

프로그램 이행전략 수립을 위한 KOICA 현황 및 시사점 분석

연구보고서

2023.12.

연구과제명	프로그램 이행전략 수립을 위한 KOICA 현황 및 시사점 분석	
연구책임자	부산외국어대학교 국제개발협력전공 조교수/전공주임교수	성명 : 홍문숙
	숙명여자대학교 글로벌거버넌스연구소 선임연구원	성명 : 이지향
연구보조	류용호 · 심윤성	

목 차

I. 연구개요

1. 필요성 및 목적
2. 범위 및 주요 내용
3. 수행체계 및 연구 절차
4. 기대효과 및 활용 방안

II. 국제개발협력에서의 프로그램 개념 정리

1. 원조 양식으로서의 프로그램
2. 통합적 접근으로서의 프로그램
3. 한국적 지원 전략으로서의 프로그램
4. 소결

III. 해외 국제개발협력 프로그램 사례 분석

1. 기관 프로그래밍 전략 사례
2. 프로그램 운영 사례
3. 소결

IV. KOICA 프로그램 운영현황 분석

1. KOICA의 프로그램 추진 배경
2. KOICA의 프로그램 이행 현황
3. KOICA의 프로그램 운영 사례 및 이슈
4. 소결

V. KOICA 프로그램 이행전략 제언

1. 프로그램 이행 로드맵
2. 세부 추진방안

참고문헌

첨부

- [첨부 1] USAID 주요 프로그램 성과(Outcome) 지표 목록
- [첨부 2] USAID 수행성과지표 및 지표정의서(PIRS)
- [첨부 3] 심층면담 참여자 목록
- [첨부 4] 제언도출 워크숍 참여자 목록
- [첨부 5] 심층면담 회의록

본 연구 <프로그램 이행전략 수립을 위한 KOICA 현황 및 시사점 분석>은 한국국제협력단(KOICA) SDG 프로그램팀 요청으로 연구팀(홍문숙, 이지향, 류용호, 심윤성)이 작성한 연구자료입니다. 주요 내용과 결론은 한국국제협력단의 공식 의견과 일치하지 않을 수 있습니다.

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

홍문숙, 이지향, 류용호, 심윤성. 2023. 프로그램 이행전략 수립을 위한 KOICA 현황 및 시사점 분석. 성남:한국국제협력단

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

I. 연구 개요

1. 필요성 및 목적

가. 연구 배경

- KOICA 중장기 경영목표 전략과제 '1.2 협력국 사회인프라 개선' 하위 실행과제 '1.2 협력국 사회 인프라 개선' 및 '1.3 협력국 지속가능한 경제성장 지원' 세부실행과제 이행을 위한 SDG 프로그램팀 소관 프로그램 이행 방향성 정립 및 운영전략 개발 필요성이 고조되고 있음.
- KOICA 내부에서 다양한 유형의 “프로그램” (중기전략, CP, 분야별 통합 프로그램, 분야별 성과 프로그램, 단일 세부사업 명칭 등)이 명명되고 운영되고 있음. 단일 프로젝트 상위 수준의 ‘프로그램’에 대한 국제수준의 정의를 고려한 KOICA 내부의 합의된 정의도 출이 필요함.
- 현재 통용 및 운영되는 다양한 KOICA 사업 내 프로그램의 유형이 매우 다양하며, 운영 및 성과관리 방식 또한 이질적이라 포괄적 관점에서 프로그램 단위 운영 및 성과관리 체계를 이해하는데 실무적으로 여러 어려움이 존재함. 따라서, ‘프로그램’의 합의된 조작적 정의에 따른 일관적인 이행 로드맵, 성과관리 기준과 원칙이 수립될 필요성이 단내에 증대하고 있음.

나. 연구 목적

- 글로벌 수준의 국제개발협력 ‘프로그램’ 정의 분석
- 글로벌 원조기관의 프로그램 단위 이행(성과관리 포함) 전략 및 현황 분석
- KOICA 프로그램의 성과관리 이행현황 및 문제점 분석
- KOICA 프로그램의 이행전략(안) 제안

2. 범위 및 주요 내용

- KOICA SDG 프로그램팀 소관 프로그램 이행 방향성 정립 및 운영전략 개발에 참고가 될 수 있는 방안을 모색하는 목적을 실현하기 위해 다음과 같이 연구 문제를 설정함.
 - 글로벌 수준에서 ‘프로그램’은 어떻게 정의되고 있으며, 글로벌 원조기관의 프로그램 단위 이행(성과관리 포함) 전략 및 현황은 어떠한가?
 - KOICA는 현재 어떠한 ‘프로그램’을 운영하고 있으며(맵핑), 향후 중점적으로 이행하고자 하는 ‘프로그램’은 어떻게 정의할 수 있는가?
 - KOICA에서 운영되는 프로그램 현황 및 향후 프로그램 수준 평가를 고려할 때, 현재 이행현황(과제 포함)은 어떠한가 향후 어떠한 로드맵을 수립하고 이행해 나가야 하는가?
- 연구 문제는 다음의 연구 내용을 통해 탐구하고자 함.
 - 첫째, 국제사회의 ‘프로그램’ 정의를 살펴보기 위해 OECD DAC 회원국들이 도입한 프

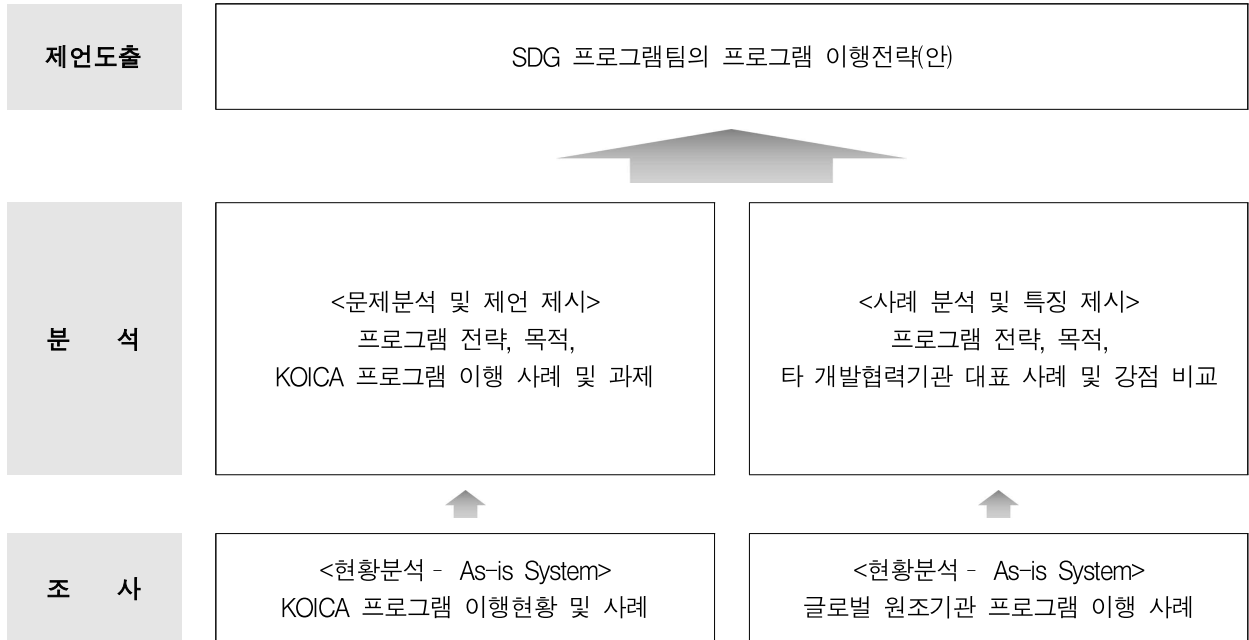
로그그램기반접근법(Programme-Based Approach, PBA)과 SDGs가 강조하는 통합적 접근법(Integrated Approach)에 관한 선행 연구를 중심으로 개념과 정의를 요약.

- 둘째, 글로벌 수준에서 정의된 프로그램에 대한 이해를 토대로 글로벌 원조기관의 프로그램 단위 이행전략 및 현황을 분석. 문헌조사 및 주요 기구 홈페이지 자료 검색을 통해 분석 가능한 프로그램을 선정하여 사업 내용, 전략, 성과관리 방안 등을 구체적으로 분석하여 시사점을 도출.
- 셋째, KOICA의 프로그램 이행현황 맵핑을 위해 국내 프로그램 수준의 성과관리, 변화이론 도입에 대한 국내 선행연구를 취합·분석하고, KOICA의 주요 정책, 분야별 사업의 특성을 분석하고, 관계자 심층 면담을 통해 구체적인 특성과 문제점을 파악
- 또한, 프로그램 이행 관련 업무를 사업 전략 및 SDG 성과 및 데이터 취합, 형성 및 기획, 수행 및 관리, 평가 및 환류를 담당하는 관계자를 대상으로 심층면담을 진행

<표 1-2> 주요 문헌 목록

구분	주요 내용
오진환 외(2018). KOICA 프로그램기반 접근법(PBA) 사업 현황 분석 및 이행방안 연구. 판교: 한국국제협력단.	■ 효과적인 개발원조를 위한 노력의 일환으로 OECD DAC 회원국들이 도입한 프로그램기반접근법(Programme-Based Approach, PBA)의 논의 동향 및 추진현황 분석 ■ EU와 덴마크의 PBA 사업 관리방안 및 가이드라인 심층 분석 ■ KOICA의 PBA 사업 사례분석, KOICA의 PBA 사업전략에 대한 시사점 ■ PBA 확대 대상 고려사항 및 사업관리 방안
홍문숙 외(2018). 국제개발협력 프로그램의 참여적 성과모형 구축연구: 유네스코 프로그램 변화이론 적용 사례를 중심으로, 지역발전연구, 23(1).	■ 국내 개발협력사업 다국가·다지역·다주제 통합의 초기형태의 사업에 대한 프로그램화 과정 제시 ■ 참여적 변화모델 구성 워크숍을 통한 프로그램-프로젝트-활동 구분 및 성과관리 방향 제시하고 글로벌 층위의 최상위 목표와 사업(국가별 프로젝트) 사업 전략 및 성과 재구조화 제시
박수영 외(2021). 개발협력 통합적 접근법의 의미와 사례. 개발과 이슈, 67(1). 판교: 한국국제협력단.	■ 개발협력분야 통합적 접근의 역사적 배경, 유형(섹터 통합형, 이해관계자 통합형, 다중혼합형 등), 장단점 분석 ■ USAID CHAIN 프로젝트, 지구환경기금(GEF)의 회복력 있는 식량 시스템(사업, 월드비전 통합적 사업모델의 수행구조, 조정메커니즘, 모니터링 및 평가 사례 분석 ■ KOICA 통합적 접근법 활용 방안(단기, 중장기) 제안
홍문숙(2022) 변화이론의 개념과 개발협력 적용에 대한 비판적 소고. 개발협력연구, 14(3).	■ 프로그램 이론 및 구성주의적 방법론에 근거하여 프로그램 단위의 성과관리와 프로젝트 단위의 성과관리 방향 제시 ■ 전략 및 다양한 프로그램 유형에서 집중해야 할 광의의 변화이론(Big T) 접근법에 대한 개념과 방향 제시
조지현 외(2023). 혁신적 기술프로그램의 변화이론 적용연구: 탄자니아 교육·에너지 융합 프로젝트 사례, 국제지역연구, 27(2).	■ 혁신적 기술 프로그램(CTS) 사례분석을 중심으로, 프로그램 수준에서 사전에 고려되어야 할 프로그램 성과, 맥락, 전제조건 제시 ■ 프로그램과 비교할 때, 프로젝트 단위에서 고려되어야 할 프로젝트 수준 협의의 변화이론(Small T) 및 광의의 변화이론(Big T) 접근법 모형 제시
갈렘애펜컴퍼니(2022). 한국국제협력단 통합프로그램·프로젝트 성과관리를 위한 KOICA 현황 및 시사점 분석. 판교: 한국국제협력단.	■ SDGs 이행을 위한 국내외 통합적 접근·프로그램 개념 분석 ■ KOICA 통합프로그램·프로젝트 성과관리 현황(베트남, 네팔, 메콩) ■ 주요 원조기관(UNOPS, USAID, 덴마크 등)의 통합프로그램·프로젝트 성과관리 현황 분석 ■ 통합프로그램·프로젝트 성과관리 주요 이슈(성과관리 목적, 성과관리모형, 통합지표, 성과관리체계 등) 분석 및 시사점

- 본 연구의 마지막 단계에서는 위의 분석을 바탕으로 한국의 대외무상협력사업 전담기관인 KOICA의 프로그램 이행전략 제언을 위한 프로그램 이행 관련 업무를 담당하고 있는 기관 내 관계자 워크숍을 실시하고 워크숍 결과를 종합하여 구체적인 로드맵과 향후 과제 도출



[그림 1-1] 연구개요

3. 수행체계 및 연구절차

가. 연구팀 구성

구분	홍문숙 (1급)	이지향 (1급)	류용호, 심윤성 연구보조(5급)
소속	부산외국어대학교	숙명여자대학교	-
주요 경력	KOICA 전문위원, KOICA 평가품질 관리위원 2022 KOICA 파트너십 사업 종료평가 2023 KOICA 국별사업 종료평가 등 다수	KOICA 전문위원, NGO 봉사단 성과컨설팅, ESG 청년중기봉사단 종료평가 등 다수	국제개발협력 분야 성과관리, 사업수행, 연구 유경험자

- 연구책임자는 연구 과제 전반의 조정자 역할을 하며 각 세부 소과제에 폭넓게 참여하여 연구의 통일성을 제고하고 제언을 도출함.
- 연구보조는 각 단계별 조사, 분석 및 전문가 협의회, 기타 행정을 보조함.
- 본 과업이 2개월간 수행되는 단기 과제임을 고려하여 최종결과물의 통일성 및 연구 성과 제고를 위해 주간·월간 회의를 개최하여 연구 범위 및 내용을 조율함.

나. 연구 절차

단계	주안점	수행 방안	산출물	시행 일정
1 단계	과제수행계획 수립 연구주제 관련 현황 조사 책자료 분석 및 정리	문헌조사	과제수행계획서 착수보고회	5월
2 단계	글로벌 기관 이행 및 성과관리 전략 및 사례 심층 분석 KOICA 프로그램 현황 분석	문헌조사 사례분석 심층면담(FGI)	중간보고서 중간보고회	5월-6월
3 단계	KOICA 프로그램 이행전략 수립을 위한 로드맵 및 향후 과제 도출	문헌조사 이행전략수립 워크숍	워크숍 회의록 최종보고서(안)	6월말
4 단계	연구 결과 정리 및 보고	연구 결과 종합 분석	최종보고서 최종보고회	6월말

[그림 1-2] 연구절차 및 단계별 산출물

다. 연구 방법

○ 문헌연구

- 국제개발협력에서의 ‘프로그램’ 정의에 대한 기존 연구를 검토함으로써 국제개발협력 관점에서의 프로그램에 대한 분석의 함의와 고찰을 바탕으로 KOICA 프로그램 이행전략(안) 수립을 위한 기초 자료로 활용함.
- 국내 자료로는 KOICA 프로그램을 중심으로 KOICA의 성과관리 관련 정책문서를 살펴보고, 본 연구의 선행 연구인 ‘개발협력 통합적 접근법의 의미와 사례’, ‘통합프로그램/프로젝트 성과관리를 위한 KOICA 현황 및 시사점 분석’, ‘국내외 ODA 질적 성과지표 현황 분석을 통한 KOICA 사업 적용방안 연구’의 주요 내용과 함의를 분석함.

○ 사례분석

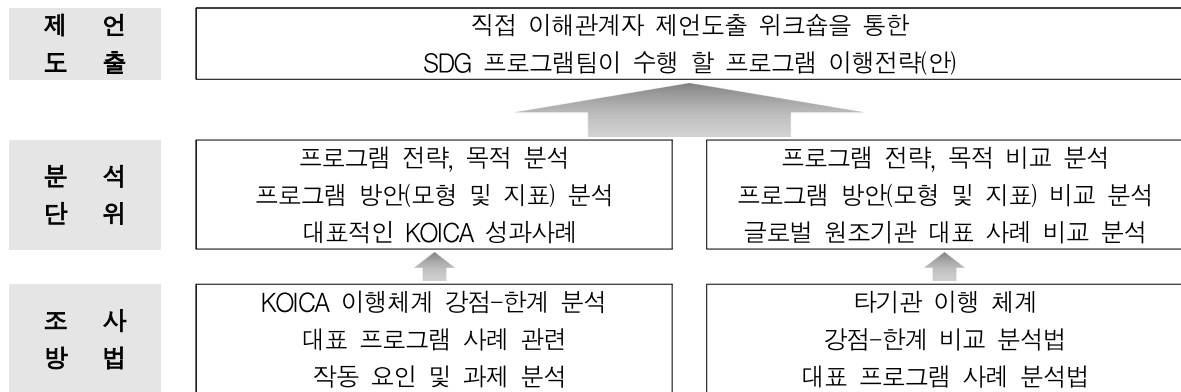
- 글로벌 프로그램 이행현황 및 전략 분석 및 벤치마킹을 위해 글로벌 원조기관의 정책 보고서를 수집하고 웹사이트를 방문하여 자료를 정리함. 특히 글로벌 원조기관의 프로그램 단위 이행(성과관리 포함) 전략 및 현황 분석을 통해 현 KOICA 프로그램 이행현황을 비교 분석하고 로드맵과 향후 과제 도출을 위한 기초자료로 활용함.

○ 심층 면담 및 이행전략수립 워크숍

- 연구 및 분석 결과의 신뢰도와 타당도 확보를 위해 필요시 KOICA 내부 직원들을 대상으로 하는 관계자 심층면담을 실시함. KOICA 프로그램 이행전략에 대한 시사점을 도출하기 위

해서는 다양한 이해관계자들의 의견이 중요하다는 인식하에 사업전략·파트너십 본부, 지역사업 본부, 평가실 3개 부서와 해외사무소 2개 소속 직원 총 10명을 대상으로 온라인 심층면담을 실시하고 회의록을 공유하여 수정 보완함.

- 심층면담과 KOICA 및 글로벌 프로그램 이행현황 및 전략 분석결과를 토대로 이행전략수립을 위한 관계자 워크숍을 1회 실시하여 현실성 있고 KOICA에 적용 가능한 로드맵 및 향후 과제를 도출함.



[그림 1-3] 분석 단위별 조사 방법

라. 연구품질 관리계획

- KOICA SDG 프로그램팀과 연구팀과의 긴밀한 협의와 논의를 통해 지속적으로 연구의 방향성과 내용을 조율함으로써 연구 성과를 제고함.
- 연구용역의 착수보고회, 중간보고회 및 종료보고회를 간담회 형식으로 개최, 다양한 의견을 수렴하여 연구 진행에 반영함.
- 본 과제가 단기에 수행되는 작업임을 고려하여 KOICA 담당자와의 주별 정기 의사소통을 통해 연구의 진행사항을 공유하며, 분석결과 검증 및 제언 도출을 위해 회의 및 평가보고회를 격주간 서면으로 공유함.

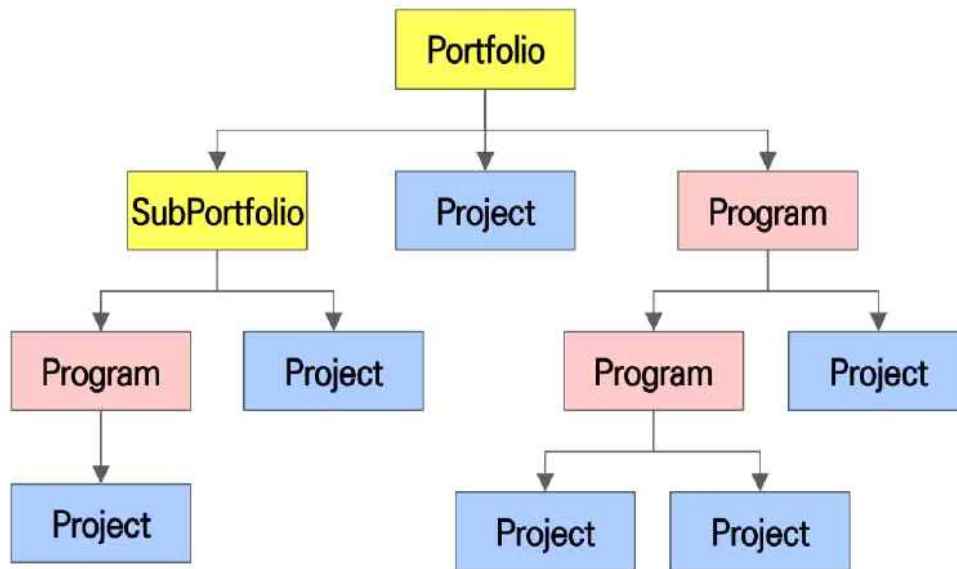
4. 기대효과 및 활용 방안

- 본 연구는 다음의 기대효과 도출을 목표로 함.
 - 단일 프로젝트 상위 수준의 ‘프로그램’에 대한 국제수준의 정의를 고려한 KOICA 내부의 합의된 정의를 도출함으로써 사업의 중복성 예방 및 효율성 제고
 - KOICA 현황 및 시사점 분석을 통합형 CP 체계 내에서의 “CP Sub-program(분야별 성과관리 포함)” 수렴 과정에 대한 제언 도출
- 4장에서 제시하는 프로그램 이행전략은 향후 아래와 같이 활용할 것을 제안함.
 - 다 섹터/다 분야의 “플래그십(가칭)” 프로그램 발굴 및 사무소/지역부서 주도 프로그램형 사업 발굴의 강화를 고려한 개발협력 통합적 접근 및 성과관리 영역 체계 개선 제안
 - 제시된 제언을 한국의 대외무상협력사업 전담기관의 SDGs 달성에 기여 전략화에 활용

II. 프로그램 개념 정리

1. 원조 양식(Modalities)으로서의 프로그램

- 프로그램은 매우 광범위하게 사용되는 용어로, 목표를 공유하는 다수의 상호의존적인 프로젝트들로 구성됨(갈렘애크퍼니, 2022:10).



[그림 II-1] 포트폴리오, 프로그램, 프로젝트의 구조

출처: 갈렘애크퍼니(2022:10).

- 국제개발협력에서의 프로그램은 1) ‘프로젝트’가 확장된 개념, 2) 비 프로젝트적인(non-project) 원조 방식, 3) 수원국의 프로그램에 대한 공여국의 지원으로 구분할 수 있음(이현주, 2010: 51-56).

1) ‘프로젝트’가 확장된 개념

- 단위 사업의 규모가 크거나, 기간이 길거나, 단발성이 아닌 지속적으로 반복되어 실시되는 경우를 총괄하는 개념으로 ‘프로젝트’ 대신 ‘프로그램’을 사용
- KOICA의 경우 혁신적 개발협력사업을 3가지 세부 프로그램(혁신적 기술 프로그램, 포용적 비즈니스 프로그램, 혁신적 파트너십 프로그램)으로 구성
- 각종 활동/ 프로젝트의 집합체(Aggregate) 혹은 패키지(Package)의 의미를 지니는 프로그램은 다양한 양식과 범주가 복합적으로 설계

2) 비 프로젝트적인 원조 방식을 ‘프로그램’ 범주에 포함

- 전통적인 원조방식(인프라, 기술 협력 등)은 프로젝트로 간주하고 이에 해당하지 않는 것(물자지원, 현금, 예산지원의 형태로 이뤄지는 원조 등)을 프로그램으로 분류
- 1990년대 중반까지는 현물지원, 재정지원, 예산지원, 식량 긴급구호 및 증산지원, 부채탕감 등 프로젝트에 해당하지 않는 지원 형태가 중구난방으로 프로그램으로 결합

- 현 DAC CRS 코드 510의 일반예산지원(General Budget Support) 코드 51010은¹⁾ 부문별로 할당할 수 없는 일반 프로그램 지원(programme assistance)을 포함²⁾

3) 수원국의 프로그램에 대한 공여국의 지원

- 2000년대 들어 국제사회는 원조의 효과성 제고가 강조되며 수원국 정부의 핵심 기능 구축, 수원국의 주인의식 이슈 등과 맞물린 새로운 차원에서의 ‘프로그램’ 개념을 재정립하고, 2005년 파리선언(Paris Declaration on Harmonization)은 PBA 형식의 원조를 2010년까지 66%로 늘릴 것을 지표로 채택
 - OECD DAC는 2006년 ‘Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery (Volume 2)’ 을 통해 수원국 정부의 주인의식, 공여국 간 조정 및 조화, 그리고 현지 시스템 활용 등을 강조하는 새로운 원조 양식으로 프로그램기반접근법(Programme-Based Approach, PBA)의 가이드라인을 제공
 - PBA의 ‘프로그램’ 은 국가빈곤감소전략, 특정분야별 프로그램, 주제별 프로그램 또는 특정기관의 프로그램을 포함한 ‘현지주도의 개발프로그램’ 을 지칭하며, 일반예산지원, 섹터예산지원, 공동재정지원, 공동기술협력, PBA형 프로젝트·프로그램 유형으로 구분
 - 한국정부는 「제2차 국제개발협력기본계획(2016-2020)」 에서 국제개발협력 재원 운용계획으로 ‘프로그램 원조’ 로 명명한 PBA를 포함한 지원 형태의 다변화를 명시함(관계부처합동, 2015:41).
 - 한국의 PBA 사업은 2011년 공동재정지원 형태로 시작되어, 다자 및 국제 NGOs와 같은 국제기구가 운영하는 특정 사업 및 기금에 대한 공동기술 및 재정지원이 주를 이루고 있음(오진환, 2018:74-75)
- 오늘날 OECD/DAC(2021:55)는 국제개발협력의 9대 양식(modalities)³⁾의 하나로 프로젝트 기반 개입(project-type interventions)을 명시하고 있음. 협력 양식(cooperation modalities)의 하나인 프로젝트(project)는 ‘정해진 기간, 예산, 지역 내에서 특정 목표 및 성과를 달성하기 위해 협력국과 협의된 투입물, 활동, 산출물을 종합한 사업 유형’ 으로, 여러 가지 구성 요소가 있는 대규모 프로젝트를 프로그램(program)으로 정의함.

2. 통합적 접근으로의 프로그램

- 2015년 17개의 통합되고 분할 불가능한 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)의 채택으로 다양한 측면과 모든 수준에서의 모든 이해관계자들의 참여에 기반한 ‘통합적 접근(integrated approach)’ 의 필요성이 다시금 강조됨(박수영 외, 2021).
- 정의: 여러 분야에 걸친 프로그램 설계, 제공 및 평가를 연결하여 사람들의 삶에 지속적

1) Unearmarked contributions to the government budget; support for the implementation of macroeconomic reforms (structural adjustment programmes, poverty reduction strategies); general programme assistance (when not allocable by sector).

2) <https://webfs.oecd.org/oda/DataCollection/Resources/DAC-CRS-CODES.xls>

3) A: budget support, B: core contributions and pooled programmes and funds, C: project-type interventions, D: experts and other technical assistance, E: scholarships and student costs in donor countries, F: debt relief, G: administrative costs, H: other in-donor expenditures

인 영향을 미치는 접근, 또는 지속가능한 개발의 세 가지 차원(경제, 사회, 환경)에 걸쳐 동시에 여러 편익을 증진시키는 접근

- 의의: 복합적인 개발문제에 종합적인 대응을 하는 시도, SDGs 달성을 위한 핵심방안
- 장점: 통합 대응을 통한 시너지 창출, 종합적 기획을 통한 중복 지양, 규모의 경제로 개발효과성 제고
- 선행과제: 모든 참여자의 사업 목표 및 방향성에 대한 동일한 이해, 장기적인 관점의 사업 기획 및 관리, 변화이론에 기반한 복잡한 대규모 사업을 기획할 수 있는 역량을 갖춘 인력의 확보, 효율적 조정 체계 및 협업시스템 구축, 사업 관리 및 의사결정 과정의 유연화 및 현장화

○ 통합적 접근은 다양한 유형이 존재함.

- Stoddard(2011)는 개발협력 양식의 일환인 프로그램 통합방식을 ▲ Sector-based programming, ▲ Population-based programming, ▲ Geographically-based programming으로 설명함.
 - 부문 통합형(Sector-based programming): 보건 부문의 WHO, 영양 부문의 UNICEF와 같이 특정 부문의 문제를 해결하고자 패키지형으로 활동을 전개하나 부문간 혹은 주제간 연계가 다소 부족
 - 주제/목표 통합형(Thematic of goal-based programming): 다른 부문의 다양한 활동들을 포괄하는 성과기반 모델로 산출물(output)이 아닌 특정 성과(outcomes) 달성을 위해 협력
 - 인구 통합형(Population-based programming): UNHCR의 난민 대상 프로그램과 같이 특정 인구집단의 수요에 기반한 다부문 프로젝트 및 활동의 통합
 - 지역 통합형(Geographically-based programming): OXFAM과 같이 고도화된 영향(impact)을 목표로 특정 기간과 핵심 활동분야(activity area) 전략에 기반하여 국가프로그램(country programme)을 운영하는 경우
- 박수영 외(2021)는 통합적 접근을 ▲ 섹터 통합형, ▲ 이해관계자 통합형, ▲ 다중혼합형의 세 유형으로 구분함.
 - 섹터 통합형: 특정 개발주제(unifying theme)에 대해 종합적 분석을 통해 변화이론을 구성하고 사업을 기획하여 개발 목표를 달성
 - 이해관계자 통합형: 여러 이해관계자(정부, 시민사회, 민간 등)간 협력 및 조율을 통해 다양한 전문 지식과 노하우 및 자원을 체계적으로 동원하여 개발 목표 달성
 - 다중혼합형: 섹터 및 이해관계자 통합이 혼합된 형태

○ 통합적 접근으로의 프로그램은 특히 성과중심관리체계(Results Based Management, RBM)와 밀접하게 연계됨. RBM이란 목표한 성과를 달성하기 위해 관련 조직에 동기를 부여하고, 필요한 절차 및 자원을 활용하는 관리시스템 전반을 의미하나, 기관들은 이 시스템을 활용하여 빈곤감소 및 개발이라는 뚜렷한 성과를 목표로 운영되는 조직으로 발전시켜옴(차은주, 2010:72).

- UNESCO는 RBM의 5대 원칙으로 1) 성과 및 영향 중심(outcome&impact-oriented), 2) 공동 성과를 위한 다학제간 협력(interdisciplinarity towards collective results), 3) 포용적·참여적 접근(inclusive & participatory approach), 4) 투명성(transparency), 5. 적합한 관리(adaptive management)를 설정함. 특히 다학제간 협력을 통해 다양한 이해관계자의 협력과 통합적이고 다부문을 포괄하는 프로그래밍 접근(integrated and multidimensional programming approach)을 강조함(UNESCO, 2008:9).

3. 한국적 지원 전략으로의 프로그램

- 한편 우리나라는 2000년대 무상원조사업의 성과를 극대화할 수 있는 원조 접근 전략과 실시 방식을 전환시키기 위해 ‘프로그래밍 접근(프로그램화)’을 발달시켜 왔으며, 특히 ‘한국적 개발원조 사업’의 효과적 프로그래밍에 주목함(전승훈 외, 2007).
 - 한국적 지원 전략의 핵심 원칙은 ‘선택과 집중’으로 중점지원국을 대상으로 우리나라의 비교우위 분야에 집중한 프로그래밍을 시도함.
 - 2005년 11월 국무회의는 「대외원조 개선 종합대책」을 채택하고 성과 중심적 원조체제 강화를 위한 ‘중점지원국 대상 3~5년 단위의 중기 국별지원전략수립’을 결정하였으며, 2007년 7월 제2차 국제개발협력위원회가 「ODA 중기전략(2008-2010)」을 채택함. 이후 우리나라는 5년마다 ODA 중점협력국을 지정·운영해 오고 있으며 2021년 1월 총 27개국의 제3기 중점협력국을 선정하여 국가협력전략(Country Partnership Strategy. CPS)을 수립함⁴⁾.
 - 또한 2012년 「한국형 ODA 모델 추진방안」을 수립하고 선진국과 차별되며, 개도국에 도움이 되는 ODA 콘텐츠를 프로그램 수준으로 총정리하여 40개의 기본 프로그램으로 선정하고 추진방식으로 중점협력 분야를 중심으로 한 맞춤형 패키지 프로그램(예시: 물 관리 ODA 모델 = 저수관리+하수관리+식수공급+물환경보전 등), 인프라 구축과 역량강화의 결합(정책자문+개발조사+프로젝트+전문가파견·초청연수+자금협력 등) 등을 강조함(관계부처 합동, 2012).
- 원조효과성이 강조되는 국제사회의 변화에 따른 새로운 원조 접근 전략과 실시 방식으로 모색된 ‘한국적 프로그래밍’은 다음의 특징을 지님.
 - 중점협력국을 중심으로 하는 주요 협력 분야에서의 성과중심으로 관리되는 사업
 - 우리가 강점을 가진 발전경험과 비교우위에 기반을 두어 수원국 상황에 연계·결합한 사업 콘텐츠들
 - ODA 주체간 포괄적·개방적 파트너십을 통해 시너지 효과 제고
- 이러한 특징은 우리나라의 무상원조 집행기관인 KOICA가 중점협력국에 대한 한국적 개발 사업을 체계적으로 프로그램화하는 과정을 통해 확인할 수 있음. 2019년 KOICA 국가지원 계획(Country Plan, CP)를 수립하고 5대 수립방향으로 ▲ 전략 기반 사업추진, ▲ 핵심성과 중심 개발, ▲예측가능성 및 책무성 제고, ▲ 사업유형의 통합적 활용, ▲ 포용성 강화를 설정함.

4) https://www.odakorea.go.kr/ODAPage_2022/category04/L05_S01.jsp



[그림 II-2] KOICA CP 추진목표 및 방향

출처: 한국국제협력단(2019b:1).

- 한국적 지원 전략으로의 프로그램은 ‘프로그램화’ 혹은 ‘프로그래밍’과 동일한 의미로 사용되어 왔으며, 원조 효과성 제고를 위한 전략-사업 연계, 성과 중심 개발을 위한 맞춤형 패키지로서의 프로그램 운영, 효율성 및 시너지 제고를 위한 이해관계자 간 협업·연계 강화 및 사업수단·유형 간 통합의 특성을 보임.
- 국내에서는 최근 개발협력분야 통합적 접근의 역사적 배경 및 유형(섹터 통합형, 이해관계자 통합형, 다중혼합형 등)을 중심으로 하는 통합적 프로그램에 대한 논의가 있었지만, 실제 사업 단위에 적용된 사례는 많지 않았음. 홍문숙 외(2018)은 국내 개발협력사업 다국가·다지역·다주제 통합의 초기형태의 사업인 교육분야 다자성양자사업에 대한 ‘프로그램화’ 과정을 제시하고 참여적 변화모델 워크숍을 통한 글로벌 층위의 프로그램 목표와 사업(국가별 프로젝트) 성과 재구조화 방안을 제시하였음. 박수영 외(2021)의 연구도 다자사업인 사업인 지구환경기금(GEF)의 회복력 있는 식량 시스템 및 국제에너지 사업인 월드비전 통합적 사업모델의 수행구조, 조정메커니즘, 모니터링 및 평가 사례를 분석하였음. 이를 통해 KOICA의 프로그램 이행은 다자성양자 및 국제에너지 협력 사업에서 좀 더 원활히 이행이 가능할 것으로 제안함.
- 이와 같이 국내 개발협력계에서는 국별 프로그램에 기반을 둔 ‘프로그램화’ 혹은 ‘프로그래밍’보다 다자기구, 국제에너지 및 기업과의 파트너십에 기반을 둔 ‘프로그램’ 및 변화이론 구성에 대한 연구가 활발히 논의되고 있는 특징이 나타남. 프로그램 이론 및 이해관계자 간의 조율과 조정을 강조하는 구성주의적 방법론에 근거하여 프로그램 단위의 성과관리와 프로젝트 단위의 성과관리 방향 제시하는 개념논의가 정교화되기 시작함(홍문숙, 2022). 그 사례로서 혁신적 기술 프로그램(CTS)을 중심으로, 프로그램 수준에서 사전에 고려되어야 할 프로그램 성과, 맥락, 전제 조건과 프로젝트 단위에서 논의되어야 할 협의의 변화이론(Small T) 및 광의의 변화이론(Big T) 접근법 개념과 변화이론에 근거한 프로그램-프로젝트 모형이 도출됨(조지현 외, 2023).

4. 소결

- 국제개발협력에서의 프로그램은 다양한 개념으로 사용되어 왔으며 국제사회의 원조 및 개

발협력 정책 변화에 따라 의미가 확장되었음. 국제개발협력에서의 프로그램은 원조 방식, 통합적 접근, 지원 전략으로 볼 수 있음. 프로그램은 프로젝트 등과 구분되는 원조 방식을 지칭하기 위한 기술적 용어로 사용되기도 하며, 특정 목적 달성을 위한 다양한 요소들의 통합을 강조하기 위한 접근으로 활용되기도 하며, 내부적으로는 성과중심의 계획·이행·평가·학습의 강조 외부적으로는 전략과 사업을 연계하는 프로그래밍을 강조하는 전략으로도 볼 수 있음.

- 이러한 ‘프로그램화’ 혹은 ‘프로그래밍’은 파리선언을 비롯한 유관 개발협력 프레임 워크들이 강조해 온 수원국 정부의 주인의식, 공여국 간 조정 및 조화, 그리고 현지 시스템 활용 등을 강조하는 새로운 원조 양식으로 프로그램기반접근법(Programme-Based Approach, PBA)과는 매우 다른 개념이나, 국가에 따라 PBA를 자국 정책에 기반을 두어 프로그램화 된 새로운 원조 양식 혹은 지원 전략으로 이해하고 프로그램을 이행하는 경우도 발견할 수 있음.
- 한국은 새로운 원조 방식, 한국적 지원 전략으로 프로그램을 발전시켜옴. 초기 ‘프로그래밍 접근(프로그램화)’은 ‘한국적’ 사업의 모델화 및 패키지화를 강조하는 경향이 강했으나, 중점 협력국 제도 정립 이후 주요 협력 분야에서의 성과중심 개발협력 운영에 방점을 두고 있는 것으로 보임. 특히 ODA 주체 간 포괄적·개방적 파트너십을 통해 시너지 효과 제고가 강조되고 있음.

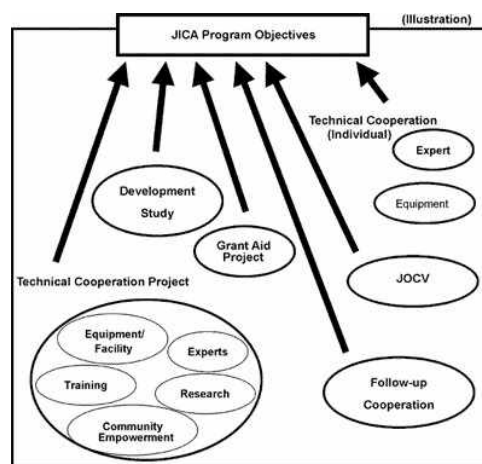
Ⅲ. 해외 국제개발협력 프로그램 사례 분석

- 이 장에서는 프로그램을 자국 정책에 기반하여 프로그램화 된 새로운 원조 양식 혹은 지원 전략으로 이행하는 일본과 미국의 기관 프로그래밍 전략을 살펴보고자 함.
- 한편 국제개발협력에서의 프로그램은 파트너십, 통합, 연계를 강조함. 여러 국가에서는 프로그램이라는 명칭을 활용하여 통합적 접근을 시도하고 있으며, 이를 통한 구성 요소간의 시너지와 보다 큰 영향 창출을 목표하고 있음. 이에 이 장에서는 이러한 프로그램을 통한 통합적 접근 사례를 살펴보고자 함.

1. 기관 프로그래밍 전략 사례

가. JICA 사례

- 일본 국제개발협력에서의 프로그램은 JICA 기관 차원의 여러 가지 구성 요소가 있는 양식과 분야를 연계하기 위한 프로그래밍 전략으로 발전해 옴.
- 일본 정부는 2003년 기존 기술협력(Technical Cooperation)의 다양한 양식(scheme)을 기술협력프로젝트(Technical Cooperation Project, TCP)로 통합하고 “JICA협력프로그램(JICA’s Cooperation Program, JICA CP)” 수립을 위한 “프로그램 접근(Program Approach)”을 강조함⁵⁾.
 - JICA CP 정의: 특정 목표 달성을 위한 유사·관련 프로젝트 혹은 서비스 그룹⁶⁾
 - 특징: ▲ 한정된 자원을 효과적이고 효율적으로 활용하기 위한 우선순위 문제/분야 중심 접근: ▲ JICA의 다양한 양식의 효과적인 통합



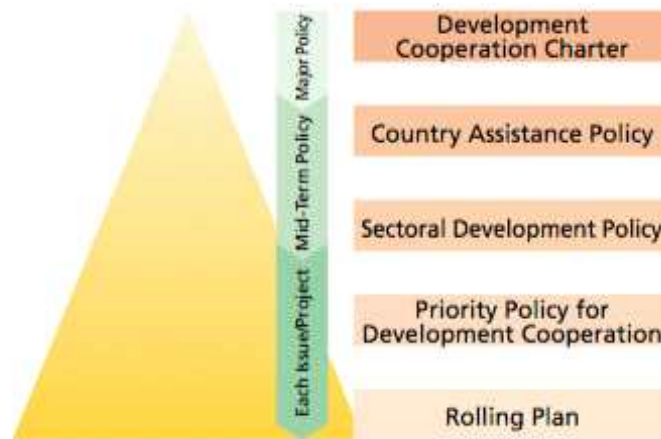
[그림 III-1] JICA 프로그램 프로젝트 개념도

출처: https://www.jica.go.jp/Resource/philippine/english/activities/activity_01_01.html (접속일: 2023.6.1.)

5) https://www.jica.go.jp/Resource/philippine/english/activities/activity_01_01.html (접속일: 2023.6.1.)

6) 반면 프로젝트는 주어진 예산 내에서 특정 기간 내에 특정 목표를 달성하도록 설계된 계획으로 정의함.

- 한편 일본은 전통적인 프로젝트 방식의 사업 추진의 한계를 인식하고 1990년대 말부터 체계적 기획 접근(approaches for systematic planning) 기법을 도입하여 개발문제 해결을 위한 국가 및 주제 접근(country-specific and issue-specific approaches)을 시도해 왔음. 이러한 일본의 접근은 원조 효과성이 본격적으로 논의되는 국제사회의 변화 속에 일본의 ODA 정책과 JICA의 사업이 연계된 국별프로그램(Country Program)과 주제프로그램(Thematic Program)으로 발전해 옴(전승훈 외, 2007:57; 이현주, 2010:98).
- 일본의 ODA 정책-사업 연계는 다음과 같음.



[그림 III-2] 일본의 ODA 정책-사업 연계 체계

출처: Ministry of Foreign Affairs(2015). <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2015/html/honbun/b0/enjo.html>

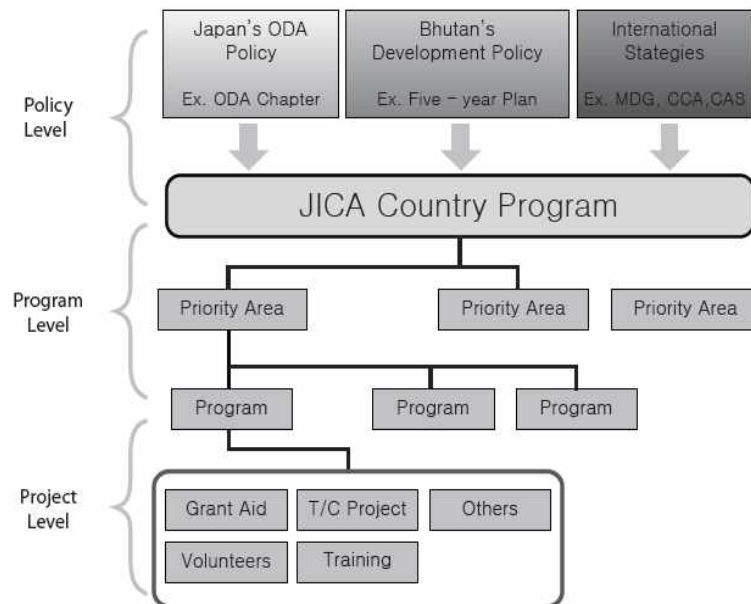
- 일본은 1992년 「ODA대강(ODA Charter)」를 제정하여 ODA의 목적과 원칙을 규정함. 일본은 ODA대강을 2015년 「개발협력대강(Development Cooperation Charter)」으로 변경하였으며, ▲ 질적 성장(Quality growth) 및 불평등의 완화 ▲ 평화구축(peacebuilding) 지원과 보편적 가치의 공유 ▲ 글로벌 이슈 해결을 통한 지속가능하고 회복탄력적인 전 세계 공동체(international community) 구축을 3대 우선순위(priority issues)로 설정함(MOFA, 2006:11).
- 일본은 1998년 국가원조프로그램(Country Assistance Program, CAP)⁷⁾을 도입하고 5년 주기로 정책을 수립함. 2010년 CAP를 국가원조정책(Country Assistance Policy, CAP)으로 변경하였으며, 매년 국가별 지원 내용을 우선순위 분야(priority area), 개발 문제(development issue), 원조 프로그램(assistance program) 등으로 개괄하는 롤링계획(Rolling Plan, RP)을 개정함⁸⁾.
 - 원조 프로그램은 사업명(projects), 지원 양식(scheme), 일정(schedule), 원조규모(assistance amount) 등으로 구성됨.
 - 2022년 4월 기준 말레이시아 RP는 3대 우선순위 분야 하에 6개 프로그램을 두고 있음. 예를 들어 Program for Promotion of High-Value Added Economy는 기술협력프로젝트(Technical Cooperation Project)인 Promoting Holistic Education 등을 포함한 10개의 사업들로 구성됨⁹⁾.

7) <https://www.mofa.go.jp/policy/oda/assistance/program.html#section1> (접속일: 2023.6.1.)

8) https://www.mofa.go.jp/policy/oda/assistance/outline_cap.html (접속일: 2023.6.1.)

9) <https://www.my.emb-japan.go.jp/files/100280860.pdf> (접속일: 2023.6.1.)

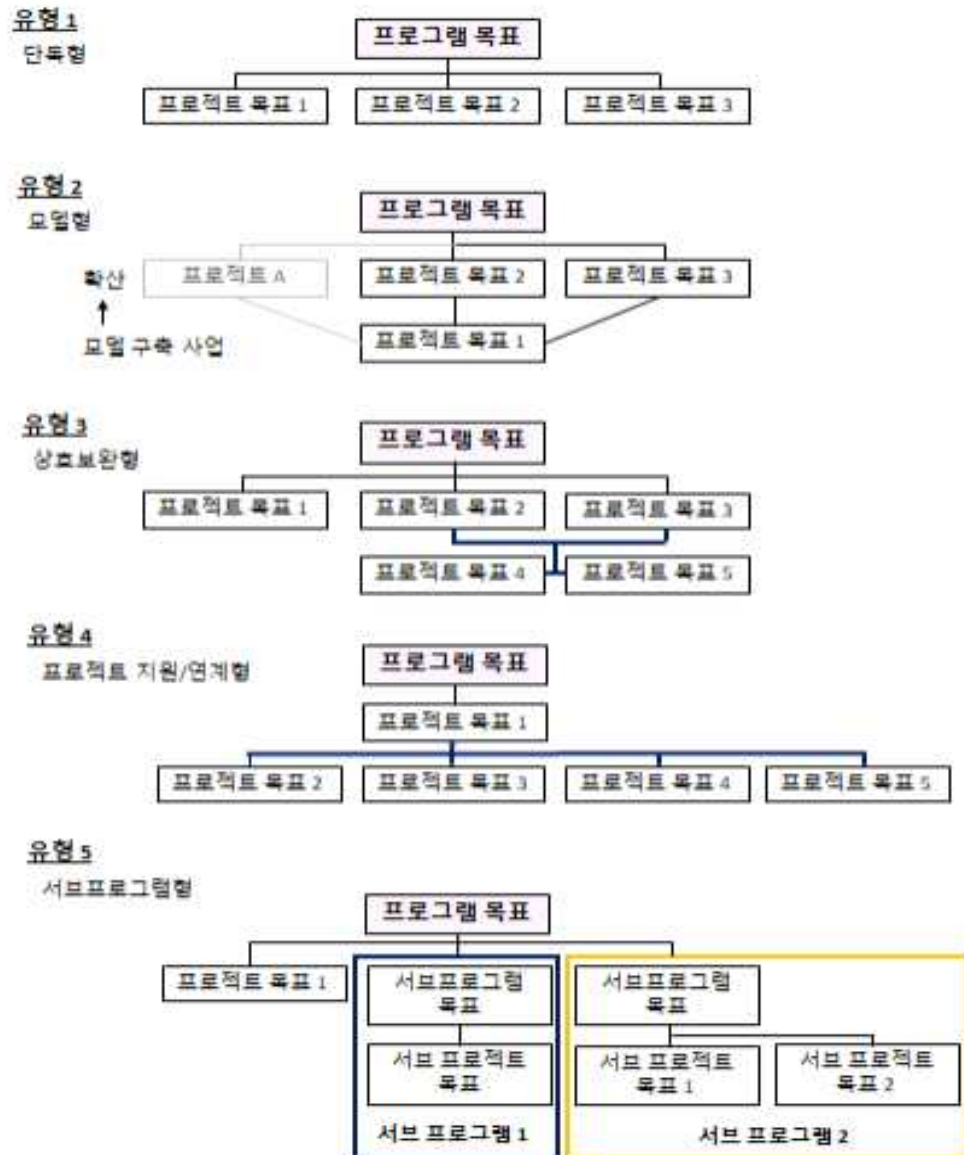
- 일본의 무상원조, 유상원조, 기술협력 통합 전담기구인 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)는 1998년 국가 및 지역 프로그래밍을 위한 외부 자문위원회를 발족하고, 국가별 JICA 활동의 기본 프로파일 데이터베이스 구축을 통해 1999년 JICA 국가프로그램(Country Program, CP)을 도입하고 상기 CAP을 토대로 한 기관 자체 전략인 국별지원전략(Country Assistance Strategy)을 수립함(JICA, 2002:3).
- JICA의 국가프로그램은 CAP의 롤링계획과 마찬가지로 우선순위 분야(priority area), 프로그램(program), 프로젝트(project)로 구성됨.



[그림 III-3] JICA의 정책, 프로그램, 프로젝트 단계의 구성과 체계(부탄 사례)

출처: 이현주(2010:99).

- 일본의 정책-사업 연계가 강조되며 JICA의 프로그램은 “특정 목표 및 대상을 지닌 관련 프로젝트들의 결합(a group of related projects directed towards the attainment of specific objectives and targets)”에서 “개발도상국의 중장기 개발목표 달성을 지원하기 위한 전략적 프레임워크(strategic framework to support achievement of particular mid and long-term development objectives in a development country)”로 의미가 확장되었음. 2008년 New JICA 출범 이후 제시된 CP의 3대 구성 요소는 아래와 같음(JICA, 2010:27, JICA: 2015:30).
 - 협력국의 개발전략과 일본의 원조전략에 따른 명확한 협력 목적
 - 협력 목적 달성을 위한 적합한 협력 시나리오
 - 최적의 원조 방식(기술협력, 유상원조, 무상원조, 봉사단 파견 등) 결합(combination)
- 나아가 JICA는 ‘프로그램화(Programme Approach)’를 “협력프로그램의 전략체계(strategic frameworks) 하에서 개발도상국의 특정 분야(sector)를 대상으로 하는 개별적인 프로젝트들 간의 연계(collaboration)와 시너지(synergy)를 창출하는 접근”으로 정의함(JICA: 2015:1).

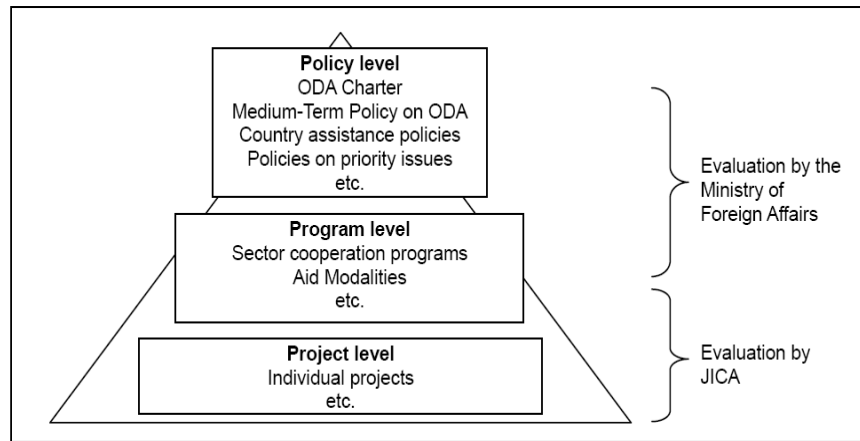


[그림 III-4] JICA 5대 프로그램 유형

출처: JICA(2007b:40).

- JICA는 2000년대 후반부터 개발도상국의 중장기 개발목표 달성을 지원하기 위한 전략적 프레임워크로서의 방향을 명확히 하고자 함. 위의 그림은 프로그램-서브프로그램 간의 목표를 계층화하여 화살표로 연결한 것으로, 협력 시나리오 구상 시 프로젝트 간 복잡한 구조 및 인과 관계를 구체화하여 관리의 효율성을 높이는 참고자료로 활발히 활용되고 있음 (JICA, 2007b:39).
- JICA는 프로그램이 ‘전략체계’임을 강조하고 있으며, 원조 방식 간 연계가 프로그램의 필수요소는 아니며 프로그램이 단독 프로젝트로 구성될 수 있음을 명시함. 프로그램 방식은 ▲ 단독형(independent type), ▲ 모델형(model type), ▲ 상호보완형(complementary type), ▲ 프로젝트 지원/연계형(project-support type, linked project), ▲ 서브프로그램형(subprogramme type)으로 다양하게 구성하고 있음.

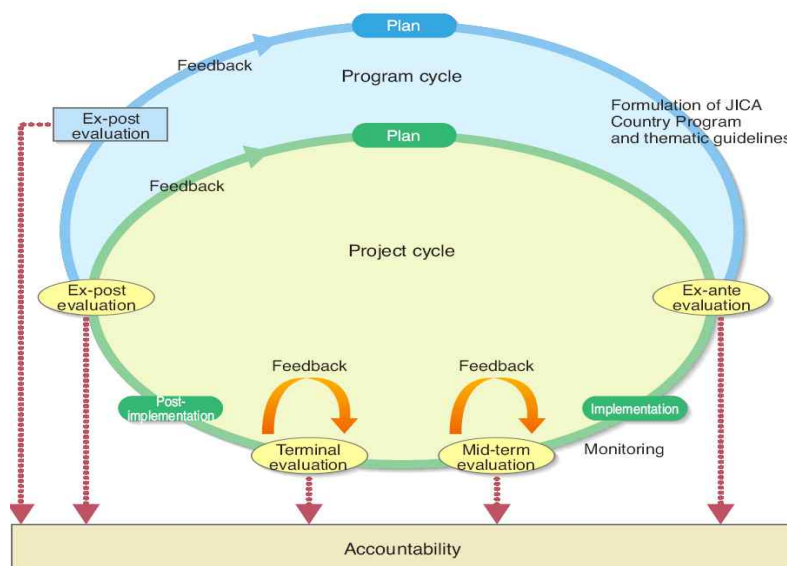
- 한편 일본은 ODA 사업에 대해 ▲ 정책 수준 평가, ▲ 프로그램 수준 평가, ▲ 프로젝트수준 평가를 실시하며, JICA는 프로그램 및 프로젝트 수준의 평가를 담당함.



[그림 III-5] 일본 ODA 평가 대상 및 실행 체계

출처: JICA(2010:9).

- JICA의 프로그램 수준 평가는 JICA 협력프로그램 평가와 주제평가(thematic evaluation)로 구분됨. 프로그램 수준 평가의 목적은 특정 국가, 부문, 개발 문제 및 협력 방식과 관련된 일련의 프로젝트를 포괄적이고 횡단적인 방식으로 분석함으로써 향후 보다 효과적인 협력 방법에 대한 교훈과 권고안을 도출하는 것임. 이에 프로그램 수준 평가는 보다 일반적인 정책적 관점을 제공하며, 관련 프로젝트들과 전반적인 계획 및 가이드라인 개선에 활용됨 (JICA, 2007a:1; JICA, 2010:18).



[그림 III-6] JICA 프로젝트 및 프로그램 평가 체계

출처: JICA(2007a:1).

- JICA 프로그램 평가 원칙은 JICA의 지원이 특정 개발 효과(effect)에 얼마나 기여하는가에 대한 기여도(contribution)의 관점에서 이루어지는 것을 강조하고 있음. ▲ 협력국 개발전략과의 정합성(positioning)과 ▲ 이를 달성하기 위한 프로그램 전략(시나리오)의 적절성, 사업 효과성, 협력/연계의 적절성 등을 중심으로 평가를 수행하며 평가 질문 예시는 다음과 같음(JICA, 2010:28).

<표 III-1> JICA 프로그램 평가 항목 및 질문 예시

평가 항목		평가 질문
1. 정책부합성 (Positioning)	일본 정책	1-1-1 JICA프로그램은 어떠한 일본의 국별 원조 정책에 해당하나?
		1-1-2 JICA프로그램은 어떠한 일본의 분야별 및 이슈별 원조 정책에 해당하나?
	협력국 개발 전략	1-2-1 JICA프로그램은 어떠한 협력국 개발 전략에 해당하나?
2. 프로그램 전략 (Strategic aspect of program)	계획 (Plan)	2-2-1 JICA프로그램을 구성하는 개별 프로젝트의 목표는 어느 정도 달성되었나? 개별 프로젝트의 결과는 무엇인가?
	결과 (Outcome)	2-2-2 JICA프로그램 목표 달성과 관련하여 JICA 프로그램을 구성하는 JICA 프로젝트의 조정 결과는 무엇인가?
		2-2-3 JICA프로그램 목표 달성과 관련하여 JICA 프로젝트의 조정 및 다른 원조 기관의 협력의 결과는 무엇인가?
		2-2-4 JICA프로그램 목표는 어느 정도 달성되었나?
		2-2-5 JICA 프로그램 목표 달성에 적합한 프로젝트 구성이 선택되었는가?
	과정 (Process)	필요에 따라 계획 및 산출물 평가 시 작동요인과 비작동요인 분석이 이루어짐
		2-3-1 JICA프로그램을 구성하는 프로젝트의 적절한 협력과 조정이 계획과 실행 단계에서 시도되었는가?
		2-3-2 JICA프로그램을 구성하는 개별 프로젝트의 계획 및 실행에서 다른 원조 기관과의 적절한 협력 및 조정이 시도되었는가?
3. 개발 전략에의 기여 (Contribution to development strategy)	3-1-1 JICA프로그램이 지원한 협력국 개발 목표 지표는 어떻게 개선되었나?	
	3-1-2 JICA프로그램은 상기3-1-1에 어떻게 기여했나?	
	3-1-3 JICA프로그램을 통한 다른 원조 기관과의 협력은 개발 목표 달성에 어떠한 결과를 가져왔나?	
	3-1-4 JICA프로그램은 협력국의 개발 목표를 달성에 효과적이고 자립 가능하게 기여했나?	

출처: JICA(2006:28).

- 2005년 이후 실시된 26개의 JICA 협력프로그램에 대한 시범평가를 분석한 결과 프로그램 운영의 문제점은 ▲ 상호연계성이 떨어지는 1개 이상의 유사 프로젝트를 그룹으로 묶은 프로그램, ▲ 개발 성과 달성을 위한 프로그램의 차별성 부재, ▲ 사업형성 단계에서의 적절한 설계 및 평가 가능성 확보 부족으로 확인됨(JICA: 2015).
- 한편 일본의 주제프로그램은 국별프로그램 체계를 통해 JICA가 실시하는 여러 사업을 테마별로, 횡적으로 분류, 접근하는 방식으로, JICA는 2000년대 초반부터 사업 주제별 가이

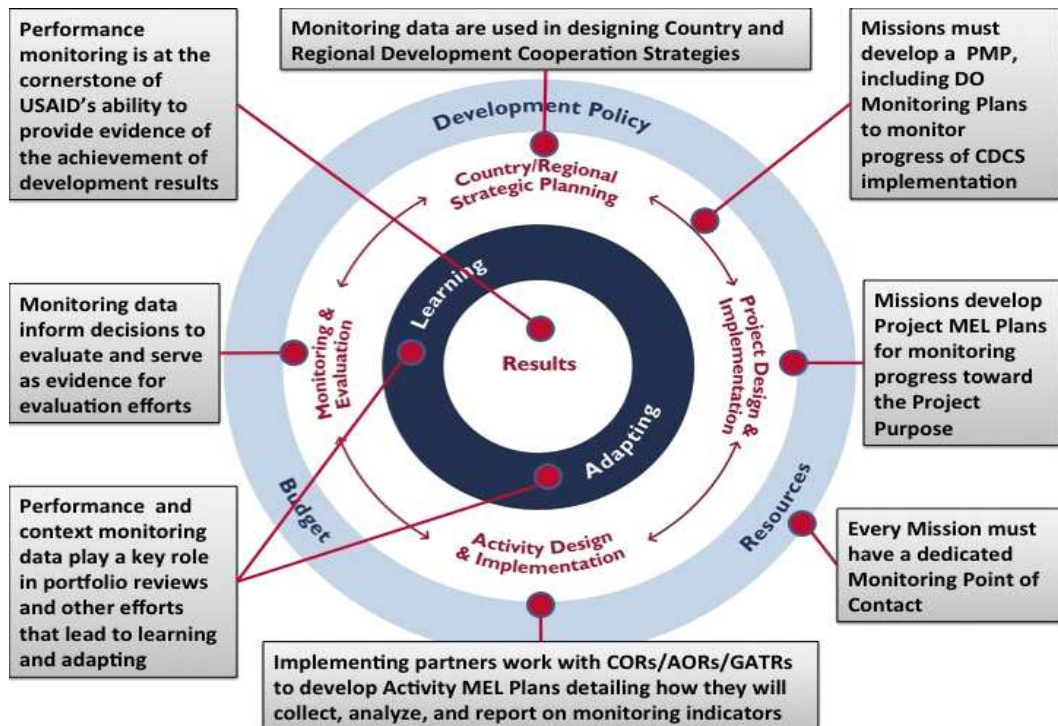
드라인(Thematic Guidelines)을 수립, 각 테마별 정책적, 전략적 이슈를 제시하고 있음(이현주, 2010:100).

- 이상에서 살펴본 바와 같이 JICA의 프로그램은 프로젝트 상위 개념인 동시에 JICA의 협력 운영 모델임. JICA의 프로그램 이행은 일본정부의 국가원조정책과 JICA의 국가프로그램을 정책으로 하여 JICA CP를 연계한 방식으로 수행되고 있으며 그 중심에는 국별프로그램이 있음. 이행에 있어 정책차원에서는 협력국 및 일본 ODA 정책과의 정합, 다양한 이해관계자 협업, 실행 차원에서는 JICA 원조 양식 간의 통합을 강조하나 주제프로그램과 긴밀히 연계된 주제 통합 방식을 취하지는 않고 있는 것을 확인함. 프로그램 평가와 관련하여 ‘기여도’ 측정을 원칙으로 설정하고 있으나, 프로젝트 평가와 차별되는 별도의 평가 가이드라인 및 환류계획은 미수립 된 것으로 보임.

나. USAID 사례

- 미국 정부의 해외원조 프로그램은 2006년 도입한 「해외원조 표준 프로그램 구조 및 정의 (Foreign Assistance Standardized Program Structure and Definitions, SPSD)」를 통해 제시되며 2017년 6월에 최신 개정되었음¹⁰⁾. SPSD는 7개 카테고리로 구분되며 각 카테고리는 프로그램 요소 및 분야(Program Elements and Areas)로 구성됨.
- SPSD는 미국의 해외원조자금(foreign assistance funds)의 재정 관점에서 추적하기 위한 목적으로도 활용되는 바, 2017년 새로 추가된 프로그램 개발 및 감사는 개발협력에서 의미하는 프로그램 보다는 조직 차원의 운영관리 비용을 추적하기 위한 기재로 볼 수 있음.
 - 평화 및 안보(Peace and Security)
 - 민주주의, 인권, 거버넌스(Democracy, Human Rights and Governance)
 - 보건(Health)
 - 교육 및 사회서비스(Education and Social Services)
 - 경제성장(Economic Growth)
 - 인도주의지원(Humanitarian Assistance)
 - 프로그램 개발 및 감사(Program Development and Oversight)
- 미국은 증거기반 프로그래밍(evidence-based programming)을 해외원조 프로그램 전반에 적용하고 있음. 미국국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)의 프로그램 주기(Program Cycle, PC)는 미국의 외교정책을 발전시키기 위해 특정 지역 또는 국가에서 개발협력 사업을 계획, 이행, 평가, 적용하기 위한 USAID의 운영 모델임(USAID, 2023). 본 정책은 Automated Directives System(ADS) Chapter 201는 ▲ 국가·지역 전략 수립 ▲ 프로젝트/활동 설계 및 이행 ▲ 모니터링 및 평가로 구분되는 프로그램의 전 과정에 대해 구체적인 활동 추진 원칙과 방식을 제시하는 정책임(그림 3-7 USAID 프로그램주기 운영정책 참고).

10) <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/02/The-New-SPSD-June-2017-Accessible-2.16.2023.pdf> (접속일: 2023.6.1.)



[그림 III-7] USAID 프로그램 주기 운영정책

출처: <https://usaidlearninglab.org/monitoring/monitoring-toolkit/monitoring-program-cycle>(접속일: 2023.6.1.)

- 동시에 미국 정부는 프로그램, 프로젝트, 활동, 프로세스를 다음과 같이 구분함. 특히, 프로그램의 경우에는 “특정 기간 동안 일반적으로 여러 당사자가 이행하는 목표 또는 성과를 달성하기 위한 일련의 활동, 프로세스 또는 프로젝트”로 개념화하고 있음. 이는 미국 정부가 프로젝트를 “기간·범위·투입자원이 정해진 특정 결과 달성을 위해 계획 및 실행되는 일시적 개입 고유 활동(routine operation)이 아닌 특정 목표 달성을 위해 고안된 특정한 활동의 집합체(specific set of activities)로 보는 조작적 정의와 차이가 있음.

<표 III-2> 미국 정부의 프로그램, 프로젝트, 활동, 프로세스 정의

구분	내용
프로그램(Program)	특정 기간 동안 일반적으로 여러 당사자가 이행하는 목표 또는 성과를 달성하기 위한 일련의 활동, 프로세스 또는 프로젝트
프로젝트(Project)	- 기간·범위·투입자원이 정해진 특정 결과 달성을 위해 계획 및 실행되는 일시적 개입 - 고유 활동(routine operation)이 아닌 특정 목표 달성을 위해 고안된 특정한 활동의 집합체(specific set of activities) - 프로젝트들이 모여 프로그램의 포트폴리오를 구성
프로세스(Process)	- 특정 목적을 달성하기 위해 취해진 일련의 조치(actions) 또는 단계(steps) - 프로그램 및 프로젝트 이행의 일부이자 사무소 혹은 부서 운영의 일부(예: 기안 및 결재 보조금 제출 보고 및 승인 등)
활동(Activity)	- 특정 산출물(output)을 위해 특정 투입이 특정 기간 운용되는 특정 작업 - 프로그램, 프로젝트, 프로세스의 하위 구성요소

출처: Department of State(2018)을 토대로 연구자가 재구성.

- 미국 정부는 해외원조의 직접 산출물(direct output)과 미국정부의 기여 성과(contribution outcomes) 측정을 위해 표준지표(Standard Foreign Assistance Indicators)¹¹⁾를 활용하며, ▲ 프로그램 요소 및 분야 지표, ▲ 크로스커팅(젠더, 청소년, 과학기술혁신, 연구 등) 지표를 제시하고 있으며 2018년 이후 수행성과지표(performance indicator)를 집계하고 있음¹²⁾.
- USAID의 프로그램은 미국 연방차원의 규정인 SPSD(해외원조 표준 프로그램 구조 및 정의 (Foreign Assistance Standardized Program Structure and Definitions) 7개 프로그램 요소 및 분야를 고려한 주제프로그램(예: Agriculture Program, Basic Education Program, Peacebuilding Program), 지역프로그램(예: Global Program, Regional Program, Country Program), 그리고 지원방식에 따른 그랜트 프로그램(Grants Program) 등을 운영함.¹³⁾
- USAID 또한 가장 많은 예산을 국별프로그램(Country Program)에 투자하고, 5년 주기인 국가개발협력전략(Country Development Cooperation Strategy, CDCS)에 기반을 두고 국별 프로그램을 운영함. CDCS는 USAID의 국가별 협력활동 개발 및 이행 지침으로, 현재 68개국에 대한 CDCS가 있음.¹⁴⁾ CDCS의 주요 기능은 다음과 같음.
 - 미국의 전략을 해당 국가의 환경에 적합하게 재구성하여 개발 목표로 설정
 - 프로젝트 및 활동 설계에 대한 지침을 제공하여 현지 활동이 CDCS의 목표에 일관되게 추진되도록 조율
 - 법령에 따라 국회 등에 제출하는 보고서의 기틀 제공
 - 관련 당사자간 소통 수단, 원조 효과성 원칙 제고, 현지사무소 성과관리계획 기틀 제공
- CDCS를 수립하는 데에는 현지사무소가 전반적인 개발 우선순위와 주요 수요분야 선정, 현지 환경평가(젠더, 열대숲과 생물다양성, 기후변화) 수행, 이해당사자 소통, 접근법 개발, 각 단계별 성과지표(deliverables) 제시 등 핵심적인 역할을 담당. USAID 본부는 Bureau for Policy, Planning and Learning이 USAID의 정책과 절차, 지침에 부합하는지 확인하고, Regional Bureaus와 Pillar Bureaus가 현지사무소에 지역적 이슈 및 정책, 섹터 별 전략에 대한 기술적인 지원을 제공하며, Office of Budget and Resource Management가 예산 관련 사항을 검토하고, 범분야 이슈를 담당하는 부서(Center for Environment, Energy, and Infrastructure, Gender Equality and Women's Empowerment Hub)도 검토에 참여함.
- 공식적인 CDCS 수립은 현지사무소의 사전준비 활동을 거쳐 ▲ 1단계: 초기 컨설팅(Initial consultations) 및 기준 설정, ▲ 2단계: 성과체계(Results Framework) 개발, ▲ 3단계 CDCS 준비 및 승인을 통해 8개월 이내에 완료됨. CDCS는 ▲ 제1장 개요, ▲ 제2장 국가/지역 맥락, ▲ 제3장 전략적 접근, ▲ 제4장 성과체계, ▲ 제5장 모니터링, 평가, 학습 ▲ 제6장 프로그램 자원과 우선순위 ▲ 제7장 관리 자원과 구조 ▲ 부록으로 구성됨.
- CDCS의 성과체계(Results Framework, RF)는 USAID가 파트너와 협력하여 CDCS 기간 동안 기여하거나 달성할 것으로 기대되는 결과를 보여주는 일종의 논리모델이자 계획, 이행 및

11) <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/11/Public-PPR-Full-MIL-Standard-Indicators-Report.xlsx> (접속일: 2023.6.1.)

12) 최근 USAID가 활용하고 있는 수행성과지표 및 지표정의서(Performance indicator reference sheet, PIRS) 지표는 본 보고서의 첨부 자료를 참고하기 바람.

13) 최근 USAID가 활용하고 주제 프로그램별 성과(Area Indicators) 목록은 본 보고서의 첨부 자료를 참고하기 바람.

14) <https://www.usaid.gov/results-and-data/planning/country-strategies-cdcs> (접속일: 2023.6.1.)

커뮤니케이션을 목적으로 하는 도구임. RF는 협력목표(CDCS Goal), 개발목표(Development Objectives, DO), 중간성과(Intermediate Results, IR) 세부중간성과(Sub-IRs) 그리고 수행지표(performance indicator)로 구성되며 각 수준별 목표와 지표는 다음과 같음.

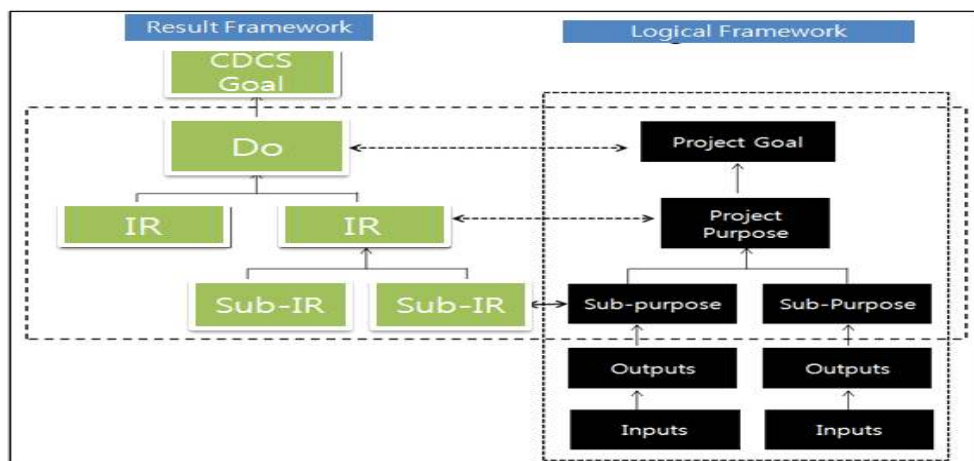
- CDCS Goal: 해외사무소가 수원국, 시민사회, 다자기구, 지역기관 및 기타 개발파트너와 함께 달성하고자 하는 최상위 목표로 CDCS는 전략적 선택에 대한 이정표를 제공
- DO: 특정 부문, 지역, 인구, 시스템 또는 이러한 요소의 조합에 초점을 맞춘 특정 개발 문제 해결을 위한 최상위 목표로 하위 목표와 자원들을 조직하고 연계시키는 역할
- IR & Sub-IR: IR은 사업 설계와 평가 항목조직에 있어서 가장 기본이 되는 요소로, 구체적이고 측정가능한 하나 이상의 성과지표 설정. RF는 IR 예시지표와 Sub-IR에 대한 설명적 수행지표를 반드시 포함

GOAL: CAMBODIA BECOMES A MORE OPEN, PROSPEROUS, RESILIENT, AND INCLUSIVE PARTNER IN THE INDO-PACIFIC REGION		
DO 1: Inclusive and sustainable economic growth broadened	DO 2: Health, education, and welfare of Cambodians improved through enhanced services	DO 3: Human rights protected and government accountability advanced
IR 1.1: Accelerated economic diversification for improved livelihoods	IR 2.1: Improved quality of and access to priority health services	IR 3.1: Strengthened defense of constitutional and other legal rights
IR 1.2: Improved business climate to attract investment and create jobs	IR 2.2: Strengthened governance and accountability of Cambodia's health, education, and child protection systems	IR 3.2: Increased civic participation and action for reforms
IR 1.3: Improved management of natural resources for sustainable and accountable development	IR 2.3: Improved quality of education and child protection services	IR 3.3: Strengthened public oversight of government institutions

[그림 III-8] USAID CDCS 성과체계(캄보디아 사례)

출처: USAID(2020:6).

- CDCS의 RF는 특히 개별 프로젝트의 논리모형과 매우 유기적으로 연계됨. 개별 프로젝트의 사업목표(project goal)는 RF의 DO, 사업성과인 목적(project purpose)은 IR과 연계됨.



[그림 III-9] USAID 성과체계와 프로젝트 논리모형

출처: USAID(2010:9).

- CDCS 승인 후, 해외사무소는 CDCS의 목표 달성을 위한 효과적인 프로젝트 혹은 독립형 활동에 대한 초기 포트폴리오를 결정하며 기존 프로젝트 및 활동을 유지할지 혹은 새로운 프로젝트 또는 독립적 활동으로 재편성할지 여부를 고려함. 서브 프로젝트 및 활동기간이 CDCS의 기간과 일치하지 않는 경우도 있음. 프로젝트와 독립형 활동은 다음의 특징을 지님. 해외사무소의 프로젝트는 경우에 따라 프로그램의 명칭을 사용하기도 함(예: USAID/Cambodia's Civil Society Annual Program).

<표 III-3> USAID 프로그램의 프로젝트와 독립형 활동의 특징

구분	정의	고려사항
프로젝트 (Project)	CDCS에 명시된 성과(result) 달성을 위해 조정된 방식으로 설계되고 관리되는 활동 그룹(activity group) - 상호보완적 활동(complementary activities) 간 시너지 창출이 가능하고 개별 수행 보다 연계의 기대성과가 큰 경우 - 설계를 위한 고차원적인 분석 및 다양한 지역주체 참여 가능	- 활동들이 공동의 개발문제 해결, 지역 시스템·기관 네트워크 발전 추구, 변화이론 기여를 목표하는가? - 활동들간에 조정이 필요한 상호의존성이 존재하는가? - 관리가 필요한 주요 위험 요소들이 있는가? - 통합 모니터링 및 평가를 통해 도출 가능한 교훈이 있는가?
독립형 활동 (Standalone Activity)	CDCS에 명시된 성과(result) 달성을 목적으로 하는 독립된 활동 - 이전 CDCS에 기반하여 설계된 활동 - 정치적인 요구에 따라 시행되는 활동으로 보다 통합적인 접근방식을 지원할 수 있는 유연성이 제한되는 경우 - 새로운 전략 하에 편입된 계속 활동 - 비교적 단순한 포트폴리오를 가진 소규모 해외사무소에서 실행되는 활동	- 특정 국가 및 지역의 개발 성과 증진을 위한 개입을 수행하기 위한 최적의 이행체계(Implementing Mechanism) 선정 - USAID가 정책 대화, 이해관계자 조정, 역량 구축 등을 직접 수행

출처: USAID(2023)을 토대로 연구자가 재구성

- CDCS 이행 모니터링은 ▲ 수행성과(performance) 모니터링과 ▲ 상황(context) 모니터링을 포함하며, 해외사무소는 IR 단위의 수행성과지표(performance indicator) 추적하는 과정 모니터링을 실행하고 보고 의무를 충족하여, 전략적 학습 및 적응형 관리를 촉진해야 함. 나아가 연간 위험프로파일(Risk Profile)을 통해 CDCS 결과 달성에 영향을 미칠 수 있는 운영문제 및 주요위험을 지속적으로 모니터링함.
- 해외사무소는 포트폴리오 검토와 CDCS 중간검토를 1회 이상 시행하며 Regional Bureau가 이를 검토함. CDCS의 각 IR은 하나 이상의 성과지표를 반드시 포함하며, 사무소별 문서화된 성과추적표 혹은 시스템의 분석단위, 세분화 항목, 기초선 데이터(가능한 경우), 실제 데이터를 포함해야 함. CDCS 종료년도에 시행되는 포트폴리오 검토는 DO 및 IR에 대한 누적성과에 대한 검토를 포함하여 경험과 교훈을 수집하고 종합하며, 해당 결과는 지식관리를 위해 문서화 되고 후속 CDCS에 내용이 반영되어야 함.

Evaluation Learning Questions	
DO 1	- How have USG-funded economic growth activities improved the livelihoods of people? - How have USG-funded activities influenced policy changes to build effective economic and environmental governance for sustainable economic growth? - How have USG-funded <u>activities built</u> capacity and commitment for economic and environmental governance?
DO 2	- Have investments in the quality of health care in both the public and private health sectors improved local ownership and sustainability? - What are the most effective approaches to building effective governance and accountability in the health, education, and child protection sectors? - To what extent does private sector engagement improve our development outcomes?
DO 3	- What are the most effective methods of supporting human rights defenders and CSOs <u>in light of</u> restrictions on operations? - What context-specific factors drive effective engagement with the private sector to advocate for governance and accountability of public service provision from the RGC? - What is the effective PSE approach or combination of approaches for enabling women's empowerment and inclusive civic participation?
Cross-Cutting	- How do gender dynamics in the host government structure affect the country's capacity and commitment? How can USAID and partners influence gender consideration and women empowerment at all levels? - What types of development interventions are most effective in contributing to Cambodia's ability to finance its own development? - How effective has diversifying the partner base been in achieving development outcomes?

[그림 III-10] USAID 포트폴리오 리뷰 주요 질문 예시(캄보디아 사례)

출처: USAID(2020:51).

○ 또한 해외사무소는 사무소 차원의 성과운영계획(Performance Management Plan, PMP)을 연 1회 수립하며 포트폴리오 리뷰와 CDCS 중간검토(mid-course stocktaking)를 통해 내용을 보완함. PMP는 지역사무소의 모니터링·평가·학습계획(Monitoring, Evaluation, Learning Plan)과 밀접하게 연계됨. PMP를 통한 성과는 해외사무소가 다양한 데이터로 관리하며 공개 요약본을 작성하여 파트너(수원국, 기타 공여자, 이행 파트너 등)와 일부 내용을 공유하여야 함. 해외사무소는 포트폴리오 검토 시 아래 사항을 고려해야 함.

- CDCS의 DO 달성 현황 (중간 프로젝트 결과 및 이후 기대되는 결과 (해당 시))
- 수원국 및 지역 동향과 발전현황
- 주요위험, 중요가정 및 상황변화, CDCS 및 서브프로젝트/활동 성과에 대한 시사점
- 이행 파트너(implementing partners)가 수혜자로부터 피드백을 수집하고 활용하는 범위
- USAID가 이행파트너의 모니터링 데이터, 평가, 수혜자 피드백으로부터 학습한 것
- 수원국 우선순위를 효과적으로 해결하기 위해 USAID 프로그램을 적용하는 것을 포함하여 학습의 결과로 적용할 수 있는 사안
- 크로스 커팅 테마 현황
- 해외사무소 지원을 위한 자원 관리 및 배분

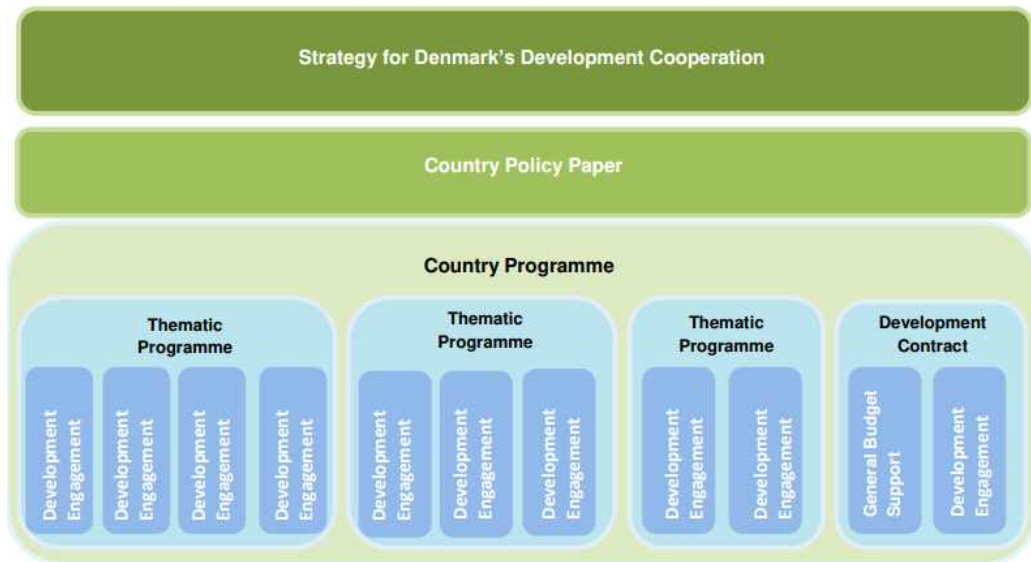
- 사후 평가 실행 계획
- 성과향상을 위한 과제와 추후 계획
- 이상에서 살펴본 바와 같이 미국은 정부 차원에서는 해외원조사업을 “foreign assistance programs”로 명명해 왔으며 프로그램은 6대 지원분야(category)로 구분되며 각 지원분야는 세부분야(elements and areas)로 구성됨. USAID는 프로그램 그룹화를 통한 시너지 창출을 위해 프로젝트, 활동(activity), 프로그램을 구분하는 용어로의 활용하기 보다는 전사 차원의 성과관리를 위한 프로그래밍(programming)의 원칙을 상징하는 용어로 활용되고 있는 것으로 보임. 실제 해외사무소 및 USAID 본부가 수행하는 사업명에 프로그램, 프로젝트가 혼용되고 있음. 일본이 프로젝트에 대한 통합적 접근으로서의 프로그램 접근을 시도한 반면, 미국은 운영 전반의 프로그래밍을 위한 통합과 성과관리를 강조함. 이에 따라 국가개발협력전략이 성과 달성에 적합한지를 프로그램 이행을 통해 점검하고 프로그램 이행에서 비롯한 학습을 프로그램 고도화에 활용하고 있음.

다. DANIDA 사례

- 1990년 중반까지 개별적인(Stand-alone) 프로젝트와 기술협력(Technical Cooperation, TC)위주로 원조를 실시해 오던 덴마크는 1994년 ‘A Developing World: Strategy for Danish Development Policy towards the Year 2000’라는 정책 문서를 통해 전통적인 프로젝트 방식을 벗어나 프로그램 방식을 전면적으로 도입할 것을 선언함(이현주, 2010:83).
- 덴마크는 기본 원조 양식을 수원국 분야 프로그램에 대한 지원을 의미하는 ‘섹터 프로그램 지원(Sector Programme Support, SPS)’으로 정립하며 프로그램형 사업방식인 PBA를 확산해 옴. 유럽 다수의 국가에서 강조하는 수원국의 분야별 전략, 거버넌스, 회계, 재정, 조달 시스템을 활용하고 수원국 관계부처 및 기관이 마련한 종합적 분야 개발 프로그램을 지원하며 예산지원과 공동재정지원(Basket/Pooled fund) 방식이 주로 적용됨(오진환, 2018:61, 72).
- 덴마크국제개발원조기구(Danish International Development Agency, DANIDA)는 지원국가를 중점협력국¹⁵⁾과 비중점협력국으로 구분하고 지원방식을 다르게 적용하고 있음. 중점협력국은 ‘Programme Countries’라고도 불리며, 중점협력국에 대해 중점협력국 국가협력전략(Priority Country Policy Paper)을 수립하고 중장기적으로 여러 사업을 패키지화한 대규모 ‘프로그램’ 방식인 SPS를 예산의 90% 수준에서 수행함. 또한 SPS를 보완하기 위해 국별 예산의 10% 내외로 단기적 소규모 일반예산지원 프로젝트를 병행하며 각 원조양식이 가진 단점을 보완하고 있음(이현주, 2010: 84-85).
- 중점협력국별 주제별 프로그램(Thematic Programme)은 ‘덴마크 개발협력전략(Danish Strategy for Development Cooperation)’과 ‘중점협력국 국가협력전략’을 기초로 최대 3개까지 선정가능하며, 일반예산지원 프로젝트를 추가할 수 있음. 국별 프로그램은 공관

15) 덴마크의 중점협력국은 2021년 기준 아프가니스탄, 방글라데시, 부르키나파소, 에티오피아, 가나, 케냐, 말리, 미얀마, 니제르, 소말리아, 우간다, 탄자니아, 팔레스타인 서안 및 가자지구로 총 13개국이며, 이는 2011년 26개국과 2014년 21개국에 비해 감소한 수치임.

주도로 5년을 기본 주기로 발굴되며 주제별 프로그램마다 분명하고 측정 가능한 사업 목표를 제시함. 또한 효과적인 사업관리를 위해 국별 총 사업의 수는 최대 30개 이하로 제한하고 있음(DANIDA, 2013:2).



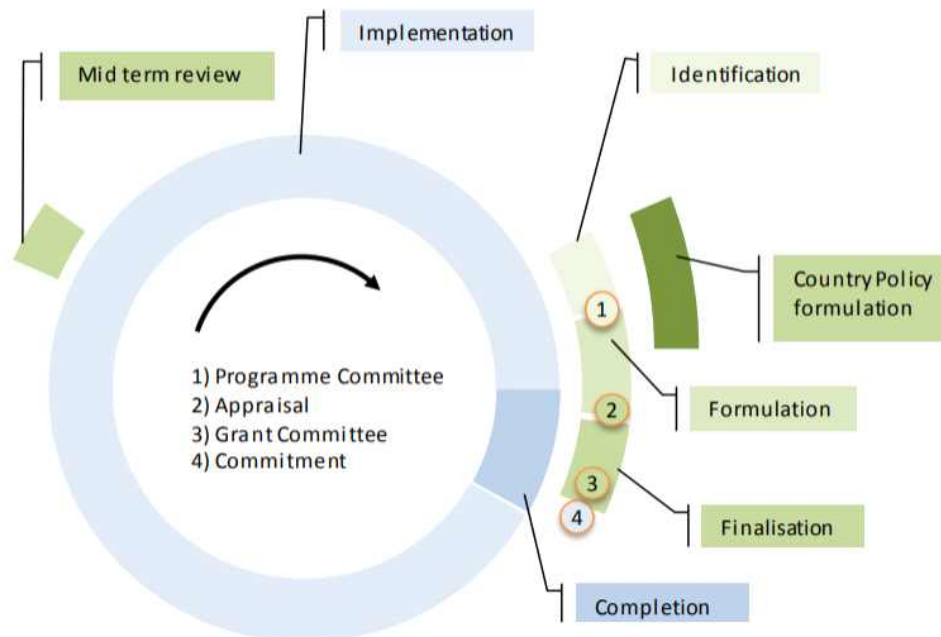
[그림 III-11] 덴마크 정책, 프로그램 구성과 체계

출처: DANIDA(2013:3)

- DANIDA 프로그램 사업은 다른 공여국과의 협력을 기본 전제로 수립되는데, 특히 Nordic+ 네트워크 강화, 현지 정책대화 참여 등 현지 공관에 권한이 위임한 제도적 환경 속에서 수원국 시스템에의 원조 일치와 공여국간 조화를 모색해오고 있음. 이때 수원국 및 타 공여국과의 협의와 참여가 단순히 형식에 불과한 것이 아니라 원조조율과 관련한 실무자에 대한 인센티브 체제 구축, 사업단계에서의 프로세스화, 현지 인력 채용 확대 등 조직적 역량 확보 노력을 통해 사업 프로세스의 세부 단계 각각에서 하나의 구성 요소처럼 자리 잡고 있음(이현주, 2010:96-97).
- 덴마크는 주제별 프로그램 계획 내에서 예산지원, 기술협력, 프로젝트 등 여러 원조 양식이 준비, 형성 및 심사와 최종 완료에서 단일 프로그램 틀 하에 일괄적으로 운영됨. 또한 국별 프로그램 가이드라인을 통해 공동사업 진행 시 반드시 확인되어야 할 사항을 명시하고, 현지 공관 및 사무소가 사업 합의 시 이 부분을 반영하도록 권고함. 공관은 공동검토가 DANIDA 기준에 부합하는 지 확인하고, 불충분하다 판단될 경우, 심층 검토 및 구체적 검토사항을 추가하도록 협상하는 등 적절한 후속조치를 수행함(오진환, 2018:72-73).
- 덴마크의 국별 프로그램 사업은 준비(Preparation) → 형성 및 심사(Formulation/Appraisal) → 이행(Implementation) → 완료(Completion)로 구성되며, 각 단계의 특징은 다음과 같음.
 - 준비단계 : 덴마크 국별프로그램은 공관 주도로 준비되며, 수원국의 상황, 덴마크 정부의 개발협력전략 및 해당 국가의 국가협력전략에 부합하는 세부 사업 분야를 선정함. 프로그램 사업 준비 및 형성을 위한 사전 체크리스트라 할 수 있는 사업 준비 절차계획표를 제공하여 프로그램 사업 준비, 형성 및 심사단계에서 실시되어야 할 세부 활동을 파악하

고, 담당 기관, 추진 시기를 설정함. 프로그램 사업 분야에 대한 수원국의 개발계획, 전략, 프로그램 및 달성 정도를 상세히 평가하고, 예산 및 수원 현황, 정부 조직 구성 및 체계 등을 파악하기 위한 예비조사 보고서 작성. 전반적 분석 이후, 예산지원 부합성 여부 진단(650만불 이상의 프로그램에 대해 의무 실시)

- 형성 및 심사 단계 : 준비 단계에서 제안된 사업 계획을 검토하고 사업내용을 최종결정하여 예산배정을 승인하는 단계로 수원국 주도로 ‘프로그램 설명 문서’ 초안 작성을 통해 사업의 세부 목표, 전략, 기대효과, 실시체계 등을 제시함. 작성된 초안을 바탕으로 해당 공관이 주도하여 덴마크의 구체적인 지원 내용 및 방안, 리스크 관리 방안, 덴마크-수원국 간 정책대화 방식 등이 포함된 ‘DANIDA 프로그램 지원 문서’ 초안을 작성함. 사업 적격심사가 외교부 주도로 이루어지며, 사업심사위원회를 구성하여 사업의 적절성 및 타당성을 사업내용 및 예산 차원에서 평가하여 심사보고서를 DANIDA 이사회에 제출, 최종 승인 이후 공관이 수원국과 공식 협정 체결



[그림 III-12] DANIDA 국별프로그램 주기 및 구성

출처: DANIDA(2013:1)

- 이행단계 : 수원국과 협정 이후, 사업 이행을 위한 운영위원회를 구성하여, 구체적인 사업 이행 방식을 합의함. 필요 시 수원국 정부 혹은 산하기관 내 사업이행팀을 별도로 설립함. 사업이행팀은 PDM 내 활동 수준의 사업 계획 및 예산 집행, 사업 보고에 대해 책임이 있으며, 덴마크 공관은 주요 활동, 산출물, 성과에 대한 사업 결과를 감독함. 사업 이행팀이 제출한 보고서는 수원국-덴마크 간 정책 대화를 통해 보고 결과가 승인됨. 사업 이행에 대한 1차 모니터링은 수원국의 파트너기관이 담당하며, 이를 위해 덴마크 정부는 수원기관이 적절한 모니터링 방식을 개발·이행하고 필요한 데이터를 수집, 사업 이행을 보고할 수 있도록 기술지원 실시

- 완료 단계 : 지속가능성에 초점을 두고 사업 완료 시 장기적인 개선책으로서 수원국의 정치, 경제, 사회문화 전반의 변화를 추구할 제도적 장치로 출구전략을 국별 프로그램의 일부로서 수립하고, 사업 결과를 바탕으로 종료 보고 실시를 통해 사업 완료
- 이 상에서 살펴본 바와 같이 DANIDA의 프로그램은 전통적인 프로젝트 방식을 벗어난 국별 협력사업이며, 중점협력국을 지정하고 중점협력국에 대한 국가협력전략을 수립하는 부분에서 중앙의 역할이 강하지만, 실제 프로그램 사업을 발굴·지원은 모두 공관 중심으로 위임되어 있다는 점에서 앞서 소개한 미국 USAID 및 일본의 JICA와의 상당히 상이한 구조를 가지고 있음. 덴마크는 수원국의 분야 전략, 거버넌스, 회계, 재정, 조달 시스템을 적극 활용하고 있으며, 수원국 관계부처 및 기관이 마련한 종합적 분야 개발 프로그램을 지원하는 PBA를 가장 선호하는 원조 양식으로 규정하고 있다는 점에서 큰 차별성이 있음. 또한 덴마크의 주제프로그램은 계획 내 예산지원, 기술협력, 프로젝트 등 여러 원조 양식이 준비, 형성 및 심사, 최종 완료까지 단일 프로그램 틀 하에 일괄적으로 운영되고 있음.

2. 프로그램 운영 사례

가. USAID 르완다 마을 보건 및 영양 개선 프로젝트 (The Community Health and Improved Nutrition Project. CHAIN Project)

- 사업배경: 미국은 USAID 다중섹터 영양전략 (Multi-Sectoral Nutrition Strategy 2014-2025, MSNS)에 따라 11개국 대상 보건, 영양, 농업, 식수와 위생, 교육, 환경, 젠더, 사회보장 및 인도적 지원을 포괄하는 다분야 통합적 접근법¹⁶⁾ 프로젝트 운영
- 사업개요
 - 기간: 2014~2016 (6년)
 - 예산: 1억 2,200만불
 - 목표: 르완다 주민의 보건 및 영양상태 개선을 달성하기 위해 마을 주민의 질 높은 보건 서비스 및 상품 이용의 증가
 - 사업분야(활동 수): 5개 분야 22개 활동(보건(10개), 경제성장(8개), 교육(2개), 거버넌스(1개), 기타(1개))
 - 운영: USAID 르완다 사무소 보건부 총괄, 28명으로 구성된 프로젝트 관리팀(Project Management Team, PMT)
- 프로젝트 특징
 - 프로젝트 초기 운영원칙 수립을 위한 팀 헌장(charter) 현지 사무소 내 통합적 프로젝트 수행을 위한 업무분장(Terms of Reference, ToR) 작성
 - 사업 이행현황 관리를 위한 실행기관과의 격월 공동 현지 조사 실시
 - CHAIN 승인 사업(CHAIN authorized activity)과 CHIAN 기여 사업(CHAIN Contributing Activity)을 통합 운영: 2016년 당시, CHAIN 기여 사업으로 분류된 사업은 8개, CHAIN 승인

16) 영양 결핍의 다각적 요인을 분석하여 다양한 섹터에서 조율된 계획을 통해 통합적으로 개입하고, 인도적 지원과 개발프로그램을 연계함으로써, 취약 지역에서의 충격에 대한 회복탄력성을 키우는 접근

사업은 10개로 총 18개가 CHAIN 프로젝트에 포함되었으며, 이후 4개의 사업이 추가 발굴

- 당초 설정한 CHAIN 프로젝트 기간은 종료되었으나, 향후 르완다 CDCS 수립 시 보건 및 영양 개선이 다시 전략 목표로 설정되고 CHAIN 프로젝트 지속에 대한 필요성이 인정된다면 CHAIN 사업은 계속해서 늘어날 전망이다.

○ 조정 메커니즘

- 시행 2년차부터 매년 공동으로 통합된 CHAIN 워크플랜 작성, 통합 워크플랜은 매년 수정되며, 예산안 또한 워크플랜에 포함
- CHAIN 웹사이트를 개설을 통해 실행기관들의 상호학습 지원
- 기존 중앙단위의 미팅(Central-Level IP Meeting)이 2017년 중반부터 분기별 지역단위 의 실행기관 조정미팅(District-level IP Meeting)으로 전환
- 실행기관간 공동 교육훈련 및 공동 모니터링을 통한 예산절감

○ 성과관리

- 성과프레임워크: CDCS와 연계하여 DO3의 IR3.2를 목적으로 설정하고 4개의 세부목표와 각각의 산출물을 도출함.
- 성과 측정을 위해 USAID 본부 및 M&E팀에서 주요 성과지표 및 타깃 설정
- 지역적으로 유의미한 지표의 경우 현지사무소가 개발, USAID 본부 주관 데이터 관련 교육 실시
- 성과는 Output 중심으로 측정 및 관리되었으며 중간평가 결과 효과적인 조정이 다분야 통합사업의 중요한 요소임에도 불구하고, 이를 측정할 수 있는 정량적 지표가 마련되지 않았음이 지적됨.

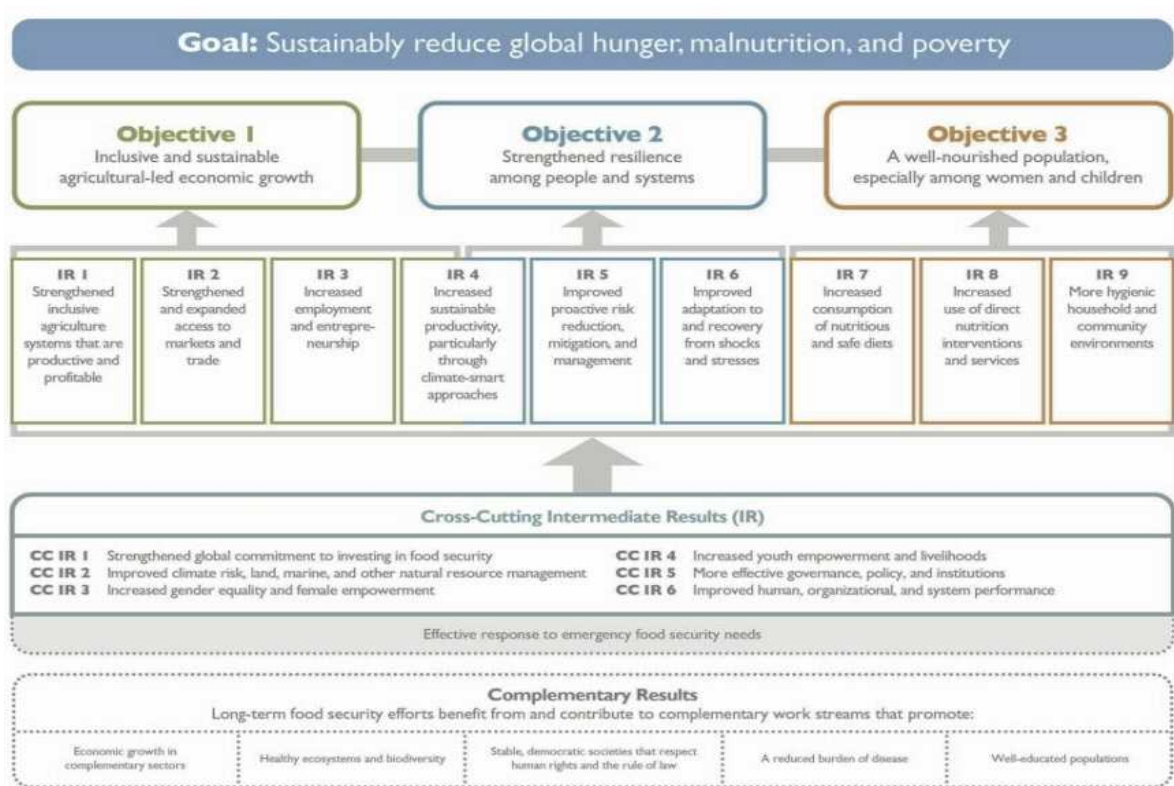
○ 시사점

- USAID는 프로젝트를 국가개발협력전략 성과프레임워크에 일치하는 개별 개발 성과를 달성하기 위해 정해진 일정 및 예산 하 수행되는 상호 보완적인 활동의 집합으로 정의함.
- 현지사무소 또한 프로젝트 접근법을 통해 시너지 효과를 창출함으로써 각각의 개별성과의 합보다 더 높은 수준의 성과를 달성하는 것이 가능하다고 언급함.
- CHAIN을 구성하는 모든 사업이 프로젝트 구성 시 기획된 것이 아닌, 이미 수행중인 사업들 중 프로젝트 목적에 기여하는 사업을 함께 구성할 수 있었던 이유는 CHAIN이 기존의 다른 프로그램/프로젝트 사업들과 기획 및 실행에 있어서 절차상 큰 차이가 없었기 때문임.
- 프로젝트 기획 및 실행에 있어 현지사무소 역량 및 역할이 큼. 현지사무소는 현지 사회 •문화적 맥락을 고려한 구체적인 전략을 수립하고 사업과 관련된 모든 세부사항을 기획 및 실행하고 본부는 이해관계자 및 부서간 조정을 위한 별도의 인력 및 예산을 배정함.
- 지역단위의 조정미팅과 CHAIN 웹사이트 및 공동 워크숍 등을 통해 이행파트너들이 사업 성과를 공유함으로써 조정뿐만 아니라 상호학습이 가능

나. USAID Feed the Future Initiative

○ 사업개요

- 대상국가
 - (아시아) 방글라데시, 네팔
 - (아프리카) 에티오피아, 가나, 케냐, 말리, 니제르, 나이지리아, 세네갈, 우간다
 - (중남미) 과테말라, 온두라스
- 목표: 식량 안보 강화와 소득증대, 아동·청년·여성의 영양 개선 및 역량강화
- 운영: 미국의 정부 부처 및 유관기관, 민간 기업, NGO, 대학 및 연구기관, 자원봉사단 등 협력



[그림 III-13] USAID Feed the Future Results Framework

출처 : USAID(2018:6)

○ 프로젝트 특징

- 민간 부문, 글로벌 과학 및 연구 단체, 공여 기관, 개발도상국 정부, 시민사회를 포괄하는 통합적 접근

○ 조정 메커니즘

- 운영부(Operating Unit)과 이행파트너(Implementing Partners)로 역할을 분리

○ 성과관리

- 세부지표 산정에 관한 상세한 가이드북 제작 및 배포
- Feed the Future 표준 지표, 적절한 사용자 정의 지표, 성과 네러티브를 사용하여 개별 구현 메커니즘(implementing mechanism)을 관리 · 조정 · 보고
- 국별 성과 및 영향, IM별 특정 영향 경로, 논리모델 등에 대한 진행상황 모니터링
- 표준 성과 지표는 지표에 대한 데이터 수집 수준에 따라 (1) 실행 메커니즘(IM), (2) 영향권(ZOI), (3) 국가의 세 가지 범주로 구분

○ 특징

- 식량, 소득증대, 영양, 여성 분야의 통합과 다수의 이해관계자 통합을 위한 포괄적 접근이 가장 잘 구성된 대표적인 미국의 범분야 프로그램임.
- 대표 지표를 중심으로 유연한 프로그램 성과관리가 특징임.

다. JICA 방글라데시 초등교육개발프로그램(Primary Education Development Program, PEDP)

○ 사업개요

- 대상국가: 방글라데시
- 목표: 기초교육의 질 향상
- 프로그램 세부목표
 - 국가초등교육아카데미(NAPE)가 위치한 지역을 중심으로 초등학교 수학과학 교육 개선 모델 확립 및 네트워크 구축
 - 교원양성학교(PTI) 교육과정 및 교과서 개발, 평가방법 확립
 - 교육행정 역량강화

○ 일본은 1998년부터 방글라데시 교육부의 PEDP를 타 국가와 공동으로 재정지원해옴. 일본 방글라데시 CAPS는 '사회 개발과 인간 안전 보장'을 3가지 원조 중점 분야의 하나로 정하고, 개발 과제 중 '초등교육의 질적 향상'을 명시함. 교육부문 태스크포스그룹은 주제별 원조 방침 중 초등교육의 질적 향상에 대한 일본의 지원과 관련하여 '수학과학교육' 및 '교원연수'를 일본의 비교우위로 분석함.

○ 5개년 계획으로 실시되는 PEDP의 지원을 위해 JICA는 계획 수립 단계부터 논의에 참가하여 협의와 교섭을 통해 일본의 성과와 우위성을 살릴 수 있는 시나리오를 구상함. PEDP의 큰 틀 안에서 재정지원이 주류를 이루고 있으나, 일본은 비교우위 분야 및 강점인 수학과학교육과 교원연수를 JICA 프로젝트들을 통해 집중지원하는 재정지원과 프로젝트의 보완적 관계를 구축함.

○ JICA는 본 사업이행을 위해 기술협력 프로젝트, UNICEF를 통한 무상자금협력, JICA 봉사단, 전문가 파견 등 4개 프로젝트를 연계하여 프로그램을 구성함. PEDP 이행을 위한 역량 강화에 중점을 두고 봉사단 파견을 통해 교실 수준의 수업을 개선하며, 초등교육 전문관(Advisor) 파견을 통해 국가 수준의 교육의 질 개선에 기여함. 봉사단과 전문관을 통해 수집한 현장 정보를 바탕으로 사업 현황을 분석하고 PEDPII의 관계자들과 공유하여 협력 사

업에 반영함. 이러한 정보 공개를 통해 일본은 협력 기관들과의 신뢰 관계를 공고히 하였으며, 그 결과 공여그룹 내에서의 입장을 확립할 수 있었음.

- 또한 PEDP를 통해 타 기관과의 협력을 구체화함. PEDPII(2004-2009)의 경우 UNICEF가 실시하는 지역단위 연수에 필요한 교육 계획의 입안, 학교 운영의 개선, 교원 연수 등을 실시하기 위해 필요한 매뉴얼을 JICA의 기술협력 프로젝트로 개발한 교육패키지의 일부를 도입하여 보급함.

3. 소결

- 기관 프로그래밍 전략 사례는 일본, 미국, 덴마크를 살펴봄. 일본과 미국의 경우 각국의 협력활동 혹은 사업이 무엇인가를 정의하고 원칙을 수립하기 위해 협력프로그램(cooperation program)이라는 용어를 사용하고 있으며, 일본은 지원양식(scheme 혹은 modality)을 설명하는 수단으로, 미국은 지원분야(category)를 설명하는 수단으로 프로그램 체계를 구축해 온 것으로 보임. 그러나 프로그램의 준위와 상관없이 프로그램 용어를 활용하는 경우 ‘전략과의 연계’, ‘통합’, ‘성과’가 강조되고 있음. KOICA에게 제공할 수 있는 시사점은 일본 JICA 및 미국 USAID 모두 국가개발협력전략을 기반으로 프로그램을 이행하고 있으며, 이러한 일본과 미국의 프로그램 접근은 자국의 정책과 사업의 체계적 연계를 통해 원조 효과성을 강화하기 위한 전략으로, ‘현지 주도’가 강조되는 PBA와는 다른 개념임.
- 반면 ‘유럽형’ 프로그램의 전형이라고 할 수 있는 덴마크는 수원국의 분야 전략, 거버넌스, 회계, 재정, 조달 시스템을 적극 활용하고 있으며, 수원국 관계부처 및 기관이 마련한 종합적 분야 개발 프로그램을 지원하는 PBA를 가장 선호하는 원조 양식으로 규정하고, 계획 내 예산지원, 기술협력, 프로젝트 등 여러 원조 양식이 준비, 형성 및 심사, 최종 완료까지 단일 프로그램 틀 하에 일괄적으로 운영하고 있음. 단, DANIDA 프로그램 사업은 기본적으로 Nordic+간의 정책 조율, 현지 정책대화 참여, 현지 공관에 권한이 위임된 제도적 환경 속에서 PBA가 적용된다는 점에서 정책 및 시스템적 환경이 상당히 상이한 것으로 나타남. 다만, 국내에서는 활발하지 않은 수원국 및 타 공여국과의 협의 강화, 조율과 조정을 통한 프로그램화를 실시하는 실무자 인센티브 체제 구축, 현지 인력 채용 확대 등 현장 조직 역량을 강화하고자 하는 노력은 KOICA에도 시사하는 바가 있음.
- ‘유럽형’ 프로그램 보다는 현실적으로 우리나라 개발환경에서의 적용에 좀 더 용이할 것으로 보이는 미국 국제개발협력의 통합적 접근 사례는 USAID의 르완다 CHAIN 사업, Feed the Future 사업을 참고할 수 있음. 두 사업 모두 성과프레임워크를 CDCS와 국가발전계획이 연계된 목표를 기준으로 CDCS의 하위목표에서 공통지표를 산출함. 상호 보완적인 활동을 위해 별도의 인력 및 예산을 배정하고 가이드라인을 제작 및 배포함. 나아가 정기적이고 지역단위의 조정미팅과을 통해 성과들을 수시로 점검하고 공동 워크숍과 교육을 통해 사업성과를 공유하고 상호학습을 촉진함. JICA의 방글라데시 초등교육발전프로그램의 경우 기술협력 프로젝트, 봉사단 및 전문가 파견, 국제기구 무상자금협력을 프로그램화 한 사례로, 덴마크의 PBA의 장점과 일본의 프로젝트의 장점을 결합한 사례라 할 수 있음.

〈표 III-4〉 USAID 및 JICA의 통합적 프로그램 이행체계 및 사례 요약

구분	세부 내용
USAID 통합적 프로그램 이행체계 및 사례	
배경	○ 2006년 도입한 '해외원조 표준 프로그램 구조 및 정의 (Foreign Assistance Standardized Program Structure and Definitions, SPSPD)'를 통해 제시됨. ○ SPSPD 는 7개의 카테고리 각 프로그램의 요소 및 분야(Program Elements and Areas)로 구성됨
프로그램 분야	○ SPSPD는 미국의 해외원조자금(foreign assistance funds)을 비용 관점에서 추적하기 위한 목적으로도 활용됨. 2017년 새로 추가된 USAID의 주요 프로그램 요소 및 분야는 아래와 같음. - 평화 및 안보(Peace and Security) - 민주주의, 인권, 거버넌스(Democracy, Human Rights and Governance) - 보건(Health), - 교육 및 사회서비스(Education and Social Services) - 경제성장(Economic Growth) - 인도주의지원(Humanitarian Assistance) - 프로그램 개발 및 감사(Program Development and Oversight)
이행전략	○ 미국은 증거기반 프로그래밍(evidence-based programming)을 해외원조 프로그램 전반에 적용하고 있음. 미국국제개발처(United States Agency for International Development, USAID)의 프로그램 주기(Program Cycle, PC)는 미국의 외교정책을 발전시키기 위해 특정 지역 또는 국가에서 개발협력 사업을 계획, 이행, 평가, 적용하기 위한 USAID의 운영 모델로 Automated Directives System(ADS) Chapter 201는 ▲ 국가·지역 전략 수립 ▲ 프로젝트/활동 설계 및 이행 ▲ 모니터링 및 평가로 구분되는 프로그램의 전 과정에 대해 구체적인 활동 추진 원칙과 방식을 제시하는 운영정책(Operational Policy)임 ○ 미국의 프로그램 중 가장 많은 예산이 투입되는 Country Program은 5년 주기인 국가개발협력전략(Country Development Cooperation Strategy, CDCS)에 기반함. CDCS는 USAID의 국가별 협력활동 개발 및 이행 지침으로, 현재 68개국에 대한 CDCS가 있으며, 주요 기능은 아래와 같음 - 미국의 전략을 해당 국가의 환경에 적합하게 재구성하여 개발 목표로 설정 - 프로젝트 및 활동 설계에 대한 지침을 제공하여 현지활동과 CDCS의 목표와의 일관성 조율 - 법령에 따라 국회 등에 제출하는 보고서의 기틀 제공 - 관련 당사자간 소통 수단, 원조 효과성 원칙 제고, 현지사무소 성과관리계획 기틀 제공
프로그램 개념 및 활용	○ 미국 USAID는 아래와 같이 프로그램, 프로젝트, 프로세스, 활동의 구분을 명시하고, 준위별 성과와 역할을 구분하고 이와 같은 정의가 모든 문서와 사업에서 활용되도록 메뉴얼화 하였음. - 프로그램 (program) : 특정 기간 동안 일반적으로 여러 당사자가 이행하는 목표 또는 성과를 달성하기 위한 일련의 활동, 프로세스 또는 프로젝트 - 프로젝트 (project) • 기간·범위·투입자원이 정해진 특정 결과 달성을 위해 계획 및 실행되는 일시적 개입 • 고유 활동(routine operation)이 아닌 특정 목표 달성을 위해 고안된 활동의 연합 • 프로젝트들이 모여 프로그램의 포트폴리오를 구성 - 프로세스 (process) • 특정 목적을 달성하기 위해 취해진 일련의 조치(actions) 또는 단계(steps) • 프로그램 및 프로젝트 이행의 일부이자 사무소 혹은 부서 운영의 일부(예 결재 보조금 제출 및 승인)
성과관리 주안점	○ USAID는 프로그램 성과관리 및 모니터링을 국별 포트폴리오에 중점을 두고 진행함. 기본적으로 UASID가 보유해온 분야별/국별 성과관리, 모니터링, 평가 경험의 축적에 기반하여 국별 포트폴리오 관리가 가능한 환경임. ○ CDCS 이행 모니터링은 ▲ 수행성과(performance) 모니터링과 ▲ 상황(context) 모니터링을 포함 ○ USAID 해외사무소는 포트폴리오 검토와 CDCS 중간검토를 1회 이상 시행하며 Regional Bureau가 이를 검토하는 체계임 ○ 단, 해외사무소의 CDCS는 IR 단위의 수행성과지표(performance indicator)중 최소 1개 이상 포함해야함
대표 사례	○ USAID 르완다 사례(*본문의 세부 내용 참고)

JICA 통합적 프로그램 이행체계 및 사례	
배경	■ 배경 ○ 일본은 전통적인 프로젝트 방식의 사업 추진의 한계를 인식하고 1990년대 말부터 체계적 기획 접근(approaches for systematic planning) 기법을 도입하여 개발문제 해결을 위한 국가 및 주제 접근(country-specific and issue-specific approaches)을 시도해 왔음. ○ 이후, 일본 정부는 2003년 기존 기술협력(Technical Cooperation)의 다양한 양식(scheme)을 기술협력프로젝트(Technical Cooperation Project, TCP)로 통합하고 “JICA협력프로그램(JICA's Cooperation Program, JICA CP)”수립을 위한 “프로그램 접근(Program Approach)”을 강조함. ○ 이러한, 일본의 접근은 원조 효과성이 본격적으로 논의되는 국제사회의 변화 속에 일본의 ODA 정책과 JICA의 사업이 연계된 국별프로그램(Country Program)과 주제프로그램(Thematic Program)으로 발전함.
목적	○ 1992년 일본은 ODA 대강(ODA Charter)을 제정하여 ODA 목적과 원칙을 규정하였으며, 2015년 ODA 대강(ODA Charter)을 개정을 통해 아래와 같은 3대 우선순위를 설정하였으며, 아래와 같은 목적에 집중함. - 질적 성장(Quality growth) 및 불평등의 완화 - 평화구축(peacebuilding) 지원과 보편적 가치의 공유 - 글로벌 이슈 해결을 통한 지속가능하고 회복탄력적인 전 세계 공동체(international community) 구축
이행전략	○ 일본은 1998년 국가원조프로그램(Country Assistance Program, CAP)을 도입하고 5년 주기로 정책을 수립함. 이후, 2010년 CAP를 국가원조정책(Country Assistance Policy, CAP)으로 변경함 ○ 매년 국가별 지원 내용을 우선순위 분야(priority area), 개발 문제(development issue), 원조 프로그램(assistance program) 등으로 개괄하는 롤링계획(Rolling Plan, RP)을 개정함 ○ 일본의 무상원조, 유상원조, 기술협력 통합 전담기구인 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)는 1998년 국가 및 지역 프로그래밍을 위한 외부 자문위원회를 발족함. ○ 최근 국가별 JICA 활동의 기본 프로파일 데이터베이스 구축을 통해 1999년 JICA 국가프로그램(Country Program, CP)을 도입하고 상기 CAP을 토대로 한 기관 자체 전략인 국별지원전략(Country Assistance Strategy)을 수립하는 방식으로 변경함.
이행체계	○ JICA의 국가프로그램은 CAP 롤링 계획과 마찬가지로 우선 순위 분야(Priority Area), 프로그램(Cooperation Program), 프로젝트(Project)로 구성됨 ○ JICA의 프로그램은 일본의 정책-사업 연계가 강조되며 “특정 목표 및 대상을 지닌 관련 프로젝트들의 결합(a group of related projects directed towards the attainment of specific objectives and targets)”라는 개념을 가지고 있었음 ○ 최근 JICA는 프로그램을 “개발도상국의 중장기 개발목표 달성을 지원하기 위한 전략적 프레임워크(strategic framework to support achievement of particular mid and long-term development objectives in a development country)”라는 의미로 확장하여 이행하기 시작함. ○ 2008년 New JICA 출범 이후 제시된 CP의 3대 구성 요소는 아래와 같음 - 협력국의 개발전략과 일본의 원조전략에 따른 명확한 협력 목적 - 협력 목적 달성을 위한 적합한 협력 시나리오 - 최적의 원조 방식(기술협력, 유상원조, 무상원조, 봉사단 파견 등) 결합(combination)
프로그램 정의 및 활용	○ JICA는 프로그램이 ‘전략체계’임을 강조하고 있으며, 원조 방식 간 연계가 프로그램의 필수 요소는 아니며 프로그램이 단독 프로젝트로 구성될 수 있음을 명시함. ○ 프로그램 방식은 ▲ 단독형(independent type), ▲ 모델형(model type), ▲ 상호보완형(complementary type), ▲ 프로젝트 지원/연계형(project-support type, linked project), ▲ 서브프로그램형(subprogramme type)으로 다양하게 구성하고 있음.
성과관리 주안점	○ JICA는 JICA의 지원이 특정 개발 효과(effect)에 얼마나 기여하는가에 대한 기여도(contribution)의 관점에서의 성과를 중요하게 고려하고 있음. ○ 성과관리 및 평가에서 ▲ 협력국 개발전략과의 정합성(positioning)과 ▲ 이를 달성하기 위한 프로그램 전략(시나리오)의 적절성, 사업 효과성, 협력/연계의 적절성 등을 중심으로 관리함 ○ 일본의 주요 부처는 ODA 사업에 대해 ▲ 정책 수준 평가, ▲ 프로그램 수준 평가, ▲ 프로젝트수준 평가를 구분하여 실시하며, JICA는 프로그램 및 프로젝트 수준의 평가를 주로 담당하는 역할을 함.
대표사례	○ JICA 캄보디아 사례(*본문의 세부 내용 참고)

IV. KOICA 프로그램 운영현황 분석

1. KOICA의 프로그램 추진 배경

- KOICA의 사업수행은 국별 정책과 중점지원 분야별 정책을 중심으로 “선택과 집종의 원칙” 하에 발전해 왔음. 2005년 「대외무상원조사업 추진전략」을 마련하여 협력대상국 선정 및 국별, 분야별 집행전략을 수립하도록 하였으며, 「KOICA 선진화 계획(2010-2015)」을 마련하여 5대 중점지원 분야(교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지)를 설정하고, 환경, 성평등, 인권 등의 범분야(cross-cutting issue) 주류화 정책을 채택함(한국국제협력단, 2011:62; 장재운, 2012:18).
- KOICA의 프로그램화는 ‘분야별 프로그램’과 ‘국별협력계획’으로 구체화 됨. CPS에 포함되는 분야별 프로그램은 한국에 비교우위가 있는 세부프로그램을 선별하고, 개도국 정부와의 정책대화를 통해 해당국에 적합한 맞춤형 지원을 실시하는 방향으로 구성하였으며, 각 프로그램별 모델화 연구를 진행하여 국가협력전략 수립에 활용함. 또한 프로그램형 접근법을 적용방안으로 기존의 ‘분야별 추진전략’을 연구를 통해 개발된 모델을 결합하여 ‘분야별 프로그램’으로 명칭을 변경함(한국국제협력단, 2011:72,180).
- 국제사회의 SDGs 채택에 따라 KOICA는 분야별 중기전략(2016-2020)을 통해 5개의 중점분야(교육, 보건, 공공행정, 농촌개발, 기술 환경에너지) 및 3개의 범분야(성평등, 기후변화대응, 과학기술혁신)에 대한 정책을 수립함. 이를 통해 Post-2015 개발의제 중심의 성과체계를 확립을 강조하였으며, 분야별 전략목표 달성을 위한 ‘핵심 프로그램’과 ‘성과 프레임워크’를 도입함. 또한 중장기전략 3대 핵심과제의 하나로 ▲ 새마을운동을 통한 지속가능하고 포용적인 개발, ▲ 소녀들의 보다 나은 삶, 모두를 위한 안전한 삶, ▲ 보다 나은 삶을 위한 과학기술혁신 ▲ 안전한 물과 청정에너지를 통한 기후변화 대응으로 구성된 5대 Post-2015 브랜드 프로그램을 설정함(김인, 2015:24).
 - KOICA의 대표적인 브랜드 사업은 ① 국제개발의제(post-2015 등)에 직접적으로 기여하며, ② 수혜자 중심의 정량적 성과관리 체계를 갖추고, ③ 개발목표별로 정렬되어 다양한 사업모듈과 형태(modality)로 구성된 KOICA의 대표사업(flagship program)으로 정의됨.
 - 브랜드 사업의 추진방안으로 단위사업 규모 확대, 브랜드사업 모듈정립, 결과중심의 사업기획 및 심사 절차의 강화를 명시함.
 - 보건의 경우 KOICA RMNCAH 프로그램(성생식모자청소년보건 프로그램) 가이드라인이 2018년 개발됨.
- 이러한 일련의 KOICA 정책의 변화는 사업수행 방식에도 영향을 미쳤으며, 특히 1991년 설립 당시부터 추진한 ‘프로젝트형 원조’가 2000년대에 이르러 ‘다수 프로젝트의 결합구성체’인 프로그램의 도입으로 전환됨. KOICA는 전략 중심, 현장 중심의 사업추진을 위해 기존 독립형(Stand-alone) 프로젝트 중심에서 프로그램 기반의 사업 운영체제로 전환해옴. 1991년 3월 제정된 한국국제협력단 정관은 제5조(사업)을 ▲ 원조 분야, ▲ 원조유형상 사업 분류 등으로 구분하였으나 2019년 9월 전문개정된 정관은 모든 사업을 ‘사업’,

‘협력’, ‘연구’로 통일함. 특히 이전 정관의 ‘프로젝트형 사업’을 ‘자금·시설 및 기술 지원 등이 결합된 국제개발협력 사업’으로 변경함(한국국제협력단, 2019a; 한국국제협력단, 2020:3).

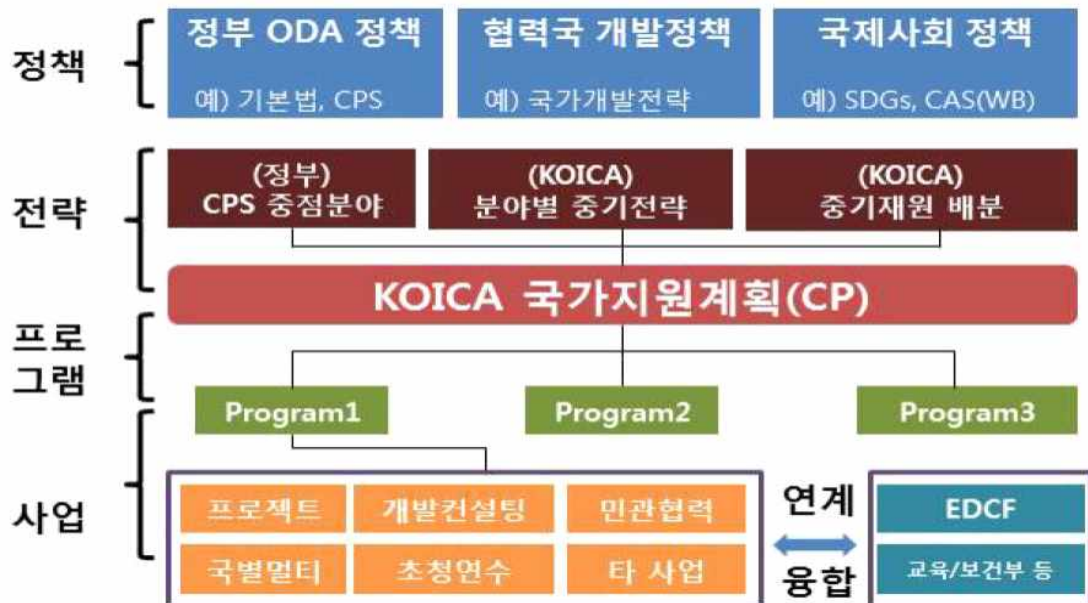
- 특히 KOICA는 우리의 개발경험을 차별화된 방식으로 전수하는 방안의 일환으로 ‘프로그램’ 개념을 이해하고 일회성 단독 프로젝트(Stand-Alone Project) 형태의 사업선정을 지양하고, 협력대상국의 분야별 및 주제별 국가개발전략을 고려하여 개도국의 개발역량 자체를 강화하는 방식을 프로그램형접근법(Programme-Based Approach, PBA)으로 명명함(한국국제협력단, 2011:73; 이현주, 2010:22).
- KOICA는 MDGs 이행실적을 분석하며 한국정부와 KOICA의 MDGs의 달성 및 추진을 위한 총괄 정책의 부재를 확인하고 SDGs 이행 및 성과측정을 위한 총괄 정책 수립, KOICA의 비교우위가 높은 부분에 전략적 지원, 중기적 정책일관성 점검을 위한 모니터링 체계 도입, 전담 총괄부처 조직 등을 제안함(한국국제협력단, 2017:115).
- 이러한 일련의 변화 속에 KOICA는 SDGs 분야별 중기전략과 성과측정을 위한 지표와 지표 정의서로 구성된 SDGs-KOICA 성과프레임워크를 개발함. KOICA 분야별 중기전략 내 프로그램 수는 58개이며, SDGs-KOICA 성과프레임워크는 9개 일반분야(교육, 보건, 거버넌스·평화, 농촌개발, 물, 에너지, 교통, 과학기술혁신, 기후행동)와 3개 범분야·다분야(도시, 성평등, 인권)로 구성됨(한국국제협력단, 2021:7). 2023년 개정된 SDGs-KOICA 성과프레임워크는 70개의 성과지표와 245개의 산출지표로 구성됨.
- 또한 KOICA는 기존 지역별, 사업 유형별 지원액을 기준으로 한 분야별 성과를 넘어 기관의 상위 전략과 사업 단위를 연결한 대표 성과제시를 위해, 2022년부터 KOICA 분야별 중기전략에 따른 분야별 성과프로그램 성과데이터를 수집하고 있음. 중기전략의 분야별 ‘성과 프레임워크’는 현재 KOICA의 다양한 사업 수단(유형)을 포함한 ‘포괄적 프로그램 성과관리체계’로 운영되고 있으며, 해외사무소는 연간 프로그램 계획을 수립을 통해 성과프레임워크에 기반한 목표치를 설정하고 성과데이터를 수집하며 목표 달성도는 조직업적평가의 기준이 되고 있음.
- 즉, KOICA의 프로그램화는 정관 개정을 통한 용어의 변경, Post-2015 개발의제 중심의 브랜드 사업(핵심 프로그램) 도입을 거쳐 분야별 중기전략을 중심으로 한 정책-사업 연계와 성과관리체계 운영이 시도됨. 더불어 브랜드 사업을 통한 통합적 접근의 시도는 2022년 KOICA의 ‘통합적 접근 적용 모델 및 활용 계획’ 수립으로 보다 고도화되고 있음.
- 현재 이러한 중점지원 분야별 정책을 중심으로 이루어진 KOICA의 프로그램 기반의 사업 패러다임 전환은 이후 2019년 KOICA의 국가지원계획(Country Plan, CP) 수립을 시작하여 국별협력사업 전략의 초점을 프로그램 준위로 조정하여 사업효과성을 제고하는 방향으로 발전함. KOICA의 CP 기반 프로그램 준위로의 조정은 중점분야 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)을 활용하여 이해관계자의 협의 등에 따라 자율적으로 해당 국가 중점분야의 세부 활동을 선정하던 예전의 방식을 벗어나, CP에 기반하여 프로그램 준위를 해당 국가의 명확한 초점 사업으로 정하고 예산투입 확대 및 전략적 성과관리를 목적으로 함(한국국제협력단, 2019b).

- KOICA는 2019년 44개 협력국의 국가지원계획(Country Plan, CP)(안)을 수립하고, 프로그램 준위로의 조정을 위해 다음의 원칙을 강조함(이계천 외, 2021).
 - 4개 이내의 주요 성과 프로그램 설정
 - 해당 프로그램에 편입할 수 있는 기존 계속 사업들을 배치 및 신규사업 조정
 - CP(안)의 타당성을 점검하는 차원에서, 과거 국별로 추진한 KOICA 사업들의 성과를 종합 평가하는 국별 포트폴리오 평가 실시
- 이상에서 살펴본 바와 같이 KOICA의 프로그램 추진 배경은 ‘우리의 개발경험을 차별화된 방식으로 전수’, ‘선택과 집중’, ‘통합적 접근’, ‘상위 전략과 사업 단위 연결’로 볼 수 있음. 이러한 프로그램화에 대한 국내외의 개발환경 변화에 부응하여 KOICA는 프로그램화에 대한 방향성을 설정해 왔으며, 분야에서 CP 중심으로 전환 중이라 할 수 있음.

2. KOICA 프로그램 이행 현황

가. CP 프로그램 이행 현황

- KOICA는 여러 사업을 복합적으로 기획·활용하는 ‘프로그램’으로의 사업 전환과 사업(형태·분야·지역) 간 성과목표를 중심으로 한 통합적 접근 강화 필요성을 강조함.
- KOICA는 CP의 프로그램을 “특정 성과(outcome) 달성을 목적으로 다양한 KOICA 사업유형으로 구성된 것”으로 보고 “개별적으로 관리하는 것보다 결합하여 관리할 때 더 큰 성과를 가져오는 단일 프로젝트들의 집합”으로 규정하고 있음. 또한 CP 프로그램의 역할을 “프로그램 하, 개별 사업 발굴에 대한 구체적/실질적인 가이드라인 역할”로 명시함(한국국제협력단, 2019; 2022b:1).
- KOICA의 프로그램 기반의 사업패러다임 전환의 중요한 축인 CP 추진의 목표는 KOICA 사업의 전략-사업 연계 강화 및 사업 효과성 제고로 CP의 개념은 아래와 같음.

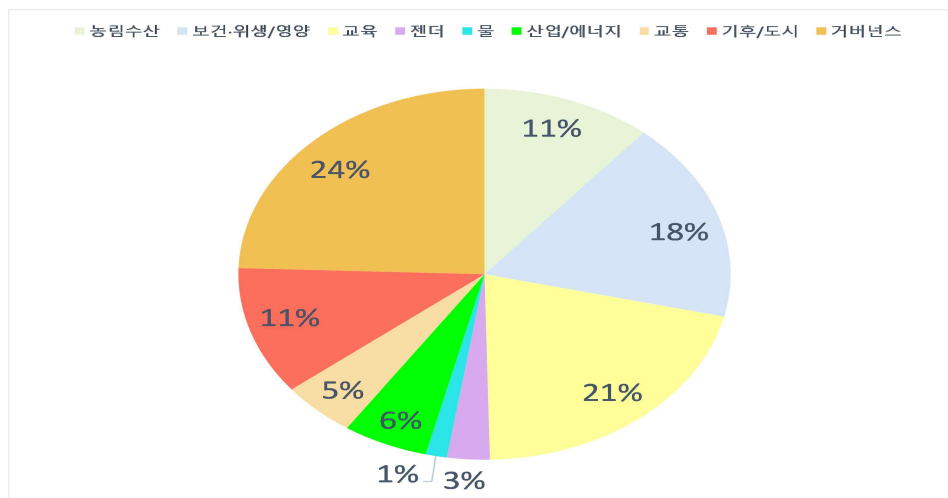


[그림 IV-1] CP 개념도

출처: 한국국제협력단(2019b:2)

- KOICA의 CP기반 프로그램 추진은 다음의 기대효과를 지님.
 - 하위 개별사업들의 기여도나 개선점 평가 가능
 - 여러 국가에서 장기적으로 시행되는 주요 프로그램에 대한 개선안 도출 가능
 - 해결하고자 하는 구체적 개발의제(전략) 차원의 성과에 대한 평가 가능
- 이와 같은 측면에서 중장기적으로 KOICA의 CP기반 프로그램 추진은 경영목표와 KOICA 국별협력사업 간 정확성 및 일관성을 제고하고, 프로그램 우선순위에 따른 사업예산의 배분과 국별 중합성과 측정을 위한 산출물 단위 점검을 넘어선 장기적인 관점에서 협력국의 발전에 도움이 되었는지를 중심으로 한 최종 성과의 추적을 가능하게 할 것으로 기대됨.

- KOICA CP의 ‘서브 프로그램’의 경우, 앞서 강조한 중장기 프로그램과 연계하여 유목화하는 것을 강조하고 있음. 2022-2025 CP는 46개국(중점협력국 27개국) 총 9개 분야 143개 서브프로그램으로 구성됨.¹⁷⁾
 - 타지키스탄, 우크라이나가 신규 국가로 편입
 - 농림수산(SDG1,2) 16개, 보건·위생/영양(SDG3) 25개, 교육(SDG4) 30개, 젠더(SDG5) 4개, 물(SDG6) 2개, 산업/에너지(SDG7) 8개, 교통(SDG9,11) 7개, 기후/도시(SDG11,13) 16개, 거버넌스(SDG16) 35개의 분야로 구성되어 있음.
 - 2022-2025 CP는 거버넌스(24%)와 교육(21%)이 가장 높은 비중을 차지하며 물(1%), 젠더(3%)의 비중이 가장 작음
 - 상위 3개 서브프로그램(보건·위생/영양, 교육, 거버넌스) 사업 개수의 합은 90개로 이는 전체 사업의 63%에 해당하며 프로그램이 특정 분야에 편중되어 있음을 확인할 수 있음



[그림 IV-2] KOICA의 2022-2025 CP 분야별 프로그램 분포도

- 46개 협력국의 국가별 1순위 서브프로그램을 살펴보면 교육 13개, 보건 9개, 거버넌스 8개, 농림수산 7개, 기후/도시 3개, 산업/에너지 3개, 물 2개, 젠더 1개로 교통을 1순위로 하는 국가는 없는 것으로 확인됨. 즉, 전체 프로그램과 1순위 프로그램 모두 특정 분야(보건·위생/영양, 교육, 거버넌스)에 편중되어 있음을 확인할 수 있음.
- 2019-2021 CP 프로그램의 경우 44개국을 대상으로 하고 있으며, 23개국 만이 1순위 프로그램을 보유하고 있음. 2019-2021 CP의 우선 순위 프로그램과 2022-2025 CP 프로그램의 1순위 프로그램을 비교한 결과 신규 편입된 2개국을 제외한 44개국 중 우선 순위 분야가 변경된 국가는 총 23개국으로 52%의 협력국의 우선 순위 프로그램이 변경됨. 대부분의 국가가 프로그램 1-4순위 내에서 순위 간 변동이 있었으나, 중남미의 경우 8개 국가 중 6개 국가의 우선 순위 프로그램 분야가 변동됨.

17) KOICA의 CP는 2019년 처음 내부 파일럿으로 작성하기 시작하여, 2020년 공식 출범 뒤, 매해 활용되어 왔음. 본 연구에는 2019-2021 CP와 2022-2025년 CP를 구분하여 언급하였음을 밝힘.

<표 IV-1> 시기별 CP 서브프로그램 비교

프로그램수 (1순위)	농림수산	보건·위생 /영양	교육	젠더	물	산업/에너지	교통	기후/도시	거버넌스
2019-2021	15(13)	26(3)	31(10)	7(1)	3(3)	6(4)	7(1)	15(8)	29(1)
2022-2025	16(7)	25(9)	30(13)	4(1)	2(2)	8(3)	7(0)	16(3)	35(8)

- 상기 표는 2019-2021 CP와 2022-2025 CP 서브프로그램의 전체 개수와 첫 번째로 명시된 프로그램의 수를 비교한 것으로 다음의 특징을 지님.
 - 보건 및 교육 프로그램에 대한 높은 선호 유지
 - 거버넌스 사업 증가, 젠더 프로그램 감소,
 - 첫 번째로 명시된 서브 프로그램 중 농림수산 감소, 보건·위생/영양 증가
 - 기후/도시를 우선 순위로 하는 국가 감소
 - ‘디지털’을 포함한 프로그램의 급증
- 거버넌스 분야의 경우 2019-2021 CP에서는 첫 번째로 언급된 서브 프로그램 1개 및 일반적으로 언급된 서브프로그램이 29개로 비중이 작았으나, 2022-2025 CP에는 전체 프로그램에서 차지하는 비중과 첫 번째로 언급된 비중 모두에서 큰 변화를 보임.
- 2019-2021 및 2022-2025 CP의 프로그램명을 비교한 결과 분야별로 프로그램명이 ‘목표 명시’, ‘세부분야 혹은 대상 명시’ 등과 같이 통일되어 있지 않으며, 분야별 중기전략의 프로그램명과 유기적으로 연계되어 있지 않음을 확인함. 2019-2021 CP의 프로그램명이 분야별 중기전략의 프로그램명에 보다 유사함을 발견하였으며 최근 CP의 경우 특히 교육, 보건, 농림수산, 교통 분야의 경우 프로그램명이 전기 CP와는 큰 차이가 없었으나 거버넌스 분야의 경우 프로그램명의 변화가 다소 존재하는 것을 확인함. 주요 변화를 분석하면 아래와 같음.
 - 우선 분야별 중기전략은 10대 분야이나 CP는 9대 분야로 인권이 포함되지 않으며, 용어 또한 중기전략은 ‘보건’, ‘거버넌스·평화’, ‘기후행동’ 인 반면 CP는 ‘보건·위생/영양’, ‘거버넌스’, ‘기후’로 용어의 통일이 필요함.
 - 교육의 경우 ‘미래역량 개발’, ‘인재양성’과 같은 목적을 나타내는 핵심어나 ‘직업교육’, ‘고등교육’과 같이 세부 분야를 지칭하는 핵심어가 모두 포함됨.
 - 교통의 경우도 7개 프로그램 중 6개 프로그램이 동일한 프로그램명(균형성장을 견인하는 포용적 교통)을 두고 있으며, 분야별 중기전략의 핵심어인 ‘교통안전’ 포함.
 - 그러나 프로그램의 수가 급증한 거버넌스의 경우 분야별 중기전략의 프로그램 핵심어에 해당하는 ‘커뮤니티’, ‘회복력’, ‘사회통합’, ‘거버넌스’, ‘행정서비스’, ‘선거 및 입법’ ‘사법 및 치안’ 등이 제기되기 보다는 ‘혁신성장’, ‘디지털 뉴딜’, ‘ICT기’, ‘현대화 및 디지털화’, ‘투명하고 효율적’ 등과 같은 우리정부의 국정과제 및 추진전략에서 제시된 핵심어들이 다수 포함됨.
 - 기후/도시 분야의 경우 물분야와 프로그램명이 매우 유사하여 분야의 분류가 모호한 경우가 있으며, 분야별 중기전략의 핵심어를 미포함하는 경우도 다소 발견함.

<표 IV-2> 2022-2025 CP의 국별 프로그램-서브 프로그램 현황

국가(프로그램 수)		서브 프로그램명			
후진국		1	2	3	기타
아프리카	베트남(4)*	더 나은 미래를 위한 국가혁신체계(NIS) 강화	효과적이며 책임있고 투명한 거버넌스 및 제도 구축	포용적이고 지속가능한 농촌지역 평화마을조성	지속가능한 도시화 및 스마트시티 지원
	미얀마(4)*	포용적이고 지속가능한 농촌개발	균형성장을 견인하는 포용적 교통	평화 구축 및 민주적 제도강화	더 나은 미래를 위한 고등교육 및 직업기술교육
	라오스(4)*	포용적이고 지속가능한 농촌개발	더 건강한 삶을 위한 포괄적 보건개발	더 나은 미래를 위한 기술 및 고등교육	균형성장을 견인하는 포용적 교통
	캄보디아(3)*	소외계층에 대한 보편적 의료서비스 향상	ICT, 과학기술 교육을 통한 미래인재육성 및 산업다각화 지원	포용적이고 지속가능한 농촌개발	-
	필리핀(4)*	포용적이고 지속가능한 농어촌개발	도시회복력 강화를 위한 다분야 융합	생애주기 접근을 통한 건강증진	정부의 투명하고 책임있는 포용적인 거버넌스 확립
	인도네시아(4)*	더 나은 미래를 위한 기술 및 고등교육	포용적 개발을 위한 디지털 파트너십	자연과 사람이 함께하는 스마트 도시개발	균형성장을 견인하는 포용적 교통
	동티모르(4)	보건 안전망 강화 지원	아동청소년 발달권 보장과 청년 취·창업 역량 강화	취약성 회복력 강화 지원 (젠더/평화/인권/기후변화 등)	지속가능한 농수산물 생산·유통 및 시장성 강화
아시아	네팔(4)*	내수산업 연계 고용창출 지원	양질의 보건의료 전달체계 구축	농업생산성 및 경쟁력 강화	ICT 기반의 거버넌스 강화
	몽골(4)*	지속가능한발전을 위한 거버넌스 향상	지속가능한 도시개발 및 복원력 강화	물류 인프라 교통안전 개선	포용적 농목축업 개발 및 농식품 안전성 강화
	방글라데시(3)*	디지털 공공시스템 구축을 통한 행정서비스 효율성 제고	양질의 보건의료 서비스 제공을 통한 국민건강 증진	지속적인 경제성장을 위한 숙련된 인적자원 개발	-
	스리랑카(4)*	더 나은 미래를 위한 고등교육	평화구축 및 사회통합	포용적 개발을 위한 민주적 제도 강화	균형성장을 견인하는 포용적 교통
	피지(3)	지속가능한 발전지원을 위한 기후변화대응	양질의 보건의료 서비스 제공을 위한 질병예방 및 치료 역량강화	미래 디지털 역량개발 및 인재양성	-
	파키스탄(3)*	통합적 물 안보 증진	경제위기 극복을 위한 산업에너지 지원	사회서비스 강화, 소득증대를 위한 포괄적 취약계층 지원	-
	아프가니스탄(3)	더 나은 미래를 위한 인적자원개발	건강한 삶을 위한 안전한 식수공급 및 모자보건 증진	국가투명성·책임성확대를위한공공행정역량강화	-
사하라以南	가나(4)*	삶의 질 향상을 위한 농업 생산성 및 가치사슬 강화	보편적 의료서비스 제공을 위한 보건시스템 강화	교육을 통한 인재양성 강화	효율적이고 투명한 정부운영을 위한 거버넌스 강화
	세네갈(4)*	지속가능한 농업환경을 위한 농촌융합개발	더 나은 보건 서비스를 위한 보건시스템 강화	청년인재 양성을 위한 고등기술교육 및 창업지원	거버넌스 개선을 위한 행정시스템 구축
	카메룬(3)	식수 위생 및 보건 서비스 접근성 향상	공공행정 현대화 및 디지털 역량 강화	취약성 해소 및 회복력 강화	-
	코트디부아르(2)	소외계층을 위한 보건서비스 접근성 향상	청년인재 양성을 위한 교육	-	-
	DR콩고(4)	보편적 건강달성을 위한 포괄적 보건역량 강화	평화로운 삶의 기반 조성을 위한 평화 구축	글로벌 기후변화 대응	문화유산 보호와 농촌개발 지원을 통한 성장과 안정 지원
	나이지리아(2)	비식유분야 성장을 견인할 인재양성	행정서비스 현대화 및 운영역량 강화	-	-
아프리카	에티오피아(4)*	미래변영을 위한 제조업 역량 강화	더 나은 미래를 위한 보건의료서비스 강화	미래 세대를 위한 기후변화 대응력 강화	지속가능한 평화 구축을 위한 포용적 사회통합 지원

비 리 쿠	탄자니아(3)*	모두를 위한 보건의료	인적자원개발을 위한 (과학)기술과 교육	지속가능한 농어촌 경제개발	-
	르완다(4)*	농업의 국가성장동력 전환을 위한 농업 고부가가치화	굿거버넌스 확립을 위한 디지털서비스 확대/접근성 강화	미래인적자원 양성을 위한 직업기술교육 강화	스타트업 생태계 조성을 위한 청년 및 기업가 역량강화
	우간다(3)*	포용적이고 지속가능한 농촌개발	미래인재 양성을 위한 포괄적 교육환경 개선 및 인적자원 역량강화	더 건강한 삶을 위한 기초보건의료서비스 수준 및 접근성 향상	-
	모잠비크(3)	미래 인적자원 양성을 위한 기초교육 및 직업기술교육 강화	더 나은 미래를 위한 보건의료서비스 및 식수위생 강화	자연재해 예방 및 대응능력 제고를 위한 수자원 관리능력강화	-
	케냐(3)	더 나은 미래를 위한 양질의 교육지원	지속가능한 기후변화 대응력 제고	건강한 삶을 위한 보건서비스 강화 및 포괄적 위생증진	-
중 고 코	콜롬비아(2)*	분쟁피해 지역의 지속가능한 평화 구축 확대	경제발전 추진을 위한 정책 및 산업역량 강화	-	-
	볼리비아(3)*	효과적인 의료전달체계 확립을 위한 기초 보건의료 역량강화	빈곤감소를 위한 포용적 농촌개발	삶의 질 향상을 위한 여성 기본권 보장 및 미래역량강화	-
	페루(3)*	ICT 기반 공공서비스 혁신 및 산업경쟁력 강화	취약계층 보건서비스 접근성 향상 및 보건의료 인프라 개선	환경보호 및 취약계층 회복력 강화	-
	OOO(4)*	포용적 개발을 위한 디지털 파트너십	균형성장을 견인하는 포용적 교통	취약계층의 건강한 삶을 위한 보건의료서비스 향상	고용창출 및 경제 활성화를 위한 지속가능한 지역개발
	엘살바도르(2)	혁신성장을 위한 디지털전환 지원 프로그램	포용성장을 위한 보건의료시스템 개선 프로그램	-	-
	도미니카(2)	삶의 질 향상을 위한 여성 및 취약계층 기본권 보장 및 미래역량 강화	기후변화 대응 역량강화를 통한 지속가능한 발전 지원	-	-
	파테 말라(2)	취약그룹 회복력 강화를 통한 기후변화 대응력강화	효과적이며 책임있고 투명한 리걸 거버넌스 역량강화	-	-
	에콰도르(3)	신업화 추진을 위한 정책 및 기술 역량강화	지속가능 환경을 위한 기후변화대응 및 생태계 보전	평화구축을 위한 난민 지원 및 치안역량강화	-
중 동 코	모로코(2)	탄소중립 달성지원	자동차분야 청년인재 양성	-	-
	이집트(3)*	디지털 혁신을 위한 포용적이고 지속가능한 취창업 기회 창출	디지털 전환을 통한 효율적이고 투명한 거버넌스 실현	여성의 삶의 질 개선	-
	튀니지(2)	효율적이고 투명한 정부 운영을 위한 거버넌스 강화	산업발전 및 일자리창출을 위한 우수기술 인력양성	-	-
	알제리(3)	행정서비스 현대화를 통한 거버넌스 강화	기후회복력 향상 및 저탄소 에너지 전환 지원	미래 인재 양성을 위한 디지털 교육	-
	우즈베키스탄(3)*	기술기반 미래전문인력 육성 및 취창업 역량 강화	양질의 현대화된 보건의료서비스 체계 구축	투명하고 효율적이며 신뢰도 높은 공공행정서비스 향상	-
	아제르바이잔(2)	디지털 뉴딜 및 공공행정 혁신	감염병 대응 국가보건역량강화	-	-
	키르기스공화국(3)*	포용적이고 지속가능한 농촌개발	포용적 개발을 위한 디지털 파트너십	안전하고 건강한 사회실현	-
	요르단(2)	보편적 삶의 질 향상을 위한 효율적인 물관리 시스템 구축	취약 아동·청년 및 커뮤니티의 평등한 기회 제공 및 자립 역량 제고	-	-
	팔레스타인(2)	더 나은 미래를 위한 아동 청소년 보호 및 교육 강화	정상국가 진입을 위한 공공서비스 개선	-	-

	이라크(3)	삶의 질 개선을 위한 의료서비스 접근성 향상	산업발전을 위한 우수 기술인력 양성	피난민, 전쟁피해자, 취약계층 등 소외된 사람을 위한 포용적 개발지원	
	타지키스탄(3)	지속가능한 경제발전을 위한 인프라 확충 및 기술교육	지속가능한 농림업 발전을 위한 가치사슬 형성	지속가능한 인재양성을 위한 미래역량개발	
	우크라이나(4)	전쟁피해 복구를 위한 보건의료 인프라 확충	경제자립을 위한 비교우위 산업육성	경제재건을 견인하는 친환경 교통	투명하고 효율적인 디지털 기반 정부행정 구현
*3기 중점협력국 <프로그램 지표에 따른 ‘유사 카테고리’ 구분 : ■ 농림수산, ■ 평화/거버넌스, ■ 교육, ■ 젠더, ■ 보건·위생/영양, ■ 기후/도시, ■ 산업/에너지, ■ 교통, ■ 물>					

출처 2022-2025 KOICA CP 기반을 두어 저자 작성함.

- 위와 같은 프로그램의 변화는 KOICA의 CP를 통한 내부적인 전략의 변화보다는 국정과제, 정상회담 후속 조치 등을 이행하기 위한 변화로 해석됨. 즉, KOICA의 CP가 수원국, 국제사회, 우리정부정책과의 연계 강화를 위한 매우 중요한 전략임에도 불구하고, 우리정부정책이 실질적인 신규 사업 발굴과 CP 작성에 매우 큰 영향을 미치고 있음을 확인 할 수 있음.
- 2022-2024 KOICA 신규 사업 발굴 방향은 우리 사업(형태·분야·지역)간 통합과 성과목표 중심의 통합적 접근을 강조하고 있으며, 전체 80%의 신규 사업 발굴을 CP에 언급된 우선순위 서브프로그램 중심으로 발굴할 것을 명시하고, CP외 사업 발굴 시 분야별 성과프로그램 중 택일하여 추진할 것을 권고함(한국국제협력단, 2022a). 그러나 동시에 우리 정부정책의 반영 또한 구체적으로 강조하고 있어, CP 프로그램을 통한 전략-사업 연계 강화를 위해서는 CP 프로그램에 대한 KOICA 내부의 이해도와 수용성 증진이 매우 필요함.
- 현재 KOICA의 전략-사업을 연계하는 중요한 수단인 분야별 중기전략, CP, 신규사업 발굴 방향은 모두 기간을 달리하고 있음. CP는 진행형으로 기존 전략의 기간을 수정할 수 없으나, 차기 CP 개정 시에는 이러한 한계를 인지하고, 정책-전략-서브프로그램 사이클의 연계성을 강화하기 위한 방안을 적극 모색해야 함.

3. KOICA의 프로그램 운영 사례 및 이슈

- 본 절에서는 다양한 전략, 형태, 분야 및 파트너십을 기반으로 KOICA가 최근 시도해온 프로그램 운영 사례를 소개하고 특징을 분석하고자 함.
- 먼저, CP를 기반으로 형성하고 기획하고자 노력한 일련의 과정에서 발전된 3개의 사업 - ▲ 성생식모자청소년보건 프로그램(분야 및 세부분야 연계 프로그램)¹⁸⁾, ▲ 메콩 미래 평화공동체 프로그램(‘통합적’ 접근을 고려한 프로그램), ▲ 베트남 중부지역 스마트시티 벨리 프로그램(전략팀-본부 주도적으로 형성에 참여하는 프로그램)을 분석함. 추가로, 전략적으로는 CP에 보완하는 역할이지만, 전략적으로 ‘파트너십기반 프로그램’을 발전시키고 있는 프로그램의 사례로 ▲ 전략적 프로그램형 민관협력사업을 분석함.
- 다음의 4개 프로그램 사례분석을 통해, 현재 KOICA가 시도하고 있는 프로그램의 구분 및 특징을 살펴보고, 심층면담을 통해 발굴된 프로그램 발굴 및 기획, 수행 및 모니터링, 성과관리 측면에서의 도전과제와 비교분석 하고자 함.

가. KOICA 메콩 미래 평화공동체 조성 프로그램

- 추진 배경 및 목적
 - 메콩 미래 평화공동체 조성 프로그램은 2019~2030까지 메콩 농촌지역이 전쟁 폭발물로부터 자유롭고 불의의 불발탄 피해자들이 정당한 인권을 보호받으며, 소외된 농촌지역이 번영의 땅으로 변화하여 더불어 사는 평화농촌 공동체의 확산을 목표로 기획됨.
 - 국별프로젝트는 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마의 불발탄과 지뢰로 인한 피해지역 중 지역별, 국가별 수요에 따라 중점지역을 선정하여 프로젝트 선정. 국별프로젝트와 함께 장애인 지원 관련 시민사회협력사업, 삼각협력 다국가 연수사업, 지뢰제거 분야 WFK 자문단 파견 사업 추진.

<표 IV-3> 메콩 미래 평화공동체 조성 프로그램 국별프로젝트 목록

국가 (예산)	사업명	기간	사업규모	수행기관
베트남 (5,214만불)	(지뢰) 베트남 지뢰 및 불발탄 통합대응 역량강화사업	16-21	714만불* (전체사업비 2,000만불)	UNDP
	(지뢰) 베트남 지뢰불발탄 제거를 통한 중부지역 평화마을 조성사업(UNDP)	22-26	2,500만불	UNDP
	(피해자) 베트남 광찌성 지역사회 장애인 재활센터 설립사업	22-26	1,000만불	PMC
	(농촌개발) 베트남 중부지역 광빈성 평화마을 농촌개발 프로그램	21-25	1,000만불	PM, PC
라오스 (1,540만불)	(지뢰+피해자) 라오스 불발탄 제거 지원사업 2차	19-22	440만불	UNDP/PIU
	(지뢰+피해자) 라오스 불발탄 분야	22-25	1,100만불	UNDP

18) 성생식모자청소년보건 프로그램은 이하 ‘RMNCAH 프로그램’ (Reproductive, Maternal, Neonatal, Child and Adolescent Health)으로 통일하여 표기함.

역량강화 사업 3차				
캄보디아 (2,000만불)	(지뢰+피해자) 캄보디아 북서부 3개주 지뢰제거를 통한 평화마을 조성사업	21-25	1,000만불	UNDP
	(농촌개발) 캄보디아 농촌종합개발을 통한 평화번영마을 조성사업	22-26	1,000만불	PM, PC
미얀마 (450만불)	(지뢰) 미얀마 지뢰위험 예방 및 피해자 지원사업	22-24	400만불	UNICEF
합계		20-25	-	-

출처: 갈렙앤컴퍼니(2022:10).

○ 프로그램 형성 방식

- 메콩 농촌지역의 평화롭고 지속가능한 포용적 공동체로의 전환이라는 주제를 중심으로 다국가·다분야·다주체의 프로그램 형태로 구성함.
- 다국가: 불발탄·지뢰 문제에 공동 대응하기 위한 베트남, 라오스, 캄보디아, 미얀마 등 4개국과의 삼각협력
- 다분야: 평화(불발탄·지뢰 제거), 인권(장애인 인권 보호), 번영(포용적 농촌개발), 법 분야(성평등·환경·기후변화)를 포괄
- 다주체: 국별 협력사업, 시민사회협력사업, 연수사업, WFK 사업 등의 사업 분야별 강점을 살린 다양한 수단 활용

○ 프로그램 이행 체계

1) 프로그램 운영 절차

- 개별프로젝트와 프로그램을 나누어 기획/착수-이행/모니터링-종료/사후관리 단계로 구분하여 운영됨.

<표 IV-4> 프로젝트 단계별 운영방안

기획/착수	이행/모니터링	종료/사후관리
• (KOICA 본부 및 사무소) 최종 실행계획서 승인 • (총괄PM) 성과관리 툴 체크리스트 기반으로 수행기관이 제시한 초안 검토 및 피드백, 기초선/목표치 검토 • (수행기관) 프로그램 전략목표와 프로젝트 목적/목표 연계, 변화이론, 논리모형, 성과 측정 모형 및 지표정의서를 포함한 프로젝트 성과관리 계획 수립, 기초선조사 수행, 성과관리 계획서 내 기준치/목표치 업데이트, 성과관리 DB 구축, 착수보고회 개최	• (KOICA 본부 및 사무소) 반기 보고서 및 검토의견서 검토 후 필요한 조치 시행 • (총괄PM) 반기보고서 검토/피드백 및 검토의견서 제출, 합동 모니터링 실시, 성과관리 컨설팅 제공(상시), 프로젝트 중 1개 선정하여 KOICA 연차 점검과 연계하여 Peer Review 형태로 진행 • (수행기관) 반기보고서 제출, 성과관리 툴 및 DB 업데이트	• (KOICA 본부) 종료보고서 및 종료평가보고서 검토 및 승인, 프로젝트 최종 PQ 점수 및 등급 확정, 후속사업 연계, 수원국 협의 등 필요한 조치 시행 • (총괄PM) 종료보고서 검토/피드백 및 종료평가보고서 제출, 사후관리계획 검토 및 이행 모니터링 • (수행기관) 사업종료 직후 45일 이내 종료보고서 제출, 사후관리계획서 제출, 일정기간 사후관리수행 및 보고

출처: 메콩 평화마을 조성 프로그램 성과관리계획(KOICA. 2019)을 토대로 연구자가 재구성

<표 IV-5> 프로그램 단계별 운영방안

기획/착수	이행/모니터링	종료/사후관리
(KOICA 본부) 프로그램 이행계획 수립 (총괄PM) 변화이론, 논리모형, 성과 측정 모형 및 지표정의서를 포함한 프로그램 통합 성과관리 계획 수립, 통합 성과관리 계획서 내 기준치/목표치 업데이트, 성과관리 DB 구축	(KOICA 본부) 연간보고서 검토 후 현장 심사지 선정 및 방문 점검, 프로그램 점검 보고서 작성 (총괄PM) 프로젝트 핵심지표 성과데이터를 합산하여 연간 실적 보고, 프로그램 품질지수 보고, 평가/학습 질문 취합 및 분석, 웹사이트 관리, DB 업데이트	(KOICA 본부) 종료보고서 검토 및 승인, 분야별/국별, 내·외부평가 등 종료평가 실시 (총괄PM) 마지막 프로젝트 종료 직후 1개월 이내 종료선 조사 실시, 45일 이내 종료보고서 제출

출처: 메콩 평화마을 조성 프로그램 성과관리계획(KOICA, 2019)을 토대로 연구자가 재구성

2) 준위별 프로그램 관리체계

- 프로그램 성과관리를 위한 프로그램 총괄 PM의 역할이 강조됨.
- 총괄 PM은 다수 국가와 지역에서 수행될 프로젝트의 개발효과성 강화를 위한 기술 자문을 제공하고 매 3년마다 총괄PM 선정됨.

<표 IV-6> 준위별 프로그램 관리체계

구 분	역할 및 책임 (R&R)	담당부서 ¹⁹⁾
지역	- 메콩 평화농촌마을 프로그램 기획 총괄 - 프로그램 참여국가간, 사업수단간 연계 조율 - 총괄 PM 및 PMC/PC(외부기관) 선정	동남아1실 SDG프로그램팀 평가실
국가	- CP내 평화농촌마을 개별사업 연계 및 조정 - 수원국 중앙정부, 지방정부 협의 및 조정 - 국별사업 모니터링 및 성과관리(총괄 PM의 업무 지원)	해외사무소 동남아1실
프로젝트	개별 프로젝트 발굴, 실행 및 성과관리 총괄(총괄 PM 업무 지원)	해외사무소
	- 시민사회실: 메콩 장애인 지원사업 공모 - 연수사업실: 삼각협력 다국가연수 운영(매년) - WFK총괄실: 지뢰제거 분야 자문단 파견(매년)	시민사회협력실 연수사업실 WFK운영총괄실

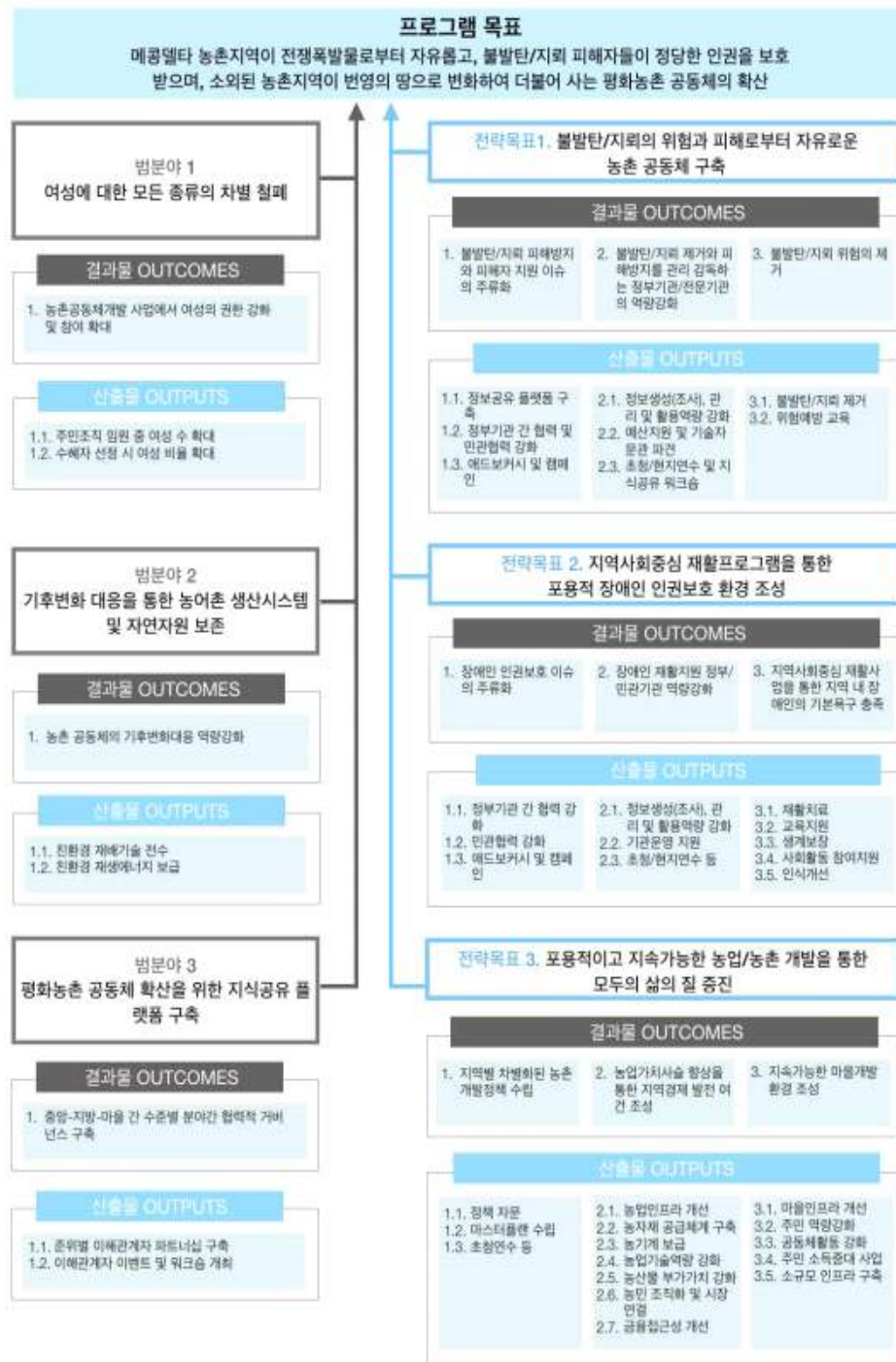
출처 : 메콩 평화마을 조성 프로그램 이행계획(2019), KOICA

○ 프로그램 성과관리 방안

1) 성과관리 프레임워크

- 프로그램 차원의 전략체계도, 프로그램 도식, 변화이론 등을 구성하고, 이를 토대로 프로그램 논리모형을 제시함.

19) 해당 부서명은 2019년 기준으로 명시함.

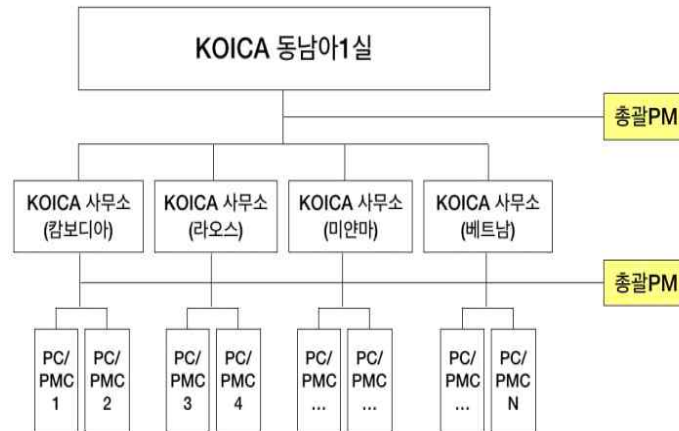


[그림 IV-3] 메콩 평화마을 조성 프로그램 변화이론

출처 : 메콩 평화마을 조성 프로그램 성과관리계획(2019), KOICA

2) 성과관리 수행 체계

- 메콩 평화마을 조성 프로그램은 ▲ 프로그램을 총괄 기획 및 관리하는 KOICA 동남아 1실, ▲ 국별 프로그램을 관리하는 CLMV 4개국 KOICA 사무소, ▲ 프로그램 및 프로젝트 레벨에서 기획 및 관리를 지원하는 총괄PM, ▲ 개별 프로젝트를 수행하는 시행기관 체제로 실시됨.



[그림 IV-4] 프로그램 성과관리 수행 조직도

출처 : 메콩 평화마을 조성 프로그램 성과관리계획(2019), KOICA

<표 IV-7> 성과관리 주체별 과업 내용

구 분	과업범위	세부내용
KOICA 본부	전체 프로그램 총괄 관리	· 메콩 평화마을 프로그램 수준 성과관리 총괄 감독 · 프로그램 참여국가간 · 사업수단간 연계 조율
KOICA 사무소	국별 프로그램 총괄 관리	· 국별 프로그램 수준 성과관리 총괄 감독 · 국별 프로젝트 간 연계 · 조정 · 수원국 중앙정부 · 지방정부 협의 및 조정
총괄 PM	성과관리	· 프로젝트/프로그램 간 연계성 관리 · 프로젝트 성과 데이터 취합 및 분석, 종합성과 보고 · 국가별 위험관리 · 프로그램 PDM 등 성과관리 틀 주기적 업데이트
	지식관리	· 프로젝트 평가/학습질문 결과 취합 및 분석, 교훈 및 정책적 함의 도출 · 프로그램 웹사이트 구축 및 주기적 정보 업데이트 · (국별) 워크숍을 통한 지식의 확산 · (국별) 합동 현장 모니터링 및 평가(분야별 대표사업) · 사례연구보고서 제작 및 배포 (매년)
	사업평가	· 프로그램 중간/종료 평가 협조 및 지원
	PC/PMC 성과관리 지원	· 프로젝트 성과관리 가이드라인 배포 · 수행기관 성과관리 역량강화교육 실시 · 성과 데이터 품질관리 지원 · 기초선/종료선조사 수행 컨설팅 · 중간/종료평가 수행, 사후관리 계획 수립 지원 및 이행 모니터링
수행기관 (PC/PMC)	사업관리	· 범위, 일정, 예산, 인력, 품질 등 사업 관리 · 사후관리 계획 수립 및 이행
	성과관리	· 활동이행, 성과, 위험요소 모니터링 및 환류 · 성과 데이터 수집 및 품질관리 · PDM 등 성과관리 틀 주기적 업데이트
	사업평가	· 기초선/종료선조사 수행 · 중간/종료평가 협조 (총괄PM 수행)

출처 : 메콩 평화마을 조성 프로그램 성과관리계획(2019), KOICA

나. KOICA 베트남 중부지역 스마트시티 밸리 프로그램

○ 추진 배경 및 목적

- 우리 정부 신남방정책 ‘상생형 농어촌 및 도시 인프라 개발 지원’ 이니셔티브를 지원하고, KOICA 베트남의 국가프로그램(CP)인 ‘중부지역 스마트 밸리 조성 및 지속가능한 도시화 지원’ 실행
- 베트남 정부는 2015년부터 스마트시티를 통한 도시문제 해결을 위해 「2018-2025 베트남 지속가능 도시개발 프로젝트 및 비전 2030」 수립
- KOICA는 ‘한-아세안 미래공동체 ODA 이행계획(2019.06)’의 5대 중점분야 중 하나로 ‘스마트 도시개발’을 선정 (중점국 : 베트남, 인도네시아, 필리핀)
 - 중소규모 도시를 중점지역으로 접근. 대상 도시를 거점으로 교통, ICT, 관광 등 다양한 모듈을 융합하여 도시개발사업 효과성 제고하는 것을 추진방향으로 설정
- 베트남의 초기 스마트시티 사업이 북부(하노이) 및 남부(호치민, 껀터) 중심으로 추진되어 KOICA는 북부와 남부에 비해 상대적으로 발전 수준이 낮지만, 과거 다양한 사업경험을 보유한 중부지역 3개 주요도시(다낭, 후에, 꽝남 땀끼) 대상으로 스마트시티 밸리를 구축하는 ‘중소도시 맞춤형 스마트시티 사업’ 추진
 - 중부지역 3개 도시(다낭, 후에, 꽝남 땀끼) 분야별(재난관리, 문화관광, 스마트행정, 교육, 의료 등) 스마트시티 시범사업 추진 및 제도적/인적 역량강화를 목표로 함.

<표 IV-8> 베트남 중부지역 스마트시티 밸리 프로그램 내 대상사업

전략목표	분야	실행사업	예산(만불)
스마트도시 운영 역량강화	거버넌스	중부지역 거버넌스 구축 지원 (21-25/350만불)	1,000
	ICT, 교육	베트남 한베 ICT 대학교 교육역량 강화 지원사업 (22-26/526만불)	
스마트 도시서비스 개선	재난관리	스마트 통합재난관리센터 구축사업 (다낭, 20-25/1,050만불)	4,000
	도시, ICT, 문화	스마트시티 구축사업 (후에, 21-25/1,300만불)	
	도시, ICT, 거버넌스	스마트시티 구축사업 (땀끼, 20-25/900만불)	
	도시, ICT, 보건	중부지역 3개 종합병원 디지털병원 네트워크 구축사업 (중부3개 도시 예정)	
대내외 파트너십 확대	-	한-베 민관파트너십 구축을 위한 교류활동 (21-25/350만불)	
	-	- IBS를 활용한 중부지역 스마트시티 혁신사업 발굴 추진 - 2단계(2026-2030) 추진 시 인프라 연계형 사업 발굴 지원	

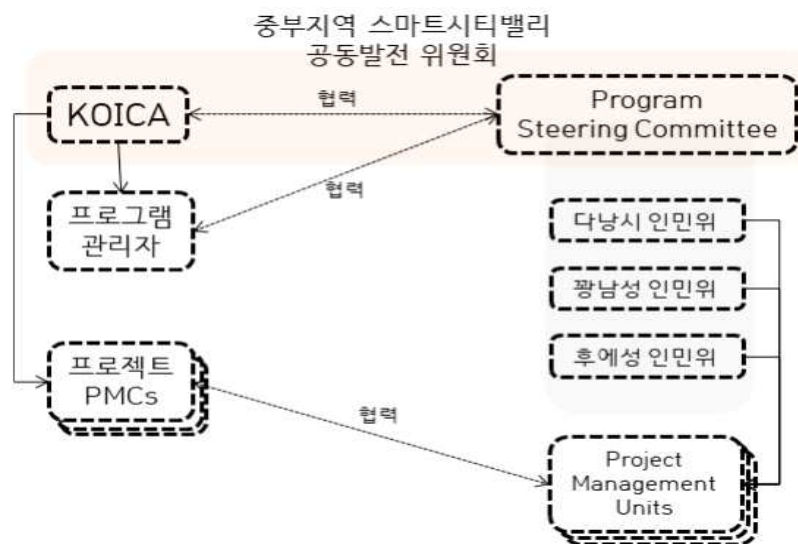
출처 : 프로그램 이행전략 수립을 위한 KOICA 현황 및 시사점 분석(2023), KOICA

○ 프로그램 형성 방식

- 중부지역 중·소도시간 협력과 상호보완적 스마트시티 사업 추진으로 지속가능한 도시발전 기반 구축을 목표로 다분야·다주체의 프로그램 형태로 구성함.
 - 다분야: 도시, ICT, 거버넌스, 재난관리, 교육, 보건 등 다분야 통합
 - 다주체: 국별 협력사업, 시민사회협력사업, 포용적 비즈니스 프로그램(IBS) 등 프로그램 목적에 부합한 다양한 사업 통합

○ 프로그램 이행체계

- (한국) ▲ 프로그램 관리자(PgM/Program Manager) 담당기관이 프로그램 성과관리 책임을 총괄 ▲ 세부 시행사업별 PMC의 PM 담당기관이 각 실행사업 및 성과관리 총괄 ▲ KOICA(사무소/본부)는 이를 관리 감독
- (베트남) ▲ Program Steering Committee(PgSC)는 프로그램의 공식 의사결정 기관의 역할을 담당, 3개 지자체가 합동으로 조직 ▲ Program Management Unit(PMU)는 개별 실행사업의 공식 협력기관의 기능을 담당하며, 각 지자체별로 구성하여 사업을 효율적으로 추진
- (중부지역 스마트시티밸리 공동발전 위원회) 베트남 정부, KOICA, 베트남 민간기관, 한국 공공·민간 기관 등 주요관계자가 함께 중부지역 문제를 진단하고 스마트 기술을 접목한 해결책을 도출하는 ‘연계형 민관협력 거버넌스’ 구축



[그림 IV-5] 베트남 중부지역 스마트시티밸리 프로그램 수행체계(안)

출처 : 프로그램 이행전략 수립을 위한 KOICA 현황 및 시사점 분석(2023), KOICA

○ 성과관리 방안

1) 성과관리 체계

- 거버넌스 전문가 파견(상주) 및 국내 자문단을 통해 전사 프로그램 지표 후보 및 프로그램 전략 성과목표 간 호환 가능한 프로그램 지표 개발 및 모니터링 방식 확정
 - 3개지역 스마트도시 운영역량 지수(계획/조직/인력 복합지표)
 - 중점분야 공공서비스 스마트화 지수(데이터 활용성과)
 - 지방정부-파트너간 합의한 스마트시티밸리 연계사업 (건 수, 규모)
- 도시계획 사업 특성상 단기간의 Outcome 단위의 사업성과 측정에 어려움이 있을것으로 판단됨에 프로그램 관리자를 활용한 중간 점검 지표 등을 확보하여 프로그램 중간점검 실시 (23년 하반기)

<표 IV-9> 베트남 중부지역 스마트시티 밸리 프로그램 성과체계

프로그램명 (미션)		베트남 중부지역 스마트시티 밸리 프로그램 [사람중심의 지속가능한 스마트시티 밸리 구축]		
프로그램 추진과제		전략목표 1 스마트도시 운영역량 강화	전략목표 2 스마트 도시서비스 개선	전략목표 3 대내외 파트너 연계사업 확대
연관전략	SDGs	SDG 11.3.2 (지역사회 또는 시민이 도시계획 및 관리에 직접 참여하는 수단을 가진 도시의 수 (비율))	SDG 11.b.1 (통합적이고 효율적인 자원활용, 기후변화 저감 및 적응, 재난 회복력을 지향하는 통합정책과 계획을 수립한 도시의 수)	SDG 11.a (통합적인 도시 및 지역계획이 수립된 도시에 거주하는 인구 수 (비율))
세부실행과제		SO 1-1. 거버넌스 역량강화 - 베트남 중부지역 스마트시티 거버넌스 구축 SO 1-2. 전문인력 양성 - 스마트시티 거점대학교 육성 - 중앙/지방정부 공무원	SO 2. 스마트 도시서비스 개선 - 스마트 재난관리 시스템 구축 - 스마트 문화관광 플랫폼 구축 - 스마트행정 기반 구축 - 디지털 헬스케어 기반 구축	SO 3. 대내외 파트너 연계사업 확대 - 스마트형 파트너십 사업 촉진 - 인프라형 파트너십 사업 촉진 - 민관파트너십 행사 지원
성과지표		○ 3개 지역 스마트 도시 운영역량 지수 (계획/조직/인력 복합지표) - 신규양성 또는 역량강화된 스마트시티 관리 인력수 - 교육수료자(학위취득 포함) 학생 비율(수) - 성별분리	○ 중점분야 공공서비스 스마트화 지수 (데이터 활용성과) - 정부통합, 데이터센터 등 인프라 구축 건수 - 대국민 스마트시티 서비스 구축 건수	○ 지방정부-파트너간 합의한 스마트시티밸리 연계사업 ※ 사업내용에 따라 상이한바, 성과지표 추후 검토 및 확정
국별협력사업	21년 계속	-	- 다낭시 스마트 통합재난관리센터 구축사업 (2020-2025/1,050만불) - 후에시 문화관광 스마트시티 구축사업(2021-2025/1,300만불) - 땀끼시 스마트시티 구축사업 (2020-2025/900만불)	-
	21년 신규	- 중부지역 거버넌스 구축 지원		-
	22년 이후	- 베트남 한베 ICT 대학교 교육역량 강화 지원사업 (22-26/526만불)	- 중부지역 3개 종합병원 디지털 병원 네트워크 구축 사업 (중부3개 도시) (TBD)	-
글로벌 파트너십				IBS를 활용한 중부지역 스마트시티 혁신사업 발굴 추진

출처 : 프로그램 이행전략 수립을 위한 KOICA 현황 및 시사점 분석(2023), KOICA

2) 성과관리 수행 체계

<표 IV-10> 사업관리 주체별 성과관리 분야

구분	R&R	사업관리주체	
		PgM	PMC
프로그램	베트남 중부지역 스마트시티밸리 프로그램 성과관리	○	
거버넌스	SO 1-1. 거버넌스 구축 및 운영 지원	○	
	SO 1-2. 전문인력 양성		○
스마트 도시서비스 개선	SO 2. 자연재해, 문화관광, 스마트행정, 보건의료		○
파트너십 확대	SO 3. 민관파트너십 행사지원	○	

출처: 프로그램 이행전략 수립을 위한 KOICA 현황 및 시사점 분석(KOICA, 2023)을 토대로 연구자가 재구성

- 프로그램 관리자(PgM) 활용계획은 아래와 같음

- **(거버넌스 분야 전문가 선발)** 거버넌스 인적구성, 정관 구축, 정기회의 촉진, 신규사업 발굴 및 기획지원, 프로그램 관리자 선정 계획 수립, 성과관리 프레임워크 협의
- **(프로그램 관리자 선정)** 거버넌스 운영비 지원 및 관리, 중부지역 스마트시티 비전 수립 지원, 거버넌스 행정지원 및 기술자문, 성과관리 모니터링, 현지 인지제고 활동 및 진행상황에 대한 KOICA 보고
- **(국내 자문위원단 구성)** ICT, 도시계획, 교육, 보건 등 분야별 전문위원을 활용, 거버넌스 구축 및 성과관리 프레임워크 수립에 대한 국내자문 제공, 성과관리 점검내역 및 위원회 추진관련 사항 자문

- 중부지역 스마트시티밸리 공동발전위원회 구축의 주요 내용은 아래와 같음.

- **(개념 및 정의)** 베트남 정부, KOICA, 베트남 민간기관, 한국 공공-민간 기관 등 주요 관계자가 함께 중부지역 문제를 진단하고 스마트 기술을 접목한 해결책을 도출하는 ‘연계형 민관협력 거버넌스’
- **(목적)** 각 도시별로 추진하는 스마트시티 사업의 중복, 비효율 방지; 우리공공기관 및 민간기업 참여 및 논의를 위한 통합 플랫폼 형성; 스마트시티밸리 프로그램의 체계적 확산 및 지원; 지속가능성 확보 방안 마련
- **(구성원)** 도시별 인민위원회 (후예성 및 후에시, 다낭시, 꽝남성), KOICA 베트남 사무소, 프로그램 내 개별사업 PMC PM, LH등 국내 공공기관으로 구성예정
- **(주요기대효과)** 단기적으로 중부지역 스마트시티 사업과 이슈에 대한 의사결정협의체 구성 및 장기적으로 스마트하고 지속가능한 중부지역 발전을 위한 최고 지역관리 위원회로 발전

다. KOICA RMNCAH 프로그램

○ 추진 배경 및 목적

- 1996년 ‘중국 마을파현 RMNCAH센터’ 사업을 시작으로 지난 22년간 KOICA는 성 RMNCAH 사업을 형성 및 실행해왔음.
- KOICA 사업규모 확대 및 MDG, SDG 및 KOICA 보건전략에서 RMNCAH를 목표로 설정하였고 기초선/종료선 조사와 같은 성과관리가 중요시됨에 따라 RMNCAH의 사업 수, 평균

사업기간, 평균 사업비가 지속적으로 증대되었음.

- 아프리카는 항상 KOICA의 RMNCAH 사업의 중점 사업대상지역이었으며, 2010년까지는 중남미, 2011~2015년 아시아, 2016년부터는 아프리카 지역에서 RMNCAH 사업이 집중적으로 실시되고 있음.
- 개발도상국의 모성, 아동과 청소년들이 건강하고 주도적인 삶을 영위할 수 있도록 일차 보건의료 중심으로 성생식모자청소년보건서비스를 제공을 위해 동남아시아, 서아프리카 및 중동 지역의 총 13개 협력국 29개 사업을 수행하였음.

<표 IV-11> RMNCAH 사업 데이터

KOICA RMNCAH 사업 평균						
년도	1991-2010		2011-2015		2016-2018	
지역	아시아	4	아시아	9	아시아	1
	아프리카	7	아프리카	7	아프리카	7
	중남미	11	중남미	3	중남미	1
	중동/CIS	-	중동/CIS	1	중동/CIS	-
	합계	22개 (18개국)	합계	20개 (15개국)	합계	6개 (6개국)
연평균 사업개수	1.5개		4개		3개	
평균 사업기간	2.6년		4.1년		4.3년	
평균사업비	160만불		556만불		672.35만불	

출처: 성생식모자청소년보건 프로그램가이드라인(KOICA, 2018)을 토대로 연구자가 재구성.

○ 프로그램 형성 방식안

- 중점사업별 또는 2개 이상 중점사업을 통합하여 추진
- 단일 시설이 아닌 지역, 국가 단위 보건시스템을 포괄하는 프로젝트 추진 또는 프로그램 기반 접근법(PBA) 활용
- INGOs 및 국내, 현지 NGOs와 협력하여 대주민 접촉 등 지역사회 중심 현장 밀착형 활동 수행
- 예방접종 사업의 경우 백신냉장관리 시스템(Cold Chain) 구축·활용이 필수적이므로 관련 로지스틱을 보유한 국제기구와 협력 고려

○ 프로그램 이행 체계

1) 프로그램 운영 절차

- RMNCAH은 사업선택→ 사업발굴 및 형성 → 사업요청서(PCP) 작성 → 예비조사 → 사업 심사 → TAG 1 실시 → 기획조사 및 R/D 체결 → TAG 2 실시 및 집행계획 수립 → 사업시행자 선정 및 사업수행 → 모니터링 및 중간점검 → 사업 평가로 구성되며, 국별 프로젝트 운영절차와 유사한 절차를 가지고 있음.

<표 IV-12> RMNCAH 프로그램 업무별 주요내용

주요 업무단계	주요내용
사업 선택	- CPS 상 중점협력국 보건에 해당하는 15개 국가, SDG 3.1, 3.7 등 RMNCAH이 지원가능한 목표의 달성도가 현저하게 미진한 국가, 타 공여기관의 보건분야 지원현황 등을 고려하여 선택하게 됨.
사업 발굴 및 형성	- 보건의료체계, 보건 및 가족계획 통계자료 분석, RMNCAH 정책 분석 등 실시
사업제안서(PCP) 작성	- 수원국의 RMNCAH 상의 주요 문제점을 도출하고 문제점간의 인과관계를 분석하여 인과관계나무(Problem Tree)를 도출
예비조사	- 본부의 PCP 검토결과를 바탕으로 사업의 부족한 부분을 개선하거나 보완해 사업의 완성도를 제고
사업심사	- 외교부 시행계획 심의, 국무조정실 심사, 기획조정실 예산심의 실시
TAG 1 실시	- 기획재정부 예산심의 완료 후, 기획조사에 앞서 예비조사 결과를 바탕으로 사업품질 제고와 기획조사 시 주요 검토사항에 대한 부서간 논의 실시 * 참여부서 : (필수) 지역실, 사업품질성과관리팀, 평가심사실, CS센터(법무), (필요시) 예산기획실, 조달계약팀
기획조사 및 R/D 체결	- 사업추진을 위한 세부계획안 확정에 초점을 둔 기획조사를 통해 협의의사록(R/D)을 작성하고 서명하여 세부 사업내용 및 양국 간 분담사항을 확정
TAG 2 실시 및 집행계획 수립	- TAG2를 통해 사업구성 내용의 적절성, 타당성 등 검토 * 참여부서 : (필수) 지역실, 사업품질성과관리팀, 평가심사실, 조달계약팀(필요시) 예산기획실, CS센터(법무) - 집행계획을 통해 예비 및 기획조사 결과를 바탕으로 단위·부문별 사업 구성요소 및 추진방안, 사업시행자 선정방안, 예산·일정·위험관리, 성과관리계획, 홍보계획 등 실질적인 사업추진 기반을 마련
사업시행자 선정 및 사업 수행	- 보건의료분야의 개발지원사업으로서 사업의 목표제시와 성과에 대한 모니터링과 평가 등에 대한 전문적인 성과관리 역량을 확보한 기관 선정
모니터링 및 중간점검	- RMNCAH 프로그램의 모니터링은 최소한 반기별로 수행 - 집행계획 수립 시, 사업 평가계획과 함께 모니터링 계획을 함께 수립하여 모니터링 시기, 모니터링 주체, 지표와 대상을 미리 설정. - 지표는 개별 프로그램의 Activity 별로 이뤄져야 하며 모니터링 결과가 기대치와 다를 경우 원인 분석과 대책을 수립하여 환류.
사업 평가	- RMNCAH 프로그램을 평가하기 위해 반드시 프로그램이 시작 전 평가계획 수립. - 평가계획은 평가실에 의뢰하여 평가계획 전문인력과 공동으로 수행.

출처: 성생식모자청소년보건 프로그램가이드라인(KOICA, 2018)을 토대로 연구자가 재구성.

2) RMNCAH 프로그램 사업수행기관 주체별

- (프로그램 운영위원회) 전사, 지역 단위 프로그램을 선정하고, 프로그램 추진단계별 주요사항의 의결 및 각 사업부서별 소관 사항 조정
- (SDG 성과관리팀) 프로그램의 주요 분야 및 성과관리 소관부서에서 프로그램 성과목표, 성과지표의 조정, 관리 및 프로그램 성과 모니터링, 데이터 관리 등 성과관리에 대한 유관사항을 유관부서 협조를 통해 관리, 이행
- (사무소/사업부서) 프로그램 대상사업 수립 및 조정, 성과 모니터링 및 데이터 수집 등 협조

○ 프로그램 성과관리 방식

1) 성과관리 프레임워크

- RMNCAH은 4개의 중점사업을 중심으로 협력국의 분야전략, 국별프로그램 목표 및 과거 사업 교훈 등을 바탕으로 프로그램 성과를 가장 효율적으로 달성할 수 있는 방법론 활용
 - (성생식보건) 가족계획 상담 및 교육, 피임도구 제공 및 교육, 건강한 학교 환경 조성, 청소년 성인지 캠페인 및 교육 등
 - (모자보건) 산전·산후 관리서비스, 전문가에 의한 분만, 마을보건요원 및 보건의료인 역량강화 교육, 보건시설 및 병원 서비스 질 향상 등
 - (영양) 급성영양실조 예방 및 치료, 지역사회 및 학교 영양공급, 청소년 영양 불균형 해소 활동 등
 - (예방접종) 백신 냉장관리 시스템(Cold Chain) 구축, 예방접종 서비스 역량강화, 예방접종 캠페인 및 교육 등

<표 IV-13> RMNCAH 중점사업별 성과지표

중점사업	성과지표
성생식모자청소년 보건의료서비스 접근성 향상을 통한 모성 사망 감소	- 현대적 피임 실천 여성 수(비율) (SDG 3.7.1) - 청소년 출산율(10-14세, 15-19세) (SDG 3.7.2)
모자보건	- 모성사망비 (SDG 3.1.1) - 전문인력에 의해 분만한 임산부 수(비율) (SDG 3.1.2) - 5세 미만 아동 사망률 (SDG 3.2.1) - 신생아 사망률 (SDG 3.2.2) - 4회 또는 8회 이상 산전관리 서비스를 받은 임산부 수(비율) - 출산 후 48시간 이내 산후관리 서비스를 받은 임산부 수(비율)
영양	- 5세 미만 아동의 발육부진 비율 (SDG 2.2.1) - 5세 미만 아동의 영양불량 비율 (SDG 2.2.2) - 6-23개월 아동 중 최소적정식사를 한 아동 수(비율)
예방접종	- 국가 필수 예방접종 아동 수(비율) (SDG 3.b.1)

출처: 성생식모자청소년보건 프로그램가이드라인(KOICA, 2018)을 토대로 연구자가 재구성.

2) 성과관리 현황

- KOICA의 전사 전략프로그램 중 하나인 “성생식모자청소년보건 프로그램” 구성의 적절성 및 효과성과 함께 프로그램 성과지표 및 목표치의 적절성을 검토하고 타 공여기관의 사례를 벤치마킹하여 사업모델 및 추진전략, M&E 프레임워크의 개선방안을 제시하기 위한 형성조사 실시

<표 IV-14> RMNCAH 형성평가 목표

과업범위	세부 과업내용
모자보건 프로그램 형성평가	- 동남아/서아프리카/중동지역에 해당되는 모자보건 프로그램 하위 29개 사업의 주요문서(집행계획, 연차점검, 종료보고서 등)를 OECD 6대 기준에 따라 검토하고 이를 종합하여 프로그램 단위에서의 평가 수행 - (추진방향) 개별사업의 성과에 집중하기보다 프로그램의 적절성 점검 및

	시사점 도출을 위한 평가 수행
타 공여기관에 대한 사례분석	- 모자보건 분야 주요 공여기관들의 모자보건 지원전략 및 프로그램 구성 요소, 사업 추진현황, 우수사례 등을 분석 - (추진방향) 제언사항 도출을 위한 벤치마킹 요소로 활용
개선방안 제시	- 모자보건 프로그램 형성평가 및 타 공여기관 벤치마킹 결과를 종합하여 모자보건 프로그램의 사업모델 및 전략, M&E 프레임워크 개선방안 제시

출처: 성생식모자정소년보건 프로그램가이드라인(KOICA, 2018)을 토대로 연구자가 재구성.

- 위 평가 추진 결과, 아래와 같은 평가의 한계를 도출함.
 - 모자보건 프로그램의 개별사업이 추진된 시기는 2000년대 후반부터 현재까지로 국제 사회의 원조규범과 원조환경이 크게 변화되고, 한국의 ODA 또한 질적·양적 성장으로 크게 성장한 시기였음. MDGs-SDGs 시대 또는 한국의 ODA 정책의 발전 등을 모두 감안하여 단일한 프로그램 모델로 형성평가를 시행하는데 어려움이 존재.
 - 프로그램 하위 사업의 목적, 접근방식, 사업요소 등이 상이하여 동일한 유형으로 수렴하는 데 현실적 제약 있음.
 - KOICA 성생식 모자보건 서비스 접근성 향상 프로그램에서 제시된 프로그램 논리모형 및 성과프레임워크에 입각하여 개별사업의 적정성을 분석할 때 일부 부합되지 않은 사업도 존재하여 프로그램-개별사업간 논리적 연계 측면에서 한계가 발생.

라. KOICA 전략적 프로그램형 민관협력사업

○ 추진 배경 및 목적

- 개발도상국의 SDGs 달성에 효과적으로 기여하는 것을 목적으로 시민사회와 KOICA 간 파트너십 효과성 제고를 통한 개발효과성 제고를 위해 대규모 자금과 장기적인 사업 기간을 제공하는 정부-시민사회 간 전략적 파트너십 프로그램 구성(KOICA, 2020:113)
- 전략적 프로그램형 민관협력사업은 기존 시민사회협력 프로그램에 참여해온 역량 있는 시민사회와 정부 간 전략적 파트너십을 통해 KOICA 분담금 최대 300억을 최대 15년간 지원하여 프로그램 단위의 사업추진과 장기성과 달성을 목표로 함(KOICA, 2020:117).

○ 프로그램 형성 방식안

- 개발도상국의 SDGs 달성을 위해 다양한 파트너를 통합한 접근방식 활용

○ 프로그램 이행체계

- 1) 전략적 프로그램형 민관협력사업은 사업단계별로 세분화하여 운영 방침을 마련함.
 - 2) KOICA-시민사회 간 ‘전략적 프로그램형 민관협력 운영위원회(이하 운영위원회)’를 구성하여 사업수행 과정의 주요 내용을 협의하여 정부와 시민사회 간 긴밀한 파트너십을 기반으로 개발협력 목표 및 국가 정책·전략, 사업 성과목표가 연계될 수 있도록 함(KOICA, 2020:126).
- 운영위원회를 매년 정기적으로 개최해 사업수행과정에서 요구되는 개선사항 관련 소통, 사업성과 및 교훈 공유, 적용방안 모색 등을 공동 추진

- 학습기능을 강화하여 라운드별 종료평가를 통해 얻은 교훈을 공유하고 조직적, 사업적, 기술적, 관계적 측면에서 개선책과 적용방안을 함께 모색하는 등 차기 라운드 사업의 효과성 제고에 기여
- KOICA는 운영위원회를 통해 사업과 연계된 정부의 정책, 전략적 목표의 달성 여부를 점검하고 교훈사항을 CSO와 공유하며 개선방안 도출.

<표 IV-15> 전략적 프로그램형 민관협력사업 단계별 운영방안

업무단계	주요내용
사업 제안서 제출 및 심사	- 사업 분야 및 주제 선정은 CSO의 자율이나, CPS 중점, 비중점 분야 및 한국 정부 정책, 전략과 연계하여 설명 필수. - 사업 분야 및 주제설정에서 서비스 제공을 통한 주민 삶의 질 변화, 사업지역의 제도/정책의 변화, 한국 정부 정책·전략과의 연계 등 고려 - 단일국가 내 한 사업지역, 단일국가 내 다 지역, 지리적으로 인접한 2~3개 국가 등의 지역선정이 가능하나 사업/개발효과성 입증 필요. - 심사기준은 KOICA의 시민사회협력사업 심사기준을 기반으로 설정하되 전략적 프로그램형 민관협력사업의 성격을 고려해 사업성과 목표 및 지표의 적절성, 전략적 접근방법의 타당성 및 효과성, 재원운용 계획의 적절성, 성과관리 계획의 타당성 등을 주요 항목으로 설정
사업 이행 보고	- 사업 연간보고 : 목표 달성을 위한 사업 수행과정을 상세히 보고하고 성과관리표를 토대로 프로그램 PDM상의 활동을 산출, 성과를 중심으로 보고, 재정보고, 주요 도전과제 및 해결방안 설명 - 사업 중간보고 : 사업 1~3년차 성과목표 달성도, 재정보고, 사업 주요 도전과제 및 해결방안 설명 - 사업 결과보고 : 5년간의 성과목표 달성도, 주요 직·간접적 성과 및 구체적 근거, 사업 교훈 중심 설명
사업 성과 평가 및 연장 심사	- KOICA는 1라운드 4년 차에 종료평가에 준하는 중간평가(사업/개발 효과성 평가 및 사업운영 평가)를 실시 * 중간평가 결과는 다음 라운드 연장 자격 부여 기준으로 활용하는 동시에 연장사업의 사업비 조정 근거로도 활용 - 1라운드 5년 차 상반기에 2라운드 연장심사를 시행해 당 사업의 2라운드 연장 여부 최종결정. - 이와 마찬가지로 2라운드 4년 차(전체 9년 차)에도 동일 평가를 시행해 3라운드 연장 자격 부여를 결정하고 2라운드 5년 차 상반기(전체 10년 차) 3라운드 연장심사를 통해 3라운드 연장 여부 최종결정.
사업 종료 평가	- 매 라운드 종료 1년 후 시행 - 사업을 통해 도출된 교훈 및 개선사항을 CSO와 협의해 2라운드 사업기획 및 수행에 반영 - 종료평가 결과는 동일 단체의 다른 차수 공모 신규사업지원에 대한 심사 시 기관 평가 결과로 환류

출처: KOICA 전략적 프로그램형 민관협력사업 모델 연구 최종보고서(KOICA, 2020)을 토대로 연구자가 재구성

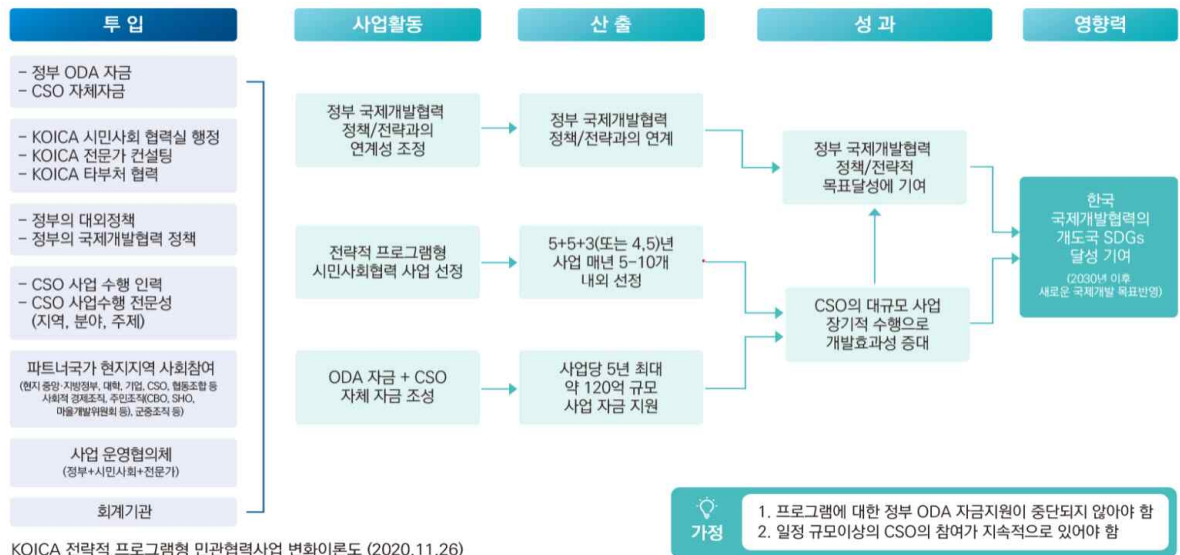
○ 성과관리 방안

1) 성과관리 프레임워크

- 전략형 프로그램 민관협력사업의 영향력을 고려한 성과관리 프레임워크를 강조함
- 최대 지원 가능 기간인 13(또는 14, 15)년 이후 달성 정도를 확인할 수 있는 최종 성과 목표이며, 5년마다 그 달성 정도를 지속해서 모니터링하고 최종값은 사업종료 시점에

측정하여 최종 확인(KOICA, 2020:114).

- CSO의 대규모 사업 장기 수행으로 개발 효과성 증대의 성과지표는 개도국 현지의 실질적 변화를 측정하는 지표와 간접적 성과로서 국내 시민사회 및 현지 지역사회의 역량증대 지표로 구성(KOICA, 2020:114).
- 정부 국제개발협력 정책 및 전략적 목표달성에 기여의 성과지표는 CPS 목표, 일자리 확대, 청년 고용 등 한국 정부의 정책 달성의 기여도로 설정(KOICA, 2020:114).



[그림 IV-6] 전략형 프로그램형 민관협력사업 변화이론도

출처 : KOICA(2020: 113)

2) 성과관리 수행 체계

- 사업 모니터링 및 평가를 위해 CSO는 총사업비 3~5% 내에서 외부 분야 및 성과관리/평가 전문가 1~3인으로 구성된 성과관리팀을 고용하여 사업기간 동안 사업 모니터링 및 성과관리, 평가를 실행(KOICA, 2020:124).
- 성과관리팀은 외부전문가로 구성하며, 사업수행 CSO와 협력하되 독립적으로 모니터링, 성과관리, 평가를 수행하고 결과보고서를 사업수행 CSO와 KOICA에 제출(KOICA, 2020:124).
- 외부 성과관리팀 선정은 규모에 따라 입찰 진행이 요구되며 성과관리팀 선정 절차는 사업수행 CSO가 일체 수행하는 구조(KOICA, 2020:124).

4. 소결

가. KOICA의 다양한 프로그램 용어 사용의 과제

- KOICA의 경우 ‘사업’을 지칭하는 영문 용어로 ‘project’와 ‘program’을 혼용하고 있으며, 두 용어에 대한 명확한 조작적 정의가 명확하지 않은 것으로 확인됨.
- 2021년 국문 연보는 사업유형을 국별협력사업, 국제기구 협력사업, 시민사회 협력사업, 글로벌 인재양성사업, 글로벌 연수사업, 인도적 지원사업, 혁신적 개발협력사업, 국제질병퇴치기금으로 제시함.

- 영문 연보의 경우 사업유형을 ‘project types’로 명시하고 국별협력사업, 시민사회 협력사업, 글로벌 인재양성사업, 글로벌연수사업, 혁신적 개발협력사업을 ‘program’으로 명시함.
- 또한 혁신적 개발협력 사업이 3가지 세부 프로그램인 ▲ 포용적 비즈니스 프로그램, ▲ 혁신적 기술 프로그램, ▲ 혁신적 파트너십 프로그램으로 구성되는 등 상위 단위인 프로그램의 구성 요소를 ‘세부 프로그램’으로 지칭함.
- 그러나 KOICA의 조직도를 살펴보면 사업을 직접 수행하지 않는 사업전략·파트너십 본부 하의 SDG 프로그램팀만이 ‘프로그램’을 사용하고 있으며, 사업을 수행하는 부서의 경우 연수사업실, 해외봉사사업실 등의 명칭을 사용하고 있음.

<표 IV-16> KOICA에 활용되고 있는 ‘프로그램’ 용어의 구분 및 특징

구분	특징
사업	• 사업, 프로젝트, 프로그램이 혼용되고 있으며 용어 간 명확한 정의가 존재하지 않고 대분류와 소분류 사이의 차이도 불명확함. • 특히 영문의 경우 전사 차원의 통일된 용어의 활용이 필요함.
프로그래밍의 방향	• 조직의 중기전략 및 경영전략에 명시되는 전략을 달성하기 위한 구체적인 실행 방안으로 ‘모델(model)’, ‘추진과제(strategies, main area of focus)’와 혼용됨. • 개발 주제별 상위 전략문서를 토대로 전략 목표를 달성하기 위한 방법으로 통합적 접근법을 의미함.
목적 달성을 위한 Top-down 방식의 프로젝트 집합체(Aggregate) 및 패키지(Package)	• 전사 차원에서 필요 시 구성하는 것으로 나타남. • 수원국을 대상으로 하는 현장사업(예: ABC 프로그램), 경영 측면에서 성과관리, 평가, 기획 등을 위한 사업(예: 분야별 성과프로그램)으로 구분됨. • 이러한 통합프로그램 도입배경, 전략, 성과관리방안은 개별 프로그램 문서에서 확인 가능하며 프로그램 단위의 사업관리방안에 대한 전사 차원의 가이드라인은 부재함.

나. CP 기반 프로그램 이행 및 통합적 접근의 도전과제

- 본 장에서 KOICA의 최근 프로그램 운영 사례인 ▲ RMNCAH 프로그램 (대표적인 분야 및 세부분야 연계 프로그램), ▲ 메콩 미래 평화공동체 프로그램 (대표적인 ‘통합적’ 접근을 고려한 프로그램), ▲ 베트남 중부지역 스마트시티 벨리 프로그램 (전략팀 주도적으로 형성에 참여하는 프로그램)을 분석하고, CP에 보완하는 역할이지만, 전략적으로 ‘파트너십기반 프로그램’을 발전시키고 있는 프로그램의 사례로 ▲ 전략적 프로그램형 민관협력사업에 대해 소개하였음. 이 중 최근 발전되고 있는 KOICA의 CP를 기반으로 KOICA가 시도해온 사례의 운영체계와 특징을 요약한 내용은 다음 표와 같음.

<표 IV-17> KOICA 프로그램 이행 사례 요약

구분	세부 내용												
CP 전략 (KOICA CP 프로그램)													
배경	○ 국별 CP 프로그램의 역할을 “프로그램 하, 개별사업 발굴에 대한 구체적/실질적인 가이드라인 역할로 규정												
목적	○ KOICA 사업의 전략-사업 연계 강화 및 사업 효과성 제고												
이행전략	○ KOICA CP(2022-2025) 국별 프로그램 체계(*본문의 4장 2절 참고)												
CP 서브프로그램													
SDG 분야별 프로그램(“전사적” 성과취합)의 예: RMNCAH 프로그램													
배경	○ KOICA는 1996년 RMNCAH 사업 형성 및 시행 이후 지속적으로 사업 규모를 확대해왔고, MDG, SDG 및 KOICA 보건전략에서 RMNCAH를 목표로 설정하였으며, 기초선/종료선 조사와 같은 성과관리가 중요시됨에 따라 RMNCAH의 사업 수, 평균 사업기간, 평균 사업비가 지속적으로 증대하였음												
목적	○ MDG 이전 : 협력국의 전반적인 보건의로 향상 ○ MDG 이후 : 아동사망률 감소 (MDG4), 모성사망률 감소 (MDG5) 달성을 통한 협력국의 RMNCAH 향상 ○ 현재 : KOICA 보건의로 ODA 중기전략 수립 후 보건의료분야 지원의 일관성 및 방향성 정립 및 개발도상국 주민의 건강한 삶을 통해 지속가능한 발전 기여												
이행전략	○ 이행전략 : 개발도상국의 모성, 아동 및 청소년들이 건강하고 주도적인 삶을 영위할 수 있도록 일차 보건의로 중심으로 성생식모자청소년보건서비스 제공												
	<table><tr><th>구분</th><th>중점사업</th><th>성과지표</th></tr><tr><td rowspan="4">프로그램 중점사업 별 지표</td><td>성생식보건</td><td> - 현대적 피임 실천 여성수(비율) (SDG 3.7.1) - 청소년 출산율 (10-14세, 15-19세) (SDG 3.7.2) </td></tr><tr><td>모자보건</td><td> - 모성사망비 (SDG 3.1.1) - 전문인력에 의해 분만한 임산부 수(비율) (SDG 3.1.2) 5세 미만 아동 사망률 (SDG 3.2.1) - 신생아 사망률 (SDG 3.2.2) 4회 또는 8회 이상 산전관리 서비스를 받은 임산부 수(비율) - 출산 후 48시간 이내 산후관리 서비스를 받은 임산부 수(비율) </td></tr><tr><td>영양</td><td> 5세 미만 아동의 발육부진 비율 (SDG 2.2.1) 5세 미만 아동의 영양불량 비율 (SDG 2.2.2) 6-23개월 아동 중 최소적정식사를 한 아동 수(비율) </td></tr><tr><td>예방접종</td><td> - 국가 필수 예방접종 아동 수(비율) (SDG 3.b.1) </td></tr></table>	구분	중점사업	성과지표	프로그램 중점사업 별 지표	성생식보건	- 현대적 피임 실천 여성수(비율) (SDG 3.7.1) - 청소년 출산율 (10-14세, 15-19세) (SDG 3.7.2)	모자보건	- 모성사망비 (SDG 3.1.1) - 전문인력에 의해 분만한 임산부 수(비율) (SDG 3.1.2) 5세 미만 아동 사망률 (SDG 3.2.1) - 신생아 사망률 (SDG 3.2.2) 4회 또는 8회 이상 산전관리 서비스를 받은 임산부 수(비율) - 출산 후 48시간 이내 산후관리 서비스를 받은 임산부 수(비율)	영양	5세 미만 아동의 발육부진 비율 (SDG 2.2.1) 5세 미만 아동의 영양불량 비율 (SDG 2.2.2) 6-23개월 아동 중 최소적정식사를 한 아동 수(비율)	예방접종	국가 필수 예방접종 아동 수(비율) (SDG 3.b.1)
	구분	중점사업	성과지표										
	프로그램 중점사업 별 지표	성생식보건	- 현대적 피임 실천 여성수(비율) (SDG 3.7.1) - 청소년 출산율 (10-14세, 15-19세) (SDG 3.7.2)										
		모자보건	- 모성사망비 (SDG 3.1.1) - 전문인력에 의해 분만한 임산부 수(비율) (SDG 3.1.2) 5세 미만 아동 사망률 (SDG 3.2.1) - 신생아 사망률 (SDG 3.2.2) 4회 또는 8회 이상 산전관리 서비스를 받은 임산부 수(비율) - 출산 후 48시간 이내 산후관리 서비스를 받은 임산부 수(비율)										
		영양	5세 미만 아동의 발육부진 비율 (SDG 2.2.1) 5세 미만 아동의 영양불량 비율 (SDG 2.2.2) 6-23개월 아동 중 최소적정식사를 한 아동 수(비율)										
예방접종		국가 필수 예방접종 아동 수(비율) (SDG 3.b.1)											
<table><tr><th>구분</th><th>프로그램 운영위원회</th><th>SDG 성과관리팀</th><th>사무소/사업부서</th><th>PMC</th></tr><tr><td>이행체계</td><td> - 전사, 지역단위 프로그램 선정 - 프로그램 추진단계별 주요사항의 의결 - 각 사업부서별 소관사항 조정 </td><td> - 프로그램 성과목표, 지표조정, 관리 및 성과 모니터링, 데이터 관리에 대한 관리 </td><td> - 프로그램 대상사업 수립 및 조정 - 성과 모니터링 및 데이터수집 </td><td> - 사업기반 구축 - 인적역량강화 - RMNCAH 시스템제공 - 지역교육 강화 - 평가 - 모니터링 및 자문 - 보고서 작성 </td></tr></table>	구분	프로그램 운영위원회	SDG 성과관리팀	사무소/사업부서	PMC	이행체계	- 전사, 지역단위 프로그램 선정 - 프로그램 추진단계별 주요사항의 의결 - 각 사업부서별 소관사항 조정	프로그램 성과목표, 지표조정, 관리 및 성과 모니터링, 데이터 관리에 대한 관리	- 프로그램 대상사업 수립 및 조정 - 성과 모니터링 및 데이터수집	- 사업기반 구축 - 인적역량강화 - RMNCAH 시스템제공 - 지역교육 강화 - 평가 - 모니터링 및 자문 - 보고서 작성			
구분	프로그램 운영위원회	SDG 성과관리팀	사무소/사업부서	PMC									
이행체계	- 전사, 지역단위 프로그램 선정 - 프로그램 추진단계별 주요사항의 의결 - 각 사업부서별 소관사항 조정	프로그램 성과목표, 지표조정, 관리 및 성과 모니터링, 데이터 관리에 대한 관리	- 프로그램 대상사업 수립 및 조정 - 성과 모니터링 및 데이터수집	- 사업기반 구축 - 인적역량강화 - RMNCAH 시스템제공 - 지역교육 강화 - 평가 - 모니터링 및 자문 - 보고서 작성									
CP 서브 프로그램													
“지역별/분야별 통합프로그램 유형” - 지속가능한 도시프로그램의 예													
배경	○ 베트남 정부는 2015년부터 스마트시기를 통한 도시문제 해결을 위해 ‘2018-2025 베트남 지속가능 도시개발 프로젝트 및 비전 2030’ 수립 ○ KOICA는 ‘한-아세안 미래공동체 ODA 이행계획(2019.06)’의 5대 중점분야 중 하나로 ‘스마트												

	도시개발' 선정 (중점국 : 베트남, 인도네시아, 필리핀)				
목적	○ 프로그램 초기 당시 정책인 신남방정책 '상생형 농어촌 및 도시 인프라 개발 지원' 이니셔티브를 지원하고, KOICA 베트남의 국가프로그램(CP) 인 '중부지역 스마트 밸리 조성 및 지속가능한 도시화 지원' ○ 중부지역 3개 도시(다낭, 후에, 꽝남 땀끼) 분야별(재난관리, 문화관광, 스마트행정, 교육, 의료 등) 스마트시티 시범사업 추진 및 제도적/인적 역량강화				
이행전략 및 체계	○ 중부지역 중·소도시간 협력과 상호보완적 스마트시티 사업 추진으로 지속가능한 도시 발전 기반 구축을 목표로 다분야·다주체의 프로그램 형태로 구성 - 다분야 : 도시, ICT, 거버넌스, 재난관리, 교육, 보건 등 다분야 통합 - 다주체 : 국별협력사업, 시민사회협력사업, 포용적 비즈니스 프로그램(IBS)등 프로그램 목적에 부합한 다양한 사업 통합				
	구분	전략 목표	실행사업	지표	
	프로그램 구성 분야 별 목표 및 지표	스마트 도시 운영역량 강화	중부지역 거버넌스 구축지원 사업 (21-25/350만불)	3개 지역 스마트 도시 운영역량 지수	
			한베 ICT 대학교 교육역량 강화 지원사업 (22-26/526만불)		
		스마트 도시서비스 개선	스마트 통합재난 관리센터 구축사업 (다낭, 20-25/1,050만불)	중점분야 공공서비스 스마트화 지수	
			스마트시티 구축사업 (후에, 21-25/1,300만불)		
			스마트시티 구축사업 (땀끼, 20-25/900만불)		
		대내외 파트너 연계사업 확대	중부지역 3개 종합병원 디지털 네트워크 구축사업		
		IBS를 활용한 중부지역 스마트시티 혁신사업 발굴 추진 2단계(2026-2030) 추진 시 인프라 연계형 사업 발굴 지원			지방정부-파트너간 합의한 스마트시티 밸리 연계사업
	구분	한국	베트남	중부지역 스마트시티 밸리 공동발전 위원회	
이행 체계	프로그램 관리자(Program Manager) 담당기관 : 성과관리 책임 총괄 사업별 PM 담당기관 : 실행사업 및 사업별 성과관리 총괄 KOICA : 관리 감독	Program Steering Committee(PgSC) : 프로그램의 공식 의사결정 기관 역할 Program Management Unit(PMU) 개별 실행사업의 공식 협력기관의 기능을 담당하며, 지자체별로 구성되어 사업을 효율적으로 추진	베트남 정부-한국 공공·민간기관 등 주요 이해관계자들로 구성된 위원회 중부지역의 문제 진단 및 스마트 기술을 접목한 해결책을 도출하는 '연계형 민관협력 거버넌스'구축		

○ 연구를 위해 수행한 심층면담을 통해 도출된 KOICA CP 기반 프로그램 이행 및 통합적 접근의 이슈를 다음이 3단계로 구분하여 분석한 내용은 다음과 같음.

- 프로그램 발굴 및 기획 측면
- 프로그램 수행 및 모니터링 측면
- 프로그램 성과관리 측면

<표 IV-18> 프로그램 발굴 및 기획 - 수행 및 모니터링-성과관리 단계의 도전과제

구분	도전 과제
프로그램 발굴 및 기획	1) 정책-사업 일치의 어려움 • 기준이 되는 KOICA 분야별 중기전략/CP가 협력국 맥락/상황 불일치 하는 경우 • 외부요청에 의한 사업이 우선시 되는 경우 • 국제사회의 기준에 따른 KOICA 분야별 전략 목표와 수원기관의 요청이 상이한 경우 CP는 참고자료만 될 뿐이어서 협의가 어렵고 정확한 가이드라인이 부재 2) 통합적접근 프로그램 발굴의 어려움 • 개발 프로젝트 수행 대비 시너지 창출 효과 불확실 • 다양한 정부 및 민간 이해관계자 조율 속에서 갈등과 관리의 어려움 예상 • 지역을 중심으로 프로그램화할 경우 국가 내 부처의 다양한 요구에 부합할 수 없으며 지역 차별 문제 발생 가능 • 통합프로그램을 발굴하고 운영을 하는 것에 전사 차원의 많은 에너지 필요: 분야/유형/관계자 간 연계/융합이 낼 수 있는 시너지 효과를 검토할 수 있는 방법 및 자원 부재 • CPS/CP 부합성에 대한 심사가 방향성 중심으로 기계적으로 수행되고 있고, 개별 사업이 아닌 해외사무소 전체 사업의 통합방향에 대한 점검 부족 • 심사 단계에서 명시된 환류 및 보완 검토사항이 본부와 사무소에 충분히 공유되지 못함 • 지역과 섹터가 분리된 모델 제안-지역 수용 방식은 한계가 있으며, 특정 사업대상 지에서의 통합식 접근의 적합성 판단을 위해 담당자 간 긴밀한 페어링 필요 • 사업 발굴은 해외사무소의 재량, 협력국의 정부 차원의 정책, 협력국 부처의 역량이 가장 크게 작용하여 기존의 프로젝트 싸이클을 벗어나기 쉽지 않음 • 통합적 접근을 위해서는 해외사무소와 수원국의 의사소통 및 전문적 검토를 지원할 수 있는 조직적 지원이 필요 • 프로그램 단위의 사업 성과관리 및 기획을 리딩할수 있는 전문기관/전문가 부족 3) 시그니처 사업 및 CP 미부합 사업 일치의 어려움 • 계속 변화하는 정부차원의 중점 과제들에 맞춘 프로그램 구성의 어려움 • CP 일부 미부합 특별사업(정상회담 약속, 신정부전략사업, 공관우선지원요청사업 등)에 대한 전사차원의 대응 전략 마련을 위한 컨트롤타워 필요
수행 및 모니터링	1) 프로그램 관리 및 수행의 과제 • 프로그램 수준 관리 및 지원 틀 부재 • 해외사무소의 고도화된 통합, 주제별/분야별 협력국과의 협의를 위한 인력 및 역량 강화 필요 • 통합적 접근을 위해서는 유연한 사업 운영, 빠른 대응이 필요하나, 실제 프로그램 단위의 사업 수행이 가능한 전문기관/전문가 부족하고, 실제 프로젝트가 아닌 프로그램 수행에 대한 인센티브 부족 • KOICA의 발주 체계가 상당부분 프로젝트를 기본으로 구성됨. 모든 사업을 경쟁 입찰을 통해 분리발주 해야하는 체계를 고려해야 함. 프로그램 이행을 위해 여러 프로젝트가 통합되는 경우 하나의 업체가 농촌/보건/교육사업 수행이 불가하며, 분리된 사업들을 통합 전체 관리하는 용역이 다시 필요 • 프로그램 운영을 위한 통합 발주 시 수행기관이나 업체의 진입 단계가 높아지는 문제 발생 가능 2) 프로그램 수준 모니터링의 구조적 한계 • 프로젝트 추진 체계와 차별화 된 프로그램 평가 및 모니터링 기반 추진 체계 부재 • 해외사무소의 잦은 인력 교체로 인한 조직학습의 한계 및 전사프로그램으로 운영

	중인 주요 분야를 제외한 분야의 데이터 축적 미흡 • 해외사무소의 업무량 과다, 분야 전문가 불충분으로 현재 진행 중인 분야별 성과 프로그램-전사프로그램(주요 분야)에 배정된 전문 인력이 절대적으로 불충분 • ‘프로그램’이라는 명칭으로 지역/주제/이해관계자 등을 연계/융합한 기존 사업들은 하위 프로젝트들 간 의사소통 및 중간점검이 부족할 수 있고, 각각의 프로젝트 종료 후 데이터를 합쳐서 성과로 보고하는 경우가 대부분인 것으로 나타남
성과관리	1) 프로그램 성과 개념 및 관리 가이드라인의 부재 • 통합적 접근 자체만으로 궁극적인 개발 임팩트 창출 불가 • CP 성과는 국가 차원의 성과지표를 활용해야 하나, 국가협력사업은 특정 지역과 수혜자를 대상으로 하고 있어 국가 차원 성과 측정에는 부적절 • CP를 통한 KOICA의 협력국 기여도를 측정하기 위한 방안 모색 필요 • 다수의 프로젝트들이 시차를 달리하고 수행되는 상황에서 CP 프로그램 준위의 영향분석을 통해 CP 내용을 변경하기에는 5년의 기간이 짧고, CP는 CPS를 기반으로 하고 있어 프로그램 준위의 영향분석을 통한 정책수정이 필요하지 않을 수도 있음 • 사업(프로젝트/활동)단위 성과지표 - 프로그램 단위 성과지표 - 평가/기관의 상위 전략의 연결고리 강화 필요 2) 데이터 집계 및 관리의 어려움 • 잦은 성과관리 및 데이터 관리 시스템의 수정 및 변화 • 노동 집약적 데이터 집계 및 관리 • 성과 데이터에 대한 증빙자료 확보를 위한 절차적, 인적 한계 • 개별 프로젝트 별 관리가 필요한 데이터와 프로그램 준위에서 필요한 데이터가 상이 • 개입 대상이 다르기 때문에, 통합적 접근을 하더라도 전체 프로그램 성과로는 미흡 • 본부가 해외사무소에 요청하는 데이터의 우선순위(조직업적평가, 경영평가 자료 등)에 따라 데이터 관리의 중요도가 결정 • 국별협력사업의 사업교훈은 해외사무소의 자산으로 남고 있으나, 개발사업의 분야, 지역, 활동, 정책과의 연계 등에서의 시사점이나 관련 제언이 전사 차원에서 유의미하게 공유되지 못함 • 분야별 종합평가가 최근 수행되나, 분야별 제언이 국별협력사업 수립 시 실제 사업의 개선이나 정책-사업 연계에 잘 반영되기는 어려움 • 모든 당해연도 성과 데이터가 당해 연도에 수집 가능하지 않으며, 연내 측정 및 보고는 현실적으로 어려움

V. KOICA 프로그램 이행전략 제언

1. 프로그램 이행 로드맵

<CP기반 KOICA 프로그램 이행강화 로드맵>	
비전	KOICA 사업 효과성 제고



전략 1	전사 차원의 이해도 및 수용성 증진	과제 1-1. 프로그램에 대한 표준 용어 활용 및 조작적 정의 지정 과제 1-2. 국가지원계획(CP)의 전략 목표체계의 연계성 수준 향상
---------	---------------------------	---

전략 2	CP의 정책-사업 연계강화	과제 2-1. 핵심 성과 중심 신규사업 개발 과제 2-2. 1, 2순위 프로그램 성과 보고 체계화 및 결과 공개 강화
---------	-------------------	--

전략 3	CP의 통합적 접근 강화	과제 3-1. 통합적 접근 모델 개발 및 시범 운영 확대 과제 3-2. 국별 종합성과 및 대표 서브프로그램 성과도출 강화
---------	------------------	--



내부 환경 변화 인력 및 전문성 강화 측면	외부 환경 변화 국가예산운영 체계 및 생태계 측면
(내부) 프로그램 이행 환경 개선 a. SDG 성과데이터 수집 강화 및 전문 인력 활용 강화	(외부) 프로그램 환경 변화 c. 국가 차원의 프로그램 중심 예산 운영 및 관리 체계 개선
(내부) 프로그램 이행 환경 개선 b. 전략, 지역 혹은 해외사무소 주제별/분야별 전문 인력 활용 강화	(외부) 프로그램 이행 환경 변화 d. 전문적 프로그램 기획, 수행, 평가 가능한 개발협력 생태계 육성

2. 세부 추진방안

1 전사차원의 이해도 및 수용성 증진

□ 1-1. 프로그램에 대한 표준 용어 활용 및 조작적 정의 지정

- KOICA는 전략 중심, 현장 중심의 사업추진을 위해 기존 독립형(Stand-alone) 프로젝트 중심에서 프로그램 기반의 사업 운영체제로 전환해 왔으나, ‘사업’을 지칭하는 국문과 영문 용어가 통일되어 있지 않아 대내외적으로 혼란을 일으킬 가능성이 매우 큼. 이에 단기적으로는 문서 및 홈페이지를 중심으로 한 표준 용어의 활용 및 조작적 정의 지정을 제안하며, 중장기적으로는 모든 프로그램을 관통할 수 있는 정책을 개발할 것을 제안함.
- JICA의 경우 모든 양식(modality)에 따른 JICA의 개발협력력을 JICA Cooperation Program으로 지칭함. 미국 또한 Foreign Assistance Program 혹은 USAID Program이라는 용어를 사용하고 있음. KOICA의 영문 홈페이지 또한 이미 Program의 용어를 사용하고 있어, 홈페이지를 기준으로 하여 영문 연례보고서 등 국문의 ‘사업 유형’을 번역하는 경우 ‘project type’이 아닌 ‘modality 혹은 cooperation type’으로 변경할 것을 제안함.
- 또한 모든 사업 단위는 프로그램으로 준위를 상향 조정하고, 각 프로그램을 구성하는 세부사업은 서브프로그램(sub-program) 혹은 프로젝트(project)로 지칭할 것을 제안함. 그러나 이미 혁신적 개발 협력사업(Development Innovation Program) 하의 서브프로그램들이 “포용적 비즈니스 프로그램(Inclusive Business Solution Program)”과 같이 프로그램이라는 용어를 사용하고 있는 바, 서브프로그램이 프로그램을 구성하는 요소임을 명확히 하되, 서브는 구분이 반드시 필요한 경우에만 사용할 것을 제안함.
- 프로젝트는 프로그램을 구성하는 중요한 요소이나 프로그램의 구성 방법은 매우 다양함. JICA의 경우 ▲ 단독형(independent type), ▲ 모델형(model type), ▲ 상호보완충형(complementary type), ▲ 프로젝트 지원/연계형(project-support type, linked project), ▲ 서브프로그램형(subprogramme type)으로 프로그램을 구성하며, USAID의 경우 국가개발협력전략의 성과체계를 통해 개발 프로젝트의 논리모형을 목표와 성과(outcome) 준위에서 일치시키는 프로그램 주기를 운영하고 있음.
- 중장기적으로 프로그램별(국별협력, 글로벌연수, 글로벌인재양성, 시민사회협력 등) 사업운영 가이드라인을 통합하고 유형간 통합/연계를 강화할 수 있는 USAID의 Program Cycle Operational Policy와 같은 형태의 ‘KOICA 프로그램 운영정책’의 수립을 제안함.

□ 1-2. 국가지원계획의 전략 목표체계의 연계성 수준 향상

- KOICA의 국가지원계획(CP)는 수원국, 국제사회, 우리정부 정책과의 연계를 강화하고 사업효과성을 제고하는 중요한 정책문서로 분야별 중기전략, CP, 예산주기가 통합될 필요가 있음. 그러나 우리정부의 ODA 예산주기는 연단위로, KOICA의 신규사업 발굴은 3년 단위

로, CP는 4년 단위, KOICA 분야별 중기전략은 5년 단위로 구성되어 있어 전략간 연계가 매우 어려운 상황임.

- 단기적으로는 KOICA 내부에서 분야별 중기전략과 CP의 연계가 최고 우선순위가 될 수 있도록 내외부 이해관계자를 유인하는 다양한 기재들이 모색되어야 함. 나아가 전략 목표체계의 연계성을 검토할 수 있는 부서 간 협력과 관련 분야별 전문가의 배치가 조직적으로 검토되어야 함.
- 무엇보다 우리정부의 국정과제나 정상회담 후속조치, 협력국의 개발협력 환경변화로 인해 CP가 근본적인 변화하지 않을 수 있도록 위험요인을 분석하고 변화하는 환경에 신속하게 대응할 수 있는 전략을 수립할 수 있는 조직운영 방안이 모색되어야 함.

2

CP의 정책-사업 연계강화

□ 2-1. 핵심성과 중심 신규사업 개발

- 2019년 CP 도입 이후 2대 추진 방향인 ‘핵심성과 중심개발’은 분야 프로그램 운영 등을 통해 성과관리가 고도화 되고 있음.
- 2022-2025 CP는 ‘전략기반 사업추진’ 및 ‘핵심성과 중심개발’을 강화할 필요가 있음. 현 KOICA의 프로그램화가 KOICA 분야별 중기전략(2021-2025)에 명시된 프로그램 나아가 주요 분야(예: 교육, 보건, 농촌개발, 물, 기후변화 등)를 중심으로 착수된 것은 고무적인 것으로 나타남. 단, 보건, 위생, 도시 분야 이외에 다른 분야에서도 활발히 대표 프로그램이 형성되고 기획되고 있다고 할 수 없음. 따라서 이미 성과 및 데이터 취합의 환경이 1차적으로 마련된 주요 분야를 중심으로 성과중심 신규 프로그램 개발을 위한 협력을 확대할 필요 있음. 동시에 2021-2025 분야별 중기전략의 12개 분야의 프로그램을 발굴하기 위한 방안 마련이 필요한 것으로 확인됨.
- 2022-2025 CP 이행 기간에 발굴되는 신규사업의 경우, 정책-사업 연계가 현실적으로 반영될 수 있도록 한 개 부서 차원의 업무로 한정되지 않도록 조직차원에서의 협력과 지원이 필요함을 강조함.

□ 2-2. 우선순위 서브 프로그램 성과보고 체계화 및 공개 강화

- KOICA는 현재 분야별 성과프로그램을 주기적으로 취합, 관리되고 있으나, 국가 차원의 분야별 종합성과가 주기적으로 공개되고 있지는 않는 것으로 확인됨. 코로나 19 감염병 대응의 일환으로 성과프로그램이 가장 적극적으로 추진되고 있는 보건분야의 경우를 제외하고 기타 분야의 성과프로그램 분석 결과가 좀 더 적극적으로 공개될 필요가 있음.
- 중장기적으로 국가별 예산 조정 및 집행, 사업 발굴·기획 및 관리 체계 등에 있어서의 업무 구조 통합이 필요함. 현재 체계에서 SDG 프로그램팀, 사업전략기획실, 기후·감염병 대응팀을 포함한 사업전략을 담당하는 부서 및 디지털 전환팀에서 진행하고 있는 분야별 SDG 데이터 수집과 보고의 체계화는 향후 CP기반 성과관리 강화에 중요한 벤치마크를 제

공할 것으로 판단함. 또한, SDG 성과데이터 수집 강화 및 인력 강화를 통한 우선순위 서브-프로그램 변화이론 구축 및 성과/데이터 보고 체계화하는 작업을 확대할 것을 제안함.

- 단, 제한된 인적 환경을 고려하여, 주요 분야별-전사 프로그램 위주 성과 및 데이터 보고 체계를 타 분야까지 확산하기 위해서는 각 사업에서 산출되는 양질의 데이터를 프로그램 준위에서 유기적으로 취합할 수 있도록 단계적 인력 및 전문성 보강이 필요한 것으로 보임. 프로그램 전략작업, 우선순위 변화이론 구축, SDG 성과보고 체계화를 위해 전략실 혹은 지역실에 분야별 전문가 혹은 담당자 배치를 확대하여 중장기적으로 콘텐츠 기반 프로그래밍의 질 강화되도록 조직적인 차원의 결정이 필요함.

3

CP의 통합적 접근 강화

□ 3-1. 통합적 접근 모델 개발 및 시범운영 확대

- 현 KOICA의 프로그램화는 분야 중심에 치우쳐 있으며 분야가 아닌 사업유형 통합, 포용성 강화를 위한 국내외 기관 협업·업계는 매우 제한적으로 수행되어 있음. 이러한 다양한 통합적 접근의 프로그램은 국가 및 지역 차원에서 자생적으로 도출되지 못하였음. 가장 큰 이유로는 ▲ CP 기반 프로그램 이행에 대한 전사 차원의 이해도 및 수용성 미확보, ▲ KOICA의 지역 전략 부재, ▲ 통합적 접근에 대한 유인기재 부재, ▲ 통합적 접근을 위한 내부 역량 부족으로 파악됨.
- 현 국별협력사업과 분야 중심의 프로그램화가 보다 다양한 통합적 접근으로 발전하기 위해서는 다음 사항이 선결되어야 함.
 - 1) 외부 환경의 변화
 - 프로젝트 기반 예산 배부, 조달, 평가가 이루어지고 있어 프로그램화를 위한 국가 차원의 정책 및 예산 제도 개선
 - 대규모 통합적 접근을 기반으로 한 프로그램의 관리, 운영, 평가가 가능한 국내 업계 및 전문 인력 양성을 위한 생태계 구축 부재
 - 2) 내부 환경의 변화
 - KOICA 전사차원의 프로그램 고도화를 위한 고위 리더십
 - 통합적 접근을 기반으로 한 프로그램화에 대한 내재적 합의
 - 3) 내부 제도 고도화
 - 통합적 접근을 통한 사업 발굴 및 실행에 대한 실질적인 인센티브 부여
 - 사업 심사-재원 배분-인력 배분이 유기적으로 연계될 수 있는 제도 마련
 - 4) 성과관리 역량 강화
 - 일부 중점분야 성과관리를 넘어선 전 분야 성과 및 프로그램 성과관리를 위한 시스템 구축
 - 내적 데이터 수집 및 관리 역량 강화

□ 3-2. 국별 종합성과 및 대표 서브 프로그램 성과도출 강화

- JICA와 USAID의 사례에서 살펴본 바와 같이 국별 종합성과는 지원목표 대비 달성도가 아닌, 기관의 지원활동이 해당국의 경제·사회 발전에 기여한 결과와 그 과정을 성과관리하고 있다는 점에 전략적 관심을 가질 필요 있음. 이를 통해 지원활동이 중점적으로 추구하고자 하는 방향성을 점진하고 이를 이행하기 위한 전략을 구체적으로 수정 보완하며 위험요소에 대한 관리방안을 수립함. 단, 제한된 인적 환경을 고려하여, 주요 전사 프로그램 위주 성과 및 데이터 보고 체계를 타 분야까지 확산하기 위해서는 각 사업에서 산출되는 양질의 데이터를 프로그램 준위에서 유기적으로 취합할 수 있도록 단계적 인력 및 전문성 보강이 필요함.
- 이와같은 국별 종합성과 및 대표 서브 프로그램 성과분석 작업은 중장기적으로 프로그램 중심 평가 전략, 평가 절차 및 방법 개선과도 맞물려 발전되어야 함. 본 연구에서는 프로그램 이행을 중심으로 다루고 있어 성과관리에 대한 분석과 시사점은 포함하고 있으나, 평가 및 환류 부분은 연구의 범위에 포함하지 않았음. 따라서, 향후 별도의 조사 및 분석을 통해 프로그램 중심 평가 및 환류를 위한 전략 연구를 수행할 것을 제안함.
- 사무소 권한 및 역할 강화를 통한 포트폴리오 관리 업무 개선 절차 및 대표 CP기반 프로그램을 형성하고 관리할 수 있는 KOICA의 현장중심화 강화가 요구됨. 현재 ‘프로젝트’ 단위로 형성되는 비율을 줄이고, ‘프로그램형’ 사업을 본격적으로 확대하거나, 기존의 수행하고 있는 ‘프로젝트’의 성과 목표, 공통 지표 활용을 중심으로 전략화하는 수준에서의 협력 체계 강화는 현재 제도 내에서도 단기적으로 개선이 가능한 것으로 판단됨.
- 다만, CP 기반 프로그램 확대를 위한 프로그래밍, 변화이론 구축 및 성과관리 및 분야별 기술 인력의 수 확대 및 역할 확대(예: 본부 지역실 및 해외사무소에 개발협력사업 전반적 프로그래밍 및 분야별 전문 인력 배치 강화) 없이 전사적인 차원에서의 프로그램 수 및 전략적 프로그램 질 관리에는 환경적 제약이 따를 수밖에 없는 것으로 나타남. 조속히 본부 전략관련 부서, 지역부서 및 해외현장사무소에 국별 프로그래밍 및 대표사업에 대한 ‘프로그램화’를 수행할 수 있는 인력을 배치 및 조직 업무의 재배치와 함께 개선되어야 할 것임을 제안함.

4

기타

□ 4a. 4b. 조직 내부 인력 및 전문성 보강을 위한 노력

- 앞서 제시한 CP 기반 프로그램 이행이 확산되기 위해서는 조직 내부의 인력 및 전문성 강화 측면의 환경 개선이 필요함. 문제 분석에서 제시된 바와 같이 SDG 성과전략 및 성과데이터 수집 강화를 위해서는 전문 인력 보강 및 내외부 전문 인력 활용 강화가 요구됨. 전략, 지역 혹은 해외사무소에 프로그램 이행을 확대하기 위한 주제별/분야별 전문 인력 활용 방안이 조직 내부적으로 시급히 도출되어야 할 것임.

□ **4c. 4d. 국제개발협력 생태계 육성 및 예산 운영체계 개선**

- 본 연구는 KOICA 조직 내에서 CP 기반 프로그램을 강화할 수 있는 논의에 집중하였음. 이는 외부 환경 및 제약의 극복이 함께 병행될 때 더욱 지속가능할 것이라는 가정을 전제하고 있음. 우선, 현실적으로 우리나라 국가예산운영 체계가 개별 사업 기반 심사, 조달, 평가되고 있는 체계 내에서 급격한 수준으로 프로그램이 확대되기 어려운 구조적 한계가 존재함.
- 또한, 본문의 문제 분석에서 여러 차례 언급된 바와 같이, 우리나라 국제개발협력 생태계에서 전문적 프로그램 기획, 수행, 평가 가능한 개발협력 전문기관 및 전문가의 수가 절대적으로 부족한 것이 현실임. 본 과제와는 별도로 중장기적으로 KOICA가 제공하는 기존의 수행기관, 전문가 등 대상 교육 및 역량강화 콘텐츠에 프로그램 중심 형성, 기획, 모니터링과 평가에 대한 내용을 적극적으로 포함하여 관련 전문인력을 양성할 수 있도록 할 것을 추가적으로 제안함.

참고문헌

국내 문헌

- 고요한, 박종남, 윤유리, 조예은(2020). 개발협력 프로젝트 데이터 활용 방안 연구. 성남: 한국국제협력단.
- 관계부처 합동(2012). 한국형 ODA 모델 추진방안. 제13차 개발협력위원회 의결안건(제13-1호). 서울: 국제개발협력위원회.
- 관계부처 합동(2015). 제2차 국제개발협력 기본계획(안). 제22차 개발협력위원회 의결안건(제22-1호). 서울: 국제개발협력위원회.
- 갈렘앤컴퍼니(2022). 한국국제협력단 통합프로그램·프로젝트 성과관리를 위한 KOICA 현황 및 시사점 분석. 성남: 한국국제협력단.
- 김인(2015). KOICA 중장기전략에서의 SDGs 주류화 방안. 국제개발협력, 2015(4), 3-35.
- 박수영·김수진(2015). 변화분석(Theory of Change)과 개발협력사업 성과관리 고찰. 「국제개발협력」, 2015년 (2): 91-112.
- 박수영, 윤유리, 안미선(2021). 개발협력 통합적 접근법의 의미와 사례. 개발과 이슈, (67), 1-68.
- 오진환, 조희정(2018). KOICA 프로그램기반접근법(PBA) 사업 현황 분석 및 이행방안 연구. 성남: 한국국제협력단.
- 이현주(2010). 한국 ODA 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안-KOICA의 전략과 과제-. 성남: 한국국제협력단.
- 장재운(2012). 무상 ODA사업의 성과와 개선 과제: KOICA를 중심으로. 글로벌 개발협력의 현황과 전망 2, 2012(9), 16-28.
- 전승훈, 이경구, 이재홍, 손성애. (2007). 한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구. 연구보고서, 1-239.
- 조지현, 홍문숙(2023). 혁신적 기술프로그램(CTS)의 변화이론 적용연구: 탄자니아 교육·에너지 융합 프로젝트 사례를 중심으로, 국제지역연구, 27(2), 43-68.
- 차은주. (2010). 국제개발협력 평가 동향과 협력단의 과제. 국제개발협력, 2010(2), 64-81.
- 한국국제협력단(2011). 1991-2010 한국국제협력단 20년. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단(2016). KOICA 분야별 중기전략 2016-2020. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단(2017). KOICA의 MDGs 이행실적 및 시사점. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단(2018). 성생식모자청소년보건 프로그램 가이드라인. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단(2019a). 한국국제협력단 정관. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단(2019b). KOICA 국가지원계획(Country Plan, CP) 설명자료. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단(2019c). 메콩평화마을 조성 프로그램 이행계획. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단(2019d). 메콩평화마을 조성 프로그램 성과관리 계획. 성남: 한국국제협력단.

한국국제협력단(2020). KOICA 전략적 프로그램형 민관협력사업 모델 연구 최종보고서. 성남: 한국국제협력단.

한국국제협력단(2021). KOICA 분야별 중기전략 2021-2025. 성남: 한국국제협력단.

한국국제협력단(2022a). KOICA 신규사업(2022-2024) 발굴방향. 내부문서. 성남: 한국국제협력단.

한국국제협력단(2022b). 2022-2025 KOICA Country Plan Overview. 성남: 한국국제협력단.

홍문숙 외(2018). 국제개발협력 프로그램의 참여적 성과모형 구축연구: 유네스코 브릿지 프로그램 변화이론 적용 사례를 중심으로, 지역발전연구, 23(1), 24-41.

홍문숙(2022). 변화이론의 개념과 개발협력 적용에 대한 비판적 소고, 국제개발협력연구, 14(3), 1-16.

해외 문헌

Danida(2013). GUIDELINES FOR COUNTRY PROGRAMMES: Danish International Development Agency.
<https://dfcentre.com/wp-content/uploads/2020/06/The-Danida-Guidelines-for-Country-Programmes.pdf>

Department of State(2018). Program Design and Performance Management Toolkit. Washington D.C.: United States of America.
<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2018/12/Program-Design-and-Performance-Management-Toolkit.pdf>

JICA(2006). Annual Evaluation Report 2006. Tokyo: Japan International Cooperation Agency.

JICA(2007). Annual Evaluation Report 2007 Summary. Tokyo: Japan International Cooperation Agency.

JICA(2007b). 事業マネジメントハンドブック. Tokyo: Japan International Cooperation Agency.

JICA(2010). New JICA Guidelines for Project Evaluation First Edition. Tokyo: Japan International Cooperation Agency.

JICA(2015). Thematic Evaluation: Analysis for Enhancing Evaluability of JICA's Cooperation Programs Final Report. Tokyo: Japan International Cooperation Agency.

Ministry of Foreign Affairs(2016). White Paper on Development Cooperation 2016. Tokyo. Japan Ministry of Foreign Affairs. https://www.mofa.go.jp/policy/oda/page22e_000815.html.

OECD/DAC(2021). Converged Statistical Reporting Directives for the Creditor Reporting System (CRS) and the Annual DAC Questionnaire. Paris: OECD.DAC.
[https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT\(2020\)44/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT(2020)44/FINAL/en/pdf)

Stoddard, A.(2011). Prospects for Integrating a Programme-Based Approach in CAPs and Common Humanitarian Funds A Scoping Study. Geneva: UNHCR.

USAID (2010). TIPs: Building a result framework. Washington, DC: USAID

USAID (2010). USAID Education Policy Program Cycle: Implementation and Operational Guidance. Washington, DC: USAID

USAID (2018). Feed the Future Indicator Handbook. Washington, DC: USAID

USAID (2023). ADS Chapter 201 Program Cycle Operational Policy. Washington, DC: USAID

UNESCO(2008). Results-Based Management (RBM) approach as applied at UNESCO Guiding Principles. Paris: UNESCO. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000177568>.

[첨부 1] USAID 주제별 프로그램 성과(Area Outcome) 대표 지표 목록

Category	Area	Indicator
Peace and Security (PS)	Counter Terrorism	N/A
	Combating Weapons of Mass Destruction (WMD)	
	Counter-Narcotics	
	Transnational Threats and Crime	
	Trafficking in Person	
	Conflict Mitigation and Stabilization	
	Conventional Weapons Security and Explosive Remnants of War	
	Strengthening Military Partnerships and Capabilities	
	Citizen Security and Law Enforcement	
Democracy, Human Rights and Governance (DR)	Rule of Law(ROL)	1.5-1 Number of USG-assisted courts with improved case management systems
	Good Governance	-
	Political Competition and Consensus-Building	3.1-1. Number of USG-assisted consensus-building processes resulting in an agreement 3.3-2. Number of USG-assisted political parties implementing initiatives to increase the number of candidates and/or members who are women, youth and from marginalized groups
	Civil Society	4.2-3. USAID CSO Sustainability Index – Europe and Eurasia (24 countries), Africa (31 countries), MENA (7 countries), Asia (7 countries), and Afghanistan and Pakistan 4.5-1. Number of independent worker organizations supported by USG to promote international labor standards
	Independent Media and Free Flow of Information	N/A
	Human rights	

Health (HL)	HIV/AIDS	N/A
	Tuberculosis	2.1-10. TB Preventive Treatment (TPT) enrollment 2.1-11. Proportion of Domestic Financing for TB 2.1-6. TB Detection rate 2.1-7. Childhood TB Notifications 2.1-8. Private Sector TB Notifications 2.1-9. Contact Investigation Coverage rate 2.4-1. Drug-Resistant TB Notifications 2.4-4. Drug-Resistant TB treatment Success Rate 2.5-1. TB Treatment Success Rate 2.9-1. Bacteriological Diagnosis Coverage rate – Pulmonary TB
	Malaria	N/A
	Pandemic Influenza and Other Emerging Threats (PIOET)	HL-4. Health System Responsiveness through Continuity of Care: Average of the service gaps between a) ANC1 and ANC4; and b) DPT1/Penta1 and DPT3/Penta3, in health system strengthening project catchment areas supported by USAID
	Other Public Health Threats	HL-5. Financial risk protection – Percentage of people enrolled in USAID-assisted financial protection schemes in area(s) receiving USAID assistance
	Maternal and Child Health	HL-6. Quality improvement – Overall facility utilization rate in areas implementing quality improvement (QI) supported by USAID HL6-1. Estimated potential beneficiary population for maternal, newborn and child survival program: number of live births.
	Family Planning and Reproductive Health	N/A
	Water Supply and Sanitation	8.1-1. Number of people gaining access to basic drinking water services as a result of USG assistance 8.1-2. Number of people gaining access to safely managed drinking water services as a result of USG assistance 8.1-3. Number of people receiving improved service quality from an existing basic or safely managed drinking water service as a result of USG assistance 8.2-1. Number of communities verified as open defecation free (ODF) as a result of USG assistance 8.2-2. Number of people gaining access to a basic sanitation service as a result of USG assistance 8.2-3. Number of people gaining access to safely managed sanitation services as a result of USG assistance 8.2-5. Percent of households with soap and water at a handwashing station on premises 8.2-6. Percent of households in target areas practicing correct use of recommended household water treatment technologies 8.2-7. Number of people receiving improved sanitation service quality from an existing "limited" or "basic" service as a result of

		USG assistance 8.3-3. Number of water and sanitation sector institutions strengthened to manage water resources or improve water supply and sanitation services as a result of USG assistance. 8.4-1. Value of new funding mobilized to the water and sanitation sectors as a result of USG assistance 8.5-1. Number of people benefiting from the adoption and implementation of measures to improve water resources management as a result of USG assistance
	Nutrition	N/A
Education Social Service	Basic Education	1-1. Percent of learners targeted for USG assistance who attain a minimum grade-level proficiency in reading at the end of grade 2 1-2. Percent of learners targeted for USG assistance who attain minimum grade-level proficiency in reading at the end of primary school 1-46. Percent of individuals who transition to further education or training following participation in USG-assisted programs 1-47. Percent of learners with a disability targeted for USG assistance who attain a minimum grade-level proficiency in reading at the end of grade 2 1-48. Percent of learners targeted for USG assistance with an increase of at least one proficiency level in reading at the end of grade 2 1-54. Percent of individuals with improved reading skills following participation in USG-assisted programs 1-58. Percent of learners regularly participating in distance learning programming funded with USG education assistance 1-59. Education system strengthened through USG-assisted policy reform
	Higher Education	
	Social Policies, Regulations, And Systems	N/A
	Social Services	N/A
	Social Assistance	5-1. Number of USG social assistance beneficiaries participating in productive safety nets [IM-level]
Economic Growth	Macroeconomic Foundation for Growth	1.1-1. Tax administration and compliance improved (% increase in the ratio of tax collections as a percent of GDP) with USG assistance 1.1-2. Amount of Domestic Revenue Mobilization (DRM-Taxes, Fees, Fines, and Charges) collections as a percentage of GDP
	Trade and Investment	2.1-2. Average time (in hours) to trade goods along trade corridor receiving USG assistance 2.2-2. Number of firms receiving USG assistance that have

	obtained certification with (an) international quality control institution(s) in meeting minimum product standards
Agriculture	3.2-24. Number of individuals in the agri-food system who have applied improvement management practices or technologies with USG assistance. 3.2-25. Number of hectares under improved management practices or technologies with USG assistance [IM-level] 3.2-26. Value of annual sales of producers and firms receiving USG assistance [IM-level] 3.2-28. Number of hectares under improved management practices or technologies that promote improved climate risk reduction and/or natural resources management with USG assistance [IM-level] 3.3-10. Percent of female participants of USG nutrition-sensitive agriculture activities consuming a diet of minimum diversity [IM-level]
Financial Sector	4.2-7. Number of individuals participating in USG-assisted group-based savings, micro-finance or lending programs [IM-level]
Private Sector Productivity	5-15. Percentage change in sales of firms receiving USG-funded assistance 5-16. Approximate number of very poor beneficiaries from USG assistance targeted to reach the very poor 5-2. Full-time equivalent employment of firms receiving USG assistance 5.1-19. Value (in USD) of investment associated with USG assistance to improve the business enabling environment 5.1-20. Percentage of beneficiary firms that formalize, in association with USG assistance to improve the business enabling environment 5.2-2. Number of private sector firms that have improved management practices or technologies as a result of USG assistance
Workforce Development	6-11. Average percent change in earnings following participation in USG-assisted workforce development programs 6-12. Percent of individuals with new employment following participation in USG-assisted workforce development programs 6-13. Percent of individuals with improved soft skills following participation in USG-assisted workforce development programs 6-15. Percent of individuals with better employment following participation in USG-assisted workforce development programs 6-16. Percent of individuals with improved perceived quality of employment following participation in USG-assisted workforce development program

Modern Energy Services	7.1-1. Number of beneficiaries with improved energy services due to USG assistance
Information and Communications Technology Service	N/A
Transport Services	
Environment	10.1-1. Reduction of mercury release (in Metric Tons) to the environment due to USG assistance 10.2-1. Number of hectares of biologically significant areas showing improved biophysical conditions as a result of USG assistance 10.2-2. Number of hectares of biologically significant areas under improved natural resource management as a result of USG assistance 10.2-3. Number of people with improved economic benefits derived from sustainable natural resource management and/or biodiversity conservation as a result of USG assistance 10.2-6. Number of people that apply improved conservation law enforcement practices as a result of USG assistance 10.4-2. Percent of individuals trained in land tenure and property rights as a result of USG assistance who correctly identify key learning objectives of the training 30 days after the training 10.4-3. Number of disputed land and property rights cases resolved by local authorities, contractors, mediators, or courts as a result of USG assistance 10.4-4. Percent of people with access to a land administration or service entity, office, or other related facility that the project technically or physically establishes or upgrades who report awareness and understanding of the services offered 10.4-7. Number of adults provided with legally recognized and documented tenure rights to land or marine areas, as a result of USG assistance 10.4-8. Number of adults who perceive their tenure rights to land or marine areas as secure with USG assistance
Adaptation	11-4. Amount of investment mobilized (in USD) for climate change adaptation as supported by USG assistance 11-6. Number of people using climate information or implementing risk-reducing actions to improve resilience to climate change as supported by USG assistance
Clean Energy	12-4. Amount of investment mobilized (in USD) for clean energy as supported by USG assistance 12-5. Clean energy generation capacity supported by USG

		assistance that has achieved financial closure 12-6. Greenhouse gas (GHG) emissions, estimated in metric tons of CO2 equivalent, reduced, sequestered, or avoided through clean energy supported by USG assistance
	Sustainable Landscapes	13-4. Amount of investment mobilized (in USD) for sustainable landscapes as supported by USG assistance 13-5. Number of people receiving livelihood co-benefits (monetary or non-monetary) associated with the implementation of USG sustainable landscapes activities 13-6. Greenhouse gas (GHG) emissions, estimated in metric tons of CO2 equivalent, reduced, sequestered, or avoided through sustainable landscapes activities supported by USG assistance 13-8. Number of hectares under improved management expected to reduce greenhouse gas emissions as a result of USG assistance
Humanitarian Assistance	Protection, Assistance and Solutions	N/A
	Disaster Readiness	
	Migration Management	
Program Development and Oversight	Program Design and Learning	
	Administration and Oversight	
	Evaluation	

출처 : 2017-2021 PPR Full Mil Report (United State of America. 2021); The NEW SPSPD June 2017 Accessible 2.16.2023 (United State of America. 2023)을 토대로 연구자가 재구성

[첨부 2] USAID 수행성과지표 및 지표정의서(PIRS)

USAID Performance Indicator Reference Sheet	
Name of Indicator:	
Name of Result Measured (DO, IR, sub-IR, Project Purpose, Project Outcome, Project Output, etc.):	
Is This a Performance Plan and Report Indicator? No _____ Yes _____ for Reporting Year(s)	
If yes, link to foreign assistance framework:	
DESCRIPTION	
Precise Definition(s):	
Unit of Measure:	
Data Type:	
Disaggregated by:	
Rationale for Indicator (optional):	
PLAN FOR DATA COLLECTION	
Data Source:	
Method of Data Collection and Construction:	
Reporting Frequency:	
Individual(s) Responsible at USAID:	
TARGETS AND BASELINE	
Baseline Timeframe:	
Rationale for Targets (optional):	
DATA QUALITY ISSUES	
Dates of Previous Data Quality Assessments and Name of	
Reviewer(s):	
Date of Future Data Quality Assessments (optional):	
Known Data Limitations:	
CHANGES TO INDICATOR	
Changes to Indicator:	
Other Notes (optional):	
THIS SHEET LAST UPDATED ON:	

출처 : USAID(2021:7)

Performance Indicator Reference Sheet(PIRS)	
Content	
Required Reference Information	Definition/Guidance
Name of Indicator	The full and complete name of the indicator must be specified. If the indicator is a foreign assistance standard indicator, also include the indicator number.
Name of Result Measured	The name of result(s) being measured must be designated. If the result has a number that corresponds to a Results Framework or Logic Model, this number should be included as well (e.g., Intermediate Result 2.1: Business Enabling Environment Improved).
Is this a PPR Indicator? Y/N If Yes, note which years the indicator will be reported If Yes, link to a foreign assistance framework	Whether the indicator will be reported in the Performance Plan and Report (PPR) must be specified. If the indicator has been specified as a PPR indicator, then note which years it is expected to be reported to the PPR and the relevant program objective, area, element, and sub-element of the foreign assistance standardized program structure.

Performance Indicator Reference Sheet(PIRS)	
Content	
Required Reference Information	Definition/Guidance
Precise Definition(s)	Indicator definitions must clearly explain all terms and elements of the indicator to ensure consistent interpretation and that intended measurements are reliably collected. Vague terms (e.g. “effective,” “quality,” “youth,” “vulnerable”) must be defined. Indicators that pertain to populations, geographic areas, or scores should include specified parameters or range. An equation or description of any calculations required to derive the data must be included. If the indicator is a percentage or ratio, there must be a description of the numerator and denominator.
Unit of Measure	Unit of measure (e.g., number of hours, percent of households) must be indicated. Minimum or maximum values should be included, if applicable. Indicate if the number is cumulative or specific to the reporting frequency.
Data Type	Data types should be indicated. Data types include, but are not limited to the following: Integer: A whole number having no decimal places (e.g., number of people trained). Decimal: Define if the number is expected to have a decimal and how many decimal places must be tracked (e.g., average time to export goods along trade corridor). Percentage: Both numerator and denominator must be defined (e.g., percent of learners who demonstrate reading fluency and comprehension). Numerator: Number of learners who demonstrate reading fluency and comprehension. Denominator: Total number of learners.). Proportion/Ratio: Both numerator and denominator must be defined (e.g., Infant mortality rate. Numerator: number of deaths of children less than 1 year old. Denominator: 1,000 live births.).

PIRS Content	
Required Reference Information	Definition/Guidance
Disaggregated by	Currency: Must include a conversion to USD rate, rate source, and date (e.g., price of wheat).
Rationale for the Indicator (optional)	List any planned ways of disaggregating the data and note why this disaggregation is necessary and useful. Sex: Performance indicators must be disaggregated by sex when measuring person- level data. Geography: It is recommended that indicator data be disaggregated by a geographic level that is feasible and useful for management purposes.
Data Source	Specific sources of data must be identified. If data are from third-party sources such as a government ministry or international organization, include the location/link to the source. If data are collected by implementing partners, specify where the partner is getting the data. It is critical that sources be specific and detailed to ensure that data collection is consistent and verification is possible.
Method of Data Collection and Construction	Tools, methods, and procedures for collecting raw data must be described. Examples include document review, structured interviews, focus group interviews, written survey, ledger of patients, etc. If the indicator is an index or composite indicator, describe the procedure or formula for construction or calculation. Include information about who collects the raw data and where it is stored before it gets to USAID.
Reporting Frequency	How often and when data will be reported to USAID must be specified. Most common reporting frequencies are quarterly, semiannual, and annual.

Performance Indicator Reference Sheet(PIRS)	
Content	
Required Reference Information	Definition/Guidance
	The reporting frequency must be the same for every instance of the indicator (i.e., individual indicators being reported by multiple sources must not have different reporting frequencies). It is recommended that reporting frequency remain constant throughout the life of the indicator.
Individual(s) Responsible at USAID	Specific staff member(s) directly responsible for the data must be identified. It is recommended that the specific position title be used rather than the employee's name (e.g., COR of X contract, or Environment Project team lead).
Baseline Timeframe	The timeframe (month/year) that will serve as the baseline value for the indicator must be stated. If baselines have not been set, identify when and how this will be done. If it is expected that this indicator will have a rolling baseline, the dates when the baselines are expected to take place should be noted.
Rationale for Targets (optional)	Explain the general basis on which targets are set for the indicator (e.g., identify specific trends to make reasonable projections based on anticipated level of effort and resources).
Dates of Data Quality Assessments (DQA) and name of reviewer	Dates of each DQA must be indicated as well as the name of the corresponding USAID staff member responsible for the review.
Date of Future DQAs (optional)	Date of future planned DQAs should be indicated.
Known Data Limitations	Any major data limitations must be indicated. Plans on how to address these limitations should be stated. Data limitations can be derived from the DQA summary and include the following indicator quality issues: Validity, Reliability, Timeliness, Precision, and Integrity. Any additional limitations should also be listed.
Changes to Indicator	Changes to an indicator that substantively affect indicator reference information must be documented and justified. This includes, but is not limited to:

Performance Indicator Reference Sheet(PIRS)	
Content	
Required Reference Information	Definition/Guidance
	changes to the definition, reporting frequency, data collection methodology, data construction, and indicator name. Documentation must include detailed information on the changes made, the date the change was made, and justification. This space is not the place to note changes in the indicator actual data.
Other Notes (optional)	Use this space as needed.
This Sheet Last Updated On:	MM/DD/YY To avoid version control problems, type the date of the most recent revision or update to this reference sheet.

출처 : USAID(2021:2)

[첨부 3] 심층면담 참여자 목록

구분	면담일	부서	성함	직위
1	6월 14일	사업전략·파트너십 본부	김OO	과장
2	6월 14일	평가실	신OO	대리
3	6월 15일	사업전략·파트너십 본부	원OO	과장
4	6월 15일	지역사업 본부	허OO	부소장
5	6월 15일	지역사업 본부	김OO	대리
6	6월 16일	지역사업 본부	고OO	대리
7	6월 16일	사업전략·파트너십 본부	이OO	과장
8	6월 16일	평가실	이OO	과장
9	6월 21일	지역사업 본부	백OO	부소장
10	6월 21일	사업전략·파트너십 본부	이OO	과장

[첨부 4] 제언도출 워크숍 참석자 목록

구분	성함	직위
1	김OO	팀장
2	강OO	과장
3	김OO	과장
4	김OO	과장
5	원OO	과장
6	장OO	과장
7	조OO	과장
8	최OO	과장
9	장OO	주임

[첨부 5] 심층면담 주요내용

□ 심층면담 1

기록물번호	프로그램이행방안연구 1
일시	2023년 6월 14일(수) 13:00~14:00
장소	비대면회의(zoom)
참석자	KOICA : 사업전략·파트너십 본부 김OO 과장 연구팀 : 홍문숙, 이지향, 심윤성
주요내용	□ 연구소개 ○ KOICA 프로그램 기반 성과관리 이행현황 점검 및 CP 기반 프로그램 이행전략 도출을 위한 연구목적 설명 ○ KOICA 내부 다양한 “프로그램” 명명 및 운영의 문제점 정리 및 KOICA 내부의 합의된 정의도출 필요성 설명 ○ CP 프로그램 성과와 KOICA 전략(중장기 경영목표, 분야별 중기전략)의 연계성을 높이기 위한 프로그램 단위 운영 및 성과관리 방향에 대한 의견 청취를 위한 면담 목적 설명 ○ 연구팀의 CP기반 KOICA 프로그램의 조작적 정의(안) 공유 및 의견 청취 □ 질의 및 응답 ○ (질문) 현재 KOICA의 분야별 중기전략은 분야 전략 목표별 프로그램을 명시하고 있으며, CP는 CP 프로그램 및 서브프로그램을 두고 있음. KOICA의 프로그램 정의와 대표적인 프로그램 운영 사례는 무엇인가요? - CP 프로그램 및 서브 프로그램: CPS가 정부에서 일반적인 협력의 방향성을 정해놓은 큰 범위의 전략이라면, CP는 KOICA의 차별성을 부각하고 통합적 접근 방향을 제시하는 국가 단위 계획임. Bottom-up 방식으로 사무소에서 발굴한 하나의 큰 목적 달성을 위해 여러 프로젝트(사업)나 사업유형(국별협력사업, 초청연수, 민관협력 등)을 다양하게 묶은 것으로, 진취적이고 목적지향적인 전략을 드러내는 용어임. 서브 프로그램은 과거 CP 프로그램과 차이가 크게 없었으나, 세부화하여 지표정리를 마침. - 분야별 전략 목표 프로그램 : KOICA 분야별 중기전략 내 분야별로 KOICA가 어떤 것을 해왔고, 잘할 수 있는지를 유형화시켜 전략 목표를 세우고 이를 달성하기 위한 세부 프로그램 유형을 제안한 것임. 이를 토대로 수원국 수요분석에 기반한 CP의 방향성 설정 및 신규 사업기획시 활용하고 있음. 이에 CP의 서브프로그램과 분야별 전략 목표 세부프로그램이 상당 부분 일치함. - 분야별 성과 프로그램 : 분야에 따라 사업을 묶어서 측정가능한 성과에 대해 연도별 데이터로 측정하고, 측정 결과를 보고하는 것임. 그러나 현재 분야별 성과 프로그램은 일부 분야에 국한되어 있고, 대상사업을 선정하기 위한 사무소-본부 협의와 별도의 데이터를 수집, 관리하는 과정을 거침. 각 부서에서 많은 혼란을 겪고 있으며, 담당자별로 각자의 버전으로 설명할 가능성이 큼. ‘분야 성과 측정 계획’이라고 할 수 있는 업무를 프로그램이라는 표현을 사용하고 있음 - 사례 : 모든 KOICA 사업의 성과가 잘 측정되고 있지는 않음. 사업별 성과를 측정하고, 체계적으로 관리하기 위해서는 이를 위한 준비(기획단계 측정가능 지표 협의, 실행단계 측정필요 지표 관리 등)가 되고 사업에 대한 리스트업이 되어야 하나, 많은 사업들이 측정을 하기 위한 기반이 마련되어있지 않음. 금년에는 보건, 농업, 교육 및 기후변화, 디지털 등 총 5개분야 6개 프로그램에 대한 성과 측정 진행 예정임. 새로운 사업들을 분야별 중기전략에 있는 프로그램과 연결시키고, 지표 선정을 마친 상황에서 사업을 시작하게 된다면 추후 사업에 대한 성과 측정이 가능할 것임. CP 서브프로그램과 분야별 성과 프로그램을 연결하는 것은 측정 가능한 지표를 선정하고 사업 성과를 측정하기 위한 준비를 하는 것이고 현재 이러한 체계를 수정보완하고 있음. 몇 년 후에는 대부분의 CP 기반 세부프로그램들이 성과를 창출할 때, 분야별 성과 프로그램의 성과로 바로 운영할 수 있을 것으로 예상됨. ○ (질문) : 분야별 전략 목표 프로그램을 CP 프로그램과 일치시키고, 이를 KOICA 전사 차원의 분야별 성과로 묶어내는 과정에서 SDG 프로그램의 이해와 지역사무소 사이에 간극이 있을 것으로 예상됩니다. 이에, 어떠한 어려움이 있나요?

- 해외사무소에서 가장 많이 문의하는 것은 CP 서브프로그램은 가급적 분야별 전략 목표별 프로그램을 따르라고 되어 있는데, 사무소에서 발굴 희망하는 사업분야가 동 분야별 전략 목표 프로그램 내 포함되어 있지 않으면 어떻게 해야 하나임.
- 본부는 사무소가 사업발굴 시, 국제사회의 기준에 따라 수립된 분야별 전략 목표를 반영하여 사업을 발굴하는 것을 강조하나, 수원기관의 요청은 이와 상이한 경우가 존재함. 이 경우, 분야별 전략 목표별 프로그램과 차이가 있으니 CP 또는 전략문서를 기반으로 수원기관과 협의를 진행하는 것을 요청할 때, 사무소에서는 무조건 CP 프로그램 혹은 전략을 따라야 하는가에 대해 의문을 가지며, 이를 현장 혹은 상황에 맞추어 수정하고 싶어함.
- 나아가 분야별 중기전략과 CP가 완전히 맞는 것인지 의구심을 갖는 경우도 있음
- 예로 동남아의 경우, CP가 정해졌으나 외부요인(신남방, 인도 태평양, 아세안 중점 프로그램, 부산엑스포, 그린 ODA 등) 변화로 인해 CP를 무조건적으로 따라가기 힘들 때, 어떤 방향으로 사업을 발굴해야 할지 어려워함.
- 본부 또한 이러한 부분을 인지하고 있으나, CP 세부프로그램을 참고해달라는 이야기 밖에 전달하지 못하기에 사무소-본부 모두 어려움을 겪고 있음.

○ (질문) : CP 기반 프로그램의 운영 시, 협력국의 상황변화, 우리 정부 정책 변동에 따른 시그니처 전략사업에는 어떻게 유연하게 대처할 수 있나요?

- 현재 국별협력사업은 새로운 사업들이 CP와 연계되게 하거나, 그렇지 않은 경우 신규 사업발굴시 CP 일부 미부합 사업들을 국가별 지원계획 내 배치하는 매커니즘 혹은 가이드라인이 KOICA 내부에 존재하지 않고, 사업 심사단계 혹은 시행계획서 작성 중에 부서간 개별 협의를 거쳐 이루어지고 있음. 사업심사시 CP는 CPS와 더불어 최상위 전략으로 CP와의 연계성 여부가 강력하게 고려됨. 예비조사, 기획조사등을 거치면서 CP와의 연계성을 고려하여 정리가 되거나, CP와 CPS 등 전략과 직접 연계되지 않으나 필요한 사업이라고 생각되는 경우 사무소가 상당히 명확한 논리를 통해 이를 입증하는 단계를 거쳐야 함. 이러한 CP, CPS 중심의 매커니즘은 국가의 최고 의사결정자 혹은 조직의 장이 원해서 사업이 통과할 수 있는 것을 원천적으로 차단하는 역할을 할 수 있음.
- 내외부적으로 하나하나 내용에 맞는 검토가 동시에 진행이 돼서 잘 걸러지고 다듬어져서 다음 단계로 넘어가야 하는데 심사가 기계적으로 이루어지고 있어 가끔은 방향성만 살펴보게 되는 경우도 있음. 특히 사업 심사단계에서 여러 가지 환류 사항이나 부족한 내용을 보완하라고 검토된 사항들은 본부와 사무소에 반드시 공유가 되어야 함. 일반적인 사업형성경로와는 다르게(정상약속, 전략사업, 공관우선지원요청등) 사업이 형성된 경우라도 어떻게 사업이 수정 보완이 되었고 국가별 지원계획상 어떤 프로그램 하부에 배치가 되었는지 이력관리가 이루어져야함. 사업은 생명력이 길어서 일단 하기로 결정이 된 사업이라면 사업초기단계 잘 형성이 되어야 의미가 있음.
- 시그니처 사업은 연계와 융합인데 단내 이해도가 과거보다 높아졌고 KOICA가 할 수 있는 것에 대한 분석이 어느 정도 이루어졌기 때문에 어떠한 사업을 추진할 수 있을지 분석은 가능함. 그러나 사무소는 국가별 사업만을 알고 섹터실에서는 사업 유형만 알지 현장의 맥락을 모를 수가 있고, 이 국가 사업에 연계와 융합이 굳이 필요한지 전략적으로 결정을 내리는 것은 사업전략·파트너십 본부 내에서 단독 결정하기는 부족함.
- 현재 KOICA 전략에 대한 주안점을 찾고 주도하는 팀은 명확하지 않음. CP는 어디까지나 그냥 사업이나 현장을 기반으로 한 전략이고 연계/융합을 위한 시그니처를 정하는 것은 큰 결정이 필요함. 시그니처 사업 선정 관련하여 컨트롤타워가 존재해야 하며 이는 너무 위단 혹은 너무 아랫단의 조직이 아닌, 본부에서 해당 부분에 대한 이해가 깊은 직원들을 모아서 결정해야 함.
 - ▷ SDG 프로그램팀 : 사업전략처 산하, 분야별 업무를 담당하는 부서로 분야에 대한 명확한 분류기준 도구 혹은 기술자문을 제공하는 부서
 - ▷ 사업전략실(현 사업전략처) : 사업전략을 수립하는 곳이며, 외교부 혹은 국무총리실과 사업관련하여 협의하며 정부부처의 질문/요구에 대응하는 부서
 - ▷ 국별사업총괄팀 : 국별사업시행을 위한 지침관리, 사업 변경 심의위원회 운영, 전문가 파견

	기준 지침 관리 등 국별사업업무를 관리하고 대표하는 팀 ○ (질문) : 프로그램 체계 하에서 개별적인 하위 프로젝트 사업들의 성과를 집계하고 평가하여 다시 프로그램 전략 및 기획에 환류할 수 있는 방안은 무엇인가요? - 우선 사업이 국무조정실에 보고된 후 국회에 승인을 거치고 난 후에는 사업에 대한 일부 내용을 수정/보완할 수는 있지만, 완전히 바꾸는 것은 굉장히 어려움. 이런 경우, KOICA에서 할 수 있는 것은 성과지표 수정, 세부내용 구체적 보완 등임. 시간에 따라 사업 담당자가 바뀌는 경우, 사업 데이터를 시스템에 등록하여 지속적으로 추적 및 수정/보완할 수 있도록 관리체계를 만들어야 하나 새로운 시스템의 등장 등 변화로 관리의 어려움이 존재함. - KOICA는 사업을 적어도 사업 분야 및 성과 목표, 사업의 구성요소등 을 가급적 KOICA의 분야별 중기전략에 기반한 사업으로 맞추어서 출발할 수 있도록 굉장히 신경쓰고 있음. 그러나 어떤 해는 정책부합성, 성과관리, 사업의 논리구조 검토 등 사업 발굴시 주안점이 다르게 강조되고 있어 수립된 사업의 형태와 컨디션들이 조금씩 달라짐. 전사 차원의 전략에 사업을 맞추게(align) 하도록 검토하고 제안하는 과정에서 힘든 것은 현장에서 사업을 하는 사무소장 부소장은 2년에 한 번 바뀌고 사업부서 담당자가 자주 바뀌는 편임. 사업이 align 되는 과정, 문제점 등이 기록으로 남고 시스템으로 관리가 되고 지속적으로 트래킹이 되는 것이 어려움. 또한 시스템은 몇 년간 데이터를 등록하다가 다시 이걸 수정하자 그러고 새 시스템을 개발하는 등 변화가 많음. - 굉장히 많은 품이 들어가는 작업으로 한 부서에서 다 집계하고 관리하기에는 어려움이 많음. 사무소에 요청하기에는 사무소의 일이 너무 많음. 조금 더 효율화하려는 노력은 하고 있는데 프로그램에 대한 이해가 사람마다 굉장히 차이가 있고, 현장에서 발생하는 프로그램을 통합적인 형태로 유지하더라도 개별 프로젝트 마다의 정체성이 있어서 이것들을 결국 따로 관리해야함. 특수한 것들을 묶으면 관리가 잘 안되는 경향이 있고 묶음 관리에 대한 정보수집이 본부나 사무소에서 우선순위에서 밀리기도 함.
--	---

□ 심층면담 2

기록물번호	프로그램이행방안연구 2
일 시	2023년 6월 14일(수) 13:00~14:00
장 소	비대면회의(zoom)
참 석 자	KOICA : 평가실 신OO 대리 연구팀 : 홍문숙, 이지향, 심윤성
주요내용	□ 연구소개 ○ KOICA 프로그램 기반 성과관리 이행현황 점검 및 CP 기반 프로그램 이행전략 도출을 위한 연구목적 설명 ○ KOICA 내부 다양한 “프로그램” 명명 및 운영의 문제점 정리 및 KOICA 내부의 합의된 정의 도출 필요성 설명 ○ CP 프로그램 성과와 KOICA 전략(중장기 경영목표, 분야별 중기전략)의 연계를 높이기 위한 프로그램 단위 운영 및 성과관리 방향에 대한 의견 청취를 위한 면담 목적 설명 ○ 연구팀의 CP기반 KOICA 프로그램의 조작적 정의(안) 공유 및 의견 청취 □ 질의 및 응답 ○ (질문) KOICA의 프로그램 정의와 대표적인 프로그램 운영 사례는 무엇인가요? - 지역실 근무 당시, 프로그램을 접할 기회는 많지 않았으나, 사업 수립 시 해당 사업이 CP에 부합하는지 확인하고, UNESCO 네팔 BLG 사업만 종료단계를 담당하며 CP를 접한적이 있음 - 평가실 근무 시, 프로젝트 사업 단위 평가 이외에 프로그램 평가를 진행한 경험은 없음. 개인적인 관점으로는 프로그램은 ‘재원’, ‘유형’, ‘분야’단위로 여러 분야 사업을 묶는 것으로 이해함. - 개인적으로는 프로그램을 ‘프로젝트들의 결합을 통해 프로젝트 상위의 성과를 달성하기 위한 것’으로 이해함. ○ (질문) KOICA 내 프로그램 중심 사업운영체계가 도입된 배경은 무엇이며 실무 차원에서 도입 정도는 어떠한가요? - 다양한 분야, 이해관계자, 재원을 활용하여 더 높은 시너지 효과를 창출하고, 프로젝트 단위에서의 달성이 어려운 성과를 전략이나 목표 수립 단계에서 공통의 목표 체계를 수립하여 개선시키기 위해 프로그램에 대한 접근법이 도입된 것으로 생각됨. - 지역실 내 사업 수립, 수행 단계 및 평가실에서의 환류단계에서 CP를 반영해야하며, SDG 프로그램의 TAG를 통해서 성과지표를 검토하는 절차를 밟고 있기에 시스템적으로 어느 정도 반영되어 있다고 생각됨. ▷ 평가실에서는 모니터링, 평가, 학습의 단계를 통해 프로그램에 대한 환류를 하는 것을 목표로 함. 프로젝트 단위에서의 평가에서 프로그램 단위 평가로 흐름이 포천시 이동중임. 이와 더불어 중기전략 수립에 있어 프로그램 평가에 대한 필요성이 지속적으로 논의되고 있음. ▷ 프로그램 단위 평가가 중기전략에 반영되어 있고, 실제로 프로그램에 대한 평가가 많은 수는 아니지만 이루어지고 있음. ▷ SDG 프로그램에서는 분야별 성과를 모니터링하여 성과관리를 수행 중임. ○ (질문) 지역실에서의 사업의 발굴, 시행계획 수립 단계에서 분야별 전략 목표 혹은 CP 프로그램의 중요도는 어떠한가요? - 사업을 수립할 때, 사무소와 수원국의 협의를 통해 제출된 PCP를 기반으로 사업을 수립하기는 하나, 사업심의위원회에서의 심사항목 중 CP부합정도, 수원국 전략 부합정도, 한국의 발전전략 부합정도가 있기에 CP 중요도는 상당히 높다고 생각함. ○ (질문) 사업발굴 및 시행계획서 작성 시, 구체적인 성과지표 합의, CP 프로그램과 사업의 연계성 검토, 분야전략목표에 대한 일치를 검토하는 과정 중에서 코디네이션을 하는

주체는 누구인가요?

- 사업의 목표 및 부합성에 대한 검토는 발굴단계에서 조율이 됨. (윗단에서 결정)
- 사업 발굴 단계(사업 수립 전단계)에서 코디네이션을 하는 부서는 국별사업총괄팀인 것 같으며, 전략검토시에는 해외사무소, 해외공관, 수원국의 의견을 수렴하는 것이 더욱 비중이 높은 듯 함.
- 사업수립 중 세부적으로 성과지표를 정하는 작업을 할 때 SDG 프로그램팀과 논의를 함.

○ (질문) ‘네 팔 유네스코 소녀들의 삶’ 사업의 경우 KOICA의 통합적 접근 프로그램의 대표 사례로 볼 수 있는데, 사업관리 중 어떤 특이점이 있었나요?

- ‘네 팔 유네스코 소녀들의 삶’ 사업을 기준으로, 사업대상, 사업달성목표, 사업국가와 같은 항목은 정해진 상태에서 지역실로 배분된 것으로 알고 있으며, 국가별로 어떻게 프로그램이 세워져야 하는가와 같은 부분은 지역실과 유네스코가 논의하여 수립한 것으로 알고 있음.
- 사업에 대한 과업 종료 후 참여하였기에 명확한 답변을 하기는 어려우나, 사업의 대상과 분야가 통일되어 있었던 점, 사업명에 프로그램이 명시된 점을 특이점으로 볼 수 있음.
- 이외의 국가 간 성과지표 교류는 없었으며, 실제 사업수행단계에서도 개별프로젝트처럼 사업이 진행된 것으로 알고 있음.

○ (질문) 프로젝트 평가와 프로그램의 평가는 어떻게 달라야 한다고 생각하나요?

- 읽었던 책에서는 프로그램 평가도 프로젝트 평가와 동일하나 평가 대상이 프로그램인 것이 차별점이라고 간략하게 적혀있었음.
- 네 팔 사업의 경우 프로그램이기는 하나 현실적으로 사업들 간의 교류가 어려웠을 것이라고 생각됨

○ (질문) 현재 평가/환류를 통해 도출된 교훈은 KOICA 전체에서 어떻게 공유되고 환류되고 있나요?

- 프로젝트 단위에서는 사업 교훈(lesson learned)이 지역사무소의 자산으로 남고 있다고 생각함. 개별 사업들의 제안 사항은 그 분야 그 지역에 조금 특화된 내용이다 보니 높은 수준의 사업교훈이나 제언 도출을 반영하기 수월하다고 생각함.
- 수자원 환경 평가 담당 시, 해당 평가에 5개의 사업을 다루었음. 각 사업에 대한 개별 평가 보고서 및 수자원 환경 종합 보고서 총 2건의 보고서가 나왔는데, 사무소 차원에서는 분야별 제언사항 혹은 교훈이 환류되고 있다고 생각함. 그러나 분야별 제언이 프로그램 수립 시 개별 프로젝트에 대한 평가제언과 동등한 수준으로 잘 반영될 수 있을까 라는 생각이 들기도 함.
- 종합보고서와 같은 프로젝트 상단의 평가는 평가실과 SDG 프로그램팀이 모니터링 및 평가 단계에서 논의할 때 중요한 자산이 될 수 있을 것 같음.

○ (질문) CP기반 프로그램의 효율적인 성과집계 방법 및 효과적인 환류 방법은 무엇인가요?

- KOICA는 이미 CP단의 성과지표는 어느 정도 정해진 상태에서 CP 연결성을 고려해서 사업을 수립하는데 TAG를 통해 성과지표를 점검받고 사업심사 시 이런 부합성을 고려하는 구조인데 이 부합성이 성과(outcome) 달성에 어떠한 영향을 미치는가하는 생각이 들었음.
- CP가 5년 단위로 수립이 되는데, 평가환류까지 5년이란 기간이 충분한가가 관내에서 충분히 고려되어야 함.
- 수원국의 요청에 따라 사업을 발굴하는데, 수원국의 정치적 상황 변화(대통령 변화 등)으로 인해 전략이 바뀌거나 수원국의 요청이 바뀌었을 때 KOICA는 전략의 변화를 수용할 수 있는가 하는 고민이 있음.
- 단순히 기술적인 집계를 넘어서 이게 성과가 있는지 없는지를 점검하고 환류되기에는 분야별 전략 목표 프로그램과 CP 프로그램의 5년 주기 내에 모든 것들을 준비해서 실행하고 실효성 있게 환류가 될 수 있을지 의문임.

□ 심층면담 3

기록물번호	프로그램이행방안연구 3
일 시	2023년 6월 15(목) 14:00-15:00
장 소	비대면회의(zoom)
참 석 자	KOICA 사업전략-파트너십 본부: 원00 연구팀 : 홍문숙, 이지향, 류용호, 심윤성
주요내용	□ 연구소개 ○ KOICA 프로그램 기반 성과관리 이행현황 점검 및 CP 기반 프로그램 이행전략 도출을 위한 연구목적 설명 ○ KOICA 내부 다양한 “프로그램” 명명 및 운영의 문제점 정리 및 KOICA 내부의 합의된 정의도출 필요성 설명 ○ CP 프로그램 성과와 전략(중장기 경영목표, 분야별 중기전략)의 연계를 높이기 위한 프로그램 운영 및 성과관리 방향 관련 의견 청취를 위한 면담 목적 설명 ○ 연구팀의 CP기반 KOICA 프로그램의 조작적 정의(안) 공유 및 의견 청취 □ 질의 및 응답 ○ (질문) : KOICA에서 이해되고 사용되고 있는 프로그램 개념 및 정의는 어떠한가? - 방법론 차원에서 프로그램을 쓰기도 하지만 혼선을 야기할 수 있기 때문에 SDG 프로그램 팀에서는 작년부터 접근법 자체를 프로그램이라고 정의하지 않겠다는 논의가 있었음. 통합적 접근은 방법이고 이 방법을 통해 형성되는 것을 통합적 프로그램이라고 정의함. 통합적 프로그램은 CP와 거의 동일한 개념으로 간주하고 있음. - 프로그램 정의는 중기전략을 작성한 시점과 프로그램을 구분한 시점에서 차이가 있을 수 있음. 중기전략의 경우 2020년에 작성되었는데, 당시 프로그램으로 전환이 필요하다는 논의가 시작되었음. 이후 내부 워크숍 등을 통해 방법론적 접근과 결과로 도출할 수 있는 것을 구분해서 접근 하자는 논의가 있었음. - 한편으로는 프로젝트의 묶음을 프로그램이라고 부를 수 있다고 생각함. CP를 프로그램이라고 한 이유는 CP 프로그램이 특정 분야와 목표를 가지고 있어 시너지를 낼 수 있는 프로젝트 간의 묶음의 형태로 낼 수 있기 때문임. 구조적으로 연결이 되고 시너지를 낼 수 있는 프로젝트를 모으는 것이 프로그램 형성의 지향점이라고 할 수 있음. 또한 CP 프로그램 안에서 CTS, 국제기구, 봉사단 등 다양한 유형의 사업을 연계하도록 하는 취지를 가지고 있음. 하지만 현재로서는 동일한 유형의 여러 지역에서 하는 프로젝트의 묶음도 프로그램으로 부르는 경우도 있음. 이를 프로그램이라고 구분하는 것이 틀렸다고 할 수는 없지만 단순히 여러 지역에서 진행되는 프로젝트의 묶음을 프로그램으로 구분할 수 있는 것인가에 대한 의문은 있음. ○ (질문) : 프로그램의 구조적 연계나 시너지를 도시 프로그램의 예로 구체적으로 설명해 주실 수 있을까요? - 베트남 중부 지역의 스마트 시티 관련 3개 프로젝트를 묶어서 프로그램화를 진행함. 베트남 중부 지역에 후에시, 다낭시, 땀끼시 경계를 공유하는 지자체가 있음. 중부지역 스마트시티 프로그램은 처음부터 기획을 해서 진행된 것은 아님. 2개 지역(다낭, 땀끼시)에서 각각 스마트시티와 관련한 수요를 제출했음. 후에는 지역적으로 2개 지역과 인접해있고 분야적으로 상호 연계가 가능하다고 판단하여 추가 발굴하였음. 후에는 문화관광, 다낭시는 재난 안전, 땀끼시는 보건 의 료였지만 스마트시티와 연관성을 갖는 방향으로 발전시켜 프로그램을 구성함. - 프로그램의 초기 목표는 3개의 지자체가 정기적으로 만나 진행현황과 데이터를 공유하는 것을 목표로 당시 이사장님과 3개 지자체장이 모여 MOU 체결함. 하지만 코로나19가 터지면서 정기회의와 사업추진에 어려움이 있었음. - 3개의 지자체는 관광객이 무한정 늘어날 수 없는 상황에서 경쟁을 하는 지자체이기도 해서, 협력관계를 어떻게 공고히 해갈 것인가에 대한 고민이 있기도 했음. 사업이 진행되며

KOICA가 이런 계기를 마련한 부분에 대한 긍정적 반응이 있었음.

○ (질문) : KOICA가 의도적으로 프로그램 구성에 대해 공지하고 현지에서 아이디어가 형성되어 사업 발굴을 진행할 때 이런 작업을 담당하는 체계가 어떻게 되나요?

- 아직 명확하게 지정되어 있지 않으며, 현재로서는 담당 사무소장의 재량이 가장 큰 것으로 판단됨. 프로그램 발굴에 대한 본부의 상황을 사무소에 먼저 공유를 하고 사무소에서 현지 지자체별로 협의하였음. 일반적으로는 사무소에서 협의하고 본부에서는 기획 및 협의에 필요한 정보를 제공하지만 모든 사업이 이렇게 진행해야 하는 것은 아니며 아직 공식 체계가 있는 것은 아닌 상황으로 사무소, 담당자마다 조금씩 차이가 있을 수 있음. 현재처럼 스마트시티, 신남방 등의 정책과제가 내려왔을 때 모든 사무소에서 모든 분야 적용이 가능하지 않고, 분야의 특성에 따라 수용성이 다소 상이할 수 있다고 생각함.

○ (질문) : 베트남 중부지역 스마트시티 벨리 프로그램 발굴이 가능했던 촉진/작동 요인이 무엇이라고 생각하나요?

- 일단 베트남 중앙정부에서 베트남의 도시개발을 스마트시티의 형태로 가야하다는 정책 결정이 있었음. 수원국 내에서 애기가 먼저 나와서 이런 정부 정책을 이행하기 위해 지방정부에서도 ODA 자금이 필요했음. 따라서, 2개 지역(다낭시, 땀끼시)에서 동시에 스마트시티와 관련된 수요가 접수되었음. 동시에 우리나라도 스마트시티가 전 세계적 흐름이었기 때문에 이에 연계하여 진행하였음.
- 담당자로서 이전의 베트남 사무소에서의 경험을 통해 지역과 사업 내용에 대한 이해가 있어 프로그램으로 발전시켜 진행할 수 있었다는 상황도 영향이 있었음. 분야 전문성을 가지고 KOICA에 입사하여 이러한 전문성을 기반으로 지역과 섹터를 통합하여 프로그램을 구성하고자 했음.

○ (질문) : 지역실에서 통합프로그램을 발굴하고자 하면 KOICA의 어떤 지원이 필요하다고 생각하나요?

- 지역과 섹터가 분리되어있기 때문에 지역과 섹터를 담당하는 사람이 페어링이 되어야함. 통합적 접근을 할 수 있는 모델을 기획하여 지역실에서 사무소에 보내고, 모델을 적용해볼 의사와 수요가 있는지 파악하는 작업을 하고 있음.
- 2022년 갈렙보고서에 따르면, 영향력 있는 통합프로그램은 제한된 지리적 영역에서 자원과 활동을 집중하였던 것이 특징이라고 나와있음.
- 통합적 접근으로 할 수 있는 것이 유형, 분야, 주제, 자원 등이 있는데, 지역을 정하고 해결 방식을 찾는 것이 가장 쉬운 방식이 될 수 있다고 생각함.
- 주제, 자원을 통합한다고 했을 때 무엇을 위해서 해야하는가에 대한 의문이 있을 수 있고, 분야를 통합하는 것도 통합을 할 수 있는 방식이지만 결국 무엇을 할 것인지를 결정하기 위해서는 지역선정이 필수적임. 따라서 대상지를 먼저 선정하고 달성할 목표와 활동, 수단을 정하는 방식이 좀 더 접근가능한 방식이라고 생각함.
- 사업 발굴의 관점에서 지역사무소가 개도국 정부, 지자체 정부 우선순위가 있을텐데, 지역을 결정할 때 이런 것들의 충돌가능성이 있을 수 있는 것이 사실이므로, 이에 대한 적합성 판단이 필요할 수 있음.
- 이와 같은 형성, 기획 초기 단계에서는 사무소의 적합성 판단이 더 중요할 수 있음. 대상지에 대한 적합성은 사무소도 충분히 볼 수 있을 것이라 생각함. 다만 의사결정을 지원해주는 작업은 필요함. 이 과정에서 특정 지역에 대한 연구소, 학술교육 네트워크 등에서 지역에 대한 연구 과제, 산업 동향 파악 자료들을 확보할 수 있으면 좋겠다고 생각함.

○ (질문) : KOICA 내 통합 사례의 적용에 대한 장애요인들은 어떤 것이 있을까요?

- 프로그램 방식이 기관 전체적으로 적용되어야 하는가는 의문이 있음. 프로그램화 할 수 있는 곳이 있고 안되는 곳이 있을 것이라고 생각함. 통합프로그램을 발굴하고 운영을 하는

	것에 많은 에너지가 필요함. 프로그램은 이해관계자의 수가 굉장히 많아져 관리에 많은 어려움이 있음. 이를 전사 차원에서 하게 한다면 시간도 많이 들고 쉽지 않을 것이라고 생각함. 수원국 또한 이런 방식이 익숙하지 않기 때문에 시작을 할 때 어떻게 해야 하는지에 대한 고민이 있음. 프로그램을 발굴하는데 의사소통의 틀이 필요했는데, 프로그램의 개념을 어떻게 설명해야하는지, 익숙한 n-2를 프로젝트 발굴 체계에서 프로그램 발굴을 어떻게 변경해야 하는지, 다음 사업에 대한 보장 여부, 국가의 한 지역에서만 프로젝트가 추진되는 것에 대한 문제 제기 대응 등 고려해야 하는 것들이 많음. - 통합적 접근법이 확대되기 위해서 사무소와 수원국의 의사소통을 지원할 수 있는 팀, 조직에 대한 고려가 필요함 ○ (질문) : 기존 보건 및 교육과 같이 지속적으로 수행해오던 분야와 달리 도시 분야의 경우 새롭게 수행되는 분야로 성과측정에 어려움이 있지는 않은가요? - 도시, 회복력 등의 분야는 성과지표를 잡기가 쉽지 않음. 특히 도시는 고려해야 할 사항이 굉장히 많고, 성과 단위가 '계획을 수집한 국가의 수'로 나오는 등 준위가 다른 분야와 크게 다름. 또한 국가 및 지역마다 정의가 통일되지 않아 지표화하기 어려운 분야라고 생각함. 사회인프라의 경우 교통도 대중교통 이용자 수와 같은 개인지표가 있을 수 있지만 도시 시간 연결이라는 점에서 결국 공간 중심의 지표가 수립됨. 기존 수혜자 중심에서 공간 중심으로 이동하는 것이 일반적으로 이해되기 쉽지 않을 수 있음. ○ (질문) : CP를 SDG 프로그램팀에서 연 단위로 운영하고 있는데, SDG 프로그램팀의 입장에서 전략 단계에서 가장 중요시 하는 부분이 무엇인가요? - 연단위로 CP를 개정하며, 이를 통해 국별로 사업이 종료되고 또 새롭게 시작되는 사업들을 전략적으로 연계성이 무엇인지 고민한다고 생각함. CP로 묶을 때 CP의 개수는 한정되어 있어 있으나, CP 안에 많은 사업이 담길 수 있도록 의도함. 하지만 CP에 포함이 되는 사업 외에 다른 사업들도 존재하고 있음. 계속해서 국가에서 수행되는 다양한 사업들을 CP 안에 포함시켜 CP 프로그램 성과 달성에 기여하는 구조가 되도록 지속적으로 개선해가는 과정에 있다고 생각함.
--	---

□ 심층면담 4

기록물번호	프로그램이행방안연구 4
일시	2023년 6월 15일(목) 15:00-16:00
장소	비대면회의(zoom)
참석자	KOICA 지역사업 본부 : 허00 부소장 연구팀 : 홍문숙, 이지향, 류용호, 심윤성
주요내용	□ 연구소개 ○ KOICA 프로그램 기반 성과관리 이행현황 점검 및 CP 기반 프로그램 이행전략 도출을 위한 연구목적 설명 ○ KOICA 내부 다양한 “프로그램” 명명 및 운영의 문제점 정리 및 KOICA 내부의 합의된 정의도출 필요성 설명 ○ CP 프로그램 성과와 KOICA 전략(중장기 경영목표, 분야별 중기전략)의 연계를 높이기 위한 프로그램 단위 운영 및 성과관리 방향에 대한 의견 청취를 위한 면담 목적 설명 ○ 연구팀의 CP기반 KOICA 프로그램의 조작적 정의(안) 공유 및 의견 청취 □ 질의 및 응답 ○ (질문) KOICA의 프로그램 정의는 무엇인가요? - 프로그램 기반, 통합적 접근에 대한 노력이 전사 차원에서 지속적으로 이어지고 있음. 하지만 통합적 프로그램에 대한 이해가 사무소, SDG 프로그램팀 등에서 차이가 있음을 느낌. SDG 프로그램팀에서는 예시로 개발 문제 해결을 위해 교통, 교육, 보건 분야 등을 통합하여 수행하는 프로그램의 예시를 들어주었음. 하지만 KOICA 본부가 원하는 프로그램이 어떤 형태인지, 프로그램의 발굴, 모니터링, 성과관리를 어떤 준위로 이야기하는지 잘 와닿지 않았음. 또한, 현재 SDG 프로그램팀 주도로 관리되고 있는 전사 성과프로그램의 경우, 각 프로젝트 내 핵심 SDG 성과지표를 취합하고 성과들을 분석하는 정도로 보이는 상황으로 최근에 제시된 통합적 접근방식에서의 성과관리를 위한 프로그램 준위, 유형, 범위에 대한 명확한 정의가 부재하다고 생각함. - CP 프로그램은 주제나 사업 유형 간의 연계를 강조한 것으로 이해하고 있음. - 본부에서 말하는 통합적 접근은 하나의 개발 문제를 두고 다양한 주제의 프로젝트를 다양한 사업 모달리티를 활용하여 (시민사회 협력사업, 국제기구 등) 사업을 기획하는 것으로 이해. - SDG 성과관리팀에서 23년 5월 진행한 CP 기반 통합적 접근 모델 추진계획 설명회의 지속가능모빌리티(교통 분야) 프로그램 예시를 생각해볼 때 소득이 낮은 것을 문제로 정의하고, 이 문제가 발생한 원인을 교통 인프라 부족, 교육, 보건 등으로 분석하여 변화이론 상에서 이러한 문제를 해결할 수 있는 프로젝트들을 기획하여 프로그램화 하라는 것이었음. 접근 방식도 좋고 가능성도 있다고 생각하지만 문제는 현지사무소에서 프로젝트 발굴 시 사용하는 PCP를 다양한 원인을 해결하기 위한 전체 프로그램의 변화이론과 성과지표를 어떻게 가져가고, 틀이나 평가 관리 방안, n-2 발굴 시점 등 프로그램 기획과 운영을 위해 사전에 준비되어야 할 부분이 있을 것으로 보임. 설명회에서도 프로그램 성과관리 틀 등에 대한 준비가 아직 되어있지 않고 개발해 갈 예정이라고 응답함. 프로그램으로 관리해나갈 예정이라면 이런 것들에 대한 틀이 있어야 사무소에서도 관리할 수 있을 것임. ○ (질문) 대표적인 프로그램 운영 사례는 무엇인가요? - 본부에서 통합적 프로그램이 화두가 될 때 애초에 사업이 통합적 접근 관점에서 구성된 것은 아니지만, 프로그램 사례로 공유한 사례가 있음. 탄자니아 잔지바르 지역 중등교육 지원사업과 수산양식 지원사업 사례임. 잔지바르 지역은 이슬람 문화권으로 여아의 교육에 대한 인식이 낮고 학교에 보낼 경제적 여유가 없음. 특히 여성이 가장일 경우 소득이 매우 낮아 의무교육인 중등교육이 이뤄지지 않고 있었음. 그래서 위 3개 사업의 프로젝트 문제 분석을 이어볼 때, 여아들의 중등교육 이수를 위해서 인식개선과 소득증대가 필요하다고 판단함. 이러한 분석을 기반으로 시민사회협력사업으로 여학생 기숙사 지원사업, 2023년 신규 국별협력사업으로 여성 어업인 경제활동 역량 강화 사업을 발굴하여 프로그램화함.

- (소질문) 젠더를 중심으로 한 프로그램화는 범분야 사업으로의 접근과 어떻게 다른가요?

- 범분야로서 젠더는 사업 발굴 시점에 프로젝트 분야와 관계없이 젠더적 불평등, 성별 고려 요소를 파악하는 것이나 통합적 접근에서 젠더를 보게 되면 젠더를 중심으로 프로젝트를 구성해야 하는 차이가 있다고 생각함. 범분야에서의 젠더는 간접 마커라면 통합적 접근에서의 젠더는 직접 마커의 강도로 느껴짐.
- 범분야 중 젠더를 중심으로 발굴하는 과정에서 여성의 경제적 역량강화와 사회적 제도(GBV대응 및 예방 등)역량강화의 특징을 포함한 국제기구 협력사업이 발굴되어 추진된 바 있으나, 통합적 접근 방식 도입이 적용되어 개발된 사업은 없는 상황임.

- (소질문) 잔지바르 통합적 프로그램 실행 단계에서 수행 주체 간 협업 사례는 무엇인가요?

- 실행단계에서 협업은 없었음. 사업을 운영·관리하는 측면에서 동일한 지역에서 수행되는 사업이지만, 수혜자는 전혀 다른 상황인데 이를 프로그램이라고 볼 수 있는 것인가에 대한 고민이 있음. 잔지바르에서 수행되는 사업이고 여아들의 교육권 향상에 기여하는 것이 맞으나 수혜자 타겟이 동일한 것은 아닌 상황이기 때문임. 동시에 그렇다면 이 프로그램의 성과는 어떻게 측정·관리할 것인지에 대한 어려움이 있음. 여학생 기숙사에 거주하는 학생이라는 직접 수혜자가 있지만, 2023년 여성 어업인 경제활동 역량강화 사업의 수혜자 자녀는 아님. 그렇기에 프로그램 준위 안에 들어가 보이지만, 변화이론 안에서 프로그램을 수행한 이후 결과를 보여주려면 중간 단계의 변화를 제시해야 하는데, 개입 대상이 다르기 때문에, 전체 프로그램 성과로 보여줄 수 있는 것인가에 대한 의문이 있음.

○ (질문) 프로그램 발굴 및 운영의 어려움은 무엇인가요?

- 탄자니아 젠더 프로그램 발굴 시 여러 유형 사업의 통합 및 연계를 고려하였음. 잔지바르 사업의 경우, 시민사회 협력 사업 중 현장에서 필요한 것을 제안하여 지원하는 사업 유형이 있어, 국별협력사업으로 다루지 못하는 부분을 시민사회를 통해 수행하게 됨. 그러나 제안형 사업이 아닌 일반 시민사회협력사업은 시민사회 공모형 사업으로 본부에서 선정여부를 결정하기 때문에 사무소에서 조정하기 어려워 하나의 프로그램을 구성하는데 제한이 있을 수밖에 없음. 연수사업 또한 신규 연수사업의 경우 발굴지침이 따로 있어 우선순위에서 밀려 실제 실행에 많은 시간이 소요되었으며, 기업 사업 등을 통한 프로그램화도 어려움이 있음.
- 반대로 프로그램을 사무소에서 기획하더라도 사무소 코디네이션이 필수적이나 업무량과 다름으로 어려움이 있음.
- CP 주도로 프로그램화 하겠다는 방침이 있으나, 매년 중점 과제들이 계속해서 변화하기도 하여 시기에 맞춰 프로그램을 구성하는 것에 어려움이 있음. 국별협력사업, 시민사회협력사업, 자문단, 연수사업 등 다양한 사업을 2년 전부터 하나의 프로그램으로 기획하는 것은 쉽지 않은 일이 될 것으로 예상됨.
- 서브 프로그램 통합이 가장 현실적이고 쉬운 방법으로 생각됨. 국별 협력사업으로 각각의 프로그램에 필요한 프로젝트 간 시너지를 얻기 위한 통합은 현지사무소 차원에서 충분히 조정할 수 있기 때문임.
- 기본적으로 성과관리가 가장 힘든 부분이라고 생각함. 전사 차원의 분야별 성과 프로그램의 경우 성과지표가 명확하게 주어지고 각 사업별로 목표치를 연초에 제출하여 연말에 보고함. CP 프로그램의 성과관리 체계는 부재함.
- 또한 프로그램의 각 개별 프로젝트가 다르다 보니 성과 데이터들의 지역과 성격이 다름. 각 프로젝트에서 산출물 단위의 데이터를 합산된 성과를 프로그램의 성과로 보고 있는데, 이러한 성과에 대한 명확한 가이드가 필요함. 예를 들어 교육과 보건의 통합된 프로그램이라고 한다면 교육 프로젝트가 진행되는 곳에서도 보건의 지표도 조사를 해야 하는 것인지 아니면 각각의 서브 프로그램으로 가져갈지, 언제부터 전체 프로그램을 기획해야 하는 것인지, 전체적인 프로그램 관리·모니터링 방안 등 어떻게, 무엇을, 프로젝트를 우선 발굴하고 상위단에서 보여주는 문서를 작성하라는 것인가를 명확하게 알려줄 수 있는 가이드라인이 필요함.

□ 심층면담 5

기록물번호	프로그램이행방안연구 5
일시	2023년 6월 15일(목) 16:30-17:30
장소	비대면회의(zoom)
참석자	KOICA 지역사업 본부 : 김00 대리 연구팀 : 이지향, 류용호, 심운성
주요내용	□ 연구소개 ○ KOICA 프로그램 기반 성과관리 이행현황 점검 및 CP 기반 프로그램 이행전략 도출을 위한 연구목적 설명 ○ KOICA 내부 다양한 “프로그램” 명명 및 운영의 문제점 정리 및 KOICA 내부의 합의된 정의도출 필요성 설명 ○ CP 프로그램 성과와 KOICA 전략(중장기 경영목표, 분야별 중기전략)의 연계를 높이기 위한 프로그램 단위 운영 및 성과관리 방향에 대한 의견 청취를 위한 면담 목적 설명 ○ 연구팀의 CP기반 KOICA 프로그램의 조작적 정의(안) 공유 및 의견 청취 □ 질의 및 응답 ○ (질문) KOICA의 프로그램 정의와 대표적인 프로그램 운영 사례는 무엇인가요? - 프로그램의 정의는 개별 프로젝트 단위를 넘어서는 범용적인 적용으로 생각하는데, 여러 가지가 중첩되거나 맞지 않는 부분이 있다는 생각이 들 때가 있었음. 실제로 분야 전략, 분야 프로그램, CP, 중장기 전략 등 여러 프로그램이 존재하는데, 서로 딱 맞물려서 가는 연계성이 있다고 느껴지지는 않음. 가장 명확하게 제시되고 활용되는 프로그램은 CP라고 생각함. - CP 아래에 전략목표·방향성으로서 CP 프로그램이 있고, 그 아래 서브 프로그램에 부합하는 프로젝트를 발굴하는 정도로 생각함. - 그러나 CP를 선정하는 과정이나 문서들을 보면 프로그램을 결정하고 성과지표를 도출하는 과정이 선언적인 성격이 있음. 전체 사무소들이 수원국 전역에 대한 분석을 통해 도출했다고 보기는 어렵고 일부 데이터나 당위성을 위한 장치라고 하더라도 매년 개편을 통해 보완해나가고 있음. 다만 명확한 CP에도 불구하고 사업 담당자가 모든 분야 사업을 모두 챙기기 어려운 측면이 있고, 한 국가에서 여러 분야의 사업을 진행하다보니, 다양한 분야 프로그램을 정확히 이해하고 사업에 내재화하는 부분에 있어서는 한계가 있을 수 있다고 생각함. - 프로그램 단위의 사업 발굴 및 실행이 오랜 기간 추진되었으나 전사적으로 가시적인 성과는 부족하다고 생각함. 그러나, 프로젝트 간 연계를 높이기 위해 노력해 온 국별사업들이 존재함. 해외사무소에 따른 차이는 있으나, 가나의 경우 CP의 개념이 도입되기 이전부터 일관된 방향으로 프로젝트를 추진하고자 하는 의지를 가지고 프로젝트 간 연계를 높여 왔음. 보건분야 사업의 경우 감염병의 발원지 주변에서 보편적 의료 서비스 개선과 감염병 대응 체계 역량 강화 두 가지 축을 중심으로 프로젝트를 기획함. 민주화가 많이 된 국가로 보건청의 역량이 뛰어나 기초 보건 지원의 경우 기술 자문을 통해 정부가 직접 사업을 수행할 수 있도록 지원하고, 감염병 대응 체계 역량 강화의 경우 미국 CDC와 함께 사업을 수행하고, 1차, 2차 그리고 후속 사업까지 지속적으로 연계하여 문제를 해결하려 노력함. - 그러나 대부분의 국가의 경우 다양한 수요에 기반하여 일관되지 않은 프로젝트들이 진행되는 경우가 있는 것 같음. 이런 차원에서 CP가 확실한 국가 지원 방향을 수립해준다고 생각함. 현지 사무소가 국가 사업 방향을 선언한 것이기 때문에 책임성이 강조가 되는 부분도 있음. - 중장기 경영 전략이 하위의 다른 과제나 프로그램과 긴밀하게 연계가 안되는 측면이 있음. KOICA가 수행하는 사업을 세분화했을 때 어느 정도 매칭은 되어야 한다고 생각하고 전사

차원에서 방안을 모색하고 있다고 생각함.

○ (질문) 분야별 중기 전략과 중장기 경영 전략은 실제 국별사업에 어느 정도의 비중으로 반영이 되며, 사업에의 전략 반영을 위해 각 팀 간 혹은 전문가들의 협조 방식은 무엇인가요?

- CP의 경우 70% 이상 반영된다고 생각함. 신규 사업 접수 시 가장 먼저 확인하는 것이 CP 부합 여부임. 분야별 중기 전략은 사업 발굴보다 사업의 형성·기획 과정에서 부분적으로 반영된다고 생각하며, 중장기 경영 전략은 사업에는 간접적으로 반영된다고 생각함. 또한 KOICA가 자체적으로 세운 전략이나 프로그램보다는 외적인 외부적인 이슈들이 반영되는 경우도 많다고 생각함.
- 중장기 경영 전략은 사업의 당위성을 설명하는 자료로 주로 활용되며, 사업 담당자가 내재화하여 사업에 반영을 하고 있어 중장기 경영 전략을 사업에 반영하기 위한 KOICA 내 부서나 전문가의 조언이 이루어지는 것은 없음.
- 분야별 중기 전략은 사업 형성 조사 시 미처 담당자가 챙기지 못한 지표들이 최대한 사업에 반영될 수 있도록 조사에 참여한 전문가들에게 기술적 검토를 요청함.
- 관내 분야 전문가들의 경우 태그(TAG)를 통해 사업발굴에 참여하는데, 검토하는 사업의 수가 많고 사업배경 등에 대한 정보가 제한되다 보니 지표 위주로 검토해 주시는 경우가 많음. 예전에는 예비조사와 기획조사 이후 최소 2번의 태그가 실시되었으나, 1번의 태그로 간소화됨. 2번의 태그가 번거롭기는 했으나 KOICA 전략이던 협력국 전략이던 변경이 될 수도 있고, 전사 차원의 전략이 단위 사업에 잘 반영되어 있는지도 검토가 필요한데 절차가 간소화되어 관내 이해관계자가 충분히 검토할 수 없는 부분이 있음.

○ (질문) 프로그램 발굴 및 실행의 비작동 요인이 무엇인가요?

- CP의 본격적인 도입은 2019년 하반기로 이제 3년이 되어가는 상황임. 그래도 CP는 사무소가 자체적으로 수립하고 선언하므로 CP에 맞게 사업 수행을 해야한다는 문화가 형성되면서 수립되자마자 전사 차원에서 내재화되었음. 하지만, 이러한 문화가 프로그램 차원에서는 왜 적용되지 않을까를 생각해본다면 아무래도 지금 가지고 있는 프로젝트 기반 추진 체계가 프로그램 기반으로 전환할 경우, 전반적인 변화를 피할 수 없다는 우려가 있어서 그렇다고 생각함. 어떻게 바뀔지 예상하기 어려운 상황에서 프로그램 추진 시 발생하는 혼란의 책임 소재에 대한 걱정이 있어 선뜻 추진하기 어렵지 않을까 생각함. 다만 이제 CP가 있고 CP를 토대로 사업 발굴을 잘하고 있기 때문에 CP에서 크게 벗어나지 않게 배분하는 방향으로 정해지면 2~3년 안에 프로그램 추진이 안정화되지 않을까 기대함.

○ (질문) CP는 어떤 부분에서 유용한가요?

- 신규 사업에 대한 수요를 상당히 많은 현지 파트너들로부터 받고 있는데 이제 CP를 수립하여 사무소의 우선순위를 두고 사업을 분류할 수 있는 기준이 만들어졌다는 점에서 효율적이라고 생각함. 또한 특정 분야의 사업을 지속해가다 보면 산출물이 누적되면서 성과 차원으로 내세울 만한 것들이 나타나게 될 것임. 지속적으로 수원 기관과 현장에서 일하기 때문에 협조가 더욱 원활해질 것이고 노하우가 쌓이면서 사업 수행에 있어 유연성이 생길 것으로 기대함. 새로운 분야의 사업을 새로운 파트너와 하게 되면 리스크 예상이 되지 않아 절차와 시스템에 의존하여 경직되게 운영할 수밖에 없음. CP를 기준으로 같은 분야 사업을 지속적으로 추진하다 보면 함께 일하는 파트너와의 네트워크, 노하우들이 생기면서 사업의 효과성과 영향력이 증가할 것이라 생각함. 또한 KOICA가 CP를 통해 방향성을 공개하면 민간 파트너들의 KOICA와의 사업 연계 구상에 도움이 될 것이라 생각함.

○ (질문) 향후 CP의 성과는 어떻게 관리되어야 한다고 생각하나요?

- CP에 기재된 지표들은 프로젝트의 지표로 들어가 있어 연차 보고서나 사업 수행 보고서를 통해 지표들에 대한 성과가 특정 주기마다 업데이트가 되고 있음. 사무소의 입장에서 프로

	젝트 결과보고가 CP의 성과관리로 간주되며, CP 지표들에 대한 결과 보고 체계는 가시성이 떨어지는 것으로 알고 있으나, 사무소 및 SDG 프로그램팀은 다르게 생각할 수도 있음. - 또한 CP는 국가계획이기 때문에 국가 전체 차원의 지표들이라고 여겨질 수 있는데, KOICA 현지 사무소에서 국가 전체 차원의 지표를 조사하는 것은 불가능함. 결과적으로 지표를 사업 대상지에 한정을 하거나 해당국의 통계청에서 관리하는 지표로 제시해야함. 국가 전체 차원의 지표의 경우 KOICA가 기여하는 부분이 미미할 수 있어, CP 성과를 협력국에서의 KOICA의 성과로 보는 것이 적합한 방법인지 고민이 됨.
--	---

□ 심층면담 6

기록물번호	프로그램이행방안연구 6
일시	2023년 6월 16일(수) 13:00-14:00
장소	비대면회의(zoom)
참석자	KOICA 지역사업본부 : 고00 대리 연구팀 : 홍문숙, 이지향, 심윤성
주요내용	□ 연구소개 ○ KOICA 프로그램 기반 성과관리 이행현황 점검 및 CP 기반 프로그램 이행전략 도출을 위한 연구목적 설명 ○ KOICA 내부 다양한 “프로그램” 명명 및 운영의 문제점 정리 및 KOICA 내부의 합의된 정의도출 필요성 설명 ○ CP 프로그램 성과와 전략(중장기 경영목표, 분야별 중기전략)의 연계성을 높이기 위한 프로그램 운영 및 성과관리 방향 관련 의견 청취를 위한 면담 목적 설명 ○ 연구팀의 CP기반 KOICA 프로그램의 조작적 정의(안) 공유 및 의견 청취 □ 질의 및 응답 ○ (질문) : 프로그램은 무엇이며, 프로그램을 대표할 수 있는 사례 소개 부탁드립니다. - KOICA 프로그램의 기존 목표는 분야별로 사업을 묶어 공통된 사업 산출물을 도출하여 궁극적으로 성과를 달성하는 것이라고 생각함. 즉, 성과목표달성을 위해 공통적 요소를 통합하는 것으로 간주됨. - 그러나, 현실적으로 여러 사업들이 같은 시기에 시작된 것이 아니기에, 현재의 프로그램은 성과지표가 비슷한 사업들을 묶은 사업공동체라고 생각함. 이는 사업을 운영하는 중 프로그램 접근법이 도입되었기에 어쩔 수 없는 부분이라고 생각함. - 캄보디아의 경우, 동남아 1실 4개 국가 중 CP와 사업발굴이 가장 잘 연결된 국가이며, 대표 프로그램은 보건 분야 프로그램임. - 보건 프로그램의 경우 성과지표, 사후관리, 수혜자 관리 등의 연결이 잘 되어있으며, 사무소, 수원기관, KOICA 본부 모두 보건 프로그램을 대표 사업을 발전시키겠다는 의지가 강하기에 보건 프로그램이 대표적인 프로그램이라 말할 수 있음. 보건 프로그램 내 존재하는 프로젝트는 '23년 4개이며, '24년 신규사업을 포함시킨다면 5개임. ○ (질문) : 사업 발굴 및 사후관리가 원활히 진행되고 있다고 말씀하셨는데, 촉진/작동요인을 포함하여 조금 더 구체적으로 말씀해주실 수 있으실까요? - 우선, 개발협력은 사람이 하는 일이기 때문에 사무소 및 수원기관의 업무추진방향과 추진 의지가 강한 것이 가장 중요하다고 생각함. 예로, 캄보디아 사업 중 국립소아병원 건립사업의 경우 1차 사업이 있는 상황에서 2차 사업을 발굴하여 진행 중이며, 1차에서 미흡했던 부분을 조사를 통해 2차 사업에 반영 계획임. - 안과병원 사업도 실시한 경험이 있는데, 사후관리(점검)을 통해 부족한 측면이 발견되어 현재 사후관리지원이 실시되고 있는 중임. 여건 상, 모든 사업을 사후지원 하기는 어렵지만, 캄보디아의 경우 사무소와 수원기관에서 보건분야에 대한 관리 필요성을 강하게 느끼고 있어 사후조사 후 사후관리까지 하고 있는 상황임. ○ (질문) : 프로젝트가 아닌 ‘프로그램’ 업무를 하면서 어려운 부분은 무엇인가요? - CP 작성이 사무소 책임이기에 세부적으로 애로사항을 잘 알고 있다고 하기 어려움. CP는 성과지표 뿐만 아니라 예산규모를 포함한 다양한 사안들을 고려하여 통합적으로 분야별로 묶은 계획이기에, 성과지표가 다르더라도 사업이 보건분야라면 어느 정도 묶을 수 있을 것이라고 생각함. 만약, CP를 성과지표로만 묶으라고 한다면 현재 사용 중인 CP처럼 도출되기는 어려운 점이 존재함.

- (질문) : 지역실 입장에서의 분야중점 프로그램과 CP프로그램의 차이점이 무엇이며, 이 두 가지를 관리하는데 어떤 어려움이 있으신가요?
 - SDG 관련 전사 성과 프로그램은 예산과 같은 측면을 반영하지는 않은 것으로 보이며, 성과 데이터 중심, 아웃풋 중심으로 운영 중인 프로그램으로 알고 있음.
 - 즉, 아웃풋 혹은 성과달성여부에 따라 공통의 요소를 묶은 것이라고 생각되며 해당 프로그램은 국가 단위가 아니기에, 국가별로 공통성과지표가 있다면 캄보디아 보건프로그램 - 르완다 모자보건 프로그램 이렇게 묶은 것이라 생각함. 따라서, 분야중점 프로그램은 국가별 특성(환경)이 특별히 고려되지 않는 것으로 보임.
- (질문) : 분야중점 프로그램의 경우 전사차원에서 운영되며 데이터 집계의 성격이 강하기 때문에, 사업을 통해 도출된 데이터만 SDG 프로그램팀에 전달하는 업무만 하면 되는 것인지 궁금합니다.
 - 만약 지역실에서만 근무했다면 같은 의견이었을 것임. 그러나 SDG 프로그램팀에서도 근무한 경험이 있기에 이를 바탕으로 답변 드리자면, 데이터 제출은 1차적인 문제이고 2차적인 문제는 데이터에 대한 증빙을 해야 하는 것임. 공공기관인 KOICA의 경우, 성과보고서 작성 시 사업부에서 데이터를 작성해야함. 외부에서 데이터에 대한 증빙요청이 반드시 요구되는데, 그에 대한 모든증빙을 갖추고 있는지에 대한 파악이 되지 않음.
 - 예로, 농업 사업에서 100명을 대상으로 실시한 역량강화의 증빙이 생산량 증가이다라고 했을 때, 한층 더 파고들어 생산량 증가가 역량강화에 대한 결과로서의 논리적인 증빙이 무엇인지 파악하기 어려움.
 - 데이터 취합의 경우, 사무소와의 원활한 협조를 통해 수행할 수 있으나, 그에 대한 증빙을 취합하는 것은 사업수행 중에도 한계가 많음.
 - CP의 경우, 국가의 성향이 강하게 반영된 프로그램임. 이는, KOICA의 의도뿐만 아니라 캄보디아 수요까지 반영된 것이 CP임. 이는 CP에 따라 KOICA가 사업을 관리하는 측면뿐만 아니라 사업 발굴 시에도 CP를 참고해야함
 - 그러나, 전사 성과 프로그램의 경우 국가적 상황을 반영하여 사업을 발굴하는 것이 어려운 사전적인 측면이 강한 프로그램임.
- (질문) : 사업은 매년 발굴되고, CP도 1년 단위로 업데이트가 됨. 이에, 수원국 환경, 혹은 우리나라의 국정과제 등 정무적인 부분을 고려했을 때 고착화된 CP가 유연적인 접근을 방해하는 부분은 없습니까?
 - 말씀하신것과 반대로, CP는 오히려 사업에 대한 심층적 고찰을 통해 발생한 변화보다는, TOP-DOWN 형태의 변화(정무적인 변화)에 대한 방어수단으로 쓰일 수 있다고 생각함. 만약 정말 TOP-DOWN의 정무적 변화에 따라 분야를 전체 바꿔야 하면 매우 힘들 것임.
 - 변화가 발생하기 전, CP에 명시된 분야와 연계시켜 주요사업을 형성해 놓았는데 새로운 분야를 추가하거나 다른 것으로 변화시켜야 한다면, 사업형성시기에 기존에 명시된 분야에 대한 사업보다는 '새로운 분야'에 대한 사업을 집중적으로 선택해야 할 것으로 생각함. 캄보디아와 다르게, CP 외 다양한 사업을 수행중인 국가는 그러한 변화에 유연하게 대처할 수 있을것임. 현재 캄보디아의 경우 CP에 딱 맞춘 사업들을 발굴하고 있음.
- (질문) : CP 내 CP프로그램, 서브프로그램, 주제별 프로그래밍에 대해 지역실에서 어떻게 생각하나요?
 - 현재 프로그램이라는 용어가 너무 다양하게 사용되고 있어, 현재로서는 이렇게 나뉘진 목적과 용도를 파악하기 어려움. 인터뷰 대상자(본인)의 경우, 가장 큰 단위인 CP만 염두에 두고 업무를 수행하고 있어, 업무상에 어려움이 많지 않음.
- (질문) : 프로젝트들이 개별적으로 이루어지고 있는데, 이를 통합할 수 있도록 보완하라는 업무, 예로 국별사업/민간협력사업/봉사단사업의 통합 혹은 빈곤문제 해결을 위한 농

	업/교육/보건사업의 통합 등의 업무가 배정되었을 때 어떻게 접근하는 것이 더 쉽다고 생각하시나요? - 분야별 사업 통합이 용이하다고 생각하며, 현실적으로 역량이 어느정도 있는 국가에서 시행될 필요가 있음. - 예로, 캄보디아의 농촌개발사업의 대상지는 지뢰 지역 제거 사업이 수행된 지역에 농촌개발사업이 추가 된 것임. 농촌개발은 지역개발로 넓힐 수 있기에 농촌 지역에서의 통합 프로그램을 만들 때 농촌개발/보건사업/교육사업을 통합한 프로그램을 만들어 수혜자들에게 혜택을 제공한다면 효과가 나타날 것이라고 생각함. ○ (질문) : 이와 관련하여 지역실 혹은 사무소 차원에서 어느 정도 이루어지고 있다고 생각하시나요? - 사업형성 단계에서 발주를 통해 경쟁입찰을 실시해야함. KOICA는 국가 기업법을 준수해야 하기에 농촌/보건/교육사업 모두를 하나의 업체가 수행하는 것은 금지함. 이에 따라, 모든 사업을 분리발주 해야하며, 나누어진 사업들을 통합해서 관리하는 업체가 필요하거나 혹은 지역실이나 사무소가 전체관리를 해야함. - 그러나, 현재 KOICA에서는 이렇게 큰 단위의 사업을 관리하기에는 인원이 제한적이기 때문에 어려움이 있음. - 또한, 현재 지역실/사무소가 25-26년 사업 발굴시 통합 요소 혹은 분야통합을 고려하기에는, 가이드라인 및 제도적인 지원이 없는 상황이기에 어려움이 있음. - 따라서, 프로그램에 대한 정의가 명확하게 명시된 일치된 가이드라인이 1차적으로 수립되어야 하며, 그 이후 세부 가이드라인이 수립될 수 있다고 생각함. ○ (질문) : 더욱 복잡하고 고도화된 통합이 요구되는 상황이 된다면, 어떠한 추가적인 지원이 필요하다고 생각하시나요? - 지역실은 현장에서 업무를 하지 않기에 고도화된 통합을 하기에는 어려우며, 현장에서 수원기관과 맞닿아 있는 사무소가 할 수 있을것이라고 생각함. ○ (기타) : 캄보디아의 경우 사무소, 수원기관의 적극적인 협조로 CP와의 연계가 잘되어 있음. 다른국가의 경우 정무적인 변화 혹은 개입에 끌려다니는 국가도 있음 - 이에 따라, CP 연계성에 대한 충실도 향상을 위해 CP 수립 및 사업과의 연계성을 안내하는 구체적인 가이드라인이 배포되었으면 함.
--	---

□ 심층면담 7

기록물번호	프로그램이행방안연구 7
일 시	2023년 6월 16일(금) 14:00~15:00
장 소	비대면회의(zoom)
참 석 자	KOICA 사업전략-파트너십 본부: 이00 과장 연구팀 : 홍문숙, 이지향, 류용호, 심윤성
주요내용	□ 연구소개 ○ KOICA 프로그램 기반 성과관리 이행현황 점검 및 CP 기반 프로그램 이행전략 도출을 위한 연구목적 설명 ○ KOICA 내부 다양한 “프로그램” 명명 및 운영의 문제점 정리 및 KOICA 내부의 합의된 정의도출 필요성 설명 ○ CP 프로그램 성과와 전략(중장기 경영목표, 분야별 중기전략)의 연계를 높이기 위한 프로그램 운영 및 성과관리 방향 관련 의견 청취를 위한 면담 목적 설명 ○ 연구팀의 CP기반 KOICA 프로그램의 조작적 정의(안) 공유 및 의견 청취 □ 질의 및 응답 ○ (질문) 인터뷰 참가자가 생각하는 분야별 전략 프로그램, 분야별 성과 프로그램, CP 프로그램, 서브프로그램의 차이점이 무엇인가? - CP 프로그램 : 총 46개국에서 수립한 국가지원계획 아래 평균 3~4개 하위 프로그램을 선정(131개 프로그램)한 것으로 현재 우리팀에서 운영하는 프로그램 체계에서 가장 상위의 프로그램임. 예를 들어, 물 분야 CP중 하나가 물안보(Water Security)이며, 이는 식수, 물 관리, 농업용수 등 물과 관련된 부분을 범주화시켜 프로그램을 만드는 방식임. - 분야별 전략 프로그램 : CP에 있는 서브프로그램은 분야별 전략 프로그램과 동등한 준위를 가짐. 예를 들어, 물 분야 분야별 전략 프로그램과 서브프로그램은 같음. - 분야별 성과 프로그램 : 조직에서 전략적으로 성과를 바로 도출하기 위해 Top-down 방식으로 프로그램을 선정하고 그에 맞는 프로그램을 만들어 성과를 측정 • 중기전략이 수립된 10개의 분야 중, 분야별 성과 프로그램이 만들어져 운영되는 프로그램은 있으나, 전략 프로그램은 존재하지 않음. 다시말해 전략이 없는 성과프로그램을 가진 분야가 있음. 이는 디지털 분야인데, 디지털의 경우, 전략을 수립하진 않았으나 모든 KOICA 사업에 주류화가 되어있기에 KOICA에서는 ‘디지털 프로그램’을 론칭하고, 공통지표를 적용하여 성과를 측정함. ○ 현재 SDG 프로그램팀은 프로그램형 성과관리를 위해 ‘분야별 성과 프로그램’이 CP에 흡수되는 방식으로 기본적인 방향을 설정하고 있음. 그 이유는 CP에 대한 프로그램 성과수집이 결국 ‘서브프로그램’의 성과가 되고, 이는 곧 분야별 성과 프로그램과 동등하기 때문. 따라서 현재는 6개 분야별 성과 프로그램을 운영 중이나, 2024년부터는 CP 프로그램(서브프로그램)에 포함하여 성과관리하는 방향을 계획중임. ○ (질문) CP 프로그램의 수립 과정에서 본부 전략팀과의 협력관계는 어떠한가? 만일 CP 프로그램 가이드라인이 필요하다면, 가이드라인의 주요 내용은 무엇이고, CP 활용을 위한 방안 및 제언 사항은 무엇인가? - CP 작성은 사무소가 주도함. 사무소는 프로그램/프로젝트 개수를 포함시킨 CP를 SDG 프로그램팀에 제출하여야 하며, SDG 프로그램팀은 CP의 분야별 검토를 실시하고 사무소와 CP의 조정단계를 수행함. 사무소 최종의견과 SDG 프로그램팀의 최종의견을 종합하여 SDG 프로그램팀은 KOICA 전자차원에 배포 실시 - 예를 들어, 만약 라오스에서 40개의 프로젝트가 시행된다고 가정할 경우, 4개의 프로그램에 40개의 프로젝트가 모두 포함될 필요는 없음. 사무소에서 SDG 프로그램팀으로 CP를 제출할 때, 프로그램으로 묶는 명확한 기준은 없지만, SDG 프로그램팀은 조율단계에서 주요 성과지표를 중심으로 묶고자 함. 이때, CP에 대한 검토의 강도 및 현장과의 협의 정도에 따라 ‘프로그램화’하는 수준은 편차가 있음.

	- 특정 성과를 별도로 도출하고 싶은 프로그램은 예를들어 필리핀의 도시융합 프로그램 사업의 경우가 있음. 예로 폐기물사업, 물 사업, 도시사업 등이 포함되어 있으며, 해당 사업의 경우 SDGs 지표가 공통화가 되기에는 다소 어려움 - 현재 CP 프로그램에 대한 별도의 가이드라인은 존재하지 않으나, 사무소가 CP를 작성하는 단계에서 SDG 프로그램팀에서 조언을 드리는 경우가 있음. 프로그램의 경우, CP 성과지표 제시가 필요하므로 분야별 주요 지표를 하나씩 제출을 요청함. - SDG 프로그램팀에서 요청하는 지표는 서브프로그램의 성과지표와 큰 차이가 없다는 점에 주의할 필요가 있음. 'CP의 성과지표는 SDG와 연계되어 있으며, 대표성을 가져야하는 지표이어야 한다'라는 방향성은 팀 내에서 합의가 있음. ○ (질문) SDG 프로그램팀 입장에서, SDG 지표가 글로벌 단위이기에 국가개발전략과 안 맞는 부분이 있을 경우에는 SDG 성과 취합을 어떻게 고려하고 있습니까? - 2020년부터 순차적으로 분야별 SDGs KOICA 지표를 개발하였으나, SDG가 글로벌 지표이다 보니 KOICA 단위 사업에서 해당지표를 전부 차용하여 측정하는데 아직 무리가 있음. - 물 관리 지표의 경우, SDG 6.5.1은 국가에 대한 통합 물관리 지표를 측정하는 글로벌 수준 지표이나 KOICA에서는 유역단위로 사업을 하다 보니, 이에 부합하는 지표는 아님. 그렇기에, KOICA 유역단위 사업의 해당 지표의 성과를 종합하여 SDG 6.5.1 달성도를 보고할 수 있을 것으로 예상함. - 이외에도 SDGs-KOICA 지표와 부합하지 않는 관련사업을 위해 여러 국제기구에서 사용하고 있는 성과지표들을 참고하여 분야 전략지표를 수립하였고, SDGs 달성기여도에 대한 측정이 필요한 경우, SDGs KOICA 지표 중 수집 및 관리가 비교적 가능성이 있는 성과지표 중심으로 가능할 것임. ○ (질문) 현재 지역실 혹은 사무소와 협력할 때, SDG 프로그램팀이 데이터 수집 및 관리에의 환경적 제약사항에는 무엇이 있습니까? - 2020년부터 지속적으로 10개 분야에 대한 SDGs KOICA 지표를 수립하였고, 체계화된지는 얼마 되지 않았기 때문에 현재 해당 프레임워크에 포함된 성과데이터 수집량은 많지 않음. - 따라서, 시급하게 대표적인 프로그램과 성과지표를 선정하여 성과 데이터를 수집하자라는 목적으로 나온 것이 '분야별 성과 프로그램이지만, SDGs-KOICA 성과프레임워크의 지표들도 롤링을 하다보면 수정이 필요한 부분이 생기기에 매년 업데이트를 진행 중임. - 분야별 성과 프로그램 데이터 수집 관련하여 어려웠던 점의 경우, 해당 업무를 금년부터 담당하게되어 경험을 비추어 말을 할 수는 없고 청취한 것을 말씀드리자면, 대부분 성과라는 것은 당해 연도가 종료된 이후, 성과데이터를 수집하고 정리하여 다음연도에 보고가 가능하나 분야별 성과프로그램은 그 해의 성과를 연내에 측정하여 성과달성 및 보고를 해야 하는 프로세스로 시점에 대한 한계가 있음. - 이같은 가장 큰 이유는 기관의 중장기 경영 목표 달성 및 경영성과(사업부문) 도출과 관련하여 당해 연도 목표치 대비 성과 달성을 보고해야하기 때문이라고 생각됨. - 사무소의 경우, 한 개의 서브 프로그램을 하나의 프로젝트로 구성하기도 하고, 여러개의 프로젝트를 합하여 한 개의 서브프로그램으로 구성하기도 함 - "서브 프로그램 = 분야별 전략 프로그램"이라고 이유는, 예를들면 "WASH 프로그램"의 경우, 여러 사업유형(국별협력사업, 시민사회협력, 연수사업, 역량강화 사업 등)의 관점에서 보는 것이 아닌 주제를 가지고 전략을 수립하기 때문에, 타 분야의 서브 프로그램(보건프로그램)에 포함될 수 있는 것임. 결국 이러한 서브 프로그램들이 모여 CP 프로그램이 되는 것임. - 그렇다면, 다양한 분야로 서브 프로그램을 구성하여 CP 프로그램으로 만드는 경우에는 통상적으로 대표 분야의 특성을 살려 CP 프로그램이 되지만, 대표 분야를 정하기 어려운 경우도 있기 때문에 그럴 경우엔 '다분야 융합 프로그램'과 같은 이름을 붙이기도 함.
--	--

□ 심층면담 8

기록물번호	프로그램이행방안연구 8
일 시	2023년 6월 16일(금) 15:00-16:00
장 소	비대면회의(zoom)
참 석 자	KOICA 평가실 : 이00 과장 연구팀 : 홍문숙, 이지향, 류용호, 심윤성
주요내용	□ 연구소개 ○ KOICA 프로그램 기반 성과관리 이행현황 점검 및 CP 기반 프로그램 이행전략 도출을 위한 연구목적 설명 ○ KOICA 내부 다양한 “프로그램” 명명 및 운영의 문제점 정리 및 KOICA 내부의 합의된 정의도출 필요성 설명 ○ CP 프로그램 성과와 전략(중장기 경영목표, 분야별 중기전략)의 연계를 높이기 위한 프로그램 운영 및 성과관리 방향 관련 의견 청취를 위한 면담 목적 설명 ○ 연구팀의 CP기반 KOICA 프로그램의 조작적 정의(안) 공유 및 의견 청취 □ 질의 및 응답 ○ (질문) : KOICA에서 이해되고 사용되고 있는 프로그램 개념 및 정의는 어떠한가? - 2020년 전후 프로그램 기반 사업에 대한 기초가 나타났으며, 2021년에는 프로그램 관점의 통합적 접근법이 KOICA 내부에서 적극적으로 논의되기 시작함. - 그러나 현재까지 프로그램 개념과 정의에 대한 직원들의 이해가 상이하며, 어떤 부분을 중점 프로그램으로 선정하여 확대해 갈지에 대한 온도차가 존재함. - KOICA의 국별사업은 기본적으로 사무소로부터 사업에 대한 수요를 받아, 일부를 채택하여 예산 배분을 하는 구조로, 일종의 TOP-DOWN 방식이 아닌 BOTTOM-UP 방식으로 사업을 형성하고 있음. - KOICA의 ‘모자 보건 프로그램’ 및 ‘기후 감염병 대응 프로그램’과 같은 프로그램의 경우에도 (연역적으로 기획된 프로그램 사업이라기 보다) 사후적으로 클러스터링을 통해 형성된 프로그램임. 따라서, 내부적으로 일종의 TOP-DOWN 방식의 프로그램 접근법이 새로운 시도로 받아들여지고 있음. ○ (질문) : 현재 KOICA가 수행하는 여러 가지 ‘프로그램’ 중, 인터뷰 참가자가 생각하는 KOICA의 통합적 접근으로서의 프로그램에 가장 가까운 것은 무엇이며 그 이유는 무엇 인가요? - 통합적 접근으로서 프로그램에 가장 부합하는 것은 CP 프로그램임. 이는 현재 KOICA가 가야 할 목표점이라고 판단함. - 그러나, 현실적으로 프로그램 단위의 운영 경험 노하우가 쌓여있으며, 가장 잘 운영되고 있는 것은 (특수한 파트너십 및 목적을 가지는) CTS 프로그램이라고 생각함. 그 이유는, CTS 프로그램은 다른 프로그램들과 달리 담당하는 부서가 하나이며, 담당부서가 프로그램 전략, 수행, 성과관리까지 모두 겸하고 있기 때문이라고 생각함. ○ (질문) : 평가실 관점에서 CP 기준 프로그램 접근 도입이 본격화 된다면, 어떠한 어려움이 예상이 되며, 그것을 극복하기 위해 필요한 것이 무엇인가? - 평가 관점에 어려운 점은 프로그램에 대한 층위별, 관점별과 관련하여 컨센서스가 없는 상황이라는 점임. 현재 평가실에서는 시범적으로 모자보건 프로그램에 대한 평가를 시행중이나, 프로젝트 단위 평가와 크게 다른 측면이 강하지 않음. 프로그램이라고 딱히 지칭할 만한 사업이 많지 않은 점이 있음. SDG 프로그램팀에서 관리하고 있는 모자보건 프로그램, 교육 프로그램, 기후변화대응 프로그램 등에 대해서 프로그램 계획을 세우고, 관련 성과데이터를 취합을 하고는 있으나 이것이 사후적으로 되는 상황임. 지역실이나 사무소에서 진행되고 있는 단위 국별사업의 경우 프로그램이 많지 않은 상황으로 판단함.

- 평가는 (일반적으로) 사후적으로 시행되는 활동으로, 실제 프로그램으로 운영되어야 의미 있는 평가 결과가 도출될 수 있지만, 현실적인 상황들로 인해 프로그램에 대한 평가가 활발히 진행된다고 하기 어려운 상황임.
- 프로그램 단위의 대표적인 성과지표에 대한 이해 및 성과에 따른 성과 데이터 관리, 추적 활동이 각 부서별로 상이한 점도 제약점 중 하나임. 예로, 평가팀에서 ABC 프로그램에 대한 성과지표(수혜자 수)를 사무소에 요청하였을 때, 모든 사무소에서 반드시 협조가 원활한 상황은 아님.
- 결국, 프로그램 단위의 평가는 단일사업 만큼의 정량적인 평가들은 한계가 있으며, 형성 평가적인 관점에서 프로그램 계획 시 M&E 관점에서의 컨설팅 관점의 평가들 위주로 할 수 밖에 없는 상황임.
- 지속적으로 KOICA의 예산규모가 증가하고 있으며, 이에 따라 사업이 증가하고, 사업 유형도 다변화되고 있음에, 하나의 일관된 도구로 단일 사업에서 성과를 관리하는 방식은 이제는 지속가능하지 않을 것이라고 판단됨. 이에 따라, 프로그램 단위에서의 성과관리가 필요할 것이며, 프로그램별 대표 성과지표 선정 및 성과지표에 따른 성과 데이터를 어떻게 추적하고 관리할 것인지에 대한 방법이 중요해 질 것임.

○ (질문) : 2018년 성생식 모자 청소년 프로그램 가이드라인 및 KOICA의 최근 모자 보건 프로그램의 사업 및 평가에서의 특성은 무엇인가요?

- 성생식 모자 청소년 프로그램은 PDCA 관점에서 기획-운영-성과관리-평가 까지 연계된 대표사례임. 모자보건 프로그램의 경우에는 다른 프로그램과 비교하여 프로그램 모델이 확실하다는 것이 특징점임. 모자보건 프로그램은 3Delay 모델이 있기 때문에, 모델에 기반한 정량적인 성과관리가 가능하며, 지표 또한 타 프로그램과 비교 시 훨씬 표준화된 정량적 지표들이 많이 개발이 되어있으며, 국제 표준지표들 또한 많음. 따라서, 다른 프로그램들과 비교 시 전사 차원에서 성과를 관리하기에 수월했음.
- 모자보건 프로그램 평가를 하며 느낀 점은, 과거의 사업들은 인프라만 지원, 역량강화만 지원 등 단순히 접근하는 방식이었으나, 최근 사업들은 3Delay 모델을 모두 건드리는 통합적 접근에 도입이 활성화 되었음. 이와 관련하여, 통합적 접근 활용한 사업들이 사업의 성과 또한 효과적인 것으로 판단된다고 개인적으로 판단함.

○ (질문) 모자보건 프로그램에서의 '통합적 접근'은 활동의 합 혹은 다양한 아웃풋을 아웃컴으로 연계하는 것이라고 이해되어왔는데요. 평가실에서 관심을 가지고 있는 또 다른 주제, 액터, 분야, 지역의 통합과 같은 사례는 무엇인가요?

- 모자보건 프로그램 평가 중, 프로그램 계획서에 대해 M&E 관점에서 컨설팅 하는 평가를 수행하던 중, 지역별, 소득 수준별로 구분하여 본적이 있으며, SDG 프로그램팀에서는 그 결과를 반영하여 계획서를 롤링하였음.
- 그러나, 개인적인 생각으로는 KOICA가 지역적 통합적 접근, 액터의 통합 등을 본격적으로 기획하기에 환경이 아직 성숙한 것은 아니라고 생각함.
- 사업 발굴 체계가 현장주도로 되어있고, 각각의 협력국별로 (프로그램을 형성 및 기획 할 수 있는 상황이) 상당히 상이함. 예로, 최빈국에 포함된 국가들일지라도 각 국가별로 보건에 대한 수요가 완전히 다른 경우가 있으며, 지역적으로 인접한 국가일지라도 개발주제가 다른 경우가 존재함.
- 이에, 통합적 프로그램 접근이라고 함은 유연하고 룬이 많아야 한다고 생각함. 그렇지 않으면, 사무소가 협력국별로 다른 수요에 빨리 대응하고, 변화에 유연하게 대응하는 능력이 저해될 수 있다고 생각함.
- 모자보건 프로그램 평가에서 나오는 경향성이라 함은 사후적으로 나온 경향성이고, 각 협력국별 상황이 1년 전과 비교 시 달라질 수 있는 가능성이 존재함. 예로, 에티오피아의 경우 큰 규모이나 안정적으로 사업이 되는 곳인데, 갑작스런 내전 발생 등의 상황이 변할 수 있음. 이에 프로그램 평가를 통해 과거 사업에 기반을 둔 경향성을 보여줄 수는 있으나, 주체 통합, 지역별 통합이 필요하다고 이야기 하는 것은 협력국 상황과 맞지 않을 가능성이 있음.

- 어떤 분야에서도 프로그램을 운영하는 것은 무언가를 통합하는 노력이며, 통합의 경향성은 이미 지난 사업을 평가함으로써 보여줄 수 있으나, 통합 자체만을 가지고 있는 궁극적인 개발 임팩트를 보여주기에는 많은 한계가 있다고 생각함.
- (질문) : CP는 수원국 내 사업방향을 제시하는 것으로, 중점 전략을 체계화한 것으로 이해되는데, CP가 유연성, 다변화와 같은 KOICA의 장점을 약화시키는 도구가 될 수도 있다고 생각하시나요?
 - 현재 수준의 CP는 포괄적인 사업을 기획하면서 CP에 연계 할 수 있다고 생각되기 때문에 현재 CP가 사업의 유연성을 방해하지 않는다고 생각함. 현재 해외사무소는 CP 프로그램에 해당되는 사업 외 다른 사업 또한 기획 가능한 상황임.
 - 만약 CP가 지금과 비교하여 조금 더 촘촘한 형태의 CP가 되고, CP 서브프로그램으로 중점이 옮겨진다면 KOICA의 장점을 약간 저해할 수 있다고 생각함. 관련하여, 현재는 CP와 자원배분이 연결이 되어있지 않으나, 만약 CP에 따라서만 예산을 배분한다면 사업발굴/기획의 유연성이 떨어질 수 있다고 생각되며, 당장에는 프로그램적으로 견고한 연결이 되었다라는 느낌은 줄 수 있겠으나 추후에는 신성장 동력이 될 수 있는 새로운 사업을 시험하고 발굴할 수 있는 사기가 떨어질 수 있음.
- (질문) : CP 프로그램을 기반으로 양질의 사업들을 발굴하기 위해서는 지역사무소의 역량(기획력)이 높아야 할 것으로 생각되는데, 평가실에서는 이러한 역량을 강화할 수 있는 방법이 무엇이라고 생각하시나요?
 - 사무소 담당자들이 사업하나에 집중하기가 어려울 정도로 업무가 많음에, 신규사업기획 시 유사사업 관련 교훈을 모아놓은 분야별 평가 교훈 리포트를 평가실에서 작성하였음. 이와 더불어, 분야별, 국별, 중점협력국별 평가교훈 리포트도 작성중이며 사업발굴 시기에 작성된 문서를 전사차원에 배분하여 참고할 수 있도록 지원할 예정임.
 - 더불어, 사업발굴지침 본문에도 사업평가 정보를 볼 수 있는 방법에 대해 안내하고 있으며, 사업 평가정보 공개 플랫폼을 만들어서 성과관리 방안, 평가 방안 등 담당자들이 교육자료를 볼 수 있도록 지원하는 중임.
 - 하지만 담당자의 열의/업무량에 따라 이를 활용할 수 있는 기회가 크지 않음에, 금년에는 사업담당자들이 평가결과를 참고하여 사업을 기획할 수 있도록 하는 제도를 만들기 위해 사업전략처와 협의 중임.
- (질문) : CP, CP프로그램, 서브프로그램 중심으로 다양한 체계화가 발생할 때, 평가실에서는 프로그램을 평가할 수 있는 어떤 새로운 환경이 필요한가요?
 - 프로그램의 일관된 성과지표 수립, 성과 데이터 관리 및 축적이 잘 이루어져야 할 것임.
 - 더불어, SDG 달성을 위한 세부지표가 프로그램 계획서 상의 표준 성과지표에 많이 반영되었고, 사업단위에서도 많이 활용되는 것으로 생각되는데, 사업단위 성과지표- 프로그램 단위 성과지표 - 평가/기관의 상위 전략의 연결고리가 강화되어야 한다고 생각함. 특정한 프로그램만 해야한다는 문화나 분위기가 만들어지는 것은 지양해야함.
- (질문) : 종료평가 시, 제언 목록 공문을 활용하여 지역실로 환류하는 시스템이 있는 것으로 파악하고 있는데, 프로그램 단위 혹은 분야별 단위로 평가가 묶일 시 제언정리본의 경우 환류를 위해 어느 부서로 환류되나요?
 - 현재 해당 문건은 사업전략처 하 사업전략기획실, 국별사업총괄팀, SDG 프로그램팀으로 전달됨. 2019-2020 중점협력국에 대한 국별 포트폴리오 평가실시 후, 사업전략기획실에서는 평가결과를 활용하여 CP를 롤링한 사례가 있음. 이는 프로그램단에서의 평가-기획 연계의 우수사례로 꼽힘.
 - 이러한 연계는 CP를 검증하는 정도의 환류인 것으로 생각됨(예: CP가 초기단계로 진행되고 있었을 때, 국별 포트폴리오가 평가를 통해 CP 체계화에 기여하는 방식)
- (질문) : 향후 매년 CP는 위와 같은 관리 체계로 관리 될 예정인가요?

- 이번 국별 포트폴리오 평가는 중점협력국 24개국 대상으로 CPS 1,2기(10년치)의 KOICA 사업을 전부 다
룸(예: 국별협력, 봉사단, 연수, 민관협력, 기업협력, 국제기구)
- 매년, 이와 같은 국별 포트폴리오 평가를 돌리기에는 평가실의 평가자원(인력, 예산 등)이 충분하
지 않기 때문에 매년 국별 포트폴리오 평가를 실시할 수는 없으나, 신규CP 수립시기와 맞추어 수
행하는 정례화 단계를 만들어야 한다고 생각함.

○ (질문) : 2024년 CP 수립을 위해 평가실에서는 어떻게 준비하고 계시나요?

- 실무적으로 SDG 프로그램팀과 논의를 시작한 단계는 아니나, 일부이지만 국별 포트폴리오
평가를 한번 더 실시하는 방안을 고민할것으로 생각됨.
- 그러나, 국별 포트폴리오 평가를 내년부터 반드시 한다는 결정된 사항은 없으며 중점협력
국 24개를 다하는 것 또한 아님.
- 2024년부터 어떤 평가들을 수행해야 할지 고민을 통해 올해 3분기 말 혹은 4분기 초 평가성 사정이
 끝나고 난 후 평가계획 심의위에서 최종결정이 이루어 질 것임
- 현재 CP프로그램 기반의 접근법 뿐만 아니라, 다른 안건도 많기 때문에 '24년 평가계획에 프로그
램 평가가 어떻게 반영될지는 추후 결정될 것으로 예상됨.

□ 심층면담 9

기록물번호	프로그램이행방안연구 9
일 시	2023년 6월 20일(화) 21:00~22:00
장 소	비대면회의(zoom)
참 석 자	KOICA 지역사업 본부 : 백00 부소장 연구팀 : 홍문숙, 이지향, 류용호, 심윤성
주요내용	□ 연구소개 ○ KOICA 프로그램 기반 성과관리 이행현황 점검 및 CP 기반 프로그램 이행전략 도출을 위한 연구목적 설명 ○ KOICA 내부 다양한 “프로그램” 명명 및 운영의 문제점 정리 및 KOICA 내부의 합의된 정의도출 필요성 설명 ○ CP 프로그램 성과와 KOICA 전략(중장기 경영목표, 분야별 중기전략)의 연계를 높이기 위한 프로그램 단위 운영 및 성과관리 방향에 대한 의견 청취를 위한 면담 목적 설명 ○ 연구팀의 CP기반 KOICA 프로그램의 조작적 정의(안) 공유 및 의견 청취 □ 질의 및 응답 ○ (질문) KOICA의 프로그램 정의와 대표적인 프로그램 운영 사례는 무엇인가요? - 프로그램과 통합 프로그램은 같은 의미로 이해하고 있으며, 어떤 문제점이나 분야에서 해결하고자 하는 문제점이나 공동의 목표를 가지고 추진하는 성과체계가 갖춰진 것으로 이해함. 통합적 접근은 사업을 실행하는 과정으로 적용할 수 있는 다양한 전략적인 접근법으로 이해함. - OOO 사무소의 프로그램의 경우 각 분야의 고급 기술인력이 부족하다는 문제의식에서 출발하여 분야별로 운영하고 있으며, 각 분야 프로그램을 운영할 때 ‘분야별 인력 양성’을 통합적 접근으로 적용하려고 노력하고 있음. 1차 의료 체계 수립 프로그램 운영 시 공중보건 식사 프로그램 운영 프로젝트를 포함하여 보건 분야 고급인력을 양성하는 기반으로 접근하였고, 디지털 분야의 경우 봉사단/자문단을 파견하거나 대학과 연계하는 접근을 취함. 교통 분야의 경우 기 지원한 연구원이 고급인력을 양성할 수 있도록 대학과 연계하는 접근을 취함. - OOO 사무소의 대표적인 프로그램 운영 사례는 디지털 교육 역량 강화 프로그램으로, 생애 주기별 인력 양성을 문제해결 방안으로 보고 초등교육에 봉사단을 파견하고, 초중등교육 ICT 인력 강화를 위한 국별협력사업과 고등교육 기관에 ICT 혁신센터를 건립하는 국별협력사업을 진행하고, 전문 기술학교 사후관리 지원하며, 우리나라의 교육방송과 같은 멀티미디어 사업을 연계하려 운영할 계획이 있음. ○ (질문) CP 프로그램 운영의 어려움은 무엇인가요? - 그 동안 개별 프로젝트들의 단독 성과만으로는 국가사무소의 사업성과의 가시성을 보여줄 수 있는 부분이 부족하고, 프로젝트들을 연계하여 시너지가 나는 포인트들이 있다고 생각하는 직원들이 많았으나, 사무소는 늘 바쁘고 이에 대해 적극적으로 구상하지 못했음. 그러나 CP 프로그램이 전략으로 제시되고 이렇게 국별협력사업을 프로그램으로 접근하는게 필요하다는 지침이 나오면서 기존 사업 프로그램 안에서 부합할 수 있는 사업들로 새롭게 사업을 개발할 수 있게 되었음. 공동의 성과 지표 설정 등에 보다 신경을 쓰고 있음. - 현재 사무소의 CP 프로그램은 분야를 중심으로 사업유형이 통합된 형태로 이루어지고 있으며 이외의 통합도 충분히 여지는 있다고 생각함. 그러나 KOICA CP의 상위전략인 CPS가 중점분야를 중심으로 설계되어 있어 분야 중심의 프로그램 운영이 높은 당위성과 운영이 덜 어려움. 사업 심의 시도 CPS와의 부합도가 엄격하게 평가됨. - CP 프로그램이 도입된 지 오래되지 않아 프로그램의 도입 수준은 초기 단계라고 생각함. 프로그램이라고 조직 차원에서 명명하고 있으나 사람마다 정의하는 게 다 다르고, 공동 목표에 도달하기 위한 사업 기획 보다는 비슷한 프로젝트나 사업유형의 성과를 모아서 보다

는 형식으로 현재 진행되고 있다고 생각함. 프로그램 전략 수립과 프로젝트 형성 주기가 제때 잘 맞춰지지는 않고 있음. 그러나 앞으로 사업 기획 시 프로그램에 맞춰 발걸을 계속 하다 보면 프로그램이 좀 탄탄하게 가지 않을까 생각함.

- 현재는 개별 프로젝트 운영을 위한 규칙들, 조달계약법 등의 준수를 위해 굉장히 많은 투입이 필요함. 한 프로그램에 약 5개의 프로젝트가 연계되어 있고 프로젝트마다 조달을 위한 발주가 수없이 따라옴. 또한 프로그램 운영을 위해 통합으로 발주하게 되면, 수행기관이나 업체의 진입 단계가 높아지는 문제가 발생할 수도 있음. 현실적으로 굉장히 많은 프로젝트를 운영하는 데에도 많은 투입을 필요로 하고 있고, KOICA가 성과를 수집하는 직접 주체가 아니고 프로젝트마다 고유의 지표를 가지고 있고 데이터를 수집하는 주기가 다르기 때문에 성과관리의 어려움이 존재할 것으로 예상됨.
- 사무소의 경우 프로그램을 이렇게 구성하겠다는 계획은 있으나 프로그램의 각 지표를 어느 정도 달성하겠다는 목표는 없음. 따라서 프로그램 하단의 프로젝트에서 지표가 나오는 시점에 집계 가능하면 모아 보는 것이 현실임. 프로그램 단의 목표를 설정해서 이를 달성하기 위해서는 각각의 프로젝트들을 조정하거나, 아예 새롭게 기획해야 하나 이 단계까지는 관리하지 못하고 있음.
- 본부 차원에서 전사 성과 프로그램 관리의 측면에서 국별협력사업에 SDG 지표를 꼭 넣어서 글로벌 개발목표에 KOICA가 어떻게 기여하고 있는지를 보여주기를 원하는 경우가 있음. CP 수립 가이드라인에도 SDG 지표와 공통지표를 최소 하나 사용할 것이 지침인데 이러한 지표를 넣을 때 고민이 국가 데이터가 없는 경우가 있고 지역 데이터 집계에도 한계가 있어 보안 지표를 적절히 활용하고 있음. 예를 들어 디지털 분야 프로그램의 경우 우리가 수집할 수 있는 새로운 시스템에 대한 만족도와 같은 지표가 있고 거의 수집이 되지 않는 SDG 지표를 차용한 지표가 존재함.
- 기존 사업의 틀이 있기 때문에 시점이라든가 지표를 변경하기는 많이 어려워서 지금 신규 사업으로 기획되는 부분의 경우 프로그램/서브 프로그램 지표가 반영될 수 있도록 하고 있으나, 예전과 달리 분야별 전문가가 파견되는 것도 아니어서 분야를 담당하는 부소장과 개발코디네이터가 한 팀이 되어 사업을 담당하고 있음.

○ (질문) CP기반 프로그램의 효율적인 성과집계 방법 및 효과적인 환류 방법은 무엇이라고 생각하나요?

- 전사 차원의 분야별 성과 프로그램과 CP 프로그램을 비교하더라도 분야별 성과 프로그램의 지표가 더 단순함. 우리 사무소의 보건 CP 프로그램의 지표들과 성과목표가 더 다양함. 분야별 성과 프로그램은 데이터 수집 지침과 수집 정도가 사무소의 업적으로 평가가 되지만 CP 프로그램의 성과 관리는 관리 지침이 따로 없음.
- 잘 돌아가게 하는 방법은 조직의 평가에 넣는 것이라고 생각함. 전사차원의 분야별 성과 프로그램의 경우 데이터 수집이 원활한 이유는 사무소의 평가 항목이기 때문임. 평가 항목화 된다는 것은 조직이 이 사항에 대해 인력이나 리소스를 투입하라는 시각으로 볼 수 있음. 평가 항목이 아니라면 실무자 입장에서 우선순위가 낮아질 수 밖에 없음. 평가 기재를 통한 집중이 다소 필요함.
- 사무소는 우리의 모든 활동들을 좀 이제 어떤 성과로 보여줄 수 있는지에 대한 고민이 있음. 매년 사무소가 제출해야 되는 사무소의 성과 보고서(업적 평가) 작성 시 계량 성과 이외에 이제 비계량 성과도 수집함. 따라서 여러 유형의 사업들을 통합해서 사무소의 성과로 보고하는 경향이 있음. 어떠한 문제 해결을 위해 어떤 전략을 구상하고 이에 대한 성과들을 냈는지를 보고함.
- 사무소의 CP 프로그램 성과 보고서는 해당 국내 다양한 부처 및 이해관계자에게 1년의 사무소 사업 관점과 전략을 소개하는 자리에서 소개할 수 있는 자료로 매우 유용하여 전사 분야별 성과 프로그램보다 더 상세하게 데이터를 모아 성과를 보여주는 것이 필요함. 이러한 중요성에도 불구하고 인력 부족으로 1년에 한번 정도 그것도 국가사무소마다 다 다른 방식으로 협력국 내 성과 집계와 공유가 이루어지고 있음.

- CP는 국별협력사업 현장에서 매우 중요함 지침이 됨. 사무소의 프로그램이 분명히 있어야 장기적인 면에서 어떤 사업을 발굴할 때도 지침 및 가이드라인 되고 방어막이 될 수 있음. 수원국의 다양한 부처에서 사업요청서를 받을 때 필요한 사업에 대한 판단 기준이 되는 중요한 전략임. 개별 단위 사업만 발굴했었을 때는 수원국의 개발 목표를 지원하며 낼 수 있는 시너지가 약간 누수되는 느낌이 들었음. 예를 들어 교육사업의 경우 양질의 교육을 달성하기 위해서는 낮은 접근성, 낮은 교사의 질 등 여러 가지 해결할 수 있는 문제점이나 방법들이 많은데 프로그램 없이 단독 프로젝트들로 사업을 기획하게 되면 놓치는 부분이 있음. 멀티미디어 교육 방송을 지원하는 CP 프로그램을 추진하며 교사 역량 강화로 시너지를 높였음. 프로그램이 잘 수립되고 운영되면 신규 발굴하는 사업과 기존 사업 간의 연계 등 더 많은 성과를 도출해낼 수 있지 않을까 생각함.
- 현재 사무소에서 리딩 프로그램을 주요하게 짜고 있는데 전문가를 비롯하여 프로그램 단위로 운영할 수 있는 인력을 실제로 좀 보충할 필요가 있다고 생각함. 분야 전문성을 갖춘 개발 코디네이터도 굉장히 많이 부족한 편이고 리소스가 보다 조직적으로 갖추어질 필요가 있음.

□ 심층면담 10

기록물번호	프로그램이행방안연구 10
일 시	2023년 6월 21일(수) 14:00-15:00
장 소	비대면회의(zoom)
참 석 자	KOICA : 시민사회협력실 이00 과장 연구팀 : 홍문숙, 이지향, 류용호, 심윤성
주요내용	□ 연구소개 ○ KOICA 프로그램 기반 성과관리 이행현황 점검 및 CP 기반 프로그램 이행전략 도출을 위한 연구목적 설명 ○ KOICA 내부 다양한 “프로그램” 명명 및 운영의 문제점 정리 및 KOICA 내부의 합의된 정의도출 필요성 설명 ○ CP 프로그램 성과와 KOICA 전략(중장기 경영목표, 분야별 중기전략)의 연계를 높이기 위한 프로그램 단위 운영 및 성과관리 방향에 대한 의견 청취를 위한 면담 목적 설명 ○ 연구팀의 CP기반 KOICA 프로그램의 조작적 정의(안) 공유 및 의견 청취 □ 질의 및 응답 ○ (질문) KOICA의 프로그램 정의와 대표적인 프로그램 운영 사례는 무엇인가요? - 개발협력에서의 프로그램은 동일한 목적 또는 동일한 문제 해결을 위해서 여러 개의 프로젝트가 연계되어 있는 것들이라고 정의함. 그래서 크게 조직의 포트폴리오 아래 프로그램 그 다음 프로젝트 등으로 레벨을 나눌 수 있음. 코이카의 대표적인 프로그램 수행 사례는 동남아시아 팀에서 수행한 메콩평화마을 조성 프로그램이 있음. - 단순한 묶음의 개념의 프로그램은 분야별 전략 사업과 시민협력사업에서 볼 수 있음. 분야별 전략의 성생식 모자 보건 프로그램의 경우 사실 하나의 문제를 해결한다기보다는, 같은 카테고리의 프로젝트의 묶음 수준이라고 생각함. 시민사회협력실의 프로그램도 참여 가능 기관의 경력에 따라 진입형 프로그램, 성장형 프로그램으로 구분하고, 프로그램 아래 수행되는 프로젝트를 묶어 놓았음. - 이러한 두 가지 개념의 프로그램이 코이카에서는 혼재되어 사용되고 있다고 생각함. 이에 따라 시민협력사업실에서 사용하는 프로그램이라는 용어는 사업의 유형 구분(유사한 종류의 묶음)이라고 생각함. - 메콩 평화 마을 조성 프로그램이 개발문제를 해결하기 위해서 프로그램 단위로 기획을 한 사례라고 한 이유는 특정 지역을 중심으로, 지역의 평화 구축과 인권 문제 향상 등의 공동 문제 해결을 위해 기획되었고 프로그램단의 성과관리를 하고 있기 때문이며, 완벽한 탑다운 방식으로 기획하기에는 현실상으로 어려움이 있어, bottom up 방식으로 구성된 부분도 있지만, 현재 코이카의 프로그램형태의 사업 중에는 가장 정의와 부합하다고 볼 수 있음 ○ (질문) 코이카의 프로그램 중심 사업 운영 체계 전환의 배경은 무엇이고 현재 프로그램 도입의 수준 정도는 어느 정도인가요? - 최초 프로그램 형성 계기는 리더십에서 한국의 원조 규모와 역량을 고려하여 프로그램 단위의 사업의 필요성을 제기했고, 내부 직원들을 중심으로 선진화된 프로그램 형태의 사업을 추진해보고자 하는 의견이 맞닿아 추진된 것으로 알고 있음. TF를 구성하여 프로그램 단위의 사업을 기획하였고, 이를 본격 추진하는 과정에서 리더십이 교체되며 동력이 제한됨. 현재 프로그램 도입의 수준은 SDG 프로그램팀에서 운영하는 분야별 성과 프로그램, CP 프로그램, 메콩 평화 마을 조성 프로그램과 같은 일부 소수의 사업 정도가 있음. ○ (질문) CP 프로그램은 어떤 형태라고 생각하나요? - CP의 기획배경은 사무소에서 하나의 문제를 선정하여 하나의 프로그램 아래 프로젝트를 발굴하여 문제 해결을 하기 위해서 었음. 하지만 실제 작동에는 여러 현실적인 제약이 있고 아직 CP를 수립한지 얼마되지 않다보니 고도화가 필요한 부분이 있음. 특히 CP 성과

관리에 있어 분야별 성과관리 프로그램에서 하둣 프로젝트 단의 지표를 단순히 합산하고 있기 때문에 기본적으로 전략이라고 볼 수 있는 CP가 앞서 봤던 2가지 형태가 혼재된 상태에서 운영되고 있음.

○ (질문) 현재 지역사무소의 CP 성과관리 방안은 무엇인가요?

- 지역사무소 차원에서의 CP에 대한 성과관리 의무사항은 아직 없음. SDG 프로그램팀에서 조직 업적 평가를 통해 부서별로 평가를 하는 체계가 있는데, 평가 계량 지표 중 하나로 분야별 성과 프로그램에 속한 지역사무소의 성과 달성을 평가하는 지표가 있음. 그래서 분야별 성과 프로그램에 대한 부분은 작동 기제가 있으나 CP의 성과지표를 다루는 평가는 아직 없음.

○ (질문) 시민사회협력사업 중 전략형 사업의 성과관리는 어떻게 이루어지나요?

- 시민실의 타 사업유형과 비교했을 때, 본부와 지역 사무소 개입의 정도는 다른 유사하다고 생각함. 전략형 사업의 경우 시작한지 얼마되지 않은 유형이기 때문에 여러 가이드라인을 제시해야하는 경우가 많고, 오히려 조금 더 본부의 역할이 조금 더 있다고 생각하고 사무소에서는 다른 시민실 사업과는 달리 협력국 정부정책과의 연계 등에 신경을 써야하는 측면이 있음.

○ (질문) CP 프로그램이 작동하기 위해서는 어떤 것이 필요한가요?

- 현재의 CP가 조금 더 정교화되려면 CP 프로그램을 정교화할 필요가 있음. 프로그램 성과지표를 프로그램에 걸맞는 지표로 개발할 필요가 있음.

○ (질문) CP 수립이 수원국의 신규 사업 발굴에 장애가 되거나 어려움이 되는 부분은 없나요?

- 카테고리를 제한하여 수원국의 니즈를 충분히 반영하지 못할 가능성이 있다는 의견은 KOICA 내부에서도 감론을박이 있는 부분임. 수원국이 원하는 사업을 해야한다는 의견과 KOICA가 잘 할 수 있는 사업을 수원국의 니즈에 맞춰서 해야한다는 의견 등 다양함. 다만 CP는 1~4순위까지 프로그램을 만들 수 있어 대부분의 수원국 니즈를 다 담을 수 있는 형태라고 보여짐. 또한 1순위 프로그램의 변경은 불가능하지만 2~4순위는 매해 CP 개정을 통해 변경이 가능하기 때문에 문제될 것이 없다고 생각함. CP 1순위 고정인 경우 공청회, 사무소 문의 등을 통해 사무소 리더십 교체에 따른 사업변화를 최소화한다는 점에서 필요하다는 공감대를 형성함.

○ (질문) 1순위 분야가 편중될 경우 조직차원에서의 조정이 있나요?

- 실제 KOICA가 보건, 교육, 농촌 개발 분야를 중점으로 사업을 추진하고 있음. 오래된 패턴이기 때문에 개입을 할 정도는 아니라고 판단했음. 지나치게 특정 분야로 편중될 경우 개입이 필요할 것이라고 생각하지만 CP 선정에서의 가장 중요한 주체가 사무소이고 사무소가 합당한 이유로 1순위 분야를 선정했다면, 본부는 그 선택에 대해 존중할 것이라고 생각함.

○ (질문) 국가적인 특성이 프로그램으로 전사 차원에서 관리가 되는 것은 어떤 어려움이 있나요? 국가마다 다른 성과들을 제출하게 되는데 비교 분석할 수 있는 장치가 있나요?

- 현재 CP의 역할이 사실 그렇게 강하지는 않은 상황임. 작년 CP 활용에 대한 사무소 설문조사 결과 활용도가 가장 높았던 부분이 회원국이나 파트너 협의 시 사업 분야에 대한 소개로 가장 많이 쓰인다고 응답함.

○ (질문) KOICA의 프로그램 운영이 나아갈 방향은 무엇인가요?

- 프로그램 단위로 사업 발굴을 위해서는 먼저 제반 사항을 갖춰야 함. 현재 KOICA의 시스템 체계

	는 모두 프로젝트 유닛으로 관리가 되고 있음. 시스템 전반에 대한 개선이 필요한 부분이기 때문에 이런 것들을 어떻게 관리할 것인지에 대한 고민이 필요함. - 위의 사례로 언급한 메콩 평화마을 조성의 경우 프로그램 단위의 성과를 관리하는 작업이 있다고 말씀드렸는데 프로그램 단위의 성과관리는 지역실에서 별도의 용역 발주를 통해 이를 관리할 조직을 따로 두고 있는 상황임. - 프로그램 단위의 성과지표는 다분야 지표도 많아 지표 설정과 검토 등이 필요한데, 이러한 지표 설정에 대한 담당부서 지정, 기술적인 문제가 있음. - 프로그램 단위 사업 추진에 대한 리더십 의지도 중요하다고 생각함. - 프로그램은 지역을 기반으로 형성될 수밖에 없다고 생각함. 지역을 중심으로 해야 해당 지역에서 활동하고 있는 개발협력 수행기관, NGO, 기업 등이 하나의 문제를 위한 협력이 가능할 것이라고 생각함. 지역을 기반으로 형성된다는 측면에서 결과적으로 가장 중요한 역할을 하는 곳은 지역사무소가 될 것임. - 시민사회협력실의 입장에서 프로그램 운영은 사업 유형 중 전략형 사업이 해당 국가의 cp 내의 프로그램 중에 하나에 속해야 되며 이에 따라 전략형 사업이 CP의 성과 지표 중 적어도 하나를 의무적으로 가지고 있도록 운영중임. ○ (질문) 국별협력사업, 시민사회협력사업 이외 초청연수, 봉사단 사업 등 다른 유형의 사업의 경우 CP 프로그램 하에서 어떻게 운영될 수 있나요? - 당초 CP 컨셉도 향후 하나의 프로그램 하에 KOICA가 하고 있는 여러 가지 유형의 사업들이 연계되는 부분에 의미를 두고 있음. - 이를 위해 환류가 중요하다고 생각하는데, KOICA에는 이사장을 포함한 전 직원들이 매주 온라인 회의가지고 발제를 하는 시간이 있는데, 많은 사무소에서 통합적 접근 우수사례에 대한 발표를 했음. 잘 모를 수 있는 다른 나라 사업들에 대해 이해할 수 있는 유용한 내부 환류 방안이었다고 생각함. 외부 환류의 경우 포럼 개최, 프로그램 관련 정기 행사 개최 등 다양한 방법이 있을 것이라고 생각함. - 국별협력사업은 TAG라는 절차를 통해 품질검토과정을 거치나, 시민사회협력실은 기술적 검토가 필요할 경우 TAG에서는 제외되어 있고, 주로 내부에서 검토를 하며 필요시 외부에 요청을 하게됨. 전략형 사업의 파트너, 시민사회 파트너 기관들에 대해 사전 적격 검사 심사를 통해 조직의 재무 사정, 역량 등을 파악하며 대규모 기관이 참여하다보니 기관의 역량이 대부분 우수함
--	--