

Making a better world together

KOICA 개발정책 포커스

ISSN 2093-2111

제4호

‘국가지원전략(CAS) 프로세스’ 정형화 방안

KOICA Development Policy Focus

제4호

‘국가지원전략(CAS) 프로세스’ 정형화 방안

목 차

1. 서 언	3
2. CAS 프로세스와 ODA 선진화	3
3. CAS 프로세스 단계별 운영 방안	6
4. CAS 프로세스 운영 시스템 구축	20
5. 결 어	24

본 연구는 국가지원전략(CAS)의 수립 및 실행, 평가, 환류를 포괄하는 ‘CAS 프로세스’에 대한 ODA 정책결정자와 실무자의 이해를 높이고, 한국 ODA의 ‘CAS 프로세스’ 정립 방안에 대한 정책 제안을 하기 위해 수행되었다. 본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힌다.

1. 서 언

- 국가지원전략(County Assistance Strategy, 이하 CAS)¹⁾은 대부분의 원조기관들이 원조효과성 제고를 위해 채택한 핵심적인 ODA 행정 도구(ODA management tool) 중 하나임.
- 국내에도 2006년부터 ODA 선진화의 수단으로 도입되었으나, 원조효과성 제고를 위해 CAS를 활용하는 데 있어서 여러 가지 제도적 한계 및 실무적 개선과제들에 직면해 있음.²⁾
- CAS는 흔히 수원국에 대한 중기 지원 계획 및 평가 방안을 담은 문서를 지칭하지만, CAS를 수립하는 과정 자체가 수원국에서의 ODA 목표를 설정하고 자원을 배치하며 평가 방식을 정하는 등 이해관계자가 참여하는 의사결정의 과정이기도 함. 또한 CAS를 수립하는 것 못지않게 목표 대비 달성도를 점검하고 최종 성과를 평가하는 학습과정(learning process), 그리고 환류(feedback)를 통한 CAS의 품질 개선도 중요함. 이러한 관점에서 본 연구에서는 ‘기획-실행-평가-환류’를 포함하는 ‘CAS 프로세스’에 대한 개선 방안을 포괄적으로 제안하고자 함.
- 우선 ‘CAS 프로세스’가 구현해야 할 ODA 선진화의 원칙들을 명확히 정리하여 ‘CAS 프로세스’ 정형화 방향의 기준으로 제시한 후, CAS 프로세스별 절차와 요건 등에 대해 논의하고, 복잡한 국내 ODA 정책구조에서 ‘CAS 프로세스 운영 시스템’이 어떻게 구축되어야 하는지 제안하고자 함.

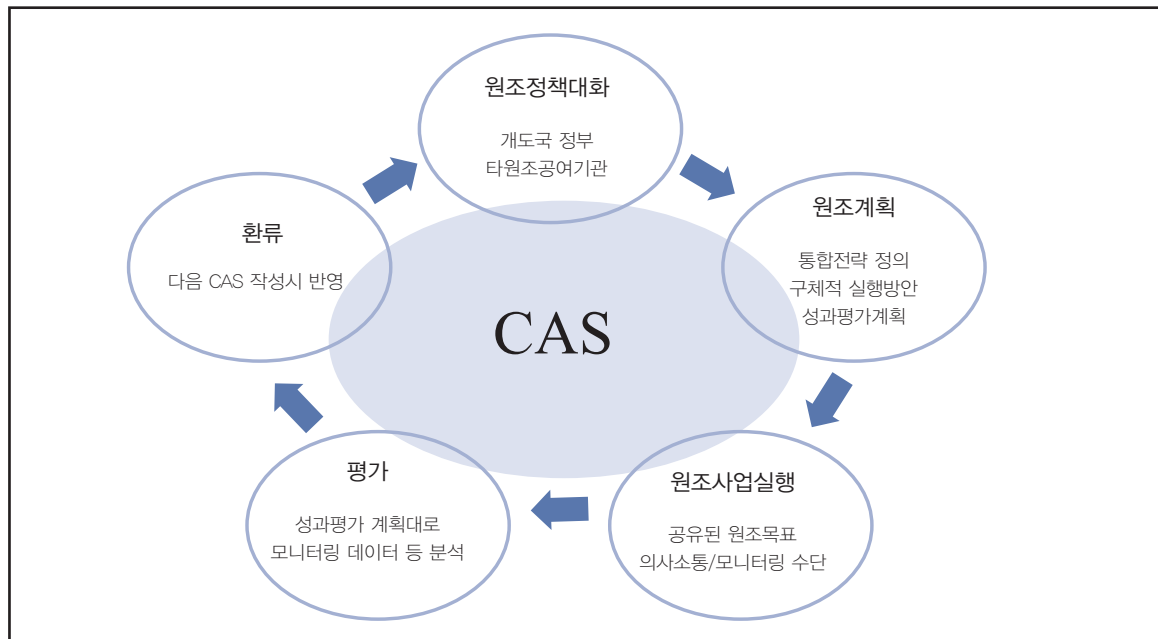
2. CAS 프로세스와 ODA 선진화

- ‘CAS 프로세스’는 <그림 1>과 같은 CAS의 수립 및 실행, 평가, 환류가 순환되는 ODA 행정 사이클(management cycle)이자 ODA 이해관계자(stakeholders)의 학습과정(learning process)으로 정의할 수 있음.
- 또한 CAS는 파리선언의 원칙 중 하나인 공여국과 수원국 정부 간의 상호 책임(mutual accountability) 원칙을 이행하는 수단으로 활용됨. CAS는 양측이 정책대화를 통해 공유된 목표를 공식화하는 수단이며, 달성해야 할 상호책임이 무엇인지 투명성(transparency)을 높이는데 기여함.

1) CAS는 원조기관별로 명칭이 다를 수 있으나 기본 원리는 동일함. CAP(Country Assistance Partnership, Country Assistance Programme, Country Assistance Paper), DAP(Development Assistance Partnership), MASP(Multi-Annual Strategic Plan) 등의 명칭이 있음.

2) 한국 ODA의 활용 현황 및 개선 과제에 대해서는 정유아(2009) 참고

〈그림 1〉 국가지원전략 프로세스



출처: 정유아(2009), p.14

- ‘CAS 프로세스’는 개발협력 성과 향상에 관련된 국제 규범들을 구현하는 방식으로 운영할 때 효과적인 것으로 알려져 있으며, 그 중에서 가장 주목할 두 가지 규범은 ‘성과중심(result-oriented)의 원조 원칙’과 ‘현장중심의 원조 원칙’임.
- ‘성과중심의 원조’ 원칙은 ① 수원국 국가 차원, 혹은 지역 차원의 변화를 주도할 수 있는 원조 분야를 실증적인 분석을 통해 집중 선택하고, ② 해당 분야의 목표와 전략을 이해관계자간 협의를 통해 구상한 후, ③ 그에 따라 원조 수단(aid modalities) 및 인적·물적 자원을 체계적으로 배치하고, ④ 목표한 변화를 만들기 위해서 실행 전반을 체계적으로 관리하는 원조 방식(approach)을 의미함.
- 2009년까지의 한국 CAS는 목표를 너무 포괄적으로 설정한 경향이 있어 ‘선택과 집중’의 측면에서 부적합하며, 세부 전략의 구체성이 떨어지고, 전략 달성을 위해 어떠한 자원을 얼마나 할당하는지 제시되어 있지 않음. 또한 목표로 설정한 변화를 달성하기 위해 어떻게 ODA 실행 관리를 할 것인지 구체 방안이 없으며, 전반적인 성과를 평가하기 위한 방안도 부재함.
- CAS가 ‘성과중심의 원조’ 원칙을 잘 적용하지 못한 결과, 한국 ODA는 아직까지 연간 계획의 단기성에 얽매이고 있으며, 수원국의 중기적 변화보다는 투입자원(input)과 활동(activities)에만 초점을 두게 되는 경향을 보이고 있음. 즉, 중기 목표와 평가들에 따른 거시 경영(macro management) 보다는 연간 투입자원과 활동에 초점을 둔 임의적 미시 경영(micro management)에 치중하고 있음.

- 미시 경영(micro management)의 가장 큰 단점 중 하나는 관성적 ODA 수행방식(business as usual)을 탈피하지 못하는 것임. 수원국의 변화라는 목표로부터 논리적으로 연역 분석하여 혁신적 전략을 마련하고 합리적으로 자원을 배치하기 보다는 국내외 외교적·정치적 이해관계에 따라 사업을 선정하고 실행하는 경향이 강하게 됨. 특히, 목표를 이루기 위한 원조 수단(aid modalities)일 뿐인 무상원조, 유상원조, 프로젝트, 봉사단 파견 등의 상대적 비중이 국내 ODA 자원배분의 우선적 기준이 되고 있는 실정임.
- 그러므로 한국 ODA 선진화를 위해서는 ‘성과중심의 원조’ 원칙을 적용한 CAS 프로세스를 정립하여, 실증적 목표 선정, 혁신적 전략 수립, 합리적 자원 배분을 가능하게 해야 함.
- ‘현장중심의 원조’ 원칙은 수원국의 개발환경에 대한 이해도가 높은 수원국 현장의 이해관계자들이 현실성 있는 목표와 전략을 구상하고, 수시로 대화와 조정을 통해 ODA 실행 관리를 함으로써 원조효과성을 극대화시키는 원조 방식(approach)을 의미함. ‘현장중심의 원조’ 구현은 한국 ODA 선진화를 위한 큰 목표 중 하나로 제시되어 왔음.
- ‘현장중심의 원조’를 위해서는 본부와 사무소가 공동으로 중기 목표를 수립하고 실행의 전권을 사무소에 부여하는 방식의 ‘분권화(decentralization)’가 필수적이며, 타 공여국의 경우 CAS를 분권화의 수단으로 활용하여 ‘현장중심의 원조’를 구현하고 있음.³⁾
- CAS에 ‘성과중심의 원조’의 원칙이 잘 적용되지 않고 분권화가 진행된 경우, 본부와 현장의 계획이 불일치할 수 있고, 이 상황에서 본부는 전반적인 조정을 할 역량이 부족하게 되며 외부평가 등에 적합한 정보를 제공할 수 없게 됨.⁴⁾
- 결론적으로 CAS 프로세스는 ‘성과중심, 현장중심’의 원칙을 잘 적용하는 방향으로 정형화할 때 한국 ODA 선진화에 기여할 수 있다고 할 수 있음.

3) 타 공여국의 ‘현장중심 원조’ 유형은 4가지로 분류할 수 있는데, 분권화 정도에 따라 CAS 프로세스의 운영 형식에도 차이가 있음. 일본 및 캐나다와 같이 현지 사무소가 본부를 지원하는 역할에 머무는 ‘현지화 1단계’ 유형에서 덴마크 및 영국과 같이 현지 사무소가 주도적으로 전략과 실행을 책임지며 수원국 인력을 최대한 활용하는 ‘현지화 4단계’까지 있음. 한국은 원조예산이 급격히 증가하는 2015년까지 사무소가 주도적으로 전략과 실행을 책임지는 ‘현지화 3단계’ 달성을 목표로 하는 것이 바람직하며, 이 유형의 공여국으로는 네덜란드 및 아일랜드가 대표적임. (정우진·정유아, 2010). 이러한 연구 내용에 근거하여, 본 연구에서는 국가지원전략 가이드라인 벤치마킹 대상으로 네덜란드와 아일랜드로 선정하였음.

4) Ministry of Foreign Affairs (2005) 참고.

3. CAS 프로세스 단계별 운영 방안

- 한국 ODA의 CAS 프로세스 정립을 위해 ODA 관계 기관들은 개별적으로 혹은 공동으로 2009년부터 ‘시범 CAS 수립 사업’을 추진하고 있음. 본 연구에서는 ‘시범 CAS 수립’ 과정에서 얻어진 KOICA의 경험과 교훈을 기초로 하고, 아일랜드와 네덜란드의 국가지원전략 수립 가이드라인 분석을 더하여 한국의 상황에 맞게 CAS 프로세스를 구성하였음.
- CAS 프로세스는 ① CAS 기획, ② CAS의 심사 및 승인, ③ CAS의 실행, ④ CAS의 평가 및 환류의 4단계(stage)로 구성하였으며, 이하에서는 각 단계별 운영 방안을 제안하고자 함.

〈표 1〉 CAS의 표준 목차

요약 (Executive Summary)
1. 수원국 분석 (Country Analysis)
1.1 빈곤 및 취약성 현황 (Poverty and Vulnerability Trends)
1.2 정치·경제적 환경 (Political and Economic Contexts)
1.3 거버넌스 (Governance)
2. 개발협력 환경 (The Development Context)
2.1 수원국 '국가개발정책' (National Development Framework)
2.2 원조효과성 (Aid Effectiveness)
3. 도전 과제 및 교훈 (Key Challenges & Lessons Learned)
4. 프로그램 목적, 목표, 전략 (Program Goal, Objectives, Strategies)
4.1 목적 (Goal)
4.2 목표 (Objectives)
4.3 전략 및 세부 활동 (Strategies & Activities)
5. 성과관리 방안 (Results Framework)
5.1 모니터링 방안 (Monitoring)
5.2 위험관리 (Risk Management)
5.3 평가 (Evaluation)
6. 실행 관리 (Management and Institutional Arrangements)
7. 예산 (Budget)

가. CAS 기획 단계

□ CAS 기획 단계는 최종적으로 <표 1>과 같은 구성된 “CAS 기획안(CAS draft)”을 만드는 단계이며, 다음 5개의 세부 기획 단계로 표준화 할 수 있음.

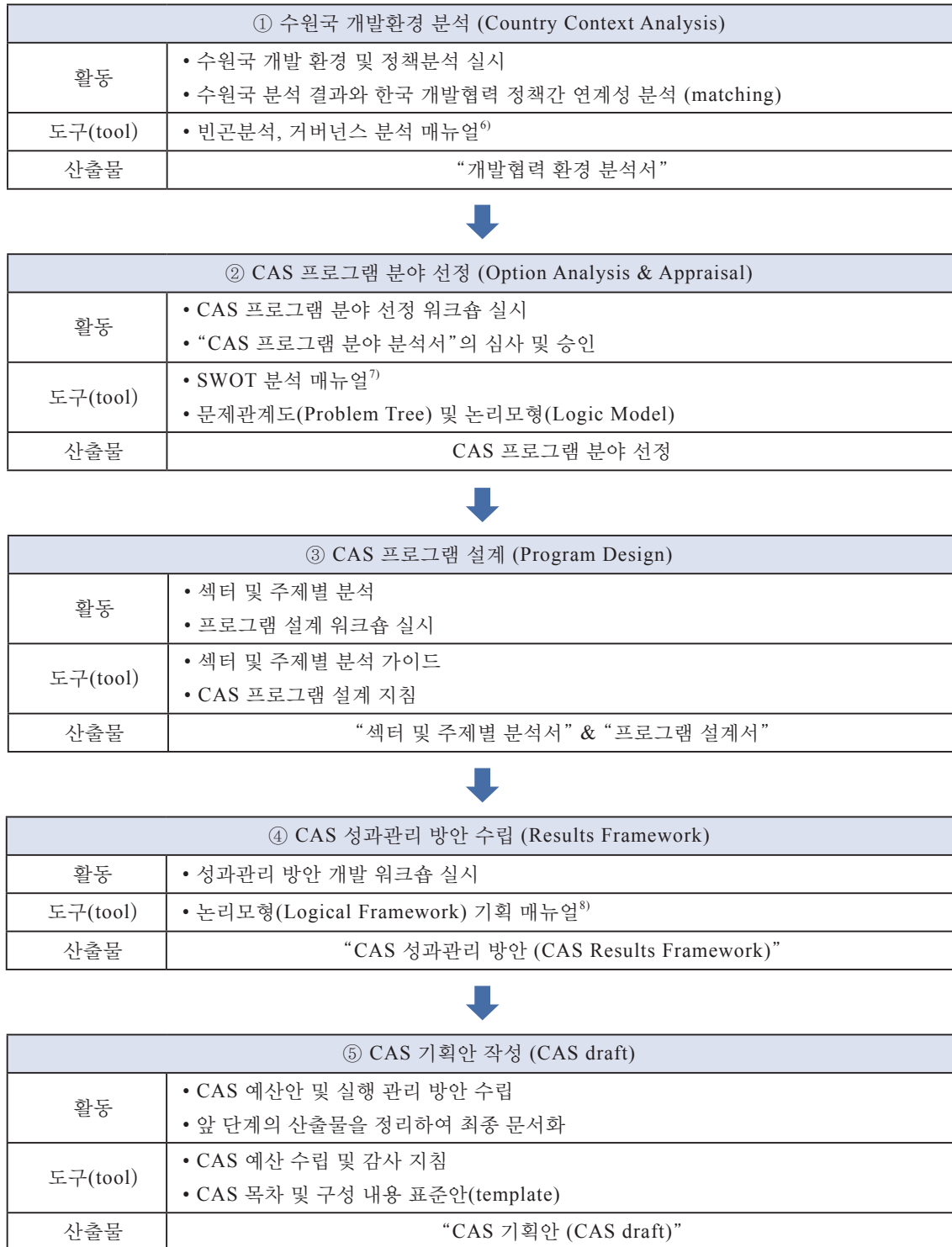
- ① 수원국 개발환경 분석 (Country Context Analysis)
- ② CAS 프로그램 분야 선정 (Option Analysis & Appraisal)
- ③ CAS 프로그램 설계 (Program Design)
- ④ CAS 성과관리 방안 수립 (Results Framework)
- ⑤ “CAS 기획안” 작성 (CAS Draft)

□ 양질의 CAS 기획을 위해서는 “CAS 기획안”에 포함되어야 하는 필수항목 (requirements)에 대한 참여자의 이해 등이 선행되어야 하므로, CAS 가이드라인을 교재로 하여 CAS 기획 단계에 참여하는 관련자에게 사전 교육을 실시하는 것이 바람직하며, CAS 기획의 일부 단계에서 외부 전문가가 필요할 경우 사전에 조달계획을 수립하여 준비함.

□ CAS 기획의 세부 절차를 상세히 설명하기에 앞서 전체적인 이해도를 높이기 위해, 기획 절차별 활동 및 활용 가능한 도구(tool), 최종 산출물을 정리하여 제시하면 <그림 2>와 같음.⁵⁾

5) Irish Aid(2006a) 및 Ministry of Foreign Affairs(2007a) 등을 참고하여 재구성

〈그림 2〉 CAS 기획의 세부 절차



6) 국내 ODA 관계 기관은 아직까지 빈곤 분석 및 거버넌스 분석 매뉴얼을 제작하지 않고 있음. KOICA 정책연구실에서 동 매뉴얼 작성을 위한 2개의 자체 연구를 2010년도 하반기 연구과제로 추진 예정이며, DAC에서 제시한 빈곤영향분석 방법론 등을 중심으로 연구 예정임.

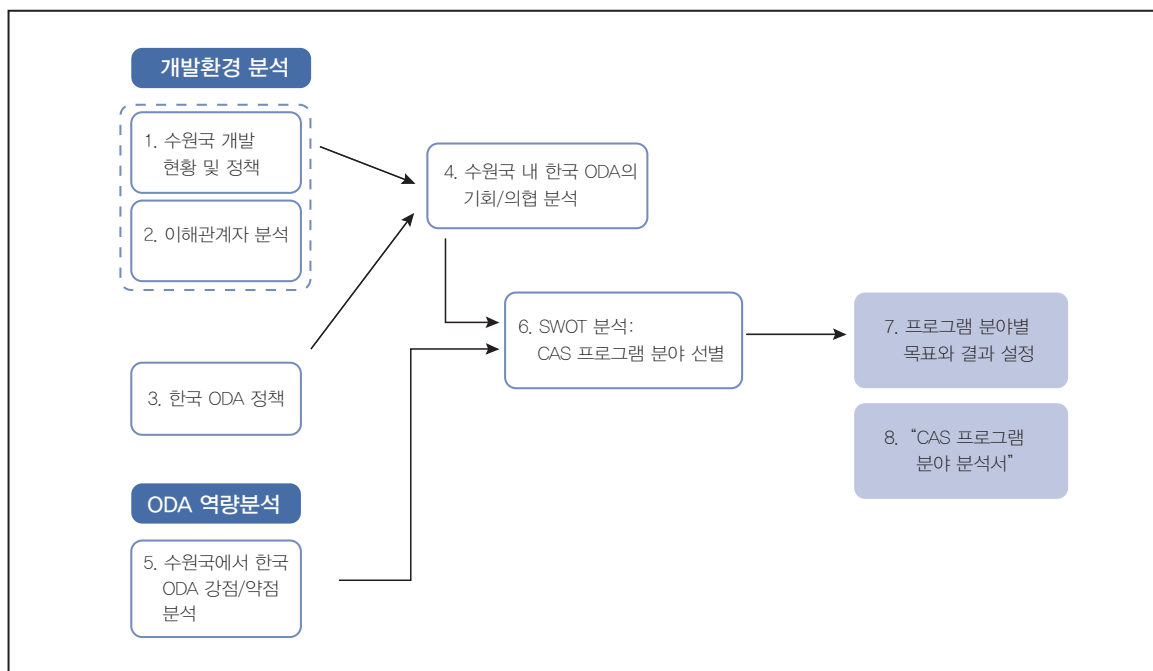
7) 이 단계에서 SWOT 분석 적용에 관련된 상세 절차와 단계는 Ministry of Foreign Affairs(2007a), 박수영(2009) 참고

8) 논리모형기획의 방법론 및 적용 예시 등은 KOICA 사업평가실에서 발간한 「논리모형기획 및 성과중심관리 교육결과 보고서」(2008b, 2009) 및 박수영(2009) 참고

(1) 1단계 : 수원국 개발환경 분석(Country Context Analysis)

- 수원국이 당면한 개발 과제의 역학(dynamics)과 규모(magnitude)를 이해하기 위하여, 빈곤구조 및 정치·경제 등 개발환경 분석을 실시하고, 한국 ODA의 정책⁹⁾과 연계되는 개발 과제의 영역을 선별함.
- 이해관계자 분석을 통해 파트너십 구축의 기회 및 CAS 성과관리 상의 위험요소를 선별함.
 - ① 수원국 이해관계자 : 중앙 및 지방 정부, 시민사회, 민간부문, 정당 등 정치그룹과 갈등 세력의 존재 여부 및 영향력
 - ② 개발협력 이해관계자 : 원조기관 및 국제 NGO의 활동 현황과 영향력, 원조일치 및 조화 가능성 분석. 주변국 및 지역 기구의 역할 분석
- 가급적 새로운 조사 및 분석을 실시하는 것 보다는 기존의 조사자료 및 분석 결과를 활용하는 것이 바람직함. “CAS 기획안”에는 자료의 출처와 인용정보를 명시하여 실증적 근거를 바탕으로 분석되었는지 심사할 수 있도록 하고, 대외 공개를 위한 CAS에는 간략하게 분석 개요만 포함함.

〈그림 3〉 SWOT 분석을 통한 CAS 프로그램 분야 선정



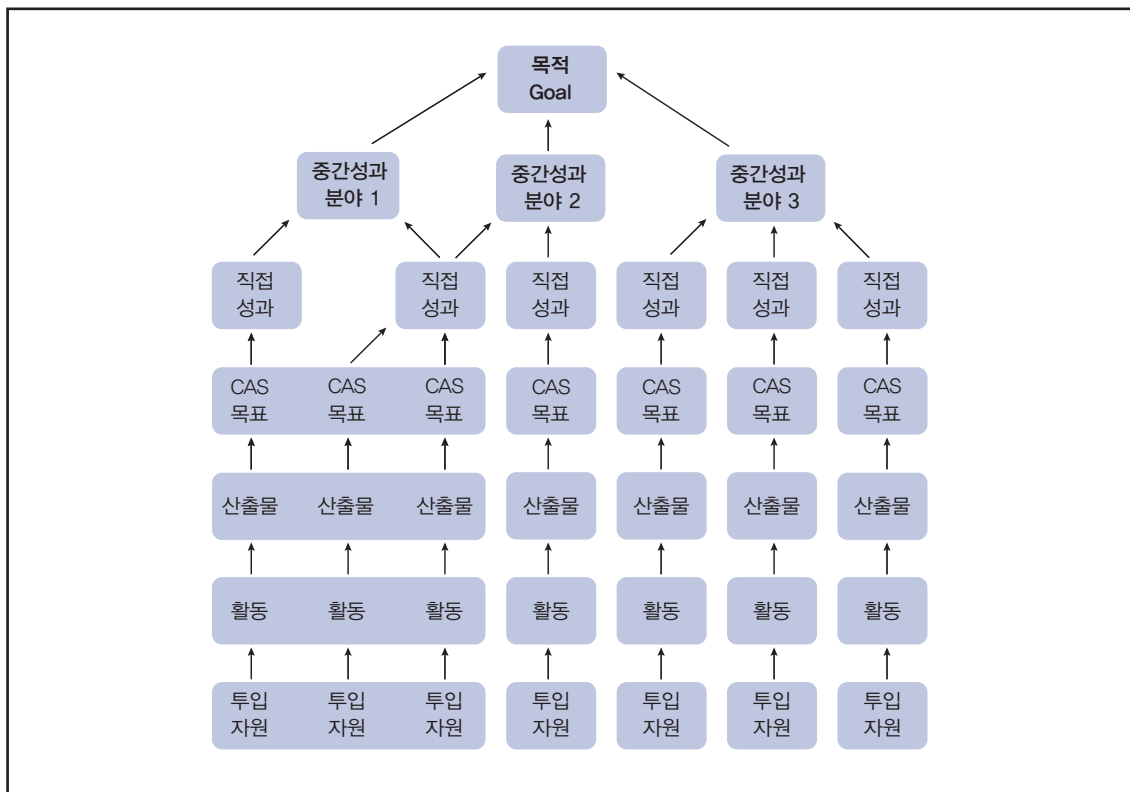
9) 한국 ODA 정책은 2009년 12월 ‘국제개발협력기본법’의 제정을 계기로 정비 및 신규 수립 중이며, ODA 정책의 종류와 포함 내용에 대한 개괄은 정유아(2010) 참고

(2) 2단계 : CAS 프로그램 분야 선정(Option Analysis & Appraisal)

- 한국 ODA가 집중해야 하는 프로그램 분야를 선택하는 단계로, 5개년 간의 CAS 목표(objectives)와 결과(results)를 설정함.
- 프로그램 분야를 선별하기 위해, CAS 기획 1단계에서 분석된 자료들을 바탕으로 가급적 모든 관계자가 참여하는 ‘CAS 프로그램 분야 선정 워크숍’을 실시하며, 이 때 <그림 3>과 같은 SWOT 분석을 활용하는 것이 유용함.
- ‘CAS 프로그램 분야 선정 워크숍’은 다음의 순서에 따라 진행하며, 워크숍 진행자(facilitator)를 사전에 지정하여 충분한 사전 분석 및 발표, 토론 준비가 이루어지도록 유도함.¹⁰⁾
 - ① CAS 기획의 원칙 및 용어, 활용 도구에 대한 간략한 정리
 - ② CAS 평가결과 및 환류사항(feedback), 수원국 개발환경 분석 내용 발표
 - ③ 한국 ODA의 비교우위 발표
 - ④ 사용할 수 있는 원조 수단(aid modalities)의 개괄 및 장·단점 논의
 - ⑤ 프로그램 분야 및 위험요소, 핵심 성공요소 토론
 - ⑥ 수원국 개발에 대한 프로그램의 기여 사항 및 논리 도출
 - ⑦ 프로그램 실행 위해 필요한 행정사항 검토 및 수행 역량 평가
- CAS 프로그램의 목표 및 결과 구상 시에는 <그림 4>와 같은 논리모형을 사용하여 간결하고 일목요연하게 목표와 결과 간의 논리 관계를 정리할 수 있음.

10) 이 단계의 워크숍에 수원국 관련자가 참여하는 것이 가능하지만, 네덜란드의 경우, 정치적으로 민감한 개발 이슈 등에 대한 토론을 촉진하기 위하여 CAS 기획 시에는 네덜란드 관련자만 참여하도록 하고 있음.

〈그림 4〉 CAS 논리모형



- “CAS 프로그램 분야 분석서”를 작성할 때는 해당 목표를 선택한 이유를 논리적으로 제시하고, 동 목표가 어떻게 한국의 ODA 정책 실현에 기여하는지 설명함. 목표는 현실적이고 달성 가능한 방식으로 설정하여야 4단계에서 수립할 성과관리 방안과 연계가 가능하게 됨. (<표 2> 참고)
- “CAS 프로그램 분야 분석서”에는 연간 성과에 연동한 프로그램 예산 집행 시나리오¹¹⁾를 제시하는 것이 바람직하며, 예산 및 인력배치 등 이전 CAS와 달라지는 점이 있다면 명확히 기술하여 의사결정 기구의 승인을 받을 수 있도록 함.

11) 프로그램 예산 집행 시나리오는 보통 목표 달성도에 따라 상(high), 중(medium), 하(low)의 3개 시나리오로 구성하며, 프로그램 실행 성과를 평가하여 예산 집행의 정도를 유연하게 조정하는 방식임.

〈표 2〉 목표 수립의 SMART 원칙과 성과관리 방안

성과관리가 가능한 방식으로 CAS의 목표를 설정하기 위해, 경영 및 행정에서 목표설정 시 보편적으로 사용하는 SMART 원칙을 적용할 수 있음. SMART 원칙은 구체성(S), 측정가능성(M), 달성가능성(A), 결과지향성(R), 시간제한성(T) 등 5개의 원칙을 포함함.

√ S(Specific): 구체적인 목표를 설정하는 기준으로 구성원들에게 명확한 방향을 제시하고, 팀원에게 기대사항을 인지시키며, 달성여부 측정의 기준을 마련함. 효과적 자원배분이 가능하도록 하는 기준임.

√ M(Measurable): 측정이 가능한지를 평가하는 기준으로, 최종결과까지의 진전사항을 점검할 수 있게 해주며, 목표달성 수준을 평가할 수 있게 함.

√ A(Achievable): 목표의 달성가능 여부를 측정하는 기준으로, 달성 과정에서 불가능하거나 문제가 발생하는 경우를 파악하여 현실적이며 달성 가능한 목표를 세움으로 인해 구성원들의 도전의식을 고취시킴.

√ R(Result-oriented): 목표 달성을 통해 얻고자하는 결과가 무엇인지 확실히 드러나게 하며, 달성 목표를 중심으로 계획 및 자원조직을 구성하고 투입을 가능하게 함.

√ T(Time-bound): 달성 기한을 명시하여 업무의 우선순위를 결정할 수 있음. 이해관계자가 원하는 목표달성 시기가 언제인지 파악해 목표수립 기준으로 삼을 수 있음.

(3) 3단계 : CAS 프로그램 설계(Program Design)

- CAS 기획 3단계에서는 2단계에서 승인된 프로그램 분야에 대해서 구체적인 프로그램 수행 방법을 설계하며, 담당자별로 섹터 및 주제별 분석서를 작성함. 동 분석서들이 ‘현장중심의 원조’ 원칙에 따라 수원국 주재 사무소에서 작성될 경우에는 본부의 섹터 및 주제별 담당자¹²⁾의 검토를 받도록 하여 정책 일관성을 달성하도록 함.
- 주제별 분석서는 젠더 및 환경, 거버넌스 같은 익숙한 주제 외에도 사회안전망, 취약성, 인적자원 개발과 같이 수원국의 개발 현안에 대해 작성할 수 있음.
- 섹터 및 주제별 분석 결과를 바탕으로, 가급적 모든 관계자들이 참여하는 ‘프로그램 설계 워크숍’을 실시하되, 워크숍 실시 전에 수원국 이해관계자와의 사전협의를 실시하고 그 결과를 프로그램 설계에 반영하는 것이 바람직함.
- ‘프로그램 설계 워크숍’에서는 <그림 4>의 ‘CAS 논리모형’을 바탕으로 세부 사항을 설계하며, 다음 사항에 대한 토론 및 합의가 이루어지도록 함.
 - ① 원조 수단(aid modality)의 효과적 배치(mix)와 세부 활동 내역 제시
 - ② 여러 관련자들의 효과적 분업 고려
(원조기관, 수원국 기관들, NGO, 민간 기업 등)
 - ③ 수혜 대상 그룹과 서로 피드백을 주고받을 수 있는 방안을 명확히 하며, 공여기관-수원기관 간 상호책임의 원칙을 어떻게 달성할 것인지 제시
 - ④ 세부 활동의 추진 계획(time frame)
 - ⑤ 논리모형 단계별로 위험요소 및 핵심 성공요소 정리
 - ⑥ 위험을 최소화하는 방식으로 프로그램을 설계하되, 위험의 감수가 필요한 상황에서는 예비 계획 수립
 - ⑦ 예산 및 인력 등 자원소요 분석

(4) 4단계 : CAS 성과관리 방안 수립(Results Framework)

- 이 단계는 ‘성과중심 원조’의 구현을 위해 중요한 단계로, 앞에서 개발된 CAS 논리모형의 각 단계를 모니터링하고 성과 측정을 할 수 있도록 성과관리 방안을

12) 본부의 섹터 및 주제별 담당자들은 모든 사무소에 걸쳐 정책 일관성을 제고할 수 있도록, 사전에 섹터 분석 가이드, 주제 분석 가이드를 작성하여 교육 및 배포할 필요가 있음.

마련함.¹³⁾ ‘성과관리 개발 워크숍’을 개최하여 <그림 5>와 같은 성과관리표에 토론 결과를 요약하는 것이 유용함.

- 성과지표는 정량·정성지표를 모두 사용가능하며, 개발협력에 의한 변화의 정도를 측정하기 위해 반드시 기준치정보(baseline)가 함께 제시되어야 함.
- 모니터링과 평가를 위한 방법은 수원국과 수원국 주재 원조기관들과 공동으로 사용할 수 있는 것을 채택하는 것이 이상적이며, 성과지표 관련 데이터는 수원국 정부가 발표하는 통계를 사용함. 만약 수원국 정부의 통계역량 부족으로 데이터의 신뢰성이 없는 경우, 수원국 통계역량 강화 사업 참여 계획을 포함할 수 있음.

〈그림 5〉 CAS 성과관리표

CAS 단계 (CAS level)	성과지표 및 기준치정보 (Indicators & Baseline)	측정 방법 (Means of Verification)	가정 (Assumptions)
Goal(목적) CAS 프로그램이 기여하는 국가수준의 장기적 개발목표	파급효과를 측정하기 위한 질문이나 지표 (수량, 질, 시간포함)	필요정보 수집 방법 : 데이터 수집 주체, 빈도, 정보 수집원(Source) 기업	CAS 성과의 장기적 지속가능성을 위해 충족되어야 할 가정
Objectives(목표) CAS의 직접적 성과에 의한 (수혜자 그룹의) 행동, 태도, 자원 등의 통합적이며 측정 가능한 변화	각각의 목표 달성도를 측정하기 위한 질문이나 지표 등의 방법 (수량, 질, 시간포함)	필요정보 수집 방법 : 데이터 수집 주체, 빈도, 정보 수집원(Source) 기업	목표에서 목적으로 연계되기 위해 충족되어야 할 가정
Outputs(산출물) 목표 달성을 위해 프로그램들이 산출해야 하는 결과물, 서비스 또는 생산물	산출물 생산 정도를 측정하기 위한 질문이나 지표 등의 방법. 일반적으로 개발행위의 결과물임 (수량, 질, 시간포함)	필요정보 수집 방법 : 데이터 수집 주체, 빈도, 정보 수집원(Source) 기업	산출물에서 목표로 연계되기 위해 충족되어야 할 가정
Activities(개발활동) 산출물 생산을 위해 해야 하는 활동들	Inputs(투입/투입자원) 개발활동의 결과는 산출물 수준에서 측정되므로 이 간에는 투입요소를 기업		개발활동에서 산출물로 연계 되기 위해 충족되어야 할 가정

13) 자세한 방법론은 박수영(2009) 참고. 동 자료는 프로젝트 단위를 기준으로 성과관리 방법론을 제시하고 있으며, 동일한 논리를 CAS 성과관리 방안 수립 시에 적용할 수 있음. 다만, CAS의 논리모형에서 ‘목표 수준(objectives level)’ 상위의 단계는 공여기관에서 단독으로 통제(control)할 수 없는 영역이므로 ‘목표 수준(objectives level)’까지를 공여 기관의 성과관리 대상으로 함.

(5) 5단계 : CAS 기획안 작성(CAS draft)

- 1~4단계의 CAS 기획 내용을 총괄 정리하여 “CAS 기획안”을 작성하며, CAS 목표를 달성하기 위해 필요한 예산과 인력 등 소요 자원(resource)을 설명하고, 인력 및 예산에서 추가자원이 필요한 경우 세부 내역 제시
- 예산안 산출의 근거를 프로그램 요소별로 근거와 함께 제시
- 예산안 작성 시에는 공공재정평가 등에 근거한 수원국 정부의 예산소요 역량(absorptive capacity) 및 수원국 재정·감사 프로세스에 관한 설명을 포함. 또한 CAS 예산이 수원국 재정지원(budget support)의 형태로 집행될 경우 지원 사유를 명시하고, 섹터 지원의 경우 다른 공여국의 해당 섹터에 대한 지원 예산 비중을 적시

나. CAS의 심사 및 승인 단계

- 심사(appraisal)는 승인(approval)에 앞서 개발 활동의 적절성, 타당성, 잠재적 지속가능성(potential sustainability)을 전반적으로 평가(assessment)하는 단계이며, CAS 기획 단계별로 이루어지는 정책 심사와 “CAS 기획안”에 대한 최종 (독립)심사로 구분할 수 있음.
- 정책 심사의 경우, <그림 6>과 같이 CAS 기획의 2~4단계별로 정책 심사를 실시하여 CAS의 일관성(coherence) 및 품질관리(quality assurance)를 도모함.

〈그림 6〉 CAS 기획 단계별 정책 심사

정책 심사 I : CAS 프로그램 분야 선정 단계	
심사	• “CAS 프로그램 분야 분석서”의 심사 및 승인
결과	CAS 프로그램 분야 선정
↓	
정책 심사 II : CAS 프로그램 설계 단계	
심사	• “섹터 및 주제별 분석서” 심사 • “CAS 프로그램 설계서” 심사
결과	섹터 및 주제별 정책 심사 및 프로그램 적절성 정책 심사 실시
↓	

정책 심사 Ⅲ : CAS 성과관리 방안 수립 단계	
심사	• “CAS 성과관리틀” 심사
결과	ODA 성과관리 정책 심사 실시



정책 심사 Ⅳ : CAS 기획안 문서화 단계	
심사	• “CAS 기획안” 심사
결과	CAS 최종 심사에 회부하기 전 관계기관의 정책 심사 완료

□ CAS 최종 심사에 “CAS 기획안”을 부의할 때는 '단계별 정책 심사 요약서'와 'CAS 중간평가 및 최종평가 요약서' 등 참고 자료를 함께 제출하도록 함.

□ CAS 최종 심사를 위한 심사항목은 CAS 가이드라인을 통해 미리 제시하여야 하며, 아래 심사 항목들을 참고하여 ‘심사 지침’을 마련하는 것이 바람직함.¹⁴⁾

- CAS 프로그램 구성 및 실행계획 수립에 있어, 이전 CAS들에 대해 실시한 독립평가(independent evaluation)의 주요 교훈 및 환류결과(feedback) 반영하였는가?
- 수원국 개발환경에 대한 객관적·실증적 분석 여부, 수원국 분석결과는 CAS 가이드라인에서 요구하는 필수 분석사항¹⁵⁾이 한국 ODA의 주요 정책 등과 연계하여 제시되었는가?
- 수원국 내에서 한국 ODA의 비교우위를 실증적 근거에 의해 서술하되, 신규 섹터 및 주제(theme)인 경우 해당 CAS 기간 동안 비교우위를 어떻게 형성할 것인지 계획이 제시되었는가?
- CAS 프로그램들이 수원국의 어떠한 변화에 기여할 수 있는지 제시되었는가?
- ODA 중기 정책 및 한국의 원조효과성 제고 행동계획(PD/AAA action plan) 등 CAS 가이드라인에 명시한 한국 ODA 정책과 계획이 반영되었는가?
- 위험관리 요소 및 대처 방안이 포함되었는가?
- 프로그램별 예산 규모와 근거가 포함되었는가?
- 수원국 국가재정 운영체계(national budgetary cycle) 및 국가 감사시스템에

14) 이하의 심사항목 제안 사항은 Irish Aid의 국가지원전략 수립 가이드라인인 *A Results-based Management Approach to Country Strategy Papers*를 참고하여 재구성함.

15) 빈곤분석, 취약성 분석, 정치·경제 분석, 거버넌스 분석, 젠더 분석, 환경(environment) 분석 등을 필수 분석사항으로 고려할 수 있음. 타 원조공여국들은 자국의 중기 ODA 정책 및 역량에 근거하여 취사선택하고 있으나, 대체로 빈곤분석과 정치·경제 분석, 거버넌스 분석은 기본적으로 포함하고 있음.

대한 간략한 설명이 포함되었는가?¹⁶⁾

- 프로그램 실행 및 성과관리를 위한 적절한 인력운용 계획(채용 및 교육 등 포함)이 제시되었는가?
- CAS 프로그램 및 성과관리 방안이 적절하게 구성되었으며, 연간계획으로 나누어 실행하기에 적합한가?
- 수원국 정부 및 타공여 기관 등 이해관계자와 한국 ODA의 우선순위에 대해 공유하고 협의했는가?
- CAS 요약 및 홍보 자료를 포함했는가?

다. CAS의 실행 단계

- ☐ CAS 실행 담당 조직은 최종 조정 및 승인된 CAS의 내용을 확인하고 공유하는 ‘착수 워크숍(Inception Workshop)’을 실시하는 것이 바람직하며, 연간 주요 일정표와 개인별 업무분장표를 작성함.
- ☐ 분기별 평가보고서를 바탕으로 연간평가 워크숍을 실시하여, 목표 대비 성과를 점검하고 차년도 계획을 조정·수립하도록 함. 워크숍 결과를 정리하여 연간평가 보고서를 작성하고 제출하도록 함.
- ☐ DAC 평가 기준에 따라 중간평가(Mid-Term Review)를 실시하여 CAS의 중간 성과를 평가하고 교훈을 정리함. 중간평가 보고서를 작성하여 평가위원회 등에 제출함.

라. CAS의 평가와 환류 단계

- ☐ CAS의 목표를 달성하기 위한 전략의 효과성과 ‘프로그램의 구성, 실행, 결과’에 대한 체계적이고 객관적인 평가를 실시하고, 차기 CAS를 위한 교훈을 도출하는 단계임.
- ☐ CAS 평가는 DAC의 평가 가이드라인의 5대 기준(category)인 적절성(relevance), 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 영향력(impact), 지속가능성(sustainability)에 따라 실시되¹⁷⁾, 혁신적 가치와 적용 가능성(replicability)에 대한 평가, 혹은 성주류화(gender mainstreaming) 등의 정책적 고려가 적절하게 되었는지에 대한 평가를 포함할 수 있음.

16) 동 항목의 필요성 및 ODA에서 활용 방법에 대한 상세 내용은 이현주(2009) 참고

17) 최근 CAS에 대한 평가를 실시할 때는 적절성, 효과성, 효율성의 3가지 기준을 중심으로 평가함. 영향력 및 지속가능성은 장기적 결과에 대한 사후평가 시에 주요 기준으로 사용함. 5가지 기준을 포함한 평가기준들에 대한 상세 설명은 사업평가실(2008a) 참고

- CAS 평가 결과는 <표 3>의 CAS 평가 보고서 표준 목차에 따라 작성하도록 하고, CAS 프로세스 유관 기관들이 제출한 ‘평가결과 반영 계획’을 종합하여 부록으로 포함하도록 함. 최종 보고서는 출판 및 웹사이트 게시를 하여, 국민의 알권리 충족 및 더 양질의 차기 CAS가 수립되는데 기여하도록 함.
- 평가 단계에서 CAS 관련 정책결정자 및 사업 실무자들이 참여하는 ‘평가 워크숍’을 개최하여, 평가 과정 자체가 참여적 학습과정이 되도록 하는 것이 바람직함. 필요 시 워크숍 진행자(facilitator)로 외부 전문가를 초빙할 수 있음.

〈표 3〉 CAS 평가 보고서 표준 목차

요약 (Executive Summary)

1. 서론 (Introduction)

- 1.1 평가 목적 (Background and purpose of the evaluation)
- 1.2 평가 방법 (Focus and methodology)
- 1.3 평가 범위 및 절차(Scope and process)

2. 개발협력 환경 (Cooperation context)

- 2.1 거시 경제 및 사회 지표 (Macro-economic and social conditions)
- 2.2 수원국 정책 (National strategies and sector policies)
- 2.3 공여기관 조정 및 조화 (Donor coordination & harmonisation)

3. 한국의 수원국 지원전략 (CAS)

- 3.1 배경 및 주요 목표 (Background and main objectives)
- 3.2 원조 수단 (Aid modalities)
- 3.3 원조 재원 (Financial resources)

4. 적절성 (Relevance)

- 4.1 한국 CAS의 목표 (Korean ODA's objectives)
- 4.2 수원국 정부의 정책 우선순위 및 목표
(Government of partner country's priorities and objectives)
- 4.3 정책 및 전략수립의 적절성 (Policy and strategic framework)
- 4.4 원조수단 사용의 적절성 (Modality mix)

5. 효과성 (Effectiveness)

- 5.1 예산 지원 (General Budget Support)
- 5.2 섹터별·주제별 지원 (Sector & Thematic Support)
- 5.3 프로젝트 지원 (Project Aid)
- 5.4 파트너십 (Partnership)

6. 범분야 주제 (Cross-cutting issues)

7. 효율성 (Efficiency)

- 7.1 계획 대비 실행 (Planned versus actual disbursements)
- 7.2 원조수단과 효율성 (Choice of modalities)
- 7.3 프로그램 관리 (Programme management)
- 7.4 모니터링 (Monitoring)

8. 결론 및 권고사항 (Conclusions and Recommendations)

부록 (Annexes)

- 부록 A CAS 평가 실시 계획 (Terms of Reference for the Evaluation)
- 부록 B 평가결과 반영 계획 (Management Response)

□ CAS의 일관성(coherence) 및 품질관리(quality assurance)를 위한 ‘정책 심사’를 실시하기 위해, ODA 관계기관이 참여하는 ‘CAS 실무위원회’를 구성하는 것이 바람직함.

□ CAS의 표준 기간을 5년으로 할 때, 아래와 같은 방식의 CAS 주기(cycle) 관리 방식을 국제개발협력위원회가 정하고, 국무총리실이 관리·감독함.

〈표 5〉 CAS 프로세스 주기(cycle)

CAS 프로세스 \ CAS 연도	CAS 4년차 2,3분기	CAS 4년차 4분기	CAS 5년차 1분기	CAS 5년차 2분기	CAS 5년차 3분기	CAS 5년차 4분기
평가와 환류	관계자간 평가 및 감사기준 공유 전문가 선정	문헌조사 현지조사 결과작성 환류 워크숍				
CAS 기획 ① 수원국 분석 ② CAS 프로그램 분야 선정 ③ 프로그램 설계 ④ CAS 성과 관리 방안 수립		수원국 분석 및 섹터분석 등 착수	분석 계속 프로그램 분야 선정 워크숍 실시 “CAS 프로그램 분야 분석서” 제출	프로그램 설계 워크숍 실시 성과관리 방안 설계 워크숍 실시	“CAS 기획안” 작성	
심사 및 승인			CAS 실무위원회 심사 I	CAS 실무위원회 심사 II, III	CAS 실무위원회 심사 IV	국제개발협력위원회 심사

- CAS 기획안이 목표 기간 안에 승인 단계까지 통과하지 못할 것이 예상되는 경우를 대비하여, 최장 1년까지의 예비 계획을 적용할 수 있는 체계를 CAS 프로세스 운영 방안에 포함하는 것이 바람직함.
- ‘국제개발협력위원회’가 “CAS 기획안”에 포함된 5개년 예산을 심의하여 승인하는 것은 ‘원칙적 예산 승인’으로 하며, 국가재정시스템에서 국내 재정 상황 등을 감안하여 연간 예산이 최종 결정되는 것으로 함.
- CAS의 워크숍은 ‘현장중심의 원조’ 원칙을 구현하기 위해, 수원국 현지에서 대사관 주도로 개최하는 것이 바람직하며, 한국에서 파견되는 'CAS 실무위원회' 위원들의 방문 일정 등을 조정하기 위해 3개월 전에는 구체적인 실시 계획이 확정되도록 관계자들, 특히 고위급 관리자들의 정확한 일정 준수 의지(commitment)가 필요함.

나. CAS 프로세스 운영 지침 마련 및 관리

- 앞서 제안된 CAS 프로세스 단계별 운영 방안을 참고하여, ODA 관련자들의 의견을 수렴한 “CAS 가이드라인”을 제작하고, 주기적으로 CAS 가이드라인의 적절성을 검토하며 신규 정책 정보 등을 업데이트 하도록 함.
- “CAS 가이드라인”에는 다음과 같은 정보 및 설명들이 포함되어야 함.
 - CAS의 목적과 기능, 효과성에 대한 기본 정보 제공
 - CAS 기획안이 포함해야 할 필수 사항(requirements) 목록 및 항목별 설명
 - CAS 프로세스의 각 단계별로 주요 활동을 제시하고 필요한 방법론 및 양식(template) 등 제공
 - CAS 프로세스 관련자의 역할과 책임
 - CAS 프로세스에서 활용되는 개념과 용어의 해설
 - CAS 기획안의 목차 및 분량¹⁸⁾
 - CAS 프로세스의 주기 및 관련 워크숍의 실시 방법
 - 수원국 개발환경에 관한 필수 분석사항과 CAS 수립시 반영해야 하는 한국 ODA 정책과 계획, 전략을 요약하여 설명 제공
 - CAS 프로세스 참여 과정에서 추가적 정보 및 도움이 필요할 경우를 대비하여, 정보 및 도움을 얻을 수 있는 방법에 대해 명시

18) 네덜란드의 경우 CAS 기획안의 분량을 20페이지로 제한하고 있으며, 아일랜드의 경우 특별한 분량 제한은 없으나 현재 웹사이트에 게시된 CAS들은 20-40페이지로 구성됨.

- 원조효과성 제고를 위해 프로그램 중심으로 CAS를 기획하도록 유도하면서도, 수원국 상황에 따라 소규모 프로젝트를 포함할 수 있는 유연성을 허용하는 방향으로 “CAS 가이드라인”을 제작하는 것이 바람직함. 다만, CAS의 전체 예산 중 일정 비율 미만으로 소규모 프로젝트¹⁹⁾ 비중을 한정하지 않을 경우, 프로그램을 기본으로 한 ‘성과중심의 원조’가 어려워 질 수 있으므로, 적절한 균형이 유지되도록 지침을 제공해야 함.
- 네덜란드의 경우 우선적으로 9개국에서 시범 CAS 프로세스를 실험한 이후 성과와 교훈을 반영하여 CAS 프로세스를 정비하고, 나머지 중점협력국(priority countries)에서 신규 프로세스를 적용하여, 새로운 제도 도입에 따른 혼란을 최소화하고 순조로운 제도적 전환을 촉진한 점을 참고할 필요가 있음.

다. CAS 프로세스 운영을 위한 정보시스템 및 교육체계 구축

- 국무총리실 등 다수의 ODA 정책기관들과 실행기관들 간의 긴밀한 협업이 필요한 ODA 환경에서는 CAS 프로세스에서 발생하는 정보를 공유하는 것이 일상적 업무 수행 뿐 아니라 학습과정을 위해 매우 중요하므로, CAS 성과 정보 등을 총괄적으로 공유할 수 있는 ‘CAS 정보시스템’을 구축하여 운영할 필요가 있음.
- 양질의 CAS 프로세스 운영을 위해서는 관련자들에게 CAS 프로세스에 관한 기초교육을 제공해야 하며, 특히 대사관 및 해외 사무소 파견자에게는 CAS 교육을 필수적으로 이수하게 해야 함. 또한 빈곤분석 등 전문적인 분석기법과 논리모형 등의 도구를 활용할 수 있는 전문 인력이 필요하므로, ODA 유관기관의 정책 및 실무자들이 관련 교육을 체계적으로 받을 수 있는 시스템을 구축해야 함.²⁰⁾
- ‘현장중심의 원조’를 구현하기 위해, “CAS 가이드라인”은 영어 및 주요 언어로 번역하여, 우리 ODA 기관의 현지인 직원(local staff) 및 현지 전문가의 교육 교재로 활용함. 또한 CAS 프로세스의 각 중 워크숍에 반드시 현지인 직원을 포함하여 조직 목표에 대한 이해도와 직무 몰입도를 제고하도록 함.

19) 몽골 및 에티오피아에 대한 시범 CAS 수립 시 소규모 프로젝트의 비중을 10%에 한정하였으나, 기후변화기금 및 긴급지원 예산 등을 별도 예산(CAS+)으로 합산할 경우 그 규모는 사후적으로 증가할 수 있음. 소규모 프로젝트 사업은 원조 수단(aid modality)의 측면에서 ‘소규모 프로젝트 프로그램(Small Projects Programme)’ 혹은 ‘직접원조 프로그램(Direct Aid Programme)’으로 통칭할 수 있음.

20) KOICA에서는 2004년 ODA 사업관리 전문가 양성을 위한 PMP(Project Management Professional) 교육을 개설한 것을 시작으로 논리모형, 성과중심적 관리, DAC 가이드라인의 이해 등 전문교육을 지속적으로 신설하여 직원교육을 실시하고 있으며, 최근에는 ODA 교육원을 통해 전문교육을 외부에도 개방하고 있음.

- CAS 프로세스별로 진행되는 워크숍의 성공 여부는 효율적인 토론 및 의사소통에 달려 있으므로, ‘CAS 워크숍 진행자(facilitator)’를 위한 매뉴얼을 별도로 제작하고 진행자(facilitator) 양성 교육을 별도로 제공하는 것이 바람직함.

5. 결 어

- 본 연구에서는 ‘CAS 프로세스’가 한국의 ODA 선진화에 기여하기 위해서는 국제 규범인 ‘성과중심의 원조 원칙’과 ‘현장중심의 원조 원칙’을 구현하는 방향으로 재정립되어야 함을 살펴보고, 동 원칙들을 구현할 수 있는 방향으로 단계별 CAS 프로세스 운영 방안을 설계하여 제안하였음.
- CAS 프로세스는 ① CAS 기획, ② CAS의 심사 및 승인, ③ CAS의 실행, ④ CAS의 평가 및 환류의 4단계(stage)로 구성하고, 각 단계별 활동 내용 및 활용 도구(tool), 표준 산출물 등을 상세하게 제시하였음.
- 국무총리실 등 다수의 ODA 정책기관들과 실행기관들이 존재하는 한국의 분절된(fragmented) ODA 환경에서 효과적인 ‘CAS 프로세스 운영 시스템’을 구축할 수 있도록, ① 관계기관 간의 협업 체계 구축, ② CAS 프로세스 운영 지침 마련, ③ CAS 프로세스 관련 정보시스템 및 교육체계 마련 방향도 제안하였음.
- 상기 제안들을 바탕으로 ‘CAS 프로세스’가 정비되고, ① 실증적 원조 목표 선정, ② 혁신적 실행 전략 수립, ③ 합리적인 자원 배분, ④ 분권화(decentralization)의 실질적인 도구로 활용될 때, ‘성과중심, 현장중심의 원조’ 구현과 한국의 ODA 선진화에 기여할 수 있을 것임.

참고문헌

김혜경 외 (2010). 몽골 국가지원전략 연구. 한국국제협력단 (forthcoming).

박수영 (2009). 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론. 한국국제협력단.

사업평가실 (2008a). 사업관리자를 위한 개발협력사업평가 가이드라인. 한국국제협력단.

_____ (2008b, 2009). 논리모형기획 및 성과중심관리 교육결과 보고서. 한국국제협력단.

이진상 외(2010). 에티오피아 국가지원전략 연구. 한국국제협력단 (forthcoming).

이현주(2009). 수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용 방안. 한국국제협력단.

_____ (2010). 한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입 방안. 한국국제협력단.

정우진·정유아 (2010). 현장 중심의 개발협력 방안. 한국국제협력단 (forthcoming).

정유아(2009). “한국 공적개발원조(ODA)의 ‘국가지원전략(CAS)’ 활용 현황과 과제,” 「국제개발협력」 No.2. 한국국제협력단.

_____ (2010). “한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립 방향,” 「KOICA 개발정책 포커스」 3호. 한국국제협력단.

Irish Aid(2006a). *A Results-based Management Approach to Country Strategy Papers: Main Document*. Department of Foreign Affairs.

_____ (2006b). *Evaluation of the Mozambique Country Programmes 2001-2006*. Department of Foreign Affairs.

_____ (2007). *Country Strategy Paper: Mozambique 2007-2010*. Department of Foreign Affairs.

Ministry of Foreign Affairs (2005). *Multi-annual Strategic Planning for Dutch Development Cooperation: Background Document*. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

_____ (2007a). *Multi-annual Strategic Planning: A manual for Dutch missions*. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

_____ (2007b). *Multi-annual Strategic Planning: A manual for facilitators*. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands.

저자 약력

정유아

한국국제협력단 정책연구실 과장

(E-mail: youa@koica.go.kr / TEL: 031-740-0301)

• 주요 경력 •

한국국제협력단 근무 (2000년~현재)

영국 University of Manchester, 국제개발정책 · 경영학과 박사과정 재학 중

• 주요 연구 실적 •

“한국 무상원조의 기본정신과 중기 정책 수립 방향”, 「KOICA 개발정책 포커스」 3호, 2010, 한국국제협력단.

“21세기 한국형 원조모델 정립 및 활용 방안”, 「KOICA 개발정책 포커스」 2호, 2010, 한국국제협력단.

ODA/DAC 주요규범과 ODA 정책 개선방안(공저), 2010, KIEP.

“한국 공적개발원조(ODA)의 ‘국가지원전략(CAS)’ 활용 현황과 과제”, 「국제개발협력」 No.2, 2009, 한국국제협력단.

연구자료 정책연구 2010-14-110

KOICA 개발정책포커스 4호

발	행	2010년 8월
발	행	인 박 대 원
발	행	처 한국국제협력단
편	집	인 정책연구실
주	소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우: 461-833)
전	화	031)740-0307
팩	스	031)740-0681
홈	페이지	http://www.koica.go.kr
인	쇄	(주)아테라커뮤니케이션

국민과 함께하는 선진원조



461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
418 Daewangpangyo-ro, Siheung-dong, sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
T. 031-740-0114 F.82-31-740-0655
<http://www.koica.go.kr>