

CPS 성과관리를 위한 국별 평가방안 연구

조 소 희 (KOICA ODA평가실 과장)

목 차

1. 머릿말
2. CPS 성과관리의 이론적 배경
3. 타 공여기관 사례연구
4. 파라과이 사례를 통해 본 우리나라의 국별 평가방안
5. 제도개선을 위한 시사점
6. 맺음말

1. 머릿말

국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)은 국별 지원의 전략적 방향성을 제시하고 중점지원분야를 선정하여 원조효과성을 높이기 위한 수단으로, 원조의 성과기반관리(Results-Based Management, RBM)를 위해 가장 기본이 되는 전략 문서이다. 우리나라는 2010년에 발표된 <국제개발협력 선진화 방안>에서 원조시스템의 효과적 개편방안의 일환으로 무상원조와 유상원조를 모두 포함하는 통합전략의 수립이 언급된 이후, 유무상 통합 중점협력국(26개국)을 선정하고 이들 국가에 대한 CPS 수립을 금년 8월에 완료하였다.

그러나 현행 CPS에는 국별 원조 성과를 관리하기 위한 기본방향 및 방침이 미비하고, 향후 성과를 평가할 근거인 성과 틀이 마련되어 있지 않으며, CPS 자체의 전반적인 검토 주기 및

환류 계획이 구체적으로 제시되어 있지 않아 향후 동 전략이 원조의 효과성을 높이는 데 기여했는지 종합적으로 평가할 수 있는 구체적인 방안이 부재한 상황이다. 이에 따라 CPS의 전반적인 성과관리 체계 확보와 향후 수행될 국별평가에 대비할 필요성이 대두되고 있다.

이에 본 기고에서는 CPS를 통한 성과관리에 대한 이론적 배경을 검토하고 CPS를 활용한 성과관리 경험이 있는 타 공여기관의 사례와 우리나라 사례를 연구하여 한국의 CPS 성과관리에 적용할 수 있는 시사점을 공유하고자 한다. 본 기고는 2012년 평가과제 중 ‘CPS 성과관리를 위한 국별 평가방안 연구 : 시범국-파라과이’¹⁾의 주요 내용을 요약하되, 일부는 저자가 본 기고에 맞게 수정하였다.

2. CPS 성과관리의 이론적 배경

원조의 전달방식에 대한 변화의 필요성에 대한 인식과 함께 2005년 원조효과제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 통해 원조효과성(Aid Effectiveness) 제고 담론이 본격적으로 등장하였다. 원조효과성 담론의 가장 핵심은 원조를 더욱 효과적으로 전달하여 실질적인 개발성과(Development Results)를 달성해야 한다는 점이었다. 이러한 개발성과에 대한 강조는 CPS의 도입에도 큰 영향을 미쳤다.

CPS는 공여기관이 해당 수원국에서의 향후 4-5년 정도 기간의 활동의 근간이 되는 전략과 계획을 명시한 전략 문서로서 해당 기간 동안 모든 활동의 기획, 이행, 평가의 근간이 된다. 국가협력전략의 가장 중요한 구성요소는 국별 프로그램(Country Program, CP)이다. 국별 프로그램이란 산발적인 프로젝트성 지원을 지양하고 각 분야별로 핵심적인 개발문제를 해결하기 위해 마련한 통합적인 프로그램을 의미한다. 즉 각 분야별로 CPS 기간 동안 달성하고자 하는 목표를 세우고 그에 따른 활동을 전략적으로 프로그래밍하는 것이다.

CPS 성과관리에 대한 논의가 본격적으로 등장하기 이전의 개발원조 성과관리에 대한 논의는 주로 프로젝트 수준에서 이루어졌다. 국가수준 성과관리와 프로젝트 수준 성과관리와의 가

1) 동 연구는 (사)글로벌발전연구원(ReD)에 위탁하여 수행되었다. 보고서의 전문은 KOICA 공식홈페이지(www.koica.go.kr)의 ‘KOICA사업-사업평가-KOICA발간물 및 평가보고서’에서 열람할 수 있다.

장 큰 차이점은 CPS 하에서는 각 개별 프로젝트가 아닌 분야별/세부분야별 프로그램이 기획되기 때문에 성과관리의 대상이 프로젝트가 아닌 프로그램 혹은 해당 분야 전체가 되어, 성과관리 범주가 크게 확대된다는 점이다. 이러한 범주의 차이에 따라 성과관리를 위한 수단 또한 달라진다. 앞서 설명한 프로젝트 성과관리의 주요한 수단이 논리모형이라면 국가수준의 성과관리에서는 Results Framework(R/F)가 주요 수단으로 활용된다.

국별평가를 시행하는 주요 목적은 두 가지로 설명할 수 있다. 첫째는 국가협력전략과 국별 프로그램 자체의 적절성과 일관성을 검토하여 차기 국가협력전략 수립을 위한 정보를 제공하기 위한 것이고, 둘째는 국가협력전략의 이행 기간 동안 시행된 국별 프로그램의 성과달성 정도를 검증하고 그에 영향을 미친 제반요인에 대해 분석하기 위해서이다. 국별평가의 구체적인 과정은 연간 보고서(Annual Report), 중간 점검(Mid-term Review), CPS 전략검토(CPS Review), 국별 프로그램 성과평가(Country Program Evaluation, CPE)를 통해 이루어진다. 본 연구에서는 아래 표와 같이 국가수준의 성과관리와 국별평가 시행을 위해 필요한 전제조건을 크게 2단계, 4가지 분석단위로 구분하여 정리하고, 우리나라와 타 국가의 국별평가에 적용하였다.

[국별평가 가능성 분석틀]

CPS 단계	분석 단위	분석 내용
CPS 수립 및 이행 단계	성과설정	국가수준성과를 설정하고 이의 달성을 의도하고 있는가?
	전략 및 프로그래밍	국가수준의 전략을 수립하고 국별 프로그래밍을 하고 있는가?
CPS 모니터링 및 평가 단계	공여기관 측 M&E 체계	국가협력전략과 국가수준성과에 대한 M&E 체계가 마련 및 활용되고 있는가?
	수원국 측 M&E 역량	최소한의 거버넌스 수준을 충족하며, 중앙 및 지방 정부 통계 시스템 등 M&E 역량을 갖추고 있는가?

3. 타 공여기관 사례연구

한국 국별평가 도입 시 참고할 수 있을 만한 시사점을 도출하기 위해 비교적 최근 성과기반 국가협력전략과 국별평가를 도입한 스위스, 아일랜드, 호주 원조기관의 사례를 분석하였다. 본 연구의 주요 사례연구 대상국가인 파라과이의 경우, 타 공여국들의 CPS 성과관리에 대한 도입 및 활용도가 높지 않아 참고 가능한 사례가 많지 않았다. 이에 따라, 한국 CPS 성과관리 및 국별평가 방안 마련에 참고가 될 만한 사례 조사를 위해 스위스, 아일랜드, 호주의 베트남 CPS에 대한 조사와 분석을 시행하였다. 한국이 원조를 지원하는 다양한 수원국 중 베트남을 대상국가로 선택한 이유는 베트남이 원조효과성 이행노력의 대표적 국가로서, 베트남 정부 및 다양한 개발파트너들 간 성과기반관리를 통한 원조효과 증진의 중요성에 대해 공감대가 형성되어 있고, 실제로 많은 기관들이 성과기반관리 등 전략적 접근법을 도입하여 시행 중이기 때문이다.

조사 분석 결과, 성과설정 측면에서는 사례연구 대상 양자 원조공여기관들은 국가협력전략 수립 전 사전 심층 분석을 통해 수원국의 개발현황과 분야별 이슈, 우선순위 등을 심도 있게 파악하고 있음을 알 수 있었다. 또한 성과관리로의 변화가 이루어지고 있지만 현재 많은 기관들의 경우 성과관리로 넘어가는 과도기(Transitional Period)라는 것을 인식하고 그에 맞는 보완책을 세우는 것이 중요하다는 점을 확인했다.

전략 및 프로그래밍 측면에서 사례연구 대상 공여기관들은 국가수준 성과 및 세부 개발목표의 달성을 위한 전략을 세워 모든 활동을 전략적으로 프로그래밍 하고자 노력하고 있다. 구체적으로는 분야별로 달성하고자 하는 성과목표를 명확히 설정하고, 이의 달성을 위해 필요한 변화의 경로를 설정하고, 각 주요 단계별 이정표(Milestones)를 구체적으로 설정한다. 이러한 분야별 전략(Sector Road Map)의 이행을 위해 프로그램, 예산지원, 프로젝트, 비프로젝트성 활동 등 다양한 원조 양식들을 효과적으로 결합하여 활용한다.

공여기관 측 M&E 체계 측면에서 사례연구 대상기관들은 국가협력전략의 적절성과 유효성을 점검하고, 국가수준성과 달성도를 측정하기 위한 M&E 체계를 마련 중이다. 특히 주목해야 할 부분은 국별 평가가 일회성 활동이 아니며, CPS 주기 전반에 걸쳐 지표의 설정과 데이터 수집을 포괄하는 개념이라는 점에 대한 인식이 공유되어 있다는 것이다. 또한 전략 수립 시 성과목표와 이정표 설정, 연간 보고서를 통해 이행상황 점검, 중간점검을 통해 전략 방향 및

R/F 조정, 매년 측정하여 축적된 결과 및 중간점검 결과, 전략 기간 완료시의 상황에 대한 내용을 종합적으로 분석하여 국별 평가 시행 등 모든 과정을 국별 평가의 과정으로 이해해야 한다는 점이 중요하다.

수원국 측 M&E 역량 측면에서는 베트남의 경우 원조조화가 효과적으로 이루어지고 있으며 다수 공여국들이 참여하는 국가 타겟 프로그램(National Target Program, NTP)이 활발하여 해당 프로그램 수준의 자료나 수원국 시스템을 통해 자료를 구할 수 있는 가능성이 비교적 높다. 그러나 수원국 측의 M&E 역량이 미치지 못하는 부분에 대해서는 데이터 수집 방법에 대한 추가적인 고려를 통해 보완책을 마련하는 것이 필요하다.

스위스, 아일랜드, 호주의 국별 평가 가능성을 분석한 결과를 요약하면 아래와 같다.

[스위스 SDC 국별평가 가능성 분석결과]

분석 단위	분석 내용	충족 여부
성과설정	국가수준성과를 설정하고 이의 달성을 의도하고 있는가?	메콩지역(베트남, 캄보디아, 라오스, 미얀마)에 대한 종합적 지원전략(2007-2011)을 마련하고 있으며, 동 전략상에서 각 국가별로 국가수준에서 달성하고자 하는 성과를 설정하고 이를 달성하는 것을 지원의 가장 궁극적인 목적으로 제시함.
전략 및 프로그래밍	국가수준의 전략을 수립하고 국별 프로그래밍을 하고 있는가?	‘거버넌스 증진,’ ‘천연자원 활용 및 농촌지역 생활향상,’ ‘민간부문개발을 통한 경제발전’의 3대 중점분야를 선정하고, 각 중점분야별로 2-3개 정도의 효과를 설정하고, 각 중점분야별로 4-5개의 프로젝트를 구성하는 것으로 국별 프로그래밍함.
공여기관 측 M&E 체계	국가협력전략과 국가수준성과에 대한 M&E 체계가 마련 및 활용되고 있는가?	성과관리를 위해서 각 중점분야별로 설정된 2-3개 정도의 효과 각각에 대해 2-4개 정도씩의 지표를 마련함. 이에 대한 M&E로는 연간 보고서를 통한 이행관리, 국별 프로그램 평가를 실시함.
수원국 측 M&E 역량	최소한의 거버넌스 수준을 충족하며, 중앙 및 지방 정부 통계 시스템 등 M&E 역량을 갖추고 있는가?	베트남의 경우, 수원국 거버넌스나 M&E 역량이 평균에 비해 우수하다고 할 수는 있으나 실제 스위스가 시행하고 있는 프로젝트에 대한 지역수준의 데이터 등은 수원국 시스템을 통해 얻기 어려운 것이 사실임. SDC에서는 자신들의 활동의 효과 측정을 가능케 하기 위해 특정 지역에 대한 장기간에 걸친 사업을 통해 직접 데이터를 수집하기도 함.

[아일랜드 Irish Aid 국별평가 가능성 분석결과]

분석 단위	분석 내용	충족 여부
성과설정	국가수준성과를 설정하고 이의 달성을 의도하고 있는가?	〈A Results-Based Management Approach to Country Strategy Papers〉의 도입에 따라 2차 국가 협력전략(2011-2015) 수립시 부터 국가수준성과를 정의하고 R/F를 마련함. 동 전략 상에서 베트남에서 국가수준에서 달성하고자 하는 성과를 명시함.
전략 및 프로그래밍	국가수준의 전략을 수립하고 국별 프로그래밍을 하고 있는가?	2대 국가수준 효과(Country-level Outcome - 취약 계층의 빈곤감소, 포괄적 경제성장)와 3대 주요 목표(Objective - 취약계층의 수요에 맞는 공공투자 기획 능력 배양, 빈곤과 취약성 개선을 위한 중앙정부 정책능력 강화, 중앙정부와 연구기관 및 민간부문의 경제관리능력 강화)에 따른 프로그래밍을 통해 중간단계 효과(Intermediate outcome), 목표/위험 및 성공 요인(Objectives/Risks/Success Factors), 투입(Inputs), 기준치 자료(Baseline)을 명시
공여기관 측 M&E 체계	국가협력전략과 국가수준성과에 대한 M&E 체계가 마련 및 활용되고 있는가?	성과관리를 위해서 3대 목표 각각에 대해 2011년부터 2015년까지의 연도별 활동 계획과 예상 산출물에 대해 구체적으로 명시하고 있음. 연간보고서를 통해 해당 연도의 주요 활동결과에 대해 검토하고, CSP 중기검토를 통해 DAC 5대 기준에 따라 CSP의 성과를 평가하여 교훈점을 도출함. 중간 점검의 결과는 본부 측 상위 관리자와 수원국 측에 전달됨.
수원국 측 M&E 역량	최소한의 거버넌스 수준을 충족하며, 중앙 및 지방 정부 통계 시스템 등 M&E 역량을 갖추고 있는가?	Irish Aid는 모든 지원을 수원국 시스템을 통한 예산 지원(Budget Support)으로 제공하므로 수원국의 M&E 시스템을 통해 자료를 수집해야할 필요성이 큼. 베트남의 경우 원조조화가 효과적으로 이루어지고 있으며 다수 공여국들이 참여하는 NTP(National Target Program)가 활발하여 해당 프로그램 수준의 자료나 수원국 시스템을 통해 자료를 구할 수 있는 가능성이 높음.

[호주 AusAID 국별평가 가능성 분석결과]

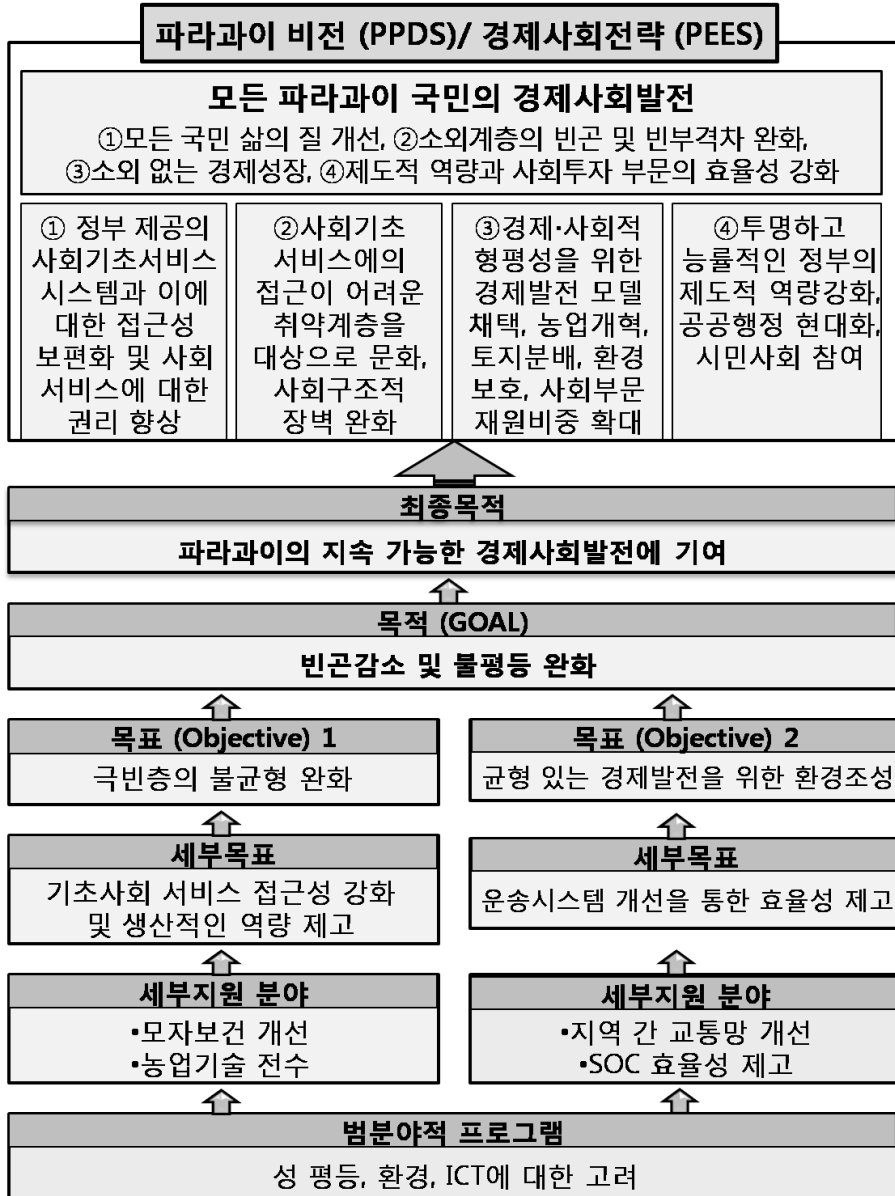
분석 단위	분석 내용	충족 여부
성과설정	국가수준성과를 설정하고 이의 달성을 의도하고 있는가?	원조효과성 제고를 위한 성과기반 국가협력전략 수립으로의 개혁 이후 현행 국가협력전략(2010-2015) 수립 시부터 국가수준 성과를 정의하고 R/F를 마련함. 동 전략 상에서 베트남에서 국가수준에서 달성하고자 하는 성과를 명시하고 있음.
전략 및 프로그래밍	국가수준의 전략을 수립하고 국별 프로그래밍을 하고 있는가?	3대 중점지원분야(인적자원개발, 경제적 통합, 환경적 지속가능성)와 5대 국가수준성과를 설정하고 그의 달성을 위한 AusAID의 전략목표와 주요활동 계획을 명시함. 2010년에 중점지원분야 선정을 통해 국별프로그래밍이 처음으로 시도 되었고, 기존에 이미 시행 중이거나 시행이 예정되어 있던 잔여 프로젝트(Legacy Projects)의 경우에는 종전 계획대로 시행함.
공여기관 측 M&E 체계	국가협력전략과 국가수준성과에 대한 M&E 체계가 마련 및 활용되고 있는가?	매년 활동결과에 대해 연간 프로그램 성과 보고서(Annual Program Performance Report)를 통해 이행 성과를 검토하고, 국가협력전략 중간 점검(2013년 예정)와 국별평가(CPS 종료 후인 2016년 예정)를 통해 국가수준 성과달성 정도와 그에 미치는 영향에 대해 종합적으로 평가할 계획임.
수원국 측 M&E 역량	최소한의 거버넌스 수준을 충족하며, 중앙 및 지방 정부 통계 시스템 등 M&E 역량을 갖추고 있는가?	공여국 간 원조조화를 통한 NTP 등 국가수준의 다양한 공동 프로그램에 참여하고 있는 AusAID의 특성상 베트남의 경우 원조조화가 효과적으로 이루어지고 있으며 다수 공여국들이 참여하는 NTP가 활발하여 해당 프로그램 수준의 자료나 수원국 시스템을 통해 자료를 구할 수 있는 가능성이 높음.

4. 파라과이 사례를 통해 본 우리나라의 국별 평가방안

한국 CPS 사례 연구 대상국으로는 국내 원조 수행기관의 분절화 정도 및 중복정도가 비교적 낮아 목표, 목표치, 지표 등 합의가 용이하고, 2012년 CPS 수립대상국 중 외교부 간사 국가로서 무상원조 비중이 80%이상 차지하고 향후 유상원조 지원의향이 낮은 국가를 검토하여 파라과이를 선정하여 분석하였다.

먼저, 금년 8월에 최종 완료된 파라과이 CPS상의 성과관리 계획은 아래와 같다.²⁾

[한국의 대 파라과이 협력 프로그램]



2) 파라과이 CPS는 www.odakorea.go.kr에 공개되어 있다.

[모니터링 및 평가방안]

□ (한국의 전략 목표) 전략의 성과단위에 맞는 목표와 지표 설정

- (최종목적) 파라과이의 지속가능한 경제·사회발전에 기여
- (중기성과) 빈곤감소 및 불평등 완화
- (초기성과) 극빈층의 불균형 완화/균형적인 경제발전 환경조성

※세부 전략성과 지표는 첨부1의 전략 성과들 참조

※전략성과 지표의 목표치(Target)는 베이스라인 조사 후 수정

□ (성과관리 방안) 전략 성과들에 따라 업무분담 후 성과관리 추진

- 모니터링 : ODA 통합모니터링 시스템을 활용하여 사업별 진행, 예산집행, 현지여건 변화 등 추진사항을 집행기관별 수시로 점검
- 중간 및 종료평가 : 범정부차원의 통합 평가팀을 구성하여, 중간 및 종료평가 실시
 - 전략의 위험관리에 해당하는 요인이 발생할 경우, 평가수행을 원칙

〈연도별 성과관리 방안 이행계획〉

구분	2012년	2013년	2014년	2015년
점검 내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ CPS 확정 ○ 성과기준치 조사 ○ 사업별 M&E 수립 ○ 수원국 분담사항 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연간보고서 작성 <ul style="list-style-type: none"> - 사업별 진척율 - 사업별 평가율 	<ul style="list-style-type: none"> ○ CPS 중간평가 <ul style="list-style-type: none"> - 성과지표 이행률 - 사업별 진척율 - 이해관계자 조사 	<ul style="list-style-type: none"> ○ CPS 종료평가 <ul style="list-style-type: none"> - 성과지표 이행률 - 사업별 성과현황 ○ 신규전략 분석 <ul style="list-style-type: none"> - 정책/전략분석 - 환경 분석 - 이해관계자 분석
주체	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수원국 STP ○ 정부대표팀 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현지대사관/사무소 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수원국 STP ○ 정부대표팀 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수원국 STP ○ 정부대표팀
시기	하반기	하반기	하반기	상반기 중
활용	총리실개발협력위	간사기관(외교부)제출	총리실 평가소위	총리실 평가소위

이에 대한 파라과이 CPS의 국별평가 가능성 분석결과는 아래와 같다.

[파라과이 CPS 국별평가 가능성 분석결과]

분석 단위	분석 내용	충족 여부
성과설정	국가수준성과를 설정하고 이의 달성을 의도하고 있는가?	파라과이 국가 개발 전략(PPDS, PEES)를 고려하여 국가 수준의 성과달성을 의도하고 있으나 한국 CPS가 기여하고자 하는 세부 성과 설정이 선택적, 집중적이지 않음.
전략 및 프로그래밍	국가수준의 전략을 수립하고 국별 프로그래밍을 하고 있는가?	보건, 농업, 교통의 중점 분야를 선정하여 세부 목표를 설정하고 있으나 상위 목표와 하위 목표 간의 연계가 부족하며, 상위 목표와 하위 목표 간에 존재해야 할 다양한 중기 목표들을 고려하지 않아 변화의 경로를 명확하게 제시하고 있지 않음. 이로 인해 전략성과 달성을 위한 프로그래밍이 되지 않고 실행 가능한 사업을 단순히 나열하고 있음.
공여기관 측 M&E 체계	국가협력전략과 국가수준성과에 대한 M&E 체계가 마련 및 활용되고 있는가?	정부차원의 통합적 성과관리, 수원국 정부와의 공동 성과관리 등을 원칙적인 수준에서만 언급하고 있으며, 구체적인 성과관리 방안이 미비함. R/F는 전략 성과와 사업성과의 연계 및 사업성과의 총위 구분 없이 개별 사업성가로 표현되어 있음.
수원국 측 M&E 역량	최소한의 거버넌스 수준을 충족하며, 중앙 및 지방 정부 통계 시스템 등 M&E 역량을 갖추고 있는가?	범정부 M&E 조정 기구를 마련하고 M&E 시스템을 수립하는 등 노력이 존재하며, 부처별 분야 전략에 M&E 계획을 수립할 예정이거나 별도의 M&E 및 통계 부서가 존재하는 등 M&E 역량 강화의 여지가 존재하지만 현 단계의 M&E 시스템 및 역량은 아직 부족함.

파라과이 CPS는 타 CPS보다 성과관리 부분에 각별한 노력을 기울였으며, 내용도 상대적으로 충실한 편이다. 그럼에도 불구하고 개별 프로젝트 위주로 전략이 구성되었을 뿐 아니라 한국의 원조 전략 상 분야별 중점 사항이 명확하지 않고 진행 중인 프로젝트들을 기반으로 구성되어 있으며, 수원국 정부 또한 원조 의존도가 높지 않고 정보 기반 시스템이 취약하여 현실적 국별평가 방안(a simple or “light” CPE)을 적용하기에 적합하다. 따라서 현재 한국의 파라과이 CPS에서 가능한 현실적인 국별평가 방안과 이에 수행하기 위한 제도적 개선 방안을 먼저 아래 제시하였다. 아울러 차기 CPS를 국별/분야별 성과에 기반하여 수립할 경우 적용이 가능한 이상적 국별평가 방안(an ambitious or “heavy” CPE)을 간략하게 제시했다.

[파라과이 현실적 국별평가 방안]

구분	■ 프로젝트에 기반한 현 파라과이 CPS의 현실적 국별평가 방안
평가 시기	<ul style="list-style-type: none"> ■ CPS 종료 직후(6개월~1년 기간 동안 진행) - CPS 기간이 3년으로 짧으므로 중간평가는 생략 ■ 차기 CPS 수립 이전 현 CPS 1년 연장 고려
평가 주체	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주관부처 내 전담부서가 총괄관리하고 외부에 위탁하여 시행
평가 주안점	<ul style="list-style-type: none"> ■ 현행 CPS의 전략의 유효성 및 적합성 검토 ■ 개별 수행기관의 서비스 전달(Service Delivery) 능력 평가 ■ 개별 프로젝트 성과 평가에 대한 확인
평가 대상	<ul style="list-style-type: none"> ■ CPS 자체 ■ 개별수행 기관 사업 관리 체계 및 산출물 ■ 개별 프로젝트 성과 평가 보고서
M&E 체계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주관부처 중심의 통합 M&E 체계 구축 (사업 기획 및 사업 성과 보고 체계 수립) ■ 시행기관 별로 개별 사업 성과평가 자체적으로 수행 ■ 주관부처 개별 사업 이행 및 종료 보고서 취합관리 ■ 주관부처 국별평가 결과 국제개발협력위원회에 보고 ■ 국별평가 결과 개별 시행기관 및 관련 부처에 공유
평가 항목 및 기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 개발환경 부합도 - 중점분야 선정의 적합성 - 지원계획의 적절성
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 효율성 <ul style="list-style-type: none"> - 사업수준의 자원의 최적 배분 및 활용여부 검토 - 개별수행기관의 사업수행 관리(계획대비 이행) 및 조직
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 효과성 <ul style="list-style-type: none"> - 사업 산출물(Outputs) 및 성과(Outcomes) 재확인 - 사업간 연계 시너지 효과 여부 - 사업간 통폐합 필요 여부
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영향 <ul style="list-style-type: none"> - 수원국 분야별 개발성과 달성에 미친/미치지 않은 영향 서술 - 그 외 여타 한국 원조로 인한 긍정적/부정적 영향 서술
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 범분야 이슈 <ul style="list-style-type: none"> - 개별 사업에의 반영도(주류화 정도) - ICT, 여성, 환경을 중점으로 하는 사업의 비중 및 효과
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 파트너십 <ul style="list-style-type: none"> -파트너 선정의 적절성 -파트너와의 상호 시너지 효과

[차기 CPS 이행 시 시행 가능한 이상적 국별평가방안 개요]

구분	■ 국가/분야 수준의 성과에 기반한 CPS 수립 이후의 국별평가 방안
평가 시기	<ul style="list-style-type: none"> ■ CPS 중간 검토(Mid-term Review) : CPS 이행 2-3 년 후 ■ CPS 국별평가 : 종료 6개월-1년 전(6개월-1년 기간 동안 진행)
평가 주안점	<ul style="list-style-type: none"> ■ CPS의 전략적 유효성 평가(CPS Review) ■ CPS의 Result Framework 에 따른 국별 프로그램의 성과 검증 및 교훈 도출(Country Program Evaluation)
평가 대상	<ul style="list-style-type: none"> ■ CPS 자체 (Result Framework 포함) ■ 국별/분야별 프로그램 과정, 산출 및 성과 ■ 수행기관 간 파트너십 및 협력
평가 체계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 평가주체 <ul style="list-style-type: none"> - 각 중점협력국 별 주관부처(외교부/기재부 각 13개국) 내 전담부서가 총괄관리하고 외부평가자에 의뢰하여 수행 ■ 보고체계 <ul style="list-style-type: none"> - CPS 통합 M&E 체계에 따른 데이터 수집, 저장 및 보고 - 국별평가 결과는 각 주관부처 내 전담부서가 국제개발협력위원회에 보고
평가 항목 및 기준	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적절성 : 전략의 유효성 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 수원국 정책 및 전략에 대한 일치 - 원조조화 및 분업화 현황 - 국가수준 성과 목표 설정의 적절성
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 일관성 : 전략과 국별/분야별 프로그램, 하위 세부계획의 일관성 <ul style="list-style-type: none"> - CPS 논리 구조 및 전략과 프로그램 간의 일관성 - 프로그램 내 활동(사업) 간 조화 및 시너지
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 효율성 <ul style="list-style-type: none"> - 국가 수준의 자원의 최적 배분 및 활용여부 - 중점분야에 자원 배분 집중도 준수 여부
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 효과성 : R/F에서 규정한 성과 목표 및 지표에 따른 달성 여부 확인 <ul style="list-style-type: none"> - 국가/분야 수준의 프로그램 산출(Outputs) 달성 여부 - 국가/분야 수준의 이정표(Milestones) 달성 여부 - 국가/분야 수준의 성과(Outcomes) 달성 여부
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 영향 : R/F에서 규정한 수원국 개발 성과 기여도 확인 <ul style="list-style-type: none"> - 수원국 개발성과 달성에 대한 기여도 - 수원국 개발에 미친 긍정적/부정적, 의도한/의도하지 않은 영향
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 범분야 이슈 : 젠더, ICT, 환경 주류화 정도 <ul style="list-style-type: none"> - 국별/분야별 프로그램에의 반영도
	<ul style="list-style-type: none"> ■ 파트너십 : 개발 파트너십(타 원조기관, NGO, 기업 등) 확대 여부 <ul style="list-style-type: none"> - 파트너 선정의 적절성과 상호 시너지 효과
평가 자료	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국별/분야별 프로그램 계획서 ■ 국별/분야별 프로그램 연간 이행 보고서 ■ CPS 중간 검토(Mid-Term Review) 보고서 ■ 수원국 분야별 개발 정책 문서 ■ 수원국 분야별 개발 현황 자료(개발 지표에 따른 데이터) ■ 타 공여기관 전략 및 사업 문서 ■ 면담 <ul style="list-style-type: none"> - 수행기관 - 수원부처/기관 - 시민사회, 연구소, 국회 - 타 공여국 등

5. 제도개선을 위한 시사점

제도개선을 위한 제언 도출에 들어가기에 앞서, 무엇보다도 먼저 원조 체계와 원조 관행의 근본적인 변화 없이는 CPS를 통한 국가수준의 성과관리가 불가능하다는 점을 다시 한 번 명확히 밝혀두고자 한다. 한국의 경우 분야별 전략에 기반한 접근이 이루어지고 있지 않고 원조 양식에 있어서도 분산적 프로젝트 지원이 주를 이루고 있어, 프로그램 방식(PBA)이나 예산지원(Budget Support)을 주로 제공하는 선진공여국에 비해 국별평가의 시행 시의 제약조건이 많다. 다수의 부처와 시행기관이 원조사업을 진행하고 있는 한국의 특수한 분절적 원조체계 또한 국별 성과관리 및 국별평가에 대한 제약요인으로 작용한다.

위와 같은 한국 원조체계 및 사업 수행과정 상의 특징으로 인해, 선진공여국들의 CPS 성과관리 및 국별평가 방안을 한국에 그대로 적용하기에는 무리가 많은 것이 사실이다. 따라서 한국이 현재 선진공여국들이 시행하고 있는 수준의 CPS 성과관리와 국별평가를 시행하기 위해서는 현행 원조체계 상의 근본적 개편과 다양한 층위에서의 장기간에 걸친 제도 개선이 필요하다.

예를 들어 사회개발 분야에 특화된 SDC와 경제분야 지원에 특화된 SECO 두 기관이 개발협력 활동을 수행하는 스위스의 경우를 참고한다면, 두 기관 간에는 분야에 따른 역할 구분이 명확히 되어 있어 우리나라의 무유상 원조기관의 사업 중첩과 같은 문제점을 감소시킬 수 있다. 스위스 정부의 개발협력전략을 포괄한 국가협력전략은 SDC와 SECO의 활동이 모두 포함되어 하나의 R/F를 구성하고 있으며, 두 기관 간의 업무 분장 또한 명확하게 명시되어 있다.

선진공여기관의 시사점과 한국의 현행 CPS 성과관리 및 국별평가 가능성을 비교분석하여 도출된 제도적 개선 과제는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, CPS 수립 단계에서 성과 설정 부분에서 가장 중요한 것은 국가수준에서 분야별 성과 목표를 설정하고, 그것의 달성을 위한 방식으로 원조를 운영해야 한다는 점이다. 현행 CPS에서는 프로젝트 수준의 성과목표만을 상정하고 있기 때문에, 차기 CPS 수립 시부터는 분야별로 국가수준에서의 달성목표 및 달성전략을 수립해야 한다. 이를 위해서는 먼저 수원국별 개발현황 및 분야별 주요 이슈, 해당 국가에서 현재 활동 중인 타 공여국들의 우선순위 및 지원현황과 더불어 한국의 비교우위에 대한 심층 분석의 시행이 필요하다. 또한 이와 같은 심층 분

석에 기반하여 전략, 집중 분야를 선정하고, 중점 분야 2-3개에 맞추어 상위 목표부터 하위 목표 순서로 성과목표의 설정이 이루어져야 한다. 아울러 현행 CPS 수립 시에는 일괄적인 수립 기간 설정으로 인해 반영되지 못한 바 있는 각 수원국의 국가개발전략 주기와 한국 CPS 주기의 일치에 대한 고려가 필요할 것이다. 마지막으로 차기 CPS 수립 시에는 성과관리를 위해 중점 분야 대 비중점 분야의 비율을 현실적으로 설정하고, 잔여 프로젝트 개념 등을 활용하여 CPS가 전략문서로서 적절한 기능을 수행할 수 있도록 해야 한다.

둘째, CPS 수립 단계에서 전략 및 프로그래밍 측면에서 현행 CPS의 경우 전략이 먼저 수립된 이후 활동들이 구성된 것이 아니라, 이미 정해진 활동들을 아우를 수 있는 전략이 구성된 측면이 강한 문제가 있었다. 이에 따라 CPS에 따른 전략적 집중 근거가 미약하고 프로젝트나 활동 간 연계가 어려운 현실이다. 이러한 문제의 해결을 위해 차기 CPS 수립 시에는 중점지원 분야 2-3개에 기여하는 방식으로 프로젝트와 비프로젝트성 활동을 효과적으로 결합하는 국별 프로그래밍이 필요하다. 이를 위해 국별, 분야별, 활동별 성과목표를 각 층위에 따라 구체화하고, 상위 성과목표 달성을 위한 변화의 경로 및 이정표의 설정이 이루어져야 한다. 또한 차기 CPS 수립 시에는 CPS를 구성하고 있는 프로그램, 프로젝트와 비프로젝트성 활동을 각각 누가 이행할 것인지에 대한 역할 규정이 중요할 것이다. 마지막으로 원조조화와 일치 원칙을 고려하여 전략을 수립하되, 수원국별 상황에 맞추어 보완책이나 대비책을 세우는 것이 필요하다.

[향후 한국 CPS 성과관리 방안]

- 철저한 분석을 통한 현황파악(Context Analysis) 선행
- 소수의 중점분야 선정하여 한정된 자원의 선택과 집중 전략 이행
(현행 나열식 중점분야 및 원조형태 지양)
- 분야별로 소수의 핵심 국가수준 효과(Country Level Outcome) 설정
- 해당 국가수준 효과의 달성을 위해 거쳐야할 과정들에 대한 이정표(Milestones)를 설정
- 각 분야별 효과성(Outcome), 영향력(Impact)와 과정(Milestone), 산출물(Output)을 측정할 수 있는 지표 수립

셋째, CPS 이행 및 평가 단계에서 공여기관의 M&E 체계와 관련해서는 국내의 원조 시행기관들이 사업 수준에서부터 논리모형 접근법에 기반한 기획 및 평가를 시행하여야 한다. 궁극적으로 CPS 성과관리를 시행하려면 개발사업 기획 시 동일한 논리모형 접근법에 기반할 수 있도록 가이드라인을 마련하여 각 시행기관에 배포하는 것이 기본적으로 선행되어야 한다. 또한 차기 CPS 이행 시 엄밀한 의미에서의 성과관리 및 국별평가를 시행하고자 한다면, 그 이전

에 국별평가의 의미에 대한 인지제고 및 인식확대 노력과 더불어 성과관리 및 측정에 대한 인지제고 및 인식확대 노력이 필요할 것이다. 실질적인 M&E 체계의 운영을 위해서는 향후 프로젝트와 비프로젝트성 활동을 관리하는 주체들이 CPS 전략성과를 모니터링 하기 위한 성과 데이터들을 주기적으로 수집하고 관리하여, 해당 수원국별 CPS 주관부처에 보고하는 체계의 마련이 필요하다. 여기에는 M&E 데이터를 수집하고 관리할 주체가 명확히 선정되고, 그들 간의 역할 분장이 있어야 한다. 또한 수원국 내에서 자체적인 M&E 시행 혹은 데이터 수집과 관리를 시도할 경우에는 현지 사무소 조직의 역량 강화가 필수적이다.

넷째, CPS 이행 및 평가 단계에서 수원국의 M&E 역량과 관련해서는 향후 원조조화 그룹 및 원조공여국 공동 프로그램에 대한 적극적 참여가 필요하나, 이를 통한 M&E 데이터 수집이 어려운 경우가 많으므로 보완책의 마련이 중요할 것으로 보인다. 아울러 향후 수원국 M&E 역량이 미치지 못하는 부분에 대해서는 데이터 수집 방법에 대한 다양한 고려와 보완책을 마련함과 동시에 수원국의 M&E 역량을 강화할 수 있도록 지원의 확대가 필요하다. 특히 현지 사무소에 M&E를 전담할 수 있는 인력을 배치하여 데이터를 수집하는 방식을 고려해 볼 수 있을 것이다.

[향후 한국 국별평가(CPE) 방안]

- 연간 보고서를 통한 모니터링(Annual Report, 매년 시행) : 이정표(Milestones), 산출물(Outputs), 수행성과(Performance) 위주로 점검
- CPS 중기검토(Midterm Review, 2-3년) : 효과(Outcomes) 위주로 점검, CPS 검토를 통해 전략방향 조정 혹은 재설정 작업 진행
- 국별평가(County Program Evaluation, 5년) : 전략 이행 상의 적절성과 유효성을 검토, 효과(Outcome) 수준의 성과 측정(Data Collection), 차기 CPS 수립을 위한 교훈 도출 진행

앞서 제시한 4가지 항목별 다양한 제도적 개선과제들은 모두 중요한 내용들이라 할 수 있으나, 실로 장기간에 걸친 제도적 개선을 요하는 과제들인 바, 장기적 시각에서의 신중한 접근이 중요하다. 이들 제도적 개선과제들에 대한 접근에 있어 아래와 같은 3단계로 이루어진 단계별 로드맵을 제시하고자 한다.

[제도 개선을 위한 단계별 로드맵]

구분	1단계	2단계	3단계
주안점	인지제고	CPS 수립 절차 및 체계 개편	CPS 성과관리 및 국별평가 방안 도입
세부 내용	<ul style="list-style-type: none"> • CPS 도입의 의미에 대한 인지제고 • 성과관리의 의미에 대한 인지제고 	<ul style="list-style-type: none"> • CPS 수립 전 사전 심층분석 강화 • 국내 이해관계자간 협의과정 개편 • 수원국 이해관계자 협의과정 개편 • CPS 주기 수원국 개발전략 및 계획에 일치 • CPS 수립 시 각 이해관계자의 역할 분담 구체적으로 명시 	<ul style="list-style-type: none"> • 국별 전략성과 규정 • 변화경로(이정표) 설정 • 국별 프로그래밍 시행 • 원조일치, 조화 고려 • 통합 M&E 시스템 마련 • 수원국 M&E 역량 강화 • 개별 사업별 M&E 강화

가. 인지제고

제도개선의 첫 번째로 단계에서는 CPS 도입의 의미와 성과관리의 의미에 대한 인지제고 및 인식 확대가 필요할 것으로 보인다. CPS를 수립한다는 것의 의미가 단순한 전략문서로서의 역할 뿐 아니라, 기존의 원조관행에 근본적인 변화가 가해진다는 것에 대해 국내 개발협력 분야의 다양한 이해관계자들 사이의 공감대가 형성될 필요가 있다. 동시에 성과관리와 평가도 활동의 종료 후에 단순히 활동의 세부적인 과정과 산출을 측정하여 향후 의사결정에 반영하기 위한 것(managing by results)이 아니라 성과달성에 용이하도록 제반 시스템을 모두 성과기반 접근법에 의해 관리하는 것(managing for results)이라는 개념에 대해서도 인지제고 노력이 필요하다.

나. CPS 수립 절차 및 체계 개편

인지제고가 어느 정도 이루어지기 시작하면, 현행 CPS 수립과정에서 여러 가지 한계점을 노정할 바 있는 CPS 수립 절차 및 수립 체계를 개편해야 한다. 첫째로 CPS 수립 이전에 시행되는 심층분석을 강화하여 향후 지원 시에 선택과 집중을 위한 충분한 근거로서 활용 가능하

도록 해야 한다. 둘째로 CPS 수립 과정에서 수원국을 중심으로 전략을 도출해야 한다는 원칙적인 합의가 존재해야 한다. 즉, 이는 현행 CPS 수립과정에서 중점지원분야의 선정 등이 국내 이해관계자들 간의 협의를 통해 이루어지고 있는 측면이 강하므로, 향후에는 수원국 측의 수요와 우선순위에 따라 중점지원 분야가 결정되어야 함을 의미한다. 이러한 문제의식은 수원국 이해관계자와의 협의 과정 개편과도 연결된다. 현행 CPS에서는 중점분야와 분야별 전략이 어느 정도 결정된 이후에 수원국의 원조총괄청을 중심으로 간략한 협의가 이루어졌으나, 차기 CPS 부터는 사전 심층분석 단계에서부터 수원국의 다양한 이해관계자와의 협의가 이루어져야 한다. 이를 통해 국가협력전략과 국별프로그램의 적절성과 구체성을 담보할 수 있기 때문이다. 또한 현행 CPS 수립 시에 26개 중점 수원국에 대한 국가협력전략 수립이 일괄적으로 이루어짐에 따라 수원국의 국가개발전략의 주기와 일치되지 않은 경우 존재하였으나, 차기 CPS 부터는 CPS의 주기를 수원국과 일치시켜 CPS의 유효성을 높여야 한다. 마지막으로 CPS 상에 각 주체별 역할 분담을 구체적으로 명시해야 한다. 이때 특히 한국의 분절적 원조체계에 대한 대응책을 마련해야 한다.

다. CPS 성과관리 및 국별평가 방안

CPS 수립절차와 체계상의 한계 극복을 위한 개편 노력이 어느 정도 진전된 이후에는 비로소 CPS 성과관리 및 국별평가 방안을 위한 제도적 노력을 기할 수 있게 된다. 이 단계에서는 무엇보다도 먼저 기존의 개별 프로젝트 지원형태에서 벗어나, 각 수원국에 대한 중점지원분야 별로 전략 성과를 규정하고, 해당 분야의 성과목표 달성을 위해 필요한 여러 가지 원조 양식을 결합하여 국별 프로그래밍이 시행되어야 한다. 이 과정에서는 전술한 바 있는 하향식(Top-down) 접근법을 활용하여 상위목표부터 하위목표에 이르기까지 층위별 성과목표를 설정하고, 변화의 경로를 구체적으로 설정해야 한다. 실제 이러한 국별 성과관리를 도입하기 위해서는 국내 각 원조시행기관들에 대한 성과관리 교육 및 사업 기획 교육훈련 등 다양한 노력이 필요할 것이다. 아울러 수원국의 정책 및 전략, 우선순위와의 일치와 수원국 내에서 활동하고 있는 공여기관들 간의 조화를 고려한 프로그래밍이 필요하다. 아울러 국내 이해관계자들간의 통합 M&E 시스템을 마련하고, 그 안에서 세부적인 역할 분담이 이루어지게 해야 한다. 이때에는 국별평가를 실질적으로 운영하기 위해서 연간 보고서, 중간 점검, CPS review, CPE, 환류 체계 등을 구체적으로 마련하는 것이 필요하다. 여기에 추가적으로 M&E 데이터 수집을 위해 수원국 M&E 역량을 강화하는 노력도 필요할 것이다.

6. 맺음말

KOICA는 CPS(안)을 직접 작성할 뿐 아니라 CPS의 충실한 이행과 성과관리를 통한 원조의 성과제고를 위하여 관련 연구를 지속하고 있다. 금번에 기고한 ‘CPS 성과관리를 위한 국별 평가방안 연구 : 시범국 - 파라과이’ 외에도 2013년도에는 ‘직업훈련 프로그램 종합평가 - 베트남을 중심으로’를 실시하여 베트남 CPS의 중간평가 시점에서 중점분야 중 하나인 직업훈련 프로그램을 시범 평가하여 CPS 도입 전후의 변화와 향후 성과 모니터링을 위한 제언 및 교훈을 도출하고자 노력하고 있다. 이러한 노력이 범정부 차원의 제도개선으로 이어지기를 기대한다.