

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)' 1권에 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.