

ODA 사업의 성공적 추진을 위한 수원국 추진주체의 역량진단 사례연구 : 과테말라 국가기획처 사례를 중심으로

우윤석*

본 연구는 KSP 사업 과정에서 민관 이해관계자를 대상으로 시행된 설문조사 결과를 바탕으로 수원국 총괄기관인 과테말라 국가기획처의 역량을 진단하고 개선방안을 파악하였다. 이에 따르면 국가기획처의 역량은 자체적으로 평가하는 것보다 외부에서 평가하는 것이 상대적으로 더 부정적이고, 개인적인 역량이 조직차원이나 정책차원의 역량으로 이어지지 못하고 있으며, 제도적인 권한보다 실질적 권한이 더 적은 것으로 나타났다. 아울러 이러한 한계를 개선하기 위한 역량강화 방안으로는 우수한 인적자원의 충원과 훈련, 실질적 정책집행 수단확보와 관계기관과의 협력 등이 필요한 것으로 확인되었다. 본 연구를 통해 향후 유사한 사업 수행 시 총괄기관 역량 진단에 참고할 수 있는 사례를 제시한 점에서 의의가 있을 것으로 기대된다.

주제어 : ODA 사업, KSP 사업, 과테말라, 국가기획처, 역량진단

* 숭실대학교 행정학부 교수(wooyes@ssu.ac.kr)

I. 서론

중남미에 자리잡은 과테말라(Guatemala)는 중미공동시장(CACM) 5개국 중 한국의 최대 교역국이자 투자국으로 연 평균 4.0% 대의 성장률을 유지하고 있다. 중미 국가 중 가장 많은 인구를 보유하고 있을 뿐 아니라 다수의 우리 기업이 진출해 있는 국가로 특히 봉제산업의 경우 생산 및 수출액의 70%를 한국기업이 차지하고 있을 만큼 비중이 큰 실정이다(KOTRA, 2017). 이러한 긍정적 여건에도 불구하고 고질적인 정부 부패와 불안한 치안 여건은 국가개발을 저해하는 중요한 요인으로 작용하고 있다. 장기간의 내전을 거치면서 정치 및 경제적 불안정이 심화되었고 마약족이 대부분을 차지하는 극빈층과 백인 상류층과의 극심한 빈부격차 또한 국가통합 및 발전에 커다란 장애요인이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 혁신을 주도해야 하는 공공부문의 역량이 높지 않은 관계로 전면적인 국가개조가 이루어지기 어려운 상황이다(ICT, 2014).

이러한 상황을 개선하기 위한 노력의 일환으로 2014년 8월 발표된 경제사회개발 관련 장기발전계획(K'atun 2032)을 총괄하고 있는 국가기획처(SEGEPLAN)는 기관의 역량강화 및 공공정책과 예산의 효율적인 기획과 관련하여 한국의 경험을 전수받고자 KSP(Knowledge Sharing Program) 사업을 통한 정책자문을 요청하였다(KDI, 2017). 국가기획처는 장기발전계획인 Katun의 효과적인 이행을 위해 최근 내부조직을 정비하는 등 통합적 기관 역량 강화 프로그램을 기획 중인 것으로 알려져 있다. 대부분의 개발도상국이 경험한 것처럼 국가발전 초기에는 정부부문의 기획역량 및 리더십이 가장 중요한 요소임을 감안할 때 장기 발전계획을 제대로 수행하기 위해서는 국가기획처의 인적 역량과 조직역량을 실질적인 차원에서 강화할 필요가 있었기에 KSP 사업을 집행하는 KDI는 동 사업을 한국의 정책경험을 전수할 수 있는 2017/18년 KSP 지원대상 사업으로 선정(2017/18 KSP with Guatemala: Improving Linkage between Public Policy and Budget

Planning Cycle)하게 되었다.

본 연구에서는 동 사업 수행과정에서 실시된 설문조사 결과를 분석하여 장기발전계획(K'atun)을 추진해 나갈 주체인 국가기획처의 역량을 진단해보는 것을 목적으로 한다. KSP 사업 수행 당시 설문지 설계는 저자가, 회수 및 분석은 현지 컨설턴트가 수행하는 것으로 이원화되어 있었는데 현지 컨설턴트의 분석능력이 높지 않았던 관계로 분석결과가 보고서 1쪽 수준에 그치는 등 부족한 부분이 많았기에 추가적인 분석이 필요한 것으로 판단되었기 때문이다. KSP와 같은 형태의 ODA 사업은 수원국 담당기관의 역할이 사업효과의 지속가능성을 담보하기 때문에 본 연구의 진단결과는 향후 유사한 사업 추진과정에서 현지 사업주체의 역량을 사전적으로 판단하는 진단도구(tool kit)로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

이를 위해 우선 현지 인터뷰 등을 통해 기관의 역량에 대한 수요를 파악한 결과를 설명하고, 국가기획처의 현재 모습을 R&R(Role and Responsibility) 차원에서 살펴본다. 이어 설문조사 결과를 소개한 후 우리나라 사례를 바탕으로 한 역량강화 방안을 제시한다. 다만, 설문분석에 사용된 표본이 63개이고 회수된 기관별로 샘플수에 차이가 있는 관계로 통계적인 검증 대신 빈도분석 및 집단 간 평균비교 수준의 기술적 분석(descriptive analysis)에 한정하였음을 사전에 밝혀두고자 한다. 아울러 개도국 여건상 문헌자료를 확보하기 어려운 경우가 많아 이해관계자와의 인터뷰 및 세미나 결과 등을 적절히 활용하여 보완하였고, ODA 사업에 필요한 교훈을 도출하는 차원에서 이론적 검토보다 실증분석에 중점을 두고자 하였다.

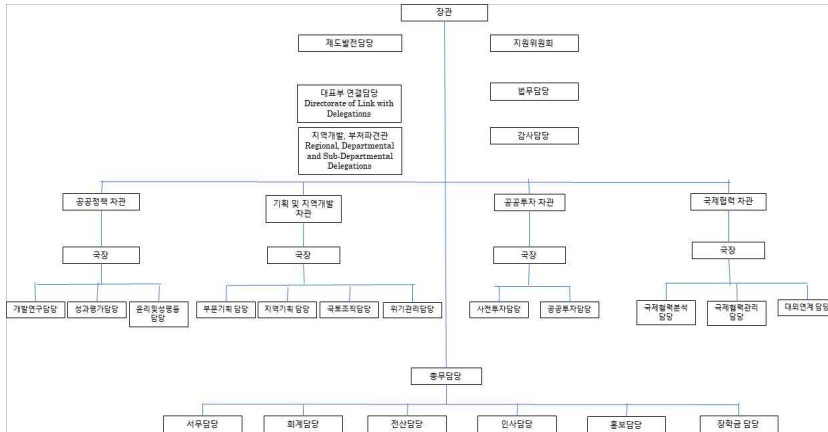
1) 따라서 본 연구의 분석 내용은 기존 분석과 달리 새롭게 수행된 것임을 밝혀두고자 함.

II. 과테말라 국가기획처에 대한 이해

1. 기본현황2)

과테말라 국가기획의 수립과 점검을 담당하고 있는 국가기획처(SEGEPLAN, The Secretariat of Planning and Programming of the Presidency)는 실제 집행을 담당하는 일반 부처와 달리 관련 분야에서 대통령을 보좌하는 대통령 소속의 기관이다. 114-97 훈령(Decree. No. 114-97 of the Congress of the Republic of Guatemala, Law of the Executive Agency)에 따라 기존 경제기획협의회(General Council of Economic Planning)를 개편하여 1997년 대통령 직속기구로 설립된 바 있다. 국가기획처는 4개 차관이 공공정책, 지역개발, 공공투자, 국제협력을 분담하고 있고 국장 아래 담당관급 조직이 실무적으로 보좌하는 구조를 갖고 있으며, 조직도는 다음과 같다.

〈그림 1〉 SEGEPLAN 조직도



자료: SEGEPLAN(2017)

2) 2018년 1월 기준 현황임.

공공정책 차관(Subsecretariat of Public Policies)실은 개발연구 담당(Directorate of Strategic Development Studies)과 성과평가담당(Monitoring and Evaluation Directorate), 윤리 및 성평등 담당(Ethnic and Gender Equity Directorate)이 보좌한다. 기획 지역개발 차관(Undersecretariat of Planning and Territorial Ordering)은 지역기획 담당(Territorial Planning Directorate), 부문기획 담당(Sectorial Planning Directorate)으로 구성되고 공공투자 차관(Undersecretariat of Public Investment)은 사전투자 담당(Directorate of Pre-Investment)과 공공투자 담당(Directorate of Public Investment)을 직할하고 있다. 국제협력 차관(Undersecretariat of International Cooperation)은 국제협력분석 담당(Directorate of Analysis of International Cooperation), 국제협력관리 담당(Directorate of International Cooperation Management), 대외연계 담당(Directorate of Territorial Link of International Cooperation)이 보좌한다. 기타 총무담당 부서가 전체적인 사무 업무를 담당하고 있다.

국가기획처 내부자료 및 관계자 인터뷰 결과에 따르면 직원 수는 341명이고 이중 52%가 여성으로 구성되며, 전체 직원의 70%가 대학 이상 학위를 갖고 있다. 급여수준은 인사처가 정하는 직위에 따라 정해지는데 우리나라의 호봉 체계에 해당하는 근속우대(seniority bonus)가 50케찰(6.7달러)에 불과한 관계로 동일 업무를 수행하는 경우 근무연수에 관계 없이 유사한 수준의 급여를 받고 있다. 20년 이상 근무 했거나 10년 이상 근무한 50세 이상 일 경우 연금을 지급받을 수 있고 정년은 65세로 되어 있다. 신규채용은 공석이 생긴 경우 인사처를 통해 공고되며, 지원자를 대상으로 학력과 경력을 중심으로 적격자를 선정한 후 인터뷰를 통해 결정된다. 신입직원에 대한 교육 외에 연간 교육계획을 수립하여 추진하고 있으나 예산배정이 이루어지지 않는 경우가 많아 실제 집행은 잘 이루어지지 않는다고 한다. 인사평정은 연단위로 이루어지는데 평가결과가 성과급이나 승진에 반영되기 보다는 일종의 Pass/Fail 형태로 활용되는 것으로 보인다.

2. 미션과 역할

국가기획처의 전신은 1954년 157호 훈령(Decree Number 157)에 의해 설립된 경제기획위원회(National Council for Economic Planning)라고 할 수 있다(SEGEPLAN, 2016). 동 위원회는 경제 및 노동부, 재무부, 공공사업부, 농업부, 보건복지부 각 장관, 과테말라 은행장 및 생산촉진원장 등으로 구성되었다. 위원회 역할은 기관 간 간섭이나 업무중복 없이 국가재원을 통합적으로 활용하고 안정적으로 관리하면서 국가경제개발을 최선의 방식으로 기획하고 조정(guide, project, and coordinate)하는 것이다. 이후 1997년에 이르러 집행기관법(Law of the Executive Body, December 12, 1997)에 의해 별도의 예산과 기능적 자율성을 갖는 대통령 직속 행정부처인 국가기획처(Secretary of Planning and Programming of the Presidency, SEGEPLAN)로 변경되었다.

국가기획처의 미션은 공공기관에 대한 기술적 지원과 성과 모니터링을 통해 공공정책, 기획, 프로그램을 국가개발계획(National Development Plan and Policy)과 연계하는 것이다(IBP, 2015). 비전은 국가기획시스템(National Planning System)에 의한 개발우선순위를 기반으로 공공정책, 기획, 공적 투자와 국제협력 분야에 있어 공공기관들을 효율적인 방식으로 적기에 가이드하고 협력하는 전문기관의 지위를 2020년까지 달성하는 것으로 되어 있다.

- 한편 관계 법령에 규정된 국가기획처의 공식적인 역할은 다음과 같다.
- 국가 정책의 기획 및 집행 평가
- 국가 공공투자계획의 설계, 조정, 분석과 평가
- 개별 부처 및 지방정부 계획의 통합과 조율
- 재무부와 공동으로 연차별/중장기계획 및 연차별/중장기예산 설계
- 재무부와 공동으로 개별 부처 투자예산 컨설팅
- 투자예산의 성과평가 및 대통령 자문

- 대외 투자 및 원조 수혜 관리 등

국가기획처는 과테말라 장기발전계획(K'atun) 수립 및 집행과정에서 핵심적인 역할을 했는데 그 외에도 매 정권이 출범할 때마다 대통령 선거과정에서 제시된 공약들을 바탕으로 4년간의 국가기획을 수립하고 집행을 점검하고 있다(Monterroso-Rivas, 2008). 계획의 수립과 집행관련 정책조율과 갈등관리는 장기발전계획(K'atun)의 경우 CONADUR(Commission of the National Development Plan)이 기본적으로 담당하고 국가기획처는 이를 위한 정책자문을 맡고 있다. 국가기획의 경우 대통령이 정책조율과 갈등관리를 담당하는 것으로 이해된다. 한편 국가기획처 산하에 별도의 전문연구기관 등은 설치되어 있지 않다.

Ⅲ. 수원국 정책수요 및 맥락

1. 국가기획처의 컨설팅 수요 분석

현지 워크숍 및 사전인터뷰³⁾ 결과 국가기획처와 관련된 컨설팅 수요는 다음 3가지 이슈로 파악되었다. 첫째, 국가기획처의 역할은 예산배분 권한을 제외한 우리나라의 과거 경제기획원(EPB)과 현재 대통령자문 지역위원회 기능을 합친 것으로 볼 수 있다. 따라서 기획 및 평가 기능은 있지만 집행 이행수단을 갖고 있지 않기 때문에 예산과정의 실무는 재무부(Ministry of Public Finance)가 실질적으로 주도하고 있고, 결과적으로 기획이 예산으로 이어지는 시스템을 갖추지 못한 것으로 나타났다. 따라서 예산안의 수립과 집행실적 평가 과정에서 재무부와 공동으로 참여하고 있으나 상위 계획과의 부합 여부 등에 대한 기술적 자문에 그치는 관계로 제도적(de jure) 권한에

3) 2017.8.29~31(국가기획처, 재무부, 중미경제연구소), 11.7(국가문제연구소, 국가행정처) 관계자를 대상으로 실시하였음.

비해 실질적(de facto) 권한은 부족하다는 문제가 있다.

둘째, 국가기획처의 역량을 강화하더라도 공공부문 전체의 전문성이 제고되지 않는다면 기대하는 성과를 거두지 못할 것이라는 점이다. 다른 중남미 국가와 마찬가지로 과테말라도 엽관제(spoils system)를 채택하고 있는 관계로 전문성 저하와 부패가능성이 크다는 것이 문제(Florian, 2011; Romero, 2015)인데, 이를 해소하기 위해서는 실적주의에 입각한 직업공무원제를 부분적으로라도 도입할 필요가 있다. 일례로 정부 각부처의 예산집행실적이 평균 20~30%에 그칠 정도로 예산집행 노력이 부족한 이유가 부정부패 방지를 위해 도입한 공개 경쟁입찰 등의 제도개선이 공무원들로 하여금 부패단속에 걸릴지 모른다는 우려와 이해관계자에게 혜택을 줄 수 없다는 무력감 차원에서 아예 입찰을 시도하지 않는 행태를 보이기 때문이라는 점에 주목할 필요가 있다. 결과적으로 국가기획처만의 역량문제가 아니라 공공부문의 구조적인 문제해결 노력이 필요하다는 것을 알 수 있다.

셋째, 정책의 이해관계자들이 과테말라가 갖고 있는 사회문제와 해결책을 모두 주지하고 있음에도 불구하고 혁신과 변화의 어젠다를 아무도 주도하려고 하지 않는다는 것이다. 특히 부족한 기반시설 확충 필요성이 큼에도 불구하고 기득권층이나 지주들의 이해관계에 따라 개발사업 추진이 좌우되고 있다는 것은 모두가 아는 문제이지만 아무도 해결하려고 나서지 못하는 구조라는 것이다(Flamini & Teodoru, 2017). 따라서 장기발전계획(K'atun)을 효과적으로 추진해 나가려면 리더십 발휘와 함께 적절한 인센티브 시스템을 마련하여 사회변화의 지렛대로 삼을 것이 요구된다.

2. 단계별 성공을 위한 전제조건과 잠재적 위험

인터뷰와 세미나 등을 통해 확인한 결과 국가기획처가 장기발전계획(K'atun)의 성공적 추진을 통해 산출(output), 성과(outcome) 그리고 장기영향(impact)이 적절히 나타났는지 확인하는데 필요한 지표와 전제조건, 그리

고 잠재적 위험은 다음과 같이 식별되었다.

〈그림 2〉 장기발전계획(K'atun)의 성공에 필요한 전제조건과 위험

	지표	전제조건	위험
장기영향 Impact	국가발전	- 경제적 번영 - 안전하고 지속가능한 사회	- 빈부격차 - 사회불안
성과 Outcome	성공적 집행	- 예산집행을 제고 - 모니터링 - 효율적인 관료제	- 정치적 실세가 좌우하는 정실주의 - 성과평가 역량 부재
산출 Output	적절한 예산확보	- 예산확보 - 부문간 기획과 예산의 연계	- 예산과정에서 낮은 영향력 - 정책조정능력과 전문성 부족

K'atun

출처: 저자 작성

산출(output) 단계에서는 여러 부처의 세부 사업들이 국가기획처의 주도 아래 조정 과정을 거쳐 예산으로 구체화될 필요가 있다. 그러나 제도적(de jure)으로는 각 부처가 예산안을 국가기획처에 제출하면 국가기획처가 이를 검토하고 재무부는 그 결과를 예산배정에 활용하도록 되어 있지만, 실제적(de facto)으로는 국가기획처의 예산안 검토결과가 이행의무 없는 권고의 형태로만 다루어진다는 것이 문제이다. 기획 및 예산 수립 과정에서 발생하는 갈등을 조정할 수 있는 기능 부재는 세부 사업에 대한 전문성 부족, 재무부의 실제 권한, 자문기구로서의 조직적 한계 등에 기인하는 것으로 판단된다. 국가기획처와 재무부 간의 위상 차이가 역할분담이나 상호견제의 기능을 수행할 수도 있는 점에서 국가기획처가 반드시 주도권을 가져야 할 필요는 없다. 그러나 기획과 예산은 서로 연계되는 것이 바람직하다는 점을 고려할 때 일방적인 불균형은 바람직하지 않으므로 실질적 영향력을 제고하기 위한 개인 및 조직 차원이 역량강화가 요구된다(Gabriela, 2013).

성과(outcome) 단계에서는 효과적인 정책집행이 중요한데 이를 위해서는 성과를 모니터링하고 평가할 수 있는 효율적인 성과관리 시스템 구축이 필요하다. 국립행정처(INAP) 처장과의 인터뷰(2017.11.7., 14:00)에 의하면 직업 공무원에 관한 법률은 1968년에 이미 입법화되었음에도 30여 년이 지난 1998년에 이르러서야 실행되었다고 한다. 그러나 이러한 형식적 법령이 있음에도 불구하고 공식적인 임명절차 없이 정치적 영향력에 따라 공직자를 임명하는 것이 일상적으로 받아들여지고 있기 때문에 사실상 유명무실한 것이 현실이다. Grindle(2010)에 의하면 과테말라는 엽관제에 기반한 정치적 임용의 비중이 라틴 아메리카 국가 중에서 가장 높은 수준인 관계로 실적주의와 직업공무원제가 성공적으로 정착되지 못했다고 한다. 직업공무원제는 전문성을 제고하고, 반부패, 중립성, 자율성, 경쟁력, 정책의 일관성 등을 확보하는데 중요한 요소이므로 장기발전계획(K'atun)의 집행과 관련된 국가기획처와 재무부 등의 담당조직은 보다 적극적인 실적주의와 직업공무원제 적용이 필요한 것으로 판단된다.

또 한 가지 지적해야 할 것은 낮은 수준의 예산집행률이다. 민간 연구기관인 중미경제연구소 (ICEFI, 2017.11.6., 14:00)와 국가문제연구소 (IPNUSAC, 2017.11.7., 10:00) 관계자 인터뷰에 따르면 정부부처 대부분의 예산집행률이 저조한 가운데 일부 부처는 불과 20~30%에 그치는 집행률을 보이기도 한다. 이는 정부가 정부조달 과정에서의 부정부패를 근절하고자 전자입찰 제도를 도입하자 표적수사에 걸리는 것을 피하고자 아예 정부입찰 자체를 연기하거나 취소했기 때문이라고 한다.

장기 영향(impact) 단계에서는 안전하고 지속가능한 사회건설을 통해 경제번영과 사회적 연대가 이루어지도록 하는 것이 중요하다. 장기발전계획(K'atun)이 빈곤, 교육문제, 지역불균형 등 거의 모든 문제에 대한 개선책을 제시하고 있지만 현재의 극심한 빈부격차와 불안정한 사회안전 등을 감안할 때 의도하고 있는 장기영향을 성취하는 것은 극히 어려울 것으로 판단된다. 이런 점에서 정부혁신과 사회개혁이 시급히 요구되는데, 개발행정(development administration) 패러다임에서 보듯이 경제 및 사회발전에 필

수적인 기반시설과 인적자원, 그리고 지속가능한 공동체를 발전시키기 위해 국민들이 공통된 목표를 갖도록 하는데 국가기획처를 중심으로 한 공공부문의 역할이 필수적이다(FUNDESA & CACIF, 2012). 특히 부족한 철도와 도로 등 기반시설을 확충하고 리더 양성과 공동체 형성을 위한 기관형성(institution building) 노력도 요구된다.

IV. 역량진단 결과 분석

1. 조사 개요

설문조사는 국가기획처의 역량이 어떠한지를 목적지향, 개인역량, 조직문화, 정책지향으로 나누어 설문지로 구조화하고, 이를 국가기획처와 다른 정부기관, 민간 유관기관 관계자를 대상으로 배포하여 수거한 후 분석하는 절차로 진행하였다. 설문지는 2017년 12월~2018년 1월 사이에 국가기획처를 통해 80부가 배포된 후 63부가 회수되었고, 이중 27부는 국가기획처, 29부는 다른 중앙부처, 1부는 지방정부, 6부는 중미경제연구소, 국가문제연구소, 갈릴레오 대학교 등 민간연구기관으로 구성되었다. 이 과정에서 개인연구자가 아닌 국가기획처 주관으로 배포 및 회수가 이루어졌기 때문에 빠른 시간 내에 효과적인 실사가 가능했던 반면, 표본추출의 대표성이나 객관성은 상대적으로 높지 않았다는 한계가 있었음을 밝혀두고자 한다.

목적지향의 경우 준비성, 의지, 능력으로 구성되는 RWA(Readiness, Willingness, Ability)를 파악하려는 것으로, Hersey & Blanchard (1988)의 상황적 리더십 모형(Situation-based Leadership Model)에서 설명변수로 활용한 준비성(readiness, 또는 성숙도=maturity)을 이론적 기반으로 구성하였다. 준비성 대상들이 특정 업무를 달성하는데 필요한 능력(ability)과 의지(willingness 또는 confidence)로 구성되는데, 능력은 개인이 주어진 업무의

수행을 위해 갖고 있는 지식, 경험, 그리고 기술(knowledge, experience and skill)을 의미하고, 의지는 업무수행에 필요한 동기와 헌신(motivation and commitment)을 말한다. 이를 종합한 준비성은 능력과 의지의 정도에 따라 다음과 같이 낮은 준비성(R1)~높은 준비성(R4)로 구분된다.

〈표 1〉 준비정도의 유형

	Willing	Unwilling
Able	R4: 고 준비성 높은 능력 높은 의지	R3: 중~고 준비성 높은 능력 낮은 의지
Unable	R2: 저~중 준비성 낮은 능력 높은 의지	R1: 저 준비성 낮은 능력 낮은 의지

Hersey & Blanchard(1988)는 위와 같이 상이한 준비성을 갖춘 직원(followers)을 대상으로 직무와 관련된 방향제시, 목표설정, 역할부여를 강조하는 과업지향(task behavior)과 쌍방향 소통에 따른 의견수렴과 격려를 중시하는 관계지향(relationship behavior)을 결합한 차별적 리더십 유형을 적용해야 한다고 주장한다. 즉, 준비성 정도가 R1인 경우 낮은 관계지향과 높은 과업지향을 갖는 지시형(S1 = directing, telling) 리더십, 준비성 정도가 R2인 경우 높은 관계지향과 과업지향을 갖는 코치형(S2 = coaching, selling), 준비성 정도가 R3인 경우 높은 관계지향과 낮은 과업지향을 갖는 지원형(S3 = supporting, participating), 준비성 정도가 R4인 경우 낮은 관계지향과 과업지향을 갖는 위임형(S4 = delegating) 리더십이 필요(Meirovich & Gu, 2015)하다고 보았다.

2. 분석 결과

1) 주요 지표 전반

전체 문항을 목적지향과 개인역량, 조직문화와 정책지향으로 재분류하여 산술평균한 뒤 비교한 결과, 목적지향성(5점 만점에 3.65점)이 가장 긍정적으로 인식되는 것으로 나타났다. 그 외에는 개인역량(5점 만점에 3.62점), 조직문화(5점 만점에 3.45점), 정책지향(5점 만점에 3.32점) 순으로 확인되었고 지표 점수가 낮을수록 응답자의 소속기관 별 점수의 차이가 큰 것으로 나타났다.

〈표 2〉 지표전반(소속기관별 평균, 이하 동일)

구분	목적지향	개인역량	조직문화	정책지향
정부기관(지방정부 포함)	3.58	3.43	3.31	3.11
민간분야(Stakeholders)	3.44	3.27	2.98	2.54
국가기획처(Segeplan)	3.78	3.90	3.71	3.73
전체 평균	3.65	3.62	3.45	3.32

주요 지표만 보면 국가기획처의 미션과 비전, 이를 달성하려는 노력에 있어서는 사회적으로 공통된 이미지가 일정 수준 부여되고 있지만, 개인의 역량과 실제 계획수립과 집행에서의 역할 등에서는 조직 내·외부 간의 큰 의견차이가 존재한다는 것으로 풀이된다.

2) 목적지향 차원

설정한 미션과 비전을 성취하기 위한 국가기획처의 노력과 목적의식 수준 등에 대해 평가한 결과, “미션과 비전을 수행하기 위한 준비가 잘 되어있다”는 것에 가장 높은 지지를 받는 것(5점 만점에 3.97점)으로 평가되었다. 그 뒤를 “목적달성을 위한 적극성 정도”(3.65점), “목적달성을 위한 역량 보유”(3.34점)이 있고 있는데, 소속기관 별 차이가 크지 않은 것으로 나타나

비교적 공통적인 의견으로 수렴하는 것으로 판단된다.

〈표 3〉 목적지향성

	준비 정도	적극성 정도	역량 보유 정도
정부기관(지방정부 포함)	3.87	3.50	3.37
민간분야(Stakeholders)	3.50	3.50	3.33
국가기획처(Segeplan)	4.19	3.85	3.31
전체 평균	3.97	3.65	3.34

응답에 긍정적으로 혹은 부정적으로 응답한 이유(중복응답 가능)를 범주화한 결과, “미션과 비전의 집행이 제한되어 있다”는 응답이 전체의 20.3%로 가장 많았고, “인력보강 필요”와 “미션과 비전을 충분히 달성하고 있다”는 상반된 응답이 각각 17.2%로 뒤를 이었다. 그 외에도 ‘법제도적 프레임워크 구축의 필요하다’는 응답(9.4%)과 ‘목적달성에 있어 정치적인 영향력이 중요한 요소로 고려되어야 한다’는 응답(6.3%), ‘자원의 제약이 있다’는 의견(6.3%) 등이 제시되었다.

〈표 4〉 응답 이유

	응답	
	N	퍼센트
미션과 비전을 달성하고 있음	11	17.2%
자원과 역량 보유	6	9.4%
법적 역량 강화 필요	6	9.4%
구성원 역량 강화 필요	11	17.2%
정책수단 필요	2	3.1%
정치적 영향 과다	4	6.3%
비전과 미션 집행을 제한	13	20.3%
자원 부족	4	6.3%
미션과 비전을 달성하지 못함	2	3.1%
기타	5	7.8%
합계	64	100.0%

3) 개인역량 차원

크게 8가지 문항으로 나뉘어 측정된 구성원 개인의 역량 중 “투명한 업무절차의 준수”(5점 만점에 3.94점)와 “사적 이익을 추구하지 않는 태도”(3.77점), “업무처리의 적극성”(3.76점)에 대한 긍정적인 평가가 많았다. 그러나 상대적으로 “관련기관의 어려움을 이해하는 정도”(3.27점)와 “적극적인 정보공개”(3.44점), “환경변화에 대한 반영노력”(3.48점)은 낮게 나타나고 있다.

개인역량에 대한 평가를 소속기관을 기준으로 하여 살펴보면, 조직 내부의 평가가 가장 긍정적이었으며, 정부기관, 민간부문 순으로 높은 점수를 부여하는 것으로 나타나서 관대화 경향이 일부 있었던 것으로 풀이된다.

반면, ‘관련기관의 어려움을 이해하는 정도’와 ‘적극적인 정보공개’에 대해서는 민간부문보다 정부기관의 평가가 더욱 낮게 나타나고 있다. 더욱이 ‘환경변화를 반영하려는 노력’(1.39점)과 ‘적극적인 정보공개’(0.96점)에 대해서는 민간부문과 국가기획처 사이의 의견차가 크게 나타나는 것으로 확인되어 향후의 조직역량 강화에서 이를 해소하기 위한 노력이 강구되어야 할 것으로 판단된다. 이러한 결과는 국가기획처 법제에 기반한 업무처리절차와 투명성에 대해서는 일정 부분 신뢰받고 있지만, 조직의 이해관계자들의 수요를 파악하고 공감하며, 정보를 제공하는 측면에 있어서는 체감되는 성과를 올리지 못하고 있다는 것을 보여주고 있다.

〈표 5〉 개인역량

	1	2	3	4	5	6	7	8
정부기관 (지방정부 포함)	3.70	3.67	2.93	3.30	3.33	3.00	3.77	3.77
민간분야 (Stakeholders)	3.67	3.50	3.00	2.50	3.33	3.33	3.17	3.67
국가기획처 (Segeplan)	3.85	3.85	3.70	3.89	3.81	3.96	3.92	4.19
전체 평균	3.76	3.73	3.27	3.48	3.54	3.44	3.77	3.94

주: 항목별 내용은 다음과 같음.

- (1) 업무처리의 적극성, (2) 문제해결을 위한 노력 정도, (3) 관련기관의 어려움에 대한 이해 정도, (4) 환경변화에 대한 반영 노력, (5) 업무처리의 공정성, (6) 적극적인 정보공개, (7) 사적이익을 추구하지 않는 태도, (8) 투명한 업무절차의 준수

4) 조직문화 차원

조직 내부의 가치와 규범 등이 외부와의 상호작용에 유익하게 작용하는지를 관계기관과의 협력 노력, 갈등발생 시 주도적 역할 수행 여부, 정책조율에 필요한 역량 보유 수준 등 8개 문항으로 평가한 결과는 다음과 같다.

‘의사결정과정에서의 참여 확보 노력’(5점 만점에 3.71점)과 ‘이해관계를 조정할 수 있는 실질적 수단 보유’(3.63점)에는 상대적으로 높은 평가를, ‘이해관계자 간 갈등조정노력’(3.22점)이나 ‘관계부처 간 협력 노력’(3.32점)에서는 낮은 평가를 받은 것으로 나타났다. 응답자의 소속집단 간 비교에서 가장 유의미하게 관찰된 지표는 ‘이해관계를 조정하는 실질적 수단 보유’에 관한 부분으로, 이 문항에 대해 가장 긍정적으로 평가한 집단은 민간분야로 5점 만점에 4.0점을 부여하였고, 국가기획처가 3.89점, 정부기관이 3.33점을 준 것으로 나타났다. 이는 설문 전반에서 관찰되는 평가 수준, 즉 국가기획처의 평가가 가장 높고, 민간부문의 평가가 가장 낮은 현상과 상이한 결과를 보이는 특징이 있다. ‘관계부처 간 협력 노력’(1.17점)과 ‘갈등발생 시 주도적 역할 수행’(1.50점) 그리고 ‘관계부처 간 협업 시 주도적 역할 수행’(1.22점)에 대해 민간부문과 국가기획처의 평균 차이가 5점 만점에 1.0점

이상으로 크게 나타난 점도 유의할 필요가 있다. 이를 해석해보면, 민간부문에서는 “국가기획처가 정책조율에 대한 충분한 수단을 가지고 있음에도 불구하고 실질적 역할을 수행하지 못하고 있다”고 본다는 것으로 풀이된다.

〈표 6〉 조직문화

구분	과정적 차원의 소통 노력				결과적 차원의 소통 노력			
	1	2	3	4	5	6	7	8
정부기관 (지방정부 포함)	3.37	3.50	3.20	2.97	3.40	3.33	3.60	3.13
민간분야 (Stakeholders)	2.33	3.50	2.50	2.50	2.83	4.00	3.50	2.67
국가기획처(Segeplan)	3.50	4.00	3.41	4.00	3.41	3.89	3.59	3.89
전체 평균	3.32	3.71	3.22	3.37	3.35	3.63	3.59	3.41

주: 항목별 내용은 다음과 같음.

- (1) 관계부처 간 협력 노력, (2) 의사결정과정의 참여 확보 노력, (3) 이해관계자 간 갈등조정 노력, (4) 갈등 발생 시 주도적 역할 수행, (5) 정책조율에 필요역량 보유, (6) 이해관계를 조정하는 실질적 수단 보유, (7) 정책조율의 타당성, (8) 관계부처 간 협업 시 주도적 역할 수행

5) 정책지향 차원

정책지향에 대해서는 국가전략계획 수립과정과 집행과정으로 나누어 국가기획처가 관계기관에 적절한 권한을 주고 있는지, 이에 대한 타당한 수준의 지원을 하고 있는지 등에 대해 조사하였다. 정책지향 차원에서 응답자의 소속집단 간 차이가 매우 크게 나타나고 있는데, 특히 국가기획처와 민간부문 간의 응답 수준이 모든 항목에 있어 5점 만점에 1점 이상 크게 차이나는 것으로 나타났다. 이는 국가전략 수립과 집행과정에서 이해관계자의 참여를 어떻게 끌어내고 적용하는지에 대해 조직 내·외부에서 진단하는 바가 다를 것을 의미하므로 실질적인 공감대 형성이 필요할 것으로 풀이된다.

전략 수립과정에서 가장 높은 지지를 얻은 항목은 ‘관계기관의 역할 수행에 대한 적절한 지원’(5점 만점에 3.51점)으로 나타났고, 가장 낮은 지지를 받은 항목은 ‘관계기관에 적절한 권한 부여’(3.22점)로 나타났다. 응답자의

소속기관을 기준으로 민간부문과 국가기획처 사이에 가장 큰 의견차이를 보이는 항목은 ‘관계기관의 역할 수행에 대한 적절한 지원’으로 민간부문에 비해 국가기획처의 평가가 1.22점 더 높았다. 가장 차이가 적었던 ‘관계기관 간의 협력 기회 제공’ 역시 1.0점의 차이를 보여 전반적인 시각차를 확인할 수 있다.

〈표 7〉 수립과정에서의 정책지향

구분	관계기관에의 적절한 권한 부여	관계기관의 역할 수행에 대한 적절한 지원	관계기관 간의 협력 기회 제공	관계기관의 요구사항 반영 정도
정부기관 (지방정부 포함)	3.07	3.33	3.20	2.97
민간분야 (Stakeholders)	2.50	2.67	2.50	2.67
국가기획처 (Segeplan)	3.56	3.89	3.50	3.74
전체 평균	3.22	3.51	3.26	3.27

전략 집행과정에서 가장 높은 지지를 받은 것은 ‘관계기관의 역할 수행에 대한 적절한 지원’(5점 만점에 3.39점)으로 같았고, 가장 낮은 지지를 받은 항목은 ‘관계기관 간의 협력 기회 제공’과 ‘관계기관의 요구사항 반영 정도’(3.25점)로 나타났다. 소속기관을 기준으로 만족 수준에 가장 큰 차이를 보인 항목은 ‘관계기관의 역할 수행에 대한 적절한 지원’과 ‘관계기관의 요구사항 반영 정도’(각 1.38점)로 나타났고, 그 뒤를 ‘관계기관에의 적절한 권한 부여’(1.22점), ‘관계기관 간의 협력 기회 제공’(1.13점) 순으로 나타났다.

〈표 8〉 집행과정에서의 정책지향

	관계기관에의 적절한 권한 부여	관계기관의 역할 수행에 대한 적절한 지원	관계기관 간의 협력 기회 제공	관계기관의 요구사항 반영 정도
정부기관 (지방정부 포함)	3.20	3.13	3.10	2.86
민간분야 (Stakeholders)	2.50	2.50	2.50	2.50
국가기획처 (Segeplan)	3.72	3.88	3.63	3.88
전체 평균	3.34	3.39	3.25	3.25

6) 종합적 만족도 차원

국가기획처와의 상호과정 속에서 체감한 구성원의 개인적 역량과 조직문화, 정책지향에 대해 얼마나 만족하느냐는 질문에 대하여 개인역량(5점 만점에 3.7점)과 정책지향(5점 만점에 3.6점) 비해 조직문화(3.24점) 부문의 점수가 낮은 것으로 나타났다. 소속기관 별로 가장 긍정적으로 평가하는 지표에 차이가 있었는데 정부기관(3.57점)과 국가기획처(4.0점)는 개인역량에 대해 가장 높은 점수를 부여한 반면, 민간부문에서는 정책지향(3.20점)에 후한 평가를 내리고 있다.

소속기관 별 평가의 차이는 모든 지표에서 동일하게 국가기획처가 가장 긍정적으로 평가하고 있고, 정부기관이 평균에 근접한 수준에서 그리고 민간분야가 평균을 크게 하회하는 수준에서 나타나고 있다.

〈표 9〉 종합만족도

	개인역량	조직문화	정책지향
정부기관(지방정부 포함)	3.57	3.17	3.40
민간분야(Stakeholders)	3.00	2.17	3.20
국가기획처(Segeplan)	4.00	3.58	3.89
전체 평균	3.70	3.24	3.60

7) 역량강화 방안

개인역량과 조직역량, 정책조율 및 갈등관리 역량의 제고 방안에 대한 답변 중 개인역량 강화를 위해서 가장 필요한 방안은 절반 이상의 응답자(57.1%)가 ‘인적자원 확충과 훈련 강화’를 꼽았으며, 다음으로 ‘근로조건 개선’이 18.6%의 높은 지지를 받는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 개인역량 강화방안

구분	응답	
	N	퍼센트
특별한 개선 불필요	1	1.4%
인적자원 확충과 훈련강화	40	57.1%
공공기관 운영에 대한 현장지식 확보	4	5.7%
재무부와의 협력 강화	1	1.4%
국가기획처 내부 협력 강화	1	1.4%
조직원에 대한 권한부여	2	2.9%
직원선발 개선	2	2.9%
근로조건 개선	13	18.6%
재원확보	2	2.9%
기타	4	5.7%
합계	70	100.0%

조직역량의 강화를 위해서 가장 필요한 방안은 ‘인적자원의 양적, 질적 제고’(14.9%)로 응답했으며, ‘조직 내 협업 강화’(12.2%)와 ‘근무조건의 개선’(10.8%) 등이 뒤를 잇고 있는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 조직역량 강화방안

구분	응답	
	N	퍼센트
기술적 활동	4	5.4%
인적 자원의 양적, 질적 제고	11	14.9%
자원 확보	2	2.7%
재무부 및 타 부처와의 협업 강화	4	5.4%
조직 내 협업 강화	9	12.2%
조직 내 분업화	2	2.7%
국가기획처 효과 평가	6	8.1%
제도적 역량 강화	6	8.1%
행정력 강화	3	4.1%
리더십 강화	4	5.4%
업무절차 개선	4	5.4%
근무조건 개선	8	10.8%
매뉴얼 개선	3	4.1%
기타	8	10.9%
합계	74	100.0%

정책조율 및 갈등관리 역량의 제고를 위해서는 ‘정부기관 및 관련단체의 지원을 개선해야 한다’는 응답이 29.8%로 가장 높게 나타났고, 이어 ‘정책수단 제고’ 이 19.0%로 나타났으며 그 외에 ‘인적자원의 강화’와 ‘법·제도적 프레임워크의 강화’가 각각 8.3%를 차지하는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 정책조율 및 갈등관리 역량 강화방안

구분	응답	
	N	퍼센트
특별한 개선 불필요	1	1.2%
기술적 활동	2	2.4%
규제수단 적용	3	3.6%
국가상황에 대한 인식 제고	4	4.8%
기관 간 협업	5	6.0%
재무부와 협력 강화	3	3.6%
조직 내 협업 강화	6	7.1%
정책수단 제고	16	19.0%
인적 자원의 강화	7	8.3%
리더십 강화	3	3.6%
법·제도적 프레임워크 강화	7	8.3%
정부기관 및 관련 단체의 지원 개선	25	29.8%
기타	2	2.4%
합계	84	100.0%

V. 결 론

본 연구는 KSP 사업 과정에서 민관 이해관계자를 대상으로 시행된 설문 조사 결과를 바탕으로 수원국 총괄기관인 과테말라 국가기획처의 역량을 진단하고 개선방안을 파악하였다. 이에 따르면 국가기획처의 목적지향성, 즉 RWA와 개인역량은 상대적으로 높게 평가된 반면, 조직역량과 정책지향은 상대적으로 낮은 평가를 받은 것으로 나타났다. 아울러 국가기획처를 포함한 정부기관의 평가가 상대적으로 긍정적인 반면, 민간부문의 평가는 부정적인 것으로 나타나 민관의 시각차이가 존재하는 것으로 나타났다.

목적지향성의 경우 역량에 비해 의지가 높은 것으로 나타나 Hersey & Blanchard (1988)의 모델에 따르면 R2 유형에 가까우므로, 높은 관계지향과 과업지향을 갖는 코치형(S2 = coaching, selling) 리더십이 필요한 것으로 판단된다. 개인역량의 경우 철차준수 내지 공정성에 대한 평가가 긍정적인 반면, 관련기관의 어려움을 이해하거나 정보공개, 환경변화 대응 등에 대한 평가는 상대적으로 부정적인 것으로 나타났다. 한편, 조직역량의 경우 의사결정과정의 참여나 이해관계 조정 수단을 갖고 있음에도 실질적인 갈등조정 노력이나 관계기관 간 협력노력은 상대적으로 낮은 평가를 받는 것으로 나타났다. 정책지향의 경우 전략 수립과 집행과정 모두에서 관계기관의 역할 수행에 대한 적절한 지원이 있었다고 평가된 반면, 적절한 권한 부여나 협력기회 제공, 요구사항 반영에 대해서는 상대적으로 부정적인 평가를 받는 것으로 나타났다. 마지막으로 전반적인 만족도 차원에서는 개인역량(5점 만점에 3.7점)과 정책지향(5점 만점에 3.6점) 비해 조직문화(3.24점) 부문의 점수가 낮은 것으로 나타났다.

이를 종합하면 국가기획처의 역량은 자체적으로 평가하는 것보다 외부에서 평가하는 것이 상대적으로 더 부정적이고, 개인적인 역량이 조직차원이나 정책차원의 역량으로 이어지지 못하고 있으며, 제도적인 권한보다 실질적 권한이 더 적은 것으로 풀이된다. 아울러 이러한 한계를 개선하기 위한

역량강화 방안으로는 우수한 인적자원의 충원과 훈련, 실질적 정책집행 수단확보와 관계 기관과의 협력 등이 필요한 것으로 확인되었다.

개도국의 경우 ODA 사업을 완료한 후 예산 및 제도적 역량 미흡으로 사업의 지속가능성이 저하되는 경우가 많다는 점에서 수원국 담당 기관의 역량제고는 본 사업 못지않게 중요한 성공요인으로 작용하기 쉽다. 우리나라는 1950~60년대 국제원조를 받던 세계 최빈국에서 2020년 현재 3조 원대에 달하는 유무상 원조사업을 추진하는 공여국으로 탈바꿈하였다. 발전행정론을 수입하던 한국행정도 세계 최고 수준의 전자정부를 필두로 한국형 행정모델을 수출하는 위상을 갖게 되었고 무상원조를 전담하는 한국국제교류재단(KOICA)은 2021년에 출범 30주년을 맞게 될 만큼 역사적 관록도 축적하였다. 이러한 ODA 사업이 현지에서 성공을 거두려면 수원 총괄기관의 적절한 역량확보가 필수적이라고 할 수 있다. 본 연구는 한국형 ODA 사업의 일환인 KSP 사업 과정에서 실시된 설문조사 결과를 바탕으로 총괄기관 역량을 진단한 점에서 향후 유사한 사업 수행에 참고할 수 있는 하나의 사례가 될 수 있을 것으로 기대된다. 특히 담당기관 역량진단을 위한 공통된 표준도구가 필요하다는 점을 감안할 때 본 연구의 진단모델은 다른 국가의 다른 기관들을 통일된 기준으로 평가할 수 있는 대안이 될 수 있을 것으로 기대한다. 아울러 향후 다른 나라 사례에 대한 분석을 통한 비교연구나 수원국 총괄기관 역량과 사업성과 간의 관계에 대한 이론적 연구 등이 추가로 이어지기를 기대한다.

참고문헌

- KOTRA(2017). 「과테말라 출장자료」, Kotra 해외출장 가이드.
- Flamini, V. & Teodoru, L.(2017). *More and Better Infrastructure in Guatemala*, International Monetary Fund.
- Florian, A. J. R.(2011). “Public Management Policy Change: A Comparative Study of Civil Service Reform in Mexico and Guatemala”, PhD Thesis, The University of Auckland.
- Gabriela, A.(2013). “Governance Issues in Guatemala: Central Government Coordination Problems within the Decentralization Model and Its Implication for Corruption”, MS Thesis for KDI School of Public Policy and Management.
- Grindle, M.(2010). “Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America”, *Harvard Kennedy School Research Working Paper Series*.
- Hersey P. & Blanchard, K.(1988). *Management and Organizational Behavior*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- IBP(2015). *Guatemala Investment and Business Guide vol. 1: Strategic and Practical Information*, World Business and Investment Library, Lulu.com.
- ICT(2014). *Guatemala Country Report*, International Trade Center.
- KDI(2017). 「사업기획서: 과테말라」, KDI 내부자료.
- Meirovich, G. & Gu, J.(2015). “Empirical and Theoretical Validity of Hersey-Blanchard’s Contingency Model: A Critical Analysis”, *The Journal of Applied Management and Entrepreneurship*, 20(3), pp.56-73.
- Monterroso-Rivas, O.(2008). “Institutions and Public Policies for Rural Development in Guatemala”, *CEPAL Review*, 97, pp.153-169.
- Romero, A.(2015). “Attempting Civil Service Reform: A Theory-based Comparison of Policy Processes in Mexico and Guatemala”,

Latin American Policy, 6(1), pp.147 - 172.

SEGEPLAN(2016). *Institutional Strategic Plan 2017 - 2020, Plan Estrategico Institucional 2017-2020*, Guatemala.

_____(2017). *Organigrama, Organization Chart*, SEGEPLAN 내부자료 영역 후 인용.

[인터넷 자료]

FUNDESA & CACIF(2012). “Mejoremos Guate: Strengthening Our Institutions, Strengthening the Government”,
(www.mejoremoasguate.org).

A Study on Capacity of Principle Agent of Recipient Country for Successful ODA Project Focusing on SEGEPLAN, Guatemala

Woo, Yoon Seuk*

< Abstract >

This study aims to diagnose the capacity of the government agency of Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia(SEGEPLAN) of Guatemala, a KSP project recipient country, based on the survey results collected from relevant stakeholders. It also seeks to analyze the best methods of enhancing SEGEPLAN in terms of individual, organizational, or policy orientation . From the analyses, the study found that SEGEPLAN's capacity as reviewed by outside stakeholders is inferior relative to its capacity as reviewed by inside stakeholders. The higher capacity of an individual orientation does not lead to a better capacity of organizational or policy orientation. De facto capacity is inferior to de jure capacity. To improve SEGEPLAN's capacity, the study suggests the recruitment and training of outstanding human capital is necessary, as well as policy tools for better implementation and collaboration with other agencies. It is expected that this study can contributed to another diagnosis of similar ODA projects.

Key words: ODA, KSP, Guatemala, SEGEPLAN, Capacity
Diagnosis

투고일: 2020.01.14. | 심사완료일: 2020.02.15. | 게재확정일: 2020.02.21.

* Professor, Department of Public Administration, Soongsil University

우윤석(禹潤錫) 현재 숭실대학교 행정학부 교수로 재직 중이며, 영국 카디프대학교(Cardiff University)에서 "Housing renewal, travel response and sustainable urban policy"(2003)라는 주제로 도시및지역학 박사학위를 취득하였다. 제36회 행정고등고시를 거쳐 건설교통부 과장을 역임한 관계로 국토도시 분야에 정책적 관심을 갖고 있으며, 성과평가 및 관리를 중심으로 한 공공관리 분야에 이론적 관심을 기울이고 있다. 주요 논문 및 저술 챗터로 'Housing Policies in South Korea(2019)', 'The View and Measures of Main Business Activities Evaluation of Public Institutions Revisited: Focusing on the Evolutionay Logic Model and Evlaubility Assessment(2019)', '공공기관 주요사업 평가지표의 평가성 검토: 공기업 1군을 중심으로 한 탐색적 연구(2016)', '세대별 자가선택요인 분석을 통한 자가점유 제고방안(2016)', 'Co-evolution of Gated Communities and Local Public Goods(2014)' 등이 있다. (wooyes@ssu.ac.kr)