

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.