

# DAC 가입에 대비한 KOICA의 과제 : 원조효과성을 위한 파리선언 이행을 중심으로<sup>1)</sup>

박 수 영 KOICA 사업평가실

## I. 개요

우리 정부는 2008년 OECD/DAC 가입을 결정하고 2009년 초 특별심사를 거쳐 지난 11월 DAC가입을 확정 받았다. 우리 정부는 이로서 OECD산하의 모든 위원회에 가입하게 되었으며, 명실상부한 선진공여국 클럽이라고 여겨지는 DAC가입을 통해 국제적인 원조 방향과 아젠다를 정하는 장에 참여할 기회를 갖게되었다. 그러나 DAC가입은 또한 우리에게 많은 과제를 안겨준다. 첫째, DAC에 가입함으로써 우리는 DAC의 다양한 가이드라인과 권고, 지침을 따라서 원조업무를 수행해야하는 의무를 갖게 되었다. 또한 정기적인 동료심사(Peer Review)를 통해 우리 원조의 DAC기준과의 합치성에 대한 평가를 받게 된다. 아울러, DAC 산하의 작업반에서의 활동을 통해 DAC의 논의에 건설적인 기여와 활발한 참여를 요구받는다. 즉, DAC가입으로서 우리원조의 독자성 보다는 다른 공여국들과의 조율과 DAC, UN, 세계은행 등에서 개발되는 국제적 원조 규범에 대한 준수의무로 인해 개발원조정책의 독립성에 제약을 받게 되었으며, 이는 우리의 원조 정책과 수행체제에 전반적인 변화가 필요함을 의미한다.

이 글에서는 DAC가입 이후 이러한 변화에 적절히 대응하기 위한 KOICA의 과제에 대해 논하고자 한다. DAC 가이드라인과 지침들이 개발원조 전 분야를 포함하는 광범위하며 방대한 내용임을 고려하여, 현재 개발원조 논의의 장에서 가장 주요한 이슈 중에 하나인 원조효과성에 대한 파리선언(이하 파리선언) 이행을 중심으로 KOICA의 과제를 논하도록 하겠다. 사실상 파리선언은 지난 1990년대 이후 개발원조 관행 개선을 위한 논의를 집대성하여 작성되었기 때문에 파리선언의 원칙에 따르는 원조는 DAC의 규범을 따르는 원조가 된다. 또한, 방대한 DAC 관행에 대한 전반적인 설명보다는 파리선언에 대한 집중적 분석을 통해 분석의 깊이를 높이도록 하겠다. 따라서 본고에서는 파리선언의 정립 배경과 내용 그리고 지표별 의미를 분석하고, 우리나라가 참여했던 파리선언 이행 모

1) 이 연구보고서는 “원조효과성에 관한 파리선언 이행체제 평가연구(한국국제협력단, 2009)”에 기초하여 작성되었다. 파리선언과 그 이행을 위한 보다 상세한 내용은 상기 평가연구 보고서를 참고할 수 있다.

니터링결과를 분석하여, 파리선언에 부합하는 원조를 수행하기 위한 KOICA의 과제를 논하도록 하겠다.

## II. 원조효과성에 대한 파리선언

### 1. 파리선언의 배경

1990년대에 국제적 개발원조의 흐름은 주요한 변환을 맞게 된다. 냉전의 종식으로 인한 양 진영간의 화해무드의 시작과 2차대전 이후 약 40여 년간 계속된 원조의 효과성에 대한 회의는 주요 공여국 사이에서 원조예산 감소와 효과 확보를 위한 노력 강화 요구로 이어졌다. 한편, 1980년대에 공여국들이 세계은행을 주축으로 하여 민영화와 규제완화 등을 개발도상국의 개혁조건으로 내세우며 조건부 지원을 수행해왔으나 이러한 신자유주의 개혁의 부작용이 1990년대에 드러나며 개발도상국과 UN 등을 중심으로 빈곤과 개발에 대한 다른 해석과 방침의 필요성이 대두되었다.

이러한 변화요구에 따라 OECD/DAC은 1997년 Shaping the 21st Century라는 보고서를 통해 수원국의 주인 의식 고양을 통한 원조효과 제고와 국제적개발목표로 정하여 공여국들의 공동 노력을 통해 절대빈곤 감소 등 기본적인 개발문제를 해결하자는 제안을 하게 된다. 이러한 제안들은 제원 마련, 원조효과성제고, 국제적 개발목표라는 세가지 방향으로 이후 UN, 세계은행, OECD 등의 국제기구에서의 논의와 연구를 통해 발전된다. 1997년의 국제적 개발목표는 2000년 천년개발목표로 확대, 발전되고, 2002년 몬테레이 컨센서스를 통해 개발재원에 대한 논의가 발전된다. 원조에서 주인의식 존중과 공여국간의 공동노력, 수원국 제도와 체제에 대한 존중을 통한 효과 제고라는 논의는 2003년 로마선언을 거쳐 2005년 파리선언으로 발전된다.

### 2. 파리선언의 원칙과 논리

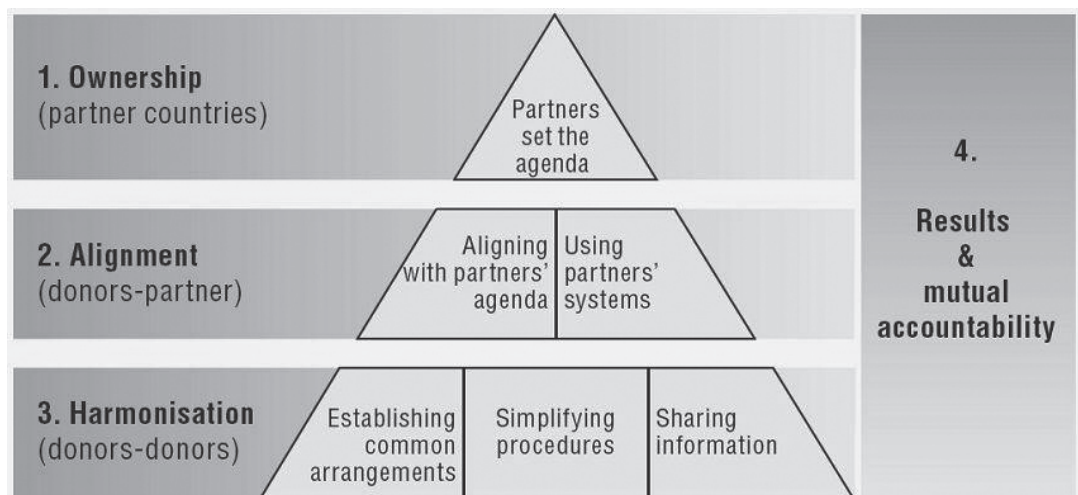
파리선언은 2005년 3월 프랑스 정부의 주제로 열린 제1차 원조효과성 관련 고위급 포럼(Paris High Level Forum on Aid Effectiveness)에서 공여국, 공여기관, 수원국, 시민사회단체, 그리고 민간기관이 참여한 가운데 채택되었으며, 우리나라도 파리선언 서명국가 중 하나로 참여하였다.

파리선언은 원조 효과성 향상을 위한 필요조건으로 도출된 여러 논의를 다섯 가지 원칙으로 정리하였으며, 각 원칙 실행을 위해 공여국과 수원국이 각각 이행해야 할 56개의 파트너십 공약(partnership commitment)을 담고 있다. 종래의 개발협력 관련 국제적 합의와 달리, 파리선언은 56개의 이행사항에 대해 12개의 성과지표(Indicator)를 설정하였다. 또한, 파리선언은 2010년을

목표년도로 설정하고 실용적이며 행동지향적인 이행 관리 방안을 수립하였다. 이행과정의 변화를 추적하기 위해 2005년도의 국별 상황을 수집하여 2006년 기준치 정보(Baseline Information)를 정하고, 동 기준정보 대비 이행상황을 2008년에 모니터링하였다.<sup>2)</sup>

파리선언의 다섯 가지 핵심원칙은 ① 수원국의 주인의식 함양, ② 수원국 개발정책에 대한 공여국의 원조 프로그램 일치, ③ 공여국 간 원조 프로그램 조율 및 조화 향상, ④ 성과 중심적인 원조프로그램 관리, 그리고 ⑤ 수원국 및 공여국 모두의 상호책임성을 제고로 구성된다. 즉, 개발원조의 궁극적인 목표는 수원국이 독자적으로 제도와 체제를 정비하여 경제, 사회 발전을 이룩하는 것이라고 했을 때, 공여국들은 원조업무 수행과정(Aid Delivery)에서 수원국의 제도와 체제 정비 노력을 지원하여 수원국의 정부시스템이 독자적으로 운영될 수 있도록 지원하고 (Ownership), 이러한 수원국 정부 시스템을 적극 활용하고 수원국의 개발 아젠더를 지원하며 (Alignment), 공여국별 개발 활동들을 조율하고 공동 보조를 취하여 수원국에 추가적인 행정부담을 경감하여(Harmonization) 이러한 원조 수행 과정의 정비를 통해 원조의 효과성을 증대한다는 것이다. 이러한 원조 수행 과정의 결과는 성과중심원조와 상호책임성의 원칙아래 원조활동이 단기 산출물이 아닌 장기적 개발목표 달성으로 연계될 수 있도록(Result-based) 공여국과 수원국 양측의 공동책임(Mutual Accountability)아래 수행되도록 한다는 것이 파리선언이 지향하고 있는 목표이며 파리선언이 도출된 논리이다.

〈그림 1〉 파리선언의 주요과제와 세부지표



출처 : OECD/DAC(2006), 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration.

2) OECD는 2011년도에 2차 모니터링을 실시할 계획이다.

### 3. 파리선언의 12개 지표

만약 파리선언이 위와 같은 5대 원칙에 대한 합의로 끝났다면 또 하나의 공허한 선언으로 잊혀졌을 수도 있다. 파리선언에서 가장 주목할 만한 점은 5대 원칙의 이행여부와 진전상황을 검증할 수 있는 시스템을 함께 도입했다는 점이다. 아래의 표는 파리선언의 5대 원칙별 12개 세부지표(Indicator)와 각 지표에 대한 2010년까지의 달성목표(Target)을 보여준다. 파리선언의 각 원칙에 대한 다양한 해석이 있을 수도 있으며, 따라서 이러한 비교적 객관적으로 검증가능한 공동의 지표가 없을 경우 이행여부나 정도가 국별로 각기다른 해석에 따라 측정될 수 있다. 그러나 이렇게 시작 단계부터 공동의 모니터링의 틀에 합의함으로써 공여국과 수원국 모두 보다 엄중하고 명확한 이행의 의무를 갖게 되었다. 따라서 파리선언의 원칙 이행을 위해서는 각 지표가 의미하는 바와 측정방식을 명확하게 이해하는 작업이 선행되어야 할 것이다.

〈표 2〉가 보여주듯이 지표 1은 주인의식을, 지표 2부터 8은 원조일치를, 지표 9, 10은 원조조화를, 지표 11과 12는 각각 성과중심관리와 상호책임원칙을 확인하기 위해 활용된다. 이 중 지표 1과 2는 수원국이, 지표 3부터 10은 공여국이 각각 이행의무를 갖는다. 지표 11과 12는 공여국과 수원국 모두 이행의무를 갖는다.

#### (1) 실질적으로 활용 가능한 국가개발전략 수립 (지표 1)

주인의식은 지표 1로 측정되며, 이는 수원국이 주도적으로 개발 우선순위를 정하고 이에 맞춰 실질적으로 이용가능한 국가개발전략을 마련하도록 하는 것을 내용으로 한다. 국가개발전략은 중기재정지출프레임워크(Mid-Term Expenditure Framework)와 연계되어 있어야 하며, 전략적 우선순위가 명료하게 설정되어야 한다. 수원국이 마련한 국가개발전략의 활용가능성과 현실성 등에 대한 평가는 세계은행의 포괄적개발의틀 (Comprehensive Development Framework)<sup>3)</sup> 원칙에 따라 이루어진다.

3) 1990년대 말 세계은행 총재 제임스 올펜소hn(James D. Wolfensohn)의 제안으로 도입됨. CDF 원칙은 국제사회에서 오늘날 빈곤감소 및 지속가능한 개발을 달성하기 위한 기초자료로 널리 인정되고 있다.

〈표 2〉 파리선언 5대 원칙 및 12개 세부지표

5대 원칙	12개 지표	2010년 달성목표
주인의식 (Ownership)	1. 수원국의 구체적인 국가개발전략 수립 -중기 재정지출 및 연간예산이 반영된 국가개발 전략을 갖고 있는 국가 수	-수원국의 75% 이상이 구체적인 국가개발전략 수립
원조일치 (Alignment)	2. 신뢰할 수 있는 국가 시스템 구축 -신뢰할 만한 조달시스템과 공공재정관리시스템 (PFM)을 지니고 있는 국가 수	(a) PFM : 수원국 50%가 공공재정관리시스템 한 단계 이상 상승 (b) 정부조달 : 수원국 1/30이 정부조달평가 한단계 이상 상승
	3. 수원국 예산에 통합된 원조 - 수원국 국가예산에 보고된 분야에 지원된 원조자금 비율	-국가예산에 보고된 분야에 85% 이상 지원
	4. 조율된 지원을 통한 수원국 역량강화 -수원국의 국가개발전략과 부합하는 프로그램을 통한 개발역량지원 비율	-기술협력자금의 50% 이상을 국가개발전략에 부합하는 프로그램에 지원
	5(a) 수원국 공공재정관리(PFM) 시스템 활용 -수원국의 공공재정관리시스템을 활용하는 공여국 수와 원조자금의 비율	-국가 수 · 동 시스템이 5인 경우 : 모든 공여국 사용 · 동시스템이 3.5-4.5인 경우 : 공여국의 90% 사용 -원조자금비율 · 동 시스템이 5인 경우 : 동시스템 사용하지 않는원조 자금 2/3 감소 · 동 시스템이 3.5-4.5인 경우 :동시스템 사용하지 않는 원조자금 2/3 감소
	5(b) 수원국 정부조달 시스템 활용 -수원국의 정부조달시스템을 활용하는 공여국 수와 원조자금 비율	-국가 수 · 시스템이 A인 경우 : 모든 공여국 사용 · 시스템이 B인 경우 : 공여국의 90%가 사용 -원조자금비율 · 시스템이 A인 경우 : 동시스템 사용하지 않는 원조자금의 2/3 감소 · 시스템이 B인 경우 : 동시스템 사용하지 않는 원조자금의 1/3 감소
	6. 프로젝트수행조직 중복회피를 통한 수원국 역량강화 -프로젝트수행조직(PIU)의 수	-프로젝트수행조직의 수 2/3 감축
	7. 원조의 예측가능성 제고 -합의된 일정에 따라 집행되는 원조자금의 비율	-50% 이상을 일정에 따라 집행
	8. 원조의 엔타이드 확대 - 엔타이드 비율	-지속적 향상
원조조화 (Harmonization)	9. 공여국 간 공동합의 및 공동절차 활용 -프로그램원조( PBA)로 제공된 원조의 비율	-프로그램원조 비율을 66%까지 확대
	10. 공여국간 공동 분석 유도 -공여국간 공동 현지조사 및 공동국가분석 비율	(a)공동현지조사 40%까지 실시 (b)공동분석연구 66%까지 실시
성과관리 (Managing for Results)	11. 성과중심체계 구축 -국가개발전략과 분야별 프로그램에 대한 이행 성과를 평가하기 위한 투명하고 모니터링 가능한 평가시스템을 지닌 국가 수	-평가시스템을 갖고 있지 않는 국가를 1/3까지 감축
상호 책임성 (Mutual Accountability)	12. 상호 공동책임 -원조효과성 제고를 위해 합의된 사항의 이행상황을 공동으로 평가하는 국가 수	-모든 수원국이 공동 평가 수행

세계은행은 〈Box 1〉과 같은 3개 기준에 따라 A부터 E까지의 다섯 단계로 수원국의 국가개발전략을 구분하며, 이 중 A 또는 B 등급을 받은 국가는 활용가능한 국가개발전략을 갖고 있는 것으로 인정된다. A 또는 B등급을 받는 수원국의 비율이 전체 수원국의 75%를 넘도록 하는 것이 파리선언의 목표이다.

### Box 1. 국가개발전략 3개 평가 기준

- ▷ 통일된 전략의 틀(Unified strategic framework) : 수원국은 중기전략과 연계되는 장기적 비전의 일관된 개발전략을 갖고있어야하며, 이 전략은 하부 섹터별, 지역별 개발전략과 일관된 연계성을 갖고 있어야한다.
- ▷ 우선순위(Prioritization) : 수원국은 통합적이며 균형 잡힌 장기적 개발목표(goals)와 연계되는 개발목표(Targets)를 갖고있어야 한다. 국가개발전략에 나타난 중기적 개발 활동들은 이러한 목표(Targets)와 연동되며 명확한 달성계획을 갖는다.
- ▷ 예산과의 전략적 연계(Strategic link to the budget) : 수원국은 전략달성속도에 따라 결과를 피드백하고 이러한 피드백이 전략과 예산수정으로 이어지도록 하며, 개발전략을 실행할 수 있는 예산과 역량을 갖고있어야한다.

### (2) 신뢰할 수 있는 공공재정관리(Public Financial Management: PFM) 시스템 (지표 2a)

공공재정관리(Public Financial Management: PFM)의 정의는 국가마다 약간씩 차이를 갖는다. 통상적으로 공공재정관리는 국가 예산 사이클의 모든 구성요소를 포함하는 것이며, 여기에는 중기 재정지출 프레임워크(MTEF), 연간예산 등 상위개념 뿐 아니라 세입, 세출경영, 조달, 회계, 보고, 모니터링, 감사 등의 하위개념 모두가 해당되는 것으로 규정하고 있다.<sup>4)</sup>

파리선언은 수원국의 50%가 신뢰할만한 공공재정관리 시스템을 구축하는 것을 목표로 하고 있으며, 동 시스템의 신뢰도는 세계은행의 국가 정책 및 제도평가(Country Policy and Institutional Assessment; CPIA)결과로 측정한다. 수원국 공공재정관리시스템 평가를 위해서는 CPIA의 13번째 항목의 3개 평가기준에 따라 측정되며, 동 3개 평가기준은 아래의 국제 지표를 활용하여 산정된다.

4) 이현주 (2009), 수원국의 공공재정관리 및 조달시스템 활용방안. 한국국제협력단,

- ▷ PEFA Performance Measurement Framework<sup>5)</sup>
- ▷ IMF Code of Good Practices on Fiscal Transparency—Declaration on Principles<sup>6)</sup>
- ▷ PRMPS Governance Indicators<sup>7)</sup>

**Box 2. 국가 전략 및 제도 평가**  
(Country Policy and Institutional Assessment: CPIA)

- 1970년대 국제개발협회 (International Development Association: IDA)가 원조 배분을 위해 고안.
- CPIA는 효율적인 빈곤감소 및 성장전략의 다양한 정책과 제도를 평가 가능하도록 구성됨. 1998년, 2004년 두 번에 걸쳐 개정이 이루어졌고, 현재 세 번째 개정작업이 논의중에 있음. 현재 CPIA는 거버넌스 및 사회정책 등을 포함하여 16 항목으로 구성됨.
- 예산 및 재정관리의 질을 측정하는 지표 13은 다음과 같은 세 가지 측면을 고려하여 평가됨.
  - 정책 우선순위와 연계된 포괄적이며 신뢰할 수 있는 예산 유무 (a comprehensive and credible budget, linked to policy priorities)
  - 예산이 예측가능하며 통제된 방식으로 집행될 수 있는 효율적인 재정관리 시스템 유무 (effective financial management systems to ensure that the budget is implemented as intended in a controlled and predictable way)
  - 시의적절하며 정확한 회계 및 재정보고 유무 (timely and accurate accounting and fiscal reporting)
- CPIA의 각 항목은 6점 척도로 각 단계는 0.5점을 기준으로 구분됨.
  - 1은 가장 낮은 점수를, 6점은 가장 높은 점수를 나타냄.

**(3) 신뢰할 수 있는 조달시스템 (Reliable Procurement Systems) (지표 2b)**

통상적으로 “공공 조달시스템(Public Procurement System)”을 지칭할 때는 조달청과 같이 공공 조달 및 용역발주를 책임지고 수행하는 기관과 관련 법령 및 규정, 그리고 내부 절차 모두를 포함한다.<sup>8)</sup> 파리선언이 의미하는 공공 조달시스템의 범위는 세부적으로 명시하지는 않았으나, 이행상황 설문조사의 사례와 DAC의 공공조달에 관한 조인트벤처가 수원국 공공조달시스템의 수준 측정을 위해 수립한 방법론을 역으로 분석해 보면 파리선언에서의 공공조달의 개념을 좀 더 구체적으로 파악할 수 있는데, 이는 다음과 같이 정리될 수 있다.<sup>9)</sup>

5) <http://www.pefa.org>

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

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

8) 이현주 (2009)

9) 이현주 (2009)

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

수원국 조달시스템은 OECD/DAC의 ‘조달을 위한 조인트벤처(Joint Venture on Procurement)’가 수립한 방법론에 의해 측정된다. 동 방법론에 의한 평가는 2006년 모니터링 당시 개발이 완료되지 않아, 2008년 모니터링 당시 처음 실시되었다. 국가조달시스템 평가를 위한 방법론(Methodology for the Assessment of National Procurement Systems)은 기준치 지표(Baseline Indicators)와 이행지표(Compliance/Performance Indicators)에 대한 평가를 통해 수행된다. 아래의 4개 항목별로 개발된 기준치 지표들은 국제적 조달 규범과 비교한 특정 시점의 수원국 조달시스템의 상황에 대한 평가를 나타낸다. 이행지표는 기준치 지표에 나타난 조달시스템들이 실제로 어떻게 운영(Operates)되는지를 평가하는데 활용된다. 각 지표별로 0부터 3까지 점수를 매긴 뒤, 합산하여 백분율 값을 구하고 A부터 D까지 중 하나의 등급을 부여하게 된다.

- ▷ 수원국 공공조달을 규제하는 법적인 틀 (Legislative and Regulatory Framework)
- ▷ 조달 관련 제도적 틀과 관리 역량 (Institutional Framework and Management Capacity)
- ▷ 조달업무 운용과 시장의 관행 (Procurement Operations and Market Practices)
- ▷ 조달 시스템의 완결성과 투명성 (Integrity and Transparency of Public Procurement System)



### Box 3. OECD/DAC Joint Venture on Procurement System의 수원국 조달시스템 평가방법<sup>10)</sup>

- 국가조달시스템 평가방법론에 의거, 지표별 평가 실시
- 각 지표별 원점수를 합산하여 백분율로 표시
- 100분율을 A, B, C, D 등급에 맞춰 표기함.

등급	원점수	백분율
A	152점~162점	94%~100%
B	113점~151점	70%~93%
C	89점~112점	55%~69%
D	89점 미만	55% 미만

#### (4) 수원국 예산에 통합된 원조 (지표 3)

공여국은 수원국의 국가개발전략 또는 전략 수립을 위한 제도 또는 절차 개선을 지원하여 주인의식을 제고하고, 수원국 우선순위에 부합 가능한 방향으로 원조를 제공하여야 한다. 이를 위해, 공여국은 충분한 사전협의를 거쳐 수원국 정부 정책 우선순위에 분야에 대한 원조를 수행해야한다. 파리선언에서 공여국의 지원이 수원국 우선순위에 부합되는지 여부는 국별 지원 총규모 대비 정부부문에 제공된 원조비율로 측정된다.

정부부문에 제공된 원조는 중앙정부 또는 중앙정부를 대신하여 예산을 집행하는 정부부처 또는 지방정부 등 수원국의 정부기관에 제공되는 지원을 의미한다. 즉, 수원국 정부에게 우선순위가 높은 사업에 공여국의 지원이 조율되어 체계적으로 분배될 수 있도록 공여국은 시의적절하게 국별 지원 예산규모를 수원국에 전달할 의무를 갖는다.

#### (5) 조율된 기술협력지원을 통한 수원국 역량강화 (Strengthen capacity by co-ordinated support) (지표 4)

파리선언은 공여국이 수원국의 제도와 역량 개선 및 강화를 위해 역량개발 프로그램을 지원하도록 권고하며 이를 위해 수원국이 주도적으로 작성하며 수원국 개발계획에 부합하는 조율된 기술협력 사업 수행할 것을 지표4로 정립하였다. 역량개발 지원사업이 조정된 기술협력으로 평가되기 위해서는 아래와 같은 기준을 충족하여야 한다. 지표 4는 공여국의 기술협력 지원과 수원국 개발 목표 및

10) OECD/DAC(2006). Methodology for Assessment of National Procurement Systems. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/36/37390076.pdf> (accessed October 8, 2009)

전략과의 연계성을 측정한다. 측정 결과는 해당연도에 지원된 기술협력(Technical Cooperation) 예산 중 능력배양을 위한 조율된 프로그램(Coordinated programmes in support of capacity development)에 지원된 예산의 비율로 나타난다.

#### Box 4. '기술협력' 과 '조율된 기술협력' 의 정의 및 기준

- ▶ 기술협력(Technical Cooperation) : 기술지원(Technical Assistance)라고도 불리며 인력, 훈련, 연구 지원 또는 그와 관련된 경비의 지원을 의미하며, 공여국이 제공하는 ①개발도상국 국민의 생산능력 또는 기술적 노하우, 지식, 기술수준을 증대하는 활동 ②프로젝트 수행을 지원하는 컨설턴트, 기술지원, 노하우 제공 등의 서비스로 구성된다. 독립적인 기술협력(Freestanding Technical Cooperation) 또는 다른 프로그램의 일부로 지원되는 기술협력 모두 의미
- ▶ 조율된 기술협력(Coordinated Technical Cooperation) : 주인의식과 원조일치, 원조조화의 원칙을 따르는 기술협력으로 아래 네가지 조건 중 ①,②번을 충족하면서, ③,④번 중 하나를 만족하는 지원
  - ① 수원국 관련 기관이 보다 넓은 국가 또는 분야별 전략과 연계되는 명확한 능력배양 목표를 제시했다.
  - ② 공여국이 제공하는 기술협력프로그램이 수원국의 능력배양목표와 일치된다.
  - ③ 수원국 관련 기관이 기술협력지원에 통제권을 갖는다.
  - ④ 여러 공여국의 공동 프로그램인 경우, 서로 다른 공여국이 제공하는 프로그램을 조율할 수원국 담당 기관 등 장치가 있다.

#### (6) 수원국 공공재정시스템(Public Financial Management: PFM) 시스템 활용 (지표 5a)

수원국 제도 및 시스템을 활용하여 원조지원이 이루어질 경우, 수원국이 독립적이고 자율적으로 재정시스템을 운영하는 경험을 쌓게 되어 정부관료의 역량 강화 및 제도 개선으로 이어져 원조의 효과성 향상이 이루어지게 된다는 것이 파리선언의 논리이다. 따라서, 파리선언에서는 공여국들이 수원국 정부 시스템 및 절차를 사용하여 원조를 수행할 것을 권고하는 한편 수원국의 제도 개선 노력을 지원할 것을 촉구한다. 즉, 공여국들은 지표 2a의 공공재정관리시스템 평가에서 3.5 이상의 등급을 받은 수원국에서는 수원국의 시스템을 활용한 원조를 수행해야한다.

### Box 5-1. 수원국 시스템 사용 기준

모든 수원국의 공공재정시스템의 활용이 가능하지 않다는 점을 고려하여, 세계은행 CPIA에서 3.5-4.5점 및 5점 이상의 점수를 받은 공공재정시스템에 대해서만 차등적인 달성목표를 제시한다.

▷ 5점 이상의 수원국에 대해서는,

- 수원국 내 공여기관 전체가 공공재정시스템을 활용할 것
- 공공부문에 지원되는 원조규모 중, 수원국 공공재정시스템을 활용하지 않는 비율(공공재정시스템을 사용하지 않는 정부부문의 원조 ÷ 정부부문의 원조)을 2/3 감소할 것

▷ 3.5-4.5점의 수원국에 대해서는,

- 수원국 내 공여기관 90%의 공공재정시스템을 활용할 것
- 공공부문에 지원되는 원조규모 중, 수원국 공공재정시스템을 활용하지 않는 비율을 1/3 감소할 것을 권고하고 있다.

수원국의 공공재정관리시스템을 활용한 원조로 인정받기 위해서는 공여국의 원조가 수원국 예산집행절차, 재정보고절차, 회계감사절차를 활용하여 이루어져야 한다. 2006, 2008년 모니터링에서 공공재정관리시스템을 활용한 원조는 상기 3개 절차에 따라 수행된 원조 액수의 평균을 정부부문에 대한 총지원액으로 나눈 비율로 계산하였다. 즉, 원칙적으로는 상기 3개 기준을 모두 활용하는 것이 수원국 시스템을 활용하는 원조이지만 3개 기준 중 하나만을 만족하더라도 수원국 시스템을 활용하는 원조에 포함시켜 계산하고 있다.

## Box 5-2. 수원국 시스템 사용 기준

## 1. 국가예산집행절차

▷공여국이 제공하는 자금이 수원국의 일반 입법절차(general legislature)에 따른 예산절차에 부합되게 관리되고 정부에 의해 실행될 경우 수원국 예산집행절차가 활용되었다고 간주한다. 즉, 공여국이 지원하는 프로그램들이 특히 허가(authorization), 승인(approval), 그리고 지불(payment) 절차와 같은 일반적인 국가 예산집행절차에 종속된다.

▷국가예산집행절차의 활용을 인정받기 위해서는, 아래의 4가지 기준 중, 적어도 3가지 기준에 부합해야 한다.

- ① 공여국 제공의 재원이 수원국 입법부가 승인한 연간예산에 포함될 것
- ② 공여국 제공의 재원이 수원국 예산집행절차(budget execution procedure)에 종속될 것
- ③ 공여국 제공의 재원이 기존의 수원국 국고 시스템(established country treasury system)을 통해서 처리될 것
- ④ 공여국 제공 재원을 위해 별도의 은행구좌 개설을 필요로 하지 않음

## 2. 국가재정보고절차

▷수원국은 일반적으로 생산되어야 할 재정보고 종류 및 보고 주기를 가지고 있다. 이 때, 공여기관은 수원국에게 추가적인 재정보고를 강요하지 않아야 한다.

▷국가재정보고절차의 활용을 인정받기 위해서는, 아래의 두가지 기준을 충족시켜야 한다.

- ① 공여기관의 재정보고 요건(reporting requirements)을 만족시키기 위하여, 수원국에 별도의 회계 시스템을 요구하지 않음.
- ② 수원국에게 수원국 국가재정보고제도에 의거하여 준비된 재정보고의 제출만을 요구함.

## 3. 회계감사절차

▷공여기관은 상기의 정부재정보고에 대한 수원국 고등감사기관의 감사의견을 존중해야 한다. 즉, 공여기관은 수원국에게 추가적인 회계감사 자료를 요구하여서는 안된다.

▷수원국 회계감사절차의 준용을 위해서는, 아래의 기준 ①, ② 모두를 충족하여야 하며, ③, ④ 중 한 가지 이상을 충족해야만 한다.

- ① 공여기관 자금에 대한 회계감사는 수원국 고등감사기관(Supreme Audit Institution)에 의해 실시됨
- ② 수원국에게 추가적인 감사절차를 요구하지 않음.
- ③ 수원국 고등감사기관에서 제시하는 것과 상이한 절차 또는 기준을 요구하지 않음.
- ④ 공여기관 자금에 대한 회계감사를 위해, 수원국 고등감사기관에게 감사 주기(audit cycle)의 변경을 요구하지 않음.

#### (7) 수원국 조달시스템 활용 (지표 5b)

수원국 조달시스템 활용의 경우 역시, 지표 5a와 마찬가지로, 공공부문에 대한 지원에 초점을 맞추고 있다. 지표 5b는 공공부문에 지원된 원조의 규모 중, 수원국 정부조달시스템의 이용비율을 측정한다. 단, 지표 5a와 마찬가지로, 모든 수원국의 조달시스템이 활용 가능한 수준이 아니라는 점을 인식하여, A 또는 B등급의 조달시스템을 가지고 있는 수원국에 한해 차등적인 목표를 제시한다.

A등급의 조달시스템을 갖는 수원국에서는 모든 공여기관이 수원국 조달시스템을 사용하며, 공공부문에 지원되는 원조 중, 수원국 조달시스템을 활용하지 않는 비율의 2/3 감소가 목표이며, B등급의 수원국에서는 공여기관의 90%가 현지조달시스템을 사용하며, 공공부문에 지원되는 원조 중 수원국 조달시스템을 활용하지 않는 비율을 1/3 감소하는 것이 목표이다.

#### (8) 평행프로젝트 실행조직(Parallel Project Implementation Unit: Parallel PIU) 지양을 통한 수원국 역량강화 (지표 6)

지표 6은 공여국들이 사업수행시 현지관리 및 보고를 위해 수원국 정부시스템과 별도의 관리조직을 수립하여 독자적으로 관리하는 관행을 개선하기 위해 고안되었다. 이러한 별도 관리조직은 수원국 정부인력이 사업수행을 통해 역량을 배양할 기회를 줄이고, 수원국의 사업관리체제와 분리된 이원화된 보고체계를 만들어 공여국의 입장에 따른 별도의 보고서를 요청하여 수원국 정부관리에게 추가적인 업무부담을 부과하는 등 수원국의 역량강화와 개발노력을 저해하는 단점이 있기 때문이다. 즉, 수원국 정부가 사업 기획 및 실행에 필요한 역량을 배양하고 실질적인 사업수행의 의무를 수행하여 국민과 의회에 대한 자체적인 책임성을 제고하는데 그 목적이 있다. 파리선언에 의하면, 어떤 PIU가 아래 네 가지 기준 중 세 가지 이상에 부합할 경우, 평행 PIU로 분류된다.

##### Box 6. 평행 PIU 분류 기준

- ① 수원실행기관보다 외부 재정기관 또는 공여기관(external funding agencies/ donors)에 대한 프로젝트 또는 프로그램 진행상황에 대한 보고의무를 지님
- ② 수원실행기관 및 공여기관 소속이 아닌 외부직원 고용의 경우, 공여기관이 TOR을 작성
- ③ 대부분의 전문직 직원이 공여기관에 의해 임명됨.
- ④ 현지직원의 급여체제가 수원국 공직자보다 높은 수준임.

### (9) 예측가능한 원조 (지표 7)

대부분의 수원국에서 원조는 전체 공공재원의 상당 부분을 차지한다. 그러나 원조는 세입에 비해 예측 가능성이 매우 낮으며, 수원국의 공공예산 및 회계에 포함되지 않고 운용된다. 수원국 공공재원의 상당부분을 차지하는 원조자금흐름의 불확실성과 불투명성은 곧 공공재원관리의 불확실성과 비효율성으로 이어진다. 따라서, 파리선언은 공여기관들이 수원국에 다년도(Multi-year) 원조지원계획을 제시하고 동 계획에 따라 일정에 맞춰 원조를 제공하여, 수원국이 효율적으로 예산편성과 운용을 할 수 있도록 지원할 것을 제시한다. 원조의 예측가능성은 달력상 각 연도별로 수원국 정부에 당해연도에 지원되기로 예정된 원조 중 실제 집행된 원조의 비율로 측정된다.

### (10) 비구속성 원조 (지표 8)

구속성 원조(Tied Aid)와 원조의 효과성 감소의 상관관계는 오랫동안 논의되어 온 주제이다. 구속성 원조는 개발비용을 평균 15-30% 높이고 수원국 및 공여국정부의 행정비용을 증가시킬 뿐만 아니라 빈곤퇴치에 초점을 둔 프로그램을 장려하기보다, 자본집중적인 수입물을 조건으로 하는 관계로 원조의 왜곡을 가져오는 등의 여러 단점이 있다.<sup>11)</sup> 구속성원조는 또한 원조개발에 있어 수원국의 주인의식과 책임성을 약화시킴으로써 공여기관과 개도국 협력 및 파트너십 구축을 저해하며 개도국의 세계경제로의 통합을 어렵게 만든다.

비구속성원조 실시 대상, 기준 및 절차등은 파리선언 이전에 이미 확립되었으며, 파리선언은 이러한 기존의 합의에 따라 비구속성원조 증가 비율을 점검한다.<sup>12)</sup> 비구속성원조는 대부분의 공여국이 달성을 완료한 지표이다. 2008년 모니터링기준으로 스페인, 포르투갈만이 3%와 55%로 저조한 비율을 나타냈으며, 미국을 포함한 대부분의 공여국이 70%이상의 비구속율을 달성하였다. 따라서, 우리나라가 DAC가입을 대비하여 가장 시급하게 개선을 해야하는 지표라고 하겠다.

11) OECD (2001). OECD Policy Brief "Untying Aid to the Least Developed Countries"

12) OECD(2008). The Developmental Effectiveness of Untied Aid.

## Box 7. 비구속성 원조

### 1. 비구속성 원조 수행 대상

- ▷ 투자프로젝트
- ▷ 물자지원
- ▷ 현금지원 및 NGO에 대한 현금지원
- ▷ 투자관련 기술협력(Investment Related Technical Cooperation)

### 2. 비구속성, 부분적 구속성, 구속성 원조의 구분

- ▷ 타이드 원조(tied aid)는 공적개발원조를 위한 물자 및 서비스에 대한 조달에 있어서 공여국 또는 실질적으로 모든 개도국이 포함되지 않은 국가에 국한되었을 경우를 의미함.
- ▷ 언타이드 원조(untied aid)는 공적개발원조로 관련 물자 및 서비스를 실질적으로 모든 국가에서 완전히 그리고 자유롭게 조달할 수 있는 경우를 의미함.
- ▷ 부분적 언타이드 원조(partially untied aid)는 공적개발원조로 관련 물자 및 서비스를 공여국 또는 한정된 국가에서 조달하되 실질적으로 모든 개발도상국을 포함해야 함.

### 3. 비구속성 원조의 요건

- ▷ 국제경쟁입찰 실시로 충족됨. 국제경쟁입찰은 정형화된 형태에 따라 수행되는 것이 아니라, 국적에 따른 참가기업의 차별이 없으며, 공개적으로 투명하게 경쟁을 촉진하는 절차에 따라 입찰이 수행되며, 입찰자 중 가장 경쟁력 있는 업체가 낙찰되는 입찰을 의미한다.
- ▷ 국제경쟁입찰에서는 발주처가 중요한 것이 아니다. 국내입찰이건 현지입찰이건 상기 국제경쟁입찰을 충족시켜 수행되는 입찰은 모두 비구속성원조에 포함된다.

### (11) 공동합의 및 공동절차 활용 (지표 9)

공여기관들의 서로다른 원조 수행 절차와 방식은 수원국에 지나친 행정부담을 부과하며, 수원국 개발의 우선순위보다는 각기 다른 공여기관의 이해관계에 따라 원조가 수행되게 하여 원조의 효과성 저해로 이어졌다. 따라서 파리선언의 지표 9는 공여기관들이 공동의 목표수립과 합의된 프로세스를 통한 원조수행을 통한 원조의 효과성 제고를 지향한다. 파리선언에서 공동합의와 공동절차의 활용은 프로그램에기초한접근법 (Programme-Based approach: PBA)을 활용한 원조의 비율로 측정된다.

OECD/DAC에 따르면, PBA는 국가개발전략, 분야별 프로그램, 주제별 프로그램, 또는 특정기관의 프로그램과 같은 수원국의 개발 프로그램에 대해 조율된 지원의 원칙에 기초하여 이루어지는 개발 협력활동을 의미한다. PBA는 원조형태(Modality)가 아니며, 다만 프로젝트나 재정지원, 기술협력과 같은 다른 원조형태들이 아래의 원칙을 충족하여 지원될 경우, PBA로 간주된다.

- ① 공여국의 지원 프로젝트/프로그램은 수원국이 주도하는 국가프로그램을 지원하는 형태일 것
- ② 단일하고 포괄적인 프로그램과 예산 구조를 사용할 것
- ③ 보고, 예산, 자금관리, 모니터링 및 평가의 4가지 시스템 중 적어도 두 가지에 대한 공여기관 절차 및 협력에 대한 조정 및 조화 방식이 마련되어 있을 것
- ④ 프로그램에 대한 공여국의 지원에 있어, (i) 프로그램 계획, (ii) 프로그램 시행, (iii) 자금 관리 (iv) 모니터링 및 평가의 4가지 중 적어도 두 가지 이상에서 수원국 시스템을 사용할 것

원조형태중 일반재정지원(general budget support) 및 분야별재정지원(sector budget support)은 모두 PBA로 간주된다. 그러나, Sector-Wide Approach(SWAp)의 맥락에서 이행되거나, Basket Fund를 통해 공동 출자되거나, 혹은 공동 자금을 통해 이행된 프로젝트 원조 등이 상기 조건을 만족시키는 경우 PBA에 포함될 수 있다.



### Box 8. 새로운 원조 형태와 유형들 (Aid Instrument)

파리선언과 같은 일련의 원조관련 논의 변화에 따라 새로운 원조수행방식(Modality)와 유형이 등장하고 있다. 이러한 새로운 Aid Instrument에 대한 이해는 파리선언 이행 및 향후 원조 동향 파악에 필수적이므로, 몇가지 주요 원조 형태와 유형에 대해 설명하고자 한다.

#### ▷ 재정지원 (Budget Support)

- ① 일반재정지원 (General Budget Support; GBS) : 수원국 정부가 개발계획 추진하는데 있어 부족한 정부예산을 보충하기 위해 수원국 정부가 개설하여 지정하는 은행계좌로 약정한 금액을 송금하는 형태의 원조방식을 의미한다. 일반적으로 지원된 금액에 대한 사용처를 지정하지 않아, 수원국 정부가 필요하다고 생각하는 분야에 사용이 가능하다. 재정지원을 위해 공여기관과 수원국 정부사이에 체결되는 약정에 따라, 사전에 합의된 형태로 예산사용내역과 사업추진상황에 대한 모니터링과 평가를 실시한다.
- ② 분야별재정지원 (Sector Budget Support; SBS) : 일반재정지원시 발생가능한 위험을 줄이고 지원된 예산의 사용 추적 등을 보다 용이하게 하기위해 특정 분야를 지정하여 예산을 지원하는 원조방식을 의미한다. 다른 사항은 일반재정지원과 동일하다.

#### ▷ 공동기금 (Pooled or Basket Funds)

- ① 공여기관들이특정분야내 하부 사업 추진을 위해 공동으로 설립하는 기금이다. 많은 경우, 수원국 정부 재정시스템이 아닌 기금 운영자로 합의된 공여기관이나 국제기구에 의해 별도로 관리되는 기금형식의 지원을 의미한다.
- ② 다수공여기관신탁기금(Multi-Donor Trust Fund) : 공동기금 중의 하나의 형태로 주로 세계은행, UNDP, OCHA와 같은 국제기구에 의해 운영되며, 수원국 기존의 SWAp아래에서 운영된다.

▷ 통합된프로젝트 (Integrated Project) : 수원국정부의 개발계획과정책 및 시스템과 연계되어 수행되어 PBA로 포함될 수 있는 프로젝트 형태의 원조방식을 의미한다.

▷ 독립된 프로젝트 (Stand-alone Project) : 수원국의 국가개발계획에 통합되어있지 않으며, 수원국 시스템을 활용하지 않고 공여기관에 의해 독립적으로 수행되는 프로젝트 형태의 원조방식을 의미한다. 현재 KOICA가 수행하는 대부분의 프로젝트사업이 속한다.

## ▷ 범분야적접근법 (Sector Wide Approach; SWAp)

- ① SWAp은 PBA와 거의 차이가 없는 접근법으로서, PBA의 원칙이 SWAp에 그대로 적용된다.
  - ② SWAp역시 원조형태(Modality)가 아니다. 다만, 프로젝트나 기술협력 등과 같은 원조형태들이 수원국이 수립한 분야계획에 따라 PBA의 원칙들을 충족하여 수행될 경우, SWAp으로 간주된다.
  - ③ DFID에 따르면 SWAp은 아래와 같은 4개 기준을 모두 충족하여 수행되며,
    - 통합적인 분야 정책과 전략
    - 연간 분야별 예산집행 프로그램과 중기 분야별 예산집행 계획
    - 수원국 정부가 주도하는 공여기관별 업무 조율
    - 합의된 틀안에서 주요 공여기관이 지원 수행
  - ④ 아래의 2개 기준 중 적어도 하나를 충족하여 수행되는 원조 형태를 의미한다.
    - 대다수의 공여기관이 수원국 정부의 금융과 책임성 시스템에 대한 의존도를 높이는 방향으로 원조를 수행할 의지 보유
    - 공여기관들이 합의한 공동의 실행과 관리 접근법
- ※ SWAp과 PBA의 차이는 SWAp은 교육, 보건과 같은 큰 분야에 대한 단일한 체계를 갖는 지원을 의미하나 PBA는 보다 소규모의 세부 분야에 대한 프로그램도 통합한다는 점이다. 보건과 같은 거대 분야에 대한 단일한 실행과 관리는 지나치게 복잡하고 현실적으로 어려워 현재 SWAp은 많이 활용되지 않는다.

## ▷ 프로그램에기초한 접근법 (Programme Based Approach; PBA)

- ① OECD/DAC에 따르면, PBA는 국가개발전략, 분야별 프로그램, 주제별 프로그램, 또는 특정 기관의 프로그램과 같은 수원국의 개발 프로그램에 대해 조율된 지원의 원칙에 기초하여 이루어지는 개발협력활동을 의미한다.
- ② PBA는 원조형태(Modality)가 아니다. 다만, 프로젝트나 재정지원, 기술협력과 같은 원조형태들이 아래의 원칙을 충족하여 지원될 경우, PBA로 간주된다.
  - 수원국 정부나 기관의 리더쉽
  - 단일한 예산체계를 갖는 통합적 프로그램
  - 보고, 예산, 회계와 조달관리를 위한 공여기관간 조화와 조율된 절차와 과정보유
  - 프로그램 기획과 수행, 예산 관리, 모니터링과 평가를 위해 수원국 시스템 사용 노력 강화

## (12) 공동조사확대 (지표 10a)

공여기관 종사자의 잦은 수원국 출장과 빈번한 요구사항은 수원국 정부의 행정부담을 가중시킨다. 수원국 당국에게 의제를 검토할 충분한 시간여유도 주지 않거나 수원국의 일정을 고려하지 않고 일방적으로 면담이나 회의를 결정하는 경우도 빈번하게 발생한다. 따라서, 파리선언은 공여기관들이 아래와 같은 사항을 준수하고 공동사업 수행을 통해 독립적이며 개별적인 회의와 조사 횟수 감소와 공동 조사의 비율 증가를 권고하고 있다.

- 현지조사 실시횟수 감소
- 수원국 및 필요에 따라 타 공여기관과의 조사실시 일정 조정
- 타 공여기관과의 공동조사 실시횟수 증대
- 수원국 사정을 충분히 고려하여, 현지조사 계획 시, 조사가 어려운 시기 (예를 들어, 이슬람 국가의 라마단 기간) 피할 것

## (13) 공동국가분석작업 수행 확대 (지표 10b)

공여기관은 효과적인 원조업무 수행을 위해 수원국과의 정책협의, 국별지원전략 개발 및 이행에 필요한 분석 등 다양한 조사와 연구 분석 업무를 수행한다. 국가분석작업은 이와 같이 효과적인 원조업무 수행을 위해 이루어지는 국별, 분야별 연구 및 전략, 국별 평가 등을 포함된다. 이러한 분석과 평가, 연구는 원조 업무 수행에 반드시 필요한 것이다. 그러나, 조사와 분석을 위한 공여국 관계자의 잦은 현지 방문 및 빈번하고 방대한 자료 요구 등으로 인해 수원국에 과도한 행정부담을 초래하는 원인이 되고 있다. 또한, 각 수원국별로 여러 공여국들이 유사한 조사와 분석업무를 수행하여 공여기관간 연구 및 조사의 중복이 이루어지며, 수원국 담당자는 유사하거나 동일한 자료를 각기 다른 공여기관에 제공해야 하는 상황이 발생하기도 한다. 따라서, 파리선언은 공여기관들의 수원국 국가 분석작업을 가능한 공동으로 수행할 것을 권고하였다. 공동국가분석을 통해 수원국 정부의 행정비용 감소, 공여기관들의 중복작업 방지 및 수원국 정부와 공여기관들 간 긴밀한 협조체제 및 정보공유가 가능해 질 것으로 예측된다.

## (14) 성과중심관리 (지표 11)

성과중심관리는 지원 사업 수행 시, 사업이 계획 당시 의도한 결과가 나올 수 있도록 관리하며, 또한 사업종료 후, 그 결과를 향후 의사결정에 반영 가능하도록 하는 유기적 관리 시스템을 의미한다. 성과중심관리는 수원국과 공여국의 공동지표로 양 측은 모두 아래와 같은 의무사항을 갖는다. 수원국의 경우 다음과 같은 사항을 이행하기 위해 노력해야 한다.

- 국가개발전략과 예산편성 연계강화

- 국가개발전략 및 분야별전략의 주요 추진실적을 모니터링 할 수 있는 성과중심 보고 및 평가 체제를 구축

공여기관은 다음과 같은 사항을 이행해야 할 의무가 있다.

- 대 수원국 지원사업에 대해 성과중심관리가 가능하도록 하며 더 나아가 수원국의 성과평가시스템과 연계시킬 것
- 수원국의 성과중심 보고 및 평가시스템의 활용 제고를 위해, 수원국과 함께 시스템 개선작업 실시
- 수원국 정부의 통계, 모니터링과 평가 시스템에 의존 가능할 때까지, 공여기관들은 정기적인 보고를 위해, 통일된 모니터링 및 보고양식 작성

또한, 수원국과 공여기관은 공동으로 성과중심관리에 대한 수원국 정부역량을 강화시킬 수 있도록 협력하여야한다.

2006년과 2008년 모니터링에서 동 지표는 지표 1과 동일하게 세계은행의 분석결과를 활용하여 측정되었다. 세계은행은 IDA 지원대상국가들에 대해 성과중심모니터링 틀의 수준을 아래 3개 분야에 대해 측정하였고 그 결과를 1-5점으로 기록하였다.

- 생성된 정보의 질
- 정보에 대한 이해관계자의 접근성
- 정보가 국가내 모니터링과 평가체계 내에서 활용되는 정도

#### (15) 상호적 책임 (지표 12)

지표 12 또한 공여기관과 수원국의 공동 지표이다. 파리선언은 공여기관과 수원국은 선언문 이행 공약에 대한 점검 및 이 밖의 원조효과성 관련 점검을 공동으로 실시할 것을 권고하였다. 상호책임성은 공여국과 수원국이 상호 파트너십에 대한 Commitment를 확인할 수 있는 체계를 보유하고있는지를 확인하는 방식으로 측정된다. 그러나 아직까지는 상호책임을 확인하는 틀이 무엇인지 공통적으로 합의된 프로세스나 기준은 마련되어 있지 않다. 다만, 2008년 모니터링에서는 조사대상 54개국 중 14개국만이 상호책임 확인을 위한 시스템을 갖추고 있다고 응답하였다.

### Ⅲ. 한국의 파리선언 이행 모니터링 결과

OECD/DAC 원조효과성 작업반(Working Party on Aid Effectiveness)은 참여를 원하는 국가를 대상으로 하여, 두차례의 모니터링을(2006, 2008년) 실시하였고, 우리나라도 모두 참여하였다. 2006년도 1차 모니터링 당시, 우리나라는 3개 수원국<sup>13)</sup>에서의 조사내용을 근거로 공여국에게 이행 의무가 부과되는 10개 지표(지표 3부터 10)에 대해 이행현황을 평가받았다. 2008년 모니터링에서는 13개 수원국<sup>14)</sup>에서 우리나라의 원조수행체제에 대한 조사가 실시되었다. 당시, KOICA는 2006년과는 달리 모니터링이 수행되는 수원국의 공관과 사무소에 설문조사 수행을 위한 지침을 전달하였다. 한편, 본부에서도 파리선언에 대한 인식제고를 위해 설명회를 개최하는 등의 노력을 기울였다. 2006년 모니터링에서는 기술협력 지표(지표 4)를 제외하고는 거의 모든 지표들에서 낮은 이행율을 기록하였다. 이같은 결과는, 모니터링에 대한 준비 부족, 지표에 대한 이해부족 등에서 기인한 것으로 판단된다. 그러나, 2008년에는 위와 같은 노력 등으로 몇 개 지표에서 보다 나은 이행상황을 보여주었다.<sup>15)</sup>

〈표 3〉의 우리나라 원조에 대한 모니터링 결과는 기존의 전통공여국의 결과와는 차이를 약간의 차이를 보인다. 지표 3, 4, 6, 7번은 공여국 평균과 비슷하거나 더 높은 이행율을 보이는 반면에, 지표 5(a), (b), 8, 9, 10(a), (b)는 공여국 평균보다 낮은 결과를 나타냈다. 이는 KOICA 원조의 특성을 반영한 결과로 분석된다. KOICA의 경우 연간예산운용 시스템에 따라 당해연도 예산을 당해에 소진해야 한다. 이에 따라 연간사업계획이 수립되면 국별 지원안을 문서를 통해 수원국에 통보하며, 통보된 예산이 그 해에 모두 소진되므로 지표 3과 7은 높은 점수를 받게된다. 다만, 지표 3에 대한 아래의 평가결과는 수원국에 통보방식 등 지표 해석에 대한 차이에 기인한 오류로 보인다.

KOICA의 기술협력사업 역시 수원국의 요청에 따라 수행되며 교육대상 선발 등에서 수원국의 주도로 실시된다. 따라서, 지표 4 역시 높은 이행율을 보인다. 지표 6의 평행 PIU 또한 KOICA 원조의 특성을 나타낸다. 오랜 원조 경험을 갖는 유럽의 전통공여국들이 수원국내 사업관리와 모니터링을 위해 프로젝트실행조직을 설치하여 별도로 고용한 인력을 통해 현장에서의 사업관리를 강화하여 수행하는 반면에 KOICA는 사업예산에서 인건비 사용율 절감을 통한 효율적인 원조 수행을 위해 사무소를 통한 관리를 실시하여 상대적으로 평행 PIU의 숫자가 적다.

13) 알바니아, 몽골, 베트남

14) 아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 이집트, 에티오피아, 인도네시아, 라오스, 몽골, 네팔, 페루, 필리핀, 탄자니아, 베트남

15) 파리선언에 대한 모니터링은 국별로 실시되므로, 모니터링결과는 우리나라의 유, 무상원조의 이행결과를 총괄하여 보여준다. 따라서, 상기 표에 나타난 우리나라의 파리선언 이행 현황은 KOICA의 이행 현황과는 차이가 있다.

반면, KOICA는 사업을 직접 수행하며 수원국의 공공재정관리시스템이나 조달시스템을 활용하는 경우가 적어 지표 5번은 낮은 이행율을 나타낸다. 비구속성원조의 이행결과는 제출하지 않았으나 2008년 기준 약 39%로 비구속성원조 도입이 타 공여국에 비해 늦어 상대적으로 저조한 이행결과를 보인다. 또한, KOICA는 주로 우리 정부의 외교목적에 따라 독자적으로 원조를 수행해 왔으며 타공여기관과의 공동협력의 경험이 적다. 따라서, 공여국간 조율을 통한 원조를 측정하는 지표 9와 10은 이러한 점을 반영하여 역시 이행율이 낮게 나타난다.

〈표 3〉 한국의 파리선언 이행 모니터링 결과

지표		2006		2008		변화 (% 포인트)	
		한국(3국)	모든국가	한국(13국)	모든국가	한국	모든국가
3	수원국 예산에 통합된 원조	11%	42%	34%	48%	+23	+5.9
4	수원국프로그램에 일치하는 기술협력	74%	48%	79%	60%	+5	+12.5
5(a)	수원국 공공재정관리(PFM) 시스템 활용	45%	39%	10%	45%	-35	+5.6
5(b)	수원국 조달시스템 활용	0%	39%	5%	43%	+5	+3.7
6*	평행 PIU의 숫자	0	61	11	31	+11	-30
7	예측가능한 원조	11%	41%	91%	46%	+80	+4.9
8	원조의 비구속화	-	75%	-	88%	-	+13.0
9	PBA의 비율	0%	43%	1%	47%	+1	+3.7
10(a)**	공동 조사 실시	0%	25%	15%	28%	+15	+2.7
10(b)**	공동 국별연구 실시		49%	0%	54%	0	+4.5

Source : OECD/DAC의 2008 survey on Monitoring the Paris Declaration 보고서의 데이터를 근거로 저자가 작성

\* 지표 6의 측정단위는 “갯수”이다.

\*\* 지표 10(a)와 10(b)의 모든 공여국에 대한 변화정도는 각 각 29개국과 28개국의 데이터를 기초로 산정되었다.

## IV. 향후과제

앞서 말한 바와 같이 파리선언의 원칙과 지표는 지난 20여년 간의 원조와 관련된 논의를 집대성하여 수립된 문서로써 그 이행을 위해서는 KOICA의 업무수행체제에 많은 변화가 있어야 할 것으로 판단된다. 그러나 파리선언의 권고사항은 DAC의 권고사항과 일맥상통하고 있으므로, 파리선언 서명국이자 DAC회원국으로 활동할 우리나라의 원조전문기관인 KOICA로서는 반드시 꺾어야 할 변화기도 하다. 이 장에서는 파리선언으로 대표되는 새로운 개발협력동향에 맞춰 DAC회원국으로 활동하기 위해 KOICA의 업무수행체제에 대한 개선과제와 파리선언의 각지표별 이행을 통한 세부수행과제를 나누어 제안한다.

## 1. 업무수행체제의 개선

### 가. 파리선언 이행을 위한 정책과 전략 마련

타공여기관의 경우 개발협력과 공적개발원조에 관한 국제적 이슈와 동향에 대한 연구와 조사를 통해 공여국 정부를 위한 정책과 전략을 개발하고 각국의 입장을 적극적으로 개진하며, 기 수립된 국제적 개발 목표나 정책을 각 공여국의 상황에 맞게 수행하는 것을 주요 임무로 하고 있다. 따라서, 많은 공여기관들이 파리선언과 아크라행동계획 이후 각 기관별 이행계획을 수립하거나, 기존에 보유하고 있던 자체적인 성과평가 틀과 조직 운영 정책과 전략에 상기 내용을 포함하여 추진하였다.

한편, 파리선언의 각 지표는 상호보완적이며 연계성이 강하므로 지표 하나 하나에 대한 개별적인 추진 계획이 아닌 전체적이며 통합적인 상위 계획하에 필요시 부분별 세부 추진 계획이 수립, 운용되는 것이 보다 사업추진의 효율성과 효과성 제고에 보다 도움이 될 것이다. 따라서, 보다 폭넓은 시각을 갖고, 파리선언과 MDG달성, 개발재원 확보와 같은 거시적인 정책사항과 KOICA 원조 추진을 위한 정책을 수립 후, 그에 따라 각 부서별 업무분장과 세부 추진계획을 작성하여, 일관성있고 효율적으로 추진할 것을 제안한다.

### 나. 개발협력 연구 및 조사 강화를 통한 전문성 배양

그동안 KOICA는 인적 인프라의 열세에도 불구하고 민관협력, 남남협력, 원조효과성 등 국제 개발의 주요 이슈에 대한 정책을 개발하는 선도적 기관으로 활약해왔다. 그러나 향후 DAC가입 등 국제외교무대에서 우리나라의 역할이 증대될 것으로 예측되며 따라서 이제는 이전과 같이 국제적인 원조 동향을 따라가는 것으로는 충분하지 않을 것이다. 국제무대에서 타공여국들은 전통공여국과 수원국의 중간자적 위치를 가지며, 세계사적으로 독특한 개발경험을 보유한 우리에게 새로운 시각과 의견을 요구할 것이 자명하며, 이는 우리의 권리이자 130여개의 개발도상국에 대한 의무이기도 하다.

그러나, 이러한 새로운 시각과 의견은 하루아침에 만들어질 수 없다. 그동안의 원조동향과 개발협력 연구에 대한 폭넓고 심도있는 이해와 함께 우리나라의 원조 수행 시스템과 사업수행에 대한 이해를 겸비했을 때 전문적이며 설득력있는 연구결과가 생산될 수 있을 것이다.

KOICA는 이제까지 원조사업의 실행을 주요업무로 해왔으나, 국내에서 개발원조를 전담하는 20여년의 노하우를 갖춘 기관으로서 유일무이하다 했을때 이러한 노하우와 경험을 바탕으로 이제 우리

정부의 개발협력 정책 수립을 지원하며, 개발학과 공적개발원조에 대한 연구를 확대 발전시켜야겠다. 이러한 정책적 틀의 확립과 연구, 조사업무의 심화는 결과적으로 사업수행의 질적 향상으로도 이어질 수 있으므로 이는 일거양득의 효과라 하겠다. 따라서 아래와 같은 연구 및 조사 확대, 심화 방안을 제안한다.

- ▷ 조직발전 및 역량강화 전략과 연계되는 연구전략(Research Strategy) 개발
- ▷ 연구전략에 의거한 체계적이고 현실적인 연구 및 조사 업무 수행
- ▷ 연구결과의 교육 모듈 개발 연계를 통해 단 내, 외 이해관계자 역량 강화
- ▷ 국제적 개발관련 전문 연구기관과 공동 연구 확대

#### 다. 이해관계자에 대한 능력 배양

원조 경험이 오랜 전통의 유럽공여기관들은 정책 수립, 연구 및 사업수행에서 다양한 원조 관련 전문가, 컨설턴트 등의 폭넓은 지원을 받는다. 따라서 정책 수립 및 사업 수행에서 위험이나 어려움이 KOICA에 비해 상대적으로 덜 하며, 폭넓은 연구결과를 바탕으로 국제적 원조 논의를 자국의 이익에 부합하도록 이끌고 있다. 그러나 아직 우리나라에는 원조관련 전문 기관과 인력이 매우 부족하며, 역량도 상대적으로 취약하여, 국제적 원조 동향을 수동적으로 파악하고 쫓아가기 어려운 현실이다. 따라서 상기 “나”항과 연계하여 KOICA는 향후 원조관련 이해관계자에 대한 개발협력과 공적개발원조에 대한 이해를 높이고 역량을 강화할 수 있도록 해야겠다. 이를 위해 KOICA는,

- ▷ 개발협력 및 공적개발원조에 대한 직원 역량배양 교육 강화
- ▷ 사업수행자 및 이해관계자에 대한 교육 증대
- ▷ 국회, 외교통상부, 총리실 등 정부기관을 위한 설명 책자 개발

등의 활동을 수행할 것을 제안한다.

또한, 경쟁강화를 통한 국내 개발협력 관련 업체와 컨설턴트의 성장 도모를 위해, 수원국 현지의 경험을 갖춘 양질의 인력 고용을 위해,

- ▷ 사무소의 현지 전문인력 고용 확대를 위한 제도 정비
- ▷ 현지전문인력 고용을 위해 임금 현실화
- ▷ 국제기구와 공동사업 또는 Multi-bi 사업추진시 직원 파견을 통한 역량 배양

을 수행할 것을 제안한다.



## 라. 관련 프로세스와 통계 및 사업수행 시스템 개선

타원조수행기관의 경우, 원조업무의 특성을 반영한 시스템을 적합하게 개발하여 사업수행의 효율성을 제고하고 있다.

- ① DFID의 경우 사업관리를 위한 내부시스템인 PRISM을 ARIES로 개선하여, 새롭게 개발되는 원조관련 Marker들이 즉각적으로 사업수행에 반영될 수 있도록 하며, 사무소와 본부의 업무관리 지원을 강화하여 현장 중심 원조 수행 시에도 업무의 질이 보장될 수 있도록 한다.
- ② AusAID의 경우, 기존 Intranet 시스템과 별도로 PDF로 보유하고 있던 사업수행 가이드라인을 Intranet 시스템과 합쳐 Rules and Tools로 통일하여, 사무소 및 본부 어디서나 시스템에 내제된 Template을 따르면 업무를 수행할 수 있도록 하고 있다.
- ③ JICA의 경우, 개발협력 지식관리 시스템을 신설하여, 지역별, 국별, 사업형태별, 분야별로 JICA가 축적한 지식의 활용도를 높이고 있다.

Aid for Trade, MDGs와 같은 새로운 원조 동향의 사업반영 여부를 확인하고 통계를 작성하기 위해서 DFID나 AusAID와 같은 기관은 개별 프로그램이나 프로젝트 기획 시 시스템에 구축된 사업관리프로그램에 따라 Marker를 선택하게 되어있고, Marker 선택에 따라 자동적으로 통계가 시스템에서 계산된다. KOICA도 올해부터 OECD의 주요 정책 Marker 7개<sup>16)</sup>를 사업계획 수립시 선택하게 하는 등 개선작업을 추진하고 있다. 정보화 사회에서 시스템의 질은 곧 업무의 질을 의미하는 바, 이렇게 국제적 개발동향에 따라 통계 정책을 수립하고 시스템을 개선하는 노력을 지속적으로 추진해야 할 것이다. 따라서, 타 원조기관의 시스템에 대한 조사와 검토 후, KOICA의 정책, 사업수행, 모니터링, 평가, 통계업무를 효율적으로 관리할 수 있는 인트라넷 시스템의 추가 개선을 제안한다.

## 2. 파리선언 주요지표 개선을 위한 제언

파리선언의 10대 지표를 당장 모두 국제수준으로 개선하는 것은 현실적으로 불가능하며, 몇몇의 지표는 상대적으로 오랜 준비와 노력이 필요하다. 한편, DAC가입 및 우리 정부의 외교 정책을 고려할 때 파리선언과 같은 개발원조의 주요 동향과 동떨어진 원조를 수행하는 것 또한 현실적으로 어렵게 되었다. 현재 원조 수행 정책과 전략을 수정하지 않는다면 향후 Peer Review 및 각종 권고사항에 대한 이행 점검 등 DAC의 조사 또는 국회 및 시민단체 등 외부의 지침에 따라 수동적으로 급박하게 수정될 가능성이 크며, 이는 KOICA와 우리 정부 모두에 바람직하지 못한 결과가 될 것이다. 따라서 이 절에서는 이제까지의 논의를 토대로 파리선언의 10대 지표 중 이행이 반드시 필요한

16) 7대 Marker는 양성평등 (Gender Equality), 환경 (Aid to Environment), 참여적 개발(Participatory Development/ Good Governance), 무역개발 (Trade Development), 생물다양성협약 (Convention Biological diversity), 기후변화협약 (Convention on Climate Change), 사막화방지협약 (Convention to Combat Desertification)이다.

지표와 상대적으로 이행에 부담이 적은 지표에 대한 우선적인 이행방법을 제안한다.

#### 가. 비구속회원조 추진 (파리선언 지표 8)

원조의 비구속화는 파리선언 지표일 뿐 아니라 DAC가입의 조건이기도 하며, 미국을 제외한 많은 다른 DAC공여국들은 이미 이행을 마친 목표이기도 하다. 따라서 비구속화는 파리선언과 관련하여 KOICA가 이행해야하는 가장 시급한 과제이기도 하다. KOICA는 이미 원조의 비구속화를 위해 많은 노력을 기울였으며, 제도적 변화를 이룩했다. 2007년부터 조달규정에서 구속화 관련 항목을 삭제하고 국제경쟁입찰을 가능하게 하는 조항을 삽입하여 제도적 기반을 마련하였으며, 대규모 계약에서 국제경쟁입찰을 실시하고, 현지입찰을 증가하여 실시하고 있다. 따라서 2008년 기준으로 이미 39%의 원조 비구속화를 달성(잠정 통계임)하여 2008년에 기 설정한 목표<sup>17)</sup>를 초과달성하였다.

KOICA가 과중한 사업추진 업무부담 속에서도 국내무상원조 추진 기관 중 선도적 노력을 경주하여 비구속화를 위해 착실히 준비하고 제도를 개선해 온 점은 높이 평가할만 하다. 특히, 다른 전통의 유럽공여국과 달리 언어적 제도적 유사성을 갖지 못하여 수원국 현지 조달시 더 큰 위험 부담을 가지며, 국내 개발원조 전문 컨설턴트 부족으로 조달관련 연구에도 어려움이 큰 상황에서 이러한 제도적 개선을 이루어 낸 것은 KOICA의 원조기관으로서의 전문적 역량을 다시 한번 증명한 일이라 하겠다. 그러나 KOICA 원조 효과성 증진을 위해 비구속성 원조 확대 추진 관련 몇 가지 추가 고려사항과 대안을 설명 하도록 하겠다.

##### ① 현지조달 및 수원국조달시스템 사용을 위한 연구 및 조사 수행

KOICA는 비구속성원조 확대를 위해 소규모 계약에 대해 현지조달을 확대하는 계획을 마련하였다. 그러나 우리나라에서 실시되는 KOICA 본부입찰이 모법인 국가계약법과 그 시행령, 시행세칙을 근거로 각종 국내법과 KOICA 규정에 따라 수행되듯이, 올바른 현지입찰 수행을 위해서는 각기 다른 수원국의 조달 및 계약관련 국내법안에 대한 수준높은 지식에 근거한 규정과 제도가 마련되어 있어야 한다.

만약, KOICA와의 계약에 계약당시에는 양자가 모두 동의해서 서명했다 하더라도 계약문서의 내용과 형식이 수원국 국내법과 저촉된다는 사실이 뒤에 나타난다면 후에 계약업체가 의무를 불이행한다 하더라도 제재를 가하기 어려우며, 할 수 있다 하더라도 분쟁과 소송을 준비하고 이행하는데는 추가적으로 행정적, 재정적 부담이 지나치게 클 수 있다. 한편, 각종 제도와 법규가 미비한 수원국

17) 2008.3월 KOICA는 비구속성원조 확대계획을 수립하고 2008년 30~35%, 2009년 25~40%, 2010년 50%의 비구속화 목표 설정

내에서 현지조달시에는 계약 후 업체의 도산 등 계약 불이행에 대한 위험이 본부조달에 비해서 매우 높으며, 계약 완료 후 계약의무사항 이행에 대한 검수도 본부조달에 비해 위험성이 높다.

또한, KOICA는 수원국 조달 시스템을 활용한 조달 확대를 통해 비구속화 원조 비율을 확대하려 하고 있으나, 수원국 조달 시스템 활용은 파리선언 지표 중에서도 이행율이 가장 낮으며 그 이유는 수원국 시스템 중에서도 조달관련 시스템이 가장 취약한 경우가 많고, 그에 따라 수반되는 위험이 지나치게 크기 때문이다. 아래의 표에서 KOICA의 중점, 일반 협력국 중 B등급을 받은 국가는 카메룬, 세네갈, 탄자니아 3국 뿐이며, 모두 아프리카 국가여서 현지 시스템을 잘 알고 오랜기간 원조를 수행한 유럽의 전통공여국이 아닌 우리로서는 현지조달시스템 활용시 수반될 위험부담이 지나치게 높다. 사실상, 비구속성원조를 실시하는 많은 다른 공여기관 중에서도 수원국 조달 시스템을 활용하여 원조를 수행하는 국가는 매우 적다.

이러한 현지조달과 수원국 조달 시스템 활용이 커다란 위험성과 불확실성을 고려할 때, KOICA는 보다 심도있는 조사와 연구를 통해 체계적이고 점진적인 현지조달 확대 세부 계획을 수립해야 할 것이다. 또한, 사무소 파견 직원에 대한 조달관련 교육을 의무화하여 조달업무 수행의 위험성을 줄이도록 노력해야 할 것이다.

〈표 4〉 수원국 조달시스템 평가 결과

국가	2007 등급	평가/확인 범주
아프가니스탄	C	1
카메룬	B	3
가나	C	3
인도네시아	C	3
라오스	C	2
말라위	C	3
몽골	C	3
니제르	B	2
필리핀	C	3
르완다	B	3
세네갈	B	2
시에라리온	B	1
탄자니아	B	3
우간다	B	3
베트남	C	3
예멘	D	1
잠비아	C	3

 KOICA 일반협력국  
 KOICA 중점협력국

출처 : OECD/DAC 2008 Monitoring Report

## ② 원조형태(Modality) 다변화를 통한 비구속화 원조 확대

비구속화 원조 확대는 조달업무를 변화하는 것만으로 달성할 수 있는 것은 아니다. 많은 다른 공여국들도 비구속성 원조 확대를 통해 불성실하거나 신뢰도가 낮은 업체와의 계약을 통해 사업수행의 위험과 불확실성을 증가시키기 보다는 다변화된 원조형태 확대를 통해 비구속화 비율도 높이고 사업수행에 수반되는 위험도 관리하는 일석이조의 효과를 얻고 있다. 즉, 아래 라.항에서 제안하는 바와 같이 다자기구를 활용한 PBA 참여 확대 또는 각 수원국에서 보다 많은 경험과 노하우를 보유한 타공여기관과 공동사업 또는 위탁사업 실시를 통한 비구속화 확대이다.

세계은행과 같은 다자기구는 수원국내의 조달업무에서 많은 노하우와 경험을 보유하고 있는 바, KOICA는 이러한 기구를 통한 PBA 참여 확대를 통해, 비구속성원조 비율 확대, PBA 추진 확대, 수원국 시스템 활용 원조 확대 등 최소 3개 이상의 파리선언 지표에서 개선효과를 가져 올 수 있으며, 동시에 KOICA 직원의 역량 강화, 우리원조의 수원국내 가시성 증대, 사업수행의 위험 감소의 추가적인 효과를 가질 수 있다.

### 나. 국별예산배분 및 지원계획 공식 통보 (파리선언 지표3)

파리선언 지표 3은 수원국 국가개발 우선순위와 연관된 지원을 측정하며, 이는 지원된 공적개발원조 중 “정부부분에 지원된 원조”의 비율로 계산된다. 따라서, KOICA가 국별예산배분계획을 수립하여 국별로 연간지원예산이 확정되는 경우, 수원국의 원조총괄기관에 지원예산과 그 사업별 내역을 통보하는 경우, 이는 정부부문에 지원된 원조로 계상되어, 지표 3에 대한 이행율을 높힐 수 있다.

### 다. 기술협력사업 추진을 위한 협의체 구성 (파리선언 지표 4)

파리선언의 지표 4는 공여국의 기술협력 지원과 수원국 개발 목표 및 전략과의 연계성을 측정한다. 측정 결과는 해당연도에 지원된 기술협력(Technical Cooperation)예산 중 능력배양을 위한 조율된 프로그램(Coordinated programmes in support of capacity development)에 지원된 예산의 비율로 나타난다. 앞서 설명한 바와 같이 OECD/DAC에서 정한 “조율된 기술협력”에 대한 기준은 해석의 여지가 넓다. 기술협력지원에 대한 통제권(Control), 조율을 위한 장치, 능력배양의 목표 등의 어구는 특히 해석에 따라서 결과에 많은 차이를 갖고 올 수 있다.

현재 KOICA의 연수사업은 수원국의 요청 중심으로 발굴되며, 수원국은 연수프로그램 요청시 국가개발계획과 연관성을 갖는 우선순위가 높은 분야의 프로그램을 지원하도록 가이드라인을 제시한

다. 또한, 연수대상 선발권 역시 수원국 관련기관에서 갖고 있는 바, 수원국 관련기관이 기술협력지원에 대한 일정한 통제권을 갖는다고 말할 수 있다. 즉, KOICA의 연수사업은 위의 조율된 기술협력의 조건 1, 2와 3번을 충족한다고 해석될 수 있으며, 따라서 우선적으로 이러한 조건을 적용한다면, KOICA 사업의 지표 4에 대한 이행 비율은 상당히 개선될 수 있을 것이다. 다만, 향후 실질적이며 추가적인 개선을 위해서 연수사업부는 2010년부터 연수사업 요청서에 지원요청 프로그램과 관련있는 수원국 국가개발계획이나 분야별개발전략의 명칭과 내용을 포함하여 작성되도록 하고 연계성에 대한 분석을 통해 사업을 선정하여 수원국 개발계획과의 연관성을 더욱 강화하도록 해야 할 것이며, 사업추진시 수원국의 자체적인 능력배양 프로그램에 대한 연구와 조사를 통해 수원국 자체 프로그램과 우리의 지원프로그램의 연계를 강화해야 할 것이다. 수원국 자체 프로그램에 대한 자금 지원 형식의 사업을 추진하여 사업형태를 다양화 하는 것 또한 바람직 할 것이다. 마지막으로 연수 프로그램 추진 시 내용과 형식에 대한 사전협의를 강화하여 수원국의 훈련수요와 목표가 연수에 반영될 수 있도록 해야 할 것이다.

#### 라. 다자기구 등을 통해 추진되는 PBA 참여 (파리선언 지표 5a, 5b, 9)

파리선언의 지표 5는 수원국의 재정과 조달시스템 활용이며, 지표 9는 수원국의 자체적인 개발협력 프로그램에 대한 지원 확대이다. 지표 5(a)는 앞서 설명한 바와 같이 수원국의 예산, 회계, 감사 시스템을 활용하여 수행되는 원조의 비율로 계산되며, 5(b)는 수원국의 조달시스템을 활용하여 수행되는 원조 비율로 산정한다. 한편, 지표 9는 Programme Based Approach (PBA)의 비율로 산정된다.

우리나라의 경우, 수원국 시스템 활용에 대한 국내적인 지지가 미약하며, 수원국 시스템에 대한 이해가 아직 부족하여 단시간내에 원조방식을 변화하는 것은 위험하다. 따라서, 장기적으로는 수원국 재정 및 조달 제도 개선 및 능력배양을 위한 사업을 추진하며, 제도에 대한 연구를 통해 구체적이고 실질적인 위험대응계획이 마련된 이후에야 수원국 시스템을 활용한 원조를 수행할 수 있을 것이다. PBA의 경우, 수원국이 주도권(Leadership)을 갖는 프로그램에 대한 충분한 사전준비 없는 상태에서의 지원은 마찬가지로의 위험성을 지닌다.

이렇게 위험성은 높고, 아직 새로운 원조형태에 대한 경험이 거의 없는 상태에서 우선적으로 KOICA는 세계은행 등 국제기구가 관리하는 프로그램에 참여를 통해 PBA에 대한 간접적인 경험을 쌓고, 수원국시스템 활용을 통한 원조수행의 노하우를 취득하며, 한편 파리선언의 지표도 충족하는 원-원의 결과를 얻을 수 있다. 예를 들어, DFID, JICA, AusAID 등 많은 공여기관은 베트남에서 세계은행이 관리하는 빈곤감소프로그램에 대한 기금 지원을 통해 직접적인 사업수행으로 인

한 위험성을 감소시키고 원조의 질을 보장하며, 세계은행이라는 단일 기구를 통한 지원으로 원조조화 지표를 개선하며, 공동사업 참여를 통한 수원국내 자국 원조의 가시성(Visibility)을 높이고 있다. KOICA 또한 베트남과 같은 모범 수원국 내에서 국제기구가 대표로 관리하는 프로그램 참여를 통해 관련 지표 개선 및 노하우 습득, 위험감소, 가시성 증대의 일석사조를 얻을 수 있을 것이다.

#### 마. 예측가능한 원조를 위한 통계시스템 개선 (지표 7)

지표 7은 수원국 재정수입의 중요한 부분을 차지하는 원조의 예측가능성을 측정하고 있다. 저성장과 저개발로 세입원이 부족하여 개발과 성장에 필요한 재원이 부족한 많은 개발도상국들은 이러한 재원을 원조로 충당하고 있다. 따라서, 예측가능한 원조수입은 수원국의 현실적인 개발계획 수립의 중요한 전제조건이 된다. 파리선언에서는 원조의 예측가능성 제고를 위해 지표 7에서 각 공영국의 연간 ODA 지출계획과 각 수원국의 ODA 접수 기록을 비교하여 그 차이를 백분율로 기록한다.

따라서, KOICA가 상기 “나”항의 제언에 따라 국별지원계획을 작성하고 매년 성실히 수원국에 통보하고 그에 따라 사업을 추진하며, 분기별로 수원국 원조 총괄기관과 정기 협의를 통해 집행 상황을 확인하는 시스템을 도입하여 수원국이 분기별로 실제 이행현황을 알 수 있도록 한다면 지표 7의 이행결과가 크게 개선될 것이다. 이렇게 국별지원협의시스템이 정착을 내린다면, 향후 국별지원계획(Country Assistance Strategy) 수립, 개정 또는 국별 사업발굴을 위한 수원국과의 협의채널로도 다양하게 활용이 가능할 것이다.

#### 바. 시범적인 공동연구와 공동사업 추진 실시 (파리선언 지표 10(a), (b))

베트남과 같은 모범수원국에는 40여개 이상의 공여기관이 활동하고 있으며, 공여기관들이 구성한 협의체마저도 지나치게 많다. 이러한 다양한 공여기관은 수원국 정부에 보고서 작성 및 협의를 위한 지나친 행정부담의 원인이 되어 수원국 정부의 행정의 질을 저하하는 원인이 되기도 한다.

파리선언은 이러한 문제점을 인식하고 공여국간 공동사업과 연구, 조사를 통해 수원국이 상대해야 하는 공여기관의 수를 줄이도록 권고하고 있다. 영국 등 유럽일부 공여국가는 Like-minded donor group을 구성하여 공동사업 및 조사, 평가를 활발하게 추진하고 있으며, 스칸디나비아 3국도 공동사업과 공동평가를 확대하고 있다. 호주와 뉴질랜드도 지리적 특수성을 활용하여 남태평양 도서국가의 원조에서 다른 공여국들의 위임을 받아 사업을 수행하거나 양국간 공동사업 추진을 확대하고 있다. 따라서 KOICA 또한 수원국내 공식, 비공식, 정기, 비정기적인 공여국간 협의 참여를 통해 가능한 경우, 공동사업과 연구를 시범적으로 실시하여 타공여국의 Best Practice를 습득하고 우리의



경험을 공유하는 기회로 삼을 수 있겠다.

한편, “라”항의 국제기구를 통한 사업실시는 지표 10의 개선에도 도움이 될 수 있다. 특히, KOICA의 사업수행 경험이 적고 안전에 문제가 있을 수 있어 사업추진의 위험성이 높은 사하라이남 아프리카 국가나 중동지역에서는 이러한 국제기구를 통한 공동사업 참여를 통해 국제기구의 사업수행 노하우를 익히고 향후 양자사업 추진을 위한 정보습득의 기회로 활용할 수도 있다.

파리선언이 지향하는 원조 효과성 향상을 위해서는 위에서 지적한 것과 같은 많은 변화가 필요하다. 하지만 모든 변화가 급작스럽게 단기간에 한꺼번에 이루어 질 수는 없으며, 사전에 면밀한 준비와 검토가 필요하다. 준비와 연구 없이 이루어진 급격한 변화는 더 큰 부작용을 초래하는 경우가 많으며, 기존의 시스템과 융화되지 못하고 결국 사라지는 경우가 많았다. 따라서 이 절에서 제안한 약간의 제도변화를 통해 우선적으로 개선이 가능한 부분을 먼저 이행한 후에 앞서 2절에서 설명된 전사적 개선과제를 이행하여 KOICA와 우리나라 원조의 질을 높이고, 국제적 원조관행을 준수하는 일거양득의 효과를 얻어야 하겠다.

## V. 결론

우리나라는 2010년부터 DAC의 회원국으로 활동하게 된다. 즉, 이제 기존의 전통공여국들이 정해놓은 아젠다를 이행하는 수동적인 단계에서 탈피하여, 동등한 입장에서 국제적 개발협력 동향을 논의하고 우리의 경험과 국익에 맞춰 주도적으로 아젠다를 정립하고 이끌 수 있는 기회를 갖게 된 것이다. 그러나, 도입부에서 이미 언급한 바와 같이 DAC가입이 이러한 기회만을 의미하는 것은 아니다. 우리보다 오랜 원조경험과 방대한 연구와 조사 노하우를 보유한 전통공여국들의 틈새에서 자칫 하면 우리나라는 DAC가입을 통해 자율적인 원조 수행의 기회를 잃고 타 공여국들의 논의와 비판을 따라가기에 급급한 입장이 될 수도 있다. DAC가입을 기회로 만들기 위해서는 따라서, 개발협력과 공적개발원조에 대한 심도있는 연구와 조사를 기반으로 정연한 논리에 바탕을 둔 입장을 정립하여 타 공여국들에게 제시할 수 있어야 할 것이다. 따라서, KOICA는 명실상부한 국내 유일의 원조 전문 기관으로서 원조사업 수행을 통해 얻은 노하우를 개발협력 관련 연구 및 분석으로 확대하여 우리 정부의 원조 정책 수립과 체제 개선을 지원하고 기관의 전문성을 한층 배양하여 우리나라 원조의 효율성과 효과성 개선 및 국익 증진에 이바지 하여야 할 것이다.

## 참고자료

### 1. 국내문헌

이현주. 2009. 수원국의 공공재정관리 및 조달시스템 활용방안. 한국국제협력단

### 2. 국외문헌

OECD. 2001. OECD Policy Brief “Untying Aid to the Least Developed Countries”

OECD. 2003. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Vol. 1. DAC Guidelines and Reference Series

OECD. 2006. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration

OECD. 2006. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery Vol. 2. DAC Guidelines and Reference Series

OECD. 2006. Methodology for Assessment of National Procurement Systems.

OECD. 2008. 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Making Aid More Effective by 2010

OECD. 2008. Scaling Up: Aid Fragmentation, Aid Allocation and Aid Predictability

OECD. 2008. The Developmental Effectiveness of Untied Aid

OECD. 2009. Aid Effectiveness: A Progress Report on Implementing the Paris Declaration

OECD. 2009. Managing Development Resources: The Use of Country Systems in Public Financial Management

World Bank. 2005. CDF Progress Report: Enabling Country Capacity to Achieve Results

World Bank. 2007. Result-Based National Development Strategies: Assessment and Challenges Ahead