

한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안

이현주



한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안 - KOICA의 전략과 과제 -

이현주

2010. 5

본 연구보고서의 내용은
한국국제협력단의 공식적인 입장과
일치하지 않을 수도 있습니다

목차

그림 목차.....	8
표 목차.....	9
Box 목차.....	9
약어.....	10
연구핵심 찾아가기(Busy Reader's Guide)	12
국문 요약.....	13
Executive Summary.....	31
I. 서론	46
제1장 PBA및 관련 개념 분석	49
1. 프로그램이란	49
2. PBA의 정의.....	57
3. 섹터별 접근법(SWAp) 및 관련 개념	62
4. 파리선언과 PBA.....	66
5. PBA와 SWAp의 지원양식.....	73
5.1 예산지원	74
5.1.1 일반예산지원.....	76
5.1.2 섹터예산지원.....	77
5.2 공동지원(Pooled Arrangement)	78
5.3 프로젝트 및 기술협력.....	80

제2장 선진공여국 사례 분석	82
1. 덴마크	83
1.1 관련 정책	84
1.2 전략적 측면	84
1.3 프로그램 지원 주기	87
1.4 시사점	95
2. 일본	97
2.1 관련 정책 및 전략	98
2.2 사업시행 주기와 절차	100
2.3 시사점	104
2.4 PBA를 위한 일본의 정책적 과제와 대응	104
2.4.1 국별 지원 체제의 확립	104
2.4.2 현지 중심의 사업체제 확립	106
2.4.3 공여국간 원조조화를 위한 노력	108
3. 시사점	109
3.1 주요 과제	109
3.1.1 수원국 프로그램에의 일치	110
3.1.2 공여국간 원조조화	110
3.2 정책 및 전략 부분	111
3.2.1 PBA 적용 방식	111
3.2.2 국별지원전략의 핵심적 위치	113
3.2.3 통합적 기초분석 단계의 중요성	113
3.3 조직적 이슈	114
3.3.1 프로그램 관리 주기 구축 및 지침 수립	114
3.3.2 지역편제로의 조직개편	114
3.3.3 현지 사무소의 역량과 권한 강화	115
 제3장 KOICA 사업에의 PBA 도입방안(안)	 116
1. KOICA의 ‘프로젝트’ 혹은 ‘프로젝트 사업’이란?	116
2. KOICA의 ‘프로그램’과 PBA에 관한 기존 논의의 흐름과 한계	117

3. PBA 도입의 타당성과 필요성에 관한 논의.....	119
4. 선진 PBA 도입과 관련된 KOICA 현황과 과제.....	124
4.1 KOICA 사업의 수원국 개발 프로그램에 대한 연계성.....	124
4.2 국별지원체제의 확립: CAS의 기능과 역할.....	125
4.3 예산체계	126
4.4 KOICA의 사업시행 절차.....	127
4.5 사업발굴과 형성 체계.....	128
4.6 공여국간 원조조화를 위한 활동.....	129
5. 현 KOICA 사업 체제 내에서의 PBA 도입 방안(안).....	130
5.1 파리선언 지표9 이행 방안(안).....	130
5.2 PBA 적용 대상과 방식(안).....	132
5.3 통합적 지원 ‘프로그램’의 도입(안).....	133
5.4 통합적 지원 ‘프로그램’ 관리주기(안).....	136
5.5 PBA 도입을 위한 로드맵(안).....	140
6. 앞으로의 과제와 방향	143
 결론	 145
 참고문헌.....	 147
 별첨.....	 152
1. 파리선언(2005).....	153
2. 파리선언 국문요약.....	165
3. 덴마크 ‘Process Action Plan’ 템플릿.....	173
4. 덴마크 ‘10대 예산지원 원칙’.....	174
5. 덴마크 ‘Concept Note’ 작성 지침.....	175
6. 덴마크 ‘Programme Support Document’ 작성 지침.....	176
7. KOICA 사업 형태별 추진 프로세스.....	183

그림 목차

[그림 요약-1] 기존의 KOICA 사업관리 주기와 통합형 지원 ‘프로그램’의 관리주기(안) 비교.....	28
[그림 요약-2] PBA 도입을 위한 로드맵(안).....	29
[그림 1-1] 일반예산지원.....	77
[그림 1-2] 섹터예산지원.....	78
[그림 1-3] 공동지원제도(Pooled Arrangement).....	79
[그림 1-4] PBA/SWAp을 지원하는 기술협력 및 프로젝트 사업.....	81
[그림 2-1] 덴마크의 양자간 원조 체계.....	86
[그림 2-2] 덴마크의 프로그램 지원 주기.....	88
[그림 2-3] JICA CAP의 수립과정.....	98
[그림 2-4] JICA의 정책, 프로그램, 프로젝트 단계의 구성과 체계(부탄의 사례).....	99
[그림 2-5] 신 JICA의 사업 시행절차.....	101
[그림 2-6] JICA의 평가 체계.....	102
[그림 2-7] 신, 구 JICA의 무상자금원조(Grant Aid) 실시 체계.....	103
[그림 2-8] 덴마크의 국별지원전략, 프로그램, 지원양식 간 관계의 요약도식.....	111
[그림 2-9] 일본의 국별지원프로그램, 지원양식 간 관계의 요약도식.....	112
[그림 3-1] KOICA 사업형태별 시행절차.....	127
[그림 3-2] 기존의 KOICA 사업관리 주기와 통합형 지원 ‘프로그램’의 관리주기(안) 비교.....	137
[그림 3-3] PBA 도입을 위한 로드맵(안).....	142
[그림 3-4] 재정 리스크의 정도에 따른 PBA 지원 양식별 도입 순서(안).....	142

표 목차

[표 1-1] CRS++ 통계에서의 ‘Programme Assistance’	54
[표 1-2] 프로젝트형, 프로그램형, 거시경제적 접근방법의 비교	59
[표 1-3] 2008년 파리선언 모니터링 서베이에서의 지표 9 이행성과	72
[표 1-4] 일반예산지원과 섹터예산지원의 차이	75
[표 2-1] 덴마크 Programme 액수별 예산 배정 시 권한소재의 구분	93
[표 2-2] 국별 프로그램 도입 초기의 JICA 조직 개편 역사(1999년~)	105

Box 목차

[Box 1-1] Program aid, Programmatic aid, Programme support	56
[Box 1-2] 파리선언에서의 PBA	58
[Box 1-3] 나일강 유역 이니셔티브(Nile Basin Initiative, 이하 NBI)	61
[Box 1-4] SWAp 사례: 네팔에서의 교육부문 SP, SDP, SPS, SPSP의 구분	65
[Box 1-5] PBA에 해당되는 사례 1: 탄자니아 보건 SWAp	67
[Box 1-6] PBA에 해당되는 사례 2: USAID의 가나 재정분야 개혁 프로그램에 대한 지원	67
[Box 1-7] PBA에 해당되는 사례 3: 아프가니스탄 재건 신탁기금(Afghan Reconstruction Trust Fund: ARTF)	68
[Box 1-8] PBA에 해당되지 않는 사례: 가나 식량·농업 부분의 전략적 개발 플랜 (FASDEP)에 대한 USAID의 지원 프로그램	69
[Box 2-1] 덴마크의 개발협력 프로그램과 관련된 정책문서 및 지침 목록	83
[Box 2-2] JICA의 국별 지원 프로그램(CAP) 수립과정 및 주요 내용	98
[Box 3-1] PBA131 결정의 4대 요건(파리선언)	130

약어

약어	정식명칭	한글명칭
AAA	Accra Agenda for Actions	아크라행동계획
AsDB or ADB	Asian Development Bank	아시아 개발은행
BMZ	Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	독일 연방경제협력개발부
CAP	Country Assistance Plan	(영국) 국별지원계획
CAP	Country Assistance Program	(일본) 국별지원 프로그램
CAS	Country Assistance Strategy	(한국, 덴마크) 국별지원전략
CAW	Country Analytic Work	공동 국별분석작업
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
CPS	Country Partnership Strategy	국별 파트너십 전략
DFID	Department for International Development	영국국제개발청
EC	European Commission	유럽위원회
EFA	Education for All	‘모든 이를 위한 교육’(프로그램)
EU	European Union	유럽연합
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit	독일기술협력공사
HIPC	Highly Indebted Poor Countries	고채무빈곤국
HLF-4	4rd High-Level Forum on Aid Effectiveness	제4차 원조효과성에 관한 고위급회의
IDA	International Development Association	국제개발협회
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
JFA	Joint Financing Arrangements	공동재정협정
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본국제협력단
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
LENPA	Learning Network on Programme-Based Approaches	프로그램형 접근법 학습 네트워크
LGA	Local Grant Authority	(덴마크) 현지 소액사업
MDGs	Millennium Development Goals	천년개발계획

MICs	Middle-Income Countries	중소득국
MoU	Memorandum of Understanding	양해각서
MTEF	Medium-Term Expenditure Framework	중기지출안
NBI	Nile Bassin Initiative	나일강 유역 이니셔티브
NDS	National Development Strategy	국가개발전략
NGO	Non-Governmental Organization	비정부기구
Norad	Norwegian Agency for Development Co-operation	노르웨이 개발협력청
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
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	공공 세출과 재정책임성
PIU	Project Implementation Unit	프로젝트 집행기관
PRBS	Poverty Reduction Budget Support	빈곤감소 예산지원
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	빈곤감소전략보고서
R/D	Record of Discussion	합의의사록
SAL	Structural Adjustment Lending	구조조정차관
SDP	Sector Development Programme	섹터 개발 프로그램
SECAL	Sector Adjustment Lending	부문구조조정차관
SPA	Strategic Partnership with Africa	아프리카와의 전략적 파트너십 (이니셔티브)
SPS	Sector Programme Support	(덴마크, 스웨덴) 섹터 프로그램 지원
SPSP	Sector Policy Support Programme	(EC) 섹터정책 지원 프로그램
SWAp	Sector-Wide Approaches	섹터별 접근법
UNDP	UN Development Programme	유엔개발계획

연구핵심 찾아가기(Busy Reader's Guide)

프로젝트	p. 49-50
프로그램	p. 51-57
프로그램 원조(Programme Assistance)	p. 53
프로그램 원조(Program Aid)	p. 52, 56-57
프로그램 원조(Programmatic Aid)	p. 56-57
프로그램형 접근법(Programme-Based Approach: PBA)	p. 57-62
파리선언에서의 PBA 4대 요건	p. 58, 66-72
섹터별 접근법(Sector-Wide Approaches: SWAp)	p. 62-66
수원국의 섹터 프로그램(Sector Programme) 및 섹터 개발 프로그램(Sector Development Programme)	p. 64-65
섹터 프로그램에 대한 공여국의 지원	p. 65-66
파리선언 지표 9와 이행성과	p. 66-72
일반예산지원(General Budget Support)	p. 75-77
섹터예산지원(Sector Budget Support)	p. 77-78
공동지원(Pooled Arrangement)	p. 78-80
PBA/SWAp에 통합된 프로젝트와 기술협력	p. 80-81
공여국의 지원 '프로그램'의 유형과 관리체계	p. 112-113
국별지원전략과 국별예산체계	p. 112, 125-127
수원국 프로그램 지원을 위한 CAS의 기능과 역할	p. 113, 125
공여국간 원조조화 체제에의 참여를 위한 노력	p. 108-110, 129-130
현지 사업역량 관련 이슈	p. 97, 106-108

국문 요약

프로그램형 접근법(Programme-based Approach: 이하 PBA)은 1990년대를 지나며 제기되기 시작한 기존 원조 방식의 문제점을 보완하여 더 효과적이고 지속가능한 원조를 실시해 나가고자 하는 차원에서 출발하였다. 원조의 양적확대와 아울러 질적 효과성에 대한 국제 원조사회의 패러다임이 전환되어 가는 데 이정표적인 역할을 하고 있는 파리선언은, 수원국의 주인의식 강화, 원조 일치 및 공여국간 원조조화를 중심으로 원조효과성 제고에 관한 원칙을 정립하고, 이를 구현할 수 있는 방안으로 PBA를 제시하고 있다.

1. PBA 및 관련 개념의 정의

1) PBA

국제사회에서 통용되는 ‘PBA’란 “국가빈곤감소전략, 특정 분야별 프로그램, 주제별 프로그램 또는 특정 기관의 프로그램을 포함한 현지 주도의 개발프로그램에 대한 조율된 지원을 원칙으로 하는 개발협력에 참여하는 방법”으로서, 아래의 네 가지 특징을 포함하는 것으로 정의된다.

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

‘프로그램형 접근법(PBA)’이라는 용어에서 ‘프로그램’이란 수원국이 주도하여 수립하고 추진하는 개발 ‘프로그램’을 지칭하는 것이며¹⁾, 따라서 이를 풀어 쓰자면 ‘수원국의 개발 프로그램에 바탕을 둔 접근’으로 해석된다. 즉, PBA가 내포하는 의미는 수원국이 주인의식과 책임정신을 가지고 개발 프로그램을 수립, 추진하는데 공여국이 이를 부수적으로 지원하는 것으로서, 수원국의 주인의식에 입각한 개발 프로그램과 이에 대한 공여국의 지원을 아우르는 유기적인 관계 혹은 방식을 뜻하는 개념이라 할 수 있다. 따라서 PBA는 프로젝트, 기술협력, 예산지원처럼 하나의 원조 양식(Modality) 혹은 수단(Instrument)이 아니라 개발 원조의 흐름을 분류하는(Categorize) 하나의 접근법(Approach) 혹은 프로세스(Process)로 보는 것이 옳으며²⁾, 공여국이 수원국 프로그램을 지원하기 위해 제공하는 프로젝트, 기술협력, 예산지원 등은 PBA와 동격의 개념 혹은 구성요소가 아니라 PBA를 ‘지원(Support)’하는 양식(Modality)으로 보아야 한다.

한편, PBA는 그 적용 범위와 해당 주체에 따라 다수의 국가, 개별 국가, 지방자치단체, NGO 등에 대한 범주로 분류될 수 있고, 특정 섹터 레벨에서 실시되며, 이러한 경우 ‘섹터별 접근법(Sector-Wide Approach: 이하 SWAp)’으로 지칭한다. 따라서 SWAp은 PBA의 하위 개념 중 하나이며, PBA의 특징적 요소를 모두 포함한다. SWAp은, 2000년대 들어서 본격적으로 개발협력 분야에 전면적으로 등장하기 시작한 PBA와는 달리, 영국, 덴마크 등 북유럽 선진공여국을 중심으로 1990년대부터 실제로 시행되어 왔으며, 따라서 개념, 사업 프로세스와 원칙, 운영 기제 등이 더 구체적으로 정립되어 있는 편이다.

2) SWAp

EC, Sida, DANIDA 등은 SWAp을 “수원국과 개발파트너 간 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 하는것”³⁾

1) Lavergne and Alba, 2003; Sida, 2005

2) DFID: “PBAs are not an aid instrument per se, but a categorisation of aid flows” [DFID, ?:65]; Lavergne and Alba, 2003; Sida, 2005

3) “a way of working together between government and development partners. the aim is to broaden Government ownership over public sector policy and resource allocation decisions within the sector, to increase the coherence between policy, spending and results and to reduce transaction costs, it involves progressive development of a comprehensive and coherence sector policy and strategy, of a unified public expenditure framework for local and external resources and of a common management, planning and reporting framework” [EC, 2004b:6]

으로 정의내리고 있다. DAC는 SWAp을 구성하는 요소를 구체적으로 다음과 같이 제시하고 있다.

- 수원국 주도의 명확한 섹터 정책과 전략
- 섹터 전략을 반영한 섹터별 중기지출안(MTEF)
- 섹터를 지원하는 자원을 프로그래밍 할 수 있도록 하는 구조적인 합의
- 진전 상황을 측정하고 투명성을 강화하는 성과 모니터링 시스템
- 모든 주요 관계자를 참여시키는 광범위한 협의 매커니즘
- 섹터 레벨에서 원조조정과 대화를 위해 형식화된, 수원국 주도의 프로세스
- 보고, 예산 기획, 재정관리 및 조달에 관해 조화를 추구하는 시스템을 구축하기 위해 동의된 프로세스

3) 파리선언과 PBA

파리선언은 제32조에서 PBA 확대가 공여국간 원조 조율을 통한 공동 지원에 기여한다고 보고, 2010년까지 전체 원조의 66%이상을 PBA 방식으로 지원하도록 목표(지표 9)를 설정한 바 있다. 동 선언 하에서 공여국의 원조가 PBA 혹은 SWAp으로 간주되기 위해서는 아래의 네 가지 조건을 모두 충족시켜야 한다.⁴⁾

- ① 수원국 정부 또는 기관이 주도하는 프로그램을 활용하는가?
- ② 단일의 포괄적 프로그램 및 예산들을 사용하는가?
- ③ 보고(Reporting), 예산책정(Budgeting), 재정관리(Financial Management) 그리고 조달(Procurement) 중 적어도 2개의 절차를 위해 공여국간 공식적인 조정 또는 조화 절차가 있는가?
- ④ 프로그램 설계(Design), 프로그램 시행(Implementation), 재정관리(Financial Management) 그리고 모니터링/평가(Monitoring and Evaluation) 중 적어도 2개의 부문의 절차를 수행하기 위해 수원국 체제를 활용하는가?

2008년에 실시된 파리선언 이행성과 모니터링 결과, 공여국 평균은 44%, 덴마크와 일본은 각각 60%, 36%를 기록했으며, 한국은 약 0.3%에 그쳐 모니터링 참가 공여국 중 최하

4) 2nd High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005; OECD, 2006b

위를 기록했다.

4) PBA 및 SWAp의 지원양식

PBA와 SWAp은 원조양식(Aid Modalities)이 아니라, 범국가적인(PBA) 혹은 섹터별(SWAp) 이슈에 관해 수원국과 공여국이 공동으로 접근하는 방식에 관한 것이다. 따라서 어떠한 원조양식도 자동적으로 PBA/SWAp으로 간주되거나 동일한 의미를 가지고 있는 것은 아니며⁵⁾, 오히려 어떠한 원조 양식이 PBA/SWAp에 부합되도록 설계되는 것이라고 보는 것이 적절하다. PBA/SWAp의 지원에는 예산지원, 공동지원(Pooled Arrangement), 프로젝트, 기술협력 등 현 원조 시스템 하에서 이뤄지는 모든 원조 양식이 가능하며, 공여국은 내부 정책, 전략 및 수원국의 시스템 수준과 역량을 감안하여 이들 양식을 다각도로 적용하게 된다.

예산지원(Budget Support) 혹은 **직접예산지원**(Direct Budget Support)이란 공여국에서 수원국 국고(Treasury)로 재원을 이전하여 수원국의 예산을 지원하는 방법으로서 DAC는 이를 “공여국의 재원이 어떤 방식으로 책정(earmarked)되지 않고 수원국의 국고로 편입되는 원조양식”으로 정의하고 있다.⁶⁾ 예산지원은 목표, 우선순위 및 적용범위에 따라 **일반예산지원**(General Budget Support)과 **섹터예산지원**(Sector Budget Support)으로 나뉜다. 일반예산지원이 수원국의 전반적인 국가전략 및 예산 우선순위에 초점을 둔 것이라면, 섹터예산지원은 보건의료, 교육 등 특정 분야, 혹은 모자보건, 초등교육 보편화 등 하부 분야에 한정되어 실시된다는 점에서 차이가 근본적인 차이가 있다.

공동지원(Pooled Arrangement) 방식에는 **공동 재정지원**(Basket Funding) 및 **공동 기술협력**(Pooled Technical Assistance)이 있다. 공동 재정지원(Basket Funding)이란 다수의 공여국이 PBA나 SWAp에 대해 지원할 때 공여국간 조정을 통해 공동의 틀과 체계를 통해 재원을 제공하는 방식으로, 말 그대로 공여국의 재원 혹은 기술지원이 하나의 바구니(Basket)에 담겨 제공된다는 것으로 이해될 수 있다. 여기서의 바구니는 대개 리드 공여국이나 수원국 혹은 세계은행 등 다자기구가 관리하는 특별 계좌(Special account)이거나

5) 2008년도 파리선언 모니터링 서베이 웹사이트(http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_21571361_39494699_39764063_1_1_1_1,00.html)

6) OECD, 2006c

신탁기금(Trust fund)의 형태인 것이 대부분이다. 이러한 ‘바구니’는 예산지원에서처럼 수원국의 예산체계에 편입되어 집행, 관리되는 경우도 있으나, 수원국 체제와는 별도로, 분리된 재원으로 운영되는 경우 역시 상당부분을 차지한다. **공동 기술협력**(Pooled technical assistance) 역시 유사한 개념으로서, 주로 Platform 형식으로 조율되고 일원화되어 제공되는 기술협력으로 이해될 수 있다.

마지막으로, PBA/SWAp의 지원 양식으로서의 **프로젝트**와 **기술협력**은, 기존에 독자적인(Stand-alone) 방식으로 추진되었던 것이 아니라 그 정책과 목표가 수원국의 특정 PBA 혹은 SWAp의 목적에 부합하는 방향으로 통합되는(Integrated) 것이다. 파리선언에서 봤을 때 어떠한 프로젝트 혹은 기술협력이 PBA/SWAp에 통합되었다는 것은, 원조 활동의 PBA 부합 여부를 판단하는 기준, 즉, ①수원국 자체 프로그램의 활용, ②단일 예산틀 사용, ③보고, 예산책정, 재정관리 및 조달을 위한 공식적인 공여국 조정 절차, ④현지의 프로그램 설계 및 실행, 재정관리 그리고 모니터링 및 평가를 위한 현지 시스템 활용 조건에 부합된다는 것을 의미한다.

2. 선진사례와 시사점

1) 덴마크

덴마크는 2008년 6월, 섹터예산지원(Sector Budget Support)을 기본 양식(Default Modality)로 하는 섹터별 프로그램 지원(Sector Programme Support: 이하 SPS)을 자국의 핵심 원조 방식으로 정립함으로써 기존에 개별적으로 추진되어 오던 사업을 SPS의 틀 내에서 프로그램화하여 통합하는 체제를 구축하게 된다. 이와 관련, PBA, SWAp, 수원국 시스템의 활용, 예산지원 등 다양한 제반 이슈에 대한 전략과 실무지침 및 가이드라인 구축을 계속해 오고 있다.

덴마크가 PBA를 적용하는 방식은 수원국의 섹터 개발프로그램(SDP)에 대해 덴마크 측이 하나의 원조 ‘패키지’ 방식으로 지원하는 것으로 요약된다. 우선, 덴마크는 선택과 집중의 원칙에 바탕을 두고 중점협력국과 비 중점협력국에 대해 차별화된 프로그램 전략을 실시하고 있다. 중점협력국에 대해서는 국별지원전략이 수립되며, 동 전략을 출발점으로 SPS가 실시되는데, SPS는 ‘프로그램 지원 주기’에 따라 준비(Preparation) → 형성/심사

(Formulation/Appraisal) → 시행(Implementation) → 완료(Completion)의 4단계로 구성된다. 동 주기 내에서 섹터예산지원, 기술협력, 프로젝트 등의 원조 양식은 하나의 ‘프로그램’ 틀 내에서 순환되며, 구체적으로는 준비와 형성/심사, 그리고 평가 및 완료 단계에서는 통합된 프로세스에 따라 실시되고 시행 단계에서만 각 원조양식별 고유의 절차를 밟아 진행된다. 또한, 중점협력국에서도 덴마크의 중점지원분야가 아닌 경우 또는 비 중점협력국에 대한 지원의 경우는 집중적인 중장기적 지원을 전제로 하는 SPS 대신, 현지 공관 차원에서 소액 사업을 발굴, 승인하여 실시하는 LGA(Local Grant Authority) 방식을 택함으로써 탄력적으로 접근하고자 하고 있다.

한편, 덴마크의 PBA에서 프로젝트와 기술협력이 통합적으로 지원된다는 것의 의미는, 프로젝트와 기술협력을 ‘프로그램’이라는 통합적인 ‘틀’내에서, 패키지로 준비, 기획, 심사, 시행, 평가의 프로세스를 밟도록 하는데, 이러한 ‘패키지’로서의 프로그램이 수원국의 섹터 개발 프로그램을 지원하는 PBA 방식이기 때문에, 결과적으로 여기서의 프로젝트와 기술협력은 수원국 섹터 개발 프로그램에 대한 지원에 통합된다는 의미로 풀이된다.

덴마크 방식에서 도출되는 시사점은 여러 가지로 정리된다. 첫 번째는, 정책적으로 SPS처럼 중장기 파트너십이 요구되는 경우는 국별지원전략을 바탕으로 중점협력국에서만 실시토록 하고, 그렇지 않은 경우에는 소규모 단발성 프로젝트를 간소화된 절차로 유연하게 시행할 수 있도록 함으로서, 철저한 선택과 집중을 구현하는 동시에 이러한 원칙이 초래할 수 있는 원조의 경직화를 완화하는 전략을 쓰고 있다는 점이다. 두 번째는 프로그램 주기에서 초기 준비, 조사, 분석 단계가 상당히 강조되고 있다는 점이다. 따라서 그만큼 수원국의 개발 니즈(needs), 좀 더 구체적으로는 수원국의 국가 혹은 섹터 개발 프로그램에 대해 좀 더 적극적으로 부합하는 사업을 발굴하고 적절한 원조 양식을 택함과 동시에, 이에 따라 발생할 수 있는 각종 리스크 경감을 위한 방안을 실시할 수 있도록 되어 있다는 점이다. 세 번째, 프로그램을 기획, 실시, 완료하는 전 과정에서 수원국 당사자의 참여범위가 넓으며, 아울러 지원 대상 프로그램을 공유하는 타 공여국과의 협력 역시 사업 프로세스 전 단계에 포괄적으로 포함되어 있다는 것이다. 여기에는 기존 Nordic+체제에서 축적된 파트너십 형성의 경험도 바탕이 되기는 하였지만, 이와 관련한 실무진의 인센티브, 사업 프로세스의 정형화 등 여러 조직적 노력이 기여한 바가 있었던 것도 사실이다. 마지막으로, 현지 중심의 사업체제가 PBA 적용의 기본이 되고 있다는 점이다. 현지 중심 체제는 현지의 상황과 필요를 더 적극적으로 반영할 수 있게 함과 동시에 프로그램의 구성 사업, 특히 섹터예산지원으로

제공된 재원이 수원국에 의해 얼마나 투명하고 효과적으로 집행되는지에 대한 모니터링을 더 용이하게 실시할 수 있는 기반이 되고 것으로 분석된다.

2) 일본

일본의 개발원조는 크게 국별(Country Program)과 테마별(Thematic Program)로 나뉘는데, 국별 프로그램은 현재 JICA 원조의 중심축인 국별 지원 프로그램(Country Assistance Program: 이하 CAP⁷⁾)을 기반으로 실시되고 있으며, CAP의 섹터별, 테마별 전문성을 테마별 가이드라인(Thematic Guidelines)이 보완하는 구조를 띤다.

JICA 사업 프로세스는, 일차적으로 CAP에서 구체적인 지원방향과 중점 지원분야가 정해지면, 각 분야별로 ①지원전략(Assistance Strategy)이 수립되고, 이에 따라 각 사업별로 ②형성(Formulation) → ③심사(Appraisal) → ④승인(Approval) → ⑤시행(Implementation, 평가와 사후관리 포함)의 5단계를 밟아 시행된다. 일본 원조는 CAP을 시발점으로 하나, 사업 프로세스 상에서 봤을 때 덴마크의 통합형과는 달리 각종 원조양식이 패키지적인 틀 내에서 통합적으로 형성, 심사, 승인, 평가되는 것이 아니라 개별적으로 추진된다는 점에서 차이가 있다.

JICA 사업 체제상에서 PBA와 관련된 사항은 여러 가지로 정리된다. 첫 번째, 수원국의 개발 프로그램과 전략에 바탕을 둔 원조를 위해 CAP과 CAS(Country Assistance Strategy)가 중심이 되고 있으며, 수원국 정부와의 협의 정례화를 통해 이러한 일치 전략을 강화시켜 나가고 있다는 점이다. 두 번째는, 반면, 사업 실시 절차상에서 타 공여국과의 원조조화가 하나의 유기적으로 통합된 절차로 고려되지 않고 있는 점이 문제로 지적된다는 점이다. 세 번째, 지원 전략의 방향성 문제에 있어서 덴마크의 경우와 같이 ‘여러 사업의 패키지적 프로그램을 통한 수원국 섹터 프로그램의 실시 지원’과 같은 통합형 모델과는 차이를 보이고 있다는 점이다. 일본의 경우는 CAP, CAS 수립과 사업 형성 단계에서의 조사, 분석 및 사업요청서 접수 등이 포괄적으로 실시되어 이를 바탕으로 각 사업 형태(기술협력, 무상

7) 일본의 CAP(Country Assistance Program)은 일본 외무성이 작성하는 국별전략 문서로서, 우리나라 CAS(Country Assistance Strategy)에 해당된다. 일본 CAP은 외무성 홈페이지(<http://www.mofago.jp>)에서 검색 가능하다. 한편, JICA는 외무성이 CAP을 수립하면 이를 바탕으로 JICA 기관 차원에서 각 국별로 어떻게 지원 할 것인가에 대한 세부 전략을 수립, 외무성에 제출하게 되는데, 이 전략 문서가 CAS(Country Assistance Strategy)이며, 동 문서는 대외비로 되어있다. [2010.2.5 JICA 관계자 면담 결과] 즉, 우리나라의 CAS = 일본의 CAP 이며, JICA의 CAS는 기관 전략에 불과한, 하부 문서이다.

자금협력 등)가 구상되고 사업이 선정된다는 점에서는 덴마크와 유사한 방식을 띠는 것으로 볼 수 있으나, 사업형성 단계에서 실시되는 각종 분석 작업의 목적과, 차후 단계에서 사업이 각각의 절차에 따라 심사, 승인, 실시되고 평가되는 방식을 봤을 때, 일련의 틀 안에서의 ‘통합’으로 사업 절차의 방향이 맞춰져있다고보다는 기존 사업 양식을 국별 프로그램이라는 프레임(‘Umbrella’)안에 포함시켜 놓은 것에 불과한 것으로 분석된다.

한편, 일본이 PBA 및 여타 파리선언 이행과 관련해 당면했던 최대의 과제는 공여국간 원조조화로서, 이는 공여국간 협의절차가 시스템화 되어있지 않았던 절차상의 어려움과 아울러, 언어적, 문화적 이슈로 수원국 현지에서 실시되는 공여국 회의에의 참여가 활발하지 않아 원조조화를 위한 근본적인 기회 마련에 장애가 있었기 때문으로 분석된다. 이를 해결하기 위해 일본은 공여국간 회의 참여 등 다각도의 노력을 지속해 오고 있다.

아울러, JICA는 1999년도에 처음 도입된 국별 프로그램 체제의 원조를 효과적으로 실시할 수 있도록 그 이듬해 조직개편을 단행, 지역 편제로 전환하고 섹터별 전문성을 확보하기 위해 테마별 네트워크를 구축하는 등 조직 측면에서의 전환을 실시한 바 있다. 또한, CAP 수립과 사업 발굴, 형성 과정, 모니터링, 현지 파트너와의 협력 강화에 있어서 현지의 사업 역량강화를 위해 2005년의 중기 ODA 정책에서 제시된 바와 같이 ODA-Task Force(이하 ODA-TF)를 설치하고 수원국의 개발 계획에 부합하고, 타 공여국 및 다자기구 등 여러 파트너와의 협력을 강화를 모색하고 있다.

3) 시사점

첫 번째, PBA에 대한 지원 결합 방식 측면에서, 덴마크의 경우는 수원국의 섹터 개발 프로그램(SWAp의 대상)에 대해 공여국 측은 국별지원전략을 기반으로 하여 주요 섹터별로 지원하되, 그 방식에 있어서는 프로젝트, 기술협력, 예산지원, 공동재정지원(Basket Fund) 등 여러 원조양식을 유기적으로 결합한 패키지적인 프로그램(SPS)을 통해 통합적으로 지원하는 방식을 취하고 있는 것으로 분석된다. 즉, 수원국의 섹터 개발 프로그램에 대해 덴마크가 여러 사업 양식을 ‘패키지’화한 프로그램 방식으로 지원하고 있는 것이다. 반면, 일본의 경우는 시발점은 국별지원 프로그램으로 덴마크와 유사하나, 각 사업양식의 지원이 패키지로 되어있다고보다는 각각의 양식이 CAP이라는 틀(‘Umbrella’)로 묶여있지만 할 뿐, 각각의 절차에 따라 심사, 승인, 시행, 평가된다는 측면에서 차이를 보이고 있다. 여기서 어느 방식

이 더 적합하느냐의 문제는 각 공여국 고유의 사업체계, 방식 등에 따라 다를 수 있으며, 어떠한 모델에 모든 상황에 최적이라고 단언할 수 없으나, 특히 파리선언 하에서 어떠한 원조 활동이 PBA로 간주되기 위해 충족시켜야 하는 4대 조건이 결코 간단한 것이 아님을 감안한다면, 일본식 분리형보다 덴마크식 통합형 모델이 더 효율적일 수 있으며, 효과성 측면에서도 더 긍정적일 수 있다.

두 번째, PBA 방식의 핵심은 국별 지원 체계라는 점이다. 이러한 면에서 수원국의 개발 상황과 국가 개발 프로그램을 바탕으로 공여국이 향후 지원 방향과 전략, 중점 분야 등을 종합적으로 규명하게 되는 국별지원전략은 형식적인 문서가 아니라, 차후 사업 프로세스에서 프로젝트, 예산지원, 기술협력 등을 효과적으로 실시할 수 있도록 하는 기능을 해야 하는 것으로 분석된다.

세 번째, 통합적이고 통일된 기초 정책 분석 단계가 강조되고 있다는 점이다. 덴마크와 일본의 경우 사업 프로세스 상에서의 차이는 있으나, 사업 수립을 위한 준비 단계에서 실시되는 조사, 분석, 예비 사업디자인 등의 작업은 개별 사업 단위보다 더 넓은 범위에서 통합적으로 이루어지고 있음을 공통적으로 보여주고 있다. 이러한 정책적 분석의 통일성은, 원조 양식의 여부와 적용 범위가 프로그램 차원에서 설정된 하나의 목표 달성을 위해 유기적인 연관성을 가지게 하는 역할을 하는 동시에, 프로그램 목표에 부합하도록 여러 원조 양식의 활용을 정책적으로 구상, 결정하는 한편 각 사업 종료 후 프로그램 차원에서의 실시하게 될 평가 지표를 수립하는 기능을 한다는 점에서 PBA의 핵심 부분으로 간주되고 있다. 분석 단계의 중요성은, 특히 예산지원을 고려하는 경우, 제반 리스크의 파악 및 대응방안 수립 차원에서 더욱더 강조된다.

공여국들이 PBA를 자국 원조방식으로 도입하기 위해 우선적으로 지적되는 주요 과제는 수원국 정책과의 일치와 공여국간 원조조화로 요약된다. 이를 위해서는 단순히 사업 체계를 바꾸는 데서 그치는 것이 아니라 개발원조 제공의 원칙과, 이에 연관되는 전반적인 패러다임을 변화시키는 차원에서, 프로그램 관리 주기 및 지침 수립, 조직적 체계 재정립, 현지의 사업 역량강화 등 다각도의 정책적 대응이 있어야 한다.

3. KOICA사업에의 PBA 도입방안(안)

1) KOICA에서의 프로그램 관련 논의의 흐름

KOICA 대외무상원조규정집에서 명확히 제시되어있는 ‘프로젝트’ 혹은 ‘프로젝트형 사업’과는 달리, KOICA에서 ‘프로그램’이란 개념은 상용어로 쓰이는 단어에 불과할 뿐, 규정 상에서 어떠한 공식적인 사업형태 혹은 접근법으로도 존재하지 않는 개념이다. 하지만 여러 사업 활동의 결합체(Aggregate)로서의 프로그램의 개념은 현행 KOICA의 ‘프로젝트형 원조’ 혹은 2006, 2007년도에 한시적으로 시도되었던 ‘프로그램’과 통용되는 부분을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다. 하지만 이 두 가지 개념은 국제사회에서 통용되는 ‘프로그램’보다는 ‘다수 프로젝트의 결합 구성체인 프로젝트’의 개념에 가까우며, 여기에는 결정적으로 프로그램 차원에서 거시적인 목표, 단일 분석틀, 단일 예산틀, 성과평가 체계, 공여국간 원조조화, 수원국 체제 활용 등 국제사회에서 통상적으로 간주되는 ‘프로그램’의 핵심요소에 대한 고려가 거의 부재했다는데서 차이가 있다. 오히려, KOICA의 현행 ‘프로젝트’나 이전의 ‘프로그램’은 선진국의 전통적인 원조방식과는 차별성을 지닌 우리만의 원조 방식 수립과 맞물려 진행되었던 것으로서, 그 궁극적인 목적 자체가 선진 사회에서 통용되는 ‘프로그램’ 도입을 통한 원조 일치의 강화, 수원국의 주인의식 고취, 공여국간 원조조화, 원조 제공의 효율성 및 지속성 강화 등이었다기보다는 우리의 과거 개발경험을 어떻게 하면 더 선진 사회와 차별화된 방식으로 전수할 수 있을 것인가의 일환으로 ‘프로그램’의 개념을 이해하고 도입하려 했다는 점에서 근본적인 차이가 있었던 것으로 분석된다.

2) PBA 도입의 타당성과 필요성

PBA 혹은 SWAp은 상당히 최근에 도입된 개념이며, 따라서 이러한 방식의 효율성 혹은 효과성을 증명할 만한 실증적인 근거가 아직 충분치 못한 것이 사실이다. 하지만 PBA/SWAp은 지난 30여 년간 개발 원조를 시행하는 과정에서 지적되어온 각종 문제점을 보완, 해결할 수 있는 방안을 제시하고 있다는 점, 그리고 파리선언에서 원조효과성 제고를 위한 원칙으로 제시하고 있는 사항들을 포괄적으로 수용하고 있다는 점에서, 그 도입의 일차적 타당성을 찾을 수 있다. 국제사회에서 통상적으로 받아들여지고 있는 PBA의 장점은 아래와 같이 정리된다.

- 수원국의 국가 및 섹터개발전략의 시행에 대해 집중 지원함으로써 수원국이 필요로 하는 부분에서 현지의 우선순위에 따라 공여국의 지원을 적재적소에 투입 하는 것이 가능
- 수원국 개발전략의 중기예산안(MTEF)을 바탕으로 함으로써 원조의 중장기적 예측성 강화
- 수원국 정부의 공공 재정관리 시스템을 활용함으로써 정부 시스템의 유효성을 인정하고 실전을 통한 배움(learning by doing)을 바탕으로 국가 기간 기능의 역량 강화 도모
- 공여국간 조화를 바탕으로 수원국에 대해 지원함으로써, 개발사업 거래비용의 축소와 이에 따른 수원국의 원조행정의 간소화 및 부담 경감
- 공여국간 조화와 분업, 공동 연구조사 등을 통해 시간적, 물적, 인적 자원의 낭비 축소
- 공여국과 수원국 간 공동 모니터링 및 평가를 실시함으로써 이러한 활동의 구속력과 유효성 강화

한편, KOICA는 한국의 금년도 OECD/DAC 가입을 앞두고 지난해부터 다양한 정책적, 조직적 노력을 가속화해왔으며, 우리나라 무상원조의 국별지원전략(CAS) 개선을 위한 구체적인 전략방안 수립 등 여러 가지 긍정적인 성과를 보여 왔다. 하지만 그럼에도 불구하고 국별 지원체제의 강화, 국별 예산배분 체계 수립, 사업 수립 및 형성과정 개선, 수원국 재정관리 시스템의 활용, 원조의 예측성 강화 등 여러 가지 근본 이슈에 관한 숙제는 남아있다. 그러나 이러한 난제는 앞에서 정리한 PBA의 장점에 해당되는 부분과 어느 정도 합치되는 것으로서, 따라서 PBA 도입을 위한 다각도의 정책적, 전략적, 조직적 전환은 단순히 수사적인 국제사회의 시류에 편승하는 것에 불과한 것이 아니라, 우리에게 현 시점에서 전략적으로 요구되는 핵심 사안에 대한 포괄적인 패러다임을 제공하고, 이에 대해 체계적으로 접근할 방향을 제시해 줄 수 있을 것으로 평가된다.

3) 선진 PBA 도입을 위한 KOICA 현황과 과제

선진 PBA 도입과 관련된 우리의 현황과 과제는 간략하게 다섯 가지로 정리된다. 첫 번째, KOICA 사업이 수원국 개발 프로그램과 부합하는데 있어서 CAS의 기능이 부족하다는 것이다. 우리나라 무상원조 사업은 중점협력국별 CAS를 중심으로 하고는 있으나, 현행 CAS는 우리의 국별 전략을 명확히 하고, 차후 구체적인 사업 준비, 발굴, 형성 단계로 나아가는데 있어 비전을 제시하기에는 형식적인 수준에 그치고 있어 양적, 질적으로 보완해야 할 점이 많다. PBA 도입에 있어서 국별지원전략이 차지하는 핵심적 위치를 감안했을 때, 현행 CAS

의 강화가 급선무라 하겠다.

두 번째, 예산배분체계에 관한 것이다. 여기에는 중기예산안의 부재와 함께, 현재 사업 형태별로 계획, 집행되는 KOICA의 예산체제 역시 중요한 이슈로 지적된다. 중기예산안 수립을 통해 우리 원조를 좀 더 예측가능하게 하는 한편, 중장기적 프로그램에 대한 지원을 좀 더 체계적으로 계획할 수 있도록 할 필요가 있다. 아울러, 국별 예산 체제로의 점진적인 변환 역시 고려되어야 한다.

세 번째, KOICA의 사업추진 절차에 관한 것이다. 현행 KOICA의 사업형태인 프로젝트, 초청연수, 전문가 파견, 봉사단 파견은, 각각의 개별적인 프로세스를 밟아 발굴되고, 계획, 형성, 실시, 평가되고 있는데, 이러한 사업 프로세스의 개별화는 PBA의 대상사업 발굴, 형성, 그리고 평가 단계에서 상당한 비효율성을 초래할 수 있으며, 각 형태별 연계성 부족 역시 우려된다. 따라서 향후 PBA 도입에 있어서는 포괄적인 사업 프레임 내에서 이러한 개별 프로세스들이 적절히 통합될 필요가 있다.

네 번째, 사업발굴과 형성 단계에서 기초 분석과 조사가 미비한 편이며, 기 요청된 사업에 대한 심사도 명확한 전략과 기준 없이 진행되고 있으며, 따라서 심사 절차가 형식에 그치는 경우가 대부분이라는 점 역시 개선해 나가야 할 부분이다.

마지막으로 공여국간 원조조화가 KOICA의 현재 사업 체계에서 차지하는 비중과 중요도의 문제 역시 지적될 수 있는 부분으로서, 이에 대한 근본적인 대응방안 마련이 필요할 것으로 사료된다.

4) 현 KOICA 사업 체제 내에서의 PBA 도입방안(안)

- 파리선언 지표 9 이행방안

파리선언의 PBA 결정 4대 요건의 ①번 기준은 수원국 정부 또는 기관이 주도하는 자체적인 국가 개발 프로그램 혹은 섹터 개발 프로그램을 시행하는 것을 공여국이 지원하는 것 인지가 핵심이다. 이는, CAS를 토대로 수원국별 중점 지원 분야가 명확해지면, 이 분야에서 수원국이 시행 혹은 계획 중인 섹터 프로그램을 발굴하여, 이에 대해 KOICA의 프로젝트와 기술협력을 통해 지원하는 방식으로 추진할 수 있을 것으로 보인다. 파리선언 지표 이

행 점점 상 이러한 연결고리를 좀 더 명확히 하는 차원에서 수원국 프로그램의 기본 문서에 KOICA의 지원 내역을 명시하고, 운영위원회 등에 수원국 스태프의 참여를 확대시키는 등의 전략이 있을 수 있다.

②번 기준은 프로그램 추진을 위한 수원국 정부의 자체 재원과 공여국이 지원 혹은 지원 예정인 재원을 아우르는 단일의 포괄적인 예산들의 존재 및 활용 여부인데, 이는 KOICA의 지원 프로젝트 혹은 기술협력의 소요예산과 내역 등에 관한 데이터를 적시에 수원국 정부에 제공하여, 수원국 정부의 프로그램 예산들에 통합(incorporate)되어 계상될 수 있도록 하는 전략을 생각해 볼 수 있다.

③번 기준은 보고(Reporting), 예산수립(Budgeting), 재정관리(Financial Management) 그리고 조달(Procurement) 중 적어도 2개의 절차를 위해 공여국간 공식적인 조정 또는 조화 절차'의 존재 여부이다. 여기서는 일단, 수원국별로 혹은 섹터별로 존재하는 공여국 그룹(Donor Partner Group 혹은 Donor Coordination Group 등 명칭은 국별로 다양함)이 있는지, 그리고 이러한 그룹이 수행하는 기능이 어떠한지를 살펴보고, 정기적인 대화에 참여하는 방법을 일차적으로 생각해 볼 수 있다. 보고, 예산수립, 재정관리, 조달 중 2개 이상의 절차 충족과 관련해서는, 프로젝트와 기술협력의 경우 예산수립(Budgeting)과 보고(Reporting) 위주로 하는 것이 전략적으로 현실적이고 적합할 것으로 판단된다. 재정관리와 조달 시 공여국간 조율 매커니즘의 활용은 예산지원이 아닌 경우 실효성이 떨어질 수 있고 실제 적용 가능성도 상당히 제한적인 부분이 많을 수 있으나⁸⁾, 예산수립과 보고의 경우는 지원 사업에 대한 공여국간 정보 공유 수준에서 크게 벗어나지 않는 것으로 분석되며⁹⁾, 따라서 프로젝트와 기술협력 등, 재원의 물리적인 흐름 및 관리와 직결되어 있지 않는 원조 시 더 쉽게 적용할 수 있을 것으로 분석된다.

마지막 ④번 기준은 프로그램 설계(Design), 프로그램 시행(Implementation), 재정관리(Financial Management) 그리고 모니터링/평가(Monitoring/Evaluation) 중 적어도 2개의 부문의 절차를 수행하기 위해 수원국 체제를 활용 혹은 이를 위한 노력을 기울이느냐에 관한 것이다. 예산지원이 전제되지 않으면 활용에 제약이 있는 수원국 재정관리 및 평가 시스템 활용보다는, 프로젝트와 기술협력을 아우르는 통합 프로그램 설계 단계에서 현지 체제

8) 이현주, 2010

9) 제1장 4절 참조

를 사용하는데 주력하고 시행 시 현지 인력의 참여를 확대하는 방식으로 추진하는 것이 적절할 것으로 보인다.

하지만, 파리선언 지표 이행이 PBA 도입과 관련된 KOICA의 주요 수단 혹은 방법에 불과한 것이지 궁극적인 목표가 되어서는 안 된다는 점은 분명히 해 둘 필요가 있다. 다시 말하면, 지표 9에서 요구되는 항목을 충족시키기 위한 전략이 아니라, PBA 도입을 통해 궁극적으로 개발원조의 효과성을 증진하는 차원에서, 하나의 점검 항목으로써 사용되어야 할 것이며, PBA 도입에 수반되는 다양한 정책적, 전략적, 조직적 개선 및 강화 노력 역시 이러한 거시적 패러다임 하에서 계획되어야 한다는 점이다.

－ PBA 적용 대상과 방식

PBA가 국별지원 체계를 내포하고 있는 점을 감안하면, 향후 KOICA 사업에의 PBA 적용의 대상은 CAS가 수립되어 있는 중점협력국 위주가 되어야 할 것이다. CAS를 바탕으로, 이들 중점협력국에서 성공적으로 실시되고 있는 국가 개발프로그램이나, 특히 섹터 프로그램 혹은 섹터 개발프로그램을 규명하여 이에 대해 지원하는 것이 필요하다. 또한, 비 중점협력국에 대해서는 PBA 방식 이외로 지원하되, 사업의 규모와 중요성 등을 감안하여 탄력적으로 접근할 수 있도록 적절한 대책 마련이 필요하다.

－ 통합형 프로그램의 개념(안) 도입

PBA란 앞서 정리한 바와 같이 수원국의 자체적인 개발 프로그램에 대한 공여국의 지원으로 정의되며, 이러한 공여국의 지원 방식은 다양하게 구성될 수 있다. 하지만 여러 가지 효율성 등을 고려했을 때, 덴마크와 같이 통합적인 패키지 내에서 각종 원조양식을 결합하는 ‘프로그램’으로 실시하는 것이 적합할 것으로 판단된다. KOICA는 수년 전부터 ‘프로젝트형 원조’라는 방식을 통해 하드웨어적(인프라 구축, 물자지원 등)원조와 소프트웨어적(봉사단 파견, 전문가 파견, 초청연수) 지원을 병행해 온 경험이 있기 때문에, 이를 향후 통합형 지원 ‘프로그램’이라는 거시적인 틀을 통해 PBA를 도입하는데 긍정적으로 활용할 수 있을 것이다.

여러 원조 활동의 결합체(Aggregate)로서의 ‘프로그램’의 개념에 현재 국제사회에서 PBA에의 부합을 위한 핵심요건을 간주되는 여러 항목을 감안했을 때 향후 KOICA에서도 도

입될 ‘프로그램’의 정의는 다음과 같이 제시될 수 있다.

“거시적이고 포괄적인 수원국의 국가 단위 혹은 섹터별 개발 목표를 달성하기 위해 명확한 정책과 전략을 바탕으로 각종 개발협력 활동 또는 사업을 결합하여 추진하는 원조 방식으로, 다음의 특성을 내포함.

- ① 프로그램 차원에서의 단일 정책, 전략 및 예산들
- ② 프로그램 단위의 사업 발굴 및 형성, 심의 체계와 모니터링 및 평가 시스템
- ③ 프로그램 단위의 Rolling Plan 및 파트너십 등 사업 방식은 수원국 전략에의 일치와 공여국간 원조조화를 기본 원칙으로 함”

– 통합형 프로그램의 관리주기(안) 확립

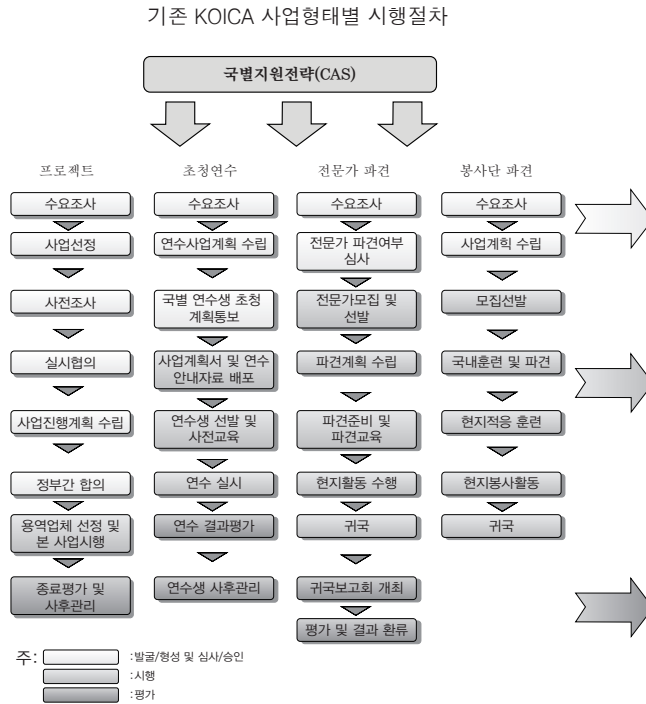
이러한 KOICA의 ‘프로그램’의 사업 주기는 크게 ①사업 준비, 발굴 및 형성 → ②심사 및 승인 → ③시행 → ④평가의 네 단계로 생각해 볼 수 있다¹⁰⁾. 즉, 포괄적 조사와 분석을 토대로 사업을 발굴, 형성하면, 이를 통합적으로 심사, 승인하고 수원국과 협정을 체결하며, 각 사업양식별 고유의 프로세스에 따라 사업을 시행한 후 통합적인 틀 내에서 평가를 실시하는 모델을 제시해 볼 수 있다. <그림 요약-2>는 동 모델을 기존 KOICA 사업형태별 관리 주기와 비교하여 볼 수 있도록 되어 있다. 동 사업 관리 주기 모델은 향후 KOICA 기획, 정책 레벨에서 심층 검토를 거쳐 좀 더 구체화시키고 수정, 보완되어 나가야 할 것이다.

– PBA 도입을 위한 로드맵(안)

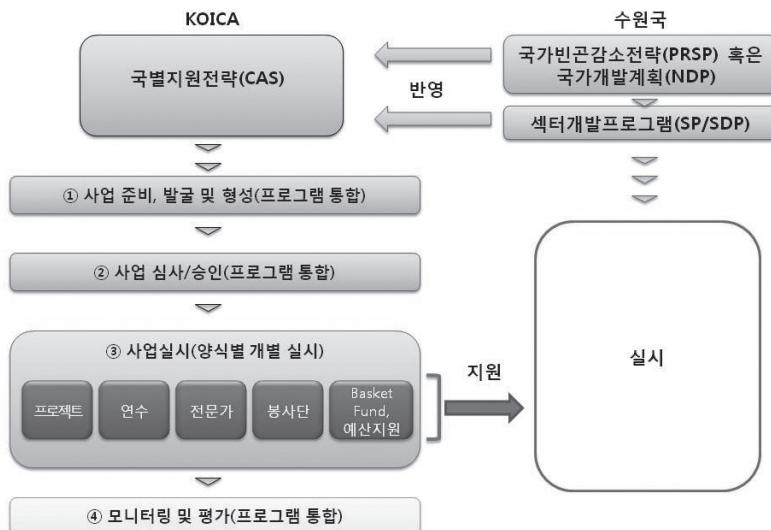
PBA의 도입 범위는, KOICA가 그간 섹터별 사업 형태에서 축적해온 노하우를 적극 활용하는 측면에서, 포괄적인 국가 단위의 PBA보다는 분야별 SWAp 방식으로 실시하는 것이 바람직할 것이 사료된다. 아울러, 공여국간 원조조화에 대한 우리의 경험이 충분치 않은 점을 고려하였을 때, KOICA가 자체적인 섹터 프로그램 지원에 앞서 타 공여국들이 이미 실시하고 있는 SWAp에 참여하는 방식으로 도입할 필요가 있다.

10) 아래 그림에서 제시되고 있는 주기는, PBA를 위한 KOICA 프로그램의 관리 주기의 개괄적인 제안사항이며, 세부적으로는 각 단계마다 어떠한 하부 프로세스가 실시되어야 하는지, 또 KOICA 부서별 업무 분장은 어떻게 제시될 수 있는지에 대한 간략한 제안일 뿐이며, 향후 정책 레벨에서 이를 시발점으로 하여 좀 더 구체화된 사업 관리 주기를 수립, 확정할 필요가 있다.

<그림 요약-1 기존의 KOICA 사업관리 주기와 통합형 지원 ‘프로그램’의 관리주기 (안) 비교>



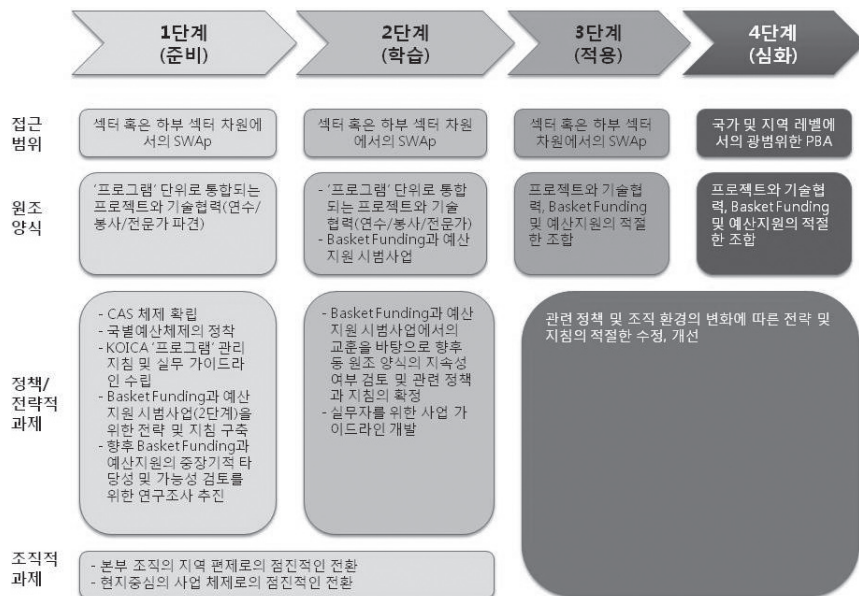
신규 KOICA 통합형 지원 ‘프로그램’의 관리 주기 및 절차(안)



원조 양식에 있어서는, 우선은 프로젝트와 기술협력 위주로 시작하되, 향후 타 양식으로 확대해 나가는 방식을 고려할 필요가 있다. 선진 사례를 봤을 때, 수원국 주인의식 함양, 공여국간 원조조화의 중요성, 수원국 현지 체제의 활용도 등은 통상적으로 프로젝트/기술협력의 경우 비교적 낮고, Basket Funding, 섹터예산지원, 일반예산지원 순으로 가면 갈수록 높아지는 것으로 보인다¹¹⁾. 따라서 비록 현 단계에서는 프로젝트/기술협력 방식으로 PBA를 지원하는 방법을 취함으로써 PBA의 도입에 따르는 위험을 최소화하는 방식이 적절할 것이나, 우리 사업에 PBA 도입을 통해 궁극적으로 추구하고자 하는 것이 무엇인지를 고려한다면, 지금 당장은 아니더라도 차후 Basket Funding, 섹터예산지원, 일반예산지원을 실시해 나갈 수 있도록 단계적인 접근이 필요할 것이다.

아래 그림에서는 PBA 도입을 위한 로드맵(안)을 제시해 보았다. 우선, 1단계에서는 준비 차원에서 기존의 KOICA 프로젝트와 초청연수, 봉사단, 전문가 파견 등을 패키지화하는 것에서 출발하여야 한다. 아울러, 향후 단계에서 요구될 국별지원체제의 강화와 ‘프로그램’의 정착 및 새로운 원조 양식의 도입을 위해 전략을 수립하고 지침 및 가이드라인을 구축하는 등의 기초를 다지는 작업이 병행되어야 할 것이다.

<그림 요약-2 PBA 도입을 위한 로드맵(안)>



11) DFID[Guidance on Aid Instrument, p9] 및 Sida

2단계는 1단계에서의 실전을 바탕으로 PBA/SWAp 도입을 좀 더 실제화 해 나가는 단계로서, 여기에서는 기존의 프로젝트와 기술협력 뿐 아니라 Basket Funding과 예산지원 등 신규 원조양식을 시범적으로 실시하는 한편, 1단계에서 구축한 각종 문서들을 재검토, 확정해 나가는 등의 작업이 이루어져야 할 것이다. 동시에 KOICA의 본부 조직 개편 및 현지 사업체제 강화 등의 조직 개편 역시 점진적으로 추진되어야 할 것이다. 상기 단계에서의 교훈을 바탕으로, 3단계에서는 기 수립된 정책, 전략 및 실무 지침에 의거하여 실질적인 SWAp을 실시할 수 있어야 할 것이며, 4단계에서 섹터보다 더 넓은 범위의 PBA를 실시토록 하는 단계별 접근으로 PBA의 적용을 심화시켜 나갈 수 있을 것이다.

5) 앞으로의 과제

상기에서 제시된 제안 사항들을 바탕으로 PBA를 효과적으로 도입해 나가기 위해서는, 여러 가지 과제들이 적절히 수행되어야 할 것이다. 우선, KOICA 차원에서 조속한 시일 내에 ‘프로그램’의 개념을 정책적, 전략적으로 확립하고 PBA와의 연계 하에 이러한 프로그램의 실제 프로세스화를 위한 관리 주기가 구축되어야 한다. 이를 위해 KOICA의 관련 규정을 정비하는 한편, 실무지침을 구축하고 사업 관리자를 위한 가이드라인도 수립되어야 할 것이며, 이러한 문서 구축 작업은 적절한 직원 교육과 인센티브 체제로 뒷받침되어야 할 것이다.

아울러, KOICA가 지금까지 실시하지 않았던, Basket Funding이나 예산지원 등 새로운 원조 양식에 대한 연구조사를 실시, 도입의 타당성 여부를 정책적으로 검토하고 다양한 적용 방안을 모색하는 한편, 이를 KOICA 규정과 사업 프로세스에의 반영을 통해 체계화 해 나가려는 노력도 시급히 요구된다.

조직적으로는, KOICA에서 기 추진 중인 조직개편안이 확립, 시행되어야 할 것이며, 이와 아울러 본부 조직 뿐 아니라 해외사무소의 권한과 역량 강화가 심도 있게 고려되어야 할 것이다.

Executive Summary¹²⁾

Project-based type of cooperation, as the main approach of development cooperation since the 1960s, has undeniably demonstrated its usefulness, but not without concerns over the quality of aid. The Paris Declaration is a sheer reflection of this introspection in the 1990s and a major paradigm shift in the 2000s from ‘more’ aid to ‘better’ aid. It laid out a set of five principles toward aid effectiveness, i.e., ownership, alignment, harmonization, mutual accountability and management for results, and brought the programme-based approach (PBA) to the fore, as an approach to fulfil the principles in the most comprehensive and effective way.

1. Definition of PBA and Related Concepts

1) PBA and SWAp

Despite some divergent application in practice, an international consensus has been built over years on the concept of PBA. Firstly proposed by the Learning Network on Programme-Based Approaches (LENPA), the definition has been progressively adopted by bilateral agencies and OECD/DAC. According to this definition¹³⁾, a PBA is “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

12) This paper is the summary of Rhee, H. (2010), Moving Toward a Programme-Based Approach (PBA) KOICA's Challenges and Strategy, written in Korean. Opinions, recommendations or other views expressed in this paper are those of the author and do not necessarily reflect the official view of KOICA.

13) Explanatory Note for Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness, on Web <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring>

programme or a programme of a specific organisation”. PBAs share the following features:

- Leadership by the host country or organisation
- A single comprehensive programme and budget framework
- A formalised process for donor co-ordination and harmonisation of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement
- Efforts to increase the use of local systems for programme design and implementation, financial management, monitoring and evaluation

The ‘programme’ in ‘programme-based approach’ refers to a development strategy, plan or programme, which is initiated, planned, managed and implemented mainly by developing countries themselves. Therefore, a PBA is translated into ‘an approach based on a developing country’s own programme’. Underlying principles are that developing countries should have ownership and responsibility over its own development programmes and the donor community would support – not lead – these locally-owned programmes. A PBA is “a way of working together¹⁴⁾” between the government and development partners, or “a process categorizing aid flow”¹⁵⁾. Therefore, it distinguishes itself from an aid ‘modality’, i.e., a project, technical assistance and budget support, which simply defines how aid is delivered and provided from donors to recipients. Such modalities may ‘support’ PBAs, rather than be considered as equal.

PBAs can be implemented in various dimensions. Amongst many possible scopes, a sector-wide approach (SWAp) is a PBA operated in a sector (e.g., health) or a sub-sector (e.g., HIV/AIDS prevention or maternal health). The concept of SWAp is therefore a sub-concept of PBA, comprising all its conceptual features. Even though the concept of PBA sits on the upper level, the concept of SWAp was in fact introduced beforehand in practice, as early as the beginning of the 1990s.

14) EC 2004b:6

15) DFID 2007b

A SWAp's basic concept, operating principles, managerial process and system are therefore much clearer and detailed, providing key inputs in building the concept of PBA.

2) Paris Declaration and PBAs

The Paris Declaration sees PBAs contributing to aid harmonization through common arrangements among donors (Art. 32) and sets a target of scaling up aid disbursed through PBAs to 66% of total ODA by 2010 (Indicator 9). Under the Declaration, a donor's assistance must fulfil the four PBA-qualifying criteria, so as to be scored for Indicator 9¹⁶⁾.

According to the 2008 Paris Declaration Monitoring Survey results, an average of 44% of aid was delivered using PBAs for all donors combined (including non-DAC members participating in the monitoring process). Denmark and Japan recorded 60% and 36%, respectively. Korea scored only 0.3% and ranked as the worst performer among the participating countries in the survey.

3) Modalities Supporting PBAs/SWAp

PBAs and SWAp are about an 'approach' of how development partners work together, and therefore differentiate itself from a 'modality', which refers to how a certain kind of aid (either technical, financial or material) is provided from donors to recipients. Thus, a 'modality' may 'support' an 'approach', and any modality cannot be automatically considered as being fit for a PBA/SWAp. Rather, a modality would be designed to be better fit for a PBA/SWAp¹⁷⁾. Any modality can be explored to support a PBA/SWAp, and donors may use one or more modalities, in line with their ODA strategy and taking into account the recipient countries' capacity, as appropriate.

16) 2nd High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005; OECD 2006b

17) Any modality can be designed to fit for PBA/SWAp.

Budget support, or direct budget support, means “a method of financing a partner country’s budget through a transfer of resources from an external financing agency to the partner government’s national treasury”, according to a DAC definition¹⁸⁾. General budget support (GBS) applies when budget support is provided to support a national development programme, whereas sector budget support (SBS) operates within a clearly predetermined sector (e.g., education) or sub-sector (e.g., secondary education).

Pooled arrangements include basket funding (or pooled funding), and pooled technical assistance. It normally applies when multiple donors simultaneously support a PBA/SWAp, on the basis of coordination among donors over a common framework and procedure. Basket funding may be interpreted literally as financial aid flow by different donors put together in a ‘basket’, for which donors have pre-established arrangements on the use and management of resources. The ‘basket’ here may be in the form of a special account or a trust fund managed by either the recipient country or the donor community (the World Bank, in most cases). Pooled technical assistance usually is technical support coordinated on the basis of a platform approach.

A project can also be a modality supporting a PBA/SWAp, depending on its integrity toward recipient countries’ development programmes and the fulfilment of the four qualifying criteria of the Paris Declaration.

2. Donor Experiences and Lessons Learned

1) Denmark

In 2008, Denmark completed a 14 year-long shift from project-based aid to Sector Programme Support (SPS) with sector budget support as its default modality. SPS offers a comprehensive frame to integrate the previously stand-

18) OECD 2006c: 26

alone modalities under a unified objective.

Denmark's approach toward the concept of PBA/SWAp is quite clear: SPS, a package of aid modalities (e.g., sector budget support, project, and technical assistance) provides support to the partner countries' own sector development programme. SPS is applicable only to priority sectors in 'Programme Countries' for which Denmark commits a certain level of aid scale at mid- or long-term, on the basis of a Country Assistance Strategy (CAS). Aid to non-priority sectors in Programme Countries or any sectors in Non-Programme Countries is not eligible for SPS, but Local Grant Authority (LGA). LGA presupposes single-shot, short-term and small-scale assistance, and is processed through a simplified, local-based project management cycle.

Denmark has established a four-step management cycle for SPS, which entails preparation, formulation/appraisal, implementation and completion stages. A set of detailed guidelines and document templates has been developed and updated regularly. Under this framework, sector budget support, technical assistance and the project are prepared, formulated and approved integrally as one package, not individually. Only at the implementation stage, different modalities are executed according to different processes proper to each modality.

In Denmark's approach, a package of different modalities is processed in a way to effectively support the Programme Countries own programme and fulfil the PBA/SWAp-qualifying criteria, which consequently leads to each of the modalities - regardless of it being budget support or a project - being fit for a PBA/SWAp.

A number of lessons could be distilled from Denmark's approach to the concept of PBA/SWAp:

- The use of SPS and LGA on the basis of a 'Select and Focus' strategy may contribute to enhance the effectiveness of aid, while avoiding any

inflexibility that may be usually caused by a focus strategy.

- The preparation stage of a SPS cycle has gained ever-increasing importance, which makes Denmark's aid better fit for the Programme Countries development needs, through the effective design of assistance packages along with risk mitigation strategies.
- Cooperation with Programme Countries and other donors is presupposed throughout the process. Though earlier Nordic⁺ experience might be of help in this partnership building, other institutional measures, including an appropriate incentive system and expanded use of local human resources, have proven useful, as much as integrating partnership elements into the SPS management cycle.
- A decentralized aid management system constitutes the basis of Denmark's approach to the concept of PBA/SWAp. A locally focused system and procedure may contribute to better reflecting the Programme Countries' needs on the ground, and effectively monitoring and following up the programme implementation.

2) Japan

Japan's ODA is built on two pillars. The main pillar is the Country Program, which stems from the Country Assistance Program (CAP) and implemented on a country basis. The other pillar is the Thematic Program, with Thematic Guidelines for each theme/sector, and supports and complements the CAP's specific sectoral or thematic competencies, and horizontally controls the quality of JICA's sectoral programmes implemented in different countries.

Japan's approach to PBAs is distinct from Denmark's or any Nordic models. Above all, the aid management cycle is different. The CAP—by the Japanese Ministry of Foreign Affairs—offers directions for assistance and sets priority sectors and/or appropriate modalities. Then, JICA will establish an assistance strategy per sector, from which each modality will be individually formulated, appraised, approved, implemented and evaluated. This means that even if Japan's ODA is primarily based on the CAP, different modalities are not processed under

a unified, integrated framework, but as individual activities. Therefore, Japan's approach to PBAs is an 'umbrella-type' model, with the CAP as a central piece governing overall strategies and directions, and from which different modalities are processed individually throughout the management cycle. It is mainly rooted on JICA's traditional aid system-grant projects and technical assistance as two key modalities with a separate process and system. The Japanese model is putting traditionally separated modalities under an 'umbrella', that is a CAP, rather than integrating them within a consolidated framework.

A number of features pertaining to Japanese approach to PBAs need to be mentioned.

- The CAP and CAS provide strategic bases to align Japanese ODA to partner countries' development programmes, and the formalized policy dialogue process plays a central role in this alignment.
- However, unlike European donors, harmonization and collaboration with other donors on the ground are not incorporated into the management cycle as an integrated part, even though needs or further efforts are shared within JICA. Procedural constraints, the language barrier and differences in working culture might be reasons.

Japan has faced several challenges while introducing the concept of PBA/SWAp in the beginning of the 2000s. Donor harmonization and the decentralized aid system are noteworthy. Unlike European donors, harmonization and collaboration with other donors on the ground are not incorporated into the management cycle as an integrated part, even though needs or further efforts are shared within JICA. Procedural constraints, the language barrier and different working cultures might be reasons. Japan has undertaken various initiatives to effectively tackle the issue, starting from participating in informal and formal donor dialogues, and engaging more in joint actions.

As for decentralization, Japan acknowledged its central role in PBAs at the 2005 Mid-Term Assistance Strategy. Based on the strategy, Japan has set a system of the ODA-Task Force (ODA-TF), in which in-country or dispatched practitioners from JICA, ex-JBIC, the Japanese Embassy, the Japan Overseas Cooperation Volunteer (JOCV) program and relevant ministries gather on an ad-hoc basis to carry out specific tasks in the field, e.g., formulating CAPs and preparing project documents for approval.

3) Lessons Learned

First, the differences between Japan's 'umbrella-type' model and Denmark's integrated approach to PBAs were already illustrated above. Divergent strategies and application in practice are solely matched to each donor's ODA vision, philosophy, government system and overall aid structure. Therefore, any judgement cannot be made as to whether one approach is better than the other, nor is there a model that is fit for all. However, considering the extent of requirements for fulfilling the PBA-qualifying criteria, it can be pointed out at least, that an integrated approach may be more efficient, and possibly more effective, than an 'umbrella-type' model.

Second, the core of a PBA/SWAp is the focus on a partner country. In this regard, a country assistance strategy has a critical role to play. It must be able to provide a thorough analysis on a country's situation, identify assistance directions, clarify priority sectors, and function as a stepping stone from which projects, budget support, and technical assistance can be subsequently designed and implemented.

Third, the importance of the preparation stage is never too much to emphasize. In both the cases of Japan and Denmark, research, analysis and reviews are undertaken at a wider level than individual modalities. The comprehensiveness and integrity of a primary strategic analysis would contribute

to design assistance by better reflecting partner countries' needs, capacities and risks. Furthermore, it enables different modalities to pursue a unified objective set at the programme level, and to identify evaluation indicators to monitor the performance of assistance at the programme level.

Fourth, two key principles underlying PBAs are alignment to a partner country's development strategy/programme, and harmonization among donors. Such principles cannot be attained simply by changing certain components or processes. Rather, it requires a fundamental paradigm shift on how to approach ODA, which must be backed by policy change, strategic innovation and institutional restructuring measures.

3. Introducing PBAs to KOICA's Aid Activities

1) The Concept of 'Programme' within KOICA

The concept of 'programme' does not have official status in any of KOICA's regulations and rules. It only remains in the sphere of rhetoric, at least for the time being. However, 'programme' as an aggregate of different aid activities, shares some of common features with KOICA's 'project-type aid', which refers to an aid scheme combining infrastructure projects and technical assistance (training, volunteers and expert dispatch). Furthermore, the concept of 'programme', introduced temporarily in 2006 and 2007, had a similar connotation. However, there are fundamental differences between KOICA's concepts and the 'programme' referred to nowadays by the international community. KOICA's concepts have a strong focus on combining hardware (infrastructure projects) with software (technical assistance) in order to achieve a specified objective, but with less attention to an inclusive development objective that goes beyond a project's purpose. In addition, it does not share key features of the 'programme', such as a comprehensive budget framework, harmonization among donors and efforts to use partner countries' systems and procedures.

2) Why are PBAs Pertinent and Necessary?

As the concept of PBA/SWAp has only recently been introduced, evidence backing its performance is currently lacking. Yet, such a lack of evidence does not mean that there is a denial of either its effectiveness or its relevance. PBAs/SWAp have emerged as a result of introspection in the 1990s over questions on whether projects had been fully effective to achieve poverty reduction and sustainable development, and if there may be other ways to remediate some critical issues raised. In the course, PBAs/SWAp have progressively been accepted as an alternative solution, in which its primary relevance can be found. The Paris Declaration also acknowledges its inclusiveness of key principles of aid effectiveness. A PBA/SWAp's strengths, as commonly accepted nowadays by international community, may entail:

- Donor aid is directly put into the partner country's development programmes in need; therefore, timely, purpose-oriented and priority-focused aid would be possible.
- Aid is integrated into the partner country's medium-term expenditure framework (MTEF); therefore, aid predictability would be enhanced.
- The use of country financial management systems would recognize the effectiveness of the basic government system, and contribute to capacity development through a learning-by-doing process.
- Donor harmonization would reduce redundant transaction costs and lessen the administrative burden for the partner country government.
- A common framework for analysis and other activities among donors would reduce costs.
- Joint monitoring and evaluation among donors and the partner country would enhance its binding power, and therefore the partner government's accountability.

As Korea became an OECD/DAC member this year, KOICA has undertaken a wide range of initiatives to upgrade its aid system to a level commensurate with its position as the key ODA-implementing agency in Korea. Achievements were

many: a set of concrete measures was developed to improve the existing CASs institutional restructuring plans with a strong focus on the shift toward country-based aid have been prepared to be put in place as early as the second half of this year. However, despite all this, challenges still remain on the issues pertaining to KOICA's aid budgeting system, the project identification and formulation process, the use of partner country systems and aid predictability. Therefore, introducing PBAs/SWApS is not a simple act of chasing a trend. Above all, that is a responsibility for a new OECD/DAC donor. Also, it also needs to be understood as a strategic choice, since PBAs/SWApS would potentially offer comprehensive and systematic solutions to better cope with new paradigms in development cooperation, an area in which Korea faces numerous challenges.

3) The State of KOICA's Aid System and Its Challenges

Firstly, the current CAS processes' positioning and capacity are far below what is required for a PBA/SWAp. Although KOICA's activities are officially based on CASs, further improvement is imperative so as to clarify Korea's strategy as per partner countries and provide directions in aid delivery. The CAS process must be enhanced as to be the basis for country-based aid. In this regard, KOICA's initiative to reform the current CAS process, which been used since last year, will be considered a major turning point.

Secondly, the absence of a medium-term budgetary framework, along with a scheme-based budgeting system, need to be reformed, without which KOICA would be deprived of a critical tool for PBAs/SWApS.

Thirdly, the project formulation, approval, implementation and evaluation process that is currently undertaken individually as per different modalities needs to be improved. Transaction cost risks are quite high in the case of a PBA/SWAp. Therefore, the individual processes need to be put together in a more inclusive and integrated way, under a comprehensive framework.

Fourthly, research and analysis at the project identification and formulation stage now remains only procedural formalities. Furthermore, requested projects from partner countries are approved without clear strategic directions and guidelines. Fundamental changes are required to improve the process to be more reasonable and objective.

Lastly, harmonization among donors, for which KOICA has only a theoretical notion, needs to be complemented by further research and analysis, and translated into practice. Anchoring activities related to partnership building must be considered as an integral element of the aid management cycle.

4) Recommendations and Proposals for Introducing PBAs to KOICA's Aid

A. Strategies to Fulfil the Paris Declaration Commitment

The first of the four PBA-qualifying criteria is about the use of national or sectoral development programmes led by the partner country. For KOICA, the key here seems to be the properly functioning CAS process, from which programmes to support could be effectively identified and used.

The second criterion on a unified, comprehensive budget framework could be addressed by improving information flow on project budget and contents, in a more timely and comprehensive manner.

The third criterion is on a donor harmonization mechanism on reporting, budgeting, financial management and procurement. Considering the procedural and strategic constraints KOICA faces over the issues of budget support, donor harmonization on financial management and procurement does not seem to be relevant. Instead, it would be more appropriate to identify donor mechanisms as per the scope of PBAs/SWAPs and figure out ways to get involved in the process of reporting and budgeting.

The fourth criterion covers the use of country systems in programme design,

implementation, financial management and monitoring/evaluation. Again, for KOICA, the financial management and monitoring/evaluation components will be quite challenging, as budget support is not available. Therefore, promoting the use of country systems in the programme design and implementation stages will be more appropriate. The effective use of local institutions and manpower in identifying, formulating and implementing assistance programmes will be a possible solution.

B. A Comprehensive Support ‘Programme’

As pointed out above, a donor’s approach to the concept of PBA/SWAp may vary, according to strategies, procedures and managerial capacities. However, in terms of cost-effectiveness, Denmark’s integrated model would be more preferable than a Japanese ‘umbrella-type’ programme. As KOICA has accumulated decades of experience and knowledge on an aggregate of different modalities at the sector level, a comprehensive support ‘programme’ will not be far from becoming reality.

A definition of this comprehensive support ‘programme’ for KOICA can be proposed as follows:

“An aggregate of different aid modalities, carried out under a clear policy and detailed strategies to achieve an inclusive and comprehensive development objective. It must involve i) a unified and comprehensive strategy and budget framework, ii) an integrated process for identifying, formulating, approving and monitoring different modalities, and iii) coordination among modalities by an integrated rolling plan and partnerships. This concept of ‘programme’ has two preconditioning principles of alignment to partner countries’ programmes and harmonization among donors.”

C. ‘Programme’ Management Cycle

The concept of ‘programme’ as proposed above needs to have a proper management cycle. A four-step cycle of ‘Formulation and Identification Approval and Appraisal Implementation Monitoring and Evaluation’ would be possible. More precisely, different modalities will be identified, formulated and approved

under a wider framework of ‘programme’, rather than being implemented as per a proper process, to be monitored and evaluated again at a comprehensive, programme level.

D. Roadmap to Introducing PBAs

Introducing a PBA/SWAp involves a range of new activities KOICA has rarely experienced. Therefore, a long-term perspective and a step-by-step approach need to be considered. A four-phase roadmap can be proposed here. The first will be laying a ground phase for further applying a PBA/SWAp. At this stage, a SWAp will be more appropriate than a wider national-level PBA. Project and technical cooperation will be used to support a SWAp. At the same time, the current CAS reform process should be completed and PBA/SWAp strategies, guidelines and tools must be developed accordingly. A strategic review of budget support also needs to be undertaken.

In the second phase, pilot budget support needs to be attempted. Plus, an institutional arrangement in the previous phase should be consolidated.

Building on the achievements and know-how from the first and second phases, a full package of modalities, including budget support, would finally be available to support SWApS in the third phase. Widening the scope toward a PBA could be possible as the final step of process.

5) Ways Forward

Many tasks need to be carried out on the basis of the proposals and recommendations above. First of all, the concept of ‘programme’ should be reviewed, set and confirmed in official terms. Also, a programme management cycle should be established in relation to PBAs/SWApS. KOICA’s regulations should thus be appropriately reviewed, and guidelines for practitioners need to be developed as soon as possible. Staff training and an incentive system must be

considered as key activities in the overall process.

Moreover, further research and analysis on budget support and basket funding, in which KOICA has no experience and still faces strong reservations from inside and out, must be undertaken to provide an effective background for further strategic reviews.

Finally at the institutional level, the reform plan should be implemented as set.

I. 서론

프로그램형 접근법(Programme-based Approach: 이하 PBA)의 등장은 원조의 효과성에 관한 국제사회의 인식의 발전과 불가분의 관계에 놓여있다. 1990년대, 소위 ‘잃어버린 10년’에 대한 국제사회의 자각은, 양적인 부분에 집중하여 공여자의 입장에서 편리하고 신속하게 원조를 제공하는 데에만 집중하는 것에서 벗어나 원조의 질적인 측면에서 얼마나 효과적으로, 지속가능한 개발을 위한 원조를 제공할 수 있는가로 개발원조의 패러다임이 전환하는 데 결정적인 계기를 제공하였다. PBA는 이러한 변화의 중심에서 수원국 주인의식 강화와 원조일치, 공여국간 원조조화 등 원조효과성 제고를 위한 원칙을 구현할 수 있는 방안으로 받아들여지고 있다.

선진공여국들은 이러한 움직임에 발맞추어 대다수가 2000년대 초반부터, 이르게는 1990년대 후반부터 기존의 개별 프로젝트 중심의 원조 제공체제를 통합적 프로그램 방식으로 변환하는 작업을 시도해 왔으며, 영국, 덴마크 등 대부분의 국가들이 정책, 전략, 실무적 도구 측면에서 변환 작업을 완료한 상태이다. 이를 바탕으로 오늘날, 선진국의 원조의 상당한 부분이 PBA에 기반하고 있으며, 일본처럼 여전히 프로젝트 위주로 원조를 제공하는 국가에서도 개별 프로젝트간 유기적 통합성 및 연관성 측면에서 PBA의 핵심 원칙을 따라가고자 하는 추세이다.

KOICA 역시 파리선언을 기점으로 기존 협력 사업을 프로그램화하기 위한 다양한 노력을 시도해 왔다. KOICA는 2007년 한시적으로 기존 프로젝트와 여러 기술협력 사업을 패키지화하는 의미에서의 ‘프로그램’의 도입을 시도, 이러한 국제적인 추세에 부응하고자 한 바 있다. 하지만 KOICA의 ‘프로그램’은, 국제사회에서 오늘날 통용되는 PBA와는 개념 면에서 차이가 있었으며, 특히 수원국의 주인의식과 원조 일치, 공여국간 원조조화 등 파리선언의 원칙을 구현하기에 용이하지 않았던 것으로 지적된다.

한편, 우리는 2010년 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee, 이하 DAC) 가입을 계기로 원조 체제와 사업 방식을 개선해 나가기 위한 다각도의 방안을 모색하고 있다. 여기에는 KOICA 조직개편, 현지 중심의 원조 강화, 원조 양식의 다양화 등 여러 가지 사안이 포함되어 있다. 이러한 시점에서 국제사회의 추세에 부합하는 프로그램과

PBA의 도입 방안을 모색해 보는 것은, 원조 선진화를 위한 방향을 제시하고 여러 제반 노력의 기틀을 구성할 수 있다는 점에서, 시급하게 요구되는 과제이다.

본 연구는 KOICA 사업에 PBA를 어떻게 도입할 것인가에 대한 이러한 일련의 논의에 개념적 바탕을 제공하고 적절한 방안을 제시함으로써 KOICA 사업 체계의 개선과 이를 통한 효과적인 원조 제공에 기여하고자 한다. 본 연구는 KOICA 내부에서조차 PBA와 제반 개념이 제대로 정립되어 있지 않은 상황을 고려, 핵심 개념에 대한 실무자의 이해를 돕는 한편, 선진공여국의 사례를 바탕으로 어떻게 PBA를 우리 사업에 도입할 수 있을지에 대한 방안을 제시하는 것을 목표로 하고 있다. 다만, PBA를 지원하는 다양한 지원 양식 중에서, 관련 규정 및 컨센서스의 부재로 인해 현 시점에서 적용이 어려운 예산지원보다는, 첫 단계로 수원국 개발 프로그램에의 정책적 일치, 그리고 기존의 KOICA 기술협력사업과 프로젝트 사업을 어떻게 PBA로 통합하여 지원할 수 있을지에 중점을 두게 될 것임을 밝혀둔다. 예산지원에 관한 부분은 중장기적으로 중요한 부분이지만은 하나, 최우선적으로 우리가 당장 적용 가능한 부분에 관한 일차적인 연구가 선행되어야 하는 점을 감안, 본 연구에서는 예산지원을 다루지 않게 될 것이다. 예산지원 관련 부분은 본 연구의 결과를 바탕으로 더 심층적인 연구와 단내외 의견을 수렴하는 절차를 걸치는 형식으로 추후에 진행되어야 할 것으로 사료된다.

본 연구는 세 부분으로 구성되어 있다. 제 1장에서는 PBA와 관련, 국제 원조사회에서 통용되는 개념에 대해 살펴보게 될 것이다. 여기에서는 프로그램, PBA를 비롯하여 섹터별 접근법(Sector-Wide Approach, 이하 SWAp), 일반예산지원, 섹터예산지원, PBA하에서 실시되는 프로젝트 혹은 기술협력 등 다양한 제반 개념에 대해 정리하고자 한다.

제2장에서는 선진공여기관들이 PBA를 어떻게 접근하고 있는지 분석하게 될 것이다. 우선, PBA와 관련하여 대표적인 모범 사례로 꼽히는 덴마크의 PBA 적용체제를 살펴보고자 한다. 또한, 우리와 원조 체제 면에서 가장 유사한 일본의 사례 역시 분석할 것이다. 이를 바탕으로 향후 KOICA 방안 수립에 도움이 될 수 있는 시사점을 다양한 측면에서 도출할 수 있을 것이다.

마지막 제3장에서는 이러한 논의를 바탕으로 KOICA 사업에의 PBA 도입방안을 제시하고자 한다. 우선, KOICA의 ‘프로젝트’, ‘프로젝트 사업’, ‘프로그램’ 등의 개념을 정리하고, KOICA 사업에 PBA를 적용하는 것이 타당한지, 그리고 과연 필요한지에 대해 논하게 될 것

이다. 또한, 선진 개념의 PBA 도입과 관련, KOICA의 현황과 정책적 과제를 분석한 후, 이를 바탕으로 KOICA의 현행 체제 내에서 적용 가능한 PBA 도입방안을 다각도로 제시하고자 한다. 파리선언 관련 지표의 이행을 위한 전략 역시 간략히 제시하게 될 것이다.

본 연구는 심층 문헌조사와 선진 원조기관 실무자 면담, KOICA 내부 보고회를 통한 의견 수렴 등을 통해 진행될 것이다.

한편, 본 연구의 가장 큰 한계로 지적될 수 있는 것은 예산 지원과 관련된 부분이다. 오늘날 선진공여국들에게 예산지원은, PBA를 논할 때 결코 빠지지 않는 핵심 개념으로서, 국별지원전략을 수립하고 적용하는데 있어서 수원국의 공공 재정 관리와 조달 시스템 활용, 관련 역량강화 등에 관한 다양한 전략적 요소를 통합적으로 고려할 수 있게 하는 전제가 되고 있을 정도로 큰 비중을 차지하는 원조양식이다. 따라서 예산지원을 제외하고 PBA를 논한다는 것은 자칫하면 PBA를 원론적이고 수사적인 담론으로만 이해할 수 있는 위험을 내포하고 있다.

이러함에도 불구하고 연구를 프로젝트와 기술협력 중심으로 진행하기로 한 것은 우선 일차적으로 정책의 통합 측면에 중점을 두고, 현 시점에서 시급한 사안인 PBA를 조속한 시일 내에 도입할 수 있는 방안을 제시하기 위함일 뿐이다. 다시 말해 본 연구의 결과물은 PBA를 우리원조에 적용하기 위해 필요한 순차적인 방안의 도입부에 불과한 것이며, 이를 바탕으로 차후 예산지원 도입방안에 관한 후속연구가 추진되어야 할 것임을 재차 밝혀둔다.

또 다른 한계는 KOICA의 원조 시스템이 PBA의 근간이 되는 국별 원조 체제가 아닌, 사업형태별 혹은 섹터별로 조직되어 있기 때문에, KOICA 체제가 국별 중심으로 전환되지 않는 한, 본 연구 마지막 부분에서 제시될 PBA 도입방안이 실제로 적용되는 데에 한계가 있을 수 있다는 점이 지적된다. 하지만 현재, 기존의 국별지원전략(Country Assistance Strategy, 이하 CAS) 보완 및 강화를 중심으로 KOICA 원조의 국별 체제가 재정비 단계에 들어서 있으며, 종래의 섹터와 사업형태(봉사사업 및 연수사업)별로 나뉘어져 온 조직체계에 대한 개편 필요성이 제기, 현재 이에 관한 심층 연구가 진행되고 있는 점을 감안하면, 국별, 지역별 체제로의 전환이 결코 요원한 사안은 아님을 짐작할 수 있다. 또한, 한편으로는 PBA 도입방안에 대한 연구가 오히려 원조체제의 전환과 개선에 있어 나름의 방향을 제시하는 효과를 거둘 수도 있을 것이다.

제1장 PBA 및 관련 개념 분석

PBA는 비교적 최근에 들어서야 등장한 개념으로, 출발점은 1990년대 중반부터 유럽 공여국들이 아프리카 국가들을 대상으로 실시해 온 SWAp에 둘 수 있다. SWAp은, 기존의 프로젝트형 사업이 진화하는 과정에서 섹터별로 좀 더 통합적이고 포괄적인 접근이 필요하다는 인식아래 등장했다. PBA는 이러한 SWAp이 특정 분야를 벗어나 범국가적인 개발로 목표 범위가 확대된 개념으로서, 여러 가지 용어로 혼용되다가 2000년대 중반에 들어서야 'PBA'라는 하나의 통일된 방식으로 불리기 시작했다.

PBA의 역사는 짧지만, 그 근원은 비교적 오래된 SWAp에 두고 있는 까닭에 표준 정의에 관한 컨센서스는 OECD/DAC의 “Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Vol.2”를 중심으로 확립되어 있는 상태이다. 그럼에도 불구하고 실제 상황에서의 적용 시, 지원 양식과 요건 등에 있어서는 공여국간에 차이를 보이는 경우도 있으며, ‘Programmatic Aid’, ‘Programme Aid’ 등 기존에 사용되던 용어들과 혼동되는 일도 종종 발생하는 것을 볼 수 있다.

본 장에서는, 다음 장에서 KOICA 원조에 PBA를 어떻게 도입할 것인가에 대한 논의를 진행시키기에 앞서, PBA와 관련되는 여러 개념들을 대략적으로 정리해 보고자 한다. 우선 ‘프로그램(Programme)’과 관련 개념을 규명하고, PBA와 SWAp의 정의를 정리한 후, 지원 양식(Aid Modality)에는 어떤 것들이 있는지 살펴보게 될 것이다.

1. 프로그램이란

개발협력 분야에서 **프로젝트(Project)**의 정의는 명확한 편이다. 프로젝트란 개발의 구체적이고 가장 보편적인 수단으로서, 1985년 세계은행이 출간한 ‘Investing in Development: Lessons of World Bank Experience’에서 Baum and Stokes는 “특정 개발목표를 정해진 기간 내에 달성하기 위한 투자, 정책적 수단, 조직적 혹은 여타 여러 활동

이 결합된 하나의 패키지(Package)”¹⁹⁾로 정의내리고 있다. EC는 프로젝트를 “명확히 제시된 개발목표를 정해진 기간과 정해진 예산 내에서 달성하기 위해 실시되는 활동의 연속”²⁰⁾으로 보고, 논리모형 매트릭스(Logical framework matrix) 상에서 투입(inputs), 활동(activities), 결과(Results), 목적(purposes), 전체적인 목표(overall objective) 간 상하관계, 그리고 한정된 범위의 가설과, 프로젝트 성과의 모니터링과 평가를 위한 준거들을 포함하는 것으로 정의한다. 아울러, EC는 프로젝트는 다음과 같은 요소를 가지고 있어야 하는 것이어야 하는 것으로 정리하고 있다²¹⁾

- 명확히 규명된 관계자(일차적 목표 그룹과 최종 수혜자 그룹 등)
- 명확히 정해진 조율, 관리, 자원 조달에 관한 합의
- 성과 관리를 지원할 수 있는 모니터링과 평가 시스템
- 프로젝트의 성과가 투입 비용을 초과한다는 것을 명시하는 적정수준의 재정적, 경제적 분석

상기의 정의에서 볼 때 프로젝트는 투입물(Input) - 산출물(Output) 간 관계가 정해진 기간 내 특정 개발목표 달성을 추구하는 것으로 명확히 규정되어 있으며, 모든 제반 활동과 원조 내역은 위해 이를 위한 일관된 정책 하에 기획, 시행, 평가의 프로젝트 관리 주기(Project Cycle Management) 프로세스를 포함하는 것으로 정리된다. 한편, 프로젝트 투입재원의 규모와 사업 기간, 그리고 구성 사업의 수는 천차만별이며, 이에 대한 일률적인 제한 조건은 존재하지 않는다.

지금까지 ‘프로젝트’의 정의를 바탕으로 했을 때, KOICA가 실시하는 인프라 건축, 봉사단 파견, 전문가 파견, 연수생 초청의 개별 사업²²⁾은 모두 ‘프로젝트’의 범주에 포함된다. 아울러, 프로젝트의 목표를 달성하기 위해 여러 가지의 제반 활동이 유기적으로 이뤄질 수 있는 것을 생각한다면, 예를 들어 인프라 건축과 전문가 파견 사업이 결합된 것과 같은 형태

19) “A discrete package of investments, policy measures, and institutional and other actions designed to achieve a specific development objective (or set of objectives) within a designated period”[Baum and Stokes, 1985:8]

20) “a series of activities aimed at bringing about clearly specified objectives within a defined time-period and with a defined budget”[EC, 2007:8]

21) EC, 2007:8

22) “사업”이란 “1. 일정한 목적과 계획 밑에서 경영하는 경제 활동; 2. 일정한 목적을 가지고 진행되는 비영리적인 사회활동”을 뜻한다.[민중국어사전]

역시 프로젝트의 범주에 들어간다고 할 수 있다.

그렇다면 ‘프로그램(Programme)’이란 무엇인가.²³⁾ 사실, 프로그램의 개념은 오늘날의 개발협력 분야에서 여러 가지 의미로 쓰이고 있으나, 그 개념은 프로젝트처럼 명확하지가 않다. 프로젝트의 경우는 수십 년간의 사용을 통해, 개발원조의 핵심 기법으로 자리 잡으면서 그 개념에 대한 컨센서스도 수립되었으며, 보편적인 프로젝트 관리 기법 역시 여러 국가에서 통용되고 있다. 이에 반해, 프로그램은 지난 30여 년간 개발 패러다임의 변화에 따라 원조 양식이 진화하는 과정에서 ‘프로젝트’라는 개발원조의 핵심 방식의 부수적인 기법으로서 쓰여 왔을 뿐이며, 따라서 각 시대에 따라 많은 변화를 겪어왔고 공여기관에 따라 자의적인 방식으로 해석, 활용하는 경우가 다반사였기 때문에 이에 대한 일관성 있는 개념 정립이나 통일감 있는 관리 기법 수립 등은 이루어지지 않았다. 오늘날, 파리선언을 계기로 개발협력의 전면에 등장하게 된 ‘프로그램’이라는 개념은 프로젝트에 비해 좀 더 거시적이고, 포괄적이며, 따라서 더 미래지향적으로 인식되는 것에 힘입어, 하나의 새로운 트렌드처럼 굳혀져 가는 추세이다. 그렇다면 이제부터 실증적인 용법을 바탕으로, ‘프로그램’이란 단어의 다양한 의미를 크게 세 가지 범주로 나누어 살펴보자.²⁴⁾

첫 번째는 ‘프로젝트’가 확장된 개념으로서 ‘프로그램’이란 용어가 사용되는 경우이다. 이 범주에서의 프로그램은 주로 일본이나 우리가 ‘사업’이라는 단어를 ‘프로젝트’로 영역하여 사용하는데 있어서, 단위 사업의 규모가 보통 프로젝트보다 크거나, 기간이 길거나, 혹은 년, 월, 주간의 특정 기간을 주기로 반복되어 실시되는 경우, 기존에 쓰던 ‘프로젝트’와 차별화하는 차원에서 ‘프로그램’을 쓰는 경우이다. 예를 들어 JICA의 ‘Training Programme for Young Leaders’에서처럼 단발성 연수 과정이 매년 연간 체제로 지속적으로 반복되어 실시되는 경우 이러한 연수과정 체제를 총괄하는 개념으로 ‘프로그램’이라는 표현을 사용하는 것이다. 즉, 연수사업의 경우, 단발성 ‘사업’은 ‘프로젝트’로, 수년간 지속적으로 실시되는 ‘사업’은 ‘프로그램’으로 쓰는 것이다.

23) ‘프로그램’의 사전적인 의미에는 여러 가지가 있는데, 개발협력 분야에 해당될 수 있는 것으로는 “특정 목표 달성을 위한 활동이 이루어지도록 하는 계획 혹은 시스템(a plan or system under which action may be taken toward a goal)”이라는 다소 모호한 설명만 있을 뿐이다.[Merriam Webster Online]

24) 단, 아래 범주는 엄격하게 상호 구분되는(mutually exclusive) 것이 아니며, 구분의 근거가 된 실제 적용 사례들 역시 하나의 범주에만 명확히 들어맞는 것이라기보다는 어떤 입장에서 해석을 하느냐에 따라 다수의 범주에 동시 포함될 수도 있다는 점은 미리 밝혀둔다. 또한, 여기서의 범주 구분은 프로그램이란 개념을 규명하는데 있어서 이해를 돕기 위한 것에 불과하며, 결코 절대적인 기준으로 제시되는 것이 아님은 명확히 해 둔다.

하지만, 여러 공여국의 문서를 분석한 결과, 이렇게 단위 사업의 규모와 기간 측면에서 프로젝트가 확장된 개념으로 프로그램이라는 단어를 사용하는 경우는 일본과 우리를 제외하고는 다른 유럽지역 및 영미권 공여국에서는 거의 찾아보기가 힘들었다. 여기에는 프로그램이나 프로젝트라는 용어의 사용이 ‘사업’이라는 단어를 영역하는데서 출발하는, 언어적 특수성에 따른 것으로 추측된다.²⁵⁾ 한편으로는 우리나라 개발협력에서 ‘프로그램’이라는 단어가 주는 혼동 역시, 이러한 것에서 출발한 것으로 분석된다. 이 부분에 대해서는 제3장에서 다시 자세히 언급할 예정이다.

두 번째는 **프로그램을 프로젝트의 반대 개념, 즉 비 프로젝트적인 원조 방식으로 간주하는 경우**이다. 다시 말해, 프로젝트가 ①세부적인 개발목표, ②정해진 기간, ③정해진 예산, ④정책 및 조직적 수단 하에서 투입물-산출물 간 관계가 명확하게 이루어지는 것으로 규정하고, 이에 해당 되지 않는, 즉 비 프로젝트적인(non-project) 원조 활동을 모두 프로그램이라는 범주에 포함시키는 방식이다. 다시 말해, 소위 전통적인 원조방식(인프라, 기술협력 등)은 프로젝트로 간주하고 이에 해당하지 않는 것(물자지원, 현금, 예산지원의 형태로 이뤄지는 원조 등)은 모두 비 프로젝트 적인 것, 즉 프로그램으로 분류한다는 것이다.

이러한 의미에서의 ‘프로그램’은 ‘Program aid’와 ‘Programme assistance’라는 표현에서 관찰되는데, 이는 1980년대 이후 국제 개발협력 분야에서 원조 양식이 발전해온 역사와 직접적인 연관성을 가지고 있다. 기존의 프로젝트와 기술협력 위주로 진행되어 오던 개발원조는 1980년대에 이르러 개도국에서의 거시경제적인 지표 안정과 구조조정 등이 강조되면서 세계은행과 IMF의 주도로 기존의 수지균형(Balance of payment)에 정책적 조건성을 추가한 형태의 구조조정차관(Structural Adjustment Lending) 및 부문구조조정차관(Sector Adjustment Lending) 등이 등장하게 되는데, 이러한 원조 방식을 통칭하는 의미에서 ‘**Program aid**’가 사용된다. 그러다가 1990년대 들어 채무상환 문제와, 특히 최빈국의 부채탕감 등을 위한 여러 노력이 진전되면서 ‘Program aid’는 부채탕감 이슈와도 연결되는 양상을 보이게 된다.²⁶⁾ 1990년대 중반부터는 아프리카 일부 국가의 식량부족 문제가 심각해

25) 아울러, JICA의 언어적 미숙함으로(영미권 및 유럽 공여국과 비교해) 볼 수 있다. JICA의 영문 문서와 웹사이트를 보면 ‘프로그램’이라는 단어를 기재하는데 있어 영국식인 ‘programme’과 미국식인 ‘program’조차 구분하여 쓰지 않는 경우가 많다. 또한, 사실상 프로젝트와, 대규모 프로젝트로서 사용되는 프로그램이라는 용어의 구분이 불가능한 경우에도 자의적으로 단어를 사용하는 것으로 판단되는 경우가 종종 있는 것으로 관찰된다.

26) Ohno, Izumi, A Conceptual Framework for the Choice of Aid Modalities, Matching Aid with Country needs and Ownership, presentation at GRIPS Development Forum, March 15, 2005

지고, 이에 따라 국제사회가 긴급 구호식량 지원과 식량증산 지원 등을 제공하게 되면서, 이러한 형태 역시 ‘program aid’의 범주에 들어가게 된다. 이렇듯 ‘비 프로젝트 원조 = 프로그램 원조’라는 공식은 그간 개발원조 분야에서 프로젝트가 가져왔던 독보적인 위치에 따른 일종의 반대급부로서, 1990년대 중반까지의 프로그램 원조는 결과적으로 현물지원, 재정지원, 예산지원, 식량 긴급구호 및 증산지원, 부채탕감 등 프로젝트에 해당되지 않는 지원 형태가 중구난방으로 결합된 것에 불과한 것이었다.

이런 의미에서의 ‘프로그램’의 개념은 DAC의 1992년 ‘DAC Principles for Effective Aid’에서 정의된 ‘**Programme assistance**’에도 역시 반영되어 있다. DAC는 ‘Programme assistance’를 ‘특정 개발 목적으로 수원국에 제공된 모든 기여물을 포괄하는 것’으로서, 예산지원, 수지균형을 위한 지원, 그리고 자본재와 물자 조달 등, 그리고 특정 프로젝트 활동에 연계되지 않은 여러 지원을 포함하는 것으로 정의하고 있다.²⁷⁾ 좀 더 넓은 범위에서는 ‘해당 개도국의 거시경제적 혹은 섹터 레벨에서 규정된 정책목표와 프로그램에 대한 지원에 기여하기 위해 모든 다른 지원 도구를 사용하는 것²⁸⁾’으로 정의되기도 한다. DAC는 Programme Assistance의 범위에 ①일반 프로그램 지원(General Programme Assistance), ②섹터 프로그램 지원(Sector Programme Assistance), ③프로그램 식량지원(Programme Food Aid), ④부채탕감(Debt Relief)의 네 가지를 제시하고 있다.²⁹⁾ 이러한 ‘Programme assistance’의 개념은 2000년대 들어서 ‘프로그램’이라는 개념이 새로이 정립되고, PBA라는 표현이 보편화되기 시작한 이후 잘 쓰이지 않고 있으나, DAC 통계 보고 체계에는 아직 일부 남아있다.³⁰⁾

한편, 이러한 과도기적인 프로그램의 개념은, 2000년대 들어오면서부터 국제 원조사회

27) “Programme assistance consists of all contributions made available to a recipient country for general development purposes, i.e. budget and balance-of-payments support and the financing of capital goods and commodities, not linked to specific project activities” [OECD, 1992:67]

28) “the use of all other instruments of assistance which contribute to the support of well defined policy objectives and programmes at the macroeconomic and/or sector levels of a developing country[OECD, 1992:67]

29) OECD, 1992:85

30) DAC의 CRS++ 보고체계 하에서의 ‘Programme assistance’ 혹은 ‘Programme aid’란 510으로 시작되는 (510xx) 코드(General Budget Support), 530xx(기타 물자지원) 코드 혹은 ‘Sector Programme’이라는 표시(flag)를 다는 것 중 어느 것으로도 분류될 수 없는 모든 활동을 포함한다. 섹터별로 기술협력, 투자 재원제공 등의 유, 무상의 지원이 단일의 집행(a single transaction)체계에 의해 실시되는 경우에는 ‘Sector Programme Assistance’ 라는 표시(flag)로 분류, 보고하도록 되어 있다. [OECD, 2008b] 한편, 현재 이러한 PBA, SWAp, 예산지원과 관련된 CRS 보고체계 개선논의가 DAC 내부에서 논의 중이다.

의 핵심이슈로 원조의 효과성 제고가 부상하면서, 수원국 정부의 핵심 기능 구축, 수원국의 주인의식 이슈 등과 맞물려 새로운 차원에서의 ‘프로그램’의 개념으로 재정립된다.

오늘날 국제 원조사회에서 논하는 ‘프로그램’은 각종 **활동(Activities)** 혹은 **‘프로젝트(Projects)의 집합체(Aggregate)’** 혹은 **‘패키지(Package)’**의 의미를 지니고 있다. 이러한 차원에서의 ‘프로그램’의 개념은 수원국의 국가개발프로그램, 섹터 프로그램 뿐 아니라 JICA³¹⁾, DANIDA 등 여러 공여기관에서 원조의 방식으로 ‘프로그램’을 지칭할 때 광범위하게 사용되고 있다. 이러한 원조 ‘패키지’로서의 프로그램은 여러 프로젝트와 예산지원, 기술협력 등 다양한 양식이 복합적으로 설계되어 있으며, ‘패키지’의 범주의 기준에는 여러 가지가 가능하나 섹터(테마)별, 혹은 국별로 구분되는 것이 통상적이다.

이러한 개념에서의 ‘프로그램’을 구성하는 핵심요소 및 특징에는 여러 가지가 있는데, 국제 원조사회에서 공통적으로 받아들여지는 항목들을 EC는 다음과 같이 정리하고 있다.³²⁾

<표 1-1 CRS++ 통계에서의 ‘Programme Assistance’>

DAC 5 CODE	CRS CODE	DESCRIPTION	Clarifications / Additional notes on coverage
500		COMMODITY AID AND GENERAL PROGRAMME ASSISTANCE	<i>Note: Sector specific programme assistance is to be included in the respective sectors, using the sector programme flag if appropriate.</i>
510		General budget support	<i>Budget support in the form of sector-wide approaches (SWAps) should be included in the respective sectors.</i>
	51010	General budget support	Unearmarked contributions to the government budget; support for the implementation of macroeconomic reforms (structural adjustment programmes, poverty reduction strategies); general programme assistance (when not allocable by sector).
520		Developmental food aid/Food security assistance	
	52010	Food aid/Food security programmes	Supply of edible human food under national or international programmes including transport costs; cash payments made for food supplies; project food aid and food aid for market sales when benefiting sector not specified; excluding emergency food aid.
530		Other commodity assistance	<i>Non-food commodity assistance (when benefiting sector not specified).</i>
	53030	Import support (capital goods)	Capital goods and services; lines of credit.
	53040	Import support (commodities)	Commodities, general goods and services, oil imports.

31) “Programs are an aggregate of activities (projects) together with policies.” [JICA. 2001:11]

32) 자료: EC, 2004a:11-12

- 프로그램 차원에서의 거시적이고 포괄적인 목표
- 명확한 정책 및 전략
- 경제적, 사회적 상황 분석을 위한 단일의 분석틀
- 프로그램 차원에서의 단일 중기예산틀(MTEF)
- 프로그램 차원에서 단일의 성과 평가 지표와 모니터링 시스템
- 공식적인 공여국간 원조조화 프로세스 혹은 매커니즘
- 다양한 원조 양식으로 실시되는 사업의 보고, 예산집행, 재정 관리와 조달의 조화로운 시스템

이는 사실상 프로그램을 프로젝트, 특히 ‘여러 프로젝트의 조합’으로서의 프로젝트와 구분 짓는 결정적인 요소들과 일치하는 것이다. 이에 대해 간략히 알아보자. 첫 번째, 거시적인 목표와 정책 및 전략은 프로그램의 틀 내에서 단위 사업간 유기성에 미치는 영향과 관련이 있는 것이다. 즉, ‘프로젝트의 조합’으로서의 프로젝트의 경우, 각각 상이한 프로젝트의 세부 목표를 부분적인 공통 분모아래 묶어 놓은 것이라면, 프로그램은 처음부터 프로그램 차원에서 거시적인 목표가 수립되며, 이의 달성을 위해 세부 정책과 실행 전략이 세워지고, 이를 바탕으로 각 사업이 실시되기 때문에 사업간 연계성이 필연적일 수밖에 없다는 것이다. 두 번째, 단일 중기예산틀(Medium-Term Expenditure Framework: MTEF)의 문제 역시, ‘프로젝트의 조합’으로서의 프로젝트에서는 각 프로젝트별 예산이 별도로 기획, 배정, 집행되는 것에 반해, 프로그램에서는 단일의 예산틀이 존재하여, 여기에서 각 구성 사업별로 예산이 배분되고 연간계획에 따라 집행된다는 점이다. 세 번째, ‘프로젝트의 조합’인 프로젝트의 경우는 각각의 프로젝트별 평가와 모니터링이 개별적으로 실시, 취합되는 것에 불과하나, 프로그램은 단위 사업이 아무리 다양하다 할지라도 프로그램 차원에서 단일의 성과 평가 지표를 바탕으로 모니터링이 이루어진다는 점이다. 프로그램 실시와 평가에 있어서 주요 사안은 개별 구성사업의 목표 달성이 아니라 거시적인 프로그램 차원에서의 목표이며, 따라서 이러한 거시적 목표 달성의 여부와 성과를 측정하기 위해서는 프로그램 차원에서 단일한 평가가 실시되어야 한다는 것이다. 네 번째, 프로그램은 여러 관계자와의 참여하에 실시되는 경우가 많으며, 따라서 결과적으로 이들 국가, 기관 간 원조 조화를 위한 공식적인 대화채널 혹은 매커니즘이 존재해야 한다는 점을 들 수 있다. 오늘날 PBA 뿐 아니라 개발협력 분야 전반에서 쓰이는 ‘프로그램’이란 용어는 상기와 같은 정책적, 조직적, 그리고 절차상의 특이성을 내포한 것을 의미한다.

Box 1-1 Program aid, Programmatic aid, Programme support

Program aid, Programmatic aid, Programme support라는 표현은 핵심 용어인 ‘programme’의 특징을 어느 정도 바탕으로 한다는 점에서 유사하나, 사용 기관과 배경에 따라 약간의 차이를 보인다.

‘Program aid’는 1980-1990년대에서 비 프로젝트적인 원조를 통칭하는 것으로도 사용되기도 했으며(본문 참조), JICA가 ‘공여국과 수원국간 조화를 바탕으로 준비된 섹터별 개발 전략 혹은 이슈에 바탕을 두고 실시되는, 프로젝트, 공동 펀드(Common Fund), 직접예산지원과 NGO 지원 등의 다양한 원조 양식을 결합한 것³³⁾’의 개념을 지칭하는 용어로도 쓰인다.

‘Programmatic aid’는 1990년대 후반부터 세계은행이 주로 사용해 온 표현으로서, 전통적인 프로젝트 위주의 사업과 비교했을 때 좀 더 광범위한, 공공 지출을 위한 지원으로 요약되며, 여기에는 수원국의 예산에, 현지 정부의 시스템을 이용하여 재원을 이전하는 방식이 추가 된다.³⁴⁾ ‘Programmatic aid’는 본래 세계은행과 IMF의 유사 차관의 집행 방식에 관한 것으로 생겨났으나, 최근에 들어서는 ‘Programmatic aid’를 일반예산지원(General Budget Support) 혹은 섹터예산지원(Sector Budget Support)과 동일시하는 경우도 있는데, 이는 세계은행의 원조에서 무상의 비중이 증대하는 것과 무관하지 않은 것으로 보인다. 아울러 ‘Programmatic aid’의 핵심 원칙과 예산 지원(무상)이 기본적으로 재원의 이전, 조건부성 공공 개혁, 역량강화를 위한 기술협력 등 여러 공통분모를 지니고 있기 때문인 것으로 분석된다. ‘Programmatic aid’의 대표적인 예로 ‘Poverty Reduction Support Credit(PRSC)’이 있는데, PRSC는 세계은행의 재정 건전성, 전반적인 역량, 부정부패의 정도 등의 기준을 바탕으로 자체적으로 수원국을 분류, 차별화된 지원 방식을 결정, 가장 양호한 성적을 보이는 수원국에 재원을 지원하는 방식이다. 기존의 섹터별 지원은 PRSC에 편입될 수 있으며, PRSC는 핵심 요소로 재정관리 조직 혹은 유닛을 두고 재원을 경영하도록 되어 있다. 세계은행은 PRSC와 관련된 기술협력을 제공하기도 한다.

‘Programme support’는 주로 Sida, DANIDA 등 북유럽 공여국이 선호하는 표현으로서, 국문으로 옮기자면 ‘수원국의 프로그램(Programme)에 대한 공여국의 지원(support)’이 된다. 즉, ‘Programme support’는 PBA와 같은 의미를 가진 것으로 간주될 수 있다(PBA에서의 ‘프로그램’은 수원국의 개발 프로그램이며, 따라서 PBA는 ‘수원국 개발 프로그램에 기반한 지원’으로 해석된다.³⁵⁾ DANIDA는 ‘Programme Support’라는 용어를 “섹터, 테마 혹은 더 제한적인 범위의 프로젝트형 지원을 불문

33) “the aggregate of various aid modalities that include projects, Common Funds, Direct Budget Support, and NGO assistance, based on a development strategy for each sector or issue prepared through coordination among donors and recipients” [JICA, 2001:19] 등 정의는 SPA(Strategic Partnership for Africa)에서 합의된 사항을 기초로 하고 있다.

34) Jones and Lawson, 2000:1

35) Lavergne and Alba, 2003:

하고 수원국 국가 프로그램에 대해 지원하는 것”³⁶⁾으로 정의내리고 있으며, Sida의 경우, 용어의 혼동을 줄이기 위해 통상적으로 ‘프로젝트 혹은 프로그램’을 지칭할 때에는 파트너 국가(수원국)의 것을 뜻하는 것으로 규정하고, 반대로 이에 대한 Sida의 지원을 ‘contribution’이라는 단어로 표현한다.³⁷⁾ DANIDA의 ‘Programme Support’에 있어서 주요 지원양식은 섹터예산지원(Sector Budget Support)이며, 이밖에도 일반 예산지원(General Budget Support), 프로그램의 일부로 실시되는 프로젝트, 역량강화를 위한 기술지원 등 다양한 방식이 포함된다.

2. PBA의 정의

PBA에 관한 가장 최초의 정의는 LENPA³⁸⁾에 의해 제시된 것으로서, 이는 PBA에 관한 이정표적인 문서인 OECD/DAC의 “Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Vol.2”에서 그대로 차용되고 있다.³⁹⁾ 이에 따르면 프로그램형 접근법이란 “국가빈곤감소전략(National Poverty Reduction 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, 아래의 네 가지 특징을 포함하는 것으로 정의된다.

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

36) “support for the national partner’s programme, whether it be a sector programme, thematic programme or a more limited, project-type endeavor.” [DANIDA, 2009a:5]. 여기서의 ‘partner programme’이란 “an undertaking with particular objectives, strategy, budget, implementation mechanism, etc. It could be a sector-wide, involving several institutions, or be carried out at the level of a single organisation (public or non-public)”이다.

37) Sida, 2005:6

38) Learning Network on Programme-Based Approach 혹은 프로그램형 접근법 학습 네트워크. LENPA는 캐나다의 주도로 2000년대 초반 수립된 선진 공여기관 실무자간 학습 네트워크로서 PBA 전반에 관한 개념과 방법론, 모범사례 등을 제시해 왔다

39) OECD, 2006c:37

DFID, CIDA, Sida 등 대부분의 공여기관은 LENPA와 DAC의 표준 정의를 따르고 있는 추세이며, 어떠한 사업 혹은 접근 방식이 PBA로 분류될 수 있느냐 아니냐의 해석에 있어서는 미세한 차이를 보이는 경우가 있기는 하나 LENPA와 DAC가 제시하는 위의 네 가지 특징을 공통적으로 포함하는 것이 보통이다.⁴⁰⁾

Box 1-2 파리선언에서의 PBA

파리선언은 PBA의 증대가 공여국간 원조제공에 대한 공동의 합의사항을 이행하는데 기여한다고 보고(Art.32), 2010년까지 전체 원조의 66%이상을 PBA 방식으로 지원하는 것을 목표(지표 9)로 설정하고 있다. 여기서 공여국의 지원이 PBA로 간주되기 위해서는 아래의 네 가지 조건을 모두 충족시켜야 한다.

- ① 수원국 정부 또는 기관이 주도하는 프로그램을 활용하는가?(Y/N)
- ② 단일의 포괄적 프로그램 및 예산틀을 사용하는가?(Y/N)
- ③ 보고(Reporting), 예산책정(Budgeting), 재정관리(Financial Management) 그리고 조달(Procurement) 중 적어도 2개의 절차를 위해 공여국간 공식적인 조정 또는 조화 절차가 있는가?(Y/N)
- ④ 프로그램 설계, 프로그램 실행, 재정관리 그리고 감독 및 평가를 중 적어도 2개의 부문의 절차를 수행하기 위해 수원국 체제를 활용하는가?(Y/N)

자료: 2nd High Level Forum on Aid Effectiveness (2005), *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Paris, France; OECD (2006), *Guidance for the 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness*

아래 표에서 볼 수 있듯이, 프로젝트에 기반을 둔 원조와 프로그램형 접근법의 차이는 결과물의 범위, 지원의 대상, 수원국의 역할, 공여국간 원조조화 등에 있다고 볼 수 있다.

PBA가 추구하는 것은 프로그램 차원에서의 거시적 목표 달성에 있으며, 여기에는 행정비용의 축소, 현지 시스템의 강화 및 수원국의 재원 사용에 관한 유연성 있는 접근의 도입

40) CIDA의 경우 이들 공여국간에 공통적으로 적용되는 기준을 아래와 같이 제시하고 있다.[Lavergne and Alba, 2003]

- 포괄적인 프로그램 정책과 전략의 존재 여부
- 연간 지출 프로그램과 중기지출틀(MTEF)의 존재 여부
- 수원국 주도의 공여국 조정
- 프로그램 틀 내에서의 대규모 공여국 지원 지급
- 현지의 재정 시스템에 대해 의존하는 방향으로의 움직임
- 사업의 실시와 관리에 대한 공여국 공동 접근

등이 중요한 기초 수단이 된다.⁴¹⁾ 이렇듯 현지 체제와 시스템에 중요도를 부여하는 것에서도 볼 수 있듯이 PBA의 핵심에는 수원국의 주인의식이 자리 잡고 있으며, 이러한 주인의식은 프로그램 기획, 디자인과 실시 전반을 아우르는 프로세스 전반에 관한 것이다. 공여국에게는 이러한 수원국 주도의 프로그램에 대한 원조를 제공하는데 있어서 여러 공여국의 다양한 지원 사업을 조정, 지원하는 것이 강조된다.⁴²⁾

<표 1-2 프로젝트형, 프로그램형, 거시경제적 접근방법의 비교>

	프로젝트형 접근방법	프로그램형 접근방법
결과물	개별 프로젝트 결과물	프로그램 전반적인 결과물
재정적 지원의 대상	프로젝트의 목표에 준하는 대상	프로그램의 목표에 준하는 대상
수원국의 주인의식과 공여국간 원조조화	공여국의 참가와 통제가 높음	수원국의 주인의식에 바탕, 프로그램 내에서의 공여국의 역할 강조
공여국간 조정	제한적	수원국의 주인의식 하에 공여국의 정책과 절차의 조화를 추구

자료: Lavergne and Alba, 2003:3을 바탕으로 수정

한편, ‘프로그램형 접근법(PBA)’이라는 용어에서 ‘프로그램’이란 수원국이 주도하여 수립하고 추진하는 개발 ‘프로그램’을 지칭하는 것으로 보는 것이 통상적이며⁴³⁾, 따라서 ‘프로그램형 접근법’을 풀어 쓰자면 ‘수원국의 개발 프로그램에 바탕을 둔 접근’으로 해석된다. 즉, PBA가 내포하는 의미는 수원국이 주인의식과 책임정신을 가지고 개발 프로그램을 수립, 추진하는데 공여국이 이를 부수적으로 지원하는 것으로 분석된다.

이러한 의미에서 PBA는 수원국의 주인의식에 입각한 개발 프로그램과 이에 대한 공여국의 지원을 아우르는 유기적인 방식을 뜻하는 무형의 개념이다. 다시 말해, PBA 자체가 프로젝트, 기술협력, 예산지원처럼 하나의 원조 양식(Modality) 혹은 수단(Instrument)이 아니라 개발 원조의 흐름을 분류하는(Categorize) 하나의 접근법(Approach) 혹은 프로세스(Process)로 보아야 한다는 것이다.⁴⁴⁾ 따라서 공여국이 수원국 프로그램을 지원하기 위해 제공하는 프로젝트, 기술협력, 예산지원 등은 PBA를 ‘구성’하는 것이 아니라 ‘지원(Support)’

41) Lavergne and Alba, 2003:4

42) Lavergne and Alba, 2003:4

43) Lavergne and Alba, 2003; Sida, 2005

44) DFID: “PBAs are not an aid instrument per se, but a categorisation of aid flows”[DFID, Guidance on Aid Instruments, p65]; Lavergne and Alba, 2003; Sida, 2005

하는 양식(Modality)으로 보아야 한다.

한편, PBA의 ‘프로그램’을 이해하는데 있어서 혼동의 여지가 있는 부분은 공여국의 원조체제에서 여러 개별 사업을 패키지로화하여 지원하는 ‘프로그램’과 어떠한 연관관계가 있는냐이다. PBA의 주체인 수원국의 프로그램에 대해 공여국이 지원할 때에는 공여국마다 상이한 원조체제와 국별, 섹터별 전략에 따라 지원 양식과 그 조합은 천차만별로 구성될 수 있다. 예를 들어 공여국 A는 예산지원만으로, 공여국 B는 예산지원, 기술협력을 패키지로화하여, 공여국 C는 프로젝트만으로 지원할 수 있다는 것이다. 이는 다시 말해, 각 공여국의 지원 양식은 한 가지일 수도 있고 여러 가지일 수도 있는데, 다양한 원조 양식을 복합적으로 사용할 경우 ‘패키지’적인 의미에서 ‘프로그램’을 지칭하는 경우가 있다는 것이다. 여러 공여국의 사례를 보았을 때, 공여국의 입장에서 여러 원조 양식을 복합하여 ‘프로그램’화된 지원을 한다는 것은 전적으로 공여국의 자체 전략에 따른 선택 옵션의 하나이며, 자국 원조 프로세스 및 체제와 상관이 있는 것일 뿐, PBA에서 ‘수원국 프로그램’에 대한 공여국의 지원이 꼭 ‘프로그램’ 형식이어야 한다는 것을 의미하는 것은 아닌 것으로 분석된다.⁴⁵⁾ 공여국은 자체적인 전략에 따라, 그리고 무엇보다도 지원 대상 프로그램(수원국의)에서 요구되는 방식에 따라 다양한 원조 양식을 사용할 수 있다. 단지 공여국의 지원이 파리선언에서의 PBA 관련 지표 이행과 관련, 이것으로 계상되기 위해서는 공여국 지원이 파리선언 모니터링 서베이의 측정 기준을 충족해야 하는 것일 뿐이며(Box 1-2 참조), 이러한 측면에서 특정 원조 양식이 다른 양식에 비해 파리선언의 PBA지표 계상면에서 더 용이하거나 더 적합할 수 있다는 것일 뿐이다.

한편, PBA는 개별 국가 단위에서 논의되는 것이 통상적이거나, 결코 이에 한정되는 것은 아니며, 그 적용 범위와 주체에 따라 여러 가지 범주로 분류될 수 있다. CIDA는 이를 아래와 같이 구분하고 있다.⁴⁶⁾

첫 번째는 한 국가 차원에서 이뤄지며 적용 범위에 제한을 두지 않는, 일반적인 범주에 관한 것이다. 여기서의 PBA는 쉽게 말하자면 특정 수원국의 빈곤감소전략(PRS) 혹은 국가 개발전략(NDS)에 기반을 두고 이러한 전략의 실시를 지원 방안의 포괄적인 프레임이다. 통

45) 이러한 용어상의 혼란을 방지하는 차원에서 Nordic+ 국가들의 경우 수원국의 프로그램만을 ‘프로그램’으로 부르고 자국 원조는 ‘Programme Support’(덴마크) 혹은 ‘Contribution’(스웨덴)으로 지칭하여 주체와 객체의 구분을 엄격히 하는 추세이다.

46) Lavergne and Alba, 2003:10

상적으로 ‘PBA’를 지칭할 때에는 동 범주의 PBA를 일컬으며, 앞으로 본 연구에서 사용하게 될 PBA 역시 특정한 언급이 없을 경우, 이러한 범 국가적인 차원에서의 접근을 의미하게 될 것이다.

두 번째는 다수 국가 차원에서 실시되는 것으로서, 이들 국가 간에 합의된 공동의 목표에 대한 실시방안으로서 PBA가 활용되는 경우이다. 가장 대표적인 예로 나일강 유역의 자연보호와 발전을 위해 인근 10개국이 공동협력 사업으로 추진하고 있는 ‘나일강 유역 이니셔티브(Nile Basin Initiative)’가 있다.

Box 1-3 나일강 유역 이니셔티브(Nile Basin Initiative, 이하 NBI)

NBI는 협조적 유역개발, 균형적인 수자원이용을 통한 사회경제적 발전과 역내 평화유지를 목표로 1999년 나일강 유역 9개국 (브룬디, DR콩고, 이집트, 에티오피아, 케냐, 르완다, 수단, 탄자니아, 우간다)에 의해 제창된 협력 이니셔티브이다. 이들 국가는 오래전부터 만성적인 물 부족, 가난, 치안불안의 문제를 안고 있었으며 최근 들어 급속한 인구증가에 따른 물 수요급증에 따른 수급불안을 겪어 왔다. 이에 따라 역내 국가들의 협력체제에 대한 필요성이 증가하면서, 해당 국가의 자발적인 참여와 지속적인 대화를 통해 공유비전 (Shared Vision)을 도출하는데 성공, NBI가 탄생하였다.

NBI는, 나일강 유역 공통 수자원의 공평한 사용과 그에 따른 혜택을 통해 지속가능한 경제 사회적 발전을 이루는 것에 목표를 두고 있으며, 장기적 효율성 확보를 위해 정책 가이드라인을 채택하고 사무국을 설립, 운영하고 있다. 역내 국가의 자발적인 주도아래 양,다자간 파트너들의 기금으로 운영되고 있는 이 협력 이니셔티브는 대표적인 대규모 PBA로 꼽힌다. 캐나다, 덴마크, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴, 영국 등은 세계은행이 관리하는 신탁기금(The Nile Basin Trust Fund)을 통해 자금을 지원하고 있다.

NBI의 주요 활동은 분야별 프로젝트를 통해 실시된다. 이 프로젝트들은 교육, 환경, 수자원, 농업, 투자 등의 분야를 망라하고 있으며, 통합적 재무관리 시스템(Integrated Financial Management System), 결과중심의 평가 시스템 (NBI Results-Based System)등을 구축, 사업 효율성을 도모하고 있다

자료: 한국국제협력단, 2008:325를 바탕으로 수정

세 번째는 국가 내 하위 행정단위, 즉 지방정부나 시, 군과 같은 자치단체 단위에서 실

시되는 것으로서, 주로 지방분권화의 강화에 따라 이들 하위 행정단위 자체적으로 개발 이슈를 다룰 때 프로그램형으로 접근하는 방식이다. 예를 들어 지방분권화를 통해 독립된 재정과 권한을 가지고 있는 특정 시, 군이 해당 권역 내 초등교육 이수율 증대를 위한 프로그램을 들 수 있다.

네 번째, 현지의 독립적인 정부기관이나 NGO에 대한 지원의 경우도 있다.

마지막으로, PBA의 출발점이자 지난 10여 년간 많은 공여국에 의해 광범위하게 활용되어온 SWAp이 있다. SWAp은, 통상적인 PBA가 국가 차원의 빈곤감소전략(PRS)나 국가개발전략(NDS)의 실시를 위한 접근법이라면, 특정 섹터에 대한 전략 이행을 위한 것이다. 따라서 SWAp은 PBA의 하위개념에 해당된다. 한 예로 네팔에서 국가개발전략의 우선순위 섹터 중 하나로 도출된 교육 분야에 대한 프로그램형 접근(PBA)을 ‘교육 SWAp’으로 부르는 것이다.

3. 섹터별 접근법(SWAp) 및 관련 개념

SWAp은 PBA의 하위개념의 하나이기는 하나 사실상 국제사회에서 지금까지의 PBA관련 논의를 주도적으로 이끌어온 원동력이었다고 할 만큼 중요한 개념이다. 사실, PBA라는 용어가 국제 원조사회 전면에 등장하게 된 것은 2000년대 중반 파리선언전후로서, PBA는 실제 적용을 통한 실증적 경험을 바탕으로 수립된 개념이라기보다는 파리선언과 로마선언을 통해 대두된 주인의식, 원조일치, 원조조화 등의 원칙을 좀 더 구체적인 프로세스화하는 과정에서 형성된 것이라고 보는 것이 옳다. 이에 반해 SWAp은 이미 1990년대 초반부터 덴마크, 영국 등 유럽공여국들이 실제 상황에서 시행해 오던 것에서 발전된 개념이며, 따라서 개념 자체도 훨씬 명확하고 사업 프로세스와 원칙, 기제 등이 PBA에 비해 구체적으로 정립되어 있는 편이다. 따라서 SWAp에 대해 심층적으로 알아보는 것은, 역으로 상위 개념인 PBA를 이해하는데 좀 더 많은 도움이 될 것이다.

SWAp이란, 쉽게 생각하면 PBA가 특정 섹터차원에서 실시되는 것이다.⁴⁷⁾ 따라서 하위개념으로서 SWAp은 PBA가 가지고 있는 개념상의 특징을 모두 내포한다. SWAp은 교육

47) “A sector-wide approach is a programme-based approach operating at the level of an entire sector” [OECD, 2006c:37]

이면 교육, 보건이면 보건 등 섹터 레벨에서 이루어지는 것으로서, PBA가 범국가적인 포괄적인 개발전략을 바탕으로 한다면 SWAp은 이들 특정 분야에 관한 개발전략을 기초로 하는 것이다. 통상적으로 수원국 국내에서 SWAp이 다루는 섹터들은 빈곤감소전략(PRS)나 국가 개발전략(NDS)에서 우선과제로 지적된 것들인 경우가 대부분이다.⁴⁸⁾

EC는 SWAp을 “수원국과 개발파트너 간 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 것”⁴⁹⁾으로 정의내리고 있다. Sida와 덴마크 역시 동일한 개념으로 SWAp을 정의내리고 있으며, CIDA의 경우는 수원국 정부의 리더십과 범 섹터 차원에서 공동의 접근방식을 강조하여 SWAp을 설명하고 있다.⁵⁰⁾ SWAp을 구성하는 요소를 DAC⁵¹⁾는 다음과 같이 정리하고 있는데, 이는 통상적으로 양자 공여국들이 실시하는 어떠한 이니셔티브가 SWAp에 해당하는 것인지를 판단하는 기준과도 부합한다.⁵²⁾

- 수원국 주도의 명확한 섹터 정책과 전략
- 섹터 전략을 반영한 섹터별 중기지출안(MTEF)
- 섹터를 지원하는 자원을 프로그래밍 할 수 있도록 하는 구조적인 합의
- 진전 상황을 측정하고 투명성을 강화하는 성과 모니터링 시스템
- 모든 주요 관계자를 참여시키는 광범위한 협의 매커니즘
- 섹터 레벨에서 원조조정과 대화를 위해 형식화된, 수원국 주도의 프로세스
- 보고, 예산 기획, 재정관리 및 조달에 관해 조화를 추구하는 시스템을 구축하기 해 동의된 프로세스

SWAp이란 용어는 PBA와 마찬가지로 하나의 접근(Approach) 방식에 관한 것이며, 따

48) OECD, 2006c:37

49) “a way of working together between government and development partners. the aim is to broaden Government ownership over public sector policy and resource allocation decisions within the sector, to increase the coherence between policy, spending and results and to reduce transaction costs, it involves progressive development of a comprehensive and coherence sector policy and strategy, of a unified public expenditure framework for local and external resources and of a common management, planning and reporting framework” [EC, 2004b:6]

50) Lavergne and Alba, 2003:10-11

51) OECD, 2006c:38

52) 동 요소들은 PBA의 판단 근거와도 일치하는 항목이다.

라서 시스템, 조직, 문서 등 유형의 것이라기보다는 특정 섹터내에서 이루어지는 무형의 행동 방식, 규범, 원칙 등을 유기적으로 아우르는 것으로 해석될 수 있다. 따라서 이러한 무형의 유기체적 개념인 SWAp은, 실제 상황에서 매개가 되는 여러 개념을 통해 ‘유형화’되는 것이라고 볼 수 있다. 이들 개념에 대해 간략히 정리해 보자.

우선, ‘**섹터 프로그램(Sector Programme: SP)**’이란, 쉽게 말해 교육, 보건과 같은 특정 섹터에 대한 수원국의 개발 프로그램으로서, EC의 정의에 따르면 ‘수원국 정부가, 섹터별 접근법(SWAp)의 원칙에 따라 공여국 및 타 관계자들과의 협의를 통해 수립한 섹터 정책과 행동계획’을 일컫는 용어이다. SP는 주로 10년 이상의, 장기적이고 포괄적인(범 국가 혹은 범 섹터 레벨의) 비전을 제시한다.⁵³⁾

두 번째 개념은 ‘**섹터 개발 프로그램(Sector Development Programme: SDP)**’이다. SDP는 수원국이 특정 분야에 대해 수립한 SP, 즉 섹터 정책과 행동계획을 시행해 나가기 위해 자체적으로 수립한 구체적인 실시 전략으로 해석할 수 있다. 실제 상황에서는 SP와 SDP의 구분이 명확하지 않은 경우도 다수 있다.

여기까지, 즉 SP와 SDP는 수원국의 주도하에 수립되는 것이며, 공여국과 타 관계자들과의 긴밀한 협의를 거치는 것이 통상이기는 하지만 기본적인 책임과 주도권은 수원국에 있다. SP와 SDP에서의 ‘프로그램’이란 수원국 주도의, 수원국에 의한, 수원국의 프로그램이라고 이해하면, 이에 대한 공여국의 접근 전략에서 혼용되는 ‘프로그램’의 의미와 차이를 둘 수 있을 것이다.

세 번째 개념은 이러한 수원국의 SDP를 지원하는 공여국의 방식에 관한 것인데, 각 공여국 및 기관에 따라 다음과 같이 다양한 용어로 불린다.⁵⁴⁾ 이들 용어들은 명칭이 다르고 구성요소에서 약간의 차이를 보이는 경우는 있으나 기본적으로 동일한 개념이다. 아래 용어들은 각 국가 및 기관별로 고유명사처럼 쓰이는 경향이 있다.

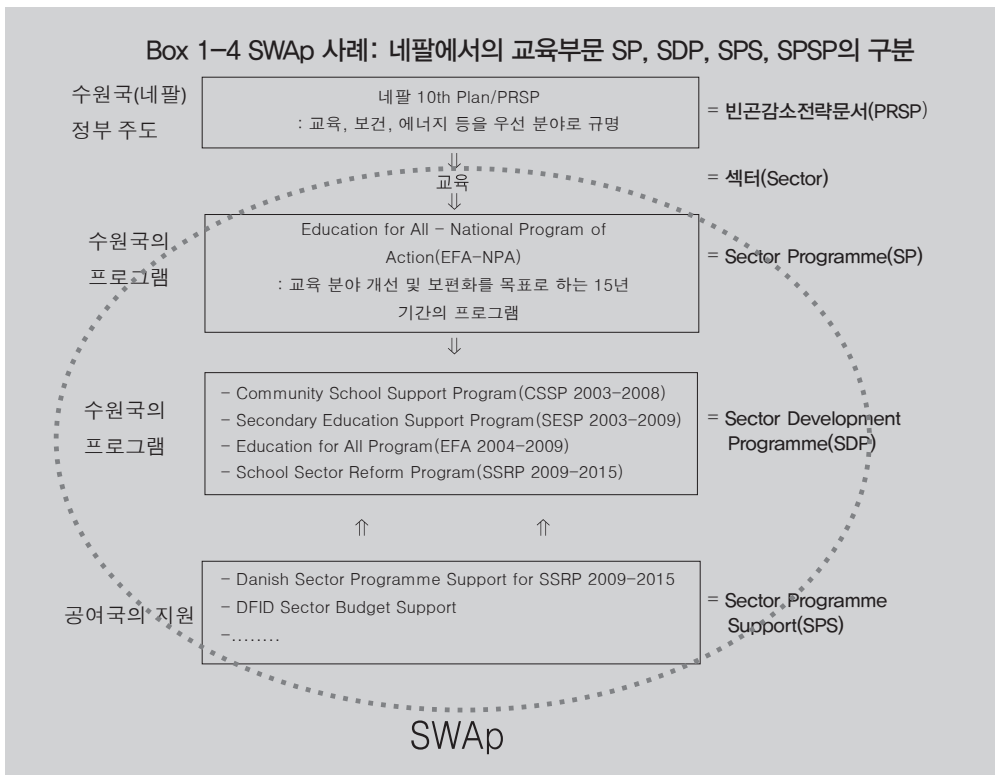
53) EC는 수원국의 프로그램이 ‘섹터 프로그램’으로 정의되기 위해서는 다음과 같은 요소를 충족시켜야 함을 강조하고 있다.[EC, 2004b:6]

- 승인된 섹터 정책문서 및 전반적인 전략 프레임
- 섹터별 중기지출률과 연간예산
- 수원국 정부에 의해 주도되는 섹터 내 공여국간 원조조화

54) 동 용어들, 특히 약어는 고유명사처럼 쓰이는 경향이 있다.

- 덴마크, 스웨덴: ‘**섹터 프로그램 지원(Sector Programme Support: SPS)**’
- EC: ‘**섹터 정책지원 프로그램(Sector Policy Support Programme: SPSP)**’

‘**섹터 프로그램 지원(Sector Programme Support: SPS)**’이란 스웨덴과 덴마크가 쓰는 표현으로서, 말 그대로 ‘수원국의 섹터 프로그램(Sector Programme)에 대한 지원(Support)’을 뜻한다.⁵⁵⁾ 덴마크의 SPS는 1994년 DANIDA가 “발전하는 세계(A Development World)”를 발간, 기존의 프로젝트 위주의 원조에서 프로그램형 접근법으로 전환하는데 있어서 핵심으로 제시된 개념이며, 현 덴마크 원조의 기본으로 자리 잡고 있다. SPS는 공여국이 원조를 제공하는 측면에서의 전략적인(섹터별) 접근 방식 혹은 실행 전략에 관한 것이며, 구체적인 원조양식에는 Basket funding, 예산지원, 기술협력, 프로젝트 등 다양한 방법들이 있다.⁵⁶⁾ 덴마크의 SPS에 관해서는 본 보고서 ‘제2장 선진공여국 사례분석’편에서 자세히 살펴보게 될 것이다.



55) SPS는 여러 문서에서 ‘덴마크의 섹터별 원조’를 지칭하는 고유명사로 쓰이는 경향이 있다

56) 자세한 내용은 DANIDA, 2005b:10 참조.

‘**섹터 정책지원 프로그램(Sector Policy Support Programme: SPSP)**’은 수원국의 섹터 프로그램에 대한 EC의 지원 전략이다.⁵⁷⁾ SPSP는 섹터별 예산지원(Sector Budget Support), 수원국 섹터 프로그램의 전체 혹은 부분적 재정을 지원하는 공동 펀드(pooled Common Funds)에 대한 재정적 기여, 그리고 EC 고유의 절차(EC의 정규 예산 혹은 유럽 연합 개발펀드(European Development Fund)를 포함한다.⁵⁸⁾ 덴마크, 스웨덴 등의 SPSP와 EC의 SPSP는 명칭만 다를 뿐, SWAp 하에서 수원국의 SP와 SDP를 지원하는 것이라는 점에서 기본적으로 동질적인 개념이다.

이러한 개념들을 바탕으로 SWAp의 의미를 네팔에서의 교육부분 SWAp으로 도식화해 보면 Box 1-4와 같다. 즉, SWAp이란, 예를 들어 교육이라는 한 섹터의 SP 및 SDP(수원국의)에 대해 공여국이 지원(SPS)하는 프로세스와 관계 전반을 아우르는 접근 방식으로 해석할 수 있다.

4. 파리선언과 PBA

파리선언은 제32조에서 PBA 확대가 공여국간 원조 조율을 통한 공동 지원에 기여한다고 보고, 2010년까지 전체 원조의 66%이상을 PBA 방식으로 지원하도록 목표(지표 9)를 설정한 바 있다. 파리선언 하에서 공여국의 지원이 PBA 혹은 SWAp으로 간주되기 위해서는 Box 1-2에서 요약한 바와 같이 아래의 네 가지 조건을 모두 충족시켜야 한다.⁵⁹⁾

- ① 수원국 정부 또는 기관이 주도하는 프로그램을 활용하는가?
- ② 단일의 포괄적 프로그램 및 예산들을 사용하는가?
- ③ 보고(Reporting), 예산책정(Budgeting), 재정관리(Financial Management) 그리고 조달(Procurement) 중 적어도 2개의 절차를 위해 공여국간 공식적인 조정 또는 조화 절차가 있는가?
- ④ 프로그램 설계, 프로그램 시행, 재정관리 그리고 모니터링/평가 중 적어도 2개의 부분의 절차를 수행하기 위해 수원국 체제를 활용하는가?

57) 구체적인 내용은 EC, 2004b참조.

58) EC, 2004a:11

59) 2nd High Level Forum on Aid Effectiveness, 2005; OECD, 2006b

상기 조건들은 앞절에서의 SWAp의 결정 여부와도 부합하는 항목들이다. 하지만 파리 선언 모니터링 프로세스에서 각 항목마다 어떤 경우에 PBA인지, 어떤 경우에 그렇지 아니한지는 설명이 충분치 않은 상태이며, 이미 두 차례 실시된 모니터링 서베이에서도 공여국마다, 수원국마다, 그리고 담당자마다 해석의 차이가 있어 상당한 혼선을 빚기도 했던 것으로 알려지고 있다⁶⁰⁾ DAC가 2008년도 모니터링을 위해 제시한 네 가지 대표 사례를 통해 파리 선언에서의 PBA의 의미를 각 항목별로 좀 더 구체적으로 파악해 보자.

Box 1-5 PBA에 해당되는 사례 1: 탄자니아 보건 SWAp

- ①번 기준에 포함: 탄자니아 보건·사회복지부가 보건분야 SWAp에 대한 공동지원 방식으로 제공된 재원을 관리함. 동 부서의 Chief Medical Officer가 타 부처관계자, 공여국, 시민사회 및 민간부문 관계자로 구성되어 있는 SWAp 기술작업반 의장직 수행.
- ②번 기준에 포함: 중기예산안은 District와 그 상위 레벨에서의 모든 보건분야 재원을 포함. 동 재원은 탄자니아 정부의 세입, 일반예산지원을 제공된 재원, 그리고 보건 분야 Basket Fund를 포함.
- ③번 기준에 포함: 보고, 예산책정, 재정관리 및 조달 부문 모두를 다루는 공여국간 조율 매커니즘인 Donor Partner Group for Health 이 존재하며 매월 소집됨.
- ④번 기준에 포함: 프로그램 실시는 SWAp 기술작업반을 활용함. 재정관리는 Donor Partner Group on Health 의 Basket Fund에 관한 하부위원회의 리뷰 및 논의 결과를 활용. 모니터링과 평가는 Joint Assistance Strategy for Tanzania Review를 통해 실시됨.

출처: 2008년도 파리선언 모니터링 서베이 웹사이트(http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_21571361_39494699_39764063_1_1_1_1,00.html)

Box 1-6 PBA에 해당되는 사례 2: USAID의 가나 재정분야 개혁 프로그램에 대한 지원

- ①번 기준에 포함: 가나 정부 스태프가 ‘민간부문개발 작업반’과 ‘재정분야 하위 작업반’의 일환으로 실시되는 활동을 주도, 조율하는 역할을 수행하며, 공여국은 이러한 활동을 지원. 동 활동으로 실시되는 프로젝트 사업과 예산지원은 공여국 커뮤니티와 가

60) 이러한 문제 때문에 파리선언 모니터링 결과의 신뢰성이 저하되는 부분도 없지는 않다. 따라서 동 모니터링 결과를 절대적인 기준으로 삼기 보다는, 국제적인 추세에 대한 우리 원조의 현 주소를 파악하고 이를 개선하는 하나의 가이드 측면에서 보는, 탄력적인 접근이 필요할 것으로 사료된다.

나 정부간 체결한 양해각서에 의해 관장됨.

②번 기준에 포함: 동 프로그램은 수원국의 자체 자원과 공여국이 지원하는 재원을 모두 포함하는 단일의 예산들을 가지고 있음. 대부분의 공여국은 일부 프로젝트 지원을 실시하며, 이러한 지원은 전부 동 예산들에 통합(incorporate)되어 있음.

③번 기준에 포함: 보고, 예산책정, 재정관리 및 조달의 네 가지에 관한 공여국간 공식적인 조율 매커니즘 존재

④번 기준에 포함: USAID의 경우 프로그램 디자인을 위해 현지 시스템을 사용하고 있으며, 타공여국 사업의 디자인에도 참여하고 있음. USAID의 사업은 가나 정부기관, 부처 등과 함께 시행됨.(예를 들어 농민에 대한 기술협력은 해당 지역의 가나 농업분야 종사자들과 함께 디자인되고 이들에 의해 기술지원이 제공됨) USAID는 이러한 사업을 시행하기 위해 해당 지역 기관에 재원을 제공하기도 함. 하지만 USAID는 동 프로그램을 통해 Basket Fund나 섹터예산지원을 제공하지 않으며, 따라서 USAID는 현지 수원국의 재정관리 및 평가 시스템을 사용하지 않음.

출처: 2008년도 파리선언 모니터링 서베이 웹사이트

(http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_21571361_39494699_39764063_1_1_1_1,00.html)

Box 1-7 PBA에 해당되는 사례 3: 아프가니스탄 재건 신탁기금 (Afghan Reconstruction Trust Fund: ARTF)

①번 기준에 포함: ARTF의 재원은 아프간 정부 예산, 국가개발안(National Development Framework: NDF)과 국가 우선순위 프로그램(National Priority Programme: NPP)에 적시된 공공부문 사업에만 투입됨. ARTF는 NDF에 바탕하여 수립된 11개의 NPP에 재원을 제공함.

②번 기준에 포함: ARTF는 잡지출과 투자의 두 분류로 구분되는, 단일의 예산안과 프로그램을 가지고 있음. 또한 ARTF의 재원에 대한 사업요청서는 아프간 재정부에서 제출하며, 원칙적으로는 모든 타정부부처도 사업요청서를 제출할 수 있으나 이러한 경우 아프간의 NDF와 NPP측면에서의 중요성을 명시해야함.

③번 기준에 포함: ARTF는 ADB, 이슬람개발은행, UNDP와 세계은행 대표로 구성된 관리 위원회(Management Committee: MC)에 의해 관장됨. MC는 기금의 성과를 리뷰하고 사업 승인을 포함한 핵심 결정을 내리는 역할을 함. 동 기금에 참여하는 공여국들은 운영위원회(Steering Committee: SC)에 참여하며 SC는 매분기마다 소집, 행정적인 부분과 성과관련 이슈를 다룸.

④번 기준에 포함: 모니터링 에이전트의 확인하에 실시되는 자금 상환(Reimbursement)를 통해 ARTF는 재정관리와 책임성 문제를 개선할 인센티브를 제공하고 있음. ARTF를 공동 운영하고 있는 세계은행은 아프간 재정부에 공공 시스템 활용 확대를 위한 기술 지원을 제공함.

출처: 2008년도 파리선언 모니터링 서베이 웹사이트

(http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_21571361_39494699_39764063_1_1_1_1,00.html)

Box 1-8 PBA에 해당되지 않는 사례

가나 식량·농업 부분의 전략적 개발 플랜(FASDEP)에 대한 USAID의 지원 프로그램

①번 기준에 포함: 가나 정부의 주인의식을 기초로 수립한 FASDEP을 두고 있기는 하나 여전히 Agriculture Donor Group의 주도에 의존적인 경향이 높음.

②번 기준에 포함: FASDEP은 가나 정부와 공여국의 모든 재원을 포함하는 단일 예산들을 가지고는 있음. 하지만 동 예산들이 특정 전략적 산출물에 연결되어 있거나 혹은 사업 운영을 위한 도구로 활용되고 있지는 않음.

③번 기준에 포함: 동 프로그램은 예산수립을 위한 정보를 공유하며 보고 업무를 총괄함. 하지만 재정관리와 조달 기능을 조율하지는 않음.

④번 기준에 미부합: 동 지원 프로그램은 FASDEP의 광범위한 틀에는 해당되기는 하나 프로그램 시행에서만 현지 시스템을 활용.

출처: 2008년도 파리선언 모니터링 서베이 웹사이트

(http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_21571361_39494699_39764063_1_1_1_1,00.html)

상기 Box에서 제시된 여러 사례와, PBA/SWAp에 관한 일반 원칙을 바탕으로 했을 때, ①번 기준, 즉 “수원국 정부 또는 기관이 주도하는 프로그램을 활용하는가”에 부합하는지의 여부를 결정하는 핵심 단서는 공여국의 지원이 수원국의 국가개발계획 및 섹터별 전략 실시를 위한 하위 프로그램 혹은 사업을 바탕으로 하는지의 여부인 것으로 이해할 수 있다.⁶¹⁾ 추가적으로 탄자니아나 보건 SWAp이나 가나의 재정분야 개혁 프로그램에 대한 지원에서처럼 수원국의 주무부처 혹은 스태프가 해당 활동을 주도, 조율하거나, 구체적으로는 산하작업반,

61) 탄자니아의 보건분야 SWAp, 가나 재정분야 개혁 프로그램에 대한 지원 등. 자세한 개념과 기제는 Box 1-4 참조

운영위원회 등의 핵심 직책을 수행하는 경우 역시 동 항목을 충족시키는 것으로 분석된다.

②번 기준인 “단일의 포괄적 프로그램 및 예산들을 사용하는가”의 문제에서 가장 중요한 것은 수원국 정부의 자체 자원과 공여국이 지원 혹은 지원 예정인 재원을 아우르는 단일의 포괄적인 예산들이 존재하느냐의 문제이다. 아울러, 프로젝트로 실시되는, 즉 예산지원 형태 이외의 원조인 경우에도 소요 재원이 모두 동 예산들에 통합(incorporate)되어 보고되어 수원국 정부가 중장기적으로 전반적인 예산의 규모와 내역에 대해 파악, 실제 집행해 나갈 수 있도록 해야 한다는 의미로 풀이된다. 하지만 FASDEP의 경우에서와 같이, 특정 산출물과의 연계성 여부, 혹은 사업 실시, 모니터링을 위한 도구로서의 활용 여부는 동 기준의 결정을 위한 필요 조건에 해당되지 않는 것으로 보인다.

③번 기준은 ‘보고(Reporting), 예산수립(Budgeting), 재정관리(Financial Management) 그리고 조달(Procurement) 중 적어도 2개의 절차를 위해 공여국간 공식적인 조정 또는 조화 절차’의 존재 여부이다. 여기서는 우선 수원국마다, 혹은 섹터별로 존재하는 공여국 그룹(Donor Partner Group 혹은 Donor Coordination Group 등 명칭은 국별로 다양함)이 있는지, 그리고 이러한 그룹이 수행하는 기능이 어떠한지를 살펴볼 필요가 있다. 탄자니아 등 공여국간 조화가 활발한 일부 수원국에서는 보고, 예산책정, 재정관리 및 조달 모두를 아우르며 일정 간격(월별 혹은 분기별)을 두고 소집되는 공여국 그룹이 수원국 국가 차원에서 혹은 섹터 레벨에서 존재하는데, 이러한 경우에는 ③번 기준이 큰 무리 없이 부합되는 것으로 볼 수 있다. 하지만 이러한 공여국 그룹이 존재하지 않거나 수행 기능이 부족한 경우에도 해당 프로그램의 관리를 책임지는 운영위원회가 공여국간 조화 기능을 수행하는 때에는 이를 ‘공여국간 공식적인 조율 매커니즘’으로 분류하는 것으로 분석된다.(ARTF의 경우 참조) 한편, 이러한 조율 매커니즘은 대개 예산수립(Budgeting)과 보고(Reporting)시 적극적으로 활용되는 것으로 보이며, 이는 예산수립과 보고의 경우 주요 활동의 결과물이 정보를 공유하는 수준에서 크게 벗어나 있지 않기 때문인 것으로 추측된다. 반면, 재정관리와 조달을 위한 공여국간 조율 매커니즘의 경우는 활동의 범위도 실질적인 자원의 흐름, 관리 등과 연관되어 있어 사업 방식 자체가 예산지원의 경우처럼 이러한 공여국간 조화를 전제로 하지 않는 경우라면 업무의 범위가 지나치게 복잡하거나 혹은 불가피하지

않은 측면이 있을 수 있다.⁶²⁾

④번 기준은 프로그램 설계(Design), 프로그램 시행(Implementation), 재정관리(Financial Management) 그리고 모니터링/평가(Monitoring/Evaluation) 중 적어도 2개의 부문의 절차를 수행하기 위해 수원국 체제를 활용 혹은 이를 위한 노력을 기울이느냐에 관한 것이다. 우선, DAC에서 제시한 사례를 바탕으로 했을때 얼마나 프로세스와 절차상에서 현지 체제와 인력, 노하우를 활용했는지가 관건인 것으로 보인다. 또한, 탄자니아처럼 공동지원전략(Joint Assistance Strategy: JAS)이 활성화되어 있는 경우는 이의 운영 체제를 사용하는 것 역시 동 기준의 부합 여부에 긍정적으로 작용하는 것으로 분석된다. 한편, Box 1-6에서 비예산지원 형태로 가나의 재정분야 개혁 프로그램을 지원하는 USAID의 경우, 현지의 재정관리 및 평가 시스템을 활용하기 보다는 프로그램 설계시 현지 체제를 활용하는데 주력하고, 시행시에 현지 인력의 참여와 노하우 활용을 확대하는데 중점을 두고 있는 것으로 보인다. 다시 말해, 수원국 공공 재정관리 시스템을 활용하는데 있어서 비예산지원의 경우는 여러 가지 한계가 있을 수밖에 ⁶³⁾없는 것과 무관하지 않은 것으로 분석되며, 따라서 비예산지원 사업의 경우 상대적으로 더 현실적인 프로그램 설계와 시행 등으로 전략을 집중하게 되는 것으로 추측된다.

상기의 기준에 따라 파리선언 지표 9의 이행성과는 예산지원과 비예산지원으로 구분하여 다음과 같은 방식으로 산정하게 된다.

$$\text{지표 9} = \frac{\text{직접예산지원 (Direct Budget Support)} + \text{PBA로 지원된 기타 지원양식 (Other forms of assistance)}}{\text{제공된 전체 ODA 액수 (Total ODA disbursed)}}$$

2008년 모니터링 서베이 결과, 공여국 평균은 44%였으며, 2010년 목표치인 66%를 달성한 경우는 Global Fund가 유일했다. 덴마크는 60%, 일본은 36%를 달성했으며, 한국은 0.3%를 기록, 2008년 서베이 참가 공여국 중 최하위를 기록했다.

62) 이를 바탕으로 했을때, 현 시점에서 프로젝트 위주로 PBA 도입을 시도하려는 KOICA에게 ③번 기준을 충족시킬 수 있는 현실적인 방안은 예산책정(Budgeting)과 보고(Reporting)에 있어서 공여국간 조율 매커니즘에 참여하는 것으로 잠정적으로 결론내릴 수 있다. 이에 관해서는 본 보고서 제3장 5절 '파리선언 이행방안'에서 자세히 논의할 예정이다.

63) 자세한 내용은 이현주, 2010:147-148 참조

<표 1-3 2008년 파리선언 모니터링 서베이에서의 지표 9 이행성과>

	No. of countries 2007	Programme-based approaches			Total aid disbursed (USD m) d	Indicator 9
		Budget support (USD m) a	Other PBAs (USD m) b	Total (USD m) c = a + b		2007 e = c / d
African Dev. Bank	25	386.8	174.2	561.0	1 506.8	37%
Asian Dev. Bank	10	1 474.9	117.0	1 591.8	2 714.9	59%
Australia	9	182.6	66.2	248.9	765.8	32%
Austria	10	4.1	6.7	10.8	34.9	31%
Belgium	20	26.2	35.0	61.2	359.0	17%
Canada	36	265.6	247.2	512.8	1 201.1	43%
Denmark	21	205.0	296.0	501.1	832.8	60%
European Commission	54	1 143.5	877.7	2 021.3	4 643.7	44%
Finland	14	38.7	68.7	107.3	178.2	60%
France	36	116.9	312.3	429.2	1 096.0	36%
GAVI Alliance	15	0.0	24.3	24.3	72.5	33%
Germany	47	109.2	244.3	353.5	1 459.4	24%
Global Fund	47	1.8	560.0	561.8	850.7	66%
IDB	9	97.9	170.3	268.2	511.7	52%
IFAD	26	2.5	33.4	35.9	127.2	28%
Ireland	7	79.8	106.5	186.3	236.9	79%
Italy	21	8.1	140.2	148.2	357.6	41%
Japan	49	462.2	908.2	1 370.4	3 856.4	36%
Korea	13	0.0	0.5	0.5	143.0	0%
Luxembourg	7	0.0	16.8	16.8	78.1	21%
Netherlands	30	438.7	290.8	729.5	1 159.0	63%
New Zealand	7	2.0	3.5	5.5	28.6	19%
Norway	19	119.2	104.9	224.1	481.5	47%
Portugal	2	1.5	0.0	1.5	55.7	3%
Spain	25	53.8	254.7	308.5	898.8	34%
Sweden	29	181.8	168.4	350.2	800.0	44%
Switzerland	29	49.2	35.0	84.2	262.8	32%
United Kingdom	32	823.3	433.8	1 257.1	2 024.3	62%
United Nations	55	116.9	654.9	771.7	2 971.5	26%
United States	48	186.6	2 082.2	2 268.8	5 833.8	39%
World Bank	51	3 453.6	1 415.5	4 869.0	8 989.9	54%
All Other Donors	--	27.4	84.2	111.6	601.7	19%
TOTAL		10 060	9 933	19 993	45 134	44%
Average country ratio						29%

주: 동 자료는 유, 무상 총괄임

출처: OECD, 2008a:98

5. PBA와 SWAp의 지원양식

PBA와 SWAp은 원조양식(Aid Modalities)이 아니라, 범국가적인(PBA) 혹은 섹터별(SWAp) 이슈에 관해 수원국과 공여국이 공동으로 접근하는 방식에 관한 것이다. 따라서 어떠한 원조양식도 자동적으로 PBA/SWAp으로 간주되거나 동일한 의미를 가지고 있는 것은 아니며⁶⁴⁾, 다양한 원조 양식이 PBA/SWAp에 부합되도록 설계되는 것이라고 보는 것이 더 적합하다. 본 장에서 지금까지 살펴본 PBA와 SWAp이 수원국 주도의 프로세스였다면, 지금부터 살펴볼 양식은 공여국의 입장에서, 이러한 PBA/SWAp에 대해 어떻게 지원할 것인가에 관한 것이다.

PBA/SWAp을 지원하는 데에는 다양한 원조 방식들이 사용되는데, 여기에는 기존의 프로젝트, 기술협력부터 예산지원까지 현 원조 시스템 하에서 이뤄지는 모든 원조 양식이 가능하다고 보면 된다. 따라서 “PBA/SWAP = 예산지원”이라는 인식은 틀린 것이며, 예산 지원은 PBA/SWAp을 지원하는 여러 가지 양식 중 하나에 불과한 것이라는 점을 분명히 해 둘 필요가 있다. 한편, 공여국은 PBA/SWAp를 지원하는데 있어서 내부 여건, 전략 및 수원국의 시스템 수준과 역량을 감안하여 아래와 같은 양식을 다각도로 활용하고 있다.

① 예산지원

- 일반예산지원(General Budget Support)
- 섹터예산지원(Sector Budget Support)

② 공동 지원(Pooled Arrangement)

- 공동 재정지원(Basket Funding)
- 공동 기술지원(Pooling of Technical Assistance)

③ PBA/SWAp의 일부분으로 실시되는 프로젝트⁶⁵⁾와 기술협력

각 원조양식별로 살펴보자

64) 2008년도 파리선언 모니터링 서베이 웹사이트(http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_21571361_39494699_39764063_1_1_1_1,00.html)

65) SWAp스 혹은 PBA와 상관없이 독립적으로 실시되는 프로젝트는 여기에 해당되지 않는다.

5.1 예산지원

예산지원(Budget Support) 혹은 직접예산지원(Direct Budget Support)이란 공여국에서 수원국 국고(Treasury)로 재원을 이전하여 수원국의 예산을 지원하는 방법으로서 DAC는 이를 “공여국의 재원이 어떤 방식으로 지정(earmarked)되지 않고 수원국의 국고로 편입되는 원조양식”으로 정의내리고 있다.⁶⁶⁾ 예산지원시 재원의 사용처, 우선순위, 규모, 목적 등에 대해 공여국은 수원국에 대해 지정하지 않는 것이 원칙이며, 그렇지 않은 경우 ‘예산지원’으로 간주되지 않는다. 수원국 정부는 공여국으로부터 제공된 재원을 받은 후, 자체 예산 시스템과 절차를 바탕으로 재원을 배분, 집행하고 그 내역을 모니터링하여 공여국측에 보고하게 된다. 따라서 예산지원은 필연적으로 수원국의 공공 재정관리 시스템을 사용하게 되어있는 원조 양식이라 할 수 있다.

하지만, 예산지원은 단순한 재원의 이전에 그치는 것만은 아니다. 예산지원은 통상적으로 하나의 ‘패키지’로서의 성격을 가지고 있으며, 예산지원의 목표를 효과적으로 달성하기 위해 다음과 같은 요소와 활동을 수반하는 것이 통상이다.⁶⁷⁾

- ① 재원(펀드)
- ② 정책 및 전략
- ③ 수원국-공여국 간 정책대화(수원국 주도의 원조 일치 및 조화)
- ④ 수원국의 정책수립, 관련 분야 개혁 등에 대한 조건부
- ⑤ 성과 모니터링
- ⑥ 재정관리 모니터링
- ⑦ 수원국의 주도하에 이뤄지는 역량개발 사업에 대한 공여국의 지원

따라서 예산지원의 방식으로 제공되는 원조는 Box 1-2의 PBA의 4대 요건을 대부분 충족시키는 것으로 풀이되며, 이는 다시 말해, 예산지원은 여러 원조 양식 중 PBA의 요건에 최적으로 부합할 수 있는 방식이라는 것이다.⁶⁸⁾

66) OECD, 2006c

67) DFID, 2007b 및 DANIDA, 세계은행, ADB 등 타 원조기관의 사례 참조

68) 물론 그렇다고 해서 어떤 원조 양식도 자동적으로 PBA로 계상된다는 의미는 아니며, 단지 특정 방식이 PBA에 부합하도록 설계되고 맞추어지는 것뿐이다. DAC도 이 부분에 대해 명확히 밝히고 있다.[2008년도 파리선언 모니터링 서베이 웹사이트(http://www.oecd.org/document/31/0,3343,en_21571361_39494699_39764063_1_1_1_1,00.html) 참조]

예산지원은 크게 일반예산지원과 섹터예산지원으로 나뉜다. 이들 간 차이는 목표, 우선순위 및 적용범위에 기인한 것으로서, 일반예산지원이 수원국의 전반적인 국가전략(National Strategy) 및 예산 우선순위에 초점을 둔 것이라면, 섹터예산지원은 보건의료, 교육 등 특정 분야와 하부 분야에만 한정되어 실시된다는 점에서 차이가 근본적인 차이가 있다. EC는 일반예산지원과 대비되는 섹터예산지원의 기준을 다음과 같이 정리하고 있다.⁶⁹⁾

- 정부 간 정책 대화 및 협의가 섹터 레벨에 초점이 맞춰져 있으며, 여기서 수원국과 공여국이 동의하는 부분은 특정 섹터 내 결과를 이끌어낼 수 있도록 하는, 동 섹터만의 개발 프로그램 혹은 개혁 작업임. 따라서 모든 논의는 개발 분야 전반에 관한 것이 아닌, 특정 섹터에서만 한정되어 이루어지는 것임.
- 제공되는 재원은 특정 섹터에만 지원되어야 함
- 제공되는 재원과 관련된 모든 조건부는 섹터별 성과와, 섹터 내 개혁 활동의 파급효과에 관한 것이어야 함

일반예산지원과 섹터예산지원의 차이를 총괄적으로 정리해 보면 다음과 같다.

<표 1-4 일반예산지원과 섹터예산지원의 차이>

	일반예산지원	섹터예산지원
정책적, 전략적 근거	빈곤감소전략(PRS) 혹은 국가개발전략(NDS)	섹터 정책 및 전략
지원 대상 프로그램	국가개발 프로그램	섹터개발 프로그램(SDP)
목표	빈곤감소 혹은 국가발전 등 거시적이고 포괄적인 개발 목표	특정 섹터에 제한되는 목표
예산 우선순위	범 국가 차원에서의 우선순위	섹터별 혹은 하위섹터별 우선순위
예산들	범 국가 차원에서의 중기예산틀(MTEF) 및 연간예산안	섹터 중기예산틀(Sector MTEF) 및 연간예산안
수원국-공여국 간 정책대화의 범위	국가 개발 전반	기 지정된 섹터 혹은 하위 섹터에 한정
조건부	정책: 빈곤감소, 국가개발에 대한 범국가적인 정책수립 및 실시여부 개혁: 공공 부문 전반	정책: 특정 섹터 발전을 목표로 하는 정책의 수립 및 실시 여부 개혁: 섹터에 관련되는 분야
성과 모니터링의 지표	빈곤감소전략 및 국가개발전략을 바탕으로 수립	섹터 전략 및 프로그램을 바탕으로 수립

자료: OECD, DFID, Sida, DANIDA의 각종 자료를 바탕으로 작성

69) EC, 2004b:14-15

하지만, 일반예산지원과 섹터예산지원은 둘 다 수원국의 정규 예산 시스템을 통하는 것이어야 하며, 또한, 동일하게 수원국 정부의 “국가 예산에 대한 비지정된(non-earmarked) 재정 지원”⁷⁰⁾을 의미하는 것이다. 즉, 섹터예산지원이라고 해서 일반예산지원에 비해 특정한 세부 용도에 재원을 활용하도록 공여국이 무언가를 더 지정(earmarking)하거나 관여하는 것이 아니며, 두 방식 간 차이는 이러한 용도 지정을 넘어서서, 수원국에 이전된 재원이 어떻게 어떤 범위내에서 사용될 것인가를 좀 더 넓은 의미에서 이해하는 것(A broader understanding)⁷¹⁾에 있다. 다시 말해, 일반예산지원이 제한되지 않은 전반적인 분야에 관한 것이라면 섹터예산지원은 교육이면 교육, 보건이면 보건처럼 목표로 설정된, 제한된 범위의 섹터 내에서만 공여국-수원국간 협의와 재정 이전 및 모니터링 등이 이루어질 수 있다는 의미이다. 따라서 결국 일반예산지원과 섹터예산지원의 근본적인 차이는 목표(Objective)의 범위와, 어떤 것이 결과(Result)라고 측정될 수 있는지, 그리고 이를 판단할 수 있는 지표(Indicator)가 어디에 근거하며 어느 범위 내에서 수립되는지에 있는 것이지 공여국의 관여 혹은 간섭 권한이 어디까지느냐에 따른 구분이 아니다.

5.1.1 일반예산지원

일반예산지원은 국가 빈곤감소전략을 바탕으로 수립된 수원국 국가 차원에서의 전반적인 국가 개발 프로그램 전략의 실시를 위한 재정적 지원을 일컫는 것으로서, 특정 섹터의 목표 달성(예: 초중등 교육의 보편화) 보다는 국가 빈곤감소와 같이 좀 더 광범위하고 포괄적인 목표를 위한 지원을 가리킨다.

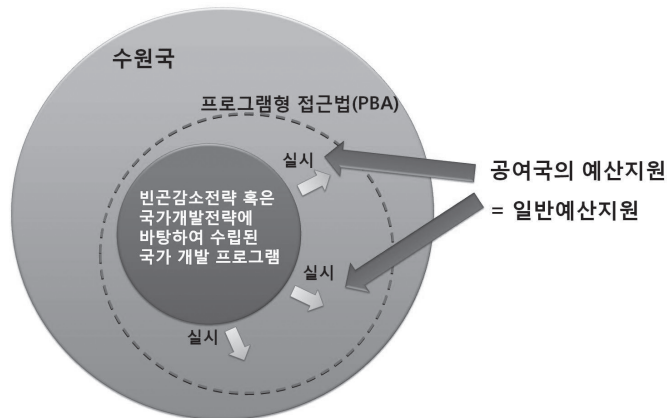
일반예산지원의 경우에는 수원국 정부의 재량권이 어떠한 원조양식에서보다 크며, 수원국의 주인의식, 원조의 일치 원칙에서도 가장 많이 부합하는 원조방식을 해석될 수 있다. 하지만, 이 경우는 적재적소에 재원을 투명하게 집행하기 위한 측면에서 수원국의 국가개발전략 혹은 빈곤감소전략이 적절히 수립되어 있어야 하고, 공공 재정관리 시스템의 수준이 적정 수준에 올라있어야 하며, 부정부패 문제 해결을 위한 공공부문 개혁이 실시되어야 하는 등, 재원을 제공하는 공여국 입장에서는 여러 가지 고려해야 할 선결 조건이 많다. 또한, 이러한 시스템 상의 조건이 충족되는 것 뿐 아니라 공여국-수원국 간 기존 협력관계 및 향후 전망 등 여러 가지 제반 요소들까지 고려되는 경우가 많다. 이러한 연유로 일반예산지원은 공공

70) “Non-earmarked financial support to the state budget of the partner countries” [Sida, 2005:8]

71) DFID, 2007b:1

시스템의 수준이 우수하고 관련 개혁 작업이 활발히 진행 중인 국가들을 대상으로 실시되는 경우가 많으며, 지원 대상 범위와 규모 확대에 있어서도 공여국들이 상당히 신중하게 접근하는 편이다.⁷²⁾

<그림 1-1 일반예산지원>



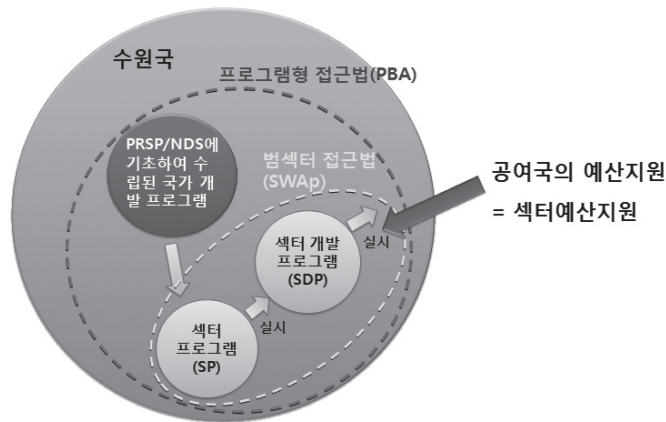
5.1.2 섹터예산지원

섹터예산지원은 거시적인 국가 범위에서보다 특정 섹터에 관한 것이기 때문에 목표와 ‘투입물-산출물’의 결과가 비교적 뚜렷하고 위험 요소 통제가 용이하여 일반예산지원보다 더 광범위하게 활용되고 있는 편이다. 일반예산지원이 거시경제적 측면에서 그 적용이 까다롭게 이뤄지고 있는 것에 비하면, 섹터예산지원은 앞서 예로 든 네팔과 같이 취약국이거나 최빈국인 국가에서도 성공적으로 실시되고 있다.

섹터예산지원은 공여국이 특정 분야 SWAp에서 수원국이 추진하는 섹터 개발 프로그램(SDP)의 실시를 재정적으로 지원하는 방식이다. 예를 들면 Box 1-1의 네팔 교육 섹터 프로그램(SP)인 ‘Education for All – National Programme of Action(EFA-NPA)’의 일부로 실시되고 있는 ‘School Sector Reform(SSR 2009-2015)’(SDP)에 대해 공여국이 네팔(수원국)의 국고에 재원을 이전하는 방식을 섹터예산지원이라 한다.

72) 현재 실시 중인 일반예산지원이 케냐, 탄자니아, 세네갈 등 아프리카 지역 국가에 집중 되어 있는 것은 이러한 원조양식을 이끌어어나가는 공여국들이 대부분 아프리카에 식민지를 두었던 유럽 국가들인 것과 결코 무관하지 않은 것으로 추측된다. 이들 아프리카국가의 공공 행정, 재정, 사법 체계 등을 현대화하는 과정에 이미 유럽 식민 중주국의 체제가 모델이 되었으며, 이러한 시스템의 동질성은 아프리카 국가의 체제를 유럽 공여국이 활용하고, 또한 이들의 기준에 부합하는 방향으로 개선, 개혁해 나가는데 있어서 훨씬 용이했을 것이다.

<그림 1-2 섹터예산지원>



앞에서도 설명했듯이, 섹터예산지원은 수원국-공여국 간 정책협의를 방향, 그리고 지원의 목표, 조건부, 성과 측정 모니터링 등이 특정 섹터에 한정되는 정책과 예산 우선순위에 초점을 두고 있다는 점에서 차이가 있으나, 지원된 재원이 수원국 예산체계 내에서 흘러가는 방식과 기제에 있어서는 일반예산지원과 동일하다.

5.2 공동 지원(Pooled arrangement)

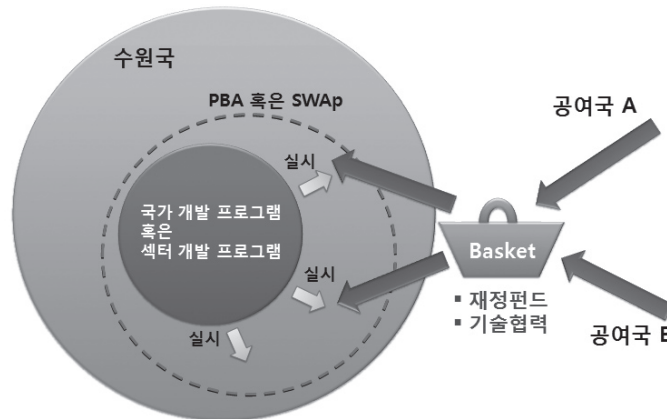
공동 지원(Pooled arrangement)이란 공여국마다 사용하는 개념의 차이는 간혹 있으나, 대개 공동 예산지원(Basket funding)과 공동 기술협력(Pooled technical assistance)을 포괄하는 용어이다.

공동 예산지원(Basket funding)은 다수의 공여국이 PBA나 SWAp에 대해 지원할 때 공여국간 조정을 통해 공동의 틀과 체계를 통해 재원을 제공하는 방식으로, 말 그대로 공여국의 재원 혹은 기술지원이 하나의 바구니(Basket)에 담겨 제공된다는 것으로 이해될 수 있다. 여기서의 바구니는 대개 리드 공여국이나 수원국 혹은 세계은행 등 다자기구가 관리하는 특별 계좌(Special account)이거나 신탁기금(Trust fund)의 형태인 것이 대부분이다. 이러한 '바구니'는 예산지원에서처럼 수원국의 예산체계에 편입되어 집행, 관리되는 경우도 있으나, 수원국 체제와는 별도로, 분리된 재원으로 운영되는 경우 역시 상당부분을 차지한다.

공동 기술협력(Pooled technical assistance) 역시 유사한 개념으로서, 주로 Platform

형식으로 조율되고 일원화되어 제공되는 기술협력으로 이해될 수 있다.

<그림 1-3 공동지원제도(Pooled Arrangement)>



이러한 공동 방식 하에서의 공여국 원조는, 이미 바구니(Basket)의 수립 시점에서부터 해당 PBA혹은 SWAp의 목표에 주안점을 두고 전략을 세우는 것이기 때문에 정책, 전략상으로는 수원국의 프로그램에 일치되어 있다고 볼 수 있다. 하지만, 특히 특별구좌 형태의 바구니는 상기에서도 언급했듯이 수원국의 지출, 회계, 감사 시스템에 의해 관리되는 경우도 있기는 하나 그렇지 않은 경우도 상당하며, 따라서 항상 수원국 재정 관리 시스템에 일치되어 집행되는 것은 아니다.

역으로 보면, 이러한 특징으로 인하여 수원국의 시스템이 지나치게 취약하거나 부정부패의 소지가 많다고 해도 이러한 리스크에 큰 영향을 받지 않고 개발재원을 효율적으로 집행할 수 있다는 장점을 가지고 있는 것도 사실이다. 이러한 이유 때문에 Sida⁷³⁾ 등 많은 공여국들이 거시경제적 상황 혹은 부정부패 등 여러 리스크 문제 때문에 예산지원을 실시하기에는 어렵다고 판단되는 국가에 대해 한시적으로 사용하는 경우가 많다. 즉, 궁극적으로 예산 지원으로 가기 위한 과도기적 조치로 활용할 수 있는 방식으로, 여러 리스크 요인의 감소, 적정 수준의 시스템 구축, 부정부패 타개를 위한 개혁 활동의 진전 등 여러 가지 선결 조건이 충족될 때까지 한시적인 방도로 효용성을 가지고 있다. 이러한 방식은 여러 공여국의 재원을 단일 구좌로 통합하여 관리, 집행되기 때문에 공여국간 원조 조화 측면에서는 상당히

73) A temporary arrangement until conditions are such that external funds can be channelled through the national system for budgeting, accounting and auditing. [Sida, 2005:7]

긍정적이지만, 궁극적으로 수원국 공공 재정관리 시스템의 활용을 통한 개발관리역량 강화, 국가 개발전략에 부합하는 원조 등을 통한 주인의식 강화 측면에서는 도움이 되지 않는다는 단점이 있다.

공동 예산지원(Basket funding)의 형태로 집행되는 재원은 그 설계, 집행, 평가 과정에서 수원국의 시스템을 활용하는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있으며, 그 형태와 방식은 천차만별로서 동 형태로 집행된 모든 원조가 파리선언 하에서 PBA로 계상되는 것은 아니다. 즉, 공동 예산지원(Basket funding)은 Box 1-2에서 제시된 PBA의 4대 요건에 모두 부합되는 경우에만 PBA에 해당되는 것으로 계상 가능하며, Sida 등은 그렇지 못할 경우 이를 PBA에 대한 지원으로 간주될 수 없는 것으로 명시하고 있다.⁷⁴⁾

5.3 프로젝트 및 기술협력

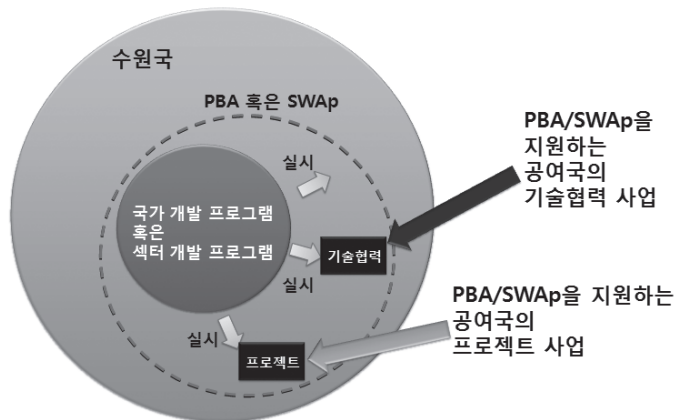
PBA 혹은 SWAp을 지원하는 공여국의 기술협력 및 프로젝트는 예산지원, 공동재정지원(Basket Funding)의 경우처럼 재원을 이전, PBA/SWAp 실시를 위해 수원국에 의해 집행되는 지원 양식과는 달리 물질적 성과물(인프라 등) 혹은 인적 자원 측면에서의 성과를 매개로 수원국이 국가개발 프로그램 혹은 섹터 개발 프로그램을 실시하는데 기여하는 것을 최종 목적으로 두는 방식이다. 여기서의 프로젝트와 기술협력은, 기존에 독자적인(Stand-alone) 방식으로 추진되었던 것이 아니라 그 정책과 목표가 수원국의 특정 PBA 혹은 SWAp의 목적에 부합하는 방향으로 통합된(Integrated) 것이어야 한다. 프로젝트가 PBA/SWAp에 통합되었다는 것은 특정 활동의 PBA 부합 여부를 판단하는 기준, 즉, ①수원국의 리더십, ②단일 예산들, ③보고, 예산책정, 재정관리 및 조달을 위한 공식적인 공여국 조정 절차, ④현지의 프로그램 설계 및 실행, 재정관리 그리고 모니터링 및 평가를 위한 현지 시스템 활용 조건에 부합된다는 것을 의미한다. 이러한 네 가지 요건이 구체적으로 의미하는 바는 본 장 제3절 ‘파리선언과 PBA’에서 자세히 다룬바 있다.

프로젝트와 기술협력의 PBA로의 통합과 관련하여 혼란의 여지가 있는 부분은, ‘통합(Integrate)’이라는 의미의 지향점이 어디에 있느냐이다. 즉, ‘프로젝트 혹은 기술협력이 PBA에 통합되어 있다’는 것은 말 그대로 공여국이 지원하는 프로젝트나 기술협력 사업이 수

74) Sida, 2005:7

원국의 개발 프로그램을 실시하는 데에 통합되어 있다는 것이지, 공여국이 수원국에 대한 포괄적인 지원을 위해 자체적으로 패키지화한 ‘지원 프로그램’에 통합되어 있는 것을 의미하는 점은 아니라는 것이다. 특정 사업이 수원국 개발 프로그램에 통합되어 있느냐와 공여국의 지원 패키지에 포함되어 있느냐는 원칙적으로 별개의 문제이다. 단지, 공여국 대부분이 실제 상황에서 선택과 집중의 원칙에 따라 각종 사업의 패키지적인 ‘프로그램’으로 수원국 개발 ‘프로그램’의 실시를 지원하는 경우가 통상적인 것이기 때문인 것뿐이다. 특정 프로젝트의 PBA 부합 여부는 4대 선별조건의 충족에 달려있으며, 따라서 특정 공여국이 단 한 건의 프로젝트를 지원하는 경우라도 4대 조건에만 부합한다면 이를 PBA로 볼 수 있는 것으로 풀이된다.

<그림 1-4 PBA/SWAp을 지원하는 기술협력 및 프로젝트 사업>



제2장 선진공여국 사례 분석

PBA/SWAp에 대해 선진공여국들이 접근하는 방식은 다양하다. 기본적으로는 수원국의 국가개발 프로그램 혹은 섹터 프로그램에 대해 공여국이 지원한다는 점에서는 동일하나, 원조 양식을 어떻게 구성하는지는 공여국별로, 그리고 지원 대상 수원국별로 상이하게 나타난다. CIDA가 SPA(Strategic Partnership with Africa) 사무국의 비공식 자료를 토대로 2002년 아프리카 지역 SWAp에 대한 원조를 양식별로 분석한 결과에 의하면, 프랑스와 일본은 프로젝트 지원이 위주로서, 이들 공여국의 아프리카 SWAp 지원에서 프로젝트 방식이 차지하는 비율은 각각 100%와 97%에 달했다. 반면, USAID의 경우는 72%가 NGO 지원 형식이었으며, 유럽지역 공여국들은 예산지원과 공동지원(Pooled Funding) 위주로 SWAp을 지원하는 경향⁷⁵⁾을 보였다.⁷⁶⁾

본 장에서는 선진 공여국들이 어떻게 PBA를 도입하였는지, 그 정책과 전략은 무엇이며, 시행 절차는 어떻게 되는지, 그리고 현 시점에서의 정책적 과제는 무엇인지를 구체적으로 살펴보고자 한다. 이를 위해, 예산지원 보다는 프로젝트를 통합하는 방향으로 PBA 도입 방안을 마련하고자 하는 본 연구의 목적을 고려하여 덴마크, 일본의 경우를 중점적으로 살펴볼게 될 것이다. 우선, 덴마크는 섹터별 프로그램 지원을 성공적으로 실시하고 있는 대표적인 국가 중 하나로서, 최근 SWAp/PBA와 관련한 사업 시행 체계와 절차 등을 구체적인 정책문서와 실무지침을 통해 수립한 바 있어, PBA 도입과 관련된 제반 사항을 체계적으로 살펴볼 수 있을 것으로 사료된다. 아울러 덴마크는 원조체제와 방식, 철학 등에서 노르웨이, 스웨덴, 영국 등 Nordic+ 국가들과 유사한 부분을 다수 공유하고 있는 바, 동 국가들의 대표적인 사례로서 살펴볼 만한 가치가 높다 하겠다.

일본의 경우는 우리의 원조 체제와 유사한 점이 많기 때문에 구체적인 접근 방법과 사업 프로세스에 대해 알아보는 것은 다음 장에서 우리의 방안 수립에 유용한 시사점을 제공해

75) 아프리카 지역 SWAp에서 예산지원과 Pooled Funding 형태로 지원하는 비율은 EU는 45%, 세계은행 57%, DFID 65%, 네덜란드 71% 이었다.

76) 물론, 동 분석에 쓰인 데이터는 2002년의 것으로서, 그 이후 예산지원과 공동지원이 강화되는 방향으로 변화가 있기는 했지만, 공여국별로 기본 양식에 대한 선호도와 중점 접근의 차이를 보여준다는 점에서 의미가 있다.

줄 수 있을 것으로 사료된다. 본 장에서는 덴마크와 일본의 경우를 차례로 살펴본 후, 정책적, 전략적, 조직적인 측면에서 종합적인 시사점을 도출하게 될 것이다.

1. 덴마크

1.1 관련 정책

전통적으로 개별적인(Stand-alone) 프로젝트와 기술협력 위주로 원조를 실시해 오던 덴마크는 1994년 ‘A Developing World: Strategy for Danish Development Policy towards the Year 2000’라는 정책문서를 발표, 좀 더 통합적인 프로그램 지원 방식으로의 전면적인 전환을 시도하게 된다. 덴마크는 수원국의 주인의식 강화, 개발원조의 일치, 공여국간 조화 등을 골자로 하는 동 정책 문서를 바탕으로, 2000년 21세기 덴마크 개발원조의 정책 방향을 제시하는 ‘Partnership 2000’을 수립하고, 2008년 6월, 섹터예산지원(Sector Budget Support)을 기본 양식(Default Modality)로 하는 섹터별 프로그램 지원(Sector Programme Support: 이하 SPS)을 자국의 핵심 원조 방식으로 정립하게 된다. ‘섹터별 프로그램 지원(Sector Programme Support)’이라는 명칭에서도 볼 수 있듯이, 덴마크의 SPS는 ‘수원국의 섹터 프로그램(Sector Programme)에 대한 지원(Support)’을 뜻하며, 통상적으로 중장기적으로 여러 사업을 패키지화한 ‘프로그램’ 방식으로 실시된다. 사업 프로세스는 ‘프로그램 지원 주기(Programme Support Cycle)’를 통해 실시된다.(1.3 ‘프로그램 지원 주기’ 참조)

덴마크는 SPS 위주로의 정책적 방향 전환의 일환으로 2000년대 중반부터 PBA, SWAp, 수원국 재정관리 시스템의 활용, 예산지원 등 다양한 이슈에 대한 전략과 실무지침을 수립해 오고 있다. 2009년 후반기까지도 프로그램 지원 주기에 대한 가이드라인과 매뉴얼 구축을 계속해 온 것을 감안하면 개별적인 프로젝트 위주의 원조에서 통합형 프로그램 방식으로의 전환에 15년 이상이 소요된 셈이다.

Box 2-1 덴마크의 개발협력 프로그램과 관련된 정책문서 및 지침 목록

- A Developing World: Strategy for Danish Development Policy towards the Year 2000, March 1994
- Partnership 2000 – Denmark's Development Policy Analysis, 2000

- Modalities for the Management of Danish Bilateral Development Cooperation, June 2005
- The Local Grant Authority of Danish Embassies, Instructions and Guidelines, March 2006
- Guidelines for Programme Management, July 2009
- Technical Note on Programme Support Preparation, September 2009

1.2 전략적 측면

이와 같이 십여 년에 걸쳐 재정립된 덴마크 개발 원조에서 지원양식과 관련된 이슈는 지원 대상의 중점협력국 여부에서 시작된다. 즉, 중점협력국과 비 중점협력국 간 개발원조에 대한 접근도 다르고, 지원 양식에서도 차이를 보이게 되는 것이다. 우선, 중점협력국은 ‘Programme Countries’라고 불리는데, 현재 방글라데시, 베냉, 부탄, 볼리비아, 부르키나파소, 가나, 케냐, 말리, 모잠비크, 네팔, 니카라과, 탄자니아, 우간다, 베트남, 잠비아 등 15개국이다. 이들에 대해서는 국별지원전략(Country Assistance Strategy: CAS)이 수립되며, 덴마크 연간 양자간 원조⁷⁷⁾의 70~80% 가량이 집중적으로 지원되고 있다. 중점협력국에 대한 지원은, ‘Programme Countries’라는 명칭에서도 짐작할 수 있듯이 중장기적인 패키지의 프로그램, 즉 SPS 위주로 실시되며, 이를 보완하는 차원에서 소규모 프로젝트를 병행(협력국별 덴마크 양자간 지원 예산의 10% 내외)하는 시스템으로 운영된다.

우선, 중점협력국에 대한 양자간 지원의 90%는 SPS를 기반으로 실시된다. 여기서 SPS는 덴마크 원조의 8대 우선순위 분야 중 협력국별 CAS에 근거하여 선정된 3~4개를 대상으로 실시되는 것을 원칙으로 하며, 중점 국가에서의 중점 분야에 대해서는 SPS만 실시하도록 되어 있다. SPS는 CAS를 출발점으로 하는 ‘프로그램 지원 사이클’을 통해 실시되며, 덴마크는 이미 동 사이클을 정립하고 이를 위한 실무 가이드라인과 문서 템플릿 등의 도구를 갖춘 바 있다.⁷⁸⁾ 동 프로그램 사이클에 따라 SPS의 다양한 원조 양식, 즉 섹터예산지원, 기술협력, 프로젝트 등이 하나의 일관된 틀 내에서 순환된다.

중점협력국에 대한 지원 중 비 중점 분야이거나, 혹은 크로스커팅 이슈와 기타 분야는 대규모의 중장기적 지원을 전제로 하는 SPS를 실시치 못하도록 되어 있으며, 대신

77) 다자원조분과 인도적 지원 제외

78) DANIDA, 2009a; DANIDA, 2009b

LGA(Local Grant Authority)라는 사업 방식을 통해서만 시행되는 것을 원칙으로 한다. LGA는 SPS라는 프로그램형 지원 방식으로 구성된 덴마크 원조가 자칫 경직될 수 있는 것을 보완해 주는 역할을 하고 있는 것으로 분석되는데, 규모는 중점협력국별 연간 예산의 10% 범위에서 허가되며, 사업당 예산 상한선은 500만 크로네, 약 98만 불로 제한된다.⁷⁹⁾ LGA는 SPS가 덴마크 외교부 본부의 DANIDA 이사회와 Technical Advisory Service, 그리고 Department of Quality Assurance의 컨설팅, 심사, 승인에 바탕을 두고 있는 것과는 달리, 사업 기획부터 승인, 실시, 평가 전 단계가 현지 공관 혹은 대표부 수장의 권한 하에 실시된다. 다시 말해, 공관 측은 프로젝트를 시행하는데 있어서 본부의 사전 허가를 받지 않아도 되며, 단지 사후 보고만 하면 된다. LGA는 전환기성 사업 추진시,⁸⁰⁾ 기 실시된 사업의 소규모 후속조치 및 사후교육시, 혹은 중점 분야가 아니지만 한시적, 단기적으로 덴마크가 해당 협력국에 대해 지원을 할 필요가 있다고 판단될 때 미니 프로젝트⁸¹⁾로의 형태 등 각종 상황에서 다양한 방식으로 탄력적으로 적용된다.

15개 중점협력국에 대한 덴마크의 양자간 원조는 지금까지 살펴본 바와 같이 SPS와 LGA가 병행되어, 이 두 가지 방식이 상호 보완하는 방식으로 실시되고 있다. 즉, 중장기적, 대규모 사업은 프로그램 기반의 SPS를, 단기적, 소규모 사업은 절차가 현장 중심이며 간소하고 탄력적인 LGA를 통함으로써 중요하게 실시될 사업과 그렇지 않은 사업에 대해 상이한 방식으로 접근함으로써 각각의 원조양식이 가지고 있는 단점을 서로 보완해 나가고 있는 것이다.

한편, 덴마크 양자간 원조의 20-30%는 비중점협력국에 지원되고 있는데, 절대적인 국가 수로만 보면 약 70개 정도로, 이것만 보면 덴마크 원조의 파편화 역시 상당한 셈이나 그 지원 방식을 보면 중점협력국에서의 중점 분야 위주로 선택과 집종의 원칙이 적용되고 있음을 볼 수 있다. 비 중점협력국에 대해서는 국별 전략이 수립되지 않는다. 또한, 이들에 대해서는 아무리 중요한 분야라 할지라도 SPS가 실시되지 않으며, 100% LGA 기반으로만 현지 공관장 권한으로 소규모 프로젝트를 한시적으로만 실시하도록 되어 있다.

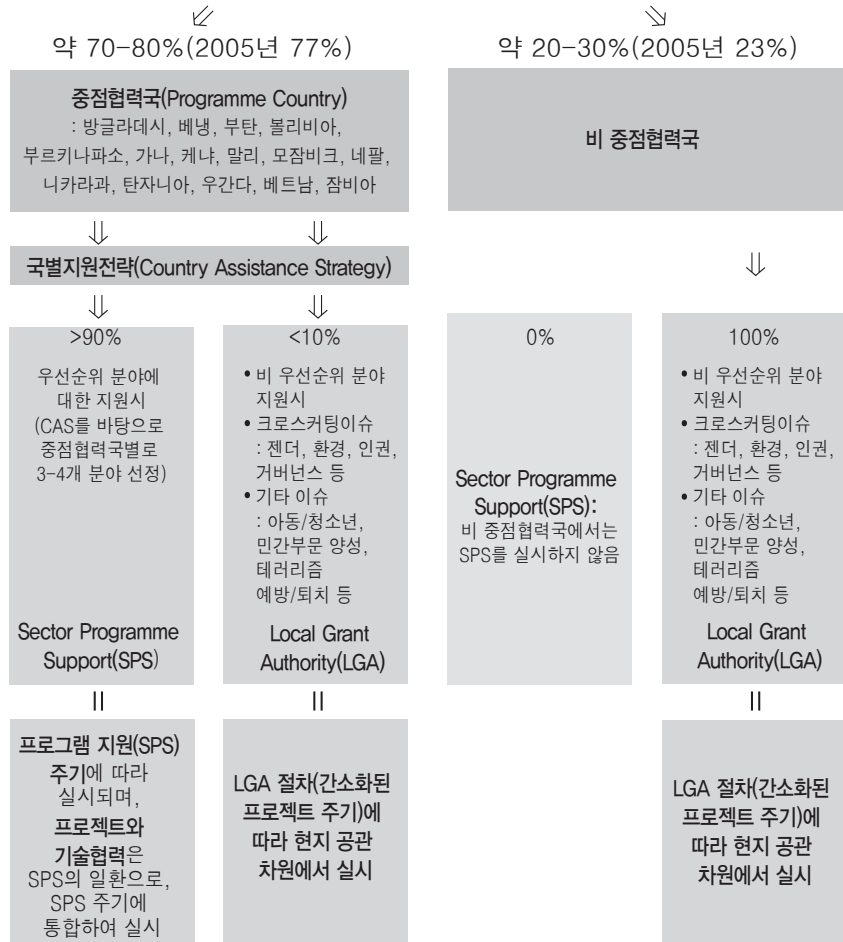
79) DANIDA, 2006:3-4

80) 사업당 예산 상한선은 5백만 크로네, 약 98만 불.[DANIDA, 2006:5]

81) 미니 프로젝트는 SPS사업 분야와 중복되지 않아야 하며 사업당 예산 상한선은 75,000 크로네, 약 14,70 불.[DANIDA, 2006:4-5]

<그림 2-1 덴마크의 양자간 원조 체계>

DANIDA의 양자간 원조*



*다자지원분과 긴급구호 제외

이렇듯 덴마크 양자간 원조 방식을 구성하는 SPS와 LGA는 각각 다른 방법과 권한 체계를 바탕으로 시행된다. SPS의 경우는 프로그램 지원 주기에 따라, 현지와 본부 간 유기적 관계를 통해 실시된다면, LGA는 프로젝트 주기에 따라 현지 공관장 권한으로 이루어진다. SPS에 통합된 프로젝트들은 SPS 주기와 통상적인 프로젝트 주기를 병행하는 방식으로 실시된다. 덴마크의 SPS 프로그램 지원 주기에 대해서 자세히 알아보자.

1.3 프로그램 지원 주기

덴마크의 프로그램 지원 주기는 크게 준비(Preparation) → 형성/심사(Formulation/Appraisal) → 시행(Implementation) → 완료(Completion)의 4단계로 구성되며, 1996년 처음으로 수립, 그 동안 수차례 업데이트되어왔다. 현재 적용중인 주기는 2009년의 것으로, 이전 버전에 비해 준비(Preparation) 단계가 한층 다양해지고 강화된 것이 특징으로 분석된다.⁸²⁾ 단계별 세부 활동과 절차, 책임권한 및 제한 시간은 아래 그림 2-2에 정리된 바와 같다.

A. 준비(Preparation)

준비 단계는 국별지원전략(CAS)를 출발점으로, 여러 진단과 분석을 토대로 프로그램 지원을 기획하는 단계로서, 그 구성을 어떻게 할 것인지, 어떠한 원조양식을 어떻게 배합할 것인지, 역량강화 사업을 얼마나 어떤 방식으로 실시할 것인지 등에 대해 구상하게 된다. 이 단계에서 프로젝트, 기술협력, 예산지원 및 기타 역량강화 사업을 프로그램이라는 하나의 패키지 안에서 일관되게 디자인함으로써 이들 사업간 통합성을 높이고 프로그램의 거시적 목표에 부합하는 사업을 실시할 수 있도록 한다.

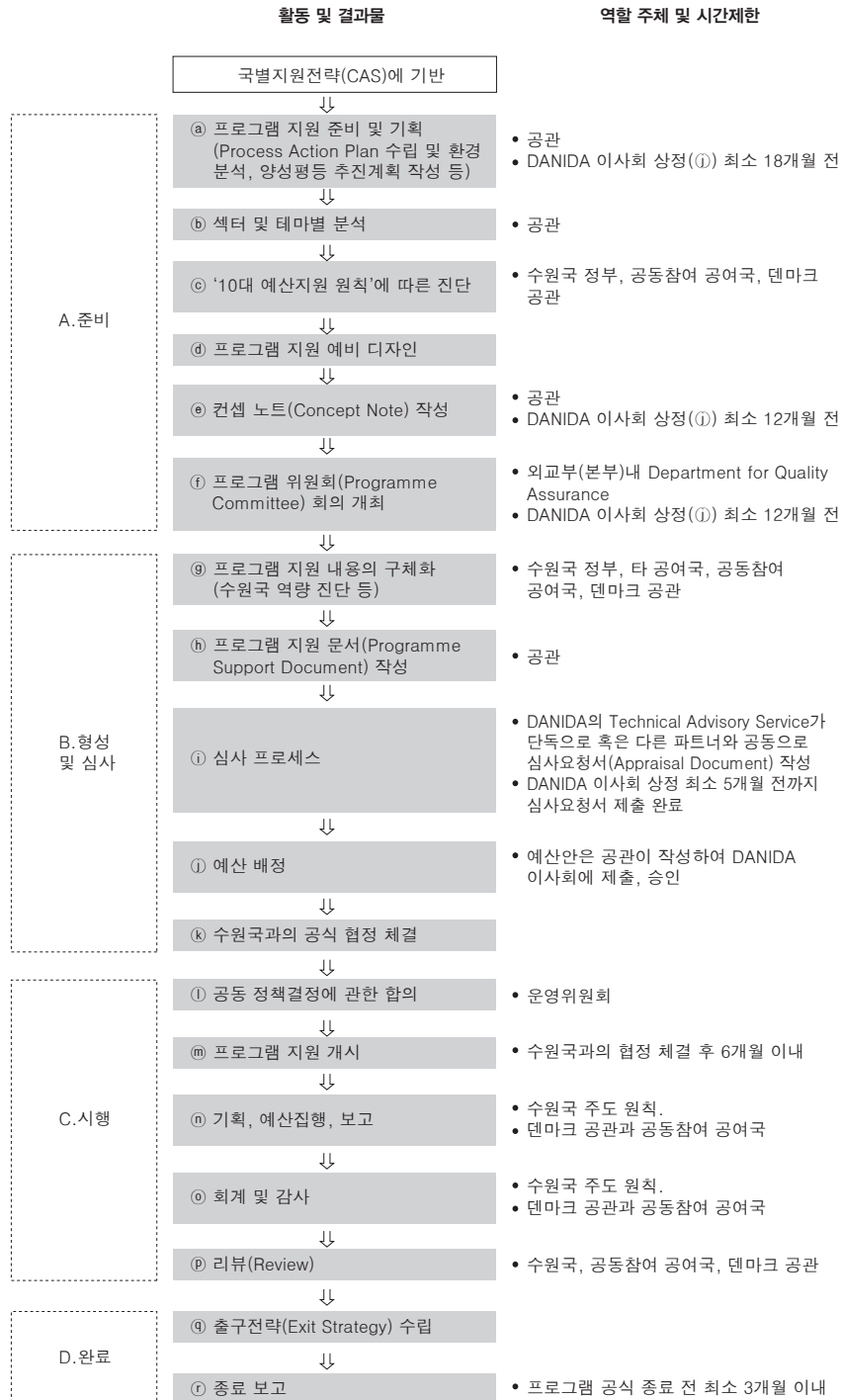
우선, 시작은 Process Action Plan (이하 PAP) 이라는 일종의 체크 리스트 성격을 띤 Rolling Plan을 수립하는 것에서 출발한다.(㉠ **프로그램 지원 준비 및 기획**) PAP는 프로그램의 준비(A)와 형성/심사(B) 단계에서 실시되어야 하는 세부 활동을 어떠한 일정하에, 누구의 책임 소관아래 추진할 것인지에 대한 일목요연한 정보를 제공할 수 있어야 한다.⁸³⁾ 향후 준비(A) 및 형성/심사(B) 단계는 PAP에 명시된 활동, 시간, 책임소재를 바탕으로 실시되게 된다.

두 번째 활동은 프로그램의 해당 섹터에 대한 심층 분석이다.(㉢ **섹터 및 테마별 분석**) 수원국 주재 덴마크 대사관의 책임 하에 수행되는 이 작업은, 수원국의 PRS, NDS 및 섹터 개발전략, 그리고 덴마크의 국별지원전략을 기초로, 아래와 같은 포괄적인 범위에 대해 실시된다.

82) DANIDA, 2009a; DANIDA, 2009b; KOICA 내부에서 작성된 '덴마크 분야별 프로그램 원조지침 1998년 5월 개정판 번역본' 참조.

83) PAP의 템플릿은 별첨문서 3에 첨부. PAP의 작성은 3,300만 덴마크 크로네, 약 650만 불 이상의 프로그램에 대해서는 의무적으로 실시되어야 하며, 해당 수원국 주재 덴마크 대사관에 책임이 있다. PAP는 차후 예산안 승인(j)을 위해 DANIDA이사회가 소집되기 전 18개월 전까지 제출되어야 한다.

<그림 2-2 덴마크의 프로그램 지원 주기>



자료: DANIDA, 2009a; DANIDA, 2009b

- 해당 수원국의 빈곤감소와 개발에 있어서 해당 섹터가 가지는 의미
- 해당 섹터에 대한 최종 수혜자의 입장
- 해당 섹터에서의 도전과제
- 정책적 프레임
- 해당 섹터에 대한 세입출 및 수원 현황
- 크로스커팅 이슈와 덴마크 원조의 중점 섹터와의 대비
- 조직적 구성 및 체계(관계자 분석, 해당 섹터와 관련된 이해관계 분석 등)
- 해당 섹터에서의 수원국의 사업수행 역
- 해당 섹터에 대한 현재 혹은 계획된 공여국 원조의 분석

상기 항목에 대한 분석 결과는 차후 프로그램 위원회(f)에 제출할 Concept Note에 요약 형태로 제출되는 경우가 대부분이지만, 덴마크가 해당국에서 해당 섹터에 대한 지원의 전례가 없을 경우, 심층 보고서 형태로 별도로 제출되어야 한다.

섹터별 분석이 완료되면 이에 대해 예산지원을 할 것인가에 대한 진단을 실시하게 된다. **(㉔10대 예산지원 원칙에 따른 진단)** 덴마크 원조의 기본 양식이 섹터예산지원이기 때문에, 대상 섹터에 대해 예산지원을 실시할 것인가의 여부와 규모, 방식, 기간 등에 대한 진단은 필수 고려항목이다. 이 진단은 이른바 ‘10대 예산지원 원칙’을 근거로 하고 있는데, 동 원칙은 거버넌스, 빈곤감소 정책, 파트너십, 공공 재정관리 시스템의 수준 등 4개 분류로 구성되어 있다.⁸⁴⁾ 동 진단은 3,300만 덴마크 크로네, 약 650만 불 이상의 프로그램에 대해서는 의무적으로 실시되어야 하는 항목이며, 차후 프로그램 위원회(f)에 제출할 Concept Note에 포함되어야 한다.

지금까지의 분석과 진단 결과를 바탕으로 프로그램을 예비 디자인하게 된다. **(㉕ 프로그램 지원 디자인)**. 아무리 섹터예산지원을 기본 원조양식으로 한다고는 해도, 예산지원이라는 방식 자체가 관련 역량강화 및 기술지원 사업이 제반되어야 하는 문제이며, 따라서 이번 단계에서 이러한 점을 고려, 적합한 프로그램 구성을 짜게 된다.

동 단계에서 프로그램 구성을 기획할 때에 우선적으로 고려되는 항목은 수원국 기관(주로 프로젝트 실시기관)의 권한, 운영 조직 및 역량, 그리고 이 기관이 덴마크의 타 프로그램

84) 별첨 문서 4

에서 원조를 받지 않았는가 이다. 또한, 덴마크는 프로그램의 구성이 복잡하면 할수록 관리가 어렵고 투명성 문제가 불거질 수 있으며, 이는 결과적으로 덴마크측의 통제 강화를 초래하여 수원국의 주인의식을 저하하게 될 것으로 판단. 프로그램 구성을 단순명료하고 서로 일치되는 방향으로 수립하기 위해 다음과 같은 사항 역시 고려하도록 하고 있다.

- 프로그램별 (예산이 할당된 단위별) 세 개 이하의 구성요소
- 직접적인 수원국 실시기관은 최소한도여야 하며, 5개 이하여야 함. 단, 시민사회와 민간부문 파트너들과의 협력이 많은 프로그램의 경우는 예외가 적용될 수 있음
- 가능하다면 단 하나의 국가 혹은 섹터 전략 및 계획이 지원대상이 되어야 함
- 가능하다면 섹터별 전략 혹은 계획은 전체적으로 지원되어야 함.

일차적으로 기획된 프로그램은 ‘컨셉노트(Concept Note)’라는 문서를 통해(㉔ **컨셉 노트(Concept Note) 작성**) ‘프로그램 위원회(Programme Committee)’에 상정, 검토된다.(㉕ **프로그램 위원회(Programme Committee) 상정**) 컨셉 노트는 프로그램 준비 단계에서 지금까지 실시된 진단, 분석 및 정책적 고려를 총괄 요약하는 문서로서, 8장 이내로 전반적인 전략, 목표, 파트너, 원조 양식의 구성 및 정책 제언이 제시되어야 한다. 컨셉노트⁸⁵⁾에는 이밖에 아래의 네 가지 문서가 첨부되어야 한다.

- 업데이트된 PAP⁸⁶⁾
- ‘10대 예산지원 원칙’에 의거한 진단 결과
- 양성평등 추진계획서(Gender Equality Rolling Plan)
- 환경 분석서(Environmental Screening Note)

컨셉노트는 3,300만 덴마크 크로네, 약 650만 불 이상의 프로그램의 경우 의무적으로 수립되어야 하는 문서이며, 대사관이 작성, 이를 본부 외교부의 프로그램 위원회(Programme Committee)에 상정, 검토에 들어갈 수 있게 해야 한다. 즉, 지금까지의 준비 단계(A)에서 대사관이 주도적으로 실시한 분석과 진단 활동의 요약본인 컨셉노트를 본부에 제출함으로써 앞으로 본부와 대사관 간 협력을 통해 프로그램 디자인을 확정하고 이를 심사, 예산 승인, 집행할 수 있는 기틀을 마련하게 되는 것이다.

85) 별첨문서 5로 첨부

86) 앞으로의 프로그램 형성/심사(B) 단계를 고려하여 업데이트되어 제출되어야 함.

B. 형성/심사(Formulation/Appraisal)

프로그램 형성 및 심사 단계는 이전 단계(A)에서 수립된 다양한 분석을 바탕으로 구체적인 사업 내용을 확정, 심사하고 예산 배정을 승인하는 단계이다. 여기서는 우선, 예비 디자인된 프로그램 구성을(㉔ **프로그램 지원 예비 디자인**) 좀 더 발전시켜 이를 확정하게 된다(㉕ **프로그램 지원 내용의 구체화**). 여기서는 프로그램의 전반적인 목표와 전략, 각 지원 양식별 예상효과 및 리스크 등에 대한 고려가 바탕이 된다. 또한, 예비 구성단계(㉔ **프로그램 지원 예비 디자인**)에서 섹터예산지원의 실시 권고 여부에 따라 추가 진단을 다음과 같이 실시하게 된다.

- 예산지원이 권고된 경우: 리스크 진단⁸⁷⁾
- 예산지원이 권고되지 않은 경우: 수원국 시스템에 대한 원조의 일치 가능성을 가능한 한 명확한 수준까지 밝혀낼 수 있는 진단
- 원조양식의 선택과는 상관없이 실시되어야 하는 진단: 수원국 기관의 조직적 역량 진단

상기 진단은 덴마크 대사관의 주도로 수원국 정부와 타 공여국 등이 참여하여 이루어지며, ‘공공 세출과 책임성(Public Expenditure and Financial Accountability: PEFA)’, DAC의 ‘공공 조달 진단법(DAC Joint Venture Methodology on Procurement)’, DFID의 ‘수탁리스크 진단(Fiduciary Risk Assessment)’z 등 다양한 진단 틀이 활용된다.⁸⁸⁾

이러한 추가 진단까지 포함하여 최종적으로 프로그램 구성을 구체화하게 되면, ‘프로그램 문건(Programme Documentation)’을 만들게 된다. ‘프로그램 문건’이란 크게 수원국의 섹터 프로그램에 대한 구체적인 설명과 덴마크의 지원 내용을 규명하는 것 두 가지로 구성된다. 수원국 프로그램에 대한 구체적인 설명에는 구체적인 목표, 전략, 기대 성과, 통계자료, 실시체계, 크로스커팅 이슈에 대한 접근방식, 연간 사업 기획, 모니터링, 보고 절차, 재정관리 절차 및 수원국-공여국간 정책대화 절차 등이 명시되어야 한다. 이 설명 문서는 수원국 정부가 주도적으로 작성하는 것을 원칙으로 하며, 덴마크는 필요한 경우 동 문서 작성을 위한 재정적 지원을 제공할 수 있다.

87) 동 진단은 섹터예산지원과 관련된 리스크 완화 방안을 규명해 낼 수 있는 것이어야 한다.

88) 각 방법론의 주요 내용과 이용도, 진단 실시 체계 등에 관한 자세한 설명은 이현주, 2010 참조

이와 동시에 덴마크 측은 ‘프로그램 지원 문서(Programme Support Document)’을 수립해야 한다. (h) **프로그램 지원 문서(Programme Support Document) 작성** 프로그램 지원 문서는 액수와 상관없이 모든 양자간 사업에 의무적으로 적용되는 사항이며, 작성에 관한 책임은 대사관에 있다. 다공여국 체제인 경우 공동 공여국간 합의 문서로 대체되는 경우도 있다. 동 문서는 다음과 같은 사항을 포함하여야 한다.⁸⁹⁾

- 수원국 정부의 프로그램의 목표, 전략, 시행양식, 예산 및 프로그램 관리 등에 대한 간결한 설명
- 덴마크의 펀딩 매커니즘, 조건부, 공동 관리체계, 보고, 리스크 문제 등 공여자 측 이슈와 관련된 사항

해당 대사관이 ‘프로그램 지원 문서’에 따라 예산안을 작성, 이들을 본부로 송부하면 본격적인 심사가 이뤄지게 된다. (i) **심사 프로세스** 심사 프로세스의 목적은 이전 단계에서 제시된 프로그램 디자인의 질적인 수준을 확보하는 동시에 재원 집행과 관련된 결정을 구체화하는데 있다. 긴급구호 등 일부를 제외한 모든 덴마크 원조는 본부의 심사 프로세스를 의무적으로 거치도록 되어 있으며, 다른 공여국과 공동으로 지원하는 경우 공동 심사(Joint Appraisal) 방식으로 진행된다. 한편, 같은 심사라도 프로그램 액수에 따라 책임 소재의 차이가 있어서, ①덴마크의 중점 협력국에서 실시되는 3,300만 덴마크 크로네, 즉 약 650만 불 이상의 프로그램, ②덴마크의 중점 협력국 이외의 국가에서 실시되는 1,000만 크로네⁹⁰⁾ 이상의 프로그램, 그리고 ③다 공여국 체제하에서의 공동 심사시에만 외교부의 Technical Advisory Service(이하 TAS)가 ‘심사 문서(Appraisal Document)’를 작성하고 관련 프로세스를 관리하며, 이 밖의 사업에 대해서는 현지 대사관이 모든 프로세스를 책임 관리하게 된다.

프로그램 심사는 외교부에서 소집되는 DANIDA 이사회에 의해 실시된다. 이를 위해 TAS와 대사관은 ①‘심사 문서(Appraisal Document)’, ②예산안, ③‘프로그램 지원 문서(Programme Support Document)’, ④‘컨셉노트(Concept Note)’를 이사회 소집 5개월 전까지 제출해야 한다.

89) 별첨문서 6로 첨부

90) 약 197만 불

<표 2-1 덴마크 Programme 액수별 예산 배정시 권한소재의 구분>

프로그램별 액수	예산할당 권한을 가진 부서
500만 크로네 이하 (약 98만 불 이하)	현지 공관(혹은 외교부내 해당국가 관할 부서)
500만~1,000만 크로네 (약 98만~197만 불)	DANIDA 이사회 의장의 전권
1,000만~3,300만 크로네 (약 197만~650만 불)	DANIDA 이사회
3,300만 크로네 이상(약 650만 불 이상)	DANIDA 이사회 및 재정위원회

출처: DANIDA, 2009a:9

예산 배정시에는 프로그램의 심사요청 액수별로 각기 다른 조직이 승인을 할 권한을 가지고 있는데, 5백만 크로네(약 98만 불) 이하 프로그램은 현지 대사관 차원에서 결정되며, 그 이상은 DANIDA 이사회를 거쳐야 하나 이러한 경우에도 액수별로 이사회 의장의 전결, 이사회의 의결, 혹은 이사회와 재정위원회의 공동 의결 등 승인 권한 소재가 차등화 되어있다. 이에 따라 프로그램이 승인되면, 비로소 예산이 책정되고(① 예산 배정), 대사관은 수원국과의 공식 협정을 체결(② 수원국과의 공식 협정 체결)하게 된다. 이렇게 함으로서 프로그램 형성 및 심사(B) 단계가 종료된다. 여기서의 예산배정과 공식 협정 체결은 구성 원조양식별로 이뤄지는 것이 아니라 프로그램 차원에서 일괄적으로 추진된다.

C. 시행(Implementation)

수원국과의 공식적인 협정을 거친 후 프로그램의 시행을 위해 운영위원회(Steering Committee)가 구성되며, 여기서는 수원국과, 그리고 공동 지원의 경우 타 공여국과의 기결정 사항에 대해 구체적으로 합의하게 된다.(① **공동 정책결정에 관한 합의**) 이를 바탕으로 프로그램 지원이 실시된다(② **프로그램 지원 개시**). 여기서는 원조 양식에 따라 절차가 다르게 적용된다.

- 섹터예산지원의 경우 수원국의 공공 재정관리 및 조달 시스템과 절차를 사용하는 것이 원칙이며, 이때 수원국은 예산 기획, 집행, 회계, 감사를 실시, 공여국측에 보고하는 한편, 덴마크측은 단독으로, 혹은 타 공여국과 공동으로 재정관리와 사업성과에 대한 모니터링 프로세스(수원국 주도)에 참여함으로써 사업의 시행 상황을 점검하게 된다.(③ **기획, 예산집행, 보고 및 ④ 회계 및 감사**)
- 기술협력과 프로젝트의 경우 기획, 집행, 회계, 감사에서 덴마크의 시스템을 활용하는 경우가 대부분이지만, 현지의 인력 활용에 주안점을 두는 방향으로 실시

된다. 또한, 관련 예산과 사업 내역을 수원국 재무부에 미리 통보, 예산안에 계상, 감안되도록 하는 것을 원칙으로 하고 있다.

기 실시된 사업에 대해 아래와 같은 항목을 감안, 재검토(Review) 프로세스(㉑ **리뷰(Review)**)가 실시된다.

- 섹터별 지표 및 타겟 그룹에의 도달 정도에서 분석된 수원국 프로그램의 진전 내용 및 현황
- 기 합의된 성과평가 프레임 내에서의 진전 상황에 대한 분석
- 수원국 프로그램의 지출입 상황
- 프로그램 관리(재정관리 포함)
- 크로스커팅 이슈
- 기 적용된 원조 양식과 차후 원조일치 강화의 가능성 리뷰 프로세스의 결과물로 작성, 제출되어야 하는 문서는 다음과 같다.
- 프로그램 지원의 진단(The Assessment of Programme Support): 통상적인 리뷰 보고서(Review Document)와 유사한 형식
- 차기 연간 섹터 리뷰까지 덴마크의 정책과 여러 파트너와의 협력에 관한 일반적인 틀, 목표 및 후속조치 등을 제시하는 PAP
- 업데이트된 ‘양성평등 추진계획’

D. 완료(Completion)

프로그램의 완결 단계는 크게 출구 전략을 수립하고(㉒ **출구 전략(Exit Strategy)**) 수립 기 사업성과를 바탕으로 종료 보고(㉓ **종료 보고**)를 하는 것으로 완성된다. 출구 전략 수립 시에는 수원국 섹터 프로그램의 지속가능성 측면에서 덴마크 원조의 기여와 개선되어야 했던 항목이 집중적으로 고려된다. 종료 보고는 덴마크 개발재원의 투명성 확보와 차후 사업에 대비한 시사점 및 교훈 도출을 목적으로 하며, 프로그램의 공식 종료 3개월 전까지 정해진 양식에 따라 ‘종료보고서(Completion Report)’가 작성되는 것으로 프로그램 주기가 마무리된다.

1.4 시사점

덴마크 SPS에서 실시되는 원조 양식에는 섹터예산지원, 역량강화를 위한 기술협력, 프로젝트 등이 있지만 가장 중점적인 것은 섹터예산지원 방식이다. 이외의 경우, 우리처럼 대규모 인프라 건축 프로젝트를 실시하는 경우는 드문 것으로 알려져 있으며, 인프라 건축사업을 시행한다 해도 섹터예산지원을 통하는 것이 보통이기 때문에, 실질적으로 SPS에서 프로젝트가 실시되는 내역은 물자지원, NGO 지원, 기술협력에 불과하다.⁹¹⁾

앞에서도 설명한 바와 같이 덴마크가 PBA를 적용하는 방식은 수원국의 섹터 개발프로그램(SDP)에 대해 덴마크측이 하나의 지원 ‘패키지’인 프로그램 방식으로 지원하고 있다. 그렇다면 덴마크의 PBA에서 프로젝트와 기술협력이 통합적으로 지원된다는 것은 어떠한 의미인가. 이는 쉽게 말해, 프로젝트와 기술협력이 프로그램 지원 주기에 따라 하나의 패키지로 준비, 기획, 심사, 시행, 평가의 프로세스로 진행이 되며, 이러한 ‘패키지’로서의 프로그램이 수원국의 섹터 개발 프로그램을 지원하는 PBA 방식이기 때문에, 결과적으로 여기서의 프로젝트와 기술협력은 수원국 섹터 개발 프로그램에 대한 지원에 통합된다는 의미로 풀이된다. 좀 더 구체적으로는 ①관련 전략(수원국의 섹터 프로그램과 덴마크의 국가지원전략)을 바탕으로, ②프로그램 차원으로 통합된 Rolling Plan에 따라 진행되며,⁹²⁾ ③통합된 분석과 진단을 통해 준비되고,⁹³⁾ ④프로그램 지원 핵심문서에 통합되어,⁹⁴⁾ ⑤프로그램이라는 거시적인 틀 내에서 일괄적으로 심사되고 예산이 배정되며,⁹⁵⁾ ⑥프로그램 예산안에 통합 계상되어 수원국에 통보되고, ⑦수원국과의 공식 협정 체결 시 프로그램에서 분리되지 않으며, ⑧종료 보고 시 프로젝트만 개별적으로 하는 것이 아니라 프로그램 종료 보고로 통합 실시하는 것으로 분석된다. 즉, 프로그램 지원 주기 전 단계에 걸쳐 프로젝트가 분리된 형태로 움직이는 것이 아니라 프로그램이라는 일련의 패키지 내에서 섹터예산지원 등 다른 원조양식과 동일하게 하나의 구성 요소로 통합되어 진행되도록 되어 있는 것이다. 달리 말하면, 덴마크의 SPS를 구성하는 원조양식(프로젝트, 예산지원, 기술협력 등)은 준비(A), 형성 및 심사(B) 단

91) DANIDA의 ‘Modalities for the Management of Danish Bilateral Development Cooperation’은 덴마크의 개발 프로그램에서 프로젝트는 역량강화 노력의 일환으로, 혹은 관련 NGO 활동을 지원하거나 특정 기술분야의 시범사업을 실시하는 경우에 사용될 수 있는 것으로 명시하고 있다.

92) 표 2-1의 프로그램 주기에서 ㉠ 단계

93) 표 2-1의 프로그램 주기에서 ㉢, ㉣ 단계

94) 컨셉 노트(Concept Note), 프로그램 지원문서(Programme Support Document), 심사요청서(Appraisal Document), 완료보고서(Completion Report) 등, 표 2-1 프로그램 주기에서 ㉠, ㉢, ㉣, ㉤ 단계

95) 표 2-1 프로그램 주기에서 ㉠, ㉡ 단계

계와 최종 완료(D)에서 프로그램 틀 하에서 하나의 ‘패키지’로 일괄적으로 진행되며, 시행(C) 단계에서만 각 양식별로 필요한 프로세스를 밟아 실시된다. 즉, 시행 단계에서만 예산지원은 예산지원대로, 프로젝트는 프로젝트대로 필요한 관리 프로세스를 통해 각각의 사업이 별도로 시행되는 것이다.⁹⁶⁾

덴마크 SPS의 프로그램 주기가 우리에게 주는 시사점은 여러 가지이다. 첫 번째는, 정책적으로 SPS처럼 중장기 파트너십이 요구되는 경우는 CAS를 바탕으로 중점협력국에서만 실시토록 하고, 그렇지 않은 경우에는 소규모 단발성 프로젝트를 간소화된 절차로 유연하게 시행할 수 있도록 함으로서, 철저한 선택과 집중을 구현하는 동시에 이러한 원칙이 초래할 수 있는 원조의 경직화를 완화하는 전략을 쓰고 있다는 점이다.

두 번째는 프로그램 주기에서 준비(A) 단계가 상당히 강조되고 있다는 점이다. 이 단계에서 실시되는 분석과 진단은 심층적인 것으로, 섹터에 관한 것 뿐 아니라 재정관리 시스템 등 수원국의 프로그램 관리 역량 등에도 해당되는 등 광범위한 범주에서 실시된다. 이는 덴마크가 1990년대 중반 이후 프로그램 주기를 수립해 오면서 초기 단계에서의 분석이 중요함을 인식, 이 단계 활동을 좀 더 세분화시키고 강화해 왔는데, 덴마크는 최근의 정책 문서에서 이러한 접근이 수원국의 개발 프로그램에 자국의 원조를 더 적절히 일치할 수 있는 기반을 제공하는 것으로 보고 있다. 따라서 그만큼 수원국의 개발 니즈(needs), 좀 더 구체적으로는 수원국의 국가 혹은 섹터 개발 프로그램에 대해 좀 더 적극적으로 부합하는 원조를 실시할 수 있는 여지가 생긴다는 것이다.

세 번째, 프로그램을 기획, 실시, 완료하는 전 과정에서 수원국 당사자의 참여범위가 넓으며, 아울러 지원 대상 프로그램을 공유하는 타 공여국과의 협력 역시 사업 프로세스 전 단계에 포괄적으로 포함되어 있다는 것이다. 덴마크의 경우 수원국 및 타 공여국과의 협의와 참여가 단순히 형식에 불과한 것을 넘어서서 사업 프로세스의 세부 단계 각각에서 하나의 구성 요소처럼 자리 잡고 있다. 물론, 여기에는 Nordic+ 등 여러 유사 마인드를 가진 공여국(Like-minded donors)과의 전통적인 파트너십 형성의 경험과 노하우가 전제되어 있기 때문이기도 하겠지만, 원조조율과 관련한 실무자에 대한 인센티브 체제 구축, 사업단계에서의 프로세스화, 그리고 현지 인력 채용 확대 등 관련 업무 수행을 위한 조직적 역량 확보 등의

96) 이는 거꾸로 말하면, 프로젝트 주기(계획→시행→평가) 측면에서 봤을 때, ‘계획’과 ‘평가’가 개별 프로젝트 레벨이 아닌, 프로그램 레벨에서 실시되는 것으로 대체되는 것이라고 볼 수 있다.

노력이 있었음도 분명 간과할 수 없는 부분이다.

마지막 네 번째로 들 수 있는 것은 해당국 주재 공관의 역할이 단순히 본부의 입장을 대변하고 지시사항을 이행하는 데 그치지 않는, 주도적인 것이라는 점이다. 특히 준비(A)와 형성(B) 단계에서 공관의 역할은 핵심적이며, 실질적인 사업 준비와 구상은 공관 차원에서 이뤄지도록 되어있다. 오히려 본부는 공관이 자체적인 분석을 바탕으로 수립한 프로그램 기획안을 심사하고 승인하는 역할에 그치는, 수동적인 입장에 머물러 있는 것으로 보일 정도이다. 이러한 현장 중심의 시스템은 현지의 상황과 필요를 더 적극적으로 반영할 수 있게 함과 동시에 프로그램의 구성 사업, 특히 섹터예산지원으로 제공된 재원이 수원국에 의해 얼마나 투명하고 효과적으로 집행되는지에 대한 모니터링을 더 용이하게 실시할 수 있는 기반이 되는 것으로 분석된다.

2. 일본

2.1 관련 정책 및 전략

현재의 JICA의 사업은 2003년 ODA 현장과 2005년 수립된 중기 ODA⁹⁷⁾ 정책에 바탕을 두고 있으며, 2008년 10월 신 JICA 탄생에 따라 유상, 무상, 기술협력이 통합되고 프로젝트 시행절차가 소폭 개편되면서 오늘날의 구체적인 틀을 갖추게 되었다.

일본의 개발원조는 크게 국별(Country Program)과 테마별(Thematic Program)로 나뉘는데, 국별 체제가 바탕이 되고 테마별 프로그램이 이를 보완하는 구조를 띤다. 국별 프로그램은 수원국의 PRSP와 NDS에 기반을 두고, 이에 부합하는 방향으로 제시된 개발 목표를 달성하기 위해 JICA의 여러 원조를 어떤 섹터에서 어떤 양식으로 조합하느냐에 포커스가 맞춰져 있다. 국별 프로그램은 현재 JICA 원조의 중심축인 국별 지원 프로그램(Country Assistance Program: 이하 CAP⁹⁸⁾)을 기반으로 실시되고 있다.

97) Government of Japan, 2005b

98) 일본의 CAP(Country Assistance Program)은 일본 외무성이 작성하는 국별전략 문서로서, 우리나라의 CAS(Country Assistance Strategy)에 해당된다. 일본 CAP은 외무성 홈페이지(<http://www.mofa.go.jp>)에서 검색 가능하다. 한편, JICA는 외무성이 CAP을 수립하면 이를 바탕으로 JICA 기관 차원에서 각 국별로 어떻게 지원 할 것인가에 대한 세부 전략을 수립, 외무성에 제출하게 되는데, 이 전략 문서가 CAS(Country Assistance Strategy)이며, 동 문서는 대외비로 되어있다.[2010.2.5 JICA 관계자 면담 결과] 즉, 우리나라의 CAS = 일본의 CAP 이며, JICA의 CAS는 기관 전략에 불과한, 하부 문서이다.

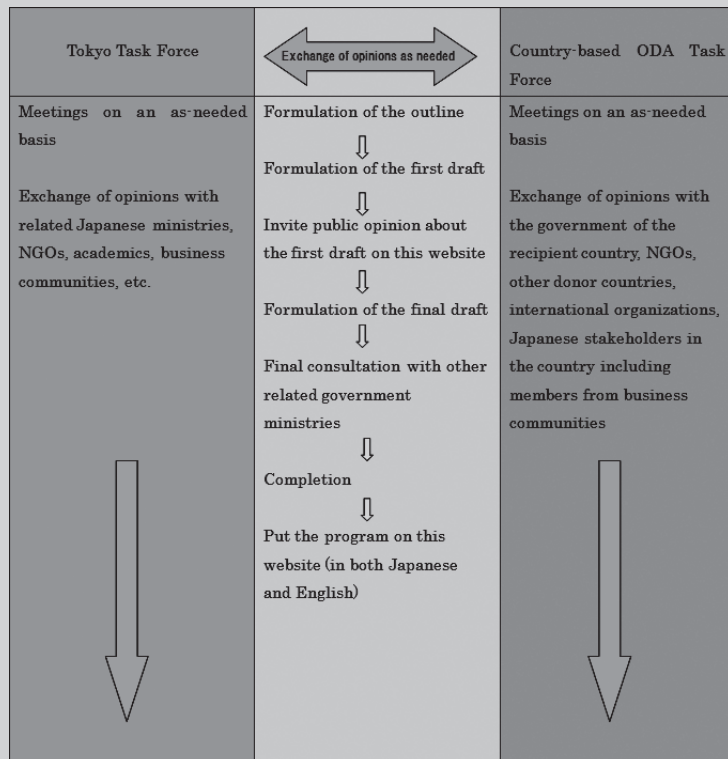
Box 2-2 JICA의 국별 지원 프로그램(CAP) 수립과정 및 주요 내용

JICA의 CAP은 외무성 본부에 설치된 Task Force와 수원국 현지의 ODA Task Force(ODA-TF)가 각각 일본 국내와 현지 차원에서 자료 수집, 정책협의 및 자문을 담당하고 이의 결과를 CAP 수립의 각 세부 단계에서 서로 공유해 나가는 방식으로 수립된다.

CAP에는 다음과 같은 내용이 포함된다.

- 해당국가의 현재 조건과 개발 이슈
- 해당 국가의 개발 계획과 전략
- 일본과 수원국의 경제협력의 중요성
- 일본 경제협력의 목표
- 우선순위 섹터와 이슈
- 시행 절차상 특수적으로 고려되어야 하는 항목

<그림 2-3 JICA CAP의 수립과정>



출처: 일본 외무성 웹사이트(<http://www.mofa.go.jp>)

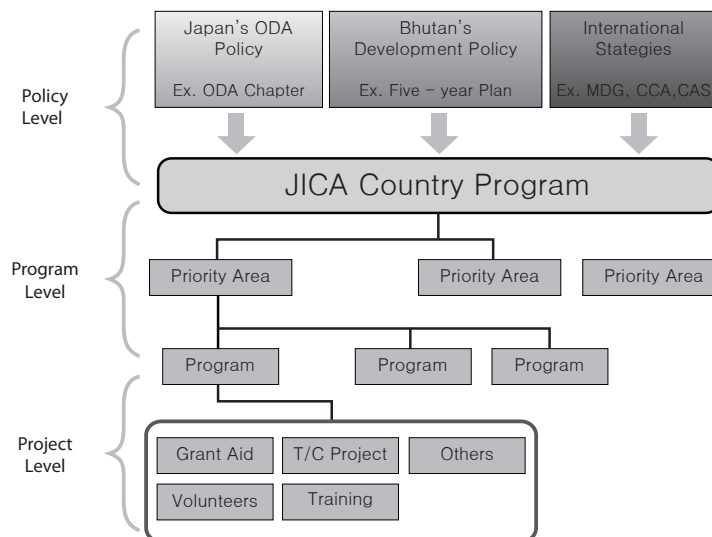
한편, CAP내에 원조 양식과 관련해서도 언급하게 되어 있는데, 예를 들어 Tanzania CAP을 보면, 예산지원과 프로젝트, 기술협력 등의 원조양식을 개괄적으로 어떠한 목적으로 어디에 투입하겠다는 기본적인 지원 방침을 명시하고 있다. 구체적으로는 우선순위 섹터별로 지원 대상 섹터 프로그램을 명시하고(예를 들어 농업 분야에서 Agricultural Sector Development Program(ASDP)) 동 분야에 대해 GBS 방식으로 지원할 것인가, 혹은 Basket Fund 등 다른 방식을 택할 것인지에 대해 밝히고 있으며, 구체적인 규모나 세부 사업까지는 아니라도 최소한의 전략적 방향에 대해서는 언급하고 있다.

또한, 수원국의 프로젝트관리 역량강화를 위해 기술협력을 실시할 것인가 혹은 인프라 프로젝트를 병행할 것인가에 대해서도 기술하고 있다.(예를 들어 Kilimanjaro Agricultural Training Centre(KATC) 지원 프로젝트) 즉, CAP은 섹터별 지원 방향, 원조 양식의 결합, 그리고 하부 섹터 및 제반사항에 대한 지원의 범위와 양식에 대해서 까지 언급하고 있는 것이다.

자료: 일본 외무성 웹사이트(<http://www.mofa.go.jp>)
Government of Japan, 2008

CAP를 기반으로 하는 국별 프로그램은, 해당 수원국별로 우선순위 분야에 대한 프로그램으로 세분화되며, 이 프로그램 틀 내에서 프로젝트, 기술협력, 예산지원, Basket Fund 등 여러 원조 양식이 결합된다.(아래 그림 참조)

<그림 2-4 JICA의 정책, 프로그램, 프로젝트 단계의 구성과 체계(부탄의 사례)>



주: 본 그림에서는 하단 프로젝트 레벨에서 실시되는 원조 양식에 예산지원과 Basket Funding이 명시되어 있지 않으나 이는 JICA가 부탄에서 이러한 양식을 시행하지 않는 국가적 특수성 때문인 것이지 다른 수원국으로 일반화됨을 의미하는 것은 아니다.

출처: JICA, 2006

한편, 일본은 전통적으로 무상 자금 프로젝트와 기술협력 위주로 원조를 실시해 오고 있으며, 국별 지원 프로그램(CAP) 체제를 중심으로 PBA에의 통합을 시도하고 있다. 일본은 2000년대 초반 예산지원을 도입한 바 있으나, 그 비중은 여전히 낮은 편이며,⁹⁹⁾ 특히 일반예산지원은 베트남, 탄자니아 등 일부 제한된 국가에서만 실시되고 있다.

테마별 프로그램(Thematic Program)은 국별 프로그램 체제를 통해 JICA가 실시하는 여러 사업을 테마별로, 횡적으로 분류, 접근하는 방식이다. JICA는 2000년대 초반부터 사업 테마별 가이드라인(Thematic Guidelines)을 수립, 각 테마별 정책적, 전략적 이슈를 제시하고 있다. 테마별 프로그램은 CAP에서처럼 여러 사업을 실시하는 기반이 되는 큰 정책적 틀이라기보다는 연간 수백 개에 달하는 JICA의 프로젝트의 각 테마별 일관성을 유지하여 사업 효과성을 제고하기 위한 것으로, CAP의 섹터별, 테마별 전문성을 보완해 주는 기능을 한다.

2.2 사업시행 주기와 절차

일차적으로 CAP에서 구체적인 지원방향과 중점 지원분야가 정해지면, 각 분야별로 ① 지원전략(Assistance Strategy)이 수립되고, 이에 따라 각 사업별로 ②형성(Formulation) → ③심사(Appraisal) → ④승인(Approval) → ⑤시행(Implementation, 평가와 사후관리 포함)의 5단계를 밟게 된다. 사업 주기 전 단계에 걸쳐 하나의 Rolling Plan이 작성, 적용된다.

현재 적용되고 있는 JICA의 사업절차는 2008년 신 JICA 탄생이후 새로이 수립된 것으로, 기술협력, 무상자금원조, 유상차관 간 통합시행을 통해 시너지 효과를 창출하고 비용을 절감하는 방향으로 추진되고 있으며, JICA 사업 절차의 고질적인 문제로 지적되어오던 사업 발굴, 형성에 소요되는 시간 및 절차 단축 이슈는 현재 내부적으로 개선 방안을 강구중인 것으로 알려지고 있다.¹⁰⁰⁾

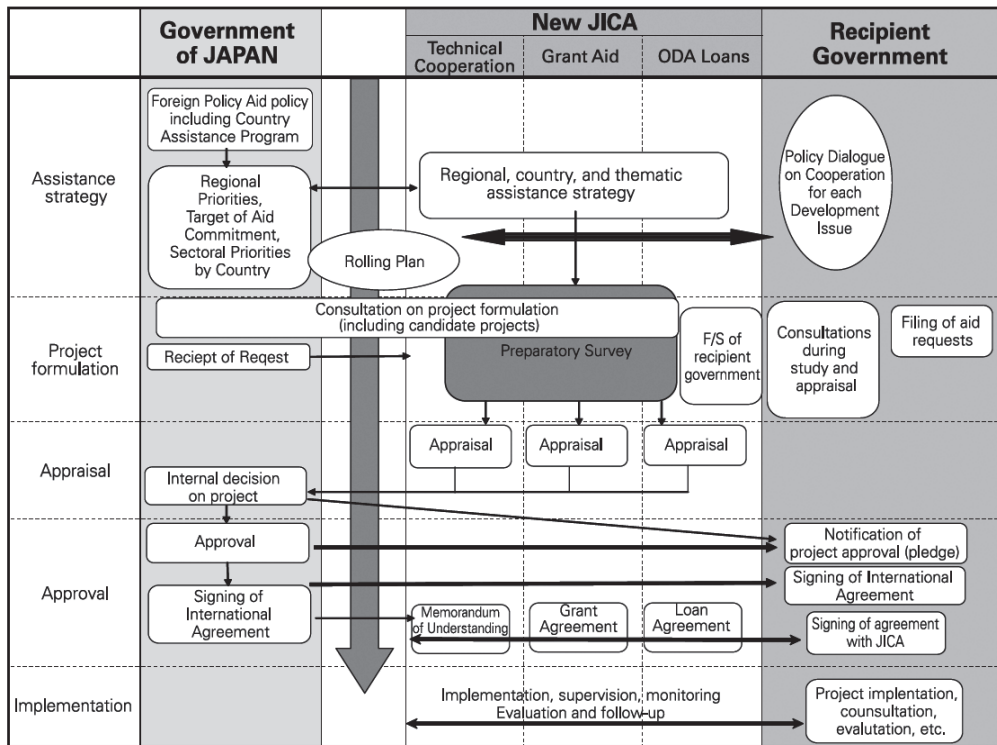
사업 절차를 구체적으로 살펴보자. 우선, 외무성이 CAP을 바탕으로 국별로 우선순위 분야와 사업을 규명해 내면, JICA는 이를 수원국 정부와의 정책협의를 거쳐 유, 무상 및 기

99) 2006년 기준, 일본의 일반예산지원 액수는 1.01억불로 일본 전체 ODA의 0.8%에 불과했다[OECD 통계 및 HIPC Capacity Building Programme, 2009b:4]

100) 2010.2.5. JICA 관계자 면담결과

술협력을 아우르는 **지원 전략(①Assistance Strategy)**을 수립하게 된다. 지원 전략은 지역별, 국별, 테마별로 가능하나 통상적으로 국별로 수립되는 경우(Country Assistance Strategy: CAS)가 대부분이다. CAP이 일본 정부차원의 공식적인 지원전략에 관한 문서라면, JICA가 수립하게 되는 CAS는 JICA 기관 차원에서 작성하는 세부 전략으로서 대외비문서로 지정되어 있다.¹⁰¹⁾

<그림 2-5 신 JICA의 사업 시행절차>



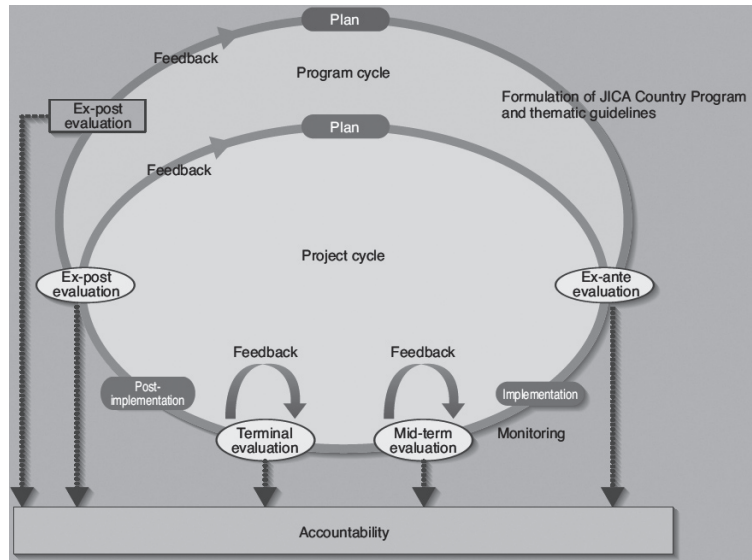
출처: JICA, 2008a:2

JICA는 이러한 CAS를 바탕으로 사업 **형성(②Formulation)** 단계에 착수한다. 동 단계는 수원국 정부의 사업 요청서를 접수하거나 다양한 정책대화를 통해 예비 사업을 발굴, 이에 대해 JICA가 예비조사(Preparatory Survey) 혹은 타당성조사(유상의 경우)를 실시하는 방식으로 실시된다. 이 단계에서는 이러한 조사, 분석 결과를 토대로 지원 섹터별로 수립된 목표 달성을 위해 적절한 지원 시나리오를 구성하고, 필요한 사업 내용을 규명하기도 하며

101) 2010.2.5. JICA 관계자 면담결과

제안된 프로젝트의 적절성, 효과성, 효율성 등을 검토하는 한편 기초 사업플랜을 작성하고, 기술협력 혹은 무상자금 프로젝트와 같이 JICA가 제공할 수 있는 지원 양식의 구성을 제한하게 된다. 즉, 정해진 목표 달성을 위해 JICA의 지원 양식을 어떻게 결합할 것인가에 대한 부분을 전체 틀 내에서 통합적으로 검토하게 되는 것이다.¹⁰²⁾

<그림 2-6 JICA의 평가 체계>

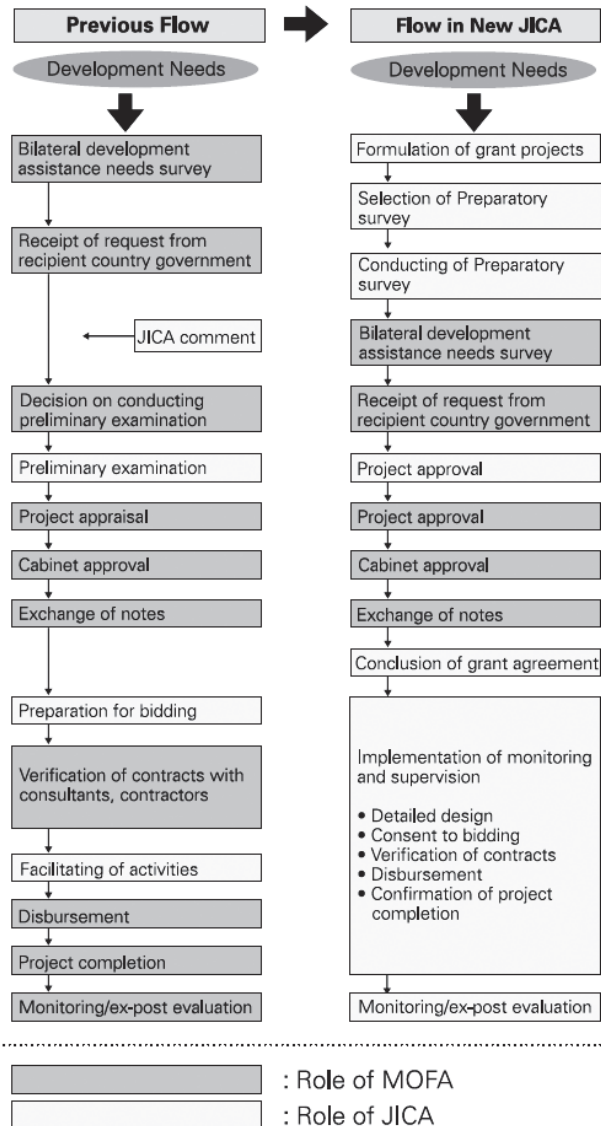


출처: JICA, 2007:11

이러한 예비조사, 분석 결과를 바탕으로 JICA는 개별 사업을 세부적으로 디자인하고 예상 비용을 산정, 계획안을 제출하고, 외무성이 이를 내부적으로 검토하게 된다. (③ **심사(Appraisal)**) 외무성은 검토를 완료한 사업을 재무성과의 협의 후 내각에 상정, 사업 단위 혹은 사업형태 개별적으로 **승인(④Approval)**을 받게 된다. 승인된 무상자금 프로젝트는 일본 정부와 수원국 간 E/N(Exchange of Note) 및 Grant Agreement를 통해, 기술협력은 양해각서를 통해 공식화되며, 이를 바탕으로 프로젝트 혹은 기술협력이 **시행(⑤Implementation)**된다. 무상자금 프로젝트와 기술협력은 각각의 세부 규정과 절차에 따라 실시된다.

102) JICA, 2008a:3

<그림 2-7 신, 구 JICA의 무상자금원조(Grant Aid) 실시 체계>



출처: JICA, 2008a:6

무상자금협력의 경우, 모니터링 및 평가는 프로젝트 레벨과 프로그램 레벨 두 가지로 실시되는데, 우선적으로 프로젝트 주기 상에서 중간평가(Mid-term evaluation), 종료평가(Terminal evaluation), 사후평가(Ex-post evaluation)가 실시되며, 이를 바탕으로 프로그램, 즉 CAP 차원에서의 평가(Ex-post evaluation)가 종합적으로 실시되는, 2단계 구조

로 되어있다. 프로그램 차원에서의 평가는 사실상 수년 주기의 CAP의 수정, 보완을 목적으로 하는 것이며, 따라서 실질적인 개발사업의 성과에 관한 평가는 프로젝트 레벨에서 실시되는 것으로 분석된다.

한편, 프로그램 시행 절차상에서 결정, 심사, 승인, 시행 권한에 있어서 JICA와 외무성 간 역할 분담은, 신 JICA 출범 이후 JICA에 대부분의 기능을 부여하고 외무성은 수원국으로부터 사업요청서 접수와 프로젝트 승인 권한만을 두는 방식으로 개편되었다. 무상자금 원조의 사업시행 절차와 이전 체제와 비교한 신 JICA 체제의 개편 내용은 다음 그림과 같이 정리된다.

2.3 시사점

일본의 PBA 도입과 관련된 사항은 여러 가지로 정리된다. 첫 번째는, 수원국의 개발 프로그램과 전략에 기반한 원조를 위해 CAP과 CAS가 중심이 되고 있으며, 수원국 정부와의 협의의 정례화를 통해 이러한 일치 전략을 강화시켜 나가고 있다는 점이다. 두 번째는, 반면, 사업 실시 절차상에서 타 공여국과의 원조조화가 하나의 유기적으로 통합된 절차로 고려되지 않고 있다는 점이다. 세 번째, 지원 전략의 방향성 문제에 있어서 DANIDA의 경우와 같이 ‘여러 사업의 패키지적 프로그램을 통한 수원국 섹터 프로그램의 실시 지원’과 같은 통합형 모델과는 차이를 보이고 있다는 점이다. 일본의 경우는 CAP, CAS 수립과 사업 형성 단계에서의 조사, 분석 및 사업요청서 접수 등이 포괄적으로 실시되어 이를 바탕으로 각 사업 형태(기술협력, 무상자금협력, 유상차관 등)가 구상되고 사업이 선정된다는 점에서는 덴마크와 유사한 방식을 띠는 것으로 볼 수 있으나, 사업형성 단계에서 실시되는 각종 분석 작업의 목적과, 차후 단계에서 사업이 각각의 절차에 따라 심사, 승인, 실시되고 평가되는 방식을 봤을때, 일련의 틀 안에서의 ‘통합’으로 사업 절차의 방향이 맞춰져 있다기 보다는 기존 사업 양식을 국별 프로그램이라는 프레임(‘Umbrella’)안에 포함시켜 놓은 것에 불과한 측면이 강한 것으로 분석된다.

2.4 PBA를 위한 일본의 정책적 과제와 대응

2.4.1 국별 지원체제의 확립

일본은 1999년 처음으로 ‘국별 프로그램(Country Programme)’을 계기로 국별 지원 체

제를 도입하고, 이후 2005년 중기 ODA 정책을 통해 이를 ‘국별 지원 프로그램(CAP)’으로 심화, 발전시켜 왔다. 이러한 일본의 국별체제 확립에는 정책 문서의 구축과 더불어, 여러 조직적 개선 역시 병행되어 왔다. 가장 핵심적으로 꼽을 수 있는 것이 첫 번째, 지역편제 중심으로의 조직개편과, 두 번째, 현지에서의 프로그램 및 사업 발굴 체제 강화이다.

<표 2-2 국별 프로그램 도입 초기의 JICA 조직 개편 역사(1999년~)>

연도	국별(Country) 접근	테마별(Thematic) 접근
1998년	국가 및 지역 프로그래밍을 위한 외부 자문 위원회 설치 외부 전문가로 구성, 중점협력국과 지역에 대한 JICA 사업에 대한 전반적인 자문 제공 ↓ JICA내 각 수원국별 데이터베이스 구축	
1999년	JICA 국별 프로그램(Country Program) 도입 ↓ JICA 프로젝트 요청 서베이(Project Request Survey) 도입(기존의 scheme based 요청 서베이를 국별 서베이로 대체)	JICA 테마별 가이드라인 도입(차후 테마별로 지속적으로 수립, 개정) ↓ 테마별 외부 자문위원회 수립(외부 전문가로 구성, 빈곤감소, 젠더, 장애인 지원)
2000년	지역별 부서 중심으로 조직 개편 ↓	
2001년		JICA 테마별 네트워크(Agency Thematic Network) 도입 ↓
2005년	기존의 CP를 ‘국별 지원 프로그램(CAP)’ 으로 전환 ODA-TF 신설을 통해 현지에서의 지원 대 상 프로그램 발굴, 수원국과의 대화 확대, 공여국간 원조 조율을 위한 역량강화 ↓	
2008년	신 JICA 탄생으로 CAP 틀 내에서 유, 무상 자금원조, 기술협력 간 연계성 강화 ↓	
CAP을 기반으로 국별 지원 체제로 가되, 테마별 네트워크와의 협력을 통한 섹터별 전문성 보완		

자료: 1998년에서 2001년 내용까지는 JICA (?), Promotion of Country-Specific and Issue-specific Approaches, Tokyo: Japan International Cooperation Agency, p3 참조. 2005년 내용부터는 개별적으로 추가하였음.

JICA는 1998년 외부 자문위원회를 설치하고 국별, 지역별 데이터베이스를 설치하는 등의 준비 작업을 기반으로 1999년 국별 프로그램(Country Program: CP) 체제를 수립

하고 기존에 연수사업, 전문가파견, 봉사단 파견, 인프라 구축 등 방식별로 시행되어 오던 사업요청 시스템을 국별로 전환한다. 국별 중심의 원조 체제를 효과적으로 구현하기 위해 JICA는 이듬해 조직개편을 단행, 지역 편제로 전환하게 된다. 한편, 이러한 지역편제로의 체제 구축에 있어서, 이에 상응하는 섹터별 전문성을 확보하기 위해 JICA는 주요 테마별 가이드라인(Thematic Guidelines)구축과 외부 자문위원회 편성 등을 시도해 오다가, 지역 편제로 조직 개편이 완료된 이듬해인 2001년 JICA 테마별 네트워크(Thematic Network)를 구축, 국별과 테마별의 양대 접근 방식을 구축하게 된다.

2.4.2 현지 중심의 사업체제 확립

현지에서의 프로그램 수립 및 사업 발굴 체제 강화와 관련해서는, 2005년의 중기 ODA 정책에서 제시된 ODA-Task Force(이하 ODA-TF)의 설치가 특징적이다. 동 정책 문서에서는 CAP과 주요 섹터별 이슈 실행 전략 수립에 있어서 수원국의 개발 계획에 부합하고,¹⁰³⁾ 타 공여국 및 다자기구 등 여러 파트너와의 협력을 강화해야함을 강조¹⁰⁴⁾한 바 있다. 이를 위해서는 무엇보다도 현지에서의 JICA와 일본 대사관의 기능을 강화하는 것이 중요한데,¹⁰⁵⁾ 이를 위한 핵심 방안의 하나로 국별 ODA-TF의 설치가 제시되었다.¹⁰⁶⁾ ODA-TF는 현지 주재 일본 대사관, JICA 현지 사무소 및 구 JBIC의 현지 사무소 스태프로 구성되며, 수원국별 전략 수립과 ODA 시행 프로세스에 주도적인 역할을 수행하게 된다. ODA-TF는 통상적으로 JICA 사무소가 주도하며, TF가 없는 국가에서는 주요 기능이 대사관 담당 스태프에 의해 수행된다. ODA-TF는 구체적인 사업과 시행 방안 등 아래와 같은 사항에 대해 제안서를 제출할 수 있으며, 본부는 이를 최대한 수용하여야 하도록 되어있다.

- 개발 수요 및 정치, 경제, 사회적 상황의 연구, 조사와 분석
- 지원 전략 수립
 - CAP 형성에의 참여: ODA-TF는 수원국 현지 상황에 대한 지식과 전문성을 동원하여 수원국의 개발 프로그램에 일치되는 지원 프로그램 수립을 모색
 - 우선순위 이슈 발굴과, 특정 섹터에 대한 지원 전략 수립에의 참여: CAP에 명시된 우선순위 분야에 합치되는 방향으로 더 상세하고 구체적인 이슈와 분야

103) Government of Japan, 2005b:18

104) Government of Japan, 2005b:19

105) Government of Japan, 2005b:19

106) Government of Japan, 2005b:18-22

- 지원전략을 수립, 본부에 제안
- 정책 자문 실시: TF는 본부 관계자와 함께 수원국 정부와의 정책 자문/대화를 실시하여 우선순위와 정책적 이슈에 관한 의견 공유
- CAP 리뷰 시 개선 필요 사항 제안
- 프로젝트의 수립
 - 후보 프로젝트의 수립에 주도적인 역할
 - 후보 프로젝트 간 우선순위를 결정하여 본부에 건의. 본부는 이를 최대한 존중해야함.
 - 여러 원조양식의 조합과 관련, 구체적인 프로젝트 모델을 제시
- 예산지원을 실시하는 경우, 제반 업무(공여국간 회의, 공동 합의사항 채택과 검토, 공동 모니터링 프로세스 등)를 전담하는 Focal Point로서의 기능¹⁰⁷⁾
- 현지 공여국 커뮤니티와의 협력 강화
- 현지의 일본계 민간기업, NGO, 학계와 협력 강화
- 정보 공개 및 홍보 기능 강화에 기여

상기의 기능에서도 볼 수 있듯이, ODA-TF는 사실상 프로그램 체제의 핵이라 볼 수 있는 국별 프로그램 수립과 섹터 선정, 사업발굴, 현지 여러 관계자와의 파트너십 구축 및 원조조화 등의 업무를 전담하도록 되어 있다. 이를 위해서는 적절한 인적자원 배치와 최신 정보통신 기술의 활용을 통한 현지와 본부간 커뮤니케이션 강화가 필수 요건으로 지적된 바 있으며¹⁰⁸⁾ 구체적으로 국별 사업 규모에 걸맞는 인력 충원, 현지 인력 채용 확대, 투입 인력에 대한 연수 등이 제시되었다.

ODA-TF는 국별로 그때그때 상황에 따라, 상기에서 제시된 기능 중 하나 혹은 여러개를 조합하는 방식으로 수행 역할의 다양한 변화가 가능하다. 예를 들어 탄자니아의 경우 ① 일반적인 경제협력 담당, ②공여국간 원조조화와 각종 회의에의 참여 ③예산지원과 관련된 사항을 전담하는 Focal Point로서의 기능을 담당하는 3개의 TF가 결성, 운영된 적이 있다.¹⁰⁹⁾

107) Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2006b:19-20

108) Government of Japan, 2005b:18-22

109) 각 기능별 인력 배치 구조는 다음과 같았다.

① 일반적인 경제협력 담당: 대사관 5명, JICA 12명(봉사단 코디네이터 포함)
 ② 공여국간 원조조화와 각종 회의에의 참여: 대사관 4명, JICA 10명(현지 사무소장, 부사무소장 및 자문관 포함)
 ③ 예산지원과 관련된 사항을 전담하는 Focal Point: 대사관 2명, JICA 3명
 [Ministry of Foreign Affairs of Japan, 2006b:19-20]

2.4.3 공여국간 원조조화를 위한 노력

2005년 파리선언에 따라 일본은 PBA도입의 확대를 최우선 과제 중 하나로 규명하고, 이를 위해 다음과 같이 대응 방안을 제시한 바 있다.¹¹⁰⁾

- 중점협력국에서 공여국간 공동으로 국별, 섹터별 분석 작업에 적극적으로 참여하고¹¹¹⁾, 공여국들과의 협의를 통해 일본이 수원국별로 비교우위를 가지고 있는 중점 지원 분야와 하부분야를 규명해 낼 것
- 공동 협의(Joint Arrangement), 공동 진단작업, 공동 리뷰 등 PBA 틀 내에서 실시되는 활동에 참여하고 공여국간 원조 조화에 앞장설 것
- 각각의 분야별로 강점을 가지고 있는 다양한 원조 양식을 적절히 결합할 것
- 일본의 국별지원전략과 파트너 간 정책협의를 결과 공유를 원활히 할 것

일본은 1909년 국별 체제를 도입한 이래 이를 점진적으로 개선시켜 나가는 과정에서 수원국 정부와의 정기적인 정책협약과 현지 사업 역량 강화로 PBA 도입에 있어 수원국 프로그램에 대한 일본 원조의 일치 문제에 있어서는 큰 어려움이 없었던 편이다. 반면 일본이 당면했던 최대의 과제는 공여국간 원조조화로서, 이는 2000년대 중반부터의 각종 평가보고서, 정책 문서와 가이드라인 등에서 공통적으로 지적되어 오고 있다. 일본은, Nordic+나 영미권 국가들처럼 공여국간 협의와 원조조화가 시스템화 되어 있지 않았던 데다가, 언어적, 문화적, 업무 성격상의 이유로 수원국 현지에서 이뤄지는 공여국간 공식 혹은 비공식 회의에 대한 참여가 그리 활발하지 않아 원조 조화에 근본적인 장애가 있었던 것으로 보인다.

EC 등의 타 유럽 공여국, 기관에게는 PBA/SWAp의 출발점은 통상적으로 현지에서의 공여국간 조율 매커니즘이며, 이러한 프로세스는 느슨하게 조직되는(‘Loosely structured’¹¹²⁾) 회의에서 공통의 문제를 인식하고 분석하여 목표를 수립하는 것에서 시작하여 점진적으로 더 조직적인 협의와 체제로 진화하는 방식에서 발전되어 나가는 것이 보통이다.¹¹³⁾ 문제는, 통상적으로 현지에서의 원조 조화에 관한 프로세스 자체가 유럽국가 주도로 이루어지는 것인바, 이에 대한 참여가 원조 조화를 위해서는 가장 기초적인 것인데 반해, 일

110) 2005년 2월의 Japan's Action Plan for Implementing the Paris Declaration

111) 일본은 CAW(Country Analytic Work) 창립멤버이기도 하다.

112) Lavergne and Alba, 2003:29

113) Lavergne and Alba, 2003:29

본은 이러한 프로세스에 그다지 적극적이지 않기 때문에 결과적으로 향후 조율을 위한 기회를 놓치게 된다는 것이다. 따라서 그 동안 JICA도 PBA를 시행하는데 있어서 다른 공여국과의 조화 문제를 해결하기 위한 다양한 방안을 모색하는 노력을 기울일 필요가 있다는 지적이 다수 있어왔다. JICA의 기초교육에 관한 테마별 가이드라인은 이에 대해 구체적으로 아래와 같은 방안을 제시한 바 있다.¹¹⁴⁾

- 현지에서의 공여국간 공식, 비공식 회의에의 참여
- 원조조화를 담당할 수 있는 전문 인력 확보(해당 분야 지식과 커뮤니케이션 능력)
- 소규모 Basket Fund에 대한 재정적 기여¹¹⁵⁾
- 수원국의 섹터 프로그램에 부합하는 프로젝트를 발굴하되, 다공여국 SWAp의 틀 내에서, 여러 파트너 간 긴밀한 조율 하에서 실시되어야 함
- SWAp 프레임 하에서 JICA의 프로젝트가 효과적으로 시행되기 위해서는 기간, 양식 등의 측면에서 더 탄력적일 필요가 있음
- 공여국 간 조화에 끌려가는 것보다 리더로서 주도자의 역할을 할 수 있도록 할 것

이러한 문제 인식과 방안을 바탕으로 일본은 최근 수년간 현지 차원에서 특정 SWAp에 당장 참여하고 있지 않더라도 비공식 회의에의 참여 등을 통해 공여국간 원조 조화의 채널을 다양하게 열어나가는 등, 나름의 노력을 기울여 가고 있다.

3. 시사점

3.1 주요 과제

덴마크와 일본의 사례에서 도출되는, PBA 적용에 있어 고려해야할 가장 큰 정책적 이슈는 첫 번째, 공여국의 원조를 어떻게 수원국의 개발 프로그램에 일치시키느냐, 두 번째, 이를 위해 현지에서 공여국간 원조의 조화를 어떻게 활성화시키느냐의 문제인 것으로 보인다.

114) JICA, 2005:9

115) 이 항목은 2008년 신 JICA로 통합되기 전, 기술협력 전담 기관으로서의 JICA에서 수원국에 대한 예산 지원을 실시하기 어려웠던 점을 감안하여 제시된, 일종의 전환기적 방안이었다. 참고로 동 가이드라인은 2005년에 작성된 것이다.

3.1.1 수원국 프로그램에의 일치

PBA라는 용어 자체가 ‘수원국의 개발 프로그램에 기반한 원조’라는 의미를 가진 것임을 볼 때, PBA 도입에서 가장 중요한 이슈는 수원국의 주인의식과, 이에 의해 수립된 개발 프로그램에 공여국의 원조를 어떻게 일치시키느냐의 문제라고 볼 수 있다. 공여국들은 이에 대해 국별지원지원 체제 방식을 통해 접근하고 있는 것으로 분석된다. 또한 지원 대상 이슈, 섹터별 세부 사항을 구체화할 때에 해당 분야의 수원국 프로그램을 직접적인 지원 대상으로 함으로서 공여국 원조가 수원국 전략에 직접적으로 부합하도록 하고 있다. 이를 위해, 국별지원전략과 섹터별 프로그램 지원 방침 수립시, 수원국 정부 뿐 아니라 관련 민간 부분, NGO, 학계 등 다양한 현지 파트너와의 긴밀한 협의는 필수 사항이다. 공여국들은 수원국 정부와의 정례협의 개최, 현지 사업 역량 확대 등의 방식을 통해 이를 해결해 나가고 있는 것으로 보인다.

3.1.2 공여국간 원조 조화

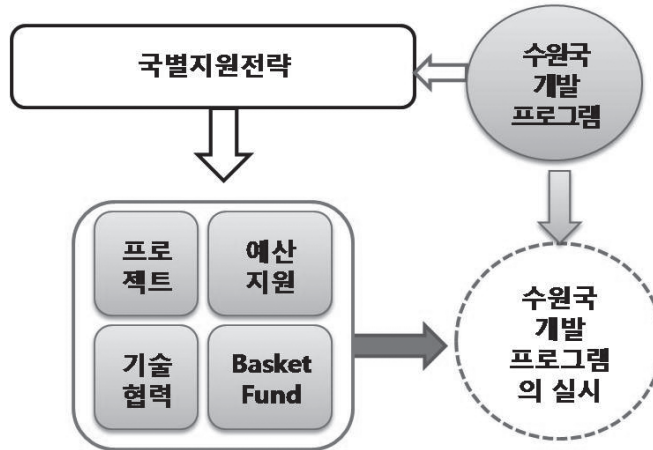
두 번째 정책적 이슈는 현지에서의 공여국간 원조 조화이다. 사실 이 부분은 Nordic+ 체제 등을 통해 유사 마인드를 가진 공여국들(Like-minded donors)과의 협력 및 조율이 일상화되어 있는 덴마크에게는 큰 이슈가 아니었으나, 프로젝트와 기술협력을 단독으로 실시하는데 익숙해져있던 일본에게는 PBA 도입에 있어 우선적으로 개선해야할 정책 과제였다. 일본은 언어, 문화, 사업 수행 구조상의 상이함으로 인해 대부분의 수원국에서 타 공여국과의 협의에 적극적으로 참여하지 않았고, 이는 결국 각 프로그램별 원조조율 체제에의 편입을 점점 더 힘들게 만들었던 것으로 분석된다. 더군다나 공여국간 원조조화가 사업 절차상 통합되어 있지 않았던 부분도 지적될 수 있다. KOICA 방안 마련시 앞서 제시된 일본의 원조 조화 확대를 위한 여러 대응 방안을 참고할 필요가 있을 것이다.

3.2 정책 및 전략 부분

3.2.1 PBA 적용 방식

덴마크와 일본이 PBA/SWAp를 적용해 나가고 있는 방식은 각각 아래 그림과 같이 요약 정리된다.

<그림 2-8 덴마크의 국별지원전략, 프로그램, 지원양식간 관계의 요약도식>



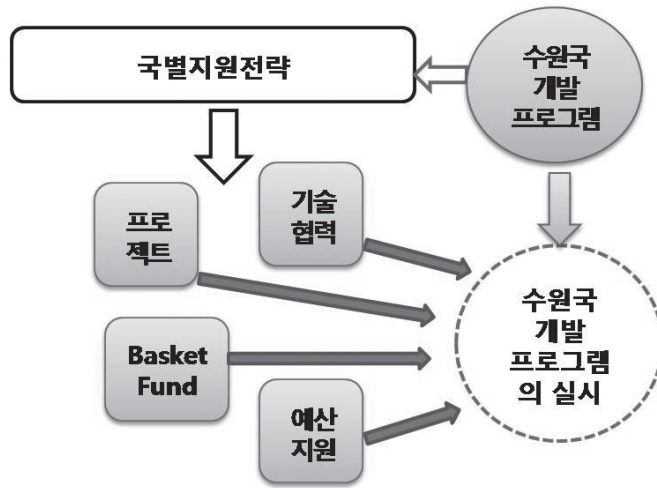
여러 사업 양식의 '패키지'로서의 프로그램

우선, 덴마크의 경우는 수원국의 섹터 개발 프로그램(SWAp의 대상)에 대해 공여국 측은 국별지원전략을 기반으로 하여 주요 섹터별로 지원하되, 그 방식에 있어서는 프로젝트, 기술협력, 예산지원, Basket Funding 등 여러 원조양식을 유기적으로 결합한 패키지적인 프로그램(СПS)을 통해 통합적으로 지원하는 방식을 취하고 있는 것으로 분석된다.

즉, 수원국의 섹터 개발 프로그램에 대해 덴마크가 여러 사업 양식을 '패키지'화한 프로그램 방식으로 지원하고 있는 것이다.

일본의 경우는 시발점은 국별지원 프로그램으로 덴마크와 유사하나, 각 사업양식의 지원이 패키지화되어 있다기 보다는 각각의 양식이 CAP이라는 틀('Umbrella')로 묶여있기만 할 뿐, 각각의 절차에 따라 심사, 승인, 시행, 평가된다는 측면에서 차이를 보이고 있다. 여기서 어느 방식이 더 적합하느냐의 문제는 각 공여국 고유의 사업체계, 방식 등에 따라 다를 수 있으며, 어떠한 모델에 모든 상황에 최적이라고 단언할 수 없다. 하지만 분명한 것은, 어떠한 원조 활동이 PBA로 간주되기 위해 충족시켜야 하는 4대 조건이 결코 간단한 것이 아님을 감안한다면, 일본식 분리형보다 덴마크식 통합형 모델이 더 효율적일 수 있으며, 효과성 측면에서도 더 긍정적일 수 있다는 점이다. PBA에 관한 파리선언 지표 9에서 덴마크의 이행 성과가 공여국 중 최상위권에 속하고 일본보다 두 배 가량 높은 것도 이러한 프로그램 모델의 근본적인 차이와 무관하지 않은 것으로 추측된다.

<그림 2-9 일본의 국별지원프로그램, 지원양식간 관계의 요약도식>



일본의 경우, 각 사업별로 별도의 사업 계획 수립, 심사, 실시, 평가 절차에 따른 업무 비 효율성에 관한 문제는 JICA 내부에서도 지적되고 있는 실정이다.¹¹⁶⁾ 특히 복잡하고 시간 소요가 큰 심사와 승인 절차의 개선은 2010년 DAC 동료심사¹¹⁷⁾에서도 주요 이슈로 지적된 사항이기도 하다.

3.2.2 국별지원전략의 핵심적 위치

PBA 방식의 원조를 제공하는 핵심은 국별 지원 체제이다. 이러한 점에서, 수원국의 개발 상황과 국가 개발 프로그램을 바탕으로 공여국이 향후 3-5년간의 지원 방향과 전략, 중점 분야 등을 종합적으로 규명하게 되는 국별지원전략은, 이들 국가에서는 단순한 형식적인 문서가 아니라 이후 단계에서 지원 대상 분야별 프로그램을 수립하고, 더 나아가 프로젝트, 예산지원, 기술협력 등을 효과적으로 실시할 수 있도록 하는 핵심 문서로서의 기능을 하고 있다. 따라서 국별지원전략의 강화는 우리가 PBA를 도입하는데 있어 최우선적이고 핵심적인 사안이라 볼 수 있으며, 최근 KOICA 주도로 실시되고 있는 국별지원전략 개선과 관련된 정책적 노력은 이러한 점에서 긍정적인 신호로 평가된다. 앞으로 국별지원전략의 강화를 위해서는 우선, 국별지원전략이 중점 지원 분야와 지원 대상 프로그램(수원국)을 규명해 내고,

116) JICA 관계자 서면 인터뷰

117) 결과는 2010년 상반기 발표 예정임

이에 대해 다양한 원조 양식을 적절히 결합할 수 있게 하는 정책 결정의 근거로서의 기능을 할 수 있도록 내용적인 면을 강화해 나갈 필요가 있을 것으로 사료된다. 아울러, 정책 수립 및 결정 프로세스 내에서의 공식화된 위치 확보를 통해 지원전략의 기능을 KOICA사업 체계 내에서 구체화하는 것 역시 필요할 것이다.

3.2.3 통합적 기초분석 단계의 중요성

프로젝트와 기술협력 등 여러 원조양식이 어떠한 절차를 통해 어떻게 PBA에 통합되는지는 덴마크와 일본의 사례에서 자세히 살펴보았다. 두 공여국 각각의 기본적인 원조체제와 사업시행절차, 그리고 중점 지원양식의 특수성으로 인해 세부적인 면에서는 차이가 있는 것은 분명하다. 하지만 두 사례 모두 공통적으로 사업 수립을 위한 준비 단계에서 실시되는 조사, 분석, 예비 사업디자인 등의 작업은 개별 사업 단위보다 더 넓은 범위에서 통합적으로 이루어지고 있음을 보았다. 이러한 정책적 분석의 통일성은, 원조 양식의 여부와 적용 범위가 프로그램 차원에서 설정된 하나의 목표 달성을 위해 유기적인 연관성을 가지게 하는 역할을 한다.

이러한 분석 단계에서는 내용 면에서 프로그램을 구체화 하고, 프로그램 목표에 부합하도록 여러 원조 양식의 활용을 정책적으로 구상, 결정하게 하며, 각 사업 종료 후 프로그램 차원에서의 실시하게 될 평가 지표를 수립하는 기능을 한다는 점에서 PBA의 핵심 부분으로 간주되고 있다. 분석 단계의 중요성은, 특히 예산지원을 고려하는 경우, 제반 리스크의 파악 및 대응방안 수립 차원에서 더욱더 강조된다.

이러한 분석 단계는 통상 수개월 간의 연구조사와 심층 분석을 바탕으로 하며, 본부 차원에서뿐 아니라 대사관, 현지 사무소 등 현지 레벨에서의 포괄적인 참여를 통해 실시된다. 향후 KOICA 차원에서 프로그램을 실시하는데 있어 이러한 단계가 단지 형식적인 것에 불과하거나 기 요청된 사업을 형식적으로 결정하는 절차상의 단계가 되지 않도록 덴마크와 같은 세부 단계와 구체적인 체크리스트 및 지침을 수립하는 등의 방안이 마련되어야 할 것으로 사료된다.

3.3 조직적 이슈

PBA의 도입은 단순히 사업 체계를 바꾸는 데서 그치는 것이 아니라 개발원조 제공의

원칙과 전반적인 패러다임을 변화시키는 것에 관한 것이다. 다시 말해, 효과적이고 적절한 PBA의 적용을 위해서는, 이에 상응하는 조직적 체계의 구축이 요구된다.

3.3.1 프로그램 관리 주기 구축 및 지침 수립

PBA를 체계적으로 도입하기 위해서는 KOICA 차원에서 통합적 프로그램 지원 주기를 수립하고, 이에 대한 구체적인 지침과 가이드라인을 수립하여, 실무자에게 각 사업 수행 과정을 단계적으로 제시하는 것이 필요할 것이다. 여기서 필수 지침과 가이드라인은 다음을 포함하여야 한다.

- 국별지원전략 수립 가이드라인
- 프로그램 관리 주기 지침
- 프로그램 관리 주기의 단계별 체크리스트 및 기본 문서 양식
- 예산지원, Basket Funding 등 기존에 실시되지 않았던 원조양식에 관한(Primer) 및 사업 가이드라인
- 프로그램 관리 주기의 초기 분석 단계에서 필수적이거나 기존의 프로젝트 사업시에는 실시되지 않았던 재정적 분석을 위한 공여국간 공동 진단틀(Public Expenditure and Financial Accountability, DAC의 조달 진단법, Fiduciary Risk Assessment 등)의 활용에 관한 가이드라인¹¹⁸⁾
- 프로그램이외의 방식으로 실시되는 사업 수행 지침

3.3.2 지역편제로의 조직개편

PBA의 도입은 기본적으로 원조 제공을 국별 지원체제에 두는데서 출발한다는 것을 의미하며, 따라서 원조 시스템을 이에 맞게 개선해 나갈 필요가 있다. 국별 혹은 지역별 편제가 구축되지 않으면 국별지원전략의 수립, 프로그램 형성 단계에서 요구되는 분석작업과 사업 구성을 심층적으로 수행해 나가는데 상당한 어려움이 있을 수 있다. 앞서의 일본 사례에서도, JICA가 국별 원조 체제 확립을 위해 국별 프로그램(CP)을 구축하고 지역 편제의 조직

118) 이러한 재정적 분석은 프로그램 틀 내에서 프로젝트와 기술협력 등 기존의 사업을 통합하는데서 그치는 경우에는 필수적인 사안은 아닐 수 있으나, 향후 예산지원과 Basket Funding 등의 가능성을 염두에 둔다면, 이에 대한 이해와 활용은 프로그램 단계에서 필수적으로 실시되어야 한다. Public Expenditure and Financial Accountability(PEFA), DAC 조달방법론, Fiduciary Risk Assessment 등 여러 재정적 분석틀의 개념과 활용에 대해서는 이현주, 2010 참조.

개편을 실시하면서 기존의 섹터 체제를 네트워크화하여 섹터별 전문성을 보완해 나가는 과정을 간략히 살펴보았다. 이는 KOICA의 내부 조직 개편시 참고될 수 있는 부분이다.

3.3.3 현지 사무소의 역량과 권한 강화

조직개편과 함께 감안해야하는 또 다른 조직적 이슈는 현지에서의 사업 역량과 권한 강화이다. 우선, 파견 인력 증강 및 현지 인력 채용 확대를 통해 프로그램 분석과 사업수행, 평가의 절차가 원활히 실시되며, 공여국간 원조조화를 위한 회의에의 참여, 수원국과의 정책 협의 등을 실시할 수 있는 물리적, 시간적 여력을 확보할 필요가 있다. 아울러, 프로그램의 준비 및 심사 단계에서 분석 작업, 프로그램 문서 작성, 보고, 그리고 프로그램 평가 시 현지 사무소의 책임과 권한을 적절히 강화해 나가는 것도 필수 사안으로 고려되어야 한다. 동시에, PBA이외의 범주에서, 덴마크의 LGA처럼 소규모로 우선순위 섹터 이외의 분야에 대해 단발성으로 실시되는 사업에 대해 현지사무소 차원에서 독립적으로 정책 결정과 예산집행을 할 수 있도록 하는 방안도 적극적으로 고려될 수 있는 부분이다.

제3장 KOICA 사업에의 PBA 도입방안(안)

KOICA는 프로젝트에 있어서는 국제사회의 흐름에 상응하는 개념을 도입, 이를 규정화 하였고 이에 준하는 나름의 사업수행 절차도 확립하였으나, ‘프로그램’이라는 용어에 있어서는 그 개념도 명확하지 않고, 필요한 제반 요소와 사업 절차 역시 마련되어 있지 않은 상태이다. 본 장에서는 우선 KOICA에서 프로그램과 관련된 기존의 논의에 대해 살펴본 후, 이러한 논의가 선진 공여사회의 프로그램 혹은 PBA에 얼마나 어떻게 부합 혹은 상응하는지를 알아보자. 이러한 과정을 통해 현재 KOICA의 원조 체계와 방식 등을 PBA로 통합하는데 있어서 어떠한 원칙과 제반 요소가 요구되는지 살펴보기로 한다. 이를 바탕으로 최종적으로 KOICA 사업에 어떻게 PBA를 도입하면 적합할 것인지, 구체적인 방안을 제시하게 될 것이다.

1. KOICA의 ‘프로젝트’ 혹은 ‘프로젝트 사업’이란?

KOICA는 ‘프로젝트’를 복수의 사업수단을 결합한 지원 형태로 정의하고, ‘프로젝트형 사업’을 아래와 같이 규정하고 있다.

“개도국의 교육 훈련, 보건 의료, IT 분야 지원 등 특정 개발 목표달성을 위해 건물, 시설물 및 기자재 등의 물적 협력 수단(Hardware)과 전문가 파견 및 연수생 초청 등의 인적 협력수단(Software)을 결합하여 다년간(통상 2~5년) 지원하는 사업으로서, 사업의 발굴, 계획, 실시, 심사 및 평가에 이르는 전 과정을 체계적으로 추진하는 종합적인 협력 사업 수단”¹¹⁹⁾

상기 정의의 규정적 근거를 살펴보자. 현재 시행중인 KOICA의 ‘대외무상원조사업 시행 규정집’은 각 원조 형태별로 시행 세부지침을 제시하고 있는데, 여기에서의 원조 형태별 구분은 아래와 같이 되어 있다.

119) KOICA 홈페이지, <http://www.koica.go.kr>

- 국내초청연수사업
- 전문가파견사업
- 시설지원사업
- **개발조사 및 프로젝트형 사업**
- 해외봉사단 파견
- 국제협력요원파견업무
- 물자지원
- 민간단체지원사업

이 중 ‘개발조사 및 프로젝트형 사업’의 시행세부지침 제2조 1항을 보면, 프로젝트형 사업이란 ‘협력대상국의 경제, 사회발전 및 복지향상에의 기여 등 특정 개발목적의 달성을 위하여 사업시행지침 제3조의 각 호의 형태를 연계하여 종합적으로 지원하는 사업’을 통칭하는 것을 의미한다. 여기서 사업시행지침 제3조가 명시하는 협력사업의 형태는 구체적으로 ①연수생초청, ②전문 인력 파견, ③개발조사, ④재난구호 및 복구, ⑤물자, 자금 및 시설의 지원, ⑥인도적 지원, ⑦민간단체 지원, ⑧국제기구 협력, ⑨조사, 연구, 교육, 홍보 등이다.

따라서 KOICA에서의 ‘프로젝트형 사업’이란 각종 지원 방법과 형태를 결합해 놓은 것으로서, 선진 공여사회, 특히 1985년 세계은행(120)에 따른, ‘프로젝트’의 정의를 구성하는 요소인 ①특정 개발목표, ②정책적 수단, ③인적, 물적, 금전적 투자, ④조직적 혹은 여타 여러 활동 등이 뚜렷한 투입물과 산출물의 관계 하에 프로젝트 관리 주기에 따라 실시되는 하나의 ‘패키지’로서의 특징을 그대로 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.¹²¹⁾

2. KOICA의 ‘프로그램’과 PBA에 관한 기존 논의의 흐름과 한계

그렇다면 ‘프로그램’의 경우는 어떠한가. 현재 KOICA의 사업 체계 내에서 ‘프로그램’이란 개념은 상용어에 불과할 뿐, 어떠한 규정집이나 사업지침에서 명시되지 않은 단어이다.

120) Baum and Stokes, 1985:8

121) 한편, KOICA는 이러한 ‘프로젝트형 사업’의 형태를 세부 투입 사업요소에 따라 다음과 같이 세 가지로 분류하고 있다.[KOICA 웹사이트]
 - 첫째, 건물이나 시설의 건축을 위주로 하는 시설물 지원 사업
 - 둘째, 시설물의 건축은 수원국이 제공하고 KOICA는 물자지원 및 인적 협력수단을 제공하는 역할 분담형
 - 셋째, KOICA가 시설지원과 물자지원 및 기술적 협력수단을 모두 지원하는 종합지원

KOICA는 JICA의 경우에서와 동일하게 ‘사업’이라는 용어를 영어로 번역하는 과정에서 빚어지는 ‘프로젝트’와 ‘프로그램’의 혼용에 의한 것으로, 특히 인프라 구축이나 시설 지원 등 일종의 하드웨어적인 사업과 차별화하는 수단으로 ‘프로그램(Program)’이라는 단어를 자의적으로 쓰는 경향이 다분한 것으로 관찰될 뿐¹²²⁾, 어떤 방식으로든 명문화되어있지 않은 개념이다.

KOICA에서도 2006, 2007년도에 다양한 원조양식의 결합을 뜻하는 의미에서의 ‘프로그램’이 시도된 적이 있기는 하다. 하지만 그 개념이 무엇인지 명확히 규명되지 않은 채, 기존 사업양식의 결합한 ‘프로젝트형 원조’와의 차별성을 보이지 못했고, 아울러 기존 사업별 추진방식과의 조율의 어려움과 이에 따른 실제 적용상의 비효율성 등으로 말미암아 이후 사업연도에 지속적으로 발전 단계를 밟지 못한 바 있다.¹²³⁾ KOICA의 최근의 보고서¹²⁴⁾는 이렇듯 KOICA 사업에서의 ‘프로그램’이 사실상 소멸하게 된 데에는 개념의 모호성, 기존의 ‘프로젝트형 원조’와의 차별성의 부재, 그리고 실제 사업 발굴과 실행 단계에 있어서 KOICA의 기존 사업체제에 뿌리내리지 못했기 때문인 것으로 분석하고 있다.

본 보고서 제1장 제1절 ‘프로그램이란’에서도 살펴본 바와 같이 ‘프로그램’은 여러 사업 활동의 결합체(Aggregate)로서의 의미를 지니고 있는 것으로 요약된다. 이러한 패키지(Package)적인 의미에서 보면, ‘프로그램’은 앞서 설명한 바와 같이 현행 KOICA의 ‘프로젝트형 원조’ 혹은 2006, 2007년도의 ‘프로그램’과 통용되는 부분을 가지고 있는 것으로 분석된다. 하지만 이 두 가지 개념은 국제사회에서 통용되는 ‘프로그램’보다는 ‘다수 프로젝트의 결합 구성체인 프로젝트’의 개념에 가까우며, 이는 결정적으로 아래와 같은, 국제사회의 ‘프로그램’의 핵심특징¹²⁵⁾을 포함하지 않고 있기 때문이다.

- ◆ 프로그램 차원에서의 거시적이고 포괄적인 목표
- ◆ 명확한 정책 및 전략
- ◆ 경제적, 사회적 상황 분석을 위한 단일의 분석틀
- ◆ 프로그램 차원에서의 단일 중기예산틀(MTEF)

122) 예를 들면 연수 프로그램을 ‘Training program’, 봉사단 파견사업을 ‘KOV(Korea Overseas Volunteer) program’등으로 쓰는 식이다. 2008 KOICA Annual Report에서의 용법을 예시로 참조.

123) 한국국제협력단, 2009b:22-23

124) 한국국제협력단, 2009b:22-23

125) EC, 2004a:11-12

- 프로그램 차원에서 단일의 성과 평가 지표와 모니터링 시스템
- 공식적인 공여국간 원조조화 프로세스 혹은 매커니즘
- 다양한 원조 양식으로 실시되는 사업의 보고, 예산집행, 재정 관리와 조달을 위해 조율된 시스템

한편, 지난 수년간, PBA와 SWAp에 관해 국제사회에서 활발한 논의가 진행되는 것에 발맞추어 이를 우리 원조에 도입하려는 노력들은 지속적으로 있어왔으며, 2007년도에는 덴마크 등의 사례를 바탕으로 한 연구보고서가 출간되었으며, 구체적인 개발 프로그램 발전 방안도 제시된 적이 있었다.¹²⁶⁾

하지만 이때 제시되었던 방안들은 소위 ‘한국형 원조모델’, 즉 선진국의 전통적인 원조 방식과는 차별성을 지닌 우리만의 원조 방식 수립과 맞물려 진행되었던 것으로서, 목적 자체가 선진 사회에서 통용되는 ‘프로그램’ 도입을 통한 원조 일치의 강화, 수원국의 주인의식 고취, 공여국간 원조조화, 원조 제공의 효율성 및 지속성 강화 등 이었다기 보다는 우리의 과거 개발경험을 어떻게 하면 더 선진 사회와 차별화된 방식으로 전수할 수 있을 것인가의 일환으로 ‘프로그램’의 개념을 이해하고 도입하려 했다는 점에서 근본적인 차이가 있었던 것으로 분석된다. 즉, 포커스 자체가 PBA의 구심점인 수원국의 국가개발전략의 반영 혹은 지원 보다는, 이와 별도의 상관없이 소위 ‘한국형 우선순위 섹터’에서 KOICA의 원조 양식을 어떻게 조합할 것인가에 맞춰져 있었다. 또한, 제시된 방안 역시 분야별 전략 체계 수립, 비교우위 설정, 세부 전략 등에 집중되어 있었을 뿐, 국별 지원 체제 강화, 수원국의 국가 개발 프로그램 혹은 섹터개발 프로그램에 대한 구체적인 지원 방안 등에 대한 고려는 부재했던 것이 한계로 지적된다.

3. PBA 도입의 타당성과 필요성에 관한 논의

SWAp과 PBA는 앞에서 간략하게 언급한 바와 같이, 결코 개발 원조 분야에 급작스럽게 등장한 개념이 아니다. 이들 접근방식은 1980년대 이후 원조의 효과성 문제를 둘러싼 이슈들을 종합적으로 진단하고 개선해 나가려는 일련의 흐름에 따른 것으로서, 결과적으로 구조조정, 원조의 조건성, 국제수지 개선, 빈곤감소전략 등의 개념을 발판으로 형성된 것으로

126) 한국국제협력단, 2007; 한국개발전략연구소, 2007

볼 수 있다.

이러한 논의의 통상적인 출발점으로 간주되는 것은 1980년대 조건부 원조의 성과에 대한 복합적인 결과이다. 1970-80년대 세계은행과 IMF의 주도로 실시된 개발도상국에 대한 유무상 원조 제공 및 채무 경감은 특정 공공 부문 및 민간 부문에서의 강도 높은 구조조정을 조건부로 하는 경우가 많았다. 하지만 이러한 정책적 조건성 원조의 결과는 외부에 의해 강요된 개혁은 개도국 현지의 고유한 사정을 감안하지 못하는 경우가 많으며, 내부의 반발이 심해 근본적인 문제 해결을 기대하기 힘들뿐 아니라 개도국 정부 당사자의 의지와 주인의식이 결여된 구조조정은 결국 원조의 원조가 종료된 후 지속적으로 진행되지 못한다는 근본적인 한계를 보여주게 된다. 이러한 구조조정의 미흡한 성과는 결국 조건부의 성격을 특정 정책적 개혁을 사전에 ‘구매’하던 방식(‘Ex-ante conditionality’)에서, 개도국 정부의 주기적인 성과 진단을 기반으로 원조를 배분하는 방식(‘Ex-post conditionality’)으로 재편성¹²⁷⁾하는 계기가 된다.

이렇듯 1980년대에 지적된 문제들을 해결하기 위한 노력들은 1990년대에 들어서면서 다양한 방식으로 시도된다. 우선, 이 시대에는 개별 프로젝트를 하나의 클러스터(Cluster)로 묶고, Pooled arrangements 등을 통해 공동으로 자원과 기술협력을 제공하는 방식이 시도되었는데, 이는 SWAp의 효시라고 볼 수 있다. 대표적인 사례로 세계은행의 SIP(Sector Investment Program)와 덴마크의 SPS(Sector Program Support)의 초창기 모델을 들 수 있다.¹²⁸⁾ 1990년대의 또 다른 진전은, 앞서 언급한 조건성 원조의 재해석이다. 즉, 기존의 원조 조건성이 소기의 목적을 달성하지 못한 것에 대한 보완책으로 출발한 것으로서, 1990년대의 새로운 조건부는 ①사후 조건성(Ex-post conditionality), ②정책적 연관성(Policy-linked), ③경험론적 바탕(Empirically based), ④국가 고유성(Country-specific)을 갖추어야 한다는 데에 컨센서스가 형성되기 시작한다.¹²⁹⁾ 1999년대부터 세계은행과 IMF에 의해 공식 출범한 빈곤감소전략 이니셔티브(PRSP Initiative)와, 거의 모든 공여국의 국별 원조로의 전환 역시 이러한 흐름에 바탕을 두는 것으로 해석할 수 있다.

이러한 1990년대 섹터별 지원의 초기 모델과 조건성 원조의 재편성이라는 양대 산맥을

127) Collier et al, 1997, Leandro et al. 1999, cited in GRIPS, 2004:7

128) 특히 덴마크 SPS의 초창기 모델은 기존 프로젝트 사업과 기술협력을 하나의 틀로 묶는 형태에 불과했다. 이후 세계은행의 SIP과 덴마크의 SPS는 수원국의 국고로 재원을 이전하는 예산지원의 비중을 늘려가는 방향으로 발전하게 된다.

129) GRIPS, 2004:7-8

바탕으로, 2000년대 들어서면서 이러한 이슈를 통합적으로 제시할 수 있는 방식을 규명해 내려는 시도가 있게 된다. 또한 여기에는 복합적으로 개발협력 분야에서 소위 ‘잃어버린 10년’으로 불리는 1990년대 개발원조의 문제점에 대한 자성도 한 몫을 하게 된다. 이러한 비효율적인 원조에 대한 자성의 기저에는 1990년대까지 개발협력 분야에서 독보적인 위치를 가지고 왔던 독립적인 프로젝트(Stand-alone project)에 대한 비판이 주가 되었는데, 여기에서는 지적되었던 내용들에는 다음과 같은 부분들이 포함된 바 있다.¹³⁰⁾

- 공여국 원조의 파편화로 인해 개발 프로젝트의 수 자체가 수원국에게 부담스런 짐이 되었다는 것
- 이러한 수많은 프로젝트에 대해 수원국이 각각의 공여국의 요구에 따라 보고해야 하기 때문에 수원국에게 원조 행정 자체가 인적, 기술적, 시간적, 물적으로 고비용 활동이 되었다는 점
- 목표 혹은 섹터에 있어서 수원국의 필요와 공여국의 지원이 상충하는 경우가 발생함으로서 정작 필요한 부분에서 원조를 받지 못하거나 수원국이 우선적으로 필요로 하지 않는 분야에 대한 공여국 지원을 초래, 결과적으로 원조 낭비를 초래하였다는 점
- 수원국 정부의 공공 재정관리 시스템을 사용하지 않는 평행적인 예산기획, 집행, 조달 구조로 인해 정부 시스템의 유효성과 역량강화를 간과한 점

결국 2000년대에 들어서면서 Nordic+ 국가들을 중심으로 활성화되기 시작한 SWAp과, 이를 바탕으로 수립된 개념인 PBA는, 이전 시대의 개발원조가 파생한 문제점을 개선해 나가려는 데서 출발한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 시대적 흐름과 문제 인식은 2003년의 원조 조화에 관한 로마선언과 2005년 원조효과성에 관한 파리선언, 그리고 2008년 아크라 행동계획에도 그대로 반영되어 왔다.

이러한 PBA 도입 및 확대로의 움직임의 기저에는 PBA가 가지는 장점에 대한 국제사회의 컨센서스가 바탕하고 있다. 이를 대략적으로 정리해 보면 다음과 같다.

- 수원국의 국가 및 섹터개발전략의 시행에 대해 집중 지원함으로써 수원국이 필요로 하는 부분에서 현지의 우선순위에 따라 공여국의 지원을 적재적소에 투입하는 것이 가능

130) GRIPS, 2004:6의 내용을 바탕으로 추가

- 수원국 개발전략의 중기예산안(MTEF)을 바탕으로 함으로서 원조의 중장기적 예측성 강화
- 수원국 정부의 공공 재정관리 시스템을 활용함으로써 정부 시스템의 유효성을 인정하고 실전을 통한 배움(Learning by Doing)을 바탕으로 국가 기간 기능의 역량강화 도모
- 공여국간 조화를 바탕으로 수원국에 대해 지원함으로써, 개발사업 거래비용의 축소와 이에 따른 수원국의 원조행정의 간소화 및 부담 경감
- 공여국간 조화와 분업, 공동 연구조사 등을 통해 시간적, 물적, 인적 자원의 낭비 축소
- 공여국과 수원국 간 공동 모니터링 및 평가를 실시함으로써 이러한 활동의 구속력과 유효성 강화

엄밀한 의미에서 봤을 때, 상기와 같은 PBA의 장점에 대한 실증적 근거는 아직 없다. 2000년대 초반에 시행된 예산지원에 대한 일부 평가보고서가 존재하기는 하나, 최소한 현실적에서는 PBA가 기존의 단독 프로젝트 위주의 원조보다 더 효과적이라는 결론을 명확히 내릴 수 있을만한 증거가 될 만한 것은 없으며, 따라서 PBA의 장점에 대한 국제적인 동의 역시 단순한 수사적 이론에 불과한 것이라는 비난에서 자유롭지 못한 것도 사실이다. 하지만, PBA 자체가 그 이전에 시도되었던 각종 원조기법에서의 교훈을 바탕으로, 그간 개발협력의 효과성 측면에서 제기된 여러 문제점을 개선하기 위한 차원에서 도입되기 시작했다는 점을 고려한다면, 단순한 실증적 근거의 부재만으로 PBA의 효용성과 도입의 취지 자체를 부정할 사안은 아닌 것으로 사료된다. 오히려, 파리선언에서 제시된 주인의식 함양, 원조일치, 공여국간 원조조화, 결과중심의 원조, 공동 책임성 등의 원칙들을 실제 상황에서 더 체계적이고 통합적으로 구현해 나갈 수 있는 방식을 제시하고 있는 것으로 볼 수 있으며, 이러한 점에서 생각했을 때 PBA의 도입은 ODA 실행 방식에 있어 유용한 전략일 수 있다.

한편, KOICA는, 1991년 설립 이후, 인프라 사업, 봉사단 및 전문가 파견, 연수사업 등 사업 수단별 접근을 통해 무상 원조 체제의 기반을 다져왔다. 이러한 접근은 가용 예산이 적고 공여의 역사가 짧아 노하우가 부족했던 KOICA가 나름대로 효과적으로 개발원조 사업을 시행할 수 있었던 발판을 마련해 준 것은 사실이다. 하지만, 이러한 기존의 사업 수단별 접근은 오늘날 KOICA가 수원국의 자발적이고 지속가능한 개발을 위해 요구되는 주인의식 및 개발관리 역량강화의 원칙을 구현하는 방향으로 원조사업을 추진해 나가기에 여러 가지 장애 요소가 될 수 있는 특징을 포함하고 있다. 첫째, 수단별 접근은 수원국 개발과제 해결

에 있어서 우리가 지원하는 사업의 비전, 목적, 목표간 관계가 명확하지 않으며, 향후 평가를 위한 지표 설정 및 성과 환류가 어렵다는 단점이 있다. 이러한 단점은 결국 수원국의 개발 이슈 타겟에 대한 원조가 아닌, 공여국의 원조에 의한 원조에 그치는 문제를 야기할 수 있다. 둘째, 수단별 접근은 특정국가, 특정 분야에 대한 일관성 있는 집중 지원이 아닌, 산발적이고도 단편적인 사업 추진으로 인해 사업수단 간 연계가 부족하고, 그렇지 않아도 부족한 재원을 분산시켜 전반적인 사업 효과 저하를 초래할 위험이 있다. 세 번째, 국별, 섹터별 프로그램 체제로 움직이는 타 선진공여국과의 원조 조율 및 조화의 어려움이 뒤따를 수 있다. 마지막으로, 향후 KOICA 예산이 증대되면, 사업 숫자가 늘어나게 되고, 따라서 사업 관리자 입장에서는 각 사업별로 소요되는 기본 행정비용과 연관 사업간 조율에 투입되는 시간적, 물리적 비용이 늘어날 위험이 있다.

이와 관련, KOICA에서는 한국의 금년도 OECD/DAC 가입을 앞두고 지난해부터 다양한 정책적, 조직적 노력을 가속화해왔으며, 여러 가지 부분에서 긍정적인 움직임이 있었다. 우선, 정책적으로는 국별 지원 체제로 전환할 필요성에 대해 인식하고, 구체적으로 우리나라 무상원조의 국별지원전략(CAS) 개선을 위한 구체적인 전략방안 수립 등 정책, 전략 레벨에서 다양한 방안 모색을 시도해 왔다는 점, 그리고 파리선언뿐 아니라 DAC 가입을 앞두고 실시된 특별 동료심사에서 권고되었던 각종 사안에 대해 우리가 적극적으로 대처해야할 필요가 있음을 인지하고 이에 대한 세부 연구조사를 통한 방안 마련을 시도해 왔다는 점 등이 높이 평가된다. 조직적인 차원에서는, 이러한 주요 사안에서 요구되는 원칙을 바탕으로, 효과적인 원조 시행을 가능하게 할 수 있는 조직의 강화, 재정비를 위해 여러 세부사안에 대한 TF를 구성, 주요 방안 도출을 시도해 왔다는 점이 긍정적이다.

하지만, 이러한 불구하고 국별 지원체제의 강화, 국별 예산배분 체계 수립, 사업 수립 및 형성과정 개선, 수원국 재정관리 시스템의 활용, 원조의 예측성 강화 등 여러 가지 근본 이슈에 관한 숙제는 남아있다. 그러나 이러한 난제는 앞에서 정리한 PBA의 장점에 해당되는 부분과 어느 정도 합치되는 것으로서, 따라서 이러한 관점에서 봤을 때, PBA 도입을 위한 다각도의 정책적, 전략적, 조직적 전환은 단순히 수사적인 국제사회의 시류에 편승하는 것에 불과한 것이 아니라, 우리에게 현 시점에서 전략적으로 요구되는 핵심 사안에 대한 포괄적인 패러다임을 제공하고, 이에 대해 체계적으로 접근할 수 있도록 하는 순기능을 다수 포함하고 있는 것으로 사료된다.

우리나라는 2010년 1월 1일자로 DAC의 정식 회원국이 되었으며, 이제 국제 개발협력에 관한 국제적 논의를 주도함과 동시에, 이에 상응하는 원조를 실시해 나가기 위해 노력할 필요가 있다. 우리는 그간 파리선언 서명국이었음에도 불구하고 동 선언에서 제시되었던 여러 항목에 대한 이행 성과도 미흡했을 뿐 아니라, 두 차례에 걸친 서베이에서 지적된 여러 권고사항에 대한 대응과 개선을 위한 노력도 부족했던 것이 사실이다. 이제, DAC 옵서버가 아닌 정식 회원국으로서, 파리선언 이행을 위한 적극적인 대응이 필요한 때이다. 단순한 지표상의 성과를 올리기 위한 한시적 방안이 아니라, PBA 도입을 계기로 우리의 원조사업 시행구조 전반에 대해 근본적으로 개선해 나가려는 노력이 요구된다 하겠다.

4. 선진 PBA 도입과 관련된 KOICA 현황과 과제

오늘날 선진 공여국들이 채택하고 있는 PBA 원조를 도입하기 위해서 KOICA가 현재 어떠한 상황에 놓여있으며, 그 우선 과제는 무엇인지에 대한 진단이 필요하다.

4.1 KOICA 사업의 수원국 개발 프로그램에 대한 연계성

KOICA의 현황과 관련하여 첫 번째로 지적될 수 있는 것은 현 KOICA 사업의 수원국 국가 혹은 섹터 개발 프로그램에 대한 연계성이다. KOICA에서 지난 수년간 인프라 구축, 봉사단 파견, 전문가 파견, 초청연수 등 여러 가지 원조 양식의 결합 방식으로 실시되어온 ‘프로젝트형 사업’은, 다양한 방식을 적절히 조합함으로써 하드웨어적인 부분과 소프트웨어적인 부분을 함께 지원, 프로젝트 차원에서의 목표를 효과적으로 달성토록 한 것은 사실이나, 해당 수원국이 자체적으로 수립한 국가전략 혹은 섹터 프로그램을 실시하는 것을 지원한다는 측면에서, 이러한 현지의 자체 개발프로그램과 얼마나, 어떻게 연관성을 가지고 추진된 것인지가 모호한 편이다.

물론, 거시적인 시각에서 봤을 때, 수원국의 PRSP와 NDP를 바탕으로 수립되는 KOICA 사업이 수원국의 개발상황과 과제를 고려하여 수립되고 있는 것으로 해석하는데에는 무리가 없다. 하지만 PRSP나 NDP는 한 개도국에서의 개발 현황과 과제에 대해 총체적, 개괄적으로 접근하고 있는 것으로서, 사실상 동 문서들에서 언급되지 않는 분야는 없다. 즉, PRSP와 NDP만을 바탕으로 원조 사업을 수립, 시행한다는 것은 ‘수원국의 개발 니즈를 반영한 원조’라는 표현에는 어느 정도 부합되나, PBA/SWAp의 핵심인 ‘수원국 리더십의 발현

(국가 혹은 섹터 개발 프로그램 실시를 통한)’에 합치된다고 보기에는 그 경계가 상당히 모호하다는 것이다. 따라서 KOICA 차원에서 PBA를 도입하기 위해서는 이러한 ‘수원국의 자체 개발 프로그램 실시에 대한 지원’이슈를 해결해 나가는 것이 필요한 것으로 사료된다.

4.2 국별 지원 체제의 확립: CAS의 기능과 역할

상기와 연계하여 지적될 수 있는 것은 우리나라 무상원조 CAS의 역할과 기능에 관한 것이다. PBA 도입은 사실상 수원국의 주인의식, 수원국 개발전략에의 일치, 수원국 시스템의 활용, 수원국내 공여국간 원조조화, 원조 예측성 제고 등을 아우르는 개념이며, 따라서 PBA 도입에 있어 가장 기본적이고도 핵심적인 사항은 국별 지원 체제의 확립이다. 국별 지원 체제의 확립은 PBA의 도입과 시행에 있어 필요불가결한 것이며, 이러한 체제가 뒷받침되지 못할 경우 KOICA에서 지금 도입하고자 목표로 하고 있는 ‘프로그램형 접근법’은 기존의 ‘프로젝트형 원조’, 즉 다양한 원조양식의 결합 수준에 불과할 공산이 크다. 아울러 역으로 보면, PBA의 도입이라는 것 자체가 결국은 국별 지원 체제를 강화하는 강화해 나가는 하나의 수단으로도 이해될 수 있다.

이러한 국별 지원체제의 확립에 있어서 가장 일차적인 틀은 CAS이다. 본래 CAS는 사실상 수원국의 개발 전략과 과제에 우리 원조를 연계하는데 있어서 시발점이자 방향타 역할을 할 수 있어야 하는 것인데, 현재 우리 무상원조 CAS는 그 내용이 충분치 않고, 형식적인 것에 불과한 수준에 그치고 있다. 국별로 총 15페이지 내외의 팩트(Fact) 위주의 개괄식 나열에 불과한 현행 CAS는, 영국, 일본, 덴마크 등 선진공여국의 국별 지원 전략에서처럼 향후 프로그램 원조의 섹터와 방향을 설정하고 정책적 결정의 근거로서의 기능을 하기에는 역부족인 부분이 많다. 더군다나, 현행 CAS는 대외보안이기까지 한 탓에 NGO, 민간부문, 학계 등 다양한 파트너들의 참여를 도모하고 이들과 협력할 수 있는 여지를 제한하고 있으며, 공식적인 영문본이 존재하지 않아 수원국 정부, 현지 NGO, 민간부문, 학계와의 파트너십 협력 뿐 아니라 타 공여국과의 파트너십 구축과 원조 조화에 있어서 결정적인 장애요인으로 작용하고 있는 점도 문제로 지적된다.

이러한 현행 CAS 체제의 개선은, PBA/SWAp의 도입에 있어서 선행되어야 하는, 가장 시급한 과제인 것으로 사료된다. 이런 점에서 현재 KOICA와 외교통상부 공동으로 진행되고 있는 CAS 개선 방안 마련 작업은 매우 긍정적인 움직임으로 평가된다. 향후 산출물을 조속

한 시일 내에 정책적, 전략적으로 수립하여, 개선된 CAS가 중점협력국별 주요 개발이슈와 지원 대상이 될 수 있는 섹터 프로그램 혹은 섹터 개발 프로그램을 발굴하여 우리의 원조를 이에 맞게 구상해 나갈 수 있는 근거를 제시하는 기능을 할 수 있어야 할 것이며, 이에 대한 정책 결정, 기획 레벨에서의 전폭적인 지원이 있어야 할 것이다.

4.3 예산 체계

우선, 중기예산안의 부재는 KOICA의 경우 뿐 아니라 우리나라 개발원조 전반에서 그간 수차례 지적되어온 문제이다. 2008년 8월 제4차 국제개발협력회의에서 2015년까지 ODA/GNI 규모를 확대해 나갈 것을 의결하고 2012년까지 0.15%, 2015년까지 0.25%로 단계적인 확충을 위한 로드맵을 설정한 것이 전부일 뿐, 예산 지출입에 대한 계획을 구체적으로 명기하고 있는 중기예산안은 우리나라 개발원조 전체에서도, KOICA 레벨에서도 존재하지 않는다. 이러한 중기 예산 전망의 불명확함은, 향후 중장기적인 시각에서 향후 사업을 기획하고 시행해 나가는데 있어 장애요소가 되고 있는 것으로 분석된다.

아울러, 상기에서 지적한 바와 같이 KOICA의 현행 연간 예산이 국별이 아닌 사업별, 혹은 사업형태별로 계획된다는 것도 중요한 문제로 지적된다. KOICA의 예산체계는 통상적으로 매년 국가재정운용계획에 따라 예산한도액이 정책적으로 결정되어 내려오면, 이를 기준으로 예산요구(안)을 제출 차례로 기획재정부와 국회 심의를 거치게 되고, 국회 심의 결과를 바탕으로 각목예산을 편성, 집행하는 구조로 되어있다. 여기서 예산요구(안)을 수립하기 위해서는 KOICA의 각 섹터 및 사업부서에서 기 발굴된 사업별(프로젝트의 경우) 혹은 사업형태별(초청연수, 전문가파견, 봉사단파견 등)로 예산계획을 제출, 취합하게 되며, 따라서 예산안은 국별이 아닌, KOICA의 사업형태별, 그리고 7대 사업 섹터별로 수립, 기획재정부와 국회의 심의를 받게 되는 것이다. 즉, KOICA 예산은 명확한 지역별, 국별 정책과 전략을 바탕으로 국별로 배정, 입법부의 심의를 거쳐 구체적인 사업별 예산이 행정부서 차원에서 승인되는 통상적인 선진 사례와는 거꾸로, 구체적인 사업별 및 사업형태별 예산계획을 세워진 후, 동 계획이 행정부와 입법부 모두에서 승인되고 나서야 결과를 취합, 수원국별 연간 지원 예산을 파악할 수 있는 구조를 이루고 있다.

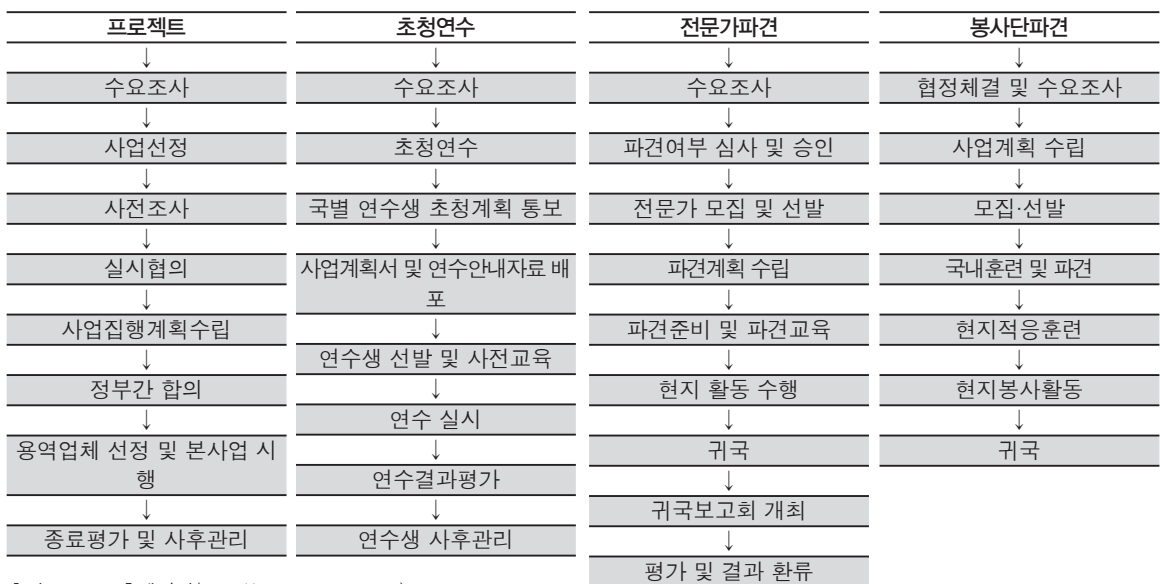
이러한 연간예산 확보 체계는 중장기예산계획의 부재와 아울러, 각각의 수원국에 대한 KOICA의 중장기적 지원의 규모를 파악하기 어렵게 하고 있으며, 결과적으로는 CAS를 중

심으로 하는 국별 지원 체제의 확립에 실질적인 걸림돌이 될 수 있다. 국별 예산배분 체계는 사실상 CAS를 기반으로 하는 국별 지원체제를 구현하는 핵심 매개체의 역할을 하는 것이며, 국별 예산체제가 성립되지 않고서는 국별 지원 체제도, PBA 도입도 중장기적인 잠재성을 상실한 피상적인 대책에 그칠 위험이 크다. 따라서 CAS의 강화와 아울러 국별 예산 체계로의 변환이 필요하며, 무상원조 예산승인과 배정 절차상의 개선 역시 고려되어야 할 것이다.

4.4 KOICA의 사업 시행 절차

앞에서 지적한 바와 같이 사업별, 사업형태별로 예산계획을 수립, 취합하는 프로세스를 밟아 연간 사업계획과 각목예산이 결정되는 상황에서는, 향후 프로그램이라는 포괄적인 프레임 내에서 다양한 원조 양식을 복합적으로 실시하려할 때 각 사업 간 연계성이 저하될 우려가 있다. 이러한 문제는 프로젝트, 초청연수, 전문가 파견, 봉사단 파견의 사업 형태별로 각각 개별적인 프로세스를 밟아 발굴, 계획, 형성, 실시, 평가되는 KOICA의 사업 시행체계와 맞물려 PBA 지원 대상사업 발굴 및 형성 단계에서 상당한 낭비와 비효율성을 초래할 수 있다.

<그림 3-1 KOICA 사업형태별 시행절차>



출처: KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>)

상기와 같이 각각의 사업이 형태별로 제각기 다른 수요조사, 계획수립, 심사, 승인 등의 절차를 개별적으로 밟아 진행되는 구조는, 다수의 수원국을 대상으로 소규모 사업을 실시해온 기존 체제상에서도 효과적이었을 수 있으나, 이러한 측면에서 패러다임상의 변화가 전제되는 PBA 방식의 원조를 실시하는데 있어 상당한 비효율을 초래할 수 있다. 본 보고서 제 1장 4절 ‘파리선언과 PBA’에서도 보았듯이, 특정 원조가 PBA로 간주되기 위해서는 수원국 프로그램 활용, 단일 예산틀, 공여국간 원조조화, 수원국 체계 활용의 네 가지 요건을 충족시켜야 하는데, 사업을 실제 집행하는 입장에서는 이를 충족시키는 방향으로 사업을 기획하고 추진한다는 것이 결코 단순한 것이 아니다. 거시적인 국가 혹은 섹터 레벨에서도 녹록치 않은 업무를 사업 형태별로 추진한다는 것은 더더구나 비효율적일 공산이 크다. 오히려, 이를 여러 원조양식의 통합 패키지적인 측면에서 ‘프로그램’화하고, ‘프로그램’의 단일 틀 차원에서 PBA를 실시하는 것이 실무면에서 효율적일 수 있을 뿐 아니라, 각종 사업 양식 간 연계성도 높이는 효과를 창출할 수 있을 것으로 보인다. 이를 본서 제2장에서 살펴본 덴마크와 일본의 사례에 비취본다면, 일본과 같은 ‘Umbrella’형보다는 덴마크의 통합형 모델을 더 긍정적으로 고려할 수 있을 것으로 사료된다.

4.5 사업발굴과 형성 체계

국별 지원 체계 수립, 통합적 프로그램형 지원체계 확립과 아울러 PBA 시행을 위해 요구되는 세 번째 요소는 사업 분석, 발굴과 형성체계의 개선이다. KOICA의 현 체제 내에서도 수원국의 수요조사, 정책심사, 기술심사, 현지조사 등 일련의 사업 발굴 및 형성 체계가 확립되어 있으며, 매년 이를 바탕으로 사업이 계획되고 집행되도록 되어있다.

하지만, 현행 사업발굴과 형성 단계는 최근 발간된 KOICA 보고서의 분석 결과에서도 볼 수 있듯이, 형식이나 원조 대상에서는 상당한 수준을 보이고 있으나, 타 원조 기관과 비교했을 때 분석의 깊이와 방법에 있어 차이를 보이고 있는 것으로 지적된다.¹³¹⁾ 동 보고서¹³²⁾가 지적한 바와 같이, 타 기관은 파리선언, 크로스 커팅 이슈 뿐 아니라 예산지원과 인프라 구축, 기술협력을 어떻게 얼마나 적절히 조합할 것인가 등, 수원국 상황에 맞춰 개발 주제를 어떻게 해석하고 이행할지에 대한 전략과 정책이 이미 수립되어 있어서, 그 이후의 사업 발굴과 형성을 위한 분석 작업을 심도 있게 추진해 나갈 수 있는 반면, KOICA는 정책 및 전략

131) 한국국제협력단, 2009b:32

132) 한국국제협력단, 2009b

이 부재하는 상황에서 사업건별로 객관적인 기준이 없는 상태로 분석을 수행하게 되기 때문에 이러한 작업이 심도 있고 면밀하게 이뤄질 수 없다는 한계를 안고 있다는 것이다. 즉, '기 수립된 전략에 따른 사업 요청서 검토, 발굴과 심사'라는 논리적인 절차가 아니라, 요청된 사업을 건별로 심사하고 발굴하는 역순의 절차로 진행되고 있다는 것이다. 이러한 전략의 부재에 따른 사업 발굴 및 형성 절차의 문제는 제한적인 숫자의 스태프들이 연간 수백 건에 이르는 안건을 정책심사와 기술심사 모두를 합쳐 약 2개월 내에 완료해야하는 상황과 맞물려 결과적으로 심사 결과보고가 건당 1-2페이지에 그치는 등 피상적, 형식적으로 되는 상황이 발생한다는 것이다.

한편, PBA 시행에 있어 공여국들이 가장 주안점을 두는 부분은 기초적인 사업 분석, 형성 단계와 여기서 수립되는 평가 지표를 바탕으로 하는 최종 모니터링, 평가 단계이다. 덴마크와 일본 모두 기초 분석과 사업 형성 단계를 지속적으로 강화해왔으며, 이 단계는 단순히 수원국의 지원 대상 프로그램을 파악하는데서 그치는 것이 아니라, 지원 세부 내역을 결정하고, 제반 리스크 완화 대책을 수립하는 등, 수원국 프로그램에 대한 지원을 형성하는, 사실상의 핵심 절차이다. 여기에는, 우선 PBA의 원칙 중 수원국의 프로그램 지원과 현지의 시스템 활용을 위해서는 철저한 기초 분석이 필수적이며, 이것이 바탕이 되어야만 적절한 전략이 나올 수 있다는 인식에 따른 것으로 보인다.

이러한 측면에서 보았을 때, 기본 정책 및 전략 수립, 가이드라인과 지침 구축 등을 통해 사업 프로세스의 일관성, 효율성을 모색함과 동시에, 사업 프로세스 개선을 통해 PBA 시행에서 요구되는 수준으로 기초 분석 및 사업발굴과 형성 절차를 강화해 나갈 필요가 있을 것으로 사료된다.

4.6 공여국간 원조조화를 위한 활동의 비중

마지막으로, 사업의 발굴, 형성, 시행, 평가 과정의 전반에 걸쳐 타 공여국과의 원조조화를 위한 요소가 사업 프로세스에 전혀 고려되어 있지 않다는 점도 KOICA가 PBA를 도입하는데 있어서 선결해야할 과제로 지적된다. 지금까지 KOICA가 수원국 현지에서 얼마나 타 공여국과 긴밀한 협의를 실시하고 파트너십을 구축하느냐는 전적으로 KOICA 해외사무소장의 의지와 역량에 달려있다는 것이 통설이다. 다시 말해, 타 공여국과의 원조조화 문제가 사업 절차상에서 하나의 공식적인 프로세스로 구축되어 있지 않고, 현지 스태프의 업무 분장

차원에서 봤을 때 통상적인 업무 이외의, 추가적인 활동(extra work)으로 고려되고 있어 스태프에 대한 업무 과중 및 일관성이 결여된 업무 처리의 위험이 있다.

이는 현지에서의 공여국간 대화와 사업 조율에 참여할 수 있는 물리적 여건의 확보와, 이에 상응하는 해외사무소 인적 역량의 강화와 직접적인 연관이 있으며, 현재 KOICA가 추진 중인 현지 중심의 사업을 위한 조직개편 방안 마련과의 연관 하에서 해결책을 마련할 필요가 있을 것이다.

5. 현 KOICA 사업 체제 내에서의 PBA 도입 방안(안)

현 KOICA 사업 체제 내에서 PBA를 도입하는 방안을 수립하는 데 있어서는 일차적으로 거시적인 정책 방향이 설정되어야 할 것이며, 여러 가지 제반 개념과 사업 프로세스가 적절히 정립, 구축되어야 한다.

5.1 파리선언 지표 9 이행 방안(안)

파리선언에서의 PBA와 관련된 항목은 본 보고서 제1장 4절에서 정리한 바 있다.

Box 3-1 PBA 결정의 4대 요건(파리선언)

파리선언 하에서 어떠한 공여국의 지원이 PBA로 간주되기 위해서는 아래의 네 가지 조건을 모두 충족시켜야 한다.

- ① 수원국 정부 또는 기관이 주도하는 프로그램을 활용하는가?
- ② 단일의 포괄적 프로그램 및 예산틀을 사용하는가?
- ③ 보고(Reporting), 예산책정(Budgeting), 재정관리(Financial Management) 그리고 조달(Procurement) 중 적어도 2개의 절차를 위해 공여국간 공식적인 조정 또는 조화 절차가 있는가?
- ④ 프로그램 설계, 프로그램 실행, 재정관리 그리고 감독 및 평가를 중 적어도 2개의 부문의 절차를 수행하기 위해 수원국 체제를 활용하는가?

자료: OECD (2006), Guidance for the 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness

여기서는 간략하게 프로젝트와 기술협력을 위주로 파리선언 지표9의 이행을 위한 KOICA의 대응방안을 모색, 제시하고자 한다. 이에 앞서 명확히 해 둘 부분은, 파리선언 지표 이행이 PBA 도입과 관련된 KOICA의 주요 수단 혹은 방법에 불과한 것이지 궁극적인 목표가 되어서는 안 된다는 점이다. 다시 말하면, 지표 9에서 요구되는 항목을 충족시키기 위한 전략이 아니라, PBA 도입을 통해 궁극적으로 개발원조의 효과성을 증진하는 차원에서, 하나의 점검 항목으로써 사용되어야 할 것이며, PBA 도입에 수반되는 다양한 정책적, 전략적, 조직적 개선 및 강화 노력 역시 이러한 거시적 패러다임 하에서 계획되어야 한다는 점이다. 그렇다면 이제부터 파리선언에서의 4대 요건별로 하나씩 살펴보자.

①번 기준은 수원국 정부 또는 기관이 주도하는 자체적인 국가 개발 프로그램 혹은 섹터 개발 프로그램을 시행하는데 있어서 공여국이 이를 지원하는 것인지가 핵심 요소다. 이는, CAS를 토대로 수원국별 중점 지원 분야가 명확해지면, 이 분야에서 수원국이 시행 혹은 계획 중인 섹터 프로그램을 발굴하여, 이에 대해 KOICA의 프로젝트와 기술협력을 통해 지원하는 방식으로 추진할 수 있을 것으로 보인다. 파리선언 지표 이행 점검 상 이러한 연결고리를 좀 더 명확히 하는 차원에서 수원국 프로그램의 기본 문서에 KOICA의 지원 내역을 명시하고, 운영위원회 등에 수원국 스태프의 참여를 확대시키는 등의 전략이 있을 수 있다.

②번 기준은 프로그램 추진을 위한 수원국 정부의 자체 재원과 공여국이 지원 혹은 지원 예정인 재원을 아우르는 단일의 포괄적인 예산들의 존재 및 활용 여부이다. 동 항목은 프로그램의 전체 기간 예산들과 연간예산안에 공여국의 지원내역이 통합(incorporate)되어 보고됨으로서 수원국 정부가 전반적인 예산 규모와 내역에 대해 파악, 집행해 나갈 수 있는 바탕을 제공한다는 의미로 풀이된다.¹³³⁾ 이러한 점에서 봤을때, KOICA의 지원 프로젝트 혹은 기술협력의 소요예산과 내역 등에 관한 데이터를 적시에 수원국 정부에 제공하여, 수원국 정부의 프로그램 예산들에 포함, 계상될 수 있도록 해야 할 것이다.

③번 기준은 ‘보고(Reporting), 예산수립(Budgeting), 재정관리(Financial Management) 그리고 조달(Procurement) 중 적어도 2개의 절차를 위해 공여국간 공식적인 조정 또는 조화 절차’의 존재 여부이다. 여기서는 일단, 수원국별로 혹은 섹터별로 존재하는 공여국 그룹(Donor Partner Group 혹은 Donor Coordination Group 등 명칭은 국별로 다양함)이 있는지, 그리고 이러한 그룹이 수행하는 기능이 어떠한지를 살펴보고, 정기

133) 제1장 4절 참조.

적인 대화에 참여하는 방법을 일차적으로 생각해 볼 수 있다. 제1장 4절에서 분석한 바와 같이, 이러한 성격을 가진 공여국 그룹이 존재하지 않거나 수행 기능이 부족한 경우에는 해당 프로그램의 운영위원회 등 관리 매커니즘에 참여하는 것도 공여국 그룹 활동에의 참여로 간주되는 것도 추가적으로 고려할 필요가 있을 것이다.¹³⁴⁾ 보고, 예산수립, 재정관리, 조달 중 2개 이상의 절차 충족과 관련해서는, 프로젝트와 기술협력의 경우 예산수립(Budgeting)과 보고(Reporting) 위주로 하는 것이 전략적으로 현실적이고 적합할 것으로 판단된다. 재정관리와 조달 시 공여국간 조율 매커니즘의 활용은 예산지원이 아닌 경우 실효성이 떨어질 수 있고 실제 적용 가능성도 상당히 제한적인 부분이 많을 수 있다.¹³⁵⁾ 이에 반해, 예산수립과 보고의 경우는 지원사업에 대한 공여국간 정보 공유 수준에서 크게 벗어나지 않는 것으로 분석되며,¹³⁶⁾ 따라서 프로젝트와 기술협력 등, 재원의 물리적인 흐름 및 관리와 직결되어 있지 않는 원조 시 더 용이하게 적용할 수 있을 것으로 분석된다.

마지막 ④번 기준은 프로그램 설계(Design), 프로그램 시행(Implementation), 재정관리(Financial Management) 그리고 모니터링/평가(Monitoring/Evaluation) 중 적어도 2개의 부문의 절차를 수행하기 위해 수원국 체제를 활용 혹은 이를 위한 노력을 기울이느냐에 관한 것이다. 제1장 4절에서의 분석결과를 바탕으로 했을 때 KOICA 프로젝트와 기술협력에 적용할 수 있는 사항은, 역시 예산지원이 전제되지 않으면 활용에 제약이 있는 수원국 재정관리 및 평가 시스템 활용보다는, 프로그램 설계 단계에서 현지 체제를 사용하는데 주력하고 시행 시 현지 인력의 참여를 확대하는 방식으로 추진하는 것이 적절할 것으로 보인다.

5.2 PBA의 적용 대상과 방식(안)

CAS와 국별 예산 체제 등 국별지원 체계가 PBA 도입의 기반이라는 점을 감안한다면, 대상 국가는 중점협력국 위주로 하는 것이 적절하다. 비중점협력국에 대해서는 PBA 방식 이외로 지원하되, 사업의 규모와 중요성 등을 감안하여 현지 차원에서 탄력적으로 접근할 수 있도록 적절한 전략 수립이 필요하다.

134) 제1장 4절 Box 1-7 참조

135) 이현주 2010

136) 제1장 4절 참조

5.3 통합적 지원 ‘프로그램’의 도입(안)

사실상 KOICA는 수년 전부터 ‘프로젝트형 원조’라는 방식을 통해 하드웨어적(인프라 구축, 물자지원 등)원조와 소프트웨어적(봉사단 파견, 전문가 파견, 초청연수) 지원을 병행해 온 경험이 있기 때문에, 다양한 원조의 결합 측면에서는 나름의 노하우를 가지고 있는 것으로 사료되며, 따라서 이러한 경험을 프로그램형 접근법 도입에 긍정적으로 활용될 수 있을 것이다.

PBA란 앞서 정리한 바와 같이 수원국의 자체적인 개발 프로그램에 대한 공여국의 지원으로 정의되며, 이러한 공여국의 지원 방식은 다양하게 구성될 수 있다. 하지만 덴마크의 경우에서 보았듯이, 여러 원조양식을 결합한 패키지적인 방식, 즉 ‘프로그램’으로 실시되는 것이 더 용이할 것으로 판단된다. PBA를 시행하는데 있어서 이러한 패키지적 방식을 활용하는 것의 장점에는 아래와 같이 여러 가지가 있을 수 있다.

- 여러 사업양식 간 연계성, 유기성 강화
- 정책적 일관성 유지 용이
- 여러 사업양식 간 업무 중복 방지(특히 사업 발굴, 형성, 평가 및 모니터링 단계에서) 등 절차상 비용 감소
- 사업 발굴 및 형성 단계에서 요구되는 깊이 있는 분석과 진단 가능
- 타 공여국과의 협의 간소화 및 효율성 증대
- 수원국 체제 활용을 위한 포괄적 시각에서의 접근(예를 들어 프로젝트 상서 수원국 조달, 보고 체계 활용 시 관련 부문 역량강화를 위한 기술협력을 병행) 등

아울러, 패키지적 통합형의 장점은 본 보고서 제2장에서의 선진사례에서도 도출된다. 앞서서도 밝혔듯이 덴마크식 통합형과 일본식 분리형 중 어느 한쪽이 더 효과적이거나 더 우수하다는 판단은 적절치 못하다. 하지만, 여기서 덴마크식 통합형 도입이 더 효율적일 수 있다는 분석에는 여러 가지 근거가 제시될 수 있다. 첫 번째는 각 사업간 사업 기획과 심사, 승인에 소요되는 시간적, 행정적 비용의 측면에서이다. JICA의 경우 각 프로젝트가 개별적으로 기획, 심사, 승인되는 구조로 형성되어 있는데, 어떠한 사업 승인을 위해 기본적으로 요

구되는 JICA와 외무성 간 행정적 절차가 원래 복잡하게 구성이 되어있는데다 이러한 절차가 각 단위 사업마다 반복되어야 하기 때문에 인력, 시간, 비용 낭비에 대한 문제가 상당하다는 것이다.¹³⁷⁾ 실제로 이러한 고비용 저효율 문제는 JICA 내부에서도 상당히 심각하게 인식되고 있는 것으로 보인다.¹³⁸⁾

이러한 절차상의 복잡함은, 일본과 덴마크 간 파리선언 이행성과 조사 결과가 약 2배가량 격차를 보이는 것과 결코 무관하지 않은 것으로 추측된다. 파리선언에서 적용되는 PBA 4대 해당 요건을 충족시키기 위한 제반 활동의 범위와 깊이가 결코 녹록치 않은 점을 감안하면, 덴마크식으로 여러 사업을 통합적으로 PBA에 적용시켜 나가는 것이 단순 계산상으로도 더 효율적일 수 있다는 것이다.

아울러, 개별 승인방식은 원조 규모가 작고 사업의 수가 적은 경우에는 효과적일 수 있으나, 향후 KOICA 예산 확대에 따라 사업의 수가 증가할 것이라는 점을 감안하면 단위사업당 기본비용이 증가하는 문제를 낳을 수 있다는 점에서 전략적으로 지양할 필요가 있을 것으로 판단된다.

두 번째는 일본형에서 덴마크식 통합형으로의 점진적인 전환 가능성과 관련된 것이다. 즉, 일본의 원조 체계가 우리와 유사하기 때문에, PBA 도입 단계에 있어서도 일본의 방식이 현실적으로 더 적합할 수 있다는 있으며, 따라서 당장은 일본식 분리형으로 가되 점차 덴마크식 통합형으로 전환하는 방법을 생각해 볼 수 있다는 것이다. 하지만, 여기서 문제는 이러한 점진적인 전환이 실제 상황에서 상당한 난관에 봉착할 수 있다는 점이다. 아무리 국별 지원전략 체제를 기반으로, 원조일치와 원조조화의 원칙을 근거로 한다고 하기는 해도, 일본형과 덴마크형의 차이는 단순한 단계상의 차이가 아니라 기본 원조 관리 철학과 기법 자체의 상이함에서 오는 근본적인 차이이다. 따라서 일본형에서 덴마크형으로의 전환은 급격한 체제 변화 없이, 자동적으로 이루어질 수 있는 것이 아니라는 것이다.

실제로 JICA 내부에서도 이러한 접근방식의 전환은 고비용 저효율의 개별 심사 방식을 개선하는 측면에서 많이 제기되기는 하나, 실질적으로 어려울 것으로 보는 것이 동 사안에

137) 사업 심사 및 승인 절차가 길고 복잡하다는 것은 2010년 상반기 출간을 목표로 실시된 OECD/DAC의 일본 동료평가에서도 지적된 사항으로, DAC는 이에 대한 개선 방안 마련을 권고한 것으로 조사되었다.(JICA 실무자와의 '10.3.19 서면 인터뷰)

138) JICA 실무자와의 '10.3.19 서면 인터뷰

직접적으로 관여되어 있는 JICA 스태프의 분석이다. 따라서 PBA 도입 단계에서부터 통합형이 아닌 일본식 분리형을 택하는 것은, 이에 고착된 상태로 상당시간 머무르게 하는 리스크를 부담해야 할 수도 있을 것으로 분석된다.

이러한 점들을 바탕으로 했을 때, 일본식 분리형을 모델로 하거나, 혹은 도입 시의 한시적 매개로 활용하는 것 보다는 덴마크식 통합형으로의 일괄적인 전환이, 당장의 체제 전환에 요구되는 비용은 높을지 몰라도 장기적으로는 더 긍정적일 것으로 판단된다.

그렇다면 PBA에 부합하는 KOICA의 통합형 지원 ‘프로그램’은 어떤 개념이어야 하며, 어떤 요소를 포함해야 하는가. 본 보고서 제1장 제1절 ‘프로그램이란’에서 살펴본 ‘프로그램’은 여러 사업 활동의 결합체(Aggregate)로서의 의미를 지니고 있는 것으로 요약된다. 이러한 패키지(Package)적인 의미에서 보면, ‘프로그램’은 앞서 설명한 바와 같이 현행 KOICA의 ‘프로젝트형 원조’ 혹은 2006, 2007년도의 ‘프로그램’과 통용되는 부분을 가지고 있는 것으로 분석된다. 하지만 이 두 가지 개념은 국제사회에서 통용되는 ‘프로그램’보다는 ‘다수 프로젝트의 결합 구성체인 프로젝트’의 개념에 가까우며, 이는 결정적으로 아래와 같은, 국제사회의 ‘프로그램’의 핵심특징¹³⁹⁾을 포함하지 않고 있기 때문이었다.

- 프로그램 단위에서의 거시적이고 포괄적인 목표
- 명확한 정책 및 전략
- 경제적, 사회적 상황 분석을 위한 단일의 분석틀
- 프로그램 차원에서의 단일 중기예산틀(MTEF)
- 프로그램 차원에서 단일의 성과 평가 지표와 모니터링 시스템
- 공식적인 공여국간 원조조화 프로세스 혹은 매커니즘
- 다양한 원조 양식으로 실시되는 사업의 보고, 예산집행, 재정관리와 조달을 위해 조율된 시스템

상기 특징은 역으로 보아 KOICA에서 PBA 도입과 관련하여 활용할 수 있는 통합형 지원 ‘프로그램’에 포함되어야 하는 항목으로 풀이된다. 이를 바탕으로, KOICA에 도입되어야

139) 자료: EC (2004), Aid Delivery Methods, Volume 1 Project Cycle Management Guidelines, pp11-12, Brussels: European Commission 및 DAC, Sida

하는 ‘프로그램’의 정의는 다음과 같이 제시될 수 있다.¹⁴⁰⁾

“거시적이고 포괄적인 수원국의 국가 단위 혹은 섹터별 개발 목표를 달성하기 위해 명확한 정책과 전략을 바탕으로 각종 개발협력 활동 또는 사업을 결합하여 추진하는 원조 방식으로, 다음의 특성을 내포함.

- ① 프로그램 차원에서의 단일 정책, 전략 및 예산들
- ② 프로그램 단위의 사업 발굴 및 형성, 심의 체계와 모니터링 및 평가 시스템
- ③ 프로그램 단위의 Rolling Plan 및 파트너십

동 사업 방식은 수원국 전략에의 일치와 공여국간 원조조화를 기본 원칙으로 함”

5.4 통합 지원 ‘프로그램’ 관리주기(안)

그렇다면 이러한 PBA를 위한 KOICA의 ‘프로그램’은 실제 시행 시 어떠한 프로세스를 통해 관리되어야 하는가. 앞서의 덴마크 등 선진 사례를 바탕으로 본 절에서 제시할 수 있는 프로그램 관리 주기는 크게 ①사업 준비, 발굴 및 형성 → ②심사 및 승인 → ③시행 → ④평가의 네 단계로 생각해 볼 수 있다.¹⁴¹⁾

이를 기존에 각 사업양식별로 발굴, 형성, 시행, 평가되어오던 KOICA의 사업관리 프로세스와 비교해 보면 다음과 같다.

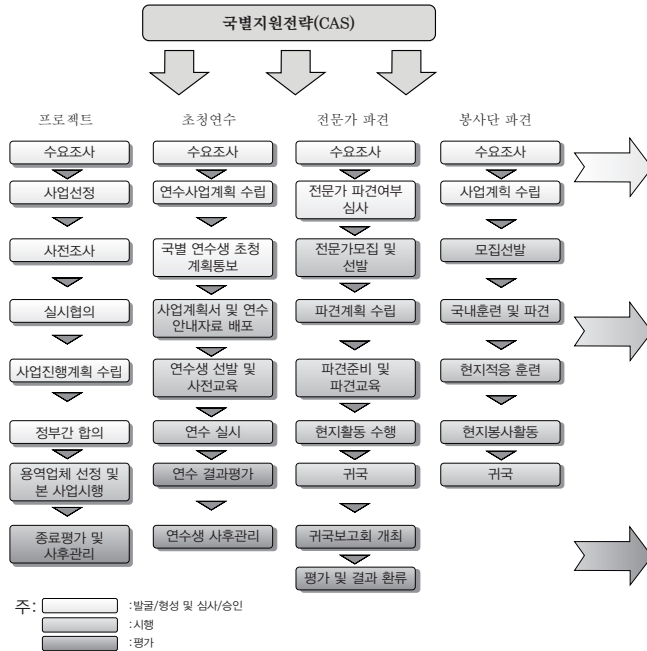
즉, 기존 사업 체계에서 각 양식과 사업별로 개별적으로 실시되어온 사업 발굴/형성, 심사/승인 및 평가 단계를 프로그램 차원에서 통합하여 일괄 추진토록 하고, 사업 시행 단계에서만 각 사업별로 고유의 절차를 밟아 진행토록 하자는 것이다. 이러한 절차의 통합과 분리의 적절한 조화를 통해 매년 수백 건에 달하는 수요조사 및 사업요청서 접수, 그리고 그만큼의 기술 및 정책 심사를 좀 더 합리화, 효율화 하는 방향으로 전환할 필요가 있다. 아울러

140) 본 정의는 하나의 제안 사항에 불과하며, 추후 이를 바탕으로 명확한 ‘프로그램’의 정의를 확정해나가야 하는 것임을 밝혀둔다.

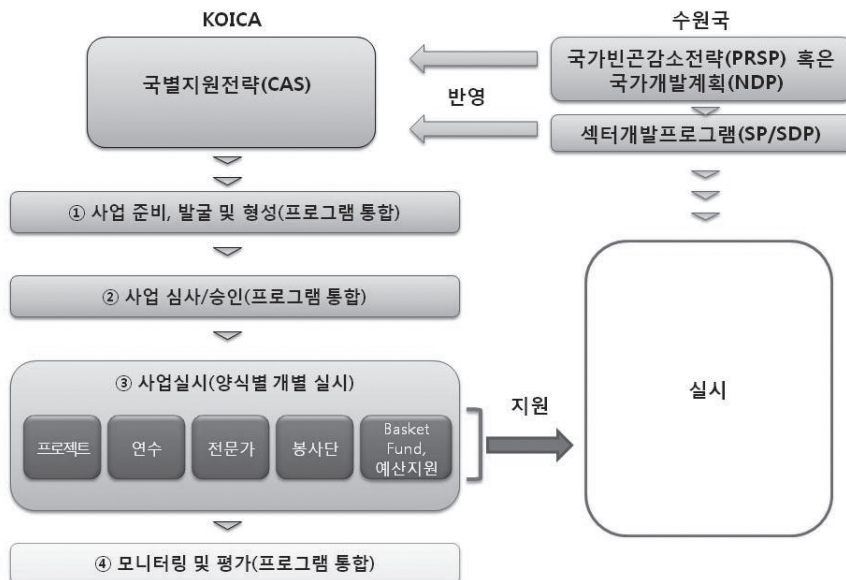
141) 아래 그림에서 제시되고 있는 주기는, PBA를 위한 KOICA 프로그램의 관리 주기의 개괄적인 제안사항이며, 세부적으로는 각 단계마다 어떠한 하부 프로세스가 실시되어야 하는지, 또 KOICA 부서별 업무 분장은 어떻게 제시될 수 있는지에 대한 간략한 제안일 뿐이며, 향후 정책 레벨에서 이를 시발점으로 하여 좀 더 구체화된 사업 관리 주기를 수립, 확정할 필요가 있다

러, 사업 준비, 발굴시 심층 조사와 분석을 통해 각 사업이 좀 더 효과적으로 CAS와 연계, 수원국의 개발 전략과 프로그램에 일치되도록 하고, 이를 프로그램 차원에서 통합적으로 모니터링, 평가할 수 있도록 해야 할 것이다.

<그림 3-2 기존의 KOICA 사업관리 주기와 기존 KOICA 사업형태별 시행절차>



KOICA 통합형 지원 '프로그램'의 관리 주기 및 절차(안)



KOICA의 통합형 지원 ‘프로그램’의 관리 주기의 세부 단계별로 간략히 살펴보자.

① 사업 준비, 발굴 및 형성

사업 준비, 발굴 및 형성 단계에서는 시발점인 CAS에서 국별 상황에 따라 우리가 지원할 수 있는 지원 대상 국가/섹터 개발 프로그램을 규명한 것을 바탕으로, 이에 대한 심층 연구조사와 분석을 실시, 우리가 이에 대해 어떻게 지원할 것인가를 구체적으로 모색하는 단계이다. 동 단계에서는 향후 프로세스에서 수행되어야 하는 업무를 총괄하는 계획표(Rolling Plan)를 수립하고, 지원 대상 국가와 섹터 프로그램, 그리고 이에 대한 수원국의 개발관리 역량, 환경과 젠더 등 크로스커팅(Crosscutting) 이슈 등에 대해 분석하고, 지원 대상 개발 프로그램에 대한 우리의 가능 지원 규모, 지원 전략, 적용 가능한 원조 양식(프로젝트, 전문가파견, 초청연수, 봉사단파견, Basket Funding, 예산지원)과 비중, 내역 등 수립을 구체적으로 수립하는 등의 포괄적인 분석과 정책 결정, 수립이 이루어져야 한다. 이와 같은 활동을 바탕으로 다음을 포함하는 문서들이 수립되어야 할 것이다.

- ◆ 통합적 Rolling Plan
- ◆ 지원 대상 수원국 프로그램에 대한 분석서
- ◆ 수원국의 개발사업 관리역량에 대한 분석서
- ◆ 환경 및 젠더 등 크로스커팅(cross-cutting) 이슈에 대한 분석서
- ◆ 다음 단계에서 심사, 승인에 상정될 KOICA의 전략 방안 문서(프로그램 계획안): 기존 프로젝트, 봉사단 파견, 전문가 파견, 초청연수별로 각각 연간 베이스로 수립되어오던 사업 계획을 ‘프로그램 계획안’으로 통합된 문서로 수립

동 단계에서 실시될 분석 작업 전반은, KOICA만에 의한 일방향 조사가 되어서는 아니며, 전 세부 단계에 걸쳐 수원국과의 긴밀한 협력 하에, 그리고 현지 주재 타 공여기관과의 조율을 통해 실시되어야 할 것이다. 전략적인 부분은 제외하더라도, 공공 재정관리 체계에 대한 분석 등 우리가 일차적 경험이 없는 분야에서는 공여국간 공통의 틀을 바탕으로 공동으로 실시되는 진단, 분석 프로세스에 참여하거나 결과를 공유하는 등의 다양한 공여국간 조화 시도를 해 볼 필요가 있을 것이다.

이러한 점들을 고려했을 때 동 사업 발굴 및 형성 단계에서 가장 중요한 조직 단위는 KOICA 해외사무소 혹은 공관이라고 볼 수 있다. 여러 항목에 대한 심층 분석을 수원국과, 그리고 현지에 진출해 있는 타 공여기관과의 협력 하에서 실시할 수 있어야 할 것이기 때문

이다. 현지 사무소의 역량강화를 통해 현지 상황에 대한 노하우와 수집 가능한 자료를 최대한 활용해 나갈 수 있도록 해야 할 것이다. 이에 대해 외교부 및 KOICA 본부는 동 단계에서 도출되어야 하는 결과문서 작성을 위한 지침을 마련하고 산출물을 관리하며, 여러 정책적 결정의 기준을 세우고 전체적인 전략을 수립, 제시할 수 있어야 할 것이다.

② 사업 심사 및 승인

두 번째, 사업 심사 및 승인 단계는 전 단계에서 통합 수요조사와 심층 분석을 바탕으로 수립한 통합 프로그램 계획안을 구체적으로 심사하고 승인하며, 이를 수원국과의 협정 체결을 통해 공식화하는 단계이다. 다시 말해, 기존 KOICA 프로세스를 비취했을 때, 프로젝트의 경우 정책 및 기술심사, 실시협의, 사업집행계획 수립, 예산 배정, 초청연수의 경우는 사업계획 확정, 국별 계획 통보, 사업계획서 배포 등의 절차를 아우르는 단계로 볼 수 있다. 즉, 통합 프로그램 계획안을 KOICA 본부와 외교부 차원에서 심사, 승인하여 프로그램 예산을 확정하고 사업별 예산을 배정, 정부 간 협정 체결까지를 포함하는 단계라는 것이다. 여기서의 심사와 승인은 통합 프로그램 계획안을 확정하는 것이며, 따라서 각 원조 양식의 규모와 구체적인 내역은 개별적으로 정해지는 것이 아니라 프로그램이라는 큰 틀 내에서 통합적으로 결정되어야 한다. 첫 번째 단계가 현지에서의 활동을 바탕으로 한 것이었다면, 동 단계에서는 외교통상부와 KOICA 본부 차원에서 정책적, 전략적, 기술적인 측면에서 프로그램을 검토하고 사업별 예산을 확정하고 정부 간 사업 약정을 체결하는 등의 역할을 수행하는 방식으로 실시될 수 있다.

③ 사업 시행

이전 단계에서 통합적으로 수립, 승인된 프로그램 계획안에 따라 각 사업 양식은 기존의 실시 프로세스를 밟아 각각 시행될 수 있다. 즉, 동 단계에서는 프로젝트, 초청연수, 전문가 파견, 봉사단 파견 등 기존 사업별 절차에서 ‘시행’단계¹⁴²⁾에 해당되는 활동들이 각각의 절차를 밟아 추진될 수 있다.

④ 통합 평가

이전 단계에서 시행된 각 사업은, 마지막 단계에서 통합적으로 모니터링, 평가되어

142) 구체적으로 기존 프로세스의 경우를 가리키는 것으로 이해할 수 있다.

- 프로젝트: 용역업체 선정 ⇒ 본 사업 시행
- 초청연수: 연수후보자 선발 및 출국 전 사전교육 ⇒ 과정보별 전문교육 실시
- 전문가 파견: 전문가 모집, 선발 ⇒ 파견준비 및 교육 ⇒ 현지 활동 및 보고서 제출 ⇒ 귀국 및 보고서 제출
- 봉사단 파견: 봉사단 모집, 선발 ⇒ 국내 훈련 및 파견 ⇒ 현지 적응훈련 ⇒ 현지 봉사활동 ⇒ 귀국

차후 사업에 환류될 수 있도록 하여야 한다. 동 통합 평가는 각 사업 양식별로 평가가 이루어지는 것이 아니라, 프로그램 차원에서 통합적으로 실시되어야 하며, 애초에 설정된 프로그램의 목표가 얼마나 어떻게 달성되었는지를 평가하는 것이어야 한다. 이를 위해 첫 번째 단계인 준비 단계에서 프로그램 예비 문서를 수립할 때에 다양한 연구조사와 심층 분석을 통해 프로그램 차원에서의 적절한 평가 지표를 수립하여 동 단계에서 통합적인 평가를 실시할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있을 것이다.

5.5 PBA 도입을 위한 로드맵(안)

아래 그림에서는 PBA의 점진적인 도입을 위한 로드맵(안)을 제시하고 있다.¹⁴³⁾ 우선, 1단계에서는 준비 차원에서 기존의 KOICA 프로젝트와 초청연수, 봉사단, 전문가 파견 등을 패키지화하는 것에서 출발하여야 한다. 아울러, 향후 단계에서 요구될 국별지원체제의 강화와 ‘프로그램’의 정착 및 새로운 원조 양식의 도입을 위해 전략을 수립하고 지침 및 가이드라인을 구축하는 등의 기초를 다지는 작업이 병행되어야 할 것이다.

2단계는 1단계에서의 실전을 바탕으로 PBA/SWAp 도입을 좀 더 실제화 해 나가는 단계이다. 여기에서는 기존의 프로젝트와 기술협력 뿐 아니라 Basket Funding과 예산지원 등 신규 원조양식을 시범적으로 실시하는 한편, 1단계에서 구축한 각종 문서들을 재검토, 확정해 나가는 등의 작업이 이루어져야 할 것이다. 동시에 KOICA의 본부 조직 개편 및 현지 사업체제 강화 등의 조직 개편 역시 점진적으로 추진되어야 할 것이다.

상기 단계에서의 교훈을 바탕으로, 3단계에서는 기 수립된 정책, 전략 및 실무 지침에 의거하여 실질적인 SWAp을 실시할 수 있어야 할 것이며, 4단계에서 섹터보다 더 넓은 범위의 PBA를 실시토록 하는 단계별 접근으로 PBA의 적용을 심화시켜 나갈 수 있을 것이다.

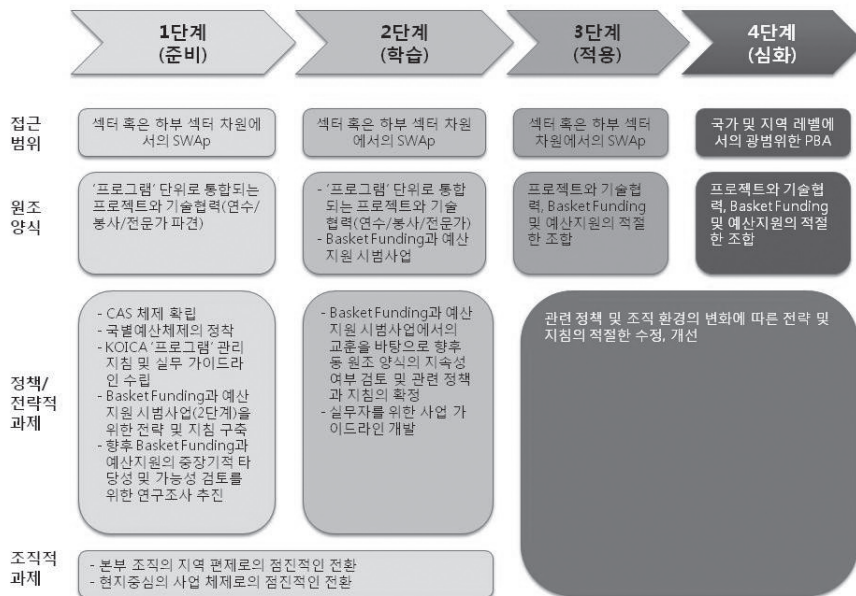
상기 로드맵에서 접근 범위의 도입 단계에 대해 간략히 살펴보면, 처음부터 광범위한 국가, 지역 단위의 PBA보다는 특정 섹터 혹은 하위 섹터프로그램에 대한 SWAp 방식으로 출발하는 것이 바람직 할 것으로 사료된다. 섹터 프로그램은 목적, 사업수단과 투입물-산

143) 통상적으로 로드맵은 최종 목표 시점을 설정하고 이에 맞는 단계별 소요기간을 제시해야 하는 것이나, CAS 체제 강화, 국별예산 도입, 새로운 원조 양식의 도입, 조직 개편 등 현재 광범위하게 논의되고 있는 이슈들이 KOICA 내부적인 요인 뿐 아니라 외부 정치적 요인, 그리고 국제사회의 흐름에 대한 부응 등이 복잡하게 얽혀서 추진되고 있는 점을 감안하여 여기서는 단계별로 가능한 접근방식과 실행되어야 하는 과제들에 대한 순서만 대략적으로 제시하였음을 미리 밝혀둔다.

출물간 관계가 거시적인 빈곤감소 프로그램보다 명확하다는 장점이 있으며, 기존에 섹터별로 사업을 관리해 온 KOICA의 사업 체계를 감안하면, 국가 단위 PBA보다는 SWAp을 통해 KOICA 섹터 사업 시행 및 관리의 노하우를 적극적으로 활용할 수 있는 여지가 충분하다고 판단하기 때문이다.

이렇듯 섹터 레벨에서 우선적으로 SWAp 방식을 지원하는데 있어서 고려해야할 또 다른 부분은 KOICA가 자체적인 섹터 프로그램 지원을 하려고 나서기 보다는, 타 공여국들이

<그림 3-2 PBA 도입을 위한 로드맵(안)>



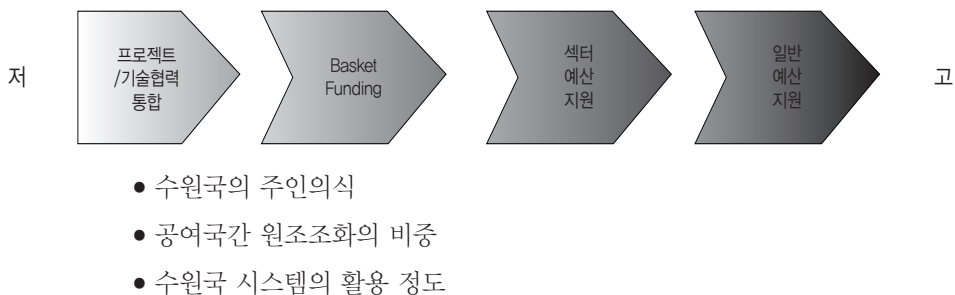
이미 실시하고 있는 SWAp체제에 KOICA가 참여하는 방식으로 시작할 필요가 있다는 것이다. KOICA의 경우는 수원국 현지에서의 타 공여국간 정책 대화와 조율, 나아가서는 공동 재정지원, 모니터링 등의 경험이 전무한 상황이며, 지금까지의 제반 활동도 수원국내 공여국간 정례 정책대화에 참석하여 동향을 파악하는 수동적인 수준에 그치고 있는 것이 사실이다. 따라서 KOICA가 독자적인 섹터 프로그램 지원을 수립, 추진하는 과정에서 이들 타 공여국과의 원조 조화를 주도적으로 이끌어 나가기에는 시행착오를 겪을 부분이 많은 것이 사실이다. 아울러, 프로젝트, 기술지원에 대한 협력 뿐 아니라 향후 예산지원 등으로 원조양식을 다양화해 나갈 것을 염두에 둔다면, 이보다는 기 실시중인 SWAp에 참여함으로써 공

여국들이 원조조화를 모색하기 위해 공식, 비공식적인 방법을 어떻게 강구해 나가는지, 그리고 공동지원은 어떻게 구상되며 어떤 절차를 거쳐 실시되고 평가되는지, 또한 제반 리스크는 어떻게 통제되는지에 대한 노하우를 습득하는 것이 적절할 것으로 사료된다. 예를 들어 교육 분야의 EFA(Education for All) 혹은 보건 분야의 HSSP(Health Sector Support Program)처럼 여러 수원국에서 이미 수년간 성공적으로 실시, SWAp 시행체제가 명확히 구축된 프로그램에의 참여를 적극적으로 고려할 필요가 있다는 것이다.

원조 양식 측면에서는, 일단은 KOICA의 기본 양식을 바탕으로 하면서, 신규 양식을 신중하고 점진적으로 접근하는 방식이 필요할 것이다. 본 보고서 제1장에서 설명한 바와 같이, PBA는 결코 예산지원 방식으로만 실시되는 것은 아니다. 선진공여국들이 통상적으로 PBA에 접근하는 방식이 예산지원일 뿐이며, 이외에도 기술협력과 프로젝트 역시 PBA의 4대 결정요인을 충족시킨다는 조건 하에서는 얼마든지 PBA의 지원양식이 될 수 있다. 기술협력과 프로젝트는, KOICA의 사업경험, 규정, 노하우 등 여러 제반 사항을 고려했을 때 현지점에서 가장 현실적이고 적합한 양식인 것은 사실이다.

하지만 프로젝트와 기술협력만으로 PBA에 대한 지원 방식을 제한하는 것은 PBA의 원칙과 배치되는 부분이 있다. 주요 공여국들은 각종 사례를 바탕으로 수원국 주인의식 함양, 공여국간 원조조화의 중요성, 수원국 현지 체제의 활용 등 PBA 요건의 측면에서 봤을 때 각종 원조양식의 순서는 통상적으로 프로젝트/기술협력의 경우 비교적 낮고, Basket Funding, 섹터예산지원, 일반예산지원 순으로 가면 갈수록 높아지는 것으로 보고 있다.

<그림 3-3 재정 리스크의 정도에 따른 PBA 지원 양식별 도입 순서(안)>



이는 다시 말해 일반예산지원으로 가면 갈수록 원조양식의 PBA로의 부합도가 높아진

다는 의미이며, 따라서 이러한 관점에서 봤을 때 프로젝트/기술협력보다는 Basket funding 이, 그리고 이보다는 섹터예산지원, 일반예산지원이 PBA가 추구하는 주인의식과 원조일치, 원조조화의 원칙에 더 부합하는 원조양식이라고 볼 수 있다는 것이다. 하지만, 이러한 순서는 역으로 생각했을 때, 수원국의 역할과 비중의 증대로 인해 공여국 입장에서는 원조 제공 시 감당해야 하는 재정적 리스크와 행정적 비용에 대한 부담이 증가하는 순서이기도 하다. 특히 재정관리 시스템 활용 측면에서 봤을 때, 상기 그림의 순서는 개발재원의 수탁리스크 및 개발 리스크가 높아지는 순서와도 같다. 즉, 일반예산지원 쪽으로 가면 갈수록 더욱더 신중하고 면밀한 접근이 요구되며, 강화된 리스크 경감대책이 병행되는, 고도의 전략과 사업 기법이 전제되어야 한다는 것이다.

따라서 비록 도입 단계에서는 프로젝트/기술협력 방식으로 PBA를 지원하는 방법을 취함으로서 PBA의 도입에 따르는 위험을 최소화하는 방식이 적절할 것이다. 하지만 우리 사업에 PBA 도입을 통해 궁극적으로 추구하고자 하는 것이 무엇인지를 고려한다면, 지금 당장은 아니더라도 차후 Basket Funding, 섹터예산지원, 일반예산지원을 실시해 나갈 수 있는 기반이 마련되어야 하며, 본 절에서 제시하고자 하는 국별 원조로의 강화, 프로그램 개념 정립, 프로그램 사업 관리 주기 수립 등에서 이러한 점이 잠재적으로 고려되어야 할 것이다. 아울러, 본 연구의 후속 조치로 Basket Funding 및 예산지원에 대한 정책 검토 및 전략적 방안 마련을 위한 연구조사 및 전략 수립이 이뤄져야 할 것이다.

6. 앞으로의 과제와 방향

도입부에서도 밝혔듯이, 상기에서의 통합형 지원 ‘프로그램’의 개념(안)과 관리 주기(안)는 선진 모델을 바탕으로 개괄적으로 수립, 제시한 것에 불과하며, 따라서 빠른 시일 내에 이에 대한 정책적 논의를 거쳐 적절히 수정, 개선, 보완되어야 할 것이다. 이러한 절차를 거쳐 조속한 시일 내에 KOICA에 프로그램의 개념을 정책적, 전략적으로 확립하는 프로세스가 진행되어야 할 것이다.

이를 위해 KOICA의 관련 규정을 정비하는 한편, 실무지침을 구축하고 사업 관리자를 위한 가이드라인도 수립되어야 할 것이며, 이러한 문서 구축 작업은 적절한 직원 교육과 인센티브 체제로 뒷받침되어야 할 것이다.

아울러, KOICA가 지금까지 실시하지 않았던, Basket Funding이나 예산지원 등 새로운 원조 양식에 대한 연구조사를 실시, 도입의 타당성 여부를 정책적으로 검토하고 다양한 적용 방안을 모색하는 한편, 이를 KOICA 규정과 사업 프로세스에의 반영을 통해 체계화 해 나가려는 노력도 시급히 요구된다.

조직적으로는, KOICA에서 기 추진 중인 조직개편안이 확립, 시행되어야 할 것이며, 이와 아울러 본부 조직 뿐 아니라 해외사무소의 권한과 역량 강화를 심도 있게 고려해야한다. PBA의 두 가지 핵심 발판인 수원국의 주인의식과 공여국간 원조조화는, 다시 말해 수원국 정부 및 현지 관계기관, 그리고 공여국과의 지속적인 협의를 전제로 하는 것이다. 즉, KOICA 해외사무소가 이러한 여러 관계자들과의 협의를 긴밀하게 실시해 나갈 수 있는 물리적 여력이 확보되어야 하며, 현지 인력 고용 확대, 파견인력 충원, 직원 역량강화, 협의 권한 강화 등 여러 가지 요소가 고려되어야 할 것이다. 아울러, 프로그램 관리 주기 상에서도 첫 번째 단계인 사업 준비, 발굴 및 형성 시 실시되어야하는 다면적이고도 심층적인 조사 분석은, 본부도 본부지만 해당 수원국 현지에서 주도적으로 시행되어야 하는 부분이며, 따라서 이러한 활동이 가능하도록 적극적인 지원 확대가 있어야 할 것이다.

결론

지금까지 본 보고서는 오늘날 국제 원조사회의 화두 중 하나인 프로그램형 접근법(PBA)의 개념을 정리하고 덴마크와 일본의 경험을 바탕으로 KOICA 사업에 어떻게 PBA를 적용해 나갈 것인지, 단계별 로드맵과 통합형 ‘프로그램’의 개념 및 관리 주기를 통해 구체적으로 제시하였다.

본 보고서에서 중점을 두고 있는 부분은 일차적으로 기존 KOICA 사업 양식 중 프로젝트와 기술협력(초청연수, 봉사단 파견, 전문가 파견)을 어떻게 통합하여 PBA를 지원하도록 할 수 있는가에 대해서이다. 우선은 수원국과 주인의식 강화와 공역국간 원조조화 노력의 제고, 두 가지 PBA의 핵심 원칙을 바탕으로 전반적인 PBA 지원 체계와 이를 KOICA 사업 프로세스에 어떻게 통합시켜 나갈 수 있는지에만 중점을 둔 것이다.

하지만 파리선언에서 PBA의 결정 근거가 되는 여러 항목은 앞으로 좀 더 다양한 접근과 원조 양식 활용으로의 전환을 요구하고 있다 하겠다. 특히, 수원국 예산 및 공공 재정관리 체계의 사용을 요하는 항목과 관련, 우리의 인력과 기술을 활용할 수밖에 없는 기술협력과, 한편으로 수원국의 공공 재정관리 체계를 사용하는데 있어 상당한 한계를 안고 있는 프로젝트¹⁴⁴⁾ 만으로는 우리가 PBA를 완전히 도입하였다고 하기에 부족함이 없지 않기 때문이다. 다시 말해, PBA의 완전한 도입을 위해서는, 앞으로 수원국의 재정 시스템 활용을 통한 이들의 개발관리 역량강화와 주인의식 제고 측면을 고려, 순차적으로 그 범위를 Basket Funding과 예산지원으로 확대해 나갈 수 있어야 할 것이다.

이러한 재정 자원을 이전하는 방식의 원조는, 사실상 우리나라 무상원조 역사상 시행의 전례가 없었던 양식이며, 동시에 수원국의 취약한 재정관리 시스템 등 여러 가지 측면에서의 리스크가 상당한 것도 사실이다. 그러한 만큼, 정책적, 전략적으로 신중하고 치밀한 접근이 요구된다 하겠다. 따라서 심도 있는 연구조사와 정책적 검토 등을 통해 적절한 대응 방안을 마련해야 할 것이다.

144) 여기서의 프로젝트란 무상사업을 뜻하는 것이며, 유상 프로젝트에서 수원국 시스템 활용의 문제는 근본적인 기제에서 다른 것임. 자세한 내용은 이현주, 2010 참조.

PBA의 도입을 위해서는 KOICA 차원에서 추진해야 할 과제들이 아직 많이 남아있다. 본 보고서에 제시된 PBA 도입 로드맵, 통합형 지원 ‘프로그램’의 정의, 그리고 관리 주기 등은 선진 사례를 바탕으로 제시되는 하나의 제안 사항에 불과한 것이며, 정책 기획 차원에서 이를 좀 더 발전시켜 공식화하는 것이 필요하다. 이와 아울러, KOICA 차원에서 본부 및 해외 조직개편, 제반 규정 마련 등 현재 시도 중인 여러 조직적 개선 작업이 순조롭게 추진되어, 이러한 정책적 움직임을 뒷받침할 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

국내문헌

- 박명지 (2009), 『KOICA사업의 녹색화 방안』, 한국국제협력단
- 박명지 (2010), 『KOICA사업의 범분야 통합방안』, 정책포커스 No.1, 한국국제협력단
- 외교통상부 (2008), 『무상원조 중점협력국 국별지원전략』
- 이현주 (2010), 『수원국 공공 재정관리 및 조달시스템 활용방안』, 한국국제협력단
- 한국개발전략연구소 (2007), 『한국적 개발협력 프로그램 발전방안 연구』, 한국국제협력단
- 한국국제협력단 (2007), 『한국적 개발프로그램 발전방안』, 한국국제협력단
- 한국국제협력단 (2008), 『국제개발협력의 이해』, 한국국제협력단
- 한국국제협력단 (2009a), 『대외무상원조사업 시행규정집』, 한국국제협력단
- 한국국제협력단 (2009b), 『사업발굴 및 형성체제 평가연구』, 한국국제협력단
- 한국국제협력단 (2009c), 『프로젝트 기획, 모니터링 및 평가 방법론』, 한국국제협력단
- 한국국제협력단 (2009d), 『프로젝트 업무 매뉴얼』, 한국국제협력단
- 한국국제협력단 (2009e), 『한국국제협력단 법규집』, 한국국제협력단

국외문헌

- 2nd High Level Forum on Aid Effectiveness (2005), *The Paris Declaration on Aid Effectiveness*, Paris, France
- 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness (2008), *Accra Agenda for Action*, Accra, Ghana
- 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
- Baum, W. and Stokes T. (1985), *Investing in Development: Lessons of World*

Bank Experience, Washington DC: World Bank

- CIDA (2003), *CIDA's Action Plan on Promote Harmonization (2003–2005)*
- DANIDA (1994), *A Developing World: Strategy for Danish Development Policy towards the Year 2000*, Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark
- DANIDA (2000), *Partnership 2000 – Denmark's Development Policy Analysis*, Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark
- DANIDA (2002), *Sector Programme Support Document, Secondary Education Support, Programme 2003–2007, Nepal*, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2004), *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 (2006), *The Local Grant Authority of Danish Embassies, Instructions and Guidelines*, revised March 2006, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2008), *From Goals to Results in Danish Development Assistance*, Copenhagen: Danish Ministry of Foreign Affairs
- DANIDA (2009a), *Guidelines for Programme Management*, Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark
- DANIDA (2009b), *Technical Note on Programme Support Preparation*, Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs of Denmark
- DFID (?), *Guidance on Aid Instruments*, A DFID Practice Paper, on website (<http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/aid-instruments-guidance.pdf>), London: Department for International Development
- DFID (2007a), *Country Assistance Plan Guidance*
- DFID (2007b), *Joint Evaluation of General Budget Support 1994–2004, General Questions and Answers*

- EC (2004a), *Aid Delivery Methods, Volume 1: Project Cycle Management Guidelines*, Brussels: European Commission
- EC (2004b), *EC Support to Sector Programmes At-a-Glance, An Introduction Extracted from the Guidelines on EC Support to Sector Programmes*, Brussels: European Commission
- EC (2007), *Project Cycle Management Guidelines*, Brussels: European Commission
- Government of *Japan's Action Plan for Implementing the Paris Declaration*
- Government of *Japan (2005b), Japan's Medium-Term Policy on Official Development Assistance*
- Government of Japan (2008), *Country Assistance Program for the United Republic of Tanzania*
- Government of Nepal (2002), *Secondary Education Support Programme (SESP) Core Document*, final draft, Kathmandu: Ministry of Education
- Government of Nepal (2004), *Joint Financing Arrangement*
- Government of Nepal (2009), *School Sector Reform 2009–2015, Joint Appraisal Document*
- GRIPS (2004), *Good Donorship and the Choice of Aid Modalities, Matching Aid with Country Needs and Ownership*
- HIPC Capacity Building Programme (2009a), *Denmark Profile*, on website (<http://www.hipc-cbp.org>)
- HIPC Capacity Building Programme (2009b), *Japan Profile*, on website (<http://www.hipc-cbp.org>)
- JICA (?), *Promotion of Country-Specific and Issue-specific Approaches*, on website (<http://www.jica.go.jp/english/publications/reports/study/topical/spd/pdf/overview.pdf>), Tokyo: Japan International Cooperation Agency
- JICA (2001), *Rethinking Poverty Reduction: PRSP and JICA*, 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), *ICA Thematic Guidelines on Basic Education*, Tokyo: Japan International Cooperation Agency
- JICA (2006), JICA Bhutan Newsletter, vol. 06–03, March 2006, JICA Bhutan Office
- JICA (2007), *Annual Evaluation Report 2007*, Tokyo: Japan International Cooperation Agency
- JICA (2008a), *An Overview of New JICA*, Tokyo: Japan International Cooperation Agency
- JICA (2008b), *Annual Report 2008*, Tokyo: Japan International Cooperation Agency
- Jones, S. and Lawson, A. (2000), *Moving from Projects to Programmatic Aid*, OED Working Paper Series, No.5, Washington DC: the World Bank
- KOICA (2009), *2008 KOICA Annual Report*
- Lavergne, R. and Alba, A. (2003), *CIDA Primer on Program-Based Approaches*, Ottawa: Canada International Development Agency
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2006a), *Country Assistance Evaluation of Tanzania*, Third Party Evaluation, Tokyo: Japan International Cooperation Agency
- Ministry of Foreign Affairs of Japan (2006b), *Review of General Budget Support (PRBS in Tanzania and PRSC in Vietnam)*, Third Party Evaluation, Tokyo: Japan International Cooperation Agency
- OECD (1992), *DAC Principles for Effective Aid*, Paris: OECD
- 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*, on website (<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring>)
- 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 (2007), *Denmark Peer Review*, Paris: OECD
- OECD (2008a), *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective By 2010*, Paris: OECD
- OECD (2008b), *Guidelines for Reporting in CRS++ Format*, DCD/DAC/STAT(2008)17/REV1, Paris: OECD
- OECD (2009), *A Progress Report on Implementing the Paris Declaration*, 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
- 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)
- Sida (2005), *Questions & Answers on Programme-Based Approaches*, Stockholm: Sida

별첨

1. 파리선언(2005).....	153
2. 파리선언 국문요약.....	166
3. 덴마크 ‘Process Action Plan’ 템플릿.....	17
4. 덴마크 ‘10대 예산지원 원칙’.....	175
5. 덴마크 ‘Concept Note’ 작성 지침.....	176
6. 덴마크 ‘Programme Support Document’ 작성 지침.....	17
7. KOICA 사업형태별 추진 프로세스.....	184

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.	Score* Target
		A All donors use partner countries' procurement systems.
		B 90% of donors use partner countries' procurement systems.
		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.
6	<i>Strengthen capacity by avoiding parallel implementation structures</i> — Number of parallel project implementation units (PIUs) per country.	Reduce by two-thirds the stock of parallel project implementation units (PIUs).
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(지표1¹⁴⁵) 하는 한편, 공여국과의 대화를 통해 각계각층의 원조를 조화 시키고 민간의 참여를 유도함에 있어 주도적인 역할 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 프레임워크를 마련하고(지표2¹⁴⁶), 상황검토(diagnostic review) 및 성과평가

145) the 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

146) 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.

(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(지표4¹⁴⁷)

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 예

147) our criteria to identify country-led model of capacity development: (i) the programmes support partners' national development strategies; (ii) partner countries exercise effective leadership over the capacity development programme supported by donors, implying clearly communicated objectives from senior officials; (iii) donors integrate their support within country-led programmes to strengthen capacity development; and (iv) where more than one donor is involved, arrangements for coordinating donor contributions are in place for example pooling of resources.

측 가능한 원조를 제공하며(지표7), 최대한으로 수원국의 예산·회계 메커니즘을 신뢰하고 이용(지표5)

- 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(지표9¹⁴⁸⁾)

148) In the words of the Definitions and Guidance paper, PBAs features: (i) Leadership by the host country or organisation, (ii) A single comprehensive programme and budget framework; (iii) A formalised process for donor coordination and (iv) harmonisation of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement.

- 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(相補性) : 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(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, 공여국과 의 대화를 통해 간소한 정책 수단(simple planning tools)을 개발하고, 개발 우선순위 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 고 위험 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 간의 상호 연계를 강화하고, 결과 지향적 보고·평가 프레임워크¹⁴⁹⁾ 마련을 위해 노력. 이러한 프레임워크를 통해 국가차원 및 분야별 개발전략의 진전 상황을 감시하고, 측정지표 달성 상황을 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

149) based on three criteria : (i) quality of development information; (ii) stakeholder access to development information, (iii) coordinated country-level monitoring and evaluation

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 5b
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
		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
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	공여국 비율	
		평가단계	목표
		A	모든 공여국
		B	공여국의 90%
		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	공통의 분석 활용 - (a)공통의 조사단 비율	(a) 공여국 현지 파견단의 40%
10b	공통의 분석작업의 공유 비율	(b)수원국 분석작업의 66%
4. 원조성과 관리		2010년도까지 달성목표
11	결과 지향적 체계 : (a)국가개발 전략 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 덴마크 ‘Process Action Plan’ 템플릿

Title of programme support:			Date:
Activity/Output	Timing	Unit responsible	Status (Available / to be prepared)

Preparation phase

Sector/thematic study		Representation	
Assessment according to the ten budget support principles		GoX/Partner, Joint donor, Representation	
Gender Equality Rolling Plan		Representation	
Environmental screening note		Representation	
Other preparatory studies (List the need for additional preparatory studies)		GoX/Partner, other donors, joint donor, Representation	
Concept note		Representation	
Programme Committee Meeting (Min. 1 year before Board presentation)		KVA/MFA	

Formulation and appraisal phase

Organisational capacity assessment(s). (List the specific capacity assessment activities)		GoX, other donors, joint donor, Representation	
Draft partner programme documentation / Component descriptions		Partner	
Draft Danida Programme Support Document		Representation	
Appraisal process - Appraisal mission - Other appraisal activities			
Appraisal report		TAS or joint	
Final partner programme documentation / component descriptions			
Final Danida Programme Support Document		Representation	
Board Presentation Note forwarded to the Board of Danida		Representation	
Meeting of the Board of Danida and minutes		MFA/HUC	
Formal agreement with partners		Representation	

출처: DANIDA (2009), Guidelines for Programme Management, Part II, p45

별첨 4 덴마크의 ‘10대 예산지원 원칙’

Principle		Specific SBS-related analysis	Comments
Governance			
1.	Good governance, encompassing a minimum respect for human rights, a free press, pluralistic democracy and rule of law, including independence of the judiciary	No specific analysis or assessment needed	
2.	Anti-corruption with implementation of prevention and control measures, as well as follow-up with a view to improving the country's standing in the international corruption league table	No specific analysis or assessment needed	But existing material on the particular situation in the sector /thematic area should be used, if available; see Technical Note
Poverty reduction policies			
3.	Solid poverty reduction strategy and the will to implement it	a. Assessment of sector/thematic plan/strategy/programme b. Assessment of commitment and capacity to implement it	See Technical Note
4.	Positive experiences of development cooperation generally and of budget support specifically, as well as ongoing documentation of concrete development results	a. Assessment of previous poverty reduction results in the sector/area b. Assessment of the monitoring/performance measurement system at sector/thematic level	See Technical Note
Public financial management			
5.	The Finance Act process, with publication of budget and accounts, as well as parliamentary consideration	No specific analysis or assessment needed	
6.	Rules for procurement broadly in accordance with international standards	To be included in assessment under 8.	
7.	Presence of an independent National Audit Office or inspection body with similar functions	No specific analysis or assessment needed	
8.	Expert appraisal of quality and capacity in public financial management	Assessment of certain aspects of PFM at sector/thematic level as a supplement to available general assessments (PEFA, etc.)	See Technical Note
Partnership			
9.	Mutual observance of agreed obligations	Assessment of the partnership situation at sector level.	See Technical Note
10.	Consensus among all budget support donors regarding approach (incl. rules for transfer and monitoring) and conditions for general budget support	Assessment of any existing joint financing arrangement in the sector	See Technical Note

출처: DANIDA (2009), Guidelines for Programme Management, Part I, p14

별첨 5 덴마크 ‘Concept Note’ 작성 지침

The purpose of the concept note is to present the overall strategic considerations and choices regarding objectives, partners, modalities and risks of the envisaged Danish support, as well as an updated process action plan for further programme formulation to be endorsed by the MFA Programme Committee at an early stage of the programming process.

The concept note should not exceed 8 pages (excluding annexes), and must include:

1. Introduction

- 2-4 strategic questions aimed at guiding the discussion of the MFA Programme Committee
- Summary of conclusions regarding the envisaged support

2. Conclusions from preparatory analyses justifying the envisaged support

- Experience of previous support in the sector
- Key conclusions from the sector analysis in the light of Danida objectives, cross-cutting issues and priority themes: importance of the sector, its stakeholders, issues, challenges, national programmes and endeavours, as well as other (planned) donor support
- Conclusions of the assessment according to the ten budget support principles regarding governance, development strategy, public financial management, and partnership

3. Preliminary overview of envisaged programme support

- Short description of envisaged implementing partners, their programmes and capacity constraints. Other alternatives considered for support
- Justification of envisaged support modalities and (if relevant) changes in support modalities in the course of implementation
- Risks, assumptions and prerequisites in relation to the envisaged support
- Relation to other donors' assistance and efforts undertaken to harmonise programme preparation and formulation

4. Plan for further programme support preparation and formulation

- Plan for the analyses required before appraisal
- Situation regarding finalisation of envisaged partners' programme formulation
- Harmonisation of programme preparation efforts with other donors
- Risks and uncertainties in the further programme support preparation

The concept note is presented with four mandatory **annexes**:

- a. Updated process action plan for programming tasks ahead
- b. Assessment according to the ten budget support principles
- c. Gender Equality Rolling Plan
- d. Environmental screening note

출처: DANIDA (2009), Guidelines for Programme Management, Part II, p52

별첨 6 덴마크 ‘Programme Support Document’ 작성 지침

The Programme Support Document should contain sufficient information to serve as a management instrument for the Danish authorities and the national partners. It should normally not exceed 20 pages, referring to other more elaborate, and preferably nationally formulated, documents as needed.

Unless otherwise indicated, the sections set out below are mandatory contents of a Programme Support Document. However, in cases where multiple donors jointly provide support to a partner programme, the contents indicated below should serve as a reference in negotiations about a joint format. Other contents or sections may be added to the document, if relevant.

The same outline can be applied to a Component Description, albeit adapting the exact contents to the subject and situation at hand. A Component Description is drawn up when adequate partner programme documentation is not available.

Cover Page

The cover page should include the following: country, title of programme support (component), national implementing partners, starting date and duration, total budget of overall programme support and of each programme support component. The cover page is signed by the national implementing partner(s) (each one vouching for its own area of responsibility) and the Representation.

National sector context [Only for Component Description]

The contents should be based on findings and conclusions of sector assessments and analyses, policy papers, etc, and include:

- The significance of the sector in the national economic and social context, and specifically in the poverty reduction strategy of the country of cooperation;
- sector policies, legislation and programmes, and their relevance as part of the poverty reduction strategy;
- key sector institutions and their core mandates, civil society groups, private sector, NGOs and other stakeholders;
- domestic inputs to the sector; sector investment plan and budget;
- donor involvement, donor coordination mechanisms and capacities;
- ongoing and planned reforms, effectiveness of previous and current policies and programmes;
- cross-cutting issues (gender equality, environment, democratisation and respect for human rights);
- priority themes of relevance (HIV/AIDS, the private sector, children and youth, sexual and reproductive health and rights, violent conflicts, trade and development, indigenous peoples, and climate change).

(max 3 pages)

Development objectives

The development objective(s) of the programme support (i.e. the expected long-term or final outcome to which the programme support will contribute), relation to and consistency with national partner programmes, PRS and Millennium Development Goals, including agreed national indicators, targets and baseline. (max ½ page)

Immediate objectives

Whereas development objectives are only defined at the level of the entire programme support, immediate objectives are to be defined at the level of each component. This section should describe the concrete outcomes expected of the components and the relationship between them.

For each component the following should be covered:

- the immediate objective (and expected outcome for the intended final beneficiaries);
- a summary of the partner programme pertaining to the component;
- the component strategy;
- national indicators at outcome level, including targets and baseline;
- reference to underlying national programme documentation or component descriptions and where relevant, to other donor support.

(Max. 1 page per component)

Description of component [Only for Component Description]

- A brief summary statement of the component (aim, scope and levels of support, main contents);
- immediate objective (i.e. the expected concrete outcome) and link to overall development objectives (including linkages to PRS and Millennium Development Goals);
- strategy behind component activities;
- output(s) and an outline of activities;
- attention to cross-cutting issues and priority themes should be integrated (mainstreamed) into objectives, outputs and activities, referring to any detailed management plans regarding cross-cutting issues, which should be annexed.

(max 3 pages)

Specific measures to address cross-cutting issues and priority themes

This section describes issues relating to gender equality, environment, democratisation, human rights and good governance, as well as HIV/AIDS, and how these might be integrated into the activities. Where priority themes are relevant, specific measures to address these will also be presented in this section. Special plans, such as a Gender Equality Rolling Plan and Environmental Management Plan should be annexed. (max 1 page)

Budget

This section should show the budget (for the whole programme period) of each national partner programme/component broken down by output¹⁴ and, to the extent possible, according to the implementing agency's chart of accounts (may be referred to an annex). See annex A for a proposed format. If possible, the budget should include gender equality markers.¹⁵

There should also be a presentation of the total budget for the Danish programme support and for each national partner programme/component, for the programme period as a whole as well as for each calendar year, and if different, for each of the partner country's fiscal years. If possible, the budget table should account for the various sources of funding. See annex B for a proposed format.

The budget may show national funds and other sources, as well as Danish and other donor funds, and it must include possible technical assistance and a reserve for contingencies. The contribution from each source should be easily distinguishable. If national partners and donors jointly finance a programme through a basket fund, this section should detail the monetary contribution from each party. (max. 3 pages)

Management and organisation

This section describes the organisational set-up and management of the programme support and of its components. It specifies the responsibilities of national partners, Danish authorities and others, both at the level of each partner programme/component and at the level of the Danish programme support.

The section includes descriptions of:

- Structures of day-to-day management of the programme and of each component (i.e. organisation(s), authority, responsibilities, and tasks, composition and role of Steering Committees etc.);
- formal procedures for joint decision-making by partners, the Representation and possibly other donors. If no overall Steering Committee is envisaged, the mechanism or process for inclusion of relevant partners in decisions on reallocations among components and possible utilisation of unallocated funds must be described;
- key administrative procedures;
- decision-making and approval procedure for revision and adjustment of the programme and of its components, including procedures and scope for budget adjustments.

(max. 3 pages)

Financial management and procurement

The procedures for financial management and procurement should either be specified in the respective partner programme/component descriptions, or in an annex to the Programme Support Document. This section should specify to which extent partner systems are used,

¹⁴ Not required for sector budget support.

¹⁵ Gender equality markers may include; (1) expenditure specifically targeting women, (2) expenditure targeted at promoting equal opportunities and employment initiatives in the public sector, (3) expenditure targeted at mainstreaming gender equality.

describing financial management and procurement procedures only when these differ from partner systems. The section should make clear where separate processes and safeguards are applied. A process action plan should be prepared, indicating the activities required and a timeline for further alignment (possibly as an annex). (max. 3 pages)

Monitoring, reporting, reviews and evaluations

The section should describe the following:

- Overall organisational set-up of the monitoring system(s), including a clear description of
- the division of responsibilities for the various elements of the system and for following up on monitoring information.
- In the Component Description or partner programme documentation, more detailed information on the monitoring system can be indicated; if it is not, it must be annexed to the Programme Support Document;
- main sources of monitoring data (including sex-disaggregated data);
- the reporting system of the programme support, including main contents, frequency and procedures (preferably using partner systems);
- plan for reviews indicating when and how each programme support component will be reviewed (including when TAS is participating);
- monitoring of cross-cutting issues;
- monitoring of relevant priority themes;
- monitoring of risks and assumptions.

(max. 3 pages)

Key assumptions and risks

This section provides a summary of the risk assessments made during the programme support preparation and formulation. It assesses key risk factors and describes important assumptions. In addition, possible conditionalities – to be met during implementation or before certain support elements can be initiated – are presented. A risk mitigation plan should be stated, clearly indicating who is responsible for following up on the various actions. As regards the conditionalities, procedures to be followed in the event of noncompliance should be presented.

The assessment comprises key assumptions and risks in the following areas:

- Commitment and potential participation of sector stakeholders, including any areas where divergent opinions or disagreements exist
- institutional arrangements of the programme (if these involve a range of partner institutions, a more elaborate analysis of risks and assumptions is needed)
- factors at national and sector level (macro-economic conditions, general political situation, national policy framework, sector budget situation)
- accountability issues (financial, political, administrative and local procurement)
- sustainability, replicability and capacity development issues (financial, institutional, technical and local procurement)
- risks and assumptions related to the achievement of programme objectives

(max. 2 pages)

Annexes:

- The budget for the whole programme support period, broken down by component and by output. See annex A for a proposed format
- The total budget for the programme support and for each component, for the programme support period as a whole as well as per calendar year, including the national contribution and contributions from other donors. See annex B for a proposed format
- The partner and joint programme documentation referred to as the basis for the Danish support
- Possible component descriptions.
- Possible gender equality plans, environmental management plans and other special measures to ensure attention to cross-cutting issues and priority themes
- Other information deemed necessary for proper decision-making and/or management of the programme
- A process action plan for further alignment of the programme support (if not integrated in the Programme Support Document)

Annex A

Proposed format for output-based budget presentation¹⁶

Components and outputs	Budget in DKK million
Component A	
Immediate objective	
Sub-component A.1	
Output A.1.1	
Output A.1.2	
Output A.1.3	
Sub-component A.2	
Output A.2.1.	
Output A.2.2.	
Output A.2.3.	
Contingencies	
Component B	
Immediate objective	
Output B.1.1.	
Output B.1.2.	
Output B.1.3.	
Contingencies	
Technical assistance	
Sub-total	
Unallocated funds	
Other costs (reviews, etc.)	
Contingencies	
Grand total	

¹⁶ In this presentation, 'outputs' are to be aggregated to a level where the number per sub-component does not usually

Annex B

Proposed format for programme budget by component and by calendar year¹⁷

	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Component A						
- Denmark						
- Partners						
- Others						
Component B						
- Denmark						
- Partners						
- Others						
Component C						
- Denmark						
- Partners						
- Others						
Technical assistance						
- Denmark						
- Others						
Subtotal						
Unallocated funds						
Other costs (reviews, etc.)						
Contingencies						
Grand total						

¹⁷ The budget must also be presented according to the partner country's fiscal year, if this differs from the calendar year.

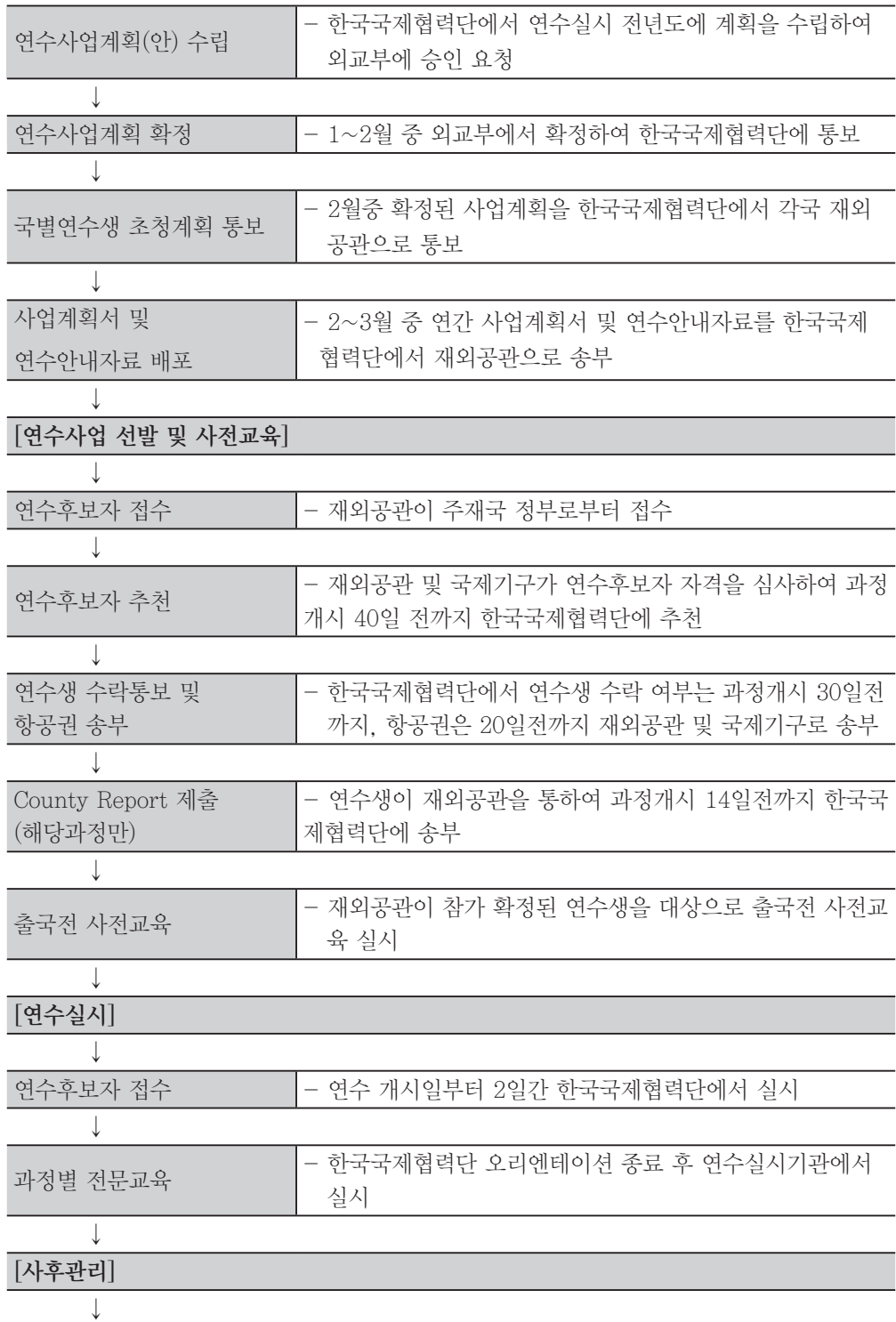
별첨 7 KOICA 사업형태별 추진 프로세스

프로젝트

수요조사	- 재외공관 및 사무소 대상으로 수요조사를 실시하여 사업요청서 접수
↓	
사업선정	- 현지조사, 사업별 타당성검토 및 사업심의위원회 개최를 통해 신규 및 예비사업 선정
↓	
사전조사	- 현지조사를 통한 사업성 검토 및 기본계획수립
↓	
실시협의	- 양국분담사항 및 사업세부지원계획 확정 등 양국간 합의서(R/D) 체결
↓	
사업집행계획수립	- 예산집행계획, 용역업체 선정방안 등 사업별 세부지원 계획수립
↓	
정부간 합의	- 사업시행을 위한 정부간 합의(구상서 교환, MOU 등)
↓	
용역업체 선정 및 본사업 시행	- 용역업체선정 - 기자재지원, 연수생초청 및 전문가파견 등에 대한 사업수행관리 - 현장관리자파견 관리 및 중간평가
↓	
종료평가 및 사후관리	- 종료사업에 대한 평가 및 사후관리 지원

초청연수

[연수사업 계획 수립]	
연수생초청사업 수요조사	- 한국국제협력단에서 개도국, 국제기구 등을 대상으로 실시
↓	



연수결과평가	- 한국국제협력단과 연수실시기관 공동으로 연수종료 후 실시
↓	
연수생 사후관리	- 연수생 본국 귀국 후 협력단 및 재외공관에서 실시

전문가파견

수요조사	- 재외공관 및 사무소 대상으로 수요조사를 실시하여 사업요청서 접수
↓	
전문가 파견 여부 심사 및 승인	- 파견 여부에 관한 심사와 승인
↓	
전문가 모집 및 선발	- 파견후보자 모집(유관기관 추천의뢰, KOICA 등록 자원 및 홈페이지, 신문광고 등 활용) - 서류심사 및 면접 - 적격전문가 선발
↓	
파견계획 수립 및 파견준비 (활동계획서 및 Check List)	- 선발된 전문가의 이력사항 및 활동계획을 수원국에 전달하여 수원국의 파견동의 취득 - 파견 세부계획 수립 - 전문가 활동계획서와 Check List를 송부하여 수원국 준비사항확인
↓	
파견준비 및 파견교육	- 파견일자 결정, 파견경비 지급 등 파견준비 - 현지문화, 생활여건 등에 대한 교육
↓	
현지활동 및 자문활동 보고서 수원국 제출	- 전문가 활동계획 확정 - 현지활동 및 지원 - 현지 세미나, 자문보고서 수원국 제출 등
↓	
귀국 및 귀국보고서 제출	- 전문가 귀국 후 30일 이내 귀국보고서 접수 및 관리 (홈페이지 게시, 발간)
↓	
귀국보고회 개최	- 전문가 귀국보고대회 개최
↓	
전문가 활동에 대한 평가	- 전문가 활동성과 및 성과사례 발굴 홍보
↓	
평가결과 피드백	- 평가결과 향후 사업수행에 반영 등

※ 다만, 프로젝트, 개발조사와 연계된 전문인력 파견의 경우는,

- ① 적정 전문가 선정(전문가 풀 활용)
- ② 개도국내 활동 수행
- ③ 결과보고서 작성, 순으로 추진

봉사단파견

협정체결 및 수요조사	- 우리정부와 개발도상국 정부간 해외봉사단 파견협정 체결 - 개발도상국 정부를 통해 수요조사
↓	
사업계획 수립	- 연간 사업계획 수립
↓	
모집 · 선발	- 서류전형→필기시험(국제협력봉사요원)→면접시험→신체검사, 신용조회 절차를 통해 적격단원 선발
↓	
국내훈련 및 파견	- 4주내 합숙훈련(봉사단 기본소양, 현지어 등 교육) - 국제협력봉사요원 및 국제협력의사는 별도 군사교육 4주 실시
↓	
현지적응훈련	- 8주내 현지 합숙훈련(현지어, 현지문화 등 교육)
↓	
현지봉사활동	- 소속기관 배치 및 해외봉사활동(2년 / 현지적응훈련 포함)
↓	
귀국	- 현지활동 종료, 귀국

연구자료 정책연구 2010-11-075

한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안

－ KOICA의 전략과 과제 －

발 행 2010년 5월
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) 740-0307
팩 스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 (주)아테라커뮤니케이션

[무단복제를 금함]

ISBN 978-89-6469-006-2 13320

국민과 함께하는 선진원조
Making a better world together



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>