OPEN 공공누리
출처표시 상업용금지 변경금지
공공저작물 자유이용허락




# KOICA 개발협력사업에서 Adaptive Management (능동적 적응 사업 관리) 활용 방안

2022. 12

KOICA 한국국제협력단
WORLD FRIENDS KOREA

# KOICA 개발협력사업에서 Adaptive Management (능동적 적응 사업 관리) 활용 방안

2022. 12.

한국국제협력단

## 저자

### 책임연구원


#### 고 요 한

- (현)한국국제협력단 ODA 연구센터 연구원/과장
- 컬럼비아 대학 School of International and Public Affairs 국제학 석사


**주요 연구 및 사업 실적**

▷ (책임) 2020년, **개발협력 프로젝트 데이터 활용방안 연구.** 성남:한국국제협력단

▷ (공저) 2020년, **4차 산업혁명 기반 혁신기술 활용을 통한 개발협력사업 발전방안 연구.** 성남:한국국제협력단

▷ (공저) 2020년, "개발재원 : TOSSD와 혼합재원 논의를 중심으로." **개발과 이슈.** no. 60

### 공동연구원


#### 안 미 선

- (현)한국국제협력단 ODA 연구센터 연구원/전문관
- 서울대학교 국제대학원 국제지역학 석사


**주요 연구 및 사업 실적**

▷ (공저) 2022년, "개발협력 평가 지수 분석과 함의 : CDI와 QuODA를 중심으로." **개발과 이슈.** no. 73

▷ (책임) 2021년, "TOSSD Pillar II 의의와 STI 개발협력사업 확대방안." **개발과 이슈.** no. 68

▷ (공저) 2021년, "개발협력 통합적 접근법의 의미와 사례." **개발과 이슈.** no. 67

▷ (공저) 2020년, **4차 산업혁명 기반 혁신기술 활용을 통한 개발협력사업 발전방안 연구.** 성남:한국국제협력단

▷ (공저) 2020년, "개발협력의 관점에서 본 코로나19의 영향과 대응방안." **개발과 이슈.** no. 61

## 연구보조원

### 백 길 두

- (현) KDI GKEDC 국제협력실 연구원
- 경희대학교 공공대학원 국제개발학 석사

### 장 은 지

- (현) 고려대학교 교육학과 교육측정통계전공 석사 과정 중
- 숙명여자대학교 교육학, 사회심리학 학사

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

본 연구보고서에서는 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 명시 하에 인용이 가능하며, 아래와 같이 표기 바랍니다.

고요한, 안미선, 백길두, 장은지. 2020. **KOICA 개발협력사업에서 Adaptive Management(능동적 적응 사업 관리) 활용 방안**. 성남: 한국국제협력단.

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

# 국문 요약

COVID-19(C19) 감염병으로 인하여 개발협력 환경이 큰 변화를 겪게 됨에 따라 공여기관들은 이러한 변화를 적절히 흡수하고 조직의 효율성을 회복하는 계기로 삼고 있다. 그 일환으로 미국, 영국, 뉴질랜드, 스웨덴 등 여러 나라의 공여기관에서 활용 중이거나 도입을 검토하고 있는 Adaptive Management(AM)는 의사결정의 근거가 불확실한 상황에서 어떤 해결책이 가장 효과적인지 여러 가지 방법을 시도해보고 이를 평가하여 사업이행 방법을 수정하기를 반복하며 가장 효과적인 방법으로 개발목적을 달성하는 능동적 적응 사업설계, 이행 및 관리 방법을 뜻한다. 국내 개발협력업계에서는 AM에 대한 논의가 전무하지만, 개발협력환경의 복잡성과 높은 변동성을 고려하여 타 공여기관의 AM 도입 사례를 선도적으로 분석하여 KOICA에 적용할 수 있는 방안을 도출하고자 한다.

불확실하고 복잡한 개발협력사업에 하나의 청사진 또는 성공사례를 일괄 적용하는 것은 오히려 실패 가능성을 높인다는 문제의식에서 시작된 AM은 수원국의 문제는 현지에서 확인하고 그 과정에서 국가의 맥락을 이해해야 하며, 현지 주민들이 주인의식을 갖고 문제해결 시도를 반복하고, 모니터링 및 평가의 목적이 학습이어야 한다는 특징을 갖고 있다. AM을 위해서는 Adaptive Delivery(적응적 이행), Adaptive Programming(적응적 설계), Adaptive Governance (적응적 거버넌스)의 조화로운 관계가 필수적이라고 할 수 있다. 한편 AM에는 상당한 자원이 투입되기 때문에 수원국의 상황에 대한 이해도가 있지만 문제점과 대응 효과성에 대한 인과관계 증거가 부족할 때 AM을 활용하는 것이 유용하다. 또한 AM 적용에 앞서 조직 내에 일치된 AM 개념을 명확히 이해하는 과정과 AM 적용을 위한 프로세스와 문화, 사업이행 파트너와의 관계 개선이 필요하다.

공여기관 중 처음으로 AM 개념을 도입한 미국 국제개발협력청(US Agency for International Development, USAID)는 기관 차원에서 AM을 정의하여 공통된 개념을 공유하고 있으며, 리더십 차원에서 AM을 구성원 모두가 이행해야 하는 업무로 인식하게 하였다. 더불어 AM의 원칙에 대한 이해도를 제고하고 실행을 확대하기 위해 가이드라인과 기술지원을 포함하여 문서, 도구 개발 등을 통해 AM 도입 환경을 지속적으로 구축하고 있다. 뉴질랜드 외교통상부(Ministry of Foreign Affairs and Trade, MFAT)는 AM 도입에 앞서 조직의 현황을 분석하는 진단

프레임워크 개발을 통해 AM 도입의 제약요인과 해결방안을 도출하였고, AM 활성화를 조직의 장기적 과제로 설정하였다. USAID의 사례에서와 같이 MFAT에서도 AM 도입 및 이행을 위해 AM에 대한 정확하고 공통된 이해, AM이 필요한 사업과 그렇지 않은 사업을 구분할 수 있는 도구 개발과 사업수행기관과의 신뢰관계구축이 매우 중요함을 확인하였다. 한편, KOICA에서는 전략 문서 및 사업에서도 AM과 유사한 개념을 찾아보기 어려워 아직은 생소한 개념임을 확인하였다. KOICA 내 AM 이행 환경에 대한 직원들의 인식조사에서도 권한환경, 기획, 사업설계, 사업이행, 역량 및 문화 모든 영역에서 대부분 부정적인 인식을 가지고 있음을 확인하였다. 특히 설계와 사업이행 영역에서 사업, 예산, 계약의 유연성이 떨어진다고 여기는 직원이 많았다.

AM은 정치경제사회적 환경이 다른 개발도상국에서 하나의 성공사례를 일괄 적용하고, 복잡하며, 변화무쌍하고 예측이 어려운 개발협력환경에서 사업의 과정을 모두 계획하고 시작했던 지금까지의 접근법이 가진 논리적 모순을 정확히 지적하고 있다. 그러나 대부분의 개발협력기관은 정부행정조직의 일부로서 예산 및 사업기획, 집행의 경직성을 요구받고 있어, 적응을 위한 잦은 변경과 자원집약적 특징을 지닌 AM의 도입 및 활용에 한계가 있다. 이에 개발협력환경의 복잡성과 높은 변동성을 고려하여 AM의 일부 요소만이라도 취사선택하여 KOICA에 적용하는 것이 바람직해 보인다. KOICA내 AM에 우호적인 환경 구축을 위해 우선 사업, 예산, 계약의 유연성을 확보하는 것이 선결되어야 한다. 또한 학습에 초점을 둔 모니터링-평가-학습 시스템을 개발하고 이행해야 한다. 아울러 타 공여기관이 AM 도입을 위해 진행하고 있는 다양한 시도와 노력들을 국내에 소개하여 AM에 대한 지지기반을 확보해야 할 것이다.

# Abstract

As the development cooperation environment undergoes major changes due to the COVID-19 (C19), donor organizations are trying to properly absorb these changes and take them as an opportunity to restore organizational efficiency. As part of this effort, donor agencies in the United States, United Kingdom, New Zealand, Sweden and so on consider to apply Adaptive Management (AM) to their operation. AM refers to the project design, implementation, and management method that can achieves the development goal in the most effective way by trying various methods to determine which solution is most workable in a situation where the basis for decision-making is uncertain, repeating the evaluation of the methods and revising the project implementation accordingly. However, there is not much discussion on AM in Korean development cooperation industry. Considering the complexity and high volatility of the development cooperation environment, this paper tries to derive an implication by analyzing the cases of AM of other donors and elaborate its application to KOICA.

AM started with a critical mind that applying one blueprint or successful intervention to various, uncertain and complex development problems rather increases the possibility of project failure. It can be characterized with local ownership, local political economic contexts, repeat of problem-solving trials and the purpose of monitoring and evaluation being learning. For successful AM, a harmonious relationship among Adaptive Delivery, Adaptive Programming, and Adaptive Governance is essential. Since considerable resources are invested in AM, it is advisable to use AM when there is an understanding of local political economic contexts but data-based evidence to prove the effectiveness of the intervention is missing. In addition, prior to applying AM, it is necessary to clearly understand the common concept of AM within the organization, and to improve the process and culture for applying AM, and the relationship with implementing partners.

The US Agency for International Development (USAID), which introduced the concept of AM for the first time among donor agencies, defines AM at the institutional level to share a common concept. The leadership in USAID have all members regard AM as work obliged. Besides, in order to improve the understanding of AM principles and expand its implementation, they try to establish AM friendly environment through the introduction of supporting documents and tools, including guidelines and technical advise. In the meantime, the New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade (MFAT) developed a diagnostic framework to analyze the current state of the organization prior to the application of AM. They derived constraints against the introduction of AM within organization, suggested ways to eliminate them and designated facilitating AM as a long-term task for the organization. Like USAID, MFAT seems to believe that an accurate and common understanding of AM is very important for the introduction and implementation of AM, as well as the development of a tool that can help the staff to decide when to apply AM and the establishment of trust between MFAT and project implementing agencies. On the other hand, it appears that AM is still an unfamiliar and new in KOICA as a concept similar to AM in strategy and project documents has not been found. In a survey of asking staffs' perceptions of the AM enabling environment within KOICA, most of the staffs showed negative responses in all areas of permission space, planning, activity design, activity delivery and capacity, capability and culture. There were many employees who believes flexibility in projects, budgets, and contracts is low in the areas of activity design and activity delivery.

AM is emphasizing the logical contradiction that the current approaches have – applying one best practice to developing countries with different political, economic and social environments and planning the entire process beforehand are inconsistent with a complex, ever-changing and unpredictable development cooperation environment. However, as a government administrative body most development cooperation agencies are required to be rigid in budget, project planning and execution. Hence

there are limitations in introducing and utilizing AM, which has frequent changes and resource-intensive characteristics. Therefore, considering the complexity and high volatility of the development cooperation environment, it seems desirable to select and apply at least some elements of AM to KOICA. In order to establish a favorable environment for AM within KOICA, ensuring flexibility in projects, budgets, and contracts must be prioritized. In addition, a monitoring-evaluation-learning system with a focus on learning must be developed and implemented. Furthermore, it is necessary to secure a support base for AM by introducing various attempts and efforts that other donors are making to introduce AM to the domestic envelopment cooperation industry.

# 목 차


국문 요약 ····· i

Abstract ····· iii

Ⅰ. 서론 ····· 1

1. 연구배경 및 목적 ····· 1
2. 연구내용 및 방법 ····· 4

Ⅱ. Adaptive Management (AM)의 이해 ····· 5

1. AM이란 ····· 5
2. 개발협력과 AM ····· 6
   1) 개발협력에서 AM의 등장 ····· 6
   2) 개발협력에서 AM의 정의와 장단점 ····· 8
   3) AM 적용의 장애물 ····· 17
   4) AM 활성화 방안 ····· 18
3. AM 도입 개발협력기관 ····· 19

Ⅲ. 미국의 USAID와 뉴질랜드 MFAT의 AM 사례 ····· 23

1. USAID ····· 23
   1) CLA란 ····· 23
   2) AM 정의 및 최근 개혁과제 ····· 28
   3) AM을 위한 다양한 지원 ····· 29
   4) AM 사업 사례 ····· 33
   5) 함의 ····· 37
2. MFAT ····· 39
   1) MFAT의 AM 도입 배경 ····· 39

2) 현황 분석 진단 프레임워크 ····· 39
3) 진단 결과 및 후속 조치 ····· 41
4) 함의 ····· 44

Ⅳ. KOICA의 AM 이행 환경 및 AM 사업 ····· 46

1. KOICA내 AM 이행 환경 ····· 46
1) 권한환경 ····· 49
2) 기획 ····· 50
3) 사업설계 ····· 51
4) 사업이행 ····· 52
5) 역량 및 문화 ····· 53
2. KOICA의 AM 사업 ····· 54
3. 함의 ····· 56

Ⅴ. 결론 ····· 59

참고문헌 ····· 62

부록 1 ····· 66
부록 2 ····· 84
부록 3 ····· 88
부록 4. KOICA 개발협력사업에서 Adaptive Management(능동적 적응 사업 관리) 활용 방안 연구 보이스아이코드 ····· 90

# 표 목차

〈표 Ⅱ-1〉 AM을 적용한 Initiative ····· 7
〈표 Ⅱ-2〉 AM의 다양한 정의 ····· 9
〈표 Ⅱ-3〉 Flexibility, Adaptation, Responsiveness 구분 ····· 11
〈표 Ⅱ-4〉 전통 관리 방식과 AM의 비교 ····· 13
〈표 Ⅱ-5〉 기존사업의 PDM ····· 16
〈표 Ⅱ-6〉 AM 적용 사업의 PDM ····· 16
〈표 Ⅱ-7〉 AM 도입 개발협력기관 ····· 22

〈표 Ⅲ-1〉 CLA의 기초가 되는 요소 및 개념 ····· 26
〈표 Ⅲ-2〉 USAID A&A 전략 주요 내용 ····· 28
〈표 Ⅲ-3〉 USAID 의 사업 단계별 AM 내재화 ····· 32
〈표 Ⅲ-4〉 진단 프레임워크 개념도 ····· 40
〈표 Ⅲ-5〉 MFAT의 AM 도입 제약요인 및 해결방안 ····· 44

〈표 Ⅳ-1〉 KOICA 경영 및 사업 전략 ····· 46
〈표 Ⅳ-2〉 인도네시아 교통 관련 사업 제안요청서 내 세부과업지침 일부 ····· 47
〈표 Ⅳ-3〉 설문조사 문항 ····· 48
〈표 Ⅳ-4〉 국별협력사업과 CTS의 예산구조 비교 ····· 55
〈표 Ⅳ-5〉 사업기획 및 이행 단계별 AM 요소 ····· 58

〈글 상자 1〉 USAID Wildlife Asia 사업 개요 ····· 34
〈글 상자 2〉 USAID Wildlife Asia 제안요청서 일부 ····· 35

# 그림 목차

[그림 Ⅱ-1] Adaptive Management ····· 6
[그림 Ⅱ-2] 개발협력에서 Adaptive Management ····· 10
[그림 Ⅱ-3] AD, AP, AG 간의 관계 ····· 12
[그림 Ⅱ-4] 수원국 상황과 인과관계 이해도에 따른 접근방법 ····· 15

[그림 Ⅲ-1] USAID CLA 구조 및 주요 요소 ····· 25
[그림 Ⅲ-2] USAID Decision Tree ····· 33
[그림 Ⅲ-3] USAID Wildlife Asia ToC ····· 36
[그림 Ⅲ-4] 지표별 최종 결과 ····· 43

[그림 Ⅳ-1] 설문결과 1 ····· 49
[그림 Ⅳ-2] 설문결과 2 ····· 50
[그림 Ⅳ-3] 설문결과 3 ····· 51
[그림 Ⅳ-4] 설문결과 4 ····· 52
[그림 Ⅳ-5] 설문결과 5 ····· 53

# Ⅰ. 서론

## 1. 연구배경 및 목적

COVID-19(이하 C19) 감염병으로 인하여 전 세계는 경제적 사회적으로 유례없는 도전에 직면하였고 개발협력현장 또한 사업 진행에 있어 큰 어려움을 겪고 있다. 이는 개발도상국의 지속가능한개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)달성에 심각하게 부정적인 영향을 줄 것으로 보인다. 실제로 세계은행은 2020년 절대 빈곤 인구수는 C19 발생 전 예측했던 인구수보다 9천 7백만이 많은 총 7억 3천 2백만이라고 발표하였다(Mahler et al 2021). 이 절대 빈곤 숫자는 2021년에 7억 1천 1백만으로 줄어들 것으로 전망되나, C19 발생 전 예측한 2021년의 절대 빈곤 인구수, 6억 1천 3백만 보다 여전히 9천 8백만이 많은 것으로 빈곤 감소라는 전지구적 목표가 큰 난관에 부딪혔음을 단적으로 알 수 있다.

C19로 인하여 국내외 개발협력사업 환경은 큰 변화를 겪었고, 그 변화는 지금도 여전히 진행되고 있다. C19 확산 억제를 위해 대부분 국가가 국경을 폐쇄하고 사람들의 이동을 제한하는 조처를 했다. 이는 기존에 진행되던 개발협력사업의 취소 또는 일정 연기를 초래함과 동시에 C19 관련 보건 사업의 수요를 크게 증가시켰다. 기존 사업을 계획대로 추진하기 위한 대안을 마련해야 했고, 새로운 보건 사업 수요를 충족시키기 위한 대응 사업도 형성해야 했다. 이와 동시에 사업현장에서 활동하고 있는 직원을 감염병 위험으로부터 보호해야 했으며, 현지 직원에게 기존보다 더 큰 업무 권한을 위임하는 결정도 내려야 했다. 원격근무를 위해서는 제반 환경이 갖추어져야 하기에 디지털화된 시스템의 시급한 도입도 요구되었다. 사업현장에 직접 가 볼 수 없음에 시민사회단체와의 협업 필요성도 증대되었고, 감염병 확산 저지를 위한 효과적인 방법으로 양자, 다자, 기업, 민간자선재단 등 개발협력의 여러 주체들이 공동으로 대응하는 것도 적극적으로 논의되었다.

이러한 변화가 초래한 결과는 공여국별로 다양하였다. 스웨덴의 경우 기존 개발사업의 상당 부분을 재조정하였으며 전 세계 스웨덴 대사관 직원 178명 중 102명이 귀국하였다(OECD 2020a). 아이슬란드의 경우 모든 직원이 귀국한 반면, 프랑스의 경우는 수원국에 대부분 그대로 상주하였다. 그러나 공통점도 있다. 공여기관들은 C19 위기가 가져온 변화를 적절하게 흡수하고 조직의 효율성을 회복하는 계기로 삼으려고 하고 있다(OECD 2020b). 내부 프로세스 및 관습을

개선하고, 고강도 개혁을 진행하며, 사업 우선순위 및 인센티브를 재조정하고, 디지털화 같은 시스템 개선 및 역량개발에 투자하려는 움직임을 보이고 있다. 그리고 이러한 과정에서 개발협력의 효과성을 제고할 수 있을 것으로 기대되어 최근 몇 년 사이에 공여기관들이 도입을 검토하던 Adaptive Management(능동적 적응 사업 관리, 이하 AM)가 큰 주목을 받고 있다. USAID, MFAT 등 공여기관들은 개발효과성을 개선하기 위해 최근 2~3년 사이 개발협력에 AM을 적용하는 방안을 연구해왔다.

AM은 천연자원 및 환경문제를 관리하는 데 활용되던 관리기법이지만 현재는 사회 전반에 걸쳐 활용되는 대응 방식이다. 의사결정의 판단 근거가 명확하지 않은 불확실한 상황에서 최선의 대응안을 적용해보고 그 결과에서 얻어지는 교훈을 환류시키고 변화하는 상황이나 추가되는 정보를 바탕으로 또 새로운 대안을 적용하고 다시 교훈을 얻어 환류하는 체계적이고 반복적인 과정을 통해 더 나은 대응 방법을 찾아가는 관리 방식이라고 정의할 수 있다. 그리고 개발협력에서 AM이란 특정 개발목표를 달성함에 있어 어떤 해결책이 가장 효과적인지 알 수 없는 상황에서 여러 가지 방법을 시도해보고 이를 평가하여 교훈을 얻어 사업이행 방법을 수정하길 반복하며 가장 효과적인 방법으로 목표한 개발목적을 달성하는 능동적 적응 사업설계, 이행 및 관리 방법이라고 정의할 수 있다.

한편, 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이하 OECD)에서는 SDGs 달성을 지원하고 개발협력의 새로운 주체들이 참고할 만한 접근법과 시스템을 안내하고자 2019년 7월 지속가능한개발 성과관리(Managing for Sustainable Development Results, 이하 MfSDR)를 위한 원칙 여섯 가지[1]를 채택하였다. 첫 세 가지 원칙은 개발협력사업의 방향성을 제시하고 있고 나머지 세 가지 원칙은 MfSDR을 위한 조직 체제의 방향성을 알려주고 있다. 이 중 두 번째 원칙인 Adapt to context는 '지속가능한개발 성과 시스템, 방법, 접근법은 반드시 다양한 운영 상황, 지원형태, 파트너십 종류에 잘 맞춰질 수 있도록 유연성이 있어야 한다'라는 의미로 AM을 강조하고 있다고 볼 수 있다(OECD 2019). OECD는 이러한 원칙들이 어떻게 사업에 적용될 수 있을지 구체적으로 설명한 가이던스 노트를 조만간 개발할 예정이다. 이 문서에는 AM의 정확한 개념과 구체적 사례, 개발협력기관들이

1) △Support sustainable development goals and desired change, △Adapt to context, △Enhance country ownership, mutual accountability and transparency, △Maximize the use of results information for learning and decision making, △Foster culture of results and learning, △Develop a results system that is manageable and reliable (지속가능개발목표 및 기대되는 변화 지원, 주변환경에 따른 적응, 수원국 주인의식, 상호 책무성, 투명성 강화, 학습과 의사결정을 위한 성과정보 활용 극대화, 성과 및 학습 문화 배양, 관리가능하며 신뢰성있는 성과시스템 개발)

활용할 수 있을 만한 다양한 도구(tools)와 전략도 포함될 예정으로 개발협력 실무자들에게 유용한 핸드북의 역할을 할 것으로 보인다.

개발협력에서는 미국의 USAID가 AM 도입을 가장 먼저 검토하기 시작하였다. 2011년 Collaborating, Learning and Adapting(CLA)을 시작으로 AM의 개념을 점진적으로 발전시켜왔으며, AM의 공식적 정의를 보유하고 있는 유일한 기관이기도 하다. USAID는 AM을 '새로운 정보와 맥락의 변화에 대응하기 위해 의사결정을 내리고 수정을 하는 의도적 접근법'(an intentional approach to making decisions and adjustments in response to new information and changes in context)이라고 정의하고 있다(USAID 2021b). AM 도입은 USAID가 2018년 말 기관 최초로 발표한 '조달 및 증여 전략'(Acquisition & Assistance Strategy) 방향 다섯 개[2] 중 사업형성 · 조달 · 이행의 유기적 연계라는 세부 과제에 포함되어 있다. 최근에는 프로그램 주기에 걸쳐 AM을 내재화하는 작업을 진행하고 있다.

영국은 국제개발부(Department for International Development, 이하 DFID)의 조직변화, ODA 예산 감축, C19 등 대내외 환경변화로 인하여 개발협력의 효과성 및 영향력 제고를 위해 기존과는 다르게 사업을 수행해야 한다는 문제의식을 갖게 되었다. 이에 2017년부터 2020년까지 해외개발연구소 (Overseas Development Istitute, 이하 ODI)를 비롯한 여러 이해관계자들과 함께 LearnAdapt라는 프로그램을 구성하여 연구와 워크샵을 바탕으로 '적응적 프로그래밍'(Adaptive Programming)을 지원하고 가능하게 할 방법을 모색해 왔다. 그 결과로 적응적 프로그래밍 가이던스 노트를 개발하여 활용하고 있다(Laws et al 2021).

뉴질랜드는 MFAT는 AM 도입을 위해 현재 MFAT의 현황을 파악하고 개선안을 도출하기 위한 연구를 진행하고 있는데 현황을 분석할 도구(tools)를 개발하고 해당 도구를 이용하여 MFAT의 현황을 진단한 결과까지 공유가 되었다. 또한 향후 제언사항도 제시되었다.

이외에도 호주 외교통상부(Department of Foreign Affairs and Trade 이하 DFAT), 스웨덴 개발협력청 (Swedish International Development Cooperation Agency 이하 Sida), 덴마크 국제개발청 (Danish International Development Agency 이하 DANIDA), 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation 이하 SDC) 등 여러

2) △Diversifying the partner base, △how we partner, △connecting design, procurement and implementation, △focusing on value, △enabling and equipping the workforce (파트너 다양화, 협력방법의 다양화, 사업형성 · 조달 · 이행의 유기적 연계, 고부가가치 및 고위험 업무 중심, 직원 역량개발)

공여기관이 AM 도입을 검토하거나 이미 활용중이다. 이들 기관들의 AM 관련 문서들이 대부분 2020년 전후인 것으로 보아 C19 확산이 도입 검토의 촉매제가 된 것으로 추측된다. 이렇게 다양한 기관이 AM 도입을 검토하고 있는 이유는 개발협력사업 설계 · 이행 · 관리의 새로운 접근법이라고 할 수 있는 AM이 조직 및 개발성과 개선에 관련성이 높은 것으로 확인되고 있기 때문이다(Young 2019, USAID 2020a, Roll 2021, Laws et al 2022). 또한 불확실성, 모호함, 변동성, 복잡함으로 대변되는 개발협력사업환경에 적절한 접근법이라 간주되고 있기 때문이다(Pett 2020). 그러나 국내 개발협력업계에서는 AM에 대한 논의가 전무한 상황이다. 이에 KOICA가 관련 개념을 먼저 살펴보고 활용가능성을 확인하는 것은 우리나라의 대표 개발협력기관으로 수행해야 할 당연한 과업일 것이다. KOICA 또한 C19를 비롯한 개발도상국의 불확실한 개발환경에서 예외일 수 없다. 특히 C19로 인하여 사무소 직원들의 재택근무가 장기간 이어짐에 따라 사업 진행 및 모니터링에 어려움을 겪었다. 변동성이 큰 재난 상황에서도 사업을 문제없이 관리하고 올바른 성과를 내기 위한 새로운 사업설계 · 이행 · 관리 방안이 요구되고 있는 시점이다. 이에 타 공여기관의 AM 도입 사례를 상세히 분석하여 시사점을 찾고, KOICA의 현황을 진단하여 적용할 수 있는 관리방안을 모색해보고자 한다.

## 2. 연구내용 및 방법

제2장에서는 일반적인 AM의 정의와 등장배경, 장단점을 알아보고, 개발협력에서의 AM이 등장하게 된 배경, 정의, 활용현황을 살펴보았다. 또한 AM을 도입하거나 도입을 계획 중인 공여기관을 간단하게 정리하였다. 제3장에서는 2장에서 설명한 기관 중 미국의 USAID와 뉴질랜드 MFAT의 AM 도입 사례를 더 상세하게 분석하였다. 제4장에서는 KOICA의 AM 도입 현황을 살펴보고 설문조사를 통해 KOICA의 AM 이행 환경에 대한 직원들의 인식 수준을 확인한 후 KOICA에의 함의를 도출하였다. 마지막 결론에서는 KOICA의 AM 도입을 위해 선결되어야 하는 과제를 제시하였다.

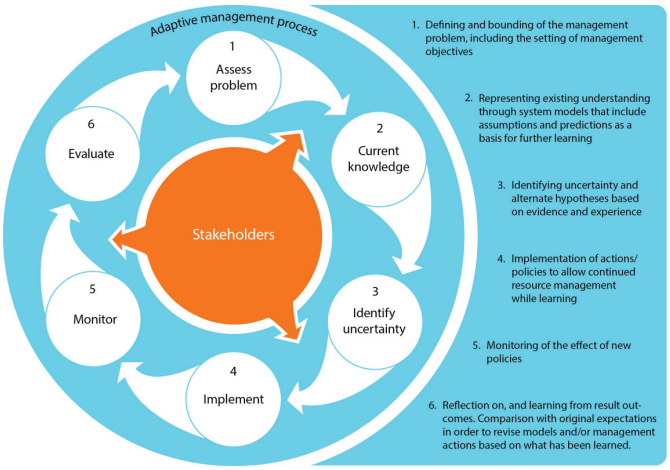
동 연구는 문헌조사와 인터뷰, 설문조사를 주요 연구방법으로 활용하였다. USAID, MFAT, KOICA의 관련 전략문서, 규정 및 연구자료를 검토하였으며 관련자 인터뷰를 대면과 비대면으로 진행하였다. 또한 타 공여기관의 웹사이트 및 개발협력 씽크탱크의 연구자료를 검토하였다.

# Ⅱ. Adaptive Management(AM)의 이해

## 1. AM이란

AM은 새로운 개념의 관리 방법이 아닌 기존에 다른 영역에서 활용되던 관리 형태로 1970년대 후반에서 1980년대 초반 자연자원을 관리하는 방법으로 처음 등장하였다. AM은 불확실한 상황에서 가장 과학적인 판단 근거라고 할 수 있는 모니터링 및 평가 결과를 바탕으로 의사결정을 내리고, 변화된 환경 및 정보를 바탕으로 결과를 다시 평가하고 학습하여 의사결정에 반영하는 반복적이며 구조화된 프로세스라고 정의할 수 있다(Rist et al 2013). 자연자원 관리에서 처음으로 AM을 도입하게 된 배경은 박영철 외 (2019)에 따르면 세 가지로 정리할 수 있다. 첫 번째 자연자원을 둘러싼 환경은 시간에 따라 변하게 되고 따라서 관리행위도 수정될 필요가 있기 때문이다. 두 번째 환경변화를 예측하는 것은 매우 어렵고 측정하는 것도 쉬운 일이 아니기 때문이다. 세 번째 AM의 주기적인 관리행위의 수정과 이를 통해 관리목표에 도달하는 과정은 자연생태계의 불확실성을 줄이는 데 조금이나마 도움이 되기 때문이다. 결국 불확실성, 복잡성, 변동성, 모호함의 특징을 가지는 영역에서 활용할 수 있는 가장 효과적인 관리 방법이 AM이라고 할 수 있다. [그림 Ⅱ-1]은 일반적인 AM을 도식화한 것이다. AM은 자연 자원관리에서 시작했으나 현재는 물류, 제조, 상품디자인, 군사전략, 공공서비스 디자인 등 사회 전반에 걸쳐 활용되고 있다. C19와 같은 감염병 대유행의 상황은 AM의 필요성에 더욱더 무게를 실어주고 있다.

[그림 Ⅱ-1] Adaptive Management




출처 : Rist et al 2013, 2

자연자원 관리에서 AM의 장점은 과학적인 불확실성에도 불구하고 자연자원의 회복을 위한 시도에 착수할 수 있다는 점, 장기간의 환경변화에 대응할 수 있는 잠재력을 키운다는 점, 공식적인 모니터링 네트워크와 프로세스를 구축할 수 있다는 점, 이해관계자의 참여를 확대한다는 점, 생태계 회복을 위한 관리도구로서의 용이성, 회복된 생태계에 관한 기초정보 생성 능력이라고 할 수 있다(CRS 2011). 반면 한계로는 운영변화에 이르기까지 실질적 적용의 어려움, 과학적 결론의 모호함으로 인한 이해관계자간 가치 충돌 해결의 어려움, 프로그램의 변화를 시도할 때 나타나는 유연성의 부족, 목표와 성과측정 방법의 모호함, 사업을 지연시키는 방법으로 불확실성을 이용한다는 점을 꼽을 수 있다(CRS 2011).

## 2. 개발협력과 AM

### 1) 개발협력에서 AM의 등장

개발협력은 교육, 보건부터 기후변화, 디지털 격차, 성평등, 분쟁취약국에 이르기까지 다양한 영역에서 사업이 이루어진다. 또한 사업이 이루어지는 개발도상국은 국가마다 발전 수준이 다양하고 불확실하고 변동성이 높은 정치 · 사회 · 경제 환경을 가지고 있다. 더불어 공여국의 세금을 사용한다는 측면에서 지출행위에 대해 높은 책무성이 요구되고 가용 재원도 한정되어 있다. 이에 국제사회는 사업의 효과성 및 효율성을 높이기 위해 전통적인 원조수행 방식에서 벗어나 새로운 방식으로 개발협력사업을 수행하려는 다양한 시도를 지속해 왔다.

AM 접근법이 등장한 배경에는 하나의 청사진(blue-print approach) 또는 성공사례를 모든 사업에 적용하는 것은 불확실성 및 복잡성으로 대표되는 개발협력사업의 실패 가능성을 오히려 높인다는 문제의식이 깔려있다. 〈표 Ⅱ-1〉은 AM의 개념이 반영된 개발 구상(Initiative)를 정리한 표이다. 2012년 경부터 '적응적 접근법'(adaptive approach)을 사용해야 한다는 움직임이 나타나기 시작했고 2016년 즈음 DFID와 USAID를 필두로 AM이라는 용어가 조금씩 전면에 등장하게 되었으며, 2020년을 전후로 호주, 뉴질랜드, 스위스, 스웨덴, 덴마크 등 대부분의 공여국에서 AM 적용을 검토하기 시작하였다. C19 대유행으로 사업환경의 불확실성의 극대화가 그 매개였던 것으로 보인다.

**〈표 Ⅱ-1〉 AM을 적용한 Initiative**

| Initiatives | 내용 | 시작년도 | 기관 |
|---|---|---|---|
| Collaborating, Learning and Adapting (CLA) | 개발협력에 만연한 문제점을 협력파트너들과 같이 해결하기 위해 조직의 학습을 장려하는 내부 혁신 이니셔티브 | 2011 | USAID |
| Thinking and Working Politically (TWP) | 개발에 있어 정치적 맥락을 고려해야 함을 강조함. 공여국, 연구자, NGO들이 참여함 | 2013 | DFID 주도 |
| Smart Rules | DFID의 사업을 위한 내부 운영 프레임워크로 현지 맥락을 이해하고 반응해야 함을 강조 | 2014 | DFID |
| Doing Development Differently (DDD) | ODI와 하버드 케네디 스쿨 주도로 시작된 Initiative로 현지 문제는 반복, 학습, 적응을 통해 해결해야 함을 강조 | 2014 | ODI, USAID, DFID, World Bank |
| Global Delivery Initiative | 복잡한 이행환경에서 개발협력사업 이행의 질 제고를 위해 신속하고 유기적으로 학습해야 함을 강조 | 2015 | World Bank 등 |
| Problem-Driven Iterative Adaptation (PDIA) | 하버드대학에서 개발한 접근법으로 현지 문제 파악, 해체, 해결시도, 적응의 단계를 통해 현지 해결책 개발을 지원함 | 2017 | Harvard |
| LearnAdapt | 개발효과성을 높이는 적응적 프로그램 발굴을 위한 시스템, 프로세스, 환경 구축을 목표로 한 이니셔티브 | 2017 | ODI, DFID |
| Global Learning for Adaptive Management (GLAM) | AM를 적용함에 있어 철저한 증거기반 접근법을 인지하고 활용하고 장려하려는 글로벌 학습 네트워크 | 2018 | ODI, IDS[3], DFID, USAID, Oxfam 등 |

출처 : Rogers & Macfarlan 2020b, Pett 2020을 바탕으로 저자 작성

Pett (2020)에 따르면 이러한 구상들은 명칭은 다르지만 공통점이 있다. 수원국 현지의 문제는 해당 지역에서 확인해야 하고 이 과정에서 해당 국가의 정치 · 경제 · 사회적 맥락 이해는 필수적이라는 것이다. 또한 문제해결을 위해서는 현지 주민들이 주인의식을 가지고 있어야 하며

3) Institute of Development Studies

문제해결 시도를 반복하면서 모니터링과 평가를 통해 학습하고 이를 다시 문제해결에 반영해야 한다는 것이다. 이때 평가의 목적이 보고가 아닌 학습이어야 하며 이를 위해 정기적인 협의를 진행해야 한다. 그리고 문제해결 과정 전체에 걸쳐 현지주민을 포함한 모든 이해관계자들의 참여를 독려하고 이들의 이야기를 들으며 적극 소통하면서 문제를 해결해야 한다는 것이다. 결국 하나의 성공사례가 모든 문제를 해결하는 만능열쇠가 될 수 없으며 모든 문제는 각각의 해결책이 따로 있다는 것을 강조하고 있다.

### 2) 개발협력에서 AM의 정의와 장단점

AM이 최근 공여기관 내에서 활발하게 논의되고 있는 것에 비해, 그 정의를 명확하게 내리고 있는 기관은 드물다. 〈표 Ⅱ-2〉는 공여기관 별로 AM을 어떻게 이해하고 있는지 정리한 표이다. 기관차원에서 구체적으로 AM을 정의하고 있는 곳은 USAID 정도이며, 다른 기관은 AM의 개념에 대해 설명하고 있다. 기관별로 adaptiveness, adaptive development, adaptive approach, adaptive programming 등 다양한 용어를 사용하고 있지만 결국 AM과 같은 용어라고 보아도 무방하다. 개발협력사업은 각각의 사업이 처한 정치 · 경제 · 사회적 환경이 다르기 때문에 해결방법 또한 다를 수 있다. 이에 **AM이란 특정 개발목표를 달성함에 있어 어떤 해결책이 가장 효과적인지 알 수 없는 상황에서 여러 가지 방법을 시도해보고 이를 평가하여 교훈을 얻어 사업이행방법을 수정하길 반복하며 가장 효과적인 방법으로 목표한 개발목적을 달성하는 능동적 적응 사업설계, 이행 및 관리 방법**이라고 정의할 수 있다([그림 Ⅱ-2] 참고).

AM은 완전히 새로운 개념이라기 보다는 개발협력사업에서 지속적으로 논의되어 왔던 개념들의 집합체라고 볼 수 있다. 즉, 참여적 접근(participatory approach)을 기반으로 다양한 이해관계자가 참여하여 사업을 기획한 후, 기존의 계획-이행-모니터링-평가-환류로 이어지는 단순고리에서 벗어나 수시로 변하는 사업환경에 대응해 상시 모니터링을 실시한다. 그리고 이때 수집한 성과데이터(data)를 활용하여 증거기반 의사결정(evidence based)을 실시하며 그 내용을 환류(feedback)하여 사업 활동 및 변화분석(Theory of Change, 이하 ToC)을[4] 반복적으로 수정하며 계획과 이행 사이의 간격을 좁혀 최적의 해결책을 찾아 개발목표를 달성하는 방법인 것이다.

4) 복잡한 개발협력의 맥락속에서 특정사업의 장기성과를 도출하는 활동들의 인과관계를 분석하는 방식 또는 이렇게 분석된 관계를 정리하여 글, 다이어그램, 그림, 표 등으로 나타낸 산출물(박수영, 김수진 2015)

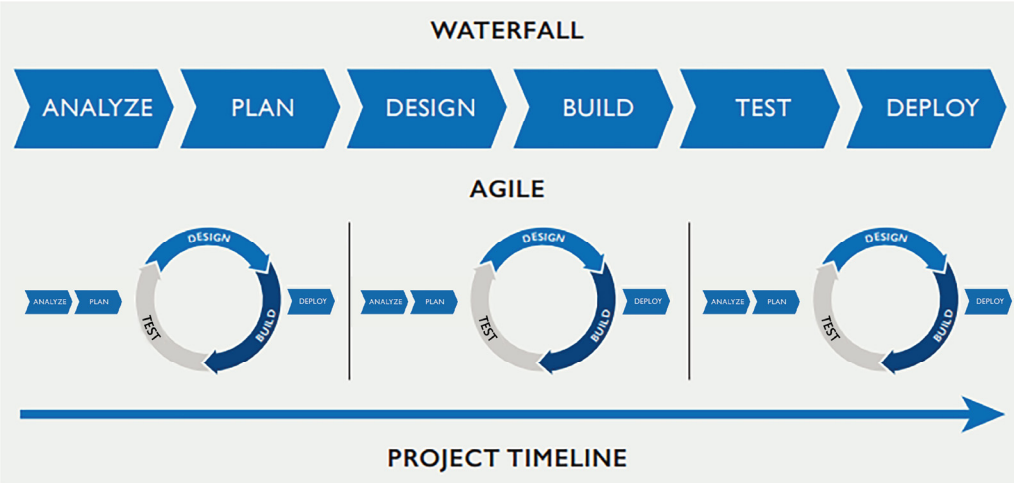
〈표 Ⅱ-2〉 AM의 다양한 정의

| 기관 | 설명 |
|---|---|
| 미국 USAID | Adaptive management is defined as "an **intentional approach to making decisions and adjustments** in response to new information and changes in context." Adaptive management is not about changing goals during implementation, rather it is about changing the path being used to achieve the goals in response to changes. |
| 호주 DFAT | Adaptive management can go beyond changing the details of how activities are implemented, to include changes to the types of activities, the strategies and even the intended outcomes and how the theory of change is understood. It uses an **iterative process of adaptation** that is informed by indicative theories of change and contributes to revising them. |
| 뉴질랜드 MFAT | Adaptive management is an umbrella concept that focuses on **testing, learning, and adapting,** as well as working with decision-makers to ensure solutions are a good fit to the problem and context at hand. It can range from a very structured and quasi-experimental approach to a looser form of 'purposive muddling'. Regardless of the approach, it requires collaborative, adaptive, and flexible approaches to design and delivery of aid activities, which engage with underlying social, political, and economic systems. |
| 영국 FCDO[5] | All development or policy programmes need a degree of flexibility to adjust resources and activities if needed or respond to contextual changes. Being adaptive goes further, building in deliberate learning and experimentation in circumstances where there is uncertainty/lack of evidence on how best to achieve the desired programme outcome. Adaptive approaches are designed to overcome that uncertainty over the programme's lifetime by **testing what works and generating evidence and learning to inform timely programming decisions.** |
| 스위스 SDC | While AM is not a term widely used or even known within SDC, its key elements are practised using alternative framings such as 'steering of programmes'..., they [interviewees] are already constantly working in adaptive ways. In most cases, **being 'adaptive' was equated to working flexibly and changing plans and strategies whenever needed**, normally as a result of changes in the country's political context. |
| Oxfam | Adaptive management is an approach that consists of 'adaptation[s] [that are] systematic and strategic according to a **learning** agenda'. It contains the following characteristics:<br>1. Context-specific, locally led solutions;<br>2. **Experimentation**, especially when objectives are known and processes are flexible;<br>A strategy to 'learn, iterate, and adapt' |
| ODI | Adaptiveness, or what is often now called 'adaptive management', is about more than just flexibility, however: **it involves intentionally setting up processes to test approaches, generate learning and then adapt** based upon this information. Thus, while all forms of development support should have some element of flexibility, only some will need to be purposively adaptive to context. |
| BetterEvaluation | Adaptive management is usually understood to refer to an **iterative process of reviewing and making changes to programmes** and projects throughout implementation. Commonly associated with environment and resource management, it's becoming more common in other areas of program management and development. |

| 기관 | 설명 |
|---|---|
| INTRAC[6] | Adaptive management - sometimes known as adaptive development or adaptive programming - is a broad approach designed to support programmes in complex or uncertain environments. It can be applied in both development and humanitarian work. It involves regular processes for the collection and analysis of information. This is then used to make changes to a programme throughout its lifetime, which means that the **programme does not have to be designed in its entirety at the start.** |

출처 : USAID 2021b, Rogers & Macfarlan 2020b, Leffler et al 2020, FCDO 2021, Martin et al 2020, Desai et al 2018, Sharp & Wild 2021, Rogers & Macfarlan 2017, Simister 2018

[그림 Ⅱ-2] 개발협력에서 Adaptive Management




출처 : Ramalingam et al 2017, 5

한편, AM에 대한 합의된 이해 부족으로 적응성(adaptiveness)이 유연성(flexibility) 또는 민감성(responsiveness)과 혼용되는 경우가 종종 있다. 그러나 적응성은 사업기획 시 의도적으로 여러 방법을 시도하고 학습하고 가장 최적의 방법을 찾아내도록 사업설계를 한다는 점에 있어 유연성 또는 민감성과는 다르다(〈표 Ⅱ-3〉 참고). 모든 사업은 불확실한 상황, 새로운 정보, 예측하지 못한 사건들로 인하여 발생하는 상황을 해결하기 위해 일정 부분 유연성을 가지고 있어야 한다. C19로 인하여 공여기관이 사업내용을 변경하거나 예산 배분의 우선순위를 수정한 것이 유연성의 일례라고 할 수 있다(Leffler et al 2021). 반면, 모든 사업이 적응성이 높을

5) 외무영연방개발부(Foreign Commonwealth & Development Office, FCDO)로 2020년 9월 기존에 개발협력을 담당했던 국제개발부 (Department for International Development, DFID)가 외교부(Foreign and Commonwealth Office, FCO)와 통합되어 FCDO가 되었다.

6) the International NGO Training and Research Centre

필요는 없다. 적응적 접근법은 해당 환경의 복잡함과 불확실함이 기존에 이행했던 사업과는 달라 어떤 개입이 성과를 낼지 알 수 없어 다양한 시도가 요구되는 상황에서만 필요하기 때문이다. 민감성은 외부환경을 선제적으로 읽고 특정 이슈에 대한 정치적인 측면을 살펴 사업참여자들로부터 의견을 받아 관련 사항에 대응하는 능력으로 이 또한 적응성과는 다른 개념이다(Teskey & Tyrrel 2021).

〈표 Ⅱ-3〉 Flexibility, Adaptation, Responsiveness 구분

| Flexibility<br>(activity 수준의 수정) | Adaptation<br>(activity 및 output 수준의 수정) | Responsiveness<br>(outcome, goal, impact 수준 수정) |
|---|---|---|
| 당해 사업기간 내<br><br>• 계획된 사업 활동에 대한 예산 및 지출 증감<br>• 계획된 사업 활동에 대한 시행 속도 증감 | 당해 사업기간 내<br><br>• 사업 활동 계획 수정<br>• 새로운 사업 활동 추가, 기존 사업 활동 취소<br>• 합의된 산출물 수정<br>• 새로운 산출물 추가, 기존 산출물 취소<br>• 추진일정 수정<br>• 새로운 추진일정 추가<br>• 행동이론 및 ToC 수정 | 전체 사업기간 내<br><br>• 공여국의 정책변화에 대응하여 성과(outcome) 및 목표(goal) 수정<br>• 수원국의 정책변화에 대응하여 성과 및 목표 수정<br>• 예상치 못한 정치, 경제, 또는 사회적인 사건에 대응하여 성과 및 목표 수정 |

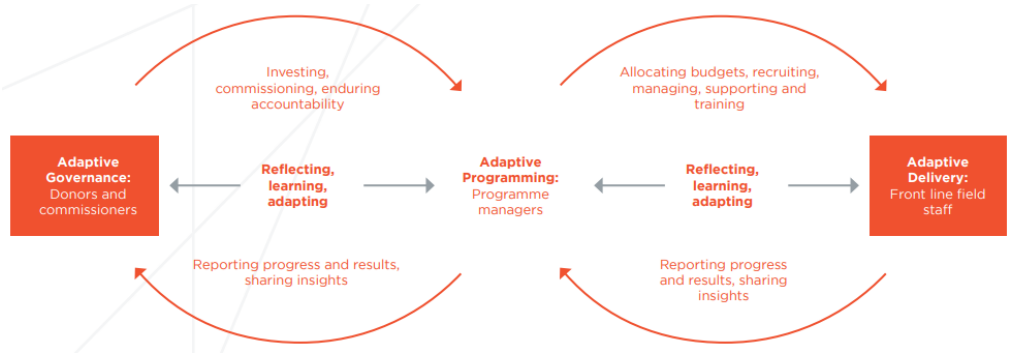
출처 : Teskey & Tyrrel 2021, 14

Teskey & Tyrrel (2021)은 사업실행 측면에 있어서 AM이 [그림 Ⅱ-3]에서 보는 바와 같이 적응적 이행, 적응적 설계, 적응적 거버넌스(Adaptive Delivery, Adaptive Programming, Adaptive Governance)라는 3가지 요소 간의 역학관계로 설명될 수 있다고 언급하고 있다.

- Adaptive Delivery (AD): AD는 현장에서 활동하는 직원, 파트너, 그리고 시행자들에 의해 수행된다. 이들은 변화무쌍하고, 격동적이며, 모호하고, 불확실한 상황에서 지속적으로 해결책을 모색한다. 현장 직원들은 최선의 방법을 고려하고, 지속적인 참여와 학습 과정을 통해 이 방법을 시험하고 확인한다.
- Adaptive Programming (AP): AP는 좀 더 의도적이고 구조화된 절차이며, 일반적으로 수원국의 사무소 프로그램 관리자의 업무이다. 프로그램의 진행 현황, 주변 환경 변화를 성찰하고 반영하는 횟수가 현장보다는 적지만, 더 깊이 있고 집중적인 분석을 실시한다. 새로운 방향성과 기회를 모색하기 위해 전문가 분석을 요청하고 문제점 및 한계점 해결에 도움이 되는 중요한 사람들을 사업에 참여시킨다.

- Adaptive Governance (AG): AG는 사업실행 측면에서 실제로 AP와 AD가 가능하도록 하기 위해 공여기관이 어떻게 프로그램을 기획, 조달, 재원 제공 및 관리하는지에 관한 것이며 프로젝트를 담당하고 있는 공여기관 관계자의 업무이다. 이들은 위로는 결과에 대한 내부적인 압박을 관리하고 우선순위 변경 및 보고의 의무가 있다. 또한 아래로는 현지사무소와의 관계를 관리하고 예산이 적절히 사용되고 있는지 살피는 동시에 AM 이행을 위해 프로젝트 계획 변경이 가능할 수 있도록 해야 한다.

[그림 Ⅱ-3] AD, AP, AG 간의 관계




출처 : Teskey & Tyrrel 2021, 15

AM을 위해서는 이 세 가지 요소의 조화로운 관계가 필수적이라고 할 수 있다. Green & Guijt(2019)은 적응적이고 반복적이며 책임감 있는 사업 이행 및 성과 도출을 위해 공여기관, 관리자, 현장 직원이 상호 보조를 맞출 수 있도록 거버넌스와 설계가 서로 유기적으로 작동해야 한다고 얘기한다. 또한 설계는 사업수행자에게 일정 부분 권한을 부여하고 변화하는 환경이 사업에 반영되고 학습이 이루어질 수 있도록 숙고하고 증거를 활용해야 한다. 그리고 현장 직원들은 이행메커니즘이 적절히 작동하여 사업으로부터 얻은 정보가 공여기관까지 흐르도록 하는 주요한 역할을 하기 때문에 공여기관은 이들에게 충분한 자율성을 부여해야 한다.

〈표 Ⅱ-4〉는 전통적 관리와 AM의 차이점을 위 세 가지 요소 측면에서 어떻게 다른지 보여주고 있다. 우선, 거버넌스 측면에 있어 전통적인 사업관리 방식은 기술적인 전문가가 주도하여 사업을 설계하고 이 기술적인 사안에 집중한 문제분석을 실시하고 한 가지 해결책만을 주로 모색한다. 반면 AM은 수원국 정부와 협업하여 사업을 공동 기획하고 현지 파트너의 주도로 문제를 분석하고 사업을 설계한다. 이 과정에서 수원국의 경제 · 사회 · 정치적 맥락 분석은 필수이며 문제의 근본 원인을 확인하려 노력한다. 또한 한 가지가 아닌 여러 가지 다양한

해결책을 모색한다. 두 번째, 설계 측면에 있어서 전통적인 사업관리 방식은 투입물, 산출물, 성과가 고정되어 있으며 사업활동에 대한 검토를 자주 시행하지 않는다. 사업팀은 다국적의 전문가들로 구성되어 있고 사업기간 동안 이 구조가 유지된다. 사업변경에 대한 권한이 관리자에게 있으며 활동별로 고정된 예산을 가지고 사업을 착수한다. 사업이행 메커니즘은 규정에 의해 정해진다. 반면 AM에서는 투입물, 산출물을 변경할 수 있는 유연성이 있고 성과 또한 수정될 수 있다. 사업활동을 지속적으로 모니터링하고 검토한다. 사업팀은 다양한 구성원들로 수원국 현지인이 대부분이며 이러한 조직구조는 필요에 따라 수정 가능하다. 사업팀이 사업수정 권한을 가지며 잠정 할당된 예산으로 사업을 시작한다. 마지막 이행 측면에 있어서 전통적인 사업관리 방식은 사업설계를 순차적으로 따르며 양적 산출물에 초점을 맞춰 데이터를 수집한다. 모니터링과 평가의 목적을 책무성에 두고 있고 사업의 긍정적인 결과 보고가 주를 이룬다. 반면 AM에서는 사업설계와 이행이 동시에 진행되며 질적이고 암묵적인 지식을 나타내는 지표에 초점을 맞춰 데이터를 수집한다. 사업의 실시간 설계에 정보를 제공할 수 있는 학습에 초점을 맞춘 신속한 평가를 실시하며 실패한 결과 보고를 중요하게 여긴다.

〈표 Ⅱ-4〉 전통 관리 방식과 AM의 비교

| 전통 관리 방식 | AM |
|---|---|
| **거버넌스(governance)** | |
| • 공여기관의 책임<br>• 기술적인 '전문가'가 주도하는 사업설계<br>• 기술적인 사안에 집중한 문제분석<br>• 가장 근접한 원인에 초점을 둠<br>• 변화를 위해 한 가지 가능한 방안 모색 | • 수원국 정부와 협업하여 공동 기획<br>• 현지 파트너가 주도하는 문제 정의/설계<br>• 문제분석에 있어 기술적인 부문과의 매치를 위한 정치적인 분석 실시(성평등 및 사회적 포용성(GESI)분석 포함)<br>• 문제의 근본 원인 확인<br>• 변화를 위해 가능성 있는 다양한 방안 모색 |
| **설계(programming)** | |
| • 투입물, 산출물, 성과가 고정됨<br>• 문제/사업 활동에 대한 검토 연1회 실시(또는 프로그램 평가 마지막 단계)<br>• 프로그램 수정 권한은 관리자에게 있음<br>• 기술적인 전문가로 구성된 팀<br>• 대부분 직원의 국적이 다양함<br>• 프로그램 기간 동안 단일 조직구조 유지<br>• 활동별로 고정된 예산으로 시작<br>• 프로젝트 규정에 의한 이행 메커니즘(보조금, 계약 등) 선택 | • 성과 수정 가능, 유연성 있는 투입물과 산출물<br>• 문제/활동/예산의 지속적인 검토<br>• 프로그램팀이 프로그램 수정에 대한 책임보유<br>• 팀은 내부직원, 기술 부문 전문가, 정치적인 정보원 또는 정보제공자로 구성되어 있으며, 성별과 다양성에 우선순위를 두고 있음<br>• 대부분이 수원국 현지인으로 구성됨<br>• 조직 구조 수정 가능<br>• 연초에 예산 할당이 잠정적으로 이루어짐<br>• 프로젝트 규정 외 개발문제에 따라 이행 메커니즘 선택(보조금, 계약 등) 가능 |

| 이행(delivery) | |
|---|---|
| • 사업설계를 순차적으로 따름<br>• 양적인 산출물에 초점을 둔 데이터 수집<br>• 모니터링 및 평가의 초점을 책무성에 둠<br>• 대부분 긍정적인 결과 보고<br>• 프로그램 시작 단계에 세운 단일 기준선 존재 | • 설계와 동시에 사업 진행<br>• 질적이고 암묵적인 지식 및 일관된 성평등 및 사회적 포용성 (GESI) 지표에 초점을 둔 데이터 수집<br>• 실시간 설계에 정보를 제공하기 위한 학습 및 신속한 평가 사이클 강조<br>• 실패에 대한 결과 보고<br>• ToC/ToA 수정에 따른 기준선 변동 가능 |

출처 : Teskey & Tyrrel 2021, 17

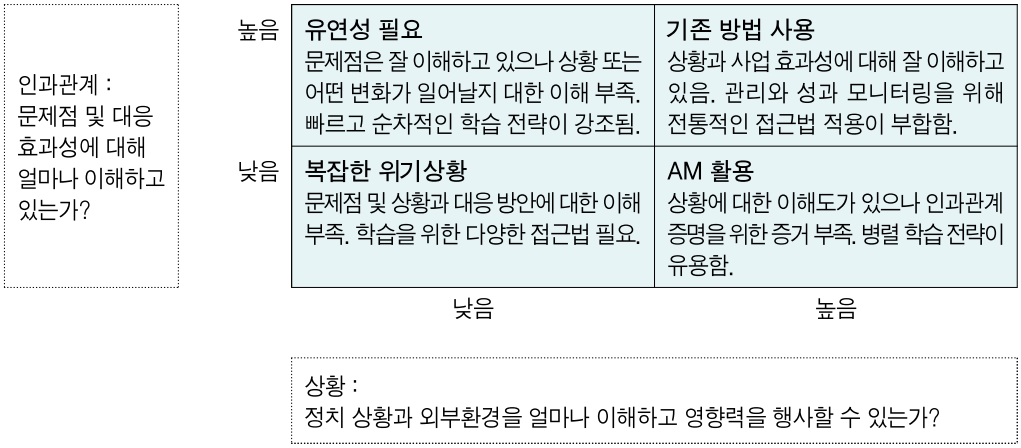
위와 같은 특징으로 인하여 AM사업의 프로젝트 디자인 메트릭스(Project Design Matrix 이하 PDM)은 기존사업의 그것과 다른 모습을 보인다. 〈표 Ⅱ-5〉와 〈표 Ⅱ-6〉에서 보는 바와 같이, AM사업은 투입물과 산출물을 수정할 수 있기 때문에 PDM에 구체적으로 투입 활동을 지정하거나 산출물의 성과지표를 정하지 않는다. 또한 상황에 따라서는 성과도 구체적으로 지정하지 않는다. 여러 가지 활동을 순차 또는 동시에 진행하며 개선점을 찾아 반영하고 활동을 수정해가며 가장 효과를 내는 해결책을 도출하기 때문에 구체적인 활동과 산출물을 지정하지 않는 것이다. Byrne et al (2016)은 로그프레임과 같은 툴을 활용하는 전통적인 성과관리시스템이 AM에 도움이 되지 않는다고 지적하고 있다. 사전에 모든 것을 기획하며 로그프레임의 빈칸을 전부 채우고 사업을 시작하는 것은 사업의 상시적인 수정을 기본으로 하는 AM과 맞지 않는다는 것이다. 사업이 진행되는 기간 동안 정기적으로 그리고 효율적으로 사업활동을 변경할 수 있도록 성과관리시스템에 새로운 양식과 기술을 도입해야 하고 직원들 또한 이 변화를 받아들일 수 있어야 한다고 언급하고 있다.

일반적으로 직원들은 사업을 기획할 때 정한 성과 목표치 달성을 위해 사업을 엄격히 관리한다. 그러나 이것은 오히려 사업의 성과를 극대화하는 방향으로 문제를 해결하는데 필요한 능력 및 지식을 활용하는 것을 방해할 수 있다. 불확실성과 복잡성에 대해 완전히 계획된 상태로 대응하면 비용적인 측면에서 낭비의 위험성이 있으며 다른 기회를 놓칠 가능성도 존재한다. 가장 성공적으로 문제를 해결하는 방법은 한 가지 성공사례를 일괄 적용하는 것이 아닌 해당 국가의 현실을 반영한 가장 적합한 방법을 찾는 것이지만, 개발협력기관들은 이러한 실험과 학습을 잘 용인하지 않는 문화를 가지고 있다. 또한 평가가 사업이행 전체에 걸쳐 내재된 과정으로 인식되거나 평가적 사고가 역량으로 여겨지는 것이 아닌 일반적으로 사업 시작과 종료 단계에서만 관련이 있는 것으로 치부되는 것이 현실이다(Sharp & Wild 2021).

이런 측면에서 AM은 개발협력사업을 수행하는 이상적인 방법일 수 있다. 그러나 개발협력사업에 AM을 적용한 모범적인 사업 사례를 찾기는 쉽지 않다. 그 이유는 AM 적용을 위해 상당한 시간과 예산, 인력이 투입되어야 하는데 AM 적용을 위한 이러한 투자가 금전적인 측면에서 가치가 있는지에 대한 신중한 고려가 필요하기 때문이다(Valters et al 2016). 개발협력사업에서 증거가 제대로 구축된 예측 가능한 상황에서는 자원집약적인 성격을 가진 AM을 적용하는 것이 비효율적일 수 있다. 뿐만 아니라 A, B, C를 이행했다면 AM 사업이다라고 구체적으로 규정지을 수 있는 기준도 없는 상황이다. 또한 수원국의 정치 · 사회 · 경제적 맥락의 복잡성과 불확실성의 정도가 낮은 경우, 일정 수준의 유연성만으로도 사업의 효과성을 보장할 수 있다([그림 Ⅱ-4] 참고).

그럼에도 불구하고 AM은 불확실성, 모호함, 변동성이 높은 개발도상국의 정치 · 경제 · 사회 환경하에 사업 전체를 시작 전에 모두 설계하고 수행해 왔던 기존 방법의 논리적인 모순을 명확하게 짚고 있다고 볼 수 있다. 이에 Laws et al (2022)는 경직되고 기술적이며 지나치게 야심적인 개발협력사업으로부터 누적되는 실망스러운 결과가 함의하는 것이 더 실험적이고 점진적인 접근법이 더 나은 개발결과를 가져올 수 있다라는 점이라고 언급하고 있다. 또한 Roll(2021)은 AM과 같은 접근법이 문제가 복잡하고, 주변 환경 예측이 어려우며, 해결방법이 논쟁의 여지가 있는 상황에서 기존의 접근법에 비해 단기적으로 개발효과성을 높이고 장기적으로 제도를 개선하는데 상대적으로 비교우위에 있다고 얘기하고 있다. 또한 이러한 유연한 접근법이 조직의 제도적인 역량을 약화시키거나 나아가 제도 변화를 무력화시키는 피해를 줄일 수 있다고 언급하고 있다.

**[그림 Ⅱ-4] 수원국 상황과 인과관계 이해도에 따른 접근방법**




출처 : Valters et al 2016, 27

〈표 Ⅱ-5〉 기존사업의 PDM

| | 프로젝트 요약 (Project summary) | 지표 (Indicators) | 지표검증수단 (Means of verification) | 위험요인/중요가정 (Risk/Assumption) |
|---|---|---|---|---|
| 사업목표 (Goal) | 3년 내로 고등교육을 이어서 이수할 수 있는 5~6학년 초등학생 수 10% 증가 | 고등교육을 이어서 이수할있는5~6학년 초등학생의 비율 | 초등학교와 고등학교 입학 등록건수 비교 | N/A |
| 성과/목적 (Outcome or purpose) | 3년 내로5~6학년 초등학생의 독해능력 20% 향상 | 5~6학년 초등학생의 독해능력 | 전국적 평가 툴을 활용한 6개월 독해능력 시험 | 독해능력의 향상을 통해 지속적인 학교생활에 필요한 자기 신뢰감 제공 |
| 산출물 (Outputs) | 읽기 여름캠프를 수료한 독해능력이 낮은 500명의 5~6학년 초등학생 | 읽기 여름캠프 수료 학생 수 | 여름캠프 출석률 | 여름캠프에서 학습한 것을 응용한 학생 |
| | 독해능력이 낮은 5~6학년 초등학생을 가정에서 지도한 500명의 부모 | 가정에서 자녀가 책을 읽을 수 있도록 지도한 부모의 수 | 각 여름캠프 종료 후 부모를 대상으로 실시한 설문지 | 부모와 함께 책 읽는 것에 흥미를 가지고 있는 학생 |
| 활동 (Activities) | 독해능력이 낮은 5~6학년 초등학생 100명 대상 5개의 읽기 여름캠프 운영 | 여름캠프 운영 횟수 | 여름캠프 운영 건수 | 낮은 독해능력을 가진 학생 부모의 자녀의 캠프 참석에 대한 관심도 |
| | 여름캠프에 참여한 학생의 부모 대상 'Reading at Home' 키트 500개 제공 | 키트 제공 개수 | 키트 제공 개수 | 부모의 흥미도와 가정에서 키트를 사용할 수 있는 능력 |

출처 : Valters et al 2016, 31

〈표 Ⅱ-6〉 AM 적용 사업의 PDM

| | 프로젝트 요약 (Project summary) | 지표 (Indicators) | 지표검증수단 (Means of verification) | 위험요인/중요가정 (Risk/Assumption) |
|---|---|---|---|---|
| 사업목표 (Goal) | 3년 내로 고등교육을 이어서 이수할 수 있는 5~6학년 초등학생 수 10% 증가 | 고등교육을 이어서 이수할 있는 5~6학년 초등학생의 비율 | 초등학교와 고등학교 입학기록 비교 | N/A |
| 성과/목적 (Outcome or purpose) | 3년 내로 5~6학년 초등학생의 독해능력 20% 향상 | 5~6학년 초등학생의 독해능력 | 전국적 평가 툴을 활용한 6개월 독해능력 시험 | 독해능력의 향상을 통해 지속적인 학교생활에 필요한 자기 신뢰감 제공 |
| 산출물 (Outputs) | 산출물은 한 개이나 여러 활동으로 구성되고 순차 또는 동시에 진행됨. 교사 인센티브, 빈번한 학습평가, 수업교재 개선, 상장수여, | 해당 방법이 효과가 있을 것인가에 대한 질문에 명확한 정보와 신속한 피드백을 제공하기 위해 각 활동은 기간 제한이 있고 측정 가능함. 방법에 있어서 시의적절한 | 이러한 이행방법 수정 과정은 사업설계에 참여하였지만 이행에는 참여하지 않은 자문위원 또는 모니터링 및 평가 업무로 계약을 맺은 | 문제의 복잡성에도 불구하고, 실패 즉시 보고(failing fast) 과정과 습득한 지식에 즉각 적응하는 것은 효과적인 해결책 도출과 성과 달성에 |

| | 프로젝트 요약<br>(Project summary) | 지표<br>(Indicators) | 지표검증수단<br>(Means of verification) | 위험요인/중요가정<br>(Risk/Assumption) |
|---|---|---|---|---|
| | 여름캠프 등 5-6학년 초등학생 독해능력 향상에 기여하는 여러 활동의 조합으로 이루어짐. | 수정이 이루어져, 충분히 가능성 있는 방안이 모색될 때까지 효과성이 있을 법한 '차선책'을 시도하도록 함. | 전문가에 의해 모니터링 됨. | 기여할 것임. |
| 활동<br>(Activities) | 각각의 방법 테스팅을 위한 업무계획서 준비 | 활발한 모니터링을 위한 각각의 업무계획서에 제시된 지표 | 각각의 업무계획서에 제시된 지표검증수단 | 테스트 중인 방법에 대한 유용한 피드백을 얻을 수 있는 활동 적극 이행 |

출처 : Valters et al 2016, 32

### 3) AM 적용의 장애물

AM을 조직 내 도입하고 이해시키고 실제로 활용하는 데는 여러 장애물이 존재한다. 첫 번째 문제는 AM에 대한 공통의 이해 부족이다. AM은 사업기획 시 의도적으로 여러 방법을 시도하고 학습하고 가장 최적의 방법을 찾아내도록 사업설계를 한다는 점에 있어 유연성 또는 민감성과는 다르다. 그러나 AM에 대한 공통의 명확한 이해가 없어 이 둘을 구분하지 못하거나 AM을 단순히 임기응변식 접근법이라고 이해하는 경우가 많다(Leffler et al 2020).

두 번째 문제는 AM 적용을 위한 프로세스와 문화의 부재이다. AM 적용을 위한 지침들은 사업설계 및 이행 시 AM 적용을 장려하지만 이를 가능하게 하는 프로세스와 문화가 부족한 것이 현실이다(Sharp & Wild 2021). 예를 들면, AM 실행을 가능하게 하는 성과 프레임워크 설계 및 근거 수집 프로세스가 정립되지 않아 AM을 뒷받침하지 못하고 있다. 사업환경 분석은 설계 단계에서만 이루어지고 이행 단계에서는 그 환경 변화가 이어서 분석되지 못하고 모니터링 및 평가에 어떠한 함의도 주지 못하는 상황이다. 모니터링 및 평가가 A라는 방법이 B라는 특정 상황에서 C의 이유로 잘 작용했다라는 것을 학습하기 위한 과정이 아닌 책무성 목적으로 수행하는 단계로 여겨지고 있기 때문이다. 또한, 사업담당자가 사업을 변경할 수 있는 유연성을 가지고는 있으나 징계의 위험을 걱정하여 실제로 그 권한을 사용하지 않는 경우가 많으며, 사업환경 변화를 감지하고 분석하여 개선방안을 도출할 능력과 시간도 절대적으로 부족하다. 그리고 AM 적용을 용이하게 하는 자원, 업무문화, 인센티브도 결여된 경우가 많다.

마지막으로 사업이행 파트너와의 경직된 관계가 AM 적용의 장애물로 작용한다. 조달, 계약, 심사 등의 단계는 이행 파트너의 사업 수행 경직성을 높이고 파트너로 하여금 세부적으로 관리를 당하고 있다고 느끼게 한다. 뿐만 아니라 개방적이며 정직한 학습과 적응(adaptation)을 저해한다. 특히 구체적인 결과를 달성해야 한다거나 정해진 계획을 따라야 한다는 조항이 계약에 포함되어 있다면 경직성은 더 커지게 된다(Sharp & Wild 2021).

### 4) AM 활성화 방안

조직 내 AM 활용을 활성화하기 위해서는 우선 조직 내 모든 사람들이 AM에 대해 공통의 이해가 있어야 한다. AM에 대해 서로 다르게 정의하고 있다면 이를 사업에 적용할 때도 사람마다 다르게 적용할 것이다. AM이 적절히 활용되지 못하는 결과를 낳을 뿐만 아니라 조직 내 업무 혼란을 일으킬 여지가 크다(Leffler et al 2020). 두 번째 어떤 상황에서 AM이 필요하고 적용할 만한지 결정하기 위한 프로세스를 개발해야 한다. AM에서 가장 중요한 원칙은 각각의 사업은 처한 환경이 저마다 다르며, 하나의 성공사례가 모든 사업의 해법이 될 수 없다는 것이다. 같은 맥락에서 AM을 모든 사업에 적용하는 것은 적절하지 않다. AM을 적용하는 것이 사업 목적에 부합하지 않을 수 있고, 개발성과를 개선하는데 도움이 되지 않을 수도 있기 때문이다(Sharp & Wild 2021). 세 번째는 AM 적용이 결정된 사업을 설계하는 프로세스를 개선해야 한다. 혁신적인 접근법 시도, 유연성 있는 예산 관리, 범위가 넓지만 명확한 지표 설정 및 수정 여지를 가진 적응적 로그프레임과 계약 설계 등을 고려해 볼 수 있겠다(Desai et al 2018). 네 번째는 직원의 데이터 문해율 개선을 위한 교육투자, 이행 파트너 선정 전략 개선, 하의상달 의사결정과 데이터 수집 육성을 통한 현지 주도의 모니터링 및 평가 시스템을 개발해야 한다. 마지막으로 직원 간 소통 도모, 대면 소통 강화, 관습 및 마음가짐 전환을 바탕으로 학습에 용이한 환경을 조성해야 한다(Mercy Corps 2016).

한편 AM 활성화를 위해서 무엇보다 중요한 것은 AM을 적용하지 않아야 하는 사업을 골라내는 일이다. 모든 사업은 목표를 달성하기 위해서 재원 배분, 우선순위 변경 등에 있어 일정 부분 유연성을 가지고 있어야 한다. 그러나 AM을 모든 사업에 적용할 필요는 없다. AM은 복잡한 문제 또는 불확실한 환경 하에 사업을 집행할 때만 필요한 방법이다(Pasanen & Barnett 2019). 해당 환경의 복잡함과 불확실함이 기존에 이행했던 사업과는 달라 기대하는 성과를 얻지 못할 가능성이 크고 어떤 개입이 성과를 낼지 알 수 없어 다양한 시도를 해야 하기 때문이다. 또한 AM을 도입하고 활용하려는 조직의 리더십이 인내심을 가지고 적극적으로 추진하려는 의지를

보여야 한다(Mercy Corps 2016). AM에는 비용과 시간이 들어간다. 새로운 정치 · 경제 · 사회 환경에 맞는 여러 개입 방법들을 테스트하고 가장 적절한 방법을 골라야 하기 때문이다. 그러나 금전적 가치(Value for Money)를 우선으로 생각하는 조직의 리더십은 이를 쉽게 용인하기 어렵다. 따라서 리더십이 보여주는 추진력이 AM 적용 활성화에 큰 영향을 미친다고 할 수 있다.

## 3. AM 도입 개발협력기관

USAID는 협업, 학습, 적응(Collaborating, Learning and Adapting, 이하 CLA)를 통해 AM의 개념을 가장 먼저 개발협력사업에 적용하고자 하였으나 실질적으로 활용하기 위해 프로그램 주기에 걸쳐 내재화하는 작업은 최근에 이루어지고 있다. 이는 2017년부터 추진 중인 '효과적인 파트너링 및 조달 개혁'(Effective Partnering and Procurement Reform, 이하 EPPR)이라는 조직 대변혁(transformation)의 세부과제로 AM 도입이 언급되어 있기 때문으로 분석된다. 2년이라는 기간 동안 전담팀을 만들어 내외부 이해관계자를 인터뷰하고 그 결과로 4개의 작업반[7]을 만들어 활동하면서 2018년 12월 기관 최초로 '조달 및 증여 전략'(Acquisition & Assistance Strategy, 이하 A&A 전략)을 수립 발표하였다(USAID 2018). 그리고 다음 해인 2019년 6월 개혁이행을 위한 과제 100여개를 도출하여 이행 중에 있다(USAID 2019a). AM 도입은 USAID의 A&A 전략 방향 다섯 개[8] 중 사업형성-조달-이행의 유기적 연계라는 세부과제에 포함되어 있다. USAID는 적응력 높은 직원을 채용하기 위한 가이드라인을 만들었으며 실제로 채용 과정에 들어가기도 했다(USAID 2021c). AM 도입에 있어 가장 많은 진전을 보이고 있는 기관이라고 할 수 있다.

영국 FCDO는 USAID와 같이 AM에 대한 명확한 정의를 내리고 있지는 않지만, TWP, smart rules, DDD 등 AM 접근법 적용에 관심을 보여 왔다. 최근 2017년부터 2020년까지 ODI를 비롯한 여러 이해관계자들과 함께 LearnAdapt라는 프로그램을 구성하여 연구와 워크샵을 바탕으로 적응적 프로그래밍을 지원하고 가능하게 할 방법을 모색해 왔다. 그 결과물 중에는 적응적 프로그래밍 가이던스 노트가 있는데 이를 FCDO 내부 문서로 활용하고 있는 것으로

---

7) △Collaborative and Diverse Partnering, △Supporting Local Partners, △Strategic and Efficient Partnering, △Adaptive Partnering (협력적이고 다양한 파트너링, 현지파트너 지원, 전략적 효율적 파트너링, 적응적 파트너링)

8) △Diversifying the partner base, △how we partner, △connecting design, procurement and implementation, △focusing on value, △enabling and equipping the workforce (파트너 다양화, 협력방법의 다양화, 사업설계-조달-이행의 유기적 연계, 고부가가치 및 고위험 업무 중심, 직원 역량개발)

나타났다(Laws et al 2021). 또한 AM을 적용함에 있어 철저한 증거기반 접근법을 인지하고 활용하고 장려하려는 글로벌 학습 네트워크인 Global Learning for Adaptive Management (이하 GLAM) 사업을 2018년부터 USAID와 함께 지원하고 있다. DFID에서 FCDO로의 조직변화, ODA 예산 감축, C19 등 대내외 환경변화로 인하여 개발협력의 효과성 및 영향력 제고를 위해 기존과는 다르게 사업을 수행해야 한다는 문제의식이 조직 내 공감대를 형성하고 있는 것으로 보이지만 AM을 위한 구체적인 프레임워크나 실행가이드까지는 보유하고 있지 않아 AM이 조직 전체로 활성화되지는 않은 것으로 추측된다.

뉴질랜드 MFAT은 기관 환경이 조직 및 사업 내 AM 도입을 하기에 용이한 환경인지 아닌지 파악하기 위해 현황 진단 도구를 개발하고 해당 도구를 바탕으로 조직을 진단하였다(Lefflers et al 2020, 2021). 그 결과와 시사점을 바탕으로 AM 도입을 위해 조직이 앞으로 나아가야 할 방향을 단기, 중기, 장기 과제로 나누어 제시하였다. 단기적으로는 조직 내 AM 정의에 대한 이해 제고, AM 도입 여부 결정을 위한 도구 필요, 중기적으로 사업 디자인 프로세스 개선, 수원국의 정치 · 사회 · 경제 맥락 분석 문서양식 개발, 직원 역량개발, 장기적으로는 현재 조직 내부적으로 효율성 개선을 위해 진행 중인 다른 개혁 방안과 통합 진행 등을 제시하고 있다. MFAT은 이 제언 사항의 이행을 내부적으로 검토하고 있는 것으로 보인다. 특히 단기 과제였던 조직 내 AM 정의에 대한 이해 제고는 이미 AM 가이던스 노트를 개발하여 이행한 것으로 확인되었다. 가이던스 노트에는 AM에 대한 명확한 정의와 사업기획 및 관리와 관련한 정보도 포함하고 있으며 사업담당자들에게 공유되었다. 그러나 해당 가이던스가 실제 사업에 활용되고 있는지는 추가로 확인이 필요한 사항이다.

호주 DFAT 또한 AM 도입을 위한 연구를 진행하였으며 AM의 정의, AM을 활용한 접근법, AM을 도입한 기관에 대한 정리를 바탕으로 AM이 잘 작동하기 위해서는 좀 더 효율적인 협력, 학습, 주변 환경 개선 등이 필요함을 언급하고 있다 (Rogers et al 2020a, 2020b). 그러나 아직 연구의 최종 결과는 나오지 않아 AM 도입을 어떻게 진행하는지에 대한 내용은 파악이 되지 않고 있다.

스위스 SDC는 조직이 AM을 도입하는데 있어 적절한 환경을 가지고 있는지를 세 가지 측면(불확실함과 복잡함을 해결하려는 적극적인 마음가짐과 원칙을 가지고 있는가, 적응적 프로그램 디자인 및 관리를 위해 조직적 제도적으로 준비되어 있는가, AM을 용이하게 하는 방법과 도구들을 갖추고 있는가)에서 분석한 후 추가적으로 AM 도입을 위한 SWOT 분석을 실시하고, 향후 조직이 취해야 할 단기 대응 방향으로 SDC 내 AM 사례 연구, AM 요소를

설명하는 문서 개발, ToC에 대한 논의 지속, 예산 및 조달 팀과의 소통, 타 공여기관과의 대화를 제시하고 있다(Martin et al 2020). 이 기관도 여전히 연구 단계에 있는바 구체적인 실행 가이드라인은 없는 상황이다.

덴마크 DANIDA는 기존 DDD Initiative에 참여하여 AM을 사업에 적용해왔으나 내부 직원이 활용할 AM 가이던스를 발표한 것은 2020년 11월이다. 이 가이던스에는 AM이 무엇인지에 대한 포괄적인 개요, AM의 다섯 가지 실행 원칙, 프로그램 사이클에서 AM이 각 단계별로 어떻게 적용될 수 있는지가 구체적으로 안내되어 있다. 그러나 이 가이던스 또한 AM의 이행이 이 문서 하나로 잘 진행될 것이라고 보지 않으며 천천히 시간을 두고 이행을 해야 하는 개념으로 간주하고 있다(MFA 2020). DANIDA 또한 AM 도입의 초기 단계에 있다고 볼 수 있다.

스웨덴 Sida는 자체적으로 개발하여 추진해왔던 '시장시스템개발'(Market System Development, 이하 MSD)의 세 가지 원칙[9]이 AM의 요소를 지니고 있다고 여기고 있으며, 2010년부터 MSD 프로젝트를 진행해 왔다. 2018년 기준 총 35개의 MSD 프로젝트가 진행되었는데 이 중 13년부터 17년까지 4년 동안 신규 런칭한 사업 수가 16개인데 반해 17년 한 해 동안 8개의 사업이 신규 진행되었다(Martin et al 2020). 결국 실제로 AM 적용 사업이 관심을 받고 규모가 확장된 것은 최근의 일로 보이며, 따라서 Sida에서도 MSD 사업이 조직 내 깊게 내재화되었다고 보기는 어려운 상황이다.

한편, OECD에서는 OECD(2019)를 통해 2019년 7월 지속가능한개발 성과관리를 위한 원칙 여섯 가지[10]를 채택하였는데 여섯 개의 원칙 중 두 번째 원칙인 Adapt to context가 AM을 강조하고 있다. OECD(2019)는 이 두 번째 원칙을 '지속가능한개발 성과 시스템, 방법, 접근법은 반드시 다양한 운영 상황, 지원형태, 파트너십 종류에 잘 맞춰질 수 있도록 유연성이 있어야 한다'라고 설명하고 있다. 즉 개발협력사업에 AM을 도입할 것을 권장하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 원칙이 등장하게 된 배경은 현지의 사업환경에 잘 맞춰 필요시 유연하고 적응적 높게 지원된 사업이 성과를 가장 잘 내고 있다는 근거들이 점진적으로 늘어나고 있기 때문이다(Sharp & Wild 2021).

---

9) facilitation, market system-centric, adaptation (장려, 시장시스템중심, 적응)

10) △Support sustainable development goals and desired change, △Adapt to context, △Enhance country ownership, mutual accountability and transparency, △Maximize the use of results information for learning and decision making, △Foster culture of results and learning, △Develop a results system that is manageable and reliable (지속가능개발목표 및 기대되는 변화 지원, 주변환경에 따른 적응, 수원국 주인의식, 상호 책무성, 투명성 강화, 학습과 의사결정을 위한 성과정보 활용 극대화, 성과 및 학습 문화 배양, 관리가능하며 신뢰성있는 성과시스템 개발)

미국, 영국, 스웨덴의 기관을 제외한 나머지 국가의 공여기관들의 AM 관련 문서들이 대부분 2020년 전후인 것으로 보아 C19 확산이 도입 검토의 촉매제가 된 것으로 추측된다. 아래 〈표 Ⅱ-7〉은 기관별로 AM 도입 현황을 정리한 표이다. 많은 공여기관들이 도입을 하였거나 도입을 검토 중인 것을 알 수 있다.

**〈표 Ⅱ-7〉 AM 도입 개발협력기관**

| | 기관 | 현황 |
|---|---|---|
| 1 | 미국 USAID | AM의 내재화, 직원 채용 가이드라인 |
| 2 | 영국 FCDO | Adaptive 프로그래밍 안내서 |
| 3 | 호주 DFAT | AM 도입을 위한 연구 진행 중 |
| 4 | 뉴질랜드 MFAT | AM 도입을 위한 현황 분석, AM 안내서 |
| 5 | 스위스 SDC | AM 도입을 위한 현황 분석 |
| 6 | 스웨덴 Sida | MSD 사업 진행 중 |
| 7 | 덴마크 DANIDA | AM 안내서 |

출처 : 저자 작성

# Ⅲ. 미국의 USAID와 뉴질랜드 MFAT의 AM 사례

USAID는 2011년 공여기관 중 처음으로 CLA를 통해 AM의 개념을 도입하였고, DDD, CLA 경진대회, GLAM에 이르기까지 다양한 시도를 하고, AM에 있어 가장 많은 진전을 보이는 기관이다. 이에 USAID AM의 역사, 정의, 현황, 사례 등을 구체적으로 살펴보며 KOICA에의 함의를 찾아보고자 한다. 한편 MFAT는 조직의 AM 도입에 앞서 현황 파악을 위한 도구를 개발하여 조직 진단을 먼저 실시하였다. 진단 도구 및 구체적인 방법론을 살펴보면서 KOICA 현황 진단에 활용할 수 있는 부분이 있을지 살펴보고자 한다.

## 1. USAID

### 1) CLA란

USAID의 AM은 그 시초가 CLA라고 할 수 있다. CLA는 프로그램 주기 내에서 사업을 수행하는 과정에서 의도적이고 지속적으로 반복되는 협업, 학습, 적응(Collaborating, Learning and Adapting, 이하 CLA)을 의미한다(USAID n.d.). CLA의 주요 기능은 지속적인 학습을 통해 의도한 개발목적에 도달할 수 있도록 하는 것이다. 이때 학습은 사업 이행 과정에서 얻어지는 다양한 정보와 지식을 바탕으로 한 분석과 반복적인 적응을 통해 이루어진다. 그리고 학습을 위해서는 원하는 결과에 이르는 인과과정을 평가하고 가장 효과적인 방법을 얻기 위해 상황에 따라 사업활동을 수정하게 된다. 협업(Collaborating)은 중복과 과거관행 방지, 시너지 확대, 지식공유가 필요한 상황에서 이해관계자와 협업하는 것이며, 학습(Learning)은 성공사례를 바탕으로 현지상황에 맞게 전략을 수립하고 프로그램을 디자인하기 위해 증거와 경험으로부터 시사점을 뽑아내는 것이다. 적응(Adapting)은 사업의 적절성을 유지하고 효과성을 제고하기 위해 사업을 이행하면서 학습한 내용을 적용하고 과정을 반복적으로 수정하는 것이다(USAID n.d.). USAID는 2009년 처음 CLA을 개념화하고 2010년부터 국가개발협력전략(Country Development Cooperation Strategy) 안에 이를 포함시켜 CLA 계획을 세우도록 하였다. 그리고 2011년부터는 USAID의 정책 · 기획 · 학습부(Bureau for Policy, Planning and Learning, 이하 PPL)가 프로그램 사이클 전체에 걸쳐 AM이 작동될 수 있도록 CLA를 프로그램 주기에 내재화하는 작업에 착수하였다(USAID 2017b).

USAID가 이렇게 CLA를 강조하는 이유는 협업, 학습, 적응이 USAID의 효과성을 높인다고 여기기 때문이다. USAID(2020a)은 협업이 직원들의 혁신, 충성도, 성과를 개선하고, 학습은 조직 내 증거기반 의사결정, 효율적인 문제해결, 데이터기반의 적응을 지원한다고 주장한다. 또한 조직적인 학습이 이끄는 적응은 공공 및 민간 조직의 성과를 개선하는데 기여한다고 다양한 문헌조사를 바탕으로 설명하고 있다(USAID 2016c; USAID 2020a). USAID(2020c)는 또한 이러한 문헌조사 결과를 바탕으로 한 함의를 제시하면서 CLA을 어떻게 더 개선해야 할지 방향을 제시하고 있다.

USAID는 전략 및 사업문서[11]에 CLA 이행 계획을 기술하도록 하고 있다. 해당 계획 안에는 전략적 협업, 전략단계에서의 학습, 적응을 위한 과정 수정 기회 제공을 위해 어떤 활동을 하고 어떤 자원을 투입할 것인지에 관한 내용이 포함되어야 한다. 또한 이러한 활동에 대한 담당자 지정, 역할 및 책임 구분, 기대하는 결과, 달성기한, 투입자원 및 향후 조치 사항에 이르기까지 구체적인 내용도 언급되어야 한다(USAID 2017c). 예를 들어 전략적 협업 활동으로 사업이행기관과의 상호 정보 공유 및 협업을 위한 공동기획회의 개최를 넣을 수 있을 것이다. 학습을 위한 활동으로는 포트폴리오 및 사업과정에 영향을 주는 상황 변화 감지, 추적, 대응활동이 포함될 수 있으며 적응을 위한 환류 활동으로는 지역 이해관계자가 참여하는 환류 세션 기획, 학습, 우선순위 조정, 적응 등을 검토할 수 있는 상황 점검 제도 도입 등이 있을 수 있다.

11) CDCS(Country Development Cooperation Strategy), PAD(Project Appraisal Document)/ PDD(Project Development Document), PMP(Performance Management Plan), Project MEL Plan, Activity MEL Plan

[그림 Ⅲ-1] USAID CLA 구조 및 주요 요소




출처 : USAID 2016b, 1

[그림 Ⅲ-1]에서 보는 바와 같이 USAID는 CLA의 기초가 되는 요소를 크게 협업, 학습, 적응, 문화, 과정, 자원 여섯 가지로 정하고 있으며 상세하게는 16가지로 정하고 있다. 〈표 Ⅲ-1〉은 해당 요소가 무엇을 의미하는지 정리한 표이다. 표에 설명된 개념대로 이 16가지 요소가 지속적이며 유기적으로 행해지고 있다면 CLA가 잘 이행되고 있는 것이다. USAID(2017c)는 CLA 이행이 사무소가 처한 환경 및 진행하고 있는 프로그램에 의해 좌우되며, 개발성과 제고를 위한 가장 효과적인 방법을 찾는데 역점을 두어야 한다고 얘기한다. 사무소는 CLA 계획을 세우기에 앞서 사무소 조직이 각 요소별로 현재 어떤 수준의 CLA 성숙도를 가지고 있는지 판단하고 현황에 맞는 계획을 세울 수 있도록 해야 한다. 또한 CLA 계획은 신규 추가 과업을 만드는 것이 아니라 현존하는 사업과정 및 관행 내에서 활동이 이루어질 수 있도록 수립되어야 한다. 그리고 이미 CLA가 적절히 이행되고 있는 사무소의 경우는 현재의 수준을 유지하거나 서서히 개선될 수 있도록 한다. USAID는 사무소마다 수원국의 상황, 예산, 인적자원 등 처한 환경에 따라 할 수 있는 활동 및 관심사가 다르기 때문에 CLA의 수준이 각각 다를 수 있다고 얘기하고 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 CLA의 기초가 되는 요소 및 개념

| | | |
|---|---|---|
| 프로그램 주기 내 CLA | 협업 | 내부협업 (Internal Collaboration)<br>1. 전략적 협업을 위한 타 팀 식별 및 우선순위 정리<br>2. 해당 팀과의 협업방안 결정<br>3. 결정에 따라 해당 팀과 협업 진행 |
| | | 외부협업 (External Collaboration)<br>1. 전략적 협업을 위한 핵심 이해관계자 식별 및 우선순위 정리<br>2. 핵심 이해관계자들과의 협업방안 결정<br>3. 결정에 따라 핵심 이해관계자들과의 협업 진행 |
| | 학습 | 기술적 근거 기반 (Technical Evidence Base)<br>1. 기술적 근거 기반 추적<br>2. 사업설계 및 시행단계에서 기술적 근거 기반 적용<br>3. 기술적 근거 기반 확대에 기여 |
| | | 변화분석 (Theory of Change)<br>1. 변화분석의 질<br>2. 변화분석 시험 및 탐구<br>3. 변화분석과 해당 이론 테스팅 결과 학습에 대한 이해관계자들의 인식 |
| | | 시나리오 계획 (Scenario Planning)<br>1. 시나리오 계획을 통한 위험 및 기회 식별<br>2. 시나리오와 관련된 동향/추세 추적관찰<br>3. 모니터링을 통한 시사점 적용 및 대응 |
| | | 학습을 위한 모니터링 및 평가 (M&E for Learning)<br>1. 의사결정을 위한 모니터링 데이터의 적합성<br>2. 현재 및 향후 프로그램에 정보 제공을 위한 평가 설계 및 수행<br>3. 전략, 사업, 세부 활동 수준 전반에 있어 모니터링, 평가, 학습 노력 일치 |
| | 적응 | 성찰 및 반영 (Pause & Reflect)<br>1. 성찰 및 반영 활동의 목적과 다양성<br>2. 의사결정에 정보를 제공하기 위한 성찰 및 반영 활동의 적시성<br>3. 성찰 및 반영 활동의 질 |
| | | AM (Adaptive Management)<br>1. 성찰 및 반영, 이행으로부터의 학습 분석<br>2. 의사결정에 정보 제공<br>3. adaptive 관리 결정 후속 조치 |
| 이행 가능 조건 | 문화 | 개방성 (Openness)<br>1. 의견 및 아이디어 공유에 대한 수용성<br>2. 대안책에 대한 개방성<br>3. 새로운 아이디어를 추진하려는 의지 |
| | | 관계 및 네트워크 (Relationships & Networks)<br>1. 신뢰 관계 구축<br>2. 최신 정보 공유<br>3. 상황에 대한 인식 확대를 위해 시스템 전반에 걸쳐 네트워크 활용 |
| | | 지속적인 학습 및 개선 (Continuous Learning & Improvement)<br>1. 학습 및 개선을 위한 직원들의 시간 할애<br>2. 학습을 위한 동기부여<br>3. 지속적인 개선이 가능하도록 반복적 접근법 활용 |

| | | |
|---|---|---|
| | 과정 | 지식관리 (Knowledge Management)<br>1. 이해관계자들로부터 다양한 종류의 지식 구축<br>2. 지식 발췌<br>3. 이해관계자들과 지식공유 |
| | | 제도적 기억 (Institutional Memory)<br>1. 제도적 지식에 대한 접근성<br>2. 이동으로 인한 직원의 인수인계<br>3. 제도적 기억을 위한 현지 고용 직원의 기여 |
| | | 의사결정 (Decision-Making)<br>1. 의사결정 과정에 대한 인식<br>2. 의사결정의 자율성<br>3. 의사결정 과정에서 적절한 이해관계자의 참여 |
| | 자원 | 사무소 자원 (Mission Resource)<br>1. CLA에 대한 역할과 책임<br>2. CLA 전문성 개발<br>3. CLA 지원을 위한 조달 |
| | | 사업이행방법 내 CLA<br>1. CLA 이행을 위한 메커니즘(mechanism) 유형 및 범위<br>2. CLA 지원을 위한 예산 배분 및 승인<br>3. CLA 관련 스킬 및 AM 역량을 보유한 직원 배치 |

출처 : USAID 2017a

한편, USAID는 CLA에 대한 이해도를 높이고 활동을 장려하기 위해 2015년부터 CLA 경진대회를 실시해왔는데 접수되는 사례들은 꾸준히 늘어나고 있고 최근에는 100건 내외를 유지하고 있다(USAID 2020b). 경진대회 개최한 또 다른 이유는 직원과 파트너들이 개발협력사업에 CLA 접근법을 실제로 활용하고 있는지 확인할 수 있는 플랫폼이 없었기 때문이었다. USAID는 경진대회를 통해 다양한 지역, 분야 그리고 파트너의 CLA 사례를 확인하였고, 이를 바탕으로 상호 학습하고 향후 사업에 대한 교훈을 도출하였다. 또한 축적된 사례를 바탕으로 CLA 접근법이 조직의 변화와 개발협력사업 효과성에 어떤 영향을 끼쳤는지 분석하였는데 해당 접근법을 통해 사업의 효과성이 향상되고 증거기반 의사결정의 가능성이 높아진 것으로 확인되었다(USAID 2020b). Young(2019)도 다양한 문헌조사, CLA 경진대회 사례분석, 직원인식조사를 포함한 심층 사례 분석, USAID 내 관련 부서 및 사업수행기관의 자료를 바탕으로 살펴본 결과, CLA가 더 나은 조직 및 개발성과 달성과 관련이 있다고 언급하고 있다.

## 2) AM 정의 및 최근 개혁과제

USAID는 수원국의 자립이라는 대외원조 목표 달성을 위해 앞으로 기관이 어떠한 역할을 중점적으로 수행해야 할지에 대한 방향성을 모색하기 위해 2017년부터 조직 내부적으로 EPPR이라는 대개혁을 진행하였다. 그리고 이 개혁의 산출물로 〈표 Ⅲ-2〉에서 보이는 2018년 파트너 선정 전략을 담고 있는 A&A 전략이 처음 수립되었고 동 전략의 세부과제로 AM이 포함되어 있다. 이에 **USAID는 AM을 '새로운 정보와 맥락의 변화에 대응하기 위해 의사결정을 내리고 수정을 하는 의도적 접근법'(an intentional approach to making decisions and adjustments in response to new information and changes in context)이라고** 정의하고 있다(USAID 2021b). 또한 AM을 사업 이행과정에서 사업목표를 바꾸는 것이 아닌 환경변화에 대응하면서 해당 목표를 이루기 위해 방법을 바꾸는 것이라고 언급하고 있다.

USAID(2018)는 AM의 최대 장애물이 정해진 틀에서 진행되고 있는 전통적인 사업디자인 및 계약 · 협정 관리라고 지적하며 향후 AM을 통해 이러한 틀을 버리고 유연성(flexibility)과 적응력(adaptability)을 키워나갈 것이라고 언급하고 있다. 이를 위해 직원들이 적응력 높게 사업을 디자인하고, 주도적이며 적응력 있는 관리자가 될 수 있도록 역량을 갖추게 할 것이라 얘기하고 있다. 또한 재난 대응 및 제한사항에 많은 사업 환경에서 AM을 지원하기 위해서 USAID가 문제에 즉각적으로 대응할 수 있도록 하는 정책을 개발할 것이라고 언급하고 있다. 이러한 정책을 통해 USAID는 위급상황이라고 결정되지는 않았지만 진행 중인 위기에 빠른 대응을 할 수 있을 것이라고 기대하고 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 USAID A&A 전략 주요 내용

| 전략방향 | 세부과제 |
|---|---|
| Diversifying the Partner Base<br>파트너 다양화 | • Engaging New and Underutilized Partners (신규 파트너와 협업) : 현지파트너, 현지민간기업, DIV 지원 혁신기업, 미국 지역사회 및 종교기반 조직, 고등교육기관, 다국적기업, 미국 내 소기업 등과의 협업.<br>• Working with Local and Locally Established Partners (현지 파트너와의 협업) : 현지 파트너를 사업계획 단계부터 참여시키고 현지조달 계약을 확대하며 이들의 역량강화를 지원할 예정임.<br>• Incentivizing and Strengthening our Engagement with the Private Sector (민간부문의 참여 장려 및 강화) : 자국 및 수원국의 민간부문 참여를 독려하기 위해 사업설계 및 조달 운영 방법을 개선하고 새로운 툴 및 가이던스를 개발할 것임. |
| How we partner<br>협력방법의 다양화 | • Approaches to Partnering and Procurement (파트너 및 조달 방법) : 파트너 선정 및 조달 방법을 다양화하기 위해 덜 지시적이고 협력적으로 사업을 설계하고, 새로운 현지 파트너를 위해 절차를 단순화하고 성과에 따른 자금을 지급할 예정<br>• More Effective Co-Creation and Collaboration (효과적인 협업방안) : 사업 공동설계 비율을 10% 포인트 확대할 계획임. |

| 전략방향 | 세부과제 |
|---|---|
| Connecting Design, Procurement, and Implementation<br>사업설계-조달-이행의 유기적 연계 | • Reducing the Time from Design to Procurement (사업설계부터 조달과정의 시간 단축) : 사업설계부터 조달을 간소화하고 둘을 통합적으로 수행하는 사업설계 팀 구성<br>• Linking Design and Implementation Through Procurement Approach (사업설계 및 이행의 연계) : 사업설계, 조달 그리고 이행의 유기적 연계가 가능한 조달 방법 우선 채택 (Refind & Implement, SOO, build to budget)<br>• **Facilitating Adaptive Management(AM 활성화) : 지시적 사업설계 지양, AM을 위한 직원 역량강화, 관련 정책문서 개발**<br>• Better Use of Data (데이터 활용 개선) : 근거에 기반하여 전략 및 사업설계 실시, 데이터의 효과적이며 효율적인 활용을 위해 꼭 필요한 데이터를 구분하여 수집 |
| Focusing on Value<br>고부가가치 및 고위험 업무 중심 | • Standardizing Practices and Reducing Process Bureaucracy (사례 표준화 확대 및 관료주의 근절) : A&A 전략을 지원할 수 있도록 절차 및 규정 표준화 및 불필요한 관료주의적인 절차 근절<br>• Strengthening the Role of the Contracting/Agreement Officer's Representative Function (계약/협의 담당자의 대표기능 역할 강화) : C/AORs의 책임과 관련 교육을 규정 준수보다 성과관리에 초점을 두고 실시하여 적절한 위험관리, 실시간 소통, 시의적절한 M&E 계획수립, 현장 방문 수행<br>• Evaluation of Past Performance (과거 사업성과 평가) : 과거 수행된 사업 평가 결과를 추적하여 향후 진행될 사업 및 파트너 선정에 반영<br>• Category Management (분류 관리) : 비용 효율성 극대화, 중복 방지, 비용 절약 등을 위해 물품 및 용역계약 통합 |
| Enabling and Equipping the Workforce<br>직원 역량개발 | • Staffing the USAID of Tomorrow (직원 채용) : A&A 전략 이행을 위한 조달 담당 직원 신규 채용 및 기존 직원 재배치<br>• Modernizing Core Functions and Structures (핵심 기능 및 구조 현대화) : 조달 구조 및 기능, 인적자원, 업무량을 지속 검토하여 A&A 전략에 맞게 수정<br>• Equipping the A&A Workforce for the New USAID (A&A 전략 달성을 위한 직원 역량 개발) : 직원의 소프트 스킬(조정, 협상, 문제해결, 경청 및 소통) 개발 지원, A&A 포럼을 개최하는 등 직원들을 대상으로 동료학습과 성공사례 공유를 할 수 있는 플랫폼 구축 |

출처 : USAID 2018

### 3) AM을 위한 다양한 지원

#### ① AM를 위한 내부 역량강화 이니셔티브–Global Learning for Adaptive Management (GLAM)

GLAM은 증거기반 접근법을 이해하고 활용하고 AM에 적용하기 위해 만들어진 글로벌 학습 네트워크로 USAID와 DFID가 지원하였다. 이 이니셔티브는 2016년부터 2020년까지 5년간 진행되었으며 사업의 주요 내용은 AM 원칙 및 실행의 확대를 위해 이를 활용할 공여기관 사업담당자 및 의사결정자들에게 실질적인 가이드라인 및 지원을 제공하는 것이다. FCDO

(2020)에 따르면 사업 구체 내용이 첫째, USAID와 DFID 및 파트너들이 AM을 위한 혁신적인 모니터링, 평가, 학습(Monitoring, Evaluation and Learning, 이하 MEL) 시스템을 구축, 시행, 분석할 수 있도록 기술적 지원을 제공한다. 둘째, 공여기관과 파트너들이 AM을 위한 MEL 시스템을 사용할 수 있도록 교육 및 가이드를 제공한다. 마지막으로 개발협력 커뮤니티가 AM에서 사용하는 MEL 관행 및 시스템 관련 기준을 수립하는데 적극 참여한다. 이 이니셔티브는 ODI 외 6개 기관[12]에 의해 수행되었다. GLAM은 FCDO 네팔, FCDO 말라위, USAID 나이지리아, USAID 우크라이나 등 여러 공여기관 조직의 MEL 시스템 구축을 성공적으로 지원하였으며 사업담당자들로부터 지원의 적절성, 시의성, 품질, 대응방법 등 전반적인 측면에서 긍정적인 평가를 받았다. 또한 AM을 위한 MEL 시스템 도입 관련 다양한 연구보고서를 작성 공유하여 공여기관 담당자들로부터 좋은 반응을 얻었다.

### ② 프로그램 주기별 AM 내재화

10년 전 AM의 개념을 개발협력에 처음 도입한 USAID에서도 실행 방법이 구체적으로 개발된 것은 최근 일이다. 프로그램 주기별 AM을 어떻게 내재화해야 하는지 안내하고 있는 문서가 2018년 처음 개발되었으며 21년에 수정되었다. 계획을 실행으로 옮기는 것이 쉽지 않음을 감안하면 당연한 현상이라고 할 수 있다. 실제로 USAID의 AM 사업을 담당하는 직원들을 대상으로 한 포커스 그룹 인터뷰 결과를 보면, 응답자의 90%가 사업 내 AM과 CLA 계획이 잘 수립되었음에도 불구하고 사업을 수정하기로 한 결정을 실제로 사업기획 및 이행까지 연결하는 것은 일정부분 또는 꽤 어렵다고 대답하였다(USAID 2021a). 한편, USAID(2021b)에 따르면 프로그램 주기별 AM 내재화은 〈표 Ⅲ-3〉과 같다.

우선 첫 번째 단계인 전략 수립 및 이행에서 AM 요소는 전략 이행 기간 동안 상황이 변화할 수 있음을 가정하고 일어날 수 있는 경우의 수를 고려하여 시나리오 계획을 세워 전략을 수정할 수 있는 유연성을 확보하는 것이다. 또한 중간 목표가 달성되고 있는지, 계획 당시 세운 가설은 여전히 유효한지 새로 얻은 정보를 바탕으로 분석하고 학습하며 필요하면 전략을 수정하는 정기적 전략 검토 과정을 포함시킨다. 그리고 성과관리계획(Performance Management Plan, 이하 PMP) 내에 학습과 AM에 대한 계획을 세우도록 한다. 마지막으로, 전략 수정이 실제로 필요한 경우 해당 내용을 전략에 반영하여 문서화하는 과정을 거치도록 한다.

---

12) IDS, Oxfam, IRC(International Rescue Committee), OPM(Oxford Policy Management), of the University of SusSocial Impact, ThoughtWorkes

두 번째 사업 디자인 및 이행 단계에서는 다음과 같은 과정을 포함시킴으로써 AM을 이행할 수 있다. 사업 형성 시 문제의 근본 원인을 수원국 현지의 시스템과 정치 · 경제 · 사회적 맥락을 바탕으로 분석한다. 또한 분석 내용에 문제 해결을 위해 참여하는 이해관계자들이 누구인지, 이들의 역량과 역할, 가용 자원 규모를 포함한다. ToC을 기술하는 과정에서 어떠한 불확실성이 존재하는지 언급하고 사업의 최종 성과를 명확화 하되 중간결과는 구체화하지 않음으로써 이행과정이 수정될 수 있는 여지를 남겨두도록 한다. ToC을 검토하고 이행과정에서 가정이 유효한지 살피고 이행 방향을 수정할 수 있는 모니터링 프레임워크를 개발하도록 한다. 사업을 평가하기 위한 검토 시간을 사업이행과정 동안 정기적으로 갖도록 한다. 또한 사업 문서들을 통해 성과평가, 환경변화 감지, 학습 기회 포착을 위해서 수집해야 하는 새로운 정보들을 충분히 모으고, 이해관계자 및 이행 파트너들과의 협업, 조정, 지식공유를 용이하게 하는데 사용하도록 한다. 또한 사업 문서에 수정이 필요한 경우 해당 내용을 문서화하도록 한다.

세 번째 세부 사업 디자인 및 이행 단계에서는 총 다섯 가지 형태로 AM을 이행할 수 있다. 첫 번째, 사업을 이행하는 기술적 방법을 구체적으로 언급하기보다는 이행과정의 반복 및 개선이 가능하도록 사업으로 인해 기대되는 결과 또는 목표를 구체화하도록 한다. 두 번째, 모든 사업 이행 메커니즘에 AM를 활용할 수 있지만, 더 유연성이 있는 이행 메커니즘이 선택될 수 있도록 사업 디자인 초기 단계부터 계약 · 협정담당자를 논의에 포함시키도록 한다. 세 번째, 성과지표와 지표의 목표치를 구체적으로 설정하는 것은 유연성을 떨어뜨릴 수 있으니 지양하도록 한다. 네 번째, 사업 이행기간 동안 이행 파트너가 상황을 점검하고 변화를 감지하며 이에 따른 수정사항을 반영할 수 있도록 면담, 워크숍, 향후 조치 점검 등 다양한 소통의 기회를 마련하도록 한다. 다섯 번째, 이행 파트너와의 연간 점검 또는 반기 점검을 통해서 이행계획을 수시로 보완할 수 있도록 한다.

네 번째 모니터링 및 평가 단계에서의 AM 적용방법은 다음과 같다. 모니터링 및 평가 계획을 수립하는 데 사업별로 가정, 위험, 복잡성, 주변환경이 다르기 때문에 각 사업에 맞는 적절한 모니터링 및 평가 방법을 선택해야 한다. 이때 시간, 예산, 수집 가능한 데이터에 대한 현실적인 고려가 필수적이다. 또한 사업환경 변화를 이해하고 해당 변화가 사업의 전제 조건에 어떠한 영향을 미칠지 날카롭게 분석하기 위해서는 현지 이해관계자, 이행 파트너, 수혜자들의 관점이 절대적이라고 할 수 있다. 따라서 모니터링 및 평가에 이들이 참여할 수 있도록 한다. 마지막으로 사업환경이 사업에 미치는 변화가 크다는 것을 늘 인지하고 환경의 어떠한 요소들이 가장 중요한지 선정하고 그 요소를 상시 모니터링해야 한다.

〈표 Ⅲ-3〉 USAID 의 사업 단계별 AM 내재화

| 사업 단계 | AM 요소 |
|---|---|
| 전략 수립 및 이행 | • 전략 이행 기간 동안 상황이 변화할 수 있는 경우의 수를 고려하여 시나리오 계획을 세워 전략 수정의 유연성 확보<br>• 중간 목표 달성 여부, 계획 당시 세운 가설 유효 여부를 새로 얻은 정보를 바탕으로 분석, 학습 후 필요시 전략을 수정하는 정기적 전략 검토 과정 포함<br>• 성과관리계획 내에 학습과 AM에 대한 계획 포함<br>• 전략 수정 필요시 해당 내용을 전략에 반영하여 문서화 |
| 사업 디자인 및 이행 | • 수원국 현지의 시스템과 정치·경제·사회적 맥락을 바탕으로 문제의 근본 원인 분석<br>• 사업의 최종 성과는 명확화, 중간결과는 구체화하지 않음으로써 이행과정 수정 여지 확보<br>• ToC 검토, 가정의 유효성 확인, 이행 방향 수정이 가능한 모니터링 프레임워크 개발<br>• 사업이행과정 동안 정기적 사업 평가 검토 시간 확보<br>• 성과평가, 환경변화 감지, 학습 기회 포착을 위한 정보 수집과 이를 이해관계자 및 이행 파트너들과의 협업, 조정, 지식공유를 위해 사용 |
| 세부 사업 디자인 및 이행 | • 사업을 이행하는 기술적 방법의 구체적인 언급을 피하고 이행과정의 반복 및 개선이 가능하도록 사업으로 인해 기대되는 결과 또는 목표만 구체화<br>• AM 사업을 함에 있어 더 유연성이 있는 이행 메커니즘이 선택될 수 있도록 사업 디자인 초기 단계부터 계약·협정담당자를 논의에 포함<br>• 성과지표와 지표의 목표치의 구체적 설정 지양<br>• 이행 파트너가 상황을 점검하고 변화를 감지하며 이에 따른 수정사항을 반영할 수 있도록 면담, 워크숍, 향후 조치 점검 등 다양한 소통의 기회 마련<br>• 이행 파트너와의 연간 점검 또는 반기 점검을 통해서 이행 계획 수시 보완 |
| 모니터링 및 평가 | • 사업별로 가정, 위험, 복잡성, 주변 환경이 상이함으로 각 사업에 맞는 적절한 모니터링 및 평가 방법 선택 (시간, 예산, 수집 가능한 데이터에 대한 현실적인 고려 필요)<br>• 모니터링 및 평가에 현지 이해관계자, 이행 파트너, 수혜자들의 참여 필수<br>• 사업환경의 어떠한 요소들이 사업에 가장 중요한지 선정하고 해당 요소의 상시 모니터링 |

출처 : USAID 2021b 참고하여 저자 작성

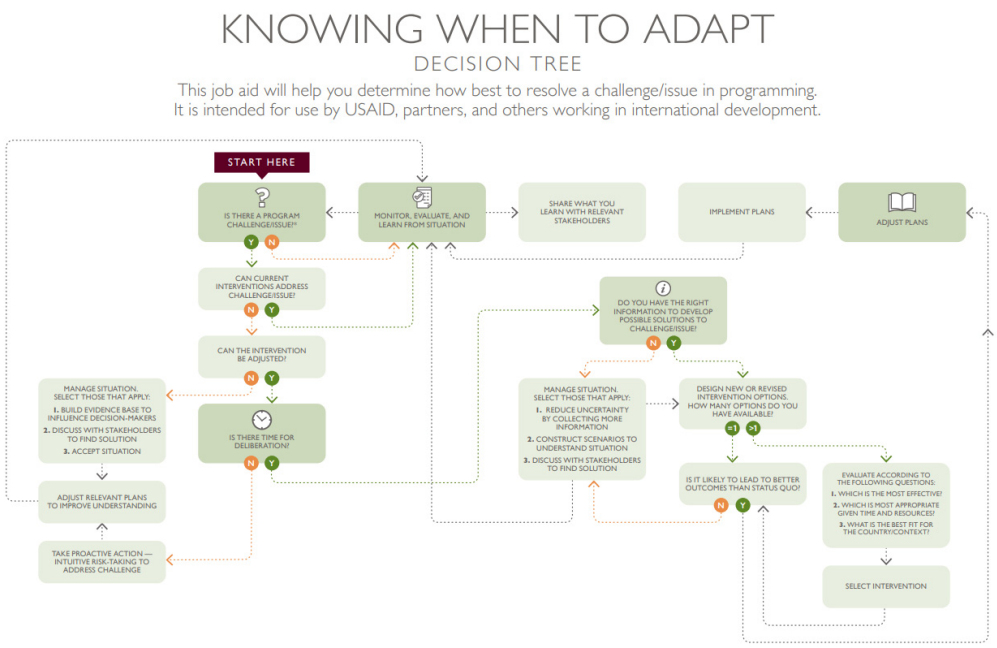
### ③ 직원 채용 가이드

USAID는 USAID(2021c)를 통해 AM 장려를 위해 적응력 높은 직원을 채용할 수 있는 가이드라인을 제공하고 있다. 동 가이드라인에 의하면 적응력 높은 직원은 직급에 관계없이 관련 이해관계자들과 협력하고 더 나은 결과를 얻기 위해 유기적으로 지식을 획득하고 의사결정 및 수정에 이를 활용하는 직원이라고 할 수 있다. 따라서 적응력 높은 직원에게는 결과중심적이며, 학습을 도모하고, 관계를 잘 설정하고, 지속적으로 학습하고 개선하며, 변화에 잘 대응하는 자질이 요구된다고 설명하고 있다. 가이드라인은 여러 산업 및 조직에서 적응력이 중요한 역량으로 언급되고 있고 개발협력 업계에도 AM 스킬이 분야 전문성과 함께 큰 주목을 받고 있음을 소개하며, 어떻게 하면 채용과정에서 적응력 높은 직원을 선별할 수 있는지 방법을 제시하고 있다.

④ 의사결정 나무 (Decision Tree) 개발

Decision Tree는 AM을 활용해야 하는 상황이 언제인지를 알려주는 도구이다. 이 도구는 문제 상황을 분석하는 순서도를 보여주고 있는데 당면한 상황에 맞춰 이 순서도를 따라가다 보면 AM을 사용해야 할지 말아야 할지 결정할 수 있게 된다([그림 Ⅲ-2] 참고). 모든 사업은 일정 부분 유연성을 지녀야 하지만 모든 사업에 AM을 적용할 필요는 없기 때문에 이 Decision Tree는 AM 활용 여부 결정을 도와주는 유용한 도구라고 할 수 있다. 이외에도 adaptive management discussion note, adaptive management deep dive, 현지사무소를 위한 how to make CLA plan, Shock responsive programming and adaptive mechanisms 등의 문서를 개발하여 AM 도입을 적극 지원하고 있다.

[그림 Ⅲ-2] USAID Decision Tree




출처 : USAID 2019b

## 4) AM 사업 사례

USAID의 대표적인 AM 사업 사례로는 USAID Wildlife Asia를 들 수 있다. 이 사업은 USAID 아시아 지역사무소의 사업으로 5개 국가를 대상으로 7년간 약 4백 7십만 달러를 투입하여

아시아에서 성행하는 야생동물밀매를 근절하기 위해 진행된 사업이다. 이 사업이 시작된 배경은 아시아의 소득 수준이 높아지면서 야생동물관련 불법제품들에 대한 수요증가로 야생동물밀매가 늘고 이로 인해 멸종위기의 동물들이 위협을 받는 상황이 발생하였기 때문이다. 또한 나아가 밀매로 얻는 수익이 범죄조직 및 테러집단의 자금으로 연결되어 글로벌 안보가 위협을 받게 되었기 때문이다(글 상자 1 참고).

**〈글 상자 1〉 USAID Wildlife Asia 사업 개요**

- 사업명 : USAID Wildlife Asia
- 사업기간 : 2016년 9월부터 2021년 8월까지
- 사업금액 : 약 2천 4백만 달러
- 사업대상지 : 캄보디아, 라오스, 베트남, 태국, 중국
- 사업대상 야생동물 : 코끼리, 호랑이, 천산갑, 코뿔소
- 사업목표 : 야생동물관련 제품에 대한 소비자 수요 축소, 해당 지역의 법 집행역량 및 조정력 강화, 야생동물밀매방지(Combating Wildlife Trafficking, 이하 CWT)관련 정치적 약속 및 지원 확대, CWT 관련 미국과 지역 내 이해관계자와의 협력 강화
- 수행기관 : RTI International, FHI 360, IFAW, Freeland Foundation, CCN, TRAFFIC

출처 : USAID 2021d

### ① 사업발굴 및 이행기관 선정

USAID는 복잡한 사업 환경 하에 이 사업을 기획하기 위해서는 주요 문제점과 문제를 일으키는 상황이 무엇인지 우선 파악해야 한다고 생각했다. 또한 어떤 방법이 가장 효과적일지 알기 위해 반복적으로 이행 전략을 테스트 해야 하고, 전략적 적응을 위한 의사결정에 중요한 정보를 제공하기 위해 증거를 유기적으로 활용해야 함을 인지하였다. 이에 사업수행기관 선정을 위해 작성한 제안요청서에 AM을 위한 모니터링 및 평가 수반되어야 함을 제시하였다. 또한 USAID는 이 사업을 수행할 기관을 선정함에 있어서 '무제한 산출물과 수량'(Indefinite-delivery, Indefinite-quantity, 이하 IDIQ) 계약을 체결할 것으로 제안요청서를 작성하였다. IDIQ 계약은 계약 당시 시점에서 산출물 및 그 수량을 특정하지 않는 계약으로 계약 후 USAID의 과업요구에 따라 업무가 정해지는 계약이다.[13] 〈글 상자 2〉는 이 사업의 제안요청서[14]의 일부로 과업에 기재된 내용을 살펴보면 사업 배경, 미국 정부 및 USAID의 대응 방향, 계약 형태, 사업 목적, 목적별 활동 예시, 성과지표 예시 등으로 구성되어 있다.

13) 계약금액은 fixed-price 또는 cost-reimburesement 둘 중 하나로 정해진다(USAID 2022).
14) 구체적인 제안요청서 내용은 부록 1 참조

〈글 상자 2〉 USAID Wildlife Asia 제안요청서 일부

ATTACHMENT 1 - DESCRIPTION/SPECIFICATIONS/STATEMENT OF WORK

C.1 BACKGROUND
The Development Challenge
The U.S. Government Response
USAID Response

C.2 STATEMENT OF WORK
C.2.1 Overarching Themes
1. Reduce consumer demand for wildlife and wildlife products in target areas (Objective 1)
1) Providing technical assistance to infuse SBCC best practice methodologies into existing demand reduction campaigns;
2) Supporting the design, implementation, and funding of new demand reduction campaigns using SBCC methodologies;
3) Strengthening networks of NGOs that are already working to reduce the demand for target wildlife products;
2. Strengthen regional law enforcement capacity and coordination (Objective 2)
2.1) Institutionalize capacity building efforts for effective enforcement agencies
2.2) Strengthen the legislative, policy, and regulatory environment for combating wildlife crime
2.3) Strengthen regional, national, and inter-institutional law enforcement cooperation and coordination
3. Increase commitment to addressing CWT (Objective 3)
3.1) Increase commitment of host country actors to combat wildlife crime
3.2) Improve monitoring and response to status and trends of wildlife crime
3.3) Facilitate regional coordination of CWT stakeholders
C.2.2 Implementation and Management Approach
C.2.3 Biodiversity and Combating Wildlife Trafficking Funds; Legal Considerations

C.3 EXPECTED RESULTS

C.4 GUIDING PRINCIPLES AND POLICIES
1. Coordination
2. Gender and Socio-cultural Integration
3. Science and Technology
4. Partnerships

출처 : USAID 2016a

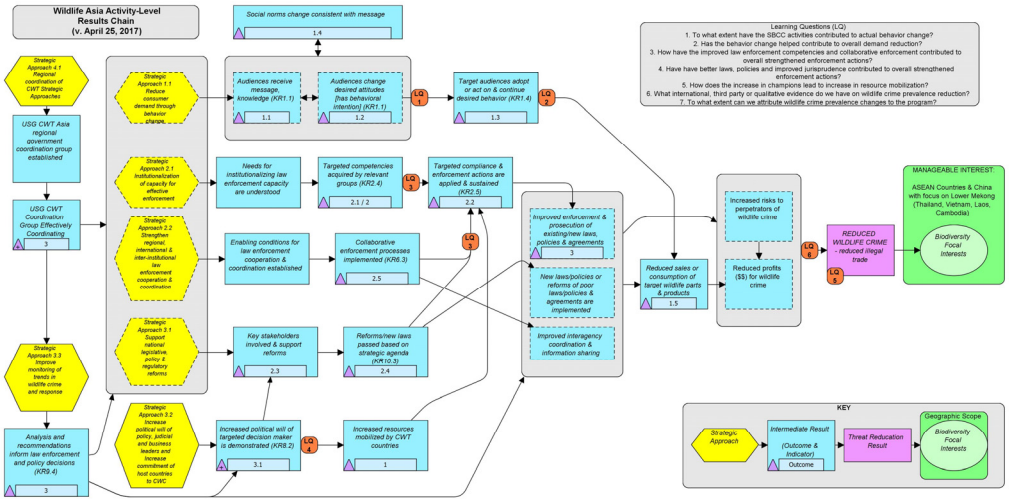
### ② 사업기획 및 이행

Ziegler (2020)에 따르면 USAID Wildlife Asia 사업팀은 우선 문제 상황의 정확한 진단을 위해 USAID 지역사무소, 산림 및 생태계 팀, 영향력 측정팀, 현지 활동가, 전문가 등 관련 이해관계자를 모두 모아 문제를 분석하고 해당 지역 생태계의 직접적인 위협과 주요 동인 및 기여

요인 등을 파악하고 이들간의 관계를 바탕으로 전략적인 접근법을 개발하였다. 그리고 각 접근법에 대한 가정과 예상되는 결과를 보여주는 ToC를 도식화하여 [그림 Ⅲ-3]과 같은 성과사슬(Result Chain)을 만들었다.

이 성과사슬이 성립하기 위해 필요한 주요 가정과 비어있는 증거들을 무엇인지 우선순위를 두고 나열하고 해답을 찾기 위해 질문을 도출하였다. 그리고 이 질문에 답하기 위한 활동을 계획하고 이행하였다. 활동 이행 후 진행한 분기별 MEL 보고서, 연수 후 설문조사, 인터뷰를 통해 1차 데이터를 모으고 파트너 또는 공공데이터로부터 2차 데이터를 모아 연간 '성찰 및 반영'(pause & reflect)워크샵에서 성과사슬을 수정하는 과정을 거쳤다. 연간 pause & reflect 워크샵은 활동을 담당하는 팀들이 모여 그 동안 얻은 데이터를 바탕으로 성과사슬에서 해결한 문제와 그렇지 않은 문제들을 구분하고 해결하지 못한 문제를 중심으로 원인을 분석하고 어떻게 다르게 활동할 수 있을지를 논의하였다. 그 과정에서 기존에 수립한 가정을 수정하고 새로운 중간 목표를 포함시키고, 해결되거나 관련 없는 질문을 삭제하고 새로운 질문을 도출하여 포함하기도 하였다. 한편, 사업이 진행되는 동안 사업 관련 여러 연구를 수행하여 활동 수정에 필요한 의사결정에 정보를 제공하고 하기도 하였다.

[그림 Ⅲ-3] USAID Wildlife Asia ToC




출처 : usaidrdw.org

③ 성과

USAID (2021d)에 따르면 이 사업의 결과로 11회의 행동 변화 캠페인이 진행되었으며, 94회의 협력적인 법률 집행이 이루어졌고, 10개의 법과 정책이 개선되었으며, 2천여명이 연수를 받았고, 100명이 넘은 인플루언서가 공개적으로 야생동물 보호 캠페인을 벌였다. 이로 인해 태국, 베트남, 중국에서 야생동물 제품 구매하려는 소비자가 2018년 이후 반으로 줄어들었으며, 야생동물제품 구매 및 사용에 대한 사회적인 수용성 또한 2018년 이후 3분 1로 감소하였다. 또한 수요 감소가 야생동물보호 및 밀매방지를 해결하는 주요 요소라는 것을 널리 인지시켰다. 그리고 법률 집행 관련 연수를 받은 직원의 90.1%가 배운 지식과 기술을 활용하였고, 89.5%가 업무 성과가 개선되었다고 보고하였다. 이외에도 다양한 안내서와 가이드라인이 개발되고 연구보고서가 발간되었다.

## 5) 함의

USAID 기관의 AM 도입현황 분석에서 얻을 수 있는 시사점은 첫째, 기관 차원에서 AM을 구체적으로 정의하여 직원이 AM에 대한 개념을 동일하게 가져갈 수 있도록 하고 있다는 것이다. 앞서 언급했던 것처럼 AM을 유연성 또는 민감성으로 오인하는 경우가 많다. C19로 인하여 사업내용, 기간, 예산 등이 수정되는 상황은 사업관리의 유연성으로 해석되어야 한다. 그러나 많은 사람들이 이를 AM 사례로 잘못 이해하고 있다. AM에 대한 이해도가 각각 다르면 이를 도입하거나 활성화하는데 많은 어려움이 존재할 것은 자명한 일이다. 따라서 조직 내 AM에 대한 공통된 정의를 개발하고 공유하는 것은 AM 도입에 있어 가장 먼저 이행되어야 할 과제라고 할 수 있다.

둘째, USAID는 AM 도입을 기관의 A&A 전략이라는 상위 전략의 실행과제로 삼아 리더십의 의지를 표명하고 구성원 모두가 이행해야 하는 업무로 인식하게 하였다는 점이다. AM은 개발목표 달성에 가장 효과적인 방법을 찾기 위해 한 가지 또는 여러 가지 방법을 시도하고 개선점을 찾아 학습하고 반영하고 해당 방법을 지속적으로 수정해간다. 즉, AM은 자원 집약적이며 실패의 위험성이 높은 사업설계 · 이행 · 관리 방법인 것이다. 기관의 상위 관리자가 동력을 부여하지 않으면 직원들이 스스로의 의지로 AM을 추진할 가능성은 희박하다고 보아야 할 것이다. 이에 기관의 상위 전략의 실행과제로 AM 활성화를 포함시켜 기관의 리더십 차원에서 AM 도입을 권장하는 것은 AM의 실질적인 이행에 큰 기여를 한다고 볼 수 있다.

셋째, AM을 장려하기 위해 다양한 지원 및 문서를 개발하여 공유하고 있다는 점을 주목해야 한다. AM 개념을 이해하는 것도 힘들지만 이를 이행하는 것은 더욱 어려운 일이다. 이에 USAID는 다양한 지원 도구를 개발하여 이행을 지원하고, AM 도입 가능 환경을 꾸준히 구축하고 있다. GLAM 이니셔티브를 통해 AM 원칙 이해도 제고 및 실행 확대를 위해 공여기관 사업담당자 및 의사결정자들에게 AM의 실질적인 가이드라인 및 기술지원을 제공하였다. CLA 사례 공유와 학습을 장려하기 위해 CLA 경진대회도 진행하고 있다. 뿐만 아니라 AM을 프로그램 주기 내 어떻게 내재화 할 수 있는지 구체적으로 설명한 문서를 개발하고, 현지사무소가 다수의 전략 및 사업 실행, 모니터링 문서에 CLA 계획을 어떻게 세워야 하는지 예시를 제공하고 있다. 또한 적응력 높은 직원을 채용하는 방법과 AM을 활용해야하는 사업을 골라내는 도구인 Decision Tree를 개발하여 공유하고 있다.

## 2. MFAT

### 1) MFAT의 AM 도입 배경

뉴질랜드 MFAT은 타 공여기관과 마찬가지로 개발협력사업 환경이 지속적으로 복잡해지고 있음을 깨닫고 2019년 '효과적이고 지속가능한 개발을 위한 국제협력'(International Cooperation for Effective Sustainable Development policy, 이하 ICESD)이라는 정책문서를 채택하였다. 이 문서는 뉴질랜드의 개발협력 원칙을 효과적이며, 포용적이고, 복원력 있으며, 일관된(Effective, Inclusive, Resilient, Sustained) 개발이라고 규정하고 있다(MFAT 2019). 이 중 효과적인 개발에서 수원국 현지의 상황을 고려하고 지속적인 학습에 기반한 적응적 (adaptive) 접근법을 강조하고 있다. MFAT는 일부 사업에 AM을 활용하기 시작했지만 AM을 위해 추가적인 스킬, 자원, 능력이 요구되고 모든 사업에 AM이 맞는 것이 아님을 인식하고 AM 활용을 위한 공식적인 프로세스, 도구, 시스템 개발이 필요함을 깨달았다. 이에 개발협력기관 및 이행 파트너기관들의 AM을 지원하는 정책, 과정, 도구, 시스템이 어떤 것이 있는지 확인하고 MFAT의 현재 정책 및 활동을 평가하기 위한 진단도구를 개발하여 현황을 분석하였고 향후 AM 적용에 필요한 방법론 및 접근법을 도출하는 연구[15]를 수행하였다.

### 2) 현황 분석 진단 프레임워크

Leffler et al (2020)는 먼저 개발협력기관이 AM을 활용함에 있어 중요한 특징이라고 여겨지는 요소들을 바탕으로 진단 프레임워크를 개발하였다(〈표 Ⅲ-4〉 참고). 프레임워크는 다섯 가지의 기능적 범주와 두 가지의 제도적 관점으로 구성되어 있다. 기능적 범주는 AM을 실행함에 있어 전략적 과제 또는 우호적인 요소로 여겨지는 것들로 구성되어 있으며, 제도적 관점은 업무수행에 영향을 끼치는 공식적인 정책과 비공식적인 관행으로 나눠져 있다.

- **권한 환경(Permission space)** : MFAT 조직적 차원에서 중요한 조직의 목표 및 전략, 예산, 외교적 목표, 그리고 기업의 요구조건 등 정책적 맥락과 권한 환경과 관련된 요소
- **기획(Planning)** : 문제의 우선순위, 맥락 분석, 증거 사용, 관계 구축 등 문제점 식별에 기여하는 요소
- **사업설계(Activity design)** : 성과 정의 방법, 시행자 및 파트너 선정, 이행방법, 승인

15) Allen & Clarke, ODI, Cardno에 의해 수행됨.

절차, 조달 및 계약, 환류 시점, 그리고 모니터링-평가-반영-학습(Monitoring, Evaluation, Reflection and Learning, 이하 MERL)을 위한 자원조달 등 사업의 AM 적용 가능성에 기여하는 요소

- **사업 이행(Activity delivery)** : 사업관리 및 조달, 파트너와 사업수행자 관계 관리, 보고 방식 및 품질, 환류 및 학습의 운영, 사업 방안의 반복 등과 같이 적응력 높은 실행 운영에 기여하는 요소
- **역량 및 문화(Capacity and culture)** : 직원 채용 방식, 성과 또는 실적관리, 전문성 개발, 그리고 위험관리 등을 포함하여 직원과 사업수행자가 적응력 높은 방식으로 일할 수 있도록 하는 의지와 역량에 기여하는 요소
- **정책(Policy)** : 공식적이고 체계화된 규칙, 가이드라인, 표준화된 운영 절차, 시스템, 과정, 조직 차원의 플랫폼. 정책은 AM의 상한선을 정하며 조직 내에서 주어진 활동을 함에 있어 적응성을 제한함.
- **관행/사례(Practice)** : 비공식적이고 기존의 규범, 경험치, 기대, 사회적 관습 및 개인 네트워크. 관행은 적응력 높게 일하기 위한 행동을 제한, 유도, 또는 동기부여를 할 수 있음.

**〈표 Ⅲ-4〉 진단 프레임워크 개념도**

| | | 제도적 차원(Institutional dimensions) | |
|---|---|---|---|
| | | 정책(Policy) | 관행/사례(Practice) |
| 기능적 범주 (Functional categories) | 권한 환경 (Permission space) | • 외부 권한 환경이 실험(experimentation)을 지원하는가<br>• MFAT 전체 시스템이 유연성을 허용하는가<br>• MFAT 상위 관리자들이 AM을 장려하는가 | |
| | 기획 (Planning) | • 기획 과정이 문제중심이며 협력적인가<br>• 증거에 기반한 기획인가<br>• AM의 이유가 명확히 기술되어 있는가 | |
| | 사업설계 (Activity design) | • MERL 체계가 현지에 의해 결정되고 학습을 지원하는가<br>• 사업설계가 학습지향적인가<br>• 이행 계획이 유연성을 허용하는가<br>• 사업관리 및 운영이 파트너십을 허용하는가 | |
| | 사업 이행 (Activity delivery) | • 이행 관계에 AM 권한이 부여되는가<br>• 이행 계획은 AM을 허용하는가<br>• MERL 요건은 AM을 지원하는가 | |
| | 역량 및 문화 (Capacity and culture) | • 직원들이 AM을 위한 역량을 보유하고 있는가<br>• 직원들이 AM을 위한 필수 능력을 보유하고 있는가<br>• 관리 문화가 AM을 권장하는가<br>• 지식 및 관계 구축을 위한 과정이 존재하는가 | |

출처 : Leffler et al 2020

Leffler et al (2021)은 각 기능적 범주를 평가하기 위해 ICESD 정책 문서와 사업설계 · 관리 문서양식을 검토하였으며 MFAT 내 AM 사업을 관리하는 담당자들의 운영모임(steering group)이 선정한 8개의 AM 사업[16]의 문서를 검토하고 MFAT와 이행기관 해당 사업담당자를 인터뷰하였다. 각 검토 결과를 바탕으로 기능적 범주별로 개발된 구체적인 60개 지표[17]에 점수를 부여하였다. 이 개별 점수를 모아 60개 지표별 평균을 내고, 이 평균 점수들을 모아 상위 17개 카테고리별로 다시 평균을 내었다. 마지막으로 이 17개 카테고리 점수들을 모아 각 기능적 범주별로 다시 평균을 내었다. 개별 점수 부여 체계는 다음과 같다.

- 녹색(1) : 문서 검토 및 인터뷰 결과 해당 지표는 AM 이행 관련 MFAT 내 우호적인 요소임
- 주황(0.5) : 문서 검토 및 인터뷰 결과 해당 지표는 녹색과 적색을 구분할 수 없는 다양하고 상반된 결과를 보임
- 적색(0) : 문서 검토 및 인터뷰 결과 해당 지표는 AM 이행 관련 MFAT가 직면한 어려움과 같음
- 회색 : 평가를 위한 근거 부족

평균 점수는 녹색(1~0.67, AM 적용에 용이함), 주황색(0.66~0.34, AM 적용 부분적 용이), 그리고 적색(0.33~0, AM 적용에 용이하지 않음)으로 각각 제시되었다.

### 3) 진단 결과 및 후속 조치

Leffler et al (2021)은 위의 진단 프레임워크를 바탕으로 MFAT를 분석한 결과를 다음과 같이 정리하였다. 첫 번째, 권한 환경은 AM 이행에 우호적인 것으로 분석되었다. 그 근거로 뉴질랜드 국회의 외교통상국방위원회가 정부의 개발협력사업 관련 질의를 진행하면서 도출한 15개의 제언사항 중 하나가 “현지 주도적이고 적응적이며, 반응성을 가진, 근거에 기반한 사업을 설계하고 이행하기 위해 더욱 노력해야 함”[18] 임을 언급하였다. MFAT가 ICESD라는 정책문서를 통해 지속적인 학습과 현지 환경을 반영한 AM을 약속한 점도 권한 환경이 우호적이라고 분석한 근거가 되었다. 또한 MFAT 내 공식적인 정책 또는 사업 과정을 확인한

16) AM으로 설계된 사업이되 분야, 지역, 정치적 맥락, 사업목표, 사업금액, 이행기관 측면에서 다양성을 고려하여 선정하였다. 그러나 이중 정말 AM 사업이라고 할 만한 것은 동티모르의 관광 관련 사업 한 가지였다고 Leffler et al (2020)는 언급하고 있다.

17) 부록 2 참고

18) “Step up efforts to design and deliver initiatives that are local owned, adaptive, responsive, and based on evidence”

결과, 타 공여기관처럼 몇 년을 앞서 사업을 구체적으로 계획해야 하는 요구사항이 없으며, 해결하기 어려운 이슈 또는 복잡한 환경에 연루되어 단기 성공사례를 만들 수 없다는 불안함도 없었다. 그러나 MFAT는 직원이 이러한 허용적인 환경을 최대로 활용할 수 있도록 권한을 부여하는 도구나 스킬, 가이던스에 대해 크게 중요시하지 않고 있었다.

두 번째, 기획 절차를 살펴보면, 사업이 다루고자 하는 문제에 집중하고 사업수행기관 및 수혜자와 협업하는 것을 중요하게 생각하지만, 과거 사업의 성과 근거는 잘 활용하지 않는 것으로 나타났다. 또한, AM를 활용하는 이유에 대한 설명이 충분하지 않거나, 이유가 제시되었더라도 그 내용이 진행되는 활동과 일치하지 않는 경우도 있었다. 이는 AM에 대한 합의된 정의가 없고 유연성을 AM으로 잘못 이해하고 있기 때문이었다. 사업환경이 변해서 사업요소 일부를 수정해야하는 상황을 AM으로 이해하고 있어 AM이 필요한 이유 및 이행방법에 대해 명확하게 설명하는 과정이 선행되어야 하는 것으로 나타났다.

세 번째, 사업설계를 살펴보면, 개입영역, 예산 집행, 직원 구성, 파트너십 관련 유연성은 높지만, 유기적인 학습을 위한 시스템은 적절히 개발되지 않은 것으로 분석되었다. 정직한 환류를 위한 거버너스가 갖추어지지 않았으며 사업설계 및 MERL 체계가 학습지향성을 명시적으로 나타내고 있지 않았다. 성과프레임워크는 주로 산출물(output) 측정에 초점을 맞추고 있으며 구체적인 지표와 측정방법이 제시되어 있지만 이러한 지표가 ToC과 어떻게 연계되어 있는지에 대한 명료한 설명은 부재한 경우가 많았다. 한편, 보고서 양식은 AM 이행에 맞게 잘 개발되어 있었으나 이를 제대로 활용하고 있지는 못했다.

네 번째, 사업이행에 있어서 MFAT와 사업수행기관 사이의 관계를 살펴보면 양측은 유연성이 높고 성과에 기반한 계약을 맺고 있었으며 공동으로 성과 검토를 하고 있었다. MFAT와 사업수행기관은 상호 존중하고 높은 신뢰관계를 보였다. 이러한 신뢰관계는 MFAT가 현지의 변화하는 불확실성, 위험, 복잡성을 빠르게 잡아내는데 기여하는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 단단한 관계가 반복 및 환류를 포함해야 하는 이행계획과는 잘 어울리지 않는 면도 있었다. MERL 시스템은 긍정 편향된 사업수행기관의 주관적이며 논쟁의 여지가 없는 평가에 의존하고 있었고, 평가 결과 또한 의사결정 및 환류와 명확하게 연계되어 있지 않았다.

마지막으로 역량 및 문화를 살펴보면, MFAT는 직원과 사업수행기관에게 AM을 권장하고 있고 직원들 또한 책임성과 AM을 위해 필요한 재원 배분 사이에 적절히 균형을 맞추고 있는 것으로 나타났다. 그러나 직원들이 열린 토론에 참여하는데 익숙한 것에 반해, 환류는 정직하게

일어나지 않는 경우가 종종 있었다. MFAT의 AM은 직원 개인 및 사업수행기관의 역량에 의존하고 있었지만 이들의 역량개발을 위한 체계적 시스템은 아직 구축되지 않은 것으로 분석되었다.

[그림 Ⅲ-4]는 지표별 최종 결과 값과 해당 값의 변동성 및 패턴에 대해 간략히 설명하고 있다.

**[그림 Ⅲ-4] 지표별 최종 결과**

| INDICATOR | AVERAGE | VARIABILITY | COVERAGE | PATTERN |
|---|---|---|---|---|
| 1. Permission Space | 0.81 | *Minor* | 57% | |
| 1.1. External permission space supports experimentation | 0.88 | *Minor* | 33% | Insufficient data |
| 1.2. Corporate systems allow flexibility | 0.94 | *Minor* | 53% | Insufficient data |
| 1.3. Senior MFAT staff encourage adaptation | 0.62 | *Moderate* | 83% | Not always conducive, variable |
| 2. Planning | 0.66 | *Moderate* | 88% | |
| 2.1. The planning process is problem-driven and collaborative | 0.73 | *Moderate* | 100% | Conducive but variable |
| 2.2. Planning builds on evidence | 0.62 | *Moderate* | 91% | Not always conducive, variable |
| 2.3. Rationale for adaptation is clearly articulated | 0.62 | *Moderate* | 72% | Not always conducive, variable |
| 3. Activity design | 0.67 | *Moderate* | 87% | |
| 3.1. MERL framework enables locally driven definition and supports learning | 0.67 | *Moderate* | 90% | Conducive but variable |
| 3.2. Learning orientation is built into the design | 0.55 | *Moderate* | 81% | Not always conducive, variable |
| 3.3. The implementation plan allows for flexibility | 0.82 | *Moderate* | 84% | Conducive but variable |
| 3.4. The Activity management and governance arrangements allow for partnership | 0.65 | *Moderate* | 94% | Not always conducive, variable |
| 4. Activity delivery | 0.66 | *Moderate* | 84% | |
| 4.1. Implementing relationships empower adaptation | 0.87 | *Minor* | 96% | Conducive and consistent |
| 4.2. Delivery plan allows for adaptation | 0.60 | *Moderate* | 84% | Not always conducive, variable |
| 4.3. MERL requirements support adaptive management | 0.52 | *Major* | 71% | Not always conducive, highly variable |
| 5. Capacity, capability, and culture | 0.65 | *Moderate* | 69% | |
| 5.1. Staff have the capacity to manage adaptively | 0.64 | *Moderate* | 71% | Not always conducive, variable |
| 5.2. Staff have the requisite capabilities for adaptive management | 0.69 | *Moderate* | 92% | Conducive but variable |
| 5.3. Management culture encourages adaptive approaches | 0.68 | *Moderate* | 44% | Conducive but variable |
| 5.4. There are processes in place for building knowledge and relationships | 0.57 | *Major* | 71% | Not always conducive, highly variable |

출처 : Leffler et al 2021, 5

위의 현황 분석을 바탕으로 MFAT의 AM 도입의 제약요인과 이에 대한 해결방안이 〈표 Ⅲ-5〉와 같이 제시되었다. 단기적인 과제로는 조직 내 공통되고 일관된 AM 정의 수립 및 이에 대한 이해도 제고, AM 적용 필요성 및 실현가능성을 판단할 수 있는 의사결정나무 개발이 제시되었고, 장기적 과제로는 AM 사업설계과정 개발 및 관리모델 개발 그리고 직원 역량개발이 제시되었다. 한편, MFAT로부터 이 연구용역을 수임받은 Allan & Clarke의 연구원과의 인터뷰에 의하면 연구용역의 마지막 단계가 의사결정 나무 및 사업설계과정을 개발하여 파일럿 사업을 진행하는

것이었으나 MFAT 결정으로 진행이 되지 않았다고 한다. 그 이유는 두 번째 보고서에서 연구팀의 제언사항이 MFAT에 큰 변화를 요구함에 따라서 AM 활성화를 장기적인 과제로 가져가기로 MFAT가 결정했기 때문이라고 언급하였다(Leffler 2022).

〈표 Ⅲ-5〉 MFAT의 AM 도입 제약요인 및 해결방안

| 제약요인(Constraint) | 해결방안(Potential Solution) |
|---|---|
| 조직 내 AM 정의에 대한 일관되고 공통된 이해 부족 | MFAT 기관 차원의 AM 정의 개발 |
| AM 적용 필요성 및 실현가능성 판단 기준 필요 | AM 적용을 위한 의사결정나무 또는 기준 개발 |
| 사업설계를 위한 기술적 투입 부족 | 관련 팀 및 부서의 시의적절한 참여를 보장하는 사업설계과정 개발 |
| 사업설계 및 관리에 수원국 정치·경제 분석 부족 | 사업수정에 대한 이유 및 정치·경제 분석 내용의 공식 문서화 |
| 자원 집약적인 AM | AM 적용 사업관리를 위한 새로운 관리모델 개발 |
| AM 사업관리 역량 부족 | 유연성, 민감성, 학습 등의 요소를 포함해 전반적으로 AM 사업을 지원하고 관리할 수 있도록 직원의 역량개발 |

출처 : Leffler et al 2021, 19

마지막 단계 연구를 진행하지 않은 MFAT는 개발협력사업의 질적 제고를 위해 위의 제언사항을 Development, Capability and Insights의 부서 업무계획에 포함할 것을 고려중에 있다. 또한 MFAT 조직 차원에서 AM의 명확한 정의를 개발하였고 이를 AM 안내서에 포함하여 사업담당자에게 배포하였다. 동 안내서에는 AM 사업의 설계 및 관리에 대한 내용도 포함되어 있다(MFAT n.d.).

### 4) 함의

뉴질랜드 MFAT의 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 첫째, USAID 사례에서 확인한 것과 마찬가지로 AM에 대한 공통의 이해가 AM 도입 및 이행에 매우 중요하다는 점이다. Leffler et al (2020)는 MFAT 직원들이 AM에 대한 인지는 있으나 합의된 AM의 정의가 없어 AM를 각각 다르게 이해하고 있으며, 소수의 직원만이 학습의 중요성을 제대로 이해하고 유연성과 적응성(adaptation)을 구분하고 있다고 분석하였다. 또한 많은 직원들이 AM의 의미, 적용, 이행에 대한 정확한 이해 없이 관련 용어들이 확대 사용되는 것에 대해 거부감을 표시하였다고 언급하고 있다. Allan & Clarke의 연구원과의 인터뷰에 따르면 이는 비단 MFAT만의 상황이 아니었다. 타 공여기관 또한 AM에 대해 정확한 이해도를 가지고 있는 직원이 많지 않았으며 AM에 대한 합의된 정의를 가지고 있는 기관이 드물었다(Leffler 2022). AM이라는 새로운 제도

도입에 대한 수용성을 높이기 위해 조직 내 합의된 AM의 정의를 마련하고 해당 개념에 대한 이해도를 제고하는 과정이 반드시 필요하다는 것을 보여주고 있다.

둘째, AM 도입을 위해서 AM이 필요한 사업과 그렇지 않은 사업을 먼저 구분할 수 있는 도구를 개발해야 한다는 것이다. 그리고 AM을 활용하기로 결정되었다면 실제 이행을 위해 사업설계 도구를 개발하고, 직원 역량개발을 추진해야한다. 앞서 언급했던 것처럼 AM은 모든 사업에 적용해야 하는 것이 아니다. 정치 · 경제 · 사회적 불확실성이 높고 변동성이 높은 환경 하에서 기존의 방식으로는 개발성과를 얻지 못할 것으로 예측되는 사업에 한해서 적용해야 한다. AM은 자원 집약적이기 때문에 AM이 필요 없는 사업에 AM을 적용할 경우 자원의 낭비를 초래할 수 있고 기대하는 개발성과를 달성하지 못할 수도 있다. 따라서 AM 활용사업과 그렇지 않은 사업에 대한 구분이 필수적이다. 또한 AM을 활용하기로 결정하였다 하더라도 제반 지식, 도구, 가이던스, 역량, 권한이 없다면 일관된 실행을 기대하기 어렵기 때문에 사업설계 과정을 개발하고 직원이 AM 이행에 적극적으로 임할 수 있도록 있는 환경을 조성해야 한다.

셋째, 사업수행기관과의 신뢰관계 구축이 매우 중요하다는 것이다. 실제로 개발성과를 달성하기 위해 다양한 개입방법을 시도하고 평가하고 학습하고 수정하는 주체는 공여기관이 아닌 사업수행기관이다. 그리고 이 과정에서 때로는 실패를 바탕으로 한 학습을 해야 하는 경우도 있고 수정과정에서 기존에 경험하지 못한 위험을 감수하기도 해야 한다. 그러나 우리는 지금까지 사업수행기관은 모든 활동을 계획한 일정대로 진행해야 하며 반드시 목표한 성과를 내야한다는 편견을 가져왔다. 정직한 학습이 이루어지기 위해서는 이러한 성공지향적인 경향을 버려야 한다. 또한 사업수행기관의 사업실패를 용납할 수 있어야 한다. 결국 공여기관과 사업수행기관 양측이 상호 신뢰를 바탕으로 공통의 가치를 추구하고 변화에 대한 강한 의지를 가지고 있어야 실패로부터 진정한 학습이 가능해진다고 할 수 있다.

# Ⅳ. KOICA의 AM 이행 환경 및 AM 사업

## 1. KOICA내 AM 이행 환경

KOICA은 조직과 사업 차원에서 여러 전략을 보유하고 있다(〈표 Ⅳ-1〉 참고). 미국 USAID나 뉴질랜드 MFAT의 상위 전략문서에서 AM을 확인한 것처럼 이러한 KOICA 전략 상에 AM이 소개되거나 권장된 내용이 있는지 검토하였다. 그러나 전략문서 상에 AM과 유사하거나 연관된 개념을 찾기는 어려운 것으로 확인되었다. KOICA는 아직 개발협력사업을 효과적으로 수행하는 방법으로 AM을 활용하고 있지 않는 상황이다.

〈표 Ⅳ-1〉 KOICA 경영 및 사업 전략

| 경영전략 | 사업전략 |
|---|---|
| 중장기 경영전략 | 국별협력전략(CPS), 국별프로그램(CP) |
| 혁신계획 | 아프리카지역협력전략(2020-2024) |
| 사회적가치성과 창출 계획 | 중남미협력전략(2020-2024) |
| 디지털 전환 전략(2021-2025) | 민관협력사업 추진 전략(2018-2022) |
| | 분야별 중기 전략(2021-2025) |
| | 취약국 지원 중기이행 전략 (2017-2019) |
| | 2023년도 분쟁 및 취약국 지원사업 발굴지침안 |

사업 수준에서도 AM은 아직 생소한 개념인 것으로 보인다. 2020년 기준, KOICA의 지원액의 48.7%을 차지하는 대표적인 사업유형[19]인 국별협력사업을 살펴보면, 정부의 지침에 따라 해당 사업 시작 2년 전(n-2)부터 기획이 시작된다. 사전조사, 기획조사, 집행계획 수립 등의 과정을 거치면서 사업은 처음부터 끝까지 기획된 후 수행에 들어간다. 또한 국별협력사업의 사업수행기관은 대부분 공개입찰에 의해 결정되고 이들과의 계약은 확정계약을 기본으로 하는 국내의 국가계약법을 따르고 있어 유연성이 부족하다. 즉, 국별협력사업은 사전에 기획되며, 사업을 진행하는 동안 활동이 크게 수정되는 경우는 거의 없다고 보아야 할 것이다. 이러한 이유로 국별협력사업에서 사업기획과 수행이 동시에 진행되거나, 기존에 하지 않았던 새로운 사업투입요소를 수행하고 평가하고 교훈을 얻고 이를 바탕으로 사업활동을 수정하고 다시

19) 국별협력사업(n-2), 글로벌연수사업(n-2), 글로벌인재양성사업(n), 혁신적개발협력사업(n-1), 시민사회협력사업(n-1), 인도적지원사업, 국제기구협력사업(n-2), 국제질병퇴치기금(n-2) 총 8개 유형으로 구분됨. (KOICA 공식 홈페이지 기준)

반복하는 행위는 찾아보기 어렵다. 또한 계약문서 중 하나인 제안요청서에는 〈표 Ⅳ-2〉에서 보는 바와 같이 이미 사업수행기관이 어떤 과업을 해야하는지 투입, 활동, 산출물 (input, activity, output) 수준에서 아주 구체적으로 설명되어 있다. 앞서 살펴본 USAID의 Wildlife Asia의 제안요청서와 비교하면 사업수행기관이 사업내용을 변경할 수 있는 여지가 거의 없는 셈이다.

**〈표 Ⅳ-2〉 인도네시아 교통 관련 사업 제안요청서 내 세부과업지침 일부**

| **구성단위 (Component or Project Output)**<br>사업 목표달성을 위해 계약자가 생산해야 하는 과업 또는 **사업산출물**의 구분 단위 | **주요 활동 내역 (Activities)**<br>사업산출물 생산을 위해 계약자가 실행해야하는 주요활동 요약 | **결과물/산출물 (Outputs)**<br>활동결과에 따른 주요 산출물 (**보조산출물 및 관리문서**에 해당) |
|---|---|---|
| (Output 1)<br>마스터플랜 | □ (Activity 1) 마스터플랜 수립<br>• (Activity 1.1) 자카르타 광역권 ITS 관련 현황 조사<br>• (Activity 1.2) 자카르타 광역권 ITS 마스터플랜 기본구상<br>• (Activity 1.3) 자카르타 광역 ITS기본 구축전략 수립<br>• (Activity 1.4) 인도네시아 법/제도 가이드라인 제시<br>• (Activity 1.5) 자카르타 광역 ITS 구축 사업 추진방안<br>□ (Activity 2) 시범시스템 시행계획 수립<br>• (Activity 2.1) 교통정보 제공 교통운영전략 수립<br>• (Activity 2.2) 자카르타 광역 ITS 센터 간 정보연계 방안<br>• (Activity 2.3) 시범시스템 구축방안 수립 | ㅇ 마스터플랜<br>• 착수보고서(한/인니)<br>• 중간보고서(한/인니)<br>• 최종보고서(한/인니)<br>ㅇ 시범시스템 시행계획<br>• 착수보고서(한/인니)<br>• 중간보고서(한/인니)<br>• 최종보고서(한/인니) |
| (Output 2)<br>시범시스템 | □ (Activity 1) 시범시스템 설계<br>• (Activity 1.1) 도입 대상 ITS시설 종류, 사양, 수량, 위치 등 확정 (연계 센터 포함)<br>• (Activity 1.2) 현장, 센터, 통신 시스템 설계(연계 센터 포함)<br>□ (Activity 2) 시범시스템 구축<br>• (Activity 2.1) 시범사업 공정별 추진계획 수립<br>• (Activity 2.2) 기자재 설치 계획 수립(분리 발주 예정인 기자재의 구매(입찰)·설치·시스템과 기자재간 연계를 위한 기술지원 포함)<br>• (Activity 2.3) 현장 및 센터 시범시스템 구축(연계 센터 포함)<br>• (Activity 2.4) ITS 시범사업 모니터링 및 평가 지원 | ㅇ 시범 시스템 설계<br>• 시범시스템 실시설계 보고서 (한/인니)<br>• 시범시스템 실시설계도 (한/인니)<br>ㅇ 시범 시스템 구축<br>• 시범시스템 구축 결과보고서 (한/인니)<br>• 시스템 단위테스트 및 통합테스트 결과보고서(한/인니)<br>• 시범시스템 시범운용 결과보고서(한/인니)<br>• 시범시스템 운영 및 유지관리 지침서(한/인니)<br>• 시스템 운영 매뉴얼(한/인니) |

출처 : 한국국제협력단 2021, 10

한편, 동 연구를 진행하는 과정에서 보고회를 통해 AM에 대한 개념을 이해할 수 있는 기회를 제공한 후, KOICA 내 AM 이행 환경에 대한 직원들의 인식 수준을 알아보는 설문조사를 실시하였다. 설문 문항은 뉴질랜드 MFAT의 지표를 사용하였으며 현재 KOICA 환경에서 대답할 수 없는 일부 질문들은 제외하였다. 문항은 〈표 Ⅳ-3〉에서 보는 바와 같이 대분류 5개, 중분류 16개, 소분류 56개[20]로 구성되었다. 설문은 9월 26일부터 30일까지 5일간 진행되었으며 당시 재직자 기준 530명중 104명이 답하여 약 20%의 응답률을 보였다. 다음은 설문에 대한 결과이다.

**〈표 Ⅳ-3〉 설문조사 문항**

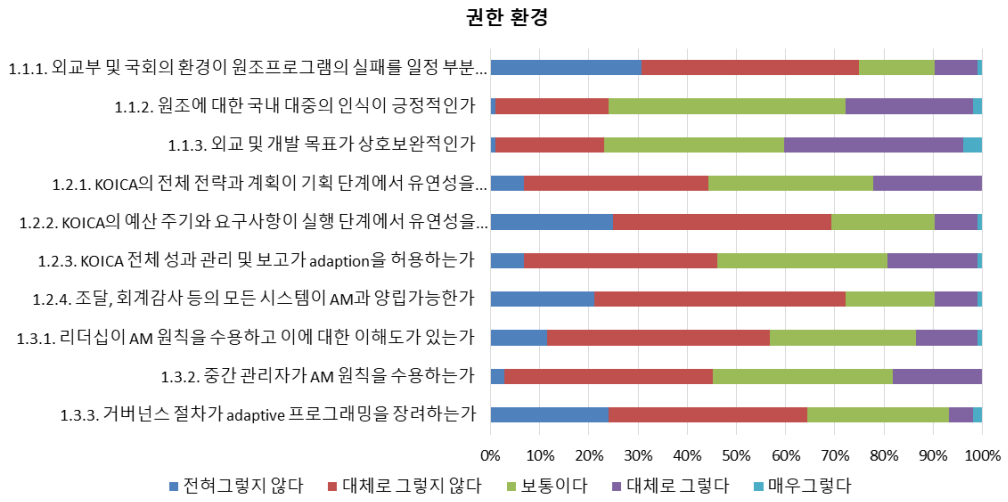
| 대분류 | 중분류 | 소분류 |
|---|---|---|
| 1. 권한 환경 | 1.1 외부 권한 환경이 실험(experimentation)을 지원하는가<br>1.2 KOICA 전체 시스템이 유연성을 허용하는가<br>1.3 KOICA 상위 관리자들이 adaptation을 장려하는가 | 1.1.1~1.1.3<br>1.2.1~1.2.4<br>1.3.1~1.3.3 |
| 2. 기획 | 2.1 기획 과정이 문제중심이며 협력적인가<br>2.2 증거에 기반한 기획인가 | 2.1.1~2.1.3<br>2.2.1~2.2.4 |
| 3. 사업설계 | 3.1 MEL 체계가 현지에 의해 결정되고 학습을 지원하는가<br>3.2 사업설계가 학습지향적인가<br>3.3 이행 계획이 유연성을 허용하는가<br>3.4 사업관리 및 운영이 파트너십을 허용하는가 | 3.1.1~3.1.5<br>3.2.1~3.2.3<br>3.3.1~3.3.4<br>3.4.1~3.4.4 |
| 4. 사업 이행 | 4.1 이행 관계에 adaptation 권한이 부여되는가<br>4.2 이행 계획은 adaptation을 허용하는가<br>4.3 MEL 요건은 AM을 지원하는가 | 4.1.1~4.1.3<br>4.2.1~4.2.4<br>4.3.1~4.3.3 |
| 5. 역량 및 문화 | 5.1 직원들이 AM을 위한 역량을 보유하고 있는가<br>5.2 직원들이 AM을 위한 필수 능력을 보유하고 있는가<br>5.3 관리 문화가 adaptive한 접근법을 권장하는가<br>5.4 지식 및 관계 구축을 위한 과정이 존재하는가 | 5.1.1~5.1.3<br>5.2.1~5.2.3<br>5.3.1~5.3.4<br>5.4.1~5.4.3 |

20) 자세한 질문은 부록 3 참고

### 1) 권한환경

첫 번째, KOICA 직원들은 외부 권한 환경이 실험(experimentation)을 지원하는가를 알아보는 질문에 외교부 및 국회의 환경이 원조프로그램의 실패를 일정 부분 용납하지 않는다는 의견이 지배적이었다. 그러나 외교 및 개발목표가 상호보완적이라고 생각하는 의견은 그렇지 않다고 의견보다 많았다. KOICA의 전체 시스템이 유연성을 허용하는가에 대한 질문에는 전략 및 계획, 예산주기, 성과관리 및 보고, 조달, 회계감사 등 모든 부분에서 그렇지 않다고 보는 직원들이 많았다. 또한 상위관리자들의 AM 장려에 대해서는 리더십의 AM 이해도, 중간관리자의 AM 원칙 수용이 떨어진다고 보았다. [그림 Ⅳ-1]에서 보는 바와 같이 전반적으로 직원들은 KOICA의 권한 환경이 AM을 도입하는데는 긍정적이지 않은 것으로 인식하고 있었다.

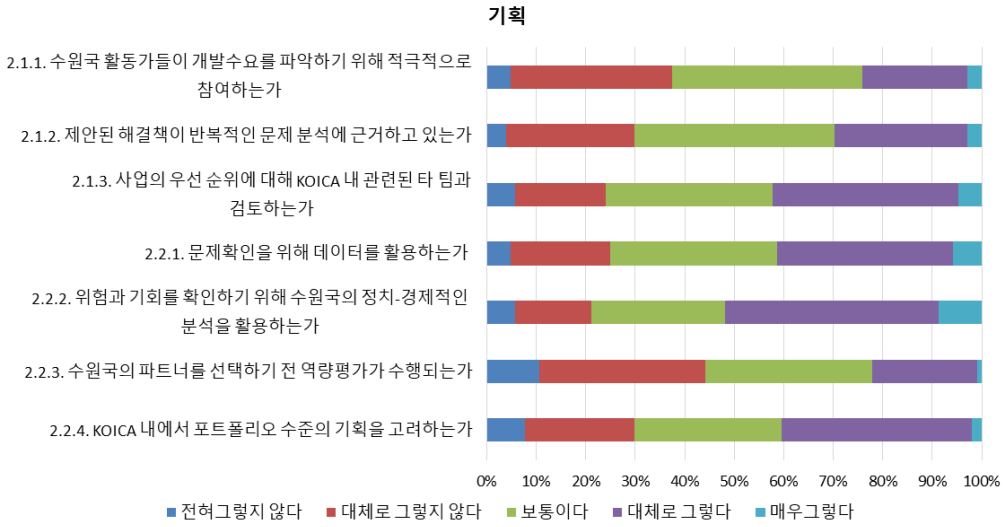
**[그림 Ⅳ-1] 설문결과 1**



## 2) 기획

두 번째, KOICA의 기획과정이 문제중심적이며 협력적인가를 알아보는 질문에는 수원국의 활동가의 개발수요 파악에 참여하지 않는다는 부정적인 의견이 더 많았다. 반면 KOICA 내부 팀간의 협력 여부에 대해서는 긍정적인 의견이 더 많았다. 증거에 기반한 기획인가를 알아보는 질문에는 데이터 및 수원국의 정치경제분석을 활용한다는 의견이 그렇지 않다는 의견보다 많았다. 그러나 수원국 파트너를 선택하기 전 그들에 대한 역량평가는 하지 않는다는 의견이 더 많았다. [그림 Ⅳ-2]에서 보는 바와 같이 AM을 도입하는데 KOICA의 사업기획 환경은 전반적으로 긍정적이기 하지만 외부와의 협업 특히, 수원국 현지의 활동가나 파트너와의 협력이 더 필요해 보인다.

**[그림 Ⅳ-2] 설문결과 2**

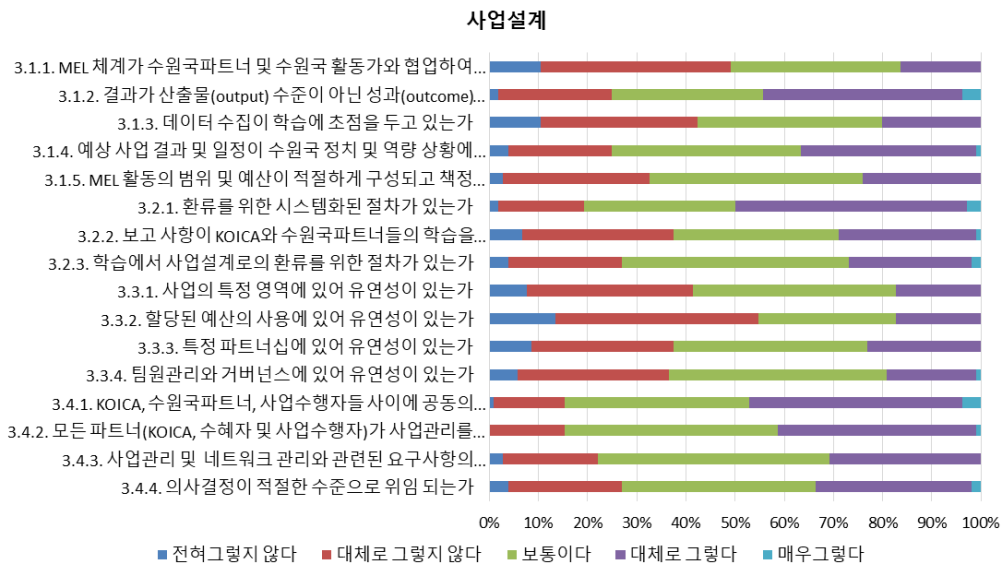


### 3) 사업설계

세 번째, KOICA의 사업설계 환경을 알아보는 16가지 질문 중 7가지에는 부정적인 의견이 더 많았고, 7가지에는 긍정적인 의견이 많았다. 남은 2가지는 긍정과 부정 의견이 비슷한 수준으로 나타났다. [그림 Ⅳ-3]에서 보는 바와 같이 부정적인 의견이 두드러졌던 것은 MEL 체계가 수원국 파트너 및 수원국 활동가와 협업하여 개발되지 않는다는 것과 데이터 수집이 학습에 초점을 두지 않고 있다는 것이었다. 또한 사업의 유연성과 예산 사용의 유연성에 대한 부정적인 의견이 긍정적인 의견보다 높았다.

반면, 긍정적인 의견이 두드러졌던 것은 결과가 산출물(output) 수준이 아닌 성과(outcome) 수준에서 정의되며, 환류를 위한 시스템화된 절차가 있다는 것이었다. 또한 KOICA, 수원국파트너, 사업수행자들 사이에 공동의 의사결정체계가 존재하고, 모든 파트너가 사업관리를 위한 협의에 적극 참여한다고 여기고 있었다. 즉, 외부와의 협업에 대한 인식이 기획 단계와 다르게 사업설계 단계에서는 긍정적으로 나타나고 있었다. 그러나 결국 직원들은 KOICA의 사업설계환경을 환류를 위한 시스템화된 절차는 있으나, 데이터 수집이 학습지향적이지 않고, 사업 변경이나 예산 변경 등의 유연성이 떨어지는 상황으로 인식하는 것으로 나타났다.

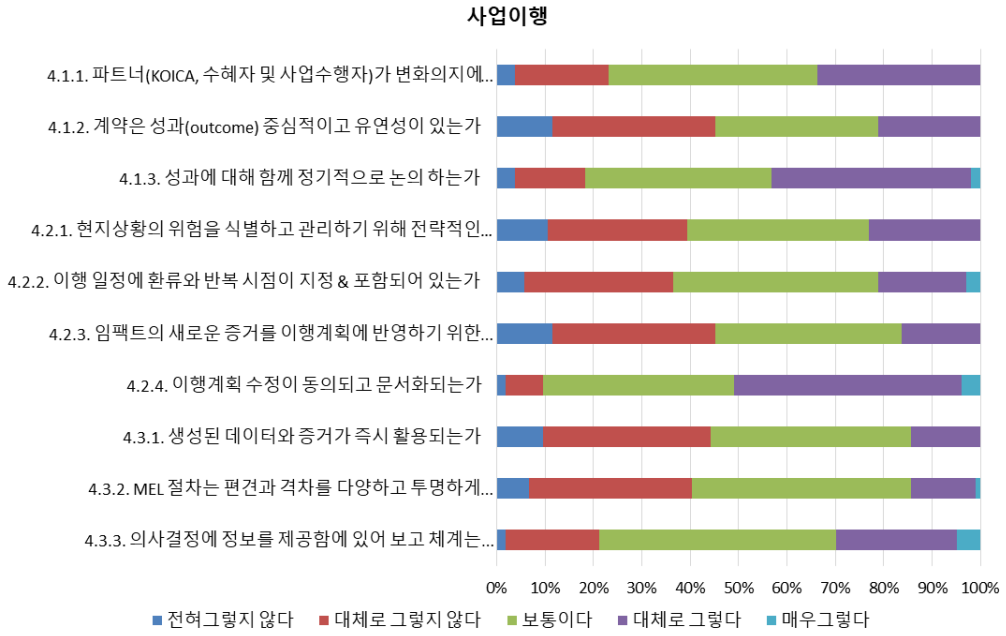
**[그림 Ⅳ-3] 설문결과 3**



### 4) 사업이행

네 번째, KOICA의 사업이행 환경을 알아보는 질문에는 파트너와 상호 신뢰 구축이 되어 있고 성과에 대해 정기적으로 논의하고 있다고 여기는 의견이 그렇지 않다고 여기는 의견보다 많았다. 그러나 계약이 유연성이 있다고 여기는 긍정의견은 부정의견보다 적었다. 또한 수원국 현지의 위험 분석 및 관리를 위한 전략적 도구(tool) 활용, 환류와 반복 시점 지정 여부, 임팩트의 새로운 증거 반영 절차의 체계화에는 모두 부정적인 의견이 더 많았다. 뿐만 아니라 생성된 데이터와 증거의 즉시 활용과 MEL 절차의 다양성 및 투명성 보유 여부에 대해서도 부정적인 의견이 더 많았다. [그림 Ⅳ-4]에서 보는 바와 같이 전반적으로 KOICA의 사업이행환경이 AM 도입에 있어 호의적이지 않다고 여기는 것으로 확인되었다.

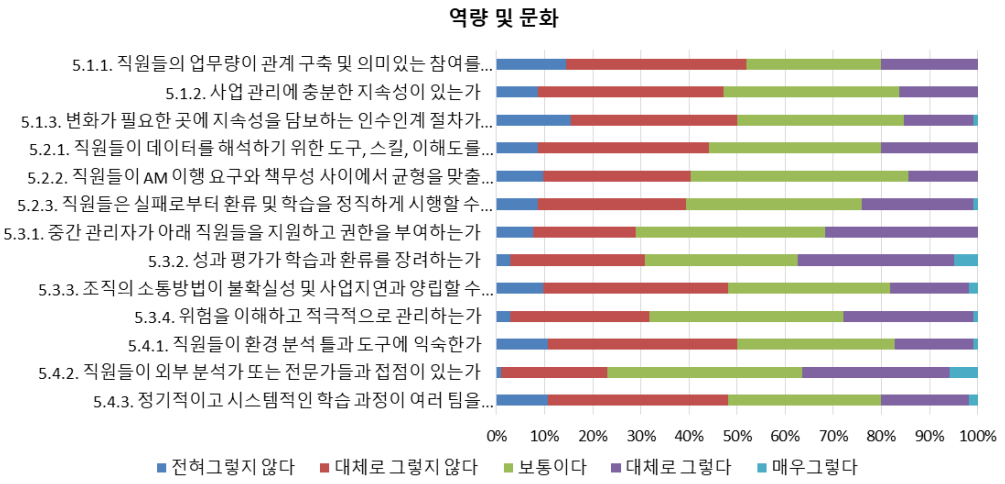
[그림 Ⅳ-4] 설문결과 4



### 5) 역량 및 문화

마지막으로 역량 및 문화에 있어서 직원들이 AM을 위한 역량이나 필수 능력을 보유하고 있는지 알아보는 모든 질문에는 부정적인 의견이 더 많았다. 또한 관리문화가 AM을 권장하는가를 알아보는 질문에는 대부분 긍정의견과 부정의견의 비율이 비슷하였지만, 조직의 소통방법이 불확실성 및 사업지연과 양립할 수 있는가에 대한 질문에는 그렇지 않다고 대답한 직원이 더 많았다. 그리고 지식 및 관계 구축을 위한 과정 존재 여부를 확인하는 질문에는 직원들이 외부 전문가와 접점은 있으나 환경분석 틀과 도구에 익숙하지 않고, 학습 과정이 여러 팀 단합에 기여한다고 여기지 않는 것으로 나타났다. 결국 [그림 Ⅳ-5]에서 보는 바와 같이 직원들은 KOICA의 역량 및 문화가 AM을 도입하는데 있어 긍정적이지 않은 것으로 인식하고 있었다.

[그림 Ⅳ-5] 설문결과 5



## 2. KOICA의 AM 사업

KOICA 전략문서 상에는 AM을 권장하는 내용을 찾아볼 수는 없지만 일부 사업이 AM의 특징을 가지고 있는 것을 확인할 수 있다. 물론 앞서 언급한 〈표 Ⅱ-4〉에 제시된 AG, AP, AD의 특징을 모두 보유하고 있지는 않지만, 실험, 반복, 개선이라는 AM의 두드러진 요소를 가지고 있었다. 이는 KOICA의 사업유형 중 혁신적개발협력사업의 '혁신적 기술 프로그램'(Creative Technology Solution, 이하 CTS)이다. CTS는 예비창업가, 소셜벤처의 혁신적인 아이디어 또는 기술을 ODA에 적용하여 기존 방법으로 해결이 어려웠던 개발문제에 대한 솔루션을 찾는데 기여하고 개발협력사업의 효과성을 제고하는 사업이다.

이 사업은 기본적으로 기존방법으로 해결이 어려웠던 개발문제를 새로운 방법으로 해결하려는 시도를 한다는 점에서 AM을 적용할 수 있는 전제 조건을 가지고 있다. 또한 AM의 가장 대표적인 특징인 여러 사업활동 반복 및 평가, 중단 및 개선의 과정을 내포하고 있으며, 덜 구체화된 PDM을 활용하고 있는 것으로 확인되었다. 사업기획 단계에서 제시하는 PDM에는 효과성이 있을 것으로 예상되는 사업활동을 모두 나열하고 사업기간 내내 이를 테스트하고 모니터링과 평가를 수시로 진행하면서 활동을 개선하거나 효과가 없는 활동은 중단하는 과정을 반복하면서 목표한 개발성과에 도달하기 위해 노력한다. 특히 Seed 1[21]의 경우는 지원 대상이 개발협력문제 해결에 기여할 수 있는 혁신기술 또는 제품에 대한 아이디어를 보유하여, 기술 개발 및 프로토타입 제작이 필요한 기업 또는 혁신 아이디어의 개발도상국 소규모 검증(test-bed)이 필요한 기업이라고 되어 있어 이미 반복적인 실험을 해야 하는 사업환경을 가지고 있다. 그러나 앞에도 언급했던 것처럼 CTS는 AM 사업의 특징적인 요소를 일부 가지고 있는 사업일 뿐 온전히 AM 사업이라고 구분하긴 어렵다.

한편, 이런 사업 변경이 가능한 이유는 CTS의 예산구조가 국별협력사업의 그것과 비교했을 때

21) CTS는 Seed 0, Seed 1, Seed 2의 단계로 구성되어 있는데 Seed 0은 개발도상국 개발난제 해결을 위한 혁신적 아이디어, 기술 등을 ODA에 적용하고자 하는 청년, 예비창업가, 초기단계 스타트업 등 혁신가들에게 개발혁신벤처의 문제 정의 및 아이디어 검증 지원, 개발도상국 현지 자원연계, 시장탐색 기회 제공, 현지 사업 파트너십 확보 등을 통한 KOICA CTS 사업기획 역량강화를 지원한다. Seed 1은 아이디어/기술의 경우, Proof of Concept 및 개발도상국 내 소규모 실증을 위한 프로젝트 시행, 검증 결과 도출을 지원하고, 제품의 경우, 시작품 제작, 실용화 및 이를 활용한 개발협력문제 해결 가능성 소규모 실증 프로젝트 및 실험을 지원한다. Seed 2는 실제 환경에서 성능검증이 이루어진 혁신제품의 개발도상국 친화적 수정·개량을 통한 개발도상국 내 보급 및 일부 판매 후 현지 지사 설립(창업)을 통해 동일 지역 내에서 시범 판매를 통해 성과 검증하는 것을 지원한다(한국국제협력단 2022).

상대적으로 유연성이 높기 때문이다. 국별협력사업의 예산을 살펴보면 내내역사업[22]이 개별사업으로 지정되어 있는 것에 반해, CTS 예산의 내내역사업은 Seed 단계로 구분되어 있다. 즉, 〈표 Ⅳ-4〉에서 보는 바와 같이, CTS 예산의 개별사업으로의 구분은 내내역사업의 하위에서 이루어지기 때문에 예산운영의 유연성이 상대적으로 높다. 또한 국별협력사업은 연수, 기자재, 건축 등의 사업요소로 인하여 일반적으로 사업수행을 하는 기관이 여러 곳이며 모두 입찰을 통해 조달계약을 체결하여 사업을 진행하는 반면, CTS는 약정을 맺어 보조금 지원 형태로 대부분 한 개의 기업이 사업수행을 진행하기 때문에 실행에서 유연성이 높은 측면이 있다. USAID(2021a) 또한 협정, 성과기반 지불, 보조금, 활동자금지원 등을 통한 사업자 선정이 AM을 이행하는데 더 도움이 된다고 언급하고 있다. 게다가 국별협력사업은 해당 사업 시작 2년 전부터 기획과정이 시작되지만 CTS는 당해 또는 1년 전에 기획하는 것으로 되어 있어 기획에 있어서도 유연성을 가지고 있는 편이다.

**〈표 Ⅳ-4〉 국별협력사업과 CTS의 예산구조 비교**

| | 국별협력사업 | CTS |
|---|---|---|
| 단위사업 | 아시아 및 태평양지역 국가원조 | 글로벌 프로그램 |
| 세부사업 | 라오스 | 혁신적개발협력프로그램(ODA) |
| 내역사업 | 프로젝트 | 혁신적기술프로그램(CTS) |
| 내내역사업 | 라오스 xx 사업 | Seed 1 |
| | 전문가 파견 | 라오스 aa 사업 |
| | 연수 | 베트남 bb 사업 |
| | 기자재 | 필리핀 cc 사업 |

22) KOICA의 예산은 단위사업(관)-세부사업(항)-내역사업(목)-내내역사업(세목)으로 구성되어 있으며 KOICA 내부의 권한으로 예산을 변경할 수 있는 준위는 내역사업과 내내역사업이다.

## 3. 함의

KOICA의 AM 이행 환경을 살펴본 결과, 몇 가지 장단기 과제를 도출할 수 있었다. 첫 번째 단기과제는  KOICA에서 AM은 아직 생소한 개념이기에 AM이 도입되기 위해서는 조직 내 유연성이 먼저 확보되어야 한다는 점이다. 간단한 사업 변경도 할 수 없는 환경이라면 AM 도입 자체가 논의될 수 없기 때문에 유연성 확보가 AM 도입의 필수조건이라고 할 수 있다. 따라서 사업 및 예산 변경의 유연성 확보, 사업수행기관과의 계약 유연성 확보가 선행되어야 할 것으로 보인다. 사실 PDM에서 활동(activity)와 산출물(output)을 구체화하지 않고 사업을 해나가면서 수시로 변경하고 예산을 수정하도록 하는 유연한 계약은 아직까지 KOICA에서는 도입하기 어려운 것이 현실이다. 설문조사 결과를 살펴봐도 KOICA 직원들은 사업설계 및 이행단계에서 사업, 예산, 계약의 유연성이 부족한 것으로 인식하고 있었다. 그러나 AM을 활용하기 위해서는 이러한 유연성 확보는 필수조건이기 때문에 확정계약을 기본으로 하는 국가계약법의 테두리 안에서 계약의 유연성을 확보할 수 있는 기술적인 방법을 모색해야 할 것이다. 또한 AM을 가능하게 하는 계약 방식인 USAID의 IDIQ 등 AM 도입에 우호적인 환경 조성을 위해 마련된 타 공여국의 여러 제도들을 국내에 소개함으로써 유연성 확보를 위한 지지기반을 마련하는 것도 중요한 과제일 것이다.

두 번째로 현재 사업 종료 시 시행하는 모니터링 및 평가 체계를 재검토하여 학습에 초점을 둔 시스템으로 재정비하여 이행할 필요가 있다. 현재의 사업평가의 목적은 사업 종료 후 책무성 확보 및 향후 사업에 대한 교훈 도출에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 AM에서의 모니터링 및 평가는 학습과 환류를 통해 현재 진행되는 사업을 더 나은 방향으로 개선하여 사업효과성을 제고하는 것에 있다. 이러한 개념을 현재 사업에 도입하여 모니터링 및 평가의 목적을 진행하고 있는 사업의 개선 방향에 두고 학습과 환류에 초점을 맞추어 진행한다면, 추후 AM을 사업 전반에 도입했을 때 좀 더 빠른 확산을 기대할 수 있을 것이다.

장기적으로는 첫 번째, 미국 USAID과 뉴질랜드 DFAT에서 확인한 바와 같이, KOICA에서도 상위 전략 문서에 AM이 언급되어야 할 것으로 보인다. AM은 자원 집약적인 특징을 가지고 있으므로 실패를 두려워하지 않는 환경이 조성되어야 실행이 가능하다. 따라서 이를 사업 전반에 도입하기 위해서는 가장 먼저 조직 내 공식적인 문서 과정을 거쳐 리더십의 강한 의지를 담아야 직원들의 AM 이행에 동기부여를 할 수 있다. 또한 문서에 포함하는 과정을 통해 AM에 대해 모두 동일하게 이해할 수 있는 합의된 정의를 만들고 공유할 수 있게 된다. AM에 대한 구성원들의

공통적인 이해가 없다면 이를 실행하는 것은 더욱 어려운 일일 것이다. KOICA 상위 전략 문서 내 AM을 포함하게 되면 앞서 언급한 설문조사 중 권한 환경 부문에서 KOICA 리더십의 AM 이해도 및 중간관리자의 AM 원칙 수용에 대한 부정적인 인식을 개선할 수 있을 것이다. 또한 전략 및 계획, 예산 주기, 성과관리 및 보고, 조달, 회계감사 등 KOICA의 전체 시스템이 유연성을 허용하지 않는다는 직원들의 부정적인 인식도 상위 전략문서를 통한 AM 장려를 바탕으로 점진적으로 변화될 수 있을 것이다.

두 번째로 AM을 적용해야 하는 사업과 그렇지 않은 사업을 구분할 수 있는 기준을 마련해야 한다. 수원국의 정치 경제 사회적 환경을 잘 이해하고 있으면서 해결하고자 하는 개발과제에 효과성이 확인된 사업활동이 있다면 이를 그대로 활용하는 것이 비용효과적이다. 그러나 처음 직면하거나 기존의 방법으로 해결하지 못한 개발과제라면 AM을 적용을 고려하는 것이 합리적일 것이다. 이를 위해서는 객관적인 AM 적용 판단 기준을 먼저 마련해야 한다. 또한 이 기준을 수립할 때 KOICA의 다양한 사업유형 중 사업기간, 규모, 계약방법, 예산유연성 등을 고려하여 어떤 사업유형에 먼저 적용할 것인지도 고려해야 한다. 가장 먼저 AM을 적용할 사업유형으로 AM의 일부 특성을 가지고 있음을 확인한 CTS 사업을 생각해 볼 수 있을 것이다. KOICA 내 AM에 대한 공식적 정의를 내린 후 CTS 사업요소 및 과정을 이 정의에 맞춰 일부 수정하여 KOICA의 공식적인 AM 사업으로 발전시킬 수도 있을 것이다.

마지막으로 KOICA내 AM이 활성화될 수 있는 조직문화를 만들고 직원들의 역량을 강화할 수 있는 다양한 교육훈련 제도 및 도구(tool)을 개발하여 제공해야 할 것으로 보인다. USAID 사례에서 보았듯이 CLA가 가능토록하는 요소는 문화와 자원이다. 그러나 설문조사 결과를 살펴보면, KOICA 조직의 소통방법이 사업환경의 불확실성 및 사업지연과 양립하지 않는다고 보는 직원들이 더 많았으며, 직원들이 AM을 위한 역량이나 필수 능력을 보유하고 있지 않다고 보는 부정적인 답변이 더 많았다. 또한 직원들이 환경분석 틀과 도구에 익숙하지 않다고 대답하는 의견도 더 많았다. 따라서 앞으로 새로운 의견 및 아디디어를 자유롭게 공유하고 수용하는 문화를 만들고 수직적인 소통에서 벗어나 수평적으로 소통할 수 있는 분위기를 조성해야 할 것이다. 또한 직원들이 AM을 적극적으로 이행할 수 있도록 〈표 Ⅳ-5〉에 제시된 것처럼 사업기획, 이행, 관리 과정 별로 어떤 AM 요소를 포함하면 되는지, 준수해야 하는 가이드라인은 무엇인지 구체적으로 설명된 메뉴얼을 개발하여 교육하고, AM 사례를 주기적으로 공유하여 실무에 참고할 수 있도록 해야 할 것이다.

〈표 Ⅳ-5〉 사업기획 및 이행 단계별 AM 요소

| 구분 | AM 요소 |
|---|---|
| 예비조사 및 기획조사 | • 수원국 현지의 시스템과 정치·경제·사회적 환경 분석<br>• 분석에 참여하는 이해관계자 지정 및 이들의 역량과 역할, 이를 위한 가용 자원 표시<br>• ToC 활용<br>• AM 필요 여부 확인<br>• 현지인이 주도하는 이론에 기반한 참여적 MEL 체계 개발(실시간 데이터 수집 및 활용, 상호 보완이 가능한 파트너 선택, 하의 상달 의사결정 및 데이터 수집 장려, 학습 행사, 비공식 학습, 동료간 상호학습, 실무작업반 활동 지원)<br>• 계약/협정담당자를 기획 논의에 포함 |
| 사업심사 | • AM 적용에 대한 타당성 검토 및 확인 |
| 집행계획 | • 반복 실험을 통한 진화적 사업설계<br>• 이행과정의 반복 및 개선이 가능하도록 사업으로 인해 기대되는 결과 또는 목표만 구체화, 산출물과 활동은 변경가능토록 구성 (적응적 로그프레임)<br>• 유연한 예산 관리 체계 수립 |
| 입찰 및 사업수행기관 선정 | • AM 사업임을 제안요청서에 명기<br>• AM 사업 이행 역량 보유 확인 |
| 사업착수 | • MEL 체계에서 지정한 시점과 횟수에 맞춰 모니터링 및 평가 실시<br>• 평가에서 얻은 데이터로 교훈 도출 및 사업 활동에 즉시 반영<br>• 이행 파트너와의 상시 면담, 워크숍, 연간 점검 또는 반기 점검을 통해서 환경 변화 감지 및 이행계획 수시 보완 |
| 중간점검 | |
| 종료평가 | |

# Ⅴ. 결론

2030 개발의제 달성을 위해 국제사회는 지금까지 해오던 개발협력사업의 전통적인 이행 방법을 다시 생각하고 있다. 한 가지의 모범사례 또는 표준화된 접근법을 모든 사업에 적용한다거나, 사업 시작 전에 목표 및 이행과정을 모두 구체적으로 계획하고 사업을 수행하는 것은 불확실성, 모호성, 변동성, 복잡성으로 대표되는 개발협력사업에 적절하지 않다는 것이다. 개발도상국의 정치 · 경제 · 사회 환경은 쉽게 예측하기 어렵고 언제든지 변할 수 있다. 이러한 환경에서 개발협력사업을 처음부터 끝까지 모두 기획하고 시작하는 것은 오히려 실패의 위험이 있다. 물론 비슷한 환경의 유사한 문제해결에 기존에 효과성이 증명된 개입 방법을 활용할 수도 있다. 그러나 전혀 경험해 보지 못한 환경에서는 새로운 개입 방법을 고려해야 한다. 이러한 맥락에서 개발협력의 효과성을 제고하기 위해 여러 공여기관들이 반복적인 실험과 개선을 바탕으로 한 학습을 강조하는 AM에 주목하고 있다.

AM은 자연자원관리를 위해 처음 사용되었지만 최근에는 산업 전반에 걸쳐 활용되고 있다. 개발협력에서 AM이란 특정 개발목표를 달성함에 있어 어떤 해결책이 가장 효과적인지 알 수 없는 상황에서 여러 가지 방법을 시도해보고 이를 평가하여 교훈을 얻어 사업이행방법을 수정하길 반복하며 가장 효과적인 방법으로 목표한 개발목적을 달성하는 능동적 적응 사업설계, 이행 및 관리 방법이라고 정의할 수 있다. 간단히 얘기하면 learning by doing의 사업설계, 이행 및 관리 방법인 것이다. AM와 혼동되는 개념으로 유연성과 민감성이 있으나, 유연성은 예측하지 못한 환경변화로 인하여 사업 우선순위를 변경하거나 예산 배분을 수정하는 수준의 변화를 의미하고, 민감성은 외부환경을 먼저 읽고 특정 이슈에 대한 정치적인 측면을 살펴 관련 사항을 미리 대응하는 것 의미한다.

AM은 지금까지 해결하지 못한 개발문제들을 대상으로 새롭고 다양한 방법을 시도하여 가장 효과적이며 효율적인 해결책을 찾는다는데 그 의의가 있다. USAID(2020a)는 리더십의 의지, 대중의 지원 그리고 시의적절한 투자가 있다면 AM은 지속가능한 발전에 기여한다고 언급하고 있다. Roll(2021) 과 Laws et al(2022) 또한 AM이 기존의 사업방식보다 더 나은 개발결과를 가져올 수 있음을 언급하고 있다. 물론 실패의 가능성도 높다. 해보지 않았던 새로운 시도이기 때문이다. 또한 반복적인 시도와 학습, 개선을 위해서 필요한 상당한 인력, 시간, 비용 때문에

자원집약적인 단점을 가지고 있기도 하다. 또한 대부분의 개발협력기관은 정부행정조직의 일부로서 예산 및 사업기획, 집행의 경직성을 요구받고 있어, AM 도입 및 활용에 한계가 있을 수 있다.

그러나 정치 · 경제 · 사회적 환경이 각각 다른 개발도상국에서 하나의 성공사례를 일괄 적용하고, 복잡하며, 변화무쌍하고 예측이 어려운 개발협력환경에서 사업의 과정을 처음부터 모두 계획하고 시작했던 지금까지의 사업방식이 가진 논리적 모순을 정확하게 지적하고 있다는 점에서 AM이 가지는 의미는 크다고 볼 수 있다. 이러한 이유로 사례에서 보았듯이 미국 USAID와 뉴질랜드 MFAT를 비롯하여 여러 공여기관에서 지금까지의 개발협력사업 방식에서 벗어나 AM을 새롭게 시도하고 있는 것으로 보인다. USAID는 일찍이 CLA를 사업 주기에 내재화하는 작업은 물론 CLA 경진대회를 실시하고, 내부 직원의 역량강화를 지원하고 있으며 적응력 높은 직원 채용 가이드 등도 개발하여 활용하고 있다. 뉴질랜드 MFAT는 AM 도입에 앞에 조직의 도입 환경을 분석하고자 연구를 실시하여 현황을 파악하였으며, 장단기 과제를 도출하여 일부는 이행을 완료한 상황이다.

이렇게 국제사회에서 활발하게 논의되고 있는 AM이 아직 국내 개발협력업계에서는 크게 다뤄지지 않고 있다. 이에 개발협력환경의 복잡성과 높은 변동성을 고려하여 국내 대표 개발협력기관인 KOICA가 AM을 선도적으로 분석하고 활용 가능성을 확인할 필요가 있다. 그러나 예산 변경의 세세한 부분까지 외부의 지적을 받는 KOICA의 현 상황에서 AM의 전면적인 도입은 쉽지 않은 과제이다. 따라서 C19 이후 변동성이 더욱 높아진 사업환경에 능동적으로 대응하기 위해 AM의 일부 요소만이라도 취사선택하여 적용하는 것이 바람직해 보이며, 이를 위해서는 몇 가지의 과제가 선결되어야 한다.

우선 사업 및 예산 변경, 계약 변경 관련 유연성을 확보해야 한다. 유연성 확보가 AM 도입의 필수조건이기 때문이다. 간단한 사업 변경도 신속하게 할 수 없는 환경이라면 AM을 도입하는 것은 거의 불가능하다고 보아야 할 것이다. 그러나 KOICA 설문조사에서 보았듯이 직원들은 사업설계 및 이행 단계에서 사업, 예산, 계약의 유연성이 부족한 것으로 인식하고 있었다. 단계별로 구체적으로 어떤 부분에서 유연성이 부족한지 검토하고 이를 어떻게 개선할 수 있을지 방안을 도출해야 할 것으로 보인다. 아울러 타 공여기관이 AM 도입에 호의적인 환경을 구축하기 위하여 진행하고 있는 다양한 시도와 노력을 국내에 소개할 필요가 있다. 앞서 USAID AM 사례에서 본 IDIQ 계약 방식에 대한 소개가 좋은 예가 될 수 있을 것이다. 유사한 사례들을 국내에 소개하여 개발협력사업에서 유연성과 학습 도입의 필요성을 지속적으로 제기해야 할 것이다.

또한 사업설계 시 학습에 초점을 둔 MEL 시스템을 개발하여, 학습, 환류, 반복 시점을 구체화해야 할 것이다. 기존의 모니터링 및 평가의 목적이 책무성 확보 및 향후 사업에 대한 교훈 도출이었다면 AM에서의 모니터링 및 평가의 목적은 현재 진행되고 있는 사업의 방향성 개선을 위한 학습이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 사업수행과정 중 마지막 단계에서 해오던 모니터링 및 평가가 아닌 짧은 간격으로 분기 또는 반기별 모니터링 및 평가를 반복 수행해야 한다. 따라서 짧은 호흡의 정기적인 모니터링 및 평가 계획을 세워서 이행하고, 이때 얻은 데이터, 교훈, 새로운 증거들을 사업 활동 수정에 즉시 활용하고 사업 활동을 반복적으로 수정하는 제도를 마련해야 한다. 그리고 모니터링 및 평가가 형식적인 절차가 아닌 건설적이며 비판적인 학습을 위한 절차로 거듭날 수 있도록 다양하고 정직한 의견 개진이 가능한 환경을 조성할 수 있어야 할 것이다.

효과적인 AM은 양질의 지식, 정보 그리고 데이터에 달려 있다. 또한 이것들이 의사결정을 지원하기 위해서는 올바른 형태로 시의적절하게 제공되어야 한다. 기존 원조사업은 사전에 기획되고 장기간의 사업 후 마지막에 단계에서 성과 또는 효과성 관련 데이터가 제시되었다. 그리고 사업을 진행하는 기간 내내 수집하는 데이터는 해당 사업이 처음 기획한 대로 흘러가고 있는지 확인하기 위한 목적으로 수집되었다. 그러나 우리가 사업 모니터링을 통해 질문해야 하는 것은 사전에 기획한 목표를 달성하고 있는가가 아닌 올바른 목표를 달성하고 있는가이다. AM은 이 대답을 얻기 위한 과정이라고 할 수 있다.

## 참고문헌


박수영, 김수진. 2015. “변화분석(Theory of Change)과 개발협력사업 성과관리 고찰.” **국제개발협력** 2015-2 : 91-112.

박영철외. 2019. “자연자원관리를 위한 핵심도구 : 적응관리” **한국습지학회지** 21-4 : 267-280.

한국국제협력단. 2021. “인도네시아 자카르타 광역권 ITS 마스터플랜 수립 및 시범시스템 구축사업 제안요청서.”

한국국제협력단. 2022. **2023 KOICA CTS 프로그램 안내서**. 성남: 한국국제협력단.

Byrne, Goeldner, K. Sparkman, T. Fowler, B. 2016. “The road to adaptive management: knowledge, leadership, culture and rules.” The BEAM Exchange.

CRS. 2011. “Adaptive Management for Ecosystem Restoration: Analysis and Issues for Congress.” CRS.

Desai, Harsh, Gabriele Maneo, Erica Pellfolk, and Annika Schlingheider. 2018. “Managing to Adapt.” Oxfam.

FCDO. 2020. “GLAM Project completion review.” UK.

_____. 2021. “FCDO Programme Operating Framework : overview.” UK.

Green, Duncan and Irene Guijt. 2019. “Adaptive Programming in Fragile, Conflict and Violence-affected settings.” A4EA.

Laws, Ed, Jamie Pett, Emma Proud, and Alina Rocha Menocal. 2021. “LearnAdapt : a synthesis of our work on adaptive programming with DFID/FCDO (2017-2020).” ODI.

Laws, Ed, Samuel Sharp, and Pablo Yanguas. 2022. “Adapting to fragility.” ODI.

Leffler, Nick, Ed Laws, Pablo Yanguas, Mark Pruden, Lucia Pietropaoli, and Zak Levick. 2020. “Towards more adaptive approaches to managing the New Zealand aid programme Phrase 1 report.” ODI, Allen & Clarke, and Cardino.

Leffler, Nick, Ed Laws, Pablo Yanguas, Mark Pruden, Lucia Pietropaoli, and Zak Levick. 2021. “Towards more adaptive approaches to managing the New Zealand aid programme Phrase 2 report.” ODI, Allen & Clarke, and Cardino.

Mahler, Daniel Gerzon, Nishant Yonzan, Christoph Lakner, R. Andres Castaneda

Aguilar, and Haoyu Wu. 2021. “Updated estimates of the impact of COVID-19 on global poverty: Turning the corner on the pandemic in 2021?.” June 24, 2021. 접속일 : 2022.07.03. https://blogs.worldbank.org/opendata/updated-estimates-impact-covid-19-global-poverty-turning-corner-pandemic-2021.

Martin, Pedro Prieto, Marina Apgar, and Kevin Hernandez. 2020. “Adaptive Management in SDC: challenges and opportunities.” Bern: SDC.

Mercy Corps. 2016. “Managing Complexity : Adaptive management at Mercy Corps.”

MFA. 2020. “Guidance note : Adaptive Management.” Denmark.

MFAT. 2019. “Policy Statement New Zealand International Cooperation for Effective Sustainable Development(ICESD).” New Zealand.

_____. n.d. “MFAT Management Response to ‘Towards more adaptive approaches to managing the New Zealand Aid Programme’Phase 1 & Phase 2 research reports.“ New Zealand.

OECD. 2019. “Managing for Sustainable Development Results - OECD DAC Guiding Principles.” DCD/DAC(2019)37/FINAL. OECD

_____. 2020a. “COVID-19 Survey - Main Findings.” DCD/DAC/STAT(2020)35. OECD

_____. 2020b. “Managing for sustainable results in development co-operation in uncertain times.” OECD

Pasanen, Tiina, and Inka Barnett. 2019. “Supporting adaptive management.” ODI.

Pett, Jamie. 2020. “Navigating adaptive approaches for development programmes.” ODI.

Ramalingam, Ben, Inka Barnett, Anna Levy, Carrie Oppenheimer, and Craig Valters with Kevin Hernandez, Panthea Lee, Dennis Whittle, and Leni Wild. 2017. “Bridging Real-Time Data and Adaptive Management : Ten Lessons for Policy Makers and Practitioners.” USAID, IDS, FHI360 and Mobile Solutions Technical Assistance and Research.

Rist, L., A. Felton, L. Samuelsson, C. Sandström, and O. Rosvall. 2013. “A new paradigm for adaptive management.” Ecology and Society 18(4): 63

Rogers, Patricia, and Alice Macfarlan. 2017. “Does Evaluation need to be done differently to support adaptive management?.” March 18, 2017. 접속일 :

2022.07.03. https://www.betterevaluation.org/blog/does-evaluation-need-be-done-differently-support-adaptive-management.

Rogers, Patricia, and Alice Macfarlan. 2020a. "An Overview of Monitoring and Evaluation for Adaptive Management-Monitoring and Evaluation for Adaptive Management Working Paper Series Number 1." BetterEvaluation.

Rogers, Patricia, and Alice Macfarlan. 2020b. "An Overview of Monitoring and Evaluation for Adaptive Management-Monitoring and Evaluation for Adaptive Management Working Paper Series Number 2." BetterEvaluation.

Roll, Michael. 2021. "Institutional change through development assistance." DIE.

Sharp, Samuel, and Leni Wild. 2021. "Opportunities and challenges for DAC members in adapting to context." ODI.

Simister, Nigel. 2018. "Adaptive Management." INTRAC.

Teskey, Graham, and Lavinia Tyrrel. 2021. "The governance & development practices - Implementing adaptive management-front line effort." Abt.

USAID. 2016a. "Presolicitation Notice USAID Counter Wildlife Trafficking Activity."

_____. 2016b. "Collaborating, Learning and Adapting Framework and Key Concepts."

_____. 2016c. "Evidence Base for Collaborating, Learning and Adapting."

_____. 2017a. "CLA Maturity Spectrum."

_____. 2017b. "Collaborating, Learning and Adapting(CLA) - an analysis of what CLA looks like in development programming."

_____. 2017c. "Drafting Collaborating, Learning and Adapting Plan."

_____. 2018. "Acquisition and Assistance Strategy."

_____. 2019a. "Effective Partnering and Procurement Reform(EPPR) Recommendations."

_____. 2019b. "Knowing When to Adapt."

_____. 2020a. "Evidence Base for Collaborating, Learning and Adapting."

_____. 2020b. "Reflecting on Five Years of the CLA Case Competition." January 1, 2020. 접속일 : 2022.07.03. https://usaidlearninglab.org/community/blog/reflecting-five-years-cla-case-competition

_____. 2020c. “What difference does CLA make to development?”
_____. 2021a. “Adaptive management in the USAID CWT portfolio : current practice and opportunities.”
_____. 2021b. “Discussion Note : Adaptive Management.”
_____. 2021c. “Help! I’m hiring new staff and I want them to work adaptively.”
_____. 2021d. “Program Summary USAID Wildlife Asia At A Glance.”
_____. 2022. “Understanding USAID Awards How to work with USAID Training Series.”
_____. n.d. “How Missions are Implementing Collaborating, Learning and Adapting.”
Valters, Craig, Clare Cummings and Hamish Nixon. 2016. “Putting learning at the center.” ODI.
Young Stacey. 2019. “How USAID is building the evidence base for knowledge management and organizational learning.” *Knowledge Management for Development Journal* 14-2 : 60-82.
Ziegler, Jessica. 2020. “USAID Wildlife Asia as a case study in adaptive rigour.” ODI.

〈웹사이트〉
usaidrdw.org
www.koica.go.kr

〈인터뷰〉
Leffler. 2022. Interview by author. July 29, 2022.

# 부록 1




**Presolicitation Notice**
USAID Counter Wildlife Trafficking Activity

**Solicitation Number:** SOL-486-16-000007
**Release Date:** February 12, 2016

The United States Agency for International Development's Regional Development Mission for Asia (USAID/RDMA) intends to issue an Indefinite Delivery, Indefinite Quantity (IDIQ) Contract with a ceiling of $50 million for the implementation of the USAID Counter Wildlife Trafficking Activity (CWT) in Asia. USAID also anticipates issuing an initial task order with a period of performance of five years that will focus on CWT efforts in Southeast Asia and China. USAID intends to use full and open competition for this procurement and to release the solicitation within the second quarter of U.S. fiscal year 2016.

The purpose of the anticipated IDIQ Contract is to provide USAID Missions in the Asia region with an integrated set of technical assistance components to address complex CWT related development needs across multi-use landscapes. The objectives of the IDIQ is to reduce consumer demand for wildlife and wildlife products in target areas, strengthen regional law enforcement capacity and coordination, and increase commitment to addressing CWT.

With this notice USAID is posting the draft statement of work for the IDIQ. **USAID is not requesting comments and is not accepting questions at this time.** The purpose of this notice is to allow interested organizations to familiarize themselves with the envisioned Activity. The information contained within this notice may change significantly during the Mission's final approval processes.

Prospective Offerors are advised that this procurement is subject to internal USAID approvals and the availability of funds. This is NOT an Invitation for Bid (IFB) or a Request for Proposals (RFP) and in no way obligates the US Government to issue an RFP/IFB and/or award a contract. This notice satisfies the synopsis requirement in FAR 5.2. If a solicitation is issued, all necessary information will be supplied at the time it is posted at www.fedbizopps.gov.

Questions/requests for information will not be responded to until RFP issuance. Interested parties are advised to periodically monitor the above website and solicitation number for updates

concerning this procurement. No proposals for funding should be submitted until after the RFP is issued.

Sincerely,

Bruce Gelband
Regional Contracting Officer
USAID/RDMA, Bangkok, Thailand

**ATTACHMENT 1 – DRAFT DESCRIPTION/SPECIFICATIONS/STATEMENT OF WORK**

## C.1 BACKGROUND

*The Development Challenge*

The Asia-Pacific Region is home to over half of the global population and is the fastest growing region in the world. Stretching from the Central Asian Republics through the population-dense countries of South Asia, across the dynamic countries of East Asia, to the expansive stretch of the Pacific Islands, the region has become a key driver of global politics and economies, and is closely tied to U.S. security and prosperity. While much of Asia has recently experienced robust economic growth, the region continues to grapple with large pockets of poverty, malnutrition, food insecurity, environmental degradation, and fragile governance institutions. Trans-border threats such as climate change and wildlife trafficking are increasingly affecting global security.

Wildlife trafficking—the poaching and illicit trade of marine and terrestrial animals—is one of USAID's highest priority biodiversity concerns. Poaching and illegal trade of wildlife and wildlife products have far-reaching economic, national security, and ecological consequences that are undermining decades of development gains. The loss of iconic wildlife and the presence of violent elements linked to trafficking affect the safety of rural communities and diminish their economic prospects, including nature-based tourism, an important source of revenue in many developing countries.

Many Asian countries have long been recognized by the Parties to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES) as global "hotspots" for poaching, trafficking, and the consumption of illegal and protected wildlife and wildlife products. Greater disposable incomes in these hotspots have fueled the rising demand for illegal wildlife products in the region and sparked a crisis in illegal wildlife poaching. This crisis threatens a number of species with extinction and affects a huge range of species. For example, the illegal trade in ivory alone increased by nearly 300 percent between 1998 and 2011. The level of global wildlife crime continues to rise - rhinos and elephants are under serious poaching pressure throughout Africa, with even previously safe populations collapsing. At current rates, experts predict that the world's most iconic endangered species including tigers, African elephants, and rhinos, could be extinct in the wild within a few decades. On the marine front, the illegal harvest of endangered marine species (i.e., turtles, sharks, dolphins, etc.) remains unabated as illicit trade increases in consumer countries both within and outside of Asia.

Voracious demand for wildlife products in Asia has led to skyrocketing prices for these goods. For example, rhino horn is valued at an estimated $60,000 per kilogram on the black market - more valuable than gold. The ivory trade is estimated to be worth as much as a billion dollars annually and will likely increase as scarcity grows. However, elephant poaching for ivory is not only a biodiversity conservation issue; the sale of ivory also funds a wide range of destabilizing criminal activity across Africa and Asia, providing a great source of revenue for transnational organized crime and a funding source for violent groups, thereby having significant implications for human conflict and the security of nations.

A rapid response from the international community is required to reverse the trend of this growing global conservation crisis. The illegal wildlife trade is recognized throughout the international community as a priority for international cooperation. For example, the East Asia Summit Declaration "recognizes that illicit trafficking and illegal trade in wildlife specimens are prejudicial to the planet's natural heritage, and notes that it necessitates increased cooperation, coordination, investigative and enforcement measures amongst all agencies responsible for wildlife law enforcement, including wildlife, forestry, customs, police, judicial, and prosecutorial authorities."

*The U.S. Government Response*

On July 1, 2013, President Obama signed Executive Order Number 13648 on Wildlife Trafficking (http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2013-07-05/pdf/2013-16387.pdf), which created the U.S. Task Force and led to the U.S. National Strategy to Combat Wildlife Trafficking, which was released on February 11, 2014. This Task Force identified three strategic priorities to respond to the global wildlife trafficking crisis and address related threats to U.S. national interests:

1. Strengthen enforcement;
2. Reduce demand for illegally traded wildlife; and
3. Build international cooperation, commitment, and public-private partnerships.

The U.S. Government (USG)'s planned response to the wildlife trafficking crisis is comprehensive and includes efforts that: increase capacity to carry out anti-poaching patrols; increase the use of science and technology to stop wildlife crime; increase arrest and successful prosecution of poachers, shippers, and sellers; increase monitoring and capacity to detect movement of illegally harvested/collected wildlife species and products (customs, transport, lab analysis); and reduce demand for illegal wildlife and associated products. This Contract is designed to respond to the USG's commitment to tackle the crisis of illegal wildlife trafficking efforts globally.

*USAID Response*

USAID partners with governments, business sectors, civil society and non-profit organizations to tackle these challenges. Over the past decade, USAID has supported activities to combat wildlife trafficking that reduce demand, disrupt transit, and fight poaching in more than 25 countries.

USAID operates fourteen regional and bilateral missions in Asia: Bangladesh, Burma, Cambodia, Central Asian Republics, Kyrgyzstan, India, Indonesia, Mongolia, Nepal, Philippines, Sri Lanka & the Maldives, Timor Leste, Vietnam and the Regional Development Mission for Asia (RDMA) based in Bangkok. USAID's Pacific Islands satellite office, currently based in Papua New Guinea, assists in supporting 12 Pacific island nations. RDMA implements regional programs across 24 countries in Asia that address critical and trans-boundary development challenges including counter wildlife trafficking (CWT).

USAID/RDMA has supported CWT interventions since 2005. USAID/RDMA's CWT activities directly contribute to the U.S. National Strategy for Combating Wildlife Trafficking and respond to Congressional earmarks for Biodiversity Conservation, CWT and, more recently, for rhino conservation. USAID/RDMA has invested in: increasing regional cooperation, networking, and information sharing to combat wildlife trafficking in Southeast Asia; strengthening law enforcement capacity at the regional level; and reducing targeted demand and increasing commitment to address CWT within the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) and the Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC). USAID/RDMA works closely with USAID bilateral missions in Asia and Africa, USG agency partners, and major donors to align assistance in order to ensure efficient and effective use of USG funds to combat wildlife trafficking.

USAID/RDMA's CWT efforts have primarily been implemented through the following two major programs:

- ASEAN-Wildlife Enforcement Support Program: 2005-2010; and
- Asia's Regional Response to Wildlife Trafficking (ARREST): 2011-2016.

Through the ASEAN-Wildlife Enforcement Support Program, USAID/RDMA and USG partners achieved the following notable results:

- facilitated the establishment of the ASEAN Wildlife Enforcement Network[1] (ASEAN-WEN), a regional interagency and intergovernmental initiative to counter the illegal cross-border trade in endangered flora and fauna in the region;
- facilitated the establishment of the ASEAN-WEN secretariat program coordination unit (PCU), and interagency national task forces in each ASEAN member state;

[1] RDMA supported the development of a Wildlife Enforcement toolkit through the U.S. Forest Service, which can guide countries to improve their National WENs, or start new WENs. The toolkit was based on the lessons learned from ASEAN-WEN and the IDIQ contractor will be able to use this toolkit in their CWT efforts.

- enhanced the capacity of wildlife law enforcement officials and judiciaries in ASEAN member states; and
- increased commitment and public support for the ASEAN-WEN network at national and regional levels.

Expected to conclude in 2016, the ARREST program has so far achieved the following results:

- trained 8,500 officials in anti-poaching operations and wildlife crime investigations;
- contributed to a ten-fold increase the number of arrests and seizures of illegal wildlife since 2009;
- supported the ASEAN-WEN secretariat in Bangkok and national task forces to combat wildlife crime in almost every ASEAN country; and
- supported extensive media and advertising campaigns in China, Vietnam, and Thailand to help reduce the consumption of protected wildlife.

In addition, USAID/RDMA and its partners have also achieved the following results:

- the successful inclusion of Combating Wildlife Trafficking in the East Asia Leaders' Summit Declaration;
- sustained commitment to include Wildlife Trafficking in the U.S.-China Strategic & Economic Dialogue (S&ED); and
- the successful inclusion of wildlife and timber trafficking on the ASEAN Senior Officials Meeting on Transnational Crime (SOMTC).

## C.2 IDIQ COMPONENTS

This mechanism provides USAID Missions in the Asia region with an integrated set of technical assistance components to address complex CWT related development needs across multi-use landscapes. The ability to engage USAID Missions throughout Asia and other donors and stakeholders is critical for the success of this Contract. The Contractor must provide required services and operational support to fulfill all requirements of Task Orders (TOs) issued hereunder.

Interventions are required to be informed by robust research, support USG CWT country-level strategies, adhere to the statement of work, and build upon CWT efforts implemented by USAID bilateral and regional programs, as well as other interventions in order to magnify impact.

This IDIQ mechanism covers all CWT related interventions in Asia, including the following three objectives, critical in addressing wildlife crime:

1. Reduce consumer demand for wildlife and wildlife products in targeted areas;
2. Strengthen regional law enforcement capacity and coordination; and
3. Increase commitment to addressing CWT.

The tasks described below will contribute to the achievement of the three aforementioned objectives through the Contract. The approach(es) used and interventions implemented will be tailored based on each country's needs, as described in TOs.

### C.2.1 Overarching Themes

Given the varying needs of USAID Missions in Asia, TOs issued under this Contract will include a variety of approaches. Successful approaches target a number of sectors working holistically to achieve benefits for a range of stakeholders.

The tasks/services under the IDIQ Contract include the following three objectives: 1) Reduce consumer demand for wildlife and wildlife products in target areas; 2) Strengthen regional law enforcement capacity and coordination; and 3) Increase cooperation and commitment to addressing CWT.

**1. Reduce consumer demand for wildlife and wildlife products in target areas (Objective 1)**

Consumer demand in Asia and the lucrative prices of wildlife products are the main causes of the drastic decline in the numbers of iconic species such as elephants, rhinos, and tigers. Reducing consumer demand is an important component in addressing the international crisis in wildlife crime. This objective will therefore focus on changing behaviors among select targeted audiences through proven social marketing and Social and Behavior Change Communication (SBCC) methodologies.

The mid-term evaluation of ARREST concluded that USAID should focus on improving the quality of its social marketing efforts and focus on truly changing behavior to reduce consumer demand. Many seemingly attractive and flashy media campaigns can appeal as one-off media hits but may not necessarily contribute to reducing demand. The wildlife sector also recognizes the pressing need to use SBCC technical expertise in demand reduction campaigns to better understand consumer desires, improve strategy and message quality, and build efficiency in demand reduction costs. SBCC is considered a best practice in the health sector and, when utilized as part of a comprehensive approach, has been shown to be effective in CWT.

SBCC is a process that strategically uses communication to promote and sustain changes in the behavior of individuals, communities, and/or societies through participatory processes.




**Figure 1 (Above):** Illustrative Sample of Application of a Social and Behavior Change Communication Framework to Illegal Wildlife Trade Project

For the targeted groups to change their behaviors, they need to understand the issue, develop favorable attitudes towards positive behaviors and master skills for changing behaviors. Based upon the illustrative SBCC Framework in Figure 1, key steps for making a SBCC intervention a successful one is the integration of gender and a culturally-sensitive approach that: 1) understands the targeted groups and the environment/circumstance around the issues; 2) develops an evidence-based intervention and tools/materials; 3) implements and manages the intervention; and 4) monitors and evaluates the intervention for adaptive management.

Under this objective, this Contract will seek to offer USAID missions in the Asia region a suite of technical expertise that will reduce consumer demand for wildlife products through activities that include but are not limited to:

1) Providing technical assistance to infuse SBCC best practice methodologies into existing demand reduction campaigns;
2) Supporting the design, implementation, and funding of new demand reduction campaigns using SBCC methodologies;
3) Strengthening networks of NGOs that are already working to reduce the demand for target wildlife products;

Strategies to reduce consumer demand for wildlife products shall present a comprehensive strategy that includes community engagement, mobilization, and advocacy with identified and understood target audiences. Special attention shall also be paid to power and influence pathways

as well as the role of Asia's youth (university-level) and community leaders and traditional healer communities. Interventions under this objective will accelerate changes in behavior regarding wildlife consumption, which should be reflected in a reduction of the number of target wildlife products purchased. Local organizations must be engaged in the Contract.

As relevant, work may be coordinated with partners in Africa and other donors who can inform the network and contribute to synergies across programs. Historical engagement with local organizations has yielded positive results. Partnerships must be formed with international, local, and indigenous organizations already working in this area and may include, but are not limited to, the International Fund for Animal Welfare (IFAW), Love Wildlife Foundation, Humane Society International, Wildlife Conservation Society, TRAFFIC, WildAid, Flora and Flora International, African Wildlife Foundation (working with partners in Asia), Chinese NGOs, and TCM practitioners.

**2. Strengthen regional law enforcement capacity and coordination (Objective 2)**

Reducing the demand for illegal wildlife products through behavior change is necessary to the long-term success of any CWT activity. Strengthening the ability of law enforcement officers and institutions to effectively locate, apprehend, and prosecute illegal wildlife traffickers is also an essential component of a comprehensive CWT effort. Thus, under this objective, the Contract must provide comprehensive technical services to partner with relevant institutions to: 1) institutionalize capacity building programs within law enforcement agencies; 2) strengthen the legislative, policy, and regulatory environment for CWT; and 3) strengthen the cooperation and coordination among law enforcement in the region. Individual TOs may address capacity and coordination activities singly or in any combination. The specific results required under this mechanism will be determined by individual TOs and are likely to be extremely diverse. Specific TOs under this mechanism are expected to address targeted interventions as well as integrated approaches to regional law enforcement with institutions engaging in CWT activities across a variety of geographic and engagement scales from the community to transnational levels. This section provides a brief overview of these three goals. \

2.1 ) ***Institutionalize capacity building efforts for effective enforcement agencies*** by supporting training efforts and following-up trainings which can be conducted by the respective agencies themselves. The Contractor will be expected to monitor and evaluate the degree of institutionalization. These will primarily include but will not be limited to the following:

a) Reviewing training materials and curricula;
b) Hosting targeted training sessions of police and/or other law enforcement bodies;

c) Convening experts from NGOs, academia, private industry, or governments to share best practice and lessons learned;
c) Incorporating wildlife trade issues into the curricula of law enforcement training academies; translating capacity building materials into relevant languages to facilitate adoption by agencies; and
d) Developing a strong cadre of trainers and securing sustained human and financial resources for enforcement capacity throughout the region.

2.2) ***Strengthen the legislative, policy, and regulatory environment for combating wildlife crime*** by promoting national and regional level legal, policy, and regulatory reforms to improve combating wildlife crime efforts. As requested, the Contractor must work closely with the appropriate governments and/or legislative bodies to strengthen CWT legislation and policies. Illustrative activities may include:

a) Working with the aforementioned partners, as appropriate and requested, and with others to assess and harmonize regional laws and penalties for wildlife crime;
b) Working with legislators and adjudicators in the regional context to strengthen laws in their respective countries; and
d) Within the relevant legal contexts, support judges and lawyers in bringing CWT cases to court.

2.3) ***Strengthen regional, national, and inter-institutional law enforcement cooperation and coordination*** by focusing on three levels of actors, including the *regional-level* task force, *national-level* task forces, and *international donors and organizations* in supporting data sharing, trust building, coordination, and cooperation for improved law enforcement. Illustrative activities may include:

a) Providing targeted technical support as requested by law enforcement agencies at all levels. This may include assessing and utilizing tools for cooperation and communication; trainings and exchange to enhance cooperation & coordination; law enforcement coordination and cooperation at certain wildlife chokepoints to determine whether different agencies, e.g. police, CITES officials, quarantine officials, and environment officers are working together as efficiently as possible. These types of assessments will inform future needs and programming; and

b) Supporting general institutional strengthening for wildlife including assessment, support and secondment, including to national and regional WENs.

**3. Increase commitment to addressing CWT (Objective 3)**

*Building international cooperation, commitment, and public-private partnerships* is one of three priorities of the U.S. National Strategy for CWT. Specific TOs under this Contract anticipate inclusion of interventions that will seek to build cooperation and commitment through increased CWT coordination as well as improved information on species and threats. Below are examples of possible required services.

3.1) ***Increase commitment of host country actors to combat wildlife crime*** by enhancing the efforts and initiatives of governments and other actors in the region to take the actions necessary to combat wildlife crime as requested and appropriate. This includes recognizing that infrastructure development can have severe consequences for wildlife and taking the necessary and appropriate measures. Interventions will primarily include, but will not be limited, to the following:

a) Providing technical assistance to support government leadership in addressing CWT;
b) As requested and appropriate, supporting meetings and conferences to keep the profile of CWT high and to push the advocacy agenda;
c) Conducting targeted assessments (e.g., the relationship between infrastructure development and wildlife trafficking) and engaging key stakeholders on CWT.
d) Partnering with banks and the private sector to ensure that safeguard measures are in place for their infrastructure projects.
e) Supporting government efforts to strengthen WENs, including tracking and reporting on the degree to which countries are supporting their WENs (national and regional WENs including ASEAN-WEN and South Asia Wildlife Enforcement Network).

3.2) ***Improve monitoring and response to status and trends of wildlife crime*** to inform the international CWT community on trends and status of key species and related trade in the region to inform and adapt actions taken through other strategic approaches. Illustrative activities may include:

a) Monitoring and assessing the status of wildlife (threats to wildlife, population, etc.) in certain areas depending on priorities; and
b) Relaying this information to the relevant agencies that request the information to inform conservation action.

3.3) ***Facilitate regional coordination of CWT stakeholders*** to effectively manage the investments on CWT in the region by providing administrative, logistical, and technical support to facilitate in-country and regional coordination between and among the regional

platforms; development partners from non-governmental, multilateral and bilateral organizations; and USG agencies in Asia.

### C.2.2 Implementation and Management Approach

A proactive and forward-thinking regional approach is essential to successfully implement the orders under this contract due to the transboundary nature of the drivers of wildlife trafficking (including market source and demand dynamics, international trafficking networks, etc.) and the regional impacts of wildlife crime on development prospects. The implementation approach must consider, respect, and leverage the governance structures in place for regional cooperation.

The implementation of this Contract requires a combination of technology, innovation, and creativity into an approach that is grounded in theory and evidence. Fundamental to the approach is an understanding that behaviors and norms are based on a complex socio-ecological context—i.e., behavior does not occur in a vacuum–and that successful programs require communication interventions at multiple levels; taking into account gender equality, socio-economic status, and culture.

As specified in orders, the contractor will help to improve understanding of why and how people behave as they do, and the associated approach must examine the structural, social, supply, and demand-side drivers to the consumption of illegally traded wildlife products. In line with this, the interventions must propose a comprehensive approach that is gender relevant and utilizes communication to change behaviors and norms at the political and social levels. This approach must take advantage of existing local and regional mass media programming and community-level efforts to prompt conversations. The approach must also take into account gender equality, socio-economic, and culturally specific consumer behavior patterns.

Management and implementation approaches must consider the root causes behind barriers to the institutionalization of actions to combat wildlife crime at the regional level, and ensure that activities under the contract prioritize long-term sustainability rather than one-off events.

Other USAID activities and USG agencies present potential opportunities for synergy. The Contractor must ensure complementarity with relevant USG and non-USG activities, including the following:

***USAID's Regional Development Mission for Asia (RDMA):*** Located in Bangkok, USAID/RDMA is home to a number of regional activities to combat wildlife trafficking, including an Interagency Agreement with the Department of Interior.

***USAID's Bilateral Missions in Asia***: Bangladesh, Burma, Cambodia, Central Asian Republics, Kyrgyzstan, India, Indonesia, Mongolia, Nepal, Philippines, Sri Lanka & the Maldives, Timor Leste, and Vietnam. USAID's Pacific islands office supports 12 Pacific island countries. In East Asia and the Pacific, Indonesia, Philippines and Vietnam receive CWT funds.

***U.S. Fish and Wildlife Service (USFWS)***: A USFWS special agent is based in Bangkok to help strengthen and coordinate wildlife law enforcement activities.

***U.S. Department of Justice (USDOJ):*** USDOJ has been working across Southeast Asia to strengthen the investigation and prosecution of environmental crimes, including those related to wildlife trafficking. Its Office of Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training (OPDAT) and International Criminal Investigative Training Assistance Program (ICITAP) are both active in the region.

***U.S. Department of State (DOS):*** The Office of Environment, Science, Technology and Health (ESTH) within the Embassy's Economic Section plays the principal role in coordinating the embassy's "whole of government" approach to environmental matters. Furthermore, the State Department's International Narcotics and Law Enforcement (INL) office is spearheading the development of a Joint Action Plans to Combat Wildlife Trafficking in several Asian countries.

***National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA):*** Internationally, NOAA supports and promotes national policies and interests in ecosystem-based management, climate change, Earth observation, and weather forecasting seeking to maximize the mutual benefits of international exchange with its global partners.

***USAID Washington activities:*** USAID's E3 Bureau Office of Forestry and Biodiversity maintain global projects to support countering wildlife trafficking, including the Wildlife Trafficking Response, Assessment and Priority Setting (Wildlife *TRAPS*) program with IUCN that focuses on providing new knowledge of the status and trends of wildlife species and crime, as well as the Reducing Opportunities for Unlawful Transport of Endangered Species (ROUTES) partnership with the transit industry. USAID's Bureau for Asia supports INTERPOL's Project Predator, which combats trafficking in big cats including tigers and snow leopards.

### C.2.3 Biodiversity and Combating Wildlife Trafficking Funds; Legal Considerations

TOs under this IDIQ contract will be implemented primarily with congressionally mandated Biodiversity Conservation funds, including funds specifically for CWT. Biodiversity funding must meet the requirements of the Biodiversity Code, which is articulated in the Biodiversity

Policy: http://www.usaid.gov/biodiversity/policy. The Code comprises four criteria, all of which must be met to be considered eligible for a Biodiversity activity:

a) The Activity must have an explicit biodiversity objective; it is not enough to have biodiversity conservation result as a positive externality from another program;
b) Activities must be identified based on an analysis of drivers and threats to biodiversity and a corresponding theory of change;
c) Site-based activities must have the intent to positively impact biodiversity in biologically significant areas; and
d) The Activity must monitor indicators associated with each stated theory of change for biodiversity conservation results.

The Theory of Change (TOC) approach to activity design, implementation, and monitoring and evaluation will be required as listed in the USAID Biodiversity Code. A TOC approach will be applied to each TO issued under the IDIQ.

Within Biodiversity Conservation funds, the Activity will be implemented with funds dedicated to Combating Wildlife Trafficking. Funds reported under the Combating Wildlife Trafficking must provide direct support to efforts which prevent or reduce poaching and/or illegal trade in wildlife, including terrestrial, freshwater, and marine species (elephants, pangolins, sharks, coral, etc.).

Section 660 of the Foreign Assistance Act of 1961 (FAA) prohibits assistance to police and prisons, with certain exceptions. However, Section 119(b) of the FAA provides specific notwithstanding authority to fund assistance to law enforcement entities for the purposes of "protecting and maintaining wildlife habitats and in developing sound wildlife management and plant conservation programs." It also states that "special efforts should be made… to enact and enforce anti-poaching measures." USAID interprets "law enforcement" as any entity that has authority to carry out some or all of the functions normally exercised by a law enforcement force, including the authority to carry weapons, make arrests, conduct searches, interrogate, supervise confinement, or initiate prosecutions.

By way of policy, USAID will not rely on FAA Section 119(b) authority to support actual law enforcement operations activities such as participation in field investigations, covert operations, raids and arrests that have a potential risk to the physical safety of USAID partners and USG staff. However, relying on the notwithstanding authority, the activities under the Contract may include other assistance to law enforcement entities such as training, coordination, and planning. The Contractor must consult with USAID/RDMA and seek authorization prior to conducting any activities that might be considered law enforcement operations.

An additional legal requirement related to work with law enforcement is that assistance to the security forces of any country is prohibited when there is credible information that such forces have committed gross human rights violations (FAA Sec. 620M). This is referred to colloquially as "Leahy Vetting." Therefore, beneficiaries of the activities contemplated under this Contract who are considered "security forces" must be successfully vetted per Leahy Vetting guidelines prior to receiving assistance.

### C.3 EXPECTED RESULTS

The prime contractor will be responsible for achieving measurable programmatic results based on targets set at the TO level. Individual TOs will include specific deliverables and indicators measuring anticipated results of the services tasked. The Contractor will work with the IDIQ's COR to develop a set of indicators to measure the expected results. Illustrative indicators may include but are not limited to the following:

- Number of organizations with improved skills in the use of strategic social and behavior change communication methods, and improved understanding of tailored messaging to be effective for different gender, culture, and socio-economic target groups;
- Number of new SBCC campaigns on demand reduction implemented which can show demonstrable (and statistically significant) change in consumer demand and actual purchasing of illegal wildlife products;
- Number of NGO networks that collaborate and benefit from shared consumer preference research derived from improved formative research skills in identifying gender, socio-economic, and culturally relevant consumer preferences and framing effective messages;
- Number of consumer demand reduction campaigns that employed state of the art social and behavior change methods that are gender relevant as well as socio-economically and culturally relevant;
- Percentage of target audience acquiring minimum level of law enforcement competency;
- Number of CWT actions taken based on new or strengthened laws/policies;
- Number of cooperative CWT enforcement actions taken by countries within the region;
- Number of target CWT actions through increased commitment;
- Number of conservation actions influenced by analyses and recommendations;
- Number of cooperative CWT actions taken by partners within the region;
- Other relevant indicators related to CWT, learning, gender equality and female empowerment, and local capacity development as required by the Foreign Assistance Standardized Program Structure.

## C.4 GUIDING PRINCIPLES AND POLICIES

The Contractor shall adhere to the following guiding principles during the Contract implementation.

### *1. Coordination*

Collaborative working relationship between the Contractor and relevant USAID staff is required under this Contract. RDMA maintains regular coordination with USAID Bilateral Missions, as well as U.S. Embassies and Consulates in order to avoid duplication with any bilateral projects, identify opportunities to add value, and ensure smooth relations and communications with the host country governments and other stakeholders in the Region. At a minimum, the Contractor shall follow "RDMA's Protocol for Coordination and Communication with Bilateral Missions" (to be shared with the Contractor post-award) and other U.S. government counterparts in the Region, engage them in all activities from the inception stage to ensure their inputs in the activity design, provide advance notice about upcoming activities in any country, and conduct briefings with USAID or U.S. Embassy staff during each assignment in the relevant countries.

Where applicable and appropriate, the Contractor must collaborate with other organizations/agencies/firms providing services to relevant USAID Missions in the Region. In addition, the Contractor must work with relevant Missions to ensure participation by national/regional counterparts and other stakeholders, both people and institutions and also including beneficiaries, during each assignment as appropriate under guidance of relevant CORs/COs. Specific coordinating activities, in addition to the above, shall be identified in the individual TOs.

### *2. Gender and Socio-cultural Integration*

The Contract's interventions will have a greater impact on CWT if the approach is sensitive to building upon and deepening the understanding of the illegal wildlife trade as a social issue which needs to be understood through a gender lens at all stages of the illegal global wildlife trade. Gender and culture are core components of identity, and thus have significant implications for how consumers behave in the marketplace. The Contract must utilize a strategic approach that is guided by an appreciation of prevalent social, cultural, and gender norms and how they influence and interact with individual and community demand for illegally traded wildlife and associated products.

The Contract seeks to understand the factors that influence the behavior of men and women (and when relevant girls and boys) by focusing on their roles as purchasers and/or consumers of illegal wildlife products. Understanding the dynamics of the international trade in illegal wildlife

trade and the complicated systems of access, control, and consumption patterns involve examining the gender roles related to individual participation at different stages of the wildlife trafficking value chain, from sourcing (poachers) to consumption (the consumers).

The Contract seeks to examine and understand the roles of men, women, girls and boys in the response to wildlife crime. Successful interventions must be analyzed through a gender lens in order to gauge the impact of gender on the intervention. For example, how do target groups respond to demand reduction campaigns with different gender profiles? How does this vary for different products and why? This will help us determine which strategies are the most successful and to inform future interventions. In the same vein, gender integration in law enforcement to address CWT must also be understood.

Men, women, girls and boys play varying roles at different stages of the wildlife trafficking value chain. Although data are limited, men are believed to carry out the bulk of activities in the illegal value chain. The role of women in the economic decision-making of consumer purchases or as participants in the value chain is poorly understood. In general, end user consumption of wildlife products differs between men and women. The consumption of wildlife products for medicinal purposes is mainly associated with cultural practices and beliefs centered on enhanced masculinity and sexual prowess, as well as wealth and prestige; while it is believed that women mainly purchase wildlife associated products for ornamental and beautification purposes, such as jewelry and accessories.

The Contractor must ensure the USAID policies and strategies including the Gender Equality and Female Empowerment Policy are incorporated and applied during implementation of the IDIQ and all TOs as guided in ADS 205. The Mission Gender Advisor and/or RDMA's Regional Gender Advisor will provide technical guidance on the issue to the Contractor through relevant CORs/COs according to the TOs. The Contractor, the IDIQ's COR, and the Regional Advisor will review and discuss progress every six months during overall Contract implementation.

In addition to the guidance provided in ADS 205, the Contractor is encouraged to propose alternate, additional, or revised gender-related research questions to be approved by the CORs/COs of individual TOs. Activities shall take into account the factors that influence the behavior of men and women by focusing on their roles as purchasers and/or consumers of illegal wildlife products, as well as utilize a gender lens in any intervention. The Contractor is required to provide clear recommendations for improved programming and measurement of gender equality and female empowerment in all services under this Contract.

***3. Science and Technology***

The Contractor must look for opportunities to use the best science and emerging technologies, including mobile technology and geospatial technologies, to magnify the impact of the

Contract's investments. The potential of the mobile internet to transform society is both the product of its scale and its boundless versatility: by transforming how people interact, mobile technology can empower civil society and increase their engagement with government.

Science and Technology (S&T) tools are identified as a priority need by the wildlife conservation sector in CWT and must be actively used and promoted. This includes opportunities for DNA analysis for species identification, electronic systems for cross-border data sharing, GPS tracking, the use of GIS systems, and the deployment of novel technologies as appropriate. S&T has been used with success in CWT and its use must be expanded and scaled up.

***4. Partnerships***

The Contractor must work closely with NGOs, the private sector, governments, international organizations, and other development partners to create innovative partnerships that leverage outside resources, including new public-private partnerships. Partnerships will also help promote innovative and evidence-based practices and regional networking.

## C.5 MANAGEMENT OF SUBGRANTS (GRANTS UNDER CONTRACT)

Funds may be made available in individual TOs for the award and administration of grants. In these cases, the contractor must solicit, negotiate, award, and administer grants under TOs.

Grants management tasks may include: contractor(s) participation in or responsibility for the drafting and publication of Requests for Applications (RFAs). However, the program direction, focus, type of grantees and final grant approval will remain with the relevant Mission TOCO. The Contractor will be responsible for working with local groups to develop grant proposals, evaluation of proposals, establishment of grant agreements, delivery of financial and in-kind assistance, monitoring implementation and grant close-out. The Contractor's responsibilities may also include: screening of potential grantee partners, design of the grant, database entry, and/or monitoring and evaluating the grantee deliverables. The Contractor(s) must review all grant proposals before final approval to assure they are consistent with USAID policies and procedures, grant format and disposition of property. If grants under contracts are authorized, the task order will so state.

**[END OF SECTION C]**

**[END OF PRESOLICITATION NOTICE]**

# 부록 2

| 1. Permission Space |
|---|
| **1.1. External permission space supports experimentation** |
| 1.1.1. Ministerial/Parliamentary setting enables a level of failure in the aid programme |
| 1.1.2. Public perceptions of aid are positive |
| 1.1.3. Diplomatic and developmental goals are mutually supporting |
| **1.2. Corporate systems allow flexibility** |
| 1.2.1. Corporate strategies and plans allow flexibility in planning |
| 1.2.2. Budget cycle and requirements allow flexibility in execution |
| 1.2.3. Corporate results management and reporting allow for adaptation |
| 1.2.4. All of Government procurement, audit, etc. systems are compatible with adaptive management |
| **1.3. Senior MFAT staff encourage adaptation** |
| 1.3.1. Leadership has bought into and understands adaptive management principles |
| 1.3.2. Line management has bought into adaptive management principles |
| 1.3.3. Governance processes encourage adaptive programming |
| **2. Planning** |
| **2.1. The planning process is problem-driven and collaborative** |
| 2.1.1. Local actors are engaged to identify support needs |
| 2.1.2. Proposed solutions follow from iterative problem analysis |
| 2.1.3. Priorities are sense-checked with other relevant MFAT teams |
| **2.2. Planning builds on evidence** |
| 2.2.1. Data is used to identify gaps and deficiencies that need addressing |

| |
|---|
| 2.2.2. Political-economy analysis is used to identify risks and opportunities |
| 2.2.3. Capability assessments are carried out before partners are selected |
| 2.2.4. Portfolio level planning (within MFAT and with other donors) is considered |
| **2.3. Rationale for adaptation is clearly articulated** |
| 2.3.1. The relative complexity (e.g. entrenched incentives, multi-system co-ordination) is considered |
| 2.3.2. The evidence base for reform is assessed |
| 2.3.3. Intervention options are calibrated to the identified degree of contextual uncertainty |
| 2.3.4. Trade-offs of proposed approach are clearly stated |
| **3. Activity design** |
| **3.1. MERL framework enables locally driven definition and support learning** |
| 3.1.1. MERL Framework is developed in collaboration with partners/local actors |
| 3.1.2. Results are more defined at the outcome than the output level |
| 3.1.3. Data collection is aligned to learning focus |
| 3.1.4. Expected results and timelines are aligned to local political and capacity context |
| 3.1.5. Activity MERL is properly scoped and budgeted |
| **3.2. Learning orientation is built into the design** |
| 3.2.1. There is a systematised process for reflection |
| 3.2.2. Reporting requirements encourage learning by MFAT and partners |
| 3.2.3. There is a process to reflect learning into design |
| **3.3. The implementation plan allows for flexibility** |
| 3.3.1. There is flexibility around specific areas of intervention |

| |
|---|
| 3.3.2. There is flexibility around spend of allocated budget |
| 3.3.3. There is flexibility around specific partnerships |
| 3.3.4. There is flexibility around team staffing and governance |
| **3.4. The Activity management and governance arrangements allow for partnership** |
| 3.4.1. There are joint decision-making frameworks between MFAT, partners and implementers |
| 3.4.2. All partners (MFAT, beneficiary, and implementer) participate actively in governance arrangements |
| 3.4.3. The Activity and relationship management requirements are properly scoped and budgeted |
| 3.4.4. Decision-making is delegated to the appropriate levels |
| **4. Activity delivery** |
| **4.1. Implementing relationships empower adaptation** |
| 4.1.1. Partners (MFAT, beneficiary and implementer) have shared values in intent for change and relationships are built on trust |
| 4.1.2. Contractual arrangements are outcome-focused and flexible |
| 4.1.3. Performance is jointly reviewed regularly |
| **4.2. Delivery plan allows for adaptation** |
| 4.2.1. Strategic tools (e.g. ILM) are used to proactively identify and manage contextual risks |
| 4.2.2. Implementation timeline includes reflection and iteration points |
| 4.2.3. Processes to reflect on emerging evidence of impact are systematised |
| 4.2.4. Adjustments to work plans are agreed and documented |
| **4.3. MERL requirements support adaptive management** |
| 4.3.1. Data and evidence generated are acted upon |

| |
|---|
| 4.3.2. MERL processes are diverse and transparent about biases and gaps |
| 4.3.3. Reporting frameworks are timed to inform decision-making |
| **5. Capacity, capability and culture** |
| **5.1. Staff have the capacity to manage adaptively** |
| 5.1.1. Workload expectation allows for relationship building and meaningful engagement |
| 5.1.2. There is sufficient continuity in Activity management |
| 5.1.3. Where a change is necessary, there are handover procedures that enable continuity |
| **5.2. Staff have the requisite capabilities for adaptive management** |
| 5.2.1. Staff have the tools, skills, and understanding to interpret data and use information for decision-making |
| 5.2.2. Staff can balance accountability requirements with adaptive management needs |
| 5.2.3. Staff engage in honest reflection/learning from failure |
| **5.3. Management culture encourages adaptive approaches** |
| 5.3.1. Line managers support and empower supervised staff |
| 5.3.2. Performance evaluation encourages learning and reflection |
| 5.3.3. Organisational communications approach is compatible with uncertainty and setbacks |
| 5.3.4. Risk is understood and actively managed |
| **5.4. There are processes in place for building knowledge and relationships** |
| 5.4.1. Staff are familiarised with contextual analysis frameworks and tools |
| 5.4.2. Staff are exposed to external analysts and thought leaders |
| 5.4.3. Systematic learning processes, with regular frequency, bring different teams together |

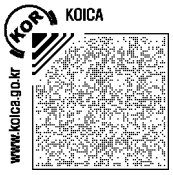
# 부록 3

| |
|---|
| 1. 권한 환경 |
| **1.1. 외부 권한 환경이 실험(experimentation)을 지원하는가** |
| 1.1.1. 외교부 및 국회의 환경이 원조프로그램의 실패를 일정 부분 용납하는가 |
| 1.1.2. 원조에 대한 국내 대중의 인식이 긍정적인가 |
| 1.1.3. 외교 및 개발 목표가 상호보완적인가 |
| **1.2. KOICA 전체 시스템이 유연성을 허용하는가** |
| 1.2.1. KOICA의 전체 전략과 계획이 기획 단계에서 유연성을 허용하는가 |
| 1.2.2. KOICA의 예산 주기와 요구사항이 실행 단계에서 유연성을 허용하는가 |
| 1.2.3. KOICA 전체 성과 관리 및 보고가 adaption을 허용하는가 |
| 1.2.4. 조달, 회계감사 등의 모든 시스템이 AM과 양립가능한가 |
| **1.3. KOICA 상위관리자들이 adaption을 장려 하는가** |
| 1.3.1. 리더십이 AM 원칙을 수용하고 이에 대한 이해도가 있는가 |
| 1.3.2. 중간 관리자가 AM 원칙을 수용하는가 |
| 1.3.3. 거버넌스 절차가 adaptive 프로그래밍을 장려하는가 |
| 2. 기획 |
| **2.1. 기획과정이 문제 중심이며 협력적인가** |
| 2.1.1. 수원국 활동가들이 개발수요를 파악하기 위해 적극적으로 참여하는가 |
| 2.1.2. 제안된 해결책이 반복적인 문제 분석에 근거하고 있는가 |
| 2.1.3. 사업의 우선 순위에 대해 KOICA 내 관련된 타 팀과 검토하는가 |
| **2.2. 증거에 기반한 기획인가** |
| 2.2.1. 문제확인을 위해 데이터를 활용하는가 |
| 2.2.2. 위험과 기회를 확인하기 위해 수원국의 정치-경제적인 분석을 활용하는가 |
| 2.2.3. 수원국의 파트너를 선택하기 전 역량평가가 수행되는가 |
| 2.2.4. KOICA 내에서 포트폴리오 수준의 기획을 고려하는가 |
| 3. 사업설계 |
| **3.1. 모니터링-평가-학습(MEL) 체계가 현지에 의해 결정되고 학습을 지원하는가** |
| 3.1.1. MEL 체계가 수원국파트너 및 수원국 활동가와 협업하여 개발 되는가 |
| 3.1.2. 결과가 산출물(output) 수준이 아닌 성과(outcome) 수준에서 정의되는가 |
| 3.1.3. 데이터 수집이 학습에 초점을 두고 있는가 |
| 3.1.4. 예상 사업 결과 및 일정이 수원국 정치 및 역량 상황에 맞춰져 있는가 |
| 3.1.5. MEL 활동의 범위 및 예산이 적절하게 구성되고 책정 되는가 |
| **3.2. 사업설계가 학습지향적인가** |
| 3.2.1. 환류를 위한 시스템화된 절차가 있는가 |
| 3.2.2. 보고 사항이 KOICA와 수원국파트너들의 학습을 장려하는가 |
| 3.2.3. 학습에서 사업설계로의 환류를 위한 절차가 있는가 |
| **3.3. 이행계획이 유연성을 허용하는가** |
| 3.3.1. 사업의 특정 영역에 있어 유연성이 있는가 |
| 3.3.2. 할당된 예산의 사용에 있어 유연성이 있는가 |
| 3.3.3. 특정 파트너십에 있어 유연성이 있는가 |

| |
|---|
| 3.3.4. 팀원관리와 거버넌스에 있어 유연성이 있는가 |
| **3.4. 사업관리 및 운영이 파트너십을 허용하는가** |
| 3.4.1. KOICA, 수원국파트너, 사업수행자들 사이에 공동의 의사결정 체계가 존재하는가 |
| 3.4.2. 모든 파트너(KOICA, 수혜자 및 사업수행자)가 사업관리를 위한 협의에 적극적으로 참여하는가 |
| 3.4.3. 사업관리 및 네트워크 관리와 관련된 요구사항의 범위가 적절히 지정되고 관련 예산이 적절히 책정되는가 |
| 3.4.4. 의사결정이 적절한 수준으로 위임 되는가 |
| **4. 사업 이행** |
| **4.1. 이행 관계에 adaption 권한이 부여 되는가** |
| 4.1.1. 파트너(KOICA, 수혜자 및 사업수행자)가 변화의지에 있어 가치를 공유하며 상호 신뢰가 구축이 되어 있는가 |
| 4.1.2. 계약은 성과(outcome) 중심적이고 유연성이 있는가 |
| 4.1.3. 성과에 대해 함께 정기적으로 논의 하는가 |
| **4.2. 이행 계획은 adaption을 허용하는가** |
| 4.2.1. 현지상황의 위험을 식별하고 관리하기 위해 전략적인 tool이 적극적으로 활용되는가 |
| 4.2.2. 이행 일정에 환류와 반복 시점이 지정 & 포함되어 있는가 |
| 4.2.3. 임팩트의 새로운 증거를 이행계획에 반영하기 위한 절차가 체계화 되었는가 |
| 4.2.4. 이행계획 수정이 동의되고 문서화되는가 |
| **4.3. MEL 요건은 AM을 지원하는가** |
| 4.3.1. 생성된 데이터와 증거가 즉시 활용되는가 |
| 4.3.2. MEL 절차는 편견과 격차를 다양하고 투명하게 보여주는가 |
| 4.3.3. 의사결정에 정보를 제공함에 있어 보고 체계는 시의적절한가 |
| **5. 역량 및 문화** |
| **5.1. 직원들이 AM을 위한 역량을 보유하고 있는가** |
| 5.1.1. 직원들의 업무량이 관계 구축 및 의미있는 참여를 허용하는가 |
| 5.1.2. 사업 관리에 충분한 지속성이 있는가 |
| 5.1.3. 변화가 필요한 곳에 지속성을 담보하는 인수인계 절차가 있는가 |
| **5.2. 직원들이 AM을 위한 필수 능력을 보유하고 있는가** |
| 5.2.1. 직원들이 데이터를 해석하기 위한 도구, 스킬, 이해도를 보유하고 있으며 의사결정을 위해 정보를 활용하는가 |
| 5.2.2. 직원들이 AM 이행 요구와 책무성 사이에서 균형을 맞출 수 있는가 |
| 5.2.3. 직원들은 실패로부터 환류 및 학습을 정직하게 시행할 수 있는가 |
| **5.3. 관리문화가 adaptive한 접근법을 권장하는가** |
| 5.3.1. 중간 관리자가 아래 직원들을 지원하고 권한을 부여하는가 |
| 5.3.2. 성과 평가가 학습과 환류를 장려하는가 |
| 5.3.3. 조직의 소통방법이 불확실성 및 사업지연과 양립할 수 있는가 |
| 5.3.4. 위험을 이해하고 적극적으로 관리하는가 |
| **5.4. 지식 및 관계 구축을 위한 과정이 존재 하는가** |
| 5.4.1. 직원들이 환경 분석 틀과 도구에 익숙한가 |
| 5.4.2. 직원들이 외부 분석가 또는 전문가들과 접점이 있는가 |
| 5.4.3. 정기적이고 시스템적인 학습 과정이 여러 팀을 단합시키는가 |

# 부록 4. KOICA 개발협력사업에서 Adaptive Management(능동적 적응 사업 관리) 활용 방안 연구 보이스아이코드

표지 제목




목차 1




목차 2




목차 3




요약 1




요약 2



연구정보 2022-12-109

# KOICA 개발협력사업에서 Adaptive Management (능동적 적응 사업 관리) 활용 방안

발 행 2022년 12월
발 행 인 손혁상
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구센터
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 (주)명진씨앤피
I S B N 978-89-6469-594-4 93320

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락 없이 무단 전제와 복제를 금합니다.]

연구자료

연구정보 2022-12-109

978-89-6469-594-4 93320

KOICA 개발협력사업에서 Adaptive Management (능동적 적응 사업 관리) 활용 방안

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825

Tel. 1588-0434 Fax. 031-740-0260

KOICA 한국국제협력단 http://www.koica.go.kr