

원조의 효과성제고를 위한 파리선언의 의미와 우리의 향후 추진방향

장 현 식 / 정책연구실장, 한국국제협력단 (KOICA)

I. 서론

세계화의 진전과 함께 개도국의 소외화와 빈곤화에 대처하기 위해 국제사회의 공동노력이 확대되고 있으며, 특히 21세기를 맞이하여 개도국이 당면한 빈곤, 질병, 환경오염 등 범세계적인 문제들을 해결하려는 국제사회의 의지도 더욱 강해지고 있다. 이의 일환으로 2000년 UN 총회에서는 빈곤완화를 포함한 8개의 기본목표를 담은 천년개발목표(MDGs)가 선언되었다.

MDGs 선언은 21세기 국제개발협력의 새로운 패러다임을 제공하였다는 점에서 매우 큰 의미가 있다. 이는 국제사회가 개도국의 경제사회발전을 위해 지난 50년간 1조억 달러라는 엄청난 개발원조

비용을 제공했음에도 불구하고 그 결과가 기대만큼 높지 않다는 비판과 함께 기존의 원조방식에 대한 재점검을 요구하게 만들었다. 그 결과 국제사회는 MDGs 달성을 위해서는 개발자원 확대와 함께 늘어날 원조 재원의 효과적 활용을 위한 방안으로써 단순히 원조자금의 집행하는 체제에서 벗어나 실질적인 결과를 중시하는 체제의 필요성을 논의하게 되었다.

이와 같은 노력의 결과로 몬테레이 컨센서스(2002)¹⁾, 원조조화를 위한 로마선언(2003) 및 개발결과 관리를 위한 마라케시 공동메모렌덤(2004)가 합의되었으며, 2005년에는 원조 효과성 제고를 위한 파리선언이 OECD/DAC 고위급포럼에서 발표되었다.

1) 2002.3월 멕시코 몬테레이에서 개최된 UN개발재원국제회의에서는 개도국의 지속가능한 개발을 위해서는 개도국·선진국간 상호책임과 파트너십 구축이 중요하다는 몬테레이 컨센서스가 합의되었다. 동 컨센서스는 개도국은 ownership에 의거하여 governance, 제도, 정책 개선 등의 노력을 통해 자국의 개발을 위한 주도적인 역할을 수행하여야 하며, 국제사회는 ODA 확대, 무역개방 및 개도국의 역량배양 등에 대한 지원을 강화할 것을 강조하고 아울러 지속가능한 개발을 위한 자원마련 수단으로서 국내재원 동원, FDI, 무역, ODA, 외채탕감, 국제금융 및 무역체제의 일관성 향상을 강조하였다.

본 소고는 원조효과성 제고를 위한 국제사회의 노력 중 로마선언, 마라케시 공동 메모렌덤 및 파리 선언의 내용을 중심으로 개최배경 및 합의내용을 살펴보고, 그중에서도 현재 가장 구속력을 지닌 파리 선언의 의미와 원칙별 이행공약 및 지표를 좀 더 구체적으로 알아본 후 우리 정부의 향후 나아갈 방향도 살펴보려고 한다.

II. 원조 효과성제고를 위한 국제사회의 노력

1. 원조조화를 위한 로마선언

가. 개최배경

MDGs 선언이후 공여기관과 수원국은 원조정책과 절차를 조화시키기 위한 각종 국제회의를 개최하였다. 그 중에서도 2003년, 2월에 로마에서 개최된 ‘원조조화를 위한 고위급포럼’은 처음으로 원조정책과 절차를 조화시키기 위한 모범관행원칙이 수립되었다는 점에서 큰 의의를 가질 수 있다.

나. 합의내용

동 회의에서는 크게 6가지 측면에서 합의가 이루

어졌는데 그 내용을 살펴보면 먼저 원조공여국의 정책·절차·관행을 수원국 시스템과 일치시키고, 둘째, 공여국의 수원국에 대한 요구사항을 간소화하여 거래비용을 감소시키며, 셋째, 수원국의 원조조정에 대한 주인의식을 강화하고 이를 위한 능력배양을 지원하며, 넷째, 빈곤감소전략(PRS) 등 수원국의 우선순위를 고려한 원조를 실시하며, 다섯째, MDGs 달성에 대한 원조공여국들의 기여를 제고하고, 마지막으로 ICT 활용 및 동료간 압력을 통한 원조조화를 촉진하는 것이다.

현재 OECD/DAC 산하 ‘원조의 효과성 및 공여국 관행에 관한 실무그룹(WP-EFF)²⁾의 ‘원조조화와 일치에 관한 Task Team’³⁾이 로마선언에서 채택된 원조조화의 확산을 위한 구심점으로 활동하고 있으며, 동 Task Team이 2004년 2월 로마선언 1주년을 맞이하여 개최한 회의에서는 원조조화 및 일치와 관련한 그간의 진전 상황⁴⁾에 대한 평가와 향후 도전과제에 대한 논의가 있었다.

2. 마라케시 공동 메모렌덤

가. 개최배경

2002년 3월 개최된 몬테레이 UN개발재원국제회에서 국제사회는 개도국의 빈곤감축과 경제성장

2) WP-EFF: Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practices (DAC 산하기관)

3) Task Team on Harmonization and Alignment

4) 동 회의에서의 진전 상황을 살펴보면 원조조화에 대한 공여국, 국제개발기구 및 수원국의 관심이 증대되었으며, DAC 회원국 과반수 이상 및 몇몇 국제개발기구들이 이미 원조조화를 위한 내부적 프로세스를 준비하였고, 베트남, 이디오피아, 피지 등에서 공여국과 국제개발기구들은 수원국 주도의 개발전략에 자신들의 원조 프로그램을 일치시키고 있다는 점을 들 수 있다.

을 위한 정책 및 행동 추진을 강화하고, 선진국은 원조확대 및 보다 효과적인 원조 제공과 아울러 보다 일관성 있는 무역 및 기타 개발관련 정책 추구를 통한 개도국 개발을 지원키로 하는 일련의 새로운 파트너십에 합의하였다.

이에 기초하여 2004년 2월 모로코의 마라케시에서 세계은행, 4개 지역개발은행⁵⁾ 및 OECD/DAC는 개발결과 관리를 위한 공동 메모랜덤을 채택하였다. 동 메모랜덤은 MDGs를 달성하기 위한 질적제고의 큰 축의 하나인 개발결과관리(MfDR: Managing for Development Result)에 대한 내용에 합의했다는 점에서 큰 의의를 가질 수 있다.

나. 합의내용

마라케시 회의에서 참석자들은 개발성과를 위한 관리를 효과적으로 지원하기 위한 다섯 가지 핵심 원칙과 일곱 가지 행동 계획을 도출하고 이에 합의하였으며, 동 회의를 통해 얻어진 지식 및 합의는 2005년에 합의된 원조의 효과성 제고를 위한 파리선언의 근간이 되었다.

국제사회는 MfDR을 실현시키기 위해 크게 세 가지 분야에 노력을 기울이고 있다. 첫째, 수원국들이 공여국, 시민사회 등과 함께 성과를 정의하고 이를 측정하는 방법을 결정할 수 있는 수원국의 역

량강화이며, 둘째, 공여국 및 공여기관 내에서 원조의 효과성을 위한 성과관리를 개발 프로그램에 반영하는 것이고, 마지막으로 세계적인 파트너십을 장려하는 것이다.

이 모든 노력은 개발성과를 실질적으로 측정할 수 있는 국제 및 국내 통계 및 통계체제가 있어야 가능하다. 따라서 마라케시에서 국가 및 국제 통계를 향상시키기 위한 행동계획을 고안했다. 이런 통계는 파리선언에서 제시된 성과측정의 근간이 되었다. MfDR을 위한 노력은 파리선언으로 끝나지 않고 지속되고 있다. 2007년도에도 베트남 하노이에서 제3차 원탁회의가 개최되었다. 동 회의에서는 45개 수원국, 32개 개발협력기관 그리고 30개의 시민단체 및 사적분야 파트너들이 모여 지속적인 노력을 위한 방향을 제시했다.

3. 파리선언

가. 개최배경

2005년 3월 2일 프랑스 정부 주체로 열린 원조 효과성에 대한 고위급 포럼(High Level Forum on Aid Effectiveness)에 91개국 개발관료, 26개의 공여기관과 수원국, 시민사회단체들이 참석하였고, 원조효과성 제고를 위한 파리선언이 도출되었다. 동 선언은 2003년도 원조조화를 위한 로마선

5) 아프리카개발은행(AfDB), 아시아개발은행(ADB), 미주개발은행(IDB: Inter-American Development Bank), 유럽부흥개발은행(EBRD: European Bank for Reconstruction and Development)

언 및 2004년도 마라케시 원탁회의에서 채택된 주요 원칙을 점검하고 이들 합의가 제시해준 교훈과 원칙을 기반으로 만들어진 것이다.

나. 합의내용

파리선언은 원조활동 및 원조양식에 걸쳐 원조의 효과성을 향상시키기 위해 필요한 다섯 가지 핵심 원칙을 제시해주고 있다. 그리고 각 핵심원칙을 따르기 위해 필요한 파트너십 공약(partnership commitment)을 이행하기로 합의했으며, 이러한 공약이행을 위해 2010년도까지 시간표(timeline)를 제시하고 성과측정에 필요한 12개의 성과지표를 또한 제시했다는 데에 큰 의의가 있다.⁶⁾ 파리선언에 관한 좀 더 자세한 내용은 다음에서 언급코자 한다.

III. 파리선언의 원칙 및 측정지표

1. 핵심원칙

원조의 효과성 제고를 위해 채택된 핵심원칙은 수원국의 주인의식, 원조일치, 원조조화, 원조 성과 관리, 상호 책임성 강화이다. 각 핵심원칙은 이행되어야 할 책임으로 이루어져 있고 책임은 각각 공여국, 수원국, 수원국-공여국이 공동으로 이행해

야 할 세부적인 책임으로 나뉘어져 있다.

가. 수원국의 주인의식(Ownership)

- 수원국은 개발 전략의 입안 및 이행에 있어 리더십을 행사하고, 이를 성과에 기초한 (results-oriented) 이행 프로그램으로 구체화(지표1⁷⁾) 하는 한편, 공여국과의 대화를 통해 각계각층의 원조를 조화 시키고 민간의 참여를 유도함에 있어 주도적인 역할 수행
- 공여국은 수원국의 리더십을 존중하고 리더십 이행 역량 강화를 위해 협력

나. 수원국의 개발전략에 공여국 원조의 일치 (Alignment)

- 1) 공여국은 수원국의 개발 전략에 원조 일치 (Donors align with partner's strategies)

- 공여국은 모든 원조를 수원국의 개발 전략 및 전략 이행 상황 검토 결과에 기초하고(지표 3), 예외적인 경우를 제외하고는 공여의 조건도 이에 근거하여 마련
- 자금제공은 수원국의 개발 전략에 근거하고 공여국 공통의 프레임워크를 통해 도출된,

6) 파리선언에 관한 좀 더 자세한 사항은 제 3절에서 알아보코자 한다.

7) the World Bank's Aid Effectiveness Review (AER) based on five criteria: (i) a coherent long-term vision, (ii) a medium-term strategy derived from it; (iii) specific targets serving a holistic; (iv) balanced and well-sequenced development strategy; and (v) capacity and resources for its implementation

단일한 조건 그리고/또는 유동성 있는 지표
(a manageable set of indicators)에 결부

한으로 지양하고(지표6), 잠재적인 이행목표
간 상충을 방지하기 위해 조화된 이행평가
체계를 도입

2) 공여국은 수원국의 강화된 시스템 활용

(Donors use strengthened country systems)

■ 수원국과 공여국은 수원국 시스템의 성과·투명성·책임성을 평가하기 위한 공동의 프레임워크를 마련하고(지표2⁸⁾), 상황검토(diagnostic review) 및 성과평가(performance assessment) 프레임워크를 수원국 주도의 역량강화전략에 통합

■ 수원국은 신뢰할 수 있는 상황검토를 시행하고, 검토 결과에 근거한 개혁을 통해 원조관리 시스템 및 절차의 효과성·투명성·책임성을 담보하며, 지속적인 개발역량강화에 필요한 개혁 작업에 착수

■ 공여국은 수원국의 시스템과 절차를 최대한 활용하고 불가능한 경우 수원국의 시스템을 보강하는 한도 내에서만 추가적 안전조치(safeguards and measures)를 마련하며(지표5), 원조 자금이 지원되는 프로젝트 및 프로그램의 시행·관리 전담기구 창설은 최대

3) 수원국은 공여국의 지원을 받아 개발역량 강화
(Partner countries strengthen development capacity with support from donors)

■ 수원국은 세부적인 역량강화 목표들을 국가 개발전략으로 통합하고, 필요한 경우, 동 목표 이행을 국가 주도의 역량강화전략을 통해 추구

■ 공여국은 연구 지원 및 재정적 지원을 수원국의 역량강화 목표와 전략에 합치시키고, 수원국의 기존역량을 효율적으로 활용하며, 역량강화에 필요한 지원을 조화(지표4⁹⁾)

4) 공공재정관리 역량 강화 (Strengthen public financial management capacity)

■ 수원국은 국내자원 동원, 재정의 지속가능성 강화, 투자환경조성 노력을 강화하고, 투명한 예산 집행 보고서를 적시에 발간하며, 공공재정 관리개혁에서 주도적 역할 담당

8) the World Bank's Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) based on four criteria: (i) a comprehensive and credible budget linked to policy priorities (ii) effective financial management systems for budget expenditure and budget revenues; (iii) timely and accurate fiscal reporting; (iv) clear and balanced assignment of expenditures and revenues to each level of government.

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

- 공여국은 다년도 프레임워크 하에서 원조를 약속하고 합의된 스케줄에 따라 예측 가능한 원조를 제공하며(지표7), 최대한으로 수원국의 예산·회계 메커니즘을 신뢰하고 이용(지표5¹⁰⁾)

방식을 채택

- 수원국과 공여국은 공공재정관리 부문에서 조화된 상황 검토와 성과평가를 추진

6) 원조의 언타이드화

(Untie aid: getting better value for money)

- 2001년 DAC의 “최빈개도국에 대한 원조의 언타이드 권고”의 지속적 이행을 통해 원조의 효율성을 제고

5) 수원국의 정부조달 시스템 강화 (Strengthen national procurement systems)

- 수원국과 공여국은 상황검토, 지속가능한 개혁안 강구 및 시행에서 합의된 기준과 절차를 이용하고, 조달 부문 중장기 개혁 및 역량 강화를 위해 충분한 자원 제공을 약속하며, 접근방식 권고안에 대한 피드백 공유
- 수원국은 주도적인 역할을 담당하며 조달 부문 개혁 추진
- 공여국은 수원국이 합의된 기준과 절차를 이행한 경우 점진적으로 수원국의 조달 시스템을 신뢰하며(지표 5), 수원국 시스템이 상호 합의된 수준을 달성하지 못하거나 공여국이 이를 이용하지 않는 경우 상호 합의된 접근

다. 공여국간 원조 조화(Harmonisation)

1) 공여국은 공동의 합의사항을 이행하고 원조절차를 간소화 (Donors implement common arrangements & simplify procedures)

- 공여국은 로마선언 후속조치의 일환으로 고안된 공여국 행동계획을 실천
- 공여국은 원조활동 및 원조제공에 대한 공동의 합의사항을 이행하며 프로그램 기반 원조 (programme-based aid modalities)의 증대는 이러한 노력에 기여 가능(지표9¹¹⁾)
- 공여국은 분산·중복 실시되고 있는 현지 조사 및 상황 검토의 감소를 위해 노력하며, 지혜(lesson)와 경험을 공유하기 위한 공동 훈

10) 현재 조달시스템에 대한 평가를 바탕으로 한 등급 시스템은 없는 상태임.

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

련(joint training) 장려

- 2) 상보성(相補性) : 보다 효과적인 역할분담
(Complementarity : more effective division of labour)

- 수원국은 공여국이 가진 비교 우위와 공여국의 상보성 기여 방안에 대해 국가적·분야별 측면에서 명확한 입장 제시
- 공여국은 각종 프로그램 등의 이행에 있어, 필요한 경우, 선도 공여국들(lead donors)에게 권한을 이양함으로써, 공여국 간의 비교 우위(respective comparative advantage)를 최대한 활용하고, 분산된 절차를 조화시키기 위해 협력

- 3) 협력적 태도를 위한 유인 마련
(Incentives for collaborative behaviour)

- 공여국과 수원국 공히 절차를 개혁하고 유인을 강화하여 원조기관 임직원의 원조의 조화 및 일치, 결과 지향적 태도를 확보

- 4) 취약국가에 효과적인 원조 제공
(Delivering effective aid in fragile states)

- 수원국은 효과적인 통치, 치안 및 안보, 기본적인 사회복지서비스에 대한 형평한 접근을 담

보하는 제도의 확충 및 거버넌스의 확립을 위해 노력하는 한편, 공여국과의 대화를 통해 간소한 정책 수단(simple planning tools)을 개발하고, 개발우선순위 결정에 있어 여러 국내 주체의 참여를 장려

- 공여국들은 공동평가, 공동전략, 정책 개입 조정 및 (공여국 공동 사무소 설치와 같은) 실제적 이니셔티브에 중점을 두어 공여국간 활동을 조화. 수원국 주도의 국가 전략을 최대한 지지하고, 불가능한 경우, 국가·지역·부문 또는 비정부 시스템을 최대한 활용하며, 수원국의 제도 확립을 저해하는 활동을 지양하고, 특히 발전가능성 있는 고위험 전환국의 경우, 계속적 자금 지원 등의 원조 수단들을 적절히 조합해 활용

- 5) 조화로운 환경평가 접근방식 장려
(Promoting a harmonized approach to environmental assessments)

- 수원국과 공여국 공히 환경영향평가(Environmental Impact Assessments) 적용을 강화하고, 프로젝트 이행을 위한 공동 절차를 심화시키며, '전략적 환경 평가(Strategic Environmental Assessment)'를 위한 공동의 접근방식을 고안하고 적용하는 한편, 환경 분석 및 환경법률 집행에 필요한 기술·정책 특화 역량을 지속적으로 강화

라. 원조 성과관리(Managing for Results)

■ 수원국은 국가개발전략과 단년도 및 다년도 예산편성 간의 상호 연계를 강화하고, 결과 지향적 보고·평가 프레임워크¹²⁾ 마련을 위해 노력. 이러한 프레임워크를 통해 국가차원 및 분야별 개발전략의 진전 상황을 감시하고, 측정 지표 달성상황을 검토(지표 11)

■ 공여국은 국가 계획 수립과 자원을 성과(results)에 연계시키고, 수원국의 개발 전략에 일치하지 않는 성과 평가 지표 도입을 자제하며 수원국의 성과 평가 제도에 일치. 수원국의 결과 지향적 보고 및 모니터 제도를 가능한 한 신뢰하고 이용하도록 수원국과 협력하며, 정기적 보고를 위한 공동의 틀을 갖추어 보고 및 모니터 요건을 최대한으로 수원국과 조화

■ 수원국과 공여국 공히 참여적 기반(participatory approach) 하에 국가 역량 강화 및 결과 지향적 관리를 위해 상호 협력

마. 상호 책임성 강화 (Mutual Accountability)

■ 수원국은 국가 개발 전략 및 예산에 있어 의회

의 역할을 강화하고, 개발전략 이행 및 평가에 있어 제도적으로 광범위한 개발 주체들을 참여시키는 참여적 접근법을 강화

■ 공여국은 수원국 정부가 자국 입법부와 국민들에게 포괄적인 예산보고를 할 수 있도록 원조 제공에 대해 투명하고 포괄적인 정보를 적시에 제공

■ 수원국과 공여국 공히 기존 국가 메커니즘의 객관성을 향상시키고 이를 통해 원조효과성에 대해 합의된 사항의 상호적 성과(mutual progress)를 공동으로 평가. 기존 합의 사항에는 동 파리선언의 파트너십 공약사항도 포함

2. 원조효과성 측정 지표 (Indicators of Progress)

원조의 효과성을 제고하기 위한 노력이 실질적인 성과로 이어질 수 있도록 2005년도 파리 고위급회의 참석자들은 성과측정을 위한 구체적인 지표를 아래와 같이 마련하였을 뿐만 아니라 2010년도까지 도달해야 하는 목표치 설정의 필요성을 인정하고 이후 실무작업반 회의를 통해 이를 확립하였다. 이러한 목표치는 공여국과 수원국 모두의 활동을 포함하고 있으며 국가적·세계적 차원에서 성과를 감독하고 장려하는 역할을 수행할 것으로 예상된다.

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

파리선언에 따라 2008년도 아프리카 가나 수도 아크라에서 열릴 제3차 원조 효과성 고위급 포럼 이전에 두 차례의 감독·평가가 이루어질 예정이며 2006년도에는 12개의 지표가 목표치 대비해 거둔 성과를 비교·측정하기 위해 필요한 기준 자료(baseline data)를 감독·평가를 통해 마련하였다. 또한 2008년도에도 또 한 차례의 조사가 있을 예정이며 그 결과는 아크라에서 발표될 예정이다.

〈표 1〉 원조효과성 측정지표

1. 수원국의 주인역시		2010년도까지 달성목표
1	수원국은 실질적으로 이용 가능한 개발전략을 마련-중기 재정 지출 프레임워크와 연계되어 있고 전략적 우선순위가 명료하게 설정된 국가개발전략을 마련한 국가의 수(number)	최소한 수원국의 75%
2. 원조 일치		2010년도까지 달성목표
2	신뢰할 수 있는 국가 시스템 : (a)광범위하게 수락된 모범관행에 부합하거나 (b)모범관행에의 합치를 위해 개혁 프로그램이 진행 중인, 정부조달시스템 및 공공재정관리(PFM)시스템을 갖춘 수원국의 수	(a)공공재정관리-수원국의 50%가 공공재정관리/국가정책및제도평가(CPIA) 이행 측정단계에서 최소한 한 단계(0.5)이상 상승 (b) 정부조달 -수원국의 1/3이 4단계로 구성된 정부조달 평가에서 최소한 한단계 이상 상승
3	수원국 우선순위에 부합되는 원조 : 정부 부문에 지원되어 수원국 국가예산에 보고 된 원조의 비율	수원국 국가예산에 보고되지 않고 정부 부문에 지원된 원조 비율의 반감(半減) 및 적어도 85%가 예산에 보고
4	원조의 상호조정을 통한 역량강화 : 수원국의 국가개발전략에 부합하고 상호 조정된 프로그램을 통해 제공되는 공여국의 역량개발지원(capacity development support) 비율	기술협력 원조의 50%
5a	수원국 공공재정관리시스템 활용- (a)광범위하게 수락된 모범관행에 부합하거나 (b)모범관행에의 합치를 위해 개혁 프로그램이 진행 중인, 수원국의 공공재정관리시스템을 활용하는 공여국 및 원조 비율	공여국 비율
		평가단계 목 표
		5+ 모든 공여국
		3.5-4.5 공여국의 90%
		원조 비율
		평가단계 목 표
		5+ 수원국의 공공재정관리시스템을 활용하지 않는 공공 부문에 대한 원조 2/3 감축
		3.5-4.5 수원국의 공공재정관리시스템을 활용하지 않는 공공 부문에 대한 원조 1/3 감축

2. 원조 일치		2010년도까지 달성목표	
5b	수원국 정부조달 시스템 활용- (a)광범위하게 수락된 모범관행에 부합하거나 (b)모범관행에의 합치를 위해 개혁 프로그램이 진행 중인, 수원국 정부조달 시스템을 활용하는 공여국 및 원조 비율	공여국 비율	
		평가단계	목 표
		A	모든 공여국
		B	공여국의 90%
		원조 비율	
		평가단계	목 표
		A	수원국의 정부조달 시스템을 활용하지 않는 공공 부문 원조의 2/3 감축
B	수원국의 정부조달시스템을 활용하지 않는 공공 부문 원조의 1/3 감축		
6	중복시행구조 감축을 통한 역량 강화 :사업 중복시행 부서 (PIUs, parallel project implementation units)의 수	2/3 감축	
7	원조의 예측가능성 증대 : 단년도 또는 다년도 테두리 내에서 합의된 스케줄에 따라 공여된 원조지출 비율	원조를 계획한 회계연도 내에서 지출되지 않은 원조규모의 반감(半減)	
8	원조의 엔타이드화 : 양자 원조의 엔타이드 비율(percent)	계속적 진전 모색	
3. 원조 조화		2010년도까지 달성목표	
9	공통의 계획 및 절차 활용- 프로그램 기반(programme-based) 접근법에 따라 지원되는 원조의 비율	원조의 66%	
10	분석작업을 공유하도록 장려- (a)현지 파견단 그리고/또는 (b)진단 검토를 비롯한, 수원국 분석작업의 공유 비율	(a) 공여국 현지 파견단의 40%	
		(b)수원국 분석작업의 66%	
4. 원조성과 관리		2010년도까지 달성목표	
11	결과 지향적 체계 : (a)국가개발전략 및 (b)분야별 프로그램 진전 상황을 측정하기 위한 투명하고 관리 가능한 성과측정체계 (performance assessment frameworks)를 마련한 국가의 수	성과측정체계가 마련되어 있지 않은 국가의 1/3 감축	
5. 상호적 책임		2010년도까지 달성목표	
12	상호적 책임-동 선언을 비롯해 원조 효과에 관한 선언에서 합의된 약속의 이행 진전 상황에 대한 상호평가에 착수한 수원국의 수	모든 수원국	

IV. 파리선언 이행

제 1차 모니터링 조사¹³⁾

OECD/DAC 사무국은 2006년 5-9월경에 파리선언 이행을 점검하기 위한 모니터링 조사를 처음으로 실시하였다. 대상은 수원국의 경우 각 국의 조정관(National Coordinator)¹⁴⁾을 대상으로 실시되

었으며, 공여국은 DAC 사무국, OECD, UNDP 및 World Bank 소속 직원으로 구성되었다. 조사는 방문 및 전화 인터뷰 등을 통해 이루어졌으며, 조사내용은 2005년 원조실적을 기반으로 5개 원칙 이행정도를 측정하는 수준이었고, 수원국 34국¹⁵⁾과 34국에 있는 공여국 55국¹⁶⁾을 중심으로 조사가 실시되었다.

〈표 2〉 2005년도 12개 지표에 대한 조사결과 총괄 (평균)

지 표	2005년도결과 (가중평균)	2010 달성목표	비 고
1. 시행 가능한 개발 실행전략	17%	최소 75%	개발전략과 예산 연계 미미
2a. 공공재정관리 시스템(PFM)의 질	31%	50%이상 개선	수원국 예산에 원조액 미반영
2b. 조달시스템 질	N/A	수원국 1/3이 개선	
3. 원조일치	88%	94%	
4. 역량 강화	48%	50%	정부부문 지원 기술협력 29% 점유 (총 원조규모의 1/3 수준)
5a. PFM 이용도	40%	80%	대부분 budget support
5b. 정부조달시스템 이용도	39%	80%	
6. 유사실행조직 수 (PIU)	1,832개	611개	
7. 예측가능성	70%	87%	
8. 안타이드 원조	75%	지속 개선	
9. 프로그램형 원조 (PBA)이용	43%	66%	PBA 원조 중 47%가 budget support
10a. 공동 조사단	18%	40%	34국내 총 10,453개의 조사단 파견
10b.공동 국가분석	42%	66%	34국내 총 2,619 국가 분석 수행
11. 성과평가 체계의 건전성	7%만이 충족	38%	
12. 상호 책임	38%만이 충족	100%	34국중 15개국만이 상호 평가체계 보유

※ 자료: OECD/DAC

13) 조사결과는 OECD/DAC에서 출간한 "2006 Survey On Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results"를 참고하기 바람.

14) 주로 개도국의 재무부, 외교부내 원조총괄기관 담당자를 중심으로 실시되었다.

15) 수원국(34국)

- 아·태(5국): 아프가니스탄, 방글라데시, 캄보디아, 몽골, 베트남
- 중남미(5국): 도미니카 공화국, 볼리비아, 온두라스, 페루, 니카라과
- 구주·CIS(2국): 알바니아, 키르기스스탄

- 중동(1국): 예멘

- 아프리카(21국): 가나, 베냉, 콩고, 브룬디, 이집트, 에티오피아, 케냐, 말라위, 말리, 카보베르데, 부르키나파소, 니제르, 르완다, 세네갈, 남아프리카, 탄자니아, 우간다, 잠비아, 모잠비크, 모리타니아, 몰도바

16) 공여국(55국)

- 최소 1국에 지원하는 모든 OECD 공여국

- 최소 3국에 USD 100만불 이상을 지원했거나 자발적 참여의사를 밝힌 OECD 공여국 이외 양자 또는 다자 기관

1. 조사결과

파리선언에 관한 첫 조사결과를 살펴보면 대상국
가 중 약 50%만이 파리선언 공약사항을 이행하고
있는 것으로 평가되었으며, 특히 공여국간 원조 조
화 및 조율 부족으로 원조비용이 높다는 점이 관찰
되었다. 또한 공여국 주도의 기술협력 원조가 지속
되고 있으며, 언타이드 원조에 대한 성과는 아직까
지 미미할 뿐만 아니라, 원조기관의 본부 정책과
현지 집행 사이의 불일치 등이 지적되었다. 표2는

총괄적인 조사결과를 나타내 주고 있다.

2. 한국 조사결과

우리 정부는 알바니아, 몽골, 그리고 베트남에서
2006년도 실시된 제1차 파리선언 이행평가 설문
조사에 참여하였다. 우리의 경우 34개국 중 3개국
에서 전체 ODA 중 4%에 해당하는 지원 실적을 가
지고 평가되었으며 총 10개 항목 중 기술협력 관련
지표를 제외하고는 거의 모든 지표들에서 공여국

〈표 3〉 2006년도 한국의 조사결과

지 표	측정 항목	평가결과	가중평균	산술평균
3. 원조일치	정부부문 예산지원	2	12% (88%)	11% (42%)
	정부부문 총 지원	17		
4. 역량강화*	조율된 기술협력	8	74% (48%)	50% (42%)
	총 기술협력	11		
5a. PFM 이용도	PFM 이용	7	45% (47%)	33% (33%)
	정부부문 총 지원	17		
5b. 정부조달시스템 이용도	조달시스템 이용	0	0% (39%)	0% (38%)
	정부부문 총 지원	17		
6. 유사실행조직 수 (PIU)	PIU 수	0	0 (1,832개)	0 (61개)
	대상국	3		
7. 예측가능성	실 집행액	2	12% (70%)	11% (41%)
	지원 계획액	17		
8. 언타이드 원조	언타이드 원조	-	- (75%)	- (82%)
	양자간 총 원조	-		
9. 프로그램형 원조 (PBA)이용	PBA 원조	0	0% (43%)	0% (35%)
	총 원조	17		
10a. 공동조사단	공동조사단 수	0	0% (18%)	-
	총 파견 조사단 수	19		
10b. 공동국가분석	공동 국가분석 수	0	- (42%)	-
	총 국가분석 수	0		

※ 가중 · 산술평균상의 ()은 총 대상국 평균실적

※ 자료: OECD/DAC

들 중 가장 낮은 수준의 목표치를 기록하였다. 구체적으로 살펴보면 역량강화를 위한 기술협력 지표는 노르웨이(78%), 포르투갈(77%)에 이어 일본(74%)과 함께 상위 3번째로 높게 평가되었다.

그러나 사무소가 설치된 9개 지역 중 3국만이¹⁷⁾ 조사에 응하였으며 파리선언에 대한 이해 부족과 유상원조의 불참 등으로 인해 동 설문조사의 결과가 파리선언 이행을 위한 무상원조 노력을 충분히 반영하였다고 보기는 힘들다.

3. 문제점

이번에 실시된 제1차 모니터링 조사는 2005년 합의된 파리선언에 대한 첫 조사라는 측면에서 의의를 가진다 할 수 있다. 하지만 조사과정에서 여러 가지 문제점이 지적되었으며, OECD/DAC 회원국들은 동 결과에 대해 낮은 신뢰도를 표시하고 있는데 그 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 동 설문조사는 ODA 예비통계와 확정통계가 나오는 중간 시점에 이루어져서 관련 통계자료를 수정해야 하는 문제가 발생하여 행정적 낭비와 자료의 신뢰성 저하를 초래했다는 점을 들 수 있다. 또한 상당수 지표들의 개념이 모호하고, 그 중에서도 특히 프로그램 접근방식(PBA)에 대한 획일적

개념정의에 대한 실적 측정이 곤란하다는 점을 들 수 있다. 마지막으로 지적할 수 있는 문제점으로는 금번 조사실시 시 지표 중 '원조 일치', '원조 조화' 및 '상호 책임성' 등 일부 지표 측정에만 집중되어 상대적으로 타 지표에 대한 이행여부 확인이 곤란하였던 점을 들 수 있다.¹⁸⁾

V. 향후 추진방향

OECD/DAC 사무국에서는 최초로 실시된 파리선언의 효과성 지표 결과에 의거하여 2010년까지 목표를 달성하기 위한 여러 방안을 제시하였다. 동 방안과 함께 이번에 측정된 한국의 결과를 바탕으로 우리의 12개 지표 달성도를 높이기 위한 추진 방향을 살펴보면 다음과 같다.

1. 개도국의 주인의식 강화 (Ownership)

가. 개도국 정부의 능력 제고를 위한 초청연수 및 전문가파견 확대

개도국의 주인의식을 강화하기 위해서는 개도국의 개발정책 및 평가단계에 개도국 시민 및 의회의 참여를 유도하고 정책기획 시 예산 및 성과평가를 연계하는 것이 필요하다.

17) 한국은 34개국 중 3개국에서 전체 ODA 중 4%에 해당하는 지원 실적을 가지고 평가가 진행되었으며 알바니아인 경우 KOICA 무상원조 사업이 존재하지 않는 수원국임.

18) '주인의식' 및 '성과중심의 원조' 지표는 World Bank 발간 'Comprehensive Development Framework Progress Report for 2005' 결과를 참고하여 별도 조사는 실시되지 않았다.

이를 위해서는 먼저 수원국 자체의 개발능력을 제고하는 것이 필요한데, 우리의 개발경험 중 수원국 자체의 빈곤감소전략(PRSP) 수립에 필요한 행정 역량 강화분야, 공공재정관리, 정부조달 관리강화를 위한 분야 등에 관련된 개도국 공무원들을 한국으로 초청하거나 관련 분야 전문가를 파견하여 우리의 경험과 노하우를 전수하는 것이 좋을 것이다.

2. 수원국의 우선순위에 기초한 사업계획 수립 (Alignment)

가. 수원국 개발 우선순위에 기초한 전략수립

공여국과 수원국의 원조일치를 위한 장치로는 먼저 수원국의 개발 우선순위를 반영한 원조프로그램을 기획하고, 둘째, 수원국의 국가예산의 효율적 이용을 지원하며, 셋째, 수원국 지원 원조액에 대한 시의적절하고 정확한 통계 공유로 원조의 투명성 및 예측가능성을 향상하는 것이다.

KOICA는 수원국과의 정책대화를 통해 수원국의 개발우선순위에 기초한 원조제공을 원칙으로 삼고 있다. 이를 위해 수원국과의 정책대화를 기반으로 수원국 개발우선순위와 부합된 국가 지원 중 기 전략 (Mid-Term Country Assistance Strategy: CAS)을 수립하였으며,

이를 기반으로 19개 중점 지원국과의 협의를 통해 KOICA가 지원하는 무상원조가 수원국의 국가예산에 반영되도록 하고 있다.

나. Untying aid의 점차적 확대

OECD/DAC의 연구에 따르면 타이드 원조는 개발비용을 평균 15-30% 높이며 또한 수원국 및 공여국정부의 행정비용을 증가시킬 뿐만 아니라 빈곤퇴치에 초점을 둔 프로그램을 장려하기보다, 원조의 왜곡을 초래한다고 주장하고 있다.¹⁹⁾ 이러한 이유로 2000년대에 들어와 그간 공여국 사이에 논의가 지지부진했던 원조의 언타이드화가 다시 부각되어 급기야 DAC 회원국들은 2001년 최빈국에 대한 원조부터 언타이드화하기 시작한다. 현재 DAC 회원국들은 최빈국에 대한 언타이드 뿐만 아니라 다른 개도국에 대해서도 언타이드 비율을 높여 수원국의 우선순위에 일치하기 위한 노력을 경주하고 있다. 우리나라의 언타이드 비율은 다른 선진국에 비해 매우 낮지만 국제적인 추세에 따라 언타이드비율을 높이기 위한 로드맵²⁰⁾을 수립하여 추진하고 있다.

다. 해외사무소의 권한 및 역할 확대

OECD/DAC회원국들은 “21세기 전략”에 기초하여

19) 2001 OECD Policy Brief "Untying Aid to the Least Developed Countries"

20) KOICA의 언타이드 로드맵은 파리선언 중간점검('08년), DAC 가입('10년), MDGs 달성 목표 연도('15년) 단계별로 구성되어있으며 각 단계별 세부계획을 수립하여 실시예정이다.

수원국과의 정책대화를 통해 동반자의식을 강화하고자 노력하고 있으며, 이를 구체화하기 위해 수원국 주재 해외사무소에게 많은 권한을 이양하고 있다.²¹⁾ 물론, 이를 가능케 한 것은 정보 network의 발달로 인해 본부 및 지역 사무소간의 신속한 정보 교환 및 공유체제가 갖추어졌기 때문이다. 회원국들은 이와 같은 조치를 통해 수원국과의 정책대화를 강화하고 있으며, 해외사무소가 지닌 장점을 원조정책 수립과정에 반영시키고 있다.

우리나라에서도 향후 ODA규모가 확대될 가능성이 높은 중점협력국가에 대해서는 해외사무소 설치 및 직원 증원, 지역사무소에 더 많은 재량권을 부여하여 수원국에 대한 정치·경제·문화를 고려한 사업을 발굴하고 또한 주재국내 수원국·공여국간 개발관련 회의에 적극적으로 참여하는 노력이 필요하다.

3. 원조조화 (Harmonization)

가. 원조조정 강화

국제 개발협력기관들은 원조 프로그램이 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 효과성을 향상시키기 위해서 수원국과 공여국 간 그리고 공여국들간 원조정책, 절차, 예산, 접근방법 등 조

정노력을 강화하는 추세이다. 이는 각각의 공여국 및 개발협력기관들이 모두 수원국에 대해서로 다른 원조절차 및 관행을 고집한다면 제한된 수원국 역량에 대한 부담만 증가시키고 많은 경우 불필요하거나 중복적인 원조 프로젝트를 실시하여 개발협력 프로그램의 효과성을 저하하게 만들기 때문이다.²²⁾

우리도 국제사회의 원조조정노력에 동참하기 위해 OECD/DAC 작업반 회의에 정기적으로 참가하여 최근 원조에 관한 국제동향을 파악하며, 또한 각종 국제회의 등을 통해 우리의 원조 전략 및 중점지원 분야 등에 대한 정보를 제공함으로써, 국제사회 내 우리의 입지를 명확히 하고, 공여국간 원조조정 노력²³⁾을 강화해야 할 것이다. 국내적으로는 무·유상 원조기관간 정례 대화를 통한 원조전략 조정노력을 강화하고 현재 정부 각 부처에 산발적으로 분산되어 실시되고 있는 사업을 통합 추진해야 할 것이다.

나. 프로그램 원조 확대

최근 공여국에서는 수원국에 대한 지역별·분야별 원조전략에 기초하여 수원국의 우선순위를 반영하기 위해 프로그램 형태의 원조방식을 확대하고 있다. 우리의 경우 지금까지는 프로

21) OECD(1996), Integrating People Management into Public Service Reform, p.26

22) Stephen Browne는 원조조정이 잘 이루어지지 않을 경우 발생할 수 있는 부정적인 요소로 기술적인 면, 재정적인 면, 그리고 인적자원적인 측면으로 대분하여 설명하고 있다. "Foreign Aid in Practice" (New York Univ. Press, 1990), p139

23) 우리정부는 원조조화를 위해 필요한 원조조정 체제를 구축하기 위해 영국, 스웨덴, 일본 등과 ODA정책대화를 실시하고 있다.

젝트형 접근방법을 주로 활용하고 있으나 프로그램형 접근방법을 도입하기 위한 과도기에 있다.²⁴⁾ 비록 다른 공여국과 교류 및 조정을 아직까지는 활발히 수행하지 못하고 있으나 정책 및 원조 실행 단계에서 다른 공여국과 조화를 이루기 위해 기본 틀을 마련 중이다.

다. 비교우위분야 선정

현재 다른 선진국은 수원국에 대한 사업분야가 너무 많기 때문에 수원국에 대한 사업의 중복과 비효율성을 줄이기 위해 사업분야를 특화하고자 노력하고 있다.²⁵⁾ 우리는 단기간에 최빈국에서 신흥 원조공여국으로 도약함으로써 국제사회가 크게 주목하고 있다. 최근 들어 우리의 개발경험을 전수 또는 공유받고자 하는 국제적 수요가 점증하는 추세이다. 이와 같은 수요에 적극 대응하기 위해서는 지금까지 우리가 실시한 분야별 사업을 평가한 후 결과가 좋은 분야를 중심으로 우리의 사업분야를 전략적으로 집중하는 노력이 필요하다.

4. 성과 중심적 관리

원조의 성과를 제고하기 위한 방안으로는 먼저 공여국 및 수원국 모두 원조평가시스템을 활용하고

비용 효과적인 평가보고 체계 활용을 확대하며, 수원국의 역량개발 및 성과보고시스템 활용 증대를 위한 공여국의 지원이 확대되어야 한다.

이에 발맞추어 KOICA는 결과중심의 원조관리시스템을 구축하고 있는 중이며 원조결과 모니터링 및 평가를 위한 통계체제를 완비하였다. 향후에는 평가 가이드라인 및 원조실적에 대한 통계정보를 수원국측과 공유하고 사업에 대한 공정한 평가를 위해 평가 시 수원국 대상기관 및 타 공여기관과의 합동평가를 실시하는 것도 한 방법이 될 것이다.

5. 상호 책임성 증대

원조에 대한 상호책임성을 높이기 위해서는 먼저 공여국 및 수원국 간 정책대화를 강화하고, 상호 간 주요 아젠다에 대한 정의가 명확해야하며, 효과적인 원조수행 방안에 대한 협의가 반드시 있어야 한다.

이를 위해 KOICA는 수원국이 자국의 원조정책을 수립 시 자국민들의 의견을 반영한 정책이 접수될 수 있도록 제도적으로 광범위한 개발 주체들을 참여시키는 참여적 접근법을 강화해야한다. 또한 수원국과 공여국 공히 제도 원조효과성에 대해 합의된 사항의 상호적 성과를 공동으로 평가할 수 있도

24) 향후 ODA규모가 확대될 경우 수원태세가 양호하고 지원규모가 큰 수원국을 중심으로 budget support를 비롯한 프로그램 원조를 점차 추진하는 것도 수원국과의 원조일치를 달성하기 위한 방안으로 고려할 수 있을 것이다.

25) EU는 원조관련 공여국간 특정 수원국 및 원조 분야의 중복을 방지하기 위해 공여국들이 1개 수원국내 참여할 수 있는 섹터를 몇 개로 제한할 것을 원칙으로 하고 있는 'EU Code of Conduct on Division of Labor in Development'를 2007.5월에 EU 이사회에서 채택하였으며, 현재 DAC 회원국에게 확대하기 위한 노력을 진행 중에 있다.

록 개도국의 평가시스템 개발을 지원해야 한다.

VI. 결론

파리선언은 MDGs를 효과적으로 달성하기 위한 주요한 선언이라 할 수 있다. 만약 파리선언의 목표년도인 2010년에 합의된 수치가 달성된다면 이는 원조의 질적제고를 위한 지금까지 합의된 어떤 선언보다 더 큰 효과를 가져다 줄 것으로 판단된다.²⁶⁾

OECD/DAC 사무국은 파리선언의 원활한 추진을 위해 2005년 실적을 기초로 하여 제 1차 설문조사를 실시하였으며, 또한 2006년 실적을 중심으로 제2차 설문조사는 2008년 초에 진행할 계획을 가지고 있다. 또한 동 평가를 기초로 2008년 9월 가나에서 개최되는 고위급 포럼에서 파리선언 이행 재점검을 실시할 예정이다.

우리 정부는 2005년도 3월에 열린 원조효과성 제고를 위한 고위급포럼에 참가하여 동 선언에 서명

한 국가로써 우리 정부는 원조 효과성을 제고하기 위해서 뿐만 아니라 2010년으로 계획된 우리나라의 OECD/DAC 가입을 위한 준비단계로써 파리선언의 5가지 원칙을 개발협력 프로그램의 여러 측면에 반영하기 위한 노력을 지속적으로 실시하고 있다.

제1차 설문조사결과는 파리선언 이행에 관한 우리의 현 주소를 잘 나타내 주고 있다. 물론 개념에 대한 정확한 이해부족으로 결과가 정확히 우리의 실정을 반영했다고 보기 힘들지만 그래도 이번 조사결과는 향후 우리가 나아갈 방향이 무엇인지 제시해주고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

그러나 명심해야 할 점은 원조의 전문성이나 인프라가 뛰어난 다른 OECD/DAC회원국을 따라 하기에는 우리의 전문성 수준이 높지 않다는 것이다. 그러므로 이번 제 1차 조사결과를 계기로 우리의 부담을 최소화하면서 동시에 우리의 ODA역량을 제고할 수 있는 방안으로 방향을 잡아 나가야 할 것이다.

26) OECD/DAC Homepage에서 DAC는 "Three reasons why the Paris Declaration will make a difference"를 통해 파리선언이 다른 선언보다 더욱 큰 의미가 있다는 것을 밝히고 있다.

[참고 문헌]

Browne, Stephen, "Foreign Aid in Practice" (1990)

OECD, "Integrating People Management into Public Service Reform"(1996)

OECD/DAC, "Untying Aid to the Least Developed Countries"(2001)

OECD/DAC, WP-EFF: Working Party on Aid Effectiveness and Donor Practice

OECD/DAC, Task Force on Harmonization and Alignment

OECD/DAC, "2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results"
(2007)

OECD/DAC, International Development Statistics Online,

<http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline>

World Bank, "Draft Aid Effectiveness Review(AER), <http://go.worldbank.org/MR5I91FSP0>

World Bank, Country Policy and Institutional Assessment(CPIA) (2005)

www.aidharmonization.org

www.mfdr.org