



KOICA 프로그램기반접근법(PBA) 사업 현황 분석 및 이행방안 연구

2018. 12

KOICA 프로그램기반접근법(PBA) 사업 현황 분석 및 이행방안 연구

2018. 12.

한국국제협력단

저자

책임연구원

오 진 환

- 이화여자대학교 국제대학원 부교수
- 코넬대학교 지역학 박사

주요 연구 실적

- ▷ 2017, Spread Or Concentrated: Where Is South Korean Inbound Education Aid Aimed And Where Should It Be Directed? A Comparison with the Japanese Case, *Review of Urban and Regional Development Studies*: 29(2).
- ▷ 2015, Proliferation and Fragmentation: Uphill Struggle of Aid Effectiveness, *Journal of Development Effectiveness*: 7(2). (공저)
- ▷ 2014, Mutual Priority: Is South Korea a Major Donor for Its Major Recipients?, *Pacific Focus*: 29(1).
- ▷ 2012, Determinants of South Korea's ODA Disbursement, *Journal of East Asian Studies*: 12(2). (공저)

연구원

조 희 정

- 이화여자대학교 국제개발협력연구원 연구원
- 일본 上智(Sophia)대학교 환경학 박사

주요 연구 실적

- ▷ 2017, 개도국의 지속가능개발목표(SDGs) 이행 지원 평가. 세종: 국무조정실. (공저)
- ▷ 2015, 일본 ODA 정책결정체계의 통합과정에 나타난 정책변동 분석. *한국사회정책* 22 (3): 197-234. (공저)
- ▷ 2015, OECD DAC 개발협력 주요 이슈 논의동향과 한국 국제개발협력 전략 연계방안. 성남: 한국국제협력단. (공저)
- ▷ 2015, KOICA 사업 성과관리 개선을 위한 사회조사방법론 적용 방안: '아카데미 협력프로그래姆-성과관리 협력사업' 운영프레임워크 구축 및 시범사업 적용. 성남: 한국국제협력단. (공저)

송 지 선

- 이화여자대학교 국제개발협력연구원 박사후연구원
- 이화여자대학교 국제대학원 국제학 박사

주요 연구 실적

- ▷ 2018, 여성분야 ODA 중장기 계획 수립을 위한 연구. 여성가족부. (공저)
- ▷ 2017, 개도국의 지속가능개발목표(SDGs) 이행 지원 평가. 세종: 국무조정실. (공저)
- ▷ 2016, A New Rural Development Paradigm for the 21st Century: A Toolkit for Developing Countries, Development Centre Series, Paris: OECD. (공저)

박 민 정

- 이화여자대학교 국제개발협력연구원 연구원
- 이화여자대학교 국제대학원 박사 수료
- 런던정치경제대학(LSE) 국제개발학 석사

주요 연구 실적

- ▷ 2017, The Evolution of the “ASEAN Way”: Embracing Human Security Perspectives, *Asia-Pacific Social Science Review* 16(3): 1-15. (공저)
- ▷ 2016, South Korean Development Cooperation in Africa: The Legacy of a Developmental State, *Africa Spectrum* 51(3): 61-75. (공저)
- ▷ 2016, New Perspectives on Transnational Public-Private Partnerships: A Critical Analysis of the United Nations-Business Partnership, *Asian International Studies Review* 17(1): 37-54. (공저)
- ▷ 2015, OECD DAC 개발협력 주요 이슈 논의동향과 한국 국제개발협력 전략 연계방안. 성남: 한국국제협력단. (공저)

이 연구는 한국국제협력단이 위탁하고 이화여자대학교 산학협력단이 수행였으며, 본 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

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

【 약 어 】

AAA	The Accra Agenda for Action	아크라행동계획
AOP	Annual Operational Plan	연간계획
CBA	Competence Based Approach	역량 기반 접근법
CBT	Competence Based Training	역량 기반 교육
CIDA	Canadian International Development Agency	캐나다국제협력기구
CPS	Country Partnership Strategy	국가협력전략
CRS	Creditor Reporting System	원조목적코드
CSO	Civil Society Organization	시민사회단체
DAC	Development Assistance Committee (OECD)	개발원조위원회
DANIDA	Danish International Development Agency	덴마크 국제개발협력청
DCD	Development Cooperation Directorate (OECD)	개발협력국
DFID	Department for International Development (UK)	영국 국제개발부
EC	European Commission	유럽연합 집행위원회
ESSP	Education Sector Strategic Development Plan	교육부문개발계획 (르완다)
EU	European Union	유럽연합
GDI	German Development Institute	독일개발연구소
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit	독일국제기술협력기관
GNI	Gross National Income	국민총소득
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation	효과적인 개발협력을 위한 부산 글로벌 파트너십
HBF	Health Basket Fund	보건분야공동재정지원
HSSP2	Second Health Sector Support Project	2차 보건 분야 지원 프로그램 사업
IDA	International Development Association/The World Bank	국제개발협회
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본국제협력기구
JPA	Joint partnership Arrangement	공동파트너십협약
JPIG	The Joint Partnership Arrangement Development Partners Interface Group	공동파트너십 개발파트너 조정소그룹
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	독일재건은행
LDCs	Least-Developed Countries	최빈개도국
MDGs	Millennium Development Goals	새천년개발목표

MICs	Middle Income Countries	중간 소득 국가
MOU	Memorandum of Understanding	양해각서
M&E	Monitoring and Evaluation	모니터링 및 평가
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development	경제협력개발기구
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee	OECD 개발원조위원회
PBA	Programme-Based Approach	프로그램형 접근법
PCD	Policy Coherence for Development	개발을 위한 정책일관성
PCM	Program Cycle Management	프로그램 사이클 관리
PIU	Project/Program Implementation Unit	수원국 정부 내 프로젝트 집행기관
PM	Project Manager	프로젝트 매니저
PORALG	President's Office Regional Administration and Local Government	지방행정부(탄자니아)
RBA	Results Based Approach	성과기반접근법
RTTI	Rwanda Technical Teacher Institute	르완다 직업훈련교사훈련센터
SAP	Structural Adjustment Program	구조조정정책
SBS	Sector Budget Support	섹터별예산지원
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	스위스 개발협력청
SDGs	Sustainable Development Goals	지속가능개발목표
SIDA	Swedish International Development Agency	스웨덴 국제개발협력청
SPIU	Single Project Implementation Unit	단일 프로젝트 실행 조직
SWAp	Sector-Wide Approaches	섹터별 접근법
TA	Technical Assistance	기술협력
TVET	Technical and Vocational Education and Training	직업기술교육훈련
TVSD	Technical Vocational and Skills Development	직업훈련역량강화
UNICEF	The United Nations Children' s Fund	유엔아동기금
USAID	United States Agency for International Developmen	미국 국제개발청
WDA	Workforce Development Authority	직업교육훈련청(르완다)
WHO	World Health Organization	세계보건기구

국문 요약

I. 서론

국제사회는 효과적인 개발원조를 위한 노력의 일환으로 프로그램기반접근법(Programme-Based Approach, 이하 PBA) 형식의 원조를 최대한 활용할 것에 합의하였고 이를 이행해왔다. 공여국의 PBA형 원조 추진은 2005년 파리선언을 필두로 2008년 아크라행동계획과 2011년 부산선언에도 직간접적으로 반영되었다. OECD DAC 회원국들 또한 PBA에 기반을 둔 신규 사업들을 지속적으로 발굴·이행 중이다.

OECD DAC는 2008년 특별검토를 통해 한국이 PBA의 주요원칙 중 하나인 수원국 주인의식 강화 및 수원국 시스템 활용에 대한 개선이 필요함을 지적하였다. 이후 2012년 1차 동료검토에서는 PBA 이행 부진이 지적되었으며, PBA와 같은 새로운 원조방식을 지원할 수 있는 인력을 개발할 것을 권고받았다. 2018년 2차 동료검토에서는 한국이 PBA형 원조사업을 설계하고 출범시킨 경험이 부족하기에 기존 프로그램 및 관련 논의에 적극적으로 참여하여 많은 경험 및 노하우를 축적할 것을 권고받았다.

이에 본 연구에서는 국제사회의 PBA 논의동향 및 PBA 추진 현황을 파악하고, 유럽연합(EU)과 덴마크에 대한 사례조사를 통해 해당 기관의 PBA 사업 관리방안 및 가이드라인을 심층 분석하였다. 더 나아가, KOICA의 PBA 사업 사례분석을 위해 탄자니아와 르완다를 방문하였으며, 현지조사를 토대로 두 사업의 효과성과 장단점을 분석하였다. 이를 토대로 KOICA의 PBA 사업 전략에 대한 시사점을 도출하고 보다 구체적인 관리방안 및 추진계획을 제시하고자 한다.

연구방법으로는 문헌조사, 통계조사, 현지조사 및 국내 관계자 면담을 진행하였다. KOICA 및 선진공여국(기관)이 발간한 전략문서 및 국내외 PBA 관련 문헌에 대한 문헌조사를 실시하였으며, 이를 통해 PBA형 원조에 대한 국내외 규범 및 논의동향을 분석하고 EU와 덴마크의 PBA 사업 단계별 전략 및 관리방안을 비교 분석하였다. OECD DAC 회원국의 PBA 추진 현황 분석을 위해 OECD DAC의 CRS 통계시스템을 활용하였다. 또한 독일, 르완다 및 탄자니아를 방문하여 현지조사를 실시하고 관계자 대상 심층면담을 진행하여 PBA 사업의 효과성, 도전과제, 시사점 및 향후 발전방안 등을 분석하였다. 또한 기존 KOICA PBA 사업에 참여한 국내 관계자를 대상으로 심층면담을 진행하였다.

II. OECD DAC 공여국의 PBA 논의 동향 및 현황

PBA는 2000년대 중반 합의된 개념으로, 보다 효과적이고 지속가능한 원조를 시행하기 위해 등장하였다. PBA는 1990년대 등장한 SWAp(섹터별 접근법)에서 기인하였으며, 수원국의 리더십, 하나의 포괄적인 프로그램 및 예산틀, 공여국 간 공식적인 조정 및 조화절차, 수원국 체제 활용이라는 4대 원칙을 근간으로 한다. 공여국의 PBA 추진 및 확대는 파리선언의 5대 원칙과도 부합할뿐만 아니라 수원국 정부의 주인의식, 공여국 간 조정 및 조화, 그리고 현지 시스템 활용을 필요로 하기에 새로운 원조 양식으로 더욱 관심을 받게 되었다. 단, PBA에 대한 OECD DAC의 정책문서는 2006년 발간된 가이드라인 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery (Volume 2)' 1건에 불과하였다.

PBA는 원조 양식(modality) 중 하나로써 세부 유형으로는 일반예산지원, 섹터예산지원, 공동 재정지원, 공동기술협력 및 PBA형 프로젝트·프로그램이 있다. 서로 다른 원조 양식들이 상호 보완할 수 있기에 동시에 여러 원조양식을 운영하는 것이 가능하다. 기본적으로는 개발협력 사업을 수원국 정부와 공동으로 기획, 이행하고 사업비를 수원국의 정부 예산에 편입시켜 수원국의 재정관리 시스템 하에 운영하도록 한다.

PBA는 전반적으로 규모의 경제, 거래비용 절감, 수원국 지원체계 활용, 수원국 역량강화 기회 제공, 국내 책무성 강화, 공여국 간 조화 및 조정 개선 등의 장점을 갖는다. 반면 성과 측정의 어려움, 공여국 간 조정비용 증가, 부패의 위험 등의 단점이 발생할 수 있다. PBA 세부유형별 특징 및 장단점은 본문 제 2장에 보다 구체적으로 제시되어 있다.

일반예산지원은 2000년대 후반을 기점으로 사업의 수와 규모가 감소하였는데, 이는 일반예산 지원의 미미한 효과성과 일부 수원국에서 드러난 원조 스캔들이 직간접적인 영향을 미쳤다. 또한 일부 공여국(기관)이 재원의 사용이 보다 명확히 드러나는 프로젝트성 원조사업을 선호하고 성과관리 및 원조비용 대비 가치를 보다 강조함에 따라 일반예산지원 사업이 다수 삭감되었다. 실제로 2006년 대비 2016년 일반예산지원의 규모, 사업 수 및 수원국 수 모두 상당히 감소하였다.

반면, 섹터예산지원은 서비스 제공의 품질 개선과 형평성 개선에 긍정적으로 기여할 수 있으며 공동재정지원의 경우에는 정책대화가 특히 생산적이었음이 지적되었다. 섹터예산지원의 경우, 2009년 대비 2016년에 참여 공여국 및 수원국의 수가 모두 증가하였다. 특히 일반예산지원과 달리 섹터예산지원에 대한 공여국의 효과성 평가가 긍정적이었고 특정 분야로 직접 지원됨에

따라 부정부패의 가능성이 상대적으로 낮기에 섹터예산지원은 여전히 선호되고 있다. 주요 지원분야는 교육, 보건과 같은 사회 인프라 및 서비스 분야였다. 공동재정지원 또한 공여국 수가 증가하였는데, 특히 체코, 폴란드, 슬로바키아 등과 같은 신규 OECD DAC 회원국들이 공동재정지원에 참여하였다. 이는 신흥 공여국 및 한국 등과 같이 전통적 DAC 회원국보다 ODA 규모가 상대적으로 작은 공여국들에게도 공동재정지원의 참여 진입장벽이 보다 낮음을 시사한다.

III. 주요 공여기관의 PBA 사업 추진체계

본 장에서는 EU와 덴마크의 PBA 사업 관리 및 추진체계를 심층 분석하였다. EU의 경우, 2017년 ‘예산지원 가이드라인(Budget Support Guidelines)’을 발간하였고, 덴마크는 2008년 섹터기반 프로그램 사업 방식을 양자원조의 기본 양식으로 설정한 이후, 꾸준히 가이드라인을 개정·발간하고 있어 보다 최신 논의에 기반한 시사점을 제공한다. 여기서 EU의 예산지원은 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)에서 지원하는 원조로 양자적인 성격을 갖는다.

EU는 OECD DAC 회원국 중에서도 예산지원 비율이 가장 높은 국가로, 예산지원을 통한 수원국의 공공재정관리 개선, 거시경제적 안정성 강화, 지속가능한 성장 추진, 부정부패 방지, 분야별 개혁 및 서비스 공급 개선, 국내재원동원 개선, 원조 의존도 감소 및 인권, 성평등, 민주주의적 가치 추진을 꾀하고자 한다.

EU의 예산지원사업은 크게 개도국 대상 일반예산지원과 섹터예산지원 및 취약·체제전환국 대상 일반예산지원 총 3가지로 구성된다. EU의 예산지원 적격국가가 되기 위해서는 명확한 국별 및 분야별 발전계획, 안정적 거시경제 프레임워크, 양질의 공공재정관리 및 예산의 투명성과 관리가 확보되어야 한다.

EU의 예산지원은 기획 및 이행 단계에서 논리모형 작성, 공공정책 적격성 평가, 거시경제 적격성 평가, 공공재정관리 적격성 평가, 예산 투명성 및 관리 적격성 평가, 리스크 평가 등 총 6가지의 주요 업무가 추진되며 이 중 리스크 평가는 기획과 이행단계 뿐만 아니라 평가단계에서도 진행된다. EU는 각 단계에 대한 구체적인 프레임워크 및 문서(안)를 제시하였다. 단계별로 각 문서는 EU 대표부가 작성하고 필요시 수원국 정부 자료 및 EU 회원국과 논의

할 수 있으나 최종 분석 및 평가는 EU 대표부에 있다. 모니터링은 이행 단계에서 수시로 엄격히 진행되며, 예산지원이 자금 지원 계획과 일관되게 이행되었는지를 관찰한다. 평가는 장기간 수원국에 이행된 여러 예산지원에 대한 종합적인 평가인 전략적 평가와 EU의 예산 지원만을 대상으로 하는 프로그램 평가가 있다. 마지막으로 감사는 수원국의 자체 최고 감사 기구에서 준비한 국가회계감사를 따르나, EU의 예산지원 자금이 금융협정에 명시된 절차에 따라 수원국의 국고 계정에 이전되었는지를 확인 및 검증하는 책임은 EU 대표부에 있다.

덴마크는 연간 원조 규모면에서 한국과 유사하나, 1994년 전통적 프로젝트 방식에서 탈피해 프로그램 방식의 전면도입을 선언하고, 2008년 기본 원조 양식을 섹터 프로그램 지원으로 정립하는 등 정책적으로 PBA 사업방식을 확산해온 국가이다. 그 결과, 2016년 기준 수원국 시스템 활용 사업 비율과 수원국 정부 예산을 통한 지원 비율이 각각 89.1%, 86.3%를 달성할 정도로, 수원국 시스템 활용을 기반으로 한 PBA 사업방식이 보편화되어 있다.

덴마크는 14개 중점협력국에 한해 PBA 사업을 추진하는 것이 기본 원칙이며, 우리 나라의 CPS에 해당하는 ‘국가협력전략’을 기본으로 섹터 프로그램 지원전략을 수립한다. 중점협력국 국별 프로그램은 최대 3개 섹터 프로그램과 (필요시) 일반예산지원(GBS)으로 구성한다. DANIDA는 덴마크 공관이 원조 사업 기획 시 최대한 수원국 시스템을 활용하도록 권고하고, 이러한 맥락에서 (일반 및 섹터) 예산지원 및 공동재정지원(basket/pooled fund)을 선호하는 원조양식으로 제시한다. 특히 덴마크의 PBA 사업은 여타 공여국과의 협력을 기본 전제로 수립되며, 특히 Nordic+에서 논의된 공동의 원칙을 수립, 적용하고 있다.

덴마크의 국별 프로그램은 준비, 형성 및 심사, 이행, 완료 4단계로 구성되며, 준비 단계에서 해당국 덴마크 공관은 수원국의 상황을 고려하여 사업 분야 및 개발 성과 달성을 위한 최적의 원조 양식을 제안한다. 특히 예비조사보고서를 통해 수원국의 (분야별) 개발계획의 달성 정도 및 역량을 평가하고, 수원국 파트너 기관에 대한 평가를 실시한다. 또한 덴마크 정부가 마련한 예산지원 10대 원칙을 기준으로 예산지원 부합성 여부에 대한 진단을 약 650만불 이상의 프로그램에 대해 의무적으로 실시한다. 형성 및 심사 단계에서는 덴마크의 구체 지원 내용 및 방식, 리스크 관리 방안, 정책대화 방식 등을 포함하여 공관 주도로 프로그램 지원 문서를 작성한다. 덴마크 외교부에 의해 사업 적격성이 확인된 이후, 사업 이행을 위해 수원국과 협의 하에 운영위원회를 구성하고, 필요시 사업이행팀을 별도로 설립한다. 덴마크는 ‘프로그램 관리 가이드라인’을 통해 PBA 사업 이행시 공동의 의사결정이 필요한 항목과 공동보고에 포함되어야 할 내용, 수원국 역량에 따른 조달, 회계, 감사 방안을 제시한다.

IV. KOICA PBA 사업 현황

본 장에서는 KOICA에서 시행하고 있는 PBA 사업 현황에 대해 알아보고, 현지조사를 기반으로 KOICA PBA 사업의 효과성 및 시사점을 파악하고자 하였다.

한국의 PBA 사업은 2011년 공동재정지원 형태로 시작되었으며, 일반예산지원은 제공되지 않는 것으로 확인되었다. 2012년 이후부터는 PBA 형 프로젝트 지원 등 사업 유형의 다양화가 확대 시도되었다. 거의 대부분의 PBA 사업은 KOICA가 추진하였으며, KOICA는 5대 중점 지원 분야와 일관되게 주로 보건, 교육, 농업 분야에서 PBA 사업을 시행하였다. 또한 탄자니아, 르완다, 캄보디아 등 한국의 중점협력국에서 PBA 사업 경험이 많은 타 공여기관과 협력하여 PBA 사업을 시행하였다.

KOICA 사업 중 효과성 사례분석 대상으로 <탄자니아 보건분야 공동재정 지원사업>과 <르완다 직업훈련 역량강화사업>을 각각 선정하였다. 분석방법으로 동 사업 보고서에 대한 문헌연구 및 독일, 탄자니아 및 르완다에서의 현지조사를 활용하였다. 특히 KOICA 현지 사무소 관계자, 해당 사업 담당자 및 선진공여기관 관계자 등과 심층면담을 진행하였다. 본 연구진은 세계은행의 PBA 사업 평가기준을 활용하여 적절성, 효율성 및 지속가능성을 KOICA PBA 사업 평가기준으로 적용하였다. 분석 범위는 사업발굴부터 산출물 달성 단계까지에서의 공여국(기관) 간 조정, 기금 운영, 예산관리, 기술협력, 이행, 모니터링 및 평가를 대상으로 하였다.

탄자니아 사업은 적절성 측면에서 탄자니아 정부의 보건분야 발전계획에 부합하고, 탄자니아 지방분권 강화정책을 적절히 반영하며, 사업에 중앙정부와 지방정부를 구분한 재정 체계를 구축한 것으로 평가되었다. 효율성 측면에서는 탄자니아 정부가 집행결과에 대한 정량적, 정성적 보고서를 매년 제출하고 이에 대한 공여기관들의 공동 검토 및 평가 의견이 탄자니아 정부에 전달되어 사업의 효율성이 매년 증가되도록 조치하고 있는 것으로 분석되었다. 또한 성과지표에 따른 성과관리 결과를 공개하고 있으며, 지방 분권화 정책을 활용하여 지방정부의 재정관리를 포함한 역량 강화 효과를 창출하는 노력을 기울이고 있었다. 단, 성과지표에 따른 정량적 성과 결과가 목표치에 미치지 않은 점에 대해서는 지속적인 노력이 요구된다. 지속가능성 측면에서는 다수의 공여기관이 오랫동안 참여한 만큼 사업 종료 후에도 수원국 정부가 사업 성과를 바탕으로 관련 체계를 유지해 나갈 가능성이 높겠다. 단, 후발주자이자 가장 소규모로 참여 중인 KOICA가 공동검토과정에서 적극적으로 참여하지 못하고 무임승차

(free-ride)하는 사례로 평가될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 KOICA의 역할과 존재감을 확보하는데 주력하고 본부에서도 동 사업에 대한 관심 및 지원을 확대할 필요가 있다.

르완다 사업은 동 사업의 목적과 르완다 정부의 교육개발계획 및 직업훈련 역량강화 정책 목표가 부합하다는 면에서 적절하다고 평가하였다. 효율성 측면에서는 사업전담 상주인력의 투입으로 르완다 정부기관과의 직접적 교류, 현장실사 등 사업 총괄인력을 적극적으로 활용하고 있는 것으로 평가하였다. 단, 공동지원사업 수행을 위한 협력 공여기관과의 원만한 관계 구축을 위한 노력이 더욱 필요하다. 마지막으로 동 사업은 직업훈련 역량강화 학교운영에 대한 제도 개선 및 교사교육을 통해 수혜자들의 역량개발에 직접적으로 기여한 점과 사업 종료 후에도 수원국(기관)이 사업운영 및 관리경험을 쌓은 점을 고려하여 사업 효과의 지속 가능성이 확보된 것으로 평가하였다.

탄자니아와 르완다에서의 PBA 사례분석을 통해 PBA 사업 단계별로 다음과 같은 특징과 주안점이 도출되었다. 첫째, 사업 발굴 및 기획단계에서는 예비조사를 통한 수원국의 국별(분야별) 개발전략 분석, 타 공여기관의 PBA 사업현황 분석, 수원국 역량평가, 자체적 KOICA 역량평가, 타 공여기관과의 네트워크 구축이 요구된다. 둘째, 사업이행 단계에서는 사업 예비기간을 확보하고 사업담당 전문인력을 상시파견하여 사업에 대한 지속적이고 전문적인 관리가 보장되어야 한다. 셋째, 사후관리 및 평가단계에서는 공여기관의 별도 성과 평가가 필요하다. 특히 공동재정지원의 경우, 타 공여기관과의 합의를 통한 사업 존속여부 및 지원 규모 재조정에 대한 논의가 필요하다. 더 나아가, KOICA는 향후 PBA 사업 효과성 증진을 위해 정책대화 참여를 확대하고 PBA 사업 추진 여건을 개선하며 사업별 전문가를 투입할 뿐만 아니라 PBA 유형별 특성을 반영하여 사업을 추진해야 한다.

V. KOICA PBA 사업 전략 및 관리방안

KOICA는 PBA 사업을 추진함으로써 행정비용을 절감하고 수혜자에 대한 직접적인 혜택을 증대시키며 사업의 효율성을 강화할 수 있다. 또한 단독형 프로젝트에서 달성하기 어려운 전국 단위의 사업 및 제도의 운영과 실행을 통한 학습과 경험을 쌓을 수 있다. PBA 확대 대상으로는 한국의 24개 중점협력국 중 수탁 역량이 증명된 선도그룹으로 한정할 수 있으며, 사업 분야로는 KOICA의 중점협력분야 중 상대적으로 PBA 도입 경험이 활발하고 정부개입이 상대적으로 원활한 교육, 보건 등 공공서비스 분야를 우선적으로 고려할 수 있다. PBA 사업

유형으로는 신흥공여국의 진입장벽이 낮은 공동재정지원을 적극 검토할 수 있겠다. 예로, 중점협력국 중 KOICA 중점협력분야 내 추진 중인 공동재정지원사업의 운영현황을 파악하여 KOICA의 참여 가능성을 우선적으로 검토한다. 또한 취약국에 대한 지원수단으로 공동재정 지원을 고려하여 취약국 지원사업의 리스크를 완화하고 한국의 취약국 지원전략 이행에 기여할 수 있다.

KOICA의 효율적인 PBA 사업관리를 위해 사업 단계별로 다음과 같이 주요 이해관계자 및 내용을 제시하고자 한다. 첫째, 사업 발굴·기획 단계에서는 현지사무소를 중심으로 수원국 역량에 적합한 PBA 유형을 선택하고 이에 대한 사업 수행체계를 마련하여 사업 집행계획에 반영한다. 특히 PBA 사업의 집행계획 표준목차를 별도로 개발하여 PBA 사업 특성상 수원국 주도로 이루어지는 모니터링, 예산, 조달, 감사, 성과 관리 등에 대한 수원국 계획과 KOICA 관리방안을 각각 도출한다. 둘째, 사업 집행 단계에서는 분야별 전문가 파견을 통해 수원국 및 타 공여기관과의 사업을 조율하고, 수원국이 제출하는 사업 이행보고서에 대한 신뢰도를 평가한다. 또한 PBA 사업 연례보고서 검토항목을 별도로 마련하여 PBA 사업 운영의 적격성을 재검증한다. 적격성 검사 결과에 따라 사업방식 변경 및 사업 조기종료 등이 이루어질 수 있다. 셋째, 사후관리 및 평가단계에서는 수원국 및 공동운영위원회 등에서 제출한 종료보고서를 토대로 사업의 종료 및 후속사업 진행 여부를 평가하고 PBA 사업으로의 적격성에 대한 평가의견을 제시하며 향후 PBA 사업 추진을 위한 교훈 및 제언을 도출한다. 마지막으로 후속사업 진행이 검토된 경우, PBA 사업 효과성 강화를 위한 후속 사업의 규모 및 형태를 추가 제안한다.

VI. 결론 및 제언

KOICA는 국제사회의 흐름 및 사업유형 다각화 추진에 발맞춰 PBA 사업을 추진하기 시작하였고, 보다 효과적으로 PBA 사업을 이행하기 위해 인식제고 및 역량강화가 병행되어야 한다. 이에 본 연구진은 KOICA의 PBA 사업 전략 및 관리방안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 국가협력전략에 기반하여 PBA 지원 가능 수원국을 선정하고 기초서비스를 제공하는 보건과 교육분야에 집중 지원한다. 사업유형으로는 공동재정지원을 제공함으로써 지렛대 효과를 피하고 선진공여국의 경험을 전수받은 후 PBA 사업을 점층적으로 확대하는 전략을 제안한다.

둘째, 공동재정지원 사업 추진을 위해서는 수원국 및 타 공여기관과의 정책대화를 사업 발굴 단계에서부터 지속적으로 추진하고 수원국 시스템에 대한 역량분석을 병행한다. 또한 사업 단계별로 가이드라인을 구축하고 이해관계자의 역할을 상세히 구분하여 관리한다. 여기서 이해관계자는 KOICA 본부, 현지사무소 및 사업전담 분야별 전문가를 포함한다. 셋째, 한국은 PBA 경험이 상대적으로 적은 공여국인만큼 타 공여국이 기 추진 중인 PBA 사업에 참여하여 경험과 노하우를 쌓고 다양한 리스크를 줄일 수 있다. 또한 재정지원 외 정책대화 및 기술협력과 역량강화 사업 등을 병행하여 상승효과(synergy)를 극대화한다. 마지막으로 PBA 사업에 대한 주기적 점검을 통해 PBA 사업을 보다 효과적으로 추진한다.

Abstract

Programme-based Approach (PBA) emerged as an effort to promote effective development cooperation, and was directly integrated in the Paris Declaration (2005), Accra Agenda for Action (2008) and indirectly in the Busan Partnership (2011). Against this backdrop, OECD DAC members have been pulling efforts to adopt PBA in new development cooperation activities.

As for PBA in South Korea's foreign aid, OECD DAC recommended that South Korea strengthen partner countries' ownership and the use of partner country system in 2008 Special Review. In the 2012 Peer Review, South Korea was recommended to improve its performance in areas where it was lagging the most, one of which was the use of PBA. DAC also recommended that South Korea strengthen further the human resources of main ministries and implementing agencies (including KOICA) to equip these people with necessary skills to support new aid modalities such as PBA. In the 2018 Peer Review, South Korea was recommended to engage actively in, and learn from, existing initiatives and discussions on joint-donor programmes or sector budget support mechanisms as it lacks experience. South Korea could use such opportunities to develop a realistic plan to carry out PBA.

In line with such background, the main purpose of this research is to 1) analyze the norm and trend in PBA, 2) assess DAC members' implementation of PBA including South Korea, 3) analyze PBA policies, strategies and guidelines of the European Union and Denmark 4) evaluate the effectiveness of South Korea's PBA aid program in Tanzania and Rwanda and 5) draw contributions and recommendations on KOICA' PBA strategy.

To do so, this research used combination of literature review, data analysis, field research and in-depth interviews. In case of data analysis, the research team used OECD Creditor Reporting System (CRS) to assess donors' contributions on different PBA aid modalities. The research team also visited Germany, Rwanda and Tanzania to conduct in-depth interviews with relevant stakeholders from KOICA field offices and other DAC donors to assess the effectiveness of KOICA's PBA programs and identify challenges, implications and ways forward. In-depth interviews were conducted in South Korea with experts on PBA.

II. Use of PBA by OECD DAC members

The definition and features of PBA was laid out by the OECD DAC in the guideline 'Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery (Volume 2)' published in 2006. PBA shares the following four features: Leadership by the host country or organization; a single comprehensive programme and budget framework; a formalized process for donor co-ordination and harmonization of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement; and efforts to increase the use of local systems for programme design and implementation, financial management, monitoring and evaluation. Sector-Wide Approach(SWAp) is a PBA operating at the level of an entire sector.

As an aid modality, PBA includes general budget support, sector budget support, pooled or basket funds, pooled technical assistance and project support as long as the four features are in place. On one hand, implementing PBA has advantages of achieving economies of scale, reducing transaction costs, using country system, developing partner country's capacity, enhancing domestic accountability, improving harmonization and coordination among donors, etc. On the other hand, there are challenges such as difficulty in assessing performance and results, increasing coordination cost among donors and existing risk of corruption in implementing PBA.

When reviewing different PBA modalities, general budget support saw the most visible decrease in both numbers and scale since late 2000s. This was partly due to lack of impact and foreign aid scandal of certain developing countries. In addition, some donors preferred stand-alone projects where the use of financial resources was more clear. Emphasis on value for money also led to decrease in general budget support.

Sector budget support and pooled funding had more positive outcome. For instance, sector budget support positively contributed to improving the quality of service delivery and equity. It also had less risk of corruption compared to general budget support. Policy dialogue in pooled funding was particularly productive. As a result, donor participation in sector budget increased between 2009 and 2016 and priority sectors were social infrastructure and services such as health and education. Donor participation also increased in pooled funding, particularly that of new DAC members such as Czech Republic, Poland and Slovakia. This implies that the entry point for pooled funding is relatively lower for emerging donors including South Korea than other PBA modalities.

III. PBA management system of major donors

This section will review PBA management system and strategies of EU and Denmark. EU published revised budget support guidelines in 2017 and Denmark has been publishing and updating guidelines on sector-based programs. Here, EU's budget support is that provided by the European Commission and is bilateral in character.

EU has the highest share of budget support in country programmable aid among the DAC members. EU provides budget support as vector of change for improving public financial management, macroeconomic stability, sustainable and inclusive growth, and the fight against corruption and fraud; for promoting sector reforms and improving sector service delivery; for reducing aid dependency; and for promoting human rights, democratic values and gender equality.

EU's budget support is in three forms: general budget support, sector budget support for developing countries and general budget support for fragile and transition situations. All three budget support forms are subject to the four eligibility criteria covering national and sector policies and reforms, stable macroeconomic framework, public financial management and transparency and oversight of the budget.

In the design and implementation stage, the EU delegation must draw budget support intervention logic matrix and assess public policy eligibility, macroeconomic eligibility, public finance management eligibility, budget transparency and oversight eligibility and risk. The risk assessment is also conducted in the evaluation phase. EU presented detailed guideline and framework per assessment. While EU may draw from partner country sources and consult with EU member states, external information or reports cannot replace the EU delegation's own analysis. Following the last budget support disbursement, a brief final report needs to be prepared by the delegation and submitted to headquarters. Monitoring is done in a constant and rigorous manner, and it monitors whether the implementation of the budget support program contract is consistent with the provisions of the financing agreement at any time of the year. There are two types of evaluation, one of which is strategic evaluation of comprehensive budget support provided to a partner country irrespective of donors. The other is program evaluation that only focuses on budget support contract(s) financed by the EU. As for the audit, reliance is placed on the audited national accounts prepared by the partner country's own supreme audit institution.

In the case of Denmark, it has similar annual aid volume to South Korea. However, DANIDA has been strategically pursuing PBA by re-orienting aid away from traditional, free-standing project assistance towards sector program support since 1994 and adopting sector program support as the default aid modality in 2008. Implementing PBA using country system is also widespread. For instance, the share of funding through

countries' system and funding recorded in countries' national budgets was 89.1% and 86.3% respectively in 2016.

It is basic principle of Denmark to promote PBA in its 14 priority partner countries. Denmark establishes sector program support strategy based on the country policy papers, which is equivalent to South Korea's Country Partnership Strategy. A country program includes a maximum of three thematic programs and general budget support if needed. DANIDA recommends Danish embassies to make most use of country system when designing aid programs. In this context, budget support and pooled or basket fund are suggested as preferred aid modalities. In particular, Denmark's PBA aid programs are based on cooperation with other donors and common principles discussed and established by the Nordic+ are applied.

Denmark's country program consists of four stages from preparation, formulation and appraisal, implementation and completion. In the preparation stage, Danish embassy in the partner country suggests sector and optimal aid modality to achieve development results in light of partner country context. Preliminary assessment report includes assessment of partner country's capacity and national or sectoral development plan achievement rate and that of partner institutions in partner countries. Furthermore, all aid grants above around 6.5 million US Dollar is subject to budget support eligibility based on ten budget support criteria prepared by the Danish government. In the formulation and appraisal stage, embassies draft program support documents that include detailed support agreement, risk management plan and policy dialogues. Once the Ministry of Foreign Affairs of Denmark approves eligibility, a joint steering committee or a separate implementation team can be established in partnership with partner country to implement the program. Denmark provides detailed guidelines and documents to be drafted in implementing PBA through the 'Guidelines for country programmes'.

IV. KOICA's implementation of PBA

South Korea's implementation of PBA began in 2011 with pooled funding. It has not provided general budget support so far. However, South Korea has been trying to diversify its PBA aid modalities since 2012. Most PBA aid programs are implemented by KOICA in education, health and agriculture sectors. It is usually implemented in South Korea's priority countries including Tanzania, Rwanda and Cambodia where other donors implement PBA.

The research team selected <Health Basket Fund Program in Tanzania> and <Capacity Building for Technical/Vocational and Skills Development System in Rwanda> as the two

case studies for in-depth evaluation. To analyze effectiveness of the two projects, the research team visited each country and interviewed stakeholders from KOICA field offices and other donor agencies. The team used World Bank's analytical framework to analyze relevance, efficiency and sustainability and focused on program design to output.

Tanzania's program was relevant in the sense that it was aligned with Tanzania government's health sector development plan, reflected Tanzania's decentralization policy and set up separate financial system for central and local governments. In terms of efficiency, Tanzania government published implementation report with quantitative and qualitative results. Donor agencies would also try to enhance efficiency by conveying joint monitoring and evaluation outcome. Performance management results per result indicator is also made public and there have been efforts to enhance capacity of local government's financial management. The program is also sustainable as the partner country can continue to maintain the system after the program is finalized. As for KOICA, it should try to secure and enhance its role with support provided by the headquarter.

Rwanda's program is also relevant as it is aligned with Rwanda government's education and technical/vocational training strategies. It was also efficient as KOICA dispatched human resource dedicated to the program. The person was in charge of directly engaging with the partner country government and making field inspections. However, additional effort is needed to form better relations with other partners in implementing PBA programs. Lastly, the program is sustainable as it directly contributed to building capacity of beneficiaries and having partner government and institution gain experience with program management.

Based on the analysis of two programs, following implications can be drawn. First, there is need to further engage in different policy dialogues. Second, full-time program expert(s) should be included to secure professional and sustainable management of the program. Third, PBA programs should be pursued while accounting for characteristics of different PBA aid modalities.

V. KOICA's PBA strategy and management

KOICA can implement PBA programs in priority partners with proved fiduciary capacity. Sector-wise, it can focus on public service sectors such as education and health as not only are they part of KOICA's priority sectors but areas in which there have been numerous PBA programs. As for PBA aid modality, pooled or basket funding is

recommended as it is more preferred by emerging donors. KOICA can also consider pooled funding arrangements for fragile states to reduce the risk of fragile state support and implement South Korea's fragile state support strategy.

Following is proposed to efficiently manage PBA programs. First, PBA aid modalities fit for partner countries should be selected led by field offices in the identification and design stage. Program management system should also be drafted and reflected in the program implementation plan with detailed information on monitoring, budget, procurement, audit and results management. Second, sectoral experts should be dispatched in the implementation stage so that the person can fully engage in coordinating PBA program with both partner country and other donor agencies. The person should also monitor and review whether the PBA program is managed appropriately. Third, in the evaluation and ex-post management stage, decisions to end or implement a follow-up program (project) should be made based on the final report submitted by partner countries and/or other participating donors. Also, the evaluation regarding whether the program has been eligible as PBA program should be made and lessons and implications can be drawn for future PBA programs. Lastly, when the review of a follow-up program(project) is done, it is recommended to diversify the type of program(project) and to expand the size of program(project) for strengthening the effectiveness of PBA programs.

VI. Conclusion

KOICA has strived to further adopt PBA in line with the global discussion and internal efforts to diversify its aid modalities. To do so, capacity development and awareness-raising should go hand in hand. As suggested above, KOICA can choose to focus implementation of PBA in education and health sector of South Korea's priority countries with fiduciary capacity. It can focus on pooled funding arrangements as an aid modality to enhance policy leverage. Second, constant policy dialogue with partner country and other donor agencies from formulation phase is crucial for pooled fund. Guideline by each program cycle should be formulated, and specific tasks for various stakeholders (e.g. KOICA headquarter, field office, program expert) should be laid out. Third, as South Korea lacks experience in PBA compared to traditional donors, it may participate in pre-existing PBA programs to gain experience and knowhow while reducing risk. Furthermore, systematic and constant monitoring and review of PBA programs is required. Lastly, KOICA may consider providing incentives to partner countries (or institutions) and to its staff for outstanding PBA programs.

목 차

국문요약	i
Abstract	ix
I. 서론	1
1. 연구 배경 및 목적	1
2. 연구 내용 및 방법	7
II. OECD DAC 공여국의 PBA 논의 동향 및 현황	9
1. PBA 정의 및 유형	9
1.1. PBA 등장배경 및 정의	9
1.2. PBA 유형	14
2. PBA 최신 논의 동향	23
2.1. PBA 원칙 이행 현황	23
2.2. 국외 논의 동향	26
2.3. 국내 논의 동향	32
3. OECD DAC 회원국의 PBA 동향	35
3.1. PBA 사업에 대한 OECD 통계	35
III. 주요 공여기관의 PBA 추진체계	46
1. EU	47
1.1. EU의 PBA 전략	48
1.2. EU의 PBA 사업 단계별 가이드라인	49
1.3 시사점	60

2. 덴마크	61
2.1. 덴마크의 PBA 전략	63
2.2. 덴마크의 PBA 사업 단계별 가이드라인	65
2.3. 시사점	72
IV. KOICA PBA 사업 현황	74
1. KOICA PBA 사업 현황 분석	74
1.1. KOICA PBA 사업 동향	74
2. KOICA PBA 사업 사례 분석	78
2.1. 사례 분석 방법	79
2.2. 탄자니아 보건분야 공동재정지원사업(HBF) 사례	83
2.3. 르완다 직업훈련역량강화사업 사례	94
2.4. PBA 사업의 단계별 특성	101
3. 시사점	106
3.1. 정책대화 참여 확대	106
3.2. PBA 사업 추진 여건 개선	106
3.3. 사업 전담 분야별 전문가 투입	107
3.4. PBA 사업 유형별 특성 반영	107
V. KOICA PBA 사업 전략 및 관리방안	109
1. KOICA의 PBA 사업 전략	109
1.1. PBA 사업의 필요성	109
1.2. PBA 확대 대상	111
1.3. PBA 확대 분야 및 유형	112
1.4. 소결	115
2. KOICA의 PBA 사업 관리방안	117
2.1. PBA 사업 단계별 주안점	117
2.2. PBA 인적자원 개발 및 강화	122
2.3. 향후 과제 및 방향	123

VI. 결론 및 제언	125
참고문헌	128
별첨 1. 현지조사 개요 (독일/르완다/탄자니아)	136
별첨 2. 현지조사 인터뷰 기관 리스트 (독일/르완다/탄자니아)	137
별첨 3. Nordic-Plus 공동기금지원협약서 양식 및 체크리스트 (원문)	138

표 목차

〈표 1〉 한국의 파리선언 이행도(2005년 기준)	1
〈표 2〉 2012년 DAC 동료검토 권고사항 및 이행 현황(일부)	2
〈표 3〉 2018년 동료검토 PBA 주요 내용 및 권고사항	3
〈표 4〉 한국 원조 전략문서에서의 PBA 내용	6
〈표 5〉 OECD DAC의 PBA 정의	10
〈표 6〉 파리선언의 세부 지표와 달성 목표치	11
〈표 7〉 원조효과성 원칙에의 프로젝트와 PBA 적용	12
〈표 8〉 수원국 시스템 활용에 수반되는 리스크	13
〈표 9〉 (모든 형태의) PBA의 장점과 단점	14
〈표 10〉 PBA 지원 유형	14
〈표 11〉 PBA 유형과 파리선언 내용의 연계성	16
〈표 12〉 일반예산지원과 섹터예산지원 비교	19
〈표 13〉 PBA 유형별 장단점 분석 평가틀	23
〈표 14〉 부산글로벌파트너십 내 PBA 이행 현황 (2015년 기준)	26
〈표 15〉 PBA 관련 OECD 문서 발간 현황	27
〈표 16〉 OECD DAC 회원국의 일반예산지원 효과성 검토 보고서	28
〈표 17〉 PBA 관련 국내 문서 발간 현황	33
〈표 18〉 기존 선행연구에서 도출된 시사점	34
〈표 19〉 PBA 지원 양식별 CRS 코드	35
〈표 20〉 일반예산지원 제공 공여국 변화	39
〈표 21〉 DAC 회원국의 일반예산지원 주요 수원국(2016년)	40
〈표 22〉 OECD DAC 회원국의 양자원조 지원양식 비율(%)(2016년)	43
〈표 23〉 유럽연합의 예산지원 유형	48
〈표 24〉 예산지원 개입 논리 모형	52
〈표 25〉 공공정책 적격성 평가 내용	53
〈표 26〉 거시경제 주요 지표	54
〈표 27〉 공공재정 관리 및 투명성 결과 보고서 양식	55
〈표 28〉 공공재정관리 모니터링 양식(예시 포함)	56
〈표 29〉 주요 예산 문서	56

〈표 30〉 리스크 관리 프레임워크	58
〈표 31〉 덴마크와 한국의 국별 프로그램 원조 구성 비교	62
〈표 32〉 덴마크와 한국의 2016년 글로벌 파트너십 모니터링 결과	63
〈표 33〉 덴마크의 프로그램 사업 준비 절차계획표	65
〈표 34〉 덴마크의 예산지원 10대 원칙	66
〈표 35〉 PBA 유형별 KOICA의 사업 사례	76
〈표 36〉 주요 공여기관의 PBA 사업 평가기준 비교	80
〈표 37〉 사례 연구 사업의 개요	82
〈표 38〉 HBF 공여국 리스트 (*재정지원 규모 순, 2018.2 현재)	83
〈표 39〉 한국 측 탄자니아 보건분야 공동재정지원사업(1차 사업) 예산	84
〈표 40〉 탄자니아 HBF 다자간 양해각서(2015.7-2020.6)의 개요	85
〈표 41〉 탄자니아 정부의 개발 정책 및 예산 확보 계획	86
〈표 42〉 제 4차 보건분야 전략계획(HSSPIV, 2016-2020) 주요 전략목표	87
〈표 43〉 HBF 사업의 예산 수립 과정	88
〈표 44〉 연간 회계 감사의 절차	89
〈표 45〉 탄자니아 보건분야 공동재정지원 사업의 주요 성과	91
〈표 46〉 탄자니아 사례의 평가 기준별 평가 결과	93
〈표 47〉 르완다 직업훈련강화사업 예산 구성	95
〈표 48〉 르완다 교육부문개발계획(ESSP)의 목표	96
〈표 49〉 ESSP의 성과와 TVET 정책목표	97
〈표 50〉 TVET 전략과 동 사업 내용	97
〈표 51〉 2단계 사업의 성과 목표 및 지표	99
〈표 52〉 르완다 사례의 평가 기준별 평가 결과	100
〈표 53〉 PBA의 사업 단계별 주안점 및 특성	103
〈표 54〉 캄보디아 보건분야 프로그램 지원사업의 PBA 특성	105
〈표 55〉 중점협력국의 수원국 시스템 활용 등급	112
〈표 56〉 보건 및 교육 분야가 중점협력분야로 포함된 중점협력국 현황	113
〈표 57〉 보건 및 교육 분야 관련 공동재정지원(Basket/Pooled Fund) 운영 현황	114
〈표 58〉 PBA 사업 집행계획 목차(안)	118
〈표 59〉 PBA 사업 연례보고서 목차(안)	120
〈표 60〉 PBA 사업 종료보고서 목차 (안)	121

그림 목차

〈그림 1〉 원조 유형 및 접근법 관계도	15
〈그림 2〉 일반예산지원과 섹터예산지원 방식	18
〈그림 3〉 PBA에 대한 파리선언 이행결과	24
〈그림 4〉 DAC 회원국의 PBA 유형별 지원 추이	37
〈그림 5〉 DAC 회원국의 일반예산지원 추이(2006년-2016년)	38
〈그림 6〉 DAC 회원국의 섹터예산지원 추이(2009년-2016년)	41
〈그림 7〉 DAC 회원국의 분야별 섹터예산지원 현황	42
〈그림 8〉 DAC 회원국의 공동재정지원 추이(2010년-2016년)	42
〈그림 9〉 예산지원 관리 사이클	50
〈그림 10〉 2017년 기준 국가별 ODA 규모 및 GNI 대비 비율 비교	62
〈그림 11〉 덴마크 국별 프로그램 구성	64
〈그림 12〉 덴마크의 탄자니아 보건 분야 사업 현황	72
〈그림 13〉 한국의 탄자니아 보건 분야 사업 운영 현황	73
〈그림 14〉 한국의 원조 유형별 개도국 지원 현황	74
〈그림 15〉 본 연구의 KOICA PBA 사업 평가틀	81
〈그림 16〉 중점협력국 별 보건 및 교육 분야 지원 비율 (2010-2017년)	113
〈그림 17〉 PBA 사업 확대를 위한 단계적 고려사항	116
〈그림 18〉 PBA 사업 단계별 KOICA 이해관계자 역할	122

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

국제사회는 2000년 대 초중반까지 효과적인 개발원조를 위한 노력의 일환으로 프로그램기반 접근법(Programme-Based Approach; PBA, 이하 PBA) 형식의 원조를 최대한 활용할 것에 대해 합의하고 이를 이행해왔다. 원조 및 원조효과성을 목적으로 2005년 채택된 파리선언(Paris Declaration on Harmonization, 이하 파리선언)에서는 원조 조화(Aid Harmonization)를 위해 PBA 형식의 원조를 2010년까지 66%로 늘릴 것을 지표로 채택하고 아크라행동강령(Accra Action Agenda, AAA)에서도 수원국 주인의식 강화의 차원에서 PBA 관련 파리선언 이행에 대한 의지를 재확인하였다. 하지만 2011년 부산선언에서 ‘수원국 시스템 활용’ 관련 지표와 중복된다는 이유로 PBA가 이행지표에서 생략된 이후 PBA에 대한 국제사회의 논의 및 연구가 다소 위축된 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee; DAC, 이하 OECD DAC) 주요 회원국들은 다양한 범주의 PBA 사업을 계속 추진해오고 있으며 PBA에 기반을 둔 신사업 유형을 지속적으로 도입하고 있다.

한국은 2008년 OECD DAC 특별검토를 통해 2005년 전체 원조의 4%만이 프로그램 원조(Programmed Aid)에 지원되었음을 언급하였다. 또한 수원국의 주인의식 및 수원국 시스템 활용에 대한 개선이 필요함을 지적하였다(<표 1> 참고). 특히 2005년에는 수원국의 공공재정관리 시스템 활용율이 45%였으며, 조달시스템을 활용하는 경우는 없었다. 다만, OECD DAC 회원국 가입 전 파리선언 이행에 대한 한국의 의지를 긍정적으로 평가하였다.

〈표 1〉 한국의 파리선언 이행도(2005년 기준)

지표	지표 내용	한국 (2005년)	DAC 회원국 평균 (2005년)	2010년 목표
3	국가예산에 원조금액 반영	12%	88%	94%
4	수원국의 개발전략과 일치하는 공여국의 역량개발 지원	74%	48%	50%
5a	수원국의 공공재정관리 시스템 활용	45%	40%	[80%]
5b	수원국의 조달 시스템 활용	0%	39%	[80%]
6	프로젝트 시행기관(PIU) 중복방지	0	-	-
7	원조예측성	12%	70%	87%

지표	지표 내용	한국 (2005년)	DAC 회원국 평균 (2005년)	2010년 목표
8	비구속성(untied)	--	75%	점진적 발전
9	공여국간 조정된 원조집행 메커니즘	0%	43%	66%
10a	현지조사 공동수행	0%	18%	40%
10b	수원국 진단평가 공동수행	--	42%	66%

출처: OECD (2008) Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC Special Review. OECD

이후 2012년 시행된 첫 번째 공식 OECD DAC 동료검토에서 한국의 조직 및 관리에 대한 권고사항으로 PBA가 언급되었다. OECD는 한국의 양자원조 중 3%만이 PBA로 지원되며, 그 외 나머지는 주로 단독형(Stand-alone) 프로젝트로 지원됨을 지적하였다. 이를 토대로 OECD는 한국의 개발협력전략을 성공적으로 실행하기 위해 관련 부처 및 조직의 인적자원을 강화하고 중점협력국 내 한국직원과 현지직원의 역량을 배양하여 PBA와 같은 새로운 원조 방식을 지원할 수 있는 능력을 갖추 것을 권고하였다. 또한 개발협력 지원 및 파트너십 부문에서 PBA 이행이 가장 부진한 부문 중 하나로 지적되었고, 이에 대한 성과를 집중적으로 개선해 나갈 것을 권고받았다(OECD, 2012). 한국은 2018년 동료검토에서 위 두 가지 내용을 부분 이행한 것으로 평가되었다.

〈표 2〉 2012년 DAC 동료검토 권고사항 및 이행 현황(일부)

부문	2012년 권고사항	이행현황
조직 및 관리	개발협력전략을 성공적으로 실행하기 위해 한국은: • (i) 국제개발협력위원회가 기획과 예산과정에서 최상위 의사결정기구로서 기능할 수 있도록 권한을 최대한 활용하도록 해야 하며, (ii) 협력국 내 ODA 협의체와 더불어 유·무상원조관계기관협의회는 모든 원조활동이 이들을 거쳐 처리되도록 하는데 필요한 권한을 가져야 한다	부분 이행
	• 국무총리실, 외교통상부, 기획재정부 및 양대 실행기관(KOICA, EDCF)의 인적자원을 강화하기 위해 적절한 개발협력 경험을 보유한 우수한 인재를 채용·유지하여야 하며, 중점협력국 내 한국직원과 현지직원의 역량을 배양하여 이들이 프로그램형 접근방식(PBA)과 같은 새로운 원조방식을 지원할 수 있는 능력을 갖추도록 해야 한다.	부분 이행
	• 평가소위원회의 독립성과 평가절차 강화, 시행 중인 사업에 대한 모니터링 개선, 사후 평가 개선, 평가역량강화 및 중요 평가 지원 권한의 현장조직(field units) 위임, 평가의 교훈을 향후 사업에 체계적으로 반영할 능력을 갖추도록 해야 한다.	부분 이행

부문	2012년 권고사항	이행현황
개발협력 지원 및 파트너십	원조효과성을 지속적으로 제고하기 위해 한국은:	
	- 원조효과성 원칙들과 국제적으로 합의된 목표들을 국가협력 전략을 포함한 모든 개발협력 전략과 원조관리절차에 반영하고 - 한국이 가장 부진한 다음의 부문들에 대한 성과부터 집중적으로 개선해 나가야 한다: 원조의 비구속화, 프로그램형 접근방식(PBA), 중기 원조계획 예측가능성, 개도국 공공재정관리 체계 활용	부분 이행 부분 이행

출처: OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2018 (OECD, 2018b)를 대한
민국 정부(2018)에서 재인용

이후 2018년 발간된 OECD DAC의 2차 동료검토에서는 PBA 유형 중 하나인 공동 프로그램 및 기금에 대한 지원이 7%(1억3천8백만불)였고 한국이 2016년 세계인도지원정상회의에서 분쟁 및 취약국을 대상으로 한 UN 국별공동기금(Country-Based Pooled Fund)에 대한 기여 규모를 2배 확대할 것을 공약한 내용이 언급되었다. 이 외에 2012년 동료검토와 같이 PBA에 대한 직접적인 언급은 없었으나, PBA의 주요 원칙 및 PBA형 원조에 대한 세부적인 내용들이 언급되었다(<표 3> 참고). 특히 PBA 유형 중에서도 공동기금(Pooled Fund)에 대한 내용이 가장 많이 언급되었다.

〈표 3〉 2018년 동료검토 PBA 주요 내용 및 권고사항

부문	주요 내용	권고사항 등
의사결정 기반	한국이 협력국 내 단독형 사업 지원을 선호하는 것이 정책 지침에는 부합하나, 높은 거래비용을 수반함.	한국은 향후 한국의 개발협력 예산이 증가하는 과정에서 현재와 같은 높은 양자 원조 비중을 유지하기 위해서는 대규모 유·무상 원조 전달 채널을 새롭게 구축해야 할 필요성을 인지하고 있음.
	다른 공여국과의 공동 협력 및 광범위한 프로그램 참여에 대한 한국의 참여 의지 확인. 단, 한국의 복잡한 절차는 한국과의 협업을 어렵게 하며 유관 경험이 부족함.	공여국 공동사업 및 대규모 프로그램 지원 확대를 위한 현실적인 계획을 수립하기 위해서 한국은 기존 프로그램 및 관련 논의에 적극 참여하여 많은 경험을 축적할 필요가 있음
효과적 지원 제공, 파트너십 및 수단	- 대부분의 인도적 위기는 한국의 중점협력국이 아닌 국가들에서 발생하기 때문에, 한국은 기본적으로 다자기구를 통해 이러한 인도적 위기에 대응하고 있음. - 한국의 입장에서 국별공동기금에 기여하는 것은 개발 프로그램 혹은 현장 인력이 부족한 지역의 특정 위기에 대해 유연한 재원을 제공할 수 있는 효과적인 방안임.	한국은 유연성 제고를 위해 다자기구 파트너들에게 다년간 재원을 제공하기 위한 방안을 모색해 볼 수 있음.

부문	주요 내용	권고사항 등
	한국이 주로 비지정기여를 제공하거나 공동기금을 통해 기여하기 때문에, 다자기구들에게 한국은 기여 규모가 크지는 않으나 행정적 조건이 간소하여 높이 평가되는 파트너임	이러한 파트너십을 통해 한국은 취약국 상황 또는 위기 상황에 대해서 분쟁 맥락을 신중하게 고려하는 방식으로 지원을 제공할 수 있음.
인도적 지원 성과, 학습 및 책임성	한국의 인도적 지원 대부분이 다자기구를 통해 그리고 점점 더 공동기금을 통해 제공되고 있기 때문에, 한국은 관련 활동에 대한 직접적인 현장 모니터링을 실시할 수는 없음.	한국은 향후 산출물보다는 공동의 성과에 집중하여 모니터링 및 파트너와의 협의를 진행함. 공동의 성과에 대한 한국의 기여를 강조함으로써 한국의 성과 측정에 도움을 줌.

출처: OECD Development Co-operation Peer Reviews: Korea 2018 (OECD, 2018b)를 대한민국 정부(2018)에서 재인용

첫째, 한국은 다른 공여국과의 공동 협력 및 광범위한 프로그램 참여에 대한 의지가 있다. 한국은 제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)에서 “함께하는 ODA”를 추진함에 따라 주요 공여국 원조기관들과 상시협의채널을 확대하고, 주요 국부펀드와의 협력을 강화하는 등 글로벌 파트너십 확대를 강조하였다(국제개발협력위원회, 2015). 실제로 프랑스, 독일 및 네덜란드와 공동 사업(Project)을 설계한 경험도 있으며 특히 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, 이하 KOICA)은 타 공여국과의 공동사업 개발에 대한 가이드라인을 발간하기도 하였다. 또한 한국의 원조 체계상으로도 재원을 다른 공여국에게 위임하거나 수원국 예산에 직접 지원하는 것이 허용됨이 언급되었다. 다만, OECD는 한국이 최근 다른 공여국과의 협업에 관심을 갖는 것과는 달리 다른 공여국들은 협력대상국에 대한 공동원조 및 통합 프로그램 이행을 지양하기 시작했으며, 다른 공여국들이 한국과 협업하기에는 한국의 절차가 더욱 복잡해지고 있다는 한계점을 지적하였다. 더 나아가 한국이 기존 공동 프로그램에 참가할 의지와 능력이 있는 반면 새로운 공동 프로그램 및 분야별 예산 지원 기제를 설계하고 출범시킨 경험이 부족하다고 언급하였다. 이를 위해 한국이 공여국 공동사업 및 대규모 프로그램 지원 확대를 위한 현실적인 계획 수립을 위해 기존 프로그램 및 관련 논의에 적극적으로 참여하여 많은 경험과 노하우를 축적할 것을 권고하였다(OECD, 2018b).

둘째, PBA 유형 중 하나인 공동기금의 경우 인도적 지원의 효과적인 수단이 될 수 있다. 한국이 제2차 기본계획에서 인도적 지원 확대를 약속한 바 있기에, 인도적 지원에의 PBA 도입을 검토할 수 있겠다. 특히 대부분 인도적 위기가 한국의 중점협력국이 아닌 국가에서

발생하는 만큼 한국은 기본적으로 다자기구를 통한 인도적 위기 대응 방안을 도입하고 있으며, 한국의 입장에서도 국별 공동기금에 기여하는 것이 개발 프로그램 또는 현장 인력이 부족한 지역의 특정 위기에 대해 유연한 재원을 제공할 수 있는 효과적인 방안이다. 이에 DAC는 한국이 유연성을 제고하기 위해 다자기구 파트너들에게 다년간 재원을 제공하기 위한 방안을 모색할 것을 권고하였다(OECD, 2018b).

셋째, 공동의 성과에 대한 한국의 기여를 강조함으로써 한국의 성과 측정에 도움이 될 수 있다. 특히 한국은 인도적 지원 대부분을 다자기구 및 공동기금을 통해 제공하고 있으며 공동기금의 경우 증가 추세에 있다. 한국의 인도적 지원 중 공동기금을 포함한 다자기구 시스템을 통한 지원 비중은 고정되어 있지 않으나 전 세계적으로 동 비중은 2011년 63%에서 73%로 증가하였다. 단, 다자기구 및 공동기금을 통해 제공하고 있기에 한국이 관련 활동에 대한 직접적인 현장 모니터링을 실시하기는 어렵다. 이에 OECD DAC는 산출물보다 공동의 성과에 집중하여 모니터링 및 파트너와의 협의를 진행할 것을 권고하였으며, 특히 공동의 성과에 대한 한국의 기여를 강조함으로써 한국의 성과 측정에 도움이 될 수 있음을 명시하였다. 이는 비단 인도적 지원에서의 PBA뿐만 아니라 한국의 PBA 전반에 적용되는 내용이며, 한국이 단독형 프로젝트에서 PBA 도입을 확대하고 원조 유형을 다각화할 수 있는 중요한 근거가 될 수 있겠다(OECD, 2018b).

국제사회의 흐름에 발맞춰 국내에서도 사업 방식의 다각화 측면에서 PBA형 원조를 추진하게 되었다. KOICA는 2012년 PBA 추진계획을 수립하였으며, 이후 현재까지 수원국 시스템 활용 혹은 공여국 공동기금 형태의 PBA 사업을 수행 중이다. 한국정부는 제2차 기본계획(2016-2020)에서 국제개발협력 재원 운용계획 중 하나로 PBA 등 지원 형태의 다변화를 언급하였다.

KOICA는 ‘한국국제협력단 중장기 경영목표(2017~2020)’를 통해 현장중심의 사업수행을 강화할 것을 강조하였으며 세부내용으로 프로젝트 위주의 국별협력사업에서 탈피하여 성과향상 위주의 사업 다각화를 추진할 것을 명시하였다(<표 4> 참고). 특히 기존의 프로젝트 방식이 본부 중심의 업무부담을 유발하는 만큼, 수원국 시스템을 활용하고 국내·외 파트너와의 협업 등의 사업으로 다각화할 필요성이 있음을 언급하였다. 이를 위해 2018년에는 △ 수원국 시스템 활용 성과평가 및 확대 △ 집행권한 70% 이상 △ 선진공여국 및 국제기구와의 공동협력 확대를 추진하고, △ 2019년에는 집행권한 100% 이상 △ 수원국 시스템 활용 등 사업 다각화 확대(차년도 신규사업 다각화 비율: 30%)를 추진하기로 하였다. 2021년에는 △ 수원국

시스템 활용 정착 및 사업 다각화 안정화(차년도 신규사업 다각화 비율: 35%)를 추진할 예정이다.

더 나아가, KOICA는 국별협력사업 추진절차 안내자료에서 사업발굴의 기본방향으로 국제사회의 개발 관련 규범을 준수할 것을 강조하였으며, 하위 내용으로 △ 프로그램 기반 접근법(PBA) 지원 확대 △ 타 공여기관 및 국제기구와의 협력 강화를 제시하였다. 또한 사업의 내실화 및 효과성 제고를 위해 △ 협력국 국가 주도의 프로그램 지원을 통한 사업규모 확대 및 △ 사업의 지속성·효과성·효율성 제고를 위한 협력국 시스템 활용을 언급하였다(장우찬, 2018).

〈표 4〉 한국 원조 전략문서에서의 PBA 내용

문서명	발간연도	주제	내용
제2차 국제개발협력 기본계획 (2016~2020)	2015년	국제개발협력 자원 운용계획	• (형태별) 프로젝트 외에도 NGO PPP 지원, 프로그램 원조(PBA) 분야 등 지원 형태 다변화
한국국제협력단 중장기 경영목표 (2017~2020)	2016년	현장중심의 사업 수행 강화	• (성과향상 위주의 사업 다각화) (i)수원국 시스템 활용 제고, (ii)사업형태간 연계 기반 통합개발 프로젝트 및 PBA 확대, (iii)선진 공여국 및 국제기구와의 공동협력 대폭 강화
방글라데시, 모잠비크, 아제르바이잔, 탄자니아 국가협력전략	2016년	우리나라 지원계획	• (전략기반)원조사업 전 과정에서 SDGs, 부산 글로벌파트너십 이행전략 등 국제원조규범, DAC 권고사항 및 ODA 선진화방안 등을 준수 (i)수원국 정부의 거버넌스 개선 정도에 따라 프로그램형 사업(PBA)의 단계적 도입 및 정책일관성(PCD) 제고 노력을 통해 국내 관계기관과의 상호 조화 및 조정을 위한 협력 강화
가나 국가협력전략	2016년	(이행전략)타 공여기관과의 협력	• (PBA 사업 참여)분야별 공여국 회의에 정기적으로 참여하고 관련 지침(aide memoire) 작성 및 공동 모니터링에 관여하는 등 분야별 원조 조화를 추구하고, 향후 공여국들 간 공동 사업(예, PBA Pool Fund) 참가를 추진하는 등 분야별 원조협력 적극 모색
르완다 국가협력전략	2016년	(이행전략)타 공여기관과의 사업 연계	• (KOICA-GIZ TVET분야 협력) “르완다 직업교육 훈련 역량강화사업(‘14-’17/500만불)”을 PBA 시범사업으로 TVET 분야에서 GIZ와 공동추진하고 있으며, TVET 역량강화 펀드(TA Pool Fund) 및 Steering Committee를 통해 공동 관리하고 있음

출처: 국제개발협력위원회 (2015), 국제개발협력위원회 (2016a, 2016b, 2016c, 2016d, 2016e, 2016f) 및 한국국제협력단 (2016)

국가협력전략(Country Partnership Strategy, 이하 CPS)에서도 PBA가 언급되는 경우가 있는데, 보통 아프리카 국가의 CPS에서 PBA의 단계적 도입이 언급되었으며 아시아에서는 방글라데시 CPS에서만 유일하게 PBA가 언급되었으며 중남미 국가의 CPS에서는 전무하였다. 그 외 르완다 CPS에서는 현재 직업교육훈련 분야에서 진행 중인 PBA 사업이 소개되었으며, 가나 CPS에서는 분야별 원조협력 방안 중 하나로 PBA 사업 추진이 언급되었다.

이 외에도 EDCF도 PBA를 도입하고 있는데, PBA 관련 원조비중은 낮으나 2011년 6월 관련규정 개정을 통해 프로그램 방식의 차관제도를 도입하여 향후 PBA 관련 원조비중을 늘려나갈 계획을 보유하고 있다고 한다. KOFIH 또한 2011년 기준 PBA 관련 원조비중이 12.7%였으며, 이는 라오스 모자보건 사업비 16억 원 중 라오스 보건부예의 직접지원 1억 원과 WHO를 통한 간접지원 12억원에 해당된다(전용일 외, 2011).

그러나 국내에서 PBA의 도입 역사가 오래되지 않은 만큼, 현재까지 추진된 KOICA PBA 사업의 효과성에 대한 분석은 시도되지 않은 상황이다. 이에 현시점에서 PBA 사업들에 대한 중간 점검 차원의 연구를 통해 향후 본 사업을 수행함에 있어서 사업의 방향, 전략 등에 대해 검토할 필요가 있다.

이에, 본 연구에서는 국제사회의 지속적인 원조 시스템 개혁의 결과로 발전되어 온 PBA 사업에 관한 국내외 최신 논의동향을 종합적으로 분석하고, 선진 공여국과 공여기관의 PBA 사업에 관련된 관리 방안, 가이드라인 등을 참고하기 위해 덴마크와 EU를 심층 사례 분석 대상기관으로 선정하여 시사점을 도출하고자 한다. 더불어, 현지 조사를 통한 KOICA PBA 사업 사례 분석을 통해 PBA 사업의 효과성 및 장단점을 분석하고, 이러한 분석 결과를 바탕으로 효과성 증대를 위한 KOICA의 PBA 사업 전략 및 관리방안을 도출하는 것을 본 연구의 목적으로 한다.

2. 연구 내용 및 방법

본 연구는 크게 세 가지로 구성되어 있다.

첫째, 제2장 “OECD DAC 공여국의 PBA 논의 동향 및 현황”에서는 국내외 PBA 사업에 관한 정의와 유형별 특성을 분석하고, 특히 PBA 사업에 대한 최신 논의 동향을 국내외로

구분하여 분석한다. 이 중에서도 PBA 사업에 대한 OECD DAC 공여국의 현황을 파악하기 위하여, OECD DAC CRS 통계시스템을 활용하여 공여국의 개발사업의 원조유형을 분석하였다. 제 3장 “주요 공여기관의 PBA 사업 추진체계”에서는 덴마크, EU 등 주요 공여기관을 대상으로 PBA 사업의 기획 단계에서 실행, 평가 단계까지의 관리 방법을 집중적으로 비교 분석한다.

둘째, 제4장 “KOICA PBA 사업 현황”에서는 2012년 이후 추진되어 온 PBA 사업의 현황을 분석하기 위하여, 전략 및 관련 문서를 분석하여, 국내 PBA 사업의 현황과 문제점을 파악한다. 특히, KOICA의 대표적 PBA 사업에 대한 현지 조사를 통해 사업에 관련된 대내외 이해관계자(관련 정부부서, 협력사 등)와의 심층 인터뷰를 실시하여 PBA 사업의 효과성을 질적으로 분석하고, 실제 PBA 사업 수행에 있어 도전과제들을 함께 파악한다.

셋째, 제5장 “KOICA PBA 사업 전략 및 관리방안”에서는 KOICA의 PBA 사업 확대를 위한 향후 전략 및 정책 방안을 제시한다. 특히 KOICA에 맞는 PBA 사업 유형을 파악하고 기관 차원의 전략방안을 도출한다. 또한, KOICA PBA 사업의 효과성 확대를 위한 사업 관리방안을 제시한다.

마지막으로 제6장 “결론 및 제언”에서는 앞서 분석한 연구 내용을 종합하여 KOICA PBA 사업 방향에 대한 결론 및 시사점을 제안한다.

본 연구에서는 1) KOICA 및 타 원조기관들이 발간한 공식 문서와 국내외 관련 기존 문헌 자료를 이용한 문헌조사, 2) OECD DAC CRS 통계시스템을 활용한 통계조사, 3) 독일, 탄자니아, 르완다 현지조사 및 관계자 심층 면담, 4) 국내 관계자에 대한 심층 면담을 주요 연구방법으로 활용한다.

II. OECD DAC 공여국의 PBA 논의 동향 및 현황

1. PBA 정의 및 유형

1.1. PBA 등장배경 및 정의

PBA(Programme-based Approach, 프로그램형 접근법 또는 프로그램 기반 접근법)는 2000년대 중반에 합의된 개념으로, 보다 효과적이고 지속가능한 원조를 시행하기 위해 등장하였다(이현주, 2010).

국제사회는 1980년대를 기점으로 개발의 보편적인 수단이었던 프로젝트 원조에 비해 보다 점진적으로 프로그램을 선호하기 시작하였다(Mold, 2010). PBA는 1990년대 중반부터 유럽 공여국들이 아프리카 국가들을 대상으로 실시한 SWAp(Sector Wide Approaches, 섹터별 접근법)에서 기인하였으며, SWAp은 프로젝트 원조를 뛰어넘어, 분야별로 보다 통합적이고 포괄적인 접근을 위해 등장한 개념이다(이현주, 2010). 그리고 OECD는 1991년 프로그램 원조(Programme Assistance)를 ‘일반적인 개발 목표를 위해 수원국에게 제공되는 모든 기여(contributions)’로 정의하였고, 프로그램 원조의 예시로 특정 사업과 무관한 일반예산 지원, 국제수지 지원 및 상품 원조를 언급하였다(OECD, 1991; Mold, 2009에서 재인용).

2000년을 기준으로 과거 국제개발협력에 대한 성찰과 기존 접근법의 (비)효과성에 대한 논의가 재개되었다. 이 과정에서 과거 개발협력 사업들이 공여국의 엄격한 통제와 정치적 조건부(conditionality)를 토대로 실행되었음이 지적되었고, 이는 의도한 개발 성과를 도출하지 못하거나 수원국에서의 사회·경제·정치적 발전에 대한 제한된 효과로 이어졌다. 더 나아가 개발협력 사업들이 수원국의 정부와 제도의 역량강화를 목적으로 하였음에도 불구하고, 궁극적으로 거래비용을 증가시키고 수원국의 주인의식과 지역 역량 및 민주주의적 통제를 약화시켰다. 또한 1990년대 주로 도입된 SAP(Structural Adjustment Program, 구조조정 정책)의 효과성에 대한 성찰도 진행되었다(Orth et al., 2017).

국제사회는 기존 국제개발협력의 접근법과 사업의 성격 및 효과성에 대한 평가를 토대로 원조효과성을 본격적으로 논의하기 시작하였고, 2005년에는 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 통해 5대 원칙인 ① 수원국의 주인의식(ownership), ② 수원국의 개발 전략에 공여국 원조의 일치(Alignment), ③ 공여국 간 원조조화(Harmonization), ④ 성과

중심적이고 효율적인 자원 활용 및 의사결정(Managing for results), ⑤ 공여국과 수원국 간 상호 책임성 강화(Mutual accountability)를 제시하였다.

초기에는 프로그램 원조에 대한 정의와 분야가 혼용되어 사용되다가 2006년 발표된 OECD 가이드라인 “Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Volume 2”를 통해 PBA에 대한 통일된 정의가 제시되었다(OECD, 2006).

〈표 5〉 OECD DAC의 PBA 정의

PBA는 국가빈곤감소전략, 특정분야별 프로그램, 주제별 프로그램 또는 특정기관의 프로그램을 포함한 현지주도의 개발프로그램에 대한 조율된 지원을 원칙으로 하는 개발협력 참여하는 방법이며 아래의 4가지 원칙을 포함하고 있다.

- 1) 수원국 또는 현지기관의 리더십
- 2) 하나의 포괄적인 프로그램 및 예산틀
- 3) 공여국의 보고, 예산정책, 재정관리 및 조달을 위한 공식적인 공여국 조정 및 조화절차
- 4) 프로그램 설계 및 실행, 재정관리 그리고 감독 및 평가를 위해 수원국 체제의 활용을 향상시키기 위한 노력

출처: 박숙현 (2012)

PBA에서의 프로그램은 공여국의 비슷한 단위 프로젝트를 모은 집합체로서의 “원조 프로그램”이 아니라, 수원국의 자체 “개발 프로그램”을 지칭함으로, PBA는 ‘수원국의 개발 프로그램을 지원하기 위한 공여국들의 원조흐름을 분류하는 접근법(Approach) 혹은 프로세스(Process)’로 해석되어야 한다(이현주, 2010: 정우진 2010에서 재인용).

파리선언의 이행은 새로운 원조 양식(modality)을 필요로 하였고, 그 중 하나로 PBA가 제시되었다. PBA는 원조효과성 제고에도 중요한 역할을 하는데, 특히 ‘원조 효과성에 관한 파리 선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’은 수원국의 주인의식 강화, 원조 일치 및 공여국 간 원조조화를 위한 구현 방안으로 PBA를 제시하였다(이현주, 2010).

〈표 6〉 파리선언의 세부 지표와 달성 목표치

원칙	지표			2010년 목표
수원국의 주인의식 (ownership)	1	실행 가능한 개발전략 마련		수원국의 75%가 A 혹은 B 수준의 개발전략 보유
공여국과 수원국의 일치 (alignment)	2	신뢰가능한 수원국 시스템	a. 공공재정관리 (PFM: Public Financial Management)	수원국 절반이 단계 평가에서 상위 단계로 개선
			b. 조달시스템	수원국 1/3이 4단계 평가에서 상위 단계로 개선
	3	국가예산에 원조금액 반영		수원국 85%가 반영
	4	수원국의 개발전략과 일치하는 공여국의 역량개발 지원		기술협력의 50%
	5	수원국 시스템 사용	a. PFM 시스템	모든 공여국
			b. 조달시스템	모든 공여국
	6	프로젝트 시행기관(PIU) 중복방지		중복 PIU 수 2/3로 감축
	7	원조예측성		계획되었으나 당해 연도에 집행되지 않은 비율 1/2로 감축
	8	언타이드		지속적인 개선 노력
공여국간 조화 (harmonization)	9	공여국간 조정된 원조집행 메커니즘		원조 금액의 2/3을 프로그램 방식으로 제공
	10	공동수행	a. 현지조사	현지조사의 40%를 공동 수행
			b. 수원국 진단 평가	국가 분석 작업의 2/3을 공동수행
성과 중심의 관리 (managing for results)	11	성과 중심 프레임워크		투명하고 측정 가능한 성과평가 프레 임워크를 가지고 있지 않은 국가의 수 1/3로 감축
상호 책임 (mutual accountability)	12	상호책임성을 위한 메커니즘		모든 수원국이 상호평가체제 도입

출처: 정지원, 이주영 (2011: 4)

동시에 OECD DAC는 파리선언의 5대 원칙과 12개 지표의 이행여부와 진전 상황을 검증할 수 있는 시스템을 도입하였는데, PBA는 파리선언의 ‘공여국 간 조화(harmonization)’ 원칙에 부합한다. 또한 PBA는 9번째 지표인 ‘공여국 간 조정된 원조집행 메커니즘’의 지표 달성에 기여하며, OECD는 2010년까지 원조의 2/3 이상을 PBA 방식으로 전환할 것을 목표로 설정하였다(KOICA, 2015b).

아래 <표 7>은 파리선언의 원칙에 대해 프로젝트형 사업과 PBA의 적용 내용을 각각 보여 준다.

<표 7> 원조효과성 원칙에의 프로젝트와 PBA 적용

원칙	프로젝트형 사업	프로그램 기반 접근방식(PBA)
주인의식	프로젝트들은 주로 공급자 중심의 구조를 함	다양한 관계자를 포함하는 수원국 주도의 프로그램에 근간을 둠
공여국 간 조화	공여국 간의 제한적인 협력구도는 높은 사업 이행비용, 중복사업, 우선사업의 부적절한 선정 등의 결과를 초래함	당장 사업이행비용이 감소되지는 않더라도 기본적으로 수원국의 리더십 하에 프로그램 차원에서 공여국 간 협력구도 구축이 가능함
파트너십	프로젝트는 주로 이를 관리하고 성과에 책임을 지는 수행기관 또는 프로젝트 집행 부서에 의해 운영됨	수원국과의 파트너십 강화와 이를 통해 공유된 책임감 구축에 있음
인프라 개발 선정, 시민 사회의 참여	프로젝트 고유의 관리, 통제 매커니즘을 통해 성공적인 업무수행을 추구함. 따라서 수원국의 미비한 인프라를 해결하기보다는 무시하는 경우가 많음	수원국 현지 참여를 근간으로 하는 특성상 인프라, 행정시스템과 참여 등을 통해 사업수행의 성공도와 이에 대한 지역기관의 책임도를 높임
성과에 바탕을 둔 접근	프로젝트의 성과에 초점이 맞추어져 있어서 프로젝트 차원의 개발협력에만 관심을 가짐	프로그램 차원에서의 성과에 초점이 맞춰져 광범위한 개발목표 달성에 기여 가능함

출처: 장형수, 김석진, 김정수 (2011)

이처럼 PBA는 수원국 정부의 주인의식, 공여국 간 조정 및 조화, 그리고 현지 시스템 활용을 필요로 하였기에 파리선언의 이행과도 맞물려 대표적인 새로운 원조 양식으로 더욱 관심을 받게 되었다.

수원국 시스템을 활용하는 개발협력 방식은 파리선언 이후에도 ‘부산 글로벌 파트너십(Busan Partnership for Effective Development Cooperation)’ 등 개발 효과성 제고를 위한 국제합의에서 지속적으로 강조해온 개념이다. PBA는 △ 수원국의 주인의식 향상, △ 수원국 시스템 활용을 통한 수원국 책임성 강화, △ 원조 예측성 제고, △ 거래비용 감소 등을 이유로 OECD DAC 및 EU 등에서 모범적 관행으로 정립되기도 한다(Lawson 2013).

수원국 시스템을 활용한 프로젝트의 경우, 최종적으로 수원국이 중장기적으로 사회, 경제 개발을 위해 다양한 사업을 기획, 추진, 집행할 수 있는 조직적, 제도적, 기술적, 인적 역량의 확보를 지원할 수 있다. 그러나 사업 추진에 앞서 △ 공공부문 개혁 프로그램의 신뢰도, △

수원국 시스템 활용에 대한 수원국의 선호도, △ 부정부패에 관한 인식 정도, △ 수원국과 공여국의 법적인 제약(예, 수원국은 공여국의 재원에 대해 차별적인 법적 조항을 가질 수 있으며, 공여국은 상이한 조직적 제약으로 인해 수원국 시스템 활용을 제한하는 법적 규제를 지닐 수 있음), △ 수원국 시스템에 대한 직원의 역량 개발 등 다양한 요소를 사전에 검토해야 한다.

아래 <표 8>과 같이, 수원국 시스템 활용 시 다양한 종류의 리스크가 발생할 수 있다. 공여국 들은 이에 대한 수탁자 위험 평가를 사전에 실시하여 활용할 시스템의 관련 위험들을 평가하여 식별하고, 식별된 위험에 대한 이해를 바탕으로 사업 전반에 걸친 모니터링 및 위험 완화 작업까지의 전반적인 절차를 진행해야 한다(KOICA, 2016).

<표 8> 수원국 시스템 활용에 수반되는 리스크

리스크		해당되는 상황
1. 개발 리스크 (Developmental risks)		개발 목표가 달성되지 않았을 때
2. 재정(Financial) 혹은 수탁(Fiduciary) 리스크		원조자금이 원래 의도대로 사용되지 않았을 때
		원조자금이 명확히 회계처리 되지 않았을 때
		원조자금이 투입된 재원에 해당하는 가치를 창출해 내지 못했을 때
3. 비 재정적 (Non-financial) 리스크	3.1. 거시경제적 리스크	개발 목표와 공공 재정관리 기준이 거시경제적 요인으로 인해 부정적인 영향을 받을 때
	3.2. 거버넌스 리스크	개발 목표와 공공 재정관리 기준이 거버넌스 요인으로 인해 부정적인 영향을 받을 때
	3.3. 파트너십 리스크	파트너십이 정부의 조치로 인해 위협을 받을 때
4. 조달(Procurement) 리스크		원조의 명확하고 효과적인 사용이 조달 기준에 의해 위협 받을 때
5. 평판(Reputational) 리스크		공여국의 명성이 1) 거버넌스 이슈, 2)부실하거나 오용된 펀드 사용으로 위협받을 때

출처: Cant et al. 2008:19 (이인혜, 2010)에서 재인용

PBA는 수원국의 현지기관 리더십 등을 주요 원칙으로 삼는다. 따라서 PBA는 전반적으로 △ 규모의 경제, △ 거래비용 절감, △ 수원국 지원체계 활용, △ 수원국의 역량강화 기회 제공과 같은 장점을 갖는다. 반면, △ 성과 측정의 어려움 △ 공여국 간 조정비용 증가 등과 같은 단점이 발생한다. 아래 <표 9>는 이러한 PBA의 전반적인 장·단점을 보여준다.

〈표 9〉 (모든 형태의) PBA의 장점과 단점

구분	장점	단점
내용	규모의 경제 거래비용 절감 수원국 지원체계 활용 수원국의 역량강화 기회	부패의 위험 공여국간 조정비용 증가 수원국 평가역량 한계 성과 측정이 어려움 수원국 재정의존도 증가

출처: 박숙현 (2012)

1.2. PBA 유형

OECD DAC는 PBA의 유형을 명확히 정의하지는 않았으나, 다수의 공여기관과 연구논문은 PBA의 사업 유형을 예산지원, 공동지원 및 PBA형 프로젝트와 기술협력으로 구분한다. 아래 <표 10>은 현재 가장 대표적으로 거론되는 PBA 유형을 보여준다.

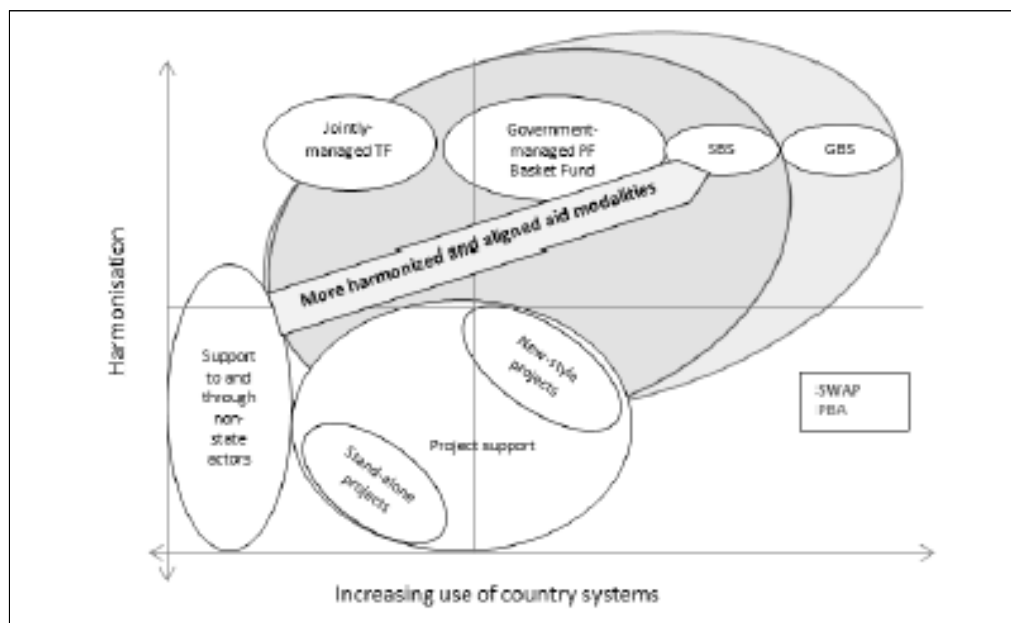
〈표 10〉 PBA 지원 유형

구분	주요내용		
예산지원 (Budget Support)	일반예산지원 (General Budget Support, GBS)	- 수원국의 전반적인 국가 전략 및 예산 우선순위에 초점 - 공여국과 수원국 정부 간에 정책 대화를 통해 전반적인 정책 및 예산 우선순위에 주로 초점을 두어 수원국에 지원	수원국 정부의 국고로 재원을 이전하여 수원국의 예산을 지원하는 방법으로서 이전된 예산은 수원국의 예산집행 절차에 따라 관리
	섹터예산지원 (Sectoral Budget Support)	보건의료, 교육 등 특정 분야 등 국가전략의 하부 분야에 한정되어 실시	
공동지원 (Pooled Arrangement)	공동 재정 지원 (Basket Funding)	다수의 공여국이 PBA나 SWAp에 대해 지원할 때, 공여국간 조정을 통해 공동의 틀과 체계를 통해 재원을 제공하는 방식	
	공동 기술협력 (Pooled Technical Assistance)	공동 재정 지원과 유사한 개념이나, 주로 Platform 형식으로 조율되고 일원화되어 제공	
프로젝트 및 기술협력		기존에 단독형(Stand-alone) 방식으로 추진되었던 것이 아니라, 그 정책과 목표가 수원국의 특정 PBA 혹은 SWAp에 부합하는 방향으로 통합(Integrated) 되는 것	

출처: 박인혜 (2015)

PBA에 해당되는 프로젝트, 기술협력, 예산지원, 공동지원 등은 PBA를 구성하는 것이 아닌, 지원양식(Modality)으로 간주해야 하며, 지원양식은 하나이거나 혹은 프로그램 형태로 다수의 양식으로 이루어지는 경우도 있다(이현주 2010, 정우진 2010에서 재인용). 구체적으로 개발 협력사업을 수원국 정부와 공동으로 기획, 이행하고 사업비를 수원국의 정부 예산에 편입시켜 수원국의 정부재정관리 시스템 하에 운영하도록 하는 방식이다. 서로 다른 원조 양식들이 상호 보완할 수 있기에 동시에 여러 원조양식을 운영하는 것이 가능하다(De Maesschalck, 2014).

〈그림 1〉 원조 유형 및 접근법 관계도



출처: De Maesschalck et al (2014)

〈그림 1〉은 PBA의 유형별 특징 및 관계를 보여준다. 먼저, PBA는 SWAp의 상위 개념으로, 두 가지는 모두 원조의 접근법(Approach)에 대한 개념이다. SWAp은 PBA에 앞서 1990년대 초반부터 등장한 개념으로, PBA가 특정 섹터(분야)에서 실시되는 것을 의미한다. 즉, PBA가 범국가적인 포괄적인 개발전략을 바탕으로 한다면 SWAp은 특정 분야의 개발전략을 기초로 한다. 동시에 SWAp은 PBA가 지닌 개념상의 특징을 모두 내포하고 있으며, DAC는 SWAp 구성 요소로 △수원국 주도의 명확한 섹터 정책과 전략 △섹터 전략을 반영한 섹터별 중기지출안 △섹터를 지원하는 자원을 프로그래밍 할 수 있도록 하는 구조적인 합의 △진전 상황을 측정하고 투명성을 강화하는 성과 모니터링 시스템 △모든 주요 관계자를 참여시키는 광범

위한 협의 매커니즘 △섹터 레벨에서 원조조정과 대화를 위해 형식화된, 수원국 주도의 프로세스 및 △보고, 예산 기획, 재정관리 및 조달에 관해 조화를 추구하는 시스템을 구축하기 위해 동화된 프로세스를 제시하였다(OECD, 2006; 이현주, 2010에서 재인용).

이에 예산지원 중 일반예산지원은 PBA에만 해당되며 SWAp에는 해당되지 않는다. 또한 섹터예산지원과 공동재정지원은 PBA와 SWAp에 모두 해당된다. 단, PBA형 프로젝트는 PBA 및 SWAp에 일부 또는 전적으로 해당된다. 파리선언 중 공여국의 원조조화와 수원국 시스템에의 일치성은 일반예산지원, 섹터예산지원 및 공동재정지원 순으로 높이 반영되어 있다. 특히 일치성은 수원국의 개발계획과 우선순위를 전적으로 지원하고 수원국의 지역 시스템을 활용하고 이에 대한 투자를 제공함으로써 지역 시스템을 강화한다(SIDA, 2008).

〈표 11〉 PBA 유형과 파리선언 내용의 연계성

유형	수원국 시스템 활용	정책 일치성	절차 일치성	원조조화	주인의식
국내재원	전 8가지 유형	자동	자동	자동	자동
일반예산 지원	전 8가지 유형, 추가 보호수단 포함 가능	자동	자동	자동	강함
섹터예산 지원	주로 8가지 유형, 추가 보호수단 포함 가능	합의된 섹터 계획에의 정책 일치	자동	자동	강함. 단, 섹터계획 및 예산 지정도(earmark)의 정도에 따라 상이
정부관리 공동재정 지원	유형을 전혀 포함 하지 않거나 일부 혹은 전부 포함할 수 있음, 추가 보호수단 포함 가능	합의된 섹터 계획에의 정책 일치	가능, 특히 프로젝트 집행 기관(PIU)이 정부에 내재되어있을 경우	자동	중도, 단 섹터계획 및 예산 지정도(earmark)의 정도에 따라 상이
공동관리 신탁기금	주로 병렬체계 활용	합의된 섹터 계획에의 정책 일치할 수 있음	가능, 특히 프로젝트 집행기관(PIU)이 정부에 내재되어있을 경우	자동	의사결정과정에서의 부처 참여도에 따라 상이
프로젝트 지원	주로 병렬체계 활용	전체 혹은 섹터계획에 일치되어야 함	자동은 아니나 가능함	자동은 아니며 조율을 요함	의사결정과정에서의 부처 참여도에 따라 상이

주: 수원국 시스템 활용은 1) 발전계획 2) 예산 3) 국회 4) 재무부(국채) 5) 조달 6) 회계 7) 감사 8) 보고 총 8가지 세부유형으로 나뉨. PIU는 Project/Program Implementation Unit을 의미함.

출처: De Maesschalck et al (2014)

<표 11>은 PBA의 유형과 파리선언의 주요원칙 간의 관계를 보여준다. 특히 PBA 유형과 파리선언 중 수원국의 주인의식, 정책 및 절차 일치성, 원조조화 및 일치성 내 수원국 시스템 활용 간의 연관성을 나타낸다. 수원국 시스템의 경우, 발전계획, 예산, 국회, 재무부(국채), 조달, 회계, 감사, 보고 등 총 8가지 세부유형으로 나뉜다.

일반예산지원의 경우, 수원국 시스템의 8가지 세부유형을 모두 활용해야 하며 필요시 추가 보호장치를 도입할 수 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 수원국의 정책과 절차 일관성을 기초로 하며, 원조조화도 자동적으로 이루어진다. 더 나아가 수원국의 주인의식이 가장 강하게 보장된다. 섹터예산지원은 일반예산지원과 달리 수원국 시스템의 세부유형을 모두 활용할 수 있으나 필수요소는 아니며, 섹터 발전계획에 정책과 절차를 일치하게 된다. 수원국의 주인의식은 공동재정지원이나 신탁기금에 비해 강한 편이나 섹터 발전계획에 대한 수원국의 주인의식과 예산의 지정도(Earmarking)에 따라 달라질 수 있다. 정부가 관리하는 공동재정지원은 섹터예산지원과 신탁기금의 중간에 위치한다고 볼 수 있다. 공동재정지원은 예산지원에 비해 사업에 따라 수원국 시스템 활용도가 매우 상이하며, 절차 일치성도 수원국 정부 내 프로젝트 집행기관(Project/Program Implementation Unit, PIU)이 내재되어있을 경우에 가능성이 높아진다. 또한 현지 사정에 따라 원조양식을 조정할 수 있다(De Maesschalck et al, 2014).

1.2.1. 예산지원

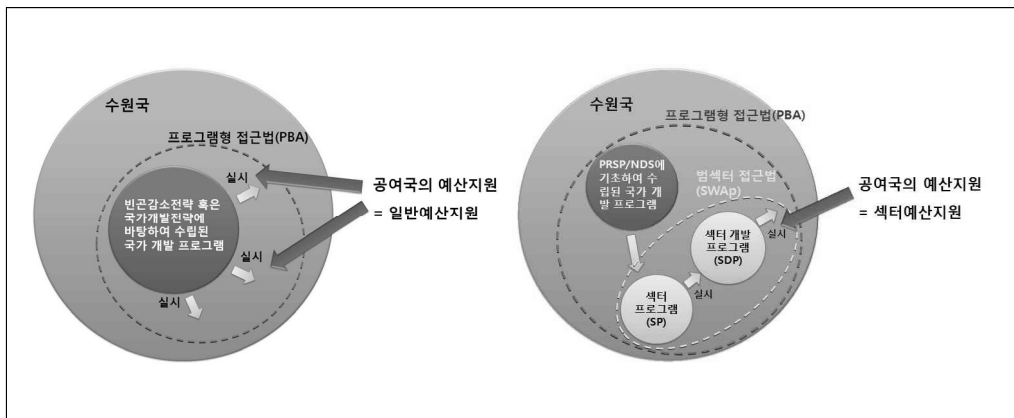
각 PBA 유형을 보다 세부적으로 살펴볼 경우, PBA 유형 중 예산지원은 수원국 정부가 개발한 개발정책, 주로 수원국의 빈곤감소를 위한 전략적 계획(Poverty Reduction Strategy Paper)을 효과적으로 지원해주기 위해 고안된 원조양식이다. 예산지원은 특히 2000년대 후반에 들어 파리선언의 원조효과성 원칙 이행을 위한 원조 지원양식 중 하나로 인기를 얻었다. 예산지원은 주로 재정지원과 비재정지원으로 구성되는데, 재정지원은 공여국에서 수원국의 국고로 재원을 이전하여 수원국의 재정관리 시스템을 이용하여 지원하는 방법이다. 이 방법은 수원국의 금융관리, 책무성, 조달시스템을 활용해 개발을 위한 자금을 직접 투입시킨다(KOICA, 2015a).

비재정지원의 경우 조건부(Conditionality), 정책대화 및 기술협력과 역량강화(Technical Assistance and Capacity Building, TA/CD)로 구성된다. 예산지원에서의 조건부는 기초원리(Underlying Principles)와 성과 평가 프레임워크(Performance Assessment Framework)로 구성되는데, 기초원리는 일반예산지원을 위한 조건부의 근간이 된다. 성과 평가 프레임워크는

주로 공여국과 수원국 정부 간 협의를 통해 만들어지는데, 여기에는 정부의 성과를 모니터링할 수 있는 성과지표들이 포함된다. 그리고 공여국의 예산지원 할부금 지불은 동 프레임워크에 명시된 성과 이행 여부와도 직결되어 있다. 공여국과 수원국 간 정책대화 중 실무진 단위의 대화는 주로 성과 평가 프레임워크에 명시된 지표에 대한 수원국 정부의 달성 여부를 논의하기 위해 이루어지며 전략 논의는 고위급 대화에서 진행된다. 마지막 요소인 기술협력과 역량 강화는 재정적 지원의 효과적이고 효율적 활용을 위한 수원국 정부와 기관의 역량강화를 위해 지원된다. 그리고 이러한 재정지원과 비재정지원은 상호작용을 통해 궁극적으로 수원국의 빈곤해소에 긍정적으로 기여하고자 한다(Orth et al., 2017).

예산지원은 주로 수원국의 전반적인 정책 및 예산 우선순위에 초점을 두는 일반예산지원과, 보건의료, 교육과 같은 특정 분야에 초점을 맞추는 섹터예산지원으로 나뉘며, 특히 섹터예산 지원은 일반예산지원에 비해 위험이 적으며 지원 예산의 사용 추적 등이 보다 용이하다는 장점이 있다(KOICA, 2015a). 일반예산지원은 주로 수원국 정부의 지출(Spending)을 지원하기 위한 배정되지 않은 예산(Non-earmarked Budget)을 의미한다면, 섹터예산지원은 교육, 보건 등 특정 분야에서 활용할 수 있도록 지정(Earmarked)되어 있다. 아래 그림과 표는 각각 일반예산지원과 섹터예산지원의 차이점을 보여준다. 섹터예산지원은 아래 언급되는 공동 재정지원과 달리 수원국 정부의 국고를 통해 지원되며 수원국 정부의 예산집행체계를 사용한다(ODI, 2010).

〈그림 2〉 일반예산지원과 섹터예산지원 방식



출처: 한국국제협력단 (2015)

〈표 12〉 일반예산지원과 섹터예산지원 비교

구분	일반예산지원	섹터예산지원
정책적, 전략적 근거	빈곤감소전략 혹은 국가개발전략	분야 정책 및 전략
지원대상 프로그램	국가개발 프로그램	분야 개발 프로그램
목표	빈곤감소 또는 국가 발전 등 거시적이고 포괄적인 개발 목표	특정 분야에 제한되는 목표
예산 우선순위	범 국가 차원의 우선순위	분야별 혹은 하위분야별 우선순위
예산틀	범 국가 차원에서의 중기예산 프레임워크 및 연간 예산안	분야 중기 예산안(Framework) 및 연간 예산안
수원국-공여국 간 정책대화의 범위	국가 개발 전반	지정된 분야 혹은 하위 분야에 한정
조건부	정책: 빈곤감소, 국가개발에 대한 범국가적인 정책 수립 및 실시 여부 개혁: 공공 부문 전반	정책: 특정 분야 발전을 목표로 하는 정책의 수립 및 실시 여부 개혁: 섹터에 관련되는 분야
성과 모니터링 지표	빈곤감소전략 및 국가 개발전략을 바탕으로 수립	분야 전략 및 프로그램을 바탕으로 수립

출처: 한국국제협력단 (2015)

일반 및 섹터 예산지원은 개혁과 개발 성과(Results 또는 Performance)와도 직접적으로 연관되어 있다. 이는 성과에 대한 정보와 통계자료를 수집하고, 진전상황을 모니터링하며 효과(Impact)를 평가하기 위한 효과적인 국가 시스템을 개발하거나 기존에 존재함을 의미한다. 또한 예산지원 사업을 진행하면서 필요시 공여국의 지원과 수원국의 주도 하에 성과 모니터링 체계를 더욱 개선시키기도 한다. 더 나아가 성과 모니터링 체계의 신뢰성을 높이기 위해서는 지표 선정, 현실적 세부목표, 제도적 기반 및 필수 자원 등이 중요하며, 이 체계를 통해 수원국의 예산편성 과정에서의 다양한 이해관계자들의 참여를 도모하고, 수원국과 공여국 간 정책대화를 조성하며 사회에 개발 성과에 대한 적절하고 신뢰가능하며 적시의 정보가 제공되어야 한다 (EC, 2017a).

최근에는 SDGs의 등장과 함께 새로운 개발 채원과 양식에 대한 논의가 대두되었으며 특히 성과에 기반을 둔 지원양식에 대한 관심이 증대되었다. 이는 주로 성과에 기반한 원조 (Results-based Aid)로 일컬어지는데, 이는 공여국과 수원국이 상호 합의한 측정가능한 산출물 (Output) 또는 결과(Outcome)를 달성하였을 때 재정지원이 제공됨을 의미한다. 이러한 성과 기반원조를 통해 수원국이 목표로 하는 산출물과 결과를 달성하도록 인센티브를 제공하고 동시에 수탁 리스크를 감소하는 효과를 낳는다. 성과기반원조의 양식은 상이한데, 사전에

합의된 성과 달성에 모든 재정지원을 연계하는 경우가 있는 반면, 성과 지향 요소만을 포함하는 경우도 있다(Orth et al., 2017).

일반예산지원 제공 시 매우 일반적인 조건만을 토대로 하는 공여국이 있는 반면, 위와 같은 성과기반원조와 유사하게 서로 다른 부분(Tranche)을 토대로 재원을 따로 제공한다. 예를 들어, 유럽연합은 일반예산지원의 50%를 매우 기본적인 조건만을 토대로 하는 기초 부분(Base Tranche)으로 제공한다. 여기서 기본적인 조건으로는 안정적인 거시경제 조건, 공공 재무관리 개선, 국가발전전략 수립 및 존재 등을 의미한다. 반면 나머지 50%에 해당하는 변수부분(Variable Tranche)은 사전에 선정된 정책적 조치의 이행 여부, 즉 성과에 따라 제공된다. 스웨덴, 영국, 유럽연합, 독일, 덴마크는 모두 이러한 변수부분을 활용한다(KEPA Tanzania, 2012). 캐나다 또한 현재 예산지원의 60%를 기초 부분으로 제공하고 40%를 변수(또는 성과)부분으로 할당한다¹⁾.

예산지원의 경우, 기존 프로젝트 원조에 비해 △ 낮은 거래비용, △ 수원국의 거버넌스 및 제도 개혁을 위한 정책 수단(Policy Lever)으로써의 역할, △ 예측 가능한 예산편성 등의 장점이 있다(Mold, 2009). 예산지원은 수원국의 재무부(국채)의 일부로 흡수되고 별도의 관리, 인력, 기획, 예산, 회계 및 보고 절차를 요구하지 않기에 거래비용이 절감된다. 또한 예산지원은 성과를 기반으로 한다. 다른 원조양식이 지출 가능한 내용을 지원한다면, 예산지원은 도출된 성과에 따라 지원된다. 정책 이행에 대한 전반적 진척이 만족스러워야 하며, 거시경제, 공공 재정 및 예산 투명성에 대한 적격성 기준이 충족되어야만 한다. 또한 변수부분(variable tranche)은 구체적인 성과 지표와 연계되어 있다. 더 나아가 수원국의 주인의식을 기반으로 한 수원국 정책 및 체계와의 일관성은 보다 지속가능한 성과를 도출한다. 이는 예산지원이 수원국의 정책결정, 계획, 예산 및 이행 체계에 필수적인 개혁 및 활동들을 지원하기 때문이다. 동시에 수원국이 목표 성과를 달성하기 위한 방법을 결정할 수 있는 제도적 여지(policy space)를 남긴다.

특정 공여국(예: EU, 3장 참고)의 경우, 예산지원 제공시 정책 개혁 및 제도적 개선 지원 내용을 포함하여 수원국 정책 환경의 개혁과 개선을 도모한다. 또한 안정적인 거시경제와 재무관리를 갖춘 수원국에 대한 예산지원은 해당 국가의 지속가능한 발전과 경제성장을 추진 하는데 긍정적으로 기여할 수 있다. 예산지원은 수원국의 책무성 강화와 부정부패 관리에도

1) 2018년 10월 10일 캐나다 Global Affairs 관계자 면담

효과적이다. 책무성 강화는 투명성을 전제로 하는데, 특히 자체 최고 감사기구와 국회와 같은 감독 기관에 중점을 둔다. 예산지원을 통해 지원된 자금은 수원국 정부의 국가 예산에 통합되고 고로 외부 감사 및 국회의 통제(관리)의 대상이 되기 때문이다. EU의 경우 예산지원 적격성 기준에 공공재정관리, 예산 투명성 및 관리 개선을 포함시키기도 하였다. 또한 책무성 강화를 위해 정부 정책 수립 및 모니터링에 시민사회의 참여가 보장되어야 한다(EC, 2017a). 마지막으로 예산지원에 대한 평가 결과는 예산지원이 경제성장, 공공재정관리 개선 및 공공 서비스 공급 확대 등과 같이 상당한 개발 성과를 도출했음을 보여준다(EC, 2017a).

특히 일반예산지원의 경우 그 외에도 △ 공여국 간 조화 및 조정 개선, △ 수원국의 체계 및 정책과의 일치, △ 공공지출의 분배 효율성 강화, △ 행정 효율성 증대, △ 국내 책무성 강화 등이 있다(Mold, 2009). 영국의 탄자니아에 대한 일반예산지원 효과성 분석 보고서에 의하면, 일반예산지원은 평가 대상 기간 내 탄자니아의 총 공공지출의 약 18%-20%까지 기여하였으며, 이를 통해 교육, 보건, 물과 위생, 기반시설(도로) 및 농업에서의 서비스 제공을 급격히 확대할 수 있었다. 또한 거래비용도 관리 가능한 정도로 유지되었으며 지출도 예측가능하였다(Thornton et al., 2010).

반면, 예산지원은 전반적인 수원국의 시스템이 적정수준에 도달했을 때만 지원할 수 있다. 또한 수원국이 체계적이고 유효한 공공 재정관리 시스템을 갖추지 못한 경우 공여국의 당초 목적과는 다른 방향으로 예산이 유용되거나, 비효율적인 시스템으로 인해 목표 달성이 불가능하는 등 리스크가 높으므로, 적정 수준의 책임성과 시스템 역량을 갖춘 수원국을 선정하고 제반 리스크를 관리해야 한다. 더 나아가 예산지원은 공여국의 일반적인 지원에 따른 국내 책무성에 대한 악영향과 국내 재원 동원에 대한 인센티브를 감소시킬 수 있다고 우려하였다(Orth et al., 2017). 최근 발간된 예산지원의 효과성 분석결과에 의하면, 예산지원은 교육과 보건과 같은 사회 공공부문 지출의 증가로 이어지며 수원국의 공공부문 재무관리의 품질 향상에 긍정적으로 기여하였다. 또한 재무부와 통계청과 같이 공급측(Supply-side)의 국내 책무성을 강화하였고 수원국의 거시경제 안정의 강화에 긍정적으로 작용하였다. 더 나아가 공공서비스에의 접근성을 개선시켰다. 단, 국회 혹은 시민사회와 같은 수요측(Demand-side)의 국내 책무성 강화에 대한 장기적인 효과를 입증하기 어려웠으며 공공서비스 품질에 대한 효과성 또한 증거가 어려웠다(Orth and Schmitt, 2018).

영국 DFID의 경우, 예산지원에 대해 △ 공공 재정시스템에 대한 전체적인 진단 및 이와 관계되는 리스크 진단 시행, △ 정부가 이러한 시스템의 기준을 개선시킬 수 있을 만큼 신뢰성

있는 개혁 정책이나 프로그램을 추진 중인지, △ 예산지원에 따른 수탁 리스크의 위험성이 예산지원에 의한 잠재적인 개발 성과에 의해 상쇄 될 수 있는 지, △ 이러한 진단이 원조 제공 여부를 결정하는 프로세스의 한 부분으로 명시되어 있는 지 등을 확인하도록 명시한다 (DFID, 2004).

1.2.2. 공동지원

공동지원은 다수의 공여국 간 조정을 통해 공동의 틀과 체계를 수립하여 재원 또는 기술을 제공하는 방식으로, 일반적으로 공동재정지원(Basket Funding 또는 Pool(ed) Funding)과 공동기술지원(Pooled Technical Assistance)으로 나뉜다. 공동재정지원은 공여국의 재원이 하나의 바구니(Basket)에 담겨 제공되는 것을 의미한다. 공동재정지원의 경우 Pooled Fund는 다 공여국 또는 수원국이 공동으로 관리하며 특정 목적과 지출 방식을 활용할 수 있다. Basket Fund는 공여국 간 공통의 프로젝트 문서, 자금 계약서 및 보고·감사 절차를 활용한다 (OECD, 2018a). 공동기술지원은 공여국 간의 조정을 통해 플랫폼 형식으로 조율되어 기술 협력을 제공하는 것을 의미하며, 이러한 공동지원은 수원국 재정관리 시스템의 취약성과 부정 부패의 위험에도 불구하고 개발재원의 효과적인 집행을 가능케 한다는 장점이 있다(KOICA, 2015a). 공동지원은 예산지원에 비해 공여국 간 조화를 도모하고 자원을 모으며 자금의 흐름을 확보하고 성과를 도출하는데 보다 현실적이며 성공적일 수 있다. 더 나아가 공동재정지원은 공여국 간 조화로운 접근법을 도입함과 동시에 일치성 확보를 가능케 함으로써 공여국들이 파리선언을 준수할 수 있게 하며, 취약국과 같이 정부의 역량이 약화된 상황에서 고도의 분절화와 서로 다른 공여국 체계들을 병행해야 하는 악순환을 방지할 수 있다(De Maesschalck, 2014).

공동 기술협력 및 재정지원의 경우, 공여국 간 공동지원에 관한 규정을 확립하고 재정관리 및 집행, 조달, 보고, 평가, 감사 등 사업 체계 전반에 관한 공동의 원칙을 수립 및 적용한다. 이를 통해 공여국 간 원조 일치를 통해 원조 효과성을 높일 수 있다. 또한 공여국 간 조화와 분업, 공동 조사 등을 통해 개별 공여기관의 사업 관리 부담을 낮추고, 공동지원과정에서 선진 원조 기술 및 방법론을 학습할 수 있다. 그러나 의사결정을 위한 이해관계자가 다수라는 측면에서 합의에 도달하는 데 시간이 오래 걸린다는 제약이 따른다.

특히 공동 재정지원의 경우, 수원국 시스템 활용과 마찬가지로 리스크 완화를 위해 △ 재정 관련 법적 프로세스(예산자료와 회계문서 공개 및 의회 승인 절차), △ 국제적 기준에 부합하는

조달 규정, △ 독립적인 국가감사기관 혹은 유사한 기능을 가진 조사기관의 존재여부, △ 공공 재정관리의 질 및 역량에 대한 전문적인 평가 등을 진행해야 한다(DANIDA, 2009).

한국 또한 다른 선진공여국과 마찬가지로 수원국의 역량과 자립성 강화와 원조효과성 제고 및 원조사업의 지속성을 개선시키기 위하여 PBA 사업을 적극적으로 수행하고 관련 경험을 축적할 필요가 있다. 실제 한국은 2012년 동료검토에서 원조효과성 제고를 위해 PBA와 같은 새로운 원조방식을 지원할 수 있는 역량 강화와 PBA 개선을 권고 받았으며 2018년 동료검토에서는 해당 내용들이 부분적으로 이행된 것으로 평가되었다.

OECD를 비롯한 DAC 회원국의 경우, 원조 사업별로 PBA 세부유형을 선택하는 기준을 구체적으로 명시한 곳은 없었으나, 스웨덴은 특정 사업에 대한 PBA 유형별 장단점을 분석할 수 있는 틀을 아래와 같이 제시하였다. 각 공여국(기관)은 <표 13>을 활용하여 추진하고자 하는 PBA 사업의 장단점을 분석할 수 있다. 동 표는 예산지원 및 공동지원과 같이 PBA 유형과 무관하게 활용 가능하다.

〈표 13〉 PBA 유형별 장단점 분석 평가틀

분석내용	특정 PBA 유형의 장점(+)	특정 PBA 유형의 단점(-)
성과와 성과의 지속가능성		
제도역량 및 체계에 미치는 효과		
책무성을 비롯한 거버넌스에 미치는 효과		
수탁 리스크		
정치적 리스크		

출처: SIDA (2008)

2. PBA 최신 논의 동향

2.1. PBA 원칙 이행 현황

OECD DAC는 파리선언에서 아크라 행동강령과 부산선언까지 PBA의 내용을 직간접적으로 반영하였으며, 부산총회 이후에는 부산글로벌파트너십(GPEDC)을 통해 정기적으로 국제사회의 PBA 이행여부를 모니터링 하고 있다.

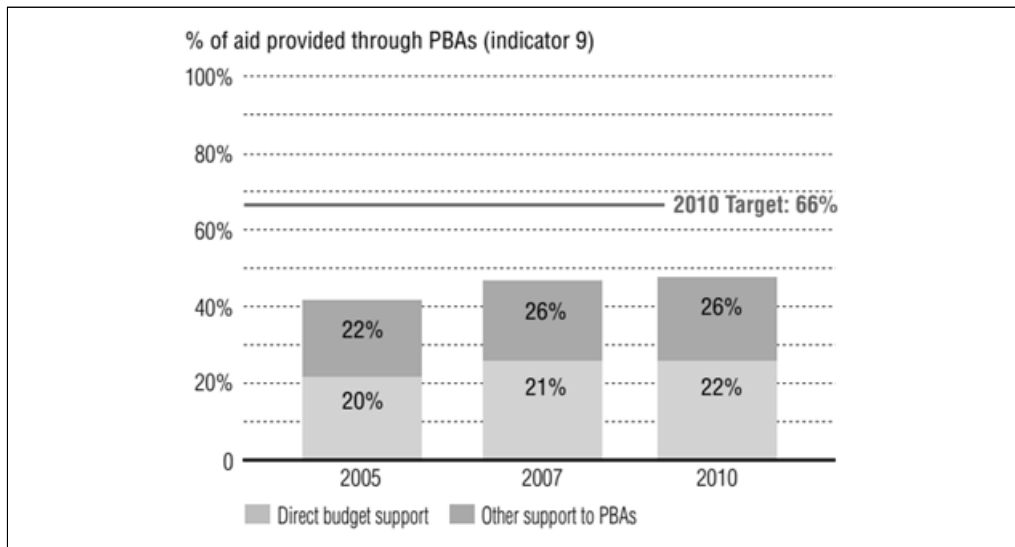
파리선언에서는 제32조에서 “PBA 확대가 공여국 간 원조조율을 통한 공동지원에 기여한다”고 직접적으로 명시하고, 원조효과성 목표 달성의 주요 수단으로 PBA를 도입할 것을 약속하였다.

특히 PBA 증가는 앞서 언급한 바와 같이 파리선언의 ‘공여국 간 조화’ 원칙에 부합되며 9번째 지표 ‘공여국 간 조정된 원조집행 메커니즘’의 달성에 기여한다.

그러나 2011년 OECD의 모니터링 결과에 따르면, 지표 9의 목표는 달성되지 않은 것으로 확인된다. <그림 3>에 따르면, 2010년 기준 PBA를 통해 지원된 원조는 목표치인 66%보다 적은 48%에 그쳤다. 특히 2005년과 2007년 사이에는 PBA에 상당한 진전이 있었으나 그 이후에는 차이가 거의 없는 것으로 확인되었다. 이 중 직접적인 예산지원이 전체 PBA 원조의 절반을 차지하였는데, 이 비율은 2005년 이후 거의 동일 수준에 머물렀다(OECD, 2011).

한국의 경우, 파리선언 이행현황에 대한 2005년과 2007년 조사에서 지표 9에 대해서는 모두 0%를 기록하였고, 2010년 조사에서는 지표 9의 이행결과가 29%인 것으로 확인되었다. 이는 같은 해 DAC 회원국 평균인 45%보다 훨씬 낮은 수치이다(정지원 외, 2011).

〈그림 3〉 PBA에 대한 파리선언 이행결과



출처: OECD (2011)

2008년 아크라 행동계획(AAA)에서는 PBA 내용을 파리선언처럼 단일 목표로 제시하지는 않았으나, 수원국 주인의식 강화의 하위 사항인 ‘e) 공여국은 PBA를 66%까지 확대하기로 한 파리선언 이행에 대한 의지를 재확인할 것’을 통해 PBA 확대를 위한 지속적인 노력을 다짐하였다. 또한 PBA는 국가 차원의 정책대화 확대, 수원국 주도권 및 관리역량 강화, 원조 분산화 완화 등 아크라 행동계획의 내용과 직간접적인 관계를 갖는다(KOICA, 2015b).

2011년 부산총회를 통해 공식적으로 출범한 부산글로벌파트너십(GPEDC)에서는 PBA를 목적이나 지표로 직접적으로 명시하지 않았다. 이는 부산총회 이후 지표개발 논의그룹에서 지표를 축소하였기 때문인데, 이 중 PBA 항목의 제외 이유로는 △ PBA 방식 중 하나인 예산지원의 효과성에 대한 의문, △ PBA 이행이 어려운 공여국의 원조 환경, △ PBA 이행을 위한 시스템이 취약한 수원국에 대한 고려, △ 기 지표와의 중복성 등이 언급되었다(KOICA, 2015b).

GPEDC는 최종적으로 총 10개의 지표를 발표하였는데, PBA는 지표 1과 지표 9에 간접적으로 반영되어 있다. 그리고 GPEDC는 2014년부터 2년 단위로 10개 지표에 대한 국제사회의 이행 여부 및 진행상황을 점검하였다. 현재 2014년과 2016년 두 차례 모니터링 보고서가 발간되었으며, 2018년 하반기에 제3차 모니터링 절차가 진행될 예정이다.

지표 1 ‘수원국 우선사항을 충족하는 성과중심의 협력’은 수원국의 국가개발전략과 목표에 기반을 둔 수원국의 접근법, 국가 통계 및 데이터 시스템 이용 등의 세부지표를 포함한다. 아래 표는 2015년 지표 1의 이행상황을 보여준다. 지표 1은 수원국 성과 프레임워크를 사용하는 공여국의 비율을 평가한 항목인데, 4개의 세부지표 중에서도 특히 수원국 중심의 성과 프레임워크를 활용한 개발 사업의 목표 설정 비율이 85%로 가장 높음을 알 수 있다. 그러나 수원국 정부와 함께 최종 평가를 시행하는 사업의 비율은 48%로 절반에 미치지 못함을 보여 준다.

지표 9 ‘효과적인 체제: 수원국 공공재정(PFM) 시스템 및 공공조달 시스템의 강화와 활용’은 PBA의 4번째 요건인 수원국 시스템 활용과 직접적으로 연관이 있다고 볼 수 있다(KOICA, 2015b). 전반적으로 수원국 시스템 활용은 2010년 대비 6% 정도 증가하였으며, 특히 비DAC 회원국들의 수원국 시스템 활용도가 4%에서 40%로 증가하였다(GPEDC, 2016).

〈표 14〉 부산글로벌파트너십 내 PBA 이행 현황 (2015년 기준)

원칙	번호	지표내용	목표	2015	2010
주인의식	9a	국가 시스템 강화	50%	18%	-
	9b	개발 파트너의 수원국 시스템 활용	절반이상의 개발도상국이 PFM/CPIA 측정에서 1단위 이상 상승	51%	45%
성과중심	1a	새로운 개발 사업의 사업목표를 국별 성과 프레임워크에서 도출	모든 개발협력 제공자의 국별 성과프레임워크 사용	85%	
		국별 성과프레임워크에서 성과지표 도출		62%	
		수원국 정부 출처 자료 및 모니터링 시스템을 활용하여 모니터링한 성과지표		52%	
		수원국 정부의 참여를 토대로 최종 평가를 계획하는 신규 사업의 비율		48%	
	1b	국별 성과프레임워크 구축	모든 수원국은 성과프레임워크 구축	99%	

출처: GPEDC (2016) 및 박수영 (2018) 토대로 저자 작성

2.2. 국외 논의 동향

파리선언 이후, OECD DAC는 파리선언 중 PBA 이행의 모니터링에 대해 주도적인 역할을 맡고 있다. 국제사회는 2005년 파리선언을 통해 원조효과성 증대를 위한 PBA의 중요성과 국제사회의 다짐(commitment)을 확인하였으며, OECD는 2006년 OECD 가이드라인 ‘Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery (Volume 2)’ 발행을 통해 PBA 개념과 주요 원칙을 정리하였다. 그러나 PBA의 세부 유형에 대해서는 여전히 합의된 정의가 없는데, 이 과정에서 OECD DAC의 정책 및 학술 문서는 공여국의 정책과 전략 수립에 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다.

이러한 맥락에서, OECD DAC 내 PBA에 대한 정책적, 학술적 논의는 미미하다 볼 수 있다. 2000년부터 2018년까지 OECD 발간문서를 조사하였을 때, PBA 및 PBA 세부유형(일반 또는 섹터 예산지원, 공동지원, 공동재정지원, 공동기술협력)에 대한 발간물은 총 4건으로 확인되었다. 이 중 정책적 시사점을 제공하는 가이드라인은 1건(OECD, 2006)이었으며, PBA 중 예산분석에 대한 연구논문이 2건(Mold 2009; Venning, 2009), 사례분석을 통한 PBA 효과성 검토 논문이 2건(OECD, 2015; Venning, 2009)이었다. 이와 같이 OECD DAC 차원에서 PBA에 대한 정책적, 학술적 논의는 미미하다 볼 수 있다.

〈표 15〉 PBA 관련 OECD 문서 발간 현황

구분	발간 형태	제목	저자	기관	발간 연도
1	가이드 라인	Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2 : Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management	OECD	OECD	2006
2	연구 보고서	Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis: A Critical Review	Andrew Mold	OECD	2009
3	연구 논문	Impact of Budget Support on Accountabilities at the Local Level in Indonesia	Philippa Venning	OECD Journal on Budgeting	2009
4	연구 보고서 (챕터)	Global pooled funding mechanisms and other instruments to earmark funding: how effective are they on the ground? in Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World	OECD	OECD	2015

출처: OECD Library 조사 결과를 토대로 저자 작성

OECD가 발간한 가이드라인이 PBA의 개념과 주요 원칙을 정리하였다면, 이후 발간된 OECD 논문들은 실제 개발원조 사업에서의 PBA 의의와 유형별 효과성을 분석하였다.

2009년 발간된 Mold의 논문은 PBA를 대상으로 하지 않지만, 시대별 원조 유형의 특징을 언급하며 프로그램 원조로의 전환이 조건부(Conditionality)를 보다 강화시킬 가능성이 있음을 언급하였다. 또한 프로젝트 원조에서 프로그램 원조로의 전환은 당시 공여국들이 개도국의 정책적 변화와 정부 역량 강화를 초래함과 동시에 빠른 집행이 가능한 원조 유형이 필요로 하였으며, 원조 제공에서 발생하는 거래비용을 감소시킬 수 있는 원조 유형을 모색하고 있었기 때문이다(Mold, 2009).

그 외 Venning(2009)과 OECD(2015)는 PBA의 유형이 수원국의 책무성 및 역량강화, 분절화, 재정의 예측가능성 및 혁신에 미친 영향을 분석하였다. 먼저 Venning(2009)은 예산지원이 인도네시아 지방정부의 책무성에 미친 영향을 분석하였다. 인도네시아는 당시 지방 분권화가 상당히 진전되었는데, 특히 본 연구가 진행될 시점에 인도네시아 정부는 지방정부에의 예산 지원에 대한 새로운 규제를 도입하였고 공여국의 예산지원 또한 증가하는 추세였다. Venning은 본 연구를 통해 △ 지역사회에 정치적, 경제적, 사회적 맥락에 대한 이해가 필수적으로 선행되어야 하며, △ 공여국과 지방정부 간 신뢰가 구축되어야 하고, △ 책무성을 강화하기 위해 수요 측면(예: 국회, 언론, 시민사회 등)에 대한 관심이 필요하고, △ 세수 확대 역량이 중요하다는 결과를 도출하였다.

OECD(2015)는 탄자니아를 사례로 공동재정지원의 장단점을 연구하였다. OECD는 이 연구를 통해 △ 국가 맥락이 중요하며, △ 공여국 피로와 같은 공여국의 태도는 공동재정지원의 장점을 감소시키며, △ 글로벌 공동재정지원은 규모, 거버넌스 구조 및 비즈니스 모델에 따라 효과가 상이함을 강조하였다. 더 나아가 특정 국가에 대한 여러 공여국 간의 신탁기금을 도입할 경우, △ 국가 역량 강화, △ 해당 기금에 기여하지 않는 개발 파트너와의 조정 강화, △ 해당 기금을 운용하는 기구 간 업무분담 개선, △ 기금 내 기금 배당 자제 등을 고려할 것을 권고하였다.

OECD DAC 회원국들은 특히 유럽 공여국과 유럽연합을 중심으로 2005년부터 PBA 중 일반 예산지원의 효과성에 대한 단독 및 합동 평가를 진행하였다. 아래 <표 16>은 OECD DAC 회원국의 일반예산지원 관련 주요 효과성 검토 보고서를 보여준다. 특히 2006년 17개의 OECD DAC 회원국과 국제기구들 간 컨소시움을 통해 총 7개의 합동 평가 보고서가 발간되었다.

<표 16> OECD DAC 회원국의 일반예산지원 효과성 검토 보고서

순번	발간연도	공여국	수원국	보고서명
1	2005	영국, 노르웨이	탄자니아	Joint Evaluation of General Budget Support Tanzania 1995-2004, Revised Final Report
2	2006	공여국 간 컨소시움 ¹	모잠비크	Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, Mozambique Country Report
3			부르키나파소	Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, Burkina Faso Country Report
4			말라위	Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, Malawi Country Report
5			니카라과	Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, Nicaragua Country Report
6			르완다	Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, Rwanda Country Report
7			우간다	Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, Uganda Country Report
8			베트남	Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004, Vietnam Country Report
9	2007	영국	가나	Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana, Final report
10	2010	영국, 아일랜드	탄자니아	Joint Irish Aid and DFID' s Country Programme Evaluation: Tanzania 2004/05 to 2009/10
11		네덜란드	니카라과	Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008

순번	발간연도	공여국	수원국	보고서명
12	2011	독일, 네덜란드, 스웨덴	잠비아	Between High Expectations and Reality: An Evaluation of Budget Support in Zambia - Synthesis Report
13		EC	튀니지	Evaluation of European Commission Budget Support Operations in Tunisia between 1996 and 2008
14		EC, 벨기에, 캐나다	말리	Joint Evaluation of Budget Support Operations in Mali 2003-2009 Final Report
15	2013	EC	남아프리카공화국	Evaluation of Budget Support in South Africa, Final Report
16		덴마크, EC, 네덜란드, 아일랜드	탄자니아	Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future
17	2014	EC, 아일랜드, 네덜란드, 독일, 벨기에, 이탈리아, 핀란드, 프랑스	모잠비크	Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique, Final Report
18		EC	모로코	Evaluation conjointe des opérations d' appui budgétaire au Maroc - Rapport final
19	2015	EC, WB, 아일랜드, 영국	우간다	Joint Evaluation of Budget Support to Uganda, Final Report,
20		벨기에, 프랑스, EC	부룬디	Evaluation conjointe de l' aide budgétaire au Burundi (2005-2013) Rapport Final
21	2016	영국, EC, 아프리카개발은행, WB	시에라리온	Evaluation of Budget Support to Sierra Leone 2002-2015 Final Report Volume One

주1: 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 독일, 아일랜드, 일본, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국, EC, JBIC, IADB, OECD DAC, WB 간 컨소시움

출처: ADE (2015), Bartholomew et al. (2006), Bogetic et al. (2015), Batley et al. (2006), Booth et al. (2005), Caputo et al. (2013), Claussen et al. (2006), de Kemp et al. (2011), Dijkstra and Grigsby (2010), DRN (2011), Gosparini et al. (2006), Lanser et al. (2006), Lawson et al. (2007), Lawson et al. (2011), Lawson et al. (2013), Lawson et al. (2014), Lawson et al. (2016), Lister et al. (2006), Purcell et al. (2006), Thornton et al. (2010), Thunnissen and Morillon (2014)

이러한 OECD DAC 회원국들의 일반예산지원 효과성에 대한 검토 결과와 일부 수원국에서 드러난 원조 스캔들은 OECD DAC 회원국들이 2000년도 후반을 기점으로 일반예산지원을 삭감하는데 큰 영향을 미쳤다. 일반예산지원 감소의 원인으로는 거버넌스 개선 부족과 공여국

내 정치와 예산 우선순위 변경으로 인한 빈곤감소의 진전 부족, 개발에서의 성과관리와 원조 비용 대비 가치에 대한 압력 증가, 그리고 수원국 정부의 책무성에 대한 일반예산지원의 효과성에 대한 의문 등이 있다. 특히 다수의 유럽 국가에서 보수정당이 집권함에 따라 성과와 조건에 대한 압박이 증가하였으며, 이에 따라 원조기관들도 재원의 사용이 보다 명확하게 드러나는 프로젝트성 원조 사업을 보다 선호하기 시작하였다(KEPA Tanzania, 2012).

특히 현재 영국은 일반예산지원을 거의 지원하지 않는데(2016년 1건 지원), 이는 2010년 영국과 아일랜드가 탄자니아를 대상으로 진행한 평가 결과에도 기인한다. 예로, 영국과 아일랜드는 동 평가 보고서를 통해 일반예산지원이 정부 서비스의 품질과 효율성 향상으로 이어지지 않았음을 지적하였다. 또한, 정책대화에서 가장 소외된 계층에 대한 사회지원 불공평함이 지적되었으나 이에 대한 개선이 거의 없었다고 주장하였다. 더 나아가, 민주적 책무성의 개선도 이루어지지 않았으며 일반예산지원이 수원국의 거버넌스 및 제도 개혁을 위한 정책 수단으로서 역할이 제한적이었다고 언급하였다(Thornton et al., 2010). 이는 궁극적으로 수원국인 탄자니아 정부와 공여국 간 신뢰 하락과 불신 증가로 이어졌으며, 2007년 발생한 부정부패와 실망스러운 소득 빈곤 개선 성과는 일부 공여국들이 일반예산지원을 중단하게 하였다.

영국은 EU, 독일, 노르웨이, 세계은행 등과 마찬가지로 2011년 말라위 정부의 경제 관리와 거버넌스 개선 실패를 이유로 일반예산지원을 중단하기도 하였다(Tran, 2011). 2012년에는 르완다 정부의 콩고민주공화국 분쟁 개입을 우려하여 일반예산지원과 교육 및 농업분야에 대한 섹터예산지원을 중단하였다(BBC, 2012). 또한 영국을 포함한 일부 공여국들은 2014년 탄자니아 고위급 공무원들이 뇌물공여 등을 통해 전력공사와 유리한 전기 공급 계약을 체결한 민간발전사 스캔들 이후 예산지원을 중단하겠다고 선언하였다(Anderson, 2014). 2016년에는 모잠비크 공익 회계 내 숨겨진 부채가 드러남에 따라 IMF, WB 등과 함께 모잠비크에 대한 예산지원을 중단하기도 하였다(Club of Mozambique, 2016).

영국(DFID)은 2015년 11월 발표한 ‘영국의 새로운 원조 전략(The New UK Aid Strategy)’을 통해 영국이 전통적인 일반예산지원 방식을 감소하고, 초점이 보다 강화된 자금지원 형태로 변경할 계획을 밝혔다. 이는 영국 정부가 최근 강조하는 전략 목표 중 하나인 원조의 비용 대비 가치(Value for Money)를 도모하기 위해 원조의 성과 중심적(focus on results)인 사안에 중점을 두고 섹터접근법(SWAp)이나 비예산지원 재정원조(Non-Budget Support Financial Aid), 혹은 기타 공여국과 공동지원의 형태를 통해 수원국 시스템을 활용한 원조를

확대하고 있음을 보여준다. 단, OECD DAC 회원국들의 일반예산지원은 감소하였음에도 불구하고 가장 최근까지 검토 보고서를 발간하는 등 기존 지원에 대한 효과성 검증은 지속적으로 진행되고 있다.

반면, 섹터예산지원 및 공동재정지원에 대한 평가 결과는 일반예산지원과 상이하였는데, 영국 또한 섹터예산지원이 서비스 제공의 품질 개선과 형평성 개선에 긍정적으로 기여할 수 있으며, 공동재정지원의 경우에는 특히 정책 대화가 보다 생산적이었으며 동 지원양식의 혜택이 해당 섹터뿐만 아니라 국가 전반에도 제공될 수 있다고 하였다(Thornton et al., 2010). 실제로 공여국들은 예산지원의 잠재적 문제점과 다른 원조 양식의 비교우위를 인지하고 일관성있게 상호 보완적인 원조 양식의 혼용을 주장하고 있다(De Maesschalck, 2014). OECD DAC 회원국의 일반예산지원 대비 섹터예산지원 및 공동재정지원에 대한 선호도는 향후 살펴볼 PBA 유형별 지원 추이 및 현황에서도 나타난다.

분야별 예산지원의 효과성 분석 결과를 살펴보면 전반적으로 긍정적인 성과를 도출하였음을 알 수 있다. 예로, EU는 가장 최근 이루어진 예산지원 추이 및 성과보고서를 통해 보건분야 예산지원을 제공한 9개국에서 영유아 사망률이 2005년 76% 대비 2015년 46%까지 감소하였음을 지적하였다(EC, 2017b). 국별로 섹터예산지원의 효과성을 분석하기도 하였다. 모잠비크의 보건분야에서는 1990년대 중반부터 단독형 프로젝트에서 섹터예산지원으로의 전환이 이루어졌는데 실제로 2001년부터 2005년 사이 모잠비크 보건체계의 서비스 단위는 22% 증가하였고 보건시설에서의 출생률이 28% 증가하였으며 모자보건 상담이 28% 증가하였다. 더 나아가 2000년부터 신생아 및 영유아 사망률 감소에 상당한 진전이 있던 것으로 평가되었다. 이 과정에서 섹터예산지원은 모잠비크 보건서비스 제공에 직간접적으로 기여했을 뿐만 아니라 정책대화를 합리화하고 공여국 간 조율을 향상시키며 보건분야의 정책, 관리, 모니터링 및 평가에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가되었다(Visser-Valfrey and Umarji, 2010).

르완다의 경우 교육분야에 대한 섹터예산지원의 성과가 상당한 것으로 평가된다. 르완다는 2003년 교육분야에 SWAp을 도입하였으며 2006년에는 공동 교육분야지원 프로그램에 대한 협정을 도입하였다. 동 협정은 교육 역량강화 공동재정지원 개발 내용을 담고 있으며, 2006년을 기준으로 르완다 교육분야에 대한 섹터예산지원이 급격히 증가하였다. 르완다의 교육분야는 공공재정관리와 책무성 강화 및 지방분권화라는 맥락에서 개선되었는데, 실제로 2000년대 초반부터 초등교육에 대한 접근을 개선하는데 상당한 진전을 이루었으며 중등교육에서도 일정 부분 개선이 있었다. 이는 특히 무상 초등 및 전기 중등교육과 같은 정책의 효과로

볼 수 있는데, 해당 정책은 종합적인 정책 프레임워크와 매우 구조화된 공여국 조율 메커니즘이 있었기에 가능했다고 볼 수 있다. 르완다 교육분야에 대한 예산지원은 교육분야 정책, 계획 및 원가계산의 품질을 개선하였다. 또한 재정지원 외에도 예산지원의 구성요소인 정책대화, 조건부 및 기술협력의 지원을 통해 동 분야의 예산, 모니터링, 평가 및 보고의 품질을 향상시켰다. 특히 이 과정에서 공여국의 수원국 시스템의 활용과 국가 예산 및 보고 체계와의 일치가 주된 역할을 하였다. 이 외에도 교육서비스 제공을 위한 예산 증가로 초등교육에서의 교과서 및 교사 교육자료 제공, 학교 건설 및 유지 등이 용이하게 이루어졌다(ODI, 2009).

우간다에서는 지방정부의 거버넌스 개선을 위한 지방정부 개발 프로젝트가 시행되었는데 이는 섹터예산지원과 프로젝트 유형이 혼합된 지원사업이었다. 동 프로젝트는 서비스 제공 인프라에 대한 투자를 포함하였고 이는 서비스 제공 범위를 확대하는데 긍정적으로 기여하였으나 품질 개선에 대한 효과는 상대적으로 미비하였다. 또한 제도적 역량을 강화하여 지방정부가 서비스 확대를 관리할 수 있도록 하였다. 더 나아가 신규 성과를 기반으로 한 보조금 체계를 구축하여 지역계획 및 인프라 공급 추진에 중추적인 역할을 하였다. 이 외에도 계획 및 재정관리에 대한 지방정부의 제도적 역량, 절차 및 체계를 강화하였으며 분권 정책 이행을 위한 보다 명확한 프레임워크와 계획을 수립하는데 기여한 것으로 평가된다(Steffensen, 2010).

공동재정지원의 경우, 공여국 간 원조조화와 일치에 대한 점진적 접근에 초점을 맞추기에 특히 취약국에서 적절한 원조유형일 수 있다. 공동재정지원은 취약국과 같이 정부의 역량이 약화된 상황에서 고도의 분절화와 서로 다른 공여국 체계들을 병행해야 하는 악순환을 방지할 수 있으며 동시에 공여국의 리스크를 완화시킬 수 있다(De Maesschalck, 2014).

2.3. 국내 논의 동향

국내에서는 2010년을 기점으로 PBA에 대한 연구논문이 다수 발간되었으나, 주로 공여기관인 KOICA에서 발간하였으며 주로 한국 공여기관 및 원조 정책에 대한 시사점 도출에 주력하였다.

KOICA는 자체 또는 위탁 연구를 통해 PBA의 개념(이현주, 2010), 유형(이현주, 2010), 리스크 관리방안(박인혜, 2015), 분야별 지원방안(김광임 외, 2011), 선진공여국 제도 분석(김광임 외, 2011); 정책적 시사점(김광임 외, 2011; 이현주, 2010 등) 등에 대한 연구를 수행하였다. 또한 PBA 유형을 도입한 일부 사업에 대한 예비조사 및 현지조사 결과보고서를

발간하여 해당 사업의 타당성, 공동 수행방안, 기대효과 등을 제시하였다. 아래 <표 17>은 지난 10년간 PBA에 대한 국내 문서 발간 현황을 정리하였다.

<표 17> PBA 관련 국내 문서 발간 현황

구분	발간 형태	제목	저자	기관	발간 연도
1	연구 논문	Partnership General Budget Support in Mozambique	Richard Carey	국제개발협력 제1호	2007
2	연구 보고서	PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 국가지원전략 수립 연구: 에티오피아	이진상	한국국제협력단	2010
3	연구 보고서	PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 국가지원전략 수립 연구: 몽골	김혜경	한국국제협력단	2010
4	연구 보고서	한국 ODA의 프로그램형접근법(PBA) 도입방안: KOICA의 전략과 과제	이현주	한국국제협력단	2010
5	연구 보고서	프로그램형 접근방식(PBA)을 통한 환경분야 ODA 지원방안 연구	김광임 외	한국국제협력단	2011
6	연구 보고서	프로그램기반접근방식(PBAs) 평가사례 및 KOICA 에게 주는 시사점 : CIDA의 종합보고서를 중심으로	박숙현	한국국제협력단	2012
7	연구 보고서	PBA와 수원국 시스템 활용 연구: 수원국 시스템 리스크 관리를 중심으로	박인혜	한국국제협력단	2015
8	사업 보고서	탄자니아 보건분야 공동재정지원 프로그램 예비 조사 결과보고서	교육보건팀	한국국제협력단	2015
9	연구 논문	Effectiveness of Program and Project Aid in Sub-Sahara African Countries	Enia D. Rugare & Kye Woo Lee	국제개발협력연 구 8권 3호	2016
10	사업 보고서	르완다 직업기술교육훈련 시스템 역량강화 공동출자 사업(2014-2017/300만불) 현지조사 결과보고서	동아프리카실	한국국제협력단	2018
11	사업 보고서	캄보디아 건강형평성 및 질 향상 프로그램 (PBA 2차 사업) (2017-2019/700만불) 예비조사 결과보고서	동남아1실	한국국제협력단	2018

출처: KOICA 온라인 도서관(KOICA Library), RISS, 국제개발협력학회, Google Scholar 등 주요 국제개발협력 검색엔진 조사 결과를 토대로 저자 작성

국내 학계에서의 PBA에 대한 논의는 다소 제한적이다. 국내 학술지 또는 연구보고서를 통해 발간된 PBA는 총 2건으로 확인되었는데, 이 중 1 건(Rugare and Lee, 2016)은 프로그램 원조 전반의 효과성을 분석하였다. Carey(2007)의 경우, 17개 선진공여국과 7개 수원국 정부의 요청 하에 발주된 1994년부터 2004년까지의 일반예산지원 사업의 효과성에 대한 분석을 정리한 내용이다. 해당 논문은 보고서 요약본으로, 주로 일반예산지원의 효과성과 원조효과성

논의에의 함의를 담고 있다.

그 외 9건 중 3건은 KOICA PBA 사업에 대한 자체조사 보고서로써 사업 추진 및 수행에 초점을 맞췄으며, 이진상(2010)과 김혜경(2010)은 PBA 증가 원칙을 담은 파리선언 이행 지원을 위한 국가지원전략 수립을 목적으로 작성되었다. 나머지 4건 (김광임 외, 2011; 박숙현, 2012; 박인혜, 2015; 이현주, 2010)은 KOICA의 PBA 도입 방안을 정책적, 분야별, 사례별로 연구하였다.

이에 PBA에 대한 국내·외 논의는 현재 기초단계라 볼 수 있다. 국내 문서의 경우 특히 국내 원조 정책 및 공여기관에 대한 전략적 시사점을 심도 있게 다루고 있으며 아직 PBA의 평가 및 효과성 분석은 상대적으로 미비한 수준이다.

위 연구에서 도출된 정책적 시사점은 아래와 같으며, 이는 향후 KOICA의 PBA 사업 방향에 대한 시사점 도출에 반영될 것이다.

〈표 18〉 기존 선행연구에서 도출된 시사점

항목	내용
사업	• KOICA의 기존 및 다른 사업과의 연계를 통한 시너지 창출 • 분야별 ODA 중점협력국을 선정하여 사업 수행 (선택과 집중) • 사업추진 시 기본적으로 수원국의 시스템을 활용하며, 협의 사항에 따라 보다 적극적인 사업 참여 및 별도의 감사, 평가 등 실시 • 사업운영의 유연성 및 성과에 대한 책임성 제고
제도	• 국별 지원체제 강화 (예시: 국별 예산 체계로의 변환, 국별 예산배분 체계 수립, 사업 수립 및 형성과정 개선 등) • 무상원조 예산승인 및 배정 절차상의 개선 • 원조의 예측성 강화 • 수원국 리스크 및 수원국 맥락에 대한 이해 강화 • PBA 관련 정책, 전략, 가이드라인 및 지침 수립 • 공여국간 원조조화를 위한 활동 비중 증대 • 공여국간 대화와 사업 조율에 참여할 수 있는 물리적 여건의 확보
조직 역량 강화	• 본부 및 해외사무소 인적 역량 강화 • 본부 이해관계자(사업담당자, 사무소, 전략기획팀 등) 간의 명확한 의사소통 추진 및 이해 관계자 간 역할 및 업무분담 명확히 구체화 • 해외사무소의 주도 하에 '현장 중심'의 수탁자 리스크 관리 • 수원국과의 협의사항에 따라 사업 경험이 풍부한 상근인력 파견

출처: 이현주 (2010), 김광임 외 (2011), 박숙현 (2012), 박인혜 (2015) 토대로 저자 정리

3. OECD DAC 회원국의 PBA 동향

3.1. PBA 사업에 대한 OECD 통계

3.1.1. OECD 통계시스템 분류 체계

OECD DAC는 IDS(International Development Statistics)라는 개발 분야 온라인 통계 데이터베이스를 구축하여 OECD DAC 회원국과 비회원 공여국 및 다자기구들의 ODA 실적을 조회할 수 있게 하였다. 또한 OECD DAC는 CRS(Creditor Reporting System) 통계 데이터베이스를 IDS 하위에 구축함으로써 개발 사업에 대한 보다 세부적인 통계 자료를 제공한다. 즉, IDS는 집계통계를 제공하고 CRS는 건별통계를 제공하며, CRS 데이터베이스는 공여국의 개발사업의 원조유형을 확인할 수 있게 하고, 일부 유형에 대해서는 세부 사업 내용을 확인할 수 있도록 하고 있다. PBA에 대한 통계자료 또한 CRS를 통해 확인이 가능한데, PBA에 대한 CRS 코드는 원조 유형(Aid Types)으로 나누어서 부여된다.

〈표 19〉 PBA 자원 양식별 CRS 코드

구분	세부구분	유형
A		예산지원
	A01	일반예산지원
	A02	섹터예산지원
B		핵심기여금과 공동지원 (Core Contributions and Pooled Programmes and Funds)
	B04	공동재정지원 (Basket Funds/Pooled Funding)
C		프로젝트형 사업 (Project-type Interventions)

주: B01(NGOs, 기타 민간기관, 민관협력 및 연구기관에의 핵심기여금), B02(다자기구에 대한 핵심기여금), B03(다자 및 국제NGOs와 같은 국제기구가 운영하는 특정 사업 및 기금에 대한 기여금)

출처: OECD DCD/DAC (2011)

이 중 A01, A02 및 B04에 해당하는 금액은 OECD CRS 데이터베이스를 통해 각 사업(프로젝트)별 세부내용 (공여기관, 수원국, 원조 유형, 금액, 사업내용 등)을 확인할 수 있다. 여기서 A01, A02 및 B04는 원조 유형(Aid Type) 항목에 표기된다.

일반예산지원(GBS)의 경우 CRS에서 목적 코드(Purpose Code, DAC5 Code)로 510번이 부여되는데, OECD DAC는 이 때 SWAp의 형태로 지원되는 예산은 각각의 해당 분야(섹터)에

포함할 것을 권고한다. 여기서 SWAp은 PBA의 하위개념으로, PBA가 보건, 교육 등 특정 분야의 전략 이행을 위해 실시된 경우를 의미한다. 51010 CRS 코드는 일반예산지원 관련 원조(General Budget Support-related Aid)로써, 수원국 정부 예산에의 비지정 기여(Unearmarked Contributions), 거시경제 개혁 이행 지원(구조조정 프로그램, 빈곤감소전략), 일반적인 프로그램 지원(섹터 비지정) 등을 의미한다. 일반예산지원의 경우, 정부와 시민사회 분야(CRS 목적 코드 151)와 별도로 통계자료를 제출한다(OECD DCD/DAC, 2017). 기타 분야별 예산지원은 별도 A02 코드를 통해 산출된다.

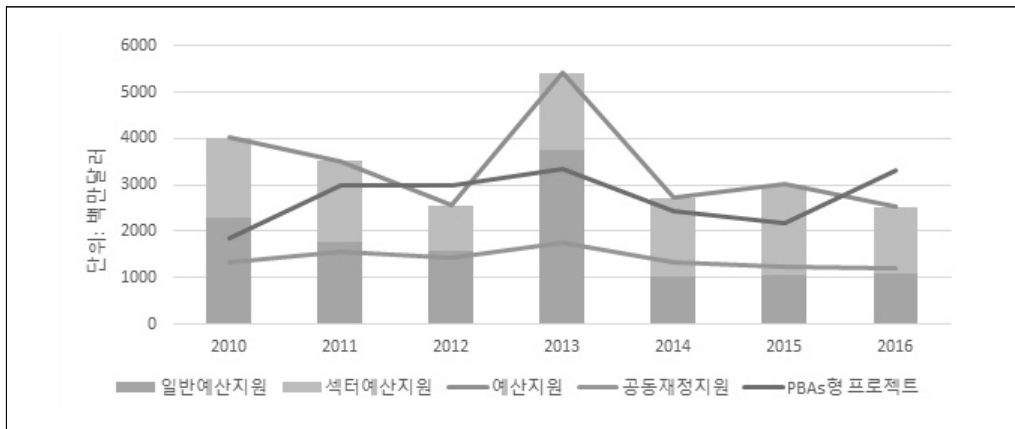
C 프로젝트형 사업의 경우, PBA의 성격을 지닌 프로젝트형 사업과 PBA의 성격이 없는 프로젝트형 사업으로 나뉘는데, OECD는 각 공여기관이 통계를 보고할 때 PBA를 활용할 경우 PBA=1(Yes) 마크를 활용하여 분류하도록 권고하고 있다(OECD DCD/DAC, 2011). 이에 OECD 통계 데이터베이스에는 C에 해당하는 프로젝트형 사업에 대한 통계와 함께 메모(Memo)형식으로 PBA에 해당하는 프로젝트(Projects Qualifying as Programme-based Approaches)를 별도 산출하여 이에 대한 통계자료를 제공한다. 그러나 이 경우, 공여국 별 금액만 제공하며 별도 세부 사업에 대한 정보는 제공되지 않는다.

단, CRS 통계 데이터베이스의 PBA 통계수치는 연도별로 공여국의 보고율이 낮거나 공여국 별로 동일 사업에 대해 각기 다른 PBA 유형으로 보고하는 경우가 있기에 이를 참고할 필요가 있다. 특히 2010년까지의 PBA 유형의 증가는 실제 PBA 예산 증가보다 CRS 통계 보고율의 개선에서 기인했을 가능성이 높다(De Maesschalck, 2014).

3.1.2. 선진공여국의 PBA 사업 현황

CRS 데이터베이스를 통해 선진공여국의 PBA 사업을 분석하였을 때, DAC 회원국들은 주로 예산지원을 가장 선호하는 것으로 확인된다. 반면, 공동재정 지원은 뚜렷한 증가 추세를 보이지 않고 있다. 아래 <그림 4>는 2010년부터 2016년까지 OECD DAC 회원국의 대 개도국 일반 예산지원, 섹터예산지원, 공동재정지원 및 PBAs에 해당되는 프로젝트 예산을 보여준다.

〈그림 4〉 DAC 회원국의 PBA 유형별 지원 추이



주: 순 지출액(net disbursement) 기준. 2016년 불변가격(constant prices) 기준. 예산지원은 일반예산지원과 섹터예산지원의 합계임.

출처: OECD 통계 데이터베이스 토대로 저자 작성

위 <그림 4>에 의하면, DAC 회원국들의 PBA는 전반적으로 예산지원, PBA형 프로젝트와 공동재정지원 순으로 지원된다. 예산지원 중에서는 2013년을 기점으로 일반예산지원보다 섹터 예산지원이 더 많아지고 있으며, PBA형 프로젝트 또한 점차 증가하는 추세이다. 공동재정 지원의 경우 지난 7년간 일부 변동은 있었으나 2010년에 비해 2016년에는 13억불 정도 감소 하였다. 이는 앞서 언급된 공여국의 일반예산지원의 비효과성과 수원국의 원조 스캔들로 인한 일반예산지원의 중단 및 급격한 감소를 반영한다. 위 그림은 동일한 시기 내 여러 PBA 유형의 지원 규모를 비교하기 위해 2010년부터 2016년까지의 통계자료를 토대로 하나, 아래 <그림 5>를 통해 이미 2000년도 후반부터 일반예산지원이 감소 추세이었음을 알 수 있다.

그럼에도 불구하고, OECD DAC 회원국들은 PBA 유형 중 여전히 예산지원을 선호하는 것으로 보인다. 위 <그림 4>에서도 알 수 있듯이, 비록 일반예산지원은 감소하는 추세이나 섹터예산지원이 증가하는 추세이며, 2015년까지는 일반과 섹터예산지원이 PBA 유형 중 가장 규모가 컸다. 2010년 OECD 연구보고서에 의하면, 네덜란드는 개발원조의 약 70%를 일반예산 지원과 섹터예산지원을 통해 제공하였다. 영국은 원조의 약 50%를 예산지원 방식으로 집행 하였으며 25%는 SWAp으로 집행되었다. 세계은행의 경우, 2006년 기준 신규 지원의 약 40%를 예산지원으로 제공하였다(Bissimo, 2008; Mold, 2010에서 재인용).

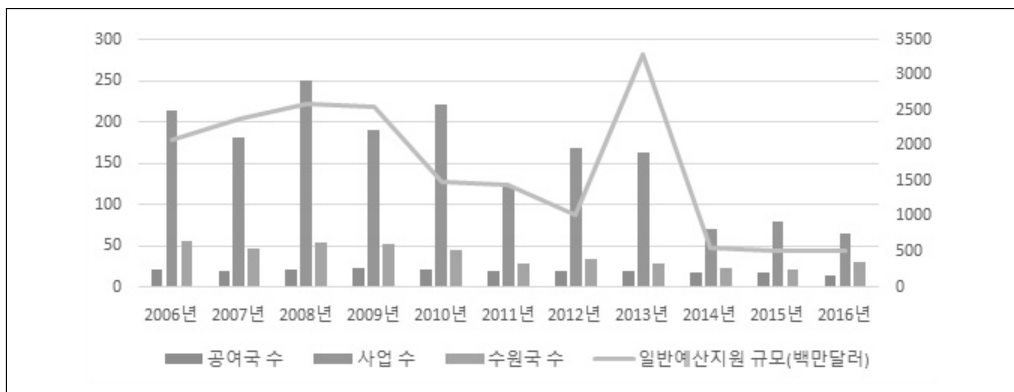
PBA 유형별 DAC 회원국의 선호도를 살펴보았을 때, 2016년 기준 예산지원은 일본이 가장 많이 지원하였으며 이는 전체 DAC 회원국 예산지원 규모의 42.3%를 차지한다. 그 다음으로

독일(DAC 회원국 예산지원의 25.2%), 프랑스(11.9%), 그리고 영국(7.5%) 순이다. 한국은 예산지원 국가 중 가장 하위인 20위를 차지하였다. 스웨덴 및 신규 DAC 회원국인 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아, 체코 등은 해당 연도에 예산지원을 제공하지 않았다.

예산지원을 일반예산지원과 섹터예산지원으로 나누어 살펴볼 경우, 일본이 일반예산지원을 가장 많이 지원하였으며, 전체 DAC 회원국의 일반예산지원 중 69%를 차지하였다. 그 다음으로 프랑스(DAC 회원국 일반예산지원의 16%), 영국(7.4%) 그리고 뉴질랜드(2.4%) 순이었다. 한국은 일반예산지원을 제공하지 않았다.

그러나 현지 조사 결과, 일본의 일반예산지원 제공이 OECD DAC의 PBA 정의와 부합하지 않을 수 있음이 지적되었다. 일본 관계자는 일본 사업을 유형별로 보았을 때, 주로 프로젝트를 중심으로 지원하고 있음을 언급하였다. 단, 통계 보고 시, 여러 프로젝트를 모아서 특정 분야의 프로그램에 지원한 것으로 합쳐지기 때문에 통계상으로는 일반예산지원을 한 것으로 나타날 수 있다고 하였다²⁾. 특히 현지 사업 실무진 및 의사결정자들 간에도 특정 사업의 PBA 부합성에 대한 의견이 상이한 바, 통계자료에 대한 다른 해석의 가능성이 있을 수 있음을 유의해야 한다.

〈그림 5〉 DAC 회원국의 일반예산지원 추이 (2006년-2016년)



주: OECD CRS 통계데이터베이스는 각 원조 사업(프로젝트 및 프로그램)에 대한 세부 정보를 제공함. 단, OECD CRS 통계데이터베이스 통계수치와 OECD IDS 데이터베이스의 통계수치는 상이할 수 있음. 예로, 2006년 IDS 데이터베이스 상 일반예산지원(총액만 제공)은 총 2,085.3 백만불(2016년 불변가격)였으나, CRS 통계데이터베이스 상 일반예산지원(세부 사업 내용)은 총 2,224.9 백만불(2016년 불변가격)임.

출처: OECD CRS 통계데이터베이스 토대로 저자 작성

2) 2018년 10월 8일 일본 JICA 관계자 면담 내용

<그림 5>는 2006년부터 2016년까지 OECD DAC 회원국의 일반예산지원 추이를 보여준다. 일반예산지원의 규모는 2008년을 기점으로 2012년까지 지속적으로 감소해왔으며, 2013년 일시적인 증가를 겪은 뒤 다시 2012년보다 더 낮은 수준으로 감소하였다. 지난 10년간 일반 예산지원을 제공한 공여국의 수는 2006년 20개국에서 2016년 13개국으로 일부 감소하였으나, 일반예산지원 사업 수는 보다 더 큰 폭으로 감소하였다. 예로, 2006년 일반예산지원 사업은 총 214건이었으나 2016년에는 65건으로 1/3 이상 감소하였으며, 수원국의 수 또한 56개국에서 30개국으로 감소하였다.

특히 앞서 일반예산지원의 효과성에 대한 부정적인 평가 결과 및 수원국 내 부정부패 등으로 인해 2000년대 후반부터 유럽을 중심으로 한 OECD DAC 회원국들이 일반예산지원을 중단 하였음을 언급하였다. 아래 <표 20>은 파리선언 이후 2006년 일반예산지원을 제공한 공여국 20개국과 이들의 2016년 일반예산지원 여부 및 지원 사업 수를 보여준다. 2006년에는 20개의 DAC 회원국들이 총 214건의 일반예산지원 사업을 제공하였다면, 2016년에는 사업 수가 총 65건으로 감소하였다. 또한 공여국 수도 13개국으로 감소하였고 벨기에, 핀란드, 그리스, 아일랜드, 네덜란드, 노르웨이 및 스웨덴은 2016년 기준 일반예산지원을 전혀 지원하지 않았다. 반면에 미국이 지난 10년간 지속적으로 일반예산지원을 제공하였고 사업 수 또한 7건에서 12건으로 증가하였으며, 수원국은 주로 미크로네시아 연방, 마셜 제도, 팔라우 등 오세아니아 대륙이 섬나라들이다.

〈표 20〉 일반예산지원 제공 공여국 변화

연도	호주	벨기에	캐나다	덴마크	핀란드
2006년	○ (4건)	○ (3건)	○ (8건)	○ (7건)	○ (3건)
2016년	○ (2건)	X	○ (8건)	○ (2건)	X
	프랑스	독일	그리스	아일랜드	이탈리아
2006년	○ (62건)	○ (10건)	○ (3건)	○ (6건)	○ (14건)
2016년	○ (20건)	○ (3건)	X	X	○ (1건)
	일본	네덜란드	뉴질랜드	노르웨이	포르투갈
2006년	○ (2건)	○ (16건)	○ (4건)	○ (7건)	○ (3건)
2016년	○ (4건)	X	○ (5건)	X	○ (1건)
	스페인	스웨덴	스위스	영국	미국
2006년	○ (10건)	○ (8건)	○ (9건)	○ (28건)	○ (7건)
2016년	○ (3건)	X	○ (3건)	○ (1건)	○ (12건)

출처: OECD CRS 통계데이터베이스 토대로 저자 작성

아래 <표 21>은 2016년 기준 DAC 회원국의 일반예산지원 주요 수원국을 각각 지원 규모와 지원 사업 수를 토대로 정리한 표이며, 동 표에는 각 지원의 주요 공여국을 별도 표기하였다.

〈표 21〉 DAC 회원국의 일반예산지원 주요 수원국(2016년)

순위	규모(단위: 백만불)	사업 수(공여국)
1	이라크(205.8, 일본)	세네갈(총 9건: 캐나다 8건, 스페인 1건)
2	파키스탄(90.3, 영국)	미크로네시아 연방(총 5건: 미국 5건)
3	스리랑카(82.3, 일본)	마셜 제도(총 4건: 미국 4건)
4	요르단(82.3, 일본)	팔라우(총 3건: 미국 3건)
5	니제르(30.8, 프랑스)	모잠비크(총 3건: 독일, 이탈리아, 스페인 각 1건) 부르키나파소(총 3건: 스위스, 프랑스, 덴마크 각 1건)

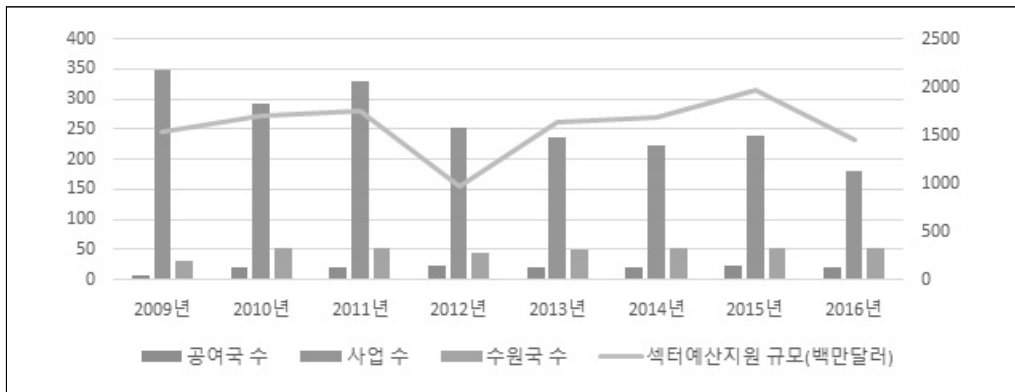
주: 마이크로네시아, 마셜군도, 팔라우에 대한 미국의 지원은 내무부를 통해 제공됨. 규모는 실 지출액(gross disbursement) 및 2016년 불변가격(constant prices)을 기준으로 함. 국별 일반예산지원만 고려됨.

출처: OECD CRS 통계데이터베이스 토대로 저자 작성

2016년 규모 면에서 상위 수원국은 이라크, 파키스탄, 스리랑카, 요르단 그리고 니제르였으며 이들은 프랑스(2건)를 제외하고 모두 한 공여국으로부터 한 건의 일반예산지원 사업을 지원 받았다. 니제르(최빈국)를 제외한 국가는 고중소득국(이라크)과 중저소득국(파키스탄, 스리랑카, 요르단)이었다. 그러나 지원 사업 수의 경우, 가장 많은 일반예산지원 사업을 지원받은 세네갈은 최빈국이며, 그 외 마이크로네시아 연방은 중저소득국, 마셜 제도와 팔라우는 고중 소득국, 그리고 모잠비크와 부르키나파소는 최빈국에 속하였다. 이는 오세아니아 대륙의 중 고소득국을 지원한 미국을 제외하고 OECD DAC 회원국들이 대체적으로 최빈국에 일반예산 지원을 제공함을 보여준다. 지역별로도 일반예산지원은 주로 사하라이남 아프리카 국가들을 대상으로 제공되었다.

섹터예산지원의 경우, 독일이 가장 많은 섹터예산지원을 제공하였으며, 전체 DAC 회원국의 섹터예산지원 중 44%를 차지하였다. 그 다음으로 일본(DAC 회원국 섹터예산지원의 22%), 프랑스(8.8%), 영국(7.5%) 그리고 캐나다(4.9%) 순이다. 한국은 섹터예산지원국 중 가장 하위인 20위로 DAC 회원국 섹터예산지원 규모의 0.007%를 차지하였다.

〈그림 6〉 DAC 회원국의 섹터예산지원 추이(2009년-2016년)

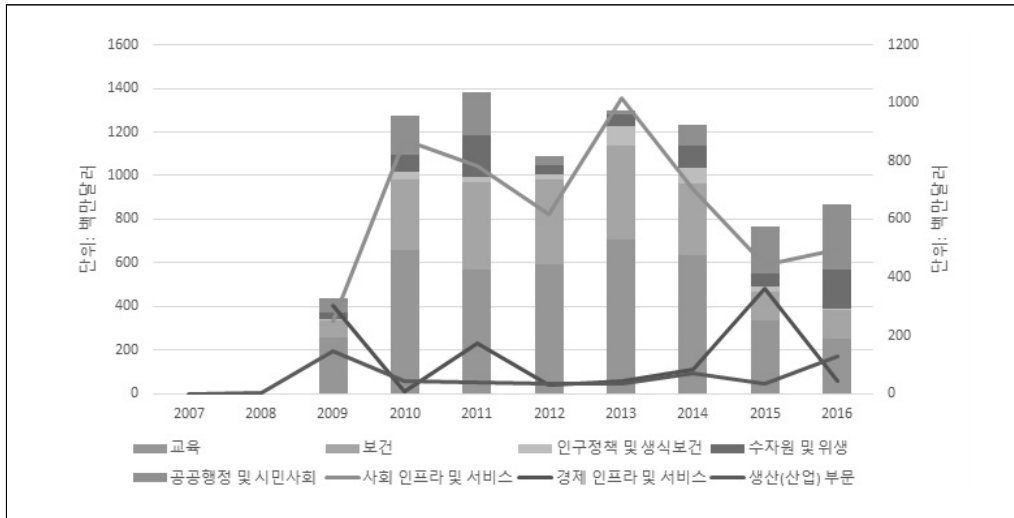


주: 순 지출액(Net Disbursement) 기준. 2016년 불변가격(Constant Prices) 기준
출처: OECD CRS 통계데이터베이스 토대로 저자 작성

위 <그림 6>은 2009년부터 2016년까지 OECD DAC 회원국의 섹터예산지원 추이를 보여준다. 섹터예산지원의 경우, 일반예산지원과 달리 지원 공여국의 수가 2009년 6개국에서 2016년 20개국으로 약 3배 이상 증가하였으며, 수원국 수 또한 동일 기간 31개국에서 52개국으로 증가하였다. 단, 사업 수는 2009년 348건에서 2016년 180건으로 약 2배 이하로 감소하였는데, 이는 섹터예산지원 사업의 건당 규모가 증가하였음을 시사한다. 특히 일반예산지원과 달리 섹터예산지원에 대한 공여국의 효과성 평가(예: Thornton et al., 2017)가 긍정적으로 도출되고 특정 분야로 직접 지원됨에 따라 부정부패의 가능성이 상대적으로 낮기에 섹터예산 지원은 여전히 선호되고 있다. 섹터예산지원에 대한 선호는 르완다와 탄자니아에서의 현지 조사에서도 확인되었다.

DAC 회원국의 섹터예산지원을 보다 세부 분야별로 살펴보았을 때, DAC 회원국들은 아래 <그림 7>과 같이, 전반적으로 경제 인프라와 생산(산업)부문 보다는 사회 인프라 및 서비스 분야에 가장 많은 예산을 지원하였다. 사회 인프라 및 서비스 중에서도 교육과 보건분야를 주로 지원하였으며, 최근 2년간은 공공행정 및 시민사회 분야에 대한 지원도 증가하는 양상을 보였다. 반면 인구정책 및 생식보건에 대한 예산지원은 상당히 감소하였다.

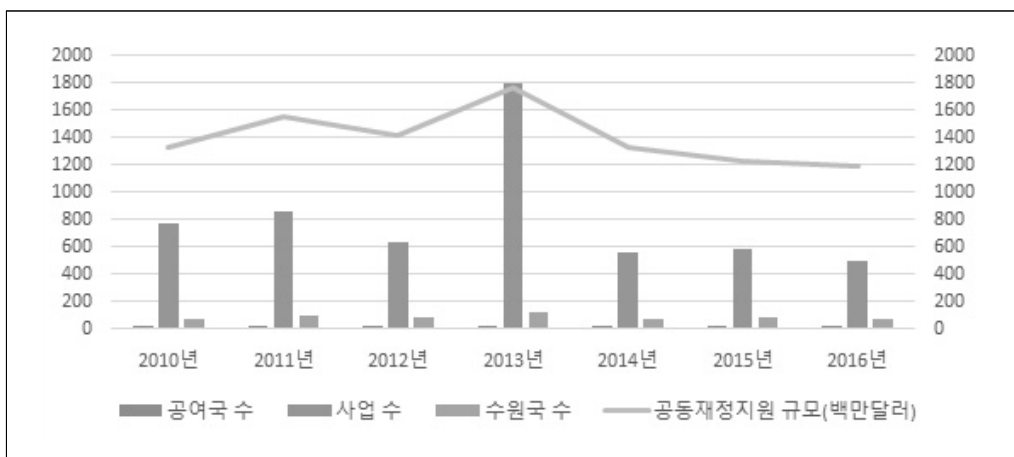
〈그림 7〉 DAC 회원국의 분야별 섹터예산지원 현황



주: 순 지출액(Net Disbursement) 기준. 2016년 불변가격(Constant prices) 기준.
출처: OECD 통계 데이터베이스 토대로 저자 작성

2016년의 경우, 섹터예산지원은 기타 다분야(multi-sector)에 대한 지원액이 2억 7,443만불로 가장 컸으며, 그 다음으로 일반 환경보호 분야에 2억 4,811만불이 지원되었다. 그 다음 공공 행정 및 시민사회 분야에 2억 2,493만불이 지원되었으며 교육에는 2억 639만불이, 수자원 및 위생에는 1억 3,663만불이, 그리고 보건에는 1억 232만불이 지원되었다.

〈그림 8〉 DAC 회원국의 공동재정지원 추이(2010년-2016년)



주: 순 지출액(Net Disbursement) 기준. 2016년 불변가격(Constant Prices) 기준
출처: OECD CRS 통계데이터베이스 토대로 저자 작성

위 <그림 8>은 OECD DAC 회원국의 공동재정지원(Basket Fund/Pooled Fund)의 추이를 보여준다. 공동재정지원의 경우 일반예산지원과 마찬가지로 2013년을 제외하고는 지속적으로 감소하는 추세이다. 공여국의 수는 2010년 16개국에서 2016년 23개국으로 증가하였으나 사업수는 동일 기간 769건에서 492건으로 감소하였으며, 수원국 수는 2010년 71개국에서 2016년 74개국으로 큰 변동은 없었다. 다만, 공동재정지원 규모가 2010년 13억 2,701만불에서 2016년 11억 9,483만불로 감소하였다. 이는 공동재정지원에 참여하는 공여국의 수가 증가하였음에도 불구하고 평균 지원 규모는 다소 감소하였음을 보여준다.

일반예산지원, 섹터예산지원 및 공동재정지원의 2016년 참여 공여국의 수가 각각 13개국, 20개국, 그리고 23개국인데 이는 공동재정지원에 DAC 회원국 중에서도 비교적 최근 OECD DAC에 가입한 회원국들이 참여하고 있음을 나타낸다. 실제로 2016년 기준 공동재정지원에 체코, 폴란드, 슬로바키아, 아이슬란드가 참여하고 있는데 이들은 모두 2013년 OECD DAC 회원국이며 일반예산지원과 섹터예산지원에는 참여하고 있지 않다. 이는 신흥 공여국 및 한국 등과 같이 전통적 DAC 회원국보다 ODA 규모가 상대적으로 작은 공여국들에게도 공동재정 지원의 참여 진입장벽이 보다 낮음을 시사한다. 아래 <표 22>는 2016년 기준 OECD DAC 회원국의 양자원조 중 국별프로그램원조(Country Programmable Aid, CPA)³⁾의 지원양식 구성비를 보여준다.

<표 22> OECD DAC 회원국의 양자원조 지원양식 비율(%)(2016년)

	호주	오스트리아	벨기에	캐나다	체코	덴마크
국별프로그램원조	66%	7%	20%	29%	48%	34%
- 예산지원	(4%)	(5%)	(4%)	(10%)	(0%)	(4%)
- 프로젝트	(46%)	(53%)	(90%)	(44%)	(55%)	(77%)
- 기술지원	(17%)	(8%)	(4%)	(8%)	(15%)	(2%)
- 공동지원	(21%)	(33%)	(2%)	(38%)	(16%)	(17%)
	EU	핀란드	프랑스	독일	그리스	헝가리
국별프로그램원조	52%	42%	66%	38%	2%	78%
- 예산지원	(21%)	(7%)	(6%)	(8%)	(0%)	(0%)

3) CPA는 공적개발원조(ODA) 중에서도 예측 불가능한 비용, 직접적으로 수원국에 전달되지 않은 비용, 공여국 정부와 수원국 정부 간에 논의되지 않은 비용, 수원국에 프로그램화 되지않는 비용을 제외한 핵심 부분을 의미한다. 여기에는 수원국에 대한 인도주의적 지원이나 부채 탕감, 공여국 행정비용, 개발인지 제고활동, 연구조사, 공여국 내의 난민 지원, 식량지원, 지방정부의 원조, NGO에 대한 미지정 기여금 등이 포함된다(권율, 이주영, 2013).

	호주	오스트리아	벨기에	캐나다	체코	덴마크
- 프로젝트	(65%)	(66%)	(83%)	(78%)	(1%)	(17%)
- 기술지원	(6%)	(1%)	(8%)	(8%)	(38%)	(0%)
- 공동지원	(6%)	(26%)	(0%)	(6%)	(0%)	(28%)
	아이슬란드	아일랜드	이탈리아	일본	대한민국	룩셈부르크
국별프로그램원조	32%	33%	10%	79%	81%	59%
- 예산지원	(0%)	(0%)	(3%)	(10%)	(0%)	(5%)
- 프로젝트	(72%)	(48%)	(59%)	(84%)	(80%)	(46%)
- 기술지원	(3%)	(5%)	(3%)	(1%)	(13%)	(17%)
- 공동지원	(25%)	(47%)	(32%)	(4%)	(5%)	(13%)
	네덜란드	뉴질랜드	노르웨이	폴란드	포르투갈	슬로바키아
국별프로그램원조	25%	81%	29%	63%	67%	36%
- 예산지원	(1%)	(18%)	(1%)	(0%)	(1%)	(0%)
- 프로젝트	(67%)	(28%)	(48%)	(89%)	(93%)	(41%)
- 기술지원	(18%)	(22%)	(10%)	(1%)	(2%)	(18%)
- 공동지원	(13%)	(17%)	(41%)	(4%)	(0%)	(27%)
	슬로베니아	스페인	스웨덴	스위스	영국	미국
국별프로그램원조	(28%)	(8%)	(33%)	(39%)	(48%)	(49%)
- 예산지원	(0%)	(2%)	(0%)	(3%)	(3%)	(0%)
- 프로젝트	(53%)	(48%)	(54%)	(81%)	(65%)	(87%)
- 기술지원	(21%)	(10%)	(8%)	(2%)	(7%)	(3%)
- 공동지원	(18%)	(39%)	(37%)	(13%)	(24%)	(9%)

주: 공동지원은 pooled programmes and funds를 의미함. 집행액(disbursement) 기준.

출처: OECD (2018a)

위 표를 통해 국별프로그램원조 중 3장에서 살펴볼 EU가 OECD DAC 회원국 중 예산지원 비율이 가장 높으며 그 다음으로 뉴질랜드와 캐나다, 일본 순이었다. 공여국들은 일반적으로 프로젝트형 사업을 가장 많이 선호하는 것으로 나타났으나, 체코, 헝가리, 슬로바키아, 슬로베니아 등 신규 회원국들의 경우 공동지원 활용도 또한 비교적 높은 것으로 드러났다.

PBA형 프로젝트의 경우, 2016년 DAC 회원국은 전체 공여국의 약 53.2%를 제공하였다. DAC 회원국 외 다자기구인 EU기구들이 46.8%를 제공하였다. 비DAC 회원국 중에는 당해 루마니아가 144만불을 제공한 것으로 확인되었다. DAC 회원국 중에서는 독일이 가장 많은 PBA형 프로젝트를 제공하였고, 해당 규모는 전체 DAC 회원국의 PBA형 프로젝트 규모의 27%를 차지하였다. 그 다음으로 일본(DAC 회원국 PBA형 프로젝트의 20%), 영국(17.9%), 네덜란드(16%), 스웨덴(12.7%) 순이다.

OECD CRS 데이터베이스를 토대로 분석한 결과, 현재 DAC 회원국들은 PBA 유형 중 공동 재정지원과 PBA형 프로젝트 및 섹터예산지원에 대한 지원을 가장 적극적으로 추진하고 있음을 알 수 있다. 단, PBA형 프로젝트를 제외하고는 모두 2000년대 후반부터 감소 추세에 있다. 또한, 일반예산지원의 경우 효과성에 대한 검증 실패와 수원국 내 거버넌스 및 부정부패 문제로 인해 2000년대 후반부터 상당수의 공여국들이 지원 중지를 선언하였다.

통계상으로는 독일과 일본이 각각 섹터예산지원과 일반예산지원에 가장 많은 규모의 원조를 제공하고 있는 것으로 파악되나, 실제 현지조사 결과로는 두 국가 모두 예산지원의 기준이 OECD 기준과 일부 상이하거나 소극적인 것으로 파악되었다. 단, 캐나다, 덴마크, 스위스, 스웨덴 등은 규모가 작더라도 섹터예산지원과 공동재정지원 등 PBA 지원에 대해 적극적인 태도임을 확인할 수 있었다.

III. 주요 공여기관의 PBA 추진체계

본 장에서는 선진 공여기관의 PBA 사업 관련 정책 및 전략, 시행 절차를 파악하여 KOICA에 시사점을 도출하고자 한다. 사례 공여기관 선정은 위해 EU, 덴마크, 캐나다, 스웨덴, 호주 등 주요 공여국의 PBA 사업 가이드라인을 우선적으로 분석하였으며, 최종적으로 EU와 덴마크를 심층사례 분석 대상국으로 선정하였다. 더 나아가 일반 및 섹터 예산지원, 공동재정지원 및 공동기술협력 등 세부 PBA 유형별 공여국의 정책문서를 분석하여 KOICA의 PBA 추진 과정에 실무적으로 도움이 될 수 있는 내용을 분석하였다.

캐나다의 경우, 2009년 CIDA가 PBA 사업의 가이드라인을 담은 ‘Policy on Programme-based Approaches’를 내부 문서(비공개)로 발간하고, 2010년 CIDA의 PBA 사업 효과성을 분석한 보고서(‘Synthesis Report CIDA’s Review of Programme-Based Approaches’)를 출간하였다. CIDA는 2009년 의회 감사를 통해 CIDA의 국가 프로그램 내 PBA 사업 비중을 50%로 증대할 계획을 밝히기도 하였으나, 2018년 OECD DAC 동료검토 결과, PBA 사업 비중은 국별 협력사업 내 34%에 그친 것으로 확인되었다. 현지조사를 통해 캐나다 개발협력 담당자와 면담한 결과, 최근 캐나다 내에서는 PBA 관련 논의 보다는 결과중심 원조(Result-based Approaches)에 대한 논의가 확대되고 있으며, 이에 대한 캐나다 외교부의 사업 가이드라인이 발간되었음을 확인하였다.

스웨덴의 경우, 2007년 PBA 관련 실무적인 가이드라인을 담은 ‘Guidance on Programme-Based Approaches’ 및 2008년 추가 발간된 ‘How to Start Working with a programme-based approach’를 현재까지 실무 가이드라인으로 활용하고 있으며, PBA 사업에 대한 모니터링 및 평가 보고서는 확인하기 어려웠다.

호주의 경우, 2015년 ‘Sector wide approaches in the health sector: A desk-based review of donors’를 통해 보건 분야 분야별 접근(SWAp)방식을 토대로 시행한 섹터예산지원 사업 및 공동재정지원사업에 대한 사례분석 보고서를 발간한 바 있으나, 그 외 PBA를 별도로 논의한 정책문서 및 보고서를 확인하기는 어려웠다.

이에 본 연구진은 이러한 주요 공여국 PBA 가이드라인 및 평가 현황을 기반으로 예산 지원 관련 종합적 가이드라인을 수립한 EU의 사례와 국가 원조 프로그램 내 섹터예산지원을

기본 양식(Default Modality)으로 선정하고, 관련 가이드라인을 계속 개정, 공포해 온 덴마크의 사례를 분석하고자 한다. EU의 경우, 2017년 ‘예산지원 가이드라인(Budget Support Guidelines)’을 발간하였고, 덴마크는 2008년 섹터기반 프로그램 사업 방식을 DANIDA 양자 원조의 기본 양식으로 설정한 이후, 꾸준히 가이드라인을 개정, 발간하고 있어 보다 최신 논의에 기반한 시사점을 제공한다. 여기서 EU의 예산지원은 유럽연합 집행위원회(European Commission, EC)에서 지원하는 원조로 양자적인 성격을 갖는다.

1. EU

EU는 OECD DAC 회원국 중에서도 예산지원 비율이 가장 높은 국가로, 2016년에는 전체 원조의 집행액 중 21%를 예산지원으로 지원하였다. 이에 반해 공동지원은 6%에 그쳤다(OECD, 2018a, 2장 <표 22> 참고). EU는 2007년 섹터 프로그램 지원 중 섹터예산지원, 공동재정지원(pooled funding) 및 섹터 프로젝트에 대한 가이드라인을 발간하였으나(EC, 2007) 2012년 예산지원에 대한 가이드라인을 별도로 발간하였다. 2014년에는 섹터예산지원에 대한 가이드라인을 발간하였으며 2017년에는 일반예산지원과 섹터예산지원을 모두 대상으로 하는 예산지원 가이드라인(수정본)을 발표하였다.

2장에서 언급된 바와 같이, EU는 가이드라인을 통해 예산지원의 근거로 다음과 같이 7가지를 제시하였다. 예산지원의 경우 △ 성과를 기반으로 하고, △ 수원국의 정책과 체계와의 일관성은 보다 지속가능한 성과를 도출하며, △ 수원국 정책환경의 개혁과 개선을 도모하고, △ 수원국 정부의 거시경제 및 재무관리 역량에 따라 지속가능한 발전과 경제성장에 기여할 수 있으며, △ 수원국의 책무성을 강화하고 부정부패를 다루는데 효과적이다. 또한 △ 거래비용을 절감할 수 있으며 △ 경제성장, 공공재정관리 개선 및 공공서비스 공급 확대 등과 같이 상당한 개발 성과를 도출하였다(EC, 2017a). 더 나아가 EU는 예산지원을 △ 수원국의 공공재정관리 개선, 거시경제적 안정성 강화, 지속가능하고 포용적인 성장 추진 및 부정부패 방지 △ 분야별 개혁 추진 및 분야별 서비스 공급 개선 △ 취약국, 군소도서 개도국 및 해외영역의 국가 및 회복력(Resilience) 형성 △ 국내재원동원 개선 및 원조 의존도 감소 △ 인권, 성평등, 민주주의적 가치 및 평화로운 사회 추진을 위한 변화 벡터(Vector of Change)로 명시하였다(EC, 2017a).

이에 해당 가이드라인은 예산지원의 기획 및 이행 관계자들의 예산지원에 대한 이해증진을 통해 예산지원의 질을 향상시키고자 하였으며 EU 회원국들 간 예산지원에 대한 통합된

접근법을 제시하고자 하였다. 따라서 동 가이드라인은 일반 및 섹터 예산지원만을 대상으로 한다. 특히 예산지원이 SDGs를 비롯하여 아디스아바바행동강령 및 유럽 개발 컨센서스 이행 과도 직결되어 있음을 강조하였다.

1.1. EU의 PBA 전략

EU의 예산지원의 최우선 목적은 빈곤감소와 해소이며 세부목적은 크게 2가지로 나뉜다. 첫째는 유럽 개발 컨센서스에 따라 수원국의 빈곤해소, 불평등 감소, 포용적인 경제성장과 일자리 생성을 통한 지속가능한 발전, 성평등 추진 및 민주주의와 평화 강화, 섹터별 영향 등과 같은 일반적인 목적이다. 두 번째는 섹터별 목적으로 동 목적은 수원국의 발전 정책 및 우선순위와 일치해야 하며 유럽 개발 컨센서스 등 EU의 전략과 일치해야 한다.

EU의 예산지원은 크게 3가지 유형으로 나뉜다. 첫째, SDGs 달성을 위한 수원국의 국가 정책 및 전략에 대한 지원으로 일반예산지원에 해당된다(SDG-Cs). 둘째, 수원국의 특정 섹터 개혁 및 섹터의 서비스 전달 개선을 위한 지원으로 섹터예산지원에 해당된다(SRPCs). 셋째, 취약국 및 체제전환국들을 대상으로 국가 및 회복탄력성(Resilience) 확립을 위한 지원이 있다(SRBCs). 이는 일반예산지원에 해당된다. SDG-Cs와 SRPCs는 상호 강화하는 효과가 있기에 동일한 국가에 동시에 지원될 수 있다.

〈표 23〉 유럽연합의 예산지원 유형

사업명	목적	대상국가	원조유형	기획 특징
지속가능발전목표 계약 (Sustainable Development Goals Contracts, SDG-Cs)	SDGs 달성을 위한 수원국의 국가 정책 및 전략 지원	개발도상국	일반예산 지원	3-6년 지원
섹터 개혁 성과 계약 (Sector Reform Performance Contracts, SRPCs)	섹터 개혁 및 섹터의 서비스 전달 개선	개발도상국	섹터예산 지원	3-6년 지원
국가 및 회복탄력성 확립 계약 (State and Resilience Building Contracts, SRBCs)	국가 및 회복탄력성(resilience) 확립	취약국 및 체제전환국	일반예산 지원	• 1-3년 지원, 단 갱신 가능 • 전제 또는 특정 조건, 재무위원회 혹은 목표치와 같은 보호 수단 필요 가능 • 상세한 모니터링 및 상당한 역량 강화

출처: EC (2017a)

EU의 예산지원 적격국가가 되기 위해서는 총 4가지의 요건을 충족해야한다. 첫째, 해당 수원국은 명확한 국가 발전계획, 분야별 발전계획 또는 개혁 정책(전략)을 갖고 있어야 한다. 둘째, 안정적인 거시경제 프레임워크가 수립되어야 한다. 셋째, 양질의 공공재정관리 혹은 이를 개선시킬 수 있는 확실하고 유관한 프로그램이 존재해야 한다. 마지막으로 예산의 투명성과 관리가 확보되어 있어야 하는데 예로 예산 정보가 대중에게 공개되어야 한다(EC, 2017a).

EU는 OECD의 가이드라인이 제시한 바와 같이 위 세 가지 유형의 예산지원에 대한 적격 기준으로 △ 국가 및 섹터 정책 및 개혁(공공정책) △ 안정적인 거시경제 프레임워크 △ 공공재정관리 및 △ 예산의 투명성 및 관리를 제시하였다.

EU는 모든 개발협력 지원에서의 PBA 도입을 목표로 하는 스웨덴(SIDA, 2008)과 달리, 예산지원의 활용에 대한 별도 목표치를 설정하지 않았으나 조건이 충족되고 개발효과성의 원칙과 일치할 경우 예산지원의 사용을 권고한다. 또한 일반적으로 수원국의 특수성을 고려함과 동시에 합의된 발전 또는 개혁 목표를 지원하기 위해 서로 다른 유형의 원조유형을 포함하는 자산 접근법(Portfolio Approach) 도입을 권장하고 있다. 특히 현 시점에서 예산 지원의 조건이 충족되지 않더라도 중단기 내에 가능할 경우 수원국 정부와의 정책 대화를 시작하고 주요 제도와 개혁 지원을 위한 역량강화 지원사업을 제공할 것을 명시하고 있다. 동시에 리스크 관리 프레임워크와 예산지원 계약 성립을 위한 주요 이슈들을 담은 보고서를 작성, 제출할 것을 언급하였다.

1.2. EU의 PBA 사업 단계별 가이드라인

1.2.1. 기본조건

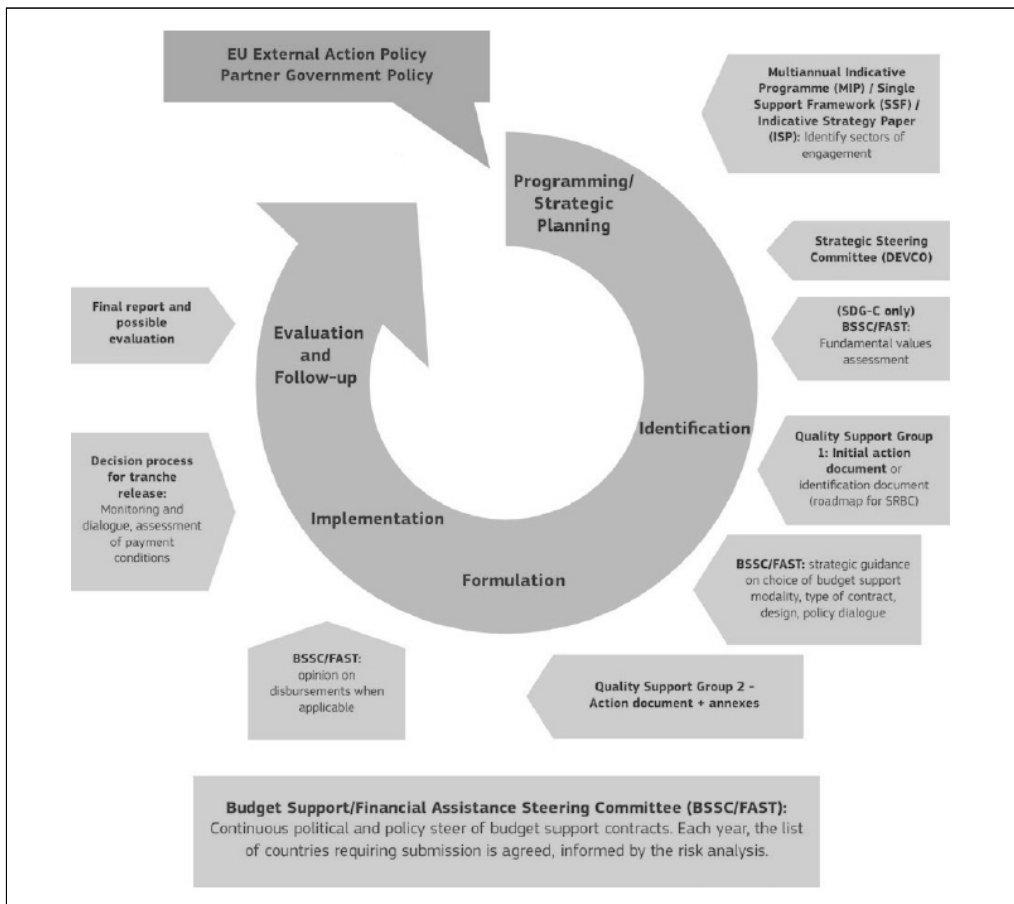
EU는 위 3가지 예산지원의 필수조건으로 인권, 민주주의 및 법치주의(Rule of Law)라는 기본적인 가치에 대한 의지를 평가한다. 일반예산지원인 SDG-Cs는 동 계약 전 동 기본가치 평가가 전제되어야 하며, 섹터예산지원인 SRPCs의 경우에도 리스크 관리 프레임워크에 수원국의 기본가치 준수 의지 여부가 반영된다. 취약국 및 체제전환국에 대한 일반예산지원인 SRBCs의 경우에도 계약 체결 전 동 기본가치에 대한 정부의 의지와 정치적 반응이 종합적으로 고려된다.

수원국의 인권과 기본가치의 현황 파악 및 모니터링 수단으로는 EU의 지역사무소 또는

대표부(단)로부터 정기적으로 정치적 보고를 받거나 EU와 수원국 간 진행되고 있는 정책 대화를 통해 파악이 가능하다. 또한 EU 확대 맥락에서의 정책 대화를 통해 서부 발칸 지역 혹은 터키의 상황을 파악할 수 있다. 그 외에도 EU의 인권 및 민주주의 국가 전략과 이행 보고서들을 활용할 수 있다. 기본가치 평가 결과는 리스크 관리 프레임워크, 정책대화 및 예산지원 운영위원회(Budget Support Steering Committee) 또는 재정지원 운영위원회(Financial Assistance Steering Committee)의 논의과정에 반영된다.

예산지원의 관리 사이클은 <그림 9>와 같다. 이는 일반적인 프로그램 사이클 관리(Program Cycle Management, PCM)와 같이 전략 계획, 기획, 이행, 모니터링 및 평가 단계를 포함한다. 한 사업의 계획, 기획 및 이행별 소요 기간에 대해서는 별도로 명시되지 않았다.

〈그림 9〉 예산지원 관리 사이클



출처: EC (2017: 61)

1.2.2. 기획 및 이행단계

EU의 예산지원은 기획 및 이행 단계에서 △ 논리모형 작성 △ 공공정책 적격성 평가(Public Policy Eligibility Assessment) △ 거시경제 적격성 평가(Macroeconomic Eligibility Assessment) △ 공공재정관리 적격성 평가(Public Finance Management Eligibility Assessment) △ 예산 투명성 및 관리 적격성 평가(Budget Transparency and Oversight Eligibility Assessment) △ 리스크 평가(Risk Assessment) 등 총 6가지의 주요 업무가 추진된다. 이 중 리스크 평가는 기획과 이행단계 뿐만 아니라 평가단계에서도 진행된다.

각 문서들은 EU 대표부(Delegation)가 작성하고 내용에 따라 필요시 수원국에 있는 EU 회원국 대사들과 논의한다. 평가 문서들은 EU의 각 지역부서(Geographic Directorate)가 예산지원·재정지원 운영위원회에 제출한다. EU 대표부는 위 평가 내용에 대해 수원국 정부에게 중간보고서(Progress Report)를 장려할 수 있지만 관련 보고서 및 기타 외부 정보 출처들은 EU 대표부의 자체 분석을 대체할 수 없다(EC, 2017a: 32).

특히 기획과 이행 단계에서는 수원국 정책과 전략 프레임워크의 적절성(Relevance)과 신뢰성(Credibility)을 위주로 평가하게 되는데 여기서 적절성은 수원국의 주요 제약조건과 도전과제들이 정부 전략에 반영되어 있는지를 의미하며 신뢰성은 제도적 역량, 개혁에 대한 정치적 의지, 자금조달 등 개혁 과정의 질을 의미한다. 더 나아가 이행과정에서 진전 상황에 대한 평가가 병행되어야 한다.

첫째, EU 예산지원의 논리모형은 프로젝트 단위에 도입되는 프로젝트 기획 매트릭스(Project Design Matrix, 이하 PDM)와 유사하다. 아래 <표 24>는 EU에서 제시한 예산지원 개입 논리(Intervention Logic) 모형이며 EU는 동 표와 함께 투입요소에서 산출물, 성과 및 영향으로의 발전 과정 및 장치(Mechanism)를 상세히 서술하도록 한다. 또한 주요 도전 과제들과 발생 가능한 예상외의 효과들을 포함하도록 하며, 최대한 성별분리 지표를 제시해야 한다. 동 모형은 모니터링, 성과 보고 및 예산지원 관리 및 평가에 활용된다.

〈표 24〉 예산지원 개입 논리 모형

	성과 체인	지표	기초선(연도)	목표(연도)	출처 및 입증수단
전체 목표: 영향					
성과					
간접 산출물					
직접 산출물					

출처: EC (2017: 84)

둘째, 예산지원 계약의 기획 및 이행 단계에서는 수원국의 국가 또는 세부 섹터 발전 계획에 대한 공공정책 적격성 평가가 이루어진다. 예산지원의 유형에 따라 평가 대상인 정책이 상이한데, 일반예산지원인 SDG-Cs의 경우 국가 정책과 예산이 평가 대상이며 예산지원이 특별히 목표로 하는 목적에 관심을 기울이며 평가를 진행한다. 취약국 및 체제전환국을 대상으로 하는 SRBCs의 경우 국가 정책 또는 ‘체제전환 협정(Transition Compact)’을 평가한다. 취약국의 경우 충분히 발전된 국가 정책이 없을 수 있는데, 이럴 경우 EU 대표부는 이에 해당하는 정책의 수립과정 또는 절차를 참고하거나 분쟁 및 취약국 지원에 관한 뉴딜(New Deal)을 통해 개발된 체제전환 정책을 참고할 수 있다. 섹터예산지원인 SRPCs의 경우 섹터 개혁, 섹터 거버넌스 및 서비스 전달 개선 등을 염두하며 섹터 정책 및 예산을 평가한다.

공공정책 적격성 평가는 세부적으로 정책 프레임워크, 정책 적절성, 정책 신뢰성 및 예상 성과를 토대로 이루어진다(<표 25> 참고). 정책 프레임워크의 경우 정책 내용 및 수립, 모니터링과 평가 체계, 공여국 원조조정을 포함한 개혁 조정 체계, 타 정부 정책과의 정책 일관성, 전략 이행을 위한 소통 계획 및 전략 등을 분석한다. 정책 연관성은 해당 공공정책의 지속가능하고 포괄적인 성장에 대한 기여도를 비롯하여 (섹터) 개혁 및 공공 서비스 전달에의 기여도, 국내 책무성 및 국가 관리체계 강화 정도, 젠더 등 범분야 이슈에서의 진전 기여도 등을 대상으로 한다.

정책 신뢰성은 전반적인 성과의 긍정적 추세의 여부 및 정책 비용, 정책과 예산 간의 일관성 여부, 예산 범위(예산이 중앙정부만을 대상으로 하는지 혹은 지방정부 및 타 기금(Fund)을 포함하는지 등), 재정적 지속가능성, 정책 이행에 필요한 제도적 역량 등을 포함한다. 마지막으로 동 공공정책을 이행함으로써 예상되는 성과를 어떻게 추적하고 평가할지에 대한 내용을 평가한다. 특히 현존하는 모니터링 및 평가 체계가 불충분하다고 판단될 경우, 대표부는 동 항목에 대한 적격성을 어떻게 모니터링 할 것인지를 상세하게 제시해야 한다.

〈표 25〉 공공정책 적격성 평가 내용

항목	세부 내용
정책 프레임워크	• 정책 내용 및 수립 • 모니터링 및 평가 체계 • 개혁 조정 체계(공여국 원조조정 포함) • 타 정부 정책과의 정책 일관성 • 전략 이행을 위한 소통 계획 및 전략
정책 적절성	• 지속가능하며 포괄적인 성장에 대한 기여 • (섹터) 개혁 및 공공 서비스 전달 • 국내 책무성 및 국가의 관리체계 강화 여부 • 정치·경제·사회·환경·인구통계학적 변화에 따른 국가·사회·지역공동체·개인의 적응성 기여도 • 젠더와 청년 등 범분야 이슈에서의 진전 등
정책 신뢰성	• 전반적인 성과의 긍정적 추세 • 정책 비용 • 정책 자금조달(정책과 예산 간의 일관성) • 예산의 포괄도(중앙정부 혹은 지방정부 및 타 기금 등 포함 여부) • 재정적 지속가능성 • (필요시) 재정 분권화 • 정책 이행에 필요한 기관 및 제도 역량 등
정책 이행 예상 성과	• 모니터링 및 평가 체계(불충분할 경우 보완책 제시)

출처: EC (2017: 86-91)

셋째, 거시경제 적격성 평가가 이루어지는데 이는 수원국 정부의 거시경제 정책의 적절성과 신뢰성을 대상으로 한다. 특히 적절성 분석 시 거시경제의 불균형과 부채 지속가능성에 초점을 두고 진행되어야 한다. 동 과정에서는 거시경제 지표에 대한 수원국의 발전 추이를 제시함과 동시에 수원국의 성장을 위협할 수 있는 불안정성 요소들을 명시해야 한다. 또한 중단기적으로 거시경제의 안정성 확보 및 유지를 위한 경제정책 및 재정정책을 설명해야 하며 수원국이 거시경제적 탄력성을 강화하고 외부 충격으로부터의 취약성을 보완하기 위해 시행하고 있는 노력들을 기술하게 되어 있다. 거시경제 적격성 평가에서 포함해야 할 지표들은 다음과 같다. 본 분석을 통해 수원국 정부가 안정성을 기본으로 한 거시경제 정책을 추진하는 지에 대한 명확한 결론이 도출되어야 한다.

〈표 26〉 거시경제 주요 지표

지표	n-3년	n-2년	n-1년	n년	n+1년 (예측치)	n+2년 (예측치)
실질 국내총생산(변화율%)						
1인당 국내총생산(변화율%)						
인플레이션율(소비자물가지수)						
실업률 (자료구비시)						
투자(GDP 대비 %)						
총소득(GDP 대비 %)						
- 세수(GDP 대비 %)						
- 비세수(GDP 대비 %)						
- 석유수익(GDP 대비 %)						
총지출(GDP 대비 %)						
- 주요지출						
- 이자지급						
- 자본지출						
- 사회이전(해당시)						
실대출(GDP 대비 %)						
총부채(GDP 대비 %)						
외채 혹은 외화부채[민관](GDP 대비 %)						
부채 지속가능성 분석 등급(필요시)						
수출(변화율 %)						
경상수지(GDP 대비 %)						
보유고 커버리지 비율(수입 개월)						
송금액(GDP 대비 %)						

주: 위 지표는 각국의 상황과 맥락에 따라 변경 가능함.

출처: EC (2017: 93)

넷째, 공공재정관리 적격성 평가는 예산지원 계약 승인단계의 주요 평가기준이며 공공재정 관리 개선을 위한 확실하고 적절한 프로그램이 제시되어야 한다. 또한 공공재정관리 개혁 이행에 만족스러운 진전이 있을 경우 예산 지출(Disbursement)의 적격성이 충족된다. 개혁 프로그램의 적절성과 신뢰성도 유지되어야 한다.

대표부는 공공재정관리 및 예산의 투명성에 대한 자체적 결론과 관리 적격성 기준을 시행계획 안(Action Documents)과 지출 보고서(Disbursement Notes)에 포함시켜야 하며 이는 EU가

제시한 양식을 준수하여 제출한다. 대표부는 최신 공공재정관리 및 투명성 보고서를 새로운 계약 기획 시 시행계획안의 보충자료로 제출해야 하며 수석대표의 각 지출 보고서에 부록으로 첨부해야 한다. 또한 성인지적 예산에 대한 내용도 포함될 수 있으며 EU는 성인지적 예산 분석 및 보고서 작성에 대한 가이드라인을 제공한다.

〈표 27〉 공공재정 관리 및 투명성 결과 보고서 양식

평가보고서[국가, 날짜]	
1. 요약 [1페이지]	
2. 공공재정관리 체계 분석 (국내재원조달 포함) [2-3페이지]	
2.1. 주요 약점 [1페이지]	
2.2. 정부의 공공재정관리 개혁 프로그램 우선순위 [1/2페이지]	
2.3. 전 공공재정관리 보고서 이후 성과 [1페이지]	
3. 공공재정관리 개혁의 적절성 및 신뢰성 평가 [5-6페이지]	
3.1. 적절성 [1페이지]	
3.2. 신뢰성 [2페이지]	
3.3. 공공재정관리의 섹터별 분석 [1/2-1페이지]	
3.4. 국내재원조달	
4. 예산 투명성 및 관리 [3-4페이지]	
4.1. 진입점 분석	
4.2. 예산의 투명성 및 관리의 주요 약점[관련 지정 표 포함]	
4.3. 목표	
4.4. 예산 투명성 및 관리: 기초선, 목적(목표) 표	
5. 적격성에 대한 결론 [1페이지]	
[적격성 부합 여부에 대한 명확한 결론 및 간단한 근거 제시]	
5.1. 공공재정관리 (국내재원조달 포함)	
5.2. 예산 투명성 및 관리	
6. 모니터링 표	
7. 공공재정관리 및 투명성 평가 보고서 부록 목록	
부록 1. 참고문헌	
부록 2. 외부 감사보고서 시기 및 제공 가능성	
부록 3. PEFA(공공지출과 재무책임성 평가, Public Expenditure and Financial Accountability) 결과 요약	
부록 4. 주요 분야(area)와 공여국 별 주요 제도적 지원 내용 요약본(매트릭스)	

출처: EC (2017: 99-100)

또한 동 보고서에는 기초선, 목표치 및 성과를 반영한 모니터링 표가 포함되어야 한다. 또한 모니터링의 전략 및 절차에 대한 구체적인 시행계획안이 제시되어야 한다. 모니터링 계획 (안) 양식은 아래와 같다.

〈표 28〉 공공재정관리 모니터링 양식(예시 포함)

				모니터링 대상 내용		
(1) 주요 약점이 확인된 공공재정관리 체계 부문	(2) 기초선: 진단(PEFA) 과정에서 확인된 주요 약점	(3) 단기개혁 기대치(한 시 기). 전 기간 보고서의 5월 내용에 대해 차후 보고서에서 계속해서 업데이트 예정	(4) 전 보고서 이후 변화(날짜): (v) 성과 (vi) 개혁 과정 입증수단	(4 bis) 정책대화 우선 순위	(5) 다음 시기 모니터링 대상인 수정 목적(다음 시기의 3월 내용에 해당)	(6) 공공재정 관리 개혁 프로그램의 중 기 목표
회계 및 보고	연간 재무제표의 품질 문제 및 상당한 지연	연간 재무제표가 분권화된 정부 권력(arms) 포함				법적 마감일 내 완전히 종합적인 재무제표 준비

출처: EC (2017: 108)

다섯째, 예산지원 계약 수립(초기 적격성) 및 예산 지출(지속적 적격성) 시 예산 투명성 및 관리 적격성 평가가 있다. 동 평가는 앞서 언급된 공공재정관리 적격성 평가와 전적으로 상호 보완적인 성격을 가지며, 공공재정관리 평가의 양식에 동 평가 내용이 포함되어 있다. 예산 투명성 및 관리에 대한 평가는 공공재정관리 및 투명성 평가 보고서 내 예산 투명성 및 관리에 대한 별도의 장(Chapter)에 포함하고 지출 보고서에의 투명성 부분에 반영하는 등 총 두 개의 보고서를 통해 이루어진다.

예산 투명성 및 관리의 주요 약점 평가 시, 발간될 주요 예산 문서, 대중에게 공개되고 제공될 주요 예산 문서, 적시의 예산 정보 공개, 예산 정보(내용)의 포괄성 및 예산 정보의 품질, 완전성 및 정확성을 토대로 평가된다. <표 29>는 주요 예산 문서 목록 및 각 문서에 대한 설명과 발간 기준점 및 포괄성 등에 대한 세부 내용을 제공한다.

〈표 29〉 주요 예산 문서

주요 예산 문서	내용	발간 기준점	포괄성
행정부 예산(안)	행정부 예산(안)은 정부가 의회에 제출하는 예산(안)을 의미함	의회에 제시되거나 혹은 최소 의회에서 승인되기 전 국민들에게 공개되어야 함. 의회와 국민들이 검토할 시간을 충분히 제공해야 함	중기 거시경제 및 재정정책 프레임워크 내 제시되어야 함. 정부의 모든 예산 활동을 포함하며 각 수입 및 지출 사업에 대한 세부 설명 제공이 필요함.

주요 예산 문서	내용	발간 기준점	포괄성
제정 예산	제정예산은 의회를 통과한 예산을 의미함	의회 승인 후 3개월 이내 국민들에게 공개되어야 함	행정부 예산(안) 참고
연내 보고서 (In-Year Report)	연내 보고서(또는 월별 보고서 혹은 분기별 보고서)는 예산 이행의 진전 상황을 보여줌. 동 보고서는 전 정부 혹은 부처(기관)별 보고서로 발간될 수 있음	보고시기 이후 3개월 내 국민들에게 공개되어야 함	예산 이행에 대한 행정부의 진전 상황 제시 필요
중기 보고서 (Mid-Year Report)	중기보고서는 예산 이행의 보다 포괄적인 최신 현황을 제시함	보고시기 이후 3개월 이내 공개되어야 함	예산 이행의 최신 현황, 경제적 가정에 대한 고찰, 동 회계연도 예산 성과에 대한 최신 전망 등을 포함해야 함
연말 보고서 (Year-End Report)	연말 보고서는 주요 책무성 문서 중 하나임. 이는 의회가 승인한 지출과 세입 정도에 대한 준수 정도를 보여줌	회계연도(보고시기) 종료 후 1년 이내 공개되어야 함	승인된 예산과의 일치도 및 의회가 승인한 수입 및 지출과의 준수 정도를 포함해야 함
감사 보고서	독립된 최상위의 감사 기관의 연말 감사보고서를 포함함	회계연도(보고시기) 종료 후 2년 이내 공개되어야 함	적합한 감사 기준에 일치하여 행정부가 시행한 모든 활동을 포함해야 함. 또한 최상위 감사 기관의 독립성이 보장되어야 함. 재무제표 등 주요 및 체계적 공공 재정관리 문제와 성과에 초점을 맞춰야 함
기타 보고서 (시민 예산, 중기 예산 프레임워크, 조세지출 연차보고서 등)	시민 예산은 행정부 예산(안)의 주요 내용을 알기 쉽게 담은 요약본임. 이는 별도 문서로 제공되어야 하며 연간 예산(안) 내용 및 예상 효과를 설명해야 함. 또한 제정예산 및 연간 예산 보고서 내용이 반영되어야 함	해당 예산 문서와 동시에 공개되어야 함	예산이 공공재정관리, 헌법 혹은 예산법에서 말하는 주요 역할에 대해 간략한 설명을 포함함. 또한 예산 절차, 행정부 역할 및 입법부의 역할을 각각 간략히 설명함
	중기 거시 예산 프레임워크는 전략, 예산 방향성 및 중기 경제적인 관점을 제시함	6월 30일 이전 공개 (혹은 다른 회계연도의 중간시기 전)	거시경제와 회계전망을 시점으로 함. 최소 회계연도에 대한 경제 전망이 제시되어야 함. 가능할 경우 주요 재무 지표(수입, 지출, 적자 등)에 대한 중기 전망도 제시함

출처: EC (2017: 123-124)

마지막으로 리스크 관리는 예산지원의 전 단계에서 중요하며 리스크 관리 프레임워크(Risk Management Framework)는 예산지원 계약의 기획부터 수립, 이행 및 평가 단계에서 가장 중요하게 사용되는 도구이다. 특히 리스크 관리 프레임워크는 예산지원 제공에 수반되는 리스크를 구체적으로 파악하고 리스크 전략의 일환으로 리스크 완화 및 대응 방안을 확인하며 정책 대화 및 보완 지원 기획에 기여하며 이행 단계에서의 확인된 리스크와 완화 방안 모니터링을 지원하는데 목적을 둔다.

리스크는 총 5가지로 분류될 수 있다. 먼저 보편적 가치, 기본권, 분쟁 및 불안정과 같은 정치적인 리스크를 포함한다. 또한 수원국의 거시경제 정책이 안정성을 추구하지 않을 가능성을 의미하는 거시경제 리스크 및 수원국 정부의 정책이 빈곤 감소 및 지속가능하고 포용적인 경제 성장을 추진하는데 의도한 성과를 도출하지 않을 위험을 의미하는 개발 리스크가 있다. 더 나아가 수원국 정부의 규제 프레임워크, 재정 준법 및 제어 체계의 약점이 공적자금의 부적절한 운영으로 이어질 수 있는 공공재정관리 리스크가 있으며 마지막으로 사적인 이익을 위해 권력이 오용되고 자원이 전용될 가능성을 의미하는 부정부패 리스크가 있다. <표 30>은 위에 언급된 5가지 리스크의 주요 분야를 나열한다.

〈표 30〉 리스크 관리 프레임워크

리스크 관리 프레임워크	
리스크 항목	분야(내용)
정치적	• 인권 • 민주주의 • 법치주의 • 분쟁 및 불안정성
거시경제	• 거시경제 정책 및 금융분야 • 부채 지속가능성 • 취약성 및 외부 충격
개발	• 공공정책 • 정부 효과성
공공재정관리	• 예산의 포괄성 • 예산 이행 통제권 • 조달 • 외부 감사
부정부패	• 부정부패

출처: EC (2017: 129)

리스크 관리 프레임워크를 통해 도출된 수원국의 리스크는 크게 4가지 단계로 정리되며 이는 각각 상(High), 중상(Substantial), 중(Moderate), 하(Low)로 구분될 수 있다. 여기서 상위 단계는 수원국의 상황이 예산지원 계약 시 높은 리스크를 수반하며 국가 시스템과 제도적 구조가 리스크 발생을 방지하기에 지나치게 약한 경우를 의미한다. 이럴 경우 리스크 발생 시 예산지원 목적 달성의 실패와 유럽연합의 이미지와 평판에 악영향을 미칠 수 있다. 반면, 리스크가 하위 단계일 경우, 수원국의 상황이 예산지원에 대한 리스크가 낮으며 시스템과 제도적 구조가 제대로 구축되어 있어 리스크가 발생할 가능성이 거의 없는 경우를 의미한다. 리스크가 발생하더라도 그 영향이 예산지원의 목표 달성에만 제한된다.

리스크 및 완화 장치에 대한 분석을 통해 리스크 수용 혹은 리스크 회피를 선택할 수 있는데, 리스크 단계가 상(High)일 경우 리스크를 회피하거나 완화하며, 중상(Substantial)일 경우 완화 또는 회피한다. 반면 리스크가 중(Moderate)일 경우 수용 또는 완화 전략을 택하며 리스크가 낮을 경우 리스크를 수용한다.

1.2.3. 모니터링, 평가 및 감사 단계

이행 단계에서 모니터링은 수시로 엄격히 진행되며 예산지원이 자금 지원 계획과 일관되게 이행되었는지를 관찰한다. 유럽연합 및 이행 파트너 모두 모니터링 과정에 참여하며 예산 지원의 이행을 방해할 수 있는 요소들을 예측하고 예산지원이 성공적으로 완료될 수 있도록 한다. 마지막 예산 지원이 제공된 이후에 대표부는 간단한 최종 보고서를 작성하여 본부에 제출한다. 동 최종 보고서는 내부적으로 이루어지며 성과를 평가하고 향후 예산지원을 위한 교훈 도출에 활용된다.

주기적이고 적시에 진행되는 평가는 유럽연합이 책무성을 증명하고 경험을 통한 학습을 도모 하며 정책과 실행을 향상시키고 유럽연합의 평가 의무 준수를 가능케 한다. 특히 예산지원 평가는 예산지원이 수원국의 정책, 전략 및 소비활동을 얼마나 개선시켰는지 파악하게 해주며 지속가능한 국가 혹은 섹터 발전에 기여했는지를 파악할 수 있게 한다. 이를 위해 대표부는 수원국과 함께 모니터링 및 데이터 수집 체계가 강화되고 있음을 보장해야 하며 이 정보들은 모니터링과 평가 단계 및 최종보고서에 활용된다.

특히 평가의 경우 전략적 평가 또는 프로그램 평가로 진행될 수 있다. 예산지원에 대한 전략적 평가는 장기간(보통 7-10년) 수원국에 이행된 예산지원의 거의 대부분 또는 전부에 대한

종합적인 평가를 의미한다. 이는 특정 공여국이 제공된 예산지원만을 대상으로 하지 않으며 EU, EU 회원국 및 개발은행이 지원한 예산지원 등을 모두 대상으로 한다. 전략적 평가의 목적은 예산지원이 최종 수혜자의 삶에 미친 영향을 총체적으로 파악하기 위함이다. 동 평가는 EU의 개발협력총국(DG DEVCO)과 확대지원총국(DG NEAR)에게만 제공되는 특수 계약(Framework Contract)에 포함되는 평가 서비스의 관리 및 재정지원을 받는다. 주로 다른 협력 파트너들과 공동으로 평가가 진행된다.

프로그램 평가는 전략적 평가와 달리 EU 대표부에 의해 착수 및 관리된다. 동 평가는 전략적 평가와 마찬가지로 학습과 책무성을 목적으로 진행되며 전략적 평가가 계획되지 않았거나 머지 않아 진행될 계획이 아닐 경우 활용된다. 프로그램 평가는 주로 하나 혹은 소수의 예산 지원 사업(계약)에 한정되며 EU가 제공한 예산지원 사업 만을 대상으로 한다. 동 평가는 주로 3-5년 단위로 이루어지며 전략적 평가에 비해 상대적으로 짧은 기간 동안 진행된다. 프로그램 평가는 전략적 평가에 비해 보다 단순화된 방법론을 활용하며 최종 수혜자들에 대한 영향보다는 프로그램의 절차와 수원국의 정책에 대한 결과(산출물 및 성과)에 집중한다.

감사단계에서는 수원국의 자체 최고 감사기구에서 준비한 국가회계감사(Audited National Accounts)를 따른다. 이는 예산지원의 성격상 예산이 수원국의 재무부(국채)로 이전되면 EU의 예산지원이 타 공여국의 예산지원 및 수원국 정부의 일반 세입과 혼합되기 때문이다. 따라서 EU는 예산지원과 관련된 정책대화 및 역량개발에서 동 국가회계감사 및 내부감사와 통제제도 강화를 강조한다. 그럼에도 불구하고 EU의 예산지원 자금이 금융협정(Financial Agreement)에 명시된 절차에 따라 수원국의 국고 계정(Account)에 이전되었는지를 확인 및 검증하는 책임은 EU 대표부에 있다. 또한 금융협정에 명시된 부대 지원 활동들에 대해서도 감사가 요구될 수 있다. 특히 자금이 사전에 협의된 특정 예산선(들)을 지원하는 지정예산 지원의 경우, 해당 예산선에서 지출된 적격 지출액을 검증하기 위한 감사가 요구된다. 이 경우, 예산지원은 감사 결과에 따라 적격 지출을 환급하는 개념으로 사후에 지급된다.

1.3 시사점

EU는 예산지원을 가장 많이 제공하는 공여국으로 우리에게 다음과 같은 시사점을 제공할 수 있다. 첫째, 유럽연합의 예산지원 가이드라인은 OECD DAC 회원국(기관) 중 가장 상세하게 단계별 핵심내용 및 참고 가능한 문서 양식과 분석틀 등을 제시하였다. 특히 동 가이드라인과 각종 문서(틀)는 유럽연합 집행위원회, 유럽연합 회원국 및 기타 공여국들이 활용

가능하다. 또한 논리모형, 4가지 적격성 평가 방법 및 리스크 관리 방법은 수원국 시스템 활용과 수원국 상황을 기초로 하기에 비단 일반 및 섹터예산지원이 아니어도 공동재정지원 및 PBA형 프로젝트 등 각종 PBA 유형에 대한 사업 기획 시 참고할 수 있다.

둘째, EU의 사례는 PBA 사업에서의 성과관리 방안에 대한 시사점을 제공한다. 예산지원의 경우 도출된 성과에 따라 지원금이 지불되며 사전에 선정된 특정 성과지표 이행여부에 따라 지원되는 변수부분도 있다. 특히 이 변수부분은 정책대화를 지원하고 개혁을 추진하는데 인센티브를 작용할 수 있으며 예측성을 훼손하지 않는 선에서 주요 리스크를 관리하는데 활용될 수 있다. EU는 특히 정책 환경이 취약하나 활용 지표에 안정성이 확보된 경우 변수부분이 클수록 인센티브 효과가 클 것으로 여긴다.

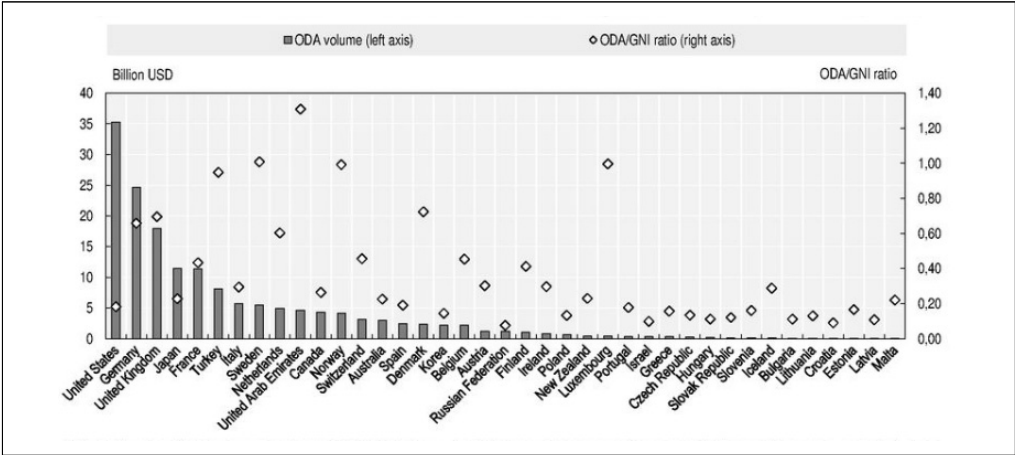
EU는 기초 또는 확정부분(Base or fixed tranche)과 변수부분의 비율을 지정하진 않으나 특히 원조의존도가 높은 경우일수록 인센티브 제공과 과도한 비예측성 및 변동성 간의 균형을 찾는 것이 중요함을 강조하였다. 예로, 확정부분을 60%로 설정하고 변수부분을 40%로 설정할 수 있으나 수원국의 상황에 따라 확정 또는 변수부분을 100%로 설정할 수 있음을 언급하였다. EU는 △ 수원국 정부의 예산 대비 예산지원의 비중이 작을수록 △ 수원국 정부의 예산지원 이행 기록관리가 약할수록 △ 수원국 정부의 개혁 의지가 약할수록 △ 그리고 리스크가 클수록 변수부분을 보다 확대할 것을 권고하였다. 확정 및 변수부분의 비율을 결정하는데 있어 EU 대표부는 실용적인 접근을 토대로 하며 수원국 내 다른 공여국(기관)들과 조율할 것을 권고하였다. 변수부분에 대한 성과지표는 수원국의 모니터링 및 평가 시스템, 성과 평가 프레임워크에서 선택하며 해당 프레임워크가 없을 경우(예: 취약국 및 체제전환국) 정책 우선 순위 및 체제전환 협정을 토대로 수원국과 협의할 수 있다.

2. 덴마크

덴마크는 1978년 이래 국제사회가 권고하는 ODA/GNI 0.7%를 지속적으로 달성해 왔으며, 1994년 ‘A Developing World: Strategy for Danish Development Policy towards the Year 2000’라는 정책 문서를 통해, 전통적인 프로젝트 방식에서 탈피해 프로그램 방식의 전면도입을 선언하였다. 2008년에는 덴마크의 기본 원조 양식을 수원국 섹터 프로그램에 대한 지원을 의미하는 SWAp 방식의 ‘섹터 프로그램 지원(Sector Programme Support)’으로 정립하며, PBA 사업방식을 확산해왔다. <그림 10>과 같이, 덴마크는 GNI 대비 ODA 비율은

높으나, 연간 원조 액수는 한국과 유사한 국가로, 본 연구에서 참조하기에 적합한 사례라 할 수 있다. 또한 2016년에는 전체 원조의 집행액 중 17%를 공동지원(Pooled Program and Funds) 형태로 지원하였다(OECD, 2018a).

〈그림 10〉 2017년 기준 국가별 ODA 규모 및 GNI 대비 비율 비교



출처: OECD (2018a: 13)

PBA 도입에 대한 정책적 노력을 바탕으로, <표 31>과 같이, 2016년 기준 덴마크 국별 원조 사업의 17%가 공동재정지원, 4%가 예산지원방식으로 제공되었다. 같은 해 한국은 국별 원조 사업 중 PBA 방식의 세부 유형으로 분류할 수 있는 공동기금방식으로 5%가 집행되었으며, 예산지원은 실시되지 않았음을 확인할 수 있다.

〈표 31〉 덴마크와 한국의 국별 프로그램 원조 구성 비교

국 가	양자원조 내 국별프로그램 원조 비중	국별 원조 구성
덴마크	(34%)	프로젝트 사업(77%)
		공동기금(17%)
		예산지원(4%)
		기술지원(2%)
한국	(81%)	프로젝트 사업(80%)
		기술지원(13%)
		공동기금(5%)
		예산지원(0%)

출처: OECD (2018a) 바탕으로 재구성

양국간 PBA 도입 정도의 차이는 <표 32> ‘덴마크와 한국의 2016년 글로벌 파트너십 모니터링 결과’ 내 수원국 일치 및 주인의식 항목을 통해서도 확인할 수 있다. PBA의 4번째 요건인 수원국 시스템 활용 사업 비율의 경우, 덴마크는 2016년 기준 89.1%를 달성한 반면, 한국은 45.5%에 그쳤다.

〈표 32〉 덴마크와 한국의 2016년 글로벌 파트너십 모니터링 결과

국 가	연 도	수원국 일치 및 주인의식(%)			
		수원국 성과 프레임워크 활용	수원국 정부 예산을 통한 지원	수원국 시스템 활용	비구속화 비율
덴마크	2016	56.4%	86.3%	89.1%	99.0%
	기준연도	-	55.8%	65.7%	100.0%
한국	2016	67.9%	60.0%	45.5%	56%
	기준연도		52.5%	16.2%	50.2%

출처: OECD (2018a) 바탕으로 재구성

이렇듯 덴마크는 수원국 시스템 활용을 기반으로 한 PBA 사업방식이 보편화된 만큼, KOICA PBA 확대를 위한 전략 및 사업 단계별 가이드라인 제공에 유의미한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

2.1. 덴마크의 PBA 전략

덴마크는 중점협력국(Priority Countries)에 한하여 PBA 사업을 추진하는 것이 기본 원칙이다. 덴마크의 중점협력국은 2016년 기준 14개국⁴⁾으로, 2011년 26개국과 2014년 21개국에 비해 감소하였다. 중점협력국에 한해, 우리나라의 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)에 해당하는 ‘중점협력국 국가협력전략(Priority Country Policy Paper)’이 섹터프로그램지원을 기본으로 수립된다.

<그림 11>과 같이, 중점협력국별 세부 사업 분야는 ‘덴마크 개발협력전략(Danish Strategy for Development Cooperation)’과 ‘중점협력국 국가협력전략’을 참조하여 최대 3개까지 선정

4) 덴마크의 중점협력국은 아프가니스탄, 방글라데시, 부르키나 파소, 에티오피아, 가나, 케냐, 말리, 미얀마, 니제르, 팔레스타인 가자지구, 소말리아, 남수단, 탄자니아, 우간다로, 총 14개국 중 10개국이 아프리카, 11개국이 최저소득국가(LDC)이다.

가능하며, 그 외 일반예산지원(GBS)을 추가할 수 있다. 국별 프로그램은 공관 주도로 5년을 기본 주기로 개발되며 분야별 프로그램마다 분명하고 측정 가능한 사업 목표를 제시해야 한다. 또한 효과적인 사업관리를 위해 국별 총 사업의 수는 최대 25개 이하로 제한된다.

〈그림 11〉 덴마크 국별 프로그램 구성



출처: DANIDA (2015)

DANIDA는 수원국 관계부처 및 기관이 마련한 종합적 분야 개발 프로그램에 대해 수원국 시스템을 활용해 지원하는 것을 가장 선호하는 원조 양식으로 규정한다. 이러한 맥락에서 (일반 및 섹터) 예산지원과 공동재정지원(Basket/Pooled fund)이 선호된다. 최대한 수원국의 행정 구조에 일치하여 사업을 형성하며, DANIDA의 원조 활동은 수원국의 국가계획, 성과들 내 통합되어야 한다. 덴마크의 원조사업이 수원국 관계부처 혹은 기재부의 예산들 내에서 원조사업이 집행될 경우, 수원국의 계획, 절차, 성과 모니터링, 조직 및 인력 구성에 맞추어 운용되어야 한다. 만약 사업 이행과정에서 사업 심사 단계에서 평가한 것보다 더 심화된 수원국 시스템 활용이 가능하다 판단된 경우, 사업 중간평가 이후 사업 이행방식의 수정도 가능하다.

덴마크의 PBA 사업은 다른 공여국과의 협력을 기본 전제로 수립되며, 특히 Nordic+를 중심으로 수원국 시스템에의 원조 일치와 공여국간 조화를 모색해 왔다(이현주, 2010). 특히 공동재정지원의 경우, 'Nordic+ 회원국과 공동재정지원을 위한 규정(Nordic+ Practical Guide to Joint Financing Arrangement)'을 확립, 재정 관리 및 집행, 조달, 보고, 평가, 감사 등 사업 체계 전반에 관한 공동의 원칙을 수립, 적용하고 있으며, 공동재정지원의 협약서 양식(Template for Joint Financing Arrangement)⁵⁾ 및 체크리스트⁶⁾를 마련하여 활용하고 있다.

2.2. 덴마크의 PBA 사업 단계별 가이드라인

덴마크의 국별 프로그램 사업은 준비(Preparation) → 형성 및 심사(Formulation/Appraisal) → 이행(Implementation) → 완료(Completion)로 구성된다. 국별 프로그램에 대한 가이드라인(Guideline for Country Programmes)은 1996년 수립된 이후 계속 수정되었으며, 현재 2015년 개정된 가이드라인을 적용 중이다.

2.2.1. 준비 단계

덴마크 국별 프로그램은 공관 주도로 준비된다. 덴마크 공관은 수원국의 상황을 고려하여, 덴마크 정부의 개발협력전략 및 해당 국가의 국가협력전략에 부합하는 세부 사업 분야를 선정하고, 개발 성과 달성을 위한 최적의 원조 양식을 제안한다. 이를 위해 먼저 해당 공관은 <표 33>과 같이 프로그램 사업 준비 및 형성을 위한 사전 체크리스트라 할 수 있는 사업 준비 절차계획표(Process Action Plan)를 마련한다. 이 표를 통해 프로그램 사업 준비, 형성 및 심사 단계에서 실시되어야 할 세부 활동을 파악하고, 담당기관, 추진시기를 계획한다.

〈표 33〉 덴마크의 프로그램 사업 준비 절차계획표

프로그램 사업명:		날짜:	
세부 활동/산출물	담당기관	추진시기	진행상황
준비 단계			
사업 분야 예비조사	공관		
예산지원 부합 여부 평가 (10대 원칙 활용)	수원국 정부, 공동참여 공여국, 공관		
범분야이슈 검토(성평등/환경)	공관		
기타 사전조사 (추가 예비조사 필요성 설명)	수원국 정부, 공동참여 공여국, 공관		
사업 기본계획(Concept Note)	공관		
프로그램 위원회 회의 개최 (DANIDA 이사회 상정 최소 12개월 전)	외교부		
형성 및 심사			
수원국(기관) 역량 평가 (구체적 역량 평가 활동 명시)	수원국 정부, (공동참여) 공여국, 공관		

5) 별첨3으로 첨부

6) 별첨3으로 첨부

수원국 프로그램 문서(구성요소) 초안	수원국 정부(기관)		
DANIDA 프로그램 지원 문서 초안	공관		
사업 심사 절차 (심사위원회 구성 및 심사 수행)	외교부		
DANIDA 이사회 회의 및 승인	외교부		
심사 보고서	자문위원회/공동 심사단		
최종 수원국 프로그램 문서			
최종 DANIDA 프로그램 지원 문서	공관		
DANIDA 이사회 설명 자료 제출	공관		
예산 배정			
수원국과 공식 협정 체결	공관		

출처: DANIDA (2011)

사업 준비단계에서 가장 먼저 마련되어야 할 산출물은 프로그램 사업 분야에 대한 예비조사 보고서이다. 이 보고서는 수원국 개발에 있어 해당 분야의 중요성 및 도전과제, 해당 분야에 대한 수원국의 개발계획·전략·프로그램 및 달성 정도를 상세히 평가하고, 예산 및 수원 현황, 정부 조직 구성 및 체계 등을 파악한다.

분야에 대한 전반적 분석이 완료된 후에는 예산지원 부합성 여부를 진단하는데, <표 34> 덴마크의 예산지원 10대 원칙을 기준으로 평가한다. 동 진단은 3,300만 덴마크 크로네, 약 650만불 이상의 프로그램에 대해 의무적으로 실시해야 하는데, 이는 덴마크가 예산지원을 주요 원조 양식 중 하나로 고려하고 있는 결과라 할 수 있다. 만약 섹터예산지원(SBS)을 원조 양식으로 검토할 경우, 지원 섹터의 개발계획 및 공공재정관리 역량, 파트너십 등 추가 항목에 대한 평가를 실시한다.

〈표 34〉 덴마크의 예산지원 10대 원칙

	원칙	섹터예산지원(SBS) 검토 시 추가 평가항목
거버넌스		
1.	굿 거버넌스: 인권에 대한 최소한의 존중, 언론의 자유, 다원적 민주주의 및 법치, 사법부의 독립성 포함	-
2.	반부패 등 국제 거버넌스 기준 달성을 위한 국가 정책	-
빈곤감소정책		
3.	명확한 빈곤감소정책 수립 및 이행	a. 섹터 발전계획/전략/프로그램 평가 b. 이에 대한 이행 역량 및 의지 평가

	원 칙	섹터예산지원(SBS) 검토 시 추가 평가항목
4.	개발협력(특히 예산지원) 관련 긍정적 경험 축적 및 개발 결과에 대한 지속적인 문서화	a. 섹터 발전계획/전략/프로그램 달성도 평가 b. 섹터 수준의 모니터링/성과관리체계에 대한 평가
공공재정관리		
5.	재정관리 법적 절차(예산자료 및 회계문서 공개 및 의회 승인 절차)	-
6.	국제기준에 부합하는 조달 규정	-
7.	독립 감사기관 혹은 유사 기능을 가진 기관의 유무	-
8.	공공재정관리 품질 및 역량에 대한 심사	PEFA 등 일반 평가에 대한 보충자료로써 분야 특성을 감안한 공공재정관리 상의 주요 사항 추가 평가
파트너십		
9.	합의된 의무사항에 대한 상호 준수	섹터 내 파트너십 구축 현황 평가
10.	예산지원에 참여하는 공여국(기관)간의 합의사항 (기금 지원 방식 및 모니터링 포함) 및 일반예산지원의 조건	섹터 내 공동재정협약 평가

출처: DANIDA (2011)

다음으로 해당 분야 관련 성평등, 환경 등 범분야이슈 달성계획을 마련하고, 추가 예비조사가 필요한 경우, 조사 필요 항목을 파악하여 기타 사전조사를 실시한다. 지금까지의 분석 및 진단 결과를 총괄 요약하여, 해당 공관은 사업 기본계획(Concept Note)을 수립, 본부 외교부 프로그램 위원회에 상정한다. 사업 기본계획은 8장 이내로 사업논리모형 및 구체 원조 양식 등을 제시한다. 사업 준비단계에서 수원국 시스템 활용을 위해 별도의 기술 협력(Technical Assistance)이 필요하다고 판단되거나, 수원국이 기술협력을 요청할 경우, 기술협력사업을 함께 제시한다.

2.2.2. 형성 및 심사 단계

프로그램 형성 및 심사 단계는 준비 단계에서 제안된 사업 계획을 검토하고 사업내용을 최종 결정하여 예산배정을 승인하는 단계이다. 이 단계에서는 먼저 수원국(기관)에 대한 역량 평가를 실시한다. 이후 수원국 주도로 ‘프로그램 설명 문서’ 초안을 작성하는데, 이 문서에는 사업의 세부 목표, 전략, 기대효과, 실시체계 등을 제시해야 한다. 이를 바탕으로 덴마크의 구체 지원 내용 및 방안, 리스크 관리 방안, 덴마크-수원국 간 정책대화 방식 등이 포함된 ‘DANIDA 프로그램 지원 문서’ 초안이 해당 공관주도로 작성된다. 공동재정지원 등 여러

공여국이 공동으로 참여하는 사업의 경우, 참여 공여국간 합의문서로 대체될 수 있다. 만약 DANIDA가 수원국의 분야 프로그램 중 일부를 지원할 경우, 산출물(Output) 수준의 예산 계획을 상세히 제시해야 하나, 예산지원 및 공동재정원의 경우, 성과(Outcome) 수준에서 예산계획을 제시한다.

이후 사업 적격심사가 외교부 주도로 이루어지며, 사업심사위원회를 구성하여 사업의 적정성 및 타당성을 사업 내용 및 예산 차원에서 평가하여 심사보고서를 DANIDA 이사회에 제출한다. 심사결과를 반영하여 수원국 프로그램 문서 및 DANIDA 프로그램 지원 문서 최종본을 작성하여, DANIDA 이사회에 제출하여 사업이 최종 승인되면 예산이 배정되고, 해당 공관은 수원국과 공식 협정을 체결한다.

2.2.3. 이행 단계

수원국과 협정 이후, 사업 이행을 위한 운영위원회(Steering Committee)를 구성하여, 구체 사업 이행 방식을 합의한다. 필요 시 수원국 정부 혹은 산하 기관 내 사업이행팀(Implementing Unit)을 별도로 설립한다. 사업이행팀은 PDM 내 활동(Activity) 수준의 사업 계획 및 예산 집행, 사업 보고에 대한 책임이 있다. 덴마크 공관은 주요 활동, 산출물, 성과에 대한 사업결과를 감독한다. 사업이행팀은 최소 연간 사업 이행 및 회계 보고서를 제출하여, 수원국-덴마크 간 정책대화를 통해 보고 결과가 승인될 수 있도록 제출해야 한다. 필요시, 덴마크 공관은 연 2회 주기로 혹은 분기별 사업 계획 및 이행 보고서를 요청할 수 있는데, 구체 합의 요건은 공관 측의 판단에 따라 수원국 측과 합의한다.

사업 이행 보고는 기본적으로 사업을 담당하는 수원국 정부 및 기관의 보고 주기를 따른다. 수원국 공공기관에 의해 사업이 이행될 경우, 보고 주기는 수원국의 사업 이행 및 예산 보고 주기와 연동되어 있기 때문이다. 수원국 정부가 여러 산하 기관에 덴마크의 지원 예산을 재분배할 경우, 수원국 정부는 각 산하 기관의 사업 계획 및 예산안을 모두 취합하여 덴마크 공관에 제공한다. 덴마크가 책정한 예산항목은 반드시 수원국 예산안 내 반영되어야 한다. 만약 수원국 기관이 예산 집행 보고면에서 역량이 부족하다 판단될 경우, 덴마크 공관은 보고 역량 강화를 위한 별도의 지원방안을 마련한다. 이렇듯 사업 계획, 예산 수립, 보고 체계를 수원국 시스템 내에서 이행하려면, 사업 준비 단계에서 이러한 내용이 설계되어야 한다.

여러 공여국이 함께 참여하는 PBA 사업의 경우, 사업 이행은 공동 공여기관이 계약체결

시 동의한 수원국 자체 사업 이행절차에 따라 이루어진다. 사업 이행시 공동의 의사결정이 요구되는 경우, 사업에 참여하는 모든 공여기관 및 수원국 파트너 기관이 투명하고 공식적인 절차를 통해 의사결정에 합의하고, 모든 합의결과를 기록한다.

사업 이행 시 공동의 의사결정이 필요한 경우는 다음과 같다.

- 사업 계획 및 예산 승인, (지표 및 목표 대비) 연간 이행 보고서 검토
- (산출물 대비) 프로그램 이행 결과 모니터링
- 회계 감사 및 보고 약정서(ToR) 승인 및 회계 관련 이행상황 점검
- 사업 평가 약정서(ToR) 및 평가 권고사항 승인
- 사업 계획-이행 간 편차가 발생한 경우, (예산 재분배, 산출물, 지표 등) 기존 사업 계획 수정
- 향후 협력방안 마련

또한 공동 사업의 경우, 공동 보고양식 내 아래 사항이 포함되도록 협상한다.

- 수원국의 사업방식 변동 시 이에 대한 평가
- 보고 기간 중 산출물 target 달성 여부: 문제 발생 시 이에 대한 설명 및 문제 해결 방안 설명
- 전체 사업기관 중 산출물 target 달성 시기 보고
- 예산액 대비 실제 지출액 보고
- 산출물과 지출액 간의 연관성 보고
- 공동 합의가 필요한 예산 항목 재조정 등 사업 수정 필요사항
- 이전 권고사항에 대한 달성 여부

사업 조달에 관해서는 Nordic+에서 합의한 기본 원칙을 따른다. 이는 수원국의 발전 정도에 맞추어 아래 6가지 방식 중 하나를 선택하고, 필요시 추가적 기술지원을 제공함으로써 장기적으로 수원국 시스템의 취약성을 완화를 추구하는 것이다. Nordic+는 선호도에 따라 아래와 같이 사업 방식을 나열하였으며, 수원국 조달 역량 진단 결과에 따라 사업 방식을 결정한다.

- 방식 A: 수원국의 법령과 절차 활용
- 방식 B: 추가적 방책을 전제로 수원국의 법령, 절차 활용
- 방식 C: 수원국의 법령을 활용하되 제3의 절차 도입
- 방식 D: 규정된 제3의 절차 활용
- 방식 E: 수원국이 약정한 대리인/기관에 의한 조달
- 방식 F: 공여국 혹은 이를 대신하는 대리인/기관에 의한 조달

사업 이행에 대한 1차 모니터링은 수원국 파트너기관이 담당한다. 모니터링 품질 향상을 위해 별도의 예산을 배정하여, 수원 기관이 적절한 모니터링 방식을 개발, 이행하고 필요한 데이터를 수집, 사업 이행을 보고할 수 있도록 기술지원을 실시할 수 있으며, 덴마크 공관은 수원국 측에 기대하는 사업 모니터링 내용을 사전에 명확히 전달해야 한다. 모니터링의 주요 항목은 다음과 같다.

- 성과(Result) 모니터링: 사업계획 달성 여부 및 프로그램의 효율성, 효과성 평가
- 가정(Assumption) 모니터링: 기존 수립한 PDM의 적절성 및 유효성 평가, 필요시 새로운 논리모형 도입
- 위험(Risk) 모니터링: 원조 양식 수정을 포함하여 프로그램의 전반적인 수정 필요 정도를 위험 분석을 토대로 파악

덴마크 공관은 수원국이 제출한 모니터링 보고서 내 산출물과 성과의 편차를 확인하고 편차 해소를 위한 추가 방안을 마련한다. 사업의 산출물 및 성과에 대한 변경이 필요할 경우, 공관 및 수원국 이행기관 간 공동 합의한다. 만약 보다 나은 원조 일치 및 조화를 위해 원조 양식의 변화가 필요할 경우, 현지 공관은 본부와의 연간 전략 대화 및 중간 평가 단계에서 수정을 제안할 수 있다. 일반예산지원(GBS)으로 수정할 경우는 예외적으로 DANIDA 이사회 및 개발 협력장관의 승인이 필요하다.

회계 방식과 관련하여, 수원국이 국제회계기준에 맞추어 회계 절차를 이행할 경우⁷⁾, 이를 따른다. 만약 국제기준을 따르지 않고 자체 회계 절차를 따를 경우, 덴마크 지원예산은 수탁 기준(Fiduciary Standards)을 보장할 수 있도록 다음의 원칙 내에서 관리되어야 한다.

- 덴마크의 원조는 수원국 계좌 내 소득(Income)으로 명시되어야 한다.
- 덴마크 원조에 대한 지출보고는 수원국 보조금 예산 수준과 동일한 수준으로 상세히 보고한다.
- 모든 지출금에 대한 원본 영수증 및 서명한 원본 수령증을 제출한다.
- 시설이나 장비 구입 예산의 경우, 보유증명서류를 제출한다.

사업의 회계연도는 수원국 회계연도를 따르되, 덴마크 측의 요청 시, 모든 회계 문서 및 기록을 덴마크 감사원 및 외교부에 제공해야 한다. 예산지원 및 공동재정지원의 경우, 덴마크의 기금은 다른 공여기관과 통합하여 관리하며, 따라서 별도의 은행 계좌가 불필요하다. 지정

7) 공공기관의 경우, 국제공공부문회계기준(Intranational Public Sector Accounting Standards, IPSAS), 비정부기관의 경우, 국제회계기준(International Accounting Standards, IAS)을 따른다.

기금의 경우, 다른 공여기관이 동의 시 공동재정지원 내 덴마크의 기금을 별도 계좌로 관리할 수 있다.

예산지원의 경우, 공동기금협약에 따라 기금을 송부하되, 지정 기금의 경우, 다음 조건에 부합할 경우, 기금을 송부한다.

- 이전 사업에 대한 만족할만한 재정 보고서를 제출하였다.
- 동일한 이행기관과 미결된 계좌가 없다.
- 기승인된 사업 계획과 예산안이 준비되었다.

사업 감사의 경우, 국제감사기준(International Standards of Auditing, ISA) 혹은 세계최고 감사기구(International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI)가 권고한 감사 기준에 따라 감사한다. 덴마크의 수원국 공공 기관에 대한 지원은 수원국의 최상위 감사 기관에 의해 감사를 받는 것이 원칙이다. 만약 수원국의 재원 혹은 역량이 부족할 경우, 운영위원회는 국제적 평판을 지닌 외부 감사를 임명하고, 필요 시, 수원국 최상위 감사기관에 의한 감사와 외부 감사를 병행한다. 이 경우, 최상위 감사기관은 외부 감사의 권한 및 외부 감사인 선임에 참여하며, OECD DAC의 '효과적인 원조 제공을 위한 원조 조화에 관한 가이드라인(Guidelines on Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery)' 내 외부 감사회사 선정 및 감사위원 선별 지침을 참조한다.

2.2.4. 완료 단계

덴마크는 지속가능성에 초점을 두고 사업 완료 시 장기적인 개선책으로서 수원국의 정치, 경제, 사회문화 전반의 변화를 추구할 제도적 장치로 출구전략을 국별 프로그램의 일부로서 수립하고, 사업 결과를 바탕으로 종료 보고를 실시함으로써 사업을 완료한다. 출구전략은 수원국 분야 프로그램의 지속가능성을 위한 방안을 고려해 마련한다. 만약 양자 관계의 변화 때문에 출구전략이 수립될 경우, 타 공여기관 및 민간주체에 운영 책임을 이전하여 지속가능성을 강화하고 이러한 과정에서 출구전략을 이행하기 위한 충분한 시간을 고려하며 수원국에 발생할 수 있는 피해를 최소화하도록 한다. 수원국이 원조지원을 제대로 관리하지 못하거나 거버넌스가 좋지 않은 경우에도 출구(Exit)를 검토할 수 있다.

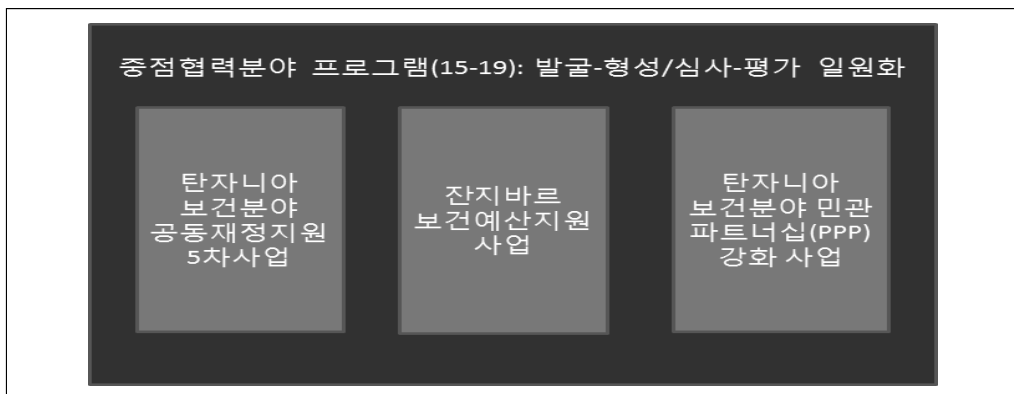
사업 종료보고는 덴마크 개발재원의 투명성 확보와 차후 사업에 대비한 시사점 및 교훈 도출을 주 목적으로 이루어지며, 공식 사업 종료 3개월 전까지 작성한다.

2.3. 시사점

덴마크의 총 원조 규모는 2017년 기준 24억불로, 22억불을 기록한 한국과 비슷한 규모이나, 국별 협력사업이 섹터 중심의 PBA 사업을 기본 양식(Modality)으로 추진한다는 점에서 근본적인 차이가 있다. 덴마크의 사례가 우리에게 주는 시사점은 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

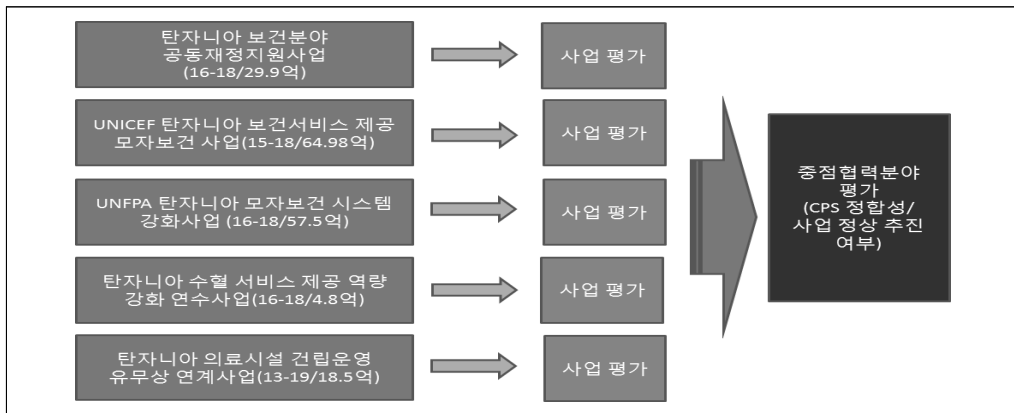
첫째, 수원국 중점협력분야별 프로그램이 SWAp 방식으로 통합적으로 발굴, 형성/심사, 평가되며, 기본 원조 방식은 수원국의 분야 전략, 거버넌스, 회계, 재정, 조달 시스템을 활용하는 PBA 사업으로 추진하되, 수원국의 상황에 따라 프로젝트 사업과 연계하여 통합적으로 운영된다는 점이다. 5년의 기본 프로그램 지원 주기 내에서 현지 공관은 해당 분야 협력 목표 달성에 가장 적합한 원조 양식을 PBA를 기본으로 구성하고, 이에 대한 심사 및 평가가 분야별 프로그램 내에서 패키지로 이루어진다. 사업 이행은 세부 사업별로 별도로 진행하되, 중간 평가 시, 활용된 원조 양식의 적절성을 평가하고, 원조 일치 확대를 위해 원조 양식을 변경할 수 있다. 즉, <그림 12>와 같이 덴마크의 분야 프로그램 계획 내에서 예산지원, 기술협력, 프로젝트 등 여러 원조 양식이 준비, 형성 및 심사와 최종 완료에서 단일 프로그램 틀 하에 일괄적으로 이루어지며, 이행 단계에서만 각 원조양식에 필요한 절차에 따라 실시되는 것이다. 수원국 역량 강화를 위해, 필요시 덴마크 자문관 파견 및 연구 사업을 병행한다. 이는 <그림 13>과 같이, CPS 내 명시된 중점협력분야에 대해 개별적인 사업이 여러 원조기관에 의해 발굴, 형성/심사, 이행, 평가되어 개별 사업 결과를 바탕으로 중점협력분야를 평가하는 한국의 방식과는 차이가 있다.

〈그림 12〉 덴마크의 탄자니아 보건 분야 사업 현황



출처: 주탄자니아덴마크대사관 홈페이지를 참고하여 저자 작성

〈그림 13〉 한국의 탄자니아 보건 분야 사업 운영 현황



출처: '18년 국제개발협력 종합시행계획을 참고하여 저자 작성

둘째, PBA 추진 시 여타 공여국과의 원조조화를 위한 공동협력을 추구하되, 공동협력틀 내 덴마크의 사업 원칙을 견지하는 점이다. DANIDA는 국별 프로그램 가이드라인을 통해 공동사업 진행 시 반드시 확인되어야 할 사항을 명시하고, 현지 공관 및 사무소가 사업 합의 시 이 부분을 반영하도록 권고한다. 공관은 공동검토가 DANIDA 기준에 부합하는 지 확인하고, 불충분하다 판단될 경우, 심층 검토 및 구체적 검토 사항을 추가하도록 협상하는 등 적절한 후속 조치를 취한다.

셋째, 현지 공관 및 사무소가 수원국과의 긴밀한 협조 하에 PBA 사업을 주도한다는 점이다. 특히 준비와 형성 단계에서 공관은 수원국 정부가 사업 심사에 필요한 기초 예비조사, 예산 지원 부합성 평가, 범분야 이슈 검토 외 기타 예비조사 관련 문서를 제출하도록 지원하고, 성과(Outcome) 수준의 사업 목표 달성에 대한 책임을 져야한다. 이러한 현장 중심의 사업 발굴 및 운영 방식은 현지의 상황 및 필요를 적극 반영하여 수원국의 거버넌스 및 역량에 적합한 원조 양식을 선택하도록 한다. 이러한 현장 중심의 사업 방식은 수원국에 불가피한 행정 부담으로 이어질 위험이 있다. 덴마크 정부는 수원국 행정 부담 경감을 위해 현지 공관 상주 인력을 추가 고용하여, 수원국의 사업 준비를 돕고 사업 이행과정을 관리한다. 현지 조사를 위해 방문한 탄자니아 DANIDA 사무소의 경우, 보건 분야 담당자 3명이 상주 중인 것으로 확인되었다⁸⁾. 이는 공여기관의 행정 부담으로 작용할 수 있으나, PBA 사업의 리스크를 완화하고 효과성을 확보하기 위한 전략으로 이해할 수 있다.

8) 2018년 10월 9일 DANIDA 담당자 심층인터뷰

IV. KOICA PBA 사업 현황

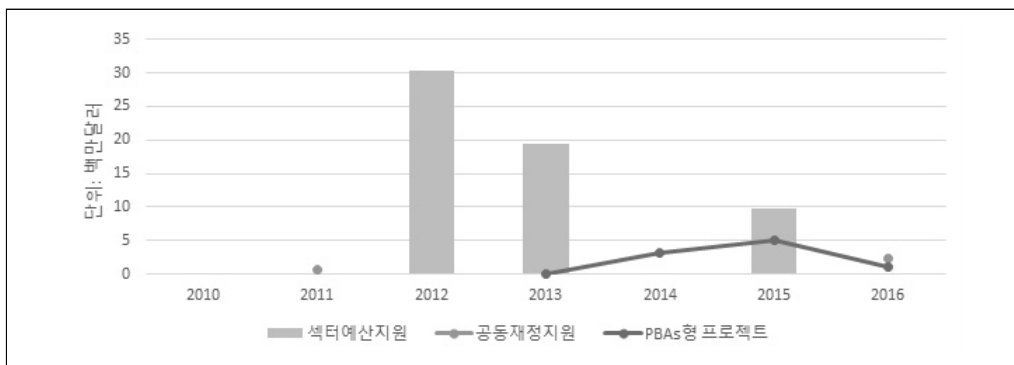
본 장에서는 KOICA에서 시행하고 있는 PBA 사업 현황에 대해 알아보고, 현지조사를 기반으로 KOICA PBA 사업의 효과성 및 시사점을 파악하고자 한다.

1. KOICA PBA 사업 현황 분석

1.1. KOICA PBA 사업 동향

OECD CRS 분석 결과, 한국의 PBA 사업 규모 및 유형은 아래 <그림 14>와 같이 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 예산지원, 공동재정지원, PBA형 프로젝트 등 다양한 유형의 PBA 사업이 KOICA에 의해 운용된 결과로 볼 수 있다.

<그림 14> 한국의 원조 유형별 개도국 지원 현황



주: 순 지출액(net disbursement) 기준. 2016년 불변가격(constant prices) 기준
출처: OECD 통계 데이터베이스 토대로 저자 작성

OECD CRS 분석 결과, 한국의 PBA 사업은 2011년 공동재정지원 형태로 시작된 것으로 파악된다. 2011년 처음으로 공동재정지원에 대해 약 73.7만불이 지원되었고, 2012년에는 섹터 예산지원으로 약 3,026만불이 지원되었다. 단, 섹터예산지원은 2012년 이후 감소 추세를 보이고 있는데 2013년에는 전년도 2/3 정도인 약 1,941만불이 지원되었으며 2015년과 2016년에는 각각 약 981만불과 1만불이 지원되었다. 한국은 일반예산지원은 제공하지 않고 있다.

2012년, 2015년 EDCF가 지원한 섹터예산지원사업인 ‘베트남 기후변화대응 프로그램’ 사업 외 OECD CRS에 보고된 모든 사업은 KOICA 지원사업으로 확인되었다. 그 외 기타 부처 및 기관의 PBA 사업 추진 사례는 전무한 것으로 확인되었는데, 이는 수원국 및 현지 공여기관과의 네트워크를 바탕으로 원조 일치 및 조화의 일환으로 추진되는 PBA 사업의 특성이 반영된 결과로 볼 수 있다.

2012년 이후부터는 PBA형 프로젝트 지원 등 사업 유형의 다양화가 확대 시도되었다. 2011년까지 OECD CRS에 보고된 PBA형 프로젝트 지원이 없는 것으로 확인되나⁹⁾, 2012년에는 6건의 사업이 PBA형 프로젝트로 지원되었고 2013년과 2014년에는 각각 2건이었으나 2015년에는 13건과 2016년에는 12건의 사업이 PBA형 프로젝트로 지원되었다. 단, 이 경우 원조유형 코드 B03에 해당하는 다자 및 국제 NGOs와 같은 국제기구가 운영하는 특정 사업 및 기금에 대한 기여금이 가장 많았으며 이는 앞서 서론에서 언급한 바와 같이 한국의 인도적 지원 대부분이 다자기구 및 다자기구가 운영하는 공동기금을 통해 제공되고 있기 때문이다. 실제로 PBA형 프로젝트 지원을 가리키는 원조유형 코드 C01 사업은 총 4건이었으며 2014년과 2015년에 1건, 2016년에 2건이었다. 수원국은 캄보디아(3건)와 르완다(1건)였다. 그 외에는 A02(섹터예산지원), B01(NGOs, 기타 민간기관, 민관협력 및 연구기관에의 핵심기여금), D01(공여국 인력) 및 D02(기타 기술지원)가 있었다. 2012년부터 2016년까지 주요 수원국은 베트남으로 총 10건의 PBA형 프로젝트가 지원되었고, 그 다음으로 캄보디아(4건), 미얀마(3건), 르완다(3건), 라오스(3건), 우간다(2건), 콩고민주공화국(2건), 에티오피아(1건) 및 모잠비크(1건)가 있었다.

KOICA에서는 현재 <표 35>와 같이 소규모의 PBA 사업을 교육, 보건, 농업 분야 등 KOICA의 5대 중점지원분야에 집중하여 시행하고 있으며, 탄자니아, 르완다, 캄보디아 등 중점협력국을 중심으로 PBA 사업에 풍부한 경험을 가진 타 공여기관과의 협력을 바탕으로 사업을 시행하고 있다.

9) 이는 PBA에 1이 표기되지 않는 경우를 의미하는데 다른 OECD 마커들과 마찬가지로 공란일 경우 PBA 여부를 검증하였으나 PBA가 아니거나(일부 마커는 이를 0으로 표기) PBA 여부에 대한 검증이 없는 경우를 모두 의미할 수 있다.

〈표 35〉 PBA 유형별 KOICA의 사업 사례

구분		사업명	개요
PBA형 프로젝트 (Stand-alone Project)		르완다 아루구루 농촌종합개발사업 (‘13-’17/ 500만불)	르완다 내 최빈곤지역인 아루구루군을 대상으로 농가소득 증대(농지 개발, 수확물 가공, 영농 및 낙농기술 전수 등), 생활환경 개선, 새마을 운동 기반 주민조직 활성화 등의 활동을 통한 사업 지역의 식량안보 강화 및 주민들의 삶의 질 개선을 목표로, 총사업비의 50%는 수원국 시스템 활용(프로젝트 내 예산지원) 형태로 르완다 농업부 및 아루구루 군청 주도로 진행함.
		르완다 키추키로 종합기술훈련원 2단계지원사업 (‘13-’18/ 530만불)	르완다 최초의 직훈교사 전담교육기관으로 설립될 르완다 직훈교사훈련 센터(Rwanda Technical Teacher Institute, RTTI)의 구축을 통해 양질의 직훈 교사를 양성, 공급함으로써 르완다 직훈 교육의 질과 역량을 제고 하기 위해 추진.
		세네갈 농업생산성 증대사업 (‘14-’18/ 300만불)	- 세네갈 정부에서 중점적으로 추진 중인 쌀 자급자족 정책(PRACAS: 농업생산성 증대)에 기여하고자, 세네갈 북부 생루이(Satin-Louis) 지역의 쌀 식량자급을 증가를 목표로 세네갈 농업부, 농업연구청(ISRA)과 벼 육종 및 재배기술 연구역량 및 우수종자 정부 보급체계 강화 사업 진행. - 기존 프로젝트 사업과는 달리 예산, 조달 등에서도 수원국시스템을 활용 함으로써 세네갈의 제도역량 및 책무성 강화 지원.
		에티오피아 아디스아바바 결핵예방 및 퇴치사업 사후관리 사업 (‘16-’17/ 28만불)	KOICA가 아디스아바바 보건국에 재정지원을 하는 사례로, 재무부를 거치지 않고 바로 아디스아바바시의 보건국에 지원하여, 수원국의 특정 프로젝트에 원조가 지원되도록 지정(Earmark)하고, 동시에 수탁자 위험 관리의 일부분으로써 KOICA의 별도계좌를 통해 추적 가능하도록(Traceable) 하는 조건들을 포함한 수원국 시스템 활용 사례임.
		르완다 직업훈련 역량강화사업 (2단계 사업) (‘17-’19/ 378만불)	KOICA가 단독으로 르완다 교육부와 추진하는 사례임. 1단계 사업에서 추진한 System/Policy Development, Network Development, Organizational Development, Human Resource Development를 활용 및 확장한 사업 으로 수원국과 공동자금(Pooled Fund)을 형성하여 교육부 내 SPIU (Single Project Implementation Unit)를 공동으로 운영하고 있음.
공 동 지 원	공 동 기 술 지 원	르완다 직업훈련 역량강화사업 (1단계 사업) (‘14-’17/ 122만불)	PBA시범사업으로 TVET 분야에서 독일 GIZ과 공동추진하여, TVET 역량강화 펀드(Technical Assistance Pool Fund) 및 Steering Committee를 통해 공동 관리하였음.
	공 동 재 정 지 원	캄보디아 보건 분야 프로그램 지원사업 (‘14-’16/ 500만불)	- 캄보디아 정부가 모자보건 향상, 전염성 질병 감소, 보건의료 서비스 접근성 향상 등을 목표로 추진하는 캄보디아 2차 보건전략(Health Sector Program 2/2008-2015) 실행을 위해 세계은행, UNICEF, UNFPA, 호주, 영국, 프랑스, 벨기에, 독일 등과 함께 참여하는 풀펀드 사업임. - 캄보디아 2차 보건전략(HSSP2) 내에서 KOICA는 UNICEF와 캄보디아

구분	사업명	개요
공 동 지 원		취약계층 아이들의 무료 의료 서비스 제공을 위해 캄보디아 정부를 지원하고, 독일, 호주 등과 함께 캄보디아의 의료 서비스 개선을 위해 지원. • 여타 공여기관과의 공동조정회의(JPIG)를 통해 HSSP2 지원 자금의 사용 방향을 결정하고, 한국의 건강보험 경험을 살려 캄보디아 Health Equity Fund 운영에 대한 기술 지원, 연 1회 공동 현장평가(JRM)에 참여하여 모니터링 및 분기별 재정회의(JQM)를 통해 재정 상황 확인.
	캄보디아 건강형평성 및 서비스 개선사업 (‘17-’19/ 700만불)	• 캄보디아 보건분야 프로그램 지원사업의 2차 사업으로, 캄보디아 정부의 대표 국책사업인 건강형평성 및 서비스 개선을 지원하고자, (1) 건강형평성기금 (250만 명 취약계층 대상 의료비 대납) 및 (2) 서비스제공교부금(우수병원 대상 인센티브 제공) 운용, (3) 보건시스템 강화 (4) 응급대응에 대한 재정, 기술 지원을 통한 캄보디아 공공보건 의료서비스 강화를 목적으로 하는 공동기금에 참여. • 총 예산은 17,420만불 규모로, 코이카 외 세계은행, 호주, 독일(KfW), 미국 등 총 5개 원조기관이 참여하며, 총 전체 사업기간(2017-2021년) 중 KOICA는 첫 3년간 예산 지원 확정
섹 터 별 예 산 지 원	탄자니아 보건 분야 공동재정지원 (‘16-’18/ 690만불)	• 탄자니아의 보건 분야 공동재정지원(HBF) 사업은 탄자니아 보건부의 정책, 중장기 계획, 연간 목표 달성을 위해 탄자니아 보건체계를 활용하며 집행하는 PBA 사업임. • 2015년 기준, 세계은행, 캐나다, 덴마크, 아일랜드, 스웨덴, UNICEF 및 UNFPA 이상 7개 공여기관이 참여하고 지원함. • 공동의 예산은 탄자니아 보건사회복지부(보건부)에 지원되어 보건부의 제4차 보건분야전략계획(HSSP)과 탄자니아 대통령 이니셔티브인 Big Result Now 달성을 지원하는데 활용되며, 수원국-수원기관이 공동으로 운영하는 공동재정지원위원회(BFC)를 통해 예산집행이 관리·감독됨.
	르완다 농촌공동체 개발사업 (‘14-’18/ 1,100만불)	• KOICA가 주도하여 기획·형성한 최초의 PBA 사업으로 르완다 7개 지역의 농산물 생산성 증진을 통한 농민들의 소득 증대에 기여하기 위해 △ 습지 및 경사지 개발, △ 농민 영농기술 향상 및 농산물 부가가치 제고, △ 새마을 운동 기반주민 및 공무원 역량강화, △ 기자재 지원 등을 추진함. • 총 1,100만불의 예산 중, 800만불을 르완다 농업부(MINAGRI)에 직접 예산지원하여 습지 및 경사지 복원 및 상품사슬의 강화에 지원됨. • 본 사업을 위해 르완다 농업부(MINAGRI) 내 KOICA-SPIU(Single Proj Implementation Unit) 내부에 해당 사업을 전담 시행할 PSCU(Proj Support and Coordination Unit)를 설립하여 KOICA의 재정지원 800만불과 르완다 측 분담액 1,5백만불로 사업을 수행하는 수원국 시스템 활용 형태임.
	가나 CHPS 기반의 지역보건체계	• 가나 정부가 성공적으로 추진 중인 지역사회기반 보건체계인 CHPS (Community-based Health Planning and Service) 체계를 지원하는 사업임.

구분	사업명	개요
섹터별 예산 지원	강화사업 (’16-’20/ 900만불)	• 직접 가나 정부기관인 보건청(Ghana Health Service, GHS)으로 예산을 지원하고 보건청 재정시스템을 활용하여 예산을 집행하는 수원국 시스템 활용 사례임.
	모잠비크 잠베지아주 초등학교 환경 개선 및 교육역량 강화 사업 (’16-’18/ 700만불)	• KOICA가 UNICEF에 지원하여 잠베지아주 초등학교 환경개선 및 교육 역량강화사업을 지원하는 국제기구협력사업(Multi-bi)으로, UNICEF는 모잠비크 교육부(MINED)와 공공사업부(MPW)에 예산을 지원하고 해당 부처들이 직접 사업을 수행하며 UNICEF는 프로그램 조정, 관리, 기술적 지원 및 모니터링을 담당하는 광의의 수원국 시스템 활용 사례임.

출처: KOICA 홈페이지 및 KOICA <프로그램 기반 접근법(PBA) 안내자료> 참고하여, 저자 작성¹⁰⁾

이 밖에도 KOICA는 2015년부터 USAID, 게이츠재단, 세계은행, 노르웨이 등이 공동 조성한 <Grand Challenges for Development>에 지원하고 있는데, 이 사업은 개발 이슈를 해결할 혁신적 사업에 시행자금을 지원하는 국제공모전 형식으로, PBA 방식의 공동기금(Basket Fund/Pool Fund)이 선정 지원하는 경우가 있는 것으로 확인되었다¹¹⁾. 이 때, KOICA는 선정된 공동기금의 관리역할을 통해 Basket Fund/Pooled Fund에 간접적으로 참여하고 있다.

2. KOICA PBA 사업 사례 분석

본 절에서는 PBA 효과성 분석을 위해 평가기준을 수립하고, KOICA PBA 사업 사례에 대한 비교 분석을 실시하고자 한다. 이를 위해 연구진은 PBA 사업 유형이 다른 두 사례 국가(탄자니아 및 르완다)와 선진 공여국인 독일을 방문하여, KOICA 현지사무소 관계자 및 사업 담당자, 해외 공여기관 관계자 등과 심층면담을 진행하고, 관련 보고서를 확보하여 문헌 분석을 실시하였다.

10) KOICA에서 수원국 시스템 활용의 사례로 소개하고 있는 프로젝트의 경우, 기존의 단독형(Stand-alone) 방식의 프로젝트 사업이 아닌, 수원국의 특정 PBA 혹은 SWAp에 부합하는 방향으로 통합된 사업으로 판단되는 바, <표 35> 내 PBA형 프로젝트 사업으로 분류함.

11) 2018년 9월 7일 KOICA 동 사업 관계자 면담

2.1. 사례 분석 방법

2.1.2. PBA 사업 평가기준

KOICA PBA 사업의 효과성 평가를 위한 분석틀을 수립하고자, <표 36>과 같이 캐나다, 호주, 세계은행의 PBA 사업 효과성 분석방법을 파악하였다. 2010년 캐나다 원조기관 CIDA(Canadian International Development Agency)¹²⁾가 발간한 PBA 사업 종합리뷰(Synthesis Report) 보고서에서는 OECD DAC의 5대 평가기준 외 일관성(Coherence), 파리선언과 준수도(Management of Principles of the Paris Declaration), 범분야 이슈(Cross-Cutting Issues) 등의 기준을 추가하여, 총 8가지 평가기준을 적용하여 방글라데시, 에티오피아, 말라위, 모잠비크, 베트남 등 5개 국가에서 시행한 PBA 사업을 일반예산지원, 섹터예산지원, 공동재정지원, 다자기구를 통한 지원, 파트너십 지원 등으로 분류하여 사업 효과성을 평가하였다.

단, 동 보고서에서 다루는 PBA 효과성 분석은 기존 단독 프로젝트 사업 대비 효과성이 아닌 특정 PBA 사업의 자체적 효과성 분석을 대상으로 한다. 특히 단독형 프로젝트와 PBA 사업의 효과성을 동일선상에서 비교하기 어려운데, PBA의 효과성은 PBA 유형 및 국가와 사업지역의 역량에 따라 상이하여 일반화하기 어렵다. 또한 기존 단독형 프로젝트 사업과 마찬가지로 수원국의 재정, 역량 및 정책환경 등에 따라 사업의 성과 및 효과의 지속가능성을 확보하는데 어려움이 있었다(CIDA, 2010).

2013년 세계은행은 13개 공여기관과 함께 운영하는 남수단 공동재정지원사업의 효과성 분석 보고서를 발간하였는데, 이 보고서는 OECD DAC 5대 평가기준 중 효과성 및 지속가능성을 사업의 성과 및 영향에 관련된 수원국의 책임 부분으로 간주하고 적절성, 효율성, 지속가능성을 적용하여 사업 효과성을 평가하였다.

2015년 호주 외교부가 보건 분야 섹터별 접근법(SWAp)을 도입한 아시아·태평양 7개국(방글라데시, 캄보디아, 네팔, 파푸아뉴기니, 사모아, 솔로몬제도, 동티모르) PBA 사업의 효과성을 분석한 연구 보고서의 경우, 파리선언의 5대 원칙 외 모니터링 및 평가(M&E) 기준을 추가하여 PBA 사업 효과성을 분석하였다.

12) 캐나다에서 1967년에 설립된 캐나다 정부의 공여기관으로 개발도상국에 대한 개발원조를 제공하였으나, 2013년 6월 외교통상부에 통합되었으며, 이후 외교통상개발부로 명칭이 변경되었다.

〈표 36〉 주요 공여기관의 PBA 사업 평가기준 비교

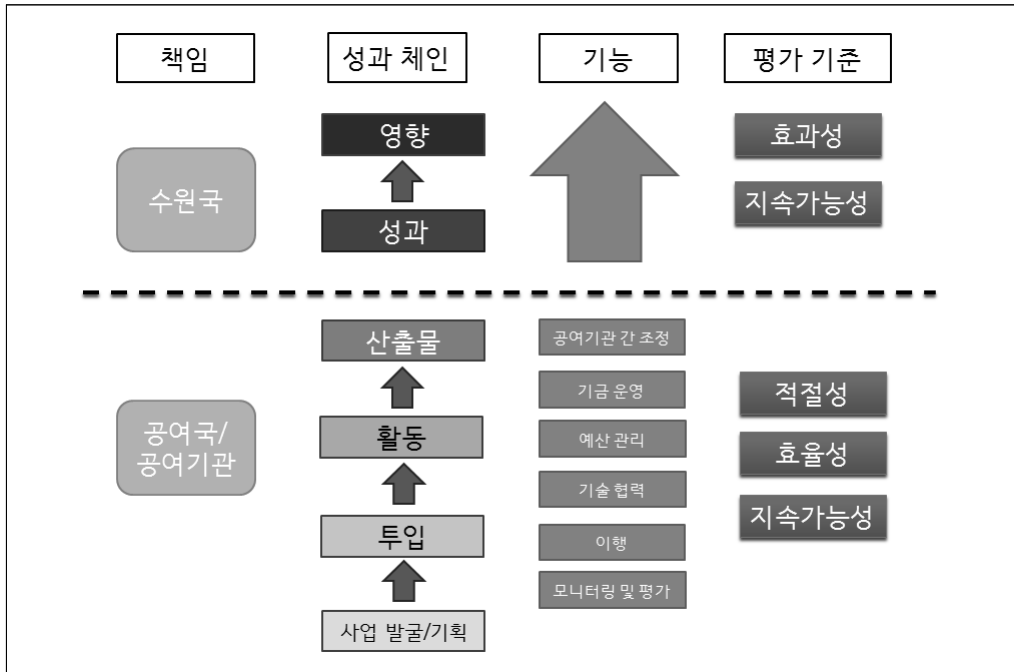
공여기관	발간연도	보고서 제목	평가 항목
캐나다 (CIDA)	2010	CIDA's Review of Program-Based Approaches	OECD DAC 5대 평가기준 외 일관성, 파리선언 준수도, 범분야 이슈 추가
세계은행	2013	Independent Evaluation of the Multi-Donor Trust Fund- South Sudan (MDTF-SS)	OECD DAC 5대 평가기준 내 적절성, 효과성, 지속가능성
호주	2015	Sector wide approaches in the health sector: A desk-based review of donor's experience in Asia and the Pacific	파리선언 5대 원칙 외 모니터링/평가 추가

출처: 저자 작성

이와 같이, 주요 공여기관들은 OECD DAC의 원조 효과성 원칙 및 평가 기준을 토대로 PBA 사업의 특성 및 각 공여기관이 중시하는 평가 항목을 가감하여 자체적인 PBA 사업 평가 기준을 마련하였음을 확인할 수 있다.

본 연구에서는 세계은행(2013)이 공동지원사업에 활용한 평가기준을 참고하여, <그림 15>와 같은 평가틀에 따라 KOICA PBA 사례 사업에 대한 평가를 실시하고자 한다. 세계은행(2013)은 수원국 시스템 활용을 전제로 하는 공동지원의 특성상, 사업 성과에 있어 공여기관의 기여에 대한 평가는 사업의 산출물까지로 제안하고, 사업의 성과(Outcome) 및 영향(Impact) 수준에 속하는 효과성 및 지속가능성 달성 여부는 수원국의 책임으로 분리하였다. 대신, 사업 발굴에서 산출물 달성에 있어 △ 공여국 및 공여기관 간 조정, △ 기금 운영, △ 예산 관리, △ 기술 협력, △ 이행, △ 모니터링 및 평가(M&E)에 대한 기준으로 적절성, 효율성, 지속가능성을 제안하고 있다.

〈그림 15〉 본 연구의 KOICA PBA 사업 평가틀



출처: Independent Evaluation of the Multi-Donor Trust Fund- South Sudan (MDTF-SS) Final Report (World Bank, 2013: 38, Figure 3.5: Stakeholder Roles and Responsibilities in Relation to the MDTF-SS Results Chain 참조하여, 저자 작성)

이러한 평가방식은 PBA 사업 방식의 특수성을 반영하여 고안된 것으로 기존의 OECD DAC 평가기준을 보완할 수 있을 것으로 사료된다. 따라서 본 연구에서는 공여기관의 책임 범위 및 기능항목에 대해 적절성, 효율성, 지속가능성을 평가 기준으로 적용하여 KOICA PBA 사례 사업의 효과성을 분석하고자 한다.

2.1.3. 사례 분석 대상

앞 장에서 논의된 것처럼 PBA의 사업 유형 및 형태는 다양하며, 성과에 기반한 원조 (Result-based Approach) 도입 등 사업 방식 면에서도 계속 진화하고 있다. 하지만 보다 단순화해서 분류하자면, 공여기관이 예산지원을 시행하는 경우와 직접 사업 집행에 참여하는 경우로 나눌 수 있다. 본 연구에서는 서로 다른 유형으로 KOICA에서 PBA 사업을 수행하고 있는 대표 사례로 탄자니아의 <보건분야 공동재정지원사업>과 르완다의 <직업훈련역량강화 사업>을 각각 선정하였다.

먼저 탄자니아 사업의 경우, 1999년대부터 약 20년간 보건 분야 예산지원사업(SBS)으로, WHO, 세계은행, 스웨덴, 덴마크, 캐나다, 스위스 등 다수의 공여국이 함께 시행해왔으며, KOICA는 2016년부터 동 사업에 참여하고 있다. 이 사업은 분야별 예산지원(SBS)의 교과서적인 사례로, 오랜 사업기간 동안 수원국과 공여기관 간의 협의 메커니즘, 공여기관 간 협력 메커니즘 등이 견고하게 구축되었고, 최근 세계은행, 캐나다 등 일부 참여 공여기관을 중심으로 RBA 방식의 접목 등 다양한 변수가 일어나고 있어 PBA 방식 도입에 있어 후발주자라 할 수 있는 KOICA에 여러 시사점을 제공할 것으로 보인다.

르완다 사업의 경우, 2014년 독일 GIZ와의 공동기술협력사업으로 시작하였으나, 2018년 이후 2단계 사업에서 KOICA의 PBA형 프로젝트로 변화한 사업이다. 이미 15년 이상 운영된 Basket Fund에 KOICA가 참여한 탄자니아의 사례와는 상반된다. 따라서 동 사업은 PBA 사업의 초기 개발단계에서 발생하는 도전과제와 공동협력사업 대비 PBA형 프로젝트 사업의 장단점 등에 대한 시사점을 제공할 것으로 보인다. 각 사업들에 대한 개요는 <표 37>에서 확인할 수 있다.

〈표 37〉 사례 연구 사업의 개요

	탄자니아 보건분야공동재정지원사업	르완다 직업훈련역량강화사업
사업기간 (총 사업예산)	2016년-2018년 (690만불) * 2차 사업 실시 예정	* 1단계: 2014-2017년 (122만불) * 2단계: 2017-2019년 (378만불)
사업 분야	보건	직업교육훈련
PBA 사업유형	섹터예산지원/공동재정지원사업	1단계: 공동기술지원사업 2단계: PBA형 프로젝트 사업
PBA 참여방식	예산 지원 후 집행에 미참여	TA 형태로 사업 집행에 직접 참여
사업 목적	탄자니아 공동보건재정 지원을 통해 일차 보건의료 서비스를 강화하여 탄자니아 국민의 보건증진에 기여	직업교육훈련 품질 개선을 통한 노동 시장 수요에 부합하는 양질의 인력 양성
대상 지역	탄자니아 전역 (잔지바르 제외)	르완다 키갈리 인근
수원 기관	탄자니아 보건사회복지부	르완다 교육부

출처: KOICA 내부 자료 (2018a, 2018c) 참고하여 저자 작성

선정된 KOICA의 PBA 사업 사례가 모두 사하라 이남 아프리카 국가로 한정된 결과, 사례 연구를 통한 시사점 제시가 아프리카 개발환경의 지역적 특수성에 기반하여 왜곡되게 분석될 위험성이 있다. 또한 두 사업 모두 현재 진행 중인 사업으로 사업 효과성 평가를 진행하기

불완전한 측면이 있다. 이러한 한계점을 보완하기 위해, 동 연구는 2016년 종료된 캄보디아의 보건 분야 프로그램(HSSP2) 지원 사업에 대한 문헌연구를 추가하여 동 사례에서 도출된 시사점과 함께 제시하고자 한다.

2.2. 탄자니아 보건분야 공동재정지원사업(HBF) 사례

2.2.1. 사업 개요

KOICA가 2016년부터 수행하고 있는 탄자니아 보건분야 공동재정지원사업 프로그램(영문명: Tanzania Health Basket Fund Program)은 탄자니아의 잔지바르 지역을 제외한 전 지역을 대상으로 1999년부터 시작된 섹터별 예산지원사업(SBS)이다. 동 사업의 목적은 탄자니아 공동보건재정(Health Basket Fund, HBF) 지원을 통해 1차 보건의료 서비스를 강화하여 탄자니아 국민의 보건증진에 기여하는 것이며, <표 38>과 같이 7개 공여국(기관)이 참여하고 있다.

〈표 38〉 HBF 공여국 리스트 (*재정지원 규모 순, 2018.2 현재)

1. 세계은행(World Bank)
2. 캐나다(Canada Global Affairs)
3. 덴마크(DANIDA)
4. 아일랜드(Irish Aid)
5. 스위스(SDC)
6. 한국(KOICA)
7. 국제연합아동기금(UNICEF)

출처: KOICA 내부자료 (2015a)

KOICA 사업예산은 690만불(2016-2018)로 Basket Fund로 직접 지원되는 예산은 600만불, 동 PBA 사업을 관리하는 전문가 파견에 41만불, 사업관리 및 예비비로 49만불을 책정하였다.

〈표 39〉 한국 측 탄자니아 보건분야 공동재정지원사업(1차 사업) 예산

구성 요소	집행 내역
HBF 공동재정지원 (600만불)	탄자니아 Health Basket Fund에 600만불 재정지원 - 현재 7개 공여기관에서 해당기금에 출연 중
전문가 파견(41만불)	PBA전문가 파견 - PBA 전문가를 파견하여 월간 보건분야 공여국회의 (DPG-Health), HBF 집행위원회 및 소위원회에 참석하여 사업진행경과 모니터링 및 성과관리 - 타 공여기관과의 협의체 참여
사업관리비 및 예비비(49만불)	사업관리비 및 예비비

출처: KOICA 내부 자료 (2015a) 참고하여 저자 작성

2015년 수원국 및 참여 공여기관이 함께 서명한 다자간 양해각서(MOU)(〈표 40〉 참조)에 따르면, 수원국은 보건분야 전략계획을 이행하고 계획하며, 보건사업을 수행하고 관리감독, 보건인력을 운용하는 동시에 정기적으로 재정 집행 현황을 보고(회계보고, 감사보고, 성과보고, 분기별 보고)하는 역할을 수행하고 있다. HBF에 참여하는 KOICA를 포함한 총 7개 공여국(기관)의 경우, 동 HBF에 관해 공동으로 결정된 사항을 상호 함께 지정한 focal contact point를 통해 수원국에 제시하고, 동 건에 대해 수원국-개별 원조기관 간의 양자 미팅(bilateral meeting)은 지양할 것을 약속하였다.

이렇듯 HBF 참여 기관은 5년 마다 탄자니아 정부와 다자간 양해각서를 체결하고 있으며, 동 양해각서에는 수원국-HBF 회원국 간 기금의 주요목적 및 운용방식 개선사항을 반영하여, 회원국(기관) 및 탄자니아 정부의 역할과 책무, 자금지원과 보고방식, 조달관리, 재무 및 회계 관리 등 사업진행구조 등을 명시하고 있다¹³⁾.

13) KOICA(2018c) ‘탄자니아 보건분야 공동재정지원 프로그램 2차사업 (2019-2021/690만불) 기본계획’ 내부 자료를 참고로 함.

〈표 40〉 탄자니아 HBF 다자간 양해각서(2015.7-2020.6)의 개요

1. 원칙(Principles) : 양해각서의 원칙과 목표에 대한 정의
2. 협력과 행정관리 : 탄자니아 정부와 HBF 회원국(기관) 간 HBF 운영관리 구조에 대한 정의
3. 공동기여 및 의무 : HBF 관련 탄자니아 정부 및 회원국(기관) 간의 공동 책임에 대해 상세 기술
4. 공여국(기관)의 기여 및 의무사항 : HBF 회원국(기관)의 책무 정의
5. 탄자니아 정부의 기여 및 의무사항 : HBF 관련 탄자니아 정부의 책무 정의
6. 이행 방식 : 거버넌스 구조, 배분방식, 필수 보고사항, 조달 방식, 재정 및 회계감사 매니지먼트 등 HBF 이행 방식 관련 개요
7. 양해각서 개정 : 관련 과정 상세히 기술
8. 철회 및 가입 : 관련 과정 상세히 기술
9. 부패(Corruption) : 부패방지 및 부패 관련 처리사항에 대해 서술
10. 양해각서 불이행 : 양해각서를 불이행한 경우 처리과정에 대한 개요
11. 분쟁 해결 : 서명권자들 간의 분쟁 발생 시 처리과정 서술
12. 양해각서 유효기간 : 양해각서의 효력 발생 시기 및 유효기간에 대해 상세히 기술

출처: KOICA 내부 자료 (2015a)

KOICA는 2015년 8월 체결된 다자간 양해각서에 추가 서명을 하여 HBF 회원국 지위를 부여받았다. 이 외에도 매 회계연도 별로 부가협정(Side Agreement)을 체결하여, 동 회계연도 내 HBF 운영에 대한 주요 이슈 및 우선 순위를 명시하고, 회원국 및 회원기관들의 지원금액 및 탄자니아 중앙 정부 및 지방 정부의 수령금액을 명시한다. KOICA의 경우, 2015/2016 HBF 운영을 위한 부가협정의 우선순위에 동의하고, 송금금액을 명시하였다.

2015년 KOICA 탄자니아 사무소가 동 사업의 참여를 본부에 건의한 배경은 여타 공여국(기관)과의 협력 증대를 통해 선진 원조 기관으로서의 위상 확립, PBA 방식의 오랜 경험 및 전문성을 보유한 공여기관과의 협력을 통한 선진원조사업 경험 및 교훈의 빠른 축적, 한정된 지역 차원의 사업효과가 아닌 탄자니아 국민 건강 향상에 기여 가능한 전국 단위 사업의 경험 축적 등이 제시되었다. 현재 보건 분야 공여 확대 및 사업 연속성 강화로 인해 수원국의 재정예측가능성에 기여하고, 사업의 지원 효과성을 증대하기 위한 목적으로 2019년부터 2021년까지의 후속 2차 사업에 대한 타당성 조사가 완료된 상황이다.

2.2.2. 적절성

탄자니아 정부는 보건인력의 불균형 분포, 열악한 기초 보건시설 및 보건 의료서비스, 부실한 의약품 관리 및 기록체계, 높은 모성사망비 및 신생아사망률을 보건 분야 핵심 문제로 보고,

제4차 보건전략계획(2015-2020)을 수립, 대통령 이니셔티브인 “Big Result Now¹⁴⁾”에 보건 분야를 추가하여 2015-2018년 간 보건 사업의 전략적 우선순위를 명확히 하며 보건 분야 개선에 많은 노력을 해왔다. 2015년 이후 공동보건재정(Health Basket Fund, HBF) 프로그램은 공여국 및 공여기관이 공동으로 재정을 조성하고 기술자문을 실시하여 탄자니아 정부가 수립한 보건전략의 이행을 통해 주재국 주민의 건강증진에 기여하는 것을 궁극적 목표로 한다.

〈표 41〉 탄자니아 정부의 개발 정책 및 예산 확보 계획

구분	정 책	예산 확보 계획
정부 전반	비전 2025 성장 및 빈곤 감소 국가 전략 새천년 개발 목표 공공서비스 개혁 프로그램	탄자니아 공동지원전략, 일반예산지원
지방 정부	지방정부개혁프로그램	지방정부자본개발 보조금
보건 분야	국가보건정책 1차 보건 서비스 개발 계획 보건분야전략계획(2015-2020)	범분야접근프로그램 보건분야공동재정지원(HBF)

출처: KOICA 내부 자료 (2018b, 2018c) 참고하여 저자 작성

동 사업의 산출물(output)은 모성 및 영아를 대상으로 1차 보건의료서비스 제공, 1차 보건의료 기관의 인프라 확보 및 질 담보, 1차 보건의료 기관에 대한 관리, 감독, 지역사회 건강보험 신청 향상, 1차보건의료에 대한 통합적 성과관리 등이다. 사업 성과(outcome)는 1차보건의료 기관에서 모자보건서비스 향상, 1차 보건의료 서비스 품질향상, 주 단위에서 1차 보건의료 서비스 수행기관에 대한 관리 강화, 1차 보건의료 서비스 통합성과관리에 대한 중앙정부의 책무성 강화 등이다.

14) 말레이시아 개발 모델을 도입하여 2015년 2월에 선포된 대통령 이니셔티브로, 의료인력 역량 강화와 균형 배치, 의료시설 품질 향상, 의약품의 공급 및 관리 강화, 모자보건 증진을 핵심 목표로 한다.

〈표 42〉 제 4차 보건분야 전략계획(HSSPIV, 2016–2020) 주요 전략목표

- 전체 목표
 - 국민의 기대를 바탕으로 근거에 기반한 양질의 필수 보건서비스를 효과적으로 전달한다.
- 목표 1
 - 1차보건의료 서비스와 지역사회 및 보건시설의 필수적인 서비스 전달에 있어 품질개선 도모하며, 개선된 정도는 객관적으로 측정이 가능하도록 한다.
- 목표 2
 - 질병부담이 높은 지역과 높은 위험요소를 지닌 취약계층에 집중하여 의료서비스의 형평성을 제고한다.
- 목표 3
 - 국민과의 상호소통 강화를 통해 지역사회 협력을 달성한다.
- 목표 4
 - 현대적 관리기법과 혁신적인 파트너십 적용을 통해 높은 수준의 재정자립도를 달성한다.
- 목표 5
 - 보건과 복지에 영향을 미치는 사회적 결정요인 개선을 목표로 타분야와 긴밀하게 협력하고, 타분야 정책 및 전략에서 건강증진과 건강보호의 원칙을 관철시킨다. 비정부기구 및 민간 협력자들이 국민의 건강과 복지를 증진하는 데 기여하도록 지원한다.

출처: KOICA 내부 자료 (2015a) 참고하여 저자 작성

HBF의 세부 구성은 탄자니아 보건복지부 관련 중앙 정부 기관에 자금을 지원하는 중앙부 공동재정 (Central Basket)과 지방정부의 보건분야 실행계획을 기반으로 지방보건서비스의 안정적이고 예측 가능한 운영을 위한 재정을 지원하는 지방 공동재정 (District Basket)으로 나뉜다. 이렇게 설계된 것은 탄자니아 정부가 채택한 지방행정부(President's Office Regional Administration and Local Government, 이하 PORALG) 중심의 지방분권정책 (Decentralization by Devolution) 강화를 반영한 결과라 할 수 있다.

2.2.3. 효율성

탄자니아 정부는 HBF 운영으로 연간 72,600명의 5세 미만 아동과 1,960명의 여성을 살리고, 2030년까지 총 871,200명의 5세 미만 아동과 23,520명의 여성의 생명을 구해, 각 613억 3,248 만 불 및 12억 4185만 불의 소득 증대에 기여할 것 목표로 설정했다. 이는 HBF 연간 총액인

약 6천 5백만불(2015년 기준) 투입 대비, 연 52억 1,452만 불의 효과가 발생하는 것으로, 1불 투입 대비 총 80.22불의 경제적 효과를 기대하는 것이다.

탄자니아 정부는 이러한 사업 효용성(Value for Money) 목표 하에 <표 43>과 같이 자체적으로 예산 계획을 세우고, 예산 송금 이전에 분기별로 재정 운영 현황 및 사업성과를 검토하는 사업 품질 관리 체계(Quality Control)를 보유하고 있다. 기존에는 성과 보고서 및 회계보고서 등 7가지 사업 품질 사항을 점검한 후 예산 지원 여부를 결정, 이를 근거로 분기별로 사업비가 송금되었으나, 2015년 이후부터는 기존 점검 지표를 11개로 확장하고, 이를 충족할 경우 지역별 예산 할당 공식에 의거, 기본 예산을 지원하고 전 회계연도의 성과지표 달성 정도에 따라, 개별 의료기관 및 개인별 인센티브를 제공한다.

〈표 43〉 HBF 사업의 예산 수립 과정

	수행업무	담당자	일정
1	지역병원, 보건 센터 및 진료소는 연간 계획에 포함시킬 우선 순위와 필요성을 확인하기 위해 지역 사회, FBO, CSO 및 비영리 단체와 협의	지역병원, 보건센터	10월초
2	사전 계획 회의를 통해 기획 프로세스 전 모든 이해 관계자의 권고 사항을 CCHP에 통합	지역보건팀 (CHMT)	11월초
3	지역사무처·지역보건국은 CCHP에 수용 할 계획을 위해 병원, 보건 센터, 진료소, 지역 사회 수준 및 기타 이해 관계자로부터 우선 순위 및 필요사항 수집	지역사무처·지역보건팀	11월초
4	지역사무처는 다음 회계 연도에 Health Block Grant, Health Basket Funds 및 기타 파트너 등 이용할 수 있는 자원에 대한 정보수집	PO-RALG/ 보건부, 지방정부	11월말
5	지역보건위원회(CHSB)와 지역보건국(CHMT)은 CCHP에 반영하기 위한 지역병원, 보건 센터, 진료소, FBOs, CSO 및 민간진료소의 연간 계획 및 예산안 수령	CHMT/ CHSB	12월
6	주사무국/주보건국(RHMT)에 제출하기 전 지역보건위원회(CHSB)의 검토를 통한 종합적 지방건강계획 수립	CHMT/ CHSB	1월중순
7	CCHP를 MTEF에 입력 (CCHP로부터 준비된 사업 및 자본예산)	지역의료책임자 (DMO)	2월말
8	CCHP는 주사무국에 제출되며 주사무국은 CCHP가 국가 지침을 준수하고 있는지 확인 후 지방정부에게 서면으로 개선권고	주사무국/ 주보건팀	3월말
9	상임위원회를 통해 전체 지역 CCHP 및 예산 승인	전체지역 상임위원회	4월말
10	주사무국에 CCHP 및 예산 제출 (하드 카피 및 전자 카피 5 부)	지역보건팀	5월첫째주
11	CCHP 평가 보고서는 주사무국에 의해 총리실산하지방행정부(PO-RALG)에 전달되고 보건부(MOHCDGEC)에 하드 및 소프트 복사본 전달	주사무국/ 주보건팀	5월셋째주

	수행업무	담당자	일정
12	지방행정부 및 보건부는 CCHP 평가보고서를 통합하고 자금 승인 권고	PO-RALG/ 보건부	6월첫째주
13	BFC 멤버에게 CCHP 예비요약 및 분석 보고서 및 현 회계연도의 3/4 분기 수입 및 지출보고서와 자금승인을 위한 서류 및 권고사항 보고서 배포	PO-RALG/ 보건부	6월셋째주
14	BFC 회의	BFC	6월넷째주

주: 결산주기가 7월부터 다음해 6월이므로 예산스케줄은 10월부터 다음해 6월까지 수행함
출처: KOICA 내부 자료 (2015a)

예산 집행에 대한 분기 및 연간 재무보고서가 공여국(기관)에 제출되며, 이를 통해 보건예산을 관리하는 보건부 재무국부터 실제 예산을 제공받는 지역보건 시설까지 자금 흐름 및 사업진행 상황 추적이 가능하다.

탄자니아 정부의 회계감사는 행정부에 대한 회계 감사권을 가진 감사원(Internal Auditor General)에 의해 연간 수행된다. 2017년 감사원은 26개 지방정부와 77개 보건의료시설(18개 병원, 26개 보건고, 33개 보건지소)에 대한 감사를 진행했다. 감사결과는 HBF 성과관리 소 위원회로 제출이 되어, 회계보고의 적정성에 대한 검토를 하고 있다¹⁵⁾.

〈표 44〉 연간 회계 감사의 절차

과정	주요내용	담당기관
연간 감사보고서 작성	○정부 회계감사기준에 따라 연간 감사 실시 후 보건부로 송부	국립감사원 (NAO)
↓		
감사보고서 제출 (공여국측으로)	○HBF 기술위원회 및 감사소위원회에 감사결과 제출	보건분야 사무국 (HSR Secretariat)
↓		
감사보고서의 검토 및 공여국 협의	○감사소위원회를 통해 감사결과 검토, 공여국간 검토의견 협의 ○사안에 따라 상위 기술위원회로 안건 상정가능	HBF 감사소위원회

출처: KOICA 내부 자료 (2015a)

15) KOICA 내부 문서인 ‘탄자니아 보건분야 공동재정지원 프로그램 2차사업 (2019-2021/690만불) 기본 계획’ 자료를 참고로 함.

탄자니아 정부는 공여기관에 HBF 집행결과에 대한 정량적, 정성적 보고서를 매년 제출한다. 협력기관들은 동 보고서에 대해 공동 검토하며 관찰 및 평가 의견을 종합하여 이를 탄자니아 정부에 전달, 사업의 효율성이 매년 증가되도록 조치한다. 현지 조사 결과¹⁶⁾, 동 사업에 대한 탄자니아 재정관리 체계, 내부 및 외부 감사체계에 대한 공여국(기관)의 신뢰도는 높았으며, 이는 지난 20년간 HBF를 운영하며 기금 운영방식의 지속적인 검증 및 개선을 통해 이루어진 결과라 할 수 있다.

HBF 참여 공여기관은 동 사업의 성과관리를 위해 주재국 제4차 보건전략(HSSP4) 및 BRN (Big Results Now!) 핵심목표 중 선별 취합한 19개 지표(표 25 참조)를 성과로 측정, 관리하고 있다. 탄자니아 정부가 제출한 HBF 사업 평가보고서(2017)에 따르면, HBF 사업의 효과성은 보건서비스 전반에 관련된 일반적인 성과, 지방공동재정 강화, 중앙정부의 역량 강화(재정 관리 능력 포함), 공여국과 공여기관과의 협업을 통한 원조 조화와 일치 성과로 구분할 수 있다.

먼저, HBF 사업은 성과 측정을 위해 중앙정부, 지방정부 단위로 구분하여 각각의 성과지표를 설정, 매년 측정하여 성과관리 결과를 공개하고 있다. 탄자니아 정부 담당 부처에서 공개한 탄자니아 지방 정부의 보건분야 성과 지표(indicator)에 따른 목표 달성 결과를 보면, <표 45>와 같이 4회 이상 산전 진찰률, 임신 중 2회 말라리아 예방약 복용률, 시설 분만율, 가임기 여성 중 현대적 가족계획을 도입한 비율, 산전 진찰 기간 동안 충분한 철분, 엽산을 받은 여성 비율, 12-59개월 아동에서 지난 해 1회 이상의 비타민 A 복용률, 3등급 이상 1차보건 의료기관 비율, 한 명 이상 숙련의료인력을 보유한 일차보건의료기관, 지난 해 10개의 의약품을 지속적으로 보유하고 있는 일차보건의료기관의 비율 등 거의 모든 지표에서 개선이 이루어졌지만, 보다 가시적인 목표 달성을 위해서는 더 많은 노력이 필요한 것으로 판단할 수 있다.

16) 2018년 10월 9일 및 10일 HBF 회원국 (캐나다, DANIDA SDC, KOICA 등) 관계자 심층인터뷰에서 공통적으로 확인되었으며, 탄자니아에서 Basket Fund 유형으로 교육 분야 PBA 사업을 수행하고 있는 DFID, SIDA 관계자도 인터뷰에서 동일한 평가를 하였음.

〈표 45〉 탄자니아 보건분야 공동재정지원 사업의 주요 성과

사업 목표	지표	2014/2015 (기초선)	2015/2016	2016/2017	기초선대비 2016/2017 증가율
1. 일차보건의료기관에서의 모자보건 서비스 향상	①4회 이상 산전관리 받은 모성 비율	34%	39%	42%	8%
	②임신 중 2회 이상 말라리아 예방약(IP12) 복용한 모성 비율	34%	57%	60%	26%
	③의료시설 분만율	63%	62%	65%	2%
	④가임기 여성 중 가족계획 도입 비율	38%	38%	41%	3%
	⑤임신 기간 철분, 엽산제 복용 비율	56%	67%	65%	9%
	⑥12-59개월 아동 중 1회 이상 비타민 A 복용비율	63%	73%	107%	44%
2. 1차보건의료 서비스 품질 향상	①3등급 이상 1차보건의료기관 비율	N/A	1.3%	1.9%	0.6%
	②숙련된 보건의료인력을 1명 이상 보유한 1차보건의료기관 비율	91%	90%	81%	-10%
	③필수의약품 10가지를 보유한 1차보건의료기관 비율	85%	90%	90%	5%
	④지방정부 수 대비 분기별 지방정부보건위원회 개최 비율	85%	90%	90%	5%
	⑤매분기 30일 이내 지역보건정보시스템에 자료 입력 완료비율	88%	90%	97%	9%
	⑥외부감사보고서에서 적합판정을 받은 지자체 비율	47%	81%	81%	34%
3. 주(region) 단위에서 일차보건의료 서비스 수행기관에 대한 관리·감독 강화	①지자체의료시설에 대한 연 2회 질적 자료감사 역할 충족	보고 안됨	보고 안됨	42%	N/A
	②지역사회건강보험과 같은 보조금을 신청한 지자체 비율	보고 안됨	보고 안됨	29.8%	N/A
	③연간 지자체에 대한 지지적 관리 감독 수행비율	보고 안됨	보고 안됨	86%	N/A
4. 일차보건의료 서비스 통합 성과관리에 대한 중앙 정부의 책무성 강화	①지자체 성과점수의 평균과 변이	보고 안됨	70%/68.4%	49.7%/20.8%	
	②주(region)의 성과점수의 평균	보고 안됨	68.4%	68.7%	0.3%
	③감사에서 보건복지부와 총리실산하 지방행정부의 전체 지출 중 요구서류로 증빙되지 않은 지출의 비율	보고 안됨	8%/29%	0%/0.1%	-100%/-99.7%
	④지역사회보험기금을 교부받은 지자체 비율	보고 안됨	52%	54%	2%

출처: KOICA 내부 자료 (2015a) 참고하여 저자 작성

둘째, HBF는 보건복지부 중앙과 지원기능을 하고 있는 관련 중앙 정부 기관에 자금을 지원하는 중앙부 공동재정과 지방정부의 보건분야실행계획을 기반으로 지방보건서비스의 안정적이고 예측 가능한 운영을 위한 재정을 지원하는 지방 공동재정으로 구성되어 있다. 특히 지난 15년 동안 기초보건서비스 전달 책임이 있는 지자체에 대한 재정 배분을 통해 지방에 거주하는 취약계층이 필수적이고 효과적이며, 큰 비용부담 없이 보건서비스에 접근할 수 있도록 하기 위해 지자체를 지원하는 것을 중점으로 하고 있다. 또한, 동 사업은 지방정부로 분권화된 서비스 제공을 강화하기 위해 배분된 예산을 전국 지방자치단체에 제공하여, 군/주 단위의 보건계획 가이드라인에 따라 운영되고 있는 바, 탄자니아 정부가 지향하는 지방분권화의 정책에도 부합하고 있다고 할 수 있다.

HBF 기금은 탄자니아 보건복지부 재정의 주요한 일부를 차지하고 있으며, 탄자니아 정부의 통합 재정관리 시스템을 기반으로 처리되고, HBF 회계 매뉴얼 또한 탄자니아 정부의 재정 관리 절차를 바탕으로 하고 있다. 따라서 지방정부의 공동재정 강화 및 중앙정부의 재정 관리를 포함한 역량 강화 효과를 내고 있다고 할 수 있다.

현재 KOICA는 AFSC(재정감사소위원회)의 코디네이터를 역임하며(2018.7-2019.6) 재정 감사부분에서 기여하고 있고, HBF 공여국 전체 코디네이터는 DANIDA가 2년간 수행중에 있다. 또한, KOICA를 제외한 HBF에 참여하고 있는 다수의 공여기관과의 협업을 통해 선진 공여기관의 사업 운영 방안을 참고하며 배우고 있으며, 이들 기관과의 신뢰 구축을 통해 다른 분야의 사업도 공동으로 기획할 수 있는 기회를 만드는 것에도 기여할 수 있다고 할 수 있다.

2.2.4. 지속가능성

HBF 사업은 탄자니아의 현 보건체계를 그대로 활용하는 사업으로, 모자보건 증진 및 보건 인력 역량 강화, 1차 의료기관의 관리 감독 체계 강화, 전국적인 보건 정보 체계 강화를 목표로 하여, 궁극적으로 탄자니아 보건의료 체계의 전반적 선진화에 기여하는 것이다. 1999년부터 다수의 선진 공여기관이 함께 구축한 PBA 사업으로 지난 20년간 참여 공여기관의 변동은 있었으나, 현재 참여하는 공여기관 관계자들의 사업 만족도가 높은 것으로 파악되어 당분간 HBF이란 예산들은 유지될 것으로 보인다. 향후 성과중심 재정지원 방식 도입 등 선진 방법론을 지속 도입하는 논의가 세계은행, 캐나다 등을 중심으로 이루어지고 있으며, 이를 지원할 신규 회원국(기관)을 유치할 가능성이 높은 것으로 파악된다. 만약 동 사업이 종료되는 시기가

오더라도 HBF 사업이 탄자니아 정부의 보건정책에 미친 영향력이 크고, 지방 단위의 정책, 보건소에도 영향을 미치고 있으므로 동 사업 종료 후에도 수원국 정부가 지속적으로 관련 정책을 유지해나갈 가능성 또한 높다고 할 수 있다.

또한, HBF 사업으로 지원되는 보건의료 서비스는 탄자니아 인구의 80% 이상이 거주하는 군(District) 단위에 지급되고 있어, 동 사업의 수혜자는 대부분의 탄자니아 국민들이라 할 수 있다. 정성평가를 위한 현장실사 결과, 지방 보건소에서도 HBF의 운영 현황을 자세히 공유 받고 있으며, KOICA가 HBF에 신규 참여하게 된 점을 긍정 평가하였다고 한다¹⁷⁾. 이는 동 사업의 수행 기간과 투자 예산에 비해 Basket Fund라는 지원방식의 특성상 전국 단위에 파급력을 통해 KOICA의 가시성을 높인 결과라 평가할 수 있다.

2.2.5. 소결

탄자니아 사례의 평가 기준별 평가 결과를 정리하면 <표 46>과 같다.

〈표 46〉 탄자니아 사례의 평가 기준별 평가 결과

평가 기준	평가 결과
적절성	- 탄자니아 정부의 보건분야 발전계획에 부합 - 탄자니아의 지방분권 강화정책을 반영하여, 중앙 정부와 지방 정부를 구분한 재정 체계 구축
효율성	- 탄자니아 정부가 집행결과에 대한 정량적, 정성적 보고서를 매년 제출하고 이에 대한 공여기관들의 공동 검토 및 평가 의견이 탄자니아 정부에 전달되어 사업의 효율성이 매년 증가되도록 조치 - 성과지표에 따른 성과 관리 결과 공개 - 지방 분권화 정책 활용하여 지방정부의 재정 관리를 포함한 역량 강화 효과 창출 노력
지속가능성	다수의 참여 공여기관이 참여해온 역사가 긴 사업으로 사업 종료 후에도 수원국 정부가 사업 성과를 바탕으로 관련 체계를 유지해나갈 가능성이 높음.

출처: 저자 작성

KOICA는 HBF 파트너 중 가장 늦게 참가했고 지원금액도 UNICEF와 함께 가장 작은 연간 200만불 규모이나, 동 사업에 참여함으로써 HBF 운영을 통해 축적해온 사업 운영 및 관리 방법을 효율적으로 학습할 수 있다는 장점을 지니고 있다. 기존 파트너들은 작은 예산규모에도 불구하고 KOICA의 참여를 원조 효과성 및 원조조화 측면에서 환영하며, 앞으로 KOICA가

17) 2018년 10월 9일 KOICA 동 사업 관계자 심층인터뷰

HBF 코디네이터를 수행하는 등 동 기금 관리에 적극 참여하기를 희망하고 있다¹⁸⁾.

한편, 다수의 공여국과 공여기관이 1999년부터 HBF에 참여해 온 관계로 후발주자로 가장 작은 기여규모로 참여 중인 KOICA가 HBF 운영에 대한 공동검토과정에 적극 참여하지 못하고 무임승차(Free-ride)하는 사례로 평가될 가능성도 배제할 수 없다. 현지사무소에서는 향후 HBF 코디네이터 직책을 수행함으로써 KOICA의 역할과 존재감을 확보하는데 주력하고, 본부 차원에서도 동 사업에 대한 관심 및 지원을 확대하고, 동 사업의 참여 경험과 교훈을 관련 부서 및 여타 현지사무소에 전파해야 할 것이다.

2.3. 르완다 직업훈련역량강화사업 사례

2.3.1. 사업 개요

르완다에서 2014년부터 시작된 르완다 직업훈련역량강화사업(영문명: Capacity Building for Technical/Vocational and Skills Development(TVSD) System)은 르완다 수도 키갈리 인근 지역 내 2019년까지 수행되는 사업이다. 동 사업의 총 예산은 500만불이고, 사업은 2단계로 구분된다. 1단계(2014-2017년) 사업의 예산은 122만불, 2단계(2017-2019년) 사업의 예산은 378만불이다. 동 사업은 PBA 사업으로 분류되며, 사업 유형은 1단계 공동기술협력에서 2단계 PBA형 프로젝트로 변경되었다. 사업 목적(Impact)은 직업교육훈련(TVET) 품질 개선을 통한 노동시장 수요에 부합하는 양질의 인력 양성이다. 수원국과는 공동자금(Pooled Fund)을 형성하고, 수원국 정부의 교육부 내 SPIU(Single Project Implementation Unit)를 공동운영하여 협업하고 있다.

<표 47>과 같이 KOICA 측에서 분담하는 지원 내용은 1단계 사업에서는 수원국 인력개발청에 대한 예산지원(118.5만불)과 KOICA가 사업 운영을 위해 직접 집행하는 예산지원(사업 기획조사, 모니터링·평가: 3.5만불)이다. 1단계 사업에서는 인력개발청에 대한 예산지원을 독일 GIZ 측에서 95만 유로를 공동 지원하였으며, 1단계 사업까지는 GIZ와 협업하여 사업을 수행하였다. 2단계 사업에서는 수원국 교육부에 대해 예산지원(350만불)을 하고 있는데 그 내역은 RTTI(Rwanda Technical Teacher Institute)를 활용한 TVET 교사 역량강화, TVET 교사 역량강화를 위한 교사 교재 개발, 교사 연수, TVET 정보화시스템-성과관리-품질관리를 위한 통합시스템 구축, TVET 학교 대상 성과 및 품질관리 등이다. 2단계 사업에서

18) 2018년 10월 10일 DANIDA 관계자 심층인터뷰

KOICA가 전문가 파견 및 성과관리(모니터링 및 평가)를 위해 직접 집행하는 예산은 28만불이다.

〈표 47〉 르완다 직업훈련강화사업 예산 구성

	단계 구분	예산지원 구분	집행 내역
한국 분담 사항	1단계 (122만불)	인력개발청 (WDA) 예산지원	- 인력개발청 (WDA) 예산 지원: 100만유로 (118.5만불) - 총 공동기금(Pooled Fund) 규모: 195만유로 - 독일 GIZ 측에서 1단계 예산 약정액으로 95만 유로 지원
		KOICA 직접집행	- 사업 기획조사: 3.2만불 - 모니터링·평가: 0.3만불
	2단계	교육부 (MINEDUC) 예산지원 (350만불)	RTTI 활용 TVET 교사 역량강화(120만불): RTTI 운영 및 기자재 지원, 교사 연수, 위성센터 구축
			TVET 교사 CBT/CBA 역량강화(120만불): CBT/CBA 교사 교재 개발, 교사 연수
			TVET 정보화시스템 구축(20만불): TVET 정보화 시스템-성과관리-품질관리 통합시스템 구축
			교육행정가 CBT/CBA 행정역량강화(60만불): CBT/CBA 품질관리 매뉴얼 개발, 행정역량강화 연수
수원국 분담 사항	수원국 시스템	르완다 교육부 내 SPIU 설립 및 운영 지원 - 예산집행, 회계, 감사, 조달, 성과 및 품질관리 시스템을 통한 SPIU 운영 지원 및 사업 성과관리	TVET 학교 대상 CBT/CBA 성과 및 품질관리(30만불): TVET 정보화시스템(MIS)활용 CBT/CBA 성과 및 품질관리
			전문가 파견(20만불): PM(SPIU 운영, 성과관리 전문가) 1인 상주 근무
	예산지원 (50만불)	공동기금(Pooled Fund) 재정 부담(50만불) - SPIU 운영을 위한 사업이행 전문가 및 사업 지원인력 채용, 사업 운영절차 및 시스템 구축, SPIU를 통한 사업 이행 및 성과관리	성과관리(모니터링 및 평가)(8만불): 모니터링 및 평가, 기타 예비비 등

출처: KOICA 내부 자료 (2018a) 참고하여 저자 작성

KOICA는 성공적인 한국의 TVET 분야 발전 경험의 전수 사업 모델 개발, 양국 간 TVET 분야 협력 가능 범위 확대 등을 목표로 동 사업을 발굴하였다. 산출물(output)은 르완다 TVET 교사 역량강화, 르완다 TVET 학교 CBT(Competence Based Training)/ CBA

(Competence Based Approach) 역량 강화이며, 성과물(Outcome)은 르완다 TVET 분야에서 CBT/CBA 통합 및 활용이다. 성과목표(Impact, Outcome, Output) 별로 성과지표, 측정산식, 검증수단을 수원국 측과 합의하였고, 성과 달성 확인을 위해 중간평가 및 종료평가, 사후평가를 실시한다.

2.3.2. 적절성

르완다 정부의 정책을 구성하는 최상위 계획인 국가발전전략 Vision 2020에서는 국가 통합 및 통합적 성장을 바탕으로 국가경쟁력을 신장하여, 2020년까지 중소득국(Middle Income Country) 지위 획득을 달성하기 위하여 6가지의 핵심적인 목표를 설정하였다. 그 목표는 굿 거버넌스 및 역량 있는 국가, 인적자원개발 및 지식기반 경제, 민간부문 주도의 경제, 사회기반시설의 확충, 생산적인 시장 중심의 농업, 지역 및 국제경제 통합 등이다. 이 중 인적자원개발 및 지식기반 경제 구축이 본 사업의 목적과 연관되어 있다.

르완다 교육부는 Vision 2020에 맞추어 교육부문개발계획(Education Sector Strategic Development Plan, ESSP) 2013-2018을 수립하였으며, 구체 목표 및 우선순위는 <표 48>과 같다.

<표 48> 르완다 교육부문개발계획(ESSP)의 목표

Vision 2020	2020년까지 중소득국의 지위 획득
목표 1	모든 수준의 교육에 대한 접근성 확대
목표 2	교육과 훈련의 질 향상
목표 3	교육과 훈련의 노동시장 수요 부합성 강화
우선순위 1	모든 어린이에게 9년간의 기초교육에 대한 평등한 접근 및 12년 기초교육의 기회 확대
우선순위 2	초·중등교육에서 질과 학습 성과의 향상
우선순위 3	중등교육, 수요자 주입 TVET, 고등교육에서 교육과 훈련의 노동시장 부합성 향상

출처: KOICA 내부 자료 (2018a) 참고하여 저자 작성

르완다 TVET 정책을 총괄하는 르완다 인력개발청(Workforce Development Authority, WDA)은 교육부문개발계획(ESSP)에 맞추어 TVET 분야 정책목표를 <표 49>와 같이 수립하였고, TVET 정책목표를 반영하여 <표 49>와 같이 동 사업 내용을 개발하였다. 고로 동 사업은 수원국 공공기관이 자국의 개발우선순위를 반영해 도출한 사업으로 이해할 수 있다.

〈표 49〉 ESSP의 성과와 TVET 정책목표

ESSP의 TVET 성과	TVET 정책 목표
TVET 이행당사자들은 종합적인 TVET 정보시스템의 정책 및 전략을 따름	- 우선 부문의 숙련 수요에 대한 이해 증진 - TVET의 평등성과 통합성 증대
TVET 시스템에서 인적 역량의 개발	TVET 시스템의 인적역량 강화
모든 TVET 기관들은 지역상황에 적합한 능력기반 커리큘럼을 실행할 수 있는 적절한 시설, 인프라 및 장비 구비	TVET 시설 개선 및 외주
TVET 기관들은 TVET 질을 향상시키기 위해 커리큘럼과 관련된 소득창출 역량을 증대	- 지속가능하고 혁신적인 TVET 재정 메커니즘 - TVET에 대한 인식제고
TVET 능력기반 커리큘럼은 RTQF에 기반, 노동시장과 연계하고, 중점 우선 부문에 초점	- 수평적/수직적 경력경로의 개선 - 시장수요에 부합한 TVET 커리큘럼의 보급 확대 - TVET 프로그램의 조율 개선 - TVET에 대한 사업주의 참여 제고

출처: KOICA 내부 자료 (2018a) 참고하여 저자 작성

〈표 50〉 TVET 전략과 동 사업 내용

르완다 직업훈련 전략		동 사업 내용
목 표	전략적 개입	
1. 숙련수요에 대한 이해 증진	1.1. TVET 정보체계 구축 1.2. 자료 수집, 분석, 보급의 조율 및 협력 증대	네트워크 개발 -TVET 정보시스템
2. 수평적/수직적 경력경로 개선	2.1. RTQF에 대한 인식 제고 2.2. RTQF 구축에 대한 긍정적 기여 2.3. 현 역량의 인정(RCC)에 매뉴얼 개발 및 실행	제도적 역량 강화
3. TVET 시스템 내의 인적 역량 개발	3.1. TVET 하위 부문을 긍정적으로 지원할 기술적 실무그룹의 기능 강화 3.2. WDA의 '절차 및 운영지침' 개발 및 실행 3.3. 역량강화 프로그램을 통해 TVET 지방정부에 조언 및 자문 제공 3.4. IPRCs의 역량강화 수요 파악 및 프로그램 지원 3.5. WDA 고위 및 중간관리자의 역량강화 결정 3.6. TVET 교사훈련전략의 개발과 실행	- 조직적인 개발·발전 - 인적 자원 개발
4. TVET 프로그램 조율 개선	4.1. Single Action Plan Approach를 통한 개발파트너들의 지원을 조율, 모니터링, 평가, 일치 4.2. Strategic Partnership Framework을 통해 TVET 부문과 파트너간의 연계를 조율, 주관, 관리, 경영	네트워크 개발
5. TVET 시설 및 외주를 개선	5.1. TVET 부문의 인프라, 시설, 기자재를 양적·질적으로 개선	혁신과 자원 제공

르완다 직업훈련 전략		동 사업 내용
목 표	전략적 개입	
6. 시장수요에 부합한 TVET 커리큘럼의 보급	6.1. WDA와 TVET 이해당사자들을 통해 관련 자격과 커리큘럼 개발을 촉진	네트워크 개발
7. TVET에 대한 관심 제고	7.1. 훈련생, 훈련교사, 고용주, 후원자 및 일반 대중의 TVEET에 대한 관심 제고 7.2. TVET 진로지도체계의 개발과 실행 7.3. 폴리테크닉의 내실화와 산업 및 기술발전에서 특히 응용연구 역할 강화	조직적인 개발·발전
8. TVET에 대한 고용주 참여 제고	8.1. 산업별숙련협의체(SSC) 구축 및 제도화를 통해 TVET에 대한 민간부문의 참여 증대	네트워크 개발
9. TVET 평등성 및 통합성 증대	9.1. TVET 직원은 ‘평등하고 통합적인 TVET’ 문제를 인지 9.2. TVET에서 양성평등을 촉진하고 취약집단의 참여를 촉진	인적 자원 개발
10. 지속가능하고 혁신적인 TVET 재정 메카니즘	TVET 재정의 최적화를 결정하는 국가차원의 논의에 긍정적으로 기여	혁신과 자원 제공

출처: KOICA 내부 자료 (2018a) 참고하여 저자 작성

2.3.3. 효율성

앞서 기술한 바와 같이, 동 사업은 2014년에서 2017년까지 완료된 1단계 사업의 운영 경험을 바탕으로 현재 2단계 사업이 진행(2017년부터 2019년까지 예정) 중이다. 사업 예산은 1단계와 2단계, 각각 122만불, 378만불 규모로, 1단계 사업의 경우 사업 기획조사 및 모니터링·평가 예산으로 3.5만불, 2단계 사업의 경우는 전문가 파견(PM 1인이 상주 근무)과 성과관리(모니터링 및 평가)를 위해 각각 20만불과 8만불이 책정되었다.

동 사업은 GIZ에서 르완다 교육부 측과 함께 사업을 발굴, 기획한 후 KOICA에 참여를 제안하여 공동시행하게 되었으나, GIZ가 사업 이행과정에서 기획단계에서 합의한 것보다 일찍 사업 중단을 통보하여, 2단계 사업부터는 KOICA가 단독으로 사업을 진행하게 되었다. 관계자 심층 인터뷰에 따르면¹⁹⁾, 이러한 사업 방식 변경은 여러 복합적 원인에서 기인한 것으로, 사업 이행과정에서 양국이 사업 통합계좌를 구축하지 못해 공동지원사업으로써의 기틀을 마련하지 못한 점²⁰⁾, GIZ가 사업 기획단계에서 실시한 르완다 수원기관에 대한 역량 조사가

19) 2018년 10월 5일 KOICA 동 사업 관계자(진) 및 8일 KOICA 동 사업 PM 심층인터뷰

20) 2018년 10월 8일 GIZ 관계자 심층인터뷰

미진하여 결과적으로 사업 이행이 지체된 점, 사업 중간보고서에 대한 두 기관간의 견해 차이 및 수원국 정부에 대한 신뢰도 차이 등이 주요 원인으로 파악되었다²¹⁾. 르완다 1차 사업을 통해 공동지원사업에 있어 협력 기관과의 사업 조율이 예상치 못한 어려움에 직면할 수 있다는 교훈을 얻을 수 있다.

2단계 사업 기획 시, 1단계 사업의 경험을 통해 수원기관(WDA, 르완다 인력개발청)의 역량 보완을 위해 상주 전문가 파견이 검토되었고, 2단계 사업에서 SPIU의 Program Manager로 한국측 교육 전문가가 파견되었다. 동 PM은 르완다 정부 WDA 소속 공무원으로 SPIU 운영을 관할한다. 특히 <표 51>의 사업 성과 목표 및 지표 달성을 위해 TVET 기관 현장 방문, 교사 및 WDA 직원 교육, 각종 매뉴얼 개발 등을 주도하고 있다. 현지 조사 결과, 한국인 전문가 파견은 동 사업의 전체 성과관리 측면에서 긍정적인 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

〈표 51〉 2단계 사업의 성과 목표 및 지표

성과목표	성과지표	측정산식	검증수단
(Impact) TVET 품질 개선을 통한 노동시장 수요 부합 인력 양성	고용주의 TVET 졸업생 만족도 비율(%)	$\frac{\text{고용주가 만족한 졸업생 수}}{\text{취업에 성공한 졸업생 수}} * 100$	Tracer Survey
(Outcome) TVET 분야에서의 CBT/CBA 통합 및 활용	CBT/CBA 활용 TVET 학교 비율(%)	$\frac{\text{CBT/CBA 활용 TVET 학교 수}}{\text{전체 TVET 학교 수}} * 100$	조사결과 보고서 (기초선 조사, 종료선 조사)
(Output 1) TVET 교사 역량강화	국가 TVET 교사 자격증을 소유한 교사 비율(%)	$\frac{\text{국가 TVET 교사 자격증 소유 교사 수}}{\text{전체 TVET 교사 수}} * 100$	사업 이행 보고서 (월별, 연별)
	TVET 교사의 CBT/CBA 자기 효능감(점수)	자기 효능감 설문조사 결과 평균	사업 이행 보고서 (월별, 연별)
(Output 2) TVET 학교의 CBT/CBA 행정역량 개선	CBT/CBA M&E 자료를 주기적으로 입력하는 TVET 학교 비율(%)	$\frac{\text{자료 주기적 입력 TVET 학교 수}}{\text{전체 TVET 학교 수}} * 100$	사업 이행 보고서 (월별, 연별)
	CBT/CBA 품질관리를 받고 있는 TVET 학교 비율(%)	$\frac{\text{품질관리 수혜 TVET 학교 수}}{\text{전체 TVET 학교 수}} * 100$	사업 이행 보고서 (월별, 연별)

출처: KOICA 내부 자료 (2018a) 참고하여 저자 작성

21) 2018년 10월 5일 독일 GDI 관계자 심층인터뷰

2.3.4. 지속가능성

사업 관계자 인터뷰²²⁾에 따르면, 동 사업을 통해 르완다의 TVET 교사들의 역량 뿐 아니라 수원기관의 역량 또한 크게 개선된 것으로 평가된다. 특히 TVET 기관의 커리큘럼 개발, TVET에 대한 Management Information System 구축 등에서 실제 성과를 확인하였다. 동 사업을 통해 2017년 비로소 르완다 내 TVET 관련 학교, 학생, 장비의 수, 운영 중인 커리큘럼 등이 처음 파악되었다. 이처럼 동 사업은 TVET 학교 운영에 관련된 제도 강화와 TVET 교사의 교육을 통한 역량개발에 기여한 부분이 크다고 할 수 있다. 르완다 정부는 기술, 기능 인력 양성을 위해 TVET의 양적 확대 및 질적 향상을 위해 노력하고 정부 차원의 예산 확충을 적극 검토하고 있다. 동 사업은 이런 목표 하에 2009년 신규 설립된 TVET 담당 교육 기관인 WDA를 통해 사업을 집행함으로써, WDA의 제도적, 인적 역량개발을 지원한다. 따라서 동 사업이 종료된 후라도, 사업 운영 및 관리에 대한 제도적 경험이 WDA에 남게 됨으로 사업의 혜택이 수원국 내 지속될 것으로 보인다.

2.3.5. 소결

르완다 사례의 평가기준별 평가 결과는 <표 52>와 같다.

〈표 52〉 르완다 사례의 평가 기준별 평가 결과

평가 기준	평가 결과
적절성	• 르완다 정부의 교육부문개발계획 및 TVET 분야 정책 목표와 부합
효율성	• 사업 전담 상주 인력 투입으로 르완다 정부 기관과의 직접적인 교류, 현장실사 등 사업 총괄 인력 적극 활용 • 공동지원사업 수행을 위한 협력 파트너 기관과의 원만한 관계 구축 필요
지속가능성	• TVET 학교 운영에 관련된 제도 강화와 TVET 교사 교육을 통해 수혜자들의 역량 개발에 직접적으로 기여 • 사업 종료 후에도 사업 운영 및 관리 경험이 수원기관(WDA)에 남게 되어 사업의 효과 지속

출처: 저자 작성

르완다의 사례는 올해 2단계 사업이 시작되어 현재 이행 중으로 PBA 사업으로서의 효과성에 대한 결론을 내리기에는 이른 시점이다. 그러나 1단계 사업의 시행착오를 바탕으로 2단계

22) 2018년 10월 8일 동 사업 PM 심충인인터뷰

사업을 개발하면서, 수원국 파트너기관인 WDA와의 신뢰가 보다 두터워졌고 SPIU에 파견된 한국 전문가도 WDA 조직 발전 및 사업 성과 달성을 위해 적극 노력 증으로 향후 긍정적인 사업 결과가 예상된다. 무엇보다 르완다 교육부에서 동 사업을 우수 PBA사업으로 여러 계기를 통해 홍보하고, 동 사업의 성공을 위해 적극 지원하고 있다. KOICA도 동 사업의 효과성 확대를 위해 기존 프로젝트 사업과의 연계, 후속 사업을 통한 시너지 창출 등을 고려할 필요가 있다.

2.4. PBA 사업의 단계별 특성

탄자니아 및 르완다 사업에 대한 효과성 분석에서 도출된 시사점을 바탕으로 PBA 사업의 특성과 주안점을 단계별로 정리하고자 한다. 특히, 기존 단독형 프로젝트 사업과 차별화된 PBA 사업의 특성을 감안하여 PBA 사업을 수행할 시 사업 단계별로 KOICA의 사업 관리방안에 주안점을 두어 정리하였다.

2.4.1. 사업 발굴 및 기획 단계

두 사업 모두 현지사무소에 파견된 분야별 전문가가 분야별 작업반 회의(Sector Working Group, SWG)에 참여하여 수원국의 원조 수요를 파악하고, 타 공여기관과의 네트워크를 구축한 결과, 신규 사업으로 발굴될 수 있었다. 즉, 부처 차원에서 이루어지는 분야별 회의에 우리 측 전문가가 참여하여 우리 원조 틀 내에서 참여 가능한 PBA 사업을 적극 검토한 결과라 할 수 있다. 이는 기존 프로젝트 사업 대비 PBA 사업 발굴의 현장성을 증명한다.

PBA 사업은 기획 단계에서 파트너 간의 명확한 업무 분담이 요구되며, 탄자니아의 경우처럼, 다수의 파트너 및 기관이 참여하는 다자간 협상이 될 가능성이 높다. 이 과정에서 사업 집행을 주도하는 수원국 파트너 기관에 대한 역량 분석이 필요하고, KOICA의 자체 역량 분석도 이루어져야 한다. 르완다의 사례처럼, 수원국 역량 평가가 면밀히 이루어지지 않으면 사업 집행이 지연되는 경우가 있기 때문에, 프로젝트 사업처럼 단기 사전조사로 이루어지기 힘든 부분이다. 따라서 현 단계에서는 KOICA 단독으로 PBA 사업을 발굴하기 보다는, 영국, 스웨덴, 캐나다, 덴마크 등 PBA 방식을 다년간 운영하며 제도적, 인적 경험을 구축한 국가 및 공여기관의 기존 사업에 참여하는 것이 사업 안정성 측면에서 보다 적절할 것으로 보인다. 선진 공여국 입장에서는 KOICA의 참여로 기존 사업의 지렛대 효과(Leverage Effect)를 확대하고, 자국의 공여 경험을 공유하여 영향력을 확대할 기회로 인식될 수 있어, 서로에게 실익을 가져다 줄 수 있다.

2.4.2. 사업 집행 단계

PBA 사업이 수원국 중심으로 사업이 기획되고 수원국 시스템을 활용하여 조달, 감사, 회계 등이 이루어진다 하더라도, 동 사업을 관리할 별도의 전문 인력이 필요하다. 르완다처럼 기술 협력사업 뿐 아니라, 탄자니아 사례처럼 예산지원만하고 사업 집행에 참여하지 않는 경우에도 사업 성과 및 예산 집행 결과를 확인하고, 차기 사업계획에 대한 협상에 참여할 전문가가 필요하다. 특히 공여기관이 공동으로 차기 사업계약서를 검토하고 공여기관이 공동으로 합의하여 수원국에 제출하는 공동 사업 검토 보고서에 자국의 이해를 반영하기 때문에 이러한 협상에 참여할 우리 측 분야 전문가가 상주할 필요가 있다. 탄자니아 사업의 경우, 당초 집행을 계획했었던 국내 장기 컨설턴트 파견이 국내 기간제 근로자법의 변화 등으로 어려워져 현지 사무소를 통해 타 공여기관에 컨설턴트로 장기간 HBF 사업 관리에 참여해 온 외국 국적의 1급 전문가를 선발하였다. 현지 사무소 입장에서 이 전문가를 채용함으로써, HBF 운영에 대한 제도적 경험을 빠르게 축적하고 보다 체계적으로 공여기관 간 협의에 참여하는 등 KOICA의 입지를 확장시킬 수 있을 것으로 파악된다. 하지만 장기적 관점에서는 르완다의 사례처럼 현지 경험이 풍부한 한국 국적의 전문가를 채용하여, 사업 운영의 경험이 국내에 전파될 수 있도록 장려하는 것이 필요하다.

또한 르완다의 경우처럼, TA 방식의 PBA 사업에서는 사업이 본격적인 궤도에 오르기 전, SPIU(Special Project Implementation Unit)의 조직 구성 및 역량 개발에 최소 3개월에서 6개월 정도가 요구되는 경우가 있으므로, 이런 일종의 사업 예비기를 사업 수행 기간 내 포함할 필요가 있다. SPIU 설립은 별도의 사업 관리 조직을 만드는 것으로 사업 기획단계에서 예상했던 것보다 어려울 수 있다. 하지만 SPIU를 설립하지 않는 경우, 수원국 입장에서는 기존 업무 이외 별도의 업무가 추가되는 양상이라 사업에 대한 집중도가 낮고 집행이 늦어질 가능성이 높다. 따라서 시간 및 예산이 소요되더라도, TA 사업의 경우, 현지 코디네이터를 선발하여, SPIU에 상주시켜 사업 집행을 주도하도록 구성해야 한다.

2.4.3. 사후 관리 및 평가 단계

PBA 사업은 수원국이 MOU에 따라, 분기별 또는 매년 사업 평가서를 제출하더라도, 공여기관 차원의 별도의 성과 평가가 이루어져야 한다. 특히 공여기관은 수혜자 인터뷰 등을 통한 정성 평가를 통해 수원국 측의 사업 평가서의 신뢰도를 재평가할 필요가 있다. 공여기관 자체 평가 결과, 사업이 양적 목표를 달성했으나, 질적 성과에 문제가 있었다면, 수원국 파트너

기관 측에 이에 대한 설명을 요구해야 한다.

기존 KOICA가 주력해온 단독형 프로젝트 사업은 주요 수혜 지역 및 대상의 규모가 한정적이고, 사업의 효과가 특정 지역에 국한되며, 사후 관리가 어려운 경우가 많다. 하지만 PBA 사업의 경우, 사업 자체가 수원국 시스템을 활용하여 집행되는 바, 공여기관 차원에서 별도의 사후 관리가 불필요한 경우가 많다. 특히 Basket fund에 참여할 경우, 국가 전반적 정책 및 의사 결정에 참여하게 되고, 전국단위 규모에 사업의 영향력을 미칠 수 있으며, 수원국 부처 차원에서 사후 관리가 이루어진다. 연간 100만불의 예산규모를 고려할 때 예산 대비 효과가 매우 크다고 볼 수 있다.

결론적으로 PBA는 기존 단독형 프로젝트 사업보다 사업 착수(kick-off) 전 요구되는 시간이 길지만, 수원국 시스템을 사용함으로써 수원국에 발전 기회를 제공한다. 이는 단지 분야별 개발목표의 이행 뿐 아니라, 감사, 통계, 인적자원개발, 예산집행 등 국가 운영방식의 전반적 선진화를 야기할 수 있다. 수원국의 입장에서는 자국의 우선순위에 따라 예산을 분배하고 집행하는 것이기 때문에 예산관리에 최선을 다하고, 사업 실패에 스스로 책임을 져야하기 때문에 사업에 대한 주인의식을 가질 수밖에 없다.

2.4.4. 소결

PBA 사업을 수행함에 있어서 사업 발굴 및 기획, 사업 집행, 사후 관리 및 평가의 각 단계에서 유의하여야 할 주안점과 특성을 정리하면 <표 53>과 같다. 다만, 보다 세부적으로 PBA 사업의 유형별로 각 단계별 주안점과 특성을 정리할 필요가 있다.

〈표 53〉 PBA의 사업 단계별 주안점 및 특성

사업 단계별	사업 발굴 및 기획	사업 집행	사후 관리 및 평가
주안점	- 예비조사를 통해 수원국의 (분야별) 개발전략 및 타 공여기관의 PBA 사업 진행 현황 분석 - 수원국(관계부처 및 사업 수행기관)에 대한 역량 평가 - KOICA 역량 자체 평가(현지사무소의 역할 확인) - 공여기관과의 네트워크 구축 - (공동지원제도) 파트너기관	- 사업 담당 전문 인력 상시 파견하여 지속적이고 전문적인 사업 관리 - TA 사업의 경우 현지 코디네이터를 선발하여 해당 사업 집행을 주도할 수 있도록 투입	- 공여기관 차원의 별도의 성과 평가 필요(수혜자 인터뷰 등 정성평가가 포함)

사업 단계별	사업 발굴 및 기획	사업 집행	사후 관리 및 평가
	인 선도 공여기관의 협업으로 선도 공여기관과 중복되지 않 을 KOICA의 역할 확인		
특성	- 국가협력전략(CPS) 중점협력 분야에 대한 PBA 사업 우선 발굴 - 현 단계에서는 KOICA 단독으로 PBA 사업을 기획하기 보다는 경험이 풍부한 선진 공여기관과의 협업을 위한 기존 사업에 참여 가능성 검토 - (공동지원제도) 파트너기관과의 원만한 의견조정 필요	- 조직 구성 및 역량 개발을 위해, 사업 예비기간을 사업 수행 기간 내 확보 필요	- (공동재정지원) 공여기관과의 합의를 통해, Basket Fund 존속 여부 및 지원 규모 재조정 논의

출처: 저자 작성

한편, 2014년부터 2016년까지 진행된 <캄보디아 PBA 사업 보건의료 지원프로그램(HSSP2)> 사업에서는 KOICA가 PBA 공여기관협의체의 공동의장국으로 선출되었고, 의장국으로서 KOICA 캄보디아 현지사무소는 세계은행, 호주 DFAT, 독일 KfW, UNICEF, UNFPA와 함께 PBA협의체 월례회의, 수원국-공여국 정례회의, 공동 현장실사와 공동 성과평가 워크숍 등을 중심으로 PBA 운영체계를 확립하는데 주력하는 등 KOICA의 역할과 존재감을 사업 내에서 발휘하기 위한 노력을 기울였다. 이 결과로 동 사업은 2015년 KOICA 우수 사업으로 선정되기도 하였다. 동 사업의 최종보고서(2016)는 KOICA에 PBA 사업에 특화된 최종보고의 문서 양식이 확립되기 이전임에도 불구하고 사업 추진 배경, 추진 내역, KOICA 개별지원 실적, PBA 사업 주요 성과, 후속사업 추진 방향 등 세부적이고 체계적으로 작성되어 있다. 본 보고서에서 정리한 동 사업의 OECD DAC에서 제시한 PBA 4대 기준에 따른 동 사업의 특성을 정리한 <표 54>를 보면, PBA 조건을 두루 갖춘 사례라 할 수 있으며, KOICA가 실시한 PBA 사업의 우수 사례로써 동 사업의 성과가 공유되고 확산될 필요가 있는 사업이라 할 수 있다.

〈표 54〉 캄보디아 보건분야 프로그램 지원사업의 PBA 특성

PBA 정의 (OECD DAC)	캄보디아 보건분야 프로그램 지원 사업 (HSSP2)
1) 수원국 또는 현지기관의 리더십	• HSSP2는 수원국인 캄보디아 보건부가 수립한 중장기 보건전략인 2차 보건분야 전략계획 (HSP2)의 목표를 달성하기 위한 프로그램임. • 캄보디아 보건국내 HSSP2 사무국을 운영 중임.
2) 하나의 포괄적인 프로그램 및 예산들	• 다수의 파트너가 공동자금과 개별자금을 하나의 HSSP2라는 공동프로그램 및 예산 틀 내에서 운영 중임.
3) 공여국의 보고, 예산책정, 재정관리 및 조달을 위한 공식적인 공여국 조정 및 조화 절차	• HSSP2를 지원하는 모든 공여국은 JPA라는 공동협약을 체결하고 JPA에 명시된 절차에 따라 사업 추진 • 공여국 간 조정소그룹(JPIG)을 구성하여, 연간계획(AOP), 분기별 재정보고, 연간성과보고 등에 대한 의견교환 및 의견조율을 추진 중임. • 재정관리 및 조달은 세계은행 가이드라인(IDA)에 근거 하여 수행되고 있음.
4) 프로그램 설계 및 실행, 재정관리, 모니터링 및 평가를 위한 현지 시스템 활용을 향상시키기 위한 노력	• HSSP2 지원금의 사용계획, 재정관리, 감독 및 평가는 캄보디아 보건부가 주도적으로 수립, 진행, 보고하며 일련의 모든 절차는 수원국의 보건체계를 내에서 이루어짐. - 연간운영계획(AOP), 중기운영계획(3YRP) - 분기별 재정보고 - 연간재정보고 및 성과보고

출처: KOICA 내부자료 (2016b)

탄자니아, 르완다, 캄보디아 사례를 정리하자면, KOICA는 PBA 사업의 유형 중 섹터별예산 지원 형식의 공동재정지원과 PBA형 프로젝트 유형을 주로 선택하여 지원하고 있으며, 특히 전자의 경우, 예산지원의 대안으로 공동재정지원을 확대하는 주요 공여국의 최근 동향과 부합하고 있다고 할 수 있다. 이는 KOICA가 후발주자로서 선진 공여기관이 기존에 구축해 놓은 예산 지원 시스템을 최대한 활용하여 투입한 예산 대비 사업의 효과성을 높이기 위한 방책으로 볼 수 있다. 다만, 이 경우 공여기관 의사결정과정에서 무임승차(Free-ride) 하지 않고, KOICA의 CPS 이행을 위한 사업 목표를 반영하기 위해 3장 덴마크의 사례처럼 공동재정논의 시 의사결정과정에서 확인해야 할 KOICA 내부 가이드라인이 수립되어야 할 것이다. 한편, PBA형 프로젝트 유형을 수행할 시에는 기존의 단독형 프로젝트 사업과 별도의 사업 단계별 가이드라인을 수립하여, 수탁 위험을 감소하고 사업 관리를 보다 체계화해야 할 것이다.

르완다 사례는 탄자니아 사례와 비교하였을 때, 상대적으로 자료가 부족하여, 탄자니아 사례의 <표 45>와 같은 수치화된 사업 평가 결과를 분석 자료로 활용할 수 없었다. 이러한 차이는 탄자니아 사례가 공동재정지원 유형으로 오랜 기간 동안 여러 공여국이 다수의 보고서 및

참고문헌을 공동 발간해 온 반면, 르완다 사례의 경우, 1차 사업이 독일 GIZ와 KOICA간 수행한 비교적 단기간의 공동기술협력사업(3년)으로써 완료된 후 공개된 보고서가 미비하고, 2차 사업은 아직 초기 단계이기 때문에 사업 성과를 검토할 수 없기 때문이며, 이 점은 본 연구의 한계점이라 할 수 있다.

3. 시사점

KOICA의 PBA 사업 사례 분석을 통해 향후 PBA 사업의 효과성 증진을 위한 시사점을 다음과 같이 도출할 수 있다.

3.1. 정책대화 참여 확대

PBA 사업은 특히 예산 지원 사업의 경우, 국가 수준의 지속적인 정책대화와 제도 개선에 참여할 기회를 제공한다. 정책대화는 현지에서 수원국 정부 관계자, 특히 정책 결정에 중요한 위치에 있는 고위층 관계자와의 관계 구축 기회를 제공하여 수원국 내 KOICA에 대한 가시성을 높이고 KOICA의 사업 전반에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 또한 수원국 시스템을 활용함에 있어 부수적으로 발생하는 개선점이나 건의사항 등도 직접 의견 교환이 가능하고 이는 차기 사업발굴로 이어질 수 있다.

하지만 현재 현지 사무소의 인력 부족, 고위급 정책대화 내 KOICA의 대표성 문제 등으로 수원국과의 정책대화에 자유롭게 참여하여 의견을 개진할 수 있는 제도적, 구조적인 여건이 확립되지 못한 상황이다. PBA 사업 효과성 증진을 위해서는 보다 거시적인 차원에서 이 문제에 대한 논의가 지속될 필요가 있다.

3.2. PBA 사업 추진 여건 개선

동 연구를 통해 KOICA 내 PBA 사업 수행에 있어 무엇보다 중요한 것은 조직 차원의 PBA 사업에 대한 관심과 이해라는 점을 확인하였다. 특히 KOICA 내 PBA 사업의 범주에 대한 자체 정의가 확립되지 못한 것으로 파악된다. 일부에서는 PBA 사업과 수원국 시스템 활용을 별개의 것으로 이해하여, KOICA의 PBA 사업은 캄보디아 보건 사업과 탄자니아 보건 사업 뿐이란 평가도 있다. 하지만 앞 장에서 살펴본 바와 같이, OECD DAC에서는 한 공여기관이

단독으로 진행한 프로젝트형 PBA 사업도 수원국의 시스템을 활용한다면, PBA 사업이라 설명하고 있다. 르완다의 2차 사업은 르완다의 PBA 사업 중 하나로 부산 글로벌 파트너십 모니터링 보고서에 반영되고 있다. 수원국 예산지원형 PBA 사업이 기존 KOICA의 회계, 예산 시스템 내에서 활용이 불가능하다는 의견도 있으나, 탄자니아 사례에서 확인할 수 있듯이, KOICA의 예산 집행일정에 맞추어 기획이 가능하며, 캐나다 등 타 공여기관들도 자국의 예산 집행방식에 근거하여 PBA 사업에 참여한다. 따라서 동 연구 외에도 KOICA PBA 사업에 대한 내부 세미나, 워크숍 등을 통해 기존 KOICA 사업 방식 내 PBA의 접목 방향을 지속 개발해야 할 것이다.

3.3. 사업 전담 분야별 전문가 투입

두 사례 모두 현지에 파견된 분야별 전문가가 분야별 작업반 회의에 참석하여 현지 네트워크를 구축한 결과, KOICA 사업으로 시행될 수 있었다. 하지만 현재는 KOICA의 분야 전문가 제도가 중지되어, 가나, 캄보디아의 사례처럼 PBA 사업이 발굴된 이후에 동 사업을 담당할 코디네이터가 채용되어 파견된다. 하지만 PBA 사업 발굴의 현장성을 고려할 때, 중점협력국을 중심으로 분야 전문가 제도를 재도입하여 현장 사무소의 분야별 접근이 가능하도록 조치하는 것이 필요하다. PBA 사업에 대한 논의가 분야별 작업반 차원에서 이루어진다는 점을 고려할 때, 분야별로 수원국 및 주요 공여국간 논의 내용을 먼저 파악할 별도의 인력이 요구된다. 지금 현지 사무소 인력이 수원국별 주요 핵심 분야의 작업반 회의에 모두 참석하는 것은 불가능하다. PBA 사업이 집행하는 과정에서도 수원국이 제시한 각종 보고서의 신뢰도 및 정확도를 평가할 분야별 전문가가 필요하다. 또한 선진 공여국과 공동으로 예산을 조성하거나 사업을 이행하는 경우, KOICA 측의 이해를 반영하고 대표할 수 있는 인력이 상주할 필요가 있다. 현재처럼 5급 코디네이터가 이 역할을 수행하기에는 어려움이 있다. 현지 상주 인력 채용 문제를 조직 차원에서 재검토해 보는 것도 필요한 시점이다.

3.4. PBA 사업 유형별 특성 반영

PBA 사업은 사업 발굴 단계부터 기존 단독형 프로젝트 사업과 구분하여 기획하고, PBA 사업의 특성을 반영하고 이에 유의하며 수행해 나가야 한다. 뿐만 아니라, PBA 지원 유형의 특성을 각각 파악하여, 수원국과 KOICA의 상황에 적합한 유형을 선택하여 적용해야 할 것이다. 유형이 다양하고 각각의 특성이 있는 만큼 수원국의 전략 및 시스템의 수준과 역량을 사업 발굴 시부터 고려해서 선택하여야 한다.

본 장에서 다룬 탄자니아 사례는 공동재정지원 유형, 르완다 사례의 1단계 사업은 공동기술 지원, 2단계 사업은 PBA형 프로젝트 사업에 속하는데, 르완다 사례의 2단계 사업을 제외한 사업들은 공동 지원제도(Pooled Arrangement)의 형태로 다수의 공여국이 참여하게 되므로 공여국간 조정이 필수적이며, 이들과의 공동의사결정을 통한 협업이 사업 완수의 핵심 주안점 중 하나이다. KOICA가 PBA 형태를 도입한 기간은 타 선진 공여기관에 비해 비교적 짧은 만큼 PBA 사업 리스크를 완화하기 위해서는 우선적으로 공동지원의 유형을 선택하여 PBA 사업의 특수성을 학습하고 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 이는 2장에서 분석한 선진 공여기관의 최신 PBA 사업 흐름인 공동재정지원(Basket Fund/Pooled Fund) 운영 확대와도 부합한다.

V. KOICA PBA 사업 전략 및 관리방안

본 장에서는 2장과 3장에서 분석한 선진 공여기관의 PBA 사업의 현황과 운영에 관련된 시사점 및 4장에서 분석한 KOICA에서 수행하고 있는 PBA 사업의 사례 분석을 통해 도출된 시사점을 종합적으로 정리하여, PBA 사업의 필요성에 대해 강조하고자 한다. 이를 바탕으로 향후 KOICA의 PBA 사업에 대한 전략과 관리방안에 대하여 구체적으로 제안하고자 한다.

1. KOICA의 PBA 사업 전략

1.1. PBA 사업의 필요성

앞 장에서 언급한 바와 같이, PBA는 주요 공여국 및 공여기관이 오랜 시행착오와 경험을 바탕으로 구축, 발전시켜 온 원조 방식이다. PBA의 확산은 1990년대까지 개발협력사업의 기본 방식(Default Modality)이던 단독형 프로젝트 사업에 대한 문제의식에서 기인한다. 이와 관련하여 선행 연구는 단일 프로젝트 사업이 다음과 같은 문제를 포함한다고 구체적으로 밝히고 있다²³⁾.

- 공여국 원조의 파편화로 인해 개발 프로젝트의 수 자체가 수원국에게 부담스런 짐이 되었다는 점
- 수원국은 이러한 수많은 프로젝트에 대해 공여국의 요구에 따라 각각 다른 형식으로 보고해야 하기 때문에 원조 행정 처리로 인해 인적, 기술적, 시간적, 물적 고비용이 발생한다는 점
- 개발협력 목표 및 중점협력분야 선정에 있어서 수원국의 필요와 공여국의 지원이 상충하는 경우가 발생함으로써 정작 필요한 부분에서 원조를 받지 못하거나 수원국이 우선적으로 필요로 하지 않는 분야에 공여국 지원을 초래, 결과적으로 원조 낭비를 초래하였다는 점
- 수원국 정부의 공공 재정관리 시스템을 사용하지 않는 평행적인 예산기획, 집행, 조달 구조로 인해 정부 시스템의 유효성과 역량강화를 간과한 점

23) GRIPS(2004), Good Donorship and the Choice of Aid Modalities, Matching Aid with Country Needs and Ownership, 이현주(2010: 121)에서 재인용

이를 보완하고 개선하기 위해 1990년대 후반부터 PBA의 개념이 유럽을 중심으로 한 공여국과 세계은행과 같은 공여기관을 중심으로 본격적으로 도입되기 시작했고, 2000년대 이후 공동 재정지원과 같은 공동지원을 바탕으로 한 사업 유형이 확산되게 되었다. PBA는 기존 프로젝트 사업 대비 다음과 같은 장점과 기대효과를 지닌다.

- 공여국간 원조 조화의 중요성 차원에서 원조 효과성 증진
- 수원국 수요에 부합하는 지원으로 인한 원조 일치 실현
- 수원국의 사업에 대한 주인의식 함양
- 수원국 시스템의 공공 재정관리 시스템 활용으로 인한 실효성 있는 현지 중심적 관리
- 공동재정지원 유형의 경우, 지렛대 효과(Leverage Effect)

하지만 PBA 사업의 효과성은 구체 사업방식, 사업 분야, 수원국의 상황 및 역량, 여타 공여국과의 협력 형태 등 맥락적 조건(Context-based)에 따라 큰 차이가 발생한다. 일본 국제협력 기구(JICA)의 경우²⁴⁾, 수원국 시스템 활용의 신뢰성에 대한 시각차로 단독형 프로젝트 사업을 여전히 선호하고, PBA 도입에 대해서는 보수적인 태도를 견지하고 있다. 독일의 경우, 예산 지원 후 나타나는 부정부패, 무임승차(Free-ride) 문제, 공동재정지원 유형의 경우 공여국간 주도적으로 모니터링 및 평가를 하려는 의지 부족 등 PBA의 부작용을 우려하여 점차 예산을 줄이기 시작했고, 2012년경에는 거의 대부분의 PBA 관련 예산이 중단되거나 연기되었으며, 이로 인해 PBA를 선호하는 대부분의 수원국들과 갈등을 빚기도 했다고 한다²⁵⁾. 그러나 한국은 제2차 국제개발협력 기본계획(2016-2020)을 통해 PBA 등 지원 형태를 다변화할 계획을 수립하였고, KOICA 중장기 경영목표(2017-2020) 내 성과향상 위주의 사업 다각화 차원에서 수원국 시스템 활용 및 PBA 확대를 명시하였다. 이는 국제사회의 원조 규범을 반영한 정책방향으로, KOICA가 사업 수행방식으로 PBA 사업을 전개해 나가야 하는 필요성은 다음과 같다.

- 선진 공여기관과 사업 기획, 관리, 모니터링 및 평가를 공동 추진함으로써 운영비 및 간접비를 낮추고 수혜자에 대한 직접 혜택 증가
- 공동지원(Pooled Arrangement)방식을 통해 투입 예산 대비 효율성 창출
- 단일 프로젝트사업으로는 규모나 여건 상 불가능한 전국 단위 사업 및 제도 운영, 실행을 통한 학습

24) 2018년 10월 10일 JICA 르완다사무소 관계자 심층인터뷰

25) 2018년 10월 5일 GDI 관계자 심층인터뷰

더불어, 최근에는 PBA 사업 운영에 성과기반접근법(RBA)을 도입하는 등 효과성 확대를 위한 방법론이 캐나다, 영국, 스웨덴 등 선진 공여국과 세계은행을 중심으로 축적되고 있고, 그 방식 또한 다양하게 발전하고 있다. KOICA는 이에 발맞춰, 새로운 방식에 대해 실증적인 연구를 통해 지속적으로 PBA 전략을 수정하고 개발할 필요가 있다.

1.2. PBA 확대 대상

PBA 사업의 특성을 파악하여 효과적인 사업을 운영해가기 위해서는 기존의 단독형 프로젝트 사업과는 차별화된 별도의 전략과 가이드라인이 필요하다. 먼저, 수원국의 시스템을 활용하는 것이 PBA의 4개 결정요인 중 하나를 충족시키는 만큼 사업 발굴·기획 단계부터 PBA를 수행할 수 있는 수원국의 역량 확인이 전제되어야 한다. KOICA가 PBA 사업을 시작한 역사가 길지 않고, 대부분 현재 진행 중인 사업으로 PBA 사업 관련 경험이 아직은 풍부하지 못한 상황이다. 따라서 현재까지 경험에 기반하여 KOICA의 PBA 사업 역량도 함께 파악하여 PBA 사업 확대를 단계적으로 구상해야 한다.

먼저, PBA 사업의 대상은 24개 중점협력국 중에서 수탁 역량이 증명된 선도그룹으로 한정할 필요가 있다. 선도그룹은 수원국 시스템 활용도를 기준으로 파악할 수 있다. <표 55>는 2008년에서 2015년간 발간된 PEPA(Public Expenditure and Financial Accountability) 보고서를 바탕으로 24개 중점협력국의 수원국 시스템 활용 등급을 비교한 것이다. 그 결과, 탄자니아에서 가장 높은 비율(77%)로 수원국 시스템이 활용되고 있었다. 가나, 네팔, 캄보디아, 베트남, 인도네시아, 볼리비아의 경우, 수원국 시스템 활용도가 30~50% 내외인 C등급으로 분류되었고, 그 외 대다수의 중점협력국은 수원국 시스템 활용도가 30% 이하로 조사되었다. PEPA 보고서 외에도 세계은행 등에서 발간한 수원국 행정 역량에 관한 평가 보고서를 추가 분석한다면, 선도그룹 파악에 도움이 될 것이다.

〈표 55〉 중점협력국의 수원국 시스템 활용 등급

등 급	국가	평가년도	평가 책임기관
A			
B	탄자니아(77%)	2013	EU
C (50% 이하)	가나(57%, 2010년 회계연도 기준)	2013	스위스(SECO)
	네팔	2015	WB
	캄보디아	2015	캄보디아 정부
	베트남(2008-2010 회계연도 평균)	2013	베트남 정부
	인도네시아	2012	USAID
	볼리비아	2009	볼리비아 정부
D (25-30%)	에티오피아	2015	WB
	모잠비크	2015	EU
	르완다	2008	WB
	세네갈	2011	EU
	우간다	2012	독일(KfW)
	방글라데시	2010	WB
	몽골	2015	WB
	미얀마	2012	WB
	필리핀	2010	WB
	페루	2009	EU
	파라과이(2007-2009 회계연도 평균)	2011	EU
	파키스탄	2012	WB
	아제르바이잔	2014	WB
	우즈베키스탄	2012	WB
기 타	라오스(2010, WB)는 PEPA 보고서 내 동 항목에 대한 결과 미제시 스리랑카(2013, WB)는 PEPA 보고서 미공개 콜롬비아(2009, WB)는 PEPA 보고서 내 동 항목에 대한 결과 미제시		

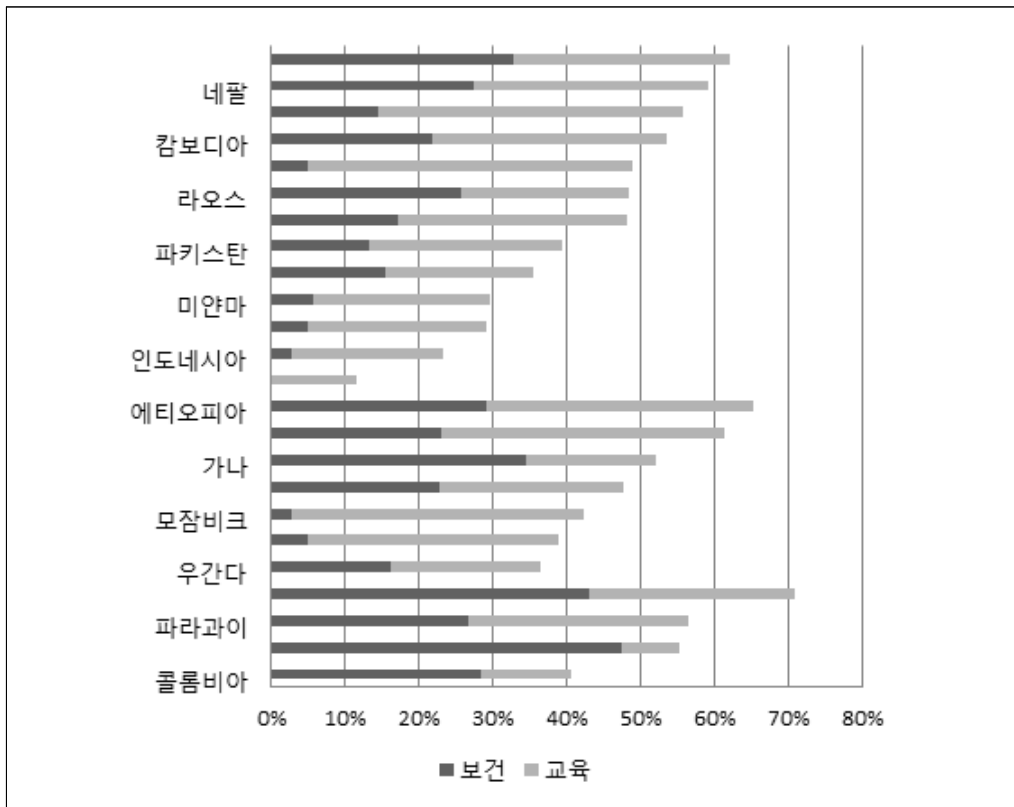
출처: PEFA 홈페이지(<https://pefa.org/>) 참조하여 저자 작성

1.3. PBA 확대 분야 및 유형

PBA를 확대 시행할 분야로는 KOICA의 중점협력분야 중 상대적으로 PBA 도입 경험이 활발한 보건과 교육 등 공공 서비스 분야에 우선적으로 시행하는 것이 바람직하다. 공공 서비스 분야는 농업 및 에너지 등 여타 협력분야와 비교할 때, 시장 개입이 제한되어 PBA 사업 결과를 측정하는 것이 상대적으로 용이하다. 이러한 분야적 특성 때문에 보건과 교육 분야는 선진 공여국들이 섹터예산지원(SBS) 혹은 SWAp 지원 시 가장 선호되는 분야이다(ODI, 2010).

<그림 16>과 같이 KOICA는 보건과 교육 분야에 대한 지원 비율이 높은 편이며, <표 56>과 같이 중점협력국 중 18개국에서 보건 분야를, 15개국에서 교육 분야를 중점협력분야로 지정하고 있어, 기존 프로젝트 사업과의 연계를 통한 PBA 사업 추진을 모색해 볼 수 있다.

〈그림 16〉 중점협력국 별 보건 및 교육 분야 지원 비율 (2010~2017년)



출처: KOICA 통계조회서비스 <http://stat.koica.go.kr/ipm/os/acms/smrizeAreaList.do?lang=ko> 참고하여 저자 작성

〈표 56〉 보건 및 교육 분야가 중점협력분야로 포함된 중점협력국 현황

분야	국가명
보건(18개국)	베트남, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 스리랑카, 네팔, 파키스탄, 페루, 볼리비아, 파라과이, 가나, 에티오피아, 모잠비크, 우간다, 탄자니아, 세네갈
교육(15개국)	베트남, 캄보디아, 방글라데시, 몽골, 라오스, 스리랑카, 네팔, 파키스탄, 가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다, 탄자니아, 세네갈

출처: 저자 작성

현재 단계에서 우선적으로 고려할 PBA 사업 유형으로는 2000년대 후반 이후 예산지원에 대한 대안으로 확산되어 온 공동재정지원(Basket/Pooled Fund)을 적극 검토하는 것이 바람직하다. <표 57>과 같이, 보건 및 교육 분야 관련 타 공여기관이 현재 운영 중인 공동재정지원 사업을 파악하여, KOICA의 참여 가능성을 검토할 수 있다. 방글라데시, 네팔, 모잠비크에서 보건 분야 공동재정지원 사업이 운영 중이며, 베트남, 방글라데시, 네팔, 탄자니아에서 교육 분야 공동재정지원사업이 운영되고 있다. 현지 사무소는 참여 공여기관과의 면담을 통해 동 사업의 운영 현황에 대해 평가하고, KOICA가 동 사업 참여시 얻을 수 있는 기대효과를 분석하는 것이 필요하다.

〈표 57〉 보건 및 교육 분야 관련 공동재정지원(Basket/Pooled Fund) 운영 현황

분야	국가	구체 내역
보건	방글라데시	• 1998년부터 보건분야 SWAp 방식의 공동기금지원 시작, 현재 제4차 보건인구 및 영양 분야 개발 프로그램(Health Population and Nutrition Sector Development Program) 2017-2022 지원 중으로 WB에 의해 성과기반프로그램(PforR) 방식 활용 중. 호주, 캐나다, 스웨덴, EU, 영국 등 참여, 독일은 세계은행에 대한 Multi-donor Trust Fund로 참여
	네팔	• Nepal Health Sector Strategy 2015-2020 에 대한 공동기금지원진행 중 2008년 이후 구성, 영국, 세계은행, 아시아개발은행, 독일 등 참여, 네팔 정부가 공동기금 관리하나, 세계은행이 예산 감독, 영국은 공여국 대표로 기술협력(TA) 제공
	모잠비크	• Health Sector Strategic Plan (PESS) 2014-2019 실현을 위한 PROSAUDE 기금: SWAp 형식의 보건 분야 예산 지원 기금으로 덴마크, 영국, 핀란드, 아일랜드, 스웨덴, UNFPA, UNICEF 참여
교육	베트남	• Viet Nam One Plan Fund II (2008-2018/SWAp, 공동기금): UNDP Multi-donor trust fund로 운영, 아일랜드, 노르웨이, 영국, 스페인, 핀란드, 호주, 룩셈부르크, 벨기에, 스위스, 네덜란드, 뉴질랜드, 캐나다, 프랑스 참여 중
	방글라데시	• 4차 초등교육발전계획(Primary Education Development Plan, PEDP) 2018-2022 실현을 위한 공동기금이 WB 주도로 구성. 방글라데시 재정 회계 감사 시스템 활용하며, 기재부에서 기금을 관리하는 방식으로, WB, ADB, EU, JICA, DFID, 캐나다, 호주, UNICEF, UNESCO, 미국 참여
	네팔	• School Sector Development Program (SSDP) 2017-2021 이행을 위해 공동기금 조성, 아시아개발은행, 호주, EU, 핀란드, 노르웨이, UNICEF 참여 중이며 세계은행 주도로 PforR 방식 도입
	탄자니아	• 교육의 질, 형평성, 접근성 강화를 위해 PforR 방식으로 추진하는 437백만불 규모의 공동기금으로 2014년 조성되어 2020년까지 운영 예정 세계은행, 영국 (DFID), 스웨덴(Sida) 참여

출처: 주요 원조기관 및 수원국 관계부처 홈페이지 참조하여, 저자 작성

1.4. 소결

2010년에 수행된 이전의 연구²⁶⁾에서는 KOICA가 PBA와 SWAp 도입을 준비하면서 제시되었던 방안들이 수원국의 국가개발전략의 반영 혹은 지원이 중심점인 PBA 특성에 중점을 두었던 전략 보다는, 이와 별도의 소위 ‘한국형 원조모델’에서 KOICA의 원조 양식을 어떻게 조합할 것인가에 맞춰져 있었다는 비판이 있었다. 이후 KOICA는 시범사업을 통해 다양한 유형의 PBA 사업을 중심으로 전개하였고, 시행착오를 거쳐 현시점에서 KOICA가 위험 부담을 낮추고 안정적인 기대효과를 거둘 수 있는 PBA 유형을 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 현시점에서 KOICA가 중점적으로 PBA 사업을 확대할 수 있는 분야는 KOICA의 중점 협력분야 중 보건과 교육 분야로 판단된다. 보건과 교육 분야는 공공 서비스를 제공하는 분야로써, 농업 및 에너지 등 타 중점협력분야와 비교할 때, 시장 개입이 적고 정부 주도가 원활해 PBA 사업 성과를 측정이 상대적으로 용이하다. 이러한 분야적 특성 때문에 보건과 교육 분야는 선진 공여국들이 섹터예산지원(SBS) 혹은 SWAp 지원 시 가장 선호되는 분야이다(ODI, 2010). 또한 현재 KOICA가 실시한 총 12건의 PBA 사업 중 보건(5건) 및 교육(4건) 분야가 3/4를 차지하는 만큼, KOICA 내부에서도 해당 분야에 대한 PBA 사업 경험이 빠르게 구축되고 있다. 따라서 분야별로 PBA 사업 경험을 정리하여 동 분야에 대한 PBA 확대 방안을 검토할 시점이다.

둘째, 취약국 지원에 있어 타 공여기관과의 협력을 통한 PBA 사업 확대가 필요하다. KOICA는 2016년 말 ‘취약국 지원을 위한 중기이행전략’을 마련하였고, 2017년 6월 정부 합동으로 ‘취약국 지원 전략’을 마련하는 등 취약국 지원에 대한 기반을 다지고 있다. 특히, 동 취약국 지원 전략 내 3대 세부 목표 중 하나인 ‘효과적 지원 수단 동원’의 정책 과제인 UN 기구 및 MDB별 맞춤형 협력 강화가 제안되어 있는데, 이를 추진할 구체적 원조 양식으로 PBA 도입을 고려할 수 있다. DFID는 2013년 ‘Pooled Funding to Support Service Delivery Lessons of Experience from Fragile and Conflict-Affected States’라는 보고서를 통해, 분쟁 및 취약국 지원에 있어 수원국과 공여기관들간 협력의 핵심 수단으로 공동지원방식의 가능성을 제시한 바 있다. 공동지원방식이 분쟁 및 취약국 지원에 있어 비중이 큰 원조 양식은 아니나, 가시성이 크고 그 만큼 수원국의 기대치도 높아, 효과적으로 운영될 경우, 기존의

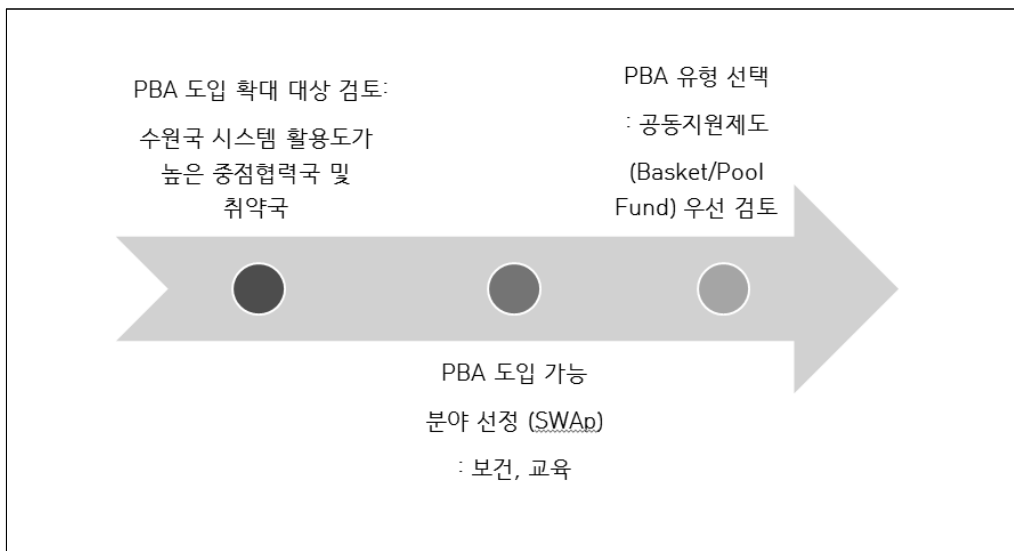
26) 이현주 (2010)

원조 양식을 보완할 대안으로 활용할 수 있다 (DFID, 2013: 4). 현재 KOICA의 중점협력국 중 취약국에 해당되는 국가는 네팔, 미얀마, 방글라데시, 스리랑카, 에티오피아, 우간다, 파키스탄의 7개 국가들로, PBA 사업이 시행된 곳은 PBA형 프로젝트 사업이 실시된 에티오피아가 유일하다. 취약국 내 공동지원방식 등 여타 PBA 사업 유형 도입을 추가 검토함으로써, 우리 정부가 마련한 취약국 지원 전략의 이행을 선도할 필요가 있다.

셋째, PBA형 프로젝트 유형은 KOICA가 단독으로 사업을 수행하는 점에 있어서 공동재정 지원 제도와 비교하였을 때, PBA의 효과를 극대화하기에는 한계가 있다고 볼 수 있다. 독일 GDI와의 인터뷰에서도 한국은 원조 예산이 많지 않기 때문에, 독자적으로 수행하기 보다는 타 공여국과 함께 지원하거나 세계은행과의 협업과 같은 다자간 원조를 통해 지원하는 방식을 고려해 볼 수 있다는 조언을 받기도 하였다²⁷⁾.

따라서 KOICA는 <그림 17>과 같이 중점협력국 국가협력전략(CPS)을 바탕으로, 중점협력 분야 중 시범적으로 교육, 보건 분야에 PBA를 시범적으로 도입하고, 동 분야 내 기존의 공동재정지원 등 타 공여기관들의 PBA 사업 현황을 파악하여, KOICA의 참여 여부를 파악하는 방식으로 PBA 사업을 단계적으로 확대해 나가야 한다.

〈그림 17〉 PBA 사업 확대를 위한 단계적 고려사항



출처: 저자 작성

27) 2018년 10월 5일 독일 GDI 심층인터뷰

2. KOICA의 PBA 사업 관리방안

본 절에서는 PBA 사업의 효율적인 관리를 위한 각 사업 단계별 주요사항을 이해관계자의 역할을 구분하여 제안하고, 각 단계별로 필요한 보고서 양식의 목차를 기존 프로젝트형 사업과 대비하여 제안하고자 한다.

2.1. PBA 사업 단계별 주안점

PBA 사업을 효율적으로 수행하기 위해서는 각 단계별 주안점을 고려하여야 하는데, 이 때 사업에 참여하는 KOICA 이해관계자의 역할 구분이 선행되어야 한다. KOICA 이해관계자는 본부, 현지사무소, 사업 전담 분야별 전문가로 구분할 수 있다. 사업 단계별 주안점을 기반으로 PBA 사업을 관리, 평가하기 위해서는 각 단계별로 가이드라인을 수립하여 사업 관리자에게 제공해야 한다. 현재 KOICA에서는 예비조사, 기획조사, 모니터링, 종료평가 등에 관한 가이드라인(문서 양식)이 마련되어 있으나, PBA 사업을 위한 별도의 가이드라인은 수립되지 않았다. 따라서 PBA 사업 도입 확대를 위해서는 사업 단계별 주안점을 고려한 PBA 사업지침이 우선 마련되어야 할 것이다.

2.1.1. 사업 발굴 및 기획

사업 발굴 및 기획 단계에서 본부는 과거 사업 경험과 관련 연구결과를 정리하여, 현지사무소에 배포, 국별 프로그램 내 PBA 사업 도입을 검토할 수 있도록 기초자료를 제공해야 한다. 현지사무소에서는 중점협력분야 관련 수원국 정부의 분야별 개발계획 및 PBA 사업 운영 여부를 조사해야 한다. 이를 위해 수원국과의 분야별 정책대화에 적극적으로 참여하고 주요 공여국과의 네트워크를 확대해 PBA 관련 사업 정보를 확보해야 할 것이다. 분야별 전문가는 현재 KOICA 인력 운영상, PBA 사업 선정 후 현지로 파견되는 형태가 일반적이다. 우수한 전문가 확보를 위해 KOICA 사업의 예비조사, 심층기획조사, 종료평가, 사후 점검 등에 참여한 중점협력국 분야별 전문가 리스트를 작성하고, 전문가가 파견 후 사업 내용을 빠르게 파악할 수 있도록 현지사무소는 기초 사업자료를 세밀하게 준비해야 한다.

분야별 전문가가 기 확보된 현지사무소의 경우, 분야별 전문가는 수원국 분야 개발계획 및 전략에 대한 평가를 바탕으로 섹터예산지원 및 SWAp 방식에 기반한 공동지원사업의 도입 가능성을 분석하여 현지사무소와 공유해야 한다. 특히 PBA 사업 사전 기획에 있어, 수원국

개발계획에 대한 전반적 지원방식을 택할지, 혹은 KOICA가 전문성을 지닌 분야 내 특정 목표달성(예를 들면, 보건 분야 내 모자보건분야)을 지원하는 방식으로 사업을 구성할지 분석하여, 본부 및 현지사무소에 제안해야 한다. 또한 PBA 사업 사전 검토 시, 수원국이 제안하는 사업요청서(PCP) 및 사업개요서의 타당성 여부를 분야별 개발상황 및 수원기관의 사업 이행 역량 및 의지에 대한 평가를 바탕으로 검토하고, 그 결과를 현지사무소에 공유해야 한다.

이러한 PBA 사업 발굴 및 기획 단계의 유의점을 반영한 PBA 사업 집행계획 표준 목차를 <표 58>과 같이 제안한다. 기존 프로젝트 사업과는 달리, PBA 방식을 도입하게 된 배경과 구체 PBA 사업 유형 및 운영방식에 대한 내용을 사업 개요에 포함하고, PBA 유형별 사업 수행 체계를 구체 기술한다. PBA 사업의 경우, 모니터링, 예산, 조달, 감사, 성과관리 등이 수원국 주도 하에 참여 공여기관과 공동으로 수행될 가능성이 크기 때문에, 관련 항목에 대한 수원국 측의 계획을 제시하고, KOICA 현지사무소가 이러한 계획을 관리할 방안을 기술해야 한다.

〈표 58〉 PBA 사업 집행계획 목차(안)

기존 프로젝트형 사업	PBA 사업
I. 사업기본정보 1. 사업개요서 (국/영문) 2. 사업대상지 지도 3. 추진경위 4. 중요 변경내역 II. 사업추진계획 1. 사업추진전략 2. 기대성과 3. 사업논리모형(PDM) 4. 사업범위 및 양국 분담사항 5. 이해관계자 6. 사업수행체계 7. 성과관리 8. 산출물 내역 및 관리 9. 예산 관리 10. 일정 관리 11. 의사소통 관리 12. 홍보 관리 13. 지속가능성 확보 방안 14. 위험관리	I. 사업 개요 1. 사업개요서 2. 연도별/분야별 예산집행 계획 3. 추진경위: PBA 방식 도입 배경 4. 중요 변경내역 II. 사업추진계획 1. 사업 수행 체계 1) 사업 추진방식: (공동재정사업) 공동재정지원위원회 (Basket Financing Committee) 운영방식, SPIU (Single Project Implementation Unit) 설립 및 운영 방식 등 2) KOICA 현지사무소의 사업관리방식: PBA 전문가 파견을 통한 사업수행 및 관리 3) 기관/부서별 사업 수행 체계 2. 사업 일정관리 1) 추진 필요 절차 2) 절차별 일정 3. 모니터링 및 평가 1) (공동재정) 공동재정위원회 활동 모니터링, (SWAp) 분야 전반협의체 운영 모니터링, SPIU 운영 모니터링 등

III. 조달관리 및 사업시행자 선정계획 1. 조달관리 계획 2. 사업시행자 선정 계획 첨부 1. 예산세부내역 2. 성과관리양식 (PDM, 성과점검양식, 지표 정의서) 3. 협의의사록(RD) 4. 사업시행자 선정 제안요청서 (RFP) 5. TAG2 결과서 6. 기타 참고자료 (필요시).	2) 사업 지속 여부에 대한 검토: (공동재정) 재정지원 계속 여부에 대한 검토, SPIU 운영 지속 여부 등 4. 사업예산관리: (수원국의 예산계획 설명) 5. 사업조달관리: (수원국의 조달계획 설명) 6. 사업재정관리 및 감사체계 1) 재정운용체계 2) 재무보고서 및 자금 흐름 3) 감사 체계: (수원국의 감사 계획 설명) 7. 사업성과관리 1) 성과지표 2) 성과관리방안 3) 성과관리 체계 4) 사업논리모형(PDM) 8. 사업 리스크 관리 1) 수원국 일반 측면 2) 사업집행측면 3) 사업재원측면 4) 일정관리측면
---	---

출처: KOICA 내부 자료 참고하여 저자 작성

2.1.2. 사업 집행

사업 집행 단계에서는 무엇보다 사업을 전담하는 분야별 전문가와 이를 현장에서 지원하는 현지사무소의 역할이 중요하다. 분야별 전문가는 사업 기간 동안 수원국에 상주하며 사업을 총괄하는 역할을 담당하는데, 수원국 파트너 기관과 원만한 소통을 통해 사업 운영을 관리하고, 공동지원방식으로 진행 시에는 타 공여기관과의 사업조율이 필요하다. 특히, 현장실사를 통해 수원기관의 사업 이행 현황을 직접 확인하고, 수혜자 인터뷰 등을 통해 수원국이 제출하는 사업 이행보고서에 대한 신뢰도를 평가, 현지사무소에 공유해야 한다. KOICA는 2018년부터 사업별 연차점검을 도입하였으므로, 현지사무소는 해당 국가 내 진행되고 있는 사업의 진척도를 지속적으로 관리하고, 수원국 수원총괄기관 및 관계부처, 수원기관과의 정책대화에 적극적으로 참여하여, 사업 운영의 형평성을 관리해야 한다. 공동지원방식의 PBA 사업의 경우, 공동운영위원회 차원에서 연례보고서가 작성되는 만큼, <표 59>와 같이 기존 프로젝트형 사업 중 국제기구협력사업 연례보고서의 검토항목과 유사하게 PBA 사업 연례보고서 검토 항목을 마련할 필요가 있다. 특히 연례보고서 검토에 대한 종합의견을 통해 PBA 사업 운영의 적격성을 재확인하는 작업이 필요하다. 만약 부적격으로 판단되는 경우, 프로젝트 방식으로 사업 방식을 변경하거나 사업을 조기 종료하는 등 필요조치를 실시해야 할 것이다.

〈표 59〉 PBA 사업 연례보고서 목차(안)

기존 프로젝트형 사업 (국제기구협력사업 연례보고서 검토항목)	PBA 사업 (PBA 사업 연례보고서 검토항목)
1. 사업추진현황 가. 계획대비 사업 추진실적 • 예산 집행율 • (정량적 성과) 연도별 목표 달성율 점검 • (정성적 성과) 우수 활동 및 성과 점검 나. 성과관리(모니터링 및 평가) 활동 • 성과관리 활동의 적절성 다. 위험관리 활동 • 위험관리 활동의 적절성 라. 이해관계자간 파트너십 구축활동 • 정보 공유 실적 및 방법의 적절성 • 사업 가시성 제고 노력의 적절성 마. 범분야이슈 반영현황 • 범분야이슈 반영 적절성 2. 사업추진계획 • 차년도 추진계획의 구체성 및 합리성 • 차년도 산출물별 목표치 설정 3. 종합의견 • 연례보고서 검토 종합의견	1. 사업추진현황 가. 계획대비 사업 추진실적 • 예산 집행율 • (정량적 성과) 연도별 목표 달성율 점검 • (정성적 성과) 성과 점검 나. 성과관리(모니터링 및 평가) 활동 • 성과관리 활동의 적절성 • 전년도 권고사항에 대한 반영 여부 확인 다. 위험관리 활동 • 위험관리 활동의 적절성 라. 이해관계자간 파트너십 구축활동 • 정보 공유 실적 및 방법의 적절성 • 사업 가시성 제고 노력의 적절성 마. 범분야이슈 반영현황 • 범분야이슈 반영 적절성 2. 사업추진계획 • 차년도 추진계획의 구체성 및 합리성 • 차년도 산출물별 목표치 설정 3. 종합의견 • PBA 사업 적격성에 대한 종합의견: (필요시) 원조 양식 변경 제안

출처: KOICA 내부 자료 참고하여 저자 작성

2.1.3. 사후 관리 및 평가

사후 관리 및 평가 단계에서는 수원국이 제출한 종료보고서 및 공동지원사업의 경우, 공여 기관이 함께 작성한 종료보고서를 토대로 사업의 종료 혹은 후속 사업 진행 여부를 판단해야 한다. 본부는 외부 전문가 단기과견을 통해 종료보고서의 신뢰도 평가 및 KOICA 입장에서 PBA 사업 평가를 별도로 진행해야 한다. 따라서 PBA 사업 종료 보고서의 경우 <표 60>과 같이 KOICA 현지사무소 측에 기 전달된 수원국 혹은 공동운영위원회에서 제출한 사업 평가 보고서의 주요 결과를 소개하고 이에 대한 KOICA 측의 검토의견을 포함해야 한다. 특히 결론 부분에서 PBA 사업으로서의 적격성에 대한 평가의견과 PBA 사업 추진의 교훈 및 제언을 추가하여, 동 사업을 통한 PBA 사업 이행 경험이 조직 차원에서 학습되도록 조치하는 것이 필요하다.

〈표 60〉 PBA 사업 종료보고서 목차(안)

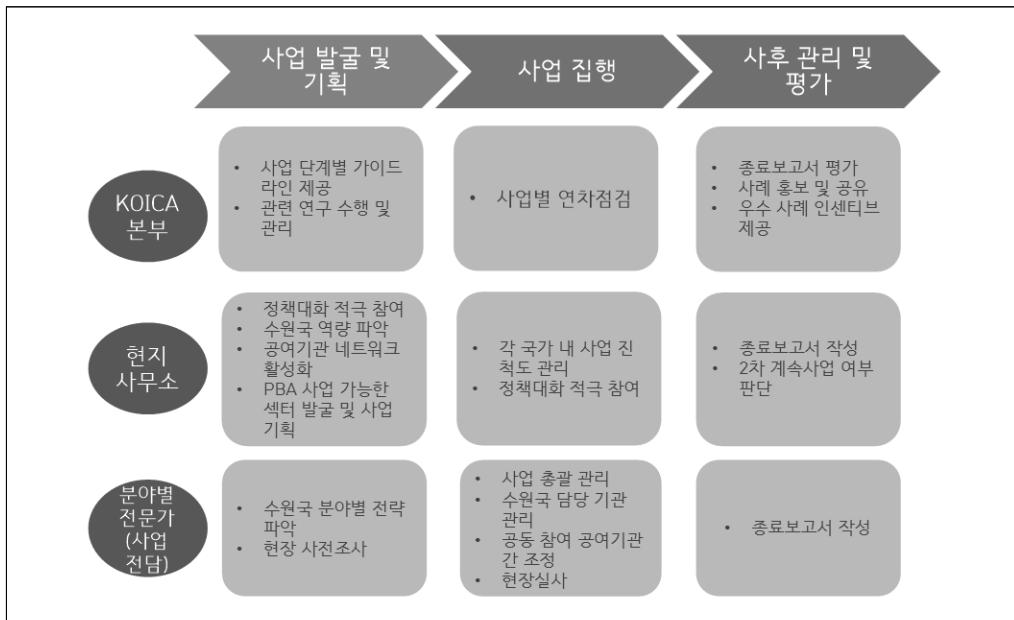
기존 프로젝트형 사업	PBA 사업
I. Executive Summary (평가결과 요약)	I. Executive Summary (평가결과 요약)
1. 영문요약	1. 영문요약
2. 국문요약	2. 국문요약
II. 대상사업 개요	II. 대상사업 개요
1. 추진배경	1. 추진배경: (PBA 도입 배경)
2. 사업개요	2. 사업개요:
3. 예산집행실적 (사업내역별)	3. 예산집행실적 (사업내역별)
4. 주요 이해관계자 (사업수행체계)	4. 주요 이해관계자 (사업수행체계)
5. 사업설계모형 (PDM)	5. 사업설계모형 (PDM)
III. 평가개요	III. 평가보고서 개요
1. 평가목적	1. 평가목적
2. 평가 매트릭스 (Evaluation Matrix)	2. 평가 매트릭스 (Evaluation Matrix)
3. 평가방법 (조사방법)	3. 평가방법 (조사방법)
4. 평가팀 구성 및 시행체계	4. 평가팀 구성 및 시행체계
IV. 성과달성도	5. 평가결과
1. 요약표	IV. 평가보고서 검토의견
2. 기타 성과 및 참고사항	1. 평가결과에 대한 신뢰도
V. 기준별 평가결과	2. KOICA측의 추가 평가의견
1. 적절성	V. 결론 및 제언
2. 효율성	1. PBA 사업 추진의 적격성
3. 효과성	2. 교훈 및 제언
4. 영향력	2. 사후관리 및 후속사업 필요사항
5. 지속가능성	
6. 범분야 이슈	첨부. 평가보고서 원본
VI. 결론 및 제언	
1. 교훈 및 제언	
2. 사후관리 혹은 후속사업 필요사항	
첨부	

출처: KOICA 내부 자료 참고하여 저자 작성

후속 사업 진행이 검토된 경우, 분야별 전문가 및 현지사무소는 PBA 사업 효과성 강화를 위한 적절한 사업 규모 및 형태를 종료보고서를 통해 제안한다. 또한 본부는 우수 PBA 사업 사례를 선정하여 개발협력포럼 및 ODA컨퍼런스 등 여러 계기를 통해 국내 개발협력 논의 내 확산될 수 있도록 조치해야 한다.

PBA 사업 단계별 KOICA 이해관계자의 역할을 정리하면 <그림 18>과 같다.

〈그림 18〉 PBA 사업 단계별 KOICA 이해관계자 역할



출처: 저자 작성

2.2. PBA 인적자원 개발 및 강화

KOICA의 PBA 사업은 PBA 사업이 시행되는 수원국 관련 부서를 중심으로 관리되고 있다. 예로 탄자니아 사업의 경우 KOICA 본부의 국별프로그램 총괄실 및 탄자니아 현지사무소에서 관리되고 있으며 동 부서(사무소)에서 유관 보고서들을 발간하였다. 타당성조사, 중간 및 최종 평가 등에는 KOICA 인력 외 외부 전문가들이 참여하였다. 다만, KOICA 인력의 경우 동 인력이 PBA 사업만을 전담하지 않고 타 분야(국가) 업무 등을 병행하며 PBA 사업을 기획, 이행 및 관리하기에 향후 PBA 사업을 확대할 경우, 이에 대한 인력자원을 개발하고 증원할 필요가 있다.

예로, 영국 DFID의 경우 교육, 기후와 환경, 거버넌스, 보건, 통계 등과 같은 분야별 이슈 외에 프로그램 이행(Program Delivery) 만을 전담으로 하는 인력이 존재한다. DFID는 프로그램 이행 역량 프레임워크(Programme Delivery Capability Framework)를 통해 해당 부서에는 상위 프로그램 관리직(Management)부터 사무직원(Assistant Officer)까지의 각 역할 및 담당업무를 명시하였다. 이는 각 업무에 대한 책무성을 보장할 뿐만 아니라 역할분담을 통한 효율적인 프로그램 이행을 가능케 한다.

EU의 경우 개발협력총국(DG DEVCO)의 국제개발협력정책부 하에 PBA 유형 중 예산지원을 전담으로 하는 예산지원, 공공재정관리 및 국내재원동원(A4: Budget Support, Public Finance Management and Domestic Resource Mobilisation)을 두고 있으며 지역 및 분야별 부서와 별도로 존재한다. 해당 과의 주요 업무는 예산지원과 재정 및 조세정책 등을 포함한 공공재정관리에 대한 EU 개발협력정책을 수립하고 거시경제 및 재정정책 안정성 분석 등을 관리한다. 3대 업무(예산지원, 공공재정관리 및 국내재원동원) 중 예산지원의 세부 업무 내용으로는 예산지원에 대한 EU 개발협력정책을 수립하고 예산지원 계획, 기획 및 이행을 위한 전략적 지향점을 제공하며 예산지원에 대한 가이드라인을 준비 및 배포하고 이행을 지원한다. 또한 거시경제정책, 공공재정관리, 투명성, 국내재원동원 등에 대한 모니터링 및 평가 분석 프레임워크를 개발하고 관련 성과 관리 프레임워크에 대한 방법론을 개발한다. 그 밖에도 예산지원 운영에 대한 리스크 관리 프레임워크의 이행을 지원하고 모니터링을 하고 EU 내 예산지원 관련 이슈(예: 평가)에 대한 내부 작업반에 참여하며 기타 양자·다자원조 기관과 학계 등과 예산지원 관련 논의에 참여하고 네트워크를 구축한다(EC, 2018). EU는 해당 과 외에도 유럽연합 및 EU 회원국 내 관련 전문가들로 구성된 예산지원 전문가 그룹(Technical Experts Group)을 두고 있다(Vanheukelom 외, 2011).

이와 같이 KOICA가 PBA를 본격적으로 추진할 경우, 관련 인력을 개발하고 강화할 필요가 있다. 예로 KOICA 본부 내 PBA의 기획, 이행, 모니터링 및 평가 등을 총괄 관리할 수 있는 전담 인력을 별도로 구성하고 PBA 도입이 확대됨에 따라 EU와 같이 별도 전담 부서를 구성할 수 있다. 동 인력(부서)은 KOICA PBA 가이드라인 및 분석틀을 수립하고 본부 및 현지사무소 관계자들이 이를 적용할 수 있도록 PBA에 대한 인식제고 및 역량강화를 추진한다. 또한 내·외부 정책대화 및 논의에 참여하여 PBA 확대 기반을 견고히 하고 PBA 사업의 효율성을 강화한다. 동시에 KOICA가 현재 도입 중인 현지사무소 분야별 전문가 제도 등을 지속·확대하여 수원국에서 PBA 사업 운영을 담당, 관리할 수 있는 상주 인력을 지원한다.

2.3. 향후 과제 및 방향

KOICA는 2010년 OECD DAC 가입을 앞두고 PBA 도입 가능성을 점검하였고, 최근까지 약 10건의 다양한 PBA 사업을 운영하고 있다. 국가별로는 탄자니아, 르완다, 에티오피아, 가나, 모잠비크 등 아프리카 지역 중점협력국에 집중하고 있으며, 그 외 캄보디아에서 2건의 SWAp 방식의 PBA 사업이 수행되었다. PBA 유형별로는 공동재정지원(8건), PBA형 프로

젝트(5건)으로 다양한 유형의 형태로 전개하면서 KOICA의 PBA 사업 확대에 대한 방향성을 모색하고 있는 단계라 평가할 수 있다. 국별협력프로그램 사업 발굴 지침으로 PBA 지원 확대가 명시되어 PBA에 대한 기본 개념 및 필요성에 대한 인식은 확보되었으나, 단독형 프로젝트 사업과 차별화되는 별도의 가이드라인 및 사업 관리 방식이 수립되지 않은 실정이다.

그럼에도 불구하고, KOICA는 국제개발협력기본계획(2016-2020) 및 국가협력전략(CPS)에 기반하여 PBA 사업을 적극적으로 도입하고 있는 유일한 국내 원조기관이고, KOICA의 이러한 사업 경험은 여타 국내기관들과 마땅히 공유되어야 할 것이다. 이를 통해 KOICA는 원조 사업에 있어 요구되는 전문성이 무엇이고, 현장 중심의 사업수행이 어떤 것임을 약 40개에 달하는 여타 국내 공여기관에 전달할 필요가 있다. 이는 보다 통합적이고 효율적인 ODA 기반구축을 위해 KOICA가 맡은 임무이자 소명이라 할 수 있다.

VI. 결론 및 제언

KOICA는 국제사회의 지속적인 원조 시스템 개혁의 결과에 대응하여 PBA 사업을 추진하기 시작하였고, 2010년 이후 시범사업을 포함하여 다양한 유형으로 PBA 사업을 전개하고 있다. 개발원조 사업 유형의 다각화가 요구되는 국내외 환경에서 KOICA는 익숙하지 않은 원조 방식인 PBA 사업을 추진하기 위해 시행착오를 겪고 있는 단계라 할 수 있다. PBA 사업을 지속적으로 확대하거나 유지하는 방향에 대해서는 KOICA의 사업 전략에 따라 판단될 수 있으나, 보다 효과적으로 PBA 사업을 이행하기 위해서는 PBA 사업에 대한 기관 차원의 이해 제고와 KOICA내 조직 역량 강화가 병행되어야 할 것이다.

본 연구는 이를 중간 점검하는 차원에서 PBA 사업 현황과 국내 동향, 선진 공여기관의 대표 사례를 정리하고 시사점을 도출하였다. 본 연구 결과의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, PBA의 정의와 유형에 관한 국제사회의 담론을 정리하고 국내외 동향을 분석하였다. OECD DAC 회원국들은 PBA형 유형 중 섹터예산지원, 공동재정지원, PBA형 프로젝트를 전개하고 있고, 이 중에서도 특히 섹터예산지원과 공동재정지원이 긍정적인 평가를 받았다고 확인하였다. 반면, 일반예산지원은 수원국 내 거버넌스 실패 및 부정부패로 효과성을 입증하지 못했고, 이로 인해 상당수 공여국들은 2000년대 후반 이후 이 형태의 지원을 중지하고 있다고 밝혀졌다.

둘째, EU의 경우 일반 및 섹터예산지원에 대한 지침을 기획, 이행, 모니터링, 평가 및 감사 등 각 사이클에 대해 세부적으로 제공하였으며 EU 회원국을 비롯하여 타 공여국(기관)들이 참고할 수 있는 각종 문서 양식들을 제공하였다. 특히 PBA 유형이 수원국 시스템 활용을 기초로 한다는 점에서 동 지침 내용을 예산지원 외 다른 PBA 유형 도입 시 활용 가능하다. 덴마크는 예산 규모가 작더라도 섹터예산지원과 공동재정지원 등 PBA 지원에 적극적인 태도를 보였다고 확인하였다. 원조 방식은 수원국의 분야 전략, 거버넌스, 회계, 재정, 조달 시스템을 활용하는 PBA 사업을 기본으로 하되, 수원국의 상황에 따라 프로젝트 사업과 연계하여 통합 운영하고 있다. PBA 추진 시 원조조화를 위해 여타 공여국과 협력하되, 공동협력 틀 내에서 자국의 사업 원칙을 견지하고 있다. 또한 PBA 사업은 현지 공관 및 사무소를 중심으로 추진하고 있다. 상기 사업 원칙은 향후 한국의 PBA 사업에 도움이 될 시사점이다.

셋째, KOICA에서 수행하는 PBA 사업 중 탄자니아와 르완다 사례를 현지 조사하여 효과성을 분석하였다. 탄자니아에서는 섹터예산지원과 공동재정지원 유형에 속하는 보건분야 지원 사업이 수행되고 있다. KOICA는 다수 선진 공여기관과 함께 본 사업에 참여함으로써 예산상 지렛대 효과(Leverage Effect)를 얻고 있는 한편, 무임승차(Free-ride)로 비춰지지 않도록 보다 효과적으로 활동해야 한다는 과제를 안고 있다. 르완다에서는 공동기술지원 유형의 PBA형 프로젝트 사업이 진행되고 있는데, 공동재정지원 유형 사업보다는 시사점이 적은 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과로부터 향후 KOICA의 PBA 사업 전략과 관리방안을 다음과 같이 제안한다. KOICA는 24개 중점협력국 중에서 수탁 역량이 증명되고 수원국 시스템 활용도가 높은 국가를 PBA 지원 대상국으로 고려하고, KOICA의 중점협력분야 중 상대적으로 PBA 도입 경험이 풍부하고 정부 개입이 원활한 보건과 교육 분야 등 공공 서비스 분야에 우선적으로 지원할 것을 고려해야 한다. 공동재정지원 유형에 집중함으로써 지렛대 효과를 피하고 타 선진 공여국의 경험을 전수받은 후, PBA 사업을 점층적으로 전개하는 전략을 제안한다. 공동 재정지원 사업을 추진하기 위해서는 수원국과 타 공여기관과의 정책대화를 사업 발굴 단계에서부터 현지에서 지속적으로 해야 할 것이고, 이 때 수원국의 시스템에 대한 역량 분석도 병행되어야 한다. 또한, 사업 단계별로 가이드라인을 구축하고, 사업 단계별로 이해관계자의 역할을 KOICA 본부, 현지사무소, 사업 전담 분야별 전문가로 구분하여 관리하는 방안을 제시한다.

한편, 본 연구는 섹터예산지원과 공동재정지원 유형을 중심으로 PBA 사업을 추진하는 사업 전략을 제안하는데, 수원국 시스템 활용의 효과성을 보다 기술적으로 심도 있게 분석하기 위해서는 관련 후속 연구가 필요하다고 사료된다. 또한, 본 연구의 사례 분석과 현장조사가 아프리카 지역에 집중되어 있다는 한계가 있는데, 비록 제한적이지만 캄보디아의 PBA 우수 사례를 분석에 적용하였다.

한국은 PBA 경험이 상대적으로 적은 공여국인만큼, OECD DAC가 권고한 바와 같이 타 공여국(기관)이 기 추진 중인 PBA 사업에 참여하여 경험과 노하우를 쌓고 다양한 위험부담을 줄일 수 있다. 또한 재정지원 외 정책대화 및 기술협력과 역량강화 사업 등을 병행 추진하여 사업 간 상승효과(synergy)를 극대화할 수 있겠다.

마지막으로 KOICA가 PBA 사업을 보다 효과적으로 추진하기 위해서는 사업에 대한 주기적인

점검을 실시하고, 실무자가 참고할 수 있는 실효성 있는 가이드라인을 사업 단계별로 제공하여야 할 것이다. 또한 우수 사업에 대한 수원국 및 KOICA 담당자에 대한 인센티브 제공 등을 고려할 수 있다. 수원국에 대한 인센티브의 경우, EU 및 캐나다와 같이 수원국이 목표로 하는 산출물과 결과를 달성하였을 때 재정지원의 일부(변수부분)를 지원하는 방식의 도입을 고려할 수 있다. 또는 5장에서 언급된 캄보디아 사업은 우수병원을 대상으로 서비스 제공 교부금과 같은 인센티브를 제공하였다. 캄보디아 사업은 2015년 KOICA 사업 우수사례로 선정되기도 하였는데, 이럴 경우 사업 담당자에 대한 조직 차원의 인센티브를 제공할 수 있겠다.

참고문헌

〈국내자료〉

- 국제개발협력위원회 (2015). 「제2차 국제개발협력 기본계획(2016~2020)」. 국제개발협력위원회.
- _____ (2016a). 「가나 국가협력전략」. 국제개발협력위원회.
- _____ (2016b). 「르완다 국가협력전략」. 국제개발협력위원회.
- _____ (2016c). 「모잠비크 국가협력전략」. 국제개발협력위원회.
- _____ (2016d). 「방글라데시 국가협력전략」. 국제개발협력위원회.
- _____ (2016e). 「아제르바이잔 국가협력전략」. 국제개발협력위원회.
- _____ (2016f). 「탄자니아 국가협력전략」. 국제개발협력위원회.
- _____ (2017). 「취약국 지원 전략」. 기재부·외교부.
- 권율, 이주영 (2013). 「원조예측성 강화를 위한 ODA 예산제도 연구: 호주사례를 중심으로」. 대외경제정책연구원.
- 김광임 외 (2011). 「프로그램형 접근방식(PBA)을 통한 환경분야 ODA 지원방안 연구」. 성남: 한국국제협력단.
- 김은주 (2017). “개발효과성 관점에서 분석한 한국의 공공행정분야 공적개발원조.” 「국제개발협력연구」 9 (4): 57-82.
- 대한민국 정부 (2018). 「OECD 개발협력 동료검토: 대한민국」 (번역본).
- 배재현, 노우영 (2011). “한국국제협력단 국내초청연수사업의 효과성 평가 - 탄자니아 초청 연수사업을 중심으로-.” 「국제개발협력연구」 3(1): 223-255.
- 박수영 (2018). “원조효과성 분석 연구 동향 고찰을 통한 개발협력 정책 제언.” 「국제개발협력연구」 10(3): 231-254.
- 박숙현 (2012). “프로그램기반접근방식(PBAs) 평가사례 및 KOICA에게 주는 시사점: CIDA의 종합보고서를 중심으로.” 「국제개발협력」 1: 173-185.
- 이진상 (2010). 「PD/AAA 이행 모범사례 구축을 위한 국가지원전략수립 연구: 에티오피아」. 성남: 한국국제협력단.
- 이현주 (2010). 「한국 ODA의 프로그램형접근법(PBA) 도입방안: KOICA의 전략과 과제」. 성남: 한국국제협력단.
- 장우찬 (2018). 「국별협력사업 추진 절차」. KOICA ODA 교육원 발표자료 (2018.8.21.)

- 장형수, 김석진, 김정수 (2011). “국제사회의 개발지원전략과 협력체계 연구.” 「경제인문사회 연구회 협동연구총서」 11-15-04.
- 전용일 외 (2011). 「국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구」. 국무총리실 2011년 연구보고서.
- 정지원, 이주영 (2011). “국제사회의 ‘원조효과성에 관한 파리선언’ 이행 성과 및 평가.” 「KIEP 지역경제 포커스」 5권 46호: 1-12.
- 한국국제협력단 (2015a). 「탄자니아 보건분야 공동재정지원 프로그램 예비조사 결과보고서」. 성남: 한국국제협력단.
- _____ (2015b). 「PBA와 수원국 시스템 활용 연구: 수원국 시스템 리스크 관리를 중심으로」. 성남: 한국국제협력단.
- _____ (2016a) 「수원국 시스템 활용을 위한 위험관리 및 사업 성과 제고 방안」. 성남: 한국국제협력단.
- _____ (2016b). 「캄보디아 PBA 사업 보건 분야 지원 프로그램(HSSP2) 최종보고서」. KOICA 내부 문서. 성남: 한국국제협력단.
- _____ (2016c). 「한국국제협력단 중장기 경영목표 (2017-2021)」. 성남: 한국국제협력단.
- _____ (2018a). 「르완다 직업기술교육훈련 시스템 역량강화 공동출자 사업 현지조사 결과보고서」. KOICA 내부 문서. 성남: 한국국제협력단.
- _____ (2018b). 「탄자니아 보건분야 공동재정지원 프로그램 연차점검 결과보고서」. KOICA 내부 문서. 성남: 한국국제협력단.
- _____ (2018c). 「탄자니아 보건분야 공동재정지원 프로그램 2차사업 기본계획」. KOICA 내부 문서. 성남: 한국국제협력단.
- ODA KOREA (2014). 「국제개발협력 통합평가매뉴얼(개정)」.
- ODA 정보포털. www.oda.go.kr

〈해외자료〉

- ADE (2015). *Evaluation conjointe de l' aide budg taire au Burundi (2005-2013) Rapport Final*. EC; Belgium; France; Government of Burundi; ADE; ITAD; COWI, Brussels.
- Anderson, Mark (2014). "UK and International Donors Suspend Tanzania Aid After Corruption Claims." *The Guardian*. Published on October 13, 2014. Link: <https://www.theguardian.com/global-development/2014/oct/13/uk-and-international-donors-suspend-tanzania-aid-after-corruption-claims> (접속일: 2018.11.03.)
- Bartholomew, A. et al. (2006). *Evaluation of General Budget Support. Vietnam Country Report*. IDD; Mokoro; Ecorys; DRN; NCG, London; Glasgow.
- BBC (2012). "UK Stops 21m Aid Payment to Rwanda." Published on November 30, 2012. Link: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-20553872> (접속일: 2018.11.02.)
- Bogetic, Z. et al. (2015). *Joint Evaluation of Budget Support to Uganda. Final Report. Volume 1*. IEG; DFID; EC; Irish Aid; Government of Uganda, Brussels.
- Batley, R. et al. (2006). *Evaluation of General Budget Support, Mozambique Country Report*. IDD; Mokoro; Ecorys; DRN; NCG, London; Glasgow.
- Booth, D. et al. (2005), *Joint Evaluation of General Budget Support Tanzania 1995-2004. Revised Final Report*. London: ODI.
- Caputo, E. et al. (2013). *Evaluation of Budget Support in South Africa. Final Report. Volume 1*. EC; Republic of South Africa; Particip; DRN; ecdpm; Ecorys; Mokoro, Brussels; Freiburg.
- Cant, J., Carter, R. and Lister, S (2008). *Stocktake on Donor Approaches to Managing Risks when Using Country Systems*. Oxford: Mokoro Ltd.
- Carey, Richard (2007). "Partnership General Budget Support in Mozambique" 국제개발협력 1호
- CIDA (2010). *CIDA's Review of Program-Based Approaches, Synthesis Report*: The Canadian International Development Agency.
- Claussen, J. et al. (2006). *Evaluation of General Budget Support, Malawi Country Report*. IDD, Birmingham.

- Club of Mozambique (2016). "Breaking News: Budget Support Donors Suspend Aid to Mozambique." Published on May 3, 2016. Link: <https://clubofmozambique.com/news/breaking-news-budget-support-donors-suspends-aid-to-mozambique/>
- DANIDA (2009). *Guidelines for Programme Management*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- _____ (2011). *Guidelines for Programme Management*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- _____ (2015). *Guideline for Country Programmes*. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark.
- De Maesschalck, Filip et al (2014). *Report: Basket Funds in Fragile States*. University of Antwerp: Institute of Development Policy and Management.
- de Kemp, A. et al. (2011). *Between High Expectations and Reality: An Evaluation of Budget Support in Zambia - Synthesis Report*. BMZ; Ministry of Foreign Affairs: SIDA, Bonn; The Hague; Stockholm
- DFAT (2015). *Sector wide approaches in the health sector: A desk-based review of donors' experience in Asia and the Pacific*. Canberra: Department of Foreign Affairs and Trade of Australia.
- DFID (2004). *Poverty Reduction Budget Support*. A DFID Policy Paper. London: Department for International Development.
- _____ (2014). *Ghana Health Sector Support Programme: Scenario Planning and Risk Management*. London: Department for International Development.
- Dijkstra, G. and A. Grigsby (2010). *Evaluation of General Budget Support to Nicaragua 2005-2008*. IOB, The Hague.
- DRN (2011). *Evaluation of European Commission Budget Support Operations in Tunisia between 1996 and 2008. Final Report. Volume 1*, EC; DRN; ADE; Particip; DIE; ODI; EURASIA; ICEI, Rome; Brussels. EC (2017). *Budget Support Guidelines*. Tools and Methods Series: Guidelines No. 7. European Commission.
- EC (2007). *Support to Sector Programmes: Covering the Three Financing Modalities: Sector Budget Support, Pool Funding and EC Project Procedures*. Tools and Methods Series: Guidelines No. 2. European Commission

- (2017a). *Budget Support Guidelines*. Tools and Methods Series: Guidelines No. 7. European Commission.
- (2017b). *Budget Support: Trends and Results 2017*. European Commission: Directorate-General International Cooperation and Development.
- (2018). *Directorate-General for International Cooperation and Development: Main Missions of Directorates and Units*. European Commission Ref.Ares(2018) 4697385 – 13/09/2018.
- EC·World Bank·Ghana·Denmark·France·Germany (2017). *Joint Evaluation of Budget Support to Ghana (2005–2015)*. EU Development and Cooperation.
- Enia D. Rugare, Kye Woo Lee. 2016. “Effectiveness of Program and Project Aid in Sub-Saharan African Countries.” 국제개발협력연구 8 (3): 37–66.
- Gosparini, P. et al. (2006). *Evaluation of General Budget Support. Nicaragua Country Report*. IDD; Mokoro; Ecorys; DRN; NCG, London; Glasgow.
- GPEDC (2016). *Making Development Co-operation More Effective: 2016 Progress Report*. OECD and UNDP: Global Partnership for Effective Development Co-operation.
- GRIPS (2004). *Good Donorship and the Choice of Aid Modalities*, Matching Aid with Country Needs and Ownership.
- Handley, G. (2009). *Sector Budget Support in Practice: Literature Review*. London: ODI.
- KEPA Tanzania (2012). *General Budget Support: Are Donors Abandoning Tanzania?* Policy Brief 03, KEPA Tanzania.
- KOICA (2017). *Internal Auditor General Verification Report for Health Basket Fund 2016/2017 Fiscal Year KOICA Analysis*. KOICA 내부 문서.
- Lanser, P. et al. (2006). *Evaluation of General Budget Support. Burkina Faso Country Report*. IDD; Mokoro; Ecorys; DRN; NCG, London; Glasgow.
- Lawson, A. et al. (2007). *Joint Evaluation of Multi-Donor Budget Support to Ghana. Final report. Volume 1*. ODI; Ghana Centre for Democratic Development, London.
- Lawson, A. et al. (2011). *Joint Evaluation of Budget Support Operations in Mali 2003–2009 Final Report Volume I*. EC; DGD; CIDA; ECO Consult; AGEG; APRI; Euronet; IRAM; NCG, Brussels.

- Lawson, A. et al. (2013). *Joint Evaluation of Budget Support to Tanzania: lessons learned and recommendations for the future. Final Report: Volume 1*. DANIDA, EC; Irish Aid, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands; ADE; ITAD; COWI, Brussels.
- Lawson, A. et al. (2014). *Independent Evaluation of Budget Support in Mozambique. Final Report. Volume 1*. EC; Irish AID; AFC Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands; BMZ; FORMIN; FARMESINA ADE; ITAD; COWI, Brussels.
- Lawson, A. et al. (2016). *Evaluation of Budget Support to Sierra Leone 2002-2015 Final Report Volume One*. DFID; EC; AfDB; World Bank; Ministry of Finance and Economic Development of Sierra Leone, London.
- Lister, S. et al. (2006). *Evaluation of General Budget Support. Uganda Country Report*. IDD; Mokoro; Ecorys; DRN; NCG, London; Glasgow.
- Ministry of Health (n.d.) *Health Sector Strategic Plan 2014-2019*. Republic of Mozambique.
- Mold, Andrew (2009). *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis: A Critical Review*. OECD Development Centre Studies.
- ODI (2009). *Sector Budget Support in Practice Case Study: Education Sector in Rwanda*. London: Overseas Development Institute and Mokoro.
- ODI (2010). *Making Sector Budget Support Work for Service Delivery: An Overview*. ODI: Project Briefing No. 36: 1-4.
- OECD (1991). *Principles for Programme Assistance*. OECD: Paris.
- OECD (2006). *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*. OECD Publishing.
- OECD (2008). *Development Co-operation of the Republic of Korea: DAC Special Review*. OECD.
- OECD (2011). *Aid Effectiveness 2005-10: Progress in implementing the Paris Declaration*. OECD Publishing.
- OECD DCD/DAC (2011). *Guidelines for Reporting in CRS++ Format*. OECD DCD: Working Party on Statistics.

- OECD (2015). *Multilateral Aid 2015: Better Partnerships for a Post-2015 World*. OECD Publishing.
- OECD DCD/DAC (2017). *The List of CRS Purpose Codes and Voluntary Budget Identifier Codes*. OECD DCD. Updated July 2017.
- OECD (2018a). *Development Cooperation Report 2018*. OECD Publishing.
- OECD (2018b). *OECD DAC Peer Reviews: Korea 2018*. OECD Publishing.
- Purcell, R. et al. (2006). *Evaluation of General Budget Support. Rwanda Country Report*. IDD; Mokoro; Ecorys; DRN; NCG, London; Glasgow.
- Orth, M., J. Schmitt, F. Krisch, S. Oltsch (2017). *What we know about the effectiveness of budget support. Evaluation Synthesis*, Bonn: German Institute for Development Evaluation (DEval).
- Orth, Magdalena and Johannes Schmitt (2018). *How Effective is Budget Support as an Aid Modality?* DEval Policy Brief 2/2018: 1-5. German Institute for Development Evaluation.
- Sida (2007). *Sector Engagement in Programme Based Approaches*. Sida Issues Paper Stockholm: Sida.
- Sida (2008). *Guidance on Programme-Based Approaches*. Swedish International Development Cooperation Agency.
- Steffensen, Jesper (2010). *Sector Budget Support in Practice Desk Study: Local Government Sector in Uganda*. London: Overseas Development Institute and Mokoro.
- The United Republic of Tanzania Ministry of Finance and Planning Internal Auditor General's Division (2018). *Independent Verification of Health Service Results Supported by the Health Basket Fund and the Strengthening of Primary Health Care for Results Programme*. KOICA 내부 문서.
- Thornton, P. et al. (2010). *Joint Irish Aid and DFID Country Programme Evaluation: Tanzania 2004/05-2009/10*. DFID and Irish Aid.
- Thunnissen, K. and V. Morillon (2014). *Evaluation conjointe des opérations d'appui budgétaire au Maroc - Rapport final*. EC; ADE, Louvain-la-Neuve.
- Todd, Robin and Ian Afftfield (2017). *Big Results Now! in Tanzanian education: Has the Delivery Approach Enabled Teachers & Delivered Learning?*

- Tran, Mark (2011). *Britain suspends aid to Malawi*. The Guardian. Published on July 14, 2011. Link: <https://www.theguardian.com/global-development/2011/jul/14/britain-suspends-aid-to-malawi> (접속일: 2018.10.31.)
- Vanheukelom, Jan, Stephanie Colin, Jeske van Seters (2011). The Future of EU Budget Support to Third Countries?" *EDCPM: Briefing Note* No. 22. European Centre for Development Policy Management.
- Venning, Philippa (2009). "Impact of Budget Support on Accountabilities at the Local Level in Indonesia". *OECD Journal on Budgeting*, vol. 9 (1).
- Visser-Valfrey, Muriel and Mariam Bibi Umarji (2010). *Sector Budget Support in Practice Case Study: Health Sector in Mozambique*. London: Overseas Development Institute and Mokoro.
- World Bank (2013). *Independent Evaluation of the Multi-Donor Trust Fund- South Sudan (MDTF-SS) Final Report*.
- World Bank (2017) *Nepal School Sector Development Program (SSDP)*. Washington D.C.: World Bank

별첨 1. 현지조사 개요 (독일/르완다/탄자니아)

일정	업무수행 내용
2018년 10월4일(목)	책임연구원 출국
10월5일(금) 독일 본	GDI(German Development Institute) Bi and Multilateral Development Cooperation 부서 면담
10월6일(토)	르완다로 이동
10월7일(일) 르완다 키갈리	공동연구원 출국 및 연구진 준비회의
10월8일(월) 르완다 키갈리	1) KOICA 르완다사무소 면담 2) 일본(JICA) 면담 3) 독일(GIZ) 면담
10월9일 (화) 탄자니아 다르에스살람	1) 이동 및 연구진 준비회의 2) KOICA 탄자니아사무소 면담
10월10일(수) 탄자니아 다르에스살람	1) 캐나다(Global Affairs) 면담 2) 덴마크(DANIDA) 면담 3) 스웨덴(SIDA) 면담 4) 영국(DFID) 면담 5) 한국대사관 방문
10월11일(목) 탄자니아 다르에스살람	1) 책임연구원: 이동 2) 공동연구원: 스위스(SDC) 면담 및 이동
10월12일(금)	귀국

별첨 2. 현지조사 인터뷰 기관 리스트 (독일/르완다/탄자니아)

1. 독일

구분	기관명	비고
연구기관	GDI(German Development Institute)	Bi and Multilateral Development Cooperation 부서

2. 르완다

구분	기관명	비고
선진 공여 기관	JICA (Japan International Cooperation Agency)	
	GIZ (German Federal Enterprise for International Cooperation)	
KOICA	KOICA 르완다사무소	

3. 탄자니아

구분	기관명	비고
선진 공여 기관	Canada Global Affairs	
	DANIDA (Danish International Development Agency)	
	SIDA (Swedish International Development Cooperation Agency)	
	DFID (Department for International Development)	
	SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation)	
KOICA	KOICA 탄자니아사무소	

별첨 3. Nordic-Plus 공동기금지원협약서 양식 및 체크리스트 (원문)

Annex I Template for Joint Financing Arrangements (2007 version)

Joint Financing Arrangement
between the *(insert full name of national Ministry)*,
and the Donor Group

The Signatories,

1. Whereas the Government of ... / (relevant Ministry) (hereinafter referred to as 'the Ministry') has requested the support of the Donor Group (hereafter referred to as 'the Donors') to contribute towards the funding of the ... (*specify National Plan/PRSP/sector programme*) (hereinafter referred to as the 'National Plan/Programme'); the Ministry and the Donors together are hereafter referred to as 'the Signatories'; (*optional: the list of the signatory Donors is attached to this JFA as Annexe*)
2. Whereas the Ministry has committed itself to provide an agreed level of funding to the National Plan/Programme; the Donors have committed themselves to support the National Plan/Programme by providing financial (*optional: and technical*) assistance as requested by the Ministry;
3. Whereas the financial contributions by the Donors will be decided on within the bilateral arrangements/agreements between the Ministry and the Donors;
4. Whereas the Donors have committed themselves to the principles of harmonisation as reflected in this Joint Financing Arrangement (hereafter referred to as 'JFA') and strive for the highest degree of alignment with the budgetary and accountability system and legislation of the Ministry so as to enhance effective implementation, to reduce the administrative burden on the Ministry and to

1
JFA (2007 version)

minimise transaction costs;

5. Whereas the Ministry and the Donors have reached an understanding on common procedures for consultation and decision-making, disbursement mechanism, monitoring and reporting, review and evaluation, audit, financial management and the exchange of information and cooperation between the Signatories as reflected in this JFA;

6. Whereas respect for human rights, democratic principles, the rule of law and good governance, including the fight against corruption, which govern the domestic and international policies of the Signatories, are the fundamental principles on which the cooperation between the Signatories rests and which constitute essential elements of this JFA;

Have decided as follows:

Paragraph 1 (Goals of the Programme and scope of the JFA)

7. The (overall/long-term/intermediate) goal/objective(s) of the National Plan/Programme is/are ..., as stated in the (*specify name of*) ... document, dated The National Plan/Programme document is the policy framework document that describes the national strategy and action plan for poverty reduction, including the national development cooperation goals.

8. The National Plan/Programme document will be brought up to date whenever required, taking into account ... (*e.g. the results of reviews, the decisions taken by the partner government on the basis of the consultations with the Donors, national/international developments, etc.*).

9. This JFA sets forth the jointly agreed terms and procedures for (*budget/financial*) support to the National Plan/Programme and serves as a coordinating framework for consultation with the Ministry, for joint (*e.g. annual*) reviews of performance,

for common procedures on disbursement, for reporting and for audits.

10. The Donors will establish bilateral arrangements/agreements that are compatible with the spirit and provisions of this JFA and will refrain, as far as possible, from setting conditions in the bilateral arrangements/agreements which contradict or diverge from the spirit or the provisions of this JFA. If there is any inconsistency or contradiction between the terms and conditions of this JFA and any of the bilateral arrangements/agreements, the provisions of the bilateral arrangements/agreements will prevail. In so far as specific provisions of a bilateral arrangement/agreement deviate from the JFA, the Donor concerned will inform the other Donors thereof, by supplying a copy of it to each other Donor, specifying the provision(s) concerned.

11. The Donors will base their actual support on the progress attained in the implementation of the National Plan/Programme. Progress will be measured through the common agreed performance indicators.

(in the case of 'alignment with the monitoring framework of the partner government': common agreed indicators as described in (e.g.) the national Performance Assessment Framework (PAF). The PAF is attached as Annexe 1 to the JFA).

(or:)

(if alignment with the monitoring framework of the partner government is not feasible: common agreed indicators as described in the monitoring framework. The monitoring framework is attached as Annexe 1 to the JFA).

Paragraph 2 (Responsibilities and representation)

12. The Ministry will be fully responsible for the implementation of the National Plan/Programme and for the management of the Donors' financial contributions. The Ministry will present financial statements in accordance with an identified and applicable financial reporting framework – International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) or other mutually acceptable standards (national or

National Plan/Programme and, with a view to resolving the issue, will call for a meeting to consult with the Donors on remedial action to be taken.

19. In matters pertaining to the implementation of this JFA, the Ministry will be represented by The representatives of each Donor will be stated in the bilateral arrangements/agreements.

Paragraph 3 (Contributions)

20. The Donors will inform the Ministry not later than ... (*month/year*), prior to the finalisation of the national/sector budget, of their intention to support the National Plan/Programme and the time span of their support. The Donors will confirm their precise contributions within the bilateral arrangements/agreements between the Ministry and the individual Donors. The contributions of the Donors may be subject to the approval of their respective parliaments and/or national appropriation rules.

(in the case of alignment with the budgetary cycle of the partner government)

21. The contributions will be deposited, within (*e.g.*) 48 hours of the date of receipt of the funds, in a single interest/non-interest bearing foreign exchange account indicated by the Ministry and held in the name of (*e.g.*) the Central Bank of (*name*). The Central Bank will promptly credit the equivalent value in (*indicate local currency*) to the Central Treasury Account of (*e.g.*) the Ministry of Finance. The (*indicate local currency*) equivalent will be calculated on the basis of the exchange rate on the date of transfer of the funds by the Donor.

22. The Central Bank will immediately acknowledge receipt of the foreign exchange funds, in writing, to the Donor(s) in question. The Ministry will immediately acknowledge receipt of the ... equivalent in the Central Treasury Account, in writing, to the Donor(s) in question.

(in case alignment with the budgetary cycle of the partner government is not feasible)

23. (e.g.) The Donor contributions will be channelled to (e.g.) a common interest/non-interest bearing foreign exchange account indicated by the Ministry, in the name of The Ministry will immediately acknowledge the receipt of the funds in writing to the Donor concerned.

Paragraph 4 (Consultations, decision making process)

24. Regular consultations among the Signatories is considered critical to continued engagement by the Donors and effective implementation of the National Plan/Programme.

25. The Signatories will meet every *(indicate frequency)* to discuss the implementation of the National Plan/Programme. The meetings will be called and chaired by the Ministry/ *(optional: name of sectoral ministry)*.

26. Describe the information/reports/other inputs required for the consultation meetings: *(e.g. reports on diagnostic reviews, on Public Finance Management, financial statements and progress reports, audit reports; annual and medium-term plans and budgets; others)*.

27. Indicate the Signatory responsible for submitting reports; indicate deadline for submission *(.... days prior to the planned date of the meeting)*.

28. Key subjects to be discussed during the consultations include ... *(list topics: e.g. assessment/review of performance/budget execution and expenditure priorities on the basis of the indicators described in (e.g.) the Performance Assessment Framework (Annexe I); review of action plans/budget for the forthcoming calendar year/revenue and expenditure priorities; implementation of the JFA; follow up required on audits)*.

29. The results of the meeting will be recorded in Agreed Minutes. The Agreed Minutes will be drafted by the Ministry and a draft will be sent to all Donors, for their approval/comments, within *(number)* weeks after the meeting. The Donors will inform the Ministry of their approval/comments within *(number)* days of receipt of the draft.

30. Additional consultation meetings may be requested by the Ministry and/or a/the Donor(s) on any subject relevant to the implementation of the National Plan/Programme.

Paragraph 5 (Organisational structure)

31. Coordination between the Signatories will be organised through the following working group(s) to ensure proper planning, coordination and implementation of the National Plan/Programme:.... *(specify working group(s), e.g. sector coordinating committee, steering committee, sector working group etc.)*.

Terms of Reference for the cooperation in this (these) working group(s) will be drawn up by *(specify e.g. sector ministry, institution)* and agreed jointly among the Signatories. Operating procedures will be included in the Terms of Reference.

32. The working group(s) will convene every *(e.g.)* 6 months. The main responsibilities of the working group(s) are *(e.g. to discuss the implementation of the National Plan/Programme, to review the operational plan priorities for the next fiscal year, ... etc)*.

33. The working group (s) will comprise representatives of the Donors and the Ministry *(optional: and sectoral ministry)*. Each working group will be chaired by the Ministry *(optional: sectoral ministry)*. The Ministry *(optional: and/or sectoral ministry)* will be responsible for the agenda. The Donors may make proposals for the agenda. The Donors may call for an interim meeting.

Paragraph 6 (Financial management and disbursements)

34. The Ministry will perform financial management in accordance with sound financial management procedures including internal control mechanisms of mutually acceptable standards (national or international).

(in the case of alignment with the budgetary system of the partner government)

35. A common disbursement mechanism will be decided upon by the Ministry and the Donors before the start of the Ministry's fiscal year. It will take into account the national/sector budget and cash flow needs for the implementation of the National Plan/Programme. The Donors will coordinate the timing and amount of their respective disbursements in such a way that the cash flow needs of the partner government are satisfied and the common disbursement schedule is respected.

36. In their bilateral arrangements, the Donors will specify their respective disbursement schedules, which will be based on the agreed common disbursement mechanism. The first instalment will be released at *(optional: within weeks after)* the start of the Ministry's fiscal year.

(payment of the first instalment may be linked to specific preconditions such as e.g. approval of the annual sector plan/budget, positive outcome of a Public Finance Management review, preparation of indicators).

37. Subsequent instalments will be disbursed by the Donors in accordance with the payment schedules specified in the respective bilateral arrangements/agreements and will take into account the results of performance assessment, the budgetary forecast for the next year and the annual work/action plans of the Ministry.

(if alignment with the budgetary cycle of the partner government is not feasible)

38. The contributions of the Donors will be transferred in instalments upon receipt and approval of written payment requests and the applicable financial statements and progress reports. In determining the actual instalments the Donors will take

into account the actual progress achieved and actual project/(programme) liquidity needs.

39. Each Donor may establish its exact and final financial contribution to the project/(programme) upon receipt and approval of the final report and the financial accounts of the project/(programme). Funds which have been placed at the partner government's disposal and which remain after completion of the project/(programme) will be returned to the Donors in proportion to their respective contributions.

40. If the Ministry carries out only part of the project/(programme), the Donors may adjust any outstanding instalments to be paid to the Ministry accordingly on a fair *pro rata* basis, or may earmark the remaining part for the contribution to purposes to be decided on by the Signatories.

Paragraph 7 (Procurement)

41. **Alternative A** (*in the case of full alignment with the partner government's procurement system*)

The Ministry will perform all procurement in accordance with its procurement rules, guidelines and procedures.

41. **Alternative B** (*in the case of aligned support, but with agreed appropriate additional safeguards and control measures and/or designated technical support*)

The Ministry will perform and is accountable for all procurement in accordance with its procurement rules, guidelines and procedures. The Ministry will strengthen its procurement capacity/improve its procurement rules, guidelines and procedures in the following areas: (*list the areas which have been assessed as weak and the additional safeguards, control measures and/or technical support required*). The costs of the control measures and/or technical assistance inputs will

be borne by

41. Alternatives C and D *(if alignment with the partner government's procurement system and regulations is not feasible)*

The Ministry will perform all procurement in accordance with the World Bank 2004 Guidelines for Procurement under IBRD Loans and IDA Credits (as amended) *(alternatively, procurement regulations and guidelines from other sources could be used if they are considered to be more appropriate, e.g. those of the UN, Regional Development Banks, FIDIC, EU or bilateral donor countries).*

41. Alternative E *(if a procurement agent is to undertake procurement)*

The Ministry will perform procurement through..... *(name of agent)*, who will undertake all procurement activities in accordance with the Ministry's regulations and procedures and in line with international good practice. The Ministry will contract the agent in accordance with its procurement rules. The Ministry will submit the contract with the agent to the Donors for *(approval/information)*.

41. Alternative F *(if procurement is undertaken directly by a donor or an agent on its behalf)*

(Name of Donor) will perform all procurement in accordance with its procedures and regulations. *(Name of Donor)* may engage *(name of agent)* to perform procurement on its behalf.

(optional: provisions describing conditionalities related to supervision/control of procurement procedures)

42. The Ministry will submit shortlists and tender documents to the Donors for information / for approval before calling for tenders. The Ministry will, upon request, furnish the Donors with all relevant documents/information on its procurement practices and action taken, including details and copies of contracts awarded, for their information/approval.

(if the recipient qualifies as a 'least developed country')

43. The Minister will advise the Donors of all contemplated procurements with a value exceeding €.... *(insert threshold in the hard currency selected for the programme)* funded in whole or in part under this JFA. The Ministry will notify the OECD/DAC of all procurements exceeding this threshold prior to the start of the process and will notify it of the contracts awarded.

Paragraph 8 (Reporting)

44. *(in the case of alignment with the reporting and monitoring system of the partner government)*

The Ministry will provide the Donors with all information relevant to the implementation of the National Plan/Programme. Reporting will be based on the performance indicators described in the PAF. In particular the Ministry will provide the following reports *(list the reports required)*:

(e.g.)

a) ... reports on budget execution, b) ... financial statements on the implementation of the National Plan/Programme, c) ... audit reports.

45. The reports will address the following items:

46. The reports listed above should be submitted to all Donors within *(e.g.)* 2 months after the end of the period under review.

(if alignment with the reporting and monitoring system of the partner government is not feasible)

47. The Ministry will submit in writing an annual/semi-annual report drawn up in *(state language)*, in the agreed format (see Annexe .. to this JFA). The report will cover the period from *(e.g. January to December)* and will be submitted before the first of *..(e.g. March)* of the next fiscal year. It should contain an overview of project/(programme) activities, information on actual outputs compared to planned outputs, a financial statement showing the allocation and use of the funds,

problems encountered and/or anticipated and any other information relevant to the implementation of the project/programme.

48. The financial statements should compare the actual costs of activities for the current reporting period with the budgeted costs for the same period, and in the same currency. The financial statements should be prepared in a form and at a level of detail that enables comparison of the budget with actual progress.

Paragraph 9 (Review and evaluation)

(in the case of alignment with the reporting and monitoring system of the partner government)

49. The review process of Donors' support to the National Plan/Programme will be common for all Donors and will be aligned with the Ministry's review process. The Ministry and the Donors will maintain a close dialogue regarding the support and the implementation of the National Plan/Programme. Performance will be measured on the basis of the indicators described in the PAF.

50. Joint (*indicate type of*) reviews will be carried out by the Ministry and the Donors. (*Terms of reference for these review missions will be decided upon jointly by the Signatories*). Review missions will be scheduled in such a way that the national budget process is facilitated and that the need for input into the policy dialogue and decision-making processes of the Donors are accommodated to the extent possible. The costs of review missions will accrue to ... (*e.g. the budget of the National Plan/Programme supported by the Donors*).

51. Signatories will distribute all review/evaluation reports to one another promptly.

(if alignment with the reporting and monitoring system of the partner government is not feasible)

52. A joint (*e.g. annual*) review will be conducted in ... (*state date; review should preferably coincide with established national review mechanism*). Copies of the

review reports will be promptly shared with the Signatories not represented in the review mission. The costs of review missions will be borne by the Donors, unless otherwise decided by the Signatories.

(irrespective of alignment with partner system)

53. A joint evaluation will be conducted at the end of the programme if the signatories so decide. Copies of the evaluation reports will be promptly shared with the Signatories not participating in the evaluation. The costs of the evaluation will be borne by the Donors, unless otherwise decided by the Signatories. In conducting the evaluation, reference will be made to the Guidance for Managing Joint Evaluations, prepared by DAC's Network on Development Evaluation in 2006.

54. As far as possible, the Donors will refrain from conducting unilateral reviews/evaluations of the National Plan/Programme. However, when a Donor is required to conduct a unilateral review/evaluation, this Donor will consult with the other Donors in a timely fashion to discuss/reach a common position/decide on its Terms of Reference (ToR), composition and scheduling. The Ministry will be consulted immediately on the proposed schedule and ToR. The Donor concerned will immediately share the results of the review/evaluation with all other Signatories.

Paragraph 10 (Audit)

55. *(General: specify the audit requirements (e.g. audit of financial records, audit of the budget execution of the state account, value for money audit/performance audit))*

(in the case of alignment with the accountability system and legislation of the partner government.)

56. The Ministry will furnish all Donors with copies of (e.g.) the annual report of the Supreme Audit Institution on the Public Accounts of (name of country)

The annual report will be presented to the Donors promptly after the submission by the Ministry of the annual report to the national parliament.

(or:)

The annual report will be presented to the Donors within ... months after the closure of the fiscal year.

(if alignment with the accountability system and legislation of the partner government is not feasible and/or if private sector auditors are involved)

57. The Ministry will be responsible for contracting independent auditors. The Ministry will draw up their terms of reference and select the auditors in consultation with the Donors. Costs for the annual audits will accrue to (e.g.) the national budget.

58. The Ministry will furnish the Donors with copies of the audit report prepared by the external audit firms no later than 14 days before the planned date of the policy dialogue meeting. The audit reports, and any other relevant related information, will be discussed in the common consultation meetings, which will be held in ... *(indicate month)*.

59. The Donors may request the Ministry to arrange for a financial audit by an independent auditor acceptable to the Donors.

Paragraph 11 (Non-compliance, force majeure)

(in the case of direct budget support)

60. In the case of (serious) non-compliance with the terms of this JFA and/or violation of the fundamental principles set out in this JFA, Donors may suspend

further disbursements to the National Plan/Programme.

61. If a Donor intends to suspend new disbursements or terminate its support, the Donor will call for a meeting with the other Signatories to discuss a possible joint position on the measures, remedial or otherwise, required. If a joint position cannot be reached, the Donor may inform the other Signatories of its intentions regarding the continuation or discontinuation of its support.

62. Each Donor may suspend or reduce new disbursements or terminate its support to the National Plan/Programme if the Donors do not reach a common position on the response/remedial action required.

(in the case of other financing modalities than direct budget support)

63. In the case of (serious) non-compliance with the terms of this JFA and/or violation of the fundamental principles set out in this JFA on the part of the Ministry, the Donors may suspend further disbursements to the National Plan/Programme and reclaim the funds already transferred in whole or part.
(optional: such non-compliance could include inter alia substantial deviations from agreed plans and budgets, misuse of funds or non-compliance with agreed preconditions relating to the implementation of the National Plan/Programme).

64. If a Donor intends to suspend new disbursements or terminate its support, the Donor will call for a meeting with the other Signatories in order to reach a joint position on the measures required, remedial or otherwise, or to inform the other Signatories of its intentions regarding the continuation or discontinuation of its support.

(force majeure provision, applicable to aligned and non-aligned support)

65. The Donors may suspend or reduce new disbursements in the event of extraordinary circumstances beyond the control of the Ministry which hinder effective implementation of the National Plan/Programme. If the Donors consider suspending new disbursements, they will consult with the Ministry a reasonable

length of time in advance. The suspension will be lifted as soon as these circumstances have ceased to exist / appropriate remedial actions have been implemented by the Ministry.

Paragraph 12 (Corruption)

66. The Signatories will cooperate on preventing corruption within and through the programmes financed by Donors, and will require that the Ministry's staff and consultants under projects or programmes financed by Donors refrain from offering third parties, or seeking, accepting or being promised by third parties, for themselves or for any other party, any gift, remuneration, compensation or benefit of any kind whatsoever, which could be interpreted as an illegal or corrupt practice. The Signatories will take swift legal action to stop, investigate and prosecute in accordance with applicable law any person suspected of misuse of resources or corruption.

67. The Signatories will promptly inform each other of any instances of corruption as referred to in this paragraph and of the measures taken as referred to in the previous sub-paragraph.

Paragraph 13 (Modification, donor accession and withdrawal)

68. The Signatories will annually review/discuss the implementation, application and effectiveness of the procedures outlined in this JFA.

69. Any modification or amendment of the terms and provisions of this JFA will only be approved if agreed in writing by all Signatories.

70. The Signatories welcome participation in this JFA by other Donors who wish to support the National Plan/Programme.

71. Upon a new Donor's written request and written acceptance of the terms and conditions of this JFA, the Ministry may, as an annexe to this JFA, give a Donor written authorisation to become a Signatory. The Ministry will consult with the other Donors in advance and furnish them with a copy of the letter of acceptance.

72. Each Donor may withdraw/terminate its support for the National Plan/Programme by giving the other Signatories (*e.g.*) three months' written notice. If a Donor intends to withdraw/terminate its support, that Donor will call for a meeting to inform the other Signatories of its decision (and to consult with them about the consequences for the National Plan/Programme).

Paragraph 14 (Dispute settlement)

73. If any dispute arises between the Signatories as to the interpretation, application or implementation of this JFA, they will consult each other in order to reach an amicable solution.

Paragraph 15 (Entry into effect)

74. This JFA enters into effect for a given Donor on the date of its signature by the (Ministry) and (*e.g.*) the Donor in question.

Annex II Checklist for Joint Financing Arrangements (2007 version)

Checklist and preparation process for concluding a Joint Financing Arrangement (JFA)

1. Plan and structure of the process towards a JFA

Agreement on a JFA is not easily achieved. Often many different parties are involved in the negotiations leading up to a JFA. These parties have often different qualities, different capacities and different means of influence. In order to achieve an acceptable JFA without too high costs, it is recommended to plan and structure the process regarding the hurdles to be overcome before starting the negotiations on JFAs. In practice a well planned and structured harmonisation process does prevent a lot of cumbersome discussions and frustrations of the involved parties. In summary, a well managed process will enhance the quality of the final product (agreement on and implementation of the JFA).

It should be kept in mind that the negotiation and agreement on the JFA itself are just two steps at the end of a sequencing of ten phases (the eight and ninth one). It is also important to understand that after reaching agreement on the JFA the actual implementation of the harmonised programme still has to be started. The sequencing of the ten phases is a subdivision of the three main components of harmonisation: information sharing, strategic co-operation and operational harmonisation. Application of this sequencing is important, because parties involved will recognise the current status of the process, and can agree on (plan for) the appropriate next steps and action. Appropriate in the sense, for example, that the JFA development negotiations will only be successful if the underlying agreement on policies, key interventions and financial modalities exists.

The ten phases, which apply to all parties involved (partner government and donors) are:

- Information sharing:

1. Communicating positions and programmes;
2. Setting up institutions and forums to exchange information in a regular matter;
3. Understanding of each others positions & programmes;

- Strategic co-operation:

4. Actively building consensus on policies and key interventions (using established) institutions and forums, mentioned under 2);
5. Agreement on policies and key interventions ;
6. Agreement on division of tasks;

- *Operational harmonisation:*

7. Agreement on financial modalities, procurement option, common intervention procedures and application of such procedures;
8. Negotiating a JFA;
9. Agreement on a JFA and the bilateral arrangements;
10. Joint implementation of the JFA.

When setting up a time schedule for the preparation of a JFA it must be taken into account that donors may have different internal procedures for involvement of headquarters and country offices (e.g. embassies) in the different phases. While some country offices only may have to involve headquarters at phase 6 others may have to involve them at phase 1 and continuously through the phases. Sufficient time must be set aside for this.

2. Checklist

Considerations

- Definition of signatories;
- Reference to request from recipient;
- Brief description of essential principles for collaboration;

Paragraph 1: Goals of the Program and scope of the JFA

- Reference to National Plan/Program Document including title and date;
- Inclusion of a goal hierarchy with indicators or a reference to an attachment with an LFA matrix;
- Reference to bilateral arrangements/agreements;

Paragraph 2: Responsibilities and representation

- Joint responsibilities;
- Recipients' responsibilities;
- Donors' responsibilities;
- Lead donor's responsibilities;
- Representation;

Paragraph 3: Contributions

- Donor 'pledge';
- Interest/ non-interest bearing Forex account;
- Rate of exchange;

Paragraph 4: Consultations, decision making process

- types of meetings;
- mandate of meetings;
- frequency and timing of meetings;

- participants;
- who should call and chair the meetings;
- who should draft the agreed minutes within what deadline;
- what type of documents should be delivered to the participants and within what deadline before the meeting;

Paragraph 5: Organisational structure

- types: e.g. steering committees;
- reference to attached terms of reference for each type of committee/unit with mandate;
- participants;

Paragraph 6: Financial management and disbursements

- assessment of financial management and accounting procedures and systems
- required documentation;
- procedures of approval and transfer of funds;
- disbursement schedule

Paragraph 7: Procurement

- Assessment of procurement system
- Choice of procurement option
- Safeguards by donors
- Procurement capacity development needs
- Notifications

Paragraph 8: Reporting

- types;
- format and content;
- frequency and deadline;
- procedures for approval

Paragraph 9: Review and evaluation

- types;
- frequency;
- participation;

Paragraph 10: Audit

- who will be the auditor;
- type of audit e.g. audit of financial records, value for money audit
- frequency;
- how will the costs be covered

Paragraph 11: Non-compliance, force majeure
- what type of non compliance will be relevant
- what type of sanctions;

Paragraph 12: Corruption

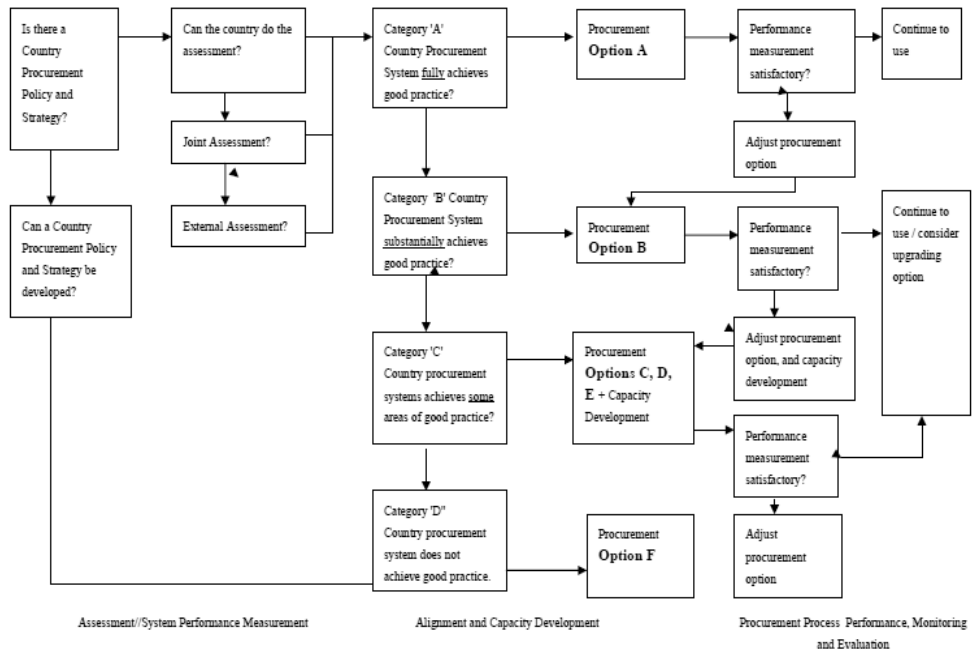
Paragraph 13: Modifications, donor accession and withdrawal
- procedure for amendment of the JFA;
- procedure for donor accession;
- procedure for donor withdrawal;

Paragraph 14: Dispute settlement
- procedure for dispute settlement;

Paragraph 15: Entry into effect
- procedures for coming into effect;

Signature

Annex III Procurement option decision tree



연구정보 2018-22-271

KOICA 프로그램기반접근법(PBA) 사업 현황 분석 및 이행방안 연구

발 행 2018년 12월

발 행 인 이미경

발 행 처 한국국제협력단

편 집 인 ODA연구정보센터

주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)

전 화 1588-0434

팩 스 031)740-0260

홈페이지 <http://www.koica.go.kr>

인 쇄 아트프린팅

I S B N 978-89-6469-509-8 93320

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