 사업 평가 실시	● 용역종료보고서 ● 사업종료보고서 ● 사업성과관리 결과보고서 ● 평가보고서

자료 : 저자 작성

통합적 접근법을 도입하더라도 단기적으로 현재 KOICA의 프로젝트 사업 추진 방식과 단계별 업무가 크게 차이가 있지 않음이 표에서도 나타난다.

이러한 통합사업 추진을 통해 규모의 경제를 실현하고 다층적 개발문제에 보다 포괄적으로 대응하는 한편, 공동 기획 및 평가를 통해 KOICA는 부족한 사업 기획 및 조사 역량을 실무를 통해 배양할 수 있을 것이다. 또한, 이러한 사업 경험은 향후 KOICA의 사업 수행을 위한 실질적인 학습 교재로 활용될 수도 있을 것이다.

2. 통합적 접근법 중장기 과제

본 연구는 통합적 접근법을 활용한 프로그램 또한 일반 프로젝트 관리 방법을 활용하여 기획, 관리되고 있음을 확인했다. 중요한 점은 복잡한 개발협력 프로그램을 효과적으로 운용, 관

리할 수 있는 역량과 제도, 시스템을 구축하는 것이다. 본 연구는 앞서 KOICA의 구성원들이 생각하는 사업관리의 현실과 문제점에 대해 서술하였다. 따라서 KOICA는 중장기적으로 대규모 프로그램을 효과적으로 관리할 수 있도록 합리적 제도 및 시스템 구축과 역량 있는 인력을 양성할 수 있도록 해야 한다. 구체적으로 데이터 기반 경영의 기초로서 한글문서 기반 사업 관리를 프로젝트 관리 시스템 기반으로 개선이 필요하다. 두 번째로, 프로젝트 관리 영역별로 기준, 가이드라인, 매뉴얼, 도구를 체계화하고, 성과관리를 위한 상세 템플릿과 제도를 구축해야 한다. 또한 ODA 교육 부문을 확대 개편하여 내, 외부 이해관계자에 대한 체계적인 역량배양 교육을 실시하는 것을 제안한다.

3. 시사점

개발협력 사업에서 통합적 접근은 복합적인 개발문제에 종합적인 대응을 하는 시도로써 그 의미가 있다. 체계적인 협력을 기반으로 시너지 효과 달성이 가능해져 재원 부족 및 개발효과성 제고 등에 솔루션이 될 수 있다. 또한 대규모 예산 투입을 통한 종합적인 사업 추진으로 성과 데이터 관리 및 측정 성과 확인도 수월해질 수 있다. 이러한 이유 등으로 여러 개발협력사업 기관에서는 개발 이슈별로 통합적 접근을 시도하고 있는 것으로 나타났다.

본 연구를 통해 살펴본 통합적 접근 사례들은 사업관리 방식에서 전통적인 프로젝트 사업관리 방식과 크게 차이를 보이지 않았다. 다만, 복잡성으로 인해 사업기간과 예산의 규모에서 차이를 보였다. 하지만, 아직은 여러 기관에서 시범사업 단계인 만큼 전체 개발협력 사업 예산에서 통합적 접근을 활용한 사업 비중은 그리 크지 않다. USAID의 경우 2019년 기준 영양부문 사업은 전체 0.2% 정도 차지하며, GEF도 2017년 기준 RFS 사업이 차지하는 비중은 전체 승인 기금의 0.7%정도 차지하는 것으로 조사되었다. 또한 앞서 언급했던 바와 같이, 통합적 접근 사업의 특성상 장기간에 걸쳐 사업이 이루어지기에 효과성에 대한 실증적 근거는 아직 확인되지 않았다.

대표적으로 살펴본 통합적 접근 사례는 다분야를 아우르는 통합적인 사업 계획 수립을 위한 고도의 사업 기획 및 관리 역량, 대규모 예산 및 장기간의 사업 기간이 필요함을 제시하고 있다. 변화이론에 기반하여 복잡한 대규모 사업 기획 역량을 갖춘 인력 확보, 그리고 장기적인 관점의 사업 기획 및 관리가 전제되고 있다. 다양한 참여자와 이해관계자 간의 명확한 역할 분담과 조정을 위한 체계적이고 효과적인 협업시스템 구축도 중요하다. 각각의 참여자가 얼마나 성공적으로 사업을 이끄는지도 중요하지만, 시너지 효과 창출은 결국 다수의 참여자들 간의 협업에 기반하고 있기 때문이다. 또한 사업 관리 및 의사결정 과정의 유연화 및 현장화도 필요하다.

현장에서 발생 가능한 다양한 변수 대응을 위해 현장 중심 사업 운영체계 구축 및 권한이 부여되어야 할 것이다.

개발협력 사업에서의 통합적 접근은 명확한 개념이 있는 것은 아니지만, 복잡한 개발문제에 대해 대응하기 위한 시도로써 그리고 SDGs 달성을 위한 핵심 방안으로 지속적으로 논의될 것이다. 또한 통합적 접근은 개발 목표 간의 시너지 및 상충관계를 고려하는 것이 핵심이며, 모든 수준의 모든 이해관계자의 참여를 필요로 한다. 본 연구에서는 개발협력 사업에서의 통합적 접근의 의미를 기반으로 양자 기관, 국제기구, 그리고 NGO의 사례를 대표적으로 살펴보았다. 다만, 문헌연구 및 제한적인 인터뷰 내용만을 중심으로 분석한 바, 보다 자세한 내용을 다루는 데에 한계가 있었으나, 각각의 사업 형식에는 차이가 있으면서도 큰 프레임 안에서 유사성을 갖고 있음을 확인할 수 있었다. 전제 조건이 충족되어야 하겠으나 KOICA 역시 제한적으로 통합적 접근을 고려해 볼 수 있을 것으로 사료된다. KOICA는 우선적으로 기존 우수사업의 확대 및 고도화 추진 또는 국제기구나 타 개발협력 기구와의 협업 방식을 통해 시도해 볼 수 있을 것이다. 동시에 장기적인 관점에서 프로그램을 효과적으로 관리할 수 있는 시스템 구축도 함께 논의되어야 할 것이다.

참고문헌

갈렙앤컴퍼니. 2019. 혁신적 사업방식을 활용한 KOICA 국별협력사업 모델 개발. 성남:한국국제협력단

관계부처합동. 2021. 제3차 국제개발협력 종합기본계획(2021-2024). 제36차 국제개발협력위원회 의결안건(제36-1호)

박수영. 김수진. 2015. "변화분석(Theory of Change)과 개발협력사업 성과관리 고찰." 국제개발협력 2015 No.2. 성남:한국국제협력단

서울대학교 행정대학원 국제개발협력평가센터. 2020. 한국월드비전 종결사업장 성과 종합평가연구. 한국월드비전

월드비전. 2020a. 개발협력현장의 통합적 접근과 지속가능성 발표 자료집. 월드비전 창립 70주년기념 국제학술 포럼

월드비전. 2020b. "월드비전 70년의 약속 통합적 접근과 지속가능성." 월드비전 이슈브리프 OUR PROMISE 제1호, 2020년 11월

Anderson, A. 2004. *Theory of Change as a Tool for Strategic Planning*. A Report on Early Experiences

Craig, V. 2014. "Theories of Change in International Development: Communication, Learning, or Accountability?" JSRP Paper 17

Davies, Rick. 2012. "The Criteria for Assessing the Evaluability of a Theory of Change." Blog Post from Rick on the Road. April 05, 2012

de Boer, M. and Nico, L. 2018. "Road Map for Collaboration: Addressing Health & Nutrition Disparities Across Rwanda." USAID/Rwanda

FHI360. 2016. Development Sector Adjacency Map: A Planning Tool for Integrated Development

GEF. 2020a. *Resilient Food Systems 2018-2019 Annual Report*

GEF. 2020b. Guidelines on the Project and Program Cycle Policy. GEF/C.59/Inf.03

GEF. 2019a. The GEF Evaluation Policy. GEF/ME/C.56/02/Rev.01

GEF. 2019b. Policy on Monitoring. ME/PL/03

GEF. 2018. Project and Program Cycle Policy. OP/PL/01

GEF. *Tackling the Drivers of Global Environmental Degradation through the Integrated Approach Pilot Programs.* Progress Report for GEF Council. GEF/C.52/Inf.04

GEF. *Tackling Global Environmental Challenges through the Integrated Approach Pilots.* Report for the GEF Council.

GEF. 2015. GEF 2020 Strategy for the GEF

GEF. 2014. GEF-6 Programming Directions. (Extract from GEF Assembly Document GEF/A.5/07/Rev.01)

GEF. 2010. The GEF Monitoring and Evaluation Policy 2010

Independent Group of Scientists appointed by the Secretary-General. 2019. *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now-Science for Achieving Sustainable Development.* New York: UN

PAGE. 2016. *Integrated Planning & Sustainable Development: Challenges and Opportunities.* New York: UNDP

Scholten, J. J. and Post, Reinoud A. M. 1999. "Strengthening the Integrated Approach to Impact Assessments in Development Cooperation." Environmental Impact Assess Review. 19.3. 233 - 243

SPRING. 2016. *Rwanda Case Study- Enhancing Multi-sectoral Coordination and Collaboration through the Community Health and Improved Nutrition (CHAIN) Project*

Stein, D. and Craig, V. 2012. "Understanding Theory of Change in International Development." JSRP Paper 1 August 2012

UNDP/UNEP. 2013. *Breaking Down the Silos—Integrating Environmental Sustainability in the Post-2015 Agenda.* Report of the Thematic Consultation on Environmental Sustainability in the Post-2015 Agenda

USAID. 2021. ADS Chapter 201 Operational Policy for the Program Cycle

USAID. 2020. ADS 201, Program Cycle Operational Policy: Key Requirements

USAID. 2019. *Multi-Sectoral Nutrition Strategy: 2014-2025 First Periodic Assessment,* 2018

USAID. 2018a. Collaborating, Learning and Adapting at USAID

USAID. 2018b. Multi-Sectoral Nutrition Strategy: 2014-2025 Monitoring and Learning(M&L) Plan

USAID. 2018c. *Whole-of-Project Performance Evaluation of the Community Health and Improved Nutrition(CHAIN) Project Rwanda*

USAID. 2014. Multi-Sectoral Nutrition Strategy 2014-2025

USAID. 2011. Project Design Guidance

USAID/Rwanda. 2016. Community Health and Improved Nutrition (CHAIN) Project Appraisal Document(PAD). Kigali

USAID/Rwanda. 2015. Country Development Cooperation Strategy 2015-2020. Kigali

Vogel, I. 2012. *Review of the use of 'Theory of Change' in international development.* Review Report. London: DFID

Weiss, C.H. 1995. Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-Based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families. Washington D.C.: The Aspen Institute

World Vision. A Guide for Field Offices: To set up new Area Programmes

World Vision. 2020. The Development Programme Approach Handbook

한국월드비전 웹사이트 https://www.worldvision.or.kr

GEF 웹사이트 https://www.thegef.org

IFAD 웹사이트 https://www.ifad.org

RFS 사업 웹사이트 https://www.resilientfoodsystems.co

USAID 웹사이트 https://www.usaid.gov

인터뷰 질문지 1

USAID CHAIN Project Rwanda Questionnaire

[Design and planning for multi sectoral projects]

1. Would you describe the process of design and planning the CHAIN project?

1-1. Are there any major differences to design and planning process compared to a single stand-alone project?

1-2. What do you think is the most important in designing and planning multi sectoral projects such as CHAIN?

2. (Participants) Would you tell me role and responsibilities who were involved in designing and planning the CHAIN project?

2-1. Who is in charge of the whole design process?

2-2. How many were involved in design and planning, and compared to other projects, was it larger or smaller?

2-3. Were there any participants other than USAID staff?

2-4. How did Rwanda Government involve in designing and planning?

3. (Time) How much time requires for the whole process from the scratch until the project is launched?

3-1. Compared to stand-alone projects, did it take longer or shorter amount of time?

3-2. In design and planning process, which part especially takes most of the time?

4. (Budget) Does the total budget for the CHAIN project ($122million) include designing and planning budget?

4-1. What is the proportion of the designing and planning budget to total budget?

4-2. Compared to the other projects in Rwanda, was it larger or smaller?

4-3. Is the budget solely from USAID Global Health Bureau or combined with the budget from other bureaus?

5. (Contents) Would you explain how did you make decision to choose 22 activities in this project?

5-1. How the fund is allocated to each activity?
5-2. What is the organization process for the project approval?
5.3. Which department makes the final decision for the project approval, USAID Health bureau or USAID Rwanda mission or any other party?

6. (Procurement) How were Implementing Partners (IPs) selected?

6-1. Were IPs selected after 22 activities had been selected? or did the selected implementing partners participated in designing the activities?
6-2. If possible, would you share us Terms of Reference in procurement document?

7. (Documentation) If possible, could you share us the project design document for detailed information?

7-1. If not, could you share us table of contents at least?

[Program Implementation and Management]

8. (R&R) What is the role and responsibilities for each stakeholder?

8-1. USAID HQ:
8-2. USAID Rwanda Mission: Would you share us the R&R of each staff involved in CHAIN project?
8-3. IP:
8-4. Rwanda Government:
8-5. What is the difference in R&R between Central-level IP staff and District-level IP staff?

9. (Project Manager) What are the qualifications for CHAIN project manager?

9-1. What was the process for hiring CHAIN project manager?
9-2. Could you share us Terms of Reference of the CHAIN project manager?

10. (C&C) Would you tell us how collaboration and coordination efforts take place?

10-1. Who are the participants for the Central-level IP coordination meeting?
10-2. On what issues the participants discuss at the Central-level IP meeting?

10-3. Who are the participants for the District-level IP meeting?
10-4. On what issues the participants discuss at the District-level IP meeting?
10-5. Do beneficiaries have opportunities to participate in the District-level IP meeting and voice out their opinions?
10-6. How does PMT manage conflicting interests among participants?
10-7. Is the additional fund allocated to the efforts of C&C (holding meetings and monitoring other IPs)?

11. **(Documentation)** If possible, could you share us IP Work Plan documents for detailed information?

[Monitoring & Evaluation]

12. **(Results Framework)** How was the Results Framework developed?

12-1. What are the target and performance indicators selected for each output?
12-2. How were these indicators selected?
12-3. How long did it take to finalize the Results Framework?

13. **(Data)** How do you collect data to monitor and evaluate the performance of CHAIN project?

13-1. Do you use existing data tracking system?
13-2. Do you generate data specifically to monitor CHAIN performance?
13-3. How does Rwanda Government cooperate in data gathering?
13-4. How do IPs cooperate in data gathering?
13-5. What do you think is the limitations in data collection?

14. **(Mid-term Evaluation)** Have recommendations raised in Whole-of-Project Performance Evaluation(2018) been reflected to improve final years of implementation?

14-1. How does Project Management Team respond to conclusions and recommendations from evaluation and take actions?

15. **(Final Evaluation)** How do you plan the Final Evaluation of the Project?

15-1. When does the final performance evaluation come out?

15-2. How will the evaluation team be composed (qualifications, R&R)?

15-3. What will be the evaluation questions?

15-4. What will be data collection and data analysis methods?

15-5. Do you expect to gather meaningful quantitative data to support the performance of CHAIN project other than Key Informant Interviews and Focused Group Discussions?

16. As a field- level staff, what do you think are the pros and cons of CHAIN project?

16-1. Do you think a multi-sectoral project is more effective than a stand-alone project in terms of performance?

16-2. Haven't you had any difficulties in coordinating multi-sectors as well as multi-partners?

16-3. What are lessons learned from the project?

인터뷰 질문지 2

월드비전 통합적 지역개발사업 질문지

1. 전체 한국 월드비전에서 수행하는 사업 대비 통합적 지역개발사업이 차지하는 비중은 어떠한가? (사업 개수/ 예산 측면)
2. 통합적 지역개발사업 전 과정에서 한국 월드비전/ 해당지역 사무소/ 국제 월드비전의 역할 및 업무 분장은 어떻게 되는가? 전반적인 사업 운영 메커니즘에 대해 설명해주세요.
3. 한 건의 통합적 지역개발사업의 기간 및 예산 규모는 어떠한가?

LEAP 시스템: 자료조사-기획-사업 실행- 모니터링- 평가- 숙고- 전환 단계에 따른 질문 사항

[자료조사 및 기획]

4. 통합적 지역개발사업의 착수 및 기획 과정에 대해 설명해주세요.
    - 4-1. 해당 사업에 대한 자료조사에 착수하게 된 동기는 무엇인가? (지역 수요 조사, 사업대상국의 요청, 사업대상국에 대한 월드비전의 전략에 기반 등)
    - 4-2. 기획 과정에서 타 분야별 특별 사업이나 국제구호사업(재난대응, 식량위기대응, 취약지역 및 국가지원사업)과 차별화된 점은 무엇인가?
    - 4-3. 지역별 문화 및 환경적 요소를 반영하기 위한 1~2년간의 자료 조사 시 자료 조사 대상(목록)은 무엇이며, 자료 조사 수행 주체는 누구인지, 출처는 어디인지?
    - 4-4. 사업 기획을 담당하는 부서는 어디인지?
    - 4-5. 사업 기획에 소요되는 기간
    - 4-6. 사업 기획 시 현지 사무소 혹은 컨설턴트를 어떻게 활용하는지? 기획에 필요한 인력 업무 분장에 대해 소개해주세요.
    - 4-7. 기획 단계에서 지역 주민 및 현지 정부의 의견을 어떻게 수렴하는가?
    - 4-8. 한 지역개발사업에 필요한 각각의 액티비티는 어떻게 선정하는가?
    - 4-9. 사업 기획에 대한 최종 승인은 누가 하는가?
    - 4-10. 사업 예산 대비 기획 단계에서 소요되는 예산 비중은 어떠한가?

[사업 실행]

5. 통합적 지역개발사업의 실행 과정에 대해 설명해주세요.

5-1. 사업실행 주체는 누구이며, 사업실행에 도움을 주는 파트너가 있는가?
5-2. 위 질문 대상 각각의 업무 분장에 대해 설명해주세요.
5-3. 프로젝트를 총괄하는 PM은 누구이며, 어떻게 선발되는가(자격요건)?
5-4. PM의 ToR은 무엇인가?

6. 지속가능한 사업의 성과를 위해 community actor를 중요하게 여긴다고 하는데, 통합적 지역개발사업에서의 이해관계자 의견 조율 및 반영을 위한 노력에 대해 설명해주세요.

6-1. 정부, 지역주민 그 밖의 다양한 이해관계자의 의견 조율 및 반영을 위한 정기회의 등을 실시하고 있는지?
6-2. 회의 종류 및 빈도, 참가자
6-3. 회의 소집 주체 및 의장은 누구인지?
6-3. 의견 조율 및 수렴을 위한 별도의 예산이 편성되어 있는지?

[모니터링 및 평가]

7. 사업성과 평가 프레임워크의 개발 과정에 대해 설명해주세요.

7-1. 평가 프레임워크는 누가 작성하였는가?
7-2. 평가 지표와 목표치는 어떻게 설정되었는가?
7-3. 평가 프레임워크 작성 및 확정에 소요된 기간은?

8. 사업성과를 모니터링하고 평가하기 위한 데이터는 어떻게 수집 및 관리하는가?

8-1. 기존 데이터 시스템을 활용하는가? (세계은행, OECD 시스템 등)
8-2. 데이터를 수집, 관리하는 자체 시스템을 보유하고 있는가?
8-3. 통합적 지역개발사업을 모니터링하기 위해 개발한 데이터가 있는가?
8-4. 누가 데이터를 수집 및 관리하는가?
8-5. 지역 주민, 해당 지역 정부 등은 데이터 수집에 어떻게 협조하는가?
8-6. 데이터 수집에 있어 한계는 무엇인가?

9. 중간 및 최종 평가는 어떻게 실시되는가?

9-1. 중간 평가 시 평가 요소는 무엇인가?
9-2. 중간 평가 결과가 이후 사업 실행에 반영되는가?
9-3. 최종 평가 시 평가 요소(평가 질문)는 무엇인가?
9-4. 어느 부서에서 평가를 담당하며 평가팀은 어떻게 구성되는가?(자격요건 및 업무 분장)
9-5. 데이터 수집 및 분석 방법은 무엇인가?

[실무자가 평가하는 통합적 지역개발사업]

10. 실무자로서 통합적 지역개발사업의 장단점은 무엇인가?

10-1. 통합적 지역개발사업이 성과의 지속가능성 측면에서 타 사업보다 더 효과적이라고 생각하는가?
10-2. 실무자로서의 고충은 무엇인가?
10-3. 개선점은 무엇인가?

[숙고 및 전환]

11. 향후 통합적 지역개발사업의 수행 계획 및 LEAP 시스템에서 숙고 및 전환 단계에 대해 설명해주세요.

11-1.통합적 지역개발사업이 언제 처음 실시되었는가? 15-20년간 한 마을의 변화를 지켜볼 수 있는 기간이 경과하였는가?
11-2. 사업에 철수하고 타 기관, 정부 혹은 지역주민에게 양도하는 단계를 거쳤는가? 전환 단계 경험이 있다면 그 과정에 대해 설명해주세요.

연구자료
연구정보 2021-04-050



KOICA
한국국제협력단
13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825번지
Tel 031-740-0114 Fax 031-740-0655 http://www.koica.go.kr
KOICA
Korea International Cooperation Agency