

연구자료

협력정책 2001-5-82

국제협력사업의 프로젝트 사이클과 심사

-원조기관과의 비교분석적인 측면에서-

장현식

2001.12



KOICA

한국국제협력단

연 구 자 료
협력정책 2001-5-82

국제협력사업의 프로젝트 사이클과 심사

- 원조기관간의 비교분석적인 측면에서 -

장 현 식

2001. 12

KOICA

한국국제협력단

序 言

프로젝트 심사는 프로젝트 사이클의 한 과정으로서, 프로젝트가 실현 가능 또는 타당하다고 판단될 경우 프로젝트 내용을 종합적으로 검토하여 지원의 적합성여부에 대한 판단을 내리는 단계라 정의될 수 있습니다.

과거 선진 원조기관들은 개도국에 대한 프로젝트의 투입(input)만을 중시한 반면 산출(output)에 크게 신경을 쓰지 않았기 때문에 엄청난 규모의 재원을 투입했음에도 불구하고 그 효과가 그리 크지 않았다는 비판을 받고 있습니다.

현재 대부분의 선진 원조기관들은 프로젝트에 대한 효과증대를 위해 프로젝트 사이클에서 심사과정을 의무화하고 있으며, 이를 제도화하기 위한 장치로써 심사 매뉴얼이나 내부규정을 수립하여 담당 직원들로 하여금 준수토록 하고 있습니다.

본 보고서는 KOICA의 프로젝트 사업에 대한 심사기능을 강화하기 위한 방안을 강구하기 위해 작성되었습니다. 동 보고서는 크게 세 부분으로 구성되어 있습니다. 먼저 프로젝트 심사에 대한 이론적 배경을 설명하고 있으며, 둘째, 비교 분석적인 측면에서 선진 원조기관중 양자간 원조기관인 USAID(미국), CIDA(캐나다), AusAID(호주), JICA(일본), 다자간 원조기관인 World Bank와 UNDP, OECD/DAC, 그리고 아국의 원조실시기관인 KOICA와 EDCF의 심사과정을 살펴보고 있습니다. 마지막으로 동 보고서는 향후 KOICA 프로젝트사업의 심사

과정을 강화하기 위한 제도적 장치로서 정책적 측면과 제도적인 측면
으로 나누어 나아갈 방향을 제시하고 있습니다.

아무쪼록 이번에 출판되는 보고서가 KOICA의 프로젝트 사업 효과증
진에 일익을 담당하고, 업무수행에 많은 도움이 되기를 기대합니다.

2001년 12월

한국국제협력단 총재

민행기

- 목 차 -

I. 머리말	1
II. 프로젝트	3
1. 개념	3
2. 프로젝트원조와 프로그램원조	4
3. 프로젝트형 사업과 프로젝트형 기술협력	5
III. 프로젝트 심사	6
1. 개념	6
2. 심사와 평가의 차이	6
3. 프로젝트 심사에 관련된 제요소	7
4. 프로젝트 심사기준	12
5. 프로젝트 심사시 문제점	23
IV. 선진원조기관의 프로젝트 사이클과 심사기법	27
1. 미국 USAID	27
2. 캐나다 CIDA	31
3. 호주 AusAID	37
4. 일본 JICA	45
5. UNDP	51
6. World Bank	55
7. OECD/DAC	60

V. 아국의 프로젝트 사이클과 심사기법	63
1. KOICA	63
2. 수출입은행(EDCF)	65
VI. 향후 추진방향	70
1. 정책적 측면	70
2. 제도적 측면	75
VII. 결 론	89
참고문헌	91

<부 록>

1. OECD/DAC 프로젝트 심사에 관한 원칙	97
2. EDCF 심사 메뉴얼	120
3. PCM(Project Cycle Management)의 개념 및 기법 분석	152

<표 목차>

<표 1> 프로젝트 심사표준(안)	42
<표 2> CSQ(Consideration for Quality Programming) 세부 항목	52
<표 3> PSD(Programme Support Document) 유형	53
<표 4> PD(Project Document)	54
<표 5> 각 국의 프로젝트 사이클 단계	77

I. 머리말

프로젝트 심사는 프로젝트 사이클의 한 단계로서 프로젝트가 입안되어 실시되기 전에 관련 사업의 내용, 사업시행 주체의 의도 및 사업시행 능력 등을 점검하는 단계라고 정의될 수 있다.

과거 선진원조기관들은 대 개도국 개발 프로젝트의 투입(input)만을 중시하였기 때문에 사업실시로 인한 효과에 크게 신경을 쓰지 않았지만, 1990년대에 들어와 프로젝트 효과에 대한 대·내외 비판에 직면하면서 이에 대한 중요성을 인지하여 프로젝트 심사를 더욱 강화하고 있는 실정이다.

현재 대부분의 원조기관들은 프로젝트 사이클에서 심사과정을 의무화하고 있으며, 이를 제도화하기 위한 장치로써 심사 매뉴얼이나 내규를 수립하여 담당 직원들로 하여금 준수토록 하는 한편 심사에 대한 전문성을 높이기 위해 전문가를 영입하거나 관련 직원들의 심사에 관한 훈련을 강화하고 있다.

동 보고서는 KOICA의 중요사업 형태중 하나인 프로젝트형 사업의 심사기능 강화 방안을 알아보기 위하여 작성되었다. 동 보고서는 먼저 프로젝트에 대한 개념정리를 시작으로 프로젝트원조와 프로그램원조에 대한 차이점과 장점을 비교코자하며, 프로젝트 심사에 대한 개념정립 및 심사와 평가의 차이점을 살펴보고, 프로젝트 심사유형과 방법론 및 심사기준에 관한 상세한 설명을 통해 프로젝트 심사에 관한 이론적인 틀을 알아보고자 한다.

또한 동 보고서에서는 비교분석적인 측면에서 각 원조기관들의 심사 과정을 살펴보기 위해 선진원조기관중 양자간 원조기관인 미국 USAID, 캐나다 CIDA, 호주 AuSAID, 그리고 KOICA와 유사한 사업형태를 지닌 JICA의 심사내용 뿐만 아니라 다자간 원조기관의 대표격인 World Bank와 UNDP의 심사내용, 그리고 모든 원조기관의 심사 과정에 대한 표준화를 목표로 1988년 OECD/DAC가 제정한 프로젝트 심사원칙도 소개코자 한다. 동시에 동 보고서는 아국의 원조실시기관인 KOICA와 EDCF의 심사과정도 살펴보고자 한다.

마지막으로 동 보고서는 향후 KOICA 프로젝트형 사업의 심사과정을 강화하기 위한 제도적 장치로서 정책적 측면과 제도적인 측면으로 나누어 나아갈 방향을 제시코자 한다.

Ⅱ. 프로젝트

1. 개 념

프로젝트형 사업은 개발의 구체적인 수단이며, 한 국가의 인적 및 물적자원을 개발투자로 연결시키기 위한 중요한 수단이라 할 수 있다. 즉 프로젝트를 통한 원조방식은 수원국을 단순히 돕는 물량지원에서 벗어나 구체적으로 비용, 인원 및 설비를 포함한 구체적인 사업계획의 계획·실시·평가를 의미한다.

프로젝트라는 말에 포함되어 있는 개개의 활동에 대한 의미는 아주 다양하다고 볼 수 있으며 대부분의 프로젝트는 다음과 같은 요소를 포함하고 있다.¹⁾

- 토목공사, 설비, 또는 이들에 대한 자본투자(이른바 프로젝트를 형성하기 위한 기본자료)
- 설계, 엔지니어링, 공사감독, 유지·운영의 개선을 위한 용역제공
- 현장책임자 및 직원훈련을 포함한 프로젝트 실시와 운영에 관련된 조직의 강화
- 프로젝트 인프라 부분과의 관계, 또는 프로젝트와 국가개발목적과의 관계에 영향을 주는 제반정책의 개선
- 프로젝트의 목적을 일정기간 내에 달성하기 위해 수립되는 상기 제반 활동의 실시에 관한 계획

1) 지용기, 프로젝트 원조(1996, 한국국제협력단), pp.3~4.

2. 프로젝트원조와 프로그램원조

프로젝트원조는 프로젝트에 관련된 각종 협력수단인 물적, 인적 요소를 결합시켜 요소 상호간에 적절히 조합된 형태로 실시되는 원조사업을 말한다.

반면 프로그램원조는 프로젝트원조와 달리 특별한 개별사업을 지정하지 않거나 부문별 배분이 되어 있지 않으며, 일반적 개발목적으로 수원국에 전달되는 원조이다.

DAC는 프로그램원조의 종류로서 일반 프로그램원조(국제수지지원, 재정예산지원, 상품원조 등), 특정부문 프로그램원조(농업, 교육, 지역개발, 수송 등과 같이 특정경제·사회분야와 연계된 원조), 식량원조 프로그램, 채무구제 등 4가지를 들고 있다.²⁾

프로젝트원조의 장점은 수원대상국의 경제개발의 우선순위가 높은 분야의 발전에 기여함으로써 경제개발 정책수립 및 추진과정에 직접적인 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 아울러, 경비의 용도가 명확하여 원조자원이 적정하게 사용되었는지 파악하기가 용이하고, 수원국의 국민에게 기술이전 등의 실질적인 도움을 줄 수 있으며, 원조의 효과면에 있어서도 일회성의 소모적 기자재 공여에 비해 장기적으로 지속성을 유지할 수 있다는 것이 장점이다.³⁾

반면 프로그램 원조는 개도국에게 필요한 재원을 신속하고 효과적으로 공여하며, 또한 수원국의 전반적인 개발목표를 지원할 수 있다는 것이 장점이다.

2) DAC, DAC Principles for Effective Aid(1992, OECD), p.84

3) ibid, p.6

3. 프로젝트형 사업과 프로젝트형 기술협력

현재 KOICA에서 사용하는 프로젝트의 개념은 개도국의 경제·사회 발전 및 복지향상에 기여할 수 있는 물자·자금 및 시설의 지원등 물적협력수단과 연수생초청, 전문가파견 등의 인적협력수단을 연계하여 종합적으로 지원하는 사업이라고 정의되고 있다.⁴⁾ 동 개념은 일본의 JICA의 프로젝트형 기술협력사업과 동일한데, 이는 KOICA 창설시 JICA의 사업유형을 참고하였기 때문이다.

그러나 KOICA의 프로젝트형 사업은 JICA에서의 프로젝트형 기술협력보다 범위가 넓다고 볼 수 있는데, KOICA의 사업범위에는 JICA에서 실시하고 있는 프로젝트형 기술협력 외에 JICA가 일본 외무성으로부터 위탁받아 실시하는 무상자금협력사업도 포함되기 때문이다.⁵⁾

4) 한국국제협력단, 법규집 한국국제협력단 사업시행지침, 1111-2

5) 무상자금협력은 무상차관이라 할 수 있으며, 예산은 외무성이 갖고 있으나 사업의 일부에 대해 JICA에서 시행을 위탁받아 실시하고 있음. 무상자금협력에는 일반프로젝트협력, 유학생지원협력, 수산협력, 식량원조, 식량증산원조 무상협력이 포함되어 있다.

Ⅲ. 프로젝트 심사

1. 개 념

프로젝트 심사는 프로젝트 사이클의 한 과정으로서 프로젝트 시행전 준비단계에 해당하며, 프로젝트가 실현가능 또는 타당하다고 판단될 경우 프로젝트 내용을 종합적으로 검토하여 지원의 적합성여부에 대한 판단을 내리는 단계라 할 수 있다.⁶⁾

즉 프로젝트 심사를 통해 어떤 특정 목표를 달성하기 위한 여러 대안 중에서 제한된 재원의 합리적인 배분을 위해 제안된 각각의 프로젝트의 비용과 효과를 분석하는 작업이 이루어진다.

프로젝트 심사의 개념은 점차적으로 성격이 변해왔다. 예전에는 프로젝트 심사가 동 프로젝트의 용자기관이 용자의 적정성에 대한 판단을 돕기위하여 용자기관 스스로 시행하는 작업이라 할 수 있었지만, 이제는 프로젝트의 내용을 관계자가 서로 이해하기 위한 공통의 토대로서 프로젝트 내용을 개선하기 위한 검토를 보다 용이하게 하기 위한 행위로 그 성격이 변해왔다고 할 수 있다.⁷⁾

2. 심사와 평가의 차이

프로젝트 심사와 평가는 같은 분석에 대한 두 가지 측면을 의미한다.⁸⁾ 즉 프로젝트 심사는 제안된 프로젝트의 사전분석을 말하며, 이를

6) 국제협력용어집(2001), 한국국제협력단, p.113

7) 한국국제협력단, 개발조사사업의 타당성평가(한국국제협력단, 1991), pp.14-16

8) Imboden, N, A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation(1978, OECD), p.15

통해 프로젝트의 예상되는 비용 및 효과를 확인하고 가치를 매기는 것이다. 프로젝트의 기대효과는 프로젝트의 기능과 사회/경제환경과의 관계성에 대한 분석을 토대로 확인된 가정에 기초한다.

반면에 프로젝트 평가는 실시된 프로젝트의 사후분석을 말하며 이는 프로젝트가 제공한 효과를 결정하며, 프로젝트로 인하여 발생한 효과적 비용 수립한다. 예상한 프로젝트의 결과(사전)와 실현된 결과(사후)를 비교함에 의해 프로젝트 평가는 심사시 사용되는 가정을 증명한다.

프로젝트 심사와 평가는 상호 도움을 제공하는데, 즉 프로젝트 심사는 프로젝트 평가에 필요한 다음과 같은 정보를 제공한다.

- 프로젝트가 예상하는 결과
- 프로젝트의 성공과 실패를 좌우하는데 필요한 정보
- 프로젝트의 성공과 실패를 좌우하는데 사용하는 잣대
- 증명되어야 하는 가정

반면 프로젝트 평가는 다음과 같은 요소를 제공함으로써 좀더 나은 프로젝트 심사에 기여한다.

- 예상하거나 예상하지 못한 결과에 관한 정보제공
- 효과와 비용을 측정하는 기본 가정을 규정

3. 프로젝트 심사와 관련된 제요소

프로젝트 심사방법은 제안된 목표들을 달성하기 위해 필요한 제한된

자원의 최상의 배분을 가능케 하는 분석틀을 말한다. 여러 대안 중에 제한된 자원의 배분을 위한 합리적인 방법은 최소의 비용으로 목표를 달성하는 프로젝트를 선택하거나, 아니면 활용 가능한 자원으로 목표를 최대한 달성하는 것이다. 프로젝트 심사와 관련된 요소들을 살펴보면 다음과 같다.

가. 비용과 효과

프로젝트 심사에 있어서 가장 중요한 개념은 비용과 효과라 할 수 있다. 이는 심사의 성격상 비용·효과분석이 매우 중요하기 때문이다. 즉 프로젝트로 인한 효과가 다른 대안으로 인한 효과보다 클 때 그 프로젝트는 받아들여지는 것이다. 이와 같은 잣대가 모든 가능한 해결방안에 적용될 때 그리고 모든 대안이 고려될 경우, 선택된 프로젝트는 동 사회가 지닌 한계 내에서 가장 큰 결과를 만들어내는 것이다. 프로젝트의 비용과 효과는 프로젝트가 실시되는 다음의 상황에 따라 달라 질 수 있다.

(1) 수원국의 상황

프로젝트의 비용과 효과는 물질적이고 재정적인 요소뿐만 아니라 정치적, 사회적, 그리고 문화적인 한계성에 의존한다. 특히 개도국의 경우 정치적인 불확실성, 과도기를 거치는 국가에 나타나는 사회적, 문화적 불안정 요소가 일반적인 경우에 비해 프로젝트를 실시하는데 많은 비용을 요구할 수도 있으며, 이는 결과적으로 효과를 감소시킬 수도 있기 때문이다.

(2) 수원국의 지향목표

일반적으로 많은 목표 중에서 어떤 목표를 설정하는 것은 정치적인 행위라 할 수 있다. 비용과 효과는 설정된 목표에 따라 결정되기 때문에 프로젝트의 비용과 효과를 결정하는데 있어서 수원국 정부가 지향하는 목표가 매우 중요한 결정요인이 될 수 있다. 그러나 일반적으로 비용과 효과를 결정하는데 있어서 동 요소는 표면적으로 잘 인지되지 않고 있다.

나. 최적(Optimality)

일반적으로 최적이라 할 때는 주어진 목표를 적은 비용이나 혹은 같은 비용으로 달성하는데 있어서 선택한 대안 외에 다른 대안이 없을 때 사용되는 개념이다. 그러나 대안이 타당하다고 할 때는 경제성, 사회성, 정치성 등을 종합적으로 고려한 주관적인 측면에 의존한다. 예를 들면 토지개혁은 바람직한 분배를 달성하기 위한 최적의 대안이라 할 수 있다. 그러나 토지개혁은 정치적으로 타당성이 없기 때문에 정책결정자에게는 최적의 대안이 될 수 없는 것이다.

다. 경제적 프로젝트와 사회적 프로젝트

경제적 프로젝트와 사회적 프로젝트의 차이점은 프로젝트의 효과에 따라 결정된다. 경제적인 프로젝트는 사회적인 영향을 가져오며, 또한 사회적 프로젝트도 경제적인 성장에 영향을 줄 수 있다. 그러나 두 프로젝트의 차이는 실질적인 내용보다는 어떤 점을 강조하느냐에 달려 있다고 볼 수 있다. 즉 사회적인 프로젝트의 우선적인 목표는 사회·정치적이며, 반면에 경제적인 프로젝트의 목표는 경제성장이라 할 수 있다.

라. 통합적인 프로젝트 심사기법

일반적으로 경제적 분석은 프로젝트의 사회적인 의미를 무시하고 있다. 반면에 경상비등의 무거운 부담을 지는 사회서비스는 동 서비스에 지불하고 유지하는데 필요한 자원을 제공해야하는 생산적인 분야를 중심으로 분석할 수 밖에 없다. 그러므로 자원의 잘못된 배분을 피하기 위해서는 프로젝트 심사에 있어서 통합된 접근법을 적용하는 것이 필요하며 또한 직접적 혹은 간접적인 생산프로젝트에 같은 잣대와 방법들을 사용하는 것이 필요하다.

프로젝트의 사회적인 효과를 평가하거나 측정하는데 있어서의 방법론적인 문제점들이 경제적인 효과를 분석하는 경우의 문제점들과 다르기 때문에 다음과 같은 점에 차이를 두는 것이 필요하다. 프로젝트의 경제적 효과는 소득창조의 목표에 직접적으로 관련된 효과와 화폐단위로 표현될 수 있는 비용 및 효과를 의미하며, 프로젝트의 사회적 효과는 소득창조가 아닌 다른 목표와 관련된 효과, 즉 상업적인 잣대로 표현될 수 없는 가치, 태도 및 서비스 등을 말한다.

마. 목표의 계층성(Hierarchy)

목표 그 자체를 정의하는 것이 프로젝트 심사의 업무가 아니다. 목표는 정책 및 프로그램 레벨에서 정의되어야 한다. 그러나 정책 및 프로그램 레벨에서 정의된 목표가 프로젝트의 목표와 상위 레벨의 최종목표와 연계시킬 만큼 분명하지 않은 경우도 있다.

비용과 효과 그리고 목표와의 밀접한 관계 때문에 프로젝트 심사는 여러 제안된 프로젝트에 의해 추구되는 다른 목표를 분석해야 한다.

즉 프로젝트의 산출에 의한 기여를 측정하기 위해서는 그 다음에 따라오는 목표를 수립하는 것이 필요하다. 이는 목표의 계층성을 수립하는 것이 필요함을 말하고 있다. 프로젝트가 추구하는 목표의 계층성은 다음과 같다.

(1) 최종목표(Goals)

최종목표(goals)는 전반적인 개발방향을 지적하는데 사용된다. 최종목표는 사회의 가치체제를 표현하는 바람직한 결과를 가르킨다. 이는 “소비 증대”, “형평적인 소득 분배”, “인생의 질적인 측면” “독립” 혹은 “자조능력배양” 등과 같다. 이들은 정책결정자들이 가장 추구하는 사회, 구조 및 경제적인 변수를 말한다.

(2) 목표(Objective)

목표(objective)는 최종목표보다 낮은 레벨이다. 목표 달성은 최종 목표의 하나 혹은 여러 변수를 달성하는데 이바지한다. 일반적으로 목표는 분야별 레벨에서 표현된다. 예를 들면 보건분야에 있어서 1980년까지 평균수명을 60세까지 달성하는 것 혹은 교육분야에 있어서 1980년까지 학교에 가야하는 어린이들에게 90%정도의 초등교육을 제공하는 것 등으로 표현될 수 있다.

(3) 목적(Purpose)

목적은 분야별 목표를 달성하기 위한 집행목표를 말한다. 즉 보건목표를 달성하기 위해서 환경보건 유해요소를 20%까지 경감하는 것이 필요하며, 또한 유아 사망율을 50%까지 줄이며, 말라리아를 박멸하는

것이 필요하다.

(4) 목표치(Target)

목적을 달성하기 위해 충족해야하는 목적을 양적으로 표시된 결과를 말한다. 예를 들면 환경보건 유해요소를 20%까지 경감하기 위해서 안전한 식수를 공급받는 인구가 50%에서 75%로 증가시켜야 한다는 등이다.

(5) 산출(Output)

이것은 목표치(target)를 달성하기 위해 투입해야하는 물질적인 생산품을 말한다. 예를 들면 15,000명의 주민들 중 75%의 주민들에게 안전한 식수를 공급하기 위해서는 1,500대의 펌프, 20대의 분배시스템이 필요하다 등이다.

(6) 투입(Input)

이것은 산출을 생산하는데 필요한 생산의 여러 요소를 말한다. 예를 들면 1,500대의 펌프를 장착하기 위해서는 9대의 굴착 장치와 5개 굴착팀이 필요하고, 또한 수질 조사를 수행해야한다 등이다.

4. 프로젝트 심사기준

프로젝트 심사의 주요한 목적은 정책결정자에게 합리적인 프로젝트의 선택을 가능케하고, 좋은 프로젝트를 설계하도록 도와주는 것이다. 일

반적으로 프로젝트 심사기준은 다음과 같이 나눌 수 있다.⁹⁾

- 기술심사(Technical Appraisal)
- 재무심사(Financial Appraisal)
- 경제심사(Economic Appraisal)
- 제도심사(Institutional Appraisal)
- 사회 및 배분심사(Social and Distributional Appraisal)
- 환경심사(Environmental Appraisal)

가. 기술심사(Technical Appraisal)

일반적으로 기술심사는 프로젝트의 규모, 배열 및 위치에 관한 심사를 말한다. 기술심사를 통해 공여국들은 프로젝트에 필요한 기술 종류, 수원국의 상황에 적절한 기구 및 과정 형태, 서비스를 제공하는데 필요한 접근법, 실제적인 집행계획, 그리고 프로젝트의 산출 가능성 등에 관한 정보를 제공한다.

예를 들면 가족계획 프로젝트의 경우, 기술심사는 모성 및 유아 보건 병원의 숫자, 디자인, 그리고 프로젝트 대상지에 관련되며, 또한 수혜층에 필요한 서비스의 타당성 뿐만 아니라, 도로사정에 따른 초기 건축비용과 유지·관리를 위한 경상비와의 관계, 도로의 폭에 관한 사항을 교육분야의 경우 그 국가의 교육 필요성에 적절한 시설 및 교실, 실험실의 숫자, 교육과정에 관한 사항을 포함한다.

기술심사는 다른 심사형태의 기초이기도 하다. 기술적인 전문가는 동 사업이 실시되는 수원국의 환경에 적합한 기술과 표준을 사용한 목표

9) OECD, DAC Principle for Effective Aid(193, OECD), p36

가 있다는 것을 보여 주어야한다. 기술심사는 수원국내 생산능력의 활용가능성, 잘 훈련된 직원의 보유, 재료, 그리고 다른 투입, 또한 이것이 의도하는 시장에의 산출의 적합성 및 수원국내의 기관이 이를 실행할 수 있는 능력 등을 고려해야 한다.

나. 재무심사(Financial Appraisal)

재무심사는 개인, 기업, 정부 등의 관점에서 측정한 투자자본을 장래 어느 정도의 수입으로 회수가능 한가를 검토하는 것, 즉 동 사업으로 인해 발생할 장래의 현금수입과 지출간의 현금 유동 상황을 현재 가치로 환산, 평가한 재무적 내부투자 수익률(Financial Internal Rate of Return: FIRR) 비교를 말한다.

또한 재무심사는 재무의 적합성을 나타내기 위해 기대되는 수입의 일정표와 자본 및 소비에 관련된 지출을 포함하는 아주 세심한 재무분석과 계획이 요구된다.

재무심사는 우선 사업의 재정적 뒷받침, 그리고 이를 운영하는 실체에 관련되어야 한다. 또한 계획된 사업의 재무적 의미를 포함하여 동 사업이 수원국의 공공재정에 끼치는 영향도 고려해야 한다.

또한 프로젝트의 성격에 의하여 필요에 따라 프로젝트 건설자금의 조달방법과 채무상환방법의 적정도를 분석할 수가 있다. 자금조달에 관해서는 자금원 확보의 적절성여부 및 프로젝트의 건설 스케줄에 적합한 자금 공급계획의 편성여부를 평가한다.

다. 경제심사 (Economic Appraisal)

프로젝트의 경제심사는 여러 대안에 대한 비용·편익분석을 통해 동 프로젝트가 지향하는 목표달성에 가장 적절한 대안을 찾는 심사를 말한다. 프로젝트의 경제심사는 심사분석의 골격을 구성하고 있으며, 어떠한 타당성 보고서의 경우에도 반드시 포함하고 있다. 경제심사에는 기본적으로 두개의 서로 다른 접근법이 있다. 첫번째 접근법은 실제가격과 비용과는 아주 다른 기회비용을 나타내는 Shadow Prices를 적용하는 것이고, 다른 하나는 Effects Method로 알려져 있는데, 이것은 국가회계를 내에서 실시한 사업으로 인해 영향을 받은 모든 경제주체의 소득 변화를 측정하는 것이다.

프로젝트의 경제적 수익은 기본적인 심사기준의 하나로, 자원이 부족한 수원국의 입장에서는 희소자원의 사용에 있어서 경제적 이득이 각 대안의 선택에 주요한 요소가 되어야 한다. 최소한의 경제적 수익은 수원국의 상황에 따라 변하며, 최종의 선택은 사회/배분과 환경고려를 포함하는 프로젝트 심사의 다른 요소에도 적절한 무게를 실어 주어야 할 것이다.

경제적 수익율을 계산하기 힘든 프로젝트의 경우 체계적인 분석을 통해 비용과 효과의 측면에서 모든 유효한 요소를 고려해야 한다. 수원국에게 희소자원의 효율적인 사용으로 기대되는 효과와 비용과의 관계를 측정하는 것은 아주 중요하다.

이와 같은 비용과 편익을 평가하는데 있어서 중요한 변수는 자원의 합리적인 배분을 보장하기 위해 관련 사업의 실시로 인해 혜택을 받는 사람의 수, 혜택자당 상대적 비용, 필요한 서비스의 단가비용, 필요

한 서비스와 이득의 표준 및 질적 측면 등을 들 수 있다.

동 분석법은 다른 측면, 즉 목표와 수혜자에 대한 명확한 세분, 논리
틀, 재정적 지속성, 제도적 평가와 유지, 그리고 사회/배분에의 영향에
도 적용할 수 있다.

<참고 1> 비용·편익분석(Cost-Benefit Analysis)

1. 정 의

비용·편익분석은 공공투자사업의 효율성 평가에 널리 활용되어지고
있는 기법으로서, 계획된 Project에 대하여 서로 다른 시점에서 발생
하는 비용과 편익의 흐름을 동일한 시점에서 비교·분석하여 효율성
을 달성하기 위해 고려된 여러 대안 중에서 가장 우수한 대안을 선택
하는 것을 목적으로 한다.

비용·편익분석법의 구체적인 평가기법으로는 비용·편익비, 순 현재
가치, 내부 수익율이 있으며, 동 기법에 대한 설명은 다음과 같다.¹⁰⁾

가. 비용·편익비(Cost Benefit Ratio: CBR)

비용·편익비는 계획된 프로젝트에 대한 편익의 순 현재가치와 비용
의 순 현재가치와의 비를 구하여 경제적 채산성을 판단하는 방법이다.
이때, 자본의 기회비용을 적절히 반영하기 위해 각기 다른 시점에서
발생하게되는 비용과 편익을 동일한 기준시점에서 상호비교가 가능하
도록, 즉, 현재가치로 환산하기 위해 할인율을 적용하게 되는데, 이때,
적절한 할인율의 선택이 중요하다. 일반적으로 사용되고 있는 할인율

10) 김렬, 사회과학 조사방법론(1999, 박영사), pp.323-328

은 시장이자율, 기업할인율, 정부차입이자율, 사회적 할인율, 공공투자사업의 기준할인율 등이 있다.

비용·편익비는 교통사업의 절대적인 규모에 대해서는 고려가 불가능하므로 서로 다른 상호배타적인 교통사업을 이 기법으로 평가하면 오류를 범할 가능성이 있다. 또한, 무엇을 비용으로 간주하느냐에 따라 비용·편익비의 차이가 나므로 분석가의 주관에 개입될 우려가 많다.

$$CBR = (\sum_{t=1}^n B_t / (1+i)^t) / (\sum_{t=1}^n C_t / (1+i)^t)$$

i = 할인율

B_t = project가 시작되어 제 t 년도의 비용

C_t = project가 시작되어 제 t 년도의 편익

n = 계획년도

나. 순 현재가치(Net Present Value:NPV)

순 현재가치는 계획된 프로젝트에 대해 편익의 순 현재가치와 비용의 순 현재가치간 차이에 의해 경제적 채산성을 판단하는 것으로, 사업의 경제성을 가늠하는 척도 가운데 대안선택에 있어서 정확한 기준을 제시해 주고, 계산이 용이하여 교통사업의 경제성 분석시 보편적으로 이용되는 방법이다.

$$NPV = \sum_{t=1}^n B_t - C_t / (1+i)^t$$

다. 내부 수익율(Internal Rate of Return:IRR)

내부 수익율은 계획되어진 프로젝트에 대한 편익과 비용의 현재가치의 차이, 즉, 순 현재가치를 0으로 만드는 할인율을 말한다. 이는 비용(건설비, 운영비)을 사업기간 내에 회수함과 동시에 수익을 창출하는 비용의 가득력을 의미한다. 그러므로 편익과 비용의 현재가치의 차이가 0 이 되는 할인율이 사회적 기회비용(social opportunity cost)보다 높으면 사업의 수익성이 있다고 보는 기준이다.

$$IRR = \sum_{t=1}^n (B_t - C_t) / (1 + i)^t = 0$$

i=내부 수익율(IRR)

내부 수익율은 사업평가에 적용할 적합한 할인율이 알려져 있지 않을 경우에 정책결정자가 여러 가지 상황을 고려하여 할인율의 최저 한계를 설정해 놓은 다음, 사업의 분석결과 내부 수익율이 설정해 놓은 최저선을 넘으면 해당 사업을 채택하게 된다. 내부 수익율은 어떤 지역(혹은 나라)의 자본의 기회비용보다 높으면 일단 수익율이 있다고 판단할 수 있는데 자본의 기회비용을 초과하는 대안 중에서 내부 수익율이 가장 높은 대안을 선택하게 된다. 자본의 기회비용을 일반적으로 그 나라의 이자율과 동일하다고 보므로, 만약 그 나라의 이자율이 13%라면 어느 사업이 경제성이 있으려면 내부 수익율이 최소한 13% 이상은 되어야 한다는 논리가 성립한다.

<참고 2> 비용·효과분석(Cost-Effectiveness Analysis)

비용·효과분석도 비용·편익분석과 마찬가지로 하나의 대안이나 정책에 수반되는 모든 투입과 산출을 추정하고 이들을 합리적으로 일정한 기준에 맞추어 비교·평가한다.

비용·편익분석이 모든 투입과 산출을 금전적인 가치로 환산하는 데 반해, 비용·효과분석에서는 투입은 금전적 가치로 환산하나 산출을 금전적 가치로 환산하지 않고 산출물을 그대로 분석에 활용하게 된다. 따라서 대안이나 정책의 산출물을 금전적 가치로 환산하기 어렵거나, 그 혜택이 불특정 다수에게 광범위하게 부여되어 편익의 계산이 곤란하거나 비교하려는 대안들이나 정책들의 산출물이 동일한 경우에 비용·효과분석을 주로 이용한다.

비용·효과분석에서 사용하는 일반적인 기준으로는 최소 비용기준과 최대 효과기준을 들 수 있다. 최소 비용기준은 일정한 효과수준을 정해 놓고 이 수준에 도달하는 대안들의 비용을 비교하여 이들 중에서 최소의 비용이 드는 대안을 선택하는 것을 말한다. 최대 효과기준은 비용이 최고한도를 정해놓고 이 한도를 넘는 대안을 제거하고 나머지 대안들 중에서 최대의 효과를 제공하는 대안을 선택하며, 만일 비용이 동일한 대안이 다수이면 이들 중에서 효과가 가장 큰 대안을 선정하게 된다.

비용·효과분석에 있어서 비용과 효과의 추정은 다소 가변적인 측면이 있기 때문에 실제로 이를 적용함에 있어서 어려운 점이 있으나, 비용·편익분석과 같이 모든 가치를 금전적으로 환산할 필요가 없기 때문에 응용범위가 비교적 넓고 사용하기가 쉽고 간편한 장점이 있다.

특히 비용·효과 분석이 정책대안의 효용을 경제적인 총량만으로 판단하는 것이 아니라 비경제적·비계량적 가치도 포함하고 있어, 어느 정도 사회적 합리성 측면도 고려하는 분석방법으로 간주되고 있다.

라. 제도심사(Institutional Assessment)

제도심사는 일반적으로 사업을 실행하는 기관의 수행능력에 대한 심사를 의미한다. 최근 프로젝트 평가에 있어서 제도심사의 중요성이 증대되고 있으며, 이는 프로젝트의 성패는 담당 조직의 우열에 의해 결정되기 때문이다.

현재 개도국의 조직은 공공·민간부문을 불문하고 일반적으로 경험이 풍부한 임직원과 숙련된 직원이 부족할 뿐만 아니라 저임금, 비생산적인 정책환경 등 수많은 문제점을 가지고 있다.

동 심사는 수원국의 실시기관에 필요한 기술의 성격, 형태, 그리고 조직의 능력 및 자극제를 결정하는 기초를 제공한다. 동 프로젝트의 실시시 필요한 제도적 능력과 실제 능력사이의 격차는 확인되어야 하고, 실시를 강화하기위한 전략이 또한 수립되어야 한다.

동 심사에는 기관의 예산, 회계, 자금의 통제, 그리고 재정 관리능력의 심사도 포함되어야 한다. 특히 자금통제 능력은 프로젝트가 시작되는 시점에 반드시 완료되어야 하며, 프로젝트 고안을 통해 프로젝트가 실시되는 동안 기관의 재정관리 능력 뿐만 아니라 프로젝트가 종료된 후에도 회계와 재정관리 능력의 유지능력에 관한 심사도 이루어져야 한다. 이를 통해 공여국들은 실시기관의 능력뿐만 아니라 기관의 재정관리 및 회계능력을 높이기 위한 필요한 조치를 마련할 수 있다.

다. 사회 및 배분심사(Social and Distribution Analysis)

사회 및 배분심사는 일반적으로 프로젝트의 실시로 인해 수원국민들에게 미치는 영향에 관한 심사를 말한다. 특히 농촌개발, 교육, 보건프로젝트 등은 인간 지향적인 것으로서 이러한 사회분석은 매우 중요하다. 인프라 프로젝트의 경우에도 프로젝트 수혜국의 전통이나 가치, 사회조직을 무시한다든지 그것들에 반하는 경우 프로젝트의 성공은 어려울 것이다.

사회 및 배분심사는 구체적으로 4개 분야에 초점을 맞추어 행하는 것이 일반적이다. 첫째, 프로젝트 지역주민의 사회·문화면 및 인구학상의 특징, 둘째, 프로젝트 지역주민이 생활하기 위해 스스로 조직하는 방법, 셋째, 프로젝트의 문화적 수용성, 넷째, 프로젝트 지역주민의 지지를 이끌어내 참가를 확보하는 방법 등이다.¹¹⁾

사회 및 문화적 조건, 구조 및 전통에 대한 분석은 성공적인 프로젝트 실시상 문제점을 확인하기 위해서 필요하다. 여기에는 지대 및 상수 관련사항, 재거주, 지방구조형태 등이 포함된다. 동 분석은 평가 및 영향분석 뿐만 아니라, 동 프로젝트에 직접 관련된 사람들의 참여와 의지를 높이기 위한 전략 수립도 포함한다.

사회 및 배분심사는 특히 여성들의 개발 프로젝트 참여에 관해 특별히 관심을 가진다. 현재까지 개발 행위는 대부분 여성을 정책 결정자 혹은 생산자, 혜택자의 개념으로 고려하지 않았으며, 또한 여성들의

11) World Bank에서는 프로젝트의 성공적인 수행을 위한 조건으로 수원국 주민들의 참여를 들고 있으며, 특히 토착민의 기술, 관행 및 문화에 대한 중요성을 강조하고 있다. World Bank, Indigenous Knowledge for Development(Knowledge and Learning Center Africa region, 1998), pp.1-13

임금이 가족 생활수준의 고양과 직접적으로 관련된다는 사실을 인지하지 않았다. 그렇기 때문에 프로젝트의 준비 및 심사단계 뿐만 아니라 최초의 프로젝트 스크린 단계에서 여성문제가 고려되어야 할 것이다. 노동분배, 자원에의 접근 및 활용, 정책결정과정, 수입과 혜택의 분배, 시간할당, 여성의 법적 신분, 그리고 동 요소들이 프로젝트의 성공에 미치는 영향에 관한 변수들이 고려되어야 한다.

바. 환경심사(Environmental Assessment)

환경심사는 개발의 속도를 늦추지 않고 어떻게 하면 환경파괴를 피할 것인가 또는 허용범위까지 축소시킬 것인가에 관한 분석을 말한다. 대부분의 환경문제는 사전에 적절한 수단을 강구해 두면 비교적 적은 비용으로 대처할 수 있기 때문이다. 또한 환경심사는 한 국가의 천연자원의 적절한 관리와 이용을 보증하기 위해서는 경제사회 개발전략의 불가결한 요소로서 환경분석에 대한 필요성이 현재 널리 인정되고 있다.

그러므로 환경은 프로젝트의 선정 및 설계과정에 고려되어야 한다. 프로젝트의 최초심사는 환경영향 심사가 필요한지를 알고자 하는 것이고, 또한 필요시 요구되는 개념과 방법에 관한 것도 포함된다. 동 심사는 프로젝트의 기안이나 결정과정에 영향을 주기 위해 초기에 실시되어야 한다.

물론 환경적인 문제때문에 프로젝트의 디자인을 변경하는 것은 프로젝트 비용의 증가로 이어질 수 있지만, 다른 한편으로는 소요되는 노력 감소로 혜택의 증가를 가져올 수 있다. 지금까지의 경험으로는 공여국과 수원국 양측의 긴밀한 협력으로 행하여지는 환경평가는 더욱

효율적이라는 것이다. 또한 심사정도를 결정하는데 있어서 동 프로젝트에 의해 영향을 받는 계층이나 관련 당사자와의 협의가 있어야 한다.

환경심사는 또한 프로젝트로 인한 긍정적인 점과 부정적인 점등을 명확하게 나타내어야 하며, 여러 종류의 효과분석과 또한 시간상 효과분석에도 관심을 두어야한다. 동 심사에는 부정적인 환경영향을 제한할 수 있는 대안의 수립이나 완화시킬 수 있는 조치가 포함되어야 한다. 환경심사는 프로젝트의 실시 중에도 계속되어야 하고, 또한 감시과정으로써 전 프로젝트의 사이클에서 계속되어야 한다. 또한 수원국 관련 기관의 환경관련조치의 시행을 위한 능력배양의 필요성에도 관심을 두어야 한다.

5. 프로젝트 심사시 문제점

프로젝트 심사는 프로젝트가 평가되는 최종목표와 연관되어있다. 그러나 최종목표가 불명확하거나, 접근법상의 인과관계의 불확실성 등에 의해 프로젝트 심사과정에는 다음과 같은 문제점들이 내포되어 있다.

가. 귀납적인 방법론의 문제점

통계적인 데이터로부터 인과율(causality)이나 최적 개발모형을 산출하기 위해서는 개발에 대한 이론적인 틀을 가지고 있어야한다. 예를 들면 비와 농산물 생산과의 관계는 인과적이라고 우리는 알고 있다. 이것은 우리가 단순히 이것들이 상관관계가 있다는 것이 아니라, 우리는 농산물이 어떻게 성장하는 것에 대한 이론을 가지고 있으며, 성장하기 위해서는 어떤 투입이 필요한지에 대해서도 알고 있기 때문이다.

일반적으로 귀납적인 방법론은 실제의 개발과정에 대한 관찰 및 분석으로부터 일반적인 개발이론을 개발코자 한다¹²⁾. 그러나 귀납법은 선택된 변수간의 상관 관계만을 제공하기 때문에 사회·경제분야에서 관찰된 변화에 대한 통계적인 분석으로부터 개발 이론을 도출하는 것이 불가능하다.

나. 최종목표 매트릭스를 위한 모델 부재

서로 다른 최종목표 레벨간의 관계는 항상 가설적이다. 예를 들면 시골의 상수도 공급이 그 지역주민들의 보건표준에 어떻게 영향을 주는 지, 그리고 교육이 노동력의 생산성 증대에 얼마나 기여하는 지에 대해서 어떤 일치된 의견이 없다. 명확한 가설이 없는 한 프로젝트 심사의 신뢰성을 판단하기는 힘들며, 평가단계에서 원인을 재구성하기는 불가능하다.

다. 프로젝트 심사에 대한 개도국의 비판

프로젝트의 심사, 관리 및 평가방법에는 상당한 의견 차이가 있지만, 체계적인 관리체제에 대한 필요성은 모두 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고 프로젝트 심사에 대한 개도국의 비판은 다음과 같이 요약될 수 있다.

(1) 공여국과 수원국간 제안된 방법의 기본 철학에 대한 불일치

개도국 정부는 공여국에서 제안된 구체적 심사방법이 개도국의 우선 순위목표를 충분히 고려하지 않는다고 불평하고 있으며, 또한 공여국

12) 김광웅, 사회과학연구방법론(1975, 박영사), pp.61-66

심사의 구체적인 방법과 기본적인 가정이 전통적인 서구 접근법에서 기인하고 있기 때문에 개도국의 실정과는 맞지 않는다고 주장하고 있다.¹³⁾

(2) 제안된 방법의 효용성에 대한 불일치

개도국 정부는 공여국에서 제안된 심사방법이 개도국 자신들의 향상된 정책결정에 기인한다는 사실을 확신하지 못하고 있다. 그 이유로는 심사기법이 공여국이 이미 결정한 사항을 개도국이 스스로 받아들이게 만드는 단순한 요식절차라고 생각하며, 또한 프로젝트에 대한 모니터링을 공여국내 이익단체가 개도국 자신에 대한 보이지 않는 통제수단으로 이용한다고 생각하기 때문이다.

(3) 제안된 심사방법의 적용에 대한 불일치

개도국들은 제안된 대부분의 심사방법들이 개도국의 제도적이며 조직적인 측면을 고려하지 않고 있으며, 이것이 프로젝트에 대한 정책결정을 잘못된 방향으로 유도하게 만든다고 불평한다. 또한 공여국에서 요구하는 심사방법은 매우 복잡하며, 데이터나 기획능력적인 측면에서 너무 많은 것을 요구하고 있으며, 동 방법은 개도국의 직원 수, 시간적인 제약 및 정보의 가용성인 측면을 고려하지 않는다고 주장한다.

(4) 제안된 방법이 제기하는 질의에 대한 불일치

개도국 정부에 의하면 제안된 심사방법들이 프로젝트 효과 예측에 우

13) N.Imboden, A Management Approach to Project Appraisal and Evaluation(OECD, 1978), pp20~21,

선순위를 두는 반면, 프로젝트의 효율적인 실행에 대해서는 별로 관심이 없다고 생각한다. 더구나 제안된 심사방법이 대안행위의 선택에 집중하고 있으나 실제로 개도국이 주요한 관심사는 이와 같은 행위를 확인하는데 있다는 것이다.

Ⅳ. 선진원조기관의 프로젝트 사이클과 심사기법

1. 미국 USAID

가. 프로젝트 사이클

USAID는 프로젝트 사이클을 크게 3단계로 나누고 있다. 즉 첫째, 프로젝트 기획 및 설계단계, 둘째, 집행단계, 그리고 평가단계이다. 프로젝트 심사는 첫 번째 단계인 프로젝트 기획 및 설계단계에서 사업계획서(Project Paper: PP)작성시 프로젝트 심사를 실시하고 있다.

PP는 승인된 사업예비검토서의 내용을 보다 구체화하여 사업 선정사유, 담당자 역할, 집행방법 및 예상되는 결과, 타당성 분석내용, 추진계획, 집행예산, 사업평가 방법 등에 관한 상세한 기술과 참고자료가 첨부된 사업계획서이며, 현지 Mission이 민간건설청과 지원대상국의 협조를 받아 작성한다.

나. 프로젝트 심사내용

USAID의 심사는 일반적으로 심사라는 단어보다는 분석(analysis)으로 불리운다. 특히 USAID는 프로젝트의 심사분석에 매우 큰 의미를 부여하고 있는데, 이는 심사분석이 프로젝트 기획의 가장 중요한 부문이며, 이를 통해 수행해야 할 업무, 시간, 방법, 실시자에 대한 정확한 분석이 가능하기 때문이다.

현재 USAID가 실시하는 분석은 기술, 재무, 경제, 사회 및 행정의 5

가지 측면은 반드시 실시해야 할 분석이며, 또한 적절하다고 판단되면 환경 및 에너지 등 2가지 측면을 추가할 수 있다. 그리고 동 분석은 USAID의 프로젝트 심사전문 직원 혹은 외부 컨설턴트에 의해 수행되고 있다.¹⁴⁾

다. PP의 작성

PP의 전 단계인 PID(Project Identification Document)가 승인되면 현지 Mission은 수원국내 관련 부처의 협조를 받아 PP를 작성하게되며 이때 기술부문은 관할지역 총괄사무소 소속 기술담당자(Technical Officer) 또는 USAID 본부의 연구개발국 소속 기술 담당자의 지원을 받아 작성한다.

PP에는 PID의 내용을 구체화하여 사업선정이유, 여건분석, 사업범위, 추진일정, 소요비용 등을 확정하며 관련 자료를 첨부, 승인된 전결구분에 따라 관할지역 통괄사무소 또는 USAID 본부에 승인을 신청하면, 현행 USAID 6대 정책 목표, USAID 인원 총원상의 제약, 관리 및 유지비용의 규모, 사업설계의 복잡성 등을 중점적으로 검토한다.

USAID의 개발원조 및 경제지원기금 지원사업에 대하여는 3개부문(수원국의 적격성, 입법사항 준수여부, 구매내용의 적격성 등)에 관하여 별도 점검표에 의해 의거 이를 확인하고 동 결과를 PP에 첨부토록 하고 있다.

USAID 본부의 담당지역국은 각 Mission이 제출한 사업계획서를 본부 관련 부서(정책위원회, 법무담당관실, 연구개발국등)의 검토의견을 수렴한 후 전결규정에 따라 동 계획서를 승인한다.

14) USAID, AID Handbook(3)(1992, USAID), p.3-17

라. PP의 내용

- ① 사업요약표
- ② 사업승인안
- ③ 검토의견 요약
- ④ 자세한 추진배경(경제적 여건, 당해부분 여건, 사업추진 사유)
- ⑤ 사업 범위/서술 묘사
- ⑥ 집행계획
- ⑦ 자금지출계획
- ⑧ 타당성 분석/요약
- ⑨ 사업추진 확인/점검계획
- ⑩ 사업평가계획
- ⑪ 부대조건 및 특별 약정사항
- ⑫ 예상되는 문제점
- ⑬ 첨부자료
 - PID승인자료
 - Log Frame Matrix
 - 입법사항 점검표
 - 수원국의 지원요청서
 - 타당성 분석(기술, 재무, 경제, 사회, 행정, 환경, 에너지)
 - 예외조치 신청서

마. USAID 프로젝트 사이클의 특징

USAID의 프로젝트 사이클의 특징은 다음과 같다.

- ① 프로젝트의 종합성을 강조하고 있다. 이는 프로젝트 입안시 프로

젝트를 둘러싼 내적, 외적인 사회·경제, 정치적 여건을 종합적으로 고려해야 한다는 것이다.

- ② 프로젝트의 참여성을 강조하고 있다. 이는 프로젝트 입안시 프로젝트와 관련된 여러 당사자(수원국의 관리 및 기업인, 계약자, 사업완료시 수혜 대상자 등) 들의 광범위한 참여가 있어야 프로젝트가 바람직한 효과를 거둘 수 있다는 것을 말하고 있다.
- ③ 1970년에 들어서면서 프로젝트의 목표를 개도국의 경제적 발전 보다는 개도국 주민들의 후생·복지증진에 주안점을 두면서 프로젝트에 대한 심사에 있어서도 비용·편익분석 등을 지양하고, Logframe방법을 채택하고 있다. 이는 후생·복지증진을 위한 프로젝트의 계량화가 복잡할 뿐아니라, 경제적 분석을 통한 사업성 검토가 매우 힘들기 때문이다.
- ④ 프로젝트 심사에 대한 예외조항을 두고 있으며, 프로젝트의 총 사업비가 50만불 이하인 프로젝트에는 일반적인 심사규정을 적용받지 않도록 하였다. 하지만 예외적인 프로젝트의 경우에도 경제 및 재무분석은 가능한한 실시하도록 하였다.¹⁵⁾
- ⑤ 프로젝트 사이클은 기획 및 설계, 집행, 평가 등의 단계로 분리되어 전과정을 통하여 종합적으로 파악·조정될 수 있는 학습과정으로 인식한다.

15) USAID, AID Handbook 3, chapter 4: Special Project Activities: Exceptions to the General Project System, Page No. 4-1, 4-2

2. 캐나다 CIDA¹⁶⁾

가. 프로젝트 사이클

CIDA의 프로젝트 사이클은 개도국의 개발수요와 CIDA의 프로그램 목표 및 CIDA 수행능력을 잘 반영하는 C/RPF(Country/Regional Programming Framework)에 대한 준비, 협상 및 승인시부터 시작되며, 프로젝트 사이클 단계는 다음과 같다.

(1) C/RPF

C/RPF는 특정 수원국을 지원하는 분석기초를 제공하는 국별지원 계획을 말한다. 이를 통해 CIDA는 개별프로젝트나 프로그램이 동 수원국의 우선순위에 일치하는지를 체크한다.

C/RPF는 연구, 토론 및 수원국과의 협의를 통해 마련된다. 이를 통해 기본 개념과 생각이 정리되며, 더 많은 정보와 스크린 과정을 통해 프로젝트 개념이 확정되면 이를 바탕으로 CP(Concept Papers)가 작성되며, 프로젝트 담당 팀은 프로젝트를 심사하거나, 타당성평가 및 신뢰성 있는 프로젝트를 입안하게 된다.

(2) 프로젝트 발굴

동 단계는 CIDA의 양자간 원조프로그램 맥락에서 가능성이 높은 프로젝트가 발굴되는 단계이다. 동 단계에서 고려사항은 먼저 캐나다

16) CIDA의 프로젝트 사이클 및 심사관련 사항은 CIDA 홈페이지(www.acdi-cida.gc.ca)의 “Overview of the Bilateral Project Cycle”을 참조하였음.

ODA의 우선순위, C/RPF, 수원국 우선순위, 캐나다에 귀속되는 이익, 범세계적인 이슈인 여성개발, 민간기업 발전, 다른 국제기구의 프로젝트 그리고 기존의 유사한 프로젝트에서 배운 교훈 등 종합적인 요소를 고려한다.

(3) 프로젝트 선정

동 단계는 여러 가능성이 높은 프로젝트 중 3개의 스크린 과정을 거쳐 2-3개 정도의 가장 좋은 프로젝트를 선정하는 과정이다. 3개 과정은 환경 및 수원국 타겟집단, 기술 및 CIDA의 수행능력에 대한 검토를 의미하며, 동 과정을 거쳐 CP(Concept Paper)가 작성된다.

스크린을 해야하는 목적은 첫째 프로젝트가 CIDA의 국별계획과의 일치여부, 수원국정부의 우선순위 및 C/RPF의 최종목표 및 목표와의 일치성을 체크하고, 둘째 프로젝트가 어떤 위험성에 처하지 않도록 확인하며, 마지막으로 PM(Project Manager)로 하여금 가장 좋은 프로젝트를 선정하거나, 아니면 동 프로젝트를 거절하기 위한 CP를 준비하는데 필요한 정보나 데이터를 제공하기 위해서다.

(4) 프로젝트 심사

CIDA는 CP를 승인한 후 프로젝트 규모가 50만불 이상이면 심사를 의무화하고 있다. 이를 통해 프로젝트 입안시 내용에 대한 재확인을 하며, 또한 프로젝트로 최종 승인하기 전에 마지막 점검을 하게되는 것이다.

동 심사는 크게 3가지 목적을 가지고 있다. 첫째, 왜 동 프로젝트에

투자해야 하는지를 밝히는 것이고, 둘째, 동 프로젝트를 통해 달성하고자 하는 목표를 확인하며, 셋째, 동 프로젝트의 타당성 즉 CIDA의 수행능력을 검토하는 것이다.

동 과정은 캐나다의 파트너십 접근법에 기초하여 수원국/기관, 혜택층 및 동 프로젝트에 관련된 모든 이해당사자들이 참여하고 있다. 또한 다른 공여기관들과의 업무조정을 통해 업무의 중복성을 피하고 있다.

프로젝트 매니저(PM)는 팀의 다른 멤버의 도움을 받아 프로젝트 관련 필요한 분석을 책임지고 있으며, 분석의 규모는 프로젝트의 규모나 복잡성에 따라 달라진다.

프로젝트 심사는 프로젝트에 대한 심층분석을 의미하는데, CIDA는 심사과정을 더욱 효율적으로 운영하기 위해 1997년에 분석범위를 13개에서 5개로 축소하였다. 5개의 분석은 다음과 같다.

- 사회-경제적, 정치적 분석
- 여성분석
- 능력분석
- 환경분석
- 캐나다 및 수원국의 혜택분석

현재 CIDA는 50만불이상이 되는 프로젝트의 경우 사회-경제적, 정치적 분석과 여성분석을 의무화하고 있으며, 다른 3개 분석(능력분석, 환경분석, 캐나다 및 수원국의 혜택분석)은 권고수준이다.

(5) 프로젝트 타당성 및 설계

프로젝트 타당성 및 설계단계는 최초의 스크린과정 및 프로젝트 심층 분석을 통한 지식과 정보에 기초하여 프로젝트의 다음 과정인 프로젝트 승인으로 유도된다. 각 프로젝트 심사과정을 통해 다음과 같은 질의사항을 해결하도록 실시된다.

- 프로젝트 심사: 프로젝트의 실시이유 및 목표 확인
- 프로젝트 타당성조사: CIDA의 동 프로젝트에 대한 수행능력 체크
- 프로젝트 설계: 동 결과를 달성하기 위한 프로젝트 설계방안 검토

프로젝트 타당성 및 설계단계는 프로젝트 심사단계와 동시에 실시한다. 동 단계에서 프로젝트 매니저는 프로젝트의 기술 전문가에게 많이 의존한다.

프로젝트의 타당성조사는 프로젝트 심사와 동떨어진 과정이 아니며, 프로젝트의 실행 가능성 및 실시방법에 대한 대안비교의 두가지 목표를 가지고 다른 유형의 보고서를 작성한다.

실행 가능성은 기술적 측면, 경제적, 재무적 측면, 문화적 측면, 환경적 측면, CIDA, 수원국 및 실행기관의 수행능력을 감안하여 실시된다. 실행 가능성이 높으면, 다음 단계는 프로젝트의 목표를 달성하기 위한 여러 대안을 확인하며, 마지막으로 프로젝트 매니저가 프로젝트 팀 멤버와의 협의를 통해 최종대안을 선택하는 것이다.

(6) 프로젝트 승인

동 단계는 프로젝트에 대한 최종 승인과정을 의미하며, 최종 승인권한은 프로젝트의 가치에 따라 달라진다. PAD(Project Approval Document)는 프로젝트 팀 멤버와의 협의를 통해 프로젝트 매니저가 작성하며, 여기에는 프로젝트의 기대효과, 성취지수, 주요 가정, 예산, 스케줄, 위험성, 수행방법 등이 포함되어 있으며, 프로젝트에 필요한 자금을 얻기 위한 승인을 요청한다.

(7) 프로젝트 실시합의

동 단계는 수원국과의 프로젝트 추진합의, 물품 및 서비스 조달, 그리고 수원국과의 프로젝트에 대한 합의문 체결 등을 실시하는 것을 의미한다. 수원국과의 프로젝트 실시합의에는 두가지 방식이 있는데, MOU(Memorandum of Understanding)와 EOL(Exchange of Letter)이다.

(8) 프로젝트 실시관리

프로젝트 실시를 관리하는 것은 프로젝트 매니저나 프로젝트 팀 멤버들에게 가장 중요하면서 많은 시간이 소요되는 단계이다. 프로젝트 실시에는 5가지의 보고서를 중심으로 진행되는데,

- 예산, 진행표, Logframe이 포함된 PAD(Project Approval Document)
- MOU
- 계약 합의서
- CIDA PMS(Project Management Strategy)

- 실시기관의 PIP(Project Implementation Plan)

프로젝트의 효율적인 관리를 위해서 CIDA는 “Policy Statement on Result-Based Management in CIDA”를 이용한다. 여기에는 LFA(Logical Framework Analysis), WBS(Work Breakdown Structure), PBPS(Project Budget and the Project Schedule)이 포함되어 있다.

(9) 프로젝트 완료 및 종료

프로젝트 완료는 CIDA의 양자간 원조의 마지막 단계이다. 동 단계에서는 프로젝트의 계약자나 공급자에 대한 재무적인 의무가 다 완결되고, 또한 프로젝트 자산에 대한 소유권이 이전되며, 프로젝트에 대한 CIDA의 기여가 수원국에 의해 인정되며 MOU에 대한 종료 수정이 체결될 때 이루어진다.

프로젝트 매니저나 PD(Program Director)는 BPCR(Bilateral Project Closing Report)를 작성하고 사인해야 한다.

나. CIDA 프로젝트 사이클의 특징

CIDA의 프로젝트 사이클은 다른 기관과 비교시 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

- ① CIDA의 또 다른 특징은 프로젝트 사이클이 관련 수원국에 대한 국별 원조계획(C/RPF(Country/Regional Programming Framework))을 작성하여 이에 기초하여 프로젝트를 형성하고 심사하고 평가한다는 것이다.

- ② CIDA의 프로젝트 심사단계는 프로젝트의 목적 및 목표설정에 맞추어져 있는 반면, 프로젝트 타당성조사 및 입안단계에서 프로젝트의 수행능력 및 방법론을 검토하기 때문에 다른 기관의 프로젝트 심사와는 약간 다른면을 보여주고 있다.
- ③ CIDA는 USAID와 같이 프로젝트 심사에 대한 예외규정을 두고 있다. 즉 CIDA는 프로젝트 승인을 좀더 효율적으로 운영하기 위해 프로젝트 규모가 50만불이하인 프로젝트에는 심사규정을 적용하지 않도록 하고 있다.
- ④ CIDA도 다른 기관과 같이 프로젝트 심사시 수행하는 기술적, 경제적, 재무적, 문화적, 환경적, 관리적인 측면에서의 검토를 프로젝트의 타당성 조사단계에서 실시하고 있다.

3. 호주 AusAID¹⁷⁾

가. 프로젝트 사이클

호주의 경우 프로젝트 사이클은 크게 4단계로 나누어진다. 첫째, 프로젝트발굴 및 초기 평가단계, 둘째, 프로젝트 준비 및 설계단계, 셋째, 프로젝트 실시 및 모니터링단계, 마지막으로 프로젝트 완료 및 평가단계이다. 프로젝트 심사는 그 중에서도 2단계인 프로젝트 준비 및 설계단계에서 실시되고 있다.

17) 호주의 프로젝트 심사에 관한 내용은 호주 AusAID의 홈페이지 (www.ausaid.gov.au)와 AusAID의 전신인 AIDAB에서 제작한 "AIDAB Programs Operations Guide"를 참조하였음.

- ② CIDA의 프로젝트 심사단계는 프로젝트의 목적 및 목표설정에 맞추어져 있는 반면, 프로젝트 타당성조사 및 입안단계에서 프로젝트의 수행능력 및 방법론을 검토하기 때문에 다른 기관의 프로젝트 심사와는 약간 다른면을 보여주고 있다.
- ③ CIDA는 USAID와 같이 프로젝트 심사에 대한 예외규정을 두고 있다. 즉 CIDA는 프로젝트 승인을 좀더 효율적으로 운영하기 위해 프로젝트 규모가 50만불이하인 프로젝트에는 심사규정을 적용하지 않도록 하고 있다.
- ④ CIDA도 다른 기관과 같이 프로젝트 심사시 수행하는 기술적, 경제적, 재무적, 문화적, 환경적, 관리적인 측면에서의 검토를 프로젝트의 타당성 조사단계에서 실시하고 있다.

3. 호주 AusAID¹⁷⁾

가. 프로젝트 사이클

호주의 경우 프로젝트 사이클은 크게 4단계로 나누어진다. 첫째, 프로젝트발굴 및 초기 평가단계, 둘째, 프로젝트 준비 및 설계단계, 셋째, 프로젝트 실시 및 모니터링단계, 마지막으로 프로젝트 완료 및 평가단계이다. 프로젝트 심사는 그 중에서도 2단계인 프로젝트 준비 및 설계단계에서 실시되고 있다.

17) 호주의 프로젝트 심사에 관한 내용은 호주 AusAID의 홈페이지 (www.ausaid.gov.au)와 AusAID의 전신인 AIDAB에서 제작한 "AIDAB Programs Operations Guide"를 참조하였음.

나. 프로젝트 심사

(1) 목적

프로젝트 심사의 목적은 AusAID로 하여금 프로젝트 입안서를 공식적으로 평가하는데 있다. 프로젝트 심사는 프로젝트가 실행되기 바로 전에 실시된다. 프로젝트의 목적을 대분하면 크게 3가지로 나눌 수 있다.

- 효율적으로 계약된 향상된 프로젝트를 입안하기 위함이다.
- AusAID가 프로젝트에 있어서 주인이라는 의식을 강화하기 위함이다.
- 프로젝트가 AusAID의 질적 표준과 비교하여 적절한지를 알기 위함이다.

(2) 실시시기

프로젝트 심사는 일반적으로 프로젝트 준비단계 이후에 실시된다. 그러나 어떤 경우에는 제안서가 초기 확인 및 평가단계이후에 곧 바로 실시되기도 한다. 그러나 이와 같은 경우는 제안서가 AusAID의 모든 규정에 충분히 부합하도록 입안되었거나 복잡하지 않는 사업의 경우에 해당된다.

프로젝트의 심사가 지체되지 않기 위해 프로젝트 심사 관리자들은 심사관련 계획을 잘 수립하여 심사가 예정되도록 잘 이루어 질 수 있도록 계획을 수립해야 한다.

(3) 심사실시

프로젝트 심사를 실시하는데 있어서 3개의 주요한 문서가 있는데, 첫째, PDD(Project Design Document)에 대한 엄격한 평가 및 다른 보조서류, 둘째 AusAID 단내외에서 프로젝트에 관련된 단체간의 주요한 이슈에 대한 토의 및 합의, 셋째, 최종 PDD를 준비하기 위한 보조서류이다.

심사를 통한 첫 번째 결과는 심사에서 얻은 주요한 발견을 종합하는 심사노트이다. 그리고 심사를 통해 프로젝트가 당초 입안한 것처럼 실시될 것인지, 아니면 구체적인 설계변경이 필요한지, 그렇다면 어떤 확실한 대안이 있는지, 마지막으로 프로젝트가 실시되지 말아야할지 여부를 권고한다.

(4) 심사방법

AusAID는 본부심사와 현장심사 등 두가지의 공식적인 심사방법을 가지고 있다. 어떤 방법을 취할 것인가 하는 것은 프로젝트의 범위, 복잡성, 개발역사, 지금까지 실시한 분석의 질적인 측면, 관련된 수원국 정부, 그리고 프로젝트의 형태에 달려 있다.

본부심사는 프로젝트의 매니저 혹은 다른 AusAID 직원 및 호주내의 컨설턴트가 수립한 프로젝트 입안에 대한 평가이다. 본부심사는 프로젝트 확인, 평가 및 준비과정이 PDD로 연결되는 규범이며, 본부심사만 이루어 질때는 프로젝트 규모가 상대적으로 적을 때이다.

현장심사는 수원국의 전문가팀에 의해 수립된 프로젝트 입안에 대한

평가이다. 이것은 일반적으로 AusAID의 분야별 전문가에 의해 실시된다. 현장심사는 프로젝트 매니저가 다른 동료와의 협의를 통해 현장심사가 필요하다고 결정할 때 행하여지며, 이를 시행할 시 수원국의 정책결정자 및 수혜자들과의 면담도 동시에 이루어진다.

(5) 심사책임자

AusAID의 심사과정은 관련 프로젝트 매니저에 의해 관리되지만, 심사 자체는 심사에 관한 적절한 지식 및 기술을 가진 외부의 개인이나 팀에 의해 실시되는데, 이는 프로젝트 심사의 공정성을 확보하기 위한 것이다.

일반적으로 심사는 관련 분야의 AusAID 직원, 계약 그룹 그리고 현장사무소에서의 정보를 활용한다. 그러나 컨설턴트도 역시 객관적인 기술심사를 제공하도록 계약할 필요가 있다.

또한 본부심사 및 현장심사시 사업시행조건(TOR: Term of Reference)이 분명히 준비되어야 한다. 그리고 프로젝트 관리자는 TOR 수립시 현장사무소로부터 이에 대한 의견을 들어야 하며, 현장심사시에는 수원국 정부에게 현장 심사팀을 위한 위원을 추천토록 할 필요가 있다.

(6) 프로젝트 심사기준

프로젝트 심사기준은 프로젝트 준비단계시 적용된 분석틀과 기준을 사용한 PDD 분석틀과 유사하다. PDD와 보조서류는 향후 MOU체결, 계약 및 실시를 위한 주요한 기초를 제공한다. 또한 동 자료는 제안된 프로젝트의 기대효과가 예상되는 비용보다 더 높고, 목표그룹에게 많

은 혜택이 돌아가도록 하는데 있어서 주요한 기초를 제공한다.

심사시 중점사항은 다음과 같다.

- ① 최종적으로 입안한 프로젝트가 AusAID와 수원국의 요구사항을 충족해야 한다. 관련 프로젝트는 수원국 정부가 담당해야 할 사항에 대해 상세히 명기되어야 하며 현장사무소의 지원을 받는다. 수원국 정부의 담당업무는 대충자금(counterpart fund)과 다른 자원에 대한 충당을 의미한다.
- ② Logframe은 프로젝트의 문제점 및 제약요인에 대한 합리적인 분석, 명확한 내적 논리 및 합리성을 포함한다.
- ③ 여러 입안의 대안이 고려되어야 하며, 그 중에서 가장 적절한 대안이 선택되기 위해 현실성이 높은 목표, 시간표 및 예산배정이 되어 있어야 한다.
- ④ 모니터링 및 위험요소 관리를 포함하는 합리적인 관리체계가 언급되어야 하며, 위험성의 수준은 수용가능할 정도여야 한다. 또한 위험성 관리를 위한 적절한 관리체계가 갖추어져 있어야 한다.
- ⑤ 수원국의 계약팀은 명확히 규정되어야 하며, 비용도 상세히 명기되고, 수원국 정부와 합의되어야 한다.
- ⑥ 프로젝트는 소요비용을 능가하는 혜택을 지속적으로 생산해야 한다. 혜택으로는 빈곤완화를 지원하거나, 성평등을 지지하고, 합의된 환경관련 목표를 잘 달성해야한다.

- ⑦ 지속적인 분석과 전략이 나와 있어야 한다.
- ⑧ 모든 보고서는 적절한 구조로 되어있어야 하며, AusAID가 향후 입찰을 준비하거나 계약시 세부적인 사항까지도 알 수 있도록 하여야 한다.

<표 1> 프로젝트 심사표준(안)

1. 목표(Objective)
2. 입안과정에서의 수원국 참여 여부
3. 입안과정의 적정성
4. 최종 입안시 표준안
5. 프로젝트 준비 및 설계의 적시성
6. 계약표준 및 프로젝트 실시의 계약자
7. 수원국 정부의 지원강화 및 정책대화 중요성
8. AusAID 관리 및 자원 활용성
9. 목표달성을 위한 진전
10. 생산된 산출표준
11. 해당주민에게 주어지는 혜택범위
12. 지속전략
13. 최빈곤층에 대한 혜택의 지속성
14. 향상된 제도구축의 지속성
15. 향후 경상비 예산의 유지성

(7) 심사보고서 작성

심사보고서는 심사를 통해 발견한 중요사항을 종합하고, PDD에 있어서 변경이 필요한 것을 상세히 기술하는 보고서이다. 심사보고서는 본부심사와 현장심사 두가지로 작성된다.

본부심사에서는 심사조정자가 관련 프로젝트 매니저를 위한 심사보고서를 작성하며, 프로젝트 매니저는 다음단계의 결정을 하기 전에 관련 수원국 정부나 현장사무소로부터의 의견을 청취한다.

현장심사에서는 심사팀이 수원국 정부의 심사위원으로부터 협조를 받아 보고서를 작성한다. 프로젝트 심사팀장은 팀 멤버로부터 보고서 작성이 필요한지에 대해 결정한다. 보고서의 필요성 여부는 프로젝트의 세부사항 및 타당성 보고서의 질적인 측면에 달려있다. 호주로 돌아온 후에 바로 심사팀장은 최종 심사보고서를 작성한다.

관련 프로젝트 매니저는 작성된 심사보고서에 대한 대응을 준비해야 한다. 그리고 심사보고서에 열거된 여러 권고안에 대한 결정도 책임자의 손에 달려있다.

최종 심사보고서가 완결된 후 프로젝트 매니저는 타당성조사 팀장에게 최종 PDD를 준비토록 지시하고, 이때 필요한 변경에 대해서도 말한다.

(8) 프로젝트 승인

최종 PDD는 실시를 위한 프로젝트 입안에 대해 상세히 언급하며, 실

시단계에 들어가기 전 AusAID나 수원국 정부로부터의 추인을 받아야 한다. 이 과정은 매우 중요한데, 그 이유를 들자면 동 프로젝트의 실시에 있어서 수원국정부의 대충자금(Counterpart Fund)에 대한 예산 충당이 MOU나 PDD에 의존하기 때문이다.

다. AusAID 프로젝트 사이클의 특징

AusAID 프로젝트 사이클을 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

- ① AusAID의 경우 실제 사업집행을 거의 호주 Contractor에게 위탁하기 때문에 프로젝트 담당 직원의 가장 중요한 역할은 Contractor에 대한 철저한 평가 및 모니터링이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 사업 초기의 심사과정에 많은 역점을 두고 있으며, 심사를 사전평가로 여기고 있으며, 이에 대한 기법도 많이 발전되어 있다.¹⁸⁾
- ② AusAID의 프로젝트는 현장에 파견된 프로젝트 팀장과 프로젝트 매니저가 기본적으로 책임을 지며, 그 외에 현장의 Post Officer, 그리고 사업을 집행하는 Contractor의 프로젝트 담당자가 주요한 역할을 수행한다.
- ③ AusAID는 프로젝트 실시시 범세계적인 이슈 등(특히 여성개발과 환경문제는 반드시 포함토록 하고 있음)이 프로젝트 입안시 잘 반영되도록 Sector Group과의 업무 연계 및 조정을 하고 있

18) 김승범, 해외 국제협력기관 연수결과 보고서(1998-1999)(한국국제협력단), p.71

다. 즉 프로젝트가 선정되기 전에 프로젝트 심사과정에서 관련 분야의 전문가로부터 관련 프로젝트를 평가케 하고 있다.

4. 일본 JICA¹⁹⁾

가. 프로젝트의 기본방향

(1) 개념

JICA에서는 프로젝트라는 단어보다는 프로젝트형 기술협력(Project Type Technical Cooperation)이라는 용어가 더욱 널리 사용되고 있다. 동 개념은 여러 사업형태중 연수생초청, 전문가파견 및 기자재공여 등 3가지 형태의 협력을 하나로 묶어 약 5개년에 걸쳐 계획의 수립단계에서 실시, 평가에 이르기까지를 일괄하여 운영, 실시하는 JICA 기술협력활동의 한 형태로서, 교육, 직업훈련 등에 관한 사회개발 협력사업을 비롯한 5개 사업으로 나뉘어져 실시되고 있다.²⁰⁾

(2) 프로젝트 세부 구성요소

일반적으로 JICA 프로젝트는 원칙적으로 5년을 기준으로 하여 사업비는 평균적으로 5억엔에서 10억엔 규모이며, 프로젝트당 평균적 협력수단 투입규모를 보면 장기전문가(1년 이상)는 5~10명, 단기전문가(6개

19) 일본 JICA의 프로젝트 심사에 관한 내용은 JICA 홈페이지(www.jica.go.jp)와 협력단 해외 국제협력기관 연수결과 보고서(1993, 1998-1999)를 참고하였음.

20) 이정옥, 해외 국제협력기관 연수결과 보고서(1998-1999)(2000, 한국국제협력단), pp.161-162

다. 즉 프로젝트가 선정되기 전에 프로젝트 심사과정에서 관련 분야의 전문가로부터 관련 프로젝트를 평가케 하고 있다.

4. 일본 JICA¹⁹⁾

가. 프로젝트의 기본방향

(1) 개념

JICA에서는 프로젝트라는 단어보다는 프로젝트형 기술협력(Project Type Technical Cooperation)이라는 용어가 더욱 널리 사용되고 있다. 동 개념은 여러 사업형태중 연수생초청, 전문가파견 및 기자재공여 등 3가지 형태의 협력을 하나로 묶어 약 5개년에 걸쳐 계획의 수립단계에서 실시, 평가에 이르기까지를 일괄하여 운영, 실시하는 JICA 기술협력활동의 한 형태로서, 교육, 직업훈련 등에 관한 사회개발 협력사업을 비롯한 5개 사업으로 나뉘어져 실시되고 있다.²⁰⁾

(2) 프로젝트 세부 구성요소

일반적으로 JICA 프로젝트는 원칙적으로 5년을 기준으로 하여 사업비는 평균적으로 5억엔에서 10억엔 규모이며, 프로젝트당 평균적 협력수단 투입규모를 보면 장기전문가(1년 이상)는 5~10명, 단기전문가(6개

19) 일본 JICA의 프로젝트 심사에 관한 내용은 JICA 홈페이지(www.jica.go.jp)와 협력단 해외 국제협력기관 연수결과 보고서(1993, 1998-1999)를 참고하였음.

20) 이정옥, 해외 국제협력기관 연수결과 보고서(1998-1999)(2000, 한국국제협력단), pp.161-162

월 미만) 5~15명, 연수생초청 10~20명, 기자재공여가 2~5억엔, 기타 현지경비(local cost) 1억엔 미만으로 구성되어있다.

JICA 프로젝트의 한 특징으로 들 수 있는 것이 전문가팀의 파견이라 할 수 있다. 즉 전문가파견을 중심으로 하는 JICA 프로젝트에 있어서 기술협력을 보다 효과적으로 실시하기 위해 전문가팀을 구성하여 파견한다. 전문가팀은 통상 프로젝트 리더(팀리더), 프로젝트 조정원(코디네이터), 분야별 전문가(장기, 단기) 3~10명으로 구성되며 JICA의 프로젝트는 이들이 실질적으로 운영하고 있다.

JICA의 프로젝트는 시설건축이 포함되어 있지 않으며 따라서 프로젝트를 시작할 때 기존의 시설을 활용하든지 아니면 무상자금협력 사업과 연계하여 실시하는 경우가 많다. 그렇기 때문에 심사 시에 다른 선진국처럼 심사제도에 그렇게 많은 역점을 두고 있지 않는 것이 특징이다.

나. 프로젝트 사이클

JICA의 프로젝트 사이클은 발굴형성, 확인·입안, 실시준비, 실시, 그리고 사후관리등 5단계로 구성되어있다. 현재 JICA는 프로젝트의 효율성을 높이기 위해 PCM(Project Cycle Management)를 사용하고 있다. PCM은 1990년 FASID(국제개발고등교육기관)가 1960년대 후반 USAID가 개발한 Logical Framework를 기초로 일본의 현실에 맞게 개발한 프로젝트관리기법으로 프로젝트의 계획, 실시 및 평가 등 일련의 과정에 대한 운영관리를 말한다.²¹⁾

21) 김학서, 해외 국제협력기관 연수결과 보고서(1993)(1994, 한국국제협력단), p.232

JICA는 프로젝트의 실시애 있어 주민참가, PDM(Project Design Matrics)에 따른 프로젝트 실시, 프로젝트의 자립발전성, 주인의식 및 파트너쉽, 그리고 프로젝트의 영향(impact)을 중시하고 있다.

JICA는 확인 및 입안단계에서 사전조사를 실시하며 조사 후 실시협의 조사단 파견이전에 장기조사원을 파견하여 기초자료 수집 및 세미나를 통해 기초 PDM안을 만들며, 프로젝트 담당자는 이를 토대로 실시협의시 제안할 최종 PDM안을 작성한다.

다. PDM 작성 요건

현재 JICA는 프로젝트작성시 PDM(Project Design Matrix)기법을 적용하고 있다. 이는 프로젝트의 구체적인 내용과 계획에 대한 작성 작업으로서 이를 상술하면 다음과 같다.²²⁾

(1) 프로젝트의 상위 목표 및 지표

상위 목표에는, 제안된 프로젝트의 실시를 통해서 지역사회에 돌아가도록 기대되는 편익이나 영향의 내용을 기술하며, 따라서 프로젝트 목표보다 한 단계 높은 상위 목표가 된다. 또한 상위 목표의 달성도를 측정하는 측정지표에 대해서도 가능한 한 명확하게 기술해야한다.

(2) 프로젝트의 목표 및 지표

프로젝트의 목표라는 것은, 프로젝트 종료 시에 달성되는 것이 기대되는 바람직한 상태를 의미한다. 원칙적으로 하나의 목표의 형태로 표현

22) FASID, Project Cycle Management(FASID, 1992), pp.23-34

한다. 구체적으로는 해당목표그룹의 사람들에게 돌아가는 편익이나 영향에 대한 것도 기술해야한다.

위에 언급한 것과 같이 프로젝트 목표의 달성도를 측정하기 위한 측정지표가 가능한 한 명확하게 기술되어야한다.

(3) 성과 및 지표

성과란 프로젝트의 목표를 달성하기 위해서 프로젝트가 생산하는 것을 의미한다. 위에서 언급한 바 프로젝트 목표는 하나로 국한할 필요가 있지만, 성과는 복수라도 상관없다.

무엇보다 프로젝트 목표의 달성도를 측정하기 위한 측정지표가 가능한 한 명확하게 기술되어야한다.

(4) 활동

활동이란, 성과를 생산하기 위한 필요한 활동을 의미한다. 하나의 성과를 달성하기 위해서 실시되는 활동은 다수 있기 때문에 그것들을 간결하게 항목별로 구분시켜야 한다.

(5) 투입

투입이란, 활동 할 때에 필요한 아국 및 개도국 카운터 파트측 쌍방의 투입을 의미한다.

(6) 프로젝트 실시에 필요한 제 조건

① 외부 조건(Important Assumption)

외부 조건이라는 것은, 프로젝트의 활동을 실시하기 위해서 필요한 조건으로서, 프로젝트에서 통제불가능한 조건을 말한다. 기후, 정치의 안정, 행정상의 지원 등 다양한 것이 있다. 이러한 외부 조건 중 통제할 수 있는 조건이 적으면 적을 수록 그 만큼 프로젝트의 활동에 지장이 생길 가능성이 높다고 할 수 있다.

② 전제 조건(Pre-conditions)

전제 조건이라는 것은, 프로젝트의 활동을 개시하기 위한 전제가 되는 조건을 말한다. 그 조건이 갖추어지지 않으면 프로젝트를 시작할 수가 없는 조건이지만 확실히는 만족되지 않는 우려가 있는 조건이 있는 경우 그 조건을 기재한다.

라. JICA 프로젝트 사이클의 특징

JICA의 프로젝트 사이클을 살펴보면 다른 원조기관과 비교하여 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

- ① 다른 원조과 달리 프로젝트 심사에 크게 의미를 두지 않고 있다. 이는 프로젝트 기술원조의 유형이 수원국의 시설건축에 중점을 두는 것이 아니라 기자재, 전문가파견 및 연수생초청사업의 연계에 있기 때문에 심사시 다른 선진국처럼 심사제도에 그렇게 많은 역점을 두고 있지 않다.

- ② 다른 기관의 경우 프로젝트 심사를 한 후 관련 프로젝트가 승인 되면 이를 그대로 시행하고 있지만, JICA의 경우 JICA 프로젝트에 기술협력을 효율적으로 실시하기 위한 조치로써 JICA와 수원국 실시기관간의 협의체 의사 결정기구인 프로젝트 공동위원회를 두고 있다.

동 위원회는 연 1-2회 개최되며 프로젝트의 실시현황 평가 및 변경사항에 대한 상호협의, 향후 일정안의 작성(필요시 PDM수정안 작성)등의 역할을 수행한다. JICA는 동 위원회를 통해 프로젝트의 심사의 약점을 보완하고 있으며, 프로젝트 수행에 있어서 PDM안을 상황에 따라 수정하는 등 신축성을 높이는 장치로 활용하고 있다.

- ③ JICA는 협력사업 실시 전에 개도국의 요구를 정확하게 파악해 적절한 협력 내용을 계획하기 위해 현지조사를 실시하거나 협력 실시중이나 종료시에 협력 결과를 평가해 그 결과를 사업에 반영시키고 있다.

이를 위해 JICA는 2001년부터 프로젝트 실시 전에 하는 사전 조사 결과를 정리해 사업의 필요성, 목적, 내용이나 성과 목표 등을 기재한 사업 사전평가표를 작성하고 있다. 사전평가표는 사후 평가와 달리 사업 시작전에 실시하고 있으며, 여기에도 PCM방식을 적용하고 있다. 사전평가표는 프로젝트에 대한 심사 역할을 수행하고 있으며, 이를 통해 JICA는 프로젝트실시에 있어서 효율성을 높이고 있다.

- ④ JICA는 1999년부터 예산을 받아 일본의 NGO, 대학, 지방 자치

단체 등의 비영리 단체등에 소규모의 프로젝트를 outsourcing하고 있는데 이를 “개발 파트너 사업”이라 한다. 이는 지금까지 프로젝트형 기술협력을 JICA만 실시하였지만 “21세기를 향한 ODA 개혁 간담회”에서 제기된후 NGO와의 협력을 강화하기 위한 일환으로 실시되고 있다. 관련 주요내용은 JICA의 홈페이지에서 확인가능하며, JICA는 프로젝트에 대한 제안서 접수시 시작성요령을 준수토록 요구하는데 이때에도 PDM 양식을 적용토록 권고하고 있다.²³⁾

5. UNDP²⁴⁾

가. 프로젝트 사이클

UNDP의 프로젝트 사이클은 크게 4가지 단계로 나눌 수 있다. 첫째, 프로그램 및 프로젝트 형성단계, 둘째, 프로그램 지원 및 프로젝트 입안단계, 셋째, 프로그램 및 프로젝트 실시단계, 마지막으로 프로젝트에 대한 모니터링 및 평가단계이다.

UNDP는 프로젝트실시 전에 기 수립된 PSD(Programme Support Document)와 PD(Project Document)에 대한 심사를 실시하고 그 결과에 따라 수정이 요구되면 수정 후 프로그램 및 프로젝트를 실시하는 단계로 넘어가게 된다.

23) JICA 홈페이지(www.jica.go.jp)중 개발파트너 사업모집 요령을 참조

24) UNDP의 프로젝트 심사에 관한 내용은 UNDP 홈페이지(www.undp.org)를 참조하였음.

단체 등의 비영리 단체등에 소규모의 프로젝트를 outsourcing하고 있는데 이를 “개발 파트너 사업”이라 한다. 이는 지금까지 프로젝트형 기술협력을 JICA만 실시하였지만 “21세기를 향한 ODA 개혁 간담회”에서 제기된후 NGO와의 협력을 강화하기 위한 일환으로 실시되고 있다. 관련 주요내용은 JICA의 홈페이지에서 확인가능하며, JICA는 프로젝트에 대한 제안서 접수시 시작성요령을 준수토록 요구하는데 이때에도 PDM 양식을 적용토록 권고하고 있다.²³⁾

5. UNDP²⁴⁾

가. 프로젝트 사이클

UNDP의 프로젝트 사이클은 크게 4가지 단계로 나눌 수 있다. 첫째, 프로그램 및 프로젝트 형성단계, 둘째, 프로그램 지원 및 프로젝트 입안단계, 셋째, 프로그램 및 프로젝트 실시단계, 마지막으로 프로젝트에 대한 모니터링 및 평가단계이다.

UNDP는 프로젝트실시 전에 기 수립된 PSD(Programme Support Document)와 PD(Project Document)에 대한 심사를 실시하고 그 결과에 따라 수정이 요구되면 수정 후 프로그램 및 프로젝트를 실시하는 단계로 넘어가게 된다.

23) JICA 홈페이지(www.jica.go.jp)중 개발파트너 사업모집 요령을 참조

24) UNDP의 프로젝트 심사에 관한 내용은 UNDP 홈페이지(www.undp.org)를 참조하였음.

나. 프로젝트 심사의 목적 및 내용

프로젝트 심사는 프로그램이나 프로젝트의 형성이나 입안에 대한 분석적인 검토를 통해 이를 승인하거나 거절하는 과정을 말한다. 심사동안 UNDP 현장사무소나 관련자들은 동 프로그램이나 프로젝트가 아주 적절하고 결과 중심으로 입안되었다는 것을 확신해야한다. 심사는 UNDP사업의 모든 과정에 적용되는 CSQ(Consideration for Quality Programming)에 기초해야 한다.

CSQ의 항목은 총 14개이며, 각 항목당 3-5개의 세부 질의서를 만들었다.

<표 2> CSQ 세부 항목

1. 적절성
2. 관련자 참여 및 파트너십 구축
3. 빈곤완화 및 지속가능한 생활기여
4. 성평등 및 여성개발
5. 환경보호 및 재창조
6. Governance
7. 가장 확실한 전략
8. 기존의 교훈 참조
9. 능력개발 및 지속가능성
10. 타당성 및 기술 안정성
11. 관리장치
12. 통합, 시너지, 보완성
13. 결과 중심
14. 재원 및 투입

UNDP의 모든 프로그램이나 프로젝트는 승인전에 반드시 심사과정을 거쳐야 한다. 동 과정은 PSD나 PF를 검토하며, 또한 Logframe Matrix를 검토함에 있다. 그러나 UNDP는 프로그램이나 프로젝트형성 과정에 참여치 않은 직원들이 심사과정에 참여토록 하고 있다.

<표 3> PSD(Programme Support Document) 유형

1. 국별계획

- 가. 문제분석
- 나. 국별프로그램의 개요
- 다. 능력요구 및 평가

2. UNDP지원을 위한 전략 및 목표

- 가. 정책들
- 나. UNDP 자원 활용을 위한 전략
- 다. 프로그램지원 목표
- 라. 관리
- 마. 모니터링 및 평가
- 바. 위험성 및 사전의무
- 사. 법적측면

3. 산출, 행위, 투입, 작업표 및 검토

- 가. 결과, 산출 및 모니터링 지수
- 나. 행위 및 작업표
- 다. 재무관리표
- 라. 매년 검토 결과

<표 4> PD(Project Document)

1. 배경
2. UNDP 자원 활용을 위한 전략
3. 단기적 목표, 산출, 지수 및 행위
4. 투입
5. 위험성 및 사전의무
6. 관리
7. 모니터링 및 평가
8. 법적 측면
9. 작업표
10. 예산

다. 심사 절차

UNDP는 수원국의 PAC(Programme Advisor Committee)공식회의를 주선한다. 동 회의는 UNDP가 주재하며, 다른 UN기관 관계자, 정부대표, 프로그램 및 프로젝트에 관여하는 수원국 기관, 다른 공여국 대표자, 시민사회 및 타겟트 그룹도 참여한다.

회의록을 통해 수원국의 PAC은 관련 사업에 영향을 받는 지방대표자에게 프로그램이나 프로젝트의 입안시 안정성에 관해 설명한다. PAC 회의록은 감사관, 국별검토 및 평가팀에 의해 후에 검토되기 위해 파일로 유지되어야 한다. 동 절차가 종료된 후 PSD나 PD는 승인절차에 들어가게 된다.

라. UNDP 프로젝트 사이클의 특징

UNDP의 프로젝트 사이클의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 프로젝트 심사를 명문화하고 있으며, 담당직원들은 이를 반드시 지키게 하고 있다. 둘째, 프로젝트 심사시 동 프로젝트에 관련이 없는 직원들을 참석시켜 동 프로젝트에 대한 객관성을 높이고 있다. 셋째, 프로젝트 심사시 프로젝트의 효과를 고양시키기 위해 관련 수원국 정부관계자 및 실제 혜택을 받는 목표그룹을 참석시켜 그들의 의견을 청취하고 있다.

6. World Bank(WB)²⁵⁾

WB는 융자재원이 통상 회원국의 출연금과 국제금융시장에서 기채된 자금으로 운용되기 때문에 개발자금에 대한 원리금 상환이 확보될 수 있는가와 사업의 경제적 수익률이 융자재원의 조달비용보다 커야 한다는 원칙준수에 주안점을 두고 있다.²⁶⁾

그러므로 다른 기관보다 경제적인 분석에 우선순위를 두고 있으며, 이와 같은 방법이 다른 기관보다 앞서있다고 볼 수 있다.

가. 프로젝트 사이클

WB의 프로젝트는 다국적(100개국)을 지닌 1,300명의 직원들에 의해 수행되고 있다. WB는 가능한 한 경제적, 기술적, 재무적인 측면에서

25) World Bank의 프로젝트 심사에 관한 내용은 World Bank의 홈페이지(www.worldbank.org)를 참조하였음.

26) 한국국제협력단, 개발협력동향(2001), p.106

라. UNDP 프로젝트 사이클의 특징

UNDP의 프로젝트 사이클의 특징을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 프로젝트 심사를 명문화하고 있으며, 담당직원들은 이를 반드시 지키게 하고 있다. 둘째, 프로젝트 심사시 동 프로젝트에 관련이 없는 직원들을 참석시켜 동 프로젝트에 대한 객관성을 높이고 있다. 셋째, 프로젝트 심사시 프로젝트의 효과를 고양시키기 위해 관련 수원국 정부관계자 및 실제 혜택을 받는 목표그룹을 참석시켜 그들의 의견을 청취하고 있다.

6. World Bank(WB)²⁵⁾

WB는 융자재원이 통상 회원국의 출연금과 국제금융시장에서 기채된 자금으로 운용되기 때문에 개발자금에 대한 원리금 상환이 확보될 수 있는가와 사업의 경제적 수익률이 융자재원의 조달비용보다 커야 한다는 원칙준수에 주안점을 두고 있다.²⁶⁾

그러므로 다른 기관보다 경제적인 분석에 우선순위를 두고 있으며, 이와 같은 방법이 다른 기관보다 앞서있다고 볼 수 있다.

가. 프로젝트 사이클

WB의 프로젝트는 다국적(100개국)을 지닌 1,300명의 직원들에 의해 수행되고 있다. WB는 가능한 한 경제적, 기술적, 재무적인 측면에서

25) World Bank의 프로젝트 심사에 관한 내용은 World Bank의 홈페이지(www.worldbank.org)를 참조하였음.

26) 한국국제협력단, 개발협력동향(2001), p.106

적절하고 개발목표에 기여하는 프로젝트를 실시코자 노력하고 있다.

WB의 프로젝트 사이클은 6단계로 나눌 수 있는데, 첫째, 확인단계, 둘째, 준비단계, 셋째, 심사단계, 넷째, 협상 및 이사회 부의, 다섯째, 실행 및 감독, 여섯째, 평가단계이다.

나. 프로젝트 심사

프로젝트 심사는 프로젝트에 대한 종합적인 측면을 고려하여 가장 좋은 대안을 선택하는 과정이며, 또한 프로젝트 실시 전 기초를 제공하며, 마지막으로 프로젝트 종결시 평가를 위한 모든 정보를 제공한다.

WB의 경우 프로젝트 심사는 담당 프로젝트 직원들이 직접, 때에 따라 외부 컨설턴트의 도움을 받아 3-4주정도 관련 수원국에 머물면서 심사를 수행하고 있다. 프로젝트 심사기준은 크게 기술적, 제도적, 경제적 및 재무적인 측면으로 나눌 수 있으며, 담당 직원은 심사 후 관련 프로젝트에 대한 실사결과 및 차관 조건에 대한 권고를 담은 심사 보고서를 작성한다.

동 보고서는 WB의 차관이 수원국과의 협상 전에 세부적으로 검토되어야 한다. WB는 대부분의 프로젝트 형성 및 준비과정에 깊이 참여했기 때문에 심사과정에서 동 프로젝트를 거절하는 경우는 거의 없다. 그러나 동 프로젝트의 형성 및 준비과정에서 발생한 문제점을 보완하기 위해 계획안을 수정하거나 재 입안하기도 한다.

다. 프로젝트 심사 세부기준

(1) 기술심사(Technical Appraisal)

기술심사는 프로젝트가 적절히 입안되었는지, 또는 기술적인 적합성은 어떤지, 그리고 동 프로젝트가 농업, 교육 및 다른 기준표를 따르는지 알게 하기 위함이다. 또한 심사과정을 통해 기술적인 다른 대안추구, 해결방안 모색, 기대결과를 알기 위해 행하여진다.

최근에는 기술심사를 통해 프로젝트의 규모, 배치 및 위치에 대한 사항 뿐만 아니라, 수원국 사정에 적합한 장비 및 공정을 포함한 기술을 활용에 대한 심사, 그리고 서비스를 제공하는데 적절한 접근법, 유용한 실시사업 계획안, 기대효과를 달성할 가능성까지도 심사한다.

기술심사는 또한 은행이 요구하는 조건을 맞춘 조달안 및 엔지니어링, 토목 및 다른 전문서비스를 획득하기 위한 절차를 검토하며, 마지막으로 프로젝트 설비를 운영하는 경비를 예상하며, 이를 위한 가능한 활용 자원 및 투입을 계산한다.

(2) 제도심사(Institutional Appraisal)

제도심사는 수원국에서 관련 프로젝트를 수행하는 기관의 조직, 관리, 직원, 정책, 절차 뿐만 아니라 동 기관이 움직이는 환경에 영향을 미치는 정부의 정책도 포함된다.

동 심사는 전통적인 프로젝트 담당기관에 중요한 의미를 준다. 그러나 특히 도시 및 지방 빈곤층에 혜택을 제공하는 새로운 형태의 프로젝

트를 준비하고 실시하기 위한 기관에는 더욱 중요한 의미를 제공한다.

그러나 동 심사는 다른 심사에 비해 상대적으로 어렵고 힘들다. 왜냐하면 동 심사를 성공하기 위해서는 관련 프로젝트에 대한 문화적인 환경에 대한 이해를 어떻게 하느냐에 달려있기 때문이다.

(3) 경제심사(Economic Appraisal)

동 심사는 여러 대안에 대한 비용·편익분석을 통해 동 프로젝트가 지향하는 목표달성에 가장 적절한 대안을 찾는 심사를 말한다. 경제적 심사과정을 통해 프로젝트에 대해 분야별로 구별한다. 예를 들면 관련 분야에 대한 투자프로그램, 공공 및 민간 분야 기관의 강점과 약점, 그리고 주요한 정부정책을 심사한다.

프로젝트는 경제수익률(Economic rate of return)로 표시되는 결과 즉 관련 프로젝트가 동 수원국에 제공하는 비용과 편익을 계산한다. WB는 비용에 대한 경제적 가치가 실제 시장가격을 반영하지 못할 때 Shadow Price개념을 사용하여 수익률을 계산한다. 특히 여러 변수가 확실하지 않을 때 WB는 위험성/확률 분석(a risk/probability analysis)을 실시한다.

(4) 재무심사(Financial Appraisal)

재무심사를 실시하는 목적은 여러 가지가 있다. 첫째, 프로젝트를 집행하는데 있어서 더는 비용에 대한 충분한 자금이 있는지를 확인하기 위함이며, 둘째, 재무적으로 동 프로젝트가 존속가능성이 있는지에 대

한 확인이다. 즉 동 프로젝트가 완결된 후 수원국이 WB에 지불해야 하는 부채 등을 포함한 재무적인 의무를 잘 지킬수 있는지를 확인하며, 내부재원으로부터 자산에 대한 적절한 회수율을 달성하기 위한 충분한 재원을 생산할 수 있을 지에 대한 확인이다. 셋째, 동 프로젝트를 담당하는 기업이 고시한 서비스사용에 대한 가격수준과 구조를 수정할 필요성이 있는지를 확인하는 것이다. 마지막으로 프로젝트로부터 서비스제공에 의해 혜택을 입은 사람으로부터의 요금징수가 채투자 및 경상비유지를 할 수 있는지를 확인한다.

라. WB 프로젝트 사이클의 특징

WB 프로젝트 사이클의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

- ① 다른 양자간 원조 기관의 프로젝트 경제수익률(rate of economic return)이 5-6%인 반면 WB는 10%를 성공기준으로 삼고 있으며, WB는 프로젝트의 성공률을 높이기 위해 프로젝트 심사를 강화해 오고 있다.
- ② WB는 프로젝트의 지속성(sustainability)을 매우 중시하고 있으며, PAD(Project Appraisal Document)를 작성시 지속성을 유지하기 위한 조치가 포함되어 있어야 한다. 뿐만 아니라 프로젝트 사업의 효율성을 높이기 위해 독립성이 확보된 평가부서를 두고 있으며, 동 부서의 책임자는 이사회에 직접 보고하고 있다. 이를 통해 WB는 유사한 형태의 이미 완결된 프로젝트 사업 교훈을 잘 활용하고 있다.
- ③ WB는 과거의 경제개발우선에서 벗어나 교육, 인적자원개발, 여

성개발, 보건등의 사회인프라사업에 대한 지원을 강화하고 있다. 그러나 동 사업에 대한 경제적 평가가 힘들기 때문에 타당성분석에 대한 일반적 기준을 갖고 있지 않으며, 다만 동일한 효과를 낼 수 있는 여러 방법중 가장 비용이 적게 드는 방법을 채택하고 있다.²⁷⁾

7. OECD/DAC²⁸⁾

가. 배경

OECD/DAC는 1988년에 프로젝트 심사에 관한 중요성을 인지하고, 이를 표준화하기 위한 제도적 장치로서 프로젝트 심사에 관한 원칙을 제정하였다. 그러나 OECD/DAC는 World Bank나 UNDP와 같이 사업을 실제로 집행하는 기관과는 성격이 다르기 때문에 사업에 대한 구체적인 심사기준을 마련하는 차원에서 벗어나 원조실시기관이 표준화시켜 준용할 수 있는 프로젝트에 관한 심사원칙을 제정코자 하였다.

동 원칙에는 우선적으로 프로젝트의 선택과 입안과정이 매우 중요함을 지적하고 있다. 이는 한번 선택된 프로젝트는 거의 거부되지 않고 실시되기 때문이다. 그러므로 OECD/DAC는 프로젝트가 선택되기 전에 정확하고 객관적인 심사가 이루어져야 한다고 강조하고 있다.

또한 OECD/DAC는 프로젝트심사가 관련 프로젝트의 투명성을 높이는데 이바지하고 있다고 말하고 있다. 이는 프로젝트 심사를 통해 프

27) 한국국제협력단, 개발협력동향(2001) p.110

28) OECD, DAC Principles for Effective Aid(1992, OECD), pp.33-47

성개발, 보건등의 사회인프라사업에 대한 지원을 강화하고 있다. 그러나 동 사업에 대한 경제적 평가가 힘들기 때문에 타당성분석에 대한 일반적 기준을 갖고 있지 않으며, 다만 동일한 효과를 낼 수 있는 여러 방법중 가장 비용이 적게 드는 방법을 채택하고 있다.²⁷⁾

7. OECD/DAC²⁸⁾

가. 배경

OECD/DAC는 1988년에 프로젝트 심사에 관한 중요성을 인지하고, 이를 표준화하기 위한 제도적 장치로서 프로젝트 심사에 관한 원칙을 제정하였다. 그러나 OECD/DAC는 World Bank나 UNDP와 같이 사업을 실제로 집행하는 기관과는 성격이 다르기 때문에 사업에 대한 구체적인 심사기준을 마련하는 차원에서 벗어나 원조실시기관이 표준화시켜 준용할 수 있는 프로젝트에 관한 심사원칙을 제정코자 하였다.

동 원칙에는 우선적으로 프로젝트의 선택과 입안과정이 매우 중요함을 지적하고 있다. 이는 한번 선택된 프로젝트는 거의 거부되지 않고 실시되기 때문이다. 그러므로 OECD/DAC는 프로젝트가 선택되기 전에 정확하고 객관적인 심사가 이루어져야 한다고 강조하고 있다.

또한 OECD/DAC는 프로젝트심사가 관련 프로젝트의 투명성을 높이는데 이바지하고 있다고 말하고 있다. 이는 프로젝트 심사를 통해 프

27) 한국국제협력단, 개발협력동향(2001) p.110

28) OECD, DAC Principles for Effective Aid(1992, OECD), pp.33-47

로젝트에 대한 명확한 심사기준과 표준이 적시되며, 또한 공여국에서의 승인과정과 정보요구가 명확히 서술되기 때문이라고 지적하고 있다. 이를 위해 프로젝트 심사시 공여국과 수원국간의 파트너십이 중요하며, 이를 통해 수원국의 심사 및 실시능력을 배양하고, 양국의 필수적인 요구사항과 가정에 대한 공동이해가 나타나며, 타당성조사시 일 치된 TOR을 수립할 수 있기 때문이다.

OECD/DAC는 프로젝트의 심사시 논리적 틀(Logical Framework)의 중요성을 강조하고 있다. 동 틀은 심사 뿐만 아니라 프로젝트 초기 때 부터 활용되는 것이 필요하며, 이를 통해 프로젝트의 기본목표에서 시작하여 이를 달성하기 위한 투입단계까지의 논리성과 가정들의 명확성을 확보할 수 있는 주요한 수단이기 때문이다.

나. 심사원칙 세부내용

(1) 심사의 중요성

동 원칙은 심사의 주요한 목적이 정책결정자로 하여금 합리적 프로젝트의 선택을 가능케하고, 좋은 프로젝트를 입안하는데 기여케 하는데 있다고 규정하고 있다.

또한 동 원칙에서는 프로젝트 심사과정과 입안과정이 분명하게 분리 될 수 없음을 지적하면서, 기술적인 전문가가 프로젝트 입안시 주요한 역할을 할 수 있다고 말한다.

프로젝트 심사는 대안을 고려하기 위한 기본틀이며, 대안의 고려는 입안과 심사의 상호작용의 한 표본이라고 지적하고 있다. 즉 프로젝트

심사를 통해 프로젝트의 결정단계에서, 담당자로 하여금 프로젝트의 적합성, 다른 대안과 비교하여 장점이 많은 대안의 선택, 그리고 실행의 준비를 가능케 한다.

(2) 세부 심사형태

- 기술심사
- 재무심사
- 경제심사
- 제도심사
- 사회 및 배분심사
- 환경심사

(3) 주요 고려사항

동 원칙에서는 또한 세부 심사형태에 대한 설명뿐만 아니라 주요 고려사항도 언급하고 있다. 특히 과거에 실시되었던 감사, 평가 및 기존의 경험으로부터의 환류에 대한 중요성을 언급하고 있으며, 또한 협조용자와 조건부 원조시의 특별 고려사항도 언급하고 있다.

OECD/DAC는 동 원칙을 통해 심사를 실시하는 공여국의 조직적인 측면을 강조하고 있는데, 특히 외부 컨설턴트를 잘 관리하기 위해 하는 심사분야에 전문성을 가진 직원에 대한 중요성을 언급하고 있다. 또한 직원의 심사에 대한 전문성고양을 위해 재훈련의 중요성을 강조하고 있다. 이를 위해 직원들의 해외사무소파견을 권장하고 있다.

V. 아국의 프로젝트 사이클과 심사기법

1. KOICA²⁹⁾

가. 프로젝트 사이클

KOICA의 사업추진 절차는 첫째, 수요조사, 둘째, 사전타당성 조사, 셋째, 사업선정 및 계획 수립, 넷째, 현지 실시협의 조사 및 R/D 체결, 다섯째, 정부간 협정 체결(구상서 및 시행약정), 여섯째, 사업실시 및 사후관리, 일곱째, 사업평가로 구성되어 있다.

나. 프로젝트심사 현황

KOICA의 경우 선진국이 실시하는 프로젝트 심사를 법적·제도적으로 완비하지 않고 있는 실정이다. 그 이유로는 선진국에 비해 사업당 규모가 작으며, 또한 사업실시기간도 외국의 3-5년에 비해 짧기 때문이다.

KOICA의 경우 사업실시의 효율성을 제고하기 위한 장치로서 사전타당성조사나 사업기본계획 수립시에 심사기법을 활용하고 있다. 그러나 동 심사 수준은 선진원조기관처럼 정형화되어 있지 않으며, 심사기법도 그렇게 발전되어 있지 않는 형편이다.

29) KOICA, 프로젝트 사업 업무 매뉴얼 참조

다. 사전타당성조사

사전타당성조사는 프로젝트 사이클 중 준비단계조사에 해당하는 조사 과정을 말한다. 따라서 사업실시여부를 결정하는 정보를 현지에서 본격적으로 수집함과 동시에 사업실시의 타당성이 있는지 여부를 확인하는 절차이며 사전타당성 결과에 따라 사업실시 방향이 정해지므로 매우 중요한 조사라 할 수 있다.

현재 KOICA의 경우 사전타당성조사는 사안에 따라 재외공관(KOICA 해외사무소 및 주재원사무소 협조)을 활용하거나 또는 본부에서 조사단을 파견하여 실시하고 있다.

KOICA는 사전타당성조사에 앞서 사업별 질문서 및 점검표를 작성하고 있으며, 일반적인 질문서의 주요내용은 사업추진경위, 사업요청의 배경, 사업의 목적, 요청사업의 관련분야 실태, 개발계획상 요청사업의 비중, 요청사업의 내용, 실시일정 등을 포함하고 있다.

KOICA는 사전타당성조사에서 제시된 의견 및 조사결과를 토대로 국별배정가능 예산과 계속사업 유무 등을 고려하여 적격사업을 선정하고 이를 외교부에게 송부하여 사업 승인을 요청하고 있다.

라. 사업기본계획서 수립

KOICA는 선정된 우량사업을 토대로 사업계획을 수립한 후 외교부에서 승인된 국별사업계획에 의거, 기본계획수립을 수립한다. 동 보고서의 중요성은 이를 토대로 현지 실시협의 조사, 협의문 체결 및 집행계획을 수립하는데 있다.

KOICA는 현재 수원국이 제출한 사업요청서를 토대로 구체적인 사업 추진계획을 수립하고 있다. 계획수립방법은 국내 관련기관 및 재외공관의 협조 하에 관련자료를 수집하고, 관련 분야 전문가의 조언 및 지원을 받아 연차별 지원계획이 포함된 사업기본계획을 수립하고 있으며, 프로젝트를 보다 전문적이고 체계적으로 수행하기 위해 PCM(Project Cycle Management) 기법활용을 권고하고 있다.

사업기본계획(안)의 구성내용은 다음과 같다.

- 사업개요
- 요청배경 및 추진경위
- 사업지원 타당성
- 사업지원방안(현 실태분석, 사업목적 설정, 사업추진 기본방향 설정)
- 사업추진계획안(사업목적, 사업목표, 주요활동별 협력수단, 세부 추진계획, 연도별 예산계획)
- 추진일정표
- 후속 조치사항
- 표준 R/D(안)

2. 수출입은행(EDCF)³⁰⁾

가. 프로젝트 사이클

EDCF의 프로젝트 사이클은 크게 6단계로 나누어진다. 첫째, 발굴·선

30) EDCF의 프로젝트 심사는 수출입은행에서 작성한 프로젝트 심사대뉴얼을 참조함

정의 단계, 둘째, 준비단계, 셋째, 심사단계, 넷째, 수원국과의 협의단계, 다섯째, 사업실시 및 감리단계, 여섯째, 평가 및 사후관리단계이다.

나. 프로젝트 심사

(1) 심사단계

EDCF의 프로젝트 사이클 중 셋째 단계로서, 이는 재정경제부 장관이 수원국의 차관지원요청서를 접수하여 한국수출입은행에 심사를 의뢰하면 수출입은행은 다음의 절차에 따라 이를 추진한다.

1단계 : 예비검토

2단계 : 차주 및 사업실시기관 앞 사업질의서 및 법률질의서 등 송부 및 답변서 접수

3단계 : 현지 출장조사를 통한 사업심사

4단계 : 심사보고서 작성 및 재정경제부 앞 제출

(2) 주요 검토사항

EDCF는 사업의 성격이나 차관종류에 따라 조정될 수 있으나 통상적으로 다음 사항을 중점적으로 검토한다.

- 수원국이 타이드 원조자금 지원 적격국인지 여부
- 수원국의 경제상황 및 투자환경
- 차관요청사업의 개요.배경 및 필요성
- 차관요청사업 및 차관조건(차관금액, 금리, 상환기관, 거치기간 등)의 적정성

- 수원국 경제개발계획에 있어서의 차관요청사업의 투자우선순위
- 차관도입 관련 법적 사항의 확인
- 차관요청사업의 상업성 여부
- 차관요청사업의 경제적, 재무적, 기술적, 환경적 타당성
- 사업실시기관의 사업수행능력 및 컨설턴트의 고용 여부
- 현장조사를 통한 사업실시 중에 발생할 수 있는 위험의 파악
- 자금수급계획의 적정성 및 완공 후 관리운영계획의 적정성 여부
- 차관요청사업이 우리나라 및 수원국에 미치는 효과

다. EDCF 심사 매뉴얼

EDCF는 현재 심사를 위한 매뉴얼을 작성하여 이를 활용하고 있다. 매뉴얼에 열거된 내용은 프로젝트 심사시 주요 검토사항에 대한 세부내용을 모두 망라하고 있다. 심사 매뉴얼에 포함된 내용은 다음과 같다.

- 업무개요
- 업무처리 흐름도
- 업무처리 절차
- 업무관련 제규정
- 관련서식
- 업무관련 기관
- 심사보고서 내용
- 심사/결재 판단의 주요 기준

라. 프로젝트 심사 세부내용

(1) 목 적

수원국의 EDCF 지원요청에 대해 정부가 지원추진 여부 및 지원방침을 최종적으로 결정하기 위해 필요한 사업의 타당성 및 실행가능성을 검토하기 위한 것이다.

(2) 심사 기본요령

당해 사업이 개도국의 산업발전 및 경제안정에 기여하고 아국과 당해 개도국과의 경제교류에 기여하는 지를 검토한다.

동 사업이 기금의 지원대상으로서 적정하며, 사업의 성공적 수행을 위하여 사업의 실시가능성, 재무적·경제적·기술적 타당성을 검토한다. 정부의 지원방침 결정 기초자료로 활용되므로 지원규모, 지원조건, 구매 적격국, 구매방법, 자금지출방법 등을 확인한다.

구속성차관(Tied Loan) 공여와 관련된 OECD Guidelines 부합 여부 확인을 위한 상업성을 검토한다.

(3) 심사보고서 주요 항목

- 지원대상사업
- 사업실시계획
- 사업부문 현황 및 개발계획
- 지원대상국

- 지원타당성 검토
- 종합의견 및 정부 지원방침 건의안

(4) 지원타당성 검토 세부내용

EDCF는 지원타당성을 검토하기 위한 세부내용으로 다음 분야의 타당성을 검토하고 있다

- 사업추진 필요성
- 추정사업비용의 적정성
- 사업추진계획의 타당성
- 기술적 타당성
- 재무적 타당성(FIRR)
- 경제적 타당성(EIRR)
- 법적 타당성
- 사업의 관리·운영계획의 적정성
- 환경 영향평가
- 빈곤감소에 미치는 영향
- 여성인력개발에 미치는 영향

VI. 향후 추진방향

지금까지 프로젝트 심사에 대한 개념정리 및 미국, 캐나다, 호주, 일본을 비롯한 양자간 원조기관, 그리고 UNDP, World Bank, OECD와 같은 국제기구의 프로젝트 심사에 관한 제도적 장치와 특징에 관해 살펴보았다. 또한 우리나라의 프로젝트 심사의 현황을 살펴보기 위해 무상원조를 실시하는 KOICA와 유상원조를 실시하는 EDCF의 심사 매뉴얼도 검토하였다.

이 장에서는 다른 기관들과 KOICA의 심사제도와 비교분석을 통해 향후 KOICA의 심사제도를 강화하기 위한 방향을 정책적인 측면과 제도적인 측면으로 나누어 알아보고자 한다.

1. 정책적 측면

가. 프로젝트분야의 특화

일반적으로 프로젝트사업실시에 있어서 효율성 극대화방안으로 자주 언급되는 사항은 자국의 비교 우위적인 분야를 찾아내어 이를 특화시켜야 한다는 것이다. 동 분야에 대한 문제제기는 유럽을 중심으로 하는 원조기관에서 자신들이 실시한 사업에 대한 사후평가보고서를 통해 처음으로 지적되었는데, 동 보고서는 각 원조기관에서 한 수원국을 통해 실시한 프로젝트분야의 중복이 원조효과의 비효율성의 요인으로 지적하면서 프로젝트 분야에 대한 특화를 대안으로 제시하였다.³¹⁾

31) Cox, Aidan & et al., A Comparison of Management Systems and Effectiveness(Overseas Development Institute, 1997), pp.112-115

KOICA의 경우 다른 선진원조기관에 비해 경험, 예산 및 전문성이 부족하기 때문에 특화과정은 필수적이라 볼 수 있다. 프로젝트실시에 있어서 효율성 극대화전략은 우리의 비교우위 분야가 무엇인지에 대한 분석에서부터 출발해야 한다. 그러나 동 분야가 실제로 KOICA 사업으로 구체화하기 위해서는 다음과 같은 조건이 필요하다. 먼저 우리가 다른 선진국이 가질 수 없는 귀중한 경험에 대한 효과검증이 있어야 하며, 둘째, 동 분야를 실시하기 위한 KOICA의 인적자원, 경험, 전문성 등의 기반이 조성되어야 하며, 셋째, 동 분야에 대한 국내 전문가 그룹 활용이 가능해야 한다. 이와 같은 요소를 고려시 프로젝트 실시에 있어서 비교우위 분야를 살펴보면 크게 4가지 정도로 압축할 수 있다.

첫째, 인적자원개발(HRD)지원 분야를 들 수 있다. 동 분야는 우리의 경제발전경험을 통해 잘 증명되었으며, 수원국의 빈곤완화를 달성하기 위한 기본 요건이 되고 있다. 이를 위한 세부분야로는 직업훈련원(직훈)설립과 Digital Divide 해소 분야를 들 수 있다.

직훈분야는 개도국이 필요로 하는 중·저급의 기술을 전수케 만들며 이를 통해 개도국 주민들의 자립의식을 강화시킬 수 있다. KOICA의 경우 설립초기부터 동 분야에 대한 우선순위를 부여하여 사업을 실시해 왔으며, 이를 전수할 수 있는 인적자원 및 노하우도 보유하고 있다. 특히 최근에 실시한 직훈관련 프로젝트에 대한 사후평가보고서도 그 효과를 충분히 증명하고 있다.³²⁾

그러나 동 분야에 대한 지원당위성과 효과성에도 불구하고 여러 가지

32) 한국국제협력단, 한·스 직업훈련원 사업 사후 평가 보고서(1998), pp.1-9,
한·수 직업훈련 지원사업 사후평가 보고서(2001), pp.1-7

문제점도 또한 지적되고 있다. 일본의 경우 동 분야 지원에 대한 사후 평가보고서는 프로젝트를 실시하기 전 사전조사의 중요성을 지적하고 있는데, 이는 사전조사를 통해 수원국에서 필요한 분야, 훈련수요 및 원조흡수 환경을 알게되기 때문이다. 또한 동 보고서는 수원국 카운터파트너의 기술적, 조직적, 재무적, 인적 자립발전성을 강조하고 있는바, KOICA의 경우도 위에서 지적된 문제점들을 참고하여 사업을 수행해야 할 것이다.³³⁾

Digital Divide 해소는 새로운 사회문제이자 국제적 이슈로 등장하고 있는 분야로, OECD, UN, 그리고 World Bank등을 중심으로 동 분야에 대한 이론과 추진방향을 심도있게 연구하고 있다. Digital Divide는 계층간, 지역간, 성별간, 국가간 지식과 정보에 대한 접근이 불평등하게 이루어짐에 따라 격차가 벌어지는 것을 의미하는데, 이의 해소를 통해 개도국이 경쟁력 제고, 생산성 향상, 지속적 성장을 위한 정보기술 소유, 개도국 주민들의 인적자원개발을 유도하며, 궁극적으로 Digital Divide 해소를 통한 잠재적 혜택이 개도국사회의 모든 계층에게 돌아가게 만드는 것이다.

KOICA의 경우 동 분야실시에 있어서 많은 경험뿐만 아니라, 총 사업비의 14%(2001년)를 집중화하고 있으며, 특히 2001년에는 동 분야를 전담할 IT팀을 신설하여 동 분야실시에 따른 제도적 장치를 마련하였는바 다른 기관에 비해 동 분야에 있어서 상대적인 비교우위를 갖고 있다고 말할 수 있다.

둘째, 기본육구 충족(BHN) 및 사회개발 인프라를 위한 기초 교육, 의료, 인구, 상수도 개발분야를 들 수 있다. 동 분야는 OECD/DAC에서

33) JICA, 일본의 사후평가 교훈(한국국제협력단 번역, 1999), pp.39-67

제정한 “21세기 전략”에서 명시된 목표를 달성하기 위한 필수적인 분야일 뿐만 아니라, KOICA의 경우 동 분야 실시에 있어서 노하우 및 전문성등 비교우위를 가지고 있다.

특히 KOICA의 보건의료분야사업의 경우 1999년에 출판된 사후평가 보고서는 KOICA의 향후 나아갈 방향으로 수원국 보건분야 개발수요에 부응하고 선진국 및 국제기구와의 차별화를 위해 우리나라의 협력 규모에 적합한 지역병원 수준 이하의 보건의료기관에 대한 중소규모 병원지원사업을 권고하고 있다. 이는 다른 선진국과 차별화된 협력모형을 개발하고 실시함으로써 우리가 비교우위를 가질 수 있다는 것을 말해주고 있는 것이다.³⁴⁾

동 분야에 대한 지원을 프로젝트형 사업으로 전개시 고려해야 할 요소는 학교건축, 병원건축, 상수도관련 기자재 공여 등과 같은 하드웨어 지원도 필요하지만, 개도국에서 더욱 필요한 것은 기존의 시설을 더욱 효율적으로 활용케하는 소프트웨어중심의 지원이라는 사실을 인지하여 이를 정책수립시 반영해야 할 것이다.

셋째, 빈곤퇴치 및 참가형 원조로써의 지역개발 및 새마을 운동 분야를 들 수 있다. 특히 1970년대 우리 농촌개발에 정신적 배경이었던 새마을 운동은 지도자의 강력한 비전제시, 효율적인 행정지원체제, 그리고 국민들의 노력과 정책결정 과정에의 적극적 참여가 함께 어울려져 이룩된 작품이라 할 수 있는데, 다른 개도국에게 빈곤완화를 달성하는데 있어서 무형의 정신적 산물이 얼마나 중요한 역할을 하는가를 잘 증명하고 있다.

34) 한국국제협력단, 베트남 병원건축사업 사후평가보고서(1999), p.59

KOICA의 경우 현재 연수생초청사업 형식으로 새마을 운동에 관한 노하우를 다른 개도국에게 전수해 주고 있다. 향후에는 기존의 연수생초청사업과 연계하여 개도국의 관료, 지역개발관련 지도자들의 초청뿐만 아니라, 우리의 동 분야 전문가를 파견하고, 또한 새마을 정신에 관한 교재 등을 제작하여 이를 배포하는 등 프로젝트 사업으로 확대하는 것도 가능할 것이다.

네째, 수원국의 정부의 정책 및 제도적 능력강화를 위한 분야를 들 수 있다. 이는 아무리 많은 재정적인 지원을 하더라도 수원국 정부의 정책 및 제도적 지원 능력이 없으면, 아무 효과가 없다는 것이 증명되고 있기때문에 우리의 경제발전 경험이나 국가발전전략, 중·소기업 육성 및 무역·투자진흥 분야는 다른 수원국에서도 충분히 benchmarking이 가능한 비교우위 분야라 할 수 있다.³⁵⁾

나. 국별원조정책 실시 기반구축

프로젝트는 그냥 선택되는 것이 아니라, 관련 수원국에 대한 지역별 분야별 접근 전략에 기초한 국별전략에 의해 선택되어 지는 것이다. 즉 모든 프로젝트가 추구하는 궁극적인 목표는 수원국의 국별전략의 목표와 일치해야 한다.

앞에서도 언급되었듯이, 많은 선진국들이 원조정책에 대한 일관성(coherence) 및 조정성(coordination)을 유지하기 위해 CP(Country Programming)를 실시하고 있다. 특히 캐나다의 경우 프로젝트 사이클의 첫 단계가 C/RPF (Country/Regional Programming Framework)에 대한 준비, 협상 및 승인이며, 동 단계에서 특정 수원국을 지원하

35) World Bank, Assessing Aid(1998), pp.28-35

는 분석기초를 제공하는 국별지원계획을 수립하고 있다.

KOICA의 경우 아직까지 CP를 수립하기 위한 제도적 장치가 없기 때문에 CP실시를 하지 않고 있지만, 현재 CP를 위한 기초단계로써 각 수원국에 대한 국별편람을 제작하고 있으며, 몇몇 최우선 대상국에 대한 CP를 위한 노력을 전개하고 있다. 향후에는 최우선 대상국을 중심으로 CP를 실시해야 하며, 수원국과의 정책대화를 통해 CP실시를 위한 아국과 수원국간의 정책조정이 이루어져야 할 것이다.

뿐만 아니라 CP작성시 원조정책을 수립하는 외교부와 사전협의하는 과정이 필요한데, 이는 아국의 수원국중 최우선 대상국을 지정하는 것은 매우 높은 레벨의 정책적 판단이 요구되기 때문이다. 뿐만 아니라 향후에는 유상원조 정책을 수립하는 재정부, 동 정책을 집행하는 수출입은행과의 정책조정도 요구되며 이를 통해 아국의 원조정책이 무상원조와 유상원조를 포함하여 일관성있게 추진될 수 있을 것이다.

2. 제도적 측면

가. 프로젝트 사이클 강화

일반적으로 프로젝트 사이클은 프로젝트가 일련의 관계성을 가지고 진행되는 경우 각 단계의 연결, 순환구조를 말한다. 프로젝트는 수행 과정에 있어서 각 단계별 명칭과 업무내용은 각 원조기관에 따라 약간의 차이가 있으나 일반적으로 ①발굴(Identification) ②준비(Preparation) ③심사(Appraisal) ④실시 및 감리(Implementation & Supervision), ⑤사후평가(Evaluation)로 나눌 수 있다.³⁶⁾

36) Gillespie, Ian, Development: Introduction to Project Analysis(School of Development Studies, 1992), p.2

KOICA의 프로젝트 사이클은 다른 기관과 비교하여 특별하게 다른 점이 없다. 일반적으로 프로젝트 사이클은 각 기관마다 약간의 차이가 있지만 일반적으로 ①발굴 ②준비 ③심사 ④실시 및 감리 ⑤사후평가의 5단계로 구성되어 있다. 표 5는 각 국의 프로젝트 사이클단계에 대한 비교분석을 나타내고 있다.

여기에서는 KOICA의 프로젝트 사이클과정을 강화하기 위한 방안으로써 프로젝트 형성조사 및 분석기능 강화, 프로젝트 입안 및 심사, 프로젝트 모니터링, 평가 및 사후관리 그리고 프로젝트 사이클에 대한 매뉴얼 작성 등 4개 분야로 나누어 살펴보고자 한다.

(1) 프로젝트 형성조사 및 분석기능 강화

일반적으로 프로젝트가 형성되어 준비되면 그 다음 단계에서 거부되는 경우가 거의 없다. 그렇기 때문에 프로젝트 사이클의 첫단계인 형성과정은 매우 중요하다. 특히 프로젝트 안건이 대부분 수원국의 요청에 전적으로 의존하게 되는데 어떤 경우에는 안건이 부실하든지, 수원국의 우선순위가 떨어지는 프로젝트가 요청되기도 한다.

이와 같은 문제점을 직시한 JICA는 현재 프로젝트 형성단계를 강화하기 위해 형성조사단을 구성하여 수원국에 파견하고 있으며, 이를 통해 우량안건을 발굴하고 있다. 동 조사단은 현지에서 파견되어 ①협력대상 분야 일반현황 파악 ②수원국 개발사업에 있어서 당해 사업의 우선순위 ③사업형성시 적합한 협력형태 ④수원국 관련 법령 실시체제 ⑤관련 정보자료 수집 ⑥조사단 제언을 하고 있다.

<표 5> 각 국의 프로젝트 사이클 단계

기관/ 단계	USAID (미국)	CIDA (캐나다)	AusAID (호주)	JICA (일본)	World Bank	UNDP	EDCF (한국)	KOICA
1단계	확인	확인	확인 및 초기평가	안전발굴	확인	형성	발굴 · 선정	수요조사
2단계	입안 및 전략수립	선택	준비 및 입안	사전조사	준비	입안	준비	사전타당성 조사
3단계	목표 설정	심사	실시 및 모니터링	실시협의	심사	실시	심사	사업계획승 인
4단계	계획 수립	타당성 및 입안	완결 및 평가	준비작업	협상	모니터링 및 평가	수원국 협의	사업기본계 획수립
5단계	감독 및 평가계획 수립	승인		실 시	이사회 승인		실시 및 감리	실시협의단 파견
6단계	체제 수립	합의		평가 및 사후관리	실시		사후 관리	사업실시계 획수립
7단계	예산 결정	실시 관리			사후 평가			정부간 약정체결
8단계	start-up	완성 및 종료						사업수행
9단계	실시							사후관리 및 평가
10단계	감독 및 평가							

우리의 경우 수원국으로부터 개략적인 사업내용이나 제목 등을 접수하는 수요조사결과를 토대로 KOICA 사업부서 및 외교부의 사업성검토에 대한 의견을 수렴하여 우량후보 사업을 선정하여, 우선순위가 높

은 사업에 대해 사전타당성조사 질의서를 작성토록 하여 세부내용을 파악하고 있다.

KOICA의 경우 형성기능을 강화할 수 있는 제도적 장치를 살펴보면 먼저 JICA처럼 프로젝트 형성단계를 강화하기 위해 형성조사단을 구성하여 수원국에 파견해 보는 것도 방법이라 생각된다. 이와 같은 방안을 실시함과 동시에 KOICA 현장사무소의 형성조사기능을 현재보다 더욱 내실화시키는 작업도 필요하다고 판단된다. 물론 현재 KOICA의 사무소가 동 기능을 하지 않는 것은 아니나, 현장사무소가 1인 사무소로 운영되고 있기 때문에 전문적인 형성작업을 할 수 있는 여건이 되어 있지 않다는 것이다.

이와 같은 문제점을 극복하기 위해서는 현장사무소에 관련 분야에 전문성을 지닌 직원을 더 많이 파견하여 직원을 강화해야 하며, 또 다른 방안으로는 다른 선진 원조기관의 경우처럼 현지 전문가를 고용하는 방안도 효과적이라 판단된다. 현지 전문가들은 인건비에 대한 부담도 적을 뿐만 아니라 관련 수원국 정부와의 원활한 관계 때문에 좋은 안건을 발굴할 수 있기 때문이다.

프로젝트 형성기능을 강화하기 위한 또 다른 조치를 살펴보면 KOICA의 내부에서 프로젝트에 대한 분석기능을 강화하는 것이다. 현재 KOICA는 프로젝트에 대한 사전심사를 강화하기 위한 장치로서 “프로젝트형 사업위원회”를 두고 있다. 동 위원회의 역할은 후보사업에 대한 추진용이성, 지원분야의 적정성, 지원규모와 비용·편익측면에서의 경제성 등에 관해 심사하고 타당하다고 인정되는 사업에 대해서는 지원대상 사업목록에 등재케 하고 있다.

그러나 동 과정에서의 문제점으로 지적될 수 있는 것은 프로젝트에 대한 분석이 충분히 이루어지지 않고 사업이 선정된다는 것이다. 만약에 선진 원조기관과 같이 수원국 정부 뿐만 아니라 수혜대상, 이해 당사자들의 다양한 입장을 반영하고 그 효과를 분석하는 자료를 작성하면 보다 전략적으로 전개할 수 있고 사업도 타당성이 검증된 우량사업이 선정될 수 있을 것이다.

(2) 프로젝트 입안 및 심사

프로젝트 입안 및 심사과정은 프로젝트의 향후 결과에 대한 승패를 좌우하는 중요한 단계라 할 수 있다. 다른 선진 원조기관의 경우 대부분 프로젝트 입안시 Logframe을 활용하고 있음을 알 수 있다. 이는 DAC회원국내 원조실시기관 모두가 활용하는 방안이며, 일본 JICA의 경우도 FASID가 Logframe을 중심으로 작성한 PDM(Project Design Matrix)방식을 원용하고 있다.³⁷⁾

KOICA의 경우 사업실시 전 사전타당성조사를 수행하고 있다. 이를 통해 사업요청 배경 및 개발계획상의 중요도를 체크하고 있지만, 사업추진의 핵심내용이 되는 사업목표, 개발목표 등의 지표설정, 지표입증수단선정, 투입요소 결정, 전제요소 등의 핵심요소가 결여되어 있는 형편이다.

이와 같은 문제점을 해결하기 위해 KOICA는 1997년에 Logical Framework Matrix제도를 도입하였으며, 사업계획 수립시 사업실시계획서(Project Design Paper)에 PDM을 첨부토록 표준화하였다. 1999년에는 신규사업 중 사업규모가 100만불 이상으로 사업기간이 2년 이상인 사

37) Coxa Aidan et al, How European Aid Works(1997, ODI), pp.42-60

업을 대상으로 사업계획서에 이를 의무적으로 작성하도록 하였다. 그 추이와 사전타당성조사서 등의 보완 등과 함께 계속 검토, 보완하여 단계적으로 이를 전 사업에 확대 적용코자 노력하고 있다.

그러나 KOICA의 경우 프로젝트 일건당 사업규모(1999년 평균: 422천불, 2000년 평균: 692천불)가 그렇게 크지 않으며, 프로젝트형 사업의 대부분이 전문성을 요하는 현지건축보다는 기자재공여, 연수생초청 및 전문가파견사업으로 구성되어 있어서 선진국처럼 체계적으로 실시하지 못하는 실정이다.

향후 KOICA의 예산규모가 확대될 경우를 대비하여 PCM 및 PDM을 더욱 발전시켜야 하며, 이를 모든 프로젝트에 확산하는 자세가 필요하다. 이를 위해서는 프로젝트 입안 및 프로젝트 심사시 동 과정에 대한 자세한 매뉴얼 뿐만 아니라, 이를 법적·제도적으로 보장하는 장치가 필요하다.

미국, 호주를 비롯한 양자간기관, World Bank, UNDP는 심사과정을 매우 중요시 하고 있으며, OECD/DAC에서 1988년에 제정한 프로젝트 심사에 관한 원칙을 준용하고 있다. 동 심사기법으로는 모든 심사 시 심사기준으로 기술적, 재정적, 경제적, 제도적, 사회적/분배적, 환경적인 측면을 고려하고 있다.

우리의 경우 이에 대한 명확한 심사기준이 없으며, 단순히 프로젝트 사업기본계획서 작성시 Logframe을 첨부하고 있는 실정이다. 그러나 심사기능을 강화하기 위해서는 지금부터라도 프로젝트 기본계획서 작성시 프로젝트 심사를 의무화하고, 또한 외부컨설턴트에게 용역을 주는 경우에도 그들에게 심사표 제출을 의무화하여야 할 것이다.

(3) 프로젝트 모니터링, 평가 및 사후관리

1990년에 들어와 선진 원조 공여국들의 원조정책 중 가장 두드러진 특징으로는 원조사업에 대한 모니터링 및 평가기능의 강화인데, 이는 원조효과에 대한 언론, 국민들의 점증하는 비판과 원조예산 감축이라는 어려움 속에 원조효과에 대한 객관적인 검증, 그리고 문제점이 파악된 후 이를 개선하려는 의지표현이라 할 수 있다.

다른 선진 원조기관의 경우 프로젝트 사이클의 마지막 단계가 평가이기 때문에 이의 실시를 의무화하고 있으며, 프로젝트사업에 대한 계획 입안시 평가에 대한 일정도 포함되어 있다.

JICA의 경우 프로젝트 평가는 PDM을 근간으로 하고 있으며, 사업실시기관과 협의를 통해 프로젝트의 모니터링 및 평가계획을 수립한다. 상기 모니터링 및 평가계획에 따라 해외사무소는 6개월에 한번씩 프로젝트 모니터링조사를 실시하고 있다. 또한 프로젝트의 실시현황을 검토하기 위해 프로젝트개시 3년째에 본부에서 중간평가단을 파견하고 있다. 조사단은 실시기관뿐 아니라 수혜자에 대한 여론조사 또는 세미나를 개최하여 사업의 성과를 측정하여 프로젝트의 성과가 바람직하지 않은 것으로 나타나는 경우에는 원인을 분석하고 필요시 PDM을 변경한다.

또한 JICA는 종료시 평가팀을 구성하여 사업종료 6개월전 종료시 평가를 실시하고 있으며, 이를 통해 프로젝트의 목표달성도 파악, 사업 연장 또는 종료, 사후관리 여부를 결정한다.

JICA의 경우 프로젝트 종료시 평가 후 사업의 연장 또는 사후관리로

연결되는 비율이 매우 높다. 이는 JICA가 실시하는 프로젝트 사업의 문제점이라기보다는 사업성과를 현지에서 확고히 정착시키기 위한 의도이다. 현재 사후관리의 경우 대부분 전문가의 파견(6개월~1년)이나 부품을 지원하는 것이 보편적이다.

우리의 경우 사업의 평가에 대한 중요성을 인지하여 단내에 평가팀을 만들어 각종 사업에 대한 평가를 실시하고 있지만, 프로젝트 사업의 경우 프로젝트 실시 및 평가부서가 다를 뿐만 아니라 기본계획서 수립시 동 프로젝트에 대한 평가를 의무화하지 않고 있으며, 또한 중간 평가팀 혹은 종료시 평가팀 파견을 제도화하지 않고 있는 실정이다. 그러나 사업의 효과를 고양하기 위한 제도적 장치로써 모니터링 및 평가의 중요성이 점점 높아져가고 있기 때문에 이에 대한 노력을 강화해야 한다.

다행히도 KOICA는 2000년에 사후관리를 보다 체계적으로 추진코자 별도의 사후관리 기준 및 원칙을 정하여 시행하고 있다. 이를 통해 프로젝트형 사업은 단위 사업당 지원 금액의 확대 뿐만 아니라 우수사업의 발굴체제 체계화 및 능률화, 각 사업 추진단계별 업무표준화 등을 마련하여 실시하고 있다.

그렇지만 KOICA의 경우 JICA수준의 프로젝트에 대한 모니터링, 평가 및 사후관리를 위한 기반이 약한 실정이다. 이를 극복하기 위해서는 담당 직원들의 프로젝트실시에 따른 모니터링, 평가 및 사후관리 강화를 의무시해야 하며, 단내 평가팀과의 업무 연계도 강화되어야 할 것이다.

프로젝트에 대한 사후평가의 경우 선진원조기관들은 수원국의 프로젝

트에 대한 주인의식을 강화하고 사업결과에 대한 객관성을 높이기 위해 프로젝트 종료시 수원국과 합동으로 사후평가를 실시하고 있다. KOICA도 향후 이를 위한 기반조성이 필요하며, 또한 KOICA의 평가에 대한 경험 및 노하우를 축적하기 위해 다자간 원조기관이나 양자간 원조기관과의 협조를 통해 합동평가회의를 실시하는 것도 바람직하다.

(4) 프로젝트 사이클에 관한 매뉴얼 작성

현재 대부분의 선진 원조기관은 프로젝트의 효율적인 수행을 위한 법적·제도적 장치로 각 사이클에 대한 매뉴얼 작성 및 규정화하여 이에 준하여 사업을 실시하고 있다. 동 매뉴얼은 각 사이클에서 요구하는 모든 지침과 지켜야할 사항을 빠짐없이 수록하고 있으며, 이를 통해 담당 직원들의 업무전문성 및 담당직원이 바뀌는 경우에도 업무에 대한 계속성을 유지시켜주는 등 중요한 역할을 수행하고 있다.

KOICA의 경우 최근(2000년)에 프로젝트 사업 업무 매뉴얼을 작성하여 이에 준하여 업무를 수행하고 있지만, 매뉴얼의 내용이 다른 선진국처럼 체계화되지 못한 실정이다. 그리고 포함된 내용도 여러 예를 집합하여 설명하는 정도이기 때문에 담당 직원의 동 매뉴얼에 대한 구속력도 없는 실정이다. 그러므로 KOICA는 우선 각 사이클당 업무 매뉴얼을 재작성하고 이를 규정화 하여 직원들의 동 매뉴얼 활용에 대한 구속력을 높이는 조치가 요구된다.

나. 프로젝트 매니저 육성

프로젝트 업무는 개도국의 경제·사회발전에 기여할 수 있는 모든 분

야를 대상으로 하며 여러 단계의 절차를 장기간에 걸쳐 수행하기 때문에 가장 전문성을 요하고 있다. 프로젝트의 성공여부는 프로젝트를 담당하는 직원의 질적인 면에 달려있다고 할 수 있으며, 특히 프로젝트를 기획하고 책임지는 프로젝트 매니저의 역할은 매우 중요하다.

프로젝트 매니저의 육성은 프로젝트 담당자의 프로젝트에 대한 이해, 기획력, 모니터링할 수 있는 실력배양으로만 가능하다. 향후 예산규모가 커지면 프로젝트 규모도 커질 수밖에 없기 때문에 지금부터 이를 준비하는 자세가 필요하다.

프로젝트 매니저를 육성하기 위한 방안으로 우선 현재 프로젝트를 담당하는 직원들의 프로젝트사업에 대한 이해 및 기획력 강화를 위한 직원 재교육의 강화가 요구된다. 이를 위해 단기적으로는 우리보다 프로젝트에 대한 경험 및 노하우가 많은 다른 선진원조기관에 연수를 보내는 방안을 고려할 수 있을 것이며, 중·장기적으로는 프로젝트에 관한 전문지식을 가진 직원을 채용하여 이들로 하여금 프로젝트를 담당케 해야 할 것이다.³⁸⁾

외국 원조기관의 경우 PCM이나 PDM에 대한 교육을 강화하고 있으며, 특히 AusAID의 경우 대부분의 프로젝트가 외부컨설턴트와의 계약으로 진행되기 때문에 이들에 대한 모니터링을 강화하기 위해 담당 직원들의 전문성강화를 위한 교육프로그램을 강화하고 있다.

또한 프로젝트 담당 부서에 근무하는 직원 임명시 프로젝트에 대한 이해 및 기획력, 그리고 프로젝트 분야에 대한 전문적인 지식을 가진 사람을 우선 임명해야 하며, 프로젝트 담당직원들이 프로젝트 매니저로서의 역할을 잘 할 수 있도록 프로젝트 심사에 대한 교육을 강화해

38) 지용기, 프로젝트 원조(1996, 한국국제협력단), pp.58-59

야 할 것이다.

다. 프로젝트 예산운용의 신축성

OECD/DAC회원국들은 자국의 고유한 예산운용체제를 갖고 있다. 대부분의 회원국들은 단년도 예산회계제도를 가지고 있지만 최근에 독일, 일본을 비롯한 몇 개의 회원국들은 원조사업의 다년도 예산회계제도를 인정하고 있다. 반면에 일본을 비롯한 몇 회원국들은 단년도 예산제도를 유지하고 있다.³⁹⁾

다년도 예산회계제도는 개발협력의 중·장기적인 성격을 지녔다는 점을 인지하여 관련 프로젝트나 프로그램의 장기적인 수립이 가능하며, 주어진 시간 내에 예산을 소진해야 하는 압박감에서 벗어날 수 있다는 점, 그리고 수원국의 입장에서 보면 공여국의 예산이 중·장기적으로 배분되기 때문에 사업의 지속성유지가 가능하다는 측면에서 회원국에서 선호하고 있다.

반면 단년도 예산제도는 예산의 사용내역 및 소요되는 시간에 대한 개념이 정확하며, 불용된 예산의 익년이월이 가능치 않기 때문에 주어진 예산에 대한 사용책임성 및 신속도를 유지할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 단년도 예산제도는 사용치 못한 예산이 불용처리되기 때문에 주어진 예산을 소진키 위해 사업의 효과보다는 투입에 더 많은 시간과 노력을 투입하며, 이것이 원조효과를 낮추는 원인으로 작용하고 있다는 비판도 받고 있다.

39) Chang, Hyun-sik et al, A Comparison of Management Systems for Development Cooperation I OECD/DAC Members(1999, OECD), pp.63-66

일반적으로 선진원조기관들의 프로젝트 및 프로그램원조 예산은 사업 성격상 다년도 예산제도를 취하고 있으며, 단년도 예산제도를 가진 기관의 경우에도 단년도에 소진하지 못한 예산을 다음으로 이월하여 사용하고 있다.

우리의 경우 예산회계법 상 단년도 예산체계를 유지하고 있다. 그러나 향후 우리의 프로젝트사업 규모가 커지고 사업의 지속성을 유지키 위해 단년도 예산체계에 다년도 체계를 병행케 하는 것이 바람직하다. 즉 사업의 성격에 따라 이월제도를 잘 활용하고 이월에 대한 이유가 명백할 시 이를 적극적으로 수용하여 프로젝트 실시 상 신축성을 높이는 자세가 필요하다.

중·장기적으로는 프로젝트사업을 국별원조계획을 바탕으로 실시하고 수원국의 필요에 따라 우선순위를 매기고 이를 기초로 3~4년 주기의 예산배분을 가능케 하면 프로젝트 사업에 대한 기대효과도 더욱 증대될 수 있을 것이다.

라. 프로젝트 관련 정보시스템 구축

프로젝트 사이클에 대한 효율적인 관리를 위한 또 다른 조치로서 프로젝트에 대한 정보관리체제 구축을 들 수 있다. 정보관리체제의 구축은 본부내 담당 부처간, 또는 본부와 해외사무소간의 정보수집 및 교환을 빠른 시간 내에 가능케 하고, 문서승인에 소요되는 시간을 크게 단축시킬 수 있다.

호주 AusAID의 경우 프로젝트 사이클 소요기간이 너무 길다는 비판에 직면하여 1995년 새로운 프로젝트 관련 정보시스템(ATP: Activity

Preparation Toolbox)을 구축하였으며, 이를 통해 프로젝트 담당 직원들은 프로젝트 단계마다 업무처리 및 계획서 작성을 위한 필요한 행동과 결정, 향후 추진방향 등에 관한 모든 정보를 제공받고 있다. ATP는 관련 수원국에 대한 Country Programming에 기초하여 작성되며, 새로운 컴퓨터 활용시스템에 의해 지원되고 있다.⁴⁰⁾

KOICA의 경우에도 프로젝트를 분야별 유형별로 나누어 표준화작업을 실시하고 이를 바탕으로 본부뿐만 아니라 해외사무소에서도 동시에 자료를 활용케 할 수 있는 KOICA 프로젝트 정보시스템을 구축하면 업무의 효율화와 표준화를 달성할 수 있을 것이다.

마. 프로젝트 관련 인프라 구축

프로젝트 실시는 프로젝트를 담당하는 직원과 조직이 우선적으로 요구되지만, 프로젝트의 질적인 측면 고려시 프로젝트를 둘러싼 인프라를 동시에 구축하는 장치가 필요하다. 이를 위해 먼저 KOICA내 프로젝트 사업의 한 축을 구성하는 전문가파견사업, 연수생초청사업, 기자재공여사업을 담당하는 부서간의 연계 및 협력이 요구되며, 또한 국내의 프로젝트 관련 전문컨설팅기관과 전문가를 발굴, 데이터베이스화하여 분야별 기술자문제도를 정착시키는 것도 중요하다. 이를 위해 현재 전문가파견 부서에서 활용하고 있는 각 분야별 국내 전문가풀제도를 활용하고 사업계획의 입안시 전문가 파견이 적시에 진행될 수 있도록 하여야 할 것이다.

40) OECD/DAC, Development Cooperation Review Series Australia(1996, No.18), p.8

바. 프로젝트 담당 직제변경

현재 KOICA의 프로젝트 일건당 사업규모는 평균 60만불 정도이지만 향후 그 규모가 100만불이상이 될 경우 지금과는 다른 시스템이 구축되어야 하며, 중·장기적인 측면에서 프로젝트 담당 직제의 변경도 고려할 수 있을 것이다.

일반적으로 프로젝트 사이클은 크게 3단계로 나눌 수 있다. 첫째, input단계(계획수립), 둘째, process 단계(실시단계), 셋째, 종료단계(평가 및 사후관리)이다. 우리의 경우 앞서서도 지적하였지만, 프로젝트의 형성기능의 강화가 요구되나, 현재의 체제로는 쉽지않기때문에 이를 전문적으로 담당하는 조직의 신설이 필요하다.

향후 이상적인 방향으로 개발조사사업이 프로젝트 사이클의 첫 단계인 사전타당성조사를 담당하고 있는 점을 고려 현재의 개발조사업무를 프로젝트사업으로 통합하여 프로젝트 담당부서를 “프로젝트 기획팀”, “프로젝트 1팀”, “프로젝트 2팀”으로 변경함이 어떨까 한다. 그리고 프로젝트 기획팀으로 하여금 프로젝트 사업의 첫 단계인 input단계를 담당케 하고 프로젝트 1팀과 2팀으로 하여금 2단계인 실시업무를 담당하면 어느 정도 업무분장이 이루어 질 것으로 보인다. 마지막으로 사업평가팀과의 연계를 통하여 프로젝트의 마지막 단계인 평가 및 사후관리를 담당케하면 더욱 효율적인 사업수행이 가능할 것으로 판단된다.

Ⅶ. 결 론

동 보고서는 KOICA의 프로젝트 사업 중 심사기능을 강화하는 방안을 알아보기 위해 작성되었다. 동 보고서는 먼저 프로젝트 및 프로젝트 심사에 대한 개념정립을 시도하였으며, 특히 심사와 평가의 차이점을 살펴보았다. 또한 프로젝트 심사에 관련된 제요소, 프로젝트 입안, 심사 및 실시, 프로젝트 심사유형, 프로젝트 심사시 문제점, 이상적인 프로젝트 심사의 특징, 그리고 프로젝트 심사기준이 무엇인지도 알아보았다.

동 보고서는 선진 원조기관의 심사현황과 특징을 파악하기 위해 크게 양자간 원조기관인 미국, 캐나다, 호주 그리고 KOICA와 유사한 사업 형태를 지닌 JICA의 경우를 살펴보았으며, 또한 다자간 원조기관의 대표격인 World Bank와 UNDP의 심사내용 뿐만 아니라 모든 원조기관의 심사과정에 대한 표준화를 위해 1988년 OECD/DAC가 작성한 심사관련 원칙도 살펴보았다.

이를 바탕으로 동 보고서는 아국의 원조실시기관인 KOICA와 EDCF의 심사과정과 매뉴얼 내용을 검토하였으며, 마지막으로 다른 기관과의 비교를 통해 KOICA 프로젝트 사업의 향후 추진방향을 두 가지 측면 즉 프로젝트 실시 정책적 측면과 제도적인 측면에서 제시하였다.

동 보고서는 KOICA의 추진방향으로 먼저 정책적인 측면에서는 우리가 지닌 비교우위분야를 고려한 프로젝트 분야의 특화와 Country Programming 실시 기반조성을 지적하였으며, 제도적인 측면에서는

프로젝트 형성기능의 강화, 프로젝트 입안 및 심사기능에서의 사전타당성 조사시 PDM기법 사용, 프로젝트 사업에 대한 모니터링, 평가 및 사후기능의 강화 그리고 프로젝트 사이클에 대한 매뉴얼 작성을 통해 프로젝트 사업의 표준화가 필요함을 역설하였다. 또한 프로젝트 매니저 육성을 위한 담당 직원에 대한 교육강화, 프로젝트 정보시스템 구축, 프로젝트 예산의 신축성강화, 그리고 프로젝트 인프라구축과 마지막으로 중·장기적인 측면에서 프로젝트 담당 조직의 변경필요성도 지적하였다.

현재 USAID, CIDA를 비롯한 많은 원조기관들은 프로젝트 심사에서 더 앞으로 나아가 결과중심적 관리(RBM: Result-Based Management)를 추진하고 있는바 프로젝트 심사는 RBM으로 진전하기 위한 단계라 할 수 있기 때문에 이에 대한 중요성은 더욱 크다고 할 수 있다.

KOICA의 경우 사업예산의 1/4정도를 차지하고 있는 프로젝트사업의 효율성과 능률성을 높이기 위해서는 프로젝트 사이클 전반에 대한 검토 뿐만 아니라 효율성을 고양하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 하며, 특히 프로젝트 심사에 대한 중요성도 인지해야 할 것이다.

<참 고 문 헌>

<국 문>

- 김광웅(1975), 사회과학연구방법론, 박영사
- 김 렬(1999), 사회과학조사방법론-정책연구의 원리, 박영사
- 장현식(1999), OECD/DAC회원국의 원조체제 비교분석, 한국국제협력단
- 장현식(2000), 아국의 OECD/DAC 가입시 기대효과 및 향후 추진방향, 한국국제협력단
- 지용기(1996), 프로젝트 원조, 한국국제협력단
- 한국국제협력단(1991), 프로젝트방식 기술협력 편람
- 한국국제협력단(1992), 해외국제협력기관 연수보고서
- 한국국제협력단(1993), 해외국제협력기관 연수보고서
- 한국국제협력단(1994), 해외국제협력기관 연수보고서
- 한국국제협력단(1995), 해외국제협력기관 연수보고서
- 한국국제협력단(1996), 해외국제협력기관 연수보고서
- 한국국제협력단(1997), 해외국제협력기관 연수보고서
- 한국국제협력단(1998), 해외국제협력기관 연수보고서
- 한국국제협력단(1998), 베트남 병원건축사업 사후 평가보고서
- 한국국제협력단(1998), 한·스 직업훈련원사업 사후평가보고서
- 한국국제협력단(1999), 중남미 보건의료지원사업 사후평가 보고서
- 한국국제협력단(1999), 해외국제협력기관 연수보고서
- 한국국제협력단(1999), 해외국제협력기관 연수보고서
- 한국국제협력단(1999), 일본의 사후평가 교훈

한국국제협력단(2000), 중남미 식수공급지원사업 사후평가보고서
 한국국제협력단(2000), 프로젝트 사업 업무 매뉴얼
 한국국제협력단(2000), 개발조사사업 사후평가보고서
 한국국제협력단(2001), 한·수직업훈련 지원사업 사후평가보고서
 한국국제협력단(2001), 한국국제협력단 10년: 1991~2000
 한국국제협력단(2001), 프로젝트 업무 Guide
 한국국제협력단(2001), 국제협력 용어집
 한국국제협력단(2001), 개발협력동향
 한국수출입은행(1989), 업무 가이드라인
 한국수출입은행(2001), 대외경제협력기금(EDCF)에 대하여 알아본다

<영 문>

AusAID(1992), AIDAB Programs Operations Guide
 Cox Aidan & John Healy(1997), How European Aid Works
 FASID(1993), Project Cycle Management
 Gillespie, Ian(1992), Development: Introduction to Project
 Analysis(School of Development Studies)
 N.Imboden(1978), A Management Approach to Project Appraisal
 and Evaluation
 OECD(1992), DAC Principles for Effective Aid
 USAID(1992), Aid Handbook
 World Bank(1998), Indigenous Knowledge for Development

<Home page>

AusAID : www.ausaid.gov.au
CIDA : www.acdi-cida.go.ca
JICA : www.jica.go.jp
OECD : www.oecd.org
UNDP : www.undp.org
USAID : www.usaid.gov
World Bank : www.worldbank.org

부 록

1. OECD 프로젝트 심사에 관한 원칙
2. EDCF 심사메뉴얼
3. PCM (Project Cycle Management)

부록 1. OECD 프로젝트 심사에 관한 원칙

1. 개요 : 프로젝트 선정과 설계의 중요성

개도국에서 좀더 나은 투자관리와 자원활용이 그들의 경제 및 사회발전의 기본적인 것이다. 프로젝트의 선택, 좀더 명확하고 실질적인 목표설정, 설계 및 준비에 많은 노력경주, 설계 및 실시시 영향권에 있는 그룹의 완전한 참여, 그리고 문제발생시 신속한 해결이 프로젝트의 연속성과 타당성을 고양시킨다. 공여국은 프로젝트 선택 및 준비시 개도국과 상호 수용할 수 있는 수준의 엄격성과 개발효과에 관해 함께 노력을 경주해야한다.

2. 원칙의 적용범위

다음에 열거한 원칙은 우선 투자프로젝트에 적용한다. 회원국들은 동 원칙을 향후에 기술협력 프로젝트의 수단별원조에 적용가능하다. 모든 종류의 원조는 일관성있는 선택기준과 높은 수준의 심사 과정을 거쳐야 하는 것이 중요하다. 그러나 원조의 적시성은, 특히 비상상황이 발생한 경우에는 아주 중요한 요소이다.

3. 투명성

프로젝트의 평가기준과 표준, 그리고 공여국에서 적용하는 승인과정과 요구하는 정보는 명확히 서술되어야 한다. 지금까지 이를 명확히 발표하지 않은 원조기관들은 이를 수원국과 다른 회원국들에게 발표하기

를 바란다.

4. 공여국-수원국간 협력관계(Recipient-Donor Partnership)

가. 수원국의 심사 및 시행능력 제고

프로젝트의 재정에 관한 사항은 공여국과 수원국이 함께 결정하지만, 프로젝트 발굴, 확인 그리고 실시에 관한 책임은 수원국에 있다. 그러나 예산 및 회계를 포함하는 프로젝트 심사, 설계, 관리를 위한 훈련이나 제도개발을 통해 수원국의 능력을 강화하는 것이 수원국과 공여국 모두에게 기술협력의 가장 중요한 목표가 되어야 한다.

나. 필수 요구사항과 가정에 관한 양자간 합의

프로젝트 심사와 실시에 있어서 공여국과 수원국 각자의 기여 및 직무는 완전히 공개되고 합의되어야 한다. 양측간의 상이점은 프로젝트의 실시중간보다는 시작단계에서 해결되어야 한다. 또한 프로젝트의 성공에 영향을 주는 외부적인 조건과 가정은 실질적이고, 모두 공개되어야 하며, 수원국의 의견과 일치되어야 한다.

자문, 훈련, 충원, 조달, 법적사항, 제도변화, 공여국의 과정상의 필수사항 등이 그예다. 프로젝트의 추진상 일정관리는 실질적이어야 하며, CPP(Critical Path Programming)의 활용이 유리하다. 지금까지의 경험으로볼 때 프로젝트 입안자들은 목표달성에 요구되는 시간을 너무 인색하게 설정하려는 경향이 있다.

다. 타당성조사 시행조건(Term of Reference)합의

양측은 서로에게 중요한 사항이 인지될 수 있도록 타당성조사를 위한 분명한 시행조건을 준비해야 한다. 이는 이 원리에서 반영된 고안과 지속성요소를 포함하는 것이어야 한다. 타당성조사는 양측이 선택할 수 있는 대안을 고려해야 한다.

4. 프로젝트 발굴(Project Identification)

가. 최초의 프로젝트 발굴의 중요성

최초의 프로젝트 발굴절차는 매우 중요한 의미를 가진다. 경험적으로 볼때 주요한 프로젝트 준비가 시작되면 프로젝트가 시행되지 않은 사례는 거의 없음을 알 수 있다. 그러므로 프로젝트 심사와 준비단계를 실시하기 전에 관련 프로젝트에 관한 정확하고 객관적인 심사가 이루어져야 한다. 프로젝트의 발굴 당시의 비망록을 활용하면 관련 프로젝트의 지속성을 유지시키는 중요한 기능이 수행가능하다. 이와 같은 과정은 좀더 자세한 검증을 필요로 하는 소수의 프로젝트를 선택하기 위해 필요하다.

나. 목표의 구체화

프로젝트의 목표를 구체화하는 것은 효율적인 심사와 성공적인 실시를 위해서 반드시 필요하다. 그리고 명확하고 구체적인 목표는 사후평가에도 필수적이다.

다. 분야별 분석과 조정의 기여

지금까지의 경험을 통해 분야별 프로그램 및 전략수립이 긴요하다는 것을 확인하였는데, 이것은 정부의 분야별 목표, 분야별 정책과 우선순위를 확정하고 공여국의 지원이 가능한 분야를 확인시켜준다. 프로젝트는 주어진 분야내에서 상호 연계된 적격 프로젝트 발굴에 보다 중점을 두어야 할 것인바, 이는 기존의 경험을 활용하고, 보다 안정적인 제도를 구축토록 해준다.

수원국 정부의 분야별 전략의 틀 안에서 양측의 조정은 정보와 경험을 교환케 하고, 프로젝트의 중복을 피하며, 양측의 협조분위기를 고양시키고, 그리고 분야별 프로그램과 정책에 대한 이해를 가능케한다. 분야와 관련된 프로젝트에 관한 타 공여국의 사업과 계획은 가능한 한 프로젝트의 자료취합 과정에서 반드시 파악하여야 한다.

프로젝트 최초의 정책은 잘 고안된 분야별 프로그램 및 전략과 일치해야 한다. 이때는 PIPs(Public Investment Programmes)와 PEPs(Public Expenditure Programmes)가 중요하다.

그러나 이와 같은 잘 고안된 수원국의 분야별 전략과 투자/지출프로그램이 없을 경우 프로젝트 정책과 고안과정에 좀더 많은 노력이 있어야한다. 이때에는 공여국은 수원국으로 하여금 분야별 틀속에서 프로젝트를 조화시키는 노력에 도움을 주어야 한다. 특히 프로젝트 심사시 과도한 수입보호, 수출관련 세금, 행정비용(이자율 포함), 그리고 비효율적인 정부규제로부터 발생하는 주요 가격 왜곡현상이 고려되어야 한다. 단기적으로 최소의 이득을 주고, 장기적으로 지속적이지 못한 프로젝트를 수행하는 것은 수원국에게 도움이 되지 못한다.

라. 민간분야 관련 프로젝트

양측은 관련 프로젝트의 수행이 공공기관이나 민간분야중 어떤 단체가 더욱 효과적인지 고려해야 한다. 공여국이 민간분야 관련 프로젝트를 재정지원하는 곳에는 이들이 수원국의 광범위한 분야별 우선순위 및 프로그램과 일치해야 한다.

마. 주요한 영향을 주는 프로젝트의 경우

관련 프로젝트가 수원국의 경제나 특정분야에 대해 경제, 재정, 사회 및 환경적으로 중대한 영향을 미치는 경우와 반면 관련 프로젝트의 선정이나 입안이 심각한 결점을 가지고 있을 때 특별한 주의를 기울여야 한다. 관련 프로젝트는 이의 분석에 기초한 경제적 자료에 영향을 주기 때문에 심사에 있어서 특별한 문제점을 야기한다.

바. 논리적인 틀(Logical Framework)

이 틀은 프로젝트의 체계적 분석을 심사할 수 있기 때문에 프로젝트 고안자들이 사용할 수 있는 가능한 방법이다. 이 틀은 우선 프로젝트의 계획도구로 또한 후속의 평가시에도 사용된다. 이 틀의 가장 중요한 특징의 하나는 가설의 명확성과 분석으로 이것은 프로젝트의 설계와 평가에 주요한 기능을 한다. 가설에 대한 분석은 이 프로젝트 수행시 발생할 수 있는 위험성에 대한 평가로 연결될 수 있다. 동 틀은 프로젝트의 확인과 같은 초기부터 사용되어야 하며, 이의 준비와 심사가 진행되는 중에 필요시 그 목표를 수정하게 한다.

5. 기타 심사시의 일반적 고려사항(General Considerations)

가. 선정과 설계의 중요성

심사의 주요한 목적은 정책결정자로 하여금 프로젝트에 대한 합리적인 선택을 가능케 하고, 좋은 프로젝트를 설계하도록 도와주는 것이다.

이와 같은 두가지 기능의 관점에서 볼 때, 프로젝트 심사과정과 설계 과정은 분명하게 분리될 수 없다. 기술적인 전문가가 프로젝트 설계시 주요한 역할을 할 수 있다. 그러나 다음에 열거한 바처럼 여러 형태로 이뤄지는 심사는 프로젝트 설계의 한 분야로 통합된다. 프로젝트 설계시 대안의 고려는 설계와 심사간 상호작용의 한 표본이며, 결정단계에서 심사는 관련자로 하여금 프로젝트의 적합성, 다른 대안과 비교하여 장점이 많은 대안의 선택, 그리고 실행의 준비를 가능케 한다. 심사의 중요 유형은 후술될 것이다.

- 기술적(Technical)
- 재정적(Financial)
- 경제적(Economic)
- 제도적(Institutional)
- 사회/분배적(Social/Distributional)
- 환경적(Environmental)

상기 심사형태중 무엇이 더 중요한지는 프로젝트별로 상이하며 언급 순서가 분석의 여러 형태에 주어진 무게를 반영하는 것은 아니다. 다음에 언급된 원칙은 계산이 가능한 경제적 이익과 함께 투자사업에 대한 심사와 설계시 부딪치는 문제의 상이점을 인식시켜준다.

나. 지속성의 중심개념

프로젝트의 지속성은 모든 형태의 심사에서 고려되어야 하며 이것은 프로젝트를 판단하는 아주 유용한 일반 기준이다. 프로젝트가 지속성을 가진다는 것은 공여국으로부터 원조가 종료된 후 지속적으로 동 사업으로 인한 혜택을 주게된다는 것을 의미한다. 지속성에 필요한 조건은 다음과 같다.

- 순기능적인 정책환경. 필요한 정책변화는 실행되기 전에 합의되어야 함
- 명확하고 실현 가능한 목표들
- 수원국의 관리 및 기술능력에 부합하는 프로젝트 설계
- 경제적 건전성 및 지속성
- 최초비용과 경상비의 충당
- 여성을 포함하는 목표그룹과 지방단체의 적극적인 참여
- 수원국의 경제적 그리고 사회적조건에 적합한 기술의 선택
- 실현가능한 추진 일정표
- 적절한 유지 및 지원 체제와 외원 중단후의 관리능력
- 수원국의 사회·문화적 환경과의 양립성
- 환경적인 지속성

위에 언급한 지속성 관련기준은 프로젝트의 상세한 부분 및 이 사업의 추진여건, 그리고 프로젝트의 설계 및 실행상 융통성은 물론 계속적인 발전과정으로 인해 수반되는 관리, 기술 그리고 유지능력면에서 기대되는 개선사항에도 적용시켜야 한다.

다. 기술적인 심사(Technical Appraisal)

기술적인 타당성조사는 다른 형태의 심사의 기초로 기술적인 전문가는 이 사업이 실시되는 수원국의 환경에 적합한 기술과 표준을 사용한 목표를 지니고 있다는 것을 보여주어야 한다. 기술적인 심사는 수원국내 생산능력의 활용가능성, 잘 훈련된 직원의 보유, 재료, 그리고 다른 투입, 또한 이것이 의도하는 시장에서의 산출의 적합성 및 수원국 내의 기관이 이를 실행할 수 있는 능력 등을 고려해야 한다.

라. 재무 심사(Financial Appraisal)

(1) 재무분석

재정적인 건전성을 확보하기 위해서는 자본 및 현경비에 관한 예상된 수입 및 지출관련 스케줄을 포함하여 세밀한 재정적 분석 및 계획수립이 필요하다.

재무분석은 사업의 재정적 생존 가능성과 이를 운영하는 실체에 주로 관련되어 이루어져야 하며, 또한 계획사업의 계속성에 대한 재정적 의미를 포함하여 동 사업이 수원국의 공공재정에 끼치는 영향도 고려해야 한다.

(2) 적절한 용어(Appropriate Terms)

재무적 원조에 있어서 양허성 개념은 사업의 재무적 성격보다는 개발을 위한 적절한 외환자금의 동원능력에 있어서 수원국의 한계성과 경제적 상황과 관련된다. 최종 사용자가 개념을 정리할때 자원할당과 수

입배분에서의 왜곡된 효과를 피하는 것이 필요하다. 두 단계의 재정절차는 이와 같은 왜곡을 피하는 유용한 도구이다. 예를 들면 프로젝트는 자국내의 시장 이자율을 적용하고 양허성 요소는 중앙정부에 맡기는 것과 같은 것을 말한다. 이것은 특히 수입을 도출하는 사업, 즉 시장에서 경쟁이 가능한 사업의 경우에는 중요하다. 프로젝트의 심사는 사회적이거나 혹은 이제 시작하는 산업기반에의 최종사용자의 개념에서 양허성의 개념을 전부 혹은 일부를 정당화하게 하기 때문이다.

(3) 재무 지속성

비용분담을 사용자분담으로 하는 것은 수원국에 계속적인 이득을 제공하는 지속성의 유지와 재정적인 분담을 해결하는 방안이다. 그러나 사용자 부담원칙이 지켜지기 힘든 경우에는 재정에 있어서 실현 가능한 제공이 이루어져야 한다. 이에 관한 원칙은 공여국과 수원국간의 원조조정의 주요한 주제이다.

프로젝트가 재정적으로 자체 조달되기 힘들 경우, 이 사업의 운영을 계속하기 위해서는 정부로부터의 재정적인 지원이 필수적이다. 또한 이와 같은 지원은 수원국 정부의 공공재정의 사용시 우선순위가 되어야 한다. 프로젝트에의 수원국 정부의 재정적 지원내용이 과장되는 경우들이 있다. 그러므로 프로젝트의 재정적인 부담에 대해 전체 규모면에서, 그리고 이로 인한 수원국 정부의 지원능력을 고려해야 한다. 이를 위해 공여국 및 수원국 정부의 재정 담당자들간 조정이 필요하다.

(4) Local Cost 및 경상비에 대한 지원

어떤 경우에는 수원국 정부는 자신들의 예산으로는 local cost 및 경

상비를 지원할 여유가 없다. 이와 같은 경우 공여국들은 이 사업의 지속성을 위해 동 경비를 부담하기를 원하는 데, 이 때에는 사업이 시작되기 전에 이에 관한 명확한 일정과 형식이 합의되어야 하며, 또한 경상비의 종료단계에 대한 합의도 포함되어야 한다.

local cost를 지원할 때 공여국의 신축성은 프로젝트의 설계시 local cost재정의 한계때문에 수입지향적 기술에 치중하지 않게 하는 이점도 있다.

바. 경제적 심사(Economic Appraisal)

(1) 계량화된 경제적 이득이 있는 프로젝트의 경제적 심사

경제적 이득과 비용의 계량화가 가능한 프로젝트에는 체계적인 비용·편익분석이 행하여져야 한다. 여기에는 산업, 농업, 전력, 교통, 통신과 같이 시장성이 높은 산출을 보여주는 프로젝트를 의미한다. 그러나 다른 프로젝트, 예를 들면 도로건설, 상수도, 병원, 대학연구소와 같은 프로젝트는 계량화가 힘들지만 가능한 편익분석을 하여야 한다. 특히 관련 사업이 수원국에 주요 잠재적 영향을 주는 프로젝트는 더욱 그러하다.

기본적으로 경제적 심사에 두개의 서로 다른 접근법이 있다. 그러나 여기에도 동일한 가설을 사용한 경우 유사한 결과를 가져올 수 있다. 첫번째 접근법은 실제가격과 비용과는 아주 다른 기회비용을 나타내는 그림자 가격(Shadow Prices)을 적용하는 것이고, 다른 하나는 효과방안(Effects Method)으로 알려져 있는데, 이것은 국가회계를 내에서 실시 사업으로 인한 모든 경제주체의 소득변화를 측정하는 것이다.

프로젝트의 경제적 수익이 근본적인 심사기준의 하나로 자원이 부족한 수원국의 입장에서는 최소자원 사용의 경제적 이득이 각 대안의 선택에 주요한 요소가 된다. 최소한의 경제적 수익은 수원국의 상황에 따라 변하며 최종의 선택은 사회/분배와 환경고려를 포함하는 프로젝트 심사의 다른 요소에도 적절한 무게를 실어 주어야 한다.

프로젝트가 경제적 심사를 통과할 경우, 실제적 요소와 생산가격에 기초한 재정적 수익이 보장되지 못하더라도, 관련 프로젝트에의 재정/예산과의 관련성에 특별히 주목할 필요가 있다.

(2) 경제적 심사시 공여국과 수원국이 적용하는 기본 가정과 표준에서의 투명성 및 일관성 유지의 중요성

회원국들은 양측의 중앙 재정 관련 기관, 국제 원조조정기구와 협조하여 프로젝트 심사에 적용되는 기본 가정과 표준에서의 투명성을 지키기 위해 노력해야 한다.

민감성(sensitivity)분석은 개별 프로젝트에 대한 상이한 가정하에서 관련 프로젝트의 역동성을 실험하는 중요한 도구이다. 분석초기에 적용하면 이 분석기법은 관련 프로젝트가 지닌 특별한 측면을 확인시켜 주고, 또한 값비싼 자료 수집과 분석이 필요치 않는 프로젝트를 확인시켜준다. 이의 유용성은 경제적 분석에 국한되지 않고, 관련 프로젝트의 적절성을 평가하기 위해 기술 및 다른 분석에 있어 필요한 주요한 구성요소이기도 하다.

위험분석은 이 자체가 프로젝트의 성공에 주요한 측정변화에의 가능성을 체크하는 민감도 분석의 연장이라 볼 수 있다. 시나리오 실험은

여러 변수의 동시다발 가능성의 서로 다른 융합을 체크하는데 유용한 접근법이다. 이 접근법은 투입과 산출물의 가격이 아주 크게 변화거나 주요한 환경영향이 발생할 경우에 아주 중요한 기능을 한다.

(3) 경제적 이득이 계량화 되지 않는 프로젝트의 비용·효과분석 활용

경제적 수익율이 계산되지 않는 프로젝트의 경우 체계적인 분석을 통해 비용과 효과 측면에서 유효한 제반 요소가 고려되어야 한다. 수원국에게 희소자원이 가장 효율적으로 사용된 것을 알기 위해 기대되는 효과와 비용과의 관계를 측정하는 것은 아주 중요하다. 이와 같은 비용과 편익을 평가하는데 있어서 중요한 변수는 자원의 합리적인 배분을 보장하기 위해 관련 사업의 실시로 인해 혜택을 받는 사람의 수, 혜택자당 상대적 비용, 필요한 서비스의 단가비용, 필요한 서비스와 이득의 표준 및 질적인 측면등을 들 수 있다.

동 분석법은 다른 측면 즉 목표와 수혜자에 대한 명확한 세분, 논리틀, 재정적 지속성, 제도적 평가와 유지, 그리고 사회/분배에의 영향에도 적용할 수 있다.

라. 제도적 평가(Institutional Assessment)

관련 프로젝트를 심사할 때 관리적인 측면도 잘 고려해야 한다. 이것은 사업을 실행하는 기관의 수행능력에 대한 평가를 의미하며 관련 사업이 실시되는 제도적 환경에 대한 평가도 포함된다.

동 평가는 수원국의 실시기관에 필요한 기술의 성격, 형태, 그리고 조직의 능력 및 자극제를 결정하는 기초를 제공한다. 격차는 확인되어야

하고, 실행을 강화하는 전략이 수립되어야 한다. 동 평가는 프로젝트의 고안시 고려될 수 있도록 초기에 행해져야 한다.

동 평가에는 기관의 예산, 회계, 기금의 통제, 그리고 기획 과정시 고려되는 정도를 포함하는 재정관리능력의 평가도 포함한다. 특히 자금 통제 능력은 프로젝트가 시작되는 시점에 반드시 완료되어야 한다. 프로젝트 고안을 통해 프로젝트가 실시되는 동안의 기관의 재정관리능력 뿐만 아니라 프로젝트가 종료된 후에도 회계와 재정관리능력의 유지능력에 관한 실사를 제공한다. 동 평가는 기관의 능력뿐만 아니라 기관의 재정관리 및 회계능력을 고양하기 위한 필요한 조치를 마련해야 한다.

실행기관이나 다른 관련기관에서 필요한 기술원조의 기간과 자체기관과 자문관이 제공 가능한 정도를 평가하는 것이 중요하다. 새로운 직원이 충원이나 훈련이 필요하고 그리고 새로운 체제와 시행규칙이 조직에 도입되거나 전체조직이 새롭게 탄생되어야 한다면 오랜기간의 지원이 필요하다. 어떤 경우에는 잘 운영되는 조직을 그대로 모방하는 것도 새로운 실행조직의 능력강화에 유용한 수단이 될 수 있다. 가능한 한 기술협력은 수원국의 기관과 자문관을 통해 제공되어야 하는데, 그 이유는 그들이 수원국의 사정과 한계점을 잘 알고 있기 때문이다. 외국에서 기술원조가 제공될 경우에는 첫째, 이 협력이 아주 유효하게 사용되고 더 이상 필요성이 없을 때는 종료할 수 있도록, 그리고 둘째, 기관의 제도구축 강화 목표가 달성될 때까지 계속될 수 있도록 설계되어야 한다.

선진 원조기관들은 특히 프로젝트 설계를 단순화하거나 혹은 프로젝트의 실시일정표의 작성, 공동제도 평가실시, 그리고 공동체단체와 NGO

를 통한 기획 및 실시에 있어서 능력있는 중간단체를 활용함에 의해 수원국기관의 행정적 부담을 최소화할 수 있는 대안을 고려해야 한다.

마. 효과적인 유지관리(Provision for Effective Maintenance)

프로젝트 설계시 실제적인 유지관리에 중점을 두어야 한다. 직원 총원이나 유지관리 목적의 운영자금은 장기간 보장되어야 하고, 프로젝트 관리는 유지관리의 중요성과 방법을 잘 알고 있어야 한다. 유지관리를 위한 직원훈련은 프로젝트 관리차원에서 계속되어야 한다. 특히 프로젝트는 유지관리기술자나 프로젝트의 수혜자를 위해 예방적 유지관리 정보와 관련된 사항을 포함시켜야 한다. 훈련은 잘 기획되어야 하고, 또한 수원국의 유지관리 담당직원이 이 기능을 잘 수행할 수 있을 때까지 계속되어야 한다. 훈련은 이를 위한 기술수준 뿐만 아니라 프로젝트의 운영목표에도 적합하게 제공되어야 한다.

프로젝트 선정과 설계는 프로젝트 소유자의 유지 및 운영자금을 제공할 수 있는 능력을 고려하여 유지책임에 관한 명확한 개념정의가 처음부터 제공되어야 한다. 프로젝트의 종료 후 이에 관련된 기구와 서비스를 운영하기 위한 재정수단과 기술능력의 가용성을 보장하기 위해 수원국 정부의 중앙정부와 지방단체와의 이에 대한 의견일치가 있어야 한다. 프로젝트 실시기간은 투자기간의 완료를 위해 좀더 실현 가능한 기간을 허락할 정도로 연장할 수도 있다.

바. 목표그룹의 확인 및 참여와 사회 및 배분분석(Identification and Involvement of Target Groups and Social and Distribution Analysis)

(1) 비용과 편익분배

동 사업을 통해 혜택을 주고자 하는 목표그룹과 시행시 주요기관은 가능한 한 그리고 적절한 방법으로 처음부터 자세하게 분류되어야 한다.

의도된 목표그룹에 대한 초기의 분류는 동 프로젝트의 배분효과에 대한 분석으로 시작되어야 한다. 배분분석은 가능한 여러 관련그룹이 프로젝트에 미치는 영향을 평가해야 한다. 이를 통해 이 프로젝트와 의도된 수혜자 및 참여자의 필요성과와 능력이 진정으로 양립되도록 해준다. 이 분석을 통해 이 프로젝트로 인해 혜택을 받는 그룹이나 개인 그리고 이로 인해 피해를 보는 그룹을 명확하게 구분해야 할 뿐 아니라 이 프로젝트로 인한 피해자의 손해를 최대한 경감할 수 있는 방안까지도 명확하게 나타낼 수 있어야 한다.

목표그룹의 개념은 시장성이 높은 산출물이나 전체 경제 및 광범위한 지역에 대한 서비스를 제공하는 프로젝트의 경우에는 적용성이 제한된다. 이와 같은 경우에는 배분에 대한 분석이 필요하며, 이를 통해 이 프로젝트가 약자에게 불리하게 되어있지 않다는 것을 확인케하는 것이 요구된다.

(2) 사회·문화적 분석

사회·문화적 조건, 구조 및 전통은 성공적인 프로젝트 실시시 가능한

계약요소를 확인하기 위해서 분석할 필요가 있다. 여기에는 지대 및 상수 관련 사항, 재정착, 지방구조 형태등이 포함된다. 이 분석을 통해 평가 및 영향분석뿐만 아니라, 이 프로젝트에 직접 관련된 사람들의 참여와 의지를 높이기 위한 전략 수립도 이끌어내야 한다.

(3) 여성개발의 역할

여성이 개발 프로젝트의 계획 및 시행단계에 참여하는 문제도 많은 노력이 있어야 한다. 현재까지 개발 행위는 대부분 여성을 정책결정자 혹은 생산자, 수혜자의 개념으로 고려하지 않았으며, 또한 여성들의 임금이 가족의 생활수준의 고양과 직접적으로 관련된다는 사실을 감안하지 않았다. 그러므로 프로젝트의 준비 및 심사단계 뿐만 아니라 최초의 프로젝트 스크린단계에서 여성이슈가 고려되어야 한다. 노동분배, 자원에의 접근 및 활용, 정책결정과정, 수입과 혜택의 분배, 시간 할당, 여성의 법적신분, 그리고 이와 같은 요소가 프로젝트의 성공에 주는 영향에 관한 사항들이 고려되어야 한다.

(4) 인구분석

여러 종류의 프로젝트에 있어서, 상이한 인구총과 이민을 등을 포함한 인구관련 정확한 자료에 대한 심사가 필요하다. 특히 프로젝트가 많은 사람들에게 영향을 줄때는 공간적 배치를 포함하여 인구패턴에 끼치는 영향을 평가하는 것이 필요하다.

(5) 수원국 지역기관과 목표그룹의 참여 및 동기부여

양측은 국별 상황의 다양성을 고려하여 원조로 지원중인 프로젝트의

설계 및 시행에 있어서 수원국 지역의 능력있는 현지전문가를 최대한 활용해야한다.

프로젝트의 선정, 설계 그리고 실행과정에 수원국 실시기관의 참여를 허용하여 그들에게 책임을 부여하는 것이 필요하다. 여러 종류의 프로젝트에서 프로젝트가 실제적인 필요성과 환경에 부합한다는 점을 확인하기 위해 수원국의 지역기관이나 공통체를 통해 최종 이용자와 수혜자의 활발한 참여는 프로젝트의 성공과 해당 지역의 힘을 결집시키는데 필수적이다.

사. 환경평가(Environmental Assessment)

환경요소는 프로젝트의 선정과 설계과정에서 고려되어야 한다. 특히 까다로운 프로젝트는 1985년에 OECD 각료회의에서 채택된 원조프로젝트와 프로그램의 환경평가에 관한 권고서에 잘 정의되어 있다. 프로젝트의 최초심사는 영향평가가 필요한지를 알고자 하는 것이고, 또한 필요한 경우 필요한 개념과 방법에 관한 것을 포함한다. 이 평가는 프로젝트의 설계나 결정과정에 영향을 주기 위해 초기에 실행되어야 한다. 환경적인 문제때문에 프로젝트의 디자인을 변경하는 것은 프로젝트의 비용 증가로 이어질 수 있지만, 다른 한편으로는 소요되는 노력의 감소로 혜택이 증가하는 결과를 가져온다. 지금까지의 경험으로는 양측의 밀접한 협동으로 행하여지는 환경평가는 더욱 효율적이라는 것이다. 또한 평가범위를 결정하는데 있어서 이 프로젝트에 의해 영향을 받는 대중이나 관련 이해당사자의 협의가 필요하다.

평가는 또한 프로젝트로 인한 긍정적인 면과 부정적인 면등을 명확하게 나타내어야 한다. 여러 종류의 효과분석과 또한 시간상 효과분석에

도 관심을 두어야한다. 이 평가에는 또한 부정적인 환경영향을 제한할 수 있는 대안의 고안이나 완화시킬 수 있는 조치를 제안해야 한다. 환경평가는 프로젝트의 실시중에도 계속되어야 하고, 또한 감시과정으로써 전 프로젝트의 사이클에 계속되어야 한다. 또한 수원국 관련기관의 환경관련조치의 시행을 위한 능력배양의 필요성에도 관심을 두어야 한다.

가능하다면 긍정적 혹은 부정적인 프로젝트의 환경영향이 화폐개념으로 표시되고 또한 경제분석에 포함되어야 한다. 환경상의 비용/편익이 생산가격에 반영됨에 따라 장기적인 환경지속성, 환경오염자 부담원칙에 대한 중요성 인식이 점증하고 있다.

아. 감시, 평가 및 기존의 경험으로부터의 환류를 위한 규정 (Provision for Monitoring, Evaluation and Feedback from Earlier Experience)

(1) 감 시

효율적인 현장감시와 실행상의 문제점에 대응하는 관련규정은 프로젝트의 설계단계에 수립되어야 하며 다음의 사항이 포함된다.

- 프로젝트 관리자로 하여금 프로젝트의 능률성, 효과성, 영향, 지속성과 프로젝트의 목표달성에 필요한 수정과정을 소개하기 위해 프로젝트의 실행의 효과와 영향을 체크할 수 있는 실제적인 정보체제의 구축
- 계속되는 감시와 영향평가를 위한 프로젝트의 향상과 효과를 나타내는 계량화된 지침의 수립

- 프로젝트 설계과정에 정보체제와 감시행위를 위한 기금의 제공과 책임의 분담을 포함
- 계속 진행중인 효과를 판단하는데 필수적인 기초자료 수집체제 구축

(2) 감사와 회계

회계장부와 기록이 정기적으로 감사받고 있다는 것을 확인하기 위해 일반적으로 인정되는 회계원칙과 관행에 부합하도록 프로젝트에 관련된 회계장부와 기록을 만들고 이를 유지하기 위한 규정이 마련되어야 한다.

(3) 평 가

광범위한 개념의 평가, 적시성, 그리고 필요한 기금의 제공과 책임소재의 지정을 포함하는 평가계획이 프로젝트 설계시 수립되어야 한다. 초기부터 평가가 실시되는 목표와 기준을 결정되어야 한다. 프로젝트의 성격과 중요성은 자료취합의 정도와 구체성 그리고 소요되는 경비의 논리적 근거를 위한 지침을 제공한다.

(4) 기존 경험으로부터의 환류

프로젝트의 심사와 고안과정에 체계적인 평가의 결과를 포함하는 과거 행위로부터 배우는 경험을 고려하는 것이 중요하다. 다음은 효과적인 환류를 위한 방안이다.

- 과거 프로젝트로의 평가시 관찰된 사항은 새로운 프로젝트의 선정이나 설계 같은 초기과정에 반영되는 것이 중요
- 현재 진행중인 평가시 관찰된 사항은 이것들이 프로젝트의 관리과정에 빠르게 반영되면 될수록 이 프로젝트에 영향을 제공함
- 새로운 프로젝트가 기금을 위해 준비되었을 때 그리고 적절한 관찰사항이 고려된 경우 평가의 관찰사항은 공식적인 확신이 있는 경우에는 무시되지 않음
- 고위급으로부터 평가결과의 활용에 대한 확실한 언급은 이의 환류과정의 제도화에 가장 중심 요소임
- 경험상 교훈이 실제 담당자들에게 전파되도록 체제를 구축할 필요성이 있음. 정보전파를 위해서는 인적 그리고 재정적인 자원이 필수적인 요소이며, 축적된 경험을 발전적으로 수용하기 위해 상당한 노력이 요구됨
- 효과적이기 위해서는 평가결과가 최근 이슈에 적절한 교훈을 줄 수 있는 형태와 우수한 내용을 보유한 상황에서 정책결정자들에게 적기에 배포되어야 하는 것이 필요
- 다른 공여국과 수원국의 경험과 평가결과의 적절한 사용이 필요

자. 협조융자와 조건부 원조에서의 특별 고려사항(Special Considerations in the Case of Associated Financing and Tied Aid)

회원국들은 50%이하의 증여율을 가진 부분 조건부 원조나 협조융자나 조건부 원조로 이루어지는 프로젝트에 있어서 개발 우선순위의 검토시 1987년에 채택된 원칙에 나타난 바와같이 다음 사항을 고려해야 한다.

- 수원국의 중앙재정 및 기획담당기관에 의해 이미 승인된 투자

및 공공재정 프로그램의 일부여야 함

- 기존의 국제적 원조조정에서 검토나 혹은 일반적인 추인을 한 경우
- 국제 개발재정기구와의 협조요자의 경우
- 이미 국제개발기구나 DAC회원국으로부터 낮은 개발우선순위 때문에 거절되었거나 고려되는 증거가 있는 프로젝트의 심사에는 아주 특별한 관심이 있어야 함

능률적인 구매는 프로젝트의 가격과 뒤따르는 운용 그리고 유지면에서 수원국에게 실질적인 혜택을 제공한다. 조달이 조건부일 때, 이것은 공여국이 능력있고 효율적인 구매품의 선택등 신축적인 운영이 요구된다. 또한 효율적인 가격 및 품질 통제가 있어야 하고, 특히 수원국에서의 조달이나 다른 제3세계에서의 구매가 필수적일 경우에는 권리를 포기해야 한다.

차. 프로젝트 승인(Project Approval)

프로젝트 선정이나 설계에 관한 최종의 결정은 정책결정 레벨에서의 판단사항이지만, 정책 결정자들에게 현재 고려중인 프로젝트에 관한 모든 것 즉, 기대되는 비용과 효과 그리고 의미에 관한 사항들에 관한 객관적인 평가자료가 제공되어야 한다. 최종 승인은 모든 것이 고려된 후 결정되어야 한다.

각 기관들은 정책결정 권한의 분산화에 대해 서로 다른 수준을 가지고 서로 다른 승인절차를 채택하고 있다. 프로젝트의 준비에 필요한 기술적인 측면과 정책선택을 위한 정치적 결정에는 아주 다른 행정구분이 있다. 이와 같은 행정적인 구분이 권한의 집중화 및 분권화의 구

도에서 명확히 이루어져야 한다.

카. 공여국의 조직적인 측면(Donor Organizational Aspects)

원조기관들은 프로젝트에 관한 심사를 잘 수행할 수 있는 능력있는 직원을 보유해야 한다. 그리고 이들이 외부에 용역을 준 심사과업을 잘 감독할 수 있어야 한다. 컨설턴트가 수행할 직무는 사업시행조건에 구체화 되어야하고 심사기준은 명확히 규정되어야 한다.

실제 업무를 집행중인 직원들은 최대한 심사규정과 표준을 적용하려고 노력해야하고, 주어진 적절한 훈련을 받아야 한다. 원조기관들은 업무수행 직원들의 참고사항으로 DAC가 정한 심사관련규정을 준용함이 가능하다.

현장과의 밀접한 접촉은 효율적인 심사업무를 위해 필요하며 직원의 적절한 해외사무소 배치는 바람직하다.

타. 수원국의 행정부담 경감 및 공여국 요구사항과의 조화 달성 (Reducing the Administrative Burden on Recipients and Harmonization of Donor Requirements)

수원국에 과도한 행정능력을 요구하는 것은 피해야 한다. 원조의 행정을 효율화하기 위한 조치는 쉽지 않지만 수원국이 따라야 하는 요구사항을 조화시키거나 단순화하는 기회는 지금까지 연구된 보고서와 자료를 잘 활용하여 추구되어야 한다. 기획과정에 사려깊은 고려를 함으로써 좀더 적절한 프로젝트의 기획을 가능하게 하고 불필요한 연구 및 자료 수집을 피할 수 있다.

프로젝트 선정, 실시, 회계 및 평가과정에서 요구되는 정보나 보고서는 수원국 자체의 행정관행 및 요구사항과 가능한 한 관련되어야 한다. 효율적인 프로젝트 준비와 시행을 위해 수원체계의 개선이 필요하다. 개도국의 정보수집능력과 표준을 향상시키기 위한 양측의 공동노력이 행하여져야 한다. 공여국은 수원국에 특수한 정보를 요구해야 할 경우 그들이 지게될 부담을 알아야 하고, 그들 자체의 행정기구를 통해 개별적 필요사항을 충족시키도록해야 한다.

과정의 단순화의 한 방법으로 분야원조의 확대나 효율적인 과정의 채택이 요구된다. 이를 통해 특히 중·소규모의 프로젝트와 같은 특별한 유형의 프로젝트가 그룹화되는 것이 가능하다. 이와 같은 절차는 승인 과정, 프로젝트 관련 보고서의 정도와 세분화 및 조달방법 등에 적용 가능하다. 또한 협조유자 원조가 조화와 업무분담에 의해 어떻게 좀 더 효율적으로 시행되는지에 대해 다른 공여국의 경험을 최대한 활용해야 한다.

자료수집을 포함한 철저한 프로젝트 준비와 이후 뒤따르는 시행상의 속도와 효율성의 제고를 위해 충분한 논거가 있더라도 수원국이 요구하는 자료의 분량과 목표의 정확성 및 비용추산에 관해서는 신중함이 요구된다. 심사시 업무의 중복을 줄이기 위해 다른 공여국이 위탁 실시한 타당성 조사를 활용하는 것도 고려되어야 한다.

부록 2. EDCF 심사 매뉴얼

1. 업무개요

가. 목 적

- 수원국(차주)의 EDCF 지원요청에 대해 정부가 지원추진 여부 및 지원방침을 최종적으로 결정하기 위해 필요한 사업의 타당성 및 실행가능성 검토

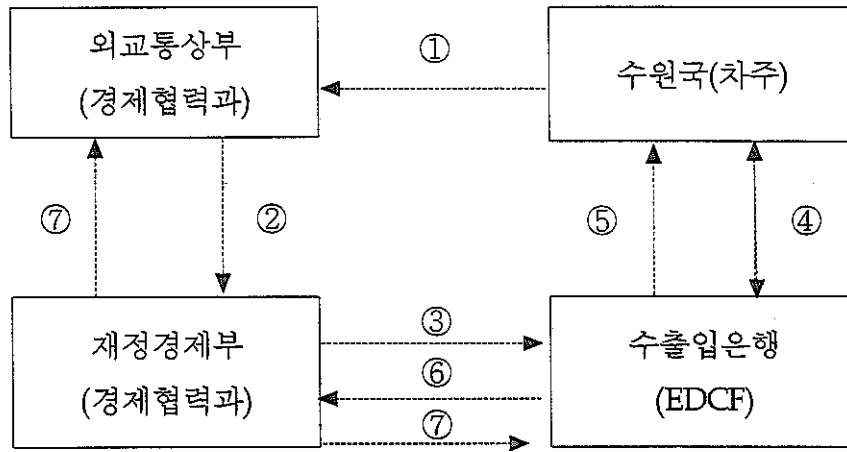
나. 심사 기본요령

- 당해 사업이 개도국의 산업발전 및 경제안정에 기여하고 아국과 당해 개도국과의 경제교류에 기여하는지 검토
- 동 사업이 기금의 지원대상으로서 적정한지 여부와 사업의 성공적 시행을 위하여 사업의 실시가능성, 재무적·경제적·기술적 타당성 검토
- 정부의 지원방침 결정 기초자료로 활용되므로 지원규모, 지원조건, 구매적격국, 구매방법, 자금지출방법 등의 확인
- 구속성차관(Tied Loan) 공여와 관련된 OECD Guidelines과의 부합여부 확인을 위한 상업성 검토

다. 전결권자

- 이사회 (전결규정 제3-1-7-②)

2. 업무처리 흐름도



- ① 수원국, 외교부앞 차관지원 요청
- ② 외교부, 재경부앞 차관신청 내용 통지
- ③ 재경부, 수출입은행(EDCF)에게 본심사 의뢰(필요한 경우 예비심사 의뢰)
- ④ 수출입은행(EDCF), 차주에게 사업질의서 송부 및 답변 회신
- ⑤ 수출입은행(EDCF), 현지 사업심사 실시
- ⑥ 수출입은행(EDCF), 재경부에게 심사보고서 제출
- ⑦ 재경부, 외교부 및 수출입은행(EDCF)에게 정부지원방침 결정통보

3. 업무처리 절차

가. 본심사 추진 의뢰 접수

※ 경협기금업무 취급규정 제2-6조

- 재정경제부장관이 차관자금 지원요청사업에 대한 본심사 의뢰
- 본심사 의뢰시 공문접수시 행장까지 결재 (필요시 해당사업 요약보고서 첨부)

나. 차관요청서 및 관련자료 검토

※ 경협기금업무 취급규정 제2-7조

- 차관요청서, 사업타당성 검토보고서(F/R), 사업실시계획서(I/P) 및 기작성된 예비심사보고서 등의 검토결과, 내용이 불충분한 경우 보완 및 협의가 필요한 사항을 파악하고 추가 필요자료 및 정보내용을 도출

다. 차주 및 사업실시기관 앞 사업질의서(P/Q) 및 법률질의서(L/Q) 송부

※ 경협기금업무 취급규정 제2-7조 및 제2-8조

(1) 질의서의 작성

- 사업질의서 : 차관지원조건의 확인, 사업준비상황 점검, 차관요청 서류 검토시 도출된 미흡한 사항에 대한 질의, 정부지원방침에 포함되는 구매적격국, 구매방법, 자금지출방법 질의 및 차관취급 수수료 부담의무 설명, 기타 상업성 검토 기초자료의 요청

☞ 사업질의서 작성시 유의사항

- 차주가 요청한 차관지원조건이 “EDCF 운용지침”상의 조건과 상이할 경우, 사업질의서에 지침상의 차주국에 대한 지원조건을 제시하여 수용여부를 확인해야 함
- 기타 조건중 EDCF 운용정책(국산화율 50%이상 등) 및 제규정에 부합되지 않은 사항이 있을 경우에는 정책 및 규정에 부합하는 조건을 제시하여 수용토록 유도해야 함

- 차주 및 사업실시기관은 요청사항 및 자료가 많은 경우, 제대로 작성하지 못하거나 작성에 시일이 많이 소요되는 경우가 많으므로 국내 및 관심업체 등으로부터 구할 수 있는 자료(국별 및 Sector 관련 자료등) 및 정보 등에 대해서는 요청을 생략
- 차주측 실무자가 영어에 능통하지 않은 국가에 대해서는 현지사용어 번역본을 작성(통상 관심업체에 의뢰)하여 송부하는 것이 시간절약에 도움이 됨
- 사업질의서를 송부할 때는 외교통상부 및 현지대사관에 동 사실을 알려 동기관이 정부사업에 관심을 갖고 업무에 협조할 수 있도록 해야 함

- 법률질의서 : 차주국의 차관도입절차, 차관도입의 적법성, 채권보전을 위한 차주국 제도, 정당한 서명권자 등 사전확인을 통한 EDCF Loan 채권의 법적정당성을 확보하기 위해 작성되는 것으로 정형화된 표준문안 사용

☞ 법률질의서 작성시 유의사항

- 법률질의서는 EDCF 차관이 최초로 이루어지는 국가에 대하여 송부하고, 그 이후의 차관에 대해서는 사업특성을 감안하여 필요한 부분만 질의

(2) 사업 및 법률질의서 송부시기

- 사업질의서에 대한 답변 접수후 현지 출장을 실시하는 것이 바람직한 바, 정부로부터 사업지시를 받은 즉시 송부하는 것이 시

간절약에 좋음 (자료작성 및 수집에 시간이 많이 소요되나 법률
질의서에 대한 답변은 심사단 현지출장시에 수령해도 됨)

(3) 송부방법

- 차주 및 사업실시기관에 D.H.L.등 빠른 우편으로 정확하게 배달
되도록 함
- 시간이 없을 때에는 우선 FAX로 송부하고, 이어서 D.H.L.로 송부
- 동 질의서 송부후 현지정부 수령확인

라. 기술전문가 추천의뢰 및 용역계약 체결

※ 경험기금업무 취급규정 제2-11조 및 컨설턴트 고용지침

- 기술전문가 고용필요성 : 당해사업에 대한 기술적 타당성 및 추
정 사업비의 적정성 검토를 위해 외부 기술전문가의 조력 필요
- 기술전문가 추천의뢰 대상기관 : 정부기관 또는 정부관계기관의
임직원을 원칙으로 함. 다만, 동기관에 적정 전문가가 없을 경우
는 민간업체에서 선임
- 기술전문가 자격요건 : 관련분야 자격증소지자 및 어학구사능력
보유자 (보다 능력있는 자의 채용을 위해 복수기관에게 추천의
뢰)
- 채용방법 : 관련기관에 해당기술전문가 추천의뢰 → 관련기관 해
당자 추천 → 복수추천자 자격검토후 선정 → 우선으로 채용통
보 → 추천기관장과 기술전문가 고용계약 체결
- 용역대가 : 기술전문가의 용역비 산출
 - 엔지니어링진흥협회 고시 업종별 노임단가기준 적용
- 채용시기 : 늦어도 심사출장 10일전

- 채용후 업무협약 : 기술전문가의 업무가 효율적으로 수행되도록 보유하고 있는 관련자료를 제공하여 충분한 검토를 하도록 하고, 미진한 사항이 있으면 기술심사 질의서(Technical Questionnaire)를 작성하여 심사단 출장 전 사업실시기관에 송부하여 답변을 준비토록 함.
- 컨설턴트의 참가제한 : 경협기금이 고용한 컨설턴트는 다음의 경우 외에는 차주가 고용하는 컨설턴트로 참가할 수 없음.
 - 컨설턴트의 수가 제한되어 있는 경우, 차주가 동 컨설턴트의 입찰참가 또는 수의계약을 요청하는 경우, 사업의 실시를 위해 불가피한 경우('99. 12. 27자 개정사항)

☞ 기술전문가 채용시 유의사항

- 경협기금의 컨설턴트 고용지침(95.1.14) 제 5조(컨설턴트의 참가 제한)에 의거 사업심사를 위해 경협기금이 고용한 컨설턴트는 차후에 당해 사업의 실시를 위해 차주가 별도로 고용하는 컨설턴트 또는 공급자로 참여할 수 없음을 원칙으로 하고 있으며, 민간기업인 경우 예외적용을 받을 수 없는 바, 민간기업이 심사에 참여하는 경우에는 각서 징구

마. 심사 출장일정 확정 및 출장준비

※경협기금업무 취급규정 제2-8조

(1) 심사 출장일정 확정

- 차주로부터 사업질의서에 대한 회신을 받으면 즉시 잠정적인 심사단 출장일정을 작성하여 차주에게 송부하여 동의를 구함
- 차주가 잠정적인 심사단 출장일정에 대해 동의하면 일정확정

- 출장일정에는 일자별, 시간별 접촉상대기관, 업무협의 내용 및 상대기관 준비사항이 포함되어야 함
- 출장기간은 사업에 따라 다소 차이는 있으나, 통상 7일(영업일기준) 정도면 적정

☞ 심사 출장일정 확정시 유의사항

- 출장일정을 계획할 때는 차주국의 국경일 등의 휴일이 없는 기간을 선택
- 출장시 심사관련 회합은 각 유관기관을 방문하여 실시하는 것보다 차주 및 사업실시기관 회의실에 관련인사 모두를 동시에 참석토록 하여 실시하는 것이 시간 절약 및 업무추진의 효율성을 기하게 됨

(2) 출장준비

① 사전 출장준비

- 출장일정이 확정되면 여권 및 비자관련 조치를 위해 인력개발부에게 협조공문을 사전에 발송(기술전문가에 대해서도 협조요청)
- 출장 10~14일전 외교통상부에게 심사출장관련 공문발송 → 현지대사관에 출장사실을 통보하여 심사출장시 필요사항이 있을 경우 협조가 가능토록 조치

② 출장품의

- 출장품의는 출장 약 1주일전에 실시하고 전결권자 결재전에 일상감사(500만원이상) 필요
- 항공비, 숙박비, 일비등 경비계산에 유의
- 용역비 계산시 기술전문가의 유형에 따라 엔지니어링 진흥협회

에서 고시한 자료를 이용하여 산정

☞ 출장품의시 유의사항

- 사업질의서에 대한 회신이 EDCF 지원조건과 다르고, 사업의 특성상 차주측 의견수용이 불가피한 경우 사전에 재정부와 협의하고, 동 협의결과를 토대로 심사지침을 작성하여 품의서에 포함시켜야 함

③ 준비사항

- EDCF 안내자료(Brief Guide, GTC, 구매 및 자금지출 안내서, A/G, A/R, 제규정등)
- 출장시 참고자료(EDCF 운용지침, 유사사업의 MOD 사본 등)
- 노트북 및 프린터, 용지, 건전지, 카메라, 선물(직급별 선물안배, 대사관선물 포함), 의약품, 해당기관 및 대사관 전화번호, 연설문(Kick-off Meeting, MOD 서명시 등)
- 호텔예약(업체 및 현지공관 이용), 차량준비(현지 Site 방문, 관계기관 이동시 등), 통역수배(필요시)

☞ 출장자료 준비시 유의사항

- 각국의 출장시 유의사항을 숙지하여 비자, 예방접종, 입국절차 등에 차질이 없도록 할 것
- 통상 호텔 등에 프린터가 비치되어 있어 프린터를 휴대하지 않아도 되나, 이 경우 노트북과 프린터가 호환성이 없는 경우가 있으니 이의 시정에 필요한 지식 사전습득 필요
- 차주측과 MOD 협의시 차주측 P/C사용이 불가피한 경우에 대비하여 MOD는 M/S Word로 작성하는 것이 편리함

(3) 사업심사관련 사전준비 사항

- 기존 보유자료 및 차주의 사업질의서에 대한 답변내용을 토대로 MOD 초안 작성
- 사업질의서 답변내용중 부실한 내용 및 MOD 작성에 필요한 사항에 대해 심사단 질의서를 작성

바. 현지심사 실시

※경협기금업무 취급규정 제2-9조

(1) 현지심사의 주요내용

① 차관지원조건의 확인

- 차관금액(US\$), 금리, 상환조건 확인
- 구매적격국, 국산기자재 의존율, 구매방법, 자금지출방법 등 협의
- 차관수수료 차주부담 확인
- 소요자금 조달방법 확인
- 차관취급수수료 차주부담 확인

② 사업의 성공적 추진가능성 조사, 확인

- 사업의 정의, 사업범위(Work Scope) 등 확인
- 차관사업 추진에 필요한 법률사항(L/Q내용) 확인
- 사업의 우선순위, 사업수행능력, 지원효과의 확인
- 재무적, 경제적 타당성 검토
- 환경영향평가, 사업의 시행에 따른 리스크 및 수혜관계

③ 사업의 기술적 타당성 조사

- 사업비 추정의 적정성 확인
- 소요기자재의 적합성, 물량, 단가의 적정성 확인

- 소요자재/용역의 명세 및 구매적격국으로부터 조달이 가능한지 여부를 확인(제3국산 구매허용범위 확정)
- 현지화비용(차관한도의 30%이내) 지원적정성 여부
- 기본 사양 및 설계 검토
- 사업실시계획 및 공정의 적정성 검토 및 컨설턴트 고용필요성 검토 등

④ 현장조사(Site Survey)

- 입지선정의 타당성, 주변 인프라 현황, 토지수용여부 파악
- 동일 또는 유사사업의 타현장 및 대체안이 있을 경우 대체안 현장방문 검토

⑤ 상업성 검토자료 습득

- 누적 현금흐름 분석에 필요한 기초자료 습득

☞ 상업성 분석시 유의사항 참조

- MOD 체결 : 심사시 합의된 사항을 토대로 차관계약체결 및 사업시행에 필요한 사항이 포함된 MOD 체결
- 기타 심사보고서 작성에 필요한 자료 습득 : 최근 정치, 경제 동향 관련자료(특히, 외채관련 자료), 해당 사업분야 통계자료 및 ODA 수혜현황 등

(2) 출장일정별 업무수행 내용(7일기준)

① 심사 1일째

- 현지 한국대사관 방문 : 사업개요 및 향후 심사추진일정 보고

○ Kick-off Meeting :

- 참석자 : 차주국 차관도입부처의 장관 또는 차관, 실무국장, 기타 사업실시기관 직원등
- 업무내용 : EDCF 설치배경 및 사업지원목적, 심사방법 등을 설명하고 차주국으로부터 사업목적, 사업범위, 준비상황 등을 청취 (실무 회합이 아니고, 상견례 정도의 회합임)
- 차관조건 관련 업무협의 : 차관금액, 지원조건, 구매적격국, 구매 방법, 차관취급 수수료등 차관 기본조건에 대한 확인 및 협의
- 준비자료 확인 및 추가자료 요청

② 심사 2일째

- 차주 및 사업실시기관 실무자와의 회의
- 차주 및 보증기관의 법적지위 및 차관도입 관련 법적문제 확인 (필요시 법무부 직원 배석요청)
- 사업의 우선순위, 사업수행능력, 지원효과 등 확인
- 토지수용 여부 확인
- 소요기자재 종류, 수량, 단가 등 검토 및 필요자료 징구

③ 심사 3일째

- 실무자회의(계속)
- 추정사업비 적정성 검토
- 사업의 재무적, 경제적 타당성 검토

④ 심사 4일째

- 실무자회의(계속)
- 소요기자재의 적정성 및 한국산 공급가능성 검토

○ 현장조사(Site Survey)

- 설계 및 사양의 적합성등 기술적 타당성 검토
- 필요시 사업소재지 행정관청 방문 : 사업의 현지주민에 미치는 영향등 사업효과, 현지관청의 역할등 청취
- 사업지 입지선정의 타당성 확인
- 공사시행을 위한 전력, 도로등 기본 인프라 상태 점검
- 공사시행 관련 리스크 검토 및 기술적 문제 확인

⑤ 심사 5일째

- 현장조사(계속)
- 필요시 유사사업지역 및 대체안 해당지역을 방문하여, 사업을 성공적으로 수행할 수 있는 기술 관련 사항 파악
- 현장조사 결과에 따른 사업시행기관등과 업무협약 : 기술적 문제점이 있을 경우 이의 시정 및 변경 요청

⑥ 심사 6일째

- 법률질의서 답변서 징구 및 자료수집
- 상업성 문제 검토를 위한 자료수집 : 중앙은행, 통계청등 방문·수집
- 사업질의서 및 실무자회의시 요청한 자료의 징구
- 법률질의서 답변서 징구
- 실무자회의(최종)
- 차관 지원조건, 차관계약의 중요내용 등에 대한 최종합의
- 사업심사결과 변경 및 수정이 불가피한 사항에 대한 해결방법 협의
- 사업의 성공적 수행여부 확인과 발생하는 문제점 해결을 위한 사업실시기간중 및 사업완공후 사업 모니터링 요청

- 사업완공후에도 사업목적의 지속적 유지(Sustainability)를 위한 운영 및 관리체계 협의 및 지도, 향후 사업운영계획서의 징구
- MOD 초안 작성
- 심사기간중 합의된 내용을 중심으로 차주측과 협의하에 MOD초안 작성

MOD 작성시 유의사항

- 정형화된 MOD 양식에 사업별 특성을 반영하여 작성
- 사업범위, EDCF 지원 주요 공급품목, 수량 등을 기재하고 하단에 실제 구매계약시 조정가능함을 표시
- MOD 작성시 차주측과 쟁점사항 발생시 본부와 전화 또는 FAX를 통해 해결방안 강구
- MOD 서명권자는 차주, 사업실시기관 장·차관(필요시 법무부측이 참여)

⑦ 심사 7일째

- MOD 문안협의 및 조정
- MOD 서명 및 Wrap-up Meeting
- 차주(재무부장관 또는 차관) 및 사업실시기관장과 심사단장이 MOD 서명. 단, 장·차관이 서명을 못할 경우 담당국장도 서명이 가능하나 이경우에는 국장이 MOD에 서명할 수 있는 권한이 있는지 여부 확인(POA 또는 내규에 권한명시 여부)
- 향후 절차등 설명 및 작별인사
- 대사관 방문 : 사업심사결과 보고 및 향후 절차 등을 설명하고 협조 사항 부탁

☞ 현지출장 심사시 유의사항

- 출장기간이 제한되어 있는 관계로 출장전 차관공여 및 사업추진과 관련하여 확인 및 협의할 사항이 자세히 파악되어야 계획된 기간내 효율적 심사가 가능함
- 차주측과 협의시 차관조건등 중요사항은 출장전 은행장 품의를 받은 심사추진기본방향 및 제규정에 부합하도록 끈기를 갖고 협의에 임해야 함
- 출장전에 작성된 심사단 질의서 및 기술질의서를 회의전 차주측에 전달하여 사전에 필요한 자료의 준비 및 관계부처간 협의가 가능하도록 해야 시간절약 및 효과적인 심사가 가능함
- 회의진행은 기준비된 심사 및 기술질의서를 중심으로 각 사안별 내용에 대해 동의 또는 확인하는 방식으로 진행하는 것이 효율적임
- 쟁점사항 발생시 차주측의 요구가 완강할 경우, 양측의 주장을 MOD에 명기하고 향후 정부간 협의 및 상위 결정권자의 결정에 의거 확정됨을 부기해야 함

사. 심사출장 결과보고

※ 위임전결규정 제1-6-②

- 보고시기 : 출장종료후 1주일내 출장품의 결재권자에게 출장결과 보고
- 보고내용 : 출장기간중 주요 활동사항 및 쟁점사항 등을 간략히 정리하여 MOD 및 현지 사업관련 사진 사본과 함께 보고(사진 원본은 앨범에 별도 보관)

아. 심사보고서 작성

※경협기금업무 취급규정 제2-12조

- 작성시기 : 출장종료후 3~4주 이내
- 작성방법 :
 - 요약· 본문· 참고자료로 구분, 각각 목차 부여
 - 본심사는 기금지원 신청사업에 대한 정부의 지원방침을 결정하는 것이므로 가급적 상세· 명료하게 작성
 - 정형화된 심사보고서 작성방법에 맞추어 작성하되 사업의 특성을 고려하여 일부변경 가능
 - 차주가 제출한 자료, 차주와 협의된 사항 및 심사출장시 확인된 사항을 기초로 하여 심사보고서 작성

☞ 심사보고서 주요항목

- 지원대상사업
 - 사업실시계획
 - 사업부문 현황 및 개발계획
 - 지원대상국
 - 지원타당성검토
 - 종합의견 및 정부지원방침 건의안
-
- 종합의견에는 지원추진여부에 대한 우리 은행의 의견을 분명히 제시
 - 참고자료 : 지원신청국 개황, 차관자금지원 신청서, 신청국에 대한 EDCF지원현황, 주요신용도 평가기관의 신용도 평가결과, 지원신청국 지도(사업지역 표시) 등

☞ 심사보고서 작성시 유의사항

- 수입(Income 또는 Revenue)이 없거나, 수익(Benefit)의 계량화가 힘든 사업을 제외하고는 반드시 계량화된 재무적, 경제적 타당성 분석을 해야함
- OECD 사전통보 대상사업은 상업성 분석을 해야 함(참고1. 상업성분석시 유의사항 참조)
- 기술전문가에게 가급적 빠른 시일내에 기술심사보고서를 제출하도록 하여 심사보고서에 포함시켜야 함(제출기한 : 심사출장후 15일 이내)
- 심사출장시 차주측과 합의된 사항 및 쟁점사항을 심사보고서에 자세히 기술하여 향후 업무추진에 혼선이 없도록 해야 함
- 차주측과 합의가 되지않은 중요사항에 대해서는 정부지원방침 건의(안)에 동사항의 합의를 조건으로 정부지원방침을 결정하도록 명시해야 함

자. 심사보고서 제출 및 후속 조치

- 이사회보고 후 심사보고서 책자를 발간하여 재경부 제출(담당심사역이 직접 재경부 담당사무관에게 제출하면서 사업내용, 지원시 문제점 등을 설명해 주는 것이 바람직함)
- 재경부(경제협력과)는 지원추진여부를 결정하기 위해 필요시 유관부처의 의견조회 등 후속절차에 착수. 이 과정에서 재경부로부터 보완자료 요청시 신속한 대응필요

4. 업무관련 제규정

- 대외경제협력 지원조건 등 운영지침(대외경제협력기금운용위원회 의결)
- 경제협력기금업무 취급규정 제2장

5. 관련서식

- 사업질의서 및 법률질의서
- 심사단 질의서 및 Minutes of Discussion

6. 업무관련기관

- 재정경제부(경제협력과)
- 외교통상부(경제협력과, 현지대사관)

7. 심사보고서 내용

가. 요약

- 심사보고서 내용중 주요항목인 사업 개요, 지원요청내역, 추정사업비, 사업타당성, 사업실시계획, 지원효과 등을 약술한 후 종합 의견 제시

나. 본문

- 본문은 크게 2개부분으로 구분

- 첫째, 지원대상사업 및 지원대상국가는 F/S 및 차주가 추가로 제공하는 사실을 항목별로 기술
- 둘째, 지원타당성 검토는 지원조건에 따라 지원대상국가, 당해 사업의 지원필요성 여부, 지원기대효과 등 심사역의 평가 의견을 기술

(1) 지원대상사업

☞ 아래의 주요항목에 대해 상세·명료하게 기술한 후 지원기준과의 부합여부, 사업실시 가능성 등에 대한 검토내용 또는 의견을 제시함

① 사업개요 및 지원추진 경위

○ 사업개요

- 사업명, 사업목적, 사업의 범위 또는 내용, 사업실시지역, 추정 사업비용 및 자금조달 계획

○ 사업추진경위

② 지원요청내용

- 차주, 사업실시기관, 지원요청금액 및 지원요청조건 (이자율, 상환기간)

(2) 사업실시계획

① 사업실시기관

- 기관의 성격, 인력, 주요활동, 민영화계획 등 기관개요
- 과거 유사사업의 수행경험

② 사업실시기간

- 계약체결, 설계, 제작, 운반, 설치, 공사, 시운전, 교육 등 단계별 실시기간을 도표로 작성

③ 사업의 준비상태

- 타당성조사의 실시여부(F/S가 있는 경우 제작기관의 개요)
- 부지확보 및 사업실시계획 현황
- 동사업의 관련기관 인허가 여부 및 투자계획 포함 여부
- 현지화 비용의 배정현황(예산확보 등)

④ 컨설턴트 고용계획

- 개발사업 차관인 경우 컨설턴트 고용 필요성에 대해 차주와 협의 및 검토

⑤ 구매계획

- 구매적격국
 - 사업심사시 MOD상에 합의된 구매적격국 명시(원칙적으로 한국으로 하되, 현지업체의 참여가 있는 경우 현지국도 명시)
- 구매방식
 - 한국업체간 제한경쟁입찰 또는 직접계약

⑥ 차관자금 지출계획

- 자금지출방식 : Commitment Procedure(소요기자재) 또는 직접지급방식(컨설턴트 용역 및 시공부분)
- 자금인출기한 : 사업실시기간을 감안하여 차관계약 발효일로부터 몇 개월로 표시
- 연도별 자금지출계획 : 기자재, 시공 및 설치, 시운전 등으로

구분하여 사업실시기간에 걸친 연도별 지출계획

- 지정거래은행 : Banking Arrangement상에 EDCF 관련 외환 업무를 담당할 은행 지정(차주지정은행/한국측은 한국의외환은행)

⑦ 사업의 관리 및 운영계획(사업의 지속성 확인)

- 사업완공 후의 운영·관리체계 및 계획
- 설치 기자재 사용교육 실시계획
- 하자보수 및 유지관리계획

⑧ 차관도입 관련 차주국의 법적·제도적 사항

- EDCF 차관 도입과 관련한 법적·제도적 사항

⑨ 예상 문제점

- 사업실시중 예상되는 문제점
- 환경에 미치는 문제점

(3) 사업부문 현황 및 개발계획

① 부문 현황

- 해당부문에 대한 전반적인 현황 기술(통계자료를 이용하여 전체적인 추세 또는 흐름 파악)

② 부문별 개발계획

- 차주국 정부의 국가개발계획상 우선순위, 장기투자계획 수립 및 실시 여부 등
- 주요 개발계획 내용

- 현재 진행중이거나 추진 예정인 사업내용

③ 사업대상지역 현황

- 인구, 주요 경제활동, 해당사업부문 현황 및 향후 수요예측, 타 지역과의 지표 비교확인 등

(4) 지원대상국

① 정치·사회상황

- 국가개황
- 최근 정치 동향
- 사회동향

② 경제상황

- 국내경제
 - 성장률
 - 재정, 통화, 물가
 - 주요산업 동향
- 대외거래
 - 국제수지
 - 대외채무
 - 외국인 투자환경
- 경제개발계획
 - 개발계획 추진성과
 - 현재 개발계획

③ 공적개발원조 수혜현황

- 원조수혜현황
- 외채상환현황

④ 우리나라와의 관계

- 외교관계
- 교역관계

⑤ 주요 신용평가기관의 신용등급

(4) 지원타당성 검토

① 지원대상국

- 지원대상국가 여부
 - EDCF 운용지침상 지원대상국가로 분류되어 있지 않은 경우, “지원시 기금운용위원회 의결을 요함” 등 표시
- 외채상환능력
 - 현재 무역구조 및 추세, 대외 지급준비자산 동향, 외채현황, 외채구조, 리스케줄링 유무등을 파악하여 향후 외채상환능력 전망
- 정치·사회적 안정성
- 경제발전가능성

② 지원대상사업

- 사업추진의 필요성
 - 본건 사업의 해당부문 개발계획상 우선순위
 - 사업실시지역의 해당부문현황 및 본건 추진 필요성 부각

- 추정사업비용의 적정성
 - 기술전문가의 의견을 토대로 사업비용의 적정성 추정
- 사업추진계획의 타당성
 - 사업실시기관의 사업수행능력
 - 사업준비상태
 - 현지화 비용의 배정여부
 - 차관자금 지출계획의 적정성
 - 사업관리 및 운영계획의 적정성
- 기술적 타당성
 - 사업예정지 선정의 적합성
 - 기술적 적합성
 - 사업추진일정의 적정성
- 재무적 타당성(FIRR)
 - 수입과 비용 산정을 위한 일관성 있는 가정하에 타당성 검토
- 경제적 타당성(EIRR)
 - 국민경제적 입장에 의한 타당성 검토
- 법적 타당성
 - EDCF 차관도입 관련 법적·제도적 문제점 있는지 여부 확인
- 사업의 관리·운영계획의 적정성
 - 사업완공 후에도 사업이 효율적으로 관리, 운영되어 사업목적 달성에 문제점이 없는지 여부
- 기타
 - 환경영향평가
 - 빈곤해소에 미치는 영향
 - 여성인력 개발에 미치는 영향

③ 차관지원조건 및 상업성 관련 검토

○ 차관지원조건

- 표준지원조건 및 양허성수준을 검토하여 지원기준에 부합하는 지 여부 확인

○ OECD 가이드라인 저축여부

- OECD 가입전 지원약속사업(57개사업)인지 여부 먼저 확인
- EDCF지침상 I그룹(최빈국그룹)이 아니거나, 양허성수준이 80% 미만인 경우 사전통지 대상이므로 OECD 회원국의 서면질의 및 직접면담 요청에 대비해 충분한 분석 필요

○ 상업성 유무 검토

- OECD 가이드라인에서 정한 누적현금흐름표 작성(참고 1. 상업성 분석시 유의사항 참조)

④ 지원에 따른 기대효과

○ 국산기자재 수출효과

○ 수출시장 개척효과

- 추가수주 가능성 및 인근지역으로의 진출가능성 등
- 중소기업 지원효과
- 고용증대효과
- 양국간 경험증진 효과

① 교역증대, 정치·외교관계 등

② 국민경제에 미치는 효과

③ 국민복지에 미치는 효과

⑤ 지원상 문제점

- 지원요청조건(신청금액, 이자율, 상환기간) 등이 EDCF 제규정에 불부합하지 않는 경우 그 내용

- 지원요청국가에 내란발생 또는 종교·인종·정당간 반목이 극심하여 정치·사회가 매우 불안정한 경우 그 내용
- 지원요청국가의 경제상황 악화로 모라토리움이 선언되었거나 선언될 가능성이 있는 경우 그 내용
- 지원요청국가의 인권상황 또는 국제정치적 이유로 서방국가에 의한 경제제재가 실시중인 경우 그 내용
- 지원타당성 검토결과 사업실시에 문제가 크거나, 사업목적달성이 불투명하거나 악영향을 미치는 경우 그 내용

(5) 종합의견 및 지원방침 건의내용

① 종합의견

- 지원대상국, 지원대상사업, 지원시 기대효과, 지원상 문제점 등을 약술한 후 지원추진 여부에 대한 우리은행의 분명한 의견 제시

② 지원방침 건의내용

- 정부지원방침 통보서 내용이므로 차관지원조건, 구매적격국 등 다시 확인 필요

(다) 참고자료

- 지원신청국 개황 : 해외경제연구소에서 발간하는 '세계 각국편람' 참고
- 차관자금 지원신청서 사본
- 지원신청국에 대한 EDCF 지원 현황
- 추정사업비 산정 상세내역 및 기자재명세
- 각종 통계 지표

- 재무적, 경제적 타당성 검토 관련자료
- 지원신청국에 대한 주요 신용도 평가기관의 신용도 평가결과 :
해외경제연구소 비치자료를 참고하여 최근, 직전 및 그 이전
평가순위 표시
- 지원신청국 지도(사업실시지역 표시)

8. 심사/결재 판단의 주요 기준

가. 사업질의서 및 법률질의서 송부

- 사업의 성공적 수행을 위하여 수정 또는 보완되어야 할 사항
및 기타 필요한 자료요청이 제대로 이루어지고 있는지 여부
- 차관지원조건과 관련 EDCF 제규정에 정한 조건에 부합하도록
질의하고 있는지 여부
- 차주의 차관도입 법적절차 및 채무확정과 관련한 법적사항을
제대로 질의하고 있는지 여부

나. 기술전문가 의뢰 및 용역계약 체결

- 기술심사의 공정성을 기하기 위하여 공공기관의 임직원이 추
천되고 있는지 여부
- 효율적인 기술심사를 위하여 관련분야 자격증 소지 및 외국어
구사능력이 있는자가 추천되었는지 여부
- 민간기업과 용역계약 체결시 동기업은 향후 본사업 참여하지
않겠다는 각서징구 확인

다. 심사출장 일정 확정 및 심사출장 품의

- 심사일정은 차주측과 협의가 완료되었는지 여부와 출장기간은

적정한지 여부

- 차관지원조건 관련, 차주측 요청조건이 EDCF 제규정에 부합하지 않은 사항에 대해 심사처리지침이 적절하게 작성되어 있는지 여부
- 심사출장시 차주측과 합의된 사항을 기록하는 MOD 초안에 차관지원과 관련한 기본적인 사항이 모두 포함되어 있는지 여부

라. 심사출장보고

- MOD가 제대로 작성되었는지 여부와 쟁점사항이 무엇인지 확인

마. 심사보고서 작성

- 사업의 목적, 정의 및 사업범위가 명확히 파악되고 있는지 여부
- 차관지원조건이 EDCF 제규정과 부합하는지 여부
- 사업의 재무적·경제적·기술적 타당성검토가 제대로 되어 있는지 여부(재무적·경제적 타당성은 계량화가 되어 있는지 여부)
- 기술적 타당성검토(소요기자재 적합성 및 가격의 적정성 등) 및 사업시행과 관련 기술적 문제점은 없는지 여부
- OECD 관련 규정과의 부합여부
 - 상업성검토는 제대로 되어 있는지 여부
 - Common Line 계류 여부
- 정부가 당해사업에 대한 지원방침을 결정할 수 있도록 쟁점사항 및 차주국의 외채상황이 잘 명시되어 있는지 여부

마. 심사보고서 이사회보고 및 재경부에 제출

- 이사회는 차관지원조건이 EDCF 제규정에 부합되지 않고, 지원사업의 타당성이 결여되거나, 향후 원리금상환이 의문시 된다고 판단될 경우에는 동 의견을 제시할 수 있음

<참고 1> 상업성 분석시 유의사항

가. 상업성(Commercial Viability)이란 :

- 어떤 사업에 소요되는 재원을 시장금리 또는 가이드라인 금리로 조달하여도 본 사업을 통한 현금흐름(수익)이 자본비용 및 운영비용을 충당하고도 여유가 있는 경우를 말함
- 일반적으로 상업성이 없는 사업의 경우는 그 생산품이 공공재(수도, 전기 등)이고, 단위 생산비가 높고, 회전율이 낮고, 제품의 수혜자가 일반시장가격으로는 사용대금을 지불하기가 어려운 가계들을 대상으로 하는 사업들임

나. 상업성 판단기준

- OECD 가이드라인 제30조(Tied Aid 적격사업에 대한 규정)에 의하면, 상업성이 있는 사업은 tied aid를 금지하고 있으며, 그에 대한 판단기준은 다음 2가지임
- 시장원리에 따라 결정된 적정가격(appropriate pricing)에 기초하여 산출된 현금흐름이 운용비용의 충당 및 투입자본의 회수에 충분한 지 여부(ex-ante guidance상의 누적현금흐름표 작성을 통해 판단)
- 당해 사업이 시장금리 또는 가이드라인 금리로 금융조달이 가능한지 여부에 대한 참가국들의 인정여부

- 실제로 지금까지 OECD 회원국간에 사전협의된 사업을 보면, 사업범위(project definition) 및 적정가격(appropriate pricing)에 대한 의견이 많은 편이며, 사전협의 결과 최종적으로 상업성 있는 사업으로 분류된 경우도 많음
- 따라서, 정확한 과업범위(Work Scope)가 명시되어야 하며, 적정가격(명목가격에서 인플레이션을 제외한 실질가격), 환율, 인플레이션, 이자율, 향후 생산/소비증가율 등에 대한 제반 가정을 일관성있게 적용하여 비용과 수익을 계산함으로써 신뢰성 및 투명성을 높여야 하며, 각종 리스크에 대한 철저한 민감도 분석을 통하여 상업성이 없음을 입증해야함

다. 누적현금흐름표 작성요령

- (1) 의의 : 순누적현금흐름의 값에 따라 상업성 유무판정(상업성 있는 사업 : 양/상업성 없는 사업 : 음)
- (2) 항목별 적용방법
 - ① 기간(Year) : OECD 가이드라인상의 최장 상환기간(발전소 12년, 기타 10년), 그러나, 건설기간/시운전기간은 별도
 - ② 자본비용(Capital Costs) : F/S상의 총사업비용중 기계설비 등 고정자산투자 및 자본적 지출
 - ③ 운영관리비용(O&M Costs) : F/S상의 원재료비, 인건비, 판매비 및 일반관리비
 - ④ 해외차입(Foreign Loans) : 자금조달 계획서상의 해외차입금액
 - ⑤ 국내차입(Domestic Loans) : 자금조달 계획서상의 국내차입금액
 - ⑥ 해외차입이자(Interest on Foreign Loans) : 전년도 해외 차입금 잔액에 대해 CIRR 적용(예 : 승인 예정시점의 원화

CIRR 적용)

- ⑦ 국내차입이자(Interest on Domestic Loans) : 전년도 국내 차입금 잔액에 대해 수원국의 실질 국내금리 적용(일부 원 조 공여국의 경우 해외차입이자율(CIRR)을 적용)
- ⑧ 해외차입금상환(Repayment on Foreign Loans) : 상환은 거치기간 없이 기산일 6개월후 부터 6개월 균등분할 상환 가정
- ⑨ 국내차입금상환(Repayment on Domestic Loans) : 상환은 거치기간 없이 기산일 6개월후 부터 6개월 균등분할 상환 가정
- ⑩ 순누적현금에 대한 이자 (Interest on Cumulative Deficit or Surplus) : 전년도 순누적현금에 대해 국내금리적용 산출(전년도 누적현금이 양수인 경우 현금유입, 음수인 경우 현금유출)
- ⑪ 총비용(Total Costs) : 현금유출액의 합계
- ⑫ 총수입(Total Revenues) : F/S의 기대수익
- ⑬ 연간 순현금흐름액 (Annual Net Cash Flow) : 현금유출액과 현금유입액의 차액
- ⑭ 누적순현금흐름(Project's Cumulative Net Cash Flow) : (전년도 누적순현금)+(당해년도 순현금흐름)+(전년도 순누적현금에 대한 이자)

<참고 2> 기안문의 작성

가. 문서기호 : 경협 연도/10 - 일련번호

- 연도는 두자리로 표시 (예 '99)
- /10은 프로젝트 관련문서의 고유번호이므로 변동 없음
- 일련번호 : 비서실의 은행장 조인번호

나. 전결규정 제3-1-7-②호에 의거, 은행장 전결

다. 수신참조 : 내부결재

라. 보존기간 : 원본은 금융완제후 5년

마. 대외비의 표시 : 대외비 표시방법은 문서생산시 대외비표시도 함께 출력하는 방법과 출력후 대외비를 표식하는 방법이 있음

- 관리번호 : 기안문 왼쪽에 관리번호 고무인을 날인하되 청색으로 날인. 관리번호의 부여는 결재를 득한 후 대외비 관리대장의 일련번호에 따라 부여하되 적색으로 기입
- 대외비 표식 : 기안문의 표면 중앙 상단에 대외비를 표식하되 적색으로 날인하고 보호기간을 “정부지원방침 결정시 일반”과 같이 삽입
- 사본의 표시 : 사본은 기안문의 우측에 표식하되 청색으로 표시. “/”의 우측 밑에는 총 발행할 대외비책자의 숫자인 “11”을 기입하고 좌측 상단에는 “원본”이라고 기입하되 모두 흑색 또는 청색으로 기입
- 비밀분류 근거의 표시 : 비밀분류 근거표식은 기안문의 합의, 참조란에 청색으로 기입, 최초분류자에는 기안문 작성자의 직급,성명을 기입하고 서명. 조정자는 담당 심사역의 직급,성명을 기입하고 서명
- 예고문의 표지 : “첨부물에서 분리되면 일반문서로 재분류”표식을 기안문 하단여백 중앙에 청색으로 기입

<참고 3> 심사보고서 문안의 작성

가. 표지의 작성(표지는 심사보고서 책자발간시 겉표지를 말함)

- 관리번호 방, 대외비 방, 사본의 각 표식은 기안문 내용과 동일하게 표시하되 “첨부물에서 분리되면 일반문서로 재분류”는 표시하지 않음
- 예비심사자료의 표시

심사자료
경협 발간년도/예-일련번호
발간년도, 발간월

- 좌측상단, 관리번호 아래에 표시
- 일련번호는 “심사보고서 발간대장”을 참고하여 차번을 부여
예) 경협 '98/예-123

- 국가명 및 사업명을 기입

나. 내지의 작성

- 내지에는 대외비를 표시하는 관리번호 방, 대외비 방, 사본의 표시를 하지 않음
- 그외 내용은 예비심사보고서 표지와 같음

부록 3. PCM(Project Cycle Management)의 개념 및 기법 분석

I. PCM(Project Cycle Management)의 개념

1. 연혁적 개념

1990년 일본의 특수법인인 (재)국제개발고등교육기관 (FASID : Foundation for Advanced Studies on International Development)이 1960년대 후반 USAID (United Nations Agency for International Development)가 개발한 “Logical Framework”(통상 Log Frame라 함) 및 1983년 독일의 기술협력공사 (GTZ : German Agency for Technical Cooperation)가 개발한 “목표지향적 프로젝트 입안기법”(Zopp : Ziel Orientierte Project Planning)을 기초로 일본의 현실에 알맞도록 개발한 “프로젝트 관리기법”으로서 개발원조 프로젝트의 계획, 실시 및 평가 등 일련의 과정에 대한 운영관리(Manage)를 의미한다.

2. 개념정리

- PCM은 1960년대 후반 미국 USAID가 개발한 “Logical Frame Approach”(LFA, 통상 Log Frame)에 기원을 두고있는 「개발원조 프로젝트의 계획, 실시 및 평가 등 일련의 과정에 대한 운영관리(Manage)를 총체적으로 의미」 하는 개념이며,
- 일련의 사이클을 “PDM(Project Design Matrix)”라는 프로젝트 개요표를 사용하여 운영관리하는 방법“을 일컫고 있으며,

- 또한 LFA은 PCM의 탄생모체가 된 개념으로서, PCM의 중심적 역할을 하는 PDM은 사실상 LFA와 동일시 되고 있다.

◆ 중요 개념간의 상호관계 : $PCM \supseteq PDM \approx LFA$

3. 주요 특징

가. 일관성

프로젝트 싸이클 전과정에 걸쳐 모두 PDM을 사용하게 되므로 일관성을 유지하며 운영관리할 수 있다.

나. 논리성

PDM의 작성 및 각 분석단계를 통해서 “원인과 결과”, “수단과 목적” 등의 관계를 논리적으로 파악할 수 있다.

다. 참가형 계획

참가형 계획기법을 도입하여 워크샵 형식의 협의를 통해 원조기관, 원조수혜기관, 프로젝트의 수혜자 등 다양한 입장의 대표자의 의견이 평등하게 취급되어 관계자가 프로젝트의 계획작성에 주체가 되어 참가할 수 있다.

4. 도입시 이점 및 유의점

가. 이 점

(1) 적확하고 효율적인 프로젝트 운영관리

목표, 성과 등을 계획시에 명확히 설정하기 때문에 프로젝트의 운영, 관리나 모니터링, 평가를 효율적이고 적확하게 실시할 수 있다.

(2) NEEDS에 응한 프로젝트의 입안

참가형 계획기법의 포괄적이고 종합적인 검토에 의해 상대국의 NEEDS에 응한 원조계획의 입안이 가능하다.

(3) ODA의 투명성 확보

프로젝트 사이클의 전 과정이 밝혀지므로 정부개발원조의 투명성 확보가 가능하게 된다.

(4) 경험의 활용

프로젝트의 기록이 표준화된 형태로 남기 때문에 원조기관의 경험이 축적된 후 타 프로젝트에 응용가능하다.

(5) Communication의 촉진

ODA 관계부처, 실시기관 및 수원국간에 공통 Format, 용어 및 개념이 도입 되므로 의사소통이 용이하게 되어 효율적인 업무조정이 가능하게 된다.

나. 유의점

(1) 정치적 중립성 유지

PCM 기법은 원조국, 수원국의 정책에 대해서 중립적이어야 하며 많은 프로젝트간의 우선 순위 결정에 사용되는 것은 적절치 못하다.

(2) 참가자의 일정수준 질 유지

PDM은 워크숍 참가자간의 Consensus를 통해 작성되므로 참가자의 적절한 선정이 중요하다.

(3) 타 기법과의 보완성

참가형 기법으로 행하는 분석은 프로젝트의 골격을 형성하는 과정이기 때문에 입안에 필요한 경제, 사회분석 및 환경평가 등 제분석과 상호 보완적으로 이용되는 것이 요망된다.

(4) 비용·편익분석과 비용·효과분석

비용·편익분석과 비용·효과분석을 시행하지 못한다.

II. PCM 기법 분석

1. 전체구성

<표 1>에서 나타나는 바와 같이 PCM 기법은 PDM을 중심으로 하여 참가형 계획기법, 심사기법, 모니터링 및 평가기법 등으로 이루어지며 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<표 1> Project Design Matrix

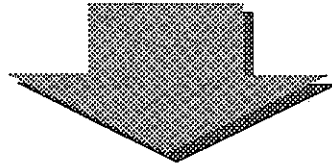
프로젝트의 요약 (Narrative Summary)	지표 (Verifiable Indications)	지표데이터의 입수수단 (Means of Verification)	외부조건 (Important Assumption)
상위목표 (Overall Goal)			
프로젝트 목표 (Project Purpose)			
성과 (Output)			
활동 (Activities)	투입 (Input)		전제조건 (Pre-conditions)

PDM (Project Design Matrix)

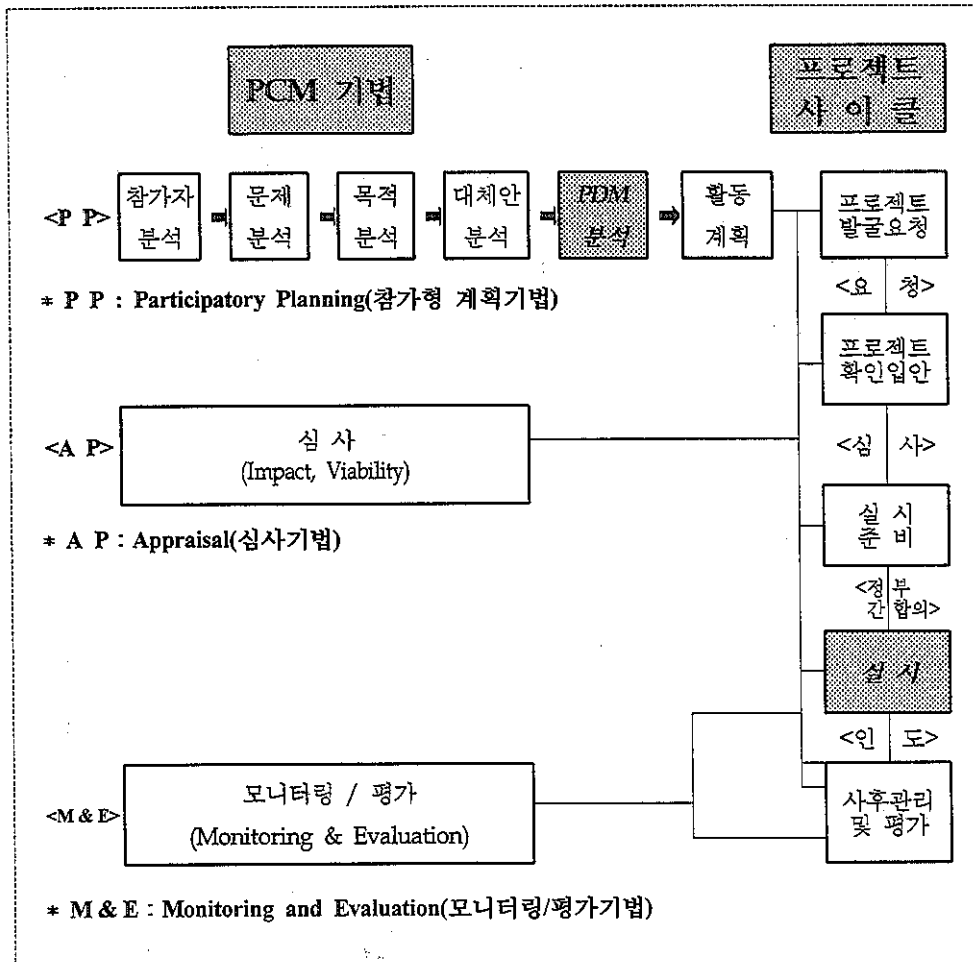
참가형 계획기법
Participatory Planning (PP)

심사기법
Appraisal (AP)

모니터링 및 평가기법
Monitoring & Evaluation



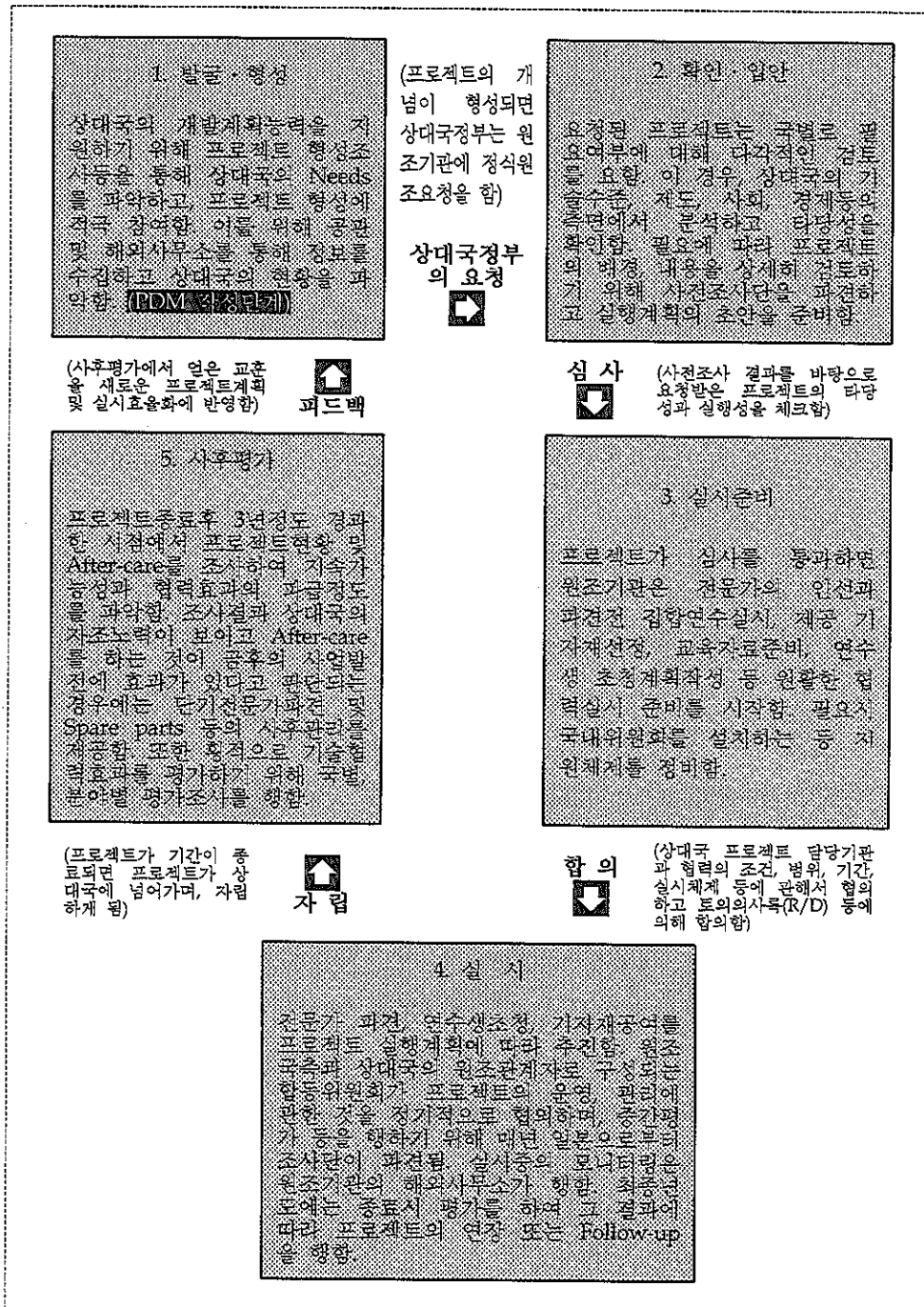
<표 2> PCM 기법과 프로젝트 사이클의 상호관계도



나. 프로젝트 사이클 각 과정별 단계분석

수원국의 개발발전의 밑거름이 되는 프로젝트형 방식의 기술협력은 발굴, 형성에서 종료에 이르기까지 일정한 사이클에 따라 행해진다.

<표 3> 선진원조기관의 프로젝트 사이클



(1) 발굴, 형성단계의 조사

PCM의 핵심단계로서 이 단계에서 PDM 분석이 이루어진다.

- ① 프로젝트 형성조사 : 기초조사부에서 실시하며 지역별, 국별, 경제, 사회개발 전체의 관점에서 수원국의 Needs를 파악하고 수원국의 프로젝트 형성에 적극적으로 참여함. 또한, 이를 기초로 국별, 지역별 지원정책을 수립
- ② 기초조사 : 해당 사업부에서 정부의 국별, 지역별 외교지원방침에 따라 수원국 해당부분의 개발안전 중에서 우수사업을 발굴하고 수원국이 이를 공여국 정부에 지원요청하는데 필요한 기술적인 사항들을 조언하기 위해 실시하는 조사
- ③ 개발조사 및 무상자금협력사업 촉진조사 : 개발조사 안전중 일부는 프로젝트방식 기술협력이 이루어짐

(2) 프로젝트의 확인, 입안, 실시준비 단계의 조사

- ① 사전조사 : 상대국 협력요청의 배경, 내용 및 수원국내의 실시체계 등을 조사하여 프로젝트의 실시가능성을 확인함
- ② 장기조사 : 사전조사 실시후 프로젝트 실시계획 및 협력계획 등을 수립하는데 있어서 미흡한 사항을 보완하기 위해 전문가를 비교적 장기간 파견하여 조사함
- ③ 실시협의조사 : 상대국의 프로젝트 담당기관과 협력의 조건, 범위, 기간, 실시체제 등에 관해 협의하기 위한 조사임. 토의의사록(R/D : Record of Discussions)을 서명 교환

(3) 실시단계의 조사

- ① 계획합의조사 : 프로젝트 개시후 실시계획의 타당성을 상대국 프로젝트 관계자와 검토, 합의하는 조사
 - ② 순회지도조사 : 효과적인 기술협력을 수행키 위해 프로젝트의 운영관리 등에 대해 대국적 견지에서 전문가와 그 Counterpart에 대해 조언, 지도하는 조사
 - ③ 기자재 수리조사 : 공여기자재의 수리 및 유지관리를 지도
 - ④ 종료시 평가조사 : 프로젝트 목표달성도의 판정 및 협력성과의 측정, 종료후의 대책 등에 대해 협의
 - * 종료시 평가에 의해 당초 목표를 달성했다고 판정된 프로젝트는 종료됨. 어떤 이유로 인하여 목표를 달성하지 못한 경우는 사업연장, Follow-up 등의 조치를 취함
- 사업연장 : 프로젝트기간을 일정기간 연장시키는 조치
 - Follow-up : 목표를 달성하지 못한 일부의 특정분야에 대해 협력을 계속하는 것을 의미

(4) 사후평가단계의 조사

- ① 사후현황조사 : 프로젝트 종료후의 현황을 조사하는 것이며 해외사무소가 실시

② 사후평가조사 : 종료후 3~5년 경과한 프로젝트의 협력효과와 당초 계획의 타당성을 측정하는 조사

③ After-Care 조사 : 협력종료후 3년이상 경과한 프로젝트에 대해 조사단을 파견하여 프로젝트의 After-Care에 필요한 판단을 함

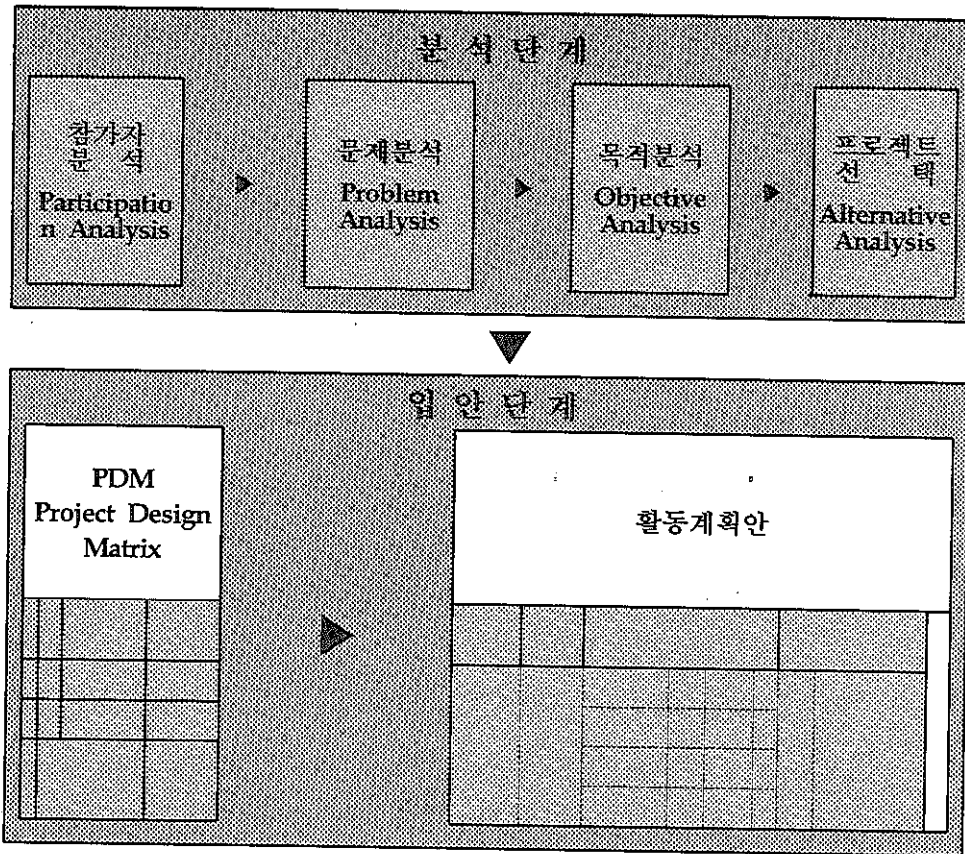
* After-care 조사결과에 근거 필요에 따라 보완적 지도 실시

2. PDM의 각 단계별 과정분석

가. 참가형 계획기법(PP : Participatory Planning)

참가형 계획기법의 구성을 첫째, 참가자 분석 둘째, 문제분석 셋째, 목적분석 넷째, 프로젝트의 선정(대안 선택)등 4개의 분석단계와 다섯째, Project Design Matrix (PDM) 작성(분석) 및 여섯째, 활동계획안의 계획단계로 이루어지며, 이를 도표로 나타내면 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> 참가형 계획기법



(1) 단계 1 : 참가자 분석

가) 개 요

원조대상 지역의 거주자, 그룹, 조직 등을 분석하여 그들의 현황 및 특징 등을 파악하여 누구를 위한 프로젝트를 실시할 것인가를 결정하는 것이다.

나) 특징

프로젝트 계획을 담당자 혼자서가 아닌 관계자들의 지혜를 모아 계획을 수립한다.(계획입안 초기단계에서는 원조기관 내부의 소수가 프로젝트의 기본계획 및 타당성 등을 검토하나 본 단계에서는, 현지에서 상대국 관계자와 함께 협의한다.)

다) 분석의 장점

문제의 핵심에 정확히 접근할 수 있다.(같은 지역의 거주자라도 각 사람들의 관심 및 내포된 문제는 소속 족, 사회, 계층, 성별에 따라 다름. 또한 대립하는 이해관계의 복수집단도 혼재해 있기도 하며, 심지어 개발에 반대하는 그룹이 있을 수도 있음. 프로젝트 초기에 이와 같은 “사회요인분석”을 함으로써 문제핵심에 접근이 가능하다.)

라) 방법

워크샷을 통해 이러한 일련의 PCM에 관한 협의를 실시한다.

- 예상되는 원조프로젝트와 관계있는 개인, 그룹, 단체, 조직을 각 카드에 기입
- 기록되어 제출된 카드를 분류
- 프로젝트에 있어 중요한 위치를 차지하는 그룹을 복수 선택한다
- 목표그룹을 결정한다

PCM협의를 워크샷이라 불리는 것은 일련의 작업이 수반되기 때문이다. 워크샷은 Moderator라는 전문진행자에 의해 진행되며, 참가자들은 이 진행자의 지시에 따라 자신의 의견을 카드에 기록 제시함으로써 참가자 분석, 문제분석 및 목적분석을 통해 현재상황을 파악하고, 프

로젝트의 접근방법 및 내용을 선택 결정하여 프로젝트를 디자인 할수 있게 된다.

마) 분석절차

- ① 원조대상지역과 이해관계있는 모든 개인, 그룹 및 조직명을 카드에 기록
- ② 기록제시된 카드를 분류

<분류양식>

수익자	영향을 받는 그룹	실시자	결정자	재정부담자

- ③ 각 그룹의 특징을 분석

<분석양식>

명칭 (Organization)	특징 (Characteristics)	이해관계 (Interests)	지원가능자원 (Resources to Provide)	소요자원 (Resources Needed)	조치사항 (Required Actions)

- ④ 중요하다고 생각하는 그룹을 복수로 선택
- ⑤ Target 그룹을 결정
- ⑥ Target 그룹에 대한 상세분석

<상세분석 양식>

주요특징 및 문제점	개선방안	기대효과	협력수단

(2) 단계 2 : 문제분석(Problem Analysis)

가) 개 요

문제분석(Problem Analysis)은 입수가능한 정보를 근거로 대상지역과 분야에 현존하는 문제의 원인과 결과에 대한 논리적인 위계관계를 문제계통도(Problem Tree)에 의하여 시각적으로 정리하는 작업으로 중심문제의 설정, 계통도 작성순으로 이루어진다.

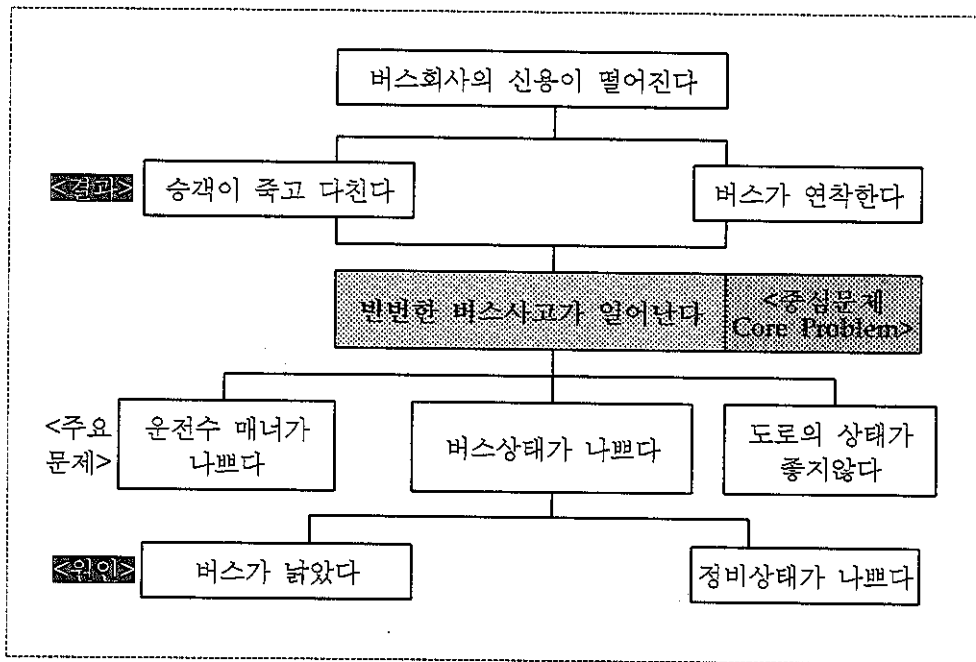
나) 중심문제의 설정

- ① 중심문제(Core Problem)는 문제계통도(Problem Tree)를작성하는데 출발점이 되는 문제이다. 다시 말해서 프로젝트의 대상지역과 대상 분야의 각종 문제들이 이 문제를 중심으로 원인 또는 결과로써 위치가 부여된다.
- ② 참가자 분석의 선행
 - 우선 워크숍 참가자들이 “참가자 분석”의 결과에 의해 정해진 프로젝트 목표그룹이 직면하고 있는 문제 가운데 중심문제로서 적절하다고 생각되는 문제를 각각 한 개씩 기술하여 제시한다.
 - 제시된 몇몇 문제로부터 참가자 전원의 합의를 얻어 중심문제를 결정한다.

③ 문제계통도 작성

- 작성법 : 중심문제를 결정한 후, 그 카드를 중심으로 놓고 우선 중심문제의 직접원인(Direct Cause)을 찾아서 중심문제의 아래쪽에 놓는다. 그 다음에는 이 문제들의 원인을 써놓아 직접결과(Direct Result)를 중심문제의 위에 놓고 그 결과들의 종속결과 상황들을 카드에 기입하여 문제계통도의 윗 부분을 완성시킨다.
- 검토대상 : 문제계통도가 완성된 단계에서 문제표현의 방법, 원인-결과 관계의 타당성, 문제계통도의 포괄성 등을 검토한다.

<표 5> 문제계통도 例



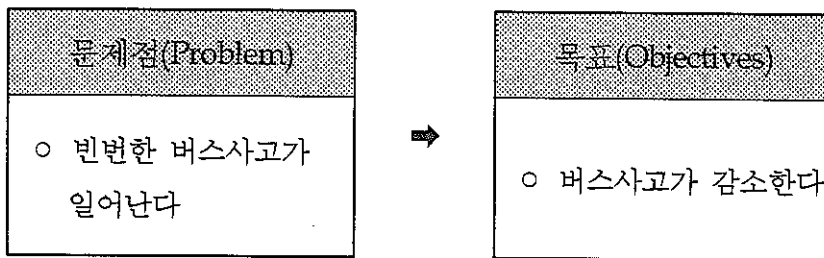
(3) 단계 3 : 목표분석(Objective Analysis)

가) 개 요

목표분석은 문제가 해결되었을 때의 기대되는 상태와 이에 도달하는 수단의 “수단(Means)-목적(Ends)”관계를 밝히고, 문제분석과 마찬가지로 계통도 형태로 정리하는 작업이다.

나) 목적계통도(Objective Tree)의 작성은 문제계통도를 바탕으로 “원인-결과”관계를 “수단-목적”관계의 긍정적 표현으로 바꾸어 감으로써 행해진다. 즉, [문제점⇒목적] 형태로 변환하는 작업이다.

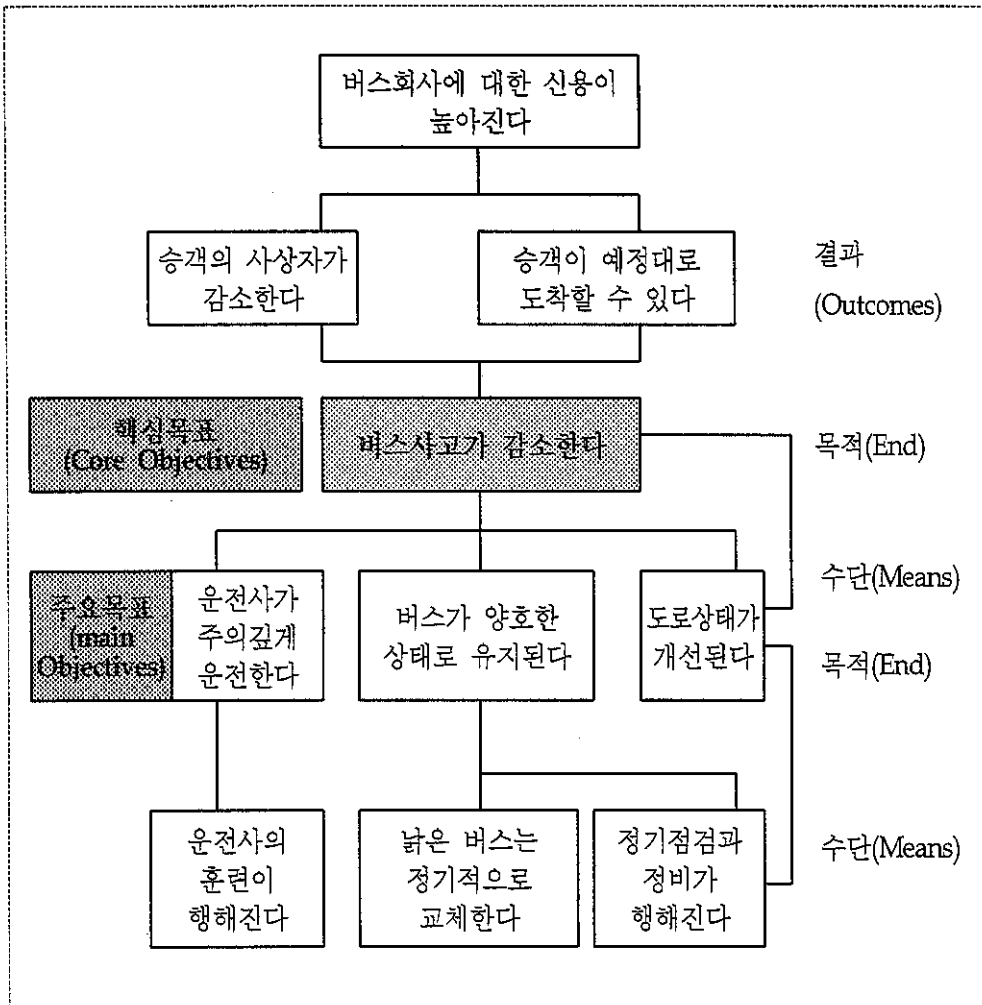
예)



다) 유의점

문제점을 긍정적으로 표현하여 변경할 수 없을 때는, 전 단계인 문제계통도로 다시 돌아가서 어떠한 문제점을 표현하려고 하는가를 구체적으로 생각해봄.

<표 6> 목적계통도



라) 비 교

- 문제계통도 : <원인 A>는 <결과 B>를 가져온다
- 목적계통도 : <목적 B>를 달성하기 위해서는 <수단 A>가 필요하다.

(4) 단계 4 : 대안분석(Alternative Analysis)

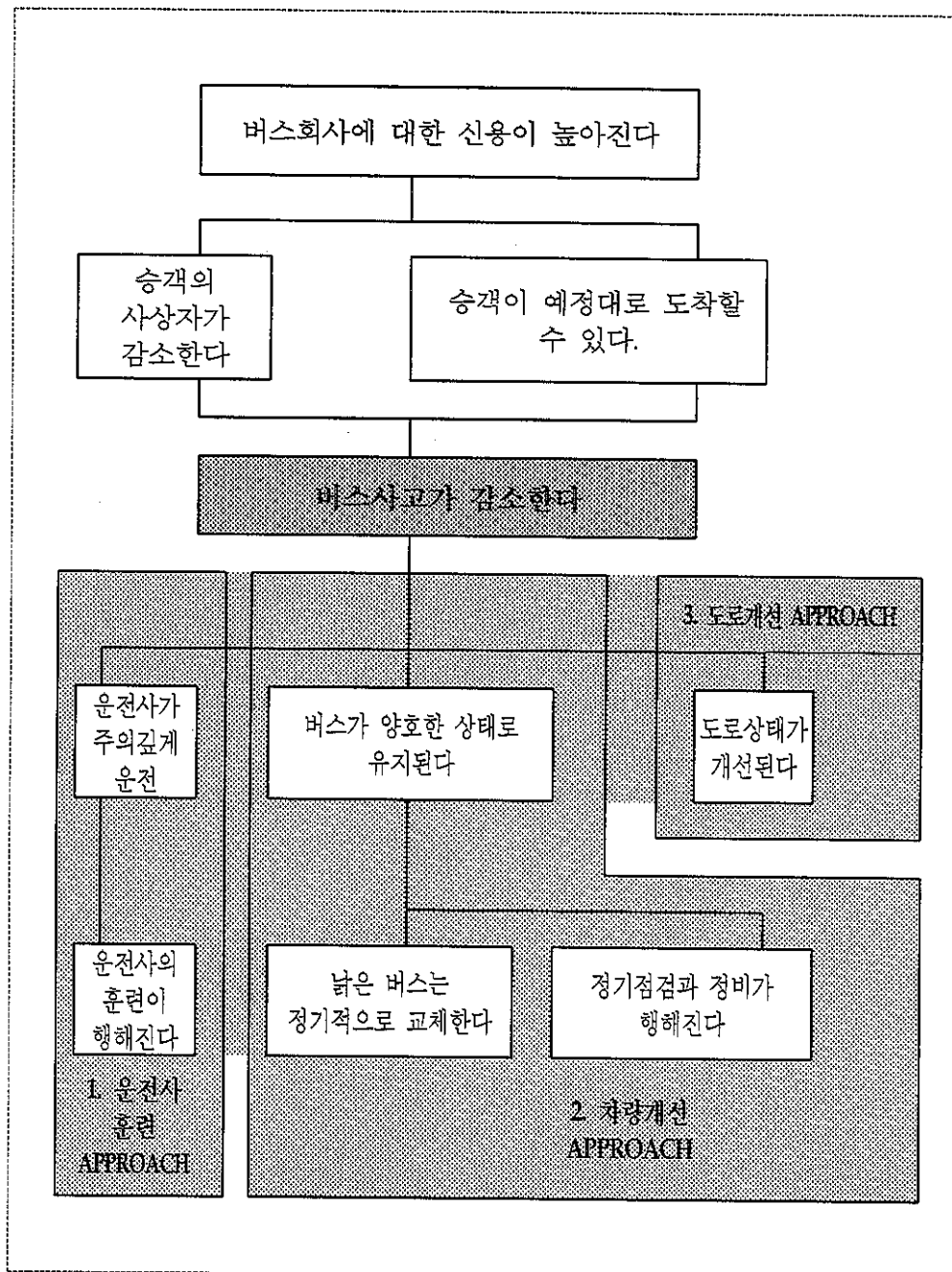
가) 개 요

대(체)안분석(Alternative Analysis)이란 목표분석에 따라 수집된 정보를 기초로 후보 대상사업을 찾아내고 각 후보 대상사업의 실행가능성을 확인하여 구체적인 지원대상 프로젝트를 선택하는 작업임. 일명 프로젝트의 선택이라고도 불린다.

나) 절 차

목표계통도상 서로 상관관계가 밀접한 수단-목적끼리 그룹으로 분류. 즉, 같은 수단-목표그룹이 각 대안별 프로젝트가 된다. 도표로 살펴보면 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 프로젝트 선택도



③ 대안 선정표(Alternative Analysis Matrix)를 사용

<표 8> 대체안 선정표

대안별	사업기간	가용자원			목표달성 가능성	기술적타당성		지속성	저소득층에 대한 영향	
		자 금	시 설	인 력		공여국	수원기 관		경제	사회
대안 1.	Yes	Yes	?	No	Yes	Yes	?	Yes	Yes	Yes
대안 2.	?	Yes	?	?	?	Yes	?	Yes	?	Yes
대안 3.	?	Yes	?	?	No	No	No	?	?	?

※ Code : Yes=Achievable (성취가능)

No=Not Achievable

? =Not Clear / Need more information

* =May be potential assumption in the PDM

(5) 단계 5 : Project Design Matrix(PDM)작성

가) 개 요

프로젝트 디자인이란 위에서 선택한 프로젝트의 Approach를 기초로 프로젝트의 주요한 계획내용을 정하는 작업이며, 작업결과는 PDM에 요약된다.

나) PDM의 주요요소

- 상위(개발)목표 : 왜 프로젝트를 실시하는가?
- 프로젝트(사업)목표 : 무엇을 프로젝트의 목표로 할 것인가?

- 성과, 활동 : 어떻게 해서 목표를 달성할 것인가?
- 외부조건 : 어떤 외부조건이 성공의 관건이 되는가?
- 투입 : 프로젝트를 추진하기 위해서는 무엇을 투입할 것인가?
- 지표, 지표입증수단 : 어떻게 프로젝트를 평가할 것인가?

<표 9> PDM양식

프로젝트 요약 (Narrative Summary)	지표 (OVI : Objectively Verifiable Indicators)	지표입증수단 (MOV : Means of Verification)	외부조건 (Important Assumption)
상위목표 (Overall Goal)			
당해 프로젝트가 부분적으로 기여 하는 보다 광범위 하고 높은 차원의 목표			
프로젝트목표 (Purpose)			
당해 프로젝트실 시의 일차적이고 주된 이유			
성 과 (Outputs)			
당해 프로젝트실 시관련 직접적으 로 측정 가능한 결과			
활 동 (Activities)	투 입 (Inputs)		
당해 프로젝트에 필요한 제반활동			전제조건 (Pre-conditions)

다) 주요 요소별 개념 및 작성법

① 프로젝트의 요약부분을 작성한다.

㉠ 상위목표

프로젝트가 공헌하게 될 장기적인 목표를 의미한다. 따라서 사업목표로 설정된 목표카드보다 통상 1단계 상위에 위치한 카드가 상위목표의 후보가 된다.

㉡ 사업목표

프로젝트를 실시함으로써 달성될 것이라고 기대되는 목표로서, 목표그룹의 구체적인 편익이나 Impact를 의미한다. 반드시 한가지여야 한다.

㉢ 성 과

프로젝트의 사업목표 달성을 위해서 반드시 실현되어야 할 사항을 말한다. 통상 복수로 설정되며, 목표계통도상 사업목표보다 하위에 위치한 카드로부터 “성과”를 선택할 수도 있으나 프로젝트의 활동에 대응하여 새로운 “성과”를 추가하는 경우도 있다.

㉣ 활 동

프로젝트의 성과를 실현하기 위해 필요한 활동을 말한다. 프로젝트의 활동은 여러 분야에 걸쳐있기 때문에 전부를 PDM에 기입할 필요는 없으며, 개개의 성과를 달성하는데 중요한 활동을 구체적으로 기입한다.

<표 10> 성과와 활동의 상관관계

성과	1	2	3	4
활동	▲ 1-1	▲ 2-1	▲ 3-1	▲ 4-1
	1-2	2-2	3-2	4-2
	1-3	2-3	3-3	4-3

㉔ 외부조건을 검토한다.

㉕ 개 요

외부조건(Important Assumptions)이라 함은 프로젝트의 성공을 위해서는 중요하지만, 실제 프로젝트로는 통제가 불가능한 사항을 말한다.

외부조건은 “활동”부터 “상위목표”까지 각 항목에서 항목별 목표가 달성된 후 그 항목으로 나아가는데 필요한 조건이 있는지 여부를 검토하여 확정한다.

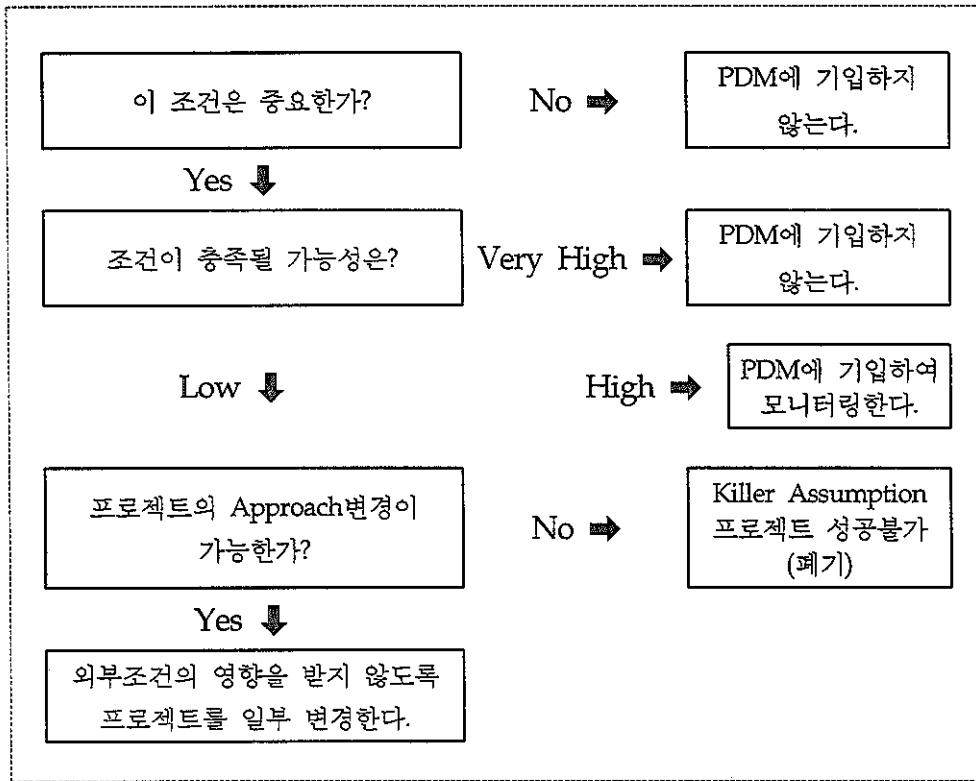
㉖ 작성법

외부조건은 긍정적인 형태로 표현하여, 조건이 충족되었는지 아닌지를 용이하게 모니터링할 수 있도록 구체적으로 제시한다.(가능한 경우 지표와 함께). 이런 외부조건 및 요약부분의 작성사례를 보면 ;

<표 11> 외부조건 및 요약부분의 작성사례

프로젝트 요약 (Narrative Summary)	지표 (OVI : Objectively Verifiable Indicators)	지표 입증수단 (MOV : Means of Verification)	외부조건 (Important Assumption)
상위목표 (Overall Goal)			A국 운수부의 공 공수송기관에 관한 정책이 변하지 않 는다
버스의 서비스가 개 선된다			
프로젝트목표 (Purpose)			도로의 혼잡이 현 재보다 악화되지 않는다
버스의 사고가 감소 한다			
성 과 (Outputs)			훈련된 운전사가 버스공사에서 계속 근무한다
1. 운전사가 교통법 규 및 예절을 몸 에 익힌다			
2. 버스의 가동상황 이 개선된다			
3. 정비공장이 개선 된다			
4. 정기점검 시스템 이 도입된다			
활 동 (Activities)	투 입 (Inputs)		통관, 수송의 수속 이 지연되지 않는 다
1-1. 운전사를 훈련한다			전제조건 (Pre-conditions)
2-1. 버스보충 계획을 세운다			
2-2. 버스를 0대 구입한다			
3-1. 정비기구와 정비부품을 구입한다			
3-2. 정비요원을 훈련한다			
4-1. 정기점검 시스템을 결정한다			

<표 12> Killer Assumption의 도출과 대처



③ 전제조건을 확인한다.

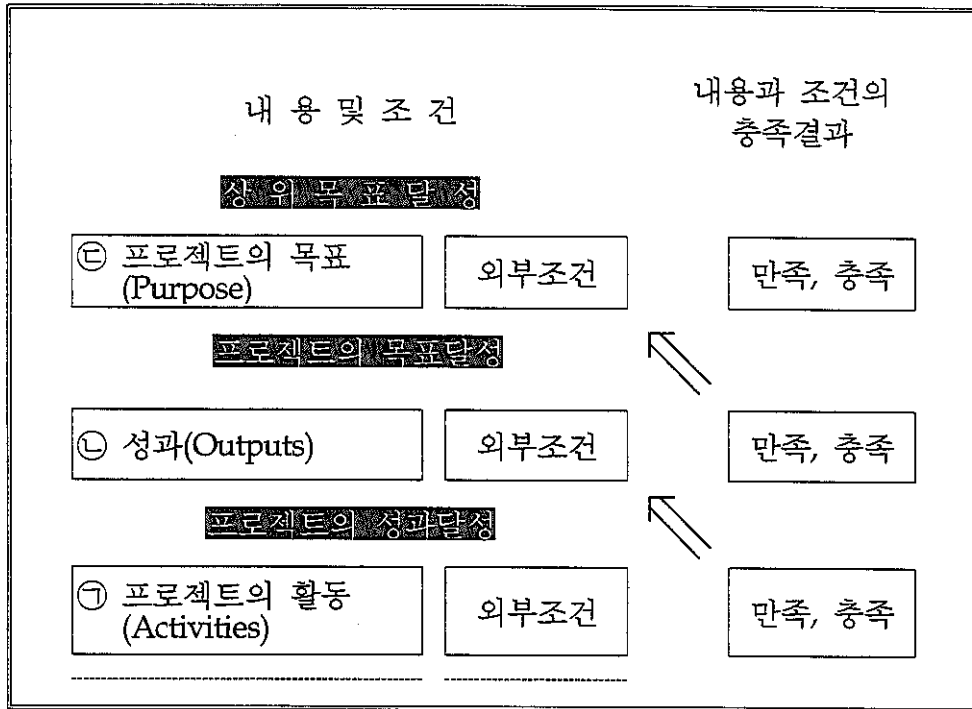
㉓ 개 요

PDM에 명시된 프로젝트 활동을 개시하기 위한 전제가 되는 조건을 전제조건(Pre-condition)이라 한다.

※ <<PDM의 논리>>

- 외부조건의 제일 윗칸에는 프로젝트 종료후 개발효과를 지속시키기 위해서 필요한 조건을 기입한다.

<표 13> PDM 線의 논리



④ 지표를 설정한다.

가 개 요

프로젝트의 활동, 성과, 목표 및 상위목표의 달성도를 표시할 기준을 말한다. 따라서 지표는 후에 프로젝트 모니터링 및 평가의 기준이 된다.

㉠ 지표에 포함되는 요소들

- 측정대상 : What ?
- 누가(누구를 위해) : Who ? (for Whom ?)
- 양 : How much ?
- 질 : How well ?
- 시 간 : By when ?
- 장 소 : Where ?

㉔ 지표설정의 방법

《필요사항》

《지 표》

○ 측정대상: 쌀의 생산량 ○ 누 가 : 500호의 소작농가 ○ 양 : 50%증가 ○ 질 : 1994년도 수준 ○ 시 간 : 1994년부터 1999년 까지 ○ 장 소 : 00 지역	▶	00 지역의 500호 소작농가가 1994년부터 1999년간에 1994년도 수확한 쌀의 질을 유지한 채로 생산량을 50% 높인다
---	---	---

⑤ 지표데이터 입증수단을 설정한다.

㉕ 개 요

지표데이터 입증수단(Means of Verification)이란 지표로 표시된 목표를 달성하였는지 여부를 객관적으로 검정하기 위한 수단을 말한다.

㉖ 지표와 데이터 입증수단 작성법

㉖-1 : 상위목표, 프로젝트목표 및 성과를 각 항목별로 구체적인 목표를 설정하고 지표를 작성한다.

㉖-2. : 지표는 무엇이 언제까지 어느정도 어떻게 될 것인지 등을 표시한다.

㉖-3 : 지표는 객관적인 정보를 기초로 검증되어야 한다. 프로젝트 외로부터 이러한 정보를 구해야 하는 경우에는 프로젝트의 일부에 지표데이터 입수를 위한 활동을 추가한다.

㉖-4. : 데이터 입수를 위한 정보수집, 처리의 비용이 지나치게 높지 않도록 주의한다.

⑥ 투입(input)을 결정한다.

㉓ 개 요

프로젝트 실시에 필요한 인원, 기자재, 자금 등에 관해 각 활동별로 상세한 예측과 계획수립을 명기하는 의미한다.

㉔ 작성법

투입은 공여국측과 수원국측으로 구분하여 명기한다. 공여국측은 파견되는 사람의 수와 기간(Manmonths), 기종별로 집계한 기자재비, 프로젝트 실시 중에 필요하게 되는 현지활동경비로 나누어 표시한다.

이렇게, 프로젝트 요약 → 외부조건 검토 → 전제조건 확인 → 지표설정 → 지표데이터 입증수단 설정 → 투입 결정을 마치고 PDM 작성을 마친 예는 다음 <표 14>와 같다.

<표 14> 투입을 완성한 PDM

프로젝트 요약 (Narrative Summary)	지표 (OVI : Objectively Verifiable Indicators)	지표입증수단 (MOV : Means of Verification)	외부조건 (Important Assumption)
상위목표 (Overall Goal)	버스 연착건수가 0년까지 10%이하로 감소한다	버스공사의 운행장부	A국 운수부의 공공수송기관에 관한 정책이 변하지 않는다
프로젝트목표 (Purpose)	년간 사고건수가 0년까지 50%감소한다	경찰교통과의 사고기록	도로의 혼잡이 현재보다 악화되지 않는다
성 과 (Outputs)	1. 운전사에 대한 민원이 현재 20건/일 수준에서 0년까지 5건/일 이하가 된다 2. 버스의 가동률이 현재 60%에서 80%까지 상승한다	버스공사 민원 처리 기록 버스운행대장	훈련된 운전사가 버스공사에서 계속 근무한다
활 동 (Activities)	투 입 (Inputs) [공여국] 프로젝트 매니저 : 26 Mamonths 전문가 : 120 Mamonths 버스 0대 : 000천만원 정비공장용 기자재 : 000천만원 (장비명, A, B, C....) [수원국] 연수 실시 인건비 (counterpart) 운영경비 등		통관, 수송의 수속이 지연되지 않는다 전제조건 (Pre-conditions) 조합이 프로젝트를 반대하지 않는다
1-1. 운전사를 훈련한다 2-1. 버스보충 계획을 세운다 2-2. 버스를 0대 구입한다 3-1. 정비기구와 정비부품을 구입한다 3-2. 정비요원을 훈련한다 4-1. 정기점검을 결정한다			

(6) 단계 6 : 활동계획(Plans of Operations)

가) 개 요

PDM이나 그 밖의 자료를 기초로 공여국과 수원국의 프로젝트 실시자가 작성하는 활동계획(Plans of Operations)으로 프로젝트의 운영, 관리의 중요한 수단이며 프로젝트의 모니터링, 평가에 불가결한 자료이다.

나) 형 식

프로젝트의 성질에 따라 다소 차이가 있으나, 프로젝트를 순조롭게 운영해 나가기 위해 아래 양식의 사양을 필수요소로 활동계획에 포함시켜 작성한다. 그리고, 이 계획에는 모니터링과 평가의 Schedule을 명기해 두어야 한다.

<표 15> 활동계획 양식의 예

활동	기대되는 결과 (지표)	Schedule				책임 부서	투입(Inputs)			필요조건
							인력	기자재	비용	

나. 평가와 PCM

(1) 프로젝트의 평가와 PCM

가) 개요

PDM의 지표를 사용하여 프로젝트 각 Level의 목표달성도를 검정한 후에 아래 5가지 항목에 대한 평가를 행한다.

① 효율성(Efficiency)

투입물의 적정성, 타이밍, 비용, 편익(투입과 성과의 관계) 등의 관점에서 프로젝트의 투입에 의한 성과의 양, 질과 함께 프로젝트가 어느 정도 효율적으로 달성되었는지 평가한다.

② 효과(Effectiveness)

프로젝트의 목표달성도를 평가하는 것이며, 특히 프로젝트 성과가 어느 정도 프로젝트 목표달성에 공헌했는지가 중심이 된다.

③ 파급효과(Impact)

프로젝트 실시에 의해 대상사회에 기여한 영향을 계획 당초에 예상하였던 것을 포함하여 플러스, 마이너스, 양면으로 평가한다.

④ 목표의 타당성(Rationale)

평가시에도 프로젝트 목표가 개발정책, 수혜자의 Needs등에 합치되는지 여부, 계획내용이 타당했는지 여부를 평가한다.

⑤ 지속성(Sustainability)

원조종료후 프로젝트에 의해 발생한 편익이 자립발전적으로 계속되고 있는지를 평가하며, 제도적, 조직적 관점이 중심이다.

- 사후관리를 효율적으로 행하고 평가결과를 차기 프로젝트 계획에 반영키 위해서는 당초계획의 입안과정을 기록하고, 모니터링, 평가의 기초가 되는 지표를 설정하고, 데이터 입수수단을 명시해 두어야 하는데, PCM 기법의 도입으로 이러한 것들이 가능하게 된다.

연구자료 협력정책 2001-5-82

국제협력 사업의 프로젝트 사이클과 심사 - 원조기관간의 비료 분석적인 측면에서 -

발행	2001년 12월 일
편집 및 발행처	한국국제협력단 협력정책팀
주소	서울시 종로구 연건동 128 (우)110-782 (전화 : 740-5114)
Website	http : //www.koica.or.kr
인쇄	동화인쇄사 (2274-5210)

[무단복제를 금함]

ISBN 89-88133-31-5 93330

〈비매품〉

1