



## 국제사회의 파리선언 이행 현황과 시사점

권 울 국제개발협력센터 ODA팀 팀장 (ykwon@kiep.go.kr, Tel: 3460-1060)

정 지 선 국제개발협력센터 ODA팀 연구원 (jsjeong@kiep.go.kr, Tel: 3460-1078)

1. 검토배경
2. 원조효과성에 관한 파리선언 이행 현황
3. 원조 양적 확대 목표의 이행 성과
4. 아크라 고위급회의의 주요 의제
5. 정책적 시사점

### 주요 내용

▶ 최근 국제사회는 개도국과의 파트너십 강화와 효과적인 원조정책을 위해 다각적인 노력을 기울이고 있음.

- 이를 위해 2008년 9월 2~4일 가나의 아크라(Accra)에서는 100여 개국의 원조기관과 개발기구, 시민사회 대표 등이 참석하는 장관급 회의가 개최될 예정임.

▶ 이번 아크라 회의에서는 국제사회의 대개도국 원조정책을 종합적으로 평가하고, 향후 개발협력정책의 주요 정책방향에 대한 국제사회 공동의 의지를 확인하는 등 주요 이정표를 마련하게 될 것임.

- 그동안 OECD개발원조위원회(DAC)는 2010년을 목표로 체결된 파리선언의 중간점검을 위해 각 부문별로 이행성과를 파악하기 위해 다양한 노력을 기울여 왔음.

▶ 그러나 최근 발표된 2008년 파리선언 이행평가보고서에서는 그동안의 이행 내용을 종합평가한 결과, 전반적으로 많

은 성과가 있었으나 2010년 목표를 달성하기 위해서는 아직 미진하다는 평가를 내리고 있음.

- 특히 국가별 원조 배분 정책 및 예산 계획을 평가하고, 원조의 지나친 분산이 원조의 효과성 제고에 장애요인으로 대두되고 있음을 지적하고, 예측가능성 제고 및 공여국간 협력의 필요성을 주요 이행과제로 제시함.

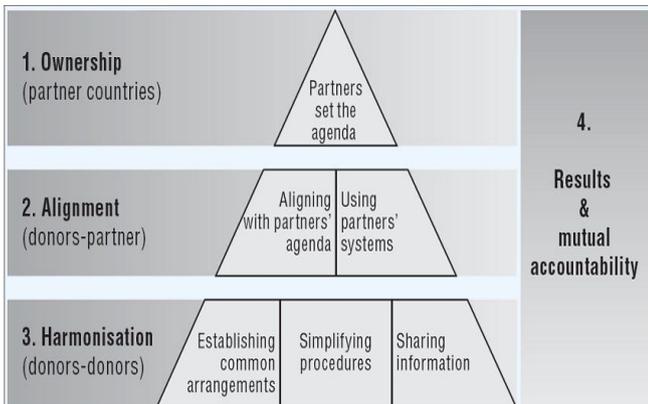
▶ 2010년까지 OECD/DAC 가입을 목표로 하는 한국의 경우, 파리선언 서명국으로서 대개도국 원조의 효과성 제고와 원조규모의 지속적인 증액을 위해 지속적인 노력이 필요한 시점임.

- 아직 원조규모가 작고 경험이 부족한 한국의 경우 국제사회의 대개도국 원조체제 구축에 적극적으로 동참하면서, 아크라 회의를 통해 원조정책의 선진화와 역할분담에 새로운 전환점을 모색할 필요가 있음.

# 1. 검토배경

- 밀레니엄 개발목표(MDG)가 설정된 이후 국제사회는 개도국의 빈곤퇴치와 지속가능한 발전을 위해 다각적인 노력을 기울이고 있음.
- 특히 선진국 원조공여를 주도하고 있는 OECD 개발원조위원회(DAC)는 국제사회의 개발파트너십 강화와 효과적인 원조정책의 추진을 위해 노력
- 2005년 3월 OECD/DAC는 원조효과성 제고를 위한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)을 채택하여 원조의 효과성 제고를 위한 주요 목표와 세부기준을 제시
- 파리선언은 원조공여국과 수원국, 원조공여국 상호간에 발생할 수 있는 많은 문제점을 개선하기 위해 다음과 같은 주요 원칙을 제시(그림 1 참조)
- 수원국의 주인의식(ownership), 공여국 원조의 수원국 개발전략·시스템 일치(alignment), 원조공여국간 조화(harmonisation), 성과중심의 관리(managing for results), 상호책임(mutual accountability)을 주요과제로 설정
- 또한 구체적인 12개 지표를 설정하여 2010년까지 각 지표의 목표달성을 설정하여 효과적인 원조추진체제 구축에 중점을 두고 있음.

그림 1. 파리선언의 추진과제와 주요 지표



자료: OECD/DAC(2005), Paris Declaration on Aid Effectiveness

- 금년의 경우 원조효과성에 관한 파리선언 이행의 중간시점에서 국제사회에서는 현재까지의 이행성과를 파악하기 위해 모니터링 및 평가 등 다양한 노력을 추진 중임.

- 지난 7월 2008 파리선언 이행평가보고서(Evaluation on the Implementation of the Paris Declaration)에 이어 OECD/DAC는 파리선언 이행 모니터링 보고서를 통해 다음과 같이 중간평가를 하고 있음.<sup>1)</sup>

# 2. 원조효과성에 관한 파리선언 이행 현황

## 가. 수원국의 주인의식

- 수원국이 개발정책, 전략 및 원조 활동을 적극적으로 조정하고 주도하는 것을 의미하는 주인의식과 관련, 대부분의 수원국에서 국가개발정책 및 전략이 강화되고 있음.
- 다만, 모범국의 경우에도 개발정책을 부문별 전략과 성과중심의 분권화된 운영 프로그램에 반영하고 개발 파트너간의 노력을 조정하는 데는 아직 어려움을 겪고 있음.
- 모든 공여국은 2005년 이후 주인의식을 존중하고 이해도를 증진하기 위해 노력해 왔고, 이를 위한 토대로 정치적 지지와 리더십이 가장 결정적 역할을 함.
- 그러나 많은 경우 주인의식에 대한 지지를 실질적으로 구체화하기 위해 국내 정치·행정 시스템상의 제약이 큼.

표 1. 파리선언의 주인의식 지표와 목표

지표	2010년까지 목표
실행 가능한 개발전략	최소 75% 수원국이 실행 가능한 개발전략을 수립

자료: OECD/DAC(2005), Paris Declaration on Aid Effectiveness

## 나. 원조 일치

- 원조 일치<sup>2)</sup>와 관련하여, 수원국 우선순위에 따른 원조 측면에서는 많은 개선이 있었으나 프로젝트 시행기관(Project Implementation Unit: PIU)의 중복을 줄이고 역량강화에 대한 지원을 강화하는 데는 미미한 성과를 보임.
- 많은 공여국과 기관이 수원국의 빈곤퇴치전략, 중기 재정

1) 제1차 보고서에서는 2005년 3월에서 2007년 말까지 국가별 이행 성과를 통해 파리선언의 연관성, 효율성을 평가하고, 2013년 차기 고위급회의에서 발표될 예정인 제2차 보고서에서는 원조효과성과 개발목표에 대한 파리선언의 기여도를 파악하는 데 초점을 둘 것임.  
 2) 공여국 위주의 일방적인 원조가 아닌 수원국의 개발전략, 제도, 절차에 맞게 원조를 일치시키는 것을 의미함.

계획, 예산, 우선 부문 및 전략 등을 바탕으로 원조를 시행하고 있으나, 원조예측성과 언타이드 성과는 매우 다양하고 제한적임.

■ 정책 및 전략 단계에서의 일치는 큰 어려움이 없으나 실제 운영·시행 단계에서 많은 장애물이 있는 것으로 나타남.

- 특히 프로그램과 프로젝트 수행에서 지방정부의 역할이 클 경우 정책상 일치는 이루어졌더라도 감사·조달·모니터링 및 평가 단계에서 현지 시스템 사용은 여전히 제한적인 양상을 보이고 있음.

■ 수원국의 경우 자국의 프로세스 및 시스템 강화를 위한 노력이 충분치 않았고 이에 대한 공여국의 지원 역시 부족함.

- 그러나 역량강화를 위한 공여국의 재정·기술협력이 지속적으로 이루어지고 있으며 계속 증가하는 추세임.

**다. 원조 공여국간 조화**

■ 공여국간 원조활동이 서로 상충되지 않고, 투명하며 효율적으로 협력하기 위한 조화의 문제는 전반적으로 가시적인 진전도 퇴보도 없는 상황임.

표 2. 파리선언의 조화 지표와 목표

지표	2010년까지 목표
공여국간 공동의 제도와 절차	원조의 66%를 프로그램 방식으로 공여
공동작업 활성화	공여국 현지조사 40% 공동실시
	공여국 국가분석 66% 공동실시

자료: OECD/DAC(2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*

- 예외적으로 2007 EU 행동강령<sup>3)</sup>(code of conduct)은 역할 분담(division of labour)을 통한 회원 공여국간 조화에 크게 기여함.

- 조화 목표의 달성은 주로 공여국의 책임이지만, 다른 원칙과 마찬가지로 수원국 측의 리더십, 이니셔티브 및 지원이 필수적이고, 조화의 목표 달성을 위해서는 수원국 시스템에 대한 신뢰가 가장 중요함.

■ 일부 평가결과에 따르면, 수원국 시스템에 대한 원조일치가 보다 강조되는 한편 파리선언 내에서 조화의 역할과 중요성은 점차 약화되는 추세임.

**라. 성과 중심 관리**

■ 성과 중심의 관리(managing for development results)와 관련하여, 수원국 통계역량을 강화하고 의사결정을 위해 이를 보다 효율적으로 활용해야 할 필요성이 제기되고 있음.

- 공여국 역시 수원국 시스템 효율성 강화를 지원함과 동시에 자국 시스템을 정비할 필요가 있음.

- 수원국 측에서 가시적 성과를 달성하였으나 제대로 보고되지 않은 경우가 있는데, 이는 원조성과관리 지표 이행성과에 대한 이해가 제대로 되지 않거나 보고 방식이 모호하기 때문임.

표 3. 파리선언의 원조성과 관리 지표와 목표

지표	2010년까지 목표
성과위주의 프레임워크	투명하고 모니터링 가능한 성과측정 체제를 사용하지 않는 국가를 1/3로 감소

자료: OECD/DAC(2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*

**마. 공여국·수원국간 상호 책임**

■ 상호 책임(mutual accountability)과 관련하여 원조효과 제고 성과를 측정하고 문제를 해결하기 위한 협력이 제대로 이루어지지 않고 있음.

- 공여국은 원조예측성 강화를 위해 원조 제공 관련 투명하고 포괄적인 정보를 적시에 수원국에 제공해야 함.

- 수원국과 공여국은 기존 국가 메커니즘에 따라 원조효과성 관련 합의된 사항의 상호 이행성과를 공동 평가해야 함.

표 4. 파리선언의 상호책임 지표와 목표

지표	2010년까지 목표
상호책임	모든 국가가 상호성과 측정체제를 도입

자료: OECD/DAC(2005), *Paris Declaration on Aid Effectiveness*

3) EU 행동강령에서는 수원국의 주도권, 주인의식, 부문별 주요 공여국 체제, 수원국내에서 각 공여기관별 최대 3개 부문에 대한 집중 지원을 강조함.

### 3. 원조 양적 확대 목표의 이행 성과

■ 국제사회의 원조효율성 제고를 위한 노력과 함께 양적 확대를 위한 논의도 큰 관심을 모으고 있음.

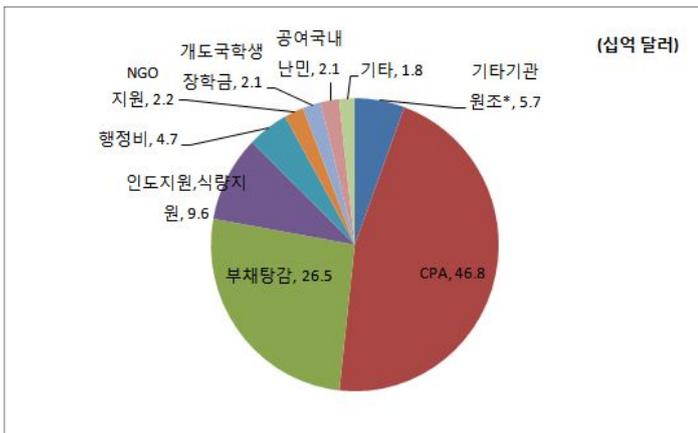
- OECD/DAC는 2010년까지 ODA 500억 달러<sup>4)</sup>(2004년 기준)를 추가 지원하겠다는 공약이 국가별로 순조롭게 이행되고 있는지를 검토하고 있음.
- 공여국·기관의 원조확대 계획을 통해 원조유입이 부족한 지역 파악, 수원국별 협력 강화방안 모색, 중기 원조의 예측성 강화 등을 평가하는 데 역점을 두고 있음.

■ 이에 따라 OECD/DAC는 실질적인 ODA 규모를 측정하기 위해 국별 프로그램원조(country programmable aid: CPA)라는 새로운 측정 기준을 사용하고 있음.

- CPA는 양자간 ODA 총액(gross bilateral ODA)에서 부채탕감, 인도지원·식량지원, NGO 지원, 행정비, 개도국학생 장학금, 공여국 내 난민 등에 대한 비용을 제한 나머지를 의미함.

■ 2005년의 경우 1,020억 달러의 양자간 ODA 중에서 DAC 회원국들의 CPA는 468억 달러에 불과한 실정임.

그림 2. 2005년 양자간 ODA 중 CPA 비중

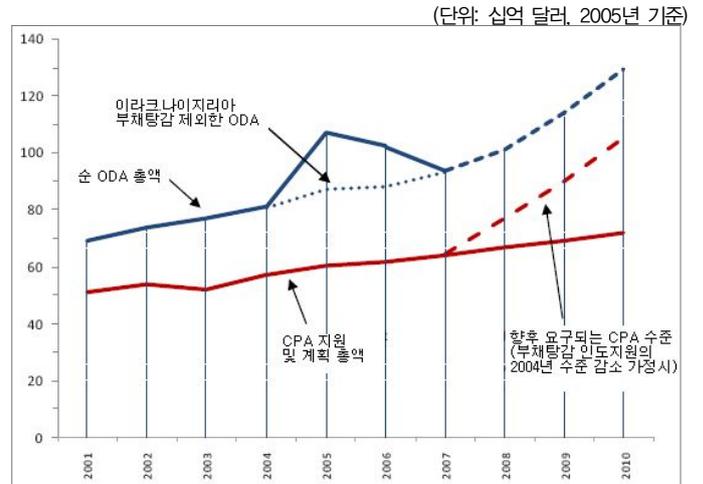


주: \* 원조기관을 제외한 기관으로부터의 ODA  
 자료: OECD/DAC(2008), Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and indicative Forwarding Spending Plans, p. 8 참고

- [그림 3] 하단의 실선은 ODA 총액에 대한 CPA 지원액 및 향후지출계획이고 점선은 목표 달성을 위해 필요한 CPA 수준으로, 초기 목표 달성을 위해서는 원조의 급격한

확대가 필요함을 나타냄.

그림 3. 2001~2010년 DAC 회원국의 ODA와 CPA의 차이



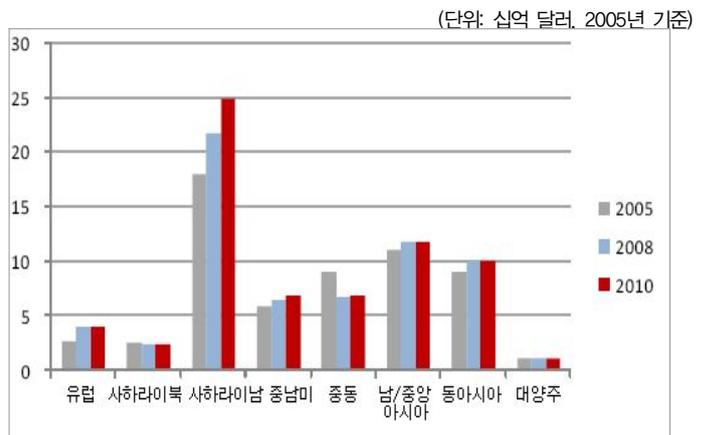
자료: OECD/DAC(2008), Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and indicative Forwarding Spending Plans, p. 5 참고

■ 2010년까지 250억 달러를 추가 지원키로 한 **아프리카** 원조확대는 어느 정도 성과를 보여, 타 지역에 비해 원조증가가 뚜렷함.

- 2007년의 경우 약 70억 달러 증가하였고 2008~2010년간 40억 달러가 공여될 예정임.

- 그러나 부채탕감과 인도지원 규모가 2004년 수준으로 줄어들었다고 가정할 때 여전히 14억 달러가 추가로 공여되어야 함.

그림 4. 지역별 원조 배분 계획



주: \* 총 CPA 공여액  
 자료: OECD/DAC(2008), Report of 2008 Survey of Aid Allocation Policies and indicative Forwarding Spending Plans, p. 5 참고

■ OECD/DAC의 조사에 따르면 전체 153개 수원국 중 2010년까지 102개국은 원조가 증가할 것이고 51개국은 감소할 것임.

4) 2002년 몬테레이 개발재원회의에서의 원조 양적 확대 계획 참조

- 원조 감소 수원국 중 중국, 이집트, 인도, 태국 등은 경제 성장에 따라 원조대상국에서 제외되는 과정을 반영함.
- 그러나 8개 최빈국(Least Developed Countries: LDCs)과 4개 취약국(fragile states)에 대한 원조가 200억 달러 이상 삭감되는 것은 주목할 필요가 있음.

■ 국제사회의 원조 배분 경향을 살펴보면 지역적 편중(aid fragmentation)이 심각함.

- 2005~2006년간 38개의 수원국에 25개 이상의 공여국 및 기관이 존재하여 원조과잉 양상을 보인 반면, 소도서국(small island states) 등 38개국에는 공여국·기관이 10개 미만이었음.
- 공여국간 역할 분담과 비용절감을 위해 원조과잉 수원국의 경우 지원 공여국 및 기관수를 줄이고 취약국 등 지원이 필요한 국가에는 공여국과 기관수를 늘려야 함.

■ 공여국 별로는 매우 다양하지만, 미국, 일본, EC, 캐나다, 프랑스, 독일, 국제기금(Global Fund), 유니세프, UNDP 등은 100개 이상 수원국을 지원함.

- 반면 포르투갈, 그리스, 룩셈부르크, 뉴질랜드, 아시아개발기금(Asian Development Fund), 아프리카개발기금(African Development Fund), 미주개발은행(Inter-American Development Bank) 등은 50개 미만의 수원국을 지원함.
- 중남미 집중 지원이 강한 미주개발은행의 경우 24개 수원국 모두에서 가장 많은 공여비중을 차지하고, 원조규모가 큰 EC, 독일, 스페인 등은 대부분의 대상 수원국에서 높은 공여비중을 차지함.

■ 파리선언에 의하면 지나친 원조 분절화로 인해 원조효율성이 약화되는 것을 방지하기 위해서는 공여국간 업무조정과 역할 분담이 중요함.

- 국가 내 역할 분담은 개발 어젠다에 대한 수원국의 강력한 주인의식이 필요하지만, 수원국 중 자국 내 공여국·기관의 역할 분담을 주도적으로 조정할 사례는 거의 없음

■ 국가별 집중지원 부문을 나누는 것은 역할 분담의 좋은 예로, 오스트리아의 경우 베트남에 대한 전체 ODA에서 차지하

는 비중은 높지 않지만 의료부문 집중 지원으로 해당분야에서 전문성을 인정받는 주요 공여국임.

- 스위스 역시 베트남 내 전체 ODA 중 0.9%만을 차지, 16번째 공여국이지만 경제 인프라 분야에서는 3.8%를 차지하여 9번째 공여국의 위치를 차지함.

### 4. 아크라 고위급회의의 주요의제

■ 그동안 추진해온 파리선언 중간점검을 위해 고위급회의가 2008년 9월 2~4일 가나 아크라에서 개최될 예정임.

- 100여 개국 장관을 비롯하여 양자간·다자간 개발기구, 공여기관, 시민사회 대표들이 참석하여 2005년 채택된 파리선언의 주요 성과를 검토할 것임.

■ 이번 아크라회의(Accra High-level Meeting)에서는 원조효과성 제고에 대한 국제사회의 노력을 평가하기 위하여 9개 주제별 라운드테이블이 설정되어 있음.

표 5. 아크라 행동계획 주요 3대 의제

결의	파리선언 원칙에 따른 세부행동계획
수원국 주인의식 강화	- 개발에 관한 국가차원의 정책대화 확대 - 수원국의 주도권 및 역량 강화 - 수원국 시스템 강화와 최대한 활용
보다 효과적·포용적인 개발 파트너십 구축	- 특정 국가 및 부문에 대한 원조의 편중성 완화 - 언타이드 확대를 통한 비용대비 가치제고 - 신생 공여국을 포함한 모든 개발주체의 포용과 이들과의 협력 강화 - 시민사회와의 협력 강화 - 취약국에 대한 원조정책 정비
개발성과 이행과 책임	- 성과 위주의 접근 - 성과에 대한 투명성 및 책임성 강화 - 수원국 개발정책을 토대로 지원조건 수립 - 중기 원조예측성 강화

자료: OECD/DAC (2008), *Accra Agenda for Action(Final Draft)*, pp. 2-5 참고, 필자정리

- 제1~5라운드테이블에서는 각각 주인의식, 일치, 조화, 성과 위주 관리, 상호책임의 파리선언 핵심원칙이 다루어질 것임.
- 제6~9라운드테이블에서는 원조효과성 제고를 위한 시민사회 역할, 취약국·분쟁지역 내 원조효과성, 보건·교육·환경·농업·인프라 등에 대한 파리선언의 부문별 적용, 원조효과성을 위한 새로운 원조구조(aid architecture)<sup>5)</sup>

등이 논의될 예정이다.

- 본 회의에서 발표되는 아크라 행동계획(Accra Action Agenda: AAA)은 파리선언체제를 강화함과 동시에 개발원조 환경의 변화와 제반 문제점에 대응하기 위한 국제사회 공동의 의지를 표명할 것임.
- AAA에는 주요 3대 의제에 대한 국제사회의 행동의지가 반영될 예정이다.

## 5. 정책적 시사점

- 2010년까지 OECD/DAC 가입을 목표로 하는 한국의 경우 파리선언 서명국으로서 원조효율성 제고와 양적 확대를 위한 국제사회의 노력에 보다 적극적으로 동참해야 함.
  - 최근 OECD/DAC은 2008년 4월 실시한 한국에 관한 특별평가(Special Review of Korea) 사전 결과보고서에서도 파리선언이 목표로 하고 있는 원조효율성 제고 노력의 중요성을 지적함.
- 원조효과성 제고 측면에서 한국은 현지 조달시스템 사용, 원조예측성, 원조 언타이드 강화의 노력이 절실한 상황임.
  - 지난 2006년 모니터링 조사결과에 따르면 한국은 역량강화 지원을 위한 기술협력 조율, 현지 공공재정관리 시스템 이용 지표를 제외하고는 거의 모든 지표에서 공여국 중 가장 낮은 성과를 보임.
- 특히 한국은 다른 공여국과의 공동 제도와 절차 활용, 현지조사 및 국가분석의 공동실시와 관련하여 매우 미미한 성과를 보인바, 최근 강조되고 있는 공동평가(joint evaluation)를 활용하는 등 보다 적극적 노력이 필요함.
- 원조 언타이드의 경우 DAC 회원국 평균 언타이드율이 90%가 넘는 반면, 한국은 여전히 80% 이상의 원조가 타이드 혹은 부분 타이드 방식이어서 2010년까지 단계적이고 전략적인 언타이드 추진이 중요함.
  - 언타이드 권고안 준수는 OECD/DAC 회원 가입을 위한 주요조건이며, 최근 DAC에서는 언타이드 대상국을 최빈국에서 고채무빈곤국(Highly Indebted Poor Countries: HIPCs)으로 확대하는 등 언타이드 노력을 강화하는 추세임.
- 선진 공여국 주도로 역할 분담 움직임이 강화되는 추세에서, 원조규모가 작고 경험이 부족한 한국의 경우 국제사회 노력에 동참하는 동시에 우리만의 비교우위 분야를 개발, 발전시켜 나가야 함.
- 특히 원조정책 수립 및 시행, 효과성 제고와 양적 확대의 중요성에 대해 정치적·국민적 지지를 확보해야 함.
  - 보다 적극적이고 다양한 개발 홍보 및 교육을 통해 정부주도의 개발원조 방식에서 벗어나 국민, 민간기업, 시민사회 모두가 보다 적극적으로 원조에 참여할 수 있는 다양한 기회를 제공해야 함.
  - 특히 납세자인 국민의 이해도를 높이고 지지기반을 넓히기 위한 노력을 시급히 강화해야 함. **KIEP**