



PBA와 수원국 시스템 활용 연구: 수원국 시스템 리스크 관리를 중심으로

2015. 12

**PBA와 수원국 시스템 활용 연구:
수원국 시스템 리스크 관리를 중심으로**

2015. 12

KOICA

저자

박 인 혜

- KOICA 연구개발팀 연구원
- 연세대학교 국제대학원 국제협력학 석사
- 주요 연구
 - ▷ 2015, “Goal 17. 이행수단과 글로벌파트너십 강화,” 지속가능개발목표(SDGs) 수립 현황과 대응방안, 성남: 한국국제협력단. pp.331-352. (공저)
 - ▷ 2015, “신흥공여국 ODA정책과 현황: 슬로바키아”, 성남: 한국국제협력단.

본 연구 보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 입장과 일치하지 않을 수 있음을 밝힙니다. 본 연구의 내용은 출처 및 집필자를 명시하는 한 인용할 수 있습니다.

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

목 차

국문 요약	1
Executive Summary	6
I. 서론	11
1. 연구 배경 및 목적	11
2. 연구 방법 및 내용	12
II. PBA의 정의 및 활용의 함의	14
1. PBA 정의의 발전 배경	14
2. PBA의 관련개념 및 지원양식	15
3. 파리선언에서의 PBA	17
4. 아크라 행동계획(AAA)에서의 PBA	21
5. 부산글로벌파트너십(GPEDC)에서의 PBA	22
6. PBA 활용 평가와 시사점	25
III. 수원국 시스템의 정의 및 활용의 정의	27
1. 수원국 시스템 활용의 발전 배경	27
2. 수원국 시스템의 정의	28
3. 수원국 공공재정시스템 정의 및 활용	28
4. 수원국 공공조달시스템 정의 및 활용	34
5. 수원국 시스템 활용 평가와 시사점	36
IV. 수원국 시스템 평가 도구	42
1. 수원국 공공재정관리(PFM) 시스템 평가 도구	42
2. 수원국 공공조달시스템 평가 도구	52
V. 수원국 시스템 리스크 관리 분석	
: DFID의 ‘예산 지원 시 수탁자 리스크 관리’ 사례를 중심으로	57
1. DFID의 수탁자 리스크 관리 접근법	57
2. 수탁자 리스크의 이해	63

3. 수탁자 리스크의 완화	74
4. 수탁자 리스크 모니터링	83
VI. 결론 및 시사점	89
참고문헌	92
부록	96

표 목차

〈표 1〉 PBA의 지원 양식	16
〈표 2〉 파리선언의 5대 원칙 및 12개 지표	19
〈표 3〉 아크라 행동계획(AAA)의 주요내용	21
〈표 4〉 부산 글로벌 파트너십의 지표와 2015년 목표	22
〈표 5〉 파리선언에서의 수원국 PFM 시스템 활용 지표와 목표	30
〈표 6〉 GPEDC에서의 수원국 시스템 활용 평가기준	34
〈표 7〉 수원국 PFM 시스템의 질 평가 결과, 지표 2a (2005-10)	36
〈표 8〉 수원국 공공조달시스템의 질, 지표 2b (2007-2010)	39
〈표 9〉 PEFA 성과측정틀 지표	44
〈표 10〉 PEFA 성과측정틀 내 6차원(dimension)과 관련 성과지표	45
〈표 11〉 Method 1 예시(PI-1, '기존승인예산과 총지출결과'의 점수 측정 기준)	46
〈표 12〉 Method 2 예시(PI-17, '현금잔고(cash balance), 대출금(debt)과 보증(guarantees)의 기록과 관리'의 점수 측정 기준)	48
〈표 13〉 Scoring Method 2(M2)의 합산 표	49
〈표 14〉 (예시) 각 코드의 차원(dimension)하의 기본, 보통, 상급의 요건표	51

〈표 15〉 (예시) 하위지표1(a)에 해당하는 점수기준표	53
〈표 16〉 표준 FRAs의 내용	64
〈표 17〉 공공 재정(Public Finance)을 이해하기 위해 고려해야 할 이슈들	68
〈표 18〉 수탁자 리스크에 대한 여섯 가지 핵심 PEFA 관점 및 함의	69
〈표 19〉 리스크 등급에 대한 설명	71
〈표 20〉 부패 리스크 평가에 대한 프레임워크	72
〈표 21〉 신뢰성 있는 개혁 프로그램의 일반적 특징	74
〈표 22〉 반부패 개혁 경로 평가의 프레임워크	78
〈표 23〉 개혁 신뢰성에 대한 평가	79
〈표 24〉 단기 세이프가드를 위한 중점 분야	81
〈표 25〉 지표 사용을 통한 PFM 개혁 모니터링	84
〈표 26〉 몇 가지 표준 재무보고서의 목적 및 잠재적 활용	86
〈부록 표 1〉 핵심 PFM 시스템 관련 성과 지표	149
〈부록 표 2〉 범분야 견제와 균형(checks and balances) 관련 성과 지표	151
〈부록 표 3〉 리스크의 재정적 영향을 계량화하기 위한 증거 출처(source)	152
〈부록 표 4〉 국가 PFM 시스템으로부터의 유출 및 비효율 리스크 평가	153

그림 목차

〈그림 1〉 PBA를 통해 제공된 원조의 비율 (32개국 대상, 2005–2010)	25
〈그림 2〉 수원국 PFM 시스템 활용의 요소	29
〈그림 3〉 조달에 관한 파리 선언 주요 권고사항	35
〈그림 4〉 수원국 PFM 시스템의 질과 공여국의 수원국 시스템 활용 간 상관관계 (56개국 대상, 2011년 기준)	38
〈그림 5〉 수원국 PFM 시스템의 질과 공여국의 수원국 시스템 활용 간 상관관계 (56개국 대상, 2011년 기준)	40
〈그림 6〉 PEFA 성과 프레임워크	46
〈그림 7〉 IMF 재정 투명성 코드의 4개 요소	50

〈그림 8〉 (예시) BLIs와 CPIs 점수의 비교	54
〈그림 9〉 지속적 과정으로서의 수탁자 리스크 평가	58
〈그림 10〉 PFM 사이클	82

box 목차

〈box 1〉 CPAR의 형식과 내용	55
〈box 2〉 수탁자 리스크의 수준과 등급	71
〈box 3〉 외부 감사 및 검토 시스템의 공통된 약점	77

약어표

약어	정식명칭	한글명칭
AAA	Accra Agenda for Actions	아크라 행동계획
ASP	Annual Statement of Progress	연간 경과보고서
BLIs	The Baseline indicators	기초지표
CFAA	Country Financial Accountability Assessment	국가 재정 책무성 평가
CGA	Country Governance Analysis	국가 거버넌스 분석
CPAR	Country Procurement Assessment Report	국가조달진단보고서
CPI	Corruption Perceptions Index	부패인식지수
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment	국가 정책 및 조직 진단
CPIs	The Compliance/Performance Indicators	준수/이행 지표
DFID	Department for International Development	영국 국제개발부
DSA	Directors' Statements of Assurance	담당자 확인 서명
EDCF	Economic Development Cooperation Fund	대외경제협력기금
FACT	Financial Accountability and Anti-Corruption	재정 책무성 및 반부패
FATF	The Financial Action Task Force	자금세탁방지국제기구
FCPD	Finance and Corporate Performance Division	재정 및 기업 성과 부서
FRAs	Fiduciary Risk Assessments	표준 수탁자 리스크 평가
FSRBs	FATF-Style Regional Bodies	FATF 지역 기구
FTEs	Fiscal Transparency Evaluations	재정 투명성 평가
GAC	Governance and Corruption Diagnostics	거버넌스 및 부패 진단
GBS	General Budget Support	일반예산지원
GPEDC	Global Partnership for Effective Development Cooperation	부산글로벌파트너십
HIPC AAP	Public Expenditure Tracking Assessment and Action Plan for Heavily Indebted Poor Countries	고채무빈곤국 공공 지출 추적 평가와 행동 계획
HIPC	Highly Indebted Poor Countries	고채무빈곤국
HLF-4	Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness	부산세계개발원조총회
IAD	Internal Audit Department	내부감사부서
IDA IRAI	International Development Association Resource Allocation Index	국제개발협회 자원배분지수

IDA	International Development Association	국제개발협회
IFIs	International Financial Institutions	국제금융기관
JPP	Joint Procurement Policy	공동 조달 정책
JVP	Joint Ventures for Procurement	조달공동작업반
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
MAPS	Methodology for Assessing Procurement Systems	조달 진단 방법론
MDGs	Millennium Development Goals	새천년개발목표
MTEF	Medium Term Expenditure Framework	중기지출프레임워크
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee	OECD 개발원조위원회
PAC	Public Accounts Committee	공공회계위원회
PBA	Programme-Based Approach	프로그램형 접근법
PBIG	Post-Busan Interim Group	Post-Busan 임시그룹
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability	공공 세출과 재정책임성
PEIRs	Public Expenditure and Institutional Reviews	공공 지출과 제도적 검토
PER	Public Expenditure Review	공공지출검토
PFM	Public Financial Management	공공재정관리
PI	Performance Indicators	성과지표
PII	Public Integrity Index	공공청렴도지수
PRS	Poverty Reduction Strategy	빈곤감소전략
SAI	Supreme Audit Institution	고등감사기관
SBS	Sectoral Budget Support	섹터예산지원
SWAp	Sector-Wide Approaches	섹터별 접근법
UN PCDC	UN Procurement Capacity Development Centre	UN 조달역량개발센터
UNCAC	UN Convention against Corruption	UN 반부패 협약
UNODC	UN Office on Drugs and Crime	UN 마약범죄사무소

국문 요약

개발협력 분야에서는 1990년대까지 대부분의 사업이 독립적인 프로젝트(Stand-alone Project)로 진행되어왔으나, 이러한 형태의 사업들이 중복성을 야기하고 여러 문제점을 노정함에 따라 원조효과성을 제고하기 위한 방안으로서 프로그램형 접근법(Programme-Based Approach, 이하 PBA)이 대두되었다. 여기서 PBA는 ‘수원국 주인의식과 책무성을 바탕으로 해당 국가 주도의 개발 프로그램에 대한 공여국 간의 조율된 지원을 원칙으로 개발협력에 참여하는 접근법’을 의미하는 것으로서, 4가지 요건¹⁾을 모두 충족하는 것으로 정의된다(OECD DAC, 2006b). PBA는 1990년대 공여국 중심의 파편화되어 제공된 개별 프로젝트에서 벗어나 통합된 프로그램 형식을 통해 원조 효과성을 제고하는데 있어 패러다임 전환에 기여했다는 평가를 받고 있다. 하지만, PBA는 모호한 정의와 네 가지 충족 요소 중 하나인 ‘수원국 시스템 활용’의 목표 및 지표가 중복된다는 판단 하에, 부산글로벌파트너십(Busan Global Partnership for Effective Development Cooperation, 이하 GPEDC)에서는 독립적인 이행지표로 제시되지 않았으며, ‘수원국 시스템 활용’ 논의의 측면에서 더 세부적으로 다루어졌다.

수원국 시스템 활용에 대한 필요성 또한 PBA와 함께 원조효과성 측면에서 논의되어 왔는데, 수원국 시스템 역량 강화와 활용에 대한 논의는 수원국의 주인의식과 공여국의 원조조화 강화 측면에서 점차 탄력을 받게 되어 최근 GPEDC에서 독립적인 지표로 선정되었다. 이러한 논의 흐름과 함께, 국제사회의 원조 조달 형태가 점차 다변화됨에 따라, 원조 사업 추진 시, 수원국 시스템을 활용할 기회는 점차 증가하였다. 하지만 수원국 시스템을 활용한다는 것은 결과적으로 수원국의 시스템을 신뢰하여 체계의 유효성을 인정하고 공여국의 재원을 맡기는 것으로서 공여국의 측면에서는 원조를 제공하기 전에 수원국 시스템의 건전성을 확인하고 잠재적인 리스크를 미리 인식·완화·모니터링해야 할 필요성이 증대되었다. 이는 수원국 차

1) PBA의 4가지 요건

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

원에서도 지속적인 시스템 활용과 자체 모니터링을 통한 시스템 향상 측면에서 스스로의 시스템 건전성을 확인하고 향상시켜나가야 할 의무와 필요성이 증가하게 된 것을 의미한다.

하지만 PBA 및 수원국 시스템 활용에 대한 파리선언의 이행 성과 및 평가를 살펴보면, 대부분의 경우 어느 정도의 진전(progress)은 있었지만 목표를 달성하지 못하였거나 권고사항의 이행이 저조한 상태를 나타내고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 수원국 시스템 활용의 경우에는 수원국 시스템의 질적인 향상이 이루어지더라도, 공여기관의 측면에서는 실제 수원국의 재정 남용에 대한 두려움, 공여기관의 규정 때문에 수원국의 시스템을 활용하는 것에 대한 어려움 등의 이유로 리스크를 관리하기보다 회피하려는 태도로 인해 이행 성과가 저조하게 나타났다고 OECD DAC은 밝히고 있다(OECD DAC, 2012). 이처럼, PBA 및 수원국 시스템 활용 활성화의 문제는 결국 ‘수원국 시스템의 건전성을 파악하고 잠재적인 리스크에 대비하는 체제를 구축하는 것’으로 귀결되고 있다.

KOICA 또한 국제적 논의에 발맞춰, 원조효과성 증대를 위한 원조 조달 다각화 방안을 강구하는 측면에서 수원국 시스템을 활용할 기회가 증가하고 있다. 하지만 PBA 및 수원국 시스템 활용에 앞서, 수원국 시스템의 건전성을 평가하고 수탁자 리스크(Fiduciary Risk)를 분석할 수 있는 체계적인 수단 및 절차 등이 부재하여, 실제 활용을 증가시키는 것이 제한적임에 따라, 수원국 시스템 활용 시, 리스크 관리에 대한 면밀한 연구 및 분석의 필요성이 제기되었다.

이에 본 연구는 앞서 진행된 PBA와 수원국 시스템 활용 선행연구를 바탕으로, 동 주제를 수탁자 리스크 관리의 측면에서 분석하였다. 특히 DFID 사례의 경우, 공여기관이 수원국 시스템의 건전성을 평가하는 일련의 시스템을 갖추고, 리스크를 앞서 이해하고 완화하며, 이를 모니터링 하는 절차, 지표 풀, 체크리스트 등의 자료들을 제공한다는 점에서 의미가 있다고 판단하여, DFID의 사례연구를 통해 수원국 시스템 활용 측면에서 리스크의 이해·완화·모니터링에 대한 보다 상세한 절차와 방법을 다루었다. 본 연구는 크게 여섯 부분으로 구성되어 있다. 서론에 이어 두 번째 장에서는 PBA의 정의 및 활용에 대해 다루고, 세 번째 장에서는 PBA의 연장선상에서의 수원국 공공재정/조달시스템의 정의와 활용에 대해 선행연구 이후 2011년 부산선언 및 2012년 파리선언 이행 성과 및 평가를 통한 논의를 문헌연구를 통해 정리하였다. 네 번째 장에서는 수원국 시스템 활용에 앞서 수원국 시스템을 측정하고 평가하는

도구들에 대해 소개하고, 각각의 도구들을 통해 점수를 도출하는 절차에 대해 상세히 밝히도록 한다. 마지막 장에서는 DFID의 ‘How to note(2011)’에서 소개된 ‘재정 지원 시 수탁자 리스크 관리(Managing Fiduciary Risk when Providing Financial Aid)’의 원칙과 방법, 절차에 대해 자세히 살펴보고 시사점을 도출하였다. 같은 공여기관으로서 KOICA가 얻을 수 있는 시사점은 아래와 같다.

먼저, PBA 및 수원국 시스템 활용 시, 제일 먼저 ‘리스크’에 대한 올바른 이해가 기초되어야 한다. DFID는 본 가이드라인에서 리스크가 관리(treat)되고 수용(tolerate)될 수 있어야 한다고 밝히면서, 수탁자 리스크를 평가하는 목표는 리스크를 완전히 제거하는데 있는 것이 아니라, 리스크 자체가 존재한다는 사실을 이해하고, 수용하여 리스크를 관리할 수 있도록 하는데 있음을 밝히고 있다. 이처럼, 원조사업 수행 시, 사업 관리자들은 수탁자 리스크 관리를 위한 가이드라인이 리스크를 제거하기 위함이 아니라, 다양한 리스크의 가능성을 미리 파악하여 잠재적인 리스크를 미연에 완화하고 방지할 수 있도록 하는데 목표가 있음을 이해할 필요가 있다.

다음으로, 해외사무소의 주도 하에 ‘현장 중심’의 수탁자 리스크 관리가 이루어져야 한다. DFID는 수탁자 리스크 가이드라인 전반에서 해외사무소 중심의 리스크 관리를 다루고 있다는 점이 특징적이다. 이는 수탁자 리스크가 해당 국가의 거버넌스 및 역사적, 정치·경제적 맥락에서 각각 상이하게 나타나며, 해당 수원국의 상황에 따라 리스크의 세부 내용들이 다를 수 있기 때문인데, 이러한 점에서 해외사무소가 수원국의 환경에 가장 가까이 위치해있으며 수원국 정부와의 직접적인 소통이 비교적 쉬우므로 수탁자 리스크의 관리를 보다 용이하게 한다는 점에 기인한다. KOICA 또한 내부적으로 ‘수원국 시스템 활용에 관한 가이드라인(2014a)²⁾’을 수립하여 사업 발굴 및 승인 절차부터 보고 및 모니터링을 현지사무소 주도로 할 것을 명시하고 있다. 또한, ‘현장화 추진방안 로드맵(2014b)³⁾’을 수립하여 현장중심의 사업을 통한 원조효과성을 도모하고자 노력하고 있는데, 적극적인 수탁자 리스크 관리를 통해 사업의 효과성을 제고하기 위해서는 현장화 추진방안에 수탁자 리스크 관리를 포함시켜 고려할 필요가 있어 보인다. 더불어 해외사무소의 책임 부여와 함께 현지사무소가 리스크를 주도적

2) KOICA. (2014a). 수원국 시스템 활용에 관한 가이드라인, 내부문서.

3) KOICA. (2014b). 현장화 수정 로드맵(3단계 이행계획), 내부문서.

으로 관리할 수 있도록 ‘권한’을 부여하고 이를 강화하는 것 또한 중요한 것으로 판단된다.

세 번째로는 공공 세출과 재정책임성(Public Expenditure and Financial Accountability, 이하 PEFA), 조달 진단 방법론(Methodology for Assessing Procurement System, 이하 MAPS)와 같이 수원국 시스템을 평가하고 리스크를 파악하는데 활용되는 도구들은 의사결정의 기반이 되는 사항이며, 수탁자 리스크 관리는 결국 사업 관리자의 ‘판단의 문제’로 귀결된다는 점을 이해할 필요가 있다. DFID는 리스크를 평가할 때, PEFA나 MAPS와 같은 협력국 시스템 평가 도구의 사용을 적극 권장하고 있지만, 동 수단과 DFID가 시행하는 표준 수탁자 리스크 평가(Fiduciary Risk Assessments, 이하 FRAs)는 서로 다른 목적을 추구하고 있기 때문에, 이러한 평가 수단들이 DFID의 자체적인 의사결정이나 목적을 위해 필요한 FRAs를 대체할 수 없다는 점에 대해 확실히 밝히고 있다. 더불어, 각 국가의 상황과 사례마다 어떤 방법이 적용되는 것이 옳은 것인지에 대한 정확한 답은 없다는 점을 확실히 하고 있다. 따라서 해외사무소와 사업관리자는 시스템 평가 도구를 통한 정보뿐만 아니라 해당 협력국의 전반적인 상황 및 맥락에 대한 이해를 도모해야 하며, 필요시에는 현지 컨설턴트를 고용하거나 해당 수원국 정부 공무원들과의 파트너십을 통해 가능한 한 최선의 판단과 선택을 할 수 있도록 노력해야 한다.

마지막으로, 수탁자 리스크에 대한 조사 및 분석 업무는 수원국과 함께 협력하여 시행하는 것이 효과적이다. 해외사무소가 수원국 시스템의 리스크를 이해하고, 계속해서 완화 및 모니터링 하기 위해서는 수원국 정부의 다량의 정보가 필요하며, 양질의 보고서 등이 필요하다. 이러한 협조를 원활하게 하기 위해서는 수원국과의 협력 관계가 필수적이다. DFID는 특히 단기적 리스크를 감소시키기 위한 세이프가드 설계에 있어 수원국의 전반적인 공공재정관리(Public Financial Management, 이하 PFM) 사이클을 이해하고 연결고리를 강화하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 협력국 정부, 시민사회 등과 파트너십을 이루는 것이 효과적이라고 권고하고 있다. 더불어, 모니터링 단계에서 해외사무소는 성과 지표를 선정할 필요가 있는데, 공여국 주도의 성과 지표보다는 수원국 정부 자체의 개혁 프로그램에 기반한 지표나 대상, 단계를 설계하고, 만약 수원국의 시스템이 미비한 경우 이에 대한 역량강화 지원이 필요하다. 이처럼, 수원국 시스템 리스크에 대해 이해하고, 완화하고, 모니터링하는 모든 절차에 있어 해외사무소가 수원국 정부와 긴밀하게 협력하는 것은 필수적인 사항이다. 따라서 해외사무소는 효과적인 리스크 관리를 위해 정기적인 수원국 정부와의 대화 기회뿐

만 아니라, 원조 사업 시 수원국 정부의 시스템을 관리하는 공무원들을 원조 사업 사이클에 참여시킬 필요가 있다.

본 연구보고서는 DFID의 사례 연구를 통해, 원조효과성을 제고하고 원조 다각화를 이행하기 위한 방안으로서 PBA 및 수원국 시스템 활용 시 고려해야 할 수탁자 리스크에 대해 살펴보고 KOICA에 가지는 시사점을 제시하였다. 수탁자 리스크는 항상 존재하고 일정하지 않기 때문에 일괄적으로 완벽하게 관리할 수 없는 어려움이 있으나, 이를 최대한 이해하고, 완화하며 모니터링하는 것은 향후 한국 원조사업의 지속적인 발전과 효과성 제고에 필수적이다. 따라서 앞으로 KOICA가 PBA 및 수원국 시스템 활용을 도모하기 위해서는 이를 위한 수탁자 리스크 관리 시스템을 적극적으로 검토하고 수립하여 지속적으로 발전시켜 나가야 한다.

Executive Summary

Until 1990s, most development cooperation was carried out in the form of stand-alone projects. But as it gradually became apparent that these projects present numerous problems from the view of aid effectiveness, Programme-Based Approach(PBA) was introduced in this regard, in order to deal with these issues and to promote quality of aid. According to OECD DAC's definition, PBA is "a way of engaging in development cooperation based on the principles of co-ordinated support for a locally owned programme of development strategy, such as a national development strategy, a sector programme, a thematic programme or a programme of a specific organization", satisfying PBA's four principles(OECD DAC, 2006b)⁴⁾. PBA came into its own as it has contributed to paradigm transformation in terms of aid effectiveness from donors-oriented and fragmented projects in 1990s to an integrated programme-based approach. However, due to its ambiguousness of PBA's definition and duplication of the use of country system as one of PBA's principles and as an independent target in Busan Global Partnership for Effective Development Cooperation (GPEDC), PBA was not selected as an independent indicator in the GPEDC. Instead, it has been dealt specifically within the framework of the use of country system.

A discussion on the use of country system has been also initiated with the emergence of a PBA in the aspect of promoting aid effectiveness. It soon gained momentum in terms of country's ownership and donors' harmonization from the

4) PBA's four principles:

- ① Leadership by the host country or organization;
- ② A single comprehensive programme and budget framework;
- ③ A formalized process for donor co-ordination and harmonization of donor procedures for reporting, budgeting, financial management and procurement; and
- ④ Efforts to increase the use of local systems for programme design and implementation, financial management, monitoring and evaluation.

Paris Declaration, and therefore, the use of country system was selected as an independent indicator in the GPEDC in 2011.

Against this background, opportunities to use country system have been increasing as the international society seeks to diversify aid modalities in carrying out aid programmes. However, as using country means to provide financial assistance based on putting full confidence in and recognizing the validity of partner countries' systems, the need for donor countries to understand, mitigate and monitor the fiduciary risk has been greatly increased. This applies also to partner countries. The necessity and obligation to manage the fiduciary risk for partner countries have grown as they need to promote the quality and the use of their systems.

However, according to OECD's monitoring report on the Paris Declaration, 'Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration(2012),' it shows that while some progress has been made in promoting PBA and the use of country system recommended in the Paris Declaration, both of them fail to meet the target and only a small improvement was observed. In addition, OECD DAC reported that in case of the use of country system, its poor implementation performance was due to donor countries' tendency to avoid fiduciary risk such as donors' fears of financial misuse and donors' preferences to use parallel structures rather than managing it(OECD DAC, 2012). Likewise, the issue of promoting PBA and the use of country system brings to a conclusion that it is critical to assess the robustness of countries' systems and to keep monitoring and developing them in order to effectively manage and control potential fiduciary risks.

To keep up with the international discourse on the aid diversification, KOICA also endeavors to diversify aid programmes in order to promote aid effectiveness and therefore opportunities to use partner countries' systems are greatly increasing. However, due to a lack of a systemic modalities and procedures to

analyze and assess fiduciary risks, which limits actual utilization of country system, the need to closely examine and analyze fiduciary risks has arisen.

In this regard, this study deals with promoting the use of PBA and country system focusing on managing fiduciary risk, based on related preceding researches. Especially this study includes the case of DFID's guideline on managing fiduciary risk, which gives invaluable implication as one of the leading donors in understanding, mitigating, monitoring potential risks in using country systems.

This study is structured in six parts: the first part gives an overview on the concept of the study and the second part explains the definition of the PBA and its use and how the discussion of PBA has evolved after the Paris Declaration. In the third part, it also provides explanation on the definition and concepts of the use of country's financial and procurement system and also on the flow of its discussion. In the second and third parts, it includes the monitoring result of the Paris Declaration. The fourth part examines specific instruments to assess and monitor countries' systems and how grade system works in each instruments. The fifth part will examine and analyze DFID's case through DFID's 'How to note: Managing Fiduciary Risk when Providing Financial Aid(2011)' with its implication for KOICA and conclusion will be suggested in the final part. The implication for KOICA is as follows:

First of all, proper understanding on 'risk' should be based on before utilizing a PBA and country system. DFID specifies that as fiduciary risk can be treated and tolerated, the purpose of assessing fiduciary risk is not to eliminate fiduciary risk but to ensure that we understand, accept and own the risks we are taking, and manage risks effectively(DFID, 2011). Likewise, when carrying out aid programmes, managers should understand that the guideline on managing fiduciary risk is not to remove the risk or possibility of the risk but to understand the risk in advance so that the risk can be mitigated and prevented beforehand.

Secondly, country offices should take the lead in managing fiduciary risk. It is distinctive that DFID assesses and manages fiduciary risk under the leadership of its country offices. This is because countries' fiduciary risk tends to appear differently according to their own context in the aspect of governance, history, politics and economy. In this regard, country offices are placed more closely with partner countries and this facilitates interactive communication between the two, which leads to better management of fiduciary risk. KOICA has also implemented 'KOICA's Guideline on the Use of Country System(2014a)⁵⁾,' which specifies that country offices should take the lead throughout the project cycle from the selection of projects to report and monitoring. Furthermore, KOICA endeavors to promote aid effectiveness by promoting decentralized projects through 'KOICA's Decentralization Roadmap(3rd Action Plan)(2014b)⁶⁾'. It is recommended to include and consider fiduciary risk management in the 'KOICA's Decentralization Roadmap' in order to facilitate managing fiduciary risk and to promote effectiveness of the projects. In addition, in order for country offices to actually take the lead, it is imperative to give authority to country offices and to strengthen the given authorities.

Thirdly, managing fiduciary risk finally adds up to 'the issue of judgement' by relevant project manager and there is a need to understand that assessments through these instruments such as Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) and Methodology for Assessing Procurement System (MAPS), are only a groundwork for project managers to make decisions. For example, when DFID assesses fiduciary risk, they strongly recommend utilizing assessment instruments such as PEFA. But as the objective of the result of PEFA and DFID's Fiduciary Risk Assessments(FRAs) is different, DFID clarifies that the result of PEFA cannot be alternatives or direct results of DFID's decision-making. Moreover, DFID makes sure that there is no one-size-fits-all answer for all countries and circumstances.

5) KOICA. (2014a). KOICA's Guideline on the Use of Country System, Internal Document.

6) KOICA. (2014b). KOICA's Decentralization Roadmap(3rd Action Plan), Internal Document.

Therefore country offices and project managers should put efforts to gain not only information through assessment instruments but also country-specific information such as governance, politics, economics and etc. If needed, hiring local consultant or participating partner countries' officials in the project cycle can be helpful for in managing risks.

Last but not least, cooperating with partner countries is the most effective way when managing fiduciary risk. In order for countries' offices to understand, mitigate and monitor country systems' risks, a bunch of high quality information is needed from partner countries. To facilitate this process, solid cooperation with partner countries is critical. Especially, DFID highlights understanding a partner country's overall PFM(Public Financial Management) cycle when it comes to using safeguards, and also emphasizes building a partnership with partner country's government, civil society, NGOs, etc. In monitoring stage, utilizing performance indicators, targets and procedures based on a partner country's reform program is recommended when country offices need to set performance indicators, targets and procedures. Likewise, a close cooperation with partner countries is imperative in managing fiduciary risk. In this respect, a regular conversation with partner countries and participating officials from partner countries in the aid programme cycle are imperative for effective risk management.

This study focuses on the management of fiduciary risk when utilizing a PBA and country system in order to promote aid effectiveness and diversification through examining relevant instruments and DFID's case. As a fiduciary risk is ever-present and irregular, it is difficult to perfectly remove or manage, but understanding properly, mitigating and monitoring the fiduciary risk is critical for Korea's aid programmes to continuously advance and to contribute to promoting aid effectiveness. Therefore, in order for KOICA to promote using PBA and the country systems, it is time to actively consider implementing the system of managing fiduciary risks.

I. 서론

1. 연구 배경 및 목적

개발협력 분야에서는 1990년대까지 대부분의 사업이 독립적인 프로젝트(Stand-alone Project)가 진행되어왔다. 하지만 이러한 형태의 사업들이 여러 문제점을 노정하고 원조효과성에 대한 신뢰가 저하됨에 따라, 국제사회는 2003년 로마선언(The Rome Declaration on Harmonization, 이하 로마선언)에서부터 2005년 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness, 이하 파리선언), 2006년 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action, 이하 AAA)과 2011년 부산세계개발원조총회(Fourth High-Level Forum on Aid Effectiveness, 이하 HLF-4)의 결과로 출범한 부산글로벌파트너십(Global Partnership for Effective Development Cooperation, 이하 GPEDC)에서까지 개발원조 사업의 효과성 제고에 대한 논의가 지속적으로 다루어져왔다.

원조효과성 제고 논의의 기틀을 마련한 파리선언에서는 원조의 효과를 도모하기 위해서는 수원국의 주인의식을 기본 원칙으로 공여국과 수원국의 필요를 일치(align)시키고 공여국 간의 원조 중복성을 지양할 것을 5대원칙과 12개 지표로 나타내었다. 이를 이행하기 위한 방안 중 하나로서, 수원국의 주인의식과 책무성을 바탕으로 해당 국가 주도의 개발프로그램에 대한 공여국 간의 조율된 지원 접근법인 프로그램형 접근법(Programme-Based Approach, 이하 PBA)이 대두되었다. PBA는 1990년대 공여국 중심의 파편화되어 제공된 개별 프로젝트에서 벗어나, 통합된 프로그램 형식을 통해 원조 프로그램의 효과성을 제고하는데 있어 원조 패러다임 전환에 기여했다는 평가를 받고 있다(이현주, 2010a). 하지만, PBA는 여러 쟁점들과 PBA의 네 가지 충족 요소 중 하나인 ‘수원국 시스템 활용’ 목표 및 지표가 중복된다는 판단 하에, 부산선언에서는 직접적인 이행지표로 제시되지 않았으며, 이후에는 ‘수원국 시스템 활용’ 측면의 논의에서 더 세부적으로 다루어졌다.

수원국 시스템 활용에 대한 필요성은 1990년대 증가하는 ODA 액수가 실제로 빈곤을 퇴치하는데 실효성이 있었는지에 대한 문제의식에서 출발하여 PBA와 함께 원조효과성 측면에서 논의되어 왔다. 또한 개발효과성을 위해 수원국 주인의식이 가장 기본적인 원칙으로 제시되면서, 수원국 시스템 역량 강화와 활용에 대한 논의는 보다 탄력을 받게 되어 최근 부산선언

에서도 독립적인 지표로 선정되었다. 이러한 논의와 함께, 원조형태는 점차 다변화되어왔고 원조 사업 추진 시, 수원국 시스템을 활용할 유인(incentive)이 증대됨에 따라 수원국 시스템의 건전성을 파악하고 이와 관련한 리스크를 사전에 인식하고 완화하여 이를 효과적으로 관리해야 하는 필요성 또한 증대되었다.

KOICA 또한 국제적 논의에 발맞춰, 원조효과성 증대를 위한 원조 조달 다각화 방안을 강구하는 측면에서 수원국 시스템을 활용할 기회가 증가하고 있다. 하지만 PBA 및 수원국 시스템 활용에 앞서, 수원국 시스템의 건전성을 평가하고 수탁자 리스크(Fiduciary Risk)를 분석할 수 있는 체계적인 수단 및 절차 등이 부재하여, 실제 활용을 증가시키는 것이 제한적임에 따라, 수원국 시스템 활용 시, 리스크 관리에 대한 면밀한 연구 및 분석의 필요성이 제기되었다.

PBA와 수원국 시스템 활용 논의에 대한 단내 선행연구로는 이현주(2010a) ‘한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안’, 이현주(2010b) ‘수원국 공공재정관리 및 조달시스템 활용방안’, 김광임 외(2011) ‘프로그램형 접근방식(PBA)을 통한 환경분야 ODA 지원방안 연구’ 등이 있으며, 초기의 기본 연구가 상당부분 진행된 바 있지만, PBA와 수원국 시스템 활용을 증가를 위한 리스크 관리 측면에서 살펴본 연구는 제한적이다.

본 연구는 PBA와 수원국 시스템 활용을 수탁자 리스크 관리의 측면에서 분석하고, 사례연구를 통해 보다 상세한 절차와 방법을 다룬다는 차원에서 선행연구와는 차별된 의미를 가진다. 하지만, 사례가 영국의 DFID에만 국한되고 문헌연구로만 진행된 부분에 있어 한계를 가지고 있다. 따라서 본 연구는 수원국 시스템 활용에 앞서 시스템을 평가하는 도구들을 자세히 소개하고 DFID의 사례에 대해 상세히 조사·분석하는데 목적을 두며, 보다 다양한 사례 분석과 단내 현황에 대한 조사·분석을 통한 KOICA 수탁자 리스크 관리를 위한 체크리스트 및 가이드라인 제공은 후속 연구로 진행될 계획임을 밝힌다.

2. 연구 방법 및 내용

본 연구는 앞서 진행된 연구를 바탕으로, 그 이후 2011년 부산선언 및 2012년 파리선언 이행 성과 및 평가를 통한 논의를 문헌연구를 통해 정리하고, 수원국 시스템 활용을 위한 공

공재정관리(Public Financial Management, 이하 PFM) 시스템의 건전성 평가, 리스크 관리 차원에서 같은 공여기관으로서 사업관리자를 위한 가이드라인을 제공하고 있는 DFID의 How to Note(2011) ‘재정 지원 시 수탁자 리스크 관리(Managing Fiduciary Risk when Providing Financial Aid)’의 사례를 상세하게 분석하여 KOICA의 개선방안을 위한 시사점을 도출하였다.

서론에 이어 두 번째 장에서는 PBA의 정의 및 활용에 대해 다루고, 세 번째 장에서는 PBA의 연장선상에서의 수원국 공공재정/조달시스템의 정의와 활용에 대해 살펴보도록 한다. 네 번째 장에서는 수원국 시스템 활용에 앞서 수원국 시스템을 측정하고 평가하는 도구들에 대해 소개하고, 각각의 도구들을 통해 점수를 도출하는 절차에 대해 상세히 밝히도록 한다. 마지막 장에서는 DFID의 ‘How to note(2011)’를 통해 소개된 ‘재정 지원 시 수탁자 리스크 관리(Managing Fiduciary Risk when Providing Financial Aid)’의 원칙과 방법, 절차에 대해 자세히 살펴보고, 같은 공여기관으로서 KOICA가 얻을 수 있는 시사점을 도출하도록 한다.

II. PBA의 정의 및 활용의 함의

1. PBA 정의의 발전 배경

프로그램형 접근법(Programme-based Approach: 이하 PBA)는 1990년대까지 개발협력 분야에서 독점적으로 사용되어 온 독립적인 프로젝트(Stand-alone Project)가 노출한 문제점에 대한 개선책으로 처음 제시되었다(김광임 외, 2011).

기존의 개별 프로젝트 중심의 원조 제공체제의 단점은 다양한 부분에서 야기되었다. 먼저, 수원국 외에서, 혹은 개별 기관 시스템을 통해 실시되는 수많은 원조 프로젝트가 수원국에게 관리 및 조정 부담으로 작용하였고, 결국 이러한 공여국 중심의 프로젝트 관리가 수원국의 행정·거래 비용을 초래하였다. 또한 수원국의 필요와 공여국의 지원이 일치(align)되지 못함으로써 수원국이 필요한 부분에 원조가 지원되지 않거나, 수원국의 우선순위 분야가 아님에도 불구하고 공여국의 원조가 집중되는 등의 문제로 인해 원조 효율성에 대한 문제가 제기되었다. 더불어, 수원국 정부의 재정 및 조달 시스템을 사용하지 않고 공여국 스스로 평행적인 시스템을 사용함으로써, 수원국 정부 시스템의 유효성과 역량강화가 간과되는 비효율적인 결과를 낳게 되었다. 결국 프로젝트 중심의 국제개발협력은 원조효과성 문제로 귀결되어 PBA의 대두로까지 연결되었다(김광임 외, 2011).

앞서 설명한 PBA가 나타나게 된 배경에 대한 올바른 이해를 돕기 위해 먼저 개별 ‘프로젝트’와 PBA의 ‘프로그램’에 대한 차이를 이해할 필요가 있다. 개발협력 분야에서의 ‘프로젝트’ 정의는 ‘특정 개발목표를 정해진 기간 내에 달성하기 위한 투자, 정책적 수단, 조직적 혹은 여타 여러 활동이 결합된 하나의 패키지(Package)’로 정리될 수 있다. 즉, KOICA에서 실시하는 연수사업, 인프라 건축, 전문가 및 봉사단 파견 등의 모든 개별 사업들이 ‘프로젝트’의 범주 안에 포함되는 것이다. 반면, 파리선언을 통해 전면에 소개된 PBA의 ‘프로그램’에 대한 의미는 프로젝트만큼 명확하진 않지만, 이현주(2010a)에 의하면 여러 개발기관들에서 1)‘프로젝트’가 확장된 개념으로서 ‘프로그램’이란 용어가 사용되는 경우, 2)프로그램을 프로젝트의 반대 개념, 즉 비 프로젝트적인 원조 방식으로 간주하는 경우, 그리고 3)각종 활동(Activities) 혹은 ‘프로젝트(Projects)의 집합체(Aggregate) 혹은 패키지(Package)’의 의미로 사용되고 있음을 밝히고 있다. 결과적으로 개발협력분야에서의 ‘프로그램’은 ‘개별 프로젝

트의 전체적인 조합'이라는 의미를 기본적으로 내포하고 있는 것이다(이현주, 2010a).

따라서, PBA의 의미는 수원국이 주인의식과 책무성을 가지고 개발 프로그램을 직접 수립 및 이행하는데 있어 필요한 부수적인 사항들을 공여국이 지원하고, 지원 형태를 전체적으로 아우르는 유기적인 관계 또는 방식을 뜻하는 개념이라 할 수 있다(이현주, 2010a). 여기서 특징적인 점은, PBA가 개별 프로젝트의 형태처럼 하나의 원조 양식(aid modality) 혹은 수단(instrument)가 아니라, 개발 원조에 있어 하나의 접근법(approach) 혹은 과정(process)로 보는 것이 바람직하다는 점이다⁷⁾. 결과적으로 PBA는 1990년대 양적인 부분에 집중하여 공여국 중심으로 분절되고 파편화되어 제공된 개별 프로젝트에서 벗어나, 통합된 프로그램 형식을 통해 원조의 질적인 측면에서 얼마나 지속가능하고 효과적으로 제공될 수 있는지로의 원조 패러다임 전환에 가장 결정적인 계기를 제공하였다고 볼 수 있다(이현주, 2010a).

이에 따라, 2000년대에 들어 영국, 덴마크를 비롯한 선진공여국들은 개발 프로젝트 중심의 원조 체제를 통합적인 프로그램 방식으로 변환하려는 노력을 정책적, 전략적, 실무적 차원에서 강구해왔다(이현주, 2010a). 이러한 노력은 주로 교육 및 보건 분야에서부터 시작되어 북유럽 국가들을 중심으로 시작된 섹터별 접근법(Sector Wide Approach, 이하 SWAp)을 바탕으로 PBA가 도입되었다. 증가하는 원조의 효과성 논의와 함께, PBA를 위한 공동의 책무는 2005년 파리선언, 2008년 AAA를 통해 확인되었으며, 2011년에 열린 HLF-4를 통한 GPEDC를 통해 재확인되었다.

2. PBA의 관련개념 및 지원양식

위에서도 언급된 SWAp은 PBA의 하위 개념 중 하나로, PBA가 특정 섹터 단위에서 실시되는 경우, SWAp이라고 지칭하며, PBA의 특징적인 요소를 모두 포함하고 있다(이현주, 2010a). 여기서, PBA와 SWAp은 원조양식(aid modalities)이 아니며, 범국가적인 혹은 섹터별 이슈에 대하여 수원국의 주도 아래 공여국이 공동으로 접근하는 '방식'이므로, PBA와 SWAp의 지원 방식으로는 아래의 표와 같이 예산지원, 공동지원, 프로젝트, 기술협력 등 모

7) DFID: "PBAs are not an aid instrument per se, but a categorisation of aid flows" (DFID, ?;65; 이현주, 2010a:14)

〈표 1〉 PBA의 지원 양식

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

출처: 이현주(2010a), 한국국제협력단(2011)

든 원조 양식이 가능하다.

OECD DAC의 정의에 의하면, 예산지원(Budget Support)은 공여국의 재원이 어떤 방식으로 책정(earmarked)되지 않고 수원국의 국고로 편입되는 원조양식으로(OECD DAC, 2006b), 즉 공여국이 수원국의 국고(Treasury)로 직접 예산을 지원하여 수원국의 국가 시스템과 공공 재정 관리 절차에 의거하여 관리되는 것(SIDA, 2008a)을 뜻한다.

예산지원은 일반예산지원(General Budget Support, GBS)과 섹터예산지원(Sector Budget Support)로 나뉘어지는데, 일반예산지원이 해당국의 국가개발전략의 도입을 지원할

목적으로 수원국에 예산지원을 하는 것이라면, 섹터예산지원은 특정 분야, 영역, 지리적 영역을 지원하려는 목적으로 예산을 지원하는 것(SIDA, 2008a)이라는 점에서 차이가 있다.

공동으로 지원하는 방식(Pooled Arrangement)에는 공동 재정지원(Basket Funding)과 공동 기술협력(Pooled Technical Assistance)이 있다. 공동 재정지원(Basket Funding)이란 말 그대로 여러 공여국들이 PBA나 SWAp의 방식으로 지원할 때, 공여국 간 조정을 통해 지출, 조달, 보고, 모니터링, 감사 등에 관련된 공동의 틀과 체계를 세우고 이를 통해 재원을 제공하는 방식을 뜻한다. 여기서 쓰이는 바구니(Basket)는 여러 공여국들의 재원이 하나의 바구니에 담겨 수원국에 제공된다는 의미로 해석될 수 있다. 공동 기술협력(Pooled technical assistance) 역시 다수 공여국들의 공동된 틀과 체계를 통해 수원국이 필요로 하는 기술협력을 의미한다(SIDA, 2008a).

3. 파리선언에서의 PBA

파리선언(2005)과 OECD DAC의 ‘Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery(2006)’에 따르면, 프로그램형 접근법(PBA)은 “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”으로 정의 내리고 있으며, 아래의 4가지 요건을 모두 충족하는 것이어야 한다고 밝히고 있다(OECD, 2005a; OECD DAC, 2006b).

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

상기의 네 가지 기준을 바탕으로, (1)번 기준, ‘수원국 정부 또는 기관이 주도하는 프로그램을 활용하는가’에 적합하기 위한 특징적인 점은, 수원국이 주도적으로 수립한 국가빈곤전략, 국가개발계획, 및 섹터별 전략을 이행하기 위한 하위 프로그램 혹은 사업을 공여국이 지원하고 이행하는지의 여부로 이해될 수 있다.

(2)번 기준인 ‘단일의 포괄적 프로그램 및 예산들을 사용하는가’의 경우, 공여국이 지원한 재원과 수원국 정부 자체의 재원이 함께 통합되어 관리될 수 있는 수원국 정부의 단일의 포괄적인 예산들이 존재하는지의 여부이다. 예산지원의 경우뿐만 아니라 사업 형태로 지원되는 경우에도 사업을 위해 소요되는 재원이 수원국의 예산 틀에 포함되어 수원국 정부 자체적으로 예산을 관리하고, 집행하여 보고할 수 있도록 하여야 한다.

(3)번 기준인 ‘보고(Reporting), 예산책정(Budgeting), 재정관리(Financial Management) 및 조달(Procurement) 중 적어도 2개의 절차를 위해 공여국간 공식적인 조정 또는 조화 절차가 존재하는지’의 여부이다. 여기서는 같은 수원국이나 섹터를 지원하는 공여국들 간 정기적으로 소집되는 그룹이 존재하는지, 이러한 그룹이 프로그램 지원에 있어 어떤 기능을 주로 담당하는지에 대한 내용을 살펴보아야 한다. 하지만 이러한 공여국 그룹이 존재하지 않더라도, 프로그램을 주도적으로 관리하는 그룹이 공여국 간의 조화 기능을 담당한다면, 이를 ‘공여국간 공식적인 조율 메커니즘’으로 판단하기도 하며, 이러한 조율 체계는 대부분 예산 수립(Budgeting)과 보고(Reporting)시 적극적으로 활용됨을 밝히고 있다(이현주, 2010a).

마지막 (4)번 기준, ‘프로그램 설계 및 실행, 재정관리 그리고 감독 및 평가들 중 적어도 2개 부문의 절차를 수행하기 위해 수원국 체제를 활용하는지’의 경우, 다음 장에서 더 자세히 다룰 내용이지만, 네 가지의 단계에서 적어도 수원국의 예산 및 조달을 비롯한 시스템을 실제로 사용하는지의 여부에 대한 내용이다. 의미상, 프로그램의 실행, 집행, 즉 과정의 차원에서 얼마나 현지의 시스템과 인력, 전문성을 활용하여 프로그램을 수행하였는지가 가장 주된 점으로 판단된다.

이렇듯, 각각의 기준들에 대한 분석 결과, 기존 프로젝트 형식의 원조 방식과 프로그램 형식의 가장 큰 차이점은, 수원국의 주도적인 역할, 공여국의 지원적 역할, 공여국 간의 원조조화 등에 있는 것으로 판단할 수 있다. 따라서 PBA의 핵심은 파리선언의 첫 번째 원칙인 ‘수원국의 주인의식’에 있으며, 이러한 수원국의 역할은 일부에만 한정되는 것이 아니라

프로그램의 계획부터 보고 및 평가까지 전반적인 과정을 아우르는 것이라 볼 수 있다. 여기서 공여국의 주된 역할은 이러한 수원국의 주도적인 프로그램 실시에 있어 다양한 지원사업을 실행하고 조정하는 것으로 정리될 수 있다. PBA가 원조형태(Aid modality) 혹은 수단(Instrument)가 아닌 전체를 아우르는 하나의 접근 방식 혹은 접근법(Approach)로 명명되는 이유가 여기에 있다.

상기와 같이 정의된 PBA는 2005년 원조의 효과성 향상을 위해 100개국이 합의하고 채택된 파리선언을 통해 그 중요성이 재확인되었다. 파리선언에서는 제32조에서 “PBA 확대가 공여국간 원조조율을 통한 공동지원에 기여한다.”고 직접적으로 명시하면서 PBA의 결정 4대 요건을 상기와 같이 설정하고, 원조 효과성의 목표를 달성하기 위한 수단으로서 PBA를 도입하였다. 파리선언의 주요 내용은 아래와 같다(OECD, 2005a).

〈표 2〉 파리선언의 5대 원칙 및 12개 지표

원칙	12개 지표		2010년 목표
수원국의 주인의식	1	실행가능한 개발전략 수립	최소 75% 수원국이 실행 가능한 개발전략 수립
원조일치	2	신뢰할 수 있는 수원국 시스템	공공재정관리-수원국의 50%가 PFM/CPIA 평가에서 최소한 한단계(0.5점) 상승
			정부조달-수원국의 1/3이 4단계 정부조달 평가에서 최소한 한 단계 상승
	3	수원국 우선순위와 일치하는 원조흐름	수원국 예산에 보고되지 않고 정부부문에 지원된 원조 규모의 반감 또는 적어도 85%가 예산에 보고
	4	상호조정을 통한 역량 강화	기술협력의 50%가 국가개발전략에 일치하여 상호조정된 프로그램에 의해 집행
	5a	수원국의 PFM 활용	공여국 비율
			5+ 모든 공여국
			3.5~4.5 공여국의 90%
			원조비율
			5+ 수원국 PFM을 활용하지 않는 공공부문에 대한 원조 2/3 감축
			3.5~4.5 수원국 PFM을 활용하지 않는 공공부문에 대한 원조 1/3 감축

원조일치	5b	수원국의 정부조달 시스템 활용	공여국 비율	
			A	모든 공여국
			B	공여국의 90%
			원조비율	
			A	수원국 조달시스템을 활용하지 않는 공 공부문에 대한 원조 2/3 감축
			B	수원국 조달시스템을 활용하지 않는 공 공부문에 대한 원조 1/3 감축
	6	프로젝트 중복 방지	중복되는 프로젝트 시행기관(PIU)의 수 2/3 감축	
	7	원조예측성 증대	계획되었으나 당해 연도에 집행되지 않은 원조규모 반감	
	8	원조 언타이드	지속적인 진전 노력	
원조조화	9	공동제도와 절차 운영	원조의 66%를 프로그램 방식으로 공여	
	10	공여국간 공동작업 활성화	수원국 현지조사 40% 공동실시	
			수원국 분석 66% 공동실시	
성과관리	11	성과중심의 프레임워크	투명하고 모니터링 가능한 성과 평가체제를 사용하 지 않는 국가수를 1/3로 감축	
상호책임성	12	원조효과성 이행의 상호평가	모든 수원국이 상호평가체제 도입	

출처: OECD(2005a)

특히, 파리선언에서 가장 주목할 점은 제시된 5대 원칙과 12개의 지표를 통해 이행여부와 진전 상황을 검증할 수 있는 시스템을 도입했다는 점인데(박수영·조아영, 2009), PBA의 활용과 관련해서는 지표 9를 통해 2010년까지 전체 원조의 66% 이상(즉 2/3 이상)을 PBA방식으로 전환하도록 설정하였다.

원조조화 (Aid Harmonization)	
지표 9	공동제도와 절차 운영
2010년 목표	- 공동으로 이루어진 지원이나 절차를 이용한다. - 2010년 목표: 66%의 원조가 PBA의 맥락에서 제공되어야 한다.

출처: 저자 구성

이처럼 2/3 이상의 원조를 PBA 방식으로 제공하겠다는 지표9에 대한 공여국들의 다짐은 다른 목표들 중에서도 가장 급진적이면서도 명확하지 않은 기준으로 인해 논란이 많은 목표로 알려져 있다(CDDE, 2009). 각각의 해석 차이로 인해, 파리선언 모니터링 프로세스에서 각 항목마다 PBA에 해당되는지 혹은 아닌지의 여부에 대한 많은 논란이 있었으며 이로 인해 파리선언 모니터링 결과의 신뢰성이 저하되는 부분도 없지 않아 있다(이현주, 2010a).

4. 아크라 행동계획(AAA)에서의 PBA

2008년 아크라 행동계획(AAA)에서는 2005년 파리선언의 목표 달성 시한인 2010년의 중간 시점에서 이행 상황을 점검하고, 성과에 대한 구체적인 이행방안을 마련하여 실질적인 원조효과를 제고하기 위해 채택되었다. AAA의 주요내용은 아래와 같다.

〈표 3〉 아크라 행동계획(AAA)의 주요내용

결의	세부 행동계획
수원국 주인의식 강화	• 국가차원의 정책대화(policy dialogue) 확대 • 수원국의 주도권 및 관리역량 강화 • 수원국 시스템 강화와 최대한의 활용
효과적 · 포괄적 파트너십 구축	• 원조분산화 완화 • 언타이드 확대를 통한 비용대비 가치 제고 • 모든 개발주체간의 협력(남남협력 및 삼각협력) • 시민단체와의 협력 강화 • 취약국가에 대한 원조정책 정비
개발성가를 위한 이행과 책임	• 성과중심의 접근 • 성과에 대한 투명성과 책임성 강화 • 수원국 개발정책을 토대로 한 지원조건 마련 • 중기 원조예측성 증대

출처: 한국국제협력단(2011)

AAA에서의 PBA 내용은 파리선언에서처럼 단일 목표로 제시되고 있지는 않지만, 파리선언의 연장선상에서 수원국 주인의식 강화의 하위 사항, ‘e) 공여국은 PBA를 66%까지 확대하기로 한 파리선언 이행에 대한 의지를 재확인할 것.’을 통해 직접적으로 명시되었다. PBA

는 AAA의 15조뿐만 아니라 수원국 주인의식 강화를 위한 12조 국가차원의 정책대화(policy dialogue) 확대, 13조 수원국 주도권 및 관리역량 강화와 밀접한 관련을 가지고 있으며, 초에 PBA가 제안된 배경이 분산화된 프로젝트로 인한 수원국의 비용 상승에 기인한 것임을 기억할 때, 원조분산화 완화, 언타이드 확대를 통한 비용대비 가치(Value for money) 제고와 같은 항목들 또한 PBA를 직접적으로 다루고 있지는 않지만, PBA의 성격적 측면을 충분히 반영하고 있는 것이라 볼 수 있다.

5. 부산글로벌파트너십(GPEDC)에서의 PBA

2011년 부산에서 열린 부산세계개발원조총회(Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness, 이하 HLF-4)의 결과로 출범한 부산글로벌파트너십(GPEDC)에서는 PBA가 지표나 목적으로서 직접적으로 명시되어 있지 않다. 이는 2011년 부산총회 이후 부산 파트너십 지표개발을 위한 Post-Busan 임시그룹(Post-Busan Interim Group, 이하 PBIG)의 3차 회의에서 지표가 축소되면서 PBA 항목이 제외된 까닭이다. PBA 항목의 제외 이유로는, PBA 방식 중 하나인 예산지원의 효과성에 대한 의문, PBA 이행이 어려운 공여국의 원조 환경, PBA 이행을 위한 시스템을 갖추지 못한 수원국에 대한 고려 등이 있다. 더불어, 제2차 PBIG 회의 이후 제안된 '지표1. 수원국 주도의 결과 프레임워크 이용'과 '지표10. 수원국 시스템 활용'이 PBA의 충족요건과 직접적으로 중복되기 때문에 PBA를 이행지표로 제시하지 않기로 하였으며, 제안된 지표1과 지표10을 새로운 글로벌 파트너십 지표로 꼭 포함하고자 하는 의사를 반영한 것으로 볼 수 있다(임소진, 2012).

이렇듯, 부산 글로벌 파트너십에는 PBA는 지표나 목적으로서 직접적으로 명시되어 있지는 않지만, 일부 지표들에 PBA의 성격과 맥락이 고스란히 반영되어 있다. 아래는 부산 글로벌 파트너십의 지표와 2015년까지의 목표이다.

〈표 4〉 부산 글로벌 파트너십의 지표와 2015년 목표

지표1. 수원국 우선사항을 충족하는 결과중심의 협력	
평가방법	수원국 결과 프레임워크를 사용하는 공여국의 비율
2015년 목표	수원국 내 모든 공여국이 수원국 결과 프레임워크 사용

지표2. 개발활동의 참여와 기여를 최대화하는 환경에서의 시민사회 운영	
평가방법	CIVICUS가 개발한 시민사회환경지수(Enabling environment Index)의 하위측정집합
2015년 목표	지속적인 향상
지표3. 개발을 위한 민간부문의 참여와 기여	
평가방법	공공-민간 간 대화의 질 측정
2015년 목표	지속적인 향상
지표4. 투명성: 개발협력에 관한 정보 공개	
평가방법	공여국이 원조투명성 공통기준(Common standard) 이행 상황 측정
2015년 목표	공통기준 이행 · 모든 개발협력 공여국이 개발협력에 있어 시기적절하고 종합적이며, 전향적인 정보의 전자출판을 위한 공통의, 개발된 기준을 시행
지표5. 개발협력의 예측성 증가	
평가방법	(A)연간: 수원국 회계연도 기준 공여국의 집행예정액의 비율 (B)중기: 수원국 특정사업에 지원되는 향후 지출계획에 따른 원조금액 비율
2015년 목표	(A)격차를 1/2로 감소-전체 공여국 대상, 수원국 회계연도 기준 공여국 집행예정액 중 집행되지 않은 원조금액 비율 1/2로 감소 (기준연도 2010) (B)격차를 1/2로 감소-한 수원국 내 공여국 전체의 특정사업에 지원되는 향후 지출 계획에 의거하지 않은 원조비율을 1/2로 감소 (기준연도 2010)
지표6. 의회의 정밀검토에 따른 정부의 원조 예산	
평가방법	수원국 입법기관에 의해 승인된 연간예산에 기록된 집행예정 원조 비율
2015년 목표	격차를 1/2로 감소-수원국 국가예산에 기록되지 않은 정부부문에 대한 원조흐름을 1/2로 감소(최소 85%의 원조재원을 수원국 국가예산에 기록) (기준연도 2010)
지표7. 포괄적 검토에 의한 개발협력 주체간 상호책임 강화	
평가방법	합의된 공약 이행 향상정도를 포괄적이고 상호적으로 평가하는 수원국의 비율
2015년 목표	모든 수원국의 포괄적인 상호평가 검토 수립 (기준연도 2010)
지표8. 양성평등과 여성역량강화	
평가방법	양성평등과 여성역량강화를 위한 자원배분 추적시스템을 보유하는 수원국의 비율
2015년 목표	모든 수원국의 양성평등과 여성역량강화를 위한 자원배분 추적시스템 수립
지표9. 효과적인 기관: 수원국 시스템의 강화와 활용	
평가방법	(A)수원국의 공공재정관리(PFM) 시스템의 질 (B)수원국의 공공재정 및 조달관리 시스템의 활용

2015년 목표	(A) 수원국 절반의 PFM/CPIA 점수 최소 1단계(0.5) 이상 향상 (B) 파리선언에서 같은 논리 활용: - PFM 시스템 수준평가 5점 이상 수원국의 경우, 2015년까지 공여국 전체의 PFM 및 조달시스템 이용 차이(gap) 2/3로 감소 - PFM 시스템 수준평가 3.5~4.5점 수원국의 경우, 2015년까지 공여국 전체의 PFM 및 조달시스템 이용 차이(gap) 1/3로 감소
----------	--

지표10. 원조 비구속화

평가방법	총 원조금액 대비 비구속화된 원조의 비율
2015년 목표	지속적인 향상 (기준연도 2010)

출처: UNDP-OECD(2013)

최종적으로 발표된 GPEDC의 지표1과 지표9에서 PBA의 요건 및 성격이 여전히 반영되어 있음을 확인할 수 있다.

먼저, ‘지표1. 수원국 우선사항을 충족하는 결과중심의 협력(Development Co-operation is focused on results that meet developing countries’ priorities)’을 통하여, 수원국의 국가개발전략과 목표에 기반한 수원국의 접근법, 국가 통계 및 데이터 시스템 이용 증대를 나타내고 있는데, 이는 PBA의 첫 번째 요건인 수원국 정부 또는 기관이 주도하는 프로그램을 활용하고 이를 기준으로 삼는 것과 직접적인 관련이 있다. 있다고 볼 수 있다.

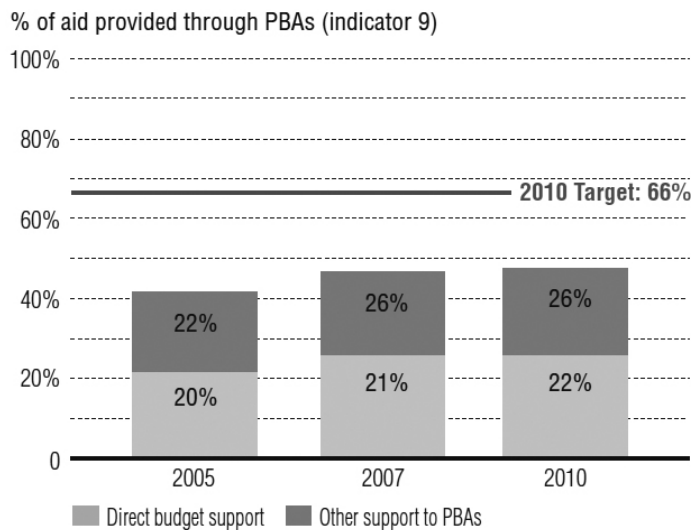
‘지표9. 효과적인 체제: 수원국 공공재정(PFM) 시스템 및 공공조달 시스템의 강화와 활용(Effective institutions: developing countries’ systems are strengthened and used)’과 관련해서는, PBA가 되기 위한 4번째 요건인 수원국의 시스템 활용과 직접적으로 관련이 있다는 점에서 PBA의 성격을 나타내고 있음을 확인할 수 있다.

이렇듯, PBA가 파리선언 이후 AAA와 GPEDC에서 직접적으로 언급되진 않았지만, 직간접적으로 PBA의 맥락과 요건, 주요내용들이 일부 지표들에 의해 다루어지고 있으며, 이를 통해 PBA가 원조효과성 측면에 있어 여전히 중요성을 가진다는 것을 입증하고 있다.

6. PBA 활용 평가와 시사점

앞서 논의된 바와 같이, PBA의 핵심은 원조 사이클의 전반적인 과정을 아우르는데 있어 수원국의 주도적인 역할과 수원국의 주인의식을 위한 공여국의 지원, 공여국 간의 원조조화에 있다. 하지만 파리선언 모니터링 프로세스에서 나타난 바와 같이, PBA 요건의 명확성과 PBA를 실제로 이행하기 어려운 수원국의 상황 등에 대한 문제가 지속적으로 제기되었다. 이러한 논란을 반영하듯이 2005년, 2007년 그리고 2010년에 실시된 파리선언의 이행성과 및 평가에 의하면, 파리선언 지표 이행상황은 저조한 것으로 나타났다.

〈그림 1〉 PBA를 통해 제공된 원조의 비율 (32개국 대상, 2005-2010)



출처: OECD(2012)

위의 그래프가 나타내듯이, 파리선언을 통한 PBA 노력에도 불구하고, PBA는 2005년 공여국 평균 43%에서 2007년에는 47%로 4% 증가하였으며, 2010년까지는 48%로 1% 증가에 머물러 2005년부터 2010년까지 총 5% 포인트의 성과만을 이뤘을 뿐이다. 우리나라의 경우에는 2005년 0%에서 2007년에는 1%로 미미한 증가가 있었지만 2010년에는 급격히 증가하여 42%까지 증가하였다. 3년 사이에 급격한 증가가 있었지만 OECD DAC 회원국들의 평균 48%에는 결국 미치지 못하였음을 나타내고 있다(OECD, 2012). 하지만 이마저도 파리선언 모니터링에 보고된 PBA를 이용한 한국 ODA의 원조지원 비율은 대외경제협력기금

(Economic Development Cooperation Fund, 이하 EDCF)에 해당하는 비율이었다(임소진, 2012). 무상원조의 경우에는 PBA를 충족시키는 4가지 요건 중 첫 번째 요건인 '수원국 정부 또는 기관이 주도하는 프로그램 활용'을 제외한 나머지 조건충족이 용이하지 않았으며, 당시의 KOICA 사업시행 방식으로는 PBA의 이행이 쉽지 않았다고 밝히고 있다(임소진, 2012).

결과적으로 GPEDC에서는 PBA가 직접적인 지표로 명시되지 않았으며, 대신에 수원국의 국가개발전략과 목표에 기반한 접근법과 함께 수원국의 공공재정 및 공공조달 시스템의 강화 및 활용과 같은 지표들을 통해 다루어졌음을 확인할 수 있었다. 이러한 PBA의 저조한 실적의 주된 이유는 무엇보다 PBA 이행을 위한 시스템을 갖추지 못한 수원국과 이를 이행하기 어려운 공여국의 원조환경 등이 있는데, 이는 수원국 시스템의 리스크에 대한 공여국의 대비와 수원국 시스템 자체의 건전성 평가의 미비에 의한 것에 기인하는 것이라 볼 수 있다. 따라서, PBA의 연장선상에서 GPEDC의 지표로 다루어진 수원국 시스템의 활용을 살펴볼 필요가 있으며 본 내용에 대해서는 3장과 4장에서 더 깊게 다루어진다. 더불어, PBA 및 수원국 시스템 활용을 증가시키기 위한 방법으로 공여국의 측면에서 수원국 시스템의 리스크를 완화하고 이에 대비할 수 있도록 하는 것이 필요한데, 본 내용에 대해서는 5장 DFID의 사례를 통해 보다 자세히 살펴보도록 한다.

III. 수원국 시스템의 정의 및 활용의 정의

1. 수원국 시스템 활용의 발전 배경

수원국 시스템 활용에 대한 필요성 자각은 1990년대, 증가하는 ODA 액수가 실제로 빈곤을 퇴치하는데 실효성이 있었는지에 대한 문제의식에서 출발하여, ‘More Aid’뿐만 아니라, ‘Effective Aid’ 또한 중요한 문제임을 인식하기 시작하면서이다. 이러한 인식은 2000년대 들어와 원조의 효과성을 위한 노력과 더불어 이를 위한 수원국의 주인의식 강화와 수원국 시스템 활용에 대한 논의가 본격적으로 이루어질 수 있는 발판을 마련하게 되었다.

수원국 시스템 활용의 논의와 관련하여, 2003년에 열린 제1차 고위급회의(HLF-4)의 원조조화에 관한 로마선언에서 그동안의 공여국 중심으로 제공된 원조가 수원국의 거래비용을 초래하고, 이는 수원국의 제한된 역량을 더 저해하는 결과를 가져왔음을 지적하였다. 더불어, 공여국의 원조가 수원국의 국가개발 우선순위와 예산, 계획, 공공지출 및 재정관리 시스템과 일치하지 않았음을 밝힘으로써 앞으로 개발원조가 수원국의 주인의식 하에서 추진되어야 한다는 점을 강조하고, 수원국의 관련 역량개발을 위해 공여국이 지원해야 할 것을 분명하게 하였다(OECD DAC, 2003).

이러한 논의를 바탕으로, 2005년 파리에서 열린 제2차 고위급회의(HLF-2)에서도 ‘수원국 개발전략에 공여국 원조의 일치(Alignment)’의 원칙 하에 공여국이 수원국의 강화된 시스템을 활용할 것을 명시하고 있다. 파리선언에서는 특히 PFM과 공공조달(Public Procurement) 시스템에 초점을 맞춰 수원국의 역량을 강화할 뿐만 아니라, 실제로 수원국 시스템을 활용할 것을 목표로 설정하고, 이를 측정하여 모니터링할 수 있는 지표를 마련함에 따라, 국제사회의 수원국 시스템 활용에 대한 실질적인 노력이 탄력을 얻은 때라고 볼 수 있다. 2010년을 기한으로, 파리선언의 이행상태를 점검하기 위해 실시된 제3차 고위급회의(HLF-3)를 통한 AAA에서도 수원국 주인의식 강화를 위한 세부 행동계획으로 ‘수원국 시스템의 강화와 최대한의 활용’이 강조되었음을 알 수 있다.

2011년 부산에서 열린 제4차 고위급회의의 결과인 부산 글로벌 파트너십(GPEDC)에서도 지표9a와 9b를 통해, 파리선언의 연장선상에서 PFM 및 조달 시스템의 질과 활용을 다룸으

로써, 원조 효과성을 위해서는 수원국 시스템 활용이 지속적으로 강조되어왔음을 확인할 수 있다.

2. 수원국 시스템의 정의

수원국 시스템(Country System)이란 넓은 의미에서 수원국이 하나의 국가로서 기능을 수행할 수 있도록 통치되고 운영되기 위한 조직적 체계와 절차, 법률, 정책 등을 포함하는 광범위한 개념을 말한다(이현주, 2010b).

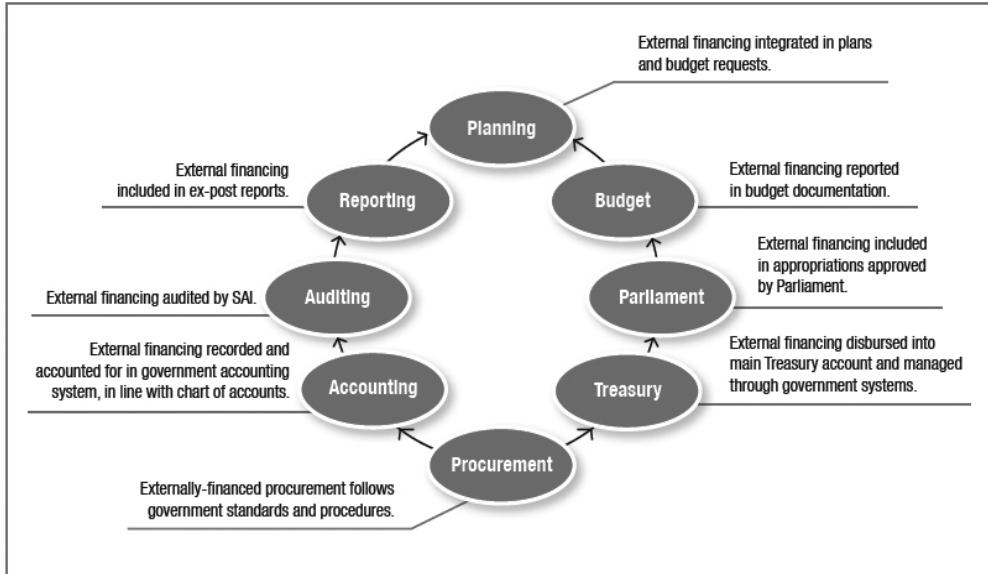
수원국 시스템 활용 논의에 관한 기본 문서인 파리선언에서는 수원국 시스템을 “PFM, 회계, 감사, 조달, 결과중심의 틀, 그리고 모니터링을 위한 국가제도와 절차를 포함하나, 이에 국한되지 않는 개념⁸⁾”이라고 규정함으로써, 수원국 시스템의 넓은 의미를 포함하는 동시에 지표에서도 나타내듯이 재정과 조달에 초점을 둔 수원국 시스템 활용을 주요하게 다루고 있다. 이와 관련해서, 주요 공여국의 문서에서 수원국 시스템을 다룰 때에도 파리선언에서와 같이 PFM과 조달 시스템을 지칭하는 경우가 대부분이다(이현주, 2010b).

3. 수원국 공공재정시스템 정의 및 활용

파리선언에서부터 부산 글로벌 파트너십으로까지 이어진 공공 재정시스템과 정의와 활용을 이해하기 위해서는 먼저 수원국의 예산이 기획되는 단계부터 마지막 보고의 절차까지를 이해하는 것이 중요하다. 수원국의 국가예산과정은 국가마다 다르고, 수원국의 시스템에 원조를 일치(align)시키는 범위와 정도도 다를 수 있지만, 일반적으로 아래의 그림과 같이 기획→예산→의회→재무부→조달→회계→감사→보고의 예산 사이클에 의해 수원국 예산이 집행된다. 여기서 수원국의 시스템을 활용하여 원조가 집행된다는 것은 각각의 예산집행 단계에서 상이한 범위와 수준으로 원조가 통합된다는 것을 뜻한다(IADB·WB·OECD, 2011)(〈그림 2〉참고).

8) “Country Systems and procedures typically include, but not restricted to, national arrangement and procedures for public financial management, accounting, auditing, procurement, results framework and monitoring”. (OECD, 2005a)

〈그림 2〉 수원국 PFM 시스템 활용의 요소



출처: Based on CABRI(2009)

파리선언에서의 수원국 시스템 활용

OECD DAC는 PFM의 정확한 정의를 “공여국마다, 수원국마다 정의에 있어 차이가 있지만 일반적으로 한 국가의 예산 사이클의 모든 구성요소를 포함하는 것이며, 여기에는 전략기획, 중기 지출 프레임워크, 연간 예산 등의 상위개념뿐만 아니라, 세입관리, 조달, 관리, 회계, 보고, 모니터링, 평가, 감사와 등의 하위개념 또한 모두 포함되는 것”으로 설정하고 있다(OECD DAC, 2009a:13). 따라서, OECD DAC는 건실한 재정관리(sound PFM)를 “종합적인 통제(aggregate control), 우선순위화(Prioritisation), 책무성(accountability), 그리고 공공재원의 관리와 서비스 전달의 효율성(efficiency)이며, 이는 새천년개발계획(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)와 같은 공공정책목표 달성에 매우 중요한 요소”라고 판단하고 있다(OECD DAC, 2009a:13). 파리선언에서는 아래의 표와 같이, 일치(Align)의 원칙하에 성과지표 2와 5a에서 수원국 공공재정시스템의 질 향상과 활용을 위한 목표를 설정하고 있다.

〈표 5〉 파리선언에서의 수원국 PFM 시스템 활용 지표와 목표

원칙	12개 지표		2010년 목표	
원조일치	2	신뢰할 수 있는 수원국 시스템	공공재정관리-수원국의 50%가 PFM/CPIA 평가에서 최소한 한단계(0.5점) 상승	
			정부조달-수원국의 1/3이 4단계 정부조달 평가에서 최소한 한 단계 상승	
	5a	수원국의 PFM 활용	공여국 비율	
			5+	모든 공여국
			3.5~4.5	공여국의 90%
			원조비율	
			5+	수원국 PFM을 활용하지 않는 공공부문에 대한 원조 2/3 감축
			3.5~4.5	수원국 PFM을 활용하지 않는 공공부문에 대한 원조 1/3 감축

출처: OECD(2005a)

위와 같은 논의를 바탕으로, OECD DAC는 수원국 공공 재정시스템 활용의 의미를 “자금의 운용에 있어 수원국의 법령 및 관련 관련된 규정에 의해 수립되고 정부의 주무부처 및 기능에 의해 집행되는 국내 시스템을 사용하는 것”이라고 정의내리고 있다(OECD DAC, 2009a). 이와 관련해서, 파리선언의 지표 5a에서는 공여국의 수원국 공공재정시스템 활용과 관련해서 예산집행, 재정보고, 감사의 세 가지 주요요소에 중점을 두고⁹⁾ 각각의 단계에서 수원국의 시스템을 얼마나 사용하였는지를 측정하고 있다. 그 세 가지 주요요소는 아래와 같다(OECD, 2006a; 이현주 2010b).

- (1) 예산집행(Budget Execution): 공여국이 제공한 재원이 수원국의 법령에 따라 수원국 정부에 의해 집행되는 국가예산절차에 따라 집행될 때, 수원국 재정관리 시스템을 활용했다고 볼 수 있다. 공여국들에 의해 지원된 프로그램은 허가(authorization), 승인

9) 세 가지 절차에 중점을 두는 것은 파리선언 이행상황 측정에만 사용되며, 일반적인 공공 재정관리 시스템은 수원국 예산 계획과 집행을 비롯한 전반적인 절차와 과정을 포함하는 개념이다

(approval), 지불(Payment)의 일반적인 절차를 따르는 것으로 한다. 수원국 공공예산 시스템을 활용하여 제공된 ODA로 인정되기 위해서는 아래의 4가지 기준 중 3개 이상을 준수해야 한다.

- ① 공여국 원조금액이 수원국 입법부가 승인한 연간예산에 포함
- ② 공여국 원조금액이 수원국 예산집행절차(Budget Execution Procedure)에 종속
- ③ 공여국 원조금액이 기존 수원국의 국고시스템(Established Country Treasury System)을 통해서 처리
- ④ 공여국 원조제공을 위해 별도의 은행구좌 개설하지 않음

(2) 재정보고(National Financing reporting): 수원국 공공재정 보고 시스템을 활용한다는 것은 공여국이 수원국 정부에 추가적인 보고 요구사항을 부과하지 않는다는 것이다. 공여국은 수원국에 대해 공여국이 요구하는 방향으로의 재정보고를 충족시키도록 독자적인 회계 시스템, 추가적인 재정보고서, 독자적인 회계장부 혹은 형식, 수원국의 통상 사이클과 다른 회계보고 주기를 요구하지 않는다는 것을 의미한다. 아울러, 공여국이 아래의 2개 기준을 모두 준수했을 경우에만 공여국이 수원국의 국가재정보고절차를 이용하여 수원국 정부부문에 대해 집행된 원조로서 인정받을 수 있다.

- ① 공여국의 재정보고 요건을 만족시키기 위해 수원국의 별도 회계시스템을 요구하지 않음
- ② 수원국의 국가재정보고제도에 의거하여 준비된 재정보고 제출만을 요구

(3) 감사(National Auditing requirements): 공여국들은 예외적인 감사를 제외하고 감사를 위해 추가적인 요구사항을 만들지 않고, 수원국의 고등감사기관이 수원국 정부의 재정보고에 대해 내린 감사결과를 신뢰하여야 한다. 아래의 기준 중 ①과 ②는 모두 준수하여야 하며, ③과 ④ 중 1개 이상 준수하여야 공여국이 수원국의 회계감사절차를 활용한 것으로 인정될 수 있다.

- ① 공여국 자금에 대한 회계감사는 수원국 고등감사기관(Supreme Audit Institution, SAI)에 의해 실시
- ② 수원국에게 추가적인 감사절차를 요구하지 않음

③ 수원국 고등감사기관과 상이한 절차 또는 기준을 요구하지 않음

④ 공여국 자금에 대한 회계감사를 위해 수원국 고등감사기관에게 감사주기(Audit Cycle) 변경을 요구하지 않음

따라서, 파리선언 하에서 수원국 재정관리 시스템을 활용한다는 것은 공여국 편의에 따라 수원국에 행정 비용을 증가시키지 않고, 수원국의 시스템과 절차를 신뢰하여 존중하고 따르는 것으로 정리될 수 있다.

아크라 행동계획(AAA)에서의 수원국 시스템 활용

2008년 제3차 원조효과성에 관한 고위급회의의 결과로 채택된 AAA에서도 수원국 시스템 활용은 파리선언의 연장선상에서 중요한 부분으로 다루어졌다. 수원국 시스템과 관련한 항목들은 AAA의 제12-15조에서 직·간접적으로 연계되어 설정되었다.

특히 15조에서는 성공적인 개발을 위하여 수원국 시스템 활용이 가지는 중요성을 다시 한번 직접적으로 명시하고, 아래와 같은 사항을 촉구하고 있다(OECD, 2005a:17).

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

e) 공여국은 PBA를 66%까지 확대하기로 한 파리선언 이행에 대한 의지를 재확인할 것.

이와 같은 논의를 바탕으로, AAA에서의 수원국 시스템 활용에 대한 주요내용은 파리선언에서의 내용과 범위에 크게 벗어나지 않는 선에서 일관성을 유지하고 있지만, 더욱 상세하고 구체적인 대응방안을 제시하고 있다는 점에서 기존 논의에서 보다 발전된 형태를 띠고 있다. 기존의 파리선언에서는 수원국 시스템 활용이 기술적인 측면에 초점이 맞춰져 있었다면, AAA에서는 수원국 주인의식 강화라는 큰 목표를 달성하기 위해 동 주제의 중요성과 방법에 대해 보다 구체적이고 심도 있게 다뤄지고 있음을 확인할 수 있다.

부산글로벌파트너십(GPEDC)에서의 수원국 시스템 활용

2011년 부산개발원조총회의 결과로 도출된 GPEDC에서도 원조 효과성을 위한 수원국 시스템 활용은 파리선언과 AAA의 정신을 그대로 이어받아 단일한 지표9로 설정되었으며, 지표9는 지표9a 수원국 공공재정 관리(PFM) 시스템의 질과 지표9b 수원국 PFM 시스템 및 공공조달시스템 활용으로 나뉘어져 다뤄지고 있다. 여기서 GPEDC 지표 9a는 파리선언 지표 2a를 그대로 적용한 것으로, 이를 통해 수원국 PFM 시스템 질을 평가함으로써 1)수원국의 PFM 시스템의 질적향상을 도모하고, 2) 공여국의 수원국 PFM 시스템 이용가능 여부 판단에 도움을 줄 수 있도록 의도하고 있음을 알 수 있다(임소진 2014). 그러나 부산파트너십의 지표를 제한되게 유지하자는 PBIG의 협의 결과에 따라, GPEDC에서는 공여국의 수원국 공공조달시스템 이용을 위한 질적 평가를 별도로 수행하지 않고, 지표9a를 통한 PFM 시스템 수준 평가를 활용하도록 제시된다는 점이 파리선언과 다르게 설정된 부분이다. 지표 9a와 9b의 정의 및 시스템 활용 인정기준은 앞서 언급된 파리선언 모니터링 서베이 가이드라인에 제시된 내용을 따르며, 추가적으로 수원국 공공조달시스템을 활용한 것으로 간주되기 위한 기준은 아래와 같다.

- ① 공여국의 수원국에 조달을위한 별도의 조건을 요구하지 않음.(만약 수원국의 공공조달시스템의 질이 공여국이 활용하기에 적합하지 않은 경우, 공여국은 효율성, 경제성, 투명성을 중심으로 수원국의 조달시스템 역량을 강화할 수 있도록 지원할 필요가 있음.)

〈표 6〉 GPEDC에서의 수원국 시스템 활용 평가기준

지표9. 효과적인 기관: 수원국 시스템의 강화와 활용	
평가방법	(A)수원국의 공공재정관리(PFM) 시스템의 질 (B)수원국의 공공재정 및 조달관리 시스템의 활용
2015년까지의 목표	(A) 수원국 절반의 PFM/CPIA 점수 최소 1단계(0.5) 이상 향상 (B) 파리선언에서 같은 논리 활용: - PFM 시스템 수준평가 5점 이상 수원국의 경우, 2015년까지 공여국 전체의 PFM 및 조달시스템 이용 차이(gap) 2/3로 감소 - PFM 시스템 수준평가 3.5~4.5점 수원국의 경우, 2015년까지 공여국 전체의 PFM 및 조달시스템 이용 차이(gap) 1/3로 감소

출처: UNDP-OECD(2013)

4. 수원국 공공조달시스템 정의 및 활용

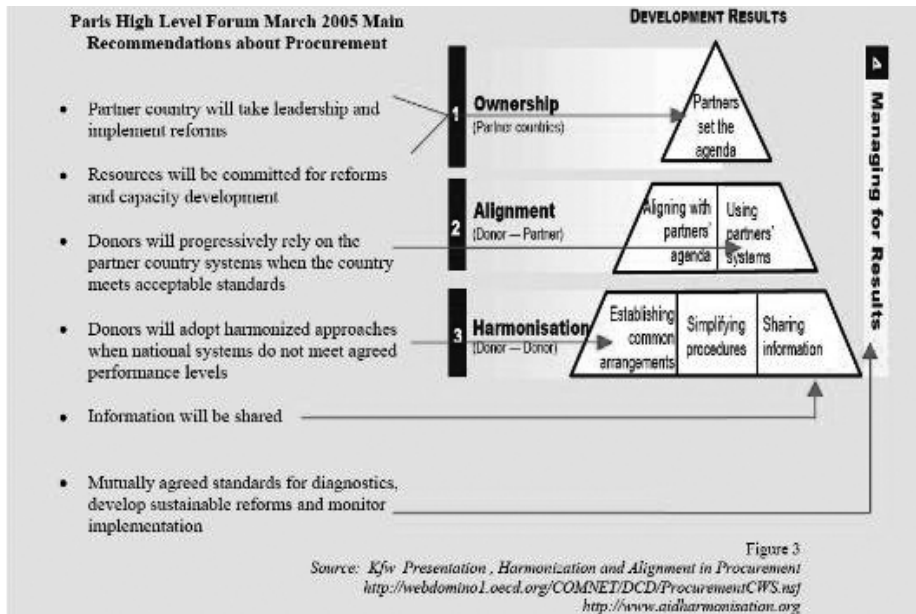
조달(Procurement)이란, “개인이나, 단체 및 국가가 1) 무엇이 필요한지를 확인하고, 2) 이러한 필요(needs)를 공급할 수 있는 최선의 사람 혹은 기관을 결정하여, 3) 필요한 것이 적당한 시간에, 적절한 장소에 최적의 가격으로 공정하고 투명한 방식을 통해 제공되는 과정(process)¹⁰⁾”으로 정의된다(OECD 2006c:1). 정의와 관련해서 Eurodad는 “정부가 주체가 되어 공공 프로젝트를 이행하거나 인프라, 보건, 교육 서비스와 같은 공공 서비스를 제공하기 위해 물품과 서비스를 구입하는 것¹¹⁾”이라 정의하고 있다(Eurodad 2011). 따라서, 공공조달(Public Procurement)이란 정부가 공공부문에 필요한 것을 공급하기 위해 물품 및 서비스를 구입하는 행위로 이해될 수 있다. 이러한 공공조달은 원조가 어떻게 집행되고 누가 집행된 원조의 궁극적인 수혜자를 결정하는데 있어 주요한 역할을 함에도 불구하고, 국가예산집행의 일부분으로서 PFM 시스템에 포함되어 논의되어져 왔기 때문에 파리선언에서 단독지표로 다루기 전까지는 통합된 공공조달 논의가 부재했다.

10) “Procurement is the process of:– identifying what is needed,– determining who is the best person or organization to supply this need– ensuring what is needed is delivered to the right place, at the right time, for the best price, and that all of this is done in a fair and open manner.” (OECD 2006d:11)

11) “Procurement—the purchasing of goods and services by governments to implement public projects or provide public services such as infrastructure or health and education services” (Eurodad 2011:3)

물론 조달을 PFM 시스템과 구분지어 생각하기에는 무리가 있지만, 파리선언 하에서는 공공조달의 독자적인 중요성 또한 감안하여 PFM과 분리하여 다루고 있다. 아래 <그림 3>은 파리선언의 각 원칙 하의 조달을 위한 주요 권고사항을 이와 같이 설명하고 있다.

〈그림 3〉 조달에 관한 파리 선언 주요 권고사항



출처: OECD(2008c)

상기의 논의를 바탕으로, 파리선언 하에서 수원국의 공공 조달시스템을 활용한다는 것은, “공여국이 공여국 차원에서 제공한 자금을 통해 수원국 정부에 의해 수립되고 이행되는 일반 법령에 따른 수원국의 공공 조달 과정에 의해 관리되는 프로젝트와 프로그램을 실행하기 위해 수원국의 조달 과정을 활용하는 것”을 뜻하며, 더불어 “공여국이 재화, 용역, 서비스 조달과 관련한 추가적이거나 특별한 요구사항을 만들지 않는 것”을 뜻한다(OECD, 2006a)¹²⁾. 따

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

라서, 앞서 PFM 활용에서와 유사하게 공여국이 수원국의 시스템을 존중하여 따르는 것과 동시에 공여국의 편의대로 수원국에게 추가적인 요구사항을 강요하지 않는 것을 말한다.

5. 수원국 시스템 활용 평가와 시사점

이렇듯 수원국 시스템 활용은 수원국의 주인의식 강화에 초점이 맞추어져 있지만 파리선언 모니터링 결과는 수원국의 재정 남용에 대한 두려움, 공여국의 통제권 상실에 대한 두려움, 리스크를 관리하기보다 회피하려는 태도 등으로 인해 수원국 시스템의 질이 향상되었더라도 실제 활용은 증가하지 않은 결과를 보였다. 파리선언 모니터링 결과의 자세한 내용은 아래와 같다.

지표 2a. 재정시스템 질 향상 모니터링 결과

상기의 측정 틀을 통해 실시된 2011년 파리선언 이행 성과 및 평가 조사 결과에서는 주목할 만한 수의 국가들이 공공재정시스템 질 향상에 있어 진전을 보이고 있다. 2005년과 2010년 조사에 참여했던 52개 국가 중 20개 국가(38%)가 기준척도의 1단계, 즉 국가 정책 및 조직 진단(Country Procurement Institutional Assessment, 이하 CPIA) 0.5포인트 증가를 달성하였으며, 7개의 국가들의 기준척도의 2단계 즉, CPIA 1포인트를 증가시켰다. 하지만 2005년 이후 1/3에 해당하는 19개의 수원국들이 여전히 같은 수준에 머물러 있으며, 1/4에 해당하는 13개 수원국 공공재정 관리 시스템의 질이 저하되었음을 밝히고 있다(OECD, 2012)(〈표 7 참고〉).

〈표 7〉 수원국 PFM 시스템의 질 평가 결과, 지표 2a (2005-10)

Score	2005		2007		2010	
	No. of countries	%	No. of countries	%	No. of countries	%
Strong 4.5	1	2%	0	0%	2	4%
4	10	19%	12	22%	8	14%
Moderate 3.5	19	35%	18	33%	25	45%
3	11	20%	14	26%	12	21%
2.5	9	17%	5	9%	6	11%
2	4	7%	4	7%	3	5%
Weak 1.5	0	0%	1	2%	0	0%
Number of countries assessed	54		54		56	

출처: OECD(2012)

동 조사의 질적 평가에 의하면, 많은 수원국들이 견고한 PFM 시스템을 이미 가지고 있었고, 2005년 파리선언 이후 시스템을 위한 법적인 틀 수립과 시스템의 개선이 있었음에도 불구하고, 상기와 같은 결과를 가져온 이유로, “법적, 시스템적 체계 수립이 실제 이행으로 이어지지 않은 결과”라고 보고 있다. 실제 수원국 PFM 시스템 사용으로 이어질 수 없는 주된 이유로는 PFM 개혁 프로그램을 실제 이행함으로써 생길 정치적·경제적인 영향 때문임을 밝히면서, 실제로 PFM 시스템의 활용이 정부차원에서 향상되었다 하더라도, 중앙정부기관과 정부부처에만 한정되어 나타났음을 밝히고 있다(OECD, 2012).

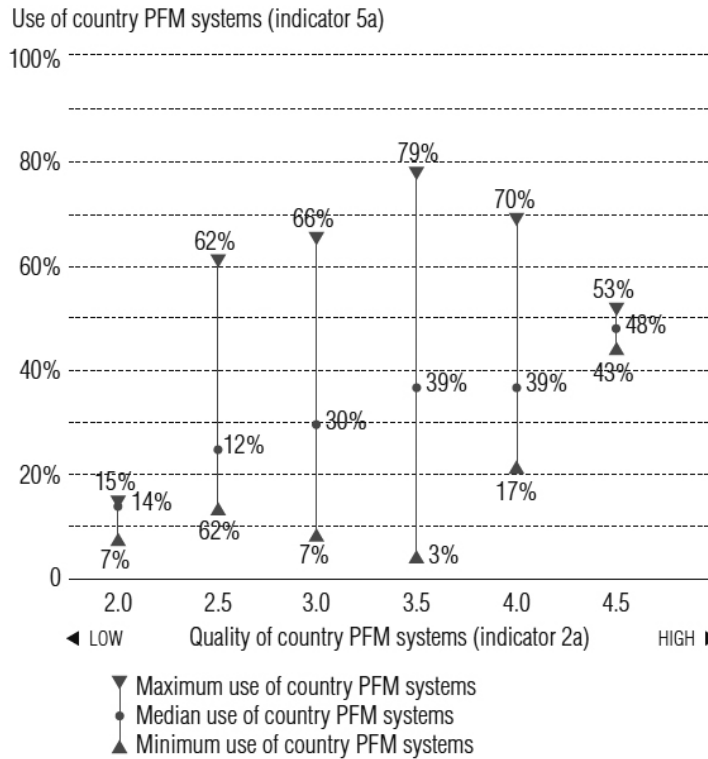
지표 5a. 파리선언 PFM 활용 지표 모니터링 결과

더불어, 2011년 파리선언 이행 성과 및 평가 조사 결과에 따르면, 여전히 공여국들 사이에서 자국 시스템을 활용하는 것이 만연한 것으로 나타났다. 파리선언에서 설정한 달성 목표에 따르면, 파리선언 이행성과 모니터링에 참여한 32개 국가의 PFM/CPIA 평가 점수를 기준으로 55%의 PFM 시스템 활용도가 달성되어야 하지만, 2005년(40%)부터 2011년(48%)까지 단 8%의 증가세로, 파리선언의 목표달성에는 미치지 못하고 있다. 취약국 원칙 모니터링을 위한 조사(Survey on Monitoring the fragile states principles)에 참여한 12개국을 기준으로 수원국 PFM 시스템 활용도를 살펴보면, 2010년 기준 27%로 더 낮은 수치를 보이고 있다(OECD, 2012).

여기서 주목할 만한 점은, 상기의 그래프와 같이 수원국 PFM 시스템의 질과 공여국의 수원국 PFM 시스템 활용이 비례하지 않다는 것이다. 예를 들어, 부르키나파소의 PFM 점수는 4.5(높음)점으로 네팔의 점수 2.5(보다 낮음)보다 높지만, 실제 활용도를 살펴보면 네팔의 PFM 시스템이 더 많은 비율로 활용되고 있음을 볼 때, 위의 지표 2a에서도 다루었듯이, 시스템의 질 향상과 시스템의 활용도가 직접적인 관계가 없음을 확인할 수 있다. 이와 같은 사례는 비단 부르키나파소와 네팔에서만 아니라 아프가니스탄 내에서도 나타나고 있는데, 아프가니스탄의 PFM 점수가 2007년에서 2010년 동안 상승하였음에도, 동일기간 시스템 활용도는 절반으로 줄어든 것을 통해 재확인할 수 있다(OECD, 2012).

이러한 결과에 대한 원인으로는, 1) 수원국의 재정 남용에 대한 두려움 혹은 공여국이 수원국에서의 개발 효과에 대한 통제권 상실에 대한 두려움, 2) 위험을 관리하기보다 위기를 회피

〈그림 4〉 수원국 PFM 시스템의 질과 공여국의 수원국 시스템 활용 간 상관관계
(56개국 대상, 2011년 기준)



출처: OECD(2012)

하려는 태도, 3) 공여 기관의 규정 때문에 수원국의 제도를 활용하는 것에 대한 어려움, 4) 일반예산을 지원하면 자동적으로 수원국의 PFM 시스템을 활용하는 것이라는 생각과 일반예산 지원의 원조방식 말고도 원조 프로젝트를 통해 수원국 시스템을 활용할 수 있다는 생각의 부재, 5) 공여국의 자국 시스템 활용에 대한 선호 등을 들 수 있다(OECD, 2012).

지표 2b. 파리선언 공공조달시스템 질에 대한 지표 모니터링 결과

2011년 실시된 파리선언 이행 모니터링 조사는 MAPS 평가틀을 기반으로 측정이 이루어졌으며, 2008년 조사에 17개국이 평가에 참여한 것과 달리 2011년에는 5개의 국가만이 모니터링에 참여함으로써, 정확한 평가가 어려웠다.

〈표 8〉 수원국 공공조달시스템의 질, 지표 2b (2007-2010)

Score	2007 No. of countries	2010 No. of countries
Very strong A	--	--
B	7	1
C	9	4
Weak D	1	--
<i>Number of countries scored</i>	17	5

출처: OECD(2012)

이렇듯 표본의 수가 적고, 단 한번 수행된 조사이기에 현황 및 달성 정도를 파악하는 데에는 무리가 있으나, 대부분의 수원국 공공조달 시스템의 질이 B 및 C와 같은 중간 단계에 머물러 있음을 볼 수 있다. 동 조사 질적 평가에 의하면, 조달 법, 관련 규제, 조달 과정, 기준입찰 문서, 규제기관, 조달 교육과 훈련, 조달 감사, 내부 통제 시스템, 정보로의 접근성, 반부패를 위한 조항 등과 같은 체계적인 부분에서의 개혁은 2005년 이후 상당한 향상을 보였지만, 이러한 규제 프레임워크의 강화가 수원국 공공조달 시스템의 활용도나 투명성, 책무성을 비롯한 효율성으로는 이어지지 못했음을 보여주고 있다고 밝히고 있다(OECD 2012). 이렇듯, 수원국의 시스템의 질이 현저히 향상되었고 많은 공여국들이 수원국의 신탁 시스템(fiduciary)을 활용하고자 하는 노력을 함에도 불구하고, 수원국 시스템의 활용 정도가 파리선언과 AAA의 목표에는 여전히 미치지 못하고 있다.

지표 5b. 파리선언 공공조달시스템 활용에 대한 지표 모니터링 결과

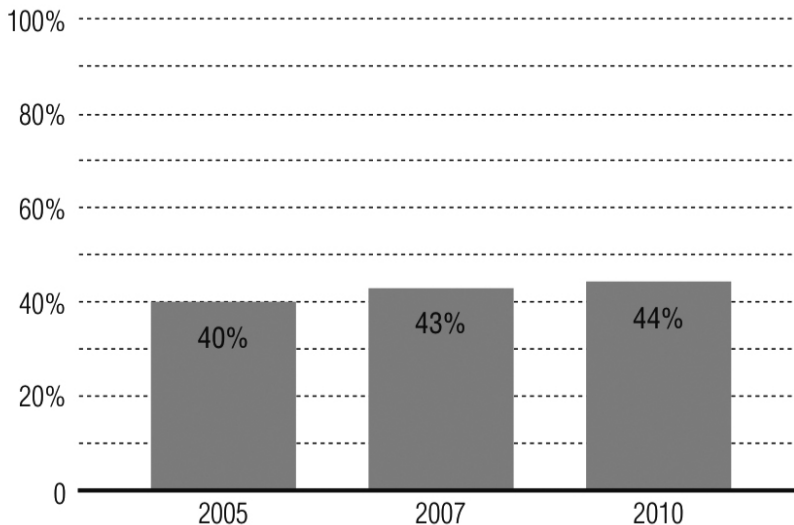
파리선언 하에서 공공 조달시스템 활용의 측정은 지표 5b에서 다뤄지고 있다. 지표 5b는 국가조달시스템이 MAPS 진단틀을 기준으로 A와 B로 구분지어 달성 목표를 설정하고 있다. A등급 국가들에 대해서는 모든 공여국들이 수원국의 공공 조달시스템을 활용하도록 하고, 수원국 정보조달 시스템을 활용하지 않는 공공 부문 원조의 2/3을 감축하도록 하였다. B등급 국가에 대해서는 90%이상의 공여국들이 공공조달을 활용하고, 수원국 정부조달시스템을 활

용하지 않는 공공 부문 원조의 1/3을 감축하도록 하고 있다. 이 외의 C, D 국가들에 대해서는 목표를 설정하지 않고 있다.

2011년 파리선언 이행 모니터링 조사에 따르면, 수원국의 공공조달시스템의 활용도는 아래 그래프와 같이 2005년 40%, 2007년 43%, 2010년 44%로 점진적인 증가 추세를 보이는 했지만 매우 미미한 수준임을 나타내고 있다. 취약국 원칙 모니터링을 위한 조사(Survey on Monitoring the fragile states principles)에 참여한 12개국을 기준으로 수원국 PFM 시스템 활용도를 살펴보면, 2010년 기준 21%로 더 낮은 수치를 보이고 있다(OECD, 2012).

〈그림 5〉 수원국 PFM 시스템의 질과 공여국의 수원국 시스템 활용 간 상관관계
(56개국 대상, 2011년 기준)

Use of country procurement systems (indicator 5b)



출처: OECD(2012)

대부분의 공여국들이 수원국 공공조달시스템을 사용하지 않고 자국의 조달 지침과 체계를 사용하거나 수원국에 추가 안정장치(safeguard)를 요구하는 이유로는 수원국 공공조달시스템의 낮은 신뢰성 및 효율성, 수원국 조달 시스템의 낮은 효과성과 공여국 본사에 의해 부여된 규제(regulations) 등을 언급하였다. 하지만 공여국의 수원국 공공조달시스템 활용은 공여국 간에도 큰 차이를 보이고 있는데, 예를 들어 우간다의 공여국들은 우간다 공공재정시스

템(PFM) 활용도를 2010년 66%까지 끌어올렸으나, 기술지원에 대해서는 여전히 우간다 공공조달시스템을 사용하지 않고 있다. 이러한 현상에 대해 이해관계자들은 수원국의 공공조달시스템 활용을 실제로 ‘실행(implementation)’하는데 있어서의 어려움 등을 지적하였다(OECD, 2012).

상기와 같이, 전반적으로 수원국 시스템의 질은 향상되었음에도 불구하고 원조를 지원하는 공여국들의 리스크를 관리하기보다 회피하려는 태도로 인해 저조한 활용도를 보였음을 확인할 수 있었다. 이러한 측면에서 수원국 시스템 활용도를 증가시키기 위해서는 먼저 수원국 시스템의 건전성을 평가하고 리스크를 관리하여 이를 대비할 수 있도록 하는 체계가 필수적임을 방증하고 있다. 이와 관련하여 본 연구보고서의 4장에서는 수원국 시스템의 건전성을 평가하기 위한 도구들과 평가방법에 대해 소개하고 5장에서는 같은 공여기관으로서 수원국 시스템 활용 시 사업관리자가 수원국 시스템 관련 리스크를 관리하는데 참고할 수 있는 가이드라인을 자세히 소개하도록 한다.

IV. 수원국 시스템 평가 도구

1. 수원국 공공재정관리(PFM) 시스템 평가 도구

수원국의 PFM 신뢰도를 측정하는 방식에는 여러 가지가 있지만, 파리선언에서는 세계은행이 고안한 국가 정책 및 조직 진단(Country Policy and Institutional Assessment, 이하 CPIA)가 지표 2a 달성을 측정하는 기준으로 활용되고 있으며, 지표 5a의 적용 여부를 결정하는 기준으로 사용되었고, CPIA의 사용은 AAA와 GPEDC로까지 이어졌다.

CPIA는 세계은행 그룹의 국제개발협회(International Development Association, 이하 IDA)가 1970년대 중반에 수원국의 정책과 제도적 체제의 질을 평가하기 위한 목적으로 고안된 진단도구로서 2005년부터 일반에 공개되기 시작했다(The World Bank Group, 2011). CPIA는 특히 성장률과 같이 수원국 외부요소로부터 영향을 받는 성과물보다는 수원국의 통제 하에 있는 요소들에 초점이 맞춰져 있으며, 이 중에서 수원국 재정관리 시스템에 해당하는 것은 CPIA의 16개 기준 중 13번, ‘예산과 재정관리의 수준(Quality of Budgetary and Financial Management)’ 항목이다(The World Bank Group, 2011).

세계은행의 CPIA(Country Policy and Institutional Assessment)

- A. 경제 관리 (Economic Management)
 - 1. 거시경제관리 (Macroeconomic Management)
 - 2. 조세정책 (Fiscal Policy)
 - 3. 부채정책 (Debt Policy)
- B. 구조상의 정책 (Structural Policies)
 - 4. 무역 (Trade)
 - 5. 재정부문 (Financial Sector)
 - 6. 사업 규제 환경 (Business Regulatory Environment)
- C. 사회포용 및 공정성을 위한 정책 (Policies for Social Inclusion/Equity)
 - 7. 양성평등 (Gender Equality)
 - 8. 공공자원사용의 공정성 (Equity of Public Resource Use)

9. 인적자원구축 (Building Human resources)

10. 사회보호와 노동 (Social Protection and Labor)

11. 환경 지속가능성을 위한 정책과 기관 (Policies and Institutions for Environmental Sustainability)

D. 공공부문 관리 및 기관 (Public Sector Management and Institutions)

12. 재산권 및 법에 기반을 둔 거버넌스 (Property Rights and Rule-based Governance)

13. 예산과 재정관리의 질 (Quality of Budgetary and Financial Management)

14. 세입 운영의 효율성 (Efficiency of Revenue Mobilization)

15. 공공행정의 질 (Quality of Public Administration)

16. 공공분야의 투명성, 책임성 및 부패도 (Transparency, Accountability and Corruption in the Public Sector)

출처: 세계은행 국제개발협회(IDA) 웹사이트

13번 ‘예산과 재정관리의 질’ 항목에서는 (a)종합적이고 신뢰할만하며, 우선순위 정책에 연계되어 있는 예산, (b)예산이 통제될 수 있고 예측 가능한 방법으로 집행되는 것을 보장할 수 있는 효과적인 재정관리 시스템, (c)시기적절하고, 공공 회계감사와 후속조치를 위한 효과적인 체계를 포함하는 시기적절하고 정확한 회계와 재정보고를, 같은 비중으로 측정하여 각자 점수가 매겨진다. 이 세 가지의 측정을 위해서 세계은행은 아래와 같이 세 가지의 국제 지표를 참고할 것을 안내하고 있는데(The World Bank Group, 2011:39), 마지막 PRMPS Governance Indicators는 더 이상 활용되지 않고 있는 관계로, 이 장에서는 공공 세출과 재정책임무성(PEFA)과 IMF의 재정투명성 및 모범관행에 대한 코드(IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency)에 대해 자세히 다루도록 한다.

- ◆ 공공 세출과 재정책임무성(Public Expenditure and Financial Accountability: PEFA Performance Measurement Framework)
- ◆ IMF의 재정투명성 및 모범관행에 관한 코드(IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency-Declaration on Principles¹³⁾)
- ◆ PRMPS Governance Indicators¹⁴⁾

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

14) 동 지표의 경우, PEFA 지침서는 출처를 ‘<http://go.worldbank.org/MFAH3FKZ20>’로 밝히고 있으나, 연결이 불가능하며 세계은행에 문의한 결과 동 지표가 다른 CPIA 항목들과 중복(overlap)되어 더 이상 활용되지 않고 있다고 답변한 바 있다.

PEFA Performance Measurement Framework

PEFA 성과 측정틀은 일련의 국제적인 노력의 일환으로 2005년도에 공식적으로 수립된 것으로서, 개발도상국의 재정관리 시스템을 여러 가지 측면에서 진단하고 향후 재정관리 부문의 개혁을 위한 내용을 제시하여, 수원국의 주도로 추진되는 개혁 과정을 공여국이 지원하고 모니터링할 수 있도록 하였다. PEFA는 PFM 성과보고서(PFM Performance Report)와, 고채무빈곤국(Highly Indebted Poor Countries, 이하 HIPC) 세출추적 벤치마크, IMF의 조세투명성에 관한 규칙 및 기타 국제적 기준을 통합한 것이며, 수원국 전략을 중심으로 한 수원국 주도의 개혁, 원조조화 및 일치에 중점을 두고 있다. 이렇듯 동 성과 측정도구는 이전의 일부 성공적인 사례들에서 공통점을 도출하고 이를 일관된 하나의 틀로 만들어 다른 국가들에도 적용할 수 있도록 하여, 수원국의 PFM에 대한 정보 풀을 공유함으로써, 수원국 주도의 개혁 우선순위에 대해 공여국간 소통과 협력을 용이하게 하고, 수원국이 주도적으로 개혁할 수 있도록 하기 위한 방법으로 고안되었다(PEFA Secretariat, 2011).

PEFA 프레임워크 내에서 PFM 시스템의 성과는 아래와 같은 성과측정틀 지표를 통해 측정된다(PEFA Secretariat, 2011).

〈표 9〉 PEFA 성과측정틀 지표

	A. PFM-OUT-TURNS: Credibility of the budget
PI-1	Aggregate expenditure out-turn compared to original approved budget
PI-2	Composition of expenditure out-turn compared to original approved budget
PI-3	Aggregate revenue out-turn compared to original approved budget
PI-4	Stock and monitoring of expenditure payment arrears
	B. KEY CROSS-CUTTING ISSUES: Comprehensiveness and Transparency
PI-5	Classification of the budget
PI-6	Comprehensiveness of information included in budget documentation
PI-7	Extent of unreported government operations
PI-8	Transparency of inter-governmental fiscal relations
PI-9	Oversight of aggregate fiscal risk from other public sector entities.
PI-10	Public access to key fiscal information
	C. BUDGET CYCLE
	C(i) Policy-Based Budgeting
PI-11	Orderliness and participation in the annual budget process
PI-12	Multi-year perspective in fiscal planning, expenditure policy and budgeting
	C(ii) Predictability and Control in Budget Execution
PI-13	Transparency of taxpayer obligations and liabilities
PI-14	Effectiveness of measures for taxpayer registration and tax assessment
PI-15	Effectiveness in collection of tax payments
PI-16	Predictability in the availability of funds for commitment of expenditures
PI-17	Recording and management of cash balances, debt and guarantees
PI-18	Effectiveness of payroll controls
PI-19	Competition, value for money and controls in procurement

PI-20	Effectiveness of internal controls for non-salary expenditure
PI-21	Effectiveness of internal audit
C(iii) Accounting, Recording and Reporting	
PI-22	Timeliness and regularity of accounts reconciliation
PI-23	Availability of information on resources received by service delivery units
PI-24	Quality and timeliness of in-year budget reports
PI-25	Quality and timeliness of annual financial statements
C(iv) External Scrutiny and Audit	
PI-26	Scope, nature and follow-up of external audit
PI-27	Legislative scrutiny of the annual budget law
PI-28	Legislative scrutiny of external audit reports

D. DONOR PRACTICES	
D-1	Predictability of Direct Budget Support
D-2	Financial information provided by donors for budgeting and reporting on project and program aid
D-3	Proportion of aid that is managed by use of national procedures

출처: PEFA Secretariat(2011)

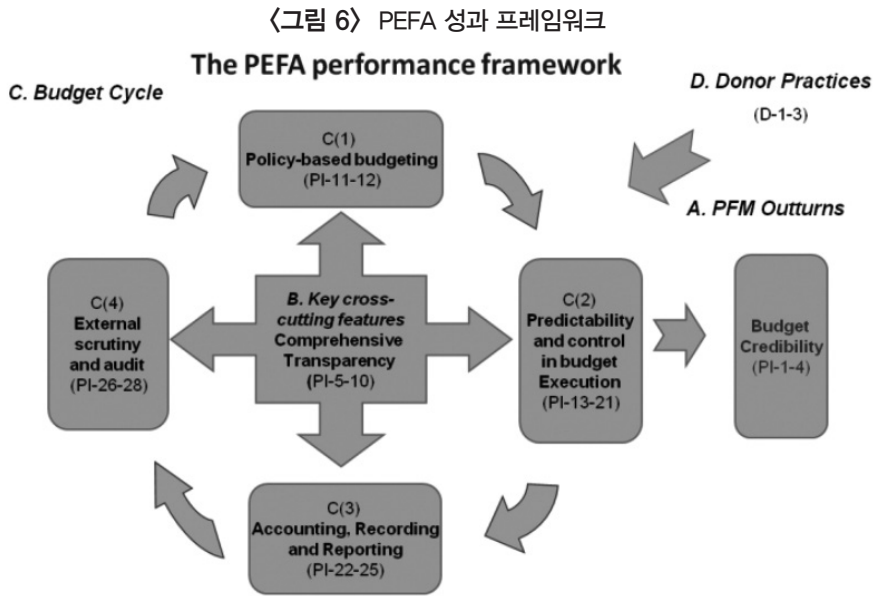
위와 같이 A.예산의 신뢰성, B.범분야 이슈(Cross-cutting), C.예산 사이클(C(i), C(ii), C(iii))과 D.수원국 시스템 성과에 영향을 미치는 공여국의 활동에 해당하는 여섯 가지 차원(dimension)에 대해 각각의 성과지표(Performance Indicators, 이하 PI)가 적용되어 전반적인 부분의 성과를 제공한다. 6개 차원별 성과지표를 정리하면 아래의 표와 같다.

〈표 10〉 PEFA 성과측정틀 내 6차원(dimension)과 관련 성과지표

6개 차원(A-D)	관련 성과지표(PI1-28, D1-3)
A. 예산의 신뢰성(credibility)	PI-1,2,3,4
B. 범분야 이슈:포괄성(Comprehensiveness) 및 투명성(Transparency)	PI-5,6,7,8,9,10
C(i). 정책에 기반을 둔 예산(Policy-Based Budgeting)	PI-11,12
C(ii). 예산집행의 예측가능성(Predictability)과 통제(Control)	PI-13,14,15,16,17,18,19,20,21
C(iii). 회계(Accounting), 기록(Recording) 및 보고(Reporting)	PI-22,23,24,25
C(iv). 외부조사(External Scrutiny) 및 회계감사(Audit)	PI-26,27,28
D. 공여국 활동(Donor Practices)	D-1,2,3

출처: PEFA Secretariat(2011)을 바탕으로 저자 작성

상기 논의를 바탕으로, PEFA 성과 프레임워크의 사이클은 아래의 그림과 같은 절차로 진행된다.



출처: PEFA 웹사이트

총 31개의 성과지표(PI)는 각 지표별로 A-D까지 각각의 최소 충족사항 조건을 아래의 그림과 같이 설정하고 있으며, 조건에 따라 A-D에 해당하는 점수를 매기도록 되어 있다.

〈표 11〉 Method 1 예시(PI-1. '기존승인예산과 총지출결과'의 점수 측정 기준)

Score	Minimum Requirements (Scoring Method M1)
A	(i) In no more than one out of the last three years has the actual expenditure deviated from budgeted expenditure by an amount equivalent to more than 5% of budgeted expenditure.
B	(i) In no more than one out of the last three years has the actual expenditure deviated from budgeted expenditure by an amount equivalent to more than 10 % of budgeted expenditure.
C	(i) In no more than one of the last three years has the actual expenditure deviated from budgeted expenditure by more than an amount equivalent to 15% of budgeted expenditure.
D	(i) In two or all of the last three years did the actual expenditure deviate from budgeted expenditure by an amount equivalent to more than 15% of budgeted expenditure.

출처: PEFA Secretariat(2011)

이렇게 각 성과지표별로 A-D가 매겨진 점수는 두 가지의 방법에 의해 점수가 취합된다. 여기서, 하나의 성과지표가 단일한 차원에 속하는 경우도 있지만, 다차원적으로 속하는 경우도 있기 때문에, 취합된 점수를 최종점수로 도출하는 데에는 M1과 M2, 두 가지 방법을 사용한다(PEFA Secretariat, 2011).

첫 번째 방법은 ‘Scoring Method M1’으로 불리는데, 단일한 차원에 해당되는 지표 또는 다차원에 해당하는 지표를 측정하는데 쓰인다. 다차원에 해당하는 지표 측정을 경우에는 한 가지의 차원에 속한 지표의 부실한 성과가 다른 차원에 속한 지표의 뛰어난 성과에 대한 영향을 약화시키는 경우를 대비하기 위함이다. 두 가지 이상의 차원에 속하는 지표들의 경우, 최종지표점수를 결정하는 단계는 다음과 같다.

- ◆ 당초에 각각의 차원(dimension)마다 분리되어 A-D에 해당하는 점수가 부여된다.
- ◆ 차원마다 주어진 점수 중 가장 낮은 점수들을 선택하여 모두 합산한다.
- ◆ 동일한 지표가 다른 차원에서는 더 높은 점수를 받은 경우, ‘+’가 더해져야 한다.(참고: 동일한 지표가 다른 차원에서 더 높은 점수를 받은 경우에, 단순히 더 높은 점수를 채택하거나 다른 차원에서 더 낮은 점수를 받았다고 해서 ‘-’를 더할 수는 없다. 또한, 한 가지의 차원에만 속하는 지표의 경우에는 ‘+’를 더할 수 없다.)

두 번째 방법은 “Scoring Method M2”로 불리는데, 단일한 차원에 속하는 지표들의 점수를 평균 내는 방법으로 최종지표점수를 도출하는 방법이다. 이 방법은 다차원에 속하는 지표의 최종지표점수를 도출하는데도 사용되는데, 두 번째 방법의 경우는 단일한 차원의 부실한 성과가 다른 차원에 속한 동일한 지표의 뛰어난 성과에 전혀 영향을 끼치지 않는다고 판단되는 경우에 사용된다. 최종지표점수를 결정하는 단계는 다음과 같다.

- ◆ 각각의 차원마다 어떤 기준이 4점 눈금(4-point calibration scale)에 도달했는지를 평가한다(M1을 통해).
- ◆ Scoring Method M2 합산표(Conversion Table)을 기준으로 표의 적당한 섹션을 찾는다(2차, 3차, 4차원의 지표들) *다음 <표 12> 참고
- ◆ 점수의 조합과 일치하는 줄을 찾는다.
- ◆ 지표의 전체적인 점수에 해당하는 최종지표점수를 채택한다.

두 번째 방법론인 “M2”는 앞서 언급된 M1과 다르게 아래와 같은 기준표의 형태를 가지고 있다.

〈표 12〉 Method 2 예시(PI-17, '현금잔고(cash balance), 대출금(debt)과 보증(guarantees)의 기록과 관리'의 점수 측정 기준)

Dimension	Minimum requirements for dimension score.
Scoring Methodology M2	
(i) Quality of debt data recording and reporting	Score = A: Domestic and foreign debt records are complete, updated and reconciled on a monthly basis with data considered of high integrity. Comprehensive management and statistical reports (cover debt service, stock and operations) are produced at least quarterly Score = B: Domestic and foreign debt records are complete, updated and reconciled quarterly. Data considered of fairly high standard, but minor reconciliation problems occur. Comprehensive management and statistical reports (cover debt service, stock and operations) are produced at least annually. Score = C: Domestic and foreign debt records are complete, updated and reconciled at least annually. Data quality is considered fair, but some gaps and reconciliation problems are recognized. Reports on debt stocks and service are produced only occasionally or with limited content. Score = D: Debt data records are incomplete and inaccurate to a significant degree.
(ii) Extent of consolidation of the government's cash balances	Score = A: All cash balances are calculated daily and consolidated. Score = B: Most cash balances calculated and consolidated at least weekly, but some extra-budgetary funds remain outside the arrangement. Score = C: Calculation and consolidation of most government cash balances take place at least monthly, but the system used does not allow consolidation of bank balances Score = D: Calculation of balances takes place irregularly, if at all, and the system used does not allow consolidation of bank balances.
(iii) Systems for contracting loans and issuance of guarantees.	Score = A: Central government's contracting of loans and issuance of guarantees are made against transparent criteria and fiscal targets, and always approved by a single responsible government entity. Score = B: Central government's contracting of loans and issuance of guarantees are made within limits for total debt and total guarantees, and always approved by a single responsible government entity. Score = C: Central government's contracting of loans and issuance of guarantees are always approved by a single responsible government entity, but are not decided on the basis of clear guidelines, criteria or overall ceilings. Score = D: Central government's contracting of loans and issuance of guarantees are approved by different government entities, without a unified overview mechanism.

출처: PEFA Secretariat(2011)

위와 같은 기준을 통해 각각의 성과지표 점수가 매겨지면, 점수의 조합을 통해 다음과 같은 표에서 동일한 지표점수의 조합선을 찾고, 그 결과 최종지표점수가 결정된다(PEFA Secretariat, 2011).

〈표 13〉 Scoring Method 2(M2)의 합산 표

Scores for individual dim.		Overall score M2
2-dimensional indicators		
D	D	D
D	C	D+
D	B	C
D	A	C+
C	C	C
C	B	C+
C	A	B
B	B	B
B	A	B+
A	A	A
3-dimensional indicators		
D	D	D
D	D	D+
D	D	D+
D	D	C
D	C	D+
D	C	C
D	C	C+
D	B	C+
D	B	B
D	A	B
C	C	C
C	C	C+
C	C	B
C	B	B
C	B	B
C	A	B+
B	B	B
B	B	B+
B	A	A
A	A	A

Scores for individual dim.				Overall score M2
4-dimensional indicators				
D	D	D	D	D
D	D	D	C	D
D	D	D	B	D+
D	D	D	A	D+
D	D	C	C	D+
D	D	C	B	D+
D	D	C	A	C
D	D	B	B	C
D	D	B	A	C+
D	D	A	A	C+
D	C	C	C	D+
D	C	C	B	C
D	C	C	A	C+
D	C	B	B	C+
D	C	B	A	C+
D	C	A	A	B
D	B	B	B	C+
D	B	B	A	B
D	B	A	A	B
D	A	A	A	B+
C	C	C	C	C
C	C	C	B	C+
C	C	C	A	C+
C	C	B	B	C+
C	C	B	A	B
C	C	A	A	B
C	B	B	B	B
C	B	B	A	B
C	B	A	A	B+
C	A	A	A	B+
B	B	B	B	B
B	B	B	A	B+
B	B	A	A	B+
B	A	A	A	A
A	A	A	A	A

Note: It is of no importance in which order the dimensions in an indicator are assigned the individual scores

The table CANNOT be applied to indicators using scoring method M1.

출처: PEFA(2011)

이렇듯, 각 성과지표의 점수와 지표의 성격에 따라 M1 혹은 M2의 방법으로 최종지표점수를 도출한다.

IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency

다음으로, IMF 재정투명성 및 모범관행에 관한 코드(IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency; 이하 IMF 투명성 코드)은 IMF가 공공재정 및 금융에 관한 정보 투명

성을 도모하기 위해 수립한 국제적 기준으로서, 정부의 구조와 재정에 대한 명확한 그림을 파악할 수 있도록 돕기 위해 이에 필요한 원칙(principles)과 선례(practices)의 그룹을 코드로 만든 것이다(IMF Transparency Code 웹사이트¹⁵⁾).

IMF 투명성 코드는 아래의 그림과 같이 4개의 요소¹⁶⁾ (1.재정보고, 2.재정 예측 및 예산 편성, 3.재정 리스크 분석 및 관리, 4.자원수익관리) 을 중심으로, 원칙(principles)들의 그룹으로 구성되어 있다.

〈그림 7〉 IMF 재정 투명성 코드의 4개 요소



출처: IMF Fiscal Transparency 웹사이트

IMF는 회원국들이 각각의 투명성 원칙하에 동 코드를 충분히 이행하고, 이를 더 넓은 범위의 IMF 회원국에게 적용할 수 있도록 하기 위해, 〈표 14〉와 같이 각각의 코드 하에 3개의 기준, 즉 기본(Basic), 보통(Good), 상급(Advanced)에 해당되는 요건들을 설정하고 이를 통해 투명성에 대한 측정 및 평가를 실시할 수 있도록 하였다.

15) <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>

16) 파리선언 이행성과 모니터링 당시에는 기준이 1~3까지 세 개였으며, 이 후에 4번째 기준이 추가됨. (IMF Fiscal Transparency Website: <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>)

〈표 14〉 (예시) 각 코드의 차원(dimension)하의 기본, 보통, 상급의 요건표
(원칙1.10에 해당하는 부분만 발췌)

#	DIMENSION	PRINCIPLE	PRACTICES		
			BASIC	GOOD	ADVANCED
1	FISCAL REPORTING	Fiscal reports should provide a comprehensive, relevant, timely, and reliable overview of the government's financial position and performance.			
1.1	Coverage	Fiscal reports should provide a comprehensive overview of the fiscal activities of the public sector and its subsectors, according to international standards.			
1.1.1	Coverage of Institutions	Fiscal reports cover all entities engaged in public activity according to international standards.	Fiscal reports consolidate all central government entities according to international standards.	Fiscal reports consolidate all general government entities and report on each subsector according to international standards.	Fiscal reports consolidate all public sector entities and report on each subsector according to international standards.
1.1.2	Coverage of Stocks	Fiscal reports include a balance sheet of public assets, liabilities, and net worth.	Fiscal reports cover cash and deposits, and all debt.	Fiscal reports cover all financial assets and liabilities.	Fiscal reports cover all financial and nonfinancial assets and liabilities, and net worth.
1.1.3	Coverage of Flows	Fiscal reports cover all public revenues, expenditures, and financing.	Fiscal reports cover cash revenues, expenditures, and financing.	Fiscal reports cover cash flows, and accrued revenues, expenditures, and financing.	Fiscal reports cover cash flows, accrued revenues, expenditures, and financing, and other economic flows.
1.1.4	Coverage of Tax Expenditures	The government regularly discloses and manages revenue loss from tax expenditures.	The estimated revenue loss from tax expenditures is published at least annually.	The revenue loss from tax expenditures is estimated by sector or policy area, and is published at least annually.	The revenue loss from tax expenditures is estimated by sector or policy area, and is published at least annually. There is control on, or budgetary objectives for, the size of tax expenditures.

출처: IMF Transparency Code 웹사이트

위와 같은 기준틀을 바탕으로 이루어지는 재정 투명성 평가(Fiscal Transparency Evaluations, 이하 FTEs)는 공여국과 수원국들에게 △코드에 의해 구분되어 있는 기준에 따른 국가 재정 투명성 관행에 대한 전체적인 평가, △재정 투명성 지표 세트에 기반한 재정 취약성의 수준과 원천(source) 등에 대한 분석, △요약지도를 통해 국가의 재정투명성의 강점과 개혁 우선순위, △개혁 우선순위를 이행할 수 있도록 재정 투명성 이행계획(Action plan), △코드의 한 요소에 대한 집중된 모듈식의 평가를 착수할 수 있는 옵션 등을 제공한다(IMF Transparency Code 웹사이트).

이렇듯, 앞서 제시된 두 가지 요소를 종합하여 취합된 CPIA 점수는 1에서 6의 범위 내에서 0.5포인트 단위로 점수가 매겨진다. 1에 가까울수록 PFM의 수준이 낮음을 뜻하며, 6점에 가까울수록 수준이 높은 것을 뜻한다.

파리선언의 지표 5a에서는 수원국의 CPIA 점수에 따라 2010년까지 차등적인 목표를 설정하였다. CPIA 점수가 5점 이상인 경우, 수원국 PFM 시스템을 활용하지 않는 정부부문에 대한 원조를 2010년까지 2/3 줄이고, CPIA 점수가 3.5~4.5점 이상인 경우 1/3 감축하는 것을

목표로 설정하였다. 이에 따라, 동 지표는 위에서 언급한 재정의 세 가지 단계, 즉 예산집행, 재정보고, 감사에 따라 각 원조 액수의 평균을 정부부문에 대한 총 지원액(ODA disbursed for the government sector)으로 나눈 비율로 측정하였다.

2. 수원국 공공조달시스템 평가 도구

공공조달시스템의 측정 기준과 관련하여, 앞서 PFM 시스템의 측정 기준이 명확하게 설정된 것과는 달리, 공공조달시스템의 성과측정 도구는 파리선언 때까지도 명확하지 않았으며, 파리선언을 기점으로 OECD/DAC과 세계은행, UN 조달역량개발센터(UN Procurement Capacity Development Centre: UN PCDC)와의 협력을 통해 DAC의 원조효과작업반 내에 ‘공공조달을 위한 조인트벤처(DAC Joint Ventures for Procurement: 이하 조달공동작업반)’를 설립하고 공공조달시스템의 진단을 위한 도구 개발을 시작하였다.

조달 진단 방법론(MAPS)

OECD DAC 조달공동작업반은 파리선언 모니터링을 위해 개발 파트너들이 수원국의 조달 시스템 성과와 질을 평가할 수 있는 평가 틀을 개발하여, 2006년 7월 사용자 가이드(User's Guide: Version 4)를 통해 처음 소개하였다. 조달공동작업반이 소개한 조달 진단 방법론(Methodology for Assessing Procurement Systems, 이하 MAPS)은 크게 두 형태의 지표를 소개하고 있다. 첫 번째는 기초지표(The baseline indicators, 이하 BLIs)로서, 국제적 표준에 대비하여 수원국 공공조달시스템의 이전과 현재 시스템의 기능적인 특징 차이를 한 눈에 보여주는(snapshot) 것이다. BLIs는 조달시스템을 측정하기 위해 a)법률 및 규제 프레임워크, b)제도적 프레임워크 및 관리 역량, 시스템의 제도적인 체계, c)조달활동 및 시장관행, d)공공조달시스템의 통합성 및 투명성 등, 크게 4가지 요소(pillars)를 기준으로 측정하며, 각각의 범주는 12개의 지표와 54개의 하위지표로 이루어져 있다(UN PCDC, 2011; OECD, 2006c).

다음으로 준수/이행 지표(The Compliance/Performance Indicator, 이하 CPIs)는 이전의 시스템의 수준을 결정하기 위한 성과 데이터를 모니터링 함으로써, 현 시스템이 ‘실제로’ 어떻게 작동하고 있는지를 다루고 있다. 즉, BLIs에서 측정된 규정 및 법령이 해당 국가

에서 실제로 어떻게 적용되고 있는지, 수원국에서 일반적인 공공조달의 관습은 어떠한지 등을 양적 혹은 질적으로 측정하는 것과 밀접한 관련을 가지고 있다(UN PCDC, 2011; OECD, 2006c).

아래의 그림과 같이 각 하위지표별로 주어져있는 점수기준표를 기준으로 BLIs의 지표와 CPIs의 점수를 0(최저)–3(최고)로 측정하고, 이를 합산¹⁷⁾하여 A(최고)에서 D(최저)까지 중 하나의 등급을 부여하게 된다.

〈표 15〉 (예시) 하위지표1(a)의 점수기준표

Scoring Criteria	Score
The legislative and regulatory body of norms complies with all the following conditions: (a) Is adequately recorded and organized hierarchically (laws, decrees, regulations, procedures,) and precedence is clearly established. (b) All laws and regulations are published and easily accessible to the public at no cost. (c) It covers goods, works, and services (including consulting services) for all procurement using national budget funds.	3
The legislative and regulatory body of norms complies with (a) plus one of the above conditions.	2
The legislative and regulatory body of norms complies with (a) of the above conditions.	1
The system does not substantially comply with any of the above conditions. .	0

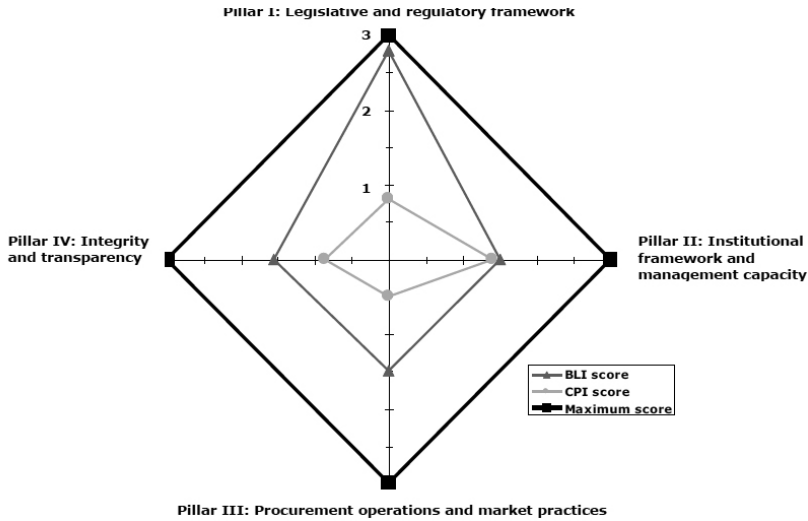
출처: OECD DAC(2006c)

이를 통해 합산된 점수를 기반으로, BLIs을 통해 해당 국가의 규정 및 법령 프레임워크를 포함한 조달 관련 인프라와, CPIs를 통한 실제 이행정도를 파악할 수 있으며, 아래의 그림과 같이 비교 또한 가능하다. 이렇듯, MAPS를 통해 수원국은 자국의 조달 시스템 현황을 파악하고, 이를 기반으로 향후 자국의 조달시스템 관련 역량개발계획을 수립하는데 있어 기초로 사용할 수 있을 뿐만 아니라, 리스크 완화를 위한 전략을 개발하는데에도 활용될 수 있다(UN PCDC, 2011; OECD, 2006c).

17) – 점수의 합산 시에는 가중치를 매기지 않는다. 이는 평가를 받는 해당 국가마다 우선순위가 가중치가 다를 수 있기 때문이며, 54개 하위 지표들을 기준으로 집계된 수치들을 바탕으로, 가중치나 합산에 포함하는 항목 여부에 대해서는 해당 국가가 사용 목적에 따라 임의로 조정할 수 있다(OECD, 2006c).

– 54개의 지표를 0에서 3까지 점수를 매겨(최고 가능 스코어는 162점), 152~162점은 A등급, 113~151점은 B등급, 89~112점은 C등급, 89점 이하는 D등급으로 책정함(이현주, 2010b).

〈그림 8〉 (예시) BLIs와 CPIs 점수의 비교



출처: UN PCDC, 2011; OECD, 2006c

국가조달진단보고서(CPAR)

이 밖에도 공공조달시스템을 평가하기 위한 도구로 세계은행이 고안한 '국가조달평가보고서(Country Procurement Assessment Report, 이하 CPAR)'이 있다. CPAR의 목적은 해당 국가의 현재 공공조달시스템 상태와 공공조달에 미치는 요소 및 시스템의 강점과 약점을 파악하여, 파악된 약점을 해결하고 시스템의 향상을 위한 실행계획(Action Plan)을 도출하기 위해 설계된 공공조달진단보고서이다. 공공조달시스템의 현 상태를 조사한다는 것은, 해당 국가의 현재 공공조달시스템의 효율성, 투명성, 완전성을 평가하는 것을 뜻하며, 세계은행이 제공한 자금 사용에 제기될 수 있는 리스크를 예측하는데 있어 영향을 미치는 요소들을 파악하는 것을 뜻한다. 특히, CPAR은 세계은행의 재정적 지원을 받는(bank-financed) 프로젝트 실행에 있어 해당국가의 공공조달절차가 활용될만한지, 그리고 세계은행의 활동에 대한 감독을 관리하는 것에 대한 의사결정의 토대를 마련한다는 점을 감안할 때, 앞서 언급된 MAPS보다는 좀 더 은행 중심적인(bank-oriented) 성격을 가진 공공조달시스템 활용 진단 틀이자 보고서 형태의 도구라고 볼 수 있다.

CPAR을 활용한 측정 및 평가는 질적인 평가로서, 세계은행은 대체로 CPAR 작성을 수행하기 시작할 때부터 해당 국가가 참여할 수 있도록 하여, 협력국이 자국의 시스템을 스스로 평가하거나 파악하는데 있어 유용한 정보를 제공할 수 있도록 한다. CPAR의 작성은 국가의

상황과 맥락에 따라 다르지만 대략 6개월 혹은 그 이상에 걸쳐 진행되며, 국가의 공공조달 시스템에 대한 평가 항목으로는 아래와 같이 총 8가지가 있다.

CPAR의 공공조달시스템에 대한 평가 항목

1. 법적 프레임워크(legal framework)
2. 조달시스템의 구조적 프레임워크(procurement system organizational framework)
3. 조달역량강화시스템 및 제도(procurement capacity building system/institutions)
4. 조달 과정 및 도구(procurement procedures/tools)
5. 의사결정 및 통제 시스템(decision-making and control system)
6. 반부패 이니셔티브 및 프로그램(anti-corruption initiatives and programs)
7. 시스템의 민간부문 참여(private sector participation in the system)
8. 계약 관리(contract administration and management)
9. 불만처리시스템(system for addressing complaints)

상기의 내용을 포함하여, CPAR 보고서는 크게 두 부분으로 요약(Executive Summary)과 부록 및 첨부부를 포함한 보고서(Report) 부분으로 나뉜다. 요약(Executive Summary) 부분은 3-5장 이하로서, 서두와 CPAR 작성에 참여한 팀에 대한 정보를 비롯하여 해당 국가의 전반적인 조달 환경에 대한 평가와 파악된 주요 리스트에 대한 설명을 포함하고 있으며, 마지막에는 시스템 향상을 위한 실행계획과 권고사항으로 결론 맺어진다. 보고서(Report) 부분은 최대 25장을 넘지 않는 선에서 현재 시스템의 효과성과 투명성에 대한 주요 분석과 결과, 주요한 권고사항들을 보다 자세히 다룬다. 마지막 부록과 첨부사항들은 보고서(Report) 부분에서 다루어진 주제들에 대한 보다 자세한 설명과 논의 사항 및 체크리스트, 질문지 등의 증빙 서류들을 포함한다. 형식과 내용 및 범위 또한 각국의 상황에 따라 달라질 수 있으나, 기본적인 형식은 아래와 같다.

〈Box 1〉 CPAR의 형식과 내용

I. Executive Summary

1. Introductory Remarks
2. Summary of Critical Findings and Brief Analysis
3. Outline of Recommended Action Plan

II. Report

- A. Preface
- B. Background

C. Discussion and analysis of Findings: (customized to scope of the CPAR as defined in the ICM)

– Public Sector

– Private Sector

D. Recommended Action Plan

III. Attachments and Annexes

1. Background and Supporting Material for the Team's Findings

2. Listing of Laws/Regulations, etc.

3. Other Relevant Information such as Special Studies, Statistical Data, etc.

출처: World Bank Website¹⁸⁾

이상과 같이 수원국의 재정 및 조달 시스템의 건전성을 평가할 수 있는 도구들과 평가 방법에 대해 알아보았다. 이러한 공공 재정 및 조달 시스템 측정 및 평가 도구들은 수원국 시스템 활용에 앞서 공여국들이 수원국 시스템의 현행과 발전 정도를 파악하는데 도움이 될 뿐만 아니라 수원국으로 하여금 자국 시스템에 대한 파악과 시스템 향상을 위해서도 의미가 있다. 하지만 Eurodad(2011)는 여러 수원국 측 공무원의 인터뷰를 통해 이러한 공여국 위주의 측정 및 평가들과 개혁이 반드시 수원국의 효과적인 조달 시스템에 기여한 것은 아니라고 주장하기도 한다. 가령, 우간다의 경우 자국의 조달 시스템의 효율성과 책무성을 향상시키기 위한 여러 개혁에도 불구하고, 실제로는 많은 관료주의적인 요구사항(bureaucratic requirements)과 시간이 많이 소요되고 부담스러운 조달 절차(time-consuming and burdensome procurement processes)를 초래하였다고 밝히고 있다(Eurodad, 2011).

따라서, 앞서 언급된 진단 및 평가 도구들이 의사결정의 유일한 기준이 되는 것은 바람직하지 않으며, 이러한 도구들을 통한 분석과 결과를 바탕으로 수원국의 실제 목소리와 수요를 정확하게 파악하는 것이 무엇보다 중요하다. 이러한 측면에서 다음장에서 다루는 DFID의 경우, 수원국 시스템 활용 시 여러 도구들을 바탕으로 어떻게 의사결정 절차를 거치는지에 대한 시사점을 얻을만한 가치가 있다. 따라서, 다음장에서는 이러한 도구들과 평가 방법을 어떠한 절차와 방법으로 활용하는지를 DFID의 '예산 지원 시 수탁자 리스크 관리(Managing Fiduciary Risk when Providing Financial Aid)' 가이드라인 사례를 통해 자세히 살펴보고자 한다.

18) <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/PROCUREMENT/0,,contentMDK:20105527~menuPK:84285~pagePK:84269~piPK:60001558~theSitePK:84266~isCURL:Y,00.html>

V. 수원국 시스템 리스크 관리 분석: DFID의 ‘예산 지원 시 수탁자 리스크 관리’ 사례를 중심으로

앞서 살펴본 바와 같이, 공여국 및 공여기관이 수원국에 원조를 지원할 때, 원조의 효과적인 활용을 위한 수원국 시스템 리스크 관리의 필수적이다. 그 중에서도 특히, 예산 지원과 같이 수원국 정부의 국고로 곧바로 이전되어 수원국 예산집행 절차에 따라 관리되는 경우, 수원국 시스템의 건전성을 평가하고 리스크를 미리 파악하여 이에 대비하는 것이 중요하다. 이러한 의미에서 DFID가 ‘How to note(2011)’를 통해 밝히고 있는 ‘예산 지원 시 수탁자 리스크 관리(Managing Fiduciary Risk when Providing Financial Aid)’ 가이드라인은 수원국을 포함한 수탁자 리스크를 앞서 인식하고 완화하며, 이를 모니터링 하는 절차, 지표 풀, 체크리스트 등의 자료들을 제공한다는 점에서 의미가 있다. 더불어, 다양한 다자기구들이 수원국 시스템에 대한 리스크 평가를 해온 것과 달리, 공여기관이 수원국 시스템의 건전성을 평가하는 일련의 시스템을 갖추었다는 점에서 DFID 사례는 분석해볼만한 가치가 있다. 따라서 이번 장에서는 DFID 사례를 중심으로 먼저 DFID가 수탁자 리스크 관리에 대해 어떻게 접근하고 있는지를 살펴보고, 다음으로 이러한 리스크를 인식, 완화, 모니터링 하는 절차와 기준에 대해 자세히 다루어보도록 한다.

1. DFID의 수탁자 리스크 관리 접근법

DFID는 ‘How to note(2011)’를 통해 첫 장에서 수탁자 리스크 관리에 대해 어떻게 접근하고 있는지에 대해 전반적으로 설명하며, 특히 리스크를 인식하고, 완화하고 모니터링하는 세 원칙을 소개하고 있다. 이와 관련하여, 이 장에서는 DFID가 수원국의 리스크를 관리하는 세 원칙이 실제 업무 절차에서는 어떻게 실행되고 있는지와 수탁자 리스크에 대한 정기적 평가뿐만 아니라 비정기적(non-routine) 재평가가 어느 시점에 필요한지를 소개하고 있다.

DFID가 수탁자 리스크에 접근하는 세 가지 원칙

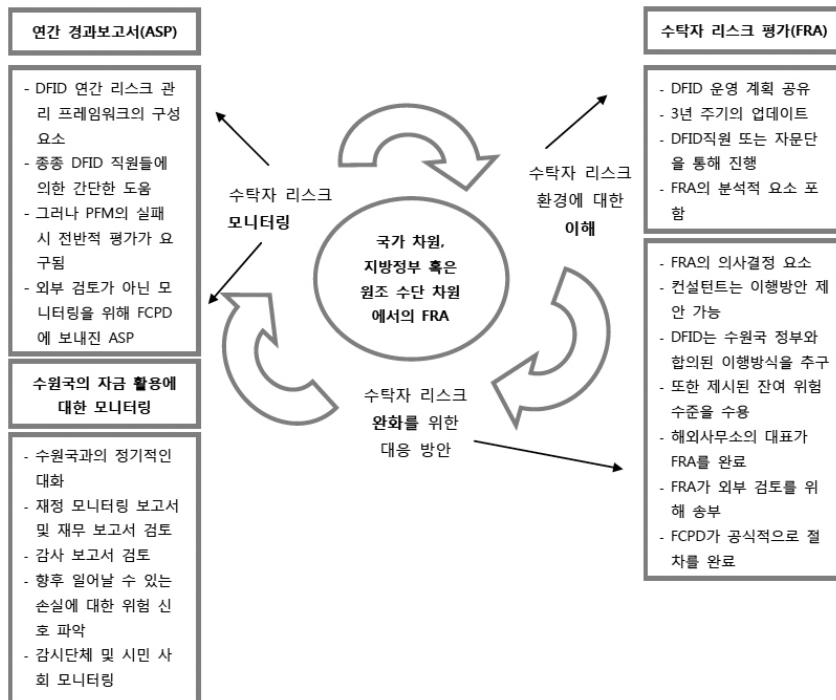
DFID는 수탁자 리스크 평가를 ‘공공재정시스템관리 개선, 거버넌스 및 투명성 도모, 부패적결을 위한 도구’라고 밝히며, 이는 국가 거버넌스 분석 및 거시적 차원의 정치·경제 분

석과 결합되어 이해되어야 함을 권고하고 있다. 이러한 배경에서 DFID는 수탁자 리스크를 관리함에 있어 다음과 같은 세 가지 원칙에 기준을 두고 있다.

1. 수탁자 리스크 환경에 대한 이해
2. 올바른 자원 활용을 위한 리스크의 완화
3. 재원의 리스크, 성화, 활용에 대한 지속적인 모니터링

이러한 세 원칙은 DFID의 모든 국별 프로그램의 예산 지원 관리를 뒷받침하며, 서로 상호 작용하여 반영되도록 하고 있다. 이는 원조 프로그램 기획 단계에서의 수탁자 리스크에 대한 올바른 이해는 잠재적인 리스크에 대비한 완화 수단(mitigating measures)을 마련할 수 있도록 하며, 모니터링의 과정은 리스크에 대한 이해를 강화할 뿐만 아니라 문제가 일어났을 때의 개선책(remedial action)을 마련할 수 있도록 돕기 때문이다. 이렇듯, 수탁자 리스크 관리의 세 원칙은 아래와 같은 지속적인 과정(continual process)을 통해 이루어지도록 한다.

〈그림 9〉 지속적인 과정으로서의 수탁자 리스크 평가



출처: DFID(2011)

DFID는 <그림 8>과 같은 과정에서 수탁자 리스크를 적절하게 관리할 수 있도록 특정 부분은 의무적(mandatory)으로 실행하고 주기적으로 주요 문서들을 요구하기도 하는데, 이는 국가의 상황에 따라 달라지기도 한다. 이에 대한 보다 상세한 절차와 시기, 실행 필수 여부 등의 추가적인 정보에 대해서는 <별첨 2>에서 확인할 수 있다.

실제 업무 절차에서의 원칙① : 수탁자 리스크 환경에 대한 이해

앞서 다루어진 세 가지 원칙은 실제 업무 절차에서도 주요하게 실행된다. 먼저, 수탁자 리스크 환경에 대한 이해와 관련해서 DFID는 해외사무소를 중심으로 서술하고 있는 점이 특징적이다. How to Note(2011)에 의하면, 해외사무소는 특히 다음과 같은 두 가지 차원에서의 리스크에 대한 이해가 필요하다고 밝히고 있다.

1. 국가 PFM 시스템
2. 지방 정부 지원, 분야별, 현금 이전 등을 포함하는 독립적인 프로그램의 추가적인 혹은 특정한 리스크

먼저 원조 제공 시, PFM 시스템을 평가하는 표준 수탁자 리스크 평가(Fiduciary Risk Assessments, 이하 FRAs)의 경우에 DFID는 FRAs를 3년에 한 번씩 수행하는 것을 의무(mandatory)로 규정하고 있다. FRAs는 DFID의 국별 운영 계획 과정에 반영되며, 원조 수단 결정에 도움을 준다. 이뿐만 아니라 일반예산지원을 위한 평가로서의 역할을 수행하며 DFID는 수원국 정부 시스템을 통해 지원된 다른 원조 수단의 리스크를 평가하는데도 도움이 된다고 판단한다. 하지만 DFID의 예산 지원 결정 단계에서 FRAs만 영향을 끼치는 것은 아니다. DFID는 FRAs 외에도 해당 수원국에 대한 DFID의 과거 해당 수원국의 경험을 중요하게 보고 있으며, 특히 국가 거버넌스 분석(Country Governance Analysis, 이하 CGA)에서 도출된 정보와 FRAs를 종합하여 고려하고 원조 수단의 선택과 혼합을 결정한다고 밝히고 있다. CGA에서 도출된 재원 동원, PFM, 부패와 같은 수원국 거버넌스의 질에 대한 분석은 FRAs 평가 시에 활용될 수 있으며, 해외 사무소가 수원국 분석 및 평가 업무를 중복적으로 실시하기보다, 이러한 정보를 잘 활용하여 업무를 간소화(streamline)할 수 있어야 한다고 권고하고 있다.

국가 PFM 차원에서 더 나아가 지방 정부 지원, 분야별 등 독립적인 프로그램의 차원에서 수원국의 PFM 시스템으로 관리되는 프로젝트 예산이 £1,000만 파운드(약 한화 175억 원) 이

상 규모인 경우에는, 모든 프로젝트에 FRAs가 의무적으로 수행되어야 한다. 이러한 독립적인 재정 원조 수단에 대한 수탁자 리스크 평가를 위한 가이드는 〈부록 11〉을 참고할 것을 권한다. 이러한 경우에 PEFA로 평가가 가능하다면 PEFA를 통한 평가를 실행하겠지만, 가능하지 않은 경우에는 ‘DFID의 8개 모범관행원칙 및 15개 벤치마킹 기준’ 템플릿에 근거해야 한다고 밝히고 있다(〈부록 14〉 참고). 이렇듯 섹터 예산 지원을 포함한 모든 프로젝트의 기획 단계에서 리스크 평가는 의무적으로 실행되어야 하는데, 예산 지원의 경우 이러한 리스크 평가는 수탁자 리스크(fiduciary risk)를 반드시 포함해야 한다.

DFID는 이러한 FRAs 평가가 해당 수원국 해외 사무소에 의해 실시될 수 있다’라고 명시하고 있지만, FRAs를 순수한 목적으로 PEFA 지표를 평가하는 것은 지양되어야 한다고 권고한다.

실제 업무 절차에서의 원칙② : 수탁자 리스크의 완화

DFID는 동 절차에서도 해외 사무소의 주도적인 역할을 가정하고 있다. 수원국의 수탁자 리스크를 파악하는 것은 간단하지 않지만, 리스크를 완화하기 위한 네 가지 접근 방식으로는 첫째, 이전(transfer), 둘째, 관리(treat), 셋째, 수용(tolerate), 넷째, 종료(terminate)를 염두에 두어야 한다고 밝히며, 합계된 리스크는 위험분산(risk-spreading) 및 포트폴리오 관리를 통해 보다 효과적으로 관리될 수 있다고 보고 있다.

먼저, DFID는 수탁자 리스크가 다른 기관에 이전(transfer)되기 어렵다고 판단한다. 즉, 다른 개발 파트너나 관리자를 통해 일하면서 DFID의 수탁자 리스크를 감소시키려 하더라도, 결과적으로 평판 리스크(reputational risk)는 여전히 DFID로부터 기인한다는 것이다. 따라서 유사하게 세계은행과 같은 다른 기관이 리스크를 분담 및 관리하게 하더라도 DFID는 지속적으로 모니터링하여 개선책이 필요할 때 이를 제공할 수 있도록 해야 한다고 밝히고 있다.

다음으로, 수탁자 리스크는 단기적으로 (국내 혹은 원조 수단 수준의) 세이프 가드의 활용을 통해 관리(treat)될 수 있으며, 중장기적으로는 효과적인 PFM 시스템과 반부패 개혁 프로그램들을 통해 관리될 수 있다. 해외사무소는 단기적으로 추가적인 단기 세이프가드 조치들이 주요 수탁자 리스크를 적절하게 완화하는지를 평가할 필요가 있다. 해외사무소는 또한 단기 세이프가드와 장기 PFM 역량 개발의 균형을 염두할 필요가 있다.

셋째로, 재정 지원의 경우, 어느 정도의 수탁자 리스크는 수용(tolerate)되어야 한다. 리스크가 수용될 수 있는 정도는 원조 지원 시, 기대되는 개발 효과에 따라 결정된다. 여기서 참고해야 할 점은, DFID는 스탭자 리스크 평가의 목표를 리스크 자체를 제거하는데 있는 것이 아니라, 리스크가 있다는 것을 이해하고 수용하여 효과적으로 리스크를 관리하는데 있음을 밝히고 있다. 이와 관련하여, 높은 리스크 환경에서 운영되는 원조 프로그램의 경우에는 보다 면밀하게 모니터링하고, 리스크를 감수하는 것에 대한 정당한 증거를 제공할 수 있도록 동 프로그램을 통한 개발 효과를 기록해두는 것이 필수적이다.

마지막으로, DFID는 정부 시스템 외부로 재원이 넘어갔을 때, 수탁자 리스크가 종료(terminate)되는 것으로 파악한다. 하지만 ‘종료’시점의 결정은 수탁자 리스크 뿐만 아니라 보다 다양한 요소들을 고려하여 판단되어야 한다고 밝히고 있다.

그 밖에도, DFID는 리스크의 감소를 위해 위험분산(Risk-spreading)과 포트폴리오 관리(Portfolio management) 방법을 제시하고 있다. 위험분산의 경우, 대규모 프로그램을 다수의 소규모 프로그램으로 대체하거나 여러 분야에 걸쳐 다양한 원조 수단을 사용하는 것을 소개한다. 하지만 이러한 경우는 소규모 프로그램이 서로 밀접한 연관이 없거나 같은 계기로 여러 프로그램이 생긴 것이 아닌 경우에만 효과가 있을 수 있다. 포트폴리오 관리의 경우에, 다양한 리스크 수준을 가진 원조 수단의 수와 가치(value) 간의 균형을 이루도록 해야 하며, 전체적인 포트폴리오를 구성할 때, 운영 계획 절차(operational planning process) 등과 같은 폭넓은 사안을 고려할 것을 권고한다.

실제 업무 절차에서의 원칙③ : 지속적인 성과 모니터링

DFID는 지속적인 성과 모니터링이 다음과 같은 네 가지 사항을 위해 중요하다고 밝히고 있다.

1. 협력국 정부가 PFM 시스템을 향상시키고, 국내재정에 대한 책무성을 강화하며, 부패 척결에 지속적으로 전념할 수 있도록 하기 위해
2. 계획된 개혁과 합의된 세이프가드 장치들이 효과적으로 수립되었는지 확인하기 위해
3. 잔여리스크(residual risks)를 모니터링하고, 심각한 손실이 일어날 때 나타나는 신호(sign)에 민감할 수 있도록 하기 위해(e.g. 의심되는 자금 남용을 발견했으나 조치가 이루어지지 않은 감사 보고서)
4. 새로운 수탁자 혹은 부패 관련 리스크와 환경의 변화를 파악하기 위해

따라서 이러한 모니터링을 위해 해외사무소가 수탁자 리스크에 대한 연간 경과보고서(Annual Statement of Progress, 이하 ASP)를 제출하는 것은 의무적이다. ASP는 한 장 정도의 비교적 짧은 보고서이며, 일상적인 프로젝트 모니터링을 통해 얻은 정부와 수원국 정부와의 의사소통에 기반한다. 이에 대한 보다 상세한 템플릿은 〈부록 11〉에서 확인할 수 있는데, 이는 수원국의 PFM 개선 여부, 국내 재정 책무성 강화 및 부패적결 이행에 대한 정보를 시기적절하게 파악할 수 있도록 하고, 이에 대해 수원국과 초기에 대화를 가능하게 함으로써, 초기에 조치를 취하고 적절한 대응할 수 있도록 돕는데 그 목적이 있다.

비정기적 재평가

DFID는 수원국의 공공재정시스템이 안정적이고, PFM 시스템 및 국내 재정 책무성, 부패 등이 건전한 경우에는 FRAs가 3년에 한 번씩 완성되어도 무방하다고 밝히고 있다. 하지만, 수원국이 파트너십의 의무를 잠재적으로 이행하지 않을 위기에 직면했을 때, DFID는 완성도 있고 즉각적인 수탁자 리스크에 대한 재평가를 필수로 규정하고 있다. DFID는 이와 관련하여, ‘심각한 사건(significant event)’에 대한 정확한 의미를 제공하고 있지는 않지만 대략 아래와 같은 경우를 예로 들고 있다.

- 반부패 개혁을 포함한 수원국 PFM 개혁 프로그램의 상당한 변화(정부 변화와 함께 일어날 수 있는)가 있을 때
- 수원국 정부 PFM 시스템의 상당한 변화가 있을 때
- 수탁자 리스크 혹은 부패 리스크에 대해 완전히 다른 인식을 필요로 하는 새로운 진단 업무(diagnostic work)의 가능성이 있을 때(예. 새로운 PEFA 평가 수립)
- 수원국 PFM 시스템 및 관련 개혁의 전체적 신뢰성을 저하시키는 심각한 비리 사건의 발생
- 수원국의 재정 안정성 또는 공공재정의 심각한 악화(하이퍼인플레이션, 지속 불가능한 부채, 정부의 총 세입 붕괴 시)
- PFM 혹은 비리 사건으로 인해 여타 국제 파트너들이 원조 조달을 보류, 중단, 바꾸기로 결정하는 상황

다음과 같이 제시된 경우나 혹은 우려를 끼칠만한 상황에 수탁자 리스크에 대한 전반적인 재평가가 필요한지의 여부에 대해서 해외 사무소는 재정 및 기업 성과 부서(Finance and Corporate Performance Division, 이하 FCPD)와 재정책무성 및 반부패(Financial Accountability and Anti-Corruption Team, 이하 FACT)팀과 상의할 것을 제안하고 있다.

중앙 검토 및 지원

DFID는 해외사무소를 중심으로 FRAs를 평가하고 관리하는데, 이를 중앙에서 또한 관리할 수 있도록 FCPD를 설치하여 해외사무소들의 활동을 일관적으로 모니터링 한다. FCPD는 해외사무소가 제출하는 ASPs의 내용에 대한 품질 보장을 위한 재평가는 실시하지 않는데, DFID는 해외사무소의 리스크 이해에 대한 신뢰를 바탕으로 FCPD가 이러한 정보를 계속해서 모니터링, 통합하고 특정 문제 발생 시에만 개입하여 자문을 제공하는 역할을 하도록 한다. 이렇듯 해외사무소가 제출한 FRAs의 추가적인 확인이 FCPD에 의해 이루어지지 않는 대신에, DFID는 내부 감사부서(Internal Audit Department, 이하 IAD)의 회계 담당자를 통해 이루어지도록 하고 있다. 따라서 IAD는 프로젝트 관리 감사 업무의 일부로서 정기적으로 리스크 파악, 완화, 모니터링을 검토하며, 이는 해외사무소에서 진행되어 FRAs와 ASPs에 기록되도록 규정하고 있다. 이렇게 확인절차를 거친 FRAs와 ASPs는 모니터링 과정에서 담당자 확인 서명(Directors' Statements of Assurance, 이하 DSA)과 함께 본 정보가 FCPD와 공유되었다는 확인이 포함되어 있어야 한다.

2. 수탁자 리스크의 이해

앞서 수탁자 리스크에 대한 세 가지 원칙 -1)수탁자 리스크의 이해, 2)리스크 완화, 3)리스크 모니터링-에 대해 살펴보았다면, 이 장에서는 DFID가 본 기관의 표준 수탁자 리스크 평가(Standard FRAs)에서 어떤 요소들을 고려하고 어떻게 평가하는지에 대해 자세하게 다루도록 한다.

DFID는 FRAs를 통해 수원국 PFM 시스템과 수탁자 리스크의 수준을 다음 <표 16>과 같은 표준 방법을 통해 평가한다. FRAs 분량은 최대 40장에서 50장 정도이며, 요약문은 최대 5장으로, 수탁자 및 부패 리스크, 수원국의 PFM 개선, 국내 재정 책무성 강화 및 부패척결 이행에 대한 해외사무소의 전체적인 평가를 기록하도록 되어 있다. 여기서 참고할 점은, DFID는 이러한 표준 FRAs이 있음에도 불구하고, 각각의 주제 하 세부 내용들은 해당 수원국의 상황에 따라 모두 다를 수 있음을 인정하고 있다는 점이다. 같은 맥락에서, 최근 분쟁취약국의 경우에는 예외라는 점도 밝히고 있다. 표준 FRAs의 내용은 아래 <표 16>과 같다.

〈표 16〉 표준 FRAs의 내용

ch.	내용	세부사항
1	목차 약어정리 요약문	잔여 리크스의 수준에 대한 전체적 평가(i.e 단기적 세이프가드 이후): • 수탁자 리스크 (L/M/S/H) • 부패 위험 (L/M/S/H) • 수원국의 PFM 개선, 국내 금융 책무성 강화 및 부패 척결에 대한 약속(신뢰 할만한(credible)/중간(mixed commitment)/신뢰할 수 없는(not credible)) 본문 요약: • 전체 PFM 성과 및 주요 수탁자 리스크 파악에 대한 요약. • 진행 중인 개혁 프로그램에서 다루어지지 않은 주요 수탁자 리스크에 대한 요약. • 수원국의 PFM 개선, 국내 금융 책무성 강화, 부패척결 개혁 이행에 대한 조건 또는 권고사항 제시 • 수탁자 리스크를 완화하기 위해 권고된 단기 세이프가드에 대한 요약. • 원조를 통한 재정 지원 시 발생하며, 해외 사무소에서 수용하는 수탁자 리스크에 대한 요약 및 개별 원조 수단 설계에 대한 함의. • 단기적 세이프가드, PFM 조건 및 개혁 권유사항에 대한 수원국 정부의 대화가 향후 어떻게 진행될지에 대한 요약. • (ASPs 또는 수원국 정부의 재정보고서 검토를 통한) 모니터링의 진행에 대한 요약.
2	국가 맥락: 역사, 거버넌스, 정치경제	거버넌스 및 정치·경제 분석에 기반한 국가 PFM 시스템 운영에 대한 보다 넓은 환경에 대한 분석.
3	공공재정 및 PFM 시스템 성과 분석	거시경제 성과 및 부채 분석, 주요 수입 및 지출 시스템 파악을 포함한 정부 공공 재정에 대한 분석. 아래 요소 중 한 가지를 기반으로 하는 PFM(PEFA의 6가지 차원 혹은 8가지 모범관행 원칙 중 하나)의 전반적인 성과, 각기 다른 PFM 요소에 따른 수탁자 리스크 단계 변화 설명 및 추이 및 경로 요약: • PEFA 프레임워크 지표 및 성과 보고서; 혹은 • PEFA 평가가 용이하지 않은 경우, DFID의 15가지 벤치마킹 기준 및 관련 서술. PEFA 사무국에 의해 PEFA 평가(적용 가능하다면)에 대한 질적 보장이 되었는지에 대한 진술. PFM 시스템의 요소들과 보다 넓은 거버넌스 환경의 요소들이 원조를 포함한 공공 재원에 어떻게 수탁자 리스크를 유발하고 상호작용하는지에 대한 분석. 이는 분리되어 실행된 조달 시스템에 대한 분석을 포함할 수도 있다. 수탁자 리스크에 대한 전반적인 평가: 낮음/중간/높음/ 매우 높음(세이프가드 이전의 경우) 주요 수탁자 리스크 확인(높은 값(value)/영향, 높은 리스크)

4	부패 위험에 대한 평가	공공기금의 부패에 대한 원인(drivers) 및 리스크 분석. 국내 및 국제 연구에 기반한 증거 요약. 부패에 대한 변화 추이 분석. 부패 리스크의 전반적인 평가: 낮음/중간/높음/매우 높음(세이프가드 이전의 경우)
5	재무적 리스크 영향에 대한 평가	주요 수탁자 리스크 파악(높은 값(value)/영향, 높은 리스크)과 DFID의 재정지원의 주요 재무적 리스크 영향 및 잠재적 리스크 계량화에 대한 증거(정보수집이 가능한 경우)
6	PFM, 책무성, 반부패 개혁에 대한 평가	현재 PFM, 국내 재정 책무성 및 반-부패 개혁 이니셔티브의 요약 기존 개혁 프로그램이 계획대로 이행되었는지에 대한 여부를 포함한 현재 개혁 프로그램의 신뢰성 평가: • 정기적인 PEFA 평가 수행을 포함한 PFM의 전반적 개혁 • 공공재정에 대한 고등감사기관과 의회감시단 역할 강화를 위한 개혁 • 반-부패 개혁 진행되고 있는 개혁 프로그램에서 다루어지지 않는 주요 수탁자 리스크 혹은 계획된 개혁에서의 약점 파악. 수원국의 PFM 개선, 국내 재정 책무성 강화 및 부패척결 이행에 대한 PFM 조건 또는 권고사항 수원국의 PFM 개선, 국내 금융 책임 강화 및 부패척결 이행에 대한 전반적인 평가: (신뢰할만한(credible)/중간(mixed commitment)/신뢰할 수 없는(not credible))
7	세이프가드 및 잔여리스크 (Residual risks)	주요 수탁자 리스크 완화를 위해 권고된 세이프가드; PFM역량 강화 및 계획된 세이프가드로부터의 출구전략을 위한 수원국의 기여. 재정지원 시 직면하는 (해외 사무소가 용인한)국가 차원의 잔여리스크와 개별 원조수단 설계의 함의.
8	대화 및 모니터링	세이프가드 및 개혁에 대한 수원국과의 대화가 어떻게 진행되는지에 대한 요약. 특정 지표 파악을 포함한 단기적 세이프가드, PFM 조건 및 개혁 권고사항이 어떻게 검토될지에 대한 요약 (ASPs를 통한 방안 포함). 수원국의 자금 사용에 대한 모니터링 계획 요약.
9	참고문헌	사용된 자료 출처 기입

출처: DFID(2011)

DFID는 FRAs에 수원국 보고서들과 주요 진단분석(diagnostic studies)을 통한 결과들을 포함해야하며, FRAs에 사용된 모든 자료들에 대한 출처(sources)를 명확하게 기록할 것을 규정하고 있다. 해외사무소는 FRAs를 작성할 시, FRAs의 분석적 요소를 위해 컨설턴트

와 계약을 맺기도 하지만, DFID의 해외사무소가 FRAs를 반드시 소유하고 있어야 한다고 밝힌다. 더불어 재정 지원 시, PFM 조건들과 권고, 협력국 정부와의 대화에 대해 DFID가 책임을 져야 하며, 잔여리스크에 대해서도 확실히 승인(sign off)해야 한다고 명시한다.

하지만 DFID는 수원국 PFM 시스템과 정부 역량에 대한 자료가 얻기 쉽지 않음을 밝히고 있으며, 따라서 이러한 상황에서 PEFA 프레임워크가 시작점으로서 활용될 수 있다는 점에서 PEFA의 사용을 강력히 권고하고 있다. 특히, PEFA는 수원국 PFM 시스템을 이해하는데 있어 거시적인 시각을 제공하고 이는 향후 DFID가 세밀한 분석을 통해 세부적인 정보를 채워나가기 이전의 큰 틀로서 작용할 수 있음을 밝히고 있다. 이때, FRAs는 가장 최근 국가의 PEFA 평가에 기반을 두어야 하는데, PEFA의 목표 중 하나는 해당 국가 차원의 표준 PFM을 측정하고 모니터링하는 것이다. 하지만 PEFA 평가가 부재한 국가의 경우, DFID는 해외사무소가 해당 국가 정부 및 다른 파트너들과 이를 실제 진행할 것을 권고하기도 한다. DFID는 이에 대한 품질 보증이 PEFA 사무국에 의해 보장되는 것이라고 판단하며, 유용한 PEFA 프레임워크 보고서를 발간하기 위해 해당 국가의 이해관계자들이 다루어야 하는 주요 이슈들을 〈부록 7〉을 통해 다루고 있다.

DFID의 FRAs 평가 시, PEFA 사용을 적극 권장하기는 하지만 동 수단들은 서로 다른 목적을 추구하고 있기 때문에, PEFA 평가 자체가 DFID의 자체적 의사결정 및 책임 목적을 위해 필요한 FRAs를 대체할 수 없다는 점을 확실히 밝히고 있다. PEFA 틀은 현재 국가 PFM 시스템의 강점과 약점에 대한 정보를 제공하는 지표 기반 평가인 반면, FRAs는 국가 PFM 시스템과 관련한 수탁자 및 부패 리스크 수준을 평가하여 인식하고, 이러한 리스크가 어떻게 관리되는지에 대한 기록을 남기는데 그 목적이 있기 때문이다. 따라서 PEFA 평가가 어떻게 FRAs 평가 요소에 반영되는지와 관련하여 PEFA와 FRAs의 관계에 대한 이해가 필요함을 밝히고 있으며, 이는 〈부록 6〉에서 보다 자세하게 다뤄지고 있다. 따라서 DFID는 FRAs를 진행할 때, PEFA의 정보를 기반으로 하더라도 수원국 PFM 시스템과 과정의 역사, 거버넌스, 체조 및 정치·경제 상황을 이해하는 것이 중요한 요소라고 밝히고 있으며, 이는 또한 부패 리스크를 평가하는데도 도움이 된다고 보고 있다. 〈부록 9〉에서는, 그 밖에도 FRAs에 반영될만한 유용한 정보의 여러 출처들을 소개하고 있다.

FRA's 문서의 내용

DFID는 앞서 표준 FRA's 포맷을 통해 FRA's를 실행하기 위해 어떤 다양한 요소들이 고려되어야 하는지 크게 9가지로 구분하였다. 여기서 특징적인 점은 DFID가 FRA's 표준 포맷을 가지고 있지만, 최대한 다양한 요소와 영향을 고려해야 하는 '판단의 문제'로 정의내리고 있으며, 각각의 사례마다 어떤 것이 적용되는 것이 맞는 것인지에 대한 정확한 답은 없다고 밝히고 있다. 따라서 여기서는 주어진 표준 FRA's를 바탕으로 보다 유용한 FRA's를 실행하기 위해 고려해야 하는 요소들을 하나씩 살펴보고자 한다.

FRA's 제2장: 국가적 맥락 이해-역사적, 거버넌스 및 정치·경제

DFID는 수원국의 PFM을 이해하고, 시스템 개혁을 전망하는데 있어 공식적, 비공식적 평가를 모두 필요로 한다고 주장한다. 이와 관련해, 해외사무소는 수탁자 리스크를 관리하기 위해 공식적인 PFM 시스템 구조와 실제 시스템이 실행될 때의 차이를 유념해야 한다고 조언한다. 따라서, 이를 위해 해외사무소는 해당 국가의 거버넌스 및 역사적, 정치·경제적 맥락에서 PFM과 책무성 시스템을 개혁하는데 있어 협력국 정부의 이행 신뢰도를 평가할 수 있어야 한다. 또한 해당 국가 거버넌스 분석과 거시적 정치·경제 분석이 FRA's에 반영되어야 한다고 밝히고 있다.

FRA's 제3장: 공공 재정 및 PFM 시스템의 성과 분석

FRA's 제3장의 목적은 두 가지인데, 하나는 수원국 공공재정시스템의 전체적 구조를 이해하는 것과, 다른 하나는 PFM에 사용된 시스템의 성과에 대해 이해하는 것이다.

먼저 수원국 공공 재정시스템을 이해하는데 있어, 정부예산문서(government budget documents), 지출 보고서(expenditure reports), 거시경제성과평가(assessments of macro-economic performance), 국내공공지출검토(national level Public Expenditure Reviews) 등과 같은 정보들을 다룰 필요가 있는데, 이는 상기 정보들을 통해 공공재정, 총재정규율(aggregate fiscal discipline)과 전체 예산에 대한 신뢰성에 영향을 끼치는 해당 국가의 거시경제적인 요소들을 파악할 수 있기 때문이다. 중앙 정부의 이러한 정보들은 대부분 PEFA PFM 성과 보고서(제2장: 국가 배경 정보)에서 얻을 수 있다. PEFA 보고서는 국가의 재정이 어떻게 동원되고 사용되는지를 파악할 수 있도록 하여, 이 밖에도 보완되어야 할 정보를 파악하는데도 도움이 된다. 본 분석의 내용은 국가의 환경에 따라 결정되지만 대부분 공공

재정의 복잡성에 비례해야 한다고 밝히고 있다. 아래의 표는 공공재정을 이해하기 위해 고려해야 할 이슈들을 나타내고 있다.

〈표 17〉 공공 재정(Public Finance)을 이해하기 위해 고려해야 할 이슈들

거시 경제 성과	성장, 인플레이션, 환율, 공공재정의 함의를 포함한 최근 거시 경제 동향 및 전망 요약
총 재정 규율	연간 예산 적자 및 국채의 동향과 전망 요약. 예산 외의 추가적인 지출, 기록되지 않은 추가적 Off-budget 지출, 기록되지 않은 부채, 우발채무에 대한 요약. 부채의 지속가능성 분석에 대한 결과.
예산의 신뢰성	상기 내용들을 기반으로, 연간 예산 및 중기재정구조가 신뢰성이 있는지에 대한 요약. 예산 신뢰성의 주요 리스크에 대한 요약.
정부 재정구조	연방 및 단일 국가; 또는 다른 특이 국가 구조. 재정과 지출 책임을 국가 및 하위 국가 정부로 나누는 것. 정부 간 재정 이전을 위한 주요 시스템(수직 또는 수평, 블록된 또는 지정된, 재정 평등화 또는 인센티브화)
정부 예산 및 차입의 주 출처	주요 수입 원천과 중앙 및 지방정부 간 분리에 대한 분석. 국가-국민 관계(사회적 계약)와 국내 책무성에 대한 함의를 포함한 세금, 천연자원 수익, 개발자원, 과세 기준의 폭 간의 균형. 주요 수입원천의 리스크. 외부 차입에 대한 의존과 차입의 주요 출처. 주요 차입 조건 및 PFM 개혁에 대한 함의.
정부 지출의 주요 형태	행정적 구분에 따른 정부 지출의 분석. 정부의 각기 다른 수준에서의 정부 지출 비율 계산. 경제 구분에 따른 정부 지출 분석. 급여, 조달, 현금이전 외 다른 시스템을 통해 발생하는 정부지출 비율 계산.
주요 예산 및 지출 시스템 파악	상기 내용들을 기반으로, 공공자금 관리에 사용되는 재정적으로 가장 중요한 수입과 지출 시스템에 대한 파악과 이러한 시스템들이 국가적, 각자 다른 지출부서 또는 지방 정부에 의해 관리되는지 여부에 대한 파악.

출처: DFID(2011)

수원국 PFM의 성과 또한 PEFA 평가 결과를 통해 확인할 수 있는데, 동 부분에서는 첫째, PFM의 성과가 가지는 영향을 전략적으로 제시할 수 있어야하며, 두 번째로는 주요 수탁자 리스크와 이전의 평가 이후의 변화 경로가 PEFA의 6가지 핵심 요소(PEFA 평가가 불가능한 경우 DFID의 8가지 모범관행원칙 활용)에 따라 등급이 매겨지고 요약되어야 한다. 아래 〈표 18〉은 PEFA의 6가지 핵심 요소와 해당 요소마다 발생할 수 있는 수탁자 리스크를 요

약하고 있다. PFM 성과, 변화 경로 및 수탁자 리스크 매트릭스의 작성에 대한 예시는 <부록 15(PEFA 사용 불가능한 경우)>와 <부록 16(PEFA 사용가능한 경우)>에 나타나있다.

〈표 18〉 수탁자 리스크에 대한 여섯 가지 핵심 PEFA 관점 및 함의

A. PFM 결과: 예산에 대한 책무성 (PEFA 지표 1-4)	본 차원은 계획으로서의 예산의 범위가 실제 상황에 대한 적합한 지표인지에 대해 고려한다. 예산된 지표와 실제 지출이 일치하는지, 수입과 실제로 보된 지출이 미지불/미공개 청구서로 인해 왜곡되었는지를 살펴본다. 낮은 점수는 자원들이 실제로는 예산에 반영된 정책 우선순위에 도달하지 않았음을 시사한다.
B. 주요 크로스커팅 이슈: 포괄성 및 투명성 (PEFA 지표 5-10)	본 차원은 예산, 정부 회계와 같은 도구들이 공공 재정의 전체를 반영하는 정도에 대해 살펴본다. 이는 또한 정부가 재원을 관리하는 책무성을 통해 적당한 방법으로 얼마나 이용가능한 정보를 만들어내는지에 대한 정도를 살펴본다. 낮은 점수는 보고되지 않은 활동 및 다른 재원을 정책 우선순위에 일치하지 않도록 않는 다른 재정리스크로 인한 수탁자 리스크와 정부의 책무성을 가질 기회의 부재를 나타낸다.
C(i) 예산 사이클: 정책 기반 예산 (PEFA 지표 11-12)	본 차원은 예산 분배가 명확한 과정과 합의된 정책과 우선순위를 반영하는 전략적 배경을 반영한다. 낮은 점수는 약한 기획성, 우선순위 처리, 정책 목표와의 연결을 뜻하며 재원에 대한 비효율적 사용을 나타낸다. 또한 프로젝트의 ‘종료 및 시작’으로 인한 지출 종류의 불균형과 재원의 비효율적 사용이라는 취약성을 뜻한다.
C(ii) 예산 사이클: 예산 집행에 대한 예측가능성 및 통제 (PEFA 지표 13-21)	본 차원은 조세 시스템의 기능과 공공 서비스 내에 있는 어떠한 관리자 및 서비스 제공자들이 받는지를 고려한다. 또한 그들이 지출의 규칙성을 보장하는 통제 프레임워크 안에서 (금융 규율에 기여할 수 있는) 확실성과 적시성을 가지고 예산에 제공된 재원을 배치할 수 있는지 고려한다. 낮은 점수는 조세 수입이 올바르게 수집되지 않았으며 누출, 규율의 부족, 재원의 비효율적 사용과 같은 리스크를 갖고 있음을 나타낸다. 이는 자원들이 적절한 시간에, 적절한 부문에, 적절한 방법으로 적용되지 않았기 때문이다.
C(iii) 예산 사이클: 회계, 기록 및 보고 (PEFA 지표 22-25)	본 차원은 재정 정보의 완전성과 자원 활용에 대한 재정 보고서 적절성을 보장하는 전반적인 회계 통제에 대한 적절성을 반영한다. 부진한 성과는 자원의 차선적 사용에 대한 취약성을 의미하며 내·외부 책임에 대한 기준을 훼손시킬 수 있음을 암시한다.
C(iv) 예산 사이클: 외부 검토 및 감사 (PEFA 지표 26-28)	본 차원은 정부 활동의 외부 감사에 대한 특성을 반영하며 연간 예산 및 자원 사용에 대한 법률을 검토한다. 낮은 점수는 자원 사용에 대한 낮은 책무성을 나타내며 자금이 의도되지 않은 목적으로 사용될 수 있는 리스크의 가능성을 악화시킨다. 이는 PFM 시스템의 다른 부분들을 검토하기 위해 설계된 통제 시스템이 기능하지 못하게 할 수 있으며 수탁자 리스크를 증가시킬 수 있다.

출처: DFID(2011)

마지막으로, DFID는 수원국 시스템 성과 측정의 연장선상에서 수원국 공공조달 시스템에 대한 평가 또한 다루고 있다. DFID는 수원국 총 정부 지출의 20%~70%가 정부 조달 시스템을 통해 집행된다는 사실을 들어, 수탁자 리스크 평가 시 조달 부분에서의 특별한 경계를 필요로 한다고 밝히고 있다. 부패는 조달 사이클의 어떤 부분에서도 쉽게 일어날 수 있으며, 이는 감사를 통해 적발이 어려운 사항이므로, 조달의 모범관행원칙 적용 시 수원국의 투명성 및 책무성을 도모할 수는 있으나 보장은 할 수 없다고 밝히고 있다.

‘조달’의 투명성, 경쟁 및 불만사항 메커니즘은 PEFA 프레임워크의 지표 PI-19를 통해 다루어지는데, 이는 여타 지표(PI-4, PI-10, PI-12, PI-20, PI-21, PI-24, PI-26, PI-28)들과 영향을 주고받는다. PI-19는 앞서 설명된 바 있는 OECD DAC의 MAPS의 정보에 기반하며, MAPS 평가 방법의 4 가지 요소인 ‘법적 프레임워크,’ ‘통합 및 투명성,’ ‘제도적 역량,’ ‘운영 및 시장,’에 의해 평가된다. MAPS는 더 큰 범위의 조달 평가 보고서인 세계은행의 CPAR의 구성요소를 형성한다. 따라서, MAPS와 CPAR 모두 PEFA PI-19의 조달 정보를 구성하고 있으며, 정부 조달 시스템에 있어 수탁자 리스크 차원에 대한 통찰력을 제공한다.

앞서 보았듯이, MAPS는 국가 차원의 시스템을 평가하기 위해 설계되어 기초지표(BLIs)를 통해 시스템의 공적이고 기능적인 특징들을 다루며, 준수/이행 지표(CPIs)을 통해 실제 이행 정도를 모니터링한다. 따라서, 지방정부 혹은 분야별 수준, 혹은 독립적인 조달 차원의 상세한 정보를 제공하지 않는다. 하지만 섹터예산지원의 경우에는 이러한 절차가 특히 더 중요한데, 이는 중앙정부의 조달 시스템을 사용하지 않기 때문이다. DFID는 따라서 MAPS를 분야별 차원에서도 활용하여 반영할 수 있도록 권고하고 있으며, 동 과정을 지원하기 위해 DFID 역량 강화 프레임워크 계약으로부터 조달 전문가들이 투입될 수 있다고 밝히고 있다. 하지만 MAPS의 활용은 미시적인 프로그램이나 지방정부 수준에서까지 활용되는 것은 적절하지 않다고 평가하고 있으며, FCPD 혹은 현지 DFID 조달 전문가와 상의하여 다른 접근법을 활용하는 것이 바람직하다고 밝히고 있다.

〈Box 2〉 수탁자 리스크의 수준과 등급

수탁자 리스크의 전반적인 수준은 무엇인가?

수탁자 리스크의 전반적인 수준은 정부의 PFM 시스템을 통과하는 추가적인 재원이 의도된 목적으로 사용되지 않거나 비용대비 가치(value for money)가 제대로 평가되지 않는 경우, 따라서 지출 내역이 보고되지 않은 경우의 리스크를 뜻한다. FRAs는 다음 네 가지 사항에 대한 수탁자 리스크의 전반적인 평가를 제공해야 한다. 도출된 점수에 대한 타당성 서술은 다음과 같은 사항을 반영해야 한다.

- PFM의 여섯 가지 핵심적인 차원에 대한 수탁자 리스크 평가와 여섯 가지 요소의 상호작용이 수탁자 리스크 전반적인 수준에 어떤 영향을 주는지
- PFM 성과의 전략적 상황과 재정 규율, 자원 배분, 서비스 조달의 효율성에 대한 PFM 시스템의 영향
- 투명성 및 책무성의 수준이 다른 분야의 수탁자 리스크를 상쇄(off-set)하거나 악화시키는지 여부에 대해
- 역사적, 거버넌스 차원, 제도적·정치적·경제적 환경이 전반적인 수탁자 리스크에 미치는 영향

주요 수탁자 리스크는 앞서 나열된 네 가지 사항을 고려하여 파악되어야 하며, 재정적 손실이나 비효율성에 대한 리스크와 잠재적 영향을 고려해야 한다. 특히 세금 징수, 급여 및 조달 시스템과 같은 재정적으로 중요한 수입 및 지출 시스템 누출로 인해 발생하는 리스크와 잠재적 가치에 특히 주목할 필요가 있다. 또한, 정부 정책 수단으로서의 예산 신뢰성을 저해하고 자원의 효율적인 활용을 방해하며 투명성과 책무성의 수준을 감소시키는 PFM 시스템의 취약성에 대해서도 또한 주목할 필요가 있다.

DFID는 수탁자 리스크의 등급을 아래 표와 같이 정리하고 있다.

〈표 19〉 리스크 등급에 대한 설명

리스크 수준	세부사항
낮음 (Low)	PFM 시스템의 구조가 성공적인 국제적 사례를 반영하고 시스템 내에 있는 주요 규율을 지속적으로 준수하는 경우를 나타냄.
중간 (Moderate)	PFM 시스템이 성공적 국제 사례를 반영하지만 격차 또는 비효율성이 존재하는 경우, 시스템 내에 있는 규율을 기초적인 수준으로 준수하는 경우, 예외적 상황이 지속적으로 발생하지만 재정적으로 심각하지 않은 경우를 나타냄.
상당함 (Substantial)	PFM 시스템 구조가 성공적 국제 사례를 잘 반영하지 않고, 내부 규율에 잘 준수하지 않는 경우를 나타냄.
높음 (High)	PFM 시스템이 성공적 국제 사례로부터 이탈하고 내부 규율을 준수하지 않는 경우, 시스템의 비효율성 및 누출이 발생하고 재정적으로 심각한 경우를 나타냄.

출처: DFID(2011)

FRA's 제4장: 부패 리스크에 대한 평가

FRA's의 4장에서는 부패 리스크에 대해 다루고 있다. PFM 시스템의 강점에 대한 평가는 부패 리스크에 대한 보다 폭넓은 분석을 통해 보완되어야 한다고 밝히며 PFM 시스템을 거치는 모든 재정 재원과 관련한 부패의 잠재력뿐만 아니라 국가의 정치·경제적 요소들이 부패 수준에 어떤 영향을 끼치는지에 대해서도 고려해야 함을 권고하고 있다. DFID의 국가 거버넌스 분석은 부패의 리스크를 평가하는 중요한 요소인데, 이는 UN 반부패 협약(UN Convention against Corruption, 이하 UNCAC)과 결부되어 부패의 리스크를 평가하는데 있어 유용한 프레임워크를 제공한다. 이와 관련하여 아래 <표 20>는 DFID의 부패 리스크 평가에 대한 프레임워크를 제공한다.

<표 20> 부패 리스크 평가에 대한 프레임워크

국가 거버넌스 측면	국가 역량, 책무성, 민감성 수준이 어떤가? 국가 부패 수준에 대하여 넓은 범위의 거버넌스 환경은 어떠한 신호를 보내는가? 부패 동향이 Transparency International과 같이 국내외에서 모니터링되는가? 국가가 UNCAC 협약에 승인 했는가? 만일 그렇다면 얼마나 준수하고 있는가(자기 평가로서, UNCAC 검토 메커니즘에서 분석된 차이나 검토된 분석결과가 있는가?)
예방책	현재 진행 중인 예방책의 강점은 무엇인가? 이는 공공 분야 도덕성 및 절차; 공공 조달; PFM; 공공 보고; 정보에 대한 접근; 내부고발자 보호; 공공 교육; 회계 및 감사 기준을 포함한 민간분야 기준; 자금 세탁을 포함한다. (국가가 자금 세탁 방지 기관의 회원인가? 만일 그렇다면 이러한 평가가 Financial Action Task Force에서 제시한 자금 세탁 방지에 대한 국제 기준에 준수하였는가?)
불법화 및 집행	조항들이 주요 부패 위법을 불법화 하고 이를 집행하는가? 이는 주로 다음과 같은 요소를 포함 한다: 뇌물(국내 및 해외), 횡령, 불법적 영향력 행사, 기능 악용, 부당 이득, 국내 및 해외 자금 세탁, 사법방해, 보고된 부패 사례에 대한 조사나 고발에 대한 이용가능한 수처 자료가 있는가?
국제적 추진 요인 및 국제적 협력	국제 요소들은 국가 부패에 얼마나 중대한 영향을 끼치는가? 이는 해외 뇌물, 자금 세탁 및 조직화된 범죄를 포함한다. 실행 중인 메커니즘들이 뇌물, 자금세탁, 도난당한 자산 복구와 관련하여 다른 국가들과의 국제적 협력을 허용하는가?
기술적 지원 및 지식교환	반부패에 대한 외부 지원 규모와 특징은 무엇인가? 누가 지원하는가? (UNCAC, IFIs, 지역 기구, 양자 공여국) 주요 필요 분야와 연계되는가?

이와 더불어, 부패의 리스크와 관련해서 <부록 8>에서는 UNCAC에서 다루는 부패의 주요 요소들을 정리하고 있으며, <부록 9>는 그 밖의 부패 수준 정보에 대한 일반적 출처들을 제시하며, 부패를 다루기 위한 방안을 제시하고 있다. DFID는 부패에 대한 정보가 일반적으로 수집하고 증명하기 어려운 경우가 대부분임을 인식하며, 수치적 데이터가 부족한 경우, 지역 주민이나 전문가의 견해가 증거가 될 수 있으며, 한 가지 이상의 출처로 사실이 확인될 수 있을 때 부패 평가를 위한 척도로 사용될 수 있다. 이와 관련하여, DFID의 FACT팀은 부패 전문가의 조언과 관련한 안내서를 제공하고 있다.

FRA5 제5장: 리스크의 재무적 영향 평가

DFID의 해외사무소들은 수원국 시스템을 통해 관리되는 모든 자금의 리스크 영향을 계량화함으로써 PFM 시스템의 취약성을 고려하고 이러한 취약성이 어떻게 실질적 손실과 비효율성을 야기하는지에 주목한다. 수탁자 리스크를 관리하는 가장 첫 단계는 높은 리스크에 노출된 자금의 가치를 파악하는 것이다. PFM 진단결과와 수원국 시스템을 통한 자금 흐름을 같이 고려하여 이해하는 것에서 시작할 수 있다고 밝히고 있다.

DFID는 주관적 리스크 평가(subjective risk assessment)에 기반하여 PFM 시스템의 손실 및 비효율성을 예측하는 것을 추천하지 않으며, 특정 재정 시스템에 대한 분석 결과가 수원국 시스템의 누출 혹은 비효율성을 예측하는데 사용되어야 한다고 강조하고 있다. 해외사무소는 높은 리스크 및 PFM에 대한 추가적인 조사를 통해 재무적 영향에 대한 이해도를 향상시킬 필요가 있으며, 이러한 조사·분석 업무는 수원국과 함께 협력하여 시행하는 것을 권고하고 있다. 이러한 분석의 결과로서 추가적 단기 세이프가드를 수립하고, 적절한 원조 수단을 선택하고 리스크 모니터링 우선순위 등과 같은 수탁자 리스크 관리를 위한 정보를 얻을 수 있어야 한다. 이러한 정보들을 바탕으로, 수원국 시스템 활용 시 인지된 리스크는 기대되는 혜택과 비교 검토되어야 한다. 이와 관련하여, <부록 17>에서는 수원국 PFM 시스템을 활용하여 리스크의 재무적 영향을 평가하고 비교 검토하여 문서화하는 안내서를 제공한다.

3. 수탁자 리스크의 완화

FRA's 제6장: PFM, 책무성, 반부패 개혁 평가

이 부분의 FRA's에서는 수원국 정부가 PFM을 향상시키고 국내 재정 책무성을 강화하며 부패를 척결을 위한 개혁 이행 여부에 대한 해외사무소의 평가를 다룬다. 이렇듯, 평가는 아래와 같이 크게 세 가지 항목으로 이루어진다.

- PFM과 공공조달시스템의 전반적인 개혁
- 고등감사기관 및 공공재정감사 강화를 위한 개혁(예, 수원국 정부가 적어도 5년에 한 번 정기적인 PEFA 평가에 착수하도록 권고함.)
- 반부패 개혁

수원국이 위와 같은 개혁 사항들에 대해 올바르게 계획하고 이행할 수 있도록 돕는 차원에서, DFID는 FRA's에 수원국 개혁 프로그램의 신뢰성에 대한 평가를 포함하도록 하며, 이와 관련하여 신뢰성 있는 개혁 프로그램에 대한 7가지의 일반적 특징을 아래 <표 21>와 같이 정리하고 있다.

<표 21> 신뢰성 있는 개혁 프로그램의 일반적 특징

1	정부 주도여야: 완전한 정치적 주인의식을 가능하게 하고 공여국 지원의 효과적인 조화로 이어질 수 있어야 한다.
2	현실적이며 달성 가능해야: 기본적으로 지역의 역량에 기반하고 적절한 시기로 설정되어야 한다.
3	효과적으로 배열된 포괄적인 프레임워크 내에서 독립적인 개혁 방법들을 통합해야 한다.
4	관련성 있고 지속가능해야: 특정 국가 상황에 적합해야 하며, 주요 수탁자 리스크를 대상으로 하고, 외부 기술지원에 무리하게 의지하지 않아야 한다.
5	지역 역량 발전에 초점을 맞춰야: 역량 개발 전략이 프로그램의 주요 구성요소여야하며 개혁의 계획 단계에서 고려되어야 한다.
6	변화에 대한 수요를 구축해야: 이전 성공사례에 기반하여 개선사항을 지속적으로 기록하여, 변화의 속도 및 자극을 발전시켜야 한다.
7	특정 성과 지표를 포함해야: 관련 목표와 단계에서 효과적인 모니터링 및 평가 진행해야한다.

출처: DFID(2011)

〈부록 10〉에서는 앞서 〈표 20〉에서 논의된 7가지 사항을 평가할 수 있는 관련 질문들을 제시하고 있다. 하지만 명심해야 할 점은 본 안내서가 체크리스트로 기획된 것이 아니라 일관성 있는 평가를 추진하기 위한 접근방안을 설계한 것이라는 점이다. 대부분의 수원국 개혁 프로그램들은 위와 같은 모든 사항들을 충족할 확률이 낮지만, 여기서 중요한 것은 수원국 개혁 프로그램 내의 취약점들을 파악하고 명확하게 명시되어 의사결정 과정에서 고려되고, 개혁을 보다 강화하는데 기여할 수 있도록 한다. DFID는 특히 중단기 수탁자 및 부패 리스크를 관리하는 가장 지속적인 방안은 수원국 정부와 함께 협력하는 것으로 보고 있는데, 이를 위해 수원국 PFM 개혁의 두 가지 방안, 즉 강화된 PEFA 접근법과 플랫폼 접근법을 제시하고 있으며, 〈부록 18〉을 통해 보다 자세히 다루고 있다.

더불어 특징적인 점은, DFID는 수원국의 개혁 이행에 대한 평가를 최근 개혁 진전사항에 주목한다는 점이다. 따라서 FRAs에도 가능하다면 PFM, 공공 재정 책무성, 부패척결과 관련한 수원국 개혁의 진전사항을 기록하도록 하고 있으며, 이를 위해 아래와 같은 화살표 시스템을 통하여 기록하도록 권고하고 있다.

긍정적 진전	↑
변화 없음	↔
부정적 진전	↓

하지만 화살표를 통해 향후 진전을 예상해서는 안되며, 과거의 성과가 향후에 어떤 영향을 미칠지는 FRAs 개혁에 대한 신뢰성 평가의 일부분으로 제시되어야 한다고 밝히고 있다.

수원국 시스템 개혁의 구성요소 평가

다음으로, 개혁의 구성요소 평가에 대해 보다 자세히 설명하고자 한다. 크게는 PFM개혁, 조달시스템 개혁, 공공 재정 책무성 개혁(고등감사기관 및 의회 감사), 반부패 개혁, 이렇게 네 가지로 나누어진다.

수원국 시스템 개혁의 구성요소 평가① : PFM 개혁

DFID는 PFM 구성요소에 초점을 맞춘 평가는 PEFA 프레임워크의 첫 다섯 가지 관점에 포함되어 있다고 보고, 따라서 PFM 개혁에 대한 협력국 정부의 이행을 평가하기 위해 DFID는 PEFA 평가를 최소 5년에 한 번씩 착수하도록 요구한다. 하지만 취약국가나 분쟁국가

와 같이 PEFA 평가를 시행하지 않은 국가의 경우, 수원국 정부의 가장 처음 PEFA 평가가 DFID의 요구 후 12개월 안에 착수되어야 이행에 대한 신뢰성을 인정받고 공식적인 PFM 모니터링이 가능하다. DFID는 특히 PFM 시스템의 주요 특징을 재정 투명성의 수준이라고 보고 있는데, 재정 투명성에 대한 일부 정보는 PEFA PI-10을 통해 얻고 그 밖에 공개된 정부의 예산 수치 및 국가 차원의 설문조사를 통해 정보를 보완한다.

수원국 시스템 개혁의 구성요소 평가② : 조달 시스템 개혁

DFID는 수원국 공공조달시스템과 관련하여 OECD DAC의 MAPS를 평가 기반으로 삼는다. MAPS에 기반한 공공조달시스템 검토 결과는 협력국의 정부 역량을 강화하고 조달에서의 장기 수탁자 리스크를 감소시키기 위해 공동 조달 개혁 전략을 수립하는데 활용되어야 한다. DFID는 특히 이러한 과정이 공여국 및 수원국 간 파트너십을 통해 향상된다면 평가의 신뢰성 또한 도모할 수 있을 것이라 보고 있다. 하지만 MAPS 평가가 존재하지 않는 협력국들의 경우, DFID 해외사무소는 개혁과 역량 개발을 기반으로 협력국이 평가를 수행할 수 있도록 지속적인 압력을 줄 것을 권고하고 있다. 이와 관련하여, <부록 8>은 조달 시스템 평가에 대한 추가적인 안내서들의 주요 출처들을 제시하고 있으며, 이는 또한 OECD의 '공공조달의 통합성 향상을 위한 체크리스트(Checklist for enhancing Integrity in Public Procurement)'와 노르딕+ 공동조달정책문서(Nordic+ Joint Procurement Policy Document)를 포함하고 있다.

수원국 시스템 개혁의 구성요소 평가③ : 공공 재정 책무성 개혁

고등감사기관에 의한 외부 감사의 효과성과 의회에 의한 연간 예산법 및 외부감사보고서에 대한 감사는 수탁자 리스크 관리를 위한 중요한 요소이다. DFID는 이와 관련하여 다른 독립적인 감사관을 임명하는 것보다 연간 감사 계획의 일부분으로서 고등감사기관이 감사를 수행하는 것이 보다 효과적이라고 판단하고 있다. 하지만 DFID가 협력하는 대부분의 국가들의 경우에는 고등감사기관이 모든 정부부처에 대한 감사를 매년 실시할 수 있는 충분한 역량을 가지고 있지 않다고 보고, 의회의 경우에도 예산과 외부감사보고서에 적절한 검토를 제공하지 못하고 있다고 보고 있다. 따라서, 협력국의 시스템을 강화하는 것은 효과적인 수탁자 리스크 관리에 필수적이라고 판단한다. 이와 관련하여, 다음 <박스 2>는 외부 감사 및 검토 시스템의 공통적인 약점에 대해 서술하고 있다.

〈Box 3〉 외부 감사 및 검토 시스템의 공통된 약점

제한된 고등감사기관 독립: 고등감사기관 운영 또는 재정적 독립으로 인하여, 행정부는 고등감사기관의 활동에 대해 제재를 가할 수 있다. 이는 재정자금의 비방출(non-release) 및 직원채용 제한을 포함한다.

적절하지 않은 자금 제공: 고등감사기관이 의무화 된 책임을 충족할 수 있도록 한다.

제한된 감사 규모: 중대한 공공 기관은 매년 감사하지 않는다; 일부 리스크가 높은 공공 기관은 전혀 감사하지 않는다.

부실한 감사 계획: 고등감사기관의 연간 계획 및 개별적 감사 시행은 리스크 기반 접근을 따르지 않는다. 이는 감사 자원 배분의 비효율성을 야기한다.

감소된 공공 감사 범위: 법령 준수 및 기초 재정 감사는 고등감사기관에 의해 착수된다. 그러나 성과 감사의 사용은 보다 적게 전파되어 있다.

감사 보고의 부진한 적시성: 재무제표 및 감사 시행이 오래 지연되는 것은 감사 보고서제출이 1년 내에 이루어지지 않는 것을 뜻한다. 일부 국가에서는 이러한 지연이 연단위로 이루어지며, 이는 권고사항을 이행 할 수 없게 한다.

감사 보고의 제한된 출판: 고등감사기관의 연간 보고서는 많은 국가에서 발행되고 있다. 특정 공공 기관에 대한 보다 상세한 감사 보고서가 발행될 수 있으며, 이는 대부분 공공 지출의 특정 영역에 관심을 갖는 이해관계자들과 관련이 있다.

입법기관의 사전 동의를 받지 않은 대규모 in-year 예산 개정: 의회에서 인한 본래 예산 기획의 의도는 행정부의 주기적인 예산 개정에 의해 약화된다. 이는 입법기관의 회고적인 승인을 통해 이루어진다.

예산 및 외부 감사 보고서에 대한 의회의 제한된 검토: 대부분의 국가에는 예산검토 및 고등감사기관의 감사 보고서에 대해 논하는 의회 위원회가 설립되어 있다. 그러나 많은 경우 제대로 자금 제공을 받지 못하고 있으며 제한된 행정적, 기술적 지원을 받고 있다; 회원국들은 자신들의 역할에 대한 훈련을 충분히 받지 못하고 있으며; 예산 법률 초안 및 고등감사기관의 연간 보고서를 논하기 위해 자주 모이지 않는다? 일년에 한번 또는 두 번, 감사를 하는 기간은 충분하지 않으며, 이는 예산 및 외부 감사 보고에 대한 상세한 검토를 불가능하게 한다.

감사 권고사항에 대한 부진한 후속조치: 고등감사기관은 불규칙적인 정부 지출부터 개선된 금융 시스템 및 정부 계좌 수정까지, 다수의 권고사항을 포함하고 있다. 그러나 대부분의 국가에서는 감사 권고사항이 시행되지 않고 있다. 고등감사기관 역시 권고사항 강화를 효과적으로 수행하지 않는다.

출처: DFD(2011)

이와 관련한 전략개발계획 혹은 고등감사기관을 위한 개발이행계획 품질 평가에 대한 추가적인 가이드라인은 〈부록 19〉에 잘 나타나있다.

수원국 시스템 개혁의 구성요소 평가④ : 반부패 개혁

반부패 개혁에 대한 신뢰성은 통과된 법률이나 새롭게 설립된 기관에만 의존하는 것이 아니라, 실제 가능한지에 따라 달려있다. DFID는 대부분의 국가의 경우에 부패에 대한 데이터가 부족하다고 보며, 현지 및 전문가들의 견해에 기반한 정보를 근거로 활용할 수 있도록 한다. 이와 관련하여 FACT팀은 부패 개혁에 대한 특별 자문의 출처를 제공한다. 데이터가 제한적이고, 부패 개혁에 대한 평가가 입증되지 않은 증거에 의존하는 경우, 출처에 대해 명확히 기입할 것을 권고하고 있다. 이러한 증거 수집 및 축적은 향후 개선된 모니터링 시스템 구축과 개선된 평가의 진전을 이루는데 있어서도 도움이 되며, 협력국과의 정치적 대화를 위해서도 유용한 자료가 될 수 있다고 판단한다. 아래 <표 18>은 반부패 개혁의 평가 절차 프레임워크를 제공한다.

<표 22> 반부패 개혁 경로 평가의 프레임워크

부패 개혁	정부는 반부패 제도의 취약점 보완을 위해 어떠한 조치를 취하는가? • 만일 국가가 UN 반부패 협약에 승인했다면, 규정준수를 위한 명확한 시행 계획을 갖고 있는가? 어떻게 시행되는가? 유엔 마약범죄사무소(United Nations Office on Drugs and Crime, 이하 UNODC)는 이와 관련한 정보를 제공할 수 있을 것이다. • 국가적 반부패 전략을 갖고 있는가? 목표와 산출물은 얼마나 명확한가? 시행되고 있는가? 최근 심각한 부패 스캔들이 있었는가? 정부는 이에 어떻게 대처했는가? 스캔들의 결과로 인해 파악된 취약점을 바로잡기 위한 계획이 있는가? • 전체적 부패 수준의 동향이 개선되고 있는가, 악화되고 있는가? DFID 프로그램과 관련한 개별적 높은 리스크 분야는 어떠한가?
예방책	정부가 부패 방지의 취약점을 해결을 위해 노력하고 있는가? • 부패 방지에 대한 약점이 명확히 보이는 경우, 정부가 이를 해결 수 있는 계획을 갖고 있는가? 갖고 있다면 어떠한 방안인가? • (e.g. 공공 분야 도덕성 및 자산신고; 정보에 대한 접근과 내부고발자 보호; 공공 교육; 회계 및 감사기준을 포함한 민간 분야 기준). 국제 통합(Global Integrity)은 다양한 국가의 예방책 강화에 대한 정보를 갖고 있다. • 국가가 자금세탁방지 제도의 약점을 보완할 수 있는 계획을 갖고 있는가? 또한 이러한 계획이 관련 자금세탁방지기구로부터 신뢰적이고 발전적이라는 평가를 받았는가? (ESAAMLG for East and Southern Africa, GIABA for West Africa, APG for Asia and Pacific, MENAFATF for Middle East and North Africa, and CFATF for Caribbean). 자금세탁방지 제도를 준수하지 않은 국가들은 부족함을 보완하기 위해 이에 대한 연간진전상황에 대한 내용을 제공해야 한다.

불법화 및 집행	정부가 핵심 부패 행위를 불법화하고 이에 대한 집행조치를 취하는가? • 부패 행위 불법화에 대한 명백한 약점이 파악될 경우 (뇌물, 위탁금 도용, 자금 세탁) 정부가 이를 해결하기 위한 계획을 갖고 있는가? (UNODC가 유용한 정보 출처가 될 것이다.) • (반부패 위원회나 관련 기관을 통해 보고된) 보고된 부패 사례에 대한 조사 및 집행이 개선되었는가?
국제적 추진 및 국제적 협력	부패 사례에 대한 국제적 협력을 가능하게 하는 메커니즘 • 뇌물 및 자금세탁(도난당한 자산의 회복을 포함한)에 대한 국제적 협력을 구축하는 메커니즘에 결점이 있다면, 정부는 이를 해결하기 위해 어떠한 계획을 갖고 있으며 어떠한 진전을 이루고 있는가? (UNODC는 이러한 정보의 유용한 출처가 될 것이며, 이를 통해 매년 진척상황에 대한 실제 사례들을 검토 할 수 있다.)

출처: DFID(2011)

이제까지 살펴본 수원국 시스템 개혁 구성요소들에 대한 평가는 ‘신뢰적’/‘부분적 신뢰’/‘신뢰할 수 없는’의 구분을 통해 실시하도록 한다. ‘신뢰성’에 대한 전체적인 평가는 해당 국가가 재정 지원 원조를 집행할 자격이 있음을 의미한다. 재정 지원은 평가가 ‘부분적 신뢰’인 경우에도 제공될 수 있지만, 지속적인 원조 제공을 위해서는 공식적인 조건이 합의되고 모니터링되어야 한다는 의미이다. 이와 관련하여, 아래 <표 19>는 이러한 세 분류가 각각 가지는 의미를 정의하고 있으며, 성과를 모니터링 하는 기준으로 구분하고 있음을 명시하고 있다.

<표 23> 개혁 신뢰성에 대한 평가

	신뢰적	부분적 신뢰	신뢰할 수 없는
의미	개혁의 설계와 이행의 합당한 공약이 신뢰성이 있음. 중장기적으로 성과 개선이 기대됨.	일부 부문에서의 개혁은 신뢰성이 있지만 개혁의 전체적인 범위 및 설계에 대한 주요 개혁 책무가 염려됨. 중장기적으로 혼합된 성과 개선이 예상됨.	상위 수준의 개혁 프로그램 개혁에 대한 공약이 신뢰성이 없음. 중장기적으로 정체되고 악화된 성과가 예상됨.
원조 제공의 함의	원조 제공의 함의 개혁을 강화하기 위해 권고 사항이 추가적으로 부여될 수 있음.	재정지원은 PFM의 조건 없이 제공될 수 있음. 재정지원의 활용을 정당화하기 위해 필요한 공식 조건. 예시)	파트너십 책무성이 달성되지 않음. 만일 재정지원이 제공되고 있다면 파트너십 책무 위반으로 보고되며 파트너십 책무 위반에 대한 조건 안내서를 따름.

		• 개혁프로그램의 변화; 및/또는 • 합의된 정책 과제의 시기적절한 완료 및/또는 • 성과 개선의 증거 다음을 통해 시행됨: • 재정지원 협정을 맺거나 갱신하기 전의 조건 • 향후 지출 촉진 • 성과 분할발행(tranche) • 결과 협약	만일 금융원조가 제공되고 있지 않다면 새로운 금융 원조 협약을 맺을 수 없음.
모니터링	PFM 개혁에 대한 일상적 모니터링 및 ASPs를 통한 성과. 이는 권고사항에 대한 활동을 포함함.	특정 원조 도구와 관련한 조건, 개혁, 성과에 대한 보다 집중적인 모니터링. 파트너십 책임 위반에 대한 조건 구성 합의 실패.	달성할 수 있는 개선에 대한 증거 개혁을 위한 책무성 검토. 이는 수원국 정부 개혁 책임에 대한 우리의 판단을 바꿀 수 있음.

출처: DFID(2011)

FRA의 제7장: 세이프가드와 잔여리스크

앞서 살펴본 바와 같이, 수탁자 리스크는 이전되고, 처리되고, 종료될 수 있으며, 장기적으로 이를 해결할 수 있는 가장 좋은 접근법은 수원국의 PFM 시스템, 거버넌스, 투명성, 국내 책무성, 반부패를 강화하는 방안 등이 있다. 하지만 이러한 개혁은 리스크를 현저히 감소시키는데 있어 5년에서 10년을 소요하기 때문에, 단기적으로 수탁자 리스크를 완화하기 위해서는 단기간의 세이프가드가 필요하다. DFID는 단기적으로 높은 수탁자 리스크가 존재하는 경우, 세이프가드의 사용은 수탁자 리스크 감소 측면에서 뿐만 아니라 개발효과성 측면에서의 영향 또한 고려해야 한다고 밝히고 있다. 더불어, 세이프가드가 현명하게 사용되어야 하며, 단순한 문제 해결 방식으로 사용되어서는 안 된다고 주장하고 있다. 따라서, 세이프가드는 수원국 PFM 시스템 안과 밖에서 견제와 균형을 강화하는데 초점을 맞춰야 한다.

잘 설계된 세이프가드는 수원국 시스템의 리스크 및 비효율성 감소에 기여할 수 있으며, 장기적으로는 수원국 PFM 시스템의 강화에 기여할 수 있는데, DFID는 이와 관련하여 단기 세이프가드를 위한 분야를 크게 세 가지-투명성, 내부 및 외부의 책무성, 참여-로 정리하고 있다(〈표 23〉 참고).

〈표 24〉 단기 세이프가드를 위한 중점 분야

투명성은 개방성과 가시성을 의미한다. 이는 책무 및 참여가 이루어질 수 있는 기반이다. 효과적으로 개시되고 소통되는 공적 영역의 정보는 투명성의 “통용(currency)”이며 개방적이고 가시적인 의사결정 절차는 숨길 것이 없다는 신호를 나타낸다. 투명성은 굿거버넌스를 용이하게 한다; 투명성의 부재는 이해충돌, 이기적인 거래, 뇌물 및 다른 형태의 부패를 야기한다.

내부 책무성은 재원이 무슨 목적을 위해 어떻게 동원되고 사용되었는지에 대한 청렴을 의미한다. 이는 금융 책무성의 이슈, 세금징수와 그 밖의 수입 동원의 효율성과 효과성, 기초 서비스 조달의 이슈들을 포함한다. 이는 조직이 운영되는 방식; 경영진이 기관 전반에 대한 감독을 어떻게 실시하는지; 내부 관리 시스템의 디자인 및 시행; 내부 감사의 역할을 포함한다.

외부 책무성은 공공 자금 및 그 외 공공 자산의 관리를 위한 기초서비스 질과 조달에 대한 책무성을 포함하여, 국민들에 대한 장관급 인사 및 공무원들의 민감도를 뜻한다. 이는 장관급 인사 및 공무원들이 시민들에 대한 책임을 지도록 하며 현명하지 못한 결정이나 범죄 행위에 대한 제재를 요구한다. 이는 로비와 같은 선거와 공식적인 과정을 포함하여 시민에 대한 책무를 어떤 국가가 지느냐를 통해 수직적 책무성을 포함하며 또한 의회 위원회, 고등감사기관, 조사관 및 옴브즈만과 같은 기구를 통해 수평적 책임을 포함한다.

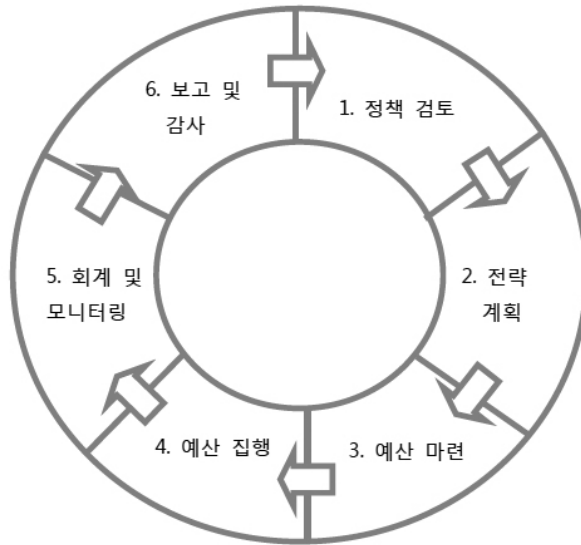
참여는 굿거버넌스의 “수요적 측면”이며, 사람들이 자신들에게 영향을 미칠 수 있는 결정에 대해 목소리를 낼 수 있도록 해야 한다는 것을 의미한다; 또한 그들이 공평하고 평등한 대우를 받을 수 있게 해야 한다는 것이다. 참여는 시민들의 참여, 재원이 어떻게 수집되고 배분되는지에 대한 결정부터 공공 서비스 조달의 모니터링까지, 예산 절차의 모든 단계에 시민사회가 참여 하는 것을 포함한다. 이는 효과적인 불평사항 메커니즘의 지원을 받아 부패를 감소시킨다. 또한 대표가 아닌 시민들을 통해 직접적으로 의사결정이 이루어지는 직접 민주주의로 확대 될 수 있다.

출처: DFID(2011)

단기적 세이프가드는 투명성 도모를 통해 공공기관 내, 사이에 존재하는 견제와 균형을 활용할 수 있으며, 시민사회를 참여시킴으로써 정부가 책무성을 가질 수 있도록 한다. 〈부록 12〉는 이러한 영역에서 공통으로 사용되는 세이프가드를 제공한다.

다음으로, 앞서 언급된 분야들에서 세이프가드의 설계는 전체적인 개요와 잘 어우러질 수 있도록 균형적이고 비례적으로 설계되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 세이프가드 설계 시, 세이프가드가 수원국의 PFM 사이클에서 효과적으로 운영될 수 있는 전제조건을 확정하고 전체적인 사이클과의 상호보완적인 형태로 고려되어야 한다(〈그림 9〉 참고).

〈그림 10〉 PFM 사이클



출처: DFID(2011)

다음으로, 세이프가드는 FPM 사이클 구성요소들 간의 연결고리를 강화할 수 있도록 설계되어야 한다. 이러한 연결고리의 강화를 위해, DFID는 세이프가드의 설계가 협력국 정부, 시민사회 및 협력국 시스템 내에서 활동하는 외부 기관들에 의해 실행될 때 보다 효과적이라고 권고하고 있다. 다음은 수원국 시스템 역량 강화에 기여하는 외부기관의 세이프 가드 예시이다.

- 기술 전수 및 멘토링을 활성화하는 회계감사기관 및 외부 감사 전문가 간의 공동 감사 협의
- 국가 조달 감독관 또는 감사관과 협력하여 조달 절차 준수를 확인하는 외부 조달 기관
- 위원회 회원들의 분석적 기술 개선을 통하여 연간 예산 검토 시 의회 위원회를 보조하는 외부 전문가
- 옹호, 공동체 기반 모니터링, 사회 감사와 같은 기술을 발전시키기 위해 시민 사회 기관과 협력하는 국제 NGOs

DFID는 이러한 세이프가드가 명확한 근거에 기반해야 하며, 확실하게 파악된 리스크와 연결되어 협력국과 투명하게 의논되고 소통되어야 한다. 또한, 세이프가드는 의도한 결과를 도

출할 수 있는 ‘임시적인’ 형태로, 협력국의 장기적인 개혁 계획과 연계되어 설계되는 것이 중요하다 주장한다.

하지만 이러한 절차 내에서도 DFID는 수탁자 및 부패 리스크의 범주나 특성은 국가별, 분야별, 기관별로 다양하며, 따라서 이에 대한 처방을 각 상황마다 내리는 것이 불가능하다고 밝히고 있다. 또한 시행되는 상황에 따라 유사한 세이프가드 방안이 도출될 수는 있지만, 어떠한 세이프가드 및 방안이 특정 리스크에 적합한지에 대한 확정적인 리스트는 존재하지 않는다고 밝히며, 이는 한 곳에서 성공했던 해결책이 다른 곳에서는 실패할 수 있는 여지가 있기 때문이라고 주장하고 있다.

DFID는 또한, 일부 상황에서 세이프가드가 수탁자 리스크 감소에 효과적이지 않거나 실행하기에는 비용 효율성이 떨어질 수 있으며, 수원국 정부가 단기 세이프가드 활용을 동의하지 않거나, 수원국 정부 주도의 PFM 개혁을 위협하는 리스크의 규모가 큰 경우 등이 발생할 수 있다고 밝히고 있다. 이러한 대부분의 경우, 국가 및 원조 수단 차원에서 잔여리스크(residual risk)가 존재할 수 있는데, 이는 단기간에 완화될 수 없기 때문에 해외사무소가 이러한 리스크를 수용하기로 결정한 경우, 프로그램 문서에 해당하는 잔여리스크의 리스트를 작성하고 이에 대한 근거를 서술해야 한다고 규정하고 있다.

4. 수탁자 리스크 모니터링

FRA의 제8장: 대화와 모니터링

DFID는 먼저 수탁자 리스크와 관련한 핵심 분야 모니터링을 위해 성과지표를 선정하여 FRAs에 포함하여야 한다. 핵심 분야는 아래와 같다.

- (i) 핵심 PFM 진행, 반부패 및 금융 원조와 관련한 특정 조건을 포함한 국내 금융 책임 개혁
- (ii) 합의된 세이프가드 실행
- (iii) 핵심 잔여리스크로 파악된 영역에서의 심각한 손실을 나타내는 경고 표시(계기(triggers), 경고용 깃발(warning flags))

선택된 성과 지표들은 현존하는 모니터링 메커니즘에 기반해야 하는데, DFID는 가능하다

면 수원국 정부 자체의 개혁 프로그램에 기반한 지표, 대상 단계를 설계할 것을 권고하고 있다. 만약 수원국 정부가 관련 있는 개혁 프로그램을 시행하지 않거나, 검토를 통해 프로그램의 약점을 파악했다면, 해당 지표들은 개혁 프로그램 기획 및 강화를 다룰 수 있어야 하며, 향후 수원국 시스템 개혁의 시점을 정할 수 있어야 한다. 유사한 상황으로, 만약 개혁 프로그램에 대한 모니터링 틀이 약하고, 우수 사례를 따르지 않는다면, 해외사무소는 다른 FRAs 지표 사용을 고려하도록 권장하고 있다. 하지만 이러한 상황을 미연에 방지하기 위해 DFID는 각 부서들이 모니터링 및 관련 개혁 프로그램에 영향을 줄 수 있는 방안을 기획 단계에서 모색할 것을 권고하고 있다. 아래 <표 24>는 지표 설계 및 선정 시 고려해야 하는 사항을 안내한다.

<표 25> 지표 사용을 통한 PFM 개혁 모니터링

PFM 개혁 프로젝트의 기대 결과는 무엇인가?	가능하다면 이는 PFM 사이클로 묘사되어야 한다. 예를 들어, 예산 준비의 개선이 기대 결과가 될 수 있다. 이는 개선된 예산 과정을 구축하거나 중기지출 프레임워크(Medium Term Expenditure Framework, 이하 MTEF)를 PFM 개혁 프로그램의 일부로 구축하는 것의 공통된 결과물이 될 것이다. PEFA 지표는 이러한 결과물을 모니터링 하는데 있어 가장 좋은 출처가 될 수 있다. 이러한 지표가 연간으로 이용가능하지 않다는 것은 사실상 타당하다: 이는 결과물에 대한 변화를 연간으로 기대할 수 없기 때문이다. 이러한 이유로 창출물이 지속적으로 모니터링 되어야 하며, ASPs에서 고려되어야 하는 잠재적인 부문에 표시가 되어 있어야 한다.
PFM 개혁 프로젝트를 통해 어떤 결과가 전달될 수 있는가?	PFM 개혁 프로젝트의 모니터링 결과는 기대되는 결과가 달성되지 않을 수 있는 부분들에 대한 신호를 보내는데 있다. 결과물의 지표는 기술과 기관, 과정 및 법의 변화, 인센티브와 관리의 변화와 같은 PFM 개혁 프로젝트에 의해 직접적으로 전달될 수 있는 것들을 나타낼 수 있어야 한다.

출처: DFID(2011)97

DFID는 효과적인 수탁자 리스크 관리를 위해 수원국 정부와의 대화가 필수적이라고 보고 있으며, 이는 수원국 정부의 개혁 프로그램과 세이프가드 설계 및 실행의 차원에서 특히 중요하다고 밝히고 있다. 대부분의 국가에 존재하는 공여기관과 협력국 정부 간 대화 메커니즘을 활용할 수 있으며, 수원국의 관련 집행 및 입법 부처 공무원들이 이러한 메커니즘에 지속적으로 참여시키는 것이 필요하다. 이러한 소통의 메커니즘은 정기적으로 규정되어 있어야 하며,

만약 이러한 매커니즘이 부재하다면 추가적으로 신설해야하는지를 결정해야 한다고 밝히고 있다. 수원국과의 대화가 지속적인 과정인 반면, FRAs가 감사기관에 제출되기 전 개혁 및 세이프가드에 대한 결론을 내리는 것이 가능하지 않을 수도 있는데, 이러한 경우에는 FRAs에 합의된 사항이 아닌 권고사항이라는 것을 필수적으로 명시해야 하며, 이후 모니터링 과정에서 보고되어야 한다고 규정하고 있다.

수원국 시스템의 성과를 모니터링하는 방법 중 하나로, DFID는 해외사무소로 하여금 FRAs에 수원국의 개혁, 세이프가드, FRAs 잔여리스크에 대한 진전 상황을 체계적으로 모니터링 할 수 있도록 ‘연간 경과보고서(ASP)’를 FRA 중앙검토반(FRA-ASPCentralScru@dfid.gov.uk)에 제출하는 것을 의무사항으로 규정하고 있다. ASP의 목적은 첫째, 수원국이 자국의 PFM 개선, 국내 재정 책무성과 부패적결을 강화하기 위해 지속적으로 노력하도록 하며, 둘째, 계획된 개혁과 합의된 세이프가드가 효과적으로 이행되고 있는지를 확인할 수 있도록 하고, 셋째, 주요한 잔여리스크를 모니터링하고 손실 발생 시 나타나는 신호에 대해 대비할 수 있게끔 도우며, 마지막으로 새로운 수탁자 혹은 부패 리스크와 변화하는 환경을 파악할 수 있게끔 하는데 있다. ASP 작성을 위한 정보는 국가 수준의 정보 보고서나 협력국 정부와의 정기적인 대화, 다른 공여국들과 시민 사회 등을 통해 수집되어야 한다. 〈부록 13〉은 ASP에 포함되어야 할 정보에 대한 템플릿을 제시하고 있는데, 여기서 중요한 점은 수원국 PFM의 모범적인 사례 및 반부패 달성에 초점을 맞추어 작성해야 한다는 점이다.

마지막으로, DFID는 수원국 재정 지원과 수탁자 리스크 관리에 대한 모든 정보와 근거자료들을 영국 의회에 제출하고, DFID가 영국 의회에서 의도한 목표대로 수원국에 재정 지원을 추진하고 있다는 것을 알려야 한다. 따라서 DFID는 수원국 정부의 자금 사용을 검토해야 하는데, 선호되는 모니터링 수단은 수원국의 정부 예산 모니터링 보고, 재무제표 및 감사보고를 포함한 수원국 정부의 자체적인 보고서이다. 만약 이러한 보고서가 허술하거나 부재한 경우, DFID는 수원국이 보고서를 작성하고 이를 개선할 수 있도록 권고해야 하며, 이러한 시스템 수립을 위한 지원을 제공해야 한다. 가장 일반적으로 사용되는 표준적인 정부 재정 보고서의 형태는 아래 〈표 25〉와 같다.

〈표 26〉 몇 가지 표준 재무보고서의 목적 및 잠재적 활용

보고서	수원국 목적	공여국의 잠재적 활용
예산 모니터링 보고서	시정 조치 관리를 위한 예산 시행의 최근 정보를 제공함.	자금이 의도된 목표로 사용되었는지, 정부가 예산 시행에 대한 모니터링을 효과적으로 수행하고 있는지에 대한 시기적절한 견해를 제공함.
연간 재무제표	주로 법정 요건, 해당연도의 수입 및 지출에 대한 기록(또는 영수증 및 지급금)을 제공함. 또한 연말에 기관의 전반적인 재무 상태를 표시함.	자금에 대한 연간 사용 및 기관의 연말 재무상태에 대한 덜 시기적절하지만 보다 정확한 묘사를 제공함.
내부 감사 (연간) 보고서	내부 감사 업무 조사 결과 요약, 내부 재정 관리 시스템 품질 관리에 대한 보증 제공, 내부 통제를 개선할 수 있는 권고사항을 포함함.	내부 경영진에게 보고되는 보고서로서, 공여국은 이용할 수 없음. 이용가능하다면, 수탁자 리스크를 효과적으로 감소시킬 수 있는 내부 재정 통제 시스템에 대한 설계와 작동 평가를 제공함. 더불어 사기와 부패로부터의 상당한 손실의 잠재적인 리스크를 조기에 경보할 수 있는 역할을 함.
외부 감사 보고서: 재정보고서에 대한 감사 견해	주로 법정 요구사항, 재무제표가 적절하게 나타나있는지(예, 허위기술된 자료가 없어야 함.)에 대한 회계 감사관의 견해를 제공함. 또한 회계 감사관이 감사를 완료하기 위한 충분한 근거 자료를 수집할 수 있었는지에 대한 견해를 제공함.	만일 감사 보고서가 부적격하다면(깨끗한), 연간 재무제표가 신뢰할 수 있으며 그 어떤 사기나 오류도 없다는 것을 증명하는 정보를 제공함. 만일 감사 보고가 어떤 방식이든지 보고가 자격이 있는 것(qualified)으로 판정된다면 조사되어야 하는 경보 표시를 제공함.
외부 감사 보고서: 감사 기관으로의 보고서 (주로 재정 및 준수여부에 대한 감사 포함)	부적절한 지출, 자금의 잘못된 사용 복구, 재정 관리 시스템 강화를 포함하는 외부 감사의 결과에 대한 요약 제공함.	자금이 목표 달성을 위해 사용되는지, 재정 관리 규칙 및 제재가 준수되었는지에 대한 유용한 정보를 제공함. 감사 결과는 수탁자 리스크를 유발할 수 있는 PFM 시스템의 약점 파악을 도와줌. 권고사항이 경영진에 의해 시행되었는지의 여부는 PFM 시스템 강화를 위한 정부의 공약과 재정 책무의 효과성에 대한 좋은 지표임.

외부 감사 보고서: 성과 감사 보고서	경제, 정부 정책과 절차의 효율성과 효과성을 살펴보고 향상을 위한 권고 사항을 제공함.	검토 중인 부문에 있어 협력국과 폭넓은 협력을 맺는데 유용함. 정부 지출의 비용대비 가치를 개선함으 로써 수탁자 리스크를 감소시킬 수 있는 기회를 파악하게 함. 또한 이를 통해 핵 심 PFM 시스템의 잠재적인 개선요소를 파악할 수 있음.
특별 목적 감사 보고서	일상적으로 사용되지 않음. Letter of engagement에 명시된 목표(예, ToRs)를 나타냄. 때로는 법의학적 도 는 다른 재정 조사에 사용됨.	공여국은 빈번하게 고등감사기관 및/또 는 민간 분야 감사관에게 용도가 지정 된 공여 자금 또는 공여 자금을 받은 개 별 기관에 대한 감사를 착수하도록 약속 함. ToRs에 나타난 목표는 대부분 아래 와 같음: • 자금이 의도된 목표에 사용되었는지 • 재정 관리 규율 및 규정을 준수하는지

출처: DFID(2011)

대부분의 원조 지원과 모든 형태의 예산 지원의 경우, 수원국 정부가 공여국 자금을 관한 개별적인 감사 보고서를 작성하기에는 엄청난 행정비용이 소요되어 불가능하므로, 이러한 자금이 의도된 목적을 위해 사용되었음을 확인하기 위해 수원국 정부의 통합된 재무제표 및 관련 감사 보고서를 검토해야 한다. 이와 관련하여, 관련 부서는 다음과 같은 특징들에 유의해야 한다.

- (i) 재무제표는 민간분야에서 일반적으로 사용하는 발생주의 회계가 아닌 현금 또는 수정현금을 기반으로 작성될 수 있다: 따라서 지출 형태는 대출금 상환 연체 또는 기록되지 않은 법적 책임을 포함하지 않을 수 있다(e.g. 완료됐지만 청구되지 않은 건설 업무)
- (ii) 재무제표는 자산 및 법적 책임에 대한 부족한 정보를 포함 할 수 있으며 정부의 완전한 재무 상태를 보여주지 않는다.
- (iii) 보고서는 연간 예산 흑자 또는 적자 및 정부의 부채 수준도 보여줘야 한다. 그러나 흑자 수치는 체납금 또는 기록되지 않은 부채로 인해 실제보다 축소되어 보고될 수 있다. 부채 수치의 정확성은 종합 정부 부채 관리 시스템의 종합성 및 품질에 달려있다. 우발적인 법적 책임(Contingent liabilities)의 경우에는 기록되어서는 안 된다.

(iv) 일부 국가는 통합된 재무제표를 작성하며 이는 모든 정부 하위단계 활동을 포함한다.

반면 다른 국가들은 각 하위국가 정부가 자체적 개별 연간 재무제표를 마련한다. 이는 정부 자금 사용에 대한 전체적 개요를 얻는 것을 더욱 어렵게 한다.

수원국 정부 재무제표 검토에 대한 보다 상세한 안내는 〈부록 20〉에 제공되어 있다.

VI. 결론 및 시사점

지금까지 PBA 및 수원국 시스템 활용 논의와 시스템 평가 도구, DFID의 수탁자 리스크 관리 사례에 대해 살펴보았다. 앞서 PBA 및 수원국 시스템 활용에 대한 파리선언의 이행 성과 및 평가를 살펴보면, 대부분의 경우 어느 정도의 진전(progress)은 있었지만 목표를 달성하지 못하였거나 권고사항의 이행이 저조한 상태를 나타내고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 수원국 시스템 활용의 경우에는 수원국 시스템의 질적인 향상이 이루어지더라도, 공여기관의 측면에서는 실제 수원국의 재정 남용에 대한 두려움, 공여기관의 규정 때문에 수원국의 시스템을 활용하는 것에 대한 어려움 등의 이유로 위기를 관리하기보다 회피하려는 태도로 인해 이행 성과가 저조하게 나타났다고 OECD DAC은 밝히고 있다. 이러한 의미에서, 원조 제공 시 수탁자 리스크를 관리하는 것은 원조효과성 측면에서 필수적이며, 특히 DFID의 예산지원 시 수탁자 리스크 관리에 대한 가이드라인은 원조 기관들이 원조를 제공할 때 생기는 리스크를 어떻게 이해하고, 완화하며 모니터링해야 하는지에 대한 모범 사례를 제공한다. DFID의 사례를 통해 KOICA가 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다.

먼저, PBA 및 수원국 시스템 활용 시, 제일 먼저 ‘리스크’에 대한 올바른 이해가 기초되어야 한다. DFID는 본 가이드라인에서 리스크가 관리(treat)되고 수용(tolerate)될 수 있어야 한다고 밝히면서, 수탁자 리스크를 평가하는 목표는 리스크를 완전히 제거하는데 있는 것이 아니라, 리스크 자체가 존재한다는 사실을 이해하고, 수용하여 리스크를 관리할 수 있도록 하는데 있음을 밝히고 있다. 이처럼, 원조사업 수행 시, 사업 관리자들은 수탁자 리스크 관리를 위한 가이드라인이 리스크를 제거하기 위함이 아니라, 다양한 리스크의 가능성을 미리 파악하여 잠재적인 리스크를 미연에 완화하고 방지할 수 있도록 하는데 목표가 있음을 이해할 필요가 있다. 또한, 단기적으로 수탁자 리스크를 감소시키기 위한 방법으로 앞서 세이프가드의 도입이 제시되었는데, 세이프가드가 효과적으로 작용하지 못하는 상황에 존재하는 잔여리스크(residual risk)의 경우에도, 해외사무소는 이러한 리스크를 수용할 수 있어야 한다. 다만, 프로그램 문서에 잔여리스크를 상세하게 작성하고, 이에 대한 근거를 서술하여 향후 리스크를 더 감소시켜나갈 수 있도록 하는 것이 중요하다.

다음으로, 해외사무소의 주도 하에 ‘현장 중심’의 수탁자 리스크 관리가 이루어져야 한다. DFID는 수탁자 리스크 가이드라인 전반에서 해외사무소 중심의 리스크 관리를 다루고 있다는 점이 특징적이다. 이는 수탁자 리스크가 해당 국가의 거버넌스 및 역사적, 정치·경제적 맥락에서 각각 상이하게 나타나며, 해당 수원국의 상황에 따라 리스크의 세부 내용들이 다를 수 있기 때문인데, 이러한 점에서 해외사무소가 수원국의 환경에 가장 가까이 위치해있으며 수원국 정부와의 직접적인 소통이 비교적 쉬우므로 수탁자 리스크의 관리를 보다 용이하게 한다는 점에 기인한다. KOICA 또한 내부적으로 ‘수원국 시스템 활용에 관한 가이드라인(2014)¹⁹⁾’을 수립하여 사업 발굴 및 승인 절차에서 사업의 발굴부터 보고 및 모니터링을 현지 사무소 주도로 할 것을 명시하고 있다. 또한, ‘현장화 추진방안 로드맵(2014)²⁰⁾’을 수립하여 현장중심의 사업을 통한 원조효과성을 도모하고자 노력하고 있는데, 적극적인 수탁자 리스크 관리를 통해 사업의 효과성을 제고하기 위해서는 현장화 추진방안에 수탁자 리스크 관리를 포함시켜 고려할 필요가 있어 보인다. 더불어 해외사무소의 책임 부여와 함께 현지사무소가 리스크를 주도적으로 관리할 수 있도록 ‘권한’을 부여하고 이를 강화하는 것 또한 중요한 것으로 판단된다.

세 번째로는 PEFA, MAPS와 같이 수원국 시스템을 평가하고 리스크를 파악하는데 활용되는 도구들은 의사결정의 기반이 되는 사항이며, 수탁자 리스크 관리는 결국 사업 관리자의 ‘판단의 문제’로 귀결된다는 점을 이해할 필요가 있다. DFID는 리스크를 평가할 때, PEFA나 MAPS와 같은 협력국 시스템 평가 도구의 사용을 적극 권장하고 있지만, 동 수단과 DFID가 시행하는 FRAs는 서로 다른 목적을 추구하고 있기 때문에, 이러한 평가 수단들이 DFID의 자체적인 의사결정이나 목적을 위해 필요한 FRAs를 대체할 수 없다는 점에 대해 확실히 밝히고 있다. 더불어, 각 국가의 상황과 사례마다 어떤 방법이 적용되는 것이 옳은 것인지에 대한 정확한 답은 없다는 점을 확실히 하고 있다. 따라서 해외사무소와 사업관리자는 시스템 평가 도구를 통한 정보뿐만 아니라 해당 협력국의 전반적인 상황 및 맥락에 대한 이해를 도모해야 하며, 필요시에는 현지 컨설턴트를 고용하거나 해당 수원국 정부 공무원들과의 파트너십을 통해 가능한 한 최선의 판단과 선택을 할 수 있도록 노력해야 한다.

19) KOICA 내부문서(2014.12). 수원국 시스템 활용에 관한 가이드라인

20) KOICA 내부문서(2014). 현장화 수정 로드맵(3단계 이행계획)

마지막으로, 수탁자 리스크에 대한 조사 및 분석 업무는 수원국과 함께 협력하여 시행하는 것이 효과적이다. 해외사무소가 수원국 시스템의 리스크를 이해하고, 계속해서 완화 및 모니터링 하기 위해서는 수원국 정부의 다량의 정보가 필요하며, 양질의 보고서 등이 필요하다. 이러한 협조를 원활하게 하기 위해서는 수원국과의 협력 관계가 필수적이다. DFID는 특히 단기적 리스크를 감소시키기 위한 세이프가드 설계에 있어 수원국의 전반적인 PFM 사이클을 이해하고 연결고리를 강화하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 협력국 정부, 시민사회 등과 파트너십을 이루는 것이 효과적이라고 권고하고 있다. 더불어, 모니터링 단계에서 해외사무소는 성과 지표를 선정할 필요가 있는데, 이는 수원국 정부 자체의 개혁 프로그램에 기반한 지표나 대상, 단계를 설계할 것을 추천한다. 이처럼, 수원국 시스템 리스크에 대해 이해하고, 완화하고, 모니터링하는 모든 절차에 있어 해외사무소가 수원국 정부와 긴밀하게 협력하는 것은 필수적인 사항이다. 따라서 해외사무소는 효과적인 리스크 관리를 위해 정기적인 수원국 정부와의 대화 기회뿐만 아니라, 원조 사업 시 수원국 정부의 시스템을 관리하는 공무원들을 원조 사업 사이클에 참여시킬 필요가 있다.

본 연구보고서는 DFID의 사례 연구를 통해, 원조효과성을 제고하고 원조 다각화를 이행하기 위한 방안으로서 PBA 및 수원국 시스템 활용 시 고려해야 할 수탁자 리스크에 대해 살펴보고 KOICA에 가지는 시사점을 제시하였다. 수탁자 리스크는 항상 존재하고 일정하지 않기 때문에 일괄적으로 완벽하게 관리할 수 없는 어려움이 있으나, 이를 최대한 이해하고, 완화하며 모니터링하는 것은 향후 한국 원조사업의 지속적인 발전과 효과성 제고에 필수적이다. 따라서 앞으로 KOICA가 PBA 및 수원국 시스템 활용을 도모하기 위해서는 이를 위한 수탁자 리스크 관리 시스템을 적극적으로 검토하고 수립하여 지속적으로 발전시켜 나가야 한다.

참고문헌

국내문헌

- 김광임 외. (2011). 프로그램형 접근방식(PBA)을 통한 환경분야 ODA 지원방안 연구 (1-158). 성남: 한국국제협력단.
- 박수영, 조아영. (2009). 원조효과성을 위한 파리선언 이행체제 평가연구 보고서 (1-193). 성남: 한국국제협력단.
- 이현주. (2010a). 한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안 (1-174). 성남: 한국국제협력단.
- 이현주. (2010b). 수원국 공공재정관리 및 조달시스템 활용방안 (1-233). 성남: 한국국제협력단.
- 임소진. (2012). 한국 ODA의 부산 글로벌 파트너십 평가지표 이행방안. KOICA 개발정책 포커스. 15, 1-50.
- 임소진. (2014). 21세기 국제사회의 개발협력 규범과 동향: 제1차 부산 글로벌 파트너십 이행 모니터링과 2014년 멕시코 고위급 회의를 중심으로 (1-55). 성남: 한국국제협력단.
- KOICA. (2014a). 수원국 시스템 활용에 관한 가이드라인, 내부문서.
- KOICA. (2014b). 현장화 수정 로드맵(3단계 이행계획), 내부문서.

국외문헌

- CABRI. (2009). Putting aid on budget, Good practice note: Using country budget systems. Retrieved November 11, 2015, from <http://www.cabri-sbo.org/en/component/phocadownload/file/24-putting-aid-on-budget-good-practice-note>
- CDDE. (2009). Programme-based approaches, Asia-Pacific Aid Effectiveness Portal. Retrieved November 11, 2015, from <http://www.aideffectiveness.org/Themes-Programme-based-Approaches.html>
- DFID. (?). Guidance on Aid Instruments, A DFID Practice Paper. Retrieved November 11, 2015, from <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/aid-instrumentsguidance>

- DFID. (2011). How to note: Managing Fiduciary Risk when providing Financial Aid. Retrieved November 11, 2015, from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67488/how-to-fiduciary-fin-aid.pdf
- Eurodad. (2011). How to spend it: Smart procurement for more effective aid. Retrieved November 11, 2015, from http://www.un.org/en/ecosoc/newfunct/pdf/luxembourg_eurodad-how_to_spend_it.pdf
- IADB, WB, OECD. (2011). Using Country Public Financial Management Systems: A Practitioner's Guide. Retrieved November 11, 2015, from <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/49066168.pdf>
- Inter-American Development Bank, the World Bank, OECD. (2011). Using Country Public Financial Management Systems: A Practitioner's Guide. Paris: OECD, IADB and WB.
- OECD DAC. (2003). DAC Guidelines and Reference Series: Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Paris: OECD DAC.
- OECD. (2005a). The Paris declaration on aid effectiveness and the Accra agenda for action. Paris: OECD.
- OECD. (2005b). A Conceptual Framework for the Choice of Aid Modalities, Matching Aid with Country Needs and Ownership, presentation at GRIPS Development Forum, March 15, 2005. Paris: OECD.
- OECD. (2006a). Guidance for the 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration on Aid Effectiveness. Retrieved November 11, 2015, from <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring>
- OECD. (2006b). 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. (2006c). Methodology for Assessment of National Procurement Systems, Version 4 –July 17, 2006. Paris: OECD.
- OECD. (2006d). Why is Procurement Important?, Factsheet. Paris: OECD.

- OECD DAC. (2008a). Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010. Paris: OECD.
- OECD. (2008b). Compendium of Country Examples and Lessons Learned from Applying the Methodology for Assessment of National Procurement Systems, Volume 1 – Sharing Experiences. Paris: OECD.
- OECD. (2008c). Indicator 2b: Building Reliable Procurement Systems, OECD/DAC Joint Venture for Procurement Guidance Note for the 2008 Survey for Monitoring the Paris Declaration. Paris: OECD.
- OECD. (2009a). Managing development resources: The use of country systems in public financial management. Paris: OECD.
- OECD. (2009b). OECD Principles for Integrity in Public Procurement. Paris: OECD.
- OECD. (2012). Aid Effectiveness 2011: Progress in Implementing the Paris Declaration, Better Aid, OECD Publishing. Retrieved , 2015, from <http://dx.doi.org/10.1787/9789264125780-en>
- PEFA Secretariat. (2011). Public Financial Management Performance Measurement Framework. Washington, DC: World Bank.
- SIDA. (2008a). How to Start Working with a Programme-Based Approach. Retrieved November 11, 2015, from http://www.sida.se/contentassets/b3c47a81311f4falb2d1ee96d9276637/how-to-start-working-with-a-programme-based-approach_672.pdf
- SIDA. (2008b). Guidance on Programme-Based Approaches. Retrieved , 2015, from http://www.sida.se/contentassets/19799ad815064543a3ce57757fb980da/guidance-on-programme-based-approaches_673.pdf
- The World Bank Group. (2011). CPIA 2011 Criteria. Retrieved November 11, 2015, from <http://www.worldbank.org/ida/papers/CPIAcriteria2011final.pdf>
- UNDP-OECD. (2013). Guide to the Monitoring Framework of the Global Partnership. Retrieved November 11, 2015, from http://effectivecooperation.org/wordpress/wp-content/uploads/2013/08/20130701-Busan-Global-Monitoring-Guidance_ENG_FINAL.pdf

UNPCDC. (2010). Strengthening Country Procurement Systems: Results and Opportunities. Retrieved November 11, 2015, from <http://www.unpcdc.org/media/352128/strengthening-country-procurement-systems-oecd-dac-hlf4-2011.pdf>

[부록 1] 예산 지원 관련 참고할 핵심포인트(Key Points to Note)

예산 지원 관련

1. 예산 지원 시, DFID는 협력국이 최소한의 PFM 성과 기준을 달성할 것을 요구하지 않는다. 그러나 협력국은 반드시 PFM을 향상하고, 국내 재정 책무성을 강화하며, 부정부패를 척결할 것에 대한 신뢰할만한 있는 공약(commitment)의 증거를 가지고 있어야 한다.

리스크 환경에 대한 이해 관련

2. 사업계획(Operational Plan)의 기간 동안에 재정 지원이 승인되거나 고려되는 곳에서는 전체 국가 프로그램의 구상에 포함될 수 있는 국가적 차원의 FRAs가 필수적이다. 국가 FRAs는 중앙 정부 PFM 시스템을 주로 다루며, 필요하다고 판단되는 경우에 지방 정부 시스템 또한 다룬다. FRAs는 일반예산지원(General Budget Support)을 위해 적절한 위험성 평가(adequate risk assessment)를 제공할 것이다. 예산지원이 지방 정부(sub-national government)에 제공되고 해당 지방 정부의 PFM 시스템이 국가 PFM 시스템과 현저히 다른 경우에는, 지방 정부의 FRAs가 반드시 수행되어야 한다. 섹터예산지원(Sector Budget Support)이 제공된 경우에 해외 사무소(country offices)는 반드시 지원된 섹터에 관련된 추가적인, 다른 섹터와는 다른, 특정한 리스크에 대한 적절한 이해하고 있어야 한다. 또한 섹터예산지원 차원에서의 리스크 평가는 반드시 국가의 특정 상황에 맞추어져야 하며, 국가 차원의 FRAss와의 연계(conjunction)를 통하거나 혹은 개별적인 평가로서 수행될 수 있다.

리스크 완화 관련

3. 앞서 5-3장에서 논의된 '수탁자 리스크의 완화'에서 다루어진 접근법(approach set)이 예산지원에도 적용된다. 특별히 언급할 점은 없다.

성과 모니터링 관련

4. 일단 예산지원이 협력국에게 전달되면, DFID는 협력국의 사용에 대한 직접적인 책임은 없으며, 그 책임은 협력국 정부로 이전된다. 실제로, DFID가 협력국 정부에게 자금

을 제공하면, 이 자금은 보통 협력국 정부의 이용가능한 다른 자원들과 구별할 수 없게 (indistinguishable) 된다.

5. 협력국 정부가 예산지원을 포함한 자금을 어떻게 활용하는지에 대한 증거의 주요 출처는 협력국 정부의 자체적인 연간 재무제표(annual financial statements)와 관련 고등 감사기관(Supreme Audit Institution, SAI)의 보고서이다. DFID의 예산지원을 위한 표준 양해각서(Memorandum of Understanding for Budget Support)는 협력국 정부에게 해당 문서들의 사본 제출을 요구한다.
6. 협력국의 자금 활용에 대한 모니터링 지침은 본 보고서의 ‘5.4 수탁자 리스크 모니터링’ 부분에 제공되어 있다.
7. 이 모니터링 유형은 보통 수립된 예산 지원 성과 모니터링 매커니즘(Budget Support performance monitoring mechanisms)에 의해 수행되어야 하며, 여기서 DFID는 보다 넓은 공여국 그룹의 일부로서 역할 한다. DFID는 협력국에 대한 추가적인 요구사항 부여를 지양해야 한다.

[부록 2] 수탁자 리스크(Fiduciary Risk) 관련 DFID의 사업 절차

절차/문서	언제 필요한가?	필수인가?	책임 주체	추가 지침
수탁자 리스크 환경의 이해				
국가 차원의 표준 수탁자 리스크(FRA)	적어도 매 3년마다 모든 국가들에서, 원조 프레임워크와 상관없이, 재정 지원이 고려되거나 제공된 곳	필수	준비 과정에 책임이 있는 해외사무소, 중앙 검토를 책임지는 FCPD	
프로젝트/프로그램 표준 FRA	자금이 자국(영국)의 시스템(national system)과 매우 다른 협력국 정부의 PFM 시스템에 의해 관리되는 1억 파운드를 초과하는 프로젝트/프로그램의 경우	필수	준비 과정에 책임이 있는 해외사무소, 중앙 검토를 책임지는 FCPD	
개별 원조 수단의 리스크 분석	사업 사례 제출(business case submission)의 일부로서의 모든 프로젝트	필수	준비 과정에 책임이 있는 해외사무소	본 보고서의 [부록 11] 참고
DFID 기금의 리스크 완화				
원조 수단의 선택	국가 프로그램(country programme)의 설계 단계	필수	사업 계획서 개발의 부분에 책임이 있는 해외사무소	원조 수단에 대한 지침(Guidance on Aid Instruments, 2006)
원조 수단 활용의 변화	원조 조건의 위반에 대한 대응	상황에 따라 다름	준비 과정에 책임이 있는 해외사무소	원조 조건에 대한 지침(Guidance on Aid Instruments, 2009)
PFM에 대한 장기적 지원, 국내 재정 책무성과 반부패 개혁 프로그램	국가 상황에 따라 다름	필수 아님	해외사무소/관리자	본 보고서의 5-3 부분 참고, PFM 향상을 위한 플랫폼 접근법(Platform Approach, 2005.7)
개별 원조 도구의 리스크 완화 방법	국가 상황에 따라 다름	상황에 따라 다름	해외사무소/관리자	본 보고서의 5-3 부분 참고.

진척 과정(progress) 모니터링				
연간 경과보고서	개별 FRA에 대해 매년 실시(국가 차원 FRAs, 추가적인 필수 FRAs들 모두)	필수	준비 과정에 책임이 있는 해외사무소, 결 과 수집에 대한 책임 이 있는 FCPD	본 보고서의 5-4 부분 참고.
프로젝트 (원조 수단) 차원의 연간 모니터링	ARIES(DFID의 전사적 자원관리 시스템)를 통해 매년 실시	필수	해외사무소/관리자	

[부록 3] FRA에 대한 중앙 검토 및 정밀 조사 절차

1. 검토는 FRA가 적절하게 아래의 질문들을 다루는지에 대한 보장을 추구한다:

- 남아있는 수탁자 리스크에 대한 전체 차원에서의 분명한 판단(judgement)이 있는가? (낮음/보통/약간 높음(substantial)/높음)
- 부패의 잔여리스크에 대한 명확한 판단이 있는가? (낮음/보통/약간 높음/높음)
- 협력국 정부의 PFM 향상, 국내 재정 책무성 강화, 그리고 부패 척결(fighting corruption)에 대한 분명한 공약이 있었는가? (낮음/보통/약간 높음/높음)
- 아래 네 가지 핵심 차원에 대한 협력국 정부의 개혁 이행 약속에 대한 별도의 평가가 있는가?1) PFM 향상 (조달과 재정 투명성 포함, 하지만 외부 조사 및 감사는 제외)2) 정기적(regular) PEFA 평가3) 국내 재정 책무성(외부 조사 및 감사에 초점)4) 부패 척결
- 전반적인 PFM 성과와 주요 수탁자 리스크의 인식에 대한 요약본이 있는가?
- PFM 시스템의 약점이 가질 수 있는 잠재적인 재정적 영향(impact)이 고려되었는가?
- 세부적인 서술 및 관련 위험 순위 평가가 판단을 위한 합리적이고 지속적인 증거로써 제공되었는가?
- FRA가 협력국 정부의 PFM과 국내 재정 책무성을 향상하고 부패를 척결한다는 이행 약속에 대한 문제를 해결하기 위한 조건(conditions)과 권고사항(recommendations)을 파악(identify)하고 있는가?
- FRA가 어떻게 세이프가드가 단기적 리스크에 대응하는지를 고려하는가? 어떻게 이 세이프가드가 PFM 역량을 강화하는데 기여하고 있는가? 이 세이프가드는 출구전략을 고려하여 구상되었는가?
- FRA는 협력국 정부와 단기 세이프가드, PFM 조건과 개혁 권고 조치들의 향방에 대해 어떻게 대화할지 명확히 명시하고 있는가?
- 부패 리스크 평가가 국내의 전반적인 부패에 대한 추세와 관련 있는 국제 기준(특히 유엔반부패협약과 국제자금세탁방지기구 기준)을 준수하는지의 여부를 고려하고 있는가?
- 잔여리스크가 현재 개혁프로그램에 다루어지고 있는가? 혹은 장기적으로 명확하게 지정되고 수락된 해외사무소에서만 다루어지는가?
- FRA가 어떻게 리스크가 모니터링 되어질지(ASPs와 협력국 재무보고서에 의해)에 대해 명시하고 있는가?

- FRA가 해외사무소 소장에 의해 승인(signed-off)되었는가?
- FRA가 현재 운용 지침과 일치하는가?

FRA에 대한 FCPD의 견해

2. FRA에 대한 견해는 FCPD의 중앙 검토 절차의 결과에 기반하여 아래와 같이 제공된다:

- “FCPD는 자문하였으며, 수탁자 리스크 평가가 현재 DFID 정책과 운용상의 지침과 일치하게 수행되었다는 것과 관련 결정들이 명확하게 나타나있고 합당한 증거와 일치한다는 것에 만족한다,” 혹은
- “FCPD는 자문하였으며 아래와 같은 이슈들이 제기되었음을...”(아래로 이슈 나열)

3. FRA가 추가적인 편집을 거치고 FCPD로부터 승인을 받은 이후에는 FRA의 최종 버전이 기록보관을 위해 FCPD로 보내져야 한다. 이러한 문서들은 FRA-ASP 중앙 조사 이메일 계정으로 보내지기 전에 조사를 위한 기록으로서 먼저 신고되어야 한다.

[부록 4] 수탁자 리스크 컨설팅을 위한 일반적 권한

목표

DFID [해외 사무소 명칭 삽입]은 [국가 프로그램 / 분야 / 원조 수단]에 대한 수탁자 리스크 평가(FRA)를 수행하는 자문팀과 계약을 체결하고자 한다. 수탁자 리스크의 주요 목적은 [관련 국가 / 분야 / 원조 수단]의 수탁자 리스크 환경에 대한 이해를 돕기 위함이다. 또한 수탁자 리스크 평가는 자금을 올바르게 사용하기 위한 그 어떤 리스크의 완화에 대한 지침을 제공하고 모니터링 활동을 위한 적절한 절차 개요를 제공해야 한다.

배경

다음과 같은 이슈를 다룬다:

- 국가 및 DFID 사업의 광범위한 개발의 배경;
- 수탁자 리스크 평가(FRA)의 분야 및 원조 수단, 해당 분야, 대상그룹, 그리고 진행 중인 프로그램 및 개혁을 위한 노력에 대한 배경지식;
- 정부의 PFM 개혁 아젠다에 대한 설명;
- 관련된 사전 분석;
- 수탁자 리스크를 관리하는 DFID의 접근 방안 및 FRA가 어떻게 기여할 것인지에 대한 설명

접근방법

컨설턴트들은 DFID의 'How to Note on Managing Fiduciary Risk' 2011년 6월 보고서에 제시된 안내를 따른다. (이용 가능한 PEFA 자료가 없는 경우, FRA는 DFID의 '8개 모범관행 원칙 및 15개 벤치마킹 기준'에 의거하여 착수되어야 한다. 이와 관련하여 [부록 14]를 참고)

부문/수탁자 리스크의 원조 수단 수준 평가

평가에 대한 첫 단계로 컨설턴트들은 관련 분야 / 대상 그룹의 PFM 성과 지표와 평가된 리스크를 확인한다. DFID [그리고 적당한 경우 같은 부문에서 일하는 다른 파트너들은]는 제안된

접근방안을 승인한다. 지표들은 PEFA 프레임워크 및 기술 검토와 현프로그램들의 재정관리 보고서와 같은 특정 분야 분석으로부터 파생될 수 있다.

정보 출처

컨설턴트들은 PEFA 평가와 같이 최대한 이미 존재하는 출처를 통해 정보를 구해야 한다. 기타 주요 정보 출처는 [국가 차원에서 유효한 자료들을 추가하시오]를 포함한다(출처를 위해 본 보고서의 [부록 8]과 [부록 9]를 참고).

자문

컨설턴트들은 상대 협력국 정부의 부담을 최소화하는 것을 추구해야 하고 다른 신뢰성있는 진단 정보와 중복되지 않도록 해야 한다. 주요 파트너(정부, 시민 사회, 다른 공여국)과의 인터뷰는 아래와 같아야 한다:

- 정보의 격차를 메워야 하며 오래된 데이터를 업데이트해야 함;
- 기존의 진단 분석에 대한 '현실'확인을 수행해야 함;
- [적절한 경우] DFID의 수탁자 리스크 이슈에 대한 최근 인식을 공유하고 향상을 위해 여러 가지 옵션에 대해 논의해야 함.

시기

주요 결과물 도출 달성 기한 [지표 개발, 현장 업무, 보고서 초안 작성, 최종 보고서, 필요시 보급 행사 개최]

보고

컨설턴트 팀은 [DFID 컨택 명칭과 제목 삽입]에 보고 할 것 이다. FRA는 DFID의 How to Note 보고서 2011년 6월자에서 제시하는 구조를 따라야 하며, 최대 5장의 요약을 포함하여 30장에서 40장 정도의 분량이어야(별첨 제외) 한다. (참고: 이는 국가 기획 차원의 수탁자 리스크에만 적용된다. 수탁자 리스크의 분야별 평가는 국가의 상황과 수요에 기반한 다른 포맷을 사용한다.)

요구되는 기술 및 전문성

컨설턴트 팀은 다음과 같은 핵심 역량이 필요하다:

- PFM 및 책무성 이슈에 대한 충분한 전문성 및 경력;
- 수탁자 리스크의 DFID 접근방안 및 수탁자 리스크 평가, PEFA 접근 방법론에 대한 실무 지식;
- (이상적으로) [국가 삽입]에서 PFM의 정치경제, 기술적, 제도적 측면에 대한 올바른 이해;
- 관련이 있다면, [XX 분야 / 표적 집단]에 대한 올바른 이해

기타 필요 요건을 추가 하시오. 예, 안전 또는 여행에 대한 문제 등

주요 과제

아래는 컨설턴트들이 이행해야 할 주요 과제를 제시한다:

- DFID [해외 사무소 이름 삽입]와 국가적 차원 / XX 분야 / 담당자를 포함한 원조 수단 검토 등에 대한 합의를 통해 기획된 업무 계획
- 수탁자 리스크 관리에 대한 DFID 가이드라인 숙지
- 현재 진단 자료들의 결론과 합의 숙지, [중요한 분석을 삽입하십시오]를 포함한다.
- [국가 / 분야 / 표적 집단 삽입]의 PFM 시스템에 대한 이해, 강점 및 약점 파악 및 평가.
- 부패 및 현존하는 개혁 프로그램의 신뢰성에 대한 리스크를 포함하여 수탁자 리스크의 전반적인 수준 평가.
- 현존하는 프로그램 중 위험 관리가 잘 안 되는 곳에 가능한 단기간 세이프가드 제시, 그리고 이러한 방안에 대한 장단점 제시.
- 향후 성과를 모니터링하는 옵션의 개요 제시.

상기 내용은 포괄성(comprehensive)을 의도하지 않고 있다; 담당자는 기타 관련 과제를 추가하십시오.

[부록 5] PEFA 프레임워크 지표

A. 예산의 신뢰성: PFM 결과	
1.	본래 승인된 예산과 비교한 총 지출 결과
2.	본래 승인된 예산과 비교한 지출 결과 구성
3.	본래 승인된 예산과 비교한 총 재정 결과
4.	국채 및 지출 지불 체납금 모니터링
B. 포괄성 및 투명성	
5.	예산 분류
6.	예산 문서에 포함된 정보의 포괄성
7.	보고되지 않은 정부 운영 범위
8.	정부 간 재정관계의 투명성
9.	다른 공공 분야 기관의 총 재정 리스크 관리
10.	핵심 재정 정보에 대한 공공의 접근
C. 예산 사이클	
i. 정책 기반 예산 편성	
11.	연간 예산 절차의 질서 정연함 및 참여
12.	재정 계획, 지출 정책 및 예산 편성의 다년간 관점
ii. 예산 집행 예측가능성 및 통제	
13.	납세자 의무 및 채무에 대한 투명성
14.	납세자 등록 및 세금 평가 측정의 효과성
15.	세금 지불 수집의 효과성
16.	지출 책임에 대한 자금 유효성의 예측 가능성
17.	현금 균형, 부채 및 보증의 기록 및 관리
18.	급여 대상자 명단 통제의 효과성
19.	조달의 경쟁, 비용대비 가치 및 통제
20.	비급여(non-salary) 지출에 대한 내부 통제의 효과성
21.	내부 감사의 효과성

iii. 회계, 기록 및 보고	
22.	채권 조정업에 대한 시기적절성 및 주기성
23.	서비스 조달 부서에게 받은 정보의 유효성
24.	연간(in-year) 예산 보고의 품질 및 시기적절성
25.	연간 재무제표의 품질 및 시기적절성
iv. 외부 진단 및 감사	
26.	외부 감사의 범주, 특성 및 후속조치
27.	연간 예산법에 대한 입법적 검토
28.	외부 감사 보고서에 대한 입법적 검토
D. 공여국 활동 지표들	
29.	직접예산지원의 예측가능성
30.	공여국이 프로젝트 및 프로그램 원조에 대한 예산 및 보고를 위해 제공하는 재정적 정보
31.	국가 절차의 활용을 통해 관리되는 원조의 비율
지방정부 평가만을 위한 지표	
HLG-1	상위 정부의 이전 예측가능성

[부록 6] FRAs 와 PEFA의 관계

FRA에서 필요한 평가	PEFA 틀에 의해 제공된 정보
역사적, 거버넌스 및 정치 경제적 배경 분석	PEFA 틀은 PFM 개혁에 대한 배경을 제공해야 하지만 상세할 필요는 없다. DFID의 평가가 필요할 가능성이 있다(Para. 57).
PFM 시스템의 공공 재정 및 성과에 대한 분석	본 정보는 정부 예산 문서, 지출 보고서 및 거시경제 성과 보고서 및 최근 PEFA 평가로부터 도출되어야 한다. 국가의 공공 재정 및 세 가지 PFM 목적, 여섯 가지 PEFA 핵심 차원과 관련된 PFM 시스템 성과에 대한 요약을 포함해야 한다. DFID의 '8개 모범관행원칙 및 15개 벤치마킹 기준'은 PEFA 평가가 존재하지 않을 때만 사용되어야 한다(Para. 59-61).
수탁자 리스크의 전반적 수준은 (낮음/ 중간/상당함/높음)?	PEFA는 본 질문에 대해 직접적인 대답을 제공하지 않을 수 있어, DFID 평가가 필요하다. PFM 시스템 성과에 대한 PEFA 정보는 본 평가를 알려야 한다(Paras. 70).
주요 리스크는 무엇인가?	PEFA는 본 질문에 대해 직접적인 대답을 제공하지 않을 수 있어, DFID 평가가 필요하다. PEFA 지표는 현 성과 시스템 중 가장 취약한 영역, 즉 막대한 리스크를 발생시킬 수 있는 영역을 파악하는데 도움을 준다. 그러나 어떤 취약한 성과가 리스크로 이전될 수 있는지에 대한 판단이 요구되며, 이는 국가의 상황과 상이한 PFM의 상대적인 중요성이 고려되어야 한다(Paras. 71).
부패의 전반적 리스크는 무엇인가?	PEFA는 본 질문에 대해 직접적인 대답을 제공하지 않을 것이며 부패에 대해 분명한 언급을 하지 않을 수 있어, DFID 평가가 필요하다(Paras. 72-75).
PFM개선, 국내 재정 책무 강화 및 부패척결에 대한 신뢰성있는 공약이 있는가?	PEFA 성과 보고서는 재정 책무성을 포함한 PFM 개혁에 대해 서술해야 하지만, 반부패 개혁을 다루지 않을 수도 있다. 이는 주요 제도적 요소가 개혁 계획 및 실행 과정을 지원하는지에 대한 평가를 제공해야 한다. 그러나 개혁 프로그램의 신뢰성에 대한 평가는 상세하지 않을 수 있어, DFID의 평가가 필요하다(Paras. 80-111).
진행 중인 프로그램에서 다루어지지 않는 리스크는 무엇인가?	PEFA는 본 질문과 관련한 정보를 제공할 것이지만, 해외사무소의 추가적 분석이 필요할 것이다(Paras. 80-111).

[부록 7] PEFA 프레임워크 평가 수행의 교훈

아래 교훈들은 PEFA 틀 적용의 초기 경험에 대한 평가로부터 도출되었다. PEFA 보고서 ‘Good Practices in Applying the PFM Performance Measurement Framework’는 아래 이슈들에 대한 상세한 안내를 포함한다.

제품의 본질

국가들은 PEFA 프레임워크 보고서를 아래의 형태로 선택한다:

- 독립된 생산물;
- PEFA 프레임워크 보고서가 다른 종류의 평가와 병행하여 생산되는 이중 생산물. 예를 들어 공공 지출 보고서(Public Expenditure Review, PER); 또는
- PEFA 프레임워크 지표가 보다 광범위한 분석에 흡수된 통합된 생산물.

국가들은 PEFA 프레임워크 평가가 PFM 개혁 프로그램 설계 및 수정에 기여할 수 있는 방안
에 대한 상이한 접근방식을 추구한다. 측정에 대한 거래 및 순서, 진단적 생산물 및 지표에 대
한 보고가 명확해질 수 있도록, 다양한 이해관계자들의 역할이 동의되어지고 필요한 재원은
적절하게 기획될 수 있도록, 동 이슈들에 대한 조기 결정이 이루어져야 한다.

PEFA 프레임워크 평가 수행에 있어 각기 다른 관계자들의 역할

이해관계자들은 수원국 및 입법부, 시민 사회 대표, 공여국 및 컨설턴트이다. 누가 무엇을 할
지에 대한 합의가 이루어져야 한다(예. 데이터 수집, 초안 보고, 품질 보증, 결과 공유, 리더
십, 책임, 의사결정). PEFA 프레임워크는 분산화되고 유연한 방법으로 적용되어야 하며 각
국가의 상황에 맞게 개별적으로 접근해야 한다. 각기 다른 관계자들의 역할에 맞는 단일한 모
델은 존재하지 않는다. DFID는 평가에 정부 파트너들이 최대한 참여하는 것을 지원하며, 주
요 목적은 정부의 주인의식을 향상하는 것이어야 한다.

필요한 자원 및 시간

PEFA 평가의 검토는(서로 다른 기관에 의한) 주로 중간 규모의 국가에 대한 평가를 나타내
며, 중앙 정부 시스템만을 다룬다. 일반적으로 비용이 5만 파운드에서 7만5천 파운드이며, 한
사람당 2-4개월을 필요로 하는 전체 평가이다. 여기에 공여국과 정부 직원의 기획 및 행정,
해외 사무소 관리 및 검토 보고에 대한 시간은 포함되지 않는다.

인사

프레임워크 평가의 품질은 아래 요소들에 의해 영향을 받는다:

- 팀 멤버의 수;
- 한 사람당 할당된 업무의 개월 수;
- 해당 국가에서 PEFA 프레임워크 및 조기 PFM 업무를 사용하는 팀 멤버의 경력(특히 팀 리더)

PEFA 지표에서 다루어지는 주제는 매우 다양하여 모든 주제를 적절하게 평가 할 수 있는 충분한 경험이 있는 컨설턴트는 거의 없다고 볼 수 있다. 팀 전체적으로 모든 지표 영역에 경험이 있는 멤버들을 포함시켜야 한다. 팀 멤버들은 일반적으로 공무원, 공여국 직원 및 공여국 및 정부를 지원하는 컨설턴트를 포함해야 한다.

이를 달성할 수 있는 방안은 전체 평가 동안, 두 명의 전문가(팀 리더를 포함하여)를 초빙하는 것이다. 전통적으로 한 명은 경제학자로서, 기획, 예산 구성 및 일부 집행 이슈를 다루고, 다른 한 명은 회계사로서, 나머지 집행 이슈, 회계 및 감사를 다루어야 한다. 조달 혹은 제정과 같이 두 명의 전문가가 다루지 못하는 영역에서는 추가적인 인력 투입을 제공되어야 한다.

지역 컨설턴트는 특히 초기 데이터 수집, 목표 준비 및 현장방문 후 후속조치를 지원 측면에서 유용할 수 있다.

PEFA 사무국은 PEFA 프레임워크 평가를 지원하기 위해 컨설턴트를 모집하는 ToRs를 제공할 수 있다. 또한 PEFA 사무국은 PEFA 경험이 있는 컨설턴트의 리스트 및 PEFA 훈련 프로그램을 완료한 컨설턴트의 리스트를 관리하고 있다.

현장 활동

몇 가지 분야 활동은 유익할 수 있다. 특히 다음과 같은 경우이다:

- 정부가 수동적 파트너일 때;
- 지역 컨설턴트가 관여하지 않거나, PEFA에 대한 경험이 없거나, 데이터를 수집할 시간이 제한적일 때;
- 정보의 접근이 행정부의 규모, 언어문제 또는 행정적 문화와 같은 요소로 인해 어려울 때.

PEFA 평가의 전형적인 패턴은:

- 국가에 대한 이해와 주인의식에 대한 구축이 특히 중요할 때, 이해관계자간의 오리엔테이션 및 팀 구성에 대한 초기 워크숍(PEFA 사무국은 비디오 컨퍼런스를 통해 지원할 수 있음).
- 데이터 수집 및 예비 보고서 작성의 주요 단계;
- 데이터 갭을 채우고 예비 보고서를 논의하기 위한 후속조치 단계;
- 평가 결과를 발표하고 의논하는 최종 워크숍.

자금 또는 인력 유용성의 여부에 따라, 단계들은 분리되거나 통합된 미션을 통해 완료될 수 있다.

품질 보증

PEFA 평가는 모든 파트너들이 의존할 수 있는 공유되는 정보를 제공해야 한다. 보고서 초안은 독립적인 검토의 대상이 되어야 한다. 품질 보증 과정에 기여할 수 있는 사람들은 아래와 같다:

- 직접적으로 보고서 작성에 관여하지는 않지만 제3자의 견해를 갖고 있는 공무원, 국회의원, 시민사회대표, 공여국;
- IFI 전문가/ 해외 사무소 외에 있는 공여국 직원
- PEFA 사무국 직원

올바른 품질 보증 메커니즘은 PEFA 프레임워크 기획 과정의 초기 단계에서 합의 되어야 하며, 누가 관여되는지 파악해야 한다. 또한 과정 관리에 책임이 있는 기관/사람이 파악되어야 하며, 여기에 평가가 고려되었음을 확인해야 한다. 초안 작성자는 과정을 관리하는데 있어 가장 잘 위치되어 있어야 한다.

DFID는 모든 PEFA 평가 컨셉 노트, 위임사항, 평가 보고서 초안이 품질보증을 위해 PEFA 사무국에 보낼 것을 권고한다.

보고서 발표 준비

착수 단계에서 최종 PEFA 틀 보고서가 발표되고 출판될 것에 대한 여부 및 방안이 고려되어야 한다. 방안은 국가별로 다양할 수 있다. 일반적으로, 평가는 수원국 또는 공여국의 웹사이트

트에 개시될 것이다. 출판된 PEFA 평가에 대한 전체적 리스트는 www.pefa.org에서 관리되고 있다. PEFA는 정부들이 최종 평가를 최대한 빠른 시일 내에 출판하는 것을 권고한다.

DFID는 출판을 투명성 및 책임성 추구의 방안으로서 권고한다. PEFA 프레임워크 보고서는 최소한 국가 상황에 대한 이해를 공유하고 정보 수집 중복을 방지하기 위해 협력국 내 모든 공여국 정부가 이용 가능해야 한다.

PEFA 보고서가 무엇을 공개하는지에 대한 기대를 관리하기 위해 신경 써야 한다: PEFA 사무국의 초기 보고서 분석은 C에서 D까지의 점수가 매겨진다. 점수는 점차 개선될 것으로 기대되며 보통 3년에서 5년이 소요된다.

대부분의 PEFA 프레임워크 보고서는 상세한 권고사항을 제공하거나 개혁 우선순위를 파악하기 위해 설계되지 않는다. 대신, 정부 주도 PFM 개혁 프로그램 및 공여국 지원의 통합된 프로그램 개발을 지원하기 위한 정보를 제공 할 것이다. PEFA 프레임워크 평가 계획 시, 팀들은 어떻게 향상시켜나가고 향후 정보를 사용할 것인지에 대해 고려해야 한다.

[부록 8] 반부패 및 조달

국제연합 반부패 협약(UNCAC)

국제연합 반부패 협약(UNCAC)은 반부패에 대한 법적 구속성이 있는 유일한 국제기구다. 이는 다섯 가지 영역 – 예방, 형사화 및 법률 집행 방안, 국제협력, 자산회복, 기술지원 및 정보 교환 – 을 다루고 있다.

UNCAC는 140개의 서명에 의해 2005년 발효되었으며, 콩고 민주공화국, 수단을 제외한 모든 DFID의 주요 협력국이 승인하였다. UNCAC에 서명하고 승인한 각 국가는 준수 여부에 대해 동료심사를 받게 된다.

UNCAC 전반적인 규율 준수는 국가 반부패 프레임워크의 건실성을 나타내고 부패가 감지되고 예방될 가능성이 있기 때문에 수탁자 리스크 평가와 관련이 있으며, UNCAC 내 조항의 일부는 수탁자 리스크 평가와 특히 관련이 있다. 이는 다음을 포함한다:

- 선발 관리, 특히 부패에 취약한 부문의 공무원들의 훈련과 순환근무 (Art 7)
- 이해충돌을 예방하는 시스템 유지 및 강화 (Art 7)
- 부패 행위에 대한 공무원의 보고 활성화 (Art 8)
- 공무원이 자산 및 외부 이익을 포함한 소득세를 신고하도록 요구 (Art 8)
- 선발 및 보상의 기준; 효과적인 항소 시스템; 조달을 담당하는 인사 규제 방안을 포함한 조달 절차 및 계약의 공개 및 배부 (Art 9)
- 리스크 관리 및 내부 통제, 회계 장부, 기록, 재무제표의 통합성의 보존을 포함한 PFM의 투명성 및 책무성 (Art 9)
- 국내외 공무원의 뇌물 (제안 및 수용) 위반, 횡령, 불법 무역, 기능의 남용, 불법 농축, 자금세탁, 정의 방해와 같은 다른 형태의 부패 불법화 (Arts 15–25).
- 증인 보호 (Art 32)
- 범죄 과정 이전(transfer)에 대한 방지 및 간파 (Art 52)

조달

Methodology for Assessing Procurement Systems (MAPS)에 대한 상세한 정보는 OECD /DAC 웹사이트(www.oecd.org/dac/effectiveness/procurement)에서 찾을 수 있다.

Nordic + 공동 조달 정책(Joint Procurement Policy, JPP) 노트 및 시행 가이드

JPP 는 Nordic+ 조달 그룹의 생산물이다. 이는 그룹 회원들이 이행한 책무사항을 명시하며 원조 효과성에 대한 파리 선언과 같은 새로운 이니셔티브를 위한 조언을 제공하며, 향후 보다 발전할 수 있는 기반을 다진다.

JPP의 네 가지 핵심 원칙:

- 공공 조달 활동은 평등한 대우, 투명성, 부패에 대한 엄중 처벌 원칙을 추구함과 동시에 경제 및 효율성을 보장한다;
- 협력국이 적합한 조달 역량을 갖고 있으며 조달 시 공여국 자금을 사용하기로 수원국과 공여국간에 합의되었을 때, 수원국 시스템과 일치되어야 한다. (예. 협력국이 조달 활동에 착수.)
- 조달 역량이 충분하지 않다고 평가되었을 경우, 공여국은 수원국이 조달에 착수할 수 있도록 역량 개발을 공동으로 지원할 것 이다.
- 조달 활동을 수행하는 관계자는 조달 활동 및 결정에 대해 모든 책임을 맡아야 한다.

JPP 정책 가이드는 조달에 대한 책임을 수원국에게 넘기는 것과 관련한 리스크를 관리하는 도구다. 이는 공여국이 수원국 시스템을 따를 수 있도록 의도되었다. JPP 정책 문서 및 가이드는 아래 덴마크 외교부 웹사이트에서 찾을 수 있다:

<http://amg.um.dk/en/menu/policiesandstrategies/procurement/joint+procurement+policy>

세계은행의 국가조달진단보고서(The Country Procurement Assessment Review, CPAR)는 은행의 재원이 동원된 프로젝트의 조달 시스템 분석에서 우선순위 사업계획과 관련 리스크를 평가하는 시스템을 포함해, 국가 조달 시스템의 포괄적인 분석을 제공하는 시스템으로 발전되었다. 세계은행은 현재 MAPS를 그들의 평가 과정에 접목시키고 있다.

유용한 자문 및 안내 관련 다른 출처

OECD 웹사이트는 ‘공공 조달의 통합 향상을 위한 체크리스트’를 제공하고 있으며 이는 평가를 도울 수 있는 추가적 지표를 제공한다. U4 웹사이트(<http://www.u4.no/themes/procurement/mitigating-strategies.cfm>)는 조달에서의 부패를 완화할 수 있는 방안을 명시하고 있다.

상기 내용의 추가적인 조언이나 설명이 필요한 경우, FACT 팀 또는 조달 그룹을 연락하십시오.

[부록 9] 다른 정보 출처

1. 협력국 분석

- PFM 시스템에 의해 생성된 정보

- 국가 공공 계정(National Public Accounts)
- 감사 보고서 (비용대비 가치(Value for Money)에 대한 감사를 포함)
- 공회계위원회(Public Accounts Committee, PAC) 보고서와 경영진의 반응
- 서비스 조달 조사
- 예산 집행 보고서와 재정 추적(Financial Tracking) 연구
- 공공 지출 추적 조사
- 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy, PRS) 진행 상황 보고

협력국 정부의 분석을 사용하는 것은 정부 역량과 책무성을 향상시키며, 효과적인 공여국 간 조화(harmonization)를 향상시키는데 도움을 줄 수 있다. 그러나 이러한 정보의 깊이와 신뢰도는 PFM 시스템과 관련 역량의 품질과 같은 요인에 의해 좌우된다.

- 국가 차원의 다른 출처로부터의 정보

- 비정부기구(NGO), 시민사회단체, 전문 협회(예. 회계 기관 등)
- 언론 매체

공공지출검토(Public Expenditure Reviews)나 공공 지출 추적 조사 등과 같은 기존 진단 연구들은 이미 상기의 이해관계자들을 참여시켰을 수 있다.

추가적인 유용한 정보는 ‘국제 예산 프로젝트(International Budget Project)(www.internationalbudget.org)’에서 찾을 수 있다.

2. PFM에 대한 국제 진단 도구

- 국가 재정 책무성 평가(Country Financial Accountability Assessment, CFAA)

세계은행의 도구인 CFAA는 은행 자금이 지출되는 환경에 대한 정보를 제공한다. CFAA는 재정 관리와 통제 단계의 마지막 부분(downstream), 특히 예산 집행(implement-

tation), 보고 및 감사 단계의 장단점을 묘사 및 분석하는데 초점을 둔다. 또한 이 평가는 세계은행 자금에 대한 리스크 평가(합격/불합격으로 판단되는 것은 아니지만)와 개혁에 대한 권고와 행동 계획을 포함한다.

- 공공지출검토(Public Expenditure Review, PER)

이것은 공공 지출을 분석하기 위한 세계은행의 전통적인 도구로써, 본래는 재정 동향과 자원 배분을 평가하기 위해 고안되었다. 검토의 지출 관리의 상위 단계들에 초점을 맞추며, 정치적 인센티브의 검토를 포함한다. PER은 또한 점점 더 예산 시스템과 집행(implementation) 역량 개발 이슈 검토에 중점을 두고 있다. 실제로, 좋은 PER은 예산 집행과 회계 및 재정 통제를 완전히 배제하지는 않을 것이며, CFAA와 어느 정도의 공통 부분이 있을 수 있다. 이는 또한 개혁에 대한 권고사항을 포함한다.

일부 PER은 제도적 요소와 함께 수행되며, 이러한 경우 공공 지출과 제도적 검토(Public Expenditure and Institutional Reviews, PEIRs)로 불린다.

- IMF 재정투명성 관한 기준과 코드 관찰에 대한 보고서(Reports on the Observation of Standards and Codes of Fiscal Transparency, Fiscal ROSC)

본 도구는 IMF의 재정투명성 및 모범관행에 관한 코드(IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency; IMF 투명성 코드)와 관련된 국가 시스템과 절차들을 다룬다. 여기에는 네 가지 필수 조건 – 명확한 책임과 의무, 모든 정보의 제공, 공개적인 예산 편성 및 집행, 청렴(integrity)성 보장 – 이 있다. 이는 또한 개선을 위한 우선순위 권고 사항들을 제공한다. 이는 CFAA와 유사한 범위를 가지고 있으며, 재정 관리 절차의 후반부에 초점을 두고 있다.

- 고채무빈곤국 공공 지출 추적 평가와 행동 계획(Public Expenditure Tracking Assessment and Action Plan for Heavily Indebted Poor Countries, HIPC AAP)

본 도구는 2000년도 세계은행&IMF에 의해 만들어졌으며, 주된 목적은 채무 면제를 통해 이용가능해진 자원들이 실제 빈곤감소를 위한 추가적인 공공지출로 다시 활용되는 것을 보장하기 위함이다. 이는 16개의 벤치마크에 대해 PFM 시스템의 역량과 성과를 평가한다. 현재는 확장된 PEFA 프레임워크에 의해 대체되었으며 새로운 HIPC AAPs는 실행되지 않는다.

참고: 국가 차원의 이용 가능한 진단 정보는 여러 IFI와 공여자들에 의해 생산되는 자료들을 수집하는 Country Analytical Work의 웹사이트 (www.countryanalyticwork.net)에서 찾을 수 있다.

- 산투명성조사 및 지수(Open Budget Survey and Index)

예산투명성지수(Open Budget Initiative, 이하 OBI)에 의해 2년마다 실시되는 본 조사는 정부가 일반인에게 예산정보에 대한 접근권한을 제공하는지, 국가차원의 예산과정에 참여할 수 있는 기회를 주는지를 평가한다. 본 조사는 지수에 기반한 예산 정보의 공공 이용가능성에 대한 91개의 질문과 기타 책임 있는 예산 집행에 대한 32개의 추가적인 질문으로 구성되어있다. OBI는 예산정보와 책임 있는 예산 시스템의 도입에 대한 대중의 접근 향상을 위한 세계적인 조사 활동이자 홍보 프로그램이다.

3. 부패와 반부패 조치에 대한 국제적 진단 출처

- 국제연합 반부패 협약(The UN Convention Against Corruption, UNCAC)

UNCAC는 국가정책을 위한 공동기준을 제공하고 실행하며, 국제 범죄를 다루는 강화된 국제협력을 요구하는 포괄적 프레임워크이다. 몇몇 국가에서 UNCAC는 부정부패방지노력을 벤치마킹하기위한 도구로 사용되어왔다. 국가들은 UNCAC에서 자가평가(진단)를 실시하고, 규정에 따라 5년에 한번 공동기준의 이행여부에 대해 동료검토를 받을 것이다. 보다 자세한 내용은 <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html>에서 확인할 수 있다.

- 민간 반부패 포털(Business Anti-Corruption Portal)

덴마크 국제협력단(Danish International Development Agency, DANIDA)과 여러 반부패 공여국들의 유용한 종합서비스(one-stop-shop)는 신흥시장에서 활동하는 회사들을 목표로 하며, 이용 가능한 국별 데이터를 함께 제공한다. 이는 섹터(사법, 조세행정 등)별 부패문제를 다음의 수준에서 분석한다:

- 개인: 주로 시민개인과 공무원 및 국가권력 사이에서 발생하는 부패
- 사업: 회사와 공무원 및 국가권력 사이에서 발생하는 부패
- 정치: 고위 행정부나 정치에서 발생하는 부패

본 포탈은 부패인식도에 대한 조사나 진단으로부터 도출된 이용 가능한 데이터를 강조한다. 이는 www.business-anti-corruption.com에서 이용가능하다.

- 부패인식지수(Corruption Perceptions Index, CPI)

넓은 인식제고를 위한 국제투명성기구(Transparency International)의 유용한 도구이며, 전반적인 부패 정도에 대한 다양한 국제기구의 인식을 반영한 여러 조사로부터 얻은 정보를 종합한다. 하지만 현장에서의 PFM 시스템에 리스크에 대한 명확한 의견을 제공하지 않으며, 시간의 흐름에 따른 부패의 감소 상황을 정확히 보여주지 않는다.

- 국가부패방지시스템의 국가 연구(National Integrity System(NIS) Country Study)

국제투명성기구(Transparency International)의 도구는 이용가능한 곳에서 매우 유용하다. 그것은 행정부, 입법부, 사법부, 회계감사기구, 행정감찰관, 독립된 반부패기구, 공공서비스, 지방정부, 미디어, 시민사회, 민간부문과 국제기구를 포함하여 부패를 다루는 국가의 핵심 기관들에 대한 평가를 제공한다. NIS는 형식적 구성(법과 규칙)을 보여주는데, 이는 형식적 프레임워크 또는 그 이행에서의 결함을 강조하면서 ‘어떤 일이 일어나야할까(what should happen)’ 그리고 ‘실제로는 어떤 일이 일어날까(what actually happens in practice)’를 보여준다. 이에 대한 내용은 www.transparency.org에서 이용가능하다.

- 국제부패지수(Global Corruption Barometer)

국제투명성기구의 조사는 일반적인 국민들의 부패 경험이나 부패에 대한 인식을 평가한다. 이는 모든 DFID 협력국들을 포함한다.

- 국제청렴도지수(Global Integrity Index)

청렴도 측정에 대한 보고서들은 정부가 어떤지 그리고 이것들이 실제로 어떻게 시행되는지의 정도를 평가한다. 그리고 이는 대부분의 DFID 협력국들을 포함한다. 참고: www.globalintegrity.org/

- 공공청렴도지수(Public Integrity Index, PII)

본 지수는 사용 가능한 곳에서, 매우 유용한 세계적인 접근 수단(Global Access tool)이다. 이는 25개국의 부패, 개방성 그리고 책무성을 추적한다. 보고서는 6개 영역에 초점을

둔다: 시민사회, 공적정보 그리고 미디어; 선거 및 정치 과정; 정부부서; 행정부와 행정조직; 관리와 규제방법; 그리고 반부패 방안과 법률 규범. 본 지수는 기관의 어느 부분이 취약한지를 강조함으로써, 잠재적으로 매우 리스크가 높은 영역들을 파악해낸다. 관련내용은 www.globalintegrity.org에서 이용가능하다.

- 거버넌스 및 부패 진단(Governance and Corruption Diagnostics, GAC)

이는 세계은행, 가계, 기업, 그리고 공무원으로부터 얻어진 국가 기관 내의 취약성에 대한 심층조사이다. 본 조사는 거버넌스와 공공부문 성과에 대한 기본 기준을 제공하고 차후의 모니터링을 가능하게 하는데 목적을 둔다.

참고: www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/diagnostics.html#guide

- 국제개발협회 자원배분지수(IDA Resource Allocation Index, IDA IRAI) 평가

세계은행의 국가정책 및 기관 평가(Country Policy and Institutional Assessments, CPIAs)는 공공분야의 관리 및 제도에 관련된 기준을 포함하고 있으며, 이는 예산 및 재정 관리의 질에 대한 고려, 수익 동원 효율성, 공공분야의 투명성, 책무성 및 부패에 대한 고려를 포함한다. 이는 시스템이 어떻게 운용되는지에 대한 세계은행의 관점에서 넓은 범위의 주요 진단 자료에 기반한다.

- 자금세탁방지국제기구(The Financial Action Task Force, FATF)

자금세탁방지국제기구(The Financial Action Task Force, FATF)는 자금세탁방지(Anti-Money Laundering, AML)에 대한 조취를 취하는 대표적인 국제기구이다. 회원 국가에 대한 40 + 9의 권고사항은 다음을 포함 한다: 돈세탁을 범죄화하는 입법; 자금세탁을 통한 수익금을 압수하기 위한 자산 동결의 활용; 그리고 금융기관들이 비정상적인 거래를 확인하고 이를 보고하도록 하는 규제. 본 FATF는 이미 많은 개발도상국에서 실행되어진 상호검토과정을 통해 회원국들을 모니터링하고 있다. FATF와 FATF 지역 기구(FATF-Style Regional Bodies, FSRBs)에 의한 최근 평가에 대한 검토는 국가의 AML 체제가 얼마나 강력한지에 대한 정보를 제공한다. 이러한 강력한 체제는 부패를 제재하고 억지하는 역할을 할 것이지만, 낮은 수준의 부패를 반드시 나타내는 것은 아니다. 추가적인 내용은 www.fatf-gafi.org 에서 이용가능하다.

- FATF 지역 기구(FATF-Style Regional Bodies, FSRBs)

사실상 DFID의 모든 주요 협력국은 FATF 지역 기구(FSRBs)의 회원국이다. FSRBs는 많은 국가 관할에 국가적 AML 전략을 도입하도록 하고 기술적 원조 수요 평가를 실시한다. FATF는 역량이 부족한 국가들(Low Capacity Countries, LCCs)이 국내 AML 체제를 보다 순차적인 방법으로 개발하여 가용한 자원과 역량을 충분히 활용할 수 있도록 돕는 안내지침을 개발하고 있다. LCC 안내지침과 기술 원조 수요의 평가를 이행하는 것은 AML과 테러자금조달방지에 있어 정부의 공약 수준을 나타내는 것과 동일하다. 이에 대한 결과는 부패의 전반적인 리스크를 나타내는데도 도움이 될 수 있다: AML 체제의 발전은 다른 반부패개혁이 부재하거나 반부패개혁의 이전에는 거의 일어나지 않는다. 지역 자금세탁방지 기구에 관해서는 다음을 참조: www.giaba.org/ (서아프리카), www.esaamlg.org/ (동남부 아프리카), www.menafatf.org/ (중동 및 북아프리카), www.apgml.org (AML에 대한 아시아 태평양 그룹), and www.cfatf-gafic.org/ (카리브해 지역).

- 기타

광범위한 반부패 조사와 진단 활동은 종종 국가수준에서 이뤄지는데, 예를 들면 국가 반부패 조사와 가계 및 뇌물수수 조사가 있다. U4 반부패 자원 센터 헬프데스크(U4 anti-corruption resource centre helpdesk)(<http://partner.u4.no>)는 자료를 얻는데 도움이 될 수 있다. FACT팀은 국제부패문제에 대해 전문가 자문을 어디서 얻을 수 있는지에 대한 안내를 제공한다.

자산회복을 위한 자산회복지식센터(Asset Recovery Knowledge Center)는 Basel International Centre에 있으며, 자산회복과 반부패에 관한 국가의 개요를 제공한다-<http://www.assetrecovery.org/kc/node/5c58b3d2-5c7c-11dd-8c6a-7bd68e2d933e.html>.

[부록 10] 개혁의 신뢰도 측정

아래 일곱 가지 특징 목록은 신뢰할만한 개혁 프로그램이 가지고 있을만한 요소들을 포함하고 있으며, 이러한 프로그램이 존재하는 범위를 판단할 수 있는 질문들을 제안하고 있다. 이것은 완전한 체크리스트가 아니며, 리스트의 타당성은 국가의 맥락에 따라 좌우된다.

1. 정부 주도의

- 향상된 PFM에 대한 정부의 명확한 목표(혹은 명확한 비전)이 있는가?
- 입증할 수 있는 PFM 향상에 대한 정치적 공약이 있는가? 의회/내각이 PFM 개혁, 관련된 모니터링 향상에 참여하고 있는가?
- 빈곤감소전략(PRS)이나 다른 어떤 성과평가프레임워크에서 PFM 개혁이 우선순위에 있는가?
- 정부가 PFM 개혁 프로그램을 개혁하거나 모니터링하는데 주도적인 역할을 하고 있는가? 이를 적극적으로 주도하는 그룹이 있는가?
- 재무부 외에 정부의 여러 부분(예, 유관부처, 지방정부, 의회, 고등감사기관 등)이 PFM 개혁에 대한 주인의식을 가지고 있는가?
- PFM 향상과 관련하여 변화를 이끌어낼 수 있는 효과적인 인센티브를 가진 선두조직(champion)이 있는가?
- 정부가 PFM 개혁을 지원하기 위한 정부의 기금에 투자하고 있는가?
- 정부가 진단 평가에서 주도적인 역할을 하며, 진단 평가의 결과가 그들 스스로의 목적과 공여자들의 필수조건을 만족시키기 위해 중요하다고 인식하고 있는가?
- PFM 개혁 이니셔티브를 위한 공여국 간 조화(donor harmonization)가 효과적인가?
- 정부의 개혁 이행 공약이 정부 내의 변화와 주요 이해관계자들에 의해 영향을 받는가?

2. 현실적이며 달성할만한

- 현재의 지역 역량의 강점과 약점이 PFM 개혁 프로그램 설계 시 공식적이고 비공식적인 요소 모두에서 고려되었는가?
- 인적 자원과 제도적 제약이 보다 넓은 인적자원전략과 공공부문 개혁과 함께 평가되었는가?

- PFM 개혁 프로그램이 현재의 시스템과 역량을 고려한 적정기술을 촉진하고 있는가, 아니면 현지에서 가용하지 않은 기술이나 경험을 요구하고 있는가?
- 향상(improvement)을 위한 기간(timeframe)이 현실적인가? 개혁 프로그램이 변화하는 환경에 대응할 수 있도록 시간표가 유연성을 가지고 있는가?

3. 통합되고 효과적으로 연속되는

- 개별적인 조치들이 종합적인 개혁 프레임워크 내에 조정되어 있는가? 이러한 조치들은 상호보완적인가?
- 개별적 조치들은 자립적인가, 아니면 시행중인 다른 개발 활동들에 의존적인가? 개혁 프로그램이 이러한 의존성을 고려하고 있는가?
- 보다 복잡한 PFM 개혁 조치들이 취해지기 전에 ‘기본을 올바르게 다지자(getting the basics right)’에 초점이 맞춰져 있는가?
- 개혁 프로그램에서 개별적 조치들의 순서가 충분한 관심을 받고 있는가?
- 다른 보완적인 개혁 프로그램(공적 영역 개혁, 반부패 개혁, 지방 정부 개혁 등)이 얼마나 고려되고 있는가?

4. 관련이 있으며 지속가능한

- 특정한 국가 상황의 이슈가 PFM 개혁 설계 과정에 고려되는가? (역사적, 거버넌스, 제도적, 그리고 정치경제적 요소 등)
- PFM 개혁 프로그램이 수탁자 리스크 평가를 통해 발견된 주요 리스크 요소들을 다루고 있는가? (부패와 관련된 위험 포함)
- 외부 기술 지원에 대한 의존이 적절한가? 혹은 과하게 의존적인가?
- 개혁 프로그램이 자립할 수 있도록 하는 충분한 역량과 인센티브가 있는가?
- 다른 중요한 PFM 사업을 방해하지 않고 개혁을 수행할 수 있도록 하는 충분한 재정적/인적 자원이 있는가?

5. 역량 개발 전략을 포함

- 개혁 프로그램이 개인, 조직, 제도/정치적 차원을 고려한 종합적인 역량 개발 전략을 포함하는가?
- 역량 개발이 넓은 범주의 이해관계자를 다루고 있는가? (재무부, 정부 부처, 지방 정부들(sub-national governments), 고등감사기관, 의회 등)
- 역량 개발의 효과성 모니터링에 대한 충분한 관심이 있는가?

6. 변화에 대한 수요 창출

- 프로그램의 향상이 현재의 강점과 성공을 기반으로 하는가? 이는 프로그램의 과정에 친숙한 사람들을 기반으로 하는가?
- 개혁 프로그램이 변화에 대한 수요를 창조하기 위한 관련된 제도적/동기 유발 적 측면을 고려하고 있는가?
- PFM 관련 부패 감소 목적의 인센티브(적은 보상, 이해 갈등 등)를 줄이는 조치들이 기회를 감소시키는 조치들(내부 제약 등)을 보완하고, 제한(효율적 사법 시스템)을 증가시키고 있는가?
- 개혁 프로그램이 투명성을 증가시키고 추가적 발전에 대한 수요를 권장하는가?
- 개혁 프로그램이 기존의 책무성과 투명성에 대한 보다 넓은 수요를 고려하고 있는가?

7. 구체적인 성과 지표

- 프로그램의 향상이 특정하고 관련있는 성과 지표를 포함하는가?
- 효과적인 모니터링과 평가를 위해 합의된 기간(timeframe)과 과정이 있는가?
- 효과적인 검토와 보고 과정이 시행되고 있는가?
- 본 과정이 정부 주도로 이루어지며, 조화로운 공여국 접근법(donor approach)에 의해 지원되고 있는가?

[부록 11] 개별 재정 지원 수단을 위한 수탁자 리스크 관리

원조 수단 수준에서의 리스크 평가 필수요소들은 사업 사례(business case, DFID의 Blue Book, section E ‘Risk management’)에 명시되어 있다. 수탁자 리스크를 평가하는데 요구되는 분석의 수준은 아래의 요소에 따라 달라질 수 있다:

- 해당 지역의 수탁자/부패 리스크에 대한 기존의 지식수준;
- 연계된 자금 지원 수준;
- 원조 수단의 특성.

para. 19에서 설명된 바와 같이, 해외사무소(country offices)는 특정한 상황에서 개별적인 재정 지원 원조 수단을 위해 표준 FRA를 수행할 것을 요구받을 수 있다.

동 부록은 표준 FRA 수행이 요청되지 않고, 국가 차원의 FRA 범위를 넘어서는 개별적 재정 지원 도구(섹터 예산 지원과 비예산지원 등)에 대한 수탁자 리스크의 측정 및 관리를 위한 하나의 프로세스를 제안하고 있다. 또한 다음 단계로서, 이 부록은 지방정부/섹터 차원에서의 평가와 관련 있는 이슈들을 다룬다.

프로그램 수준에서의 원조 수단의 수탁자 리스크의 평가 및 관리의 절차 제안

국가 PEFA 평가과 FRA(몇몇 케이스의 경우 지방정부의 PEFA나 FRAs)는 수탁자 리스크를 이해하고 관리하기 위한 시작점이다. 이것은 독립적인 재정지원수단이 일반적으로 국가(일부 사례에서는 지방 정부)의 PFM 시스템이나 시스템에 의존적이므로, PFM의 약점은 프로그램의 수탁자 리스크 증가로 이어질 수 있기 때문이다. 이러한 의존성은 프로그램의 교류(transactions)가 PFM 시스템을 사용하여 이루어지기 때문이며 혹은 보다 간접적으로 수행되기 때문일 수 있다. 프로그램은 바람직한 설계와 운용 계획이 있다할지라도 보다 광범위한 PFM 시스템의 약점(예를 들어, 세수 예측이 지나치게 긍정적이어서 자금이 부족한 상황으로 이어지거나, 지출 시스템이 유관부처에 적시의/예측 가능한 자금을 제공하지 못하여서)으로 인해 제대로 기능하지 않을 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위한 필요한 개혁은 프로그램이 가지는 영향의 범위 이상일 수 있다. 이러한 요인들이 보다 넓은 시각을 가지고 국가 PEFA 혹은 FRA를 검토하는 것이 왜 중요한지에 대한 근거를 제공한다.

세부적인 접근법은 상황에 따라 달라질 수 있지만, 아래의 절차(process)가 제안될 수 있다:

- 국내 PEFA와 FRA(그리고, 만일 가능하고 가용하다면, 지방정부의)의 주요 결과를 검토하라. 또한 다른 관련 있는 진단/프로그램 문서(관련 섹터나 기관을 고려하여)도 검토하라. 밝혀진 약점의 어느 정도까지가 프로그램에 직접/간접적으로 관련이 있는지를 고려하라.
- 정부의 구조와 자금의 흐름을 이해하는 것은 수탁자 리스크를 관리하는 일의 핵심이다. 예를 들어 서비스 조달 프로그램은 종종 중앙재정부처, 섹터관련 정부부처 및 기관들, 수많은 하위 정부 기관들, 그리고 반독립적인 공공기관들을 참여시킨다. 수탁자 리스크를 분석하는 것은 정부 시스템을 통한 자금의 흐름과 주요 이행단계의 파트너들과 연관된 수탁자 리스크에 대한 이해를 요한다. 그러므로,
 - 프로그램을 수행하는 주요 기관(재원 동원 및 배분, 서비스 이행, 규제, 정책 수립, 조사 및 감시 기구 모두)들을 밝힌다. 그리고 기관들이 해당하는 정부의 수준(level of government)을 명확히 하라.
 - 프로그램 내의 자금의 흐름을 기록하라. (DFID, 다른 공여국으로부터의 자금, 협력국 정부의 자금 등)
- 이 기관들과 관련된 수탁자 리스크, 프로그램 내 자금의 흐름, 그리고 해당 정부 수준(level of government)에서의 일반적인 수탁자 리스크의 정도의 차이가 어느 정도인지를 고려하라.
 - 국내 PFM 시스템에 따른 차이(이는 서로 다른 역량 차이 때문에 발생할 수도 있음).
 - 해당 섹터에만 존재하는 독특한 PFM 하위 시스템의 존재 여부(예를 들어, 보건 섹터의 의약품 조달, 저장, 분배 시스템).
 - 해당 섹터에만 존재하거나, 다른 부처에 비해 특히 중요한 위험 요인들이나 보상 통제(compensating controls)(예를 들어, 교육 섹터에서 교사들의 잦은 결근은 특정한 위험인 반면, 학교 경영 위원회에 의해 제공되는 지출에 대한 추가적인 정밀 조사(scrutiny)는 상당한 통제가 될 수 있다).
- 기존의 (국가/지방의, 혹은 기타) FRA의 어느 정도가 프로그램의 주요 관련 기관과 자금의 흐름에 대한 수탁자 리스크를 적절하게 다룰 수 있는지를 고려하라. 이 평가를 하는 동안, 관련 거버넌스와 제도적 요소들이 고려되었는지를 확실히 하라. 추가적인 진단 작업이 필요한지 또한 고려하라.

- 필요하다면, 부패 위험을 포함하여 해당 프로그램의 특정 수탁자 리스크를 이해하기 위해 추가적인 진단 작업을 수행하라. 추가적인 진단 작업은 PEFA 지표의 일부를 프로그램 맥락(context)에 도입하는 것을 포함할 수 있다. (예를 들어, 프로그램에 참여하는 특정 섹터나 지방 정부의 예산과 실제 집행 간 비교를 실행하는 것) 또한 이것은 PEFA 평가에서 충분히 다루어지지 않았던 섹터의 특정 리스크를 평가하기 위한 분석을 포함할 수 있다. (예를 들어, 보건 섹터의 의약품 조달은 보다 심층적인 평가가 필요할 수 있음.)
- 보다 높은 가치와 큰 영향을 가지는 리스크를 중점으로 주요 수탁자 리스크를 파악하라.
- 주요 수탁자 리스크를 다루기 위해 요구되는 보다 장기적인 개혁과 그러한 개혁들을 포함하는 신뢰할만한 개혁 프로그램이 어떤 것인지를 고려하라.
- 이 개혁들이 프로그램이 적은 영향을 미치거나 영향이 전혀 없을 때(예를 들어, 프로그램의 범위를 벗어나는 보다 광범위한 PFM 시스템의 개혁), 위험을 오히려 증가시켰을 때의 상황을 포함하고 있는지 여부를 고려하라.
- 단기적 세이프가드를 위한 잠재적인 수요를 고려하라.
- 수탁자 리스크를 모니터링하는 접근법을 결정하고, 협력국 정부와 필요한 대화를 실행하라.
- 결과(findings), 결론(conclusions), 결정(decisions)들을 알맞은 형태로 기록하라.

이 단계들을 수행할 때, 표준 FRA(개혁, 세이프가드, 잔여 위험, 그리고 대화 및 모니터링의 평가와 관련하여)를 위한 지침을 따르는 것이 도움이 된다.

지방 정부(Sub-National) 차원에서의 리스크 평가

이 부분은 지방 정부를 포함하는 프로그램 내의 수탁자 리스크 평가를 기반으로 상기와 같은 절차를 적용할 때의 고려사항을 나타낸다.

지방 정부는 큰 지방 정부로부터 작은 마을 단위 조직까지 다양한 형태를 띌 수 있으며, 자금은 보통 행정적 위계질서를 통해 흘러간다.

PEFA 지표 세트는 의사결정을 내리는 경영진과 독립적 감시기구와 함께 지방 정부에도 적용될 수 있다. 2008년 3월, PEFA 사무국은 지방 차원에서의 도입을 위한 지표 프레임워크 초안을 발표했다. 이 지침서 초안은 www.pefa.org에서 열람할 수 있다. 지방 정부의 PEFA 평가는 이미 파키스탄을 비롯한 여러 국가에서 성공적으로 수행되었다. 지방정부의 PEFA 평가는 어떻게 PFM 시스템을 도입했는지와, 어떻게 지방 정부와 상호작용했는지의 측면에서 지

방 정부의 성과를 다룬다. 더불어, 이 평가는 중앙 정부와의 관계를 다루는 추가적인 지표와 서술적 평가(narrative assessment)를 포함한다.

가능한 많은 하부 조직들에 대해 이해하고 있는 것이 바람직하긴 하지만, 지방 정부의 첫째 층(first layer) 아래, 정부의 모든 개별적 하위 계층의 세부적인 수탁자 리스크 평가를 수행하는 것은 가능해보이지 않는다. 국가 사무소가 정보를 얻을 수 있는 실용적인 방법들은:

- 하위 조직들에 의해 생성된, 혹은 하위 조직에 관한 재정 정보(financial information, 주로 그들의 예산 혹은 감사 보고서)를 검토
- 하위 조직들이 혜택을 받은 프로젝트들과 관련된, 가용한 진단/성과 보고서 검토
- 하위 조직들의 표본 차원에서 PFM에 대한 보다 세부적인 검토

표본 추출 접근법(A sampling approach)은 상대적으로 많은 자원을 필요로 하지만, 보다 나은 정보를 제공한다. 표본은 다양한 방법을 수집될 수 있다: 예를 들어, 가장 큰 예산을 사용하는 지방 기관, 지리학적으로 다양한 표본, 혹은 특별히 좋은/나쁜 성과를 내는 기관으로 인식되는 기관들에 집중할 수 있다. 하위 조직의 지방 정부 조직에 대한 어떤 평가도 반드시 그 PFM 내에서의 역할과 책임에 비례해야 한다.

지방 정부의 권한과 기능에 따라, 모든 PEFA 프레임워크 지표들은 관련 있거나 적정할 수 있다. 평가는 반드시 예산 편성, 집행, 보고 단계에서 지역 기관의 역할이 무엇인지와 어떻게 평가가 이 역할을 잘 준수할 수 있는지를 고려해야 한다. 또한, PFM 강화의 범위를 지원하거나 제한할 수 있는 정치경제적이고 제도적인 요소들이 평가되어야 한다.

섹터 수준에서의 리스크 평가

이 섹션에서는 특정 섹터를 중점으로 하는 프로그램 내의 수탁자 리스크 평가를 기반으로 상기와 같은 프로세스를 적용할 때의 고려사항들을 명시하고 있다.

국가 공무원을 포함하여 국가 내의 다양한 파트너를 포함하는 것이 일반적으로 요구된다. 팀 내에는 관련 있는 수탁자 리스크를 발견하고 평가할 수 있는 충분한 PFM/섹터 전문가들이 반드시 있어야 한다.

이것은 보다 넓은 PEFA 프레임워크 평가의 일환으로서의 몇 가지 섹터 분석을 비용 효율적으로 수행할 수 있다; 예를 들어, 관련 지표들에서, PEFA 평가는 어떻게 PFM 시스템이 특정

섹터에 적용될 수 있는지에 중점을 둘 수 있다. 이것은 중앙 정부 시스템을 고려하여 PEFA 평가 팀에 의해 합의되어야 하며, 작업 일정에 포함되어 있어야 한다. 또한 이것은 중앙 정부 PEFA 프레임워크 평가에서 자동적으로 나타날 수 있는 것이 아니다. 섹터에서의 평가가 완료되면, PEFA 성과 보고서에 반드시 PEFA 평가에 사용되었던 섹터 기준(sector basis)이 명시되어야 한다.

섹터 프로그램을 위해 수탁자 리스크를 분석할 때 고려되어야 할 이슈들을 아래에 소개한다. 이것은 종합적인 체크 리스트는 아니지만, 관련 지표나 위험 영역에 대한 사고를 촉진시킬 수 있는 자료로 사용될 수 있다.

섹터 맥락

- 어떻게 PEFA/국가 차원 FRA에서 제기된 이슈들이 섹터에 영향을 미칠 것인가? 어떠한 이슈들이 특정 중요성을 가질 가능성이 있는가?
- 무엇이 섹터 수입의 주요 원천이며, 그것들이 얼마나 안정적이고 시기적절한가?
- 무엇이 국가 및 지방 정부 차원의 지출 내역(expenditure profile)인가? (지출의 주요 카테고리 및 지출의 가치)
- 섹터 내의 수입 · 지출의 특성이 특정한 수탁자 리스크를 가지고 있는가?
- 섹터의 재정 관리 역량이 직원 채용, 기술, 인프라, 그리고 전체적인 제도적 배치(arrangements) 측면에서 적합한가?
- 어떤 PFM 개혁이 섹터 내에서 수행되고 있으며(특정 섹터의 개혁이나 보다 일반적인 PFM 개혁 프로그램의 일부 개혁), 얼마나 신뢰도가 높은가?
- 섹터 차원에서 무엇이 주요 부패 리스크인가?

섹터 예산의 신뢰도

- 섹터의 실제 수입과 지출이 기존 예산에서 얼마나 벗어나 있는가? 지난 3년간 추세는 어떠한가?
- 다른 주요 섹터와 비교해 주목할 만한 동향이 있었는가? 성과가 나빴다면 이유는 무엇인가?
- 섹터 부처와 다른 관련 있는 기관들이 예산에 의거하여 지출을 계획하고 시행할 수 있는가? (재무부로부터의 예측 가능한, 적시의, 투명한 방식의 자금 지원을 필요로 함)

종합성과 투명성

- 섹터가 예산 편성과 보고의 측면에서 재무부 지침에 의거한 주요 정부 분류 시스템(government classification system)을 사용하는가?
- 섹터와 관련된 다양한 수입원이 실제로 얼마나 예산에 투입되는가? 사용료와 같은 예산에 포함되지 않은 중요한 수입원이 있는가?
- 섹터 예산이 모든 중요한 섹터 지출(지방 정부와 공여국의 자금 지원을 받는 활동 등을 포함하여)을 어느 정도까지 포함하고 있는가?
- 섹터 차원에서 반복되는/투자 지출을 위한 효과적인 예산 조정이 이루어지고 있는가?
- 중요한 섹터 재정 지원과 원조(assistance)에 관한 적절한 재정 정보가 시기적절하게 공여국들로부터 제공되고 있는가? 실제 투입된 자금과 예측은 얼마나 비슷한가?
- 대중들에게 공개된 섹터에 관한 주요 재정 정보가 접근 가능한 형태인가?

정책 기반 예산 편성

- 예산 순환(budget circular)(과 예산 편성과 집행과 관련된 예산 지침과 절차들)이 섹터 수준에서 실제로 이해되고 도입되고 있는가?
- 연간 예산을 협상할 때, 섹터 부처와 재무부 간의 효과적인 관계가 구축되어 있는가?
- 섹터 예산 책정을 조사하는 효과적인 국회 내부의 법적인 섹터 관련 위원회(예를 들어 보건 위원회)가 있는가? 섹터의 전체 기금이 국회에서 발표된 예산에서 얼마나 많이 드러났는가?
- 전략안, 예산, 중기 재정 기획 사이에 어떤 관계가 있는가? 섹터 개발 전략/SWAp이 PRS와 같은 국가개발전략과 일치하는가? 섹터 개발 전략/SWAp의 비용이 효과적으로 지출되고, 이것이 국가 중기 지출 계획에 반영되는가?

예산 집행의 예측 가능성과 통제

- 고위 관리자들이 전체적인 책임을 지는 섹터 차원에서의 적절한 내부 통제 시스템(효과적인 정부 전반의 내부 통제 시스템 운영과 추가적인 통제)이 존재하는가?
- 여러 집단(parties)들의 역할과 책임, 특히 재무부와 타 정부 부처 사이의 역할 및 책임이 명확하게 정의 및 이해되고 있는가? 여러 행위자들 간의 효과적인 업무 관계가 존재하는가?
- 중요한 추가적인 재정 관리 방식이 존재하는 곳에, 동 절차들을 주관하는 규칙의 적합성과 이것이 보통의 정부 시스템의 역량 개발을 얼마나 지원/약화시키는지에 대한 고려가

있는가?

- 섹터가 예산의 항목 변경(virements)을 수행할 수 있는 권한을 가지고 있는가? 만일 그렇다면 이 변경 조치들이 공개적이고 투명하게 수행된다는 것을 확실히 하기 위해 어떠한 통제들이 있어야 하는가? 이러한 항목 변경에 영향을 미치는 정치 및 경제적 이해관계(interests)는 무엇인가?
- 효과적인 자금 흐름(cash flow)의 기획, 관리, 그리고 모니터링이 존재하는가?
- 섹터에 효과적인 급여 통제(payroll controls)가 존재하는가? 급여 기록이 인적 자원 기록(‘직원 명부/명단’)과 조화를 이루는가? 통제의 약점과 유령 노동자를 가려낼 수 있는 강한 급여 감사 시스템(strong system of payroll audit)이 있는가?
- 조달 시스템을 통해 소비된 섹터 지출의 예상된 백분율이 무엇인가? 어떤 조달 시스템이 사용되고 있는가? 섹터가 국가조달시스템을 사용하고 있는가? 아니면 다른 독립된 절차를 따르고 있는가? 규제 기관들이 섹터 차원에서 효율적인 감독을 제공하고 있는가?
- 섹터 특유의 조달 방식(SWAp에서 발생할 수 있음)이 있는 곳에, 이 방식이 어떤 범위에서 국가 시스템 및 제도의 역량 개발을 강화/약화 시키는가?
- 비급여지출(non-payroll expenditure)에 대하여 적합한 통제 시스템이 있는가? 견고한 자산 관리 시스템이 존재하는가?
- 정기적인 내부통제시스템 검토가 섹터에서 효과적인 내부 감사 기능(섹터 자체 내에서, 혹은 재무부의 일부)을 통해 수행되는가?

회계, 기록, 보고

- 섹터 차원의 회계 정책이 재무부의 정책과 일치되는가?
- 섹터와 중앙 재정관리보고시스템(특히 재무부) 간 연결고리(일례로 IT 인터페이스)가 얼마나 효과적인가?
- 추가적인 보고 필수조건이 섹터에 맞추어져 있는가? 이 필수조건들이 기존의 정부 시스템을 활용 및 지원하는가, 아니면 추가적인 행정 부담을 지우는가? 정부 시스템에 대한 의존성을 증가시킨다는 것을 확신할 수 있는 계획이 있는가?
- 시기 절절하고 잦은 은행 계정조정(bank reconciliations)이 섹터 차원에서 시행되고 있는가? 불일치를 밝혀낼 수 있는 효과적인 조사(investigate) 과정이 고위 관리 인사들에 의해 수행되는 차후 후속조치들과 진행되고 있는가?

- 미결산 계정(suspense accounts)과 입체금 계정(advance account)이 일상적으로 일치(reconcile) 및 청산(cleared)되고 있는가?
- 책정된 자원이 1차 서비스 조달 단위(front-line service delivery units)에 시기적절하고 투명하게 도달하고 있는가? (이에 대한 증거는 공공지출추적조사를 통해 득할 수 있으며, 이 조사를 통해 부패 위험과 유출 영역 또한 밝힐 수 있음.)
- 섹터와 재무부 사이에 정보의 쌍방향 흐름이 정기적이고 시기적절하게 이루어지고 있는가? 예산 모니터링에 대비하여 진보를 이룰 수 있도록 섹터의 예산 보고가 정확하고, 종합적이며 이해할 수 있는 정보를 제공하는가?
- 연간 섹터의 연간 재무제표를 준비하는 시스템은 무엇인가? 정부 각 부처들이나 다른 기관들이 그들의 의무를 시기적절하고 포괄적인 태도로 수행하는가?

외부 정밀조사 및 감사

- 고등감사기관이 섹터를 효과적으로 감사하기 위해 적절한 자원을 공급받고 권한을 부여받는가?
- 고등감사기관이 최근 특정 섹터 조사(sector-specific investigations)나 감사를 수행했는가? 만일 그렇다면 주요 발견들은 무엇이며 어떻게 후속조치가 취해질 것인가?
- 섹터 관리(management)가 고등감사기관과 효과적인 업무 관계를 가지고 있는가? 외부 감사(auditor)가 쉽게 정보에 접근할 수 있도록 하는 적절한 절차가 존재하는가?
- 섹터 특정/추가적인 SWAp 외부 감사 방식이 있는 곳에서, 이 방식들이 어떤 정도로 국가 시스템과 제도의 역량 개발을 강화/약화 시키는가?
- 외부 감사에서 결과 대한 효과적인 후속조치가 행정부(행정 부처, 그리고/혹은 재무부)에 의해 수행되고 있는가? 섹터 차원에서 감사의 결과에 대한 대응으로, 시스템과 프로세스 내의 변화의 증거가 있는가? 감사 결과에 대해 효과적인 후속조치를 촉진하기 위한 섹터 차원의 인센티브가 있는가?
- 입법 위원회(legislative committee, 예를 들어 결산위원회)가 섹터 특정 이슈에 대해 후속조치를 취하고 있는가?

추가적인 지침

주요 섹터들의 수탁자 리스크에 관한 추가적인 지침은 경험으로부터의 교훈을 통해 향후 발전할 것이다.

[부록 12] 세이프가드 예시

본 부록은 모든 사례에서 사용될 수 있는 세이프가드의 목록을 제시하지는 않는다. 이것은 단기적으로 자원을 보호하고 PFM 시스템을 장기적으로 강화하는데 기여할 수 있는 국가 혹은 원조 수단의 차원에서의 단기(short-term) 세이프가드를 찾는다. 이 세이프가드들은 투명성, 책임성, 그리고 PFM 시스템 참여를 강화하는데 초점을 맞추고 있다. 이 섹션과 세이프가드의 설계는 국가 상황에 적합해야하며, PFM 순환(cycle)에서의 위험과 의존성, 근원적인 PFM 시스템 및 실행중인 개혁들과 함께하는 세이프가드 간 상호작용, 그리고 보다 넓은 거버넌스와 체제적 환경을 고려해야 한다.

투명성

- 정보 공개법과 언론 자유법 등 법 제정
- 소비자 권리, 서비스 조달 기준, 그리고 서비스 조달 시 공식 가격표(official price schedule) 공개
- 적절한 재정 및 관리 정보(예. 섹터 계획, 예산, 성과 측정, 결과, 예산에 대한 연간 재정 모니터링 보고서, 연말 재정 보고서, 감사 보고서, 서비스 조달 기준의 검토) 공개
- 공적조달정보(public procurement information) 공개(온라인, 지역 신문 등을 통해) 정보는 일반적으로 곧 있을 입찰 기회(bidding opportunities)을 알려주기도 하지만, 조달 프로젝트들의 재정적/비재정적 성과와 관련되기도 함.
- 대상자들에게 적절한 방식으로 정보를 보여주는 것(예. 적절한 형태, 그래프/서술적 정보, 지역 언어로 번역)
- 적합한 소통 수단 사용(예. 신문, 라디오, 지역 극장, 적합한 장소에 안내문 및 포스터 게재, 웹기반 기술과 휴대 전화와 같은 보다 현대적인 소통 수단 이용)
- 커뮤니티 차원의 예산, 자금 이동(fund transfers), 그리고 실제 지출에 대해 공개
- 중개자를 최소화하고 가능한 가장 직접적인 경로를 지향하는, 자금 흐름 방식의 단순화
- 중앙 정부에서 지방 정부 및 서비스 조달 단위로의 자금 지원을 결정할 때 투명한 방식 사용 (예. 블록 기반 자금 지원(block-based funding), 일인당 자금지원(per capita funding))
- 국가 수입(revenue)을 수평 및 수직적으로 투명한 절차를 통해 분배 (예. 수입 배분 방식(revenue sharing arrangements), 재정 이전(transfer) 시스템 등)

내부 책무성

아래 항목을 통한 이행 기관 내의 협력적 거버넌스 강화, 리스크 관리와 내부 통제:

- 적절한 조직적 구조와 보고 체계를 확실히 하는 것
- 조직과 개인의 역할과 책임을 명확히 하는 것
- 재정 규제와 업무 매뉴얼 소개
- 주요 리스크를 발견하고 다루기 위한 비례적 접근법
- 효과적인 의무의 구분
- 정보 관리 표준(예. 정확성, 적시, 데이터 보안)을 충족시키는 통제 로그(log), 급여 및 제정 등록 재정 기록의 유지
- 물리적 자산의 효과적인 관리 (예. 자산 등록부를 사용, 무작위 추출 조사(spot-check), 물리적 보안 통제)
- 개인적 실수를 줄이고 감사 추적로를 제공하기 위한 통제의 자동화
- 주요 의사결정자들을 위한 자산 공개 의무 시행과 공공 기금 관리를 감시하는 이들에 대한 자산 실사(due diligence)
- 사기 및 부패 의심 사례에 대한 보고 및 조사 내부 메커니즘, 그리고 위반이 일어난 곳에 제제를 가함
- 설명되지 않은 불일치를 가려내기 위한 은행 조정(reconciliation)과 회계 기록 및 시스템의 조정
- 지나치게 복잡한 승인 과정과 실물거래와 같은 통제 위험요소 제거
- 주요 통제 기능을 수행하고 감독할 검증된 직원을 임명
- 정부 재정 규정(financial regulations)의 준수를 확실히 하기 위해 회계감사기관을 강화(또는 설립)
- 지불 및 결제 전 타당성을 입증하기 위한 기관을 강화(또는 설립)
- 관리진의 내부 통제 검토 및 강화를 돕기 위해 공적 영역의 기관들의 내부 감사 기능들을 강화(또는 설립)
- 이사회 및 위원회의 역할과 활동을 강화(예. 감사, 금융, 자문 위원회 등)
- 이해충돌과 선물 및 사례금 수령 등에 관한 항목을 포함한 명확한 지침과 직원들에게 기대되는 행동에 관한 행동 강령(code of conduct)

외부 책무성

아래의 항목을 통해 외부 감사의 역할, 범위, 그리고 독립성을 강화:

- 고등감사기관의 법적 및 운영상의 독립성을 강화
- 고등감사기관과 관련 의회 위원회(Parliamentary Committees) 사이의 관계 개선
- 조달 및 계약 감사와 같은 전문적 감사의 수행을 위한 기술 개발
- 감사 업무의 감독 및 질적 관리(quality control)를 향상하고, 매년 감사 과제 표본을 검토할 수 있도록 하는 품질(quality) 보장 기능 도입
- 외부 감사 보고서 공개(접근할 수 있는 형태)와 주요 결과에 대한 소통 촉진
- 고등감사기관이 감사 임무를 완수할 수 있도록 하는 적절한 재원 공급 보장
- 보다 발전된 다른 고등감사기관과의 동료 검토(peer review) 및 자매결연 수립
- 협력국 고등감사기관과 다른 외부 독립 감사자들 간의 합동 감사 실시 (예, 다른 고등감사 기관이나 공적/민간 영역 인사)
- 예산, 정부의 연간 재정 보고, 감사 보고 등에 대한 의미 있는 검토를 수행하고, 공무원들이 PAC 청문회에서 그들의 성과에 대해 책임을 가질 수 있도록 하는 국가 및 지방 정부의 의회 위원회(예, 공공회계위원회, PAC 등)를 지원
- 공공 서비스 조달에 관한 검토 및 보고에서 외부 조사자와 표준 설정 기관(standard setting agencies)의 기능을 강화

참여

- 자원 분배에 대한 결정에서의 시민 참여(예, 참여형 예산제도를 통해)
- 소비자 및 지역사회 집단의 공적 서비스의 구상 및 전달에의 참여
- 서비스 전달을 향상하고 부패를 감소시키기 위한 효과적인 불만 매커니즘(complaints mechanisms)의 도입
- 내부 고발자의 법적 · 실제적 보호
- 공공 서비스의 반응성 및 책임성 향상을 위한 소비자 만족 조사와 시민 성적표(citizen report cards)
- 공공 정책, 공공 서비스, 프로젝트에 대한 감독에 NGO와 지역사회 집단이 참여
- NGO가 사회적 감사(social audits) 수행
- 공공 자금의 흐름과 사용 추적에 시민 사회 참여(예, 공공지출추적조사, PETS를 통해)

- 공공 기관의 공식 위원회(formal committee)에 시민 대표 참여(예, 교육 위원회(school boards)에 학부모 대표 참여)
- 공개 공청회(public meetings)와 청문회를 개최하여 시민들이 국가 공무원 및 장관들의 주목을 끌 이슈를 제기할 기회를 제공
- 재화와 서비스의 전달의 모니터링에 시민사회집단 참여(예, 농촌 지역사회에 공급되는 교과서의 공급 모니터링)
- 급여 지급에 대한 시민사회 모니터링(예, 고용되었고, 출근한 교사와 간호사들에게만 급여를 제공하는 것을 보장)

광범위한 세이프가드 및 완화 전략들은 조달 영역에서 개발되어왔다. 조달 분야의 완화 조치에 대한 예를 U4 웹페이지에서, 그리고 OECD의 ‘공공 조달 청렴도 향상을 위한 체크 리스트 (Checklist for enhancing Integrity in Public Procurement)’에서 찾을 수 있다.

[부록 13] 연간 경과보고서(Annual Statement of Progress, ASP) 견본

[국가/섹터/다른 FRA를 위한 원조 수단 입력]을 위한 ASP

ASP 기한		ASP 완료일		FCPD에 ASP제출 날짜	
ASP와 관련된 FRA가 PEFA로부터 도출되었는가? (Y/N)					
만일 아니라면, FRA가 8개 모범관형원칙 및 15개 벤치마킹 기준에 기반하였는가? (Y/N)					

전반적인 상황

현재 수탁자 리스크 수위(낮음, 높음, 다소 높음, 높음)		이전의 FRA/ASP 비교 (향상, 안정, 악화)	
부패 위험의 전반적인 평가 (낮음, 높음, 다소 높음, 높음)		이전의 FRA/ASP 비교 (향상, 안정, 악화)	
FRA의 전반적인 업데이트가 필요한가? [PFM, 국내 재정 책임성, 부패 척결에 관련된 파트너십 약속(partnership commitments)이 위반될 가능성이 있는 곳에 필요할 수 있음]			

정부에 의해 제안되거나 동의된 단기 세이프가드, PFM 조건들, 개혁 권고 조치들

FRA 혹은 이전의 ASP 이전 혹은 이후에 확인된 모든 세이프가드, PFM 조건 및 개혁 권고사항들의 목록 포함할 것: 리스크에 대한 간략한 설명, ASP 기간 동안 해당 리스크를 해결하기 위해 계획된 조치, 성취된 발전 정도(progress achieved), 발전(progress)이 정도를 이탈한 경우, 합의된 조건에 대비 발전 정도를 명시하라. PFM 조건을 위한 시행일이 다가왔을 때, 이 조건들이 충족되었는지의 여부와 파트너십 공약(partnership commitments)이 위반되었는지의 여부를 명시하라.		
조치 1		
조치 2		
조치 3		
그 외		
발견된 새로운 위험이 있는가? [Y/N] 만일 그렇다면, 위험과 이를 해결하기 위해 계획된 조치에 대해 짧게 설명하라.		
새로운 위험		
그 외		

PFM을 향상시키고, 국내 재정 책무성을 강화하며, 부패 척결을 하겠다는 파트너 정부의 공약에 대한 우리의 업데이트된 평가가 무엇인가? [신뢰할 수 있음/부분적으로 신뢰할 수 있음/신뢰할 수 없음] 대답이 무엇이든 짧은 설명으로 의견을 정당화하라	
DFID 외부 출판(publication)에 반영될 수 있는 긍정적인 발전 과정(progress)의 예를 들 수 있는가? 주요 개혁 프로그램이나 활동의 성공적인 조달과 양질의 수탁자 혹은 반부패 성과들과 같은 유용한 정보 (예. 증가한 세금 징수율, 유령 노동자 수의 감소, 조달 프로그램에서 절약된 금액 등)	

ASP 준비에 사용된 자료 출처

[체크 표시/날짜 추가]

정기적인 정부/공여국 모니터링 절차		정부 발행 보고서들	
PAF 지표		분기별 예산 보고	
예산 지원 그룹/PFM 그룹 회의 섹터 그룹 회의		연간 재무제표	
그 외		연간 감사 보고서 가장 최근의 감사 보고서의 날짜 기입	
		기타	
DFID 양자 간 회의		DFID 프로젝트 문서	
정부 공무원들과의 회의		연간 프로그램 및 프로젝트 성과 검토 로부터의 데이터	
CSO 인사들(contacts)과 회의			
다른 공여자/그 외 인사들과의 회의			
ASP 기간에 만들어진 PFM 진단		부패 진단	
PEFA/PER, 등 [국가 관련 자료들 (state relevant resources)]		TI CPI/ 공공 청렴도 지표(Public Integrity Index) 등 [국가 관련 자료들]	

제출자:

작성일:

[부록 14] DFID의 8개 모범관행원칙(Good Practice Principles)과 15개 벤치마킹 기준의 권장 범위(scope)

원칙과 기준들은 PEFA 프레임워크 평가를 사용할 수 없는 곳에서 사용되어야 한다. 제안된 질문들은 평가를 돕는 것을 의도하고 있지만, 완벽하거나, 체크리스트로서 기능하는 것은 아니다. 평가가 좋은 실천 원칙과 기준들에 기반하고 있다면 본문에서 리스크 점수에 대한 설명(p.80)에서 소개된 4점(Low(낮음)/Moderate(중간)/Substantial(상당함)/High(높음)) 척도가 사용되어야 한다.

8개 모범관행원칙과 15개 벤치마킹 기준	고려하도록 제안된 질문
GPP 1: 명확한 규정(set of rules)이 예산 과정을 통제한다.	
1. 재정관리책임을 명시하는 예산법이 운용중이다.	• 예산법의 적절한 품질이 정부가 공공 자금을 활용하는데 있어 모든 책임을 진다는 필요조건을 충족하는가? (예산법은 그 중에서도 명확하게 정의된 역할과 책임범위와 함께 효과적인 거시경제 프레임워크, 예산 과정, 독립적 조사 과정을 제공할 수 있어야 함.) • 예산 편성 및 집행을 위한 관련 예산 지침과 절차와 함께 효과적인 예산 순환이 시행되고 있는가? • 예산법, 지침, 절차가 실질적으로 이해되고 이행되는가? • 연간 예산법과 관련 예산 책정을 검토하는 효과적인 입법 위원회(예, 예산 위원회)가 있는가? • 입법 검토의 범주가 세입세출의 세부사항에 앞서 재정 정책과 중기 재정 프레임워크를 다루는가? • 입법 위원회가 효과적으로 그 역할을 수행할 수 있는 적절한 역량이 있는가? (예, 위원회가 적시의, 우선적인, 사용자 친화적인 예산 보고서를 받고, 심층적 검토를 위한 적절한 자원이 있는가?) • 회계연도 시작 전에 예산법이 통과되는가?
2. 회계 정책과 계정 부호 분류(account code classification)가 공개되고 적용되었다.	• 행정적/경제적/기능적/프로그램 차원의 분류와 관련된 예산의 효과적인 분류가 있는가? • UN 지원의 정부 기능 분류(Classification of Functions of Government COFOG)와 같은 표준국제실무분류(standard international classification practices)가 적용되고 있는가? • 분류 시스템이 정부 전반에 걸쳐 이해되고 있고, 실제로 꾸준히 도입되고 있는가? (일관성 없는 분류는 배분(allocation)을 왜곡시키고 투명성을 감소시킨다.)

GPP 2: 예산은 종합적이다.

3. 모든 일반적인 정부 활동이 예산에 포함되어 있다.

- 예산이 정부 활동(지방 정부, 정부 소유 기업, 공여국들로부터 지원받은 활동들)들에 대한 모든 중요한 지출을 어느 범위까지 포함하는가?
- 공여국들로부터의 모든 중요한 자금 지원/지원에 관한 적절한 재정 정보가 시기적절하게 제공되는가?

4. 예산외 지출(extra budgetary expenditure)이 기록되지 않는다.

- 재발(recurrent) 및 투자 지출을 위한 효과적인 예산 조정(coordination)이 있는가?
- 주요 재정 정보(연간 예산 보고서, 조달 정보, 감사 보고서 등)가 공식적으로 공개되며, 사용자 친화적인 형식으로 대중이 쉽게 접근할 수 있게 제공되는가?
- 여러 세입원들이 어느 정도까지 예산에 포함되어 있는가? 이것은 기록되지 않은 세입 징수 및 천연자원 채굴권 등을 통해 일어날 수 있는 부패 위험의 주요 분야이다.

GPP 3: 예산은 친빈곤 전략(pro-poor strategy)을 지원한다.

5. 예산 분배가 해당 섹터나 전반적인 예산을 위한 중기 지출 계획과 대략 일치한다.

- 재정 계획, 지출 정책 수립 및 예산 편성에 있어 일관된 다년간 관점(multi-year perspective)이 적용되는가?
- 추산(forward estimates)의 개발을 안내할 국가 및 주요 섹터 전략의 원가계산표(costed statements)가 있는가?
- 연간 예산 편성 과정(annual budget formulation process) 내의 추산이 어느 정도까지 통합되어 있는가?
- 다년간 예측과 관련한 예산 순환이 예산 제출을 준수할 수 있도록 하는 강력한 지침이 존재하는가?
- 예산 내 빈곤관련 지출이 얼마나 발견되는가? (예를 들어, 종합적인 분류 시스템, 혹은 특정 예산 책정을 통해)
- 정부 지출이 계획대로 진행되고 있으며, 빈곤감소전략(Poverty Reduction Strategy)과 중기 지출 프레임워크를 뒷받침한다는 것을 입증할 수 있는 증거가 있는가?
- 지출 부처(spending ministries)가 예산 과정에 효과적으로 참여하고 있는가?
- 예산 분배와 관련 전략 문서가 공공 문서로 공개되어 있는가?

GPP 4: 예산은 실제 지출의 신뢰할만한 지침(guide)이다.

6. 예산 결과(budget outturn)가 실제 예산과의 높은 수준의 일치성을 보인다.

- 실제 재정 적자가 예산으로부터 어느 정도까지 벗어나 있는가? 지난 3년간의 동향은 어떠했는가?
- 재정 수지 균형을 맞추기 위해 수입 예측을 업데이트하고 관련 지출을 조정할 수 있도록 하는 연중 검토 과정(mid-year review process)이 있는가?
- 실제 지출이 예산으로부터 어느 정도까지 벗어나 있는가? 지난 3년간의 동향은 어떠했는가? 행정(각 부처/지출 기관 등) 및 기능(보건/교육 등) 분류에 걸쳐 주목할 만한 추세가 있는가?
- 상당한 지출 체납금이 존재하는가?
- 실제 세수가 예산으로부터 어느 정도까지 벗어나 있는가? 지난 3년간의 동향은 어떠했는가?

	• 정부 각 부처와 지출 기관들이 예산에 근거하여 지출을 계획하고 집행할 수 있었는가? (이는 자금이 재무부에 의해 예측 가능하고 투명한 방식으로 제공되어야 가능함.) • 예산 책정된 재원들이 1차 서비스 조달 단위(service delivery units)에 시기적절하고 투명하게 도달하는가? (이에 대한 근거는 공공지출추적조사를 통해 얻어질 수 있으며, 조사를 통해 유출(leakages), 또 그에 따른 부패 위험 지역을 판별할 수 있다.)
--	--

GPP 5: 연중 지출(expenditure within the year)이 관리된다.

7. 실제 지출에 관한 연중 보고	• 비용 효율이 높고 잘 이해 및 준수되며 고위 관리직이 총 책임을 지는 관련 내부 통제 시스템이 존재하는가? • 효율적인 내부 감사 기능을 통해 내부 통제 시스템의 정기적이고 적합한 검토가 실행되는가? 조달 및 지출 거래에 오차율이 있는가? 고등감사기관(외부 감사)에 의해 결과(findings)가 활용되며 관리직들에 의해 후속조치가 취해지는가? • 효과적인 급여 통제(payroll control)가 존재하는가? 급여 기록이 인적 자원 기록(명단)과 일치하는가? 급여 명부 감사를 통해 약점(weaknesses)과/나 유령 근로자를 발견하고 통제할 수 있는 강력한 시스템이 있는가?
8. 항목 변경(virement), 공약(commitments), 체납금을 관리하기 위해 가동 중인 시스템	• 항목 변경(virements, 예산 내 재할당)이 공개적이고 투명한 방식으로 합의된 절차에 의해 이루어지는가? • 항목 변경이 효과적인 기획과 예측 가능한 자금지원의 수단으로서의 예산의 효과성을 감소시키는가? • 항목변경에 영향을 미치는 정치경제적인 이해관계(interests)는 무엇인가? • 효과적인 자금흐름(cash flow)을 위한 기획, 관리, 모니터링이 있는가? 일일 계산(daily calculation)과 현금잔고 정리가 이루어지고 있는가? 대출이 신뢰할 만한 현금 예측(cash forecasts)에 기반 하여 계획되는가? 단일 계정(treasury account)이 사용되고 있는가? • 정부 부채와 보증에 대한 적절한 기록과 보고가 이루어지고 있는가? 모든 보증이 투명성 기준에 맞추어 승인되는가? 채무 지속가능성에 대한 정기적이고 지속가능한 분석이 이루어지고 있는가?

GPP 6: 정부는 '비용대비 가치(value for money)'의 원칙과 투명성에 의거하여 조달을 수행한다.

9. 경쟁 입찰의 규칙과 의사 결정의 적절한 사용 내역이 기록되며 감사되어질 수 있다.	참고: 조달과 관련된 부패 리스크의 가능성은 매우 높다. 이는 아래의 질문들을 고려하면서 다루어져야만 한다. • 조달 시스템이 내외부 통제 시스템의 감시 아래 꾸준히 시행되는 명확한 규제 프레임워크(regulatory framework)에 의해 정의되는가? • 규제 기관들과 절차가 충분한 재원을 공급받는가? (예. 입찰 위원회)
10. 부패를 발견 및 제거하기 위해 취해지는 효과적인 행동	• 규제 프레임워크에 의한 경쟁과 '비용대비 가치(value for money)'를 근거로 계약을 체결하는가? • 계약 체결에 있어 이해 충돌을 예방할 수 있는 통제 시스템이 있는가?

	• 조달 기회와 공공 계약 및 체결 데이터 공개에 대한 정기적인 광고를 하고 있는가? • 계약 체결과 지불이 시기 적절하고 투명하게 이루어지고 있는가? 이에 대한 기록이 보관되고 접근 가능한가? • 독립적인 항소(appeals) 절차가 기능하고 있는가? 입찰자들이 독립적인 재판을 위한 의지가 있는가? 참고: 조달 리스크가 크다고 판단되는 경우, 보다 심층적인 분석이 필요하다.
--	--

GPP 7: 지출 보고가 시기적절하고 정확하다.

11. 재정 및 은행 기록의 조화가 일상적으로 수행된다.	• 시기적절하고 잦은 은행계정조정(bank reconciliation)이 이루어지고 있는가? (정부계정기록과 중앙 및 상업은행의 입출금내역을 조정하는 것) • 여전히 설명되지 않은 큰 차이가 존재하는가? • 고위 관리직의 차후 후속조치와 함께 '차이'를 조사하기 위한 효과적인 절차가 있는가? • 미결산 계정(suspense account)과 입체금 계정(advance accounts)이 주기적으로 조정 및 청산되고 있는가? • 정기적이고 효과적인 은행계정조정은 부패의 위험이나 자금의 오용을 최소화하기 위한 주요한 내부 통제 장치이다. 공식적인 내부 통제 장치가 있는 곳에서도, 은행계정조정이 실제로 적용되지 않는다면, 부패는 계속해서 리스크로 남아있다.
12. 감사된 연간 계정(audited annual accounts)이 법정기간 동안 의회에 제출된다.	• 정부 내에서 예산 보고서가 시기적절하고 정기적으로 공개되는가? • 이 보고서들이 예산과 지출, 세입, 그리고 부채 정보를 포함하는 실제 성과의 비교를 가능하게 하는 적절한 분류를 제공하고 있는가? • 재무부와 지출 기관(예, 정부 유관부처와 지방 정부) 사이의 효과적인 쌍방향 정보 흐름이 존재하는가? • 재무제표가 종합적이고 이해하기 쉬우며, 입법 프레임워크에 기반 하여 시기적절하게 준비되는가? • 재무제표가 잘 알려진 국가/국제적 회계 표준을 준수하는가? • 재무제표가 시기적절하게 고등감사기관(외부 감사)/의법부에 제출되는가? (회계 장부가 수집되고 감사되기 전의 시간이 더 많이 지날수록 부패 사례를 조사하고 찾아내는 것은 더 어려워진다.)

GPP 8: 정부 지출의 효과적이고 독립적인 정밀 조사가 시행된다.

13. 정부 계정(government accounts)이 독립적으로 감사된다.	• 고등감사기관(외부 감사)이 그 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 적절한 자원과 권한이 주어지는가? • 고등감사기관이 행정부로부터 독립되어 있는가? 이는 자원의 배분 및 감사 업무의 범위와 특성과 관련한 독립성과 기관 내 개인들의 독립성을 고려하는 것을 포함해야 한다 (예, 감사원장(Auditor General). • 외부 감사 활동의 범위가 공공 부문의 모든 주요 기구를 포함하는가?
---	--

	• 감사 업무의 특성이 재무제표의 신뢰도, 내부 통제 및 조달 시스템의 거래와 기능의 규제를 포함한 재정 감사의 모든 범위를 다루는가? • 고등감사기관(외부 감사)이 적절한 감사 표준(예, INTOSAI, IFAC)을 준수하며 보고서 내의 중대하고 시스템적인 이슈들에 집중하는가? 참고: 독립적인 감사는 부패를 발견하고 예방하기 위한 중요한 도구이다. '시스템 기반' 감사는 부패를 용이하게 하는 내부 통제 시스템의 약점을 밝히는데 있어서 '거래 기반' 접근법보다 유용할 수 있다.
14. 정부 기관들의 부실관리(mismanagement)에 대한 책임을 진다. 15. 감사관(auditors)의 비판과 권고사항들이 반영(follow-up)된다.	• 행정부(예, 재무부와/혹은 감사를 받은 개별 기구)가 외부 감사의 결과에 대해 효과적인 후속조치를 취하고 있는가? 감사 결과가 어떻게 다루어졌는지에 대한 공식적 반응과 명확하지 않은 결과(un-cleared findings)의 시기적절한 감소가 증거로 사용될 수 있다. • 외부 감사 보고서를 검토하고 책임 있는 기관에게 감사 결과 및 후속 조치를 위한 향후 행동에 대해 의문을 제기할 수 있는 효과적인 입법 위원회(예, 공공 회계위원회)가 존재하는가? • 그 입법 위원회가 효과적으로 그 역할을 할 수 있는 적합한 역량을 가지고 있는가? (예, 위원회는 시기적절한, 우선적인, 사용자 친화적인 감사 보고서를 제 공받으며, 심층적 검토를 위한 기술을 포함한 적절한 자원을 공급받는가?) • 입법 정밀조사가 투명하게 대중과 미디어에 공개된 방식으로 수행되는가? 정보에 대한 접근을 위한 정보 열람의 자유에 대한 법률과 언론의 자유가 있는가? • 이해충돌을 예방하기 위한 통제 장치가 있는가? (예, 자산 발표, 내부 고발자 보호) 이해충돌이 입법부 정밀조사의 독립성을 약화시키는가? • 효과적이고 투명한 의회 정밀조사와 후속조치는 부패의 리스크를 발견하고 관리하는데 매우 중요하다. • 여러 다른 기관들이 부패에 대한 조사와 고발의 책임을 가질 수 있다. 예를 들어 행정부 내부 징계절차(civil service internal disciplinary procedures), 독립적인 반부패기관 및 정책/사법제도 등

[부록 15] 수탁자 리스크 매트릭스(matrix)

주의: 평가가 '8개의 모범관행원칙과 15개의 벤치마킹 기준'에 기반하였을 때 사용하는 보고 양식의 예시

모범관행원칙	벤치마킹 기준	현재 위험 점수 (낮음, 보통, 다소 높음, 높음)	이전 위험 점수 (낮음, 보통, 다소 높음, 높음)	변화 궤도	전체적 평가 (주요 PFM 약점, 주요 수탁자 리스크, 계획된 개혁과 최근의 진전, 보다 넓은 거버넌스 맥락)
1. 명확한 규정 (set of rules) 이 예산 과정을 통제한다.	1. 재정관리책임을 명시 하는 예산법이 운용중 이다.	다소 높음	높음	↑	
	2. 회계 정책과 계정 부 호 분류(account code classification)가 공개되 고 적용되었다.	보통	보통	→	
2. 예산은 종합 적이다.	3. 모든 일반적인 정부 활동이 예산에 포함되 어 있다.	보통	낮음	↓	
	4. 예 산 외 지 출 (extra budgetary expenditure)이 기록되 지 않는다.	낮음	낮음	→	
3. 예산은 전문 성이 친빈곤 전 략(pro-poor strategy)을 지 원한다.	5. 예산 분배가 해당 섹 터나 전반적인 예산을 위한 중기 지출 계획과 대략 일치한다.				
4. 예산은 실 제 지출의 신 뢰할만한 지침 (guide)이다.	6. 예산 결과 (budget outturn)가 실제 예산과 의 높은 수준의 일치성 을 보인다.				

5. 연중 지출 (expenditure within the year)이 관리된다.	7. 실제 지출에 관한 연중 보고				
	8. 항목 변경(virement), 공약(commitments), 체납금을 관리하기 위해 가동 중인 시스템				
6. 정부는 '비용 대비 가치 (value for money)'의 원칙과 투명성에 의거하여 조달을 수행한다.	9. 경쟁 입찰의 규칙과 의사 결정의 적절한 사용 내역이 기록되며 감사되어질 수 있다.				
	10. 부패를 발견 및 제거하기 위해 취해지는 효과적인 행동				
7. 지출 보고가 시기적절하고 정확하다.	11. 재정 및 은행 기록의 조화가 일상적으로 수행된다.				
	12. 감사된 연간 계정(audited annual accounts)이 법정기간 동안 의회에 제출된다.				
8. 정부 지출의 효과적이고 독립적인 정밀 조사가 시행된다.	13. 정부 계정(government accounts)이 독립적으로 감사된다.				
	14. 정부 기관들의 부실 관리(mismanagement)에 대한 책임을 진다.				
	15. 감사관(auditors)의 비판과 권고사항들이 반영(follow-up)된다.				

[부록 16] PEFA와 FRA 요약

PEFA 성과 측정 프레임워크 지표 세트(set)와 FRA 등급

PFM 성과 지표		채점 방법	차원 등급				전체적 등급	이전 등급	변화 궤도
			1	2	3	4			
A. PFM 결과(out-turns): 예산의 신뢰성		수탁자 리스크 분석:					다소 높음	보통	↓
PI-1	본래 승인된 예산과 비교한 총 지출 결과	M1	C				C	B	↓
PI-2	본래 승인된 예산과 비교한 지출 결과 구성	M1	C				C	D	↑
PI-3	본래 승인된 예산과 비교한 총 재정 결과	M1	B				B	A	↓
PI-4	국채 및 지출 지불 체납금 모니터링	M1	NS	D			D	B+	↓
B. 주요 범분야(cross-cutting) 이슈들: 포괄성 및 투명성		수탁자 리스크 분석:					다소 높음	보통	↓
PI-5	예산 분류	M1	C				C	B	↓
PI-6	예산 문서에 포함된 정보의 포괄성	M1	B				B	C	↑
PI-7	보고되지 않은 정부 운영 범위	M1	C	A			C+	A	↓
PI-8	정부 간 재정관계의 투명성	M2	C	D	D		D+	C	↓
PI-9	다른 공공 분야 기관의 총 재정 리스크 관리	M1	C	D			D+	C	↓
PI-10	핵심 재정 정보에 대한 공공의 접근	M1	A				A	B	↑
C. 예산 사이클									
C(i) 정책기반 예산 편성		수탁자 리스크 분석:					보통	다소 높음	↑
PI-11	연간 예산 절차의 질서 정연함 및 참여	M2	A	A	B		A	B	↑

PI-12	재정 계획, 지출 정책 및 예산 편성의 다년간 관점	M2	D	A	B	C	C+	C	↑
C(ii) 예산 집행 예측가능성과 통제		수탁자 리스크 분석:					높음	다소 높음	↓
PI-13	납세자 의무 및 채무에 대한 투명성	M2	D	A	C		C+	B	↓
PI-14	납세자 등록 및 세금 평가 측정의 효과성	M2	C	C	C		C	C	→
PI-15	세금 지불 수집의 효과성	M1	B	A	C		C+	C	↑
PI-16	지출 책임에 대한 자금 유효성의 예측 가능성	M1	C	D	D		D+	C	↓
PI-17	현금 균형, 부채 및 보증의 기록 및 관리	M2	B	C	C		C+	B	↓
PI-18	급여 대상자 명단 통제의 효과성	M1	A	C	B	B	C+	C+	→
PI-19	조달의 경쟁, 비용대비 가치 및 통제	M2	A	B	B		B+	-	N/A
PI-20	비급여(non-salary) 지출에 대한 내부 통제의 효과성	M1	D	B	C		D+	C	↓
PI-21	내부 감사의 효과성	M1	C	B	D		D+	D+	→
C(iii) 회계, 기록 및 보고		수탁자 리스크 분석:					다소 높음	다소 높음	→
PI-22	채권 조정업에 대한 시기적절성 및 주기성	M2	C	C			C	C	→
PI-23	서비스 조달 부서에게 받은 정보의 유효성	M1	B				B	D	↑
PI-24	연간(in-year) 예산 보고의 품질 및 시기적 절성	M1	C	B	C		C+	C+	→
PI-25	연간 재무제표의 품질 및 시기적절성	M1	C	A	C		C+	C+	→

C(iv) 외부 진단 및 감사		수탁자 리스크 분석:					높음	다소 높음	↓
PI-26	외부 감사의 범주, 특성 및 후속조치	M1	B	B	C		C+	C+	→
PI-27	연간 예산법에 대한 입법적 검토	M1	C	B	B	D	D+	C+	↓
PI-28	외부 감사 보고서에 대한 입법적 검토	M1	D	C	B		D+	C+	↓
D. 공여국 활동 지표들		수탁자 리스크 분석:					보통	다소 높음	↑
D-1	직접예산지원의 예측가능성	M1	A	A			A	C+	↑
D-2	공여국이 프로젝트 및 프로그램 원조에 대한 예산 및 보고를 위해 제공하는 재정적 정보	M1	B	C			C+	C	↑
D-3	국가 절차의 활용을 통해 관리되는 원조의 비율	M1	D				D	D	→
지방정부 평가만을 위한 지표		수탁자 리스크 분석:					N/A	N/A	—
LG-1	상위 정부의 이전 예측가능성	M1	—	—	—		—		

[부록 17] 국가 PFM 시스템 활용 시 발생하는 리스크의 재정적 영향(Financial Impact)

국가 사무소들은 신중하게 DFID 자금에 대한 영향과 위험을 수치화하는 관점을 가지고 PFM 시스템의 약점이 야기할 수 있는 가능한 재정 영향(financial impact)을 고려해야 한다. 이 부록은 국가 사무소가 리스크가 재정에 미치는 영향을 분석하는 것을 돕는 단계별 접근법을 제공한다. 이 접근법은 적합한 세이프가드를 분별하는 것을 포함하여 수탁자 리스크를 찾아내고 관리하는 것을 돕는데 사용되어야 한다. 이와 관련하여, 다섯 가지 단계가 제안된다:

- 리스크의 가능성과 그 영향을 이해하기
- ‘자금의 흐름 따라가기’를 통해 중요한 PFM 시스템 찾기
- PFM 진단 정보를 고려
- 리스크의 재정적 영향을 수치화, 그리고
- 추가적인 세이프가드 찾기

리스크의 가능성과 그 영향을 이해하기

리스크를 이해하기 위해서는 리스크의 실현가능성과 리스크가 구체화되었을 때의 영향을 분석하는 것을 필요로 한다. PFM 시스템의 약점은 리스크의 발생 확률을 높인다. 시스템을 통해 흐르는 자금의 가치는 잠재적인 리스크 영향의 규모를 결정한다. 두 요인 모두 리스크를 평가하고 관리할 때 고려되어야 한다.

개별 PFM 시스템의 유출이나 비효율의 가능성은 시스템의 종류, 시스템에 의해 보호되는 자산의 특성, 특정 시스템 통제의 효과성, 전반적인 내부 통제 환경(조직 문화 포함)의 효과성을 포함하는 요인들에 의해 결정된다. 가능성을 정확히 계량화하기 어려운 반면, 추정치들은 때때로 특정한 연구에 의해 실질적인 PFM 시스템의 유출이나 비효율을 통해 추론될 수 있다. 이것들은 고등감사기관의 보고서, 공공지출추적조사, 세금징수의 효율성 측정, 급여 대상자 목록의 유령 근로자에 대한 조사들의 결과에 포함되어 있을 수 있다.

그러나, 개별적 PFM 시스템의 유출과 비효율의 가능성에 대한 폭넓은 증거는 선정된 PFM 지표(적절한 PEFA 지표나 DFID의 15개 PFM 기준) 분석에서 얻어질 수 있다. 지표 점수를 리스크 평가로 해석하는 것은 기계적이어서는 안되며, 국가 맥락과 문화 요인, 개혁의 단기적 영향, 추가적인 세이프가드 등과 같은 보상 통제들을 고려해야 한다. 그러나 다수의 일반적 경험에 근거한 규칙(rules of thumb)이 본문 p.80 ‘리스크 등급에 대한 설명’표에 소개되어 있다.

개별적 PFM 시스템으로부터의 유출이나 비효율의 영향은 각각의 시스템에 의해 처리 및 보호된 자금이나 자원의 가치에 따라 결정된다. 개별 PFM 시스템은 아래를 포함한다:

- 세입징수시스템(예, 소득세, 부가세, 천연자원세입, 사용료 및 수수료)
- 지출관리시스템(예, 임금, 상품 및 서비스 조달, 자본 조달, 자치기관(autonomous agencies), 지방정부(sub-national governments))
- 자산 보호 시스템(예, 국채 및 상품 관리(stock and stores control))

개별 PFM 시스템의 확인은 국가적 맥락, 특히 정부의 구조, 지방정부 활동, 그리고 핵심 재정 시스템이 재무부에 집중되어있는지 혹은 각 부처에 분권화되어있는지에 따라 좌우된다. 그러나 중앙집권화된 재정 시스템이라도 제공된 정보, 진행된 거래, 여러 부처, 부서, 기관 등에 도입된 내부 통제에 의존한다. 일부 섹터(특히 국방부)는 다른 위험으로부터의 영향(implication)을 가지고 있기 때문에, 자체적인 재정적 절차나 통제의 대상이 될 수 있다.

중요한 PFM 시스템 찾기

국가들이 중앙 정부, 섹터 및 지방 정부들에 걸쳐 수많은, 분리된 PFM 시스템을 가지고 있는 것처럼 보이는 반면, ‘자금의 흐름 따라가기’ 원칙이 가장 중요한 시스템을 찾는데 사용되어야 한다. 시작점은 대부분 PEFA PEM 성과 리포트에 요약되어있는 정부의 재무제표(가능하다면)이나 예산이 되어야 한다.

가장 중요한 PFM 시스템을 찾는 과정에서, 중앙, 섹터, 지방 정부 뿐 아니라 각각의 차원에서 기능하는 주요 재정 시스템 간의 자금의 흐름을 파악하는 것이 유용할 수 있다. 20개의 가장 중요한 재정 시스템이나, 국가 세입세출의 80%를 차지하는 시스템을 확인하는 지침(guide)으로서, 이 지침은 반드시 재정적 리스크 영향을 평가할 수 있는 충분한 정보를 제공해야 한다.

PFM 시스템으로부터의 유출과 비효율의 가능성 및 파급 효과는 위험 평가 지도(아래)와 같이 합해질 수 있다. 이것은 리스크를 관리하고, 개혁 조치와 추가적인 세이프가드의 우선순위를 정하는데 정보를 제공해줄 수 있다. 예방과 사전 관리를 요하는 주요 위험들은 높은 리스크의 가능성과 영향을 가지고 있다. 시스템은 낮은 가능성, 리스크의 큰 영향을 발견할 수 있도록 고안되어야 한다. 다른 리스크들도 반드시 모니터링 되어야 한다.

위험 평가 지도(Risk Assessment Map)

영향 (재정 시스템의 중요성)	매우 높음	낮은 가능성 큰 영향 (찾아냄/모니터링)	높은 가능성 큰 영향 (원천에서 예방)		
	매우 낮음	낮은 가능성 작은 영향 (적은 관리)	높은 가능성 작은 영향 (모니터링)		
		낮음	보통	다소 높음	높음
가능성 (재정 시스템 내의 자금에 대한 위험성)					

PFM 시스템과 PFM 진단

각기 다른 재정 시스템에 PFM 지표 점수를 매기는 것에는 국가 PFM 시스템과 이용가능한 진단 정보에 대한 신중한 고려를 필요로 한다. 아래 <부록 표 1>은 지침으로써 제공되며, 여기에 소개된 일반 PFM 시스템의 목적은 모든 것을 완전히 포함하지 않는다.

<부록 표 1> 핵심 PFM 시스템 관련 성과 지표

PFM 시스템	PEFA 성과 지표	DFID PFM 벤치마킹 기준
세금 징수 시스템	3 – 본래 승인된 예산과 비교한 총 재정 결과 13 – 납세자 의무 및 채무에 대한 투명성 14 – 납세자 등록 및 세금 평가 측정의 효과성 15 – 세금 지불 수집의 효과성	3 – 모든 일반적인 정부 활동이 예산에 포함되어 있다. 4 – 예산외 지출(extra budgetary expenditure)이 기록되지 않는다. 6 – 예산 결과 (budget outturn)가 실제 예산과의 높은 수준의 일치성을 보인다.
천연자원세입 (natural resource revenues)	3 – 본래 승인된 예산과 비교한 총 재정 결과 추가적인 분석이 필요할 수 있음. (예, EITI 보고서)	3 – 모든 일반적인 정부 활동이 예산에 포함되어 있다. 4 – 예산외 지출(extra budgetary expenditure)이 기록되지 않는다.
기타 사용료 및 수수료	3 – 본래 승인된 예산과 비교한 총 재정 결과 추가적인 분석이 필요할 수 있음.	3 – 모든 일반적인 정부 활동이 예산에 포함되어 있다. 4 – 예산외 지출(extra budgetary expenditure)이 기록되지 않는다.

임금	18 – 급여 대상자 명단 통제의 효과성	7. 실제 지출에 관한 연중 보고
조달(Minor)	20 – 비급여(non-salary) 지출에 대한 내부 통제의 효과성	7. 실제 지출에 관한 연중 보고
조달(Major)	19 – 조달의 경쟁, 비용대비 가치 및 통제 가능한 곳에서는 OECD DAC의 MAPS가 함께 사용되어야 한다.	9. 경쟁 입찰의 규칙과 의사 결정의 적절한 사용 내역이 기록되며 감사되어질 수 있다. 10. 부패를 발견 및 제거하기 위해 취해지는 효과적인 행동
채무 관리 및 이자 지급	17 – 현금 균형, 부채 및 보증의 기록 및 관리 가능한 곳에서는 세계은행의 부채 관리 성과 분석 도구(Debt Management Performance Assessment tool)가 함께 사용되어야 한다.	8. 항목 변경(virement), 공약(commitments), 체납금을 관리하기 위해 가동 중인 시스템
지방 정부로 이전	8 – 정부 간 재정관계의 투명성 23 – 서비스 조달 부서에게 받은 정보의 유효성	6. 예산 결과(budget outturn)가 실제 예산과의 높은 수준의 일치성을 보인다.
기관 및 국가소유기업(SOEs)의 재정 리스크 관리	9 – 다른 공공 분야 기관의 총 재정 리스크 관리	8. 항목 변경(virement), 공약(commitments), 체납금을 관리하기 위해 가동 중인 시스템
국채 및 상품 관리(control of stock and stores)	추가적인 분석 필요	추가적인 분석 필요

주요: 특정 시스템에 대한 독립적인 리스크 평가가 필요할 수 있음

특정 재정 시스템으로부터의 유출 및 비효율 위험과 직접적으로 관련이 있는 상기의 지표들과 더불어 아래의 범분야 지표들은 재정 시스템과 연계된 리스크에 영향을 줄 가능성이 있다. 이 지표들에 있는 약점은 모든 재정 시스템의 유출과 비효율의 리스크를 증가시킬 수 있다.

〈부록 표 2〉 범분야 견제와 균형(checks and balances) 관련 성과 지표

PEFA 성과지표	DFID PFM 기준
10. 주요 재정 정보에 대한 공공 접근	3. 모든 일반 정부 활동이 예산에 포함되어 있다.
21. 내부 감사의 효과성	7. 실제 지출에 관한 연중 보고
22. 계정 조정(accounts reconciliation)의 시기적절 성과 정기성(regularity)	11. 재정 및 은행 기록의 reconciliation이 일상적으로 수행된다.
26. 외부 감사의 범주, 특성, 그리고 후속조치 28. 외부 감사 보고서에 대한 의회의 정밀조사	13. 정부 계정(government accounts)이 독립적으로 감사된다. 14. 정부 기관들이 실수(mismanagement)를 설명하도록 한다. 15. 감사(auditors)의 비판과 권고사항들이 반영(follow-up)된다.

특정 재정 시스템의 리스크 점수를 매기는 것은 여러 직·간접적으로 연관된 지표들을 고려하는 것을 요구한다. 이것은 특정한 방법론들에 의해서가 아니라, 국가의 상황과 PFM 시스템에 대한 이해에 근거한 판단을 통해 이루어져야 하며, 이러한 판단의 근거 또한 반드시 기록되어야 한다. 일부 국가에서는 중요한 재정 시스템이 섹터와 지방 정부의 재정 시스템을 포함할 수 있다. 이러한 경우, 지방 정부 차원의 PEFA 성과 측정 프레임워크와 같은 가능한 섹터와 지방 정부 평가로부터 얻어진 리스크 평가 증거에 기반해야 한다. 여기서, 섹터별 PFM 평가를 위한 유사한 PEFA 수단은 없지만, 일반적인 PEFA 평가가 주로 주요 섹터로부터의 증거 결과에 기반한다는 것과, 지표 점수를 위한 섹터 기준이 PEFA 성과 보고서에 명시되어 있어야 한다는 것을 주목해야 한다. 또한, 일반적인 PEFA 평가가 주요 섹터들에 대한 분리된 지표 점수들과, 각각의 지표들에 대한 전체적인 점수를 평가하고 기록하도록 설계되었을 수 있다. 이것은 주요 섹터들 하, PFM 시스템 성과에 대한 유용한 정보를 제공해줄 수 있다.

국가 시스템 사용 시 리스크의 재정적 영향을 계량화하는 것

상기와 같은 방법론은 리스크 평가를 위해 PFM 시스템으로부터의 유출 및 비효율의 가능성과 영향 평가를 수집하기 위해 설계되었다. DFID는 유출과 비효율의 기대되는 가치를 예측해내기 위해 리스크 평가를 가능성(probabilities)으로 해석하는 것을 추천하지 않는다. 대신에, 해외사무소는 초기에 반드시 재정 시스템 내의 유출과 비효율 추정치를 생산해내기 위해, 이용가능한 증거들에 기반해야 한다. 〈표 25〉는 이러한 목적에 유용한 증거를 찾을 수 있는 출처들을 요약하고 있다.

〈부록 표 3〉 리스크의 재정적 영향을 계량화하기 위한 증거 출처(source)

PFM 시스템	증거 출처 예시	이슈
세금 징수 시스템	각각의 세금에 대해 징수되고 기록된 액수와 향후 징수될 액수의 비교	완성도가 세입 시스템의 주요 리스크 이므로, 정부 계좌에 입금되어 기록된 액수를 유출 혹은 비효율 계량화의 기준으로 사용하는 것은 적절하지 않음. 또 다른 증거 자료는 징수 된 것으로 기록된 액수를 징수될 것으로 기대되는 액수와 대조하기 위해 사용되어야 한다는 점임.
천연자원 세입	ETI 보고서: 정부 계좌에 입금되어 기록된 액수 대비 기업에 의해 지불되고 기록된 액수의 비교	
다른 사용료 및 수수료	가계 조사를 통해 지불되고 보고된 액수 대비 징수 기관에 의해 기록된 액수의 비교	
급여	총 인건비(payroll payments)대비 유령 노동자(ghost worker) 임금의 비율 계량화	
조달(major)	기준가 목록 혹은 국제 시장 가격으로 지불된 실제 가격의 비교	해당 국가에서 상품이나 서비스의 경쟁력 있는 시장 가격이 어떨지 알아야 함.
조달(minor)	부적절한 지출의 백분율을 측정하기 위한 지불에 대한 표본 감사(sample audit)	적절한 기록을 유지하고 통계적 표본 추출을 활용하기 위해 고등감사기관에 의존해야 함.
지방 정부에 지급	지방정부(더불어 서비스 조달 주체들에게)에게 지급한 액수와 지방정부가 수령한 액수의 비교	공공지출추적조사를 사용함.
국채 및 상품 관리(control of stock and stores)	국채 수준에서 국채 구매, 발행 및 탕감 등의 조정. 서비스 조달 단위에서 수령한 것을 계량화하기 위한 국채 발행 조정	완전하고 정확한 국채 기록에 의존함.

개별적인 재정 시스템의 재정 영향 리스크를 계량화하기 위해 충분한 증거를 가지는 것은 사실상 불가능하다. 위에 제시된 증거를 모으는데 필요한 연구를 수행하는데 많은 시간과 자금이 소비되므로, 데이터 수집을 위해 비용과 편익의 균형을 다룰 수 있는 접근법이 사용되어야 한다. 국가 PFM 시스템의 유출 및 비효율 리스크를 계량화하기 위한 추가적인 연구 제안들은 높은 가능성, 재정적 리스크 영향에 집중되어야 한다. 가능한 한, 리스크 분석은 반드시 협력국 정부와 다른 공여자들과 공유되어야 하며, 추가적인 연구는 정부에 의해 주도되거나, 이러한 연구를 미래에 수행할 수 있도록 정부 역량을 개발하는데 쓰일 수 있어야 한다. 이러

한 연구는 점차적으로 개별적인 재정 시스템과 국가 PFM 시스템 전반에 걸친 유출과 비효율의 리스크 수위에 대한 이해를 구축해나가는데 사용될 수 있다.

국가 시스템 활용의 혜택 기록

PFM 시스템 내의 유출 및 비효율 리스크에 대한 고려는 아래 요소들을 포함하여 국가 시스템 사용 시 기대되는 혜택과 비교검토되어야 한다:

- 정부 기획의 일관성 증가를 통해 향상된 자원 배분
- 반복되는 지출과 자본 지출 간의 향상된 균형을 통해 증가된 운용상의 효율성
- 국가 PFM 시스템과 관리되는 자금의 증가된 정밀 조사
- 방지된 PFM 평행 시스템 사용을 통한 정부 부담

추가적인 세이프가드

리스크 평가와 개별 재정 시스템의 유출 및 비효율에 관한 추정치들은 리스크 관리에 영향을 미친다. 리스크 관리는 협력국 정부와 우선순위에 대해 합의하는 것, 추가적인 단기 세이프가드를 설계하는 것, 적절한 원조 수단을 선정하는 것, 그리고 위험요소 모니터링의 우선순위를 정하는 것을 포함할 수 있다.

국가 PFM 시스템의 유출과 비효율 리스크와 관련된 서로 다른 평가들을 기록하기 위한 표의 예시는 <부록 표 4>에 나타나 있다.

<부록 표 4> 국가 PFM 시스템으로부터의 유출 및 비효율 리스크 평가

PFM 시스템 (예)	기관 (중앙, 유관부처, 지방 정부 기관 포함)	관련 FEFA/FRA 지표와 점수	이미 존재하는 보상통제 (compensating controls)	유출 및 비능률 리스크 (낮음, 보통, 높음, 다소높음)	시스템에 의해 처리된 자금의 가치	유출 및 비효율 리스크의 추정치 계량화		제안된 추가적 양적 연구	국가 시스템 사용을 통한 예측된 혜택	제안된 추가적 세이프 가드
						%	가치			
소득세									N/A	
법인세									N/A	
부가세									N/A	
수입세									N/A	

천연 자원 세 revenue									N/A	
다른 사용료 및 수수료										
조달 (minor)										
조달 (major)										
이자 지급									N/A	
지방 정부로 이전										
기관 및 국가소 유기업 (SOEs) 의 재정 리스크 관리									N/A	
국채 및 상 품 관리 (control of stock and stores)										

[부록 18] 개혁의 우수사례 접근법

강화된 PEFA 접근방안

강화된 PEFA 접근방안은 다음 세 가지 요소로 구성되어 있다:

- 국가 주도 PFM 개혁 전략 및 실천방안
- IFI-공여국, 정부 PFM 개혁 전략과 일치하는 다년간 프로그램 지원
- 정보 공유 풀(pool) (PEFA 성과 보고서를 통해 제공된).

평가는 PFM 시스템의 개혁의 논의를 시작하는 지점으로서 강점 및 단점을 파악하는데 유용하다. 그러나 PEFA 평가만으로는 PFM 개혁 프로그램 발전을 이룰 수 없으며, 강력하거나 약한 성과의 요인을 진단하기 위해 추가적인 분석이 필요하다. PFM 시스템의 다양한 요소들 간에 기술적 연결이 존재하며, 일부 요소들에 대한 성공적인 개혁은 다른 요소들의 성과에 달려있다. 또한 국가들은 정치적, 문화적, 법적, 행정적, 자원 및 역량 측면에 있어 다양한 제한에 직면한다. PFM 개혁을 위한 계획이 우선시되어야 하며 다양한 사항들을 고려하여 개혁의 이행이 다음에 이루어져야 한다.

강화된 PEFA 접근은 PFM 분야에 있어 주인의식, 원조일치, 원조조화, 결과 관리, 상호책임의 파리 선언 원칙을 구현하고 있다. 실제로, 국가들은 이러한 종류의 접근법을 강화된 PEFA 접근법이라고 칭하지 않은 채 추구하고 있을 수 있다.

개혁 프로그램은 신뢰할만하고 달성할 만해야 한다. 프로그램의 설계는 아래와 같은 요소들 및 [부록 10]에 제시된 요소들을 고려해야 한다. 효과적인 개혁은 최적의 기술적 해결책을 찾는 것만이 아니다: 이는 정치적, 사회적, 경제적 현실을 고려해야 한다. 기술적으로 가장 좋은 해결책은 정치적 현실주의에 의해 조절되는 것이다. 성공적인 개혁 프로그램은 다음과 같은 사항들을 다뤄야 한다:

- 과정 이슈: 기술적 변화 또는 진행 중인 시스템에 추가
- 제도적 이슈: 기관적이고 거버넌스적인 변화 또는 관리 문화
- 역량 이슈: 사람들의 지식, 역량 및 기술 구축
- 동기적 이슈: 개혁 시행을 독려하기 위해

PFM 시스템에 대한 많은 직원들의 경험 및 리더십은 개혁 프로그램의 범위, 복잡성, 속도를 결정하는데 있어 매우 중요하다. 대부분의 개혁 프로그램은 비현실적인 기간에 기반하여 과부하 상태로 진행되고 있다.

PFM 개혁에 대한 플랫폼 접근법

플랫폼 접근법은 장기간동안 향상하는 PFM 역량을 달성하기 위해 설계되었다. 이는 종속성(dependencies) 및 순서의(sequencing) 중요성을 강조하고 있다. 접근법의 중요한 특징은 각기 플랫폼이 향상된 결과로 정의되는 것이 아니라 특정 활동의 완료로 정의된다는 점이다. 플랫폼과 이를 달성하기 위한 측정은 국가의 상황에 달려있다. 강화된 PEFA 접근법의 세 가지 요소는 플랫폼 접근을 적용할 때 최대한 준수되어야 한다. 플랫폼 접근법에 대한 상세한 정보는 DFID 브리핑 노트 'A Platform Approach to Improving Public Financial Management' 2005년 7월 자에서 볼 수 있다.

플랫폼 접근법을 적용하는 경험은 중요한 교훈을 주었다.

- (i) 플랫폼의 일반적인 세트(universal set)나 순서는 없다. 플랫폼은 각 국가별로 정의되어야 하며 국가 상황 및 PFM의 초기 상태가 고려되어야 한다.
- (ii) 플랫폼 접근법은 중요한 개혁의 지연에 대한 합리적인 이유를 제공함으로써 수원국이 개혁 프로그램을 보다 잘 관리할 수 있도록 의도되었다. 실제로는 많은 국가들이 개혁 프로그램 시행에 대한 정부의 역량을 초과하여 플랫폼을 수행하고 있다.
- (iii) 초기 플랫폼에 대한 수행 계획은 공여국 및 수원국에 의해 주요한 개혁을 비현실적인 기간 동안 실시할 것을 요구하는 압박을 받고 있다.

강화된 PEFA 접근법 및 플랫폼 접근법은 개혁 과정에 대한 상이한 관점에 초점을 맞추고 있다. 이는 서로 대안책이 아닌 보완책이 되어야 한다. 강화된 PEFA 접근법의 첫 번째 요소는 국가 주도 PFM 개혁 전략 및 신청방안이라는 점이다. 플랫폼 접근법은 전략 및 실천방안에 무엇이 사용되어야 하는지를 결하는데 사용될 수 있다.

[부록 19] 고등감사기관(SAI)의 전략 및 개발 계획 품질 평가

계획의 종류

고등감사기관의 전략적 개발 목표는 고등감사기관을 장기간동안 발전시킬 수 있는 전략을 제시한다. 개발 실천 계획(development action plan)은 전략적 개발 계획이 어떻게 시행될 수 있는지에 대한 것 이다(누가 어디서, 무엇을, 언제 어떤 자금으로 할지). 이는 단기적으로 진행될 것이며, 변동이 필요하다면 정기적 검토를 받아야 한다.

이러한 두 가지 계획은 운영 책임을 수행하는 것에 대한 ‘고등감사기관의 운영 감사 계획’으로 부터 구분되어야 한다. (예, 앞으로 수행될 감사)

전략적 개발 계획 및 개발 이행 계획의 품질 평가

계획의 품질은 계획이 우수사례에 준수하는 정도를 고려하여 평가될 수 있다. 우수사례는 계획의 내용 및 계획의 준비 과정을 포함한다. 이러한 과정은 계획의 도입부에서 우수사례 절차에 대한 간결한 요약문이 아니더라도 계획에 명확하게 나타나지 않을 수 있다. 설사 계획 부분이 없더라도, 계획을 평가할 시에는 계획이 어떻게 준비되었는지에 대한 과정을 고등감사기관에 요청하는 것을 포함할 수 있다.

전략적 개발 계획 및 개발 실천방안에 대한 우수사례의 특징은 아래에 제시되어 있다.

전략적 개발 계획 계획에 포함/확인 되어야 하는 과정

- 고등감사기관 내에서 고차원의 주인의식(예, 감사원장의 적극적인 관여)
- 고등감사기관 내에서 개발 계획의 폭넓은 관여(예, 고등감사기관의 각 부서들을 대표하는 업무부서의 관여)
- 고차원의 정치적 주인의식(예, 공공회계위원회 또는 그에 상응하는 주체가 과정에 관여하고 계획을 허용)
- 다른 유관 기관과의 협의(예, 재무부, 정부 내부 감사 기능, 재정 사찰단 등)
- PFM에 대한 지속적인 개발 인식

계획의 내용은 다음을 포함해야 한다:

- 요약된 개발 과정
- 고등감사기관이 운영하는 법적 프레임워크(상세한 제재 포함)

- 고등감사기관의 조직적 구조(사무소 위치 포함)
- 인력 이슈(직원 수준, 채용, 훈련, 전문성 포함)
- 시설(사무소, 장비, 교통, 정보, 통신 기술 인프라 포함)
- 외부 관계(예. 의회와 다른 감사관 및/또는 재정 감사관과의 관계)
- 커뮤니케이션 전략(감사 결과의 공유 포함)
- 국제적 관계(적용 가능한 개발원조 조정 포함-받았는지(received) 혹은 전달되었는지(delivered))
- 연방국가의 경우 지방 정부 차원의 감사 사무소와의 관계
- 감사 접근법 적용(계획 감사 업무; 재정적; 준수 및 자금 가치 감사; 표본추출, 감사 업무 외부계약 정책; 품질 보증 정책 등 포함)
- 감사 업무 시행을 위한 IT 사용

각 주체들은 고등감사기관 운영 제한에 대한 명시를 해야 하는데, 이는 기대되는 변화를 가져 오기 위한 역량과 이행 기간 동안 관리되어야 하는 리스크에 대한 명확한 인식에 영향을 끼칠 수 있다.

계획은 아래와 같아야 한다:

- 가능하다면 비용이 치러져야 한다.(그리고 이러한 비용은 이용가능한 자금 혹은 미래에 이용가능한 자금과 관련이 있어야 한다. 적어도 계획을 실행하기 위해 요구되는 전반적인 자원에 대한 추정치가 포함되어야 한다.)
- 진전 상황이 측정될 수 있는 목표 및 지표를 포함해야 한다. (정책적 실천 및 개선된 성과 측정 포함)
- PFM을 향상시키려는 정부의 전반적인 계획과 일관성이 있어야 한다. (예. 만약 이러한 계획이 분권화 혹은 더 많은 정보와 커뮤니케이션 기술을 포함한다면, 감사전략개발계획은 고등감사기관이 이에 대해 어떻게 적응할 수 있을지를 나타내야 한다.)

개발 실행 계획

개발 실행 계획은:

- 정기적으로 업데이트 되어야한다.(매년)
- 명확한 순서 및 기간이 명시되어 있는 방안을 포함해야 한다.

- 활동에 대한 책임을 할당해야 한다.
- 그 자체로 일관성 있어야 한다.(예. 이러한 활동들이 일관성 있는 목표에 기여해야 한다.)
- 전략적 개발 계획과 일관되어야 한다.
- 진척상황에 대한 주기적 보고 방식을 포함해야 한다.
- 변화에 대한 수요를 구축할 수 있도록 체계화되어야 한다.(예. 조기적인 조치가 이후의 조치를 위한 수요를 자극하고, 향후 조치를 위한 방법을 준비할 수 있도록)

[부록 20] 수원국 정부의 재무 보고서 검토

정부의 연내 예산 모니터링 보고서 및 연말 재무제표 통합에 대한 검토는 다음 두 가지 이슈에 초점을 맞춰야 한다: 첫째, 정부가 총 재정 규율을 바르게 잘 수행하고 있는지; 둘째, 예산에 대한 수입 및 지출 성과.

재정 규율 목표

- 적자 및 부채 목표가 중기 기간 동안의 총 재정 규율을 유지하는 것과 일관성이 있는가?
- 기본 잉여금을 사용했는가? (이자 부담금 전의 잉여금)
- 만일 실제 적자가 목표치를 넘었다면, 다시 목표치를 달성하기 위한 적절한 방안이 즉시 취해졌는가?
- 데이터들이 재정 규율에 대한 우리의 관점을 바꿀만한 주요 재정 리스크를 배제하고 있는가(예, 채납금 포착의 실패 및 기타 기록되지 않은 부채)?
- 정부가 부채를 재융자 하는 입장을 취하고 부채 위기를 피하려 하는가? 그렇지 않다면 어떠한 조치가 취해져야 하는가? (정부 및 국제 금융 기관/공여국 으로부터)

수익 검토 및 지출 성과

- 재정 및 지출의 예측이 합리적이었는가? 또는 예산 미달, 초과예산집행이 있었는가?
- 주요 재정 및 지출의 변동은 어느 정도 인가? 이에 대한 근거가 적절하게 설명되었는가? 이에 대한 근거는 수용할만한가/합리적인가? 본 분석 연구는 정부 부처 및 정부 부처내의 지출 주체 간에 이루어져야 한다. 이는 지출 주체간의 항목변경(virement)이 예산 과정을 시스템적으로 악화시키는지 파악하고, 다른 분야에 비해 성과가 부진한 특정 부처가 있는지 알아보기 위함이다.
- 이러한 변동이 정부 통제 하에 있는 경우, 개선책이 즉시 마련되었는가?
- 이러한 변동이 정부 통제밖에 있는 경우, 공공 지출을 다시 우선순위로 두고 추가적 대출 허가를 받기 위한 적절한 대책이 있었는가?

연구자료 연구개발 2015-22-196

PBA와 수원국 시스템 활용 연구
: 수원국 시스템 리스크 관리를 중심으로

발	행	2015년 12월
발	행	인 김영목
발	행	처 한국국제협력단
편	집	인 연구개발팀
주	소	경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우: 13449)
전	화	031)740-0114
팩	스	031)740-0655
홈	페이지	http://www.koica.go.kr
인	쇄	다인스케치

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

ISBN 978-89-6469-338-4 93320



PBA와 수원국 시스템 활용 연구:
수원국 시스템 리스크 관리를 중심으로

