



국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안

2013. 4

ODA연구실 상임연구원
강경재

저자

강 경 재, Ph.D

(kangkj@koica.go.kr)

▶ 주요 경력

- 現 KOICA 국제개발협력센터, 상임연구원
- Tufts University, Post-doctoral Research Associate
- World Food Programme, Rome, School Feeding Unit, Consultant

▶ 주요 연구실적

- 개발협력 ‘신(新)사업성과지표’ 활용방안: KOICA를 중심으로, 2012, 한국국제협력단
- KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로, 2012, 한국국제협력단
- Impact of long term income generation program on consumption, optimism and self-rated well-being of participants: Case of Bangladesh Participatory Social Forestry Program, 2009, Tufts University

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

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

목 차

약어	ix
국문 요약	1
Abstract	7
 I. 서 론	 11
II. 연구 목적 및 방법	13
1. 연구 목적 및 필요성	13
1.1 연구 목적	13
1.2 연구 조사 내용	14
2. 사례 소개	15
2.1 기관 사례	15
2.2 수원국 사례	17
3. 사례의 한계성	19
3.1 원조 전달방식Aid Modality과 결과평가 틀의 수준 설정	19
3.2 원조 기관 형태Aid Management structure와 국가협력전략 수립 과정 차이	21
4. 용어 정의	23
4.1 국가협력전략Country Partnership Strategy	23
4.2 결과평가 틀Result Framework	24
 III. 원조 국제규범과 국가협력전략	 25
1. 개발 결과를 위한 성과관리	25
2. 국가 단위에서의 성과관리 도구: 국가협력전략	26

2.1 국가협력전략의 정의	31
2.2 국가 개발 계획과 국가협력전략	32
2.3 공여국 ODA 정책과 국가협력전략	35
3. 국가협력전략 수립 및 운영 절차	36
3.1 국가협력전략 주기	36
3.2 팀 구성 및 업무 분장	38
3.3 국가협력전략 준비에 필요한 자원	40
3.3.1 준비기간 비교 분석	42
3.3.2 국가협력전략 수립과 성과측정 예산	43
3.4 단계 별 주요관련 문서	44
3.4.1 사전분석서	45
3.4.2 국가협력전략 관련 가이드라인	48
3.5 이해관계자와의 대화Stakeholder Consultation	51
4. 국별 지원전략의 내용	53
4.1 국가 분석: 네덜란드의 MASP 사례	56
4.2 결과평가 틀Result Framework의 작성	58
IV. 개발원조 시행 도구로서의 국가협력전략	60
1. 원조 효과성, 개발 효과성 및 국가협력전략	60
2. 원조 효율성: 선택과 집중	63
3. 국가협력전략 효과성의 결정요소	64
3.1 공여국 측면	64
3.2 수원국 측면	66
4. 국가협력전략과 프로젝트	67
4.1 결과 중심 성과관리 관점에서 본 국가협력전략과 프로젝트 관계	67
4.2 상호 순환 관계	68
4.3 국가협력전략에 근거한 프로젝트 관리 사례	74
4.3.1 ADB	74
4.3.2 USAID	77
5. 국가협력전략 실패 요인: 논리와 관리의 실패	79

5.1 논리의 실패	79
5.2 소통 부재 또는 오해	81
5.3 관리 실패	81
6. 수원국 성과관리 시스템의 이용	82
6.1 수원국의 성과 관리 준위	82
6.2 수원국 성과 관리 역량	83
V. 결과평가 틀Result Framework과 국가협력전략 성과관리	84
1. 결과평가 틀Result Framework, RF: 결과와 논리	85
2. 결과평가 틀의 구성 요소	86
2.1 ADB	86
2.2 USAID	90
3. 기관 성과관리에 있어서 국가협력전략 결과평가 틀의 위치	94
4. 성과지표	96
4.1 적절한 성과 지표의 특성과 수원국 성과 측정 시스템의 이용	96
4.2 Result Chain과 지표	98
5. 모니터링과 평가에의 이용	98
VI. 국가협력전략의 운영: 한국의 경험	102
1. 국별 지원 전략 CAS 운영 경험	102
2. CAS의 효과와 한계점	107
2.1 CAS의 효과	107
2.2 개선 사항	107
3. 통합 전략으로써의 CPS: 도입 및 현황	109
3.1 CPS 도입	110
3.2 CPS 수립 경과	110
3.3 CPS 수립 체제	113
4. CPS 개선을 위한 당면 과제	116
4.1 CPS의 정의와 성격	120
4.2 CPS 수립과 시행 관리	121
4.2.1 시간과 인력	121

4.2.2 이행과 평가를 감독할 총괄 시스템 마련	122
4.3 이해관계자 대화 강화	124
4.3.1 수원국보다는 한국 이해관계자 중심의 CPS	124
4.3.2 현장 대화 채널의 확보	124
4.4 CPS 성과관리와 CPS에 기반한 사업의 운영:	
장기 전략의 필요성	125
4.4.1 중점분야 및 기타 분야 선정의 원칙	125
4.4.2 프로젝트와 CPS 주기 사이의 시간차로 인한 목표 불일치 ...	127
4.4.3 단년도 위주의 전략	130
4.5 결과평가 틀	130
4.5.1 개발 효과성과 CPS:	
현실적인 기여도와 수원국 결과평가 틀 이용 원칙	130
4.5.2 상위목표와 중점 분야의 연계 분석 부족	132
VII. 결론 및 제언: 선행사례 분석을 통한 CPS 및 결과평가 틀 개선 방안 ..	136
1. CPS의 성격에 대한 합의 도출	136
2. CPS 수립과 시행 관리 강화	137
2.1 시간과 인력 및 재정 지원 강화	137
2.2 CPS 시행과 성과관리를 위한 총괄 시스템 확립	138
3. 수원국 내 이해관계자 대화 강화	142
4. CPS의 연속성과 성과: 결과중심의 장기전략 수립	144
5. 수원국 성과관리 시스템 활용에 대한 적용 가능성 판단	146
5.1 수원국 성과관리 시스템 신뢰성 평가	146
5.2 한국의 원조 규모에 따른 판단	147
6. 수원국 결과평가 틀의 이용과 측정 가능한 지표의 선택	151
6.1 수원국 결과평가 틀 이용과 성과관리	151
6.2 측정 가능한 성과지표를 포함한 결과평가 틀의 작성	151
7. CPS 성과관리 개선을 위한 KOICA의 역할	154
7.1 KOICA 현장 분석 역량 강화	154
7.2 CPS에 근거한 프로젝트 시행과 그에 대한 학습	155
7.3 KOICA의 사업 모니터링과 평가 역량 향상	155

8. 개선을 위한 과도기 성과관리 모형의 도입	156
참고 문헌	158
별첨 1. 인터뷰 질문지	162
별첨 2. 현지 인터뷰 대상 기관 및 참가자	164
별첨 3. 2010년, 2011년에 추가된 수원국 목록	165
별첨 4. 2011년 26개 중점협력국 원조 순지출액 순위	166
별첨 5. 별첨 섹터 구분	167

표 목차

[표 1] Case study 사례 정리	18
[표 2] 사례 한계성 요약	23
[표 3] 사업과 국가 수준의 성과관리의 비교	29
[표 4] 기관 별 국가협력전략의 정의	31
[표 5] Vision 2020의 6개 중점 분야와 범분야	33
[표 6] ADB 국가협력전략 준비기간	40
[표 7] Irish Aid 준비기간	41
[표 8] CDCS 작성 스케줄에서 나타난 작성 소요 시간	41
[표 9] ADB 캄보디아 CPS 관련 문서	47
[표 10] ADB 캄보디아 관련 보고서 2011~2012	48
[표 11] 국가협력전략 가이드라인 비교	49
[표 12] 국가협력전략 목차 비교	54
[표 13] 우간다와 르완다 국가분석: 네덜란드의 예	57
[표 14] 세네갈 CDCS 결과평가 틀 중 지표 요약 (부분)	59
[표 15] 파리선언 이행과 CPS	60
[표 16] 부산 글로벌 파트너십 지표이행을 위한 CPS 이용 방안	62
[표 17] 프로젝트 디자인 단계별 국가협력전략과의 관계	69
[표 18] 캄보디아 CAS 1999년~2006년에 포함된 사업	73
[표 19] 국별평가에 사용된 성과지표의 수준	84
[표 20] 무유상 통합 중기 국별 원조전략 수립국가: 2008년 ODA 중기 국별원조전략 수립	103
[표 21] 국별 개발수요 및 지원전략	105
[표 22] CAS 및 CPS 발전 주요 결정 사항 요약	106
[표 23] 국별 지원 전략 평가 보고서 요약	108
[표 24] CAS와 무유상 통합 CPS 비교	110
[표 25] 2013년 1월 CPS 수립 경과	111
[표 26] CPS 요약: 베트남, 가나, 솔로몬 제도	111
[표 27] CPS 원칙과 적용 정도	115
[표 28] CPS 목차 비교: 세계 은행과 한국	118
[표 29] CAS의 한계점 및 개선 조치, 관련 CPS 개선 사항	119
[표 30] 부산지표 중 결과 중심 주의 관련 지표	131

[표 31] 베트남 SEDP(2011-2015) 부문별 주요 성과지표 달성목표	131
[표 32] 한국 CPS 지원 목표	133
[표 33] 한국 CPS 목표와 미국 CDCS 목표 비표	134
[표 34] CPS 내용과 시행 및 개선 사항	135
[표 35] CPS 성과관리 주체에 따른 지표 분류(안)	141
[표 36] 베트남, 르완다, 우간다에서의 한국 ODA 규모 및 섹터 수 (2011년) ..	150
[표 37] 베트남 CPS 중 ‘인적자원 개발’ 부분의 성과측정 지표(안)	153

그림 목차

[그림 1] 원조 전달 방식의 차이	20
[그림 2] 원조 전달 방식 차이와 결과평가 틀 수준 차이	20
[그림 3] ODA 시행 형태	21
[그림 4] ODA 시행 형태에 따른 국가협력전략 수립 및 시행 형태	22
[그림 5] 결과 중심 성과관리 단계	26
[그림 6] 프로젝트 합산	27
[그림 7] 프로젝트의 결과 고리 예시: 문해율 향상	28
[그림 8] 국가수준 성과의 결과 고리 예시: 국민복지 증진	28
[그림 9] 국가협력전략과 국가 수준의 성과관리: 공여국의 입장	30
[그림 10] 르완다 Vision 2020 로드맵	34
[그림 11] ODA 정책 시행 과정	35
[그림 12] ADB 국가협력전략 주기	37
[그림 13] ADB 국가협력전략 업무분장	39
[그림 14] 공여기관의 국가협력전략 작성 기간 비교	42
[그림 15] 국가협력전략 준비 단계: ADB	45
[그림 16] 국가협력전략 수립과 프로젝트 선정 관계 1: 국가협력전략 수립 후 프로젝트 선정	70
[그림 17] 국가협력전략 수립과 프로젝트 선정 관계 2: 프로젝트 선정이 국가협력전략 수립보다 앞선 경우	71
[그림 18] 장기전략 목표, 국가협력전략 목표, 프로젝트 결과의 조정	72
[그림 19] ADB Project Cycle: 국가협력전략과 프로젝트 사이클	75

[그림 20] ADB Project Cycle 점검 지표	76
[그림 21] USAID' s Program Cycle	77
[그림 22] CDCS 결과평가 틀과 Project LF	78
[그림 23] 논리 오류로 인한 목표 달성 실패	80
[그림 24] 중요 관련 요소 및 활동 누락	80
[그림 25] 소통 부재로 인한 국가협력전략 성과 달성 실패의 예	81
[그림 26] 관리 실패로 인한 국가협력전략 실패	82
[그림 27] 일반적인 국가 수준의 결과평가 틀	85
[그림 28] ADB 국가 수준의 결과평가 틀과 지표의 예	87
[그림 29] ADB의 라오스 국가협력전략 결과평가 틀과 라오스 국가개발 전략의 비교	89
[그림 30] CDCS 결과평가 틀	90
[그림 31] USAID 우간다 CDCS 결과평가 틀	92
[그림 32] CDCS도입에 따른 논리 개발	93
[그림 33] ADB 국가협력전략 및 운영틀	95
[그림 34] USAID의 경우	99
[그림 35] CAS와 CCSP	104
[그림 36] 국제개발협력 선진화 방안	112
[그림 37] 국가협력전략 수립 체계	114
[그림 38] CPS 프로세스 문제 분석	117
[그림 39] ODA 사업의 단계별 평가 관리 시스템 구축	123
[그림 40] 장기 목표로서의 ODA 정책 목표의 역할	126
[그림 41] KOICA 사업 발굴 및 시행 주기와 CPS 주기: 예시	128
[그림 42] 사업 주기와 CPS 주기	129
[그림 43] 요청 프로젝트에 기반해 작성된 CPS 성과관리 문제점	132
[그림 44] CPS 시행과 성과관리 역할 분담(안)	139
[그림 45] 장기 전략과 CPS 주기	145
[그림 46] 공적원조총액과 지원 수원국 수(DAC 회원국 전체)	147
[그림 47] 공적원조총액과 지원 수원국 수(지원국 수 100~150개인 회원국) ...	148
[그림 48] 한국 ODA 공여국 수 변화 추이	148
[그림 49] 중점지원국의 지원 비율 변화	149
[그림 50] 베트남 CPS 한국의 대 베트남 전략	152
[그림 51] 단계별 국가협력전략 성과관리 향상	157

약어

약어	정식명칭	한글명칭
MfDR	Management for Development Results	개발결과를 위한 성과관리
RBM	Result Based Management	결과중심 성과관리 제도
RF	Result Framework	결과평가 틀
DO	Development Objective	개발 목표 (USAIDCDCS)
ODA	Official Development Aid	공적개발원조
CPS	Country Partnership Strategy	국가협력전략
CSP	Country Strategy Papers	국가 전략 문서 (아일랜드)
CDCS	Country Development Cooperation Strategy	국가 개발협력 전략 (미국)
CCSP	Country Cooperation Strategy and Program	국가 협력 전략 및 프로그램
IDA	International Development Association	국제개발협회 (세계은행)
CAS	Country Assistance Strategy	국별지원전략
MASP	Multi-Annual Strategic Plans	네덜란드 다년도 전략 계획
BMZ	das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	독일 경제협력부
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	독일 재건은행
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	독일 해외원조기구
USAID	United States Agency for International Development	미국 개발협력처
SWAp	Sector Wise Approaches	섹터별 접근법
ADB	Asian Development Bank	아시아 개발은행
DFID	Department for International Development	영국 국제개발청
GBS	General Budget Support	일반예산지원
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본국제협력단
IR	Intermediate Result	중기 목표 (USAID CDCS)
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단

국문 요약

지난 10여년 간 빠른 속도로 양적 성장을 이룩한 한국의 원조는 이제 질적인 성장과 체질 개선에도 힘쓰고 있다. 그 해결 과제 중 하나로 원조 체계 분절화 극복을 들 수 있다. 2012년 말에 진행되었던 동료 평가에서는 여러 가지 사항 중 분절된 원조 체계(fragmented aid implementation system)에 대한 우려가 아직 남아있음을 지적하였다(OECD/DAC, 2013).

이 두 과제의 해결 방법으로 현재 한국 ODA가 추진하고 있는 전략이 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)이다. 우리나라 국가협력전략의 시초라 할 수 있는 국별 지원전략(Country Assistance Strategy, CAS)은 2006년 국제개발협력위원회 설립 이전부터 언급되어 왔으며, 2008년~2010년 사이 중점적으로 시행되었다. CAS는 국가 수준의 종합적인 원조 계획의 시초라는 면에서 높이 평가할 수 있으나 무상 원조와 유상 원조 기관이 각각 설립하고 대외비로 시행하여, 원조 체계 분절화 극복에는 큰 도움이 되지 못하였다.

2010년 새로이 채택된 통합 CPS는 국가 수준의 종합 계획을 시행 기관들이 참여적인 형태로 형성하여 시행하도록 하여 원조 체계 분절화 극복에 힘쓰고 있다. 또한 다각적인 분석을 통해 파리 선언과 부산 글로벌 파트너십 지표 이행 등을 통해 개발 효과성을 높이고 국제 규범에 맞는 원조를 시행하기 위해 비구속성 원조 비율의 증가 등 효율적인 원조 체계 개선에도 이용할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

CPS는 그 도입과 시행에 있어서 아직 초기 단계라고 할 수 있으며 효과적인 도구로 사용되기 위해서 해결해야 할 여러 해결 과제를 안고 있다. 이 연구는 타 공여기관들의 국가협력전략과 한국의 CPS를 비교 분석 하여, 그 보완사항을 제언하기 위하여 진행되었다.

국가협력전략의 정의 및 운영

국가협력전략의 정의는 국가협력전략의 도입 배경과 밀접한 관련이 있다. 대부분의 기관/국가는 국가협력전략의 도입을 통해 국가별 지원의 목표를 수립하고 효율성

을 높이는데 사용하고 있다. 각 기관은 정의와 도입 목적 등에 따라 다른 명칭과 정의를 부여하고 있으며 기관에 따라서는 명칭을 혼용하여 사용하기도 한다. 예를 들어 세계 은행의 경우 CPS와 CAS를 혼용하여 사용하고 있다.

OECD는 CAS를 보통 3~4년 주기를 바탕으로 공여국의 수원국 지원을 위한 프로그램 계획을 담은 문서로 정의하고 있다. 기관에 따라서는 5년 주기로 국가협력전략을 수립하는 기관들도 있고, 필요에 따라서 같은 기관이 수립한 국가협력전략이라 하더라도 그 주기가 조정될 수 있다.

다양한 원조 기관들이 국가협력전략을 도입하여 사용하고 있다. 각각의 기관은 특성에 맞는 형태로 변형하여 사용하고 있어 그 형식과 내용이 다르나, 각 기관의 CPS 정의를 비교하면 다음과 같은 공통점을 도출할 수 있다.

- 1) 수원국 별 특화 전략
- 2) 공여국의 원조 내용 및 방향성 제시
- 3) 공여국이 기여하는 수원국 내에서의 개발 성과 정의
- 4) 원조의 시행, 성과관리 및 평가 방법 등을 포함

공여국의 ODA 정책과 수원국의 개발 목표가 일치하는 지점을 찾고, 그것을 바탕으로 한 개발 성과를 정의하며 이를 달성하기 위해 시행될 모든 원조 활동과 그에 따른 성과관리 및 평가 방법 등 방대한 내용을 다루고 있는 만큼 국가협력전략 기획은 많은 시간과 노력이 끊임없이 요구되는 작업이다. 준비 기간은 기관에 따라 다르나 적어도 6개월에서 2년 사이의 기간과 많은 예산이 소요된다. 공식적인 준비절차가 시작되기 전, 선행 국가협력전략 시행 사이클 중에 끊임없이 진행되는 정책 대화와 함께 CPS stocktaking meeting이 진행 된다. 이러한 과정을 통해 그 사이 진행되고 있는 프로젝트를 포함한 원조 전달 활동이 장기 전략과 향후 시행될 차기 국가협력전략의 방향성과 일치하고, 효과적인 차기 국가협력전략 수립에 영향을 줄 수 있도록 한다.

결과평가 틀과 국가협력 전략

결과평가 틀은 국가협력전략의 근본을 이루는 논리 흐름을 보여주는 보조 도구로

표 또는 흐름도의 형태를 갖추고 있다. 결과평가 틀은 사업 성과관리 기법인 논리모형 보다 비교적 새로이 등장한 도구로서, 프로그램, 기관 또는 국가 등 상위 단위에서의 논리 구조를 보여주는 틀이다. 기관에 따라 여러 형태를 취하고 있지만 공통적인 결과평가 틀의 주요 내용은 전략의 논리적인 골자를 이루는 ‘개발 가설’이다. 결과평가 틀은 전략의 가장 상위 목표인 전략적 개발목표와 이를 성취하기 위해 이루어져야 할 하위 목표(주로 섹터 또는 하부 섹터 수준) 사이를 전략의 논리에 맞춘 인과관계(Cause and Effect)에 따라 배열하여 흐름을 제시한다.

국가협력전략의 성과 측정 측면에서 결과평가 틀은 측정에 중요한 성과지표를 설정하는 토대를 제공한다. 즉 각 개발목표 수준의 성과 목표를 설정한 후 여기에 알맞은 지표를 선정하고, 이 지표를 모니터링 및 평가에 이용함으로써 전체적인 성과 관리가 가능하다. 결과평가 틀은 국가협력전략을 통한 원조 효과성 제고에 기여하는 데 효과적인 도구로 사용될 수 있다. 파리선언과 부산 글로벌 파트너십 지표는 결과평가 틀의 가장 상위 목표를 파트너 국가의 개발목표와 일치 시키고 또한 성과지표와 그 측정 역시 파트너 국가의 개발 성과 측정 방식을 이용하는 것을 원칙으로 하고 있다.

원조의 효과성 및 효율성과 국가협력전략

국가협력전략은 원조 효과성 증진을 위해 도입된 경우가 대부분이며, 선행 원조기관들의 경험은 대부분 효과성과 효율성 증진에 도움이 되는 것으로 나타났다. 그러나 모든 제도가 그러하듯 국가협력전략의 도입만으로 원조 효과성이 올라가는 것은 아니다.

파리선언과 아크라 행동 계획이 진행 중이었던 2000년대 초반부터 지금에 이르기까지 많은 원조 공여국과 기관들은 원조 일치와 원조 조화, 결과 중심의 원조 및 상호 책임성의 내용을 국가협력전략에 반영하여 원조 효과성 증진에 힘써왔다. 또한 국가협력전략 수립을 위한 대화 과정 등을 통해 수원국의 결과중심 개발 전략 수립에 도움을 줄 것을 가이드라인에 명시하고 있는 기관들도 있다.

또한 국가협력전략은 선정된 국가를 대상으로 그 국가의 발전과 성장을 위한 원조 분야와 전달 방법을 선택하고, 이에 따라 향후 정해진 기간 동안 어떤 분야에 자원과 노력을 집중하여 지원할 지 결정하여 원조 효율을 높이는데 중요한 도구이다. 그러나 이것 역시 국가협력전략 도입으로 해결된다기 보다 국가협력전략에 공여국의 선택과 집중 원칙을 효과적으로 적용했을 때만 가능하다. 이를 위해서 우선 공여기

관의 지원 우선 순위의 선택 원칙을 마련하는 것이 필요하다. 이를 결정하는 것은 공여국의 중장기 ODA 정책과 수원국의 상황, 특히 수원국의 장기 개발 전략 사이의 조화로, 이 사이의 접점을 찾고, 명확한 절차와 기준을 적용하여 지원 우선 순위를 선택하는 것은 원조의 효과성 증진에 매우 중요한 요소이다.

한국의 국가수준 협력전략 도입 및 운영 경험: CAS와 CPS

최초의 국가수준의 협력 전략은 2005년 11월 15일 국무회의의 ‘대외원조 개선 종합 대책’에서 지정한 ‘중점지원국 대상 3~5년 단위 중기 국별원조전략 수립’ 결정으로 시작되었다. 이는 다시 원조 효과 제고를 위한 국별 종합원조 계획으로 이어졌으나(2006년 3월 국제개발협력위원회, 이하 국개위), 최초의 종합원조 계획이었던 CAS는 국가수준의 통합 원조전략을 수립하기 보다는 수원국에서 KOICA, EDCF 등의 기관이 기관의 원조 활동을 상호 연관성 없이 작성한 독립 전략의 성격이 강하였다.

이에 반해 CPS는 현재 13년 상반기 중 CPS 수립을 26개 중점 협력국 모두를 대상으로 완료하고, 그 수립 절차 및 방식 개선을 추진할 예정이다. 특히, 현재 가장 중점으로 떠오르고 있는 개선 사항으로, 국가협력전략 간결과, 중기 재원계획 및 구체적인 성과목표 포함 여부 등이 있다. 개선 작업의 결과로 CPS 수립 가이드라인을 보완할 예정이다.

CAS에서 CPS로 전환되는 과정 중 해결 과제와 미해결 과제를 나열하면 다음과 같다.

CAS 개선 사항	조치 사항	관련 CPS 개선 사항
무유상 분절	통합 전략 마련	실질적인 무유상 공조체제 마련을 위한 노력 중
수립 시 한국 ODA 관련 부처 간 협의 부족	협의 및 T/F 구성을 통한 CPS 설계	좀 더 근본적인 대책 마련으로 협의 체제를 단순 분업에서 시너지적 관계로 발전시킬 필요성 있음
비공개	최종 협의된 CPS를 웹 상에 공개	수원국에 대한 공식 전달 체계 구체화 필요
구체적인 정량지표 부족	계획시 정량 지표 포함	구체적인 정량지표 부족
예산 미수립		예산 미수립
모니터링과 평가가 비공개로 이루어 짐	평가 보고서 공개. 평가소위원회 발족	각 기관에서 이루어지는 CPS 해석 및 사업 시행에 대한 실질적인 모니터링 구조 보완 필요. 평가 방법 구상 필요. 환류 방법 모색 필요.

CPS 성과관리 상의 도전과제와 해결 방안

모든 제도의 시행은 초기 시행 중 얻어진 개선 사항들이 당면 과제로 주어진다. 현재 한국 CPS도 마찬가지로 효과적인 전략 도구로 사용되기 위해서는 다음과 같은 개선 사항을 해결할 필요가 있다.

무엇보다 전반적인 CPS의 방향성을 설정하고 CPS 중점 분야 선정에 대한 가치판단의 근거를 제공할 결과 중심의 장기 ODA 정책 및 시행 전략이 필요하다. 이를 중심으로 단년도 위주의 계획에서 벗어나 장기적인 관점을 가지고 CPS를 운영할 수 있으며 또한 성과 측정에 있어서도 통일된 관점을 유지할 수 있다.

먼저 CPS의 정의와 성격을 분명히 규명하고 이에 대한 합의를 도출할 필요가 있다. 현재 CPS는 전반적인 정책의 방향을 지시하는 성격이 강하나 실질적인 시행문서라고 하기에는 세부적인 시행 지침이 부족한 경향을 보이고 있다. 그러나 CPS를 통한 통합적인 원조 관리를 위해서는 세부지침을 강화한 시행 문서가 필요하다.

성격 규명 이후에는 각각에 맞는 기획 절차와 내용을 점검할 필요가 있다.

또한 보다 효과적인 성과관리를 위해 현재 CPS에 포함되어 있는 결과평가 틀의 논리 구조를 강화하고 이를 수원국의 개발전략과 실질적인 성과 단위에서 연계하는 노력이 필요하다. 다만 이를 위해서는 각 중점협력국에 대한 한국 ODA의 규모를 고려하여 점진적으로 시행하고, 예산의 선택과 집중을 높여 파급효과의 크기를 키우는 것이 선행되어야 한다. 또한 이러한 성과를 측정할 수 있는 측정 지표와 대략적인 목표치를 포함하여 성과관리 방안을 마련하여야 한다.

한국 CPS는 준비기간 동안 수원국 이해관계자들 보다는 한국 내 이해관계자의 입장이 중심이 된다는 비판을 받고 있다. 이는 정부 관련 부처간 의견 조율을 위해 논의가 주로 국내에서 이루어지고 있는데 원인이 있다. 이의 해결을 위해서는 수원국 현장에서 이해관계자들과의 대화를 지속적으로 진행할 수 있는 장치가 요구되며 이는 선진 공여기관들과의 합동 대화, 공여국 회의 및 정보 공유를 통한 이해 강화를 통해 해결할 수 있을 것으로 기대한다.

효과적인 CPS 활용을 위해서는 정부 부처의 CPS 이행 정도를 측정하고 관리할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 현재 CPS는 구속력이 없으며 이는 CPS 이행 시 여러 가지 부작용을 초래할 여지가 크다. 여기에 대한 보완이 없다면 CPS 수립에 투입된 모든 노력과 자원을 헛되이 낭비하는 극단적인 결과로도 이어질 수 있다.

CPS는 범정부적 전략 문서인 만큼 그 향상과 이행 책임이 어느 한 기관에 국한되어 있지 않다. 향후 ODA 발전을 위해서는 당면 과제 해결을 위하여 정부 차원의 공통 노력이 따라야 할 것이며, 이를 통해 한국 ODA 운영의 성숙도를 높일 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

Abstract

The volume of Korean Official Development Aid (ODA) has been increased rapidly in the past decade. The burden of managing this rapidly-expanding ODA volume and keeping up with the quality standards of the OECD DAC are some of the challenges the Korean ODA faces. This research aims to review the experience with the Country Partnership Strategy, the tool which the Korean ODA system adapted to coordinate aid so as to improve the quality of aid.

The recent Peer Review report identified the fragmented administrative structure had not been solved, especially in terms of coordinating Korean ODA among the Korean government actors. Since the special review, the Korean government launched several new strategies and institutions to enhance their in-country coordination. One of such means was the Country Partnership Strategy (CPS).

Country strategies with various names and formats are used by many donors in order to enhance aid effectiveness and efficiency. The OECD DAC defines such strategies as: “documents that set out the planned programme of assistance provided by a donor to a country, usually for a set period.” They usually include various activities such as grant and loan plans and are used as a tool to coordinate the aid activities of the donor as well as activities with partners such as partner country governments, other donor agencies, and civil societies.

The first such strategy used by Korean ODA was the Country Assistance Strategy (CAS). The CAS was the first strategy the Korean government adopted to manage aid at the country level. However, despite the intention to coordinate aid through the CAS, a separate CAS was developed by EximBank and the Korean International Cooperation Agency (KOICA), which are in charge

of the loan and grant components of Korean ODA, respectively. Despite limitations, each agency had gained valuable experience to manage aid at the country level. The lessons learned were—at least partially—used to build the foundation for the CPS.

The CPS was officially adopted by the high-level Committee for International Development Co-operation (CIDC) as an improved alternative of the CAS in terms of coordinating aid activities in the year 2010. For the first time, all of Korea's ODA activities in each of the 26 priority countries were expected to be regulated by a single, cohesive strategic document. However, experience thus far indicates that in order to achieve what the CPS was expected to achieve, the following issues should be addressed.

First of all, the CPS must define its purpose in clear and operable terms. There are two parallel opinions on what type of document the CPS should be: 1) a general policy guideline listing general but cohesive directions of where and which sector the Korean ODA will work on in a partner country, and 2) a comprehensive strategic document containing detailed description on what should be done in a particular partner country, which is what the CPS was intended to. The former will lift the heavy burden of preparation but may not be enough to coordinate the fragmented aid administration. On the other hand, the latter will require more attention to rigorous planning and strengthening several components in the CPS including budget and result framework.

The current CPS contains a result framework as a form of logical flow in selecting sectors and connecting higher development goals to lower-level activities. However, it does not include the indicators and targets which would guide the result measurement and the eventual evaluation of the results achieved by the partnership strategy.

Depending on the decision made regarding the role of the CPS, the procedure for planning and executing the CPS should be reinforced. Currently, more attention is being given for the planning stage of the CPS, which is appropriate

since many of the CPSs are currently under the planning process. However, for the completed CPS, there seems to be no arrangement for how to monitor and enforce the implementation of the CPS. For instance, the Korean CPS has a limit of three sectors for the Korean ODA implementation agencies to concentrate on, and it allows for a ‘special sector’ as long as its budget share is less than 30% of the whole budget for the country. However, there is no monitoring body to ensure proper budget allotment and/or effective agency coordination.

Furthermore, the current system is more focused on short-term project-type interventions partly due to the lack of a long-term, result-based policy or a strategy to define the goals of all of the ODA activities. This weakens the basic principles as well as the guidelines set for selecting the priority sectors in a partner country. The projects that are selected and implemented during the current CPS often end during the next CPS period. This creates a problem in evaluation and results management for the CPS. Since there is no long-term agreed goal to be achieved, the strategy may switch its focus each period, while the projects will produce results in the next CPS period thus creating a time gap. A long-term, results-based goal that is agreed upon is essential not just for the sake of the CPS but also for Korean ODA's effectiveness.

Currently, the CPS planning is suffering from the lack of time and manpower, which is common problem throughout the Korean ODA administration. This also often results in not reflecting enough of the partner country's input. Thus, enhancing stakeholder consultation is required in order to achieve a better ‘partner-owned’ CPS. Korean ODA administrators should come up with the ways to make a single, coordinated conversation channel to enhance stakeholder consultation. On the other hand, however, the fragmented administrative structure makes this difficult.

The CPS, as proven in other donor's practices, can be an effective tool for managing aid at the country level. The Korean CPS was also expected to be used as a coordination tool to reduce the impact of the fragmented administrative

structure of Korean ODA. Overcoming the challenges listed above would be a great step forward to improving Korean ODA's efficiency and effectiveness in the future.

I. 서론

우리나라의 공적개발원조(Official Development Aid, ODA)는 지난 10년간 비약적으로 발전하였다. 2010년 OECD/DAC 가입 이후, 총 ODA 규모가 12억불로 증가하였고, GNI 대비 ODA 액수는 2011년 0.12%를 달성하였다. 물론 이것은 OECD/DAC 회원국의 평균인 0.31%보다 낮은 수치이나, 2000년 GNI 대비 0.04%였던 것을 감안하면 매우 빠른 증가라고 할 수 있다.

한국의 원조는 이제 양적 확장뿐만 아니라 질적인 성장과 체질 개선에도 힘쓰고 있다. 그 해결 과제 중 하나로 원조 체계 분절화 극복을 들 수 있다. 2012년 말에 진행되었던 동료 평가에서는 여러 가지 사항 중 분절된 원조 체계(fragmented aid implementation system)에 대한 우려가 아직 남아있음을 지적하였다(OECD/DAC, 2013).

1991년 한국국제협력단이 창립된 이후, 무상원조의 대부분은 한국국제협력단법에 기반하여 KOICA가 집행하고 있었다. KOICA는 대한민국을 대표하는 무상원조 원조 시행의 주체였을 뿐만 아니라 무상원조 요구에 대한 단일화된 창구의 역할을 하였다. ‘단일화된 원조 집행 체계’는 무상원조의 방향성을 정하거나 그 시행 사항 검토 등에 있어서 행정적으로 매우 편리한 구조로, 원조 효과성 증진을 위해 매우 이상적인 형태로 여겨지고 있다. 그러나 최근 전문성에 대한 요구 증가와 함께 여러 부처의 국제협력 참여 증가로 인해, 이러한 원조 체계가 분산되고 있는 실정이다.

2012년 12월 제 14차 국제개발 협력위원회 의결안건에 의하면 현재 총 25개 기관이 73개국을 대상으로 671개 사업을 추진하고 있다. 이 중 프로젝트형 사업은 10개 기관이 50개국을 대상으로 하여 240건을 추진하고 있는 중이다.

원조 체계의 분산은 비슷한 사업의 중복, 원조 창구의 혼선 및 수원국 내에서의 원조 분절화 가중, 프로젝트 규모 축소 및 소규모 프로젝트 난립 등의 문제를 가중시키며, 결국 원조의 효율성과 효과성을 저해하는 중요한 요인으로 작용할 수 있다.

이 두 과제의 해결 방법으로 현재 한국 ODA가 추진하고 있는 전략이 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)이다. 우리나라 국가협력전략의 시초라 할 수 있는 국별지

원전략(Country Assistance Strategy, CAS)은 2006년 국제개발협력위원회 설립 이전부터 언급되어 왔으며, 2008년~2010년 사이 중점적으로 시행되었다. CAS는 국가 수준의 종합적인 원조 계획의 시초라는 면에서 높이 평가할 수 있으나 무상 원조와 유상 원조 기관이 각각 설립하고 대외비로 시행하여, 원조 체계 분절화 극복에는 큰 도움이 되지 못하였다.

대안으로 채택된 통합 CPS는 프로젝트형 사업뿐만 아니라 여러 원조 시행 방법을 아우르는 국가 수준의 종합 계획을 시행 기관들이 참여적인 형태로 형성하여 시행하도록 하여 원조 체계 분절화 극복에 힘쓰고 있다. 또한 다각적인 분석을 통해 파리선언과 부산 글로벌 파트너십 지표 이행 등을 통해 개발 효과성을 높이고 국제 규범에 맞는 원조를 시행하기 위해 비구속성 원조 비율의 증가 등 효율적인 원조 체계 개선에도 이용할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

또한 국가 전략을 통해 이제까지 시행이 저조하였던 국가 수준의 결과 중심의 성과관리를 향상시키고자 하고 있다.

그러나 모든 제도가 그러하듯, CPS 역시 시행 초기의 어려움을 겪고 있다. 특히, CPS의 수립과 시행에 있어서 실질적이고 명확한 지침을 마련하는 것이 당면 과제로 떠오르고 있다. 이러한 맥락에서 이 연구는 현행 국가협력전략과 결과평가 틀의 당면 과제들을 진단하고 그 해결 방안에 대한 제언을 위해 기획되었다.

II. 연구 목적 및 방법

이 연구는 새로운 원조 시행 도구^{tool}인 국가협력전략 도입에 따라 수반되어야 할 결과평가 틀의 보완, 수정 또는 새로운 성과관리 방식 도입을 위해 기획된 연구였다. 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)은 한국 무상원조 주 시행 기관으로서 성과 중심의 사업관리, 기관 성과관리 등 여러 차원의 성과관리 제도에 대한 기관 내외부의 수요를 충족시켜야 하며, 이를 위해 기존의 사업 중심의 기획, 시행, 평가에 이르는 일련의 성과관리 방법을 프로그램, 섹터, 국가 등 좀 더 높은 수준으로 전환할 필요가 있다. 그러나 또 한편 개발원조에 대한 정책과 시행이 분리되어 있으며 시행 주체 역시 여러 관련 기관으로 나누어져 있는 상황을 극복해야 하는 어려움이 있다. 이 연구에서는 이러한 상황이 CPS에 미치는 영향을 점검하고 KOICA를 비롯한 여러 기관이 효과적인 성과관리를 위해 해결해야 할 과제들에 대하여 고찰하기로 한다.

1. 연구 목적 및 필요성

1.1 연구 목적

앞에서 언급한 대로 그 간 한국의 CPS 경험을 통해 얻어진 CPS 개선 사항, 특히 KOICA의 성과관리 개선 방안에 대해 고찰하고, 이에 대한 적용 방안을 모색하는 것이 이 연구의 주 목적이었다. 그러나 연구 진행 결과 다음과 같은 이유로 연구의 스코프를 조정할 필요가 있었다.

- 1) 대부분의 한국 CPS 성과관리 개선 사항은 CPS 기획과 시행에 관련되어 있었다. 예를 들어 성과관리의 기본을 제공하는 결과중심의 장기정책 부재는 CPS 중점 지원 분야 선정에 있어서 정확한 원칙이 없는 부정적인 영향을 미치고 있다. 이의 근본적인 해결은 결과중심의 장기정책 마련에 있으나 이는 단시간 내에 해결

될 수 있는 것도 아니며, 또한 KOICA가 해결할 수 있는 범위의 문제도 아니다.

- 2) 상위 성과관리 방식이 하위 성과관리에 직접적이고 밀접한 영향을 미치는 결과 중심의 성과관리의 측면에서 살펴볼 때 KOICA의 CPS 성과관리 방식은 전체적인 CPS 틀 안에서 이루어져야 한다. 그러나 아직 CPS 전체 성과관리 방식이 확정되지 않은 상황에서 KOICA만의 성과관리를 논한다는 것은 시기상 적절하지 않다.

따라서 이 연구에서는 당초 초점이었던 KOICA의 CPS 결과평가 틀이라는 연구 스텝을 넓혀 전반적인 한국 CPS 성과관리의 제약점을 고찰하고, 그 개선 방향에 대해 주로 논하기로 한다.

개발결과를 위한 성과관리(Management for Development Results, MfDR)에 있어서 결과평가 틀은 복잡한 구성 요소들 사이의 논리를 간략하게 정리하고 제시하여 이해관계자들 사이의 의사소통을 돕고, 이후 국가 수준 성과관리의 기초를 제공한다.

결과평가 틀의 모체가 되는 논리 모형(Logical framework)과 마찬가지로, 결과평가 틀은 선행된 분석 및 전략 수립과정과 분리해서 생각할 수 없다. 논리 모형이 논리모형 접근법의 체계적이고 순차적인 시행에서만 가능하듯 결과평가 틀 역시 성과관리의 대상이 되는 전략이나 정책이 제대로 준비되지 않는 상황에서 홀로 존재할 수 없다. 따라서 본 연구에서는 결과평가 틀의 개선, 더 나아가 성과관리의 개선 방안을 위한 CPS 수립, 시행, 평가에 이르기까지의 과정을 포함하였다.

1.2 연구 조사 내용

이 연구는 현행 CPS와 KOICA 결과평가 틀(Result Framework, RF)의 효과적인 연계방안을 모색하기 위해 다음과 같은 사항을 연구조사 하는 것을 목적으로 하여 기획되었다.

- 1) 한국 CPS의 성격 및 개발 협력 원조 운영 시의 역할 규정
- 2) 한국 CPS의 내용 분석 및 효율적인 원조 수행을 위한 CPS개선 방향 분석
- 3) 한국 CPS 시행 기관으로서 KOICA의 역할 및 KOICA의 기관 성과관리 상 CPS의 역할 규정

당초의 연구 스킵은 CPS보다는 CPS 시행 이후에 발생하는 성과관리 상의 문제점에 초점을 맞추고 이를 위한 결과평가 틀의 개선 방안을 모색하는 것이었다. 그러나 현재 원조의 성과관리 기본 정신인 개발결과를 위한 성과관리(Management for Development Results)의 입장에서 볼 때 성과관리의 개선은 그 단계의 가장 첫 번째 기획의 단계에서 시작되어야 한다.

위의 주제를 연구하기 위해 본 보고서는 다음과 같은 내용에 대한 분석을 시도하였다.

- 1) 타 DAC 회원국의 국가협력전략 성과관리 방식 변화 분석
- 2) 한국의 국가협력전략 경험 분석
- 3) 한국의 국가협력전략 분석을 통해 얻은 개선 과제 분석
- 4) 개선 과제의 해결 방안을 선진국 사례와 한국의 실정을 점검하여 제언

2. 사례 소개

2.1 기관 사례

연구를 위하여 한국보다 먼저 국가협력전략을 도입하여 운영하고 있는 국가 및 기관의 사례를 살펴보았다.

1) 아시아 개발은행(Asian Development Bank, ADB)

아시아 개발 은행은 국가협력전략을 잘 활용하고 있는 기관 중 하나로 국가협력전략 수립 절차에서 시행, 결과 평가에 이르는 일련의 과정을 세세히 밝히고 있다. ADB는 특히 국가협력전략 수립뿐만 아니라 국가협력전략과 프로젝트의 효율적인 연동을 위해 필요한 여타 조건들에 대한 예로 살펴볼 수 있었다. 단 아시아 지역의 개발은행이라는 기관의 특성상 그 교훈을 국가협력전략에 반영하기에는 섹터와 지역적인 한계가 있다.

2) 세계 은행, World Bank

세계 은행은 가장 먼저 국가 전략을 수립한 기관 중 하나이다. 이미 1990년에 국가별 지원 전략의 필요성에 대해 소개했으며, 국제개발협회(International Development Association, IDA) 국가를 위한 CAS를 수립할 것을 권고하였다. CAS는 1990년에 IDA 국가를 대상으로 수립한 것을 시작으로 1992년에는 세계 은행의 지원을 받는 모든 국가로 확대되었으며, 1990년대를 통하여 발전되어 왔다. 2003년에는 결과 중심의 CAS 도입을 시도하였다.

지금까지 세계 은행은 시행했던 CAS 평가를 통해 그 발전 방향을 모색해 왔으며 또한 사업과 CAS 사이의 성공 요소, 결과 중심 CAS 시행을 위한 조직 개편 등에 대한 다양한 평가 및 연구를 진행해왔다. 이 연구에서는 세계 은행의 여러 문헌들을 바탕으로 시사점을 도출하였다.

3) 네덜란드

네덜란드는 고도의 선택과 집중을 시행하고 있는 공여국으로, 네덜란드의 국별 원조 전략은 매우 간결하면서도 수원국 국가 정황과 개발 우선 순위가 어떻게 네덜란드 고유의 개발 전략 목표와 조화를 이루고 있는 지 고찰 할 수 있었다.

4) 미국, USAID

미국은 최근 원조의 효율성을 높이기 위해 국가협력전략을 수립하고 있다. 미국의 경우 오랜 동안 독립적인 현장 사무소의 운영과 섹터 중심의 전략 수립을 시행하고 있었으나 최근 대통령령에 의해 새로이 도입한 국별 개발 협력 전략(Country Development Cooperation Strategy, CDCS)를 위해 섹터 간 조정, 프로젝트 시행 방안 개편 등을 통한 성과 논리 설계를 시도하고 있는 중이다. 미국의 경험을 통해 이에 따른 제도의 도입 과정 및 과도기적 문제 해결 등에 대해 시사하는 바를 도출하고자 했다. 이를 위해 관련 문헌과 함께 르완다와 우간다 USAID 현지 사무소에서 현장 인터뷰를 실시하였다.

5) 아일랜드, Irish Aid

아일랜드는 국가협력전략을 사용하여 원조 효율성을 높이고 있는 공여국의 하나이다. 아일랜드의 경우 원조 전달 방식이 GBS 또는 SWAp에 치중하는 편으로 한국과 크게 차이가 나서 직접적인 적용이 어렵다. 그러나 결과중심의 국가 지원 전략에 대한 매뉴얼 등 국가협력전략 수립 시 필요한 가이드라인에 대한 정보를 살펴 볼 수 있는 좋은 예를 제공하였다.

6) 독일

원조 전달 중 프로젝트를 시행하고 한국처럼 원조 시행이 여러 기관으로 나누어진 체제를 가지고 있다는 점, 이러한 체제 하에서 독일의 국가협력전략은 통일성과 일관성을 높이기 위해서 독일 해외원조기구Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ 및 독일 재건은행Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW 현장 사무소의 정보와 분석을 바탕으로 받아 원조 총괄 기관인 경제협력부das Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, BMZ를 중심으로 이루어 진다. 국가협력전략을 수립한 이후에는 BMZ는 각 시행 기관에 담당 업무를 부여하고, 현장에서는 원조 시행기관들이 서로 긴밀한 협조를 하기 위한 국별팀Country team을 구성하여 공동으로 국가협력전략을 시행에 옮기고 있다는 점에서 독일의 원조 협력 형태가 한국에 시사하는 바가 클 것으로 기대하였다.

본 연구에서는 현장 인터뷰를 통해 무상원조 기구인 GIZ의 국가협력전략 시행 과정에 대한 자료를 수집하였으나, 문헌 자료 부족으로 인해 기대만큼의 효과는 거두지 못하였다.

2.2 수원국 사례

수원국은 위의 기관들이 가장 많이 활동을 겸하고 있으면서 국가의 개발 상황과 역량이 차이가 있어 국가협력전략에 그 특성이 반영되고 있는지 여부를 쉽게 관측할 수 있는 곳으로 선정하였다. 또한 현재 한국이 국가협력전략을 수립하는 과정 중에

있어, 그 과정을 여타의 원조 기관의 그것과 비교 분석할 수 있는 국가를 중심으로 선정한 결과, 르완다와 우간다가 선정되었다.

1) 르완다

르완다는 한국의 중점협력국 중 하나이며, Vision 2020이라는 기본 계획을 바탕으로 여러 섹터별 전략을 통해 국가 개발을 진행 중에 있다. 르완다를 통하여 국가의 논리적인 개발 계획과 강력한 주인 의식이 어떻게 국가협력전략 구성에 영향을 미칠 수 있는지 고찰하였다.

2) 우간다

우간다는 르완다와 마찬가지로 한국의 중점협력국 중 하나이다. 르완다와 달리, 섹터별 전략은 매우 상세하나 국가 개발 계획을 총괄하는 수뇌부로서 정부의 역할이 매우 약한 편이다. 이 때문에 우간다의 섹터별 공여국 협의체에서의 정부의 역할 또한 르완다에 비해 약한 편이며, 개발 계획에 있어서의 조정 역시 중앙 집권보다는 섹터별로 조정되는 편이다. 우간다의 사례를 통해서 수원국의 주인의식이 상대적으로 약할 때의 국가협력전략 구성에 대한 사례를 점검하고자 한다.

[표 1] Case study 사례 정리

기관명/국가	아시아 개발은행	세계은행	네덜란드	독일	미국	아일랜드	일본
국가협력전략수립 과정 및 운영 제도	○	○	○	○	○	○	○
국가협력전략과 사업, 원조 운영 체제	○	○			○		
국가협력전략과 각 수준의 결과평가 틀 연계	○	○			○		
Case study: 르완다 국가협력전략		○	○				
Case study: 우간다 국가협력전략		○	○		○		
Case study: Other 국가협력전략	○	○					

저자작성

3. 사례의 한계성

3.1 원조 전달방식 Aid Modality과 결과평가 틀의 수준 설정

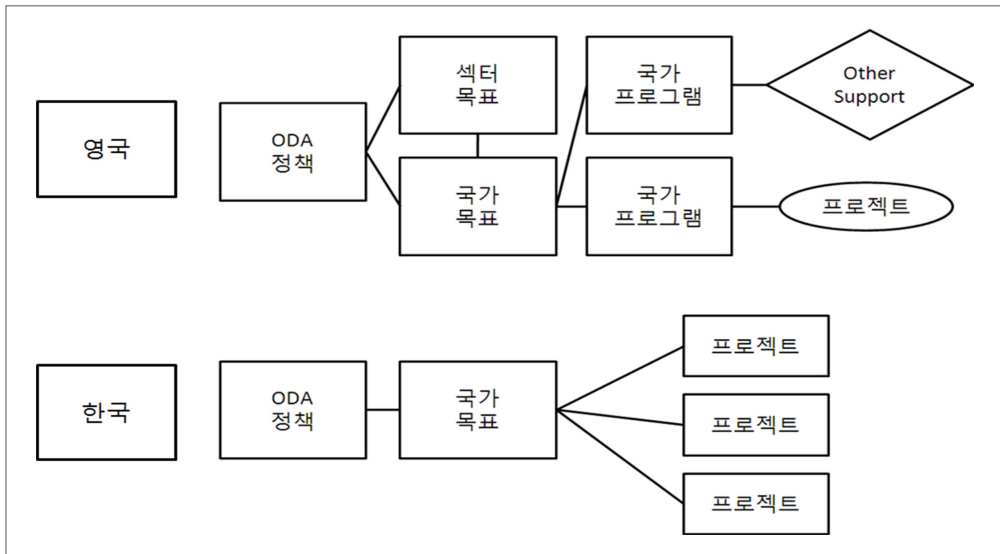
원조 전달 방식은 국가협력전략 결과평가 틀의 최하 수준이 어디에서 결정될 것인가에 영향을 미친다. 프로젝트 중심의 원조 전달과 예산 지원 중심의 원조 전달 방식은 그 책무성의 주체와 한계에 있어서 매우 상이하기 때문이다. 프로젝트는 주로 시행 주체인 공여국에게 책무성이 지워지는 반면, 예산 지원의 경우, 일단 예산이 국가 예산에 편성되고 집행되는 과정에서 공여국의 역할이 한정되는 반면 수원국의 책무성이 증가하게 된다. 또한 일단 예산과정에 포함된 제정 자원은 별도로 집행되기 보다는 수원국의 국가운영 예산에 포함되어 운영된다. 따라서 국가 예산 지원 또는 섹터별 접근법의 경우, 수원국의 성과결과평가 틀을 자연스럽게 채용하여 사용할 수 있다.

여타의 원조 기관들이 프로그램 형태나 섹터별 접근법 또는 일반 재정 지원을 주 원조 전달방식으로 사용하는 것과 달리 한국의 원조는 매우 작고 직접적인 프로젝트에 원조의 전달과 성과를 의존하는 경향이 강하다.

그러나 한국의 국정 예산 제도 상 국가협력전략 수립 시에는 프로젝트의 시행 여부는 아직 불투명하고, 예산 역시 정해져 있지 않다. 따라서 성과를 프로젝트에 의존하나 프로젝트의 결과를 결과평가 틀 수준에서 공동관리 할 수 없는 현실적인 한계에 직면하게 된다.

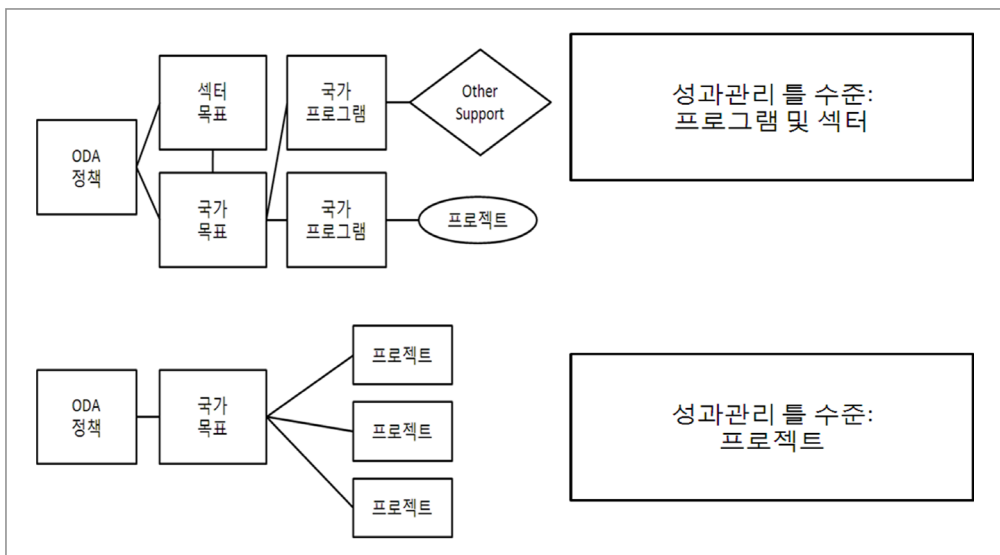
프로젝트의 직접적인 결과와 상관없이 섹터 수준에서의 결과를 최하 단위로 사용할 수 있다. 즉 선택된 주요 섹터의 결과 지표를 산정해 두고 여기에 맞춰 차후 프로젝트를 선택하거나 조정하는 등을 해결법으로 제시할 수 있다.

[그림 1] 원조 전달 방식의 차이



저자 작성

[그림 2] 원조 전달 방식 차이와 결과평가 틀 수준 차이



저자 작성

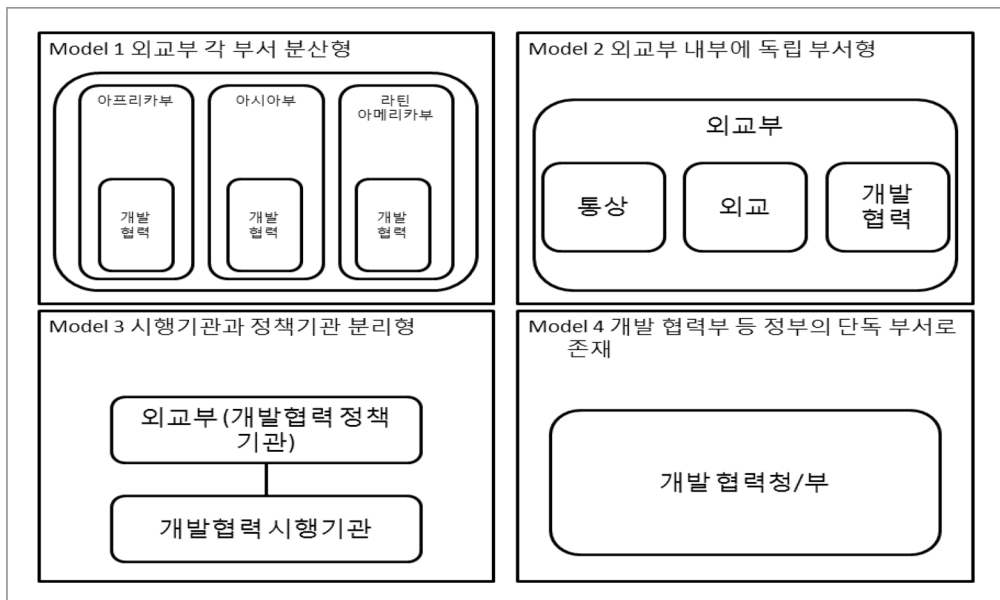
3.2 원조 기관 형태 Aid Management structure와 국가협력전략 수립 과정 차이

국가협력전략을 활용하고 있는 기관들의 경우 대부분 ODA 정책에서 국가협력전략 수립과 시행 모두 단일 기관 내에서 이루어지거나(예: 아일랜드, 네덜란드) 단일 기관 내에서 수립 이후 시행 주체가 분업을 하는 형태로 나누어 진다(예: 독일). 이러한 일련의 과정은 국가협력전략의 가장 큰 효과 중 하나인 정책 일관성 측면에서 매우 중요하다.

위의 결과 중심 국가협력전략에서도 간략하게 언급하였듯, 국가협력전략은 공여국에게 있어 ODA 정책목표 달성을 위한 주요 도구이다. 즉 정책기관의 확고한 국가정책 목표 수립과 이의 해석을 통한 전략의 선택, 전략에 따른 프로그램/프로젝트의 시행 등으로 이어지는 기획 과정과, 이 기획을 통해 프로그램 성과에서부터 전략 성과, 기관 성과로 이어지는 연쇄 모델이 국가협력전략의 주요 골자이자 국가협력전략 결과평가가 틀의 근본을 제공하는 논리라고 할 수 있다.

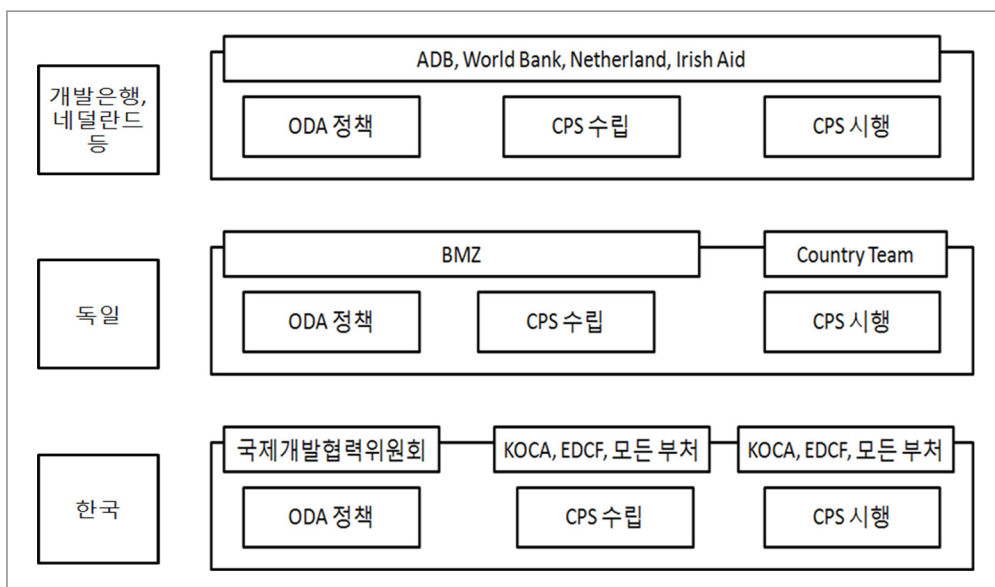
실질적으로 이를 시행에 옮기는 것은 원조에 연관된 각 기관이 어떻게 연동되어 있느냐에 대한 문제이다.

[그림 3] ODA 시행 형태



원조 운영 방식 모델은 위와 같이 네 가지로 나눌 수 있는데, 한국은 이 중 제 3형에 속한다. 이러한 운영 방식은 국가협력전략 수립 과정에 있어서 다른 모델에 속해 있는 국가와는 매우 다른 형태를 띠게 한다.

[그림 4] ODA 시행 형태에 따른 국가협력전략 수립 및 시행 형태



저자 작성

현재 한국의 ODA 정책은 구체적인 결과목표 달성 등을 포함한 종합적인 전략 목표를 가지고 있지 않으며, 결과 중심 성과관리 측면에서 매우 불완전하다 할 수 있다. 또한 정책의 방향성 해석이나 구체적인 모달리티 역시 존재하지 않는다. 따라서 국가 정책에 있어서 우선 순위나 우선 섹터가 각 국의 국별전략 수립 시 어떻게 반영되어야 하는 지에 대한 구체적인 근거가 존재하지 않았으며 이는 선택과 집중의 효율적인 이행 대신 또 다른 혼란을 야기할 수 있다.

또한 실질적인 작성을 담당하고 있는 KOICA와 수출입은행은 수직적인 문화를 가지고 있는 한국 정부의 구조에서 밑바닥에 위치하여, 그 권한의 폭이 좁아 정확히 합의된 원리 원칙 없이는 국가별 중점분야 선택 과정에서 비효율을 야기할 가능성이 크다.

현재와 같이 구심점 및 원칙이 약한 국가협력전략 수립 구조는 자칫 국가협력전략

의 가장 큰 효과라고 할 수 있는 정책의 일관성과 효율성을 저해할 수 있다. 또한 이러한 분절화된 권력구조 속에서 어떻게 효과적으로 국가협력전략을 수립할 수 있는가 하는 것은 한국만의 독특한 과제라고 할 수 있다.

위에서 지적한 사항들을 요약하면 다음과 같다.

[표 2] 사례 한계성 요약

	아시아 개발은행	세계은행	네덜란드	독일	미국	아일랜드	일본
예산 규모	○	○		○	○		○
원조 전달 방식Modality 차이			○			○	
원조 집행 체계 차이	○	○	○		○	○	○
현장화 정도	○	○	○	○	○	○	○
기타	지역 한정			자료 미공개			

저자 작성

4. 용어 정의

4.1 국가협력전략Country Partnership Strategy

국가협력전략Country Partnership Strategy, CPS은 지정된 기간 동안 기관이 수원국에서의 원조 수행을 위해 마련한 운영 문서이면서 또한 그 성과를 모니터링하고 측정하기 위한 문서이다. 이 문서는 원조 기관에 따라 명칭과 내용이 조금씩 차이가 있다.

국가협력전략을 통해 공여 기관은 원조 수행 시 우선 순위 분야를 지정한다. 이는 수원국 개발 전략 우선 순위와 원조 기관의 중점지원분야를 반영하여 지정하는 것을 원칙으로 하고 있다.

국가협력전략은 대부분 성과 모니터링과 측정을 위한 결과평가 틀을 포함하고 있다. 특히 결과중심의 성과관리 제도가 도입된 이후에 수립된 국가협력전략에서는 결과평가 틀과 관리 계획의 중요성을 강조하고 있다.

이 연구에서는 용어의 혼용을 피하기 위해 다양한 전략의 이름을 국가협력전략으로

통칭하여 부르고 필요에 따라 공여기관/공여국 고유의 전략문서 명(예: 한국 CPS)을 사용하였다.

4.2 결과평가 틀Result Framework

결과평가 틀이란 섹터 또는 국가 및 기관의 원조 목표달성 측정을 보조하는 수단으로, 기관에 따라 형식의 차이는 있으나 그 내용은 공통적으로 상위 목표인 국가, 기관 또는 섹터 차원의 목표와 하위 프로그램 목표 사이의 연관관계를 제시하고 있다.

현재 많은 기관이 다양한 수준에서 결과평가 틀을 이용하고 있으나 관련 연구는 거의 진행되어 있지 않다.

III. 원조 국제규범과 국가협력전략

개발 원조에 있어서 성과관리는 프로젝트 수준에서 가장 오래 발달해 왔으며 가장 잘 연구되었다. 국가 수준에서 이러한 논의가 진행된 것은 프로젝트 관리에서 보다 훨씬 이후의 일이며 또한 성과관리에 있어서 가장 어려운 수준의 일이기도 하다 (Flint, 2003).

다양한 공여국과 기관들이 다양한 형태의 국가협력전략을 시행하고 있으며, 국가협력전략성격은 국가협력전략의 도입 배경과 밀접한 관련이 있다. 대부분의 기관/국가는 국가협력전략의 도입을 통해 국가별 지원의 목표를 수립하고 효율성을 높이는 데 사용하고 있다. 이 장에서는 국가협력전략과 개발 결과를 위한 성과관리 중 국가 수준의 성과관리에 대해 살펴보고 각 기관이 시행하고 있는 국가협력전략의 특성에 대해 간략하게 고찰하도록 한다.

1. 개발 결과를 위한 성과관리

1990년대에 이르러서 공공 분야의 결과중심 성과관리 제도Result Based Management, RBM는 국제개발 협력 분야에 영향을 미치게 된다. 국제개발 협력에서의 RBM은 개발 결과를 위한 성과 관리Management for Development Results, MfDR로 재해석되어 사용되고 있다(강경재, 2012). 개발결과를 위한 성과관리는 결과에 의한 성과관리가 아닌 결과를 위한 성과관리에 그 초점을 맞추고 있다. 즉 성과의 성취 여부뿐만 아니라 그 결과를 달성하기 위한 모든 노력을 함께 고려할 것을 강조하고 있는 것이다.

[그림 5] 결과 중심 성과관리 단계

결과 중심의 성과관리	성과 관리	계획	1) 목표 선정 2) 지표 선정 3) 목표치 선정
			4) 결과 모니터링 5) 결과 검토 및 보고
			6) 평가 7) 성과 정보의 이용

Binnendijk, 2000

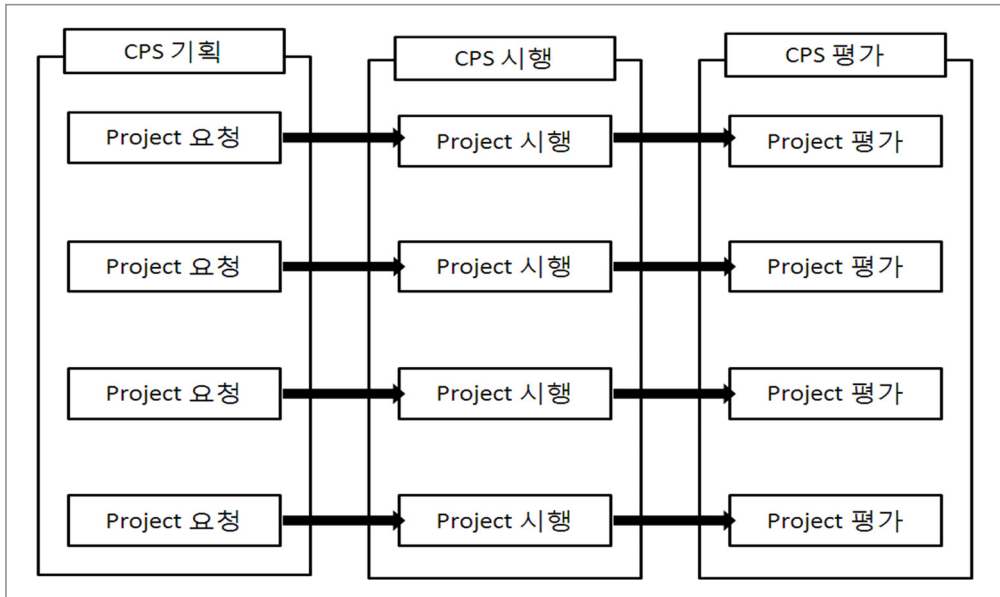
MfDR에 기반한 성과관리의 시작은 기획에서부터 목표를 중심으로 설계하도록 되어있다. MfDR는 성과 관리의 수준^{Level}을 크게 기관, 섹터/지역 및 사업으로 나누어 관리한다. 기관은 사업의 성과를 통해 기관의 정책을 달성하며, 사업의 목표 설정은 기관의 정책 목표를 기반으로 하여 이루어 진다. MfDR요소들은 크게 성과 목표 설정, 사업 설계, 사업 시행, 성과 평가 및 환류의 네 단계로 나눌 수 있다. 각각의 요소들은 기존의 성과관리 체제인 사업 주기 관리법의 요소들과 같은 맥락에 있으나 그 초점이 사업의 활동이나 투입물이 아닌 산출물과 산출 결과, 더 나아가서는 영향에 이르는 사업 결과에 맞추어진다는 점에서 큰 차이를 보인다. 또한 기존의 사업 성과관리 체계가 각각의 사업 만을 고려했다면 MfDR은 사업의 목표와 기관 목표 더 나아가서는 ODA 정책 목표와 일치되도록 계획하는 것을 원칙으로 하고 있다 (OECD/DAC, 2008).

2. 국가 단위에서의 성과관리 도구: 국가협력전략

결과 중심의 성과관리가 도입된 이후로부터 많은 논의가 이루어져 왔다. 특히 원조 전달 방법이 기존의 각각의 사업 중심에서 국가 수준의 일반예산지원^{General Budget Support, GBS} 또는 섹터별 접근법^{Sector Wise Approaches, SWAp}으로 바뀌면서 성과의 정의부터 성과

관리, 측정에 이르기까지 다양한 각도로부터의 접근이 시도되었다. 가장 단순한 형태로는 각각의 프로젝트의 성과를 측정하여 이를 섹터 별로 합산한 결과를 제시하는 것을 들 수 있다. 그러나 이는 프로젝트의 방향성이 각각이고, 선택과 집중, 그리고 결과의 연동이 결여되었다는 점에서 진정한 의미에서의 국가 전략이라 할 수 없다.

[그림 6] 프로젝트 합산



저자 작성

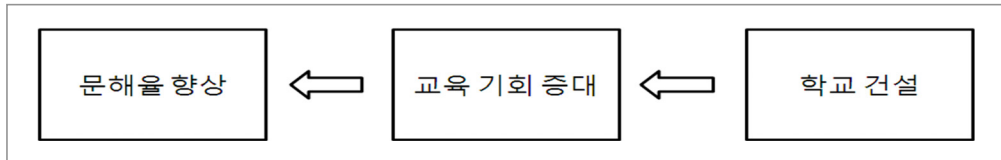
가장 이상적인 형태는 국가 별로 시행 전략에 따라 프로젝트와 프로그램을 선정하고 이들의 결과 및 그 사이에서 일어날 수 있는 상호 영향이 어느 정도인지 등을 측정하는 영향 평가라 할 수 있다. 그러나 이 형태의 국가 수준의 성과관리는 성과 측정이 요구하는 범위가 너무 넓고 그 세부요소에 대한 측정상의 한계 등에 따른 기술적 제약이 크다.

현재 많이 사용되고 있는 국가 단위에서의 성과관리는 국가협력전략과 전략 목표를 세우고 시행 과정 지표를 그에 따라 설립하여 일정 기간 내의 시행 정도를 측정하는 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS) 및 그 결과평가 틀(Result Framework)과의 연동 형태를 취하고 있다.

MfDR 시행에 있어서 어려운 점 중 하나는 국가수준에서의 성과를 정의하고 관리

하기 위한 실질적인 적용방안이다. 과거 원조는 사업 수준에서 이루어졌기 때문에 비교적 행위와 그 결과가 매우 직접적이었다. 예를 들어 지역 여학생의 문해율을 높이기 위해서 교육 기회를 늘리고, 이를 위해 학교를 건설하는 것을 들 수 있다. 이 경우 결과 고리(Result Chain)은 매우 간단하다.

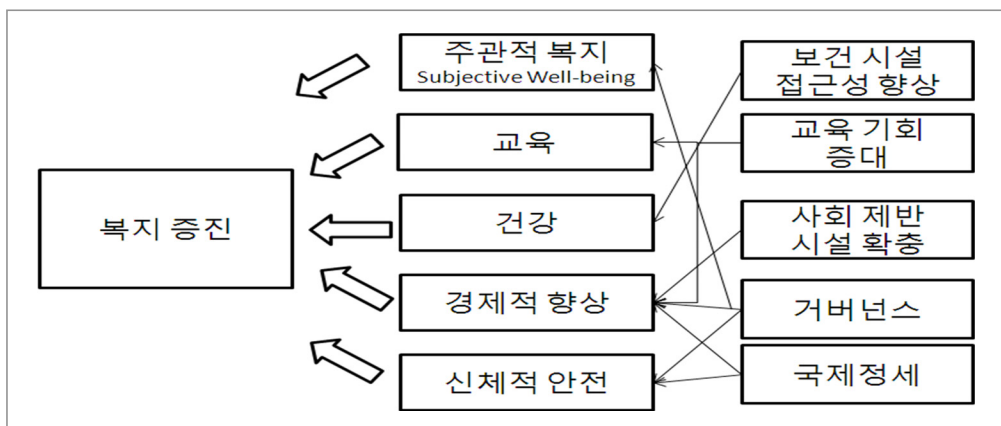
[그림 7] 프로젝트의 결과 고리 예시: 문해율 향상



저자작성

반면 국가 수준의 성과는 주로 ‘국민 복지 증진’ 등의 추상적인 것들이 많고, 또한 이 결과를 내기 위해 사용할 수 있는 방법만큼이나 결과 도출에 영향을 미치는 요소들 역시 다양하게 존재하고 있다.

[그림 8] 국가수준 성과의 결과 고리 예시: 국민복지 증진



저자작성

성과관리의 논의가 점점 사업에서 상위 단위인 지역_{region}, 국가, 기관 등으로 옮겨가면서 이러한 복잡한 주체와 영향을 어떻게 예측하고 관리할 것인가에 대한 논의가 일어났다.

과거 프로젝트를 위주로 원조를 전달하던 때의 국별 평가 또는 성과관리는 여타의 성과 목표를 수립하지 않고 프로젝트 성과를 합산하여 일정 수준 이상을 넘으면 국별 전략이 성공한 것으로 판단하는 기초적인 수준의 것이었다. 그러나 이러한 원조 성과 관리 방식은 프로젝트의 성공이 국가의 발전에 아무런 영향을 미치지 못하는 Macro-Micro Paradox 현상을 가져왔다(Thomas & Lou, 2012).

[표 3] 사업과 국가 수준의 성과관리의 비교

사업	국가/기관 프로그램
사업 자체 성과에 국한되어 있으며, 제한된 수와 범위의 이해관계자들로 구성	성과들이 유기적으로 연결 되어 있으며 폭이 넓고 다양한 이해관계자들로 구성
가시적인 산출물Output의 도출	비가시적인 산출물Output(예: 영향influence) 객관적이고 직접적인 지표 도출이 어려움
정확한 물리적 위치와 명확하게 정의된 개발 문제를 다룸	국가 또는 세계적인 구조적 문제를 다룸
투입과 산출물Output 사이의 관계를 비교적 쉽게 측정할 수 있음	투입과 산출물Output 사이의 관계 측정이 어려움
투입과 결과(산출 결과Outcome/영향 등) 사이의 시간 차이가 비교적 없음	투입과 결과(산출 결과Outcome/영향 등) 사이의 시간 차이가 큼
보편적으로 즉각적인 원인과 결과 관계를 가지고 있어 그 사이의 연관관계를 밝히기 쉬움	원인과 결과 사이의 연관관계를 밝히기 어려운 경우가 많음.
시행 주체의 영향력이 강하게 행사됨	시행 주체의 영향력이 비교적 약함

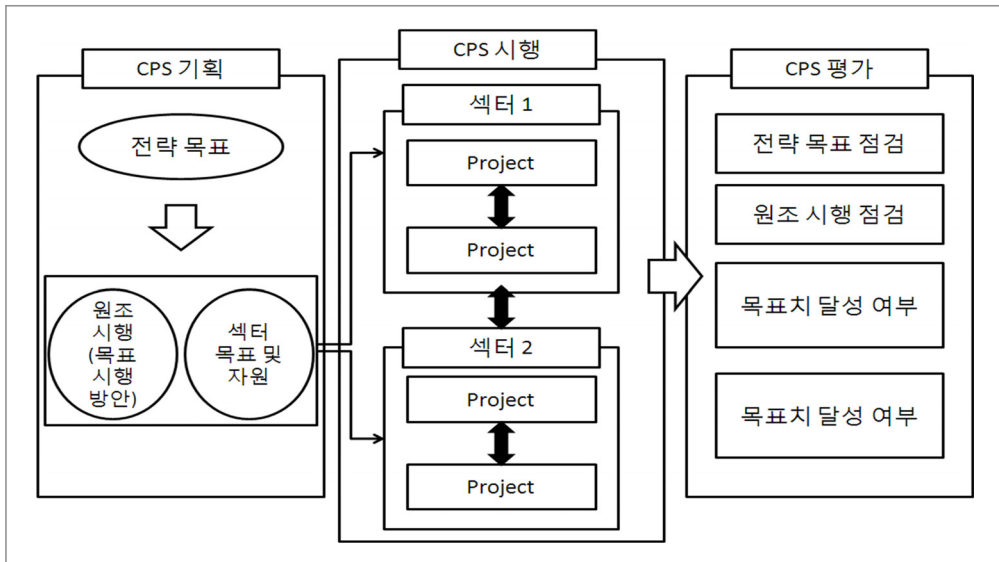
Flint(2003)를 바탕으로 강경재 (2012)에서 구성한 것을 발췌

국가 단위의 성과관리는 사업보다 그 범위도 넓고 기간도 길며 작용하는 변수 역시 많다. 사업이 사업 자체 성과에 국한되어 있어 사업의 직접적인 영향을 받는 수혜자와 한정된 범위의 이해관계자들로 구성된 반면 국가 수준의 목표는 하부 목표들과 대내외적으로 복잡한 변수들의 영향을 받으며 수혜자와 이해관계자의 범위가 매우 다양하고 광범위하다(Binnendijk, 2000).

위의 결과 고리의 예시에도 설명하였듯이 가시적인 산출물보다는 비가시적인 산출물을 중심으로 논리가 전개된다. 대부분 사업의 가장 상위 목표인 영향Impact이 국가의 개발 목표와 연계되는 경향을 보인다.

국가 수준의 성과관리 도구로서 기획에서 평가까지 아우르는 가이드라인을 제시하고 체계적으로 관리하기 위해 고안된 것이 국가협력전략이다.

[그림 9] 국가협력전략과 국가 수준의 성과관리: 공여국의 입장



저자작성

국가협력전략이 도입되었다고 해서 구성 요소들 사이의 논리전개가 단순해지는 효과를 얻을 수 있는 것은 아니다. 다만 프로젝트 설계에서 논리 모형 접근법이 설계의 단계를 체계적으로 접근하도록 정리하여 논리의 흐름을 돕는 것처럼 국가협력전략을 통해서 기관 또는 공여국의 활동이 수원국의 발전 단계에 기여하려는 부분을 찾고 그 분야를 중심으로 논리를 체계적으로 전개하도록 하여 과정상의 어려움을 줄이는 효과를 가져올 수 있다.

국가 수준에서의 성과관리는 복잡하지만 공여 기관으로 하여금 수원국의 개발 목표를 사업 수준에서의 성과관리보다 좀 더 명확하게 파악하고 이에 집중할 수 있는 기회를 제공한다는 장점이 있다(Binnendijk, 2000). 국가 수준에서의 성과관리는 이를 중심으로 하여 국가 개발에 있어서 꼭 필요한 분야를 제시하고 다른 공여기관 및 파트너들과의 협력 체계를 구축하게 한다. 또한 이 경우 개별 사업에 대한 주의를 기울이기 보다 전체적인 개발 정도에 더 많은 주의를 집중하게 되어 앞에서 언급한 Macro-Micro Paradox를 줄일 수 있다. 그러나 이러한 의식의 전환은 단지 문제를 바라보는 시각의 전환 뿐만 아니라 기관의 원조 운영 체제 및 성과관리에 대한 인식의 대대적인 변화를 동반해야 실질적인 효과를 낼 수 있다(Binnendijk, 2000).

2.1 국가협력전략의 정의

국가협력전략의 정의는 국가협력전략의 도입 배경과 밀접한 관련이 있다. 대부분의 기관/국가는 국가협력전략의 도입을 통해 국가별 지원의 목표를 수립하고 효율성을 높이는데 사용하고 있다. 각 기관은 정의와 도입 목적 등에 따라 다른 명칭과 정의를 부여하고 있으며 기관에 따라서는 명칭을 혼용하여 사용하기도 한다. 예를 들어 세계은행의 경우 CPS와 CAS를 혼용하여 사용하고 있다.

OECD/DAC은 국가협력전략을 일정 주기를 동안 특정 수원국을 대상으로 한 공여국의 지원 계획 및 전략을 담은 문서로 정의하고 있다(OECD/DAC, 2006). 기관에 따라서는 5년 주기로 국가협력전략을 수립하는 기관들도 있고, 필요에 따라서 같은 기관이 수립한 국가협력전략이라 하더라도 그 주기가 조정될 수 있다.

다음은 각국의 국가협력전략에 대한 정의를 나열한 것이다.

[표 4] 기관 별 국가협력전략의 정의

기관	명칭	정의
World Bank	국별 협력 전략, 국가협력전략 Country Assistance Strategy, Country Partnership Strategy	CAS 또는 CPS란 수원국의 개발전략과 빈곤 감소 목표 지원을 위한 세계은행 Group의 특화된 사업 계획Business plan이다.
Asian Development Bank	국별 협력 전략, 국가협력전략 Country Assistance Strategy, Country Partnership Strategy	CPS는 ADB의 원조 수행의 근본 바탕을 제공하는 주요 기획 도구이면서 또한 원조의 진행 상황을 모니터링하고 평가할 수 있는 지침을 규정한 도구이다.
USAID	국가 개발협력 전략 Country Development Cooperation Strategy	CDCS는 5년 주기의 전략으로 USAID를 비롯한 미국 정부의 원조 내용을 포함한 전략문서이다.
Irish Aid	국가 전략 문서 Country Strategy Papers, CSP	CSP는 Irish Aid가 제공하는 전략 문서이다. 이 문서를 통해 Irish Aid는 대사관, 지역 사무소, 본부 staff들이 수원국가를 위한 프로그램의 원조 및 원조 시행, 평가와 책무성 등을 기획하고 규정하는 데에 따라야 할 전략적 방향성을 제공한다.
AusAid	국가 전략 Country Strategies	국가 전략은 원조를 제공받는 각 수원국에 적합한 원조를 제공하기 위해 호주 정부의 공적 원조 전달 전략으로 구성한 것이다.

각 기관의 국가협력 전략문서 지침 등을 바탕으로 저자작성¹⁾

1) ADB (2007a, 2009a), USAID(2011a), Irish Aid (2006), AusAid (홈페이지)

각 기관의 국가협력전략 정의를 비교하면 다음과 같은 공통점을 도출할 수 있다.

- 1) 수원국 별 특화 전략
- 2) 공여국의 원조 내용 및 방향성 제시
- 3) 공여국이 기여하는 수원국 내에서의 개발 성과 정의
- 4) 원조의 시행, 성과관리 및 평가 방법 등을 포함

국가협력전략은 위의 내용을 포함한 전략 문서이면서 이 전략 문서를 도출하기 위한 일련의 과정을 뜻하기도 한다.

국가 단위의 계획 수립에 있어서 모든 기관은 정도의 차이가 있을 뿐 공통적으로 다음 세 가지 과제에 봉착하게 된다. 첫째, 어떻게 기관의 프로그램과 계획들을 좀 더 정확하게 수원국의 전략과 일치 시킬 것인가 하는 문제가 있다. 두 번째 과제는 기획을 프로젝트 레벨에서 좀 더 상위 차원, 특히 국가 단위로 향상 시킬 것인가 하는 점이며, 세 번째는 국가 단위의 결과평가 틀의 수립이다(Flint, 2003).

2.2 국가 개발 계획과 국가협력전략

국가협력전략은 수원국 국가개발 계획을 바탕으로 공여국이 기여할 분야를 선정하여 수립하는 것이 원칙이다. 국가협력전략 수립의 주 목적이 공여 기관이 국가의 개발 전략 목표에 효율적으로 기여할 수 있는 방안을 마련하는 데 있기 때문이다. ‘수원국 국가 개발 계획과의 연계’는 생각처럼 쉽게 이루어지는 작업은 아니다.

가장 처음이자 가장 중요하게 고려해야 할 사항은 국가개발전략의 명확성과 이를 운영하는 정부의 역량이다. 수원국 국가개발 전략은 경우에 따라 공여국의 지원을 통해 이루어진다. 가장 대표적인 예로 제1세대의 빈곤 감소 전략 보고서를 들 수 있다. 그러나 공여국 및 기관의 지원을 통해 자국의 전략 목표를 수립하고 필요한 하부 섹터를 조정하는 것은 수원국의 역량에 달려있다.

국가개발전략 상의 우선 순위가 분명하게 결정된 경우, 국가협력전략은 기관의 비교우위 부분과 정부 요청 사항 및 다른 개발 파트너들의 활동에 집중하여 수립된다.

국가개발전략 상의 우선 순위가 분명하지 않은 경우, 국가협력전략은 정책 대화에서 시작되어야 한다. 정책 대화에서 기관은 국가개발전략 상의 목표 사이의 기회비용

에 대해 고려하고 선택하는 작업을 진행한다. 필요 시 국가협력전략은 수원국 국가개발전략 수립 역량 증진을 포함할 수도 있다(ADB, 2007a).

개발 정책의 명확성을 제시하는 한 예로 르완다의 국가개발 기본 전략인 Rwanda Vision 2020를 들 수 있다. Vision 2020은 르완다 정부가 2000~2020년에 이르는 기간 동안의 국가발전 계획의 기초로 수립한 문서로, 르완다의 발전 상황과 그 원인을 분석하여 체계적인 해결방안을 제시하고 있다.

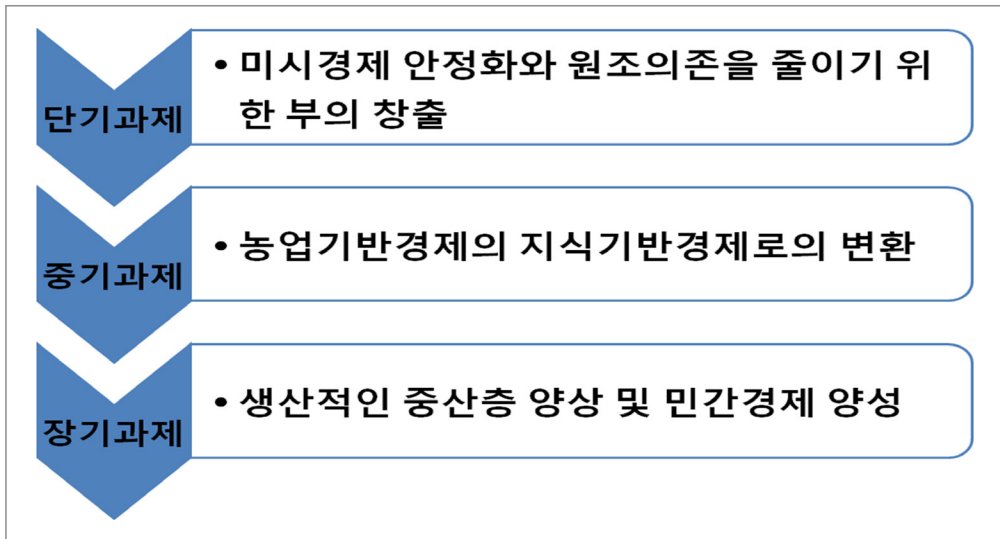
Vision 2020에 따르면 르완다는 다른 저소득국들과 마찬가지로 정부 재정 적자와 대외 채무, 그리고 높은 실업률 및 불완전 고용, 적은 저축과 투자율 등 경제적인 압박을 받고 있다. 이의 원인들로 낮아지는 농업 생산성 및 가용토지 부족, 내륙국가로서 자연적인 무역장벽, 커피 등 농업 작물에 의존하고 있는 부족한 경제기반, 외국 원조의 기술 협력 등에 의존하여 국내 역량 개발에 실패한 결과로 일어난 빈약한 제도적 역량, 낮은 교육 수준과 건강 등의 문제로 낮은 인적자원수준, 높은 공공부채, 그리고 사회적인 불안 요소인 1994년 제노사이드의 사회경제적 결과를 들고 있다. 이를 타파하고 2020년까지 중진소득국으로 발돋움하기 위해 르완다 정부는 순차적으로 다음과 같은 로드맵을 제시하였다.

[표 5] Vision 2020의 6개 중점 분야와 범분야

Pillars of the Vision 2020	Cross-cutting areas of Vision 2020
1. Good governance and a capable state	1. Gender equality
2. Human resource development and a knowledge based economy	2. Protection of environment and sustainable natural resource management
3. A private sector-led economy	3. Science and technology, including ICT
4. Infrastructure development	
5. Productive and Market Oriented Agriculture.	
6. Regional and International Economic integration.	

르완다 Vision 2020

[그림 10] 르완다 Vision 2020 로드맵



르완다 vision 2020을 바탕으로 저자 작성

르완다 Vision 2020은 국가의 장기 발전계획을 간략하고 명확하게 제시하고 있으며 이에 필요한 자원, 집행 체계, 구체적인 지표를 통한 모니터링 및 평가 계획을 포함하고 있다. 르완다 정부는 이 전략의 실행 계획인 경제개발과 빈곤감소 전략(Economic Development and Poverty Reduction Strategy)을 통해 공여국들의 원조 분업을 조정하고 있다.

물론 르완다 정부의 계획 역시 한계성과 실행 가능성에 대한 의문을 남기며 또한 원조 관리 체제에 있어서 투명성에 대한 논의가 제기되고 있다. 그러나 지원 전략이 섹터 중심인 우간다와 비교하여 르완다 정부는 각각의 섹터가 상위 결과에 어떤 논리적 연관성을 가지고 있는지에 대한 연결고리를 비교적 명확하게 국가의 발전계획에 포함시키고 있고, 이러한 논리를 국가협력전략 수립에 반영하기 쉬운 구조를 가지고 있다.

우리나라가 2012년 후반기에 착수한 르완다 CPS의 사전 정책 협의 과정에서도 르완다 정부는 정부의 우선 순위 중 한국의 지원 희망 분야를 제시하는 등 주도적인 역할을 수행하였다. 많은 공여 기관들이 수원국 주인의식을 국가협력전략 성공의 중요한 요소로 꼽고 있다. 수원국은 국가협력전략 진행 시 적극적인 역할을 수행해야 하고 국가협력전략은 최대한 국가의 개발 전략에 맞춰 시행되는 것이 중요하다. 이를 위해서 지역 사무소는 지속적인 정책 대화와 장기간에 걸친 지속적인 관계를 유

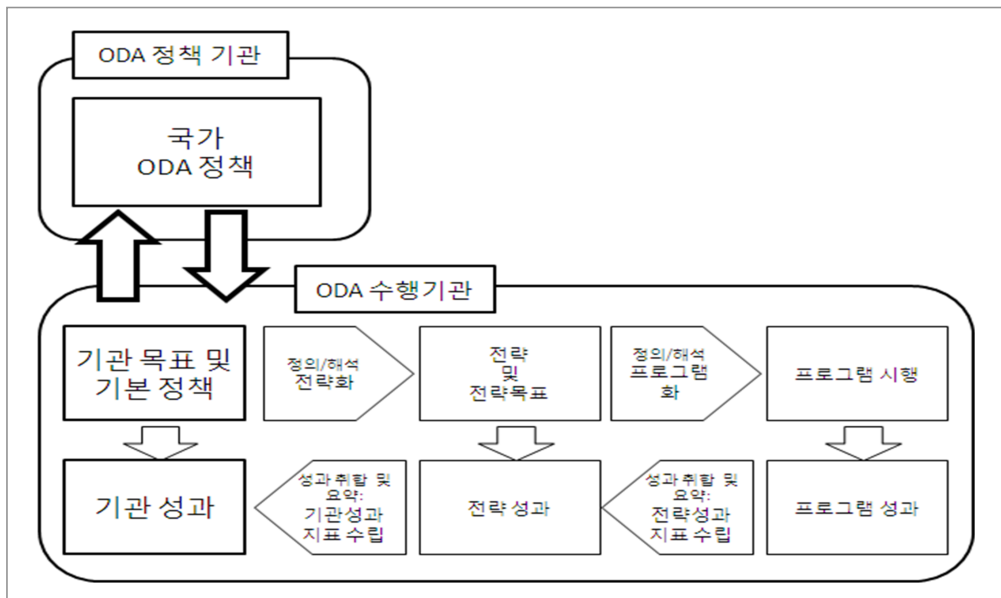
지하여야 한다.

이러한 대화는 또한 국가협력전략 프로세스에 있어서 일찍 시작되면 될수록 좋다. 분석과 대화를 통한 중장기 파트너십에 대한 상호 이해와 동의는 국가협력전략 성공 여부에 있어서 매우 중요한 요소이다.

2.3 공여국 ODA 정책과 국가협력전략

위에서 전술한 대로 국가협력전략의 결과는 각 국가 별로 따로 수립되지만 전체적인 기관 성과 또는 공여국 원조 정책 성과와 직접적으로 연관이 있어야 한다.

[그림 11] ODA 정책 시행 과정



강경재, 2012

공여국의 ODA 목표는 ODA 국별 전략에 있어서 수원국의 개발 우선순위와 함께 중점지원분야를 선정하는 중요한 기준으로 작용한다.

원조 시행에 있어서 분권화가 강한 공여국의 경우 이 두 순위 사이에서 갈등이 일어날 수 있다.

국가협력전략의 전략 목표 수립에 있어서 가장 어려운 과정은 공여국 ODA 목표와

수원국 개발 목표 사이의 조정이다. 이 과정은 정확히 정해진 기준이나 세부 지침이 없을 때 국가협력전략 수립과 작성을 담당한 담당자들의 역량과 선호도가 크게 작용할 수 있는 부분이다. 따라서 어느 정도의 질^{quality}을 보장하기 위한 보조 장치들이 마련되어 있다. 예를 들어 현장 분권이 강한 나라들의 경우, 본부의 국가협력전략 점검 절차를 거쳐 전체적인 국가 ODA 전략 목표와 주요 이슈들이 국가협력전략에 잘 반영되었는지 점검한다. 이를 통해 각 현장 사무소에서 수립한 국가협력전략의 품질을 어느 정도 일정 수준으로 유지할 수 있다. 예를 들어 미국의 경우 현장에서 작성한 CDCS를 반드시 본부인 워싱턴에서 현장 담당자와 본부 정책 부서가 만나 그 내용이 미국의 원조 정책과 우선 순위, 각종 섹터 지원 전략 및 지역 지원 전략 등 상위 전략 문서와 일관성이 있는 지 여부를 검토하고 승인하도록 되어있다.

3. 국가협력전략 수립 및 운영 절차

많은 선진 원조기관에서 국가협력전략은 현장 사무소를 중심으로, 또는 현장 사무소의 주도 하에 작성된다. 이는 국가협력전략을 위한 충분한 현지 조사, 수원국 정부 및 다양한 공여 기관과의 의견 조정이 필요하기 때문이며 따라서 이에 대한 절차 및 기준 역시 명시하고 있다. 또한 현장에서의 지속적인 대화를 통해 국가협력전략에 대한 수원국 이해관계자들의 주인의식 고취를 꾀하고 있다. 반면 우리나라나 독일, 일본 등 원조 시행 체계의 분권화 또는 분절화가 있는 국가의 경우 본부와 현장의 역할 분담에 있어서 좀 더 많은 부담을 안고 있는 것이 사실이다.

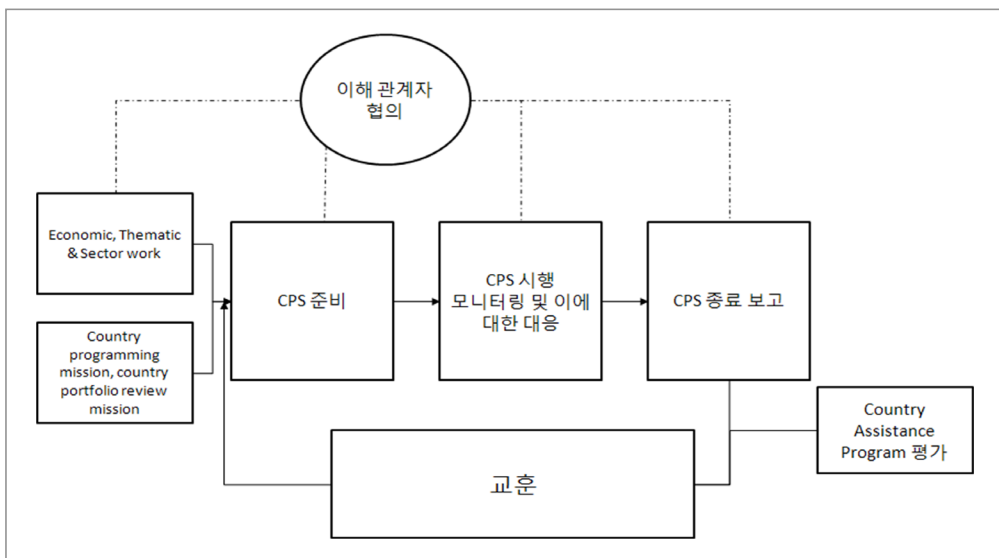
3.1 국가협력전략 주기

ADB의 국가협력전략 주기는 단일 기관으로서의 국가협력전략 수립, 집행 및 평가의 예시를 보여준다. 단일 기관 내에서 작성되는 국가협력전략이라 하더라도 현장 사무소와 본부, 섹터 및 지역 전문가 등 여러 부서와 인력들이 과정에 관여하게 된다. 따라서 각 주기 별로 확실한 업무 분장은 성공적인 국가협력전략 작성에 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.

ADB가 국가협력전략 주기에서 가장 중점을 두고 있는 부분은 ‘분석’과 ‘준비’ 과정

이다. ADB는 과거의 경험을 통해 이 기간 동안 이루어진 분석이 이후 국가협력전략의 이행과 성과 목표 달성에 매우 중요한 영향을 깨달았으며 따라서 신중한 자료 조사와 충분한 검토, 이해관계자 사이의 합의가 이루어질 시간을 가질 것을 강조하고 있다. 또한 이 기간 동안 끊임없이 수원국의 개발 환경과 전략을 검토하고 중점분야를 선정하는 과정에 있어서도 수원국 및 개발 파트너 등 여러 이해관계자들과의 협의를 이끌어내는 노력을 기울인다.

[그림 12] ADB 국가협력전략 주기



ADB, 2007a

ADB의 경우, 공식적인 절차가 시작되기 전, 선행 국가협력전략 시행 사이클 중에 끊임없이 진행되는 정책 대화와 함께 국가협력전략 stocktaking meeting을 진행한다. 이러한 과정을 통해 그 사이 진행되고 있는 프로젝트를 포함한 원조 전달 활동이 장기 전략과 향후 시행될 차기 국가협력전략의 방향성과 일치하고, 효과적인 차기 국가협력전략 수립에 영향을 줄 수 있도록 한다.

이 사이클을 효과적으로 운영하기 위해서 ADB는 국가협력전략 가이드라인에 각 단계에서 시행되어야 할 업무를 구체적으로 명시하고 있다.

ADB는 ADB의 장기 전략인 Strategy 2020에 따라서 2008년 다자 개발 은행 중 최초로 기관 차원의 결과평가 틀을 도입하였다. 이후, 결과 중심의 성과관리를 은행의

모든 사업과 전략에 적극적으로 적용되고 있다. 결과평가 틀의 주 내용인 ‘논리 구조’는 국가협력전략의 계획 시 국가협력전략의 성과 목표와 하위 목표 설정 과정에서 만들어 진다. 이후 실질적인 성과관리 도구로 사용하기 위해 여기에 관련 지표와 지표 증명 수단 등을 덧붙인 것이 ADB의 국가협력전략 결과평가 틀이다. 결과평가 틀은 이후 섹터 로드맵과 함께 국가협력전략의 진행 사항을 점검하고 관리하는데 핵심적인 도구로 사용된다.

3.2 팀 구성 및 업무 분장

국가협력전략은 내용이 방대하고 이해관계자가 다양한 만큼 대부분 팀을 형성하여 기획된다. 따라서 각자의 책임과 권한에 대한 명확한 업무 분장이 필요하다.

[그림 13]은 ADB의 국가협력전략 가이드라인(2007)에서 제시한 각 단계별 업무 분장의 일부이다. Irish Aid와 마찬가지로 ADB 역시 복잡한 절차 사이에서 단계 마다 시행되어야 하는 업무와 그 결과, 책임자 및 이해관계자를 세밀하고 명료하게 명시하여 과정의 혼선과 누락을 피하려는 노력을 기울이고 있다.

국가협력전략의 수립은 그 내용의 복잡함과 방대함, 중요성 등의 이유로 대부분 개인이 아닌 팀 체제로 현장에서 수립되고, 이를 본부에서 승인하는 형식을 취하고 있다. 원조의 시행과 정책 기관이 분리되지 않은 형태의 공여국/기관에서는 이 과정을 현장 사무소와 본부가 진행의 주체이다. 즉 동일 기관 내에서 모든 절차가 진행되므로 그 만큼 의사소통이나 문서의 통일성 등에 대한 관리가 쉽다. 그러나 정책과 시행이 서로 다른 기관에 나누어져 있는 일본이나 독일의 경우 대부분 정책기관에서 공식 국가협력전략을 수립하고 각 시행 기관의 현장 사무소들은 이에 필요한 분석서 analytical work를 제공한다. 예를 들어 독일의 경우 집행기관인 GIZ와 KfW의 현장 사무소에서 이루어진 수원국과의 협의를 바탕으로 한 공동 프로젝트 및 프로그램 제안서, 현장 사무소를 통한 개발환경 및 섹터 등의 정보를 총괄 기관인 BMZ에 제공한다. BMZ는 이를 바탕으로 국가협력전략과 기타 원조에 수반되는 대부분의 전략과 정책을 수립한다.

이 경우 집행기관의 현장 사무소와 BMZ의 역할 분담이 명확하며 실질적인 수립은 BMZ 내에서 이루어진다.²⁾

2) 자료 GIZ 현장 사무소 인터뷰 및 BMZ, GIZ, KfW 웹페이지

[그림 13] ADB 국가협력전략 업무분장

Phase/Milestones	Key Actions and Outputs	Responsible Parties and Stakeholders ²	Estimated Duration to Complete (weeks)	Remarks
Pre-CPS Analyses and Assessments (continuing and existing)³				
	• Macroeconomic analysis⁴ • Poverty analysis • Thematic analyses (in the context of economic growth and poverty) including: - Gender and social development - Capacity development (including results management) - Environment assessment - Private sector assessment - Regional cooperation and integration, if applicable • Key sector diagnostics/analysis including institutional, legal and regulatory framework, and capacity • Country portfolio reviews • Risk assessment and risk management plan (covering such areas as public financial management, procurement, corruption, etc.) • Evaluation of the previous CPS: CAPE (if prepared) and CPS	L: CT S: COSO, ERD, OCO, OREI, OED, PSOD, RSDD, SPD, RM C: Government, other development partners, and civil society organizations as appropriate		These analyses include government diagnostics/analytical work which may be supported by development partners, including ADB. The studies and assessments which are supported by ADB and financed by TA and/or administrative budgets (staff consultants), may involve missions. Existing or joint studies should be used as much as possible with integrations to seek ADB purposes if and as needed. Studies are initiated as early as possible, and continued during CPS preparation.

유기다 CDCS

3.3 국가협력전략 준비에 필요한 자원

국가협력전략은 준비에 많은 시간과 자원이 요구되는 작업이다. 세계 은행의 국가협력전략 경험 리뷰나 ADB의 국가협력전략 경험 평가에서도 볼 수 있듯, 충분한 노력과 시간이 필요하며, 현장과 본부, 수원국과 공여국, 수원국 내의 타 공여국 및 공여기관 등 여러 이해관계자들이 참여하는 만큼 충분한 시간을 들여 진행하는 것이 바람직하다.

ADB의 경우 국가협력전략 작업의 기초를 제공하는 가이드라인에는 각 단계에 필요한 기간을 다음과 같이 산정하고 있다.

[표 6] ADB 국가협력전략 준비기간

국가협력전략 준비 단계			소요시간(주)
Pre-CPS analyses and Assessments			지속 과정
CPS Preparation	1. Country Team retreat		2 주
	2. CPS stock-taking meeting		2 주
	3. Updating of pre-CPS analyses and Assessments		6~8 주
	4. Preparation of CPS Initiating Paper		2 주
	5. CPS initial Consultation		2 주
	6. CPS initiating meeting		1 주
	7. Informal Board seminar		1 주
	8. Updating of priority sector/thematic roadmaps		4~6 주
	9. CPS formulation mission		3~4 주
CPS 최종 승인	10. MRM	1차 draft	3 주
		공람기간	2 주
	11. CPS confirmation with government	2차 draft	2 주
		정부 승인	3~4 주
	12. CPS 승인	최종 draft	1 주
		편집	1 주
		총재 승인	1 주
		공람기간	3 주
	13. CPS publications		
총 소요 기간 (pre-CPS analyses and assessment 제외)			39~45 주

ADB, 2007a

그러나 ADB의 자체 조사에 의하면 대부분의 국가협력전략은 완성하는데 가이드라인에서 제시한 39~45주를 훨씬 넘긴 약 2년의 시간이 소요되는 것으로 밝혀졌다.

Irish Aid 가이드라인에서 밝힌 국가협력전략 준비 기간은 약 12~14개월이다.

[표 7] Irish Aid 준비기간

국가협력전략 준비 단계		소요 기간 (개월)
선행 CSP의 평가 및 Lessons learned 취합		6 개월
CSP 기획: 10~12개월	국가 분석	3개월
	가능한 Option 검토	1개월
	프로그래밍 디자인	4~5개월
	결과평가 틀	2주
	CSP 초안 작성	1~2개월
검토 및 최종 결정		2개월
총 소요 기간		17.5~19.5개월 (선행CSP 평가기간 제외 시 11.5~13.5 개월)

Irish Aid, 2006

아일랜드 역시 선행 국가협력전략 평가와 국가 분석, 프로그래밍 디자인에 가장 긴 시간을 사용하고 있다.

미국USAID의 경우 2010년부터 국가별로 특화된 전략인 CDCS를 도입하여 준비하기 시작했다. CDCS는 현재 시범 국가에서의 작성 단계를 거쳐 지정 국가별로 준비중이거나 이미 시행 중에 있다.

[표 8] CDCS 작성 스케줄에서 나타난 작성 소요 시간

CDCS Countries	CDCS Launch	CDCS Completed	Days Spent
우간다	Pilot	2011.4.12	-
SA Regional	2010.10.4	2011.6.24	264
남수단	2010.7.5	2011.4.12	282
잠비아	2010.10.18	2011.7.8	264
CARPE	2010.12.22	2011.6.23	184
에티오피아	2010.11.1	2011.12.19	413
세네갈	2010.10.15	2012.4.2	536
스리랑카	Pilot	2011.4.8	-
방글라데시	2010.10.18	2011.8.30	317

러시아	2010.11.29	2011.8.30	275
알바니아	2010.10.27	2011.9.12	321
아제르바이잔	2011.1.25	2012.5.9	470
과테말라	2011.1.12	2012.3.16	430
평균			341.5

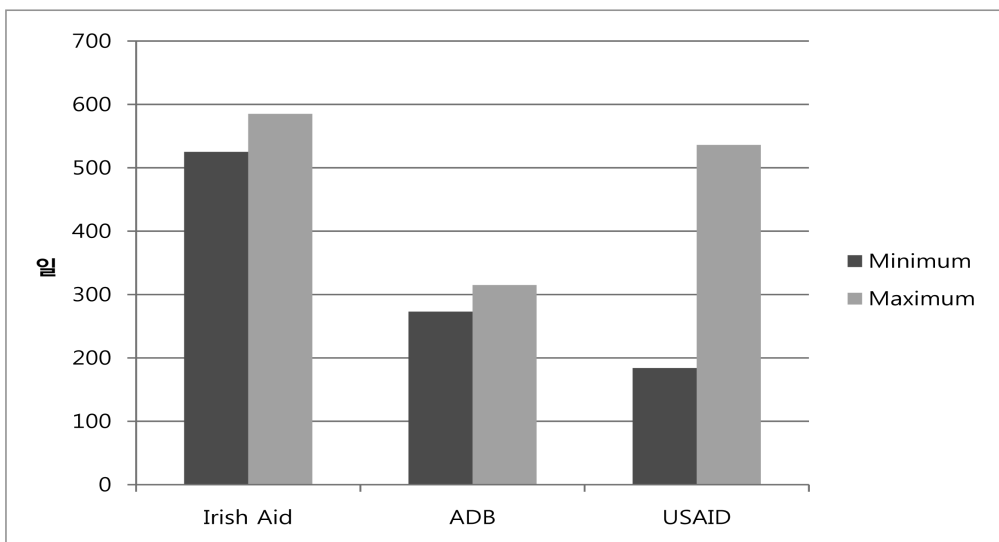
CDCS 스케줄을 바탕으로 저자 계산

이미 승인된 CDCS 작성에 소요된 평균 기간은 약 342일로 나타났다. 르완다 사무소의 경우, 초안을 작성하는데 국가협력전략 책임자가 약 6개월 간, 나머지 섹터팀장들이 약 4개월씩을 투자하였다고 한다.

3.3.1 준비기간 비교 분석

위에서 예시로 든 각 기관은 각기 다른 형태의 국가협력전략과 원조 전달 방식을 취하고 있고, 원조 규모도 다르다. 그러나 원조 규모가 작다고 해서 준비 기간이 줄어드는 것은 아니며 이는 기관의 역량과 준비 절차, 국가협력전략에 관련된 이해관계자들의 합의 도출 과정 등에 달려 있다.

[그림 14] 공여기관의 국가협력전략 작성 기간 비교



저자작성

위의 그래프는 문헌자료를 통해 얻은 예상 또는 실제 준비기간을 제시한 것이다.

대부분의 기관이 1개국의 국가 전략 수립에 적어도 3개월 이상의 시간을 사용하거나, 사용하기를 권유하고 있다. ADB의 경우 위에 기술하였듯, 권유 기간 보다 실제 기간이 긴 경우도 있고, 국가에 따라 그 기간이 짧은 것도 있다.

이 기간 동안 이루어진 분석이 이후 국가협력전략의 이행과 성과 목표 달성에 매우 중요한 영향을 미친다. 따라서 국가협력전략이 기관이 필요한 내용을 모두 포함하고 효과적인 전략을 제시하기 위해서 신중한 자료 조사와 충분한 검토, 이해관계자 사이의 합의가 이루어질 시간을 가지는 것이 중요하다. 또한 이 기간 동안 끊임없이 수원국의 개발 환경과 전략을 검토하고 중점분야를 선정하는 과정에 있어서도 수원국 및 개발 파트너 등 여러 이해관계자들과의 협의를 이끌어내는 과정이 필요하다.

보다 효과적인 분석을 위해서 ADB 등은 분석 접근법에 대한 심도 깊은 연구를 진행하고 직원의 역량강화에 힘쓰고 있다. 예를 들어 ADB의 경우 사회 분석 및 빈곤 분석을 위한 지침서인 Handbook on Poverty and Social Analysis: a Working document를 발간하였다(ADB, 2012). 이 지침서는 사회 및 빈곤 분석이 국가협력 전략의 준비 단계와 시행단계에 있어서 어떤 역할을 수행해야 하는지 밝히고 있다. 이와 같이 지침서들을 만드는 한편 직원의 역량 강화와 소속감 개발을 위해 Our People Strategy를 도입하여 시행 중에 있다.

3.3.2 국가협력전략 수립과 성과측정 예산

국가협력전략의 배경에는 복잡한 사회 분석 등이 동반되며 이러한 분석은 비용과 인력면에서 적지 않은 자원을 요구한다.

세계 은행의 경우 회계연도 2006~2009 동안에 수립된 국가협력전략의 평균 수립 소요 비용은 약 236,000달러였으며 진행 보고서에는 63,000달러를 사용한 것으로 나타났다(World Bank, 2009). 이 비용은 세계은행 전체 간접비^{overheads}를 제외하고, 국가협력전략의 위원회 프레젠테이션과 국가협력전략 준비 기간 동안 발생한 관련 활동에 소요된 비용을 추정하여 계산한 것이다.

비용에 영향을 미치는 요소는 여러 가지가 있는데 그 중 수원국 등 이해관계자 참여 증가에 따른 국가협력전략 내용 강화가 주요 원인으로 꼽히고 있다. 세계은

행의 보고서에 따르면 이해관계자 참여가 비용 증가의 유일한 원인이라 할 수는 없으나, 이해관계자들과의 협의를 위해 늘어나는 직원들의 투자 시간, 의사소통을 위한 국가협력전략의 번역 및 설명에 투자되는 비용을 주요 원인으로 꼽고 있다(World Bank, 2009). 이와 같은 현상은 세계은행이 결과중심 CAS 도입 시 시행했던 결과 분석에서도 나타났다(World bank, 2005) 새로 도입한 결과중심 CAS의 경우, 준비 기간이 길어지는 등의 사유로 준비 비용이 약간씩은 증가하는 경향을 보였다. 또한 결과중심 CAS 평가 비용이 기존 CAS에 비해 크게 증가할 것으로 예상하였다(World Bank, 2009).

또한 이와는 별도로 국가협력전략의 내용이 강화되면서 발생하는 비용이 있다. 세계은행은 국가협력전략 내용을 강화하기 위해 필요한 자료조사를 위해 더 많은 시간과 노력, 인력을 투자하기 때문에 비용이 어느 정도 증가하고 있다고 설명하고 있다. 이러한 사전조사는 국가협력전략을 가지고 있는 많은 기관에서 가장 강조하는 부분 중 하나로, 예를 들어 ADB의 경우, 자체 평가에서 국가협력전략과 프로젝트의 성과를 높이기 위해 사전 경제분석을 좀 더 충실히 할 것을 권하고 있다. 이는 경제분석 또는 사회분석에 수반될 비용이 증가할 수 있다. 세계은행이나 ADB는 다른 기관에서 진행한 연구보고서의 활용도 검토하고 있다.

3.4 단계 별 주요관련 문서

국가협력전략은 논리모형이 논리모형 접근법의 결과물인 것과 마찬가지로 논리적으로 진행되는 많은 준비 단계의 결과 문서이다. 논리모형 접근법이 제대로 지켜지지 않은 상태에서 논리 모형, 즉 프로젝트의 논리가 제대로 완성되지 않는 것처럼, 국가협력전략 역시 각 단계가 충실히 지켜질 때만 효과적인 전략문서로 활용될 수 있다. 국가별로 효율적인 전략을 수립하기 위해서는 수원국의 특성, 정부의 국가 발전 전략, 기초적인 인프라 등의 복잡하고 방대한 정보와 함께 공여국의 정책과 전략 목표 등이 함께 고려되어야 한다.

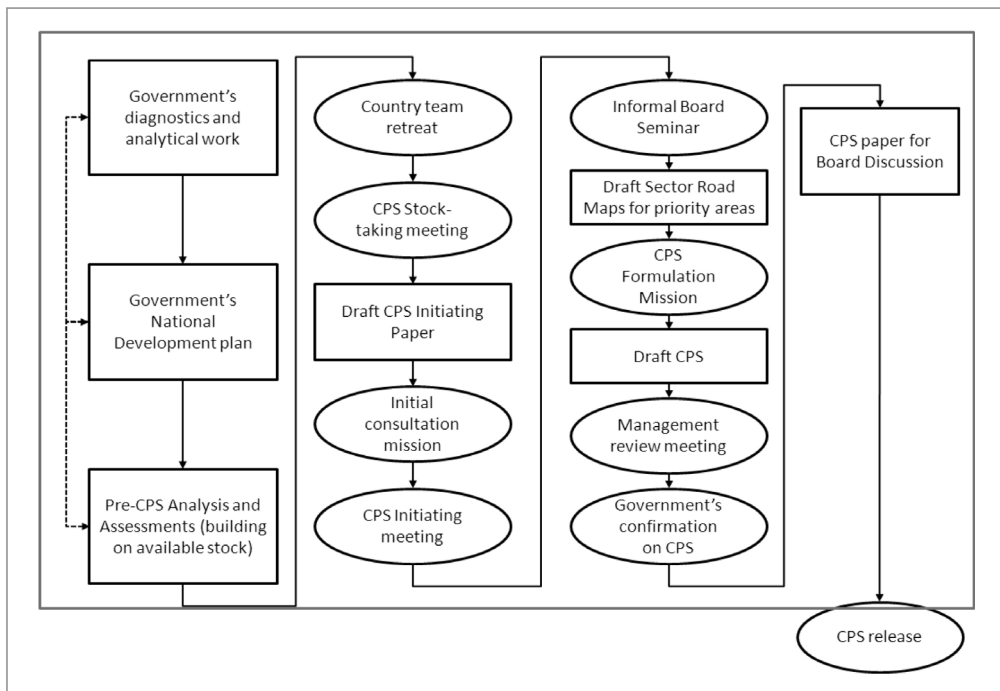
또한 국가협력전략의 준비는 현장과 본부에서 각각 진행되며, 여러 관계자들이 존재하므로 이들 사이의 정확한 정보 공유와 효과적인 의사 소통 역시 중요하다.

따라서 국가협력전략을 도입한 원조 기관들은 국가협력전략 주기_{cycle} 중 각 단계별로 주요 문서를 지정하여 생산하고 이 문건을 바탕으로 준비 및 진행 정도를 점검한

다. 이러한 문서들은 기관에 따라 여러 형태를 가지고 있지만 주로 사전 분석서(개발 환경, 섹터 및 국가개발전략 분석), 시행 지침, 시행 진행 보고서, 성과관리를 위한 모니터링 및 평가 보고서로 나눌 수 있다.

3.4.1 사전분석서

[그림 15] 국가협력전략 준비 단계: ADB



ADB, 2007a

위의 흐름도에서 사각형으로 표시된 부분은 각각의 단계에서 준비되거나 필요한 문서들을 나타내고 있다.

이 중 수원국 자체 분석서(Government's Diagnostics and Analytical work)와 수원국 국가개발 계획(Government's National Development Plan)은 수원국 스스로 또는 기타 개발 파트너들의 도움을 받아 마련하는 수원국 자체 문서이다. 여기에 ADB는 기관의 분석서인 국가협력전략 사전 분석서(Pre-CPS Analysis and Assessment)를 더해 국가협력전략 초안 작성 모임 작업을 시작한다. Country Team retreat과 국가협력전략 stocktaking meeting

을 거쳐서 완성되는 국가협력전략 시작 문서 초안(Draft CPS Initiating Paper)을 바탕으로 다시 여러 번의 협의를 거쳐 중점 지원 분야의 섹터 로드맵 초안을 마련한다. 이러한 여러 문서작업을 거쳐 국가협력전략은 다시 토의를 거쳐 국가협력전략 초안으로 완성되고 마침내 최종 협의를 거쳐 완성된 국가협력전략으로 발표되게 된다(ADB, 2007a).

국가협력전략 시작 문서의 예로 ADB가 2010년에서 2014년까지 네팔과의 협력을 위해 작성한 Nepal Country Partnership Strategy (2010–2014): Initiating Paper를 들 수 있다(ADB, 2009b). 이 문서는 2005년에서 2009년으로 계획된 ADB 네팔 국가협력전략의 마지막 해에 작성되었다. 차기 국가협력전략 준비작업은 이미 2008년 10월부터 이해관계자들과의 사전 협의를 시작으로 본격적으로 착수되었다. 이 문서는 2009년 초반에 Country Team Retreat과 the stock-taking meeting의 결과 문서이다. 문서의 내용은 주로 네팔의 개발 관련 상황 분석과 ADB의 과거 협력 경험, 선행 국가협력전략 경험에서 도출한 교훈을 바탕으로 새로운 국가협력전략의 전략적인 방향에 대한 것이다. 이 문서의 역할은 앞으로 있을 구체적인 전략 협의를 위한 것으로 국가협력전략의 초안을 마련하기 위한 핵심작업, 즉 그 동안 파악한 개발관련 상황 분석의 정리, ADB 자체 전략과 네팔 정부의 개발 우선 순위를 바탕으로 다양한 이해관계자들과의 구체적인 협의로 얻어진 중점 지원 분야에 이르는 논리 전개까지를 다루고 있다.

ADB는 위의 초안 문서를 작성하기 위해서 상당히 많은 분석들이 시행했다. 이러한 국가협력전략 사전 분석서의 내용은 거시경제 및 국가 빈곤 분석(macroeconomic and country poverty analysis), 젠더, 환경, 거버넌스, 역량 개발, 민간 섹터, 지역 협력 등 분야별 분석(thematic assessments), 및 섹터별 분석서(sector analysis)로 이루어져 있다.

ADB 분석 작업의 또 다른 예로 캄보디아의 경우를 들어보자. ADB의 현재 진행중인 캄보디아 국가협력전략은 2011년부터 2013년까지이며 이 국가협력전략 문서는 문서 중에 관련 문서의 목록을 포함하고 있다. 캄보디아 국가협력전략의 경우 관련 문서는 다음과 같다.

[표 9] ADB 캄보디아 CPS 관련 문서

1. Economic Analysis (Summary)
2. Poverty Analysis (Summary)
3. Gender Analysis (Summary)
4. Environment Assessment (Summary)
5. Private Sector Assessment (Summary)
6. Sector Assessment (Summary): Agriculture and Natural Resources
7. Sector Assessment (Summary): Education and Training
8. Sector Assessment (Summary): Water Supply, Sanitation and Other Municipal Infrastructure and Services
9. Sector Assessment (Summary): Finance
10. Sector Assessment (Summary): Transport
11. Risk Assessment and Risk Management Plan (Summary)
12. Country and Portfolio Indicators
13. Country Performance Assessment Ratings
14. Country Cost-Sharing Arrangements and Eligible Expenditure Financing Parameters
15. Country Partnership Strategy Formulation
16. Country Operations Business Plan
17. Country Assistance Program Evaluation
Supplementary Documents
18. Sector Assessment (Summary): Energy
19. Sector Assessment: Public Sector Management
20. Sector Assessment: Trade and Industry
21. Regional Cooperation and Integration: Cambodia in the Greater Mekong Subregion
22. Sector Assessment and Road Map: Greater Mekong Subregion Tourism
23. Country Partnership Strategy Strategic Framework

ADB, 2010b

이러한 분석 작업은 국가협력전략 문서가 생성된 이후에도 계속된다. 2011년에
서 2012년까지 ADB는 캄보디아 상황 분석과 국가 전략 이행을 위해 빈곤분석, 젠
더 분석, 도시 섹터 분석 및 로드맵, 식수 및 위생 섹터 분석 및 로드맵 등을 출
판하였다.

[표 10] ADB 캄보디아 관련 보고서 2011~2012

출판 시기	문서 명	문서 내용
Dec-2011	Cambodia Country Poverty Analysis	캄보디아 빈곤 현황 분석서
Feb-2012	Cambodia: Urban Sector Assessment, Strategy, and Road Map	현재 ADB와 캄보디아 정부의 도시 섹터 분석과 전략적 우선 지원에 관한 보고서
Jan-2012	Cambodia: Country Gender Analysis	캄보디아의 양성평등 상황 분석서
Jan-2012	Cambodia: Country Governance Risk Assessment and Risk Management Plan	ADB 지원 활동의 거버넌스 위험분석, 공공부분을 위한 위험 경감 방안 분석
Jan-2012	Cambodia: Water Supply and Sanitation Sector Assessment, Strategy, and Road Map	식수 공급 및 위생 섹터에서의 ADB와 캄보디아 정부의 전략적 투자 우선순위 분석

각 보고서를 바탕으로 저자 정리

캄보디아 빈곤분석은 35페이지에 달하는 간략한 보고서이며, 그 내용은 캄보디아의 인구학적 특성, 경제 성장 및 소비, 불평등 등을 다룬 빈곤 양상, 비경제적 빈곤 문제, 빈곤의 원인 분석, 빈곤을 일으키는 여러 가지 원인, 빈곤과 복지에 대한 개념, 빈곤감소를 위한 국가 전략 및 정책, 캄보디아 빈곤 감소와 ADB 활동 등을 주로 다루고 있다(ADB, 2011a).

이러한 분석 내용들은 현행 국가협력전략 이행에 도움을 주거나 다음 번 국가협력전략의 사전분석에 사용된다. 그러나 이러한 자료 조사 및 연구는 국가협력전략의 준비 비용을 높일 수 있다.

3.4.2 국가협력전략 관련 가이드라인

국가협력전략에 관련된 가이드라인으로 국가협력전략 작성 가이드와 국가협력전략 평가 지침, 사업 심사 및 시행, 평가 지침서 등을 들 수 있다.

1) 국가협력전략 작성 가이드

국가협력전략 작성 가이드는 현장을 중심으로 작성되는 국가협력전략의 통일성과 품질관리를 위해 작성된다. Irish Aid의 CSP 작성 지침서와 미국의 CDCS 가이드라인, ADB의 CPS 가이드라인이 여기에 속한다(Irish Aid, 2006; ADB,

2007a: USAID, 2011a). 가이드라인들은 각각 국가협력전략의 정의, 국가협력 전략 수립 및 시행 절차, 그에 따른 결과평가 틀Result Framework의 수립, 국가 협력전략의 분량 및 각 부분의 내용 등을 기술하고 있다. 작성 가이드라인의 내용은 기관에 따라 약간씩 차이를 보인다.

CDCS 가이드라인의 경우 상당 부분을 결과평가 틀Result Framework에 할애하고 있는 반면, Irish Aid는 CSP 수립 활동 중 외교부의 역할을 지면을 할애하여 규정하고 있다.

[표 11] 국가협력전략 가이드라인 비교

	ADB	Irish Aid	USAID
제목	Country Partnership Strategy Guidelines	A Result-Based Management Approach to Country Strategy Papers	CDCS Guidance
총분량(페이지)	61	62	18
내용	본문 서론 CPS 준비 절차 결과중심 성과관리 접근법 CPS 시행 및 모니터링 CPS 평가 별첨	본문 서론 CSP 필수요소 요약 주요 단계 업무분장 주요 개념 정리 각 단계 승인규정 별첨 외교부의 역할 Component 1 개발협력 환경과 CSP Component 2 CSP 사이클 가이드라인	본문 CDCS의 역할 및 목적 CDCS 필요조건 CDCS 내용 규정 CDCS 준비 절차 약식 CDCS 규정 별첨

각 기관의 CPS 작성 가이드라인을 바탕으로 저자정리

국가협력전략 가이드라인은 작성에 도움을 줄 뿐만 아니라, 국가협력전략의 절차 등을 점검하고 내용을 검토하는 기본 지침을 제공한다. 현장에서 작성된 국가협력전략은 대부분 본부와의 협의를 통해 확정된다. 이때 본부에서는 작성된 국가협력전략이 전체적인 공여국의 원조 원칙과 국가협력전략 문서로서의 규정에 맞는지 검토하여 품질을 관리한다.

2) 국가협력전략 종료보고(Completion Report)와 평가 가이드라인

공여국/기관에 따라서 국가협력전략 종료보고와 평가를 구분하여 시행하는 기관들이 있다. 또 평가 시기를 국가협력전략 주기마다 시행하지 않고 2회 이상의 사이클을 포함하도록 조정하기도 한다. 그러나 어떠한 형태로든 선행 국가협력전략 운영에서 얻은 교훈이나 국가협력전략의 성과관리 상 얻어진 정보를 다음 국가협력전략에 반영하도록 하고 있으며 이때 자주 이용되는 것이 국가협력전략 시행 주체(현장 사무소)의 자체 성과 평가의 성격을 지닌 종료보고이다.

종료보고는 앞서 서술했듯 자체 평가로, 국가협력전략 시행 과정의 리뷰 형식을 띠고 있으며, 주로 국가협력전략 주기의 마지막에 시행된다. 이 리뷰를 통해 기관들은 시행했던 국가협력전략의 운영과정이나 그 기간 동안 진행되었던 원조 활동의 성과를 점검한다(ADB, 2007a; World Bank, 2009 & 2011). 이때 기간에 해당하는 국가협력전략 하에서 기획되었던 프로젝트들은 진행 중이거나 막 시작된 경우가 많다. 따라서 국가협력전략 종료보고에서 점검 대상이 되는 프로젝트들은 선행 국가협력전략에서 기획되었던 것들이 대부분일 수 있다(ADB, 2007a).

국가협력전략의 평가는 독립 평가를 원칙으로 하고 있다. ADB와 세계은행의 경우, 평가 가이드라인은 대략적인 평가 시기 등 큰 시행 방침을 지정하는데 그치고 있다. 다만 각 국가협력전략 평가 시행 전 발표하는 평가 계획서(Evaluation Approach Paper)를 통해 평가의 방향과 방법, 시행 시기 등에 대해 밝히고 있다.

3) 기타 관련 문서

국가협력전략을 개념이 아닌 행위차원에서 의미 있는 활동으로 만들기 위해서는 이에 동반되는 프로젝트 심사 기준 및 평가 기준 등이 조정되어야 한다. 때에 따라서 예산 운영이나 조직의 운영체제 역시 국가협력전략의 원활한 이행을 위해 약간의 변경이 필요할 수 있다. 대부분 이러한 변화들은 원조 기본 지침서 등을 통해 강조된다. 예를 들어 미국의 경우 CDCS의 도입과 더불어 USAID의 운영 방침인 The Automated Directives System, ADS의 관련 부

분을 수정하거나 새로운 조항을 첨가하여 CDCS를 채택한 현장 사무소에서의 활동을 원활히 이행할 수 있도록 하였다. 예를 들어 ADB200에 CDCS의 개념을 포함시키고 결과평가 틀, 프로젝트 설계 및 시행에 관련 지침을 추가하였다(USAID, 2012a).

3.5 이해관계자와의 대화Stakeholder Consultation

이해관계자와의 협의는 국가협력전략 뿐만 아니라 원조의 모든 수준에서 중요한 성공요소 중 하나이다. USAID, GIZ의 관계자들 모두 국가협력수립 시 되도록 빨리, 되도록 다양한 종류의 이해관계자들과 계속적으로 대화할 것을 권고하였다. 예를 들어 우간다 USAID의 경우 NGO 포럼, 지방 정부, 중앙 정부의 농업부, 민간 비즈니스 파트너 등 다양한 종류의 이해관계자들을 활용하였으며, 이를 통해 얻은 정보를 국가협력전략에 반영하였다.

일반적으로 개발협력에 있어서 이해관계자들의 참여 형태는 정보 공유에서부터 완전한 권한부여까지 다양한 수준으로 나타난다. 그 형태를 세계은행과 아프리카 개발은행은 다음과 같이 분류하고 있다(World Bank, 1995; AfDB, 2001).

- 정보 공유information sharing: 세미나, 공청회 등을 통한 정보 공유
- 청취와 학습listening and learning: 현장 방문, 인터뷰, 자문 모임 등
- 공동 분석joint assessment: 참여적 수요조사, 수혜자 분석
- 공동 의사 결정shared decision-making: 초안에 대한 공동 리뷰, 참여적 프로젝트 기획, 우선순위 결정을 위한 워크숍, 갈등 해결 모임 등
- 협동collaboration: 이해관계자 대표의 working group 참여, 이행 시 이해관계자의 역할 분담 등
- 권한부여empowerment: 역량개발 활동, 이해관계자의 계획에 따른 자체 관리self-management 지원

국가협력 전략 시에도 관여하는 이해관계자의 종류와 관여하게 되는 형태는 다양하다(ADB, 2006). ADB의 국가협력전략 가이드라인은 이해관계자와의 대화가 국가협력전략의 준비, 시행, 평가 등 모든 과정에서 계속적으로 이루어 질 것을 당부하고

있다(ADB, 2007a). USAID의 CDCS 가이드라인에서는 성공적인 결과평가 틀의 기획을 위해서 수원국 정부 파트너와의 협의 및 지역 정부, 미국 정부 내의 이해관계자 및 다른 공여국/공여기관과의 협의를 강조하고 있다.

현장에서 이 대화는 대부분 관련 수원국 정부 부처와의 공식 협의, 공여국 협의체, 시민단체, 지역 사회에 기반한 단체와 지방 정부, 필요에 따라서는 지역 주민과의 대화까지도 포함한다. 이러한 대화는 단독보다는 다른 개발 파트너들과 함께 진행하는 것이 수원국 내의 한정된 인력에 부담을 주지 않으며 또한 경제적이다(ADB, 2006). ADB 네팔 사무소의 경우, 네팔의 경우 2003년 국가협력전략의 중점 지원 분야 선정에 이해관계자와의 대화를 적극적으로 활용하였다. 이 ADB는 5개 지역에서의 이해관계자 대화와 함께 동부 지역의 부족 여성 대표, 최하층 카스트 대표자, 상인 조합, 변호사, 지역 지도자, 시민단체, 언론 조합, 지방 정부, 민간 부분, 재무부등 총 119명에 달하는 이해관계자들과 대화를 진행하여 성공적으로 중점지원 분야를 선정하였다(ADB, 2004). 또한 2010~2014년 국가협력전략을 준비하면서 이미 2008년 10월부터 400여명 이상의 이해관계자들과 대화를 진행하였다. 이해관계자들은 정부, 시민단체, 정당, 민간부분, 언론인, 청년 그룹, 네팔 내의 여타 개발 파트너에 이르기까지 매우 다양했으며 또한 대화가 열린 장소 역시 중앙에 국한되지 않고 ADB 원조활동이 이루어지는 지역에서 진행되었다. 이 대화는 또한 ADB가 단독으로 진행하지 않고, 네팔 내의 주요 공여기관인 영국개발청과 세계은행과 ADB가 공동으로 진행하였다(ADB 2009b).

국가협력 전략 수립 시 각 이해관계자 별로 얼마나 자주, 또 얼마나 오랜 기간동안 어떤 내용의 대화를 진행할 것을 규정한 규범은 찾아보기 어렵다. 앞서서 제시한 예 중 네팔의 2010년~2014년 준비 과정 중에는 약 3개월에 걸쳐 다양한 이해관계자들과의 협의를 거친 것으로 기록하고 있다(ADB, 2009b). 현지 조사 시 현장 사무소의 인터뷰를 통해서도 정확한 수치적인 답변을 듣지 못했으나 이해관계자들과의 대화가 매우 빈번하고 계속적으로 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 또한 이해관계자 대화에서 중요한 점은 적절한 이해관계자들을 찾고, 이해관계자 대화의 시행 횟수 보다 질을 향상시키는 것이라고 명시하고 있다(ADB, 2006).

현장에서 단일 기관이 ODA의 모든 활동을 총괄하고 있는 ADB나 영국국제개발청 Department for International Development, DFID 또는 네덜란드 등은 다양한 이해관계자들과 대

화가 공여국/기관 측의 단일 창구를 통해 이루어진다. 그러나 ODA의 시행과 ODA 시행 기관과 정책 기관이 나누어진 경우, 또는 ODA 시행 주체가 여럿인 경우 이해관계자 대화를 시도하는 채널을 조절할 필요가 발생한다. 예를 들어 독일의 경우 현장 사업수요 등에 관한 대화는 KfW와 GIZ이 공동으로 주체하며, 국가협력전략에 대한 정책 차원의 대화인 경우 정책 총괄기관인 BMZ이 주도하여 수원국의 혼란을 막고 원활한 대화를 이끌어낼 수 있도록 노력하고 있다(OECD, 2010; 현장 인터뷰 자료).

4. 국별 지원전략의 내용

대부분 수원국가의 개발 환경 및 이슈, 중점 분야와 선정 이유에 대해 다루고 있다. 또한 대부분의 국가협력전략은 성과 목표와 목표 모니터링 및 평가를 위한 틀을 선정한다.

이후 자세히 언급하겠지만 이들 전략의 목차상의 내용은 한국의 그것과 크게 다르지 않다. 그러나 실질적인 내용면에서 한국의 CPS가 전반적이고 개괄적인 반면, 시행 문서의 성격이 강한 ADB나 USAID의 전략 문서는 실질적인 섹터 선정 이유와 섹터 간의 역할, 상위 목표와 하위 목표간의 논리와 함께 소요 예산 등 구체적인 내용을 포함하고 있다.

한국의 CPS와 여타의 다른 국가협력전략이 가장 많은 차이를 보이는 것은 국가 분석과 결과평가 틀의 내용이다. 네덜란드의 경우 국가 분석을 자국의 ODA 비교 우위에 근거하여 시행하고 있고, USAID의 경우 CDCS의 결과평가 틀의 수준^{level} 사이의 논리 구조에 상당히 많은 부분을 할애하고 있다. 반면 이후 더 자세히 언급하겠지만 한국 CPS의 경우, 국가 분석이 일반적이라 한국 CPS가 중점 협력분야로 선정한 섹터의 배경을 설명하지 못한다는 지적을 받고 있고, 결과평가 틀의 경우 상당부분 시행 이후 정확히 계획할 것이라고 명시하고 있다.

[표 12] 국가협력전략 목차 비교

USAID	ADB	World Bank	네덜란드 ⁴⁾
1. 개발 상황, 도전 과제와 기회 Development context, challenges and opportunities 2. 개발 논리 Development hypothesis 3. 결과평가 틀 Result framework 4. 모니터링, 평가, 교훈 Monitoring, evaluation and learning 5. 프로그램 자원과 우선순위 Program resources and priorities 6. 관리 필요조건 Management requirements	1. 개발 상황: Development Context: Current trend, issues, and constraints A. 경제 성장과 빈곤감소 Economic Growth and Poverty reduction B. 정치 환경 Political Environment C. 공공 재정 관리 향상 및 부정부패 퇴치 관리 Improving Public Financial Management and Procurement, and Combating Corruption for Development Management D. 젠더·사회 이슈 Gender & other social issues as appropriate E. 민간부 Private Sector F. 환경 Environment G. 지역 협력과 협조 Regional Cooperation and Integration 2. 정부의 개발 전략 Government's Development Strategy A. 개발 목표 및 전략 Development Goals and strategy B. 자원 이용과 투자 Resource Mobilization and Investment C. 외부 원조의 역할 Role of External Assistance D. 정부 개발 전략 분석 ADB's Assessment of the Government's Development Strategy	1. 국가 개발 상황 분석 Country Context A. 정치 및 정부 상황 Political and Governance Context B. 경제 개발 및 환경 Economic Developments and Prospects C. 주요 개발 도전 과제 Key Development Challenges 2. 정부 프로그램 및 개발 파트너 지원 Government Program and Development Partner Support A. 국가 빈곤감소 전략 The Country's Poverty Reduction Strategy B. 개발 파트너 지원 Development Partner Support 3. 실행 전략 시행과 교훈 Implementation of previous strategy and Lessons Learned 4. 세계은행의 지원 전략 The World Bank Group Assistance Strategy A. 세계 은행의 수원국 내 활동 범위 The Framework for World Bank Engagement in the country B. IDA 자원 IDA Resources C. CAS 산출결과와 지원 프로그램 CAS Outcomes and the Proposed Program of Support	1. 요약 Summary 2. 실행 MASP 검토 Review of the MASP 3. 국가 개발 상황 분석 Country context analysis 4. 목표 및 결과 Objectives and results 5. 기타 해외 정책 도구 Other instruments of foreign policy 6. 재정 Financial implication

4) Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2007

	3. ADB의 경험ADB's Development Experience A. 이전 지원 영향Development Impact of Past Assistance B. 성과Portfolio performance and status C. 교훈Conclusions and Lessons for the CPS 4. ADB 전략ADB's strategy A. 주요 개발도전과제 요약Summary of Key Development Challenges B. CPS 전략적 중점CPS strategic focus C. 전략적 중점 분야에 대한 ADB 지원ADB assistance for the strategic priorities D. 외부 자원 조율과 파트너십 조정External Funding coordination and Partnership arrangements 5. 위험과 모니터링 및 평가Risk and Performance Monitoring and Evaluation A. 위험Risks B. 결과중심 모니터링 및 계획Results-based Monitoring process and plan Matrix: 성과결과평가 틀CPS Results Framework	D. 전략 목표와 관련 CAS 산출결과Strategic Objectives and related CAS outcomes E. 원조 효과성 강화Strengthening Aid Effectiveness F. CAS 시행과 모니터링Implementing and Monitoring the Country Assistance Strategy 5. 위험요소와 완화Risks and Mitigation	
--	--	---	--

4.1 국가 분석: 네덜란드의 MASP 사례

국가협력전략에 담기는 국가 분석은 국가의 개괄적인 상황이 아닌, 국가협력전략의 정책적 선택과 그에 따른 논리 구조를 뒷받침 할 수 있는 것이어야 한다. 네덜란드, Irish Aid 등의 기관들은 국가지원 전략을 위한 가이드라인을 통해 이러한 점에 대해 강조하고 있다. 이러한 강조 사항들이 가장 뚜렷이 보이는 예 중 하나로 네덜란드의 국가협력전략인 다년도 전략 계획(Multi-Annual Strategic Plans, MASP)을 들 수 있다.

다년도 전략 계획(Multi-Annual Strategic Plans, MASP) 가이드라인은 네덜란드의 국가협력 전략인 MASP의 주 목적이 효과적인 정책 시행에 있다 규정하고 있다. 이를 위해 MASP는 다음과 같은 사항들을 기술할 것을 명시하고 있다.

- 1) 전략적 우선 순위와 순위 선정 이유
- 2) 지원 전략
- 3) 산출물과 산출 결과 단위에서 기대되는 결과
- 4) 이러한 결과들이 어떻게 개발 정책 목표에 기여할 수 있는가
- 5) 성과를 어떻게 모니터링 할 것인가

이 중 국가분석은 MASP 지원 우선순위 선정 이유와 밀접한 연관성을 가지고 있다.

네덜란드는 “The letter to the House of Representatives of November 2010” 에서 국가 ODA목표와 정책을 제시하고 있다. 이 문서에 따르면 네덜란드의 개발협력 정책의 포커스가 사회 섹터에서 경제 섹터로 옮겨 갔으며, 특히 개도국의 자립과 발전에 초점을 두고 있다. 또한 자국이 전문성이 있는 안보와 법령(Security and the Legal order, 식량 안보(food security, 식수(water, 및 생식보건 및 그에 대한 권리(Sexual and Reproductive Health and Rights 등 네 개의 섹터에서 지원을 계속할 방침이라 밝히고 있다. 특히 이중 식량 안보와 식수는 사회 개발에서 경제 개발로 원조의 목적이 옮겨간 것을 상호보완 할 수 있는 주요 분야로 선정되었다(Netherlands Ministry of Foreign Affairs, 2010). MASP 국가 분석은 이러한 네덜란드의 방침을 고려하여 특별히 네덜란드가 수원국의 개발에 기여할 수 있는 공통분모 부분을 찾는 작업이다.

우간다 MASP의 사회분석은 지난 20여 년간 우간다 정부의 경제성장 업적과 그 원인 및 위협에 대해 분석하여, 우간다 정부가 이룩하려는 개발 목표인 “중진 수입국

으로의 발전”에 저해되는 요소들을 경제 섹터 발전 관련 요인, 그에 관련된 정치 환경, 식량 안보 및 식수 관련 문제, 불평등 요소에 대해 점검하고 있다. 즉 우간다가 안고 있는 여러 가지 문제들을 네덜란드가 원조 활동을 통해 기여할 수 있는 부분 중심으로 분석하고 있는 것이다. 이는 르완다의 MASP 사회분석에서도 나타나며, 르완다의 사회 불안 요소와 르완다의 경제 성장 정책의 위험요소일 수 있는 문제로 파악한 정의 구현, 식량 안보, 식수 문제를 반영하고 있다(Netherland Ministry of Foreign Affairs, 2011a & 2011b).

[표 13] 우간다와 르완다 국가분석: 네덜란드의 예

	우간다	르완다
국가 상황 (OECD 자료)	GNI: USD 460 per capita (2009) 성장률Growth rate: 5% (2005) 인구: 3천 2백만 절대 빈곤 인구 비율: 29% ODA 총액: 1.7billion (2009) ODA의 GNI 비율: 13%	GNI: USD 490 per capita (2009) 인구: 1천만 국가 지정 빈곤 인구 비율: 77% ODA 총액: 934million (2009) ODA의 GNI 비율: 20%
MASP 국가 상황 분석	긍정적 요소 사회 안정성 향상 경제 성장 발달된 정책과 framework 부정적 요소 부정부패 Patronage Politics 우간다의 지역 안정성 기여도	15개 장기 협력국으로 선정 르완다 정부의 명확한 발전 계획 및 강한 거버넌스 역량
MASP 주요 섹터	농업 분야 성장 (경제 활성화) Justice, Law and Order Sector	정의 사회 구현 개인의 식량 안보 향상 지속가능한 식수 자원 이용
주요 섹터 선정 사유	농업 분야 성장 우간다의 자연 조건 네덜란드의 현지 사업자business, 시민 사회 및 지식 기관Knowledge institutions과의 강한 network Justice, Law and Order Sector Patronage system 대체 세력 양성 국가 안정성 및 경제 발전에 기여	르완다 장기 개발 계획(Vision 2020) 반영 르완다 정부의 원조 공여 기관 업무 분장 요청 15개 장기 협력국에 네덜란드 외교 정책의 3대 요소를 적용: 복지, 안보, 자유

저자작성

4.2 결과평가 틀Result Framework의 작성

여기에 대해서는 이후 V. 결과평가 틀Result Framework과 국가협력전략의 성과관리에서 좀 더 자세히 다루고 있다. 다만 여기에서는 결과평가 틀의 작성 시기와 그 구체성에 대해 논하고자 한다.

대부분의 국가협력전략에서 결과평가 틀의 초점은 ‘평가’라기 보다는 국가협력전략의 서로 다른 수준의 목표 및 구성 요소들 사이의 목표를 논리적으로 연결하는 데에 있다. 즉 논리모형의 프로젝트 요약 부분이 상위 요소인 영향, 산출 결과, 산출물 사이의 논리를 요약하여 제시하는 것처럼, 국가협력전략의 결과평가 틀 역시 결과 목표 달성을 위해 국가협력전략이 택한 접근 방식에 대한 논리를 제시하고 있는 것이다⁴⁾. 따라서 결과평가 틀을 ‘평가 도구’라기 보다 ‘논리의 요약 제시 도구’로 이해할 필요가 있다.

결과평가 틀에서 구분되어야 할 것은 ‘결과의 논리’와 ‘지표 및 목표치’이다. 전자는 반드시 국가협력전략이 구상될 당시에 선정되어야 하지만 지표와 목표치는 반드시 선정되어야 할 필요가 없으며, 선정되었다 하더라도 상황에 따라서 변경될 수 있다. 예를 들어 USAID의 CDCS들을 비교하면, 세네갈 CDCS는 결과평가 틀이 지표를 기준치와 측정 방법, 목표치에 이르기까지 포함하여 구체적으로 제시하고 있다. 다만 기준치가 아직 측정되고 있는 중인 일부 지표에 대해서는 이후에 구체적인 지표의 목표치를 산정할 것을 밝히고 있다. 이에 반해 우간다 CDCS의 경우 지표를 간략하게 목표 수준 별로 나열하는데 그치고 있다. 그러나 두 CDCS 모두 결과평가 틀이 보여주는 논리의 흐름에 상당한 지면을 할애하여 설명하고 있다.

네덜란드의 MSAP의 경우 결과평가 틀이라는 용어는 사용하고 있지 않으나, ‘목표와 결과’Objectives and Results 부분에 원하는 결과와 이행 시 위험요소 등을 제시하고 있다.

4) ‘논리’의 중심에서 볼 때 현재 한국 CPS에서 사용하고 있는 ‘결과평가 틀’이라는 해석이 타당한지에 대해 점검하고, 합의할 필요가 있다고 본다. 결과 수준 사이의 논리적 연결을 제시하는 원래 취지에 더 알맞은 용어로 ‘결과 논리도’ 등을 들 수 있다.

[표 14] 세네갈 CDCS 결과평가 틀 중 지표 요약(부분)

결과 수준	지표	기준치		목표치					측정 방법	측정 빈도
		연도	수치	Year 1	Year 2	Year 3	Year 4	Year 5		
DO 1: Increased inclusive Economic Growth	% growth in GDP	2010	4.2	4.5	4.8	5	5.3	5.6	Review of national accounts report	Yearly
IR 1.1: Inclusive agriculture sector growth	Percent growth in agricultural GDP	2010	4.5	3.8	3.9	4	5	6	Review of national accounts report	Yearly
	Expenditures of rural households	2011	Survey is underway and the results will be available in 2012.	추후 결정	추후 결정	추후 결정	추후 결정	추후 결정	Household living conditions Survey	Every 2-3 years
	# of farmers and others who have applied new technologies or management practices as a result of USG assistance	2010	Total: 18,803 Women: 8,407 Male: 10,396	20,000	21,000	23,000	26,000	29,000	Review of reports submitted by the implementing partners	Yearly
IR 1.2: Increased private sector trade	Value of exports of targeted agricultural commodities as a result of USG assistance	2010	244,361	161,265	150,000	150,000	150,000	150,000	Review of reports submitted by the implementing partners	Yearly

USAID, 세네갈 CDCS 2012에서 발췌

Ⅳ. 개발원조 시행 도구로서의 국가협력전략

1. 원조 효과성, 개발 효과성 및 국가협력전략

국가협력전략은 원조 효과성 증진을 위해 도입된 경우가 대부분이다.

그러나 모든 제도가 그러하듯 국가협력전략의 도입만으로 원조 효과성이 올라가는 것은 아니다. 오히려 국가협력전략은 공여국과 수원국 각각이 좀 더 합의된 원조 효과성에 접근하는 방식으로 원조를 수행할 수 있도록 기여할 수 있는 보조 장치이므로, 국가협력전략 주기의 모든 단계에서 이러한 원칙이 지켜지도록 해야 한다.

2005년 파리선언 이후, 개발효과성 제고 방안으로 다음과 같은 5대 원칙과 함께 각각의 원칙에 따른 세부 지표를 세우고 이의 이행 상황을 점검하였다.

이들 중, 국가협력전략이 직접적으로 기여할 수 있는 부분은 원조 일치와 원조 조화, 결과 중심의 원조 및 상호 책임성에 있고 간접적으로 수원국의 실질적인 개발 전략 수립에 인센티브로 작용할 수 있다.

파리선언 이행에 있어서 국가협력전략의 역할을 정리하면 다음 표와 같다. 주인의식에 있어서 국가협력전략은 수원국의 자체 개발 목표의 우선 순위와 CPS의 우선순위를 일치시킨다. 이 과정에서 정책대화를 통해 수원국이 스스로의 개발 목표를 수립하고 우선 순위를 정리할 수 있도록 하는 도움을 제공하기도 했다. 또한 파리선언의 많은 내용을 CPS 내용에 실질적으로 포함시켜 파리선언이 개념에 머무르지 않고 원조 현장에서 시행되도록 하는 시행 도구로서의 역할 역시 수행하였다.

[표 15] 파리선언 이행과 CPS

5대 원칙+	13개 지표+	CPS의 기여	CPS수립 / 시행에 기여
주인의식 Ownership	1. 개도국의 실질적 개발전략 소유 - NDS, PRS 등	CPS 수립 과정을 통한 수원국 역량강화	CPS 수립 시 국가 개발 우선순위 효과적 반영
원조 일치 Alignment	2a. 신뢰할 수 있는 개도국 공공재정관리		
	2b. 신뢰할 수 있는 개도국 공공조달 시스템		

원조 일치 Alignment	3. (개도국) 국가우위와 일치된 원조의 흐름		CPS 수립 시 국가 개발 우선순위 효과적 반영
	4. 조율된 지원을 통한 (개도국) 역량강화	각 CPS를 통한 효과적인 공여국간 분업 체제 성립	공여국간 CPS 조정을 통한 지원 조율
	5a. 개도국 공공재정관리 시스템 이용		CPS에 내용 반영
	5b. 개도국 공공조달 시스템 이용		CPS에 내용 반영
	6. 평행적 수행조직 중복회피를 통한 (개도국) 역량강화		CPS에 내용 반영
	7. 원조 예측성 제고		CPS를 통한 예산분배 예측 가능
	8. 원조의 비구속화		CPS에 내용 반영
원조조화 Harmonization	9. (원조사업의) 공동 업무처리 또는 절차 사용		
	10a. 공동현지 사무소		CPS 시행 시의 의견 조정
	10b. 공동 국가 분석활동	CPS 준비 작업의 공동 기획 및 시행	
개발결과를 위한 성과관리* Managing for Results	11. 결과중심의 프레임워크	CPS 성과관리 틀에 수원국의 지표 활용 CPS 결과 측정 및 공유	
상호책임성 Mutual Accountability	12. 상호책임성	CPS는 공여국과 수원국 사이의 협약이며 이를 통해 상호간의 책임성을 확인	

+ 부분은 임소진 (2012), 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안에서 발췌, 단 '개발 결과를 위한 성과관리'만은 결과 중심의 성과관리라기 보다는 성과관리의 인센티브 차원의 원칙이라는 점을 반영하기 위해 원래의 번역(결과중심 원조)과 달리 저자 번역을 대체.

이러한 관계는 파리 선언/아크라 행동 계획의 후속 작업인 부산 글로벌 파트너십과 그 지표에도 이어졌다. 부산 글로벌 파트너십 중 파리선언/아크라 행동계획을 그대로 계승한 경우 국가협력전략의 역할 역시 크게 달라지지 않았다.

[표 16] 부산 글로벌 파트너십 지표이행을 위한 CPS 이용 방안

지표+	지표 정의+	CPS 이용 방안
1. 개도국 우선사항을 충족하는 결과중심의 협력	국가개발 전략과 목표의 M&E 시스템에 기반한 개도국의 접근법	CPS 지원 분야에 우선 사항 반영 CPS 성과관리 틀에 개도국의 지표 반영
5a. 개발협력 예측성(1년)	파리선언 지표 7 변경적용 반드시 개도국 정부에 통보된 금액만을 원조예측성 측정범위에 포함	CPS를 통한 예산분배 예측 가능
5b. 개발협력 예측성(중기)	공여국의 향후 3년간 지출계획 여부에 대해 개도국 이 결정 - 개발 중	CPS를 통한 예산분배 예측 가능
7. 포괄적 검토에 의한 개발 협력 주체 간 상호 책임성 강화	■ 다음의 5가지 범주 중 4가지 이상을 만족하는 경우에만 상호 평가(mutual assessment) 준수로 인정 • 개도국과 공여국간 합의된 원조정책 또는 전략 수립 • 개도국과 공여국 모두 국가차원의 원조효과성 평가를 위한 목표치 수립 • 지난 2년 동안 목표치 달성여부에 대한 개도국과 공여국간 합동 평가 실시 • 평가과정에 대한 시민사회, 지방정부, 의회의 적극적 개입 • 평가결과 대중 공개	CPS 수립 과정에서 수원국의 정책 반영 및 적극적인 참여 유도
9b. 개도국 공공재정 시스템 및 공공 조달 시스템 이용.	파리선언 지표 5a와 5b 정의	CPS에 내용 반영
10. 원조 비구속성	파리선언 지표 8 정의	CPS에 내용 반영

+ 부분은 임소진 (2012), 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안에서 발췌, 이외 부분은 저자작성

국가협력전략 제도를 도입했다고 해서 위에 열거한 내용들이 저절로 이행되는 것은 아니다. 파리선언과 마찬가지로 부산 글로벌 파트너십 역시 공여국에 따라서는 원조의 한 부분이 아닌 전체적인 체질 개선을 요구할 수 있으며, 이 경우 국가협력 전략의 유무는 아무런 의미를 가지지 않는다. 그러나 국가협력전략을 원조 수행 도구로 채택한 경우 그 수립 과정에서 글로벌 파트너십의 내용을 적극 반영하고, 전체적인 국가협력 전략 제도 성과관리에 있어서 그 이행 정도를 점검하여 원조의 효과성을 높일 수 있다.

2. 원조 효율성: 선택과 집중

앞서 명시한 원조 효과성/개발 효과성처럼 선택과 집중 역시 국가협력전략을 활용하여 달성할 수 있다.

국가협력전략은 선정된 국가를 대상으로 그 국가의 발전과 성장을 위한 원조 분야와 전달 방법을 선택하고, 이에 따라 향후 정해진 기간 동안 어떤 분야에 자원과 노력을 집중하여 지원할 지 결정하여 원조 효율을 높이는데 중요한 도구이다. 그러나 이것 역시 국가협력전략 도입으로 해결된다기 보다 국가협력전략에 공여국의 선택과 집중 원칙을 효과적으로 적용했을 때만 가능하다. 이를 위해서 우선 공여기관의 지원 우선 순위의 선택 원칙을 마련하는 것이 필요하다. 이를 결정하는 것은 공여국의 중장기 ODA 정책과 수원국의 상황, 특히 수원국의 장기 개발 전략 사이의 조화로, 이 사이의 접점을 찾고, 명확한 절차와 기준을 적용하여 지원 우선 순위를 선택하는 것은 원조의 효과성 증진에 매우 중요한 요소이다.

2012~2015년 사이의 네덜란드의 MASP 기본 방향을 설정하면서 네덜란드는 ‘개발 협력은 명확한 선택에서 혜택을 받을 수 있다.’라고 명시하고 있다. 이와 함께 네덜란드는 원조의 지원 분야를 향후 2012~2015년 사이에 원조 활동의 중심을 경제 섹터로 옮기고, 또한 안보와 법령(Security and the Legal Order), 식량 안보(Food Security), 식수(Water), 및 생식보건 및 그에 대한 권리(Sexual and Reproductive Health and Rights) 등 네 개의 섹터로 국한할 것을 명시하고 있다.

미국의 CDCS 역시 USAID Policy Framework for 2011~2015에 명시한 선택과 집중의 원칙을 지킬 것을 권고하고 있다. 이 문서는 또한 ‘선택’과 ‘집중’의 원칙을 다음과 같이 규정하고 있다.

‘선택’은 USAID가 자원을 투자할 곳에 관련된 문제로, 이것은 지역과 상황을 고려했을 때 투자의 효과가 최대한의 개발 목표로 실현될 수 있는 부분을 찾아내는 것을 뜻한다. 그를 위해 1) 투자할 곳을 찾기 위한 현장에 대한 이해를 높이고 2) 지역 또는 섹터의 선택에 있어서 명확하고 측정가능하며 적절한 기준을 적용하여야 한다. 선택의 과정은 현장과 워싱턴 본부 모두에서 이루어지며 그 바탕에는 미국의 국제원조 정책 목표와 국제 정책이 있다(USAID, 2010).

USAID Policy Framework for 2011~2015는 ‘집중’을 특정 국가나 섹터에 투자될 전체 자원의 양에 관한 것으로, USAID는 이 자원의 크기가 의미 있고 측정가능하며

지속가능한 변화를 가져오는 데 매우 중요하다고 판단했다. 즉, 자원의 양이 충분할 때만 활동의 결과가 개발에 유의적인 영향을 미칠 수 있는 결과를 가질 수 있다는 것이다. 이를 위해 지금까지의 과학적 근거를 바탕으로 ‘의미있는’ 결과를 이루기 위해 필요한 최소의 자원을 산출하고 이 자원이 문제 해결에 투자되도록 노력해야 한다고 규정하고 있다(USAID, 2010).

3. 국가협력전략 효과성의 결정요소

국가협력전략은 그 효과성과 내용이 수원국의 역량에 따라 크게 달라 질 수 있다. 이런 이유로 많은 공여 기관이 정부가 기능을 하는 수원국과 그렇지 않은 국가(취약국fragile state)를 구분하여 각기 다른 방향에서 국가협력전략의 내용을 수립한다. 또한 국가협력전략은 방향성에 대한 판단 근거를 수원국의 개발 우선 과제에 근거하여 선택하는 것을 원칙으로 하고 있으므로 수원국의 역량 역시 중요한 요소로 작용한다.

3.1 공여국 측면

1) 공여국의 원조 정책

국가협력전략이 수원국의 개발 우선 순위를 반영하지만 공여국의 원조 정책 역시 강한 영향력을 가지고 있다. 국가협력전략은 양자 사이의 조화를 통해 원조가 한쪽으로 치우치거나 낭비되는 것을 방지하는 역할을 할 수 있다. 전술한 대로 예를 들어 네덜란드의 경우 공여국으로서 네덜란드의 선택과 집중에 대한 우선 순위와 수원국의 수요가 만나는 부분을 찾기 위한 전략적 접근을 강조하고 있다. 미국의 CDCS 가이드라인 선택과 집중을 원칙으로 선정하고 있으며, 미국의 대외 정책 원조 정책 우선 순위를 지원하고 수원국 내에서의 원조 분업 상황 등을 고려하여 시행 섹터와 지역을 선택하도록 권하고 있다(USAID, 2010a). 이처럼 대부분 국가협력전략 가이드라인이 선택과 집중을 원칙으로 하고 있으며 선택의 근거로 원조 정책 또는 장기 전략 문서를 들고 있다.

이러한 관점에서 볼 때 공여국의 원조 정책의 우선순위가 명확하지 않은 경우

는 수원국의 개발협력 전략이 완전하지 않은 경우와 마찬가지로 국가협력전략 수립에 어려움을 가져올 수 있음을 예측할 수 있다. 수원국의 대부분은 여러 문제를 가지고 있고 이 문제들은 서로 연관성이 높아 어느 한 부분의 접근 만으로는 해결되지 않는 경우들이 대부분이다(예: 제한된 교육 기회와 실업, 빈곤). 그러나 앞서서 네덜란드가 밝힌 바처럼 한 공여국이 ‘모든 곳에서 역할을 수행할 필요는 없다’⁵⁾. 또한 한정된 원조 예산과 그 효과성을 고려해 보았을 때 공여국은 한 국가 내에서 취사선택을 할 수밖에 없는 위치에 놓이게 된다. 이때 공여국 원조 정책에 있어서 ‘선택하여 집중할 분야’가 명확히 정해져 있지 않은 경우 수원국의 여러 가지 문제 중 어느 것을 선택하여 해결할 것인가에 대한 기준 중 중요한 부분이 결핍되는 결과를 가져올 수 있다.

2) 결과 중심의 국가협력전략 수립 역량

결과 중심의 국가협력전략은 파리 선언과 아크라 행동 계획 이후 점차 강화되어 가고 있는 추세로, 기존의 국가협력전략에 비해 ‘증거’ 중심과 ‘성과관리’를 중요시하는 경향을 보인다. 2003년에 결과 중심의 국가협력전략을 도입한 세계은행은 2005년 Operations Evaluation 연간 보고서를 통해 결과중심의 국가협력전략의 도입 정도가 국별로 다르게 나타났다고 밝히고 있다. 특히 이 평가 보고서는 국가협력전략의 결과 보다는 새로 도입한 결과중심 CAS와 기존 CAS 결과평가 틀과 성과측정의 성숙도에 대해 평가하고 있는데 이를 위해 수립 과정의 역량 숙련도를 측정하는 방법인 능력 성숙도 모델(Capability Maturity Model)을 도입하였다⁶⁾. 전통적인 능력 성숙도 모델은 과정의 최적화를 5단계로 나누어 설명하고 있다. 과정이 무작위하고 무질서한 것을 가장 기초적인 수준이며, 이후 개발 단계가 정확하고 공식화된 과정과 결과 관리, 과정의 적극적인 최적화 능력 등을 갖춘 단계가 가장 성숙한 단계로 인식하고 있다(Paulk, *et al.*, 1993). 세계은행은 이 능력 성숙도 모델을 차용하여, 자체의 결과평가 틀과 성과측정의 능력 성숙도를 각각 4단계의 성숙도로 나누어 분석하였다. 결과평가 틀의 성숙도는 논리의 정연함, Result Chain의 견고성, 다른 공여기관과의 연계여부 등의 3개 부분으로 나누어 측정하였으며,

5) Letter to the House of Representatives presenting the spearheads of development cooperation policy

6) 이 모델은 원래 1986년 소프트웨어 개발과정 관리 성숙도를 평가하기 위해 고안된 방법이다(Paulk, *et al.*, 1993).

성과측정 능력 성숙도는 국가 수준의 측정, 국가협력전략 산출결과, 중기 지표와 기준치(milestone)의 세 부분에서 측정되었다. 전반적인 결과는 개선할 부분들이 많이 나타나고 있으나 새로이 도입한 결과중심 국가협력전략이 기존의 전략보다 전반적으로 우수한 성적을 보였다(World Bank, 2006). 평가에 포함된 상당 수의 국가 협력전략은 결과평가 틀 구성요소들 사이에 논리적인 근거를 제시하지 못하고 단순히 섹터 등으로 구분하여 나열하고 있거나, 성과측정 지표가 목표치를 적절히 설정하지 못하는 등 여러 가지 문제를 안고 있었다. 이러한 문제는 준비 과정에서 결과중심 주의가 고려되지 않았던 과거 형태의 국가협력전략에서 많이 나타났다(World Bank, 2006). 반면 대부분의 국가협력전략이 어느 정도 까지 국가 개발 계획과 CAS의 산출 결과, 세계은행의 원조 활동 사이의 연관관계를 제시하려 노력했다는 점은 고무적이라고 할 수 있다.

원조 기관들은 새로운 제도를 도입하면서 이처럼 스스로의 제도 운영 역량 등을 점검하고 제도 정착에 힘쓰고 있다. 제도 시행 자체에 대한 평가를 통해 원조 효과성 증가 등 궁극적인 원래 목표를 달성하는데 필요한 정보와 교훈을 얻고 있다.

3.2 수원국 측면

수원국의 역량은 사업 환경에 영향을 미칠 뿐만 아니라 사업 선정의 기초가 되는 국가협력전략의 지원 우선 순위를 결정하고 성과의 측정을 위한 기반 시스템을 제공하는 등 매우 중요한 역할을 하고 있다.

1) 결과 중심의 장기 개발 정책

수원국의 자체 지원 우선 순위 결정에 결정적인 역할을 한다. 이를 효과적으로 이룩하기 위해서는 수원국은 먼저 스스로의 상황을 분석하여 개발 정책을 세우고 그 우선순위를 수립하는 과정이 필요하다.

선진 공여국들은 자체 국별지원전략 수립과는 별도로 수원국의 장기 개발 정책 수립을 직접적으로 지원하고 있다. 이 과정을 통해 수원국의 상황을 파악하고 수원국의 필요에 부합하는 국별지원전략 수립의 기초를 마련할 수 있다.

2) 결과 중심의 성과관리 역량

이것은 수원국의 개발 지표와 수원국의 성과관리 시스템을 사용할 경우 특히 중요한 요소이다. 수원국의 개발 지표 시행 가능성, 성취 정도의 측정 등 모든 성과관리의 핵심적인 요소가 수원국 결과 중심 성과관리 역량에 달려 있기 때문이다. 그러나 또 한편으로 국가협력전략을 통해 수원국은 결과중심 성과관리에 대한 수요와 함께 역량 강화 기회를 얻을 수 있다.

4. 국가협력전략과 프로젝트

기관에 따라서 국가협력전략으로 결정된 사항 중 많은 부분이 프로젝트를 통해 실행된다. 국가협력전략은 프로젝트 선정의 기준이 될 뿐만 아니라, 품질 관리 및 성과 관리에 있어서 가장 중요한 근거로써 작용한다. 또한 프로젝트는 시행 결과와 준비 작업에서 국가협력전략 운영에 필요한 중요한 자료를 제공한다. 그러나 국가협력전략 시행은 단위 프로젝트 중심 사고에서 전략차원으로서의 인식 전환이라는 근본적인 인식의 변화에서부터 국가협력전략과 프로젝트 사이의 시차 등 현장에서 운영 상 발생할 수 있는 여러 문제들까지 다양한 도전과제를 제공한다. 이 장에서는 국가협력전략과 프로젝트 운영에 관련된 제반 사항에 대해 살펴 보았다.

4.1 결과 중심 성과관리 관점에서 본 국가협력전략과 프로젝트 관계

프로젝트는 원조 전달 체계 중 가장 먼저 시작된 방식으로 많은 비판과 함께 그 유용성에 대한 끊임없는 검증이 이루어지고 있는 방법이다. 프로젝트 원조 방식의 가장 큰 문제점으로 지적된 것 중 하나가 바로 단독^{stand-alone} 프로젝트의 남발이었다. 즉 전체적인 조화나 방향성 보다는 그때그때 필요(예: 수원국의 수요, 공여국의 정치적 여론 등)에 따라 이루어져 그 효율성과 효과성에 대한 의문과 함께 오히려 득보다 실이 더 많을 수 있는 활동으로 인식되기도 했다. 그러나 잘 이용하면 프로젝트는 수원국의 당면 문제를 해결할 수 있는 가장 빠르고 강력한 도구로 사용될 수 있다.

프로젝트의 단점인 단독성(stand alone project)을 줄이고 전체적인 조화를 위해, 거의 대부분의 원조기관에서 발행하는 프로젝트 기획 가이드라인에서는 프로젝트의 가장 상위 단계 목표인 영향(impact)을 기관 또는 국가의 상위차원 목표와 일치시킬 것을 권하고 있다(ADB, 2007b). 영향은 프로젝트의 가장 상위 목표이자 장기 목표이다. 이 목표는 보통 섹터 또는 하부 섹터, 국가 수준 등의 상위 차원이나, 프로젝트 완료 이후 정확한 기간을 한정하고 있는 것이 특징이다. 영향은 보통 프로젝트 이외의 많은 요소들에 의해 ‘영향(influence)’을 받으며, 따라서 평가에 있어서 프로젝트의 기여도를 연결하고 입증하여야 하는 어려움이 있다. 현재 개발 결과를 위한 성과관리 원칙 상에서 영향은 프로젝트의 하위 단위인 산출 결과와의 논리적 연결이 뚜렷해야 하며, 또한 국가협력전략, 국가개발전략, 공여 기관 또는 수원국의 섹터 전략 목표 등의 상위 목표와도 연결이 되어 있어야 한다. 영향 지표는 이러한 영향의 특성을 반영할 수 있는 것으로, 주로 국가협력전략과 국가 개발전략, 섹터 전략 목표 지표를 반영하거나 그 대로 이용하여 수립하게 된다.

여기서 인식해야 할 것은 국가협력전략이 국가 단위의 프로그램이라는 것이다. 즉 국가협력전략은 각각의 프로젝트의 단순 조합이 아닌 종합적인 국가 단위에서의 프로그램이다. 따라서 국가협력전략 성과관리는 각각의 프로젝트 성과보다는 그 성과가 모여 이루어질 수 있는 국가나 지역 사회 섹터 및 하위 섹터 등 상위 차원의 목표에 초점을 두고 있다. 각각의 프로젝트 결과보다는 프로젝트와 그 밖의 여러 원조 전달 형식, 개발 파트너 또는 수원국 활동과의 조화를 통한 상호 보완 효과 등을 통한 전체적인 개발 목표 달성이 국가협력전략의 주 성과관리 대상이 되게 된다. 이러한 관점에서 볼 때 국가협력전략 평가 시 분석단위(unit of analysis)는 각각의 프로젝트가 아닌 장기간에 걸쳐 이루어진 원조 활동 전반에 있어야 한다(Binnendijk, 2000).

4.2 상호 순환 관계

상위 목표가 하위 목표의 방향을 결정한다는 결과 중심의 성과관리 원칙에 따르면 프로젝트의 목표와 그 달성은 반드시 국가협력전략의 틀 안에서 이루어져야 한다. 이는 또한 선택과 집중을 통한 원조 효율성의 증가라는 국가협력전략의 원래 취지와도 부합한다.

그러나 현장에서 프로젝트와 국가협력전략의 관계가 반드시 상명하달(top-down) 형식

의 일방통행인 것은 아니다. 예를 들어 ADB의 프로젝트 디자인 및 모니터링 틀 마련을 위한 프로젝트 성과관리 시스템 가이드라인(ADB, 2007b)에는 국가협력전략 과정과 프로젝트의 기획이 어떤 형태로 연관이 있을 수 있는지 다음과 같이 제시하고 있다.

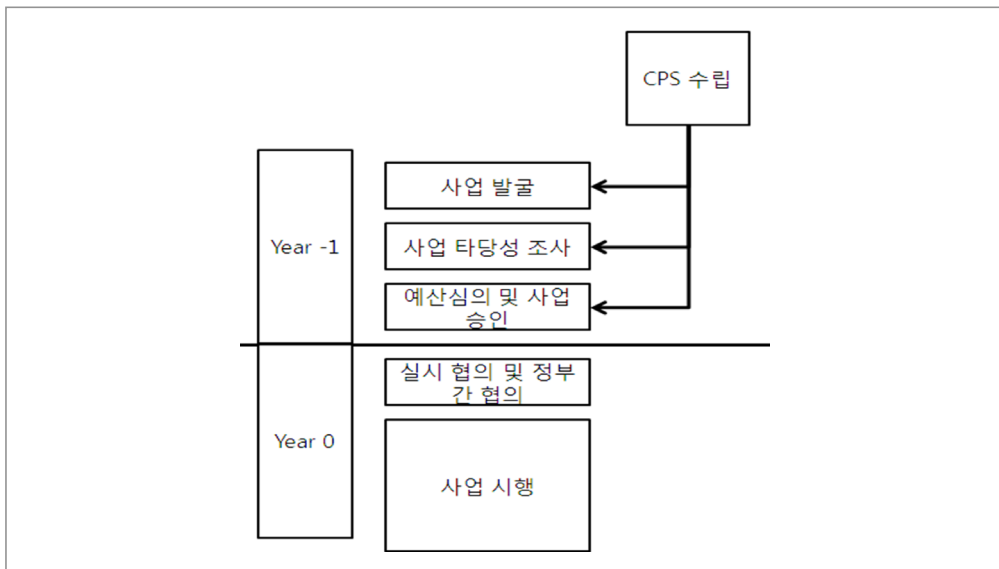
[표 17] 프로젝트 디자인 단계별 국가협력전략과의 관계

단계	연관성
이해관계자 분석 Stakeholder analysis	Stakeholder analysis is a dynamic process and overlaps with the problem analysis. Stakeholder analysis should be updated and refined throughout the project cycle as it fulfills different functions at different stages. (i) During problem identification, it serves as a preliminary mechanism to identify important and influential stakeholders and draws attention on how to involve them in the analytical and planning process. It can be used in preparing a results-based country strategy and program (RBCPS) and during country programming missions (CPMs), and can be shaped as brief brainstorming sessions with the borrower and/or the resident mission staff, as appropriate
문제 분석 Problem analysis	Initial problem formulation occurs during the preparation of the country partnership strategy (CPS) results framework, country portfolio review, as part of sector analysis or thematic assessments (e.g., poverty, gender, governance and environmental assessments) when performance is assessed, and when specific performance problems are identified.
Alternative analysis	The alternatives analysis, also referred to as result chain analysis, is the second analytical tool applied in the project identification phase. The tool is used to (i) identify alternative means of achieving the desired situation or development objective, (ii) assess the feasibility of each, and (iii) agree on a project strategy. The initial alternatives analysis should be carried out as early as possible and can be combined with the objectives analysis. If the project team has sufficient knowledge about the sector and the problems, this can be part of the country programming mission, the preparation of the CPS results framework, or the sector road map. Alternatively, it could be carried out during TA fact-finding, or at least be included in the PPTA midterm report.

ADB, 2007b의 내용을 바탕으로 저자 작성

국가협력전략과 프로젝트는 앞에서 서술하였듯 결과중심의 성과관리 논리 구조상 국가협력전략의 목표에 맞추어 선택되는 것이 합당하다.

[그림 16] 국가협력전략 수립과 프로젝트 선정 관계 1:
국가협력전략 수립 후 프로젝트 선정



저자작성

그러나 여기에 시간이라는 변수를 더하면, 선행 국가협력전략의 결과 성취를 위해 시행되었던 프로젝트의 성과는 프로젝트 발굴 기관과 국가협력전략 수립의 시간 차, 또는 사업 진행 지연 등의 이유로 후행 국가협력전략 기간 중에 나타나게 되는 경우가 있을 수 있다.

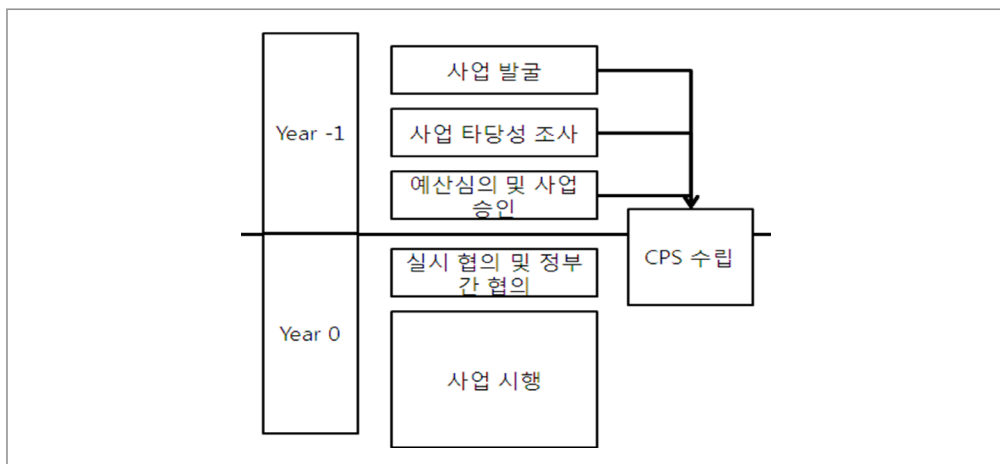
국가협력전략 성과관리 단위가 프로젝트 각각의 결과에 국한되지 않으나, 현실적으로 보았을 때 국가협력전략 평가 시 다양한 원조 활동 중 어떤 것을 포함시킬 것인가에 대한 결정 근거가 있어야 한다. 즉 국가협력전략의 성과 평가 시 이 프로젝트들의 결과를 어떻게 처리할 것인가에 대한 문제가 발생하는 것이다. 이론적으로 살펴 보아 그 해법을 크게 다음 세 가지 경우로 나누어 생각할 수 있다.

첫째는 평가 기간을 장기, 즉 적어도 2개의 국가협력전략 주기가 지날 때까지로 지정하는 방법이다. 이것은 ADB의 국가협력전략 평가에서 사용하는 방법으로 국가협력전략의 상위 목표인 국가 개발 목표 등이 충분히 변화할 시간적인 여유를 두어 실질적인 변화를 관측할 수 있다는 장점과 함께 사실상 국가협력전략과 프로젝트의 상호관계를 관측할 수 있다는 장점이 있다. 이 방법은 세계은행 역시 사용하고 있다. 단 한 국가협력전략 사이클의 종료 시 종료 보고서를 작성하여 이를 통해 후행 국가

협력전략에 남기는 제언을 도출한다. 국가협력전략 종료 보고서에서 프로젝트는 주로 프로젝트 승인에서 시행시기까지의 시간차, 프로젝트 성과관리의 만족도 등을 국가협력전략 운영 지표로 사용한다.

두 번째 방법은 후행 국가협력전략 수립 시, 선행 국가협력전략과 후행 국가협력전략 목표 사이에 연속성을 두어 프로젝트와 국가협력전략이 일정한 방향성을 가지게 하는 방법이다. 선행 국가협력전략을 바탕으로 시행이 결정된 프로젝트들이 어느 정도 후행 국가협력전략의 방향성에 영향을 미치게 되며, 이러한 상호 작용으로 선행 국가협력전략에 바탕을 두고 선택한 사업의 결과가 후행 국가협력전략 결과 성취에 자연스럽게 기여할 수 있다.

[그림 17] 국가협력전략 수립과 프로젝트 선정 관계 2:
프로젝트 선정이 국가협력전략 수립보다 앞선 경우

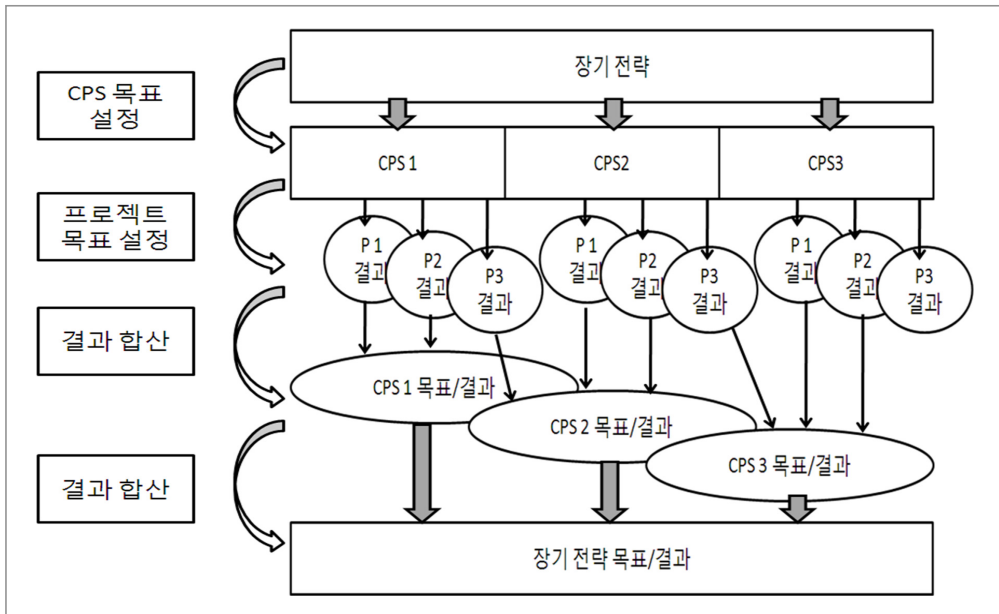


저자작성

여기서 일정한 방향성을 얻고 유지하기 위해 필요한 것이 장기 전략이다. 장기 전략은 국가협력전략의 주기보다 훨씬 길게 책정되며, 공여국 또는 공여 기관의 장기적인 방향성을 제시하는 전략이다.

장기 전략은 각각의 국가협력전략의 목표를 설정한다. 국가협력전략 수립 이후, 수립된 국가협력전략의 목표에 따라 프로젝트를 선택, 시행한다. 시행된 프로젝트의 결과는 이해관계자들이 적절한 시기에 평가되고, 이 결과들은 이후 국가협력전략 성과 평가 시, 국가협력전략 목표 성취에 얼마나 기여했는지 점검 받을 수 있게 된다.

[그림 18] 장기전략 목표, 국가협력전략 목표, 프로젝트 결과의 조정



저자작성

세 번째 방식으로 사업의 주기를 국가협력전략에 맞춰 조정하는 것이다. 이 방법은 국가협력전략이 주기적으로 수립되고 사업 주기와 국가협력전략 주기 사이에 적절한 조정이 제도적으로 정착된 경우에 어느 정도 가능하다.

실제 현장에서의 사업 및 국가협력전략 성과관리에 있어서 위의 세 가지 방법은 어느 정도 혼재되어 나타나는 것으로 보인다.

위에서 전술한대로 ADB의 경우 국가협력전략 평가를 적어도 국가협력전략 주기가 두 번 지날 동안으로 상정하고 있다⁷⁾(ADB, 2007a). 또한 프로젝트가 어느 시기의 국가협력전략 하에서 기획되었는가 보다는 국가협력 전략 평가 동안 시행되는 프로젝트의 성과에 초점을 두고 있다. 이것은 세계 은행도 마찬가지이다. 세계은행은 지금까지 각국에서 시행했던 CAS를 여러 차례 평가했는데, 그 중 한 예로 캄보디아 국가 지원 평가를 들 수 있다(World Bank, 2010). 이 평가는 1999년에서 2006년 사이 세계 은행의 캄보디아 지원을 평가하고 있는데 그 기간 동안 세계은행은 CAS를 3주

7) 이 규칙은 엄격하게 지켜지기 보다 필요에 따라 변경될 수 있다. 예를 들어 CPS 평가가 정치적으로 중요한 시기 또는 CPS의 성과에 심각한 변동이 있을 경우, 정보 수요를 충족시키기 위해 CPS 주기를 기다리지 않고 평가할 수 있다.

기에 걸쳐 시행하였다. 평가는 특정 CAS에 초점을 맞추기 보다 1999년에서 2006년까지라는 시기에 초점을 맞추어 진행되었으며, 종료된 사업을 중심으로 CAS를 평가하고 있다. 즉 각각의 CAS에서 기획하고 시행에 옮겼던 프로젝트나 활동을 각기 평가하기 보다는 평가 해당 기간, 즉 1999년에서 2006년 사이에 완료된 사업들에 대해 그 결과를 CAS 결과에 포함하는 형식을 취한 것이다. 평가에 포함된 프로젝트들 중 평가 대상이 아닌 선행 CAS 시행 시기였던 90년대 초반에 시작된 사업들도 다수 포함되어 있다.

[표 18] 캄보디아 CAS 1999년~2006년에 포함된 사업

회계년	프로젝트 명	승인날짜	상태	종료날짜	섹터
1999	KH-Road Rehab	03/23/1999	Active	09/30/2006	Transport
2000	KH-Bio & Protec Areas M	02/08/2000	Active	12/31/2006	Rural Sector
2002	KH-Land Management and Administration	02/26/2002	Active	12/31/2007	Rural Sector
2002	KH-Eco. & PS Capacity Building Project	06/25/2002	Active	12/31/2007	Public Sector Governance
2003	KH-Health Sector Support Project	12/19/2002	Active	12/31/2007	Health, Nutrition and Population
2003	KH-Rural Investment & Local Governance	04/22/2003	Active	06/30/2007	Rural Sector
2003	KH-Prov & Peri-Urb Water	04/22/2003	Active	06/30/2008	Water Supply and Sanitation
2004	KH-Rural Electrif. & Transmn	12/16/2003	Active	06/30/2009	Energy and Mining
2004	KH-Provl & Rural Infra	09/11/2003	Active	09/30/2007	Transport
2005	KH-Cambodia Education Sector Support	05/12/2005	Active	12/31/2010	Education
2005	KH-Trade Facilitation & Competitiveness	06/02/2005	Active	12/01/2009	Private Sector Development
2006	KH-Public Fin. Mgmt. & Accnt.	06/27/2006	Active	01/15/2012	Private Sector Development
1994	Emergency Rehab	10/26/1993	Closed	12/31/1996	Private Sector Development
1995	KH-Technical Assistance Project	12/06/1994	Closed	12/31/2001	Economic Policy
1995	KH-Social Fund (Project closed)	06/08/1995	Closed	06/30/2000	Social Protection
1996	Phnom Pehn Power Reh	09/28/1995	Closed	06/30/2000	Economic Policy

1996	Economic Rehab. Cr.	09/28/1995	Closed	06/30/1997	Economic Policy
1997	KH-Agricultural Productivity Improvement	02/28/1997	Closed	12/31/2005	Rural Sector
1997	KH-Disease Control & Heal	12/24/1996	Closed	12/31/2002	Health, Nutrition and Population
1998	KH-Urban Water Supply	02/17/1998	Closed	03/31/2004	Water Supply and Sanitation
1999	KH-Social Fund II	03/23/1999	Closed	03/31/2005	Social Protection
1999	KH-Northeast Village	05/18/1999	Closed	06/30/2004	Rural Sector
2000	KH-Education Quality Improvement	08/31/1999	Closed	03/31/2004	Education
2000	KH-Cambodia SAC	02/29/2000	Closed	12/31/2003	Economic Policy
2000	KH-Forest Concession Mgt & Control Pilot	06/05/2000	Closed	12/31/2005	Rural Sector
2001	KH-Emergency Suppl Cr for Social Fund II	06/19/2001	Closed	-	Social Protection
2001	KH-Flood Emergency Rehabilitation Proj	03/13/2001	Closed	06/30/2005	Rural Sector
2002	KH-Demobilization and Reintegration	08/23/2001	Closed	12/31/2004	Social Development

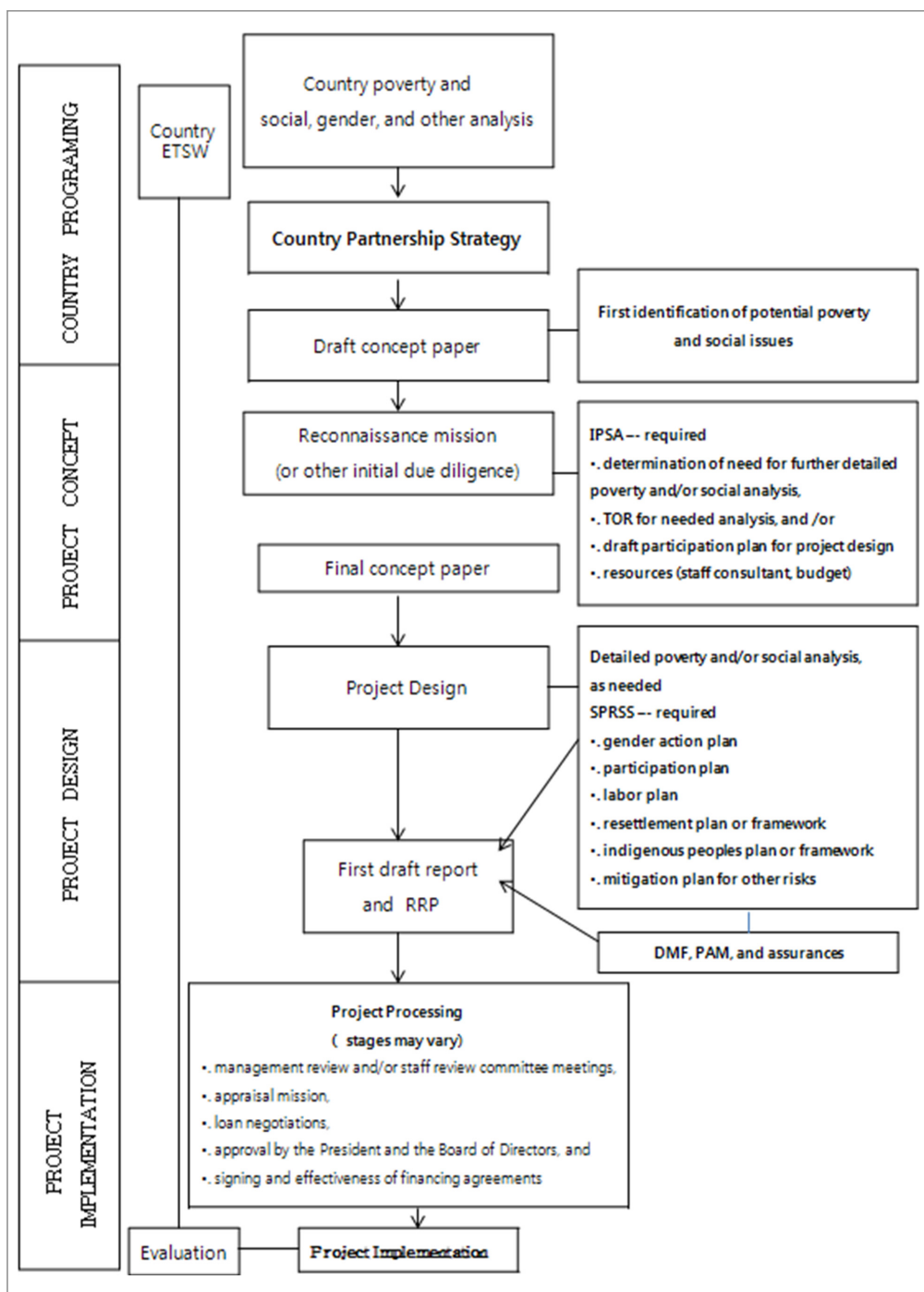
World Bank/ IEG, 2010

4.3 국가협력전략에 근거한 프로젝트 관리 사례

4.3.1 ADB

ADB의 경우 과거 결과중심의 성과관리 부족으로 인한 기관의 위기를 극복하기 위해 결과 중심 성과관리 체계를 강화하고 있다. 결과를 바탕으로 한 장기 전략 Vision 2020의 수립과 시행 지침의 마련, 이를 바탕으로 하고 있는 섹터 전략과 국가협력 전략의 수립은 이러한 ADB의 성과관리의 주요 수단이다.

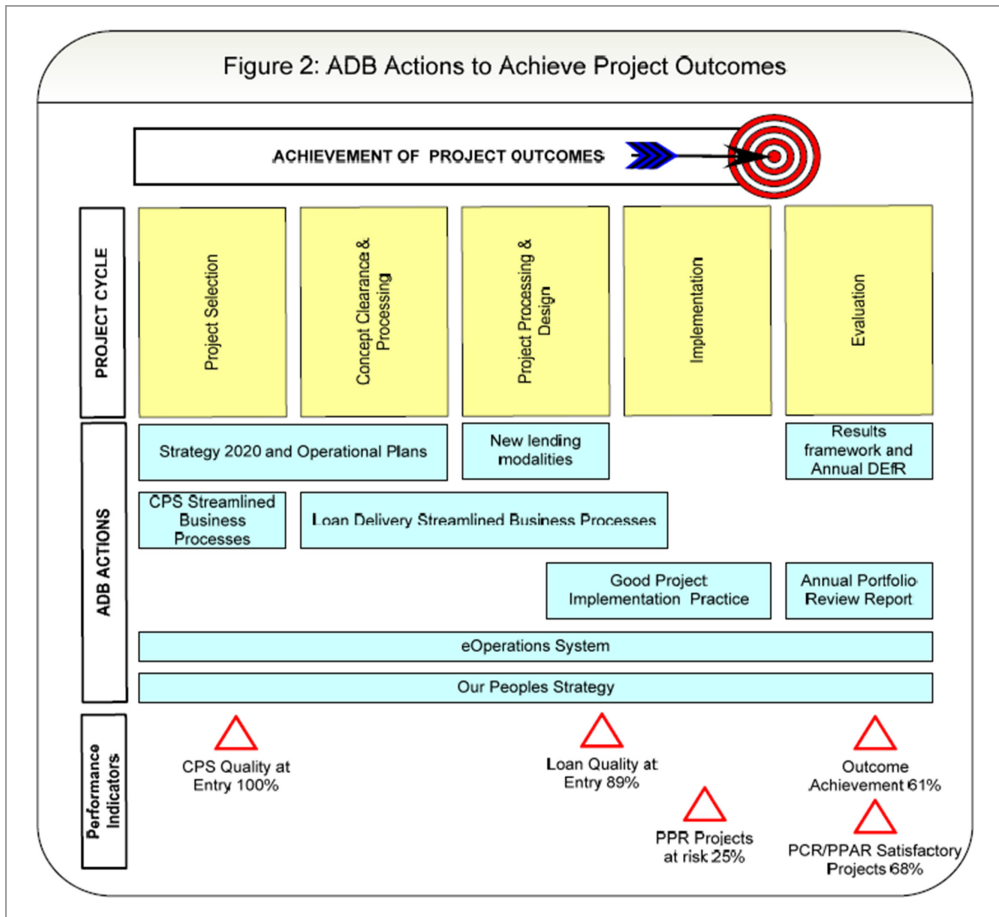
[그림 19] ADB Project Cycle: 국가협력전략과 프로젝트 사이클



ADB, 2012

이러한 일련의 과정은 매우 복잡하며 자칫 누락되기 쉽다. 이를 방지하기 위해 ADB는 각 단계 별로 성과지표를 설정하여 점검하고 있다.

[그림 20] ADB Project Cycle 점검 지표



ADB, 2011b

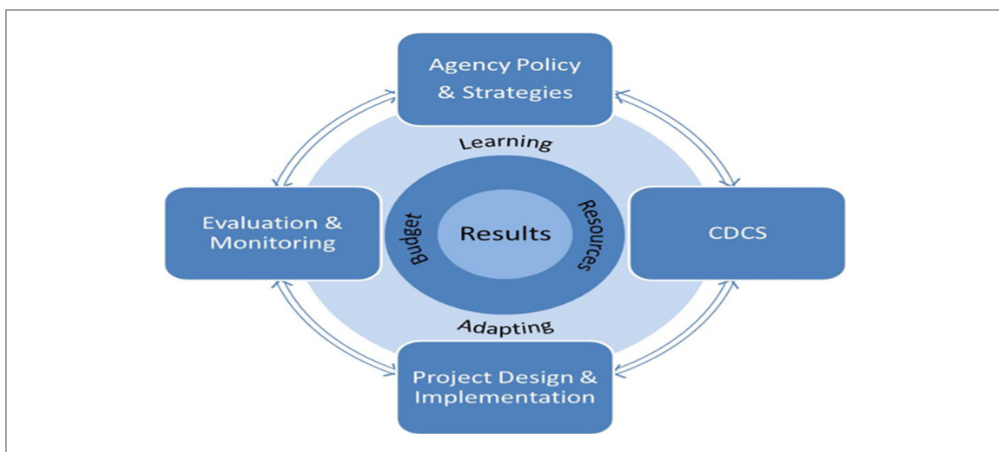
ADB가 성과지표 및 사업 프로세스 일원화와 함께 가장 큰 성공 요인을 꼽는 것은 eOperation System과 직원 역량 강화 및 기관문화 확립을 위한 Our People Strategy이다.

- 1) 사업프로세스 간소화(Streamlined Business Processes): ADB는 국가협력전략과 ADB의 개발 활동의 품질을 높이기 위해서 노력하고 있다. 이 중 하나가 사업 프로세스 간소화이다. 이 과정을 통해 여러 사업 관련 문서를 간소화시켜 작업에 걸리는 단계의 복잡성을 줄여 심의·검토 과정에서의 품질에 주의를 집중할 수 있도록 하였다(ADB, 2011b).
- 2) eOperations: 이 시스템은 i) 국가협력전략으로부터 사후 평가에까지의 프로젝트 정보(산출물과 산출결과 모니터링 정보 포함) 제공 ii) 프로젝트의 원활한 시행을 위한 전산화 서비스 iii) 프로젝트 관련 문서의 일정성 향상 및 iv) 표준화된 리포트 준비 작업 등을 가능하게 하는 통합 정보 기술 솔루션으로 2010년 동안 시작되었다.
- 3) Our People Strategy: 2009년 승인된 전략으로 개발 결과(development outcome)를 달성하는 것에 필수적인 기술과 동기부여 된 인력을 보유하기 위한 전략이다. 이 전략은 직급과 지역에 상관없이 ADB 직원들 간의 소통과 통합 및 필요한 기술 습득을 강조하고 그 기회를 제공하기 위한 다양한 시행방법을 담고 있다.

4.3.2 USAID

CDCS는 USAID 개혁을 위해 새로이 채택된 USAID의 국가협력전략이다.

[그림 21] USAID's Program Cycle



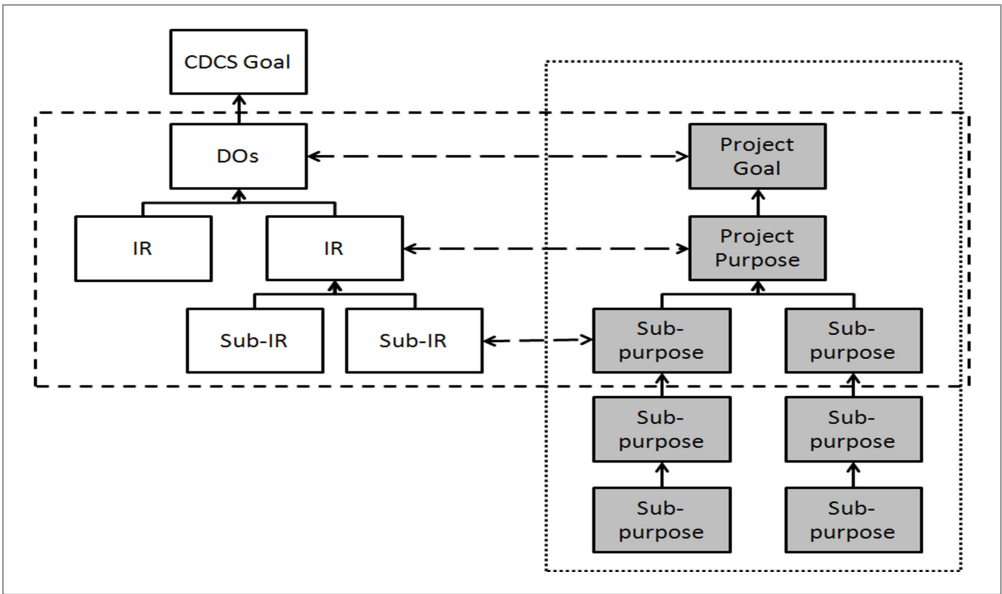
Tania Alfonso (2012)

새로 도입한 CDCS가 제 기능을 발휘하도록 하기 위해 USAID는 CDCS와 프로젝트 주기를 실행 차원에서 연계하였다. 이러한 변화는 미국 원조의 기본 규칙을 제시하고 있는 ADS의 관련 챕터(주로 ADS 201, 202, 203)에 명시되어 각 현장 사무소 및 본부의 모든 직원이 숙지하고 따를 수 있도록 조정하였다. 즉, USAID는 CDCS를 도입함과 동시에 프로젝트의 기획, 관리, 평가 등의 모든 관련 분야에 대한 실행 지침을 조정하여 CDCS가 향후 프로젝트에 반영될 수 있는 기반을 마련한 것이다.

새로 지정된 ADS에 따르면 프로젝트 기획 과정은 CDCS의 연장 선상에서 다루어져야 한다고 명시하고 있다.

CDCS와 프로젝트의 관계를 도식화 하면 다음 그림과 같다.

[그림 22] CDCS 결과평가 틀과 Project LF



USAID, 2012a

CDCS는 성취되어야 하는 개발 목표들을 설정하고 이 목표들이 어떻게 전략적 영향을 가지게 될 지 설명한다. 이에 비해 프로젝트는 그 결과들이 어떻게 성취되고 또한 성취를 위하여 어떤 방법을 이용할 것인지 지정한다.

프로젝트의 궁극적인 장기 목표인 영향은 CDCS의 개발 목표(Development Objective, DO

에 기여하는 것이며, 프로젝트의 산출결과는 일반적으로 CDCS DO의 하위 목표인 중기 목표(Intermediate Result, IR)에 기여한다(USAID, 2012a).

이러한 상호 관계는 USAID의 여타 관련 문서에도 나타난다. 예를 들어 위에서 설명한 프로젝트와 CDCS의 관계는 ADB 뿐만 아니라 프로젝트 주기 설명 등 여타 프로젝트 관련 문서에 빠짐없이 일관성 있게 사용되고 있다(USAID, 2011b).

ADS는 CDCS와 프로젝트의 내용 뿐만 아니라, CDCS 정착을 위한 행동도 일부 제안하고 있다. 예를 들어 ADS 201은 CDCS 제도의 완전한 도입과 정착을 위해서 CDCS를 수립한 국가에 대해서는 2012~2013년 동안 한정된 수의 프로젝트를 선정하여 CDCS에 기반한 새로운 프로젝트 디자인을 철저히 적용할 기회를 가질 것을 권장하고 있다(USAID, 2012a).

5. 국가협력전략 실패 요인: 논리와 관리의 실패

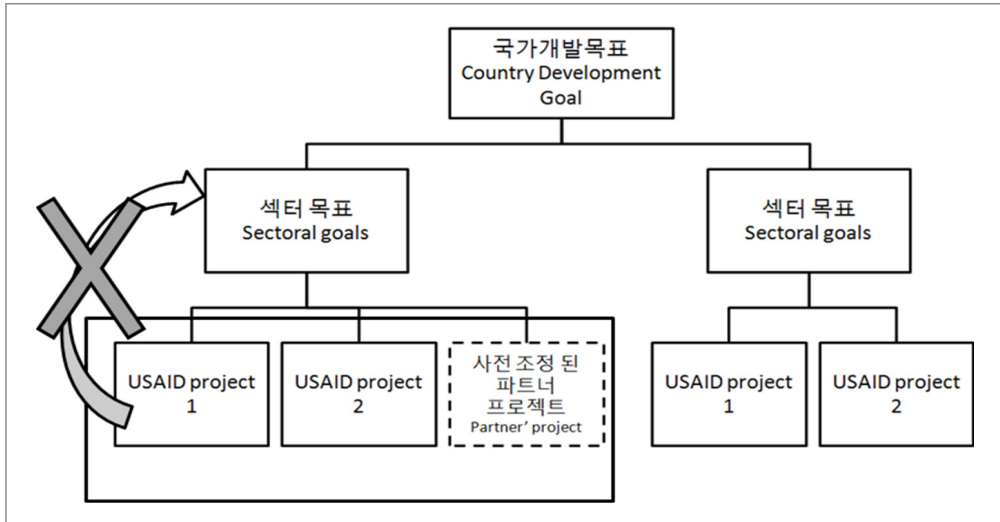
국가협력전략의 성과 달성 여부를 판단하는 것은 프로젝트의 그것보다 복잡하고 어려운 작업이다. 여기에는 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용하는 국가 개발 과제 특유의 특성이 작용한다. 그러나 때대로, 프로젝트와 마찬가지로 국가협력전략 기획 또는 시행 시 발생하는 내부적인 요소로 목표를 달성하지 못하는 경우가 발생할 수 있다. 여기서는 USAID의 르완다 사무소에서 얻은 면담 자료와 관련 문헌들을 토대로 실패 요인에 대하여 점검해 본다.

5.1 논리의 실패

국가협력전략의 논리 구조, 즉 결과평가 틀은 논리 모형과 마찬가지로 가정과 가정충족(if-then)의 구조를 가지고 있다. 이러한 측면에서 볼 때 논리의 실패는 두 가지 상황으로 구분할 수 있다.

첫 번째는 논리의 오류이다. 하위 요소들과 상위 목표 간의 연관관계 사이의 논리 구조를 잘못 설정한 경우이다. 프로젝트나 국가개발전략 등 성과관리 수준에 관계없이 흔하게 나타날 수 있는 오류로, 평가 시 이 부분의 가능성을 점검하기도 한다.

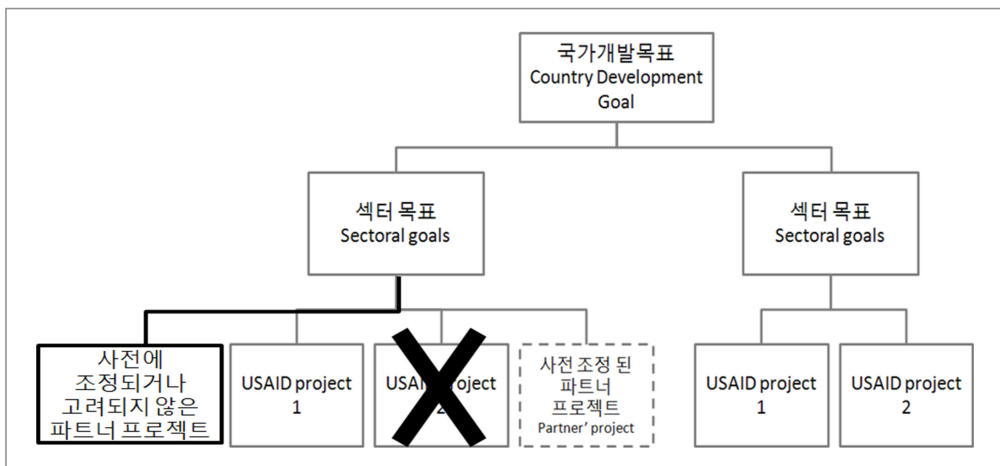
[그림 23] 논리 오류로 인한 목표 달성 실패



저자작성

두 번째로 중요 관련 요소의 누락을 들 수 있다. 이것은 논리의 오류에서 기인할 수도 있지만 정보 부족으로도 나타날 수 있는 상황이다. 이 경우 국가협력전략의 성과를 달성하지 못하거나, 또는 달성했다 하더라도 USAID의 기여와의 관련성을 점검할 필요가 있다.

[그림 24] 중요 관련 요소 및 활동 누락

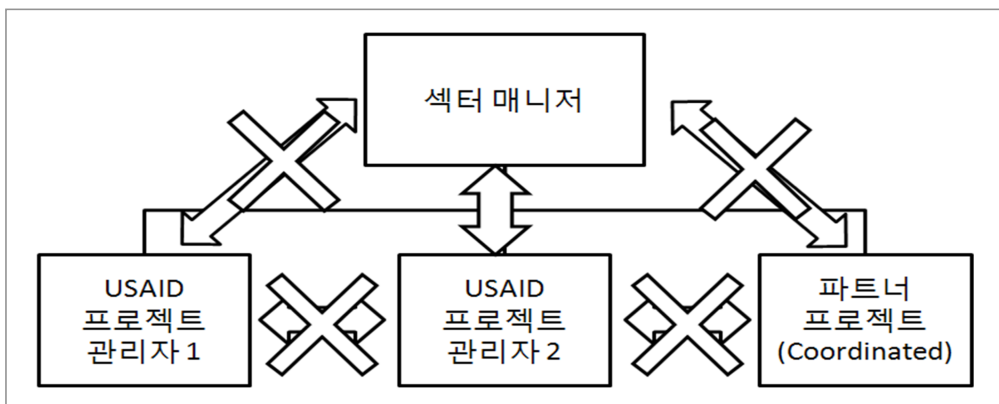


저자작성

5.2 소통 부재 또는 오해

이러한 경우는 프로젝트 관리자가 자신의 프로젝트가 CDCS의 어느 분야에 어떤 기여를 할 수 있는지 깨닫지 못했거나, 관련 프로젝트 관리자들 사이의 협업을 위한 소통이 없는 경우, 또는 섹터 관리자가 프로젝트 담당자, 관련 타분야 또는 타 공여 기관 등 개발 파트너와 소통을 하지 않는 경우 발생할 수 있다.

[그림 25] 소통 부재로 인한 국가협력전략 성과 달성 실패의 예

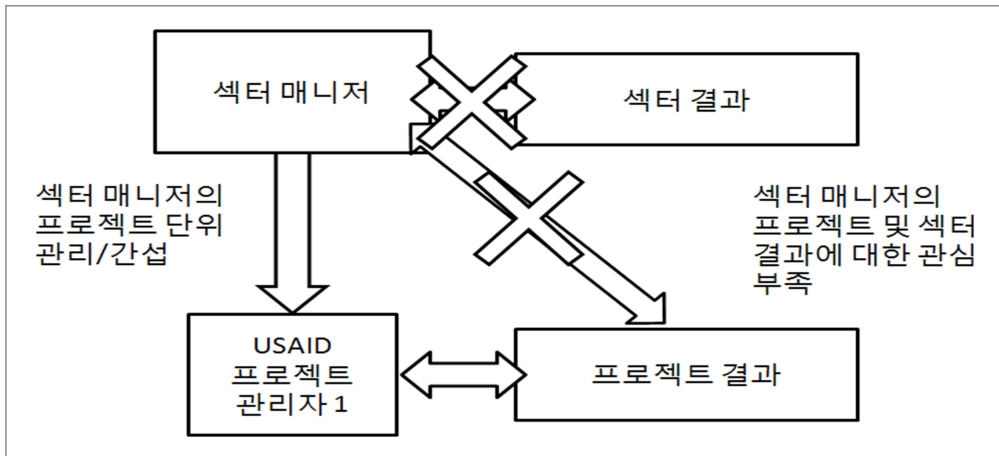


저자작성

5.3 관리 실패

이 경우는 섹터 매니저가 자신의 역할을 잘못 이해하고 있을 때 발생한다. 결과중심의 사업관리와 마찬가지로 CDCS의 목표를 달성하기 위해서는 섹터 차원에서 성과를 관리할 필요가 있다. 그러나 프로젝트와 달리 섹터 차원의 결과 관리는 복잡성과 중기 효과에 가깝다는 특수성이 있다. 따라서 그 입장과 수준을 관리자가 분명히 깨달아야 성공할 수 있다.

[그림 26] 관리 실패로 인한 국가협력전략 실패



저자작성

6. 수원국 성과관리 시스템의 이용

수원국 성과관리 시스템, 즉 결과평가 틀과 성과 측정의 이용을 위해서는 다음 두 가지 사항을 고려하여야 한다.

6.1 수원국의 성과 관리 준위

중소 규모의 지원을 하는 공여국의 경우 수원국의 성과관리 준위에서 공여국 또는 공여 기관이 기여하는 바를 측정하는 것은 바람직하지 않을 수 있다. 또한 공여국의 수원국에 대한 전체적인 지원 액수가 크다 하더라도 공여 기관이 공여국 ODA 시행 기관 중 일부분을 차지하는 경우 역시 수원국 성과관리 준위가 너무 높아 프로젝트나 원조 시행의 성과관리에 사용하기에는 맞지 않는 경우가 발생할 수 있다. 이러한 경우, 상위 목표의 방향성만을 일치 시키고 하위 섹터/지역 단위의 성과 지표를 설정하여 이를 통한 성과관리를 시행하는 것을 고려해 볼 수 있다.

르완다 GIZ의 경우 GIZ의 중점 분야인 TVET의 지원 분야가 국가 수준 보다 매우 소규모로 진행되었다. 과거 성과관리 시스템 이용의 원칙에 따라 르완다 정부의 성과관리 준위와 그에 상응하는 지표를 사용하였으나, 정작 지표 측정 결과가 GIZ의

성과를 전혀 반영하지 않았으며, 지원 분야의 성과관리를 위한 기초적인 정보 등을 제공하지 못하는 결과를 낳았다. 이 경험을 바탕으로 GIZ는 르완다 정부의 TVET 관련 목표 지표에 전체적인 내용을 연동하면서도 실질적인 사업의 관리는 하부 섹터의 성과 목표를 설정하여 따로 측정하고 있다⁸⁾.

6.2 수원국 성과 관리 역량

국가협력전략의 결과평가 틀과 그 성과 측정은 데이터의 질에 따라 그 질과 이용 가능성 정도가 달라진다. 아무리 잘 구상된 국가협력전략이라 할지라도 성과관리를 위해 수집하는 정보의 질이나 양, 신뢰성에 문제가 있다면 정확한 성과관리를 시행하기 어렵다.

파리선언 이후 많은 발전을 했지만 아직도 수원국의 성과관리 역량이나 신뢰도가 떨어지거나, 필요한 지표나 정보를 누락하는 등의 문제가 발생할 수 있다. 이러한 경우 역시, 수원국의 성과관리 시스템을 그대로 이용하기 보다는 성과관리 역량 강화에 투자하는 한편 자체의 성과 측정 방법을 사용하는 편이 성과관리의 본래 취지에 좀 더 가까운 결과를 가져올 수 있다.

USAID의 경우 우간다와 르완다 두 지역 모두에서 성과 지표를 따로 설립하고 독자적인 측정 시스템을 통해 정보를 수집하고 있었다⁹⁾. 현장 인터뷰 시 두 사무소의 담당자들은 USAID의 성과 측정 방식과 우간다나 르완다의 성과측정 시스템이 호환되지 않는 데다가 측정치의 신뢰성에 대한 확신이 없기 때문에 이러한 체제를 채택했다고 답변하였다. 그러나 USAID 역시 성과 측정에는 이용하지 않지만 원조 환경 분석을 위해 수원국 지표의 변화를 지켜보고 있다. 예를 들어 우간다 CDCS는 국가 환경 지표를 성과지표와 함께 제시하고 있다(USAID, 2011c).

8) 그러나 이러한 측정 방법이 글로벌 파트너십 지표에서 설정한 ‘수원국 개발 결과 지표 이용’을 충족시키는지는 좀 더 면밀히 따져볼 필요가 있다. 여기에 대해서는 이후 7장 6절의 측정 가능한 성과지표의 선택에서 자세히 설명하고 있다.

9) 이 시스템은 USAID의 표준 지표 관리 시스템으로 모든 USAID 현장 사무소에서 공통으로 이용하고 있다. USAID는 사업 및 전략의 성과 지표를 반드시 측정되어야 하는 표준지표와 사업 및 전략 특성에 따라 측정할 수 있는 선택 지표로 나누어 관리하고 있다.

V. 결과평가 틀Result Framework과 국가협력전략 성과관리

현재 대부분의 국가협력전략 성과관리 체계는 장기적인 정책 수준의 결과에서부터 시작된다. 다만 기관의 특성과 정책의 방향성, 기관이 가지고 있는 성과관리 체계 등 다양한 이유로 그 형태와 세밀성은 다소 차이가 있다. 그러나 공통적으로 국가협력 전략의 성과관리 체계는 국가 수준에서 목표에 기반하고 있다. 국가 수준의 목표는 매우 피상적일 수 있으며 목표 달성을 위한 많은 하위 요소들이 존재한다. 이러한 복잡성을 단순화하여 제시한 것이 결과평가 틀의 주된 목적이다.

이 결과평가 틀은 국가협력전략이나 여타 전략의 논리를 제시하고 의사소통 수단으로 이용되는 것 이외에 성과관리의 근본이 되며 평가의 기초를 제공하는 등의 중요한 역할을 수행한다.

1999년 DAC 보고서에 따르면 국별 평가에 사용된 성과 지표들에서 이미 많은 선진원조 기관들이 프로젝트 단위에서가 아닌 국가 전체 단위의 목표를 설정하고 측정하고 있음을 보여준다.

[표 19] 국별평가에 사용된 성과지표의 수준

목표 성격	국가 프로그램 평가	
	수	%
각각의 프로젝트 목표	22	88
국가 프로그램 목표	25	100
기관 전체 목표	8	33

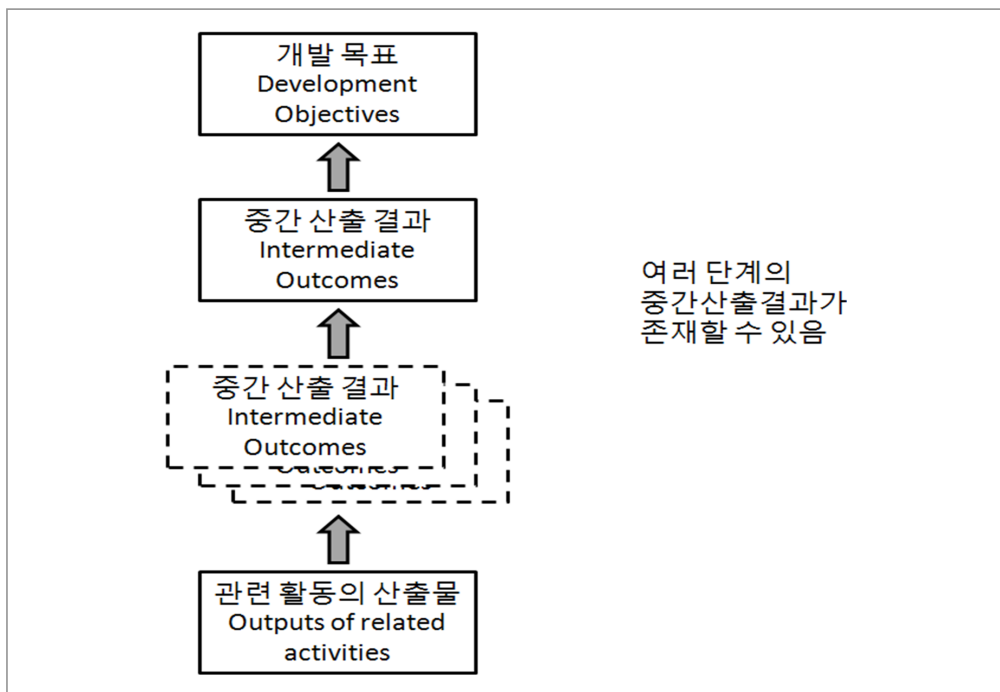
OECD/DAC, 1999

기관에 따라서 결과평가 틀은 흐름도flow chart의 형식을 취하거나 또는 매트릭스 형태의 표로 제시되곤 한다.

1. 결과평가 틀 Result Framework, RF: 결과와 논리

결과평가 틀은 사업 성과관리 기법인 논리모형 보다 비교적 새로이 등장한 도구로서, 프로그램, 기관 또는 국가 등 상위 단위에서의 논리 구조를 보여주는 틀이다. 기관에 따라 여러 형태를 취하고 있지만 공통적인 결과평가 틀의 주요 내용은 전략의 논리적인 골자를 이루는 ‘개발 가설’이다. 결과평가 틀은 전략의 가장 상위 목표인 전략적 개발목표와 이를 성취하기 위해 이루어져야 할 하위 목표(주로 섹터 또는 하부 섹터 수준) 사이를 전략의 논리에 맞춘 인과관계(Cause and Effect)에 따라 배열하여 흐름을 제시한다. 프로젝트의 논리 모형이 하나의 프로젝트의 내용을 보여주는 반면 결과평가 틀은 여러 개의 관련 프로젝트 또는 프로그램의 산출 결과를 주로 가장 하위 단위에 제시하는 것이 특징이다. 또한 프로젝트의 논리모형이 투입물, 개발 활동, 산출물, 산출 결과, 영향에 이르는 모든 단계를 평등하게 취급하는 것과 달리 결과평가 틀은 상위 목표에 좀 더 집중된 양상을 보이는 것이 특징이다.

[그림 27] 일반적인 국가 수준의 결과평가 틀



Binnendijk, 2000

결과평가 틀은 국가 수준의 개발 목표와 국가협력전략에 의해 영향을 받는 국가협력전략outcome, 또한 기관에 의해 지원된 개발 활동들 사이의 논리적 근거를 규정하며, 때에 따라서는 성과지표를 동반하고 있다. 결과평가 틀은 국가협력전략의 모니터링과 평가, 관리, 기획에 있어서의 가장 기초가 되는 가이드라인을 제공한다. 또한 국가협력전략 주기 내내 국가협력전략 관리를 위해 이용되어야 한다.

2. 결과평가 틀의 구성 요소

앞 장에서 서술한 것과 같이 결과평가 틀은 ‘논리’와 ‘결과측정’의 두 가지 구성 요소로 나눌 수 있다. 기관에 따라서는 결과평가 틀 자체와 분리하여 ‘결과측정’을 위한 성과 지표를 따로 선정하여 관리하기도 한다.

이 장에서는 ADB와 USAID의 사례를 들어 이들 기관의 결과평가 틀의 구성요소를 살펴보고자 한다. ADB는 결과평가 틀 중 표 형태의 결과평가 틀을 이용하고 있으며, 이에 반하여 USAID의 경우 논리의 흐름을 보여줄 수 있는 그림 형식의 결과평가 틀을 이용하고 있다.

2.1 ADB

ADB는 수원국 국가개발 지표를 그대로 사용하는 것이 특색이며 이에 대한 권고가 국가협력전략 작성을 위한 가이드에도 역시 명시되어 있다. 수원국 국가 개발 지표를 차용함으로써 국가협력전략의 전략적 방향성이 수원국 국가 개발 계획과 최대한 일치하게 하는 것이 그 목적이다.

2008년 Strategy 2020에 의해 도입된 ADB의 기관 결과평가 틀은 다음 4단계로 나누어져 있다(ADB, 2010a).

- 1) Level 1: 아시아 태평양 지역 개발 결과Asia and Pacific Development Outcomes
- 2) Level 2: 핵심 성과Core Outputs and Outcomes
- 3) Level 3: 사업 효과성Operational Effectiveness
- 4) Level 4: 기관 효과성Organizational Effectiveness

첫 두 수준^{Level}은 구체적인 사업과 섹터의 결과지표들로 구성되어 있다. 또한 ADB는 사업 효과성 증대를 위한 재원 전달 및 활용, 선택과 집중 노력 등을 평가하는 Level 3 지표와 기관의 인력 관리 등 전체적인 효율을 측정하는 Level 4를 함께 사용하고 있다. 첫 번째 수준인 아시아 태평양 지역 개발 결과는 ADB 단독 효과라기 보다는 ADB와 수원국을 포함한 다른 여러 개발 파트너들이 ADB가 활동하고 있는 국가와 지역에서 얻은 개발 결과들이다. 이 지표는 UN의 기후변화 컨벤션 지수와 마찬가지로 정보로만 이용된다.

이들 지표들은 ADB의 국별 결과평가 틀에도 직간접적으로 반영된다.

[그림 28] ADB 국가 수준의 결과평가 틀과 지표의 예

Country Development Goals			
1. Average economic growth of 5.5% per annum. 2. Production capabilities of human resources sustainably enhanced.			
Sectors Selected by ADB			
Government Sector Objectives	Sector Outcomes that ADB Contributes to and Indicators	ADB Areas of Intervention	ADB Indicative 5 Year Resource Allocation and Thematic Priorities ¹
1. Rural Roads (2020 Core Area 1: Infrastructure)			
Enhanced connectivity for reduced regional imbalance and inequality.	1a. Increased movement of goods and people from and within rural areas. • # of passenger kilometers • # of ton kilometers • # of road accident deaths per capita per year	(i) Road construction (ii) Road rehabilitation	\$500 million – 40% of total CPS envelope, of which: ENV – xx% RCI – xx% GE – xx% PSD – xx%
2. Rural Microfinance (2020 Core Area 4: Financial Sector Development)			
Improve access to sustainable rural and microfinance services.	2a. Increased number of rural households using microfinance. • % of rural households using microfinance	(i) Banking legal reform. (ii) Microfinance institution capacity building.	\$30 million – 2.4% of total CPS envelope, of which: ENV – xx% RCI – xx% GE – xx% PSD – xx%
3. Education (2020 Core Areas 1: Infrastructure; 5: Education)			
Primary Education Improve quality of and access to education, especially primary education. Improve access of girls, Dalits, and disadvantaged children to education.	3a. Increased level educational attainment by more students, particularly for girls and disadvantaged groups. • SLC pass rates • # of girls and boys with SLC	(i) Teacher Education (ii) Classroom construction (iii) Program support for Primary Education sub sector	\$200 million – 16% of total CPS envelope, of which: ENV – xx% RCI – xx% GE – xx% PSD – xx%
Technical and Vocational Education and Training Meet national demand for basic and middle level technical human resources.	3b. Increased pool of human resources with technical and vocational skills. • # of TEVT graduates per annum	(i) TEVT Instructor Capacity Building (ii) TEVT curriculum development	

위는 ADB에서 제시한 국가협력전략 결과평가 틀의 예시이다. 결과평가 틀은 수원국의 섹터 분야 목표 지표를 그대로 사용하고 있으며, ADB의 기여 사항에 대해서는 구체적인 산출물 이상의 지표 및 목표치를 산정해서 제시하고 있다. 지원 분야와 예

산을 포함하고 있는 반면, 구체적인 프로젝트의 형태는 제시하고 있지 않다.

국가협력전략의 결과평가 틀은 크게 국가 개발 목표와 ADB 지원을 위하여 선별한 섹터 목표의 2개 부분으로 나눌 수 있다.

또한 가장 상위의 국가 개발 결과는 발전 상황 검토를 위한 참고 자료로, ADB 국가 협력전략의 책임 사항이 아니다. 이 국가 개발 결과는 수원국 국가개발전략 문서(PRSP 또는 NDP 등)에서 그대로 차용해 오며 특히 ADB 장기 전략과 섹터가 일치하는 것을 선택한다. 앞에서 밝힌 바대로 이 지표는 ADB의 성과와는 직접적으로 관련이 없으며, 또 그 연관관계를 단독으로 측정할 수 없는 경우가 대부분이다. 다만, ADB는 이 지표를 ADB가 선택한 섹터들이 국가의 개발 지원 전략과 얼마나 상관관계를 가지는지, 또 수원국 국가 발달 상황에 따라 ADB의 전략에 변화를 주어야 하는지 여부 등을 판단하는 정보로 사용하고 있다.

다음 부분은 ADB의 국가협력전략성과관리의 핵심적인 부분인 ADB 지원 분야의 성과관리 부분이다.

ADB의 중기 전략에 명시된 핵심 분야는 다음과 같으며 ADB는 이 핵심분야에 근거 하여 섹터를 선정한다.

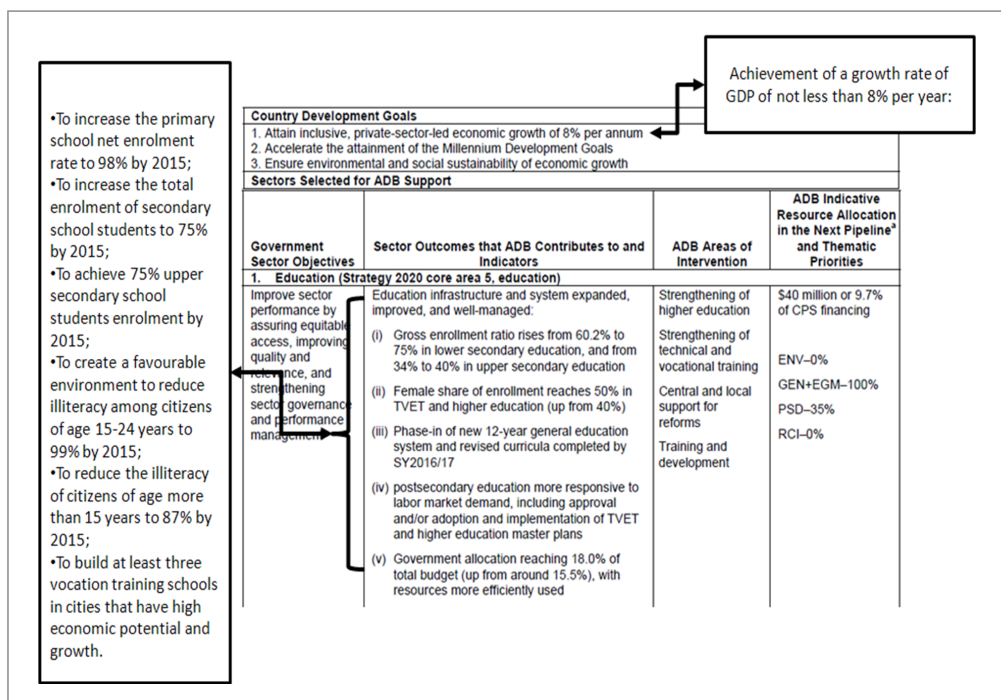
- 1) 인프라
- 2) 환경
- 3) 지역 협력 및 일체화
- 4) 금융 섹터 개발
- 5) 교육

때로 한 섹터의 사업이 핵심 분야 2개 이상에 관련이 있을 수 있다. 국가협력전략 수립 시 ADB는 위의 분야 중 국가개발전략에 우선 순위가 있고 그 특정 수원국 내에서 ADB가 가장 효율적으로 기여할 수 있는 섹터를 골라 국가협력전략 지원 섹터로 선정한다. 지원 섹터는 필요에 따라서 핵심 분야 이외에서 선정되기도 하며 이때에는 '기타 분야'로 지정한다. 여기에 속한 분야는 보건, 농업 등이 있다. 각각의 섹터 성과는 결과평가 틀에서 다음 4개의 성과 단계로 구분하고 있다.

- 1) 정부 섹터 목표: 이상적으로 이 목표는 수원국 정부의 개발 전략 또는 개발 계획에서 그대로 차용해 오는 것이 좋다.
- 2) ADB가 기여하는 섹터 산출결과: 이 부분은 앞서 선정한 정부 섹터 목표 중 ADB의 기여 가능성이 있는 부분으로 변형하여 제시하는 부분이다. 이 산출결과는 시간이나 구체적인 목표치를 제시 하지 않는다.
- 3) ADB 사업 섹터 ADB Areas of Intervention: 이 분야는 ADB의 구체적인 섹터 기여 결과를 제시하는 부분이다. 되도록 구체적으로 명시한다.
- 4) 자원 조달 및 우선 분야 ADB Indicative Resource Allocation in the Next Pipeline and Thematic Priorities: 이 부분에서 명시하는 예산은 아직 형성 단계에 있으므로 최종적이거나 결정적인 것이 아니며, 이를 모든 이해관계자가 이해하도록 분명히 해둔다.

다음은 ADB의 라오스 국가협력전략 (2012~2016)와 라오스의 국가개발전략의 결과평가 틀을 비교한 것이다(ADB, 2011c; Lao PDR, 2010).

[그림 29] ADB의 라오스 국가협력전략 결과평가 틀과 라오스 국가개발 전략의 비교



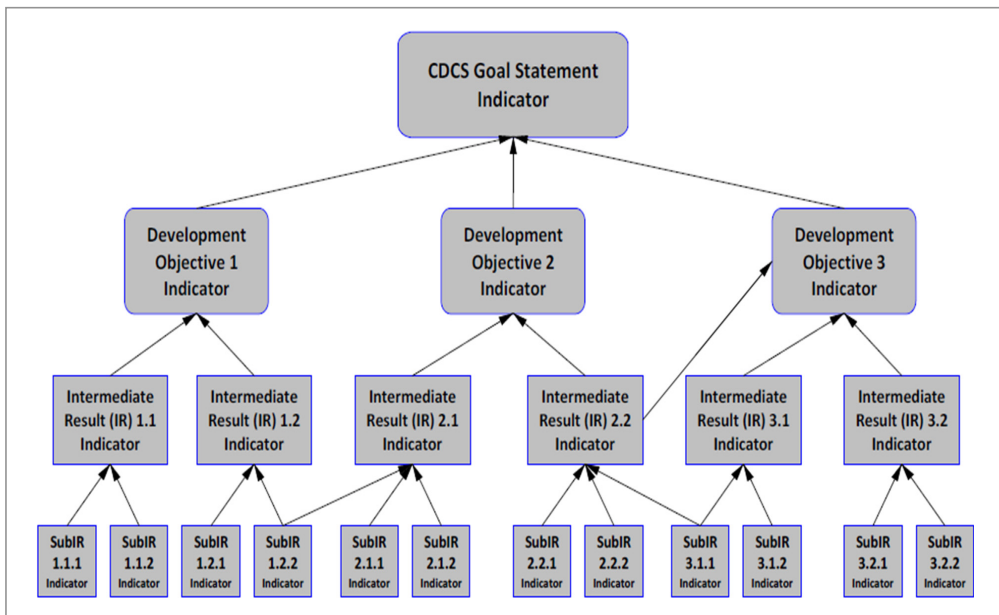
저자작성

가이드라인에서 제시한대로 국가발전 계획 상의 목표치를 그대로 국가협력전략 결과평가 틀에 적용하여 사용하고 있다. 최상위 목표는 ADB의 지원 규모나 방향을 조정하는데 사용될 뿐 실질적인 ADB 국가협력전략의 성과관리 대상은 아니다. ADB는 그 하위의 섹터 및 ADB 지원 분야에 대한 성과관리를 통해서 상위 목표가 잘 진행되는 지 모니터링하며, ADB가 시행하고 있는 국가 지원의 활동의 효과성을 점검한다.

2.2 USAID

USAID는 CDCS 도입 이전부터 결과평가 틀을 고안하여 섹터나 프로그램 등 단위에서 널리 활용하고 있었다. USAID의 결과평가 틀은 가정과 결론if-then 논리를 반영한 논리 모형의 확대판이라고 할 수 있다. CDCS 가이드라인은 이러한 결과평가 틀을 CDCS의 목적에 부합하도록 재조정하여 제시하고 있다.

[그림 30] CDCS 결과평가 틀



USAID, 2011a

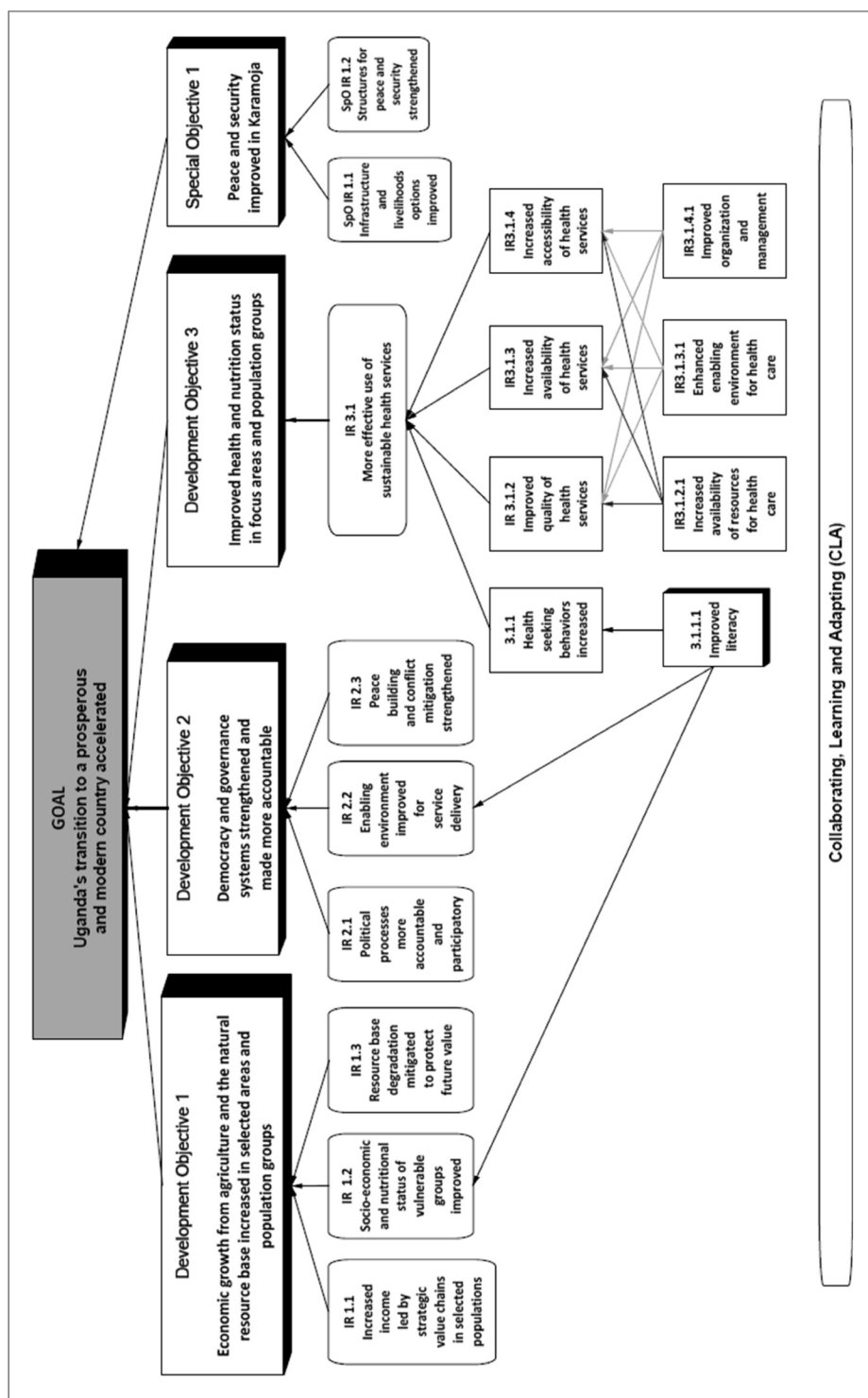
CDCS의 결과평가 틀에서 제일 상위 목표는 CDCS 목표이다. CDCS 목표는 CDCS가 지정한 기간 안에 USAID와 수원국, 시민 사회 및 여타의 개발 파트너들이 이룩할 수 있는 가장 상위의 영향력을 뜻한다. CDCS 목표는 따라서 CDCS 당 하나만 선정한다. 이 목표는 또한 각 수원국 고유의 개발 도전 과제와 기회 등을 반영하여야 한다.

CDCS 목표를 이루기 위해서 필수적으로 이루어야 할 것이 과정 지표의 최상위 단계에 위치한 개발 목표(Development Objective, DO)이다. CDCS 목표가 이상을 반영한다면, DO는 USAID가 책무성을 지게 되는 최상위 목표이다. 즉, USAID는 향후 국별 성과평가 시 이 지표의 달성에 대해 책임을 지게 되는 것이다. DOs는 보통 섹터의 상위 목표로 개발 협력의 선택과 집중을 흐리는 것을 방지하기 위해 DOs는 한 CDCS 당 4개 이하로 선정하도록 지시하고 있다.

DOs의 하부 지표로 과도 지표(Intermediate Indicator, IR)가 있다. IR은 DOs 보다 더 구체적으로 DOs 달성을 위해 USAID가 선택하는 개발 활동 등의 내용과 밀접한 관련이 있다.

결과평가 틀 예시로 USAID의 우간다 지원 전략을 살펴보면 다음과 같다.

[그림 31] USAID 우간다 CDCS 결과평가 틀



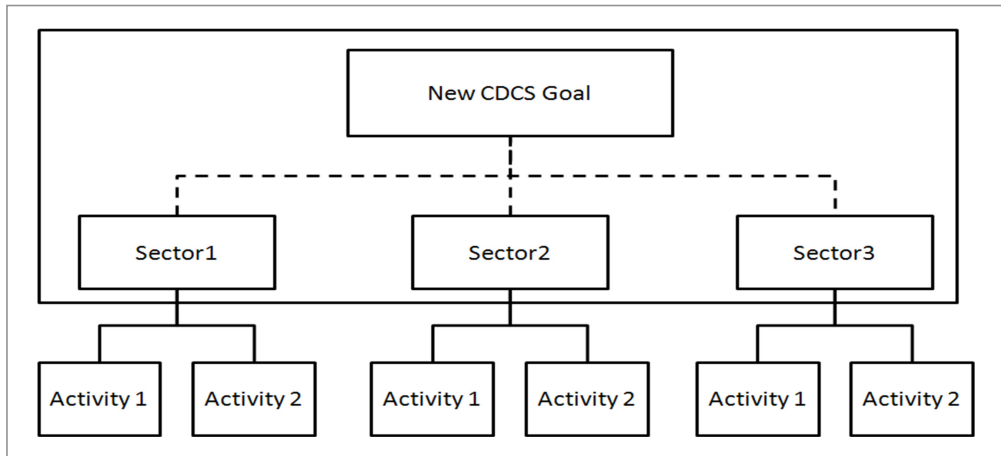
우간다 CDCS

우간다 CDCS의 최상위 목표는 우간다의 풍요로운 현대 국가로의 전환 가속을 들고 있다. 이 목표는 구체적이라기 보다는 CDCS를 통해 USAID가 기간 동안 원조의 장기 목표로 나아갈 방향성을 제시하는 것이다.

이에 반해 DOs는 USAID가 선정한 집중 섹터 목표로, 농업 발달과 자연 자원 이용을 통한 경제 개발, 민주주의와 거버넌스 강화, 건강 및 영양상태 증진, 평화와 안보 증진 등 구체성을 띄고 있다. 각각의 하부 지표로 선정된 과도 지표는 더욱 구체적으로, DOs를 이루기 위해 USAID가 지원할 활동 형태와 관련이 있다.

CDCS 수립 담당자들은 CDCS의 수립시 가장 어려운 부분을 CDCS 목표와 DOs 사이의 논리적 연결고리를 설정하고 이를 검증하는 작업으로 꼽고 있다.

[그림 32] CDCS 도입에 따른 논리 개발



저자작성

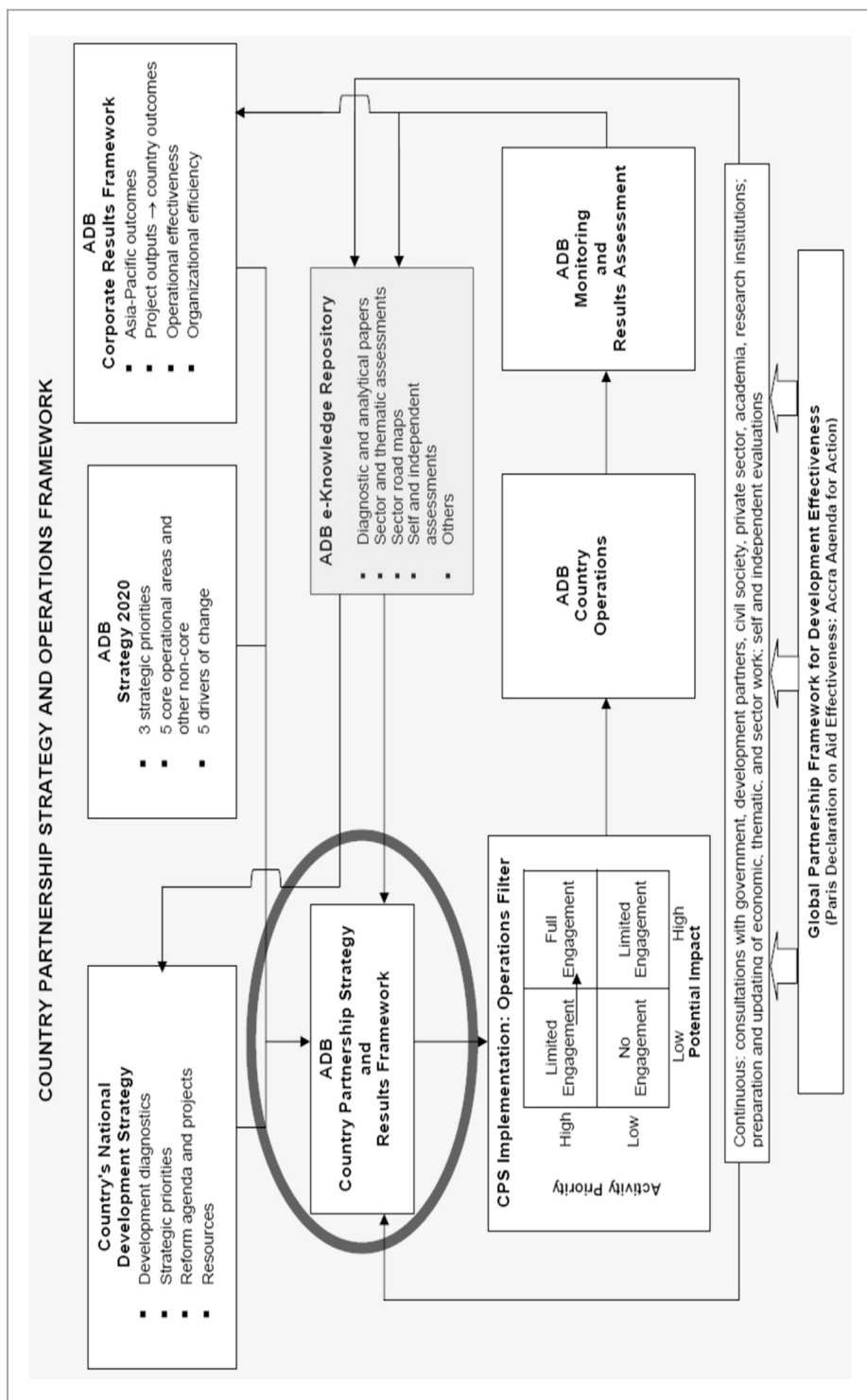
CDCS는 여타의 국가개발협력 전략과 마찬가지로 협력 대상인 수원국의 특성에 맞도록 조정된다. 이는 비단 CDCS의 내용뿐만 아니라, 결과평가 틀을 제시하는 형식에도 마찬가지로 적용되었다. CDCS 가이드라인은 결과평가 틀의 기본형을 제안하고 있지만 USAID 현장 사무소는 자신들의 CDCS에 가장 적합하다 판단되는 결과평가 틀의 형태를 보충하기도 한다. 예를 들어 우간다 CDCS의 경우 전체적인 결과평가 틀만을 제시한 반면, 방글라데시 CDCS의 경우 하부 섹터의 결과평가 틀을 따로 제시하고 있다(USAID Uganda, 2010; USAID Bangladesh, 2011). 일반에 공개하고 있는 정보의 상세도 또한 국별로 차이가 난다. 예를 들어 우간다 CDCS는 각 수준의 상황 판

단을 위한 배경 지표와 USAID 활동의 성과지표를 모두 공개하고 있으나 목표치는 포함하고 있지 않다. 이에 비해 세네갈 CDCS의 경우 성과지표와 목표치 모두를 공개하고 있으며, 상세한 정보 수집 방법 역시 공개용 CDCS에 포함되어 있다(USAID Uganda, 2010; USAID Senegal, 2012). 이에 반해 지표를 공개하고 있지 않은 CDCS (예: 스리랑카 CDCS) 역시 존재하고 있다(USAID Sri Lanka, 2012).

3. 기관 성과관리에 있어서 국가협력전략 결과평가 틀의 위치

국가협력전략은 원조 기관이 기관의 성과관리를 위하여 사용하는 도구^{Tool}의 하나이다. 따라서 국가협력전략 결과평가 틀이 기관의 전체적인 결과평가 틀 내에서 어떤 역할을 하는지 점검해볼 필요가 있다.

[그림 33] ADB 국가협력전략 및 운영틀



ADB, 2009a

위의 도표에서 알 수 있듯 ADB의 국가협력전략 결과평가 틀은 ADB의 장기 전략인 Strategy 2020과 기관 전체의 결과평가 틀인 Corporate results framework, 그리고 수원국 국가개발전략을 모두 반영하여 작성된다.

이를 시행에 옮기기 위해서는 국가협력전략 작성에 기여하는 모든 이해관계자들이 공통적인 목표 의식과 함께 상대방의 중장기 전략에 대한 이해가 필요하며, 또한 공여 기관의 모니터링을 통한 조절이 필수적이다.

4. 성과지표

4.1 적절한 성과 지표의 특성과 수원국 성과 측정 시스템의 이용

바람직한 원조 성과지표에 대한 연구는 개발결과를 위한 성과관리 논리의 발달 이전부터 계속적으로 논의되어 왔다.

프로젝트와 달리 결과의 구체성이 떨어지는 국가협력전략의 경우 성과 지표 설정 역시 어려운 경향이 있다. 바람직한 성과관리 지표에 대해서, White는 다음과 같은 네 가지 특성이 있다고 주장하였다(White, 2002).

1) 균형성과 타당성

- A. 지표는 반드시 측정하고자 하는 기관 활동의 모든 요소를 포함해야 하지만 관련 없는 부분은 포함하지 않아야 한다.
- B. 영향과 산출 결과 등 단기와 장기 성과 모두를 아울러 측정할 수 있어야 한다.
- C. 측정치는 반드시 최종 결과를 모두 측정할 수 있어야 한다.

2) 측정 방법의 인지도, 이해도, 신뢰성

- A. 기관 구성원들은 기관의 성과지표를 이해하고 인식하고 있어야 한다.
- B. 지표가 반드시 쓸모 있고 잘 정의되어야 한다.
- C. 데이터의 질이 좋아야 한다.

3) 상호 연관성

측정치는 반드시 기관의 활동 정도에 따라 영향을 받아야 하며 그 변화 정도가 측정 가능해야 한다.

4) 원래 있었던 관리 체제와 연동되어야 한다.

이러한 적절한 지표의 특성은 수원국 성과관리 시스템을 사용할 지 판단하는 판단 근거 중 하나로 생각할 수 있다. 수원국 결과평가 틀과 성과관리 시스템을 이용하기 전에 시스템이 공여 기관/공여국의 원조 규모 및 특성에 비추어 보았을 때 위에서 제시한 적절한 성과지표의 조건들을 어느 정도 충족시켜 줄 수 있는지 확인해야 한다. 이때에는 측정 범위가 기관이 영향을 미칠 수 있는 범위를 적절히 나타낼 수 있는지, 데이터의 질이 적절한지, 또한 수원국 성과관리 시스템을 이용하여 얻은 정보가 기관의 성과관리 체제에 어느 정도 연동이 될 수 있는지, 이를 위한 변화가 필요하다면 어느 정도인가 등을 면밀히 조사할 필요가 있다. 공여국들의 수원국 성과관리 시스템 이용 정도는 위에서 열거한 적절한 지표에 대한 판단 및 수원국과 공여국의 특성에 따라 다양하게 나타나고 있다.

예를 들어 USAID의 경우 직접적인 성과 측정에 수원국의 성과관리 시스템을 이용하기에는 USAID의 성과관리 시스템에서 요구하는 성과 지표의 종류를 모두 만족시킬 수 없거나, 요구되는 데이터의 질을 충족시키기에 아직 부적절하기 때문에 대부분 독자적인 시스템을 이용하고 있다. 그러나 우간다 CDCS(예: 1.25불 이하로 생활하고 있는 빈곤 인구 비율)의 경우처럼 기관의 활동이 이루어지는 수원국의 배경 설명을 위해 수원국 성과관리 시스템 또는 타 공여기관이 수집한 지표를 이용하고 있다. 세네갈 CDCS의 경우에도 역시 배경지표로서 수원국 지표를 활용하고 있다.

GIZ의 르완다 사무소의 경우, 인터뷰를 통해서 르완다의 성과관리 시스템은 신뢰성이 있지만 그 최소 단위가 GIZ의 TVET 프로젝트의 성과에 따른 변동을 반영하기에는 너무 커서, 르완다의 지표에 연관된 몇 개의 하부 지표를 고안하여 사용하고 있다고 밝혔다.

그러나 때에 따라서, 수원국의 성과관리 시스템이 기준을 통과하지 못하더라도, 성과관리 역량 강화에 대한 인센티브 차원에서 일부를 이용할 수 있다. 예를 들어 세계은행

행은 수원국 성과관리 시스템, 특히 데이터 수집 시스템 이용 여부 결정에 수원국의 역량이 ‘중요하나 유일한 판단 근거여서는 안 된다’라고 명시하고 있다(World Bank, 2006).

4.2 Result Chain과 지표

결과평가 틀에 이용하는 지표는 기관에 따라 약간씩 다르다.

ADB의 경우 결과평가 틀과 섹터 계획 등은 사업과 마찬가지로 다음 수준의 성과지표를 가지고 있어야 한다고 규정하고 있다(ADB, 2007a; ADB, 2010a).

- ✓ 투입물: 서비스 제공을 위해 국가협력전략이 사용해야 할 인적자원, 물적 자원
- ✓ 산출물: 프로그램과 프로젝트로 제공되는 서비스
- ✓ 산출결과: 산출물로 인한 의도된 또는 성취된 중·단기 효과로 정부, 개발 파트너 및 이해관계자들과의 협조로 이루어지는 결과물

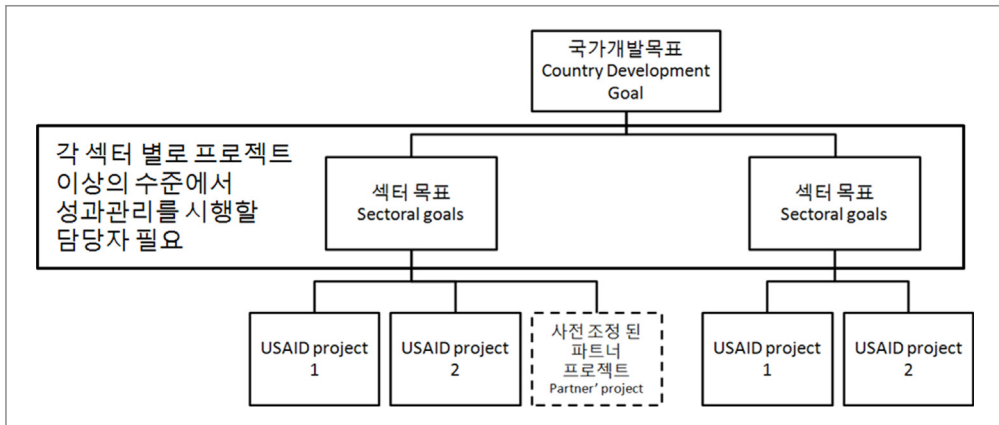
지표의 선택은 국가별 상황과 자료 조사 역량에 따라 달리 지정하며 상위 기관에서 산정한 표준 지표일 수도 있고, 프로젝트 또는 프로그램, 국가별 상황에 따라 선택된 선택 지표일 수도 있다. 또한 의사 결정을 뒷받침해 줄 수 있는 정확한 정보를 제공할 수 있는 주요 지표들로 구성하며 지표의 수가 너무 많지 않도록 조절할 것을 권하고 있다. 예를 들어 ADB의 경우 10~15개로 한정할 것을 권장하고 있다.

구체적으로 어느 지표가 어느 수준에서 사용될 수 있는 지에 대한 판단은 공여국의 성과관리 기준과 국가협력전략 목표, 수원국의 성과관리 역량 등에 따라 다르게 나타날 수 있다.

5. 모니터링과 평가에의 이용

국가협력전략의 성과목표를 달성하기 위해서는 지표의 수준에 따라 반드시 지켜봐야 하는 지표가 있다. 이들은 주로 국가협력전략의 최상위 목표인 국가의 개발 지표와 프로젝트 사이에 위치한 중간 지표들로, 국가협력전략 이행 기관의 책임 하에 있는 결과를 측정하기 위한 지표들이다.

[그림 34] USAID의 경우



USAID 현지 사무소 인터뷰 내용을 바탕으로 저자작성

이 지표들은 각각의 담당자가 존재하고 그 범위가 분명한 프로젝트보다 상위에 있으면서 공여국, 타 공여국, 수원국 등의 다양한 주체에 의해 시행되는 여러 프로젝트들 중 중점지원분야로 선정된 섹터 목표와 관련되어 선정된 것들이다. 즉, 이 지표의 측정을 위해서 여러 프로젝트들의 결과를 합산하는 등의 노력이 필요한 지표이므로 그 측정과 관리가 까다롭다. 그러나 하부의 프로젝트와 상위의 개발 결과를 연결하는 과도 지표로서 그 중요성이 높다.

USAID의 경우 이러한 중요성과 관리상 어려움을 인식하고 대부분의 집중 섹터에는 담당자를 두어 이 지표의 진행 정도를 모니터링 하고 있다.

우간다의 CDCS는 다음과 같은 세 개의 DO를 가지고 있다.

- ✓ DO 1: 선택 지역에서 주 수혜자들의 농업과 천연 자원 이용 증가를 통한 경제 성장
- ✓ DO 2: 민주주의와 거버넌스 시스템 강화
- ✓ DO 3: 선택 지역에서 주 수혜자들의 건강 및 영양 상태 향상

각각의 DO는 모니터링을 위한 지표와 DO 달성을 위한 하위 목표인 IR을 동반하고 있다. 첫 번째 DO인 경제 성장은 성과 지표를 다음과 같이 선정하고 있다.

- ✓ 선정된 몇 개의 농산품의 GDP 성장률(백분율)
- ✓ 미국 정부 지원의 결과 나타난 선택된 농산품의 지역 내intra-regional 수출 가치 변화(백분율)
- ✓ 선택 농산품의 수확 후 손실량
- ✓ 미국의 주 지원 전략인 Feed the Future 시행의 결과 나타난 농업분야의 새로운 민간 섹터 투자의 가치
- ✓ 관련 자연 통계 부서의 고품질 농업 데이터 수집 역량
- ✓ 미국 정부 지원 결과 향상된 관리 하에 생물학적 중요biological significance 지역의 헥터 수
- ✓ 미국 정부 지원 결과 향상된 대상 생태계로부터 얻은 관광 소득 변화(백분율)

DO 수준의 매니저는 위에서 열거한 여러 가지의 지표를 꾸준히 수집하고 관리하여 각 활동이 균형 있고 원활하게 이루어지게 해야 한다. 이전, 국가협력전략을 이용한 프로젝트 관리 중 ADB의 사례에서도 언급했듯, 지표의 변화를 한 눈에 볼 수 있는 자동화된 전산 시스템이 유용한 이유도 바로 이러한 지표의 복잡성에 있다.

CDCS는 또한 각각의 수준에 대해 평가 시 이용할 ‘평가 질문’을 선정하고 있다.

우간다 CDCS의 경우 CDCS의 전체 평가 질문은 “세 가지 DO가 한 지역에서 시행되었을 때 각각 시행되었을 때보다 개발 결과가 더 크게 나타날 수 있는가?”와 “한 지역에서 세 가지 DO를 시행할 때 그 효과를 높이고 잘 조화시킬 수 있게 하기 위해 극복해야 할 장애 요소는 무엇인가?”이다. 첫 번째 DO인 경제 성장에 대한 평가 질문은 다음과 같다.

- ✓ 식량 안보의 효과가 영양과 농업 사업이 모두 이루어지는 지역에서 그 중 하나만 시행하는 지역보다 더 높게 나타날 것인가?
- ✓ 농촌 빈곤 인구의 수입이 복합적인 한정된 적은 수의 농업 생산품의 가치 체인 개발을 통해 더 많은 수의 농업생산품에 대한 한정된 가치 체인 창출에서 보다 더 높게 나타날 것인가?

질문의 형태에서 알 수 있듯이 CDCS의 평가 질문들은 성과의 입증을 넘어서 USAID가 행하고 있는 여러 형태의 개발활동의 효과성을 검증하는 ‘학습’의 성격을 띠고 있

다. 이는 개발협력 분야에서의 결과중심 성과관리의 주 논의인 개발결과를 위한 성과관리의 원리와 ‘학습으로서의 평가’와 ‘증거에 기반한 원조’를 강조하고 있는 미국의 새로운 원조 정책의 영향이라고 할 수 있다.

VI. 국가협력전략의 운영: 한국의 경험

CPS 이전에도 한국 ODA의 국가별 특화 전략인 국별지원전략(Country Assistance Strategy, CAS(무상분야)과 국별 협력전략 및 프로그램(Country Cooperation Strategy and Program, CCSP(유상분야)가 각각 도입되어 사용되고 있었다. 이 장에서는 CPS 도입 이전에 CAS/CCSP의 도입 배경과 변화과정, 그리고 운영을 통해 얻은 교훈을 통해 현재 시행되고 있는 CPS 개선에 시사하는 점을 고찰하고, 또한 현행 CPS의 한계점에 대해 살펴보았다.

1. 국별 지원 전략 CAS 운영 경험

CPS 이전 국가별 개발협력 전략의 시초는 국별지원전략(Country Assistance Strategy, CAS)이다. 2005년 11월 15일 열린 국무회의에서 ‘대외원조 개선 종합대책’을 발표하여 중점지원국 대상 3~5년 단위 중기 국별원조전략 수립할 것을 결정하였다.

이후 2006년 국무총리실 산하에 범정부 대외원조 정책 및 전략 조정 기구인 국제개발위원회가 설치되고, 이를 통한 무유상 원조의 통합적인 접근이 시작되었다. 이 기구를 통해 기획재정부와 외교통상부로 크게 이분화 되어있던 대외 원조의 정책과 전략을 심의 조정하고 원조 사업을 보다 체계화하기 위한 노력이 시작되었다.

CAS 차원에서 2006년 3월 국제개발협력위원회의 제 1차 회의의 안건은 국별지원 전략 설립과 집중과 선택 원칙 강화를 위한 무상 원조 분야의 중점 협력국의 선정이라 할 수 있다. ‘소액 다국가 지원 방식’으로 127개국에서 진행되던 것을 58개국 (18개 중점협력국, 일반 협력 40개국)으로 축소하고, 주 시행기관인 KOICA의 총사업비 중 81%를 58개국에 집중하기로 결정하였다. 이에 반해 유상원조는 선택과 집중의 원칙 강화만을 선정하고 있으며 구체적인 언급은 문서상에서 찾을 수 없다.

2007년 제2차 국제개발협력위원회에서 우리나라의 첫 통합적인 공적개발원조 중기 전략이 수립되었다. 공적개발원조 전략은 모두 2단계로, 2008~2010년을 제 1단계인 대외원조 기반조성 기간으로 설정하였다. 이 기간의 방향으로 주로 대외원조 선진화를 규정하고 있다. 선진화란 전체 대외 원조 규모 확대를 증진하고 특히 무상원조 비율을

높이며, 비구속성 원조 증대, ‘선택과 집중’의 원칙에 따른 전략적 원조 사업 추진 등을 포괄하는 내용이다. 이 중 CAS는 양자원조 추진의 주요 전략 도구로 중점 지원국을 선정하여, 전략적 대외 원조 제공이 필요한 국가를 대상으로 ‘국별지원전략’^{CAS}을 수립하여 집중 지원할 것을 명시하고 있다. 즉 CAS를 전략적/종합적 원조 제공을 위한 기본 전략으로 규정하고 이를 통해 체계적인 원조를 시행할 것을 명시하고 있는 것이다. 이를 위하여 CAS를 제외 공관 및 KOICA 사무소등을 통한 종합 수요 조사를 바탕으로 3년 주기로 작성하고 CAS에는 수원국의 발전 단계, 개발 수요 등 개발환경과 함께 원조 조화 방안, 구체적 지원 전략 및 방안 등 원조 이행 전략을 수록하도록 하였다.

2008년 1월 ‘ODA 중기 국별원조전략 수립(안) (2008~2010)’는 한국 ODA는 재정부·외교부 등 각 부처별로 무유상 원조 중점 지원국가 선정 후 개별 협력사업을 추진하는 형식을 취해 무유상 통합 국별원조전략의 부재로 전략적이고 일관된 원조집행이 이루어지지 않았으며 이로 인해 원조수단 및 주체 간 연계가 미흡하고 원조사업간 일부 중복지원 등으로 국내 원조자금의 비효율 및 낭비가 발생하고 있다고 파악하였다. 이를 해결하기 위해 무유상 중점협력국(무상 19개, 유상 11개국) 중 중점협력 일치 국가 7개국과 국별원조 규모 및 지역별 안배에 따른 11개국을 더해 18개국에 대해 CAS를 수립하도록 결정하였다. 18개국은 현재의 26개국과는 다른 국가들로, 우리나라 ODA 사상 최초로 유상 분야와 무상 분야의 통합 중기전략 수립 대상으로 선정되었다. 그러나 실질적인 통합전략은 2010년 CPS 도입 이전에는 이루어 지지 않았다.

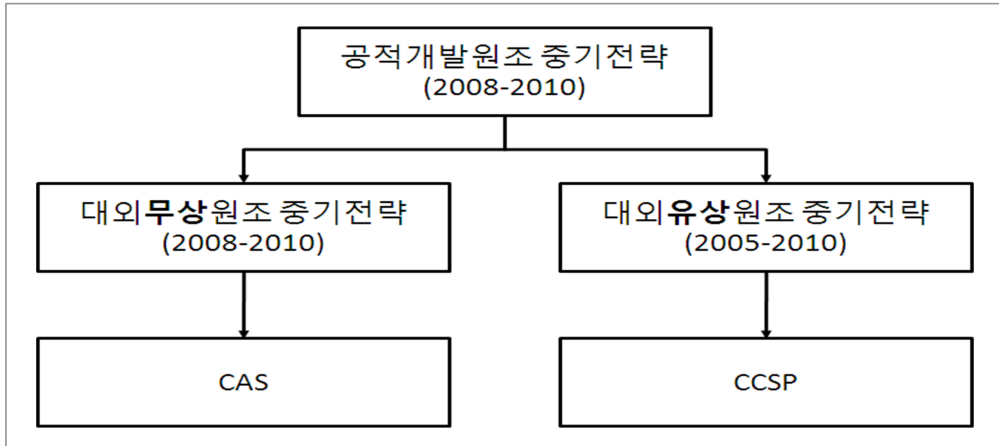
[표 20] 무유상 통합 중기 국별 원조전략 수립국가:
2008년 ODA 중기 국별원조전략 수립

지역	국가(18개국)
아시아(7개국)	베트남, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아, 스리랑카, 방글라데시, 파키스탄
아프리카(4개국)	이집트, 탄자니아, 세네갈, 앙골라
중남미(3개국)	과테말라, 페루, 콜롬비아
중동(2개국)	이라크, 예멘
중앙아·동구(2개국)	우즈베키스탄, 카자흐스탄

국개워 자료

중기 국별원조전략 수립에도 불구하고 무유상 통합에는 실질적인 영향을 미치지 못한 채, 결국 CAS는 무상과 유상 분야에서 외교부·KOICA 중심의 무상 지원 전략인 CAS와 기획재정부·수출입은행 중심의 유상 지원 전략인 국별 협력전략 및 프로그램 Country Cooperation Strategy and Program, CCSP의 양분된 형태로 각각 수립되었다.

[그림 35] CAS와 CCSP



저자작성

비록 무상과 유상 분야의 통합에는 실패하였다 해도, 중기 국별원조전략 수립은 현재의 CPS 형태의 기초를 제시하고 있다. 중점 추진 방향으로 중점협력국 및 전략적 지원분야를 선정하여 장기적·집중적 지원, 무유상 원조의 특성을 최대 활용하되 사업 수단 간 상호 유기적 연계 강화, 수원국 및 여타 공여국과의 원조정책 협의 등을 통해 원조 조화 및 일치 도모 등을 제시하고 있으며 대략적인 전략 수립 체계 역시 마련하였다.

또한 지원분야로 1) 개별 국가의 중장기 개발계획을 토대로 하는 도로/철도/항만/전력/IT 등 경제 인프라, 2) 교육시설/직업훈련원/보건시설 등 사회 인프라, 3) 분야별 경제개발 경험 공유 및 컨설팅, 전문인력 양성을 위한 교육, 훈련 연수 등 소프트웨어적 분야 등을 선정하였다. 이 계획은 무상원조는 “프로젝트 및 프로그램 원조, 개발조사사업, 연수생 초청, 전문가 파견 등 기술협력 사업, 긴급구호 등 인도적 지원”으로, 유상원조는 “경제 사회 인프라 구축 등을 위한 장기저리(長期低利) 양허성 차관”으로 정의하여 그 개념을 명시하였다.

그러나 실질적인 지역별 수요 개발 및 국별 전략 분야를 살펴보면 통합 지원전략 마련을 위한 가이드라인의 역할을 하기에는 부족한 면을 찾아볼 수 있다.

[표 21] 국별 개발수요 및 지원전략

지역	국가	국가구분	무상원조	유상원조
아시아	베트남	LICs	보건의료, 교육, 행정제도, 환경, 농촌개발 및 경제인프라 등	교통, IT 등 경제인프라, 상하수도, 보건 등 사회인프라
	인도네시아	LMICs	농촌개발, 산업에너지, IT, 행정제도, 환경 등	IT, 수자원 및 교통, 인적자원 개발, 항만 등
	필리핀	LMICs	보건, 산업에너지, 농촌개발, 재해방지 및 긴급복구 지원 등	교통, 수자원, 환경·위생 등
	캄보디아	LDCs	보건, 교육, 농촌개발, 산업에너지 등	교통, IT, 수자원, 보건, 교육 등
	스리랑카	LMICs	보건, 교육, 정보통신, 산업인프라 등	교통, IT, 상하수도 등
	방글라데시	LDCs	농촌개발, 보건, 행정제도, 교육, 지역개발 등	교통, 에너지, IT 등 경제인프라통신
	파키스탄	LICs	보건, 인적자원개발, 행정제도, 농촌개발 등	전력, 전자정부 등 IT인프라, 보건 등
아프리카	이집트	LMICs	직업훈련, IT, 환경, 행정제도 등	직업훈련, IT, 농업현대화 등
	탄자니아	LDCs	농촌개발, 교육 및 직업훈련 등	교통 및 전력 등 인프라구축, IT, 보건 및 식수 등
	세네갈	LDCs	농수산업 생산성 강화, 인적자원개발 등	농촌개발, 수산업, 교통 및 에너지 등 인프라개발, IT, 직업훈련 등
	앙골라	LDCs	농수산업개발, 보건, IT, 인적자원개발 등	교통 및 자원 등 SOC 개발, 농수산업개발, 직업훈련, IT 등
중남미	과테말라	LMICs	인적자원개발, 의료보건, IT, 농촌개발 등	교육, 보건, 치안 등
	페루	LMICs	보건, 교육, IT, 환경보호 및 경제인프라, 자원개발 등	자원개발, 지역인프라, 치안
	콜롬비아	LMICs	교육, 보건, IT, 거버넌스 등	교육, 보건, 자원개발 등
중동	이라크	LMICs	보건, 교육훈련, 공공행정 역량 강화 등 사회인프라 구축, 환경 및 인권 등	교통, 전력, 통신 등 경제인프라, 자원개발 등
	예멘	LDCs	교육 및 직업훈련, 보건, 공공 행정 역량강화, 산업인프라 구축 등	무선통신망, 교통, 전력 등 인프라, 교육훈련, 자원개발 등

중앙 아시아 및 동구	우즈베키스탄	LICs	교육직업훈련, 의료보건, 정보통신, 행정제도, 산업 에너지 등	교육정보화, 보건, 전력, 도로, 관개시설, 지리정보화 등
	카자흐스탄	LMICs	행정제도, ICT, 교육훈련, 산업인프라, 환경 등	

국개위 문건을 바탕으로 저자 작성

결과중심의 성과관리의 시각으로 볼 때 CAS의 문제점은 1)통합전략으로서 갖추어야 할 전략 수준들의 연관관계, 즉 상위인 지역 전략과 하위 국가 지원 분야 설정 사이의 뚜렷한 연관성을 제시하지 않고 있으며 2) 성과를 산출 결과^{outcome} 또는 산출물^{output} 단위에서 제시하지 않았다는 문제를 안고 있다.

또한 한정된 예산에도 불구하고 1개 국가에 5개 이상의 지원 분야를 선택하는 등 선택과 집중보다는 다양한 협력 가능성에 좀 더 치중하는 듯한 경향을 보이고 있다.

무상 원조분야와 유상원조 분야의 이분성은 중점협력국의 대상 선정에도 영향을 미쳐서 CAS와 CCSP는 수립 대상인 중점 협력국이 서로 다른 경우가 있었다. 또한 같은 국가 내에서 시행되는 전략임에도 각각의 기관이 비공개를 원칙으로 진행하였으며, 정책 또는 사업 수준에서의 효과성 제고를 위한 상호 협력 역시 미비하였다.

이러한 문제점을 해결하고, 한국의 대외 원조를 보다 나은 형태로 발전시키기 위해 국제개발협력위원회는 2009년 새로운 ‘통합형 CAS’를 도입하기로 결정하였다. 이후 CAS는 국제협력의 시류에 맞추어 수원국과의 파트너 관계를 강조하는 국가협력 전략^{Country Partnership Strategy}로 명칭이 변경되었다. CPS는 무상분야와 유상분야 모두를 아우르는 26개 중점협력국을 대상으로 수립된다.

[표 22] CAS 및 CPS 발전 주요 결정 사항 요약

연도/회의	결정 사항	
2005년 11월 15일 국무회의	‘대외원조 개선 종합대책’	‘중점지원국 대상 3~5년 단위 중기 국별원조전략 수립’ 결정
2006년 3월 제1차 국개위	국제개발협력 추진계획	원조 효과제고 2006년 중 베트남, 인도네시아부터 우선적으로 국별 종합원조 계획을 수립하여 07년 이후 시행
2007년 7월 제2차 국개위	공적개발원조 중기 전략 2008~2010	전략적인 대외원조 제공이 필요한 국가를 대상으로 국별 원조전략을 수립, 집중지원 결정
2009년 5월 제5차 국개위	ODA 선진화 추진계획	ODA 기본계획 및 통합국별지원전략 수립 ODA통합 평가체제 구축을 위한 평가소위원회 구성 결의

2009년 12월 제6차 국개위	2010년 사업 계획 중 원조 효과성 제고	수원국의 경제개발단계 및 우리나라의 비교우위 분야를 고려 무유상 통합 국별 지원 전략*을 수립하고, 무유상 통합 평가 시스템 구축 * 2010년 중 3개국, 2011년 이후 중점협력국 전체에 대해 수립 결정
2010년 10월 제7차 국개위	국제개발협력 선진화 방안	무유상 통합 CAS를 원조시스템 개편 방안의 중심 도구로 선정
2010년 12월 제8차 국개위	분야별 국제개발협력 기본계획 (2011~2015년)	CAS 수립 추진 일정 및 추진 절차, CAS 활용 원칙 선정

저자작성

2. CAS의 효과와 한계점

2.1 CAS의 효과

한국 ODA 정책·시행 기관들은 CAS를 통해 국별 개발 수요 및 지원 전략, 유상 원조와 무상 원조 사이의 분야 조절을 통한 지원 확대를 꾀한 것으로 보인다. 이전의 프로젝트를 중심으로 진행했던 원조 형태에서 좀 더 체계적이고 전략적인 맞춤형 원조의 전환을 모색했다는 데에 의의가 있다고 할 수 있다.

CAS 수립과 시행 경험을 통해 KOICA는 최초로 성과관리의 단위를 프로젝트에서 국가 수준으로 향상시켰으며 이를 위한 제도적 보완작업의 필요성을 인식하였다. 또한 2009년과 2010년, CAS를 진행했던 5개국(베트남, 인도네시아, 우즈베키스탄, 이집트, 필리핀)을 대상으로 국가 수준의 평가를 진행함으로써 국가수준에서의 개발협력 평가에 대한 역량을 키울 기회를 얻었다.

이러한 경험은 향후 도입되는 CPS의 개선에 도움을 주었다.

2.2 개선 사항

CAS 도입의 배경에는 ‘선택과 집중’, 무유상 통합을 통한 체계적인 원조 제공이 있었다. 그러나 실질적으로 CAS가 이러한 수요에 응답했다고는 평가하기 힘들다.

처음부터 한정되었던 중점협력국의 수로 인해 지원국의 수가 줄어드는 경향을 보

였으나 하나의 CAS당 시행할 수 있는 지원 분야의 수가 한정되어 있지 않아 선택과 집중에 대한 실질적인 효과는 미지수이다. 인도네시아 CAS의 경우처럼 무상원조 중 기전략에서 제시하는 7개 중점지원 분야를 우리의 지원재원 제약, 인도네시아의 긴요한 수요 등을 고려하여 4개 분야에 우선 집중하여 시행하는 등의 자발적인 ‘선택과 집중’의 움직임이 있었지만 이는 ODA 중기 국별원조전략 수립의 효과라고 보기에는 어렵다.

[표 23] 국별 지원 전략 평가 보고서 요약

국가	CAS 분야	평가년도	사업평가형식	수립 소요 기간
베트남		2009	병렬식	2007.10.1~11.30 (61일)
우즈베키스탄	5개(교육, 의료보건, 정보통신 등 중점 지원 분야, 계속 지원 분야인 행정제도, 산업 및 에너지: 신규분야)	2010	병렬식 + CAS 이행 적절성 검토	KOICA 현지 실무자 1~2명이 2~3개월에 걸쳐 초안 작성
이집트	4개(인적자원 개발, 정보통신, 환경, 행정제도)	2010	병렬식	
인도네시아	4개	2009	병렬식	2개월
필리핀		2010	병렬식	

KOICA의 5개 국별 평가 보고서를 바탕으로 저자 작성¹⁰⁾

CAS 수립 시 상위의 정량 지표가 제시되지 않아 CAS 평가 시 프로젝트의 성과는 각각의 프로젝트에 대해 DAC 평가의 5대 기준을 적용하여 나열하는 형식을 취하고 있다. 따라서 성과가 CAS 전체의 성과라기보다는 개개의 프로젝트의 합산에 그치고 있다. CAS에 대한 평가 역시 정량 지표 없이 5대 기준을 정성적으로 적용하고 있다.

여러 공여 기관에서는 상위정책의 개발 방법과 절차 및 활용방안이 문서화된 프로세스로 정립되어 하부전략수립과 사업수행 등에 있어 높은 연관성을 가질 것을 강조하고 있는 것에 반해 CAS의 경우 어떤 종류의 정책과 전략을 어떻게 수립하고 이행할지를 정립한 프로세스가 아직은 마련되어 있지 못했던 한계점을 가지고 있었다. 지원 분야가 이미 선정된 사업 또는 이전에 시행되던 사업을 중심으로 시행하여 CAS와 프로젝트 사이의 연관성이 높더라도 전략을 통한 사업 선택이라는 측면에서 부족한 점을 보이고 있다. 예를 들어 이집트 CAS 평가보고서에 의하면 KOICA의 프로젝트와

10) 한국국제협력단 2009a, 2009b, 2010a, 2010b, 2010c 참조

CAS 사이의 전반적인 연계성을 살펴보면 평가대상 사업이 모두 CAS와의 연계성 및 적절성이 높았으며 이는 2007년 CAS 수립 시 2007년 이전에 이미 이집트에 중점적으로 지원된 사업을 CAS에 반영하였기 때문으로 평가하고 있다.

전반적으로 CAS와 사업 시행, 여타의 상위 정책 변화가 사업 진행에 미친 영향이 미비하였고 또한 그 적용 정도가 제각각인 성향을 보였다. 향후 상위정책 및 전략이 세부 사업 수행에 기준이 될 수 있도록 이를 문서화하고 직원들이 상호 공유할 필요가 있다는 의견이 있었다.

또한 원조전략 및 CAS 목표나 전략의 달성 정도를 측정할 수 있는 지표나 목표치가 추상적인 형태로서 측정가능한 계량적 형태로 설정되어 있지 않은 바, 어느 정도의 효율성이나 효과성을 가지고 사업이 집행되었는지 평가하기는 불가능한 형태로 구성되어 있었다. 따라서 향후 원조사업의 성과를 보다 정확하고 타당성 있게 평가하기 위해서 계량 지표나 목표치를 개발할 필요성이 제기되었다(KOICA, 2010c).

5개국 CAS 평가에 의하면 CAS 수립 기간이 약 2달, 대부분 지역 사무소의 직원 1~2인이 짧은 기간 내에 초안을 마련하여 내용의 충실성이 떨어졌다는 소견을 보였다.

이러한 문제의식을 바탕으로 KOICA는 제 2세대의 국가지원전략을 위한 기초 조사를 진행하였다(김혜경 외 2, 2010). 그러나 이 시도는 단독으로 시행되지 않고 한국 ODA의 통합 국가지원 전략인 CPS 도입으로 인해 새로운 전환점을 맞게 되었다.

3. 통합 전략으로써의 CPS: 도입 및 현황

우리나라 ODA 체제 전체를 놓고 보았을 때 CAS 가장 큰 한계점은 무유상 원조 통합에 영향을 미치지 못한 점이라 할 수 있다. CAS 도입 취지 중 무상과 유상 원조의 유기적 연관을 통한 종합 접근을 성취하지 못한 것으로 판단되었다. 이를 극복하고 또한 점점 심화되고 있는 무상 원조 부분의 시행기관 증가로 인한 원조 분절화를 방지하기 위해 새로운 형태의 CAS(이후 CPS로 명칭 변경)의 도입이 시도되었다.

3.1 CPS 도입

제10차 국제개발협력위원회의 국제개발협력(ODA) 주요 현안에 따르면 CPS의 특징으로 ‘참여’와 ‘공개’로 규정하고 있다. 분절화 극복을 위한 수립과정에서 무유상 원조에 관련된 관계부처, 연구기관, 외부 전문가 참여와 수원국 중심 원조 전략 수립을 위해 수원국 측의 실질적인 참여를 유도하는 등의 절차를 규정하고 있다. 또한 이전의 비공개 문서로서의 한계를 인식하고, 문서를 관련 기관뿐만 아니라 일반 국민에게까지 공개하는 것을 원칙으로 삼아 원조에 대한 정보 공유의 도구로 사용할 것을 계획하였다.

[표 24] CAS와 무유상 통합 CPS 비교

구분	CAS	무유상 통합 CPS
작성주체	유·무상기관이 각각 작성 • 유상: 재정부(수출입은행) • 무상: 외교부(KOICA)	총리실 주도로 T/F를 구성, 무유상 관계기관 합동으로 작성
대내협의	관계기관간 협의절차 미흡	관계부처, 공공기관, 연구소, 민간 전문가와 폭넓은 협의
대외협의	정책협의 등을 통한 공식협의 미흡	정책협의 실시
공개여부	비공개	공개
내용	무유상이 각각 중점분야 설정 국제규범 조화 관련 내용 없음 이행전략 없음 구체적 기여사항 없음 범분야 지원계획 없음 타공여국 및 NGO협력전략 없음	무유상 통합 3개 중점분야 설정 (예산 배분 70:30) 국제규범과의 조화 내용 포함 지원예산, 조직 등 이행전략 포함 구체적인 기여사항 포함 범분야(여성 등) 지원계획 포함 타공여국 및 NGO협력전략 포함
평가	관련 내용 없음	성과평가, 모니터링 방법 포함

제10차 국제개발협력위원회 의결안건 제10-1호 국제개발협력 주요 현안(2011)

3.2 CPS 수립 경과

CPS는 현재 2013년 상반기 중 CPS 수립을 26개 중점 협력국 모두를 대상으로 완료하고, 그 수립 절차 및 방식 개선을 추진할 예정이다. 특히, 현재 가장 중점으로 떠오르고 있는 개선 사항으로, 국가협력전략 간결과, 중기 재원계획 및 구체적 성과목표 포함 여부 등이 있다. 개선 작업의 결과로 CPS 수립 가이드라인을 보완할 예정이다.

[표 25] 2013년 1월 CPS 수립 경과

연도	대상 국가
2010년 착수	베트남, 가나, 솔로몬군도 수립
2011년 착수 (11개국)	인도네시아, 스리랑카, DR콩고, 에티오피아, 볼리비아, 아제르바이잔, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 우즈베키스탄 수립
2012년 착수 (12개국)	라오스, 네팔, 파키스탄, 동티모르, 나이지리아, 콜롬비아, 페루, 파라과이, 우간다, 카메룬, 모잠비크, 르완다

[표 26] CPS 요약: 베트남, 가나, 솔로몬 제도

항목	베트남	가나	솔로몬
원조 일치	5개년 개발계획 2011~2015	국가개발계획 GSGDA, 2010~2013	국가개발전략 NDS, 2011~2015
목표	베트남 사회경제개발 전략의 성공적 수행에 협력·기여함으로써, 베트남의 발전과 빈곤감소에 공헌하고 양국간 우호와 교류협력을 증진	가나 국가개발전략 (GSGDA)의 성공적 수행에 협력·기여함 으로써, 가나의 발전과 빈곤감소에 공헌하고 양국간 우호와 교류협력을 증진	지속가능한 개발을 통한 경제·사회발전
개발 목표를 위한 전략 분석	전반적인 분석만 시행	전반적인 분석만 시행	전반적인 분석만 시행
중점분야 선정 원칙	베트남의 개발수요, 우리의 강점 및 원조분업 등을 고려	가나의 개발수요, 우리의 강점 및 원조분업 등을 고려	솔로몬군도 정부의 국가개발전략, 한국-솔로몬군도 정부 간 정책협의, 한국의 비교우위, 타 공여국과의 원조 조화, 기타 솔로몬군도의 개발제약 요인에 대한 고려

저자작성

[그림 36] 국제개발협력 선진화 방안



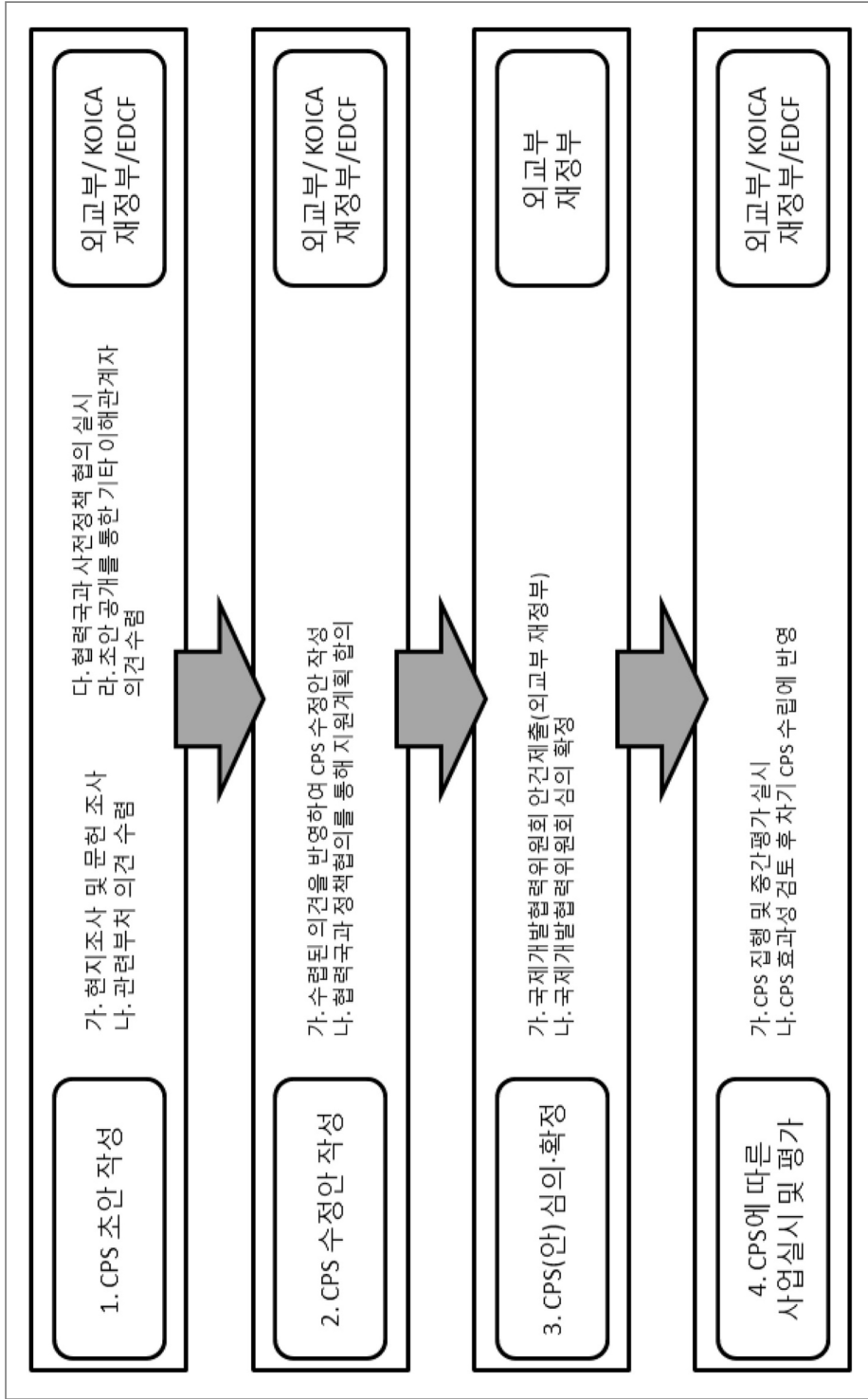
2010년 국제개발협력위원회 의결안건 제7-1호 국제개발협력 선진화 방안

3.3 CPS 수립 체제

새로운 통합 CPS는 우선 시범국으로 지정된 베트남과 솔로몬군도, 가나에 대해서 총리실을 중심으로 수립되었으며, 이후 CPS 작성을 위한 범정부 조직이 국가별로 외교부와 기재부를 중심으로 다수 부처 참여 Task force, TF의 형태로 진행되고 있다.

외교부와 기재부의 주도하에 실질적인 초안 작업을 진행하는 것은 외교부 산하 무상원조 시행기관인 KOICA와 기재부 산하 유상원조 시행기관인 ECDF이다. 이 중 KOICA는 CPS 이전 비슷한 성격의 전략작업인 CAS를 수립한 경험이 있는 유일한 기관이다. KOICA는 중점 협력국에 주재하고 있는 현지 사무소 인력과 그간의 무상원조 경험을 바탕으로 TF에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다.

[그림 37] 국가협력전략 수립 체계



국무총리실 한국 ODA 통합 웹사이트

[표 27] CPS 원칙과 적용 정도

구분	무유상 통합 CPS	베트남	가나	솔로몬 군도
작성주체	총리실 주도로 무유상 관계기관 합동으로 작성	공동 작성	공동 작성	공동 작성
대내협의	관계부처, 공공기관, 연구소, 민간 전문가와 폭넓은 협의	협의	협의	협의
대외협의	정책협의의 실시	정책협의의 실시(부족)	정책협의의 실시(부족)	정책협의의 실시(부족)
공개여부	공개	공개	공개	공개
내용	무유상 통합 3개 중점분야 설정(예산 배분 70:30)	환경 및 녹색성장, 직업훈련, 교통인프라 (지원액 80% 이상 집중)	에너지 인프라, 모자보건과 식수, 기초교육 (지원액 70% 이상 집중)	수산업, 산림녹화, 보건의료 (총지원액의 90% 집중)
	국제규범과의 조화 내용 포함	비구속화비율 40%	비구속화비율 30%	
	지원예산, 조직 등 이행전략 포함	중점분야 분배액 및 총액 미포함, 현장 조직을 제시했으나 구체 사항 미포함	중점분야 분배액 및 총액 미포함, 현장 조직을 제시했으나 구체 사항 미포함	중점분야 분배액 및 총액 미포함, 현장 조직을 제시했으나 구체 사항 미포함
	구체적인 기여사항 포함	포함(섹터별 예상 기여 사항을 output 단위로 표시)	포함(섹터별 예상 기여 사항을 output 단위로 표시)	포함(섹터별 예상 기여 사항을 output 단위로 표시)
	범분야(여성 등)지원계획 포함	포함	포함	포함
평가	타공여국 및 NGO협력전략 포함	포함(방향성만 제시)	포함(방향성만 제시)	포함(방향성만 제시)
	성과평가, 모니터링 방법 포함	포함(지표 등 구체적인 성과 측정방법 없음 / 측정 및 관리 주체 없음)	포함(지표 등 구체적인 성과 측정방법 없음 / 측정 및 관리 주체 없음)	포함(지표 등 구체적인 성과 측정방법 없음 / 측정 및 관리 주체 없음)

베트남, 가나, 솔로몬 군도 CPS 문서를 바탕으로 저자작성

4. CPS 개선을 위한 당면 과제

현재 한국의 CPS는 문서상으로 보았을 때 국제개발 협력위원회에서 정한 CPS 내용의 최소 기준을 모두 갖춘 것으로 나타났다. 예를 들어 목차만 비교했을 때, 타 선진 원조 기관의 국가협력전략과 큰 차이가 없다. 그러나 시행자의 입장에서 CPS를 고찰할 때 장애요소가 될 수 있는 몇 가지 개선 사항들이 드러났으며 이는 주로 세부 시행 사항에 대한 명확한 근거 및 가이드라인 제시 부족으로 기인한 것들이 많다. 이런 측면에서 한국 CPS는 현장 경험을 통한 운영 경험을 쌓고 이를 통해 효과적인 CPS 추진을 위한 세부 조정을 하기 위한 단계에 있다고 할 수 있다.

DAC 동료평가 보고서에 따르면 한국의 CPS는 다른 DAC 회원국의 CPS 문서와 비교했을 때 수원국에 대한 지원 내용 중 일부를 누락하고 있으며, 향후 자원 지출 계획, 원조 효과성 제고를 위한 계획 및 목표 누락, 측정 가능한 성과 목표 누락 등의 문제점을 가지고 있다. KOICA는 DAC 동료 평가 이전에도 CAS와 CPS를 거치면서 여러 당면 과제들을 확인하고 이의 해결방안을 모색해 왔다. 이 중 많은 문제들이 해결되었지만 아직 해결되지 않은 과제들도 존재한다.

남아 있는 문제점들은 CAS 수립 시에도 지적되었던 일부 사항들이 있으나 대부분 CAS 체제에서 CPS 체제로 전환되면서 생긴 새로운 변화들과 맞물려 있다. 예를 들어 CAS 수립 시 한국 ODA 관련 부처 간 협의가 부족하여 실질적이고 효과적인 협력과 분업이 이루어지지 않았다면 CPS는 협의 및 T/F 구성을 통한 CPS 설계를 통해 그 협의를 심화시키려는 노력을 하고 있다. 그러나 아직도 좀 더 근본적인 대책이 필요하다는 평을 듣고 있다. 즉 공통된 장기 목표나 정책 기조를 바탕으로 한 효과적인 협의 체제를 통해 단순 섹터 간 분업에서 시너지적 관계로 발전시킬 필요성이 있다.

[표 28] CPS 목차 비교: 세계 은행과 한국

World Bank	한국 CPS
I. 국가 개발 상황 분석 1. 정치 및 정부 상황 2. 경제 개발 및 방향 3. 주요 개발 도전과제 II. 정부 프로그램 및 개발 파트너 지원 1. 국가 빈곤감소 전략 2. 개발 파트너 지원 III. 선행 전략 시행과 교훈 IV. 세계은행의 지원 전략 1. 세계 은행의 국가내 활동 범위 2. IDA 재원 3. CAS 산출결과와 지원 프로그램 4. 전략 목표와 관련 CAS 산출결과 5. 원조 효과성 강화 6. CAS 시행과 모니터링 V. 위험요소와 완화	I. 수원국의 개발환경 1. 수원국의 주요 특성 2. 국제사회의 원조현황 II. 수원국 국가개발전략 및 분석 1. 수원국 국가개발전략 2. 종합분석 III. 한국의 對 수원국 지원현황 1. 지원현황 및 특성 2. 지원에 대한 평가 IV. 한국의 對 수원국 협력전략 1. 對 수원국 협력의 기본방향 2. 협력분야 3. 연수 및 기술협력 V. 이행전략 1. 재원배분 및 조직 2. 연계강화를 통한 원조효과성 제고방안 3. 개발파트너와의 협력전략 VI. 성과관리 방안 1. 모니터링 2. 평가방안 3. 위험 관리 방안 VII. 수원국 ODA관련 고려사항 VIII. 전망 및 2016-2020 계획

저자작성

CAS 시행 시 지적되었던 문제들 중 예산 수립과 정량 지표의 부재로 인한 성과관리의 어려움은 아직 미해결 과제로 남아있다. 현행 CPS 역시 국내의 예산 심의 과정에 의해 다년도 예산 예측성이 없는 이유로 예산에 대한 조항은 포함하고 있지 않다. 또한 이룩하고자 하는 성과 역시 정량 지표 대신 결과평가 틀의 형태로 제시되기 보다는 사업의 진행에 따라 달라질 수 있다는 전제 조건과 함께 지원 분야, 또는 기여 분야 부분에 산발적으로 서술되어 있다. 따라서 이후 성과의 실질적인 측정(예시: 학교 등 CPS를 통해 한국의 지원을 받아 발생한 서비스, 학교에서 교육을 받은 학생의 수와 같이, 서비스의 지원 결과로 영향을 받은 수혜자의 수 등)이 어렵다. 또한 구체적인 성과 지표에 대한 사전 논의가 존재하지 않아 CPS 성과를 모니터링 할 수 없는 문제 역시 해결되지 않고 있다.

[표 29] CAS의 한계점 및 개선 조치, 관련 CPS 개선 사항

CAS 개선 사항	조치 사항	관련 CPS 개선 사항
무유상 분절	통합 전략 마련	실질적인 무유상 공조체제 마련을 위한 노력 중
수립 시 한국 ODA 관련 부처 간 협의 부족	협의 및 T/F 구성을 통한 CPS 설계	좀 더 근본적인 대책 마련으로 협의체제를 단순 분업에서 시너지적 관계로 발전시킬 필요성 있음
비공개	최종 협의된 CPS를 웹 상에 공개	수원국에 대한 공식 전달 체계 구체화 필요
구체적인 정량지표 부족	계획 시 정량 지표 포함	구체적인 정량지표 부족
예산 미수립		예산 미수립
모니터링과 평가가 비공개로 이루어 짐	평가 보고서 공개. 평가소위원회 발족	각 기관에서 이루어지는 CPS 해석 및 사업 시행에 대한 실질적인 모니터링 구조 보완 필요. 평가 방법 구상 필요. 환류 방법 모색 필요.

저자작성

미해결 문제들과 더불어 새로운 문제점 역시 등장하였다.

CAS는 각각의 기관이 수립하여 각각의 기관이 시행한 만큼, 사업과 CAS 시행에 있어서 별도의 조정주체가 필요하지 않았다. 그러나 CPS의 경우 범 정부조직을 통한 통합 문서로 수립되었다. 현행 CPS가 기관들의 참여 및 시행에 제한을 두지 않고 있는 만큼¹¹⁾ 시행 주체에 대한 업무 분장이 시급하나 정치적인 합의를 이루기는 어려울 것으로 판단된다.

다수의 기관이 참여할 수 있는 만큼, CPS 관련 사항이나 지침들이 잘 이행되고 있는지, CPS 차원에서 모니터링을 시행하고 이의 환원을 통해 CPS 성과를 올리는 주체 역시 현재로서는 존재하지 않는다.

평가의 경우 평가 소위원회가 존재하지만 평가에 대한 구체적인 지침이나 시행 시기, 방법, 정보의 환류 등 여러 가지 면에서 아직 불명확한 점이 많다.

이 장에서는 이러한 개선 요구 사항을 CPS의 정의, 수립 과정 관련 문제, 프로젝트 관리, 결과평가 틀의 내용 등으로 분류하여 점검하고, 그 원인에 대해 고찰해 보고자 한다.

11) 현행 CPS는 사업이 수원국을 위해 수립한 CPS의 중점 분야에 관련이 있는 한 사업 시행 주체를 제한하고 있지 않다. 따라서 CPS의 도입 동기 중 하나였던 '중복 회피'가 어려울 수 있다.

4.1 CPS의 정의와 성격

국가협력전략은 일반적으로 기관의 수원국에서의 사업 진행에 있어서 근거를 제시하는 문서이다. 한국 통합 ODA 사이트는 CPS를 ‘개별 수원국에 대한 한국 정부의 중장기 지원 방향, 예산, 지원 분야를 포함하는 전략으로서, 국가별 지원의 기본적인 지침을 제공’하는 것으로 정의하고 있다. 그러나 동료평가의 결과에서 지적했듯이 한국 현행 CPS가 이 정의를 충족시키기 위해서는 몇 가지 개선할 점이 존재한다.

일반적인 국가협력전략은 기관의 수원국 내에서의 사업의 기획, 시행 및 평가에 이르는 운영의 전반적인 사항을 지시하는 기관 운영 문서이며 이를 위해 전략문서에 다음과 같은 내용을 포함하고 있다.

1. 환경분석

- 1) 수원국의 발전 트렌드와 당면 이슈들
- 2) 수원국 정부의 개발 전략
- 3) 공여 기관의 수원국 내에서의 활동 경험

2. 공여 기관의 향후 활동

- 1) 공여기관의 전략 목표와 수원국 개발 전략과의 연계점
- 2) 전반적인 지원 레벨 및 지원 우선순위
- 3) 프로젝트 list

3. 성과관리

- 1) 위험관리
- 2) 모니터링 및 모니터링 결과에 따른 대응 방법

현재 완성된 대한민국 CPS들은 목차상으로 파악했을 때 위의 내용과 대동소이하다. 그러나 목표의 구체성과 이에 따른 성과관리의 기획 정도나 기관 전략과 수원국 정부의 개발 전략과의 연계점 모색 등의 내용상에 있어서 상당한 차이를 보이고 있으며 DAC의 동료평가 역시 이와 같은 점을 지적하였다.

예를 들어 ADB의 베트남 CPS(2012~2015)와 대한민국의 베트남 CPS 결과평가 틀 Result Framework을 비교하면, ADB가 베트남 정부의 개발 목표에서 연계하여 선정한 분

야에 있어서의 ADB의 기여도(예산 배분, 사업의 대상 등) 및 결과 측정 지표에 이르기까지 매우 세부적인 내용을 제시하고 있는 반면 대한민국의 CPS는 원조 효과성 제고를 제외하면 구체적인 사업 결과보다는 각 참여 기관의 사업 내용 및 예산 배분에 초점을 맞춰 제시하고 있다. 이러한 점에서 볼 때, 대한민국의 CPS는 전략 시행을 위한 운영 문서라기보다는 대한민국과 베트남 간의 개발협력에 있어서의 전반적인 방향성 제시 문서라고 할 수 있다.

CPS의 성격을 규명하고 국내 이해관계자들이 동의하여 프로세스에 동반되는 혼란을 줄이는 것이 효율적인 CPS 운영을 위해 바람직할 것으로 판단한다.

2012년 10월에 열린 제5차 CPS 점검 회의 안건이었던 국가협력 전략 추진 현황 및 주요 이슈에 따르면 CPS 문서 성격을 각각 ‘CPS를 협력 대상국에 대한 ODA를 총괄하는 구속력 있는 전략문서로 규정’하는 안과 ‘CPS를 협력 대상국에 대한 지원 방향을 결정하는 정책 문서로 규정’하는 안을 제시하고 있다.

4.2 CPS 수립과 시행 관리

4.2.1 시간과 인력

현재 한국의 CPS는 한 CPS 당 작성 기간이 약 4달에서 6달 정도이다. 그러나 다른 공여국 국가협력전략이 현장 팀에 의해서 작성되는 반면¹²⁾, 한국 CPS는 작성 인원의 수가 매우 한정적이어서 타 공여국/기관의 국가협력전략의 작성에 비해 매우 적은 양의 자원을 투자하고 있는 것으로 나타났다. 물론 인원과 기간은 이전의 CAS에 비해 늘어났으나 CPS가 ODA 범정부 통합 전략인 만큼 참여하는 ODA 시행 기관의 수가 늘어나 국내 기관들 사이의 의견 조정에 필요한 기간 역시 증가하였다. 이러한 시간과 인력의 부족은 각 CPS의 내용을 충실히 하는데 큰 제한 조건으로 작용하고 있다. 한국 CPS 작성 비용은 따로 측정된 적이 없다.

12) 예를 들어 USAID 르완다 CDCS의 경우 전담인원 1인이 6개월, 기타 팀장 급 인원 4~5인이 약 4개월의 시간을 투자한 것으로 면담조사 결과 나타났다.

4.2.2 이행과 평가를 감독할 총괄 시스템 마련

현재 한국 CPS는 수립 과정과 시행에 있어서 다양한 기관이 참여하고 있다. 그러나 제도적인 관점에서 여러 주체의 역할 분담과 권한을 명시한 업무분장의 경우 시행과 관리보다는 CPS 수립에 초점을 좀 더 강하게 맞추고 있어, 소재가 불분명해질 수 있는 위험성이 있으며, 이는 주인의식(ownership)과 인센티브의 저하로 이어질 수 있다. 현재 CPS는 일단 수립된 이후에는 전정부적 이행 시스템에 대한 협의가 거의 이루어지지 않았다. 프로그램의 이행 주체, 모니터링 및 평가 총괄 주체에 대한 업무분장이 없는 상태로 이미 수립된 CPS 시행과 성과관리에 있어서 어려움을 겪고 있다.

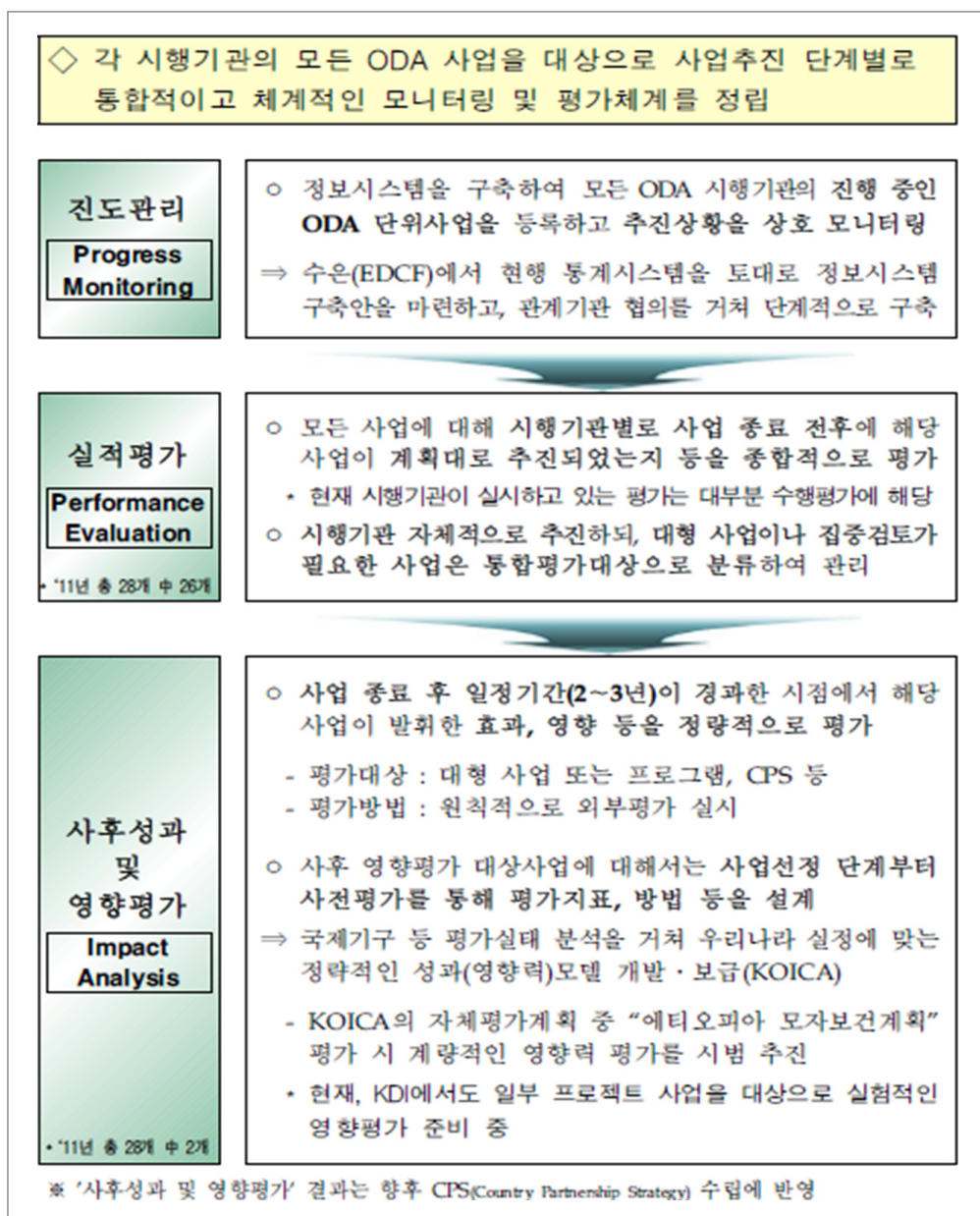
이는 CPS 내용과도 연관성이 있다. CPS는 한국 내에 존재하는 다양한 ODA 수행 기관 간 역할 분담을 규정하고 있지 않다. 이로 인해 세부 사업 추진 시 중복 또는 혼란이 가중될 우려가 있다. 예를 들어 가나 CPS의 경우 모자보건 프로그램 분야에서 KOICA와 KOFIH가 각각 보건부 및 수원 총괄기관과의 별도 사업 협의를 추진하였다. 이는 시행 기관 간 조정과 분업이라는 CPS도입 취지와 위배되는 것으로, CPS 이행을 총괄하고 모니터링하는 주체가 분명하지 않고 또한 CPS 이행에 강제성이 없는 결과 발생했을 가능성이 크다.

이러한 문제는 이후 성과 평가 과정으로도 이어진다. 한국 ODA 평가 총괄 기관은 평가 소위원회로 기관 별 사업과 CPS등 여러 가지 분야에 걸친 평가를 결정하고 주관하는 역할을 담당하고 있다. CPS의 경우 어느 한 기관에 국한된 활동이라기보다 여러 기관이 공동으로 수립하고 공동으로 시행하는 제도이다. 따라서 어느 부분보다도 평가 소위원회의 활동이 중요하다고 볼 수 있다. 그럼에서 보듯 평가 소위원회는 어느 정도 CPS 평가에 대한 기획을 가지고 있으나, 아직까지 중간평가에 대한 뚜렷한 방법은 발표하고 있지 않다. 즉, 각각의 기관이 시행한 사업을 평가하여 보고할 것인지 아니면 소위원회의 별도 팀이 평가를 진행할 것인지 등의 평가 시행 체제로부터 평가 항목, 평가에 사용할 정량 지표 등 세부사항에 이르기까지 평가에 관련된 모든 방법에 대한 협의된 원칙이 없는 상황이다. 또한 그 결과를 차기 CPS에 환류시킬 공식 절차 역시 현재로서는 준비되어 있지 않다.

이는 ADB나 세계은행, 일본이 국가 수준의 프로그램 평가에 대한 별도의 지침을 가지고 있고, 미국의 CDCS가 내용 내에 평가 시 검증이 필요한 평가 질문을 포

합하고 있는 것과는 대조되며 앞으로 한국 CPS 운영관리 상 반드시 해결해야 할 과제이다.

[그림 39] ODA 사업의 단계별 평가 관리 시스템 구축



국개위 11년 국제개발협력 통합평가계획 (2011)

4.3 이해관계자 대화 강화

현재 CPS 수립 절차를 살펴 보면 거의 대부분의 과정이 현장 사무소가 아닌 한국의 본부와 중앙 부처에서 이루어지고 있다. 이러한 중앙 중심의 의사결정 과정은 수원국 보다는 한국 이해관계자 중심의 CPS가 수립되고 현장 사무소와 수원국의 참여를 줄여 정작 이행의 주체가 되어야 할 현장 인력과 수원국의 주인의식을 저하할 우려가 크다. 이러한 구조는 우리나라 원조 시행 체계의 분절화를 극복하고자 하는 노력에서 기인했다고 할 수 있다. 일찍이 KOICA는 원조 선진화 전략에 따라 현장 사무소의 권한을 강화하였고, 현장 사무소의 일부는 CAS를 수립했던 경험을 가지고 있다. 그러나 다른 한국 ODA 시행 기관의 경우 현장 사무소가 없거나 일부 국가에만 존재하는 등의 문제점을 안고 있다. 또한 무상 원조 시행 관련 기관이 여러 부처로 나누어져 있고 뚜렷한 시행 상의 분업이 아직 확립되지 않았다. 이의 극복을 위해 조절 기능을 국내에 위치한 국무총리실과 외교부, 기재부 및 기타 관련 부처들이 한국 국내에서의 협의를 통해 초안을 심사하고 의견을 개진하는 형식을 취하고 있는 실정이다. 이러한 제약은 수원국 보다 한국의 이해관계자의 의사가 강하게 반영된 CPS 작성 및 수원국과 현장 사무소의 참여 제한이라는 부작용을 초래하였다.

4.3.1 수원국보다는 한국 이해관계자 중심의 CPS

위에서 기술하였듯이 CPS 수립 과정은 거의 대부분 국내에서 이루어지고 있다. 이로 인해 수원국 국내 현황 파악 및 다수 수요간 조율을 위한 협의 및 조사가 충분하지 못한 실정이다. 수원국 정부와의 지속적인 공식·비공식 채널을 통한 의사교환이 미흡하고 또한 객관적으로 수원국 필요를 파악하는 과정이 제도화되어 있지 않다.

4.3.2 현장 대화 채널의 확보

현재 CPS 수립 시에 기초 작업은 현지 공관을 통해 접수한 수원국의 요청 사항을 바탕으로 첫 번째 초안을 작성한 후 이를 근거로 관련 대표단이 현지를 방문하여 사전정책협의회를 2~3일의 일정으로 완료하는 것으로 되어 있다. 공식 절차상

에서 수원국의 역할은 주로 현지 공관/사무소를 통한 요청사항 개진과 협의 기관 방문 시 이루어지는 사전정책협의회의에서의 의견 개진과 정부 우선순위 확인 등으로 제한된다. 이 과정 중 수원국과 현장 사무소 간의 의견 교환 체제라던가 방향성에 대한 가이드라인이 구체적으로 제시되지 않아 각각의 CPS가 case by case 형식으로 구성되고 있다. 이것은 구체적으로 주고받을 정보의 내용과 함께 정보 교환 채널의 공식화 작업이 미비하여 생기는 현상이라 할 수 있다.

4.4 CPS 성과관리와 CPS에 기반한 사업의 운영: 장기 전략의 필요성

2012년 말에 진행되었던 DAC 동료평가 결과가 최근 발표되었다(OECD/DAC, 2013). 이 평가에서 한국의 새로운 원조에 대한 입법과 전략적 기획이 앞으로 한국 ODA 발전에 기여할 것으로 기대하고 있으나 남아있는 개선 과제 중 한국 ODA의 전략틀(strategic framework)이 CPS 또는 섹터 전략 수립에 있어서 충분한 결정근거를 제시하지 못하는 점을 들었다. 이에 대한 개선 방향으로 전략은 반드시 한국 원조의 중점 지원 분야에 있어서 정확한 목표의식과 우선순위 결정을 통한 의도된 산출 목표를 선정할 것을 권하고 있다. 그러나 선행 특별 평가를 받았던 2008년부터 2013년에 이르기 까지 이러한 목표의식과 우선순위의 근거가 되어줄 결과중심의 장기전략 또는 ODA 정책의 부재가 여전히 문제로 남아있다.

결과중심의 장기전략의 부재는 중점협력 분야 및 기타 분야 선정 시 현장에서 공통적으로 적용할 수 있는 원칙 부재라는 근본적인 문제와 함께 각 CPS를 통해 종합적으로 이루어야 할 한국 원조의 결과 부재라는 문제를 일으킨다. 결국 중점협력 분야와 기타 분야가 여타 단기 여건(예: 수원국 내 정치인의 정치적 이해 등)으로 결정되어 수원국의 장기 발전에의 기여를 저하시킬 수 있다 (Thomas & Luo, 2011).

4.4.1 중점분야 및 기타 분야 선정의 원칙

결과 중심의 장기전략의 부재는 선택의 기준 부재로 이어져 현재 모든 CPS에서 반복적으로 지적되고 있는 여러 문제들을 야기하고 있다.

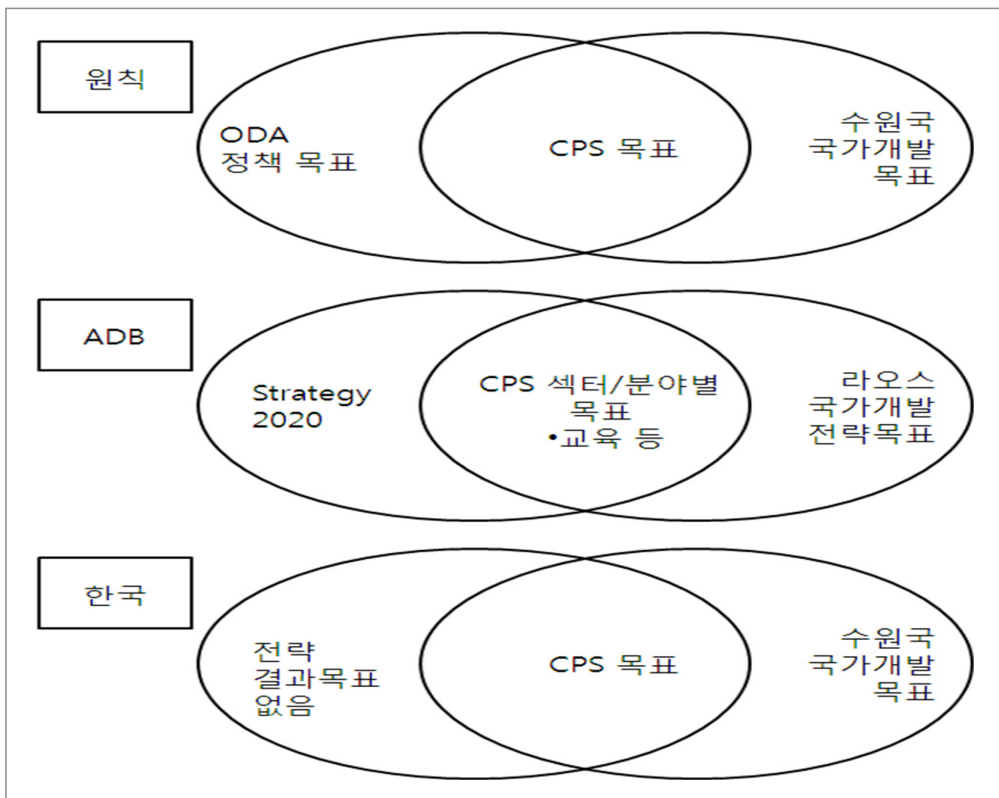
예를 들어 중점 프로그램 선정 시 고려되어야 하는 국제개발협력 관련 문제 및 권고사항, 국내적인 고려 사항에 대한 원칙이 없어 중점 분야 선정 근거 제시의

구체성이 떨어지고, CPS 사이클 전후에 계속적으로 진행되는 프로젝트의 방향성 조정에 난항을 겪고 있으며 국내외 이해관계자, 특히 개발협력 관련 부처간 이의 제기 조정이 어렵다. 앞서 언급한 네덜란드가 MASP 작성 시 가장 우선적으로 네덜란드의 비교우위 분야를 수원국 개발 우선과제 및 환경 분석을 통한 수요 분석에 이용하는 것과는 대조적인 모습이다.

또한 원칙 부재로 인해 CPS하의 사업 유연성을 위하여 마련된 ‘기타 분야’의 경우, 부처 간 이의 제기 조정의 어려움으로 인해 늘어나는 경향으로 이어지고 있다. 예를 들어 인도네시아 CPS의 경우 기타 분야로 무려 3개의 분야가 선택되었다.

중점분야 선정 원칙의 부재는 또한 효과성 및 성과 달성 판단 근거가 되는 연관성^{Relevance}의 정도를 측정할 기준의 불분명함으로 이어져 이후 CPS 성과 측정 시 어려움을 야기할 것으로 예측된다.

[그림 40] 장기 목표로서의 ODA 정책 목표의 역할



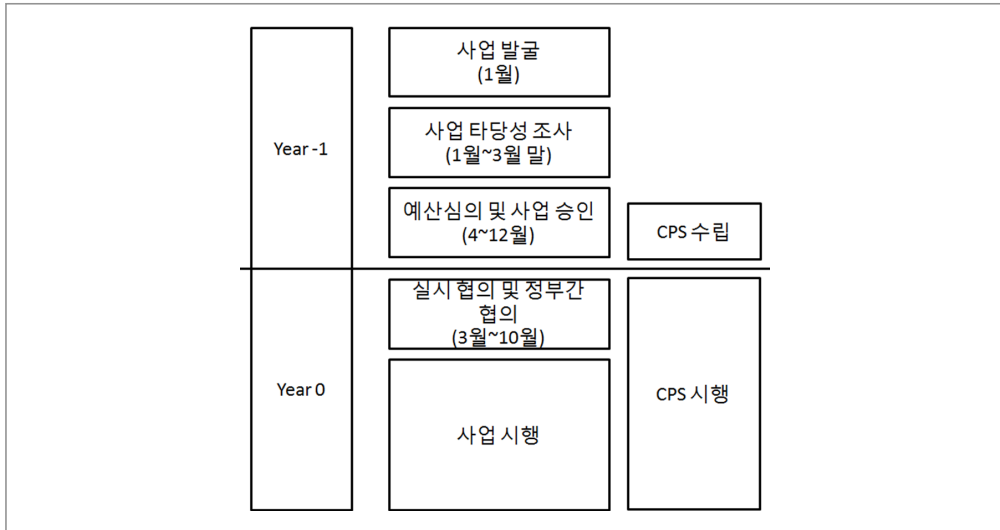
저자작성

4.4.2 프로젝트와 CPS 주기 사이의 시간차로 인한 목표 불일치

대부분의 사업은 시행 1~2년 전에 선정되어 당해연도 이전에 이미 예산 심의와 사업 승인을 거치게 된다. 기 승인된 사업이 그대로 시행되거나 시행 되었을 경우 CPS 결과에 이것을 어떻게 반영할 것인가에 대해서는 IV장의 4. 국가협력전략과 프로젝트에서 이미 상세히 언급하였으므로 여기서는 문제점에 대해 자세히 살펴보고자 한다. 프로젝트와 CPS 주기 사이에 시간차는 다음 두 가지 해결 과제와 연관성이 있다.

첫째 CPS 도입 시 프로젝트 주기에 대한 조정이 이루어지지 않았고, 뚜렷한 중점 프로그램 선정 원칙이 제시 되지 않은 상황에서 각 부처 및 기관이 이미 선정된 프로젝트를 중심으로 CPS 중점 분야를 선정하는 형태로 논의를 전개하려는 움직임을 보였다. 이로 인해 CPS가 수원국 국가 개발 목표와 연결되는 하나의 목표를 지향하는데 큰 어려움을 준다. 즉 각 기관이 기 선택한 사업을 바탕으로 중점 지원분야를 지정함으로 인해 프로젝트 시행 지역과 시행 방향 등이 제 각각으로 나타나게 되었고, CPS 하에서 이들 중점 지원분야로 선정되면서 효과성이 저하될 수 있으며 논리 구조의 취약함을 가져올 수 있다. USAID가 CDCS 도입을 기회로 삼아 상위 전략 목표인 국가개발 목표를 이루기 위해 각 섹터 사이의 연관관계를 점검하고 이를 바탕으로 결과평가 모형을 구상하였던 것과 대조적으로 한국 CPS의 경우 이미 선정된 중점 분야를 중심으로 상위 목표를 찾는 형태가 나타날 수 있다. 이것은 한국 CPS가 제시하고 있는 논리의 흐름이나, CPS 도입의 주목적 중 하나였던 '선택과 집중'의 향상에 반하는 결과를 가져올 수 있으며 결과평가 틀 제시의 장애요소로 작용할 수 있다.

[그림 41] KOICA 사업 발굴 및 시행 주기와 CPS 주기: 예시

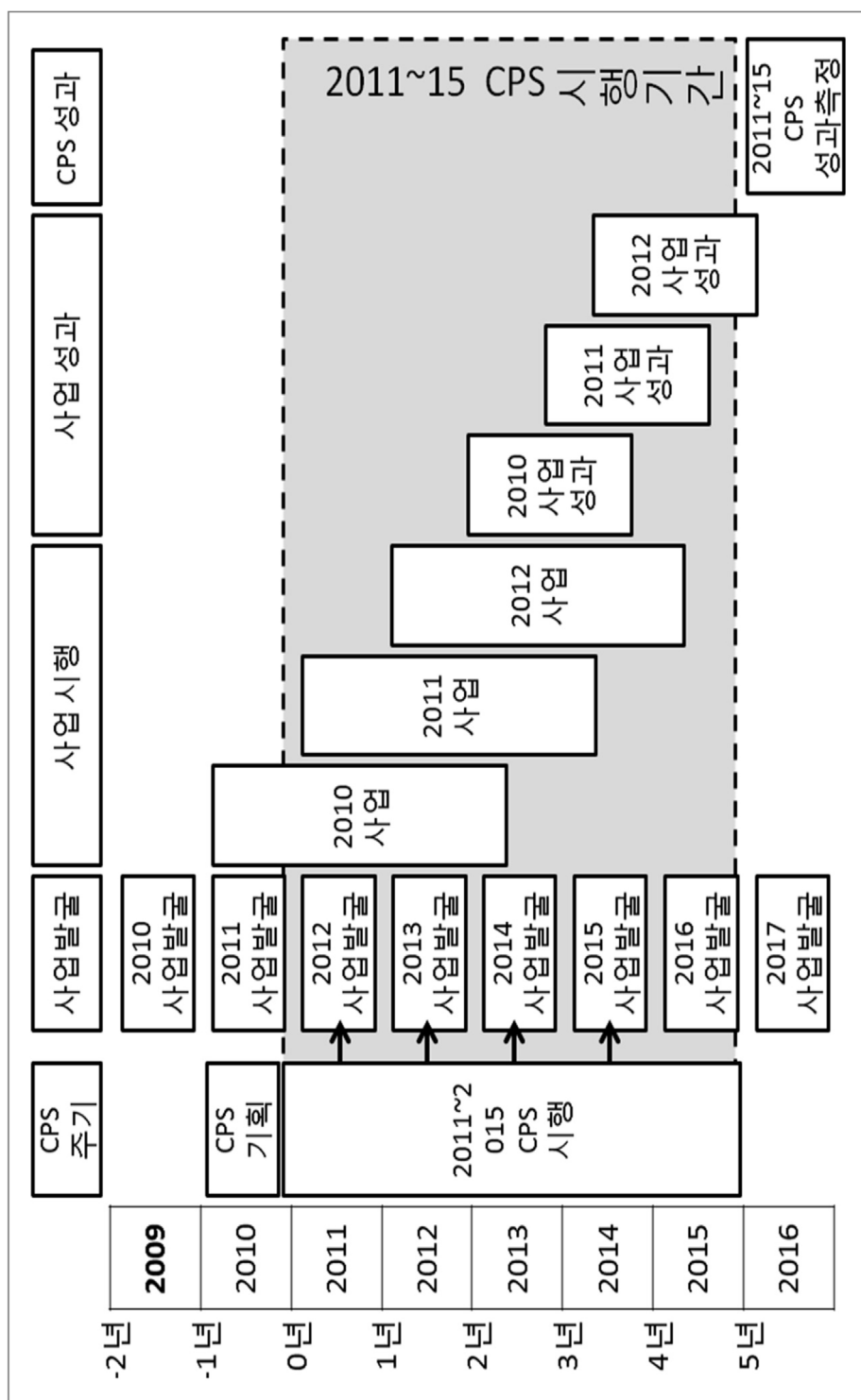


저자작성

둘째 프로젝트의 선정은 선행 CPS에서 이루어지지만 프로젝트의 산출결과는 후속 CPS에서 나타나는 경우가 자주 발생한다. 그림에서 도식화 하였듯이 2011년~2015년 CPS 성과의 경우, CPS 수립 이전에 이미 수립된 2010년 프로젝트와 결과가 포함되게 된다. 반면 사업 기간이 3.5~4년이라고 가정했을 때 2011년~2015년 CPS에 기반하여 시행된 프로젝트들 중 2012년 이후에 시행된 프로젝트는 후속 CPS 성과로 포함되게 된다. 이는 다른 공여기관에서도 흔히 나타나는 문제이며, 이러한 경우 장기 전략과 이행 계획에 따라 CPS 주기보다 더 긴 관점으로 사업을 진행하였을 경우 크게 문제 요소로 작용하지 않는다. 그러나 한국과 같이 결과중심의 장기전략이 없는 경우 단기적 시각을 가진 CPS의 경우 중점 분야가 크게 바뀌거나 중점 협력국의 변화로 인한 영향을 받는 등 여러 가지 문제점에 부딪힐 수 있다¹³⁾.

13) 현장 사무소 방문 시 JICA와 USAID등 모든 기관에서 이러한 문제점을 장기적인 시각으로 바라보고 해결하고 있는 점을 관찰할 수 있었다.

[그림 42] 사업 주기와 CPS 주기



저자작성

4.4.3 단년도 위주의 전략

2010년에 발표된 CAS 프로세스 정형화 방안(정유아, 2010)은 한국 ODA는 연간 계획의 단기성에 묶여 수원국의 중장기 변화보다는 한국 원조의 투입 자원과 활동에 초점을 맞추게 되는 현상을 초래하고 있다고 지적하였다. 이러한 단년도 위주의 계획과 관리는 관성적 ODA 수행 방식에서 탈피하지 못하며, 또한 수원국의 개발 환경 또는 수원국 국민의 삶에 일어나는 변화 등의 상위목표로부터 논리적으로 전개되는 원조 방식보다는 당해연도의 환경(외교적, 정치적 이해 관계, ODA 예산 등)에 원조의 방향성이 휘둘리게 되는 결과를 낳는다. 이것은 위에서 지적한 장기 전략 부재와 함께 원조 시행기관으로 하여금 수원국 내에서 시행하고 있는 프로젝트와 섹터 범위portfolio를 단기에 성과를 낼 수 있는 것들로 선택하게 하여 장기 간 투자를 통해서야 얻을 수 있는 개발 효과성을 저해하는 결과를 초래할 수 있다.

또한 이러한 시각에 너무 얽매인 나머지 원조 전략 시행에 있어서 중요한 부분인 ‘예산’의 예측을 계산하고 CPS에 수록하는 것을 회피하려는 경향을 보이고 있다. 그러나 예산 제시에 대한 시각을 ‘수원국과의 약속’이나 법적 구속력이 있는 계약으로 보기보다는 성과 목표치 도출을 위한 자료로 보는 시각의 전환이 필요하다. 예를 들어 미국의 CDCS는 예산을 수립하는 목적을 원조 예측성에 두기 보다는 CDCS의 목표 달성을 위해 필요한 인적 물적 자원의 양을 계산하여 목표 달성 정도를 가늠하고, 위기를 관리하기 위한 수단으로 사용하고 있다. 이러한 예산의 이용은 프로젝트의 성과 목표치 설정에도 사용되는 방법이며, 예산 범위의 예측 없이 정확한 성과 목표를 도출하기란 어렵다¹⁴⁾.

4.5 결과평가 틀

4.5.1 개발 효과성과 CPS: 현실적인 기여도와 수원국 결과평가 틀 이용 원칙

한국 CPS는 여러 개발 효과성 원칙들을 담아내고 수행하기 위해 노력 중이다. 그 중 하나가 수원국 결과평가 틀 이용 원칙이다. 현재 국제적인 원조 규범은 수원국의 결과평가 틀을 이용할 것을 권고하고 있으며, 이 이행 정도의 측정 지표는

14) 예산의 운영 폭이 크거나 성과 목표 달성이 더욱 중요한 경우에는 성과 목표로부터 예산을 수립한다. 그러나 대부분의 경우 성과목표는 원하는 성과의 크기와 자원 가능한 예산 사이의 균형점balance을 도출하여 수립된다.

다음과 같다.

[표 30] 부산지표 중 결과 중심 주의 관련 지표

지표+	지표 정의+	CPS 이용 방안
1. 개도국 우선사항을 충족하는 결과중심의 협력	국가개발 전략과 목표의 M&E 시스템에 기반한 개도국의 접근법	CPS 지원 분야에 우선 사항 반영 CPS 결과평가 틀에 개도국의 지표 반영

저자작성

한국 CPS의 해결 과제는 1) 결과평가 틀이 대부분 CPS에 포함되어 있지 않거나, 2) 포함되어 있다고 하더라도 측정 가능한 형태의 지표를 선정하지 않았거나, 3) 지표를 선정했다 하더라도 프로젝트 산출물 단위에서 머무르고 있다.

예를 들어 한국 베트남 CPS의 경우 중점분야로 선정된 인적자원 개발을 위한 기술 직업교육은 그 기여도를 5개 지역의 한-베트남 직업 기술학교 건립, 아운파 중등직업학교 개선사업, 박장성·꽁치성 직업훈련원, 국가기술자격증검증제도 구축 등 CPS를 통해 제공될 서비스, 즉 산출물 단위에서 규정하고 있다. 반면 베트남의 개발 계획은 이를 모두 산출 결과 단위에서 지정하고 있다. 따라서 한국 원조의 성과를 베트남의 국가개발계획의 결과평가 틀을 이용하기 위해서는 1) 한국 원조 성과 지표를 산출 결과 단위로 향상시키거나 2) 연관된 산출 결과 지표를 지목하고 여기에 연결된 논리를 결과평가 틀에 반영하는 작업이 필요하다.

[표 31] 베트남 SEDP(2011-2015) 부문별 주요 성과지표 달성목표

구분	항목	'06-'10목표	'06-'10성과	'11-'15목표
경제 지표	① GDP 성장률(%)	7.5-8.0	6.9	7-8%
	② 1인당 GDP(USD)	1,100('10)	1,220	2,100
	③ 산업구조비율(GDP 내,%)			
	- 농림수산 분야	15-16	19.9	18-19
	- 제조·건설 분야	43-44	40.3	40-41
사회 개발 지표	- 서비스 분야	40-41	39.8	40-41
	④ 연간 수출 증가율(%)	16	13.8	1
	⑤ 고용 창출(백만명)	8.0	8.1	8.0
환경 지표	⑥ 숙련 인력 비율(%)	40	40	55
	⑦ 빈곤가구(%)	10-11('10)	10	연간 2% 감소
	⑧ 인구증가율(%)	1.14	1.14	1% 이하
환경 지표	⑨ 청정수 공급율(%)	75(농촌)-95(도시)	83(농촌)-85(도시)	96(농촌)-98(도시)
	⑩ 산림녹화율(%)	42-43	40	42.5

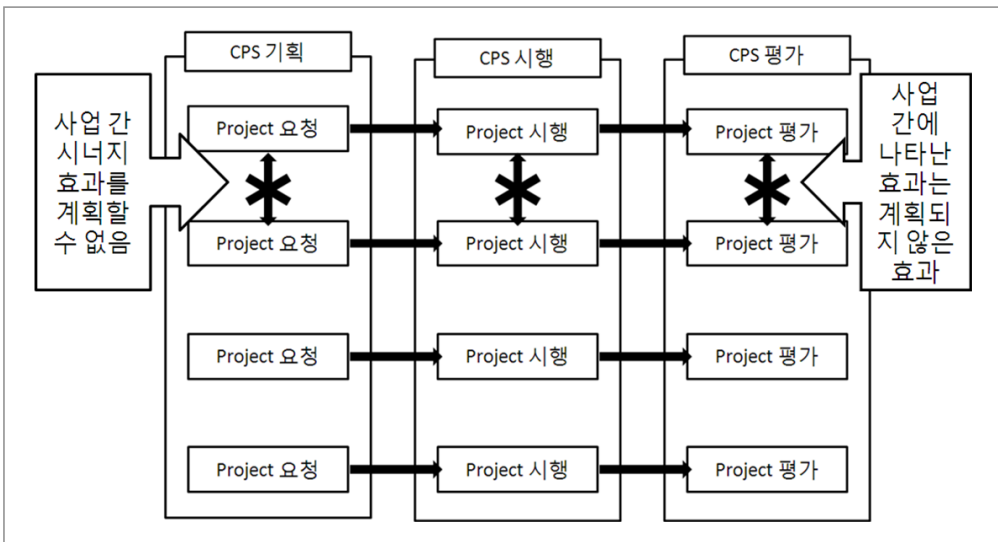
한국 베트남 CPS (2010)

그러나 단순히 지표의 준위를 올리거나 논리의 개발을 시행한다고 해서 수원국의 결과평가 틀을 효과적으로 이용하게 되는 것은 아니다. 위의 베트남 사례를 들어 보면 베트남 국가 개발 지표에서 고용창출은 백만 명을 기준으로 수립되어 있다. 한국 원조의 시행으로 이어지는 10개 미만의 직업 훈련원의 배출 인원이 모두 취직한다 하더라도 의미 있는 영향을 행사하기는 어려운 양이다. 이렇게 예산 부족이라는 현실적인 문제로 인해 수원국 결과평가 틀 이용 등의 국제규범을 준수하기 어려운 것이 부산지표 이행의 가장 큰 걸림돌이 되고 있다

4.5.2 상위목표와 중점 분야의 연계 분석 부족

위에서 전술한 대로 프로젝트의 상위 분야인 섹터의 선택 기준이 모호하고 더 나아가 섹터 내의 중점지원분야 역시 다양하게 선정될 수 있어 시행되는 원조 계획들과 상위 중점분야 사이의 논리적인 연계성이 떨어지는 단점이 있다.

[그림 43] 요청 프로젝트에 기반해 작성된 CPS 성과관리 문제점



저자작성

선정 기준 또는 주요 방향성을 제시할 장기 전략이 없는 상황에서 단기성 요인 (수원국의 요청, 지역의 외교적·정치적 필요 등)에 의해 선택된 프로젝트들은 지

역과 섹터가 제각각 흩어져 선정되기 마련이다. 과거 수원국과의 정책 대화가 사업 수준에서 진행되었고 한국 CPS 도입을 통한 원조 전달 체제 변화를 수원국 측에 충분히 알리지 못한 채 진행되어 대부분의 수원국의 지원 요청은 섹터 등의 상위 레벨이 아닌 특정 지역과 섹터에 국한된 프로젝트 수준에서 머무르는 양상을 보이고 있다. 이렇게 단일 요청 사업 단위로 구성된 섹터들을 하나의 논리 아래에 묶고, 이를 통해 단일한 개발 목표로 아우르기는 쉽지 않은 작업이다.

지금까지 발행된 한국 CPS 최상위 목표는 다음과 같다.

[표 32] 한국 CPS 지원 목표

국가 전략	CPS 목표
베트남	베트남 사회경제개발전략의 성공적인 수행에 협력·기여함으로써 베트남의 발전과 빈곤감소에 공헌하고 양국간 우호와 교류협력을 증진
가나	가나 국가개발전략(GSGDA)의 성공적인 수행에 협력·기여함으로써 가나의 발전과 빈곤감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력을 증진
솔로몬 군도	지속가능한 개발을 통한 경제·사회발전
볼리비아	생산적 고용 중심의 성장을 통한 인종·지역·계층별 불평등 완화
스리랑카	스리랑카의 10개년 국가개발계획의 성공적인 수행에 협력 기여함으로써 스리랑카의 경제발전과 빈곤감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력 증진
아제르바이잔	아제르바이잔의 8개년 국가개발 계획의 성공적인 수행에 협력 기여함으로써, 아제르바이잔 국가 발전과 빈곤 감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류 협력 증진
에티오피아	에티오피아 동반성장 개발전략의 성공적인 수행에 협력 지원함으로써 에티오피아의 발전과 빈곤 감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력 증진
DR 콩고	DR 콩고 국가개발전략의 성공적인 수행에 협력 기여함으로써 DR 콩고의 빈곤퇴치 및 사회 경제개발에 기여하고 양국 간 우호와 교류협력 증진
방글라데시	방글라데시 중기 개발계획의 성공적인 수행에 협력 기여함으로써 방글라데시 국가 발전과 빈곤 감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력 증진
우즈베키스탄	우즈베키스탄의 국민후생개발전략 및 산업발전 5개년 계획의 성공적인 수행에 협력 기여함으로써, 우즈베키스탄 경제 발전과 국민복지 향상에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력 증진
필리핀	필리핀 중기개발계획의 성공적인 수행에 협력 기여함으로써 필리핀의 발전과 빈곤감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력 증진
몽골	몽골의 중기개발계획의 성공적인 수행에 협력·기여함으로써 몽골의 지속가능한 발전과 국토의 균형성장에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력 증진
캄보디아	캄보디아 사각전략 및 NSDP의 성공적인 수행과 이를 통한 CMDGs 달성에 협력 기여함으로써 캄보디아의 지속가능한 발전과 빈곤 감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력을 증진

각국 CPS를 바탕으로 저자 작성 ¹⁵⁾

위에서 열거한 사유로 인해 한국 CPS 최상위 목표는 거의 대부분 (솔로몬 군도와 볼리비아 제외) ‘수원국 국가개발 계획의 성공적인 수행에 협력 기여함으로써 수원국 경제 발전/빈곤감소/지속가능한 개발/국민복지 향상 등에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력 증진’이라는 획일적인 형태를 띠게 되었다. 이에 반해 미국 CDCS의 상위 목표는 국가 전략의 목표에 따라 좀 더 구체성을 띠는 형태로 설정 되었다¹⁶⁾.

[표 33] 한국 CPS 목표와 미국 CDCS 목표 비교

	한국 CPS	미국 CDCS
방글라데시	방글라데시 중기 개발계획의 성공적인 수행에 협력 기여함으로써 방글라데시 국가 발전과 빈곤 감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력 증진	방글라데시가 지식에 기반한, 건강하고, 식량 안보와 기후 대응을 갖춘 중진 소득 민주 국가로 발전한다.
가나	가나 국가개발전략(GSGDA)의 성공적인 수행에 협력 기여함으로써 가나의 발전과 빈곤감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력을 증진	가나의 안정적인 중진 소득국으로의 전환이 가속화된다.
아제르바이잔	아제르바이잔의 8개년 국가개발 계획의 성공적인 수행에 협력 기여함으로써 아제르바이잔 국가 발전과 빈곤 감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류 협력 증진	USAID는 지속적인 시장 경제에 바탕을 둔 민주주의를 이룩하기 위한 경쟁과 사회 안에서의 다원성향상과 아제르바이잔의 개혁과정을 지원한다.
에티오피아	에티오피아 동반성장 개발전략의 성공적인 수행에 협력 지원함으로써 에티오피아의 발전과 빈곤 감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력 증진	에티오피아의 번영과 회복력 있는 국가로의 전환이 가속된다.

CPS와 CDCS를 바탕으로 저자 작성¹⁷⁾

15) 대한민국 정부 관계부처 합동, 가나 CPS(2011), 베트남 CPS(2011), 솔로몬 군도 CPS(2011), 볼리비아 CPS(2012), 스리랑카 CPS(2012), 아제르바이잔 CPS(2012), 에티오피아 CPS(2012), 인도네시아 CPS(2012), 콩고민주공화국 CPS(2012), 몽골 CPS(2012), 방글라데시 CPS(2012), 우즈베키스탄 CPS(2012), 캄보디아 CPS(2012), 필리핀 CPS(2012)

16) 물론 CDCS의 상위 목표를 서로 비교하면 이들 사이에서도 CDCS 작성 가이드라인에 기반을 둔 유사성이 보인다.

17) USAID 방글라데시(2011c), 가나(2012d), 아제르바이잔(2012c), 에티오피아 CDCS(2011d)

[표 34] CPS 내용과 시행 및 개선 사항

구분	무유상 통합 CPS	시행	앞으로의 과제
작성주체	총리실 주도 무유상 관계기관 합동으로 작성	시행 중	초안 작업을 하고 있는 KOICA와 수출입은행에 대한 구체적 가이드라인 제시 필요
대내협의	관계부처, 공공기관, 연구소, 민간 전문가와 폭넓은 협의	시행 중	전문가들을 고용하고 있으나, 인력 pool의 부족으로 인해 그 효과에 제약이 있음
대외협의	정책협의 실시	실시	일정이 촉박하여 실질적인 정책 협의의 어려움. 재외 공관 및 사무소를 활용하고 있으나 구체적인 지침이 없어서 난항.
공개여부	공개	공개	수원국으로의 공식 전달 체계 확보 필요
내용	무유상 통합 3개 중점분야 설정	시행 중	사업 심사 시의 구체적 가이드라인 가이드라인 필요
	국제규범과의 조화 내용 포함	방향성 제시	사업 심사 시의 구체적 가이드라인 필요 구체적 시행 방침 마련 필요
	지원예산, 조직 등 이행전략 포함	예산 포함되지 않음	국내 국정예산 제도가 단년도 단위로 이루어져 있어 예산 확정이 어려움
	구체적인 기여사항 포함	포함	기여사항이 모두 산출물 수준으로 확정되어 있음.
	범분야(여성 등) 지원계획 포함	포함	사업 심사 시의 구체적 가이드라인 필요 구체적 시행 방침 마련 필요 젠더 등 가이드라인의 공유와 숙지 필요
	타공여국 및 NGO협력전략 포함	포함	피상적인 수준에서 방향성만을 제시하고 있으며 이에 대한 구체적 행동 지침 마련 필요
평가	성과평가, 모니터링 방법 포함	대략적인 내용 포함	정확한 성과지표 미포함

저자작성

Ⅶ. 결론 및 제언: 선행사례 분석을 통한 CPS 및 결과평가 틀 개선 방안

이 장에서는 앞서 지적된 CPS와 결과평가 틀의 개선 방안에 대한 제언을 다루기로 한다.

앞에서 제시한 분석과 문제 분석(Problem Tree)에서 볼 수 있듯, CPS의 개선 사항들은 서로 연관된 경우가 많으며 하나의 개선 사항으로 여러 가지 효과를 거둘 수 있는 부분이 있다.

여러 차례의 단내·외 협의 및 문헌을 근거로 살펴 본 바 CPS의 개선 사항들은 대부분 서로 연관되어 있다. 이러한 문제가 반복적으로 지적되에도 해결이 더딘 것은 CPS 프로세스 자체가 워낙 복잡하고 이에 관계된 기관들이 다양하기 때문인 것으로 판단된다.

따라서 문제의 효과적인 해결을 위해서는 기관 차원에서 해결할 수 있는 것과 그렇지 않은 것으로 구분하고, 문제들 사이의 연관관계를 밝혀야 한다. 이러한 분석을 바탕으로 제안된 사항은 국제개발협력위원회, KOICA/수출입은행 간 정책 대화 등 여러 채널을 통해 문제의식을 공유하고 개선방안을 협의 하에 모색할 필요가 있다.

1. CPS의 성격에 대한 합의 도출

전술하였던 것처럼 CPS 성격과 역할에 대한 합의 논의는 이미 2012년 10월 이전부터 KOICA 내에서 제안되었으며 2012년 10월 CPS 점검 회의에서도 안건으로 논의되었다. 즉, CPS를 ‘ODA를 총괄하는 구속력 있는 전략 문서’로 보는 안과 ‘지원방향을 결정하는 정책 문서’로 규정하는 안이다.

전자, 즉 ‘ODA를 총괄하는 구속력 있는 전략 문서’로 보는 안은 원래 한국 CPS 도입 취지인 ‘중점협력 분야 사전 조정을 통한 선택과 집중’에 부합하는 안이다. 그러나 현재 ODA 운영 체제를 고려했을 때 구속력을 부여하기 위한 제도적 장치가 없다는 단점이 있다.

후자인 ‘지원 방향을 결정하는 정책 문서’는 현재 실질적인 CPS 운영의 성격을 반

영한 안이나, 이 경우 구속력이 없기 때문에 원래 CPS 도입 취지를 반영할 수 없다는 단점이 있다. 또한 후자의 경우 각 기관은 스스로의 전략 문서를 다시 도출해야 하는 문제에 봉착하게 된다. 예를 들어 KOICA의 경우 국가 X에 대한 한국CPS가 선택된 이후, KOICA의 자체 전략 문서 또는 시행 문서(Business plan)를 마련하여야 하는 것이다. 이 작업은 CPS가 어떤 성격을 가지든 각 기관이 스스로의 성과관리를 위해 준비하는 작업이나 후자의 경우, 기관의 시행 문서가 실질적인 전략 문서로 작용하는 만큼 시행 문서의 중요성과 강도가 ‘전략문서로서의 CPS’ 시행 시 보다 더욱 클 수 있으며, 이는 시행 기관에 큰 부담으로 작용할 수 있다. 또한 CPS가 전체적인 원조의 방향성을 제시한다고 해도, CPS 시행에 있어서 구속력을 가지지 못하는 한 시행 기관들이 자의로 원조 분야를 중점분야 이외에서 산정하는 등의 부작용을 막을 수 없다.

사례로 들었던 여러 기관들 중 ADB, USAID 등은 CPS를 만든 기관이 스스로 이행을 같이 하고 있으므로 ‘구속력’ 보다는 기관으로서의 ‘책무성’에 따른 CPS 집행이 주를 이루고 있다. CPS를 원조 조정 도구로 사용하고 있는 독일의 경우 원조 총괄기관인 BMZ이 국가협력전략을 수립하고 이를 바탕으로 예산을 분배하고 수원국 내에서 각 시행 기관의 역할을 규정하고 있다(OECD/DAC, 2010). 즉 CPS가 ‘정책 문서’라기보다 ‘전략 문서’의 성격을 띠고 있다. 물론 국가협력전략은 공여국/기관의 필요에 따라 조정될 수 있는 것이므로 한국이 반드시 이러한 선례를 따라야 할 필요는 없다. 그러나 원조 활동의 조정이 필요한 한국 ODA의 현실을 비추어 보았을 때, CPS의 조정 능력을 높이기 위해서는 어느 정도 강제성을 부여할 필요가 있고, 따라서 문서의 성격 역시 구체적이어야 할 필요가 있다.

구속력을 부여할 제도적 장치 미비 등의 현실 상황을 고려했을 때 지금의 CPS는 정책문서의 성격을 가지고 있다. 한국 ODA에서 CPS를 ‘선택과 집중’을 이루기 위한 장치로 사용하기 위해서는 CPS의 구속력을 높이고, 이에 합당한 제도적인 장치를 보완하여 장기적으로 ‘전략문서로서의 CPS’로 이행해 나가는 것이 합리적이라 할 수 있다.

2. CPS 수립과 시행 관리 강화

2.1 시간과 인력 및 재정 지원 강화

한국의 원조 규모와 실정을 고려하여 CPS를 구체적인 전략문서로 만들기 위해 필

요한 시간과 인력이 어느 정도 소요되는 지는 아직 연구된 바가 없다. 다만, ADB나 세계은행의 사례를 보았을 때 사전 조사에 많은 노력을 기울이면 기울일수록, 관여하는 이해관계자의 종류와 수가 많으면 많을수록 필요한 인력과 시간, 재정 자원은 늘어나는 것을 알 수 있었다. 또한 USAID 등의 기관은 국가협력전략의 기본을 이루는 ‘논리’ 즉 결과평가 틀의 논리를 기획하는데 많은 노력과 시간을 기울이고 있다.

물론 한국 CPS가 CPS 작성에 필요한 모든 정보를 스스로 조사하는 것은 원조 효율의 원칙에도 위배될 뿐만 아니라, 한국의 ODA 규모를 고려해 보았을 때 비현실적이다. 다만 현장에서 다양한 이해관계자들을 관여시키고 지속적인 대화를 진행하는데 소요되는 인적 물적 자원의 충원과 함께 활동 현장이 될 수원국의 빈곤 및 사회 상황, 자체 개발 전략과 이행 정도 등 다양한 정보를 파악할 시간을 증가시키는 것이 적절할 것으로 판단된다.

2.2 CPS 시행과 성과관리를 위한 총괄 시스템 확립

현재 역할 분담은 수립에 매우 큰 초점을 두고 있으나, 여타 공여국/기관에 비해 시행에 따른 구체적인 가이드라인이나 제도적 장치, 각 수행 단계를 모니터링하고 성과관리를 하기 위한 주체의 역할 분담 등 CPS 시행과 성과관리에 대한 시스템은 아직 보완할 점이 많은 것으로 나타났다.

문제는 한국의 ODA 시행 체제가 다른 공여국/기관과 달리 매우 파편화^{fragmented}되어 전반적인 원조 관리가 어렵다는 점이다. 예를 들어 CPS를 수립하는 데도 여러 대화 채널이 동시에 움직여 수원국에 혼란을 줄 수 있으며, 시행에 있어서 모니터링을 할 대상이 다수 존재한다. 이것은 현재 작성되고 있는 CPS의 한계성으로 작용할 수 있다. 예를 들어 CPS 문서 상에는 각 중점협력 분야의 이행 주체가 명시되어 있지 않아 복수의 기관이 중복된 사업을 진행하는 CPS 도입 이전의 과오를 그대로 반복할 위험이 존재한다. 이는 한국과 마찬가지로 원조 시행 기관이 여럿¹⁸⁾인 독일이 BMZ의 국가협력전략을 바탕으로 이행 주체를 부여하는 것과는 대조되는 것이다. 그러나 한국의 경우 의사결정에 있어서 상명하달 또는 완전한 분업체제라기보다 협의체의 성

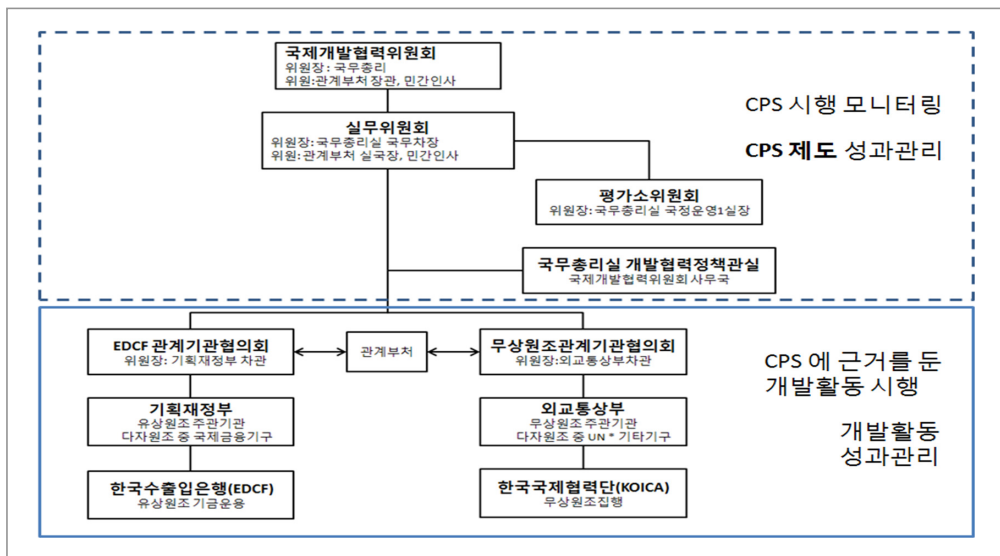
18) 여기에 대해서는 약간의 이견이 있을 수 있다. 한국의 원조 시행 기관들이 무상과 유상으로 나누어 지고, 같은 무상 지원 분야 안에 다수 존재하는 것과 달리, 독일의 경우 시행 주체가 여럿이나, 기술지원 분야^{Technical Assistance}를 담당하고 있던 세 기구를 합쳐 하나의 기관인 GIZ를 개설하고 재정 지원 분야^{Financial Assistance}를 KfW에 전담시키는 등의 일원화 과정 중에 있다.

격이 강하여 BMZ에서 수립한 국가협력전략의 분업체제를 그대로 도입하기에는 무리가 있다. 이를 방지할 방법으로 각 기관의 CPS 이행 정도와 그에 따른 사업 심사를 모니터링하고 중복 사업에 대해서는 기관들이 서로 합의에 이르도록 유도할 주체가 필요하다.

뚜렷한 평가와 모니터링 주체는 중복 사업 방지, CPS 이행 효과성 향상 이외에도 그 성과관리 상 매우 필요한 체제이다. 이 점은 이전 사례들에서도 좋은 예를 찾기 힘들만큼 어려운 문제이다. 앞서 예를 든 독일의 경우에도 2010년 DAC의 동료평가에서 BMZ의 모니터링 기능이 약하고, 수원국 내에서의 성과가 섹터 수준에서 머무는 등을 지적 받았다.

현재 CPS 수립에 관련된 각 기관의 역할 분담을 보았을 때 다음과 같은 역할 분담을 제안할 수 있다.

[그림 44] CPS 시행과 성과관리 역할 분담(안)



저자작성

즉 국무총리실의 국제개발협력위원회와 평가소위원회가 CPS 시행을 모니터링하고, CPS 제도 도입에 따른 ‘선택과 집중’ 원칙에 대한 성과관리를 시행할 것을 제안한다. 사업에 직접적으로 관련되어 있는 여타의 기관들은 CPS에 근거를 둔 개발활동을 시행하고 각각의 활동의 모니터링과 평가를 위한 각 개발활동의 성과관리를 담당하는

체제이다. 이를 위해서는 각각의 수준에 맞는 지표를 설정하고 관리하는 체계가 성립될 필요가 있다.

예를 들어 국제개발협력위원회와 평가소위원회는 각 기관이 시행하고 있는 사업의 평가와 성과관리에 직접 개입하기보다는 CPS 제도 자체에 초점을 두고 성과를 모니터링하고 관리할 필요가 있다. 이를 위한 관리항목과 지표로 CPS 수립이 예정대로 적절히 진행되었는지, CPS가 수립된 이후에는 전체적으로 중점협력국 내에서 지정한 섹터들에 CPS 수립 시 지정한 대로 70:30의 예산 배분이 이루어지고 있는지, 또는 중점협력 분야로 지정한 섹터 이외의 사업들이 얼마나 발생하고 있는지 등을 관리하고 필요 시 중재할 수 있도록 한다.

통합적인 CPS 관리는 특히 각 수원국 내의 중점협력분야 수준관리가 어려울 것으로 예상된다. 중점협력분야, 즉 섹터 수준의 성과관리는 미국의 CDCS에서 지적했듯 국가협력전략 성과관리의 핵심이 되는 수준이다. 이 수준의 성과관리를 실패하였을 때 국가협력전략 성과 달성에 실패할 가능성이 높은 반면 가장 관찰하고 조정하기 까다로운 부분이기도 하다. 문제는 한국 CPS 시행 체제 상 이 수준에서 성과관리를 할 주체가 분명하지 않다는 점이다. 즉 섹터 수준에서 각 시행기관이 수원국 내에서 시행하는 원조활동을 규합하여 모니터링하고 이에 알맞은 대응을 할 수 있는 시스템이 없다. 이상적으로는 섹터 수준의 성과 진행 사항을 모니터링하고 대응할 권한을 가진 관리 인원이 중점협력국의 현장 사무소에 파견되는 것이 적절하나 이는 한국 ODA 체제와 여건상 근시일 내에 이루어지기는 어렵다. 또한 현재 CPS 내에 섹터 수준에서 모니터링을 할 수 있는 지표 역시 마련되어 있지 않다. 그러나 장기적인 관점에서 보았을 때 CPS의 효과성을 위해 반드시 필요한 작업이라 할 수 있다.

CPS 성과관리에 있어서 각 원조 시행 기관, 즉 KOICA나 수출입은행의 경우 각각의 원조 활동이 CPS에서 규정한 규범에 맞도록 시행하고, 이를 증명할 책임을 지는 것이 한국 ODA 체제에서 각 시행기관에 주어진 권한에 알맞은 성과관리 범주라고 생각할 수 있다. 그러나 아직 CPS 도입 시기인 한국의 여건 상, 많은 사업이 CPS 중점분야 및 목표가 확정되기 전에 기획이 완료되어 CPS 수립과는 상관없이 진행되고 있을 가능성이 크다. 이러한 상황을 고려하여 CPS가 수립되기 이전에 확정된 사업의 경우 CPS 성과에 반영할 지 여부는 CPS에서 선택한 중점분야 및 CPS 목적을 감안하여 고려할 필요가 있다.

[표 35] CPS 성과관리 주체에 따른 지표 분류(안)

영역	관리 주체	지표	자료원	데이터 수집 주체		수집 시기	단기실행 가능성
				1차	2차		
CPS 제도 및 성과 관리	국가위/평가소위	CPS 수립 타성도	CPS 문서 초안 및 최종본	CPS 수립 Task force	국가위 보고	CPS 수립 시	가능
		중점협력국 예산 집중도	CPS data	각 원조 시행 주체	수출입은행 ODA 통계	CPS 시행 시	가능
		중점협력국 내에서의 섹터 이행도 : 중점지원 분야 내의 사업설계	사업계획서 및 심사결과 합산	각 원조 시행 주체	국가위 보고	CPS 시행 시	가능
		중점협력국 내에서의 섹터 이행도2 : 예산 집중	사업계획서 및 심사결과 합산	각 원조 시행 주체	국가위 보고	CPS 시행 시	가능
		국제규범 이행도 (예: 수원국 성과관리 목표치 대비 시행율)	각 시행 기관 자료	각 원조 시행 주체	국가위 보고	CPS 시행 시	일부 가능 (목표치 설정 필요)
	CPS에 따른 원조 활동 관리	수원국 내 각 중점분야 성과 이행율	수원국 자료 (수원국 성과관리 시스템 이용시)	수원국, 원조시행 주체	국가위 보고	CPS 시행 시	불가능 (지표 설정과 인원 확충이 필요)
		각 기관의 중점협력국 내에서 중점섹터 이행율	사업계획서 및 심사결과	기관 내 ODA 사업 및 예산 심의 부서	최종적으로 수원국 내에서의 통합평가에 이용	CPS 수립 이후 사업 심사 시	가능*
		원조활동 목표 달성도	사업 종료보고 / 평가보고서	기관 내 평가 부서	최종적으로 수원국 내에서의 통합평가에 이용	CPS 수립 이후 사업 종료 시	일부 가능* (목표치 설정 필요)

* CPS보다 먼저 확정 된 사업의 경우 CPS와의 관계 감안하여 포함.
저자작성

위의 제언을 시행에 옮기기 위해 다음과 같은 사항들이 강화될 필요가 있다.

- A. 모니터링을 위한 주체 및 정보의 환류 방침을 마련하여야 한다. 모니터링의 결과를 원조에 참여하고 있는 기관들과 공유하고 그 결과에 따라 사업의 시행 등을 조정할 수 있어야 한다.
- B. CPS 평가에 이용하기 위한 사업 평가 정보를 수집하기 위해 범정부 차원에서 활용될 수 있는 공통의 평가 방법과 평가 형식을 마련하여야 한다. 이는 평가 보고서의 형식 및 정보의 형식을 포함한다. 현재 평가소위원회에서 발행한 평가 지침은 사업에 최적화 되어있는 경향을 보이며, 더 넓은 시야를 가져야 하는 국가 수준의 CPS 평가에 이용하기에는 적합하지 않다.
- C. 각 기관의 평가 역량이 강화되어야 한다. 평가소위원회의 보고에서 반복적으로 KOICA와 수출입은행을 제외한 대부분의 기관에서 평가 역량이 충분하지 않은 것을 지적하였다. 이것은 CPS가 지정한 방향으로 사업이 이행되어 CPS가 목표했던 변화를 이끌어낼 수 있었다 하더라도 그 변화를 제대로 측정하지 못하여 성과 증명에 실패한 것으로 나타날 수 있다.
- D. 각 ODA 시행 기관은 CPS의 방향성과 일치하는 사업을 선정하고 시행하는 과정을 객관적으로 모니터링하고 사업 시행 이후 결과를 합산 하여서 CPS 평가에 이용할 수 있는 역량을 쌓아야 한다.
- E. 각 기관은 해당 사업의 경우 사업 평가 결과를 CPS 평가에 활용할 수 있도록 평가의 형식과 기준을 CPS 공통 형식에 맞춰 진행할 체제를 갖추어야 한다.

3. 수원국 내 이해관계자 대화 강화

다른 공여국/기관이 국가협력전략을 수립할 때 관여를 적극적으로 권장하고 있는 수원국 내 이해관계자는 수원국 중앙정부 대표, 지방의 소수부족, 학계 및 시민사회 관계자에 이르기까지 다양하다. 다양한 이해관계자와의 대화를 효율적으로 이행하기 위해서는 1) CPS 준비 기간 동안 충분히 대화가 이행될 수 있도록 시간적인 여유를 가져야 하며 2) 이해관계자들의 혼선을 줄일 수 있도록 대화의 통로가 하나로 통일될 필요성이 있다.

CPS 준비 기간을 연장할 필요성에 대해서는 이미 위에서 언급하였으므로 여기에서는 자세한 언급은 지양하기로 한다. 다만, 참여적 접근법은 대부분 시간을 오래 소요하므로 이에 대한 대비를 하는 것이 좋다.

이해관계자들과의 대화 시 혼선을 줄이기 위해서는 CPS 수립과 시행 단계, 논의의 주제에 따른 명확한 역할 분담이 필요하다. 효과적인 이해관계자 대화는 이해관계자의 참여도가 올라가면 갈수록 진행에 숙련도와 역량이 필요한 작업이다. 또한 현지의 다양한 이해관계자들 중 어느 부분의 누구와 대화를 할 것인가 하는 문제 역시 CPS 수립에 필요한 이해관계자 대화 진행이 풀어야 할 과제이다.

이를 위해서 개발파트너의 경험을 배우고, 또한 개발파트너의 이해관계자 대화, 특히 시민 사회, 민간 기업, 특정 인구 집단(예: 소수 민족, 여성 등) 등 집단을 대상으로 하는 이해관계자 대화에 참여하여, 공동으로 수요를 파악하고 대화 진행 역량을 향상시키는 것이 필요하다.

이 모든 일들이 단시간 내에 이루어지기란 현실적으로 어려울 수 있다. 또한 이해관계자 대화를 위한 역량 역시 단시간 내에 몇몇 개인에 의지하여 얻을 수 있는 자원이 아니다. 따라서 단기적으로 볼 때 가장 효과적인 방법은 다른 공여국/기관과 합동으로 진행하는 이해관계자 대화에 적극적으로 참여하는 방법이다.

수원국 내에서의 타 공여기관은 개발 파트너임과 동시에 중요한 이해관계자로, 이들과 공통으로 진행하는 대화는 수혜 그룹과의 대화를 진행함과 동시에 개발 파트너와의 의사 교환을 할 수 있는 좋은 기회로 활용될 수 있다. 이를 위한 채널로 현장 사무소의 공여국 회의 참가 담당자를 들 수 있다. 다만, 대부분의 담당자들이 이미 현장에서 많은 업무를 시행 중에 있으므로 장기적으로 보았을 때 인원을 확충하는 것을 고려해야 한다. 또한 담당자들이 공여국 회의 및 공여국이 주재한 시민사회 또는 소수 부족 대표 등의 다양한 이해관계자 대화에서 얻은 정보를 체계적으로 공유할 수 있도록 보고 체계를 공식화 할 때 정보가 더욱 효율적으로 운영될 수 있을 것으로 판단한다. 이런 제도는 KOICA 등 현장사무소를 가지고 있는 일부 기관 내에서 시행 중이나 이를 확대하여 한국 CPS에 관련된 다양한 이해관계자들과 의사결정권자들이 공유할 수 있도록 할 필요가 있다.

4. CPS의 연속성과 성과: 결과중심의 장기전략 수립

결과 중심의 장기 전략은 CPS 중점 분야의 취사 선택의 기준이 될 뿐만 아니라 더 나아가 우리나라 ODA의 성과를 가늠할 수 있는 중요한 기준이다. 이에 대해서는 그동안 계속적인 논의와 대안들이 제안되었으나 지금까지의 전략(예: ODA 선진화 계획)은 대부분 ODA의 방향성을 측정 가능한 지표의 형태로 제시하지 못하고 있다.

성과관리에 유용한 장기 정책 및 전략은 국가 ODA의 근본 정신을 ‘측정 가능한 목표’를 제공하거나, 측정 가능한 목표로 해석할 수 있는 근거를 제시하여야 한다. 예를 들어 DFID의 경우 백서에서 제시한 ‘빈곤 퇴치’를 ‘교육 등 빈곤층을 위한 기회 제공’으로 해석하고 여기에 맞춰 교육기회 제공을 위한 매해 15,000개의 교실 건축이라는 목표치를 수립하였다. 한국의 장기전략의 경우 빈곤퇴치, 지속 가능한 발전 등에 대한 목표는 제시하고 있으나 이를 한국 ODA 근본 철학의 관점으로 해석하고 근본 방향을 제시하는 단계에 이르지 못하는 못하였으며 이는 보다 지속적이고 장기적인 논의의 대상이 될 것으로 보인다.

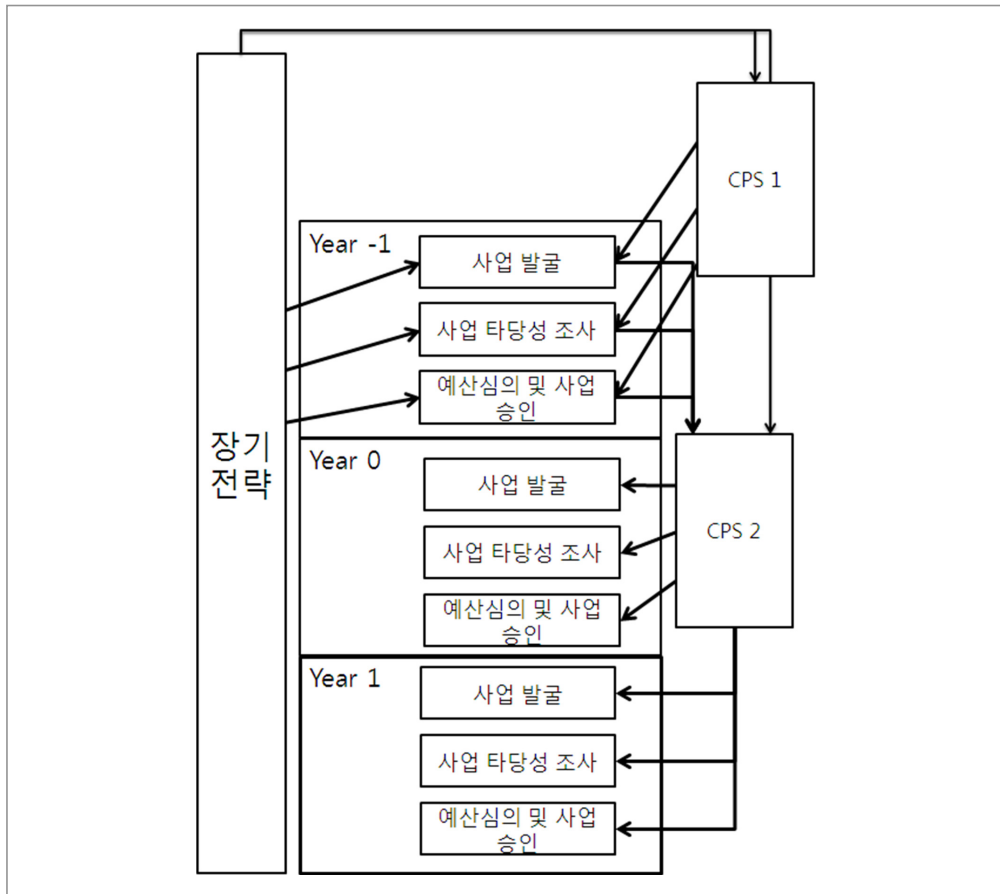
다만, 현재 진행되고 있는 많은 원조 활동들의 방향성 및 목표치를 제공하기 위해 현재 한국 원조의 기본 계획들의 목표치 설정의 관점에서 재해석하는 것은 가능한 것으로 판단된다. 예를 들어 CPS의 경우 중점분야와 비중점 분야에 각각 70:30의 자원 배분을 원칙으로 하고 있다. 또 다른 예로 ODA 선진화 방안에 명시된 대로 CPS를 활용하여 비구속성 원조 비율을 적어도 중점협력국에서 75%로 이행할 수 있도록 하는 것 등을 들 수 있다.

또한 불완전하지만 성과관리의 시작단계인 이행율에 대한 점검을 위해 각 CPS 평가에 자원 배분 원칙의 준수 여부, 선진원조 이행 방안 내용의 준수 여부 등을 성과 지표로 삼아 측정할 수 있다. 물론 이러한 대안들이 CPS 수립에 필요한 우선 순위의 결정 등 현재 CPS가 안고 있는 근본적인 문제를 해결해주지는 않는다. 다만 이러한 과도지표를 시작으로 차기 CPS 성과 평가에 사용할 지표 측정과 관리에 대한 학습이 가능할 것으로 보인다. 전략 마련과는 별도로, 단기적으로 볼 때 하부 섹터 또는 사업이 상위 섹터를 선정하는 논리 역행을 막기 위해서는 성과에 대한 압박 대신 ‘학습과정’에 대한 강조를 포함한 과도기 CPS 성과관리 모델이 필요할 것으로 보인다. 특정 부처나 기관이 기선정된 프로젝트를 중심으로 중점분야를 선정하려고 하는 것은 현재 한국 정부 성과관리법 하에서 벌어질 수 있는 ‘성과’에 대한 압박이 원인일 수

있으며 또한 한국의 공적원조 시행 방식은 수원국과의 협약을 마친 사업의 경우 계약의 특성이 강하기 때문에 한국의 새로운 제도 도입에 따라 사업의 시행을 중단하거나 변경할 수 없다는 점도 원인으로 작용할 수 있다. 따라서 앞으로 수립될 CPS 들 중 이러한 고려가 필요한 국가들에 대해서는 사업 성과와 CPS 성과 연동을 무리하게 추진하기 보다는 점진적으로 방향성을 일치시키는 방향으로 나가는 것이 바람직 할 것이다.

또한 CPS와 사업을 시행하는 과정에서 얻는 많은 정보들을 차기 CPS, 더 나아가서는 중기 전략의 기초자료로 사용할 수 있는 방안을 모색하여 장기적으로 보아 일관성 있는 지원 정책을 수립하는 것 역시 중요한 과제이다.

[그림 45] 장기 전략과 CPS 주기



저자작성

5. 수원국 성과관리 시스템 활용에 대한 적용 가능성 판단

전술한 대로 수원국의 시스템을 이용하기 위해서는 다음 두 가지 선행 조건이 해결될 필요가 있다.

- 1) 수원국 성과관리 시스템의 역량에 대한 확신이 있어야 한다.
- 2) 수원국 성과관리 시스템에서 이용하고 있는 결과 측정 단위에 부응하는 원조 규모가 되어야 한다.

5.1 수원국 성과관리 시스템 신뢰성 평가

수원국 성과관리 시스템의 역량을 확인하기 위해서는 현장 사무소를 통한 자료 수집이 필수적이다. 공여국 회의 등을 통해 해당 수원국 성과관리 시스템을 이용하고 있는 타 공여기관의 경험을 공유하는 한편, 끊임없는 정책 대화를 통해 시스템의 신뢰성과 질을 확인하여 CPS 수립 및 시행, 모니터링 과정에 반영하는 공식적인 의사소통 통로를 마련하는 것이 바람직하다. 때로는 이러한 판단이 시스템의 체제 보다는 운영자들을 고려하여야 할 때도 있다. 예를 들어 우간다의 경우 성과관리 시스템의 역량과 신뢰성이 비교적 높은 것으로 평가되어 많은 공여국들이 우간다의 성과관리 시스템을 이용하여 결과를 측정하였다. 그러나 정부의 투명성과 청렴성에 문제가 있는 것으로 나타났다¹⁹⁾. 르완다의 경우 중앙의 성과측정 시스템은 우수하나 지방 정부의 측정 시스템이 얼마나 신뢰성이 있는가에 대한 의문을 남기고 있다.

이러한 다양한 정보들을 파악하고 그에 근거한 판단은 차기 CPS 수립 시 반드시 동반되어 이루어져야 한다. 특히 이러한 시스템의 점검 중에 얻는 지표에 대한 정보는 CPS 결과평가 틀과 결과평가 측정 지표 선정에 매우 유용한 정보를 제공할 수 있다.

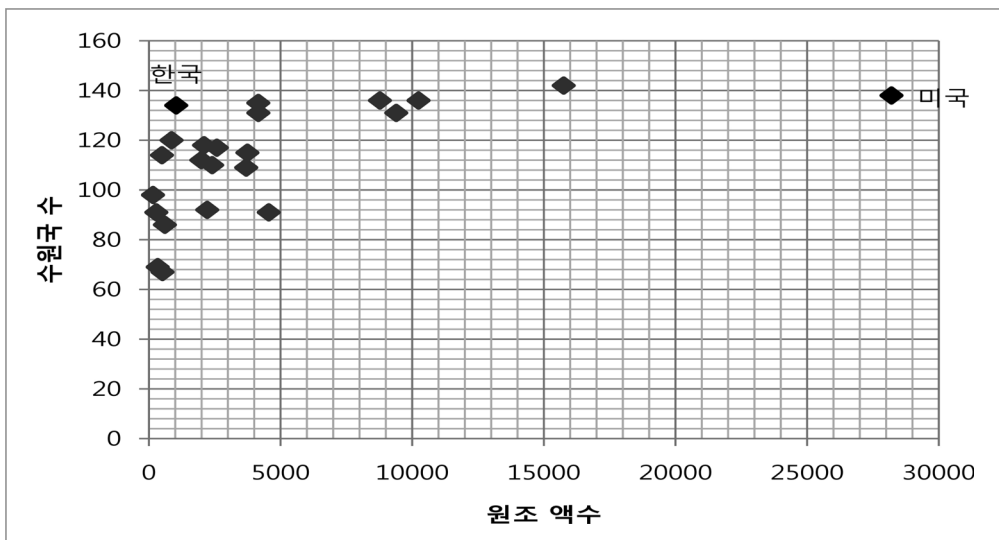
19) 2012년 11월 한국과의 CPS 사전 협의가 진행되는 동안 우간다 정부의 원조 횡령 문제가 대두되어 많은 공여국들이 원조 중단을 고려하기도 하였다.

5.2 한국의 원조 규모에 따른 판단

결과 측정 단위에 부응하는 원조 규모는 수원국 별 상황에 따라 다를 수 있다. 시스템의 최하 단위가 사업의 산출 결과보다 너무 상위에 있는 경우 수원국 시스템의 이용은 불가능 할 수 있다. 이 경우 수원국 시스템과 연관성이 있는 하부 지표를 선택하여 성과관리를 시행하는 것이 성과관리의 용이함과 유용성에 있어서 더 나은 대안일 수도 있다²⁰⁾.

CPS에서 수원국 결과평가 틀을 이용하기 위한 판단 근거로 일단 한국의 원조 규모가 미칠 수 있는 성과의 범위와 수원국 결과평가 틀의 지표 준위 사이를 비교할 필요가 있다.

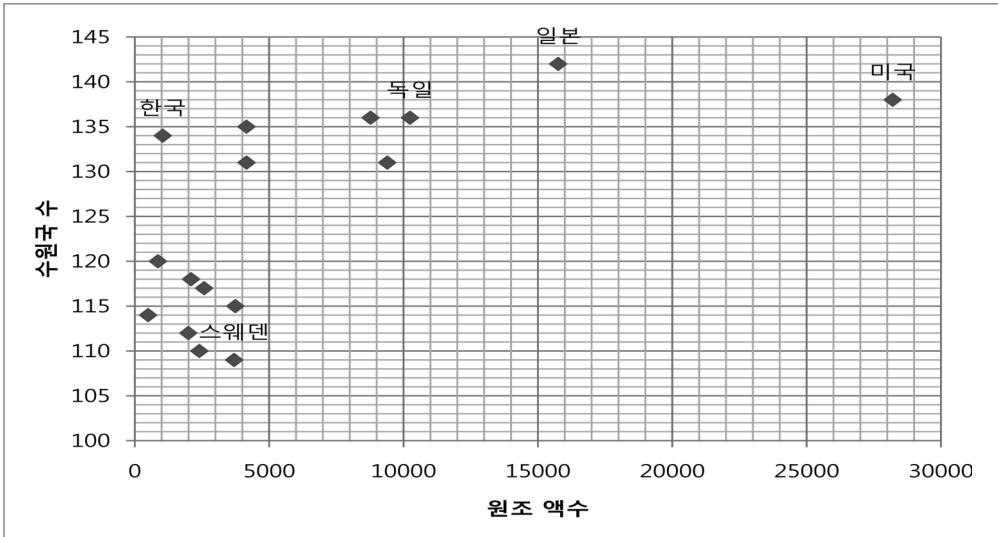
[그림 46] 공적원조총액과 지원 수원국 수(DAC 회원국 전체)



(USD Million, 2011년 Gross Disbursements기준, OECD), 저자작성

20) 르완다 GIZ의 경우, 상위 지표에 연결된 하부 섹터 지표를 수립하고 이를 수원국과 공유하는 형식으로 사업의 규모 차이를 극복하였다.

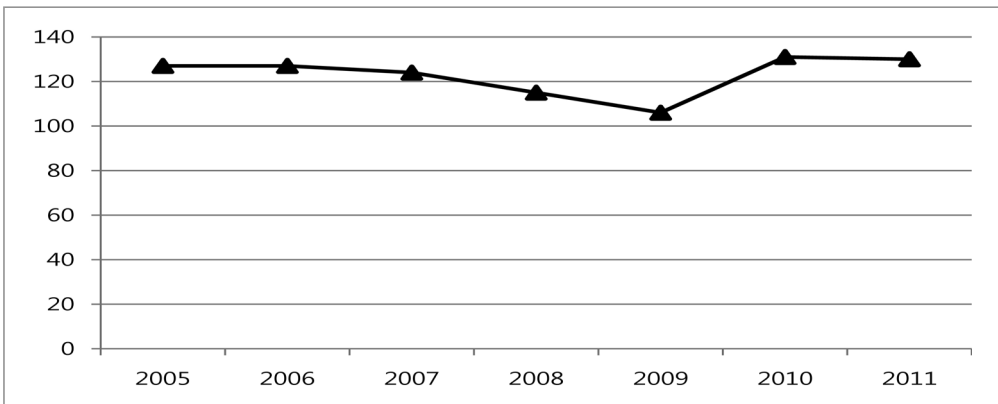
[그림 47] 공적원조총액과 지원 수원국 수(지원국 수 100~150개인 회원국)



(USD Million, 2011년 Gross Disbursements 기준, OECD), 저자작성

한 수원국에 제공하는 원조 크기를 가늠하는 방법은 여러 가지가 있으나 그 중 하나로 원조 액수 대비 원조국의 수를 비교해 볼 수 있다. 위 두 그림에서 볼 수 있는 것처럼 한국은 여타 선진 원진 공여국에 비해 총 지출액 대비 많은 나라에 원조를 지원하고 있는 것으로 나타났다. 최근 선택과 집중 원칙을 강화하고는 있으나 연간 통계로 보았을 때 수원국의 수는 크게 변동이 없는 것으로 나타나고 있다.

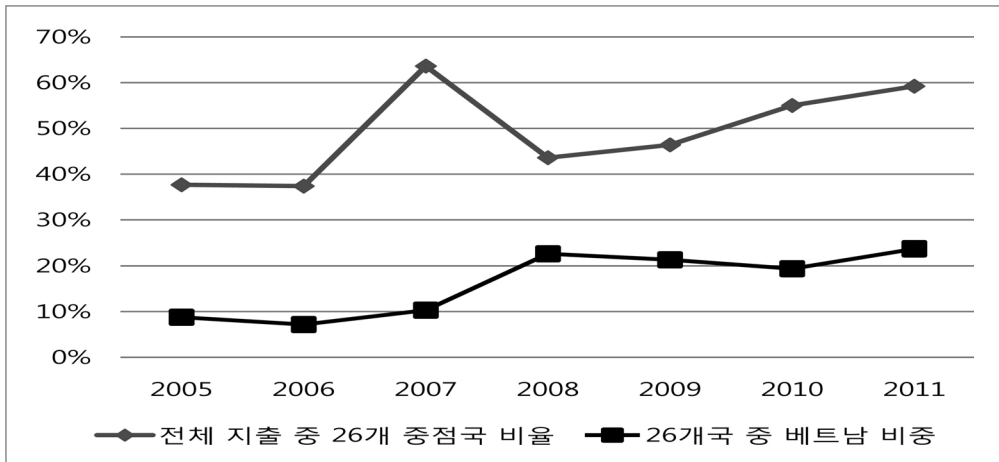
[그림 48] 한국 ODA 공여국 수 변화 추이



순지출액 기준, 수출입은행 통계(2005~2010년) 및 OECD 통계(2011년)를 이용 저자작성

반면 이 '선택과 집중'은 수원국의 수보다는 수원국 중 중점지원국으로 지정된 국가, 특히 베트남에의 원조 지출 집중으로 보았을 때 더 뚜렷하게 나타나고 있다.

[그림 49] 중점지원국의 지원 비율 변화



순지출액 기준, 수출입은행 통계 및 OECD 통계(2011)를 이용 저자작성

베트남 내에서 볼 때 한국은 수원 총 규모로는 충분히 수원국의 결과평가 틀 중 상위 지표를 사용할 수 있는 규모에 속한다. 반면 상대적으로 낮은 지원을 제공하고 있는 르완다나 우간다의 경우, 수원국의 결과평가 틀에서 가장 상위에 있는 지표(예를 들어 르완다의 경우 전체 고용율 등)를 이용하기에는 지원의 규모가 너무 작을 수 있다.

또한 세세하게는 같은 수원국 내에서도 중점협력 섹터 별로 수원국 결과평가 틀의 이용 정도가 다를 수 있다. 2011년 베트남의 원조액수를 CRS 하부 섹터 코드를 중심으로 살펴 본 결과, 한국은 27개의 하위 섹터에서 협력을 진행하고 있으며 이는 원조 액수가 한국의 9배에 달하는 일본보다 많다. CPS의 섹터 지정이 교육, 인프라 등 상위 섹터만을 한정하고 있는 것을 고려했을 때 CPS를 통해 진정한 선택과 집중의 원칙을 성공시키려면 수원국 내에서 각각의 상위 섹터에 속하는 많은 하위 섹터가 발생하는 것을 막을 제도적인 보완이 필요하다. 또한 섹터 별로 수원국의 결과평가 틀과 한국의 지원 범위에 대한 비교가 반드시 필요하다.

[표 36] 베트남, 르완다, 우간다에서의 한국 ODA 규모 및 섹터 수(2011년)

	베트남			르완다			우간다		
	Gross Disbursements (USD millions, 2011)	섹터 수	평균 지출액/섹터 (USD millions, 2011)	Gross Disbursements (USD millions, 2011)	섹터 수	평균 지출액/섹터 (USD millions, 2011)	Gross Disbursements (USD millions, 2011)	섹터 수	평균 지출액/섹터 (USD millions, 2011)
독일	130.19	25	5.20	47.75	20	1.76	62.39	23	1.85
일본	1350.53	24	54.44	24.28	22	1.00	57.12	24	2.12
한국	146.45	27	5.42	5.82	18	0.32	2.41	20	0.12
네덜란드	19.10	8	2.39	47.46	8	5.93	14.86	9	1.64
미국	104.33	18	5.80	179.24	18	9.84	397.96	21	17.66

OECD database를 이용, 저자 작성
포함 섹터에 대해서는 별첨 참조

6. 수원국 결과평가 틀의 이용과 측정 가능한 지표의 선택

6.1 수원국 결과평가 틀 이용과 성과관리

엄격한 의미에서 부산 글로벌 파트너십에서 규정한 수원국 결과평가 틀의 이용은 1) 수원국의 개발 전략에서 이용하고 있는 목표치와 지표, 기준치를 이용하고, 2) 섹터별 정보 시스템으로부터 얻은 국가 통계를 이용하며 3) 국가 또는 섹터 레벨에서 수원국의 모니터링과 평가 시스템을 이용할 때만 성립된다(OECD/DAC, 2012). 따라서 앞서서 진술한 GIZ의 예에서처럼 새로운 지표를 첨가하는 등의 행위는 위의 규범을 위배하는 것이며 완전한 의미에서 수원국 결과평가 틀을 이용했다고 할 수는 없다. 그러나 성과관리에 있어서 결과 측정은 반드시 행위의 주체가 이룬 성과를 반영하여야 한다. 즉 한국의 ODA 활동이 영향을 미칠 수 없는 상위 차원의 지표들은 수원국 내에서 한국 ODA의 방향성을 제시할 수는 있지만, GIZ 르완다 사무소의 TVET 성과관리 경험에서 알 수 있듯 직접적인 성과관리에는 별로 유용하지 않다. 특히 한국의 경우 원조 활동에 있어서 결과중심 성과관리 제도를 아직 학습하고 있는 과정에 있다고 할 수 있으며 따라서 성과를 측정하고 관리하기 위해 적절한 수준에서의 지표를 찾고 이용할 필요가 있다.

이 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 한국의 원조가 적어도 일정 규모 이상으로 확대되고 또한 하부 섹터의 수를 완전히 줄여 ‘선택과 집중’을 장기적으로 강화하여야 한다. 다만 과도기적으로, 국제규범에는 다소 어긋나나 실질적인 성과관리를 위한 하부 지표를 필요에 따라 수립하고 이를 수원국의 결과평가 틀과 연동하는 형태로 수원국의 결과평가 틀을 이용할 수 있다.

6.2 측정 가능한 성과지표를 포함한 결과평가 틀의 작성

수원국 결과평가 틀에서 차용할 수 있는 또 한 가지로 측정 가능한 지표를 들 수 있다. 현재 CPS는 대부분 어느 정도 완전하지는 않아도 중점협력 분야와 상위 개발 목표 사이의 관계를 표시한 ‘논리’를 담은 형태로서의 결과평가 틀을 포함하고 있다 볼 수 있다. 한국 CPS의 ‘대 수원국 지원 전략’ 부분이 여기에 해당하는데, 이 부분은 한국이 전략적으로 지원할 분야와 수원국 상위 개발 과제 사이의 연관성을 보여주고 있다.

[그림 50] 베트남 CPS 한국의 대 베트남 전략



한국 정부, 베트남 CPS, 2011

그러나 완전한 의미에서의 ‘결과평가 틀’이라고 하기에는 CPS에 따라 정도의 차이는 있으나 대부분 이러한 논리의 흐름을 각각 측정 가능한 지표로 제시하고 이에 대한 성과관리가 연계되어 있지 않다는 한계성이 있다.

예를 들어 위 그림에서 제시한 한국 베트남 CPS는 모니터링과 평가 부분에서는 지표를 제공하고 있지 않다. 그러나 ‘중점협력 분야’ 부분에서 제시한 몇몇 자료로 어느 정도 측정 가능한 지표를 추정할 수 있다. 예를 들어 ‘인적자원 개발’의 경우, 베트남 자체 개발 목표인 주요분야의 숙련인력 공급 증대에 기여하기 위해 선정되었다. 베트남은 자체 개발 목표치를 ‘기술학교 입학시험을 치르는 학생 수를 16%로 증가’로 잡고 있으며, 한국의 기여를 ‘2015년까지 연간 약 9천명 수준의 숙련 기술인력을 교육 배출할 수 있는 7개 이상의 직업 훈련원 건립’이라 두고 있다.

이러한 계획을 바탕으로 베트남 CPS의 경우 다음과 같은 측정 가능 지표를 선정할 수 있다.

[표 37] 베트남 CPS 중 ‘인적자원 개발’ 부분의 성과측정 지표(안)

CPS 목표 수준 및 목표	지표	베트남 정부 성과관리 시스템 이용 가능 여부
베트남 사회경제개발전략의 성공적인 수행에 협력·기여함으로써, 베트남의 발전과 빈곤감소에 공헌하고 양국 간 우호와 교류협력을 증진	베트남 사회경제개발 전략상의 거시지표 : GDP 성장률(%), 1인당 GDP(USD), 산업구조비율(GDP 내,%),	가능 (베트남 개발 지표 및 측정 시스템 이용)
인적자원 개발 분야 - 기술·직업훈련	상위지표: 분야 수준 숙련 인력 비율(%) 기술학교 입학시험과 직업대학 입학시험 치르는 학생의 숫자	가능 (베트남 개발 지표 및 측정 시스템 이용)
	하위지표: 분야 목표 시행 수준 한국이 제공한 기술인력 분야의 훈련원 수 연간 위의 훈련원에서 배출한 기술인력의 수	가능 여부 점검 필요

* 밑 줄 부분은 지표 설정을 위해 좀 더 정확한 정의가 요구됨
저자작성

다만 다른 CPS들의 경우 이러한 기술이 완전하지 않을 수 있으며, 또한 위의 경우와 마찬가지로 개념에 대한 정의가 측정 가능한 지표로 전환하기에는 불완전한 부분이 존재한다. 한국 CPS의 결과평가 틀을 강화하기 위해서는 이러한 부분을 보강하여야 한다. 또한 지표를 설정하였으나 각 목표 수준 사이의 논리를 점검할 수 있는 부분이 아직 불명확하다. 세계은행의 자체 보고서(2006)와 같이 각각의 CPS에 대해서 결과평가 틀의 성숙도를 점검하고 이에 대한 정확한 평가를 통해서 차기 CPS에서 논

리 고리를 강화 하는 등의 노력이 필요할 것으로 보인다.

7. CPS 성과관리 개선을 위한 KOICA의 역할

앞에서는 주로 범정부적인 CPS 향상 방안에 대해서 기술하였다면 이 부분에서는 무상협력 주 시행기관인 KOICA의 역할에 대해 고찰하고 그 개선 방향에 대해 제안하고자 한다.

CPS는 정부 차원의 문서로, 시행 기관인 KOICA가 단독으로 변화를 주도하기는 매우 어려우며, 또한 그 권한과 역할에 제한이 있다. 그러나 그동안 무상원조 주 집행기관으로서의 경험과 전문성, 현장 사무소를 통한 원조 집행 체제와 역량을 활용하여 CPS 체질 개선에 기여할 수 있는 부분도 많을 것으로 사료한다. 여기서는 CPS 수립과 시행에 있어서 KOICA가 기여할 수 있는 방안을 중심으로 제안하기로 한다.

7.1 KOICA 현장 분석 역량 강화

KOICA는 현재 CPS 수립과정에 있어서 수출입은행과 함께 많은 부분의 현장 조사와 분석을 수행하고 있다. KOICA와 수출입은행의 분석은 초안 작성에 있어서 상당히 중요한 기초작업을 제공하고 있으며, 따라서 이를 위한 KOICA의 역량 강화는 KOICA가 ODA 전문 기관으로서 갖추어야 할 핵심 역량이면서 동시에 CPS의 내용을 충실하게 하고 그 성공률을 높일 수 있는 중요한 자원이다.

이를 위해 다음과 같은 이행 방안을 제안할 수 있다.

- 1) 현장 사무소의 주인의식을 고취시키고, 역할 및 분석 역량을 강화할 것
 - A. CPS 초안 작업 시 현장 사무소의 참여를 강화할 것(이해관계자 대화 진행 등)
 - B. 현장 사무소의 정보력과 소통 능력, 전략을 해석하여 사업에 반영하는 능력 배양할 것
- 2) 현장 사무소와 본부 간 공식 의사소통 채널의 마련 및 강화
 - A. 필요한 자료 목록을 공유하고 이에 대한 정보를 현장 사무소와 공식 의사소통 채널을 통해 공유할 것

- B. 이 공식 채널을 통한 의사소통과 함께 CPS 수립 및 시행 시 얻어지는 교훈에 대한 체계적인 기록을 남겨 향후 체제 정비 및 기관의 역량 강화에 이용하도록 할 것

7.2 CPS에 근거한 프로젝트 시행과 그에 대한 학습

현재 KOICA의 활동이 무상원조에서 차지하는 비율은 매우 크다. 따라서 각국에서 행해진 CPS 성과에 미치는 KOICA의 영향은 결코 작다고 할 수 없다. 물론 프로젝트와 여타 현장에서의 원조 활동들이 국가 수준에서 원조 전략 평가의 모든 부분이라고 할 수는 없으나 ‘측정 가능한 성과’를 이룩하는데 있어서 그 역할은 결코 무시할 수 없다.

실질적인 효과성 있는 CPS 시행을 위해서 KOICA는 CPS의 방향성에 대한 기관 내부의 공통적인 이해를 증진할 방안을 마련하고 이에 대한 시행 지침을 세워야 하며, 특히 사업의 성과관리와 연동하여 현장에서 CPS를 사업에 반영할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 이는 ADB와 USAID의 사례에서도 볼 수 있듯 CPS에 대한 고려를 사업의 기획, 선택, 시행 중의 모니터링 및 평가의 모든 기준에 적용하는 것을 뜻하며, 이를 위해 평가 및 사업 관리 매뉴얼과 그에 따른 가이드라인을 보강할 필요가 있다.

선정된 CPS와 보강된 가이드라인의 효과적인 시행을 위해서 KOICA의 모든 구성원들이 CPS와 가이드라인의 내용을 학습하고 공유할 필요가 있다. 앞선 분석에서 제시한 것처럼 ADB는 CPS를 포함한 모든 전략의 효과성을 높여 기관 성과를 향상시키기 위해 끊임없는 학습과 의사교환 채널을 제공하는 ‘Our people strategy’를 사용하고 있다. KOICA는 현재 직원의 역량강화를 위한 학습 장려 제도를 운영 중에 있다. 이러한 제도를 통해 CPS나 가이드라인에 대한 교육에 대한 인센티브를 강화하는 등의 노력을 기울여 직원이 실무에서 능동적으로 그 내용을 활용할 수 있도록 할 필요가 있다.

7.3 KOICA의 사업 모니터링과 평가 역량 향상

위에서 진술한 대로 무상원조 부분에서 KOICA 사업이 가지는 비중을 고려했을 때 KOICA의 사업 모니터링과 평가는 CPS 하에서 이루어지는 전반적인 사업 관리에 큰 부분을 차지하고 있다고 할 수 있다.

1) 지표 선정 및 측정 작업 강화

- A. 개발한 기본 지표들을 중심으로 사업과 섹터 단위에서의 결과 측정 및 합산 시스템 개발이 필요함.
- B. 이를 위한 자료 수집, 지표 측정, 모니터링 및 평가 역량을 강화할 필요가 있음. 이에 대해서는 이미 선행연구를 통해 제안한 바 있으며, KOICA 역시 이를 위해 성과관리 시범사업의 선정 및 관리, 각 분야의 표준 지표 선정 등의 노력을 기울이고 있음.

2) 모니터링 기능 강화

- A. 현재 KOICA는 정량지표를 통한 사업 모니터링의 기능이 약한 편임. 특히 이러한 지표는 수집 주체가 사업의 진행 정도에 따라 바뀌며 이에 대한 체계적인 대응이나 가이드라인이 아직 모색 중임. 예를 들어 프로젝트 관리자를 통해 산출물을 내고 있는 대부분의 프로젝트 형 사업의 경우 사업 착수부터 산출물이 생성되는 종료시점까지의 보고는 프로젝트 관리자가 담당할 수 있으나 그 이후 실질적인 사업 결과인 산출결과 모니터링에 대해서는 그 방법을 모색 중에 있음.
- B. 사후 모니터링 시 수원국 성과관리 시스템 이용 등의 고려를 더할 필요가 있음.

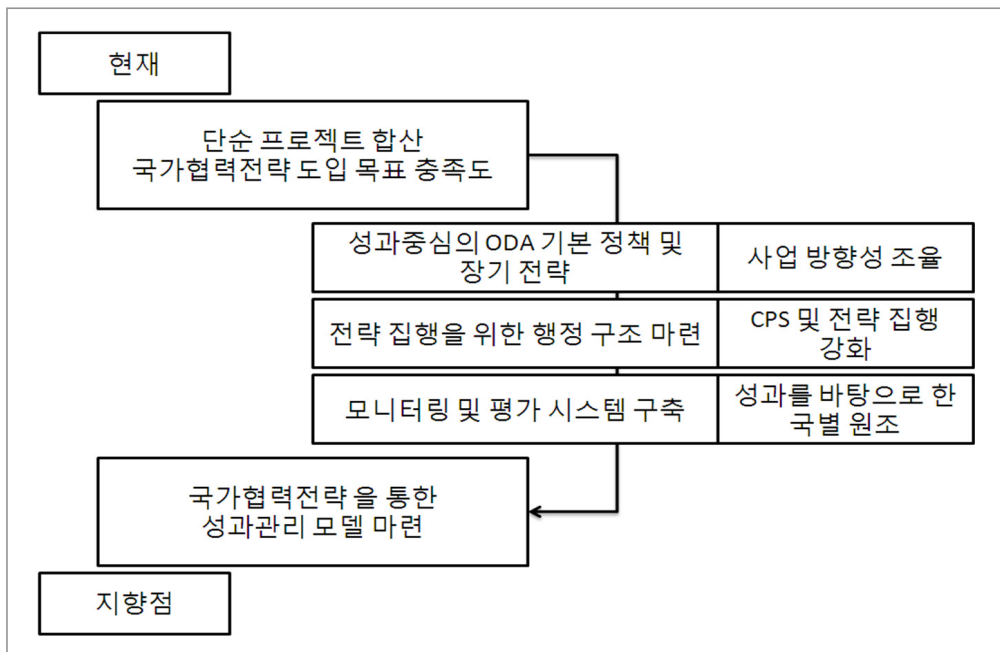
8. 개선을 위한 과도기 성과관리 모형의 도입

이 연구를 통해 지금까지 한국의 CPS에 대한 현황을 점검하고 더욱 발전된 방향으로 나가기 위한 개선점에 대해 살펴보았다. 현재 주어진 자원과 역량, 한국 ODA 시행 체제를 보았을 때 완전한 의미에서 전략적 성과관리를 시행하기에는 앞서 전술한 대로 많은 제약사항이 있으며 이는 단기간에 해결될 수 있는 사항이 아니다. 따라서 장기전략 마련이나 섹터 수준의 성과관리를 위한 제도마련 등의 장기 변화가 진행되는 동안에 성과관리 과도기 모델을 가질 필요가 있다.

과도기 모델은 완전한 의미의 국가협력전략 성과관리 중 당장 시행이 가능한 일부, 즉 프로젝트 관리의 한 부분과 제도 정착을 위한 CPS 제도 관리에 초점을 둔 모델이다. 이 모델에서 프로젝트 성과는 주어진 기간 동안에 수원국에서 시행한 프로젝트 성과의 합산, 새로운 프로젝트의 CPS와의 연관성 등을 바탕으로 관리한다. 또한 전체적

인 CPS 도입 목적에 바탕을 둔 제도 시행 성과관리는 각 CPS 내에서 선택한 중점협력분야와 기타 분야 사이의 예산 배분 등 CPS 단위에 초점을 두고 시행한다. 또한 각 수원국 내에서 CPS 성과 측정에 수원국 결과평가 틀을 이용할 수 있는 수준을 가늠하는 등의 역량강화와 정보수집 활동 역시 과도기 모델에 포함할 수 있다. 제도 정착을 위해서는 제도 시행 자체 평가의 역할이 중요하다. 앞서 예를 든 세계 은행의 연간 보고서 등은 제도 도입이나 변경 시 일어나는 실제 변화를 중심으로 평가를 시행하여 정착의 과정을 모니터링하고 있으며 이는 품질 향상으로 이어질 수 있다 (World bank, 2006).

[그림 51] 단계별 국가협력전략 성과관리 향상



저자작성

이후 전체적인 성과관리, 특히 장기정책 또는 합의된 우선 순위에 의한 중점분야 선정 원칙이 정해지고 이를 통해 결과평가 틀의 논리구조가 완성되면 보다 발전된 형태의 국가 수준에서의 성과관리가 가능할 것으로 판단한다. 그러나 이러한 변화는 앞에서 언급하였듯 많은 노력과 수고가 필요하며 따라서 앞으로 한국 ODA는 끊임없는 질적 성장을 위해서 방향성 있는 노력을 기울여야 할 것이다.

참고 문헌

< 국문 자료 >

강경재, 2012, KOICA 기관 성과관리 개선방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로, 한국국제협력단

김혜경 외 2, 2010, PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 국가지원전략수립 연구: 몽골, 한국국제협력단

대한민국 정부 관계부처 합동, 2011, 가나 CPS

_____, 2011, 베트남 CPS

_____, 2011, 솔로몬 군도 CPS

_____, 2012, 볼리비아 CPS

_____, 2012, 스리랑카 CPS

_____, 2012, 아제르바이잔 CPS

_____, 2012, 에티오피아 CPS

_____, 2012, 인도네시아 CPS

_____, 2012, 콩고민주공화국 CPS

_____, 2012, 몽골 CPS

_____, 2012, 방글라데시 CPS

_____, 2012, 우즈베키스탄 CPS

_____, 2012, 캄보디아 CPS

_____, 2012, 필리핀 CPS

임소진, 2012, 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행 방안, 한국국제협력단

정유아, 2010, ‘국가지원전략(CAS) 프로세스’ 정형화 방안, 한국국제협력단

한국국제협력단, 2009a, 베트남 국별지원전략 및 지원사업 평가결과 보고서, 한국국제협력단

- _____, 2009b, 인도네시아 국별지원전략 및 지원사업 평가결과 보고서,
한국국제협력단
- _____, 2010a, 우즈베키스탄 국별지원전략 및 지원사업 종합평가, 한국국제협력단
- _____, 2010b, 이집트 국별지원전략 및 지원사업 종합평가, 한국국제협력단
- _____, 2010c, 필리핀 국별지원전략 및 지원사업 종합평가, 한국국제협력단

<영문 자료>

- Alfonso, 2012, Building Evaluation into Design and Strategy, KOICA-USAID
평가 세미나 발표자료
- Asian Development Bank, 2004, Voices from the Field: Nepal Country Strategy
and Program through Peoples participations
- _____, 2006, Handbook on Poverty Analysis and Processes to Support
ADB Operations: a Working Document
- _____, 2007a, Country Partnership Strategy Guidelines, ADB
- _____, 2007b, Project Performance Management System Guidelines for
Preparing a Design and Monitoring Framework, 2nd ed.
- _____, 2009a, Country Partnership Strategy : Responding to the New
Aid Architecture
- _____, 2009b, Nepal Country Partnership Strategy(2010~2014): Initiating
paper
- _____, 2010a, Preparing Results Frameworks and Monitoring Results
Country and Sector Levels, ADB
- _____, 2010b, Cambodia CPS, 2011~2014
- _____, 2011a, Cambodia Country Poverty Analysis
- _____, 2011b, Improving Project Outcomes
- _____, 2012, Handbook on Poverty and Social Analysis: a Working document
- African Development Bank, 2011, Handbook of Stakeholder Consultation

- Binnendijk, 2000, Results-Based Management in the Development Cooperation Agencies: a Review of experience
- Irish Aid, 2006, A Results-based Management Approach to Country Strategy Papers, Department of Foreign Affairs.
- Lao PDR Government, 2010, 7th National socio-economic development plan 2011~2015
- Ministry of Finance and Economic planning, Government of Rwanda, 2009, Rwanda vision 2020
- Ministry of Foreign Affairs, Netherlands 2007, Multi-annual Strategic Planning: A manual for Dutch missions, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.
- _____, 2010, The letter to the House of Representatives of November 2010
- _____, 2011a, Food and Justice: Investing in Human Security in a Challenging Governance Context, Multi-Annual Strategic Plan 2012~2015, Uganda
- _____, 2011b, Multi-Annual Strategic Plan 2012-2015, Rwanda
- OECD/DAC, 1999, Evaluating Country Programmes
- _____, 2006, Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, DAC Guidelines and Reference Series
- _____, 2008, Sourcebook on Emerging Good Practice in Managing for Development Result, 3rd ed
- _____, 2010, Peer review: Germany
- _____, 2012, Proposed indicators, targets and process for the global monitoring of the Busan Partnership for Effective Development Cooperation
- _____, 2013, Peer Review: Korea
- Paulk, et al., 1993, Capability Maturity Model for Software, Ver.1.1
- Thomas & Luo, 2011, Overlooked Links in the Results Chain, IEG World Bank

- USAID, 2010, USAID Policy Framework 2011~2015
- _____, 2011a, CDCS Guidance, ver 3.
- _____, 2011b, Program Cycle Overview
- _____, 2011c, Bangladesh CDCS
- _____, 2011d, Ethiopia CDCS
- _____, 2011e, Sri Lanka CDCS
- _____, 2011f, Uganda CDCS
- _____, 2012a, ADS 200
- _____, 2012b, ADS 201
- _____, 2012c, Azerbaijan, CDCS
- _____, 2012d, Ghana CDCS
- _____, 2012e, Senegal CDCS
- Vähämäki et al., 2011, Review: Results Based Management in Development Cooperation
- White, 2002, Using the MDG as a basis for agency level performance measurement, IDS
- World Bank, 1995, Participation Sourcebook
- _____, 2005, Results Focuses in Country Assistance Strategies: a Stocktaking of a Result Based CASs, 2005
- _____, 2006, 2005 Annual Report on Operations Evaluation
- _____, 2009, Country Assistance Strategies: Retrospective and Future Directions
- _____, 2010, Cambodia Country Assistance Evaluation 1999~2006
- _____, 2011, Guidance to Staff on the Country Assistance Strategy Completion Report

별첨 1. 인터뷰 질문지

The purpose of the interview:

The Korean government is in the process of preparing the country strategy for development cooperation. During the pilot process, a few challenges were identified. In order to address the problems effectively, this research was called for. The aim of this research is to identify the good practices in country strategy development and apply it to the Korean country strategy preparation and implementation.

The interview is part of the research, and the responses will only be used only for research purposes.

I deeply appreciate your time and assistance in advance.

Interview Guide questions:

1. On policy and strategy alignment:

- a. How does your agency/country's country strategy goal align with the partner country's own development goal?
- b. How do the agency's own long term strategic goals interact with the partner country's goal?
- c. How are the priority sectors selected in your agency's country strategy?

2. On the result framework:

- a. What does 'using the partner country's result frame' mean at the operational level?
- b. How does it affect performance management?

3. On the implementation of the country strategy:

- a. Does the headquarters have any role to play?

- b. How does the country office interact with the headquarters?
 - c. How does the Country Strategy affect the operations in the country?
4. On the overall process of the country strategy preparation:
- a. Time and Resources
 - i. How much time and resources were required for preparing the most recent country strategy?
 - b. Division of Labour in CS Preparation
 - i. Within the country team
 - i -1: How is the team or task force formed?
 - i -2: What is each person's scope of work?
 - ii. Between the HQ and Country Office
 - What is the role of the HQ and country office in the process?
 - c. Stakeholder Involvement
 - i. What are the types of stakeholders involved in the preparation process?
 - ii. Is there any role of other donors in the partner country in the country strategy preparation process?
 - iii. What are the roles of the 'new' actors such as civil society, private sectors, etc. in the process?
5. Overall impression and experience of managing the country strategy
- a. What, in your opinion, is the impact of the country strategy on aid effectiveness?

별첨 2. 현지 인터뷰 대상 기관 및 참가자

르완다

■ USAID

- Mr. Preston Sharp, Acting Supervisory Programme Officer

■ GIZ

- Dr. Ulrike Maenner, Country Director
- Ms. Petra Müller-Glodde, Promotion of Economy and Employment Head of program
- Ms. Silke Leiendecker, Promotion of Economy and Employment, Component Manager-Employment

■ JICA

- Mr. Kobayashi Hiroyuki, Chief Representative
- Mr. Ndayisaba Alexis, Program Coordinator

우간다

■ USAID

- Mr. Micheal Ronning, Director Democracy Governance and Conflict Programs

■ GIZ

- Ms. Martha Gutierrez, Country Director

■ JICA

- Mr. Hoshi Hirofumi, Chief Representative
- Mr. Egashira Hiroyuki, Senior Representative
- Ms. Nanami Akiko, Representative

별첨 3. 2010년, 2011년에 추가된 수원국 목록

순지출액 기준 (백만불)
수출입은행 ODA 통계 및 OECD 통계, 저자작성

	2010년	2011년(OECD)	비고
까뽀베르데	0.00	..	
바누아투	0.00	0.07	
트리니다드 토바고	0.00	..	
소말리아	0.01	0.1	
앤티가 바부다	0.01	0.02	
보츠와나	0.01	..	
알바니아	0.01	0.07	
수리남	0.01	0.01	
오만	0.01	..	
세이셸	0.01	0.02	
적도기니	0.02	0.29	
도미니카연방	0.02	0.01	
마이크로네시아연방	0.02	0.03	
세인트 빈센트 그레나딘	0.02	0.01	
쿠바	0.02	0.04	
우르과이	0.02	0.29	
모리셔스	0.03	0.04	
차드	0.04	0.56	
그루지아	0.05	0.16	
몰도바	0.06	0.26	
세인트 루시아	0.08	0.01	
시에라리온	0.09	0.21	
지부티	0.27	0.39	
중앙아프리카공화국	0.27	0.28	
파푸아뉴기니	0.39	0.68	2009년 -지출에서 2010년 +로 변화
사우토메프린시페	..	0.01	
그레나다	..	0.01	
에리트리아	..	0.01	
남수단		0.03	신생독립국

별첨 4. 2011년 26개 중점협력국 원조 순지출액 순위

단위: 백만불

	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011(OECD)
양자간 ODA 합계	463.30	376.06	490.52	539.22	581.10	900.56	993.44
솔로몬군도	0.0	0.1	0.5	0.1	0.0	0.0	0.3
볼리비아	4.4	4.5	8.7	5.2	1.8	1.7	1.4
나이지리아	..	0.4	..	0.8	1.4	3.1	2.2
우간다	0.1	0.2	1.3	0.7	1.2	1.9	2.4
카메룬	0.7	0.3	0.3	0.7	0.2	2.6	4.3
가나	13.7	0.3	1.6	2.5	2.5	6.7	5.1
파라과이	2.3	1.9	5.9	4.8	4.9	11.6	5.7
르완다	0.1	0.3	0.8	1.4	2.3	6.9	5.8
콩고민주공화국	0.3	0.3	1.6	2.5	2.2	5.7	6.0
모잠비크	0.2	0.1	0.2	1.0	0.4	1.0	6.5
페루	2.8	4.5	10.2	8.7	7.0	6.4	6.8
동티모르	0.3	0.6	1.4	2.2	1.8	1.8	7.0
콜롬비아	0.5	0.2	0.2	1.4	1.4	7.0	8.2
아제르바이잔	0.1	0.3	0.8	3.9	1.7	4.1	11.3
에디오피아	2.4	2.3	3.3	4.4	4.2	10.2	11.6
파키스탄	3.7	4.1	3.3	1.7	2.0	19.5	11.7
네팔	1.8	2.0	5.0	4.7	18.1	20.8	21.0
우즈베키스탄	2.6	4.3	3.2	4.0	5.9	32.2	22.0
인도네시아	18.3	18.9	28.8	18.9	27.8	24.4	24.3
몽골	4.7	5.4	12.9	16.5	32.3	39.1	30.5
라오스	9.8	13.6	17.9	11.6	25.1	27.7	33.5
필리핀	7.5	7.1	28.2	21.2	22.1	29.5	35.7
스리랑카	33.2	22.7	33.3	20.3	15.5	43.5	43.4
캄보디아	17.8	13.8	35.3	34.7	17.0	37.3	62.2
방글라데시	31.9	22.2	10.0	8.1	13.5	54.7	80.0
베트남	15.3	10.1	24.7	53.2	57.5	96.0	139.5

별첨 5. 별첨 섹터 구분

100: I . Social Infrastructure & Services, Total	110: I .1. Education, Total	111: I .1.a. Education, Level Unspecified, Total	○
		112: I .1.b. Basic Education, Total	○
		113: I .1.c. Secondary Education, Total	○
		114: I .1.d. Post-Secondary Education, Total	○
	120: I .2. Health, Total	121: I .2.a. Health, General, Total	○
		122: I .2.b. Basic Health, Total	○
	130: I .3. Population Pol./Progr. & Reproductive Health, Total		○
	140: I .4. Water Supply & Sanitation, Total		○
	150: I .5. Government & Civil Society, Total	151: I .5.a. Government & Civil Society-general, Total	○
		152: I .5.b. Conflict, Peace & Security, Total	○
160: I .6. Other Social Infrastructure & Services, Total		○	
200: II . Economic Infrastructure & Services, Total	210: II .1. Transport & Storage, Total		○
	220: II .2. Communications, Total		○
	230: II .3. Energy, Total		○
	240: II .4. Banking & Financial Services, Total		○
	250: II .5. Business & Other Services, Total		○
300: III . Production Sectors, Total	310: III .1. Agriculture, Forestry, Fishing, Total	311: III .1.a. Agriculture, Total	○
		312: III .1.b. Forestry, Total	○
		313: III .1.c. Fishing, Total	○
	320: III .2. Industry, Mining, Construction, Total	321: III .2.a. Industry, Total	○
		322: III .2.b. Mineral Resources & Mining, Total	○
		323: III .2.c. Construction, Total	○
		331: III .3.a. Trade Policies & Regulations, Total	○
332: III .3.b. Tourism, Total		○	
400: IV . Multi-Sector / Cross-Cutting, Total	410: IV .1. General Environment Protection, Total		○
	430: IV .2. Other Multisector, Total		○
600: VII. Action Relating to Debt, Total			○
700: VIII. Humanitarian aid, total	730: VIII.2. Reconstruction Relief & Rehabilitation, Total		○
	740: VIII.3. Disaster Prevention & Preparedness, Total		○

연구자료 ODA연구 2013-04-065

국가협력전략과 결과평가 틀 개선 방안

발행 2013년 4월
발행인 박대원
발행처 한국국제협력단
편집인 ODA연구실
주소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우 : 461-833)
전화 031) 740-0493
팩스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인쇄 동화인쇄

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

발간물 등록번호 11-B260003-000055-14

ISBN 978-89-6469-161-8 93320