



수원국 시스템 활용을 위한 위험관리 및 사업성과 제고 방안

2016. 11

**수원국 시스템 활용을 위한
위험관리 및 사업성과 제고 방안**

2016. 11

한국국제협력단(KOICA)

저 자

박 인 혜

주요경력

- KOICA 연구개발팀 연구원 (ihpark13@koica.go.kr)
- 연세대학교 국제대학원 국제협력학 석사

주요 연구 실적

- ▷ 박인혜. (2015). PBA와 수원국 시스템 활용 연구 : 수원국 시스템 리스크 관리를 중심으로. 성남: 한국국제협력단.
- ▷ 박인혜. (2015). 신흥공여국 ODA 정책과 현황 : 슬로바키아. 성남: 한국국제협력단.
- ▷ 박인혜, 박예린. (2015). Goal 17. 이행수단과 글로벌파트너십 강화. 지속가능개발목표(SDGs) 수립 현황과 대응방안 (331-352). 성남: 한국국제협력단.

오 수 현

주요경력

- KOICA 연구개발팀 연구원 (suhyonoh@koica.go.kr)
- 영국 University of Sussex 개발학연구소 개발학 석사

주요 연구 실적

- ▷ 박수영 · 오수현. (2015). Post-2015 체제의 개발재원 논의분석 연구. 성남: 한국국제협력단.
- ▷ 오수현. (2015). 지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 민간파트너십과 재원매커니즘. 국제개발협력 2015년 3호, 3-19.
- ▷ 박수영 · 오수현. (2015). 제3차 개발재원총회와 아디스아바바행동계획의 합의 분석. 개발과 이슈 제24호, 1-59.
- ▷ 홍문숙 외. (2013). 타 해외 원조기관 정책 수립 및 사업수행체계연구. 성남: 한국국제협력단.

오 승 민

주요경력

- KOICA 동아프리카팀 대리 (oseungmin@koica.go.kr)

주요 연구 실적

- ▷ 오승민, 김준우, 최승백, 천성우. (2012). 낯선 땅에 꿈을 심다. 파주:헤지원

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

※ 본 자료는 KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)를 통해서도 볼 수 있습니다.

목 차

국문요약	1
제1장. 서 론	5
1. 연구의 배경 및 목적	5
2. 연구의 구성 및 내용	6
3. 연구의 방법 및 범위	6
제2장. 수원국 시스템 활용의 이론과 실제	8
1. 수원국 시스템 활용의 이론	8
2. 수원국 시스템 활용의 실제	10
제3장. 수원국 시스템 활용과 수탁자 위험 관리 사례	17
1. 수탁자 위험 관리의 기본 유형	17
2. 영국 국제개발부(DFID) 사례	22
2.1 수원국 시스템 활용 개요 및 동향	22
2.2 수탁자 위험 관리 체계	27
2.3 수원국 시스템 활용 사례	31
3. 미국 국제개발처(USAID) 사례	36
3.1 수원국 시스템 활용 개요 및 동향	36
3.2 수탁자 위험 관리 체계	41
3.3 수원국 시스템 활용 사례	46
4. 이탈리아 외교부 국제협력부(ESTERI) 사례	47
4.1 수원국 시스템 활용 개요 및 동향	47
4.2 수탁자 위험 관리 체계	49
4.3 수원국 시스템 활용 사례	49
5. 공여기관별 수원국 시스템 활용 비교분석 시사점	53
5.1 수원국 시스템 활용 동향	53
5.2 수탁자 위험 평가 및 관리 체계	54
5.3 수탁자 위험 평가 수행주체 및 접근방식	55

제4장. KOICA의 수원국 시스템 활용 현황 및 도전과제	57
1. KOICA의 수원국 시스템 활용 현황	57
1.1 법규정적 근거 및 전략	57
1.2 수원국 시스템 활용 사업 현황	60
2. 수원국 시스템 활용의 필요성	63
2.1 국제 원조규범 이행 책무	63
2.2 수원국의 주인의식 제고 및 시스템 역량 강화	64
2.3 수원국 주도 사업운영으로 사업의 지속 가능성 강화	64
2.4 현지 공여기관 간 원조조화 및 파트너십 향상	64
2.5 KOICA의 사업 전문성 및 효과성 제고	65
2.6 현지 사업 기반 부족 및 국내 전문성 부족	66
3. 한계와 도전과제	67
제5장. 결론 및 제언: KOICA의 수원국 시스템 활용 제고 및 위험관리 방안	69
1. 기관 차원	69
1.1 전략적 방향성 마련	69
1.2 수원국 시스템 활용의 기준 및 가이드라인 보완	70
1.3 수탁자 위험 관리 및 보고 체계 구축	71
2. 사업 차원	73
2.1 수원국 시스템 활용의 실무적 절차 정립	73
2.2 수탁자 위험 평가 절차 정립	77
2.3 사업의 평가 수행 및 자료 축적	81
참고문헌	82
부록	87

표 목차

〈표 1〉 위험 분류 체계(Risk Typology)	19
〈표 2〉 위험 정의서 예시	20
〈표 3〉 One WASH 프로그램 공여기관별 약정액	32
〈표 4〉 USAID의 수원국 정부 지원 금액 비율	40
〈표 5〉 ESTERI의 에티오피아 지원 채널 유형	48
〈표 6〉 SDGs 펀드 공여기관별 약정액	50
〈표 7〉 공여기관별 수원국 시스템 활용 비교분석	56
〈표 8〉 KOICA의 프로그램형 접근법(PBA) 시범사업	60
〈표 9〉 KOICA의 아프리카 지역 수원국 시스템 활용 사업 현황	61
〈표 10〉 아프리카 지역사업 주요 공기 연장	67
〈표 11〉 수원국 시스템 활용 절차도 보완(안)	74

그림 목차

〈그림 1〉 수원국 공공재정관리 시스템 활용의 요소 및 요소별 내용	9
〈그림 2〉 원조 지출 채널(Disbursement channel)의 유형	11
〈그림 3〉 수원국 시스템 활용의 다양한 스펙트럼	13
〈그림 4〉 수원국 시스템 활용 의사결정의 근거 조사 결과	18
〈그림 5〉 위험(risk)/내약성(tolerability) 매트릭스	20
〈그림 6〉 기본 위험 관리 모델	21
〈그림 7〉 DFID의 수원국 시스템 활용 유형	23
〈그림 8〉 DFID의 양자 원조 형태별 추이	25
〈그림 9〉 DFID의 수원국 시스템 활용 절차	27
〈그림 10〉 지속적 과정으로서의 수탁자 위험 평가	30
〈그림 11〉 GEQIP 사업 프레임워크	35
〈그림 12〉 USAID 수원국 시스템 활용 유형	38
〈그림 13〉 USAID의 예산 지원 추이	39

〈그림 14〉 USAID의 수원국 시스템 활용 절차	42
〈그림 15〉 KOICA의 수원국 시스템 활용 사업 추진 절차도	59
〈그림 16〉 모잠비크 잠베아주 초등학교 환경개선 및 교육역량 강화사업의 구조	62
〈그림 17〉 파리선언 모니터링 결과(지표5a 및 지표5b)	63
〈그림 18〉 수원국 시스템 활용을 통한 사업효과성 제고(안)	66
〈그림 19〉 3차 방어선 모델을 활용한 위험 내부 통제 체계(안)	73
〈그림 20〉 수원국 시스템 활용 현지조사팀 구성원(안)	79
〈그림 21〉 수탁자 위험 평가 보고서 기본 목차(안)	80

약어표

약어	정식명칭	한글명칭
AAA	Accra Agenda for Action	아크라 행동계획
AfDB	African Development Bank	아프리카개발은행
ASP	Annual Statement of Purpose	연간 경과보고서
ATA	Agricultural Transformation Agency	에티오피아 농업부 산하의 농업혁신청
AUPGS	Authorization to Use Partner Government Systems	수원국 시스템 활용 허가서
CABRI	Collaborative Africa Budget Reform Initiative	아프리카 예산개혁 공동이니셔티브
CAP	Center for American Progress	미국진보센터
CDCS	Country Development Cooperation Strategy	개발협력 전략
CGA	Country Governance Analysis	국가 거버넌스 분석
COs/AOs	Contracting and Agreement Officers	계약 · 약정서담당자
CPAR	Country Procurement Assessment Report	국가 조달 평가보고서
CWA	Consolidated WaSH Account	통합된 WaSH 계좌
DFAT	Australian Department of Foreign Affairs and Trade	캐나다 외교무역부
DFID	Department for International Development	영국 국제개발부
DOAG	Development Objective Grant Agreement	개발목표 원조계약
ESTERI	Italian Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs	이탈리아 외교부 개발협력국
EU	European Union	유럽연합
FARA	Fixed-Amount Reimbursement Agreement	고정금액상환계약
FRA	Fiduciary Risk Assessment	수탁자 위험 평가
G2G Assistance	Government-to-Government Assistance	정부 간 원조

G2G Funding	Government-to-Government Funding	정부 대 정부지원
G2GRMT	Government-to-Government Risk Management Team	정부 대 정부 위험관리팀
GBS	General Budget Support	일반예산지원
GEQIP	General Education Quality Improvement Programme	일반교육 질 향상 프로그램
GHS	Ghana Health Service	가나 정부기관인보건청
GPE	Global Partnership for Education	교육을 위한 글로벌 파트너십
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation	부산글로벌파트너십
HPNG	Health, Population and Nutrition	보건인구영양그룹
IHP	International Health Partnership	국제보건파트너십
JCCC	Joint Core Coordinating Committee	공동핵심조정위원회
JCF	Joint Consultative Forum	공동자문포럼
JSC	Joint Steering Committee	공동운영위원회
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
MDTF	Multi Donor Trust Fund	다자신탁기금
MINAGRI	Ministry of Agriculture and Animal Resources	르완다 농업부
MINED	Ministry of Education	모잠비크 교육부
MOFEC	Ministry of Finance and Economic Development	에티오피아 재정경제개발부
MPW	Ministry of Public Works	공공사업부
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development	경제협력개발기구
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee	OECD 개발원조위원회
OWNP	One WaSH National Programme	국가 식수위생 프로그램

PAD	Project Appraisal Document	프로젝트 평가문서
PBA	Programme-Based Approach	프로그램형 접근법
PCP	Project Concept Plan	사업제안서
PDO	Project Development Officers	프로그램 개발 담당자
PEA	Political Economy Analysis	정치경제분석
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	공공 세출과 재정책임성
PFM	Public Financial Management	공공재정관리
PFMRAF	Public Financial Management Risk Assessment Framework	공공재정시스템관리 위험 평가 프레임워크
PGS TEAM	Partner Government System Team	수원국 정부시스템팀
PFSA	Pharmaceutical Fund and Supply Agency	의약품 유통관리 국제기구
POM	Programme Operational manual	프로그램 운용 매뉴얼
R/D	Record of Discussion	협의의사록
RLAs	Resident Legal Advisor	상주법률전문가
ROSC	Report on the Observance of Standards and Codes	IMF의 기준과 코드에 대한 준수 보고서
SBS	Sector Budget Support	섹터예산지원
SOW	Statements of Work	작업기술서
TAMU	Technical Assistance Monitoring Unit	기술지원 모니터링 유닛
UNFPA	The United Nations Population Fund	유엔인구기금
UNICEF	The United Nations Children's Fund	유엔아동기금
UNOPS	The United Nations Office for Project Services	유엔프로젝트조달기구
USAID	United States Agency of International Development	미국 국제개발처
WaSH	Water, Sanitation and Hygiene	식수위생
WB	World Bank	세계은행

국문 요약

국제사회는 지난 10여 년간 보다 효과적인 개발원조를 위한 노력의 일환으로서 수원국 시스템의 역량 강화에 기여하고 이를 최대한으로 활용할 것을 다짐해왔다. 다수의 공여기관들은 공여국으로서의 책무를 다하고 원조 효과성을 제고하기 위해 수원국 시스템 활용으로의 전환을 꾀하였으며, 원조가 본래 목적에 부합하게 집행될 수 있도록 수탁자 위험 관리를 위한 체계를 마련해왔다. KOICA 또한 이러한 국제적인 추세와 현실적인 조건들을 반영하고자 캄보디아 및 르완다 등 일부 국가에서 시범사업을 추진한 바 있으나 현재 범규정상의 한계, 실무차원의 기준, 절차, 실무지침 등의 부재로 여러 가지 제약이 있는 실정이다.

따라서 본 연구는 KOICA의 수원국 시스템 활용 제고를 목적으로 타 공여기관의 수원국 시스템 활용 동향 및 활용 시 수탁자 위험 관리의 사례들을 분석하고, KOICA의 활용 현황 및 도전과제들을 분석하여 기관 및 실무차원의 시사점을 도출하고자 기획되었다.

제1장에서는 연구의 배경과 목적, 구성 및 방법 등에 대해 다루었으며, 제2장에서는 수원국 시스템 활용의 이론적 정의와 실제 활용의 다양한 형태를 살펴보았다. 이를 통해 수원국 시스템의 활용은 그 이론적 정의와는 달리 지원 채널(Funding channel)과 수원국과의 대화 및 조건의 초점(Policy and system focus of dialogue and conditions)에 따라 많은 공여기관들에 의해 다양한 양태를 보임에 따라, 하나의 ‘스펙트럼’으로 나타낼 수 있음을 확인하였다. 그 밖에도 지정기여, 추적가능성, 조달 조건, 선택적 수원국 시스템의 활용 등과 같이 다양한 세이프가드가 제시되어 수원국 시스템이 활용되고 있음을 파악하였다.

제3장에서는 수원국 시스템 활용 시 공여기관 측면에서 원조 효과성 확보를 위해 가장 기본이 되는 수탁자 위험 관리의 일반적 형태와 특정 사례들을 살펴보았다. 사례로는 본 연구 대상 국가인 에티오피아를 중심으로 영국 국제개발부(Department for International Development, 이하 DFID), 미국 국제개발처(United States Agency for International Development, 이하 USAID), 이탈리아 외교부 개발협력국(Italian Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs, 이하 ESTERI)의 수원국 시스템 활용 동향과 수탁자 위험 관리 및 사업사례들을 다루었다. 분석 결과, 전반적으로 일반예산지원(General Budget Support, 이하 GBS)은 확실한 감소 추세에 있는 것으로 파악되었으며 각 공여기관

마다 수원국 시스템 활용의 수준과 범위는 수원국의 특성, 사업의 성격, 공여국의 정치적 결정 등에 의해 매우 다양함을 확인할 수 있었다. 최근에는 DFID의 성과 트랑셰(Performance Tranche) 혹은 성과 협약(Result compact)과 USAID의 고정금액상환계약(Fixed Amount Reimbursement Agreement, 이하 FARA)과 같이 최종 결과물에 대한 사전협의를 바탕으로 수원국의 예산으로 먼저 사업을 집행하고, 결과물에 따라 예산을 지급하는 성과중심의 수원국 시스템 활용 형태가 특징적인 점으로 파악되었다. 수탁자 위험 평가 및 관리 측면에서는 영국의 DFID와 미국의 USAID의 경우 기관 차원에서 마련된 프레임워크를 활용하여 체계적으로 위험을 관리하고 있었으며, 이탈리아의 ESTERI의 경우에는 특정 체계는 부재하지만 사업담당자의 오랜 경험과 정부와의 파트너십, 공여기관 협의체 참여 등을 통해 지속적으로 위험을 관리하는 방식을 취하였다. 각각의 사례를 통해서는 공여기관들이 공동지원 형태를 통해 위험을 공동으로 평가·관리하여 거래비용을 감소시키는 노력 또한 확인할 수 있었다.

제4장에서는 KOICA의 수원국 시스템 활용 현황과 도전과제들을 살펴보았다. 먼저 KOICA의 수원국 시스템 활용 현황을 법규정적 근거 및 전략, 사업 현황, 필요성 등을 분석하고, 이를 바탕으로 한계와 도전과제를 정리하였다. 세부적으로는 KOICA 내 수원국 시스템 활용을 위한 법규정적 근거가 조달에 한정되어 있으며 활용 확대 또는 축소에 대한 뚜렷한 기조나 전략, 실무적 지침이 부재하여 이에 대한 제도와 내용이 보완되어야 할 필요성을 파악하였다. 한편 단내에서는 수원국 시스템 활용에 대한 수요가 늘어나고 있음을 확인할 수 있었는데 이는 단순히 국제 원조규범 이행과 수원국 주인의식 제고 및 시스템 역량 강화의 이슈 이외에도 KOICA의 사업 전문성과 효과성 제고나 현지 사업 기반 부족 등과 같은 실질적인 도전과제를 해결할 수 있는 실마리가 될 수 있음을 확인하였다.

제5장에서는 상기 분석 내용을 바탕으로 KOICA의 수원국 시스템 활용 제고 및 보다 효과적인 수탁자 위험 관리를 위한 기관 차원 및 사업 차원에서의 시사점을 도출하였다. KOICA 내 수원국 시스템 활용 현황과 여러 가지 이점 및 필요성을 고려하였을 때, 먼저 기관 차원에서는 지금까지 시범사업으로 진행된 사업들에 대한 평가와 동시에 수원국 시스템 활용에 대한 어떤 전략적 방향성을 가져갈 것인지에 대한 고민과 KOICA 내 합의가 필요하며, 수원국 시스템 활용을 고려할 수 있는 기준이 구체화되고 실무차원에서 참고할 수 있는 가이드라인 보완과 위험관리 체계 구축을 우선적으로 제시하였다. 사업 차원에서는 지금까지 수행되어온 사업 사례들을 기반으로 수원국 시스템 활용을 위한 실무적 절차를 정립하고, 사업 기획 단계

에서의 수탁자 위험 평가 절차를 정립하는 것이 권고되었다. 하지만 사업마다 수원국 시스템 활용의 정도와 범위가 매우 상이할 수 있으므로, 지금까지 수행된 다양한 사례별 자료를 축적하여 일반 프로세스에서 벗어나는 범주의 내용도 여러 사업 사례에서 다루어질 필요가 있음을 언급하였다.

‘수원국 시스템 활용’은 원조효과성, 더 나아가 개발효과성 측면에서 뿐만 아니라 기관의 전문성을 제고하고 보다 효율적으로 일할 수 있는 기반이 될 수 있다. 공여기관 측면에서는 여전히 수원국 시스템을 활용하는데 여러 어려움과 위험요소들이 있을 수 있지만, 위험 관리를 통해 해당 요소들을 이해하고 장기적으로 관리하며 지원한다면 궁극적으로는 수원국의 주인 의식 및 역량 제고, 원조일치, 원조조화에 기여할 뿐만 아니라 KOICA의 사업 전문성 및 효과성 또한 제고할 수 있는 기회이자 기반이 될 수 있다. 따라서 지금까지 수행되어온 KOICA의 수원국 시스템 활용 사례들에 대한 면밀한 분석을 바탕으로 기관 차원 및 사업 차원의 시스템 및 체계를 구축하여 KOICA만의 전문성과 노하우를 확보해나갈 필요가 있다.

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

2005년 원조 효과성을 위한 파리 선언(The Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 통해 국제사회는 보다 효과적인 개발원조를 위한 노력의 일환으로서 수원국의 시스템을 강화 하는데 기여하고, 이를 가능한 최대로 활용할 것을 다짐하였다. 이러한 의지는 2008년 아크라행동계획(Accra Agenda for Action, 이하 AAA)과 2011년 부산글로벌파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation, 이하 GPEDC)에서도 재확인된 바 있다. 하지만 2011년 파리선언 이행 성과 및 평가 조사 결과(OECD, 2012)에 따르면, 수원국 시스템의 질 향상에도 불구하고 실제 시스템의 활용은 미진한 결과를 보였다고 밝히고 있다. 이러한 결과에 대해서 모니터링 보고서는 여러 가지 이유들 중에서도 공여기관들의 수원국 재정 남용에 대한 두려움, 위험 관리의 어려움 등을 수원국 시스템 활용 저조의 원인으로 분석하였다(OECD, 2012).

이처럼 공여기관 측면에서의 수원국 시스템 활용은 개발효과성 측면에서의 이점도 있지만, 수원국 시스템 활용 시 수탁자 위험을 관리하여 원조가 본래 목적에 부합하도록 집행되고 원조효과성을 달성할 수 있도록 하는 것이 무엇보다 중요한 과업으로 등장했다. (OECD DAC, 2011). 이에 여러 원조기관들은 수원국 시스템 활용 시 발생 가능한 여러 위험을 사전에 평가하여 식별하고, 이를 지속적으로 모니터링할 수 있는 위험 관리 프레임워크를 마련하여 완화하는 절차를 수립 및 운영 중에 있다. 또한 수원국 각자의 여건 및 개발원조사업의 특성에 따라 다양한 스펙트럼의 수원국 시스템 활용 사업을 실시하고 있다.

KOICA 또한 이러한 국제적인 추세와 현실적인 조건들을 반영하여 수원국 시스템 활용을 증가시키고자 캄보디아, 르완다 등 일부 국가에서 시범사업을 추진하였다. 또한 최근에는 에티오피아 및 가나사업 기획 과정에서 수원국 시스템 활용을 고려하여 수원국 정부부처 및 공공기관의 건전성을 평가하는 작업을 수행한 바 있다. 하지만 현재 KOICA는 수원국 시스템 활용을 위한 법규정상 조달에 국한되어 있다는 제약이 있을 뿐만 아니라 실제 사업 수행에 있어서 수탁자 위험 관리를 위한 실질적인 기준, 절차 및 가이드라인 등의 실무 지침이 부재하

여 실제 수원국 시스템 활용의 사례를 증가시켜나가는데 여러 가지 제약이 있는 실정이다.

따라서 본 연구는 타 공여기관들의 수원국 시스템 활용 동향과 이를 위한 수탁자 위험 관리의 현황에 대해 살펴보고, 현재 KOICA의 현황 및 도전과제를 분석하여 향후 기관차원 및 실무차원에서의 사업 기획 및 관리 효과성 제고를 위한 시사점을 도출하는데 목표가 있다. 세부적으로는 최근 수원국 시스템 활용을 고려하여 기획한 사업 사례들을 바탕으로, 실무차원의 사업 기획 절차 및 수탁자 위험관리에 초점을 맞추어, 현 가이드라인을 보완하기 위한 시사점을 제공하도록 한다.

2. 연구의 구성 및 내용

본 연구는 크게 다섯 단계로 구성되어 있다. 제1장 서론에 이어 제2장에서는 수원국 시스템 활용에 대한 이론적 정의를 정리하고 실제 다양한 수원국 시스템 활용의 형태 및 특징들을 살펴본다. 제3장에서는 수원국 시스템을 활용한 사업 기획 시 가장 중점적으로 검토되어야 할 수탁자 위험 관리의 기본유형과 실제 타 공여기관의 사례에 대해 분석하도록 한다. 이 장에서는 특히 수탁자 위험 관리에 초점을 두고 기본유형에 대한 문헌연구 및 국제적 논의를 분석하고, 실제 현장의 모습을 최대한 반영하기 위하여 수행한 에티오피아 현지조사를 바탕으로 한 현지의 영국의 DFID, 미국의 USAID 및 이탈리아 ESTERI의 현지 수원국 시스템 활용 동향과 사례, 각자의 수탁자 위험 관리 프레임워크를 비교분석하였다. 제4장에서는 KOICA의 수원국 시스템 활용 현황과 도전과제들을 살펴보고, 제5장에서는 KOICA의 기관차원 및 실무차원에서의 수원국 시스템 활용 제고와 위험 관리를 위한 시사점을 도출하였다.

3. 연구의 방법 및 범위

본 연구는 문헌조사와 더불어 실제 현장 속에서 나타나는 다양한 양태를 담기 위하여 현지 조사 수행을 바탕으로 수행되었다. 먼저 수원국 시스템 활용과 관련한 이론적 개념과 타 공여기관의 사업 특징을 파악하기 위해 OECD DAC 및 다수 공여기관을 포함한 보고서와 국내외의 연구물을 활용하여 다양한 문헌조사를 실시하였다.

또한 현지의 실제 다양한 사례들을 반영하기 위하여 수행된 현지조사는 우리나라의 중점협력국 중 우수한 재정운용시스템을 보유하고 있으며 거버넌스 개혁 노력이 활발하고, KOICA 내에서 수원국 시스템 활용 사업으로 기획단계에 있는 에티오피아를 분석 대상으로 실시되었다. 현지조사는 KOICA 본부 사업 담당자, 회계전문가 및 현지 법무전문가, 연구팀이 한 팀으로 구성되어 2016년 3월 12일부터 16일까지 수행되었다. 현지조사는 주로 에티오피아의 재정경제부, 조달청, 아디스아바바 보건국, 오로미아 관개청, 보건국 등 주요 정부관계자뿐만 아니라 영국의 DFID, 미국의 USAID, 및 이탈리아 ESTERI와 같은 현지 주요 공여기관, 세계은행(World Bank, WB), 유럽연합(European Union, 이하 EU), 유엔프로젝트조달기구(UN Office for Project Services, 이하 UNOPS) 등의 기관들을 방문하여 수원국 시스템 활용 전반과 수탁자 위험 관리에 대해 다각적인 면담을 실시하였다. 마지막으로 KOICA 내 수원국 시스템 활용 업무와 관련된 부서 담당자들과의 여러 보고회를 통해 의견을 공유하고, KOICA가 실무차원에서 실질적으로 필요한 제반사항에 대해서도 논의하여 연구내용에 반영하였다.

수원국 시스템은 본래 한 국가가 운영되기 위한 국가적 제도나 절차 전반을 포함하나, 본 연구에서는 파리선언의 지표 및 통상적으로 다루어지는 수원국의 공공재정관리(Public Financial Management, PFM)와 공공조달(Public Procurement) 시스템에 한정하여 연구를 진행함을 밝힌다. 또한 KOICA의 기관 및 실무 차원의 시사점 도출을 위한 연구이므로 KOICA가 집행하는 무상원조와 관련된 부분만을 다루며, 타 공여기관의 사례에서도 수원국 시스템을 활용하여 무상원조를 집행하는 경우를 중점적으로 살펴보도록 한다.

II. 수원국 시스템 활용의 이론과 실제

1. 수원국 시스템 활용의 이론

수원국 시스템 활용의 정의는 크게 두 가지 측면의 의미가 수반된다. 즉, ‘수원국 시스템’이 무엇인지와 이를 ‘활용’하는 것이 어떤 의미인지에 대한 것이다. 먼저 수원국 시스템 활용 논의에 관한 주요 문서인 파리선언에서는 수원국 시스템을 “공공재정관리(PFM), 회계, 감사, 조달, 결과 중심의 프레임워크, 모니터링을 위한 국가적 제도와 절차를 포함하나, 이에 국한되지 않는 개념¹⁾”이라고 규정한다(OECD, 2005:4). 세부적으로 수원국의 시스템은 국가마다 편차가 있지만 일반적으로 아래의 <그림1>과 같이 ‘기획(Planning)→예산(Budgeting)→의회(Parliament)→재무부(Treasury)→조달(Procurement)→회계(Accounting)→감사(Auditing)→보고(Reporting)’의 절차를 가지고 있다. 파리선언에서는 지표2, 지표5a 및 지표5b에서 확인할 수 있다시피 이중에서도 특히 재정(finance)과 조달(procurement)에 초점을 두고 해당 이슈를 다루고 있으며, 다수의 공여국 또한 같은 맥락에서 주로 공공재정관리(PFM) 및 조달 시스템을 주요하게 다루는 경우가 대부분이다.

상기의 정의를 바탕으로 수원국 시스템 활용에 대한 논의는 지속적으로 진행되어왔다. OECD DAC의 'Using Country Public Financial Management Systems: A Practitioner's Guide (2011)'에 의하면, 수원국 시스템 활용은 이전의 논의를 통합하고, 실제 관행을 고려하여 수원국 시스템 활용의 의미를 “어떤 원조양식(aid modality)이든지 수원국의 핵심 예산 절차의 모든 혹은 일부 요소들을 충분히 사용하여 원조를 이상적으로 이행하는 활동의 연속²⁾”이라 정의하고 있다(OECD DAC, 2011:13). 여기서 주목할 점은 논의 초기의 수원국 예산 사이클의 모든 요소를 활용하는 수원국 시스템 활용을 강조하기보다, 공여국들은 수원국 시

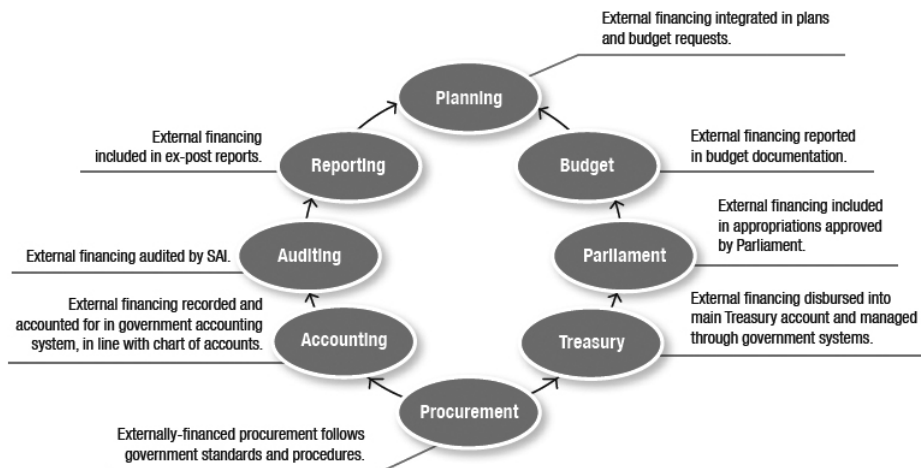
1) “Country Systems and procedures typically include, but not restricted to, national arrangement and procedures for public financial management, accounting, auditing, procurement, results framework and monitoring (OECD, 2005:4)” .

2) “... the ‘use of country systems’ is therefore seen as a continuum of practices, with the ideal being the delivery of aid using all of the components of the core budget process fully, whatever the aid modality (OECD DAC, 2011:13)” .

시스템 활용 시 시스템의 더 많은 요소(greater degree) 혹은 적은 요소(lesser degree)를 활용할 수 있다는 것을 언급하고 있다는 점이다.

연장선상에서 아프리카 예산개혁 공동이니셔티브(Collaborative Africa Budget Reform Initiative, 이하 CABRI)는 2014년 종합보고서를 통해 보다 협의로서, “공여국들이 실제로 자국의 재원을 관리하는데 있어 수원국 시스템에 의존하는지 여부에 대한 내용³⁾”이라고 정의하고 있다. 즉, 공여국이 원조 집행 시, <그림 1>에 나타난 수원국의 예산 사이클의 각 요소 – 수원국의 기획, 예산준비, 지출, 조달, 보고 – 의 절차에 전적으로 혹은 부분적으로 의존할 준비가 되어있는지(의지가 있는지) 여부와 관련이 있다는 것이다(CABRI, 2014:3).

〈그림 1〉 수원국 공공재정관리(PFM) 시스템 활용의 요소 및 요소별 내용



출처: CABRI(2008, 2009, 2014; OECD DAC, 2011에서 재인용)

이렇듯, 수원국 시스템 활용은 이론적으로 공여기관이 제공하는 원조를 얼마나 수원국 시스템 및 절차의 전부 혹은 일부에 의존하여 집행하는지와 관련이 있다. 수원국 시스템 활용은 원조의 효과성 이슈와 결부되어 논의되어 왔기 때문에, 최대한 수원국 시스템의 많은 부분을

3) “the term use of country systems is used to refer to the willingness of donors to plan, manage, monitor, report, audit and evaluate their aid resources using country rather than their own systems (CABRI, 2014:3)”

활용하는 예산지원이 강조되어온 것이 사실이다. 하지만 실제로 많은 공여기관들은 자국 및 수원국의 상황 및 특정 사업의 성격에 따라 수원국 시스템을 전부 혹은 일부 활용하고 있으며, 필히 예산지원의 방식이 아니더라도 프로젝트·프로그램 형태에서도 원조 이행 채널을 수원국 정부·부처·공공기관으로 지정하거나 새로운 혼합 방식(hybrid)을 고안하여 수원국 시스템을 별도로 정의하고 활용하고 있다. 실제 수원국 시스템 활용에는 어떤 다양한 방법들이 있고, 공여기관들은 어떤 부분을 주안점으로 두고 있는지 다음 장에서 보다 자세히 다루기로 한다.

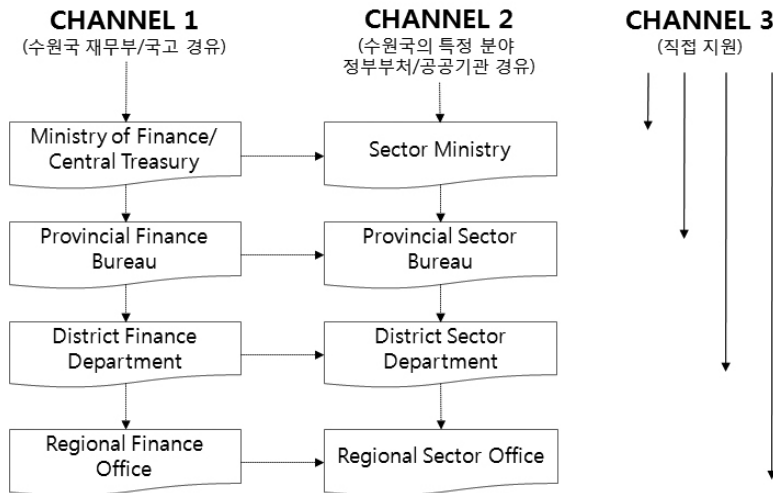
2. 수원국 시스템 활용의 실제

앞서 언급한 바와 같이, 지금까지 수원국 시스템 활용은 주로 예산지원에 국한되어 이해되어 왔다. 하지만 다수의 연구 보고서에 의하면 예산지원은 수원국 시스템을 활용하는 넓은 스펙트럼 중 활용 범위가 가장 넓은 한 가지 방식이며 실제로 공여기관들은 여러 가지로 수원국 시스템 활용을 정의하고 다양한 혼합 형태(hybrid)를 통해 활용해왔음을 설명하고 있다(Handley, 2009; OECD DAC, 2011; CABRI, 2014). OECD DAC의 'Using Country Public Financial Management Systems: A Practitioner's Guide (2011)'에서도 수원국 시스템 활용은 'all-or-nothing 접근법'이 아니라, 해당 수원국에 따라 공여기관은 수원국의 시스템의 모든 혹은 일부 요소를 사용할 수 있으며 이는 특정 분야나 기관에 한정지어 활용할 수 있는 것이라고 밝히고 있다(OECD DAC 2011:29).

따라서 수원국 시스템 활용은 하나의 원조 수단이라기보다, 여러 원조 수단 사용 시 고려할 수 있는 하나의 '스펙트럼(spectrum)'으로 이해하는 것이 바람직하다는 의견이 일반적이다(Handley, 2009). 이러한 다양한 수원국 시스템 활용의 형태는 크게 '지출 채널(Disbursement channel)'과 '대화 및 조건의 정책적·시스템적 중점(Policy and system focus of dialogue and conditions)'을 기준으로 스펙트럼의 형태로 분류될 수 있다.

먼저 지출 채널(Disbursement channel)의 경우, 아래 <그림 2>와 같이 세 가지로 구분될 수 있다.

〈그림 2〉 원조 지출 채널(Disbursement channel)의 유형⁴⁾



출처: 저자 작성.

첫째로 Channel 1의 경우, ODA가 수원국의 재무부(Ministry of Finance) 혹은 국고(Treasury)로 직접 지출되는 방식으로 해당 원조 금액은 지정기여(earmarked)일 수도, 아닐 수도 있으며 주로 수원국의 예산에 포함되어(On Budget) 집행되지만, 경우에 따라 예산 외(Off-Budget)로 처리될 수도 있다. Channel 2의 경우, ODA가 수원국의 국고를 우회하여 수원국의 정부부처, (지방)공공기관 등으로 직접 지출되나 여전히 수원국 시스템을 활용하는 방식을 말한다. 이론적으로 재무부를 거쳐 특정 섹터에 해당하는 수원국 정부부처 시스템에 의해 ODA 자금이 관리되면 이를 섹터예산지원(Sector Budget Support, 이하 SBS)라고 정의하나, 실제로는 여러 공여기관에 의해 재무부를 거치지 않고 바로 해당 섹터에 지원되는 경우에도 이를 섹터예산지원(SBS)으로 간주하기도 한다. 마지막으로 Channel 3의 경우, ODA가 공여기관에 의해 직접 관리되거나, 계약된 제 3자(예, 컨설팅 회사 혹은 NGO 등)에게 직접 지출되는 경우를 말한다. 여기서 수원국 시스템 활용으로 간주되기 위해서는 Channel 1과 Channel 2의 형태를 가져야 한다.

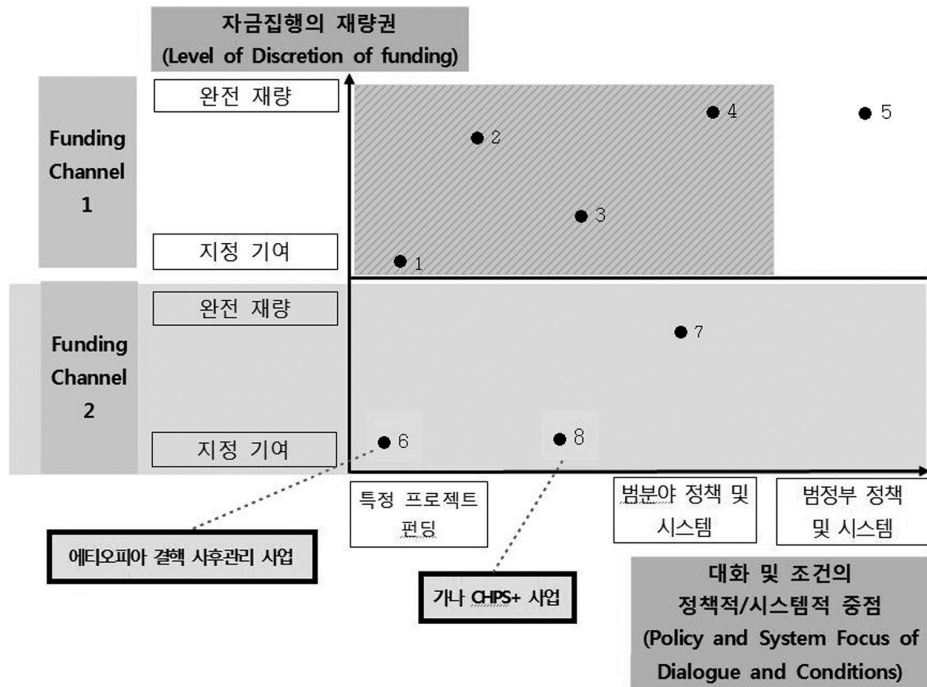
4) 각 국가마다 Channel의 형태는 다르게 나타나며, 본 그림은 통상적으로 수원국 시스템 활용 시 사용되는 원조 지출 채널(aid disbursement channel)의 모습을 일반화하여 그린 것임.

수원국 시스템 활용의 또 다른 기준으로서 '대화 및 조건의 정책 및 시스템적 중점(Policy and system focus of dialogue and conditions)'을 들 수 있다. 대화(Dialogue)의 경우에는, 수원국 시스템 활용 시, 공여기관과 수원국의 대화의 초점이 범정부(Government-wide)인지 특정 분야, 하위 분야 혹은 프로젝트 및 프로그램에 한정되어 있는지와 관련이 있으며, 조건(Condition)은 수원국 시스템 활용이 어떤 조건을 기반으로 제공되는지와 관련된 부분으로서 크게 아래와 같이 세 가지로 분류될 수 있다.

- Conditions of 'due process' : 수원국의 적법 절차에 의해서만 원조가 집행되어야 한다는 조건을 바탕으로 수원국 시스템 활용이 이루어지는 경우
- Conditions related to expected/desired policy/institutional changes : 수원국에 기대하는 정책적·제도적 변화, 특히 재정 개혁 프로그램과 관련된 조건을 부여하여 수원국 시스템을 활용하는 원조를 제공하는 경우
- Conditions related to results : 사업 수행 시, 특정 결과물(output/outcome)에 대한 지표 달성 여부를 조건으로 수원국 시스템을 활용하는 경우

즉 수원국 시스템을 가장 광범위하게 활용하는 일반예산지원(GBS)의 경우, 주로 Channel1을 통하여 예산이 재무부로 지원되고 수원국과의 정책 및 시스템 측면에 있어 대화의 초점은 범정부(Government-wide), 조건은 최소한으로 수원국의 재량이 크게 나타난다. 반면 프로젝트 및 프로그램 차원으로 갈수록 Channel 2의 활용이 주를 이루며 대화와 조건의 초점은 특정 분야, 특정 지출처, 특정 결과물 등으로 보다 구체화되는 특징을 가지게 된다. 이렇듯 상기 언급된 두 가지 변수를 기준으로 여러 양태의 수원국 시스템 활용을 하나의 '스펙트럼'으로서 나타낼 수 있는데, 이는 아래 <그림 3>과 같다.

〈그림 3〉 수원국 시스템 활용의 다양한 스펙트럼



섹터예산지원 (SBS) 방식	1. Highly Earmarked SBS 특정 분야의 프로젝트/프로그램 혹은 예산선(Budget line)을 지정하고, 대화와 조건은 특정 프로젝트/프로그램 운영에만 국한되어 이루어짐.
	2. (relatively) Highly Discretion SBS 이론상 특정 섹터(예. 보건분야)를 지정하고, 정책이나 시스템 관련 대화 및 조건의 중점은 하위 분야(예. 기본 보건의료 정책 및 서비스 제공)에 국한됨.
	3. Soft Earmarked SBS 특정 하위 분야(sub-sector)(예. 지방도로건설)를 지정하고, 특정 프로그램(지방도로 유지보수)에 지원
	4. Full Discretion SBS OECD DAC의 순수 섹터예산지원 정의에 해당하는 지원 방식. 편당은 순수히 수원국 정부의 재량에 따라 집행되며, 대화와 조건은 범분야 정책 및 시스템 개발(예. 보건 분야)에 대해 이루어짐
일반예산지원 (GBS) 방식	5. Full Discretion GBS 원조가 Channel 1을 통해 지원되며, 순수히 수원국의 재량에 따라 집행됨(일반적으로 명시적(explicit) 또는 암시적(implicit)으로 지원의 일정부분을 우선순위 분야에 지원할 것을 나타내기도 함). 대화와 조건은 범정부적 정책과 시스템에 초점을 맞춤.
공동지원방식 (Pooled / Basket - funding) 및 프로젝트 지원 방식	6. Highly Earmarked 프로젝트 편당 - 에티오피아 결핵 예방 사후관리 사업 원조는 Channel 2를 통해 지원되어(사업집행부처/공공기관에 직접 지원되어 정부 시스템이 아닌 별도 계좌를 통해 관리되기도 함), 특정 프로젝트/프로그램에 집행됨. 대화와 조건은 해당 프로젝트/프로그램의 운영에만 국한됨.
	7. Pooled-fund/Basket Funds 원조는 Channel 2를 통해 주로 공동 지원되어 수원국의 재량에 따라 집행되며, 대화와 조건은 범분야 정책과 시스템 개발 부문 정책에 초점을 맞춤.
	8. 가나 CHPS+ 사업 가나 CHPS+ 사업은 가나 정부의 보건프로그램과 조율된 하나의 프로그램으로서, 지역, 예산선(과업범위) 등을 특정하고, 기본적으로 가나 보건부/보건청의 공공재정관리(Public Financial Management, 이하 PFM) 시스템을 활용하나, 수탁위험 해소를 위해 별도계좌를 개설하여 운영함.

출처: Handley(2009) 및 한국국제협력단(2016b) 참고하여 저자 작성.

이러한 스펙트럼을 통한 수원국 시스템 활용 이해는 수원국 시스템 활용에 대한 경직된 이론적 정의보다 더 다양한 현실적 관행을 설명하기에 적합하다는 평가를 받는데, 이는 보다 유연하고 현실적인 분석 프레임워크를 통해 공식적인 가이드라인과 실제 관행과의 간극을 메울 수 있기 때문이라고 밝히고 있다(Handley, 2009). 본 보고서는 또한 수원국 시스템을 활용한 사업 기획 시, 상기 언급된 ‘원조 지원 채널(Funding channel)’과 ‘대화 및 조건의 주된 초점 (Policy and system focus of dialogue and conditions)’외에도, 수원국 시스템 활용과 본질적으로 관련되어 있는 여러 가지 개념들을 아래와 같이 소개하고 있다.

- **지정기여(Earmarking)** : 원조는 수원국의 여러 예산 지출 분야들 혹은 특정 지출처에 전달되도록 지정되어(earmarked) 제공될 수 있음.
 - Channel 1로 원조가 지원된 경우, 특정 분야 혹은 특정 지출처로 제공될 것을 지정하지 않으면 일반예산지원(GBS)이며, 특정 분야에 지출될 것으로 지정되면 이는 섹터예산지원(SBS)으로 간주.
- **추적가능성(Traceability)** : 원조는 수원국 재무부, 국고, 혹은 해당 분야 정부부처/공공기관의 예산으로 편입되어 수원국의 우선분야에 의해 지출되어 추적가능하지 않은 경우도 있지만, 종종 수탁자 위험을 관리하고 공여기관의 성과 측정을 위해 별도의 계좌(special account)에 의해 관리되고, 수원국 정부부처/공공기관의 시스템에 의해 집행되어 추적가능하게 지원되는 경우도 존재.
- **조달 조건(Procurement conditions)** : 원조는 순수 재정지원으로 제공될 수도 있으나, 재화/서비스의 조달 시 특정 공급원으로 구속될 수 있으며, 조달 절차에서 특정 과정이 기존의 절차를 대체하도록 조건이 부여되는 경우도 존재.
- **선택적 수원국 시스템의 활용(Use of national systems)** : 같은 Channel 1과 Channel 2를 사용하더라도 실제로는 서로 상이한 수준과 범위의 수원국 시스템을 활용할 수 있으며, 특정 절차는 부분적으로 활용하지 않거나(derogation), 특정 절차에 대해서는 추가적으로 요구 조건을 부여하는 경우(additional requirements) 경우가 존재.

이러한 개념들은 이론적으로 권고되는 수원국 시스템 활용과는 달리 실제로 여러 공여기관의 재량에 따라 수원국 시스템 활용 시 수탁자 위험 관리와 공여기관의 성과 측정을 위해

일부 조건(condition) 혹은 세이프가드(safeguard) 형식으로 활용된다.

상기 언급된 수원국 시스템 활용 관련 개념 논의들을 바탕으로, 최근 KOICA에서 수원국 시스템을 고려하여 기획된 에티오피아와 가나 사업을 상기 스펙트럼에 적용시킨다면, 각각 6번과 8번에 위치시킬 수 있다.

에티오피아 아디스아바바 결핵예방 및 퇴치사업 사후관리 사업('16-'17/28만불)의 경우, KOICA가 아디스아바바 보건국에 재정지원을 하는 사례로서 재무부를 거치지 않고 바로 아디스아바바시의 보건국에 지원하는 형식이므로 Channel 2를 활용한 경우이다. 또한 특정 프로젝트에 원조가 지원되도록 지정(Earmark)하고, 동시에 수탁자 위험 관리의 일부분으로서 KOICA의 별도계좌를 통해 추적 가능하도록(Traceable)하는 조건들을 포함한 수원국 시스템 활용 사례이다. 즉 에티오피아 사례의 경우는 수원국의 자금 집행의 재량권은 가장 낮고, 수원국과의 정책/시스템의 대화 및 조건의 초점 또한 특정 프로젝트에 국한되어 있으므로, 수원국 시스템 활용의 정도는 6번으로 이해할 수 있다.

가나 CHPS 기반 지역보건체계 강화사업('16-'20/900만불)의 경우, 지원예산이 가나의 재무부나 국고를 거치지 않고, 직접 사업을 수행하는 정부 산하의 보건청에 지원된다는 점을 고려할 때 에티오피아 사례와 같은 Channel 2를 활용한 수원국 시스템 활용 사업임을 확인할 수 있다. 하지만 가나의 CHPS+ 사업은 KOICA의 기획 사업이 아닌 가나정부의 보건부문 개발 정책을 지원하는 사업이며 대화와 조건의 초점이 특정 프로젝트 펀딩과 '보건'이라는 특정 섹터의 중간 성격을 띠는 점에 있어, 에티오피아 사례와 구별되는 특징을 확인할 수 있다. 이러한 정보를 바탕으로 가나 사업은 에티오피아 사업에 비해 좀 더 오른쪽, 즉 대화 및 조건의 중점이 특정 프로젝트 펀딩과 범분야 정책 및 시스템 사이에 위치한 8번에 위치시킬 수 있다.

앞서 살펴본 타공여기관들의 수원국 시스템 활용 다양한 형태를 통해, 수원국 시스템의 활용은 원조 지출의 채널(Disbursement channel)과 수원국과의 '대화 및 조건의 정책적/시스템적 중점(Policy and system focus of dialogue and conditions)'에 따라 활용 수준, 범위 및 형태가 다양할 수 있으며, 공여기관에 따라 지정(earmarked), 추적가능(traceable), 수원국 시스템의 일부 생략(derogation)과 특정 절차를 추가(additional requirement)하는 등의 조건들이 부여되어 수원국 시스템이 활용되고 있음을 확인하였다. 이는 사실상 이론상의 수원국 시스템 활용과는 어느 정도 거리가 있지만, 공여기관 차원의 수탁자 위험 관리 및 성과

관리 차원 등 여러 가지 이유로 수원국 시스템이 활용되고 있는 실제의 다양한 방식을 보여주고 있다.

이렇듯 수원국 시스템을 활용한 사업 기획 시, 해당 사업의 성격과 수원국의 환경에 따라 수원국 시스템 활용의 수준과 범위, 형태는 다양하게 나타날 수 있다. 따라서 수원국 시스템 활용을 위해서는 어떠한 수준과 범위 및 형태의 수원국 시스템 활용이 가능하고 기관의 목적에 부합하는지에 대한 사전 조사가 필수적으로 수행되어야 한다. 본 사전조사는 수원국의 재무·조달시스템의 취약성, 부패 혹은 거버넌스 약화로 인해 본래의 목적대로 활용되고 효과성을 보장할 수 있는지를 점검하는 차원에서 진행되어야 하며, 이는 일반적으로 수탁자 위험 평가와 맥을 같이 한다. 대부분의 공여기관들은 수원국 시스템 활용에 앞서 수탁자 위험 평가를 실시하고 있으며 이는 활용할 시스템의 관련 위험들을 사전에 평가하여 식별하고, 식별된 위험에 대한 이해를 바탕으로 사업 전반에 걸친 모니터링 및 위험 완화 작업까지의 전반적인 절차를 포함하고 있다.

상기의 논의를 바탕으로, 다음 장에서는 공여기관들이 일반적으로 활용하는 수탁자 위험 관리의 기본유형과 더불어 에티오피아 내에서 활동하고 있는 주요 공여기관들의 수원국 시스템 활용 동향과 수탁자 위험 관리 사례를 자세히 살펴보도록 한다.

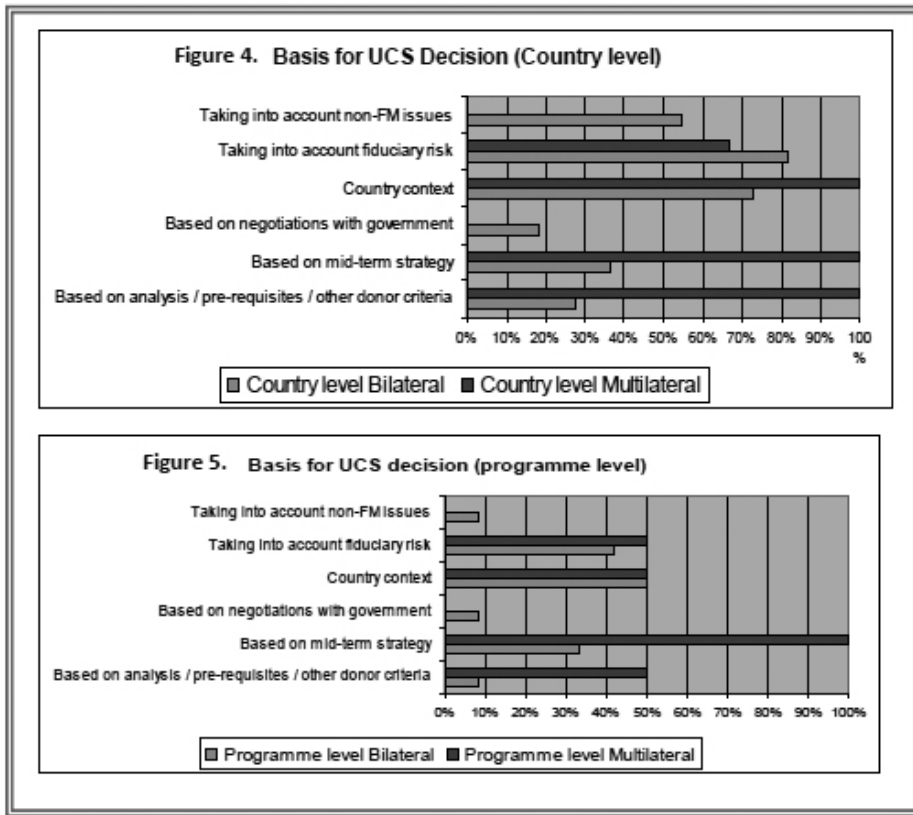
III. 수원국 시스템 활용과 수탁자 위험 관리 사례

본 장에서는 문헌연구를 바탕으로 주요 공여기관들이 활용하는 일반적인 수탁자 위험 관리의 기본 유형에 대해 알아보고, 현지조사를 기반으로 한 에티오피아 내 현지 영국 DFID, 미국 USAID 및 이탈리아 ESTERI의 수원국 시스템 활용 동향과 수탁자 위험 관리의 체계 및 사례에 대해 살펴보고자 한다.

1. 수탁자 위험 관리의 기본 유형

OECD DAC(2011)에 따르면, 수원국 시스템 활용의 의사결정 시, 조사 대상 양자 공여기관의 80%가 수원국의 상황과 중장기 전략 외에 ‘국가 수준의 수탁자 위험(Fiduciary Risk at the Country Level)’을 가장 우선적으로 고려하는 것으로 보고되었다(OECD DAC 2011:20). 또한 동 조사에 따르면, 총 14개 기관 중 12개 양자 공여기관이 국가와 프로그램·프로젝트 차원의 수원국 시스템 활용에 대한 최종적인 의사결정은 관련된 정책 당국(political authority) 혹은 기관 본부(headquarters staff) 차원에서 이루어지나, 아래 <그림 4>에서와 같이 국가 수준의 수원국 시스템 활용 의사결정은 수탁자 위험에 대한 고려(80%), 국가의 상황(70%대), 비재정관리 요소(non-FM issues) (50%대) 순서로 고려되며, 프로그램 수준의 수원국 시스템 활용 의사결정은 국가의 상황(50%), 수탁자 위험에 대한 고려(40% 대), 중기 전략 기반(30%) 순으로 고려되는 것을 확인할 수 있다(<그림 4> 참조).

〈그림 4〉 수원국 시스템 활용 의사결정의 근거 조사 결과



출처: OECD DAC(2011:20)

이렇듯 대부분의 양자 공여기관들은 수원국 시스템 활용을 위해 수탁자 위험을 평가하고 이를 기반으로 의사 결정하는 것을 우선순위에 두고 있다. 이와 관련하여 Cant, Carter, & Lister(2008) 수원국 시스템 활용 시 공여기관들이 고려하는 수탁자 관련 위험들을 아래 〈표 1〉과 같이 분류하고 있다.

〈표 1〉 위험 분류 체계(Risk Typology)

Risks		General definition: Risk that...
Development risks		...poverty reduction objectives are not achieved
Financial (or fiduciary) risks		...funds are not used for the intended purposes
		...funds are not properly accounted for
		...funds do not achieve value for money
Non-financial risks	Macroeconomic risks	...poverty reduction objectives (and PFM standards) are compromised by macroeconomic framework
	Governance risks	...poverty reduction objectives (and PFM standards) are compromised by governance context
	Partnership (or dialogue) risks	...partnership is threatened by government action
Procurement risks		...proper and effective use of aid is compromised by procurement standards
Reputational risks		...donor reputation is threatened by: • governance issues • perceived misuse or poor use of funds

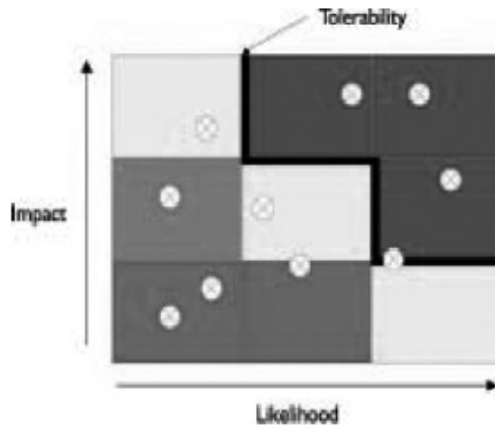
출처: Cant, Carter, & Lister(2008; OECD DAC, 2011에서 재인용)

대부분의 공여기관들은 여러 위험 요소들 중에서도 ‘수탁자 위험(Fiduciary risk)’과 ‘부패(Corruption) 위험’을 우선순위로 평가하고 모니터링하는데, 이를 위해서는 공공 세출과 재정책임무성(Public Expenditure and Financial Accountability, 이하 PEFA) 평가와 국가 조달 평가 보고서(Country Procurement Assessment Report, 이하 CPAR), IMF의 기준과 코드에 대한 준수 보고서(Report on the Observance of Standards and Codes, 이하 ROSC) 참고 및 별도의 수탁자 위험 평가를 통해서 진행한다고 밝히고 있다. 그 중에서도 PEFA 프레임워크는 수원국의 재정 위험 평가를 수행하는데 있어 공여기관들에게 가장 권고되는 시작점(starting point)이라 평가받고 있다(Cant, Carter, & Lister, 2008; CABRI, 2014). 하지만 PEFA는 각 공여기관의 특정 우선순위에 따른 위험을 평가하기에는 어느 정도 한계가 있기 때문에, 캐나다, 프랑스, 독일, 네덜란드, 스웨덴, 영국과 같은 주요 공여국들은 국가 차원의 추가적인 수탁자 위험 평가 프레임워크와 거버넌스 평가를 위한 절차들을 도입한 바 있다.

일부 공여국들은 수탁자 위험을 체계적으로 평가하기 위해 일반적으로 발생가능성(Likelihood)과 영향(Impact)을 기준으로 각각 높음(High), 중간(Medium), 낮음(Low)에 대한 계량적 기준을 세워 아래 〈그림 5〉와 같은 매트릭스를 통해 평가하고 있다(Cant, Carter, & Lister, 2008). 이러한 위험 평가는 5x5의 매트릭스를 통해 보다 상세하게 관리

되어질 수 있는데, 얼마나 상세히 위험을 평가하고 기관의 감수 가능한 위험 정도가 어느 정도인지는 기관의 여건과 편의에 따라 기관 내 합의를 이루어야 하는 부분이다. 이러한 활동을 바탕으로 매트릭스 아래 <표 2>와 같은 위험 정의서 및 완화(세이프가드)·모니터링 전략을 세울 수 있다.

〈그림 5〉 위험(risk)/내약성(tolerability) 매트릭스



출처: Cant, Carter, & Lister(2008:23)

〈표 2〉 위험 정의서 예시

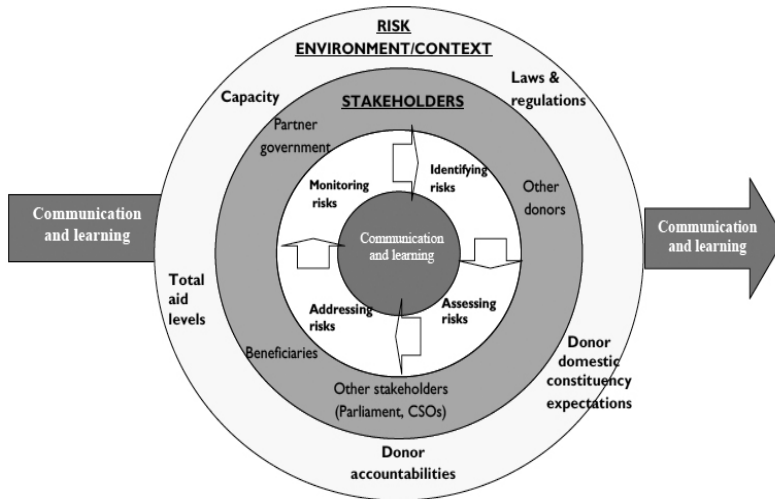
Activity # / Process: description of activity / outcome or process				
Risks	Potential adverse Impact	Risk Level (H/M/L)	Risk Management strategy	Monitoring
Describe the situation / part of the activity where there is a high chance of corruption	Description of adverse Impact	Likelihood that situation will take place times level of impact	Description of mitigating measures (Safeguards)	How will the risk be monitored?

출처: Cant, Carter, & Lister(2008:48)

Cant, Carter, & Lister(2008)에 따르면, 〈그림 5〉와 같은 위험 평가를 바탕으로 모든 공여국들은 각자의 위험 관리 프레임워크를 수립하여 활용하고 있는 것으로 확인되었다. 각자

관리의 형태나 절차는 다른 양상을 띠지만, 수원국 시스템 활용 시 사용되는 일반적인 위험 관리 모델은 <그림 6>과 같다.

〈그림 6〉 기본 위험 관리 모델



출처: Cant, Carter, & Lister(2008:22)

먼저 가장 바깥쪽의 흰 원은 공여국이 수원국 시스템을 활용하는 위험 환경(Risk environment)/상황(Context)을 나타낸다. 공여국들은 수원국 시스템을 활용하는데 있어 수원국과 공여국의 법/규정 상 저촉되는 부분이 없는지, 수원국의 역량(Capacity)은 어느 수준인지를 파악해야 한다. 더불어 이를 통해 자국민의 기대(Domestic constituency expectations)뿐만 아니라 공여국으로서의 빈곤감소를 위한 개발의 의무, 원조의 목적 의도 달성, 원조의 비용 대비 가치(Value for Money) 등과 같은 공여국의 책무를 다해야 한다.

내부의 회색원은 여러 이해관계자들과의 협력을 통한 지속적인 위험 관리를 뜻한다. 공여기관들은 해당 수원국의 위험 환경을 분석하고 모니터링하는데 있어 타 공여기관들과 협력해야 하며, 수원국 정부와의 협력 또한 필수적이다. 그 밖에도 수원국의 수혜자 및 그 밖의 의회, 시민사회의 등과 협력하며 위험 관리를 수행할 필요가 있다.

마지막으로 가장 안쪽의 흰 원은 공여기관이 위험을 식별(identify)하고 이를 평가

(assess)하여 다루고(address) 지속적으로 모니터링(monitor)하는 지속적인 과정을 나타낸다. 이러한 일련의 절차에서 가장 중요한 점은 이러한 수원국 시스템 활용 시 위험 관리 활동이 수원국 정부 혹은 해당 공공기관과의 소통과 상호학습(communication and learning)을 바탕으로 이루어져야 한다는 점이다.

지금까지 수원국 시스템 활용 시 공여기관들이 활용하는 수탁자 위험 평가 및 관리의 기본을 살펴보았다. 다음 내용에서는 에티오피아 내 공여기관들의 수원국 시스템 활용 동향과 활용을 위한 수탁자 위험 평가 및 관리가 실제 현지에서는 어떻게 구현되고 있는지를 알아보도록 한다.

2. 영국 국제개발부(DFID) 사례

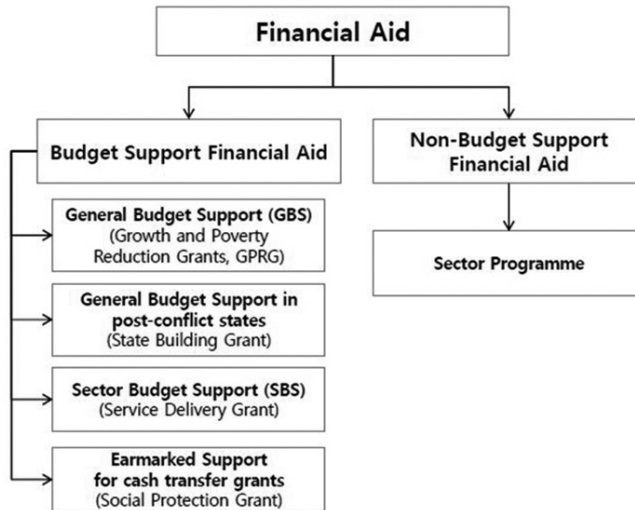
2.1 수원국 시스템 활용 개요 및 동향

영국의 DFID는 수원국 시스템 활용을 특정 주제로서 분리하여 다루거나 별도의 원조 수단으로서 규정하지 않고 있지만, '재정원조(Financial Aid)⁵⁾'의 개념을 통해 수원국 시스템 활용 구성요소들을 다루고 있다. DFID는 '재정원조'를 '공식적인 협의문을 통해 수원국 정부가 집행에 책임을 가지는 원조 형태'로 정의하는데, 이는 수원국 정부 시스템을 모두 혹은 일부 활용해야하는 성격을 가지고 있다는 측면에서 수원국 시스템 활용과 직접적인 관련을 가진다. DFID는 재정원조 관련 다양한 정책 및 가이드 문서를 발간하여 다각도에서 이를 평가·관리·모니터링할 수 있도록 돕고 있는데, 대표적인 문서로는 'The how-to note on fiduciary risk assessments (DFID, 2011a)', 'Technical note on budget support (DFID, 2011b)', 그리고 'The primer on result-based aid (DFID, 2010)' 등이 있다.

5) **Financial Aid(FA):** A grant, the subject of a formal written arrangement by which the partner government is responsible for expenditure. It includes both budget support and non-budget support FA. Budget support makes use of all elements of partner governments' PFM systems, while non-budget support FA may partially use partner governments' PFM systems, e.g. it may use partner government Treasury systems but not be audited by government audit systems (DFID, 2011a:1).

수원국 시스템 활용 구성요소를 포함하는 DFID의 재정 원조는 크게 예산지원 재정원조(Budget Support Financial Aid)와 비예산지원 재정원조(Non-Budget Support Financial Aid)로 분류된다. 예산지원 재정원조는 그 형태에 따라 다시 일반예산지원(GBS 또는 Growth and Poverty Reduction Grant), 섹터예산지원(SBS 또는 Service Delivery Grant), 분쟁 후 국가 내 일반예산지원(GBS in post-conflict states 또는 State Building Grant) 및 재원이전을 위한 특정 지원(Earmarked support for case transfer grants 또는 Social Protection Grant)으로 분류되며, 비예산지원 재정원조의 경우, Sector Programme으로 세분화된다(〈그림 7〉 참조).

〈그림 7〉 DFID의 수원국 시스템 활용 유형



출처: DFID(2011b) 참고하여 저자 작성.

DFID는 먼저 일반예산지원(GBS)은 수원국의 빈곤감소라는 국가 차원의 장기 목표를 달성하기 위한 정부 정책 및 지출 프로그램을 지원하는데 초점이 있으며, 이를 위해 수원국의 재무부에 재원을 이전하여 국가의 예산 절차대로 재정 관리·조달·책무성 시스템을 활용하는 원조 형태로서 규정하고 있다. 분쟁국 내 일반예산지원(GBS in post-conflict states)의 경우 일반예산지원(GBS)과 같은 개념이지만 분쟁 후 국가들에 한정되어 지원되는 원조형태를 의미한다. 섹터예산지원(SBS)의 경우, 성격은 일반예산지원(GBS)과 유사하나 보건의료,

교육 등 특정 섹터·하위섹터·프로그램 및 국가전략의 하부 분야에 한정하여 수원국 정부가 권한을 가지는 특정 섹터 계좌로 지원하는 원조 형태를 의미한다. 재원이전을 위한 특정 지원(Earmarked Support for Cash Transfer Grants)의 경우, 주로 사회보장체제 혹은 현금이전을 위한 예산지원을 뜻한다(DFID, 2011b).

DFID는 비예산지원 재정원조 또한 제공하는데, DFID는 이를 정부 시스템의 모든 요소들을 사용해야하는 예산지원(Budget Support)과는 달리 정부 시스템의 ‘일부분’을 사용하는 재정원조 형태라고 정의하고 있다(DFID, 2011a:1). 비예산지원 재정원조는 주로 수원국의 국고를 거치지 않고 정부부처 혹은 산하 공공기관에 제공되어 해당 수원부처/기관의 시스템을 통해 사업 예산이 집행되고 재무, 회계, 감사 등이 수행된다. 이러한 경우, 국가 예산에는 포함되지 않지만 수원국 시스템을 여전히 활용하는 경우라 볼 수 있다.

최근 DFID는 전통적인 재정 원조(Financial Aid) 형태뿐만 아니라, 영국 정부의 원조 결과중심적(Focus on Result) 기조에 따른 결과 중심적 조건을 가진 두 가지 형태, 즉 합의된 개혁안과 관련된 성과 평가 프레임워크(Performance Assessment Framework)의 특정 지표들을 기준으로 예산을 지원하는 성과 트랑쉐(Performance Tranche)와 양자에 의해 사전에 합의한 결과가 달성되었을 경우 상당한 예산을 지원하는 결과 협약(Result compact)을 활용하고 있다⁶⁾. 또한 가장 최근 재정 원조 수단으로는 결과별 지불(Payment-by-Result) 원조 수단이 있는데, 이는 앞서 언급된 성과 트랑쉐(Performance Tranche)와 유사하게 수원국이 자국의 예산을 들여 공여국과 사전에 합의된 결과물을 먼저 달성하면, 확인 절차를 거쳐 합의된 현금을 지원하는 형태이다. DFID는 이러한 형식의 정부와 정부 간 원조 지원 및 결과별 지불 형태를 결과기반원조(Result-Based Aid)라고 명명하며, 수원국 시스템 활용과 직접적인 관련을 가진다.

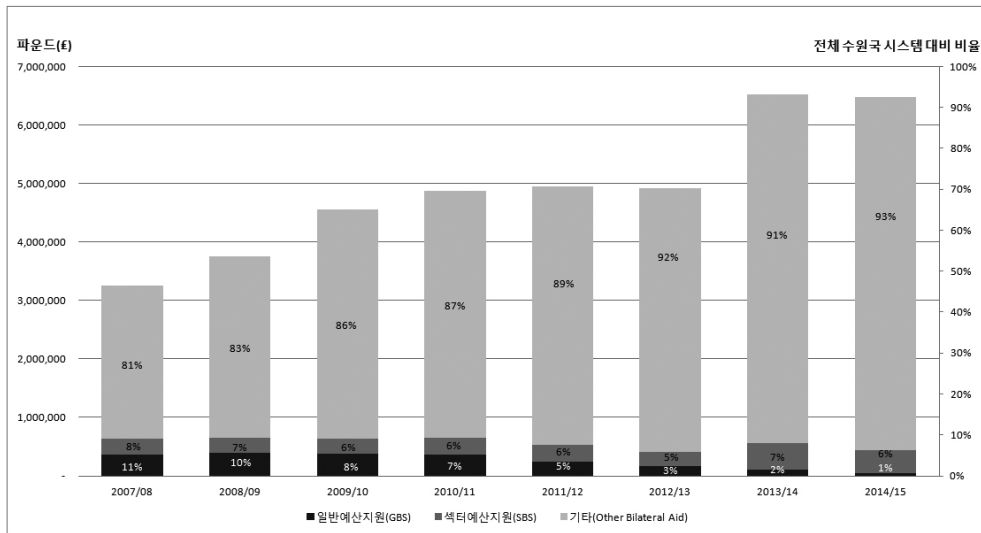
이처럼 DFID는 전통적 형태 이외에도 결과 중심의 새로운 지원 형태들을 통해 수원국 시

6) **A Performance tranche** which is an amount of budget support funds linked to particular indicators in the Performance Assessment Framework related to agreed reform agendas;

A results compact which makes payment of a sizeable amount of budget support conditional on the achievement of results agreed with partner governments. The results compact may follow the Cash-on Delivery Aid model or the Millennium Development Goal (MDG) tranche of the EC MDG Contract. The results compact will be tested through the implementation of pilots (DFID, 2011b:6)

시스템을 활용하고 있다. 이러한 배경으로는, 예산지원 방식이 파리선언 당시만큼의 동력을 잃은 것과 더불어 세계 경제 둔화와 정부의 성과관리 등의 이유로 수원국 시스템 활용이 대부분 자국의 편의와 이해관계를 반영하는 보다 보수적인 방식으로 변화하고 있는 것에 기인하는 것이라 볼 수 있다.

〈그림 8〉 DFID의 양자 원조 형태별 추이(2007-2014)



출처: DFID(2014) 참고하여 저자 구성.

영국은 2008년 파리선언을 통해 수원국 시스템의 역량을 지원하고 이를 적극적으로 활용할 것을 공약하고, 수원국의 국고로 예산을 직접 지원하는 일반예산지원(GBS)의 증가뿐만 아니라 섹터예산지원(SBS) 및 여러 형태의 수원국 시스템 활용 형태를 고안하며 주도적인 역할을 해왔다.

하지만 〈그림 8〉에 나타난 바와 같이, 일반예산지원(GBS)의 경우에는 2011년을 시작으로 급격히 활용이 감소해왔으며, 가장 최근인 2014년(0.91%)의 경우에는 전년(1.92%) 대비 대략 1%가 감소했다. 이는 영국 정부 차원의 정책적 기조에 따른 것으로, 영국재무성(Her Majesty Treasury)과 DFID가 2015년 11월에 발표한 영국의 새로운 원조 전략(The new UK aid strategy)에 따르면, “DFID는 앞으로 전통적인 일반예산지원(GBS) 방식의 새로

은 사업을 진행하거나, 이전의 사업을 재개하거나 하지 않는 형식으로 점차 활용을 감소시키고 초점이 보다 강화된 자금지원(financing) 형태로 옮겨가는 것을 지속할 것⁷⁾”이라고 밝혔다(HM Treasury, 2015). 더불어 이는 영국 정부가 내세운 4가지 전략적 목표를 실행하기 위한 방안의 일환으로서, 구체적으로는 원조의 비용 대비 가치(Value for Money, 이하 VfM)을 도모하기 위한 것이라고 설명하고 있다. 이와 관련하여, 영국 내 동 분야의 전문가들은 예산지원과 같은 원조 방식이 수원국의 주인의식 도모, 거버넌스 향상을 위한 정책 수단(policy lever)으로서의 역할, 낮은 거래비용 초래, 예측 가능한 예산편성 등 다양한 장점이 경험적으로 확인되었음에도 불구하고 영국 정부의 지원 중지 결정에 대해 비판하고 있다(HM Treasury, 2015).

반면 비예산지원 재정원조(Non-Budget Support Financial Aid)의 경우, 증가 추이가 크지는 않지만 꾸준히 늘어나고 있는 것을 확인할 수 있다. 이는 예산지원 재정원조의 감소추이의 영향과 함께 동 수단 자체가 공여국의 필요와 편의에 따라 수원국 시스템의 일부만 활용 가능하며 프로그램·프로젝트 설계 단계에서 세이프가드 조치(예. 지정기여 혹은 추가적 보고 및 감사)를 적용할 수 있다는 장점으로 인한 것이라고 판단된다.

현지조사 결과, DFID 에티오피아 사무소의 사업에서도 이러한 영국 정부 차원의 정책 방향을 확인할 수 있었다. 현지 사무소는 영국 정부 차원의 정책 방향에 따라, 원조의 결과 중심적(focus on results)인 사안에 중점을 두고 일반예산지원(GBS)의 비중을 줄이고 있다고 밝혔다. 이에 따라, 원조 예산지원을 수원국 재무부에 직접적으로 하기보다 섹터예산지원(SBS) 및 비예산지원 재정원조(Non-Budget Support Financial Aid)에 초점을 맞추고 보건부·교육부로 직접 지원하거나 다른 공여국들과 공동지원하는 형태를 통해 수원국 시스템을 주로 활용한다고 밝혔다. 이러한 방식은 DFID의 지원이 보다 많은 지방·마을 수준의 Woreda⁸⁾에

7) The new UK aid strategy includes a commitment to “end all traditional general budget support—so we can better target spending”. It states that:

“The Government has reviewed value for money of all existing ODA spend across Government to identify and eliminate poor value spend and re-focus it where it can most effectively deliver UK objectives. As a result of this review a number of programmes that were weak value for money or had a weak fit with the Government’s strategic objectives have been stopped, and resources re-allocated. This includes continuing the move away from traditional general budget support (unearmarked contributions to recipient countries’ budgets) to more targeted forms of financing. DFID will neither start any new, nor restart any previous, traditional general budget support programmes in conventional aid settings (HM Treasury, 2015).”

8) Woreda는 에티오피아의 지역단위로 '지구'를 뜻함.

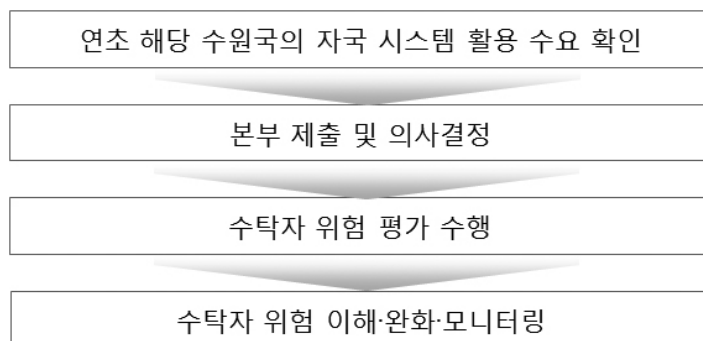
도달하여 직접적인 성과를 낼 수 있도록 하는데 기여하기 위함이라고도 언급하였다.

현지사무소는 면담을 통해 수원국 시스템 활용 관련, 수원국 정부의 예산 기획 과정에 참여하여 예산지원 방식 활용 여부를 협의를 통해 결정하고, 기관 차원에서 제시하는 수탁자 위험 관리 가이드라인과 절차에 따라 여부를 결정한 후, 수탁자 위험을 관리한다고 밝혔다. 현지 면담을 통해 공유된 최근 에티오피아 연방정부 수탁자위험평가(Fiduciary Risk Assessment, 이하 FRA) 결과에 따르면, 에티오피아 연방 정부는 전반적으로 우수한 거버넌스를 가지고 있으며, 수원국 시스템을 활용하기 적절한 구조라고 판단하고 있다(〈부록1〉 참조). 또한 연방정부와 지방정부의 법이나 정책은 대부분 유사하지만 이 두 기관의 역량 차이는 결국 언어와 역량의 차이라고 밝히면서, 지방정부의 경우 은행계정조정(the bank reconciliation)의 부족, 지연(delay) 발생, 제한된 계좌의 감사(audit on the limited account) 등 위험 요소 발생의 가능성이 더 높다고 평가하였다. 이러한 수탁자 위험 요소들은 다음과 같은 DFID의 위험 관리 체계에 의해 평가되고 관리되어진다.

2.2 수탁자 위험 관리 체계

DFID는 수원국 시스템 활용을 위한 체계와 절차에 대한 대표적인 정책·실무 가이드라인으로서 ‘How-to Note on Fiduciary Risk Assessments(2011a)’를 통해 안내를 제공하고 있다. 세부적인 절차는 다음과 같다(〈그림 9〉 참조).

〈그림 9〉 DFID의 수원국 시스템 활용 절차



출처: DFID(2011a) 참고하여 저자 작성.

해당 수원국의 수요 확인

DFID 해외사무소는 매년 연초 해당 수원국 정부의 예산 기획 과정에 참여하여 예산 지원 방식이 필요한 사업들에 대한 수요를 확인한다. 이러한 수요들에 대한 수원국 시스템 활용 의사결정은 기본적으로 정치적으로 이루어지며, 의사결정 주체는 지원 규모에 따라 달라진다⁹⁾. 그 밖의 다른 예산지원 건의 경우, 해외 사무소가 제반사항을 준비하지만 최종 결정은 국무장관이 하도록 되어있다.

본부 제출 및 의사결정

이렇게 재정원조 활용이 고려되거나 결정되면 DFID는 해당 국가의 FRA를 3년마다 의무적으로(mandatory) 수행한다. 주목할 부분은 의사결정 다음에 수행되는 수탁자 위험 평가의 목적이 평가를 통한 지원 여부 결정이라기보다, 정치적으로 결정된 지원 건에 대한 해당 국가의 위험 환경을 이해하고, 어떻게 완화하고 모니터링 할 것인지에 있다는 점이다. 에티오피아 사무소 면담에서도 재정원조 활용은 정치적 결정에 따른 것이라는 것을 확인하였으며 더불어 절차상 의사결정 이후 평가를 진행하는 순서에서도 확인할 수 있다.

수탁자 위험 평가

DFID는 수원국 시스템 활용과 관련하여 정치적 위험과 거버넌스 위험 및 수탁자 위험을 분석한다. 정치적 위험과 거버넌스 위험은 국가 거버넌스 분석(Country Governance Analysis, 이하 CGA) 및 정치경제분석(Political Economy Analysis, 이하 PEA)을 통해 이루어지며, 수탁자 위험 평가를 위한 정책 프레임워크인 'How to note on Fiduciary Risk Assessment(2011)¹⁰⁾'의 경우에는 2011년에 마지막으로 업데이트 되어 실제 재정원조를 활용할 시, 잠재적인 위험에 대한 이해와 완화, 모니터링 및 세이프가드 설계에 대한 가이드라인을 제공한다.

9) 2천만 영국 파운드(GBP 20 million) 이상의 예산지원 규모는 장관급에서 결정되며, 2천만~5만 파운드(GBP 5~20 million) 사이의 규모는 국무장관(Secretary of state)급이 결정하고 5만 파운드(GBP 5 million) 이하의 규모는 Administration 수준에서 승인됨.

10) 보다 자세한 내용은 '박인혜, (2015). PBA와 수원국 시스템 활용 연구: 수원국 시스템 리스크 관리를 중심으로. 성남:한국국제협력단.'의 제5장을 참고.

이 가이드라인은 ‘수탁자 위험(Fiduciary risk)’을 ‘지원된 예산이 기존에 의도된 목적으로 사용되지 않거나 비용 대비 가치(VfM)를 달성하지 못하는 경우, 또는 지출 내역이 적절히 보고되지 않을 위험’으로 정의한다. 여기서 수탁자 위험은 크게 두 가지 위험, 즉 국가 차원의 공공재정관리(PFM) 시스템 위험 파악과 특정 섹터·사업·지방정부의 공공재정관리(PFM) 시스템 관련 위험 파악으로 나누어 평가하도록 권고하고 있다. 이를 평가하기 위해 3년마다 해당국의 FRA를 수행하는 것을 의무로 규정하고 있으며, 파악된 위험에 대한 모니터링을 위해 현지 사무소로 하여금 매년 연간경과보고서(Annual Statement of Purpose, 이하 ASP)를 의무적으로 본부에 제출하도록 하고 있다. 위험 수준 및 등급은 DFID가 규정하는 기준에 따라 기본 계획(Original plan)과 실제 성과(Actual Performance)를 비교하여 위험수준 낮음(Low)/중간(Moderate)/상당함(Substantial)/높음(High)으로 평가한다.

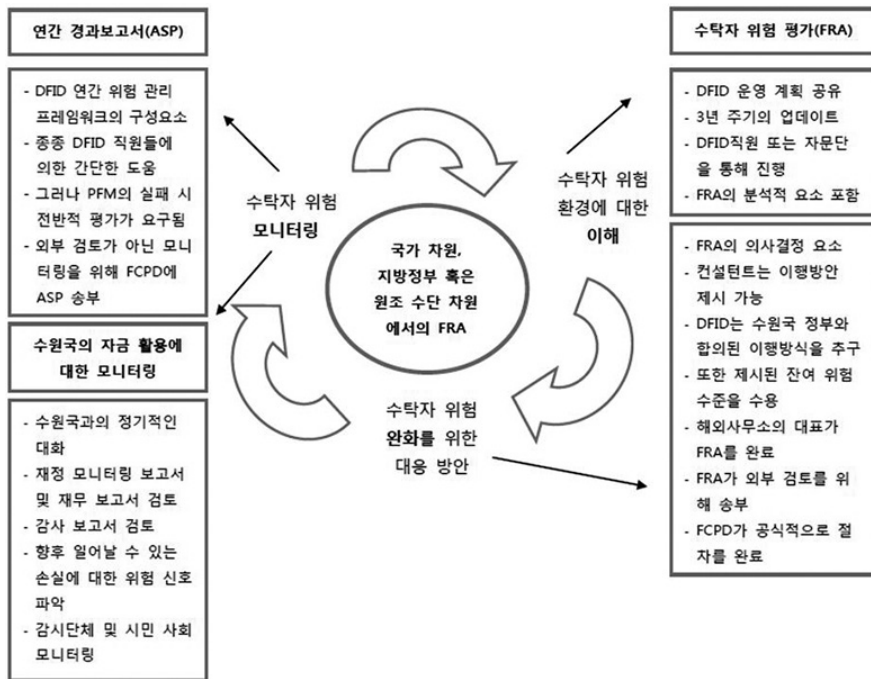
DFID는 FRA 작성 시 PEFA 보고서의 해당 국가의 공공재정관리(PFM) 평가 결과를 준용하도록 권고한다. PEFA의 결과에 대해서는 해외사무소가 이에 대한 수평적 평가를 실시하지 않고 신뢰를 원칙으로 하나 해당 국가 PEFA 수행 시, 여러 공여국들과 함께 공동으로 평가 주체로 참여하여 행정적·실무적 비용을 절감하기도 한다. 하지만 DFID는 PEFA 평가 자체가 DFID의 특정 목적을 위해 필요한 FRA를 대체할 수 없다는 점을 분명히 밝히며, 추가적인 평가를 통해 DFID에 맞춘 위험의 이해·완화·모니터링을 위한 FRA를 수행할 것을 주문하고 있다. 또한 특정 부문이나 지방정부 수준에서 공공 조달 시스템 활용을 고려하는 경우, OECD의 MAPS 방법론¹¹⁾을 활용할 것을 권고하고 있다. 국가 공공재정관리(PFM) 차원에서 한발 더 나아가 섹터의 프로그램·프로젝트에 대한 특정 위험에 대한 위험 평가는 추가적으로 필요에 따라 진행되어야 하며 특히, 지원 규모가 천만 영국 파운드(GBP 10 million)을 상회하는 경우 혹은 국가 시스템과 현저히 다른 공공재정관리(PFM) 시스템을 활용하는 경우, 기본 수탁자 위험 평가 외에도 특정 섹터의 프로그램·프로젝트 평가를 의무적으로 수행하도록 하고 있다. 더불어 FRA 작성 시, 현지사무소가 직접 수행하는 경우도 있으나, 주로 외부 컨설턴트를 고용해 작성하며 보통 2주 정도의 과업기간을 거쳐 본부로 제출되면 본부는 이에 대해 전적으로 신뢰하고 평가결과에 대한 최종 보고만 접수하는 형식이다.

11) PEFA의 조달 부문 평가는 MAPS 방법론을 활용하여 작성됨.

수탁자 위험 이해 · 완화 · 모니터링

DFID는 수탁자 위험을 관리함에 있어 이해 · 완화 · 모니터링의 세 가지 원칙을 세우고 지속적인 순환 과정을 통해 상호 작용하여 반영될 수 있도록 권고한다. <그림 10>과 같은 과정을 통해 수탁자 위험을 적절하게 관리할 수 있도록 특정 부분은 의무적(mandatory)으로 실행하고 주기적으로 주요 문서들을 요구하기도 하는데, 이는 국가의 여건 및 프로그램 · 프로젝트 성격에 따라 다르게 적용하여 수행하기도 한다. DFID는 궁극적으로 이러한 평가를 통해 협력국의 공공재정관리(PFM) 시스템을 개선하고, 굿거버넌스 및 투명성을 도모하며 부패 척결에 기여하는 것을 목적으로 한다고 밝히고 있다.

〈그림 10〉 지속적 과정으로서의 수탁자 위험 평가



출처: DFID(2011a)

실제로 DFID 에티오피아 사무소는 현지 면담을 통해 수원국 시스템 활용 시 DFID(2011a)에 안내된 절차와 방법에 따라 수탁자 위험 평가 및 관리가 진행된다는 점을 설명하였다. 특

히, 수탁자 위험 평가 시, DFID는 PEFA와 PEFA 점수 틀을 기본으로 활용하며 기본 계획(plan)과 실제 성과(actual performance)를 비교하여 Low/Moderate/Substantial/High의 기준으로 평가가 진행되었다. DFID의 특정 사업의 목적 및 위험 평가의 경우, 추가적인 관리 체계로서 3년마다 DFID만의 FRA와 ASP를 통해 지속적인 모니터링을 실시한다고 밝혔다. 이렇게 완성된 FRA와 ASP 결과는 DFID의 Smart Rules에 의해 현지 사무소의 조사 결과를 본부가 전적으로 신뢰하고 최종 보고만 접수하는 형식으로 진행된다고 밝혔다.

2.3 수원국 시스템 활용 사례

사례 1: Water, Sanitation and Hygiene (One WASH) Programme

- 사업명 : Water, Sanitation and Hygiene (One WASH) Programme
- 전달채널 : 에티오피아 재정경제개발부(MOFEC)
- 원조유형 : 섹터예산지원(SBS)
- PBA 보고여부 : X
- 사업 연도 : 2013.08~2018.08
- 사업금액 : 1억 6백만 파운드(GBP)

본 사업은 에티오피아의 국가적 보건 프로그램인 'One WaSH National Programme (OWNP)'을 지원하기 위해 DFID를 비롯한 세계은행, 아프리카개발은행(AfDB) 및 UNICEF가 공동지원(Pooled/Basket-fund)의 형태로 에티오피아 재정경제개발부(Ministry of Finance and Economic Development, 이하 MOFEC)에 의해 별도로 개설되고 통합된 WaSH 계좌(Consolidated WaSH Account, 이하 CWA)에 재원을 투입하는 섹터예산지원(SBS)의 사례이다(〈표 3〉 참조).

〈표 3〉 One WASH 프로그램 공여기관별 약정액

	공여기관명	약정액 (Million £)
1	World Bank	141
2	DFID	80
3	AfDB	62
4	UNICEF	6.9
합계		289.9

* 해당 공여기관들은 MOFEC의 통합 WaSH 계좌(CWA)로 직접 지원함.

출처: DFID(2015)

해당 사업은 1만 7천명에게 깨끗한 물과 향상된 위생시설로의 접근을 증가시키는 것을 목표로 하고 있으며, 크게 3가지 요소로 구성되어 있다: 첫째는 정부의 프로그램(OWNP) 지원을 위해 MOFEC의 별도 계좌로 4년간 80만 파운드를 이전하는 것, 둘째는 UNICEF를 통해 민간분야 참여, 여성과 여아의 수요 충족, 미래의 WaSH 분야 자립을 위한 기후회복성과 같은 특정 분야에 대한 보완적인 지원을 제공하는 활동(One WaSH Plus), 그리고 마지막으로 5년간 4만 파운드를 지원하여 WaSH의 통합된 모니터링 및 평가(M&E) 시스템을 강화하고 운용하는 요소로 이루어져 있다.

여기서 수원국 시스템 활용과 관련된 부분은 정부의 프로그램 지원을 위해 MOFEC의 프로그램을 위한 별도의 통합계좌인 CWA에 지원하는 첫 번째 활동이다. 이 계좌는 에티오피아 MOFEC이 해당 프로그램만을 위해 개설한 계좌로서, 직접적인 관리 책임은 MOFEC에게 있으며 여러 공여기관들을 대표하여 세계은행이 전반적인 감독에 대한 책임을 가지고 있다. 따라서 DFID는 본 프로그램에서 세계은행의 위험 평가, 모니터링을 준용하여 사업을 추진 중에 있다.

에티오피아 정부와 공여기관들이 합의한 프로그램 운용 매뉴얼(Programme Operational Manual, 이하 POM)에 따라 총 관리를 책임지는 MOFEC과 실제 이행 부처들이 해당 계좌의 재원을 사용하며, 에티오피아 정부는 분기마다 임시분기재정보고서(Interim Quarterly Financial Report)를 제출한다. 세계은행은 이에 대한 감독 역할로서, 수탁자, 사회 및 환경

위험들을 모니터링하고 정부의 보고서를 검토, 품질 보장하며 정부와의 대화 등을 통해 정부가 위험에 대한 세이프가드를 잘 이행하고 있는지를 모니터링한다. 더 나아가, 정부의 재정 관리와 프로그램 보고를 향상시키기 위해 다양한 단계에서 재정 관리 전문가들에게 트레이닝을 제공하고 있다.

위험 모니터링을 위한 제도로는 프로그램 관련 에티오피아 정부의 유관부처(수자원·관계·에너지부·보건부·교육부·재정경제개발부)가 모두 참여하는 정부주도의 정기적인 국가·지방 운영위원회 회의(regular National and the Regional Steering Committee meetings)와 4개 WaSH 프로그램 유관부처들부터 지역차원(district level)까지의 수탁자(재정관리 및 조달), 사회 및 환경 세이프가드 전문가들에 대한 집중적인 역량강화 훈련을 제공한다. 또한, CWA에 참여하는 공여기관 파트너들 또한 정기적인 후속 공동조치를 통해, 프로그램이 POM에 따라 운영될 수 있도록 모니터링하고, 정기적인 현지조사를 통해 공동지원보고서를 작성하도록 한다. 또한 세계은행과 협의한대로 세계은행은 정부 및 공여기관의 공동 모니터링 조사에 앞서 세계은행의 세이프가드 및 수탁자 전문가들은 네 번의 모니터링 현지조사를 거쳐 보고서를 작성한 후, 이를 DFID와 CWA에 지원하는 다른 공여기관에도 제출하도록 하는 이중적인 모니터링 시스템을 가지고 있다.

DFID는 에티오피아 정부, 세계은행, 그밖의 다른 공여기관들과 공동으로 위험을 평가하는 것 이외에도 CWA로의 연간 지출을 위한 조건(conditionality)을 부여하고 있다. 해당 조건으로서는 CWA Work Plan의 진전 및 재정 성과 여부, 에티오피아 정부의 수탁자, 사회 및 환경 세이프가드의 준수 여부, DFID의 파트너십 원칙(Partnership Principle)에 대한 에티오피아 정부의 의지가 긍정적으로 평가되는 경우 등에 따라 DFID의 지원금이 에티오피아 정부 계좌로 제공될 수 있도록 별도의 장치를 두고 있다.

가장 최근의 프로그램 연간보고서에 따르면, DFID는 에티오피아 정부 및 공여기관들과 공동으로 위험을 모니터링하고 관리하는 제도를 통해 프로그램의 위험을 현저하게 낮출 수 있었다고 평가하고 있다(DFID Ethiopia, 2015a). 또한 이러한 전반적인 위험 모니터링 메커니즘을 보다 더 향상시키기 위해서 DFID는 모니터링의 각 카테고리별로 주요 위험 개요를 명시하는 위험등록부(Risk Register)를 개발하였다고 밝히고 있다.

이렇듯, 본 프로그램은 DFID가 수원국 정부부처의 프로그램 별도 계좌로 예산을 지원하는

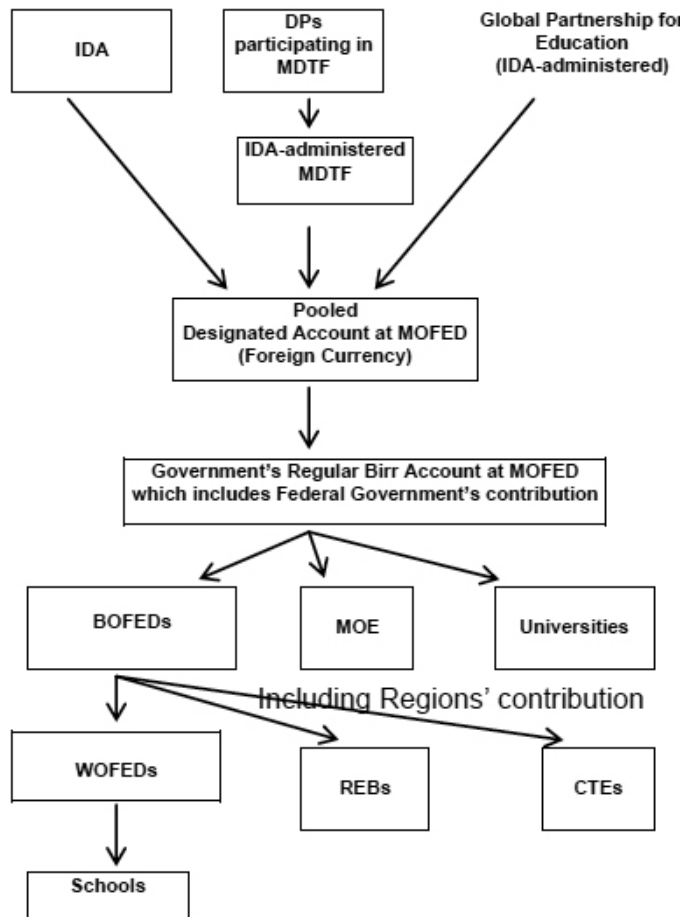
형태로 수원국 시스템을 활용하고 있다. 위험 관리는 DFID가 직접적으로 ASP를 작성하고 관리하는 경우는 아니지만, 공동지원 형태의 성격에 따라 수원국 정부 및 공여기관들과 공동으로 위험을 모니터링하고 관리하는 형태를 취하고 있다. 이에 대한 부가적인 사항으로 DFID는 통합계좌의 수탁자 위험 관리를 총괄하는 세계은행으로부터 별도의 보고서를 접수함과 동시에 에티오피아 정부 계좌로 예산이 지원될 때 예산집행조건을 부여하는 장치를 두고 수원국 시스템을 활용하는 것을 확인할 수 있다.

사례2 : To support the General Education Quality Improvement in Ethiopia (GEQIP)

- 사업명 : To Support the General Education Quality Improvement in Ethiopia (GEQIP PHASE 2)
- 전달채널 : 수원국 정부 (보건부)
- 원조유형 : 섹터예산지원(SBS)
- PBA 보고여부 : X
- 사업 연도 : 2013-2017
- 사업금액 : 1억 3천만 파운드(GBP)

본 프로그램은 에티오피아 정부의 일반교육 질 향상 프로그램(General Education Quality Improvement Programme, 이하 GEQIP) 2단계 지원 및 연구·역량강화·기술지원을 지원(Quality Education Strategic Support Programme, QESSP)하기 위한 프로그램으로서, DFID는 4년간 1억 3천만 파운드를 지원한다. 총 6개 공여기관(세계은행, 핀란드, 영국 DFID, Global Partnership for Education(GPE), 이탈리아 ESTERI, 미국 USAID)이 참여한 지원금은 세계은행의 다자신탁기금(Multi Donor Trust Fund, 이하 MDTF)을 거쳐 에티오피아 정부로 전달되는 비예산지원 재정원조(Non-Budget Support Financial Aid) 형태의 수원국 시스템 활용 사례이다(〈그림 11〉 참조).

〈그림 11〉 GEQIP 사업 프레임워크



출처: DFID Ethiopia(2013b:71)

세계은행은 6개 공여기관을 대표하여 기관의 가이드라인에 따라 수탁자 위험을 모니터링 하고 세계은행의 세이프가드가 확실히 적용될 수 있도록 MDTF의 총 관리에 대한 책임을 진다. DFID는 기관의 파트너십 원칙과 세계은행의 세이프가드가 본 프로그램에 충분히 적용 가능하다는 판단 하에, 세계은행의 가이드라인을 따라 위험을 평가하고 모니터링한다. 이는 DFID가 직접 관리하는 것보다 세계은행으로 하여금 재정 및 조달 관리를 총괄 감독하도록 하는 것이 DFID의 낮은 거래비용 및 확실한 수탁자 관리에 도움이 될 수 있다고 판단한 것에 기인한다고 밝히고 있다.

DFID 에티오피아 사무소의 교육분야 자문관 및 프로그램 담당자는 분기별 임시재정보고서(Quarterly Interim Financial Reports), 에티오피아 교육부의 경과보고서(Progress Report)를 검토하고, 반기 프로그램 이행 지원현지조사(Semi-Annual Programme Implementation Support Missions) 및 주기적인 현지조사를 통한 프로그램 운영을 담당한다. 이러한 메커니즘은 GEQIP의 PHASE 1 당시 공여기관과의 협력 하에 순조롭게 잘 운영된 경험이 있어, DFID는 세계은행 주도의 재정위험 관리와 보고서 검토 이외의 별도 절차를 두고 있지 않은 것을 확인할 수 있다.

다음과 같이 사례를 통해 살펴본 DFID의 에티오피아 내 수원국 시스템 활용은 섹터예산지원(SBS)로 수행되는 경우가 다수였다. DFID는 주로 타 공여기관들과의 공동지원 형식을 통해 위험 평가 및 관리를 위한 거래비용을 최소화하는 방식을 선호하고 있었는데, 필요에 따라 DFID 차원의 수탁자 위험 평가와 관리 체계가 별도로 존재하는 경우도 존재했다. 또한 DFID는 수원국 시스템 활용 지원 시, 수원국 정부의 재정 관리와 프로그램 모니터링 향상을 위한 재정 관리 전문가 역량강화 사업 또한 포함하여 사업이 해당 수원국의 거버넌스 역량 향상과 연계되어 사업이 진행될 수 있도록 하는 점이 특징적이다.

3. 미국 국제개발처(USAID) 사례

3.1 수원국 시스템 활용 개요 및 동향

USAID는 파리 선언 직후, 보다 많은 사업들을 수원국 시스템 활용으로 전환할 것을 공약하였으나 실제로 정책을 수립하고 활용에 착수한 것은 2009년 이후이다. 2009년에 USAID는 수원국 시스템을 통해 수원국 지방 정부에 조달하는 것이 가능하도록 하는 조달 관행을 채택하고, 2010년에 시작된 ‘USAID Forward’ 개혁 프로그램의 일환으로서 정부 대 정부 지원(Government-to-Government Funding, 이하 G2G 지원) 방식을 확대할 것을 선언하였다. 이러한 공약의 일환으로 USAID는 2012년에 ‘Use of Reliable Country Systems for Direct Management and Implementation of Assistance (2012)’ 정책을 발간하여, 어떠한 상황에서, 어떤 절차를 가지고, 어떤 방법으로 USAID 지원이 수원국 시스템을 활용할 수 있는지를 명시하였다. 이 정책 문서는 2014년에 ‘Use and Strengthening of Reliable

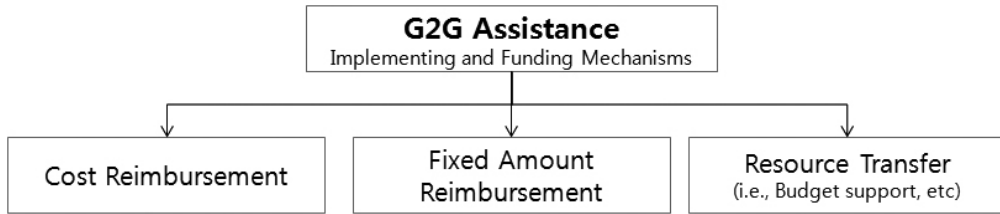
Partner Government Systems for Implementation of Direct Assistance (2014a)’으로 전면 개정되었다.

USAID는 수원국 시스템 활용을 'G2G 지원'의 개념을 사용하여 다루고 있다. G2G 지원은 “승인된 프로젝트 혹은 프로젝트 활동이 수원국 정부 기관에 의해 자국의 공공재정관리(PFM) 혹은 조달 시스템을 활용하여 직접적으로 관리되는 경우, 해당 프로젝트 혹은 활동에 한해 G2G 프로젝트 혹은 활동”이라고 정의한다(USAID, 2012:5)¹²⁾. 이는 수원국 정부 기관/단체에 의해 직접적으로 관리되고 이행되어야 한다는 점에서 수원국 시스템 활용(Use of Country Systems)과 본질적으로 같은 의미이나, G2G의 구별되는 특징은 수원국의 재원 및 USAID의 책정된 기금(appropriated fund)이 같이 동원된다는 점에 있다. 따라서 USAID는 수원국 시스템 활용의 의미가 G2G Assistance의 최소의 정의(minimalist definition of G2G Assistance)라고 설명한다(USAID, 2012:13).

USAID는 G2G Assistance의 개념을 통해 수원국 시스템을 크게 세 가지 형태로 활용하고 있는데, 첫째는 (투입)비용상환(Cost Reimbursement)이며 둘째는 생산물고정비용상환(Fixed Reimbursement of outputs), 셋째는 재원 이전(예산지원)(Resource transfer (Budget support))이다(〈그림 12〉 참조). 처음 두 가지 보전 형태는 G2G 프로젝트 지원 형태에서 가장 많이 활용되며, 프로젝트가 아닌 지원의 경우, 섹터 프로그램 지원(Sector program assistance)이 많이 활용되나, 수원국 계약(Partner country agreement), 현금 이전(Cash transfer), 일반예산지원(GBS), 공동지원(Pooled/Basket-fund) 등과 같은 형태의 경우 비교적 높은 수탁자 위험으로 인해 가장 드물게 사용되고 있다.

12) “When an approved project, or project activity is managed directly by a partner government entity using its own public financial management and Procurement systems, that project or activity is defined as a 'Government-to-Government (G2G) project or activity' (USAID, 2012:5).”

〈그림 12〉 USAID 수원국 시스템 활용 유형



출처: USAID(2012) 참고하여 저자 구성.

먼저 (투입)비용상환(Cost Reimbursement)이란 수원국이 약정서에 명시된 프로젝트 목표를 달성하기 위해 승인된 특정 프로젝트 혹은 프로젝트 활동을 이행하는데 있어 합리적으로 필요한 투입에 대한 비용을 보전해주는 방식이다. 투입비용은 프로젝트 평가문서(Project Appraisal Document, 이하 PAD)에 규정되어 있으며, 프로젝트 혹은 프로젝트 활동을 위한 재정 계획의 근간이 된다. (투입)비용상환 방식은 특히 프로젝트 이행 초기 단계에서 투입요소(비용)이 다양하고 쉽게 표준화될 수 없으며, 필요한 재원이 고정될 수는 없으나 측정될 수 있는 경우에 주로 활용된다. 이러한 측면에서 다른 자원 동원 방식보다 조정에 대한 유연성이 높은 장점이 있으나, 이행 기간 동안 이 유연성이 합당하게, 분별력 있게 사용되는 것을 보장할 수 있도록 USAID 담당자의 적극적인 참여를 필요로 한다(USAID, 2014b).

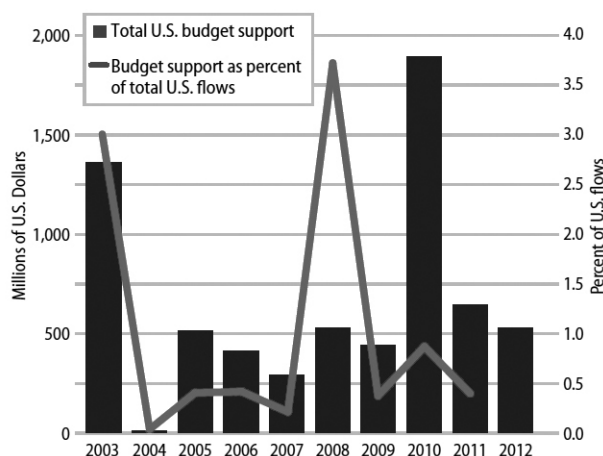
다음으로 고정비용상환(Fixed Amount Reimbursement)의 경우, 앞서 언급된 투입비용 보전 방식과는 반대되는 개념으로서, 고정금액상환계약(FARA)에 따라 양자가 사전에 합의한 최종생산물을 달성했다는 최종 증거물을 바탕으로, 합의한 고정된 비용을 보전해주는 방식이다. 이러한 형태의 상환은 물리적 활동의 완료에 따라 혹은 활동의 측정 가능한 요소에 따라 상환이 이루어지기 때문에, 주로 전반적인 프로젝트 기간 동안 일정 단계별로 결과물이 객관적으로 확인 가능한 경우 즉, 주로 도로 건설과 같은 마감기간 지연, 비용 증가 등의 위험을 가지고 있는 프로젝트에 주로 사용되는 방식이다. 미국 연방조달정책은 이러한 위험을 일부 관리할 수 있다는 측면에서 동 방식을 선호하며 이러한 동향에 따라, USAID의 사업운영부서(Operating Units) 또한 실용적이고 적용 가능한 경우 생산물고정비용상환 방식을 활용할 것을 권고하고 있다(USAID, 2011).

마지막으로, 자원 이전(Resource Transfer)은 주로 현금이전(Cash Transfer)을 의미하

는 것으로, 특정 프로젝트 지원이 아니라 수원국 정부 프로그램에 필요한 현금 혹은 상품으로 전환될 수 있는 재정적 재원을 제공하는 것을 의미한다. 일반적으로 국제수지 지원 또는 분야 프로그램 지원을 위해 쓰이며 그 밖에도 수원국 계약(Partner country agreement), 일반예 산지원(GBS), 다자공동지원(Pooled/Basket-fund) 등과 같은 형태의 경우가 이 분류에 속 한다. 미국은 예산지원을 제공하기는 하나, 대부분 주요 전략적 협력국들에게만 제공하며, 주 로 안보 혹은 외교 정책 이해관계가 있는 경우에 제공하고 있다. 2011년 미국은 전략적인 예 산지원을 총 9개 협력국에 지원하였는데, 이집트, 요르단과 같은 국가들이 포함되어 있는 것 을 통해 이를 확인할 수 있다(CABRI, 2014). 또한 USAID는 MDTF를 포함한 다른 공여국과 의 공동기금 메커니즘(Joint-funding/Pooled-fund mechanism)을 활용하기도 한다. 하지 만 몇몇의 분야에서 이것은 신탁 관리자(trustee)로 하여금 USAID의 지정기여와 기금의 관 리와 관련한 요구사항들을 충족하기 위하여 전반적인 우산신탁기금(Umbrella trust fund) 내에 개별 공여국의 신탁기금을 설립해야 하는 제약으로 인해 활용이 비교적 적다.

USAID의 수원국 시스템 활용에 대한 최근 현황은 기관의 개혁 프로그램인 USAID Forward 정책 및 미국진보센터(Center for American Progress, 이하 CAP)의 문서에서 확 인할 수 있다.

〈그림 13〉 USAID의 예산 지원 추이



출처: OECD Statistics (접속일: 2013.10; Center for American Progress (CAP), 2013.12에서 재인용)

2010년 USAID Forward 개혁 프로그램 이후, G2G 지원방식은 점차 확대 추세에 있는데, <그림13>의 그래프에서도 확인할 수 있듯이 이러한 노력이 실제 지원확대로 나타나기 이전인 2007년부터 2009년까지에 비해, 2010년에는 기존의 3배 이상으로 예산지원 방식이 확대되어 나타나고 있다(<그림 13> 참고). 2012년에는 USAID가 특정 수원국과 유관정부부처들과의 협력을 강화하기 위해, 현지사무소에서 30개 국가에 69개의 상을 지원한 바 있다고도 밝히고 있다(CAP, 2013). 하지만 이는 USAID 전체 지원 규모에 비하면 최소 0.5%에서 최대 3.7% 정도에 불과하다. 또한, 2011년 당시 G2G 지원을 받은 수원국들을 자세히 살펴보면 G2G 지원의 87%가 아프가니스탄, 파키스탄, 요르단, 조지아, 서안과 가자지구(the West Bank and Gaza) 지역으로 나타나, USAID의 수원국 시스템 활용은 보다 전략적인 안보 차원에서 지원되었음을 확인할 수 있다.

2012년에는 G2G 방식 지원의 21.1%를 아프가니스탄과 파키스탄에 지원하였는데, 이러한 예외 사례를 제외하고는 주로 유럽과 유라시아 지역에 8.8%, 아시아 지역에 3.4%, 중동 2.8%, 아프리카 1.4% 순으로 지원한 것으로 나타나고 있다(<표4> 참조). 비록 USAID의 전체 지원 규모에 비하면 매우 미미한 비율로 수원국 시스템을 활용하여 지원하고 있지만, 아프리카, 아시아 등지에서는 꾸준히 증가하는 모습을 확인할 수 있다(<표 4> 참조).

<표 4> USAID의 수원국 정부 지원 금액 비율

(단위: 현지사무소의 현지기관(local institution) 전체 지원 규모 대비 수원국 정부 지원 금액 %)

지역	2010	2011	2012
아프리카 지역	0.70	1.18	1.38
아시아 지역	0.84	0.87	3.34
유럽&유라시아 지역	1.64	11.43	8.76
라틴아메리카 & 캐리비안 지역	1.20	5.26	1.16
중동 지역	2.97	4.85	2.86
아프가니스탄 & 파키스탄 지역	14.78	18.76	21.07

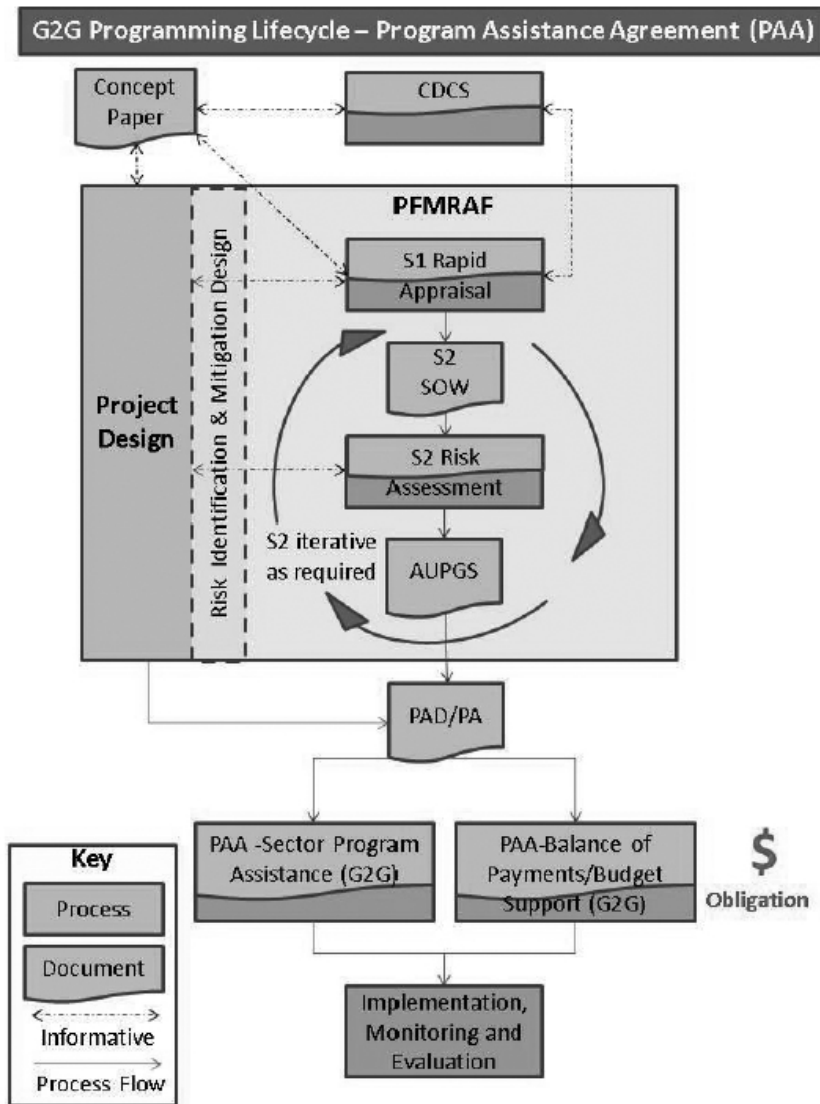
출처: USAID(2013)

USAID 에티오피아 사무소 또한 수원국 시스템은 관리비 감소, 수원국 역량강화 등 다양한 이점이 있으나, 정치적인 이유 혹은 USAID 내부 시스템 상으로 아프리카 현지에서 수원국 시스템 활용은 제한적이며 확대하기 어려운 상황임을 밝혔다. 지난 4-5년 간 주로 보건부, 교육부, 농업부와 NGOs 협력사업, 대학협력 사업들로 6개의 프로젝트에 3천만 불 정도를 지원하였으나 가능한 한 FARA에 한해 수원국 시스템을 활용하는 것을 선호한다고 언급하였다. 현재 USAID는 오히려 공모 등의 사업방식을 활용해 역량 있는 NGO와 사업을 수행하고 있는 방식을 일반적으로 활용하고 있으나, 본부 방침의 변화가 생기면 수원국 시스템의 적극적인 활용을 검토할 수 있다고 밝혔다.

3.2 수탁자 위험 관리 체계

USAID는 수원국 시스템을 활용과 의사결정을 위한 대표적인 정책 가이드라인으로 ‘Use of Reliable Partner Country System for Direct Management and Implementation of Assistance (2011)’을 수립하였으며, 수원국의 공공재정관리(PFM) 시스템을 평가하기 위한 매뉴얼로써 ‘Public Financial Management Risk Assessment Framework (PFMRAF) Manual (2014c)’ 등, 이 밖에도 관련 있는 다양한 정책적·법규정적·실무적 안내를 제공하고 있다. USAID의 수원국 시스템 활용을 위한 매뉴얼에 따르면, 수원국 시스템을 활용하기 위한 평가 및 의사결정 과정을 아래 <그림 14>와 같이 소개하고 있다(USAID, 2014c).

〈그림 14〉 USAID의 수원국 시스템 활용 절차¹³⁾



출처: USAID(2014c)

13) 약어 의미 :

- CDCS : Country Development Cooperation Strategy
- G2GRMT Government-to-Government Risk Management Team
- SOW : Statements of Work (Stage 2 Risk Assessment Statements of Work)
- AUPGS : Authorization to Use Partner Government Systems
- PAD : Project Appraisal Document

USAID가 제일 처음 수원국 시스템 활용을 고려하는 경우는 해당 수원국이 자국의 공공시스템 활용을 요구해오거나, USAID 현지사무소가 수원국과의 양자 관계가 긍정적이며 수원국 시스템 활용이 해당국의 개발 목표 진전에 기여할 것으로 판단할 때이다. 이러한 경우에 USAID는 수원국 정부의 개발협력 전략(Country Development Cooperation Strategy, 이하 CDCS)을 참고하여 수원국 정부 공공재정관리(PFM) 시스템의 평가 계획을 작성하고 이를 제안함으로써 수원국 시스템 활용 절차가 시작된다. USAID의 정책 지침서에서는 해당 수원국과의 양자 관계가 긍정적이며 해외사무소의 재원이 허락되는 환경에서 사무소가 제안서를 작성하는 것을 우선적으로 고려해볼 수 있다고 명시하고 있다(USAID, 2011).

USAID 현지사무소의 개발목표 원조계약(Development Objective Grant Agreement, 이하 DOAG)에 수원국 정부가 합의하면, USAID는 수원국과의 협력하여 USAID의 수탁자 위험 평가 및 관리 수단인 ‘공공재정시스템(PFM) 관리 위험 평가 프레임워크(Public Financial Management Risk Assessment Framework, 이하 PFMRAF)’ 매뉴얼에 따라 공공재정관리(PFM) 시스템 평가에 착수한다. 이 매뉴얼은 크게 5가지 단계로 이루어져 있는데, 직접적인 평가 자체는 두 가지 단계, 즉 첫번째 단계의 Rapid Appraisal과 두번째 단계의 Risk Assessment로 이루어진다. 여기서 해외사무소장은 PFMRAF에 참여할 수원국 정부시스템팀(Partner Government System Team, 이하 PGS팀)을 구성하고 해당팀이 평가를 수행할 수 있도록 지원·조정한다.

아디스아바바 현지사무소의 면담에 따르면 주로 현지 전문가 직원 3명과 본부에서 파견된 전문가 3명이 협력하여 2주 동안 평가를 진행한다고 설명하였다. USAID 규정은 50만 불 이상인 프로그램의 경우 PFMRAF를 수행하는 것이 의무적이라고 밝히고 있는데, 50만 불 이하의 프로젝트 혹은 ‘파일럿’ 프로젝트의 경우 의무적으로 수행할 필요는 없지만 덜 수고로운(less onerous) 절차를 통해 위험을 평가하고 적절한 완화정책을 명시할 필요는 있다고 설명한다.

PRMRAF의 두 가지 단계는 아래와 같다.

Stage 1 : Rapid Appraisal

먼저 1단계 Rapid Appraisal은 50만 불 이상인 프로그램 지원을 고려하거나 수원국 정

부의 제도나 개발 협력 전략이 수정되었을 때 수행하도록 권고한다. 이 단계에서는 국가 차원의 거버넌스, 시스템 개혁 의지 등을 중심으로 수원국의 공공재정관리(PFM) 시스템·정책·법적·제도적 프레임워크의 유무, 공공재정관리(PFM) 시스템의 약점 및 잠재적인 위험과 관련한 수탁자리스크를 평가한다. 이를 위해 PEFA, CPAR 및 OECD DAC 평가 등 가능한 최대한의 이용 가능한 최신 사전정보를 취합하여 PGS팀이 평가보고서를 작성하고 검토 및 최종허가를 위해 워싱턴 본부의 정부대정부 위험관리팀(Government-to-Government Risk Management Team, 이하 G2GRMT)에 이를 제출한다. G2GRMT가 최종보고서를 승인하면 다음 2단계 평가를 어떻게 수행할 것인지에 대한 사전정보(Inputs), 평가의 목적(objective/purpose), 평가의 범위(Scope of Work), 기한(Timeline), 예상 결과물(Deliverables) 등을 포함한 작업기술서¹⁴⁾(Statements of Work, 이하 SOW)를 작성하여 G2GRMT의 검토와 최종 승인을 받는다.

Stage 2 : PFMRAF Risk Assessment

2단계에서는 먼저 수원국 정부의 특정 부처 혹은 공공기관을 이행 기관으로써 고려할 때, PFMRAF¹⁵⁾를 어떤 범위에서 어떻게 진행할 것인지를 명시하는 SOW를 작성하여 제출한다. 그 이후에는 USAID의 평가 매뉴얼을 참고하고 본부 지역팀과 PGS팀의 지원을 받아 현지조사(field work)를 진행한다. 이 단계에서는 정부부처(Ministry) 혹은 프로젝트 차원에서 지원금액이 흘러가는 부처·기관들의 공공재정관리(PFM) 위험을 중점적으로 평가하여 질문지(questionnaire)와 2단계 평가보고서를 작성한다. 현지사무소는 직접 평가를 수행하거나, 해당 지역의 지식을 가지고 있고 공공재정관리(PFM) 기술 전문성이 있는 감사 및 회계사를 포함한 전문가 컨설턴트를 고용하여 진행하기도 한다.

1단계와 2단계 위험 평가를 거치고 나면, USAID 사무소장과 PGS팀은 2단계 평가보고서를 검토하여 영향(Impact)과 개연성(Probability)을 중심으로 확인된 위험들이 어떤 완화 수단을 통해 완화될 수 있을지를 결정한다. 또한, 수원국 정부와의 협의를 통해 해당국의 공공

14) 2단계 평가 작업기술서(Statement of Work, SOW)는 기본적으로 사전정보(Inputs), 평가의 범위(Scope), 예상 결과물(Deliverables)로 이루어져 있음.

15) 만약 계약이 사전에 체결되고 추가적으로 1천만불이 약정되었다면 PFMRAF 평가를 요구하지 않지만, 만약 추가 약정 금액이 1천만불을 상회하는 경우, 혹은 새로운 계약서가 발행되는 경우에는 PFMRAF가 수행되어야 함.

재정관리(PFM) 시스템을 향상시키기 위한 어떤 투입과 기술지원 활동들을 수행할 것인지 결정한다. 이렇게 PGS팀에 의해 완성되고 현지사무소를 통해 검토가 완료된 질문지와 평가보고서의 최종 검토와 승인을 위해 본부의 G2GRMT에 다시 송부된다. 여기에서는 평가 보고서뿐만 아니라 확인된 특정 위험의 허용치(risk tolerance limit) 및 위험 완화 수단을 결정하여 더불어 보고한다. 이러한 절차를 기반으로, PGS팀은 공식적인 수원국 시스템 활용 허가서(Authorization to Use Partner Government Systems, 이하 AUPGS)를 작성하고 G2GRMT의 검토·승인을 받아 최종적으로는 현지사무소장의 결재를 득한다. 현지사무소장은 이 밖에도 USAID 지원에 대해 USAID측 다양한 감사기관을 대신하여 감사 및 조사할 권리를 반드시 협의하도록 하고 있다. USAID는 이 단계에서 거쳐야하는 기관의 책무성 프레임워크(The Accountability Framework)를 가지고 있는데, 이는 완성된 PFMRAF 보고서를 바탕으로 PGS팀에 의한 프로젝트 관리 보증과 합의된 위험 완화 수단의 준수를 포함한다. 이러한 내용은 프로젝트 평가문서(PAD)에 포함되어야 한다.

상기 서술된 평가 절차, 기획, 모니터링, 평가 절차 전반에 있어 해외사무소장과 PGS팀원들은 수원국 정부와 수원국 정부의 평가 절차 참여, 프로젝트 기획, 모니터링 및 평가, 이행 메커니즘 채택, 양자 프로젝트 동의서 협의 등 해당 프로젝트의 방향에 대한 자문과 협의과정에 항상 참여해야 할 것을 권고하고 있다. 이러한 절차는 논리순서에 따라 나열되어 있지만, 실제 순서는 경우에 따라 동시에 일어날 수도, 중복될 수도 있으며 이는 해외사무소의 재량에 따라 수행된다. 2010년 정책 지침 이후로, 해외사무소장들은 다년간의 국가 전략을 세우고 있으며, 이러한 전략들은 수원국 시스템 활용을 포함하여 해외사무소로 하여금 정부의 우선순위보다는 수원국의 개발 우선순위에 보다 더 합당한 의사결정을 할 수 있도록 권한을 부여하고 있다. 하지만 의회를 포함한 미국 정부의 요구로 하향식(Top-down)으로 진행된 경우에는 실제로는 해외사무소의 결정권이나 재량이 거의 없이 진행되기도 한다고 밝히고 있다(CABRI, 2014).

3.3 수원국 시스템 활용 사례

사례 1: The Feed the Future Ethiopia Farm Service Center Project

- 사업명 : The Feed the Future Ethiopia Farm Service Center Project
- 전달채널 : 농업혁신청(Agricultural Transformation Agency, ATA)
- 원조유형 : 고정금액상환계약(FARA)
- PBA 보고여부 : X
- 사업 연도 : 2015~2017
- 사업금액 : 55만 달러(USD)

USAID의 'The Feed the Future Ethiopia Farm Service Center Project' 사업은 에티오피아 농업부 산하의 농업혁신청(Agricultural Transformation Agency, 이하 ATA)에 고정금액상환계약(FARA) 방식을 통해 원조와 기술지원을 제공하고 ATA로 하여금 오로미아, SNNPR, 티그라이, 아마라 지역에 약 20개의 농업 서비스 센터(Farm Service Centers, FSCs)를 건설하도록 돕는 수원국 시스템 활용 사업이다. 해당 사업은 2011년 공동재정지원 방식을 통해 지원되었던 에티오피아 농업성장프로젝트(Agricultural Growth Project, AGP)의 후속사업으로서, 원칙적으로 50만 불 이상의 사업에 해당되지 않기 때문에 1단계 Rapid Appraisal과 2단계 PFMRAF 대상이 아니지만, 2011년 공동재정지원 당시 세계은행의 주도로 수탁자 위험 평가가 이루어진 바 있다(USAID, 2015).

당시 에티오피아 정부에 공동재정지원된 농업성장프로젝트(AGP)를 위한 수탁자 위험 평가는 세계은행의 Operational Risk Assessment Framework(ORAF)에 의거하여 프로젝트 이해관계자의 위험, 이행기관의 재정관리 및 조달 위험, 해당 프로젝트의 위험 등을 전반적으로 다루고 있으며, 각각의 위험 평가(Risk Rating) 및 위험 관리(Risk Management) 방법을 같이 제시하고 있다. 이와 같은 평가 외에 USAID가 별도로 위험 평가를 수행하지는 않았으나, 그 밖에 기관 차원의 방법으로 프로젝트 전반과 위험을 모니터링하고 있다. 가령, USAID는 해당 사업의 상당 부분을 ICT 계약자 조달에 할애하여 웹기반의 오프라인 성과관리 정보시스템(web-based and offline Performance Management Information System, PMIS)을 구축하여, 지속적으로 생산되는 사업 관련 데이터와 주기적 생산물 보고서를 바탕

으로 성과를 확인할 수 있도록 하고 있다(USAID, 2015). 이러한 체계는 필히 위험 관리에만 국한되는 활동은 아니지만, 합의된 결과 달성 시 결과물 별로 예산을 지원하는 FARA 방식의 수원국 시스템 활용 시 성과 관리와 동시에 위험을 모니터링하고 관리하는 활동의 일부임을 확인할 수 있다.

사례를 통해 살펴본 에티오피아 내 USAID의 수원국 시스템 활용은 비교적 FARA 방식에 한정된 소극적인 모습을 보이고 있다. 이는 앞서 현지조사를 통해서도 밝혔다시피 정치적 혹은 USAID의 내부 시스템의 제약으로 인한 것이며 본부의 방침에 변화가 있지 않은 한, 수원국 시스템 활용의 적극 확대는 어려운 상황으로 보인다. 하지만 수원국의 요청에 따라 FARA 방식 혹은 보다 보수적인 접근방식의 수원국 시스템 활용이 앞으로도 지속될 것으로 관측되며, 정책 기조의 변화에 따라 수원국 시스템 활용이 증가 혹은 감소할 것으로 예상된다.

4. 이탈리아 외교부 국제협력부(ESTERI) 사례

4.1 수원국 시스템 활용 개요 및 동향

이탈리아 외교부 개발협력국(ESTERI)는 에티오피아의 2013-2015년 국가 지원 계획 하에 증여, UN 기여금, 소프트론 등의 수단을 활용하여 약 1억 유로를 집행하였으며, 이 중 80%가 보건 분야에 집중되어 있다. 이탈리아의 ESTERI가 에티오피아를 지원하는 채널은 크게 3개로 나누어져 있는데, Channel 1은 에티오피아 재정경제협력부(MOFEC)를 통한 재정 지원(General Budget Support), Channel 2는 에티오피아 관련정부기관을 통한 프로그램 재정지원, Channel 3은 이탈리아 ESTERI의 직접 지원이다. 여기서 수원국 시스템을 활용하는 채널로는 Channel 1과 Channel 2를 들 수 있으며, 해당 채널들은 특정 조건을 가지고 지원하도록 되어 있는지 여부에 따라서 다시 비지정(unearmarked) 'A'와 지정(earmarked) 'B'로 세분화된다(〈표 5〉 참조).

〈표 5〉 ESTERI의 에티오피아 지원 채널 유형

	Channel 1 (에티오피아 정부부처)	Channel 2 (정부 (산하)기관)	Channel 3 (직접 지원)
A 비지정	해당사항없음	보건부 지원 SDG펀드 (Donor Joint Financing Arrangement, 7백만 유로)	해당사항 없음
B 지정	보건인프라강화 프로그램 (소프트론, 5백만유로)	오로미아, 티그라이 지역보건청 지원 보건시스템강화프로그램(3.5백만 유로)	해당사항 없음

출처: 현지조사 인터뷰.

상기 〈표 5〉에 나타난 바와 같이, 현재 이탈리아의 ESTERI가 에티오피아 수원국 시스템을 활용하는 방식은 총 3가지 유형으로 보건부를 통한 재정지원(2A), 재정경제협력부를 통한 지정 지원(1B), 지방보건청을 통한 프로그램 지원(2B)로 구분할 수 있다. 첫 번째 유형은 보건부를 통한 재정지원은 SDGs 달성을 위한 보건 분야 지원 프로그램으로서 다른 공여기관들과 합동으로 펀드를 조성하여 지원하고 있는 프로그램으로서 전달 채널(Delivery channel)은 에티오피아 보건부이지만, 원조유형은 공동지원(Pooled/Basket-fund)에 해당한다. 두 번째 유형인 재정경제부를 통한 지원은 보건인프라강화를 목적으로 지정하여 예산을 지원한 경우로써, 이는 소프트론 형태로 대출을 한 것이다. 셋째 유형은 섹터예산지원(SBS) 형태로 오로미아, 티그라이 지역 보건시스템 강화프로그램 수행에 목적을 두고 오로미아, 티그라이 지방 보건청에 해당 자금이 동 프로그램에만 쓰일 수 있도록 지정하여 자금을 지원하는 방식이다. 2014년 기준 약정액 기준 에티오피아에 섹터예산지원(SBS)을 실시하고 있는 기관은 전체 공여국 중 영국 DFID와 이탈리아의 ESTERI 뿐이다.

이탈리아 ESTERI는 보건 분야에서뿐만 아니라 여성의 경제사회 권한 강화 목적의 프로그램 역시 섹터예산지원(SBS)을 통해 실시함에 따라 2014년 기준 총 2개의 섹터예산지원을 실시하고 있다. 반면, 일반예산지원(GBS)은 2007년 이후 중단하였다고 밝혔다. 이를 통해 파악할 수 있는 건 수원국 시스템 활용은 전달채널의 성격을 가지고 있으며, 예산지원은 원조 유형으로 볼 수 있다는 점이다. 따라서 예산지원은 수원국 시스템을 활용해야 가능하지만, 수원국 시스템을 활용한다고 해서 예산지원의 유형을 선택해야 하는 것은 아님 또한 확인할 수 있다.

4.2 수탁자 위험 관리 체계

이탈리아의 경우 영국과 미국과는 달리 기관의 수탁자 위험평가 체계를 보유하고 있지 않다. 그러나, 에티오피아의 보건사업의 경우 해당 지역 정부와의 10년 이상 파트너십을 유지함으로써 이미 위험 요소에 대해 경험을 통해 인지하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 수원국 시스템 활용 시 위험을 판단하는 데 있어 지역사무소 내 오랜 경험을 보유한 전문가가 근무하여 수원국 파트너와의 지속적인 파트너십과 유지해 온 것이 중요하다고 볼 수 있겠다. 이탈리아 ESTERI 보건전문가의 경우에도 에티오피아 사무소에 10년 이상 근무한 전문가로써 이미 지역정부와의 긴밀한 파트너십을 유지해온 반면, KOICA의 경우 보건전문가와 계약은 1년 단위 재계약 기반이며 소장/부소장 파견 연수는 3년에 불과해 상대적으로 수원국과 오랜 파트너십을 맺는데 제한적이라고 볼 수 있다. 이탈리아 ESTERI는 또한, 공여기관 협의체를 활발한 참여를 통해 수원국 시스템의 위험에 대해 파악하고 있었다. 보건분야 공여기관 협의체인 국제보건파트너십(International Health Partnership, 이하 IHP)에서 개최하는 위험감소워크숍(Risk Reduction Workshop)에 참여하여 보건사업을 하는 데 있어 수원국의 위험을 평가를 실시하였으며, 이로써 별도의 예산과 노력을 들여 위험 평가의 거래비용을 줄이고 효과는 극대화하는 것으로 나타났다.

4.3 수원국 시스템 활용 사례

사례 1: 보건부 지원 Pool Fund – SDG Fund (Channel 2A)

- 사업명 : SDG Fund
- 전달채널 : 수원국 정부 (보건부)
- 원조유형 : 공동지원(Pooled/Basket Fund)
- PBA 보고여부 : ○
- 사업금액 : 7백만 유로(EUR)

SDG 펀드는 과거 MDG Fund로 시작한 펀드로 에티오피아 내 공여기관들의 보건 분야 공동재정지원 방식으로 운영되며, 에티오피아 보건부가 관리하고 있다. 공여기관들이 에티오피아 달력 2008년(2015년 기준) 기준으로 SDG 펀드에 약정한 금액은 총 116,789,280 USD이

며, 자세한 내역은 다음과 같다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 SDGs 펀드 공여기관별 약정액(2015년 기준)

	공여기관명	약정액 (USD)
1	DFID	48,304,131
2	Spain	1,200,000
3	Irish Aid	8,051,530
4	ESTERI(Italian Cooperation)	3,354,804
5	Netherlands Embassy	15,891,429
6	UNICEF	500,000
7	UNFPA	—
8	World Bank	10,000,000
9	GAVI	20,000,000
10	WHO	—
11	EU	9,487,386
합계		116,789,280

출처: SDG PF (2016). Quarterly Financial and Activity Report for the quarter ended January 9, 2016 (Second Quarter of EFY 2008) p.2 인용.

동 펀드에 대해서는 공여기관 공여국 커뮤니티 내 보건인구영양그룹(Health, Population and Nutrition Group, 이하 HPNG)이 감독하고 있으며, 보건부가 수행하는 내외부감사 보고서를 검토하여 위험을 인식하고 대응하는 방식으로 위험 관리를 수행 중에 있다. SDG Performance Fund 관리에 있어서는 분기별로 ‘분기 재무 및 사업 활동 보고서’가 작성되고 있으며, 재무현황에 있어서는 공여기관별 약정액, 주요 지원 분야, 공여기관별 자금 수령 누적액, 현금흐름관리, 예산집행현황 등을 포함하고 있다. 뿐만 아니라, 도전과제(Challenges)와 성과를 측정하기 위해 활용된 증거에 대해서도 함께 기술하고 있다. 수원국 시스템 활용에 있어 도전과제로는 매우 높은 비유동성밸런스와 정부기관인 의약품 유통관리 국제기구(Pharmaceuticals Fund and Supply Agency, 이하 PFSA)의 느린 조달 프로세스를 제시하였으며, 또한 연간계획 및 예산 승인이 연기됨에 따라 프로그램의 일부 사업 실행이 늦어지고 있음을 명시하였다(SDG PF, 2016).

SDG 성과펀드에 대한 감독을 담당하는 공동자문포럼(Joint Consultative Forum, 이하 JCF)은 보건부와 공여국 협의체 내 보건인구영양그룹으로 구성되어 있으며, 보건부와 공여기관 간의 고위급정책포럼으로서의 역할을 한다. 한편, JCF의 기술적 부문을 담당하고 있는 공동핵심조정위원회(Joint Core Coordinating Committee, 이하 JCCC)는 보건 분야 운영 이슈에 대한 공동 감독에 대한 책임이 있다. JCCC는 분기별 재무 및 사업 보고서 검토, SDG 성과펀드 조달 계획 및 연간 조달 시스템 역량 수립 계획 실행 기타 운영 이슈에 대해 논의한다.

이와 같은 사례는 공동지원(Pooled/Basket-fund) 형태를 통하여 프로그램형 접근법(PBA)과 수원국 시스템을 활용하는 경우로서, 공동감독메커니즘을 통해 수원국의 재정 운용 및 사업성과를 모니터링할 수 있다는 점에서 개별 공여기관의 참여야 하는 사업 관리 부담을 줄일 수 있으며, 학습 효과를 공유할 수 있다는 장점이 있으나, 의사결정을 위한 이해관계자가 다수라는 측면에서 합의를 마련해 가는데 시간이 오래 걸린다는 제약 또한 있을 수 있다.

사례 2 : 오로미아, 티그라이주 보건청 지원 보건정보시스템 강화 프로그램 (Channel 2B)

- 사업명 : 오로미아 및 티그라이주 보건정보시스템 강화프로그램(Italian Support to Health System Strengthening in Oromia and Tigray Regions)
- 전달채널 : 수원국 정부 (오로미아, 티그라이 보건청)
- 원조유형 : 섹터예산지원(SBS)
- PBA 보고여부 : ○
- 사업금액 : 3.5백만 유로(EUR)

본 프로그램은 오로미아주와 티그라이주의 보건정보시스템 강화 프로그램으로 에티오피아 재정경제협력부(MOFEC), 보건부, 이탈리아 ESTERI, 오로미아와 티그라이지역 보건청, 기술지원모니터링유닛 등으로 구성된 운영위원회(Steering Committee)가 양해각서(MOU)에 서명한 후 어떻게 펀드를 사용할 지에 대해 논의하였다. 이후, 특별계좌를 개설하여 프로그램에 대한 재정을 지원하기로 결정하였으며, 특별계좌에 대한 소유권은 에티오피아 보건부에서 보유하고 있다. 본 계좌를 통해 오로미아와 티그라이 보건청으로 사업 금액이 송금되는 절차를 거친다.

각 기관 별 구체적인 역할을 살펴보면 먼저 에티오피아 정부 차원에서 재정경제부는 본 사업 관련 계약에 있어 이탈리아 ESTERI의 상대로써 에티오피아 정부를 대표하고 있다. 보건부는 동 프로그램을 위한 연방정부 수준에서의 실행기관이며, 오로미아와 티그라이 보건청은 지역 수준에서 위임된 프로그램 실행기관이다. 에티오피아 국립은행은 'Ministry of Health Italian support to HSS'로 명명된 유로화 '특별계좌'를 관리하며, 이탈리아 ESTERI가 동의한 자금을 이체한다. 지역 상업은행은 보건부의 요청에 의해 지역보건청에 의해 개설된 에티오피아 비르화 지역별특별계좌를 관리하도록 되어 있다.

본 사업의 모니터링은 이탈리아 ESTERI 현지사무소 내 기술지원 모니터링 유닛(Technical Assistance Monitoring Unit, 이하 TAMU) 담당자에 의해 재무 및 사업성과가 측정된다. 사업 수행에 앞서 수탁자 위험 평가를 별도로 진행하지는 않는데, 이는 앞서 밝힌 바와 같이 이미 사업 담당자가 수원국 파트너와의 오랜 협력을 통해 위험 요소를 사전 인지하여 사업을 관리하고 있기 때문이다. 다만, 사전에 인지된 위험에 대해서는 양해각서에 사전 반영함으로써 MOU 내 계약 사항을 안전장치(Safeguard)로 활용하고 있다. 국가 수준에서는 해외사무소에서 기술적경제보고서를 작성하여 본부로 송부하는 수준에서 수행되고 있으며 이는 영국과 미국의 위험 평가 및 관리 프레임워크에 비해 제한적이고 사전적인 수준에서 진행되고 있음을 확인할 수 있다. 본 사업 담당자인 보건전문가는 공여기관 공동재정지원 형식(Pooled/Basket-fund)보다는 사업 수행 공공기관에 직접 지원하는 동 프로그램 방식이 사업 수행에 있어 용이하다고 판단하였으며, 이는 공동펀드 대비 이해관계자가 적기 때문이라고 설명하였다.

사례를 통해 살펴본 이탈리아 ESTERI의 에티오피아 내 수원국 시스템 활용은 주로 섹터 예산지원(SBS)나 공동지원(Pooled/Basket-fund)형태로 수행되는 경우가 다수였다. 수원국 시스템 활용 시 기관 내 자체 위험 관리 프레임워크를 별도로 보유하고 있지는 않지만 에티오피아 정부와의 장기적인 파트너십을 바탕으로, 현지 공여기관 협의체의 위기감소워크숍(Risk Reduction Workshop) 등에 참여하거나 타 공여기관과 공동으로 수탁자 위험 관리를 수행함으로써, 거래비용을 줄이면서도 효과적인 위험관리를 수행하는 점이 특징적이다.

5. 공여기관별 수원국 시스템 활용 비교분석 시사점

5.1 수원국 시스템 활용 동향

주요 공여기관을 조사해 본 결과, 각 공여기관마다 수원국 시스템 활용의 수준과 범위가 매우 다양함을 확인할 수 있었다. 수원국 시스템 활용의 정도가 가장 큰 예산지원 방식에 있어 일반예산지원(GBS) 방식의 활용은 확실한 감소 추세에 있는 것으로 보이며 필요 시, 섹터예산지원(SBS) 방식 및 성과 중심적 자금지원 방식을 선택하고 있는 것으로 나타났다. 영국의 DFID와 이탈리아의 ESTERI의 경우 공동지원 형태를 통한 섹터예산지원(SBS)을 주로 활용하고 있었으며, 이러한 경우 수탁자 위험 평가 역시 공동 바스켓 펀드(Joint Basket-fund)에 참여하는 공여국들과의 공동의 프레임워크를 활용하여 체계적으로 수행하고 있었다.

그 밖에도, 공여기관들은 성과 중심의 새로운 수원국 시스템 활용 방식을 채택하고 있었다. 미국의 USAID의 경우, 고정금액상환계약(FARA) 방식을 채택하여, 수원국 정부와의 최종 결과물에 대한 사전협의를 하고 수원국이 사업 결과물을 달성하는 경우에 한해 사전에 협의한 투입 비용 혹은 최종생산물에 대한 비용을 보전해주는 방식의 수원국 시스템을 활용하고 있었다. DFID 또한 정부의 결과 중심적 원조에 따라, 특정 지표 달성을 기준으로 예산을 지원하는 성과 트랑슈(Performance Tranche) 혹은 양자가 사전에 협의한 결과 달성 시 예산을 지원하는 성과 협약(Result compact)과 형태의 수원국 시스템 활용 동향을 확인하였다. 이러한 지원형태는 주로 프로그램의 일정 기간 동안 단계별로 객관적인 결과물을 확인할 수 있는 경우, 즉 도로 및 건물 건설 등과 같은 사업에 활용되며, 수원국이 직접 사업 주체가 되므로 마감기간 지연 및 비용 증가와 같은 잠재적인 위험을 완화할 수 있다는 점에서 장점이 있는 것으로 확인되었다.

따라서 KOICA 또한 규모가 비교적 큰 사업의 경우, 일반예산지원(GBS)보다는 프로그램 단위의 섹터예산지원(SBS)이나 공동예산지원(Pooled/Basket-fund) 형태로 사업을 기획하는 것이 권고되며, USAID의 FARA나 DFID의 결과중심적 원조 수단들과 같이 수원국 시스템을 활용하면서 동시에 공여국 측의 위험도 경감할 수 있는 다양하고 혁신적인 방법들을 새로 도입하여 적은 규모의 시범사업들을 시도해보는 것 또한 기관의 전문성 강화에 도움이 될 것으로 판단된다.

5.2 수탁자 위험 평가 및 관리 체계

DFID와 USAID의 경우, 수원국 시스템 활용을 위해 PEFA를 준용하거나 PEFA 평가 과정에 참여하는 방법을 통해 국별 수탁자 위험 평가를 타 공여기관과 공동 실시하였으며, 섹터별·프로그램별 평가의 경우에는 기관 차원에서 마련된 프레임워크를 활용하여 체계적으로 수행하고 있음을 확인할 수 있었다. 특징적인 점은 사업의 진행 여부를 결정하기 위해 수탁자 위험 평가를 진행하는 것이 아니라, 전략적 판단 혹은 수원국 측의 요청에 기반하여 사업 진행이 결정된 이후 해당 정부 혹은 공공기관의 수탁자 위험 평가를 통해 위험을 이해하고, 위험을 제거하기보다는 관리하는 방법으로서 여러 가지 완화방안(세이프가드)를 적용하는 방식이라는 점이다. 지원규모가 비교적 큰 공동지원형태(Pooled/Basket-fund)의 경우에는 공동의 평가 프레임워크를 사용하여 거래비용을 절감하는 효과를 보거나 기관 차원에서 이를 보완하기 위한 일부 추가적인 보고체계를 수립하기도 하는 모습을 보였다.

반면 역시 섹터예산지원(SBS)에 초점을 맞추는 ESTERI의 경우, 체계적인 수탁자위험관리 프레임워크는 존재하지 않지만, 섹터예산지원(SBS) 외에도 전체 에티오피아 지원 중 80% 이상을 차지하는 보건 분야에서 다양한 방식으로 수원국 시스템을 활용하고 있었다. 이러한 경우, 기관 차원의 뚜렷한 수탁자 위험 평가 및 관리 체계는 부재하지만 수원국 내 해당 분야 담당자의 오랜 경험과 정부와의 파트너십을 통해 미리 위험에 대해 인지하고 있었으며, 인지된 위험을 양해각서 내용에 포함하여 위험 발생 시 사전에 합의된 계약을 통해 위험을 관리할 수 있는 방식을 택하고 있음을 확인할 수 있었다. 그 밖에도 공여기관 협의체에 지속적으로 참여함으로써 공여기관 간 해당 분야의 특정 수탁자 위험을 공유하고 관리하는 방식을 활용하였다.

이러한 사례들을 바탕으로, KOICA 또한 사업의 규모나 특성에 따라 거래비용을 줄이면서도 효과적인 사업을 진행하는 방향으로 수탁자 평가를 진행할 필요가 있다. 가령 국별 수탁자 위험 평가가 필요한 경우에는 한 국가의 수탁자 위험 평가를 한 공여기관이 모두 수행하는 것은 불가능할뿐더러 비효율 적임을 고려하여 PEFA 보고서와 같은 공신력 있는 자료 및 다른 공여기관의 보고서 결과를 참고하여 사업 기획에 반영하는 것이 권고된다. 수원국의 특정 공공기관으로 직접 지원하는 경우에는 KOICA 내 기준과 체크리스트, 체계 수립을 통해 KOICA의 위험 관리 체계에 따라 관리하는 것이 바람직하다. 비교적 지원 규모가 작은 사업

이거나 다수의 이해관계자들이 존재하는 경우에는 공동지원형태(Pooled/Basket-fund)를 통해 여러 공여기관들과 공동으로 위험 관리 체계를 관리함으로써 거래비용 감소, 효과적인 관리, 이를 통한 기관의 경험과 전문성 축적과 같은 장점들을 취할 수 있다.

5.3 수탁자 위험 평가 수행주체 및 접근방식

공여기관 내 수탁자위험평가를 담당하는 부서 혹은 인력을 조사하는 과정에서 역시 공여기관별로 차이가 있음을 알 수 있었는데, 이를 통해 각 공여기관에서 수원국 시스템 활용과 수탁자 위험 관리의 목표를 어떠한 차원에서 접근하고 있는지를 파악할 수 있었다.

DFID의 경우, 현지사무소를 중심으로 사무소 내 경제자문가(Economist)와 거버넌스 자문관(Governance Advisor)이 해당 업무를 담당하고 있는 것을 통해 DFID가 수원국 시스템 활용 및 수탁자 위험 관리를 수원국의 경제 상황과 거버넌스 향상 측면에서 접근하고 있음을 알 수 있었다. 이는 DFID가 DFID(2011)을 통해 수탁자 리스크 평가를 ‘공공재정관리(PFM) 관리 개선, 거버넌스 및 투명성 도모, 부패척결을 위한 도구’라고 밝히며, 국가 거버넌스 분석 및 거시적 차원의 정치·경제 분석과 결합되어 이해되어야 함을 권고하고 있는 부분과도 일맥상통한 부분이라 볼 수 있다. 같은 맥락에서 DFID는 또한 수원국 시스템 활용과 관련하여 수원국 재정 지원과 함께 이를 관리할 수 있는 역량 강화를 위하여 기술 지원도 상당 부분 지원하고 있다. 이렇듯 예산지원과 기술지원은 대부분 패키지 형태로 제공되어, 장기적으로는 수원국 정부로 하여금 예산을 투명하고 효과적으로 관리할 수 있는 역량을 향상시킴으로써 수원국 거버넌스 역량을 제고하는데 목적을 두고 있음을 확인할 수 있다.

USAID는 현지사무소의 PGS팀 내 재무회계 관리자(Controllor)가 수원국 시스템 활용 사업 기획·집행·모니터링·평가 전반에 참여하며, 수탁자 위험 평가를 수행하고 각 위험에 해당하는 세이프가드를 설치하는 주된 역할을 담당하도록 하는데, 이를 통해 수원국 시스템 활용을 재원의 흐름에 따른 재정 관리 측면에서 접근하고 있음을 확인할 수 있다. 또한 USAID는 수원국 시스템 활용 시 현지사무소장으로 하여금 PGS팀을 필수적으로 구성하도록 되어 있는데, 여기에는 특정 인력들을 반드시 포함하고 특정 임무들을 수행하도록 규정짓고 있는 것 또한 눈여겨볼 필요가 있다. PGS팀 내 재무회계관리자(Controllor)는 필수적인 팀원으로 임용하도록 되어 있으며, 그 밖에 상주법률전문가(Resident Legal Advisor, RLAs), 프로그램(개발) 담당자(Program Officers/Project Development Officers, PDOs), 민주주의·

인권·거버넌스 담당자(Democracy, Human Rights and Governance Officers), 기술 담당자(Technical Officers) 및 계약·약정서 담당자(Contracting and Agreement Officers, COs/AOs)를 반드시 포함하여 각자의 업무를 수행하도록 규정하고 있다.

상기의 내용들을 정리하면 아래 <표 7>과 같다.

<표 7> 공여기관별 수원국 시스템 활용 비교분석

	영국 DFID	미국 USAID	이탈리아 ESTERI
수원국 시스템 활용 정도	섹터예산지원, 공동예산지원 중심	보건부 지원 SDG펀드 지원 (Donor Joint Financing Arrangement, 7백만 유로)	섹터예산지원, 공동예산 지원 중심
수탁자위험평가·관리프레임워크 유/무	O	O	X
수원국 시스템 활용 담당 인력	(관리)현지사무소/거버넌스자문관	(관리)현지사무소/Financial Controller	(관리)현지사무소/TAMU/섹터전문가
	(수탁자위험평가) 현지사무소/컨설턴트	(수탁자위험평가) 본부/사업담당자 및 컨설턴트	해당사항 없음

출처: 저자 작성.

KOICA의 경우 현지사무소 내 수원국 시스템 활용을 전담할 인력이 부족한 상황이므로 사업의 성격에 따라 파견이 필요한 경우 본부를 중심으로 위험 평가를 수행하는 것이 현실적이라 판단된다. 따라서, 본부를 중심으로 본부 사업담당자, 해외사무소 직원, 필요시 연구팀원이 평가에 참여하여 평가의 전문성을 제고하고 조사 결과에 대해 본부와 해외사무소가 공통의 이해를 갖는 것이 중요하다. 특히 KOICA의 경우 수원국 시스템 활용 시, 수원국의 재정/조달 시스템에 대한 전문적인 위험 평가 및 세이프가드 설치가 필요하므로, 내외부 회계사 및 조달전문가, 필요시 섹터 전문가와 함께 수탁자 위험 평가를 진행하는 것이 바람직하다. 또한 KOICA의 경우 수원국 시스템 활용 검토 시 사전적 위험 관리에 중점을 두고 식별된 위험에 대한 세이프가드를 약정서에 포함해야하므로, 이를 검토할 수 있는 현지 혹은 KOICA 내 법률 전문가를 반드시 동행 혹은 포함하여 위험을 관리하고 미연에 완화할 수 있도록 진행하는 것이 권고된다.

IV. KOICA의 수원국 시스템 활용 현황 및 도전과제

1. KOICA의 수원국 시스템 활용 현황

1.1 법규정적 근거 및 전략

현재 KOICA의 수원국 시스템 활용 관련 상위 법령은 부재한 상황이며, KOICA 자체적인 내규에 근거를 두고 있고, 구체적인 내용은 다음과 같다(〈부록2〉 참조).

먼저 ‘대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정(규정 제297호)’ 제17조(국제입찰 및 현지 입찰)에 따르면, “사업 규모, 성질, 수원국 현지 사정 및 비구속화 우선원칙의 원조효과성을 고려하여 필요한 경우에는 당해 사업을 국제입찰이나 현지입찰에 부칠 수 있다.”고 밝히고 있으며, 제39조(준용 및 예외)를 통해 “제4조제2항 및 제17조의 경우에는 이 규정에도 불구하고 수원국의 법령, 현지관례 및 국제관행 등에 따라 계약을 체결할 수 있다”고 밝히고 있다.

또한 ‘대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정 시행세칙(세칙 제126조)의 제42조(국제 입찰 및 현지입찰)’에 따르면 “조달업무 위탁 등 필요에 따라서 조달청, 국제기구 및 수원국 등 관련 조달규정을 준용할 수 있다.”고 명시하고 있다. 국제조달기준에서는 제2조를 통해 “수원국 조달시스템 이용”을 “수원국이 자국의 조달시스템을 이용하여 직접 계약을 체결하는 것”으로 정의하고 있으며, 제 4장(수원국 조달시스템 이용)의 제38조~제42조를 통해서는 수원국 조달시스템과 관련하여 적용범위, 원칙, 절차, 계약방식, 사용언어 등을 다루고 있어, 현재 KOICA는 기관의 시행세칙 상 수원국의 ‘조달’ 시스템에 한정되어 수원국 시스템의 활용이 가능한 상황이다.

이렇듯 KOICA 내규상 수원국 시스템 활용은 ‘조달 시스템’ 활용에 한정되어 있으며 내용 역시 수원국 시스템 활용이 가능하다는 정도의 광범위한 수준에 국한되어 있어, 여러 층위의 수원국 시스템을 활용하기 위한 규정적 기반의 보완이 필요한 실정이다. 앞서 살펴본 DFID와 USAID의 경우, 각각 ‘재정 원조(Financial Aid)’와 ‘정부 간 원조(G2G Assistance)’라는 개념을 통해 조달뿐만 아니라 보다 넓은 범위에서의 수원국 시스템 활용이 가능하도록 규정하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 KOICA 또한 향후 수원국 시스템을 활용한 효과적인 사

업 기획 및 관리를 위해서는 사업 시행자 선정 및 조달 관리 관련 수원국 시스템 활용의 규정적 장치를 보완하거나, 장기적으로는 수원국 재정 혹은 감사시스템 활용과 관련한 별도 규정을 마련해나갈 필요가 있다.

전략적 측면에서 KOICA는 현재까지 캄보디아 및 르완다 등지에서 시범사업 수준의 수원국 시스템 활용 사업들을 수행해왔으며, KOICA의 ‘대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정’ 제17조에서 밝힌 바와 같이 “사업규모·성질·수원국 현지 사정 및 비구속화 우선원칙의 원조효과성을 고려한 경우, 조달 업무를 수원국에 위임 또는 위탁하여 직접 수행하게 할 수 있다”는 원칙을 가지고 있다. 하지만 현재 기관 차원에서는 수원국 시스템 활용 확대 혹은 축소 등에 대한 뚜렷한 기조나 전략은 부재한 상황이다.

수원국 시스템 활용을 위한 가이드라인은 2014년 12월 전략기획팀(현 기획조정팀)에 의해 마련된 바 있으며 본 가이드라인은 수립목적, 적용범위, 주요개념, 기본원칙, 대상 및 방식 선정, 사업 추진절차(〈그림 15〉 참조) 등과 같은 내용을 담고 있다. 본 가이드라인은 이의 적용범위가 수원국의 공공재정관리(PFM) 시스템을 활용한 사업을 대상으로 함을 밝히고 있으며, 수원국의 공공조달시스템을 활용한 사업은 KOICA의 무상원조 비구속화 원조 추진 제도 개선과 연계하여 별도의 가이드라인으로 추진할 것이라고 밝히고 있다. KOICA의 수원국 시스템 활용에 대한 가이드라인은 사업 발굴부터 모니터링 관리까지 필요한 사항들을 간략하게 제시하고 있으나, 사업 기획단계에서 실무자들이 준용할 수 있는 구체적인 기준 및 절차를 담고 있지 않아 추가적인 내용들이 보완되어야 할 필요가 있다. 가령, 사업 발굴 단계에서 사업 약정에 포함해야 할 내용을 간략하게 제시하고는 있지만 사업 발굴 과정에서의 사업 담당자의 역할, 발굴 및 선정 기준, 관련 문서 분량 및 목차 등에 있어서는 구체적으로 포함되어 있지 않다. 따라서 지금까지 집행된 시범사업들을 기반으로 사업 기획 단계에서 수원국 시스템 활용 고려 시, 참고할 수 있는 일반적인 기준 및 절차를 다루는 것과 동시에 보다 상세한 내용에 대해서는 다양한 수준의 관련 사례 자료들을 축적하여 보다 구체적이고 실무적 차원에서 활용 가능한 기준 및 절차들을 수립해나갈 필요가 있다.

〈그림 15〉 KOICA의 수원국 시스템 활용 사업 추진 절차도

업무내역	담당부서	비 고
사업발굴 [현장 주도 방식] 주재국 내 수원국 시스템 활용 현황 파악 ▽ 협력방안 수립 후 본부 건의 [본부 주도 방식] 신규사업 추진 대상 기관 및 분야 결정 (해외사무소를 통한 현지 여건 확인) ▽ 구체사업 형성 및 본부 보고	해외사무소 해외사무소 본부, 해외사무소 (전략기획팀) 해외사무소	수원국과의 협의 및 공여국 협의체 참여로 현지 여건 파악 및 정보 교류 사업 주요절차별 시행방안 포함 * 공동협력사업 가이드라인 준용 KOICA 및 협력대상 기관의 주력분야 및 비교우위 감안 사업 주요절차별 시행방안 포함
협력방안의 타당성 검토 및 승인	본부 (지역부서)	전략기획팀 및 섹터 부서 협조
구체사업 추진 관련 약정 문안 마련	해외사무소	수원국 및 공여국간 기합의 문안 참조
구체사업 추진 관련 약정 문안 승인	본부 (지역부서)	전략기획팀 및 행정법무팀 협조
약정 체결 후 행정법무팀 및 관련 부서 통보	해외사무소	전략기획팀 및 해당 사업부서 통보
사업 추진	해외사무소 및 본부 해당부서	조달, 회계처리 및 감사 등
평가 및 모니터링	해외사무소 및 본부 해당부서	수원국 시스템을 최대한 활용하되, 국내외에 원조의 책임성 확보가 가능하도록 사전에 수원국과 방식을 합의하여 활용. 사무소의 담당자는 최소한 분기별 1회 이상 사업발굴부터 완료 단계상의 주요 경과 보고
정산 및 결과보고	해외사무소 및 본부 해당부서	프로젝트와 기본적인 절차는 동일하되, 수원국과의 협의 절차 존중

출처: KOICA(2014)

1.2 수원국 시스템 활용 사업 현황

현재 전략적 차원에서 프로그램형 접근법(Program-Based Approach, PBA) 시범사업으로 착수하여 수원국 시스템을 활용한 것으로 파악되고 있는 사업은 두 건으로, 섹터예산지원(SBS) 형태인 캄보디아의 보건분야 프로그램(Health Sector Support Program, HSSP(2014-2015/500만불))과 르완다 농업부(Ministry of Agriculture and Animal Resources, MINAGRI)에 총사업비 중 80%(재정지원800만불/총1,100만불)을 재정 지원한 르완다 농촌공동체 개발사업(2014-2018/1,100만불)이 있다. 이 두 건의 사업은 KOICA가 OECD로 매년 보고하는 통계상에서도 ‘프로그램형 접근법 원조(PBA) 사업’으로 보고되고 있다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 KOICA의 프로그램형 접근법(PBA) 시범사업(2016년 9월 기준)

국가	사업명	사업기간	사업비	활용형태
캄보디아	캄보디아 보건분야 프로그램(Health Sector Support Program, II HSSP2) 지원사업	2014-2016	500만불	섹터예산지원 및 공동재정지원
르완다	르완다 농촌공동체 개발사업	2014-2018	1,100만불	르완다 농업부(MINAGRI) 재정지원

출처: KOICA 내부자료.

이 밖에도 전반적인 기관 차원에서 파악되거나 관리되지는 않고 있지만 아프리카 지역에서 프로젝트별로 수원국 시스템을 활용하는 사업들은 아래와 같이 확인되고 있으며, 가나와 에티오피아의 경우에는 가장 최근에 수탁자 위험 관리를 위한 현지조사가 이루어진 바 있다.

탄자니아의 보건 분야 공동재정지원 사업의 경우, 2015년 기준 세계은행, 캐나다 외교부(Canada DFAT), 아일랜드 원조청(Irish AID), 덴마크 국제협력단(DANIDA), 스위스(SDC), UNICEF 및 UNFPA 이상 7개 개발협력기관에서 참여하고 있으며, 보건 예산은 탄자니아 보건부가 관리하고 세부사업의 자금흐름 및 사업진행 상황 또한 추적 가능하도록 분기 및 연간 정기적으로 재무보고를 수행되고 있다. 이는 또한 보건부 내 회계감사전담팀 및 총리실 산하 감사원에 의한 정기 및 비정기 감사를 받고 있어, 수원국 시스템의 재정시스템, 조달시스템 및 감사시스템을 활용하는 대표적인 수원국 시스템 활용 사업이라 볼 수 있다.

에티오피아의 아디스아바바 결핵예방 및 퇴치사업 사후관리 사업의 경우, 아디스아바바

보건국에 KOICA 전용계좌를 별도로 개설하여 KOICA가 해당 사업 재정을 직접 지원하고 보건당국이 직접 사업을 수행하는 수원국 시스템 활용 사례이다. 가나 CHPS 기반의 지역 보건 체계 강화사업의 경우에는 재정 지원을 직접 가나 정부기관인 보건청(Ghana Health Service, GHS)으로 제공하여 예산집행 및 결과보고를 수원국의 재정시스템을 준용하는 방식의 사업으로, 상기 서술된 에티오피아 사업과 같이 프로젝트 수준에서 수원국 시스템을 활용하는 사례이다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 KOICA의 아프리카 지역 수원국 시스템 활용 사업 현황(2016년 9월 기준)

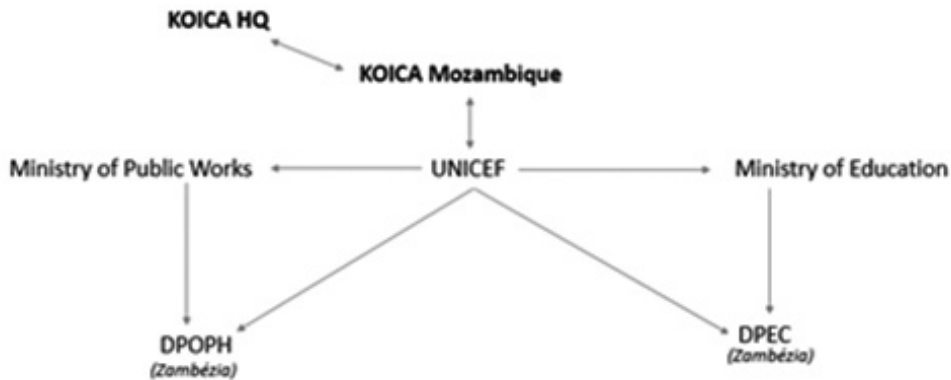
국가	사업명	사업기간	사업비	활용 형태
탄자니아	탄자니아 보건분야 공동재정지원	2016~2018	690만불	섹터예산지원 및 공동재정지원
에티오피아	에티오피아 아디스아바바 결핵예방 및 퇴치사업 사후관리 사업	2016~2017	28만불	아디스아바바 보건국 재정지원
가나	가나 CHPS 기반의 지역보건체계 강화사업	2016~2020	900만불	가나 보건청 재정지원
모잠비크	잠베지아주 초등학교 환경개선 및 교육역량 강화사업	2016~2018	700만불	Multi-bi 국제기구협력사업 (간접 활용 형태)

출처: KOICA 내부자료.

모잠비크 잠베지아주 초등학교 환경개선 및 교육 역량 강화사업의 경우는 KOICA가 지원하는 Multi-bi 사업(국제기구협력사업)으로, KOICA가 직접적으로 수원국 시스템을 활용하지는 않지만 KOICA는 UNICEF에 지원하고, UNICEF가 모잠비크의 현지 시스템을 활용하여 수행되는 ‘간접적 수원국 시스템 활용’ 형태이다.

UNICEF는 KOICA가 지원한 예산으로 모잠비크 교육부(Ministry of Education, MINED)와 협력하여 잠베지아 지역의 교육부 산하 교육국(Directorate of Education, DPEC)이 사업을 직접 수행할 수 있도록 지원하고, 공공사업부(Ministry of Public Works, MPW)와도 협력하여 동 지역의 공공사업부 산하 잠베지아주 공공사업 및 주거국(Provincial Directorate of Public Works and Housing, DPOPH)가 사업을 수행하는 것을 지원하는 구조로 이루어져 있다(〈그림 16〉 참조).

〈그림 16〉 모잠비크 잠베지아주 초등학교 환경개선 및 교육역량 강화사업의 구조



출처: UNICEF(2015:28)

KOICA의 지원 예산은 UNICEF가 현지에서 UNICEF, UNDP, UNFPA, 및 WFP가 공통적으로 활용하는 'A Harmonized Approach to Cash Transfers to Implementing Partners(이하 HACT)' 프레임워크에 의해 잠베지아 지역의 사업수행자인 교육부(MINED) 산하 교육국(DPEC)과 공공사업부(MPW) 산하 공공사업·주거국(DPOPH)에 직접 전달되며, 그 밖에도 UNICEF의 전반적인 프로그램 조정, 관리, 기술적 지원 및 모니터링에 활용된다. HACT를 거쳐 사업수행기관에 전달되는 지원액은 사업수행기관에 대한 정기적 평가, 재정 관련 무작위 추출검사(spot-checks), 방문 모니터링 및 감사 등을 포함하는 HACT의 위험 관리 프레임워크에 의해 관리되어진다. 또한 동 사업의 주요 요소인 WASH 시설 개선(현지시공)을 위한 입찰 시에도 모잠비크 정부 측에서 입찰 및 제반 행정 절차를 주관하고, UNICEF는 옵저버 형태로 참가하여 입찰 과정 시 생길 수 있는 부패 등의 요소를 예방하고 성과를 높이기 위한 역할을 담당한다.

본 사례는 이렇듯 KOICA가 직접적으로 수원국 시스템을 활용하는 형태는 아니더라도, 국제기구와의 협력사업을 통해 수원국 시스템을 활용하여 사업을 수행하는 형태 또한 가능하다는 것을 시사한다. 만약 이렇게 수원국 시스템 활용의 범위를 KOICA가 지원하는 멀티바이 사업 중 국제기구가 수원국 시스템을 활용하는 사례를 포함할 경우, 수원국 시스템을 활용하는 사업의 수는 보다 늘어날 예정이다.

2. 수원국 시스템 활용의 필요성

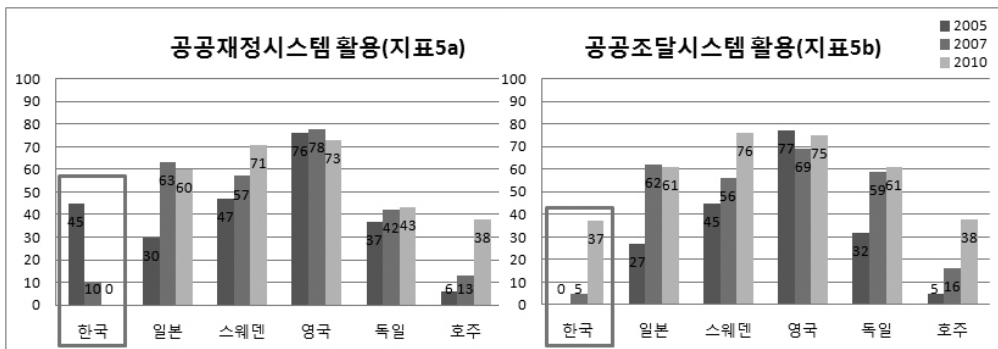
앞서 살펴본 KOICA 내 수원국 시스템 활용 현황을 바탕으로, 문헌조사(Cant, Carter, & Lister, 2008)와 KOICA 내 관련 부서 담당자들과의 그룹 인터뷰를 통해 수원국 시스템 활용 시의 이점과 필요성에 대해 조사하고 논의를 거친 결과, 현재 인식되고 있는 수원국 시스템 활용의 필요성은 아래와 같이 정리될 수 있다.

2.1 국제 원조규범 이행 책무

OECD DAC 공여국들은 수원국의 주인의식(Ownership) 제고와 원조 수요 일치(Alignment)를 위해 수원국 시스템 활용을 증가시키고 이를 위한 역량강화를 지원을 강조해왔다. 파리선언 5대 원칙 중 ‘원조일치’의 원칙하에 수원국 시스템 활용 관련 지표가 ‘지표 2. 신뢰할 수 있는 수원국 시스템’, ‘지표 5a. 수원국의 공공재정관리(PFM) 시스템 활용 및 지표’ 및 ‘5b. 수원국의 정부조달 시스템 활용’을 수립하여 모니터링이 가능하도록 구성하였다. 한국은 특히 2011년 제4차 원조효과성 고위급회담(4th High Level Forum on Aid Effectiveness, HLF-4)인 부산세계개발원조총회의 개최국으로써 가장 최근에 합의된 원조 규범인 부산글로벌 파트너십 지표 이행 여부에 대한 국제사회의 주목을 받고 있다.

그러나 2011년 모니터링 결과에 따르면, 한국은 공공재정관리(PFM) 시스템 활용 0%로 터키와 함께 최하위 순위를 기록하였으며 (타 공여국 평균 37%), 조달 부문 활용에 있어서도 타 공여국의 평균인 41% 대비 다소 낮은 수준인 37%를 활용함(2010년 기준)으로써(〈그림 17〉 참조) 수원국 시스템의 강화와 활용 목표를 달성할 것을 요구받고 있다(OECD, 2012).

〈그림 17〉 파리선언 모니터링 결과(지표5a 및 지표5b)



출처: OECD(2012) 참고하여 저자 구성.

2.2 수원국의 주인의식 제고 및 시스템 역량 강화

수원국 시스템을 활용하여 원조를 집행하는 경우, 수원국의 주인의식이 실제로 제고되었는지에 대한 실증적인 통계 자료는 제한적이다. 하지만 Cant, Carter, & Lister(2008) 및 OECD DAC(2011)를 포함한 여러 보고서에 나타난 바와 같이, 다수의 공여기관은 수원국이 실제로 사업을 집행하게 되는 경우 수원국이 보다 적극적으로 사업에 책임감을 느끼고 참여하는 것이 관찰된다고 밝히고 있으며 이는 KOICA 사업 담당자들에 의해서도 유사하게 평가되고 있다.

더불어 수원국 시스템 활용뿐만 아니라 시스템의 질 제고를 위한 역량 강화 사업을 동시에 지원함으로써, 실제로 사업을 수행하는 수원국 정부부처/공공기관의 역량 강화 또한 지원할 수 있는 장점이 있다. 영국의 DFID의 경우, 수원국의 공공재정관리(PFM)/공공조달 시스템에 대한 기술지원을 같이 지원함과 동시에, 수원국 정부가 시스템을 중장기적으로 개혁할 계획과 의지가 있는지 또한 확인하여 이를 지원하는 방식을 택하여 수원국의 거버넌스 향상 및 역량 강화에 기여하고 있다. 따라서, KOICA 또한 수원국 시스템 활용뿐만 아니라, 활용 과정에서 식별된 시스템의 취약한 부분 혹은 역량 부족을 지원하는 사업 또한 병행하거나 후속으로 진행하여 수원국 시스템의 역량 강화에 일조할 수 있다.

2.3 수원국 주도 사업운영으로 사업의 지속 가능성 강화

현재 직접 사업의 구조 상, 운영 과정에 있어 수원국 인력이 참여하거나 역량을 발휘할 기회가 제한적이며 따라서 수원국 정부 부처/기관은 사업 종료 시점에 일방적으로 사업을 인계받는 구조로 운영되고 있다. 이러한 경우, 수원국 정부 부처/기관은 해당 사업의 운영 역량을 충분히 갖추지 못한 상황에서 프로젝트를 이양 받는 경우가 다수 발생하고 있다. 수원국 시스템을 활용한다면, 사업의 초기 기획부터 사업 집행 및 관리(인력 관리, 기자재 관리 등)까지 수원국 주도로 이루어질 수 있어, 사업이 종료된 후 사업의 지속가능성을 강화할 수 있다는 이점이 있다.

2.4 현지 공여기관 간 원조조화 및 파트너십 향상

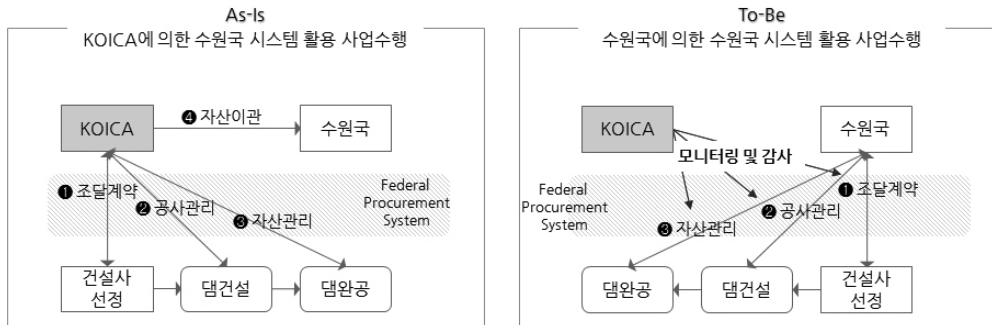
수원국 시스템은 광범위하고 국가마다 다른 양상을 띠고 있기 때문에 하나의 공여기관이 해당 국가의 모든 시스템과 상황을 이해하기란 쉽지 않다. 따라서 대부분 수원국마다 공여기관 간 협력체가 있으며, 이는 수원국 시스템 활용 시에도 적용된다. 공여기관들은 수원국 시

시스템 활용 시 공동지원(Pooled/Basket-fund) 방식을 주로 활용하여 공동으로 사업을 관리하고, 수원국 시스템 활용 시 주로 수행되는 PEFA 평가 수행 시에도 여러 공여기관들이 협력하여 수원국 시스템의 건전성을 평가하기도 한다. 본 연구의 조사 분석 대상인 에티오피아의 경우, 보건 분야 사업과 관련된 공여기관들이 정기 세미나에 모여 수탁자 위험을 공유하는 시간을 갖기도 하였다. 이처럼, 수원국 시스템 활용은 이에 참여하는 여러 공여기관들과의 협력과 소통의 기회를 증가시키고 이를 통한 각 공여기관의 거래비용 감소에도 도움이 되므로, KOICA는 여러 공여기관들과 협력하여 수원국 시스템을 활용함으로써 거래비용을 감소시키고 원조 조화에도 기여하는 방안을 고려해볼 수 있다.

2.5 KOICA의 사업 전문성 및 효과성 제고

KOICA는 1991년~2015년간 예산규모가 약 30배 증가한 반면, 동일 기간 인력은 1.7배 수준으로 늘어남으로써 본부 및 사무소 담당자의 개별 프로젝트 담당개수가 과다하게 늘어나고 있는 실정이다. 이는 프로젝트 수 증가뿐만 아니라, 개별 프로젝트 단위가 규모화, 고도화됨에 따라 효과적인 사업 관리에 많은 어려움을 겪고 있다. 또한, 프로젝트 한 개 당 계약기관이 5~6개에 달하는 계약이 다수 존재할 만큼, 사업 당 본부 및 지역담당자의 업무 부담이 심화되고 있다. 따라서 수원국 시스템의 활용은 수원국 주도의 사업 관리를 통해 수원국의 주인의식 향상 도모뿐만 아니라 기존 수원국 정부, 사업수행 및 관리기관, 기자재 업체 등 본부 사업 담당자가 여러 이해관계자를 일대 다로 소통하던 복잡한 구조를 수원국 정부라는 하나의 채널로 통일하여 사업의 효과성을 제고할 수 있다. 또한, 수원국 시스템 활용 시, 사업 관리의 범주가 아래 <그림 18>과 같이 달라짐에 따라, KOICA의 핵심역량인 사업 기획, 운영관리, 평가 등의 개발협력 업무 전문성 제고에 기여할 수 있다는 장점을 가지고 있다.

〈그림 18〉 수원국 시스템 활용을 통한 사업효과성 제고(안)



출처: 한국국제협력단(2016a)

2.6 현지 사업 기반 부족 및 국내 전문성 부족

현재 아프리카와 같이 지역 특성상 사업기반이 부족하고 국내로부터의 용역 및 조달 전문성이 제한되어 있는 경우, 국내로부터 용역업체를 선정하여 직접 사업 형태로 프로젝트를 진행하는데 있어 행정 및 비용, 사업성과 면에서 비효율성이 초래되는 상황이 지속적으로 발생되고 있다. 특히 국내 용역 업체 선정을 통한 직접 사업의 가장 큰 문제점은 다수의 유찰 발생으로 인한 행정 소모 및 사업기간의 지연이 대표적이다. 그 예로 2015년 기준, KOICA의 아프리카 사업들 중에 총 38건의 공고 건수 중 10건이 유찰되었으며, 짐바브웨의 경우 유찰로 인해 최대 27개월의 지연기간이 소요되었다(〈표 10〉 참조). 또한 아프리카 사업의 경우, 현지 여건에 대한 이해가 부족하거나 인력 관리 경험이 적은 국내 소규모 용역 기관이 참여하는 경우에는 전문성 부족으로 인해 개발협력사업의 성과가 저하될 위험을 가지고 있는 상황이다. 수원국 시스템을 활용한 사업이 현재 초기 단계이므로 성과를 단언하기에는 제약이 있지만, 수원국 정부 주도로 사업을 실시함에 따라 현지 업체의 전문성을 활용할 수 있고, 이에 대한 통제나 관리에 대한 책무성을 KOICA와 수원국이 분담함에 따라 사업의 효과성을 제고한 사례들이 다수 확인되고 있다.

〈표 10〉 아프리카 지역사업 주요 공기 연장

국가	사업명	시작 연도	종료 연도	사업 비	예상 소요 기간	실제 소요 기간	지연 기간	착공 소요 기간	시공 소요 기간
르완다	국립대학 ICT공학부 건립사업	2008	2011	400	28	35	7	14	21
케냐	킨테젤라 모자보건 센터 개선사업	2008	2010	200	20	38	17	13	24
탄자니아	다레살람 보건소 진단능력 강화사업	2008	2010	450	19	42	22	12	29
짐바브웨	농기계시험평가센터 개선사업	2008	2010	300	16	44	27	28	15
에티오피아	아르시지역 초등학교건립사업	2008	2010	227	19	28	9	13	15
에티오피아	아카키초등학교 건축사업	2010	2012	200	22	47	24	23	23
에티오피아	아드와중학교 건축사업	2011	2014	370	26	36	9	22	13
우간다	직업훈련원 건립사업	2011	2014	450	29	42	12	28	13
수단	농업직훈련원 건립사업	2011	2015	600	24	52	27	33	19

출처: KOICA 내부자료.

3. 한계와 도전과제

앞서 살펴본 바와 같이, 현재 KOICA 내 수원국 시스템 활용 사업은 전체 사업 대비 적은 비중이지만 사업의 다각화 및 효과성 제고 측면에서 수요는 늘어나고 있는 실정이다. 따라서 이러한 수요를 충족하고 원조사업의 효과성을 제고하기 위해서는 기관차원의 체계 마련과 실무차원의 제도 및 절차 마련이 시급하다. 세부적으로 기관 차원에서는 현재 수원국 시스템을 활용하기 위한 내부 규정이나 가이드라인을 마련하고 있으나 조달 부분에 한정되어 있어 상당 부분 제한적이므로 조달 이외의 폭넓은 수원국 시스템 활용을 위해서는 범규정적 기반이 보완되어야 할 필요가 있다. 실무차원에서는 무엇보다 수원국 시스템 활용 사업을 고려 또는

기획하는 과정에서 필수적인 수탁자 위험 평가를 위한 실무적 지침이나 절차가 부재하여, 사업 담당자들로 하여금 매번 이전 사례를 재학습해야 하는 거래비용이 초래되고 있다. 따라서 실무차원에서 수원국 시스템 활용을 고려하거나 기획할 시에 참고할 수 있는 근거나 기준, 절차 등에 대한 체계적인 보완이 요구된다.

따라서 본 연구의 다음 장에서는 앞서 살펴본 타 공여기관의 수원국 시스템 활용 사례와 최근 KOICA 내 수원국 시스템 활용 사업 사례 분석을 바탕으로 기관 차원 및 실무 차원의 시사점을 도출하고자 한다.

V. 결론 및 제언 : KOICA의 수원국 시스템 활용 제고 및 위험 관리 방안

수원국 시스템 활용을 위해서는 무엇보다 기관 차원의 기초와 체계를 마련하고, 사업 차원의 절차에 따른 위험 관리 방안이 마련되어야 한다. 따라서 이 장에서는 KOICA의 수원국 시스템 활용 제고 및 위험 관리를 위한 제언을 아래와 같이 제시하며, 특히 기관 차원과 사업 차원에서 다루어야 할 위험 관리 체계 및 단기·중장기로 추진해야 할 내용을 다룬다.

1. 기관 차원

1.1 전략적 방향성 마련

KOICA에서는 현재까지 캄보디아와 르완다에서 수원국 시스템을 활용하는 공식시범사업이 진행되었으며, 조사를 통해 그 밖에도 여러 사업들이 수원국 시스템을 활용하고 있음을 앞서 확인하였다. 앞서 제4장에서 기술한 바와 같이 KOICA의 다양한 상황으로 인해 수원국 시스템을 활용을 고려할 사업의 수는 앞으로도 더 증가할 것으로 예측되나, 현재 KOICA 내 수원국 시스템 활용에 대한 전략적 방향성 및 구체적 가이드라인은 이러한 수요를 충족하는데 한계가 있다. 현 가이드라인에서는 수원국 시스템 활용 방식의 선정 시, ‘수원국 시스템 활용 방식 도입 초기인 점을 감안하여 가급적 타 공여기관과 협력하여 일반예산지원(GBS) 및 섹터 예산지원(SBS) 방식, 공동지원제도(Pooled/Basket-fund) 또는 수원국 프로그램에 통합된 프로젝트 및 기술협력 방식으로 지원할 것’ 정도로 제시되어 있으나 사실상 모든 수원국 시스템 활용 방식을 언급하고 있으며 일반예산지원(GBS)은 현실적으로 상당 부분 기획에 현실적인 한계가 있는 실정이다.

KOICA와 같이 현재 수원국 시스템 활용과 관련한 명확한 전략적 방향성이 부재할 시에는 최대한 활용을 고려하되, 가급적 보수적으로 접근하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 따라서 사업 기획 시 면밀한 현지 및 기획조사와 이를 통해 식별된 위험들에 대한 완화장치(세이프가드)를 모두 약정서에 포함하여 사전적으로 위험을 관리할 뿐만 아니라, 기획 시 합의된 계획에 따른 사업비 집행을 통해 잠재적인 위험을 최소화하는 전략적 기초가 필요하다. 가령,

USAID의 고정금액상환계약(FARA)와 DFID의 성과 트랑췌(Performance Tranche) 및 성과 협약(Result Compact) 메커니즘과 같이 사전에 수원국과 최종 생산물에 대해 합의한 후, 수원국 정부 혹은 공공기관이 합의한 성과를 달성하는 경우에 예산지원을 제공하는 방식을 활용하는 것 또한 고려해볼 수 있을 것으로 보인다. 또한 향후 장기적인 전략적 방향성을 수립해나가기 위한 시작점으로서 현재까지 KOICA 내에서 시범사업들에 대한 양적·질적 평가를 수행할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 효과성을 분석하여 전략적 방향성을 마련할 필요가 있다.

장기적으로는 KOICA내 수원국 시스템 활용 사업 현황들을 파악하여 관리하는 것과 국가 협력전략(Country Partnership Strategy, 이하 CPS) 내에 수원국 시스템 활용을 위한 내용 분석 및 전략적 방향성을 포함시킴으로써 포트폴리오를 전략적으로 관리하는 것이 필요하다. 국가협력전략(CPS)은 5년 주기의 협력국 지원을 위한 전략적 방향성을 제시하는 정책문서로서 협력국의 정치, 경제, 사회적 환경과 협력국 개발전략의 분석을 토대로 작성된다. 전략적 방향성은 기본 방향을 중심으로 중점 협력 분야 선정과 이행 전략으로 구성되며, 각 섹터 내 프로그램의 모달리티, 전달 채널 등이 간략하게 제시된다. 여기서 모달리티 및 전달 채널은 수원국 시스템 활용과 밀접하게 관련 있는 항목으로서 전략의 효과적인 이행을 위해서는 해당 협력국의 사업 이행 채널의 하나로써 수원국 시스템 활용의 여부를 제시하고, 중점 분야 내 다양한 사업 형태에서 이를 어떻게 구현해낼지를 고민하는 것이 필요하다. 이탈리아의 ESTERI와 같이 각 수원국별 수원국 시스템 활용의 채널 유형을 미리 파악하여 어떤 수준에서 참여할 것인지를 고려함으로써 수원국 시스템 활용 사업포트폴리오를 관리하는 것 또한 유용할 것으로 보인다.

1.2 수원국 시스템 활용의 기준 및 가이드라인 보완

전략 하위 차원에서는 전략을 이행하기 위한 구체적인 기준 및 가이드라인이 마련되어야 할 필요가 있다. KOICA는 2014년에 ‘수원국 시스템 활용에 관한 가이드라인’을 세우고, 2016년 최근 해외사무소를 통해 수원국 시스템 활용 여부 및 현황을 조사한 바 있다. 하지만 현 가이드라인은 다양한 수원국 시스템 활용을 고려할 수 있는 구체적인 기준, 사업 절차에 따른 구체적인 활동이 제한적으로 제시되어 있어, 이에 대한 보완이 필요함을 확인하였다. 따라서 동 연구 결과를 바탕으로 사업 추진 단계에 따른 사업 담당자 사용 중심의 가이드라

인 보완이 후속 작업으로 진행될 필요가 있으며, 방식 상 기존의 가이드라인을 보완하는 방식이 바람직할 것으로 보인다. 가이드라인 보완의 측면에서는 사업의 기획부터 감사까지 사이클 전반에 걸친 절차별 위험 관리 방안이 구체화될 필요가 있다. 특히 수원국 시스템 활용의 특성상 사전 위험 관리에 중점을 두고 사업의 예비조사와 기획조사 시에 관련 법규, 재무구조 및 건전성 등에 대한 면밀한 검토 방법, 절차가 보완될 수 있어야 한다.

또한 수원국 시스템 활용을 고려할 수 있는 기준들이 구체적으로 제시된다면 사업 기획 단계에서부터 수원국 시스템 활용을 고려하고 검토할 수 있는 기반이 마련될 수 있을 것으로 보인다. 예를 들면 수원국 시스템 활용을 고려할만한 사업의 기준으로는 기존에 수원국 정부(또는 산하기관)가 자체 인력을 바탕으로 오랜 시간 운영해왔으며 사업의 효과가 객관적으로 증명된 경우, 이미 사업성과가 증명된 사후관리 대상 사업의 경우, KOICA가 발굴하려는 동일 사업 또는 유사사업에 대해 타 공여기관이 이미 수원국 시스템을 활용하고 있는 경우, 사업규모금액이 일정 규모 이하인 사업의 경우, 최근 3년 이내 발간된 PEFA 결과 상 재정관리/조달 시스템의 결과가 양호한 국가의 경우 등이 제시될 수 있다. 이러한 기준 수립을 바탕으로 보다 전략적인 수원국 시스템 활용이 가능할 수 있을 것으로 보인다.

1.3 수탁자 위험 관리 및 보고 체계 구축

수원국 시스템 활용은 원조 효과성 제고와 원조기관의 전문성 고도화 등 많은 이점을 가지고 있지만 수원국 시스템의 미비, 역량 부족 및 부패 등의 문제로 인해 지원된 재정이 본래 목적에 합당한 용도로 쓰이지 않을 위험, 즉 수탁자 위험을 동시에 가지고 있으므로 위험 관리가 그 어느 때 보다는 중요하다. 따라서 장기적으로는 수원국 시스템 활용 시 따르는 위험을 사업 형성 시의 사전 위험 관리와 사업 착수 이후의 사후 위험 관리로 나누어 관리가 체계적으로 이루어질 수 있도록 프레임워크와 보고 체계를 구축할 필요가 있다.

위험의 정의는 조직의 목표(objective) ‘달성에 영향을 주는 불확실성’, 위험의 관리는 이를 ‘감내 가능한 허용 범위 내에 있도록 관리하는 것’을 의미한다. 따라서 수원국 시스템 활용 시 위험을 식별하고 관리하기 위해서는 우선 사업의 목표와 방향성을 명확하게 파악할 필요가 있으며, 이와 관련해 기관이 감내할 수 있는 위험의 허용 범위에 대한 합의와 기준을 마련하는 것 또한 필요하다.

사업 형성 기간의 사전 위험 관리는 통상적으로 사전 문헌조사 및 필요시, 사업의 예비조사 및 기획조사 단계에서 현지조사를 바탕으로 해당 수원국 정부 혹은 수원기관의 건전성을 예산 관리로 이루어진다. 따라서 사업집행계획 수립과 약정안 마련 시, 예산 지급의 기준, 보고서 접수 일정 및 내용, 감사 주기 및 후속조치 등에 대한 구체적인 기준과 일정이 포함되어야 사업의 모니터링이 원활하게 진행될 수 있다. 이러한 사이클을 바탕으로 장기적으로는 사전에 파악된 위험 요소들을 지속적으로 모니터링하고, 위험 신호가 감지되었을 때 위험을 최소화할 수 있는 방향으로의 대처 방법들에 대한 프로세스가 정립될 필요가 있다.

위험 도출 ▶ 핵심 위험 선정(위험 평가)
▶ 위험 정의서 작성 ▶ 위험 유형 분류 ▶ 대응방안 수립

장기적인 관점에서 수탁자 위험 관리 절차는 위의 절차와 같이 진행될 수 있다. 수원국 시스템 활용 사업의 경우 사전 조사를 통해 식별된 위험 요소들을 주요 프로세스 분석과 과거손실사례 분석을 통한 상향식(Bottom-up) 방법으로 도출하여 그 중에서 빈도(Frequency) 혹은 가능성(Likelihood)과 영향(Impact)의 정도에 따라 리스크를 평가하여 위험을 평가, 핵심 위험요소를 선정해야 한다. 이렇게 선정된 위험요소들은 사업의 성격에 따라 재무·비재무 위험 혹은 통제 가능·불가능 위험 등으로 분류하여 카테고리에 따른 대응방안을 수립해나가는 일련의 프로세스가 마련되고, 이를 입력하고 축적할 수 있는 시스템 또한 마련될 수 있어야 한다.

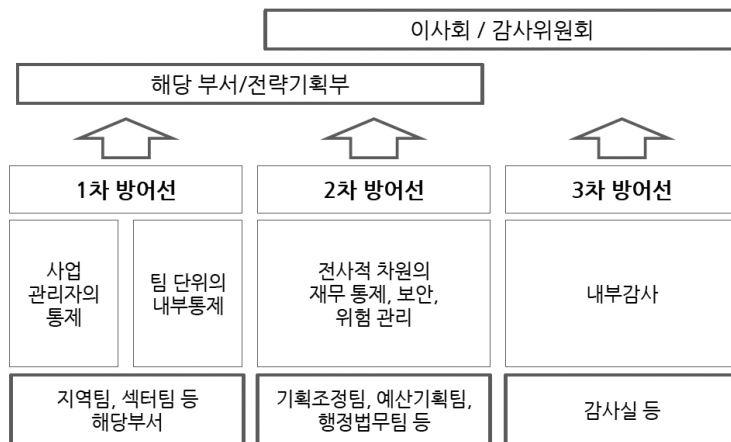
이렇게 파악된 위험이 효과적으로 관리되기 위해서는 결국 역할과 책무성(Role & Responsibility (R&R)) 부여가 중요하고 위험 내부 통제 체계 및 위험 내부 통제 체계의 구체화가 필요하다. 위험의 내부 통제 체계에 있어, 3차 방어선 모델(3 Lines of Defence

16) 3차 방어선 모델(Three Lines of Defense Model)은 효과적인 리스크 관리와 내부통제를 위해 조직 내 3가지 분리된 그룹(또는 방어선)이 필요하다는 것을 기본 전제로 역할과 직무를 정의한다(COSO & The Institute of International Auditors, Inc, 2015). 각 그룹(혹은 방어선)의 책임은 아래와 같다:

- 1) 위험 및 통제에 대한 직접적인 책임과 관리 (현업)
- 2) 경영진을 지원하여 위험과 통제를 모니터링 (위험, 통제, 준법감시 기능)
- 3) 위험 관리와 내부통제의 효과성에 대해 이사회와 고위 경영진에게 독립적인 확신을 제공 (내부감사)

Model)¹⁶⁾은 위험 및 통제 관련된 직무를 조직 내에서 할당하고 조율할 수 있는 방안을 제시하는 일반적 위험 관리의 모델 중 하나이다. 본 모델을 활용하여 통제 체계(핵심 기능별 주요 규정, 정책, 절차와 해당 담당부서 및 승인수준 등)를 수립하고, KOICA의 경우에는 1차 방어선은 현업부서에 있는 직원, 2차 방어선은 기획조정팀(수원국 시스템 활용 총괄부서), 3차 방어선은 감사실(내부감사조직)이 통제하도록 운영할 수 있다. 위험의 내부 보고 체계의 경우에는 보고체계(보고서, 주요 보고항목, 작성자, 보고대상 및 보고서 작성 주기 등)가 필요하며, 이를 토대로 대응해야할 위험에 대해 tier를 정하고 tier1의 높은 발생 수준의 위험은 주간보고를 통해 간부진 사이에서 논의될 수 있어야 한다. 또한 지역팀장 수준에서 각 사업에 대한 모니터링 현황 보고서 (혹은 표)를 주기적으로 받아 점검하는 것이 체계화될 필요가 있다(〈그림 19〉 참조).

〈그림 19〉 3차 방어선 모델을 활용한 위험 내부 통제 체계(안)



출처: COSO · The Institute of Internal Auditors, Inc(2015) 참고하여 저자 구성.

2. 사업 차원

2.1 수원국 시스템 활용의 실무적 절차 정립

현재 가이드라인은 수원국 시스템 활용 시, 사업 사이클 전반에서 수탁자 위험을 어떻게 평가하고 완화하여 관리할 것인지에 관한 지침의 보완이 필요한 실정이다. 특히 KOICA의 경우, 예비조사와 기획조사를 통한 사전적 위험 관리에 중점을 두고 있는 상황을 고려할 때 사업 발굴 및 타당성검토, 형성 단계에서 수탁자 위험 평가와 완화방안에 대한 검토가 면밀히 이루어져야 한다. 이를 위해서는 KOICA 내에서 수원국 시스템 활용 기획 사업으로 사전에 수행된 사업의 절차들을 바탕으로 상향식의 실무적 프로세스를 정립하는 것이 권고된다. 특히 가장 최근에 수원국 시스템 활용 기획 사업으로 현지조사가 진행된 에티오피아 결핵예방 및 퇴치사업 사후관리 사업('16-'17/28만불)과 가나 CHPS기반의 지역보건 체계 강화사업('16-'20/900만불)의 실무 절차를 고려하였을 때, 실무적 절차의 보완 내용으로서 아래 <표 11>이 제시될 수 있다.

<표 11> 수원국 시스템 활용 절차도 보완(안)

구분	단계	내용	주관
사업 발굴 (n-2)	사업 발굴 (상시)	• 해외사무소와 수원국과의 정책 실무 협의 • 현지 기초조사 및 현황 분석을 통하여 사업 및 수원국 시스템 활용 수요 또는 가능성 확인	KOICA 해외사무소
	PCP 접수	• 수원국과의 협의결과가 반영된 수원국 사업 제안서 접수	KOICA 해외 사무소/ 재외공관
	PCP 검토	• 접수된 PCP 검토하여 예비조사 대상사업 선정	KOICA 본부
사업 형성 및 선정 (n-1)	예비조사	• 예비조사(사전타당성조사) 기획 － 문헌조사 (PEFA 보고서 중점 검토) － (전문가팀 구성 및 파견 / 현지법인 계약 중 택1) • 예비조사(사전타당성조사) 실시 － 사업 측면의 타당성 분석 － 수원국 시스템 활용 관련 1)수원국 전반 및 2)수원기관의 재정/조달관련 법규/회계시스템 분석 위험성 분석 － 위험 식별 · 평가 · 분류 및 핵심위험요소별 완화방안(세이프가드) 검토 • 예비조사결과보고서 작성 및 제출 • 결과회의	본부 주도/ 해외사무소 주도
	사업 심사 및 승인	• 사업심사위원회 개최 • 사업선정	KOICA 본부

사업 기획 (n-1 또는 n)	기획조사 및 약정문안 마련	• 기재부 예산심의 완료 후, 현지 기획조사 실시 – 예비조사를 통해 제시된 위험통제장치(세이프가드)의 현지 구현 가능성 확인 및 방법론 구체화 • 현지 기획조사 결과보고서 작성 및 제출 • 구체사업 추진 관련 약정 문안 마련(수원기관과 협의) – 수원기관과의 충분한 협의를 통해 약정안 작성	KOICA 본부 및 해외사무소
	사업 집행계획 수립	• 사업집행계획서 수립 – 기획조사 결과보고서(안)을 구체화하고 확정 – 핵심 내용 : · (사업내용측면) 수원국 시스템 활용 형태 · (사업수행적 측면) 수원국 정부/사업수행 공공기관의 수탁자 위험 평가 및 약정안 내용을 포함한 구체적 위험 관리 방안	KOICA 본부 및 해외사무소
	사업시행자 선정	생략가능 • (생략가능) 수원국 시스템 활용의 경우, 사업시행자는 수원국 혹은 공공기관이므로, 사업시행자를 별도로 선정할 필요 없음. • (한국 PIU 고용) 수원국의 사업수행 기관을 모니터링 할 한국 PIU를 고용하는 경우, 사업 시행자 선정이 필요하나 사업을 실제 실행하는 주체가 아닌 모니터링하는 주체가 됨.	생략가능 / KOICA 본부
	정부 간 합의	• 당해 연도 사업들에 대한 정부 간 합의문(외교문서 교환 – 협의의사록(Record of Discussion, R/D) 체결	외교부
	기관 간 합의	• 사업 수행 수원국 정부/기관 간 약정서(Agreement) 체결	KOICA 해외사무소
사업 수행	사업 실시 및 관리	사업 관리 범주 변화 • 사업집행계획서에 따른 사업 수행 • 사업 수행을 위한 위원회 운영 및 모니터링(보고서 접수 포함)	KOICA 본부 및 해외사무소
사업 평가	감사 및 평가	• 예산내역서와 실행 내역의 일치 검증 – 1) 수원국의 절차에 따른 감사 – 2) 현지 회계법인 계약을 통한 별도 감사	KOICA 본부 및 해외사무소
	사후관리	생략가능	생략가능

출처: 저자 작성.

사업 발굴 단계에서는 해외사무소의 주도로 수원국과의 정책 실무 협의를 거쳐 수원국 내에 시스템 활용 수요가 있는지 파악하거나, 수원국과의 협력이 원활할 시에는 KOICA 주도로 수원국 시스템 활용 기획 사업의 가능성을 타진한다. 특히 해당 사업이 효과성 측면에서 수원국 정부 혹은 공공기관이 직접 사업을 오랜 기간 동안 운영해왔고 사업의 효과가 객관적으로

증명된 경우이거나 KOICA가 발굴하려는 동일 혹은 유사사업에 대해 타 공여기관이 이미 수원국 시스템을 활용하고 있는 경우라면, 우선적으로 수원국 시스템 활용을 고려해 볼 수 있다. 이러한 과정을 거쳐 수원국으로부터 사업제안서(Project Concept Plan, 이하 PCP)를 접수한 후, 검토하여 예비조사 대상사업 선정여부를 결정한다.

사업의 형성 및 선정 단계에서는 해당 사업의 사전타당성 조사를 위해 예비조사가 기획·수행되어 전반적인 수원국 시스템 활용 구조, 위험, 완화방안 등을 면밀히 검토한다. 수원국 시스템은 해당 국가마다 다르고, 사업의 활용 범위에 따라서도 천차만별이므로, 예비조사를 기획하기 전에, 해당 수원국 정부의 구조와 예산 지급 시 자금의 흐름을 먼저 읽을 필요가 있다. 이를 위해서는 문헌조사가 실시되어야 하며, 주로 PEFA 보고서를 시작점으로 국제기구, 타 공여기관, 수원국 등으로부터의 필요한 정보를 수집하여 예비조사를 기획한다. 예비조사의 범위가 확정되면, 이를 수행하기 위한 팀을 본부 파견 전문가팀 혹은 현지회계법인 계약 등을 통해 수탁자 위험 평가를 실시하고, 식별된 핵심 위험들에 대한 완화방안(세이프가드)이 함께 제시될 수 있도록 한다.

사업이 선정된 후 기획 단계로 들어서면 앞서 예비조사를 통해 제시된 위험완화방안(세이프가드)이 현지 사업 수행기관에서 실제로 구현되고 작동될 수 있는지를 확인하고 방법론을 구체화하여야 한다. 구체적으로는 예산 집행의 기준과 모니터링을 위한 보고서 접수 주기 및 내용 및 품질, 감사 주기와 문제 발생 시 조치 등에 대한 내용들이 보다 구체화되어 사업의 위험이 적시에 관리될 수 있도록 해야 한다. 집행 내용과 이를 약정서에 반영하여 구속력이 있도록 하는 모든 내용에 대해 수원국과의 최종 협의를 통해 결정하고 사업집행계획서, 협의의 사록(Record of Discussion, 이하 R/D) 및 약정서를 확정한다. 이로써 사전적 수탁자 위험 관리의 절차가 마무리될 수 있다.

사업이 추진된 이후에는 사업집행계획서에 명시된 바와 같이 일정, 예산, 성과 등에 대한 관리가 전 방위적으로 이루어져야 하며, 사업 수행 중 새로운 위험요소에 대해서도 지속적으로 기록하고 평가하는 작업이 이루어져야 하며, 위험의 정도가 '빈도(Frequency)'와 '영향(Impact)' 측면에서 높다고 판단될 때에는 수원국 시스템 활용 총괄 부서인 기획조정팀과 내부감사조직인 감사실에 보고하여 발생할 위험을 미연에 방지하고, 완화할 수 있도록 조치하는 것이 권고된다. 본 단계에서는 특히 공동운영위원회(Joint Steering Committee, 이하

JSC)를 통해 사업 수행기관과의 정기적인 협의 기제를 유지하고, 상호간 지속적으로 모니터링하는 것이 핵심적이다.

마지막으로 사업의 감사는 크게 수원국의 독립적인 감사기관의 감사 결과를 준용하는 것과 현지회계법인을 통해 수행하는 두 가지의 방식이 가능하다. 수원국 시스템 활용의 취지를 고려하여 장기적으로는 수원국의 감사시스템을 준용하는 것이 권고되나, 이를 활용하기 위해서는 앞서 예비조사 및 기획조사 단계에서 수원국의 감사기관의 독립성과 신뢰성에 대한 검토가 필요하며, 해당 사업이 본 감사 범위에 해당되는지, 사업의 감사 주기와는 일치되는지 여부를 확인한 후 결정하는 것이 바람직하다. 만약 수원국 감사기관의 신뢰성이 낮거나, 감사 범위에 해당 사업이 미포함되거나 사업의 감사주기와 일정상의 현저한 차이가 있다고 발견되면 현지의 재무회계법인을 통해 별도의 감사 및 평가가 이루어지도록 하는 것이 권고된다.

이러한 수원국 시스템 활용 절차는 국가마다, 사업마다 다른 양상을 보이기 때문에, 장기적으로 다수의 소규모 사업 진행을 통해 이를 평가하고, 입증된 효과성을 바탕으로 점차 활용 범위와 규모를 확장해나가는 것이 필요하다. 더불어, 수원국과의 긴밀한 협업을 통해 얻는 경험과 전문성을 바탕으로 절차가 지속적으로 구체화, 다양화되고 업데이트될 필요가 있다.

2.2 수탁자 위험 평가 절차 정립

가장 바람직한 방향은 사업 전반에 걸친 위험 관리 방안의 수립일 것이나, 수원국 시스템 활용 정도가 이제 초기 단계이고 국가 재정을 지원하는 예산 지원보다는 프로그램 혹은 프로젝트 수준에서의 시스템 활용 정도에서 이루어지고 있는 것을 감안할 때, 사업 기획 단계에서 수원국 시스템의 수탁자 위험 평가를 중점적으로 수행하는 것이 효율적일 것이다.

예비조사(사전타당성조사)시 수탁자 위험 평가를 수행하기 위해서는 먼저 해당 사업의 성격(국가·지역, 섹터, 사업 단계, 사업 요소, 조달시스템)에 대한 이해를 바탕으로 위험을 평가할 대상과 조사 범위, 내용을 명확히 설정할 필요가 있다. 일반적으로는 수원국 정부의 전반적인 구조와 지원 자금 흐름에 따라 위험 평가 범위를 좁혀나가는 것이 일반적이며 사업 수행 기관이 전반적인 정부 구조와는 어떤 연계성을 가지고 있는지 파악하여 평가 대상을 결정해야 한다. 하지만 28만 불 규모의 에티오피아 결핵예방 사후관리 사업의 경우는 사업 규모가 크지 않고 이미 성공적으로 수행되었다고 판단된 사업의 사후 관리적 성격을 가진 사업이

므로, 수원국의 전반적 수탁자 평가를 재수행하기보다는 실제 사업 수행 기관의 위험 평가를 수행하는 것이 권장된다. 즉, 에티오피아 재정경제부, 보건부 전체의 수탁자 위험을 직접 평가하기보다 PEFA의 결과를 준용하고, 실제 사업을 집행할 아디스아바바 보건청 수준의 수탁자 위험을 평가함으로써 사업비가 실제로 집행되는 기관의 재무회계시스템 및 내부통제 상황에 대해 평가하는 것이 바람직한 수준이라고 볼 수 있다.

수탁자 위험 평가를 수행할 대상 기관을 선정하였다면, 수원국 재정관리 및 조달 시스템의 수탁자 위험 평가를 위해서는 먼저 문헌조사를 실시하고 현지조사를 통해 실제 관행 및 추가적인 사항을 확인하는 것이 거래비용을 줄이는 방법이다. 문헌조사는 PEFA 보고서 검토를 시작점으로 삼을 수 있으며 그 밖에 수원국의 내외부감사 보고서, 예산 모니터링 보고서, 연간 재무제표, 타 공여기관의 유사 사업 자료 등을 통해 정보를 얻을 수 있다. 다음 단계로서 현지조사에서는 문헌조사를 통해 얻은 정보들의 사실 관계 및 실제 관행을 파악하고, 관련 위험을 식별하여 완화방안(세이프가드)을 제시하기 위한 목적으로 수행될 수 있다. 현지조사 사전타당성 및 위험 평가팀을 구성해야 하는데, 이는 크게 본부에서 전문가팀을 구성하여 파견하는 방법과 현지의 역량있는 재무회계법인을 고용하는 방법, 크게 두 가지가 있다. 전문가팀 인력 구성에 있어서는 본부를 중심으로 사업담당자 1인, 회계사 1인(조달인 경우 조달 전문가 1인 혹은 KOICA 내 조달팀원 포함), 변호사 1인으로 구성된 수탁자위험평가조사단을 약 2주 정도 파견하는 것이 현실적 방안이라 볼 수 있다. 변호사의 경우, KOICA 사업을 잘 이해하고 있는 기관의 변호사로 구성하는 것이 가장 효과적일 것으로 보이며, 평가단 조사 수행 시에는 현지사무소 내 담당자가 동행함으로써 조사 결과에 대한 공통의 이해를 갖는 것 또한 중요하다고 생각된다. 필요한 경우, 수원국 시스템 활용에 대한 국제 사회 동향 및 타 공여기관의 사례들에 대한 연구를 진행하고 있는 연구원이 참여하는 것 역시 필요에 따라 고려해 볼 수 있다(〈그림 20〉 참조).

〈그림 20〉 수원국 시스템 활용 현지조사팀 구성원(안)

- (필수) 사업 담당자
 - 현지조사 구성 및 준비, 팀 조정 관리, 현지사무소와의 조정, 수원국 시스템 활용을 위한 수탁자 위험 평가 보고서 총괄
- (선택) 현지사무소 직원
 - 현지 조사 기관 연락 및 조정, 현지조사 동행, 수원국 시스템 활용에 관한 공통된 이해, 지속적인 모니터링
- (필수) 사내/외부 회계/재무/섹터 전문가
 - 문헌조사 결과 요약
 - 현지조사를 통한 재무적 위험 평가
 - 식별된 위험에 대한 세이프가드 명시
 - 수탁자 위험 평가 보고서 작성
- (공공조달시스템 활용 시, 필수) 사내/외부 조달전문가
 - 문헌조사 결과 요약
 - 현지조사를 통한 조달 관련 위험 평가
 - 식별된 위험에 대한 세이프가드 명시
 - 수탁자 위험 평가 보고서 작성
- (필수) 사내/외부 법률전문가
 - 문헌조사를 통해 수원국 및 사업집행주체기관의 법령 및 구조 확인
 - 현지조사를 통해 실제 관행 확인 및 수탁자 위험 식별
 - 식별된 위험에 대한 세이프가드를 약정서에 명시
 - 해당 사업 형성 단계에서 약정서 작성 및 수탁자 위험 평가 보고서 작성 지원
- (선택) 연구개발팀
 - 수원국 시스템 활용 관련 자문 및 지원

출처: 저자 작성.

전문가팀 혹은 현지 재무회계법인을 통해 평가해야 할 수탁자 위험은 사업과 수원국의 상황에 따라 다양할 수 있지만, 일반적으로는 아래 보고서의 내용과 같이 정리될 수 있다(〈그림 21〉 참조). 예비조사 및 기획조사 시, 수탁자 위험 평가 보고서는 기본적으로 수탁자 위험 평가의 목적, 범위, 내용 등을 구체적으로 설명하고, 수원국 시스템 전반에 대한 법규와 실제 관행에 있어 위험 평가 내용을 포함해야 한다. 구체적으로는 사업수행기관(수원기관)의 수탁자 위험을 식별하고 이를 완화할 수 있는 방안(세이프가드)이 제시되는 부분까지 다루어질 수 있어야 한다. 이러한 내용을 바탕으로, 사업의 성격에 따라 내용을 가감하는 것이 바람직하

며, 식별된 위험 및 제시된 완화 방안(세이프가드)은 다음 단계에서 사업 약정서에 포함될 수 있도록 하는 것이 필수적이다.

〈그림 21〉 수탁자 위험 평가 보고서 기본 목차(안)

I. 수탁자 위험 평가 요약

1. 사업 기획 개요
 - 1) 사업 내용
 - 2) 사업 기획 과정
 - 3) 예산집행체계 개요
2. 수탁자 위험 평가 목적 및 범위
3. 조사단 구성 및 일정
4. 수원국 정부 재정/조달시스템 위험 평가 요약
5. 수원국 정부 부패 평가 및 반부패 개혁 요약

II. 국가 수탁자 위험 평가

1. 국가 역사, 정치경제, 거버넌스 개요
2. 정부 재정/조달시스템* 위험 평가
 - 1) 법규 및 현황
 - 2) 문헌 조사 요약
 - 3) 현지 조사 결과 위험 요약
3. 핵심 위험 선정 및 완화 방안(세이프가드)

III. 수원기관 수탁자 위험 평가

1. 사업 실행체계 요약
2. 사업 수행기관 위험 평가
 - 1) 법규 및 현황
 - 2) 문헌 조사 요약
 - 3) 현지 조사 결과 위험 요약
3. 핵심 위험 선정 및 완화 방안(세이프가드)

IV. 결론

1. 수탁자 위험 최종 평가 요약
2. 위험별 위험완화방안(세이프가드) 요약 및 약정한 반영 방안
3. 교훈 및 향후 관리 및 발전 방안

V. 별첨

1. 참고문헌
2. 현지 조사 면담 자료(수원기관 및 현지 주요 공여기관 면담 결과)
3. 사업 약정서
4. 영문 사업 집행 계획서
5. 사업 예산 집행 프로세스
6. 재무·회계·예산 집행기준
7. 보고 주기 및 재무보고서/집행보고서 양식
8. 회계 감사 계획 등

출처: 한국국제협력단(2016a, 2016b) 참고하여 저자 구성.

수탁자 위험 평가는 이로써 마무리되는 것이 아니라, 위험 관리의 시작점이 되어야 하며 사업 추진 과정에서도 지속적으로 보완되어 위험의 실제 모니터링뿐만 아니라 자료로서의 축적 가치를 가지는 것 또한 중요하다.

2.3 사업의 평가 수행 및 자료 축적

KOICA의 경우, 이미 캄보디아와 르완다에서 시범사업을 수행한 바 있으며 최근에는 에티오피아의 예비조사(사전타당성조사)와 가나 사업에 대한 기획조사를 실시한 바 있다. 중장기적으로는 KOICA 내에서 시범사업으로 수행된 수원국 시스템 활용 사례에 대한 경제성 분석을 실시하여, 이를 바탕으로 활용의 당위성을 구축해나갈 필요가 있다. 더불어, 해당 사업들과 관련한 경험과 노하우, 자료들이 축적되어 중장기적으로 기관의 역량이 될 수 있도록 체계를 구축시켜나가야 할 것이다.

수원국 시스템 활용은 지금까지 국제사회에서 원조 효과성을 위한 원칙이자 공여기관 측면에서 원조 다각화 및 사업 효과성 제고 측면에서 중요한 정책으로 여겨져 왔다. 이에 따라, KOICA 내에서도 여러 시범사업을 구축하고 가이드라인을 마련하는 등 원조 효과성 제고를 위한 다각적인 노력이 수반되어 왔다. 본 연구를 시작점으로 이제는 지금까지의 노력을 뒤돌아보고, 이를 바탕으로 KOICA만의 체계를 수립하고 시스템을 구축하여 기관의 전문성과 노하우를 확보해나갈 기대한다.

참고문헌

국내문헌

- 이현주. (2010a). 한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안 (1-174). 성남: 한국국제협력단.
- 이현주. (2010b). 수원국 공공재정관리 및 조달시스템 활용방안 (1-233). 성남: 한국국제협력단.
- COSO · The Institute of Internal Auditors, Inc. (2015). COSO 내부통제 프레임워크를 3차 방어선 모형에 적용하기(Leveraging COSO across the Three Lines of Defense). https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/kr/Documents/risk/2015/kr_risk_leveraging-coso-across-the-three-lines-of-defense_ko_20150907.pdf
- 한국국제협력단. (2016a). 에티오피아 수원국시스템 활용을 위한 정부재정시스템 평가조사결과, 내부분서.
- 한국국제협력단. (2016b). 가나 CHPS기반 지역보건체계 강화사업 수원국시스템 활용 세부 실행계획 및 기금약정서 체결계획(안), 내부분서.

국외문헌

- ADB. (2015). Promoting the Use of Country Systems in ADB's Operations: A Systemic Approach. Retrieved January 28, 2016, from <http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/155296/promoting-country-systems-adb-operations.pdf>
- CABRI. (2008). Putting Aid on Budget: Synthesis Report. Retrieved January 28, 2016, from http://mokoro.co.uk/wp-content/uploads/cabri_synthesis_eng_proof_6.pdf
- CABRI. (2009). Putting Aid on Budget: Good Practice Note: Using Country Budget Systems. Retrieved January 28, 2016, from http://mokoro.co.uk/wp-content/uploads/cabri_gpn_eng_proof_4_final.pdf
- CABRI. (2014). Towards a greater use of country systems in Africa: Recent trends and approaches Synthesis Report. Retrieved January 28, 2016, from <https://>

- www.effectiveinstitutions.org/media/Towards_a_greater_use_of_country_systems_in_Africa.pdf
- Cant, J., Carter, R., & Lister, S. (2008). Stocktake on Donor Approached to Managing Risk when Using Country Systems, Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, London and Mokoro Ltd.:Oxford.
- Center for American Progress (CAP). (2013). Is Local Spending Better?: The Controversy over USAID Procurement Reform. Retrieved January 28, 2016, from <https://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/2013/11/ProcurementReform.pdf>
- Pallas, C. L. & Wood, J. (2009). The World Bank's Use of Country Systems for Procurement: A Good Idea Gone Bad?. *Development Policy Review*, 27 (2), 215–230.
- Chiche, M. (2010). Literature review, OECD/DAC Benefits of Using Country Public Financial Management Systems, Mokoro Ltd.:Oxford.
- DFID. (2011a). How to note: Managing Fiduciary Risk when providing Financial Aid. Retrieved January 11, 2016, from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67488/how-to-fiduciary-fin-aid.pdf
- DFID. (2011b). Implementing DFID's strengthened approach to budget support: Technical Note. Retrieved January 11, 2016, from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/214161/Strengthened-approach-budget-support-Technical-Note.pdf
- DFID. (2014). Department for International Development Website. DFID Gross Public Expenditure 2009/10–2013/14. Retrieved September 23 from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/489074/T1-DFID-Gross-Public-Exp-200910-201314.csv/preview
- DFID. (2015). Support for the Ethiopian One WaSH National Programme Annual Review. Retrieved September 23 from <https://devtracker.dfid.gov.uk/projects/GB-1-203766/documents>
- DFID Ethiopia. (2013a). One WaSH National Programme in Ethiopia Business Case.

- Retrieved September 23 from <https://devtracker.dfid.gov.uk/projects/GB-1-203766/documents>
- DFID Ethiopia. (2013b). Business Case and Intervention Summary: To support the General Education Quality Improvement in Ethiopia (GEQIP). Retrieved September 23 from http://iati.dfid.gov.uk/iati_documents/4155897.odt
- DFID Ethiopia. (2015a). Annual Review of WASH Programme. Retrieved September 23 from http://iati.dfid.gov.uk/iati_documents/5449902.odt
- DFID Ethiopia. (2015b). Fiduciary Risk Assessment Final Report. Unpublished internal document, DFID Ethiopia.
- Handley, G. (2009). Sector Budget Support in Practice: Literature Review. Overseas Development Institute&Mokoro (eds.). Retrieved May 23 from <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/5575.pdf>
- HM Treasury. (2015). UK aid: tackling global challenges in the national interest. Cm 9163. Retrieved September 23 from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/478834/ODA_strategy_final_web_0905.pdf
- House of Commons, International Development Committee. (2016). UK aid: allocation of resources: Interim Report 2015-16, HC 927, incorporating HC533. Retrieved September 23 from <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmselect/cmintdev/927/927.pdf>
- ODI. (2014). Lessons for the Italian Development Agency from the UK's Department for International Development. London: ODI.
- OECD. (2005). The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action. Paris: OECD
- OECD. (2009). Managing development resources: The use of country systems in public financial management. Paris: OECD.
- OECD. (2010a). Development Cooperation Report 2010: Country Systems, and Why We Need to Use Them. Paris: OECD. Retrieved from <http://dx.doi.org/10.1787/dcr-2010-6-en>
- OECD. (2010b). What are the Benefits of Using Country Systems? Policy Brief 1,2,3.

- Paris: OECD.
- OECD. (2012). Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration. Retrieved November 23, 2016, from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264125780-en>
- OECD DAC. (2011). Using Country Public Financial Management Systems: A Practitioner's Guide. Paris: OECD DAC.
- OECD&UNDP. (2014). Making Development Cooperation More Effective: 2014 Progress Report: Ownership and results of development co-operation. Paris: OECD. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209305-6-en>
- SDG PF (2016). Quarterly Financial and Activity Report for the quarter ended January 9, 2016 (Second Quarter of EFY 2008). Internal Data.
- UNICEF. (2015, February). 'Improve access to and quality of primary education in the province of Zambezia in Mozambique' Project Concept Plan (PCP). Unpublished internal document, UNICEF.
- USAID. (2011). Key Bilateral Funding Mechanisms, A Mandatory Reference for ADS Chapter 220. Washington D.C.: USAID.
- USAID. (2012). Government to Government Assistance: A primer on context, definitions, and implementing a funding mechanisms. Washington D.C.: USAID.
- USAID. (2013). USAID Forward Progress Report. Washington D.C.: USAID.
- USAID. (2014a). Use and Strengthening of Reliable Partner Government Systems for Implementation of Direct Assistance. Washington D.C.: USAID.
- USAID. (2014b). Government to Government (G2G) Implementing and Funding Mechanisms Cost Reimbursement Projects, A Mandatory Reference for ADS Chapter 220. Washington D.C.: USAID.
- USAID. (2014c). Public Financial Management Risk Assessment Framework (PFMRAF) Manual, A Mandatory Reference for ADS Chapter 220. Washington D.C.: USAID.
- USAID. (2015). Feed the Future Ethiopia Farm Service Center Project Second Quarterly Report. Washington D.C.: USAID.

World Bank. (n.d.). Expanding the Use of Country Systems in Bank-Supported Operations. Retrieved September 23, 2016, from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,contentMDK:20266649~menuPK:538163~pagePK:41367~piPK:51533~theSitePK:40941,00.html>

[부록 1] 영국 DFID의 에티오피아 연방정부 FRA 내용 요약(2015)

Fiduciary Risk Assessment Final Report _ May 2015

Section 1 : 요약문

- 수탁자 위험의 전반적 평가(Assessment of the level of fiduciary risk)
 - 전반적인 평가는 중간(Moderate) 수준임. 에티오피아의 공공재정관리(PFM) 시스템의 구조는 바람직한 국제 관행과 적절한 법, 규정, 가이드가 존재하며, 특정 분야에서는 성과가 좋으나, 조세징수 및 조달 관리에 있어 예산 집행부분이 취약함.
- 공공재정관리(PFM) 시스템의 성과 및 수탁자 위험의 식별 요약(Summary of PFM performance and identification of fiduciary risks)
 - PEFA 카테고리별 조사 결과 요약;
 - 위험 점수(L/M/S/H);
 - 변화의 이동경로(Trajectory of Change);
 - DFID가 파악하는 추가적 주요 수탁자 리스크 설명
- 부패 위험에 대한 평가(Assessment of risk of corruption)
 - 전반적인 부패 위험은 적정(Moderate) 수준이며, 2012년 FRA에 비해 감소하고 있는 추세가 확인됨.
- 정부의 개혁 의지에 대한 평가(Assessment of Government commitment to reform)
 - DFID의 수탁자 위험 가이드라인에 제공된 7개 기준에 따라 평가한 결과, 현재 정부의 개혁 프로그램은 신뢰성이 있는 것으로 평가되며, 향상될 여지가 있음.
- 개혁 프로그램에 의해 다루이지 않은 주요 수탁자 위험(Key Fiduciary risks not addressed by existing reform programme)
 - 평가(예시): '예시적(indicative)'인 중기지출프레임워크와 금전적으로 현실가능하지 않은 섹터 전략은 불완전한 정보를 기반으로 지출을 결정하는 결과로 이어질 수 있으며, 자원을 지출하는 프로젝트가 연기되거나 취소되어 재원의 낭비를 초래할 수 있음.
- 주요 수탁자 위험을 관리하기 위해 권고된 세이프가드(Safeguards recommended to manage key fiduciary risks)
 - 앞서 PEFA 카테고리별로 식별된 위험별로 각각 적용할 수 있는 세이프가드를 명시하고 있음.
 - (예시) ※ 식별된 위험: 예시적인 중기지출프레임워크와 금전적으로 현실가능하지 않은 섹터 전략 → ※세이프가드: 현재 공공재정관리(PFM) 시스템 지원에 중기지출계획 및 프로그램 예산 배정을 포함시켜 지원을 확대하는 것을 고려할 필요가 있음.
- 재정원조 제공시 잔여 수탁자 위험 및 개별 원조 수단 기획에 대한 함의(Residual fiduciary risks when providing financial aid and implications for design of individual aid instruments)
 - 세이프가드 및 개혁 프로그램의 적용 이후에도 남아있는 위험(주로 제거되기 어려운 잔여위험)들을 명시함. (예시) ※ 잔여 위험: 내부 통제 및 감사결과에 대한 추속조치가 진지하게 다루어지지 않고 있으며, 제대로 반영되기 전까지 단기적으로 위험이 지속될 것으로 보임 → ※원조수단 기획에 대한 함의: 감사결과가 확실히 반영될 수 있도록 조건(conditionality)을 포함하는 것이 필요함.
- 대화 및 모니터링(Dialogue and Monitoring)
 - FRA는 고정된 일시적 활동이 아니므로, 지속적으로 정부의 활동을 모니터링하는 것이 중요함. 이를 위해 아래 활동들을 하고 있음.
 - 연간경과보고서(Annual Statement of Progress, ASP)
 - 연간 프로그램 검토(Annual Review of Progress) – DFID Annual Review(ARIES)
 - 개발파트너/정부 대화
 - 에티오피아 정부 보고
 - 독립적인 모니터링 및 평가 – 에티오피아 정부는 DFID의 주요 프로그램을 대상으로 한독립적인 모니터링 및 평가에 합의함.

Section 2 : 국가 맥락 – 역사, 거버넌스, 정치경제	■ 정치적 역사(Political history) ■ 지역적 지정학(Regional geopolitics) – (예시) 에티오피아는 중심-주변부 간 긴장 · 분쟁관계가 있으며, 소말리아 지역의 경우 특히 주된 고민거리임. ■ 개발 아젠다(The development agenda)
Section 3 : 공공재정 및 공공재정관리(PFM) 시스템 성과 분석	■ PEFA 카테고리별 평가에 대한 상세 내용 및 이전 평가 간 비교
Section 4 : 부패 위험에 대한 평가	■ 전반적인 평가는 중간(Moderate) 수준이며, 지난 FRA(2012) 이후 감소하는 추세를 보임. – 다양한 부패지수 및 연구결과 활용
Section 5 : 재무적 위험 영향에 대한 평가	■ 주요 수탁자 위험 8가지(예시, 조달 규정 이행의 부족) – 자금에 대한 위험의 영향(예시, 정부의 지출 중 조달에 해당하는 부분은 약 65%로 추정되며, 2012-13 감사 자료에 기반하면, 에티오피아 58,571 백만 비르에 해당됨) – 영향 총액(예시, 약 45,704백만 비르~ 58,571백만 비르)
Section 6 : 공공재정관리(PFM), 책무성, 반부패 개혁 에 대한 평가	■ 전반적인 평가는 신뢰성 있는(Credible) 수준임. 에티오피아 정부의 헌신과 주인의식을 확인할 수 있으며, 대부분의 개혁 프로그램이 주요 수탁자 위험을 전반적으로 다루고 있고, 결과가 달성되고 있다는 증거가 있음.
Section 7 : 세이프가드 및 잔여리스크	■ (요약) ※(표) 주요 수탁자 위험 – 세이프가드 – 잔여위험 ※(표) 위험 요약 – 잔여위험 – 원조 수단 기획 시 함의
Section 8 : 대화 및 모니터링	■ 각 활동들에 대한 내용 요약 • 연간경과보고서(Annual Statement of Progress, ASP) • 연간 프로그램 검토(Annual Review of Progress) – DFID Annual Review(ARIES) • 개발파트너/정부 대화 • 에티오피아 정부 보고 • 독립적인 모니터링 및 평가
Section 9 : 참고문헌	■ 참고문헌 및 인터뷰대상자들 명단(에티오피아 정부 및 개발파트너)

출처: DFID Ethiopia(2015b)

[부록 2] 수원국 시스템 활용 관련 KOICA 내부 규정

□ 대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정(규정 제297호)

제4장 입찰 및 계약의 방법

제17조(국제입찰 및 현지입찰)

- ① 사업 규모, 성질, 수원국 현지 사정 및 비구속화 우선원칙의 원조효과성을 고려하여 필요한 경우에는 당해사업을 국제입찰이나 현지입찰에 부칠 수 있다. <개정 2015.11.02.>
- ② 국제입찰 및 현지입찰에 대한 세부내용은 따로 정한다.

□ 대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정 시행세칙(세칙 제126조)

제42조(국제입찰 및 현지입찰)

규정 제17조에 따른 입찰의 방법과 절차 등은 「국제조달기준」을 따르며, 조달업무 위탁 등 필요에 따라서 조달청, 국제기구 및 수원국 등 관련 조달규정을 준용할 수 있다. <개정 2010.04.02., 2016.02.18.>

□ 국제조달기준

제1장 총칙

제1조 7항 “수원국 조달시스템 이용”이란 수원국이 자국의 조달시스템을 이용하여 직접 계약을 체결하는 것을 말한다.

제4조 (계약주체의 종류 및 선택)

- ② 본 기준에 의한 계약은 본부입찰을 원칙으로 하되, 현지사무소입찰 또는 수원국 조달시스템에 의할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나와 같다.
 1. 국내업체에 의한 입찰로는 조달목적을 달성하기가 어려운 경우
 2. 입찰기간이 촉박하여 국내에서 입찰을 실시할 경우 예정된 기한 내 사업자선정이 곤란한 경우
 3. 국내업체를 통한 조달금액이 현지업체를 통한 조달금액보다 현저히 높다고 판단되는 경우
 4. 현지 치안상황, 관련법 등 현지여건 특성상 국내업체를 통한 입찰이 곤란하다고 판단

되는 경우

5. 전쟁, 재난발생 등 특수한 사정으로 현지 진출업체의 경험 등이 필요한 경우
6. 기타 현지입찰 또는 수원국 조달시스템에 의하여 조달하는 것이 수원국의 주인의식 제고 등 당해 계약의 목적·성질상 효율적이라고 인정되는 경우

제4장 수원국 조달시스템 이용

제38조 (적용범위)

- ① 본 장은 협력단의 대외무상협력자금을 이용하여 수원국이 자국의 조달시스템에 따라 계약을 체결하는 경우에 적용된다.
- ② 본 장의 내용은 협력단과 수원기관 간에 체결되는 협약의 내용에 포함되며, 수원국은 본 장의 내용을 준수해야 한다.
- ③ 수원국과 사업자간의 법적 관계는 원칙적으로 수원국의 법률 및 수원국과 사업자간에 체결된 계약에 따른다.

제39조 (원칙) 수원국 기관(이하 “수원기관”이라 한다)은 본 기준에 의한 계약에 있어서 계약상대자를 투명하고 공정하게 선정해야 하며, 조달과 관련된 정보를 차별적으로 제공하지 않는다는 점을 보장해야 한다. 이러한 보장내용은 협력단과 수원기관 간에 체결되는 협약의 내용에 포함된다.

제40조 (절차)

- ① 수원국 조달시스템을 이용하기로 결정된 경우에 수원기관은 입찰을 실시한 다음 낙찰결정을 하기 전에 입찰관련정보를 협력단 본부 조달부서장에게 제공해야 한다.
- ② 수원기관은 협력단 본부 조달부서장의 승인을 얻어 낙찰결정을 한다.
- ③ 수원기관은 낙찰결정이 있는 이후에 계약의 중요사항의 변경이 필요한 경우에는 협력단 본부 조달부서장의 승인을 받아야 한다.
- ④ 수원기관이 본 장의 내용을 준수하지 않거나, 부정확한 입찰관련정보를 제공하거나, 협력단 본부 조달부서장의 승인이 없이 계약의 중요사항을 변경한 경우 협력단은 수원국에 대한 대외무상협력자금의 지원을 중단 또는 취소할 수 있다.

제41조 (계약방식)

- ① 수원국 조달시스템에 의한 계약방법은 일반경쟁입찰에 의한 계약, 지명경쟁입찰에 의한 계약 및 수의계약으로 구분한다.
- ② 일반경쟁입찰을 원칙으로 하며, 기타의 계약방식을 채택할 경우에는 협력단 본부 조달 부서장의 승인을 받아야 한다.
- ③ 국제입찰의 방식을 이용할 경우에는 제7조에서 제33조의 규정을 준용한다.

제42조 (사용 언어)

- ① 수원기관은 국제입찰에 의하지 않는 경우에 계약 및 조달과 관련해서 현지어를 사용할 수 있다.
- ② 수원기관은 제40조 제2항, 제3항에 의해 협력단 본부 조달부서장의 승인을 요하는 경우에는 관련정보를 영어로 제공해야 한다.

연구자료 연구개발 2016-154-189

수원국 시스템 활용을 위한 위험관리 및 사업성과 제고 방안

발	행	2016년 11월
발	행	인 김인식
발	행	처 한국국제협력단
편	집	인 연구개발팀
주	소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)
전	화	031)740-0114
팩	스	031)740-0655
홈	페이지	http://www.koica.go.kr
인	쇄	다인스케치

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]



수원국 시스템을 위한
위험관리 및 사업성과 제고 방안

