

EDCF 프로그램 차관 평가 가이드라인

2023. 11.



EDCF 프로그램 차관 평가 가이드라인

2023. 11.



발간사

국제사회 주요국 및 MDB는 개도국 정부의 개발목표 달성을 위한 정책이행을 개도국이 주도적으로 활용할 수 있도록 예산형태 지원인 프로그램 차관 방식의 공적개발원조(ODA)의 확대에 노력하고 있습니다.

프로그램 차관은 분야별 개발목표 달성을 위해 새로운 정책·제도 도입과 실행이 필요한 상황에서 효과적인 지원 방식이지만, 차관지원액이 일반 예산으로 편입되어 협력대상국 예산·재정체계를 통해 관리되므로, 협력대상국 공공재정 관리체계에 대한 신뢰가 필수 요건입니다.

최근에는 아국정부도 프로그램 차관을 EDCF가 주도적으로 설계·운영하여 개도국의 정책역량 강화에 노력하고 있으며, 프로그램 차관이 사업설계 단계에서 양자/다자 경로를 활용한 전후방 사업연계 기능을 하여 후속사업 창출의 역할을 늘릴 수 있기를 기대하고 있습니다.

이러한 흐름 속에 지원효과 입증, 결과 환류 등 프로그램 차관에 특화된 평가방식의 도입은 매우 긴요하며, 다양한 프로그램 차관의 유형별 특성에 맞춘 적절한 사후평가 방안을 마련하여 원조 효과성 제고 추진에 기여할 필요가 큼니다.

금번 발간되는 프로그램 차관 평가 가이드라인은 프로그램 차관의 성과 정의 및 프로그램 차관 준비단계와 평가성 사정, 마지막으로 프로그램 차관 유형별 평가기준의 해석과 적용을 통한 프로그램 차관 평가로 구성되어 있습니다.

특히, 정책기반 프로그램 차관, 긴급대응 프로그램 차관, 결과기반 프로그램 차관 등 프로그램 차관 유형별 DAC 평가기준 적용 및 평가기준 별로 평가시 고려해야 할 사항이 실제 프로그램 차관의 평가 예시 등과 함께 상세히 소개되어 있습니다.

본 프로그램 차관 평가 가이드라인이 관계자들에게 프로그램 차관을 효율적으로 이용하는데 도움을 주길 바라며, 나아가 프로그램 차관 운용전략 수립에도 많은 기여를 하기를 바랍니다.

2023년 11월
한국수출입은행 경험평가부
부장 **안병호**

목차

I. 서론

1. 가이드라인의 목적	3
2. 가이드라인 이용방법	3
3. 프로그램 차관 평가 분류	4
4. 용어 정의	4

II. 프로그램 차관 성과 정의

1. 프로그램 차관의 논리 구조	7
2. 정책기반 프로그램 차관	8
3. 긴급대응 프로그램 차관	11
4. 결과기반 프로그램 차관	12

III. 프로그램 차관 준비단계와 평가성 사정

1. 프로그램 차관 준비 과정과 평가	17
2. 평가성 사정 및 평가 기획	17

IV. 프로그램 차관 유형별 평가기준의 해석과 적용

1. 평가기준 적용 원칙	21
2. 정책기반 프로그램 차관	22
3. 긴급대응 프로그램 차관	28
4. 결과기반 프로그램 차관	33

부록

A. 평가 매트릭스 예시	39
B. 일관성 평가 시 관련성 고려범위	42
C. 프로그램 차관 사후평가 과업지시서 예시	43

I.

서론

I. 서론

1. 가이드라인의 목적

본 가이드라인은 한국수출입은행 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF) 사업 사전·중간·사후평가 또는 완공평가 담당자와 관련 용역을 수행하는 외부 전문가의 프로그램 차관 사업 평가에 대한 이해 증진 및 평가보고서의 품질 향상을 목적으로 한다.

2. 가이드라인 이용방법

2.1. 주 이용자

본 가이드라인의 주 이용자는 EDCF 사업 완공평가 또는 EDCF 사업의 사전·중간·사후 평가 시행 관련 업무를 수행하는 EDCF 직원 및 EDCF 사업 평가용역 시행자이다.

2.2. EDCF 평가 매뉴얼과의 관계

본 가이드라인은 EDCF 프로그램 차관 평가 과정에서 참고할 수 있도록 프로그램 차관의 특성을 중심으로 한 평가기준의 해석 및 적용 방법을 제시하고 있다.

평가에 대한 일반적인 사항에 대해서는 ‘EDCF 평가 매뉴얼(2020.12월)’, ‘EDCF 사후평가 보고서 작성 가이드라인(2021.7월)’, ‘EDCF 완공평가보고서 작성 가이드라인(2022.1월)’을 참고한다. 자연재해 등의 긴급상황 발생 시 평가 운영은 ‘재난 상황에서의 EDCF 사후평가 가이드라인(2021.7월)’에 따라 시행한다. 기후변화대응 관련 프로그램 차관의 경우, ‘EDCF 기후변화대응 사업 평가 가이드라인(2022.12월)’을 함께 참고한다.

2.3. 한계

본 가이드라인은 아직 EDCF 프로그램 차관에 대한 개별 평가 사례가 충분히 축적되지 않은 시점에서 타 기관의 사례를 참고하여 작성되어 EDCF 지원 특성을 충분히 반영하지 못한 한계가 있다. 이에 대해서는 향후 EDCF 프로그램 차관 평가를 시행하여 평가 과정 및 결과를 통해 개선할 필요성이 있다.

3. 프로그램 차관 평가 분류

각각의 개별 프로그램 차관에 대한 평가는 사업 사후평가로 분류하며, 개별 프로그램 차관 사업이 아닌 프로그램 차관 전반의 운영, 성과 등에 대한 평가는 주제별 평가로 취급한다.

4. 용어 정의

아래 용어정의 표에서 별도로 정의하지 않은 용어는 EDCF 평가매뉴얼 상의 용어 정의를 따른다.

■ 용어 정의

용어	정의
개입 (Intervention)	프로그램 차관, 개발사업 차관 등 EDCF의 모든 형태의 차관사업, 지원 전략, 정책 등을 아울러 뜻한다.
완공평가	EDCF 사업 완료 시 시행하는 평가. 모든 사업에 대해 시행
사후평가	완공평가 후 2~3년이 경과한 사업을 대상으로 선별적으로 시행하는 평가
평가 대상 (Evaluand)	평가의 대상이 되는 EDCF의 프로젝트, 프로그램, 정책, 전략 등
평가성 사정 (Evaluability Assessment)	평가 목적과 평가 대상의 특성, 주어진 자원 등을 고려하여 평가가 적절히 이루어 질 수 있는지 검토하는 과정
프로그램 차관	협력대상국의 종합적 또는 분야별·지역별 개발계획 이행 및 재난·경기침체 등에 대한 긴급대응을 위한 단일 또는 다수의 정책과제 시행에 필요한 자금을 재정지원 (budget support) 형태로 제공하는 포괄적 접근방식의 차관
정책기반 프로그램 차관 (Policy-Based Lending, PBL)	주로 정책환경 개선 지원을 위해 정책과제(action) 이행을 조건으로 자금을 지출하는 형태의 프로그램 차관
결과기반 프로그램 차관 (Results-Based Lending, RBL)	주로 특정 분야 개발 계획 지원을 위해 지출연계지표(disbursement linked index) 달성을 조건으로 자금을 지출하는 형태의 프로그램 차관
긴급지원 프로그램 차관	천재지변, 감염병, 경기침체 등 발생시 빈곤층 보호, 의료재정 확보 등을 위한 협력 대상국의 긴급 대응을 지원하기 위한 프로그램 차관

II.

프로그램 차관 성과 정의

II. 프로그램 차관 성과 정의

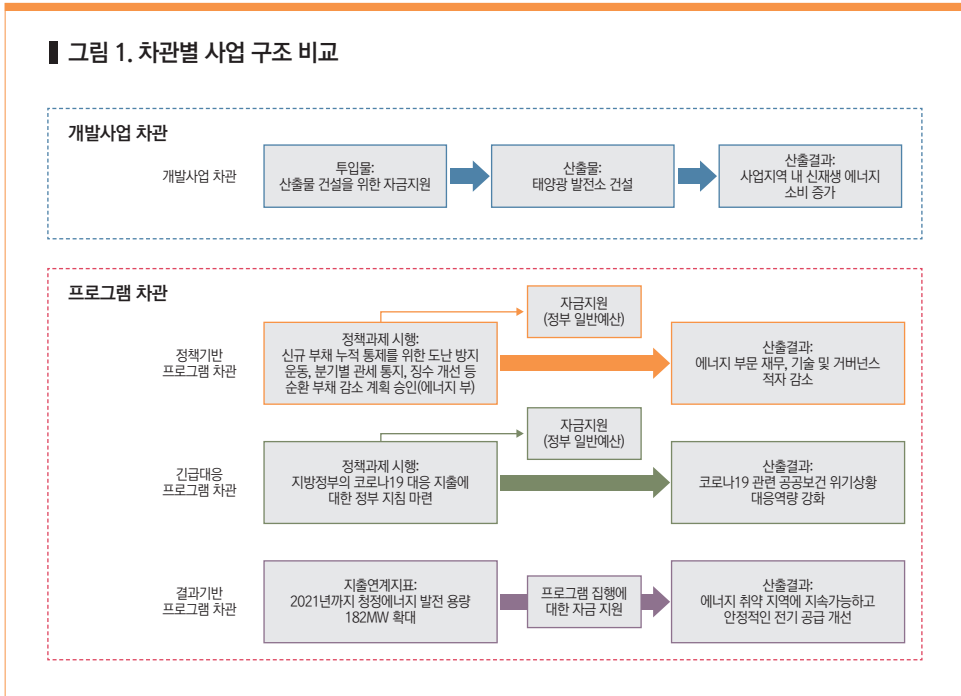
프로그램 차관의 적절성과 효과성, 일관성 등을 평가하기 위해서는 먼저 프로그램 차관의 성과를 정의하여야 한다. 프로그램 차관은 개발사업 차관보다 광범위한 성과를 목표로 하고 있어, 성과의 범위가 불분명하게 정의되거나 논리 구조가 명확하게 나타나지 않을 가능성이 높다. 이 경우, 프로그램 평가의 신뢰성이 낮아질 수 있으며, 적절한 성과 입증과 제언 도출이 어려워 평가의 품질과 유용성을 저해하는 요인이 될 수 있다. 성과 정의 및 논리의 불명확성은 사업 설계 시 적절치 않은 성과 정의에서부터 시행 기간 중 잦은 변경에 이르기까지 다양한 원인으로 인해 나타날 수 있으며, 이의 예방을 위해서 프로그램 초기부터 프로그램 차관의 성과를 명확히 정의하고 정책과제 등의 구성에 특별히 주의할 필요성이 있다.

1. 프로그램 차관의 논리 구조

정책기반 프로그램 차관은 특정 정책과제의 시행을 근거로 협력대상국 정부에 일반 예산 지원 형태의 지원을 제공하는 차관이다. 긴급지원 프로그램 차관은 정책기반 프로그램 차관과 유사성이 강한 차관으로, 긴급지원을 목적으로 하고 있어 진행 절차의 효율성이 강조되며 지속가능성 등에 대한 고려가 상대적으로 낮은 편이다. 결과기반 프로그램 차관은 정책기반 프로그램 차관과 달리 정책과제가 아닌 지출연계지표(disbursement linked index) 달성을 조건으로 자금을 지원하며, 지원하는 자금은 협력대상국 정부의 특정 분야 프로그램의 진행을 위해 지급된다.



■ 그림 1. 차관별 사업 구조 비교



2. 정책기반 프로그램 차관

정책기반 프로그램 차관은 정책 시행을 통한 거시적인 변화를 목적으로 하고 있어, 산출물과 산출결과, 중장기 효과로 이어지는 논리의 구조가 다른 차관에 비해 복잡한 경향이 있다. 따라서 정책기반 프로그램 차관의 지원 성과는 차관의 지원 여부를 검토하는 초기 계획단계에서부터 매우 신중하게 작성되어야 한다.

정책기반 프로그램 차관의 투입물은 정책과제와 이를 위한 기술 협력(technical assistance) 및 재정 지원이다. 산출물은 프로그램의 지원 목적인 구조 조정(reform), 프로그램 차관을 통해 제공되는 지원금으로 정의할 수 있다. 산출 결과는 정책 조정의 결과 나타나는 긍정적인 제도(institutional enabling environment) 및 정책의 변화를 포함한다. 중장기 효과는 정책 변화 등 산출 결과의 파급효과로 나타나는 거시수준의 사회·경제·인적 변화이다.

■ 정책기반 프로그램 차관과 개발사업 차관의 비교

구분	정책기반 프로그램 차관	개발사업 차관
지원대상	종합 또는 부문별 개발계획	개발사업
지원효과	정책·제도적 개발 제약요소 해소	유형자산(인프라) 증가
자금집행근거	정책과제의 달성여부	재화와 용역 구매 비용
자금의 이용	협력대상국 일반예산 지원	특정 인프라(산출물) 생산

정책기반 프로그램 차관이 광범위하고 근본적인 변화를 목적으로 지원되는 만큼, 산출물과 산출결과, 중장기 효과에 있어서 일반 개발사업 차관보다 좀 더 많은 가정과 위험요소를 고려해야 한다. 예를 들어, 통상적으로 개발사업 차관의 산출물은 교통난 해소를 위해 건설하는 신규도로와 같이 산출결과의 직접적인 원인으로 작용한다. 반면, 정책기반 프로그램 차관의 경우, 정책 변화를 통한 근본적이고 광범위한 개선을 목적으로 한 만큼 산출물과 산출결과 사이의 관계가 복잡한 경향을 띠게 된다.

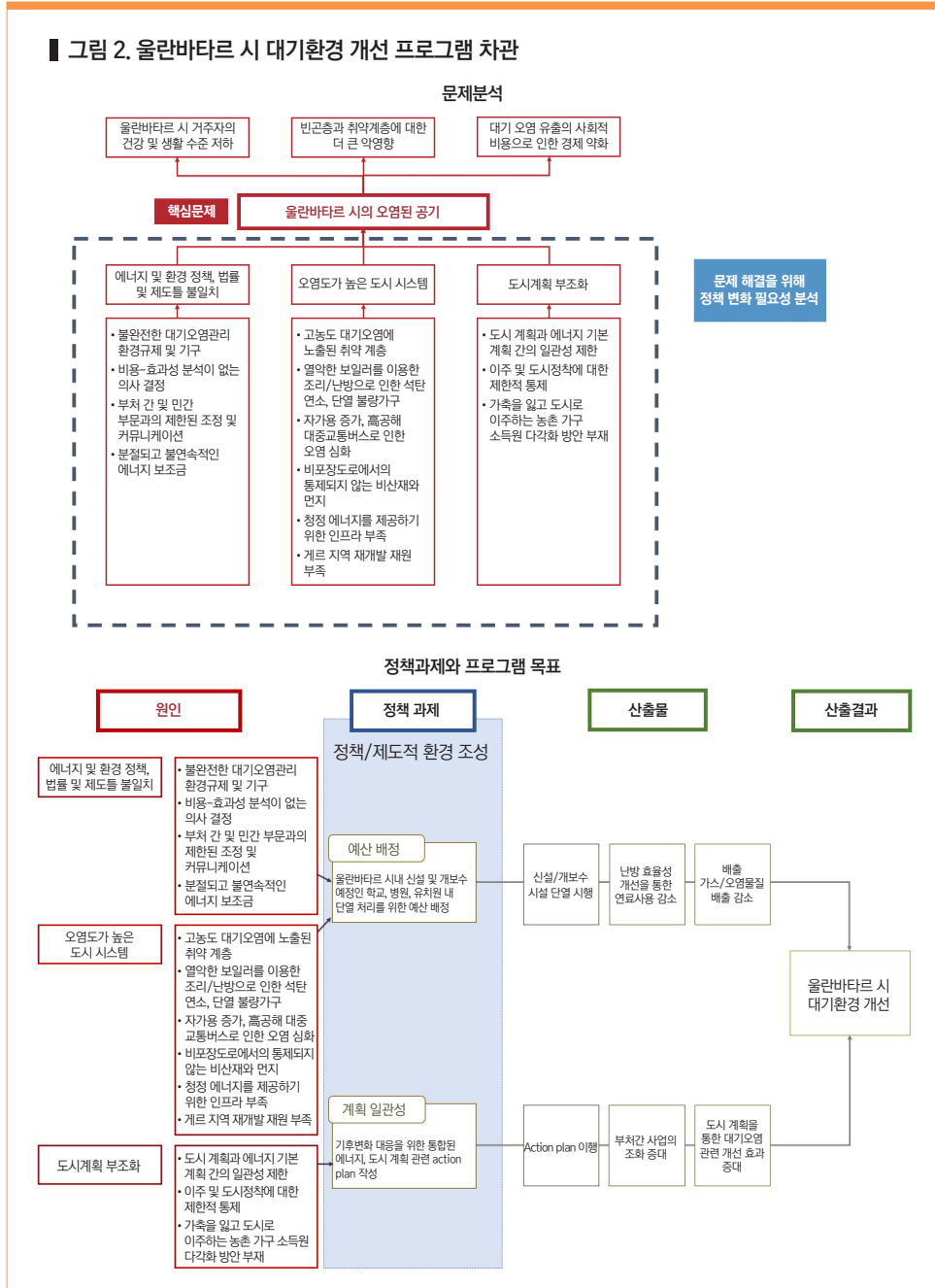
그림 2¹⁾는 몽골 울란바타르시 대기환경 개선 프로그램 차관²⁾을 예시로 산출물과 산출결과의 도출과정을 설명하고 있다. 아시아 개발은행(Asian Development Bank, 이하 ADB)이 시행한 문제분석 결과, 울란바타르 시의 대기 오염의 원인은 에너지·환경 관련 정책과 제도 간의 불일치, 오염을 가중하는 도시 시스템, 이에 관련된 도시계획의 부조화 등에 있었다. 이 문제의 해결을 위해서는 관련 정책적인 변화가 필요하여, 이 정책변화가 산출결과인 도심 내 대기품질 개선효과로 이어지기까지는 정부의 적절한 규제 프레임워크의 선택, 관련 부처·기관을 통한 규제 시행 및 대상의 규제 준수, 이에 따른 오염물질 배출 감소에 이르기까지 넓은 범위의 변화가 요구된다. ‘도시계획 부조화’ 부분을 예시로 보면, 본 프로그램 차관에서 도시 계획과 에너지 기본 계획 간의 일관성을 제고하기 위한 정책과제는 에너지 및 도시계획 관련 통합 이행계획 수립이다. 그러나 이를 통해 실질적인 대기환경 개선이 일어나기 위해서는 이행계획이 효과적으로 이행되어 부처간 사업의 조화가 증대되는 단계를 거쳐야 한다. 즉, 에너지 및 도시계획 관련 통합 이행계획을 수립하여 도시의 교통, 주거 및 난방, 연료 수입 등에 연관된 부서들이 유기적으로 연동하여 일관성 있는 도시계획을 수립할 수 있는 정책틀을 마련하고, 관련 계획들이 적기에 입안되어 대기로 배출되는 오염물질을 줄이고 이를 통해 대기환경이 개선되는 과정이 필요하다.

1) Asian Development Bank(ADB), Ulaanbaatar Air Quality Improvement Program concept paper (2017)를 바탕으로 재구성

2) 몽골 울란바타르시 대기환경 개선 프로그램 차관은 정책 변화를 통해 오염물질 배출의 원인을 해소하여 대기 오염을 개선하는 것을 목표로 EDCF와 아시아 개발은행이 공동지원한 정책기반 프로그램 차관이다.

이 과정은 장시간에 걸쳐 단계별로 일어나며, 논리적으로는 연계성이 있으나 실질적인 대기환경 개선에 미치는 영향을 짧은 기간에 파악하기 어렵다. 반면 성과관리의 입장에서는 프로그램 차관 역시 정해진 기간 내에 성과를 입증해야 한다. 성과 입증을 위해서는 프로그램 계획 과정 중 성과를 최대한 현실적으로 정의하고 효과적으로 측정할 수 있는 지표를 선정해야 한다.

그림 2. 울란바타르 시 대기환경 개선 프로그램 차관



3. 긴급대응 프로그램 차관

긴급대응 프로그램 차관의 논리구조는 정책기반 프로그램 차관의 논리구조와 동일하다. 다만, 지원 목적이 거시적인 변화가 아닌 협력대상국이 당면한 긴급상황³⁾의 해결에 대한 지원에 있으므로, 대응하려는 위기에 따라 복잡성의 정도가 달라질 수 있으나 빠른 지원을 위해 가급적 단순한 사업 논리로 구성된다.

코로나-19 대응을 위해 지원된 EDCF 긴급대응 프로그램 차관의 경우, 정책과제의 범위가 코로나-19 관리에 직접 연결된 정책으로 국한되어 있으며, 기대효과 역시 코로나-19 관련 지표로 한정하여 프로그램의 논리구조가 매우 단순하다. 반면 EDCF 정책기반 프로그램 차관의 경우 목표 달성을 위해 필요한 다양한 방면의 정책 목표가 고려된다. 예를 들어, 필리핀에 지원된 코로나-19 대응 프로그램 차관 2차 사업의 경우, 코로나 백신 접종을 위한 정책과제들이 선정되어 그 분야가 보건, 특히 백신의 허가·구입·접종에 국한되어 있다. 이와는 대조적으로 일반적인 정책기반 프로그램 차관으로 지원된 코스타리카 탈탄소화 계획 프로그램의 정책과제 범위가 농업, 에너지 등 훨씬 다양한 분야에서 선택되었다.



3) 예: 전염병 등 국가 수준의 재난, 일시적 경제불안 등

■ 정책기반 프로그램 차관과 긴급대응 프로그램 차관 사업 구성 비교

프로그램 차관명(종류)	코스타리카 탈탄소화 계획 프로그램 차관 (정책기반 프로그램 차관)	필리핀 코로나-19 대응 프로그램 차관(2차) (긴급대응 프로그램 차관)
사업 목표	2050년까지 코스타리카의 온실가스 배출 'Net-zero' 실현	코로나 백신 접종 역량 강화
정책과제	<p>거시경제 안정 유지 ① 거시경제 정책프레임워크 유지</p> <p>기후변화 대응행동 관리 강화 ② 환경에너지부, 탈탄소화 국가계획 ('18~'22) 목표 50% 이상 달성 여부 확인 및 보고 (중략)</p> <p>기후변화 대응행동 모니터링 강화 ④ 환경에너지부, 국가 기후변화 측정 시스템 운영을 통해 기후변화 대응행동 모니터링의 연속성 확보 (중략)</p> <p>자연기반 탈탄소화 및 기후스마트 농업 ⑥ 환경에너지부, 생태계 서비스 및 생물다양성 관련 재원 확보 방안 마련 (중략)</p> <p>⑨ 환경에너지부, 맹그로브 보존전략 시행 (중략)</p> <p>⑩ 우선 분야부터 기후 스마트 농업 실행 전기에너지 및 친환경 이동수단 사용 장려</p> <p>⑬ 공공서비스 규제 위원회, 교통 부문의 전기화 및 산업·주거·상업 부문 재생에너지 가격 메커니즘 승인·실행 (후략)</p>	<p>국가정책 및 제도 수립 ① 코로나-19 백신 예방접종과 관련한 국가정책 또는 계획 수립</p> <p>② 백신 접종(구매 및 관리) 신속 이행을 위한 위원회 또는 조직 구성</p> <p>백신접종 이행 ③ 우선 접종 대상자 분류 및 선정(나이, 사망률, 지역 등 감안)</p> <p>④ 필리핀 식약국이 승인한 백신 확보</p> <p>⑤ 백신 유통 및 관리를 위한 효과적인 시스템 구축</p> <p>⑥ 백신구매를 위한 예산 확보 모니터링 및 관리</p> <p>⑦ 이상 반응 관찰과 즉각적인 치료를 위한 감시체계 마련</p>

4. 결과기반 프로그램 차관

결과기반 프로그램 차관은 측정 가능한 정량 지표인 지출연계지표의 달성을 기준으로 자금을 지급하여 협력대상국 정부의 분야 개발 중 일부를 지원한다.

■ 정책기반 프로그램 차관과 결과기반 프로그램 차관 비교

구분	정책기반 프로그램 차관	결과기반 프로그램 차관
지원대상	종합 또는 부문별 개발계획	정부 분야(sector) 개발
지원효과	정책·제도적 개발 제약요소 해소	특정 분야 발전
자금집행근거	정책과제의 달성여부	지출연계지표의 달성여부
자금의 이용	협력대상국 일반예산 지원	(특정 목적) 지출 계획

결과기반 프로그램 차관의 사업 논리(program theory) 구성에 있어서 가장 중요한 것은 지출연계지표와 사업 목적 간의 논리적 연관성이다. 지출연계지표는 프로그램 성과지표 중 일부⁴⁾로, 결과 달성을 위한 인센티브의 역할도 수행한다. 따라서 성과와 가장 직접적으로 연결되어 있으면서도, 협력대상국이 효과적으로 이행하여 적기에 분야 개발을 위한 지원금을 지급받을 수 있는 지표를 선정하는 것이 중요하다. 결과기반 프로그램 차관은 협력대상국의 모니터링과 위험관리 시스템을 활용함으로써 정부의 거버넌스 역량강화에 기여할 수 있다. 이는 지출연계지표를 포함한 성과관리 계획이 모니터링 및 평가, 신탁(재무 관리, 조달, 부패 방지 조치), 안전장치를 포함한 주요 프로그램 시스템 강화를 제고하는 방향으로 수립되어야 하는 것을 의미한다.

■ 분야개발 계획과 결과기반 프로그램 차관 간의 관계: 수마트라 전력망 강화 차관의 예

구분	인도네시아 전력공사의 수마트라 지역의 전력 개발 계획	수마트라 전력망 강화 결과기반 프로그램 차관
산출결과	전력 수급안정성(energy security) 개선	수마트라 지역의 적절하고 안정적인 전력 공급
주요 산출물	<ul style="list-style-type: none"> 수마트라 지역의 송전 백본 시스템 개발 수마트라 및 자바-발리 그리드 연결 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 송전 시스템 강화 및 확대 기존 배전 시스템 강화 및 확대 성과 관리 및 시행 개선
지출	10,835 백만불	600 백만불
계획 기간	2015-2019년	2015-2019년

결과기반 프로그램 차관은 정부가 가지고 있는 분야개발 계획의 지원을 목적으로 한다. 예를 들어 ADB의 결과기반 프로그램 차관인 인도네시아 수마트라 전력망 강화 프로그램⁵⁾은 인도네시아 전력공사의 수마트라 지역 전력 수급안정성 개선 계획 중 일부인 수마트라 지역의 적절하고 안정적인 전력 공급을 목적으로 시행되었다. 이를 위해 필요한 백본(backbone) 시스템 및 그리드 연결 중 일부로, 송배전 시스템의 강화 및 확대를 지출연계지표로 선정하였다. 전력망 강화를 위해 필요한 요소를 지출연계지표로 선정함으로써, 목표의 달성 과정을 측정함과 동시에 목표 달성 장려 효과를 가져올 수 있었다.

4) 성과관리에 필요한 모든 성과지표를 지출연계지표로 정의하지 않는다. 지출연계지표는 정량목표를 수립하고 관리하기 용이하면서도 성과에 결정적인 영향을 줄 수 있는 지표를 중심으로 선정된다.

5) EDCF는 2023년 11월 현재까지 결과기반 프로그램 차관을 시행한 경험이 없어, 본 가이드라인에서는 사업 지역과 수행형태가 유사한 ADB의 사례를 예시로 사용한다.

■ 지출연계 지표의 예시

구분	측정 대상	지출연계 지표
산출결과	수마트라 지역의 적절하고 안정적인 전력 공급	<ol style="list-style-type: none"> 1. 인도네시아 전력공사 수마트라 지역 고객 수 3%/년 이상 증가 2. 주거용 에너지 판매량 3%/년 이상 증가 3. 100킬로미터당 고압피더(feeder) 영구 중단 사례 건 수를 2014년 기준선 수준으로 유지 또는 개선
주요 산출물	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 송전 시스템 강화 및 확대 • 기존 배전 시스템 강화 및 확대 • 성과 관리 및 시행 개선 	<ol style="list-style-type: none"> 4. 재건된 150kV 송전선 누적 길이 5. 연간 추가 설치된 배전 변압기 대수 6. 연간 추가 설치된 고압 배전선로 길이

결과기반 프로그램 차관의 논리구조는 정책기반 프로그램 차관에 비해 좀 더 정량적이고, 목표와의 직접적인 관련성을 보여준다. 그러나, 지표의 측정 및 관리 뿐만 아니라 위험관리 등 전반적인 과정이 협력대상국 정부에 의해 이루어지도록 하고 있어 적절한 모니터링과 평가를 위해서는 협력대상국 정부의 성과관리 역량 강화에 대한 EDCF 지원이 매우 필요하다.

Ⅲ.

프로그램 차관 준비단계와 평가성 사정

III. 프로그램 차관 준비단계와 평가성 사정

1. 프로그램 차관 준비 과정과 평가

1.1. 프로그램 차관의 구성

앞서 서술한 대로, 프로그램 차관의 산출결과는 광범위하고 장기적인 지표일 수 있으며, 산출물과의 논리적 연관성을 증명하기 어려울 수 있다. 따라서 프로그램 차관의 사업 계획 시 논리에 대한 신중한 검토와 명확한 목표 지표를 수립하는 것이 중요하다. 특히 산출결과 지표로 선정되는 지표들의 성격과 프로그램의 목표가 잘 일치하는 지에 주의한다. 이는 보는 시각에 따라 다르며, 프로그램의 목표에 따라서도 달리 조정될 수 있으므로, 가급적 이해관계자들 간 충분한 협의와 참여를 통해 점검하는 것이 좋다.

1.2. 협력대상국 정부와의 협업

정책기반 프로그램 차관과 긴급대응 프로그램 차관의 경우, 정책과제의 선정, 시행 및 이에 대한 증빙, 프로그램의 목적 달성을 관측하기 위한 산출결과 지표의 측정 등이 모두 협력대상국의 역할이다. 결과기반 프로그램 차관 역시 집행과 위험 관리가 협력대상국에 의해 시행된다. 즉, 프로그램의 시행과 평가 모두, 협력대상국 정부의 역할과 협조가 매우 큰 결정 요소이다. 이는 프로그램 차관 승인 과정에서 협력대상국 정부의 역할과 권한이 분명히 지정되어야 할 필요성이 크다는 것을 의미한다. 따라서 프로그램 차관은 평가 시 협력대상국의 권한과 의무에 대해 차관의 심사·승인 단계에서 면밀히 검토하여 필요 문서(예: 차관계약서 등)에 반영하여야 한다. 특히 프로그램 차관의 완공·사후평가의 경우, 협력대상국 정부로서는 이미 완료된 차관에 대한 추가 부담으로 인식될 수 있으므로, 이에 대한 협의를 반드시 프로그램 차관의 준비과정에서 시행되어야 한다.

2. 평가성 사정 및 평가 기획

본 장에서는 일반적인 평가성 사정의 내용 이외에, 프로그램 차관의 특이성으로 인한 평가성 사정 관련 사항을 중심으로 취급한다.

2.1. 평가 시기 결정

정책기반 프로그램 차관의 경우 정책과제가 이행되면 자금이 지급되는 형식으로 진행되어 프로그램 차관의 시행 기간은 다른 유형의 사업에 비해 매우 짧은 편이다. 그러나 프로그램 지원의 주 목적인 산출결과 달성 시기는 사업 종료 시기보다 훨씬 후에 나타날 수 있다. 따라서 프로그램 차관의 산출결과 지표의 특성에 따라 평가 시기를 신중히 결정해야 한다.

일반적으로, 사후평가의 경우, 프로그램 차관이 완료된 후 2~3년에 시행하는 것이 산출결과를 측정하기에 적절한 시기이다. 다만, 비슷한 정책이 연속적으로 시행되고, 이 중 일부만을 지원했을 경우, 프로그램 자체에 대한 단독 효과를 측정하기 어려울 수 있으므로, 프로그램 차관과 연계된 지원들이 완료되는 시점에 완공평가를 시행하고 이후 사후평가를 진행할 필요성이 있는지 사업 심사 승인 시 검토한다.

2.2. 협력대상국의 동의 및 협조 가능성

프로그램 차관의 경우, 다른 차관에 비해 협력대상국의 동의 및 협조가 절대적이며, 평가에 있어서 협력대상국의 역할이 매우 중요하다. 정책기반 프로그램 차관의 경우, 정책과제의 대부분이 정부 내에서 이루어진다. 모든 프로그램 차관의 결과지표는 국가 또는 지역사회 수준에서 변화하는 지표들로, 통상적인 EDCF 개발사업 사후평가에서 요구되는 지표보다 상위 수준의 지표인 경우가 많다. 따라서 정책과제 이행에 대한 증빙, 정책 성과관련 지표들의 측정 및 자료 제공 등에 있어서 협력대상국 정부의 협조가 절대적으로 필요하다. 그러므로, 평가성 사정 시 협력대상국의 협조 가능성과 협조 의사에 대해 자세히 검토할 필요성이 있다.

■ 평가성 사정 점검 리스트

항목	점검사항	검토시기
평가 시기의 적절성	<input checked="" type="checkbox"/> 프로그램 차관의 성과관리 프레임워크 상 산출결과 지표 달성 시기 <input checked="" type="checkbox"/> 프로그램 차관과 관련된 사업*의 진행 정도 * 프로그램 차관의 하위 요소로 진행되는 사업 등	<input checked="" type="checkbox"/> 평가 계획 시
프로그램 논리의 명료성	<input checked="" type="checkbox"/> 성과관리 프레임워크에 제시된 사업 요약 논리의 명료성 <input checked="" type="checkbox"/> 정책과제(PBL의 경우) · 지출연계지표(RBL의 경우)와 산출결과 사이의 논리 적절성 <input checked="" type="checkbox"/> 가정/위험의 적절성	<input checked="" type="checkbox"/> 사업 계획 시 (승인 전) <input checked="" type="checkbox"/> 평가 계획 시
지표의 명확성	<input checked="" type="checkbox"/> 산출결과 지표 정의의 명확성 <input checked="" type="checkbox"/> 지표 목표치의 명확성 <input checked="" type="checkbox"/> 목표치 달성 시기의 현실성 <input checked="" type="checkbox"/> 지표 측정을 위한 자료(Data) 수집 · 접근 · 이용 가능성	
프로그램의 계획 대비 시행	<input checked="" type="checkbox"/> 프로그램의 집행이 계획과 일치하는 지 여부 <input checked="" type="checkbox"/> 계획 대비 시행의 차이에 대한 명확한 기록 존재 여부(모니터링 등)	<input checked="" type="checkbox"/> 평가 계획 시

IV.

프로그램 차관 유형별 평가기준의 해석과 적용

IV. 프로그램 차관 유형별 평가기준의 해석과 적용

1. 평가기준 적용 원칙

프로그램 차관의 평가는 다른 EDCF 사업과 같이 OECD/DAC 평가기준을 적용한다. 평점기준의 정의는 다른 EDCF 사업과 동일하게 유지하되, 프로그램 차관의 특성에 적절하도록 각 기준의 해석을 조정하는 것을 원칙으로 한다.

1.1. 프로그램 차관 유형별 기준 적용

프로그램 차관 평가에 적용하는 기준은 다른 EDCF 사업의 평가기준과 동일하다. 단, 긴급대응 프로그램 차관의 경우, 위급 상황에 대한 대응을 목적으로 하고 있으므로 중장기 효과인 영향력과 지속가능성 기준은 프로그램 차관이 대응한 상황의 특성과 평가 목적에 따라서 적용을 고려할 수 있으나, 우선 평가 대상에서는 제외한다.

1.2. 등급제 적용

적절성, 효과성, 효율성 및 지속가능성에 대해서는 기존 평가와 마찬가지로 등급제를 적용하나, 일관성과 파트너십에 대해서는 아직 등급에 대한 판단 근거가 명확하지 않고, 범분야와 같이 맥락에 대한 설명이 매우 중요한 기준들이므로, 등급제를 적용하지 않는 것을 원칙으로 한다⁶⁾. 영향력은 등급을 부여하지 않으며, 따로 평가하지 않을 때는 이를 범분야나 지속가능성 기준 등에 포함시켜 평가한다.

6) 이에 대해서는 향후 충분한 평가경험 축적 이후, 등급부여 필요성을 검토하여 결정한다.

■ 프로그램 차관 유형별 평가기준 적용 여부

평가기준		프로그램 차관 유형			등급적용 여부	비고
		정책기반 프로그램 차관	긴급대응 프로그램 차관	결과기반 프로그램 차관		
DAC 평가기준	적절성	○	○	○	적용	
	일관성	○	○	○	미적용	•적절성 기준으로 대체 평가 가능
	효과성	○	○	○	적용	
	영향력	-	-	-	미적용	• 사후평가의 시행 시기에 따라 선택적으로 적용 • 범분야, 지속가능성 기준 등으로 대체평가 가능
	효율성	○	○	○	적용	
	지속가능성	○	-	○	적용	
파트너십		○	○	○	미적용	•적절성 기준 중 주인 의식에 포함 가능
범분야(필요 시)		○	○	○	미적용	

2. 정책기반 프로그램 차관

2.1. 적절성

적절성은 각 프로그램 차관의 성격과 지원 대상 및 지원 목적 사이의 적절성을 중심으로 평가한다. 다만, 산출물과 산출결과 사이의 인과관계 규명이 어렵고 정책 변경으로 인한 장기적이고 광범위한 여파가 있을 수 있다는 점에서 사업의 논리구조 적절성에 대해서는 다른 유형의 사업보다 신중하게 검토할 필요성이 있다.

가. 협력대상국 개발정책과의 부합성

정책기반 프로그램 차관 역시 개발협력 활동의 일부이므로, 협력대상국 지원 대상인 개발정책과의 부합성이 매우 중요하다. 특히, 정책기반 프로그램 차관의 경우, 정책 시행을 위한 환경을 조성하고 필요한 개혁조치를 안정적으로 정착시키는 것을 목적으로 하고 있으므로, 프로그램의 목표가 협력대상국 개발정책 실현에 기여하도록 선정되었는지를 점검할 필요성이 있다.

프로그램 차관 기간 중 차관과 관련이 있는 협력대상국 정책에 주요한 변화가 있었다면 이를 프로그램 차관에 반영하였는지 역시 점검한다. 이는 프로그램 차관을 여러 트랜치에 걸쳐 집행한 경우 특히 중요하다.

다른 개발협력 사업 평가와 마찬가지로 개발정책과의 부합성은 협력대상국 정부의 정책문서를 주요 근거로 하고, 정부 인사, 주수혜자 등 주요 이해관계자들과의 면담 또는 설문조사를 통하여 정책과의 부합성 여부를 확인한다.

나. 대한민국 및 EDCF 지원전략과의 부합성

정책기반 프로그램 차관이 대한민국과 EDCF의 국제개발 협력 정책 및 전략과 부합하는지를 점검한다. EDCF 지원전략과의 부합성은 중장기 운영전략, 기후변화 등 전반적인 이슈와의 부합성을 바탕으로 판단한다. 협력대상국이 중점협력국인 경우 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)과의 부합성 역시 평가한다.

다. 프로그램 설계 및 수행의 적절성

지원 목적을 고려했을 때 정책기반 프로그램 차관이 가장 적절한 지원수단이었는지에 대한 여부를 점검한다. 이는 정책기반 프로그램 차관 지원을 위한 수요 분석이 적절하였는지에 대한 근본적인 판단으로, 정책기반 프로그램 차관 승인 당시의 상황을 고려하였을 때 기술협력, 개발사업 차관 등 다른 협력 방식으로의 지원보다 더 적절한 지원 방식이었던 지에 대해 평가한다.

정책과제의 선택이 사업 목적 달성에 적절하였는지, 각 단계의 지표는 적절히 선정되었는지를 중심으로 평가한다. 정책과제의 수가 너무 많아 협력대상국의 부담이 가중되지는 않았는지, 각 과제의 선정에서 협력대상국의 개발우선순위가 고려되었는지 등을 검토할 수 있다.

만약, 정책과제 선정 또는 사업 기간 조정 등 시행 중 사업 계획의 변경이 있었다면 이 변경이 사업의 효과성을 높이는 방향으로 진행되었는지 역시 이 하위기준에서 평가한다. 이는 정책기반 프로그램 차관으로 지원되는 정책의 변화 및 수요에 대한 적절한 대응을 포함한다.

라. 협력대상국의 주인의식

정책기반 프로그램 차관의 경우, 협력대상국의 주인의식은 정책과제 도출 및 이행에 있어 가장 중요한 요소이다. 협력대상국의 주인의식은 프로그램 차관 준비 및 이행기간 중 나타난 협력대상국 정부의 적극성을 중심으로 판단한다.

정책과제 선정에 있어서 주도적인 역할의 수행, 논리 근거의 제시, 이행 후 증빙의 제시 등의 제출 과정을 중심으로 판단한다. 또한 협력대상국 내 정부 관계자간 협력이 잘 이루어졌는지 역시 평가 대상에 포함된다.

■ 적절성 평가 예시

〈ADB, 쿡 제도 재난 복원력 프로그램 (1차, 2차)〉

- 프로그램 개요

ADB가 태평양 도서국가인 쿡 제도의 재난 복원력(Disaster Resilience) 향상을 위해 지원한 정책기반 프로그램 차관. 기후 변화의 영향과 자연재해로 촉발된 재정위험에 대한 대응력 향상이 주목적이었으며, 재난 위험관리를 위한 정책 및 제도적 장치 강화, 재해 및 기후 위험에 대한 물리적 자산의 복원력 향상, 재난 위험 자금 조달을 위한 수단 범위 확대 등을 정책과제로 선정하였음. 프로그램 차관 지원금이 정책과제 충족 시에 바로 지급되지 않고, 재해 발생 시 지급하는 조건으로 설계된 것이 특징임.

- 적절성 평가 결과: 매우 적절(Highly Relevant)

○ 완공보고서와 평가보고서 모두 적절성에 “매우 적절” 등급을 부과

- 판단근거: 효과적인 목표달성을 위한 사업 설계, 수요변화에 대한 적절한 대응

- 정책과제와 산출결과 사이의 논리연결이 1차 차관의 경우 다소 난해하나 적절히 구성되어 목적 달성에 기여하였음.
- 프로그램 기간 중 발생한 코로나-19 범유행을 대응하기 위해 프로그램의 지원범위를 보건관련 재난으로 확대하여, ADB의 프로그램 자금 지급으로 쿡 제도 정부가 코로나-19의 영향에 효과적으로 대응할 수 있도록 지원하였음.

〈ADB, 베트남 공공지출 품질개선 프로그램 (하위 프로그램 1)〉

- 프로그램 개요

ADB가 베트남의 인프라 공급 및 관련 서비스 강화를 위한 정부 정책을 지원하기 위해 승인한 프로그램 차관. 하위 프로그램 1은 공공 인프라 투자에 대한 국내 입법 및 규제 프레임워크 업그레이드 관련 문제해결을 위해 지원됨. 목적된 산출물은 (i) 공공재원의 생산성 증대, (ii) 재정리스크 파악 및 관리 강화, (iii) 예산 집행에 대한 감독 및 모니터링 및 평가(M&E) 개선 등이었음.

- 평가 결과: 일부 적절(Less than Relevant)

- 판단근거: 정책기반 프로그램 차관을 이용한 지원 근거 부족

- 거시재정 환경 변화 및 하위 프로그램 2, 3가 기술협력으로 대체 등을 고려했을 때, 정책기반 프로그램 차관 방식을 사용할 필요성이 크지 않았음.
- 프로그램의 기대효과는 베트남의 개발정책 목표, ADB의 상위목표와 잘 연계되어 있었으나, 본 차관의 목표를 정책기반 프로그램 차관을 이용하여 지원할 정당성은 약함.
- 공공투자 비효율성 측정 시 공공지출과 재정책임성 평가(Public Expenditure and Fiscal Accountability Assessment, PEFA)를 적용한 것은 선행연구를 통해 충분히 증명되지 않은 방식으로, 분석결과의 의미가 불명확함. 그러나 프로그램 차관 필요성의 근거로 PEFA 결과에 크게 의존하여 프로그램 지원의 적절성 자체가 약화되었음.

2.2. 일관성

정책기반 프로그램 차관의 경우, 국가 정책의 특성 상 여러 다른 정책 및 개발활동과의 상호영향이 발생할 수 있다. 일관성의 경우 고려 범위가 무한히 넓어질 수 있으므로, 평가의 목적에 따라 평가 범위를 미리 한정하여 진행하는 것이 적절하다.

가. 내부일관성

내부일관성의 평가범위는 EDCF 차관 사업으로 한정하여 평가하며, 정책기반 프로그램 차관의 목적이 EDCF가 해당 국가에 지원한 타 사업들과 상승효과를 낼 수 있는 것인지, 또는 서로 효과를 저해하는 위험이 있는지 여부를 검토한다.

EDCF의 경우 일부 국가를 제외하고 지리적/시간적으로 상호영향을 미칠만한 프로젝트가 있는 경우가 드문 경우가 많으며, 이 경우 내부일관성에 대한 평가는 생략한다. 다만, 근시일 내에 승인될 것으로 예상되는 EDCF 사업이 있을 경우, 또는 정책 환경 조성으로 사업발굴의 가능성이 생기는 경우 등에는 정책기반 프로그램 차관으로 인해 조성된 환경이 후속사업에 미칠 영향에 대해 평가할 수 있다.

나. 외부일관성

협력대상국 정부의 타 정책 사업들과 타 원조기관이 시행한 사업들과의 관계를 점검한다. 이때에는 프로그램의 효과가 서로 영향을 줄 수 있는 시기인지 고려하여 EDCF가 지원한 정책과 관련이 높은 분야에 대한 지원을 중심으로 한정하여 평가한다.

외부일관성을 판단할 때에는 1) 타 원조기구의 지원이 이루어지지 않은 분야에 대한 지원 여부, 2) 동일 분야 지원 시 서로 상승효과가 있었는지와 사업 계획 시 이에 대한 고려가 있었는지 등에 대한 여부를 검토한다. 또한, 외부일관성은 EDCF 지원으로 조성된 정책 환경이 타 원조기구의 활동에 미칠 수 있는 영향도 포함하여 평가할 수 있다.

2.3. 효과성

효과성은 정책과제의 이행정도와 단기성과의 달성정도를 기준으로 판단한다. 목표치 달성 여부의 경우, 확인이 어렵지 않으나 정책과제에서 산출결과로 이어지는 효과의 검증이 효과성 판단에서 가장 큰 어려움으로 작용할 가능성이 있다.

가. 정책과제 이행 정도

정책과제의 이행은 지원금의 지급조건이므로, 정책과제의 이행 정도는 효율성 평가와도 연관이 있다. 만약 정책과제가 프로그램의 목적 달성을 위해 승인이후 변경되었다면, 최종 변경된

정책과제를 기준으로 하여 이행정도를 판단한다.

나. 단기성과(산출결과)의 달성정도

EDCF 평가매뉴얼을 참고로 하여 평가한다. 단, 개발사업 차관에 비해 프로그램 산출결과 목표 지표 점검을 위한 데이터의 확보가 어려울 수 있으므로 이에 유의한다.

효과성을 확인할 때에는 주수혜자 내에서 프로그램의 수혜가 서로 다르게 나타나는 지에 대한 여부를 확인하고, 결과가 상이하다면 이의 원인에 대해 분석하여 평가에 반영하도록 한다.

2.4. 효율성

정책기반 프로그램 차관의 효율성을 다른 개발사업 차관과 같이 기간 내 집행, 예산 범위 내의 집행을 정량적으로 평가하고, 이와 더불어 지원의 적시성, 정책 매트릭스에 합입된 조치 이행의 적시성 등을 정성적으로 고려하여 평가등급을 조정한다.

■ 효율성 평가 예시

〈ADB, 몽골 사회복지 지원 프로그램〉

- 평가 결과: 매우 효율적(Highly Efficient)
- 판단근거: 정책과제의 신속한 이행, 프로그램의 신속한 종료
 - 모든 정책과제가 예상보다 9개월 일찍 이행되었음. 두 번째 트랜치 승인이 신속하게 이루어질 수 있었으며, 프로그램이 예상보다 6개월 일찍 완료

〈ADB, Khadi Reform and Development 프로그램〉

- 평가 결과: 일부 효율적(Less than Efficient)
- 판단근거: 이행지연(6년 이상)
 - 정책과제 이행이 6년 이상 지연되었음. 6년 동안 계획 금액의 13%만 이행되었음.

2.5. 지속가능성

정책기반 프로그램 차관은 개발사업 차관과 달리 물리적인 산출물이 없다. 따라서 정책기반 프로그램 차관의 지속가능성은 프로그램 차관으로 인해 변화된 정책 환경 및 이의 효과의 지속가능성을 염두에 두고 평가한다.

평가 시 정책 입안 및 시행에 관련된 이해관계자들의 정치적인 지원 및 책무성, 개혁 성과의

유지를 위한 제도적·재정적 역량, 정책, 법률·규제 등의 다방면에 대해 검토한다. 특히 협력대상국 정부의 정권교체 등 정책 지속에 크게 영향을 줄 수 있는 사항에 대해서는 주의하여 평가한다.

■ 지속가능성 평가 예시

〈ADB, 쿡 제도 재난 복원력 프로그램 (1차, 2차)〉

- 평가 결과: 지속가능(Likely Sustainable)
- 판단근거: 이해관계자의 지속의사 및 정책적인 지속의지 표명
 - 재해 위험 관리를 위한 제도적 프레임워크 개혁에 대한 약속을 이행
 - 보건 관련 비상사태 및 자연재해에 대응하기 위한 정책 조치를 포함하는 태평양 도서지역 회원국을 위한 지역 프로그램에 참여하여 지속의지 표명

〈ADB, 베트남 공공지출 품질개선 프로그램 (하위프로그램 1)〉

- 평가 결과: 일부 지속가능(Less than Sustainable)
- 판단근거: 개혁효과 부족, 프로그램과의 인과관계에 대한 근거 부족
 - 글로벌 경쟁력 지수 상의 베트남 순위 하락 등을 고려했을 때 인프라의 지속적인 개선이나 개혁이 기대에 미치지 못했음.
 - 베트남의 각종 개혁 정책은 지속될 것으로 판단되나, 이 조치들이 공공지출 품질개선 프로그램의 효과로 볼 근거가 부족.

2.6. 범분야 이슈

프로그램의 계획 및 실행이 계획한 효과 이외에 주로 의도하지 않았던 파급효과가 있었는지를 소외계층, 젠더 등에 미친 영향을 중심으로 조사·분석한다. OECD/DAC 기준 해석에 의하면 이 부분은 원래 영향력(Impact) 기준에서 평가되어야 하나 대부분의 EDCF 사후평가가 영향력의 일부인 중장기 효과가 나타나기 전에 시행되므로, 영향력 기준을 적용하기보다 범분야 이슈에서 중점적으로 분석한다.

2.7. 파트너십

파트너십은 협력대상국 정부와 EDCF 간 협력에 대한 평가로, 진행된 프로그램 차관 프로세스 중 양자간의 협력 과정에 대해 기술하는 부분이다. 정책기반 프로그램 차관은 개발협력 차관과 비교하여 준비과정 중 양자간의 협력이 매우 긴밀하게 진행되어야 하므로, 정책기반 차관

평가에서 협력 과정에 대한 분석 및 기록을 고려해볼 수 있다.

평점은 부여하지 않으며, 단독 기준으로 사용되지 않을 시 적절성의 주인의식 부분에 포함시켜 평가한다.

3. 긴급대응 프로그램 차관

EDCF 긴급대응 프로그램 차관의 기본 구성은 정책기반 프로그램 차관과 동일하다. 두 차관 모두 정책과제의 이행을 근거로 약정된 지원금이 지급된다. 다만, 긴급대응 프로그램 차관의 경우, 협력대상국이 당면한 위기의 해결에 주 목적을 두고 있으므로 지원금의 적기 지급을 위해 정책과제의 수 및 종류가 정책기반 프로그램 차관에 비해 간소한 편이다.

3.1. 적절성

긴급대응 프로그램 차관의 주목적은 협력대상국의 당면 위기(예: 전염병 범유행) 극복 지원에 있다. 따라서 개발수요는 일상적인 장기적인 변화가 아닌 현 상황의 문제 해소를 중심으로 파악하며 정책 이행 시기와의 부합성이 매우 중요하다.

가. 협력대상국 위기관리 정책과의 부합성

긴급대응 프로그램 차관에 있어서 대응 수요에 대한 부합성은 특정 위기관리를 위해 협력대상국이 도출한 정책과 이의 우선순위에 대한 부합성을 기준으로 판단한다. 판단 근거는 프로그램 차관 신청서, 심사승인서, 프로그램 차관 신청 전후로 발간된 협력대상국의 정책문서 등을 분석하고, 이해관계자 인터뷰를 통해 부족한 사항을 보완한다.

긴급대응 프로그램 차관의 경우, 정책과제의 이행 부처와 재정 지원을 받은 예산을 사용하는 부처가 다를 수 있으므로, 두 부처의 정책 부합성에 대한 판단이 다를 수 있다. 이 경우, 프로그램 시행을 위하여 취한 정책과제가 위기관리의 우선순위에 얼마나 부합하는 지를 우선 판단하여 적절성을 평가한다.

긴급대응 프로그램 차관의 특성 상 위기 상황 시 급박하게 변화하는 상황에 따라 정책과제의 우선순위가 변경될 수 있으며, 상황에 따라서 프로그램 차관의 구성 내용에 반영될 필요성이 있을 수 있다. 프로그램 중 나타나는 수요변화의 반영 정도 역시 정책 부합성에서 평가한다.

나. EDCF 위기지원 전략과의 부합성

EDCF 위기지원 전략의 국가 및 분야 우선 순위에 따라 프로그램 차관이 심사·시행 되었는지를 평가한다.

코로나-19 범유행은 범유행 대응을 위해 EDCF의 전략이 수립된 경우이나, 국지적인 위기, 즉 단일 협력대상국의 단기간 위기에 대응하는 프로그램 차관의 경우 대응전략 없이 지원될 수 있다. 이 경우, 위기지원 전략 부합성에 대한 평가는 생략한다.

다. 프로그램 설계 및 수행의 적절성

프로그램 설계와 수행의 적절성은 성과관리 프레임워크 상에 나타난 지원 논리를 바탕으로 평가한다. 특히 프로그램 차관의 목적인 산출결과와 정책과제, 사업의 추진 배경 등의 사이에 논리 관계가 명확한지, 이를 측정하는 지표는 적절하게 선택되었는지를 중심으로 평가한다. 다만, 일반적인 정책 기반 프로그램 차관과 달리 긴급대응 프로그램 차관의 경우, 정책과제의 시행이 효율적이고 필수적인 것으로 이루어져 있는지를 중심으로 평가한다.

긴급대응 프로그램 차관의 산출결과는 대부분 위기의 해소 상태 또는 해소를 위해 필수적으로 해결되어야 하는 조건들에 초점을 맞추고 있다. 예를 들어, 코로나-19 긴급대응 프로그램 차관의 경우, 대부분의 산출결과는 치료한 환자의 수, 사망률보다는 시행한 검사 수 등을 주요 산출결과 지표로 선정하였다. 이는 산출결과의 하부준위로, 통상적인 정책기반 프로그램 차관에서는 산출결과라기 보다는 산출물의 지표로 분류될 수 있는 수준이다. 그러나 긴박한 상황에 대한 대응을 효율성 있게 시행하기 위한 최소한의 성과관리라는 측면에서 산출결과 지표의 적정성은 준위의 적정성 보다는 대응하려는 목적과의 상관성을 중심으로 파악한다.

라. 협력대상국의 주인의식

긴급대응 프로그램 차관의 지원금이 다른 부처에도 지원되는 일반예산으로 통합되는 만큼, 프로그램 차관의 주요 정책과제를 이행하는 부처의 주인의식이 적절히 유지될 수 있도록 노력할 필요성이 있다.



■ 적절성 평가 예시: EDCF 방글라데시 코로나-19 긴급대응 프로그램 차관 완공평가⁷⁾

- 프로그램 지원배경

2020.10월 승인된 긴급대응 프로그램 차관으로 코로나-19 긴급대응 정책 수립, 국가방역체계 구축 및 의료 인프라 확충, 감염병 대응 역량강화 등을 지원하기 위해 지원된 프로그램 차관임.

방글라데시는 2020.3월 '방글라데시 코로나-19 준비·대응계획'을 발표하고, 전방위적 코로나-19 감시·대응체계의 운영을 위하여 EDCF를 포함한 주요 공여기관 앞 긴급 예산지원을 요청하였으며, EDCF는 2020.4월 우리 정부의 EDCF를 활용한 개발도상국 코로나-19 대응자금 긴급지원 결정 직후 방글라데시 정부와의 협의를 통하여 본건 프로그램 차관 지원을 결정하였음.

- 완공평가 결과: 매우 적절

- 판단근거

- 자체 계획의 수립과 이에 근거한 예산 지원 및 이행과제의 선정
 - 방글라데시의 위기관리 계획 수립: WHO의 코로나-19 범유행 선언 직후인 2020.3월 '방글라데시 코로나-19 준비·대응계획'을 발표
 - 방글라데시 정부는 동 계획의 이행을 위하여 EDCF를 포함한 주요 공여기관 앞 긴급 예산지원을 요청하였음.
 - 또한, 한·방 양측은 '방글라데시 코로나-19 준비·대응계획' 상 이행과제를 중심으로 본건 프로그램 정책과제를 구성하여 본건 프로그램과 방글라데시 코로나-19 대응전략과의 부합성을 극대화
- 정부 자체 판단에 의한 우선순위 부여 및 이행
 - 방글라데시 정부는 본건 프로그램을 EDCF 최우선 협력사업으로 식별하여 2020.6월 차관도입을 신청하였으며, '방글라데시 코로나-19 준비·대응계획'에 입각하여 본건 프로그램 정책과제 및 성과관리 프레임워크 수립을 제안하였음.
 - 본건 프로그램 설계 시 '방글라데시 코로나-19 준비·대응계획'에 따라 전국토·전국민을 대상으로 한 전방위적 코로나-19 감시·대응체계 구축 및 이행 지원이 구상되었으며, 실제 프로그램 역시 전국·국민 일반을 대상으로 수행되었음.
- 방글라데시 정부의 자체 평가
 - 2022.10월 이해관계자 인터뷰 시, 주요 관계자 역시 본건 프로그램과 방글라데시 코로나-19 대응전략 간 부합성을 높이 평가함.

7) 본 가이드라인의 주적용 대상은 사후평가이나, 현재 진행된 EDCF 긴급대응 프로그램 차관의 예시가 완공평가에 한정되어 있어 사례로 완공평가를 사용

3.2. 일관성

가. 내부일관성

긴급지원이 제공된 협력대상국 내에 EDCF가 지원한 다른 차관 사업이 있는 경우, 긴급대응 프로그램 차관과 타 EDCF 차관 간의 관계를 평가한다. 시·공간적으로 상호영향을 미칠만한 프로젝트가 없는 경우, 내부일관성 평가는 생략한다.

나. 외부일관성

다른 공여기관이 지원한 공적원조, 특히 긴급대응과의 상승효과 또는 상호충돌 여부를 평가한다. 긴급상황 발생 시, 위기의 긴박성과 복잡성, 이로 인한 현장에서의 혼란으로 인해 원조가 조화롭게 이루어지기 어려울 수 있다. 따라서 긴급대응 프로그램 차관 평가 시 외부일관성은 매우 중요한 평가 기준이 된다.

외부일관성을 판단할 때에는 1) 타 원조기구의 지원이 이루어지지 않은 분야에 대한 지원 여부, 2) 동일 분야 지원 시 서로 상승효과가 있었는지와 사업 계획 시 이에 대한 고려가 있었는지 등에 대한 여부를 놓고 검토한다.

■ 외부일관성 평가 예시: 방글라데시 코로나-19 긴급대응 프로그램 차관 완공평가

- 완공평가 결과: 개발파트너와의 원조조화 및 협력 - 매우 적절
- 판단근거
 - 타 양자/다자 기관과의 원조 조화가 잘 이루어짐.
 - 방글라데시 정부는 2020.3월 국내 코로나-19 확진자 최초 발생 및 WHO의 코로나-19 범유행 선언 직후, UN 등과의 신속한 공조로 '방글라데시 코로나-19 준비·대응 계획'을 수립하였으며, WHO, UNICEF, World Bank, ADB 등 주요 다자기관을 동 계획의 이행 협력 기관으로 결정
 - EDCF 역시 국제사회의 방글라데시 코로나-19 긴급방역 대응 지원 노력에 동참하는 방향으로 본건 프로그램 차관을 지원하였으며, 주요 정책과제 및 결과목표 설정 시 타 공여기관 지원활동과 조화를 이루는 데 집중

3.3. 효과성

긴급대응 프로그램 차관의 효과성은 다른 차관 사업과 마찬가지로 사전에 협의된 정책과제 및 산출결과에 대한 이행 정도를 기준으로 효과성을 판단한다. 효과성을 확인할 때에는 주수혜자 내에서 프로그램의 수혜가 서로 다르게 나타나는 지에 대한 여부를 확인하고, 결과가 상이하다면 이의 원인에 대해 분석하여 평가에 반영하도록 한다.

가. 정책과제 이행 정도

사전에 협의한 정책과제의 이행 정도를 확인한다. 정책과제 이행은 프로그램 차관의 지급 조건이므로 정책과제의 이행은 효율성에도 관련이 깊다.

나. 단기성과(산출결과)의 달성정도

개발사업 차관과 마찬가지로 산출결과 지표의 달성을 확인한다.

■ 효과성 평가 예시: 방글라데시 코로나-19 긴급대응 프로그램 차관 완공평가

- 완공평가 결과: 매우 효과적

- 판단근거

- (정책과제) 방글라데시 코로나-19 긴급대응 관련 7개 정책과제 이행 완료
 - 방글라데시 정부는 2020.10월 중 7개 정책과제를 모두 달성하였으며, 사업완공보고서(Project Completion Report, PCR) 제출 시 2021.6월 기준 산출물 추가 달성결과를 제출하는 등 2020~21년 중 코로나-19 긴급방역 대응을 위하여 지속 노력한 것으로 관찰됨.
- (산출결과) 계획한 코로나 대응 관련 3개 산출결과 지표 목표치 모두 달성
 - 방글라데시 정부는 양·다자 주요 공여기관과의 협력을 통하여 '방글라데시 코로나-19 준비·대응계획'의 이행 노력을 지속 경주하였으며, 그 결과 우수한 산출결과를 시현할 수 있었던 것으로 관찰됨.

3.4. 효율성

긴급대응 프로그램 차관의 지원 목적은 위기 대응에 있으므로, 효율성에 대한 평가는 위기 대응을 위한 신속한 지원에 초점을 두고 평가한다.

효율성 판단 근거는 계획 대비 사업 시행기간을 근거로 판단한다. 여기에 더해, 긴급대응 프로그램 차관의 경우, 차관신청서 발급 및 정부지원방침 결정 후 L/A 발효까지 사업 준비 기간의 신속성 역시 주요 판단 근거로 이용하며, 타 EDCF 차관 대비 신속성을 염두에 두고 판단한다.

■ 효율성 평가 예시: 방글라데시 코로나-19 긴급대응 프로그램 차관 완공평가

- 완공평가 결과: 매우 효과적

- 판단근거

○ 프로그램 시행 효율성

- (프로그램 수행기한) 본건 프로그램 수행기한은 최초 2021.6월로 계획되었으나 2020.10월 중 정책 과제 7개 달성이 확인되어 프로그램의 조기 수행이 완료되었음.
- (인출기한) 최초 인출기한은 2021.6월로 계획되었으나 2020.10월 중 정책과제의 달성이 완료되어 2020.12월 중 차관자금 전액이 조기 인출되었음.
- (자원과정의 효율성) 본건 차관신청서 발급 후 L/A 발효까지 201일, 정부지원방침 결정 후 L/A 발효까지 64일이 소요되어, 코로나-19 범유행 영향에도 불구하고 그간 EDCF 지원 평균 소요일수와 비교 시 차관지원 절차 신속 진행
'10년 이후 EDCF 차관 승인 15건의 차관신청서 발급 후 L/A 발효 시까지 평균 소요일수 : 470일, 정부지원방침 결정 후 L/A 발효 시까지 평균 소요일수: 351일
- (타기구와 비교) 타 기구와 비교 시 EDCF의 지원 신속성이 높지 않았음. ADB는 2020.5월, AIIB는 2020.6월, JICA는 2020.8월 중 차관자금 지출을 완료함.
ADB가 방글라데시 코로나-19 예산 긴급자원을 주도하였으며, AIIB 및 JICA는 별도 정책과제 구성 없이 ADB 협조 용자(Parallel Financing) 추진
- 본건의 경우 독자적 정책과제의 구성·확정 관련 실무협의 및 총리실 최종 승인 과정에서 추가 시간이 소요되었으며, 정부지원방침 결정 후 차관자금 지출 시까지의 차관사무 행정절차 소요기간 역시 상대적으로 길었음.

3.5. 범분야 이슈

사회재난에 대한 대응을 위한 긴급대응 프로그램 차관의 경우, 범분야 이슈를 취약계층 보호 및 젠더이슈를 중심으로 측정할 수 있다. 이때 범분야 이슈에는 주로 프로그램으로 인한 파급효과나 의도하지 않았던 효과 등을 중심으로 평가한다.

OECD/DAC 개정 평가 기준은 효과성 평가 시 사회계층 등 불평등으로 인한 차등적인 효과에 대해서 검토하도록 하고 있다. 따라서 사업이 목적으로 했던 효과(산출결과) 내에서 나타나는 취약계층 보호 및 젠더 이슈에 대해서는 효과성 기준을 적용하여 평가한다.

4. 결과기반 프로그램 차관

결과기반 프로그램 차관의 경우, 평가기준의 해석이 개발사업 차관과 매우 유사하다. 따라서 본 가이드라인에서는 각 기준별 해석은 생략하고, 평가 사례를 제시하여 평가자의 판단을 돕고자 한다.

4.1. 적절성

개발사업 차관과 같이 협력대상국 정부 정책, EDCF 전략, 프로그램 설계·시행의 적절성, 협력대상국의 주인의식에 초점을 두고 평가한다.

EDCF 지원전략과의 부합성은 중장기 운영전략, 기후변화 등 전반적인 이슈와의 부합성을 바탕으로 판단한다. 중점협력국의 경우, CPS와의 부합성을 근거로 포함한다.

프로그램 설계 및 수행의 적절성에서는 지출연계지표와 산출결과 지표 간의 적절성, 개발수요 또는 프로그램의 변경이 있었다면 이에 대한 대처 등을 평가한다. 결과기반 프로그램 차관을 사업 방식으로 선정한 것에 대한 적절성 역시 이 부분에서 평가한다.

■ 적절성 평가 예시: ADB, 인도네시아 수마트라 전력망 강화 프로그램

- 프로그램 지원배경

지속가능한 전기사용을 통한 인도네시아의 삶의 질 향상을 중장기 목적으로 하여 지원된 결과기반 프로그램 차관이었음. 인도네시아 전력망 강화를 위한 ADB의 포괄적인 중기지원 패키지의 일환인 프로그램으로, 수마트라 지역의 전력 공급 적절성과 신뢰성 향상, 기존 송배전 시스템 강화 및 확장, 성과 관리 및 이행 개선 등을 목적으로 지원되었음.

- 평가 결과: 적절함(Relevant)

- 판단근거: 높은 전략 부합성, 결과기반 프로그램 차관의 적절한 활용

- 인도네시아 에너지분야 발전계획 및 ADB의 전략에 모두 부합.
- 전력망 강화 효과를 고려했을 때 결과기반 프로그램 차관은 매우 적절한 지원 방식이었음.
 - 수마트라 전력망의 문제점에서 해결하고자 하였던 당면과제는 전력망(grid) 강화와 같은 결과 중심적이고 시스템 기반의 접근방식이 필요한 문제였음.
 - 투입물 대신 구체적이고 측정 가능한 결과의 전달을 강조하여 효율적이고 효과적인 목표 달성에 기여 하였음.
 - 인도네시아 전력공사(Perusahaan Listrik Negara, PLN)의 자체 시스템을 활용한 사업시행계획을 수립하여, 프로그램 활동이 본 프로그램 차관의 지리적 범위(수마트라)를 넘어 PLN의 제도적 역량과 운영 관행을 강화하는 데 직접적으로 기여하였음.

4.2. 일관성

가. 내부일관성

내부일관성의 평가범위는 EDCF 차관 사업으로 한정하여 평가하며, 결과기반 프로그램 차관의 목적이 EDCF가 해당 국가에 지원한 타 사업들과 상승효과를 낼 수 있는 것인지 또는 상호 간 효과를 저해하는 위험이 있는지 여부를 검토한다.

EDCF의 경우 일부 국가를 제외하고 시·공간적으로 상호영향을 미칠만한 프로젝트가 있는 경우가 드물며, 이 경우 내부일관성에 대한 평가는 생략한다.

나. 외부일관성

외부일관성을 판단할 때에는 1) 타 원조기구의 지원이 이루어지지 않은 분야에 대한 지원 여부, 2) 동일 분야 지원 시 서로 상승효과가 있었는지와 사업 계획 시 이에 대한 고려가 있었는지 등에 대한 여부를 놓고 검토한다.

4.3. 효과성

효과성은 개발차관 사업과 마찬가지로 사전에 협의된 성과관리 프레임워크 상의 지출연계지표를 포함한 산출결과 지표의 목표치 대비 달성률에 의해 평가한다.

4.4. 효율성

결과기반 프로그램 차관의 효율성은 다른 EDCF 차관과 같이 기간 내 집행, 예산 범위 내의 집행을 정량적으로 평가하고, 이에 더불어 지원의 적시성, 정책 매트릭스에 합의된 조치 이행의 적시성 등을 정성적으로 고려하여 평가등급을 조정한다.

■ 효율성 평가 예시: ADB, 인도네시아 수마트라 전력망 강화 프로그램

- 평가 결과: 효율적(Efficient)
- 판단근거: 인니 전력공사(PLN) 시스템 활용을 통한 비용 절감, 프로그램의 적기 이행
 - PLN의 자체 시스템 사용으로 인한 거래 비용 절감으로 효율성이 향상
 - 자금지출이 예정보다 약 1개월 앞당겨 발효되었으며, 프로그램은 예정대로 완료되었음.
 - 예산 내에서 프로그램이 완료 되었음. 수마트라와 자바 간 네트워크 연결이 취소되어 비용지출이 축소 되었으나, 프로그램의 지출연계지표, 비지출연계지표 및 시행계획 충족에는 영향을 주지 않았음.

4.5. 지속가능성

지속가능성은 프로그램의 산출결과 지속에 초점을 두고 평가한다. 결과기반 프로그램 차관의 산출결과 및 프로그램 차관 시행 중 강화된 협력대상국의 시스템 및 제도가 향후 효과의 유지에 어느 정도의 긍정적인 영향을 미칠 것인지와 함께 예상되는 위험요소와 이에 대한 대처방안의 유무에 대해서 종합적으로 판단하여 지속가능성을 평가한다.

■ 지속가능성 평가 예시: ADB, 인도네시아 수마트라 전력망 강화 프로그램

- 평가 결과: 지속가능(Likely Sustainable)
- 판단근거: 매출증가 및 공급 원가 절감을 통한 재정적 안정성 증가, PLN 시스템 및 역량 강화
 - 프로그램 결과 매출 증가로 인한 수익 상승 및 손실감소로 인한 공급원가 절감으로 채무 및 신규 자산의 운영 및 유지 가능. PLN은 정부의 지도 하에 프로그램 시행 기간 동안 적절한 재무 성과 유지.
 - 단, 코로나 범유행으로 인한 영향 및 향후 뉴노멀(New normal) 시기에 대한 대응 필요. 수요 증가율 감소와 통화 가치 하락에 대비할 필요성이 있음.

4.6. 범분야 이슈

범분야 이슈의 경우, 프로그램의 계획 및 실행이 계획한 효과 이외에 의도하지 않았던 파급효과가 있었는지를 소외계층, 젠더 등을 중심으로 평가한다.

OECD/DAC 개정 평가 기준은 효과성 평가 시 사회계층 등 불평등으로 인한 차등적인 효과에 대해서 검토하도록 하고 있다. 따라서 사업이 목적으로 했던 효과(산출결과) 내에서 나타나는 취약계층 보호 및 젠더 이슈에 대해서는 효과성 기준을 적용하여 평가한다.

부록

A. 평가 매트릭스 예시

B. 일관성 평가 시 관련성 고려범위

C. 프로그램 차관 사후평가 과업지시서 예시

부록

A. 평가 매트릭스 예시

■ 정책기반 프로그램 차관

평가 기준	평가항목	평가질문	지표 및 근거자료	조사 방법
적절성	협력대상국 개발 정책과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> 협력대상국이 개발을 위해 개혁하려는 분야와 부합하는가? 프로그램 기간 중 발생한 관련 정책 변화를 적절히 반영하였는가? 	협력대상국 개발전략, 심사보고서, 차관공여 계약서, 프로그램 완료 보고서, 협력대상국 통계자료, 직접조사 등	문헌조사 인터뷰
	대한민국 및 EDCF 지원전략과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램 내용이 대한민국 및 EDCF 지원전략 우선순위에 부합하는가? 		
	프로그램 설계 및 수행의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 정책과제 선정과 산출결과 사이의 논리적 연관성이 적절하였는가? 정책기반 프로그램 차관이 문제해결에 가장 적절한 지원 방식이었는가? 		
	협력대상국의 주인의식	<ul style="list-style-type: none"> 협력대상국 정부가 프로그램의 선정 등을 주도하였는가? 		
일관성	EDCF 정책/지원과의 일관성	<ul style="list-style-type: none"> EDCF가 지원한 타분야/동일분야 사업과 일관성이 있는가? 본 프로그램의 결과로 조성된 정책 환경이 향후 EDCF 사업에 긍정적인 영향을 줄 것인가? 	협력대상국 내 EDCF 사업관련 현황 및 자료, 타 공여기관 관련 사업 자료, 심사 보고서, 직접조사 등	문헌조사 인터뷰
	외부 개발파트너와의 원조조화 및 협력	<ul style="list-style-type: none"> 정책기반 프로그램 차관과 타 공여기관과의 원조조화 및 협력 정도는 어떠한가? 		
효과성/영향력	정책과제 이행 정도	<ul style="list-style-type: none"> 계획된 정책과제는 이행되었는가? 	심사보고서, 차관공여 계약서, 프로그램 완공 보고서, 직접조사 등	문헌조사 인터뷰 설문 (필요 시)
	단기성과의 달성 정도	<ul style="list-style-type: none"> 평가 시기까지 계획된 산출결과 목표는 모두 달성되었는가? (미달성/달성 요인은 무엇이었는가?) 산출결과가 주수혜자 집단 내에서 계층·젠더 간 (의도하지 않은) 차등적인 효과가 있는가? 		

평가 기준	평가항목	평가질문	지표 및 근거자료	조사 방법
효율성	프로그램 시행의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램은 계획된 기간 내에 완료되었는가? 	완공평가보고서 등	문헌조사 인터뷰
지속 가능성	정책환경 변화의 지속	<ul style="list-style-type: none"> 주요 의사결정자들은 프로그램 차관으로 개혁된 정책변화를 지속할 의지가 있는가? 프로그램 차관 효과 지속을 위한 정치적·재정적·제도적 환경은 마련되었는가? 	협력대상국 정책문서, 직접조사 등	문헌조사 인터뷰
파트너십	파트너간 협업과정의 효과성	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램 차관 선정 과정 중 파트너와의 협업은 원활히 이루어 졌는가? 프로그램 시행 중 주무부처 간 업무분담 및 협조가 잘 이루어 졌는가? 	완공보고서, 완공평가 보고서, 직접조사 등	문헌조사 인터뷰
범분야 이슈	취약계층 보호	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램 차관이 취약계층의 빈곤문제를 해결 또는 야기하였는가? 	완공보고서, 직접조사 등	문헌조사 인터뷰 설문 (필요 시)
	성주류화	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램 차관이 성평등 문제를 해결 또는 야기하였는가? 		
	환경	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램 차관이 환경문제를 해결 또는 야기하였는가? 		

■ 전염병 범유행 등 사회재난에 대한 긴급대응 프로그램 차관: 코로나 19 사례

평가 기준	평가항목	평가질문	지표 및 근거자료	조사 방법
적절성	협력대상국 위기관리 정책과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> 협력대상국의 코로나 대응 관련 우선순위 판단에 의하여 본건 프로그램이 추진되었는가? 프로그램 기간 중 발생한 관련 정책 변화를 적절히 반영하였는가? 	협력대상국 코로나-19 국가대응전략 심사보고서, 차관공여 계약서, 프로그램 완료 보고서, 협력대상국 통계자료 등	문헌조사 인터뷰
	대한민국 및 EDCF 위기지원 전략과의 부합성	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램 내용이 대한민국 및 EDCF 코로나 19 대응전략 우선순위에 부합하는가? 		
	프로그램 설계 및 수행의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 프로그램 지원목적에 맞게 프로그램 범위, 내용 등 계획이 적절하게 수립되었는가? 차관자금 지원 시기는 적절하였는가? 본 프로그램의 정책과제 및 성과관리 프레임 워크는 적절하게 수립되었는가? 주요 이해관계자의 수요가 반영되었는가? 		
	협력대상국의 주인의식	<ul style="list-style-type: none"> 협력대상국 정부가 프로그램의 선정 등을 주도하였는가? 		
일관성	개발파트너와의 원조조화 및 협력	<ul style="list-style-type: none"> 코로나-19 대응 관련 타 공여기관과의 원조 조화 및 협력 정도는 어떠한가? 	타 공여기관 관련 사업 자료, 심사보고서 등	문헌조사 인터뷰
효과성/영향력	정책과제 이행 정도	<ul style="list-style-type: none"> 정책과제가 당초 목표대로 이행되었는가? 	심사보고서, 차관공여 계약서, 프로그램 완공 보고서 등	문헌조사 인터뷰 설문 (필요 시)
	단기성과의 달성 정도	<ul style="list-style-type: none"> 목표하였던 산출결과(코로나-19 누적검사자 수, 코로나-19 회복 환자 수, 코로나-19 진단 PCR 장비 설치 실험실 수)가 달성되었는가? 정책과제 이행목표 달성 시 성공요인은 무엇이며 미달성시 실패요인은 무엇인가? 		
효율성	프로그램 시행의 효율성	<ul style="list-style-type: none"> 계획된 기간 내에 예산이 모두 집행되었는가? 프로그램 수행기간은 수행환경 등을 고려하여 적절하게 설정되었는가? 프로그램 지원과정(정책과제 선정, 차주국의 차관신청, 심사/승인 등)은 효율적으로 이루어 졌는가? 프로그램 진행 중 내·외부의 상황변화에 따른 예상치 못한 지연이 발생하였는가? 	심사보고서, 차관공여 계약서, 프로그램 완공 보고서 등	문헌조사 인터뷰
		<ul style="list-style-type: none"> 코로나-19 대응이 사회소의 계층(빈곤층 등) 에도 차별없이 이루어졌는가? 		
범분야 이슈	취약계층 보호	<ul style="list-style-type: none"> 코로나-19 대응이 사회소의 계층(빈곤층 등) 에도 차별없이 이루어졌는가? 	EDCF 사업관련 보고서	문헌조사 인터뷰 설문 (필요 시)
	성주류화	<ul style="list-style-type: none"> EDCF 전염병 대응사업이 성주류화와 불평등 해소에 기여하였는가 		

B. 일관성 평가 시 관련성 고려범위

해당 리스트는 일관성 기준 적용 시 고려 범위에 참고용으로 사용하기 위해 제공되었으며, 이외에도 평가대상이 되는 프로그램 차관의 특성에 따라 평가 대상 포함여부를 점검할 필요성이 있다. 특히 프로그램 차관 계획 시 문제분석 과정에서 고려되었던 연관 분야를 일관성 평가에 포함시키는 것이 적절하다.

■ 연관 분야

프로그램 차관 분야	연관 분야
교통	기후변화(완화·적응), 에너지, 보건·교육
보건	기후변화(적응), 교육
식수	기후변화(적응), 교육
수자원	기후변화(적응), 에너지, 교육
에너지	기후변화(완화), 수자원, 보건·교육

C. 프로그램 차관 사후평가 과업지시서 예시

I. 용역 안내

1. 개요

- 용역명 :
- 용역예산 :
- 용역기간 :

2. 용역수행지침

가. 평가원칙

- 한국수출입은행의 대외경제협력기금(EDCF) 분야평가는 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC) 평가원칙 및 국제개발협력 통합평가지침을 따름.
 - EDCF 평가 수행 시 공정성, 독립성, 신뢰성, 유용성, 파트너십, 품질관리의 원칙을 준수하여야 함. ([별첨] EDCF 평가매뉴얼 참고)
- 평가에 적용되는 용어는 별도로 명시되지 않는 한 EDCF 평가매뉴얼 및 EDCF 프로그램 차관 평가 가이드라인의 정의를 따름.

나. 평가기준

- 본 평가에 적용되는 평가기준은 OECD DAC 평가기준을 준용하며, 본 제안요청서, EDCF 평가매뉴얼 및 EDCF 프로그램 차관 평가 가이드라인의 정의를 따름.
 - 적절성, 일관성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성, 파트너십 및 범분야 이슈에 대해 평가를 시행하여야 함. 평가 시 영향력, 일관성, 파트너십, 범분야 이슈에 대해서는 평가등급을 부여하지 않음.
 - 이외에 평가자가 적절하다고 판단하는 평가기준이 있을 경우 한국수출입은행과 협의하여 평가기준을 추가할 수 있음.
- 본 평가에서 별도로 명시하는 용어의 정의는 다음과 같음.
 - (적절성) 프로그램 차관의 성격과 지원 대상 및 지원 목적 사이의 적절성을 뜻하며, ① 협력대상국의 개발정책과 EDCF 지원의 부합성, ② 대한민국 및 EDCF 지원전략과의 부합성, ③ 지원 목적 대비 프로그램 설계 및 수행의 적절성, ④ 협력대상국의 주인 의식 등으로 나누어 평가함.
 - (일관성) EDCF 프로그램 차관과 협력대상국 정책 및 타 공여국·기관 지원 활동과의 긍정적·부정적 상호영향을 뜻하며, 내부일관성과 외부일관성으로 나누어 평가함.
 - (효과성) EDCF 프로그램 차관이 협력대상국 정책환경 조성에 기여한 정도를 평가하는 기준으로

성과관리 프레임워크 상의 정책과제 및 산출결과 지표 목표 달성 여부를 중심으로 평가. 주수혜자 내에서 프로그램의 수혜가 서로 다르게 나타나는 지에 대한 여부를 확인하고, 결과가 상이하다면 이의 원인에 대해 분석함.

- (효율성) 정책과제의 이행 및 EDCF 지원 프로그램의 지원금 집행이 계획된 기간 내 적절히 이루어졌는지에 대해 평가
- (영향력) EDCF 프로그램 차관이 협력대상국 정책환경 조성 및 발전에 미치는 중장기 효과로, 기대하지 못한 효과와 부정적인 효과 역시 모두 포함하여 분석
- (지속가능성) EDCF 프로그램 차관으로 얻어진 순편익이 지속가능한 정도를 뜻함.
- (파트너십) EDCF 프로그램 차관 프로세스 중 양자 간 협력 과정에 대해 분석함.
- (범분야) 양성평등과 소외계층에 대한 기여가능성을 중심으로 평가함.

다. 역할과 책임

■ 평가용역팀

- 본 제안요청서의 과업내용을 완전히 숙지하고, 제안요청서에서 규정한 평가목적, 평가범위 등을 충실히 반영하여 평가수행계획서를 작성함.
- 한국수출입은행의 승인을 받은 평가수행계획서를 토대로 평가목적 달성을 위한 활동을 계획·수행하고 평가의 전 과정에서 평가품질을 유지함.
 - 평가용역팀은 평가품질 유지를 위해 한국수출입은행의 '평가보고서 품질관리 기준' (본 제안요청서 xx쪽)을 준수할 의무가 있음.
- 평가의 유용성을 위해 한국수출입은행과 제언사항에 대해 협의함.
 - 평가의 독립성과 상관없이 한국수출입은행과 평가용역팀 간 평가결과에 대한 해석이 서로 상이할 수 있음.
- 용역 수행과정에서 발생하는 안전사고의 책임은 평가용역팀에 있으며, 행정·기술 관련 제반비용 및 문제 처리는 평가용역팀이 부담함.
- 국외출장을 위한 여행자 보험을 가입하고 보상한도와 범위를 일정수준 이상으로 설정함. 또한, 외교부의 '위기상황별 대처매뉴얼'에 따라 안전지침, 위기상황대처, 여행경보제도 안내 등 안전관리를 자체 교육함.
- 본 용역 과업에 대해 하도급 계약을 체결할 경우, 반드시 하도급 계약 전에 한국수출입은행의 사전승인을 받아야 하며 재하도급을 원칙적으로 불허함.
- 본 용역의 결과물을 다른 어떤 목적으로도 활용할 수 없음.

■ 한국수출입은행

- 평가를 기획(평가목적 수립, 평가범위 규정, 평가질문 제시 등)하고 평가용역팀을 선정함.
- 평가용역팀에게 EDCF이 소유한 평가대상사업 자료 및 이해관계자 연락처를 제공함.
 - 평가용역팀은 한국수출입은행이 제공하는 이해관계자 연락처를 토대로 면담 등을 실시하되, 평가를 위해 추가로 면담이 필요하다고 판단되는 이해관계자가 있을 경우 한국수출입은행과 협의를 거쳐 면담을 실시함.
- 평가수행계획서, 문헌조사 결과보고서, 현지조사 수행계획서, 중간보고서 및 최종보고서를

검수·승인함.

- 평가수행계획서는 용역계약의 발효조건으로, 한국수출입은행은 평가수행계획서에 대해 보안을 요구할 수 있으며, 평가용역팀이 정당한 사유 없이 이를 이행하지 않을 경우 용역계약을 해지할 수 있음.
- 한국수출입은행은 본 용역에 대한 품질관리(quality control) 권한이 있음.
 - 한국수출입은행은 평가원칙 및 평가기준에 따라 평가목적이 달성되었는지 확인하기 위해 평가보고서 품질관리 기준에 따라 품질관리를 수행함.
 - 평가보고서 내용에 대해 전문가의 검토가 필요하다고 판단되는 경우, 외부위원 2인 이상으로 평가품질검토패널을 구성하여 공동으로 품질관리를 실시할 수 있음. 평가품질검토는 평가수행계획서(필요시), 중간보고서, 최종보고서(안)에 대해 정성평가로 실시되며, 상·중·하로 평가함.
 - 최종보고서(안)에 대한 적정성 평가 결과, 평가품질검토위원의 과반수 이상이 ‘하’를 부여한 경우 평가용역팀은 최종보고서(안)을 수정해야 함. 한국수출입은행 및 평가품질검토패널이 인정할 만한 정당한 사유 없이 평가용역팀이 최종보고서 수정분에 보완 요청사항을 반영하지 않을 경우 잔금 지급을 중단할 수 있음.

II 과업명세서(Terms of Reference: ToR)

1. 평가 목적

- EDCF 평가매뉴얼 및 EDCF 프로그램 차관 평가가이드라인에 따라 평가대상사업에 대한 사후 평가 실시 및 향후 유사사업 심사 시 적용할 수 있는 교훈·제언사항 도출
 - 평가대상사업의 성과에 대한 객관적·과학적 분석
 - 평가대상사업의 성공·실패요인 분석 등

2. 평가 범위

가. 평가대상 파악

- 평가용역팀은 한국수출입은행이 제공하는 평가대상사업 관련 자료, 협력대상국 및 타 공여 기관의 자료 등을 바탕으로 문헌조사를 실시하여 평가대상사업에 대해 파악함.

나. 평가계획 수립

- 평가기준별 평가질문(본 제안요청서 xx~xx쪽)을 토대로 세부평가질문을 작성함.
 - 모든 질문은 측정할 수 있도록 명확하게 정의되어야 함.
- 세부평가질문을 토대로 평가 매트릭스(evaluation matrix)를 수립함.

- 평가 매트릭스의 주요 내용은 세부평가질문, 개별질문에 대한 측정방법(목표, 지표 포함), 자료수집 및 분석방법, 자료출처 등임.

다. 평가 실시

- 평가 매트릭스를 토대로 평가대상사업의 성과에 대한 객관적·과학적 분석을 실시함.
- 평가대상사업의 성공·실패요인을 분석하고, 이를 토대로 향후 유사사업 심사 등에 적용할 수 있는 교훈(lessons learned)을 도출하고 구체적이고 실현가능성이 높은 제언사항(recommendations)을 제시함.
 - 교훈은 평가수행과정에서 확인된 여러 객관적 사실과 이에 대한 평가자의 주관적 해석에 대해 명확한 근거를 토대로 향후 유사사업 추진 시 참고할 수 있는 내용임.
 - 제언사항의 도출은 문제분석(problem analysis) 및 변화이론(Theory of Change)을 통한 원인(제언의 근거)과 결과(제언의 효과) 분석을 통해 이루어져야 함.
 - 제언사항은 교훈을 토대로 EDCF가 향후 동분야 프로그램 차관 사업에 적용할 수 있는 구체적·현실적 내용이어야 함.

라. 평가방법 및 참고자료

평가기준	평가방법	참고자료
적절성	<ul style="list-style-type: none"> • 성과관리 프레임워크 적절성 검토 <ul style="list-style-type: none"> - 산출물과 산출결과 사이의 사업 논리에 대한 검토 • 정성평가: 문헌조사 및 현장조사 (인터뷰 등) <ul style="list-style-type: none"> - 문헌을 중심으로 사전분석 후 인터뷰, 설문조사, 2차 자료조사, 측정 등을 통해 관련사항을 확인하는 삼각측량법 (triangulation) 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • 성과관리 프레임워크 <ul style="list-style-type: none"> - 산출물/산출결과 지표 - 사업 관련 정량지표 - SDGs 연계 지표 • EDCF, 협력대상국, 타 공여기관 발간자료 <ul style="list-style-type: none"> - 협력대상국 국가/지역 개발계획, 정책문서, 관련 법/체제 등 - 유사사업/동종분야 사업자료 - 사업심사보고서, EDCF 타 사업 평가보고서 등 • 사업이 제공한 서비스(산출물)에 대한 수요 관련 학술자료
일관성	<ul style="list-style-type: none"> • 정성평가: 문헌조사 및 현장조사 (인터뷰*) <ul style="list-style-type: none"> * 국내외 이해관계자(정책결정기관, 타 국제원조기구 등) 인터뷰 등 	<ul style="list-style-type: none"> • EDCF, 협력대상국, 타 공여기관 발간자료
효과성	<ul style="list-style-type: none"> • 정량평가: 2차 자료 분석, 이해관계자(주 수혜자 등)에 대한 설문조사 등 • 정성평가: 문헌조사, 인터뷰 등 	<ul style="list-style-type: none"> • EDCF, 협력대상국, 타 공여기관 발간자료 <ul style="list-style-type: none"> - 사업심사보고서 - 완공평가보고서, 사업완공보고서 - 관련 통계자료, 학술자료 등 • 협력대상국의 증빙자료 • (산출결과 관련) 통계자료
효율성	<ul style="list-style-type: none"> • 정량평가: 사업비용에 대한 2차 자료 분석 • 정성평가: 사업기간 연장, 사업범위 변경 등의 사유 등에 대해 인터뷰, 설문조사, 문헌조사 등 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • EDCF, 협력대상국, 타 공여기관 발간자료 <ul style="list-style-type: none"> - 사업심사보고서 - 완공평가보고서, 사업완공보고서 - 기타 사업관련문서 - 협력대상국 측 정책결정 과정 문서 등 정책과 제 시행관련 문서 등

평가기준	평가방법	참고자료
영향력	<ul style="list-style-type: none"> 정량평가: 2차 자료 분석, 이해관계자(주 수혜자 등)에 대한 설문조사 등 정성평가: 문헌조사, 인터뷰 등 	<ul style="list-style-type: none"> EDCF, 협력대상국, 타 공여기관 발간자료 <ul style="list-style-type: none"> - 사업심사보고서 - 완공평가보고서, 사업완공보고서 - 관련 통계자료, 학술자료 등 (중장기 효과 관련) 통계자료
지속 가능성	<ul style="list-style-type: none"> 정량평가: 설문조사 실시 또는 2차 자료 분석 정성평가: 현장조사(관찰, 인터뷰), 문헌조사(예산, 지출, 제도적 근거 등) 	<ul style="list-style-type: none"> EDCF, 협력대상국, 타 공여기관 발간자료 <ul style="list-style-type: none"> - 정책 지속에 대한 수요 - 관련 분야에 대한 EDCF, 협력대상국, 타 공여기관 활동 - 관련 법/제도의 변화 등
파트너십	<ul style="list-style-type: none"> 정성평가: 문헌조사, 인터뷰, 관계기관 담당자 설문 등 	<ul style="list-style-type: none"> EDCF, 협력대상국 발간자료 <ul style="list-style-type: none"> - 완공평가보고서, 사업완공보고서
범분야	<ul style="list-style-type: none"> 정량평가: 2차 자료 분석, 이해관계자(주 수혜자 등)에 대한 설문조사 등 정성평가: 문헌조사, 인터뷰, 관계기관 담당자 설문 등 	<ul style="list-style-type: none"> EDCF, 협력대상국, 타 공여기관 발간자료 <ul style="list-style-type: none"> - 사업심사보고서 - 완공평가보고서, 사업완공보고서 - 관련 통계자료, 학술자료 등 (범분야) 통계자료

3. 평가대상사업 개요

■ 사업 개요

구분	내용
사업명	
지원금액 / 총사업비	
차관종류	
차주 / 사업실시기관	
사업목적	
사업범위	
사업추진 경과	

■ 사업 추진배경

■ 성과관리 프레임워크

4. 평가기준별 평가질문(안)

평가기준	평가질문
적절성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 협력대상국의 개발 우선순위 및 EDCF의 국별·분야별 전략과 일치 여부 <ul style="list-style-type: none"> - 협력대상국이 개발을 위해 개혁하려는 분야와 부합하는가? - 프로그램 기간 중 발생한 관련 정책 변화를 적절히 반영하였는가? - 프로그램 내용이 대한민국 및 EDCF 지원전략 우선순위에 부합하는가? ■ 사업 계획의 적절성 <ul style="list-style-type: none"> - 정책과제 선정과 산출결과 사이의 논리적 연관성이 적절하였는가? 사업 목적에 맞게 정책과제 및 지표가 적절하게 수립되었는가? - 프로그램 차관이 경제개발정도, 환경적 요인, 빈곤, 지방자치정도 등 협력대상국의 정치·사회·환경적 맥락의 특징을 적절히 반영하고 있는가? <ul style="list-style-type: none"> * 기술, 인프라, 조직·인력, 법·제도·정책의 관계 등 - 지원 목적을 바탕으로 판단하였을 때 프로그램 차관이 가장 적절한 목적달성 방식이었는가? 이외 기타 다른 형태의 차관 제공에 대한 고려가 필요했는가? - 협력대상국의 사전 수요 및 정책 환경에 대한 고려가 적절하였는가? - 프로그램 차관의 위험요인은 적절하게 고려되었는가? - 협력대상국의 관련 법제도, 전담 조직 정비상황 등이 고려되었는가? - 성과관리 프레임워크가 적절하게 수립되었는가? 〈변경이 있었을 경우〉 <ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 차관 범위 변경이 적절하게 이루어졌는가? - 프로그램 차관 범위 변경의 이유와 목적은 타당했는가? - 프로그램 차관 변경(산출물 변경, 주주혜자 또는 위치 변경)이 내·외부의 변화를 반영하는가? ■ 협력대상국 주인의식 <ul style="list-style-type: none"> - 협력대상국이 사업의 선정 및 정책과제 선정 등을 주도하였는가?
일관성	<ul style="list-style-type: none"> ■ EDCF 정책/지원과의 일관성 <ul style="list-style-type: none"> - EDCF가 지원한 타분야/동일분야 사업과 일관성이 있는가? - 본 프로그램의 결과로 조성된 정책 환경이 향후 EDCF 사업에 긍정적인 영향을 줄 것인가? ■ 외부 개발파트너와의 원조조화 및 협력 <ul style="list-style-type: none"> - 본 프로그램 차관과 타 공여기관과의 원조조화 및 협력 정도는 어떠한가?
효과성/영향력	<ul style="list-style-type: none"> ■ 산출물 <ul style="list-style-type: none"> - 정책과제는 계획대로 이행되었는가? - 초과달성 또는 미달성된 경우 그 이유는 무엇인가? - (사업계획 변경이 있었다면) 변경된 정책과제가 달성되었는가? ■ 산출결과 <ul style="list-style-type: none"> - (평가 시기까지) 산출결과 목표가 달성되었는가? - 산출결과 목표 달성시 성공요인은 무엇이며 미달성시 실패요인은 무엇인가? - 프로그램 차관에 따른 의도치 않은 단기적 영향이 존재하는가? 특히 산출결과가 의도하지 않게 계층(젠더, 사회경제 계층, 소수민족 등)간 차등적으로 나타나지는 않았는가? - 프로그램 차관에 긍정적·부정적 영향을 미치는 내·외부 요소가 존재하는가? ■ 중장기성과 및 파급효과 <ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 차관이 의도한 중장기 성과를 달성하였는가?(평가 시기에 따라서는 할 가능성이 있는가?) - 의도하지 않은 파급 효과는 무엇인가?
효율성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 프로그램 시행 효율성 <ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 차관은 계획된 기간 내에 완료되었는가? <ul style="list-style-type: none"> • 계획된 기간 내에 정책과제를 달성하였는가? • 산출결과는 예상대로 나타나고 있는가? - 기간은 프로그램 차관의 환경(예: 법제도 변경에 소요되는 기간 등) 등이 고려되어 설정되었는가? - 프로그램 차관 진행 중 내·외부의 상황변화에 따른 예상치 못한 지연이 발생하였는가? - 프로그램 차관 지연에 대해 적절한 대처가 있었는가?

평가기준	평가질문
지속 가능성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 정책환경 변화의 지속 - 주요 의사결정자들은 프로그램 차관으로 개혁된 정책변화를 지속할 의지가 있는가? - 변화된 정책에 영향을 미칠만한 정치적 위험은 없는가? - 정책변화 지속을 위해 필요한 제도적·재정적 역량이 있는가? - 관련 법률·규제 등에 해결되지 않은 문제는 없는가?
파트너십	<ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 차관 선정 과정 중 파트너와의 협업은 원활히 이루어 졌는가? - 프로그램 시행 중 주무부처 간 업무분담 및 협조가 잘 이루어 졌는가?
범분야 이슈	<ul style="list-style-type: none"> - 프로그램 차관이 취약계층의 빈곤문제를 해결 또는 야기하였는가? - 프로그램 차관이 성평등 문제를 해결 또는 야기하였는가? - 프로그램 차관이 환경문제를 해결 또는 야기하였는가?



EDCF 프로그램 차관 평가 가이드라인

[07242] 서울특별시 영등포구 은행로 38

TEL. 82-2-3779-6114 FAX. 82-2-784-1030

Copyright 2023 © Korea Eximbank, All rights reserved