

한국 공적개발원조(ODA)의 ‘국가지원전략(CAS)’ 활용 현황과 과제

정 유 아 한국국제협력단 정책연구실 과장

한국정부는 경제규모에 걸맞도록 외교적 위상을 제고하기 위한 노력의 일환으로 지난 몇 년간 OECD 개발원조위원회(OECD/DAC)¹⁾에 가입하기 위해 노력해 왔다. 국무총리 산하에 국제개발협력위원회를 신설하여 여러 정부부처에 분산된 공적개발원조(이하 ‘ODA’) 활동에 대한 조정을 시도해 왔고, ODA 예산을 2015년까지 GNI 대비 0.25%로 증액할 계획도 공표하였다. 한편, 국회를 중심으로 개발원조의 원칙과 원조체계의 선진화를 위한 입법 활동이 진행되고 있고, 학계와 NGO는 ODA 전반의 의사결정 체계와 효과성을 감시하고 대안을 제시하기 위해 노력해 왔다. 이러한 모든 활동은 ODA의 규모 증대와 원조효과성 향상을 통한 DAC 회원국 수준의 ‘선진 원조’ 구현을 목표로 하고 있으며, 궁극적으로 한국이 세계 빈곤감소라는 공공재(public goods) 창출에 기여함으로써 지구적 거버넌스(global governance) 체계에서 지도적 국가로 부상하는데 기여할 것으로 기대되고 있다.

2008년 9월 한국의 OECD/DAC 가입 자격심사를 위한 ‘한국 특별심사’에서 여러 가지 권고사항이 제시되었는데, 특히 한국정부 전체 차원에서 조정되지 않고 50여 개 기관²⁾에서 실시하고 있는 ODA 활동이 핵심적인 문제로 지적되었다(OECD/DAC, 2008). 최근 몇 년간 국제적으로 집중 논의된 정책일관성(policy coherence)과 원조효과성(aid effectiveness) 향상을 위해서는 국가 차원의 조정된(coordinated) 의사결정과 그에 따른 ODA 활동이 중요하기 때문이다. DAC 심사단은 일관된 의사결정과 조율된 ODA 활동을 위한 전략적 도구로서 ‘국가지원전략(Country Assistance Strategy: CAS)’의 적극적 활용을 권고하였다.

1) OECD/DAC는 이른바 ‘선진공여국 클럽’으로 간주하며, ‘공적개발원조(ODA)’가 개도국 개발에 효과가 있게 사용되도록 각종 이슈별로 권고사항을 제시하고, 동료심사(peer review)를 통해 각 공여국의 권고사항 실행 여부를 모니터링하고 개선안을 제시한다. 한국은 OECD 주요 위원회 중 DAC만 미 가입 상태이며, 현재 DAC 사무국으로부터 2010년 가입 가능 여부를 심사받고 있다.

2) 각 정부부처 및 지방자치단체, 개발원조 전담기관인 한국국제협력단(KOICA), 수출입은행 등을 포함한다. DAC 회원국 중에도 여러 기관 및 NGO가 ODA를 분담하여 실시하는 경우도 있지만, 한국처럼 분절된(fragmented) 정도가 크지 않으며, 분산된 원조실행 체계인 경우에도 중앙정부의 단일 책임 부처에 의해 정책조율이 선행되는 경우가 대다수이다.

이 글에서는 국가지원전략이 선진원조기관에서 원조효과 향상의 도구로 자리 잡은 배경에 대해 개략적으로 설명하고, 한국 ODA에서 국가지원전략을 더 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 제시해 보고자 한다. 아울러, 우선적으로 무상원조 분야에서 CAS의 전략적 활용 향상을 위해, KOICA가 외교통상부와의 협조하에 추진하고 있는 ‘국가지원전략 모범사례 창출 프로젝트’를 소개하고자 한다.

‘국가지원전략(CAS)’의 등장 배경

1990년대 이후 국제개발원조 분야에서 단연 화두는 ‘개발원조, 무엇이 문제인가? 어떻게 원조효과를 향상시킬 수 있는가?’이다. 많은 연구는 마셜플랜 이후 1950년대부터 1980년대 말까지 지원된 대부분의 개발원조가 개도국 스스로 지속가능한 경제·사회 발전에 기여하지 못했다는 결론을 내놓았고, 그에 따라 다양한 국제적 논의가 이루어졌다. 1990년대 후반부터 선진원조기관에서 ‘국가지원전략(CAS)’을 도입하고 2000년대 국제사회가 새천년개발목표(MDGs) 및 원조효과 향상을 위한 파리선언(Paris Declaration, PD)과 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action, AAA)을 채택한 것은 그러한 연구와 논의들이 맺은 결실 중 하나이다.

21세기 국제개발원조의 반성적 전환에서 가장 주요한 계기가 된 것은 여러 선진원조공여국의 경제 위기였다. 1970~80년대 미국과 영국의 경제위기에서 1990년대 일본과 북구 유럽의 경제위기에 이르기까지, 거의 모든 선진국은 흔히 ‘포드주의 모델’이라고 일컬어지는 전후 황금기 경제모델의 한계를 경험했으며, 그와 함께 공공재원인 세금사용의 책임성과 효과성에 대한 사회적 감시와 압력도 강화되었다. 국제개발원조의 주요 재원 중 하나인 공적개발원조(ODA)의 효과성도 그와 같은 변화의 맥락 속에서 논의되었으며, 다른 공공분야와 마찬가지로 ① 한정된 물질·인적 원조자원의 전략적 사용을 위해 논리적 목표를 명확히 하고 구체적 실행계획을 제시하며, ② 성과의 기준치를 구체적으로 제시·측정하고 평가를 환류(feedback)하여 지속가능성을 높이며, ③ 개발협력에 참여하는 모든 행위자가 전략적 목표를 공유하여 시너지 효과를 창출할 것이 요구되었다. ‘국가지원전략(CAS)’은 이러한 시대적 과제를 해결하기 위해 도입된 전략도구라고 할 수 있다.

‘국가지원전략(CAS)’과 원조효과성

무엇보다 먼저 국제원조사회는 효과적 개발원조의 방향을 모색하기 위해 ‘개발원조의 성과와 한계, 그리고 교훈에 대한 연구’에 착수했다. 연구 결과들이 공통으로 주목한 사항들은 다음과 같다. 첫째, 개도국 내에서의 종합적 개발효과를 고려하지 않고 선정, 추진된 개별적 프로젝트들은 한정된 원조자원을 낭비하는 경향이 있다. 또한, 많은 공여기관의 수많은 프로젝트는 개도국의 희소한 우수인력을 원조프로젝트 지원에 낭비하게 하였고, 조율되지 않은 공여국의 원조는 중복되는 사례도

많았다. 둘째, 1980~90년대 많은 개도국에서 긴축재정 및 민영화, 경제 자유화를 중심으로 추진된 경제구조조정 프로그램(Structural Adjustment Programmes, SAPs) 형태의 유상원조는 경제 성장에 기여하지 못했을 뿐만 아니라, 오히려 공공부문의 약화와 함께 심각한 양극화를 초래했고, 개도국 정부의 부채상황을 악화시켰다(Chang, 2007). 반면, 이 기간에 그러한 구조조정 프로그램을 따르지 않고, 수출중심의 국가발전계획을 수립하여 제도적·인적 역량 강화와 함께 규제된 시장 메커니즘을 적절히 활용한 한국 등의 개도국은 커다란 성과를 거두었다(Martinussen, 1997). 셋째, 개도국 스스로 정치적 선택과 개발 노력을 공여국의 개발원조가 대체할 수 없으며, 성과평가 없는 지속적 원조는 원조의존성만을 심화시켰다.

그간의 개발원조에 대한 성찰은 일련의 새로운 접근법들로 이어졌다. 우선 개발원조의 접근단위가 미시적 개발 프로젝트로부터 거시적 경제·사회 개발전략으로 확대되었다. 거시적 개발전략은 외형적 규모(GDP)의 성장만이 아니라 성장의 질(quality)을 고려한 ‘형평성 있는 성장(equatable growth)’ 혹은 ‘빈곤층을 포괄하는 성장(pro-poor growth)’을 목표로 해야 지속가능한 성장이 가능하다는 데에 공감대가 형성되었다(POVNET, OECD/DAC). 이러한 목표를 달성하기 위해 개도국 스스로 주인의식을 가지고 개발전략을 수립하되, 제도적 역량이 부족할 경우 국제원조사회가 ‘국가개발계획’ 수립을 도울 수 있다.³⁾ 일단 ‘국가개발계획’이 수립된 개도국에 대해, 각 원조기관은 ‘개도국의 국가개발계획 실행’을 지원하는 방안을 구체적으로 제시하고 일관성 있는 중기 실천지침을 포함하는 ‘국가지원전략(CAS)’을 만든다. 개도국의 경제·사회 개선을 위한 프로젝트들은 부문(sector)별 프로그램 단위⁴⁾로 조직되는 것이 바람직하며, 전략단위별 성과를 측정하는 기준과 방법을 ‘국가지원전략(CAS)’에 명시하여 객관적 평가가 가능하도록 해야 한다. 더 나아가 개도국 내 여러 원조공여 주체들은 중복적 활동을 줄이고, 비교우위 부문에 더욱 집중하도록 서로의 활동을 ‘조정(harmonization)’하는 노력을 하며, 그 결과를 ‘국가지원전략(CAS)’에 반영함으로써 원조효과를 높일 수 있다. 이러한 원조접근이 개도국의 발전을 보증하는 것은 아니지만, 파편적 방식으로 소모되던 원조재원을 종합적 발전 방식에 대한 개도국의 학습과정에 집중적으로 사용할 수 있게 해준다는 점에서 한 단계 진보된 접근이라고 할 수 있다.

1997년 세계은행이 새로운 방식의 개발지원을 위한 전략 도구로 ‘국가지원전략(CAS)’을 채택한 이

3) 개도국 정부가 원조기관 컨설팅 결과만으로 ‘국가개발계획’을 추진하는 경우, 개도국 정부는 국민보다는 원조기관에 정치적 책임을 지게 되는 ‘정치책임성(accountability) 문제’가 발생할 수 있다. 따라서 국제원조사회는 ‘국가개발계획’이 결정되는 과정에서 최대한 개도국 사회 전체가 참여하여 국가적 과제에 대한 공감대를 형성하도록 노력해야 한다. Stokke(1995) 참조.

4) ‘체제전환’, ‘사회적 지속가능성 확보’, ‘거버넌스 역량의 강화’와 같은 주제별 국가과제(thematic poles)를 설정하고, 산업, 교육, 보건, 환경 등의 각 부문(sector)이 어떻게 서로 연계되어 문제를 해결할 수 있는지 분석한다면 더 바람직하다. 이때 국가과제 실행을 위한 개도국 재정계획 중 부족분을 ‘프로그램 예산지원’방식으로 원조하기도 하며, ‘Education for All Credit’이나 ‘General Budget Support’가 이에 해당한다. <http://www.oecd.org/dac/hlfsurvey/>의 Glossary 참조.

래, 많은 선진원조기관이 이름은 조금씩 다르지만 비슷한 기능을 하는 전략도구를 도입했다. 이후 일반적으로 ‘국가지원전략(CAS)’⁵⁾이라 불리는 전략보고서는 개도국의 정치·경제·사회 현황 및 과제에 대한 종합분석과 그에 기초한 원조기관의 지원·평가 계획을 다룰 뿐 아니라, 환경·여성과 같은 범분야적 과제(cross-cutting issues)를 원조사업 전반에 어떻게 통합시킬 것인지, MDGs와 파리선언 등에서 제시된 많은 목표를 원조기관의 사업에 어떤 방식으로 연계시킬 것인지를 포괄적으로 다루게 되었다. 더 나아가 ‘국가지원전략(CAS)’은 국내외 개발원조 관련자(stake-holders)와 국민 등에게 원조기관의 명확한 의사결정의 근거와 전략, 평가방식을 공개함으로써, 원조기관의 거버넌스 개선과 역량향상에 기여해 온 것으로 평가된다.

한국의 ‘국가지원전략(CAS)’ 활용 현황과 과제

한국 공적개발원조(ODA)에서 ‘국가지원전략(CAS)’이 어떻게 활용되고 있으며 앞으로 해결할 과제는 무엇인지 세 가지 측면에서 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 제도적 준비도 측면을 살펴보면, 한국 공적개발원조(ODA) 체계에서 ‘국가지원전략(CAS)’은 무상원조 부문과 유상원조 부문에서 각각 만들어지고 있다. 유상원조 기관인 한국수출입은행은 세계은행을 벤치마킹하여 2006년부터 ‘국가지원전략(CAS)’을 만들고 있으며, 2008년 현재 11개 지원 개도국에 대한 ‘국가지원전략(CAS)’을 보유하고 있다. 무상원조 부문에서는 2007년부터 외교통상부에서 ‘국가지원전략(CAS)’을 수립하고 있으며, 2008년 현재 19개 지원 개도국에 대한 ‘국가지원전략(CAS)’을 보유하고 있다. 2009년 5월 제5회 국제개발협력위원회⁶⁾에서는 유·무상이 통합된 ‘국가지원전략(CAS)’ 체계를 정립하기로 의결하였으나(임훈민, 2009) 아직까지 분절된(fragmented) 원조전략체계를 어떻게 조율해야 하며, 국제개발협력위원회, 외교통상부, 기획재정부, 한국국제협력단, 수출입은행은 각각 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 제도적 틀(regulatory framework)은 미비한 실정이다. 또한, 유무상원조 양 부문 모두에서 ‘국가지원전략(CAS)’이 공개되지 않고 있기 때문에, 민간부문과 NGO 등 여러 원조관련자들 간의 시너지 효과를 내고자 하는 본래의 취지도 살리지 못하고 있다. 한국이 국제사회에 약속한 국제규범을 준수하는 개발원조를 하기 위해서는 우선적으로 개도국 및 타 공여국과 협력의 기초가 되는 한국정부 내의 단일한 ‘국가지원전략(CAS)’이 마련되도록 제도적 검토와 정비가 시급하다 하겠다.

둘째, 한국 ‘국가지원전략(CAS)’의 내용적 충실도를 세계은행 및 영국 등 ‘국가지원전략(CAS)’을

5) 국가지원전략(CAS)은 수립 과정에서 여러 단계 보고서로 구성될 수 있으며, ‘국가지원전략 구상 보고서’, ‘전략 선택 보고서’, ‘세부 실행계획’ 등으로 나누어질 수 있다. 「국제개발협력」 이번 호의 DFID 사례 참조.

6) 국무총리 소속으로, 외교통상부 및 기획재정부 등 각종 정부부처와 한국국제협력단, 수출입은행 기관장이 모여 한국정부 ODA의 주요 정책을 심의·의결한다.

잘 활용하고 있는 것으로 평가되는 공여기관(국)과 비교하여 살펴보면⁷⁾, 아직까지 필수적으로 포함되어야 하는 여러 요소가 부족하고, 논리적 명확성이 떨어지는 것을 알 수 있다. <표 1>은 세계은행과 한국 외교통상부의 ‘국가지원전략(CAS)’을 비교한 것이다. 세계은행의 ‘국가지원전략(CAS)’은 사업전략계획서(business plan)로서 갖추어야 할 전략 선택의 배경, 구체적인 전략의 정의, 예산 및 협력방안 등을 포함한 실행계획, 성과평가 계획, 위험관리 방안 등이 구체적으로 제시되어 있는 반면, 외교통상부의 ‘국가지원전략(CAS)’은 베트남의 사회·경제·정치적 현황과 국가개발계획 채택 현황, 한국의 지원 부문(sector)에 대한 개략적 제시로 그치고 있어 구체적 사업전략계획서로서 완성도가 낮다.

〈표 1〉 세계은행과 한국 외교통상부의 CAS 비교

세계은행 (2002년, 79페이지로 구성)	한국 외교통상부 CAS (2008년, 20페이지로 구성)
1. 사회적·경제적·정치적 맥락 2. 베트남 국가개발 계획 3. 이전 CAS 실행 성과 4. 주제별(thematic)/지원 부문(sector)/ 세부영역(area) 및 사업 리스트 (project portfolio) 5. 다년도 예산지원 계획 6. 베트남 정부 및 타 공여국과의 협력 방법 7. 국가단위성과/주제별(thematic)/ 지원 부문(sector)별 모니터링/평가 방법 8. 위험 관리(risk management) 방법	1. 사회적·경제적·정치적 맥락 2. 베트남 국가개발 계획 3. 지원 부문 개략적 제시

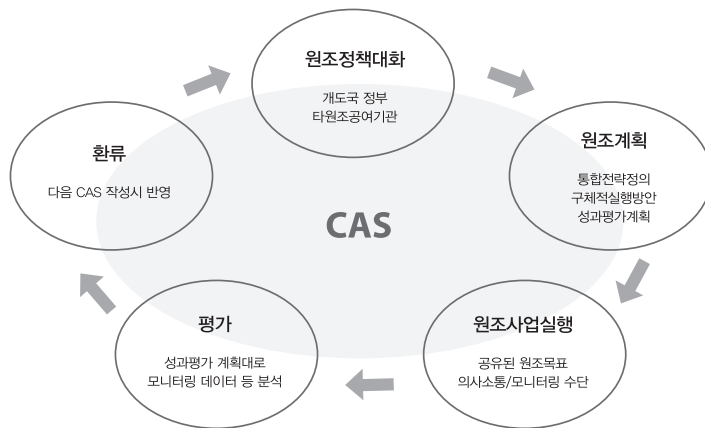
자료: World Bank(2002) 및 외교통상부(2008)

셋째, ‘국가지원전략(CAS)’이 한국 개발원조 프로세스에서 어떻게 활용되고 있는지 살펴보면, 아래 도표와 같은 정상적인 활용 메커니즘이 아직까지 형성되지 않고 있다는 것을 알 수 있다. 우선 전략을 수립하기 위한 원조정책대화 단계에서는 포괄적 정책전략에 근거한 협의보다는, 수원국 정부의 개별 사업 신청서에 기초하여 사업별 확정을 위한 대화가 주를 이루고 있다. 이러한 체계는 원조전략의 일관성과 효과를 떨어뜨리고, 수원국 정부 혹은 공여국의 특정 이익에 원조사업이 영향 받을 잠재성이 상대적으로 높아지게 만든다. 원조정책대화 단계에서의 문제는 원조계획 단계로도 이어진다. 원조계획은 전략적 연관성이 명확히 정의되지 않고 나열된 개별사업의 합이 되기 쉬우며, 전

7) 유무상원조 양 부문에서 ‘국가지원전략(CAS)’은 대외 비공개이나, 외교통상부에서는 지난 1월 20일 한국국제협력단이 개최한 ‘한국 ODA의 국가지원전략(CAS) 프로세스 강화 방안’ 세미나의 성과를 높이기 위해 베트남에 대한 ‘국가지원전략(CAS)’ 공개를 허가했다. 따라서 이하 비교자료는 한국 외교통상부에서 발간한 2008년도 베트남에 대한 ‘국가지원전략(CAS)’에 한정한다. 동 문서는 한국국제협력단 홈페이지 <http://www.koica.go.kr/devaid/trend/oda/index.html>에 게시된 세미나 자료집 부록으로 수록되어 있다.

략단위의 성과평가계획도 부재하게 된다.⁸⁾ 원조사업실행 단계에서는 원조실행기관의 사업관리자마저도 현행 ‘국가지원전략(CAS)’의 존재 여부와 내용이 무엇인지에 대한 인지도가 떨어지는 실정이므로, 시너지 효과를 위한 원조관련자 간의 의사소통과 적극적 모니터링 수단으로서 ‘국가지원전략(CAS)’이라는 기본적 용도를 살릴 수 없는 형편이다. 평가단계에서는 개별사업에 대한 평가는 많으나 개도국 개발지원의 전략적 성과 –주제별, 부문별, 영역별– 가 있었는지 평가하기는 더욱 어려워진다.

〈그림 1〉 국가지원전략 프로세스



‘국가지원전략(CAS)’ 수립 모범사례 창출: 몽골과 에티오피아

KOICA는 외교통상부와 협조하여 국가지원전략 모범사례 창출을 위해 우선 몽골과 에티오피아에 대해 개선된 형태의 국가지원전략 프로세스를 적용해 볼 예정이다. 2개국에 대한 ‘국가지원전략 및 계획(CAS/CAP)’ 수립은 <표 2>의 6개 프로세스에 걸쳐 2009년 7월~12월간 진행될 예정이며, 민간의 전문 컨설팅 기관들이 참여하여 조사 및 분석과 정책협의 지원을 담당하게 되었다.

몽골과 에티오피아는 CAS 프로세스에 있어서 정책적 대표성을 가진 나라가 선정되었다. 우선 한국 무상원조의 19개 중점협력국 중에서 유상원조가 거의 시행되지 않고 있어 무상원조 부문만의 계획으로서도 한국정부 차원의 정책 대표성을 가질 수 있는 나라들을 분류하였다.⁹⁾ 그 중 파리선언 및

8) 국제원조사회가 그간 얻은 교훈에 따르면 개별 프로젝트에 대한 만족도는 매우 높은 반면, 개도국 전체의 개발 성과 및 섹터별 성과의 측면에서 평가는 좋지 않았다. 이에 따라, 개별 프로젝트 단위의 평가 패러다임에서 여러 연관성 있는 프로젝트를 집중적으로 실행한 영역(area), 분야(sector), 주제(theme) 단위의 ‘전략 평가’ 패러다임으로의 전환이 촉구되고 있다.

9) 국제개발협력위원회는 향후 유무상 원조를 통합하는 CAS를 만들기로 의결하였으며, 이번 시범사업은 향후 ‘통합 CAS’ 수립 시 지침으로 활용될 것이다.

아크라 행동계획(PD/AAA)을 적용할 만큼¹⁰⁾ 일정 수준의 국정수행 역량을 보유한 국가를 선별하였다.¹¹⁾ 몽골은 거버넌스가 비교적 안정된 개도국을, 에티오피아는 지속가능한 개발정책 집행에 장애가 되는 사회적 분쟁 및 갈등이 최우선 해결되어야 할 취약국을 대표하는 국가로 각각 선정되었다.

〈표 2〉 몽골 지원전략 수립 프로세스와 산출물

프로세스	산출물
수원국의 개발전략 및 Ownership 현황 분석	<ul style="list-style-type: none"> · 몽골 국가개발전략 분석서 (sectoral & cross-cutting 이슈 포함) · Ownership 현황 분석서 (ex. Political economy and governance analysis) – 재정 및 조달시스템¹²⁾ 분석 포함
수원국내 원조분업 현황 분석	<ul style="list-style-type: none"> · 주요 공여기관의 몽골내 원조분업 현황 분석서
한국 ODA의 기여 가능 분야 및 사업후보 분석	<ul style="list-style-type: none"> · 한국 무상원조의 몽골 발전에 대한 기여가능 분야 (sub-sector level) 분석서 · 몽골내 타공여기관과 협력 가능 영역/사업 분석서
정책협의	<ul style="list-style-type: none"> · 몽골 정부등 관련자와 정책대화(안) · 몽골내 공여기관과 정책대화(안)
수원국 지원전략 및 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> · 3개년 몽골 지원 전략/계획 (CAS/CAP) <ul style="list-style-type: none"> – 후보 사업 리스트 선정 배경 및 사업별 개요 – 예산 및 사업관리 소요인력(MM) 분석 – 몽골 국가시스템 활용 방안 – 몽골내 원조조화 추진(안) – 국가/섹터/이슈 단위별 모니터링 및 평가 방법 및 실행 계획 (baseline 제시) – 위험관리 방안 (시나리오 분석 및 사업 중지(대체) 방안) · 동 CAS/CAP 적용시 파리선언 지표별 이행성과 예측 분석서

이번 진행될 CAS 수립에는 PD/AAA에서 제시된 ‘원조일치(aid alignment)’와 ‘원조조화(aid harmonisation)’ 원칙을 적용하게 된다. 우선 수원국의 국가개발전략¹³⁾ 및 하위의 섹터별·주제별 전략을 분석하여, 최대한 수원국의 전략을 지원하는 방향으로 ‘원조일치’가 가능하도록 한국 ODA가 기여할 수 있는 방안을 모색할 것이다. 섹터별 전략 분석은 KOICA의 중점 지원분야인 교육, 보건의료, 행정 및 제도, 농촌개발, 에너지 및 산업(정보통신 포함)을 포괄할 예정이며, 주제별 분석은 성 평등, 환경, 인권을 포함하되 관련 영역의 국제협약 및 OECD/DAC 권고사항에 부합하는지

10) PD/AAA 적용에서 가장 도전적인 과제는 가능한 최대한 수원국의 시스템(전략체계 및 재정시스템, 조달시스템)을 활용하여 수원국 주도의 개발을 지원하는 것이므로, 국가 시스템 운영을 위한 수원국 정부역량이 확인된 곳에서부터 적용하는 것이 합리적이다.

11) 세계은행의 ‘국가성과 및 제도 평가(Country Performance and Institution Assessment, CPIA)’ 참조.

12) 세계은행의 CPIA 및 DAC의 수원국 조달시스템 분석 활용 예정.

13) 수원국의 국가개발전략은 세계은행 등 공여국 그룹의 지원을 통해 수립되는 경우가 많으며 대체로 MDGs 이행 방안이 포함되어 있으므로, 이번 CAS 수립 프로세스의 산출물 세부 내용에서 MDGs는 별도로 포함하지 않았다.

검토할 것이다. 이 중 환경부문에 대한 국가 차원의 ‘전략적 환경평가(Strategic Environmental Assessment, SEA)’¹⁴⁾는 KOICA의 환경 전문관이 담당하게 된다.¹⁵⁾

다음 단계로 몽골과 에티오피아 내에서 활동하는 각종 국제기구 및 공여국별 원조기관의 정책과 사업을 조사하고, 이들과 ‘원조조화’를 위해 공조할 수 있는 다양한 방안이 모색될 것이다. 원조조화를 위한 방안으로는 1) 공여국 그룹 회의 참석을 통한 수원국 지원정책 조화, 2) 수원국에 대한 다양한 분석 공유, 3) 공동조사단 파견, 4) 공동 사업 수행¹⁶⁾, 5) 공동의 모니터링 및 평가시스템 사용 등이 검토될 수 있다.

상기 ‘원조일치’와 ‘원조조화’ 방안에 대한 분석 결과를 바탕으로, 몽골 및 에티오피아 내의 다양한 이해관계자(stakeholders)와 현지 KOICA 사무소 등 한국 측 관계자들 간의 정책 대화가 개최될 것이다.¹⁷⁾ CAS/CAP에서는 모든 분석 및 정책 협의 결과를 종합하여, 향후 3개년(2010~2012년)간의 2개국에 대한 지원 전략의 원칙, 전략을 실현할 수 있는 사업 리스트¹⁸⁾ 및 개요, 사업실행을 위해 필요한 예산 및 인력 등 투입자원 분석이 논리적으로 제시될 예정이다. 또한 ‘원조일치’와 ‘원조조화’의 실행전략으로 수원국 국가시스템 활용 방안과 타 공여국과의 원조조화 추진 방안이 포함되며, 수원국 시스템(country system)은 국가재정관리(Public Financial Management, PFM), 정부 조달 및 감사, 통계, 모니터링 및 평가¹⁹⁾, 사회 및 환경평가 제도 등을 포괄한다. 아울러 원조일치 및 조화에 장애가 되는 한국 ODA의 법적, 행정적 요소를 검토하고 변경 방안, 특히 현지사무소에 권한을 이양할 수 있는 방안도 제시할 계획이다. 마지막으로 CAS/CAP 이행 성과를 측정하기 위한 국가별·전략별·사업별 모니터링 및 평가의 방법과 지표가 제시되어 원조집행 단계의 다양한 관계자들이 공통의 방법과 지표를 활용할 수 있도록 할 예정이다.

몽골과 에티오피아에 적용되는 국가지원전략 프로세스는 향후 KOICA의 업무 절차 및 관행에 많은 변화를 가져 올 수 있다. 따라서 이번 CAS 모범사례 창출 사업의 마지막 단계에서는 적용을 통한 교훈을 정리하여 KOICA 국가지원전략 수립 프로세스를 재정의하고, ‘Plan-Do-See’ 체계상의 조

14) SEA에 관한 개념 및 실행방법 등은 OECD/DAC(2006) 참조

15) 각종 분석에는 가급적 세계은행 등 타 원조기관의 기존 분석 자료(최근 2년 이내)를 사용할 계획인데, 이를 통해 파리선언에서 제안된 ‘공여기관 간 연구조사 결과 공유’를 이행할 수 있다.

16) 최근 공여기관 간 공동 사업은 교육 분야의 ‘Education For All’이나 보건 분야의 ‘Country Compact’와 같이 섹터별·주제별 프로그램에 공동 지원하는 방식으로 진행되는 경우가 많다.

17) 이와 같은 ‘참여적 개발 방식(participatory development approach)’는 많은 선진 공여국에서 도입하여 사용하고 있다.

18) 각 사업은 일회성 프로젝트(stand-alone project)가 아닌 ‘프로그램형 접근법(Program Based Approach: PBA)’에 근거해 구성하여, 프로젝트 간의 연계성 및 국가개발전략 등 상위의 개발목표에 대한 기여도가 명확해지도록 해야 한다. 또한, KOICA의 3개 사업형태 간(프로젝트, 봉사, 연수) 연계성도 고려할 예정이다.

19) PD/AAA는 2010년까지 수원국과 전체 공여기관이 공동으로 활용할 수 있는 공동의 상호 모니터링 및 평가 체계의 제도를 권고하였으므로, 동 체계가 이미 구성되어 있는 경우 참여 및 활용 방안을 모색한다.

직변화관리 방향이 제안될 것이다. 조직변화관리 방안은 1) 국별 원조프로세스 개요도, 2) 프로세스별 산출물 정의서, 3) 프로세스 실행 업무 분장표, 4) 타 업무 프로세스에 대한 영향 분석 및 아웃소싱 변화 방향, 5) 신규 프로세스 적용 성과에 대한 모니터링 및 평가 계획을 포함한다.

향후 한국 ODA에서도 ‘국가지원전략(CAS)’을 원조효과 개선의 전략도구로서 잘 활용한다면, DAC의 권고사항 중 1) 선택과 집중 전략 개선, 2) 관련 기관 간 협력강화, 3) 평가·모니터링 강화, 4) 파리선언 이행을 위한 파트너십 향상에서 큰 진전이 있을 것으로 생각된다. 아울러, ‘국가지원전략(CAS)’ 수립 프로세스에 학계, 개발원조 NGO 등이 폭넓게 참여하는 체계가 갖추어진다면, 선진원조공여국과 같은 개발원조 컨설팅 분야에서의 발전도 이를 수 있을 것으로 기대된다.

참고 자료

1. 국내 문헌

임훈민. 2009. *Coordination of ODA in the Korean Context: Experiences and Challenges*. 서울: KOICA-NORAD 공동 워크숍.

외교통상부. 2008. 『무상원조 중점협력국: 국가지원전략 Vol. 1』. 서울: 외교통상부.

2. 국외 문헌

Chang, Ha-Joon. 2007. *Bad samaritans: rich nations, poor policies and the threat to the developing world*, London: Random House Business.

Martinussen, John. 1997. *Society, State and Market: A Guide to Competing Theories of Development*, London: Zed Books.

OECD/DAC. 2006. *Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation*, Paris: OECD.

OECD/DAC. 2008. *Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC Special Review*, Paris: OECD.

POVNET, OECD/DAC. Promoting Pro-Poor Growth. http://www.oecd.org/document/1/0,3343,en_2649_34621_36573761_1_1_1_1,00.html.

Stokke, Olav (ed.). 1995. *Aid and Political Conditionality*, EADI Book Series 16, London: Frank Cass.

World Bank. 2002. *Memorandum of the President of the International Development Association and the International Financial Corporation to the Executive Directors on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Socialist Republic of Vietnam*, Report No: 24621-VN.

www.oecd.org/dac/hlfsurvey

www.countryanalyticwork.net