

대외무상원조의 다자협력 효과성 제고 방안

박명지



대외무상원조의 다자협력 효과성 제고 방안

2010. 09.

한국국제협력단 정책연구실

박 명 지

본 연구보고서의 내용은 한국국제협력단의 공식적인
입장과 일치하지 않을 수도 있습니다.

목차

약 어	10
요 약	13
연구 핵심 찾아가기	17
 1장. 서 론	18
가. 연구 배경 및 범위	18
나. 연구 범위 및 구성	19
다. 연구 방법	20
 2장. 국제기구와 다자협력	23
1. 다자협력의 개요	23
가. 다자간 원조의 개념	23
나. 대표적 다자 채널	26
다. 유엔의 개혁 노력	33
2. 다자협력의 필요성	35
3. 다자협력의 효과성 제고	38
가. 효과성의 개념	38
나. 다자협력 효과성에 관한 OECD/DAC의 권고	39
4. 다자기구 평가	41
가. 다자기구성과평가네트워크(MOPAN)	41
나. 공동성과평가체제 (COMPAS)	43
다. DFID의 다자기구효과성 프레임워크	44
라. DANIDA의 성과관리체제	44
 3장. DAC 회원국의 다자협력 현황	46
1. 다자협력 현황	46

가. 세계 다자원조 현황	46
나. DAC 회원국별 다자원조 성향	49
다. DAC 회원국의 멀티바이 사업 현황	54
4장. 선진 공여국의 다자 협력 사례	57
1. 스웨덴	57
가. 다자협력 개요	57
나. 다자협력 체제 및 전략	59
다. 멀티바이 사업 현황	64
라. 다자기구 평가 체제	65
2. 덴마크	67
가. 다자원조 현황 및 체제	67
나. 다자협력 정책 방향	69
다. 다자기구별 전략 및 연간 실행 계획	71
라. 다자기구 평가	72
3. 노르웨이의 멀티바이 사업 절차	74
가. 다자협력 현황	74
나. 멀티바이 현황	75
5장. 한국 무상원조 다자협력 현황	77
1. 다자협력 현황	77
가. 다자간 ODA 지원 현황	77
나. 멀티바이 사업의 현황	81
2. 한국의 무상원조의 다자협력 체제	83
가. 외교부 업무 체계	83
나. KOICA의 업무 체계	84
3. 다자협력 전략 및 이행	85
4. 한국 무상원조 다자협력의 문제점	87
6장. 한국의 다자협력 효과 제고 방안	89
1. 다자협력의 목표	89
2. 다자협력의 원칙	90
가. 미지정기여 확대	90
나. 지정기여 활용 원칙	95

다. 지정기여의 형태	97
라. 다년간 지원 원칙	102
마. 평가에 기반을 둔 자원 배분	103
3. 중점 협력 기구 및 분야의 선정	103
가. 중점 협력 기구 선정 기준	103
나. 중점 분야와의 연관성을 고려한 중점 기구 선정	105
다. 기존 협력관계에 근거한 중점 기구 선정	107
라. 선택과 집중을 통한 가시성 제고 방안	108
4. 기구별 전략 수립	109
5. 다자협력 모니터링 및 평가	113
가. 기구별 평가	114
나. 주제별 평가	114
다. 국제기구 협력사업의 평가	115
6. 다자협력의 체계	115
가. 다자협력의 절차	115
나. 국제기구 협력사업 선정 기준	118
다. 다자협력의 시행 체계	120
7. 장기적 과제	122
가. 부처간 다자협력 일관성 제고	122
나. 정책 문서 발간	123
다. 국제기구 논의 참여 확대	123
7장. 결 론	124
참고 문헌	126

<표 차례>

[표-1] DAC 동료검토 시 다자협력 관련 검토 항목	22
[표-2] 유형별 다자간 원조 구분	23
[표-3] 유엔 정규예산 분담률 순위	29
[표-4] 다자원조의 장·단점	37
[표-5] MOPAN의 다자기구 평가 현황	43

[표-6] DAC 회원국의 양·다자원조 추이	47
[표-7] DAC 회원국의 다자기구에 대한 공여액 추이	48
[표-8] DAC 회원국별 다자 원조 추이	49
[표-9] DAC 회원국의 원조형태별 구성 (2008년)	50
[표-10] DAC 회원국의 다자기구를 통해 집행된 원조액 (2008년)	52
[표-11] DAC 회원국의 다자기구 형태별 지원 현황 (2008년)	53
[표-12] 2008년 DAC 회원국의 섹터별 멀티바이 지원 현황	55
[표-13] 2008년 스웨덴의 양·다자간 ODA 유형 및 규모	58
[표-14] 스웨덴의 다자기관별 원조 배분 추이(1991-2008)	59
[표-15] 스웨덴의 섹터별 멀티바이 현황 (2008년)	64
[표-16] 스웨덴의 다자개발기구 효과성 측정 기준	66
[표-17] 2008년 덴마크의 양·다자 원조 규모	67
[표-18] 덴마크 다자기구 유형별 원조 배분 추이(2001-2008)	68
[표-19] 덴마크의 유엔 지원 현황(2006)	68
[표-20] 덴마크 외교부 부서 및 공관별 담당 다자기구	73
[표-21] 노르웨이의 멀티바이 사업 수행 절차	76
[표-22] 한국 양·다자간 ODA 지원 규모	78
[표-23] 한국의 국제기구별 다자원조 추이	79
[표-24] 외교부 및 KOICA의 미지정기여 현황	80
[표-25] 2008년 외교부/KOICA의 다자기구를 통한 양자 지원 현황(멀티바이)	82
[표-26] 외교부 ODA 담당 주무부서의 외국제기구 업무 분장	84
[표-27] DAC 회원국의 UNDP/UNICEF/UNFPA 미지정기여 (2009년)	94
[표-28] UNICEF의 미지정·지정기여에 대한 관리/행정/프로그램 지원 비용	100
[표-29] 한국의 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 개발협력 사업	106
[표-30] MDGs 목표별 주요 기구	107
[표-31] KOICA 중점 협력 기구(안)	108
[표-32] 외교부/KOICA의 국제기구 협력사업 평가표 (현행)	119
[표-33] 외교부/KOICA의 국제기구 협력사업 평가표(안)	120

<그림 차례>

[그림-1] 유엔 시스템	28
[그림-2] 2005년 감염질병 통제를 위한 원조액	32
[그림-3] UNDG 조직도	34

[그림-4] UNDAF/국별 프로그램 수립 과정	35
[그림-5] 다자협력의 단계별 효과성	38
[그림-6] DAC 회원국의 양·다자간 ODA 추이 (1991-2008)	46
[그림-7] 스웨덴의 양·다자간 ODA 추이 (1991-2008)	57
[그림-8] 개편 후 스웨덴 외교부 조직도	61
[그림-9] 한국의 양·다자간 원조 추이(1991~2008)	77
[그림-10] 다자 협력의 형태	90
[그림-11] UNICEF 조달 재원 분포 (2004-2008)	92
[그림-12] 중점 기구 분류 기준	104
[그림-13] 다자협력의 절차도(안)	117

<참고 차례>

[참고-1] 양자간 및 다자간 원조의 정의	24
[참고-2] 스웨덴의 對라오스 국가지원전략의 다자협력 통합	63
[참고-3] 덴마크의 적극적 다자협력 사례	69
[참고-4] 덴마크 다자기구별 전략 문서의 구성	71
[참고-5] 외교부/KOICA의 다자협력 전략 목차(안)	89
[참고-6] 지정기여의 원칙	97
[참고-7] 對다자기구 전략 콘텐츠(안)	112

<별첨 차례>

별첨 1. ODA로 계상가능한 국제기구 목록	132
별첨 2. 2008년 한국 부처별 다자간 ODA 실적	139
별첨 3. 2008년 국제기구별 한국 다자간 ODA 국제기구별 공여실적	141
별첨 4. UNDP 주도의 다자공여기관 신탁기금 및 공동 프로그램 현황	144
별첨 5. KOICA 국제기구사업 지원 내역 합계 (1991~2008)	145
별첨 6. WFP 기여액 순위 2008~2009년	146

약 어

약어	정식 명칭
AfDB	African Development Bank
AfDF	African Development Fund
AMCs	Advance Market Commitments
AsDB	Asian Development Bank
AsDF	Asian Development Fund
BMZ*	Federal Ministry for Economic Co-operation and Development (Germany)
CABEI	Central American Bank of Economic Integration
CarDB	Caribbean Development Bank
CEB	Chief Executives Board for Coordination (UN)
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research
CIDA	Canadian International Development Agency
CPA	Country Programmable Aid
CPIA	Country Policy and Institutional Assessment
CRS	Creditor Reporting System (OECD)
DAC	Development Assistance Committee (OECD)
Danida	Ministry of Foreign Affairs of Denmark
DFID	Department for International Development (UK)
DOCO	Development Operations Coordination Office (UN)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Commission
ECHO	European Commission's Humanitarian Aid Office
ECOSOC	Economic and Social Council (United Nations)
ECOWAS	Economic Community of West African States
EDF	European Development Fund
EU	European Union
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunization
GEF	The Global Environment Facility
HIPC	Heavily Indebted Poor Country (World Bank initiative)
IATI	International Aid Transparency Initiative
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development

ICPD	International Conference for Population and Development
ICRC	International Committee of the Red Cross
IDA	International Development Association
IDB	Inter-American Development Bank
IDB Sp.Fund	Inter-American Development Fund for Special Operations
IDCD	Inter-Departmental Committee on Development (Ireland)
IFAD	International Fund for Agricultural Development
IFFIm	International Finance Facility for Immunisation
IFIs	International Financial Institutions
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund
IMF-PRGF	International Monetary Fund ~ Poverty Reduction and Growth Facility Trust
IOM	International Organization for Migration
LDC	Least Developed Country
LIC	Low-Income Country
MDBs	Multilateral Development Banks
MDGs	Millennium Development Goals
MDRI	Multilateral Debt Relief Initiative
MEFF	Multilateral Effectiveness Framework
MfDR	Managing for Development Results
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MOPAN	Multilateral Organisations Performance Assessment Network
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (UN)
ODA	Official Development Assistance
ODI	Overseas Development Institute (UK)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OHCHR	Office of the High Commissioner for Human Rights
OR	Other Resources
OSCE	Organization for Security and Cooperation in Europe
PAF	Performance Assessment Framework
PBA	Performance Based Allocation
PIUs	Project Implementation Units
PMF	Performance Management Framework
RBM	Results Based Management
RC	Resident Coordinator
RR	Regular Resources

SDC	Swiss Agency for Development and Co-operation
SECAB	Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello
SECO	State Secretariat of Economic Affairs (Switzerland)
SWAp	Sector-Wide Approach
TCPR	Triennial Comprehensive Policy Review
The Global Fund	The Global Fund To Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria
UN	United Nations
UNAIDS	Joint UN Programme on HIV/AIDS
UNCT	UN Country Team
UNDAF	UN Development Assistance Framework
UNDG	UN Development Group
UNDP	UN Development Programme
UN DPKO	UN Department of Peacekeeping Operations
UNEP	UN Environment Programme
UNFPA	UN Population Fund
UNHCR	Office of the UN High Commissioner for Refugees
UNICEF	UN Children's Fund
UNIDO	UN Industrial Development Organisation
UNIFEM	UN Development Fund for Women
UNODC	UN Office for Drugs and Crime
UNRWA	UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
UNTA	UN Regular Programme of Technical Assistance
WADB	West African Development Bank
WFP	World Food Programme
WHO	World Health Organization

요 약

지난 50여년간 국제기구의 수가 급속히 증가하고 형태도 다양해졌다. 국제기구가 비대해짐에 따라 관료성, 비효율성 등 다자협력에 대한 부정적인 평가가 늘어나고 있지만, 그럼에도 불구하고 국제개발사회에서 국제기구의 역할은 반드시 필요한 것으로 인식되고 있다. 국제기구는 개발에 관한 규범을 수립하는 등 조율의 역할과 동시에, 자국의 이해를 중심으로 움직이는 개별 공여국의 원조를 보완하는 역할을 수행한다. 원조가 미치지 못하는 국가나 지역, 분야, 해결이 시급한 과제들을 선정하여 MDGs와 같이 전 국제사회의 노력이 집중 될 수 있도록 환경을 조성하고 있다. 이러한 부정적, 긍정적인 역할을 감안하여 우리의 다자협력 확대의 근거는 크게 다음 두 가지로 정리할 수 있었다. 우선 국제기구를 통한 사업을 확대하게 되면 우리의 지원채널이 다양해지는 동시에, 원조의 분업 및 공동의 프로그램, 모니터링 및 평가를 통해 우리의 원조비용을 감소시킬 뿐만 아니라 수원국의 업무 부담을 덜어줄 수 있어 원조효과·효율을 제고할 수 있다. 한편으로는, 유엔과 같은 다자기구의 어젠다 형성 과정에 참여하면서 우리의 의견을 반영, 국제사회에서의 입지를 향상시킬 기회가 될 수 있다.

그렇다면 우리의 과제는 어떤 방식으로 다자협력을 수행할 것이며 그 과정에서 효과성을 제고할 수 있는 방안을 찾는 것이다. 공여국이 국제기구를 통해 원조를 제공하는 과정은 여러 단계로 구분될 수 있으며, 그 과정에서 효과성을 제고할 수 있는 여지는 다양한 과정에서 찾을 수 있다. 이에 본 보고서의 2장에서는 효과성에 대한 개념을 정의하고, 우리는 다자협력의 과정 중 어떤 부분에서 효과를 향상시킬 수 있는지 살펴보았다. 원조 효과성과 개발 효과성은 지원내용과 특정 개발 간 연결성을 규명할 수 있을 때 정확히 측정할 수 있는 부분이므로, 이런 배경을 감안하여 외교부/KOICA는 다자협력 효과성 제고를 위해서는 내부적으로는 효과적인 지원 전략을 수립하고, 외부적으로는 다자기구 조직 효과성에 초점을 두는 것이 적절하다. OECD/DAC 역시 다자원조에 대한 포괄적인 전략을 수립하여 양·다자원조간 연결성을 강화하고 시너지 효과를 향상시킬 것을 우선 과제로 권고하고 있다. OECD/DAC은 또한 다자기구의 효과성 평가의 필요성을 강조하고 있는데, 역시 원조 효과성을 측정하기 보다

는 다자기구의 프로그램의 질적 수준을 평가하고 다 공여국이나 수원국과의 파트너십, 개발사업 수행을 위한 조직 체계의 효과성을 평가하게 되어 있다.

이러한 배경 하에 3장에서는 국제사회 전체의 다자협력의 현황과 DAC 회원국의 다자협력 형태에 대해서 살펴보았다. 세계 다자간 ODA 규모는 1997년 이후 꾸준히 증가해 왔다. 1990년대 초반만 해도 유엔에 대한 지원규모가 높은 편이었으나, 이 비중은 점차 감소해 왔다. 1990년대 중반 이후부터 지역개발은행과 EC에 대한 지원 규모가 급속도로 증가한 것을 보면, 다자원조에 있어서도 지역적 고려가 높아지고 있다는 것을 알 수 있다. DAC 회원국별로 보면, 양자간 원조를 선호하는 국가가 있는 반면 다자간 원조 규모를 양자간 원조와 유사하게 유지하고 있는 국가도 있었다. 2008년 기준, 이탈리아의 다자간 원조 비중이 가장 높은 것으로 나타났는데 총 ODA의 약 60%가 다자기구를 집행되었으며, 그리스, 핀란드, 벨기에 역시 다자간 원조의 비중이 높은 편에 속한다. 지원형태로 보면, 일부 국가들은 다자기구를 통한 양자간 원조(멀티바이 사업)를 선호하고 있었다. 호주, 노르웨이, 미국의 멀티바이 사업 규모는 미지정기여에 비해 높은 것으로 나타났다. 또한 회원국마다 유엔, 다자개발은행, EC 등 선호하는 다자기구의 유형도 상이하였다. 스웨덴, 아일랜드, 덴마크는 다자개발은행에 비해 유엔을 선호하며, 특히 스웨덴과 덴마크는 EU 회원국임에도 불구하고 유엔에 대한 기여액이 EC에 비해 높지 않은 것으로 나타났다.

4장에서는 스웨덴을 중심으로 DAC 회원국의 다자협력 사례를 살펴보았다.¹⁾ 2008년 스웨덴 총 ODA에서 다자간 ODA가 차지하는 비중, 즉 미지정기여액 비중은 우리와 유사한 33%를 차지하였고, 지정기여까지 포함할 경우 다자채널을 통한 원조는 전체 ODA의 48.6%에 달하였다. 스웨덴의 양·다자간 원조 체제는 한국과 유사하게 외교부와 집행기구가 분리된 이원화 체제로 운영되고 있어서 우리에게 주는 함의가 클 것으로 기대되었다. 스웨덴은 국제사회에서 권고되는 미지정·다년간 지원의 원칙을 따르고 있었으며, 평가에 따른 결과를 차기 재원 배분에 활용한다는 방침을 정하고 있다. 특히, 스웨덴의 사례에서 참고할만한 점은 멀티바이 사업의 활용 체계이다. 스웨덴의 멀티바이 사업은 양자간 원조로 커버할 수 없는 국가나 분야에 활용하기 보다는 스웨덴이 중점으로 지원하고 있는 분야를 보완하거나 강화할 수 있는 용도로 이

1) 사례국 선정 기준은 1장 연구방법 및 3장 선진공여국의 다자협력 사례 선정 부분 참고.

용되고 있다. 스웨덴 멀티바이 사업은 양자간 원조 집행 기관인 Sida가 주도적으로 시행하고 있는 만큼 국별지원전략(CAS)의 틀 안에서 다자기구와의 협력 방안을 모색하고 있다. 한편, 스웨덴은 다자기구에 대한 평가와 전략 수립을 다자협력의 주요한 부분으로 보고, 최근 다자기구에 대한 평가를 실시하고 중점기구에 대한 전략을 재수립하고 있다. 평가의 주요 기준은 스웨덴 중점 분야와의 연관성(relevance)과 기구 체제의 효과성(effectiveness) 두 가지 항목이다. 이 중 연관성에 더욱 중점으로 두고 있어, 스웨덴은 다자협력에서도 스웨덴이 중점을 두고 있는 개발 분야에 집중하고 있는 것으로 파악되었다.

5장에서는 한국 무상원조의 다자협력 현황을 검토하였다. 한국의 다자간 협력 비중은 2008년 기준으로 DAC 회원국 평균인 25.9%에 비해 다소 높은 31.3% 수준이다. 그러나 대부분 세계은행 및 아시아개발은행의 다자개발은행에 대한 지원으로 유엔 및 기타 기구에 대한 지원 규모는 타 공여국에 비해 매우 낮은 수준이었다. 가장 큰 문제점으로 파악되는 것은 우선 외교부/KOICA가 운용할 수 있는 다자간 원조 예산이 절대적으로 부족하다는 점이다. 한국의 對유엔 지원규모는 총 다자간 원조의 17.8%에 불과하며, 이 중 외교부/KOICA가 집행하는 규모는 총 유엔 기여금의 약 65%에 불과하다. 이 자금 마저도 다수의 유엔 기구에 분산되어 있고 대부분 의무 분담금이어서 실제 우리가 자발적으로 기여하는 규모는 매우 낮은 현실이다. 이러한 상황에서 다자기구를 활용하여 우리의 양자간 원조를 보완하거나 영향력을 행사할 수 있는 여지는 거의 없다고 볼 수 있다. 둘째로 외교부와 KOICA간 업무 분담뿐만 아니라 외교부내에서도 효율적으로 업무 분담이 이루어지고 있지 않은 것으로 파악되었다. 미지정기여에 해당하는 다자간 원조를 집행하고, 협력협정 체결 등 공식적인 협력 업무를 담당하는 부서, 자발적 기여금 및 지정기여 등 실제 협력을 담당하는 부서가 상이하였다. KOICA의 경우에는 다자협력 업무를 정책기획팀에서 총괄하고 있었으나, 동 업무에 관여할 수 있는 인력이 부족하고 특히 외교부와 구체적인 업무 절차나 방안에 있어서 많은 조율이 필요할 것으로 판단되었다. 셋째로, 정책과 전략의 부재이다. 우선, 외교부/KOICA가 유엔 및 기타국제기구 중심으로 다자간 원조를 수행하고 있고, 중점 협력기구로 UNDP, UNICEF, WFP를 선정한 바 있으므로 이러한 기본 방향 하에 다자원조의 양적·질적 제고 전략을 수립해야 한다. 마지막으로, 다자기구를 평가할 수 있는 체계적인 평가 틀이 필요하다. 국제사회는 미지정기여 및 다

년간 지원의 원칙을 준수할 것을 권고하고 있고 외교부/KOICA도 이에 대한 공감을 표한바 있으므로, 자발적·미지정 기여를 확대하기 위한 근거나 다자기구 지원의 정당성을 확보해 줄 수 있는 자체적인 평가 체계가 반드시 있어야 한다.

6장에서는 상기 제시된 외교부/KOICA 다자협력의 문제점과 4장에서 분석된 선진 공여국의 다자협력 사례를 중심으로 다자협력 방안을 제시하였다. 우선 다음과 같이 한국 무상원조 다자협력의 전략적 방향을 정리해 보았다. 외교부/KOICA는 여기에 나타난 기본 목표와 원칙을 바탕으로 전략과 실행방안을 수립해야 한다. 우선, 다자기구의 프로그램이 보다 효과적으로 수행되도록 하기 위해서는 해당 기구의 중장기 전략 및 국별 프로그램이 효과적으로 시행될 수 있도록 조력하는 것이 가장 중요하다. 이를 위해 공여국은 지정기여를 최소화하고 미지정기여를 확대해야 한다. 지정기여는 긴급구호 지원이나 섹터지원 등 불가피한 경우 혹은 우리의 양자지원을 보완·강화할 목적으로 사용하되, 6장에서 제시된 지정기여의 원칙에 따라 제한적으로 활용해야 한다.

한국 무상원조 다자협력의 전략 목차 (안)

한국 다자협력의 목표

- 국제사회 공동의 개발 목표인 MDGs 달성에 기여
- 우리의 양자원조 보완 및 강화
- 국제 개발사회에서의 한국의 위상 강화

다자협력의 원칙

- 미지정기여 확대
- 지정기여 효과·효율적 활용
- 다년간 지원의 원칙
- 평가에 기반을 둔 기구별 자원 배분

다자협력의 전략적 실행 방안

- 중점 협력기구 선정을 통한 집중 지원
- 기구별 지원 전략 및 계획 수립
- 평가 방안 수립

또한, 현재의 소규모 예산으로 다자협력을 효과적으로 추진하기 위해서는 선택과 집중의 원칙을 따라야 한다. 중점 협력기구와 중점 분야를 선정하여 집중적으로 자금을 제공함으로써 다자기구의 프로그램이 효과적으로 이행될 수 있도록 조력하는 동시에, 우리의 기여에 대한 가시성도 제고할 수 있다. 중점 협력기구 및 분야를 선정하는데 있어서는 다양한 기준이 적용될 수 있으며, 이는 외교부/KOICA가 다양한 이해관계, 즉, 양자지원 중점 분야와 연관성, 국제사회에서의 입지, 기구의 효과성, 과거 협력관계 등을 고려하여 전략적으로 선택해야하는 문제이다. 이와 관련, 본 보고서에서는 양자지원의 중점 분야와 기존 협력관계의 두 가지 기준에 따라 중점 협력기구를 선정해 보았다. 중점 협력 기구가 선정되었다면 보다 체계적으로 지원하기 위해 기구별 지원전략을 수립해야 한다. 이는 대내적으로는 정책일관성 달성을 통해 다자지원의 효과를 높이는 동시에 예산 확보의 근거로 활용할 수 있으며, 대외적으로는 국제기구에 대해 영향력을 행사할 수 있는 수단이 되기도 한다. 마지막으로, 다자간 협력의 효과성을 지속적으로 향상시켜 나가기 위해서는 평가 체계가 확립되어야 한다. 다자협력 평가의 목적은 크게 두 가지로 요약된다. 궁극적으로는 우리가 지원하는 다자기구 및 사업의 성과 및 결과를 측정하여 다자기구의 도덕적 해이를 방지하기 위해 필요하다. 평가 결과는 지원자고자 하는 기구, 재원 규모, 지원 분야 등을 선정할 수 있는 근거로도 활용될 수 있으며, 또한 우리가 다자기구와의 협력관계를 강화해 나가는데 주요한 참고 자료가 될 수 있다.

연구핵심 찾아가기(Busy Reader's Guide)

다자간 원조 개념	P.23
다자협력의 효과성 개념	p.38
다자원조 관련 DAC의 권고	p.39
다자원조 관련 DAC 동료검토 측정 항목	p.22
DAC 회원국의 멀티바이 지원 현황	p.55
한국 대외무상원조 다자협력 분야의 중점 기구 및 분야 선정	p.103
한국 다자협력 평가(안)	p.113
한국 다자협력 형태 및 절차(안)	p.117

1장. 서론

가. 연구 배경 및 범위

2010년부터 OECD/DAC의 정식 회원국 지위를 부여받은 한국은 가입을 전후하여 한국은 원조의 질적 제고를 위해 ODA 체제 선진화에 대한 다양한 논의를 진행해왔다. 국제사회의 흐름에 맞추어 파리선언 및 아크라행동계획 이행을 위한 기본 연구, 원조효과 제고를 위한 크로스커팅 이슈 주류화 방안, 프로그램 원조 방식 도입, 국가 지원전략 수립 방안에 대한 연구가 수행된 바 있다. 하지만, 상기 연구들은 모두 양자간 원조 체제 개선에 주안점을 두고 있으며, 다자간 원조의 효과성 제고 방안에 대한 연구는 크게 주목받지 못했던 것이 사실이다. 2008년 한국의 다자간 원조는 2.6억 달러로 전체 공적개발원조(ODA)의 약 31%를 차지하였다. 절대적 규모면에서 아직 미미한 수준이지만 양·다자간 비중이 유지된다고 가정한다면 한국의 ODA 총 규모가 증가함에 따라 다자간 ODA 규모 역시 지속적으로 증가할 것으로 예상된다. 따라서, 다자간 ODA에 대한 한국의 정책 방향과 달성하고자 하는 목표, 이를 위한 전략 및 세부 방안들을 마련하여 다자간 원조의 효과성을 제고해야 할 시점이다.

한국 다자협력의 효과성을 제고하기 위한 정책연구의 필요성이 커지고 있는 이유로 다음의 몇 가지를 들 수 있다. 무엇보다 국제기구는 빈곤감소 및 개도국의 개발이라는 국제개발협력 목표를 달성하는 데 결정적인 역할을 하고 있는 바, 국제사회 일원으로서의 의무를 이행하는 차원에서 일정 수준의 기여가 필요하다. 또한, 다자원조는 양자원조를 보완하여 시너지 효과를 창출할 수 있고, 국제기구가 보유한 원조 노하우를 전수받을 수 있으며, 현재 KOICA가 겪고 있는 사업예산 증가에 따른 인력 부족 문제를 해결할 수 있는 방안이 될 수 있다. 최근, 외교부내 ODA 담당 부서뿐만 아니라 KOICA 내부에서도 국제기구 지원이나 국제기구를 통한 협력 사업에 대한 관심이 증대되고 있으나, 다자간 원조를 담당하는 부처·기구의 분절 등으로 통합된 전략을 수립하기 어려웠으며, 이는 충분한 다자 예산 확보에도 장애요인으로 작용해 왔다. 이에, 다자간 원조에 대한 진단, 제고를 통해 문제점을 규명하고 효과 제고 방안

을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 부처간 분산된 다자간 원조 조율 체제를 수립하고, 대부분의 무상원조 다자협력을 담당하고 있는 외교통상부와 KOICA 간의 업무협력 메커니즘도 정립되어야 한다.

다자원조의 효과성 제고에 대한 선행연구가 없었던 것은 아니지만, 기존 논의들은 다자협력에 대한 당위성을 바탕으로 타 공여국의 현황을 분석하고 우리나라의 다자협력에 대한 정책 방향만을 제시하는 수준에 불과하였다. 기존 연구들이 구체적인 전략안이나 사업 방안에 대해서는 충분히 고려하지 않았던 바, 본 연구에서는 기존 연구의 한계와 향후 다자협력 규모가 확대됨에 따라 예상되는 정책 수요 등을 감안하여 보다 구체적인 접근 방안을 제시하고자 하였다.

나. 연구 범위 및 구성

본 연구에서는 외교통상부(이하 외교부) 및 한국국제협력단(이하 KOICA)에서 담당하는 다자간 원조를 연구 대상으로 제한하였으며, 기획재정부 및 한국수출입은행, 한국은행 등에서 담당하는 국제금융기구 및 다자개발은행으로의 출자·출연 업무는 연구범위에서 제외하였다. 또한 DAC 통계 구분에 따른 다자간 ODA 외에도, 다자기구를 통해 집행되는 양자간 ODA(멀티바이)는 다자기구와의 협력 범주에 포함된다고 판단되어, 다자간 ODA로 계상되는 다자원조와 함께 멀티바이까지 포함하는 것으로 연구범위를 정하였다. 따라서, 본 보고서에서 사용한 다자간 협력 혹은 다자협력이라는 용어는 다자간 원조로 계상되는 기여금과 함께 다자채널을 통해 집행되는 모든 기여금을 포괄하고 있다.

본 연구의 목적은 다자원조에 대한 근본적인 효과성 유·무를 논의하기 위한 것은 아니며, 여러 가지 한계에도 불구하고 다자기구를 통한 원조의 효용성은 존재한다는 가정 하에, 이를 향상시키기 위한 방안을 수립하기 위해 작성되었다. 따라서, 본 연구는 우리나라의 다자간 ODA의 정책 환경 및 현황을 분석하고 현재의 예산 및 다자원조형태에 적합한 다자협력 전략을 제시하는데 초점을 두었다. 또한, 제한된 다자협력 예산을 활용하여 원조의 효과를 높이는 동시에 가시성을 높을 수 있는 방안을 제시하고자 하였으며, 다음과 같이 세 부분으로 구성된다.

우선, 우리에게 함의를 줄 수 있는 공여국을 선정, 다자간 원조 유형을 검토할 것이다. 이와 관련, 선진 공여국의 중점 협력기구 선정 기준과 다자간 원조 재원 배분 기준, 다자기구에 대한 평가 체제 등을 살펴볼 것이다. 다음으로, 선진 공여국의 원조 체제에 비추어 우리의 대외무상원조 다자협력의 현황과 문제점을 파악하기 위해, 기존에 외교부/KOICA가 수행한 다자간 협력의 현황과 중점 협력기관, 다자기구별 협력 현황 등을 분석해 보고자 한다. 마지막으로, 이러한 기본적인 분석에 근거하여 외교부/KOICA에 적합한 다자원조 체제를 구체화 하고자 한다. 우선, 한국에 적합하다고 간주되는 주요 선진 공여국의 다자협력 추진 체계 및 정책·전략을 벤치마킹하여 외교부-KOICA를 중심으로 수행되는 무상원조의 다자 협력 방안과 전략안을 제시할 것이다. 동시에 외교부/KOICA의 다자협력 업무 추진 체계, 중점 기구 및 분야 선정 방안, 평가안 등과 관련하여 업무 추진 틀을 제시하고자 한다.

다. 연구 방법

문헌조사 및 1차 데이터 활용

우선 동 보고서는 1·2차 데이터 및 문헌조사를 통해 선진 공여국들이 다자원조 효과성 제고를 위해 취한 정책 및 전략과 실제 수행된 사업들이 동 전략과 일치하는지 살펴볼 것이다. 이는 DAC 회원국의 사례 분석을 통해 함의를 도출하고 한국의 다자원조 현황에 부합하는 전략과 구체적인 시행 방안을 도출하기 위함이다. 선진 공여국들의 다자원조 체제 및 현황을 살펴보기 위해서 OECD/DAC의 동료검토에서 다자원조를 평가하는 기준을 활용하였으며, 실제 다자기구를 통해 수행된 사업의 유형 및 분야를 파악하기 위해서는 OECD의 온라인 통계자료(International Development Statistics)를 활용하였다. 시간의 제약으로 인해 현지 조사업무를 수행하지 못했던 바, DAC 회원국이 제시한 다자협력 정책과 실제 이행 간에 어느 정도의 괴리가 존재하는지 살펴볼 수 없었다는 한계가 있다. 하지만, DAC의 CRS 통계를 통해 간접적으로나마 정책과 실제의 일관성을 살펴볼 수 있었다.

질문지 배포 및 인터뷰

한국의 다자협력 수행 체계와 전략, 현황 등을 파악하기 위해 유관 부처 및 유관 부서의 다자협력 담당자와의 인터뷰를 활용하였다. 또한 국제기구 관계자와 직접 및 서면 인터뷰를 통해 필요한 정보를 수집하고, 문헌조사를 통해 파악하기 힘든 부분은 수원국 현지 사무소 직원을 대상으로 질문지 배포를 통해 파악하였다.

사례국 검토 기준

외교부/KOICA가 벤치마킹 할 수 있는 모범 사례를 선정하기 위해 다양한 기준으로 회원국의 정책·전략을 살펴보았다. 동료검토, OECD/DAC의 다자원조 보고서 2008, 김은미(2009) 등을 통해 DAC 회원국의 다자협력 현황을 살펴본 결과, 22개 DAC 회원국은 다자원조 규모 및 다자기구와의 협력 방식, 중점 기구 등에서 모두 상이한 패턴을 보이고 있었다. 우리에게 함의를 제공할 수 있는 국가 선정에 있어, 김은미(2009)는 EU 국가와 비EU 국가 여부와 다자원조 규모를 기준으로 DAC 회원국을 분류하였다. 그러나, EU 국가이면서도 유엔 혹은 다자개발은행에 대한 지원 비중이 높은 국가도 있었던 바, 본 연구에서는 EU 국가의 여부는 고려하지 않았다. ODA 규모로 보면 한국의 총 다자원조는 2008년 약 2.6억 달러로, 호주와 그리스, 아일랜드, 포르투갈 등과 유사한 수준이다. 유엔에 대한 한국의 기여규모는 5,300만 달러로 상기 국가들 중에서는 호주와 유사한 수준이다. 그러나, 호주의 다자원조는 외교부가 정책 기능을 담당하고 있음에도 불구하고 AusAid가 주도적으로 다자협력 관계를 형성하고 있었던 바, 정책과 이행의 기능이 외교부와 KOICA에 분리되어 있는 한국에 큰 함의를 제공할 수 없다고 판단되었다. 또한, 다자원조의 형태는 규모에 관계없이 자국의 양자원조 형태, 외교부와의 관계, 다자주의 및 지역주의 등에 따라 크게 좌우되는 경향을 보이고 있어, 선진 공여국의 다자원조 형태를 유형이나 규모를 기준으로 분류하여 한국과 유사한 범주의 국가를 선정하는 것 큰 의미가 없는 것으로 판단되었다.

본 보고서의 목적은 DAC 회원국의 사례 비교·연구를 통해 다자협력의 형태를 유형화하여 효과적이라고 판단되는 유형을 채택하고자 하는 것이 아니라, 외교부/KOICA의 유엔 및 기타기구 중심의 다자협력 확대 전략 하에 진행되는 연구이다. 따라서,

본 보고서에서 사용한 선진 공여국 사례 선정 기준은 다음과 같다.²⁾ 우선, 연구범위가 외교부와 KOICA로 제한되는 바, 외교부와 ODA 집행기구가 분리되어 있는 회원국 중 유엔 중심의 다자협력 정책을 수립한 스웨덴을 사례 연구 대상으로 선정하였다. 물론 한국의 총 다자간 ODA는 비유엔 중심, 즉 다자개발은행 중심의 유형에 속하지만, 외교부/KOICA의 중점 협력기구가 유엔 및 기타기구라는 점을 감안하였다. 특히, 스웨덴은 2007년 신규 다자협력 전략을 발표한 바 있고, 외교부와 Sida간 정책과 집행이 분리되어 있어 한국의 원조 체제와 가장 유사한 것으로 판단되었다. 스웨덴은 다자간 원조와 멀티바이 사업간에 보완적 관계가 형성되어 있어서 외교부/KOICA에 주는 합의가 클 것이다. 이와 함께, 외교부/KOICA 다자협력에서 개선이 시급한 것으로 나타난 멀티바이 사업 체제 및 평가 체제에 대한 근거와 틀이 수립되어 있는 노르웨이 및 덴마크 사례도 함께 살펴보았다. 이렇게 선정된 사례국을 대상으로 [표-1]과 같이 DAC 동료검토 시 평가되는 항목에 따라 DAC 회원국의 다자협력 체제 및 현황, 정책 등을 살펴보았다.

[표-1] DAC 동료검토 시 다자협력 관련 검토 항목

분야	내용
다자원조체제	• 양·다자 원조 체제 및 양자 원조 담당 부처와의 업무 조율 • 다자원조전략의 유·무 - 양·다자 전략의 일관성 문제 • 다자기구의 원조효과성 지원 및 장려 메커니즘 • 다자기구의 원조 수행과 관련, 현지사무소와의 피드백 존재 여부 • 다자기구에 대한 평가
다자원조 배분	• 다자원조의 현황(비율, 순위, 성향) • 기구별 예산배분 현황 • 미지정 및 지정기여 비율, 다자 ODA 예산의 상한선 존재 여부 • 기구별 기여금 배분 결정 체계 및 기준 • 성과평가와 예산배분과의 연결성
성과 평가	• 공여국 고유의 성과 평가 틀 • 혹은 타 공여국과의 조화된 평가 틀
기타	• 직원파견 활용

2) 사례국 선정과 관련, 김은미(2009)는 DAC 회원국의 다자협력 유형을 EU 및 비EU국가, 다자원조의 비중으로 구분하여 8개국을 선정, 비교 분석한 바 있다. 또한 김은미(2007)는 DAC 회원국을 유엔주도형, 유엔협력형, 비유엔기구 중심형, 분산형 4개로 분류하여 살펴본 바 있다.

2장. 국제기구와 다자협력

1. 다자협력의 개요

가. 다자간 원조의 개념

다자간 개발원조(multilateral ODA)란 수원국에 직접 자금을 제공하지 않고 국제기구 앞 출연 또는 출자를 통해 수원국을 지원하는 간접적인 지원방식으로, OECD/DAC에서 정한 국제기구에 대한 출연 및 출자와 동 기구에 대한 양허성 차관(concessional loan)을 지칭한다.³⁾ ODA로 계상가능한 국제기구는 크게 세계은행, 아시아개발은행과 같은 다자개발금융기관(Multilateral Development Banks, MDBs)과 유엔 기구 및 기금, 국제환경기금(Global Environment Fund)과 같은 버티컬펀드(Vertical Funds), 국제비정부기구(International NGOs), 기타 다자간 원조기구 등으로 구분할 수 있다.⁴⁾

[표-2] 유형별 다자간 원조 구분

원조유형별	출연	국제기구에 대한 출연금, 분담금 등을 지칭하는 것으로, UN 등 국제기구에 대한 분담금 및 기여금, 국제금융기구 신탁기금, 버티컬펀드(Vertical funds) 등이 해당
	출자 ⁵⁾	국제기구 가입 및 지분확대 등을 위해 국제기구 앞으로 납입하는 출자금으로, 국제기구 신규 가입, IDA 등에 대한 정기 재원보충을 위해 공여국이 납입하는 출자금이 이에 해당
	양허성 차관	국제기구 앞으로 ODA 조건(양허적)으로 공여된 차관(IMF에 대한 양허성 차관 대출 등)
국제기구별	국제금융기구	WB, ADB, AfDB, IDB 등에 대한 출자·출연, IMF 빈곤감축기금에 대한 양허성 차관 등
	UN 및 기타 국제기구	UN기구 등에 대한 분담금

3) 양자원조는 공여국과 수원국간 직접 거래를 의미하며, 원조활동을 수행하는 국내·외 NGO에 대한 지원, 공여국내에서 거래가 발생하는 개발원조 관련 기타비용(이차보전, 개발원조에 대한 인식증진, 채무재조정, 행정비용)을 포함한다. 한국수출입은행 (2009).

4) ODA로 계상가능한 DAC의 국제기구 목록 <별첨-1> 참조.

5) 출자는 자본금의 형식으로 해산, 탈퇴 시 상환이 가능하며, 출연은 신탁기금형태로 상환이 불가하다.

다자기구에 대한 재정지원이라고 해서 모두 다자간 ODA로 간주되는 것은 아니다. DAC 통계 기준에⁶⁾ 따르면, 다자간 ODA는 다음의 기준을 충족해야 한다. 첫째, 지원 받는 기관의 모든 혹은 일부의 활동이 개발업무와 관련이 있으며, 둘째, 회원국이 각국 정부로 구성되어 국제사회에서 활동하는 조직이거나, 이러한 국제기관들이 자금을 제공하는 기관이어야 하며, 마지막으로, 기여금이 기관의 예산으로 편성되어 공여국의 간섭을 받지 않고 국제기구 임의로 사용할 수 있어야 한다.

[참고-1] 양자간 및 다자간 원조의 정의

- Bilateral transactions are those undertaken by a donor country directly with a developing country. They also include transactions with national and international non-government organisations active in development and other internal development-related transactions such as interest subsidies, spending on promotion of development awareness, debt reorganisation and administrative costs.
- Multilateral contributions are those made to a recipient institution which:
 - I. conducts all or part of its activities in favour of development;
 - ii. is an international agency, institution or organisation whose members are governments, or a fund managed autonomously by such an agency; and
 - iii. pools contributions so that they lose their identity and become an integral part of its financial assets.
- If, however, the donor effectively controls the disposal of the funds by specifying the recipient or other aspects of the disbursement (e.g. purpose, terms, total amount, reuse of any repayments), then the contribution should be classified as bilateral and allocated to the appropriate recipient country.

OECD (2007c).

상기 기준에 따르면, 공여국이 다자기구의 회원국으로서 의무적으로 분담해야 하는 기여금은 모두 다자간 ODA로 계상된다. 다자금융기관 앞 출자금과 유엔 회원국으로서

6) OECD/DAC (2007c).

지불해야 하는 분담금(assessed contributions 또는 core membership contributions)이 여기에 속한다.⁷⁾ 한편, 다자기구의 예산으로 편입되는 측면에서 보면 다음과 같이 구분할 수 있다. 다자기구의 예산은 일반적으로 정규예산(Regular Resources, RR)과 기타예산(Other Resources, OR)으로 나누어진다. 공여국이 수원국이나 지역, 분야 등 용도를 지정하지 않은(unearmarked) 기여금은 다자기구의 정규예산(RR)으로 편성되어 기구의 중·장기 계획에 따라 사용된다. 이를 핵심기여 또는 미지정기여(core contributions 또는 unearmarked contributions)로 간주하며, DAC 통계상 다자간 ODA로 계상된다. 반면, 자금의 목적, 조건, 기간, 지원국 등이 적시된(earmarked) 기금으로, 국제기구의 기타예산(other resources)으로 편성되는 자금을 비핵심공여 또는 지정기여(non-core contribution 또는 earmarked contributions)라고 한다. 이는 멀티바이 원조(multi-bilateral ODA, multi-bi)라고 지칭하기도 하며, DAC 통계상 양자간 ODA로 계상된다.

즉, 다자간 ODA와 멀티바이 원조를 구분하는 명확한 기준은 공여국이 제공한 자금의 통제수준(control)과 용도지정(identity) 두 가지이다. 국제기구 앞 핵심공여 또는 미지정기금(core contributions 또는 unearmarked contributions)은 다자원조이며, 다자기관이 운용하는 신탁기금(trust fund) 역시 다자원조에 속한다.⁸⁾ 반면, 다자기관이 집행하지만 공여국이 수원국이나 지역, 지원 분야를 지정한 경우, 이는 상기 3번째 기준에 의거하여, 공여국이 수원국이나 분야 등의 조건을 지정하여 다자원조를 양자화(bilateralising)한다고 하여 양자원조로 간주 된다.⁹⁾ 동 보고서의 연구범위는 DAC 통계상 다자간 ODA로 간주되는 기여금뿐만 아니라 다자채널을 통한 양자간 ODA까지 포함하는 포괄적인 다자협력을 연구 대상으로 한다.

7) 유엔에 대한 분담금은 우리가 흔히 말하는 유엔에 대한 기본 분담금과 평화유지활동 분담금(Peace Keeping Operations)에만 해당한다. 그 외 모든 UN 프로그램 및 기금, 기타 다자기구의 예산은 모두 회원국의 자발적 기여(voluntary contributions)로 충당된다.

8) 세계은행 그룹의 국제개발협회(International Development Association)가 운영하는 고채무국 대상의 신탁기금(International Development Association - Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative Trust Fund, IDA-HIPC)이 여기에 속한다. 다자 ODA로 계상되는 신탁기금은 <별첨-1>의 ODA로 계상가능한 DAC의 국제기구 목록 참조.

9) 국제기구에서는 핵심공여(core contributions)를 일반예산으로 편성되는 미지정기금(regular resources, RR), 비핵심공여(non-core contributions)를 지정기금(other resources, OR)로 통칭하고 있다.

미지정 기여금은 국제기구가 개발 사업을 수행하는데 있어 근간이 되는 자금이다. 특히 모든 예산을 회원국의 자발적 기여에 의존하고 있는 기관인 경우에는 정규예산으로 편성되어 기관의 중·장기 계획을 이행할 수 있는 자금을 확보하는 것이 무엇보다 중요하며, 이는 프로그램의 질과 직결되는 부분이다. 그러나 자국의 양자간 원조에서 중점을 두고 있는 분야와 지역을 적시하여 지원하는 공여국들이 늘어남에 따라 최근 미지정기여는 감소하고 지정기여가 증가하는 추세에 있다. 이는 재원의 예측성과 운영기구의 자율성을 감소시키는 동시에 국제기구가 수립한 중·장기 계획을 이행하는데 자금 부족, 자금의 분산 등을 초래하여 기대하는 개발결과를 달성하기 어렵게 한다. 또한, 지정기여가 증가하게 되면 공여국과의 업무 조율을 위한 추가 업무, 인력이 필요하기 때문에 다자기구 조직 운영의 효율성이 저해될 수밖에 없다. 이에 유엔 총회(General Assembly)는 지정기여를 통해 수행되는 프로젝트에 수반되는 비용을 미지정 기여금으로 충당하지 않도록 하는 비용회수(cost recovery) 정책을 각 기구의 집행이사회(executive board)에 권고하고 있다. 또한, 행정비용 및 비용회수와 관련한 항목의 개념, 범주, 관행 등을 표준화하여 통일하는 방안도 논의되고 있다.¹⁰⁾

한편, 개발에 관여하는 다자기구라고 해서 공여국 기여금이 모두 다자간 ODA로 간주되는 것은 아니다. 이는 의무 분담금 여부 혹은 기구의 프로그램이 얼마나 개발과 관련되어 있는지를 근거로 판단되며, OECD/DAC은 이와 관련한 통계기준을 정한 바 있다. 가령, UN과 PKO에 대한 의무 분담금은 각각 12%와 7%만 ODA로 인정되며, 그 외에 UNESCO는 44%, FAO 51%, ILO 15%, WHO 76% 등이다.¹¹⁾

나. 대표적 다자 채널

1) 유엔

유엔(United Nations, UN)은 세계의 거의 모든 국가가 참여하는 유일한 국제기구로 글로벌 거버넌스의 중심축 역할을 하고 있다. 국제개발 분야에서도 가장 핵심적인 역할을 하고 있으며, 새천년개발목표(MDGs)와 같은 전 지구적 개발목표에 대한 합의를

10) General Assembly (2008).

11) <별첨-1> ODA로 계상가능한 DAC의 국제기구 목록 참조.

도출해낸 성과에서 유엔의 진가를 알 수 있다. 유엔은 경제 및 사회 개발, 분쟁, 긴급 구호 등 거의 모든 개발 의제를 다루고 있으며, 각각의 이슈를 담당하는 전문기구(specialized agencies), 프로그램(programmes) 및 기금(funds) 등 다수의 산하 기관 등으로 구성되어, 상당히 복잡한 구조로 이루어져 있다.¹²⁾

[그림-1]에서 보는 바와 같이, 유엔은 안전보장이사회(Security Council), 총회(General Assembly), 경제사회이사회(Economic and Social Council), 신탁통치이사회(Trusteeship Council), 국제사법재판소(International Court of Justice), 사무국(Secretariat)의 6대 주요 기관과, UNICEF, UNDP와 같은 프로그램 및 기금(Programmes and funds), 그리고 기타 유엔 기구들로 구성된다. 유엔 전문기구(Specialized Agencies)로 통칭되는 국제노동기구(ILO), 식량농업기구(FAO), 세계보건기구(WHO) 등의 기구와 아시아·태평양 경제사회위원회(UNESCAP), 아프리카 경제위원회(ECA) 등 지역경제협력 기구는 경제사회이사회 산하에 속해 있다.

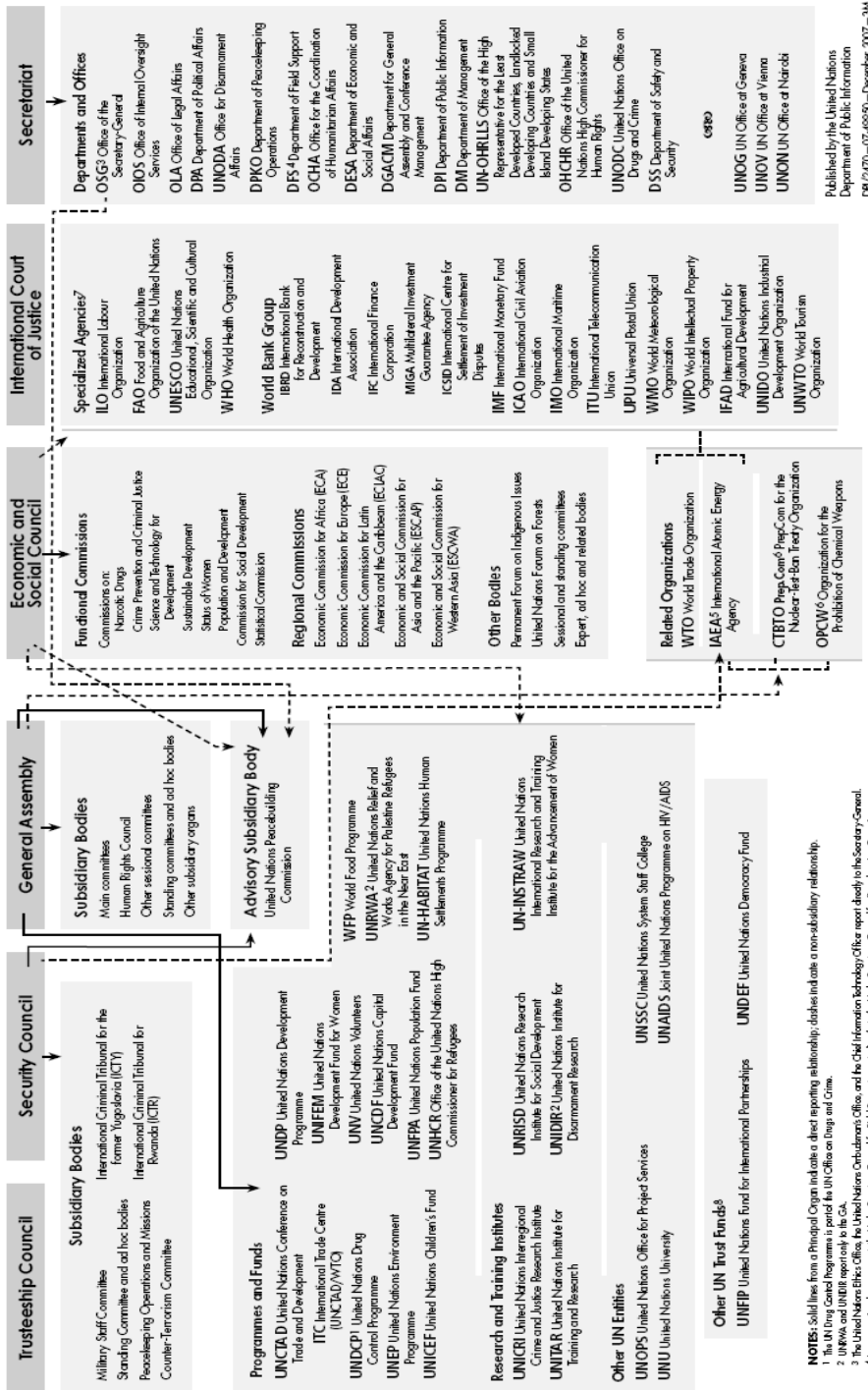
보통 회원국이 지불하는 유엔 분담금은 상기 6대 주요 기관의 정규예산으로 편성되며, 나머지 기구들의 예산은 전적으로 회원국들의 자발적 기여금으로 충당된다. 유엔의 정규예산은 2년 단위로 작성되는데, 각 회원국의 분담률은 18개국으로 구성된 분담금위원회의 권고를 거쳐 총회에서 산정된다. 유엔의 분담금은 3년마다 각국의 국민소득(GNI)¹³⁾, 외채¹⁴⁾ 등 객관적 경제지표에 근거하여 산정된다. 유엔은 특정 국가의 영향력이 비대해지는 것을 방지하기 위해 분담률의 상한 및 하한선을 두고 있다. 한 국가의 분담금이 총 예산의 22%를 넘지 않으며, 최저 분담금은 총 예산의 0.001% 수준이 된다. 현재 미국에 상한 기준이 적용되어 미국의 현 유엔 분담금은 총 분담금의 22%이다.¹⁵⁾

12) UN 조직 체계 [그림-1] 참조.

13) (과거 6년 평균 GNI + 과거 3년 평균 GNI)/2

14) 외채가 많은 국가에 대해서는 외채부담을 감안하여 분담률의 산정기준이 되는 연간 국민소득을 외채 상환액만큼 축소 조정하는데, 이 기준은 1인당 국민소득이 \$9,385이하인 국가에만 적용된다.

15) [표-5]의 유엔 정규예산 분담률 순위표 참조.



[표-3] 유엔 정규예산 분담률 순위

순위	의무 분담금				사업 분담금 (02-06)	분담금 종합
	유엔 정규 (07-09)		PKO (07-09)			
1	미국	22.000%	미국	25.9624%	미국	미국
2	일본	16.624%	일본	16.6240%	영국	일본
3	독일	8.577%	독일	8.5770%	일본	영국
4	영국	6.642%	영국	7.8383%	네덜란드	독일
5	프랑스	6.301%	프랑스	7.4359%	노르웨이	이탈리아
6	이탈리아	5.079%	이탈리아	5.0790%	스웨덴	네덜란드
7	캐나다	2.977%	중국	3.1474%	캐나다	프랑스
8	스페인	2.968%	캐나다	2.9770%	이탈리아	캐나다
9	중국	2.716%	스페인	2.9680%	UAE	노르웨이
10	멕시코	2.257%	한국	2.1730%	독일	스웨덴
11	한국	2.173%	네덜란드	1.8730%	브라질	UAE
12	네덜란드	1.873%	호주	1.7870%	호주	브라질
13	호주	1.787%	러시아	1.4161%	덴마크	호주
14	스위스	1.216%	스위스	1.2160%	프랑스	덴마크
15	러시아	1.200%	벨기에	1.1020%	아르헨티나	스위스
16	벨기에	1.102%	스웨덴	1.0710%	스위스	스페인
17	스웨덴	1.071%	오스트리아	0.8870%	벨기에	벨기에
18	브라질	0.893%	노르웨이	0.7820%	이스라엘	중국
19	오스트리아	0.887%	덴마크	0.7390%	페루	한국
20	노르웨이	0.782%	핀란드	0.5640%	핀란드	아르헨티나
	덴마크	0.739%		0.739%		
	핀란드	0.564%		0.564%		
	아일랜드	0.445%		0.445%		
	싱가폴	0.347%		0.321%		
29					한국	

(자료: e-나라지표)

2007~2009년에 대한 기여금을 기준으로 볼 때, 한국의 對유엔 정규 분담금 납부 순위는, 우리의 경제규모(13위) 및 ODA 규모(19위)¹⁶⁾에 비해 높은 10~11위 수준인 반면, 자발적 기여에 해당하는 사업 분담금 규모는 29위에 불과하다.

16) 경제규모 및 ODA 규모는 2008년 기준.

2) 다자개발은행¹⁷⁾

다자개발은행(Multilateral Development Banks, MDBs) 혹은 국제금융기구(International Financial Institutions, IFIs)는 개도국의 경제·사회 개발에 필요한 자금을 차관의 형태로 지원하거나 전문적인 기술협력을 제공하는 기구이다. 다자개발은행이라고 하면 보통 세계은행그룹(World Bank Group)과 4개의 지역개발은행(Regional Development Banks, RDBs)인 아프리카개발은행(African Development Bank, AfDB), 아시아개발은행(Asian Development Bank, AsDB), 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD), 미주개발은행(Inter-American Development Bank, IDB)을 지칭한다.

다자개발은행은 회원국으로부터의 출자금(capital subscriptions) 및 출연금(contributions)으로 운영되며, 개도국에는 대개 다음의 방식으로 개발 재원을 제공한다. 시장이율의 장기차관과 시장이율 보다 낮은 이율의 장기차관 두 가지가 있는데, 전자는 다자개발은행이 시중자금을 빌려 개도국 정부에 대출하는 형태이며 후자는 선진 공여국의 출자·출연금을 활용하여 제공하는 차관이다. 다자개발은행은 필요할 경우 무상지원을 제공하기도 하는데, 대부분 프로젝트 지원 및 컨설팅에 수반되는 기술협력 비용이 여기에 해당한다.

이 외에도 기타 다자금융기구(other multilateral financial institutions, MFIs)로 통칭되는 다자개발은행과 함께 개도국에 자금을 대부하는 기구들이 있다. 이들 기구는 다자개발은행에 비해 회원국이 다양하지 않고, 주로 특정 지역, 섹터 및 사업에 국한되어 사업을 시행한다. 유럽위원회(European Commission, EC), 유럽투자은행(European Investment Bank, EIB), 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development, IFAD), 이슬람개발은행(Islamic Development Bank, IDB), 노르딕개발기금(Nordic Development Fund, NDF), 노르딕투자은행(Nordic Investment Bank, NIB), OPEC 국제개발기금(OPEC Fund for International Development, OPEC Fund) 등이 범주에 속한다.

17) 세계은행 웹사이트 참조 정리.

4) 글로벌 프로그램¹⁸⁾

글로벌 프로그램(global programme)은 질병이나 환경과 같은 하나의 이슈 혹은 주제와 관련된 모든 사안을 해결하기 위해서 생성된 기금의 형태로, 수평적 접근(horizontal-approach) 기반의 국별원조 모델과 대조된다고 하여 버티컬펀드(Vertical Funds)라고도 불린다. 글로벌 프로그램은 특정 질병이나 환경 등 집중적인 지원이 필요한 분야에 대한 재원 형성을 목적으로 설치되고 있으며, 목적의 명확성, 대중적 지지확보의 우수성, 기존의 양·다자간 개발원조에 대한 보완성 등으로 인해 최근 증가하는 추세이다.¹⁹⁾ 대표적인 글로벌 프로그램으로는 글로벌백신면역연합(Global Alliance for Vaccines and Immunization, GAVI/GAVI Alliance), 지구환경기금(Global Environment Facility), 에이즈·결핵·말라리아 글로벌펀드(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, GFATM/Global Fund), 모두를 위한 교육-우선추진구상(Education for All-Fast Track Initiative, EFA-FTI) 등이 있다. 글로벌 프로그램은 개별 공여국이 생성하기도 하는데, 미국의 에이즈 퇴치를 위한 대통령 긴급계획(President's Emergency Plan for AIDS Relief, PEPFAR)이 대표적 예이다.

글로벌 펀드는 2005년 총 ODA의 3%를 차지하며, 보건과 환경 분야에 가장 많은 종류의 프로그램이 생성되었다. 동 펀드는 하나의 목표를 달성하기 위해 생성된 것인 만큼, 원하는 개발 결과를 도출하는데 효과적인 메커니즘으로 평가받고 있다. 또한 국별 프로그램과 별도의 재원체계를 형성하여 공여국으로부터 추가적 재원을 확보할 수 있다는 장점이 있다.²⁰⁾ 특히 국별 체제하에서 시행할 경우 자금을 동원하기 어려운 글로벌 공공재 문제 해결을 위해 유용한 재정 메커니즘으로 평가받고 있으며, 여러 국가에 걸쳐 영향을 미치는 하천관리 시스템이나 유해성 질병 등에 대응하기 용이한 체제이다. 또한 일개 공여국이 수행하기 어려운 대규모 연구 및 기술개발 등이 용이한 것도 장점이다. [그림-2]은 2005년 감염질병 통제를 위한 원조액을 나타낸 것으로 에이즈·결핵·말라리아 글로벌펀드(Global Fund)를 통해 동원된 재원 규모를 볼 때, 글로벌 프로그램이 사안의 심각성을 알리고 재원 모금에 중요한 역할을 하고 있

18) 글로벌 프로그램은 글로벌 펀드로 통칭되기도 하지만 에이즈·결핵·말라리아 글로벌펀드(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, GFATM/Global Fund)와 혼동을 피하기 위해 본 보고서에서는 글로벌 프로그램으로 통일하였다.

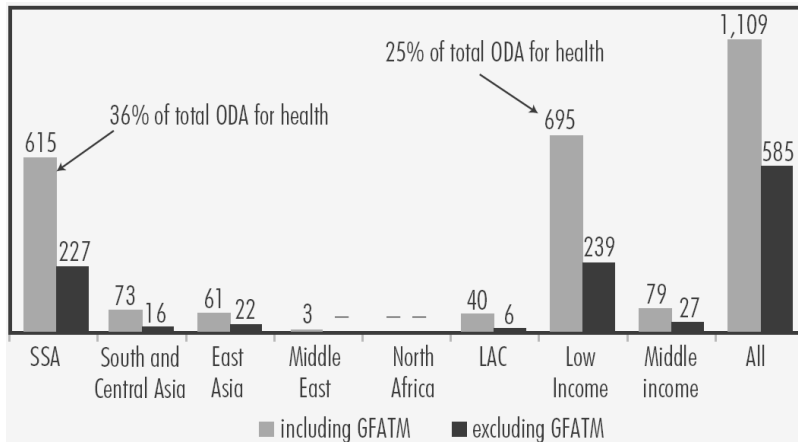
19) IDA (2008).

20) Global Programs and Partnership Group (2006).

음을 알 수 있다.

[그림-2] 2005년 감염질병 통제를 위한 원조액

(불변가격 2004, 백만 USD)



IDA (2008).

한편, 무분별한 글로벌 프로그램 생성으로 인해 세계 원조체계(aid architecture)가 더욱 복잡해지고 분절현상이 심화되는 등 부정적 측면도 나타난다.²¹⁾ 공여국간 원조 방식 조화를 통한 원조 효과성 제고가 화두가 되고 있는 시점에서 글로벌 프로그램의 등장은 이를 어렵게 만들고 있으며, 일반 다자기구에 비해 재원의 예측성이 부족하여 지속가능한 체제인지에 대한 근본적인 의문도 제기된다. 특히, 글로벌 프로그램은 하나의 이슈를 다루고 있기 때문에 수원국의 개발의제나 크로스커팅 이슈를 적절히 고려하지 못하고, 국별 지원체제를 약화시키는 경향이 있다. 글로벌 프로그램은 이러한 도전과제를 해결하기 위해 자구적 노력을 하고 있다. GAVI는 2005년 파리선언에 서명한 바 있으며, EFA-FTI는 공여기관 간의 원조일치·조화 항목과 상호 책무성을 준수할 것을 공약하고, 섹터별접근법(SWAp)과 같은 프로그램 원조방식을 통해 수원국オーナー십을 최대한 반영하고 있다.

21) 글로벌 펀드는 특히 보건 분야에서 가장 많이 생성되고 있다. 263개 다자기구 중 17개의 대표적 보건기구가 존재하며 100개 이상의 기구가 보건 사업을 시행하고 있는 상황에서 보건 관련 글로벌 펀드의 증가는 보건 분야의 분절화 현상을 가속화하고 있는 셈이다.

다. 유엔의 개혁 노력

1) One UN 프로젝트: Delivering As One

유엔은 최근 조직의 관료성, 비효율성 등을 비판하는 목소리가 높아짐에 따라 자구적인 개혁 노력을 하고 있다. 유엔은 하나의 개도국에 대해 통일되고 조율된 프로그램을 제공하여 원조의 효과성을 높이겠다는 취지에서 2005년 ‘Delivering As One’이라는 하나의 유엔(One UN) 구상을 발표하였다. 이 구상은 하나의 국가에 하나의 주도기관(one leader), 하나의 프로그램(one programme), 하나의 예산체계(one budgetary framework)를 통해 통일된 프로그램을 둔다는 개념으로, 가능하면 하나의 국가 사무소(one office)까지도 활용한다는 내용이다. 동 구상은 2007년 구체화 되어, 현재 알바니아 및 케이프베르디, 모잠비크, 파키스탄, 르완다, 탄자니아, 우루과이, 베트남 8개국을 시범 국가로 선정하고, 국별로 현지 대표기관(Resident Coordinator, RC)이 설치되어 주도적으로 진행하고 있다.²²⁾ 공여국 역시 이들 시범 국가에서 다자기구를 지원할 경우 가능하면 ‘하나의 유엔 구상’을 통해 지원하도록 권고 된다.

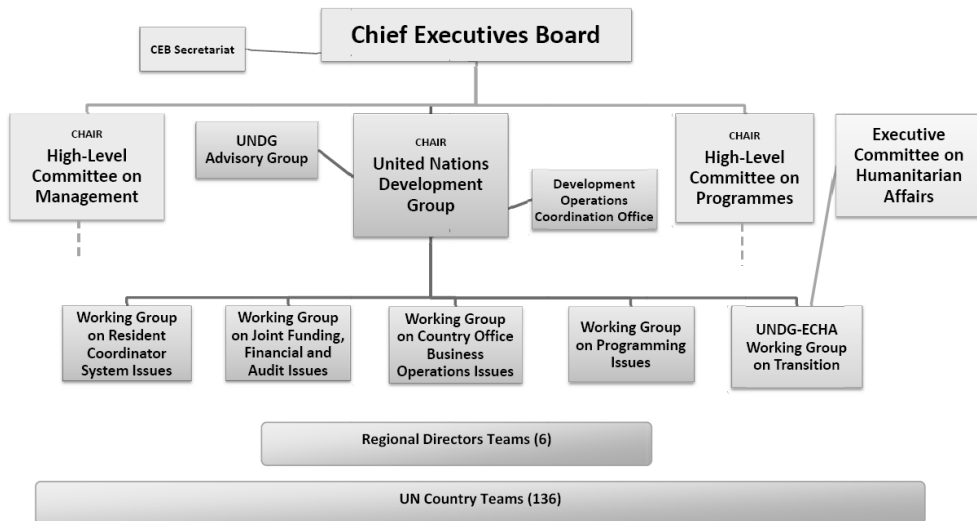
2) UNDG

유엔개발그룹(United Nations Development Group, UNDG)은 32개의 유엔 기금 및 프로그램, 전문기구 등으로 구성된 협력체로, 유엔이 직면하고 있는 비판에 대응하여 보다 일관성 있고 효과·효율적으로 개도국 개발을 지원하기 위해 설립되었다. 1997년 설립된 UNDG는 유엔 시스템의 행정 및 관리를 담당하는 고위급행정위원회(High-Level Committee on Management) 및 글로벌 정책 이슈를 담당하는 고위급프로그램위원회(High-Level Committee on Programmes)와 함께 유엔 최고집행이사회(Chief Executives Board, CEB)의 3대 축에 속한다. UNDG의 운영은 UNDP가 맡고 있다. UNDP는 유엔 사무총장 및 최고집행이사회(CEB) 앞으로 UNDG의 실행계획과 현지 대표시스템(Resident Coordinator System) 관리에 대한 보고서를 제출할 의무가 있다. UNDG는 또한 국별사업을 시행하는 과정에서 각종 지침을 제공하는 등 조율 역할을 담당하고 있으며, 이를 위해 UNDG는 13개 회원기관으로 구성된 자문그룹(Advisory Group)을 활용하고 있다.

22) Fues, T. 외 (2007).

UNDG 운영체계는 [그림-3]과 같다. 개도국 현지에서는 현지대표(Resident Coordinator, RC)와 유엔 국별팀(UN Country Team, UNCT)이 국별 원조 프로그램을 수립하여 이행하는 과정에서 가장 중요한 역할을 담당한다. 현지 대표시스템(Resident Coordinator System)은 개도국에서 개발 사업을 수행하고 있는 모든 유엔 기구를 포괄하는 체제로, 개도국에 현지 사무소가 없는 기관도 참여하고 있다. 유엔 프로그램, 기금, 전문기구 및 기타 기구의 국별 대표로 구성된 유엔 국별팀(UNCT)은 UNDG가 특정 수원국에서 개발 프로그램 및 기타 전략적인 의사결정을 하는 과정에 모든 유엔 기관이 참여할 수 있도록 보장하는 협의체 역할을 한다.

[그림-3] UNDG 조직도



(자료: UNDG 웹사이트)

3) UNDAF

UN 개발원조프레임워크(United Nations Development Assistance Framework, UNDAF)는 수원국 정부와 UN 국별팀(United Nations Country Team, UNCT)이 합의한 일종의 프로그램 문서로, UN이 수원국 개발 달성을 위해 수립한 공동의 지원전략이다. 이는 공여국의 국가지원전략(CAS)과 유사한 전략 틀이라고 볼 수 있다. UNDAF 작성 과정은 [그림-4]와 같다. 우선 수원국의 개발목표와 새천년개발목표에 근거하여

UN 국별팀이 개도국에 대한 평가를 실시(Common Country Assessment, CCA)하고, 이를 기반으로 UNDAF를 작성한다. UNDAF에는 유엔이 수원국에 지원하고자 하는 5~6개의 개발 목표가 설정되며, 이를 달성하기 위해 필요한 프로그램 목록이 포함된다. 또한 기구별 자원 분담금이 명시되며, 프로그램 및 세부 프로그램별로 어떤 기구가 주도하고 참여할 것인지 제시되어 있다. UNDAF가 작성되면 각 기관들은 이에 근거하여 각자의 중장기계획에 연동된 국별 프로그램(Country Programmes, CPDs/Country Programme Action Plan, CPAP)을 수립하게 된다. 2009년 UN은 30여개의 신규 UNDAF 작업을 수행하였으며, 2010~2011년 간 60개국에 대한 UNDAF를 신규로 발표할 예정이다.

[그림-4] UNDAF/국별 프로그램 수립 과정



2. 다자협력의 필요성

최근 다자원조에 대한 부정적인 견해가 많다. 1940년대에 유엔과 국제금융기구가 설립된 이래 1950년대에 47개에 불과하던 다자기구의 수는 2008년 263개로 증가하였다. 다자금융기구, 유엔 전문기구, 프로그램 및 기금, 국제비정부기구, 글로벌 프로그램 등 기구의 형태도 다양해져서 국제원조 체제의 분절화를 심화시키고 있다. 또한, 공여국들은 기여 규모에 따라 발언권이 높아지는 다자개발은행에 더욱 큰 규모의 자금을 지원하는 경우가 많은데, 이러한 의사결정 방식은 모든 회원국에 동일한 투표권을 부여하는 유엔 체제에 비해 비민주적이라는 비판을 받고 있다.²³⁾ 유엔 역시 산하

23) ADB의 경우 일본, 미국, 중국, 호주 4개국의 기여비중이 43%에 달하여 한 기구에 대한 일부 선진국들의 영향력이 지나치게 높다는 비판을 받고 있다. 독일과 캐나다를 포함한 6개국의 지원 비중은 53%에 달하는데 이들 6개국 중 3개국이 아시아 역내국이 아님에도 불구하고 동 지역 개도국에 큰 영향력을 갖게 되는 셈이다.

에 수많은 기구들이 존재하고, 각 기구별로 별도의 수장, 예산체계와 지역 사무소를 보유하고 있어 유엔 기구들 간에도 원조의 중복이 심하고 비용 효율, 투명성, 관료성 등에서도 부정적인 평가를 받고 있다.

그럼에도 불구하고 양자 공여국들은 다양한 이유로 다자기구를 통한 원조를 선호하고 있다. 우선 다자기구는 일반적으로 양자 공여국에 비해 정치적 중립성을 유지하고 있다. 양자 ODA가 공여국의 전략적 목표를 위해 전용되어 특정 개도국이나 섹터에 집중될 수 있는 반면, 다자기관의 재원은 원조가 절실히 필요하거나 원조에서 소외된 국가, 지역, 섹터에 배분되어 원조의 형평성을 유지할 수 있도록 해준다. 또한 양자간 원조가 공여국 정치적·경제적 이해로 인해 단기적으로 변경되기 쉬운데 반하여, 다자원조는 안정적·장기적인 속성이 있다.

실제, DAC 회원국의 다자간 원조 현황을 살펴보면 규모나, 양자간 원조와의 비중, 중점 분야 및 중점 기구 등 모든 면에서 각기 다른 형태를 보이지만, 대개 유사한 이유로 다자간 원조를 수행하고 있음을 알 수 있다. 이계우(2006)에 따르면, 다자협력을 선호하는 이유는 다음과 같이 정리될 수 있다: (i)원조행정의 인력과 비용 및 재정적 부담의 절감 수단; (ii)정치·경제적 공동체의 구성원으로서의 역할; (iii)수원국의 개발 정책과 투자사업에 효과적인 영향을 미칠 수 있는 지렛대(leverage) 기능; (iv)수원국의 원조조정 부담을 경감하고 원조의 효율성을 제고하기 위한 수단; (v)원조행정의 선진화, 즉 전문적 기술적 능력을 개발하고 향상시키기 위하여 직원의 현장 훈련의 수단; 끝으로 (vi)정치적, 군사적, 기타의 이유로 양자간에 직접원조를 제공하는 것이 불가능하거나 어려운 경우에 대안으로 다자간 원조의 활용 등이다.²⁴⁾

다자간 ODA의 가장 큰 효용은 다자기구가 범지구적 도전과제 해결을 위한 공론의 기회를 제공하고 국제적 규범을 설정, 이를 이행하는데 주도적 역할을 수행한다는 데에 있다. 다자기구는 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)와 같이 전 지구적으로 합의된 개발 난제나 긴급구호, 파급효과가 큰 전염성 질병 등 하나의 국가가 해결할 수 없는 이슈를 주도적으로 의제화 해왔다. 또한 막대한 자본과 인력이 필요한 부문에 대규모 재원을 동원하고 역량 있는 전문가를 투입하는 등 원조가

24) 이계우 외(2006) 참조.

효과적으로 동원·사용될 수 있도록 큰 역할을 하고 있다. 무엇보다 체계적인 재원배분 산정 방식을 활용하여 최빈국 및 심각한 문제가 있는 국가에 재원이 배분되도록 하고 있다.²⁵⁾

한국의 다자원조의 동기도 여타 공여국과 유사하다고 볼 수 있다. 후발 공여국인 한국은 국제 원조기관과의 협력을 통해 선진 원조체제 및 기술을 습득하고 원조 인력의 역량을 강화할 수 있다. 둘째, 지속적으로 증가하는 원조 자금을 다자기구를 통해 집행함으로써, 원조행정 비용은 절감하면서 원조 효과성을 제고할 수 있다. 마지막으로, 한국이 국제사회의 빈곤 퇴치노력에 적극적으로 동참하여 신흥 공여국인 한국의 원조에 대한 인식 제고의 효과를 기대할 수 있다.

[표-4] 다자원조의 장·단점

다자원조의 장점		다자원조의 단점
효과성 측면	- 수원국의 원조공여채널 줄여 수원국의 원조조정업무 부담 경감 및 원조효과 제고 - 정치적 중립성 - 개발난제, 특히 MDG 등에 대한 기여 - 막대한 자본이 필요한 부분, 전문가 투입 - 타이드 감소	- MDB/RDB 등 발언권이 기여액에 비례하는 기구에 재원 집중 - 유엔기구의 비효율성(기구별 별도의 수장, 예산, 계획, 사무소 존재, 높은 관료성 및 낮은 유연성) - 원조기구 증가 - 조건부 원조(conditionality) - 멀티바이의 경우 수원국, 개도국, 다자기구 모두에 행정비용 발생
공여국 측	- 국제사회의 일원으로서 의무 - 정치·군사적 위협으로 양자원조가 어려운 경우 - 공여국의 역량이 부족한 섹터 보완 - 다자기구의 노하우 전수	

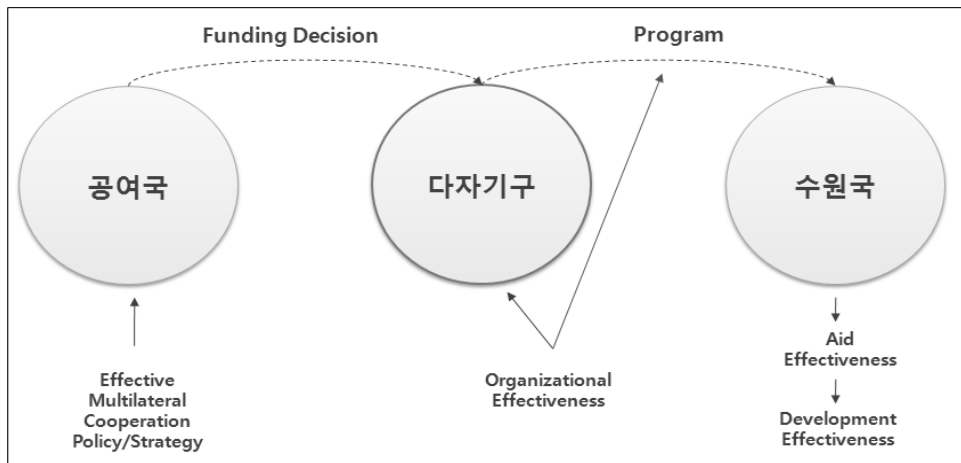
25) 가령 UNICEF의 경우 재원배분 기준으로 5세 이하 아동 사망률, 1인당 GNI, 아동 인구수를 사용하고 있는데, 동 기준에 따라 2010년 프로그램화 할 수 있는 전체 정규예산(RR)의 65%가 최빈국(LDCs)에 배분되었으며, 지역별로는 사하라이남 아프리카에 63% 배분되었다.

3. 다자협력의 효과성 제고

가. 효과성의 개념

다자협력의 효과성은 [그림-5]와 같이 여러 측면에서 고려될 수 있다. 이는 크게 공여국의 다자협력 정책 및 전략의 효과성, 다자기구 조직 및 개발 프로그램의 효과성, 그리고 이를 통한 수원국에 대한 원조 효과성 및 개발 효과성 세 가지 관점에서의 효과성으로 구분할 수 있다. 각각의 효과성이 지칭하는 바가 다르므로 이에 대한 명확한 개념을 정리하여, 한국 다자협력의 효과성을 제고하기 위해서는 어떤 부분에 중점을 두어야 할지 결정해야 한다.

[그림-5] 다자협력의 단계별 효과성



우선, ‘개발 효과성(development effectiveness)’은 개발 프로그램이 중·장기적으로 개도국 개발에 미친 파급효과(impact)를 지칭한다. 파리선언 이후 국제 원조사회에서 화두가 되고 있는 ‘원조 효과성(aid effectiveness)’은 개발을 목적으로 개도국으로 유입된 원조가 개발에 기여하는 바를 지칭하는 것으로, 개발 효과성에 비해 원조와 개발 결과 간의 연결성이 조금이나마 고려되는 개념이다. 그러나 원조 효과성을 측정하는데 있어서도, 어떤 공여기관의 사업이 특정 개발 결과를 달성했는데 기여했는지 정

확히 파악하기 어려운 것이 사실이다. 이 때문에 파리선언에서의 원조 효과성 개념은 개도국과 공여국간 파트너십이나 원조 전달 방식 등 공여국의 원조 행태가 원조의 효과성을 향상시킬 수 있는 핵심 요건이라는 것을 전제하고 있다. 따라서 파리선언에서 도출된 원조 효과성 측정 지표는 원조를 통한 개발 결과 정도를 측정하기 보다는, 공여국의 원조 방식이나 개도국과의 협력 관계를 측정하는 지표로 구성되어 있는 것이다.

선진 공여국들이 다자협력의 효과성을 논의할 때 다자기구의 조직 체계, 프로그램 수립 과정 및 질 등 내부 조직의 효과성에 초점을 두는 것도 이와 같은 맥락이다. 즉, ‘조직 효과성(organisational effectiveness)’은 개도국 개발에 긍정적인 결과가 산출될 수 있는지의 여부가 기본적으로 조직의 운영 체계에 달려있다고 전제하는 개념이다. 따라서, 공여국은 다자기구를 평가할 때 결과중심의 관리기법(Result-based Management, RBM)이 제대로 작동하고 있는지를 가장 중점적으로 평가하고, 그 외에 자원 배분체계, 프로그램 수립체계, 직원관리 체계, 현지사무소 운영 체계 등을 평가하고 있다.²⁶⁾ 이런 배경을 감안하여 외교부/KOICA 역시 다자협력 효과성 제고를 위해서는 내부적으로는 효과적인 지원 전략을 수립하고, 외부적으로는 다자기구 조직 효과성을 평가하는데 초점을 두어야 한다.

나. 다자협력 효과성에 관한 OECD/DAC의 권고

OECD/DAC은 양자간 원조와 관련된 다양한 지침들을 생산해 왔으나, 다자간 원조에 대한 체계적인 지침은 아직 수립한 바 없다. 2008년에는 세계 다자협력 현황 보고서가 발간되었으며, 구체적인 지침은 후속 보고서로 발간될 예정이다. 대신 OECD/DAC은 동료검토(peer review)나 원조관리(Managing Aid: Practices of DAC Member Countries)²⁷⁾와 같은 지침서를 통해 간접적으로 다자협력에 대한 모범 관행을 제시해 왔다. ‘Managing Aid’는 공여국이 다자기구를 활용하는데 있어서 크게 다음의 세 가지 제언을 하고 있다.

26) Alison Scott (2004) 및 Danida (2008a) 참조.

27) OECD (2009b).

우선, 다자간 원조를 담당하는 부처간 일관성을 향상시켜야 한다. 다자원조를 담당하는 부처간 정책 일관성 문제는 모든 공여국이 공통적으로 안고 있는 도전 과제이다. 대부분의 DAC 회원국에서 다자원조 업무는 여러 부처에 분산되어 있다. 주로 재정부가 다자개발은행 및 국제금융기구에 대한 지원을 담당하고 외교부가 그 외의 기관을 맡고 있는 형태이다.²⁸⁾ 특히, 유엔과 협력 업무는 여러 부처가 관여하고 있는 경우가 많으며, 외교부내에서도 유엔, EC, 기타 다자기구와의 협력 업무가 여러 부서에 분산되어 있다. 따라서, 공여국은 다자개발협력에 대한 내부의 정책 일관성을 향상하고 부처별로 분산되어 있는 전문가 및 노하우를 최대한 활용할 수 있는 체제를 갖추어야 한다. OECD/DAC은 이에 대한 모범사례로 아일랜드의 부처간 개발협력위원회(Inter-Departmental committee on Development) 구축 사례를 들고 있다.²⁹⁾

다음으로 다자원조 전략을 수립하여 다자기구를 통해 달성하고자 하는 목표와 우선순위를 결정해야 한다. 원조체제의 일관성을 향상하고 양자원조와 다자원조간 전략적·실행적 연결성(strategic and operational links)을 강화하기 위해서는 다자협력을 위한 별도의 전략이 반드시 필요하다. 공여국들은 대개 다음의 두 가지 방향으로 다자원조 전략을 수립하고 있다. 양자원조의 목표 및 우선순위에 다자원조를 일치하여(align) 강화하거나, 또는 양자간 원조로 커버하지 못하는 국가 및 지역, 섹터에 대한 원조를 보완하는 형태의 전략을 수립하고 있는데, 대다수의 DAC 회원국의 경우 전자를 택하고 있다.

마지막으로, OECD/DAC은 다자기구에 대한 평가의 필요성을 강조하고 있다. DAC 회원국들은 다자기구의 조직 및 프로그램 효과성을 평가하고 지원 규모 결정의 근거로 사용하거나, 기구의 어젠다 형성 과정에 영향력을 행사하기 위해 다자기구에 대한 모니터링 및 평가를 시행한다. 다자기구 조직의 강점과 약점을 평가하고, 다자기구의 개발 프로그램이 공여국의 개발 정책 및 우선순위와 일치하는지 등을 평가한다. 대개 현지 사무소 직원이 개도국에서의 다자기구 활동을 모니터링, 평가하고 있다. 최근까지 공여국 개별적으로 다자기구의 효과성을 평가하여 왔으나, 행정비용을 줄이고 업

28) 대부분 공여국에서 외교부가 타 부처와의 다자협력 정책 조율을 담당하고 있는 것으로 나타난다. 'Managing Aid'에서는 "in all cases"로 모든 공여국에서 외교부가 총괄 업무를 담당하고 있다고 설명하고 있다.

29) Irish Aid (2008) 참조.

무의 중복을 방지하기 위해 MOPAN과 같은 공동의 평가 틀 활용이 권고되고 있다.

4. 다자기구 평가

DAC 회원국들은 다자협력의 효과성을 높이고 국제기구의 도덕적 해이를 방지하기 위해 다양한 평가 틀을 활용하여 다자기구의 조직과 프로그램을 평가하고 있다. 다자기구성과평가네트워크(MOPAN)와 같은 DAC 회원국 공동의 평가 틀이 있는가 하면, 공여국에 따라 중점 기구 및 사안이 상이하므로 각자의 실정에 적합한 평가 틀이 존재한다. 공여국마다 상이한 평가 틀을 사용하고 있지만 근본적인 공통점이 있다. 대다수 평가 틀이 다자기구 개발 프로그램의 원조 효과성이나 개발 효과성을 측정하기 보다는, 즉각적으로 도출되는 중간 결과물(output)을 점검하거나 조직이 결과중심의 사업 체제로 운영되고 있는지 등의 조직 효과성을 측정한다는 점이다.

가. 다자기구성과평가네트워크(MOPAN)

공여국들은 다자기구에 대한 성과평가를 통해 자국의 원조 효과성을 확보하는 동시에 다자기구들의 자구적 개혁 노력을 지원하고 있다. 일부 공여국들은 다자원조기구에 대한 성과를 공동으로 평가하기 위해 유사한 견해를 가진 공여국들(like-minded donors)간 모임을 구성, 2003년 다자기구성과평가네트워크(Multilateral Organization Performance Assessment Network, MOPAN)를 설립하였다. MOPAN에는 2010년 현재 16개 공여국³⁰⁾이 참여하고 있으며, 연 2~3회의 정례 실무 협의와 다자원조효과성 고위급 회의를 연 1회 개최하고 있다.

MOPAN 평가의 1차적 목적은 개발효과나 개발결과 혹은 성과를 측정하거나 행정적 경제성·효율성을 측정하는 것이 아니라, 다자기구가 의도한 개발결과를 창출하기 위해 수행하는 행동 양식, 조직 체계, 업무 과정 등을 측정하는 것이다. 평가는 크게 i)전략적 관리(strategic management), ii)운영 관리(operational management), iii)파트너

30) 호주, 오스트리아, 캐나다, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 아일랜드, 한국, 네덜란드, 노르웨이, 스페인, 스웨덴, 스위스, 영국, 벨기에.

십 관리(relationship management), iv) 지식 관리(knowledge management)의 네 개 분야로 구성되어 있다. 각 분야는 20여개의 주요 성과 지표로 이루어져 있으며, 이는 다시 세분화된 지표로 나누어진다. 현재 MOPAN이 사용하고 있는 평가 기법은 완전히 정형화된 것은 아니며, 2010년부터 새로운 공동의 평가기법(Common Approach)이 채택되어 적용될 예정이다. 동 평가는 평가자의 인식에 기반한(perception-based) 서베이와 다자기구의 각종 문서를 검토하는 과정으로 진행된다. 평가에 필요한 자료는 i) MOPAN 회원국의 본부 직원, ii) MOPAN 회원국의 현지 직원, iii) 해당 다자기구의 현지 협력기관(수원국 정부, NGO 등), iv) 다자기구 발간 문서의 네 개 채널을 통해 수집된다.³¹⁾

최종 보고서에는 수집된 데이터의 요약본과, 다자기구의 강·약점, 개선이 요구되는 부분, 응답자별 인식 차이점 등이 기술된다. MOPAN은 연간 3~5개의 다자기구에 대해 8~10개 수원국에서 평가를 시행한다. 2010에는 EC, ADB, UNFPA, IFAD, WHO를 대상으로, 아프가니스탄, 베냉, 콜롬비아, 인도네시아, 케냐, 니카라과, 르완다, 스리랑카, 베트남, 잠비아 10개국에서 평가가 진행될 계획이다. 진행 방식은 평가 대상기구 별로 2개 공여국이 책임을 맡고, 수원국 현지에서도 2개 국가가 평가 진행을 맡게 된다. 이들 평가 주도국은 평가가 원활히 수행될 수 있도록 MOPAN 및 다자기구 본부, 회원국 현지 사무소(대사관)와 다자기구 파견 직원간의 연락업무를 담당하고, 최종 보고서 작성을 책임진다. 수원국 현지의 평가주도국은 해당 개도국에서 MOPAN의 대표부 역할을 수행하고 국별로 평가가 진행되는 과정을 모니터링 한다.

2010년 평가대상 기구별 주도국은 EC(영국, 스웨덴), ADB(호주, 영국), UNFPA(스위스, 아일랜드), IFAD(캐나다, 덴마크), WHO(캐나다, 스위스)와 같다. 아프가니스탄, 베냉, 베트남 등 10개 수원국 현지에서 평가 설문 조사를 주도하게 될 국가는 다음과 같다; 아프가니스탄(영국, 호주), 베냉(프랑스, 독일), 콜롬비아(스페인, 프랑스), 인도네시아(캐나다, 호주), 케냐(스웨덴, 노르웨이), 니카라과(스페인, 핀란드), 르완다(네덜란드, 스웨덴), 스리랑카(네덜란드, 프랑스), 베트남(핀란드, 한국), 잠비아(덴마크, 아일랜드). 한국은 베트남에서 핀란드와 함께 주도국(lead country) 역할을 수행하고 있다.³²⁾

31) MOPAN Secretariat (2010).

32) MOPAN Secretariat (2010).

[표-5] MOPAN의 다자기구 평가 현황

연도	기구명
2003	AfDB, ADB, IDB, Rural Development Bank, UNICEF, WHO, Pan American Health Organization, World Bank
2004	AfDB, UNDP, FAO
2005	UNFPA, United Nations Joint Programme on HIV/AIDS, World Bank
2006	ADB, ILO, UNICEF
2007	AfDB, UNDP, WHO
2008	EC, UNFPA, World Bank
2009	AfDB, UNDP, UNICEF, World Bank

(MOPAN 웹사이트)

나. 공동성과평가체제 (COMPAS)

공동성과평가체제(Common Performance Assessment System, COMPAS)는 다자개발은행이 2005년 공동으로 개발한 평가 틀이다. 평가 방법론은 DFID나 DANIDA의 평가 틀과 유사하게 결과에 중점을 두는 형식이다. COMPAS는 회원국과 관리급 직원에게 기관의 사업이 개발결과 달성에 어떻게 기여하고 있는지에 대한 정보를 제공하기 위해 자체적으로 개발되었다. COMPAS는 다자개발은행이 개발결과관리(MfDR) 체제를 향상시키기 위해 필요한 업무를 크게 8개 범주로 나누어 평가하며, 다음과 같다; 개발결과관리를 위한 국별 역량, 국가별 전략, 양허성자원의 배분, 프로젝트, 실행 경험을 통한 기관의 학습역량, 결과중심의 인적자원관리, 원조조화 및 수원국 시스템 활용, 민간부문 실행 역량. COMPAS에 참여하고 있는 기구는 아프리카 개발은행(AfDB), 아시아개발은행(AsDB), 국제농업개발기금(IFAD), 미주개발은행(IADB), 이슬람개발은행(IsDB), 유럽부흥개발은행(EBRD), 세계은행그룹(WBG)의 총 7개 기관이며, 2005년 이후 총 4차례의 평가 보고서가 발간되었다.

다. DFID의 다자기구효과성 프레임워크

영국의 DFID는 다자기구 전략 수립 시에 활용할 수 있는 기초 자료와 자금지원을 위한 근거를 확보하기 위해 다자기구 조직의 효과성(institutional effectiveness)을 모니터링하고 평가하기 위한 틀(Multilateral Effectiveness Framework, MEFF)을 수립하였다. MEFF는 다자기구의 조직 효과성에 중점을 둔 평가 방식으로, 조직의 결과중심 관리체제(Result-based Management, RBM)를 중점적으로 평가한다. MEFF 평가 방식은 MOPAN의 평가 틀(Common Approach)과 상당히 유사하다. MEFF는 조직의 내부 성과, 국별 개발 결과와 파트너십의 세 분야에 대한 72개 질문으로 구성되어 있다. 체크리스트 형식의 질문지를 통해 정보를 수집하고, 최종 보고서에는 평가의 요약서와 결과 점수표가 첨부된다. 평가는 외부 컨설턴트의 경우 DFID가 중점을 두고 추진하는 어젠다나 다자기구의 체계, RBM 등 다자기구 평가와 관련한 기초적인 지식이 없는 경우가 많기 때문에 내부 직원이 수행하며, DFID의 기구별 지원전략을 수립한 담당자가 수행하는 것을 원칙으로 한다. 여타의 평가 틀과 마찬가지로 MEFF가 조직의 효과성 측정에 중점을 두고 있는 이유는 그 만큼 지원 결과에 대한 평가를 수행하는 것이 어렵기 때문이다. 즉, 외부 기관이 수행한 사업의 내용과 결과에 대한 정확한 정보를 입수하는 것이 쉽지 않고, 투입과 산출결과에 대한 정확한 인과관계 또한 쉽게 측정할 수 없기 때문이다.³³⁾

라. DANIDA의 성과관리체계

덴마크 DANIDA는 양자 및 다자원조의 사업성과를 평가하기 위한 성과관리체계(Performance Management Framework, PMF)를 사용하고 있다. 이 체계는 양·다자원조를 평가할 수 있는 각각의 방법론과 틀로 구성되어 있다. 덴마크의 다자간 원조는 DANIDA의 내부 다자협력 체계(DANIDA Corporate level), 다자기구 본부(Organisational level, HQ), 현지에서의 다자간 사업(Country Level), 세 부분으로 나누어 평가된다. 평가의 근거로 활용하고 있는 자료는 DANIDA의 원조 실행 계획에 대한 평가와 다자기구의 체계 평가(본부 및 현지사무소), RBM 활용도 평가, MOPAN의 평가 결과

33) Alison Scott (2005).

등으로 다양하다. DANIDA의 평가 역시 다자기구의 사업에 대한 직접 평가 보다는 다자기구가 수립한 개발 목표와 세부 목표, 이에 대한 성과 지표에 기초하여 조직의 관행과 현장 단위의 사업 결과를 측정하는 방식이다.³⁴⁾

34) Danida (2005) 및 Andreas Obser (2007).

3장. DAC 회원국의 다자협력 현황

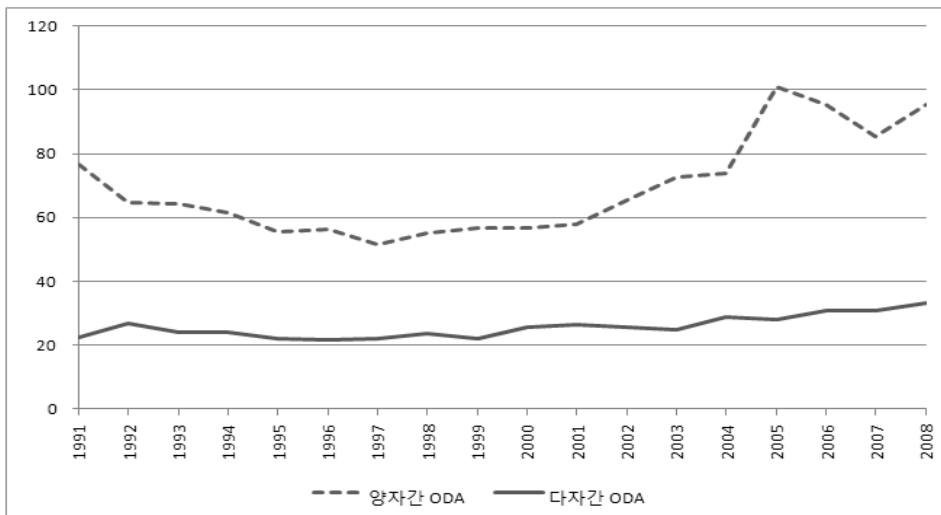
1. 다자협력 현황³⁵⁾

가. 세계 다자원조 현황³⁶⁾

DAC 회원국의 연도별 ODA 추이를 보면, 세계 ODA는 1990 초·중반에 급격히 하락하였다가 1997년 이후 부터 2008년까지 꾸준히 증가해 왔다. 총 ODA에서 다자간 원조는 일정하게 유지되어 왔던 반면, 양자간 원조는 1997년 이후 점차적으로 증가하다가 2002년을 기점으로 급격히 증가하여 2005년 최고에 달하였다.

[그림-6] DAC 회원국의 양·다자간 ODA 추이 (1991-2008)

(총지출, 불변가격 2007년, 십억 USD)



(자료: DAC 통계)

35) 본 구성에서 사용된 통계 수치는 OECD/DAC 국제개발통계(www.oecd.org/dac/stats/idsonline)를 참조하였다(2010년 1월 기준). 내용의 이해를 돕기 위해, 본 보고서에서는 원조 추세를 나타낸 연도별 비교 자료는 대부분 불변가격(constant price)을 사용하였고 그 외 현황 자료는 모두 경상가격(current price), 두 가지 수치를 인용하였다. 전·후자 모두 총지출(gross disbursement) 기준이다.

36) 동 보고서에서 사용한 DAC의 통계자료는 반올림하여 총계에 차이가 있을 수 있다.

양자간 원조는 2005년 이후 점차 감소하는 경향을 보이는데 이는 2000년 이후 MDG 달성 위한 원조액의 일시적 증가와 2002~2005년간 채무탕감이 큰 규모로 이루어졌기 때문이다.³⁷⁾ 지난 10년간 세계 다자원조의 절대 규모는 꾸준히 증가해 왔다. 2001년 DAC 회원국의 총 다자간 ODA는 265억 달러에서 2008년 약 334억 달러로 26% 가량 증가하였다. 총 ODA에서 다자간 ODA가 차지하는 비중은 1991년 22.5%에서 2001년에 31.4%로 최대치를 기록하였고, 2008년에는 25.9%를 차지하여 지난 20여년간 총 ODA의 20~30% 수준을 유지해 왔다.

[표-6] DAC 회원국의 양·다자원조 추이

(총지출, 불변가격 2007년, 백만 USD)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총 ODA	82,188	84,491	91,310	97,451	102,637	128,756	126,014	116,349	128,762
양자간ODA	56,539	57,992	65,602	72,772	73,796	100,854	95,272	85,555	95,381
다자간ODA	25,649	26,499	25,708	24,680	28,841	27,902	30,742	30,794	33,381
다자비중(%)	31.2	31.4	28.2	25.3	28.1	21.7	24.4	26.5	25.9

(자료: DAC 통계)

[표-7]의 국제기구별 원조 통계에 따르면, 1991년 이후 2002년까지는 UN과 EC에 대한 공여규모가 유사하였으나, 2002년 이후 EC에 대한 공여액이 비약적으로 증가하였다. 이는 선진 공여국들 중 EU 회원국이 대다수 포함되어 있다는 이유 외에도, 지역성을 중시하는 원조 추세가 반영된 것이라 할 수 있다. 이러한 현상은 2000년대 이후 지역개발은행(Regional Development Bank, RDB)에 대한 공여액 증가 추세에서도 잘 나타난다. RDB에 대한 지원규모는 2001년 약 15억 달러에서 2008년 약 31억 달러로 2배가량 증가 하여, 지역에 대한 이해관계가 양자간 원조뿐만 아니라 다자간 원조에서도 크게 작용한다는 것을 알 수 있다.

37) 2002~2005년간 채무탕감액은 약 60% 증가하였다가 파리클럽의 채무탕감 사업이 시들해짐에 따라 감소하였다.

[표-7] DAC 회원국의 다자기구에 대한 공여액 추이

(총지출, 경상가격, 백만 USD)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
다자 ODA	17,485	17,755	19,546	25,401	24,932	28,239	30,794	35,235
출연 및 출자	17,290	17,590	19,393	25,164	24,670	28,046	30,673	35,005
對 UN Agencies	5,325	4,754	4,828	5,129	5,469	5,245	5,806	5,759
對 EC	4,946	5,697	6,946	8,922	9,258	9,931	11,714	13,039
對 IDA	3,599	3,279	3,120	5,716	4,827	6,787	5,609	8,081
對 IBRD, IFC, MIGA	390	493	446	645	390	416	494	436
對 RDB	1,491	1,813	1,734	2,274	2,096	2,466	2,361	3,092
對 GEF (77%)	398	242	664	470	531	415	664	548
對 Montreal Protocol	84	75	101	105	70	75	82	85
對 Other Agencies	1,058	1,238	1,555	1,904	2,029	2,712	3,943	3,966

(자료: DAC 통계)

[표-8]은 2001년 이후 DAC 회원구구의 다자원조 추이를 나타낸 것이다. 호주, 덴마크, 미국을 제외한 모든 DAC 회원국의 다자원조는 2001년 이후 꾸준히 증가해 왔다. 프랑스와 독일, 영국, 아일랜드의 다자원조 규모가 크게 증가하였으며, 특히 스웨덴과 캐나다의 다자원조 규모는 2배가량 증가하였다. 절대적인 규모는 작지만 룩셈부르크의 다자원조는 역시 2배 이상 증가하였다.

[표-8] DAC 회원국별 다자 원조 추이

(총지출, 불변가격 2007년, 백만 USD)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
호주	428	401	371	347	276	376	400	289
오스트리아	324	247	360	380	392	453	484	444
벨기에	634	586	513	663	756	693	713	939
캐나다	565	856	1,003	804	1,101	1,251	928	1,383
덴마크	1,043	974	947	982	859	857	912	895
핀란드	268	322	319	320	351	426	397	434
프랑스	2,995	3,236	2,897	3,682	3,477	3,781	3,805	4,308
독일	3,501	3,090	3,448	4,225	2,972	3,778	4,341	4,594
그리스	222	289	184	194	208	263	252	359
아일랜드	183	213	201	234	273	430	368	380
이탈리아	2,102	2,164	1,812	2,057	3,233	1,829	2,700	2,761
일본	2,292	2,601	2,405	2,677	2,517	3,798	1,901	2,446
룩셈부르크	60	55	61	79	82	95	122	128
네덜란드	1,638	1,407	1,476	1,787	1,629	1,295	1,580	1,672
뉴질랜드	54	55	52	64	55	66	73	72
노르웨이	793	974	883	911	912	872	845	851
포르투갈	155	227	185	189	185	208	200	229
스페인	1,136	1,257	1,143	1,279	1,366	1,937	1,801	1,896
스웨덴	775	1,153	789	741	1,277	1,239	1,407	1,515
스위스	391	238	414	385	394	417	422	434
영국	3,242	2,221	3,337	3,047	3,084	4,233	4,247	4,426
미국	3,697	3,141	1,881	3,794	2,505	2,444	2,895	2,926
DAC 총계	26,499	25,708	24,680	28,841	27,902	30,742	30,794	33,381

(자료: DAC 통계)

나. DAC 회원국별 다자원조 성향

2008년 세계 총 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)는 약 1,358억 달러에 달하였다. 이 중 다자간 ODA는 약 352억 달러로 총 ODA의 약 26%를 차지하였다. 2008년 양자 ODA 중 다자채널을 통해 집행된 ODA는 약 139.5억 달러로, 양자간 ODA의 약 13%가 멀티바이로 집행되었다. 따라서, 2008년 다자기구를 통해 집행

된 DAC 회원국의 원조액은 약 491.5억 달러로 총 ODA의 약 36.2%에 달한다.

[표-9] DAC 회원국의 원조형태별 구성 (2008년)

(총지출, 경상가격, 백만 USD)

국가	총 ODA	양자간 ODA			다자간 ODA	
		양자 원조액	다자채널/ 양자	다자채널/ 양자(%)	다자 원조액	다자/ODA (%)
호주	2,954	2,653	504	19.0	301	10.2
오스트리아	1,763	1,283	80	6.3	480	27.2
벨기에	2,494	1,484	179	12.1	1,010	40.5
캐나다	4,824	3,396	565	16.7	1,428	29.6
덴마크	2,867	1,892	89	4.7	975	34.0
핀란드	1,168	695	201	29.0	473	40.5
프랑스	12,540	7,897	45	0.6	4,643	37.0
독일	15,961	11,043	349	3.2	4,918	30.8
그리스	703	312	23	7.4	391	55.6
아일랜드	1,328	931	215	23.1	397	29.9
이탈리아	5,097	2,074	276	13.3	3,022	59.3
일본	17,453	14,697	1,085	7.4	2,756	15.8
룩셈부르크	415	279	58	20.8	136	32.9
네덜란드	7,282	5,489	1,140	20.8	1,793	24.6
뉴질랜드	348	278	47	16.8	70	20.2
노르웨이	3,963	3,036	1,024	33.7	928	23.4
포르투갈	627	380	3	0.9	247	39.3
스페인	7,477	5,412	1,913	35.3	2,065	27.6
스웨덴	4,735	3,145	714	22.7	1,589	33.6
스위스	2,049	1,562	209	13.4	487	23.8
영국	11,977	7,844	1,611	20.5	4,133	34.5
미국	27,819	24,827	3,614	14.6	2,992	10.8
총계	135,844	100,609	13,944	13.9	35,234	25.9

(자료: DAC 및 CRS 통계)

절대적인 규모면에서는 미국이 최대의 공여국이다. 미국의 2008년 총 ODA는 278.2억 달러로, 이는 2008년 세계 ODA 1,358억 달러의 약 20.5%에 달하는 규모이다. 2위 공여국은 일본으로 2008년 174.5억 달러, 독일 159.6억 달러, 프랑스 125.4억 달러, 영

국 119.7억 달러로 이들 5개국의 ODA는 세계 ODA의 약 63%를 차지한다. 양자간 ODA의 비중이 가장 높은 국가는 호주가 89.8%로 가장 높았으며, 미국 89.2%, 일본 84.2%의 순이다.

한편, 2008년 다자간 ODA 절대 규모는 독일이 49.2억 달러로 DAC 회원국 중 가장 높으며, 프랑스와 영국이 각각 41.3억 달러와 46.4억 달러를 기록하여 이들 국가의 다자 규모는 거의 유사하였다. ODA 규모가 가장 큰 미국의 다자 원조액은 29.9억 달러로, 프랑스 46억 달러, 영국 41억 달러, 이탈리아 30억 달러에 이은 5위를 차지하여, 양자간 원조를 중시하고 있음을 알 수 있다. 한편, 다자간 ODA를 중시하고 있는 국가를 살펴보면, 이탈리아가 59.3%로 가장 높으며, 그리스 및 핀란드, 벨기에가 각각 55.6%, 40.5%, 40.5%로 높은 수치를 기록하였다.

[표-10]은 DAC 회원국이 다자기구를 통해 집행한 원조규모를 살펴본 것인데, 회원국별로 양자 및 다자간 원조 비중에서 큰 차이를 보인다. 일부 국가는 양자원조 중심인 반면, 일부 국가는 다자원조의 비중이 높거나 혹은 다자채널을 활용한 원조(multi-bi 혹은 non-core)의 활용도가 현저히 높은 국가도 있다. 다자간 ODA와 다자채널을 통한 양자간 ODA(멀티바이) 규모를 포함한 총 다자채널 활용 비중이 가장 높은 국가는 이탈리아였다. 총 ODA의 64.7%를 다자기구를 통해 집행하여 양자채널에 비해 다자채널을 선호한다는 것을 알 수 있다. 이어서 그리스 58.9%, 핀란드와 스페인의 다자채널 이용 비중이 각각 58.9%와 57.7%를 차지하여, 다자기구를 통한 원조가 개도국과 양자간 집행되는 원조액 보다 높은 것으로 나타났다. 이 외에도 노르웨이, 스웨덴, 영국, 벨기에, 룩셈부르크의 다자채널 이용 비중이 높은 것으로 나타났다. DAC 22개 회원국 중 9개 회원국의 다자채널 이용 비중이 거의 50%에 내외를 차지하였다. 한편, 미지정기여에 비해 지정기여 규모가 더 큰 국가들도 있다. 호주, 노르웨이, 미국, 스페인의 지정기여 규모가 미지정 규모에 비해 높거나 유사한 수준을 기록하였다.

[표-10] DAC 회원국의 다자기구를 통해 집행된 원조액 (2008년)

(총지출, 경상가격, 백만 USD)

국가	다자간 ODA (a)	양자간 ODA 중 다자채널 이용(b)	다자기구 통해 집행된 ODA 총계(a+b)	다자기구 이용 비중(%)
호주	301	504	805	27.3
오스트리아	480	80	560	31.8
벨기에	1,010	179	1,189	47.7
캐나다	1,428	565	1,994	41.3
덴마크	975	89	1,064	37.1
핀란드	473	201	674	57.7
프랑스	4,643	45	4,687	37.4
독일	4,918	349	5,267	33.0
그리스	391	23	414	58.9
아일랜드	397	215	612	46.1
이탈리아	3,022	276	3,299	64.7
일본	2,756	1,085	3,841	22.0
룩셈부르크	136	58	194	46.7
네덜란드	1,793	1,140	2,933	40.3
뉴질랜드	70	47	117	33.6
노르웨이	928	1,024	1,952	49.3
포르투갈	247	3	250	39.9
스페인	2,065	1,913	3,978	53.2
스웨덴	1,589	714	2,303	48.6
스위스	487	209	696	34.0
영국	4,133	1,611	5,744	48.0
미국	2,992	3,614	6,606	23.7
DAC 총계	35,235	13,945	49,179	-

(자료: DAC 및 CRS 통계)

[표-11]을 보면, DAC 회원국이 어떤 형태의 다자기구와 중점적으로 협력하고 있는 지 파악할 수 있다. 미국과 일본, 영국 등은 세계은행 및 지역개발은행에 대한 지원 비중이 유엔이나 기타기구에 비해 훨씬 높은 것으로 나타난다. 절대적인 원조 규모가 큰 만큼 유엔에 대한 기여도 역시 미국이 가장 높은 것으로 나타났다. 절대적 규모로 볼 때, 유엔에 대한 지원규모가 높은 국가는 미국을 포함, 일본, 네덜란드, 노르웨이,

영국의 순이다. 또한 다자-지역개발은행에 비해 유엔을 선호하는 국가는 스웨덴, 노르웨이, 아일랜드, 덴마크 정도로 볼 수 있다. 특히, 스웨덴과 덴마크는 EU 회원국임에도 불구하고 EC에 대한 기여액이 유엔에 비해 높지 않은 반면, 이탈리아, 영국, 스페인은 EC에 대한 기여 비중이 월등히 높았다.

[표-11] DAC 회원국의 다자기구 형태별 지원 현황 (2008년)

(총지출, 경상가격, 백만 USD)

	對 UN	對 EC	對 IDA	對 IBRD, IFC, MIGA	對 RDBs	對 GEF (77%)	對 Montreal Protocol	對 Other Agencies	총 다자 ODA
호주	60	-	146	-	34	16	3	42	301
오스트리아	42	293	122	-	9	8	2	4	480
벨기에	78	549	274	1	45	16	2	45	1010
캐나다	229	-	685	4	286	32	9	184	1428
덴마크	346	271	134	49	58	14	1	101	975
핀란드	132	211	36	-	47	11	1	35	473
프랑스	274	2528	539	8	244	49	12	759	4643
독일	295	2813	1136	-	270	80	7	318	4918
그리스	14	239	80	-	44	-	2	12	391
아일랜드	133	155	44	3	11	2	1	49	397
이탈리아	210	1713	556	89	351	-	-	103	3022
일본	581	-	1168	85	581	78	1	262	2756
룩셈부르크	68	35	8	9	2	2	-	11	136
네덜란드	575	630	244	72	75	28	2	168	1793
뉴질랜드	35	-	12	1	6	1	0	15	70
노르웨이	508	-	147	-	97	8	1	166	928
포르투갈	11	161	41	-	25	2	0	7	247
스페인	267	1037	342	-	197	0	4	219	2065
스웨덴	614	370	320	-	97	-	2	186	1589
스위스	157	-	186	-	59	26	2	57	487
영국	436	2034	1014	115	315	61	13	146	4133
미국	692	-	848	-	241	111	19	1080	2992

(자료: DAC 통계)

다. DAC 회원국의 멀티바이 사업 현황

DAC 회원국 중에서도 프랑스, 포르투갈, 덴마크, 오스트리아, 일본 등의 국가는 다자채널을 통한 양자간 원조 비중이 2008년 10% 미만을 차지하여 멀티바이 사업을 크게 활용하고 있지 않는 것으로 나타난다. 반면 노르웨이나 스페인은 양자지원의 30% 이상이 멀티바이를 통해 집행되고 있었다.³⁸⁾ 특히, 스페인의 멀티바이 지원규모는 2008년 약 17억 달러로 22개 DAC 회원국 중 가장 높은 규모를 기록하였다.

[표-12]는 DAC 회원국의 2008년 멀티바이 사업을 섹터별로 정리한 것이다. 이 표를 보면 회원국별로 멀티바이 사업을 통해 집중하고 있는 분야를 명확하게 파악할 수 있다. 대다수 회원국들의 멀티바이 사업은 긴급구호(Emergency Response)에 가장 많이 할애되고 있다. 멀티바이 규모가 가장 큰 스페인은 물 공급 및 위생 분야에 집중하고 있으며, 노르웨이는 초등 교육 및 거버넌스, 환경에 집중하고 있으며 네덜란드는 거버넌스 및 분쟁·안보 분야, 스웨덴 역시 거버넌스 및 분쟁·안보 분야와 초등 교육 분야를 지원하는데 멀티바이 사업을 크게 활용하고 있다. 한편, 멀티바이 지원 규모가 가장 낮은 편에 속하는 프랑스의 경우 거의 식량원조(Food Aid) 분야에서만 멀티바이를 시행하고 있다.

38) [표-10] 참조.

[표-12] 2008년 DAC 회원국의 섹터별 멀티바이 지원 현황

섹터명	호주	오스트리아	벨기에	캐나다	덴마크	핀란드	프랑스	독일	그리스	노르웨이	이탈리아	일본	룩셈부르크	네덜란드	뉴질랜드	포르투갈	(총지출, 경상가격, 백만 USD)					
																	스페인	스웨덴	영국	미국		
I1.a. Education, Level Unspecified	66	02	07	12	09	21	00	08	01	97	13	34	101	00	186	00	00	317	8.7	29	60.7	0.3
I1.b. Basic Education	54	00	32	00	50	04	00	81	00	1105	120	29	366	14	133.6	4.5	00	934	56.3	39	141.8	7.6
I1.c. Secondary Education	00	00	00	00	00	00	00	08	00	11	00	07	00	05	1.7	00	00	43	-0.1	0.5	00	0.0
I1.d. Post-Secondary Education	00	00	03	09	00	00	00	57	00	72	00	02	00	00	04	02	00	12	16	00	00	0.1
I2.a. Health, General	112	00	40	46	09	43	00	75	00	138	29	16	00	17	74	02	00	237	152	31	226	16
I2.b. Basic Health	243	03	40	773	00	38	00	24	05	566	148	56	805	34	189	33	00	548	267	12	694	2332
I3. Population Pd./Prog.&Repro. Health	53	18	29	46	05	59	00	41	15	166	71	13	82	11.7	47.7	32	00	341	251	00	336	394
I4. Water Supply & Sanitation	51	86	15	49	38	32	00	04	01	158	14	38	00	06	74.5	05	00	4657	268	96	760	27
I5.a. Gov't & Civil Society-general	483	79	274	706	67	179	14	482	00	1305	302	746	27	49	1566	109	00	1886	1087	229	3656	709
I5.b. Conflict, Peace & Security	246	20	57	718	36	220	00	258	01	457	37	132	636	04	96.1	01	00	484	61.9	100	384	245
I6. Other Social Infra & Services	67	38	98	235	19	47	27	75	49	322	81	75	79	44	460	04	00	503	126	07	976	366
II.1. Transport & Storage	262	02	39	257	00	00	00	05	01	14	00	08	00	00	00	00	00	04	104	00	310	201
II.2. Communications	01	00	01	01	04	21	00	03	01	04	00	00	00	00	21	00	00	01	-0.1	08	11.8	00
II.3. Energy	74	70	00	00	00	03	00	338	00	182	00	14	00	00	132	00	00	57	64	50	94	02
II.4. Banking & Financial Services	12	46	35	09	00	04	00	06	00	13	00	00	00	06	195	18	00	30	61	96	210	03
II.5. Business & Other Services	141	148	01	28	00	15	00	01	00	230	27	09	2904	00	30	00	00	257	116	184	131	258
III.1.a. Agriculture	11	31	129	02	00	66	00	251	04	142	49	190	140	35	258	10	00	514	88	101	207	382
III.1.b. Forestry	98	01	16	00	03	145	00	15	00	266	00	00	58	00	60	00	00	10	32	83	17	00

(DAC CRS 통계 참고 작성)

[표-12] 2008년 DAC 회원국의 섹터별 멀티바이 지원 현황 (계속)

섹터명	호주	오스트리아	벨기에	캐나다	덴마크	핀란드	프랑스	독일	그리스	노르웨이	아일랜드	이탈리아	일본	룩셈부르크	네덜란드	뉴질랜드	포르투갈	(총지출, 경상가격, 백만 USD)			
																		스페인	스웨덴	영국	미국
III.1.c. Fishing	0.8	0.0	0.0	4.6	0.0	0.0	0.0	0.1	0.4	10.6	0.0	0.0	78.6	0.0	0.1	1.2	0.0	2.6	2.6	1.9	0.0
III.2.a. Industry	0.4	0.7	1.0	0.0	1.1	3.6	0.0	0.9	0.0	3.1	5.2	4.0	0.0	0.0	0.0	2.6	0.0	1.1	-0.4	0.9	1.5
III.2.b. Mineral Resources & Mining	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
III.3.a. Trade Policies & Regulations	1.2	2.8	2.0	3.2	0.0	7.4	0.0	3.1	1.9	18.1	3.6	0.4	0.0	0.4	3.2	0.2	0.0	2.9	12.2	5.4	0.5
III.3.b. Tourism	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0
IV.1. General Environment Protection	0.8	1.4	3.3	0.9	2.8	7.6	0.0	1.6	0.0	51.8	0.5	9.1	92.2	0.4	21.0	2.7	0.0	79.6	28.1	8.1	22.1
IV.2. Other Multisector	77.9	10.7	21.6	1.1	1.9	25.7	0.0	6.8	0.0	123.5	1.4	57.0	0.0	0.0	43.4	0.7	0.0	51.3	43.3	12.3	9.6
VI.1. General Budget Support	22.7	0.0	0.0	9.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	54.9	0.0	0.0	0.0	0.0	39.6	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
VI.2. Dev. Food Aid/Food Security Ass.	60.2	0.9	0.0	58.6	0.0	0.0	40.5	33.2	6.1	0.2	0.8	38.7	165.8	2.6	21.6	1.3	0.0	60.4	0.3	31.8	0.4
VI.3. Other Commodity Ass.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
VII. Action Relating to Debt	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0	0.0	42.1	0.0	0.0	0.0	0.0	22.5	0.0	0.0	18.6	0.0	22.3	0.0
VIII.1. Emergency Response	127.8	3.6	48.0	164.9	52.8	52.5	0.0	113.7	5.0	172.8	96.2	10.7	182.8	14.4	287.4	7.9	0.6	129.2	167.4	66.3	996.9
VIII.2. Reconstruction Relief & Rehab.	6.5	2.2	9.2	27.2	3.2	8.4	0.0	0.0	0.0	8.5	5.8	14.7	30.7	1.3	24.7	2.2	0.1	46.0	5.9	2.5	9.1
VIII.3. Disaster Prevent & Preparedness	3.1	0.7	9.4	6.4	2.4	0.0	0.0	1.3	0.0	4.3	7.0	5.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	3.7	5.7	0.0	3.1
IX. Administrative Costs of Donors	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.4	0.7	3.1	0.0
X. Support to NGO's	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
XI. Refugees in Donor Countries	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0
XII. Unallocated / Unspecified	4.8	2.0	2.7	0.1	0.5	4.6	0.0	0.0	2.2	7.0	5.5	0.0	15.0	4.4	2.4	0.0	2.8	22.4	24.6	0.0	37.6
Total	503.8	79.7	179.5	565.5	88.6	201.3	44.7	349.1	23.2	1024.4	215.0	276.5	1084.8	58.0	1140.3	46.5	3.5	1703.5	680.6	205.8	1475.6

(DAC CRS 통계 참고 작성)

4장. 선진 공여국의 다자 협력 사례

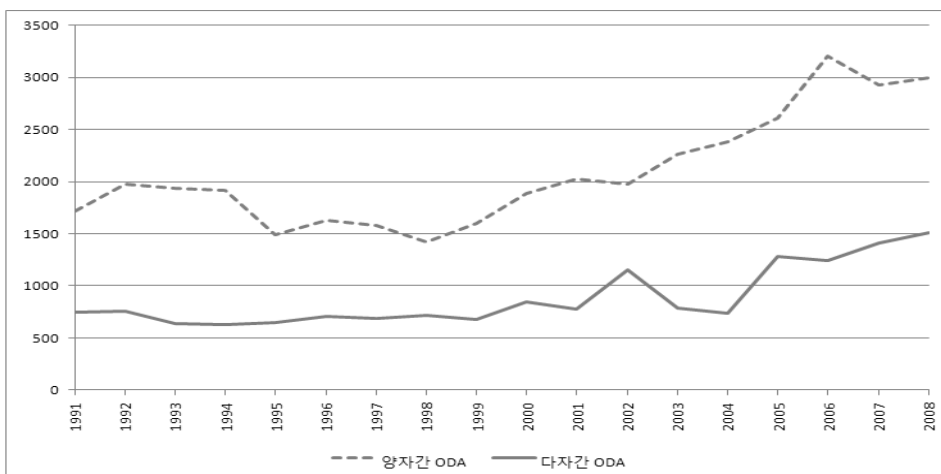
1. 스웨덴

가. 다자협력 개요

스웨덴 개발원조의 근간이 되는 정책은 2003년 외교부가 의회에 제출하여 승인을 받은 정부법안 ‘공동의 책임: 스웨덴의 국제개발정책(Shared Responsibility: Sweden’s policy for Global Development)’이다. 동 정책에 명시된 스웨덴의 개발목표는 국제사회의 공평하고(equitable) 지속가능한(sustainable) 개발이며, 국제사회 공동의 개발목표인 새천년개발목표(MDGs) 달성에 기여할 것을 약속하고 있다. 이를 위해 시민사회, 민간부문, 비정부기구 및 국제기구 등 다양한 참여자들과의 협력을 강조하고 있다. 특히, 수원국 및 지역, 개발현황에 따라 적합한 협력형태를 수립하고, 그 안에서 다자기구와의 협력을 강화하도록 권고하고 있다. 정책적으로 다자기구와의 협력을 강조하는 만큼 스웨덴의 다자협력 비중은 높은 편이다.

[그림-7] 스웨덴의 양·다자간 ODA 추이 (1991-2008)

(총지출, 불변가격 2007년, 백만 USD)



(자료: DAC 통계)

스웨덴의 공적개발원조의 규모는 2008년 47.3억 달러에 달하여, DAC 회원국 중 10위의 공여국이다. 스웨덴의 양자원조 규모는 1990년대 중반 이후 꾸준히 증가해 왔으며 다자원조 역시 2000년대 들어 조금씩 증가하고 있다. 2008년 스웨덴의 다자 원조액은 15.9억 달러로 총 원조액의 약 33%를 차지한다. 이는 DAC 회원국의 다자원조 평균액인 16억 달러와 유사한 수준으로 DAC 회원국 중 9위 수준이다. 2008년 다자채널을 통해 집행되는 양자원조의 규모는 약 7.1억 달러로, 이를 포함하면 다자채널을 통한 원조 규모는 약 23억 달러로 총 ODA의 약 48.6%에 달한다.³⁹⁾ 최근 스웨덴의 다자채널 이용 규모가 증가 추세를 보이는 이유는 멀티바이 형태의 지원이 증가하고 있기 때문이다.⁴⁰⁾

[표-13] 2008년 스웨덴의 양·다자간 ODA 유형 및 규모

(총지출 기준, 경상가격, 백만 달러)

총 ODA	양자간 ODA			다자간 ODA	
	양자 원조액	다자채널/양자	다자채널/양자 (%)	다자 원조액	다자/ODA (%)
4,735	3,145	714	22.7	1,589	33.6

(자료: DAC/CRS 통계)

스웨덴의 다자원조는 대다수 EU 회원국과 달리 EC나 다자 및 지역개발은행 비혜 유엔 기구에 대한 지원 비중이 높은 것이 특징이다. 2008년 총 다자원조 중 유엔 지원 비중이 38% 이상을 차지한 반면, 세계은행 및 EC에 대한 원조액은 각각 20%, 23%를 기록하였다. 유엔 기구별 지원 규모를 보면, 70% 이상이 UNDP(22%) 및 UNHCR(15%), UNICEF(12%), UNFPA(11%), WFP(11%) 5개 기구에 집중되어 있다.⁴¹⁾ 이 수치는 다자원조로 계상되는 규모만을 기준으로 산정된 것으로 멀티바이를 통해 집행되는 자금을 합산하면 더 높아진다. 한편, 2004~2006년 평균치로 계산하면 3대 수혜기관은 UNDP(24%), UNICEF(12%), WFP(10%)이다.

스웨덴의 유엔 지원 비중이 높은 이유는 유엔이 인권, 젠더, 민주주의, 환경 등 스

39) 3장의 [표-12] 참조.

40) OECD (2009a).

41) OECD (2009c).

웨덴이 중시하는 가치를 공유하고 있기 때문이다. 이런 이유로 스웨덴은 유엔을 주요 파트너로 인식하고, 대규모 재정지원을 통해 스웨덴이 유엔에 영향력을 행사할 수 있는 지위를 유지하고 있다. 동시에, 유엔이 책임의식, 명료한 업무범위(mandate), 사업 관리시스템 향상을 통해 장기적이고 안정적인 재정계획을 수립하고 현재 진행 중인 개혁 프로젝트가 성공할 수 있도록 정치적 지원을 하고 있다.

[표-14] 스웨덴의 다자기관별 원조 배분 추이(1991-2008)

(총지출 기준, Constant 2007 USD, 백만)

	對 UN	對 EC	對 IDA	對 IBRD, IFC, MIGA	對 RDB	對 GEF (77%)	Montreal Protocol	對 기타	다자 총계
1991	469	-	180	6	24	-	-	67	746
1992	479	-	161	4	99	-	-	15	759
1993	363	-	177	7	56	-	-	31	634
1994	381	-	146	10	32	-	-	55	624
1995	324	124	145	4	26	-	-	21	644
1996	317	123	159	3	58	26	-	17	704
1997	296	121	166	-	78	12	3	7	684
1998	287	131	169	5	116	-	3	10	721
1999	310	125	146	-	90	-	3	1	673
2000	383	126	227	2	102	2	2	5	848
2001	480	189	-	-	100	-	2	4	775
2002	351	130	559	-	110	-	2	3	1153
2003	340	156	-	-	169	93	3	28	789
2004	332	258	28	-	55	-	2	65	741
2005	538	228	317	0	120	-	2	71	1277
2006	580	276	53	-	122	100	2	105	1239
2007	539	313	320	-	141	-	2	92	1407
2008	585	353	305	-	93	-	2	177	1515

(자료: DAC 통계)

나. 다자협력 체제 및 전략

스웨덴 다자협력의 전반적인 조율 및 책임은 스웨덴 외교부가 담당하고 있으나 여

타 공여국과 마찬가지로 환경부 및 교육부, 에너지·상공부 등이 각각의 고유 업무영역에 해당하는 전문기구에 자금을 지원하고 있다. 업무의 특성상 이러한 분절은 불가피한 것이지만 적어도 업무 조율 및 협력을 통해 효율을 향상시키고자 노력하고 있다. 특히, 부처간 업무 협의 및 조율, 공동 평가 체제를 통해 다자기구에 대해 영향력을 행사할 수 있는 기회가 높아질 수 있음을 인식하고 있으며, 조율 과정에는 해당 부처, UN 및 EU 대표부, 해외 공관 등이 모두 참여하도록 되어 있다. 특히, 스웨덴 대사관 및 Sida 현지 사무소는 다자기구의 현지 시스템 및 사업에 대한 정보, 사업현황 등을 현지에서 점검할 수 있기 때문에 다자기구와의 협력 관계를 강화하는데 중요한 역할을 하고 있다.⁴²⁾

국제금융기구에 대한 지원은 재정부가 외교부 및 중앙은행과의 협력 하에 세계은행, 국제통화기금, 유럽개발부흥은행에 대한 지원을 주도하고 있다. 유엔과 기타 국제기구에 대한 지원은 외교부와 스웨덴 개발원조청(Sida)이 담당하고 있다. 외교부는 분담금과 자발적 기여금에 해당하는 핵심기여(core contributions)를 주로 담당하며, Sida는 국가 혹은 지역, 사업 내용 등이 적시된 소위 멀티바이(multi-bi) 사업을 담당하고 있다. 그러나 이러한 역할 분담 체계가 명확하게 이분화 되지 않고 점차 모호해지고 있어, 외교부는 전략적인 업무를 맡고 Sida는 집행에 초점을 두는 방안을 검토 중이다.⁴³⁾

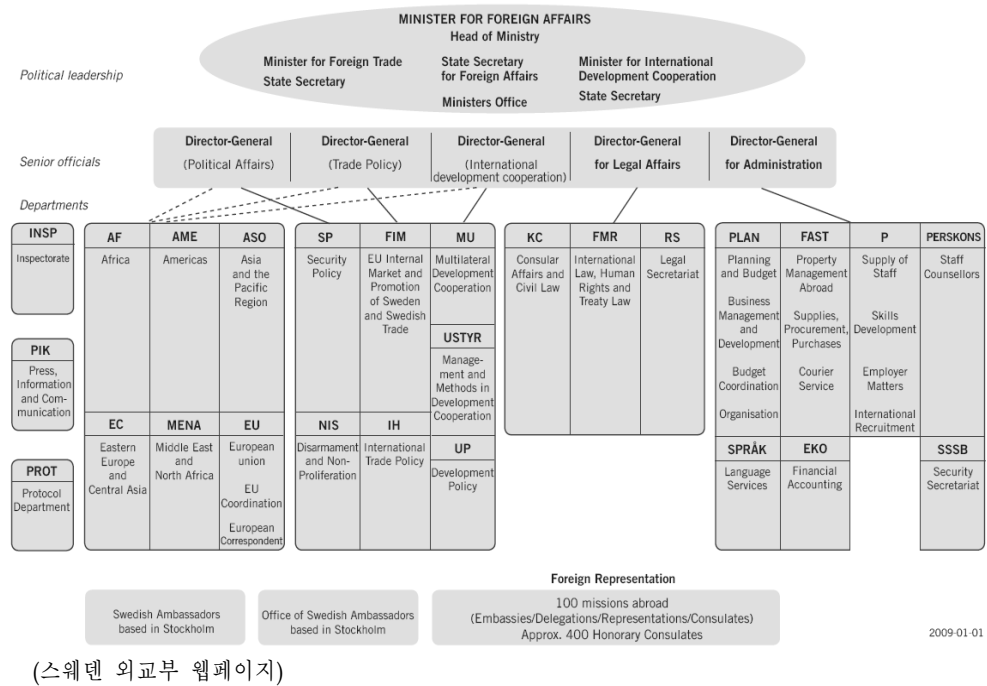
스웨덴 외교부에는 개발협력을 전적으로 담당하는 개발협력국이 존재하지 않고, 지역국 및 안보·국제개발협력국이 타 업무와 함께 개발협력 업무를 유기적으로 수행하고 있다. 다자협력 업무는 국제개발협력 국장이 관장하는 다자개발협력부에서 전담하고 있다. 2009년 조직개편을 시행한 Sida 역시 다자협력만을 담당하는 별도의 부서는 없다. 대신 정책부서에서 다자기구를 포함한 다양한 외부 기관과의 협력을 담당하고 있다. 다자기구와의 협력관계 업무에서 Sida 현지 사무소의 역할 비중이 매우 높은 것으로 파악된다. 현지 사무소가 개도국 현장에서 다자기구의 협력 업무를 담당하고 있으며, 이 경험에서 도출된 내용은 본부의 정책부가 정책 수립시 활용하고 있다. 외교부가 다자기구에 대한 전략 수립을 담당하고 있지만, Sida도 외교부가 다자기구에

42) Sida (2007).

43) Sida (2007).

대한 전략을 수립하고 평가하는 과정에 참여하며 평가 결과는 Sida의 멀티바이 사업 준비 과정에 반영된다.⁴⁴⁾

[그림-8] 개편 후 스웨덴 외교부 조직도



(스웨덴 외교부 웹사이트)

스웨덴 외교부는 2007년 다자협력에 대한 신규 전략을 발표하였다. 동 전략은 스웨덴 다자협력의 체계, 다자협력의 원칙, 역할 분담, 중점 협력기구, 재원 지원 형태 및 규모 결정 등에 대한 방향을 제시하고 있다. 또한, 다자기구 평가 기준과 평가 결과를 향후 지원 기간 및 규모를 결정하는 과정에 반영하기 위한 지원 원칙 등이 제시되어 있다.⁴⁵⁾

가장 기본적인 원칙은 다자기구 사업의 일관성과 효과적인 운영을 보장하기 위해 미지정기여 및 다년간 지원 방식을 확대한다는 것이다. 이는 멀티바이 사업이 증가할

44) Sida (2009b).

45) 3년간의 단기 전략으로 수립된 것이며, 2010년 동 전략 및 이행현황에 대한 검토를 실시하고 전략을 보완·발전해 나갈 계획이다.

수록 다자기구의 거버넌스 및 관리체제가 약화되고 책무성이 낮아져, 결국 개발 프로그램의 질이 낮아진다는 국제사회의 권고를 그대로 반영한 것이다. 따라서, 스웨덴은 다자기구를 통한 인도적지원 역시 긴급구호 상황에 지원하는 기금을 제외하고는, 미 지정기여 및 다년간 지원을 원칙으로 한다.

멀티바이 사업은⁴⁶⁾ 스웨덴이 우선순위에 두고 있는 분야이거나, 국제기구의 국별 프로그램에 포함되어 있는 사업일 경우에만 시행하도록 하고 있다. 글로벌 프로그램에 대한 지원 역시 프로그램의 목적이 환경이나 HIV/AIDS와 같이 기존의 체제에서는 효과적으로 접근할 수 없다고 판단되는 경우에만 활용한다는 원칙을 정하고, 스웨덴의 개발원조 목표에 부합하거나 시급한 결정을 요하는 사안일 경우 지원하도록 되어 있다.⁴⁷⁾ 특히, 스웨덴은 국가지원전략을 수립하는 과정에서 다자기구와의 협력을 염두에 두고 있어, 멀티바이 사업이 양자사업을 보완하기에 적절한 체제를 갖추고 있다. 개도국의 개발현황을 분석하면서 해당 국가에서의 다자기구 원조 활동을 함께 분석하고, 타 공여국 및 다자기구와의 공동지원의 가능성을 파악하여 원조의 조화 및 일치 원칙을 준수하고 있다. 또한, 인권이나 거버넌스와 같이 공여국이 접근하기에 민감한 사안이거나 전문성이 있는 기구와 협력할 필요가 있는 경우 다자기구를 통한 지원 방안도 국가지원전략에서 함께 고려하고 있다 [참고-2].

스웨덴은 국제기구협력 업무를 담당하는 직원 훈련 및 파견 문제 역시 전략적으로 접근하고 있다. 다자협력의 목표가 다자기구 사업에 대한 인식을 강화하여 효과적으로 집행되도록 조력하는 것인 만큼, 다자시스템 및 사업방식에 대한 정확한 정보를 습득하고 업무 방식을 효율을 높이기 위해 스웨덴 직원의 다자기구 파견을 권장하고 있다. 파견 직위 대상은 고위급 인사에서부터 JPO에 이르기까지 여러 직급으로 구성되어 다양한 소통 채널을 확보하고 있다.

46) 스웨덴의 멀티바이 규모는 2002~2004년간 4배가량 증가하였다. 주로 인도적 지원 및 취약국에 대한 지원 확대에 따른 것으로, 유엔 기구가 비교우위를 보유하고 있는 분야에 대한 지원이 증가하였다.

47) 글로벌 프로그램 역시 스웨덴의 국제기구평가의 대상에 포함되어 있다.

[참고·2] 스웨덴의 對라오스 국가지원전략의 다자협력 통합

스웨덴은 라오스의 개발현황과 및 개발과제 분석을 통해 라오스에 대한 원조 목표를 크게 다음의 두 가지 테마로 지정하고, 2004-2008년간 중점적으로 지원하고자 하는 6개의 세부 분야를 선정하였다.⁴⁸⁾

라오스 개발 지원 목표

- 장기적·친환경적인 빈곤감소를 위한 라오스의 역량 강화
- 민주주의·법치·인권존중을 위한 사회 여건 증진 및 강화

세부 목표 (2004-2008)

- 고지대 주민들의 경제·사회적 개발 기회 향상 및 분쟁 예방
- 환경 친화적 지속가능 개발을 위한 여건 향상
- 보편적 초등 교육 향상
- 라오스 리서치 역량 강화
- 인권과 법치원리 존중을 통해 차별 및 학대 방지
- 민주적 거버넌스 강화 및 행정 역량 향상

스웨덴은 특히, 사법제도 확립(세부목표 5)과 거버넌스 향상(세부목표 6) 분야에서 국제기구와 협력을 다각도로 모색하고, 이를 국가지원전략에 포함시키고 있다. 라오스의 인권 증진(특히 어린이 인권)을 위해 라오스 정부가 '어린이인권협약(CRC)'을 이행할 수 있도록 UNICEF와 공동으로 자금을 지원해 왔으며, 프로그램 운영은 UNICEF가 맡고 있다. 또한, 라오스의 사법제도 개혁을 위해서는 UNDP와 다양한 공동 사업을 시행해 왔다. UNDP를 통해 라오스 지방정부 거버넌스 향상을 위한 시범 프로그램을 지원하고 있으며, 중앙정부의 분권화 정책 이행 지원도 함께 지원하고 있다. 2003년 스웨덴은 라오스 정부와 재정정책 및 조세행정 개혁을 위한 지원 협정을 체결한 바 있으며, 긍정적 결과가 도출될 경우 동 분야에 전문성이 있는 UNDP, IMF, WB와의 협력 하에 지원을 연장할 계획이다.

한편, 스웨덴은 라오스 지원에서 가장 주요한 개발과제로 인식하고 있는 민주주의·거버넌스 및 인권문제가 향상되지 않을 경우, 양자간 지원 규모를 축소하고 직접지원에서 다자기구를 통한 간접지원으로 전환할 계획임을 국가지원전략에 명시하고 있다.

MFA (2004).

48) MFA (2004).

다. 멀티바이 사업 현황

스웨덴은 멀티바이 사업을 선정할 때, 스웨덴이 중점을 두고 있는 분야를 국별 프로그램의 범위에서 시행하도록 원칙을 정하고 있다. 실제 양자간 원조에서 중점을 두고 있는 분야와 멀티바이 사업을 통해 집중적으로 지원하고 있는 분야를 보면, 스웨덴의 분야별 양자간 지원 비중과 멀티바이의 분야별 지원 비중이 상기 원칙에 부합한다는 것을 알 수 있다. [표-15]의 2008년 섹터별 멀티바이 사업이 스웨덴의 중점 분야인 거버넌스와⁴⁹⁾ 환경 및 교육, 보건 분야에 집중되어 있다는 것을 알 수 있다.⁵⁰⁾

[표-15] 스웨덴의 섹터별 멀티바이 현황 (2008년)

섹터명	집행기준, 백만 달러
I.1.a. Education, Level Unspecified	8.73
I.1.b. Basic Education	56.31
I.1.c. Secondary Education	-0.08
I.1.d. Post-Secondary Education	1.59
I.2.a. Health, General	15.22
I.2.b. Basic Health	26.69
I.3. Population Pol./Progr. & Reproductive Health	25.09
I.4. Water Supply & Sanitation	26.83
I.5.a. Government & Civil Society-general	108.65
I.5.b. Conflict, Peace & Security	61.94
I.6. Other Social Infrastructure & Services	12.65
II.1. Transport & Storage	10.38
II.2. Communications	-0.13
II.3. Energy	6.43
II.4. Banking & Financial Services	6.13
II.5. Business & Other Services	11.64
III.1.a. Agriculture	8.82
III.1.b. Forestry	3.19
III.1.c. Fishing	2.62
III.2.a. Industry	-0.43
III.2.b. Mineral Resources & Mining	0.00

49) 시민사회 지원 및 분쟁·안보 포함.

50) OECD (2009c) 및 OECD (2009d) 참조.

[표-15] 스웨덴의 섹터별 멀티바이 현황 (2008년) (계속)

섹터명	집행기준, 백만 달러
III.3.a. Trade Policies & Regulations	12.24
III.3.b. Tourism	0.00
IV.1. General Environment Protection	28.09
IV.2. Other Multisector	43.33
VI.1. General Budget Support	0.00
VI.2. Dev. Food Aid/Food Security Ass.	0.31
VI.3. Other Commodity Ass.	0.00
VII. Action Relating to Debt	0.00
VIII.1. Emergency Response	167.38
VIII.2. Reconstruction Relief & Rehabilitation	5.85
VIII.3. Disaster Prevention & Preparedness	5.74
IX. Administrative Costs of Donors	0.74
X. Support to NGO's	0.00
XI. Refugees in Donor Countries	0.00
XII. Unallocated / Unspecified	24.60

(자료: DAC 및 CRS 통계)

라. 다자기구 평가 체계

스웨덴은 자체적으로 다자기구 평가를 위한 기준을 수립하고, 평가 결과에 근거하여 다자기구에 대한 자금 지원 여부와 규모를 결정한다. 다자기구에 대한 평가 기준은 크게 스웨덴 개발사업과의 연관성과 효과성 두 가지이다. 연관성(relevance)은 다자기구의 프로그램이 스웨덴의 개발협력 목표에 얼마나 기여할 수 있는지를 측정하는 것으로, 다자기구의 사업 목표 및 방향과 스웨덴의 국제개발정책(Policy for Global Development)간의 일관성을 검토하는 방식으로 평가한다. 이와 함께 국제사회의 원조체제 내에서 해당 기구의 위치 및 역할에 대해서도 평가한다. 연관성 평가를 위한 엄격한 기준이 있는 것은 아니다. 기구의 전문성에 따라 개발 프로그램이 적절하게 수립되었는지, 우선순위에 따라 예산이 배분되었는지 등을 검토하고 이들 사업이 스웨덴의 개발 목표에 부합하는지의 유·무를 판단한다. 효과성(effectiveness)은 스웨덴의

자금뿐만 아니라 타 공여국의 지원금을 포함하여 해당 기구가 주어진 자금을 얼마나 효과적으로 사용하고 있는지를 평가한다.⁵¹⁾ 이 결과는 스웨덴이 자금지원을 결정하는 근거로 사용되며, 연간 예산계획을 수립하는 데에도 활용된다. 효과성 평가는 [표-16]과 같이 내·외적 효과성으로 구분된 구체적인 기준을 수립하여 질적 평가로 실시된다.

[표-16] 스웨덴의 다자개발기구 효과성 측정 기준

내적 효과성	외적 효과성
○ 원조체계 - 개발비전 및 개발목표 - 기관의 mandate에 따른 사업 이행 - 재원의 전략적 배분 및 모니터링 ○ 결과 중심 - 결과에 따른 재원배분 체계(예, RBM 사용) - 파이낸싱, 집행, 모니터링 계획의 수립 ○ 모니터링/평가 - 독립적인 모니터링/평가 체계 - 모니터링/평가를 반영·활용 여부 ○ 신뢰성 있고 효과적인 내부 감사체계 여부 ○ 투명한 감사 및 보고 체계 - 투명하고 포괄적인 정보공개 정책 - 효율·중립적인 조달시스템	○ 기대 결과 달성 여부(중점 사업분야 중심) ○ 타 개발기관(기구)과의 협력·조율 능력 - 정책, 현지단위에서 파리선언 이행 추진 여부 ○ 민간부문과의 협력 - 민간부문·시민사회와 협력 전략 및 사업 여부 ○ 수원국 오너십 존중 - 수원국 개발 전략과의 연계성

Sida (2007).

스웨덴은 상기 두 개 기준에 따라 협력 기구를 다음과 같이 4가지 범주로 구분하는데, 동 결과를 바탕으로 연간 예산을 구성하고 다자기구의 협력을 추진한다. 이 기준을 바탕으로 스웨덴은 2008년 23개 다자개발기구에 대한 평가를 시행하였으며, 이 결과는 해당 기구와의 정책대화 및 협력 전략을 수립할 때 활용할 계획이다.⁵²⁾

i) 연관성이 높고 효과성 향상(relevant and enhanced effectiveness) : 미지정기여 및 다년간 지원 확대

51) 효과성은 해당 기구의 업무 효율·효과성에 대한 평가를 시행하므로 타 공여국과의 협력 하에 수행할 수 있는 부분이다. 효과성 측정 시, 타 공여국과의 협력 하에 추진해야 국제적으로 일관성 있게 다자기구 업무 효과성을 측정하여 동시에 행정비용을 최소화하고 정보 공유의 효율을 높일 수 있을 것이다. OECD (2009c).

52) <http://www.sweden.gov.se/sb/d/11733/a/122026>

- ii) 연관성 및 효과성 높음(relevant but high effectiveness) : 미지정기여 및 다년간 지원 규모 유지
- iii) 효과성 낮으나 연관성 높음(low effective but relevant) : 기여 규모 축소 및 단기 지원
- iv) 연관성 없음(not relevant) : 기여 규모 축소 및 단계적 지원 폐지

2. 덴마크

가. 다자원조 현황 및 체제

덴마크 2008년 ODA 규모는 약 28.6억 달러로 22개 DAC 회원국 중 12위의 공여국이다. 다자원조액은 약 9.8억 달러로 총 ODA의 34%를 차지하였다. 2001년 이후 덴마크의 다자원조 비중은 총 ODA의 30% 이상을 기록해 왔다. 다자원조의 비중은 높은 편인데 반해 다자채널을 통한 양자원조(멀티바이) 규모는 양자원조의 4.7%에 불과하여 지정기여는 매우 낮은 수준이다.

[표-17] 2008년 덴마크의 양·다자 원조 규모

(총지출, 경상가격, 백만 USD)

연도	총 ODA	양자간 ODA			다자간 ODA	
		양자 원조액	다자채널 / 양자	다자채널 / 양자(%)	다자 원조액	다자/ODA (%)
2008	2,867	1,892	89	4.7	975	34.0
2007	2,666	1,754	70.4		912	
2006	2,315	1,542	3.2		772	

(자료: DAC 및 CRS 통계)

덴마크는 유엔 중심의 공여국으로, [표-18]의 다자기구 유형별로 보면 유엔에 대한 지원액이 가장 높고 EC, IDA 순이다.⁵³⁾ 유엔에 대한 지원 규모는 2001년 이후 다자간 원조의 40% 내외로 꾸준히 유지되어 왔다.

53) 3장의 [표-11] 'DAC 회원국의 다자기구 형태별 지원 현황' 참조.

[표-18] 덴마크 다자기구 유형별 원조 배분 추이(2001-2008)

(총지출, 경상가격, 백만 USD)

연도	UN	EC	IDA	IBRD, IFC, MIGA	RDB	GEF (77%)	Montreal Protocol	기타	다자총계
2001	278.9	87.9	50.0	14.5	35.5	5.1	1.0	127.0	599.8
2002	240.1	109.4	50.5	13.7	63.6	6.2	1.0	120.4	605.0
2003	300.9	146.1	60.5	16.2	57.2	7.6	-	128.1	716.6
2004	347.6	178.6	66.8	33.2	50.2	8.4	3.9	146.8	835.4
2005	307.3	195.6	77.5	18.9	51.3	8.4	1.9	90.6	751.4
2006	310.6	217.9	70.7	19.8	48.8	10.1	1.2	93.2	772.2
2007	347.2	237.8	94.7	42.5	70.8	13.7	1.3	103.9	911.7
2008	346.4	270.6	134.2	49.3	57.9	14.4	1.4	100.9	975.0

(자료: DAC 통계)

[표-19]는 2006년 덴마크의 유엔 기구별 지원 현황을 나타낸 것이다.⁵⁴⁾ UNDP에 대한 지원이 월등히 높으며, UNICEF, UNFPA, UNHCR, WFP의 순이다. 주목할 점은 유엔 기구 중에서도 상위 5대 중점 기구에 대한 지원 비중이 미지정 및 지정기여에서 모두 75% 가량을 차지하고 있어, 중점 기구에 대한 집중도가 매우 높았다.

[표-19] 덴마크의 對유엔 지원 현황(2006)

	미지정기여	다자채널 통한 양자지원	총 다자채널 이용
UN 지원 총계	249	68	317
UNDP	64	2	66
UNICEF	35	10	45
UNFPA	30	2	33
UNHCR	22	25	46
WFP	33	10	43
UNRWA	10	2	12
WHO	2	1	3

OECD (2009a).

54) [표-19]는 2006년 불변가격 기준으로 계산된 액수이므로, 기타 표에서 제시된 경상가격 기준 액수와 차이가 있을 수 있다.

덴마크의 ODA는 외교부 내 South Group이 담당하고 있다. 본부에 다자개발협력만을 담당하는 부서는 없으며, 다자협력의 행정적 권한은 2005년 대사관 및 관련 대표부로 이양된(decentralisation) 바 있다. 뉴욕 및 제네바의 유엔 대표부와 워싱턴 및 로마 대사관이 현지에 위치한 국제기구에 대한 다자지원을 책임·관리하고 있으며, 외교부 본부는 전반적인 다자정책 및 전략 수립과 MDGs 이슈, 유엔 개혁, 환경 및 인도적 지원과 같은 크로스커팅 이슈 등 특정 공관이 담당할 수 없는 업무를 수행한다. 국제기구와의 일상적인 연락 업무가 외교부 본부에서 뉴욕 및 제네바, 워싱턴, 로마 대사관으로 이관됨에 따라 국제기구 본부와 긴밀한 협의가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 덴마크는 권한 이임을 통해 구체적 사안에 초점을 둔 정책대화가 지속적이고 신속하게 이루어져 원조의 효과가 향상되었다고 평가받은 바 있다.⁵⁵⁾

[참고-3] 덴마크의 적극적 다자협력 사례

덴마크의 네팔 인권증진 지원 사례는 다각적인 다자협력 사례로 평가 받고 있다. 2005년 덴마크는 네팔의 인권문제 해결을 위해 덴마크 제네바 대사관을 통해 유엔 인권고등판무관실(OHCHR)이 네팔의 인권문제에 관여할 수 있도록, 협의·지원을 시작하였다. 동시에 네팔 현지에서는 OHCHR가 관련 업무를 효과적으로 수행할 수 있도록 네팔 주재 덴마크 대사관의 지원이 시작되었다. 덴마크는 2006년 네팔 유엔 사무소에 신탁기금을 설치하고, 평화유지군에 100만 달러를 지원하였다. 이어 네팔 선거를 지원하기 위해 컴퓨터 등 물자를 제공하고 선거 감시시스템 도입을 지원한 바 있다.

OECD (2007b).

나. 다자협력 정책 방향

덴마크 외교부는 2007년 다자원조의 규모를 확대하고 효과성 향상을 위해 다자협력에 대한 전반적인 검토를 실시하고, 이 결과를 바탕으로 덴마크 다자개발원조의 정책을 수립하였다.⁵⁶⁾ 덴마크의 양자 및 다자간 개발원조의 포괄적 목표는 국제사회의 빈곤감소로, 특히 최빈국과 개도국 내에서도 최빈곤층 지원을 강조하고 있다. 덴마크

55) Danida (2008b).

56) Danida (2008b).

의 다자원조는 국제사회에 대한 책임을 이행하는 동시에, 세계화 시대에 개도국의 안정이 곧 덴마크의 안정을 보장한다는 자국의 이해(self-interest) 제고를 목적으로 한다. 다자원조를 통해 국제 규범을 수립하는데 기여하고, 글로벌 공공재 보호 및 원조에 있어서 규모의 경제를 달성할 수 있다는 점을 다자원조 확대의 근거로 삼고 있다. 덴마크가 다자개발협력을 추진하기 위해 세운 4대 원칙은 i)빈곤감소 및 MDGs 기여를 위해 다자기구와의 장기적 협력관계에 초점을 두고, ii)MDGs 달성을 위해 가장 효과적인 다자기구를 통해 원조를 집행하며, iii)소수의 기구에 대규모 기여를 추구하되, iv)평가를 통해 체계적으로 지원기구 및 규모를 결정하는 것이다.

상기 원칙하에 덴마크는 유연한 지원전략을 수립하고 있다. 가령, 2009년 세계적으로 식량위기가 대두됨에 따라 세계식량계획(WFP)이 운영하는 인도적 지원 프로그램에 지원 비중을 높이고, 국제농업개발기금(IFAD)에 대한 추가 재원보충을 계획하고 있다. 지역별로는 아프리카에 집중할 계획이며 아프리카개발은행 및 펀드(AfDB, AfDF)와의 협력 관계를 확대할 계획이다. 이슈별로는 MDG 3에 해당하는 성평등 및 여성역량 강화, 빈곤층 친화적인 기후변화·환경 지원에 대한 지원과 HIV/AIDS 퇴치 및 성·모성보건 및 권리(Sexual and reproductive health and rights) 분야에 집중할 계획이다. 상기 지역 및 분야에 대해서는 미지정기여를 원칙을 원칙으로 하며 지정기여는 불가피한 경우에만 사용하도록 하고 있다. HIV/AIDS 분야 지원 강화를 위해 UNAIDS, GFATM, IPPF와의 협력 관계를 강화하고, 미지정기여 위주로 전환하고 있다. HIV/AIDS에 대한 기금만 2010년까지 두 배로 증액하여 10억 DKK를 지원하겠다는 계획을 공개적으로 공약한 바 있다. 한편, UNICEF와는 아프리카 지역의 HIV/AIDS 퇴치 사업과 AIDS 고아 사업을 연계하여 시행하고 있다. WHO와는 국가 보건체계 구축 사업과 HIV/AIDS를 연계하여 진행하고 있다. 덴마크는 세계적으로 성·모성(sexual and reproductive health) 보건 분야에서 입지를 강화해 왔으며, 유엔인구기금(United Nations Population Fund, UNFPA) 최대 공여국이다. 한편, 덴마크는 인도적 지원도 미지정기여를 원칙으로 한다. 이를 통해 인도적지원 기구의 업무 및 전략적 우선순위가 저해되지 않도록 하며, 지원 계획과 우선순위를 정하는데 예측성을 확보할 수 있도록 하고 있다.⁵⁷⁾

57) Danida (2008b). 참고.

다. 다자기구별 전략 및 연간 실행 계획

덴마크는 2,000만 DKK 이상 지원하는 기구에 대해 기구별 전략(organisation strategies)을 수립한다. 기구별 전략은 덴마크가 국제기구를 통해 실현하고자 하는 비전을 담은 정책 문서이며, 구체적인 계획은 후속으로 작성되는 기구별 연간 실행계획 문서(Action Plan)에서 수립된다. 전략서와 실행계획이 작성되면 다자기구와의 정책대화, 집중 지원분야 설정, 결과 보고 체계 등을 논의하는데 사용된다. 때문에 기구별 전략과 연간 실행계획은 대부분 해당 기구의 본부가 위치한 대사관에서 작성한다. 또한 덴마크는 필요한 경우 타 공여국과 공동으로 전략을 수립·사용하도록 권고하고 있다. 그러나 공동의 전략을 수립하는데 소요되는 시간, 비용이 높은 편으로 참여 공여국의 수가 3~4 개국을 넘지 않도록 하고 있다. 현재 덴마크는 영국과 함께 UNDP와 UNFPA에 대한 공동의 지원전략을 수립하여 활용하고 있다.⁵⁸⁾

[참고-4] 덴마크 다자기구별 전략 문서의 구성

-
- I. 다자기구별 전략 작성 목적
 - II. 도입
 - 1. 국제기구의 역할 및 업무범위
 - 2. 조직 및 거버넌스 구조
 - 3. 재정구조 및 책무성
 - 4. 덴마크와 해당 기구의 협력관계
 - III. 조직의 성과 목표 및 성과 측정(2005~2008년)
 - 덴마크는 모든 기구에 대해 정책, 파트너십 및 조율, 행정 효율, 덴마크 자원 사용의 4개 부문에 대해 평가
 - 1. 정책
 - 덴마크가 중점 지원하고자 하는 4개 분야의 개요와 동 기간내 세부 목표 제시
 - 2. 파트너십 및 조율
 - 3. 행정 효율
 - 4. 덴마크 자원 사용 조건
-

58) UNDP/Denmark/UK Performance Results Framework 2008-11 및 UNFPA/Denmark/UK Institutional Strategy 2009-2011 참조.

덴마크는 기구별 전략 수립 절차와 전략문서의 틀에 대한 지침으로 2006년 '다자기구 지원전략 및 연간 실행계획 수립 가이드라인(Guidelines for Organisation Strategies and Annual Action Plans for Multilateral Organisation)'이 발간된바 있다. [참고-4]는 덴마크 기구별 전략을 구성하는 항목을 나타낸다.⁵⁹⁾

덴마크 역시 양자간 및 다자간 ODA를 배분하는 특별한 메커니즘은 가지고 있지 않다. 덴마크는 다자기구를 기여규모와, 정책대화 여부 개최, 개도국과의 협력 수준, 업무수행의 효과성 등으로 평가하여 각 기구에 대한 지원여부와 규모, 기간을 결정한다. 과거 덴마크는 소수의 재원이 다수의 기구에 지원되는 문제점이 있었으나 중점 지원 기구의 수를 지속적으로 축소하고자 노력해 왔으며, 2005년 38개였던 중점기구의 수는 2008년 21개로 축소되었다. 이는 국제사회, 국제기구 내에서 자국의 영향력을 확대하기 위한 전략의 일환이다. 덴마크의 개발원조 중기 계획을 담은 덴마크개발원조의 중점 원조계획(Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance)⁶⁰⁾에 다자기구에 대한 향후 5년간의 지원예산을 제시하여, 다년간의 예측 가능한 지원 원칙을 준수하고 있다.

라. 다자기구 평가

덴마크는 다자기구에 대한 평가를 통해 차기 재원배분을 결정하는데, 이 체제는 다자기구가 성과중심 체제로 전환하는데 인센티브가 된다.⁶¹⁾ 덴마크는 자체적인 평가 틀을 수립하여 MOPAN의 평가 결과와 함께 활용하고 있다.⁶²⁾ 다자기구 평가는 평가 주체에 따라 외교부 본부 및 주요 대사관의 평가와 수원국 현지 대사관(사무소)의 평가의 두 종류가 있다. 평가의 결과는 Danida의 연간 성과보고서(Annual Performance Report)에 포함되며, 주요한 이슈가 있을 경우 각 기구와의 고위급 협의(high-level

59) Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Organisational Strategy 2005-2008: UNICEF 참조.

60) 동 문서는 덴마크의 중기 개발원조 계획과 예산을 간략하게 정리한 것으로, 수원국별로 매년 신규 추가되는 프로그램과 예산현황이 조정되어 매년 발간된다. 2009년에는 2010~2014간의 계획이 발표된 바 있다.

61) 2005년 타 공여국과 공동으로 UNDP 및 UNICEF 등의 다자기구에 결과중심의 관리체계(RBM) 도입을 지원한 바 있다. OECD (2007b).

62) 2008년 KOICA 정책기획팀 출장 보고서 참조.

consultations)에서 주요 어젠다로 논의한다. 평가 대상 기구는 덴마크의 전략에 포함되어 있는 21개 기구이다.⁶³⁾

우선, 제네바 및 뉴욕의 UN 대표부, 워싱턴 및 로마 대사관을 포함하여 다자협력에 관여하고 있는 외교부의 모든 부서와 공관은 모든 부서는 다자기구의 효과성 측정을 위해 연간 평가서를 작성하여, 외교부에 제출해야 한다. 동 평가는 11개의 질문으로 구성되어 있는데, 기구의 전략, 행정적 효과성, 공여국 및 수원국과의 파트너십, 원조일치 및 조화 메커니즘 등을 평가한다. 각 질문에 대해 (a)매우만족, (b)만족, (c)만족도 낮음, (d)불만족의 수준으로 답하며, 만약 (c) 혹은 (d)를 부여할 경우에는 근거가 될 만한 사례를 반드시 제시해야 한다.⁶⁴⁾

[표-20] 덴마크 외교부 부서 및 공관별 담당 다자기구

부서/공관	담당 기구
워싱턴대사관	세계은행
로마대사관	WFP 및 IFAD
뉴욕 UN 대표부	UNDP, UNFPA, UNICEF
제네바 UN 대표부	UNAIDS, UNCHR, OHCHR, ICRC, WHO
아프리카 부서	AfDB
아시아 및 라틴아메리카 부서	AsDB
UN 및 IFI, 국제개발이슈 담당부서	GFATM
인도적지원 및 NGO 협력부서	OCHA, UNWRA
환경 및 지속가능개발부서	UNEP, GEF

Danida (2007).

개도국의 현지 대표부(Representation)도 덴마크의 기여에 대한 평가를 연간으로 실시하며, 다자기구의 성과를 평가해야 한다. 동 결과 역시 덴마크 외교부의 연간 성과 보고서에 포함되며 역시 고위급 협의가 있을 경우 어젠다로 논의 된다. 이 평가는 크

63) UNDP, UNICEF, UNFPA, UNHCR, UNRWA, UNEP, WFP, WHO, GEF, IBRD, AfDB, AsDB, IDB, IFAD, NDF, ICRC, OCHA, OHCHR, UNAIDS, GFATM, EC.

64) a(매우 만족)는 계획 및 전략 수정 불필요, b(만족)는 사소한 문제 발견, 약간의 조정 필요한 상황, c(만족도 낮음)는 계획 및 전략의 수정이 필요, d(불만족)는 사업의 지속성 불투명하고 대규모 조정 및 재조직이 필요한 상태를 지칭한다.

게 두 부분으로 구성된다. 첫 번째 파트는 각 개도국에서 다자기구가 수행하고 있는 프로그램에 대한 정보를 획득하기 위한 것으로, 3개의 일반적인 질문으로 구성된다. 두 번째 파트는 첫 번째 파트에서 선정된 3개의 국제기구에 대한 질문 4개로 구성되어 있다.

- 1) 개도국의 빈곤감소전략을 형성·이행과정에서 주요 역할을 하고 있는 국제기구 10개 나열
- 2) 덴마크의 중점 지원 분야에서 주요한 역할을 하고 있는 국제기구 10개 나열
- 3) 덴마크 현재 공관과 가장 긴밀한 협력 업무를 수행한 기구 3개 나열
- 4번부터는 3번에서 채택된 3개 기구에 대해 모두 평가 (a, b, c d)
- 4) 각 기구의 총체적 성과 평가
- 5) 개도국에 정책적 조언을 제공하는지의 여부와 내용 평가
- 6) 프로젝트 지원 여부 및 내용과 국제기구의 주요 업무(mandate)와의 연관성
- 7) 개도국 주도의 공여국간 협력(조화 및 일치) 메커니즘 참여 정도 평가

3. 노르웨이의 멀티바이 사업 절차

가. 다자협력 현황

1961년 NORAD가 창설되면서 양자지원을 담당하고 외교부가 다자지원 및 멀티바이를 담당해 왔다. 2004년 양자업무 역시 외교부로 이관되면서, 현재 NORAD는 평가 업무와 기술협력 업무를 담당하고 있다. 노르웨이의 2008년 ODA 규모는 39.6억 달러이며, 이 중 다자간 ODA는 약 9.3억으로 총 ODA의 23.4%를 차지하였다. 다자채널을 통한 양자원조의 규모는 약 10.2억 달러로 양자간 ODA의 33.7%가 멀티바이로 집행되고 있어 DAC 회원국 중에서도 멀티바이 비중이 높은 편에 속한다. 이는 다자간 ODA를 초과하는 규모이며, 다자간 ODA와 멀티바이를 합할 경우 노르웨이가 다자채널을 통해 집행하는 ODA는 19.5억 달러에 달한다. 이는 총 ODA의 49.3%를 차지하여, 노르웨이는 다자채널의 활용 비중이 매우 높은 편임을 알 수 있다. 기구 유형별

로 보면 다자개발은행에 비해 유엔에 대한 기여액이 현저히 높다. 2008년 다자간 원조 9.3억 달러 중 절반 이상인 약 5.1억 달러가 유엔에 지원되었다. 노르웨이의 최대 협력 기구는 UNDP와 UNICEF이며, 그 외 중점 협력 기구로는 UNFPA, WFP, UNHCR, UNAIDS가 있다.

나. 멀티바이 현황

노르웨이가 멀티바이 사업을 활용하는 목적은 양자간 원조의 보완으로, 취약국에 지원하고자 하거나 국별 프로그램이 수립되지 않은 국가에 지원할 때 다자기구를 활용한다. 양자 및 다자 지원, 멀티바이 사업에 대한 구체적인 재원배분 기준은 정해져 있지 않지만, 멀티바이 사업을 추진할 경우 미지정기여를 통해 중점적으로 지원하고 있는 기구와 협력하는 것을 원칙으로 한다. 멀티바이 사업의 형태는 다양한 편이며, 기본적으로는 국제기구와의 협력협정(framework agreement)을 활용하고 있다. 일반적인 멀티바이 사업의 경우 국제기구와 체결한 기본협력협정에 부속서 등을 첨부하는 방식으로 사업 계약을 체결한다. 또한, 신탁기금(trust funds) 또는 멀티도너(multi-donor) 지원 방식도 이용하고 있다. 최근에는 노르웨이와 국제기구간의 단독 협력 사업을 지양하고 다수의 공여국의 참여하는 국제기구의 주제별 프로그램(thematic programme)에 참여를 확대하고 있으며, 멀티바이 사업 역시 다년간 지원의 원칙을 채택하고 있다.

멀티바이 사업의 수행 절차는 노르웨이의 ‘개발협력 매뉴얼(Development Cooperation Manual)’에 준하여 진행된다. 사업의 선정은 주로 대사관에서 주도하며, 대사관이 국제기구 국가 사무소와의 협의를 통해 사업을 구상하여 건의하고, 추후 모니터링 및 검토 업무를 담당한다. 사업의 평가는 검토(review) 수준에서 이루어지는데, 일반적인 사업인 경우 국제기구의 사업 평가 보고서를 검토하는 차원에서 그친다. 반면, 주요한 사업의 경우 별도의 자체 평가(evaluation)를 진행하도록 되어 있다. 이러한 형태의 평가는 소규모 개별 사업에 대한 평가가 아닌 포괄적인 주제에 대해 진행된다. 혹은, 다자기구와 체결한 협력협정에 대해 별도의 평가를 시행하는 데, 이 경우 협정에 명시된 내용이 적절히 이행되었는지 평가하고 차기 협정에 포함될 지원형태를 모색하는데 활용된다.

다자기구와의 협력에 대한 평가는 연간 약 12개 프로그램에 대해 진행되며, NORAD는 동 보고서를 요약한 연례 평가 보고서를 발간하고 있다. NORAD 사업 평가 팀에서 과업 지시서(TOR)를 작성하고 경쟁 입찰을 통해 평가단을 선정한다. 평가 기간은 대개 4~5개월 가량 소요되며, NORAD는 수정권한은 없고 결과를 거부(reject)할 권한만 있다. 최종 평가보고서는 외교부에 제출 되어 보고서로 발간된다.⁶⁵⁾

[표-21] 노르웨이의 멀티바이 사업 수행 절차

절차	내용
사업발굴 (Identification)	• 현지 대사관이 수원국의 국별 프로그램에 대한 전문 지식을 가지고 있다는 가정 하에 현지 대사관이 사업을 발굴하여 본부에 건의 • 현지 대사관이 수원국의 국별 프로그램에 부합하는 사업 방식(예산지원, 다공여국 접근, 멀티바이)을 결정 • 노르웨이의 경우 대사관이 사업을 자체적으로 결정할 수 있는 권한을 가지는 바, 200만 달러 이하의 소규모 사업에 대해서는 대사관이 자체적으로 결정, 모니터링, 검토까지 수행(예산지원 제외)
사업심사 (Appraisal)	• 대사관의 권한을 초과하는 대규모 사업은 대사관 및 외교부, 국제기구, 컨설턴트 등과의 협의를 통해 사업 심사를 수행 • 협의를 통해 사업 계획서를 수정, 공식 문서(written decision document)로 작성하여 협의를 통해 심사
협정체결 (Agreement)	• 외교부가 해당 국제기구와 협정 체결
사업검토 (Review)	• 대사관이 해당 사업의 모니터링을 수행하고, 국제기구는 대사관에 중간 보고 및 최종 보고서 송부 • 중간 보고는 대사관이 자체적으로 검토, 본부는 최종 보고만 검토
사업평가 (Evaluation)	• 대부분의 사업은 '검토' 단계에서 종료되나 주요한 사업의 경우 평가를 실시, 이 과정은 NORAD가 담당 • 평가 대상 사업은 사업의 규모 및 특수성(speciality), 위험도, 중점 섹터, 사업 기간 등을 고려하여 결정 • 2006년은 인도적 지원분야 및 평화구축 분야가 선정, 2007년에는 인권 및 장기협력 사업이 평가 대상

65) 2008년 KOICA가 수행한 현지 조사 보고서에 근거하여 작성.

5장. 한국 무상원조 다자협력 현황

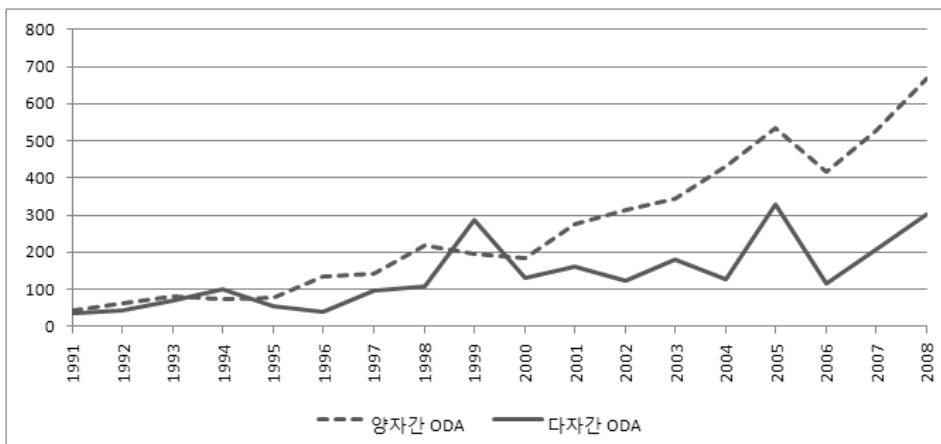
1. 다자협력 현황

가. 다자간 ODA 지원 현황

한국의 공적개발원조는 1991년 5,750만 달러에서 2008년 8.4억 달러를 기록, 1991년 이후 약 14배 증가하여 절대적 규모면에서 큰 증가를 보였다. 한국 원조 규모의 변화 추세를 보면, 1990년대에는 양·다자 원조 규모에 큰 차이가 없었다. 1999년에는 국제개발협회(IDA)에 대한 대규모 출자로 인해 일시적으로 다자간 원조가 양자간 원조를 초과하여 총 ODA의 59.6%를 차지하기도 하였다. 2000년대에 들어서면서 ODA 총 규모가 증가함에 따라 양자원조의 비중이 급격히 증가하기 시작하였다. 다자원조액은 또한 2005년과 2007년에 큰 규모로 증가하였는데, 이는 [표-23]에서 볼 수 있듯이 미주개발은행(IDB) 가입 및 국제개발협회(IDA)에 대한 출자·출연의 증가에 따른 것이다.

[그림-9] 한국의 양·다자간 원조 추이(1991~2008)

(총지출, 불변가격 2007년, 백만 USD)



(자료: DAC 통계)

2008년 한국의 개발 원조액은 약 8.4억 달러를 기록하였으며, 이 중 다자간 원조액은 총 ODA의 31.3%인 약 2.6억 달러에 달하여 DAC 회원국 평균인 25.9% 보다 다소 높은 편에 속한다.⁶⁶⁾

[표-22] 한국 양·다자간 ODA 지원 규모

(총지출, 경상가격, 백만 USD)

연도	총 ODA	양자간 ODA		다자간 ODA	
		무상	유상	다자간 ODA	다자비중(%)
1991	57.5	25.0	6.5	26.0	45.2
1992	76.8	31.0	14.2	31.6	41.1
1993	111.6	32.7	27.4	51.4	46.1
1994	140.2	38.5	21.6	80.2	57.2
1995	122.7	50.1	22.0	50.7	41.3
1996	160.8	53.4	71.5	35.8	22.3
1997	193.0	54.8	59.5	78.7	40.8
1998	188.8	37.2	89.6	61.9	32.8
1999	331.1	39.0	95.0	197.2	59.6
2000	229.4	47.8	87.2	94.4	41.1
2001	288.7	53.0	128.1	107.7	37.3
2002	303.8	66.7	151.9	85.2	28.0
2003	396.5	145.5	113.6	137.5	34.7
2004	450.5	212.1	135.9	102.6	22.8
2005	778.2	318.0	164.6	295.7	38.0
2006	513.0	259.0	142.4	111.7	21.8
2007	731.0	358.3	167.2	205.6	28.1
2008	841.8	368.7	210.0	263.1	31.3

(자료: DAC 통계)

한국의 다자간 원조는 크게 유엔 기구에 대한 분담금과 세계은행 및 지역개발은행 등 다자개발은행에 대한 출연·출자, 기타 국제기구·비정부기구에 대한 기여금으로 구성된다. 2008년 세계은행을 비롯한 다자개발은행에 대한 출연 및 출자금은 약 2억에 달하여 총 다자간 ODA의 77.8%를 차지하였다. 이에 반해 2008년 對유엔 지원 비중

66) DAC 통계, 2008 총지출, 경상가격 기준

은 다자간 ODA의 약 17%에 불과한 4,670만 달러로, DAC 회원국의 2008년 평균인 2.6억 달러에 비해 상당히 저조한 수준이다. 그러나 이마저도 국제기구에 대한 의무 분담금과 일회성 긴급구호기금이 대부분이며, 자발적기여 규모 또한 매우 낮아 우리의 유엔 지원은 양적·질적으로 매우 낮은 것으로 평가된다. 반면 다자채널을 통한 사업의 비중, 즉 멀티바이 비중은 매우 낮은 편으로 이 점은 긍정적으로 평가되고 있다.⁶⁷⁾ 물론 여기에 지정기여금은 포함되지 않지만, 이를 포함하더라도 유엔에 대한 지원 비중에 큰 차이는 없는 것으로 나타난다.

[표-23] 한국의 국제기구별 다자원조 추이

(총지출, 경상가격, 백만 USD)

	UN	IDA	IBRD, IFC, MIGA	RDB	GEF (77%)	Montreal Protocol	Other Agencies
1991	4.4	11.1	-	0.7	-	-	1.4
1992	6.8	10.4	-	11.1	-	-	1.2
1993	8.8	13.4	1.4	10.9	-	-	1.5
1994	10.7	13.4	1.4	10.8	-	-	43.8
1995	12.1	14.0	1.4	7.3	1.0	0.03	1.7
1996	23.9	-	1.4	3.7	1.8	0.02	5.0
1997	20.7	20.3	3.4	11.1	1.9	-	7.2
1998	28.2	6.3	-	21.3	-	-	6.1
1999	34.4	78.9	47.0	14.5	0.4	0.03	22.0
2000	19.6	34.6	0.3	25.9	0.4	0.04	6.8
2001	25.5	33.4	1.7	24.4	2.4	0.03	7.8
2002	21.5	33.9	0.5	19.5	0.7	-	9.0
2003	25.1	51.9	0.6	34.3	1.2	0.04	24.3
2004	23.0	43.7	0.5	28.3	0.8	0.04	6.4
2005	38.3	119.7	0.4	125.9	0.8	0.04	10.6
2006	42.9	-	0.7	53.9	1.1	0.1	13.0
2007	47.7	82.3	4.5	56.6	1.3	0.08	13.0
2008	46.7	69.7	9.0	125.9	1.6	0.08	10.1

(자료: DAC 통계)

67) <별첨-2> 2008년 한국 부처별 다자간 ODA 실적 참조.

[표-24] 외교부 및 KOICA의 미지정기여 현황

(순지출, 경상가격, 백만 USD)

	다자기구 분류	사업실시기관	2006년	2007년	2008년
외 교 통 상 부	UN 기구 및 기금 (UN Agencies, Funds and Commissions)	UNCCD	0.11	0.18	0.19
		ECA	0.20	0.10	-
		ESCAP	0.01	-	-
		IAEA-TC	1.00	1.39	1.68
		UNCTAD	0.20	-	-
		UNDP	1.20	1.30	1.30
		UNHCR	1.50	2.00	2.30
		UNICEF	2.50	2.50	2.80
		UNIDO	5.00	3.84	3.80
		UNIFEM	-	-	0.07
		UNOCHA	5.00	0.30	0.30
		UNODC	-	-	0.12
		UNRWA	0.10	0.05	0.05
		UNV	0.05	0.05	0.20
		UNVFTC	0.10	0.25	0.28
		UNVFVT	0.01	0.05	0.07
		합계	16.98	12.00	13.15
	UN 기구 기타 (Other UN)	UNESCO	1.51	1.88	3.46
		UN	3.68	5.30	4.77
		UNDPKO	4.84	14.19	7.43
		합계	10.02	21.38	15.66
	세계무역기구 (WTO)	WTO-DDAGTF	0.20	0.35	0.35
		합계	0.20	0.35	0.35
	기타 다자간 원조기구 (Other Multilateral Institutions)	APO	0.90	0.90	0.90
		ASEAN	3.00	3.00	-
		CP	0.10	0.10	0.15
		IOM	1.00	0.76	0.75
		Montreal Protocol	0.10	0.08	0.08
		OAS	0.05	0.05	0.02
		OECD-Dev. Centre	0.24	0.30	0.33
		합계	5.39	5.19	2.24
	외교부 총계		32.59	38.92	31.40
KOICA	UN 기구 및 기금	UNDP			1.89
	합계				1.89

(자료: 한국수출입은행 KIDS)

2008년 유엔에 대한 총 미지정 기여금 4,670만 달러 중 외교부와 KOICA가 집행하고 있는 규모는 약 3천만 달러로 65% 가량을 차지한다. 외교부와 KOICA의 다자원조 집행 현황만 보면 다수의 기구에 분산되어 있다고 할 수 없지만 기구별 지원 규모가 상당히 영세하고 중점 협력기구인 UNDP, UNICEF, WFP에 대한 지원 집중도 역시 매우 낮은 것으로 파악된다.

나. 멀티바이 사업의 현황

외교부는 유엔 및 기타 국제기구에 대한 분담금 및 자발적 기여금을 주로 담당하고 있으며, 소규모의 지정 기여금을 집행하고 있다. 지정기여에 속하는 멀티바이 사업은 대부분 KOICA를 통해 집행되고 있다. 외교부에서 집행하고 있는 멀티바이 사업에 대한 연도별 지원 내역을 파악하기 어려웠던 바, 본 보고서에서는 2008년에 해당하는 멀티바이 사업만을 살펴보았다. 외교부 및 KOICA에서 집행한 멀티바이 사업은 대략 약 2,300만 달러로, 양자간 ODA의 약 4.3% 수준이다. 이는 DAC 회원국 평균인 13.9%에 비해 현저히 낮은 수준으로, OECD/DAC은 ‘다자협력 현황 보고서 2008’을 통해 한국의 멀티바이 비중이 낮은 것에 대해 긍정적으로 평가한 바 있다.⁶⁸⁾

[표-25]에서 보듯이, 2008년 외교부/KOICA의 멀티바이 사업 중 對유엔 지원 비중은 85% 이상으로 대부분의 멀티바이 사업이 유엔 기구에 집중되어 있음을 알 수 있다. 또한 긴급구호에 대한 지원도 상당 부분 차지한다. 한편, 2008년 KOICA의 유엔 지원 규모는 총 국제기구 협력사업의 79.4%로 비교적 높은 수준이다. 하지만, 3대 중점 협력기구인 UNDP 및 UNICEF, WFP에 대한 지원액은 국제기구 지원 규모의 24.7%에 불과하여, 중점 협력기구에 대한 집중도가 낮다는 것을 알 수 있다.⁶⁹⁾

68) OECD (2009a).

69) KOICA 2008년 무상원조통계 참조.

[표-25] 2008년 외교부/KOICA의 다자기구를 통한 양자 지원 현황(멀티바이)

집행	기구명	사업	지원규모(달러)
외 교 부	ASEAN	한-아세안 협력기금	3,000,000
	UNESCAP	한-ESCAP 협력 기금	300,000
	PIF	한-PIF 협력기금	300,000
	ECLAC	ECLAC 연구용역사업 지원	200,000
	ECA	한-ECA 협력기금 사업분담금	100,000
	UNVTF	지뢰제거지원 유엔신탁기금(UNVTF)	100,000
	ITF	지뢰제거 및 희생자 지원을 위한 국제신탁기금(ITF)	70,000
	UNDP	UNDP 위기예방 및 복구기금	70,000
	IMO(해사기구)	해적인도 및 기소조치 관련 예멘 입법지원	43,500
	OAS	OAS 선거참관단 활동 지원	30,000
	OAS	미주지역 사법 접근성 강화 사업	25,000
	OAS	카리브지역 여성지위향상 및 HIV, 폭력퇴치 교육 사업	24,000
K O I C A	UNESCAP	개도국 지속가능 발전역량 및 제도개선	284,422
	UNESCAP	개도국 친환경성장을 위한 수자원 인프라 개선	307,218
	UNESCAP	농촌개발 시범사업	276,750
	UNDP	몽골 MDGs 모니터링시스템 구축	348,312
	UNDP	아시아국가 부패방지 시스템 구축 등 거버넌스 강화	291,968
	UNDP	아프리카 무역역량 개발	768,336
	UNDP	HIV/AIDS 퇴치 지원	593,555
	UNDP	UNDP 사업관리자 파견	199,721
	UNIDO	경제인 역량강화 및 투자기회 장벽 현장조사	348,644
	WHO	집바브웨 콜레라 퇴치	115,782
	UNESCO	개도국 과학기술 역량강화	133,943
	UN	UN 개최 소형무기 관련 워크숍 지원	57,499
	UN	UN 최빈개도국 회의비용 지원	45,807
	UNHCR	난민보호 및 중하지원(CAP사업/코트디부아르)	185,389
	UNHCR	난민보호 및 중하지원(CAP사업/코트디부아르)	65,386
	WTO	강화된 통합체제-무역을 위한 원조	580,218
	WTO	서아프리카 국립공원 및 보호구역 네트워킹 구축	93,676
	UNICEF	5세이하 아동보건개선	588,621
	UNICEF	고아 및 취약아동 취학지원(CAP사업)	376,543
	UNICEF	난민지원(CAP사업)	185,389
	UNICEF	산모로부터 태아로의 HIV 감염방지(CAP사업)	188,271
	WFP	13개 지역 취약계층 식량지원	140,663
	WFP	무력충돌 희생자 및 취약계층 식량지원(CAP사업)	469,327
	WFP	식량지원 (CAP사업/수단)	657,058
	WFP	이재민 재정착을 위한 식량지원(CAP사업)	187,731
	UNOCHA	동아프리카 지역 (CAP사업)	139,042
	UNOCHA	아시아지역 지원(CAP사업)	139,042
	IPPF	생식보건 및 가족계획지원	326,930
	UNFPA	아프리카 여성 Fistula(출산 후 생식기 누관 질환) 퇴치	607,648
	UNITAID	'08년도 UNITAID 기여금	7,145,482
	APEC	APEC 개도국 경제 및 기술협력 역량강화	659,580
	OECD	OECD DAC 자발적 기여금	163,851
	ASEAN	한-ASEAN 센터 설립 지원	2,161,967
	ITLOS	개도국 해양역량 강화지원	179,623
총계			23,275,894

(KOICA 및 외교부 통계자료 참고 작성)

2. 한국의 무상원조의 다자협력 체제

한국의 공적개발원조는 외교통상부와 기획재정부가 각각 무상과 유상을 총괄하는 이원화 체제로 운영되고 있다. 이들 부처는 대개 정책 수립 기능을 담당하며, 한국국제협력단과 한국수출입은행이 각각 무상과 유상 원조의 집행을 담당하고 있다. 다자간 ODA 역시 외교통상부가 국제기구분담금 및 기여금을, 기획재정부가 국제금융기구에 대한 출자를 담당하고 있다.⁷⁰⁾ 그 외에도 교육부, 환경부, 보건복지가족부 등이 각자의 전문 영역에 해당하는 양자원조 사업을 일부 시행하고 있으며, 관련 국제기구 및 유엔 기구에 대한 다자원조도 담당하고 있다.⁷¹⁾

2008년을 기준으로 약 30여개의 정부 부처와 지방자치단체가 ODA를 시행하고 있으며, 다자협력의 경우는 2008년 기준 양자원조에 비해 적은 18개의 정부부처·기관이 관여하고 있다.⁷²⁾ 정확하게 파악하기는 어려우나 DAC 회원국의 동료검토 보고서를 참고한 결과, 대다수 DAC 회원국에서도 외교부 및 재정부가 주요 다자간 업무를 담당하고, 기타 부처에서 업무 연관성이 높은 국제기구와의 협력 업무를 담당하고 있었다. 이러한 점을 감안하면 우리나라가 타 공여국에 비해 분절화 정도가 높은 편은 아닌 것으로 판단된다.

가. 외교부 업무 체계

외교부 내에서는 개발협력국의 개발정책과와 개발협력과에서 양자간 무상원조의 정책 및 협력 업무를 담당하고, 국제기구국의 유엔과가 다자개발기구 및 국제기구에 대한 분담금을 총괄하고 있다. 개별기구와의 협력 업무 및 글로벌 펀드, MDGs 달성 지원, 인도적지원·긴급구호 등에 대한 업무는 대체로 인도지원과와 인권사회과에서 담

70) 기획재정부는 국제금융국 산하 국제금융협력과 및 국제기구과가 다자개발은행에 대한 출자 관련 기획업무를 담당하고 이는 한국은행을 통해 집행된다. 한편, 기획재정부 내 대외경제국 산하 개발협력과에서 유상원조 정책·전략을 맡고 있다. 김은미·김지현 (2009).

71) 2005년까지는 외교부가 국제기구에 대한 의무 및 사업 분담금을 담당하였으나, 2006년부터 기구의 전문영역이 일치하는 부처 및 기관으로 이전되었다. (외교부, 2003~6년 국제기구분담금 납부내역)

72) <별첨-2>. 2008년 한국 부처별 다자간 ODA 실적 참조.

당하고 있다. 외교부의 국제기구 협력 업무의 분장은 [표-26]에서 보는 바와 같이 복잡하게 분산되어 있다. 한 예로, UNICEF를 담당하는 주무과는 국제기구국의 인권사회과로 기본협정 체결 등 기본적인 협력 업무를 담당하고 있다. 인도지원과 역시 UNICEF와의 협력 사업 및 다자기구를 통해 집행되는 멀티바이 사업을 수행하고 있어, 한 부처내에서 여러 부서가 UNICEF 업무를 담당하고 있다.⁷³⁾

[표-26] 외교부 ODA 담당 주무부서의 對국제기구 업무 분장

주부 부서		주요 업무	국제기구 담당 업무
국제기구국	유엔과	유엔 일반	- 유엔개혁 및 총회 - UN 및 PKO 분담금 - ECOSOC, WFP, IMO, IPU, UNGC
	인권사회과	인권사회문제	- 인권이사회 - 민주주의, 난민, 보건, 노동, 여성, 마약, 범죄, 반부패 등 이슈 위주 - UNICEF 기본협정 담당 - ICRC, 국제인도법, NGO
개발협력국	개발정책과	ODA 일반	- 유엔개발회의 - ECOSOC DCF 및 AMR - BWI, UNCTAD, WTO 고위급정책대화
	개발협력과	ODA 협력	- UN 등 국제기구 업무
	인도지원과	주요 인도적 지원문제	- MDG, 코리안밀레니엄빌리지 - UNDP, UNFPA(집행이사회, 전략적 파트너십) - UNIDO, MOPAN, IOM, UNHCR, UNITAID, GAVI 등 보건 일반 - UN 인도적 지원 재원 메커니즘(CAP/CERF) - Colombo Plan, ICRC/IFRC - 국제기구협력사업 예산총괄 - 빈곤퇴치기여금

(외교부 웹사이트 참조 작성)

나. KOICA의 업무 체계

KOICA의 다자협력 및 국제기구 사업 업무는 지역정책부의 정책기획팀에서 총괄하

73) 외교부 관계자 인터뷰.

고 있으며, 주로 외교부의 인도지원과와 함께 국제기구사업을 발굴·시행하고 있다. 또한, 섹터팀에서 별도로 국제기구 협력사업을 발굴하여 집행하기도 한다. 다자간 협력의 필요성이 증가함에 따라, 2010년 수립된 'KOICA 선진화 계획(2010~2015)'에는 국제사회와의 협력파트너십 기반 조성의 일환으로 다자협력팀을 신설한다는 계획이 포함된 바 있다. 동 부서를 통해 국제기구뿐만 아니라 선진 원조기관과의 협력 사업을 발굴·수행하여 우리의 경험을 접목하는 등 원조조화 노력이 확대될 예정이다.

3. 다자협력 전략 및 이행

현재 한국 대외무상원조의 다자협력 전체를 포괄하는 정책이나 전략은 없으며, 다자협력을 담당하고 있는 부처별로 임의적으로 계획을 수립하여 운영하고 있는 것으로 파악되었다. 최근 다자원조 규모가 지속적으로 증가하고 체계적 협력의 필요성이 대두됨에 따라 외교부-KOICA간 전략 수립 진행 및 수행방안을 조율하는 등 다각적인 노력을 하고 있다. 특히, 외교부와 KOICA는 지속적인 업무 협의를 통해 공동의 사업 발굴 체계를 형성하여 시범적으로 운영하고 있다.

다자개발협력과 관련한 외교부의 입장을 표명한 공식적인 정책문서는 없으나, 다자협력 담당하는 부서 자체적으로 단기적인 전략을 수립하여 활용하고 있다.⁷⁴⁾ 외교부의 다자 원조 확대 추진안에 따르면, 외교부는 유엔개발기구에 대한 지원 비율 및 자발적 기여 규모를 확대해나갈 계획이다. 유엔기구 및 기타 국제개발기구에 대한 지원을 확대하기 위해 KOICA를 통한 국제기구 지원을 현재 약 2천만 달러 수준에서 2012년까지 8천5백만달러로 단계적으로 확대하겠다는 계획이다. 특히, 3대 핵심 유엔개발기구인 UNDP, WFP, UNICEF에 대한 지원이 극히 저조한 바, 이들 기구 중심으로 원조를 증대할 계획이며, 우리의 경제규모(13위), 유엔 정규분담금(11위), ODA 총액(19위) 등을 종합적으로 고려하여 상기 3대 기구에 대해 15위정도 수준을 달성하겠다는 목표를 설정하였다. 지원 규모 확대와 병행하여 집행이사국 진출 및 활동을 강화할 계획이다.⁷⁵⁾ 또한, 각 기구에 대해 미지정 기여금과 협력 사업간 조화를 모색하

74) 외교통상부 인도지원과의 다자 원조 확대 추진 건의(안) 참조.

75) 한국은 현재 2008~2010년간 UNDP/UNFPA, UNICEF 집행이사국으로 활동 중이다.

여 지원 형태를 다변화하고, 국제개발·인도지원 기구에 대한 지원을 확대하여 기구별 지원 비중을 적절히 조절할 계획이다. 비유엔 기구 및 국제 NGO 지원예산도 일부 확대하여, 비유엔기구에 대한 지원 비율을 최소한 유엔기구의 1/4 수준으로 유지하고자 한다.

한편, KOICA의 다자협력은 일반 양자사업과 함께 '대외무상원조 사업 계획' 수립 시 함께 작성되어 이행되고 있으며, 역시 구체적인 전략은 부재한 상황이다. 현재 KOICA 국제기구 협력 사업은 우리의 원조 인프라 및 경험 부족으로 인해 양자사업을 통해 직접 지원이 어려운 사업에 대해서 국제기구를 통해 지원하여 양자원조 보완 효과를 목적으로 한다. 또한 MDGs 성과가 미진한 아프리카 및 남아시아를 중심으로, 빈곤·기아퇴치, 보건, 식량안보, 기후변화 및 환경, 교육, 농업개발 분야 지원 및 인도적 위기 해결을 위해 핵심 국제기구와의 협력을 확대할 계획이다.⁷⁶⁾ 외교부와외 전략 연계 차원에서 중점 협력기구는 UNDP, WFP, UNICEF 3대 기구로 공유하고 있다. 유엔 핵심 개발 및 인도적지원 기구에 대한 기여 확대를 통해 원조 가시성을 제고하고, 우리 국민의 국제기구 진출도 확대 추진하고자 한다.

이러한 배경 하에, 2010년 사업부터는 이전의 산발적인 수요 요청에 의한 지원이 아니라 보다 체계적인 과정을 통해 멀티바이 사업을 선발한 바 있다. 공관·해외사무소를 통해 현지의 국제기구를 통해 사업 수요를 받아 외교통상부 및 KOICA 본부 심사를 통해 선별적으로 지원할 계획이다. 동 사업에 대해서는 본부 또는 공관·사무소에서 해당 사업에 대한 현장 모니터링, 공동 워크숍 등 실시하여 선진 원조 기법을 습득하겠다는 의도이다. 이 보다 한 단계 발전된 형태로는 2009년 형성한 한-UNDP MDG 신탁기금이 있으며, 동 체제하에서 다양한 사업을 발굴, 시행할 예정이다. 현재의 소규모·산발적 개발협력사업 대신 기금 기반의 지속적 협력 실시하겠다는 목표 하에 추진된 것으로, 구체적인 신탁기금 운영 방향은 현재 논의 중이다.

76) 2010년 KOICA 대외무상원조 사업계획 참조.

4. 한국 무상원조 다자협력의 문제점

선진 공여국의 사례와 OECD/DAC의 권고사항에 비추어, 한국 다자협력의 문제점은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 우선 다자협력에 대해 명확한 방향성을 제시할 수 있는 정책의 부재로, 이 점은 외교부와 KOICA 모두 동일하게 문제점으로 인식하고 있다. 현재는 다자지원의 절대 규모가 크지 않기 때문에 다수의 기구에 크게 분산된 것처럼 보이지 않으나, 규모에 비해 많은 기구에 지원하고 있는 것이 사실이다. 다자협력에 대한 전략적인 방향을 설정하지 않고 외교적 명분이나 다자기구의 요청에 기반한 일회성 지원이 지속된다면 예산 증가에 따라 다수의 기구로 분산될 가능성이 높다.

또한 유엔에 대한 지원 규모가 세계은행 및 지역개발은행 등 MDBs 지원규모에 비해 지나치게 낮은 것도 단점으로 지적될 수 있다.⁷⁷⁾ 국제사회에서 한국 ODA의 입지가 향상됨에 따라 다양한 이해관계로 인해 불가피하게 지원해야 하는 기구들이 늘어나고 있는데 반해, 이를 효율적으로 지원할 수 있는 예산은 확보하지 못하고 있다. 외교부/KOICA는 국제사회의 빈곤 퇴치 및 MDGs에 달성 기여한다는 것을 다자협력의 목표로 설정한 만큼 빈곤퇴치 및 MDGs 이행을 주도하고 있는 유엔 지원을 확대할 수 있는 전략을 수립해야 할 것이다.

중점 협력기구 지원에 대해 기여 순위 목표만을 설정해 놓았을 뿐, 중점 협력기구와 협력하고자 하는 분야, 협력 형태 등을 구체화한 지원 전략이 없는 것도 문제점으로 지적된다. 선진 공여기관들은 중점 협력기관을 대상으로 기구별 지원전략을 수립하고, 동 전략에 따라 다자기구와 협의를 진행하며 모니터링 및 평가까지 수행하고 있다. 또한, 다자기구 지원 방안이나 예산 배분의 근거로 활용할 수 있는 모니터링/평가 체계가 없어, 우리가 지원한 사업이 계획대로 수행되고 있는지 혹은 효과적이지는 여부를 판단할 기준이 없다.

마지막으로, 외교부와 KOICA간 그리고 각 기관 내부적으로 다자협력 담당 부처 및 기관, 부서의 역할이 명확하게 구분되어 있지 않다. 담당 주체들이 모두 참여하는 공식적인

77) 다자개발은행 및 지역개발은행에 대한 지원은 2008년 총 다자간 원조의 78.4%를 차지하였다.

소통 채널과 통일된 업무 체계, 공동의 모니터링 및 평가 체계가 없으며 통계 및 정보 공유도 원활하게 이루어지고 있지 않았다. 이를 위해, 외교부/KOICA 공동으로 활용할 수 있는 표준화된 업무 가이드라인이 필요하며, KOICA는 국제기구 협력사업 수행을 위한 업무 지침 및 세칙을 마련해야 한다.

6장. 한국의 다자협력 효과 제고 방안

1. 다자협력의 목표

국제개발기본협력 법안이나 국무총리실의 ODA 추진계획에는 개발협력의 정책적 방향이 MDGs 달성을 위한 국제 공조에 적극 참여 하고 유엔 개발기구와의 협력을 강화하는 것으로 설정되어 있다. 외교부/KOICA의 다자협력 기조 역시 다자기구와의 협력을 강화하여 공동의 목표인 MDGs 달성에 기여하고 우리의 양자원조를 보완하는 방향으로 설정되었다. 외교부/KOICA는 이러한 목표 하에 UNDP, WFP, UNICEF 등 핵심 개발기구에 대한 지원을 확대하고 다자기구와의 전략적 협력 관계를 강화할 계획이다. 다자협력의 방향은 타 공여국과 유사하게 설정되었지만 실행을 위한 구체적인 전략이나 추진 방안은 정해진 바가 없다. 양자원조와 관련해서는 중점 협력국, 자원 배분, 중점 분야 지원방안 등에 대한 다양한 연구를 통해 실효성 있는 전략을 수립 중인 바, 다자협력 부문에서도 시행 가능한 전략과 실행계획을 수립해야 한다.

[참고-5] 외교부/KOICA의 다자협력 전략 목차(안)

1. 한국 다자협력의 목표
 - 국제사회 공동의 개발 목표인 MDGs 달성에 기여
 - 우리의 양자원조 보완 및 강화
 - 국제 개발사회에서의 한국의 위상 강화
2. 다자협력의 원칙
 - 미지정기여 확대
 - 지정기여 효과·효율적 활용
 - 다년간 지원의 원칙
 - 평가에 기반을 둔 기구별 자원 배분
3. 다자협력의 전략적 실행 방안
 - 중점 협력기구 선정을 통한 집중 지원
 - 기구별 지원 전략 및 계획 수립
 - 평가 방안 수립

외교부/KOICA의 다자협력 전략은 [참고-5]와 같이 요약될 수 있다. 이는 외교부/KOICA의 다자기구와의 협력 추진안을 참고하여 정리한 것으로, 여타 DAC 회원국의 다자협력 목표와 원칙, 추진방안에서 크게 벗어나지 않는다. 외교부/KOICA의 다자협력의 목표는 MDGs 달성에 기여하는 동시에 양자원조와의 시너지 효과를 향상시키고, 국제사회에서 한국의 입지를 강화하는 세 가지로 정리해 볼 수 있다. 이어 상기 목표 달성을 위해 외교부/KOICA가 준수해야 할 다자협력의 4대 원칙을 제시하고 이에 따른 실행 전략 및 방안을 제시하였다.

2. 다자협력의 원칙

다자기구와의 협력은 다양한 형태로 이루어질 수 있지만 외교부/KOICA가 활용할 수 있는 형태는 [그림-10]과 같이 나타낼 수 있다. 다자협력의 효과성은 미지정기여와 다양한 형태의 지정기여를 어떤 조합으로 활용하는가에 달려있다. 이는 양자사업에 프로젝트, 기술협력, 예산 지원 등 다양한 형태(modality)가 존재하고, 수원국의 현황에 맞는 적절한 원조 형태의 조합을 통해 원조 효과를 제고할 수 있는 것과 같은 맥락이다. 그렇기 때문에 다자협력에 대한 모범 답안은 있을 수 없으며, 공여국 실정에 맞는 다자협력 정책과 기본적인 시행 원칙을 수립하고 주어진 재원에 맞는 적절한 협력 형태를 구성함으로써 다자원조의 효과성을 제고할 수 있다. 이번 절에서는 [참고-5]에 제시된 각각의 다자협력 원칙에 대해 살펴보고 외교부/KOICA가 이를 어떻게 활용할 수 있는지를 구체화 하였다.

[그림-10] 다자 협력의 형태



가. 미지정기여 확대

미지정기여(Core Contributions)는 다자기구 사업의 효과성을 제고하는 동시에 국제기구

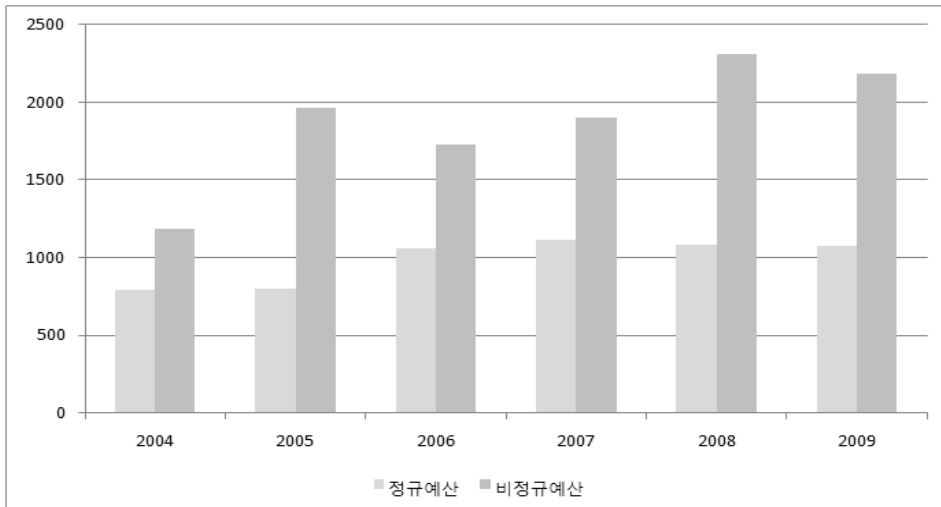
내 자국의 입지 강화, 가시성 제고에도 도움이 되기 때문에 선진 공여국들은 대규모로 미 지정 기여금을 집행하고 있다. 미지정기여는 다자기구의 정규 예산으로 편성되는 만큼 다자기구가 중·장기적인 개발 프로그램을 편성하고 사업을 수행하는데 있어 근간이 되는 자금이다. 특히, 유엔 프로그램 및 기금의 예산은 전적으로 회원국의 자발적 기여에 의존하고 있어 기관의 중·장기 계획을 이행할 수 있는 정규예산 재원을 확보하는 것이 무엇보다 중요하다. 지속성 있는 예산의 확보는 프로그램의 질과 직결되기 때문에, 공여국 역시 다자기관이 수립한 프로그램에 자원이 집중될 수 있도록 할 의무가 있다. 그럼에도 불구하고 정규예산에 대한 기여금은 점차 감소하고 지정기여가 증가하고 있는 추세이다. 이는 운영기구의 자율성과 재원의 예측성을 저해하게 되고, 공여국이 원하는 국가, 사업에 재원이 집중되면서 기관 고유의 업무분야(mandate) 및 일관성이 저해되는 등의 부정적 결과를 초래할 수 있다.

실제 자발적 기여금으로만 예산을 조달하고 있는 기구들의 경우 비정규 예산(other resources)으로 편성되는 지정기여가 확대되고 있는 추세이다. 일례로 [그림-11] UNICEF의 재원분포 추이를 보면, 2004년~2009년까지의 6년간 미지정 기여금 규모는 소폭 증가하여 최근 4년 동안 유사한 수준을 유지하고 있는 반면 지정기여 규모는 2004년 이후 크게 증가한 것으로 나타났다. 다자기구의 효용은 최빈국, 원조의 수혜에서 소외된 국가 및 지역, 섹터에 형평성 있게 재원이 배분하고, 대규모 재원동원이 가능하다는 점임을 감안하여 외교부는 되도록 미지정기여를 확대해 나가야 한다.

지정기여는 또한 공여기관 및 수원기구의 행정에 있어서도 비효율을 초래한다. 다자기구-공여국 간의 업무 조율을 위한 추가 업무와 인력이 요구되기 때문에 불필요한 행정 비용이 발생하게 되고, 결국 수원국에 실질적으로 배분되는 원조 규모가 감소하게 된다. 이에, 유엔 총회는 지정기여를 통한 프로젝트에 수반되는 행정비용이 정규 예산에서 충당되지 않도록 각 기구의 집행이사회에 엄격한 비용회수(cost recovery) 정책을 채택하도록 권고하고 있다.⁷⁸⁾

78) 동시에, 행정비용 및 비용회수와 관련한 항목의 개념, 범주, 관행 등을 표준화하여 통일할 것을 권고하고 있다. General Assembly (2008).

[그림-11] UNICEF 조달 자원 분포 (2004-2008)



UNICEF (2010)

이러한 모든 관점을 고려하여 외교부/KOICA도 의무 분담금과 지정기여로 양분되는 우리의 다자기구 지원 패턴을 변화해나가야 한다. 물론 현재 우리의 자발적 미지정 기여금 규모가 매우 작고, MOPAN에 참여하는 것 외에 다자기구에 대한 평가체계가 정립되지 않은 상황에서 아무런 근거 없이 미지정기여를 대폭 확대하는 것은 쉽지 않다. 따라서, 단기적으로는 제한적인 재원을 효과적으로 배분하면서 평가 및 자원배분 체계를 확립하는 한편, 추후 이를 근거로 규모 있는 다자협력 예산을 확보하여 장기적으로 다년간 미지정기여를 확대해 나가야 한다.

현재 미지정기여에 할당되는 예산 규모가 절대적으로 부족한 만큼 단기적으로는 자원을 전략적으로 배분해야 한다. 소수의 기구에 집중 지원함으로써 수원기구에는 실질적인 보탬을 주는 동시에 한국 다자지원의 가시성을 높일 수 있으므로, 추가 예산이 확보되면 중점 협력기구에 대한 미지정 지원 규모부터 확대해나가야 한다. 현재 외교부/KOICA가 정한 3대 중점기구 UNDP 및 UNICEF, WFP에 대한 지원 비중은 2008년 외교부/KOICA 운용 국제기구 지원 규모의 24.7%에 불과하다. 이는 DAC 공여국이 중점 기구에 할애하고 있는 예산과 비교하면 현저히 낮은 수준이다. 덴마크는 5대 중점 기구에 대해 75%, 스웨덴은 70% 이상을 지원하고 있다. 특히 스웨덴은 최

대 협력기구인 UNDP에만 다자지원 예산의 22%를 지원하고 있으며, UNHCR과 UNICEF에 각각 15%, 12%를 지원하여, 3대 기구에 대한 지원액은 다자 원조의 약 50%를 차지한다.⁷⁹⁾

핵심 기구에 대한 미지정기여 확대는 국제 사회에서 한국 지원의 가시성을 효과적으로 제고할 수 있는 방안이 된다.⁸⁰⁾ 이에 외교부 인도지원과 역시 2008년 다자협력 확대 건의안을 통해 UNDP, UNICEF, WFP 3대 중점 기구에 대한 지원규모를 15위 수준으로 높일 것을 제시한 바 있다. [표-27]을 보면, 아일랜드의 UNDP 및 UNICEF 지원 순위가 15위 수준이다. 따라서, 상기 목표를 달성하기 위해서는 우리의 UNDP 및 UNICEF 지원 규모가 최소 아일랜드 수준으로는 확대되어야 한다.⁸¹⁾ 아일랜드의 ODA 총 규모는 2009년 기준으로 한국의 1.5배에 달하지만, 한국 ODA가 2015년까지 3배 가량 증액될 예정이므로 충분히 달성 가능한 목표이다.

현재 한국의 미지정기여 수준은 3대 중점 기구에 속하는 UNDP와 UNICEF, WFP의 경우 2009년에 각각 23위와 19위, 28위를 기록하였다.⁸²⁾ 이는 우리의 경제규모 및 ODA 규모에 비해 다소 낮은 편이다. 한국과 경제규모가 유사하나 ODA 규모는 절반 수준에 불과한 뉴질랜드의 UNDP 및 UNICEF 미지정기여 순위가 우리와 유사한 수준이다. 하지만 뉴질랜드의 경우 비교적 적은 규모로 지원 순위를 높일 수 있는 UNFPA에 대한 지원 순위는 17위를 기록하여 33위를 기록한 우리와 대조적인 모습을 보인다. 한국도 뉴질랜드와 같이 미지정기여 재원 배분에 있어 보다 전략적으로 접근할 필요가 있다. WFP에 비해 적은 액수로 공여 순위를 높일 수 있는 UNDP와 UNICEF, 혹은 동 보고서에서 추가적으로 선정된 UNFPA 및 IPPF에⁸³⁾ 대한 예산을 우선적으로 증액하는 방안을 선택하면 단기적으로 가시성을 높일 수 있다. 한편, WFP는 농림수산물식품부에서 주도적으로 지원하고 있는 만큼, 동 기구에 대한 예산 증액 시 농림수산물식품부와 협의의를 통해 지원 규모를 조정한다면 외교부/KOICA의 예산 부담을 줄일 수 있을 것이다.

79) 2008년 기준.

80) UNDP 및 UNICEF는 미지정 기여액 순위를 발표, WFP는 총 기여 규모 순위를 발표하고 있다.

81) 경제규모 및 ODA 규모 및 순위는 UNICEF (2010) 참조.

82) 2008년에는 UNDP/UNICEF 두 개 기구의 20대 공여국에 포함되지 못하였으며, WFP에 대한 지원 규모 순위는 더욱 낮은 것으로 나타났다. UNICEF (2009a) 및 WFP (2009) 참조.

83) 중점 분야 및 중점기구 선정 부분 참조.

[표-27] DAC 회원국의 UNDP/UNICEF/UNFPA 미지정기여 (2009년)

	UNDP			UNICEF			UNFPA		
	백만 USD	% of total	Rank	백만 USD	% of total	Rank	백만 USD	% of total	Rank
호주	12.8	1.3	15	16.6	2.8	11	4.7	1.0	14
오스트리아	6.4	0.6	17	1.9	0.3	21	1.7	0.4	19
벨기에	26.6	2.6	13	27.7	4.7	8	6.2	1.3	13
캐나다	47.6	4.7	10	16.2	2.7	12	11.9	2.5	12
덴마크	55.0	5.4	8	30.9	5.2	7	39.5	8.4	5
핀란드	25.2	2.5	14	21.9	3.7	9	27.9	5.9	8
프랑스	32.0	3.2	12	12.8	2.2	14	2.8	0.6	18
독일	38.9	3.8	11	9.1	1.5	16	25.3	5.4	9
그리스	N/A	N/A	N/A	0.3	0.1	28	N/A	N/A	N/A
아일랜드	11.6	1.1	16	10.8	1.8	15	4.2	0.9	15
이탈리아	5.6	0.6	18	4.0	0.7	17	0.7	0.1	21
일본	74.1	7.3	6	15.4	2.6	13	30.1	6.4	7
룩셈부르크	3.9	0.4	21	3.5	0.6	18	3.5	0.7	16
네덜란드	122.4	12.1	2	46.4	7.8	4	80.9	17.2	1
뉴질랜드	4.4	0.4	20	3.3	0.6	19	3.5	0.7	17
노르웨이	122.6	12.1	1	69.9	11.8	3	48.0	10.2	3
포르투갈	1.8	0.2	25	0.3	0.1	27	0.2	-	29
한국	3.0	0.3	23	3.0	0.5	19	0.1	0.0	33
스페인	65.4	6.4	7	31.1	5.2	6	20.7	4.4	10
스웨덴	90.8	8.9	5	72.4	12.2	2	59.0	12.6	2
스위스	53.9	5.3	9	17.8	3.0	10	12.5	2.7	11
영국	93.4	9.2	4	34.4	5.8	5	34.5	7.3	6
미국	102.8	10.1	3	130.0	21.9	1	46.1	9.8	4

UNICEF (2010).

미지정기여는 양자사업의 보완 및 강화 목적이 아니라 어디까지나 공여국의 정책적 결정에 따른 것이므로, 국제기구와의 지원 협의, 지원규모 결정, 예산 확보, 기구에 대한 전체적인 평가는 외교부 주관으로 이행되어야 한다. 이를 위해서는, 외교부의 담당 부서가 자의적으로 운용할 수 있는 자체 예산 확보가 무엇보다 중요하다. 현재와 같이 예측 가능한 예산확보가 어려운 상황에서는 전략이나 지원 계획을 수립하는 의미가 없으며,

2015년까지 ODA 증액 추세에 맞추어 적절한 예산 확보 노력이 필요하다. DAC 회원국이 유엔 및 기타 기구에 지원하는 ODA는 다자간 ODA의 약 30%를 차지하는 반면,⁸⁴⁾ 한국의 유엔 및 기타기구 지원 비중은 약 22% 수준에 불과하다. 수치상으로는 큰 차이가 없지만, 대다수 공여국들이 EC에 큰 규모로 지원하고 있음을 감안하면 우리의 유엔/기타기구 지원 비중은 매우 낮은 편에 속한다. 향후 외교부는 이를 유엔/기타기구 지원 예산 확보의 근거로 활용할 수 있다. 최소한 DAC 회원국의 평균에 근접하기 위해 다자간 ODA의 5~8% 가량의 예산을 추가적으로 확보할 수 있는 여지가 있으며, 이는 2008년 기준 약 1,300~2,100만 달러로 현재 한국 유엔 및 기타기구 지원 규모의 약 25%에 달하는 액수이다.

나. 지정기여 활용 원칙

미지정기여가 반드시 효과적이고 지정기여가 비효율적이라는 주장에 대한 명확한 근거는 없지만, 지정기여가 증가할수록 자발적 기여에 전적으로 의존하는 국제기구의 원조 프로그램 일관성이 저해되거나 기관 본래의 개발 목표가 변질될 가능성이 있다는 점은 부인할 수 없다. 또한 지정기여가 미지정기여에 추가적 재원으로 증가하는 것이 아니라, 미지정 기여금이 지정기여로 전환되고 있는 추세이기 때문에 문제가 된다. 이에, 국제사회는 분야를 적시한 멀티바이 사업을 지양할 것을 권고하고 있고, 공여국들도 이를 최소화하겠다는 공통된 원칙을 정하고 있다.⁸⁵⁾ 지정기여는 미지정기여에 비해 행정비용이 높고, 다자기구의 정책, 전략, 프로그램의 일관성을 저해하는 것이 가장 큰 단점으로 꼽히지만, 지정기여라고 해서 모두 비효율적이거나 원조 프로그램의 일관성을 저해하는 것은 아니다. DAC 회원국의 멀티바이 사업 현황을 보면, 멀티바이 규모가 큰 DAC 회원국의 경우에도 긴급구호(emergency response)가 가장 큰 비중을 차지한다.⁸⁶⁾ 모두를 위한 교육-우선추진구상(Education for All-Fast Track Initiative, EFA-FTI)과 같은 공여국 공동의 섹터별 지원도 지정기여의 상당부분을 차

84) [표-11] 참조 산출.

85) 벨기에는 현재 지정기여 규모가 낮은 편은 아니나 향후 이를 축소하고 미지정기여를 원칙으로 하겠다는 정책을 공개적으로 발표한 바 있으며, 독일은 수원기관의 효율성을 저해한다는 이유로 실제로 지정기여의 수준을 최소한으로 유지하고 있다. 스웨덴은 특정한 경우 외에는 지정기여를 활용하지 않겠다는 원칙하에, 스웨덴이 사무소를 보유하지 않는 국가와 스웨덴의 중점 지원 분야에 지정기여를 활용하고 있다.

86) 3장 [표-12] 2008년 DAC 회원국의 섹터별 멀티바이 지원 현황 참조.

지한다. 이런 형태의 지원은 멀티바이 자체를 목적으로 하는 것이 아니라, 결과적으로 멀티바이 형태가 된 것으로 불가피한 부분이라 할 수 있다. 또한, 자발적 기여에 100% 의존하는 기구로서는 다양한 방식으로 재원을 충당할 수 있는 지정기여가 반드시 필요한 형태이기도 하다.

이에 한국은 멀티바이 사업을 제한적으로 사용하되 효과적으로 활용할 수 있도록 원칙을 정해야 한다. 현재까지 외교부/KOICA는 국제기구가 요청하는 사업에 대해 건별 심사를 통해 지원해 왔다. 이 절차에 따를 경우 외교부/KOICA는 수동적으로 요청받은 사업만을 수행하게 되기 때문에, 우리가 지원하고자 하는 기구나 분야에 집중하여 지원하기가 어렵다. 따라서, 외교부/KOICA는 다자기구가 단순한 사업 창구로 오용되지 않고 지정기여의 혜택을 최대한 살리는 동시에, 지정기여를 지양하는 국제사회의 추세, 외교부/KOICA 예산 규모 등을 감안하여 지정기여를 활용하기 위한 원칙을 수립해야 하며, 다음의 4가지로 제시할 수 있다.

첫째, 지정기여(earmarked contributions)는 국제사회가 지양해야 하는 사업 방식으로 인식되고 있으나, 긴급구호성 기여 및 국제기구로부터의 요청, 우리의 양자지원의 보완 및 강화 차원에서 한정적으로 수행하되 DAC 회원국의 지정기여 평균 비중이 다자원조의 약 14%임을 감안하여 이 수준을 넘지 않도록 한다.⁸⁷⁾ 둘째, 양자사업과 연계가능하거나 동일한 분야에 지원함으로써 우리의 양자사업을 보완 및 강화할 수 있다. 현재 외교부/KOICA의 지정기여 형태는 대다수가 일회성 지원 사업이며, 최근 형성된 UNDP와 MDG 신탁기금 역시 정해진 기금안에서 개별 사업을 요청받아 지원하는 형식으로 진행되고 있어 국제기구 협력사업과 크게 다르지 않다. 일회성 지원 방식의 지정기여를 최소화하면서 우리 양자사업을 보완하도록 하기 위해서는 사업 요청서를 받는 과정에서 해당 수원국에서 우리의 중점 분야를 제시하는 방법을 통해 가급적 우리의 사업과 연계될 수 있도록 한다.⁸⁸⁾ 또한, 중점 협력기구별로 사업 혹은 재원 지원 방식을 발굴하는 방법도 있다. 다자기구의 국별 사업은 이미 기관의 중기 전략 및 국별 프로그램을 통해 정해져 있기 때문에 수요 요청을 통해 발굴되는 사업은 타 공여국에서 지원 받지 못한 나머지 사업 또는 소규모 물자 지원이어서, 해당

87) [표-9] 참조.

88) 우리의 국가지원전략(CAS)에 명시된 중점 분야 및 프로그램 활용.

수원국에서 시행하고 있는 우리의 양자사업과 연계되기 어렵다. 다자기구의 국별 프로그램을 통해 우리가 지원하고자 하는 분야를 적시하게 되면 이러한 단점을 극복하는 동시에 다자기구 고유의 업무 및 중기 전략을 침해하지 않는다는 점에서 다자협력의 질적 제고가 가능하다.

[참고-6] 지정기여의 원칙

- 1) 지정기여 비율을 다자간 원조의 14% 수준으로 제한
- 2) 국제개발 협력사업 수요 조사 시, 국별 혹은 기구별로 우리의 중점 분야 지정
- 3) 해당 기구의 중점 분야 및 국별 프로그램 분석에 기반한 주제별 기여
- 4) 중점 협력기구에 대한 우선 지원

다. 지정기여의 형태

상기 원칙하에 지정기여는 적시(earmark)의 정도가 가장 낮은 주제별 기여금, 일정 기간 동안 지원금 약정을 통해 재원의 예측성을 확보할 수 있는 신탁기금 형태와 그리고 국별지원전략(CAS)과 연계된 국제기구 협력사업의 3가지 형태로 최소화하여 구성하도록 한다.

1) 양자사업과의 보완⁸⁹⁾

선진 공여국은 다자원조를 크게 양자원조를 통해 지원할 수 없는 국가이거나 혹은 양자원조를 보완·강화하는 2가지 차원에서 활용하고 있는데, 대개 후자에 속한다.⁹⁰⁾ 외교부/KOICA도 중점 협력국의 수를 선택적으로 축소하여 집중할 계획인 만큼 후자 보다는 양자원조를 보완, 강화하는 방향으로 멀티바이 사업을 추진하는 것이 적절하다. 멀티바이 사업이 양자지원을 보완하는 기능을 하기 위해서는 국별지원전략(CAS)을 수립하는 과정에서 다자기구와의 협력 가능성을 모색하는 것이 가장 효과적이다.

89) 한국에 대한 DAC의 특별검토 보고서 및 2008 다자현황 보고서에 따르면 한국의 멀티바이 비중은 매우 낮은 편이다.

90) OECD (2009b).

멀티바이 사업이 CAS 체제 안에서 포괄적으로 수립되어야 우리의 양자사업과의 연계성을 높이고 시너지 효과를 창출할 수 있다. 또한, 다자기구 지원 시 다년도 계획을 수립하기 어렵고 다자기구 지원 예산을 확보하기가 어려운 만큼, 5년 단위로 수립되는 CAS에 다자협력 사업을 통합할 경우 대외적으로는 지원의 예측성을 높이고 대내적으로는 지속적인 예산확보의 근거를 마련할 수 있다. 수원국의 현황과 개발 우선순위를 분석하는 과정에서 다자기구의 원조 프로그램에 대한 분석을 함께 시행하고, 우리의 지원 프로그램을 도출하는 과정에서 다자기구와의 협력 방안을 모색해야 한다. 즉, 다자기구를 통한 양자 사업(멀티바이 혹은 국제기구 협력사업)은 프로젝트, 연수, 봉사와 같이 하나의 원조 방식(modality)으로 간주되어야 한다.

최근 유엔은 개혁에 대한 요구가 증가함에 따라 중복된 프로그램은 지양하고, 국별 팀(UNCT)을 구성하여 국별 프로그램 및 평가, 분석 작업 등을 공동으로 수행하고 공동의 개발원조계획(UNDAF)을 수립하고 있다. 공여기관은 이러한 노력을 저해하지 않고 효과성을 확보할 수 있는 범위 내에서 지정기여를 활용해야 한다. 따라서, 해당 수원국에서의 국제기구 사업 현황을 살펴보고 우리의 지원 방향과 일치하는지 여부 검토하기 위한 가장 간단한 방법은 CAS 수립 과정에서 유엔의 UNDAF 등 국제기구의 지원전략을 함께 분석하는 것이다. 국별 UNDAF는 모든 유엔기관이 참여하여 공동의 개발 목표를 도출, 재원을 분담 체계, 프로그램별 주도 기관을 정하고 있어 하나의 수원국에서 활동하고 있는 개별기구에 대한 분석 작업 없이 각 유엔기구가 참여하고 있는 대강의 프로그램을 파악할 수 있다. 각 기구들은 UNDAF를 기초로 각각의 국별 프로그램, 프로그램 실행 계획을 수립하고 있으므로, 보다 구체적인 협력 방안을 모색하고자 한다면 협력 가능성이 있는 기구의 국별 프로그램을 추가적으로 분석할 수 있다.

예를 들어, 대외무상원조사업의 국별지원전략 시범 사업으로 진행 중인 몽골 지원전략에서는 협력 프로그램으로 ‘울란바타르 친빈곤 도시화 정책 지원을 통한 도시빈민들의 생활환경 개선 지원’ 분야가 제안된 바 있다. 동 프로그램 하에 제시된 세부 프로그램의 경우 KOICA 단독으로는 진행할 수 없는 규모로 판단되었고, EDCF와의 연계가 고려된 바 있다. 이런 경우, 국제기구와의 협력 사업을 고려해 볼 수 있다. ‘몽골 UNDAF 2007-2011’에 제시된 프로그램 중 하나가 ‘농촌·도시 빈민층의 삶의

질 향상을 위한 환경적으로 지속가능한 개발'로, 우리의 프로그램과 거의 유사한 것으로 파악되었다.⁹¹⁾ 이 경우 예산 부족으로 KOICA 단독 시행이 어려운 것으로 판단되었기 때문에 국별 예산을 활용하기 보다는 UNDP와의 MDG 신탁기금 예산 등 국제기구 협력사업 예산을 활용한다면, 한국의 양·다자 원조간 연계가 강화될 수 있다.

2) 주제별 기여(Thematic Funding)

주제별기금 혹은 주제별신탁기금은 지정기여에 속하지만 미지정기여와 국제기구 협력사업의 중간 형태로 볼 수 있다. 미지정기여가 감소함에 따라 다자기구는 중점 분야를 지정하고, 분야별로 재원을 조달하고 있다. 주제별 기여는 다자기구의 중·장기 계획을 저해하지 않으면서 중점 사업에 사용될 수 있기 때문에 다자기구를 양자화 한다는 문제를 해소하는 동시에, 공여국이 원하는 분야에 지원할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 주제별기금은 다자기구의 중·장기 계획 및 국별 프로그램을 통해 이미 수립된 사업에 지원되기 때문에 국제기구는 별도의 제안요청서를 작성할 필요가 없고 공여기관 역시 복잡한 검토·심사 과정을 거치지 않아도 되기 때문에 행정 비용 절감의 효과도 있다.

대표적인 주제별 기여로는 UNICEF의 주제별기여금(Thematic Funding)을 들 수 있다. UNICEF의 주제별기여금(Thematic Funding)은 공여국이 분야(theme)와 국가를 지정할 수 있기 때문에 공여국에는 최소한의 분야를 지정할 수 있는(soft earmarking) 기회를 제공한다. 동시에 UNICEF 측에서는 중기전략계획(Medium Term Strategic Plan)에 따른 프로그램 이행 재원을 손쉽게 마련할 수 있다는 점에서 효율적인 재정 메커니즘으로 평가받고 있다. 주제별 기여금은 정규 재원에 대한 기여금이 감소하고 있는 시점에서 지정 기여금을 조달하는데 가장 효과적인 옵션이며, 미지정기여의 가장 좋은 대안이 된다.⁹²⁾ UNICEF의 주제별기금은 5대 중점 사업 부문인 i)유아 생존 및 개발, ii)기초교육 및 성평등, iii)HIV/AIDS와 어린이, iv)폭력·착취·학대로부터 아동 보호, v)아동인권 보호를 위한 정책적 노력·파트너십 강화와 vi)인도적 지원의 총 6개 주제로 구성된다. 각 주제별 기여금은 국가별, 지역별, 글로벌의 3가지 채널로 모

91) 유엔 UNDAF 몽골 2007-2011 및 한국 대외무상원조 몽골 국가지원전략(Deliberation Paper) 초안 참조.

92) 덴마크 외교부 웹사이트 참조.

집되며, 이 자금은 해당 채널·분야의 공동 재원으로(pooled) 사용된다.

주제별 기여금은 이미 이사회의 승인을 받은 UNICEF의 국별 프로그램(country programme document)에서 제시된 프로그램 지원에 활용되기 때문에 공여기관 앞으로 별도의 제안서 및 평가서는 제출하지는 않는 대신, 연간 국별, 주제별 보고서가 발간되며, 재정보고서도 함께 첨부 된다. 반면, 주제별기금은 공여국 앞으로 별도의 모니터링, 평가 보고서 제출의 의무가 없기 때문에 도덕적 해이가 발생할 여지가 있다. 현재 주제별기금 형성 시, UNICEF가 공여국에 지는 의무는 자금 지원 이전에 제출되는 간략한 제안서(proposal)와 연간 보고서(annual report) 제출이 전부이다.⁹³⁾ 따라서, 이 지원형태를 채택할 경우 공여국은 현지 모니터링이나 기구별 평가 체제를 강화해야 한다. 덴마크는 집행이사회 회의에서 주제별기금 국별 연간 보고서에서 세부적인 자금 사용내역을 제시하지 않은 것을 문제점으로 지적한 바 있으며, 이러한 사항은 UNICEF와의 정례협의 어젠다로 삼고 있다.

UNICEF의 주제별기금의 행정비용(transaction costs)은 5%로, 이는 일반 프로젝트 협력사업에 부과되는 행정비용에 비해 매우 낮은 수준이다. 주제별기금의 행정비용이 낮게 책정된 것은 동 예산이 MTSP와 국별 프로그램에 이미 제시된 프로그램을 이행하는데 활용되는 것이고, 별도의 제안서나 평가, 보고서를 제출할 필요가 없기 때문이다. [표-28]은 주제별기금 확대에 따라 실제 UNICEF의 행정/관리 비용이 점점 낮아지는 추세를 보여준다.⁹⁴⁾

[표-28] UNICEF의 미지정·지정기여에 대한 관리/행정/프로그램 지원 비용

연도	2004	2005	2006	2007	2008
비중	19.7%	15.3%	14.3%	14.1%	13.3%

UNICEF (2009b).

이러한 주제별기금 형태는 외교부/KOICA가 소규모 멀티바이 사업 중심에서 미지

93) UNICEF Donor Relations 담당자 인터뷰.

94) UNICEF (2008).

정기여를 확대해나가는 전환기에 좋은 옵션이 될 수 있다. 외교부/KOICA는 크게 두 가지 형태로 주제별기금을 활용할 수 있다. 우선, UNICEF가 중점 협력기구인 만큼 우리가 중점적으로 지원하고자 하는 분야만을 적시하여 지원하는 방법이 있다. 분야 선정시에는 MDGs 성과가 가장 미흡한 분야를 선정하거나, 우리의 양자지원 중점 분야를 선택하는 등 다양한 기준을 활용할 수 있다. 가령, ‘모자보건’이 우리의 중점 분야로 선정되었다면,⁹⁵⁾ 여기에 해당하는 UNICEF의 중점 분야인 ‘유아생존 및 개발’ 분야에 대해 주제별기금을 형성할 수 있다. 다음으로, 국가와 분야를 함께 지정하는 방법이 있다. 이 역시 다양한 기준으로 선정될 수 있지만, 이미 형성된 국가지원전략을 활용한다면 우리의 중점 지원분야에 대한 가시성을 확실히 제고할 수 있다.

예를 들어, 에티오피아 국가지원전략의 후보 프로그램인 ‘초등학교 건립 및 지역사회 연계 프로그램’이 최종 선정될 경우, UNICEF의 주제별기금도 ‘에티오피아의 기초 교육 및 성평등’으로 형성할 수 있다. 후자의 경우 국가까지 지정되어 전자보다는 적시의 수준이 높지만, 우리가 중점적으로 지원하고 분야에 대해 확실한 가시성을 확보할 수 있으며, 국가와 분야까지 지정된 만큼 모니터링이나 평가도 훨씬 용이하게 진행할 수 있다.

3) 신탁 기금(Trust Funds)

신탁기금은 다자개발은행이 주로 사용하는 형태로, 개도국에 대한 대부사업 이외의 자문 등 기술협력 사업을 위해 회원국이 출연하는 기금으로 알려져 있다.⁹⁶⁾ 최근 무상원조 사업을 수행하는 국제기구들도 특정 목적으로 가지고 기금을 형성하여 지원하는 경우가 증가하고 있다. 일반 국제기구가 운용하는 신탁기금의 형태는 크게 두 가지로 볼 수 있다. 우선, 대규모 자금 지원이 요구되는 특정 사안 및 프로그램에 지원하기 위해 공여국 공동으로 신탁기금을 형성하는 공동기금(pooled fund) 형식의 신탁기금 형태로, 특히 UNDP가 다양한 종류의 신탁기금을 운용하고 있다. 가장 대표적인 형태로 다수의 공여국이 참여하는 다자공여기관 신탁기금(Multi-Donor Trust Funds, MDTF)이 있다.⁹⁷⁾ MDTF는 개도국 개발과정을 집중적으로 지원하기 위한 재정지원 톨이다.

95) 본 장 3절 참조.

96) 이계우 (2006).

97) UNDP가 운영하고 있는 다자공여기관 신탁기금 내용은 <별첨 4> 참조.

MDTF는 비교적 자금을 동원하기 쉽고 특정 사안에 관심 있는 공여국이 참여하여 조율이 비교적 쉽기 때문에 주요한 톨로 활용된다. 대개 일반적인 개발 사안 보다는 인도적 지원, 피해복구, 재건 등을 목적으로 하는 기금이 주를 이룬다. 특히 동 분야에 대한 지원은 일회성인 경우가 많기 때문에 MDTF를 통해 다년간의 예측가능한 재원을 동원하여, 재해복구 이후에도 개발 사업을 지속적으로 이행할 수 있다는 것이 큰 장점이다. 또한 본부와 현지사무소, 다수의 공여국을 거치지 않아도 되기 때문에 행정적 효율성도 높은 것으로 평가받고 있다.

한편, 국제기구와 공여국이 양자간 신탁기금을 형성하여 조달된 자금 한도내에서 다양한 사업을 시행하는 형태가 있다. 가장 대표적으로 스페인의 지원금으로 형성한 'MDG 달성 기금(MDG Achievement Fund)'이 있다. 스페인의 경우에는 MDG 펀드 설립 당시 기금 규모가 약 7억 달러에 달하였기 때문에 동 기금으로 MDGs와 관련된 다양한 프로그램을 지원하고 있다. 주요 지원 분야는 환경·기후변화, 성평등·여성 권한 강화, 청년·고용·이주, 민주적·경제거버넌스, 아동·식량·안보·영양, 분쟁 예방·평화구축, 문화와 개발, 민간부문 개발의 8개 분야로, MDG와 관련한 거의 모든 분야에 지원할 수 있도록 형성되었다.

한국도 2009년 UNDP와 MDG 신탁기금 형성에 합의하고 현재 세부 시행방안을 논의 중이다. 기금의 규모가 크지 않은 점을 감안하여 자금의 사용 범위를 한정하는 것이 바람직하다. 가령, MDG 8대 목표 중에서 우리가 중점적으로 지원하고자 하는 분야를 선정하여 활용할 수 있다. 가령, 본 장 3절에서 선정된 중점 분야를 참고하여 'MDG 4 & 5 신탁기금'과 같이 구체화할 수 있다. 혹은 UNDP가 중점을 두고 있는 MDG 목표인 '성평등 및 여성역량 강화'에 해당하는 'MDG 2 신탁기금'과 같이 형성하는 방안도 있다.

라. 다년간 지원 원칙

국제사회는 다자기구에 대한 미지정기여의 비중을 높이고 다년간 지원을 확대하여 다자기구의 중·장기 계획을 조력하도록 권고하고 있다. 다년간 예산 책정을 통해 수원국의 원조 예측성을 높여 원조효과를 향상시켜야 한다는 양자간 원조에서의 논의는

다자기구 지원에도 해당되는 문제이다. 또한, 양자원조의 보완 수단으로 사용되고 있는 지정기여 역시 다년간 지원으로 확대하는 노력이 필요하다. 특히, 주제별 기여금 등 분야와 국가를 지정하는 경우, 해당 기구의 중기계획을 고려하여 낮은 액수라도 한 해 지원으로 그치는 것이 아니라 다년간 지원을 통해 예측성을 높이는 것이 중요하다.

마. 평가에 기반을 둔 자원 배분

국제기구는 국별 프로그램 예산을 배분할 때 활용할 수 있는 수치 기준을 마련하여 체계적으로 배분하고 있는 반면, 선진 공여국에는 자원배분과 관련한 특정한 기준이 없었다.⁹⁸⁾ 앞서 선진 공여국 사례에서 제시한 바와 같이 중점 분야의 유사성, 국제사회에서의 입지, 기구의 효과성, 과거 협력관계 등을 고려하여 재원을 분배하고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도, 일부 공여국들은 미지정 기여를 축소 혹은 확대하거나, 지정기여의 비중, 지원기간 등을 결정할 때 다자기구에 대한 평가 결과를 활용하고 있다. 외교부/KOICA도 다자기구 지원 전략 수립 시, 미지정기여와 지정기여의 비율, 지정기여의 형태 등을 결정할 때 반드시 다자기구에 대한 평가 결과를 활용할 수 있도록 내부적 기준을 마련해야 한다.

3. 중점 협력 기구 및 분야의 선정

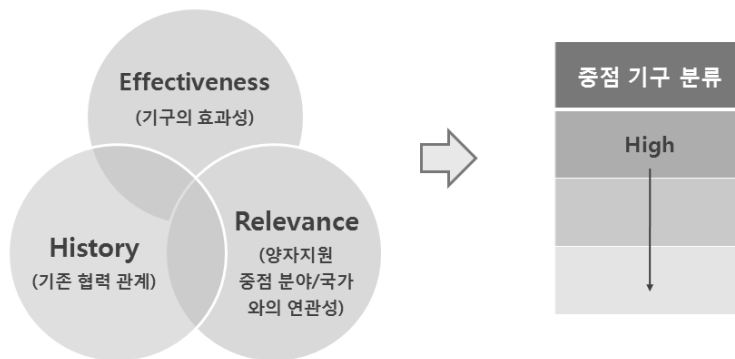
가. 중점 협력 기구 선정 기준

외교부/KOICA의 국제기구 지원 현황을 보면 자원규모에 비해 많은 기구에 지원해 왔음을 알 수 있다. 지원기구의 수가 타 공여국에 비해 절대적으로 높다고 할 수는 없지만 하나의 기구 당 배분되는 기여규모는 매우 낮은 편이다. 1991년 이후 KOICA의 국제기구 협력 사업은 64개 기구를 통해 171개국에서 집행되었다. 2008년에는

98) DAC 회원국의 동료검토 보고서 참조.

KOICA가 21개 기구에 지원, 외교부는 미지정기여를 포함하여 총 23개의 기구에 지원하였다.⁹⁹⁾ 2008년 KOICA의 총 예산에서 국제기구지원이 차지하는 비중이 전체의 8.9%로, 2,400만 달러임을 감안하면 평균 1개 기구에 약 110만 달러가 되며 이를 국가 및 사업 단위로 세분하면 규모는 더욱 낮아진다. 양자간 원조와 마찬가지로 적은 재원을 다수의 기구에 분산하게 되면 가시성이 낮아지는 것은 물론이고 사업 당 행정비용도 높아진다. 뿐만 아니라 자금을 효율적으로 활용하였는지 파악할 수 있는 평가 근거를 선정하기 어렵기 때문에, 중점 기구를 선정하여 큰 비중의 다자예산을 할애하는 선진 공여국과 같이 한국도 전략적으로 중점기구를 선정하여 활용할 필요가 있다.

[그림-12] 중점 기구 분류 기준



중점기구는 미지정기여와 지정기여를 모두 포괄하여 이루어져야 하기 때문에 외교부와 KOICA가 공동으로 선정하는 것이 바람직하다. 중점기구는 [그림-12]와 같이 기존의 협력 관계(history), 양자간 원조 중점 분야와의 연관성(relevance), 다자기구의 효과성(effectiveness)을 모두 고려하여 선정해야 한다. 현재로서는 외교부/KOICA 주도로 다자기구의 사업·업무 효과성을 평가한 자료가 없기 때문에 기구의 효과성을 중점 협력기구 선정기준으로 사용할 수 없는 상황이다.¹⁰⁰⁾ 또한, 외교부는 핵심 국제기

99) 수출입은행의 부처별 다자간원조공여실적 및 2008 KOICA 무상원조 통계 참조.

100) MOPAN 참여를 통해 다자기구의 성과를 평가하고 있긴 하지만, 아직 초기 단계이고 MOPAN의 평가 방법론이 완전히 정착된 것은 아니기 때문에 타 공여국들도 현재는 참고용으로만 활용하고 있는 수준이다.

구에 대해 외교적 이유로 소액의 분담금을 지속적으로 부담해 왔고 KOICA의 국제기구 협력사업 역시 특별한 전략 없이 산발적으로 이루어져 왔기 때문에, 기존 협력관계를 절대적 기준으로 고려하는 것은 큰 의미가 없다.¹⁰¹⁾ 그럼에도, 1991~2008까지 KOICA가 지원해 왔던 국제기구와 규모, 지원회수에 대한 자료가 축적되어 있고 KOICA 양자사업에서의 중점 분야가 선정된 바 있어, 기존 협력관계 및 연관성이라는 두 개 기준을 이용하여 중점 기구를 시범적으로 도출하였다.

나. 중점 분야와의 연관성을 고려한 중점 기구 선정

중점 분야와의 연관성 기준은 우리가 중점적으로 지원해왔던 분야를 토대로 우선 도출해 볼 수 있다. 본 보고서에서는 KOICA 내부 연구를 통해 도출된 한국형 개발협력 모델을 참고하여 시범적으로 중점 기구와 중점 분야를 선정해 보았다.¹⁰²⁾

정우진(2010)은 무상원조에서 비교우위가 있는 한국형개발협력 사업으로 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지 5개 섹터와 25개 사업을 [표-29]와 같이 제시하였다. 이들 프로그램은 다양한 기준을 통해 선정되었으며, 각각의 기준에 대해 가중치를 달리하여 시나리오 별 우선 순위의 사업이 다양하게 제시되어 있다. 한국 무상원조의 다자원조 정책의 목표가 국제사회의 빈곤퇴치와 MDGs 달성 기여인 만큼, 본 보고서에서는 MDGs에 높은 가중치를 두어 도출된 중점 분야를 살펴보았다. 이 경우 보건 분야의 '전염병 예방 및 관리사업'과 '모자보건 사업'이 선정되었다. 또한, 다양한 시나리오에 따라 도출된 결과를 종합하여 한국 무상원조 사업 중 가장 비교우위가 있는 것으로 선정된 10대 사업에도 보건 분야의 '모자보건'이 포함되어 있다.

따라서, 모자보건 분야는 MDGs 달성에 기여한다는 우리의 다자협력 목표에도 부합하는 동시에 우리 양자지원의 중점 분야를 보완할 수 있다는 점에서 다자협력의 중점 분야로 선정될 수 있다. 특히, 우리의 모자보건 사업이 그 간 시설건축에 집중

101) <별첨-4> KOICA 국제기구사업 지원 내역 합계 (1991~2008) 참조.

102) 본 보고서에서 우리의 비교우위를 근거로 중점 기구 및 분야 선정한 것은 다자협력을 통해 한국 원조를 보완 및 강화하기 위함이며, 반드시 모든 중점 기구 및 분야가 한국 무상원조의 비교우위 분야와 일치할 필요는 없다.

되어 왔고 모자보건과 관련한 제도적 지원 경험의 적다는 것을 단점으로 꼽히는 데,¹⁰³⁾ 국제기구와의 협력을 통해 양자간 원조의 단점을 보완하고 시너지 효과를 높일 수 있다는 점에서 중점 분야로 선정하기에 타당성이 더욱 높다.

[표-29] 한국의 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 개발협력 사업

분야		교육	보건	공공행정	농림수산	산업에너지
하위 프로그램	중점 (10)	- 직업교육 및 훈련 - ICT 인력양성	모자보건	- 전자정부 구축 - 경제개발전략 수립 지원	- 농촌개발 사업 - 산림보전 역량강화	- 안정적 전력 공급 - 종합 수자원 개발 - 상하수도 관리개선
	일반 (15)	기초교육 확대	- 지역의료 서비스 향상 - 인구/가족계획 - 기생충 관리 - 전염병예방/관리 - 안전한 식수공급	- 효율적이고 투명한 행정역량 배양 - 법체제 정비 및 사회안정 지원	농업용수 확보	- 수송인프라 - 전력공급 확대 - 신도시/단지 개발 - 분야별 정보화 촉진 - 폐기물관리개선 - 친환경에너지 개발

정우진 (2010).

이렇게 선정된 중점 분야는 중점 협력기구 선정에 활용할 수 있다. 상기 선택된 모자보건 분야는 MDGs 목표 4 및 목표 5에 해당하는 바, [표-30]에 따라 WHO, UNICEF, UNFPA, IPPF가 중점 협력기구로 선정될 수 있다. 이미 중점협력 기관으로 채택된 UNICEF를 제외하면 WHO, UNFPA, IPPF를 차기 중점 협력기관으로 고려해 볼 수 있다. 정우진(2010)에서 제시된 바와 같이, 보건 분야가 한국형 모델로 발전하기 위해서는 추후 가족계획을 포함한 넓은 의미의 모자보건 사업형태로 개발될 필요가 있다. 따라서, 포괄적 가족계획 분야를 주요 업무분야(mandate)로 제시하고 있는

103) 정우진(2010).

UNFPA 및 IPPF를 중점기구로 선정할 수 있다.

[표-30] MDGs 목표별 주요 기구

주제 및 MDGs 목표	주요 기구
MDG 1: Eradicate Extreme Poverty and Hunger	UNDP**, FAO, WFP**, WB, AfDB/AsDB, IFAD
MDG 2: Achieve Universal Primary Education	UNICEF**, UNESCO, WB
MDG 3: Promote Gender Equality and Empower Women	UNDP**, UNIFEM, UNICEF**, WB
MDG 4: Reduce Child Mortality	WHO*, UNFPA, UNICEF**
MDG 5: Improve Maternal Health	WHO*, UNFPA, IPPF
MDG 6: Combat HIV/AIDS, Malaria, and Other Diseases	UNAIDS, WHO*, UNDP**, UNFPA, UNICEF**, WB
MDG 7: Ensure Environmental Sustainability	UN Habitat, UNDP**, WB, AsDB
MDG 8: Develop a Global Partnership for Development	UNDP**, UNIDO, ILO, UNCTAD, WB

** 우리의 3대 중점 협력 기구

* KOICA 국제기구 협력사업 상위 10대 기구: UNDP, UNICEF, WFP는 10대 기구에도 속함
(자료: NAO 2005 참조)

다. 기존 협력관계에 근거한 중점 기구 선정¹⁰⁴⁾

본 보고서에서는 KOICA의 국제기구 지원 실적, 즉 역대 지원회수와 총 규모, 1회 평균 지원규모에 따라 다자기구의 순위를 정하였다.¹⁰⁵⁾ 우선, 최근 지원 추세를 반영하기 위해 2008년을 기준으로 과거 10년간 지원 실적(1999년~2008년)을 사용하여, 지원 빈도수와 규모의 두 개 기준에 따라 국제기구를 분류하고 공통으로 해당하는 기구를 중점 협력 기구로 선정하였다. 우선, 지난 10년간 지원회수가 상위 20위에 해당하는 기구와, 지원 회수가 3회 미만인 기구를 제외한 나머지 기구 중 1회 평균 지원

104) 기존 협력관계(history)를 근거로 중점 기구를 도출하는 작업에서 외교부의 지원내역은 자료가 불충분하여 제외하였다.

105) KOICA 연도별 국제기구 지원 실적 누계표 및 <별첨-5> KOICA 국제기구사업 지원 내역 합계(1991~2008) 참고 분석.

규모가 상위 20위에 해당하는 기구를 선정하였다. 그리고 상기 2개 기준에 모두 해당하는 10대 기구를 중점 협력 기구로 선정하였는데, 이는 UNDP, OCHA, UNICEF, WFP, IPPF, ESCAP, WHO, CP, MRC, AU로 나타났다.¹⁰⁶⁾ 현재 외교부/KOICA가 중점 협력기구로 선정한 UNDP, UNICEF, WFP가 포함되어 있으므로, 여기에 연관성을 기준으로 선정한 UNFPA 및 IPPF를 추가하여 [표-31]과 같이 총 11개 기구를 중점 기구로 선정할 수 있다.¹⁰⁷⁾ 그러나, [표-31]은 어디까지나 KOICA의 자료만을 근거로 한 것이므로, 외교부/KOICA 공동의 중점 기구를 선정하기 위해서는 외교부의 역대 지원내역 자료를 반영하여 재도출해야 할 것이다.

[표-31] KOICA 중점 협력 기구(안)

1순위	UNDP, UNICEF, WFP
2순위	IPPF, UNFPA
3순위	OCHA, ESCAP, WHO, CP, MRC, AU

라. 선택과 집중을 통한 가시성 제고 방안

소규모 재원으로 가시성을 제고하기에 가장 효과적인 방법은 선택과 집중이다. 중점 분야가 선정되었다면 우리의 중점 협력 기구에 대한 지원을 동 분야에 집중할 필요가 있다. 가령, 앞서 선정된 ‘모자보건’ 분야에 집중적으로 지원하고자 하는 의지를 대외에 공약함으로써 우리 다자지원의 특징을 국제사회에 인지시킬 수 있다. 실제, 선진 공여국들은 이러한 방법을 통해 국제사회에서 자국 이미지를 제고하고 있다. 가령, 스웨덴은 초등교육 분야, 덴마크는 여성권한 강화, 일본은 소아마비(polio) 분야에 집중도가 높다고 인식되어 있다.¹⁰⁸⁾

106) 상기 기준에 부합하나 DAC 통계상 국제기구에 해당하지 않는 기구인 아시아공과대학(Asian Institute of Technology, AIT)과 국제해양법재판소(International Tribunal for the Law of the Sea, ITLOS)는 제외하였다.

107) DAC 회원국의 경우 중점 협력기구의 수는 20여개 수준이었다.

108) UNICEF 관계자 인터뷰.

이와 관련, 덴마크의 사례가 좋은 본보기가 될 수 있다. 덴마크가 집중 지원하고 있는 MDG 3 '성평등 및 여성권한 강화'는 2015년까지 목표 달성이 불투명한 상황이다. 이에, 덴마크는 'MDG 3 Global Call to Action'이라는 슬로건을 걸고 MDG 3 달성을 위한 전 지구적 캠페인을 주도적으로 이끌어 나가고 있다. 또한 별도의 웹사이트를 구축하여, MDG 3 달성을 위한 국제사회의 파트너십을 강화하는 한편, 이를 통해 홍보 효과도 창출하고 있다. 이와 관련한 회의가 2008년에 코펜하겐과 뉴욕에서 2차례 개최된 바 있으며, 2010년 3월에는 덴마크 정부가 '여성권한 강화 및 고용 촉진'을 주제로 고위급 컨퍼런스를 주최하여, 성평등·여성권한을 강화하기 위한 방안이 논의된 바 있다. 노르웨이 역시 MDG 4 및 MDG 5 달성 촉진 구상을 통해 덴마크와 유사한 전략을 추진하고 있었다.

외교부/KOICA도 중점 분야로 선정된 MDG 4 및 MDG 5에 해당하는 '모자보건' 분야에 대한 지원 의지를 공식적으로 표명하고 지원을 확대할 수 있다. 동 분야는 MDGs 중에서도 달성이 불투명한 분야로 2015년까지 큰 주목을 받을 것으로 예상되므로, 중점 분야로 선정하기에 타당성 있는 분야이다. 정책적으로 모자보건 분야를 중점적으로 지원하기로 결정되었다면, 다양한 경로로 지원을 확대할 수 있다. 우선, 기 중점 협력기구인 UNICEF에 대해서는 미지정기여를 확대하거나 주제별 기여금을 형성할 수 있다. 동 분야에 전문성이 있는 UNFPA 및 IPPF에 대해서는 신탁기금을 형성하거나 미지정지여 확대를 통해 집행이사국 진출을 고려해 볼 수 있으며, 국제기구 협력사업 선정시에도 모자보건 분야에 우선순위를 두는 등 다각적인 협력안이 나올 수 있다. 물론 한 분야를 선택하여 중점적으로 지원하기 위해서는 정책적 지지와 추가적 예산이 필요하지만, 이를 통해 소규모 재원으로도 효과적으로 가시성을 제고할 수 있다.

4. 기구별 전략 수립

외교통상부/KOICA는 우선 UNDP와 UNICEF, WFP를 3대 협력 기구로 정하여 다자협력을 강화해 나가고 있다.¹⁰⁹⁾ 주요 다자개발 기구인 UNDP 및 UNICEF와는 각각

109) UNDP 및 UNICEF, WFP는 국제개발 어젠다를 주도하고 있을 뿐 아니라 유엔 개혁 프로그램, 유엔개발그룹(UNDG)의 핵심 기구이므로, 거의 모든 공여국이 주요 협력 기구로 삼고 있다.

2006년과 2009년에 기본협력협정을 체결하고 2009~2011년간 집행이사국으로 활동하고 있다. WFP는 식량지원을 주요 업무로 하는 세계 최대 긴급구호 및 인도지원 기구로, UNDP 및 UNFPA, UNICEF와 함께 기후변화 및 젠더 분야에서의 공동 프로그램을 수행하고 있으며 하나의 유엔(delivering as one) 계획에도 참여하고 있다. 한국은 UNDP, UNICEF에 이어 2011년부터 WFP 집행이사국 참여가 확정되었다. 하지만 상기 기구에 대한 2011년까지의 예산만 책정해 놓았을 뿐 구체적인 지원 전략이 없는 바, 이 재원을 효과적으로 사용하기 위해서는 구체적인 지원 방안을 수립해야 한다.

DAC 회원국의 기구별 지원 전략은 대개 3년~5년 주기로 작성되며, 내실을 높이기 위해서는 기구의 중기전략 수립 주기에 맞추어 작성하는 것이 바람직하다. 한국 무상원조사업의 예산은 연간 책정되기 때문에 공개적으로 다자기구 지원 규모를 공약(commitment)하거나 다년간 예산을 확보하는 것이 쉽지 않다는 문제가 있다. 하지만, 타당성 있는 예산 확보의 근거를 마련하기 위해서라도 기구별 전략은 반드시 필요하다. 기구별 지원전략을 수립하기 위해서 반드시 국별지원전략(CAS)을 수립하는 과정과 같이 복잡한 분석 및 협의 과정에 필요한 것은 아니며, 다양하고 자유로운 형태로 수립될 수 있다. 영국이나 덴마크와 같이 별도의 전략문서로 작성할 수도 있고, 노르웨이나 호주와 같이 기본 파트너십 협정에 근거한 후속 협정을 통해 구현될 수도 있다.¹¹⁰⁾

구체적 사례를 보기 위해 UNICEF를 중심으로 공여국들의 기구별 전략을 살펴보았다. 우선 DFID의 UNICEF 전략은 크게 기구 분석, DFID가 UNICEF를 통해 달성하고자 하는 목표와 전략, 성과체제(Performance Framework)의 세 부분으로 구성되어 있다.¹¹¹⁾ DFID는 지원 규모가 큰 만큼 지원 분야, 기준 지표 및 달성 목표까지 구체적으로 제시하고 있다. 덴마크의 기구 전략도 크게 다르지 않다.¹¹²⁾ UNICEF의 역할과 주요 업무 범의 등 배경에 대한 분석, 덴마크와의 협력 관계, 중점 지원 분야 및 협력 방안 등을 포함하고 있다. 분야별로 구체적인 지원 규모를 명시한 DFID와 달리 덴마크는 지원 규모를 명시하고 있지는 않았다.

110) 덴마크 외교부의 Organisational Strategy 2005-2008: UNICEF, DFID의 UK Institutional Strategy 2009-2011, UNICEF; AusAid의 Partnership Framework between AusAid and UNICEF 2008-2015; Framework Agreement on Programme Cooperation between Norway and UNICEF 참조.

111) DFID, UNICEF: UK Institutional Strategy 2009-2011.

112) Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Organisational Strategy 2005-2008: UNICEF.

한편, UNICEF와 협력 협정을 체결한 타 공여국의 경우, 협정문에 기여 규모를 명시하거나 부속서를 첨부하여 협력 프로그램 및 기여규모를 명시하기도 하고, 혹은 별도로 기여액을 공표하기도 한다. 우선, 호주와 같이 외교부가 아닌 개발협력 집행 기관인 호주개발협력청(AusAid)과 UNICEF가 직접 파트너십 협정(Partnership Framework)을 체결한 사례가 있다. 동 협정은 5개 중점 협력 분야와 각 분야에서 공동의 세부 목표를 설정하고, 측정 지표도 함께 포함하고 있다. 2008~2015년간 이행될 동 협정에는 이미 2008~2011년까지 4년간의 미지정기여 규모까지 제시되어 있다.¹¹³⁾ 한편, 노르웨이와 UNICEF 간 체결된 협력 협정(Framework Agreement)은 호주와 같이 구체적인 협력 내용을 포함하고 있지 않지만, 노르웨이는 동 기본 협정에 근거하여 2년 주기로 별도의 프로그램 협정(Programme Co-operation Agreement)을 체결하고 있으며 동 문서에는 기여금의 수준과 중점 지원 분야가 적시되어 있다.¹¹⁴⁾

이와 대조적으로, 한국 외교통상부가 2009년 UNICEF와 체결한 기본협력협정의 내용을 보면, 협력을 강화하고자 하는 의지를 확인하는 수준에 그치고 지원 방향이나 후속 조치에 대한 언급이 전혀 없다. 또한, 예산이 허락하는 범위 내에서 정규 기여금 및 기타 기여금을 납부하겠다는 원론적인 언급과 기금의 집행 절차, 모니터링 및 보고 의무 등에 대한 일반적인 절차만 기술되어 있다.¹¹⁵⁾ 한-UNICEF 기본협력협정에 따른 후속 협약¹¹⁶⁾을 체결할 경우 한국정부와 UNICEF간 예측 가능하고 조직화된 협력 틀을 제공하여 UNICEF의 중기계획에 실질적인 도움을 주는 동시에, 외교부/KOICA의 예산확보 근거 마련에 도움이 될 것이다. 하지만, 후속 협정을 체결하기에는 내부적인 제약이 클 것으로 판단되므로, 이에 비해 구속성 부담이 낮고 좀 더 유동적으로 운용할 수 있는 기구별 전략을 수립하는 것이 적절하다.

113) AusAid (2008).

114) 노르웨이는 UNICEF와의 기본 파트너십 협정에 의거하여 2007년 프로그램 협정(2008-2009년)을 체결하였으며, 기초교육 및 성평등을 주요 분야로 설정하고 1억 달러 지원을 약정한 바 있다. UNICEF 웹사이트 참조.

115) 한-UNICEF 기본협력협정문(The General Framework Agreement Between the Government of the Republic of Korea and the UNICEF, 2009) 참조.

116) 파트너십 기본협약이나 협력자금지원 기본협약은 다자기구와 회원국 정부간 체결되는 것이 일반적이거나, 차츰 정부 산하의 기관이나 민간 기관, 비정부 기구(NGO) 등의 단체 간에 체결하는 경우가 증가하고 있다. 그 예로 2001년 세계은행과 한국수출입은행의 협력자금지원에 관한 기본협약 등이 있다. 이계우 (2006).

덴마크의 지원전략에서 참고할만한 점은 덴마크 인력의 채용 및 파견 등 지원에 따르는 조건을 담고 있다는 것이다. 덴마크의 '對UNICEF 전략 2005-2008'에는 기여 규모에 따라 P4 직급의 덴마크 인력을 채용할 것, JPO의 사후 고용 비율 보장, 덴마크 기여액에 비례하여 덴마크 제품 구매라는 3개 세부 목표가 설정되어 있으며, 각 항목에 대한 달성 시한까지 정해 놓고 있다.

[참고-7] 對다자기구 전략 콘텐츠(안)

외교부/KOICA 기구별 전략 구성

1. 해당 기구 지원 목표
2. 기구 개요
 - 업무 및 프로그램 체계
 - 중점 프로그램
 - 성과분석체계
3. 협력 가능 분야 분석
 - 우리가 집중하고자 하는 분야 결정
4. 우리의 지원 규모 추정
5. 지원 형태 모색
 - 미지정 및 지정기여 비중 결정
 - 지정기여 형태(mix) 결정 및 자원 배분
6. 평가 방안 수립
 - 모니터링 및 평가 방법
7. 기타 사항
 - 연간 협의 방안 및 회수, 장소 등
 - 자원사용 조건 첨부(인력 파견, 한국 인력 채용 등)

다자기구에 대한 지원전략을 수립하기 위해서는 우선 해당 기구의 사업체계 및 중기전략, 강점 및 약점 등에 대한 전반적인 분석이 선행되어야 한다. 또한 충실한 전략서를 수립하기 위해서는 우리가 해당 기구를 지원하고자 하는 목표와 중점적으로 지원하고자 하는 분야가 설정되어야 한다. 대략적인 기여 규모가 결정되면, 미지정기여와 지정기여 중 어떤 형태를 중심으로 지원할 것인지와 세부 지원 방안까지 모색할 수 있다. 기구별 분석과 우리의 지원 목표를 설정하는 작업부터 시작하여 단계적으로 강화해 나가야 한다. 기구별 전략에 포함해야 할 최소한의 내용은 [참고-7]과 같

다. 현재는 지원 규모가 워낙 작기 때문에 선진 공여국과 같이 구체적인 지원방안에 더하여 이를 측정하기 위한 지표 까지 명시된 전략을 수립하기에는 무리가 있다. 그럼에도 불구하고 기구별 전략을 수립해야 하는 이유는 기구에 대한 평가를 시행하기 위한 근거를 마련하기 위해서이며, 이 과정을 통해 다자기구와의 협력 관계를 발전시켜 나갈 수 있다.

5. 다자협력 모니터링 및 평가

DAC 회원국들은 다자기구의 효과성을 측정하기 위한 단독의 평가 체제를 수립하여 활용해 왔다. 초기에는 내부적으로 활용하기 위해 직원이 다자기구의 성과에 대해 인식하고 있는 바를 기준으로 평가를 시행해 왔다. 최근 공여국간 원조조화가 강조되면서 다자기구에 대한 평가 방식에서도 조화가 고려되었고, 이에 MOPAN이라는 다자기구성과평가 네트워크가 조직되었다. 하지만, MOPAN의 평가 방식은 평가자의 인식을 기반으로 하여 주관적인 결과가 나올 수 있기 때문에 대부분 공여국이 결과를 절대적으로 신뢰하기 보다는 참고자료로 활용하는 한계가 지적되었다. 이에, 공여국 각자의 평가 기준을 수립하기 시작하였으며, 다자기구의 RBM 체제에 대한 질적 평가를 시도하는 등 평가가 주관적인 방식에서 객관적인 방식으로 변화하고 있다.

다자협력 평가의 목적은 다음과 같다. 대외적으로는 지원하고자 하는 기구와 지원 규모 등을 결정하기 위한 근거로 활용할 수 있으며, 국제기구의 책무성을 강화하기 위한 레버리지로 사용할 수 있다. 보다 궁극적으로는 우리가 지원하는 원조에 대한 결과를 확인하고 효과를 측정하여 대내적으로 대국민 책무성 강화를 위해 필요하다. 또한, 평가의 결과는 우리가 국제기구와의 협력을 강화하는데 주요한 자료로 활용할 수 있다. 다자간 협력의 평가는 다양한 수준에서 이루어 질 수 있다. 우선, 외교부/KOICA의 국제기구 협력사업에 대한 평가가 있으며, 국제기구 조직 및 업무 체제에 대한 평가 및 한국과의 협력 체제를 평가하기 위한 기구별 평가가 있다. 또한, 국제기구와 신탁기금이나 주제별 기여금을 형성하였을 경우 이에 대한 별도의 평가를 진행할 수 있으며, 우리가 중점적으로 지원한 분야가 있다면 다자기구의 특정 분야 혹

은 프로그램에 대한 주제 평가를 실시할 수도 있다.

가. 기구별 평가

국제기구에 대한 평가는 크게 두 가지 방식이 있다. 가장 기본적으로 우리가 전략을 수립한 바 있는 국제기구의 기구별 전략 혹은 국제기구와 체결한 협력 협정을 근거로 협력 관계에 대한 질적 평가를 시도할 수 있다. 이 경우 우리가 중점 기구로 선정하는 과정에서 감안했던 연관성(relevance) 및 효과성(effectiveness)을 근거로, 실제 협력 관계에서도 연관성 및 효과성이 높게 나타났는지 평가할 수 있다. 또한, 기구별 전략 혹은 협력 협정을 근거로 지원한 미지정 기여금, 신탁기금을 포함한 지정기여 내역, 국제기구 협력 사업 내용을 평가하고, 국제기구가 의무 사항을 제대로 이행하였는지의 여부도 함께 평가한다. 두 번째 방식은 타 공여국과 마찬가지로 기구의 조직 효과성을 평가하는 것이다. 조직 효과성을 측정하기 위해서는 다양한 방법을 활용할 수 있다. 우선 DFID의 MEFF와 같이 별도의 평가 툴을 개발하거나 DANIDA와 같이 국제기구의 결과중심의관리(RBM) 체제를 평가할 수 있다. 별도의 평가 툴을 고안하는데 어려움이 있다면 MOPAN을 적극적으로 활용하거나, 타 공여국이 수행한 평가 결과를 종합하여 참고할 수 있다. [그림-13]의 다자협력 모듈 중 미지정기여에 대한 평가는 이 기구별 평가로 시행하는 것이 적절하며, 이 과정을 통해 해당 기구와 협력 관계에서의 성공 요인과 한계점을 파악할 수 있다. 이를 토대로 미지정기여의 규모 및 확대 여부, 지정기여 비중, 협력 형태 등 추후 협력 방안을 모색할 수 있다.

나. 주제별 평가

주제별 평가는 정형화된 방식이 없으며 공여국 필요에 따라 다양한 방식으로 시행될 수 있다. 기본적으로 우리가 지원하는 해당 기구의 주요 업무 분야(themes or sectors)에 대해 포괄적인 평가를 시도할 수 있다. 혹은 특정 국가에서 평가 대상이 되는 국제기구의 활동을 평가할 수 있다. Sida의 경우 'UNICEF의 케냐 국별 지원 평가', 혹은 'UNDP의 케냐 인권 및 시민 교육 지원 프로젝트 평가' 등 주제와 국가를 지정하여 주제별 평가를 시행한다. Sida의 UNICEF 케냐 국별 평가에서는 UNICEF가

케냐에서 시행한 프로그램과 Sida의 중점 분야와의 연관성, RBM 체제, 성과측정 체계 등을 전반적으로 평가한다. 평가에서 도출하고자 하는 결과는 국가 혹은 분야로 제한되지만, 평가 방안은 조직 효과성 측정과 크게 다르지 않다. 노르웨이 역시 유사한 주제별 평가를 시행한다. 노르웨이는 'UNICEF의 마다가스카르 교육 프로그램 (2005-2007)'에 대해 2007년 중기 검토를 시행하고 2008년 종료 평가를 시행하였다. 그 결과를 바탕으로 2008-2011년 간 UNICEF와 시행하게 될 신규 프로그램을 검토한 바 있다.¹¹⁷⁾ 현 상황에서 외교부/KOICA는 주제별 평가를 시행할 만큼 다자기구와 협력이 높아지는 않지만, 현재 진행 중인 UNDP 신탁기금 사업에 대해서는 기구별 혹은 주제별 평가를 시행할 수 있다.

다. 국제기구 협력사업의 평가

국제기구 협력 사업의 경우 일회성 지원이 많고 규모가 크지 않기 때문에 소요되는 비용과 시간을 감안하면 모든 사업에 대해 평가를 시행할 수는 없다. 대신 국제기구에서 제출하는 평가서에 대한 검토 기준을 수립하여 약식 평가 양식을 마련하여 건별 평가를 대체하는 것이 바람직하다. 하지만, 규모가 일정 수준 이상이고 차기 사업으로 연결될 가능성이 높거나 혹은 중점 협력기구의 사업일 경우 선별적으로 평가를 시행해야 한다. 국제기구 협력사업에 대한 평가 결과는 상기 제시된 기구별 평가 및 주제별 평가의 1차 자료로 유용하게 사용될 수 있다.

6. 다자협력의 체계

가. 다자협력의 절차

외교부/KOICA 다자협력의 절차는 [그림-13]과 같이 제시될 수 있다. 기본적으로 외교부/KOICA는 공동의 다자협력 정책 및 전략에 따라 기구별 전략을 수립하고, 상

117) NORAD (2007) 및 NORAD (2008) 참조.

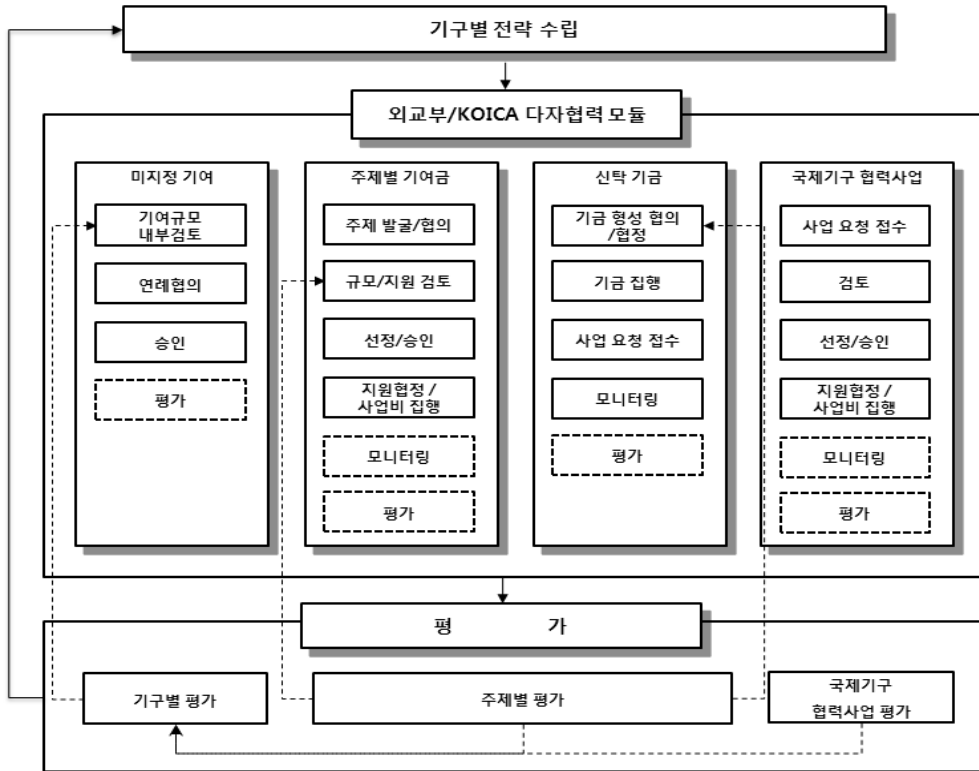
황에 따라 적절한 지원 형태를 구성하고나면, 각 형태별로 상이한 절차에 따라 수행된다. 다자협력 모듈에 제시된 절차는 현재 절차를 반영한 것이며, 이는 기구의 종류에 따라 혹은 협력이 강화됨에 따라 간소화 될 수 있다. 점선으로 표시된 업무는 생략 가능한 절차를 나타낸 것이며, 생략될 경우 하단 평가 단계의 기구별, 주제별, 사업별 평가로 대체될 수 있음을 의미한다.

미지정기여의 경우, 협력 협정을 체결한 기구라면 사전에 내부적으로 기여 규모를 검토, 다자기구와의 연례 협의를 거쳐 최종 규모를 확정, 외교부 승인의 3단계로 시행한다. 미지정기여에 대한 평가는 기구별 평가로 시행한다. 기구별 평가는 주제별 평가 및 국제기구 협력사업의 평가의 결과를 참고하여 중장기에 걸쳐 시행하되, 외교부 주도로 시행되는 것이 적절하다. 하지만, 평가의 특성상 우리와의 협력 관계 등 내부적인 업무에 대해 잘 알고 있는 직원이 주도하는 내부 평가가 적절할 것으로 판단되는 바,¹¹⁸⁾ 외교부의 의견을 반영하여 KOICA의 사업평가실이 평가를 실시하는 것도 고려할 수 있다. 외교부는 평가 결과를 반영하여 차기 기여규모를 결정하고, 집행 이사회나 연례 협의 시 평가 결과를 공유하는 등 국제기구에 대해 확실한 레버리지를 구사하고, 어젠다 형성 과정에 참여하여 우리의 의견이 반영될 수 있도록 정책단계에서의 전략적 협력을 강화해야 한다.

주제별 기여금의 경우, 對기구 전략과 중점 지원분야만 선정되어 있으면 진행 절차는 비교적 간단하다. 기여하고자 하는 규모를 선정하고 국제기구와의 협의를 통해 세부 조건을 결정하고 기금을 형성한다. 주제별 기금에 대한 모니터링 및 평가는 기금의 성격에 따라 공관/현지 사무소에서 유동적으로 시행할 수 있다. 주제별 기여금에 대한 주제별 평가를 시행할 계획이 마련되어 있다면, 모니터링과 평가 단계는 생략할 수 있다. 한편, 신탁기금을 형성할 경우, 규모와 지원 내용, 절차에 대해 국제기구와 여러 차례 협의를 거쳐야 한다. 따라서, 외교부/KOICA 내부적으로 의견 수렴을 통해 기본적인 방향을 설정하고 논의를 진행해야 한다. 일단, 기본적인 내용과 기여 규모만 합의가 되면, 이후 절차는 간소화할 수 있다. 이 경우 기금을 관리하고 정기적인 소통 채널을 확보하기 위해 직원 파견을 조건으로 하는 것도 고려해 볼 수 있다.

118) DFID의 다자효과평가(MEFF) 톨 참조.

[그림-13] 다자협력의 절차도(안)



국제기구 협력사업은 2006년부터 본격적으로 시행되기 시작하였으며, 2010년도 사업계획에 반영되는 협력 사업에 대해서는 종전에 비해 체계적인 선정 절차가 적용된 바 있다. 지정기여 활용 방안에서 소개된 바와 같이 국제기구 협력사업의 형태는 주요 기반으로 시행하기 보다는 우리의 양자사업을 보완하는 방식으로 시행되어야 한다. 따라서, 협력사업의 절차도 차츰 CAS 수립 과정에 통합하여 진행되는 것이 바람직하다. 또한 최종 지원을 결정하기 위해 현재는 사업 건별로 외교부 혹은 KOICA가 국제기구와 협의 의사록(Record of Discussion, RD) 및 공환교환(Exchange of Note, EN)을 통해 체결하는 것으로 되어 있으나, 이 역시 간소화할 필요가 있다. 특히, 협력 협정을 체결한 기구의 경우, 국별사무소와 공관/현지사무소가 별도의 사업협정을 체결하는 등의 중복 업무를 생략할 수 있다. 그러나, 절차를 간소화 한다는 것은 국제기구의 개발 원조 프로그램과 조직의 효과성을 전제로 고려되는 것인 만큼 평가에

기반하여 이루어져야 한다.

나. 국제기구 협력사업 선정 기준

2010년도부터 외교부/KOCIA는 구체적인 틀을 가지고 국제기구 협력사업을 검토, 선정하였다. 외교부는 정책 사안을 위주로, KOICA는 사업의 타당성을 검토하는 방식으로 역할 분담이 이루어져 있으며 평가 항목은 [표-32]와 같다.

대부분의 평가 항목은 적절한 것으로 보이나, 중복되는 항목이 있고 실제 내부 검토서를 참고한 결과 점수를 부여하는 기준이 명확하게 설정되어 있지 않아 보완이 필요하다. 우선 외교부 평가항목인 정책타당성 부분에서는 기구의 업무 체계, 사업 구성, 성과측정방안 포함 여부, 예산의 적절성 등의 전반적인 평가가, KOICA의 사업 타당성 부분에서는 우리의 양자원조 보완여부나 사업이 적절히 구성되었는지 등의 세부적인 내용이 평가될 수 있도록 재구성해야 한다. 또한, 현재의 검토 방식에 따르면 사업별 변별성이 크게 없기 때문에 우리의 다자협력 목표에 부합하는 사업 위주로 선정하기 어려울 뿐만 아니라 평가자에 따라 주관적인 결과가 나올 수 있다. 따라서, 점수 부여를 위한 세부적인 기준을 마련하되 간단히 체크할 수 있도록 질문을 구성하고 매뉴얼을 수립하여 객관적인 검토를 수행할 수 있도록 해야 한다.

한 예로, 2010년 국제기구 협력사업 평가서를 보면¹¹⁹⁾ 기구의 역량 및 전문성 평가 항목에서 요청 기관이 인지도가 높은 다자개발기구일 경우에 모두 ‘보통’ 이상의 평가를 받았다. 그러나, 지원 요청서를 제출한 국제기구가 거의 개발기구이기 때문에 큰 변별성이 없는 것으로 나타났다. 따라서, 요청된 사업이 신청 기관의 주요 업무(mandate)에 포함되었는지 혹은 기구의 중장기 전략 및 국별 프로그램에 포함되어 있는지 여부 등 보다 세부적인 사항을 고려해야 한다. 다자기구의 국별 프로그램과 연계성이 있을 경우 ‘높음’을 부여하고, 중장기 계획에는 포함되어 있지 않지만 주요 업무에 해당할 경우 ‘보통’, 연관도가 낮을 경우에 ‘낮음’을 부여하는 식의 기준을 고려할 수 있다.

119) 외교부/KOICA 국제기구 협력사업 내부 평가 참고.

[표-32] 외교부/KOICA의 국제기구 협력사업 평가표 (현행)

정 책 타 당 성	심사기준	심사결과	평가
	MDG 달성 기여		(높음/보통/낮음)
	양자원조 보완(국가/지역/분야)		
	기구의 역량/전문성		
	협력대상국 개발전략상 중요도	(UNDAF/CCA, PRSP 포함)	
	지원규모의 적정성		
	공관/KOICA사무소 사업관리 역량		
	총 평		
사 업 타 당 성	심사기준	심사결과	평가
	사업구성의 적절성	(모니터링/평가 계획, 지표 등)	(양호/보통/미흡)
	예산배분의 적절성		
	원조 효과성 수준	(주인의식 제고/원조조화/성과지향관리/상호책임성)	
	크로스커팅 이슈 기여도		
	공관/KOICA사무소 사업관리 역량		
	기타	(과급효과, 지속가능성 등)	
	총평		

(KOICA 내부 자료)

한편, 정책 타당성의 ‘협력대상국 개발전략상 중요도’ 기준은 해당 사업이 UNDAF/CCA 및 PRSP에 포함되었는지의 여부를 판단하는 것으로 명시되어 있다. 그러나, 기본적으로 UNDAF가 MDGs 및 PRSP와 같은 수원국의 개발협력 목표를 고려하여 작성되는 것인 만큼, 해당 사업이 UNDAF에 포함되어 있다면 CCA/PRSP에 대한 별도의 검토는 필요하지 않으며 수원국의 개발전략에서의 중요도 역시 높은 것으로 평가할 수 있다. 이 관점에서 보면, 사업 타당성의 ‘원조효과성 수준’에서 검토하려는 내용 역시 주인의식 제고 및 원조조화로 상기 항목에서 묻는 질문과 중복되는 점이 있다. 그 외 성과지향관리나 상호책임성 등의 항목은 국제기구의 RBM 시스템이나 UNDAF에 RBM 방식 채택 여부 등으로 평가할 수 있으므로, 정책 타당성 부문에서 검토하는 것이 적절하다.

[표-33] 외교부/KOICA의 국제기구 협력사업 평가표(안)

정 책 타 당 성	심사 기준	심사 내용	심사 결과
	기구의 전문성	기구평가 반영, 기구의 전문 분야와 일치도, 해당 사업과 기구의 중기전략/국별 프로그램과 연계성	(높음/보통/낮음)
	기구의 사업 관리 역량	국별사무소 규모 등 해당 수원국에서 기구의 입지	
	MDG 달성 기여		
	성과 측정 방안	모니터링/평가 계획 및 성과지표 제시, RBM 체계	
	지원규모의 적절성	(외교부 예산을 활용할 경우)	
	공관의 사업관리 역량		
	총 평		
사 업 타 당 성	심사기준	심사결과	평가
	양자원조 보완	국가/분야 (CAS에서 선정된 중점 분야 고려)	(양호/보통/미흡)
	협력대상국 개발전략과 연계성	UNDAF 포함 여부	
	사업구성의 적절성	사업 타당성 및 지속가능성, 모니터링/평가안 등	
	예산배분의 적절성	(KOICA 예산을 활용할 경우)	
	크로스커팅 이슈 기여도		
	KOICA사무소 사업관리 역량		
	총평		

다. 다자협력의 시행 체계

외교부/KOICA가 담당하고 있는 다자협력 업무는 각 기관의 유관 부서에서 분할하여 담당하고 있으며, 효율적인 업무 분담 및 조율 체계는 없는 상황이다. 장기적으로는 외교부/KOICA간 그리고 각 기관 내부적으로 효과적인 역할 분담이 필요하겠지만, 조직 구조 변경이 쉽지 않은 만큼 현 상황에 적합한 협업 체계가 필요하다. 현재 국제기구와의 협력 업무에 있어서 외교부와 KOICA가 각각 정책과 집행을 담당하는 것으로 구분되어 있기는 하지만, 정책과 집행 업무의 경계가 명확히 구분되는 것이 아니기 때문에 이를 분명하게 분담하는 것도 쉽지 않다.

우선 외교부 내부적으로도 개발관련 국제기구의 업무가 유엔과, 인권사회과, 인도

지원과에 분산되어 있다.¹²⁰⁾ 특히, 인권사회과가 담당하고 있는 기구나 이슈가 거의 개발과 직접적으로 연관되어 있어 인도지원과와 업무 영역이 중복될 수밖에 없기 때문에, 이상적으로는 두 과가 통합되는 것이 바람직하다. 적어도 지원금이 ODA로 100% 계상가능한 기구의 경우 개발협력국 소속의 인도지원과가 담당하는 방향으로 업무가 재조정되어야 한다. KOICA의 경우는 현재 국제기구 사업을 담당할 수 있는 인력이 절대적으로 부족한 상황이지만, 2011년 다자협력팀을 신설할 계획인 만큼 KOICA 내부 업무 체계는 명확해질 것으로 기대된다.¹²¹⁾

외교부와 KOICA간 업무 분담도 주요 현안이다. ODA가 외교부와 시행기관으로 분리된 타 공여국의 경우 국제기구협력 업무를 미지정기여 및 지정기여로 나누어 담당하는 사례가 있으나, 이 역시 업무 영역이 명확히 구분되지 않는다는 평가가 있었다. 더욱이 지정기여 중에서도 인도적 지원, 주제별기금, 신탁기금 등의 지원형태에 따라 외교부가 수행하는 것이 적절한 형태가 있기 때문에 미지정기여와 지정기여로 단순히 이분할 수는 없다. 현재와 같이 외교부와 KOICA간에 업무 영역이 혼재되어 효율이 저해되는 경우 가장 좋은 대안은 정책과 전략은 공유하되 각 기관의 예산은 임의대로 활용하는 방안이다. 즉, 중점 협력기구 선정, 예산 배분, 미지정 및 지정기여 비중 설정 등 전략적인 부분은 공유하고, 기본적인 방침이 정해지면 각 기관의 예산에 맞추어 기여 방안을 수립하는 것이다. 다만, 외교부의 기본적인 역할이 다자기구와의 외교적 관계를 유지하고 영향력을 행사하는 데에 있으므로 외교부는 집행이사국으로서의 활동, 중점 협력기구에 대해 전략 수립, 기구에 대한 평가 수행 업무를 주도적 수행하는 것이 바람직하다.

120) [표-26] 참조.

121) KOICA 선진화 계획 2010-2015 참조.

7. 장기적 과제

가. 부처간 다자협력 일관성 제고

다자기구와의 협력은 업무의 특성상 대다수 공여국에서 여러 부처로 분산되어 있다. DAC은 부처간 조율체제를 마련하여 정책 일관성을 향상시킬 것을 권고하고 있고, 공여국들도 나름의 조율 체제를 구축하고자 노력하고 있다. 한국도 2005년 이후 외교통상부가 담당하던 유엔 전문기구에 대한 분담금 업무가 해당 분야에 전문성이 있는 부처로 이관됨에 따라 분절화가 심화되었다고 볼 수 있다. 현재 외교통상부와 기획재정부 포함, 총 18개 부처에서 다자간 원조를 담당하고 있으며, 정확히 파악할 수는 없지만 멀티바이 사업까지 포함할 경우 다자기구와의 협력 업무는 더 많은 부처·기관에 분산되어 있을 것이다. 원칙적으로 국제개발협력위원회는 매년도 및 중장기 국제개발협력 추진계획, 국제개발협력에 관한 추진전략의 수립, 국제개발협력의 평가 등에 대한 심의 역할을 담당하지만, 실질적으로는 현재까지 그 역할과 기능을 다하지 못하고 있다. 또한, ODA 주무 부처인 외교통상부와 기획재정부를 비롯해 다양한 원조 사업을 집행하고 있는 기타 정부 간의 원조 정책 조율이 원활하지 않은 것으로 파악되었다.¹²²⁾

2009년 12월 국회 본회의를 통과한 ‘국제개발협력기본법안’의 제9조는, “다자간 개발협력 중 ‘국제금융기구에의 가입조치에 관한 법률’에 규정된 국제기구와의 협력은 기획재정부장관이, 그 밖의 기구와의 협력은 외교통상부장관이 주관한다”라고 명시하고 있다. 특히, 유엔과의 협력 업무가 많은 부처에 분산되어 있으므로, 외교통상부를 중심으로 조율 체제를 마련해야 한다. 물론, 업무 적합도가 높은 부처와 국제기구가 직접 협력하는 것이 더욱 효과적이고, 현실적으로도 각 부처에서 시행하고 있는 국제기구 협력업무 및 예산권이 외교통상부로 다시 이전되기는 어려울 것이다. 다만, 적은 재원으로 국제사회에서 큰 목소리를 내기 위해서는 적어도 조율되고 일관성 있는 정책이 있어야 하며, 이 조율 업무는 국제개발협력기본법안에 따라 외교통상부에서 담당해야 할 것이다.¹²³⁾

122) 김은미 외 (2009) 참조.

123) 기획재정부가 담당하는 국제기구업무를 제외한 일체의 분담금 업무는 외교통상부가 담당하고 있었으나 부처별 전문성 등의 문제로 인해 2005년 각 부처로 이전된 바 있다.

나. 정책 문서 발간

전반적인 개발원조 방향을 설정한 전략서가 없는 상황에서 다자협력에 대한 전략서를 도출하기에는 무리가 있지만, 장기적으로는 반드시 필요한 부분이다. 덴마크, 영국, 스웨덴, 뉴질랜드 등 많은 DAC 회원국들이 다자협력 정책 및 전략문서를 발간하여 다자간 원조의 질과 효과성을 확보하고 있다. 내용의 구체성은 국가별로 다르지만, 다자원조의 질적 제고를 위한 기본 원칙과 방향을 대부분 동일하게 설정하고 있다. 다자협력의 효과성을 제고하는 가장 확실한 방법은 다자협력의 원칙을 담은 정책문서를 발간하여 대외적으로 한국 다자협력의 방향을 알리고 대내적으로는 예산확보의 근거를 마련하는 것이다. 특히, 한국 다자간 원조의 대부분이 차관형태의 다자금융기구에 대한 지원인 만큼 명확한 정책 목표를 설정하여 인도주의적 목표 하에 개발 원조를 수행하는 유엔에 대한 기여 규모를 확대해야 하겠다.

다. 국제기구 논의 참여 확대

국제기구와의 협력은 전적으로 공여국의 인도주의적 목적으로만 진행된다고 할 수는 없다. 글로벌 거버넌스의 중심에서 국제 규범을 수립하고 개발 어젠다를 설정하는 과정에 참여하여 국제사회에서 한국의 위상을 높인다는 외교적 목표도 고려되어야 한다. 이를 위해서 반드시 다수의 기구에 기여하거나, 기여 규모를 확대하는 데에만 치중해서는 안된다. 지원하고자 하는 국제기구에 대한 철저한 분석을 통해 다양한 방식으로 의견을 제시할 수 있어야 한다. 다자기구의 집행이사국으로 참여하고 있는 주요 공여국이나 심지어는 개도국까지도 정례회의에 참여하여 기구의 전략이나 예산 운용방식, 국별 자금 배분, 중점 프로그램에 대해 다양한 의견을 제시하고 있다. 개선해야 할 부분이 있다면 이를 공개적으로 제시하여 개선을 촉구하기도 한다. 외교부/KOICA 역시 양자간 원조를 보완하거나 국제기구를 통해 사업 경험을 전수 받는다는 협소한 측면에서만 다자협력을 보지 않고, 보다 상위 단계에서의 협력을 강화하는 것도 적극 고려해야 한다.

7장. 결 론

본 보고서의 목적은 외교부와 KOICA가 제한적인 다자협력 예산을 가지고 어떻게 활용할 수 있는지, 향후 예산이 증가할 것으로 예상됨에 따라 어떤 전략을 통해 집행해야 하는지 그 기본적인 틀을 제시하고자 하는 것이다. 그 간 한국의 개발원조가 지나치게 양자간 원조에 집중되어 왔으며, 다자간 원조는 의무 분담금 수준에서 크게 벗어나지 못하고 국제사회에서 체면을 유지하는 정도에 불과하였다. 이는 MDGs달성과 국제사회 빈곤감소에 기여라는 당위적 목표만 설정하고 세부적인 목표나 시행 전략을 수립하지 못한 탓이 클 것이다. 선진 공여국들은 상기와 같은 인도주의적 지원과 더불어 국제 규범과 개발 어젠다를 설정하는 다자기구의 의사결정 과정에서 주도적 역할을 수행한다는 것 역시 다자간 원조의 목표로 삼고 있다. 한국도 이제는 기여금만 분담하는 소극적인 협력 관계에서 탈피해야 한다. 소수 선진 공여국들이 국제기구를 통해 자국의 이해에 부합하는 어젠다를 설정하고 주도하도록 방관하지 않기 위해서는 국제기구와의 전략적 파트너십을 강화해 나가야 한다.

이에 본 보고서에서는 국제사회의 다자협력 환경과 현황을 살펴보고, 여타 DAC 회원국들은 다자기구와 어떤 방식으로 협력관계를 형성하고 있는지 정책과 전략 이행 과정을 살펴보았다. 선진 공여국들의 다자협력의 핵심은 국제기구 본래의 업무 영역 및 전략, 프로그램을 최대한 존중하여 미지정기여를 확대하되, 철저한 평가를 통해 국제기구의 업무 효과성을 제고하도록 하는 데에 있었다. 한국도 장기적으로는 국제사회가 권고하는 다자 협력의 원칙을 준수하고, 다자기구의 오너십을 존중해야 한다. 다시 말해, 분야를 적시하지 않은 미지정기여를 원칙으로 하고 지정기여를 활용할 경우에는 다자기구가 이미 수립한 프로그램, 집행, 평가 틀을 활용하여 우리 기여금의 효과성을 제고해야 한다. 한편, 지정기여는 제한적으로 활용하되 그 안에서 우리 인적역량 및 사업역량을 강화할 수 있는 방안을 찾아야 한다.

DAC 회원국들은 각자 집중하고자 하는 분야를 선정하고, 해당 분야와 업무 분야가 일치하는 기구에 집중적으로 지원하고 있다. 이를 통해, 공여국과 중점 분야간의 연결

고리가 형성되어 해당 공여국의 특성으로 인식되는 큰 홍보 효과를 창출하고 있었다. 이는, 같은 자금을 지원하면서도 부가적으로 얻을 수 있는 효과인 만큼 특히 유엔 지원 예산이 부족한 외교부와 KOICA에 큰 시사점을 주는 부분이다. 이에, 외교부/KOICA도 '선택과 집중'의 원칙에 따라 중점 협력기구를 선정하고 전략적으로 협력 관계를 구축해야 한다. 현실적으로 모든 다자기구와 협력할 수는 없다. 20개 내외의 중점 협력기구를 선정하여 예산과 인력을 집중하는 것이 바람직하다. 이후 외교부와 KOICA에게 가장 시급한 문제는 제한된 예산을 어떤 기구에 어떤 형태로 배분할 것인지 그 기준과 전략을 마련하는 것이다. 이 단계에서는 외교부의 정치·외교적 요인이 작용할 수밖에 없지만, 기본적으로 기구에 대한 평가 결과에 근거하여 예산을 배분한다는 원칙을 준수해야 한다. 현재 우리의 다자협력 과정에서 가장 부실한 부분이 모니터링과 평가 업무인 만큼, 기구별 전략을 수립하는 과정에서부터 평가 방안을 마련해야 한다.

결론적으로, MDGs라는 국제개발 목표에 기여하는 동시에 제한된 자원으로 효과적인 다자협력을 수행하기 위해서는 일관성 있는 다자협력 정책과 전략이 필요하다. 우리의 다자기구 지원이 국제사회에서 한국의 입지를 제고하고 우리 기여에 대한 가시성 제고와 밀접하게 연결되어 있는 만큼, 우리의 다자간 ODA가 다자기구와 개도국, 그리고 한국의 상호이익에 부합한다는 인식하에 장기적으로 다자간 ODA 예산을 일정 수준으로 확대하여 우리의 국제적 위상과 역할을 강화해 나가야 할 것이다.

참고 문헌

국내 문헌

권율·정지선·박수경 (2008), 양자간개발기구의 체계와 활동 (2008), 통일원구원.

김은미·마재신·임은미 (2007), 개발협력 집행체계 개선방안 및 유엔기구와의 다자개발협력 방안에 관한 연구, 외교통상부 ODA 연구용역 보고서.

김은미·김지현·이재현 (2009), 한국의 다자원조 전략 수립을 위한 국제적 동향 분석.

김은미·김지현 (2009), 한국 원조체계의 분절(fragmentation)이 원조 효과성에 미치는 영향 및 개선방안, 한국국제협력단.

외교통상부 (2009), 2009 외교백서, 외교통상부.

이계우·구달희·박찬용 (2006), 다자간 개발원조기관과의 협력지원정책의 필요성과 추진방향을 위한 연구, 외교통상부 ODA 정책 용역과제

정우진 (2010), 한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램, 한국국제협력단.

한국국제협력단 (2008), 2007 KOICA 대외무상원조실적 통계, 한국국제협력단.

한국국제협력단 (2009a), 2008 KOICA 대외무상원조실적 통계, 한국국제협력단.

한국수출입은행 (2009b), 우리나라 ODA 통계자료집, 한국수출입은행.

국외 문헌

Alison Scott (2004), Assessing Multilateral Effectiveness, International Division, DFID.

Alison Scott (2005), The 'MEFF' Methodology: A Review of DFID's Multilateral Effectiveness Framework, International Division Advisory Department,, DFID.

Andreas Obser (2007), Multilateral Organisations Performance Assessment: Opportunities and Limitations for Harmonisation among Development Agencies, German Development Institute, Bonn.

AusAid (2008), Partnership Framework Between the Australian Agency for International Development(AusAid) and the United Nations Children's Fund(UNICEF) 2008-2015. AusAid.

Danida (2005), Performance Management Framework for Danish Development Cooperation 2006-2007, Quality Assurance Department, KVA, Ministry of Foreign Affairs, Copenhagen.

Danida (2007), Annual Performance Report 2006, MFA

Danida (2008a), Assessing Multilateral Organisation Effectiveness, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhagen.

Danida (2008b), Denmark's Multilateral Development Cooperation Towards 2015, Ministry of Foreign affairs of Denmark, Copenhagen, Denmark.

Danida (2008d), From Goals to Results in Danish Development Assistance, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhagen.

Danida (2008c), Synergies Between bilateral And Multilateral Activities, Evaluation Study, Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Copenhagen.

DFID, UNICEF: UK Institutional Strategy 2009-2011.

Fues, T. 외 (2007). the Role of the United Nations in the Global development

architecture: Steps towards greater coherence. Paper presented to the annual Meeting 2007 of the Academic Council on the United Nations System(ACUNS), June 6-8, 2007, New York.

Global Programs and Partnership Group (2006), Integrating Global Partnership Programs with Country-led National Programs: Synthesis of Findings and Recommendations, OECD/DCD.

General Assembly (2008), Resolution adopted by the General Assembly, Triennial comprehensive policy review of operational activities for development of the United Nations system, Sixty-second session, UN.

IDA - Resource Mobilization Team (2008). Aid Architecture: An Overview of the Main Trends in Official Development Assistance Flows, World Bank Group, Washington, D.C.

Irish Aid (2008), First Annual Report of the Inter-Departmental Committee on Development, Irish Aid.

MFA (2004), Country Strategy for Development Cooperation, Laos 2004-2008, Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Stockholm.

MFA (2007), Sweden's Strategy for Multilateral Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Stockholm.

MFA (2008a), Model for Strengthened Results-based Management in Development Co-operation, Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Stockholm.

MFA (2008b), Strategy for development cooperation with Cambodia 2008-2010, Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Stockholm.

MOPAN (2010), MOPAN Common Approach 2010, UNICEF 2009, MOPAN.

MOPAN Secretariat (2010), MOPAN Common Approach 2010, Implementation Guide, MOPAN.

NAO (2005), Department for International Development: Engaging with Multilaterals,

National Audit Office, London.

NORAD (2005), *Development Cooperation Manual*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

NORAD (2007), *Mid-Term Review of Norway's Support to UNICEF's Education Programme in Madagascar (2005-2007)*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

NORAD (2008), *End-Review of Norway's Support to UNICEF's Education Programme in Madagascar (2005-2007) and Appraisal of UNICEF's Proposal for a New Education Programme 2008-2011*, Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

OECD (2007a), *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration, Overview of the Results*, OECD, Paris.

OECD (2007b), *DAC Peer Review of Denmark*, OECD, Paris.

OECD (2007c), *DAC Statistical Reporting Directives*, DCD/DAC(2007)34, OECD, Paris.

OECD (2007d), *Reporting Directives for the Creditor Reporting System*, DCD/DAC (2007)39/FINAL, OECD, Paris.

OECD (2008a), *DAC Peer Review Content Guide*, DCD/DAC(2008)46/REV2, OECD, Paris.

OECD (2008b), *Development Co-operation of the Republic of Korea*, DAC Special Review, OECD, Paris.

OECD (2009a), *2008 DAC Report on Multilateral Aid*, OECD, Paris.

OECD (2009b), *Better Aid, Managing Aid: Practices of DAC Members Countries*, OECD, Paris.

OECD (2009c), *DAC Peer Review of Sweden*, OECD, Paris.

OECD (2009d), *Development Co-operation Report 2009*, OECD Journal on Development, OECD, Paris.

O'Keefe, J. August 3, 2007. Aid - From Consensus to Competition, presented at Brookings Blum Roundtable 2007. Brookings Institute, Washington, DC.

Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Organisational Strategy 2005-2008: UNICEF.

Sida (2007), A Sweden's Strategy For Multilateral Development Cooperation, Ministry of Foreign Affairs, Stockholm.

Sida (2009a), Action plan on Aid Effectiveness 2009-2011, Sida, Stockholm.

Sida (2009b), Strategic Direction and Budget 2009-2011-Revision for 2010-2011, Sida, Stockholm.

UNDP (2009), Annual Report 2009, UNDP, New York.

UNDG (2010), Guidance Note, Application of the Programming Principles to the UNDAF, UNDG.

UNDG (2010), How To Prepare an UNDAF Part (1), Guidelines for UN Country Team, UNDG.

UNICEF (2007), Annual report of the Executive Director: progress and achievements against the medium-term strategic plan (E/ICEF/2007/9), UNICEF, New York.

UNICEF (2008), Thematic funding as a financial instrument in support of the UNICEF medium-term strategic plan (E/ICEF/2008/22), UNICEF, New York.

UNICEF (2009a), Annual Report 2008, UNICEF, New York.

UNICEF (2009b), Annual report of the Executive Director: progress and achievements against the medium-term strategic plan (E/ICEF/2009/9), UNICEF, New York.

UNICEF (2010), Compendium of Contributions by Main Donors 2009, UNICEF Public Sector Alliances and Resources Mobilization Office(PARMO), UNICEF, New York.

United Nations (2009), Decisions adopted by the Executive Board in 2009, First regular session 2010. Executive Board of the United Nations Development Programme and

of the United Nations Population Fund.

Wood, B; Kabell, D; Sagasti, F; Muwanga, N.(2008), Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration, Copenhagen.

WFP (2009), World Food Programme 2009, WFP, Rome.

별첨

별첨 1. ODA로 계상가능한 국제기구 목록

ANNEX 2: LIST OF INTERNATIONAL ORGANISATIONS OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED IN WHOLE OR IN PART AS ODA

As of 6 May 2009

Below is the list of agencies core contributions to which may be reported as official development assistance (ODA), either in whole or in part. "Core contributions" means funds that are disbursed at the discretion of the agency, in accordance with paragraphs 9 and 10 of these Directives.

Where donors effectively control the disposal of funds channelled through multilateral agencies, these should be reported as bilateral aid. This applies to contributions earmarked for specific countries, sectors or themes.

Agencies may also administer funds that are specifically directed to developing countries or development concerns. Contributions to such funds may be reported in full as ODA, regardless of whether core contributions to the agencies administering the funds are reportable as ODA. In case of doubt, members may consult the Secretariat.

Acronym (English)	Coef- ficient If< 100%	Full Name (English)	DAC 2a/3a Row Code	Channel Code
I. MULTILATERAL INSTITUTIONS				40000
1. UNITED NATIONS (UN)				
1.1 UNITED NATIONS AGENCIES, FUNDS AND COMMISSIONS				41000
UNCCD		Convention to Combat Desertification		41101
DLCO-EA		Desert Locust Control Organisation for Eastern Africa		41102
ESCAP		Economic and Social Commission for Asia and the Pacific		41106
ESCWA		Economic and Social Commission for Western Asia		41105
ECA		Economic Commission for Africa		41103
ECLAC		Economic Commission for Latin America and the Caribbean		41104
IAEA-TCF		International Atomic Energy Agency (Contributions to Technical Cooperation Fund Only)		41107
IFAD		International Fund for Agricultural Development	988	41108
INSTRAW		International Research and Training Institute for the Advancement of Women		41109
UNAIDS		Joint United Nations Programme on HIV/AIDS		41110
UNCDF		United Nations Capital Development Fund		41111
UNICEF		United Nations Children's Fund	963	41122
UNCTAD		United Nations Conference on Trade and Development		41112
UNDEF		United Nations Democracy Fund		41142
UNIFEM		United Nations Development Fund for Women		41124
UNDP		United Nations Development Programme	959	41114
UNEP		United Nations Environment Programme		41116
UNFCCC		United Nations Framework Convention on Climate Change		41118
UN Habitat		United Nations Human Settlement Programme		41120
UNIDO		United Nations Industrial Development Organisation		41123
UNITAR		United Nations Institute for Training and Research		41125
UNMAS		United Nations Mine Action Service		41126
UNOCHA		United Nations Office of Co-ordination of Humanitarian Affairs		41127
UNHCR		United Nations Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	967	41121
UNODC		United Nations Office on Drugs and Crime		41128
PBF Window 2		United Nations Peacebuilding Fund (Window Two: Restricted Contributions Only)		41141
UNFPA		United Nations Population Fund	974	41119
UNRWA		United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East	964	41130

Acronym (English)	Coef- ficient If < 100%	Full Name (English)	DAC 2a/3a Row Code	Channel Code
UNRISD		United Nations Research Institute for Social Development		41129
UNSID		United Nations Special Initiative on Africa		41133
UNSSC		United Nations System Staff College		41131
UNSCN		United Nations System Standing Committee on Nutrition		41132
UNU		United Nations University (including Endowment Fund)		41134
UNVFTC		United Nations Voluntary Fund for Technical Co-operation in the Field of Human Rights		41137
UNVFT		United Nations Voluntary Fund for Victims of Torture		41138
UNVFD		United Nations Voluntary Fund on Disability		41136
UNV		United Nations Volunteers		41135
WFP		World Food Programme	966	41140
WHO-CVCA		World Health Organisation - core voluntary contributions account		41143
1.2 OTHER UN (Core Contributions Reportable in Part)				41300
FAO	51%	Food and Agricultural Organisation	932	41301
IAEA- Assessed	33%	International Atomic Energy Agency - assessed contributions	941	41312
ILO	15%	International Labour Organisation	940	41302
ITU	18%	International Telecommunications Union	937	41303
UN	12%	United Nations	938	41305
UNDPKO	7%	United Nations Department of Peacekeeping Operations (excluding UNTSO, UNMOGIP, UNFICYP, UNDOF)	943	41310
UNECE	89%	United Nations Economic Commission for Europe (extrabudgetary contributions only)	948	41314
UNESCO	44%	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation	942	41304
OHCHR	64%	United Nations High Commissioner for Human Rights (extrabudgetary contributions only)	946	41313
PBF Window 1	80%	United Nations Peacebuilding Fund (Window One: Flexible Contributions Only)		41311
UPU	16%	Universal Postal Union	936	41306
WHO- Assessed	76%	World Health Organisation - assessed contributions	931	41307
WIPO	3%	World Intellectual Property Organisation	814	41308
WMO	4%	World Meteorological Organisation	933	41309
2. EUROPEAN UNION INSTITUTIONS				42000
EC		European Commission - Development Share of Budget	917	42001
EDF		European Commission - European Development Fund	918	42003
EIB		European Investment Bank (interest subsidies only)	919	42004
FEMIP		Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership Trust Fund		42005
GEEREF		Global Energy Efficiency and Renewable Energy Fund		42006
3. INTERNATIONAL MONETARY FUND				43000
IMF-PRGF- HIPC Trust		International Monetary Fund - Poverty Reduction and Growth Facility - Heavily Indebted Poor Countries Initiative Trust (includes HIPC, PRGF and PRGF-HIPC sub-accounts)	949	43002
IMF-PRGF Trust		International Monetary Fund - Poverty Reduction and Growth Facility Trust	958	43001
IMF-ENDA		International Monetary Fund - Subsidization of IMF Emergency Assistance for Natural Disasters		43003
4. WORLD BANK GROUP				44000
AMCs		Advance Market Commitments		44006
IBRD		International Bank for Reconstruction and Development	901	44001
IDA		International Development Association	905	44002

Acronym (English)	Coef- ficient If < 100%	Full Name (English)	DAC 2a/3a Row Code	Channel Code
IDA-HIPC		International Development Association - Heavily Indebted Poor Countries Debt Initiative Trust Fund		44003
IDA-MDRI		International Development Association - Multilateral Debt Relief Initiative	904	44007
IFC		International Finance Corporation	903	44004
MIGA		Multilateral Investment Guarantee Agency	902	44005
5. WORLD TRADE ORGANISATION				45000
WTO-ACWL		World Trade Organisation - Advisory Centre on WTO Law		45002
WTO-DDAGTF		World Trade Organisation - Doha Development Agenda Global Trust Fund		45003
WTO-ITC		World Trade Organisation - International Trade Centre		45001
6. REGIONAL DEVELOPMENT BANKS				46000
Afr.DB		African Development Bank	913	46002
Afr.DF		African Development Fund	914	46003
ASF		African Solidarity Fund	972	46001
CAF		Andean Development Corporation		46008
AsDB		Asian Development Bank	915	46004
AsDF		Asian Development Fund	916	46005
BSTDB	61%	Black Sea Trade and Development Bank		46006
CDB		Caribbean Development Bank	906	46009
CABEI		Central American Bank for Economic Integration	910	46007
IDB		Inter-American Development Bank, Inter-American Investment Corporation and Multilateral Investment Fund	909	46012
IDB Sp.F.		Inter-American Development Fund for Special Operations	912	46013
7. OTHER MULTILATERAL INSTITUTIONS (Coefficients may need to be applied)				47000
SCAAP		(Colombo Plan) Special Commonwealth African Assistance Programme		47091
		Adaptation Fund		47111
WARDA		Africa Rice Centre		47101
CAMES		African and Malagasy Council for Higher Education		47009
ACBF		African Capacity Building Foundation		47001
AU		African Union (excluding peacekeeping facilities)		47005
ASEAN (CF)		ASEAN Cultural Fund		47004
APO		Asian Productivity Organisation		47002
APEC ASF		Asia-Pacific Economic Cooperation Support Fund (except contributions tied to counter-terrorism activities)		47109
APFIC		Asia-Pacific Fishery Commission		47068
ASEAN		Association of South East Asian Nations: Economic Co-operation		47003
		Biodiversity International		47069
CARICOM		Caribbean Community Secretariat		47011
CAREC		Caribbean Epidemiology Centre		47012
CEI-Climate Fund		Central European Initiative - Special Fund for Climate and Environmental Protection		47112
ICDDR,B		Centre for Health and Population Research		47053
CIFOR		Centre for International Forestry Research		47018
CP		Colombo Plan		47027
CFC		Common Fund for Commodities		47105
CAPAM		Commonwealth Agency for Public Administration and Management		47010
CF		Commonwealth Foundation		47013
CFTC		Commonwealth Fund for Technical Co-operation		47014
CI		Commonwealth Institute		47016
CLAS		Commonwealth Legal Advisory Service		47023
CMDF		Commonwealth Media Development Fund		47024
COL		Commonwealth of Learning		47025

Acronym (English)	Coef- ficient If < 100%	Full Name (English)	DAC 2a/3a Row Code	Channel Code
CPTM		Commonwealth Partnership for Technical Management		47028
CSC		Commonwealth Scientific Council		47030
CSSO		Commonwealth Small States Office		47031
CTIAF		Commonwealth Trade and Investment Access Facility		47032
CYP		Commonwealth Youth Programme		47033
CPLP		Community of Portuguese Speaking Countries		47026
CGIAR		Consultative Group on International Agricultural Research		47015
CITES		Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna		47022
EROPA		Eastern-Regional Organisation of Public Administration		47037
CEMAC		Economic and Monetary Community of Central Africa		47113
ECOWAS		Economic Community of West African States		47034
ENDA		Environmental Development Action in the Third World		47035
EPPO		European and Mediterranean Plant Protection Organisation		47036
ETC		European Bank for Reconstruction and Development - Early Transition Countries Initiative		47125
		European Bank for Reconstruction and Development - Western Balkans Trust Fund		47126
FFTC		Food and Fertilizer Technology Centre		47041
FFA		Forum Fisheries Agency		47040
FIT		Foundation for International Training		47042
DCAF		Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces		47106
GICHD		Geneva International Centre for Humanitarian Demining		47123
GAVI		Global Alliance for Vaccines and Immunization	1311	47122
		Global Crop Diversity Trust		47043
GEF	96%	Global Environment Facility	811	47044
Global Fund		Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria	1312	47045
IF		Integrated Framework for Trade-Related Technical Assistance to Least Developed Countries		47116
IAII		Inter-American Indian Institute		47048
IICA		Inter-American Institute for Co-operation on Agriculture		47061
IOC		Intergovernmental Oceanographic Commission		47065
IPCC		Intergovernmental Panel on Climate Change		47067
IAI		International African Institute		47047
IBE		International Bureau of Education - International Educational Reporting System (IERS)		47049
CIHEAM		International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies		47019
ICARDA		International Centre for Agricultural Research in Dry Areas		47051
ICRA		International Centre for Development Oriented Research in Agriculture		47055
CIAT		International Centre for Tropical Agriculture		47017
ICIPE		International Centre of Insect Physiology and Ecology		47054
ICAC		International Cotton Advisory Committee		47050
ICRISAT		International Crop Research for Semi-Arid Tropics		47057
IDLO		International Development Law Organisation		47059
IFFIm ¹		International Finance Facility for Immunisation		47107
IIC		International Institute for Cotton		47060
IDEA		International Institute for Democracy and Electoral Assistance		47058
IITA		International Institute of Tropical Agriculture		47062
ILRI		International Livestock Research Institute		47063
CIMMYT		International Maize and Wheat Improvement Centre		47020
INBAR		International Network for Bamboo and Rattan		47064
IOM		International Organisation for Migration		47066

¹ Disbursements are recorded at the time the donors actually make payments. This is likely to be both during the life cycle of the bonds (to cover set-up costs, administration, interest payments to bondholders etc.), and at maturity of the bonds when donor contributions will reimburse bondholders.

Acronym (English)	Coef- ficient If < 100%	Full Name (English)	DAC 2a/3a Row Code	Channel Code
OIF		International Organisation of the Francophonie		47046
CIP		International Potato Centre		47021
IRRI		International Rice Research Institute		47070
ISTA		International Seed Testing Association		47071
ITTO		International Tropical Timber Organisation		47073
IVI		International Vaccine Institute		47074
IWMI		International Water Management Institute		47075
FASTPED		INTERPOL Fund for Aid and Technical Assistance to Developing Countries		47038
JSCA		Justice Studies Centre of the Americas		47076
OLADE		Latin-American Energy Organisation		47127
MRC		Mekong River Commission		47077
MDRP		Multi-Country Demobilisation and Reintegration Program		47108
Montreal Protocol		Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol	812	47078
NEPAD		New Partnership for Africa's Development		47117
OECD-Dev. Centre		OECD Development Centre		47081
OECD		Organisation for Economic Co-operation and Development (Contributions to special funds for Technical Co-operation Activities Only)		47080
OAS		Organisation of American States		47079
OECS		Organisation of Eastern Caribbean States		47082
BSEC	78%	Organisation of the Black Sea Economic Cooperation		47110
PIFS		Pacific Islands Forum Secretariat		47087
SPREP		Pacific Regional Environment Programme		47097
PAHO		Pan-American Health Organisation		47083
PAIGH		Pan-American Institute of Geography and History		47084
PARCA		Pan-American Railway Congress Association		47085
PIDG		Private Infrastructure Development Group		47086
CREFIAF		Regional Organisation for the Strengthening of Supreme Audit Institutions of Francophone Sub-Saharan Countries		47118
RN		Relief Net		47088
OSS		Sahara and Sahel Observatory		47119
SWAC		Sahel and West Africa Club		47029
SPC		Secretariat of the Pacific Community		47096
SAARC		South Asian Association for Regional Cooperation		47120
SEAFDC		South East Asian Fisheries Development Centre		47092
SEAMEO		South East Asian Ministers of Education		47093
SOPAC		South Pacific Applied Geoscience Commission		47094
SPBEA		South Pacific Board for Educational Assessment		47095
SADC		Southern African Development Community		47089
SATCC		Southern African Transport and Communications Commission		47090
UCLGA		United Cities and Local Governments of Africa		47121
USP		University of the South Pacific		47099
UNPO		Unrepresented Nations and Peoples' Organisation		47098
WAMU		West African Monetary Union		47100
ICRAF		World AgroForestry Centre		47056
WCO-Fellowship Prog.		World Customs Organisation Fellowship Programme		47102
WMU		World Maritime University		47103
AVRDC		World Vegetable Centre		47008
WorldFish Centre		WorldFish Centre		47104

Acronym (English)	Coef- ficient If < 100%	Full Name (English)	DAC 2a/3a Row Code	Channel Code
II. NON GOVERNMENTAL ORGANISATIONS (NGOs) AND CIVIL SOCIETY (OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED AS BILATERAL ODA)				20000
2.1. INTERNATIONAL NGOS				21000
AMREF		African Medical and Research Foundation		21045
ACORD		Agency for Cooperation and Research in Development		21046
AITIC		Agency for International Trade Information and Co-operation		21002
		AgriCord		21047
AAU		Association of African Universities		21048
AGID		Association of Geoscientists for International Development		21001
CUTS		Consumer Unity and Trust Society International		21005
CODESRIA		Council for the Development of Economic and Social Research in Africa		21004
		Development Gateway Foundation		21006
MSF		Doctors Without Borders		21029
ELCI		Environmental Liaison Centre International		21007
ECDPM		European Centre for Development Policy Management		21049
AWEP		European Parliamentarians for Africa		21043
Eurostep		Eurostep		21008
FAWE		Forum for African Women Educationalists		21010
FARA		Forum for Agricultural Research in Africa		21009
		Geneva Call		21050
GCE		Global Campaign for Education		21011
HAI		Health Action International		21013
HURIDOCs		Human Rights Information and Documentation Systems		21014
ISPEC		Institut Supérieur Panafricain d'Economie Coopérative		21051
IPS		Inter Press Service, International Association		21024
		International Alert		21038
ICRA		International Catholic Rural Association		21015
ICTSD		International Centre for Trade and Sustainable Development		21017
ICTJ		International Centre for Transitional Justice		21057
ICRC		International Committee of the Red Cross	1211	21016
ICCIDD		International Council for the Control of Iodine Deficiency Disorders		21044
IFRCRCs		International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies		21018
IFS		International Federation of Settlements and Neighbourhood Centres		21019
		International HIV/AIDS Alliance		21020
IIED		International Institute for Environment and Development		21021
IISD		International Institute for Sustainable Development		21039
INAFI		International Network for Alternative Financial Institutions		21022
Interpeace		International Peacebuilding Alliance		21042
IPPF		International Planned Parenthood Federation	1212	21023
ISC		International Seismological Centre		21025
ISHR		International Service for Human Rights		21026
ITF		International Trust Fund for Demining and Mine Victims Assistance		21027
UNION		International Union Against Tuberculosis and Lung Disease		21034
IUEF		International University Exchange Fund - IUEF Stip. in Africa and Latin America		21028
IWTC		International Women's Tribune Centre		21040
		IPAS-Protecting Women's Health, Advancing Women's Reproductive Rights		21053
CLASCO		Latin American Council for Social Sciences		21003
LPI		Life and Peace Institute		21054
PAID		Pan African Institute for Development		21030
PANOS		PANOS Institute		21031

Acronym (English)	Coef- ficient If < 100%	Full Name (English)	DAC 2a/3a Row Code	Channel Code
PSI		Population Services International		21032
RATN		Regional AIDS Training Network		21055
REEEP		Renewable Energy and Energy Efficiency Partnership		21056
SID		Society for International Development		21041
TI		Transparency International		21033
WWB		Women's World Banking		21037
OMCT		World Organisation Against Torture		21035
WUS		World University Service		21036
III. PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS				
(OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED AS BILATERAL ODA)				30000
		Cities Alliance		30008
GAID		Global Alliance for ICT and Development		30007
GAIN		Global Alliance for Improved Nutrition		30001
GeSCI		Global e-Schools and Communities Initiative		30003
GWP		Global Water Partnership		30004
IAVI		International AIDS Vaccine Initiative		30005
UNITAID		International drug purchase facility		30010
IPM		International Partnership on Microbicides		30006
IUCN		International Union for the Conservation of Nature		30011
SAS		Small Arms Survey		30009
IV. NETWORKS				
(OFFICIAL CONTRIBUTIONS TO WHICH MAY BE REPORTED AS BILATERAL ODA)				31000
GDN		Global Development Network		31001
GKP		Global Knowledge Partnership		31002

Last updated on 6 May 2009

별첨 2. 2008년 한국 부처별 다자간 ODA 실적

(출연 및 출자, 총지출, 천 USD)

기관명	국제기구명	규모	출자
교육과학 기술부	UNESCAP	15	
	International Atomic Energy Agency - TCF	73	
	UNDP	272	
	International Vaccine Institute	4,438	
	IACE(Institute of APEC Collaborative Education)	370	
국토해양부	UN Habitat	27	
기상청	World Meteorological Organisation	40	
	Intergovernmental Oceanographic Commission(IOC)	1	
노동부	International Labour Organisation	860	
농림수산 식품부	International Fund for Agriculture Development	1,000	
	World Food Programme	100	
	UN Food and Agriculture Organization	3,103	
농촌진흥청	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	20	
	Asian Vegetable Research and Development Centre	30	
	Consultative Group on International Agricultural Research	450	
	Food and Fertiliser Technology Centre	50	
문화재청	UNESCO	4	
방송통신 위원회	Economic and Social Commission for Asia and the Pacific	500	
	International Telecommunications Union	1	
보건복지 가족부	United Nations Population Fund	130	
	WHO	7,781	
	International Bank for Reconstruction and Development	3,000	
산림청	FAO	102	
	Centre for International Forestry Research	150	
	ITTO	261	
여성부	UNIFEM	10	
외교통상부	UNCCD	185	
	IAEA	1,677	
	UNDP	1,300	
	UNHCR	2,300	
	UNICEF	2,800	
	UNIDO	3,798	
	UNIFEM	70	
	ODSG- Donor Support Group	300	
	UNODC	120	
	UNRWA	50	
	UNV	200	
	UN High Commissioner for Human Rights	280	
	UN High Commissioner for Human Rights	70	
	UNESCO	3,461	

기관명	국제기구명	규모	출자
	UN	4,769	
	UNDPKO	7,434	
	WTO	350	
	APO	903	
	CP	150	
	IOM	754	
	Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol	81	
	OAS	21	
	OECD Development Centre	330	
지식경제부	International Cotton Advisory Committee	41.9	
특허청	World Intellectual Property Office	6.3	
한국은행	IMF-PRGF	823.9	
	IBRD	6,000	
	IDA		65,440.4
	IDA-MDRI		4,239.6
	IDA-MDRI		0.0
	AfDB	3,500	
	AfDF		13,807.4
	AfDF-MDRI		761.5
	ADB	8000.0	
	ADF	29868.9	
	IDB	50,000	
	IIC	20,000	
	CFC	18	
환경부	UNDP/GEF	453.5	
	Grants for Stockholm Convention	130	
	Secretariat of the Basel Convention	92	
	UNEP	272.6	
	UNEP EANET	24.5	
	Secretariat for RAMSAR	100	
	UNFCCC	839.1	
	UNFCCC APN	10	
	UNESCO	15.4	
	Secretariat for CITES	91	
	Grants for GEF(4)	1,00.3	
	Grants for Biodiversity International	200	
KDI	OECD	514.1	
	OECD KOREA Policy Centre	115.5	
	OECD Korea Policy Centre Tax Programme	70	
KOICA	UNDP	1,893.5	

(한국수출입은행)

별첨 3. 2008년 국제기구별 한국 다자간 ODA 국제기구별 공여실적

(총지출, 천 USD)

코드	국제기구명	출연	출자	합계	비중(%)
41101	UNCCD (Convention to Combat Desertification)	185		185	
41106	UNESCAP	15		15	
41106	UNESCAP	20		20	
41106	UNESCAP	500		500	
41107	IAEA - Technical Cooperation Fund	73		73	
41107	IAEA	1,677		1,677	
41108	Internation Fund for Agriculture Development	1,000		1,000	
41114	UNDP	272		272	
41114	UNDP	1,300		1,300	
41114	UNDP/GEF	453		453	
41114	UNDP	1,894		1,894	
41116	Grants for Stockholm Convention	130		130	
41116	Secretariat of the Basel Convention	92		92	
41116	UNEP	273		273	
41116	UNEP EANET	24		24	
41118	Secretariat for RAMSAR	100		100	
41118	UNFCCC	839		839	
41118	UNFCCC APN	10		10	
41119	United Nations Population Fund	130		130	
41120	UN Habitat	27		27	
41121	UNHCR	2,300		2,300	
41122	UNICEF	2,800		2,800	
41123	UNIDO	3,798		3,798	
41124	United Nations Development Fund for Women	10		10	
41124	UNIFEM	70		70	
41127	ODSG (OCHA) Donor Support Group	300		300	
41128	UNODC	120		120	
41130	UNRWA	50		50	
41135	UNV	200		200	
41137	UN High Commissioner for Human Rights	280		280	
41138	UN High Commissioner for Human Rights	70		70	
41140	World Food Programme	100		100	

코드	국제기구명	출연	출자	합계	비중(%)
41301	UN Food and Agriculture Organization	3,103		3,103	
41301	FAO	102		102	
41302	International Labour Organisation	860		860	
41303	International Telecommunications Union	1		1	
41304	UNESCO	4		4	
41304	UNESCO	3,461		3,461	
41304	UNESCO	15		15	
41305	UN (United Nations Organization)	4,769		4,769	
41307	WHO	588		588	
41307	World Health Organisation	7,193		7,193	
41308	World Intellectual Property Office	6		6	
41309	World Meteorological Organisation	40		40	
41310	UNDPKO	7,434		7,434	
	對UN 총계	46,688	46,688	46,688	17.74%
43001	IMF-PRGF	824		824	
	對IMF 총계	824		824	0.31%
44001	IBRD	3,000		3,000	
44001	IBRD	6,000		6,000	
44002	IDA		65,440	65,440	
44002	IDA-MDRI		4,240	4,240	
44007	IDA-MDRI		-	-	
	對WB 총계	9,000	69,680	78,680	29.90%
45003	WTO	350		350	
	對WTO 총계	350		350	0.13%
46002	AfDB	3,500		3,500	
46003	AfDF		13,807	13,807	
46003	AfDF-MDRI		762	762	
46004	ADB	8,000		8,000	
46005	ADF	29,869		29,869	
46012	IDB	50,000		50,000	
46012	IIC	20,000		20,000	
	對RDB 총계	111,369	14,569	125,938	47.86%
47002	APO (Asian Productivity Organization)	903		903	
47008	Asian Vegetable Research and Development Centre	30		30	

코드	국제기구명	출연	출자	합계	비중(%)
47015	Consultative Group on International Agricultural Research	450		450	
47018	Centre for International Forestry Reserch	150		150	
47022	Secretariat for CITES	91		91	
47027	CP (Colombo Plan)	150		150	
47041	Food and Fertiliser Technology Centre	50		50	
47044	Grants for GEF(4)	1,600		1,600	
47050	International Cotton Advisory Committee	42		42	
47065	Intergovernmental Oceanographic Commission(IOC)	1		1	
47066	IOM (International Organisation for Migration)	754		754	
47069	Grants for Biodiversity International	200		200	
47073	ITTO	261		261	
47074	International Vaccine Institute	4,438		4,438	
47078	Multilateral Fund for the Implementation of the Montreal Protocol	81		81	
47079	OAS (Organization of American States)	21		21	
47080	OECD	514		514	
47080	OECD KOREA Policy Centre	116		116	
47080	OECD Korea Policy Centre_Tax Programme	70		70	
47081	OECD Development Centre	330		330	
47105	CFC	18		18	
47109	IACE(Institute of APEC Collaborative Education)	370		370	
	對기타 다자기구 총계	10,641		10,641	4%
	총합계	178,872	84,249	263,121	

(수출입은행, 한국국제개발통계 KIDS)

별첨 4. UNDP 주도의 다자공여기관 신탁기금 및 공동 프로그램 현황

(2009년 기준)

MDTFs	Pledges (USD)	Commitments (USD)	Deposits (USD)	Transfers to Part. Orgs. (USD)***
Central African Republic Common Humanitarian Fund / ERF	-	22,128,729	22,128,729	18,146,350
Darfur Community Peace and Stability Fund	28,726,773	23,830,027	20,655,467	5,645,818
Democratic Republic of the Congo Pooled Fund	-	512,626,911	478,307,555	445,370,638
Democratic Republic of Congo Stabilization and Recovery Fund	-	17,707,300	2,647,059	-
Sudan Common Humanitarian Fund	-	677,848,920	663,205,394	567,739,976
Sudan Recovery Fund for Southern Sudan	-	108,023,907	74,656,800	13,038,163
Lebanon Recovery Fund	-	45,857,496	45,857,496	46,017,473
One UN Pilot Funds:				
Albania One UN Coherence Fund	-	20,724,628	16,166,004	10,895,354
Cape Verde Transition Fund	-	8,794,252	7,573,405	4,094,790
Mozambique One UN Fund	-	41,332,891	35,696,493	28,236,117
Pakistan One Fund	-	66,445,232	30,908,125	24,024,294
Rwanda One UN Fund	-	52,741,247	41,300,172	15,301,877
Tanzania One UN Fund	9,940,358	72,061,993	64,768,968	55,220,649
Uruguay One UN Coherence Fund	-	11,780,289	11,013,921	9,518,622
Viet Nam One Plan Fund I & II	-	77,860,755	64,966,739	56,112,411
Other Delivering as One Initiatives:				
UN Bhutan Country Fund	-	677,000	677,000	670,230
Kiribati One UN Fund	-	500,000	500,000	495,000
Malawi One UN Fund	-	20,614,525	2,104,525	1,598,000
Papua New Guinea UN Country Fund	-	1,595,000	1,595,000	1,360,000
Sierra Leone MDTF	-	10,193,043	9,724,000	-
Expanded DaO Funding Window**	-	259,386,488**	161,246,158**	N/A**
Peacebuilding Fund	6,680,500	324,767,519	331,448,019	130,147,939
UN Action Against Sexual Violence in Conflict	-	8,742,152	5,413,981	1,132,263
UNDG Iraq Trust Fund	-	1,358,504,292	1,354,639,372	1,259,827,536
MDG Achievement Fund	-	705,794,972	690,200,572	253,663,728
UN Central Fund for Influenza Action	577,201	33,315,505	23,923,929	23,072,843
UN CBA Programme Fund	-	-	-	-
UN-REDD Programme Fund	-	54,131,128	54,131,128	15,829,961
UN Peace Fund for Nepal	3,338,898	21,775,232	18,436,334	11,186,695
UN Trust Fund for Human Security (JPs)	-	15,830,989	13,253,676	13,035,769

(자료: UNDP 웹사이트)

별첨 5. KOICA 국제기구사업 지원 내역 합계 (1991~2008)

(단위: 백만원)

국제기구	지원규모	지원 회수	국제기구	지원규모	지원 회수
UNDP	9,060	9	OAU	267	3
UNITAID	7,932	1	FAO	260	2
UNICEF	4,624	5	CPSC	256	7
OCHA	4,190	3	OSCAL	250	1
ESCAP	4,022	12	ONCHO	214	3
WFP	3,975	6	UNECA	194	2
UNHCR	3,076	4	PC	169	3
MRC	2,730	9	SPC	158	3
ASEAN	2,424	2	FFA	145	4
WHO	2,375	7	UNIFEM	140	1
AIT	1,959	15	APSDEP	138	1
CP	1,689	12	CSD	134	1
WAPP	1,583	2	UNAIDS	132	2
IPPF	1,571	3	ANC	126	3
WTO	1,292	4	UNIDROIT	102	9
APEC	1,289	2	UNHABITAT	94	1
UNFPA	1,231	2	UNCTAD	85	1
UNESCO	1,113	8	UNEP	80	2
UNIDO	948	10	SIDS	60	1
UNV	791	1	MEDRC	49	1
IVI	783	2	EAC	46	1
UN	730	4	IDC	39	1
AU	725	5	CCOP	27	1
OAS	716	10	WCPFC	27	1
SPF	612	5	ALADI	26	1
ITLOS	562	3	ADB	25	1
PIF	523	5	OSCE	18	1
IOM	505	1	NOWPAP	17	1
OECD	437	5	동남아대테러센터	11	1
UNWTO	421	1	SOPAC	1	1
CSF	344	3			
MOWCA	323	3	국제기구 소계(64기구)	68,452	
World Bank	307	1	일반(미분류)	208,870	
AfDF	300	2	171국 64기구	1,835,381	

(KOICA 통계 자료)

별첨 6. WFP 기여액 순위 2008~2009년

순위	국가	2008년 (USD)	순위	국가	2009년 (USD)
1	USA	2,076,430,362	1	USA	1,776,254,631
2	Saudi Arabia	503,752,713	2	EC	343,829,521
3	EC	355,434,578	3	Canada	225,343,299
4	Canada	275,392,315	4	Spain	213,851,823
5	Japan	177,932,432	5	Japan	202,684,092
6	United Kingdom	168,960,902	6	Germany	132,068,645
7	Netherlands	117,435,477	7	United Kingdom	127,624,011
8	Spain	116,943,829	8	Australia	81,395,001
9	Australia	107,929,064	9	Netherlands	77,593,799
10	Italy	101,732,716	10	Sweden	72,487,335
11	Germany	100,501,776	11	Denmark	41,885,080
12	Sweden	81,673,463	12	Norway	40,409,778
13	Denmark	56,543,698	13	Belgium	39,111,032
14	Norway	53,466,460	14	Switzerland	39,089,306
15	Switzerland	45,667,965	15	Italy	29,978,596
16	France	40,487,933	16	Pakistan	28,993,943
17	Iraq	40,000,000	17	Finland	28,523,710
18	Ireland	39,819,740	18	Russian Federation	26,800,000
19	Finland	28,256,633	19	France	23,409,950
20	Belgium	24,784,250	20	Saudi Arabia	23,340,830
21	India	17,130,140	21	Ireland	22,549,123
22	Nepal	16,200,000	22	India	17,098,111
23	Russian Federation	15,000,000	23	Brazil	15,761,239
24	Luxemburg	14,275,773	24	Kenya	14,576,936
25	New Zealand	14,069,125	25	Luxembourg	13,668,424
26	China	9,575,850	26	Qatar	10,216,501
27	Greece	8,539,968	27	Greece	6,027,881
28	Bangladesh	7,186,983	28	Republic of Korea	5,400,000
29	Kenya	5,610,767	29	Bangladesh	5,194,019
30	Ghana	4,550,000	30	Burundi	4,878,049
31	Turkey	4,100,000	31	Cambodia	4,371,008
32	Austria	3,935,285	32	Egypt	4,174,936
33	Republic of Korea	2,601,010	33	New Zealand	3,734,732
34	Burundi	2,431,050	34	China	3,058,868
35	Madagascar	2,410,773	35	Turkey	2,432,087

(자료: WFP 웹사이트)

연구자료 정책연구 2010-19-148

대외무상원조의 다자협력 효과성 제고 방안

발 행 2010년 9월
발 행 인 박 대 원
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 정책연구실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 418(우: 461-833)
전 화 031) 740-0307
팩 스 031) 740-0681
홈페이지 <http://www.koica.go.kr>
인 쇄 삼일문화정보(주) 02-2277-7122

[무단복제를 금함]

ISBN 978-89-6469-012-3 13320

국민과 함께하는 선진원조
Making a better world together