

ISBN 978-89-88133-95-8 13320

연구자료 정책연구
2010-02-003

연구자료 정책연구 2010-02-003

수원국 공공 재정관리 및
조달시스템 활용방안

한국국제협력단

수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용방안

이 현 주

국민과 함께하는 선진원조
Making a better world together

KOICA
한국국제협력단

461-833 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418
418 Daewangpangyo-ro, Siheung-dong, Sujeong-gu, Seongnam-si, Gyeonggi-do, 461-833, Korea
T. 031-740-0114 F. 031-740-0655
<http://www.koica.go.kr>

KOICA
한국국제협력단

WORLD FRIENDS
KOREA



수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용방안

이현주

2010. 1

본 연구보고서의 내용은
한국국제협력단의 공식적인 입장과
일치하지 않을 수도 있습니다.

목차

그림 목차	10
표 목차	10
Box 목차	11
약어	12
 연구핵심 찾아가기(Busy Readers' Guide)	15
국문요약	16
Executive Summary	26
 서론	46
 제1장 연구 개관	48
1. 연구의 목표	48
2. 연구의 범위	48
3. 연구의 구성	49
4. 연구의 방법	50
5. 연구의 한계 및 의의	53
 제2장 수원국 시스템의 개념 및 활용의 함의	54
1. 수원국 시스템이란	54
2. 파리선언 내 공공 재정시스템의 개념과 활용의 함의	54
2-1. 수원국 공공 재정시스템의 정의 및 측정방법(지표 2a)	55
2-2. 수원국 공공 재정시스템 활용의 의미와 측정방법(지표 5a)	61
3. 파리선언 내 공공 조달시스템의 개념과 활용의 함의	65
3-1. 수원국 공공 조달시스템의 정의 및 측정방법(지표 2b)	65
3-2. 수원국 공공 조달시스템 활용의 의미와 측정방법(지표 5b)	69

4. 네팔 사례	70
5. 관련 개념	75
5-1. 프로그램형 접근법(PBA)과 범분야 접근법(SWAp).....	75
5-2. 예산지원.....	78
5-3. 공동지원(Pooled Arrangement).....	80
5-4. 프로젝트 실시 기관(PIU).....	80

제3장 수원국 시스템 활용에 관한 국제적 논의 분석..... 82

1. 배경 및 근거	82
2. 파리선언과 국제사회의 움직임.....	85
2-1. 파리선언 이행을 위한 공여사회의 행보.....	85
2-2. 수원국 주도의 시스템 개혁과 역량개발	85
3. 파리선언 모니터링 결과와 시사점.....	88
3-1. 지표2a 및 5a: 공공 재정관리 시스템의 강화와 활용.....	89
3-2. 지표2b 및 5b: 공공 조달시스템의 강화와 활용	92
4. 아크라행동계획과 그 이후.....	93
4-1. 아크라 고위급회의에서의 관련 논의 사항.....	93
4-2. 아크라행동계획 이행을 위한 국제사회의 노력 및 시사점	94

제4장 선진공여국 및 다자기구의 수원국시스템 활용 분석:

네팔 사례를 중심으로	96
1. 영국.....	96
1-1. 수원국 시스템 활용 관련 정책.....	96
1-2. 실시체계 및 방법론.....	97
1-3. 대 네팔지원 현황 및 현지 시스템 활용전략.....	102
1-4. 정책점 시사점.....	104
2. 덴마크.....	105
2-1. 수원국 시스템 활용 관련 정책 및 체계.....	105
2-2. 대 네팔지원 현황 및 현지 시스템 활용전략.....	109
2-3. 모범사례: 교육 SWAp 지원 체계 및 방식.....	110
2-4. 정책적 시사점.....	119

3. 일본.....	120
3-1. 수원국 시스템 활용 관련 정책 및 현황.....	120
3-2. 실시체계 및 방식.....	121
3-3. 대 네팔지원 현황 및 현지 시스템 활용전략.....	122
3-4. 정책적 시사점.....	123
4. 독일.....	124
4-1. 수원국 시스템 활용 관련 정책 및 실시체계.....	124
4-2. 대 네팔지원 현황 및 현지 시스템 활용전략.....	126
5. 기타 공여국.....	128
5-1. 스위스.....	128
5-2. 노르웨이.....	130
6. 다자기구.....	132
6-1. 세계은행.....	132
6-1-1. 수원국 시스템 활용 현황 및 정책.....	132
6-1-2. 방법론 및 실시체계.....	133
6-1-3. 네팔 현지 시스템 활용과 관련분야 역량강화 지원현황.....	134
6-2. 아시아개발은행.....	135
6-2-1. 수원국 시스템 활용 현황.....	135
6-2-2. 수원국 시스템 활용 관련 정책.....	135
6-2-3. 네팔 현지 시스템 활용과 관련분야 역량강화 지원현황.....	136
7. 시사점.....	137
7-1. 정책 및 전략의 측면.....	137
7-2. 실시 체계 및 정책 도구.....	141
7-2-1. CAS 수립 시 PEFA와 DAC 조달진단 활용.....	141
7-2-2. 리스크관리와 DFID의 방법론 활용.....	143
7-2-3. 관련 분야 역량강화 시 공여국간 원조조화.....	145
7-2-4. 수원국-공여국 및 공여국간 협력과 대화.....	146
7-3. 원조방식별 가능성 및 한계.....	147
7-3-1. 프로젝트의 경우.....	147
7-3-2. 섹터별 예산지원의 경우.....	148
7-3-3. 일반예산지원의 경우.....	148

7-4. 인센티브 이슈	148
7-4-1. 개인적 인센티브	148
7-4-2. 조직적 인센티브	149
제5장 KOICA 사업에서의 수원국 시스템 활용 방안.....	151
1. 수원국 시스템 활용관련 파리선언 지표 이행상황 분석.....	151
1-1. 모니터링 결과 및 수원국 시스템 활용 내역.....	151
1-2. 기수립된 대응전략 및 성과	152
2. KOICA 사업 시 수원국 시스템 활용의 필요성 및 가능성에 관한 논의.....	153
2-1. 정책적 측면.....	153
2-2. 원조방식 선진화를 위한 전략적 측면	154
2-2-1. CAS 도입과 장기적 파트너십 구축을 위한 기반마련.....	154
2-2-2. 원조양식의 다양화 가능성 마련	155
2-2-3. 원조의 비구속화 측면.....	155
3. KOICA 사업에서의 수원국 시스템 활용방안(안).....	156
3-1. 정책의 일치.....	157
3-2. 수원국의 역량강화.....	158
3-3. 시스템의 일치: 수원국 시스템 활용을 위한 단계별 추진방안(안).....	160
3-3-1. 1단계: 관련 규정 마련 및 개념 정립.....	162
3-3-2. 2단계: 프로젝트 레벨에서의 수원국 조달시스템 활용과 PBA 시범 도입.....	163
3-3-3. 3단계: PBA 확대 및 예산지원 시범 실시.....	163
4. 인센티브 이슈(안)	165
4-1. 조직적 인센티브 구축: 관련 활동의 실시 및 총괄주체 확립	165
4-2. 개인적 인센티브 방안 수립	165
5. 앞으로의 과제.....	166
결론	168
참고문헌.....	170

별첨	184
1. 파리선언(2005).....	185
2. 파리선언 국문요약.....	197
3. 아크라행동계획(2008)	204
4. PEFA 성과측정틀 지표.....	211
5. PEFA 진단을 완료한 수원국 명단.....	212
6. CPIA의 수원국 예산 및 재정관리 시스템 진단 가이드라인.....	217
7. DAC의 공공 조달시스템 진단법 중 기본지표(Baseline Indicators)와 성과이행지표(Compliance and Performance Indicators).....	221
8. 네팔 국가개황.....	227
9. 네팔 현지조사 방문기관 및 담당자 리스트.....	233

그림 목차

그림 요약-1 수원국 시스템 활용의 3대 핵심 요소.....	21
Executive Summary Figure 1 3 Core Elements in Using Country Systems.....	37
그림 2-1 공공 예산 사이클	55
그림 2-2 PBA 지원양식.....	77
그림 3-1 수원국 시스템의 활용과 강화 간 연관관계.....	87
그림 3-2 원조양식별 공공 재정관리 시스템 활용 비율.....	91
그림 4-1 DFID에서의 수원국 시스템 관련 분석 방법론 및 활용도	101
그림 4-2 DFID 대 네팔 지원 분야별 분포(2007년)	102
그림 4-3 Nordic+의 수원국 조달시스템 활용에 관한 전략 결정의 순서도	108
그림 4-4 덴마크의 대 네팔 지원 분야별 분포(2008년).....	109
그림 4-5 EFA에서의 공여국-네팔 간 책임구분.....	116
그림 4-6 스위스의 대 네팔 지원 분야별 액수(2007년).....	129
그림 4-7 노르웨이의 대 네팔 지원 분야별 액수(2007년).....	131
그림 4-8 수원국 시스템 활용의 3대 핵심 요소.....	139
그림 5-1 수원국 시스템 활용의 3대 핵심 요소.....	157

표 목차

표 1-1 대 네팔 원조공여국의 현지 공공 재정관리 및 조달시스템 활용현황 (파리선언지표 5a, 5b 달성현황)	52
표 2-1 파리선언 설문조사 참여 수원국의 CPIA 등급.....	59
표 2-2 파리선언 이행지표5a 해당국가(2005년 CPIA 3.5이상).....	63
표 2-3 국가조달시스템 신뢰도 등급	68
표 3-1 리스크의 분류 및 대략적 정의.....	86
표 3-2 수원국 시스템 관련 파리선언 지표 이행상황 및 2010년 달성목표 비교..	89
표 4-1 원조일치, 조화에 관한 세계은행 인센티브 체계의 교훈.....	149
표 5-1 파리선언지표 5a 및 5b에 대한 한국의 이행성과(2008년 결과).....	151
표 5-2 KOICA의 공공 재정관리 및 조달분야 연수사업(2007-2009년).....	159

별첨 표 2-1 원조효과성 성과지표 및 목표치.....	202
별첨 표 8-1 네팔의 MDGs 달성전망(2009년 8월 기준).....	229
별첨 표 8-2 대 네팔 개발원조 현황.....	231
별첨 표 8-3 대 네팔 주요 공여국 현황.....	232

Box 목차

Box 2-1 세계은행 CPIA(Country Policy and Institutional Assessment)	56
Box 2-2 공공세출과 재정책임성(PEFA) 성과 측정틀.....	60
Box 2-3 수원국 예산집행체계 활용의 사례: 탄자니아 정부에 의해 실시될 프로젝트에 대한 현금 펀드 지원.....	62
Box 2-4 수원국 조달시스템과 관련된 주체 및 각각의 역할.....	65
Box 2-5 DAC 공공조달에 관한 조인트벤처(DAC Joint Venture for Procurement)의 조달시스템 진단 방법론	67
Box 2-6 공공 조달시스템을 활용한 원조: 캄보디아의 사례.....	69
Box 2-7 예산지원의 종합 패키지적 성격.....	79
Box 3-1 공공 예산 및 재정관리 시스템에 관한 원칙.....	83
Box 3-2 수원국시스템 활용에 수반되는 리스크의 분류.....	86
Box 4-1 DFID Country Assistance Plan(CAP)의 목차.....	98
Box 4-2 DFID의 대 네팔 지원 현황(2007년).....	102
Box 4-3 덴마크의 대 네팔 지원 현황(2008년).....	109
Box 4-4 SSR 개요	117
Box 4-5 수원국 공공재정 부문 역량강화의 교훈(독일의 경험).....	126
Box 4-6 스위스의 대 네팔 지원 현황(2007년).....	128
Box 4-7 노르웨이의 대 네팔 지원 현황(2007년).....	131
Box 4-8 PEFA 분석과 활용의 예: 네팔.....	142
별첨 Box 8-1 네팔 국가정보.....	228
별첨 Box 8-2 네팔 교육과 보건현황	229

약어¹⁾

AAA Accra Agenda for Actions	아크라행동계획
AfDB African Development Bank	아프리카 개발은행
AsDB 혹은 ADB Asian Development Bank	아시아 개발은행
ASIP Annual Strategic Implementation Plan	연간 전략적 실시계획
AWPB Annual Work Plan and Budget	연간 사업계획과 예산
BLIs Baseline Indicators	기본지표
BMZ Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	독일 연방경제협력개발부
CAP Country Assistance Plan	국별지원계획
CAS Country Assistance Strategy	국별지원전략
CIDA Canadian International Development Agency	캐나다국제협력기구
CM Construction Management	건설관리용역
CoC Code of Conduct	품행규약
CPAR Country Procurement Assessment Report	국가조달진단보고서
CPIA Country Policy and Institutional Assessment	국가 정책 및 조직 진단
CPIs Compliance/Performance Indicators	이행 및 성과지표
CPS Country Partnership Strategy	국별파트너십전략
CTEVT Council for Technical Education and Vocational Training	(네팔) 기술교육과 직업연수 위원회
DDC District Development Committee	(네팔) 지역개발위원회
DEO District Education Office	(네팔) 지역교육청
DFID Department for International Development	영국국제개발청
DTCO District Treasury Controller Office	(네팔) 지역 재무관리소
EC European Community	유럽공동체
EFA Education for All	모든 이를 위한 교육(프로그램)
EMIS Educational Management Information System	교육경영정보시스템
ESAP Energy Sector Assistance Programme	(네팔) 에너지분야 지원프로그램

1) 일부 국문 명칭은 한글 공식 번역의 부재로 인해 임의적으로 명기한 것이며, 따라서 타 자료에서와 차이를 보일 수 있음.

EU European Union	유럽연합
FACD Foreign Aid Coordination Division	(네팔) 대외원조조정국
FAR Financial Administration Regulations	(네팔) 재정관리규정
FCGO Financial Comptroller General Office	(네팔) 재정감사국
FDI Foreign Direct Investment	외국인직접투자
FMA Financial Management Assessment	재정관리진단
GTZ Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	독일기술협력공사
HIPC Highly Indebted Poor Countries	고채무빈곤국
HLF-4 4th High-Level Forum on Aid Effectiveness	제4차 원조효과성에 관한 고위급 회의
HSSP Health Sector Support Programme	(네팔) 보건분야 지원프로그램
IADB Inter-American Development Bank	미주개발은행
ICB International Competitive Bidding	국제경쟁입찰
IDA International Development Association	국제개발협회
IMF International Monetary Fund	국제통화기금
IPAS International Public Accounting Standard	국제 공공 회계기준
IRAI IDA Resource Allocation Index	국제개발협회 자원배분지표
JFA Joint Financing Arrangements	공동재정협정
JICA Japan International Cooperation Agency	일본국제협력단
KOICA Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
MBO Management by Objectives	목표중심경영
MDGs Millennium Development Goals	천년개발계획
MICs Middle-Income Countries	중소득국
MOES/DOE Ministry of Education and Sports/Department of Education	(네팔) 교육스포츠포츠부/교육국
MTEF Mid-Term Expenditure Framework	중기지출안
NCB National Competitive Bidding	국내경쟁입찰
NDC National Development Council	(네팔) 국가개발위원회
NORAD Norwegian Agency for Development Co-operation	노르웨이 개발협력청

NPC National Planning Commission	(네팔) 국가기획위원회
NPPR Nepal Performance Portfolio Review	네팔 성과리뷰
NRB Nepal Rastra Bank	(네팔) 중앙은행
OAG Office of Auditor General	(네팔) 감사원
ODA Official Development Assistance	공적개발원조
OECD Organization for Economic Cooperation and Development	경제협력개발기구
OECD/DAC OECD Development Assistance Committee	OECD 개발원조위원회
PBA Programme-Based Approach	프로그램형 접근법
PC Project Contractor	프로젝트 사업시행용역
PCM Project Management and Consulting	프로젝트관리용역
PEFA Public Expenditure and Financial Accountability	공공 세출과 재정책임성
PFM Public Financial Management	공공 재정관리
PIU Project Implementation Unit	프로젝트 실시기관
PPA Public Procurement Act	(네팔) 공공조달법
PPMO Public Procurement Monitoring Office	(네팔) 공공조달모니터링국
PPR Public Procurement Regulations	(네팔) 공공조달규정
PRSP Poverty Reduction Strategy Paper	빈곤감소전략보고서
SDC Swiss Development and Cooperation	스위스 개발협력기구
SESP Secondary Education System Programme	고등교육시스템 프로그램
Sida Swedish International Development Agency	스웨덴 국제개발기관
SSR School Sector Reform	교육분야개혁(프로그램)
SWAp Sector-Wide Approach	범분야 접근법
UN PCDC UN Procurement Capacity Development Centre	유엔 조달역량개발센터
UNDP UN Development Programme	유엔개발계획
UNESCO UN Educational, Scientific and Cultural Organization	유엔 교육과학문화기구
USAID United States Agency for International Development	미국국제개발기관
VDC Village Development Committee	(네팔) 마을 개발위원회

연구핵심 찾아가기(Busy Readers' Guide)

수원국 시스템	54
수원국 공공 재정관리 시스템 활용의 의미	54–55, 61–65
수원국 공공 조달시스템 활용의 의미	65–70
수원국 시스템 활용을 위한 정책의 일치(Policy Alignment)	139–140, 157, 158
수원국 시스템 활용을 위한 역량강화(Capacity Building)	139–140, 157, 158–160
수원국 시스템 활용을 위한 시스템상의 일치(System Alignment)	139–140, 157, 160–162
국가 정책 및 조직진단(CPIA)	56–57, 58–59
공공 세출과 재정책임성(PEFA) 진단 방법 및 활용도	58–60, 101, 141–143
DAC 조달 진단 방법론 및 활용도	66–68
수탁리스크(Fiduciary Risk) 진단과 관리	100–101, 143–145
수원국 시스템 활용을 위한 인센티브 문제	148–150, 165–166
프로그램형 접근법(PBA)의 정의 및 지원양식	75–81
범분야 접근법(SWAp) 정의 및 지원양식	76–81
네팔 EFA(Education for All) 프로그램: SWAp의 대표사례	110–118

국문 요약

오늘날 국제개발협력에 있어서 가장 핵심적인 이슈로 꼽히는 개도국의 주인의식은 단순히 문서상에서만 존재하는, 피상적이고 수사적인 표현이 아니다. 주인의식은 사업 발굴, 시행, 평가에 이르는 전 단계를 가능하게 하는 원동력이며, 아울러 모든 개발 사업의 성패를 좌우하는 요소이다. 강력한 주인의식과 개발의지에 바탕을 둔 우리의 개발경험에 전 세계가 재조명을 하는 것도, 이렇듯 수원국의 주인의식이 가지는, 단순한 상징성이 아닌, 기능적인 역할에 대한 새로운 인식 때문이다.

파리선언과 아크라행동계획에서의 주인의식의 개념과 비중은, 이러한 국제 원조사회의 관심을 그대로 반영하고 있다. 두 선언문에서 수원국들은 주인의식에 요구되는 여러 제반 이슈를 적극적으로 해결해 나갈 것임을 약속하였으며, 공여국들은 개발 사업을 추진해 나가는 데 있어서 수원국의 주인의식을 바탕으로 할 뿐 아니라, 한편으로는 수원국이 주인의식을 강화시켜 나갈 수 있도록 정책적, 조직적인 지원을 제공할 것을 다짐하였다. 이러한 공여국의 노력에는 여러 가지가 제시될 수 있으나, 공여국 원조를 수원국의 공공 재정관리 및 조달 시스템을 통해 집행하는 것이 수원국의 국가기능과 개발역량 강화 측면에서 가장 핵심적인 요소로 지적된다.

수원국 공공 재정관리 및 조달 시스템의 정의와 활용의 함의

수원국 시스템 활용에 관한 논의의 기본 문서인 파리선언에서는 수원국 공공 재정관리 시스템 활용의 의미를 “재원의 운용에 있어서 수원국의 법령 및 관련 조례에 의해 수립되고 정부의 주무부처, 기능에 의해 집행되는 국가 시스템을 사용하는 것²⁾”으로 정의내리고 있으며, 구체적으로는 예산집행, 재정보고, 감사에서 공여국이 수원국의 규정에 근거, 수원국의

2) “Using national systems for the management of funds....established in the general legislation (and related regulations) of the country and implemented by the line management functions of the government” [OECD 2006b]

시스템과 절차만을 활용하는 동시에, 어떠한 추가적이고 부수적인 요구도 하지 않는다는 것을 뜻한다. 공공 조달시스템을 활용한다는 것은 “공여국이 수원국 정부에 의해 수립되고 집행되는 일반 법령에 따른 공공조달 절차에 따라 프로젝트 혹은 프로그램 실시를 위한 재원을 제공하는 것”을 뜻하며, 아울러 “재화, 용역, 서비스 조달에 관해 수원국 정부에 대해 어떠한 추가적이거나 특별한 요구조건을 달지 않는 것”을 의미한다.³⁾ 따라서 수원국 시스템 활용 이슈는, 공여국이 개발 원조를 제공하는데 있어 수원국의 원래 시스템과 절차만을 사용함으로써 수원국 체계의 유효성을 인정하는 한편, 수원국 체계의 지속적인 사용을 통한 학습(Learning by doing)의 효과를 창출하는데 있어 공여국 재원이 일종의 유헌유와 같은 기능을 수행할 수 있도록 하는데 초점을 두고 있다 하겠다.

하지만, 아직 취약한 개도국의 시스템을 활용하여 개발 원조를 제공하는 데에는 여러 가지 문제가 많은 것도 사실이다. 여기에는 부정부패로 인한 개발재원의 전용부터, 비효율적인 자원 집행, 그리고 부적절한 자원배정에 따른 목표 미달성까지 여러 가지가 지적된다. 이 립에도 불구하고 여러 선진공여국들은, 파리선언을 통해 천명한 바와 같이 수원국 시스템을 사용해 나가고자 노력하고 있으며, 다양한 안전장치를 마련, 여러 제반 문제를 타개하기 위해 노력하고 있다. 그렇다면 이들은 어떠한 정책, 전략을 바탕으로, 어떠한 방법으로 수원국 시스템을 활용하여 원조를 제공해 나가고 있는가.

선진공여국의 사례

- 영국

선진 공여국 중 수원국 시스템과 관련하여 선도적인 성과를 기록하고 있는 영국의 경우, 이미 개발협력 사업 전반에 걸쳐 수원국 공공 재정관리 및 조달 시스템의 활용 이슈가 통합되어 있다. 수원국 시스템과 이의 활용 시 발생할 수 있는 리스크에 관한 진단은 DFID의 국별지원계획(Country Assistance Plan)을 수립할 때, 예산지원 여부 및 규모를 결정할 때, 그리고 해당 분야 역량강화 사업을 계획할 때에 다양하게 적용된다. 이를 위해 수원국

3) “Donors use national procurement procedures when the funds they provide for the implementation of projects and programmes are managed according to the national procurement procedures as they were established in the general legislation and implemented by government. The use of national procurement procedures means that donors do not make additional, or special, requirements on governments for the procurement of works, goods and services.” [OECD 2006b]

시스템 진단 시에는 PEFA(Public Expenditure and Financial Accountability)을, 수탁리스크(Fiduciary Risk)에 대해서는 자체적인 진단방법을 통해 분석을 실시하고 결과를 공유한다. 영국은 재정관리, 회계, 조달 등의 분야에서 기술적이고 방법론적인 측면에서 전통적으로 강세를 보여 왔으며, 이를 수탁리스크 진단 방법론 개발과 수원국 역량강화 사업에 적극 활용하고 있다. 영국은, 수원국 시스템 활용에 있어서 타 공여국과의 협력에 상당한 중점을 두고 있으며, 주로 일반 혹은 섹터예산지원의 방식으로 수원국 시스템을 활용하고 있다.

- 덴마크

덴마크 역시 예산지원의 형태로, Nordic+등 타 공여국과의 협력 체제 하에서 수원국 시스템을 사용함으로써 제반 리스크에 대한 부담을 줄이고 강화된 재정모니터링을 실시할 수 있도록 하고 있다. 덴마크는 이미 2000년대 초반, 독립적인 프로젝트 위주의 개발협력 방식에서 프로그램형 원조로 전환한 바 있으며, 이러한 원조 접근법의 변화가 수원국 시스템 활용을 용이하게 한 것으로 분석된다. 한편, 방법론적인 측면에서는 PEFA 결과와 DFID의 수탁리스크 진단을 기본으로 하고 있다.

덴마크는 수원국 시스템 활용 문제 뿐 아니라 파리선언 전반 지표달성에 상당한 의욕을 나타내고 있으며, 일례로 네팔에서 파리선언 공여국측 코디네이터로서, 프로그램형 원조, 섹터예산지원 모니터링 작업과 이를 위한 공여국간 조화 및 수원국과의 정책 대화를 총괄하는 등 동 이슈와 관련해 적극적인 행보를 보이고 있다.

- 일본

일본은 유럽 선진국에 비해 예산지원에 신중하게 접근하는 편이다. 일본은 예산지원 등을 통한 수원국 시스템 활용에 집중하기 보다는, 수원국 내에서 일본의 전략분야가 무엇이며, 지원 가능 규모가 얼마나 되는지에 대해 우선적으로 고려되며, 이를 바탕으로 수원국에서 타 선진공여국과 예산지원 방식으로 협력을 할 것인지를 결정하는 전략을 택하고 있다. 일본은 네팔에서와 같이 당장 SWAp에 대한 재정 지원을 고려하지 않는 경우여라도 SWAp 관련 비공식 회의에 적극적으로 참여함으로써 자국 프로젝트 및 기술협력 사업과 SWAp의 정책적 일치를 우선적으로 도모하고 향후 협력 가능성을 타진하는 방식을 취하고 있다.

한편, 일본은 프로젝트 사업 시 수원국의 공공 조달 시스템을 활용하는 경우가 있으며,

이를 위해 관련 규정을 이미 마련한 상태이다. 하지만, 이러한 경우 공여국의 입장에서는 예산지원처럼 재정 집행의 전 단계에 걸쳐 수원국 시스템을 활용하는 것보다 조달 과정과 제반 문제에 대한 통제가 어렵고, 따라서 주 도급업체나 관리 컨설턴트 고용에 자국 출신으로 국적 제한을 두는 방향으로 갈 수밖에 없어 실제 수원국의 조달 시스템을 사용하는데 한계가 있는 것으로 분석된다.

– 독일

독일은, 영국과 덴마크에 비해 한 발 늦은 행보를 보이고 있으며, 아프리카 등 일부 지역에서 예산지원을 통해 수원국 시스템을 활용하고 있으나 그 여부 및 규모를 결정하는데 있어 그리 적극적이지는 않은 편이다. 독일은 당장 취약한 시스템을 활용하는데 집중하기 보다는, 연수, 전문가 파견 등을 통해 시스템의 역량을 강화시키는데 포커스를 맞추고 있으며, 여기에는 재정분야 기술협력에서 독일만의 전문성에 대한 전략적 고려가 깔려있는 것으로 분석된다.

– 노르웨이

노르웨이 역시 영국, 덴마크와 마찬가지로 예산지원을 위주로 수원국 시스템을 활용해 나가는 전략을 취하고 있으며, 공동 재정지원을 통해 제반 리스크를 상쇄하는 전략을 펼치고 있다.

– 스위스

스위스 역시 막대한 예산지원의 확대나 수원국 재정관리 및 조달 시스템 활용을 택하기에는 리스크가 높다고 판단, 이보다는 자국이 나름대로 노하우를 가지고 있는 분야와 방식을 각 수원국별로 적용하는 방법을 택하고 있다. 예를 들어 네팔에서는 지방분권과 관련, 지방의 역량강화에 초점을 맞추고 개발 사업을 진행하고 있으며, 네팔에서 50여 년간의 활동으로 전문성을 축적한 HELVETAS 등 스위스 NGO와 동등한 파트너로 협력하고 있다.

– 다자기구: 세계은행 및 아시아개발은행

세계은행과 아시아개발은행의 경우는 유상 차관사업에 무상 지원을 병행하는 경우에도

수원국 시스템 활용을 원칙으로 하고 있다. 두 은행은 원조 제공에 있어서 수원국 시스템 활용 여부나 규모를 결정하는데 집중하기 보다는 선제 역량개발 프로그램, 모니터링 프로세스 등 적절한 안전장치(safeguard)를 수원국의 상황과 리스크 정도에 따라 적용하는데 주안점을 두고 있다. 이 중 재정관리 및 조달 분야에 관한 연수과정, 컨설팅, 기술협력 등 역량개발 사업은 두 은행이 거의 대부분의 지원국에서 실시하고 있는 주력 사업이기도 하다.

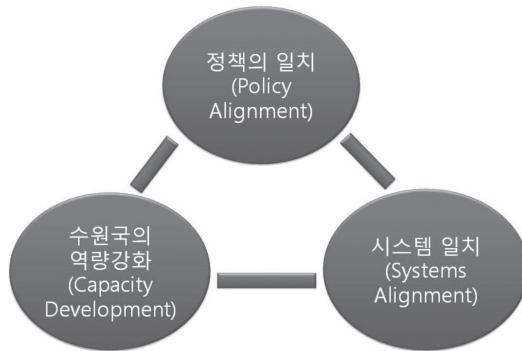
세계은행은 재정관리, 공동조달 분야에서 독보적인 전문성을 갖추고 있는 점을 활용하여 이미 2000년대 초반부터 ‘국가정책 및 조직진단(Country Policy and Institutional Assessment: CPIA)’, ‘국가조달진단보고서(Country Procurement Assessment Report: CPAR)’, ‘공공세출과 재정책임성(PEFA)’ 등 여러 개발파트너들이 공동으로 사용할 수 있는 다양한 분석틀을 수립, 제시해 오고 있다.

– 시사점

이제 선진공여국들에게 수원국 재정관리 및 조달 시스템을 활용하는 것이 필요 하느냐 아니냐의 담론은 의미가 없는 것으로 분석된다. 수원국 시스템의 활용과 원조 집행의 효율성 문제의 상관관계에 대해서는 논란이 많은 것이 사실이며, 여러 요인을 감안하면 리스크도 큰 것이 사실이다. 하지만 대다수의 공여국들이 지난 수십년간의 시행착오에서 얻은 결론은, 이러한 단기적인 문제에도 불구하고 수원국이 국가로서의 기능을 하기 위해 필수적인 공공 부문 재정관리 체계가 제대로 되지 않으면 장기적으로 지속가능한 개발은 불가능한 사안이며, 이러한 체제의 정비에는 역량강화사업과 함께, 실제 상황에서 이를 활용해 나가는 것이 필수적이라는 점이다.

이제 선진공여국들에게 가장 중요한 이슈는 수원국 시스템 활용의 효용성에 대한 논란 보다는, 각 공여국의 ODA 전략에 부합하는 방향으로 시스템 활용과 역량강화를 위한 기술 지원의 적정균형점(right balance)을 찾아, 리스크를 최소화하면서 수원국의 시스템을 최대한 활용할 수 있도록 하는 것으로 분석된다. 선진공여국의 사례에서 볼 때, 이러한 적정 균형점을 찾는 데 있어서 공통적으로 고려되는 요소는 ①정책의 일치, ②수원국의 역량강화, ③시스템의 일치 세 가지로 요약된다.

<그림 요약-1 수원국 시스템 활용의 3대 핵심 요소>



이러한 균형점은 전체 ODA 전략틀 내에서, 그리고 해당 수원국내에서 국가적 특수상황 뿐 아니라 각 공여국의 지원 분야, 규모 등을 복합적으로 고려하여 case-by-case로 발굴되고 있다.

이를 위한 방법론면에서 보면, 선진공여국들은 주로 국별전략 수립 시 수원국 시스템에 대한 분석을 실시하고 있으며, 이는 향후 프로그램형 원조와 예산지원 실시여부 및 규모, 그리고 이에 따른 재정관리 시스템 활용과 관련된 정책결정과 전략수립의 근거가 되고 있다. 시스템에 대한 심층 분석은 개별적으로 이뤄지기 보다는, 공공 재정관리 분야에서는 PEFA 진단을, 조달 분야에서는 DAC의 조달 진단법을 적용하여 여러 공여국이 공동으로 진단을 실시하고 결과를 공유하는 방식을 택하고 있다. 리스크 관리 부문에서도 DFID의 방법론을 활용, 이를 공유하되, 필요한 경우 자체적으로 2차 심층 분석을 실시하는 방식을 취하고 있다. 수원국에 대한 역량강화사업 역시 여러 공여국간 조화를 바탕으로 실시하는 경우가 많다. 이와 같이 많은 활동이 공동으로 이루어질 수밖에 없는 것은, 수원국 시스템을 파악하고 리스크를 진단하며 이를 적절한 모니터링을 통해 관리하고, 동시에 필요한 역량강화 사업을 실시하는 것이 워낙 광대하고 시간과 노력 소요가 많은데다 여러 가지 부담이 커 특정 공여국이 단독으로 감당하기에는 한계가 있기 때문이다.

원조양식별 수원국 시스템 활용의 한계와 가능성에 대해서는 독립적으로 진행되는 프로젝트의 경우에는 수원국의 공공재정, 조달 시스템을 활용하는 사례도 많지 않고, 적용에도 상당한 한계가 있는 것으로 분석된다. 타 분야와 달리 조달 부분에서 어느 정도 수원국 시스템을 활용할 수 있는 여지가 있으며, 일본의 경우와 같이 실제 사례가 있기는 하나, 프로세

스 감독, 관리 차원에서 제약이 많았다.

선진 공여국들은 이보다도 주로 예산지원을 통해 수원국 시스템을 활용해 나가고 있으며, 가장 쉽게, 보편적으로 쓰이는 것이 범분야 접근법(Sector-Wide Approach: 이하 SWAp)에 대한 섹터예산지원이다. 섹터예산지원은 지정된 분야에서 목표와 투입물-산출물 간 관계가 비교적 명확하며 제반 리스크 통제가 용이하다는 점에서 일반예산지원보다 더 많이 활용되고 있으며, 네팔의 사례에서 보듯이 최빈국, 취약국에서도 성공적으로 실시될 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 일반예산지원은 수원국의 주인의식과 시스템 활용 측면에서 섹터별 지원보다 더 많은 효용성을 가지고 있기는 하나 여러 가지 문제가 발생할 수 있는 여지가 많아 주로 공여국들이 섹터별 지원을 통해 예산 프로세스 활용과 리스크관리, 역량강화 등의 노하우를 상당한 수준까지 축적한 후에야 택하는 것으로 분석된다.

한편, 수원국 시스템 활용에는 여러 가지 진단, 분석, 관리 작업이 필요하며, 따라서 이는 개인적으로 또한 조직적으로 상당한 업무 과중일 수 있다. 따라서 선진공여국들은 관련 업무 수행성과를 인사고과 항목으로 포함시키거나 해당 작업에 관한 연수기회 제공 등을 통해 커리어 개발을 지원하는 방향으로 적절한 인센티브를 주고 있다. 조직적으로는, 수원국 시스템 활용과 관련하여 핵심이 되는 현지 사업수행 역량강화가 주요 이슈이며, 여기에는 적절한 권한 강화 뿐 아니라 본부 인력 파견 시 동 이슈에 대한 의지와 노하우를 결정사항으로 고려하거나, 고급 현지 인력의 관리자급 채용 등 여러 가지 방안이 포함된다.

우리의 현황 및 대응방안

- 우리 원조의 수원국 시스템 활용 현황 및 필요성

우리나라는 2006, 2008년 두 차례에 걸쳐 실시된 파리선언 모니터링 서베이에서 수원국 시스템 활용 지표(5a 및 5b) 성과가 타 항목에서보다 낮았으며, 전체 공여국 중에서도 최하위를 기록한 바 있다. 더군다나, 서베이에서의 미미한 성과조차도 수원국 시스템을 필연적으로 사용하게 되는 유상차관에 의한 것이어서, 무상지원 상에서 이를 개선해 나가려는 적극적인 노력이 필요한 상황이다. 동 이슈는, 내년도 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 가입을 목표로 실시된 특별 동료심사에서 개선을 권고 받은 사항이기도 하다.

우리나라는 내년도 DAC 가입 뿐 아니라 2011년 제4회 원조효과성에 관한 고위급회의를 개최함으로써 명실상부한 선진공여국으로서, 국제 원조사회의 각종 논의사항을 주도적으로 이끌어 나가고자 하고 있다. 따라서 이제 단순히 원조를 주는 공여자의 입장에서 벗어나, 수원국에게 진정으로 필요한 것이 무엇인지, 이들의 입장에서 생각해 볼 필요가 있다. 아울러, 단기적인 원조성과물 제공에서 벗어나 중장기적인 시각에서 수원국의 개발역량강화에도 관심을 기울여야 한다. 재정관리 및 조달은 이러한 개발역량의 근본이며, 주인의식을 가능하게 하는 원동력이다. 이러한 시스템을 강화하고 활용하는 것은 우리에게 주어진 시대적인 책무이다.

하지만 수원국 시스템 활용의 문제는, 단순히 부담스럽기만 한 책무인 것은 또한 아니다. 오히려, 동 주제는 선진공여국으로 발돋움하는 시점에 와있는 우리에게 원조 체계와 방식을 선진화하는데 있어서 효과적인 방향을 제시해 줄 수 있다. 크게는 국별지원전략의 강화, 수원국과의 중장기적 파트너십 구축, 원조 양식의 다양화, 원조의 비구속화 측면에서 수원국 재정관리 시스템을 둘러싼 각종 논의들은 앞으로 우리 원조를 대폭 개선해 나가는데 있어 중요한 단서를 제공해 줄 수 있을 것으로 사료된다.

－ KOICA 사업 시 수원국 시스템 활용방안(안)

그렇다면 KOICA 사업에서 수원국 시스템은 어떻게 활용될 수 있을 것인가. 우선, 이를 위해서는 앞서 선진 사례에서 도출한 세 가지 요소, 즉 ①정책의 일치, ②수원국의 역량강화, ③시스템의 일치를 적용시켜 생각할 필요가 있다.

우선, 정책의 일치 측면에서는, 수원국의 빈곤감소전략과 중기예산안을 바탕으로 국별지원전략(Country Assistance Strategy: 이하 CAS)을 강화해 나감으로서 수원국 정책과의 일치를 추구하는 한편, 수원국 재정관리와 조달 시스템에 대한 분석을 CAS 수립 프로세스에 포함시킴으로서 향후 수원국 시스템 활용을 전략적으로 검토, 결정할 수 있도록 할 필요가 있다.

수원국의 역량강화에 관해서는, 이미 KOICA에서 실시하고 있는 재정운영, 공공감사, 조세행정을 이에 연계시켜 해당 수원국에 대해 국별연수 체제로 과정을 심화, 집중적인 교육을 실시하는 방안을 우선 생각해 볼 수 있다. 또한, 전자정부 구축 등 관련분야 프로젝트 사

업의 확대 및 전문가와 봉사단 파견을 연계하는 방안도 함께 고려될 수 있다.

시스템의 일치를 위해서는 우선, 1단계에서 수원국의 시스템 활용이 가능하도록 KOICA 규정을 정비하고, 프로그램형 접근법(Programme-Based Approach: 이하 PBA), SWAp과 예산지원 등 다양한 접근방법과 지원 양식에 대한 개념을 정립하여 향후 수원국 시스템 활용을 위한 기반을 마련할 필요가 있다. 여기서는 다양한 원조양식에 대한 광범위한 연구, 조사, 그리고 PEFA, 수탁리스크 진단 및 관리법 숙지, 수원국 역량강화 이슈와 향후 시스템 사용에 관한 구체적인 연계 플랜 수립 등 여러 이슈에 대한 정책적, 전략적 검토가 완료되어야 한다. 이를 바탕으로 2단계에서는 프로젝트 레벨에서 수원국 시스템 활용을 시도해 볼 필요가 있다. 우선, 프로젝트 시행시 수원국의 조달 시스템을 실제로 활용해 볼 수 있다. 또한, SWAp을 시범적으로 1-2개 국가에서 도입, 기존에 개별적으로 추진되어온(stand-alone) 프로젝트를 SWAp에 통합하는(integrate) 방향으로 실시함으로써 다음 단계에서 예산지원을 실시할 수 있는 기반을 마련하는 것도 필요하다. 마지막 3단계에서는 예산지원을 실시하고, PBA를 KOICA 사업에 확대 도입하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 예산지원은 우선, 2단계에서 참여했던 SWAp에 중기 기간의 소규모 섹터예산지원을 실시하는 것에서 시작되어야 한다. 일반예산지원은 차후에, 여기서 축적된 경험을 바탕으로 점진적으로 도입되어야 할 것이다.

한편, 지금까지 제시한 세 단계 방안에서 공통적으로 적용되어야 하는 사항들이 있다. 첫 번째는 해당 수원국의 재정관리 및 조달 분야 역량강화를 위한 노력이 전 단계에 걸쳐 꾸준히 병행되어야 한다는 것이다. 두 번째는 이들 수원국과의 정책적, 시스템적 일치를 위해 해당 정부 혹은 기관과의 지속적인 정책협의를 실시되어야 한다는 점이며, 이를 위해 정례화된 정책대화체 구성도 생각해 볼 수 있을 것이다. 세 번째는, 타 공여국과의 협력이다. 우리가 SWAp과 PBA를 도입하고 예산지원을 실시하는데 있어서 비단 규모의 문제 뿐 아니라 자금의 순환 과정과 이에 대한 모니터링에 있어서 우리가 배워야하는 부분들이 많기 때문에 우리만의 단독 예산지원은 현실적인 방안이 아니다. 따라서 기존 SWAp에 참여하는 방식으로 가는 것이 가장 적합하며, 이를 위해서는 해당 SWAp에 참여하고 있는 타 공여국과의 협력 관계가 기반이 되어야 할 것이다. 현지 레벨에서 여러 공식, 비공식 채널로 이러한 공여국간 협력관계를 구축하기 위한 노력이 선행되어야 한다.

－ 인센티브 이슈

수원국 시스템 활용을 위해서는 적절한 인센티브 체제가 구축되어야 한다. 조직적으로는 제반 활동의 총괄주체 확립, 부서별 성과 반영 등 뿐 아니라 본부와 해외사무소간 역할과 재정립과 해외 역량강화 등이 검토될 수 있다. 개인적으로는 관련 활동성과를 인사고과에 포함시키거나, 중장기적인 커리어개발 기회를 제공하는 등, 본부 인력을 대상으로 하는 인센티브 뿐 아니라, 적절한 보수, 대우 등을 바탕으로 고급 현지 인력을 적절하게 활용해 나갈 수 있는 부분도 생각되어야 한다.

－ 앞으로의 과제

상기에서 제시한 여러 방안을 제대로 실행해 나가기 위해서는 여러 가지 해결해야 하는 과제들이 있다. 가장 문제가 될 수 있는 것이 원조의 가시성과 국민의 인식에 관한 것이며, 한편으로는 국내, 그리고 KOICA 내외에서도 제기되는 예산지원에 관한 이해 부족과 반론 등이다. 이러한 제반 과제들은, 향후 우리가 SWAp 지원 등을 통해 수원국 시스템을 활용해 나가는데 있어서 선결되어야 하는 문제들이며, 이를 위해서 기존의 KOICA의 연구, 교육, 홍보 기능을 적절히 활용하여, 국민의 인식을 제고하고 대내외 관계자의 이해 증진을 통하여 향후 정책 기획 레벨에서 수원국 시스템 활용을 위한 여러 방안을 수립하고 실시해 나가는 반석을 마련할 수 있도록 해야 할 것이다.

Executive Summary⁴⁾

I. BACKGROUND

Country ownership is neither a superficial nor rhetorical term that exists only on paper. It is, rather, a guiding principle of all development cooperation activities and a driving force that makes long-term development possible. The international community's recent spotlighting on ownership issues reflects the situation that country ownership is no longer considered to be a mere symbolic expression, and the renewed interest on such functionality in practical terms. At the core of the ownership issue stand public financial management (PFM) systems, including public procurement management (PPM) systems, as key systems that make a country function as a sovereign entity.

In the 2005 Paris Declaration (PD), the international community agreed on several measures to further strengthen country ownership. The focus is on developing and strengthening the capacity of partner countries to effectively manage their own development programmes, and PFM systems are the key to this management capacity. The PD addresses the issue directly by focusing on strengthening partner countries' PFM and PPM systems through supporting reform processes led by partner countries (Indicators 2a and 2b) and using PFM and procurement systems in delivering aid (Indicators 5a and 5b). Some other elements, notably Indicator 3 on alignment to national priorities, Indicator 6

4) The present paper is the draft summary of Rhee, H. (2009), *The Use of Country Public Financial Management and Procurement Systems: Strategies for KOICA*, written in Korean. Opinions, recommendations or other information expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the official views of KOICA. The author would like to take this opportunity to thank Kailash Raj Pokharel (Nepal Ministry of Finance, Foreign Aid Coordination Division), Sunil Maskey (Nepal Information Technology Centre), Prem Prasad Dhungana (Nepal Public Procurement Monitoring Office), Sishir Bhattarai (DFID), Shiva L. Bhusal (DANIDA), Pramesh P. Shrestha and Madhu Pd. Sharma (SDC), Yoshio Fukuda and Sushil Kumar Bhattachan (JICA), Pradeep Man Tulachan (Norad), Krishna R. Panday and Raju Tuladhar (ADB), Yogesh Bom Malla (the World Bank), Renate Sherpa and Chakra Bahadur Gurung (GTZ) for time and useful insights, which were of significant contribution to this publication.

on reducing parallel project implementation units (PIUs), and Indicator 9 on programme-based approaches (PBAs), complete the picture.

Korea, as a signatory to the PD, participated in the monitoring processes both in 2006 and 2008. It showed considerable achievement on a number of issues, including Indicator 6. However, on Indicators 5a and 5b, the scores were lower than other indicators, and Korea was among the worst performers participating in the monitoring process. Such a context, yet in conjunction with Korea's accession to the Organisation for Economic Co-operation and Development's Development Assistance Committee (OECD/DAC) membership, consequently called for serious commitment from the Korean government and to develop practical measures to translate it into actions.

II. ABOUT THE STUDY

1. Objective

The purpose of this study is twofold:

- Promote the understanding of official development assistance (ODA) practitioners in Korea on the issues pertaining to the use of country systems.
- Propose a set of strategic recommendations for the Korea International Cooperation Agency (KOICA), the key implementing agency of Korea's grant aid, on how to use country systems in delivering grant aid, and more particularly, how to integrate the PFM and PPM issues into its aid delivery systems and procedures.

2. Scope

The rationales and operations of grants and loans are distinctly different when it comes to the use and strengthening of country systems. Loans would necessarily, though superficially in some cases, use country systems, whereas the inevitability link is much weaker in grants. Using country systems is not a procedurally inherent necessity but a strategic choice when providing grants. This study will focus only on grant aid. Therefore, explanatory notes and

recommendations that this report aims to provide would most appropriately apply to KOICA, which is in charge of the majority of Korea's grant aid.

3. Structure

This study is structured in four parts:

- The first part explains the concepts of country systems and meaning of using such systems.
- The second part provides an analysis on the evolution of international discourse and the state of current efforts.
- The third part examines donors' policies and strategies on the issue, and distills lessons from various practices. Focus will be given to bilateral donors' approaches, but the cases of multilateral and regional organizations will also be worthy of study.
- The fourth and final part will give an overview of Korea's policies and performance, and examine the potentiality of using country systems, from various angles. A set of recommendations, along with actions forward, will also be provided.

4. Methodology

Broad literature reviews of policy papers, research publications and articles provide clear understanding on the concept and dynamics around the issue. In addition, a case study of Nepal has been conducted, as a part of which in-depth interviews with practitioners from different bilateral and multilateral donors, as well as Nepalese government officials, were carried out⁵⁾. This exercise provided useful insights and critical lessons in developing recommendations for KOICA. Finally, consultations with KOICA staff in the Policy Planning Team, Procurement Team and Research Office at KOICA Headquarters, and the KOICA Overseas Office in Kathmandu, Nepal, have been carried out to fully reflect KOICA's strategies, capacity and constraints.

5) Nepal's CPIA rating was 3.5 in 2005 and 2007. 2008 PD Monitoring Survey Results showed 68% of aid to government sectors was provided through Nepal's PFM system, and 56% through PPM systems. Nepal is also Korea's partner country receiving approximately USD 5 million in grants in 2007, and the volume has increased threefold over the last three years.

III. DEFINING CONCEPTS

1. What are country systems?

In the most general sense, “country systems” is a broad concept that comprises all legal, regulatory and institutional structures, arrangements and procedures enabling a country to properly function as a sovereign entity. The PD recognizes the extensiveness of this concept, while narrowing down the frame, as being those that “typically include, but not restricted to, national arrangements and procedures for public financial management, accounting, auditing, procurement, results frameworks and monitoring.”⁶⁾ Referring to this definition, the majority of donors usually limit the definition of country systems to PFM, including PPM, when using the term.

A PFM system usually refers to a whole structure that comprises regulations, institutions and procedures of a national budget cycle, and more specifically that encompasses all of the processes of a budget cycle, such as budget planning, revenue management, budget execution and procurement, accounting, monitoring, reporting and auditing. To assess the reliability of PFM systems, the World Bank’s Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) ratings are the most widely used, as it is the case for PD Indicator 2a.

Procurement in general refers to “the process of identifying what is needed, determining who is the best person or organisation to supply this need, and ensuring what is needed is delivered to the right place, at the right time, for the best price, and that all of this is done in a fair and open manner.”⁷⁾ The PD does not provide a detailed explanation on public procurement systems, but a reverse-analysis on the assessment indicators of DAC Joint Venture’s Methodology for Assessment of National Procurement Systems (hereinafter referred to as “DAC Methodology on Procurement”), indicates that a procurement system can be inferred as being composed of i) laws, regulations and codes of conduct relevant to public procurement activities, ii) public institutions or entities in charge, iii) procedures and standard procurement documents, iv) procurement audit systems

6) 2nd High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005, Paris Declaration on Aid Effectiveness, Article 17

7) OECD 2006e OECD (2006), Why is Procurement Important?, Fact Sheet, Paris: OECD

and procedures, and v) a complaint mechanism. Procurement is a part of a PFM system, but has slightly different scope and a much broader stakeholder group (public works but involving individuals and entities outside the public sphere) than PFM. The PD, reflecting this, deals with the two issues separately.

2. What does the use of country systems mean?

“Using country PFM and procurement systems” means implementing development aid through a partner country’s PFM and procurement systems, in accordance with procedures as established by the partner country’s laws and regulations, unmodified at the donors’ discretion, and administered under responsibilities of the line management of the partner country. More specifically, it can be said that ODA was delivered using country systems, when donors provide aid in using sub-processes of PFM, i.e., budget planning, execution, accounting, auditing, monitoring, and reporting. The PD takes only i) budget execution, ii) financial reporting, and iii) auditing procedures, to measure the progress of Indicator 5a.

As for PD Indicator 5b, the use of public procurement systems means when “donors use national procurement procedures when the funds they provide for the implementation of projects and programmes are managed according to the national procurement procedures as they were established in the general legislation and implemented by government.”⁸⁾ Furthermore, donors should not “make additional or special requirements on governments for the procurement of works, goods and services.”⁹⁾

In both cases, the underpinning principles are i) the recognition of a partner country’s systems and procedures, and ii) the respect of validity of such systems, even incomplete or inefficient in the majority of cases. Also worth mentioning is the paradigm shift, in which country ownership has growing importance, and donors do not have the upper hand over systems and regulations to be modified only for their convenience.

8) OECD (2006), Guidance for the 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness, on the website <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring>

9) OECD (2006), Guidance for the 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness, on the website <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring>

IV. ANALYSIS OF INTERNATIONAL DYNAMICS ON THE USE OF COUNTRY SYSTEMS

1. Around the Paris Declaration

Discussions around country systems started from introspection over the “lost 10 years” of the 1990s, from which the international community realized that “more aid” is important but “more effective aid” is critical. This consequently led to a common understanding in the 2000s on the urgent need to place focus on aid effectiveness, with country ownership, aid alignment and coordination as key principles.

The 2003 Rome Declaration pointed out the vicious cycle in which uncoordinated and unaligned aid has incapable partner countries coping with the plethora of different demands from donors, and consequently deprived them of opportunities to properly develop their own capacity to effectively devise strategies and implement development programmes by themselves, which finally left donors with no choice but to deviate from country systems. It outlined the importance of national development strategies, built on the principle of country ownership, as a means to enable aid harmonization and alignment, and foster capacity building of partner countries.

Links among country ownership, aid alignment and harmonization have been further developed around the issues of the use of country public financial and procurement management (hereinafter referred to as “PFM/PPM”) systems in the 2005 Paris Declaration. In the Declaration, partner countries promised to take the responsibility and lead efforts to reform PFM/PPM systems. Donors agreed to align aid to national development strategies, provide more harmonized aid among different donors and use country systems as much as possible, and to support capacity building processes led by partner countries. In addition, both parts agreed to use common standards and mechanisms when conducting assessments, implementation and monitoring.

2. The results of the PD monitoring process

During the post-PD years, donors and partner countries both made various efforts so as to further strengthen and use country PFM/PPM systems. Most donors established actions plans, while partner countries made various attempts to build their system capacity and pursue reform processes. However, PD monitoring surveys in 2006 and 2008 showed the progress on Indicators 5a and 5b as being insufficient¹⁰⁾ as of yet. OECD/DAC concludes that efforts should be accelerated in the coming years, and that more innovative approaches must be put in place, to be able to meet the PD targets by 2010.

3. AAA and beyond

At the Third High-Level Forum on Aid Effectiveness held in Accra, Ghana, the international community reiterated commitment toward the principle of using country systems, and further explored measures to be taken. It was fully reflected in the Accra Agenda for Action (AAA), which provides more detailed and practical points than the PD.¹¹⁾ The underlying elements of the AAA can be resumed as i) aligning aid to partner countries' national development policies/strategies, ii) developing partner countries' PFM/PPM capacity, and iii) using country systems when delivering aid.

In accordance with the AAA, donors have developed action plans and have attempted practical measures to be able to use country systems in delivering aid, which include developing strategic guidance, staff manuals and tools on PBAs, sector-wide approaches (SWAp) and budget support. As for partner countries, governments have undertaken initiatives to self-assess PFM/PPM systems and develop a set of reform plans to enhance effectiveness, with assistance from bi- and multilateral donors. To monitor the progress of such reform activities, the partner countries have undertaken portfolio review processes at regular intervals.

10) The baseline scores of Indicators 5a and 5b were 40% and 39%, respectively (PD monitoring in 2006), with targets fixed both at 80% by 2010. However, the results of the 2008 PD monitoring process showed the scores at 45% for Indicator 5a and 39% for Indicator 5b, which made progress of only 5% and 4% for each. [OECD (2007), 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Overview of the Results, Paris: OECD]

11) Accra Agenda for Action, Articles 12–15

The process around the use of country systems has shown how political commitment has been evolved into real, practical measures. It also brings out that the issues pertaining to the use of country systems are now being placed, not as a rhetorical principle but a strategic imperative in providing aid.

V. DONORS' POLICIES AND PRACTICES: LESSONS LEARNED

1. United Kingdom (UK)

The UK's strategy is built around a Country Assistance Plan (CAP), into which the PFM/PPM issues are incorporated as integral and core part. An in-depth analysis on the country system, along with its fiduciary risk assessment results, is mandatory for each CAP. Enabling the identification of the strengths and weaknesses of a system, the CAP serves as a basis of further decision-making as to whether and to which extent to use country systems in delivering aid. Also, it serves to identify necessary actions to support partner countries' PFM/PPM reform processes.

Traditionally, the UK is renowned to have expertise in methodology and technical tools, and this has been fully brought to the fore in the matter. The UK was among leading donors participating in the establishment of assessment methodologies, such as the Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment Methodology and the DAC Assessment Methodology on Procurement. For fiduciary risk assessment, the UK Department for International Development's (DFID's) How to Note is used as a reference methodology, widely shared by other donors. DFID also has actively supported self-assessment missions undertaken by partner governments.

The UK uses country PFM/PPM through budget support, depending on the quality of the system and the level of risks. For Nepal, the case study country, it is carried out mainly in the form of sector budget support to education and health SWAp. Due to the high risk and weak system, DFID does not, as any other donor in Nepal, provide general budget support, at least for the time being. DFID simultaneously carries out various capacity building activities.

2. Denmark

Successful transition from project-based aid to a much wider programme approach during the first half of the 2000s has enabled Denmark to rank as one of the model countries with regard to issues on the use of PFM/PPM systems. Denmark has developed strategies and completed establishing instructions and guidelines relevant to programme management, sector programme support, budget support and PFM/PPM-related procedures. Budget support is the main modality to use country PFM/PPM systems. In Nepal, a majority of Danish aid is provided with a focus on support for major SWAps, such as Education for All (EFA) and School Sector Reform (SSR) programmes.

Denmark's approach is closely linked with aid harmonization among donors at the partner country level, mostly under the Nordic+ framework. It offers a chance to accordingly combine the use and capacity development of country PFM/PPM systems under a coordinated policy. It also helps share the burden of concomitant risks, and enforce monitoring process. Outside the Nordic+ framework, Denmark has been also actively engaged in coordination between the partner country's government and donors, and among different donors at the country level.

3. Norway

Norway uses country PFM/PPM systems mainly in the form of budget support. When implementing aid activities, the primary responsibilities are those of the partner country's government. For the budget provided by Norway and implemented through partner country systems, the country is required to monitor, audit and monitor the progress on budget flow.

As for methodologies and tools, Norway carried out its own PEFA assessment, first as a DAC donor. Such a practice can be translated as an expression of strong adherence toward the PEFA Assessment Methodology. In partner countries, Norway widely uses PEFA results in establishing Country Assistance Strategies and mid-term expenditure framework, when setting priorities, deciding on aid modalities and reporting aid budget flow. DFID's Fiduciary Risk Assessment results also tend to be widely used.

4. Germany

When it comes to the use of country PFM/PPM systems, Germany's use is relatively low compared to its European counterparts. Though it implements budget support in a number of countries in Africa, Germany seems to be not generally active and remains cautious in deciding whether and to which extent to use PFM/PPM systems. Rather, Germany places more focus on developing capacity on PFM/PPM in partner countries, in which Germany has traditional expertise through a wide range of training programmes and other technical assistance projects, than on reflecting on measures on how to use systems that still are weak.

5. Japan

Japan approaches quite circumspectly when it comes to budget support (Japan provides budget support in a number of African countries, but the volume and scope remain insignificant). Reflecting its particularity that projects remain the main modality, Japan has attempted to figure out measures to use country systems, notably PPM systems, in the context of projects. Regulations and guidelines on procurement have been consequently developed and implemented accordingly. However, the guidelines put restrictive clause on the nationality of main contractors, and furthermore on the recruitment of a Japanese administrator, who supervise overall procurement process when it is enrolled using a partner country's system. Such limitations, though a risk mitigation measure, may obstruct aid to go through the country system operating under the ownership of the government. Difficulties seem to arise from the inherent limit that stand-alone projects have as an aid instrument in using country PFM/PPM issues, which cost higher to manage risks than in the case of broader programmes.

Even though the biggest portion of Japanese ODA is carried out through stand-alone projects, Japan is seeking for harmonizing with other donors at the country level. It has actively engaged in formal and informal dialogues with donors and partner countries. As for in Nepal, although it was not involved in Education for All (EFA), Japan continuously participated in informal Development Partners meetings to share ideas, identify key issues and challenges, and most importantly, figure out how to fit the Japan International Cooperation Agency's (stand-alone) educational infrastructure building project with EFA activities, so as to avoid

overlapping and creating a synergy effect.

6. Switzerland

Switzerland is much closer to Germany and Japan than to Nordic countries, in terms of strategies with regard to the use of country PFM/PPM systems. Although it does not actively engage in budget support as a main instrument to use country systems, Switzerland focuses more on identifying their field/modality of expertise and how to exploit in practice. There is, certainly, apprehension of risks inherent when going through weak local systems.

Switzerland tends to work more efficiently with civil society organization on the ground, rather than with partner government. In Nepal, for example, SDC shares its cluster management with HELVETAS, a Swiss NGO that has 50 year-long expertise in the remote areas of the country.

7. World bank and Asia Development Bank

Making full use of its expertise in the field of PFM and procurement, the World Bank has decisively contributed to developing assessment and decision-making tools, such as the PEFA Assessment Methodology and the DAC Assessment Methodology on Procurement. It also leads support for self-assessment process by partner countries.

Both the World Bank and ADB use country PFM/PPM systems as principles, even when providing grant aid with traditional loans, as is the case in Nepal. Assessment results are mainly used to set the scope and extent of safeguard measures and capacity building programmes, rather than to decide whether and to which extent to use country systems. The focus here is not on financial outturn or asset protection against risks, but ‘learning by doing’ exercises, adjusted to partner countries’ systems and capacities, and with longer-term perspectives. The Banks combine them with a wide range of capacity development programmes, with diversified and innovative approaches. The Bank’s training programmes, consulting service and other technical support on PFM/PPM have been carried out in nearly all countries in developing world.

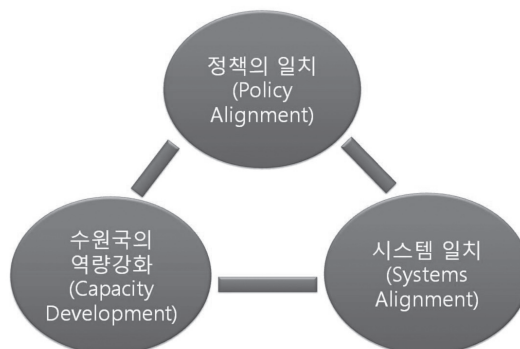
8. Lessons Learned

a) Overall Policy and Strategy

For donors, delivering aid through country PFM/PPM systems is risky business. Overall weakness, inefficiency and corruption may lead to higher risk, mounting transaction costs and inefficiency on the whole. However, the simple equation of “input–process–output” from a short–term perspective is not all for this issue, which has much broader and longer–term implications in terms of building country ownership and so laying foundations for sustainable development. This seems to be the basis upon which donors express strong commitment toward the use of country systems and make varying efforts to translate it into real action.

For donors, the core question now seems to be how to strike the right balance between the use of PFM/PPM systems and necessary capacity building, in a way that conforms to each donor’s ODA policy/strategy and aid capacity. Three core elements that donors consider to figure out the right balance, can be summarized as i) Policy Alignment, ii) Capacity Development, and iii) Systems Alignment.¹²⁾

<Figure 1> 3 Core Elements in Using Country Systems



12) This also conforms to AAA’s approach toward the use of country systems (in Articles 12–15).

A lesson from donors' practices is that the elements are inseparably interlinked and the question of using country PFM/PPM systems must be considered under a balanced frame. That means, without fully considering and acting upon some element(s), the other element(s) cannot properly function. For instance, without policy alignment and appropriate capacity development measures, serious obstacles may be encountered when aligning aid to country systems.

Striking such a balance is a matter that donors consider, not only under the framework of overall ODA policy, but also strategic priorities and the perspective of partnerships with recipients on case-by-case basis, at each country level.

b) Aid Modalities

When it comes to grant aid, budget support is the main modality facilitating the use of country PFM/PPM systems. Using country systems in projects would be possible, as in the case of Japan, but not without limitation. Difficulties mainly arise from concerns over monitoring issues and the incomprehensiveness of packages (lack of capacity development measures). A programme-based approach seems to be more appropriate for the issue.

Most donors that use country systems mainly rely on budget support for SWApS. Successful implementation of EFA in Nepal has shown that sectoral budget support and the use of country systems can function well, even in fragile, post-conflict and least developed countries such as Nepal. Donors tend to move thereafter on general budget support, pending the stability of the overall environment, the robustness of the system and the level of capacity. Consideration toward general budget support involves a wide range of factors, and a circumspect approach was commonly observed in donors' practices.

c) Decision-Making Process and Methodology: Assessment Methods and Monitoring Tools

The PEFA Assessment Methodology, the DAC Assessment Methodology on Procurement and DFID's Fiduciary Risk Assessment methodology are the most commonly shared tools. Using common assessment tools prevents overlapping

time-consuming processes, and furthermore facilitates co-financing and joint monitoring processes at a later stage. Using joint approaches among donors to support country-led assessment missions is widespread practice.

Assessment outcomes constitute a base resource for each donor in developing country assistance strategy. A PFM/PPM analysis, along with risk assessment results, is usually integrated into assistance strategy documents as a base foundation, regardless of whether the use of country systems or budget support is premised or not. It could be of use in decision-making on aid modalities/methods afterwards, setting the scope of activities and undertaking risk mitigation measures, i.e., strengthened monitoring and capacity development programmes.

d) Incentive Issues

The use of country PFM/PPM systems implies assessments/analyses, partnership building, and many other important but often invisible (in terms of outputs) activities beforehand. It can potentially be a burden to institutions and practitioners, and therefore needs to be addressed accordingly. At the individual level, common practices are career development opportunities, professional training and adjusted staff turnover frequency. At the institutional level, valuing personal commitment toward aid harmonization/alignment agendas as a core decision factor in appointing heads of field offices, and reinforcing field-based management seem to be widely adopted practices. Also, the recruitment of highly-skilled local staff for senior manager level positions is worth mentioning. Analyses have shown that, the local staff usually has more commitment toward aid alignment agendas than international staff, and they possess an advantage in terms of local language and understanding of local systems, which definitely facilitates working with partner government counterparts.

VI. RECOMMENDATIONS FOR KOICA

1. The state of performance

In PD monitoring surveys in 2006 and 2008, Korea recorded the lowest scores on Indicators 5a and 5b. The scores for the use of country PFM systems (5a) were

45% in 2006 and 10% in 2008. As for the PPM systems (5b), it recorded 0% in 2006 and 5% in 2008. For comparison, donor averages were 39% in 2006 and 45% in 2008 for Indicator 5a, and 39% and 43% for 5b. Even more, Korea's already very low scores came entirely from loan aid. None of grant aid was provided through country PFM/PPM systems.

2. Policy implications: Potentiality and Opportunity

Right after the 2006 PD monitoring survey, KOICA indeed developed an action plan to address challenges. Proposed actions included i) expanding dialogue with donors and partner countries, ii) gradually introducing PBAs and budget support, iii) improving management structure, delegating more powers and roles to field offices, and iv) promoting the use of country systems, in relation with aid untying. It is true that there has been progress in some actions to date, but issues were too broad, comprehensive and interwoven to have a positive outcome with a limited number of fragmented activities. A more innovative and holistic approach needs to be put in place.

As a new member of the OECD/DAC, Korea needs to improve aid strategies and delivery mechanisms so as to better respond to ever-growing demands in development cooperation. It is time for re-thinking aid from a longer-term and a partner country's perspective. Reflecting on how to use country PFM/PPM systems would provide ideas on how to address challenges more effectively. Firstly, it will give clues on how to improve Korea's CAS, which currently provide only a summing-up overview of country situations and Korea's strategies in a broad and general way. Secondly, it also will offer an opportunity to diversify KOICA's aid modalities with PBAs, SWAs and budget support.

3. Recommendations for Using Country Systems

When it comes to the use of country systems, KOICA starts from zero. It has no legal and administrative arrangement that make use of country PFM/PPM systems. In fact, KOICA's current regulations do not have any clauses on PBAs or budget support, and money cannot go through outside of KOICA's own procurement and financial management system. Under the current framework, using country systems is an impossible matter.

For the effective use of country PFM/PPM systems, moving forward to PBAs and budget support seems to be not an option but an imperative. However, as seen in other donors' cases, the use of country systems is a complex matter, because of the enormity of problems – weak, corrupt and inefficient systems and irrational procedures – that are tightly interwoven. It thus requires conceiving KOICA's strategy from various angles. The key here is how to find and manage balance among policy alignment, capacity development and systems alignment, as in other donors' practices.

a) Policy Alignment

At the policy level, there needs to be further tuning-up of KOICA's aid so as to be more centered around CAS that are currently under major revision. A newly-built CAS needs to include a thorough analysis of a partner country's PFM/PPM systems, as well as a fiduciary risk assessment, based on commonly shared methodologies, i.e., the PEFA Assessment Methodology, the DAC Assessment Methodology on Procurement and DFID's Fiduciary Risk Assessment.

Secondly, there should be a streamlined strategy specific to PFM/PPM issues within KOICA, which would make the use of country systems possible where conditions are right. Developing such a strategy requires in-depth and continuous consultations with different stakeholders, especially the partner country governments. The strategy then should be further complemented by practical manuals and guidelines.

Strengthened collaboration with partner countries and donors, and active participation in the assessment process and result-sharing stage, are the key in aligning policy. KOICA thus needs to figure out how to build partnerships with various stakeholders.

b) Capacity Building of Partner Countries

Since the 1990s, Korea has implemented training programmes in a wide range of areas including tax management, PFM, and public auditing. More than five programmes have trained 50–100 invitees annually, with continuous increases

for the last few years to better cope with growing demands. These programmes could be further used for as PFM/PPM capacity building measures. In doing this, current programmes needs to be adjusted, from a two- to three-week one-time invitational programme to more intensive, more field-based and sequenced programmes. Also, the curriculum must be more country-specific, which currently is not always the case. Furthermore, KOICA's volunteer programmes and dispatching of experts could also be of good use, as well as projects on e-government and e-procurement.

c) Systems Alignment

Considering KOICA's current situation and the tremendous scope of the issue, a step-by-step approach would offer ways to deal with the issue more realistically.

Step 1: Laying Foundations

The first step aims to lay the ground and prepare KOICA to be able to use country PFM/PPM systems when delivering its aid. The focus here is to create a synergy effect from combining the use of country systems with many efforts to improve Korea's aid, which are currently taking place in light of its accession to the OECD/DAC membership. Activities that need to be undertaken at this stage may include:

- Promote the understanding of PBAs, SWApS and budget support, as well as implementation procedures and modalities among KOICA staff and other aid practitioners
- Promote the understanding of common assessment tools (the PEFA Assessment Methodology, the DAC Assessment Methodology and DFID's Fiduciary Risk Assessment) to practitioners, and figure out ways to participate in the process and engage with like-minded donors
- Include country PFM/PPM issues in newly-reformed CASs
- Validate the draft regulations on host country procurement (that are currently under final revision)
- Establish KOICA regulations and guidelines as appropriate
- Develop a detailed and practical plan on how to improve KOICA's current

technical assistance (training, volunteers and dispatching of experts)
on PFM/PPM systems toward more intensified and comprehensive capacity
development programmes

Step 2: Pilot Testing of PBAs and Using of Country PPM Systems in Implementing Projects

After the completion of Step 1, pilot testing of PBAs in one or two partner countries would be possible. As initiatory stage to PBAs, focus should be placed on integrating current stand-alone projects into a much wider, coordinated and aligned programme framework. In doing this, it would be preferable to be a part of multi-donor SWApS that have been already in place. Usually having much clearer objectives and input-output process than general PBAs, SWApS will more fit for beginners as KOICA to understand the dynamics around the system. Also, a multi-donor framework would offer opportunity to learn how to work within an commonly agreed system among different partners.

In addition to the pilot testing of PBAs, host-country procurement also needs to be applied at project level, as soon as the draft regulations come into effect.

Step 3: Expanding toward Budget Support

Step 3 consists of expanding PBAs toward budget support, based on lessons from experiences in the previous stage and accordingly adjusted policy and guidelines. As a starting point, it would be preferable to try a small-scale budget support for the SWApS of Step 2. The key point is, through participating in the overall process from budget preparation to monitoring, to acquire practical knowledge on how the use of country PFM/PPM systems operates within budget aid. The duration needs to be set for more than a year, so that KOICA fully understands the flow of the entire annual budget cycle and how the feedback of monitoring results works beyond the annual cycle. Also, reflecting lessons and challenges from first-hand experience, regulations and guides established in Step 1 need to be revised accordingly.

From then on, increasing scale/scope of contribution or adopting general budget support could be considered. Even though general budget support would be a much more delicate issue for Korea, at least for the time being, ultimately targeting general budget support would offer opportunities to more efficiently deal with issues related to expanding PBAs.

4. Incentive Issues

A proper incentive system will be necessary. At the individual level, a range of career development opportunities, specialized training and job promotion needs to be developed and incorporated into the current human resources management system. At the institutional level, more should be undertaken, starting from empowering KOICA field offices by delegating more authority and reinforcing their financial and human resources, so that the field offices can more actively get into partnerships building with partner governments and donors. In this refurbishing process, one of the key issues that need to be seriously considered is the use of skilled local manpower in the field of PFM/PPM issues, in which KOICA does not have much firsthand expertise. A more rationalized remuneration/benefit system and level of responsibility, in addition to improved language concerns within KOICA's internal system, need to be considered.

5. Actions Forward

Tremendous challenges that Korea faces when it comes to the use of country PFM/PPM systems are not limited to the lack of adequate regulative arrangements and know-how in key aid modalities. For Korea, as much as commonly for other emerging countries, the key concern is on the consent of the public that, despite ever-increasing support toward ODA, still remains skeptical about "giving away money". Many of the general public prefers building a school to supporting curriculum reform processes led by the partner country. Such visibility concerns need to be addressed through effective public awareness raising programmes that can outline the significance of country ownership and communicate benefits of aid delivered through country systems.

Also, in-depth research should be continuously undertaken so as to offer effective ground in establishing strategies, regulations and guidelines. Current

research functions within KOICA must be adjusted and accordingly reinforced. In pursuing this, current publications and events such as the “International Development Magazine” (quarterly) and the “KOICA Policy Research Forum” could first be explored.

서론

파리선언과 아크라행동계획에서 가장 중요한 핵심 바탕은 단연코 수원국의 주인의식(Ownership)이라 할 수 있다. 개발의 역사에 있어서 가장 성공적인 사례 중 하나로 평가받고 있는 우리나라 경제개발에 대해 지난 수년간 국제 원조사회가 재조명을 하고 있는 것도, 개발에 있어서 주인의식이 가지는 의미에 대한 최근의 관심과 결코 동떨어져 있지 않다.

파리선언에서의 원조의 일치(Alignment)와 조화(Harmonization)는 수원국 주인의식의 강화를 촉진하여 수원국이 자체적으로 개발 프로그램을 실시해 나갈 수 있는 기본 능력을 배양할 수 있도록 하는, 하나의 매개체로 이해될 수 있다. 이러한 기본 능력에는 수원국이 하나의 국가로서 온전한 시스템을 갖추고, 규정화된 절차에 따라 시행, 적절한 결과를 도출해 낼 수 있는 역량을 포함한다. 즉, 여기서의 주요 쟁점은 이러한 국가로서의 기본 능력은 한두 가지 분야에 대한 노하우와 전문성을 넘어서는 광범위한 시스템적인 것이라는 점이다. 여기서의 시스템적인 것이란 투입물(Input)이 일련의 과정을 거쳐 적절한 산출물(Output)로 도출될 수 있도록 할 수 있는 것이다. 개발 프로그램에서의 투입물에는 인력, 기술력, 전문지식 등 여러 가지가 나열될 수 있겠지만, 가장 중요한 요소는 단연코 재정자원이다.

이러한 점에서, 파리선언에서 수원국 재정 및 조달 시스템을 강화시키고 활용을 늘리자는 원칙은 개발의 문제에 있어서 가장 근본적인 문제를 다루고 있는 것이며, 수원국의 주인의식 강화를 통해 개발역량을 구축해 나가는데 가장 중요한 것이기도 하다.

하지만, 2005년 파리선언 채택이후 재정, 조달시스템과 관련된 국제 원조사회의 성과는 미진했다.¹³⁾ 2006년, 2008년 두 차례 실시된 모니터링 결과에서 일부 지표는 지속적인

13) 2008년도에 실시된 2차 모니터링 결과에 의하면, 조율된 수원국 역량강화노력(지표4), 신뢰할 만한 공공 재정시스템(지표2a), 원조의 비구속화(지표8)항목은 2010년 달성 가능한 것으로 예측되고 있으며, 평행적 프로젝트 수행조직(지표6), 원조자금의 국가우선순위 배정(지표 3), 예측 가능한 원조(지표7)는 지속적인 노력이 뒤따른다면 목표시점까지 이행이 가능할 것으로 판단되고 있다. 하지만, 수원국 공공재정 및 조달시스템 활용(지표 5a, 5b)과 관련되는 항목에서는 앞으로 획기적인 노력이 이루어지지 않는 한 성공적인 이행이 불가능할 것으로 관측되고 있다.[OECD 2008a:23-25]

노력의 전제하에 목표시점인 2010년까지 목표 달성이 가능할 것으로 분석된 것과는 대조적으로 수원국 공공재정 및 조달시스템 활용(지표 5a, 5b)과 관련되는 항목에서는 앞으로 획기적인 노력이 이루어지지 않는 한 성공적인 이행이 불가능할 것으로 관측되고 있다. 이에 따라 수원국과 공여국 모두는 앞으로 수원국 시스템 활용을 위해 혁신적이고 강도 높은 노력을 경주해야 한다는 점에 공감대를 형성하고, 2008년 아크라에서 열린 제3차 원조효과성에 관한 고위급회의를 계기로 관련 정책마련, 전략문서, 사업 가이드라인, 실무도구 수립 등에 박차를 가하고 있다.¹⁴⁾

한편, 수원국 시스템과 관련된 부분은 파리선언 이행 모니터링 조사에서 우리가 동 조사에 참여했던 공여국 중 최하위를 기록한 항목이기도 하며, OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: 이하 DAC) 가입을 위해 2008년 실시된 특별동료심사에서도 개선을 권고 받았던 사항이기도 하다. 하지만 아직까지 우리 정부차원에서, 그리고 KOICA 내부에서도 이와 관련된 전략이나 지침이 수립된 적이 없으며, 정확한 개념조차 정립되지 않았다. 따라서 이에 대한 실무진의 이해를 향상시키고 적절한 대응방안을 마련하는 것이 시급한 것으로 사료된다.

수원국 시스템에 대한 방안 마련은 단순히 파리선언에서 수치적인 목표를 달성하기 위한 수단 이상의 의미를 지닌다. 수원국의 시스템을 활용한다는 것은 이를 통해 수원국의 주인의식을 함양하고 역량을 강화함으로써 수원국 스스로가 지속가능한 개발을 추구해 나갈 수 있는 원동력을 제공한다는데 그 의의가 있다. 이는, 2010년 DAC 가입과 2011년 제4회 원조효과성 제고를 위한 고위급회의 개최를 통해 선진공여국으로 발돋움하고 국제원조사회의 논의를 주도해 나가려는 우리에게, 이러한 위치에 부합하는 원조를 제공한다는 측면에서 더 이상 간과할 수 없는 시대적 책무라 할 수 있다.

14) 이들은 2005년 파리선언 이후 행동계획(Action Plans)을 수립한 바 있으며(OECD/DAC 웹사이트 http://www.oecd.org/document/6/0,3343,en_2649_3236398_18638150_1_1_1_1,00.html 참조), 2008년 아크라회의를 계기로 실무도구 수립을 추진 중으로, 대부분이 금년 말 이내로 완료 예정이다. 공여국별 내용은 OECD (2008e), Implementing the Accra Agenda for Action(DCD/DAC/EFF(2008)34/REV1) 및 OECD (2009c), Implementing the Accra Agenda for Action "Beginning Now" Commitments: Updated Compendium (DCD/DAC(2009)2707) 참조.

제1장 연구 개관

1. 연구의 목표

본 연구의 목표는 두 가지이다. 첫 번째는 수원국 시스템 활용의 개념을 정리하고 이에 대한 국제사회의 논의를 분석함으로써 관계자들의 이해를 증진시키는 것이다. 두 번째로, 타 선진공여국 및 다자기구의 사례를 바탕으로 우리 원조사업 추진 시 수원국시스템을 어떻게 확대 적용해 나갈 수 있는지, 추진방안을 마련, 단계별로 제시함으로써 향후 우리 무상원조의 선진화에 기여하고자 한다.

2. 연구의 범위

‘수원국 시스템’이란 본래 광범위한 개념으로서, 여기에는 한 국가의 운영을 위한 기본 체계에서부터 특정 분야나 사안을 위한 정책, 전략, 지식체계 등을 통틀어 일컫는다. 수원국 시스템의 정의에 대해서는 제2장에서 자세히 다루게 될 예정이나, 간략히 정리하자면 국가 조직의 근간인 행정, 예산, 재정, 조달, 입법, 사법체계와, 국가개발전략, 환경, 사회 정책 등을 포함하는 개념이다. 본서에서는 상기에서 명시한 연구 목표를 감안하여, ‘수원국 시스템’을 파리선언지표 5a, 5b에 해당되는 수원국의 공공 재정시스템(Public Financial Management)과 조달(Procurement)시스템에 한정시켜 연구를 진행하게 될 것이다.

또한, 여기서는 KOICA가 집행하는 무상원조 부분만 다루게 될 것이다. 통상적으로 유상원조는 수원국 시스템을 구조적으로 더 많이 활용하게 되어 있기는 하지만 그 활용 기제와 접근 방식이 무상원조와는 많은 차이를 보이고 있기 때문에 무상원조 부분만 개별적으로 분리하여 알아볼 필요가 있다. 따라서 본 연구는 무상원조를 중심으로, 그 대부분을 집행하고 있는 KOICA의 관련 정책, 전략, 규정, 체계 등에 대해 중점적으로 진행하게 될 것이다.

3. 연구의 구성

본 연구는 네 부분으로 구성되어 있다. 우선, 제2장에서는 수원국 시스템의 개념과 활용의 함의를 다룰 예정이다. 여기서는 “수원국 시스템”의 개념을 정의내리고 파리선언 내 공공 재정 및 조달시스템의 개념과 활용의 함의를 분석하는 한편, 이를 네팔의 사례에 접목시켜 실제로 수원국 시스템을 활용한다는 것이 실제로 어떠한 것인지 알아보게 될 것이다. 아울러, 프로그램형 접근법(Programme-Based Approach: 이하 PBA), 범분야 접근법(Sector-Wide Approach: 이하 SWAp), 예산지원, 공동재정지원, 프로젝트 실시 기관(Project Implementation Unit: 이하 PIU) 등 관련 개념에 대해서도 간략하게 정리함으로써 앞으로 진행될 논의의 기반을 닦는데 주안점을 두게 될 것이다.

제3장에서는 수원국 시스템 활용과 관련된 국제적 논의를 심층적으로 분석하고자 한다. 여기서는 원조 패러다임의 변화의 역사에서부터 시작해서 파리선언과 아크라 행동계획을 둘러싼 국제사회의 움직임과 논의동향을 살펴보게 될 것이다.

제4장에서는 선진공여국 및 다자기구의 수원국 시스템 활용 분석을 통해 정책적 시사점을 도출하고자 한다. 이 부분에서는 각 선진공여국 및 다자기구의 정책, 전략, 도입의 배경, 현황, 실시체계 및 방식 등을 분석하고, 이들이 어떻게 수원국 시스템의 역량을 판단하며 활용하는지, 또한 취약한 시스템에 따른 제반위험요소를 어떻게 측정하고 극복하는지, 시스템 강화를 위한 지원과 활용을 도모하기 위한 인센티브를 어떻게 운영하는지, 네팔에서의 공여국들의 사례를 바탕으로 심층적으로 살펴보게 될 것이다. 제4장에서 살펴볼 선진공여국에는 일본, 독일, 영국, 덴마크, 스위스, 노르웨이가, 다자기구에는 아시아개발은행(Asian Development Bank: 이하 ADB)과 세계은행이 포함되며, 이들의 사례를 바탕으로 정책, 전략, 조직, 방법론, 인센티브 등 다양한 방면에서 시사점을 도출하게 될 것이다.

제5장에서는 지금까지의 논의를 바탕으로 KOICA사업에 수원국의 공공 재정, 조달시스템을 어떻게 활용해 나갈 것인지 그 방안을 제시하고자 한다. 여기서는 우선 현재 우리나라 무상원조의 파리선언 지표 이행 및 수원국 시스템 활용 현황에 대해 알아보고, KOICA 사업 추진 시 수원국 시스템 활용의 타당성 및 가능성에 대해 다각도로 논의하게 될 것이다. 이후, 수원국 시스템 활용 추진방안을 여러 가지로 제시하고 단계별 실시방안도 제안하게 될 것이며, 이러한 방안들의 효과적인 이행을 위해 필요한 제반 사항에 대해서도 논의하게 될 것이다.

4. 연구의 방법

본 연구는 문헌분석과 사례연구, 그리고 관계자 인터뷰를 바탕으로 실시되었다. 문헌분석에서는 수원국 시스템의 개념과 국제적 논의를 파악하고 제반 사항에 대한 기본 바탕 마련 차원에서 다양한 연구보고서, 정책 및 전략문서, 프로젝트 문서 등 광범위한 자료 분석을 시도하였다. 이에 활용된 문서 목록은 참고문헌에 정리되어 있다.

사례연구는 수원국 시스템 활용의 개념이 실제로 어떠한 상황에 어떻게 적용되고 있는지를 실제 예시를 통해 이해를 돕고자 하는 목적으로 실시되었다. 본 사례연구는 네팔을 대상으로 하였으며, 연구의 취지를 극대화하기 위해 여러 가지 사항이 복합적으로 고려되었다. 첫 번째, 파리선언 모니터링 프로세스에 참여한 수원국 중 지표 5a가 적용되는 국가, 즉 ‘국가 정책 및 조직 진단(Country Policy and Institutional Assessment: 이하 CPIA)’결과가 3.5 이상인 국가를 일차적인 대상으로 하였다.¹⁵⁾ 두 번째, 상기 요건을 충족시키는 국가 중 우리나라의 협력대상국인 국가를 선택하고자 하였다. 여기에는 이미 수년간에 걸친 협력관계가 있으며, 최근 3년간 연간 원조액이 백만 불 단위를 초과하는 국가를 우선으로 하였다. 또한, 우리 협력국의 전반적인 분포를 고려, 고소득국 보다는 최빈국이나 저소득국을 위주로 하였다. 물론 이러한 경우 공공 재정관리 시스템의 취약성에 대한 논의가 활용에 관한 부분을 압도할 수 있다는 위험은 분명히 있으나, 미비한 시스템의 문제는 개도국 전반의 문제라고 볼 수 있으며, 한편으로는 선진공여국들이 이러한 시스템의 취약성에 따른 리스크를 인지하고 단계적인 활용 전략을 펴 나가는 동시에 관련 분야에서의 역량 강화사업을 병행하는, 복합적인 형태의 원조를 살펴볼 수 있다는 점에서 더 큰 의미를 찾을 수 있다. 세 번째로 다양한 선진공여국들이 진출하여, 정부부문에 대한 지원을 제공하는지를 살펴보았다.¹⁶⁾ 네 번째, 원조의 방식 상, 우리가 현 시점에서 가장 많은 시사점을 얻을 수 있는지도 고려하였다. 통상적으로 수원국 시스템 활용에 관한 논의에서 많은 부분을 차지하는 것이 섹터별 혹은 일반 예산지원에 관한 것인데, 프로젝트사업이나, 혹은 한 단계 앞서 섹터별 지원 등 다양한 원조방식에 있어서 지금 우리에게 현실적으로 적용가능한 시사점을 줄 수 있는 사례를 우선적으로 선정하고자 했다.¹⁷⁾ 마지막으로, 협력단 내외에서 동 기간에 추진된 유사 연구와의

15) 지표 5b 적용여부에 관해서는 DAC 방법론에 따른 조달시스템 진단이 아직 보편적으로 이루어지지 않은 점을 고려, 연구 대상국 선정에 결정적인 요건으로 포함시키지 않았다.

16) 예를 들어 인도네시아의 경우, 정부부문에 대한 지원을 하는 국가는 호주와 뉴질랜드 정도로서, 이러한 경우 영국, 독일, 덴마크 등 핵심 공여국의 사례를 보기가 힘들다는 문제가 있어, 대상국에서 제외시켰다.

17) 따라서 탄자니아 같이 원조 방식이 일반예산지원에 다수 치중해 있는 국가들은 제외시켰다.

형평성도 고려하여, 연구 대상국이 중복되지 않도록 하였다.¹⁸⁾ 상기와 같이 다양한 기준을 복합적으로 적용, 사례연구 대상국으로 네팔을 선정하였다. 네팔은 상기에서 제시한 기준에 모두 부합하며, 동 연구에서 얻고자 하는 다양한 공여국의 정책과 사례를 볼 수 있다는 점에서 사례연구의 대상으로 적절한 것으로 사료된다.¹⁹⁾

관계자 인터뷰는 KOICA 본부, 해외사무소 및 수원국과 여러 공여국의 실무자를 대상으로 실시하였다. 여러 관계자와의 심층 인터뷰를 통해 각기 다른 전략과 사업 실시체계, 방식 등에 대해 폭넓게 알아보고자 하였으며, 이를 바탕으로 제5장에서 KOICA에 필요한 방안을 수립하게 될 것이다. 우선, 수원국 측에는 사례연구 대상인 네팔에서 개발원조와 재정관리를 담당하고 있는 재무부 대외원조국(Foreign Aid Coordination Division)과 공공조달 모니터링국(Public Procurement Monitoring Office) 실무자를 대상으로 하였다. 공여국으로는 일본, 독일, 영국 등 통상적인 선진공여국의 경우를 살펴봄과 동시에, 네팔의 현지시스템 활용에 있어서 유용한 시사점을 줄 수 있는 국가들도 포함시켰다. 여기에는 파리선언 모니터링 결과에서 네팔 시스템을 100% 활용한 공여국과 아울러 그렇지 못한 국가들도 함께 알아봄으로써 수원국 시스템 활용의 기본 요건은 무엇인지, 그 활용과 비활용의 정책적, 전략적 근거는 무엇인지, 그리고 이들이 실제로 현지에서 어떤 사업에 어떤 방식으로 사업을 추진해 나가고 있는지 살펴보고자 하였다.

18) KOICA 사업평가실에서 파리선언 이행과 관련하여 베트남과 캄보디아에 대한 사례연구가 진행 중이며, 정책연구실 주도로 파리선언과 아크라행동계획 이행 모범사례 구축을 위한 통합 CAS수립방안 연구가 몽골과 에티오피아를 대상으로 추진되고 있는 바, 중점을 막고자 이들 국가는 본 보고서의 사례연구 대상국에서 제외시켰다.

19) 2008년 파리선언 모니터링 결과에 따르면 대 네팔 원조 중 68%가 현지의 공공 재정관리 시스템을 활용한 것으로 나타났으며, 상당 부분이 교육과 보건 분야에 대한 섹터별 지원에 기초한 것으로 조사되었다. 2007년을 기준으로 했을 때 현지 시스템을 100% 활용한 공여국, 기관에는 덴마크, 핀란드, GFATM(Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria), IFAD(International Fund for Agricultural Development), 영국이 있으며, ADB, 세계은행, 노르웨이 등도 90%를 상회하는 활용도를 보였다. 반면, 독일, 일본, 스위스는 20-30%대의 저조한 활용률을 기록했으며, 수원국 시스템을 전혀 활용하지 않은 국가들에는 한국, 네덜란드, 사우디아라비아 3개국이 있었다. 이러한 상황은 조달 부분에서도 마찬가지여서, 공공 조달시스템에 관해서는 56%의 원조만이 현지 조달체계를 활용하고 있는 것으로 조사되었다. 여기서도 덴마크, 영국, 핀란드 등이 100% 활용률을 기록한 반면, 0%를 기록한 국가도 한국, 네덜란드, 스위스, 미국 등이 있었으며, 전반적으로 공여국에 따라 공공 재정관리 시스템 활용도와 유사한 추세를 보였다. 따라서 일부 공여국이 네팔의 시스템의 활용하는 정책의 기저에는 무엇이 있는지, 그리고 현지 시스템을 이용하지 않는 국가들은 왜 그러한지에 대해 알아볼 수 있다. 또한, 활용의 경우 실제로 어떤 전략과 방법, 도구를 바탕으로 어떤 원조양식 내에서 네팔의 시스템을 사용하는지 알아 볼 수 있을 것이다.

**<표 1-1 대 네팔 원조공여국의 현지 공공 재정관리 및 조달시스템 활용현황
(파리선언지표 5a, 5b 달성현황)>**

	Aid disbursed by donors for government sector (USD m) a	Public financial management (PFM)				Procurement	
		Budget execution (USD m) b	Financial reporting (USD m) c	Auditing (USD m) d	2007 avg (b,c,d) / a	Procurement systems (USD m) e	2007 e / a
Asian Development Bank	113	108	108	108	96%	108	96%
Australia	0	0	0	0	--	0	--
Canada	0	0	0	0	--	0	--
Denmark	28	28	28	28	100%	28	100%
European Commission	0	0	0	0	--	0	--
Finland	6	6	6	6	100%	6	100%
France	0	0	0	0	--	0	--
GAVI Alliance	3	0	0	3	33%	0	0%
Germany	38	23	0	0	20%	23	60%
Global Fund	3	3	3	3	100%	0	0%
IFAD	2	2	2	2	100%	2	100%
Japan	42	11	11	11	26%	11	26%
Korea	2	0	0	0	0%	0	0%
Netherlands	5	0	0	0	0%	0	0%
Norway	15	18	12	12	95%	13	84%
Saudi Arabia	1	0	0	0	0%	0	0%
Switzerland	11	3	3	3	25%	0	0%
United Kingdom	25	25	25	25	100%	25	100%
United Nations	29	1	1	3	7%	0	1%
United States	20	1	1	1	2%	0	0%
World Bank	79	78	78	78	98%	20	25%
Total	422	307	278	283	68%	235	56%

출처: OECD, 2008a: 7

상기 표 1-1의 결과를 참고로 한 분석대상 공여국은 다음과 같이 분류될 수 있다. 각 공여국의 정책 및 전략은 제 4장에 정리되어 있다.

- 공여국 중 네팔 현지 시스템 활용도가 100%를 상회하는 국가: 영국, 덴마크, 노르웨이
- 공여국 중 네팔 현지 시스템 활용도는 저조하나 원조 방식 면에서 우리 원조와 많은 유사점을 지니고 있어 심층 연구를 필요로 하는 국가: 스위스, 독일, 일본
- 다자기구 중 네팔 현지 시스템을 상당부분 활용하고 있거나 관련 사업에 대한 지원을 다수 제공하고 있는 기구: ADB, 세계은행

또한, KOICA 차원에서는 본부의 정책 및 총괄 부문뿐 아니라 현장에서 실제 사업을 관리하고 수원국 정부와 협의를 실시하는 필드 레벨에서의 의견을 수렴함으로써 본 연구에서 목표하는 정책 방안이 실효성을 갖추도록 하였다.

5. 연구의 한계 및 의의

수원국 시스템 활용의 문제는 KOICA의 전반적인 사업 방식 및 수행체계가 개선되지 않는 한 그 가능성에 있어 한계가 있으며, 따라서 본 연구 역시 실제 상황에 적용되기에는 여러 가지 무리가 따를 수 있다. 수원국 시스템 활용이 무엇인지는 앞으로 논의를 진행시켜 나가며 자세히 알아보게 될 것이나, 이러한 접근법의 근본적인 취지는 공여의 가시적 효과(Visibility)보다는 수원국의 개발을 위한 지속가능한 체제 확립을 지원하고 단발성 프로젝트 사업보다 포괄적인 PBA를 지향하는 것으로서, 전반적인 DAC 공여국 수준의, 소위 선진 사업체계가 바탕이 되지 않으면 한계가 있을 수밖에 없다. 여기서 말하는 선진사업체계란 해외 사무소의 권한과 역량, 타공여국들과의 실제적 협력관계 구축 역량, 수원국과의 정책협의 역량, 예산지원을 할 수 있을 만한 정책적 바탕 및 전략 체계 등이 포함된다. 따라서 ODA의 규모가 작고 공여의 역사가 짧아 대국민 홍보에 중요성을 부여할 수밖에 없는 우리로서는 원조의 시각적 효과 문제에서 자유롭기는 어려우며, 사업수행체계 역시 본부 중심의 프로젝트 사업 위주로 구성되어 있어, 실제로 수원국 시스템 활용을 위해서는 인식과 조직체계 측면 모두에서 극복해야 할 난관이 많다. 본 연구보고서가 마지막 장에서 제시하고자 하는 수원국 시스템 활용방안이 당장 적용, 기대성과를 거두기에는 이러한 환경적 제약 때문에 한계가 있을 수 있다. 물론, 이를 충분히 감안하여 현 시점에서 중, 장기적인 미래까지 점차적으로 적용될 수 있는 방안을 단계적으로 제시하고자 하는 것이 본 연구의 방향이지만, 이 역시 전반적인 원조 방식 및 체제의 개선이 뒷받침되어야 하는 것이다.

하지만, 이러한 한계에도 불구하고 본 연구의 의의는 다양한 방향에서 찾을 수 있다. 우선, 수원국 시스템 활용방안이 중, 장기적인 시각에서 언젠가는 우리가 생각해 보아야 한다는 것이기 때문에, 이에 대비하는 차원에서 본 연구는 유용한 예비 대응방안을 제시할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, DAC 가입을 앞두고 해외사무소의 역량 및 권한 강화, 그리고 원조양식의 다양화 등 우리 원조의 선진화를 위한 여러 가지 방안들이 제시되고 있는 바, 본 연구가 이에 나름의 아이디어를 제시하고 적절한 방향을 함께 모색해 볼 수 있는 계기를 제공할 수 있을 것이다. 마지막으로, 선진공여국들이 수원국 시스템 활용을 확대하고 파리선언, 아크라행동계획의 성공적인 이행을 위해 여러 가지 정책과 전략을 수립하고 가이드라인을 수립하는 등 여러 가지 방안을 모색 중인 현 시점에서, 나름의 방안을 수립하는 것이 타공여국과의 향후 정책 및 실무 협의 시에도 좀 더 구체적이고 세부적인 방향으로의 논의를 가능하게 할 수 있을 것으로 기대된다.

제2장 수원국 시스템의 개념 및 활용의 함의

1. 수원국 시스템이란

광의에서의 수원국 시스템(Country Systems)이란 수원국이 하나의 국가로서의 기능을 수행할 수 있도록 통치되고 운영되기 위한 조직적 체계와 절차, 법률, 정책 등을 포함하는 광범위한 개념이다. 여기에는 일반적인 의미에서의 시스템, 규정, 절차 등이 모두 해당되며, 빈곤감소전략 뿐 아니라 개발 프로그램 기획하고 실시할 수 있는 자체적인 정부조직 및 체계 등 역시 전부 포함된다.

수원국 시스템은 이처럼 광범위한 개념이기 때문에, 각 공여기관에 따라, 선언문에 따라, 그리고 연구, 정책문서에 따라 각각 필요에 따라 해당범위를 규정하는데 있어서 차이를 보이고 있다. 파리선언 17조는 수원국 시스템을 “공공 재정관리, 회계, 감사, 조달, 결과중심의 틀, 그리고 모니터링을 위한 국가제도와 절차를 포함하나, 이에 국한되지 않는 개념²⁰⁾”이라고 명시함으로써 수원국 시스템이 가지는 포괄적 성격을 인정하는 동시에 파리선언에서 주로 어떠한 부분을 가리켜 수원국 시스템이라 지칭하는지에 대한 단서를 제공해 주고 있다. 세계은행의 경우는 이에 사회, 경제적 진단(Social and Environment Assessment)을 위한 정책들을 포함시키는 경우가 많다. 주요 공여국의 정책문서에서 수원국 시스템을 지칭할 때는 파리선언을 기반으로 하여 공공 재정관리와 조달 시스템만을 지칭하는 경우가 대부분이다.

2. 파리선언 내 공공 재정시스템의 개념과 활용의 함의

파리선언 하에서의 공공 재정, 조달시스템에 대해 알아보기 위해서는 수원국의 예산 절차 및 체계와 관련된 사항들에 대해 짚고 넘어갈 필요가 있다. 수원국의 예산은 주로 국

20) “Country Systems and procedures typically include, but not restricted to, national arrangement and procedures for public financial management, accounting, auditing, procurement, results framework and monitoring” [2nd High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005, Article 17]

가개발전략(National Development Strategy: 이하 NDS) 혹은 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy: 이하 PRS)에 따라 3~4년 단위의 중기재정지출안(Mid-Term Expenditure Framework: 이하 MTEF)이 수립되면 이에 따라 연간예산계획이 세워지고, 일정한 프로세스를 거쳐 예산이 집행되는 것이 통상적이다. 여기서 예산 사이클은 아래 그림과 같이 전략적 기획 → 예산준비 → 예산집행 → 회계 및 모니터링 → 보고 및 감사 → 정책적 제고의 순환 과정을 거치게 된다.

<그림 2-1 공공 예산 사이클>



출처: Mokoro Ltd., 2008b: 13

수원국의 예산시스템에 원조를 일치(Align)시킨다는 것, 혹은 수원국의 시스템을 활용하여 개발원조를 집행한다는 것은 상기 그림과 같은 예산 사이클에 공여국의 개발원조예산을 접합시킨다는 것을 뜻한다.

2-1. 수원국 공공 재정시스템의 정의와 측정방법(지표2a)

DAC는 공공 재정관리란 “공여국마다, 수원국마다 정의에 있어서 차이를 보이기는 하나 통상적으로 한 국가의 예산 사이클의 모든 구성요소를 포함하는 것이며, 여기에는

MTEF, 연간예산 등 상위개념 뿐 아니라 세입, 세출경영, 조달²¹⁾, 회계, 보고, 모니터링, 감사 등의 하위개념 모두가 해당되는 것”(OECD 2009d:13)으로 규정하고 있다. DAC는 전실한 재정운용을 “통제(Control), 우선순위화(Prioritisation), 책임성(Accountability), 그리고 공공재원의 경영과 서비스 집행에 있어서의 효율성을 집성한 것”(OECD 2009d:13)으로 보고 있다.

수원국 재정관리 시스템의 신뢰도를 측정하는 방법에는 여러 가지가 있는데, 파리선언은 세계은행의 CPIA 기준을 채택하고 있다. CPIA는 한 국가가 지속적인 성장과 빈곤퇴치를 지원할 수 있는 정책적, 제도적 틀의 정도를 측정하기 위한 것으로서, 성장률과 같이 수원국의 통제외의 요소들에서 영향을 받는 성과물보다는 수원국 통제 하에 있는 주요 요소들에 초점이 맞춰져 있다. Box 2-1의 CPIA 16개 기준 중, 수원국 재정관리 시스템에 해당하는 것은 13번째, 예산과 재정관리의 수준(Quality of Budgetary and Financial Management) 항목이다.

Box 2-1 세계은행 CPIA(Country Policy and Institutional Assessment)

CPIA는 1970년대 중반, 수원국의 정책과 제도적 체제의 질(quality)을 측정하기 위해 고안된 진단틀로서²²⁾, 주요 목적은 세계은행 그룹의 국제개발협회(International Development Association: IDA)가 대 개도국 양허성 차관(Concessional lending) 및 무상원조를 제공하는데 있어 그 적절성 여부와 원조규모를 판단, 책정하는 데에서 출발했다²³⁾. CPIA 등급은 매년 갱신되며, 2005년부터 일반에 공개되기 시작했다.

CPIA는 아래와 같이 네 가지 클러스터, 16개의 기준으로 구성된다.

- A. 경제 관리(Economic Management)
 - 1. 거시경제관리(Macroeconomic Management)
 - 2. 조세정책(Fiscal Policy)
 - 3. 부채정책(Debt Policy)

21) 조달은 예산집행의 의미에서 공공 재정관리 시스템에 포함되는 것이지만, 파리선언 지표상에서는 분리하여 다루고 있다. 이는 공공조달이 가지는 중요도와 문제점, 그리고 법규 및 절차의 분리성 등이 감안된 것에 기인한 것으로 보인다.

22) CPIA 기준과 방법론은 수년 간격으로 수정, 보완되며, 가장 최근의 검토는 2004년에 이루어진 것이다.

23) 따라서 CPIA 국가스코어(CPIA Country Score)는 IDA Resource Allocation Index(IRAI)로도 불린다.

B. 구조상의 정책(Structural Policies)

- 4. 무역(Trade)
- 5. 재정분야(Financial Sector)
- 6. 비즈니스 규제 환경(Business Regulatory Environment)

C. 사회 공정성을 위한 정책(Policies for Social Inclusion/Equity)

- 7. 양성평등(Gender Equality)
- 8. 공공재원사용의 공정성(Equity of Public Resource Use)
- 9. 인적자원구축(Building Human Resources)
- 10. 사회보장과 노동(Social Protection and Labor)
- 11. 환경적 지속가능성을 위한 정책과 기관(Policies and Institutions for Environmental Sustainability)

D. 공공부문관리 및 기관(Public Sector Management and Institutions)

- 12. 재산권 및 법에 기반을 둔 거버넌스(Property Rights and Rule-based Governance)
- 13. 예산과 재정관리의 질(Quality of Budgetary and Financial Management)
- 14. 세입 운영의 효율성(Efficiency of Revenue Mobilization)
- 15. 공공행정의 질(Quality of Public Administration)
- 16. 공공분야의 투명성, 책임성 및 부패도(Transparency, Accountability and Corruption in the Public Sector)

CPIA는 세계은행 뿐 아니라, 아시아개발은행(Asian Development Bank: AsDB)과 아프리카개발은행(African Development Bank: AfDB)도 2005년부터 동일한 목적으로 채택하고 있으며, 다른 다자간개발은행 및 국제기구들도 방법론 논의에 참여하는 등 그 활용 범위가 확대되어 가는 추세에 있다.

출처: 세계은행 웹사이트(<http://www.worldbank.org>)

이 항목은 첫 번째, 포괄적이고 신뢰할만하며 정책적 우선순위에 연계되어 있는 예산, 두 번째, 예산이 통제가능하고 예측 가능한 방법으로 집행되는지를 확보하기 위한 효과적인 재정관리 시스템 예산, 세 번째, 공공 회계와 후속과정을 위한 효과적인 체계 등의 시의적절하고 효과적인 회계 및 조세 보고체계가 어떤 수준까지 수립되어 있고 존재하는지를 측정하기 위한 것으로, 세 가지 측면은 동등한 수준의 비중을 두는 것으로 각각 측정되어 합산된다.²⁴⁾ 이를 위해 아래와 같은 국제 지표가 활용된다.

24) World Bank 2008: 34. CPIA 스코어별 구체적인 내용은 별첨 문서참조.

- PEFA Performance Measurement Framework
- IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration on Principles²⁵⁾
- PRMPS Governance Indicators²⁶⁾

이중에서 가장 중요한 지표는 ‘공공 세출과 재정책임성(Public Expenditure and Financial Accountability: 이하 PEFA)’ 성과 측정틀로서, 이는 중장기적인 안목에서 한 국가의 공공 재정관리 성과를 측정하도록 하는 포괄적인 모니터링 틀이다. PEFA는 PFM 성과보고서(PFM Performance Report)와, 고채무국(Highly Indebted Poor Countries: 이하 HIPC) 세출추적 벤치마크, IMF의 조세투명성에 관한 규칙 및 기타 국제적 기준을 바탕으로 한 일련의 지표를 통합한 것으로서, 예산의 신뢰성, 포괄성, 투명성, 정책 반영도, 예측 가능성, 회계, 보고, 감사 등 다양한 항목을 고려하여 측정된다.²⁷⁾

상기 측정 틀을 종합하여 집계된 CPIA는 1에서 6의 범위 내에서 0.5 포인트 단위로 점수가 매겨진다. 여기서 1점은 낮은 수준의 공공 재정관리를 뜻하고 6점으로 갈수록 수준이 높은 것을 의미한다. 2006년과 2008년 파리선언 모니터링 설문조사에 참여했던 국가들의 CPIA 공공 재정관리 등급은 다음 표와 같다.²⁸⁾

25) <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

26) <http://www-wbweb.worldbank.org/prem/prmps/publicsector/indicators.htm>

27) PEFA와 관련된 자세한 설명은 Box 2-2와 별첨문서 ‘PEFA 성과측정틀 지표’ 참조

28) 2009년 7월 현재 전년도(2008년) 등급이 발표된 상태이나, 본 연구의 목적을 고려할 때 파리선언 모니터링 설문조사의 기준점이 되는 등급이 필요함을 고려하여 여기서는 2008년 등급보다는 2005년과 2007년 등급을 차용하였다.

<표 2-1 파리선언 설문조사 참여 수원국의 CPIA 등급>

국가명	CPIA 등급		국가명	CPIA 등급	
	2005	2007		2005	2007
가나	3.5	4.0	아프가니스탄	N/A	3.0
가봉	N/A	N/A	알바니아	4.0	N/A
나이지리아	3.0	3.0	에티오피아	3.5	4.0
네팔	3.5	3.5	예멘	3.0	3.0
니제르	3.5	3.5	온두라스	4.0	4.0
니카라과	3.5	4.0	요르단	N/A	N/A
도미니카공화국	N/A	N/A	우간다	4.0	4.0
라오스	2.5	3.0	우크라이나	N/A	N/A
라이베리아	N/A	N/A	이집트	N/A	N/A
르완다	3.5	4.0	인도네시아	3.5	N/A
마다가스카르	3.0	3.5	잠비아	3.0	3.5
말라위	3.0	3.0	중앙아프리카공화국	3.0	2.0
말리	4.0	3.5	차드	3.0	N/A
모로코	N/A	N/A	카메룬	3.5	3.5
모리타니아	2.0	2.5	캄보디아	2.5	3.0
모잠비크	3.5	3.5	케냐	3.5	3.5
몰도바	3.5	4.0	케이프베르데	3.5	4.0
몽골	4.0	4.0	코소보	N/A	N/A
방글라데시	3.0	3.0	코트디부아르	2.5	2.0
베넨	4.0	3.5	콜롬비아	N/A	N/A
베트남	4.0	4.0	콩고민주공화국	2.5	2.5
볼리비아	3.5	3.5	키르기즈스탄	3.0	3.0
부룬디	2.5	3.0	탄자니아	4.5	4.0
부르키나파소	4.0	4.0	토고	2.0	2.0
세네갈	3.5	3.5	통가	2.5	2.5
수단	2.5	2.0	파푸아뉴기니	3.5	3.5
시에라레온	3.5	3.5	페루	N/A	N/A
아이티	2.5	3.0	필리핀	N/A	N/A

출처: OECD 2008a: 79

CPIA 등급은 파리선언 지표 2a 달성을 측정하는 기준으로 적용되고 있으며, 지표 5a의 적용 여부를 차별적으로 결정하는 바탕으로 활용되고 있다.

Box 2-2 '공공세출과 재정책임성(PEFA)' 성과 측정틀

PEFA 성과 측정틀은 일련의 국제적인 노력의 일환으로 수립된 것으로서, 2004년 초 안이 나온 후 24개국을 대상으로 한 테스트 적용과 다방면의 의견수렴을 거쳐 2005년 확정되었다. PEFA는 개발도상국의 재정관리 시스템을 여러 가지 측면에서 진단함으로써 향후 재정관리 부문 개혁을 위한 구체적인 근거와 내용을 제시하여 수원국의 주도로 추진되는 개혁 프로세스를 공여국이 지원하고 모니터링 할 수 있도록 하고 있다. 이러한 접근법은 이미 일부 성공적인 사례들에서 공통분모를 도출, 이를 하나의 일관된 틀로 만들고 그 적용 영역을 다른 나라로 확장함으로써 공여국간 협력을 용이하게 하고 수원국 주도의 개혁을 하나의 일관된 프레임 하에서 추진할 수 있게 하는 것을 목표로 한다.

PEFA틀 내에서 적절한 공공 재정관리 시스템의 성과는 다음과 같이 여섯 가지 측면에서 고려된다.(PEFA Secretariat 2005:2)

1. 예산의 신뢰성(Credibility)
2. 포괄성(Comprehensiveness) 및 투명성(Transparency)
3. 정책에 기반을 둔 예산(Policy-Based Budgeting)
4. 예산집행의 예측가능성(Predictability)과 통제(Control)
5. 회계(Accounting), 기록(Recording) 및 보고(Reporting)
6. 외부감사와 회계감사(Audit)

상기 6개 측면에 대해, 여러 성과지표(Performance Indicators)가 적용되어 PFM 시스템 주요 요소(정부, 법률 및 외부감사 프로세스와 조직체계)의 운영 성과를 측정하게 된다. 성과지표는 공공 재정관리 시스템의 즉각적인 성과물, 크로스커팅(Cross-cutting)적 측면과 예산 사이클과, 수원국 시스템의 성과에 영향을 미치는 공여국의 활동 등 네 가지 범주 31개 지표로 이뤄져 있다.²⁹⁾

PEFA 측정은 수원국의 주도하고 해당국내 주요 공여국이 프로세스를 지원하는 형식으로 이루어지는 것이 통상적이다. 네덜란드 외교부 분석에 의하면 PEFA는 주로 사하라이남(38%)과 중남미(24%) 위주로 적용되고 있으며(Netherlands Ministry of Foreign Affairs 2008:1-2), 이는 PEFA 프로세스를 주도하는 유럽 국가들의 주력지역이기 때문인 것으로 추측된다. 아시아태평양 지역의 비중은 12-13%에 불과하다. 한편 PEFA 프로세스를 실시하고 있거나 계획 중인 개도국은 점점 늘어나고 있으며, EC, 세계은행, DFID, 프랑스 등이 관련 프로세스에 대한 지원을 주도하고 있다.

자료: PEFA Secretariat 2005
Netherlands Ministry of Foreign Affairs 2008
PEFA 웹사이트(<http://www.pefa.org>)

29) 세부 지표는 별첨문서 참조

2-2. 수원국 공공 재정시스템 활용의 의미와 측정방법(지표5a)

상기의 논의를 바탕으로 할 때 수원국 공공 재정시스템을 활용한다는 것은 공여국이 원조를 제공할 때 공공 재정관리의 세부요소를 사용하는 것을 의미하는 것으로 정의될 수 있다.(OECD 2009:13) 한편, 2006년 파리선언 이행상황 설문조사 가이드라인은 수원국 공공 재정시스템 사용을 “재원의 운용에 있어서 수원국의 법령 및 관련 조례에 의해 수립되고 정부의 주무부처, 기능에 의해 집행되는 국가 시스템을 사용하는 것³⁰⁾”으로 개괄적으로 정의내리고 있다. 한편, 파리선언 설문조사의 지표5a는 통상적인 공공 재정관리 시스템의 모든 과정을 다루기보다는, 그 핵심에 해당되는 예산집행, 재정보고, 감사의 세 가지 절차에 대해서만 집중하여³¹⁾, 이 각각의 세 가지 절차에서 수원국 규정과 시스템을 얼마나 활용하였느냐를 측정한다.³²⁾ 자세한 내용은 다음과 같다.

(1) 예산 집행(Budget Execution): 공여국이 제공한 재원이 수원국의 법령에 따라 수원국 정부에 의해 집행되는 국가예산절차에 따라 집행될 때 수원국 재정관리 시스템을 활용했다고 볼 수 있다. 따라서 공여국이 지원하는 프로그램들은 허가(Authorization), 승인(Approval), 지불(Payment)의, 수원국내 일반적인 절차를 따르는 것을 조건부로 하는 것을 뜻한다. 다음 4가지 기준 중 적어도 3가지 기준에 부합할 경우 수원국 예산집행절차를 활용하여 제공된 ODA로 간주된다.

- ① 공여국이 제공하는 재원이 수원국 입법부가 승인한 연간예산에 포함
- ② 공여국이 제공하는 재원이 수원국 예산집행절차에 종속
- ③ 공여국이 제공하는 재원이 기존의 수원국 국고시스템을 통해 처리(예컨대, 예금 및 집행)
- ④ 공여국이 제공하는 재원을 위해 별도의 은행구좌 개설하지 않음

(2) 재정보고(Financial Reporting): 공여국들이 수원국 정부가 집행한 재정 내역에 대해 추가적인 보고 조항을 부과하지 않는 것을 뜻한다. 다시 말해, 공여국이 제공한 금액에

30) “Using national systems for the management of funds....established in the general legislation (and related regulations) of the country and implemented by the line management functions of the government” [OECD 2006b]

31) 세 가지 절차에 대한 규정은 파리선언 설문조사에서만 해당되는 사항이며, 공공 재정관리 시스템은 본래 여러 가지를 포함하는 것인 바, 파리선언과 상이한 기준들도 다른 상황에서는 얼마든지 가능하다.

32) OECD 2006b

대해 집행한 내역을 수원국 정부는 자체 체계 및 시스템을 통해 보고하며, 공여국은 수원국에 대해 공여국이 요구하는 방향으로의 재정보고를 충족시키도록

- 독자적인(Separate) 회계 시스템;
- 추가적인 재정보고서;
- 독자적인 회계장부 혹은 형식;
- 수원국의 통상 사이클과 다른 회계보고 주기

를 운용하도록 요구하지 않는다는 것을 의미한다.(OECD 2006b:6-7; OECD 2008f:9) 아울러, 공여국이 기존의 수원국 재정보고제도를 이용, 준비된 재정보고만 수원국에게 요구할 경우에만 수원국 재정보고절차를 활용한 것으로 간주된다.

(3) 감사절차(Auditing Procedures): 공여국이 수원국의 감사절차를 이용한다는 것은 수원국의 최고 감사기관이 수원국 정부의 재정보고에 대해 내린 감사결과를 공여국이 신뢰하고, 수원국 정부에 대해 개별적 감사 혹은 추가 의무조항을 요구하지 않는다는 것을 뜻한다. 아울러, 수원국 고등감사기관과 상이한 기준을 요구하지 않거나 감사 주기(Audit Cycle)를 변경할 것을 요구하지 않는 경우, 둘 중 하나 이상 충족되는 경우에만 수원국 감사절차를 활용하는 것으로 간주된다.

따라서 파리선언 하에서 수원국의 재정관리 시스템을 활용한다는 것은, 상기 항목에서 현지 시스템과 절차의 유효성을 존중하고 따르는 한편, 공여국의 편익을 위한 추가적인 업무를 수원국에 요구하지 않는 것으로 요약될 수 있다.

Box 2-3 수원국 예산집행체계 활용의 사례:
탄자니아 정부에 의해 실시될 프로젝트에 대한 현금 펀드 지원

- (i) 공여국은 탄자니아국립은행의 계좌(번호 13:99)로 현금 펀드를 입금.
- (ii) 공여국들은 탄자니아 국고(Treasury)에 입금 내역을 통지. 상기 통지내역은 실 집행기관 혹은 관계부서에도 통보가 되어야 하며, (a) 프로젝트 계좌번호, (b) 프로젝트명, (c) 기타 해당사항을 명시해야 함.
- (iii) 상기 통지에 따라 프로젝트를 실시할 주무부처가 TFN 358 Form 형식을 작성, 재

무성으로 송부. 동 형식은 공여국이 입금한 현금펀드를 원 계좌(번호 13:99)에서 부처로 송금할 것을 요청하는 것으로서, 재무성 예산부에 제출해야함.

(iv) 예산부는 펀드의 유효성에 대해 회계국의 확인아래, 해당펀드를 송금하도록 증서를 발행(Release warrant)

(v) 상기 증서를 수령한 후, 회계국장은 구좌번호 13:99(원 계좌)에서 구좌번호 17:88(재무성 개발계좌, Exchequer Development Account)로 송금을 하며, 주무부처 앞으로 재무부의 통지가 발행.

이러한 일련의 프로세스를 시발점으로 개발파트너들의 자금이 탄자니아의 통합적 재정관리 시스템 내에서 흘러가게 된다.

출처: OECD 2006b

그렇다면 파리선언에서 수원국 공공 재정관리 시스템 활용을 어떻게 측정하는지에 대해 살펴보자. 지표 5a는 모든 수원국이 적정수준의 재정관리 시스템을 갖추지 못하고 있음을 인정하는 것에서 출발한다. CPIA 스코어가 3.5-4.5인 경우와 5이상인 경우를 나누어 목표에 차이를 두고 있으며, CPIA가 3.5 이하인 수원국에 대해서는 적용되지 않는다. 파리선언 모니터링 평가에 참여했던 수원국 중 기준연도인 2005년에 CPIA 3.5이상을 기록, 지표 5a에 해당되는 국가 명단은 아래 표와 같다.

<표 2-2 파리선언 이행지표5a 해당국가(2005년 CPIA 3.5이상)>

국가명	CPIA 등급(2005년)
가나	3.5
네팔	3.5
니제르	3.5
니카라과	3.5
르완다	3.5
말리	4.0
모잠비크	3.5
몰도바	3.5
몽골	4.0
방글라데시	3.0
베넌	4.0
베트남	4.0
볼리비아	3.5
부르키나파소	4.0
세네갈	3.5
시에라레온	3.5

우간다	4.0
에티오피아	3.5
카메룬	3.5
탄자니아	4.5
알바니아	4.0
파푸아뉴기니	3.5
온두라스	4.0
인도네시아	3.5
케냐	3.5
케이프베르데	3.5

지표5a에서는 CPIA 5이상인 경우 수원국 공공 재정관리 시스템을 활용하지 않는 정부 부문에 대한 원조를 2010년까지 2/3, CPIA 3.5-4.5일 경우 1/3 감축하는 것을 목표로 하고 있다. 동 지표의 이행상태는 앞서의 세 가지 절차(예산집행, 재정보고, 감사)에 따른 각각의 원조 액수의 평균을, 정부부문에 대한 총지원액(ODA disbursed for the government sector)으로 나눈 비율로 측정한다. 즉,

$$\text{지표5a} = \frac{(\text{공여국이 수원국 예산집행 절차에 따라 제공한 액수} + \text{재정보고에 따른 액수} + \text{감사절차에 따른 액수}) / 3}{\text{정부부문에 대한 총지원액}}$$

수식으로 계산된다.

여기서 정부부문이란, 수원국 정부부처, 부서, 기관 혹은 지방자치단체 등 중앙정부를 대표 혹은 대신하여 세입을 관리하고 지출할 수 있는 권한을 가진 행정단위³³⁾를 뜻하며, 따라서 정부부문에 대한 지원은 공여국이 상기 행정단위와의 협정(Agreement)하에서 제공하는 ODA³⁴⁾를 뜻한다.³⁵⁾ 여기에는 NGO, 자치적인 정부기관 혹은 민간 기업에 대해 수원국

33) "Administration (ministries, departments, agencies or municipalities) authorized to receive revenue or undertake expenditure on behalf of central government"[OECD 2006b]

34) "the disbursement of ODA in the context of an agreement with the government sector"[OECD 2006b]

35) 여기서(다시 말해 파리선언 설문조사 하에서) 지원된 액수가 ODA가 아니냐를 판단하는 결정적인 근거는 이러한 행정단위들이 중앙정부를 대신하여 세입을 관리하고 지출할 수 있도록 중앙정부와의 허가(Authorization)가 있었느냐 이며, 이는 문서화된 협정(Agreement)의 존재여부로 판단된다. 협정에 의거한 허가가 없는 경우, 지방자치단체에 대한 지원은 무조건 정부부문에 대한 지원(Disbursement for the government sector) 계상에서 제외된다. 또한, 수원국 정부와의 협정을 체결하지 않은 NGO에 대해 공여국이 직접 재원을 제공한 경우, 이는 정부부문에 대한 지원(Disbursement for the government sector)으로 간주되지 않는다. 정부부문에 대한 ODA는 일반예산지원, 공동재정지원 뿐 아니라 프로젝트, 기술협력, 프로그램 등 수원국과 공여국간 합의된 모든 개발원조 사업을 포함한다.[OECD 2006b]

정부가 이임하거나(Delegated) 하청한(Subcontracted) 용역, 재화 및 서비스 등이 모두 포함된다. 또한, 여기서의 공여국(Donor)이란 DAC의 통계지침에 따른 통상적인 ODA를 제공하는 공식기관(중앙 혹은 지방 정부를 모두 포함)으로 한정되며, NGO나 민간 기업은 이에 해당되지 않는다.

3. 파리선언 내 공공 조달시스템의 개념과 활용의 함의

3-1. 수원국 공공 조달시스템의 정의와 측정방법(지표 2b)

조달(Procurement)이란 개인이나 단체, 국가가 1) 필요한 물품 혹은 서비스를 밝혀내고, 2) 이러한 필요를 충족시켜 줄 수 있는 최적의 개인이나 기관을 결정한 후, 3) 필요 물품 혹은 서비스가 공정하고 투명한 방식을 거쳐 최상의 가격으로 적절한 시간과 장소에 도착할 수 있도록 하는 일련의 프로세스³⁶⁾로 정의된다. 따라서 공공 조달(Public Procurement)은 정부가 주체가 되어 공공 서비스에 필요한 물품 및 서비스를 구하는 것으로 간략히 정리될 수 있다. 공공조달은 이런 의미에서 국가 예산집행의 한 부분이며, 따라서 공공 재정관리 시스템에 포함되는 것이다. 다만, 파리선언에서는 규정, 시스템 및 여러 제반 문제 등, 조달부문만이 가지는 일종의 독자성을 감안하고 성과 측정을 용이하게 하기 위해 지표를 분리하여 적용하고 있을 뿐이다.

Box 2-4 수원국 조달시스템과 관련된 주체 및 각각의 역할

(수원국) 정부

- 법과 규정을 집행하고 공공서비스와 인적자원을 관리
- 투명하고 공정한 조달시장 관리
- 일반 국민을 참여시켜 공공책임성 고취

시민사회

- 공공 조달 프로세스의 투명성과 효율성을 감시(Watchdog)
- 조달시스템 진단 프로세스와 심의 결과에 참여

36) "Procurement is the process of:

- identifying what is needed,
- determining who is the best person or organisation to supply this need
- ensuring what is needed is delivered to the right place, at the right time, for the best price, and that all of this is done in a fair and open manner..." [OECD 2006e:1]

민간부문

- 수원국 정부의 고객(client)이자 서비스, 용역, 물자의 공급자
- 자유경쟁체제의 주창
- 공정성 감시(항소 기능을 통한)
- 진단 프로세스와 결과물 심의에 참여

공여국

- 조달시스템 개혁과 역량강화 지원
- 진단 프로세스와 결과물 심의에 참여

출처: Lawrance 2009

DAC는 OECD 회원국의 중앙 및 지방정부에 의한 공공조달 시장의 규모가 전체 GDP의 20%정도인 것으로 추산하고 있다. 공공조달이 개도국 정부의 총 지출에서 차지하는 비율은 국가별로 상이하나, 2006년 DAC의 자료³⁷⁾는 공공조달이 도미니카공화국 정부 지출의 20%, 우간다의 70%, 베트남의 40%를 상회하는 등 선진국에 비해 높은 것으로 집계하고 있다.

통상적으로 “공공 조달시스템(Public Procurement System)”을 지칭할 때는 조달청과 같이 공공조달 및 용역발주를 책임지고 수행하는 기관과 관련 법령 및 규정, 그리고 내부 절차 모두를 포함한다. 파리선언은 공공 조달시스템의 범위에 무엇이 들어가느냐에 대해 재정관리 부분에서만 좀 세부적으로 명시하지는 않았으나, 이행상황 설문조사의 사례와 DAC의 공공조달에 관한 조인트벤처가 수원국 공공 조달시스템의 수준 측정을 위해 수립한 방법론을 역으로 분석해 보면 파리선언에서의 공공조달의 개념을 좀 더 구체적으로 파악할 수 있다. 이는 다음과 같이 정리된다.

- 공공조달에 관계되는 법률(헌법, 행정법, 조달법 등) 및 행동규약(품행규약(Code of Conduct), 윤리규약(Code of Ethics) 등)
- 조달 집행을 위한 조직
- 조달 감사(Procurement Audit) 체계와 절차
- 항소체계와 절차

37) OECD 2006e:2

앞서 살펴본 공공 재정관리 시스템에 대한 측정 기준이 비교적 명확하게 수립되어 상당기간동안 보편적으로 사용되어 온 것과는 달리, 공공조달시스템에 관해서는 2005년 파리선언 채택 시 지표(2b)는 수립되었지만, 어떤 기준으로 성과를 측정할 것인가에 대한 체계는 세워지지 않은 상태였다.³⁸⁾ 한편, 파리선언을 기점으로 OECD/DAC는 세계은행, UN 조달역량개발센터(UN Procurement Capacity Development Centre: UN PCDC)등과의 협력 하에 DAC의 원조효과작업반 내에 ‘공공조달에 관한 조인트벤처(DAC Joint Venture for Procurement)’를 설립하고 수원국 공공조달시스템 진단 체계와 방법론 확립에 착수하게 된다. 동 조인트벤처는 2006년 네 번째 최종 버전을 내놓았으며, 지역별 세미나와 일부국가에 대한 시험적용을 통해 보편적인 진단시스템으로서 자리매김을 시도하고 있다.

Box 2-5 DAC 공공조달에 관한 조인트벤처(DAC Joint Venture for Procurement)의
조달시스템 진단 방법론

조인트벤처의 조달진단 방법론은 크게 두 가지 분류의 지표(indicator)들로 구성되어 있다. 첫 번째는 기본지표(Baseline Indicators: BLIs)로서, 이는 국제적 표준에 수원국 현재 시스템을 대비하여 수원국의 공공조달의 전반적인 상태에 대해 개괄적으로 파악하고자 하는 것이다. BLIs는 1) 수원국 공공조달을 규정하는 현재의 법적인 틀, 2) 관련 시스템의 조직적 체계, 3) 시스템의 유효성과 시장의 경쟁력, 4) 조달시스템의 완결성 등 크게 네 가지 범주(Pillars)를 다루고 있으며, 각각의 범주는 12개 지표(Indicators)와 54개의 하위지표(Sub-Indicators)로 구성되어 있다.³⁹⁾

두 번째, 준수/이행지표(Compliance/Performance Indicators: CPIs)는 시스템이 실제로 어떻게 운용되고 있는지를 중점적으로 다루고 있다. CPIs는 BLIs에서 측정된 법령이 어떻게 적용되고 있으며, 통상적인 공공조달의 관습은 어떠한지 등을 측정하는데 목표를 두고 있다. CPIs는 질적인 데이터에 대한 이행도를 수치화시켜 양적으로 시스템의 준수 및 이행상태를 파악할 수 있도록 한다. 현 시점에서는 각각의 국가에 대해 일괄적으로 적용될 수 있는 정형화된 표준이 존재하지 않기 때문에, CPIs는 수원국에 따라, 차별적으로 적용된다.

등급 산출을 위해 상기 BLIs의 각 하위지표(Sub-Indicators)와 CPIs를 각각 0에서 3까지의 스코어를 매기고, 이를 합산하여 A(최고)에서 D(최저)까지 중 하나의 등급을 부여하게 된다.⁴⁰⁾

38) 오히려 파리선언이 그 전부터 산발적으로 논의되어 왔던 공공 조달 관련 논의를 통합하는 기회를 제공했다고 볼 수 있다.

39) 대략의 지표목록은 별첨 참조. 자세한 내용은 OECD 2006d 참조.

40) 54개 지표를 0에서 3까지 점수를 매겨(최고 가능 스코어는 162점), 152~162점은 A등급, 113~151점은 B등급, 89~112점은 C등급, 89점 이하는 D등급으로 책정.

동 방법론은 PEFA와 같은 자가진단틀(Self-Assessment Tool)로서, 수원국이 자체적으로 혹은 시민사회, 민간부문, 미디어, 공여국 등 다양한 파트너들과의 협력 하에 자국의 조달 시스템을 측정, 진단할 수 있도록 고안되었다. 동 방법론에 따른 진단 결과는 2007년부터 본격적으로 가능했기 때문에, 2006년에 진행된 파리선언 설문조사에서는 활용되지 못했다. 2008년 설문조사에서는, 조사에 참여했던 55개 수원국 중 17개국이 자국의 공공조달 시스템의 유효성을 측정하여 기준점을 마련함으로써 파리선언 지표2b(최소 한 단계 이상씩 공공 조달시스템 향상)의 이행상황 측정을 가능하게 하는 발판을 마련하였다. 동 17개 국가의 진단 결과는 아래 표와 같다.

<표 2-3 국가조달시스템 신뢰도 등급⁴¹⁾>

국가명	2007년 등급	측정방식분류
아프가니스탄	C	1
카메룬	B	3
가나	C	3
인도네시아	C	3
라오스	C	2
말라위	C	3
몽골	C	3
니제르	B	2
필리핀	C	3
르완다	B	3
세네갈	B	2
시에라레온	B	1
탄자니아	B	3
우간다	B	3
베트남	C	3
예멘	D	1
잠비아	C	3

주: OECD/DAC Joint Venture on Procurement에 의해 개발된 방법론에 의거, 진단되었음.

1. 수원국 조달기관에 의해 주도적으로 이루어진 자가진단(self-assessment). 타 관계자의 참여도는 1인 컨설턴트의 참가 정도로 낮은 편.
2. 1차 자가진단(self-assessment)과 2차 외부 독립기관의 진단으로 진행된 경우.
3. 수원국 정부 조달기관의 주도하에 개발파트너, 시민사회 및 민간부문과 미디어가 기획단계에서부터 최종 결과물심사까지 참여하여 진행된 경우.

출처: OECD 2008a:80

41) 동 프로세스에 참여했던 대부분의 국가가 아프리카 국가인 것은, 관련 논의를 이끌고 있는 공여국들이 아프리카를 주력으로 하는 유럽지역 국가들인 것과 무관하지 않은 것으로 보인다.

상기 결과에서 대부분의 국가에서 공공조달시스템이 B(41%)와 C(53%)에 그쳤고, D등급(6%)도 있었던 반면 최고등급인 A는 없었다. 상기 등급은 이들 17개 국가들에 대한 파리선언 지표 2b의 이행도를 측정할 수 있는 기준점이 되며, 이를 바탕으로 2010년 최종 이행 결과를 측정하게 된다.

이외에도, 파리선언 이행상황 측정을 위한 것은 아니나 세계은행의 ‘국가조달진단보고서(Country Procurement Assessment Report: 이하 CPAR)’도 수원국 공공조달시스템의 상태에 대한 상세한 분석을 제공하고 있다. 대부분의 수원국에 대한 CPAR가 발간된 상태이다. CPAR과 DAC 방법론의 목적, 구성 및 내용은 크게 다르지 않다.⁴²⁾

3-2. 수원국 공공 조달시스템 활용의 의미와 측정방법(지표 5b)

그렇다면 파리선언 하에서 수원국 공공 조달시스템을 활용한다는 것은 실제로 어떤 의미인가. 파리선언 설문조사에서 볼 수 있는 것은, 여기서의 시스템 활용이 원래의 조달 절차(Procedures)를 준수한다는 것과 상통한다는 점이며, 이는 “공여국이 수원국 정부에 의해 수립되고 집행되는 일반 법령에 따른 공공 조달 절차에 따라 프로젝트 혹은 프로그램 실시를 위한 재원을 제공하는 것”을 뜻한다. 아울러 “재화, 용역, 서비스 조달에 관해 수원국 정부에 대해 어떠한 추가적이거나 특별한 요구조건을 달지 않는 것”을 의미한다.⁴³⁾ 즉, 공공 재정관리 시스템에서와 마찬가지로 공여국은 수원국의 시스템을 준수하고 변경 혹은 추가사항을 강요하지 않음으로서 시스템의 유효성을 존중하고 업무의 중복을 지양한다는 측면에서 이해될 수 있다.

Box 2-6 공공 조달시스템을 활용한 원조: 캄보디아의 사례

파리선언 하에서 공여국이 예를 들어 캄보디아의 공공 조달시스템을 사용하여 원조를 제공하였다는 것은 아래와 같은 관련 법령에 따른 절차(Procedures)가 임의로 변경되지 않고 원래 규정대로 적용되었을 때에만 해당된다.

42) 세계은행의 국별 CPAR 보고서는 세계은행 웹사이트 참조(<http://www.worldbank.org>). 구체적인 절차와 방법론에 관해서는 World Bank 2002a 참조

43) “Donors use national procurement procedures when the funds they provide for the implementation of projects and programmes are managed according to the national procurement procedures as they were established in the general legislation and implemented by government. The use of national procurement procedures means that donors do not make additional, or special, requirements on governments for the procurement of works, goods and services.” [OECD 2006b]

1. 1995 Sub-Decree for Public Procurement
2. 1995 Prakas on Implementation of the Rule and Regulations on Public Procurement (IRRPP)
3. 1998 Supplementary Instruction to 1995 Prakas on Implementing Rules and Regulations on Public procurement (IRRPP)
4. August 2003 Under Decentralization Policy: Social Fund and Sangkat / Commune Fund Handling
5. February 1998 Privatized Concession
6. August 2005 Standard Operating Procedures Procurement Manual for Externally Funded Projects Under the Purview of the Ministry of Economy and Finance

출처: OECD 2006a

파리선언 하에서 공공 조달시스템 활용정도의 측정은 지표5b를 중심으로 하고 있다. 지표5b는 국가조달시스템이 B등급 이상인 국가들을 대상으로 하여, 이들에 대해 차등적인 조달체계 활용도를 적용하고 있다. 즉, A등급 국가들에 대해서는 공공조달시스템이 충분히 활용 가능한 수준에 도달했다고 판단, 모든 공여국이 수원국 조달시스템을 활용하도록 하고, 공공부문에 대한 지원 중 공공조달을 통하지 않은 원조의 비율을 2/3 절감하도록 제시하였다. B등급 국가에 대해서는 마찬가지로 90%이상의 공여국이 공공조달을 활용하고 그렇지 않은 경우의 원조를 1/3 절감토록 하고 있다. C와 D등급 국가들에 대해서는 해당 사항이 없다.

파리선언 지표5b의 이행 성과는 다음과 같은 수식으로 측정된다.

$$\text{지표5a} = \frac{\text{공여국이 수원국 공공조달시스템을 통해 지원한 액수}}{\text{정부부문에 대한 총지원액}}$$

4. 네팔 사례

네팔은 2008년 파리선언 모니터링에 처음으로 참여하였다. 네팔의 기준 CPIA는 3.5,

DAC의 조달진단 스코어는 C⁴⁴⁾로서, 파리선언 지표 5a는 적용이 되나 5b에는 해당되지 않는다.

네팔의 공공 재정관리와 조달에 관련되는 규정에는 다음이 있다.

- Nepal Interim Constitution 2007
- Financial Procedure Act 1999
- Financial Procedure Rules 2007
- Decentralization Act 1982
- Financial Administration Regulations 1999
- Public Procurement Act 2007
- Public Procurement Regulations 2007
- Audit Act 1991

관련 정부 기관 및 부처는 다음과 같다.

- **National Development Council(NDC)**: 네팔 국가개발계획과 연간계획과 관련, 규범을 수립하고 업무 조정을 관장한다.
- **National Planning Commission(NPC)**: 총리 직속기관으로서 NDC의 지침 하에 네팔의 개발계획과 정책을 수립하고 시행을 촉진하며 기 실시된 정책 및 프로그램을 모니터링하고 평가하는 기획총괄기관이다.
- **재무부 Foreign Aid Coordination Division(FACD)**: 모든 공여국, 기관의 대외 원조 조정을 담당하는 전담 창구로서 수원국-공여국간 정책대화, 사업협의 등을 관할하고 있으며, 2007년 실시된 PEFA 프로세스를 주도한 바 있다. 파리선언 프로세스와 관련, 네팔 정부 측 Focal Point이기도 하다.
- **Nepal Rastra Bank(NRB)**: 국립은행으로서 국고인 Consolidated Fund를 관리하며 세입 예치와 세출 지분을 수행한다.
- **Financial Comptroller General Office(FCGO)**: 재무부 산하기관으로서 정

44) 2007년 기준

부 세입과 세출액의 회계 및 내부 감사를 담당하고 있으며, 정부의 통합 재정보고(Consolidated Financial Statement) 전달기관이다. 공공재정과 관련, 네팔정부의 연간 성과리뷰(Nepal Performance Portfolio Review) 프로세스도 전달하고 있다. FCGO는 각 District에도 사무소를 두고(District Treasury Controller Office:DTCO) 지역 레벨에서 집행되는 예산 관리 및 보고 등을 관할한다.

- **Office of Auditor General(OAG):** 독립 감사기관으로서 모든 정부부처, 의회, 군대, 경찰의 세입출에 관한 감사 권한을 가지고 있으며 연간 감사보고서를 작성, 대통령에게 보고하고 의회 승인을 받도록 되어있다.
- **Public Procurement Monitoring Office(PPMO):** 총리 직속기관으로서 모든 정부 기관 및 부처의 조달업무에 대한 모니터링을 담당한다. 2007년 제정된 Public Procurement Act에 의해 설립되었다. 주요 기능으로는 조달과 관련된 법적자문 제공, 관련부서 및 담당자 교육 실시, 항소 프로세스 모니터링, 표준입찰문서(Standard Bidding Document) 수립 등이 있다.

네팔의公共预算는 상기의 규정과 실시체제를 바탕으로 집행된다. 앞서 2장의 그림 2-1에서 제시된 예산 사이클에 이를 접목시켜 단계별로 살펴보자.

① 예산 기획

네팔 정부의 개발정책과 예산 기획은 NDC의 지휘아래 NPC가 관장한다. NPC는 매 3년마다 빈곤감소전략 문서를 수립하게 되는데, 마지막 정규 문서인 The Tenth Plan은 2007 회계연도⁴⁵⁾에 종료되었으며, 현재 헌법과 정부가 임시 과도기에 있는 관계로 3년 기간의 임시계획(Three Year Interim Plan 2007/08 - 2009/10)이 적용되고 있다. 동 계획은 거시경제정책, 사회정의 구현, 평화구축, 성주류화, 인프라구축, 거버넌스 등 국가 발전의 근간이 되는 이슈 뿐 아니라 구체적인 경제, 사회개발을 포괄적으로 다루고 있다. 동 계획에 따라 재무부가 3년 주기의 MTEF를 수립하고⁴⁶⁾, MTEF와 전년도 집행결과, 프로그램 계획 등을 반영하여 연간예산을 기획, 제출하여, 의회가 이를 승인하면 최종 확정된다. 참고로 네팔의 회계연도는 매해 7월 16일부터 이듬해 7월 15일까지다.

45) 네팔 회계연도는 7월 16일부터 명년 7월 15일까지이다. 즉 FY 2007/08이란 2007년 7월16일에서 2008년 7월15일까지의 기간을 뜻한다.

46) 재무부 소관

② 예산 준비

모든 세입과 투자이익, 대출 상환금 등은 중앙은행인 Nepal Rastra Bank 구좌를 통해 국고인 Consolidated Fund로 통합, 예산이 준비된다. 대외원조가 예산지원 등의 형태로 네 팔 시스템을 활용하게 되는 경우, 지원액은 Nepal Rastra Bank에 개설된 구좌로 입금되어 Consolidated Fund에 편입, 기존 예산 준비와 동일한 절차를 밟게 된다.

③ 예산 집행 및 조달

Consolidated Fund로 편입된 예산은 각 사업을 담당하는 주무부처로 방출된다. 이를 위해서는 우선, 네팔 국고와 예산 기획, 관리를 총괄하는 재무부 장관이 주무부처가 요청한 안건을 승인하고 이에 따라 FCGO가 주무부처의 관련부서로 예산을 방출하는 절차를 거치게 된다.

주무부처의 담당 부서로 방출된 예산은 공공 조달을 통해 집행되는데, 공공부문 조달을 총괄하는 조달청 기능 대신 정부의 주무부처, 공공기관, District 등이 독자적인 조달부서를 두고 예산을 집행하고 있다. 현재 조달 시스템 및 절차는 2007년에 제정된 공공조달법(Public Procurement Act: PPA)과 공공조달규정(Public Procurement Regulations: PPR)을 바탕으로 한다. PPA와 PPR은 조달계획 수립, 입찰공고, 적격심사, 입찰심사, 집행, 품질 관리 등 통상적인 절차에 대해 명시하고 있다.

물품 및 건축용역 조달의 경우 국제경쟁입찰, 국내경쟁입찰, 봉인입찰(Sealed Quotation), 직접구매(Direct Purchase) 등으로 나뉘지며, 서비스 조달의 경우는 경쟁입찰 혹은 직접교섭 등으로 나뉜다. 물품 및 건축 입찰은 15만 루피(약 1,950 US\$)까지 직접조달, 15만 루피에서 100만 루피(약 1,950-13,000 US\$)는 봉인입찰, 100만 루피(약 13,000 US\$)이상은 국내경쟁입찰을 통해 조달하도록 되어있다. 국제입찰은 네팔 국내에서 물품을 구하기 힘들거나 국내입찰시 입찰자가 없거나, 공여국과의 협의 아래 대외원조 예산에서 해외 물품을 구매하도록 되어 있을 때, 그리고 조달을 시행하는 기관이 국제입찰을 하도록 방침을 정한 경우의 조건하에서 실시될 수 있다.⁴⁷⁾

2007년 PPA에 의거하여 수립된 PPMO가 표준입찰문서(Standard Bidding Documents) 수립을 담당하여 입찰 전반에 관한 절차와 규정을 확립해 오고 있는데, 2009

47) PPA Art.15 [Government of Nepal 2007c]

년 9월 현재 직접구매, 봉인입찰(Sealed Quotation), 국내경쟁입찰 표준문서가 각각 완료되었으며, 국제경쟁입찰 문서는 아직 수립 중에 있다. 대외원조의 경우 구축된 문서에 따라 각 정부부처가 조달을 실시하며, 국제경쟁입찰은 사업에 따라 기준이 상이하게 적용되나 세계은행의 기준을 차용하는 경우가 많다.

④ 회계 및 모니터링

공공조달을 통해 집행된 예산은 FCGO와 DTGO가 회계를 실시하고, PPMO⁴⁸⁾가 조달 절차 전반에 관한 모니터링을 실시하는 것을 원칙으로 한다. FCGO와 PPMO는 회계 및 모니터링 결과를 개별 보고서로 제출하거나 연간 회계보고서로 통합하여 보고할 의무가 있다.

⑤ 보고 및 감사

회계 결과를 바탕으로 FCGO는 연간 통합재정보고서(Consolidated Financial Statement)를 수립한다. OAG는 이를 바탕으로 필요하다고 판단되거나 혹은 해당 기관, 부처에 의해 요청받는 경우 감사를 실시, 대상기관에 결과를 송부하며, 연간 감사보고서를 작성, 의회 승인 절차를 거치게 된다.

⑥ 정책 제고

상기의 절차를 바탕으로 기획, 집행, 회계, 보고, 감사된 예산을 정책적으로 제고하여, 이듬해 연간예산 기획 시 반영하게 된다.

파리선언의 의미에서 네팔의 공공 재정관리 시스템을 활용한다는 것은 공여국 원조 자금이 네팔 정부조직에 의해 네팔의 법령을 바탕으로 진행되는 상기 절차에 편입, 예산집행, 조달, 회계, 보고, 감사체계를 그대로 따라 흘러간다는 것을 의미한다. 예산준비 단계에서 공여국 재원이 Consolidated Fund로 편입되는 시점부터 전 단계에 걸쳐 이러한 체계를 따라갈 수도 있고, 예산집행, 회계나 보고 등 일부만을 사용하는 경우도 있다. 파리선언 상에서는 공여국이 이러한 과정에서 추가적인 절차나 보고를 요구하는 경우 네팔의 시스템을 사용하지 않은 것으로 본다.

48) 모니터링은 그 명칭에서도 볼 수 있듯이 PPMO의 주 기능이라 할 수 있으며, 모니터링을 위한 표준 지표는 아직 수립단계에 있다.

5. 관련 개념

본 연구에서 수원국의 공공 재정관리 및 조달 시스템에 관한 논의를 발전시키기 위해 관련되는 주요 개념을 정리하고 넘어갈 필요가 있다. 프로그램형 접근법(PBA), 예산지원, 범분야 접근법(SWAp), 프로젝트 실시기관(PIU) 등이 그것인데, 이들 개념은 파리선언 하에서 수원국 시스템을 논의하는데 있어 항상 쓰이는 단어들이기 때문에 다음 장에서 본격적인 논의를 진행하기에 앞서, 이에 대한 정확한 의미를 간단히 정리하고자 한다.

본 절에서 살펴보고자 하는 개념들은 이미 10여 년간에 걸쳐 발전되어 온 것으로서, 최소한의 정의에 대한 컨센서스는 DAC의 문서를 중심으로 확립되어 있는 상태이다. 그럼에도 불구하고 실제 상황에서의 적용은 공여국마다 다르며, 따라서 일부 선진공여국간 개념에 대한 해석에서 미약하나마 차이를 보이는 경우도 있다. 따라서 본 절에서는 핵심문서로 꼽히는 DAC의 “Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Vol.2(OECD 2006c)”와 파리선언 설문조사 가이드라인(OECD 2006b) 등을 중심으로 대략적인 개념을 정리해 보고자 한다.

5-1. 프로그램형 접근법(PBA)과 범분야 접근법(SWAp)

파리선언에 따르면 PBA는 “국가개발전략(National Development Strategy), 특정 분야별 프로그램(Sector Programme), 주제별 프로그램(Thematic Programme) 또는 특정 기관의 프로그램을 포함한 현지 주도의 개발프로그램에 대한 조율된 지원을 원칙으로 하는 개발협력에 참여하는 방법”으로서, 다음의 4가지 성격을 공유하고 있는 것으로 정의된다.(OECD 2006b)

- (i) 수원국 또는 현지기관의 리더십
- (ii) 하나의 포괄적인 프로그램 및 예산틀
- (iii) 공여국의 보고, 예산책정, 재정관리 및 조달을 위한 공식적인 공여국간 조정 및 조화 절차
- (iv) 프로그램 설계 및 실행, 재정관리 그리고 감독 및 평가를 위해 현지 시스템의 활용을 향상시키기 위한 노력

파리선언 이행 설문조사에서 공여국의 지원이 PBA로 간주되기 위해서는 다음과 같은 조건 4가지를 모두 충족시켜야 한다.(OECD 2006b)

- ① 수원국 정부 또는 기관이 주도하는 프로그램을 활용
- ② 단일의 포괄적 프로그램 및 예산들을 사용
- ③ 보고(Reporting), 예산책정(Budgeting), 재정관리(Financial Management) 그리고 조달(Procurement) 중 적어도 2개의 절차를 위한 공식적인 공여국 조정 또는 조화 절차 활용
- ④ 프로그램 설계, 프로그램 실행, 재정관리 그리고 감독 및 평가 중 적어도 2개의 절차를 수원국 체제 활용

동 접근법은 공여국과 수원국간, 그리고 공여국간 공동의 목표 및 틀을 기반으로 구축된 원조 조정(Coordination) 장치가 원조의 효과성을 향상시킨다는 시각에서 출발한 것이다. PBA는 수원국의 주인의식과 리더십을 전제로 원조제공에 있어 공여국으로 하여금 프로그램 전반의 프로세스와 재정관리와 조달, 감독 및 평가를 위한 수원국 시스템 활용을 장려하는 한편, 공여국간 원조 조정과정을 도모한다는 점에서, 파리선언의 주요 원칙인 주인의식(Ownership), 원조일치(Alignment), 원조조화(Harmonization) 세 가지를 아우르는 이상적인 원조방식으로 이해될 수 있다. PBA는 재정관리와 조달에 관한 현지 체제 활용을 향상시키기 위한 노력을 주요 특징 중 하나로 하고 있으며, 따라서 수원국 시스템을 필연적으로 활용하는 접근 방식이다.

PBA는 꼭 단 하나의 예산틀 하에서 이루어져야 하는 것은 아니나, 일관성 있는 전략 혹은 행동계획 하에서 다양한 원조활동이 조정 매커니즘을 중심으로 조화를 이룰 수 있어야 한다. 만일 다수의 공여국이 공동으로 협력하고 그 사업 활동내용 혹은 전략에 관해 공동으로 책임을 질 경우, 이것이 PBA인지 아닌지를 결정하는 조건은 첫 번째 공동의 계획(Plan)하에서 이루어지고 있는지, 두 번째 공동의 지원방식으로 추진되고 있는지이며, 이를 둘 다 충족시켜야만 PBA로 간주된다.(OECD 2006a)

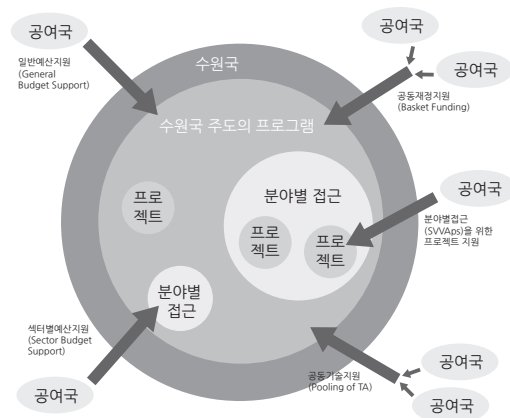
PBA는 프로젝트, 기술협력사업과 같은 원조양식(Modality)이라기보다는 접근법(Approach)의 하나라고 보는 것이 옳다. 따라서 다양한 양식이 PBA에 부합되도록 설계되는 것이지 어떠한 원조양식도 자동적으로 PBA로 간주되는 것은 아니다. PBA는 PBA만 존

재하는 경우도 있고, 그 범위에 따라 특정 분야에 관한 SWAp⁴⁹⁾에 의해 뒷받침될 수도 있다. 즉, PBA가 전반적으로 광범위한 분야를 망라하는 것이라면 SWAp은 그 중 한 분야에 관한 접근법으로 이해될 수 있으며, 따라서 SWAp은 PBA의 하위개념으로 간주된다.

PBA와 SWAp을 지원하기 위해서는 다양한 원조방식들이 사용되며, 공여국은 내부적인 여건 및 전략과 수원국의 역량 등을 감안하여 아래 양식을 다각도로 활용할 수 있다.

- ① 예산지원
 - 일반예산지원(General Budget Support)
 - 섹터예산지원(Sector Budget Support)
- ② 공동의 지원제도(Pooled Arrangement)
 - 공동재정지원(Basket Funding)
 - 공동기술지원(Pooling of Technical Assistance)
- ③ PBA/SWAp으로 통합되어 추진되는 프로젝트⁵⁰⁾

<그림 2-2 PBA 지원양식>



자료: 한국국제협력단 2008b:323-324를 바탕으로 재작성

49) EU는 SWAp을 수원국과 개발 파트너간 협력의 한 방식(a way of working together)이라고 보고, 포괄적이고 일관성 있는 섹터 정책 및 전략, 하나의 통일된 공공지출체계, 그리고 공동의 관리, 기획, 보고 체계의 점진적인 발전을 필요로 하는 것으로 정의내리고 있다.[Sida 2005:6]

50) SWAp혹은 PBA와 상관없이 독립적으로 실시되는 프로젝트는 여기에 해당되지 않는다. SWAp의 일환으로 통합되어 추진되는 프로젝트는 쉽게 말해 특정 분야의 프레임틀을 구성하는 프로젝트들로서, 예를 들어 보건의료 SWAp의 일환으로 추진되는 병원건립사업 등이 이에 해당된다.

이제부터 각각의 지원양식에 대해 간략히 살펴보자.

5-2. 예산지원

예산지원(Budget Support) 혹은 직접예산지원(Direct Budget Support)이란 공여국에서 수원국 국고(Treasury)로 재원을 이전하여 수원국의 예산을 지원하는 방법으로서 크게 아래와 같이 두 가지로 분류된다.

- 일반예산지원(General Budget Support): 수원국의 전반적인 정책 및 예산 우선순위에 초점을 맞춤.
- 섹터예산지원(Sector Budget Support): 전반적인 정책 및 예산 우선순위보다 보건, 교육 등 특정분야 및 세부분야에 초점을 맞춤. 특정 분야 혹은 섹터별 전략이나 프로그램에 대한 지원

일반예산지원이 국가 빈곤감소전략 등 국가 레벨에서의 포괄적인 전략에 대한 전반적인 지원을 지칭하는 것이라면 섹터예산지원은 특정 분야별 전략이나 프로그램에 대한 지원을 뜻한다는 데서 차이점이 있다.⁵¹⁾ 이렇듯 두 방식의 목표지점은 다르나, 두 가지 모두 수원국의 국고시스템으로 재원을 이전되어야 한다는 점은 동일하다. 일반 혹은 섹터별 예산지원의 경우 모두 재원은 수원국의 예산절차에 따라 관리되며, 만약 이렇게 지원된 재원이 수원국의 절차와 상이한 방법으로 관리될 경우, 이는 예산지원이라고 간주될 수 없다. 따라서 ‘예산지원’으로 분류되는 재원의 이전방식은 모두 수원국 재정관리 시스템을 이용하는 것으로 해석될 수 있다.

통상적으로 공여국이 예산지원 방식으로 PBA를 지원할 때에는 수원국의 시스템이 항상 적정수준에 올라있는 것이 아니라는 것을 전제로 한다. 극히 일부 국가를 제외하면 체계적이고 유효한 공공 재정관리 시스템을 갖추지 못하고 있는 경우가 대부분이며, 따라서 공여국으로서는 예산지원 시, 지원액이 당초 목적과는 다른 방향으로 유용되거나, 비효율적 시스템으로 인해 목표를 달성하지 못하는 등 여러 가지 위험을 안고 있는 것이 사실이다. 여기서

51) 하지만 섹터예산지원이라고 해서 일반예산지원과 비교해 특정 용도에 예산이 책정되도록 지정된(Earmarked) 것이 아니라는 점은 분명히 해 둘 필요가 있다. 특정 용도에 사용되도록 지정된(Earmarked) 원조와 예산지원의 근본적인 차이는 그 목표에 있으며, 예산지원은 일반지원이든 분야별 지원이든 간에, 특정용도에 대한 지원 책정을 넘어서서 수원국에 이전된 재원이 어떻게 사용될 것인가를 좀 더 넓은 의미에서 이해하는 것(a broader understanding)으로 해석될 수 있다.[DFID 2007b:1]

적정 수준의 책임성과 시스템 역량을 갖춘 협력국을 선정하고 제반 리스크를 관리하는 것은 공여국마다, 그리고 해당 수원국마다 차이를 보일 수 있지만, 수원국의 재정관리 및 예산 시스템을 사용함으로써 이를 강화시키는 이중 효과를 창출해 내고자 하며, 대부분의 공여국들이 모니터링 체계를 강화하는 한편, 해당분야에 대한 기술지원 및 역량강화를 병행하는 것이 통상적이다.

Box 2-7 예산지원의 종합 패키지적 성격

DFID는 예산지원을 하나의 독립된 지원방식으로서 보다는 여러 가지 부수적인 전략 및 방법론 등을 포괄하는 하나의 종합적 패키지로 보고 있다. 이에 따르면 예산지원을 위한 조치 및 방법은 공여국마다, 그리고 해당 수원국마다 상이하게 적용될 수 있으나, 보통의 '예산지원 패키지'는 아래와 같은 사항들을 포함한다.

- 수원국의 원조 전략과 목표, 그리고 개발협력에 대한 일반적인 원칙에 관한 수원국과 개발파트너간의 기본 협약(Basic Agreement): 주로 예산지원을 위한 양해각서(Memorandum of Understanding: MoU)에서 이러한 협약 내용들이 반영되며, MoU는 이를 바탕으로 개발에 관한 일반적인 정책과 예산지원의 활용을 논의할 수 있는 정기적인 대화 방안 등을 명시한다.
- 지원액과 지출조건에 특정 협약(Specific Agreement): 여기에는 주로 MoU에서 동의된 내용을 바탕으로, 수원국이 차후 추진할 정책적 수단들을 제시하게 된다. 아울러, 지원된 재원의 향후 지출에 대한 특정 조건 등이 명시된다.
- 모니터링과 이행성과 제고를 위해 동의된 절차: 예산지원에 있어 모니터링과 성과제고는 독립된 절차가 아니라 지원 금액의 지불 및 분납 과정의 한 부분으로 통합되어야 한다.
- 예산지원은 수원국의 공공 재정관리 시스템을 강화하기 위한 프로그램을 수반하며, 공여국들은 이를 구조적으로 모니터링 할 수 있어야 한다.
- 예산지원은 수원국의 국가개발전략에 대해 공여국의 지원을 일치시키고, 공여국간 원조를 조정하며, 원조 제공에 있어 수원국의 절차와 시스템을 최대한 이행할 수 있도록 하는 광범위한 노력의 한 부분이다.
- 예산지원은 기술지원 뿐 아니라, 기획, 예산, 재정관리에 관한 역량개발 지원을 수반한다.

출처: DFID 2007b:2

5-3. 공동지원(Pooled Arrangement)

공동지원제도(Pooled Arrangement)란, 다수의 공여국이 PBA나 SWAp에 대해 지원할 때 공여국간 조정을 통해 공동의 틀과 체계를 수립, 자원 혹은 기술을 제공하도록 하는 방식으로, 크게 공동재정지원(Basket Funding)과 공동기술지원(Pooling of Technical Assistance)으로 나뉜다.

이 중 공동재정지원은 말 그대로 공여국의 재원이 하나의 바구니(Basket)에 담겨 지원된다는 것으로 이해될 수 있다. 여기서의 바구니는 대개 주요 공여국이나 수원국의 주무부서가 관리하는 특별 구좌(Special Account)의 형태인 것이 대부분이다. 여기서의 특별구좌는 수원국의 지출, 회계 및 감사 시스템에 의존하는 경우도 있고 아닌 경우도 있으며, 따라서 항상 수원국의 재정 시스템에 통합되어 있는 것은 아니다. 따라서 공동재정지원 방식은, 수원국 시스템을 사용할 수 있을 만한 선결조건이 충족될 때까지, 예를 들어 부정부패나 시스템의 유효성 문제가 어느 정도 해결될 때까지 쓰는 일시적인 방도로⁵²⁾ 유연한 적용이 가능하다. 단, PBA하에서 공동지원 방식(Pooled Arrangement)을 통해 제공된 자원 혹은 기술은, 앞서의 예산지원의 경우와 마찬가지로 수원국 절차에 따라 관리되어야 하며, 그렇지 않을 경우 PBA를 위한 지원이라고 간주될 수 없다.(Sida 2005:7)

5-4. 프로젝트 실시기관(PIU)

PIU란 개발협력 프로그램 혹은 프로젝트의 집행조직으로서, 일반적으로 다음과 같은 업무를 수행한다.

- 프로젝트의 기술적 또는 재정적 진전 상황에 대한 감독 및 보고
- 회계 업무
- 물자 및 용역 조달업무
- 계약 시 위탁조건(Terms of Reference) 작성, 계약의 전반적인 상황 감독, 실시체제 설계 또는 지출명세서 작성 등

52) 특히 Sida의 경우 Pooled arrangement를 정식 예산지원을 실시하기에 앞서 선결조건이 충족될때까지 한시적인 임시 방편으로 쓰고 있다. [Sida 2005:7]

이상적인 PIU는 수원국의 정부 혹은 주무부처의 관장 하에 기존의 시스템, 절차, 인력 등을 활용하여 프로젝트를 추진해 나가는 것이다. 이러한 PIU는 수원국 자체적인 개발협력 프로젝트 및 프로그램의 기획 또는 실시역량을 강화시키고, 국민과 국회에 대한 책임성을 증진시킬 수 있다. 하지만 실제 사례에서는 많은 공여국들이 수원국보다 자국의 필요를 충족시키는 평행적 프로젝트 실시기관을 설립, 운영하고 있다. 파리선언은 이행지표 6에서 PIU 이슈를 다루고 있으며, 2010년까지 평행적 PIU를 2/3 감소하는 것을 목표로 하고 있다. 파리선언 설문조사에서 PIU는 아래 4가지 기준 중 적어도 3가지 기준에 부합될 경우 평행적 PIU에 해당하는 것으로 간주된다.

- PIU가 수원국 정부부처, 부서, 기관이 아닌 다른 외부 재정지원 기관 혹은 공여국에 대해 책임을 지는 경우
- 외부로부터 지명된 직원의 위탁조건이 공여국에 의해 결정될 경우
- 전문 직원이 공여국에 의해 임명될 경우
- PIU내 수원국 현지 직원의 연봉체계가 수원국 정부의 공무원 직원보다 높을 경우

따라서 PIU가 평행이나 아니냐를 가르는 결정적인 기준은 PIU가 위치한 물리적인 위치(외부에 혹은 정부부처에)가 아니라, 스태프 채용 및 비용지급 문제, 그리고 사업 실시에서 어떤 책임을 어디에다 두느냐에 있다고 할 수 있다.

제3장 수원국 시스템 활용에 관한 국제적 논의 분석

1. 배경 및 근거

수원국 시스템 활용에 관한 관심은 1990년대, 국제 원조사회의 소위 ‘잃어버린 10년’에 대한 자성에서 출발한다. 이 시기는 그간 막대한 액수의 ODA가 과연 실효성이 있었느냐에 대한 비판에서 시작하여 ‘더 많은 원조(More Aid)’도 중요한 사안이지만 그보다도 ‘더 효과적인 원조(More Effective Aid)’의 확립이 시급함을 국제 원조사회가 공동으로 인식하는 시기로서, 이러한 것들이 2000년대 들어오면서 전체적으로는 원조의 효과성 증진에 대해, 좀 더 세부적으로는 수원국의 주인의식 강화와 국가시스템 활용에 관한 논의를 이끄는 원동력이 된다.

효과적인 원조란 무엇인가에 관한 논의의 시발점이 된 문서는 1986년에 DAC가 발간한 “OECD Development Assistant Manual, DAC Principles for Aid Co-ordination”으로서, 이 문서는 효과적인 원조제공을 위해 원조 조정이 필요하다는 점을 강조하였다. 이어 세계은행은 2001년의 “Review of Aid Coordination in an Era of the Poverty Reduction Strategies”에서 이러한 원조 조정은 수원국의 책임 하에 이루어져야 하며, 공여국은 이들 수원국이 자체적인 역량 강화를 통해 이러한 책임을 원활히 수행할 수 있도록 지원해야 한다(World Bank 2001:iv)라는 점을 명시하기에 이른다.

이러한 논의를 바탕으로 2003년 제1차 고위급회의(HLF-1)에서 채택된 원조조화에 관한 로마선언은 그간의 원조 제공 시 개별 공여국 각각의 요구조건과 프로세스가 비생산적인 거래비용을 초래하는 한편, 그렇지 않아도 이미 제한적인 수원국의 역량을 더 저하시키는 결과를 낳았음을 지적하였다. 아울러, 공여국의 원조가 수원국 국가개발 우선순위와 예산, 기획, 공공지출 및 재정관리 시스템과 부합하지 않았던 점을 언급하고, 개발원조가 수원국의 강력한 주인의식 하에서 추진되어야 한다는 점을 강조, 이를 위한 역량강화에 대해 공여국이

적극적으로 지원해야 함을 명시하였다.⁵³⁾ 이러한 외부 자원과 수원국의 역량을 연결, 전략적 예산 준비 및 기획, 효율적인 배분과 지출을 가능하게 하는 핵심 연결고리로서 국가 빈곤감 소전략(PRS) 혹은 국가개발전략(NDS) 등 수원국의 리더십에 기초한 개발전략의 역할이 부상하게 된다.(Mokoro Ltd, 2008f:7)

Box 3-1 공공 예산 및 재정관리 시스템에 관한 원칙

1990년대 후반에서 2000년대 초반까지의 시기는 세계은행과 국제통화기금(IMF)을 중심으로 공공 예산 및 재정관리 시스템에 관한 일련의 선행 원칙을 수립한 시기이기도 하다. 이 원칙들은 비단 수원국에만 해당되는 것 뿐 아니라, 전 세계 국가 모두에 해당되는 것으로서, 아래의 세 가지 개념을 핵심으로 하고 있다.

포괄성(comprehensiveness): 하나의 국가가 거시경제를 효과적으로 관리하고 효율적으로 배분하는데 있어 국가 예산은 포괄적(comprehensive)이어야 한다. 즉, 국가 예산이란 모든 세입과 세출을 포함하는 것이어야 한다.

투명성(transparency): 예산 및 재정관리 시스템이 견고하고 효과적이기 위해서는 투명성이 확보되어야 한다. 이는 정책결정권자들이 관련 사안에 대해 결정을 내리는데 있어 요구되는 모든 정보에 대해 접근권을 가지고 있다는 의미이다. IMF의 보고서는 이와 관련하여 네 가지 원칙을 제시하고 있다.

- 역할과 책임의 명확성(clarity of roles and responsibilities)
- 관련 정보에 대한 대중의 접근(public availability of information)
- 공개된 예산 프로세스(open budget process)
- 청렴성 확보(assurances of integrity)

책임성(accountability): 투명성의 문제와 병행하여, 정책결정권자가 관련 담당자에게 예산 및 공공 재정의 투명한 운영과 정보관리에 대한 책임을 물을 수 있다.

참고: World Bank Public Expenditure Management HandBook (1998); IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency (1998)

53) 로마선언 1, 2조

수원국의 주인의식, 역량강화, 공여국 원조의 수원국 시스템에의 일치(Alignment) 간 연결고리에 관한 논의는 2005년 파리에서 열린 제2차 고위급회의(HLF-2)에서도 핵심 이슈로 다루어져 수원국 시스템을 통하지 않은 원조가 지금까지 원조 제공의 효과성, 일관성 측면에서의 문제를 양산했을 뿐 아니라 개도국의 국가기반 시스템을 더 약화시키는 결과를 초래, 이를 타개하기 위한 국제 원조사회의 노력이 시급하다(OECD 2005:15)는 점에 대한 인식을 하기에 이른다. 이렇듯 수원국 시스템의 활용과 이를 통한 관련 역량의 강화는 “공여국은 개도국을 발전시킬 수 없으며, 단지 개도국이 스스로를 발전시킬 수 있을 뿐이다(Donors cannot develop a country; a country can only develop itself)(OECD 2005:19)”라는 공동의 인식과 맞닿아 있다.

이를 바탕으로 파리선언에서는 공여국이 모든 원조를 수원국의 개발전략에 기초하도록 하고(지표3), 원조 제공에 있어 수원국의 시스템과 절차를 최대한 활용하고 수원국 시스템이 취약하여 이와 같은 활용이 불가능한 경우 이러한 시스템을 보강하는 한도 내에서만 추가적인 안전조치(Safeguards)를 마련(지표5)하도록 하였다. 또한, 공여국은 다년도 예산을 하에서 원조를 약속하고, 합의된 스케줄에 따라 예측 가능한 원조를 제공하며(지표7), 이 과정에서 최대한으로 수원국의 예산, 회계 매커니즘을 신뢰하고 이용할 것(지표5)을 선언하였다. 아울러, 수원국 공공부문에 통합되지 않은 평행적 프로젝트 실시기관(PIU)의 수립을 최대한 지양(지표6)할 것을 명시하였다.

반면 수원국은 국내 자원 동원과 재정의 지속가능성 강화, 투자환경조성 등의 노력을 기울이는 한편, 투명한 예산집행보고서를 적시에 발간하고, 공공부문 개혁을 통한 재정관리 시스템과 정부 조달시스템 강화를 주도적으로 추진해 나갈 것을 약속한다.

이러한 공공 재정관리 및 조달시스템 개혁을 위해 수원국과 공여국은 시스템 진단, 개혁안 마련 및 실시에 있어서, 합의된 기준과 절차를 사용하도록 동의하는 한편, 공여국은 수원국이 합의된 기준과 절차를 이행한 경우 점진적으로 수원국의 시스템을 신뢰하고 인정하여야 하며, 수원국 시스템이 기대치에 못 미칠 경우, 혹은 여타 전략적인 이유로 공여국이 이를 사용하지 않는 경우 상호 합의된 접근방식을 채택하도록 하고 있다. 파리선언은 PBA를 수원국 시스템 강화 및 활용과 관련된 전반적인 노력에 대해 기여할 수 있는 방안의 하나로 보고 이의 확대를 장려(지표9)하고 있다.⁵⁴⁾

54) 본 연구의 논의 대상인 공공 재정관리 및 조달시스템을 직접적으로 다루는 파리선언 지표 및 이행도 측정

2. 파리선언과 국제사회의 움직임

2-1. 파리선언 이행을 위한 공여사회의 행보

2005년 이후, 국제 원조사회는 파리선언의 지표 이행을 위해 다양한 정책선언문을 발표하고 개괄적인 행동계획에서부터 구체적인 내부 사업수행지침까지 다양한 정책, 실무적 도구를 개발하는 등 파리선언의 원칙을 자국 개발협력 활동의 근간으로 세우기 위한 작업에 착수하게 된다. 여기서 수원국 시스템 활용 및 강화와 관련된 공여사회의 입장과 정책은 다음과 같이 대략적으로 정리될 수 있다.

- 수원국 시스템 활용은 원조의 일차 뿐 아니라 수원국이 중장기적으로 개발협력 사업을 기획, 추진, 집행해 나갈 수 있는 역량 구축 차원에서도 중요함
- 자국 원조를 가능한 한 범위 내에서 최대한 수원국 예산에 통합해 나갈 것임
- 현재 조건이 허락하는 한 최대한으로 수원국의 공공 재정관리 및 조달 시스템을 활용해 나갈 것임⁵⁵⁾
- 따라서 수원국 정부 역시 이에 대해 주인의식을 가지고 시스템의 유효성 진단 및 제반 개혁 작업을 추진해 나가야 함

선진공여국 중에서도 스웨덴과 영국, 덴마크 등은 파리선언을 계기로 실무자를 위한 수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용 가이드라인을 수립한 바 있으며, 세계은행 역시 이러한 시스템의 확대 활용을 위한 구체적인 지침을 확립하였다. 여러 선진공여국과 다자기구의 관련 정책 및 체계, 방식, 실제 사례 등에 대해서는 제4장에서 네팔에 대한 지원을 중심으로 심층적으로 알아보게 될 것이다.

2-2. 수원국 주도의 시스템 개혁과 역량개발

파리선언은 경제, 사회개발에 있어 수원국의 주인의식을 기본 정신으로 하고 있으며,

방법은 2장 3절에서 이미 설명하였으며, PIU, PBA 등 관련 개념들도 5절에서 간략히 정리한 바 있다. 파리선언 영문 전문 및 국문 요약본은 별첨문서 1, 2로 첨부하였다.

55) 여기서의 조건은 공여국마다 다르나 주로 시스템의 취약성, 수탁 리스크(Fiduciary Risk), 개발 리스크(Developmental Risk)가 얼마나 통제되었느냐 등을 포함함.

이는 공여국의 원조 제공시 수원국의 공공 재정관리, 조달시스템 활용 부분에 관한 모든 논의의 기반이 되고 있다. 특히 수원국 시스템과 관련된 항목은, 최종적으로 수원국이 중장기적으로 사회, 경제개발을 위해 다양한 사업을 기획, 추진, 집행할 수 있는 조직적, 제도적, 기술적, 인적 역량을 확보함으로써 앞으로 자체적인 사업을 추진해 나갈 수 있도록 하는데 있으며, 따라서 공여국의 원조는 이러한 연장선상에서 수원국의 시스템을 활용함으로써 시스템이 점차적으로 발전할 수 있도록 하는, 일종의 윤활유와 같은 제한적인 역할에 불과할 뿐이지 결코 주도적인 것이라고 볼 수 없다. 한편, 공여국이 수원국의 공공 재정관리, 조달 시스템을 사용하기에는 취약한 시스템 및 부정부패 등으로 말미암아 상당한 제약이 있는 것이 사실이며, 실제로 선진공여국들도 이러한 리스크 요인이 얼마나 통제되어 있느냐를 조건부로 수원국 시스템을 활용해 나가고 있다.

Box 3-2 수원국시스템 활용에 수반되는 리스크의 분류

“Stocktake on Donor Approaches to Managing Risk when Using Country Systems”
보고서는 수원국 시스템 활용관련 리스크를 다음과 같이 분류, 제시하고 있다.

<표 3-1 리스크의 분류 및 대략적 정의>

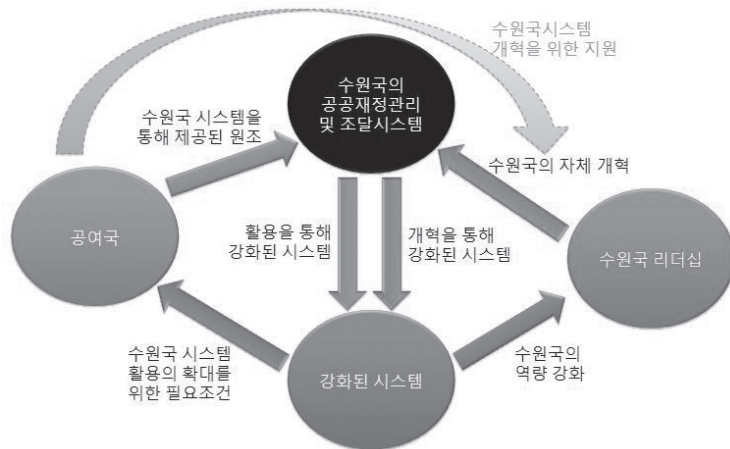
리스크		해당되는 상황
1. 개발 리스크(Developmental risks)		빈곤감소 목표가 달성되지 않았을 때
2. 재정(Financial) 혹은 수탁(Fiduciary) 리스크		펀드가 원래 의도대로 사용되지 않았을 때
		펀드가 명확히 회계처리 되지 않았을 때
		펀드가 투입된 재원에 해당하는 가치를 창출해 내지 못했을 때
3. 비 재정적 (Non-financial) 리스크	3.1 거시경제적 리스크	빈곤감소 목표와 공공 재정관리 기준이 거시경제적 요인으로 인해 부정적인 영향을 받을 때
	3.2 거버넌스 리스크	빈곤감소 목표와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

자료: Cant et al. 2008:19

공여국의 실제 사례를 바탕으로 한 연구들은 이러한 여러 가지 리스크의 문제는 공여국이 원조 제공 시 수원국 시스템을 활용하는 충분조건은 아니나 우선적인 필요조건이라는 결론을 내리고 있다.⁵⁶⁾ 쉽게 말하자면 수원국의 시스템이 최소한도의 효과성을 가지고 있어야 공여국이 이를 활용하게 되며, 공여국이 수원국 시스템을 지속적으로 활용해 나가야지만 시스템이 발전해 나갈 수 있다는 것이다.

이러한 공여국의 수원국시스템 사용 → 활용을 통해 강화된 시스템 → 강화된 시스템으로 리스크가 감소, 공여국이 수원국 시스템을 확대 활용하는 기반이 되도록 하는 연결고리는 그림 3-1에서 설명되어 있다. 이와 동시에, 그림 3-1의 우측에서 보듯이 수원국의 리더십을 바탕으로 해당부문을 개혁해 나감으로서 시스템을 강화, 향후 활용을 가능하게 하는 동시에 수원국의 역량 강화에도 기여할 수 있도록 하는 노력도 병행될 필요가 있다. 이러한 수원국 역량강화 및 시스템 개혁 노력에 공여국은 물적, 기술적, 인적 자원을 투입하여 지원할 수 있다.

<그림 3-1 수원국 시스템의 활용과 강화 간 연관관계>



이렇듯 공여국의 수원국 시스템 활용과 수원국의 자체적인 개혁노력, 그리고 공여국의 이에 대한 지원은 병행되어야 하며, 여기서 수원국의 리더십은 시스템 강화를 위한 가장 중요한 조건이자 공여국의 수원국 공공재정 및 조달시스템 활용 여부를 결정하는 주요 요건이라 할 수 있다.

56) Mokoro Ltd. 2008a; Mokoro Ltd. 2008b; Mokoro Ltd. 2008c; Mokoro Ltd. 2008d; Mokoro Ltd. 2008e; Mokoro Ltd. 2008f

이러한 수원국 리더십에 대한 중요성의 확대와 발맞추어, 파리선언 채택이후 수원국 주도의 다양한 노력이 있어왔다. 첫 번째로 개발에 대한 수원국의 의지를 적극적으로 천명하고 수원국에 특화된 내용 및 목표를 구체적으로 제시하는 것을 들 수 있다. 베트남은 ‘파리선언 이행을 위한 하노이 선언문(Hanoi Declaration)’을, 라오스는 ‘비엔티안 선언문’을 발표, 개발협력에 대한 자국의 적극적인 주인의식을 천명하고 파리선언 달성을 위한 수치화된 지표를 제시함으로써 자국 내 주요 공여국들과 효과적인 원조를 위한 공동의 노력을 도모한 바 있다. 가나, 카메룬 등도 파리선언 이행을 위해 수립한 행동계획에서 수원국 공공 재정관리, 조달 시스템 활용 확대를 위한 다양한 방안을 제시한 바 있다.⁵⁷⁾

두 번째, 많은 수원국들이 자국 시스템의 현 주소를 파악하고 유효성을 진단, 자체적 개혁 프로그램을 추진할 수 있는 근거를 마련하고 공여국과도 필요한 부분에 대해 구체적으로 협력할 수 있도록 공공재정 및 조달분야 시스템의 유효성에 관해 다양한 진단을 실시하였다. 대부분 수원국 정부의 주도하에 주요 공여국과 세계은행이 기술적 지원을 제공하는 형태로 실시되어 왔으며, 대표적인 예로 CPIA, PEFA, DAC의 조달시스템 진단 등이 있다.⁵⁸⁾ 수원국들은 이러한 진단 결과를 바탕으로, 각 항목별로 명확한 개선 목표, 구체적 내역, 목표시점, 성과측정 기준을 발굴하고 정기적인 성과관리 체계를 도입, 진전 상황을 체크하고 있다.

세 번째, 여러 개도국에서 공공 재정관리 및 조달부문 개혁 프로그램들이 추진되어 왔다. 대다수의 개혁 작업은 상기의 진단 결과를 바탕으로 수원국이 주도하고 선진공여국이 기술협력 및 물자지원의 형태로 이를 지원하는 방식으로 이뤄져 왔으며, 성공적인 사례로 방글라데시의 조달시스템 개혁과 필리핀의 공공 재정관리 부문 개혁 프로그램이 있다.

3. 파리선언 모니터링 결과와 시사점

2010년까지 파리선언 이행성과 측정을 위한 기준점은 대부분의 항목에서 2006년 설문조사를 통해 확보되었으며, 조달시스템에 관한 2b와 5b 항목의 측정 기준만 2008년에 실시

57) 비엔티안 선언문에는 한국, 일본, 세계은행, 아시아개발은행 등 22개의 공여국, 기관이 참여하였으며 2006년 11월에 서명되었다. 하노이 선언은 파리선언 직후인 2005년 발표되었으며, 28개 공여국, 기관이 참여하였다. 선언문 전문은 <http://www.oecd.org/dac> 참조

58) 현재까지 PEFA에 참여, 진단을 실시한 국가 목록 및 결과 문서는 별첨문서로 첨부하였다. OECD/DAC 조달시스템 테스트 진단을 실시한 국가 목록 및 등급은 표2-3에 나와 있으며, 최근 진행 사항 및 국별 보고서 전문은 OECD/DAC 웹사이트에서 검색 가능하다.

된 조사에서 확보된 바 있다. 수원국 시스템 활용관련 항목별 기준 및 2010년 달성 목표 비교표는 아래와 같다.

<표 3-2 수원국 시스템 관련 파리선언 지표 이행상황 및 2010년 달성목표 비교>

지표	측정 기준치	2008년 모니터링결과	2010년 달성목표
2a(공공 재정관리 시스템의 강화)	-	36%의 수원국에서 개선	50%이상 수원국에서 개선
2b(공공 조달시스템의 강화)	N/A	N/A	수원국 1/3이상 개선
5a(수원국 공공 재정관리 시스템 활용)	40%	45%	80%
5b(수원국 공공 조달시스템 활용)	39%	43%	80%

자료: OECD 2007을 바탕으로 재정리

3-1. 지표2a 및 5a: 공공 재정관리 시스템의 강화와 활용

공공 재정관리 강화에 관한 지표2a의 성과를 보면, 2005년에서 2008년까지 36%의 수원국에서 CPIA가 한 단계 이상 향상된 것으로 나타났다. 2005년 이후 단 1개국만 CPIA지수가 하락했다. 36%라는 수치는 2010년까지 50%이상의 수원국에서 CPIA스코어 최소한 한 단계 이상 향상이라는 파리선언 지표2a의 목표치 달성 전망을 밝게 하는 것으로서, 향후 목표 달성을 위해 DAC는 다음과 같은 사항⁵⁹⁾들을 강조하고 있다.

- 수원국은 자국의 공공 재정관리 시스템의 상태를 진단하고, 시스템 개혁을 위해 신뢰할만한 전략을 수립하며, 이를 전체 원조경영전략에 연계시키고 이러한 개혁 작업의 우선순위를 정하고 이를 실시해 나가는데 있어 주인의식을 발휘해야 한다.
- 공여국은 수원국 전략에 공여국의 원조를 일치함으로써 수원국 주도의 개혁 프로그램을 지지할 수 있도록 해야 한다. 여기에는 국회, 감사기관, 시민사회 등에 대한 역량개발사업 지원 등이 포함될 수 있다.
- 수원국과 공여국은, 수원국 정부가 수립한 공공 재정관리 진단 방법론과 모니터링 툴로서 PEFA를 더 적극적으로 활용해야 한다.
- 현장 실무자들에게 프로젝트, 예산지원 등 다양한 원조양식 하에서 어떻게, 그리고 언제 수원국 시스템을 최적으로 사용할 수 있는 지에 대한 구체적인 지침이 제공되어야 한다.

59) OECD 2008g:4-6

- 현장 실무자들은 PIU의 폐지를 방해하는 요인을 제거하기 위해 수원국 정부와 체계적인 대화를 실시하여야 한다.

한편, 원조 공여 시 수원국의 재정관리 시스템을 활용(지표5a)하는 것은 2005년과 2007년 사이 5%정도만 증가한 것으로 조사⁶⁰⁾되어, 2010년 목표치인 80%를 달성하기 위해서는 국제사회의 노력이 가속화되어야 함을 시사했다. 지표5a에 해당되는 세부항목에 대해서는 예산집행은 48%, 재정보고는 44%, 감사는 43%가 수원국 체제와 절차를 이용하는 것으로 조사되었다. 수원국, 공여국에 따라 상기 세 가지 세부항목이 꼭 유사한 비율로 활용되는 것은 아니다. 한편, 취약국의 공공 재정관리 시스템 활용도는 30%선이며, 이를 제외한 국가들에서는 51%로 조사되었다. 중소득국의 시스템 활용 비율은 55%였다.

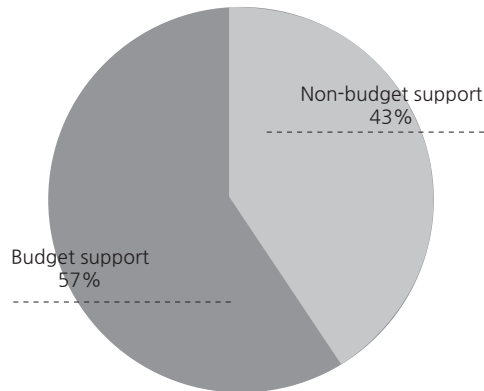
그렇다면 지금까지의 모니터링 결과에서 수원국시스템 활용을 확대하기 위한 사항으로 어떤 것들이 도출되었는가. 우선, 원조양식과 수원국시스템 활용은 괄목할 만한 상관관계가 없는 것으로 조사되었다. 원조양식별로 수원국 시스템 활용의 용이함에 있어서 정도의 차이는 보일 수 있지만 어떤 특정양식이 수원국의 예산집행, 재정보고, 감사에 이르는 전체 재정관리 시스템 활용을 전제로 하거나 혹은 전적으로 배제하거나 하지는 않는다는 것이다. 단지, 예산지원의 경우는 이러한 수원국 시스템의 활용이 그 개념에 근본적으로 내재되어 있는 반면, 프로젝트 사업들은 수원국의 재정관리 시스템에 대해 통상적으로 덜 의존하고 그 이용도도 낮다는 것이 DAC의 분석이다.⁶¹⁾ 수원국 시스템을 활용하는 전체 액수 중 예산지원을 통한 경우는 57%, 프로젝트 등 비 예산지원의 형태를 통한 경우는 43%에 해당되는 것으로 나타났다.⁶²⁾

60) OECD 2008a:17-38

61) OECD 2008a:40-41

62) 하지만 여기에서 간과하지 말아야 할 것은, 유상차관에 의한 프로젝트 사업도 포함되었다는 점이다. 유상은 기본적으로 수원국이 재정을 받아 수원국 시스템을 활용하여 집행되는 것이 원칙이다. DAC의 동 분석에는 유상, 무상 원조 모두 포함되어 있으며, 따라서 무상 지원분 중, 비예산지원의 형태로 수원국 시스템을 활용하여 집행된 경우만의 비율은 명확하지 않다.

<그림 3-2 원조양식별 공공 재정관리 시스템 활용 비율>



출처: OECD 2008a:40-41

여기서 문제는 2008년 서베이에 참여했던 55개 공여국의 개발원조 중 예산지원은 22%에 불과하고, 대부분의 공여국에서 예산지원의 확대가 정책적, 전략적으로 상당한 도전을 필요로 하는 문제인 것을 감안하면 예산지원의 증대에만 의존하는 수원국시스템 활용의 확대에는 한계가 있을 수밖에 없다는 점이다. 따라서 DAC는 프로젝트 사업 시 더 많은 원조액을 수원국 공공 재정관리 시스템을 통해 제공하도록 하는 것이 더 현실적일 수 있으며, 따라서 이를 가능하게 할 수 있는 다양한 조치가 마련, 실시되어야 할 것으로 보고 있다.⁶³⁾

DAC의 파리선언 모니터링 결과보고에서 주목할 만한 것 또 하나는 공여국이 수원국 시스템을 활용하도록 결정하는 데에 시스템의 질이 얼마나 큰 영향을 미치느냐이다. 파리선언에서는 이미 CPIA등급에 따라 목표를 달리 책정하였는데, 여기에는 시스템의 수준이 높으면 높을수록 그 활용의 단위도 높아야 한다는 점을 내재하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 하지만 2008년 모니터링 결과는 수원국 시스템의 질적인 수준과 공여국의 실제 사용 간에는 큰 연관성이 없는 것을 나타내고 있는 것으로 결론내리고 있다. 우선, 비슷한 수준의 CPIA 등급의 수원국간에도 차이는 상당한 것으로 나타났다. 예를 들어 2008년 결과, 탄자니아는 공여국 원조의 71%가 현지 재정관리 시스템을 사용하여 제공된 반면, 같은 CPIA 4.0등급의 몽골은 17%에 불과한 것으로 나타났다. 또한, 같은 수원국 내에서도 공여국별로 현지 재정관리 시스템 활용에는 상당한 편차가 있는 것으로 조사되었다.

63) OECD 2008a:40-41

2005년 이후에 추진된 개혁 활동과 관련, 수원국 시스템의 수준이 향상되면 될수록 공여국의 활용도가 올라가는데 대한 결과는 복합적이어서, 결론적으로 관련은 있으나 절대적인 것인 것은 아니며, 이에 영향을 미치는 다른 요소들도 있는 것으로 DAC는 보고 있다. DAC는 공여국의 결정에 영향을 미치는 이들 요소를 다음과 같이 분석하고 있다.⁶⁴⁾

- 공공부문 개혁 프로그램의 신뢰도
- 예산지원 제공에 관한 공여국의 결정(예산지원의 규모와 비율)
- 수원국의 선호도(수원국이 항상 공여국의 원조 제공시 자국 시스템을 이용하는 것을 원하지는 않는다)
- 부정부패에 관한 인식의 정도
- 수원국과 공여국의 법적인 제약(예를 들어, 수원국은 공여국의 재원에 대해 차별적으로 적용되는 법적 조항을 가지고 있을 수 있으며, 공여국은 상이한 조직적 제약으로 인해 수원국 시스템의 활용을 제한하는 법적인 틀을 가지고 있을 수 있다)

이를 바탕으로 DAC는 2010년까지 목표치 달성을 위해 수원국, 공여국 모두의 노력을 가속화 할 필요가 있음을 강조하는 한편, 구체적으로 다음과 같은 사항을 권고하였다.⁶⁵⁾

- 공공부문개혁을 위한 수원국의 지속적인 노력
- 수원국 시스템 활용과 관련된 약속 이행을 위한 공여국의 체계적인 전략과 방법론
 - 공여국 원조의 수원국 국가전략에의 일치
 - 현지 파견직원의 관련 역량강화 및 인센티브 시스템 구축
 - 수원국 시스템의 활용방법과 효용성에 관한 내부 직원교육용 지침수립
- 수원국과 공여국간 파트너십 강화
- 최고 감사기관, 의회, 시민사회 간 대화 확대를 통한 수원국시스템 활용의 효용성에 대한 인식증진

3-2. 지표2b 및 5b: 공공 조달시스템의 강화 및 활용

DAC 조인트벤처가 수립한 방법론에 따라 공공조달시스템 자가진단 활동에 참여했던 17개 국가들은 평균적으로 B에서 C등급에 해당되는 국가들이 대부분이었다. 동 기준치는

64) OECD 2008g

65) OECD 2008a:42

2006년 방법론 수립이후의 결과로서, 2008년 제2차 파리선언 모니터링에서야 비로소 기준 점으로 책정된 것이기 때문에 2011년에 실시될 파리선언 이행 최종 평가 때까지 그 이후의 이행상황을 판단할 수 없는 상황이다.

한편, DAC는 더 많은 수원국들이 상기의 방법론에 따라 자국의 조달 시스템을 진단하고, 그렇게 함으로써 자국의 개선 필요사항을 밝혀내고 적절한 역량개발 전략을 수립할 수 있도록 독려하고 있다.⁶⁶⁾ DAC는 조달시스템 진단 과정에서 수원국이 다양한 관계기관들을 포함함으로써, 진단 결과가 좀 더 광범위하게 수용되고 적용될 수 있도록 하고 있으며, 공여국들의 지원이 수원국 국가개발전략과 적절히 일치될 수 있도록 권고한 바 있다.

4. 아크라행동계획, 그 이후

4-1. 아크라 고위급회의에서의 수원국 시스템 활용관련 논의 사항

2008년 9월 제3차 원조효과성에 관한 고위급회의 결과로 채택된 아크라행동계획에서도 수원국 시스템 활용 관련 항목은 중요한 부분으로 다루어지고 있으며, 이는 동 이슈가 갖는 비중에도 불구하고 그간의 성과가 예상보다 부진했던 것에 대한 반성과 함께, 국제사회의 동 이슈에 대한 의지의 재확인이라고 볼 수 있다.

수원국 시스템과 관련된 항목들은 아크라행동계획 제12-15조에서 개발문제에 대한 수원국의 주인의식과 연계되어 제시되고 있다. 여기서는 ①정책일치를 위한 합의, ②수원국의 개발역량강화, 그리고 ③수원국 시스템 활용 확대의 세 가지를 주요 사안으로 다루고 있다.(12조) 정책일치를 위한 합의 항목에서는 공여국과 수원국이 각각의 개발정책과 프로그램을 국제적으로 동의된 목표에 부합하도록 하며 국회, 시민사회 등 다양한 개발 파트너와의 협력을 강화해 나갈 것을 제시하고 있다.(13조) 두 번째 항목인 수원국 개발역량강화 부분에서는 수원국이 개발정책을 세우고 사업을 실시해 나갈 수 있을 만한 역량을 갖추 수 있도록, 적절한 개혁 작업을 주도적으로 추진해 나가야 하며, 공여국은 이러한 개혁 노력을 기술협력, 남남협력 등 다양한 방식으로 지원해 나갈 것을 촉구하고 있다.(14조)

66) OECD 2008a:34

수원국 시스템 활용 확대 항목에서는, 성공적인 개발에 있어 수원국 시스템 활용이 가지는 중요성을 재확인하는 한편, 아래와 같은 사항을 촉구하고 있다.(15조)

- a) 공여국은 공공부문에 의해 관리되는 원조사업을 실시할 때 수원국 시스템을 우선적으로 사용할 것
- b) 공여국이 수원국 시스템 이외의 매커니즘을 이용하여 사업을 실시하는 경우에는, 이에 대한 명확한 사유를 밝히고 이에 관한 입장을 정기적으로 재검토할 것. 또한, 수원국 시스템 활용이 불가능한 곳에서는 공여국이 현지의 시스템과 절차를 간과하기보다는 이를 강화시킬 수 있는 추가적인 안전장치(Safeguard) 및 방안을 수립할 것.
- c) 수원국과 공여국은 기 동의된 방법론을 바탕으로 수원국이 주도하는 시스템 진단 프로세스를 공동으로 실시하며, 역량강화가 요구되는 시스템 항목에서는 수원국이 적절한 개혁 프로그램과 우선순위를 주도적으로 발굴할 것. 공여국은 이러한 개혁을 지원하며 역량개발 지원을 제공할 것.
- d) 공여국은 수원국 시스템 활용에 관한 파리선언 지표 이행을 위해 구체적인 계획을 조속한 시일 내에 수립하고 스태프를 대상으로 하는 사업 가이드라인을 구축하며 내부적인 인센티브를 확립할 것.
- e) 공여국은 PBA를 66%까지 확대하기로 한 파리선언 이행에 대한 의지를 재확인할 것.

상기에서 보듯이 아크라행동계획에서의 수원국 시스템 활용 주제는, 파리선언의 내용과 비교적 유사한 편이나, 대응방안 측면에서 보다 구체적이고 상세하게 명시되어 있다. 아울러, 파리선언에서 동 주제가 원조일치 측면에서 다소 기술적으로 논의되었다면, 여기에서는 수원국의 주인의식을 중심으로 개발협력에서 동 주제가 가지는 합의에 대해, 그리고 앞으로의 방안에 대해 좀 더 구체적이고 현실적으로 접근하고 있음을 볼 수 있다.

4-2. 아크라행동계획 이행을 위한 국제 원조사회의 노력 및 시사점

아크라행동계획 채택이후, 국제 원조사회는 수원국 시스템 활용 관련 항목의 이행을 위해 박차를 가하고 있다. 특히 15조 d항에 따라, 수원국 시스템 활용에 관한 계획안을 수립하고, 사업 가이드라인을 구축하며 인센티브 체제를 확립하는 것 중심으로 많은 진전을 보여 왔다.

우선, 원조 공여국들은 2005년 파리선언 이후 발표했던 파리선언 이행계획을 그간의

성과와 아크라행동계획 내용을 바탕으로 재검토하여 업데이트, 발표하고 있다. 또한, 이들은 그간의 모범사례를 수집, 분석하고 있으며, 각자의 원조정책과 방식에 맞게 수원국 시스템 활용을 적용해 나가기 위하여 PBA, SWAp, 예산지원 등에 관한 지침을 수립하고 담당 스태프를 대상으로 하는 사업 가이드라인도 구축하고 있다. 스웨덴 등 일부 선두국가는 이러한 절차를 이미 완료하였으며, 독일 등 상대적인 후발주자들도 2009년 하반기까지 완료하는 것을 목표로 하고 있다.

한편, DAC는 동 이슈에 대해 원조효과작업반 클러스터 B를 담당하여 이러한 국제 원조 사회의 논의에 부응하고자 하고 있다. 클러스터 B는 실무자 가이드, 공여국 간 원조조화를 위한 플랫폼에 대한 기술적 조언, 수원국 시스템 활용의 장점을 알리기 위한 홍보 도구, 역량개발전략 지원에 대한 지침, 모범관행 등을 수립하는 것을 목표로 2009년 DAC 사업계획에 포함되어 관련 논의가 진행 중이다.

파리선언 이후 이러한 국제 원조사회의 적극적인 행보는 수원국 시스템 활용에 대한 부실한 성적에 대한 자성임과 동시에, 개발협력에 있어서 수원국의 주인의식과 현지 시스템 활용이 가지는 중요성에 대한 인식의 재확인이라 할 수 있다. 또한, 파리선언 이행을 위해 공여국들이 수립했던 행동계획이 수사적인 원칙과 막연한 의지를 천명하는데 그친 것과는 달리 이제는 실제 사업에의 적용을 목적으로 지침을 수립해 나가고 있는 것에서, 수원국 시스템 활용이 더 이상 원론적인 개념이 아니라 실제 개발원조 사업 시행 시 필요한 중요한 전략적 요소로 자리 잡아 가고 있는 것을 볼 수 있다. 그렇다면 이제 제4장에서 여러 선진공여국과 다자기구가 어떻게 이를 활용해 나가고 있는지 자세히 알아보자.

제4장 선진공여국 및 다자기구의 수원국 시스템 활용 분석: 네팔 사례를 중심으로

선진공여국 및 다자기구는 구체적으로 어떤 정책과 전략을 바탕으로 수원국의 공공 재정관리 및 조달 시스템을 원조사업 추진 시 활용해 나가고 있는가. 여기서는 공여국들이 단지 파리선언의 수치적인 성과를 높이기 위해 어떤 방법을 택하고 있는 지보다는, 수원국 시스템을 구체적으로 어떠한 방식으로, 어떤 경로를 통해 활용하고 있는지, 그 기제를 심층적으로 알아볼 필요가 있다. 따라서 이를 위해서는 글로벌한 레벨에서의 정책 뿐 아니라, 실제 수원국 현지에서 어떤 전략을 바탕으로 어떻게 현지의 시스템을 활용하여 원조를 시행하는 지에 대해 알아보려고 한다. 본 장에서는 이러한 차원에서 각 공여국과 다자기구별로 전체적인 정책과 전략을 알아보고, 사례로 네팔에 대한 이들의 원조를 통해 실제 현지에서의 수원국 재정 및 조달시스템 활용의 전략과 도구, 방식 등에 대해 살펴보기로 한다.

1. 영국

1-1. 수원국 시스템 활용 관련 정책

2008년 파리선언 모니터링 결과에 따르면 영국은 공공 재정관리 부문에서 77%, 공공 조달에서 68%의 현지 시스템 활용도를 기록, DAC 공여국 중에서도 가장 우수한 성과를 보인 국가 중 하나였다.

DFID는 파리선언 이행을 위한 중기 행동계획⁶⁷⁾에서 수원국 공공 재정관리 및 조달 시스템의 향상을 위해 타 공여국과 함께 협력하며, DFID가 충분한 정도의 신뢰감을 가지고 있고, 취약 부문에 대한 개혁의 움직임이 있는 곳에 대해 탄력적인 섹터별 예산지원 방식을 중

67) DFID 2006

심으로 향후 수원국 시스템 활용도를 늘려나가겠다는 점을 밝히고 있다. 일반예산지원과 관련해서는, 여러 정치적, 재정적, 사회적 리스크 때문에 상당히 유보적인 입장을 취하고 있으며, 실제로 탄자니아 등 소수의 구 식민지 아프리카 국가에 대해서만 제한적으로 실시하고 있다.

DFID는 현지 시스템 활용 문제, 다시 말해 원조 일치(Alignment) 이슈를 수원국의 주인의식(Ownership) 뿐 아니라 타 공여국과의 원조조화(Harmonization)의 측면에서 고려하는 시각이 뚜렷하다는 점이 특징이다. 우선, 수원국의 공공부문 개혁에 대한 지원시, 단독지원보다는 수원국 정부와 타 공여국과 협력 하에서 여러 사업을 패키지로 진행하는 Platform Approach⁶⁸⁾를 선호한다. 이를 위해 DFID는 수원국이 시스템 상태를 진단하고 개선이 요구되는 취약 부분을 밝혀내어 향후 개혁 활동의 바탕을 수립하는 PEFA 프로세스를 실시하는 것을 타 공여국과 공동으로 지원한다. 네팔의 2007년 PEFA 프로세스 때에도 세계은행, ADB와 함께 기술적, 재정적 지원을 제공한 바 있다. 또한, 섹터별 지원, 일반예산지원 시 타 공여국과의 협력을 통한 공동의 절차 활용이 행정비용 절감과 재정적 리스크 감소에 상당한 기여를 한다고 보고⁶⁹⁾ 단독의 예산지원보다는 공동 재정지원 협약(Joint Financing Arrangement: 이하 JFA)를 통한 공동지원을 선호하며, 특히 Nordic+ 국가 간 원조조화와 노동 분업에 적극적으로 나서고 있다.

1-2. 실시체계 및 방법론

수원국 시스템 활용과 관련된 DFID의 사업실시 체계에서 살펴볼 만한 것은 국가지원계획(Country Assistance Plan: 이하 CAP) 수립과 예산지원을 위한 것, 두 가지로 나눌 수 있다. 우선, CAP 수립과 관련된 항목부터 살펴보자.

DFID의 국가별 지원 전략의 기초문서인 CAP에서는 공공 재정관리 시스템에 관한 분석이 문서 전반에서 요구되고 있으며, 이는 정치, 사회, 환경 등의 분야에 대한 분석과 함께 CAP을 구성하는 핵심 요소 중 하나이다. CAP에서의 공공 재정관리 시스템 및 제반 리스크에 대한 분석은 해당 수원국 내에서 이미 섹터별 지원 혹은 일반예산지원을 실시하고 있거나 잠재적으로 실시할 가능성을 염두에 두고 있는 경우, 이와 관련된 정책결정의 근간이 되는

68) DFID 2005

69) DFID 2006

동시에, 리스크 경감을 위한 부수적인 지원 사업(공공재정 개혁프로그램 수립을 위한 지원 등)을 발굴하는 데 있어서 중요한 기반이 된다. 따라서 CAP에서의 리스크 분석은 단순한 거시경제적 환경의 개괄적 분석이 아니라 DFID의 향후 사업 방향과 범위를 정하는데 있어 결정적인 역할을 할 만큼 중요하게 다뤄지는, 세밀하고도 구체적인 분석이다.

Box 4-1 DFID 국별지원계획(CAP)의 목차

Summary

Part I – Analysis

- I-1 Political and Governance
- I-2 Social, Environmental and Economic
- I-3 The Government's Response
- I-4 Aid Effectiveness
- I-5 Risk
- I-6 What Have We Learnt

Part II – Plans

- II-1 UK Partnership Plans
- II-2 Programme Resource

Part III – Performance Framework

- III-1 Planning, Monitoring and Evaluation
- III-2 Results and Management Frameworks

Annexes(mandatory)

- A-1 Statistics
- A-2 Country Governance Analysis
- A-3 Social Exclusion Analysis
- A-4 Environmental Analysis(including climate change)
- A-5 Gender Analysis
- A-6 Growth Analysis
- A-7 Fiduciary Risk Assessment
- A-8 Aid Effectiveness

자료: DFID 2007a:3-4

Box 4-1의 CAP 목차에서 공공재정, 조달분야와 관련되는 항목별로 간단히 살펴보자.

- I-3 Government's Response: 여기서는 수원국 정부가 공공 재정시스템과 책임성 문제를 개선하기 위해 거버넌스 향상 및 부정부패 퇴치에 대해 얼마나 의지를 가지고 노력을 기울이고 있는지에 대한 분석을 제공해야 한다.
- I-4 Aid Effectiveness: 수원국 주도의 개발에 대한 원조일치의 잠재성을 밝힐 수 있어야 한다. 또한, 주요 양자, 다자 공여국 현황과 이들의 원조 규모와 섹터별 전략 등에 대한 분석이 뒤따라야 한다. 마지막으로 수원국 정부의 국가 원조효과성 행동 계획⁷⁰⁾이 존재하는지, 그렇다면 얼마나 많은 공여국이 이에 참여하고 있는지를 파악해야 하며, 기 실시된 파리선언 모니터링 프로세스에서 어떤 부분들이 개선을 위한 우선순위로 밝혀졌는지를 분석, 명시해야 한다.
- I-5 Risk Analysis: 리스크 분석의 목적은 해당 수원국의 빈곤감소와 지속가능한 개발에 있어서 주요 리스크가 무엇인지를 밝혀내고, 이와 관련하여 요구되는 리스크 감소 및 적응을 위해서는 어떤 활동이 있을 수 있는지, 또한 그 잠재적인 결과와 정책 영향력이 무엇인지에 대해 밝혀내는 것이다. 이 부분에서는 개발리스크 (Developmental Risk), 수탁리스크(Fiduciary Risk) 등 각종 리스크에 대한 진단을 실시, 그 결과를 명시해야 한다. 리스크 분석에는 수원국의 개발전략 실행, 파트너 공여국들의 기여도, 그리고 지역적인 특성 등 여러 가지 요소가 복합적으로 고려되어야 한다.
- III-2 Results and Management Frameworks: 여기서는 DFID가 수원국내에서 어떻게 개발재원을 운영하며, 파트너십을 구축하고 앞으로의 방향을 수립, 수원국 내 개발사업의 효과성을 극대화할 수 있는지에 대한 상세한 내용을 기술하도록 되어 있다.
- A-7 Fiduciary Risk Assessment: 수원국의 수탁리스크에 대한 진단을 실시, 결과를 첨부해야하며, 이는 다른 부분의 진단결과와 마찬가지로 CAP을 수립하는데 있어 의무적으로 실시되어야 하는 사항이다.

70) 대표적인 예로 Hanoi Declaration과 같이 원조 일치와 조화에 관한 행동 계획이 있다.

이처럼 CAP의 전 부분에 걸쳐 요구되는 공공 재정관리와 관계되는 분석들은, 예산지원을 실시하게 되는 경우, 기획 단계에서 더욱 구체적으로 요구된다. 일반 혹은 섹터별을 막론하고 예산지원을 기획할 때에 의무적으로 요구되는 항목에는 첫 번째, 공공 재정시스템에 대한 전체적인 진단과, 이와 관계되는 리스크 진단이 시행되었는지, 두 번째, 정부가 이러한 시스템의 기준을 개선시킬 수 있을 만큼 신뢰성 있는 개혁 정책이나 프로그램을 추진 중인지, 세 번째, 예산지원에 따른 수탁리스크⁷¹⁾의 위험성이, 예산지원에 의한 잠재적인 개발성과에 의해 상쇄될 수 있는지, 그리고 마지막으로 이러한 진단이 원조 제공 여부를 결정하는 프로세스의 한 부분으로 명시되어 있는지 등이다.⁷²⁾

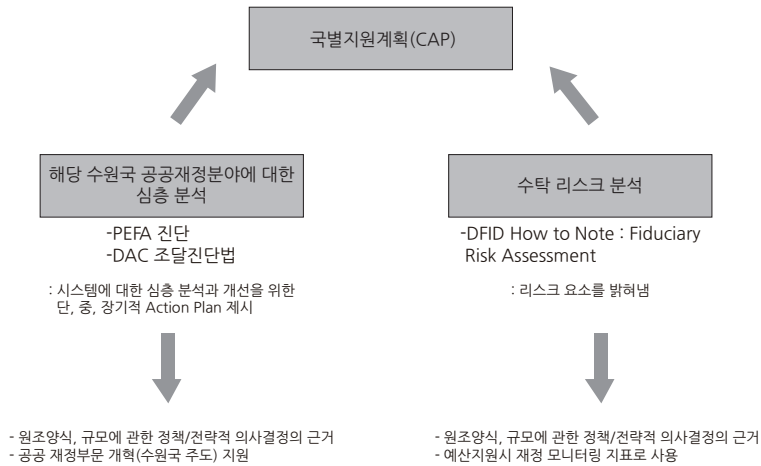
이러한 분석들을 바탕으로 예산지원 전략을 수립하고 집행하게 되며 분기별 혹은 연간 포트폴리오 성과에 관해 같은 수원국 정부 주도의 리뷰를 실시하며, 또한 추가적으로 수탁리스크에 관해 연간 진전보고서로 ‘Annual Statement of Progress on Fiduciary Risk’를 작성하도록 되어 있다. 공공 조달은 재정관리 시스템의 일부분으로 진단된다. 섹터별 예산지원에 있어서 전략의 수립, 집행, 모니터링 과정은 본 장 제2절 덴마크 편에서 네팔의 대표적인 SWAp 프로그램인 Education for All(EFA)에 대한 지원체계를 예시로 자세히 설명하게 될 것이다.

한편, 이렇듯 CAP 수립 시, 그리고 예산지원 기획, 집행 및 모니터링 단계에서 공공재정 진단과 리스크 분석은 포괄적으로, 정책 결정과 세부적인 추가 전략 수립의 근거가 되도록 상세하고 구체적으로 이뤄지도록 되어 있다. CAP와 수원국 공공 재정분야에 대한 심층 분석 및 수탁리스크 분석은 DFID의 국별 전략을 구성하는 핵심 요소이다. 동 분석의 결과들은 향후 원조양식, 규모에 관한 정책적, 전략적 의사결정의 근거가 되는 동시에, 향후 모니터링 지표로 활용되고 관련 부분 개혁 작업을 지원할 수 있게 하는 기반으로서의 역할을 하고 있다. 그렇다면 이러한 분석과 정책결정이 어떤 도구를 바탕으로 하고 있는지 알아보자.

71) 여기서의 수탁리스크란 예산이 제대로 집계되지 않았거나, 애초에 의도했던 목적으로 사용되지 않았거나, 혹은 액수 대비 가치(value for money)를 제대로 나타내지 못한 경우에 해당된다.[DFID 2004:4]

72) DFID 2004:4

<그림 4-1 DFID에서의 수원국 시스템 관련 분석 방법론 및 활용도>



우선, DFID는 수원국의 전반적인 공공 재정관리 시스템에 대한 진단 및 향후 개선이 요구되는 부분에 대한 분석은 PEFA를 바탕으로 하고 있다. 예를 들어 DFID는 네팔에서도 2007년 실시된 PEFA 결과를 2009-2012 CAP을 수립하는데 기초자료로 활용한 바 있으며, DFID가 현재 네팔에서 지원중인 교육과 보건 SWAp 관련 전략 수립 시에도 사용하고 있다. 아울러, PEFA는 관련 부문 개혁에 관한 공여국간 정책대화 시 공동 논의의 기반으로도 활용되고 있다.

한편, CAP에서의 수탁리스크 진단 시, 그리고 예산지원 전략 수립을 위해서는 DFID가 자체 구축한 방법론이 활용되고 있다. ‘How To Note: Managing Fiduciary Risk When Providing Financial Aid’가 그것인데, 동 How To Note 시리즈는 2-3년을 주기로, 그때그때의 시대적인 필요에 따라 업데이트 되며, 가장 최근의 것으로 2009년 3월에 발표된 것이 있다. 동 방법론은 크게 ① 신탁리스크 환경에 대한 이해, ② 재원의 적절한 사용을 위한 리스크 경감에 대한 방안, ③ 원조성과를 모니터링의 세 부분으로 구성되며, 동 요소들은 지속적이고 연속적인 베이스에서 진행되어야 하는 것들이다.⁷³⁾ 이 방법론은 원래 예산지원 사업을 담당하는 DFID 관계자를 대상으로 수립된 것이나, 세계은행, ADB, 덴마크, 노르웨이 등 파트너 공여국과 기관에서 통용되고 있다.

73) DFID 2009b

1-3. 대 네팔지원 현황 및 현지 시스템 활용전략

DFID의 대 네팔 지원은 3년 주기의 CAP을 바탕으로 하며, 2007년부터는 내전 이후의 정세 불안정과 전환기적인 정치 상황 등을 고려, 임시 CAP 체제로 실시되어 오다가 현재는 2009-2012년 기간의 새 CAP을 수립을 준비 중이다. 2007년부터 적용되어온 임시 CAP은 아래 세 가지를 주요 목표로 하고 있다.

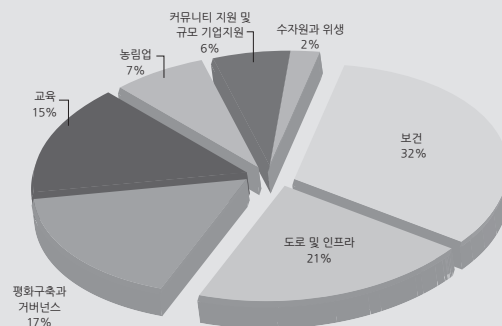
- ① 평화 협정의 신속한 이행 지원
- ② 효율적이고 통합적인 국가건설 지원
- ③ 통합적 성장 촉진

여기서 두 번째 항목인 ‘효율적이고 통합적인 국가건설 지원’은 수원국 시스템 활용과 직접적으로 연관되며, 구체적으로 ‘타공여국과의 공동지원을 통해 공공 재정시스템 개선을 위한 네팔 정부의 신뢰성 있는 계획을 지원하는 것’을 주요 이슈로 삼고 있다.

Box 4-2 DFID의 대 네팔지원 현황(2007년)

DFID의 대 네팔지원액은 2007년 5,800만 파운드이며 이 중 부채탕감(320만 파운드), 분쟁예방기금(180만 파운드)을 제외한 순 양자지원액은 5,300만 파운드를 기록하였다. DFID는 이를 분쟁과 거버넌스, 농림업, 도로와 인프라, 식수와 위생, 보건, 교육 등의 분야에서 20여개의 프로젝트 및 프로그램에 지원하고 있다.

<그림 4-2 DFID 대 네팔지원 분야별 분포(2007년)>



자료: Government of Nepal 2008b, DFID Background Paper

DFID의 대 네팔 원조 방식은 ① 기술협력, ② 혼합형 지원 ③ 예산지원 세 가지로 크게 나뉜다. 이중, 첫 번째, 기술협력은 프로젝트 혹은 프로그램의 수요를 바탕으로 DFID의 자체적인 시스템과 인력, 기술력을 통해 지원되는 경우가 대부분이며, 따라서 네팔 정부의 공공재정 및 조달 시스템을 통하는 경우는 거의 없다. DFID의 원조방식에 있어서 통상적으로 전체 지원 중 기술협력이 차지하는 비율은 네팔처럼 취약국인 경우 높아진다. 두 번째 혼합형 지원은, 다자기구와의 협력, 프로젝트 사업, 예산지원 등 여러 가지가 복합되어 추진되는 형태로, 네팔 정부 시스템을 통할 수도 있고 아닐 수도 있다. 대부분의 경우 예산기획 단계에서는 현지 체제에 일치되지 않고 있으며, 회계, 감사, 보고 등의 단계에서 간혹 수원국 시스템을 활용하는 경우는 있으나 보편적인 경우는 아니다. DFID의 원조 방식 중 100% 현지 시스템을 활용하는 경우는 세 번째 방식인 SWAp에 대한 예산지원으로서, 이는 2004년부터 교육과 보건 분야에서 적용되고 있다.

- 교육 분야는 DFID를 포함, DANIDA 등 14개 공여국과 함께 공동으로 지원하는 Education For All(EFA)를 위주로 하고 있으며 2009년부터 후속사업으로 School Sector Reform(SSR)을 지원하고 있다. 교육 SWAp에 관한 자세한 내용과 수원국 시스템 활용 문제는 동 프로그램의 코디네이터 국가인 덴마크 편에서 자세히 설명하였다. 2007-2008년도 기준, DFID의 기여 규모는 800만 불 가량이다.
- 보건 분야는 세계은행과 함께 Nepal Health Sector Programme에 지원하거나 DFID 독자적으로 네팔 정부가 운영하는 Safe Motherhood Programme에 예산지원하고 있다. DFID의 2007-2008 지원액은 각각 1,000만과 480만 파운드 규모다.

DFID의 2001-2006 대 네팔 사업 평가⁷⁴⁾에서는 네팔 교육, 보건 SWAp의 성공적인 시행에 대해, 분쟁에서 막 벗어난 취약국가(Fragile State)에서도 SWAp이 가능하다는 것을 보여준 선례라고 자체적으로 평가한 바 있다. 이중에서도 EFA은 매우 성공적인 SWAp 사례 중 하나로 평가되고 있다. 상기 SWAp에서의 성공적인 경험을 바탕으로 DFID는 현재 실시 중인 SWAp에 대한 기여규모의 확대 뿐 아니라 도로 구축과 지역 거버넌스 및 커뮤니티 지원 등 타 분야로도 넓혀가는 것을 검토 중이다. 이러한 확대의 결정에 있어서 여러 요소들이 복합적으로 고려되고 있다.

74) Chapman et al. 2007

첫 번째는 네팔의 국가재건 및 평화구축 프로세스의 진전이다. 이미 DFID는 이 요소가 향후 네팔 정부 시스템을 통한 원조의 확대를 위한 필수요건이라는 입장을 밝힌바 있으며⁷⁵⁾, DFID의 대 네팔 사업 추진 시 실시되는 리스크 관리에서도 가장 핵심으로 꼽히는 요소 중 하나이다.

두 번째, 정부부처의 전문 역량이 강화되어야 하며, 동시에 네팔 정부와 공여국, 기관 간 공공부분 개혁 아젠다가 합의되어 신속히 추진될 수 있어야 한다.

세 번째, 시급한 사안이거나, 소외계층의 보호를 특별히 필요로 하는 경우, 중앙정부의 재정관리 시스템을 통하지 않고 직접 지원하거나 혹은 수평적인 채널을 통해 지원하는 등, 여러 원조 방식을 탄력적으로 병행, 구상할 수 있어야 한다는 것이다.⁷⁶⁾ 다시 말해 수원국 시스템을 활용하는 것이 모든 경우에 있어서 최선의 정책인 것은 아니며, 굳이 이러한 원칙의 근거리 반경에서 움직이기 보다는 좀 더 거시적인 원조 효과성과 수혜자에 대한 영향 측면에서 문제를 바라보고 유연한 원조기법을 적재적소에 적용해 나갈 수 있어야 한다는 것이다.

DFID는 상기와 같이 평화 구축, 정부의 역량, 개혁추진 등의 이슈에 있어서 리스크 요인이 점차 줄어들어 통제 가능한 수준에 도달한다는 조건하에 2010년까지 네팔 지원예산에서 SWAp이 차지하는 비율을 2007년 30%에서 60%까지 두 배 정도 끌어올리겠다고 밝히고 있다. 이를 위해 DFID는 리스크 측정 및 관리 측면에서 국가 신탁리스크 진단을 정기적으로 실시하고 모니터링을 강화하는 등 체계적인 방법론을 정책 결정, 전략수립 단계에 뿐 아니라 사업 수행 전반에 적극 활용해 나가고자 하고 있다.

1-4. 평가 및 시사점

DFID의 네팔 공공재정 관리 및 조달 시스템 활용률이 높은 것은 전적으로 교육과 보건 분야에 대한 섹터예산지원에 바탕하고 있다. DFID는 섹터 지원을 통해 현지 시스템을 활용도를 늘리는 한편 전문 기술지원시에는 자체 시스템을 활용을 고수하는 전략을 펼치고 있다.

75) DFID 2007c

76) Chapman et al. 2007

DFID는 전통적으로 원조 양식, 관리기법 등의 방법론 개발에서 강세를 보여 왔으며, 수원국 시스템 활용과 관련해서도 다양한 분석 틀을 제시하고 이에 따른 진단 프로세스를 지원해 오고 있다. 2001-2006 대 네팔 사업에 대한 DFID의 자체 평가에서는, 적절한 진단과 관리 시스템은 취약국 상황에서도 안전하고 효과적인 개발 사업을 위해 유용한 도구이며, 이러한 면에서 네팔 사례는 다른 분쟁 국가에도 많은 시사점을 줄 수 있을 것이라고 평가한 바 있다.⁷⁷⁾ 여기서 DFID는 일종의 원조 분업 측면에서 수원국의 자체진단 프로세스를 타 공여국과 공동으로 지원, 결과를 공유하고 이를 사업 기획과 집행, 그리고 모니터링 시 활용해 나가고 있다. 파트너 선진국들도 이와 중복되는 자체 방법론 개발이나 진단 프로세스에 필요 없이 역량을 낭비하지 않고 이러한 공동 시스템에 적극 동참해 나가고 있다. DFID가 지원하는 PEFA, 신탁리스크 진단 프로세스의 결과는 네팔 교육 및 보건 SWAp에서 핵심 전략 도구로 쓰인다.

우리도 공공 재정관리 및 조달 부문에 관한 상세한 분석이 필요한 경우 이런 공동의 틀과 결과를 적극 활용할 필요가 있다. 방법론 개발은 차치하더라도 이에 따른 진단 및 분석만 수행하는 데만도 상당한 숫자의 전문 인력과 시간이 필요하며, 우리 자체적으로 이를 추진하는 것은 사실상 불가능하다. 더군다나 우리가 점차적으로 타 공여국, 기관과의 원조 조화를 시도, 확대해 나감에 있어서 이에 기반이 될 수 있는 공동의 도구와 프로세스를 공유하는 것은 필수적이라 할 수 있다. 이러한 점을 감안하면, 본부 차원 뿐 아니라, 현지 차원에서도 수원국 정부 및 타 공여국과의 대화를 확대해 나가고 상호 협력을 위한 다양한 방안을 모색해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다. 한편으로는 이러한 분석 결과를 국별 전략기획단계에서부터 통합시킬 수 있도록 우리 CAS 수립 절차상에서 방안을 적절한 방안을 마련할 필요가 있다.

2. 덴마크

2-1. 수원국 시스템 활용 관련 정책 및 체계

2008년 파리선언 모니터링 결과에 따르면 덴마크는 공공 재정관리 부문에서 54%, 공공 조달에서 68%의 현지 시스템 활용도를 기록하였으며, 이는 2006년의 모니터링에 비해

77) Chapman et al. 2007

두 배 가량 상승한 것이다.

전통적으로 개별적인 프로젝트 지원 위주로 추진되어 온 덴마크 원조는 1990년대 중반부터 섹터 프로젝트, 프로그램 재원의 공동지원, 기술협력 등 다양한 원조 양식을 섹터별로 통합적으로 제공하는 방식으로 전환하게 된다. 덴마크는 2005년을 기점으로 섹터별 지원, PBA 및 수원국 시스템 활용에 관한 정책을 확립하고 전략을 수립한 바 있으며, 2008년 6월 이후 섹터별 지원⁷⁸⁾을 자국 원조의 기본 양식(Default Modality)으로 실시, 개별 프로젝트 위주에서 SWAp에 대한 지원으로의 방향 전환을 완료하였다. 덴마크는 이와 같은 섹터 지원 방침에 따라 수원국 시스템 활용을 확대해 나가는 전략을 펼치고 있다.

덴마크의 섹터 지원은 통상적으로 다른 공여국과의 협력을 전제로 하며, 이미 지난 수년간 Nordic+⁷⁹⁾를 중심으로 수원국 시스템에의 원조 일치와 공여국간 조화를 모색해 왔다. 이러한 협력은 ‘Nordic+ Joint Action Plan on Harmonization and Alignment’를 바탕으로 하고 있으며, 각 수원국 주재 덴마크 대사관 레벨에서 각기 행동계획을 수립, 수원국 레벨에서 현지의 시스템 활용을 위한 Nordic+ 국가 간 구체적인 활동을 제시하기도 하였다. 또한, SWAp 지원 시 이들 국가와의 공동재정지원에 관한 규정(Nordic+ Practical Guide to Joint Financing Arrangements)⁸⁰⁾을 확립, 재정관리 및 집행, 조달, 보고, 평가, 감사 등 사업 체계 전반에 관한 공동의 원칙을 수립, 적용하고 있다.

덴마크는 예산지원을 수원국이 재정관리 시스템 강화를 위한 개혁 의지를 가지고 있거나 프로그램을 실시중인 경우에 한정하여 고려할 수 있도록 규정하고 있다. 예산지원을 제공의 여부를 결정하는 데에는 거버넌스, 빈곤감소 정책, 파트너십 등과 아울러 공공 재정관리 시스템의 수준 등 4개 카테고리의 10개 원칙⁸¹⁾에 따른 심층 진단이 실시되어야 한다. 공공 재정관리와 관련된 항목은 네 가지로 다음과 같다.

- 재정관련 법적 프로세스(예산자료와 회계문서 공개 및 의회 승인 절차)
- 국제적 기준에 부합하는 조달 규정
- 독립적인 국가감사기관 혹은 유사한 기능을 가진 조사기관의 존재여부

78) 예산지원 위주

79) 참여국은 캐나다, 노르웨이, 핀란드, 아일랜드, 스웨덴, 영국, 네덜란드, 덴마크

80) 2004년 수립되어 2007년 개정된 바 있다.

81) DANIDA 2009:14

- 공공 재정관리의 질 및 역량에 대한 전문적인 평가

상기 항목의 평가 시에는 PEFA등의 공동의 방법론을 활용하고 있으며, 여기서의 결과는 미흡하다고 판단되는 부분에 대한 수원국의 개혁 작업을 얼마나, 어디까지 기술적으로 지원을 병행할 것인가를 결정하는 기반이 되고 있다.

한편, 조달과 관련해서도 이러한 병행적 접근은 마찬가지로 적용되며, 여기서는 Nordic+의 방법을 따르고 있다. 동 방법은 일원화된 원칙보다는 Case-by-Case로 아래의 6가지 옵션 중 하나를 취하고, 이에 따른 적절한 기술지원을 제공함으로써 시스템의 취약성에 따른 리스크를 경감시키는 방식을 택하고 있다. 참고로 아래의 옵션 나열 순서는 선호도 순⁸²⁾이며, 옵션의 선택은 해당 수원국 조달 역량 진단 결과를 바탕으로 하게 된다.

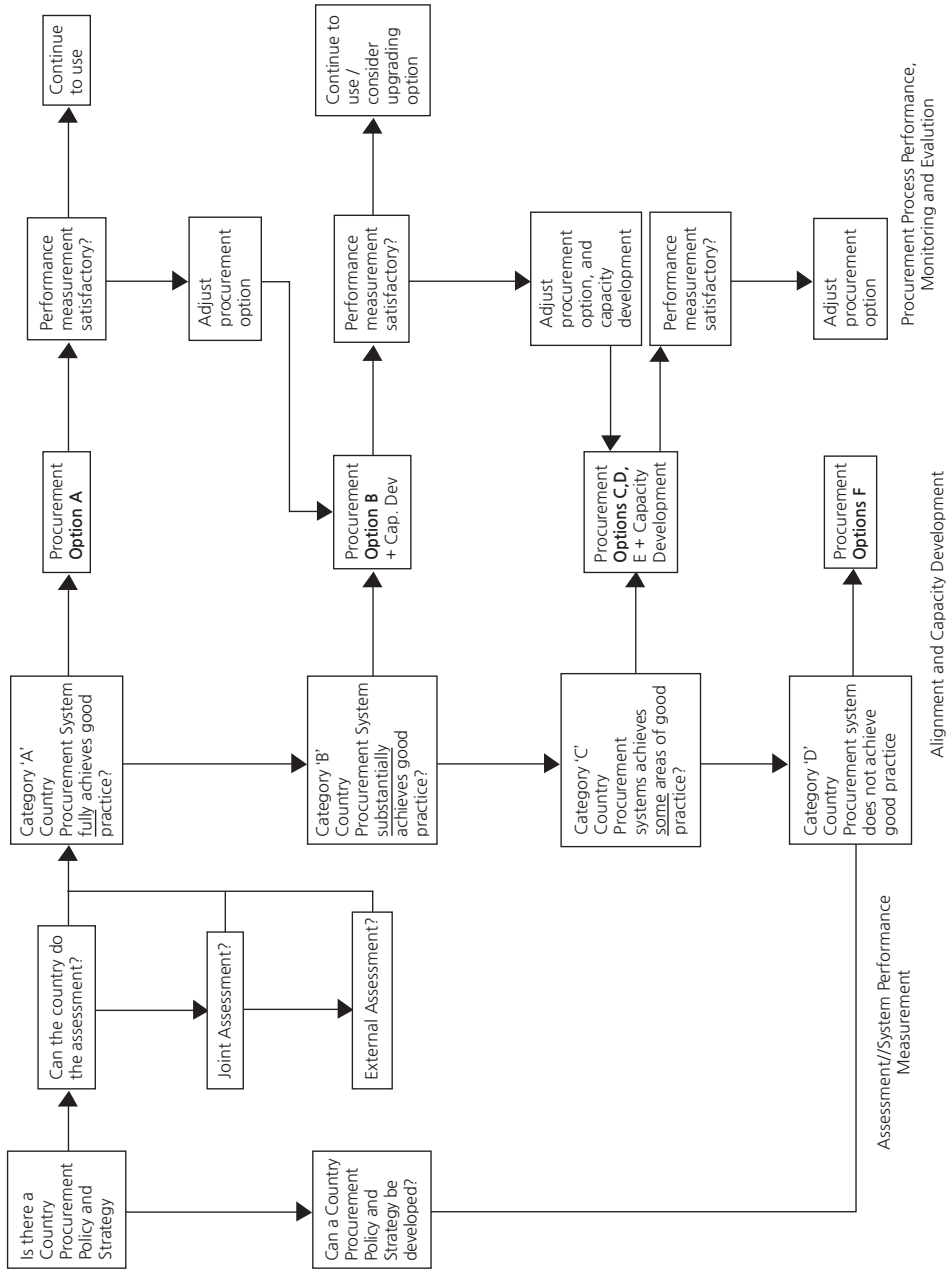
- Option A: 수원국의 법령과 절차 활용
- Option B: 수원국의 법령, 절차를 활용하되 추가적인 방책을 전제로
- Option C: 수원국의 법령을 활용하되 제3의 절차를 기초로
- Option D: 규정된 제3의 절차를 활용하여
- Option E: 수원국에 의해 약정된 조달 대리인/기관을 활용
- Option F: 공여국 혹은 이를 대신하는 대리인/기관에 의해 조달.

이에 따른 각 옵션별 전략 결정의 단계와 순서도 및 대응 방침은 아래 그림⁸³⁾과 같다.

82) HIPC Capacity Building Program 2009b

83) Nordic+ 2007:Annex III

<그림 4-3 Nordic+의 수원국 조달시스템 활용에 관한 전략 결정의 순서도>



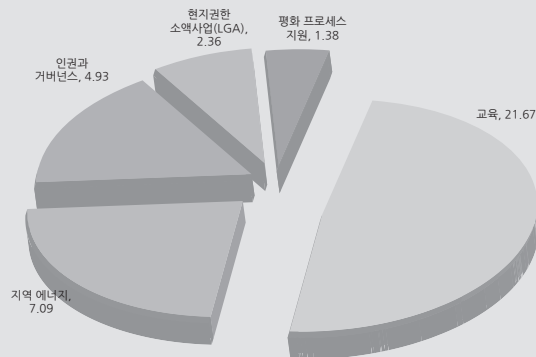
2-2. 대 네팔 지원 현황 및 현지 시스템 활용전략

덴마크의 대 네팔 원조는 2~3년 주기의 국가전략에 바탕하고 있으며, 네팔의 정치적 전환기에 따라 2006-2007년 기간 동안 한시적으로 사용되었던 임시 전략(Interim Strategy)이 2008-2010년 기간에도 연장 적용되고 있다.

Box 4-3 덴마크의 대 네팔 지원현황(2008년)

2008년 기준 원조액은 1.9억 크로네, 약 3,743백만 불이었으며, 분야별 액수 및 비중은 다음 표와 같다.

<그림 4-4 덴마크의 대 네팔 지원 분야별 분포(2008년)>



단위: 백만 불
자료: DANIDA 2008a:7

덴마크의 대 네팔 지원은 현지 대사관 권한 내에서 소규모로 추진되는 프로젝트 및 기술협력사업⁸⁴⁾을 제외하면 크게 교육, 지역에너지, 인권 및 거버넌스⁸⁵⁾ 세 가지 분야의 SWAp에 대한 지원을 위주로 이루어지고 있다. 비중이 가장 큰 교육 분야에서는 Education For All(이하 EFA), Secondary Education System Programme(이하 SESP) 등의 SWAp에 대해 Nordic+ 등 타 공여국과의 공동 재정지원 방식으로 네팔의 재정 및 조달 시스템을 통한

84) Local Grant Authority(LGA): 대사관 차원에서 소규모 사업을 적시에, 탄력적으로 지원할 수 있게 하는 것으로서, 대규모 SWAp 위주의 원조가 본부 레벨에서 결정되는데 많은 시간과 절차가 소요되는 것을 보완하는 방식으로 활용되고 있다. 네팔에서는 아동과 여성, HIV/AIDS, 문화 부분에서 활용되고 있다.

85) 거버넌스 분야에서 지방분권화와 관련된 SWAp이 실시중이다.

원조가 실시되었으며(90%), 사업수행 역량강화를 위한 기술지원도 병행되었다(10%). 지역 에너지 분야 역시도 SWAp인 Energy Sector Assistance Programme(이하 ESAP)에 대한 예산지원 방식으로 실시되고 있다.⁸⁶⁾

덴마크는 영국에 이어 올해부터 대 네팔 공여국의 코디네이터 국가로 활동하고 있으며, 향후 2년간 파리선언 모니터링 프로세스와 네팔에서 JFA에 의해 이뤄지는 모든 SWAp을 조율하는 역할을 맡게 된다.

2-3. 모범사례: 교육 SWAp 지원 체계 및 방식

교육 분야는 네팔에서도 SWAp 방식으로 가장 대규모의 원조가 실시되고 있는 분야로서, 가장 성공적으로 꼽히는 섹터이기도 하다. 따라서 수원국의 재정관리 및 조달 시스템을 측면에서, 어떤 체계와 방식으로 실시되는지, 모범사례를 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 네팔의 교육 SWAp 중에서도 가장 성공적으로 평가되는 것에는 초등교육의 보편화와 질적 향상을 목표로 2004-2009년 기간 동안 추진된 EFA가 있다. EFA가 어떻게 실시되었는지 특히 수원국 시스템 활용 측면에서 자세히 알아보자.

EFA는 네팔 정부의 “The National Plan of Action for Education for All 2001-2015”의 비전, 목표와 전략에 기반을 두고 네팔 교육체육부(Ministry of Education and Sports, 이하 교육부)가 주도하여 2004년부터 2009년까지 5년간 실시되어 온 프로그램이다. EFA는 네팔 교육부가 프로그램 입안, 실행, 조달, 보고, 회계, 감사 전반에 이르는 절차를 총괄하였으며, 네팔 정부와 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 영국, 호주, 세계은행, ADB, UNICEF, EC 등 9개 공여국과 기관이 공동으로 재정을 지원하였다. 동 프로그램은 전 단계에서 100% 네팔의 시스템과 절차를 사용하였으며, 현지의 프로그램 관리 역량 확보를 위해 기술지원이 병행되었다.

2004-2009년 전체 투입액은 8.14억불로서, 이중 네팔 정부의 정규 교육예산에서 4.79억불, 프로그램 예산에서 3.35억불이 조달되었으며, 프로그램 지원액 중 네팔 정부의 재원은 5,600만 불, 전체 공여국 지원액 2.79억불로, 공여국의 지원 규모는 전체 투입액의 1/3에 해당된다. 공여국별 평균 연간 지원액은 100만 불에서 150만 불 정도였다.

86) 네팔 환경과학기술부가 주도하고 노르웨이와 덴마크가 공동으로 지원 중이다.(2007-2011)

공여국과 네팔 정부 간 재원조성 및 투입에 관한 사항은 Joint Financial Arrangement(JFA)와 Code of Conduct(CoC)에 근거하고 있다. JFA는 EFA의 전체 프로세스와 향후 정책대화 및 협의를 위한 조율 프레임워크를 규정하고 있으며, 또한 모니터링, 성과 리뷰, 원조집행, 조달, 보고, 감사 체계와 절차를 제시하고 있다. CoC는 일종의 행동규약인데, 여기서 공여국들은 원조의 일치와 조화를 약속하고 네팔 교육부는 시의적절하고 정확한 정보 공유 및 리뷰 프로세스의 강화 등을 약속한 바 있다. 그렇다면 EFA는 어떻게 기획, 집행, 모니터링, 회계, 감사, 보고되었는지, 그리고 단계별로 수원국 시스템을 어떻게 활용하였는지 살펴보자.

① 기획

네팔 정부가 천년개발목표 달성을 위해 수립한 교육 분야 섹터 개발전략인 “The National Plan of Action for Education for All 2001-2015”를 바탕으로 프로그램의 비전과 목표를 설정, 이에 따라 세부 전략과 사업 내용을 확정된 후(Core Document) 이에 참여를 희망한 공여국과 Joint Appraisal 프로세스를 거쳐 각 공여국내 승인을 받은 후, 네팔 정부와 참여 공여국이 JFA와 CoC에 서명하는 절차를 걸쳐 EFA가 기획되었다.

네팔정부는 사업 기획단계에서 분석된 데이터를 바탕으로 2009년 최종 목표치를 설정하는 한편, 그때까지 매년 연간 목표치를 수립, 향후 성과 모니터링을 실시할 수 있는 기반을 마련하였다. 여기서의 목표는 예를 들어 각 District당 아동의 초등교육 이수율을 몇 퍼센트 증가시키고, 중도 탈락자 비율을 몇 퍼센트 줄이며, 소외지역, 계층의 초등교육률을 몇 퍼센트 높이겠다는 식으로 수치화되어있다.

아울러, 네팔정부는 재정 운용에 따르는 리스크 문제를 극복하기 위한 차원에서 DFID의 수탁리스크 진단법을 방법론으로 활용하여 리스크 진단을 실시, 고위험 항목에 대해 경감을 수립, 공여국과 합의하였다.

② 예산준비

네팔정부가 제시한 사업을 추진할 수 있도록 재원을 마련하는 단계에서 네팔 정부는 이를 위해 자체적인 교육 분야 정규예산구좌와 프로그램 구좌 외에 추가적으로 Nepal Rastra Bank에 미 달러로 된 EFA 전용 외화계좌를 개설하여 공여국이 지원액을 송금할 수 있도록 하였다. 이렇게 송금된 공여국 원조액은 네팔 국고로 편입, 국가예산에 포함, 계산되었다.

네팔 재무부는 예산방출 권한을 가지고 있으며, 상기 계좌를 네팔 정부의 재정관리 규정과 회계 시스템에 부합하도록 관리할 책무를 지닌다.

③ 예산집행 및 조달

상기에서 마련된 연간 예산은 재무부 장관이 교육부장관에게 허가를 내어주고 교육부 내 주무부서(Implementing Agency)인 교육국(Department of Education)이 교육부 장관의 허가를 득하면 교육국이 각 District의 재정감사국(FCGO) 사무소에 자금 방출을 요청하는 방식으로 예산이 집행된다. EFA의 예산 집행은 각 지방 레벨로 분권화되어 있으며, 주무부처인 교육국이 지역개발위원회(DDC)에 재원을 송부하면 각 지역교육청(District Education Office: 이하 DEO)이 이를 접수, 기 수립된 연간 계획에 기초하여 각 시(Municipality)와 마을개발위원회(Village Development Committee: 이하VDC) 및 일선 학교에 재원을 분배, 송금하는 방식으로 이루어졌다.

이렇게 방출된 예산은 각 시(Municipality), 마을개발위원회(VDC), 학교에서 자체적으로 조달을 통해 집행되었는데, 이때에는 전년도 리뷰 단계에서 교육국이 공여국에게 제출한 연간 조달계획(Annual Procurement Plan)을 바탕으로 하였다. EFA 하에서의 조달은 70%이상이 교원 임금으로 지출되었으며, 따라서 조달이 필요한 항목은 학용품, 교과서 등의 소규모 물품이었다.⁸⁷⁾

④ EFA의 조달

EFA하에서의 조달은 네팔 국내 절차에 따라 전적으로 네팔 정부의 책임 하에 진행되었다. 매 4월, 연간 사업계획과 예산 보고 시, 교육국이 공여국에게 기 동의된 명년 사업에 따른 명년의 모든 계약과 조달 계획을 연간 조달계획으로 제출하면서 연간 계획이 세워지는 방식으로 진행되었다. 조달과 관련, 교육국이 공여국에게는 매3개월마다 진행보고서를 제출해야 하는데, 여기에는 연간 조달계획의 집행 내역과, 입찰이 완료된 계약, 고용된 컨설턴트와 모든 계약사항에 대한 보고와, 기존 계획대로 집행되지 않은 내용에 대한 정보가 모두 포함된다.

국내경쟁입찰(National Competitive Bidding: 이하 NCB)의 경우는 2007년 제정된

87) 조달의 대부분이 교원 임금이거나 소액 물품이었기 때문에 네팔 중앙정부 조달 시스템의 부정부패와 공모, 폭력 문제에서 비교적 자유로울 수 있었다.

조달법(PPA)에 근거하여 각 시(Municipality), VDC와 학교의 조달부서에서 자체적으로 집행되었다.⁸⁸⁾ 국제경쟁입찰(International Competitive Bidding: 이하 ICB)는 아직까지 관련 규정이 수립 단계에 있는 관계로, 임시적으로 세계은행의 ‘Guidelines for Procurement under IBRD Loans and IDA Credits’의 절차를 따라 실시되었다.

⑤ 회계, 모니터링, 감사 및 보고

EFA의 모니터링은 프로그램의 진전 상황에 대한 성과 모니터링과, 자원 운용에 관한 재정관리 모니터링, 두 가지로 실시되었다. 성과 모니터링은 EFA에 관한 사업을 기획하는 단계에서 이미 양적, 질적 데이터 분석을 통해 수립한 2009년까지 최종 목표와, 그때까지의 매해 연간 목표치를 얼마나 달성하였느냐에 대한 평가 작업이다.

성과 모니터링은 일선 학교에서부터 실시되었는데, 각 학교의 담당교사는 학교운영위원회⁸⁹⁾와의 협력아래 학생수, 부족 및 성별 구성, 학업성취도, 학교시설 및 경영, 교원 트레이닝의 다양한 지표에 대한 진전사항을 지역교육청이 지정한 양식에 따라 표준화시켜 기록하도록 하였다. 마을개발위원회와 시(Municipality) 역시 해당사항을 지역교육청에 보고하면 지역교육청이 데이터를 취합, 중앙의 교육국에 정기적으로 보고하게 된다. 각 지역교육청의 보고 시에는 전산화된 Educational Management Information System(이하 EMIS)이 활용함으로써 नेपाल 전역의 모든 District가 각각의 성과를 일원화된 데이터베이스에 기록하고 공유할 수 있도록 하였다.⁹⁰⁾ 중앙 교육국은 이를 바탕으로 매년 4월과 8월 Flash Report를 작성하여 해당기간에 달성된 성과를 계량적으로 제시, 파악할 수 있도록 하였으며, 전년 회계연도의 연간 진전 상황에 대한 전반적인 모니터링 결과는, 두 차례의 Flash Report(4월, 8월)를 주 도구로 사용하고, 때에 따라 추가적으로 정부와 공여국 간 공동 현지조사를 실시(11월)하는 방식으로 실시되었다. 이러한 절차의 모니터링 결과를 토대로 공여국과 정부는 리뷰 회의(12월)를 실시, 논의사항을 이듬해 사업에 반영해 나가는 방식으로 결과를 환류시켜 나갔다.

88) EFA의 조달은 전체적인 규모 자체가 작고, 부정부패와 공모 등이 만연한 중앙기관이 아닌, 지역 커뮤니티에 의해 소규모로 집행되기 때문에 नेपाल의 조달 시스템의 통상적인 문제점에서 벗어날 수 있다는 이점이 있으며, 실제 빈도도 낮은 것으로 공여국들은 판단하고 있다(덴마크 관계자 인터뷰)

89) 학교운영위원회에는 지역 커뮤니티와 학부형들도 참여하고 있으며, 이들의 참여를 통한 사회적 감사(social audit)가 실시되었다.

90) EMIS는 2000년대 초반 수립된 것으로, 현재 전산망 확충 및 시스템 업그레이드의 필요성에 대한 검토가 진행 중이다.

재정관리 모니터링 역시 학교 레벨에서 시작하여, 각 학교가 계획에 따른 조달 집행 내역, 액수 등에 대해 지역교육청에 보고하면 지역교육청가 이를 중앙의 교육국에 보고하는 방식을 취하였다. 이를 바탕으로 교육국과 재무부는 재정관리 모니터링을 실시하였는데, 이에 필요한 지표는 당초 EFA 계획 수립 시 DFID의 Fiduciary Risk Assessment Report를 토대로 네팔 정부가 수립했던 재정관리 리스크 경감 계획안을 바탕으로 하였다. 즉, 별도의 모니터링 도구를 추가적으로 만드는 것이 아니라, 네팔 정부의 책임 하에 실시되었던 계획안을 바탕으로 함으로서 수원국의 주인의식을 바탕으로, 현지의 체제를 그대로 활용한 것이다. 이러한 재정관리 모니터링은 실제 구속력이 있으며, 실제 2007년 모니터링 결과 재정리스크가 통제되지 않은 것으로 나타나자 공여국들이 재원 송금을 일시 유보한 경우가 있었다.⁹¹⁾

상기와 같이 수립된 성과 모니터링과 재정관리 모니터링 보고서들은 연간 사이클로 운영되는 공여국-수원국 간 회의를 통해 공여국에 보고되고 평가되어 매년 사업에 반영되는 환류 절차를 밟았다. 동 회의는 매 4월과 12월에 개최되며, 참여 공여국, 기관과 네팔 측 재무부 산하 대외원조조정국, 재정감사국 등의 참여하에 교육부 주재로 회의가 개최되었다. 이러한 연간 2회 회의 체제는 모니터링을 적절히 타이트한 시간 간격을 두고 실시함으로써 공여국 측과 네팔정부 간 상호 책임성을 높이기 위한 것임과 동시에, 각 공여국과 네팔 간 서로 다른 회계연도와 이에 따른 예산승인 및 준비 절차에 따르는 문제를 상쇄하기 위한 것이다. MOES는 EFA의 실시기관으로서 각 회의 2주전까지 공여국, 기관에 모니터링 보고서를 제출하여 회의 시 검토할 수 있도록 하였다.

매 4월 회의는 공동 연간리뷰 회의(Joint Annual Review Meeting)로서, 주요 목적은 전년도 사업성과 모니터링 결과와, 이를 바탕으로 네팔측이 수립한 다음 회계연도의 기획안인 ‘전략적 실시계획(Annual Strategic Implementation Plan: 이하 ASIP)’과 Rolling Plan인 ‘연간 활동계획과 예산(Annual Work Plan and Budget: 이하 AWPB)’을 검토하는 것이다. 동 회의에는 이와 아울러 전년도 재정집행에 대해 교육부의 내부감사를 거쳐 OAG가 수립한 연간 감사보고서⁹²⁾와 Flash Report도 제출되며, 전년도에 현지 공동조사가 실시된 경우, 그 결과보고서를 검토하는 기회가 되기도 하였다. 동 회의의 논의 사항을 바탕으로 공여국들이 최종적으로 ASIP과 AWPB를 승인하는 절차는 6월 초까지 마무리 되어, NPC

91) 덴마크 담당자 인터뷰

92) 교육부의 내부 감사팀을 거쳐 OAG가 최종 감사를 실시, 공여국에게 예산 집행에 대한 연간 보고서가 3월 15일까지 제출되어야 한다.

가 이를 의회에 보고하면 의회는 다음 회계연도 시작일인 7월 15일까지 승인을 마무리 하여 상기 사항들이 명년 예산 계획에 포함되도록 하였다. 4월 회의의 결과를 바탕으로 공여국들은 6월 초까지 다음 회계연도의 지원 규모에 대해 약정을 함으로서 지원액이 명년 국가예산에 포함되는 한편, 최종 연간계획과 의회 승인 절차부터 수원국의 자체 시스템에 통합되도록 하였다.

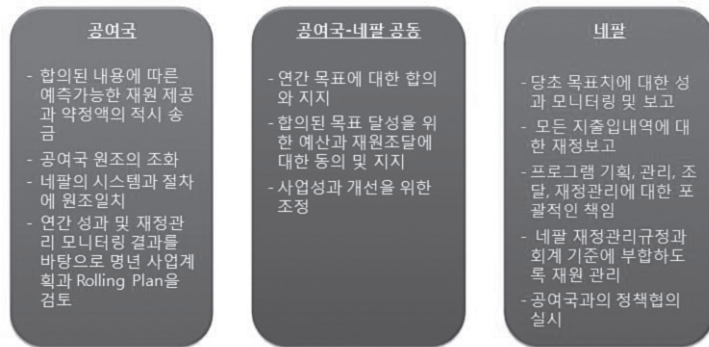
한편, 네팔 교육국은 매년 8월, 두 번째 Flash Report를 작성, 제출하였으며, 이를 바탕으로 필요하다고 판단되는 경우에는 11월 경 네팔과 공여국 공동으로 현지 성과평가 조사를 실시하는 경우도 있었다.

12월 회의는 공동 자문회의(Joint Consultation Meeting)로서, 여기서는 주로 전년도 회계연도의 성과 보고서(Annual Performance Report) 검토를 통해 성과를 리뷰하는 것이 주목적이며, 아울러 연간 재정보고(Annual Financial Statement)를 통해 재원의 입출금과 집행 내역에 대한 간략한 검토를 실시하게 된다. 이후의 절차는 4월 회의로 넘어가면서 모니터링 사이클이 연간 2회 베이스로 순환구조를 이루게 된다.

EFA는 상기의 절차에서 보았듯이 공여국이 재원만 송부하고 수원국이 작성한 결과 보고서를 받아 보는 것에서 그치는 단순한 것이 아니라 꼭 짜여진 실시체제와 성과 및 재정관리에 대한 모니터링 시스템, 그리고 중앙의 교육부뿐 아니라 지방 레벨의 교육청, 개발위원회, 일선 학교 등 교육 분야 전 단계 관계자들이 투입되어 현지의 시스템을 100% 활용하는 체제로 시행되었다. 네팔 EFA의 모든 재정관리 절차는 네팔의 국가 회계연도에 따라 진행되었고, 모니터링에 요구되는 보고서 역시 모두 네팔 정부기관체제에 의해, 현지의 기관과 통상적인 절차에 따라 수립되었다.

EFA에서의 책임소재를 보면 네팔 정부는 ①프로그램 기획, 관리, 조달, 재정관리에 대한 포괄적인 책임을 지며, ②모든 재원이 네팔 재정관리 규정(FAR)과 회계 기준에 부합하도록 관리하는 한편, ③모니터링을 실시, 공여국에 보고하며, ④공여국과의 정책협약과 관련된 모든 제반사항을 다루는 것으로 요약된다. 한편, 공여국은 ①약정된 재원을 적시에 제공, 네팔 국가예산에 편성되도록 하며, ②연간 성과 및 재정관리 모니터링 결과를 바탕으로 명년 사업계획과 Rolling Plan을 검토하고 이에 맞춰 재원을 제공할 책임을 지고 있다.

<그림 4-5 EFA에서의 공여국-네팔 간 책임구분>



이러한 협력관계는 4월과 12월의 공식 회의를 기본 바탕으로 하나, 주요 사안에 대한 정기적인 의견교환을 위해 매달 비공식적인 회의를 개최하였다. 여기서는 EFA 지원 공여국 뿐 아니라 일본, 미국과 같은 비 지원국도 참여, EFA 틀 외에서 실시되고 있는 교육지원 사업과의 조화를 꾀하며 구체적인 향후 연계 방안도 모색하였다.

EFA는 2009년 7월을 기점으로 공식 종료되었으며, 최종 성과보고와 재정집행현황은 아직 이루어지지 않았으나, 전년도까지의 성공적인 연간 실적을 바탕으로 최종 목표 달성에 큰 무리가 없을 것으로 관측되고 있다. EFA는 사업 성과 뿐 아니라 네팔 각 기관의 개발 사업 수행 역량 증진과 주인의식 고취 측면에서도 긍정적인 평가를 받아, 이를 바탕으로 후속 사업인 교육분야 개혁(School Sector Reform: 이하 SSR) SWAp이 추진되어, 2015년을 목표시점으로 올해 시작되었다. SSR⁹³⁾은 EFA와 같이 National Plan of Action 2001-2015를 기반으로 하나, EFA보다 교육의 질과 구조적인 면에 대한 개혁에 집중한다는 점에서 차이를 보이며, EFA보다 범위가 훨씬 넓어 영유아 교육, 기초 및 초, 중등교육, 성인 문맹률 해소와 평생교육, 기술교육과 직업훈련, 교원 양성, 그리고 교육분야 프로그램 수행역량 강화 등 교육 전반에 관한 항목을 광범위하게 다루고 있는 것이 특징이다.

93) 기존의 EFA 뿐 아니라 Community School Support Programme, Teacher Education Project 등 타 교육 프로그램의 분야를 광범위하게 다루는, 후속버전이자 총괄판이기도 하다.

Box 4-4 SSR 개요

- 기간: 2009/2010 – 2015–2016
- 투입액(예산): 전체 40.4억불– 네팔정부 예산: 31.48억불(78%)
 - 공여국 기대 지원액: 8.92억불(22%)
 - * 기존 EFA 공여국들은 연간 1억불 규모를 약정하였으나 재원 문제를 해결하기 위해서는 연간 총 지원액이 1.2–1.3억불 가량이 되어야 함.⁹⁴⁾
- 지원 공여국: 호주, 덴마크, 영국, 핀란드, 노르웨이, ADB, EU, UNICEF, 세계은행
- 잠재적 공여국: 미국(USAID와 논의 중), 캐나다, 독일, 네덜란드, ILO 등
- 비지원 공여국(비공식 회의에만 참가): 일본, WFP, UNESCO, UNFPA, UNDP 및 NGOs

우선, 시행 첫해인 2009/10년도에는 준비작업과 아울러 EFA 시행과정에서 사업 수행역량이 부진했던 일부 District를 대상으로 한 역량 개발이 실시 예정이며, 2009/10–2010/12년도에는 초등학교에서 중학교까지의 과정을, 2012/13–2015/16년도에는 그 이후의 고등학교 과정에 대한 구조적 개혁과 개선사업이 추진될 예정이다. 직업교육과 문맹률 등 타 분야에 대해서는 상시적으로 프로그램이 추진 예정이다.⁹⁵⁾

SSR은 EFA와 같이 지방 분권화 체제를 바탕으로 일선학교에서부터 중앙 교육부까지 광범위한 관계자들을 포함시켜 진행되며, SSR의 예산, 조달, 회계, 감사, 보고 시스템 및 절차는 EFA와 동일한 절차에 따라 진행되며⁹⁶⁾, 네팔 정부의 공공 재정관리 시스템을 100%사용하게 된다.

상기와 같이 SSR은 EFA의 성공적인 결과에 힘입어 실시되고 있지만 EFA 역시 해결해야 할 도전과제가 없었던 것은 아니다. 여기서 공여국들이 첫 번째 문제로 지적했던 사안은 전반적인 역량의 문제였다.⁹⁷⁾ EFA는 각 지방 위주로 이뤄지는 것인데 District의 담당 교육

94) Government of Nepal 2009c:63

95) 특히 직업교육에서는 중, 고등교육 졸업자의 취업기회 확대와 네팔 뿐 아니라 인근국가에서도 통할 수 있는 기술력 습득을 위한 기회 확대하는 것을 목표로 하고 있으며, 현재 Council for Technical Education and Vocational Training(CTEVT)가 상업학교를 통한 기술교육과 일반 고등학교를 통한 보조교육을 실시 중인 것과 연계, 커리어 개발을 위한 소프트 기술, 준비 과정 등을 지원하는 데에 주안점을 두고 있다.

96) EFA보다 다양한 분야를 다루는 관계로 모니터링 시 요구되는 문건의 종류가 추가되기는 하였으나 절차 상으로는 동일하게 진행된다.

97) 덴마크, 노르웨이, 세계은행, ADB 담당자 인터뷰 결과

관료들의 역량에 상당히 부족하여 이들에 대한 교육기회 확충이 필요했었다는 것이다.⁹⁸⁾ 지역 역량의 부족은 하부에서 상부로(Bottom-Up) 우선순위 수립에 상당한 장애가 되었으며, 이는 결국 교육현장에서 필요한 사안이 정책수립 시 원활히 반영되지 못하는 결과를 초래할 위험을 안고 있었다. 두 번째는, 아직도 외딴 지방, 특히 서부지역의 빈곤계층 사람들이 소외되고 있다는 점인데, 여기서는 단순한 시스템 상의 문제를 넘어서서 학교 레벨에서 학생들의 관심과 의지를 도모할 수 있는 인센티브 체제 구축이 요구되었다.⁹⁹⁾ 세 번째는 교육 분야 개발사업의 세부 항목 간 우선순위를 결정하는 것이 정치적인 논리에 의해 다수 좌우되는 경우가 많았다는 점이다. 실제로 현재 SSR이 시작된 단계에서도, 네팔 정부는 이와 별도로 전국 각지에 8,000여개 교실을 증축하는 계획을 공표한 바 있으며, 이는 2010년 봄 예정인 차기 선거에 대비하여 교실을 증축하는 것이, 교육 체제를 변화하고 커리큘럼을 개선하는 것보다 가시적 효과가 크기 때문인 면이 없지 않다.¹⁰⁰⁾

이렇듯 EFA는 조직적, 개인적 역량의 문제, 정치적 의지 문제와 아울러 프로그램 수행을 위한 적절한 자원 확보와 네팔정부의 관리 능력 부족 등 여러 위험 요소를 안고 시도되었으나 지방분권의 바탕 하에 실제 원조가 필요한 커뮤니티를 직접적인 타겟으로 지원을 실시함으로써 당초 성과 목표치를 상당부분 달성한 것으로 집계되고 있다.¹⁰¹⁾ EFA는 이러한 사업성과 뿐 아니라, 교육부를 위시한 네팔의 중앙 정부기관과 지방 기관의 사업 수행, 재정관리¹⁰²⁾, 교육행정 역량 증진에도 상당부분 기여를 한 것으로 평가되고 있으며, 여러 공여국, 학교 등 다양한 파트너와의 협력관계를 구축함으로써, 그 후속과정인 SSR 뿐 아니라 타 교육 개발 프로그램을 효과적으로 수행해 나갈 수 있는 발판을 마련했다는 평가를 받고 있다.

98) 현재 EC 주도로 교원 및 교육 행정인력 역량강화를 위한 워크샵이 5년 계획으로 추진 중이다.

99) 이를 위해 장학금 제도를 확대하고, 서부지방 소외계층 학생들에게는 각각의 상황에 적합한 차별적인 교육 패키지를 제공하는 등 여러 가지 시도가 있었다.

100) 덴마크, 노르웨이, 세계은행, ADB 담당자 인터뷰 결과. 공여국 입장에서는 교육체제 개선이 어느 정도 마무리가 된 후에, 이에 맞춰 인프라를 정비해 나가는 것이 제한된 자원의 과도한 분산을 막는 적절한 순서라고 보고 있다.

101) 최종 결과보고서는 2009.12월 보고예정이다.

102) 한편, 공공 재정관리 측면에서 EFA의 관리 수준은 중간(Moderately Satisfactory)정도인 것으로 평가된 바 있으며, 최근의 감사결과에 따르면 대체적으로는 공여국과의 합의 내용 부합하도록 추진되었으나 일부 항목에서 문제점이 지적되어 SSR에서 이를 좀 더 강화해 나가야 할 것으로 보고되었다

- 재정보고와 감사 보고서 제출 지연

- 취약한 모니터링과 사후조치

- 규정을 준수하지 않거나, 규정에 의해 요구 되는대로 회계장부를 작성하지 않는 등에 대한 내부 통제 시스템의 취약성

2-4. 정책적 시사점

덴마크의 경우, 이미 지난 10여 년간의 지속적인 원조 시스템 개혁의 결과로 기존의 프로젝트 위주의 지원방식에서 섹터별 원조로 전환하였으며, 수원국 재정관리 시스템의 활용 역시 이러한 섹터별 지원에 그 근거를 두고 있다. 특히 재정관리 및 조달 리스크가 적고 따라서 부담이 덜한 교육 분야에 집중하고 있었다.

덴마크 원조를 포함, EFA에서 도출할 수 있는 시사점 중 가장 주목할 만 한 점은 공여국 원조를 수원국 시스템에 일치시키는데 있어서 공여국간 원조조화의 필요성과 역할 부분이다. EFA와 SSR 공여국 관계자들은 ① 예산지원이 수원국의 공공 재정관리 시스템을 활용하는데 가장 효과적이며 적합한 원조방식이며, ② 네팔과 같이 리스크 가능성이 높은 최빈국에서도 적절한 모니터링 체계와 도구만 갖춰진다면 섹터별 예산지원은 충분히 승산이 있는 사안이라는 하나, ③ 이를 위해서는 공여국간 협력과 조화가 필수적이라는 점을 공통적으로 지적하고 있다.

섹터별 지원, 그리고 원조일치에 있어서 공여국간 원조조화가 대두되는 가장 큰 이유는 섹터 프로그램이 통상적으로 상당한 액수의 재원을 장기간 필요로 하기 때문이다. 또한, 사업 실시 과정에서 재정관리 시스템 및 역량과 수반되는 여러 가지 리스크를 개별적인 공여국이 감당하기에는 상당히 무리가 있기 때문이다. 여기서 리스크 경감을 위한 여러 기술협력까지 공여국이 독자적으로 감당하는 것은 상당한 원조 여력의 확대를 의미하며, 사실상 불가능한 사안이다. 아울러, 모니터링 체계와 도구를 구축하고 이를 적절히, 정해진 사이클에 따라 시행해 나가는 것은 다수의 공여국간 협력이 전제되지 않으면 개별 공여국이 혼자 감당할 수 없기 때문이기도 하다. 이러한 연유로, 현재 네팔에서 추진되고 있는 다양한 SWAp에 대한 지원은 다공여국 체제로 움직이고 있다.

따라서 덴마크와 EFA의 경우에서 볼 수 있는 것은 공공 재정관리 시스템 활용을 확대해나가기 위한 방안 마련에 있어서 예산지원에 대한 정책적인 고려가 필요하며, 이를 위해서는 타 공여국과의 협력관계 구축이 함께 이루어져야 한다는 점이며, KOICA 전략 수립에 있어서 이를 위한 방안도 함께 모색할 필요가 있을 것으로 사료된다. 아울러, 네팔에서는 SSR가 교육 분야 전반을 다루고 있으며, 여기에는 KOICA의 대 네팔 주력 지원분야중 하나인 기술교육과 직업훈련도 포함되어 있는 바, KOICA의 기존 협력사업과 이를 연계하여 지원하는

방안도 생각해 볼 수 있을 것이다. 현재 SSR의 비공식 월례회의에는 SSR 비참여 공여국들도 다수 참여하여 의견을 나누고 향후 지원 가능성을 타진하고 있으며, 이 중 핀란드도 직업 교육 분야에 관해 동 회의에서의 논의를 토대로 앞으로의 원조 방식과 협력방안을 모색하고 있는바, 한국도 현지 레벨에서 공여국간 대화에 적극적으로 참여하여 원조 조화를 꾀하고 향후 SWAp 등을 통한 타 공여국과의 협력 가능성을 검토할 필요가 있을 것으로 사료된다.

3. 일본

3-1. 수원국 시스템 활용 관련 정책 및 현황

일본은 2005년 파리선언 달성을 위한 행동계획¹⁰³⁾ 등을 통해 수원국 주인의식의 중요성을 강조하는 한편, 특히 중점 협력국을 중심으로 프로그램형 원조, 예산지원 및 섹터별 지원을 강화하고 기타 지원국에 대해서도 이를 점차적으로 확대해 나갈 것임을 천명한 바 있다.¹⁰⁴⁾ 2008년 파리선언 모니터링 결과에 의하면 일본의 파리선언지표 5a와 5b 이행 비율은 각각 62%, 61%로서, 이는 2006년도 모니터링의 29%와 26%에 비하면 두 배 이상 증가한 것이다.

하지만 5a와 5b와 관련한 일본 원조의 기본성과는 대부분 유상원조에 바탕을 두고 있으며, 무상에서의 비중은 크지 않은 편으로 조사된다.¹⁰⁵⁾ 아울러, 파리선언 모니터링 성과의 증가율 역시 페루 등 일부 특정 국가를 중심으로 한 것일 뿐, 수원국 시스템 활용에 관한 구체적인 전략에 기초하여 확장된 것으로 보기는 어렵다.¹⁰⁶⁾ 또한, 일본 무상원조 중 대부분의 프로젝트와 기술협력이 JICA에 의해 직접 실시되기 때문에, 원조가 수원국 예산에 편입, 현지의 시스템을 따라 집행되는 경우는 많지 않다.

103) Government of Japan 2005

104) Government of Japan 2005:2-4. HIPC Capacity Building Program의 분석에 따르면 일본은 이미 국별 원조 규모 중 PBA가 차지하는 비율 측면에서 세네갈(100%), 말리(88%), 모리타니아(78%) 등지에서 상당한 성과를 거두었으며, 예산지원의 경우도 가이아나, 모리타니아, 사오토메프린시프와 세네갈에서 전체 일본 원조의 50%이상의 비율을 차지한 것으로 나타났으며 현지 재정관리 시스템을 사용하는 경우 역시 페루(93%), 몽골(70%), 방글라데시(59%)를 중심으로 높게 나타났다. 조달의 경우 페루에서 93%의 비율을 기록했으나 두 번째 상위 수원국인 베트남에서는 31%에 불과, 페루에서의 높은 현지 조달시스템 활용이 예외적인 케이스임을 보여주고 있다.[HIPC Capacity Building Program 2009d]

105) 관계자 인터뷰

106) HIPC Capacity Building Program 2009d; OECD 2009d

일본은 예산지원 확대를 통한 수원국 시스템 활용에 대해서 원칙적인 지지 입장을 밝히고 있지만, 실제 집행에 있어서는 아직 소극적인 편이다. 현재 예산지원은 베트남, 탄자니아 등 소수의 국가에서만 제한적으로 실시되고 있으며, 2006년 DAC의 통계에 따르면 일본의 전체 무상원조 중 일반예산지원은 0.8%, 섹터별 프로젝트 및 프로그램은 0.7%에 불과하다. 예산지원 시에는 세계은행, ADB 등 타 공여국, 기관과 공동으로 재정지원을 실시하는 경우가 대부분이다.

3-2. 실시체계 및 방식

일본의 원조는 통상적으로 자금의 관리, 집행, 조달, 회계 등에 있어서 유럽 공여국에 비해 구속적인 요소를 다수 갖추고 있다. JICA가 수원국 정부와 무상자금협력 프로젝트 협정을 체결할 때에 일반적으로 적용되는 사항은 다음과 같다.¹⁰⁷⁾

- 컨설턴트 및 계약업체는 일본 국적의 개인 및 법인이어야 하며¹⁰⁸⁾, 계약의 주체는 수원국 정부임
- 모든 계약서는 일본 정부의 확인과 승인을 득해야 함
- 수원국 정부는 일본 은행과 거래협정을 체결, 계약자에게 일본 엔화로 경비를 지급해야 함

따라서 무상자금 협력 프로젝트 시 일본이 지원하는 재원은 수원국 규정을 바탕으로 현지 체제를 이용하여 집행되기 보다는 일본측 요구사항을 따라 집행하는 것을 원칙으로 하고 있다.

한편, 일본은 상기 항목에 따른 본부 조달이 비효율적인 경우, 현지에서의 원활한 사업수행을 위해 현지 JICA사무소의 관할아래 조달을 실시할 수 있도록 하고 있으며¹⁰⁹⁾, 이미 2005년 관련 규정을 마련한 바 있다.¹¹⁰⁾ 동 규정에 따르면, 현지에서 조달을 실시하는 경우, 수원국 정부기관이 JICA와의 협정에 기초하여 조달을 실시, 재원을 집행할 수 있으며, 회

107) JICA 2004

108) JICA는 통상적으로 주 도급자(prime contractor)를 일본 국적의 인력 혹은 회사로 한정시키고 있으나, 주 도급자는 때에 따라 하청 도급자(sub-contractor)를 고용할 수 있으며, 하청 도급자에는 국적 제한을 두지 않는다.[JICA 2004]

109) 물론 조달의 액수에 따라 차등적인 기준으로 적용.

110) JICA 2005

계, 감사내역을 JICA 사무소를 통해 본부에 보고하도록 되어있다. 대표적인 예로 नेपाल 커뮤니티 교량구축사업(Community Bridge Construction Programme)의 일환으로 진행 중인 Sindhuli Road 150km 구간 도로정비 및 확장사업과 Kathmandu-Bhaktapur 간 도로정비사업 시, JICA가 일정액을 주무부서인 नेपाल 교통국(Department of Road)에 이전, 교통국이 용역을 발주하고 회계, 감사 내역을 JICA측에 보고한 경우가 있다. 하지만 여기서도 수원국 조달실시기관은 입찰과정 전반에 있어서 수원국의 규정이 아닌 JICA의 조달규정을 따라야하며, 입찰 진행상황에 대해 정기적인 보고를 실시하는 한편, JICA의 요청이 있을 경우 추가적인 보고를 할 의무를 지닌다.

이와는 별도로, JICA는 부정부패 및 담합방지 차원에서 별도로 일본인 컨설턴트를 고용하여 입찰서류 작성 등에 관한 기술지원을 제공하고 입찰업무 전반을 감독케 하고 있으며, 이는 본부, 현지, 수원국 조달의 구분 없이 의무적으로 적용된다.

3-3. 대 नेपाल지원 현황 및 현지 시스템 활용전략

2007년 일본 회계연도 기준 대 नेपाल 무상지원액은 4,996만 불, 기술 협력액은 1,212만 불에 달했다. 일본의 대 नेपाल지원은 ① 지역개발, ② 도로 및 교량구축, ③ 에너지, ④ 평화구축의 네 가지 분야에 중점을 두고 추진되고 있다.

2008년 파리선언 모니터링 결과에 의하면 नेपाल에서의 파리선언지표 5a, 5b 달성도는 동일하게 26%로 나타났으며, 이는 도로 구축사업에서 현지 시스템을 이용해 예산을 집행하고 조달을 실시한 것에 기인한 것이다. 일본은 नेपाल에서의 대부분의 사업이 개별 프로젝트 혹은 기술협력인 연유로 수원국 재정관리 및 조달 시스템을 이용하는데 한계를 보이고 있으며, 실제로 도로 구축사업 시 현지 조달을 실시한 것과 일부 현지 컨설턴트를 고용한 것 이외에는 수원국의 시스템을 적극적으로 활용하고 있지 않다. 하지만 국별 전략 및 추진계획 등을 수립하는 단계에서는 Interim Plan에 명시된 내용을 바탕으로 하는 것을 원칙으로 하고 있으며, 이를 위해 नेपाल 정부와 정기적인 정책협의를 실시하고 있다. JICA가 2007년부터 세계은행, ADB, DFID, नेपाल 정부 공동의 नेपाल 포트폴리오 성과 리뷰(Nepal Portfolio Performance Review: NPPR) 프로세스¹¹¹⁾에 참여하고 있는 것도 이러한 노력의 일환으로 볼 수 있다.

111) NPPR에 대한 자세한 내용과 결과 및 활용도는 Box 4-8 참조

일본은 네팔에서 현재 실시되고 있는 SWAp의 취지에 대해서는 공감하며 이를 지지하기는 하지만, 현 시점에서는 참여할 계획이 없음을 밝히고 있다.¹¹²⁾ 여기에는 여러 가지 이유가 자리 잡고 있다. 우선, 일본은 내전과 이에 따른 불안정한 정세, 그리고 개발 원조를 조정하고 집행할 수 있는 정부부처의 역량 부족, 그리고 잦은 직원전보로 인한 조직 역량축적의 문제 등 네팔 정부가 아직 일본이 원하는 만큼 투명하고 효율적인 재원 집행을 할 수 있는 수준이 아니라고 판단하고 있다. 아울러 전략적인 측면에서 네팔 SWAp의 대표적 분야인 교육과 보건 부분은 일본의 대 네팔 중점지원 분야가 아니며, 따라서 공여국간 공동재정지원 등을 통한 장기간의 지속적인 지원과 모니터링을 실시하기보다는 소규모, 단기간, 단발성의 개별 프로젝트 형식으로 지원하는 것을 선호하는 것이 낫다는 것이다. 하지만, 개별적 프로젝트 추진 시에도 정책적인 일치를 통해 관련 분야 SWAp과의 연계를 도모하고자 하고 있으며, 가장 큰 예로 초등학교 증축 프로젝트를 들 수 있다. 일본은 네팔의 EFA와는 별도로만 정책적으로는 부합되는 방향으로 기술협력, 인프라구축, 물자지원 등을 병행하여 동 프로젝트를 실시하고 있으며, 이를 위해 EFA 공여국간 비공식 회의에 비공여국(Non-Pooling Donor)로 참여하여 정보를 교환하고 정책 조율을 시도해 오고 있다.¹¹³⁾

3-4. 정책점 시사점

상기 절차에서 보았듯이 일본의 무상 자금협력 시 수원국 시스템 활용은 EFA나 기타 SWAp 지원시보다 제한적인 요소가 많으며, 수원국이 자체적인 체계를 일본이 요구하는 수준에 상응하도록 끌어올려 원조를 실시한다기보다는 일본의 자체 규정을 수원국이 따라오도록 하는 측면이 훨씬 크다. 이는 일본만의 문제라기보다는 개별적인 프로젝트 사업과 수원국 자체 전략에 일치된 예산지원의 근본적인 차이에서 발생하는 문제로서, 프로젝트 사업 시 수원국의 시스템을 활용하는 것이 적절한 규정과 체제가 구축되면 가능한 사안이기는 하나, 여러 리스크 관리와 모니터링의 어려움 때문에 예산지원시보다 덜 탄력적으로 적용될 수밖에 없는 한계를 보여주는 것이라 할 수 있다.

이러한 한계는 일본이 수원국 시스템 활용 문제에 있어서 프로젝트에서 예산지원 방식으로 변환하는 논리의 흐름을 보면 더 명확히 알 수 있다. 일본은 높은 리스크를 이유로 예산지원을 실시하지 않았던 개도국에서 프로젝트 시행 시 수원국 조달 시스템을 제한적으로

112) 현지 관계자 인터뷰

113) 현지 관계자 인터뷰

나마 활용하는 경우가 있지만, 전반적인 상황이 양호한 다른 국가들에서 프로젝트 레벨의 현지 시스템 사용을 확대하는 노력을 펼치기 보다는 예산지원¹¹⁴⁾쪽으로, 접근 양식 자체를 달리하는 방법을 취하고 있다. 프로젝트 레벨에서의 수원국 조달 시스템 활용을 위한 규정과 절차는 마련되어 있는 상태이나, 실제 적용이 빈번하거나, 그 활용도가 증가추세에 있거나 하지 않는다는 점도, 프로젝트 하에서 수원국 체제 활용이 현실적으로 상당히 제한적일 수밖에 없기 때문인 것으로 분석된다.

한편, 네팔 사례에서 눈여겨 볼만한 것은 일본이 자체적인 학교 건축사업 추진 시 개별적으로 사업을 실시하기는 하였지만 EFA와의 연관성을 염두에 두고 공여국간 회의에 비공여국 자격으로 꾸준히 참여함으로써 동 사업을 EFA 공여국과 수원국에게 소개하고 이를 EFA의 프레임에서 좀 더 긍정적인 방향으로 활용해 나갈 수 있도록 했다는 점이다. 사업이 아직 추진 중이기 때문에 향후의 성과와 EFA, SSR과의 부합도의 실제 평가에 대해서는 좀 더 기다려 봐야 하겠지만, 공여국간 원조 조율과 수원국 정책과의 조화 측면에서의 성과는 긍정적이다. 특히 이러한 점은, 일본과 유사한 방식으로 직업훈련원 건립 등 독립적인 프로젝트 사업을 다수 추진해 나가고 있는 우리에게 좋은 시사점이 되고 있다 하겠다.

4. 독일

4-1. 수원국 시스템 활용 관련 정책 및 실시체계

독일은 영국, 노르웨이, 덴마크 등의 인근 선진공여국들이 1990년대 후반부터 섹터별 예산지원, 일반 예산지원, PBA 등 새로운 원조양식을 시도하며 시행착오를 통해 나름의 노하우와 기반을 구축하고, 2005년 파리선언 채택을 주도해 온 것과는 달리, 파리선언 이후에야 본격적으로 체제 정비를 시도하였다.¹¹⁵⁾ 규정은 2007년 Guidelines for Bilateral Financial and Technical Cooperation 개정을 통해 어느 정도 마무리가 되었으나 이를 원조 시스템에 실제 적용하는 문제와 관련된 논의는 아직 진행 중이다. 2006년 기준 독일의 수원국 시스템 활용은 공공 재정부문(파리선언 지표5a)이 36%, 조달부문(지표5b)이 34%에 불과, 동년 파리선언 모니터링에 참여했던 공여국의 평균에 미달하는 성과를 보여주었으며,

114) 탄자니아의 경우

115) 이러한 배경에는 KfPM(유, 무상 자금지원), GTZ(기술협력), BMZ(정책) 등으로 구성, 타 선진국보다 원조체제의 분절화가 심했던 것도 한 이유로 지적될 수 있을 것으로 판단된다.

2008년 모니터링에서도 그다지 괄목할 만한 진전을 보여주지 못했다.

한편, 독일은 2005년 파리선언 채택 직후, 동 선언의 효과적인 달성을 위하여 행동계획¹¹⁶⁾을 수립한 바 있으며, 동 계획과 2008년 아크라 회의 결과를 바탕으로 올해 4월 새로운 계획을 수립하였다. 이 계획은 7개의 중점 행동 원칙에 대해 명시하고 있는데, 여기서 최우선으로 꼽히는 것이 주인의식과 원조일치 항목이다. 특히 수원국 시스템 활용과 관련하여 독일은, 가능한 한 언제든지 공공 재정관리, 조달 등의 제제와 절차를 조직적으로 활용해 나갈 수 있도록 구체적인 방안을 강구할 것과, 이를 통해 수원국 정부의 절차 및 개발 프로그램에 독일 원조를 더 밀접히 일치시켜 나갈 것임을 천명하고 있다. 아울러, 역량강화가 필요하다면 수원국이 주도적으로 추진하는 개혁 프로그램에 대해 역량강화 지원 등 원조를 제공할 것을 제시하고 있다.¹¹⁷⁾ 동 계획에 따라 독일은 현재 수원국 시스템 활용의 장애 요소 및 선례에 대해 분석하고 있으며¹¹⁸⁾, 이를 바탕으로 2009년 12월말까지, 현지 시스템을 어떻게 하면 좀 더 구조적으로 활용해 나갈 수 있는지, 이와 함께 수원국 역량강화를 위해 독일의 기존 기술협력을 어떻게 개선해 나가야 하는지에 대한 전략안을 수립할 예정이다.

독일은 특정 수원국의 공공재정 및 조달시스템을 활용할 것인가의 문제를 결정하는데 있어서 적절한 리스크 관리와 통제를 통하기 보다는 수원국의 역량이 적정 수준에 도달해야 비로소 공여국이 현지 시스템 활용을 고려할 수 있다는 시각을 가지고 있다. 따라서 독일은 취약한 시스템 활용에 노력을 쏟기보다는 GTZ의 기존 기술협력 사업을 이에 접목하여 공공 재정관리 부문에 관한 수원국의 역량을 강화시키는 데에 더 많은 비중을 두고 있는 편이다.¹¹⁹⁾

116) 동 2005-2006년 계획안에서 제시한 내용은 다음과 같다

- 파리선언 지표 2와 관련: 수원국의 역량강화는 타 공여국과의 협력아래 추진하며, 이러한 역량강화는 예산기획, 공공조달, 재정관리, 통계, 모니터링, 전략적 분석 등 다양한 범위의 요소들을 포함하여야 한다.

- 파리선언 지표3: 기존에 KfPM의 재정지원은 유, 무상 및 양허성 비율의 차이를 막론하고 수원국 예산에 통합되도록 할 것이며, 종래의 GTZ의 기술지원원은 기술지원 펀드를 조성하여 실시하고 이를 수원국의 공공 예산에 포함시키는 방안을 마련한다.

- 파리선언 지표5: 수원국의 공공 재정관리 및 조달 시스템에 의존하는 개발협력의 비율을 밝혀내어, 이를 바탕으로 파리선언을 달성하기 위해 필요한 행동을 수립해 나간다.

이밖에도 동 계획안은 향후 5년간(2010년까지) 아프리카에 대한 재정적 지원의 50%이상을 예산지원의 형태로 제공할 것임을 제시하고, 앞으로 어떠한 원조 사업이 PBA의 범위 외에서 추진되는 경우 적절한 사유를 밝혀야 할 것임을 명시하고 있다. [BMZ 2005]

117) BMZ 2009:2

118) 2009년 9월 현재

119) 독일의 기술협력은, GTZ가 기술지원을 전문으로 하는 독일 기관의 성격을 띠고 있는 연유로, 통상적으로 독립적인(Stand-alone) 기술협력 프로젝트 형식으로 실시되었다. HIPC-CBP(HIPC Capacity Building Programme)는 이에 대해 2001년부터 섹터별 지원 프로그램 중심으로 기술협력을 통합시키기 위한 일

기술협력을 통한 수원국의 공공 재정관리 개혁 프로그램 지원은, 최근 수년간 GTZ사업의 주요 부분을 차지해 오고 있으며, 수원국 시스템 활용에 관련된 국제적인 논의에 있어서 독일이 가장 주도적으로 나서고 있는 부분이기도 하다. 개혁이 필요한 세부 분야들을 밝혀내는데 있어 PEFA 결과를 기본으로 하고, 이를 바탕으로 필요하다고 판단되는 부분에 관해 수원국과 공동으로 심층 분석을 실시하는 방식으로 사업을 발굴해 나간다.

Box 4-5 수원국 공공 재정부문 역량강화의 교훈(독일의 경험)

- 재정 거버넌스는 구조적인 시각을 필요로 함
- 빈곤감소 계획의 성공적인 이행과 공공재정 개혁은 상호불가결한 관계를 가지고 있음
- 성공적인 공공재정 역량강화를 위해서는 우선, 수원국의 정치경제에 관한 깊이 있는 이해가 있어야 하며, 해당 관계자 모두를 참여시키는 것이 필수적임
- 타 국가와의 재정, 조세부문 협력관계 구축이 역량강화에 도움이 될 수 있음
- 국가별로 상이한 조건과 상황에 맞는 개혁정책 수립이 필요
- 공공재정 개혁을 추진하는데 있어 정치적인 사건(선거, 개각 등)이나 이니셔티브가 상당한 기회 요소가 될 수 있으므로 개혁 초기 단계에서 이를 전략적으로 활용하는 것도 도움이 될 수 있음
- 탄력적이고 지속적인 지원을 통한 수원국 주인의식의 향상이 필수임

자료: GTZ 2006:30-31

4-2. 대 네팔지원 현황 및 현지 시스템 활용전략

독일은 네팔에서 지방정부와 시민사회, 재생가능한 에너지, 보건 및 가족계획의 세가지 분야에 중점을 두고 있으며, 보건을 제외한 나머지 분야는 독일의 전통적인 기술협력과 무상지원의 형태로 지원되며¹²⁰⁾, 네팔의 공공 재정관리 및 조달 시스템을 활용하지 않는다. 보건 및 가족 계획분야에서만 네팔 보건인구부가 전담하는 국가보건 프로그램(National Health Sector Programme: NHSP)에 대한 섹터별 프로그램(Health Sector Support

련의 노력이 있었던 것이, 파리선언과 아크라행동계획 이후 점차 수원국의 기간 부문 역량강화 쪽으로 발 전해 온 것으로 분석하고 있다.[HIPC Capacity Building Program 2009c] 참고로 독일 ODA 2006년 구성을 보면 부채경감 43%외에, 독립적인 기술협력 사업 44.2%, 일부 기술협력을 포함하는 섹터별 프로젝트 및 프로그램 10.9%, 일반예산지원 1.5% 순이었다. [DAC 2006년 자료]

120) 독일과 스위스는 유럽의 주요 선진국들 중에서는 유일하게 EFA 및 SSR에 참여하지 않고 있다.

Programme: HSSP)의 일환으로 예산 및 기술협력을 지원함으로써 수원국 시스템을 활용하는 방식을 취하고 있다.

한편, 네팔은 독일의 주요 협력대상국 중 하나이기는 하나 공공재정과 조달 시스템이 취약한 것으로 평가되어 독일 원조 실시에 있어 현지 시스템 활용 정도는 아직 낮은 편이다. 2008년 파리선언 모니터링 결과는 네팔 정부부문의 지원 총액 3,800만 불 중 2,300만 불이 현지의 예산집행과 조달 체계를 이용한 것으로 나타났으며, 재정보고, 감사 시에는 네팔 시스템을 전혀 활용하지 않았던 것으로 조사된다. 여기서 현지 시스템을 활용한 부분은 보건 분야에 대한 섹터 프로그램 지원이 대부분을 차지하는 것으로 추산된다. GTZ 네팔사무소는 이와 같은 일부 섹터별 지원외의 현지 시스템 활용은 거의 하지 않으며, 현 시점에서 향후 수년 내 일반예산지원은 염두에 두고 있지 않다.

조달은 현지 조달을 원칙으로 하나, 투명성과 효율성 확보의 문제 때문에 네팔 현지의 시스템을 이용하지 않고 GTZ 카트만두 사무소가 조달 절차 전반을 관리한다. 여기서는 GTZ 내부의 현지조달 지침 뿐 아니라 EU의 조달정책 가이드라인(EU Procurement Policy Guidelines)이 함께 적용된다. 지방에서 필요한 조달 중 70% 이상이 카트만두 인근에서 실시되어 지방에 위치한 사업현장에서 전달되며, 나머지 30%는 사업현장 인근에서 조달되는 것이 통상이다. GTZ 네팔사무소는 현지 조달 시 가격 인플레이션과 같은 시장의 문제 뿐 아니라, 정치적, 산업 구조적 문제 때문에 적당한 가격에서 적절한 수준의 조달을 실시하는데 어려움이 많은 것으로 보고하고 있으며, 특히 수도에서 실시, 지방으로 운송되는 과정에서 잦은 파업과 데모로 인해 배송지연, 비용 상승 등의 문제가 있었음을 지적하였다. 따라서 현지차원에서의 예산 기획 시, 여러 가지 상황을 고려하여 계획을 수립하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 탄력적인 재정운용 수단이 필요함을 강조하고 있다. 참고로, GTZ는 현지사무소 차원에서, 필요시 적정 범위 내에서 여러 프로젝트 간 스태프, 서비스, 물품의 부족/과잉분 상쇄를 위한 예산 전용이 가능하며, 이는 JICA, SDC 등 타 공여국의 경우와는 큰 차이를 보이는 점이다.

5. 기타 공여국

5-1. 스위스

스위스의 원조는 수원국 재정시스템을 활용하기 보다는 자체적인 프로젝트 사업(인프라 구축) 및 기술지원 등으로 실시되며, 파리선언의 수원국 시스템 활용 등에 관해서는 원칙적으로 지지를 하고는 있으나 실제 사업 추진 시 이를 적극적으로 반영하지는 않고 있는 편이다. 스위스는 네팔에서도 교육 SWAp 지원 등에 참여하지 않고 있으며, 공여국간 원조조화를 위한 대화 채널에의 참여도 상당히 낮은, 상당히 독립적인 위치에서 자체적인 방식으로 사업을 추진해 나가고 있다. 여기에는 네팔의 공공재정, 조달 시스템이 아직 취약하며, 또한 중앙정부가 이를 적절히 감시하고 관리할 수 있는 역량이 부족하다는 우려가 자리하고 있다.

스위스는 시스템 활용과 강화 간 연계에 관해서 공감대는 가지고 있으나, 실제 적용까지는 상당히 문제가 있는 것으로 보고 있으며, 사업에 따라 소규모 재원 이전을 실시하는 경우가 있기는 하지만 미미한 편이고, 네팔측 시스템을 사용하는 경우에도 상대적으로 부정부패의 문제가 심각한 중앙정부보다 District레벨의 체계를 선호하는 편이다. 스위스는, 따라서 수원국 시스템 활용에 연연하기 보다는 자국만의 전문성을 최대한 활용할 수 있는 지역개발¹²¹⁾이나 직업훈련¹²²⁾ 등의 섹터에 집중하는 방식으로 원조효과성을 제고하는 전략을 펼치고 있다.¹²³⁾

Box 4-6 스위스의 대 네팔지원 현황(2007년)

스위스의 대 네팔 지원은 4년 주기의 국별전략¹²⁴⁾을 바탕으로 하고 있으며, 규모는 연간 2,000만 불 내외¹²⁵⁾로서 타 유럽공여국에 비해 비교적 적은 편이다. 주요 분야는 거버넌스 및 평화, 지역 인프라 구축, 직업교육, 천연자원 관리, 보건 등이다.

121) 지역개발은 도로, 교량 건설 등 지역 인프라 구축사업 뿐 아니라 지역보건 및 지역 거버넌스 강화 등 다양한 각도에서 지원되고 있다.

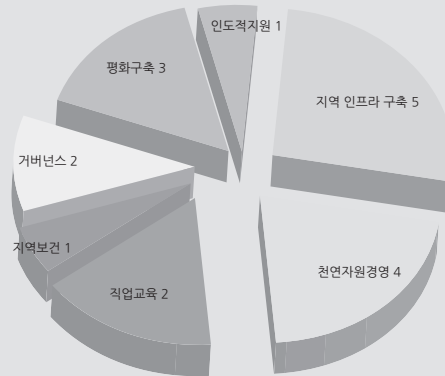
122) Training Institute for Technical Instruction(TITI)과 실업교육 프로젝트를 1990년대부터 지원해 오고 있다. 연간은 TITI 지원의 경우 80만 불, 실업교육 프로젝트는 60만 불 가량이다. 자세한 내용은 웹사이트(<http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal>) 참조

123) 현지 인터뷰 결과.

124) 현재 시행중인 전략은 Swiss Cooperation Strategy for Nepal for 2009-2012.

125) 2009년 지원 약정액은 2,158만 스위스 프랑, 달러로 2,085만 불 가량이다.

<그림 4-6 스위스의 대 네팔지원 분야별 액수(2007년)>



단위: 백만 불

자료: <http://www.swiss-cooperation.admin.ch/nepal>

네팔에서 스위스 원조의 가장 큰 특징이라고 볼 수 있는 것은 District 등 지역 중심 원조전략이다. 우선, 전체 원조에서 지역역량강화와 관련되는 분야는 단순히 도로, 교량 등 기간 인프라를 구축해 주는 것을 넘어서서 지역병원 지원, 거버넌스 확립 등 다양한 분야에 대해 지원하고 있다. 또한, DDC가 개발사업에 직접 참여할 수 있는 기회를 확대하고자 사업발굴과 집행 전반의 절차에 관해 역량강화 워크숍을 외부 컨설팅 회사와의 협력아래 실시하고 있으며, 동 워크숍에서 기존 사업에 관해 리뷰하고 향후 사업의 지속 여부와 내용에 대한 계획 초안을 논의하고 있다.

이러한 지역중심의 개발을 위해 스위스는 네팔에서 카트만두 권역 이외에도 서부와 중부에 지역 클러스터를 두고 사무소를 설치, 운영하고 있다. 여기서 카트만두 클러스터와 중부 클러스터¹²⁶⁾는 SDC가 관리하며, 서부 클러스터¹²⁷⁾는 해당 지역에서 SDC보다 더 오랜 기간 활동하며 전문성을 축적해온 Helvetas¹²⁸⁾에게 관리를 위임, 효율성을 제고하고 있다.¹²⁹⁾

126) Dolkha, Khotang, Okhaldhunga, Ramechha

127) Achham, Kalikot, Dailekh, Jajarkot

128) 스위스 NGO로서, 1950년대부터 네팔에서 원조사업을 실시해 오고 있다. 서부 클러스터 운영에 있어서 사업 기획은 Helvetas와 SDC가 공동으로 하며, SDC Steering Committee가 성과모니터링을 실시하여 향후 중기전략 수립시 Helvetas와의 협력을 지속해 나갈 것인지 여부와 사업 범위를 결정해 나간다.

129) 스위스는 이밖에도 다양한 국제 NGO, 네팔 NGO, 민간부문과 협력하고 있으며, 이에 비해 타 선진공여국과의 협력 사업은 그리 활발하지 않은 편이다.

스위스는 도로와 교량 건설시, DDC 펀드에 일정 수준의 재원을 제공, District의 재정 관리와 조달 시스템을 통해 사업을 추진하는 경우도 있으며, 보건과 농업생산성 부분에서도 사업을 동일한 방식으로 추진하고 있으나, 아직 소규모에 불과하다. 스위스는 중앙정부보다 District를 신뢰하기는 하지만 전반적으로 현지 시스템에 상당한 문제가 있는 것으로 보고 있으며, 예를 들어 네팔의 OAG를 통한 감사도 전적으로 신뢰할 수 없다고 판단, 네팔정부와의 특별협정에 따라 감사원 보고와는 별도로 외부감사를 병행 실시하고 있다.

이렇듯 현지 시스템 활용보다는 섹터별 비교우위 활용 전략, Helvetas 등 전문성을 보유한 NGO와의 협력 등은 타 선진공여국에 비해 상당히 제한적인 규모의 재원을 효과적으로 집행하기 위한 노력의 일환으로 평가된다.

5-2. 노르웨이

한편, 노르웨이는 공여국 중 유일하게 PEFA 벤치마크에 따라 자국의 공공 재정관리 시스템의 수준을 진단한 바 있으며, 대 개도국 지원 전략 수립 시에도 PEFA 진단법을 적극 활용해 나가고 있다. PEFA는 각 협력대상국 지원 전략과 중기지출계획을 수립하는데 반영되며 구체적으로는 우선순위 확정, 지출보고, 원조 방식과 관련된 행동계획 수립 등에도 활용된다. 노르웨이는 이밖에도 DFID의 수탁리스크 진단결과를 공유, 정책 결정과 전략 수립시 반영하고 있다.

노르웨이는 SWAp 지원 시에는 타 공여국과 공동으로 지원하는 것을 기본 방침으로 하고 있으며, 따라서 EFA에서와 같이 JFA와 CoC에 의거하여 재정을 공동 지원하고 모니터링을 실시하고 있다. SWAp 이외의 지원 시에는 재정을 다자기구를 통해 지원하여 프로젝트 사업을 실시하도록 하기도 한다.

노르웨이는 원칙적으로 개발사업 추진 시 수원국이 주도적으로 사업을 실시하고 진전 상황 및 결과보고를 하도록 하고 있으며, 현지의 노르웨이 대사관은 이에 대해 지원 역할을 수행하는 것일 뿐, 주도적인 역할은 수원국 정부에 두는 것을 원칙으로 하고 있다. 수원국이 노르웨이로부터 재정을 받아 사업을 실시하는 경우에는 사업 실시 후 보고, 감사, 모니터링 실시가 요구된다. 보고(Reporting)에는 진전보고서(Progress Report), 재정보고서(Financial Report), 감사보고서(Audit Report) 세 가지가 요구되며, 수원국이 이와 아울러

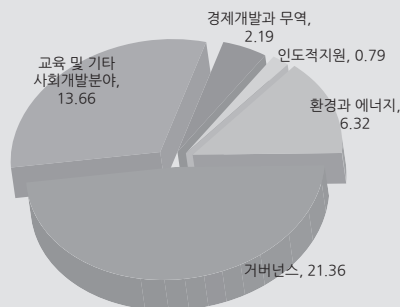
연간 사업계획 및 예산안을 제출하면 노르웨이 정부차원에서 연간 지원액을 결정, 송금하게 된다. 모니터링은 상기 보고서들을 바탕으로 연간 회의체제로 추진되며, 지원된 재원이 적재 적소에 계획된 대로 투입, 리스크가 적절히 통제되고, 당초의 목표를 달성했는지, 그리고 수원국이 제출한 보고서의 내용이 사실에 부합한지 확인하기 위한 현지 조사를 의무적으로 실시하도록 되어 있다.¹³⁰⁾

한편, 노르웨이의 2007년 대 네팔 지원에서 수원국 공공재정 및 조달 시스템을 활용한 비율은 각각 95%, 84%로서, 이는 섹터별 예산지원에 기인한 것이 대부분이다. 네팔에 대한 지원에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 거버넌스 분야로서, 기술협력, 다자기구 지원, 프로젝트, 공동재정지원 등 다수의 사업을 복합적인 방식으로 추진해 나가고 있으며 독립적인 (Stand-alone) 기술협력이나 프로젝트 사업은 실시하지 않는 것을 원칙으로 하고 있다. 교육 분야는 EFA, SSR등 SWAp에 대한 예산지원이 대부분이며, 에너지 분야는 네팔 정부가 향후 10년간 1만 메가와트 전력 수급을 목표로 수립한 에너지 분야 개혁 SWAp을 지원하는 것을 현재 검토 중인 것으로 알려지고 있다.

Box 4-7 노르웨이의 대 네팔 지원 현황(2007년)

노르웨이의 2007년 대 네팔 지원액은 4,400만 불 가량이었으며, 주요 분야는 거버넌스와 인권, 교육, 경제개발, 환경과 에너지 위주였다.

<그림 4-7 노르웨이의 대 네팔 지원 분야별 액수(2007년)>



단위: 백만 불

자료: <http://www.norway.org.np>

130) 자세한 내용은 NORAD 2005 참조

6. 다자기구

6-1. 세계은행

6-1-1. 수원국 시스템 활용 현황 및 정책

세계은행은 1980년대부터 공공 재정관리 및 조달과 관련된 정책 결정시 기준점이 될 수 있는 진단들을 구축, 수원국 시스템의 체계적인 역량강화와 활용에 있어서 중요한 역할을 수행해 왔다. 이러한 진단들은 원래 세계은행이 개도국에게 차관을 제공하는데 있어서 그 적격성 여부와 차관의 구성을 결정하기 위해 내부적으로 고안, 적용되어 온 것으로 2000년대 중반에 들어서야 여러 진단들의 핵심요소와 그 결과가 일반에 공개되기 시작했다. 이러한 것들 중 가장 대표적인 것으로 파리선언 지표 2a를 측정하는 기준인 CPIA를 들 수 있다. 본서 제 2장에서도 간략히 설명한 바와 같이, CPIA는 수원국의 개발사업 이행능력과 성과를 측정하는 것으로서, 이의 결과를 바탕으로 각 개도국에 대한 자원 분배지표(IDA Resource Allocation Index: 이하 IRAI)가 수립, 이에 따라 지원 규모와 조건이 결정된다.

이밖에도 세계은행은 PEFA의 도입과 진단 지표 수립에 있어 주도적인 역할을 해왔으며, 거의 대부분의 개도국에서 실시되고 있는 PEFA 프로세스에 주 공여국으로 참여, 수원국 정부에 대한 기술적, 재정적 지원을 제공하고 있다. 아울러, 네팔의 NPPR 프로세스와 같이 개발도상국의 재정관리 성과리뷰 역시 적극적으로 지원하고 있다.

조달부분에 있어서는 1980년대에 CPAR을 도입, 수원국의 공공 조달과 관련된 법, 조직, 시스템 및 절차, 항소체계 등 포괄적인 부분에 대한 분석을 실시하여 왔다. CPAR은 그 대부분의 내용이 세계은행과 공공조달에 관한 DAC 조인트벤처가 주도하여 수립한 DAC 조달 진단 방법론에 편입되어 사용되고 있다.

하지만, 이러한 국제적 기준 확립에서의 선도적인 행보와는 달리, 원조 제공에 있어 세계은행이 수원국 공공재정 및 조달시스템을 활용하는 정도는 아직 낮은 편이다. 2006년 파리선언 모니터링 결과에 의하면 세계은행의 5a와 5b 달성도는 각각 42%, 42%에 불과, 공여국 평균에 불과했으며, 2008년에도 공공 재정관리 부분에서만 54%를 기록했을 뿐 조달과 관련해서는 2006년과 동일한 성과를 기록한 바 있다. 수원국 시스템을 활용한 경우는 대부분이 네팔에서의 교육, 보건 SWAp에 대한 원조와 같은 섹터별 지원 혹은 일반예산지원에만

해당되는 것으로 조사되었다.¹³¹⁾ 단독 프로젝트의 경우 수원국 시스템을 100% 활용하는 경우가 드물며, 사업에 따라 회계 시 수원국 체계를 사용하는 경우가 간혹 있기는 해도 예산집행, 보고, 감사 등에서는 혼치 않다.

하지만 세계은행은 파리선언 등 국제적인 선언문의 취지와 원칙에 대해 지지를 표명하고 있으며, 원조집행의 효율성과 투명성 제고 측면에서 수원국 시스템 활용 확대를 시도하고 있다. 이미 정책적으로는 2008년 봄, 8개 개도국에서 시범적으로 현지 조달시스템을 활용하고 그 결과를 바탕으로 향후 대상국을 늘려나갈 것을 골자로 하는 계획안이 이사회를 통과하였다. 이에 대해 Pallas와 Wood는 앞으로 계획안이 실시된다면 아마도 향후 10년간 세계은행의 정책 중에서 가장 의미 있는 정책변화로 기록될 것으로 평가하고 있다.¹³²⁾ 이 정책안은 8개 시범국가를 선정하여, 국제경쟁입찰(ICT)와 컨설턴트 고용 시 수원국이 주도적으로 자체 시스템을 이용하여 조달을 실시토록 하는 것을 포함하고 있으며, 이를 위해 1차적으로 DAC의 진단법을 적용하여 공공 조달 진단을 실시, 전반적인 시스템을 파악하고 개선이 필요한 부분을 밝히는 한편, 2차 단계에서는 후보 국가의 현지 가이드라인, 정책, 법규 등이 세계은행이 요구하는 수준에 부합하는지 여부를 항목별로 살펴보는 작업을 실시하도록 되어 있다. 아울러 리스크 진단도 실시, 잠재적인 부정부패 및 타 문제요소가 되는 항목을 측정하고 관리해 나갈 수 있도록 하는 것 역시 포함된다. 동 시범사업은 2008년 승인 이후 대상국 선정, 시민사회의 참여 범위, 여러 산업체들과의 문제 등으로 인해 현재 계류 중이기는 하나, 세계은행의 정책적 변화를 보여주고 있다는 점에서 나름의 의미를 찾을 수 있다.

6-1-2. 방법론 및 실시체계

각 개도국별 지원전략 수립시 세계은행이 고려하는 부분은 신용도, 기존 세계은행 포트폴리오의 성과, 수원국의 조직적 수준, 사업실시역량, 거버넌스 등이며, CPIA, DAC 조달진단법, 자체 심층 조사 결과를 바탕으로 재정적, 기술적, 자문 지원의 수준과 구성을 결정하게 된다. 국별지원전략에는 명확한 목표치와 함께, 달성 성과를 모니터링할 수 있는 지표까지 포함되어야 한다.

131) 현지 관계자 인터뷰 결과

132) Pallas et al. 2009

리스크 진단과 관리는 각 프로젝트의 디자인 단계에서 진단을 실시하고 이후 사업집행 각 단계에서 재진단을 실시, 리스크 보고(Risk Statement)를 수립하는 형식을 취함으로써, 사업 실시 단계에 따라 리스크의 변동에 대한 지속적인 파악을 할 수 있다는 것이 세계은행 리스크관리의 핵심이다. 세계은행의 리스크 진단과 관리는 ADB와 마찬가지로 사업을 중도에 무효화하거나 중단하기 위한 결정 기준이 아니라 적절한 대책을 병행하여 리스크 가능성을 경감해 나가기 위한 목적이다. 예를 들어 이라크에서도 사업 실시 초기부터 신탁리스크는 높았지만 몇 가지 전략 병행을 조건으로 재원을 제공한 바 있다. 여기서의 경감전략은 다음을 포함하였다.

- 특별구좌(Special Fund) 미 개설
- 모니터링 강화(매3개월마다 실시)
- 이라크 정부의 재정보고서와 회계장부와의 대차대조작업을 의무화하여 물리적 리뷰 프로세스를 강화
- 해당 스태프 역량강화를 위한 기술지원 강화
- 평가 매뉴얼 수립

모니터링 절차는 크게 분기별 보고서(Trimester Report)와 연간보고서(Annual Report)와 이루어진다. 분기별 보고서는 각 분기마다 수원국 정부가 재정보고서(Financial Report), 물리적 진전 보고서(Physical Progress Report), 조달보고서(Procurement Report)로 구성되는 재정관리보고서(Financial Management Report)를 작성, 보고하면, 세계은행이 승인하는 절차를 거치게 되며, 이라크에서와 같이 물리적으로 회계장부를 대차대조해 보는 등의 방식을 거치기도 한다. 여기서는 주로 재정적, 기술적인 측면이 중시된다. 한편, 연간보고서는 일종의 감사보고서로서, 한 해 동안의 모든 재정거래와 현황에 대한 보고를 목적으로 한다. 연간 보고서는 기술적, 재정적 부분 뿐 아니라, 전반적인 개발 현황과 사회적 영향에 관한 분석 등 질적인 부분도 고려된다.

6-1-3. 네팔 현지 시스템 활용과 관련분야 역량강화 지원 현황

2008년 파리선언 모니터링 결과에 따르면, 네팔에서의 세계은행의 지표5a 달성도는 98%, 5b는 20%에 달했다. 대부분은 교육과 보건 SWAp 지원분이다.¹³³⁾

133) 인터뷰

세계은행은 네팔에 대해 ADB와 마찬가지로 유, 무상 병행 지원을 실시하고 있으며 2008년 지원액은 3.8억불로서, 총 18개의 정규 프로젝트¹³⁴⁾와 5-6개의 추가적인 특별사업을 실시하고 있다. 이중 100% 수원국 시스템을 활용하는 것은 교육과 보건 분야 SWAp에 대한 지원뿐이다.

세계은행은 시스템의 활용보다는 현지 역량강화에 중점을 두고 있으며, 워크숍, 세미나 등 그룹별로 실시되는 전통적 방식 뿐 아니라 이메일을 활용한 일일 개인 트레이닝과 같은 혁신적인 방법을 다양하게 시도하고 있다.

6-2. 아시아개발은행(ADB)

6-2-1. 수원국 시스템 활용 현황

ADB는 파리선언 달성을 위해 조직적으로, 국가별로, 섹터별로 구체적인 행동계획을 수립, 매년 진행상황을 점검해 나가고 있다. 2006년 파리선언 모니터링 결과는 5a와 5b가 각각 69%, 45%였으며, 2008년에는 81%, 59%로 상승했다.¹³⁵⁾ ADB는 5a의 세부 지표 중 예산집행, 보고보다 회계 부분에서 국제회계기준(International Public Accounting Standard: 이하 IPAS)에의 부합여부 등 추가적인 절차를 요구하는 경우가 많아 이 부문 지표 달성률이 상대적으로 낮은 편이다.

6-2-2. 수원국 시스템 활용 관련 정책

일반적으로 ADB의 모든 재원은 정부 예산에 편입되어 집행되는 것을 원칙으로 한다. 우선, ADB는 각 수원국별 국별전략인 Country Partnership Strategy를 5년 주기로 작성하는데, CPS 수립 시 각 수원국별 개발전략과 사이클, 그리고 전반적인 빈곤감소 목표와의 부합도에 중점을 두게 된다. 이를 바탕으로 프로젝트 디자인 및 준비 과정에서는 다양한 경제, 사회, 거버넌스 등 다양한 분야에 관한 진단이 실시되며, 유상원조를 위주로 하는 개발은행의 특성상 수원국의 재정관리 시스템에 관한 진단은 필수이다. 동 재정관리 시스템 진단

134) 유상 2개, 유무상 복합 8개, 무상 8개 사업. 특별사업은 자연재해나 시급한 사안의 경우에 해당되는 프로젝트를 주로 포함한다.

135) 지표 5a 달성 상위국은 방글라데시(100%), 아프가니스탄(67%), 베트남(61%)이며 지표 5b의 경우는 방글라데시(62%), 베트남(48%) 순이다.

은 프로젝트 디자인 과정에서 의무적으로 실시하여야 하며, 여기에는 재정관리 담당 조직, 인력관리부터 시작해 예산시스템, 보고, 감사 등 광범위한 분야를 다루고 있다. 재정관리 시스템 진단은 ADB가 자체적으로 실시하기도 하나, ADB의 기준에 부합하는 수준의, 타 공여국 및 기관이 수행한 재정관리 체계 진단을 공유하기도 한다.

한편, 재정 및 수탁 리스크 진단은 사업의 실시 혹은 중단 여부 및 이와 관련된 여러 정책결정에 있어서 실제 효력을 가지고 있는 것은 사실이나, ADB는 상업 및 투자 목적이 아닌 개발은행이며, 따라서 진단결과 리스크가 큰 경우 사업 자체를 포기하기보다는 위험 가능성을 경감할 수 있는 방안을 병행하며 사업을 추진하는 편을 택하는 것이 보통이다. 이러한 병행 방안에는 모니터링의 강화, 기술지원 제공 등이 다양하게 활용되고 있다.

ADB는 통상적으로 각 수원국의 상황과 부채상환능력을 고려, 이들 국가를 세 가지가 테고리로 나누고 각 카테고리별로 유상과 무상의 비율을 차별적으로 적용하는 한편, 필요한 기술협력을 제공한다. 여기서의 기술협력에서 조달부분 역량강화에 상당한 노력을 기울이고 있으며, 조직적, 기술적, 법적이 부분에서 다양한 지원을 제공하고 있다.

6-2-3. 네팔 현지 시스템 활용과 관련분야 역량강화 지원 현황

ADB의 대 네팔 지원 중 파리선언 지표 5a와 5b 달성률은 모두 96%에 달했다. ADB는 일본, 영국, 세계은행과 아울러 네팔의 주요 지원국 중 하나이며, 1995년부터 2006년까지 누적 유상원조액 22억 5천만 불, 무상프로젝트 8,390만 불, 무상기술지원 1억 2,130만 불을 제공했으며¹³⁶⁾, 주요 분야는 에너지, 농업, 수자원, 교통 및 도로 등이었다. ADB는 2006-2007년 네팔의 부채상환 능력에 대한 자체 분석 결과에 따라 현재 유, 무상을 50:50으로 병행제공하는 방식을 택하고 있다. 2009년 대 네팔 지원액은 전년도에 비해 2배 이상 상승, 유, 무상 통틀어 5억불 규모로 추산된다.¹³⁷⁾

ADB의 대 네팔 지원은 투자와 기술지원을 접목한 형태로 요약되는데, 기술지원은 대규모 유, 무상 지원에 대비하는, 일종의 준비단계로서 연간 총 4-5백만 불 규모로 실시된다. 주요 내역은 프로젝트 사이클 관리에 관한 연수, 프로젝트 디자인을 위한 전문 컨설팅, 정책

136) ADB 2007

137) 무상 지원분은 보통 프로젝트당 연간지원액 2,000-2,500만 불 규모임.

자문, 기타 역량강화 연수 등이다. 이와 같은 기술지원을 통해 일련의 초석을 마련하면, 본격적으로 대규모 자원을 투입하여 프로젝트를 실시하게 되는데, 지원 비용은 모두 국가 예산으로 편입, 정부가 조달을 실시하고 사업을 시행, 감사원 감사를 거쳐 ADB에 보고하는 것을 원칙으로 하지만, 네팔의 취약한 시스템과 부족한 역량 때문에 원칙대로 실시하는데 상당한 어려움이 있는 것으로 보고되고 있다. 이 과정에서 많은 부분이 ADB 스탭에 의한 기술지원을 통해 실시되는 경우가 많은 것도 이러한 연유에서다.

한편, ADB는 자체 프로젝트 뿐 아니라 타 공여국과의 협력을 통한 공동지원도 실시하고 있다. ADB는 대표적으로 EFA, SSR을 지원하고, SDC와의 지역인프라 구축사업 및 고용을 위한 기술력 양성 프로젝트, 그리고 DFID와의 도로개발 프로젝트에도 참여한 바 있다. 또한, 네팔 내에서 섹터별, 주제별로 실시되고 있는 다양한 정책 회의에서도 주도적인 역할을 수행하고 있다.

ADB는 이와 같이 유, 무상 원조를 실시하는데 네팔의 현지 시스템을 활용하는 것과 별도로, 네팔의 공공 재정관리 및 조달 시스템의 역량강화를 위한 다양한 지원을 병행하고 있다. 대표적으로 NPPR 프로세스를 주도적으로 이끌고 있으며, 세계은행과 함께 2007년 조달법(PPA) 초안 수립을 위한 기술지원을 제공하였고, PPMO 설립도 기술적, 물적으로 지원해 오고 있다. 현재는 공공조달의 투명성 확보를 위해 전자조달에 관심을 두고 타당성 조사를 실시한 바 있으며, 향후 수년 내에 전자조달 시스템이 가능할 것으로 판단, 이를 위해 세계은행과 공동으로 컨설팅 및 워크숍을 실시해 오고 있다.

7. 시사점

7-1. 정책 및 전략의 측면

선진공여국 및 다자기구는 파리선언 및 아크라행동계획 내에서 수원국 시스템과 관련된 합의사항에 대해 전반적으로 지지하고 있었으며, 일부 선두적인 국가들은 동 항목을 자국 개발전략에 포함시키거나 구체적인 가이드라인 등을 통해 이를 제도화하는데 상당한 진전을 이룬 곳도 있다. 아울러, 이들 선진공여국은 수원국 시스템 활용과 강화의 기저에는 수원국의 강력한 주인의식이 내재되어 있어야 하며, 이를 바탕으로 효율적인 원조를 제공하기 위해

서는 공여국간 원조조화와 조정이 필수적이라는 점에 대해 공감대를 형성하고 있다.¹³⁸⁾

하지만, 그 실제 적용에 있어서는 많은 공여국들이 상당히 신중한 자세를 보이고 있는 것도 사실이다. 여기에는 통상적으로 개도국의 시스템이 공여국의 기준으로 활용하기에는 지나치게 취약하거나 효율적이지 않다는 점, 그리고 부정부패 등의 문제로 인해 제공된 재원이 당초 목적과 다른 방향으로 전용될 소지가 많다는 우려가 깔려있다. 하지만 이들 공여국은 이미 수십 년간 원조를 제공해 오며 더 이상 독립적인 프로젝트나 기술협력만으로는 개도국의 지속가능하고 자발적인 개발을 이끌어 낼 수 없었고, 이를 개선하기 위해서는 원조 제공 패러다임 자체를 변화시켜 한다는 점에 대체적으로 공감하고 있는 것으로 보인다. 여기에서 가장 중요한 요소로 부상하는 것이, 개도국이 자체적으로 개발 사업을 발굴, 집행, 평가할 수 있는 역량이며, 이에 있어서 예산, 재정관리, 조달과 관련된 부분은 일종의 동맥과도 같은 기능을 수행하는, 따라서 가장 핵심적인 부분이라는 것이다. 또한, 아무리 잘 구축된 시스템이라 할지라도 실제 상황에서 활용되지 못하면 시스템이 발전할 수가 없으며, 따라서 적절한 선에서 수원국의 재정시스템을 활용하는 동시에, 이들의 수준과 역량을 끌어올릴 수 있는 적절한 교육 프로그램, 기술자문 등을 병행하는 방식을 취하는 것이 필요하다는 것에 대다수의 공여국이 동의하고 이를 실제 사업 발굴, 실시에 있어 적극적으로 고려해 나가고 있다.

선진공여국들에게 수원국 시스템 활용이 필요하냐 아니냐에 대한 답론은 더 이상 의미가 없는 것으로 관찰된다. 현지의 시스템을 활용하는 것이 원조 집행의 효율성을 제고하는지에 대해서는 아직도 논란이 많은 것이 사실이고, 이에 대해 많은 공여국이 부정적인 견해를 보이고 있는 것이 사실이다. 하지만 여기에서의 문제는 단기적인 성과보다는 중, 장기적인 안목의 문제이다. 즉, 단기적으로는 공여국의 자체 시스템을 활용하는 것이 더 신속하고 투명한 원조집행을 가능하게는 할지 몰라도, 수원국과의 파트너십을 중장기적인 안목에서 보는 공여국이라면, 더 이상 당장 직면한 문제만 해결하기에 급급하는 것은 앞으로 더 큰 문제를 불러올 수 있다는 것이다. 다시 말해, 국가 기능의 동맥에 해당하는 공공재정과 조달시스템을 제대로 해놓지 않고서는, 중장기적인 미래에 지금보다 한 단계 진일보한 발전을 이루는 것이 불가능하다는 것이다. 이러한 핵심 시스템이 제대로 기능할 수 있게 하기 위해서는, 시

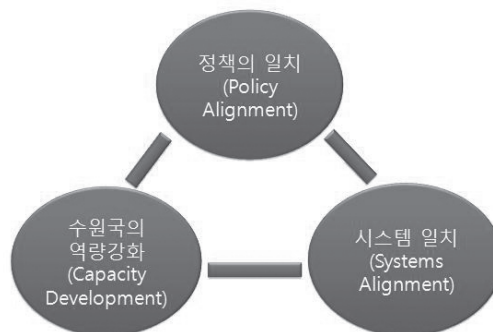
138) 이는 단지 표현상의 것 뿐 아니라 실제 사업 실시 방식에서도 드러나는 점이다. 또한, 네팔 출장의 결과, 통상적으로 본부보다 현지 레벨에서 주인의식, 원조조화 및 조정, 일치의 세 가지 원칙 간 상관관계가 더 밀접히 연결되어 있는 것을 관찰할 수 있었다.

시스템 강화를 위한 지원과 아울러, 실제로 이를 활용해 나가는 것이 필수적이다. 이에 대해서는 현재 수원국의 시스템을 활용하고 있는 공여국 뿐 아니라 그렇지 않은 공여국도 공감하고 있었으며, 네팔 사례연구 결과, 조직적 차원에서뿐 아니라 현지 실무자 레벨에서도 이에 대한 공동의 인식이 형성되어 있음을 발견할 수 있었다.

개도국의 발전이 영원히 대외원조에 의존할 수는 없는 문제이며, 이들이 언젠가는 자립하여 자국의 여러 개발문제를 스스로 해결해 나갈 수 있기 위해서는 이들 개도국의 주인의식 고취가 필수 요건이다. 주인의식이라 함은 단순히 국제회의에서, 혹은 단순히 문서상에서 남발되는 수사적인 용어에 그치는 것이 아니라 실제 현지에서, 국가 기능을 위한 시스템과 체제를 구축하고 이를 스스로 사용해 나감으로서 개발의 문제를 자체적으로 다룰 수 있다는 데 그 진정한 의미가 있는 것으로 풀이된다. 선진공여국의 원조일치 방침, 공공 재정관리 및 조달 시스템 활용 정책, 그리고 이와 아울러, 관련분야 역량강화 등 모두가 이러한, 장기적인 안목에서의 출구전략(Exit Strategy)으로도 분석할 수 있다.

따라서 선진공여국들에게 현 시점에서 가장 중요한 이슈는 수원국 시스템 활용의 당장의 효용성에 대한 논란이 아니라, 좀 더 장기적인 안목에서 각 공여국의 ODA 정책에 부합하는 방향으로 시스템 활용과 역량강화를 위한 기술지원 간의 적정 균형점(Right Balance)을 찾아 이에 따라 현지의 시스템을 활용하고 이에 필요한 역량강화를 병행해 나가는 것으로 분석된다. 이러한 적정 균형점을 찾는데 있어서 선진공여국이 고려하는 공통적인 요소는 정책적 일치(Policy Alignment), ②수원국의 역량강화(Capacity Development), ③시스템의 일치(System Alignment)의 세 가지로 요약된다.

<그림 4-8 수원국 시스템 활용의 기본요소>



이는 아크라행동계획에서 수원국 시스템 활용 문제에 접근하는 방식과도 일치하는 것으로, 이 세 가지 요소는 서로 불가분의 관계에서 고려되는 것으로 분석된다. 동 요소가 균형적으로 감안되지 않는 상황에서는 수원국 시스템 활용을 실제로 시도한다고 해도 비효율적인 시스템, 역량부족, 부정부패, 상충되는 정책 등 여러 장애물에 부딪힐 수밖에 없다는 것이 공여국 실무자들의 공통된 지적이다. 상기 요소들은 하나같이 중요한 이슈이기는 하나, 적절한 수원국 역량강화와 시스템 활용을 위해서는 적절한 정책이 우선되어야 하며, 따라서 공여국 정책의 수원국 체제에의 일치, 가장 선행되어야 하는 과제인 것으로 관찰된다. KOICA 사업에서 수원국 시스템 활용방안을 마련할 때에도 이러한 부분은 충분히 고려되어야 할 것이다.

이러한 균형점 발굴은 전체 ODA 틀에서 뿐 아니라 공여국의 각 수원국에 대한 전략과 지원가능 분야, 수원국내 상황 등과의 관계에서도 중요하게 고려되어야 하는 부분이다. 앞서 살펴본 일본은 네팔의 공공 재정시스템 활용의 중심축인 교육 및 보건 분야 SWAp과 관련, 자국의 대 네팔 지원 분야와 부합하지 않는다는 이유로 이에 대해 참여하지 않고 있는 반면, 탄자니아에서는 자국 지원 분야와 부합하는 섹터프로그램에 대해 상당한 규모의 예산지원을 실시하는 등 수원국의 상황과 일본의 중점분야, 가용능력 등을 Case-by-Case로 판단하여 지원여부를 판단하고 있다. 독일, 스위스 등도 이를 유사한 방식으로 적용해 나가고 있다. 단순히 글로벌한 시각에서 정책을 수립하지만, 개별 수원국만의 고유한 상황을 고려하여 Case-by-Case로 문제를 파악해야 한다는 점은 우리에게 유용한 시사점이 될 것으로 판단된다.

이를 위해서는 우선 우리의 정책 방향과 적절한 전략을 세우고 세부 방법론과 정책도구, 적용기준을 수립해야 할 것이다. 아울러, 각 수원국에서 Case-by-Case로 현지시스템 활용의 여부를 판단하고, 이와 역량강화의 적절한 균형점(Right Balance)을 찾아 이를 지속적으로 실시해 나가기 위해서는 CAS 중심의 원조 체제를 공고히 하는 한편, CAS 수립에 있어서 이러한 요소들을 통합할 수 있도록 하는 것이 필요할 것으로 사료된다.

7-2 실시 체계 및 정책 도구

7-2-1. CAS 수립 시 PEFA와 DAC 조달진단법 활용

선진공여국의 사례에서 볼 수 있듯이, 통상적으로 국별지원전략 수립 시 요구되는 여러 분야에 대한 심층 진단 중에서 재정시스템에 관한 항목은 빠지지 않고 들어가며, 영국과 같이 이에 대해 상당한 중요도를 부여하는 경우도 있다. 중요도의 문제와 진단의 심층도는 각 공여국에 따라 차이를 보이고 있지만, 여기서의 핵심은 재정, 조달시스템에 대한 진단 결과를 CAS 수립 시 반영함으로써 수원국의 주요 국가기능을 파악하게 하는 동시에 향후 SWAp 지원, 일반예산지원 등을 실시할 수 있도록 하는 반석을 마련한다는 점이다. 공여국에 따라서는 이에 대한 진단결과를 부정부패 문제와 관련된 섹터 이슈로도 활용해 나가고 있기도 하다.

통상적으로 필수 요건으로 간주되는 수원국 재정시스템 진단의 방법론은 크게 두 가지로 나뉘고 있다. 하나는 PEFA 결과를 활용하는 것, 또 다른 하나는 PEFA 결과를 바탕으로 특정분야에 대한 심층 2차 진단을 자체적으로 실시하는 것이다. 여기서 선진공여국들이 PEFA 결과를 기본적으로 활용하는데에는 나름의 이유가 있다. 우선, 한 국가의 예산 사이클, 재정 및 조달 시스템은, 아무리 개발도상국이라 할지라도 복잡한 운영규정, 조직, 체계를 바탕으로 하고 있기 때문에 이를 수개월 내에 파악하고 이들의 성과를 진단한다는 것은 어느 공여국도 혼자서 수행하기 어려운 일이기 때문이다. 2007년 네팔에서 PEFA 진단을 실시할 때에도 중견간부급 정부 관리와 공여국 전문가 그룹 50여명 이상이 투입, 진단에만 6개월, 결과보고서 작성 및 출간까지 약 9개월의 시간이 걸렸다. 아울러, 외부인인 공여국이 아무리 많은 인력과 재원을 투입한다 해도 수원국 정부측 내부 인사의 참여 없이는 시스템을 파악하는 것이 피상적인 것에 그칠 우려가 있다. 특히, 주요 규정을 제외한 세부 시행세칙 등은 현지어로 되어있는 경우가 다반사이고, 시행 절차도 해당 수원국의 정치, 사회적 환경에 대한 지식 없이는 이해하기 어려운 경우도 간과하기 힘들다. 이러한 관점에서 보면, 수원국 정부가 주도적으로 나서서 시스템에 대해 보고하고 진단을 실시하는 PEFA 프로세스가 가장 정확한 정보를 단기간에 이해할 수 있도록 제공해 주고 있다 하겠다.

또한, PEFA는 단순한 보고와 진단에서만 그치는 것이 아니라 취약하다고 판단되는 부분에 대해서는 단기, 중기, 장기적인 행동계획을 구체적으로 제시하고, 이를 연간 베이스로

모니터링할 수 있도록 해 놓았기 때문에, 향후 수원국 시스템의 개선 방향을 어느 정도 예측해 볼 있으며 역량강화를 위한 기술지원시에도 유용하게 쓰일 수 있다는 장점이 있다.

2004년 PEFA 진단들이 수립된 이후 세계은행을 비롯한 여러 공여국, 기관의 주도하에 대부분의 개도국에서 PEFA 진단이 실시된 바 있으며, 그 결과문서는 PEFA 웹사이트에서 찾을 수 있다.¹³⁹⁾ 주요 선진공여국들은 국별지원전략 수립 시 PEFA 결과를 적극 활용하고 있으며, 차후 재정관리 및 거버넌스 분야 사업 발굴 시에도 이를 활용하고 있다. 이는 향후 우리측 방안 수립 시에도 참고할 수 있는 사항이다.

Box 4-8 PEFA 분석과 활용의 예: 네팔

네팔은 2007년 DFID와 세계은행의 지원 아래 공공 재정관리 시스템 진단인 PEFA를 실시한 바 있다. 이에 따르면 시스템과 절차는 비교적 잘 구축되어 있는 편이나 실제 이행에는 문제가 많은 것으로 진단되었다. 특히, 승인된 예산에 대비한 세입, 세출의 집행성과 관련 보고문서의 적절성 및 접근성 등은 양호한 편이나, 공공기관의 재정적 리스크 관리, 내부 감사의 효과성, 외부 감사의 적합성 등에서 상당한 문제가 있는 것으로 드러났다.

DAC 방법론을 바탕으로 한 조달시스템 진단도 PEFA 프로세스에 포함되었는데, 여기서는 관련 법령의 수준은 우수한 편이나 시스템이 주류화(mainstream)되어있지 않고, 분쟁중재 등 행정적인 부분을 전담하는 통합기관의 부재가 가장 큰 문제로 지적되었다. PEFA 보고서는 이밖에도 공공조달시스템에 있어 조달시장의 기능성, 정보의 접근성, 부정부패, 회계, 감사 전반에 걸쳐 상당한 결함이 있는 것으로 평가하고 있다.

상기 진단 결과를 바탕으로 향후 개선을 요하는 항목에 대한 단기적, 장기적 행동계획이 제시되었으며, 이를 위해 각 행동계획 항목별 달성 목표시점과 측정지표가 수립되었다. 진단결과가 행동계획으로 수립, 실제 이행된 경우의 대표적인 사례로 조달관련 통합기관의 부재에 대한 개선 지적에 따라 2007년 PPMO가 수립된 것을 들 수 있다.

한편, 동 이행계획의 이행성과를 연간 베이스로 제고하기 위한 차원에서 NPPR 프로세스가 실시되고 있다. NPPR 프로세스는 FCGO의 관할아래 추진되며, FCGO는 분기별로 이행현황을 업데이트하여 관련 정부부처, 기관 및 공여국에 회람하는 한편, 매해 11월 종합적인 연간 리뷰회의를 개최하고 성과보고서를 제출하게 된다. NPPR

139) 현황은 별첨문서 참조.

프로세스에는 ADB, 세계은행, DFID도 참여, 각자의 원조 포트폴리오를 리뷰한 연간 분석서를 제공하고 있다.

자료: Government of Nepal 2008a; Government of Nepal 2008b

PEFA와 유사한 방식으로 활용할 수 있는 것이 조달분야에서의 DAC 방법론이다. 이는 공공조달 시스템의 모든 규정, 체계, 규정에 대해 상세히 보고하는 한편 정해진 틀에 따라 수원국 조달 시스템에 대해 진단, 취약 사항에 대해 행동계획을 제시하고 있다. 하지만 PEFA와는 달리 DAC 방법론에 다른 진단은 아직 도입단계에 있어 소수의 국가를 제외하고는 실시되지 않았다는 한계가 있다. 하지만 조달체계에 대한 개괄적인 진단은 PEFA에도 어느 정도 포함되어 있으며, 국가에 따라서는 PEFA 결과의 첨부로 조달에 관한 약식 진단을 실시하는 경우도 늘어나고 있으니 이를 참고할 수 있을 것이다. 또한 선진공여국들이 조달 진단 희망국을 대상으로 지원을 확대해 나가려는 추세에 있는 만큼 앞으로 정보 공유는 더욱 쉬워질 전망이다.

7-2-2. 리스크 관리와 DFID의 방법론 활용

수원국 시스템 활용에 필연적으로 관련되는 수탁리스크(Fiduciary Risk) 역시 선진공여국의 주요 정책 도구로 활용되고 있다. 우선, 선진공여국의 실례에서 리스크 관리가 어떻게 활용되는지를 정리해 보면, 첫 번째 리스크의 진단을 통해 잠재적 위험요소를 파악하고, 두 번째, 파악된 요소를 반영하여 적절한 대응책 혹은 경감 전략을 수립하며, 마지막으로 리스크 진단의 결과를 바탕으로 사업 모니터링 체계를 구축하여 성과를 평가할 수 있다는 것으로 요약된다.

우선, 첫 번째, 리스크 요소의 파악 부분에 있어서는 이는 PEFA 프로세스와 유사하지만 재정적, 실행상의 위험에 포커스가 더 맞춰져 있다. 공여국에 따라서는 국별전략 수립 시 PEFA 결과와 함께 리스크 진단 결과를 반영하는 경우도 있으며¹⁴⁰⁾, JFA 시에도 리스크 진단은 위험요소 파악 및 향후 모니터링을 위해 필수적으로 시행해야하는 단계로 꼽힌다. 리스크 진단을 위한 기준과 방법은 DFID가 1990년대 후반 수탁리스크 진단 방법론¹⁴¹⁾을 제시

140) DFID의 경우

141) DFID 2009b

하고 이를 수년 주기로 재정립해 오고 있는 것을 대부분의 선진공여국이 활용하고 있다. 이들 공여국은 자체적인 방법론을 수립하기 보다는 DFID의 방법론을 차용하여 진단을 실시하고 있으며, DFID의 중점협력국에서는 DFID, 세계은행 등 주요 공여국 및 기관이 합동으로 DFID 방법론에 의한 수탁리스크 진단을 실시, 기타 공여국과 공유하기도 한다. 한편, 대규모 유상차관을 실시하는 세계은행과 ADB의 경우에는 DFID방법론에 의한 진단을 기본으로 하는 하지만 이라크, 아프가니스탄 등 특수 상황의 수원국에서는 핵심 사안이라고 판단되는 경우 2차 심층 진단을 자체 역량으로 실시하는 경우도 있었다.

두 번째, 전략 수립의 단계는 앞서 진단과정에서 밝혀진 리스크 요소를 바탕으로 적절한 대응방안과 함께 리스크 경감 전략을 수립하는 단계이다. 여기에서는 크게 두 가지로서, 위험도가 높은 경우 예산지원을 실시하지 않거나, 혹은 실시하되 다양한 리스크 경감전략과 역량강화를 병행하여 위험요소의 발발 가능성을 상쇄하는 한편, 제공하는 재원이 최대한도로 본래의 목적으로 사용되도록 하는 방식이 있다. 리스크 경감전략과 역량강화의 병행을 조건으로 하는 수원국 조달 시스템 활용의 사례는 덴마크의 관련 부분 정책에서 소개한 Nordic+의 조달 정책결정과정(Procurement Decision Tree)이 좋은 경우가 될 것이다. 또한, 이러한 진단 결과를 바탕으로 리스크가 높지 않은 대안적 방법을 활용하는 것 역시 참고할 수 있는 부분이다. 대표적인 예로 네팔에서의 리스크 진단 실시 결과, 입찰시 담합, 부정 부패 등의 문제에 있어서 중앙정부 레벨에서의 위험 가능성이 지방정보보다 높은 것으로 나오자 중앙 기관의 조달보다 학교 혹은 커뮤니티 레벨에서의 조달 위주로 EFA를 편성하는 한편, 이때 문제가 되었던 커뮤니티 혹은 학교 담당자의 역량문제 및 온라인 모니터링 시스템에 대한 접근성 문제를 각종 기술지원과 시스템 정비라는 방법을 통해 어느 정도 개선한 사례를 들 수 있다. EFA가 성공적인 모범사례로 꼽히는 배경에는 이와 같은 대안적 발상이 맞아들었기 때문이었던 것으로 평가되고 있으며, 리스크 진단이 이에 대한 정책적 결정의 근거를 제공했던 것은 참고할만한 사항이다.

현재 예산지원이 실시되고 있는 모든 개도국에서 자금만 주고 끝나는 경우는 없으며, 모두 의무적인 역량강화 사업과 주기적인 모니터링 보고를 필수조건부로 하고 있다. 이러한 관점에서 리스크 진단은 단순히 위험요소를 파악하는데서 그치지 않고 이러한 활동을 실시하는데 결정적인 역할을 하는, 핵심 절차라 할 수 있다.

마지막으로 리스크 진단 결과는 수원국의 재정 집행 상황에 대한 모니터링 도구로 쓰인다. 여기서의 모니터링이란 사업성과 모니터링과는 다르며, 공여국이 지원한 재원을 수원국이 얼마나 되는 액수를 적시, 적요에 당초의 합의사항에 맞도록 집행하였는가를 보여주는 기능을 한다. 이러한 재정 모니터링은 특히 예산지원의 경우에 있어 성과 모니터링과 함께 모니터링 체계를 구성하는 주요 축이다. 공여국에 따라서는 수원국의 수준 및 전반적인 리스크 가능성에 따라 재정 모니터링의 주기를 조절하는 방법을 쓰는 것이 통상적이다.

재정 모니터링은 공여국과 수원국간 합의 사항 이행에 대한 수원국의 의지와 성실도를 보여주는 일종의 척도라 할 수 있으며, 공여국이 지원한 재원이 당초 목적 외의 방향으로 전용되지 않도록 하는 주요 틀이라고 볼 수 있다. 이러한 재정 모니터링의 근거가 되는 리스크 진단은 예산지원을 고려하는 상황이라면 필수적으로 실시되어야 하는 항목이다.

7-2-3. 관련분야 역량강화 시 공여국간 원조조화

앞서 지정한 바와 같이 재정 거버넌스, 조달 시스템 등 수원국의 체제와 절차를 활용하기 위해서는 해당 분야에 대한 컨설팅, 담당 관리에 대한 트레이닝 등 부수적인 기술협력 사업들이 병행되어야 한다. 문제는 여기에 해당되는 부분이 단순한 섹터위주의, 단발성, 단기간 기술협력만으로는 부족하며, 필요한 범위도 대단히 넓어 개별 공여국이 혼자서 이를 다루기에는 한계가 있다는 점이다. 실제로 네팔에서도 재정부문 관리들에 대한 역량강화 사업은 세계은행과 ADB의 주도하에 GTZ, DFID 등 일반 공여국들이 공동으로 참여하고 있었다.

이는, 다시 말해 현지 시스템 활용에 수반되는 역량강화 사업 실시 시 공여국간 원조조화를 바탕으로 해야 할 필요가 있다는 점이다. DFID가 제창하는 Platform 형식의 공동 기술협력은 실제로 많은 개도국에서 활용되고 있으며, 공여국과 수원국간 정책대화, 그리고 공여국간 대화를 통해 각자의 요구사항을 수렴하고 전담 분야를 발굴하는 형식으로 진행되고 있으며, 향후 개별 수원국에서 이에 대한 적극적인 참여를 검토할 필요가 있을 것이다.

7-2-4. 수원국-공여국 및 공여국간 협력과 대화

수원국 공공 재정관리 및 조달시스템을 활용하는데 있어서 수원국-공여국, 그리고 여러 공여국간 긴밀한 정책대화와 협의는 필수 요건으로 관찰된다. 최근의 많은 보고서들은 지금까지 파트너간 지속적인 정책대화를 통해 정책적인 측면에서의 원조 일치는 상당수 이뤄진 것으로 보고 있으나, 실제 수원국 시스템 활용에 있어서 공여국-수원국간, 그리고 공여국간에서도 서로의 기대차가 상당했다는 점을 지적하고 있다. 통상적으로 공여국은 여러 리스크를 통제하기 위해 공여국에 해당분야 개혁 정책 실시 등 여러 가지 선제조건을 제시하고 있으며, 수원국의 입장에서는 이러한 조건이 좀 더 탄력적으로, 현지의 상황에 부합하는 방향으로 적용되어야 한다는 것이다. 여기서 이러한 기준점이 지나치게 취약하면 부정부패 등으로 인한 개발재원의 전용을 초래할 수 있고, 지나치게 높으면 오히려 비생산적일 수 있다. 따라서 적절한 균형점을 찾아야 하며, 그러기 위해서는 공여국과 수원국간 정기적인 정책협의를 통해 상호신뢰를 구축하고 정보를 신속히 공유, 서로의 다른 조건과 입장을 점차적으로 조정해 나가려는 노력이 요구된다 하겠다.

이러한 원론적인 논의를 차치하고서라도 수원국 시스템 활용에 있어 파트너 간 협력과 대화가 가지는 의미는 현실적인 문제이다. 이는 특히 공여국간 관계에서 더욱 그러하다. 앞서 설명한 바와 같이 원조집행에 있어서 개도국의 예산시스템, 재정관리 및 조달 체계와 절차를 이용한다는 것은 단순히 자금을 송금하고 끝나는 것이 아니라, 시스템에 대한 정확한 이해, 리스크 진단, 그리고 제반 문제점을 적절히 통제할 수 있는 주기적인 재정 모니터링, 그리고 이를 기반으로 하는 개발성과 모니터링 등 일련의 틀을 적절히 관리할 수 있어야 가능한 얘기다. 이러한 복잡한 틀을 어느 공여국 혼자서 통제하는 것은 사실상 불가능한 일이다. 아울러, 특히 단기적인 측면에서 수원국 시스템 활용에 따르는 리스크는 어느 공여국 혼자서 감당하기에는 상당히 부담스러운 측면이 있으며, 리스크 경감을 위한 역량강화 사업까지 독자적으로 추진하는 것은 현실적으로 불가능하다. 실제로 네팔에서 EFA에 참여했던 공여국들은 공동재정지원 및 공동 모니터링 프로세스를 택할 수밖에 없는 이유에는 단순히 원조액수가 부족해서가 아니라 이러한 전체 사이클에 대한 현실적인 고려가 있었다는 점을 밝히고 있다. 아울러, 이러한 공동 프로세스는 단독 프로세스보다 모니터링 기능을 더 탄탄하게 유지할 수 있게 하며, 따라서 공여국별 리스크 부담의 정도도 줄어든다는 점을 지적하였다.

이러한 공동 프로세스를 위한 최우선 조건이 파트너 간 협력관계 구축이며, 이를 위해 꾸준한 정책대화와 교류가 관건이라 할 수 있다. 네팔 EFA에서도, 그리고 금년부터 실시되는 SSR에서도 모든 파트너 간 공식적인 기획, 정책협의, 모니터링 회의는 6개월마다 개최되고 있으며, 이와 함께 매월 비공식회의를 통해 정보를 공유하고 서로의 입장을 공유하는 등의 노력을 기울이고 있다. 앞으로 우리 대응방안 수립에 있어서도 이러한 공식, 비공식적 대화에의 참여 확대를 통해 파트너 간 협력강화를 적극적으로 모색할 필요가 있을 것으로 사료된다.

7-3. 원조방식별 가능성 및 한계

7-3-1. 프로젝트의 경우

독립적으로 진행되는 프로젝트의 경우는 수원국의 공공재정, 조달 시스템을 활용하는 사례가 많지 않으며, 적용에 상당한 한계가 있는 것으로 분석된다. DAC는 수원국 시스템을 활용하는 원조의 57%가 예산지원 방식으로 제공되며, 비예산지원의 경우도 43%에 달하는 것으로 보고 있다. 하지만 여기서의 비예산지원의 경우 대부분이 유상 차관의 경우로 추산되며, 무상의 비중은 미미한 것으로 추정된다. 실제 수원국 현지에서 사업을 담당하는 관계자들과 면담결과, 무상 프로젝트 사업에 있어서 현지의 재정관리 및 조달 시스템을 사용하는 것은 구조적으로 사실상 불가능한 것으로 보이며, 실제 사례 역시 찾기가 힘들었다.

조달 부분과 관련해서는 일본이 수원국 시스템을 활용하여 조달을 실시하는 사례가 있기는 하나 그 전반적인 프로세스를 관리, 감독하는 자국인 컨설턴트를 고용해야 하는 등 그 적용에 있어서 상당히 제한적인 요소가 많았다. 아울러, 현지에서 수원국 시스템을 통해 조달을 실시하는 것은 본부차원에서의 조달이 비효율적이거나 혹은 불가능할 경우 차선택으로 선택하도록 되어있는 것이지 결코 우선적인 방안은 아니며, 실제 시행 시에도 많은 제약이 있는 것으로 분석된다.

따라서 무상 프로젝트 사업 추진 시 수원국 시스템을 활용하는 것이 불가능한 사안은 아니나 투입비용 대비 효과 등의 문제에서 설득력이 떨어지는 것은 사실이며, 때에 따라서는 산출물의 질이나 사업시행 속도 등에서 상당부분을 희생해야 하는 경우도 있음을 감안할 필요가 있다.

7-3-2. 섹터별 예산지원의 경우

섹터별 예산지원은 수원국의 정책에 공여국의 원조를 일치시키며, 전 과정에서 수원국 시스템을 100% 필연적으로 활용하도록 되어있다. 섹터별 예산지원은 현재 파리선언, 아크라행동계획에서 주장하는 원칙과 공여국의 현실적인 고려가 부합하는 가장 적합한 형태로 받아들여지고 있는 것으로 분석된다. 섹터별 예산지원은 선진 공여국을 중심으로 이미 1990년대 후반부터 실시되어 왔으며, 현재 대부분의 개도국에서 실시되고 있다. 동 지원 방식은 수원국 시스템 활용의 측면에서 볼 때 프로젝트 사업보다 더탄력적으로, 또한 체계적으로 현지체제 활용을 가능하게 하며, 일반예산지원 보다는 사업 리스크가 덜하다는 장점이 있어 네 팔처럼 시스템이 미비한 최빈국이나 취약국에서도 성공적으로 활용되고 있다.

7-3-3. 일반예산지원의 경우

일반예산지원 역시 섹터예산지원의 경우와 마찬가지로, 수원국 시스템을 활용하도록 되어 있으며, 재원집행의 범위 측면에서 섹터별 지원보다 더 광범위하고 탄력적이라는 점에서 훨씬 이상적일 수는 있다. 하지만 공여국의 입장에서는 재정적 리스크가 너무 크기 때문에 수원국 시스템의 수준과 관련해 상당히 신중하게 접근할 수밖에 없는 한계가 있다. 따라서 취약국, 분쟁국, 최빈국 등에서는 통상적으로 적용하지 않는 것이 보통이며, 어느 정도 섹터예산지원을 통해 시스템의 유효성과 질이 검증되었거나 그간의 개혁을 통해 시스템 개선이 대폭적으로 이루어졌다고 판단되는 경우에만 활용하는 경향이 있는 것으로 분석된다. 또한, 개별 공여국의 입장에서는, 예산지원을 처음 실시하는 경우, 공여국 자체적으로도 시스템을 조정하고 필요한 체계를 갖추어야 하는 문제가 뒤따르기 때문에 따라서 섹터예산지원을 통해 이러한 변화를 시도, 달성한 후에야 추가적으로 일반예산지원을 고려하는 방식을 취하는 것이 대부분인 것은, 우리 방안 마련에 참고할 만한 사항이다.

7-4 인센티브 이슈

7-4-1. 개인적 인센티브

실무 레벨에서 볼 때 수원국 시스템을 활용한다는 것은 사업관리자에게 개인적으로 상당한 업무 과중일 수 있으며, 따라서 DFID, 세계은행, ADB 등 선진공여기관들은 이러한 문

제의 해결을 위해 적절한 인센티브 체제를 구축해 나가고 있다. 가장 보편적으로 쉽게 활용되는 방안으로는 전문 교육 및 커리어 개발기회 제공 등이 있다. 이미 수년간 DFID 등의 선진공여기관에서는 섹터별 예산지원, 원조 일치, 수원국 시스템 진단, 리스크 관리 등에 관해 매뉴얼을 개발하고 교육을 실시해 왔으며, 담당자의 전보, 이동시에도 관련 지식여부와 실제 사업운영경험 등을 반영하여 커리어 개발을 지원해오고 있다.¹⁴²⁾

7-4-2. 조직적 인센티브

수원국 시스템 활용을 위해서 개인적인 레벨에서 뿐 아니라 조직적인 차원에서도 다양한 성과체계가 실시되고 있다. 세계은행의 경우, 조직적 인센티브 중 긍정적으로 평가된 항목에 아래와 같은 사항들이 있었다.

- 해외사무소 소장 선임 시 원조 일치 및 조화 아젠다에 대한 의지를 후보선발의 주요 기준으로 적용
- 국별사무소 레벨로의 권한 이양, 강화
- 국별지원전략 프로세스에 원조일치 및 조화와 관련된 내용을 통합
- 내부적 매뉴얼 및 타 공여국과의 공동 가이드라인 수립을 통해 수원국 시스템 활용을 강조하고 구체적인 체계를 수립

<표 4-1 원조일치, 조화에 관한 세계은행 인센티브 체계의 교훈>¹⁴³⁾

원조일치와 조화를 이끄는 성공적인 요소	긍정적인 인센티브를 이끌어내기 위해 더 많은 노력이 이뤄질 수 있었던 부분	원조일치와 조화로의 진전을 방해하는 요소
조직 레벨에서의 인센티브		
• 원조일치 및 조화 아젠다에 강한 의지를 보이는 해외사무소장 선임	• 원조조화 및 일치와 부정부패 문제와 관련된 부분에 있어서 조직적인 방침에 혼란이 있었으며, 가끔 모순된 부분도 있	• 타이트한 행정 예산 내에서 새로운 차관사업을 시도하거나 혹은 지나치게 야심찬 달성 목표를 설정하는 것

142) 현지 실무자 인터뷰 결과 및 Coyle et al. 2006 참조

143) 동 표는 2006년 11월 출간된 보고서에 수록된 것으로서, PEFA가 보편화되기 직전의 상황을 반영하고 있다. 이후 PEFA 방법론 구축은 완료되었으며, 사무국도 설립되었고 세계은행을 위시한 공여사회의 재정, 기술적 지원 하에 거의 모든 수원국이 PEFA 진단을 실시해 오고 있다.

• 필드중심의 스태프 운용과 사무소 권한 이양 • 원조일치 및 조화를 강조하는 방향으로 CAS 관련 절차 통합, 재구성 • 수원국 시스템 활용을 기본 방식으로 강조하는, 재정관리 에 관한 내부 매뉴얼 및 공여국 간 공동 가이드라인 수립 • 재정관리 분야의 취약점을 진단하고 차후 강화를 위한 조화된 접근을 개발할 수 있도록 하는 PEFA 방법론 개발	있음. 이의 통합을 통해 부정 부패가 원조효과성 제고를 위한 일련의 노력중 하나이지, 원조조화와 일치에서의 진전을 방해하는 논의의 바탕이 아니라는 점을 명확히 해 둘 필요가 있었음. • 규정과 조달에 관한 내부 절차가 시종일관된 방식으로 원조조화와 일치를 지지하지 않는 양상을 보였음. 따라서 이미 일치, 조화가 이루어진 사업에 대해 법과 조달의 확인을 용이하게 할 수 있는 범 기관 차원 그리고 내부적 이니셔티브에 대한 필요성이 증대되고 있음.	• 섹터 스태프 운영에 있어서 성과중심이 아닌 임무 중심의 예산편성체제(진단작업, 사업 기획서 작성 등에 관한 예산배정은 국별 파트너와의 관계형성과 지식습득에 소요되는 시간을 상대적으로 저예산화시키는 경향이 있음)
개인 레벨에서의 인센티브		
• 개인적인 동기과 의지	• 트레이닝: 원조일치, 조화에 관한 과거의 교육과정은 유용한 것임에도 불구하고, 원칙보다는 실제 경험공유, 그리고 파트너십 형성에 필요한 소프트한 기술을 습득하는 방향으로 전환될 필요가 있음. 또한, 각각의 수원국에서 현지의 시스템과 언어에 대한 지식 구축 역시 강조되어야 함.	• 스태프 커리어 전망이 사업, 진단 작업 등 산출물의 수에 더 연관이 있으며 상대적으로 파트너십 형성 등을 반영하지 않고 있음 • 국별 프로그램 내에서 잦은 스태프 이동

출처: Coyle et al. 2006:41-42

이밖에도 담당사업 관리자를 현지 인력으로 충원하는 것도 선진공여국들이 공통적으로 활용하는 방법이다. 물론, 여러 문제가 없는 것은 아니나, 통상적으로 현지 인력은 본부 파견인력에 비해 수원국, 즉 자국 시스템 활용을 통한 시스템의 유효성 증대에 더 많은 관심을 가지고 있으며, 개인 인센티브 문제에서도 향후 커리어 측면에서 동기부여의 요소가 훨씬 많기 때문이다. 또한, 자국 시스템에 대한 이해도, 현지어 활용능력 측면에서 정부측 인사와의 협력관계를 원활히 구축할 수 있다는 장점도 있다. 실제로 네팔에서 영국, 덴마크, 노르웨이, 스위스, 일본, 독일, 세계은행, ADB 모두에서 교육과 보건 분야 SWAp을 담당하는 시니어레벨 관리자 및 실무자 전원이 네팔 출신 현지 인력인 점은 시사 하는 바가 크다.

제5장 KOICA 사업에서의 수원국 시스템 활용 방안

1. 수원국 시스템 활용관련 파리선언 지표 이행상황 분석

1-1. 모니터링 결과 및 수원국 시스템 활용 내역

우리나라는 2006년과 2008년에 실시된 파리선언 모니터링에 모두 참여한 바 있다.¹⁴⁴⁾ 두 번의 모니터링 결과에서 우리는 총 10개 지표 중 기술협력 및 PIU와 관련된 지표 4와 6을 제외한 거의 모든 항목에서 공여국 평균에 못 미치는 목표치를 달성하였으며, 특히 이중에서도 5a와 5b에 대해서는 공여국 중 최하위를 기록한 바 있다.

<표 5-1 파리선언지표 5a 및 5b에 대한 한국의 이행성과(2008년 결과)>

	정부부문에 대한 총 원조집행규모*	공공재정관리 시스템						조달시스템			
		예산 집행*	재정 보고*	회계 감사*	지표 5a		추이 2007/ 2005 (%)	조달*	지표 5b		추이 2007/ 2005 (%)
					2005	2007 b,c,d/a			2005	2007 e / a	
a	b	c	d					e			
한국	82	8	8	8	45%	10%	-35	4	0%	5%	+5
전체 공여국					39%	45%	+5.6		39%	43%	+3.7

참고: *단위는 백만 불. 2006년220 모니터링 결과는 2005년 원조실적을 바탕으로, 2008년 결과는 2006년 원조실적을 바탕으로 한 것이다.

자료: OECD 2008a:123

우선, 공공 재정관리 시스템 활용(5a)의 성과는 2006년 45%에 달했으나, 2008년에는 10%로 35% 하락하였다.(2006년 대상 3개국 기준) 2008년에 참여한 13개 해당 수원국

144) 2006년에는 3개 수원국을 대상으로, 우리의 2005년 전체 ODA의 6%에 해당하는 지원규모에 대한 것이었으며, 2008년에는 아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 이집트, 에티오피아, 인도네시아, 라오스, 몽골, 네팔, 페루, 필리핀, 탄자니아, 베트남 등 13개국 대상 전체 원조의 32%(2006년 기준)에 해당되는 것이었다.

전체에 대해서는 31%로 나타났다. 참고로 5a의 전체공여국 평균은 2006년 39%, 2008년 45%였다.

지표5b의 성과는 2006년 0%였으며, 2008년에는 2006년 모니터링 대상국이었던 3개국에 대해서는 5%, 전체 13개 해당국에 대해서는 28%로 나타났다. 참고로 5b의 전체 공여국 평균은 2006년 39%, 2008년 43%였다.

지표5a, 5b에서 수원국 재정관리 및 조달 시스템을 활용한 것으로 평가된 액수는 전액 대외경제협력기금(Economic Development Cooperation Fund: 이하 EDCF)의 유상 차관분이었으며, 무상 원조 중에서는 해당액이 없었다. 다시 말해, 상기의 결과는 해당 수원국에 대한 ODA중 유상원조의 비율이 상당했던 것에 전적으로 기인한 것이지, 무상원조에서 실제로 수원국 재정관리, 조달 시스템을 활용했던 것은 아니라는 것이다. 지표 5a에서 2008년 성과가 단기간에 급격한 하향세를 보였던 것도 우리 원조액 중 유상의 비율이 줄어든 것에 따른 결과일 뿐이다. 무상원조만을 놓고 봤을 때의 5a, 5b의 2006년, 2008년 모니터링 결과는 모두 0%에 해당된다.

여기서 모니터링의 성과 산출의 근거가 된 표본의 규모가 2006년에는 우리 ODA의 6%, 2008년에는 32%에 불과하기 때문에 이를 두고 우리 원조 전체의 문제로 일반화할 수는 없다는 점은 있는 것이 사실이다. 이는 앞에서도 지적한 바와 같이, 파리선언 모니터링이 가지는 구조적 한계이기도 하다. 하지만 그럼에도 불구하고 우리 무상원조의 수원국 시스템 활용 문제에서는 크게 달라지는 것이 없다. 근본적으로 법규나 절차상에서 프로젝트 사업 시 수원국 시스템 활용이 불가능하게 되어 있고, 예산지원에 대한 규정도 마련되어 있지 않기 때문이다.

1-2. 기수립된 대응전략 및 성과

한편, 2006년 모니터링 이후, KOICA에서는 내부적으로 이에 대한 대응전략을 수립한 바 있다.¹⁴⁵⁾ 수원국 시스템 활용 및 원조 일치와 관련되는 항목에 대한 대응전략은 크게 네 가지로 정리될 수 있다. 첫 번째, 수원국과의 정책대화 및 공여국과의 원조조화를 위한 대화 확대 측면이다. 두 번째, 프로그램형 원조, 예산지원과 같은 다양한 원조양식을 점진적으로

145) 한국국제협력단 2007

추진하겠다는 것이며, 세 번째는 해외사무소의 권한 및 역할 확대 등 원조 집행을 위한 조직적인 이슈를 다루고 있다. 마지막으로 언타이드와 관련, 개도국의 재량권을 확대하는 측면에서 현지 시스템 활용을 늘려나가겠다는 것이다.

현재, 조직적 이슈에 대해서는 KOICA 차원에서 조직개편의 일환으로 현지 중심의 원조를 마련하기 위한 방안을 수립하고 있다. 언타이드 관련해서는 수차례에 걸쳐 추진계획이 수립, 보완된 바 있으며, 이에 따라 현지에서 수원국 시스템을 이용한 조달을 실시할 수 있도록 규정 보완 및 사업지침서 개발에 착수하였다.¹⁴⁶⁾ 하지만, 수원국 시스템 활용을 위한 주요 방편인 원조양식의 다양화와 파트너 간 정책대화에 관해서는 구체적인 계획이 아직 수립되지 않은 상태이다.

2. KOICA 사업 시 수원국 시스템 활용의 필요성 및 가능성에 관한 논의

2-1. 정책적 측면

우리나라는 선진 원조공여국의 모임인 DAC가입을 앞두고 있으며, 2011월에는 로마, 파리, 아크라에 이어 네 번째 원조효과성에 관한 고위급 회의(HLP-4)를 개최할 예정이다. 따라서 이제는 선두적인 신흥공여국의 위치에서 벗어나, 명실상부한 선진공여국으로서 이에 따르는 책임과 의무를 성실히 수행해야 하는 시점에 와있다. 이러한 책임과 의무에는 최빈국에 대한 언타이드 비율 등 DAC 가입에 필요한 선결조건 충족 뿐 아니라 파리선언, 아크라행동계획 등 국제 원조사회의 규범도 해당된다.

이제는 DAC 회원국으로서, 그리고 책임감 있는 선진공여국으로서, 개발원조의 문제를 우리가 제공하는 입장에서뿐 아니라 개발도상국이 수원하는 입장에서도 생각하여 볼 필요가 있다. 아울러, 산출물의 효과적인 제공도 중요하지만 우리 ODA 사업 운영을 통한 개도국의 국가 시스템 유효성 증대와 개발사업 실시역량기반 강화 역시 중요히 다루어져야 할 것이다. 개도국 국가 기능의 동맥에 해당하는 재정관리, 조달시스템에 관한 항목은 여기서도 최우선이라 할 수 있다. 이러한 점에서 수원국 시스템을 활용하고, 시스템을 강화하기 위한 개

146) 현재 협력단 조달팀 연구용역으로 실시되고 있으며, 용역 최종 결과는 2009년 12월에 나올 예정이다. 이를 바탕으로 대, 내외적인 자문, 수정, 승인을 거쳐 공식적인 규정화 및 사업지침서 도입이 실시될 때까지는 시간이 소요될 것으로 관측된다.

혁 작업을 지원하는 것은 우리에게 주어진 일련의 시대적 책무의 일환으로 볼 수 있다.

이제는 더 이상 파리선언을 정치적인 선언문과 통계 보고서 시각으로만 접근할 것이 아니라 이에 대한 고민을 통해 우리원조의 패러다임을 더욱더 발전시켜 나갈 수 있는 디딤돌로 활용해야 할 것이다. 단순히 모니터링 결과를 올리기 위해 급급하기 보다는 수원국 시스템 활용이 주는 함의와 우리의 역할에 대해 진지하게 접근할 필요가 있다.

2-2. 원조방식 선진화를 위한 전략적 측면

수원국 시스템 활용과 원조의 일치에 관한 이슈는 단순히 수사적이고 정치적인, 표현에 불과한 미사여구가 아니다. 또한, 단순히 책임론적인 이유로 이행을 해야만 하는 부담스런 이슈만도 아니다. 수원국 시스템 활용의 문제는, 우리가 앞으로 선진공여국과 발맞추어 명실상부한 공여국으로서 기능을 해 나갈 수 있도록 원조 방식과 체계를 선진화해나가고 있는 현 시점에서, 앞으로 나아가야 할 방향을 제시해 주고 있다는 점에서 전략적으로 필요한 이슈다.

우리나라는 내년도 DAC 가입을 앞두고 원조의 선진화를 위해 다양한 전략을 수립하고 방안을 마련하고 있는 단계에 와 있다. 언타이드 전략 수립, 국제경쟁입찰 방안 마련 등도 이러한 맥락에서 추진되고 있으며, 이외에 KOICA와 외교통상부, 수출입은행 공동으로 이뤄지고 있는 CAS 수립절차 개선노력 등도 이러한 시도의 일환이다. 다시 말해, 선진공여국으로서의 반석을 다지는 교차지점에 와 있는 현 시점은 수원국 시스템 활용을 위한 여러 제반 요소를 여러 방안에 통합할 수 있는 가능성을 열어주고 있다 하겠다.

2-2-1. CAS 도입과 장기적 파트너십 구축을 위한 기반마련

KOICA의 대외원조사업은 중기전략과 CAS를 바탕으로 하고 있으나, 현재의 국별전략은 실질적으로 수원국의 빈곤감소전략에 대한 우리의 대응전략 지침서라고 보기에는 부족한 부분이 많은 것이 사실이다. 현재 국별전략은 수원국의 전반적인 상황에 대해 분석한, 일종의 국별보고서적인 부분이 없지 않으며, 수원국에 대한 심층적인 분석과 이에 대한 우리의 비교우위, 전략, 대응 방향 등에 대해 깊이 있는 이해를 돕고 정책 결정의 근거를 제공해 주기에는 부족한 점이 많다.

올해 들어 이러한 CAS를 좀 더 실질적이고 선진화된 형태로 개선시키기 위한 노력이 시도되고 있다. 현재 KOICA, 외교통상부, 수출입은행 공동으로 CAS 수립에 관한 여러 개선 방안을 협의 중이며, 이미 3개국¹⁴⁷⁾을 대상으로 한 시범적용 연구용역이 실시되고 있다. 이러한 노력을 바탕으로 향후 우리 원조는 선택과 집중의 구현, 그리고 협력국에 대한 체계적인 지원과 장기적인 파트너십 구축 가능성을 모색할 기반을 마련할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 점에서 수원국의 공공 재정부문에 대해 심층적으로 분석하고 이의 잠재적 활용을 모색해 보는 과정은, CAS의 유효성을 증대시킬 수 있을 것이다. 또한, 장기적인 관점에서의 원조 집행의 효율 뿐 아니라, 여러 가지 리스크 경감을 위한 방안을 좀 더 체계적으로 도출할 수 있게 하는 기반이 될 수 있을 것으로 사료된다. 아울러, 예산지원 등 새로운 원조양식을 더 원활하고 체계적으로 도입할 수 있는 정책적인 틀을 제공할 수 있을 것으로 분석된다.

2-2-2. 원조양식의 다양화 가능성 마련

수원국 시스템 활용에 관한 논의는 PBA, SWAp, 예산지원과 같이 새로운 원조양식을 도입하는데 기여할 것이다. 우리에게 생소한 원조양식을 실시하는데 있어 필수적으로 고려해야 하는 것이 수원국의 공공 재정관리와 조달에 관한 사항들이다. 새로운 원조양식의 시도는 이러한 항목에 관한 정책적, 전략적 판단을 위한 심층적인 분석이 기반이 되어야 하며, 따라서 CAS 수립 시 이러한 상황에 대비하여 관련 정보에 접근할 수 있는 바탕을 제공할 수 있어야 할 것이며, 이를 기초로, 가능한 범위 내에서 수원국 시스템을 단계적으로 활용함으로써 효과적인 프로그램형 원조를 실시할 수 있도록 해야 할 것이다.

2-2-3. 원조의 비구속화 측면

수원국 시스템 중 특히 조달 시스템을 활용하는 것은 원조의 비구속화 측면에서 상당히 도움이 될 수 있을 것이다. 원조의 비구속화 문제는 우리가 내년도 DAC 회원국 심사 시 가장 쟁점 이슈가 되었던 항목이기도 하다. 우리는 이미 파리선언, 아크라행동계획에 동참하기에 앞서 2001년 최빈국에 대한 원조 비구속화 목표에 동참함으로써 이에 대한 의지를 오래 전부터 표명해 왔으나, 여러 가지 제반 문제로 목표 달성은 아직 요원한 상태이다.

수원국 시스템을 통한 조달은, 국제경쟁입찰 등과 함께 원조 비구속화를 달성하는데 상

147) 스리랑카, 에티오피아, 몽골

당한 도움이 될 수 있을 것으로 전망된다. 특히 이는, 우리 쪽에서 비구속화라는 목표를 달성하는 것과 동시에, 수원국의 관련 역량강화 차원에서 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있는 것이라 할 수 있다. 이러한 필요성은 현재 KOICA의 용역으로 진행되고 있는 국제조달 및 현지조달 방안수립에도 반영되어 있다.

하지만 여기서 지적할 것은, 수원국 시스템 활용을 통한 현지 조달을 단순히 비구속화 목적에서 접근하는 것은 상당히 위험하다는 것이다. 현지의 시스템은 우리가 생각하는 것보다도 훨씬 취약한 경우가 대부분이며, 이러한 시스템을 활용하는 조달에 대한 적절한 모니터링과 관리 체계가 선행되지 않으면 부정부패, 담합, 부실업체 선정 등 심각한 문제를 야기할 가능성을 안고 있다. 단순히 비구속화를 위해 현지 조달을 추진하는 것은 상당히 위험한 발상으로 사료되며, 취약한 시스템 개선을 적절히 지원해 나가면서 시스템 활용을 점진적으로 병행, 확대해 나가려는 장기적이고 통합적이면서도 단계적인 플랜이 있어야 할 것이다.

3. KOICA 사업 시 수원국 시스템 활용방안(안)

수원국 시스템 활용은 단순히 기존의 체제와 절차를 사용하는 것에서 끝나는 문제가 아니다. 기본적으로 취약한 역량의 문제, 수원국의 시스템과 절차, 그리고 공여자의 정책적 접근방향 등 여러 가지 문제가 맞물려 있기 때문이다. 따라서 수원국 시스템 활용방안 수립을 위해서, 여러 가지 요소를 다각도로 고려할 필요가 있다.

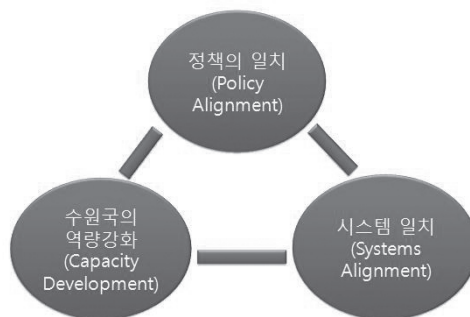
구체적으로 활용방안에 대해 논의하기에 앞서 한 가지, 짚고 넘어가야 할 것은, 앞으로 수원국 시스템 활용을 현재의 프로젝트 체제에 한정하여 생각해 볼 것인가, 아니면 PBA나 SWAp으로 우리의 원조체제를 전환하는 방향까지 포함하여 방안을 모색할 것인가에 대한 문제다. 이미 일본의 경우에도 보았듯이 개별(Stand-alone) 프로젝트 하에서도 수원국의 조달 시스템을 사용하는 것은 비록 제한적이기는 해도 불가능한 사안은 아니다. 반대로 선진 공여국들처럼 PBA나 SWAp에 대한 예산지원을 실시하는 경우, 통합적인 수원국 재정관리 및 조달 시스템을 탄력적으로 사업에 활용해 나갈 수 있는 장점이 있었다.

이 문제를 생각해 봄에 있어서 가장 중요한 것은 이러한 논의가 지향하는 바가 어디에 있느냐에 있다 하겠다. 본 연구는 KOICA의 무상원조 사업을 실시함에 있어 수원국 시스템을 활용해 나갈 수 있는 방안을 모색하고자 하는데서 출발했으며, 궁극적으로는 이러한 논의

를 통해 우리의 무상원조 사업의 선진화에 기여하고, 이를 바탕으로 개도국 발전의 밑거름이 되는 원조를 효과적으로 제공하고자 하는데 있다. 다시 말해, 수원국 시스템 활용과 관련된 논의를 이러한 궁극적인 목표를 위한 여러 방안 중 하나이며, 하나의 수단이지 최종 목표는 아니라는 점이다. 이러한 면에서 현재 KOICA의 개별 프로젝트 사업에만 한정 시켜 논의를 발전시켜 나가는 것은 지나치게 근시안적인 발상이 될 우려가 높다. 물론, 출발점은 이러한 개별 프로젝트를 실시하는데 있어서 어떻게 수원국 시스템을 활용해 나갈 수 있을 것인지에 대해 고민하는 것이겠지만, 단계적으로 PBA, SWAp, 예산지원 등의 차후 도입과도 연계하여 방안을 모색할 필요가 있다는 것이다. 따라서, 본 절에서 KOICA의 대응방안을 제시하는데 있어서 프로젝트 뿐 아니라 PBA, SWAp, 섹터예산지원, 일반예산지원 등 여러 가지 새로운 원조기법을 포괄하는 방향으로 추진해 나가야 할 것으로 판단된다.

그렇다면 이제 KOICA 사업시 어떻게 수원국 시스템을 활용해 나갈 것인지, 구체적인 방안에 대해 생각해 보자. 여기서의 방안은 ①정책의 일치(Policy Alignment), ②수원국의 역량강화(Capacity Development), ③시스템의 일치(System Alignment)의 세 가지 측면에서 생각될 수 있다. 상기 요소 간 상관관계는 앞서 제4장에서 선진공여국 사례를 통해 분석한 바 있다.

<그림 5-1 수원국 시스템 활용의 기본요소>



3-1. 정책의 일치

우선, 기본이 되는 정책의 일치 측면에서는 수원국의 국가개발전략을 반영한 우리의 지원 전략문서의 재정비를 가장 기본적인 방안으로 제시할 수 있다. 여기에는 우리의 CAS, 그리고 수원국의 MTEF와 연간 플랜 등을 반영한 전략 수립 및 강화 등이 포함된다. CAS나 연

간 사업계획은 현재에도 우리 원조제공의 기반이 되고는 있으나, 정책 도구로서 향후 사업의 방향, 구체적인 섹터별 전략 등의 기초를 제공하기에는 형식적인 문서에 머무르고 있다. 따라서 CAS가 향후 지원의 기반이 될 수 있도록 강화되어야 할 것이며, 이를 위해서는 수원국의 자체적인 개발전략을 적극적으로 반영함과 동시에 해당국가의 개발 환경에 대한 심층 분석이 실시되어야 할 것이다.¹⁴⁸⁾

수원국의 개발환경을 구성하는 여러 분야 중, 재정관리와 조달 시스템에 대한 심층 분석은 핵심 기반이며, 따라서 CAS 수립 시 필수적으로 포함되어야 할 것이다. 여기에서는 수원국의 재정관리 및 조달 시스템에 대해 파악하고 취약점을 분석하며 개선 필요사항에 대해서 우리가 기여할 수 있는 부분은 무엇인지, 우리의 비교우위에 부합하는지 등에 대한 분석을 제공할 수 있어야 한다. 또한, 수탁리스크, 개발리스크 등 여러 가지 리스크를 분석함으로써 잠재적인 위험에 대비하고 관리할 수 있는 틀을 만들 수 있는 기반을 제공하여야 할 것이다. 이와 같은 분석을 위해서는 이미 앞에서 수차례 언급한 바와 같이 PEFA 방법론, DAC 조달진단법, DFID의 수탁리스크 진단법 등 공여국간 공동의 틀을 적용한 분석결과를 활용할 필요가 있다. 이를 통해 상당한 규모의 인적, 재정적, 시간적 낭비를 줄이고 업무의 효율성을 확보하는 동시에, 선진공여국과의 공동의 시각을 가질 수 있는 틀을 확보함으로써 앞으로 원조조정 및 조화를 원활히 할 수 있을 것으로 평가된다.

이러한 분석을 토대로 한 CAS를 통해 향후 개도국에서 현지의 시스템을 활용할 것인지, 이에 따르는 리스크와 가능성은 무엇인지에 대해 정책적으로 결정을 할 수 있어야 한다. 이러한 결정의 바탕에는 수원국 시스템 활용의 범위가 정해져야 할 것이며, 적절한 수원국 역량강화의 전략이 뒷받침되어야 한다.

3-2. 수원국의 역량강화

수원국의 역량강화 측면은 KOICA에서 실시되어온 관련 분야 사업의 일관성 증진 및 수원국 시스템 활용에 포커스를 맞춘 역량강화로의 방향전환을 생각해 볼 수 있다. KOICA는 지금까지 행정제도 및 정보통신 분야의 일환으로 개도국의 공공 재정관리 및 조달 분야와 관련, 다양한 연수과정을 운영해 오고 있다.

148) 현재 KOICA, 외교통상부, 수출입은행 공동으로 CAS 수립 방안을 위한 연구용역을 실시하고 있는 것은 이러한 맥락에서 유용한 디딤돌이 될 것으로 평가된다.

<표 5-2 KOICA의 공공 재정관리 및 조달분야 연수사업(2007-2009년)>

사업 연도	연수과정명	형태	해당국명
2009	재정운영	일반연수	9국 17명(나이지리아, 라오스, 베트남, 에티오피아, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 캄보디아, 필리핀)
	공공감사	일반연수	14국 20명(과테말라, 몽골, 볼리비아, 시에라레온, 에티오피아, 요르단, 이집트, 짐바브웨, 카자흐스탄, 콜롬비아, 키르기스스탄, 탄자니아, 튀니지, 팔레스타인)
	조세행정	일반연수	11국 18명(라오스, 미얀마, 세네갈, 아제르바이잔, 앙골라, 우즈베키스탄, 이집트, 인도네시아, 카메룬, 카자흐스탄, 필리핀)
	아프가니스탄 조세제도	국별연수	1국 20명(아프가니스탄)
	캄보디아 지불 및 결재시스템 1, 2차	국별연수	1국 9명(캄보디아)
	팔레스타인 재 정운영	국별연수	1국 15명(팔레스타인)
2008	공공감사	기본연수	10국 14명(동티모르, 스리랑카, 우즈베키스탄, 요르단, 캄보디아, 카자흐스탄, 베트남, 우크라이나, 콜롬비아, 파키스탄)
	재정운영(고급)	기본연수	6국 8명(라오스, 베트남, 캄보디아, 태국, 필리핀, 코스타리카)
	재정운영(일반)	기본연수	5국 9명(미얀마, 필리핀, 팔레스타인, 베트남, 인도네시아)
	조세행정	기본연수	9국 18명(가나, 르완다, 베트남, 세네갈, 우간다, 인도네시아, 카자흐스탄, 투르크메니스탄, 필리핀)
	이라크 중앙 재정운영	국별연수	1국 16명(이라크)
	우즈베키스탄 조세행정	국별연수	1국 10명(우즈베키스탄)
2007	재정운영(일반)	일반연수	7국 14명(라오스, 미얀마, 베트남, 스리랑카, 인도네시아, 필리핀, 캄보디아)
	재정운영(고급)	일반연수	12국 12명(네팔, 라오스, 미얀마, 베트남, 스리랑카, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 요르단, 이라크, 잠비아, 민주콩고)
	국제공공감사	일반연수	11국 14명(부탄, 캄보디아, 콜롬비아, 도미니카공화국, 요르단, 카자흐스탄, 네팔, 스리랑카, 티모르레스테, 우즈베키스탄, 베트남)
	조세행정	기본연수	5국 14명(몽골, 베트남, 인도네시아, 태국, 필리핀)
	이라크 공공감사	국별연수	1국 10명(이라크)
	이라크 금융 및 재정정책	국별연수	1국 14명(이라크)

수원국 시스템과 관련된 KOICA의 연수과정은 크게 재정운영, 공공감사, 조세행정의 세 가지 분야로 나뉘며, 일반연수를 기본으로 하나 필요에 따라 이라크, 우즈베키스탄, 아프가니스탄 등에서 국별연수를 병행해 오고 있다. 각 과정은 2~3주 기간으로서, 한국의 경제개발경험을 바탕으로 각 분야의 핵심 항목을 개괄적으로 다루고 있다.

- 공공감사: 한국의 공공감사제도, 정부혁신과 감사 패러다임의 변화, 한국의 시스템 감사, 성과평가, 직무감찰제도
- 재정운영: 한국의 경제개발, 경제위기 극복을 위한 재정운영사례, 한국의 재정구조 및 예산편성, 집행, 결산 절차, 정부의 재정운영시스템 혁신방안 및 추진현황, 디지털예산회계시스템 구조 및 운영방식, 공공기관의 혁신, 비정부기구의 역할, 경제발전과정에서의 재정제도 및 정책 등
- 조세행정: 한국의 조세제도, 국세행정, 전자세정, 세무조사, 관세제도 및 행정체계, 지방세 체계, 전자정부

이러한 연수과정을 앞으로 수원국 공공 재정관리 및 조달 시스템을 활용하는데 필요한 현지의 역량강화사업에 적극 활용할 수 있을 것이다. 다만, 이를 위해서는 CAS에서의 재정관리 및 조달 시스템과 수탁리스크 등의 분석을 통해 수원국 시스템 활용 여부와 범위가 결정이 이루어지고 난 후, 대상 국가에 대한 집중적인 국별 연수과정이 필요할 것으로 판단된다. 이 연수과정에서는 한국의 경험을 바탕으로 하고 있는 교육 커리큘럼을 좀 더 심화시켜, 각 대상국의 필요에 맞는 특화된 과정으로의 변환이 병행되어야 할 것이다.

연수사업 이외에도 베트남에 대한 전자조달 파일럿 시스템 구축 사업이나, 더 넓게는 전자정부 혹은 정부통합데이터베이스 시스템 구축 사업 등 우리가 실시해 오고 있는 여러 인프라 사업과 관련 전문가 파견 등을 이러한 역량강화 사업과 연계하는 방안도 생각해 볼 수 있다.

3-3. 시스템 일치: 수원국 시스템 활용을 위한 단계별 추진방안(안)

현재 KOICA의 무상원조사업 상에서는 파리선언에서의 수원국 시스템 활용은 규정상 불가능하게 되어 있다. 현재 시행중인 KOICA의 ‘대외무상원조사업 시행규정집’은 각 원조

형태별로 시행 세부지침을 제시하고 있는데, 여기에는 국내초청연수사업, 전문가파견사업, 시설지원사업, 개발조사 및 프로젝트형 사업, 해외봉사단 파견, 국제협력요원파견업무, 물자지원, 민간단체 지원사업을 다루고 있으며, 이밖에 조달 및 계약, 그리고 사업평가에 대한 시행세부지침을 포함한다. 이 중에서 국내초청연수사업, 전문가 파견사업¹⁴⁹⁾, 해외봉사단 파견, 국제협력요원 파견업무를 포함하는 기술협력은 필연적으로 우리의 노하우와 시스템을 활용하도록 되어있으며, 사업 기획부터 집행, 평가, 결과보고 전 과정을 KOICA측이 주도적으로 할 수밖에 없도록 되어있다. 시설지원사업의 경우는 감리업체와 시공업체 선정, 기자재 조달, 감리 및 시공업체의 사업관리와 정기 보고, 그리고 이를 바탕으로 한 사업비 지급 등의 핵심 과정이 있는데, 용역발주와 물품 조달의 경우 현 규정 하에서는 수원국의 자체 시스템을 활용할 수 있게 하는 규정이 부재하며, 나머지 부분에서도 건설관리용역(Construction Management: 이하 CM)이 KOICA에게 사업현황을 책임지고 보고하며 사업비를 지급하도록 규정되어있기 때문에¹⁵⁰⁾ 수원국의 시스템을 활용하는 것이 불가능하다.

프로젝트형 사업¹⁵¹⁾ 역시 마찬가지로, 프로젝트관리용역(Project Management and Consulting: 이하 PMC), 설계시공일괄용역, 프로젝트 사업시행용역, 시공용역, 설계감리용역 및 CM 등 다양한 종류의 사업시행자와의 계약, 사업 실시 및 이들에 대한 사업비 지급 모두 KOICA가 실시토록 되어있으며, 특히 사업비 지급의 문제에 있어서는 1차적으로 KOICA가 지급하나, 현지 업체에 의해 사업이 시행되는 경우에는 KOICA가 해외사무소 또는 재외공관을 통하여 사업대가를 지불하도록 되어있는 등 수원국의 지불 체계를 활용하는 것은 고려 가능한 대상이 아니다. 또한, 프로젝트 사업 및 시설건축 사업 시의 수원국 시스템을 활용한 조달 역시, 현행 조달, 계약규정상 불가하며, 현재 이에 대한 지침 마련을 위한 용역이 실시 중에 있어, 실제 규범화까지는 아직 시간이 더 필요할 것으로 판단된다.

149) 선진공여국의 전문가 파견은 수원국의 시스템을 이용하여 기획, 집행되는 경우가 있기는 하지만, 우리의 경우, 전문가 파견은 KOICA와 전문가 간 계약을 바탕으로 실시되며(전문가파견사업시행세부지침 제5, 6, 7, 8, 17조), KOICA가 전문가에게 해당 인건비를 지급하며(제10조), 전문가는 KOICA 측에 보고를 하도록 되어있다(제11조). 따라서 규정상 수원국의 재정관리 시스템을 이용, 수원국 측이 전문가 계약을 발주하는 것이 불가능하게 되어있다.

150) 시설지원사업 시행세부지침 9, 10조

151) KOICA의 프로젝트형 사업은 선진공여국에서 흔히 말하는 프로젝트와 차이가 있다. 협력단의 '개발조사 및 프로젝트형 사업 시행세부지침' 제2조 1항에 의하면 프로젝트형 사업이란 '협력대상국의 경제, 사회 발전 및 복지향상의 기여 등 특정 개발목적의 달성을 위하여 사업시행지침 제3조의 각 호의 형태를 연계하여 종합적으로 지원하는 사업'을 통칭하며, 여기서 사업시행지침 제3조가 명시하는 협력사업의 형태는 다음과 같다: 연수생초청, 전문인력 파견, 개발조사, 재난구호 및 복구, 물자, 자금 및 시설의 지원, 인도적 지원, 민간단체 지원, 국제기구 협력, 조사, 연구, 교육, 홍보. 이러한 점에서 봤을 때, 협력단의 프로젝트 형은 타 공여국의 프로젝트보다는 프로그램과 더 유사한 형태라 하겠다.

또한, 현행 규정에는 상기 사업형태 외에 PBA, SWAp, 섹터예산지원, 일반예산지원 등 필연적으로 수원국의 공공 재정관리 및 조달 시스템을 활용하는 원조 양식에 대해서는 어떠한 조항도 마련되어 있지 않으며, 사업시행지침 제3조에서 명시하는 협력사업의 형태에도 포함되지 않아, 지침 개정이 이뤄지지 않는 한 상기 원조양식을 실시하는 것은 불가능한 실정이다.

이러한 점들을 비춰 보았을 때, KOICA의 무상협력사업에서 수원국의 공공 재정관리 및 조달 시스템을 활용할 수 있는 여지는 최소한 현 상황에서는 상당히 좁다. 사업지침 개정을 통한 규정 확립과, 아울러 PBA, SWAp 및 예산지원에 대한 개념 정립 등 기본 바탕을 마련하는 것부터 차근차근 단계별로 방안이 마련되어야 할 것이다.

3-3-1. 1단계: 관련 규정 마련 및 개념 정립

1단계는 수원국 시스템 활용을 위한 일종의 준비단계이다. 이 단계에서는 DAC 가입을 계기로 우리 대외무상원조사업의 기틀을 재정비하는 대내외의 다양한 노력에 수원국 시스템 활용의 문제를 접목, 중장기적인 시너지효과를 창출하는데 그 핵심이 있다.

이 단계에서는 다음과 같은 부분을 준비, 향후 단계를 위한 기반을 마련할 수 있어야 한다.

- 프로그램형 원조, SWAp, 섹터예산지원 및 일반예산지원의 개념 정립 및 각 양식별 시행절차와 방식에 대한 연구와 분석
- PEFA 및 수탁리스크 진단 사용법 숙지
- CAS 수립방안 마련 시 수원국의 예산, 재정시스템 활용관련 항목 포함
- 관련 사업시행규정 마련 및 사업 가이드라인 수립
- 수원국 조달시스템 활용에 관한 현 연구용역 산출물(수원국 조달 규정 및 표준문서)의 공식도입
- 수원국 재정분야 역량강화 이슈와 우리의 기존 사업의 접목가능성에 대한 구체적인 플랜 수립

상기 항목들은 본부 차원에서 주도적으로 이루어져야 할 것이나, 해외사무소의 역할도 중요한 부분을 차지한다. SWAp에 대한 공동 예산지원 하에서의 모니터링 프로세스, 사업보

고, 공여국간 회의 등은 모두 수원국 현지에서 실시되며, 따라서 해외사무소 레벨에서 이러한 사업 프로세스에 대한 정보를 수집하며, 가능한 범위 내에서 공여국간 회의에도 참여함으로써 이러한 체제의 역학관계를 파악하는 한편 우리의 향후 참여가능성을 타진하고, 그 분야와 범위를 규명할 수 있는 노력이 필요할 것이다.

3-3-2. 2단계: 프로젝트 단계에서 수원국 조달 시스템 활용 및 PBA의 시범 도입

2단계에서는 1단계에서의 산출물을 바탕으로 PBA를 우리 사업에 시범 적용하는 단계이다. 동 단계의 성공적인 시행을 위해서는 1단계에서 관련 규정, 가이드라인, 방법론 등의 완료가 선행되어야 한다. 이러한 성과물을 바탕으로 이번 단계에서는 1-2개 대상국을 선정, 시범적으로 수원국 시스템을 활용하는 것이 필요하다.

우선, 프로젝트 시행시, 전 단계에서 수립된 수원국 조달 규정 및 표준문서를 바탕으로 현지의 조달시스템을 실제로 활용해 볼 수 있다. 아울러, PBA를 시범 도입하는 방안도 검토되어야 한다. 여기서의 PBA 도입은, 우선적으로 개별(Stand-alone) 프로젝트 위주의 KOICA 사업을, PBA에 일치되는 방향으로, 그 일부로 통합(integrate)하려는 작업을 위주로 추진해 볼 필요가 있다.

이러한 프로그램형 원조의 시범 시행단계는, 특정 SWAp 위주로 추진할 필요가 있다. 통상적으로 범 국가적인 프로그램보다는 특정 분야에서의 SWAp이 원조분야와 실시 목적, 그리고 투입물(Input)과 목표 산출물(Output)이 명확하여 우리처럼 이러한 접근법을 신규 도입하는 국가에게 더 용이할 것으로 사료된다. 또한, 새로 개별적인 SWAp을 추진하기 보다는 기존에 여러 공여국간 협력을 바탕으로 성공적으로 실시되고 있는 SWAp에 참여하는 방식으로 가는 것이 현실적인 방안이 될 것으로 생각된다. 따라서 시범 대상국 1-2개국에서 모범적으로 실시되고 있는 SWAp을 밝혀내어, 이에 우리가 참여할 수 있는 방안을 강구해야 할 것으로 분석된다.

3-3-3. 3단계: PBA의 확대와 예산지원 실시

마지막 3단계에서는 PBA를 프로젝트를 통합하는 수준에서 벗어나, 예산지원 범위까지 확장함으로써 실제로 수원국 공공 재정 시스템을 적극적으로 활용할 수 있도록 하는 것을 고

려해 볼 수 있다. 여기에서는 2단계에서 참여했던 SWAp에 대해 소규모 예산을 중기 기간으로 투입, 시범적으로 예산지원을 실시하는 것에서 시작할 필요가 있다. 이를 통해 실제로 프로그램형 원조가 어떻게 이루어지는지, 예산지원시 재원이 어떤 절차를 통해 어떻게 흘러가는지, 그리고 이러한 자금의 흐름에 대한 모니터링은 어떻게 실시되는지, 문제점은 무엇이고 우리가 개선해 나가야 할 것은 무엇인지에 대해 파악할 수 있어야 한다.

여기서 특정 분야 SWAp에 대한 섹터예산지원을 먼저 제시한 것은, 섹터별 지원이 일반 예산지원에 비해 리스크 관리가 용이하고 성과가 더 명확하기 때문이다. 일반예산지원은 섹터예산지원에 비해 시스템의 질적인 문제에 있어서 신중히 접근할 필요가 있다. 선진공여국들도 일반예산지원은 엄격한 기준을 바탕으로 상당히 제한적인 숫자의 국가에 한해서만 실시하고 있으며, 보통의 경우 섹터예산지원을 수년간 실시하면서 해당 국가에 대한 노하우를 축적하고 현지 시스템의 역량을 강화한 후에야 비로소 일반예산지원을 검토하는 방식을 취하고 있다. 따라서 우리도 섹터예산지원을 실시하면서 리스크관리 및 제반 사항에 관한 노하우를 충분히 축적하였다고 판단될 시에만, 그리고 해당 수원국 시스템의 질적 수준이 적절한 단계까지 향상된 후에야 일반예산지원 실시를 검토하는 것이 효율적인 수순일 것이다. 이러한 단계를 바탕으로 PBA를 KOICA 원조에 확대해 나가야 할 것이다.

한편, 지금까지 제시한 세 단계 방안에서 공통적으로 적용되어야 하는 사항들이 있다. 첫 번째는 해당 수원국의 재정관리 및 조달 분야 역량강화를 위한 노력이 전 단계에 걸쳐 꾸준히 병행되어야 한다는 것이다. 두 번째는 이들 수원국과의 정책적, 시스템적 일치를 위해 해당 정부 혹은 기관과의 지속적인 정책협약이 실시되어야 한다는 점이며, 이를 위해 격월별, 분기별로 정례화된 정책대화체 구성도 생각해 볼 수 있을 것이다. 세 번째는, 타 공여국과의 협력이다. 우리가 SWAp과 PBA를 도입하고 예산지원을 실시한다고 해도, 규모에 한계가 있을 수밖에 없기 때문에 독자적인 행보는 힘들 가능성이 높다. 비단 규모 문제 뿐 아니라 예산지원 시 자금의 순환과 이에 대한 모니터링에 있어서 우리가 배워야 하는 부분들이 많기 때문에 우리만의 단독 예산지원은 현실적인 사안이 아니다. 따라서 기존 SWAp에 참여하는 방식으로 가는 것이 가장 적합하며, 이를 위해서는 해당 SWAp에 참여하고 있는 타 공여국과의 협력관계가 기반이 되어야 할 것이다. 현지 레벨에서 여러 공식, 비공식 채널로 이러한 공여국간 협력관계를 구축하기 위한 노력이 필요하다.

4. 인센티브 이슈(안)

4-1. 조직적 인센티브 체제 구축: 관련 활동의 실시 및 총괄 주체 확립

수원국 시스템을 활용하는데 있어서 KOICA 내부의 조직적인 인센티브 문제는 현재 진행 중인 조직개선 및 현지중심 체제로의 변환과 맞물려 생각될 수 있다. 우선, KOICA 전체적인 차원에서는 수원국 시스템 활용의 근거가 되는 여러 분석의 실시주체와 프로그램형 원조 및 예산지원 실시의 총괄 주체를 누구로 할 것이냐를 명확히 할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 관련 업무내용을 MBO(Management by Objectives) 항목으로 포함, 부서별 성과고과에 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

한편, 본부와 해외사무소간 역할관계 및 권한 문제도 적절히 조정되어야 할 것이다. PBA, 예산지원, 그리고 수원국 시스템 활용은 본부 영역보다 현지 해외사무소의 업무가 더 많은 부분을 차지하며, 중요도 역시 높다. 개선된 CAS 수립을 위한 제반조사부터 현지에서의 PBA 및 SWAp 참가 영역 발굴, 수원국 및 공여국과의 지속적인 정책협의, 그리고 모니터링 프로세스 관리 등 해외사무소 차원에서 감당해야 하는 부분은 상당히 늘어날 수밖에 없다. 따라서 해외사무소의 인적역량강화와 아울러, 재정적인 결정권한, 역할분담의 문제 등이 이에 부합하는 방향으로 개선되어야 할 것이다. 이는 현재 진행 중인 조직개선방안 마련의 일환으로 고려될 수 있는 항목이기도 하다.

4-2. 개인적 인센티브 방안 수립

선진공여국의 사례에서도 볼 수 있듯이, 수원국 시스템 활용과 예산지원 등 여러 가지 새로운 원조기법을 도입하는 과정에서 담당 스태프에 대한 업무 과중이 있을 수 있으며, 개인 차원에서 이에 대한 적절한 인센티브 체제를 구축할 필요가 있다. 여기에는 세계은행의 경우에서와 마찬가지로 해당 분야 교육기회 확대, 타 공여기관에서의 연수기회 제공 등을 통해 실무지식을 습득할 수 있는 기회를 다수 제공함으로써 전문성을 확보, 중장기적인 커리어 개발을 지원하는 방식이 제시될 수 있다. 또한, 새 원조기법 도입 초기만이라도 담당 스태프에 대한 인사이동을 유보하여 충분한 기간동안 꾸준한 정보 습득과 축적을 가능케 하여야 한다. 이는 정책부서뿐 아니라 교육, 보건 등 섹터부서에서 해당분야 SWAp 담당 스태프에도 해당되는 부분이다. 아울러, 관련 규정수립, 매뉴얼 구축과 여러 제반 분석 작업, 그리고 수원국 및 공여국간 정책협의의 참가 등 PBA와 예산지원과 관련되는 새로운 업무 수행 실적에

대해서 인사고과의 항목 중 하나로 반영이 되도록 하는 방안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

한편, 앞에서도 살펴본 바와 같이 PBA, SWAp, 예산지원을 통한 수원국 시스템의 활용을 위해서는 해외사무소가 가지는 책임과 업무의 비중이 커질 수밖에 없으며, 따라서 해외사무소에 대한 조직적인 차원에서의 인센티브 뿐 아니라 사무소 인력 개인적인 차원에서의 인센티브 역시 적절히 고려되어야 할 것이다. 우선, 파견 인력에 대해서는 상기 문단에서 제시한 여러 역량강화기회 제공, 인사고과 반영등도 고려될 수 있을 것이다. 아울러, 현지 인력 활용의 극대화 역시 효과적인 방안으로 검토할 수 있을 것이다. 현지 인력은 통상적으로 PBA와 관련된 업무 부여 시 동기부여의 효과가 높은 편이며, PBA와 예산지원의 특성상 현지에서 다양한 파트너와 지속적인 정책협의를 구축해 나가는데 있어 언어, 문화적 장치가 덜하고 현지의 시스템에 대한 기본적인 이해가 이뤄져있다는 장점을 두루 갖추고 있다. 하지만, 이러한 현지인력 활용에 있어서 단순한 숫자의 확대 논리보다는 질적인 고려가 있어야 할 것이며, 여기에는 적절한 보수와 책임, 권한 부여가 복합적으로 검토되어야 할 것이다. 앞서 사례연구의 일환으로 언급했듯이 네팔 현지에서 대부분 공여기관의 예산지원 담당 스탭프가 현지 인력이며, 이들이 파견인력의 업무 보조격이 아닌, 시니어레벨의 중견관리자 직책을 수행하고 있다는 점은 좋은 시사점이 될 것으로 사료된다.

5. 앞으로의 과제

수원국 시스템 활용, 그리고 더 나아가 PBA, SWAp과 예산지원을 실시하기 위해서는 관련 법령을 정비하고 체제를 구축하는 것만으로는 부족하다. 선진공여국에 비해 아직 원조의 역사가 짧은 우리의 원조사업은 가시적 효과에 큰 중요성을 부여하고 있기 때문에 투입액에 비해 단기간에 얻을 수 있는 산출물이 가시적이지 않은 예산지원의 경우 국민의 지지 측면에서 상당한 문제에 봉착할 수 있다. 이는 우리나라 개발협력 분야 내에서도 마찬가지이며, 협력단 내외에서도 선진국이 주도하는 예산지원에 대한 반론이 만만치 않은 실정이다.

따라서 향후 PBA, SWAp와 예산지원을 실시하기 위해서는 이에 관한 대내외적인 컨센서스를 확립할 필요가 있다. 이를 위해서는 아직 우리나라에서 부족한 것으로 지적되는 예산지원에 대한 이해 증진이 시급하다. 따라서 KOICA의 가능한 영역 내에서 다양한 연구, 교육, 홍보기능을 적극적으로 활용할 필요가 있다.

연구 및 교육 기능에 있어서는 분기별로 실시되는 정책포럼과 같은 워크숍 및 세미나와, 계간지인 개발협력지를 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 여기에는 KOICA 직원 뿐 아니라 기타 개발협력관련 국내외 인사들을 포함시킴으로서 선진국의 정책과 사례를 바탕으로 한 이론적, 실제적 지식을 축적하는 한편 실제 우리 현실에 이를 반영할 수 있는 다양한 방안을 모색할 수 있어야 한다. 이러한 연구, 교육 기능은, 정책 기획레벨에서 관련 규정을 마련하고 PBA에 관한 사업지침서를 구축해야 하는 기반이 되어야 할 것이다. 홍보와 관련해서는, 수원국 시스템 활용 문제와 예산지원들이 원조의 가시성적인 측면에서 여론의 저항에 부딪힐 위험이 있음을 감안하여, 새로운 원조기법이 가지고 있는 장점과 이에 대한 우리의 혁신전략, 그리고 모범사례를 대 국민 홍보에 포함시킴으로서 범국가적인 지지를 도출하는 기반을 만들 수 있어야 할 것이다.

결론

수원국 시스템 활용은 국제 원조사회에서 더 이상 원칙을 위한 원칙이 아니라 개발 원조를 제공하는데 있어서 더 이상 간과할 수 없는, 핵심적 정책요건으로 자리 잡고 있다. 아직까지 원조 양식과 기법 면에서 타 선진국에 비해 나아갈 길이 많이 남아있는 우리에게는 상당한 부담으로 다가올 수 있으나, 우리 개발원조의 효과성 측면에서 볼때 중장기적으로 필요한 전략적 사안이다.

개발협력 분야에서 핵심 용어로 떠오르는 수원국의 주인의식도 마찬가지다. 주인의식은 단순한 정책문서상에서만 존재하는 미사여구가 아니라, 실제 수원국 현지에서 개발 정책이 수립되고 사업이 추진되는 원동력이다. 확고한 의지와 강력한 주인의식을 바탕으로 현대사에서 유례를 찾아보기 힘든 발전을 이뤄낸 우리에게, 주인의식이라는 개념이 결코 피상적이지만은 않다. 수원국이 하나의 국가로서 기능을 하는데 있어서 근본이 되는 공공 재정관리 및 재정 시스템을, 우리가 원조를 제공하는데 있어 활용하는 것은 수원국의 주인의식을 더욱 공고히 하는 하나의 중요한 매개체가 될 수 있으며, 이러한 점에서 수원국이 지속적인 개발을 이뤄나가는 밑거름이 될 수 있을 것으로 평가된다.

수원국 시스템을 실제로 활용하는데 있어 문제가 없는 것은 아니다. 취약한 조직, 실무자의 낮은 역량, 비효율적인 절차, 그리고 공공부문의 부정부패까지, 문제는 산적해 있다. 하지만 이러한 부분들은 결코 의미 없는 장애물이 아니라, 수원국의 지속가능한 개발을 위해서는 필수적으로 극복되어야 하는 사안이다. 따라서 공공부문에서도 가장 중요한 재정, 예산분야에서 수원국의 시스템과 절차를 활용해 나가며 이러한 문제 사안들을 극복하기 위해 다양한 노력을 병행하는 것은, 수원국에 단순히 원조를 제공해 주는 것 이상의 함의를 가지고 있다. 당장 필요한 원조를 제공하는 것도 중요한 일이지만, 수원국에 이를 스스로 계획하고 만들어 낼 수 있는 자체적이 역량을 갖출 수 있도록 하는 것이 더 중요하고 시급한 문제이기 때문이다. 쉽게 말해, 잡은 물고기를 주는데서 끝나는 것이 아니라 물고기를 잡을 수 있는 방법과 도구를 주는 방향으로 원조의 패러다임을 바꿔나갈 필요가 있다는 것이다.

이렇듯 수원국 시스템 활용을 우리의 개발협력에 적용시켜 나가기 위해서는 체계적인 접근이 요구된다. 여기에는 본문에서 지적한 바와 같이 관련 규정마련, 사업지침서 개발, 인센티브 구축과 같이 조직적인 차원에서의 개선뿐 아니라, 국제사회에서 통용되는 관련분야 진단법 및 분석틀에 대한 이해도 뒤따라야 할 것이다. 이를 위해서는 선진사례를 연구, 분석하는 한편, 공여국, 수원국 관계자들과의 협력을 강화하는 등 여러 가지 통합적인 노력이 수반되어야 한다.

이러한 점들 때문에 수원국 시스템 활용과 주인의식 이슈를 우리 원조에 적용하는 것은, 당장은 우리에게 상당한 부담으로 다가올지 모른다. 하지만 내년도 DAC 가입과 2011년 HLF-4 개최를 계기로 책임 있는 공여국으로 자리매김하고 있는 우리에게, 현재의 여러 가지 원조 개선노력에 여러 유용한 방향을 제시해 줄 것으로 기대된다. 단기적 부담요인을 중장기적인 기회로 활용할 수 있는, 혁신적인 사고와 국가 차원에서의 강력한 의지가 필요한 시점이다.

참고문헌

국내문헌

- 권율, 정지선 (2008), 「국제사회의 파리선언 이행현황과 시사점」, 오늘의 세계경제, vol.8, no.35, 2008.8.28., 서울: 대외경제정책연구원(KIEP)
- 한국국제협력단 (2007), 『한국의 파리선언 이행평가(2006년) 및 향후계획』
- 한국국제협력단 (2008a), 『2007 연수과정 종료평가보고서 II - 행정제도』
- 한국국제협력단 (2008b), 『국제개발협력의 이해』
- 한국국제협력단 (2009a), 『1992-2008 국제협력단 프로젝트 사업현황』
- 한국국제협력단 (2009b), 『2008 연수과정 종료평가보고서 II - 행정제도』
- 한국국제협력단 (2009c), 『대외무상원조사업 시행규정집』
- 한국국제협력단 (2009d), 『프로젝트 업무 매뉴얼』
- 한국국제협력단 (2009e), 『한국국제협력단 법규집』

국외문헌

- 2nd High Level Forum on Aid Effectiveness (2005), *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Paris, France
- 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness (2008a), *Accra Agenda for Action*, September 2-4, 2008, Accra, Ghana
- 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness (2008b), *Roundtable 2 - Alignment: Challenges and Way Forward*, Background Paper, September 2-4, 2008, Accra, Ghana
- 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness (2008c), *Roundtable 8 - Enhancing Results by Applying the Paris Declaration at Sector Level*, Outcome Document,

September 2-4, 2008, Accra, Ghana

<A>

ADB (2003a), *Operational Manual Bank Policies (BP), Financial Management Systems, Financial Analysis, and Financial Performance Indicators*, OM Section G2/BP, issued on 29 October 2003

ADB (2003b), *Operational Manual Bank Policies (BP), Project Accounting, Financial Reporting, and Auditing*, OM Section J7/BP, issued on 29 October 2003

ADB (2003c), *Operational Manual Operational Procedures (OP), Financial Management Systems, Financial Analysis, and Financial Performance Indicators*, OM Section G2/OP, issued on 29 October 2003

ADB (2003d), *Operational Manual Operational Procedures (OP), Project Accounting, Financial Reporting, and Auditing*, OM Section J7/OP, issued on 29 October 2003

ADB (2004), *Country Assistance Program Evaluation for Nepal*

ADB (2006a), *Operational Manual Bank Policies (BP), Procurement*, OM Section J3/BP, issued on 1 April 2006

ADB (2006b), *Supporting the Use of Country Procurement Systems*, Manila: Asian Development Bank

ADB (2007), *Nepal*, Kathmandu: Asian Development Bank

ADB (2008a), ADB Aid Harmonization and Alignment Action Plan, as of 31 January 2008

ADB (2008b), *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration of the Asian Development Bank: A Development Partner's Study for an OECD-DAC Joint Evaluation*, Manila: Asian Development Bank

ADB (2009), *Nepal: Critical Development Constraints*, Country Diagnosis Studies, Manila: Asian Development Bank

ADDCN (2007), *State Restructuring and Issues of Local Self Governance in Nepal*, Kathmandu: Association of District Development Committee of Nepal African Development Bank (2006), Bank Group Action Plan on Harmonization, Alignment and Managing for Results

- Agulhas (2006), *What is Required to Deliver External Assistance Through Country Systems?* Thematic Study No.2, on website (<http://www.agulhas.co.uk>)
- Arakawa, H. and Wakabayashi, J. (2005), *Budget Support and Aid Effectiveness: Experience in East Asia*, background paper for the World Bank's 'Practitioner Forum on Budget Support' held in Capetown, South Africa on may 6-7, 2005
- Aryal, M. (2008), *Development - Nepal: Returning Power to Local Bodies is Critical*, December 10, 2008, IPS
- AusAID (2005), *Donor Harmonisation Action Plan Australia*
- Austrian Development Cooperation (2005), *Action Plan with regard to the Paris Declaration on Aid Effectiveness*

- Betley, M. (2008), *Assessing the Impact of the PEFA Framework*, A Study for the PEFA Steering Committee, Synthesis Report, London: Mokoro Ltd.
- BMZ (2005), *Enhanced Aid Effectiveness: Focusing German Development Cooperation on the Millennium Development Goals, Implementing the Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Bonn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
- BMZ (2008), *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration: Case Study of Germany*, Bonn: Federal Ministry for Economic Cooperation and Development
- BMZ (2009), *Plan of Operations for Implementing the Paris Declaration of 2005 and the Accra Agenda for Action of 2008 to Increase Aid Effectiveness*, on OECD/DAC website (<http://www.oecd.org/dataoecd/46/2/42632678.pdf>)
- Bojovic, V. (2006), 'Public Private Partnership as a Last Resort for Traditional Public Procurement', *Panoeconomicus*, 2006, 3, str. 299-311

<C>

- Cant, J., Carter, R. and Lister, S. (2008), *Stocktake on Donor Approaches to Managing Risks when Using Country Systems*, Oxford: Mokoro Ltd.

- Chapman, N., Duncan, D., Harmejier, J., Kiff, L., Regmi, H. and Robertson, G. (2007), *Evaluation of DFID Country Programme: Nepal, 2001-2006*, London: Department for International Development (DFID)
- CIA (2009), *2009 World Fact Book, Nepal*
- CIDA (2003), *CIDA's Action Plan on Promote Harmonization (2003-2005)*
- Claro, J. (2008), *Current Trends in International Public Sector Procurement and their Impact on Financial Management*, presentation at ICGFM Forum, March 6, 2008
- Coyle, E. and Lawson, A. (2006), *World Bank Incentives for Harmonisation and Alignment*, ODI Report to the World Bank, London: Overseas Development Institute

<D>

- DANIDA (2002), *Sector Programme Support Document, Secondary Education Support Programme 2003-2007, Nepal*, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2004a), *Financial Management Guidelines*, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2004b), *Sector Programme Support Document, Education for All 2004-2009, Nepal*, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2005a), *Including Aid Funds in the Partner Country Budget*, Note September 2005, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2005b), *Modalities for the Management of Danish Bilateral Development Cooperation*, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2006a), *Interim Strategy, Danish Development Assistance to Nepal 2006-2007*
- DANIDA (2006b), *Monitoring at Programme and Project Level - General Issues*, Technical Note, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2006c), *The Local Grant Authority of Danish Embassies, Instructions and Guidelines*, revised March 2006, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2007a), *General Guidelines: For Accounting and Auditing of Grants*

- Channelled through Governmental, Parastatal and International Organisations*, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2007b), *Guidelines for the Provision of Budget Support*, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2008a), *Extension of the Interim Strategy, Danish Development Assistance to Nepal 2008-2010*
- DANIDA (2008b), *From Goals to Results in Danish Development Assistance*, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2009), *Guidelines for Programme Management*, Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark
- DFID (?), *Guidance on Aid Instruments*, A DFID Practice Paper, London: Department for International Development
- DFID (?), *Procurement, A Guide to Best Practices*, London: Department for International Development
- DFID (2004), *Poverty Reduction Budget Support*, A DFID Policy Paper, London: Department for International Development
- DFID (2005), *A Platform Approach to Improving Public Financial Management*, DFID Briefing, July 2005, London: Department for International Development
- DFID (2006), *DFID's Medium Term Action Plan on Aid Effectiveness, Our Response to the Paris Declaration*
- DFID (2007a), *Country Assistance Plan Guidance*
- DFID (2007b), *Joint Evaluation of General Budget Support 1994-2004*, General Questions and Answers
- DFID (2007c), *Nepal Interim Country Assistance Plan, November 2007-April 2009*
- DFID (2007d), *Understanding the Politics of the Budget: What Drives Change in the Budget Process?*, Fact August 07, London: Department for International Development
- DFID (2007e), *World Bank Development Effectiveness Summary*, on DFID website (<http://www.dfid.gov.uk>)
- DFID (2009a), *DFID Nepal Country Business Plan 2009-2012*
- DFID (2009b), *Managing Fiduciary Risk when Providing Financial Aid*, How To Note,

March 2009

Do, Q. and Iyer, L. (2007), *Poverty, Social Divisions, and Conflict in Nepal*, World Bank
Policy Research Working Paper 4228, May 2007, Washington DC:
World Bank

<E>

EC (2006), *EU Aid: Delivering More, Better and Faster*, COM(2006) 87 Final, Brussels:
Commission of the European Communities
EIU (2008), Country Profile 2008: Nepal, London: The Economist Intelligence Unit
EIU (2009), Country Report: Nepal, London: The Economist Intelligence Unit
Ekengren, L. and Lindahl, C. (2006), *Review of Donor Principles and
Practices for Exit*, A Preparatory Study for the Joint Evaluation of Exit
Strategies

<G>

Government of Japan (2005), *Japan's Action Plan for Implementing the Paris Declaration*
Government of Nepal (2002), *Secondary Education Support Programme (SESP) Core
Document*, Final Draft, Kathmandu: Ministry of Education
Government of Nepal (2004a), *Code of Conduct for Partnerships in Education*
Government of Nepal (2004b), *Joint Financing Arrangement*
Government of Nepal (2005a), *An assessment of the Implementation of the Tenth Plan
(PRSP)*, Second Progress Report: On the Road to Freedom from Poverty,
Kathmandu: National Planning Commission
Government of Nepal (2005b), *Government Auditing Standards*, Kathmandu: Office of
the Auditor General (OAG)
Government of Nepal (2006), *Energy Sector Assistance Programme Phase II (ESAP-II),
Volume 1, Programme Document*, Kathmandu: Alternative Energy
Promotion Centre (AEPC)
Government of Nepal (2007a), *Consolidated Financial Statement, Fiscal Year 2006/2007*,
Kathmandu: Financial Comptroller General Office (FCGO)
Government of Nepal (2007b), *Nepal Interim Constitutions (2007)*, 2063

- Government of Nepal (2007c), *The Public Procurement Act (2007)*, 2063
- Government of Nepal (2007d), *Three Year Interim Plan (2007/08-2009/10)*,
Kathmandu: National Planning Commission
- Government of Nepal (2008a), *An Assessment of the Public Financial Management Performance Measurement Framework as of FY 2005-06*, Kathmandu:
Ministry of Finance
- Government of Nepal (2008b), *Nepal Portfolio Performance Review NPPR 2008*,
Kathmandu: Ministry of Finance
- Government of Nepal (2009a), *Education for All, Flash II Report 2065 (2008-09)*,
Bhaktapur: Department of Education
- Government of Nepal (2009b), *Medium-Term Expenditure Framework for Fiscal Year 2009/10-2011/12*, Kathmandu: Ministry of Finance
- Government of Nepal (2009c), *School Sector Reform 2009-2015, Joint Appraisal Document*
- Government of Nepal (2009d), *School Sector Reform Plan 2009-2015*, Kathmandu:
Ministry of Education
- Government of Nepal (2009e), *Statement of Technical and Other Assistance FY 2009/10*,
Kathmandu: Ministry of Finance
- Government of the Lao PDR (2006), *Vientiane Declaration on Aid Effectiveness*
- GTZ (2005), *Public Finance Reform, Newsletter Public Finance and Administrative Reform*, Issue 01/2005, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- GTZ (2006), *Implementing the Paris Declaration in Public Finance - Challenges by Capacity Development*, Fiscal Studies No. 4, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- GTZ (2007), *Capacity Development in Public Finance Reforms*, Fiscal Studies No. 13, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit

<H>

- Hansen, A. (2008), *Democracy and Ownership in Nepal*, presentation at GRIPS, May 22, 2008

Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs (2004), *Hellenic Aid Action Plan for Coordination and Harmonization*, Athens: Ministry of Foreign Affairs

HIPC Capacity Building Programme (2009a), *ADB Profile*, on website (<http://www.hipc-cbp.org>)

HIPC Capacity Building Programme (2009b), *Denmark Profile*, on website (<http://www.hipc-cbp.org>)

HIPC Capacity Building Programme (2009c), *Germany Profile*, on website (<http://www.hipc-cbp.org>)

HIPC Capacity Building Programme (2009d), *Japan Profile*, on website (<http://www.hipc-cbp.org>)

HIPC Capacity Building Programme (2009e), *Norway Profile*, on website (<http://www.hipc-cbp.org>)

HIPC Capacity Building Programme (2009f), *Switzerland Profile*, on website (<http://www.hipc-cbp.org>)

HIPC Capacity Building Programme (2009g), *United Kingdom Profile*, on website (<http://www.hipc-cbp.org>)

HIPC Capacity Building Programme (2009h), *World Bank Profile*, on website (<http://www.hipc-cbp.org>)

<I>

Inter-American Development Bank (2003), *Harmonization and Alignment Action Plan of the Inter-American Development Bank*

<J>

JICA (?), *International Cooperation Modules, Module 3: Preparation of Bilateral Technical Cooperation Project Plans, 3-1 Project Management Methods*, Tokyo: Japan International Cooperation Agency

JICA (2004), *Guidelines of the Japanese Grant Aid for General Projects and for Fisheries*, revised version, Tokyo: Japan International Cooperation Agency

JICA (2005), *Handbook on Local Procurement, Procedure Rule*, Procedure Manual No.9-16003, Tokyo: Japan International Cooperation Agency

JICA (2007), *Annual Report 2007*

JICA (2009), *Profile of JICA Nepal Office*, Kathmandu: Japan International Cooperation Agency

<K>

Kizilbash Agha, Z. (2007), *Budget Reform at Sector Level: All Bark and No Bite?*, Opinion Papers, Issue 90, November 2007, London: Overseas Development Institute (ODI)

Krause, P. (2006), *Capacity Development in Public Finance Reform, the Approach of GTZ*, presentation at the XVIII Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, January 23-26, 2006

<L>

Lawrance, M. (2009), *Regional Procurement Workshop: Key Objectives*, presentation at an OECD/DAC Joint Venture on Procurement meeting at Cairo, Egypt, March 30 - April 1, 2009

<M>

McDonald, O. (2008), *Buying Power: Aid, Governance and Public Procurement*, Christian Aid

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2005), *Procurement Guidelines for Japan's Non-Project Grant Aid*, Tokyo: Ministry of Foreign Affairs

Ministry of Foreign Affairs of Japan (2006), *Review of General Budget Support (PRBS in Tanzania and PRSC in Vietnam)*, Third Party Evaluation

Mokoro Ltd. (2008a), *Aid On Budget, Good Practice Note: Using Country Budget Systems*, draft note of 29 February 2008

Mokoro Ltd. (2008b), *Putting Aid on Budget, Synthesis Report*, Oxford: Mokoro Ltd.

- (2008c), [Betley, M.] *Putting Aid on Budget*, Ghana Case Study

- (2008d), [Chiche M.] *Putting Aid on Budget*, A Case Study of Rwanda

- (2008e), [Folscher, A.] *Putting Aid on Budget*, Tanzania Case Study

- (2008f), [Carter, R.] *Putting Aid on Budget*, Literature Review

Mold, A. (2009), *Policy Ownership and Aid Conditionality in the Light of the Financial Crisis, A Critical Review*, OECD Development Centre Studies, Paris: OECD

<N>

Netherlands Ministry of Foreign Affairs (2008), *PFM Flash Report 9th edition - June 2008, Special Issue: Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA)*

NORAD (2005), *Development Cooperation Manual*, Oslo: NORAD

NORAD (2007a), *Norway's Provision of Budget Support to Developing Countries: Guidelines*, Oslo: NORAD

NORAD (2007b), *Working with Sector Development Programmes: Practical Guide*, Oslo: NORAD

NORAD (2008), *Public Financial Management Performance Report - Norway, Based on PEFA Methodology*, NORAD Report 15/2008 Discussion,, Oslo: NORAD

NORAD (2009), *Joint Evaluation of Nepal's Education for All 2004-2009 Sector Programme*, Evaluation Report 1/2009

Nordic+ (2005), *Nordic+ Complementarity Principles* Nordic+ (2006), *Nordic+ Joint Action Plan on Harmonization and Alignment*

Nordic+ (2007), *Nordic Plus Practical Guide to Joint Financing Arrangements*, 2007 version

Nordic+ Procurement Group (2005), *Implementing the Joint Procurement Policy and Promoting the Use of Reliable Country Procurement Systems: A Guide for Program Directors, Managers and Officers*

Nordic+ Procurement Group (2009), *A Joint Guide for Strengthening and Using Reliable Country Procurement Systems*

<O>

ODI (2005), *Linking Policies and Budgets: Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context*, ODI Briefing Paper, June 2005, London: Overseas Development Institute

- ODI (2007), *Reforming Public Financial Management When the Politics Aren't Right: A Proposal*, Opinion Papers, Issue 89, November 2007, London: Overseas Development Institute
- OECD (2003), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 1: Good Practice Papers*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris: OECD
- OECD (2006a), *Additional Guidance Note on the Paris Declaration Monitoring Survey in Cambodia*
- OECD (2006b), *Guidance for the 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness*, on website (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring>)
- OECD (2006c), *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris: OECD
- OECD (2006d), *Methodology for Assessment of National Procurement Systems*, Version 4 - July 17, 2006, Paris: OECD
- OECD (2006e), *Why is Procurement Important?*, Factsheet, Paris: OECD
- OECD (2007), *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Overview of the Results*, Paris: OECD
- OECD (2008a), *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective By 2010*, Paris: OECD
- OECD (2008b), *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective By 2010*, Country No.38: Nepal, Paris: OECD
- OECD (2008c), *Compendium of Country Examples and Lessons Learned from Applying the Methodology for Assessment of National Procurement Systems, Volume 1 - Sharing Experiences*, Paris: OECD
- OECD (2008d), *Compendium of Regional Preparatory Consultation Reports*, Working Party on Aid Effectiveness, DCD/DAC/EFF(2008)20
- OECD (2008e), *Implementing the Accra Agenda for Action*, DCD/DAC/EFF(2008)34/REV1, Paris: OECD
- OECD (2008f), *Indicator 2b: Building Reliable Procurement Systems*, OECD/DAC

Joint Venture for Procurement Guidance Note for the 2008 Survey for
Monitoring the Paris Declaration

OECD (2008g), *Report on the Use of Country Systems in Public Financial Management*,
by OECD/DAC Working Party on Aid Effectiveness and Joint Venture
on Public Financial Management for 3rd High Level Forum on Aid
Effectiveness, September 2-4, 2008, Accra, Ghana, Paris: OECD

OECD (2009a), *A Progress Report on Implementing the Paris Declaration*, Paris: OECD

OECD (2009b), *DAC Peer Reviews and the Accra Agenda for Action commitments*,
DCD/DAC(2009)2, Paris: OECD

OECD (2009c), *Implementing the Accra Agenda for Action "Beginning Now"*
Commitments: Updated Compendium, DCD/DAC(2009)2707-May-
2009, Paris: OECD

OECD (2009d), *Managing Development Resources, the Use of Country Systems in Public
Financial Management*, Paris: OECD

OECD (2009e), *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*, Paris:

OECD Ohno, I. (2005), *A Conceptual Framework for the Choice of
Aid Modalities, Matching Aid with Country Needs and Ownership*,
presentation at GRIPS Development Forum, March 15, 2005

<P>

Pallas, C. and Wood, J. (2009), 'The World Bank's Use of Country Systems for
Procurement: A Good Idea Gone Bad?', *Development Policy Review*, 2009,
27 (2):215-230, Oxford: Blackwell Publishing

PEFA Secretariat (2005), *Public Financial Management Perform Measurement
Framework*, Washington DC: World Bank

PEFA Secretariat (2009), *Good Practices in Applying the PFM Performance Measurement
Framework, Guidance for Assessment Planners and Managers*, Washington
DC: World Bank

Pradhan, B. (2008), 'A Platform for Results: Measuring Public Financial Management
Performance in Nepal', *Sandesh* Vol.1, No.2, Kathmandu: South Asia Region Financial
Management (SARFM)

<R>

Renzio, P. (2005), *Incentives for Harmonisation and Alignment in Aid Agencies*, Working Paper 248, London: Overseas Development Institute (ODI)

<S>

Schiltz, J. and Bichler, M. (2009), *Perspectives on Budget Support, Who is Afraid of Budget Support?*, Discussion paper No.88, March 2009, Brussels: European Centre for Development Policy Management (ECDPM)

SDC (2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness, Swiss Implementation Plan*, Berne: Swiss Agency for Development and Cooperation

SDC (2007), *Human and Institutions Development (HID) Strategy for the SDC Cooperation Office Nepal*, Kathmandu: Swiss Agency for Development and Cooperation

SDC (2009), *Swiss Cooperation Strategy for Nepal 2009-2012*, Berne: Swiss Agency for Development and Cooperation

Sida (2005), *Questions & Answers on Programme-Based Approaches*, Stockholm: Sida

Sida (2007), *Public Finance Management in Development Cooperation - A Handbook for Sida Staff*, Stockholm: Sida

Stevens, M. (2004), *Institutional and Incentive Issues in Public Financial Management Reform in Poor Countries*, Washington DC: World Bank

<W>

Wood, B., Kabell, D., Muwanga, N. and Sagasti, F. (2008), *Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration*, Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark

World Bank (2001), *Review of Aid Coordination in an Era of the Poverty Reduction Strategies*, Washington DC: World Bank

World Bank (2002a), *Country Procurement Assessment Report*, Office Memorandum, May 23, 2002, Washington DC: World Bank

World Bank (2002b), *Nepal Country Procurement Assessment Report*, Report No.23917-NEP, Washington DC: World Bank

- World Bank (2005), *Expanding the Use of Country Systems in Bank-Supported Operations: Issues and Proposals*, Washington DC: World Bank
- World Bank (2007), *Nepal Public Sector Accounting and Auditing, A Comparison to International Standards*, Country Report, Washington DC: World Bank
- World Bank (2008), *Country Policy and Institutional Assessment, 2008 Assessment Questionnaire*

별첨

1. 파리선언(2005).....	185
2. 파리선언 국문요약.....	197
3. 아크라행동계획(2008).....	204
4. PEFA 성과측정틀 지표.....	211
5. PEFA진단을 완료한 수원국 명단.....	212
6. CPIA 수원국 예산 및 재정관리 시스템 진단 가이드라인.....	217
7. DAC 공공 조달시스템 진단을 위한 기초지표(Baseline Indicators) 및 준수/이행 지표(Compliance and Performance Indicators).....	221
8. 네팔 국가개황.....	227
9. 네팔 현지조사 방문기관 및 담당자 리스트.....	233

별첨 1 파리선언(2005)

PARIS DECLARATION ON AID EFFECTIVENESS

Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability

I. Statement of Resolve

1. We, Ministers of developed and developing countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions, meeting in Paris on 2 March 2005, resolve to take far-reaching and monitorable actions to reform the ways we deliver and manage aid as we look ahead to the UN five-year review of the Millennium Declaration and the Millennium Development Goals (MDGs) later this year. As in Monterrey, we recognise that while the volumes of aid and other development resources must increase to achieve these goals, aid effectiveness must increase significantly as well to support partner country efforts to strengthen governance and improve development performance. This will be all the more important if existing and new bilateral and multilateral initiatives lead to significant further increases in aid.

2. At this High-Level Forum on Aid Effectiveness, we followed up on the Declaration adopted at the High-Level Forum on Harmonisation in Rome (February 2003) and the core principles put forward at the Marrakech Roundtable on Managing for Development Results (February 2004) because we believe they will increase the impact aid has in reducing poverty and inequality, increasing growth, building capacity and accelerating achievement of the MDGs.

Scale up for more effective aid

3. We reaffirm the commitments made at Rome to harmonise and align aid delivery. We are encouraged that many donors and partner countries are making aid effectiveness a high priority, and we reaffirm our commitment to accelerate progress in implementation, especially in the following areas:

- i. Strengthening partner countries' national development strategies and associated operational frameworks (e.g., planning, budget, and performance assessment frameworks).
- ii. Increasing alignment of aid with partner countries' priorities, systems and procedures and helping to strengthen their capacities.
- iii. Enhancing donors' and partner countries' respective accountability to their citizens and parliaments for their development policies, strategies and performance.
- iv. Eliminating duplication of efforts and rationalising donor activities to make them as cost-effective as possible.
- v. Reforming and simplifying donor policies and procedures to encourage collaborative behaviour and progressive alignment with partner countries' priorities, systems and procedures.
- vi. Defining measures and standards of performance and accountability of partner country systems in public financial management, procurement, fiduciary safeguards and environmental assessments, in line with broadly accepted good practices and their quick and widespread application.

4. We commit ourselves to taking concrete and effective action to address the remaining challenges, including:

- i. Weaknesses in partner countries' institutional capacities to develop and implement results-driven national development strategies.

- ii. Failure to provide more predictable and multi-year commitments on aid flows to committed partner countries.
- iii. Insufficient delegation of authority to donors' field staff, and inadequate attention to incentives for effective development partnerships between donors and partner countries.
- iv. Insufficient integration of global programmes and initiatives into partner countries' broader development agendas, including in critical areas such as HIV/AIDS.
- v. Corruption and lack of transparency, which erode public support, impede effective resource mobilisation and allocation and divert resources away from activities that are vital for poverty reduction and sustainable economic development. Where corruption exists, it inhibits donors from relying on partner country systems.

5. We acknowledge that enhancing the effectiveness of aid is feasible and necessary across all aid modalities. In determining the most effective modalities of aid delivery, we will be guided by development strategies and priorities established by partner countries. Individually and collectively, we will choose and design appropriate and complementary modalities so as to maximise their combined effectiveness.

6. In following up the Declaration, we will intensify our efforts to provide and use development assistance, including the increased flows as promised at Monterrey, in ways that rationalise the often excessive fragmentation of donor activities at the country and sector levels.

Adapt and apply to differing country situations

7. Enhancing the effectiveness of aid is also necessary in challenging and complex situations, such as the tsunami disaster that struck countries of the Indian Ocean rim on 26 December 2004. In such situations, worldwide humanitarian and development assistance must be harmonised within the growth and poverty reduction agendas of partner countries. In fragile states, as we support state-building and delivery of basic services, we will ensure that the principles of harmonisation, alignment and managing for results are adapted to environments of weak governance and capacity. Overall, we will give increased attention to such complex situations as we work toward greater aid effectiveness.

Specify indicators, timetable and targets

8. We accept that the reforms suggested in this Declaration will require continued high-level political support, peer pressure and coordinated actions at the global, regional and country levels. We commit to accelerate the pace of change by implementing, in a spirit of mutual accountability, the Partnership Commitments presented in Section II and to measure progress against 12 specific indicators that we have agreed today and that are set out in Section III of this Declaration.

9. As a further spur to progress, we will set targets for the year 2010. These targets, which will involve action by both donors and partner countries, are designed to track and encourage progress at the global level among the countries and agencies that have agreed to this Declaration. They are not intended to prejudge or substitute for any targets that individual partner countries may wish to set. We have agreed today to set five preliminary targets against indicators as shown in Section III. We agree to review these preliminary targets and to adopt targets against the remaining indicators as shown in Section III before the UNGA Summit in September 2005; and we ask the partnership of donors and partner countries hosted by the DAC to prepare for this urgently¹. Meanwhile, we welcome initiatives by partner countries and donors to establish their own targets for

¹ In accordance with paragraph 9 of the Declaration, the partnership of donors and partner countries hosted by the DAC (Working Party on Aid Effectiveness) comprising OECD/DAC members, partner countries and multilateral institutions, met twice, on 30-31 May 2005 and on 7-8 July 2005 to adopt, and review where appropriate, the targets for the twelve Indicators of Progress. At these meetings an agreement was reached on the targets presented under Section III of the present Declaration. This agreement is subject to reservations by one donor on (a) the methodology for assessing the quality of locally-managed procurement systems (relating to targets 2b and 5b) and (b) the acceptable quality of public financial management reform programmes (relating to target 5a.ii). Further discussions are underway to address these issues. The targets, including the reservation, have been notified to the Chairs of the High-level Plenary Meeting of the 59th General Assembly of the United Nations in a letter of 9 September 2005 by Mr. Richard Manning, Chair of the OECD Development Assistance Committee (DAC).

improved aid effectiveness within the framework of the agreed Partnership Commitments and Indicators of Progress. For example, a number of partner countries have presented action plans, and a large number of donors have announced important new commitments. We invite all participants who wish to provide information on such initiatives to submit it by 4 April 2005 for subsequent publication.

Monitor and evaluate implementation

10. Because demonstrating real progress at country level is critical, under the leadership of the partner country we will periodically assess, qualitatively as well as quantitatively, our mutual progress at country level in implementing agreed commitments on aid effectiveness. In doing so, we will make use of appropriate country level mechanisms.

11. At the international level, we call on the partnership of donors and partner countries hosted by the DAC to broaden partner country participation and, by the end of 2005, to propose arrangements for the medium term monitoring of the commitments in this Declaration. In the meantime, we ask the partnership to co-ordinate the international monitoring of the Indicators of Progress included in Section III; to refine targets as necessary; to provide appropriate guidance to establish baselines; and to enable consistent aggregation of information across a range of countries to be summed up in a periodic report. We will also use existing peer review mechanisms and regional reviews to support progress in this agenda. We will, in addition, explore independent cross-country monitoring and evaluation processes – which should be applied without imposing additional burdens on partners – to provide a more comprehensive understanding of how increased aid effectiveness contributes to meeting development objectives.

12. Consistent with the focus on implementation, we plan to meet again in 2008 in a developing country and conduct two rounds of monitoring before then to review progress in implementing this Declaration.

II. Partnership Commitments

13. Developed in a spirit of mutual accountability, these Partnership Commitments are based on the lessons of experience. We recognise that commitments need to be interpreted in the light of the specific situation of each partner country.

OWNERSHIP

Partner countries exercise effective leadership over their development policies, and strategies and co-ordinate development actions

14. Partner countries commit to:

- Exercise leadership in developing and implementing their national development strategies² through broad consultative processes.
- Translate these national development strategies into prioritised results-oriented operational programmes as expressed in medium-term expenditure frameworks and annual budgets (Indicator 1).
- Take the lead in co-ordinating aid at all levels in conjunction with other development resources in dialogue with donors and encouraging the participation of civil society and the private sector.

15. Donors commit to:

- Respect partner country leadership and help strengthen their capacity to exercise it.

² The term 'national development strategies' includes poverty reduction and similar overarching strategies as well as sector and thematic strategies.

ALIGNMENT

Donors base their overall support on partner countries' national development strategies, institutions and procedures

Donors align with partners' strategies

16. Donors commit to:

- Base their overall support — country strategies, policy dialogues and development co-operation programmes — on partners' national development strategies and periodic reviews of progress in implementing these strategies³ (Indicator 3).
- Draw conditions, whenever possible, from a partner's national development strategy or its annual review of progress in implementing this strategy. Other conditions would be included only when a sound justification exists and would be undertaken transparently and in close consultation with other donors and stakeholders.
- Link funding to a single framework of conditions and/or a manageable set of indicators derived from the national development strategy. This does not mean that all donors have identical conditions, but that each donor's conditions should be derived from a common streamlined framework aimed at achieving lasting results.

Donors use strengthened country systems

17. Using a country's own institutions and systems, where these provide assurance that aid will be used for agreed purposes, increases aid effectiveness by strengthening the partner country's sustainable capacity to develop, implement and account for its policies to its citizens and parliament. Country systems and procedures typically include, but are not restricted to, national arrangements and procedures for public financial management, accounting, auditing, procurement, results frameworks and monitoring.

18. Diagnostic reviews are an important — and growing — source of information to governments and donors on the state of country systems in partner countries. Partner countries and donors have a shared interest in being able to monitor progress over time in improving country systems. They are assisted by performance assessment frameworks, and an associated set of reform measures, that build on the information set out in diagnostic reviews and related analytical work.

19. Partner countries and donors jointly commit to:

- Work together to establish mutually agreed frameworks that provide reliable assessments of performance, transparency and accountability of country systems (Indicator 2).
- Integrate diagnostic reviews and performance assessment frameworks within country-led strategies for capacity development.

20. Partner countries commit to:

- Carry out diagnostic reviews that provide reliable assessments of country systems and procedures.
- On the basis of such diagnostic reviews, undertake reforms that may be necessary to ensure that national systems, institutions and procedures for managing aid and other development resources are effective, accountable and transparent.
- Undertake reforms, such as public management reform, that may be necessary to launch and fuel sustainable capacity development processes.

21. Donors commit to:

- Use country systems and procedures to the maximum extent possible. Where use of country systems is not feasible, establish additional safeguards and measures in ways that strengthen rather than undermine country systems and procedures (Indicator 5).

³ This includes for example the Annual Progress Review of the Poverty Reduction Strategies (APR).

- Avoid, to the maximum extent possible, creating dedicated structures for day-to-day management and implementation of aid-financed projects and programmes (Indicator 6).
- Adopt harmonised performance assessment frameworks for country systems so as to avoid presenting partner countries with an excessive number of potentially conflicting targets.

Partner countries strengthen development capacity with support from donors

22. The capacity to plan, manage, implement, and account for results of policies and programmes, is critical for achieving development objectives — from analysis and dialogue through implementation, monitoring and evaluation. Capacity development is the responsibility of partner countries with donors playing a support role. It needs not only to be based on sound technical analysis, but also to be responsive to the broader social, political and economic environment, including the need to strengthen human resources.

23. Partner countries commit to:

- Integrate specific capacity strengthening objectives in national development strategies and pursue their implementation through country-led capacity development strategies where needed.

24. Donors commit to:

- Align their analytic and financial support with partners' capacity development objectives and strategies, make effective use of existing capacities and harmonise support for capacity development accordingly (Indicator 4).

Strengthen public financial management capacity

25. Partner countries commit to:

- Intensify efforts to mobilise domestic resources, strengthen fiscal sustainability, and create an enabling environment for public and private investments.
- Publish timely, transparent and reliable reporting on budget execution.
- Take leadership of the public financial management reform process.

26. Donors commit to:

- Provide reliable indicative commitments of aid over a multi-year framework and disburse aid in a timely and predictable fashion according to agreed schedules (Indicator 7).
- Rely to the maximum extent possible on transparent partner government budget and accounting mechanisms (Indicator 5).

27. Partner countries and donors jointly commit to:

- Implement harmonised diagnostic reviews and performance assessment frameworks in public financial management.

Strengthen national procurement systems

28. Partner countries and donors jointly commit to:

- Use mutually agreed standards and processes⁴ to carry out diagnostics, develop sustainable reforms and monitor implementation.
- Commit sufficient resources to support and sustain medium and long-term procurement reforms and capacity development.
- Share feedback at the country level on recommended approaches so they can be improved over time.

⁴ Such as the processes developed by the joint OECD-DAC – World Bank Round Table on Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries.

29. **Partner countries** commit to take leadership and implement the procurement reform process.
30. **Donors** commit to:
 - Progressively rely on partner country systems for procurement when the country has implemented mutually agreed standards and processes (Indicator 5).
 - Adopt harmonised approaches when national systems do not meet mutually agreed levels of performance or donors do not use them.

Untie aid: getting better value for money

31. Untying aid generally increases aid effectiveness by reducing transaction costs for partner countries and improving country ownership and alignment. DAC Donors will continue to make progress on untying as encouraged by the 2001 DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance to the Least Developed Countries (Indicator 8).

HARMONISATION

Donors' actions are more harmonised, transparent and collectively effective

Donors implement common arrangements and simplify procedures

32. **Donors** commit to:
 - Implement the donor action plans that they have developed as part of the follow-up to the Rome High-Level Forum.
 - Implement, where feasible, common arrangements at country level for planning, funding (e.g. joint financial arrangements), disbursement, monitoring, evaluating and reporting to government on donor activities and aid flows. Increased use of programme-based aid modalities can contribute to this effort (Indicator 9).
 - Work together to reduce the number of separate, duplicative, missions to the field and diagnostic reviews (Indicator 10); and promote joint training to share lessons learnt and build a community of practice.

Complementarity: more effective division of labour

33. Excessive fragmentation of aid at global, country or sector level impairs aid effectiveness. A pragmatic approach to the division of labour and burden sharing increases complementarity and can reduce transaction costs.

34. **Partner countries** commit to:
 - Provide clear views on donors' comparative advantage and on how to achieve donor complementarity at country or sector level.
35. **Donors** commit to:
 - Make full use of their respective comparative advantage at sector or country level by delegating, where appropriate, authority to lead donors for the execution of programmes, activities and tasks.
 - Work together to harmonise separate procedures.

Incentives for collaborative behaviour

36. **Donors and partner countries** jointly commit to:
 - Reform procedures and strengthen incentives—including for recruitment, appraisal and training—for management and staff to work towards harmonisation, alignment and results.

Delivering effective aid in fragile states⁵

37. The long-term vision for international engagement in fragile states is to build legitimate, effective and resilient state and other country institutions. While the guiding principles of effective aid apply equally to fragile states, they need to be adapted to environments of weak ownership and capacity and to immediate needs for basic service delivery.

38. Partner countries commit to:

- Make progress towards building institutions and establishing governance structures that deliver effective governance, public safety, security, and equitable access to basic social services for their citizens.
- Engage in dialogue with donors on developing simple planning tools, such as the transitional results matrix, where national development strategies are not yet in place.
- Encourage broad participation of a range of national actors in setting development priorities.

39. Donors commit to:

- Harmonise their activities. Harmonisation is all the more crucial in the absence of strong government leadership. It should focus on upstream analysis, joint assessments, joint strategies, co-ordination of political engagement; and practical initiatives such as the establishment of joint donor offices.
- Align to the maximum extent possible behind central government-led strategies or, if that is not possible, donors should make maximum use of country, regional, sector or non-government systems.
- Avoid activities that undermine national institution building, such as bypassing national budget processes or setting high salaries for local staff.
- Use an appropriate mix of aid instruments, including support for recurrent financing, particularly for countries in promising but high-risk transitions.

Promoting a harmonised approach to environmental assessments

40. Donors have achieved considerable progress in harmonisation around environmental impact assessment (EIA) including relevant health and social issues at the project level. This progress needs to be deepened, including on addressing implications of global environmental issues such as climate change, desertification and loss of biodiversity.

41. Donors and partner countries jointly commit to:

- Strengthen the application of EIAs and deepen common procedures for projects, including consultations with stakeholders; and develop and apply common approaches for “strategic environmental assessment” at the sector and national levels.
- Continue to develop the specialised technical and policy capacity necessary for environmental analysis and for enforcement of legislation.

42. Similar harmonisation efforts are also needed on other cross-cutting issues, such as gender equality and other thematic issues including those financed by dedicated funds.

MANAGING FOR RESULTS

Managing resources and improving decision-making for results

43. Managing for results means managing and implementing aid in a way that focuses on the desired results and uses information to improve decision-making.

⁵ The following section draws on the draft Principles for Good International Engagement in Fragile States, which emerged from the Senior Level Forum on Development Effectiveness in Fragile States (London, January 2005).

44. **Partner countries commit to:**
- Strengthen the linkages between national development strategies and annual and multi-annual budget processes.
 - Endeavour to establish results-oriented reporting and assessment frameworks that monitor progress against key dimensions of the national and sector development strategies; and that these frameworks should track a manageable number of indicators for which data are cost-effectively available (Indicator 11).
45. **Donors commit to:**
- Link country programming and resources to results and align them with effective partner country performance assessment frameworks, refraining from requesting the introduction of performance indicators that are not consistent with partners' national development strategies.
 - Work with partner countries to rely, as far as possible, on partner countries' results-oriented reporting and monitoring frameworks.
 - Harmonise their monitoring and reporting requirements, and, until they can rely more extensively on partner countries' statistical, monitoring and evaluation systems, with partner countries to the maximum extent possible on joint formats for periodic reporting.
46. **Partner countries and donors jointly commit to:**
- Work together in a participatory approach to strengthen country capacities and demand for results based management.

MUTUAL ACCOUNTABILITY

Donors and partners are accountable for development results

47. A major priority for partner countries and donors is to enhance mutual accountability and transparency in the use of development resources. This also helps strengthen public support for national policies and development assistance.
48. **Partner countries commit to:**
- Strengthen as appropriate the parliamentary role in national development strategies and/or budgets.
 - Reinforce participatory approaches by systematically involving a broad range of development partners when formulating and assessing progress in implementing national development strategies.
49. **Donors commit to:**
- Provide timely, transparent and comprehensive information on aid flows so as to enable partner authorities to present comprehensive budget reports to their legislatures and citizens.
50. **Partner countries and donors commit to:**
- Jointly assess through existing and increasingly objective country level mechanisms mutual progress in implementing agreed commitments on aid effectiveness, including the Partnership Commitments. (Indicator 12).

III. Indicators of Progress

To be measured nationally and monitored internationally

OWNERSHIP		TARGET FOR 2010
1	<i>Partners have operational development strategies</i> — Number of countries with national development strategies (including PRSs) that have clear strategic priorities linked to a medium-term expenditure framework and reflected in annual budgets.	At least 75% of partner countries have operational development strategies.
ALIGNMENT		TARGETS FOR 2010
2	<i>Reliable country systems</i> — Number of partner countries that have procurement and public financial management systems that either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.	(a) Public financial management — Half of partner countries move up at least one measure (i.e., 0.5 points) on the PFM/ CPIA (Country Policy and Institutional Assessment) scale of performance. (b) Procurement — One-third of partner countries move up at least one measure (i.e., from D to C, C to B or B to A) on the four-point scale used to assess performance for this indicator.
3	<i>Aid flows are aligned on national priorities</i> — Percent of aid flows to the government sector that is reported on partners' national budgets.	Halve the gap — halve the proportion of aid flows to government sector not reported on government's budget(s) (with at least 85% reported on budget).
4	<i>Strengthen capacity by co-ordinated support</i> — Percent of donor capacity-development support provided through co-ordinated programmes consistent with partners' national development strategies.	50% of technical co-operation flows are implemented through co-ordinated programmes consistent with national development strategies.
5a	<i>Use of country public financial management systems</i> — Percent of donors and of aid flows that use public financial management systems in partner countries, which either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.	PERCENT OF DONORS
		Score* Target
		5+ All donors use partner countries' PFM systems.
		3.5 to 4.5 90% of donors use partner countries' PFM systems.
		PERCENT OF AID FLOWS
		Score* Target
5b	<i>Use of country procurement systems</i> — Percent of donors and of aid flows that use partner country procurement systems which either (a) adhere to broadly accepted good practices or (b) have a reform programme in place to achieve these.	5+ A two-thirds reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' PFM systems.
		3.5 to 4.5 A one-third reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' PFM systems.
		PERCENT OF DONORS
		Score* Target
		A All donors use partner countries' procurement systems.
		B 90% of donors use partner countries' procurement systems.
6	<i>Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures</i> — Number of parallel project implementation units (PIUs) per country.	PERCENT OF AID FLOWS
		Score* Target
		A A two-thirds reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' procurement systems.
		B A one-third reduction in the % of aid to the public sector not using partner countries' procurement systems.
		PERCENT OF DONORS
		Score* Target
7	<i>Aid is more predictable</i> — Percent of aid disbursements released according to agreed schedules in annual or multi-year frameworks.	Halve the gap — halve the proportion of aid not disbursed within the fiscal year for which it was scheduled.
8	<i>Aid is untied</i> — Percent of bilateral aid that is untied.	Continued progress over time.

HARMONISATION		TARGETS FOR 2010
9	<i>Use of common arrangements or procedures</i> — Percent of aid provided as programme-based approaches.	66% of aid flows are provided in the context of programme-based approaches.
10	<i>Encourage shared analysis</i> — Percent of (a) field missions and/or (b) country analytic work, including diagnostic reviews that are joint.	(a) 40% of donor missions to the field are joint.
		(b) 66% of country analytic work is joint.
MANAGING FOR RESULTS		TARGET FOR 2010
11	<i>Results-oriented frameworks</i> — Number of countries with transparent and monitorable performance assessment frameworks to assess progress against (a) the national development strategies and (b) sector programmes.	Reduce the gap by one-third — Reduce the proportion of countries without transparent and monitorable performance assessment frameworks by one-third.
MUTUAL ACCOUNTABILITY		TARGET FOR 2010
12	<i>Mutual accountability</i> — Number of partner countries that undertake mutual assessments of progress in implementing agreed commitments on aid effectiveness including those in this Declaration.	All partner countries have mutual assessment reviews in place.

Important Note: In accordance with paragraph 9 of the Declaration, the partnership of donors and partner countries hosted by the DAC (Working Party on Aid Effectiveness) comprising OECD/DAC members, partner countries and multilateral institutions, met twice, on 30-31 May 2005 and on 7-8 July 2005 to adopt, and review where appropriate, the targets for the twelve Indicators of Progress. At these meetings an agreement was reached on the targets presented under Section III of the present Declaration. This agreement is subject to reservations by one donor on (a) the methodology for assessing the quality of locally-managed procurement systems (relating to targets 2b and 5b) and (b) the acceptable quality of public financial management reform programmes (relating to target 5a.ii). Further discussions are underway to address these issues. The targets, including the reservation, have been notified to the Chairs of the High-level Plenary Meeting of the 59th General Assembly of the United Nations in a letter of 9 September 2005 by Mr. Richard Manning, Chair of the OECD Development Assistance Committee (DAC).

***Note on Indicator 5:** Scores for Indicator 5 are determined by the methodology used to measure quality of procurement and public financial management systems under Indicator 2 above.

Appendix A:

Methodological Notes on the Indicators of Progress

The Indicators of Progress provides a framework in which to make operational the responsibilities and accountabilities that are framed in the Paris Declaration on Aid Effectiveness. This framework draws selectively from the Partnership Commitments presented in Section II of this Declaration.

Purpose — The Indicators of Progress provide a framework in which to make operational the responsibilities and accountabilities that are framed in the Paris Declaration on Aid Effectiveness. They measure principally **collective behaviour at the country level**.

Country level vs. global level — The indicators are to be **measured at the country level** in close collaboration between partner countries and donors. Values of country level indicators can then be statistically aggregated at the **regional or global level**. This global aggregation would be done both for the country panel mentioned below, for purposes of statistical comparability, and more broadly for all partner countries for which relevant data are available.

Donor / Partner country performance — The indicators of progress also provide a **benchmark against which individual donor agencies or partner countries can measure their performance** at the country, regional, or global level. In measuring individual donor performance, the indicators should be applied with flexibility in the recognition that donors have different institutional mandates.

Targets — The targets are set at the global level. Progress against these targets is to be measured by aggregating data measured at the country level. In addition to global targets, partner countries and donors in a given country might agree on country-level targets.

Baseline — A baseline will be established for 2005 in a panel of self-selected countries. The partnership of donors and partner countries hosted by the DAC (Working Party on Aid Effectiveness) is asked to establish this panel.

Definitions and criteria — The partnership of donors and partner countries hosted by the DAC (Working Party on Aid Effectiveness) is asked to provide specific guidance on definitions, scope of application, criteria and methodologies to assure that results can be aggregated across countries and across time.

Note on Indicator 9 — Programme based approaches are defined in Volume 2 of Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery (OECD, 2005) in Box 3.1 as a way of engaging in development cooperation based on the principles of co-ordinated support for a locally owned programme of development, such as a national development strategy, a sector programme, a thematic programme or a programme of a specific organisation. Programme based approaches share the following features: (a) leadership by the host country or organisation; (b) a single comprehensive programme and budget framework; (c) a formalised process for donor co-ordination and harmonisation of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement; (d) Efforts to increase the use of local systems for programme design and implementation, financial management, monitoring and evaluation. For the purpose of indicator 9 performance will be measured separately across the aid modalities that contribute to programme-based approaches.

APPENDIX B:

List of Participating Countries and Organisations

Participating Countries

Albania	Australia	Austria
Bangladesh	Belgium	Benin
Bolivia	Botswana	[Brazil]*
Burkina Faso	Burundi	Cambodia
Cameroon	Canada	China
Congo D.R.	Czech Republic	Denmark
Dominican Republic	Egypt	Ethiopia
European Commission	Fiji	Finland
France	Gambia, The	Germany
Ghana	Greece	Guatemala
Guinea	Honduras	Iceland
Indonesia	Ireland	Italy
Jamaica	Japan	Jordan
Kenya	Korea	Kuwait
Kyrgyz Republic	Lao PDR	Luxembourg
Madagascar	Malawi	Malaysia
Mali	Mauritania	Mexico
Mongolia	Morocco	Mozambique
Nepal	Netherlands	New Zealand
Nicaragua	Niger	Norway
Pakistan	Papua New Guinea	Philippines
Poland	Portugal	Romania
Russian Federation	Rwanda	Saudi Arabia
Senegal	Serbia and Montenegro	Slovak Republic
Solomon Islands	South Africa	Spain
Sri Lanka	Sweden	Switzerland
Tajikistan	Tanzania	Thailand
Timor-Leste	Tunisia	Turkey
Uganda	United Kingdom	United States of America
Vanuatu	Vietnam	Yemen
Zambia		

* To be confirmed.

More countries than listed here have endorsed the Paris Declaration. For a full and up to date list please consult www.oecd.org/dac/effectiveness/parisdeclaration/members.

Participating Organisations

African Development Bank	Arab Bank for Economic Development in Africa
Asian Development Bank	Commonwealth Secretariat
Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP)	Council of Europe Development Bank (CEB)
Economic Commission for Africa (ECA)	Education for All Fast Track Initiative (EFA-FTI)
European Bank for Reconstruction and Development (EBRD)	European Investment Bank (EIB)
Global Fund to Fight Aids, Tuberculosis and Malaria	G24
Inter-American Development Bank	International Fund for Agricultural Development (IFAD)
International Monetary Fund (IMF)	International Organisation of the Francophonie
Islamic Development Bank	Millennium Campaign
New Partnership for Africa's Development (NEPAD)	Nordic Development Fund
Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)	Organisation of Eastern Caribbean States (OECS)
OPEC Fund for International Development	Pacific Islands Forum Secretariat
United Nations Development Group (UNDG)	World Bank

Civil Society Organisations

Africa Humanitarian Action	AFRODAD
Bill and Melinda Gates Foundations	Canadian Council for International Cooperation (CCIC)
Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement (CCFD)	Coopération Internationale pour le Développement et la Solidarité (CIDSE)
Comisión Económica (Nicaragua)	ENDA Tiers Monde
EURODAD	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)
Japan NGO Center for International Cooperation (JANIC)	Reality of Aid Network
Tanzania Social and Economic Trust (TASOET)	UK Aid Network

별첨 2 파리선언 국문 요약

1. 수원국의 주인의식(Ownership)

- 수원국은 개발 전략의 입안 및 이행에 있어 리더십을 행사하고, 이를 성과에 기초한 (results-oriented) 이행 프로그램으로 구체화(지표1¹⁵²) 하는 한편, 공여국과의 대화를 통해 각계각층의 원조를 조화 시키고 민간의 참여를 유도함에 있어 주도적인 역할을 수행
- 공여국은 수원국의 리더십을 존중하고 이행 역량 강화를 위해 협력

2. 수원국의 개발전략에 공여국 원조의 일치(Alignment)

1) 공여국은 수원국의 개발 전략에 원조 일치(Donors align with partner's strategies)

- 공여국은 모든 원조를 수원국의 개발 전략 및 전략 이행 상황 검토 결과에 기초하고 (지표 3), 예외적인 경우를 제외하고는 공여의 조건도 이에 근거하여 마련
- 자금제공은 수원국의 개발 전략에 근거하고 공여국 공통의 프레임워크를 통해 도출된, 단일한 조건 그리고/또는 유동성 있는 지표(a manageable set of indicators)에 결부

2) 공여국은 수원국의 강화된 시스템 활용(Donors use strengthened country systems)

- 수원국과 공여국은 수원국 시스템의 성과 · 투명성 · 책임성을 평가하기 위한 공동의

¹⁵²the World Bank's Aid Effectiveness Review (AER) based on five criteria: (i) a coherent long-term vision, (ii) a medium-term strategy derived from it; (iii) specific targets serving a holistic; (iv) balanced and well-sequenced development strategy; and (v) capacity and resources for its implementation

프레임워크를 마련하고(지표2¹⁵³), 상황검토(diagnostic review) 및 성과평가(performance assessment) 프레임워크를 수원국 주도의 역량강화전략에 통합

- 수원국은 신뢰할 수 있는 상황검토를 시행하고, 검토 결과에 근거한 개혁을 통해 원조관리 시스템 및 절차의 효과성·투명성·책임성을 담보하며, 지속적인 개발 역량강화에 필요한 개혁 작업에 착수
- 공여국은 수원국의 시스템과 절차를 최대한 활용하고 불가능한 경우 수원국의 시스템을 보강하는 한도 내에서만 추가적 안전조치(safeguards and measures)를 마련하며(지표5), 원조 자금이 지원되는 프로젝트 및 프로그램의 시행·관리 전담기구 창설은 최대한으로 지양하고(지표6), 잠재적인 이행목표 간 상충을 방지하기 위해 조화된 이행평가 체계를 도입

3) 수원국은 공여국의 지원을 받아 개발역량강화(Partner countries strengthen development capacity with support from donors)

- 수원국은 세부적인 역량강화 목표들을 국가개발전략으로 통합하고, 필요한 경우, 동 목표 이행을 국가 주도의 역량강화전략을 통해 추구
- 공여국은 연구 지원 및 재정적 지원을 수원국의 역량강화 목표와 전략에 합치시키고, 수원국의 기존역량을 효율적으로 활용하며, 역량강화에 필요한 지원을 조화(지표4)

4) 공공재정 관리역량 강화(Strengthen public financial management capacity)

- 수원국은 국내자원 동원, 재정의 지속가능성 강화, 투자환경조성 노력을 강화하고, 투명한 예산 집행 보고서를 적시에 발간하며, 공공재정 관리개혁에서 주도적 역할 담당
- 공여국은 다년도 프레임워크 하에서 원조를 약속하고 합의된 스케줄에 따라 예측 가능한 원조를 제공하며(지표7), 최대한으로 수원국의 예산·회계 메커니즘을 신뢰하고 이용(지표5)

153) the World Bank's Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) based on four criteria: (i) a comprehensive and credible budget linked to policy priorities (ii) effective financial management systems for budget expenditure and budget revenues; (iii) timely and accurate fiscal reporting; (iv) clear and balanced assignment of expenditures and revenues to each level of government.

○ 수원국과 공여국은 공공재정관리 부문에서 조화된 상황 검토와 성과평가를 추진

5) 수원국의 정부조달 시스템 강화(Strengthen national procurement systems)

○ 수원국과 공여국은 상황검토, 지속가능한 개혁안 강구 및 시행에서 합의된 기준과 절차를 이용하고, 조달 부문 중장기 개혁 및 역량 강화를 위해 충분한 자원 제공을 약속하며, 접근방식 권고안에 대한 피드백 공유

○ 수원국은 주도적인 역할을 담당하며 조달 부문 개혁 추진

○ 공여국은 수원국이 합의된 기준과 절차를 이행한 경우 점진적으로 수원국의 조달 시스템을 신뢰하며(지표 5), 수원국 시스템이 상호 합의된 수준을 달성하지 못하거나 공여국이 이를 이용하지 않는 경우 상호 합의된 접근방식을 채택

6) 원조의 언타이드화(Untie aid: getting better value for money)

○ 2001년 DAC의 “최빈개도국에 대한 원조의 언타이드 권고”의 지속적 이행을 통해 원조의 효율성을 제고

3. 공여국간 원조 조화(Harmonisation)

1) 공여국은 공동의 합의사항을 이행하고 원조절차를 간소화(Donors implement common arrangements & simplify procedures)

○ 공여국은 로마선언 후속조치의 일환으로 고안된 공여국 행동계획을 실천

○ 공여국은 원조활동 및 원조제공에 대한 공동의 합의사항을 이행하며 프로그램 기반 원조(programme-based aid modalities)의 증대는 이러한 노력에 기여 가능 (지표9)

○ 공여국은 분산·중복 실시되고 있는 현지 조사 및 상황 검토의 감소를 위해 노력하며, 지혜(lesson)와 경험을 공유하기 위한 공동 훈련(joint training) 장려

2) 상보성: 보다 효과적인 역할분담(Complementarity : more effective division of labour)

- 수원국은 공여국이 가진 비교 우위와 공여국의 상보성 기여 방안에 대해 국가적 · 분야별 측면에서 명확한 입장 제시
- 공여국은 각종 프로그램 등의 이행에 있어, 필요한 경우, 선도 공여국들(lead donors)에게 권한을 이양함으로써, 공여국 간의 비교우위(respective comparative advantage)를 최대한 활용하고, 분산된 절차를 조화시키기 위해 협력

3) 협력적 태도를 위한 유인 마련(Incentives for collaborative behaviour)

- 공여국과 수원국 공히 절차를 개혁하고 유인을 강화하여 원조기관 임직원의 원조의 조화 및 일치, 결과 지향적 태도를 확보

4) 취약국가에 효과적인 원조 제공(Delivering effective aid in fragile states)

- 수원국은 효과적인 통치, 치안 및 안보, 기본적 사회복지서비스에 대한 형평한 접근을 담보하는 제도의 확충 및 거버넌스의 확립을 위해 노력하는 한편, 공여국과의 대화를 통해 간소한 정책 수단(simple planning tools)을 개발하고, 개발우선순위 결정에 있어 여러 국내 주체의 참여를 장려
- 공여국들은 장래효과분석(upstream analysis), 공동평가, 공동전략, 정책 개입 조정 및 (공여국 공동 사무소 설치와 같은) 실제적 이니셔티브에 중점을 두어 공여국간 활동을 조화, 수원국 주도의 국가 전략을 최대한 지지하고, 불가능한 경우, 국가 · 지역 · 부문 또는 비정부 시스템을 최대한 활용하며, 수원국의 제도 확립을 저해하는 활동을 지양하고, 특히 발전가능성 있는 고위험 전환국의 경우, 계속적 자금 지원 등의 원조 수단들을 적절히 조합해 활용

5) 조화로운 환경평가 접근방식 장려(Promoting a harmonized approach to environmental assessments)

- 수원국과 공여국 공히 환경영향평가(Environmental Impact Assessments) 적용을 강화하고, 프로젝트 이행을 위한 공동 절차를 심화시키며, ‘전략적 환경 평가

(strategic environmental assessment'를 위한 공동의 접근방식을 고안하고 적용하는 한편, 환경 분석 및 환경법률 집행에 필요한 기술·정책 특화 역량을 지속적으로 강화

4. 원조 성과관리(Managing for Results)

- 수원국은 국가개발전략과 단년도 및 다년도 예산편성 간의상호 연계를 강화하고, 결과 지향적 보고·평가 프레임워크 마련을 위해 노력. 이러한 프레임워크를 통해 국가 차원 및 분야별 개발전략의 진전 상황을 감시하고, 측정지표 달성상황을 검토(지표 11)
- 공여국은 국가 계획 수립과 자원을 성과(results)에 연계시키고, 수원국의 개발 전략에 일치하지 않는 성과 평가 지표 도입을 자제하며 수원국의 성과 평가 제도에 일치. 수원국의 결과 지향적 보고 및 모니터 제도를 가능한 한 신뢰하고 이용하도록 수원국과 협력하며, 정기적 보고를 위한 공동의 틀을 갖추어 보고 및 모니터 요건을 최대한으로 수원국과 조화
- 수원국과 공여국 공히 참여적 기반(participatory approach) 하에 국가 역량 강화 및 결과 지향적 관리를 위해 상호 협력

5. 상호 책임성 강화(Mutual Accountability)

- 수원국은 국가 개발 전략 및 예산에 있어 의회의 역할을 강화하고, 개발전략 이행 및 평가에 있어 제도적으로 광범위한 개발 주체들을 참여시키는 참여적 접근법을 강화
- 공여국은 수원국 정부가 자국 입법부와 국민들에게 포괄적인 예산보고를 할 수 있도록 원조 제공에 대해 투명하고 포괄적인 정보를 적시에 제공
- 수원국과 공여국 공히 기존 국가 메커니즘의 객관성을 향상시키고 이를 통해 원조 효과성에 대해 합의된 사항의 상호적 성과(mutual progress)를 공동으로 평가. 기존 합의 사항에는 동 파리선언의 파트너십 공약사항도 포함

<별첨 표 2-1 원조효과성 성과지표 및 목표치>

1. 수원국의 주인의식		2010년도까지 달성목표
1	수원국은 실질적으로 이용 가능한 개발전략을 마련-중기 재정지출 프레임워크와 연계되어 있고 전략적 우선순위가 명료하게 설정된 국가개발전략을 마련한 국가의 수(number)	최소한 수원국의 75%
2. 원조 일치		2010년도까지 달성목표
2	신뢰할 수 있는 국가 시스템 : (a)광범위하게 수락된 모범관행에 부합하거나 (b)모범관행에의 합치를 위해 개혁 프로그램이 진행 중인, 정부조달시스템 및 공공재정관리 시스템을 갖춘 수원국의 수	(a)공공재정관리-수원국의 50%가 공공재정관리/국가정책 및 제도평가(CPIA) 이행 측정단계에서 최소한 한 단계(0.5)이상 상승 (b)정부조달-수원국의 1/3이 4단계로 구성된 정부조달 평가에서 최소한 한 단계 이상 상승
3	수원국 우선순위에 부합되는 원조 : 정부 부문에 지원되어 수원국 국가예산에 보고된 원조의 비율	수원국 국가예산에 보고되지 않고 정부 부문에 지원된 원조 비율의 반감(半減) 및 적어도 85%가 예산에 보고
4	원조의 상호조정을 통한 역량강화 : 수원국의 국가개발전략에 부합하고 상호 조정된 프로그램을 통해 제공되는 공여국의 역량개발지원 (capacity development support) 비율	기술협력 원조의 50%
5a	수원국 공공재정관리(PFM)시스템 활용- (a)광범위하게 수락된 모범관행에 부합하거나 (b)모범관행에의 합치를 위해 개혁 프로그램이 진행 중인, 수원국의PFM 시스템을 활용하는 공여국 및 원조 비율	공여국 비율
		평가단계 목표
		5+ 모든 공여국
		3.5-4.5 공여국의 90%
		원조 비율
		평가단계 목표
5b	수원국 정부조달 시스템 활용- (a)광범위하게 수락된 모범관행에 부합하거나 (b)모범관행에의 합치를 위해 개혁 프로그램이 진행 중인, 수원국 정부조달 시스템을 활용하는 공여국 및 원조 비율	5+ 수원국의 공공재정관리시스템을 활용하지 않는 공공 부문에 대한 원조 2/3 감축
		3.5-4.5 수원국의 공공재정관리시스템을 활용하지 않는 공공 부문에 대한 원조 1/3 감축
		공여국 비율
		평가단계 목표
		A 모든 공여국
		B 공여국의 90%
5b	수원국 정부조달 시스템 활용- (a)광범위하게 수락된 모범관행에 부합하거나 (b)모범관행에의 합치를 위해 개혁 프로그램이 진행 중인, 수원국 정부조달 시스템을 활용하는 공여국 및 원조 비율	원조 비율
		평가단계 목표
		A 수원국의 정부조달 시스템을 활용하지 않는 공공 부문 원조의 2/3 감축
		B 수원국의 정부조달시스템을 활용하지 않는 공공 부문 원조의 1/3 감축

6	중복시행구조 감축을 통한 역량 강화 :사업 중복시행 부서(PIUs, parallel project implementation units)의 수	2/3 감축
7	원조의 예측가능성 증대 : 단년도 또는 다년도 테두리 내에서 합의된 스케줄에 따라 공여된 원조지출 비율	원조를 계획한 회계연도 내에서 지출되지 않은 원조규모의 반감(半減)
8	원조의 언타이드화 : 양자 원조의 언타이드 비율(percent)	계속적 진전 모색
3. 원조 조화		2010년도까지 달성목표
9	공통의 계획 및 절차 활용- 프로그램 기반 (programme-based) 접근법에 따라 지원되는 원조의 비율	원조의 66%
10a	공동의 분석 활용 - (a)공동의 조사단 비율	(a) 공여국 현지 파견단의 40%
10b	공동의 분석작업의 공유 비율	(b)수원국 분석작업의 66%
4. 원조성과 관리		2010년도까지 달성목표
11	결과 지향적 체계 : (a)국가개발전략 및 (b) 분야별 프로그램 진전 상황을 측정하기 위한 투명하고 관리 가능한 성과측정체계 (performance assessment frameworks)를 마련한 국가의 수	성과측정체계가 마련되어 있지 않은 국가의 1/3 감축
5. 상호적 책임		2010년도까지 달성목표
12	상호적 책임-동 선언을 비롯해 원조 효과에 관한 선언에서 합의된 약속의 이행 진전 상황에 대한 상호평가에 착수한 수원국의 수	모든 수원국

별첨 3 아크라행동계획(2008)

ACCRA AGENDA FOR ACTION

Ministers of developing and donor countries responsible for promoting development and Heads of multilateral and bilateral development institutions endorsed the following statement in Accra, Ghana, on 4 September 2008 to accelerate and deepen implementation of the Paris Declaration on Aid Effectiveness (2 March 2005).

This is a moment of opportunity

1. We are committed to eradicating poverty and promoting peace and prosperity by building stronger, more effective partnerships that enable developing countries to realise their development goals.

2. There has been progress. Fifteen years ago, two out of five people lived in extreme poverty; today, that figure has been reduced to one in four. However, 1.4 billion people—most of them women and girls—still live in extreme poverty,¹ and access to safe drinking water and health care remains a major issue in many parts of the world. In addition, new global challenges—rising food and fuel prices and climate change—threaten the advances against poverty many countries have made.

3. We need to achieve much more if all countries are to meet the Millennium Development Goals (MDGs). Aid is only one part of the development picture. Democracy, economic growth, social progress, and care for the environment are the prime engines of development in all countries. Addressing inequalities of income and opportunity within countries and between states is essential to global progress. Gender equality, respect for human rights, and environmental sustainability are cornerstones for achieving enduring impact on the lives and potential of poor women, men, and children. It is vital that all our policies address these issues in a more systematic and coherent way.

4. In 2008, three international conferences will help us accelerate the pace of change: the Accra High Level Forum on Aid Effectiveness, the United Nations High Level Event on the MDGs in New York, and the Financing for Development follow-up meeting in Doha. Today at Accra, we are leading the way, united in a common objective: to unlock the full potential of aid in achieving lasting development results.

We are making progress, but not enough

5. Learning from our past successes and failures in development co-operation and building on the 2003 Rome Declaration on Harmonisation, in March 2005 we adopted an ambitious set of reforms: the Paris Declaration on Aid Effectiveness. In the Paris Declaration, we agreed to develop a genuine partnership, with developing countries clearly in charge of their own development processes. We also agreed to hold each other accountable for achieving concrete development results. Three and one-half years later, we are reconvening in Accra to review progress and address the challenges that now face us.

6. Evidence shows we are making progress, but not enough. A recent evaluation shows that the Paris Declaration has created powerful momentum to change the way developing countries and donors work together on the ground. According to the 2008 Monitoring Survey, a large number of developing countries have improved their management of public funds. Donors, in turn, are increasingly improving their co-ordination at country level. Yet the pace of progress is too slow. Without further reform and faster action we will not meet our 2010 commitments and targets for improving the quality of aid.

We will take action to accelerate progress

7. Evidence shows that we will need to address three major challenges to accelerate progress on aid effectiveness:

8. *Country ownership is key.* Developing country governments will take stronger leadership of their own development policies, and will engage with their parliaments and citizens in shaping those policies. Donors will support them by respecting countries' priorities, investing in their human resources and institutions, making greater use of their systems to deliver aid, and increasing the predictability of aid flows.

9. *Building more effective and inclusive partnerships.* In recent years, more development actors—middle-income countries, global funds, the private sector, civil society organisations—have been increasing their contributions and bringing valuable experience to the table. This also creates management and co-ordination challenges. Together, all development actors will work in more inclusive partnerships so that all our efforts have greater impact on reducing poverty.

¹ These figures are based on a recent World Bank study that found the poverty line to be \$1.25 a day in 2005 prices.

10. *Achieving development results—and openly accounting for them—must be at the heart of all we do.* More than ever, citizens and taxpayers of all countries expect to see the tangible results of development efforts. We will demonstrate that our actions translate into positive impacts on people's lives. We will be accountable to each other and to our respective parliaments and governing bodies for these outcomes.

11. Without addressing these obstacles to faster progress, we will fall short of our commitments and miss opportunities to improve the livelihoods of the most vulnerable people in the world. Therefore, we are reaffirming the commitments we made in the Paris Declaration and, in this Accra Agenda for Action, are agreeing on concrete and monitorable actions to accelerate progress to meet those commitments by 2010. We commit to continuing efforts in monitoring and evaluation that will assess whether we have achieved the commitments we agreed in the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action, and to what extent aid effectiveness is improving and generating greater development impact.

Strengthening Country Ownership over Development

12. Developing countries determine and implement their development policies to achieve their own economic, social and environmental goals. We agreed in the Paris Declaration that this would be our first priority. Today, we are taking additional steps to turn this resolution into a reality.

We will broaden country-level policy dialogue on development

13. We will engage in open and inclusive dialogue on development policies. We acknowledge the critical role and responsibility of parliaments in ensuring country ownership of development processes. To further this objective we will take the following actions:

- a) Developing country governments will work more closely with parliaments and local authorities in preparing, implementing and monitoring national development policies and plans. They will also engage with civil society organisations (CSOs).
- b) Donors will support efforts to increase the capacity of all development actors—parliaments, central and local governments, CSOs, research institutes, media and the private sector—to take an active role in dialogue on development policy and on the role of aid in contributing to countries' development objectives.
- c) Developing countries and donors will ensure that their respective development policies and programmes are designed and implemented in ways consistent with their agreed international commitments on gender equality, human rights, disability and environmental sustainability.

Developing countries will strengthen their capacity to lead and manage development

14. Without robust capacity—strong institutions, systems, and local expertise—developing countries cannot fully own and manage their development processes. We agreed in the Paris Declaration that capacity development is the responsibility of developing countries, with donors playing a supportive role, and that technical co-operation is one means among others to develop capacity. Together, developing countries and donors will take the following actions to strengthen capacity development:

- a) Developing countries will systematically identify areas where there is a need to strengthen the capacity to perform and deliver services at all levels—national, sub-national, sectoral, and thematic—and design strategies to address them. Donors will strengthen their own capacity and skills to be more responsive to developing countries' needs.
- b) Donors' support for capacity development will be demand-driven and designed to support country ownership. To this end, developing countries and donors will i) jointly select and manage technical co-operation, and ii) promote the provision of technical co-operation by local and regional resources, including through South-South co-operation.
- c) Developing countries and donors will work together at all levels to promote operational changes that make capacity development support more effective.

We will strengthen and use developing country systems to the maximum extent possible

15. Successful development depends to a large extent on a government's capacity to implement its policies and manage public resources through its own institutions and systems. In the Paris Declaration, developing countries

committed to strengthen their systems² and donors committed to use those systems to the maximum extent possible. Evidence shows, however, that developing countries and donors are not on track to meet these commitments. Progress in improving the quality of country systems varies considerably among countries; and even when there are good-quality country systems, donors often do not use them. Yet it is recognised that using country systems promotes their development. To strengthen and increase the use of country systems, we will take the following actions:

- a) Donors agree to use country systems as the first option for aid programmes in support of activities managed by the public sector.
- b) Should donors choose to use another option and rely on aid delivery mechanisms outside country systems (including parallel project implementation units), they will transparently state the rationale for this and will review their positions at regular intervals. Where use of country systems is not feasible, donors will establish additional safeguards and measures in ways that strengthen rather than undermine country systems and procedures.
- c) Developing countries and donors will jointly assess the quality of country systems in a country-led process using mutually agreed diagnostic tools. Where country systems require further strengthening, developing countries will lead in defining reform programmes and priorities. Donors will support these reforms and provide capacity development assistance.
- d) Donors will immediately start working on and sharing transparent plans for undertaking their Paris commitments on using country systems in all forms of development assistance; provide staff guidance on how these systems can be used; and ensure that internal incentives encourage their use. They will finalise these plans as a matter of urgency.
- e) Donors recollect and reaffirm their Paris Declaration commitment to provide 66% of aid as programme-based approaches. In addition, donors will aim to channel 50% or more of government-to-government assistance through country fiduciary systems, including by increasing the percentage of assistance provided through programme based approaches.

Building More Effective and Inclusive Partnerships for Development

16. Aid is about building partnerships for development. Such partnerships are most effective when they fully harness the energy, skills and experience of all development actors—bilateral and multilateral donors, global funds, CSOs, and the private sector. To support developing countries' efforts to build for the future, we resolve to create partnerships that will include all these actors.

We will reduce costly fragmentation of aid

17. The effectiveness of aid is reduced when there are too many duplicating initiatives, especially at country and sector levels. We will reduce the fragmentation of aid by improving the complementarity of donors' efforts and the division of labour among donors, including through improved allocation of resources within sectors, within countries, and across countries. To this end:

- a) Developing countries will lead in determining the optimal roles of donors in supporting their development efforts at national, regional and sectoral levels. Donors will respect developing countries' priorities, ensuring that new arrangements on the division of labour will not result in individual developing countries receiving less aid.
- b) Donors and developing countries will work together with the Working Party on Aid Effectiveness to complete good practice principles on country-led division of labour. To that end, they will elaborate plans to ensure the maximum coordination of development co-operation. We will evaluate progress in implementation starting in 2009.
- c) We will start dialogue on international division of labour across countries by June 2009.
- d) We will work to address the issue of countries that receive insufficient aid.

² These include, but are not limited to, systems for public financial management, procurement, audit, monitoring and evaluation, and social and environmental assessment.

We will increase aid's value for money

18. Since the Paris Declaration was agreed in 2005, OECD-DAC donors have made progress in untying their aid. A number of donors have already fully untied their aid, and we encourage others to do so. We will pursue, and accelerate, these efforts by taking the following actions:

- a) OECD-DAC donors will extend coverage of the 2001 DAC Recommendation on Untying Aid to non-LDC HIPC³ and will improve their reporting on the 2001 DAC Recommendation.
- b) Donors will elaborate individual plans to further untie their aid to the maximum extent.
- c) Donors will promote the use of local and regional procurement by ensuring that their procurement procedures are transparent and allow local and regional firms to compete. We will build on examples of good practice to help improve local firms' capacity to compete successfully for aid-funded procurement.
- d) We will respect our international agreements on corporate social responsibility.

We welcome and will work with all development actors

19. The contributions of all development actors are more effective when developing countries are in a position to manage and co-ordinate them. We welcome the role of new contributors and will improve the way all development actors work together by taking the following actions:

- a) We encourage all development actors, including those engaged in South-South co-operation, to use the Paris Declaration principles as a point of reference in providing development co-operation.
- b) We acknowledge the contributions made by all development actors, and in particular the role of middle-income countries as both providers and recipients of aid. We recognise the importance and particularities of South-South cooperation and acknowledge that we can learn from the experience of developing countries. We encourage further development of triangular co-operation.
- c) Global funds and programmes make an important contribution to development. The programmes they fund are most effective in conjunction with complementary efforts to improve the policy environment and to strengthen the institutions in the sectors in which they operate. We call upon all global funds to support country ownership, to align and harmonise their assistance proactively, and to make good use of mutual accountability frameworks, while continuing their emphasis on achieving results. As new global challenges emerge, donors will ensure that existing channels for aid delivery are used and, if necessary, strengthened before creating separate new channels that risk further fragmentation and complicate co-ordination at country level. We encourage developing countries to mobilise, manage and evaluate their international cooperation initiatives for the benefit of other developing countries.
- d) South-South co-operation on development aims to observe the principle of non-interference in internal affairs, equality among developing partners and respect for their independence, national sovereignty, cultural diversity and identity and local content. It plays an important role in international development co-operation and is a valuable complement to North-South co-operation.

We will deepen our engagement with civil society organisations

20. We will deepen our engagement with CSOs as independent development actors in their own right whose efforts complement those of governments and the private sector. We share an interest in ensuring that CSO contributions to development reach their full potential. To this end:

- a) We invite CSOs to reflect on how they can apply the Paris principles of aid effectiveness from a CSO perspective.
- b) We welcome the CSOs' proposal to engage with them in a CSO-led multistakeholder process to promote CSO development effectiveness. As part of that process, we will seek to i) improve co-ordination of CSO efforts with government programmes, ii) enhance CSO accountability for results, and iii) improve information on CSO activities.
- c) We will work with CSOs to provide an enabling environment that maximises their contributions to development.

³ The 2001 DAC recommendation on Untying ODA to the Least Developed Countries (LDCs) covers 31 so-called Heavily Indebted Poor Countries (HIPC). The OECD Development Assistance Committee (DAC) at its 2008 High Level Meeting agreed to extend the 2001 Recommendation to cover the remaining eight countries that are part of the HIPC initiative: Bolivia, Cameroon, Côte d'Ivoire, Ghana, Guyana, Honduras, Nicaragua and Republic of Congo.

We will adapt aid policies for countries in fragile situations

21. In the Paris Declaration, we agreed that aid effectiveness principles apply equally to development co-operation in situations of fragility, including countries emerging from conflict, but that these principles need to be adapted to environments of weak ownership or capacity. Since then, Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations have been agreed. To further improve aid effectiveness in these environments, we will take the following actions:

- a) Donors will conduct joint assessments of governance and capacity and examine the causes of conflict, fragility and insecurity, engaging developing country authorities and other relevant stakeholders to the maximum extent possible.
- b) At country level, donors and developing countries will work and agree on a set of realistic peace- and state-building objectives that address the root causes of conflict and fragility and help ensure the protection and participation of women. This process will be informed by international dialogue between partners and donors on these objectives as prerequisites for development.
- c) Donors will provide demand-driven, tailored and co-ordinated capacity-development support for core state functions and for early and sustained recovery. They will work with developing countries to design interim measures that are appropriately sequenced and that lead to sustainable local institutions.
- d) Donors will work on flexible, rapid and long-term funding modalities, on a pooled basis where appropriate, to i) bridge humanitarian, recovery and longer-term development phases, and ii) support stabilisation, inclusive peace building, and the building of capable, accountable and responsive states. In collaboration with developing countries, donors will foster partnerships with the UN System, international financial institutions and other donors.
- e) At country level and on a voluntary basis, donors and developing countries will monitor implementation of the Principles for Good International Engagement in Fragile States and Situations, and will share results as part of progress reports on implementing the Paris Declaration.

Delivering and Accounting for Development Results

22. We will be judged by the impacts that our collective efforts have on the lives of poor people. We recognise that greater transparency and accountability for the use of development resources—domestic as well as external—are powerful drivers of progress.

We will focus on delivering results

23. We will improve our management for results by taking the following actions:

- a) Developing countries will strengthen the quality of policy design, implementation and assessment by improving information systems, including, as appropriate, disaggregating data by sex, region and socioeconomic status.
- b) Developing countries and donors will work to develop cost-effective results management instruments to assess the impact of development policies and adjust them as necessary. We will better co-ordinate and link the various sources of information, including national statistical systems, budgeting, planning, monitoring and country-led evaluations of policy performance.
- c) Donors will align their monitoring with country information systems. They will support, and invest in strengthening, developing countries' national statistical capacity and information systems, including those for managing aid.
- d) We will strengthen incentives to improve aid effectiveness. We will systematically review and address legal or administrative impediments to implementing international commitments on aid effectiveness. Donors will pay more attention to delegating sufficient authority to country offices and to changing organisational and staff incentives to promote behaviour in line with aid effectiveness principles.

We will be more accountable and transparent to our publics for results

24. Transparency and accountability are essential elements for development results. They lie at the heart of the Paris Declaration, in which we agreed that countries and donors would become more accountable to each other and to their citizens. We will pursue these efforts by taking the following actions:

- a) We will make aid more transparent. Developing countries will facilitate parliamentary oversight by implementing greater transparency in public financial management, including public disclosure of revenues,

budgets, expenditures, procurement and audits. Donors will publicly disclose regular, detailed and timely information on volume, allocation and, when available, results of development expenditure to enable more accurate budget, accounting and audit by developing countries.

b) We will step up our efforts to ensure that—as agreed in the Paris Declaration—mutual assessment reviews are in place by 2010 in all countries that have endorsed the Declaration. These reviews will be based on country results reporting and information systems complemented with available donor data and credible independent evidence. They will draw on emerging good practice with stronger parliamentary scrutiny and citizen engagement. With them we will hold each other accountable for mutually agreed results in keeping with country development and aid policies.

c) To complement mutual assessment reviews at country level and drive better performance, developing countries and donors will jointly review and strengthen existing international accountability mechanisms, including peer review with participation of developing countries. We will review proposals for strengthening the mechanisms by end 2009.

d) Effective and efficient use of development financing requires both donors and partner countries to do their utmost to fight corruption. Donors and developing countries will respect the principles to which they have agreed, including those under the UN Convention against Corruption. Developing countries will address corruption by improving systems of investigation, legal redress, accountability and transparency in the use of public funds. Donors will take steps in their own countries to combat corruption by individuals or corporations and to track, freeze, and recover illegally acquired assets.

We will continue to change the nature of conditionality to support ownership

25. To strengthen country ownership and improve the predictability of aid flows, donors agreed in the Paris Declaration that, whenever possible, they would draw their conditions from developing countries' own development policies. We reaffirm our commitment to this principle and will continue to change the nature of conditionality by taking the following actions:

a) Donors will work with developing countries to agree on a limited set of mutually agreed conditions based on national development strategies. We will jointly assess donor and developing country performance in meeting commitments.

b) Beginning now, donors and developing countries will regularly make public all conditions linked to disbursements.

c) Developing countries and donors will work together at the international level to review, document and disseminate good practices on conditionality with a view to reinforcing country ownership and other Paris Declaration Principles by increasing emphasis on harmonised, results-based conditionality. They will be receptive to contributions from civil society.

We will increase the medium-term predictability of aid

26. In the Paris Declaration, we agreed that greater predictability in the provision of aid flows is needed to enable developing countries to effectively plan and manage their development programmes over the short and medium term. As a matter of priority, we will take the following actions to improve the predictability of aid:

a) Developing countries will strengthen budget planning processes for managing domestic and external resources and will improve the linkages between expenditures and results over the medium term.

b) Beginning now, donors will provide full and timely information on annual commitments and actual disbursements so that developing countries are in a position to accurately record all aid flows in their budget estimates and their accounting systems.

c) Beginning now, donors will provide developing countries with regular and timely information on their rolling three- to five-year forward expenditure and/or implementation plans, with at least indicative resource allocations that developing countries can integrate in their medium-term planning and macroeconomic frameworks. Donors will address any constraints to providing such information.

d) Developing countries and donors will work together at the international level on ways of further improving the medium-term predictability of aid, including by developing tools to measure it.

Looking Forward

27. The reforms we agree on today in Accra will require continued high level political support, peer pressure, and co-ordinated action at global, regional, and country levels. To achieve these reforms, we renew our commitment to the principles and targets established in the Paris Declaration, and will continue to assess progress in implementing them.

28. The commitments we agree today will need to be adapted to different country circumstances—including in middle-income countries, small states and countries in situations of fragility. To this end, we encourage developing countries to design—with active support from donors—country-based action plans that set out time-bound and monitorable proposals to implement the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action.

29. We agree that, by 2010, each of us should meet the commitments we made on aid effectiveness in Paris and today in Accra, and to reach beyond these commitments where we can. We agree to reflect and draw upon the many valuable ideas and initiatives that have been presented at this High Level Forum. We agree that challenges such as climate change and rising food and fuel prices underline the importance of applying aid effectiveness principles. In response to the food crisis, we will develop and implement the global partnership on agriculture and food swiftly, efficiently and flexibly.

30. We ask the Working Party on Aid Effectiveness to continue monitoring progress on implementing the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action and to report back to the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness in 2011. We recognise that additional work will be required to improve the methodology and indicators of progress of aid effectiveness. In 2011, we will undertake the third round of monitoring that will tell us whether we have achieved the targets for 2010 agreed in Paris in 2005.⁴ To carry forward this work, we will need to develop institutionalised processes for the joint and equal partnership of developing countries and the engagement of stakeholders.

31. We recognise that aid effectiveness is an integral part of the broader financing for development agenda. To achieve development outcomes and the MDGs we need to meet our commitments on both aid quality and aid volumes. We ask the Secretary General of the United Nations to transmit the conclusions of the Third High Level Forum on Aid Effectiveness to the High Level Event on the MDGs in New York later this month and the Financing for Development Review meeting in Doha in November 2008. We welcome the contribution that the ECOSOC Development Co-operation Forum is making to the international dialogue and to mutual accountability on aid issues. We call upon the UN development system to further support the capacities of developing countries for effective management of development assistance.

32. Today, more than ever, we resolve to work together to help countries across the world build the successful future all of us want to see—a future based on a shared commitment to overcome poverty, a future in which no countries will depend on aid.

⁴ We will have that information available for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness in 2011, along with comprehensive second phase evaluations of the implementation of the Paris Declaration and the Accra Agenda for Action as of 2010. Attention will also be paid to improving and developing communications on aid effectiveness for long-term development success and broad-based public support.

별첨 4 PEFA 성과측정틀 지표

	A. PFM-OUT-TURNS: Credibility of the budget
PI-1	Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget
PI-2	Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget
PI-3	Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget
PI-4	Stock and monitoring of expenditure payment arrears
	B. KEY CROSS-CUTTING ISSUES: Comprehensiveness and Transparency
PI-5	Classification of the budget
PI-6	Comprehensiveness of information included in budget documentation
PI-7	Extent of unreported government operations
PI-8	Transparency of inter-governmental fiscal relations
PI-9	Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities.
PI-10	Public access to key fiscal information
	C. BUDGET CYCLE
	C(i) Policy-Based Budgeting
PI-11	Orderliness and participation in the annual budget process
PI-12	Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting
	C(ii) Predictability and Control in Budget Execution
PI-13	Transparency of taxpayer obligations and liabilities
PI-14	Effectiveness of measures for taxpayer registration and tax assessment
PI-15	Effectiveness in collection of tax payments
PI-16	Predictability in the availability of funds for commitment of expenditures
PI-17	Recording and management of cash balances, debt and guarantees
PI-18	Effectiveness of payroll controls
PI-19	Competition, value for money and controls in procurement
PI-20	Effectiveness of internal controls for non-salary expenditure
PI-21	Effectiveness of internal audit
	C(iii) Accounting, Recording and Reporting
PI-22	Timeliness and regularity of accounts reconciliation
PI-23	Availability of information on resources received by service delivery units
PI-24	Quality and timeliness of in-year budget reports
PI-25	Quality and timeliness of annual financial statements
	C(iv) External Scrutiny and Audit
PI-26	Scope, nature and follow-up of external audit
PI-27	Legislative scrutiny of the annual budget law
PI-28	Legislative scrutiny of external audit reports
	D. DONOR PRACTICES
D-1	Predictability of Direct Budget Support
D-2	Financial information provided by donors for budgeting and reporting on project and program aid
D-3	Proportion of aid that is managed by use of national procedures

출처: PEFA Secretariat (2005), Public Financial management Performance Measurement Framework, p9

별첨 5 PEFA진단을 완료한 수원국 명단¹⁵⁴⁾

*공여국 중에서 노르웨이가 참여한 바 있다. 아래 명단의 모든 문서는 PEFA 웹사이트 (<http://www.pefa.org>)에서 검색 가능하다.

Region	Country / year Year refers to the timing of the main mission during which most interviews were conducted.	Donor Agenciesinvolved(lead agency +others)	Most recent report issued
Sub-Saharan Africa	Benin, 2007	EC, WB, France, SECO, AfDB, Netherlands	Evaluation des Finances Publiques Selon La Méthodologie PEFA, Final, Sep 2007
	Burkina Faso, 2006	EC, WB, CGAB members	Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publique Selon La Méthodologie PEFA, Final, Apr 2007
	Central African Republic, 2007	WB, France, EC	Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publique Selon La Méthodologie PEFA, Final, Jun 2008
	Comoros, 2007	EC	Etude PEFA, Final, Jan 2008
	Congo Brazzaville, 2006	EC, WB	Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques, Final, Mar 2006
	Cote d'Ivoire, 2007	WB, IMF, AfDB, EC	Rapport PEFA, Final, Nov 2008
	Ethiopia, 2007	EC, CIDA, DFID, WB, IMF	Federal PFM-PR, Final, Oct 2007
	Ethiopia -Regional govt., 2007	EC, CIDA, DFID, WB, IMF	Regional PFM-PR, Final, Oct 2007
	Gabon, 2005	WB, AfDB, IMF	PEMFAR, Final, Sep 2006
	Ghana, 2006	WB, DFID, Denmark, IMF, CIDA, France, Netherlands, GTZ, SECO, EC	PFM-PR and Performance Indicators, Final, Jun 2006
	Guinea, 2006	France, EC, IMF, WB	Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques Selon la Méthodologie PEFA, Final, Jul 2007

154) Status on Applications of PEFA Performance Measurement Framework, updated by the PEFA Secretariat as at February 27, 2009

Kenya, 2006	DFID , Sida, WB, EC, IMF, GTZ	PFM-PR and Performance Indicators PEFA Evaluation, Final, Jul 2006
Lesotho, 2006	WB	PEMFAR, Final, Jun 2007
Madagascar, 2006	EC , France, WB, AfDB	Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques Selon la Méthodologie PEFA, Final, May 2006
Madagascar, 2008	WB , EC, AfDB, France, Germany	Mesure de la Performance de la Gestion des Finances Publiques Selon La Méthodologie PEFA, Final, May 2008
Malawi, 2005	EC , DFID, GTZ, NORAD, Sida	PFM Assessment based on the PEFA Framework, Final, Jul 2005
Malawi, 2006	EC , DFID, GTZ, NORAD, Sida, WB, IMF	PFM Assessment based on the PEFA Framework, Final, Aug 2006
Malawi, 2008	EC , DFID, AfDB, GTZ, Norway, Sida, WB, IMF, UNDP, Ireland	PFM Assessment based on the PEFA Framework, Final, Jun 2008
Mali, 2006	WB , Sida, EC, France, Netherlands, CIDA, IMF	PEMFAR (Vol. II-PFM-PR), Final, Dec 2008
Mauritania, 2007	EC , WB and other donors	PFM-PR, Final, Mar 2008
Mauritius, 2006	EC	PFM-PR, Final, Jun 2007
Mozambique, 2005	EC with 16 other donors	Current status of PFM systems and processes, overview of reforms and perspectives for 2006, Final, Mar 2006
Mozambique, 2007	Norway with 19 other donors	Avaliação da Gestão de Finanças Públicas em Moçambique 2006: Aplicação de Metodologia PEFA – Despesa Pública e Responsabilidade Financeira, Final, Feb 2008
Nigeria – Anambra State, 2007	EC , WB	PFM Performance Measurement, Final, Jun 2008
Rwanda, 2007	WB , EC, DFID	PFM-PR, Final, Jun 2008
Sao Tome and Principe, 2006	WB , France, IMF	Country Integrated Fiduciary Assessment, Final, Jun 2007
Senegal, 2007	WB , EC, France	Evaluation des Finances Publiques Selon La Méthodologie PEFA, Final, Dec 2007
Sierra Leone, 2007	DFID , WB, EC, AfDB	PFM-PR, Final, Dec 2007
South Africa, 2008	EC	PFM-PR, Final, Sep 2008
Swaziland, 2006	EC	PFM-PR, Final, Jan 2007
Tanzania, 2005	WB , IMF, EC, DFID, NORAD, SECO, GTZ, AfDB, CIDA	PEFAR, Final, Jun 2006

	Tanzania, 2005	WB, and many other donors	PEFA central government FY05 assessment update, Final, May 2006
	Tanzania – Local govt., 2006	WB, and many other donors	PEFAR Local Government Fiduciary Assessment, Final, May 2006
	Uganda, 2005	EC, WB, DFID, NORAD, Ireland and Sida, GTZ/KfW, AfDB, JICA, Belgium, Netherlands	PFM-PR and Update of CIFA Action Plan, Final, May 2006
	Uganda, 2007	Self-assessment	PEFA "LITE" Public Expenditure and Financial Accountability, Final, Mar 2008
	Zambia, 2005	DFID, Sida, WB, EC, Netherlands, Ireland, Denmark, Finland, GTZ, NORAD, UNDP	PFM-PR and Performance Indicators, Final, Dec 2005
East Asia & the Pacific	Fiji Islands, 2005	WB, AusAID	PFM Performance Report & Performance Indicators, Final, Jun 2005
	Indonesia, 2007	WB, EC, Netherlands	PFM-PR and Performance Indicators, Final, Oct 2007
	Lao PDR, 2006	EC	Diagnostic PFM Study and a Contribution to Public Expenditure Review, Final, May 2006
	Papua New Guinea, 2005	WB, AsDB, AusAID	PFM-PR and Performance Indicators, Final, Sep 2005
	Samoa, 2006	EC	PFM-PR, Final, Oct 2006
	Solomon Islands, 2008	EC, AusAid, NZAid, RAMSI	PFM-PR, Final, Nov 2008
	Timor Leste, 2007	EC, other donors supporting the PFM CBP	PFM-PR, Final, Feb 2007
	Tonga, 2007	AusAid	PFM-PR, Final, Sep 2007
	Tuvalu, 2006	AsDB	PFM-PR, Final, Apr 2007
Europe & Central Asia	Vanuatu, 2005	EC, France, AusAID, NZAid, WB	PFM-PR, Final, Jul 2006
	Albania, 2006	WB	PEFA PFM Assessment, Final, Jul 2006
	Armenia, 2007	WB, AsDB	PFM-PR, Final, Oct 2008
	Azerbaijan, 2007	WB, SECO	PFM-PR, Final, Jan 2008
	Kosovo, 2006	WB, DFID, IMF, USAID, EC	PEFA Assessment, Final, Mar 2007
	Kyrgyz Republic, 2005	DFID, SECO, WB, Sida with IMF, EC	PEFA PFM Assessment, Final, Jan 2006
	FYR Macedonia, 2007	WB, SIGMA, EC (DG Internal Market)	Country Fiduciary Assessment, (with a limited subset of PEFA indicators), Final, Aug 2007
	Moldova, 2005	EC, Sida, UNDP, WB, IMF, DFID	PFM-PR, Final, Apr 2006

	Serbia, 2006	WB, DFID, IMF, NORAD, EAR	PFM Assessment, Final, Feb 2007
	Tajikistan, 2006	WB, SECO, DFID, IMF	Programmatic Public Expenditure Review (and) PEFA Assessment, Final, Jun 2007
	Ukraine, 2006	WB	PFM-PR, Final, Mar 2007
Latin America & the Caribbean	Dominican Rep., 2007	EC, WB	PFM-PR, Final, May 2007
	Grenada, 2006	EC	PFM Assessment, Final, Sep 2006
	Haiti, 2006	WB, IADB, EC, IMF	PEMFAR, Final, Jan 2008
	Jamaica, 2007	EC, WB, DFID	PEFA Assessment, Final, May 2007
	Paraguay, 2007	WB, IADB, EC	Integrated Fiduciary Assessment, Final, Apr 2008
	Peru, 2008	EC, WB, IADB	Report on Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), Final, Dec 2008
	St. Lucia, 2006	EC	PFM Assessment, Final, Oct 2006
	St. Vincent and the Grenadines, 2006	EC	PFM-PR, Final, Sep 2006
	Trinidad and Tobago, 2006	EC	Review of the PFM System, Final, Jun 2006
Middle East & North Africa	Jordan, 2007	EC	PFM-PR, Final, Apr 2007
	Syria, 2006	IMF, WB	PFM (TA report), Final, Mar 2006
	West Bank and Gaza, 2005	WB	PER, Final, Mar 2007
	Yemen, 2007	WB	PEFA Assessment, Final, Jun 2008
South Asia	Afghanistan, 2005	WB, IMF, DFID, EC, AsDB	Managing Public Finances for Development, Vol. II: Improving PFM and Procurement, Final, Dec 2005
	Afghanistan, 2007	WB, DFID, AsDB, EC	PFM Performance Assessment, Final, Jun 2008
	Bangladesh, 2005	WB, DFID, JICA, AsDB	WB Country Assistance Strategy, Final, April 2006 (based on Review of Institutional Arrangements for Public Expenditure Financial Management & Procurement, Draft, Jul 2005)
	Nepal, 2006	WB, DFID	PEFA PFM Performance Measurement Framework, Final, Feb 2008
	Pakistan – Balochistan Province, 2007	WB, DFID, AsDB, EC	PFM and Accountability Assessment, Final, May 2007

	Pakistan – NWFP Province, 2007	WB, DFID, AsDB, EC	Public Financial Management and Accountability Assessment, Final, May 2007
	Pakistan – Punjab Province, 2007	WB, DFID, AsDB, EC	Public Financial Management and Accountability Assessment, Final, May 2007
Other	Norway, 2007	NORAD	PFM-PR, Final, Jun 2008

별첨 6 CPIA 수원국 예산 및 재정관리 시스템 진단 가이드라인¹⁵⁵⁾

	Assessment Guidelines		
CPIA	A comprehensive and credible budget linked to policy priorities	Effective financial management systems to ensure that the budget is implemented as intended in a controlled and predictable way	Timely and accurate accounting and fiscal reporting, including timely and audited public accounts and effective arrangements for follow up.
1	If there is a budget, it is not a meaningful instrument, nor an indicator of policies or tool for allocation of public resources. There is no forward look in the budget, nor any meaningful consultation with spending ministries. No consistent budget classification system is used. More than 50 percent of public resources from all sources do not flow through the budget.	Expenditures across broad budget categories have little or no relationship to the amounts budgeted. There is practically no monitoring and reporting of public expenditures. Payment arrears exceed 10% of total expenditures, or cannot be determined.	There is no reconciliation of cash accounts with fiscal records. No regular, in-year fiscal reports are produced. Public accounts are seldom prepared, or are more than five years out of date. The use of public resources is not on the public agenda.
2	There is no discernible link with government policies or priorities, and no forward look in the budget. The budget is formulated without meaningful consultation with spending ministries. No consistent budget classification system is in use. Significant fiscal operations	Actual expenditures often deviate significantly from the amounts budgeted (e.g., by more than 30 percent overall or on many broad budget categories). There is no adequate system of budget reporting and	Reconciliation of banking and fiscal records is undertaken less frequently than monthly, and discrepancies are often left unexplained. In-year fiscal reports are largely useless, due to lengthy delays or inaccurate data. There are significant delays (more than three years) in

155) 출처: OECD/DAC Paris Declaration Survey 2008 website

	(e.g., extra-budgetary expenditures and donor funded projects of 25–50 percent of total spending by value) are excluded from the budget.	monitoring. Payments arrears exceed 10% of total expenditures.	the preparation of the public accounts. The accounts are not (professionally) audited or submitted to the legislature in a timely way, and no actions are taken on budget reports and audit findings.
3	Policies or priorities are explicit, but are not linked to the budget. There is no forward look in the budget. The budget is formulated in consultation with spending ministries. The budget classification system does not provide an adequate picture of general government activities. A significant amount of funds controlled by the executive is outside the budget (e.g., 10–25%), and a number of donor activities bypass the budget.	Expenditures deviate from the amounts budgeted by more than 20 percent overall, or on many broad budget categories. Budget monitoring and control systems are inadequate. Payment arrears are 5–10% of total expenditures.	Reconciliation of banking and fiscal records is undertaken less frequently than monthly, or discrepancies are not always accounted for. In-year budget reports are prepared quarterly less than 8 weeks after the end of the period, but their usefulness is undermined somewhat by inaccurate data or reporting only at high levels of aggregation. There are significant delays (e.g., more than 10 months) in the preparation of public accounts. Accounts are not audited in a timely and adequate way, and few if any actions are taken on budget reports and audit findings.
	Policies and priorities are broadly reflected in the budget. Some elements of forward budget planning are in place. The budget is formulated in consultation with spending ministries, from a sufficiently early stage in the budget preparation process.	Actual expenditures deviate from the amounts budgeted by more than 10 percent on many broad budget categories. Budget monitoring and control systems exist, but	Reconciliation of banking and fiscal records is undertaken satisfactorily, on a monthly basis. In-year budget reports are prepared quarterly less than 6 weeks after the end of the period, with reasonably accurate data, broken

4	The budget classification system is comprehensive, but different from international standards. Less than 10% of funds controlled by the executive are outside the budget.	there are some deficiencies. Payment arrears may exist but are less than 5% of total expenditures.	down to at least program or functional level. There are delays (e.g., more than 6 months) in preparation of the public accounts. The accounts are audited in a timely and professional manner, but few meaningful actions are taken on budget reports or audit findings.
5	Policies and priorities are linked to the budget. Multi-year expenditure projections are integrated into the budget formulation process, and reflect explicit costing of the implications of new policy initiatives. The budget is formulated through systematic consultations with spending ministries and the legislature, adhering to a fixed budget calendar. The budget classification system is comprehensive and consistent with international standards. Off-budget expenditures are minimal, and transparent.	The budget is implemented as planned, and actual expenditures deviate only slightly from planned levels (by less than 10 percent on most broad categories). Budget monitoring occurs throughout the year based on well functioning management information systems. Payment arrears are negligible or non-existent.	Reconciliation of banking and fiscal records is practiced comprehensively, properly, and in a timely way (daily or weekly). In-year fiscal reports are prepared at least quarterly, issued within 4 weeks of end of period, and provide accurate data on all budget items, with coverage of expenditures at both the commitment and payment stages. The public accounts are prepared within 6 months of the end of the fiscal year, and include full information on revenue, expenditure, and financial assets and liabilities. Accounts are audited in a timely, professional and comprehensive manner, and appropriate action is taken on budget reports and audit findings.

6	Criteria for “5” on all three sub-ratings are fully met. In addition: Budget supporting documents are submitted to the legislature, with the annual budget, with information on macroeconomic assumptions, estimates of budgetary impact of major revenue and expenditure policy changes, and comparisons to previous budget out turns or estimated out turns.	Funds available to spending agencies or ministries are highly predictable within the budget year. In-year adjustments are infrequent, follow pre-specified guidelines, and are consistent with stated priorities.	The public has timely and inexpensive access to annual budget documentation, in-year and year-end reports, and external audit reports.
---	--	---	---

**별첨 7 공공조달시스템 진단을 위한 기초지표(Baseline Indicators:
BLIs) 및 준수/이행지표(Compliance and Performance
Indicators: CPIs)¹⁵⁶⁾**

Baseline Indicator/ Sub indicator (BLIs)	Compliance/ Performance Indicator (CPIs)	Suggested Source of Information
Pillar I – Legislative and Regulatory Framework		
1) The public procurement legislative and regulatory framework.		
1a) Scope of application and coverage of the regulatory framework and public access to legislation		
1b) Procurement methods.	Percentage of procurement subject to the legislative framework being assessed (in volume and in number of contracts) carried out	Aggregate statistics on procurement.
1c) Advertising rules and time limits.	(a) Percentage of invitations for open tenders publicly advertised.	Sample of procurement cases.
	(b) Average number of days between tender advertisement and tender opening	
1d) Rules on participation and qualitative selection	Percentage of open tender documents that include provisions limiting participating for reasons other than qualifications or acceptable exclusions.	Sample of procurement cases.
		Surveys with trade and professional associations.
1e) Tender documentation and technical specifications.	Percentage of tenders rejected in each process.	Sample of procurement cases
1f) Tender evaluation and award criteria	(a) Percentage of tenders including non quantifiable or subjective evaluation (b) Public perception of confidentiality of tender evaluation process.	Sample of procurement cases
1g) Submission, receipt and opening of tenders	Percentage of tenders opened publicly and recorded.	Sample of procurement cases
1h) Complaints system structure and sequence	Percentage of cases resolved within the terms established in the legal framework.	Statistics on complaint resolution.

156) OECD/DAC (2008), Methodology for Assessment of National Procurement Systems, pp47-63을 바탕으로 재작성

2) Implementing Regulations and Documentation		
2a) Implementing regulation that provides defined processes and procedures.	N/A	
2b) Model tender documents for goods, works, and services.	Percentage of tenders that use model tender documents or clauses.	Sample of procurement cases
2c) Procedures for pre-qualification.	a) Percentage of cases where pre-qualification was used appropriately as prescribed in the legal framework.	Sample of procurement cases subject to pre-qualification.
	b) Percentage of cases that used objective pass/fail pre-qualification criteria as opposed to subjective qualitative ones.	
2d) Procedures for contracting for services or other requirements in which technical capacity is a key criterion.	N/A	
2d) User's guide or manual for contracting entities.	N/A	
2f) Existence and coverage of General Conditions of Contracts (GCC) for public sector contracts.	Percentage of tenders that use the GCC, standard clauses or templates as applicable.	Sample of procurement cases
Pillar II. Institutional Framework and Management Capacity		
3) Integration and mainstreaming of the public procurement system into the public sector governance system.		
3a) Procurement planning and data on costing are part of the budget formulation and multi-year planning		
3b) Budget law and financial procedures support timely procurement, contract execution, and payment.	Percentage of payments made late (e.g. exceeding the contractually specified payment schedule).	Sample of procurement cases
3c) Procurement actions not initiated without budget appropriations.		
3f) Systematic completion reports are prepared for certification of budget execution and for reconciliation of delivery with budget programming.	(a) Percentage of major contracts without completion reports.	Sample of procurement cases.
	(b) Average time after contract completion for completion reports to be prepared.	National budget office information.
4) Normative and regulatory functions.		

4a) Normative/regulatory functions are established and assigned (to one or several agencies) in the legislative and regulatory framework.		
4b) The responsibilities include at least those required in this sub indicator (see description of the indicators and sub – indicators)		
4c) Adequacy of organization, funding, staffing, and level of independence and authority (formal power) to exercise the duties under (b).	Percentage of those surveyed that perceive procurement as being performed competently and independently.	Survey or interviews with participants in the procurement processes
4d) Separation and clarity of responsibilities to avoid conflict of interest in the execution of procurement transactions.	Percentage of those surveyed that perceive the regulatory function to be free of conflict.	Survey or interviews with participants in the procurement processes
Pillar III . Procurement Operations and Market Practices		
5) Institutional development capacity.		
5a) System for collecting and disseminating procurement information and accessibility.		
5b) Systems and procedures for collecting and monitoring national procurement statistics.	Age of information	Review of posted information to determine whether it is current and accurate.
5c) Training capacity for procurement.	(a) Number of staff involved in procurement in the central government that receives formal training in the year.	Review of annual training statistics
	(b) Average waiting time to get in a formal training event.	
5d) Quality control standards and staff performance evaluation for capacity development		
6) Efficiency of procurement operations and practices.	Average number of days for procurement cycle from tender advertisement to contract award	Sample of procurement cases
6a) Adequacy of procurement competence among government officials.		
6b) Procurement training and information programs		
6c) Norms for the safekeeping of records and documents related to transactions and contract management.	Percentage of contracts found with incomplete records being retained.	Sample of procurement cases

6d) Provisions for delegation of authority.		
7) Functionality of the public procurement market		
7a) Effective mechanisms for partnerships between the public and private sector	Opinion on effectiveness of mechanisms to engage with relevant organizations or agencies.	Survey or interviews with participants in the procurement processes
7b) Private sector institutions are well organized and able to access the market.	Average number of tenders submitted in each process	Sample of procurement cases
7c) Systemic constraints inhibiting the private sector's capacity to access the procurement market		
7d) Clarity and transparency of rules for determining whether to engage international or national markets.		
8) Existence of contract administration and dispute resolution provisions.		
8a) Procedures are clearly defined for undertaking contract administration responsibilities	Percentage of contracts containing such provisions Evidence in contracts surveyed that contract administration is timely	Sample of procurement cases
8b) Contracts include adequate dispute resolution procedures.	Percentage of contracts that include ADR provisions.	Sample of procurement cases
8c) Procedures exist to enforce the outcome of the dispute resolution process.		
Pillar IV. Integrity and Transparency of the Public Procurement System		
9) Effectiveness of control and audit systems		
9a) Legal framework, organization, policy, and procedures for internal and external control and audit of public procurement		
9b) Enforcement and follow-up on findings and recommendations	Number of recommendations pending after one year.	Review of Audit Reports and status of recommended actions.
9c) The internal control system provides timely information on compliance to enable management action	Number of qualified opinions from external auditors due to critical internal control weaknesses and recommendations referring to internal controls that remain outstanding.	Review of Audit Reports and status of recommended actions.

9d) The internal control systems are sufficiently defined to allow performance audits to be conducted.	Percentage of agencies reviewed with written internal control procedures.	Review of audit reports to determine use of performance auditing.
9e) Auditors are sufficiently informed about procurement requirements.		
10) Efficiency of appeals mechanism.		
10a) Decisions are deliberated on the basis of available information, and the final decision can be reviewed and ruled upon by a body (or authority) with enforcement capacity under the law		
10b) Capacity of the system for handling and enforcing complaints decisions.	(a) Percentage of complaints processed within the time limits in the legal framework.	Statistics of the complaints review system.
	(b) Percentage of decisions taken that are enforced.	
10c) Fairness of the complaints system.	Percentage of favorable opinions	Survey or interviews with participants in the procurement processes
10d) Public access to decisions.		
10e) Independence of the administrative review body.		
11) Accessibility to information.		
Publication and distribution of information		
12) Ethics and anti-corruption policy and measures.		
12a) Legal provisions on corruption, fraud, conflict of interest, and unethical behaviour.		
12b) Definition in legal system of responsibilities, accountabilities, and penalties for fraudulent or corrupt practices		
12c) Enforcement of rulings and penalties	Percentage of cases that result in sanctions or penalties.	
12d) Effectiveness of the anti-corruption measures on public procurement	Percentage of favorable opinions by the public on the effectiveness of the anti-corruption measures	
12e) Stakeholder support the creation of a procurement market known for its integrity and ethical behaviors.		

12f) Mechanism for reporting fraudulent, corrupt, or unethical behavior.		
12g) Codes of Conduct/Codes of Ethics for participant and provision for disclosure for those in decision making positions.		

별첨 8 네팔 개황

1. 국가개황

네팔은 2008년 기준 일인당 GNI가 350달러¹⁵⁷⁾에 불과한 최빈국이다. 북으로 중국, 동서로 인도와 국경을 마주하고 있는 네팔은 역사적으로 오랫동안 이들 강대국의 영향을 받아, 문화, 인종, 언어 면에서 매우 복잡한 구성을 보이며, 때로는 이러한 것들이 정치적, 사회적 인 분쟁의 근거가 되기도 한다.

원래 왕정체제를 유지해 왔던 네팔은 1951년 내각을 구성하고 1990년 의회를 수립하며 민주주의에 바탕을 둔 입헌군주제를 구축해 나가는 듯 했으나 1996년부터 2006년까지 공산당 계열의 마오이스트 반군과 정부군간 내전의 결과로 내각과 의회가 폐지되고 왕이 다시 절대적인 권력을 잡게 된다. 하지만 2006년 마오이스트 주도의 대규모 폭동과, 이에 따른 평화 협상의 결과, 2006년 11월 반군과 정부군간 평화협정이 체결되고 제헌 헌법이 선포, 국민투표에 따라 군주제 폐지를 결정하고(2007년 12월) 2008년 5월 공식적으로 네팔 연방민주 공화국으로 탈바꿈하게 된다.

2008년 제헌의회 총선의 결과 네팔 공산당(마오이스트)가 전체 의석의 1/3이상을 차지하며 제1당으로 부각하며 연합내각을 구성하는 등 나름대로 안정을 찾아가는 듯 했으나 의회에서 군소정당이 난립하고 제헌헌법 제정과 임시정부 각료 임명 등을 둘러싸고 공산당과 국민회의당간 마찰이 끊이지 않아 정치적으로 혼란스러운 상황은 계속되고 있다. 이는 경제, 사회발전을 가로막는 최대의 장애요인으로 꼽히고 있다.

2008년 기준 국민의 대다수인 80%가 빈곤상태에 놓여있으며, 약 24% 정도가 절대빈곤인구로 집계되고 있다. 이러한 빈곤현황은 수도와 지방 간 발전의 격차에 따라 큰 편차를 보이고 있으며, 이는 영아사망률, 평균수명률 등에도 영향을 미치고 있다. 경제성장률은 연평균 3-5%이며, 주요 산업은 농업(32.5%)¹⁵⁸⁾, 관광업(14.3%), 수공업 등이며, 이중 농업

157) GNI per capita, current US\$, 세계은행 2009 World Development Indicators

158) EIU 2009

은 GDP의 1/3에 불과하나 3/4의 인구가 이에 종사하고 있다. 주요 수출품은 의류, 카펫 등이며¹⁵⁹⁾ 수입품은 석유제품, 통신, 의약품 등이며 주 교역국에는 인도, 미국, 독일, 프랑스, 방글라데시 등이 있다.

별첨 Box 8-1 네팔 국가정보

공식명칭: 네팔 연방 민주공화국

수도: 카트만두(Kathmandu)

면적 및 자연지형: 길이 650km, 너비 200km, 총면적 147,181km². 동쪽에서부터 서쪽으로 산악지대, 언덕지대, 습지대로 구성.

언어: 네팔어 외 92개가 넘는 소수어로 구성

인구: 2,811만 명(2007년 추산), 연평균 2% 성장률

민족: 100개 이상의 민족으로 구성

종교: 힌두교(80%), 불교(10.7%), 이슬람교(4.2%) 등

화폐단위: 네팔 루피(NPR). 1 NPR은 약 0.013 US\$ 혹은 16원

한국과의 관계: 1969년 7월 영사협정 체결, 1972년 6월 주네팔 총영사관 설치.

1974년 정식 외교관계 수립에 따라 총영사관이 대사관으로 승격되었으며 네팔은 2007년 3월 주한 네팔대사관 설치

2. 개발 현황

2008년 인간개발지표상으로 전체 177개국 중 138위를 기록한 네팔은 교육, 보건, 기초 인프라 등에 있어서 전반적으로 낙후되어 있다. 우선, 교육 분야를 보면 성인인구의 문자 해독률은 남성이 63%, 여성이 35%로 낮은 편이며, 초등 교육률은 76%, 중등 교육률은 43%에 그치고 있다. 보건 분야에서는 5세 이하 아동 사망률이 1,000명당 55명, 2세 이하 유아의 홍역 예방 접종률 81%등을 기록하고 있다.

유엔의 천년개발목표 모니터링 결과는 5세 이하 아동사망률 감소(지표4) 만이 2015년 달성 가능성이 높으며, 나머지 항목은 획기적인 변화가 뒤따라야만 달성이 가능할 것으로 결론내리고 있다.(2009년 8월 기준)

159) EIU 2009

<별첨 표 8-1 네팔의 MDG 달성전망(2009년 8월 기준)>

MDG 지표	이미 달성	달성 가능 성 매우 높음	획기적인 변화가 있 을 경우 달성 가능	달성 어려움	정보 불충분
1. 절대빈곤 퇴치					
2. 초등교육의 보편화					
3. 양성평등					
4. 5세이하 아동사망률 감소					
5. 모자보건					
6. AIDS, 말라리아 등 전염병 퇴치					
7. 지속가능한 환경					
8. 개발을 위한 전 세계적인 파트너십 구축					

자료: MDG Monitoring 웹사이트(<http://www.mdgmonitor.org>)

별첨 Box 8-2 네팔 교육과 보건 현황

[교육]

문자해독률: 성인남성의 63%, 성인여성의 35%(2005년 기준)

초등교육률: 76%(2006년)

중등교육률: 43%(2006년)

초중등교육의 남아대 여아비율: 93%(2006년)

[보건]

예상수명: 64세(2007)

인구성장률: 1.7%(2007년)

인구구성: 0-14세 36.6%, 15-64세 59.2%, 65세이상 4.2%

5세 이하 영유아 사망률: 1,000명당 55명(2007)

12-23개월 유아 중 홍역예방접종률: 81%(2007년)

자료: 2008 세계은행 World Development Indicators

기초 인프라를 살펴보면, 국가 전역에 기차와 도로 등이 건설되어 있기는 하지만 상당히 낙후되어 있으며, 인프라 구축 및 개선은 전적으로 대외원조에 의존하고 있는 실정이다.¹⁶⁰⁾ EIU 보고서에 따르면 2007년 전체 17,609km의 도로 중 1/3에도 못 미치는

160) ADB, 인도, 중국, 일본 등

5,222km만이 포장되어 있는 것으로 조사되고 있다.¹⁶¹⁾ 이렇듯 전반적으로 낙후된 도로사정은, 잦은 파업과 농성, 도로점거 등으로 인해 물자와 인력의 수송에 상당한 차질을 주고 있다.

에너지도 땀감 등 전통적인 방식에 다수 의존하고 있어 이는 2005-2006년 전체 에너지 사용량 중 73%에 달했으며, 석탄(7.9%), 석유(3.1%), 전기(2.9%) 비율은 높지 않은 편이다. 전기의 주요 근원은 수력발전으로서, 강수량 변화에 따라 전력공급이 불안하며 특히 건조기인 겨울에는 수도 카트만두에서도 하루 10시간 이상씩 정전이 발생하나, 정치적, 기술적 문제로 전력수급 개선 문제는 답보 상태를 거듭하고 있다.

실업률은 2008년 기준 약 46%인 것으로 집계되고 있으나, 한편으로는 숙련된 노동자의 숫자가 절대적으로 부족한 것으로 보고되고 있다.¹⁶²⁾

또한, 부정부패 문제 역시 심각한 편으로서 Transparency International의 2008 CPI(Corruption Perceptions Index) 결과 10점 만점에 2.7점으로 총 180개국 중 121위로 집계된 바 있다. 공공부문, 특히 중앙정부의 부패에 대한 국민의 불신이 상당한 편이다. 아울러, 공공조달 입찰시 종종 보고되는 담합, 공모, 폭력 등의 문제는 개인 차원의 문제라기 보다는 정당간, 파벌간 세력다툼과 밀접히 연결되어 있어 해결이 쉽지 않은 상황이다.

3. 주요 정부체제¹⁶³⁾

현행 정부체제는 2007년 1월 15일 제정된 임시헌법(Interim Constitution)을 바탕으로 하고 있으며, 이에 따라 2008년 4월 제헌의회(Constituent Assembly)가 구성, 2010년 5월 제정을 목표로 초대 헌법안을 준비 중이다. 현행 임시헌법 하에서 행정부는 국가원수인 대통령¹⁶⁴⁾과 부통령, 내각 수반인 국무총리¹⁶⁵⁾와 부총리, 여러 장관으로 구성되어 있다. 국가적 경제, 사회 개발에 관한 전반적인 기획은 국무총리 직속의 National Planning

161) EIU 2008

162) 미 CIA 자료

163) नेपाल 모든 정부기관의 웹 주소는 Friedrich Ebert Stiftung(FES) 웹사이트(<http://www.nepaldemocracy.org/institutions/index.htm>)에서 찾을 수 있다.

164) 현재 국민의회당 출신인 람바란 야다브(Ram Baran Yadav)

165) 현재 Mahdavi Kumar Nepal

Commission(NPC)이 수행하고 있으며, 이밖에 재무부(Ministry of Finance) 산하 Financial Comptroller General Office(FCGO)와 국립은행인 Nepal Rastra Bank(NRB), 그리고 총리 직속인 감사원(Office of Auditor General: OAG)과 Public Procurement Monitoring Office(PPMO)가 국가 예산의 집행, 회계, 보고, 감사, 조달에 관한 업무를 담당하고 있다. 대외원조는 재무부 부서인 대외원조조정국(Foreign Aid Coordination Division: FACD)이 총괄하고 있다.

한편, 네팔의 지방정부 시스템¹⁶⁶⁾은 1990년 민주주의 수립 이후 시행된 것으로서 현재의 기능과 책무, 권한은 1999년에 제정된 Local Self-Governance Act를 바탕으로 하고 있다. 지방 행정 조직은 크게 District, Municipality, Village의 세 가지로 나뉜다. 각 조직마다 개발위원회(Development Committee)¹⁶⁷⁾가 있어 여기서 독자적인 예산을 토대로 지역발전 및 행정과 관련된 정책과 프로그램을 기획하고 집행하며, 최근 들어 특히 District 레벨에서 개발 프로그램이 다수 실시되고 있다. 현재 네팔 전역에 75개의 District, 58개의 Municipality, 3,913개의 Village가 있다.

4. 주요 공여국의 개발원조 및 수원국 시스템 활용현황

대 네팔 개발원조 연간총액은 2007년 기준 5.98억불로서, 네팔 국가 예산의 1/3에 달한다. 2007년 무상 원조액은 5.3억불, 전체 ODA의 양자간 비율은 64%였다. 주요 공여국, 기관에는 ADB, 영국, 일본, 세계은행 그룹 등이 있다.

<별첨 표 8-2 대 네팔 개발원조 현황>

	2005	2006	2007
Net ODA(백만 불)	423	512	598
- 무상 ODA(백만 불)	476	471	530
- 양자간 비율	82%	62%	64%
Net ODA/GNI 비율	5.2%	5.7%	5.8%

자료: <http://www.oecd.org/dac/stats>

166) 네팔 지방정부 시스템에 관한 자세한 정보는 Friedrich Ebert Stiftung 웹사이트(http://www.nepaldemocracy.org/institutions/local_governance.htm) 참조

167) District Development Committee(DDC), Village Development Committee(VDC)

<별첨 표 8-3 대 네팔 주요 공여국 현황>

1	AsDF	104
2	UK	82
3	Japan	72
4	IDA	71
5	US	58
6	Germany	42
7	Denmark	41
8	Norway	35
9	IMF	27
10	EC	25

주: 2006-2007년 평균액

단위: 백만 불

자료: <http://www.oecd.org/dac/stats>

별첨 9 네팔 현지조사 방문기관 및 담당자 리스트

기관/소속	성명	직위
Nepal Ministry of Finance, Foreign Aid Coordination Division	Kailash Raj Pokharel	Under Secretary
Nepal Ministry of Environment, Science & Technology, National Information Technology Center	Dr Sunil Maskey	ICT Consultant
Nepal Public Procurement Monitoring Office	Prem Prasad Dhungana	Director
DFID Nepal	Sishir Bhattarai	Public Financial Management Advisor
DANIDA Nepal	Shiva L. Bhusal	Senior Programme Officer
SDC Nepal	Pramesh P. Shrestha	Head, Finance and Controlling
	Madhu Pd. Sharma	Finance Specialist
JICA Nepal	Sushil Kumar Bhattachan	Chief Program Officer
	Yoshio Fukuda	Senior Representative
NORAD Nepal	Pradeep Man Tulachan	Economic Advisor
ADB Nepal	Krishna R. Panday	Senior Project Implementation Officer
	Raju Tuladhar	Senior Programs Officer
World Bank Nepal Country Office	Yogesh Bom Malla	Financial Management Analyst
GTZ Nepal	Chakra Bahadur Gurung	Procurement Manager
	Renate Sherpa	Head of Administration

연구자료 정책연구 2010-02-003

수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용방안

발 행 2010년 1월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 정책연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418 (우: 461-833)
전 화 031) 740-0301
팩 스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 (주)아데라커뮤니케이션

[무단복제를 금함]

ISBN 978-89-88133-95-8 13320

