KOICA 주요 다자협력 기구 적정성 평가 및 다자협력 운영체계 조사연구

2013. 11.

서울대학교 국제학연구소

저자

▸ 연구책임자

김 종 섭

- 서울대학교 국제대학원
- 서울대학교 교수 (현)
- 서강대학교 교수 (전)
- Instituto Tecnologico Autonomo de Mexico 교수 (전)

▸ 공동연구원

김 태 균

- 서울대학교 국제대학원
- 서울대학교 교수 (현)
- 이화여자대학교 교수 (전)
- 와세다대학교 교수 (전)

이 은 석

- 서울대학교 국제대학원
- 서울대학교 국제학연구소 국제개발협력센터 연구원

김 희 연

- 서울대학교 국제대학원
- 서울대학교 국제학연구소 국제개발협력센터 연구원

▸ 연구보조원

이 기 석

- 서울대학교 사범대학 협동과정 글로벌교육협력 전공
- 서울대학교 국제학연구소 국제개발협력센터 연구원

홍 민 희

- 서울대학교 국제대학원
- 서울대학교 국제학연구소 국제개발협력센터 연구원

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

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

목 차

약어 및 용어 ····· x
국문 요약 ····· 1

제1장. 서론 ····· 21
1. 연구 배경 및 목적 ····· 21
가. 연구 배경 ····· 21
나. 연구 목적 ····· 23
2. 연구 보고서의 구성 ····· 24
3. 연구의 범위 ····· 25
4. 연구 방법 ····· 30
5. 연구의 기대성과 ····· 33

제2장. 주요 공여국의 다자협력 ····· 35
1. 현황과 개요 ····· 35
2. 호주의 다자협력 ····· 41
가. 호주의 다자협력 현황 ····· 41
나. 호주의 다자협력 정책 및 원칙 ····· 45
다. 호주의 다자협력 이유와 목적 ····· 47
라. 호주의 다자협력 운영 및 관리 ····· 53
3. 미국의 다자협력 ····· 63
가. 미국의 다자협력 현황 ····· 63
나. 미국의 다자협력 정책 및 원칙 ····· 67
다. 미국의 다자협력 이유와 목적 ····· 70

라. 미국의 다자협력 운영 및 관리 ····· 71
4. 영국의 다자협력 ····· 80
가. 영국의 다자협력 현황 ····· 80
나. 영국의 다자협력 정책 및 원칙 ····· 83
다. 영국의 다자협력 이유와 목적 ····· 84
라. 영국의 다자협력 운영 및 관리 ····· 85
5. 스페인의 다자협력 ····· 88
가. 스페인 다자협력 현황 ····· 88
나. 스페인의 다자협력 정책 및 원칙 ····· 91
다. 스페인의 다자협력 이유와 목적 ····· 93
라. 스페인의 다자협력 운영 및 관리 ····· 95
6. 스웨덴의 다자협력 ····· 103
가. 스웨덴의 다자협력 현황 ····· 103
나. 스웨덴의 다자협력 정책 및 원칙 ····· 106
다. 스웨덴의 다자협력 이유와 목적 ····· 107
라. 스웨덴의 다자협력 운영 및 관리 ····· 108
7. 노르웨이의 다자협력 ····· 118
가. 노르웨이 다자협력 현황 ····· 118
나. 노르웨이 다자협력 정책 및 원칙 ····· 120
다. 노르웨이 다자협력 이유와 목적 ····· 121
라. 노르웨이 다자협력 운영 및 관리 ····· 122
8. 덴마크의 다자협력 ····· 129
가. 덴마크의 다자협력 현황 ····· 129
나. 덴마크의 다자협력 정책 및 원칙 ····· 133
다. 덴마크의 다자협력 이유와 목적 ····· 133
라. 덴마크의 다자협력 운영 및 관리 ····· 136
9. 일본의 다자협력 ····· 144
가. 일본의 다자협력 현황 ····· 144

나. 일본의 다자협력 정책 및 원칙 ····· 147
다. 일본의 다자협력 이유와 목적 ····· 148
라. 일본의 다자협력 운영 및 관리 ····· 149
10. 소결 및 시사점 ····· 163
가. 공여국이 다자기구를 활용하는 이유 ····· 163
나. 다자성양자원조의 장단점 ····· 165
다. 다자원조 결정 거버넌스 ····· 167
라. 공여국의 다자원조 분배 원칙 ····· 168
마. 다자기구에 대한 평가 ····· 170
바. 다자성양자원조 사업 운영 ····· 171
사. 주요 공여국별 특징 ····· 171
아. 소결 ····· 178

제3장. 다자기구의 운영과 공여국과의 협력 ····· 179
1. 유엔 기구의 개발 활동 개요 ····· 180
가. 개발 관련 유엔 기구 ····· 180
나. 유엔 개발 기구의 재정 ····· 182
다. 유엔 개혁과 개발 활동의 조정 ····· 185
2. 유엔개발계획(UNDP)의 운영과 공여국과의 협력 ····· 188
가. UNDP의 개발 활동 개요 ····· 188
나. UNDP의 정책 방향과 운영 전략 ····· 189
다. UNDP의 재원 조달 및 관리 ····· 199
라. UNDP의 조직 구조와 역할 ····· 201
마. UNDP의 사업 운영 및 관리 ····· 203
바. UNDP의 평가 정책 ····· 209
3. 유엔아동기금(UNICEF)의 운영과 공여국과의 협력 ····· 211
가. UNICEF의 개발 활동 개요 ····· 211
나. UNICEF의 정책 방향과 운영 전략 ····· 213

다. UNICEF의 재원 조달 및 관리 ····· 223
라. UNICEF의 조직 구조와 역할 ····· 225
마. UNICEF의 사업 운영 및 관리 ····· 229
바. UNICEF의 평가 체계 ····· 232
4. 세계식량계획(WFP)의 운영과 공여국과의 협력 ····· 235
가. WFP의 개발 활동 개요 ····· 235
나. WFP의 정책방향과 운영전략 ····· 237
다. WFP의 재원조달 및 관리 ····· 253
라. WFP의 조직 구조 ····· 255
마. WFP의 사업 운영 및 관리 ····· 257
바. WFP의 평가 체계 ····· 258
5. 소결 및 시사점 ····· 261

제4장. 주요 다자협력기구 적정성 평가 ····· 263
1. 평가방법론 ····· 263
가. 평가 배경 및 목적 ····· 263
나. 평가 기준 및 세부 항목 ····· 264
다. 평가의 한계 ····· 283
2. UNDP ····· 285
가. 총평 ····· 285
나. 평가 항목별 평가 결과 ····· 287
3. UNICEF ····· 300
가. 총평 ····· 300
나. 평가 항목별 평가 결과 ····· 303
4. WFP ····· 316
가. 총평 ····· 316
나. 평가 항목별 평가 결과 ····· 318
5. 소결 및 시사점 ····· 333

제5장. KOICA 다자협력사업 현황 및 비교 분석 ····· 336
1. KOICA 다자협력사업 현황 분석: SWOT 분석을 중심으로 ····· 337
가. KOICA 다자협력 현황 및 체계 ····· 337
나. 다자협력 전략 및 목표 ····· 340
다. KOICA 다자협력 체계의 SWOT 분석 ····· 341
2. 주요 공여국 다자성양자원조 운영 분석의 KOICA에 대한 시사점 ····· 349
가. 공여국의 다자성양자원조 목적 ····· 349
나. 공여국의 다자성양자협력 운영 특징: PCM을 중심으로 ····· 354
3. 주요 다자기구 협력 사업 분석의 KOICA에 대한 시사점 ····· 357
가. 다자기구 협력사업의 추진체계 특징 ····· 357
나. 다자기구의 전략적 연대 방식 ····· 358
4. KOICA 다자협력사업 효과 제고 방안과 전략적 제언 ····· 361
가. 단기적 제언 ····· 361
나. 중장기 제언 ····· 365

참고 문헌 ····· 368

부록 2-1. 공여국별 다자기구 기여금(core contribution) 2011년 지원현황 ·· 378
부록 2-2. 선진공여국별 다자원조 비중(core contribution) 변화 추이 ····· 379
부록 2-3. 호주 국제기구 scorecard 분석 샘플 ····· 381
부록 4-1. MOPAN의 다자기구 평가 방법 및 주요 기구 평가 결과 ····· 384
부록 4-2. DFID의 다자기구 평가 방법 및 주요 기구 평가 결과 ····· 389
부록 4-3. AusAID의 다자기구 평가 방법 및 주요 기구 평가 결과 ····· 382
부록 4-4. 스웨덴의 다자기구 평가 방법 및 주요 기구 평가 결과 ····· 396

그림 목차

그림 2-1. DAC 회원국의 다자기구 활용현황(2007-09 평균) ·····36
그림 2-2. 호주의 다자원조 5대 전략목표와 10대 달성과제 ····· 45
그림 2-3. AusAID 조직도 ····· 54
그림 2-4. 미국의 국무부 대외원조활동 계정 구분 ····· 74
그림 2-5. 스페인의 다자 협력 4대 근거 ····· 94
그림 2-6. 스웨덴의 국제개발협력 의사결정 구조 ····· 111
그림 2-7. 노르웨이의 개발원조 관련 의사 결정 기관 및 절차 ····· 123
그림 2-8. 노르웨이 원조규모에 따른 Project Cycle Management ····· 125
그림 2-9. 덴마크의 기구 전략, 실행계획 구성과 가이드라인 ····· 141
그림 2-10. 일본의 다자협력 운영체계 ····· 148
그림 3-1. 유엔 개발 시스템(UN development system) 구조 ····· 180
그림 3-2. 2012년 UN 개발 관련 활동 지출의 기구별 비중 ····· 181
그림 3-3. 유엔 개발 기구의 개발재원 수입구조 비교(2011) ····· 184
그림 3-4. UNDP의 중점분야별 예산 집행 비율(2012) ····· 193
그림 3-5. UNDP 기구개혁안의 주요 내용 ····· 196
그림 3-6. UNDP 성과프레임워크 구성과 변화 ····· 198
그림 3-7. UNDP 조직도 ····· 202
그림 3-8. UNDP의 국별프로그램 수립 과정 ····· 204
그림 3-9. UNDP의 프로젝트 관리 구조 ····· 206
그림 3-10. UNDP 프로젝트 사이클과 공여기관의 역할 ····· 209
그림 3-11. UNICEF 중점분야별 예산 집행 비율(2012) ····· 218
그림 3-12. UNICEF의 성과기반관리 프레임워크 ····· 222
그림 3-13. 2012년 UNICEF 수입/지출 구성비 ····· 223
그림 3-14. UNICEF 조직현황 ····· 227
그림 3-15. UNICEF 국별 프로그램 수립절차 ····· 230
그림 3-16. WFP 사업 내용별 지원 내역 ····· 240
그림 3-17. WFP의 성과 보고 프레임워크 ····· 251
그림 3-18. WFP 전략 목표 달성 평가표 ····· 251
그림 3-19. 2012년 WFP 전략목표 달성 평가 ····· 252

그림 3-20. 2012년 WFP 운영 성과 평가 ····· 252
그림 3-21. WFP 지원금 규모(2007-2015) ····· 254
그림 3-22. WFP 조직도 ····· 256
그림 4-1. KOICA의 비전체계 ····· 271
그림 4-2. KOICA 해외사무소 현황 ····· 276
그림 5-1. KOICA 다자협력사업 분석틀 ····· 336
그림 5-2. 공여국의 다자성원조와 정책적 목적 ····· 350
그림 5-3. 시기별 KOICA 다자협력사업 추진전략 ····· 361

글상자 목차

글상자 2-1. OECD 권고 공여국의 모범활동 8개 기준 ····· 38
글상자 2-2. PPD에 나타난 다자협력전략 ····· 70
글상자 2-3. QDDR에 나타난 다자협력전략 ····· 70
글상자 2-4. USAID 다자기구 핵심기금지원 검토서 주요 목차 ····· 76
글상자 2-5. DFID 비즈니스 모델과 지원검토서 예시 ····· 87
글상자 2-6. 스웨덴의 다자기구 협력 및 배분기준 ····· 112
글상자 2-7. 노르웨이 개발 협력사업 전반 TOR 탬플릿 ····· 126
글상자 2-8. 국제적 의료분야 협력 노력 ····· 151
글상자 2-9. UNICEF 연계 다자성양자사업의 내용과 역할(감염증 대책) ····· 155
글상자 2-10. UNICEF 연계 다자성양자사업의 내용과 역할(모자보건) ····· 155
글상자 2-11. UNFPA 연계 다자성양자사업의 내용과 역할 ····· 157
글상자 3-1. UNDP 개요 ····· 189
글상자 3-2. UNICEF 개요 ····· 212
글상자 3-3. WFP 개요 ····· 236

표 목차

표 1-1. DAC 회원국의 양자·다자 원조 현황 2011 ····· 26
표 1-2. UNDP, UNICEF, WFP가 DAC 회원국들의 원조에서 차지하는 비중 ···· 28
표 1-3. 해외 현지 인터뷰 수행일정 ····· 31
표 1-4. 국내 인터뷰 수행일정 ····· 33
표 2-1. DAC 회원국별 다자성 양자원조 비율 2011 ····· 37
표 2-2. 호주의 다자원조 배분 현황 2011 ····· 42
표 2-3. 호주의 다자성양자원조 지원 기구 현황 2011 ····· 43
표 2-4. 호주의 다자성양자원조 지원분야 순위 2011 ····· 44
표 2-5. 미국의 다자원조 배분 현황 2011 ····· 64
표 2-6. 미국의 다자성양자원조 지원기구 현황 2011 ····· 65
표 2-7. 미국의 다자성양자원조 지원분야 순위 2011 ····· 66
표 2-8. 영국의 다자원조 배분현황 2011 ····· 80
표 2-9. 영국의 다자성양자원조 지원기구 현황 2011 ····· 81
표 2-10. 영국의 다자성양자원조 지원분야 순위 2011 ····· 82
표 2-11. 스페인의 다자원조 배분현황 2011 ····· 88
표 2-12. 스페인의 다자성양자원조 지원기구 현황 2011 ····· 89
표 2-13. 스페인의 다자성양자원조 지원분야 순위 2011 ····· 90
표 2-14. 스페인의 원조 목표, 전략, 최우선 정책 활동 ····· 91
표 2-15. 스페인의 다자협력 기관 세부선정기준 요약 ····· 99
표 2-16. 스웨덴의 다자원조 배분 현황 2011 ····· 103
표 2-17. 스웨덴의 다자성양자원조 지원기구 현황 2011 ····· 104
표 2-18. 스웨덴의 다자성양자원조 지원분야 순위 2011 ····· 105
표 2-19. 노르웨이의 다자원조 배분현황 2011 ····· 118
표 2-20. 노르웨이의 다자성양자원조 지원기구 현황 2011 ····· 119
표 2-21. 노르웨이의 다자성양자원조 지원분야 순위 2011 ····· 120
표 2-22. 노르웨이의 다자성양자원조 사업수행 절차 ····· 127
표 2-23. 덴마크의 다자원조 배분현황 2011 ····· 129
표 2-24. 덴마크의 다자성양자원조 지원기구 현황 2011 ····· 130
표 2-25. 덴마크의 다자성양자원조 지원분야 순위 2011 ····· 131

표 2-26. 일본의 다자원조 배분현황 2011 ····· 144
표 2-27. 일본의 다자성양자원조 지원기구 현황 ····· 145
표 2-28. 일본의 다자성양자원조 사업 지원분야 순위 2011 ····· 146
표 2-29. UNDP 일본기여금 ····· 147
표 2-30. 다자기구 활용 사업(multi-bi, non-core)의 장단점 ····· 166
표 2-31. 다자원조 배분 결정권한 부처,부서,기관 현황 ····· 167
표 2-32. 노르딕 3개국의 정책/행정 절차의 유사점과 차이점의 비교 ····· 175
표 2-33. 공여국별 다자성양자원조 사업 및 다자기구협력운영 특징 비교 ··· 177
표 3-1. 유엔 기구의 기여금 구분 용어 비교 ····· 183
표 3-2. 2008-13년 UNDP 전략계획의 주요 정책 방향 ····· 191
표 3-3. UNDP 2012 수입 구조 ····· 199
표 3-4. UNDP 2012-13 지출예산 구조 ····· 200
표 3-5. WFP 최근 전략계획의 중점분야 ····· 238
표 3-6. WFP 2008-2013년과 2014-2017년의 전략 목표 비교 ····· 239
표 3-7. WFP의 사업 분야 ····· 241
표 3-8. 재건사업(PRRO)의 구성 ····· 242
표 3-9. 2013 WFP 예산안 ····· 254
표 3-10. WFP 국별 프로그램의 수립 ····· 257
표 3-11. 2011년 WFP 평가 목록 ····· 260
표 4-1. MOPAN의 기구 평가 분야 및 성과지표 ····· 266
표 4-2. 영국, 호주, 스웨덴의 기구 효율성 분야 평가 항목 비교 ····· 267
표 4-3. KOICA 협력 국제기구 평가기준 및 항목 요약 ····· 268
표 4-4. KOICA와의 협력적절성 영역 평가 항목 및 문항 ····· 269
표 4-5. 우리나라 ODA의 기본정신, 목표, 원칙 ····· 271
표 4-6. KOICA 중점지원분야 및 분야별 전략 ····· 272
표 4-7. 기구효율성 영역 평가항목 및 문항 요약 ····· 281
표 4-8. UNDP 평가 결과 요약 ····· 286
표 4-9. UNICEF 평가 결과 요약 ····· 301
표 4-10. WFP 평가 결과 요약 ····· 317
표 5-1. 2013년도 KOICA 다자협력 사업 및 예산 규모 ····· 338
표 5-2. 국제기구 종류 및 주요기구 ····· 339
표 5-3. KOICA 다자협력사업에 대한 SWOT 분석 결과 ····· 348

약어 및 용어

ABP	(UNDP) Annual Business Plan (UNDP) 연례경영계획
ADB	Asian Development Bank 아시아개발은행
AECID	Spanish Agency for International Cooperation and Development 스페인 개발원조청
AER	Annual Evaluation Report 연례평가보고서
AfDB	African Development Bank 아프리카개발은행
AMA	Australian Multilateral Assessment 호주 다자기구 평가보고서
AusAID	Australian Agency for International Development 호주 개발원조청
BFHI	(UNICEF) Baby-Friendly Hospital Initiative (UNICEF) 대표적인 아동병원사업
C&V	(WFP) Cash and Voucher (WFP) 현금 및 바우처
CCA	Common Country Assessment 공동국가평가
CFSM	(WFP) Corp and Food Security Missions (WFP) 식량안보미션
CFSVA	(WFP) Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis (WFP) 포괄적 식량안보분석
COMPAS	Common Performance Assessment System 기관효과성 평가시스템
CP	Country Programme 국별프로그램
CPAC	Country Programme Action Plan 국별프로그램 실행계획
CPD	Country Programme Document 국가프로그램문서
CPS	Country Partnership Strategy 국별협력전략

CSO	Civil Society Organization 시민사회기구
DANIDA	Danish International Development Agency 덴마크 개발원조청
DFID	Department for International Development 영국 국제개발부
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development 유럽부흥개발은행
ECOSOC	Economic and Social Council 유엔경제사회이사회
EDF	European Development Fund 유럽개발기금
EFSA	(WFP) Emergency Food Security Analysis (WFP) 긴급식량안보분석
EIB	European Investment Bank 유럽투자은행
EMOP	(WFP) Emergency Operations (WFP) 긴급구호사업
ERC	(UNDP) Evaluation Resource Center (UNDP) 온라인자료센터
FAO	United Nations Food and Agriculture Organization 유엔식량농업기구
FFNV	(WFP) Food For New Village (WFP) 우리나라가 지원한 농촌개발사업
FSMS	(WFP) Food Security Monitoring System (WFP) 식량안보모니터링 시스템
GAFSP	Global Agriculture and Food Security Program 세계농업식량 안보프로그램
GAVI	Global Alliance for Vaccines and Immunisation 세계백신면역연합
GEF	Global Environment Facility Trust Fund 지구환경기금

GEM	Gender Equality Marker 성평등 마커
GEROS	Global Evaluation Reports Oversight System 글로벌평가보고감독시스템
HDR	(UNDP) Human Development Report (UNDP) 인간개발보고서
IATI	International Aid Transparency Initiative 국제원조투명성 이니셔티브
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development 국제부흥개발은행
IFAD	International Fund for Agricultural Development 국제농업개발기금
ILO	International Labour Organization 국제노동기구
IOM	International Organization for Migration 국제이주기구
IPPF	International Planned Parenthood Federation 국제가족계획연맹
IPSAS	International Public Sector Accounting Standard 국제공공회계기준
IRMF	(UNDP) Integrated Resource Management Framework (UNDP) 통합재원관리 프레임워크
JICA	Japan International Cooperation Agency 일본 국제협력단
KMCO	KOICA Multilateral Cooperation Officer 코이카 다자협력전문가
LDCs	Least Developed Countries 최빈국
LPAC	(UNDP) Local Project Appraisal Committee (UNDP) 프로젝트 평가위원회

M&E	Monitoring and Evaluation 모니터링 및 평가
MDGs	Millennium Development Goals 밀레니엄 개발목표
MOPAN	Multilateral Organisation Performance Assessment Network 다자기구성과평가네트워크
MPTF	Multi-Partner Trust Fund 다자신탁기금
MRR	(USAID) Mission Resource Request (USAID) 국별사무소 예산요구서
MTSP	Mid-Term Strategic Plan 중기전략계획
Multi-Bi ODA	Multi-Bilateral Official Development Assistance 다자성양자원조
MYFF	(UNDP) Multi-Year Funding Framework (UNDP) 다년간재원조달 프레임워크
NSS	National Security Strategy 미 국가안보전략
OECD CRS	OECD Creditor Reporting System OECD 통계시스템
OECD DAC	OECD Development Assistance Committee OECD 개발원조위원회
OHCHR	Office of the UN High Commissioner for Human Rights 유엔인권고등판무관실
OR	(다자기구) Other Resources (다자기구) 기타재원
P4P	(WFP) Purchase for Progress (WFP) 영세농민 자립지원사업
PARMO	(UNICEF) Public Sector Alliances and Resource Mobilization Office (UNICEF) 공여국협력 담당부서
PCD	Policy Coherence for Development 개발을 위한 정책일관성
PCM	Project Cycle Management 프로젝트 사이클관리

PMF	Performance Management Framework 성과평가 프레임워크
POPP	(UNDP) Programme and Operations Policies and Procedures (UNDP) 사업관리정책
PPD	Presidential Policy Directives on Development 미 개발에 관한 대통령령
PPP	Public-Private Partnership 민관협력
PPPM	(UNICEF) Programme Policy and Procedure Manual (UNICEF) 사업관리매뉴얼
PRRO	(WFP) Protracted Relief and Recovery Operations (WFP) 재난상황 종료 후 식량지원을 기반으로 하는 사회재건사업
QDDR	Quadrennial Diplomacy and Development Review 미 4개년 외교 · 개발 검토보고서
RBM	Results-Based Management 결과중심관리
RPC	(UNDP) Resources Partnership Cluster (UNDP) 공여국협력 담당부서
RR	Regular Resources (다자기구) 정규재원
SADEV	Swedish Agency for Development Evaluation 스웨덴 개발평가청
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency 스웨덴 개발원조청
SO	(WFP) Special Operations (WFP) 특별사업
SPR	(WFP) Standard Project Report (WFP) 프로젝트 보고서
SRFs	(UNDP) Strategic Results Frameworks (UNDP) 전략적 성과 프레임워크
UN EPTA	United Nations Expanded Programme of Technical Assistance 유엔기술원조확대계획
UNAIDS	United Nations Programme on HIV/AIDS 유엔에이즈계획

UNCDF	United Nations Capital Development Fund 유엔자본개발기금
UNCT	United Nations Country Team 유엔국가팀
UNDAF	UN Development Assistance Framework 유엔개발원조프레임워크
UNDG	United Nations Development Group 유엔개발그룹
UNDP	United Nations Development Programme 유엔개발계획
UNDPKO	United Nations Department of Peace Keeping Operations 유엔사무국 평화유지활동국
UNEG	United Nations Evaluation Group 유엔평가그룹
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization 유엔교육과학문화기구
UNFPA	United Nations Population Fund 유엔인구기금
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees 유엔난민고등판무관
UNHSP	United Nations Human Settlements Programme 유엔인간주거계획
UNICEF	United Nations Children's Fund 유엔아동기금
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women 유엔여성개발기금
UNITAR	United Nations Institute for Training and Research 유엔훈련조사연구소
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 유엔인도문제조정사무국
UN-REDD	UN Collaborative Programme on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation in Developing Countries
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East 유엔 · 팔레스타인 난민구호사업청
UNSF	United Nations Special Fund 유엔경제개발특별기금

UNV	United Nations Volunteers 유엔봉사단
USAID	United States Agency for International Development 미 국제개발청
VAM	(WFP) Vulnerability Analysis and Mapping (WFP) 취약성분석 및 맵핑
VfM	Value for Money 재원의 투자가치
WASH	(UNICEF) Water, Sanitation and Hygiene (UNICEF) 대표적인 식수 · 위생환경 개선프로그램
WFP	World Food Programme 세계식량계획
WHO	World Health Organization 세계보건기구
WHO-WPRO	WHO-Western Pacific Regional Office (WHO) 서태평양지역사무소
WIPO	World Intellectual Property Organization 세계지적재산권기구

국문 요약

제1장. 서론

우리나라는 원조공여 후발 주자로서 선진 공여국들과 국제 공조체제를 모색하면서 아직 미비한 국내 원조체계의 정립에 노력하고 있다. 앞으로 우리나라가 정립해 나가야 할 원조체계 중에는 다자협력 운영체계도 포함되어 있다. 우리나라의 경우 다자기구 협력사업 체계가 표준화되어 있지 않아 무엇보다 이에 대한 연구 및 관련 운영체계의 마련이 시급히 요구된다. KOICA 차원에서도 국제기구 협력사업에 대한 목표와 구체적인 전략은 아직 수립되어 있지 않으며, 현재까지 협력해 온 국제기구들의 활동 및 사업 운영 능력 등에 대한 구체적 분석도 미진한 상황이다.

다자협력 전략을 수립하기 위해서는 각 다자기구의 운영과 구체적인 활동에 대한 철저한 분석이 이루어져야 한다. 또한 타 공여국들의 다자기구 협력사업 운영 및 관리 체계와 기준 등을 비교 분석하여 향후 우리나라의 다자협력사업 발굴, 파트너 선정, 운영, 모니터링 및 평가 등에 체계적인 지침과 기준을 마련해야 한다. 이러한 필요성에서 본 연구는 주요 공여국의 다자원조 운영체계와 다자기구의 협력사업 운영 현황을 분석하고 KOICA와 협력해 온 다자기구의 활동과 운영 능력에 대해 평가하여 이를 통해 KOICA의 다자기구 협력 체계와 관련 정책 수립에 시사점을 제공하고자 한다.

제2장에서는 주요 공여국의 다자원조 협력사업 운영 정책과 현황, 운영체계 및 모니터링과 평가체계 등을 조사하여 다자기구와의 협력에 대한 종합적이고 체계적인 비교 분석을 시도하였다. 제3장에서는 다자기구의 협력사업 운영 현황을 분석하여 사업관리과정에서 공여기관의 역할을 연구하고 KOICA의 다자기구 협력사업 추진 전략에 시사점을 제시하였다. 제4장에서는 다자협력기구의 평가 모형을 만들고 이를 주요 다자협력기구(UNDP, UNICEF, WFP)에 적용하여 평가하였다. 제5장에서는 KOICA 다자협력사업

현황을 살펴보고 앞서 도출된 시사점을 바탕으로 KOICA의 다자협력사업 효과성 제고 방안과 전략적 제언을 제시하였다.

이 연구가 다루는 '원조'의 범위는 다자성양자원조이다. 이는 KOICA가 다자기구에 지원하는 원조의 형태가 다자성양자원조이기 때문이다. 그러나 공여국들의 다자원조정책은 다자원조를 중심으로 수립되며, 또 다자기구의 운영에 있어서도 다자원조가 핵심이기 때문에 필요한 부분에 있어서는 다자원조를 포함하여 포괄적으로 논하고자 한다. 분석대상 다자기구는 KOICA의 중점협력기구인 UNDP, UNICEF, WFP 3개 기구이다. 이 3개 기구는 우리나라와 전략적 파트너십 관계에 있는 '중점협력기구'로서 KOICA와 다년간 다방면에 걸쳐 협력해 왔으며, 개발활동을 하는 다자기구 중에서도 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 주요 사례분석 대상 공여국으로는 미국, 영국, 호주, 일본, 스페인 및 3개 북유럽 국가(덴마크, 노르웨이, 스웨덴)를 선정하였다.

이 연구에서는 공여국에서 원조를 제공하여 수원국 현장에서 수행되기까지의 전 과정을 문서로 연구하고 현장을 방문하여 확인하는 방법으로 연구를 진행하였다. 이를 위해 주요 공여기관과 각 다자기구의 각종 보고서와 지침서, 평가보고서 등의 문헌을 광범위하게 연구하였으며, 공여기관 및 다자기구 본부와 수원국 사무소를 방문하여 면담 조사하였다. 다자기구 평가방법론을 수립하는데 있어서는 KOICA에서 2012년 7월 마련한 다자기구 평가 기준에 따른 분석을 기준으로 삼되 원조 효과성에 관한 파리선언과 MOPAN, 그리고 주요 공여국들이 제시하는 평가기준도 폭넓게 참고하였다.

이 연구는 우리나라와 다자기구 간 협력의 중요성이 증가함에 따라 주요 다자협력기구의 적정성 평가와 협력사업 운영체계 재정립을 도모함으로써, 이를 통해 해당 분야에서 대두되고 있는 여러 현실적인 문제점들에 대한 향후 개선방안 마련에 기여할 것으로 기대된다. 또한 우리나라에서는 아직 다자기구 평가에 대한 일관적인 기준이 마련되어 있지 않아 사업선정과 협력전략 수립 시 어려움이 있었으나, 이번 연구를 통해 보다 객관적인 다자기구 평가기준을 마련하는데 크게 기여할 수 것으로 생각하고 있다. 뿐만 아니라, 공동평가 기준, 개별 공여국의 평가기준과 체계 등을 포괄적으로 연구하여 이를 통한 종합

적인 다자기구 평가기준을 제시하고자 하였기 때문에 향후 우리나라가 다자협력 정책결정 또는 사업선정 시 참고자료로서의 활용 가치가 매우 높을 것이다. 마지막으로 다자협력 사업에 대한 체계적인 운영 시스템의 필요성이 증가함에 따라 이번 연구를 통해 실시한 주요 공여국의 다자협력사업 운영체계에 대한 비교분석이 향후 우리나라의 원조운영 체계를 재정비하고 관련 기준을 마련하는데 크게 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

제2장. 주요 공여국의 다자협력

2장에서는 공여국의 다자협력에 대해 연구하였다. 연구의 주요 목적은 다자성양자원조의 정책과 운영체계 등이 주 연구 대상이나, 대부분의 공여국 사례를 살펴본 결과, 다자성양자원조는 각 공여국별 원조 운영 정책방향과 운영체계에 따라서 그 운영과 방향성 등이 정해지기 때문에 본 장에서 연구한 공여국 사례의 비교분석은 각 공여국의 다자협력이라는 큰 그림 하에서 실시되었다.

다자협력의 운영과 전략에 대한 객관적이고 실질적인 시사점 및 교훈들을 도출하기 위해서는 최대한 다양한 사례국을 비교 분석할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 총 8개국을 살펴보았다. 호주, 미국, 영국은 국제원조사회에서 상당히 선진화 된 체계를 가지고 있는 것으로 인정받는 국가들이어서 우선 분석대상에 포함하였다. 스페인은 원조 규모를 포함한 다양한 측면에서 우리나라와 비슷한 단계에 있는 국가로, 최근 원조 체계와 정책을 재정비하고 있어 스페인의 변화 추이를 살피는 것이 도움이 될 것이라 판단하였다. 또한 원조 공여국 연구에서 빠질 수 없는 노르딕 국가들을 포함하였다. 노르딕 국가들만의 공통적인 특징도 있지만, 역시 개별 국가에 따라 다자성양자원조의 운영과 방향이 조금씩 차이를 보이고 있어, 대표적 3개국인 스웨덴, 노르웨이, 덴마크를 연구에 포함하였다. 마지막으로는 우리나라와 가장 원조 체계가 비슷한 일본을 포함하였다.

호주는 양자와 다자원조의 구분이 분명하고 운영체계도 명확한 국가이다. 따라서 명확한 체계를 갖추고 운영을 하는 호주가 우리에게 주는 시사점이 클 것으로 판단되어 우선 분석대상에 포함하였다. 호주는 다자성양자원조를 양자원조의 일부로 고려하여 운영하고

이를 다자원조, 즉 핵심기여금의 지원과는 별도로 운영하고 있다. 핵심기여금은 AusAID 본부에서 결정하고 집행하며, 다자성양자원조의 대부분은 수원국에 있는 국별사무소에서 전적으로 담당하도록 되어 있다. 분권화가 잘 되어 있는 호주의 경우는 다자성양자사업을 수원국 상황을 가장 잘 파악할 수 있는 국별사무소에 전권을 부여함으로써, 가장 효과적이고 효율적인 사업 발굴과 운영을 하고자 한다.

미국은 명실상부한 세계 제 1위의 원조 공여국이다. 양자원조뿐만 아니라 다자원조의 규모도 가장 큰 공여국이기 때문에 사례국으로 포함하였다. 미국은 더욱이 지정원조(earmarking)를 가장 많이 활용하는 국가이기도 하여, 다자성양자원조 연구 사례에 반드시 포함하여야 하는 사례국이다. 미국도 호주와 마찬가지로 상당히 분권화되어 있으며, 대부분의 다자성양자사업은 국별사무소에서 결정하고 운영관리를 책임진다.

영국은 오랜 원조 역사를 통해 매우 복잡하지만 체계적인 원조 운영체제를 갖추고 있는 것으로 인정받는 국가 중 하나이다. 호주, 미국과 마찬가지로 다자성양자사업은 국별사무소의 권한으로 상당부분 위임이 되어 있으나, 영국은 미국이나 호주와는 달리 다자성양자사업의 최종 결정권한은 DFID 본부에 있으며 국별사무소는 사업을 발굴하고 제안하며 최종 승인 후 이를 관리하고 본부에 보고하는 역할을 담당하고 있다. 따라서 상당히 분권화되어 있기는 하나, 다자원조 즉 핵심기금의 지원에 따라 다자성양자사업의 결정 여부가 영향을 받기도 한다.

호주, 미국, 영국의 다자성양자사업의 특징은 3개국 모두 다자성양자사업 운영 시 국별사무소가 현지 사정에 가장 적합하고, 효율적으로 운영되는 다자기구의 사업을 선정하거나, 양자사업 원조금의 일부를 공동의 관심분야일 경우 다자기구 위탁하는 형태로 운영된다는 것이다. 또 하나의 중요한 특징은, 다자성양자사업의 관리를 잘하기 위해서 협상과 협의에 시간이 많이 소요되더라도 모든 조건을 사전에 협의하여 계약서에 반영하도록 하며, 사업관리와 모니터링, 평가 등은 일절 해당 계약서에 명시된 조건에 의해 이행하도록 한다.

스페인은 원조 규모와 형태면에서 우리나라와 비슷한 점이 많으며, 최근 원조 체계를 재정비하고 있어 향후 그 결과를 주목할 필요가 있다. 최근 스페인 원조청 홈페이지 등을 통해 재정립한 정책과 원조 운영체계 등을 문서화하여 게재하고 있으나, 아직까지 이 정책들이 실무적으로 백분 활용되고 있는 단계는 아니다. 다자성양자사업의 경우도 분권화를 추진하고 있으나 아직까지 체계적으로 운영되고 있는 것으로 파악되지는 않았으며, 다만 다자성양자사업을 전략적으로 활용하려고 하는 면에서는 우리나라, 덴마크, 일본 등과 비슷하다고 하겠다.

노르딕 국가들은 아프리카 등 최빈국 및 취약국 지원, MDG를 포함한 국제적 공동목표 등의 달성을 위해 노력하고 다자기구의 지원을 적극 환영하고 이행한다는 점에서 공통점을 가지고 있으나, 노르딕 국가들 사이에서도 각 국별 원조 체계에 따라서 다자성양자원조의 사업 운영형태와 추진 방향등이 다르기 때문에 대표적인 3개국인 스웨덴, 노르웨이, 덴마크를 선정해 비교연구를 실시하였다. 가장 인도주의적인 원조를 실시하고, 국제사회 공동 개발 목표에 원조 방향을 일치하고 있는 노르딕 국가들이라 할지라도, 다자성양자사업의 운영은 경우에 따라서 다자원조와 조율되어 전략적으로 활용되는 덴마크 같은 사례를 비롯하여 다자성양자사업을 지양하고 다자원조 즉 다자기구에의 핵심기금에 집중하는 스웨덴 사례와 같이 노르딕 국가 안에서도 다양한 운영형태가 존재한다.

일본의 원조 체계는 우리나라와 상당히 흡사하나, 최근 여러 가지 변화를 겪고 있음에 주목할 필요가 있다. 아직까지 일본은 다자성양자사업이 체계적으로 운영되고 있지는 않으나, 이러한 배경에는 원조체계가 계속해서 변하고 있는 국내적 상황 때문이기도 하다. 이렇게 계속해서 변모하는 국내적 상황이 사업을 지속적으로 유지하기 어렵게 만드는 요인이 되기도 한다. 국제적인 상황이 단기간의 프로젝트 지원 보다는 장기성, 프로그램 위주의 지원으로 가자는 추세이기 때문에 일본도 점차적으로 전략을 바꾸어야 할 것으로 보인다. 다만 우리나라와는 달리 일본은 원조의 규모가 상당하기 때문에, 다자성양자사업도 마찬가지로 규모의 경제가 가능하여 일부 사업 또는 프로그램지원은 효과성을 높이고 있는 것으로 분석되기도 한다. 점차 확대되어가는 우리나라의 원조를 어떻게 더욱 효과적으로 운영할지 향후 일본의 변화를 주목하면서 참고할 수 있는 사례가 될 것이다.

제3장. 다자기구의 운영과 공여국과의 협력

3장의 목적은 KOICA의 중점협력기구, 즉 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP)의 사업(programme) 운영 절차와 현황, 관리 방식을 조사, 분석하여 향후 KOICA가 위 기구와 협력 사업을 추진할 때 전략과 계획을 수립하는 데 기여하는 것이다.

이 3개 기구는 많은 국가에 현지사무소를 설치하여 활동하고 있으며 공통적으로 매우 분권화되어(decentralised) 있다. 수원국 내 사업 관련 상당부분 권한이 국가사무소에 위임되는데, 일반적으로 국별사무소(Country Office)에서 국가전략, 사업계획, 예산책정, 모금까지 담당한다. 이러한 분권화로 인해 해당 기구의 개별 사업 운영은 국가사무소의 역량에 좌우되기도 한다. 유엔 전문기구(specialized agencies)가 분담금을 받아 정규재원을 확보하는 반면, 이 3개 기구는 별도 회원국이 없고 재원도 대부분 자발적인 기여금에 의존하고 있다. 최근 공여국들이 결과중심의 관리(result-based management)와 재원의 가치(value for money)를 강조하며 국제기구의 개발사업 효과성 증진과 운영 효율성 증진을 요구함에 따라, 각 기구는 나름의 성과관리 프레임워크를 개발하고 효율성을 증진하려는 노력을 하고 있다.

UNDP는 특정 분야에 국한되지 않고 포괄적인 개발 이슈를 범분야적(cross-cutting approach)으로 지원하는 개발 기구로서 기술지원(technical assistance) 프로그램을 담당하는 유엔의 핵심 기구이다. 유엔 기구 중 가장 많은 개발 재원을 지출하고 있을 뿐 아니라 유엔 기구간 개발 활동을 조정하고 총괄하는 기구이기도 하다. UNDP는 4개 중점 지원 분야(focus areas), 즉 빈곤극복과 MDGs 달성, 민주적 거버넌스, 위기예방 및 복구, 환경과 지속가능한 발전과 같은 포괄적인 개발 분야에서 UNDP의 노하우와 전문지식을 정책 컨설팅, 기술협력의 방식으로 개도국들에게 지속적으로 제공한다. 이 외에도 UNDP는 개발 프로그램 모범사례를 공유하는 개발 지식네트워크를 운영하거나 매년 인간개발보고서를 발간하는 등 개발 분야의 지식 공유와 홍보에도 큰 역할을 담당하고 있다.

UNDP의 기구 운영이 관료적, 비효율적이라는 외부 인식이 지배적이었고 UNDP 스스로도 UNDP의 기능을 개선하기 위한 진지한 개혁이 이루어지지 않는다면 향후 재원 조달이 어려울 수도 있음을 잘 인식하고 있다. 2008-13년 전략계획에도 효율적인 기구 운영전략을 소개하고 여러 가지 세부 정책을 제시하고 있다. 이와 더불어 기구개혁을 통해 향후 예상되는 재원 부족에 대해 미리 대비하고, 책임성 강화, 원조 효과성 강화, 투명성 제고 등을 위해 2011년 UNDP 기구개혁안을 수립하였다. 본부에 'Strategy and Change Implementation Group (SCIG)'을 신설하고 기구 개혁안의 진행상황 점검을 위해 매년 관련 모니터링 및 평가를 실시하는 한편 고위급부터 국별사무소에 이르기까지 다양한 수준에서 기구의 효율성을 개선할 수 있는 혁신적인 전략을 지속적으로 개발하고 있다고 한다. UNDP의 성과기반관리(result-based management) 프레임워크도 계속 진화하고 있다. 2014-17년 전략계획 초안에 성과 및 재원 통합프레임워크(Integrated results and resources framework)가 발표되었는데, 전과 비교하여 중요한 변화는 성과프레임워크를 통합예산의 항목과 연결하여 투입된 재원에 대한 결과물(output)과 성과(outcome), 영향력(impact)을 추적할 수 있도록 하였다.

수원국에서 UNDP의 사업 운영은 국별사무소의 역할이다. 국별사무소 차원에서 UNDAF에 근거해 수립된 국별프로그램(Country Programme, CP)에 따라 필요한 예산을 책정하고 재원 조달(funding)에 대한 계획을 세우며, UNDP 중점분야 내에서 CP를 이행하기 위한 프로젝트를 기획한다. 상당수의 프로젝트는 기존의 프로젝트를 시간적으로 또는 지역적으로 확대(scale up)하는 것이다. 다자기구는 이런 사업을 오랫동안 여러 번 수행하였기 때문에 그 수행 방식과 효율적인 관리에 대해 상당한 노하우를 적립했다고 볼 수 있으며 이에 대한 자세한 보고서와 가이드라인을 갖고 있는 경우가 많다. 공여국이 이러한 프로젝트를 지원할 경우 이미 수행 방식이 정립되고 효과가 입증된 프로젝트이기 때문에 프로젝트의 수행 방식이나 효과성에 대해 걱정하거나 고려할 필요가 없으며 따라서 자체적인 비용이 많이 드는 모니터링과 평가를 심도있게 할 필요가 없다. 그렇기 때문에 대부분의 선진국들은 이와 같은 프로젝트를 지원하는 것을 선호하는 듯하다. 새로운 사업을 기획하여 지원하는 것도 국별사무소 차원에서 협의를 통해 가능하다. 단, 새로운 사업은 국별프로그램의 범위에 포함되어야 한다.

프로젝트 관리 단계(Project cycle)와 각 단계에서의 주요 활동에 대한 내용은 UNDP POPP(Programme and Operations Policies and Procedures) 웹사이트에 자세히 나와 있다. 공여기관은 주로 프로젝트 기획(design) 단계에서 프로젝트평가위원회(Local Project Appraisal Committee)의 구성원으로서 참여하여 의견을 제시하고 원하는 성과와 계획을 Project Document(PD)에 반영할 수 있다. 프로젝트가 착수(initiate)된 후에는 프로젝트위원회(project board, or steering committee)에서 분기별, 연간 보고를 정기적으로 받는다. UNDP는 PD에 명시된 계획에 따라서 공여국에 사업 진행 현황을 보고하고 모니터링과 평가를 시행한다. 공여기관이 UNDP의 일반적인 practice보다 더 많은 모니터링과 보고서, 평가를 원한다면 프로젝트 기획 단계에서 합의하여 MOU에 명시해야 한다. 공여기관이 해당 프로젝트 계획에 포함되지 않은, 따라서 예산이 책정되지 않은 추가적인 평가를 요구하는 것은 매우 어렵고, 공여국이 별도로 예산을 지원하여 평가를 하겠다고 한다면 불가능하지는 않겠지만 평가 과정에서 UNDP의 협조가 필요하다.

UNICEF는 아동구호 관련 전 세계 최대의 원조 기관이다. 현장(field) 및 지역사회(community) 기반 기구로서 아동관련 보건 및 교육 사업 실행에 비교우위를 가지고 있다. UNICEF의 사업부문은 아동보호, 영양, 보건, 양성 평등, 기초 교육 등 다양한 분야에 걸쳐 있으며, 긴급구호 분야에도 매우 특화된 강점과 오랜 역사를 지니고 있다. 2006-13 전략계획의 중점 분야는 영유아 아동의 생존과 발달, 기초 교육과 성 평등, 에이즈 퇴치, 폭력·착취·학대로부터의 아동 보호, 아동권리를 위한 정책지원과 파트너십이다. 특히 동 계획의 전략적 우선순위, 원조 효과성 및 성과기반관리 프레임워크(results framework)에 따라 최빈국(LDCs)들에 대해 최우선적인 원조를 실시한다.

예산 구성에서 UNICEF는 타 기구에 비해 공공부문뿐만 아니라 민간부문의 기여가 매우 큰 편인데, 특징적으로 36개국에 설치된 UNICEF 국가위원회(national committee)에서 민간을 대상으로 다양한 형태의 모음 활동을 실시하고 있다. 이러한 UNICEF의 다양한 모금방식은 타 기구들에게도 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 최근 UNICEF는 기구 운영의 최우선순위를 효과성과 효율성 증진에 두고 있다. 대표적으로 2012년부터 UNICEF의 프로그램 및 재정 관리를 위한 내부시스템(program management and

financial system)으로서 'VISION'이라는 프로그램을 도입하여 행정비용 절감, 본부·지역사무소·국별사무소 간 원활한 소통, 기관 내부의 업무 투명성 개선, 효과적인 성과기반 관리 등을 도모하고 있다. 단, VISION 프로그램은 아직 시행된 지 얼마 지나지 않아 각 국가사무소의 모든 직원들이 이 프로그램의 기능을 모두 활용하는 데에는 다소 시간이 필요할 것으로 보인다. 이 외에도 직원들의 역량강화를 위해 e-learning 프로그램, web seminars, e-bulletins, Intranet, My M&E web platform 등 다양한 온라인 프로그램 및 소통 창구를 개발하고 이를 활용하도록 하고 있다.

UNDP와 마찬가지로 UNICEF의 수원국내 사업 운영은 국별사무소가 담당한다. UNICEF 사업관리 매뉴얼에 단계별 주요 활동에 대한 지침이 명시되어 있다. UNICEF는 사업을 기획할 때 공여기관과 긴밀하게 협의하며 사업의 수행방식과 모니터링·평가 계획, 성과프레임을 결정하는 데에 공여기관이 원하는 성과와 계획을 반영할 수 있다. 사업 수행 과정에서는 UNICEF 현지사무소에 사업담당자(focal person)를 두어 공여기관 담당자와 수시로 협의할 수 있는 채널이 있다. UNICEF가 공여기관에 제출하는 보고서는 원칙적으로 일반적인 UNDG의 형식을 따르도록 권유하고 있으나 별도로 공여기관이 요구하는 보고서 형식이 있을 경우는 공여기관과의 협약에 따라 보고하게 된다. 사업 기획단계에서 공여기관이 요구하는 보고서의 형식과 내용을 협약에 반영할 수 있다.

WFP는 세계 최대 규모의 인도주의 식량지원 기구로 강력한 현장주의 원칙과 함께 원조의 최전방(frontline)에서 활동하고 있다. WFP의 최우선 과제는 긴급구호로서 이는 4년마다 개정되는 전략계획에도 늘 전략 목표의 1번 항목이 된다. WFP의 사업 내용은 재난 상황에 식량을 확보하고 전쟁, 내전 및 자연 재해 발생 시 인명을 구하는 긴급구호 사업(EMOP), 재난 상황 종료 후 식량 지원을 기반으로 사회 재건사업(PRRO), 식량원조를 바탕으로 한 개발사업(DEV/CP) 그리고 물류 운송 등을 포함하는 특별 업무(SO)로 구성된다. 각각의 사업 내용은 프로그램으로 구성되는데 학교급식, Food for Asset, Cash and Voucher, Purchase for Progress, Fight Against HIV/AIDS, Focus on Women, Food Security Analysis, Nutrition, Logistics의 9가지 프로그램이 적재적소에 배치된다.

WFP는 현장주의원칙과 함께 높은 효율성을 자부하는 기구임에도 공여국의 재정 상황이나 불안정한 식품 가격 등은 WFP의 재정 운영에 큰 제약이 될 수 있기 때문에 이를 극복하기 위해 보다 효율적인 기구 운영을 위한 방안을 마련하여 시행해 왔다. 본부의 운영 혁신을 위해 2012년 기구 재편을 단행하고 기구 투명성을 높이기 위해 국제원조투명성이니셔티브(IATI)에 가입하였다. 또한 프로젝트 관리 시스템인 COMET 프로그램을 개발하여 상용화할 계획이다. WFP의 경영 모델인 COMET은 프로젝트의 디자인, 기획, 모니터 및 성과 보고를 포괄적으로 관리하는 시스템으로 향후 COMET을 통해 본부와 현장의 담당자는 실시간으로 프로젝트의 성과와 업데이트 현황을 확인할 수 있게 된다.

WFP의 프로그램 기획도 UNDP나 UNICEF와 마찬가지로 주로 국별사무소가 담당하지만 지역위원회(Regional Bureau)의 검토를 거쳐 본부의 프로그램 검토/심의위원회(PRC)에서 승인을 받는다. 이 과정에서 본부의 프로그램, 정책, 예산, 물류, 조달 등의 담당 유닛이 참여하여 실행계획을 구체적인 검토하고 수정한다. 이후 PRC의 승인이 완료되거나 일부 대규모 프로젝트의 경우 이사회의 승인까지 모든 절차를 완수하면 WFP의 프로젝트로 예산 배정의 대상이 된다. WFP의 사업은 UNDP나 UNICEF에 비해 상당히 정형화(standardized)되어 있고 구체적인 매뉴얼에 따라 이행된다. 또한 공여기관에 제출하는 보고서도 기구차원에서 정형화된 양식(standard project report, SPR)을 사용한다. 따라서 공여기관이 새로운 사업을 제안하거나 별도로 원하는 사업수행방식 또는 보고서 형식을 요구하는 데에는 한계가 있을 것으로 판단된다.

KOICA가 다자기구를 통해 사업을 할 때 가장 중요한 목표는 원조의 효율성과 효과성의 제고일 것이다. 이를 위해서 소규모 단발적 사업보다는 장기적인 지원이 필요하다. 또한 새로운 사업을 제안하는 것보다 지원대상국의 CP 내에서 다자기구가 추진중인 사업을 확대하여 지원하는 것이 효율적인 것으로 판단된다. 다자기구의 사업수행은 본부보다는 국별사무소의 역할이 크고 같은 다자기구라고 해도 수원국의 여건과 사정에 따라 국가별로 사업 내용과 수행방식이 다를 수 있기 때문에 지원하고자 하는 국가의 해당 기구 현지사무소가 어느 정도의 역량을 갖추고 있는지, 어느 분야에 강점이 있고 어떤 성과를 내고 있는지를 점검하는 것이 중요하다. 기구마다 공여기관과 협약을 맺는 형식, 기여금 운영

방식은 조금씩 다르지만 공여국의 입장에서 어느 기구와 협력할지 결정하는데 있어 크게 중요하지는 않다. 각 기구의 장점들을 고려하여 원하는 종류의 사업을 선정하는 것이 더 중요할 것이다. 다만 공여국이 사업 운영 및 관리에 어느 정도 관여할지, 참여할지는 처음에 협약을 맺을 때 거의 정해지기 때문에 사전에 해당 기구의 기여금 및 사업 운영 절차를 면밀히 파악하고 미리 계획을 세워야 할 것이다.

KOICA가 다자기구를 통해 사업을 할 경우 KOICA 직원이 직, 간접적으로 학습할 기회가 많을 것으로 판단된다. 다자기구의 사업관리 매뉴얼을 참고하고 실제 이행 과정을 관찰함으로써 국제기구의 사업관리 노하우를 배울 수 있을 것이다. 또한 다자기구들은 지원대상국이나 전문분야에 대해 다양한 연구와 분석 자료를 제공할 뿐 아니라 현지에서 많은 교육훈련 프로그램을 실시하고 분야별로 컨퍼런스나 공여기관 회의를 개최한다. 이에 KOICA 직원이 적극 참여하여 학습의 기회로 삼는다면 KOICA의 사업관리 역량 강화에 큰 도움이 될 것이다.

제4장. 주요 다자협력기구 적정성 평가

4장에서는 다자기구 평가방법론을 수립하고 이를 KOICA 중점협력기구인 UNDP, UNICEF, WFP에 적용하여 평가하였다. 국제기구의 조직과 활동이 규모가 클 뿐 아니라 매우 복잡한 형태로 운영되고 있기 때문에 한정된 시간 안에 이러한 국제기구를 평가하는 방법론을 수립하고 기준에 맞춰 평가를 한다는 것은 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 본 평가를 통해 KOICA가 국제기구 협력사업을 추진하는데 있어 상호책임성을 높이고 향후 다자기구에 대한 지원전략을 수립하는데 기여할 것으로 기대된다.

본 평가에서는 2012년 KOICA 평가실에서 마련한 국제기구 평가기준(안)을 토대로 원조 효과성에 관한 파리선언과 MOPAN, 그리고 주요 공여국이 제시하는 평가기준도 폭넓게 참고하여 종합적이고 체계적인 다자기구 평가 모형을 수립하고자 하였다. MOPAN의 기구별 평가보고서는 개별 세부지표(micro indicators)에 따른 평가문항 및 관련 문서에 대한 평점을 자세히 공개하고 있어 평가기준뿐만 아니라 평가 결과와 그 안에 담긴 정보도

활용가치가 크다. 영국, 호주, 스웨덴의 평가는 공여국의 관점이 반영되었다는 점에서 MOPAN의 평가기준과 결과를 보완할 수 있다. 특히 공여기관의 입장에서 KOICA의 정책 및 국제기구 지원 전략과 관련된 항목을 반영하고자 하였으며, 이를 위해 KOICA와의 협력 관계를 평가하는 영역과 기구 자체의 효율성을 평가하는 영역으로 구분하여 평가하였다.

이와 같은 평가방법론을 UNDP, UNICEF, WFP 기구 평가에 적용함에 있어 평가대상 기구의 정책문서와 연례보고서, 사업수행 매뉴얼 등 문헌자료를 광범위하게 참고하였고 특히 공여기관과의 협력 방식은 각 기구의 본부와 르완다, 네팔, 방글라데시 3개국 현지 사무소를 방문하여 면담 조사하였다. 기구의 효율성 영역은 MOPAN과 DFID, AusAID의 평가결과를 참고하였으며 해당 평가보고서 이후에 변화가 있는 경우 이를 반영하여 조정하였다.

UNDP의 정책과 사업을 평가한 결과, KOICA와의 협력 적절성은 비교적 높은 것으로 판단된다. UNDP의 정책과 사업은 KOICA의 개발 정책 및 전략과 매우 일치하고 있으며 중점분야에 있어 KOICA 자체의 중점분야 및 다자기구 지원분야와 상당히 일치하고 있다. KOICA 사업과의 보완성 면에서는 정치적으로 민감하여 양자로 추진하기 어려운 사업이 가능하며, KOICA가 진출하지 않은 국가에서 개발활동 경험이 많고, 수원국 정부 및 관계기관과의 네트워크, 연구기능 등의 전문성을 보유하고 있어 KOICA가 UNDP를 통해 사업을 추진할 때 KOICA의 양자사업을 보완할 수 있는 가능성이 있다. UNDP의 공여기관 관리 정책이나 KOICA와의 원활한 협력 가능성도 비교적 높은 것으로 평가된다. 특히 사업 수행 과정에서 공여기관이 프로젝트 위원회의 구성원으로서 참여하도록 제도화되어 있고, 수원국내에서 UNDP가 주관하는 관련기관간 대화채널이나 훈련 프로그램을 통해 KOICA가 참여할 수 있는 기회를 많이 제공한다는 점에서 좋은 평가를 받았다.

기구의 효율성 영역에서 UNDP는 MOPAN과 DFID, AusAID의 평가 결과를 종합한 결과 모든 항목에서 보통 이상의 평가를 받았다. 특히 2011년 발표한 기구개혁안에 따라 기구 내 리더십과 거버넌스 강화, 운영효율성 개선 등 일련의 개혁 노력을 보여준 점이

과거 관료화와 비효율성 운영체계에 대한 비판을 어느 정도 상쇄하는 것으로 판단된다. 재정책무성 및 투명성 정책, 본부와 지역·국별사무소간 권한 위임 체계, 평가 정책은 잘 수립되어 있다고 평가된다. UNDP가 가장 높은 점수를 받은 항목은 협력관계 관리 부분이다. 이는 수원국 차원에서 유엔개발시스템의 조정기관으로서의 역할과 사업분야에서 수원국 정부와의 협력 관계가 강조되기 때문이라 할 수 있다.

KOICA는 UNDP와 사업을 추진함에 있어 UNDP의 비교우위와 강점을 활용할 필요가 있다. 예를 들어, KOICA 중점지원분야 가운데 공공행정 분야의 전략목표인 '행정역량 배양'과 '법·체제 정비 및 사회안정'의 경우 UNDP가 많은 경험을 가지고 있고 상당수의 수원국에서 추진 중이므로 UNDP가 수행해 온 관련 사업을 파악하여 KOICA 사업과의 보완성을 평가하고 지원 여부를 검토해 볼 수 있을 것이다. 또한 국제기구의 노하우와 지식을 습득하여 양자사업 고도화에 기여한다는 KOICA의 국제기구 협력의 목표를 감안할 때 UNDP와의 협력관계가 기여할 수 있는 부분이 많다. 일례로, KOICA 현장화 전략을 수립하고 이행하는데 있어 UNDP가 보유한 수원국 중심의 사업관리 체계와 관계기관 간 협력 네트워크, 국별 분석자료와 단계별 사업수행 매뉴얼 등도 좋은 참고가 될 것이다. UNDP가 제공하는 국별·이슈별 분석자료 연구, 교육훈련 프로그램 참여 등을 통해서 KOICA의 학습 목표에 기여할 수 있는 기회를 잘 활용하는 것도 필요하다고 판단된다.

UNICEF의 정책과 사업을 평가한 결과, KOICA와의 협력 적절성은 비교적 높은 것으로 판단된다. UNICEF의 정책과 사업수행전략은 KOICA의 개발 정책 및 전략과 매우 일치한다. UNICEF의 중점분야 중 어린이 보호와 아동권리 정책 지원은 KOICA의 중점분야에는 포함되지 않지만, UNICEF의 사업 내용은 보건이나 위생 부문 등 고도의 전문성이 필요한 사업을 포함하고 현장기반, 긴급구호의 성격을 가지고 있으며 전문성을 상당히 보유하고 있어 사업의 보완성이 높다고 평가된다. 특히 수원국 내 KOICA의 접근이 어려운 지역에서도 사업을 수행한 경험이 많아 KOICA 사업과의 지역적 보완성 면에도 높은 점수를 받았다. UNICEF의 공여기관 관리 정책은 UNDP와 비슷하며 비교적 높은 평가를 받았다. KOICA와의 원활한 협력 가능성도 상당히 높은 것으로 평가된다. 뉴욕 본부와 도쿄 연락사무소에 공여국을 담당하는 인력이 있으며 현재 우리나라를 담당하는 두 직원

모두 한국인으로서 의사소통면에서 긍정적인 영향을 줄 수 있다. UNICEF가 전문성이 있는 보건이나 교육 등의 분야에서 세부적인 주제에 대해 컨퍼런스를 개최하고 지식을 공유하는데 적극적이어서 KOICA가 UNICEF와의 사업추진을 통해 간접적으로도 많은 학습의 기회를 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

기구의 효율성 영역은 MOPAN과 DFID, AusAID의 평가 결과를 종합하여 평가하였는데, 모든 항목에서 보통 이상의 결과를 나타냈다. UNICEF는 MOPAN의 설문조사와 문헌조사, DFID, AusAID의 평가 결과가 편차가 큰 편이다. 예를 들어 MOPAN의 문헌조사에서는 UNICEF가 새로운 사업을 시작할 때 공식적인 영향 분석(impact analysis)을 의무화하는 규정이 없기 때문에 성과중심의 기획 항목에서 낮은 점수(very weak)를 받았으나 같은 항목의 설문조사 결과는 높은 점수(strong)을 받았다. 투명성과 책무성 부문에서 DFID는 이에 대한 구체적인 정책이 미비하다는 이유로 낮은 점수(weak)를 주었고 반면 AusAID는 높은 점수(strong)을 주었다. 이와 같은 편차를 조정하여 종합적으로 판단하여 최종점수를 부여하였다. UNICEF는 전략적 조직관리와 재무관리 분야에서 강점을 나타내며, 사업이행 파트너와의 긴밀한 협력 관계가 특히 좋은 평가를 받았다.

KOICA는 UNICEF와 사업을 추진할 때 UNICEF의 비교우위와 강점을 활용할 수 있다. 예를 들어 현재 추진중인 보건 분야 사업은 KOICA 사무소가 있는 국가에서 우선 실시하고 있으나 사업 결과가 긍정적일 경우 점차 KOICA 사무소가 없는 국가로 확대한다면 KOICA 사업을 지역적으로 보완하는 효과를 볼 수 있을 것이다. UNICEF와의 협력관계를 통해 국제기구의 노하우와 지식을 습득하여 양자사업 고도화에 기여한다는 KOICA의 국제기구 협력의 목표에 상당히 기여할 수 있을 것으로 판단된다. KOICA 본부의 보건전문가는 UNICEF 사업을 담당하면서 관련 사업에 대한 UNICEF의 전문자료를 참고하고 UNICEF의 국제회의에 참여하면서 많은 학습 효과를 얻었다고 한다. 보건과 교육은 KOICA의 중점지원분야로서 이 분야에서 직원의 역량강화는 KOICA 양자 사업에도 매우 중요하다. UNICEF와의 사업추진을 통해서 이러한 기회를 잘 활용하는 것도 필요하다고 판단된다.

WFP의 정책과 사업을 평가한 결과, KOICA와의 협력 적절성은 비교적 높은 것으로 판단된다. WFP의 정책과 사업은 KOICA의 개발 정책 및 전략과 매우 일치하고 있으며 중점분야에 있어 KOICA 자체의 중점분야 및 다자기구 지원분야와 상당히 일치하고 있다. KOICA 사업과의 보완성 면에서는 양자로 추진하기 어려운 직접적 식량지원과 긴급구호를 포함하고 있고, KOICA의 사업 추진기반이 미흡하고 접근이 어려운 지역에서 구호 및 개발 경험이 많아 KOICA가 WFP를 통해 사업을 추진할 때 KOICA의 양자사업을 보완할 수 있는 가능성이 높다. WFP의 공여기관 관리 정책은 앞서 평가한 다른 두 유엔기구에 비해서 다소 낮은 평가를 받았으나 KOICA와의 원활한 협력 가능성은 비교적 높은 것으로 평가된다. WFP 사업의 성격상 형태가 정형화되어 있고 매뉴얼에 따라 이행되는 성격이기 때문에 사업과정에 공여국의 의견이 반영될 여지가 작다고 할 수 있다. 그러나 WFP 한국사무소를 통해 원활한 의사소통이 가능하고 WFP 본부나 국별사무소에서 한국의 경험을 반영하여 WFP의 사업을 확대하는 것에 매우 긍정적인 입장을 보여 향후 협력관계에 긍정적인 영향을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

기구의 효율성 영역에서는 참고가능한 MOPAN 보고서가 아직 나와 있지 않기 때문에 DFID, AusAID의 평가결과를 참고하였으며 해당 평가보고서 이후에 변화가 있는 경우 이를 반영하여 조정하였다. WFP는 DFID와 AusAID에서 모두 상당히 좋은 평가를 받았다. DFID의 평가결과에서 투명성과 책무성 부분에서 낮은 점수(weak)를 주었으나 이는 WFP가 2012년 국제원조투명성이니셔티브(IATI)에 가입하는 등의 운영 혁신을 단행하기 전의 평가결과이기 때문에 본 평가에서는 조정하여 반영하였다. DFID는 WFP가 현지 조달과 비용 효율성, 재무관리 시스템 면에서 높은 평가를 했다. AusAID는 운영관련 거의 모든 항목에서 최고 점수(strong)를 부여했는데, 특히 지난 몇 년간 조달과 관리에서 상당한 비용절감을 이룬 것을 높이 평가했다.

KOICA는 이미 FFNV 사업 추진을 통해 WFP와 상당한 협력관계를 쌓은 것으로 보이며, WFP도 향후 우리나라의 지원 확대를 예상하며 매우 호의적인 태도를 보여주고 있다. 특히 WFP 본부의 고위 관계자는 한국의 경제개발 경험을 결부시켜 사업을 추진하는 것은 다른 수원국에 매우 긍정적인 영향을 주며 WFP 사업의 신뢰성을 높이는 작용을 하고

있다고 평가하였다. 이와 같이 긍정적인 분위기를 잘 활용하여 WFP와의 협력 관계를 통해 국제사회에 KOICA의 가시성을 높이는 한편 WFP의 전문성을 배우는 기회로 활용할 수 있을 것이다.

본 평가기준은 아직 KOICA의 다자협력 전략이 공식적으로 수립되지 않은 상황에서 시범적으로 마련된 것으로 추후 보완이 필요하다. 따라서 본 평가결과는 각 기구의 특성을 파악하고 어느 분야에서 어떤 방향으로 협력할지 전략을 수립하는 데에 참고하고 활용하는 것이 바람직하다. 덧붙여 본 평가기준은 국제기구의 전반적인 운영 정책을 평가하는 것이지 국제기구가 얼마나 개별 사업을 잘 수행하고 성과를 내고 있는지 판단할 수 있는 기준은 아니다. KOICA는 주로 대상 국가를 지정하여 특정 사업에 지원하는데 개별 사업 수행은 수원국에 있는 국별사무소의 역량에 의해 더 많이 좌우되기 때문에, 다자기구와 사업을 추진할 때 본 평가결과뿐만 아니라 지원하고자 하는 수원국의 국별사무소 역량과 해당 사업 자체에 대한 평가를 참고하는 것이 더 중요할 것이다.

제5장. KOICA 다자협력사업 현황 분석 및 정책 제언

5장에서는 지금까지 분석한 다각도의 다자협력사업에 대한 논의를 적절하게 취합해서 KOICA가 현재 고려해야 할 문제와 향후 고려해야 할 정책적 함의를 도출하는데에 목적이 있다. KOICA의 다자협력 정책에 대한 제언을 체계적으로 제시하기 위하여 세 가지 측면에서 KOICA에 적용가능한 시사점을 입체적으로 구성하고자 한다. 첫째, KOICA가 현재 추진하고 있는 다자협렵정책과 추진체계 현황에 대한 정확한 이해를 위하여 SWOT 분석을 시도한다. 둘째, 2장에서 분석한 주요 공여국의 다자협력정책 부분에서 KOICA가 다자기구를 통한 양자원조에 반영해야 할 시사점을 정리함으로써, 공여주체 측면에서 조망한 KOICA의 다자협력 개선방안을 시도한다. 셋째, 주요 다자기구 행위자 측면에서 접근한 다자협력사업이 KOICA의 개발 목표와 어떻게 접목될 수 있는가에 대한 전략적 공조 방안을 검토함으로써, KOICA가 지정기여 사업을 추진하는 데 보다 효과적으로 다자기구를 활용할 수 있는 가능성을 타진한다. KOICA의 다자협력 현 주소, 주요 공여국의 다자협력 정책, 그리고 다자기구의 다자협력 방식에 대한 분석을 토대로 최종적으로

KOICA가 향후 고려해야 할 다자협력 정책을 제언한다.

KOICA가 처한 다자협력 조건과 상황을 보다 명확하게 이해하기 위하여 실시한 SWOT에 따르면, KOICA가 처한 외부환경 중 기회(한국의 ODA 예산 증가추세, 다자원조기구의 한국 관심 증대, 다자협력 채널의 다양화)와 위협(경제위기로 인한 전통공여국의 ODA 예산 축소, 한국 정부의 ODA 집행에 관한 책무성과 투명성 부족, 다자협력 관련 정부 내 유관기관의 마찰 가능성), 그리고 내부조건인 강점(신흥 OECD DAC 회원국, KOICA의 다자협력 예산 증가 가능성, 끊임없는 정책 쇄신 노력)과 단점(다자협력 전문성 부족, 내부조직 역량강화 필요)을 상호 교차시켜서 크게 4가지 유형의 세부전술을 다음과 같이 수립할 수 있다.

첫째, 강점과 기회가 조우하는 공간으로 KOICA가 현재 투입가능한 내부적 강점과 외부환경에서 제공되는 기회가 맞물리기 때문에 이 경우는 기존의 다자협력 전략을 확장하고 강화하는 이른바 '확장전략'을 수립하여야 한다. 주 내용은 다자협력의 거시적 전략 구축, 지정기여 사업의 지속성과 Scaling-Up, 다자협력기구에 한국인 직원 진출 기회 등을 추진 사업으로 전략화할 수 있다.

둘째, 보완전략은 외부적으로 기회요인이 존재하나 KOICA의 내부적 조건이 문제가 있을 경우 어떻게 외부 기회를 활용하기 위해서 내부의 문제를 개선할 것인가에 대한 전략적 모델이다. 보완전략으로 전략화할 수 있는 내용은 다자개발협력 매뉴얼 마련, 현지 국별 프로그램에 대한 이해도 강화, KOICA 내부 조직의 다자협력 부처 역량 강화, 다자협력기구 평가체제 구축 및 보완, 유기적 PCM 구축, 다자협력 관련 정부 내 유관기관과의 마찰 가능성 등으로 정리할 수 있다.

셋째, 극복전략은 주로 외부환경이 위협적인 요인들이 많은 상황에서 KOICA가 갖고 있는 강점을 활용하여 외부환경이 제약하는 부분을 극복하려는 전략적 접근을 지칭한다. 주요 전략은 다자협력기구의 선택과 집중, 국별협력전략(CPS)와 유기적 연계성 제고, KOICA 다자협력사업에 대한 가시성(visibility) 확대 등으로 압축된다.

넷째, 혁신전략은 외부조건과 내부조건이 가장 부정적인 상황이 조합된 경우에 필요한 패턴의 전략으로 KOICA가 처한 외부요인(주요 공여국 예산 축소, 국내 책무성 부재, 유관기관과의 마찰)과 내부조건(다자협력 소통기제 부족, 역량부족 등)을 동시에 극복할 수 있는 혁신적 접근법이다. 주요 전략으로는 KOICA의 다자성양자 정책을 위한 협력적 네트워크 구축과 지정기여에 대한 제도적 저변 확대 및 강화 등이 있다.

이러한 SWOT 분석을 통한 KOICA가 갖고 있는 다자협력의 전략적 강점과 약점을 기반으로 본격적으로 주요 선진공여국의 다자성양자 원조의 협력관계를 재조명하여 KOICA를 위한 함의를 도출한다. 2장에서 분석한 내용 중 선진공여국이 다자성양자원조를 추진하는 목적과 이유, 그리고 다자성양자원조를 지원하기 위한 어떤 정책수단을 강구하고 있는가에 대한 논의를 중점적으로 다룸으로써, KOICA의 다자협력 사업에 대한 운영 체계의 재정비를 도모하는데 도움이 되는 시사점을 찾는다. 이는 다자성양자원조의 이론적인 정당성 논의에서 벗어나, 실제적인 정책적 수단으로서 다자성양자 방식이 제공하는 사용가치와 동시에 이 방식의 프로젝트 사이클 관리(PCM) 체계 분석을 중심으로 핵심 내용을 재가공한다. 주요 시사점은 국제기구 내 공여국 영향력 증대, 양자원조 범위를 넘어서는 지역 및 긴급구호 등의 다자기구의 전문성이 요구되는 경우 다자성양장원조가 효과적, 공여국 원조의 가시성 제고, 다자기구의 현지접근성과 네트워크 이용으로 공여국의 행정비용 절감, 정치적으로 민감한 사업 및 지역, 중점지역으로 선정되지 않은 경우, 장기적 계획 하의 공여국 인력의 다자기구 진출 채널로 이용 등의 공여국의 다자성양자원조 목적과 전략적 가치로 요약할 수 있다.

다자성양자원조에 대한 인식론적 가치 논쟁을 차치하고 선진공여국들이 다자성양자 사업을 늘려가고 있는 이유에 천착해서 논의의 초점을 맞추자면, 다자성양자원조가 제공할 수 있는 다양한 이점을 중심으로 선진공여국의 원조패턴을 범주화할 수 있다. 물론 공여국마다 국내 상황과 원조의 원칙과 철학이 다르기 때문에 다자성양자원조의 목적을 무리하게 일반화할 수는 없지만 공통적으로 목도되는 지형은 다자성양자원조가 제공할 수 있는 비교우위에 기반을 둔다. 따라서 공여국 다자성양자원조 운영의 특징은 공통적으로 공여국의 가시성과 책무성을 제고하고, 공여국의 국별협력전략의 거시적 맥락에서 사업

발굴 및 현지사무소 주도적 역할, 사업집행 단계에서 MOU에 명시된 합의사항에 의거하여 개입 추진, M&E에도 MOU에 명시된 합의사항 이외의 개입의 예외성 등이 주요 함의로 나타난다.

또한, 다자기구의 운영과 공여국과의 협력 방식에 대한 논의를 다시 KOICA와의 협력이라는 맥락에서 재구성하는 작업이 중요하다. KOICA가 선정하고 있는 중점협력 다자기구로 UNDP, UNICEF, WFP를 중심으로 다자기구의 협력사업 운영 현황을 분석하고 KOICA가 향후 다자기구와 어떤 방식으로 전략적인 연대 방식을 추진하는 것이 바람직한가에 대한 시사점을 논의한다. 특히, 비핵심공여(non-core contributions)의 경우 사업의 기획, 재원마련, 집행과정 등에 있어서 핵심공여(core contributions)와 어떤 차이가 있는지, 그리고 비핵심공여에서 공여국이 어떤 방식으로 다자기구에 접근하는 것이 다자성양자원조 사업을 추진하는 데 효과적인지 분석한다. 주요 시사점은 다자기구 국가사무소와 공여국의 국별사무소 간의 소통 공간의 존재, 다자기구의 국별계획은 UNDAF, MDGs, 그리고 수원국의 개발계획과의 조율되어야한다는 점, Scaling-up 방식의 사업이 대부분인 관계로 공여국의 새로운 사업제안의 유효성 희박, 다자기구의 내부 운영 매커니즘, 정책결정구조 인지의 필요성, 수원국 현지 다자기구 협의체에 적극적으로 참여할 필요성, 다자기구의 국별계획과 이에 기반한 사업을 공여국 현지사무소가 숙지하고 공유할 필요성, MOU 체결에 관한 전문성 강화, 그리고 다자협력을 통한 공여국 인력의 교육 및 학습 가능성의 희박 등으로 요약할 수 있다.

마지막으로, 지금까지 분석한 함의들을 바탕으로 KOICA 다자협력사업의 효과를 제고할 수 있는 방안 및 전략적 제언을 다자협력의 목표와 원칙, 협력사업의 기획 · 집행 · 평가로 이어지는 PCM, KOICA 내외 관련기관 간의 다자협력 정책 조율 등을 중심으로 정리한다. KOICA의 다자협력 현황과 문제점 분석, 주요 공여국의 다자협력전략, 그리고 국제기구의 다자협력 사업 방식에 대한 분석을 토대로 KOICA에 대한 전략적 제언을 단기와 중장기로 시기를 구분하여 정리하도록 한다. 전략적 제언을 단기와 중장기로 인위적인 구분을 통해 일반화하기는 어려움이 있으나, 상호 교차되는 지점을 감안하여 상대적으로 시기성을 나누었다는 것을 밝힌다.

단기적 제언은 KOICA의 다자성양자원조 목표 및 원칙 구축, 다자협력 매뉴얼과 가이드라인 통합, 다자기구 M&E 시스템 도입과 이에 기반한 다자기구의 선택과 집중 필요성, KOICA 현지 사무소의 다자협력 사업관리 역량강화 및 기능 확대, 현지사무소 역할의 명확화, KOICA 본부 담당부서 역량강화(특히, MOU 체결 관련 역할 강화), KOICA의 다자협력 가시성 제고, 외교부와 KOICA 간의 다자협력을 위한 유기적 연계, 그리고 국제사회의 다자성양자원조 방식의 학습 등으로 구성된다.

중장기적 제언은 KOICA의 다자협력 원칙과 목표를 거시적 맥락에서 중장기 단계로 확대 · 재생산, CPS/CAS와 다자성양자원조의 유기적 보완성 구축, 다자협력 관계부처와 협력적 네트워크 및 선순환적 생태계 구축, 한국의 개발협력 관련 거버넌스와 구조적으로 연결, 그리고 다자협력을 통하여 KOICA 인력 파견을 중장기적으로 추진할 것 등으로 구성된다.

제1장. 서론

1. 연구 배경 및 목적

가. 연구 배경

원조 규모를 증대하고 원조의 효과성과 효율성을 강화하자는 것은 근래 국제 원조사회의 컨센서스이다. 원조 후발주자인 우리나라도 이러한 국제사회의 합의를 준수하고 효과적인 원조 전략을 마련하고자 많은 노력을 기울이고 있다.

현재 국내에서는 선진 공여국들의 원조정책, 집행체계, 평가체계, 모범사례 발굴, 한국형 원조 모형 등에 대한 연구가 활발하게 진행 중이다. 그러나 우리나라는 원조공여 후발주자로서 아직까지 원조 규모가 크지 않고, 원조 경험이 충분히 축적되지 않았으며, 원조체계도 정립되지 않은 상황이므로, 선진 공여국들과 국제 공조체제를 모색하면서 아직 미비한 국내 원조체계의 정립에 박차를 가해야 할 것으로 판단된다.

앞으로 우리나라가 정립해 나가야 할 원조체계 중에는 다자협력 운영체계도 포함되어 있다. 많은 선진 공여국들은 전체적인 원조전략 안에서 다자협력 전략을 수립하고 있으며 다자기구별 전략 문서를 발간하기도 하고 이 전략에 따라 다양한 협력 사업을 수행하고 있다. 선진 공여국들은 이러한 경험을 바탕으로 다자협력 사업에 대한 사업수행 절차 지침을 마련해 놓고 있다.

이러한 협력전략을 수립하기 위해서는 각 다자기구의 운영과 구체적인 활동에 대한 철저한 분석이 이루어져야 한다. 대부분의 공여국들은 다자기구의 목표와 지원전략, 중점분야와 분야별 전략, 조직구조, 성과관리 체계 등을 보고 기구별 협력 또는 지원전략을 수립하기 때문이다.

여러 공여국들이 다자기구를 통한 원조를 집행하고 이러한 원조방식의 효과성에 대한 관심이 높아짐에 따라 OECD에서는 다자원조에 대한 평가 보고서를 지난 2007, 2010, 2011년 세 차례에 걸쳐 발간한 바 있다. 이 보고서에는 공여국별 다자원조 현황과 이에 대한 평가, 다자기구의 수행평가 등의 내용이 포함되어 있다.

여러 공여국들은 다자기구를 통한 원조의 효과성을 높이기 위해 다자기구에 대한 직접적인 평가를 수행하는 국가들이 많다. 그러나 다수의 공여국들은 자체적으로 다자기구에 대한 평가를 수행하지 않고 다자기구성과평가네트워크(MOPAN: Multilateral Organisation Performance Assessment Network)의 평가내용을 참고하거나 활용하고 있는 경우도 많다. 이러한 평가는 원조에 대한 상호 책무성을 높이는데 효과가 있을 뿐 아니라 향후 다자기구에 대한 효과적 지원전략을 수립하는데 유용하게 활용할 수 있기 때문이다.

현재 우리나라의 경우 다자기구 협력사업 체계가 표준화되어 있지 않아 무엇보다 이에 대한 연구 및 관련 운영체계의 마련이 시급히 요구되고 있다. 즉, 타 공여국들의 다자기구 협력사업 운영 및 관리 체계와 기준 등을 비교 분석하여 향후 우리나라의 다자협력사업 발굴, 파트너 선정, 운영, 모니터링 및 평가 등에 체계적인 지침과 기준을 마련해야 할 필요성이 그 어느 때보다 높다고 할 수 있다.

한편 최근 국제 원조사회에서는 다자기구를 대상으로 한 지정기여금에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 양자원조 중 특수한 목적, 분야, 지역 또는 국가를 지정하면서도 다자기구를 통(channel)하여 지원되는 원조를 'non-core' 또는 'multi-bi' 공적개발원조로 지칭하고 있다(OECD 2011). OECD 2011년 보고서에 의하면 이러한 다자성양자원조(multi-bi ODA)는 증가추세에 있으며 2009년에는 150억불로 세계 총 ODA의 12%를 차지하였다고 한다.

이러한 연구 배경들을 바탕으로 동 보고서에서는 다자성양자원조의 장단점을 분석해 보고자 하였으며, 대표적으로 다자성양자원조는 국제기구의 입장에서는 재원을 추가로 확보할 수 있는 장점이 있는 대신 재원의 운용 방향이 기구의 핵심 목표와 일치하지 않을

수 있으며, 또한 불가피하게 거래비용의 증가를 초래할 수 있다. 반면 공여국 입장에서는 다자기구의 전문성을 활용한 다자성양자원조를 통해 원조에 대한 특정 지역과 주제에 집중할 수 있으며, 이를 통해 원조 가시성을 높일 수 있다는 이점이 있을 수 있다. 이러한 다자성양자원조의 장단점은 일반적으로 다자성양자원조가 다자적인 특성과 양자적인 특성을 모두 갖고 있기 때문에 나타나는 불가피한 결과라고 할 수 있다.

또한 이러한 다자성양자원조의 존재로 인하여 공여국들이 다자원조전략을 수립할 때 함께 고려해야 할 요소가 하나 더 늘어났다고 할 수 있다. 다자원조전략에 다자원조(multilateral ODA) 뿐 아니라 다자성양자원조를 포함시킬 수도 있기 때문이다. 실제로 어떤 국가들은 다자원조전략을 수립할 때 다자원조 외에 다자성양자원조를 포함하는 경우가 있는가 하면 다자원조만을 고려하는 경우도 있다.

원조 후발주자인 우리나라로서는 향후 원조체계를 정립할 때 이러한 점들을 면밀히 검토하여 우리의 원조 상황에 맞는 가장 적절하고 효과적인 다자원조체계를 정립하도록 해야 할 것이다.

나. 연구 목적

첫째, 주요 다자기구와의 협력에 대한 종합적이고 체계적인 비교 분석을 통해 향후 다자기구 협력 파트너와의 사업운영 체계를 정립하는데 있어 학문적 토대를 제공하는데 기여하고자 한다. 이를 위하여 주요 공여국들의 다자원조 협력사업 운영정책, 운영현황, 운영체계 및 모니터링과 효과성평가 체계 등을 조사하여 비교 분석하고자 한다. 분석은 다자성양자원조를 중심으로 하되 다자원조도 함께 고려하고자 한다.

둘째, 주요 다자기구의 운영체계 연구를 통해 각 기구의 효과성, 효율성 등에 대해 평가할 뿐 아니라 이를 통해 KOICA와의 협력 방안 등을 모색하고자 한다. 또한 다자기구들의 전략관리, 운영효율성, 협력관계 관리 등을 함께 살펴보고자 하며 특히 KOICA의 협력체계 개선을 모색하기 위해 협력관계 관리를 중점적으로 분석하고자 한다.

셋째, KOICA의 주요 협력 다자기구에 대한 적정성 평가를 실시함에 있어, KOICA에서 2012년 7월 마련한 다자기구 평가 기준에 따른 분석을 기준으로 삼되 원조 효과성에 관한 파리선언과 MOPAN, 그리고 주요 공여국들이 제시하는 평가기준도 폭넓게 참고하여 종합적이고 체계적인 다자기구 평가 모형을 수립하고자 한다. 또한 이 평가모형을 주요 다자기구에 적용하여 그 실용성을 함께 검증하고자 한다.

마지막으로 이 연구를 통해 KOICA의 다자기구 협력 체계와 관련 정책 수립에 시사점을 제공하고자 한다.

2. 연구 보고서의 구성

앞에서 언급한 연구목적에 따라 다음과 같이 보고서를 구성하였다.

제2장에서는 주요 공여국의 다자원조 운영체계를 분석하였다. 여기서는 특히 주요 선진 공여국들이 다자기구를 통해서 원조를 하는 이유와 목적에 초점을 맞췄으며 다자원조와 다자성양자원조의 목적이 어떻게 다른지를 분석하고자 하였다. 또한 공여국들이 다자성양자원조의 목적을 달성하기 위하여 어떤 정책적 수단을 이용하는지 살펴보았다.

제3장에서는 다자기구의 협력사업 운영 현황을 분석하였다. 여기서는 주요 다자기구(UNDP, UNICEF, WFP)의 주요 사업 분야, 사업 방식 등을 살펴보았다. 특히 비핵심재원(non-core funding)의 경우 사업의 기획, 재원 조달, 수행 등에 있어서 핵심재원(core funding)과 어떤 차이점이 있는지를 분석하고자 하였으며, 이러한 과정에서 공여국이 어떤 역할을 하고 있으며, 또 어떤 앞으로의 역할이 기대되는지를 함께 살펴보았다.

제4장에서는 다자협력기구의 평가 모형을 만들고 이를 주요 다자협력기구(UNDP, UNICEF, WFP)에 적용하였다. 공여국들이 직접 또는 공여국과의 협의체(MOPAN)를 통하여 다자기구를 평가하는 방법과 목적을 살펴보았으며 이를 바탕으로 새로운 평가 방법론을 수립하였다. 새로운 평가 모형에는 다자기구 자체에 대한 평가 외에 KOICA와 협력

관계를 평가하는 항목도 포함시켰으며, 이것은 이 연구의 중요한 특징이라고 할 수 있다.

제5장에서는 KOICA 다자협력사업 현황을 살펴보고 앞의 내용을 기반으로 국제적인 원조 추세와의 차이점을 비교 분석하였다. 특히 KOICA 다자협력사업의 논리적인 현황 분석을 위해서 SWOT 분석을 이용하여 다자협력 현황 및 체계, 다자협력 전략 및 목표, 다자협력체계의 문제점 등을 구체적으로 살펴보았다. 이러한 분석에 따라 주요 다자기구 협력 사업 분석의 KOICA에 대한 시사점과 주요 공여국 다자원조 운영 분석의 KOICA에 대한 시사점을 도출하였으며, KOICA의 다자협력사업 효과성 제고 방안과 전략적 제언을 함께 제시하였다.

3. 연구의 범위

1) 원조의 종류

어느 한 국가의 공적개발원조는 크게 다자원조(Multilateral ODA)와 양자원조(Bilateral ODA)로 구분된다. 다자원조란 공적개발원조의 한 방식으로 개도국을 원조함에 있어 그 나라에 직접 자금을 제공하지 않고 국제기구에 대한 자금 제공을 통해 수원국을 지원하는 간접적인 지원방식을 말하다. 다자원조로 분류되기 위해서는 공적 양허성 기여금이 다음과 같은 기관에 제공되어야 한다. a) 활동의 전부 또는 일부분이 개발을 위한 것이어야 한다. b) 각국 정부가 회원으로 되어 있는 국제기구 또는 기관이거나 그러한 기관이 자율적으로 관리하는 기금이어야 한다. c) 해당 기구가 기여금을 하나로 모으기 때문에 기여금의 정체성이 없어지고 전체 금융자산의 일부분이 되어야 한다. 다자원조는 회원으로서 의무적으로 내야 하는 분담금(assessed contributions)과 비지정 자발적 기여금(unearmarked voluntary contributions) 등을 포함한다.

반대로 양자원조란 공여국이 수원국에 직접 원조자금 또는 물자를 제공하는 방식의 원조를 말한다. 그러나 양자원조 안에서도 다자기구를 통해서 수행되는 사업이 있는데 이를 다자성양자원조(multi-bi ODA)라고 부른다. 다자성양자원조란 양자원조 중 특수한 국가,

지역, 부문, 분야를 지정(earmark)하면서도 다자기구라는 채널(channel)을 통하여 지원되는 원조를 말한다.

대부분의 DAC 회원국들은 양자원조의 일부분을 다자채널을 통하여 제공하고 있으며 그 비율도 증가하고 있는 추세이다. [표 1-1]에서 볼 수 있듯이 2011년 DAC회원국들이 제공한 전체 ODA의 13% 이상이 다자성양자원조 형태로 제공되었다. 다자원조와 다자성양자원조를 합할 경우 공적개발원조 중 다자채널을 통하여 제공된 원조는 43%에 이른다.

다자채널을 가장 많이 이용한 나라들은 그리스(63.8%), 오스트리아(63.5%), 이탈리아(63.1%), 스페인(62.6%) 등이 있지만, 그렇다고 해서 이들 국가들에서 모두 높은 비율의 다자성양자원조가 발견되는 것은 아니다. 오히려 다자성양자원조의 비율이 높은 나라들은 [표 1-1]에서 볼 수 있듯이 캐나다(30.0%), 호주(26.1%), 노르웨이(21.1%), 영국(20.7%) 등이 더욱 도드라져 보임을 알 수 있다.

표 1-1. DAC 회원국의 양자·다자 원조 현황 2011

(실지불금액, 경상가 백만불)[1)]

	다자원조 (A)	양자원조 (B)	다자성양자 (C)	총 ODA (D)	A/D	C/D	(A+C)/D
DAC 전체	39,970	94,068	17,632	134,038	29.8	13.2	43.0
호주	674	4,309	1,302	4,983	13.5	26.1	39.7
오스트리아	621	490	84	1,111	55.9	7.6	63.5
벨기에	1,068	1,739	275	2,807	38.0	9.8	47.9
캐나다	1,347	4,110	1,635	5,457	24.7	30.0	54.6
덴마크	787	2,144	371	2,931	26.8	12.7	39.5
핀란드	567	839	242	1,406	40.3	17.2	57.5
프랑스	4,503	8,495	172	12,997	34.6	1.3	36.0
독일	5,357	8,736	462	14,093	38.0	3.3	41.3
그리스	271	154	0	425	63.8	0.0	63.8

1) 실지불금액(net disbursement), 경상가(current price). 참고로 별도의 표기가 없을 경우, OECD ODA 통계는 경상가(current price) 약정액(commitment) 통계를 의미하는 것이 통례. 순지출(net disbursement) 및 고정가(constant price) 통계 활용 시 순지출 및 고정가 기준년도 표기.

아일랜드	310	604	116	914	33.9	12.7	46.6
이탈리아	2,623	1,703	106	4,326	60.6	2.4	63.1
일본	4,239	6,592	1,579	10,831	39.1	14.6	53.7
한국	335	993	81	1,328	25.2	6.1	31.3
룩셈부르크	130	280	57	409	31.6	14.0	45.6
네덜란드	2,008	4,336	898	6,344	31.6	14.2	45.8
뉴질랜드	95	330	43	424	22.3	10.0	32.3
노르웨이	1,194	3,740	1,040	4,934	24.2	21.1	45.3
포르투갈	231	477	17	708	32.6	2.4	35.0
스페인	1,891	2,282	722	4,173	45.3	17.3	62.6
스웨덴	1,961	3,642	842	5,603	35.0	15.0	50.0
스위스	703	2,373	427	3,076	22.8	13.9	36.7
영국	5,359	8,474	2,857	13,832	38.7	20.7	59.4
미국	3,697	27,227	4,305	30,924	12.0	13.9	25.9

자료: DAC CRS로부터 계산.

이 연구의 주요 목적은 KOICA의 주요 다자협력기구 적정성 평가에 있으며 KOICA의 다자기구에 대한 지원은 다자성양자원조이기 때문에 연구의 주요 대상은 다자성양자원조라고 할 수 있다. 그러나 공여국들의 다자원조정책은 앞서도 설명했다시피 다자원조를 중심으로 수립되며, 또 다자기구의 운영에 있어서도 다자원조가 핵심이기 때문에 다자원조를 제외하고 다자협력을 논하기는 불가능하다. 따라서 연구의 주요 대상은 다자성양자원조라고 할 수 있지만 필요한 부분에 있어서는 다자원조를 포함하여 포괄적으로 논하고자 한다.

2) 분석 대상 기구

이 연구는 KOICA의 중점협력기구인 UNDP, UNICEF, WFP 등 3개 국제기구를 주요 분석 대상으로 한다. 해당 3개 국제기구는 우리나라와 전략적 파트너십 관계에 있는 '중점협력기구'로서 KOICA와 다년간 다방면에 걸쳐 협력해 왔으며, 2015년까지 다음과 같은 주요 사업을 추진할 계획이다.

- 한-UNDP MDG 신탁기금 (2010-15년, 6년간 총 5천500만 불)
- 한-WFP Food-for-New-Village 사업 (2011-15년, 5년간 총 2천700만 불)
- 한-UNICEF 안전하고 건강한 아동성장 지원 사업 (2013-15년, 3년간 총 3천800만 불)

이들 세 기구는 KOICA의 주요 협력기구일 뿐 아니라 다자기구 중에서도 중요한 위치를 차지하고 있다. DAC 회원국들이 국제기구에 제공하는 다자원조 총액은 약 400억불에 이르며 그 중 유엔과 유엔 산하기구에 제공하는 금액이 65억불로서 19% 정도를 차지하고 있다. 특히 유엔 산하기구 중에서도 UNDP, UNICEF, WFP가 가장 중요한 위치를 차지하고 있다.

다자성양자원조만을 고려했을 경우 이들 세 국제기구의 중요성은 더 크다고 볼 수 있다. DAC 회원국들이 2011년에 제공한 다자성양자원조는 176억불에 이르며 그 중에서 UNDP, UNICEF, WFP에 제공된 액수는 각각 18억 2천만불(10.3%), 13억 8천만불(7.8%), 26억 7천만불(15.1%)에 이르기 때문에 이러한 다자성양자원조의 실제적인 지원 규모로부터 이들 세 기구의 중요성을 짐작해 볼 수 있다.

표 1-2. UNDP, UNICEF, WFP가 DAC 회원국들의 원조에서 차지하는 비중

	총액	UN과 산하기구	UNDP	UNICEF	WFP	UNHCR	IFAD
DAC 총 다자원조	33,997	6,539	1,001	685	381	450	233
비율(%)		19.2	2.9	2.0	1.1	1.3	0.7
다자성 양자원조	17,632	9,644	1,819	1,384	2,670	23	26
비율(%)		54.7	10.3	7.8	15.1	0.1	0.1

자료: DAC CRS로부터 계산.

3) 공여국 사례

이 연구에서는 주요 공여국에 대하여 다자협력 정책방향과 운영절차와 현황을 분석하여 국제사회 흐름을 파악하고, 아울러 공여국별 장단점 분석 및 우리나라 다자원조 현황과의 비교분석을 통해 향후 KOICA 다자협력 사업 방향의 효과적인 방안을 제시하고자 하였다.

이를 위해 미국, 영국, 호주, 스페인과 북유럽 국가인 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 일본을 주요 분석 국가로 선정하였다. 이 국가들을 선택한 이유는 이들이 주요 공여국들이라는 점 이외에 다음과 같은 사실적 배경들을 감안하여 결정하였다.

[표 1-1]에서 볼 수 있듯이 다자원조를 가장 많이 실시해 온 국가는 영국, 독일, 프랑스, 일본, 미국 등이지만, 독일과 프랑스는 EC에 대한 출연금이 절반 이상을 차지하고 있는 관계로 이들을 제외하면 영국, 미국과 일본의 다자원조규모가 가장 크다고 할 수 있다. 또한 앞에서도 살펴보았듯이 호주, 노르웨이, 영국, 스페인 등은 다자성양자원조의 비율이 매우 높은 국가들로 이 연구에 적합할 것으로 판단하였다. 특히 스페인은 우리나라와 경제규모가 비슷하고 최근에 들어서야 개발협력 사업들에 대한 본격적인 정책과 시스템 정비를 실시하고 있는 나라로서 유사한 시기적 상황에 놓여 있는 우리나라에 제시해 줄 수 있는 시사점이 많을 것으로 판단하였다. 일본은 여러 가지 면에서 국내 원조 체계와 닮아 있지만 우리나라보다 원조 규모가 훨씬 크고 다자기구협력사업 규모도 상위권에 속하기에 역시 시사점이 클 것으로 판단하였다.

또한 노르딕 국가들은 전통적으로 원조의 모범사례로 평가된 적이 많았다. 이 연구에서는 다양한 공여국 사례 비교를 위하여 노르딕 대표 3개국인 스웨덴, 노르웨이, 덴마크를 포함하였다. 특히 스웨덴, 노르웨이 등의 경우 다자기구의 활용비중이 매우 높고, 또한 국제원조사회에서 다자원조의 모범국 사례국들로 평가되기 때문에 이번 분석대상에 포함시켰다. 특히, 스웨덴은 타 유럽 국가들이 EC에 공여하는 다자기금에 비해 유엔 산하기구에 대한 다자협력 사업을 지속적으로 증대하고 있으며, 다자성양자원조의 중요성을

더욱 강조하고 있다. 노르웨이는 지정원조(non-core) 규모가 큰 공여국 중 하나로 스웨덴과 마찬가지로 다자협력 사업을 적극적으로 추진하고 있어 북유럽의 주요 공여국 사례로 선정하였다.

4. 연구 방법

이 연구에서는 공여국에서 원조를 제공하여 수원국 현장에서 수행되기까지의 전 사이클을 문서로 연구하고 현장을 방문하여 확인하는 방법으로 연구를 진행하였다.

정리하자면 "공여국에서 다자원조정책이 어떠하며, 어떠한 다자원조체계 안에서, 어떤 다자기구에 원조가 제공되며, 다자기구에서는 어떠한 과정을 거쳐 수원국에 원조를 어떻게 집행하며, 수원국에서는 수원국 정부와 공여국 현지사무소, 다자기구 현지사무소가 그 원조집행 과정에 있어서 어떤 역할을 하는가?" 등의 질문에 대한 답을 얻어내기 위하여 사이클의 주요 교점을 분석하고 현장 조사하는 방법으로 연구를 진행하였다.

세부적으로 주요 공여국의 다자원조 운영체계 분석을 위해서는 각 국별 주요 공여기관 다자원조 보고서와 지침서, OECD 보고서 등의 문헌과 OECD CRS 통계 분석을 통해 공여국별 다자협력사업 추진 현황을 파악하고, 각 국의 담당자들과 이메일 통신 등을 통해 사전에 최대한 필요한 자료들을 입수하였으며, 부족한 부분은 현장 조사를 통해 보완하였다. 현장 조사는 공여국의 원조 전담기관의 본부 뿐 아니라 수원국 현지 사무소도 함께 방문하여 전체적인 사이클을 구체적으로 확인하고자 하였다.

또한 다자기구의 운영체계와 현황을 분석하기 위해 각 기구의 보고서와 지침서를 면밀히 검토하였으며 공여국들의 평가보고서 등도 폭 넓게 참조하였다. 또한 연구를 진행하는 과정에서 종종 발견되는 부족한 부분이나 명료하지 못 한 사안에 대해서는 각 기구의 담당자들과 수시로 이메일을 주고받으며 분명한 해답을 얻고자 하였다. 최종적으로는 본부와 수원국 현지 사무소를 직접 방문하여 문헌상으로 파악할 수 없었던 부분을 꼼꼼히 보완하였다. 실무자 면담은 크게 해외 현지 기구 및 사무소, 국내 기구로 구분하여 진행

하였으며, 면담 주제는 공통적으로 조직, 전략계획·정책, 재정·회계, 인력, 모니터링·평가, 파트너십, 원조효과성 등의 분야에서 선정하되, 이번 연구과제의 방향과 관련성이 깊은 내용들로 구성하였다.

표 1-3. 해외 현지 인터뷰 수행일정

방문기구	방문기관	장소	방문부서	방문일
UNDP	본부	미국 뉴욕	Bureau of External Relations and Advocacy	4.22
			Executive Office (Regional Bureau and Country Office)	
			Bureau for Development Policy	
			Operations Support Group	
			Evaluation Office	
			Bureau of Management	
			Office of Human Resources	
	국별 사무소	네팔 카트만두	네팔, 르완다, 방글라데시 현지 UNDP 국별사무소	6.11~13
		르완다 키갈리		5.11~17
		방글라데시 다카		6.16~17
UNICEF	본부	미국 뉴욕	Division of Policy and Strategy	4.23
			Division of Human Resources	
			Public-sector Alliances and Resource Mobilization Office	
			Evaluation Office	
			Division of Financial and Administrative Management	
	국별 사무소	네팔 카트만두	네팔, 르완다, 방글라데시 UNICEF 현지 국별사무소	6.11~13
		르완다 키갈리		5.11~17
		방글라데시 다카		6.16~17

표 1-3. 계속

방문기구	방문기관	장소	방문부서	방문일
WFP	본부	이태리 로마	Policy, Programme and Innovation Division	6.17~18
			Human Resource Division	
			P4P (Purchase for Progress) Coordination Unit	
			Government Partnerships Division	
			Performance Management and Reporting Branch	
	국별 사무소	네팔 카트만두	네팔, 르완다, 방글라데시 WFP 현지 국별사무소	6.11~13
		르완다 키갈리		5.11~17
		방글라데시 다카		6.16~17
미국	USAID 본부	미국 워싱턴 D.C.	Bureau for Program and Planning	6.24
			Section for Acquisition and Assistance	
			Humanitarian Policy and Global Engagement Division	
			Nutrition Division	
			Evaluation Department	
	USAID 국별 사무소	르완다 키갈리	르완다 USAID 현지 국별사무소	5.11~17
	미 국무부	미국 워싱턴 D.C.	Office of Management Policy and Resources	6.24
			Office of Human Security	
영국	DFID 국별 사무소	네팔 카트만두	네팔, 방글라데시 DFID 현지 국별사무소	6.11~13
		방글라데시 다카		6.16~17
호주	AusAID 본부	호주 캔버라	Multilateral Effectiveness and Assessment	5.29
			Bilateral Section (Former Sri Lanka Deputy rep.)	
	AusAID 국별 사무소	네팔 카트만두	네팔 AusAID 현지 국별사무소	6.11~13
일본	JICA 국별 사무소	르완다 키갈리	르완다 JICA 현지 국별사무소	5.11~17
스페인	AECID 본부	스페인 마드리드	Departamento de Cooperación Multilateral	6.20
스웨덴	SIDA 국별 사무소	방글라데시 다카	방글라데시 SIDA 현지 국별사무소	6.16~17

표 1-4. 국내 인터뷰 수행일정

면담기구	면담기관	면담장소	면담대상	면담 일시
UNDP	서울정책센터	서울대학교	서울정책센터장	2013-03-13 (이후 수시문의)
UNICEF	동경사무소	서울대학교	동경사무소 조정관	2013-03-06 (이후 수시문의)
WFP	서울사무소	서울대학교	서울사무소장	2013-02-20 (이후 수시문의)

5. 연구의 기대성과

이 연구는 우리나라와 다자기구 간 협력의 중요성이 증가함에 따라 주요 다자협력기구의 적정성 평가와 협력사업 운영체계 재정립을 도모함으로써, 이를 통해 해당 분야에서 대두되고 있는 여러 현실적인 문제점들에 대한 향후 개선방안 마련에 기여할 것으로 기대된다.

또한 우리나라에서는 아직 다자기구 평가에 대한 일관적인 기준이 마련되어 있지 않아 사업선정과 협력전략 수립 시 어려움이 있었으나, 이번 연구를 통해 보다 객관적인 다자기구 평가기준을 마련하는데 크게 기여할 수 것으로 생각하고 있다. 뿐만 아니라, 공동평가 기준, 개별 공여국의 평가기준과 체계 등을 포괄적으로 연구하여 이를 통한 종합적인 다자기구 평가기준을 제시하고자 하였기 때문에 향후 우리나라가 다자협력 정책결정 또는 사업선정 시 참고자료로서의 활용 가치가 매우 높을 것이다.

마지막으로 다자협력 사업에 대한 체계적인 운영 시스템의 필요성이 증가함에 따라 이번 연구를 통해 실시한 주요 공여국의 다자협력사업 운영체계에 대한 비교분석은 향후 우리나라의 원조운영 체계를 재정비하고 관련 기준을 마련하는데 크게 도움을 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다. 특히 주요 선진 공여국들의 다자원조사업 프로젝트 사이클 관리가 어떻게 이루어지는지, 사업 발굴 단계에서부터 선정, 집행, 모니터링 및 평가에 이르기까지, 모든 과정을 면밀히 검토하고, 장단점을 비교 분석함으로써 향후 우리나라 다자원조

사업 운영에 대한 참고자료로서 활용 가치가 매우 높을 것으로 기대하고 있다.

향후 본 연구를 활용함에 있어 기억해야 할 몇 가지 연구의 한계를 지적하고자 한다. 첫째, 본 연구는 그 대상을 KOICA가 지원하는 다자기구 중 UNDP, UNICEF, WFP의 3개 중점협력기구에 한정하였고 기구 적정성 평가모형을 이 3개 기구에 시범적으로 적용하였다. 종합적인 다자협력 정책을 수립하기 위해서는 이외에 다른 주요 협력대상 기구에 대한 추가 연구도 필요할 것으로 보인다. 둘째, 연구 범위를 KOICA가 다자기구에 지원하는 형태인 다자성양자원조에 국한하여 다루었다. 다자협력 정책은 순수 다자원조와 다자성양자원조를 포괄하게 되므로 종합적인 다자협력전략 수립을 위해서는 다자원조를 전반적으로 고려할 필요가 있다. 특히 다자기구 적정성 평가의 경우 순수 다자원조를 포함하여 기구평가를 시행한다면 그에 맞게 평가 기준과 방법이 보완되어야 할 것이다. 셋째, 본 연구는 KOICA의 다자협력에 대한 정책이 공식적으로 수립되지 않은 상황에서 진행되었다. 본 연구는 KOICA의 다자기구 협력 체계와 관련 정책 수립에 시사점을 제공하는 것을 목적으로 하여 추진된 것이므로 정책이 수립된 이후 추가적인 연구를 통해 대상 기구를 확대하여 평가를 시행하고 다자협력전략 운영체계를 점검한다면 다자기구를 통한 원조의 효과성을 높이는 데에 기여할 수 있을 것이다.

제2장. 주요 공여국의 다자협력

1. 현황과 개요

다자협력을 통한 원조는 높은 행정비용, 행정편의주의, 점차 다변화되는 유엔 산하 및 전문기구들의 수 등을 이유로 많은 비판을 받아오긴 했지만, 공여국들은 여전히 다자협력을 선호하고 있다(박명지 2010).

서론에서도 살펴본 바와 같이 2011년 기준 DAC 회원국 총 원조의 43.0%에 달할 정도로 다자기구 활용 비중이 현실적으로 상당히 높은 편이다. 이 중 비지정기여금 및 자발적 분담금(core, 이후 다자원조로 표기)이 29.2%, 다자기구를 통해(multi-bi 또는 non-core, 이후 다자성양자원조로 표기) 예산이 집행되는 다자성양자원조의 비율은 13.2%에 달한다.

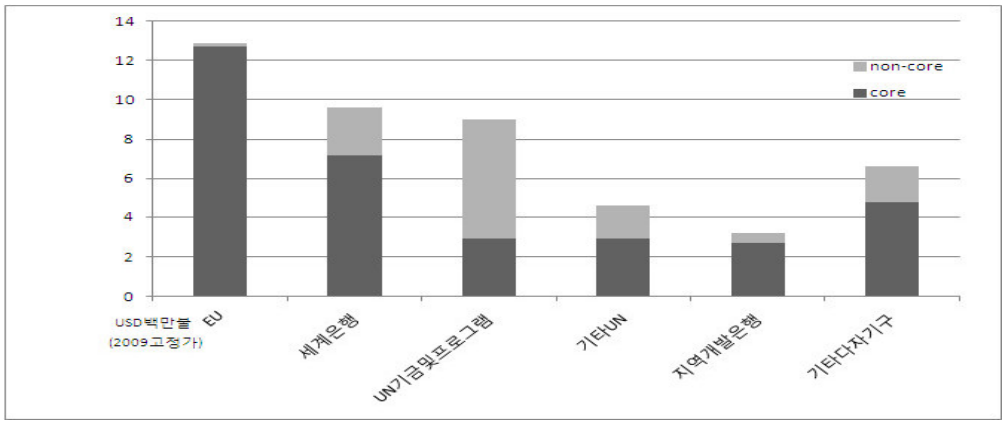
다자협력의 형태나 규모 등은 각 공여국의 다자·양자간 원조의 비중, 중점분야와 기구, 다자협력을 담당하는 부처와 기구의 역할분담 구조 등에 따라 달라지지만 다자협력 이유는 대부분 비슷하다. 이계우 외(2006)에 따르면 보편적인 다자협력이유는 1) 원조행정의 인력과 재정적 부담의 절감 수단; 2) 정치경제적 공동체의 구성원으로서 역할 3) 수원국 개발정책과 투자사업에 효과적인 영향을 미칠 수 있는 지렛대 기능 4) 수원국의 원조조정 부담 경감과 효과성 제고 5) 원조행정의 선진화를 위한 직원현장 훈련의 수단 6) 정치적 군사적 및 기타 이유로 양자원조가 불가능한 경우 대안으로 활용 등이 있다. 큰 틀에서의 다자협력의 이유는 비슷하겠지만 다자성양자원조를 다자원조의 일부로 생각하느냐 아니면 양자원조의 일부로 생각하느냐에 따라 일부 공여국에서는 다자원조의 이유와 다자성양자원조의 이유에 차이가 나타나기도 한다.

다자원조의 추이를 살펴보면 2001년도 266억불로 총 원조대비 31%에 달하였으나, 2009년도에는 362억불, 총 원조대비 28%로 점차 감소하고 있다. MDG를 포함한 국제

사회개발난제, 국제공공재 등을 위한 국제기구의 활동이 보장되어야 하는 만큼, OECD를 비롯한 국제사회에서도 이런 감소추세를 우려하여 다자원조의 중요성과 증액을 강조하고 있다. 그러나 공여국 별로는 다자원조에 대한 전망이 다소 갈린다. 최근 OECD가 실시한 설문조사(OECD 2010 Secretariat Survey)에 의하면 설문에 응한 16개국 중 9개국은 2012-15년에 다자원조(core) 규모를 늘릴 계획을 하고 있으며 나머지 7개국은 다자원조 규모를 감소시킬 전망을 밝혔다. 다자원조를 늘릴 계획이 있는 9개국 중 4개국은 11% 정도를 증액할 예정이며, 5개국은 16%의 증액을 예상하나 실질적인 비율이 증가할지는 아직 미지수이다. 세계경제위기 이후 각 공여국들은 아직도 국내 재정압박이 있으며, 내국민의 세금으로 운영되는 원조에 대해 이전에 비해 훨씬 더 구체적이고 투명한 결과보고를 원하고 있기 때문이다.

한편 다자성양자원조의 경우 최근 추이를 보면 2008년 134억불, 2009년 150억불, 2010년에는 167억불, 2011년 176억불로 전체 원조 중 13.2%에 달하며 꾸준히 증가하고 있는 추세이다[2]. 이들 중 특히 UN기금 및 프로그램의 경우 [그림 2-1]에 나타난 바와 같이 다자원조보다는 다자성양자원조의 비율이 훨씬 높은 것을 알 수 있다.[3]

그림 2-1. DAC 회원국의 다자기구 활용현황 (2007-09 평균)



자료: OECD DAC aggregate statistics, CRS database 2010로부터 계산

2) 부채탕감 제외

3) 2009년 기준 고정가(constant price), 실지불금액(net disbursement) 통계기준, 참고로 2011년 기준 다자성양자원조 중 약 45%는 특정 국가가 아닌 지역, 주제, 분야를 지정한 기여금이고 나머지 55%정도는 국가를 지정한 기여금으로 국가지정기여금 중 90%이상이 취약국이나 분쟁에 노출된 저개발국가에 집중되어 있다. 본 통계는 DAC회원국 예산만을 집계한 것으로 기구별 총 운영예산과는 차이가 있으며, 이에 관해서는 3장을 참고하기 바란다.

국제사회 권고기준인 GNI대비 0.7%라는 목표치 달성을 향해 우리나라 원조 규모가 꾸준히 늘어날 전망인 가운데, 최근 발표된 동료검토 보고서에서는 우리나라의 다자원조 비율을 늘릴 것을 권고하였다. 물론 이는 다자기구에 대한 자발적 기여금을 명시한 것이지만, 아직까지 우리나라는 다자원조와 다자성양자원조의 운영 기준과 체계가 명확하게 정립되어 있지 않고, 주요협력 다자기구 선정 여부에 따라 다자성양자원조도 영향을 받고 있기 때문에, 다자성양자원조도 다자원조 비중의 증가에 따라 늘어날 것으로 예상된다.

현재 우리나라의 다자원조는 2011년 기준 3억3천5백만 불이며 전체 ODA대비 25.2% 정도를 차지하며, 다자성양자원조 8천백만 불을 포함하면 다자기구를 활용한 원조의 비율은 31.3%에 달한다. 앞에서도 설명한 바와 같이 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다 등의 공여국은 총 원조의 50%이상이 다자기구를 통해 이행되고 있다. 그 중에서도 다자성양자원조의 비율을 보면 캐나다, 호주, 노르웨이, 영국 등은 20% 이상을 다자기구를 채널로 하여 양자원조를 집행하고 있는 반면 우리나라는 6.1%로 그 비율이 매우 낮음을 알 수 있다.

표 2-1. DAC 회원국별 다자성양자원조 비율 (2011)

순위	국가	다자성 양자%	순위	국가	다자성 양자%	순위	국가	다자성 양자%
1	캐나다	30	9	네덜란드	14.2	17	벨기에	9.8
2	호주	26.1	10	룩셈부르크	14	18	오스트리아	7.6
3	노르웨이	21.1	11	스위스	13.9	19	한국	6.1
4	영국	20.7	12	미국	13.9	20	독일	3.3
5	스페인	17.3	13	DAC 전체	13.2	21	이탈리아	2.4
6	핀란드	17.2	14	덴마크	12.7	22	포르투갈	2.4
7	스웨덴	15	15	아일랜드	12.7	23	프랑스	1.3
8	일본	14.6	16	뉴질랜드	10	24	그리스	0

자료: 서론 표 1-1 재구성

국제사회에서는 이런 다자성양자원조의 증가를 우려하는 목소리가 있다. 그 이유는 정치적인 중립성과 국제사회 공공재를 위한 활동에 다자기구의 역할과 다자기구의 독립적인 활동에 대한 안정적이고 예측 가능한 재원확보가 중요하기 때문이다. 다자성양자원조가 증가할 경우 공여국들의 한정된 재원 안에서 다자기구에 대한 분담금이나 비지정기여금의 비율을 상대적으로 줄일 가능성이 존재한다. 이렇게 꼬리표가 달려오는 원조가 증가할 경우 다자기구의 입장에서는 자원 분배와 장기계획수립에 제약이 따르게 되고, 때로는 원조분절화 현상을 야기하기도 한다. 뿐만 아니라, 다자기구의 사업들 중 공여국의 비선호 지역을 대상으로 하거나 또는 비선호 사안일 경우 재정자원 확보가 어려워진다. 이와 같은 이유들로 아래와 같이 OECD에서는 '공여국의 모범활동 8개 기준'을 제시하기도 하였다.

글상자 2-1. OECD 권고 공여국의 모범활동 8개 기준

8 Good Practice of Donorship

1. Articulate, publicise and regularly revisit your specific national case for multilateral contributions
2. Review the balance between your multilateral and bilateral programmes
3. If fixed shares guide spending decisions, ensure they have broad coverage and are evidence-based
4. Make maximum use of joint assessments, independent evaluation findings and third-party analysis
5. State clearly and publicly the indicators and ratings that influence your future multilateral allocations
6. Assess multilateral performance against collective international, as well as national priorities
7. Periodically scrutinize allocations to all parts of the multilateral spectrum, even if semi-automatic
8. Have a dedicated body periodically review all public spending through multilaterals.

자료: OECD(2011)

이러한 비판에도 불구하고 다자기구에 대한 지정 기여금이 다른 형태에 비해 꾸준히 유지가 되거나 증가하는 현상에는 나름의 타당한 이유들이 있다. 가장 대표적인 이유는 첫째, 다자성양자원조인 지정기여금은 분담금이나 자발적기여금에 비해 공여국이 지원한 돈에 대한 결과를 좀 더 쉽게 추적할 수 있고, 둘째, 지원금을 특정 활동이나 목적에 대해 사용하도록 공여국의 의견을 반영할 수 있으며, 셋째, 국내 납세자들에게 국가 원조활동

가시성을 보여주기에 훨씬 용이하다는 장점이 있다는 것이다. 원론적으로는 다자성양자원조를 지양하여야 할지라도 공여국 입장에서는 이러한 전략적인 이유들 때문에 다자성양자원조의 중요성을 결코 무시할 수 없는 것이 현실이다.

그동안 다자협력의 효과성을 제고하기 위한 몇몇 선행연구들이 있었다. 하지만 이들은 다자협력에 대한 당위성을 근거로 한 타 공여국의 현황 분석 및 방향제시, 다자협력의 정책적인 제언, 다자협력 운영 방안 등에 대한 연구[4] 등이 주요 내용을 이루나, 다자성양자원조에 대한 연구는 미흡한 실정이다. 국내 뿐 아니라 해외 공여국 원조기관과 국제기구 보고서 및 연구보고서 등에도 다자원조에 관한 문서들은 대부분 분담금, 비지정기여금 등에 대한 정책기준과 운영을 다루고 있으며, 동료검토보고서나 국별보고서 및 연구보고서 등에서도 다자성양자원조 또는 사업에 대하여는 극히 제한된 정보를 제공하고 있는 실정이다. 더불어 그동안 비판을 받았던 유엔 기구들이 최근 적극적으로 조직개혁을 하고 있으며 One UN이라는 구호 아래, UNDAF[5]를 좀 더 체계적으로 구축하고 기구별, 국별 사업의 연계성을 강화시키는 등 여러 변모를 거듭하고 있다. 그리하여 이러한 변화와 흐름을 파악하여 다자협력이라는 거시적 계획안에서 다자성양자원조의 정책방향과 운영 및 관리방안에 관한 새로운 연구가 필요한 시점이다.

우리나라의 원조규모가 늘어날 전망인 가운데 단기간 안에 현 수준의 인력과 인프라를 가지고 더욱 효율적으로 사업을 운영하기 위해서는 다자성양자원조의 활용도가 커질 수밖에 없을 것이다. 따라서 본 연구에서는 다자성양자원조의 타당성을 논하기보다 현실적으로 중요할 수밖에 없는 다자성양자원조를 다른 공여국들은 어떠한 이유로, 어떤 원칙들을 가지고, 어떻게 활용하고 운영하고 있는지를 살펴 우리 현실에 맞는 전략적 효과적 활용방안을 모색하는데 기초자료를 제공하고자 하는 목적으로 구성되었다.

본 2장에서는 주요 선진공여국의 다자원조 및 다자협력사업 현황, 다자기구 활용 이유, 그리고 다자성양자사업의 운영 및 관리체계를 살펴보았다. 다자원조에 관한 자료는 상당히

4) 박명지 2010, 김은미 외 2007, 이계우 외 2006

5) UN Development Assistance Framework, 유엔개발원조프레임워크로 자세한 내용은 3장에서 다루어진다.

많고, 국가별 보고서 및 동료검토보고서 등에 자세히 나와 있는 반면, 다자성양자원조에 관한 자료는 매우 제한적이다. 대부분의 경우는 호주나 영국처럼 양자원조의 일부로 운영하여 양자원조 안에서 운영되거나 일본이나 노르딕 일부 국가처럼 다자원조와 통합하여 운영하기 때문에 다자성양자원조의 사업을 따로 분석할 수 있는 자료가 별로 없다.

따라서, 연구팀은 총 6개국의 공여국 원조기관 본부 및 수원국 국별사무소 방문 인터뷰를 실시하고 추가로 얻은 문서들을 분석하여 현황파악 및 국별 분석을 실시하였다. 이를 통해 수집된 각 공여국의 다자협력 정책 방향을 포함하여 실질적이며 실무 차원에서 활용되고 있는 여러 가지 지침과 가이드라인 등의 종합적 분석을 통해 우리나라 다자성양자원조와 다자협력의 효율적 운영체계 재정립에 일조할 수 있도록 연구를 진행하였다.

본 장에서는 호주, 미국, 스페인, 노르딕 3개 국가인 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 그리고 일본을 연구 대상으로 선정하였다. 각 국가별로 다자협력의 현황, 정책과 협력 원칙, 다자원조와 다자성양자원조 활용 이유를 살펴보고, 다자성양자원조의 운영체계를 분석하였다. 호주는 다자성양자원조를 국별사무소가 전권을 위임받아 운영하고 있다. 다자원조와 다자성양자원조의 운영원칙과 체계가 분명히 나누어져 있고, 기준과 운영체계에 대한 지침이 명확하여 가장 이해하기 쉬운 국가이며, 우리가 실무차원에서 참고할 수 있는 시사점이 많을 것으로 보인다. 미국은 예산구조에 따라 운영 주체와 집행 방식에 다소 차이를 보여 다소 복잡하기는 하나 다자원조와 다자성양자원조의 역할 분담이 분명하고 다자성양자원조는 국별사무소의 권한으로 운영된다는 점에서는 호주나 영국과 비슷하다고 하겠다. 영국도 다자성양자원조사업의 대부분의 권한은 국별사무소에 있으나, 다자성양자사업을 가장 철저히 관리하는 국가로 꼽히고 있다. 노르딕 국가들의 경우 공통적인 부분이 있으나, 그 안에서도 다자성양자원조의 운영에는 차이가 있는 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 3개 국가를 비교하였다. 비슷한 원조 역사와 정책 방향을 가지고 있더라도 다자성양자원조에 대한 운영은 국가마다 다를 수 있다는 예를 보여주며, 다양한 사례를 비교분석함으로써 우리 상황에 맞는 정책과 방안들을 찾아낼 수 있을 것이다. 일본은 우리와 원조 운영체계가 가장 비슷하여, 장단점을 분석하여 참고할 수 있을 것이기에 연구에 포함하였다. 최대한 다양한 국가들을 진단, 분석하였기에, 본 연구를 통해 다자성양자원조 운영에 있어

다양한 방안들을 모색하고 참고할 수 있기를 기대한다.

공여국별 연구의 한계점은 첫째, 국가별로 가용자료와 입수가능 정보 등의 범위가 상이하여 국가별로 현황조사 및 분석 정도에 다소 차이가 날 수 있다는 것이다. 따라서 본 연구보고서는 연구기간동안 최대한 가능한 자료 범위 내에서 분석이 이루어졌다. 둘째, 국가별 다자원조와 다자성양자원조를 구분하여 분석 가능한 경우와 그렇지 않은 경우가 있으며, 사업의 운영방식이나 형태에도 차이가 나기 때문에 모든 분석대상 국가별로 동일한 분석항목을 비교하기는 쉽지 않았다. 따라서, 가능한 자료와 국별 상황을 고려하여 연구를 진행하고, 목차의 통일성을 기했으나, 동일한 항목을 모두 적용할 수는 없었다. 다만 최대한 가독성을 돕기 위해 본론에서 다룬 국별 분석 내용에 대한 비교정리 표를 소결에 제시하였다. 셋째, 연구의 물리적 한계로, 8개 공여국으로 제한한 점, 연구대상 공여국일지라도 본부와 국별사무소를 전부 방문하지 못한 점이 본 연구의 한계라 하겠다. 특히 공여국의 국별사무소에 따라 다자기구와의 협력정도, 다자기구와 협력활동에 대한 평가 등에 차이가 있지만, 시간적, 물리적 한계로 인해 인터뷰는 소수의 수원국 사무소로 제한될 수밖에 없음을 밝힌다.

2. 호주의 다자협력

가. 호주의 다자협력 현황

호주는 2011년 기준 총 원조 규모 아홉 번째 공여국이며, 다자성양자원조 비율이 26.1%로 다자원조 비율 13.5%에 비해 훨씬 높은 편이다. DAC 회원국 중에는 다자원조의 비율이 두 번째로 높은 공여국인 만큼 다자기구를 활용한 원조를 많이 하고 있으며, 다자협력 전략 및 다자협력사업에 관한 기준이 명확하고 잘 정립되어 있다. 뿐만 아니라, 다자협력과 다자성양자원조 사업에 대한 실무차원에서의 기준과 운영기준에 대한 실무자들의 이해가 분명하였으며, 다자기구와의 관계에서 호주의 국익을 반영하고 호주가 지원하는 원조금에 대한 철저한 관리 및 평가 등 여러 면에서 우리에게 시사하는 바가 크기에 우선 연구대상으로 선정하였다.

표 2-2. 호주의 다자원조 배분현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

구분	기구명	금액
세계은행	전체	235.68
	IDA	170.27
지역개발은행	전체	85.44
	AfDB	0
	ADB	85.44
UN기구[6]	전체	165.37
	IFAD	0
	UNDP	35.03
	UNICEF	35.18
	UNHCR	35.08
EU	전체	0
	EDF	0
기타 다자기구		187.65
총계		674.14

자료: OECD DAC Aggregate Data.

호주는 2007-8년 다자원조의 활성화를 주요 외교목표로 설정하여 2007년 이후 다자기구 분담금(core contribution) 비율을 50% 가까이 늘렸다. 2009년 1월에는 MOPAN의 회원국으로 가입하여 다자기구 공동평가에 참여하고 있다. 2010-11년 기준으로 다자개발은행을 포함하면 총 6억7천4백만 불에 달한다. 이 중 UN기구와 기금에 지원한 다자원조는 약 1억6천5백만 불 정도이며, UNDP, UNICEF, UNHCR 3개 기구에 골고루 지원하였다.

6) UN기구 중 WFP는 OECD CRS 통계 기준으로 core에 해당하는 비지정기여금(다자원조)이 지원되지 않는 것으로 나타난다. 하지만 실질적으로 core의 성격에 가까운 지정기여금이 WFP로 지원되기 때문에, WFP의 활동예산에는 '다자원조' 로 계상되는 부분이 있다. 자세한 설명은 3장 WFP에 해당하는 부분을 참조하기 바란다.

표 2-3. 호주의 다자성양자원조 지원 기구 현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

순위	기구명	금액
1	세계은행 (IBRD)	465.6
2	WFP	136.2
3	ADB	109.7
4	UNICEF	101.5
5	UNDP	84.3
6	WHO	42.6
7	기타 UN기금 및 위원회	36.9
8	UNHCR	27.9
9	UNPF	24.0
10	UNMAS	17.8
11	FAO	17.1

자료: OECD CRS

호주가 다자성양자원조를 이행할 시 가장 많이 활용하는 다자기구는 [표 2-3]에서 보는 바와 같이 세계은행이며, 그 뒤를 이어 WFP, ADB, UNICEF, UNDP 등의 순으로 나타나고 있다. 다자성양자원조는 원조 유형[7]으로도 또다시 구분해서 볼 수 있다. 다자개발은행으로 지원되는 다자성양자원조의 90%이상의 자금이 특정 목적의 프로그램 및 기금, 합동기금(basket funds 또는 pooled funding) 등으로 지원되며 프로젝트 지원 비율은 10% 미만이다. WFP도 지정원조의 85%정도가 프로그램과 기금으로 지원되며, 사업지원은 15%에 불과하다. UNICEF와 UNDP도 프로그램 및 기금 지원이 각각 81%, 86% 정도로서 프로젝트를 지원하는 다자협력사업의 비율은 매우 낮음을 알 수 있다.

다음으로 다자성양자원조가 주로 지원되는 분야를 보면 다음과 같다. 미국과 마찬가지로 호주는 다자기구의 현지 접근성, 기동성, 전문성 등에 비교우위를 가지고 있는 긴급구호

7) CRS 통계 분류상 원조유형(aid type)으로도 나누어 분석할 수 있는데, B03은 프로그램 및 기금지원, B04는 합동기금 (basket funds/pooled funding), C01은 프로젝트지원으로 분류된다.

관련 국제기구 활동에 가장 많이 지원한 것을 알 수 있다. 그 다음으로 식수공급과 위생에 관련한 부문, 다분야사안(cross-cutting issues), 교육일반 및 정책, 양자원조로는 민감할 수 있는 사업이 많은 일반공공행정 및 시민사회 분야가 뒤를 잇는다.[8)]

표 2-4. 호주의 다자성양자원조 지원분야 순위 (2011)

(경상가, USD백만불)

분야순위	규모
1. 긴급구호	170.90
2. 식수공급 및 위생	135.26
3. 기타 다분야사안	111.41
4. 교육일반	109.07
5. 일반공공행정 및 시민사회	104.33
6. 농업부문	84.71
7. 인구정책/생식보건	63.32
8. 분쟁예방과 해결, 평화치안	62.70
9. 운송 및 창고	61.02
10. 개발식량원조/식량안보지원	55.20

자료: OECD CRS

여러 가지 분야의 요소를 함께 포함하고 있는 프로그램이나 기금의 경우 다분야사안으로 분류되며 호주는 기금과 프로그램으로 다자성양자원조를 지원하는 경우가 많아 다분야 지원이 많은 것으로 해석된다. 교육에 있어서는 교육 정책 및 복합적인 사업요소를 지닌 프로그램 지원을 많이 하고 있으며, 특히 교육은 호주가 중점분야로 리더십을 가지고 있는 분야여서 다자성양자원조에도 그 선호도가 나타나는 것으로 이해할 수 있다. 그 외에도 정치적으로 민감하거나 양자원조로는 효과적인 이행이 어려운 공공행정이나 시민사회

8) 분야별 통계 해석 시 조심해야 할 사항은 다자성양자원조의 지원 분야가 양자원조와 보완성 또는 일치성을 가진다고 단편적인 결론을 내려서는 안 된다는 점이다. 같은 분야의 사업이라도 성격과 사업 요소에 있어가 다자기구의 비교우위가 있는 경우 양자사업의 보완성을 가진다고 판단이 되면 지원을 할 수 있기 때문이다. 이는 분야별 일치성 또는 보완성은 국가의 전략 방향에 따라 조금씩 차이를 보인다.

관련 분야에 있어서도 다자기구를 활용하는 것으로 나타난다.

나. 호주의 다자협력 정책 및 원칙

호주는 대부분의 국가와 마찬가지로 다자협력의 범주에 자발적 기여금(core-contribution), 지정기여금(non-core or earmarked contribution), 분담금(assessed contribution) 세 가지를 포함하고 있다. 영국과 마찬가지로 재원의 가치(Value for Money, VfM)를 원조이행을 최우선 원칙으로 내세우며 원조 정책문서를 통해 방향과 목적을 분명히 하고 있다. AusAid의 기본 원조정책문서에서는 광범위한 분야에서 협력하고 있는 다자기구 지원의 기본목표를 빈곤극복으로 규정하고 이를 위한 5대 전략목표를 생명구호, 모든 이를 위한 기회 증진, 지속가능한 경제발전, 효과적인 거버넌스, 인도주의적 원조와 재난대응으로 정하고, 각 목표별로 몇 가지 항목의 하위 10대 개발과제를 명시하였다. (그림 2-2 참고)

그림 2-2. 호주의 다자원조 5대 전략목표와 10대 달성과제



자료: AusAID(2012) 참조

호주는 원조 전략목표를 중심으로 호주가 지원하는 원조의 수혜 범위와 효과성을 높이기 위해서 다자기구를 비롯하여 시민사회, 비정부기구 등 여러 채널을 필요에 따라 적극 활용할 것을 권장하는 한편, 다자기구와의 협력에 대해서는 4가지 원칙을 규정해 놓고 있다. 이는 1) 다자기구 활동의 효과성과 결과 향상에 힘쓸 것, 2) 철저한 리스크 관리, 3) 코디네이션 역할 개선, 4) 호주의 중점지원지역인 아시아태평양 지역에 대한 국제기구의 관심환기 및 지원 유도이다.

호주는 결과중심적인 원조 이행에 최우선순위를 두기 때문에, 다자기구와 협력을 할 경우에도 지원하는 기구들이 그 결과를 확실히 보여 줄 수 있어야 지속성과 지원확대를 고려한다는 최우선 원칙을 내세우고 있다.

또한 위험요소 관리를 위해서 다자기구 사업이나 활동에 대한 재원의 가치(value for money), 듀딜리전스(due diligence) 시스템, 세이프가드(safeguards) 등을 철저히 검토하고, 다자성양자사업 진행의 경우 사업 내 해당 시스템 들을 구축하여 운영할 것을 강조한다. 호주 정부가 원조 이행기관으로 다자기구를 선택할 시에는 AusAID가 직접 양자사업으로 수행하는 것에 비하여 다자기구를 활용하는 분명한 비교우위와 장점을 명시해야 하고, 원조의 효과성 면에서도 더 좋은 결과를 도출할 수 있음을 증명해야 한다. 호주 국민의 세금이 효과적이고 효율적으로 사용되는 것을 확인하기 위해, 만일의 하나 발생할 위험요소를 사전에 방지하고, 또한 발생했을 시 리스크 관리를 위해서, 앞에서 말한 듀딜리전스(due diligence) 시스템과 세이프가드시스템을 지원하는 사업 내에 반드시 포함하도록 한다.

또 하나 호주의 특징적인 다자협력 주요 원칙은 아시아 태평양지역에의 관심환기이다. 호주의 원조 정책은 분명히 이웃국가들의 공영으로 규정하고 있으며, 따라서 아시아와 태평양지역의 개발도상국(인도네시아, 파푸아뉴기니, 동티모르 등)에서 다자기구들이 활동과 지원을 더 많이 하도록 독려하고 있다.

마지막으로 다자협력 시 호주 또는 타 공여국 및 다자기구와의 코디네이션이 개선되어야

한다고 최근 연간보고서에서 밝히고 있다. 수원국이나 지역의 필요에 따라, 전문성을 비롯한 보유 자원을 더 잘 분배할 수 있도록 공여국과 다자기구간의 코디네이션이 더 잘 이루어 질 수 있도록 양측 모두의 협력이 필요하다고 피력한 바 있다(AusAID 2012b).

호주가 다자협력을 할 경우는 상기 서술한 기본 원칙에 부합하는지 실무자 및 관리자가 반드시 확인하여야 하며, 호주의 원조 정책과의 일치성, 호주 양자원조사업에 대한 보완성 등을 함께 고려하여 다자협력사업 지원 여부를 결정한다.

다. 호주의 다자협력 이유와 목적

호주는 자국 원조의 영향력 증대와 특정분야 또는 사안에서의 효과성을 높이기 위해서 다자기구의 역할과 효과성을 인식하고, 다자기구에의 지원을 지속적으로 늘리고자 한다. 2013년 동료검토보고서 메모랜덤을 통해서도 향후 다자기구의 전문성과 전문인력, 현지 접근성 등을 활용하기 위해 다자기구 지원을 늘리겠다고 밝혔다(AusAID 2013).

1) 다자협력 이유

호주는 독자적인 원조만으로는 한계가 있음을 인정하고, 양자협력, 지역협력, 다자협력을 통해 호주 원조의 효과성과 영향력을 극대화 하는데 노력을 기울이고 있으며, 다자협력의 이유를 1) 영향력, 2) 접근성과 규모, 3) 국제사회 정책과 기준 관철, 4) 전문성, 5) 코디네이션 역할, 6) 수용성과 책무성 등 여섯 가지로 정리하고 있다.[9)]

개발 목표와 영향력의 범위: 개별 공여국으로서는 변화를 일으키기 어려운 범세계적인 개발목표나 특정 사안들이 있다. 성평등, 부패방지, 성과 생식보건 권리, 인권 등과 같은 특정 개발목표에 대해서는 다자기구가 전 세계적인 경험, 전문성과 자원을 동원할 수 있는 능력이 있기 때문에 개별 공여국의 활동보다는 훨씬 더 효율적이며 효과성도 높다고 할 수 있겠다. 이러한 경우는 호주가 양자사업을 추진하는 것보다는 다자기구의 활동에 지원을 집중한 것이 바람직하다. 예를 들어, UN Women과 협력함으로써 성평등과 여성의

9) core, non-core, assessed contribution 모두 포함한 의미에서의 다자 협력

능력개발을 위한 전 세계적인 원조 활동에 기여하고 국제사회 공동목표를 더 효과적이고 효율적인 국제사회 기여를 도모한다.

현지 접근성과 규모: 다자기구는 호주의 입지가 크지 않거나 호주의 양자원조 제공이 불가한 지역에 접근성을 확보하고 있다. 예를 들어, WFP같은 경우 최근 '아프리카의 뿔[10]'에 해당하는 지역에 발생한 재난에 대응하여 이재민들에게 식량과 구호품을 전달하고 관련 구호활동을 매우 체계적이고 신속하게 수행한 바 있다. 이 같은 국제기구의 활동에 지원함으로서 호주가 양자원조로는 할 수 없었던 규모와 신속함으로 대응할 수 있는 것이다. 또한 공여국 기관이 위치하기 어려운 접근성이 떨어지는 지역 또는 소외지역의 경우도 다자기구의 확실한 비교우위가 있다. 공여국의 사무소를 일일이 설립하고, 사업 담당자를 파견하여 운영 및 관리를 하는 것 보다, 이미 지역사회 곳곳에 들어가 있는 다자기구의 네트워크를 활용하는 것이 전문성, 지역사회 접근성 등을 고려할 때 직접양자원조보다 더 효율성이 있다고 판단하는 것이다.

국제사회 개발정책과 기준: 인도주의적인 대처와 긴급한 개발 사안에 있어서는 광범위한 국제사회 회원국을 보유한 다자기구를 통하는 것이 국제적인 컨센서스를 구축하기에 더 수월하고 효과적이다. 또한 다자기구 차원에서 실시하는 공동의 노력이나 공동합의 없이는 국제사회 개발목표를 달성하기 쉽지 않을 것이다. 다자기구에는 광범위한 회원국이 참여한다는 사실이 국제사회와 수원국이 당면한 과제들을 고민하고 대처할 수 있는 토론과 정책입안의 적법성 면에서도 중요한 위치를 차지하고 있다.

코디네이션: 다자기구는 국제적 또는 지역적 차원에서 여러 국가를 아우르는 프로그램을 수행하여 효율성을 높은 활동이 가능하며, 다양한 국가의 경험들을 공유할 수 있다는 점에서도 중요하다. 예를 들면, UNAIDS, WHO, UNODC와 같은 UN기구들이 상호 협력하여 국가차원이 아닌 지역차원에서의 공동 활동이 에이즈 퇴치에 더욱 효과적인

10) Horn of Africa 는 인도양과 홍해를 향해 코뿔소 뿔처럼 튀어 나온 모양에서 유래한 말로 아프리카 동북부 지역을 일컫는 말로 해당지역에는 지부티, 에리트레아, 소말리아, 에티오피아 등이 위치해 있으며 지리상으로 인도양과 홍해를 감시하는 전략적 요충지로 동서양의 각축장소가 되어왔다.

것으로 나타난다. 다자기구 간, 수원국가간의 코디네이션은 개별 공여국의 역량을 벗어나는 범위이며, 다자기구의 국제적인 코디네이션을 활용하여 더 효과적인 원조를 수행할 수 있을 것이다. 특히 태평양 지역 같이 개별 국가 단위가 작은 경우 이런 지역차원의 프로그램은 더욱 중요하고, 태평양 지역의 중점지원 지역인 호주로서는 다자기구의 지역프로그램을 활용하는 것이 일일이 적은 규모의 국가에 양자사업 수행하는 것보다 장점이 많다. 또한, 다자기구는 수원국 정부와 오랜 기간 긴밀한 관계를 유지하고 있기 때문에, 수원국의 개발정책에 원조를 일치하도록 각 공여자들의 활동을 조율하는 역할과 동시에 수원국과 공여자들 사이의 조율자 역할을 할 수 있다. 국제기구라는 좀 더 중립적인 주체가 코디네이션을 하게 되면 양자로 추진할 때 비해 원활히 이루어질 가능성이 높고 동시에 공여국의 행정비용도 크게 감소하게 된다. 수원국 입장에서도 독자적으로는 역량제한으로 추진하기 어려웠던 규모의 국가개발아젠다를 추진할 수 있다는 장점이 있다. 그 중 한 예로, 자연재해나 기타 복잡한 긴급구호를 요하는 사안이 발생할 시 UNOCHA의 코디네이션 역할이 상당히 중요하며, 효율적인 것으로 보고 있다. UNOCHA의 역할은 국가와 국제사회의 기준에 따른 효과적인 인도주의적 원조 활동을 주도하고 대처 방안을 조율하는 역할을 수행하고 있기 때문에, 재난이나 긴급구호의 사안에 시의적절하고 정확하게 대응하려면 이러한 다자기구의 적극적인 코디네이션이 매우 중요하며, 호주가 함께 참여하고 지지해야 한다고 판단한다.

수용성과 책임성: 다자기구는 기후변화나 환경문제와 같이, 새로운 사안이 대두될 때 적극적으로 수용할 수 있다는 이점이 있고, 국제 공공재에 대해 책임을 가지고 주도적 역할을 할 수 있다. 예를 들면, 인도주의적 활동과 보건 분야의 국제적인 기준을 마련하는 등의 역할을 수행하는 주체로서는 개별 공여국보다 적합한 주체라 다자기구에 지원을 한다. 환경에 관심이 많은 호주의 경우 이 분야에서 가장 큰 규모라 할 수 있는 GEF(Global Environment Facility)에 지원을 아끼지 않고 있다. GEF는 1991년 활동을 시작하여 지금까지 98억불에 달하는 기금으로 환경보호와 개발을 위한 2,800여개 프로젝트를 수행하여, 63,400 헥타르를 보호, 약 170억 톤의 온실가스 감축효과를 본 것으로 추산된다. 개별국가로서 끌어안기에 범위가 큰 국제공공재나 국제적 사안에 대해서 해당분야에서 활동하는 다자기구를 지원함으로서 호주가 추구하고자 하는 사안을 효과적으로 뒷받침하게 된다.

2) 다자원조의 이유

다자협력의 기본적인 원칙은 위와 같지만, 호주의 경우 다자원조와 다자성양자원조의 이유를 좀 더 구체적으로 구분지어 볼 수 있다. 그 이유는 호주의 경우 자발적 기여금 또는 분담금의 운영과 다자협력사업의 운영이 분명히 구분되어 있기 때문이다.

앞에서 말한 기본 다자협력의 이유 외에도, 다자기구에 분담금과 자발성 기여금을 지원하는 좀 더 직접적인 이유로 다음과 같은 내용을 들고 있다. 국제사회 일원으로서 의무뿐만 아니라 국제사회에서 호주의 위상과 영향력 증대, 양자원조로 대응할 수 없는 광범위한 지역 또는 긴급구호를 포함하는 긴급 사안에 대한 지원 등이다.

공여국의 위상과 영향력: 국제사회에서 호주의 위상과 영향력을 증대하기 위해서는 국제기구에 분담금과 기여금을 지원하는 것이 개별 사업 지원하는 것에 비해 훨씬 더 효과적이라고 이해하고 있다. 비지정기여금을 통해 다자기구의 제반 활동을 지원하여 호주의 국제적 의무 수행과 함께, 국제사회의 공동 목표에 얼마만큼 기여하는 지를 보여줄 수 있다는 것이다. 동시에 기여금의 규모와 함께 장기적인 신뢰관계가 형성 될수록, 기구 내 운영위원회 또는 집행위원회 등에서 호주의 발언권과 영향력이 증대할 수밖에 없을 것이며, 호주의 이해가 반영될 수 있는 여지도 커질 것이라는 기대이다. 물론 다자기구들 나름대로의 운영과 활동에 대한 정책과 방침들이 있지만, 그간 조직 운영에 대한 비효율성과 행정주의에 대한 비판, 그리고 국제사회개발목표에 대한 불만족스러운 결과로 인해 비판이 많이 있었던 만큼, 공여국들의 감시자 역할이 바람직한 방향으로 작용하리라 생각된다. 실제로 다자기구들은 공여국들이 예전이 비해 훨씬 더 구체적이고 적극적으로 결과중심의 성과보고와 효율적인 기구 운영을 요구하면서, 성과지표 개발을 비롯한 실효성 있는 원조 이행을 위해 변모하고 있는 것이 사실이다. 예를 들면, 호주와 영국을 비롯한 선진 공여국들은 재원의 가치(Value for Money)와 공여국들이 기여한 부분에 대한 좀 더 명시적인 결과를 반영한 보고서에 대한 요구가 거세어지고 있으며, 다자기구들은 이러한 공여국의 요구와 국제원조사회 변화에 부응하기 위해 기구 개혁을 여러모로 시도하고 있다. 호주는 다자기구를 비지정기여금을 통해 다자기구의 활동을 일부 보장하고 지원하는 한편 이들의 효율적인 조직 및 사업 운영을 모니터링 하고 호주의 지원금이 가장 효율적으로

쓰일 수 있도록 다자기구에 의견제시를 계속할 것이라 밝히고 있다.[11)]

양자원조의 지역적 보완성: 양자원조로 지원하기 어려운 광범위한 지역(예를 들어 아프리카 전역의 에이즈 관리 사업 등)이나, 양자원조 지원이 어려운 지역의 경우 호주가 모든 나라에 지원을 할 수 없고 지역차원의 광범위한 사업을 독자적으로 진행하기 어렵기 때문에 이러한 양자원조의 한계를 보완하기 위하여 다자기구를 지원한다.

긴급구호: 긴급한 위기상황이나, 시급한 구호 사안의 경우 호주 정부가 지원 방안을 마련하여 수원국과 협의하고 양자원조로 진행하기 보다는, 이미 현지 접근성과 활동성이 보장되어 있는 다자기구를 통해서 신속하고 규모있는 대처가 가능하기 때문에, 긴급구호사안의 경우 다자원조를 선호한다.

3) 다자성양자원조의 이유

호주의 다자성양자원조는 앞에서 설명한 것과 같이 기금이나 특정 분야, 또는 지역을 지정하여 원조를 하는 경우와 프로젝트를 지정하여 사업을 하는 경우로 구분해 볼 수 있다. 신탁기금이나 합동기금과 같은 경우는 사안의 중요성에 따라 달라지고, 글로벌 신탁기금 같은 경우 일부 본부에서 결정을 하는 부분이기도 하다. 따라서 다자성양자원조 중에서도 MDG 펀드나 범국제적 사안에 대한 신탁기금의 경우는 그 지원 이유나 관리 · 운영체계가 다자원조와 비슷하다.

반면 이를 제외한 나머지 다자협력사업은 수원국에 있는 국별사무소에서 전권을 부여받아 결정하고 이행한다. 즉 수원국 사무소 차원에서의 다자협력은 이행기관으로서의 파트너선정 중 하나로 다자기구를 고려한다. 따라서 호주의 경우 본부 차원에서의 전략적 협력관계와는 상관없이 사업에 따라 또는 사안에 따라 국제기구가 적합한 파트너라고 평가되면 절차에 따라 사업을 진행한다.

다자원조의 이유와 다소 중첩되는 부분이 있기는 하지만, 국별사무소 차원의 사업에서

11) 호주 캔버라 AusAID 본부 multilateral and donor partnership branch 실무자 인터뷰 중

다자기구를 이행기관으로 선정하는 경우 또는 다자기구와 협력사업을 하는 이유는 다음과 같이 정리될 수 있겠다[12].

i) 비지정기여금에 비해 추적과 관리용이 및 가시성 확보

ii) 국제기구의 재원과 전문성

iii) 공여국 국별사무소의 행정비용 절감

- 이미 증명된 현지 사업의 확대(scale-up) 또는
- 소외지역 접근성과 현지 네트워크 활용용이

iv) 정치적으로 민감한 사업이라 양자로 하기 어려운 경우

v) 양자원조가 들어가지 못하거나 호주의 입지가 줄어든 국가/지역에 대한 최소한의 지원 유지

추적용이 및 가시성 확보: 실무자들은 비지정기여금에 비해 지정기여금이 활동과 결과에 대한 추적이 용이하고 보고도 명확하다는 장점을 가장 중요한 것으로 꼽고 있다. 이는 호주가 다자성양자사업을 양자사업의 연장선으로 생각한다는 점에서도 중요한 의미를 가진다. 또한 가시성 면에서도 지정기여금은 다자기구 사업이라도 호주정부가 지원한 돈이라는 점을 분명히 드러낼 수 있다는 장점이 있다.

행정비용 절감: 좀 더 현실적인 이유로는 공여국의 행정비용 절감을 들고 있다. 다수의 공여국들이 다자성양자사업을 추진하는 경우는 이미 결과와 효과성이 증명된 다자기구의 사업을 확대(scale-up)하는 경우가 대부분이다. 이 경우 사업 발굴, 연구, 기획, 문제해결 및 평가에 있어 새로이 구성을 하기에도 비용이 많이 들뿐더러, 다른 국가에서 성공한 비슷한 사업을 가져와 시행한다하더라도 현지 상황에 따라 결과가 달라질 수 있기 때문에, 호주가 원하는 분야와 원하는 요소에 근접한 다자기구 사업이 존재한다면 해당 사업 확대 지원을 하는 것이 훨씬 더 비용절감과 효율성을 확보할 수 있다.

네트워크 및 접근성 활용: 수원국 지역사회/소외지역의 접근성과 네트워크를 보유한 다자기구를 적극 활용하고자 한다. 다자기구들은 수원국에서 수년간의 활동을 통해 쌓아온

12) AusAID 본부 전 스리랑카 국별사무소 부소장, 네팔 사무소 소장 면담 및 관련 문헌 참고 정리

현지인과의 네트워크, 정부 신뢰와 관계, 소외지역까지 접근성을 확보하고 있다. 공여국이 새로운 네트워크를 구축하고 현지 사정을 파악하여 사업을 시작하기 보다는 이미 구축되어 있는 네트워크와 현지의 이해도가 높은 다자기구를 활용하면 전문성과 동시에, 같은 사업을 양자로 추진할 때 보다 호주의 행정비용 절감효과와 동시에 사업의 효과성도 공략할 수 있게 된다.

정치적으로 민감한 사업: 이외에도 양자사업으로 추진하기에는 정치적으로 민감한 사업일 경우(예를 들어, 선거지원사업 등), 다자기구는 중립성이 있으며, 수원국 정부와의 신뢰관계를 바탕으로 레버리지를 할 수 있는 힘을 가지고 있기 때문에, 이러한 역할이 사업의 성패에 중요한 요소라 판단될 경우, 다자기구를 중심으로 협력사업을 추진한다.

양자원조 소외국가: 양자원조가 들어가기 어려운 국가이거나, 선택과 집중의 원칙으로 인해 호주의 원조가 철회된 국가에 대하여 최소한의 흔적을 남기고자 할 경우다자기구의 해당 국가사업을 지원함으로써, 최소한의 입지를 유지하도록 한다.

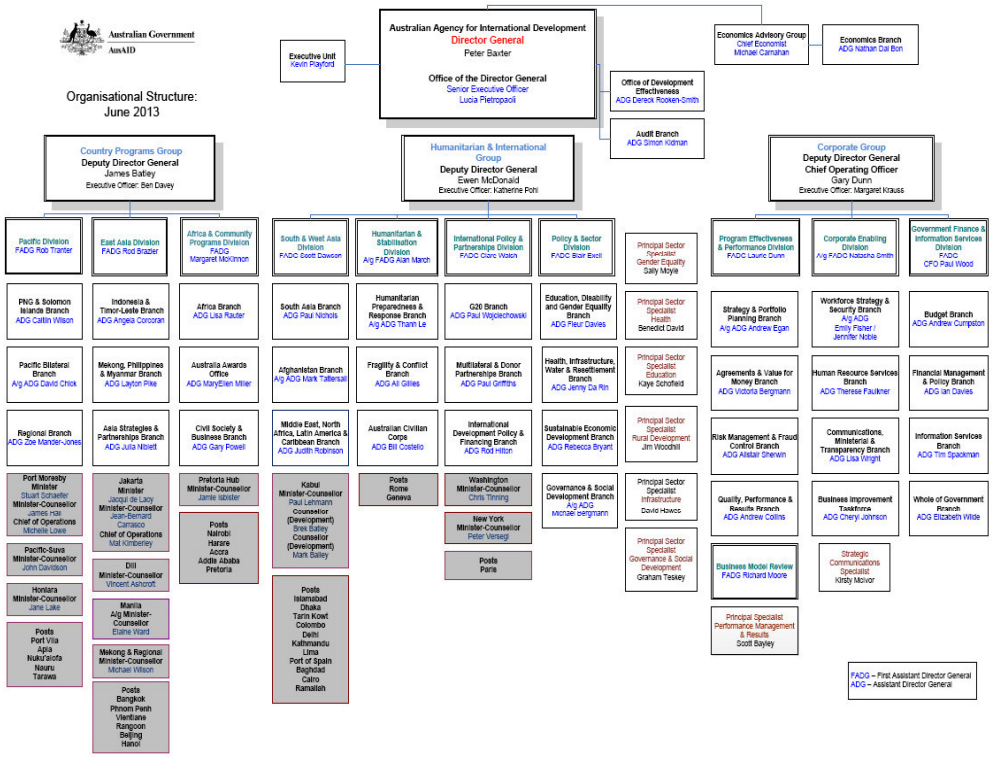
라. 호주의 다자협력 운영 및 관리

호주는 본부와 국별사무소의 역할 분담이 분명하여 다자원조와 다자성양자원조가 개별적으로 운영되는 국가이다. 다자기구에 대한 분담금과 자발적 기여금은 모두 AusAID 본부에서 결정하고 집행하며 다자성양자사업의 경우는 전적으로 국별사무소의 권한이다. 본부에서 다자기구에 분담금을 지원하고 파트너십 협약을 맺는 것과는 상관없이 수원국 차원에서 필요에 따라 다자기구를 이행기관으로 선정할 수 있다. 물론 다자기구평가보고서인 AMA에 나온 기구 평가 결과를 국별사무소들이 이행기관 선정 시 참고 자료로 활용하기는 하지만, 이를 기준으로 하고 있지는 않는다고 실무자 인터뷰를 통해 확인하였다. 그 이유는, 사업 운영 면에서는 본부와 조직의 전체적인 그림과는 별개로 현지 활동범위, 전문성, 사업추진능력 등이 현지 사정과 담당자의 역량에 따라 차이가 많이 날 수 있기 때문이라고 보고 본부의 전략적 협력 여부와는 별개로 수원국에서의 다자성양자사업을 계획, 운영, 관리 하도록 하고 있다.

1) 다자원조 운영체계

호주 원조청인 AusAID는 우리나라와는 달리 개발은행을 비롯한 국제기구의 분담금까지도 AusAID 본부에서 담당하고 있다. AusAID는 크게 3개의 그룹으로 나누어져 있는데, Country Program Group, Humanitarian and International Group, Corporate Group으로 나뉘어 있으며 이중 Humanitarian and International Group에 속해 있는 부서 중 International Policy and Partnership Division 아래 Multilateral and Donor Partnership Branch에서 다자기구 지원을 주로 담당하고 있다(그림 2-3 참고).

그림 2-3. AusAID 조직도



자료: AusAID 홈페이지 (2013. 7월 현재)

호주는 다자기구지원과 다자성양자원조의 역할 구분이 명확하다. 다자기구에 대한 분담금과 자발적 기여금은 모두 AusAID 본부에서 결정하고 집행한다. AusAID 본부의 다자

및 공여국 파트너십 담당과에서 다자원조를 운영하고, 집행이사회의 승인을 거쳐 다자기구 지원 여부와 규모를 결정한다. 다자원조로 지원된 재정이 효과적으로 잘 쓰이는지를 평가하고, 향후 예산 배정 규모와 집행을 결정하기 위한 근거 마련을 위해 호주는 다자기구를 평가하는 다자기구평가보고서인 AMA(Australian Multilateral Assessment)를 발간하고 있다. AMA는 5년마다 실시하며, 매년 scorecard라는 약식 평가를 통해 다자기구에 대한 연간 평가를 실시하여 추후년도 예산 집행 시 참고한다. 다자원조 지원여부 및 본부차원의 다자기구 협력관계 추진 및 연장 여부는 전적으로 AMA와 scorecard에 의거한다.

비지정기여금이나 분담금 지원을 하고자 하는 경우에는, 전략적 협력관계를 맺은 다음 결정을 하는데, 일반적으로 다음과 같은 순서를 따른다. 1) 먼저 협력관계를 맺고자 하는 기구에 대한 기구사전평가를 실시, 2) 협력제안서(Proposal for membership/partnership)을 작성하여 심의, 3) 파트너십 협약(Partnership Framework)을 체결, 4) 다자원조의 규모를 결정한다.

경우에 따라서는 전략적 협력을 맺고자 하는 기구를 먼저 내부적으로 가선정한 후 기구평가를 실시하기도 하고, 어느 기구와 협력을 할 것인지 여러 기구에 대한 평가를 실시한 후 협력기구 선정을 하기도 한다. 그러나, 어느 경우에라도 파트너십 협약 체결에 앞서, 협력 제안서를 작성 · 심의하게 되어있다. 협력 제안서에는 기구의 활동과 운영이 호주 원조의 정책 방향과 일치하는지, 호주 국익에 부합하는지, 기구의 효율성과 원조사업 효과성 등이 어느 정도 수준인지[13] 등을 면밀히 조사하여 적정성 평가를 실시한 결과가 포함되어 있다.

또한 계약을 갱신하거나, 지원을 중단할 경우에도 반드시 기구에 대한 검토보고서(review of engagement)를 작성하여 제출하게 되는데, 검토 보고서에는 기구의 운영에 관한 전반적이고 심층 있는 평가를 통해 탈퇴여부 등을 결정한다. 전략적 협력관계를 수립하고자 하는 의지가 있었어도 검토 보고서 결과가 부정적일 경우, 즉 예를 들어, 최근

13) 기구의 효율성과 운영은 AMA 와 scorecard를 참고하여 평가

기구의 활동이 적절하지 않거나, 효율성이 떨어진다고 판단되며 향후 개선의 가능성이 보이지 않는 경우, 호주의 원조 정책방향과 일치하지 않는다고 판단되는 경우, 다자기구 사업이 호주의 양자사업으로도 충분히 잘 이루어지고 있는 경우 등에는 협약을 맺지 않거나 지원을 중단할 가능성이 매우 크다. 검토보고서의 주요 내용은 기구의 개요, 검토 배경 및 방법론, 호주가 가입 또는 탈퇴하고자 하는 이유, 비즈니스 모델 평가, 협력을 할 경우의 장단점과 기회비용 평가, 가입/탈퇴의 반대논리 점검, 향후 재협력의 절차 등으로 검토 보고서를 구성한다.

전략적 협력을 하는 경우 파트너십 협약을 체결하게 되는데, 이 문서에는 서로 간의 이행 약속에 대한 내용, 공동의 목표 및 근거, 목표 달성과 관련한 지수를 상세하게 항목별로 기술하고, 활동 기록사항, 그리고 파트너십의 범위를 규정하며, 보고 모니터링 및 평가와 관련된 사항을 명시한다.

다자기구에 비지정기여금을 지원하면서 인력파견 등의 조건을 제시하는 경우는 거의 없으나, 지원 여부와는 별도로 다자기구와의 커뮤니케이션, 다자기구와의 지식 공유 등을 위해서 파견(secondee) 시스템을 활용하고 있다. 참고로 AusAID가 직원을 파견한 10개 기구는: ADB, WB, Asia Foundation, APEC, ASEAN, Pacific Island Forum Secretariat, Office of National Assessment, Defence joint operation command, Australian Federal police, Australian Civil-Military Centre이다. 반면, AusAID에 직원을 파견한 다자기구는 ADB, Australian Federal police, Defence HQ joint operation command, Department of Foreign Affairs and Trade, Australian government solicitor, Defence intelligence organization, Australian sports commission이 있다.

본부에서 다자성양자원조를 운영하는 예외적인 경우는 범 국제적 사안에 대한 개발기금이나, 주제별 신탁기금 등을 결정하는 경우 일부 참여를 하거나, 또는 미국과 비슷하게 엄브렐라 기금(Umbrella Fund)의 형태로 핵심기금 또는 본부 대 본부 간 협약으로 프로그램을 지원하는 경우 총 지원금의 일부를 특정국가나, 세부 사업을 지정하여 증여하는

형태로 다자성양자원조를 운영하는 경우도 있으나 하나 미국만큼 일반적인 것은 아니다.

호주가 2010-11년 지원한 29개 기구들은 AMA에 따르면 기구의 활동성과와 적합성 면에서 '가장 효율적인' 것으로 평가된 기구들이다. 현재 호주는 총 13개 국제기구들과 파트너십 협약(Partnership Framework)을 맺고 있는데, 2013년 기준으로 세계은행과 ADB 등 다자개발은행 및 11개 유엔 기구[14]들이 포함되어 있다.

2) 다자성양자원조 운영 체계

반면 다자성양자원조에 있어서 다자협력은 사업의 이행기관으로서 파트너 선정이며, 본부의 전략적 협력관계와는 별도로 고려된다. 다자성양자사업의 발굴, 선정, 이행, 평가 등은 전적으로 수원국 국별사무소에서 결정하며, 본부 차원의 협력관계 존재 여부와 별개로 수원국의 기구 사무소 역량과 비교우위를 평가하여 협력 여부를 결정한다. 기구 자체가 운영과 효율성 등에서 좋은 평가를 받았다고 해서, 개별 수원국에서의 활동이 똑같이 효율적이라고 판단할 수는 없다는 이유에서다. 수원국의 정치·사회·문화적인 환경과 사무소의 역량, 사업 담당자들의 역량과 의지 등에 따라 결과의 차이가 많이 날 수 있기 때문에, 기구 자체의 역량과는 별도로 평가할 필요가 있다. 따라서 다자기구의 프로그램 또는 프로젝트 지원 여부는 수원국 사무소에서 가장 잘 파악하고 평가할 수 있기 때문에 비지정기여금과는 별도로 국별사무소에 재량권을 전권 부여하고 있다. 예를 들어, 호주는 UN Habitat에 다자원조(자발적비지정기여금)을 지원하지 않는다. 그러나 스리랑카에서는 이 기구의 활동이 매우 활발하고 효과성이 있는 것으로 판단되어 스리랑카 국별사무소에서 UN Habitat와 다자성양자사업을 추진한 바 있다.

모든 사업이 동일한 순서의 절차를 거치는 것은 아니나, 다자기구와의 협력사업 추진 시 각 절차는 일반적으로 다음과 같다.

---

14) UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, UN Population Funds, Joint UN Programme on HIV/AIDS, WFP, UN International Strategy for Disaster Reduction, WHO, ILO, UNICEF, UNDP, UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, IDB 등

사업 발굴

호주의 국별사무소들은 먼저 사전 국가현황분석(country situation analysis)에 대한 대외비 문서를 작성하고, 이에 근거하여 공식 전략, 목표 및 중점지원 분야를 선정한다. 목표와 중점 지원 분야가 수원국과의 논의 하에 결정되면, 국별사무소에서 국가전략문서(Aid Program Strategy)를 작성하고 이에 따라 어떻게 원조를 지원할 것인지, 지원 방안을 모색한다. 다자성양자사업은 이 단계에서 고려되는데, 어떤 분야나 사안에 대한 사업을 추진하고자 할 시 다자기구의 사업이 경쟁력이 있거나, 다자기구의 전문성 및 자원을 활용하는 것이 더 효율적이라 판단되는 경우 이행기관의 하나로 고려한다.

한 가지 예외적인 경우의 다자성양자사업은, 호주의 국가사무소가 없는 나라의 경우 호주가 최소한의 원조를 하기 위해 다자기구를 통해 사업을 이행하기도 한다. 이 경우는 국별사무소의 판단에 의하지 않고 본부의 지역담당 부서에서 일부 결정하기도 한다.

다자기구협력전략에 따라서 호주 원조의 5가지 전략 10가지 목표를 달성하기 위해 양자 보다 더 효과적이라고 판단되는 프로젝트나 프로그램의 경우 지원을 고려한다. 다자성양자사업은 긴급구호를 제외하고는 반드시 호주 국가전략문서에 포함된 범위 안에 있어야 하며 호주가 이행하고자 하는 사업 분야 중에서 양자보다 더 효율성이 있거나, 전문성이 인정되거나, 양자로는 하기 어려운 정치적인 사안이거나, 그리고 양자사업을 보완하는 요소가 있을 경우 등이 대상이 된다.

사전평가

새로운 사업에 대해 협력을 하는 경우 심도 있는 사업 평가를 실시한다. 국가 사무소 차원에서 자체적으로 사업을 평가하기에 전문성이 부족하다 판단되는 경우, 본부의 분야별 전문가들의 조언을 받기도 한다. 사업을 평가할 때에는, 호주의 원조 정책 방향과 중점 지원 분야에 일치하는가, 동시에 수행하고자 하는 지역의 호주 양자원조 사업과 중복되지는 않는가, 보완성이 있는가, 또는 비교우위가 있는 이행기관인가, 특히 리스크관리에 대한 시스템은 잘되어 있는가 등의 항목을 구체적으로 조사하여 평가한다. 사전평가 단계를 약식으로 수행하는 경우가 두 가지 있는데, 이는 기존에 이미 효과성과 결과가

이미 증명된 다자기구의 사업을 확대(scale-up)하는 경우 사전 심의나 평가를 약식으로 수행하고 행정비용을 줄이도록 한다. 또한, 재난대응이나 긴급구호 원조 등의 시간적 물리적 특수성이 존재하는 경우 신속하고 간략한 심의 및 평가를 진행하여 사업이 적시에 이행될 수 있도록 한다.

이 외에 발굴하는 사업에 대한 사전평가에는 호주의 원조정책 틀이나 주요 분야에서 벗어나지 않음을 확인하고, 비즈니스 모델과 구체적인 논리틀(log frame)의 내용을 제안서에 명시하도록 되어 있다.[15)]

약정체결

호주는 다른 선진공여국들과 마찬가지로 약정체결 단계와 사업 디자인 단계에 깊이 있게 참여하고 시간이 걸리더라도, 사전에 모든 조건에 대한 협상을 하여 구체적으로 양해각서에 다 명시하도록 한다. 예를 들어, AusAID 로고 삽입, AusAID 현지 사무소 직원의 사업장 방문 또는 모니터링 횟수와 조건, 다자기구의 사업이행에 관한 조건과 양자 간 파트너십에 관련된 이행사항, 호주의 이해관계를 반영할 수 있는 사업요소 추가, 보고 시기, 내용, 구성까지도 일일이 다 협상하여 반영하고, 약정체결 이후에는 모든 사업관리와 절차를 양해각서에 따라 진행한다. 사업 디자인이 완전히 만족스럽지 못한 경우나 보완이 필요한 경우, 호주의 이해관계가 좀 더 반영이 되기를 원하는 경우 등은 모두 사전에 프로그램 또는 사업 디자인 단계에서 최대한 의논을 하여 원하는 요소들이 반영되도록 한다. 예를 들어, 호주는 장애인에 대한 관심이 많아 모든 사회사업의 원칙을 장애인친화적인 정책을 추진한다. 원조도 마찬가지로 포괄적 성장(inclusive growth)이라는 이름 하에, 장애인 친화적인 요소를 사업에 포함하도록 하고 있다. 예를 들어, 수원국에 학교 건립 사업을 지원하는 경우, 장애우 접근 시설 등을 학교 건축 시 추가로 만들 것 등의 조건을 의논하여 사업요소에 추가하였다.

호주가 판단하는 다자기구 활동의 가장 큰 취약점이 공여국에 대한 사업보고서라고 한다.

15) 비즈니스 모델과 논리틀을 제안서에 명시하는 조건은 다자기구 뿐 아니라 호주 기금을 지원 받는 모든 NGO, INGO, 사립기관들까지 포함한다.

기존의 다자기구의 보고서는 너무 기술적인 설명이 많거나 다자기구 전체 사업과 특별한 구분 없이 개괄적으로만 결과보고를 하여, 공여국들이 제공한 지원금에 대한 활동과 그 결과에 대한 내용이 잘 드러나 있지 않는 경우가 많았다고 한다. 그래서 호주의 경우 사업이나 프로그램을 지원할 때 그 사업을 통해 어떤 지수가 얼마만큼 향상되기를 원하고, 보고서에 어떠한 내용을 명시할지 등을 아주 구체적으로 협상하고 모든 조건을 양해각서에 다 명시하도록 한다. 만일 양해각서에 쓰인 보고의 의무를 다하지 못할 경우, 문제의 원인이 무엇인지 파악하고, 단순히 보고를 누락하거나 불성실하게 이행했을 시에는 공식적 비공식적 채널을 통해 내용을 이행하도록 한다.

사업실시

사업은 아웃소싱의 하나로 국제기구를 선정하는 것이기 때문에 대부분은 직접 사업에 참여하지는 않고 양해각서에 명시한 내용에 따라 관여를 하고 보고를 받는다. 이는 공여국의 행정비용 절약에도 의미가 있다. 국제기구가 약속한 때에 보고 또는 이행의 의무를 다하지 않는 경우 양해각서에 따라 적절한 대응을 할 수 있다.

극히 드물게, 대표성을 가지고 호주의 관련인사가 사업에 반드시 참여해야 하는 특수한 경우, 다자기구와 사전에 협의하여 이러한 내용은 MOU에 포함시키고 인력을 파견하는 경우도 있다. 그러나 다자기구 협력사업은 호주의 한정된 재원을 최대한 잘 활용하기 위해 다자기구에 아웃소싱을 하는 것이라 사업에 인력을 파견하는 경우는 아주 예외적인 것이라 한다.

또한 재난이나 긴급구호 사업의 경우, 사안의 특수성으로 인해 신속한 평가와 검토를 진행하는 대신, 사업 이행 전 단계에 걸쳐 호주 사업담당자가 참관하거나, 다자기구와 함께 현지 사업장 방문 및 모니터링을 수행하기도 하여 해당 사업이 잘 진행되는지 확인하며, 경우에 따라 문제가 발생하면 전문가를 다자기구에 지원하여 공동의 노력을 기하기도 한다.

모니터링 및 평가

모니터링을 직접 하거나 공동 모니터링 또는 평가를 하는 경우는 드물며 필요한 경우

역시 해당 내용을 양해각서에 포함시키고 그에 근거하여 공동 모니터링 또는 평가를 실시한다. 모니터링과 평가 보고서에 대해서는 호주가 원하는 정보들이 구체적으로 잘 보고되고 반영되었는지를 중심으로 평가보고서를 심의하며 평가의 질에 대한 평가를 하기도 한다. 호주는 그동안 다자기구들의 보고서가 너무 포괄적이거나, 너무 테크니컬 하여 공여국의 지원금에 대해 어떤 결과가 구체적으로 도출되었는지 알기 어려웠다는 견해를 보이고 있다. 특히 재원의 가치(Value for Money)를 중요하게 생각하는 호주는 해당 내용을 보고서에 반영할 수 있도록 양해각서에 협의하여 반영하고 이에 근거하여 사업과 보고서를 검토한다.

3) 호주 다자원조 운영의 기타 특징: 가시성 표기

호주는 자국 원조의 가시성을 매우 중요시 하는 국가 중 하나로 이를 문서에서도 아래와 같이 명확히 규정하고 있다.

> *우리가 활동하는 국가 내에서, 어떠한 형태의 원조를 이행하는 경우라도, 호주 정부는 호주 원조의 가시적인 브랜딩을 강조할 것이고 공동사업의 경우는 공동브랜딩을 강조할 것이다. 우리나라가 지원하는 원조에 대하여 국제사회가 호주가 지원하는 원조라는 것을 분명히 알리는 것이 중요하다. 이는 과거에는 강조되지 않았던 부분이다.*

> *Whatever form of aid delivery we use, within very country we work, the government will also, in the future, insist on* ***visible branding of Australian aid*** *– or co-branding if we partner with others.* ***it is important that the world recognises that Australian aid is Australian aid.*** *This has not been done in the past. (AusAID 2012, p. 3)*

가시성은 크게 국내적 가시성 국외적 가시성으로 나누어 볼 수 있고, 국외적 가시성은 다시 국제사회에서의 가시성과 수원국에서의 가시성, 수혜자 사회에서의 가시성으로 나누어 볼 수 있다. 호주는 국제사회에서의 가시성은 다자성양자사업을 통해 크게 기대하고 있지는 않는다. 국제사회에서의 가시성은 다자기구에 대한 기여금 지원이나, 기구 운영위원회에 참여하여 공동대응을 위한 토론에 참여하는 등의 활동을 통해 높일 수 있다고 밝혔다.

반면 사업을 통해 기대하는 수원국에서의 가시성은 수원국 내에서의 가시성과 수혜지역에서의 가시성으로 다시 나누어 볼 수 있다. 수원국 내 가시성은 공여국 또는 분야별 컨소시엄을 통해 높일 수 있으며, 공여국 회의에 참여함으로써, 간접적으로 국제사회에서의 호주 위상에 일부 기여할 수 있을 것으로 보고 있다. 사업이나 프로그램에 참여하는 경우, 수원국의 공여국 컨소시엄 및 분야별 전문가 모임 등에 적극 참여하여 호주의 원조 정책과 방향을 홍보하는 동시에, 호주가 참여할 수 있는 사업과 영역들을 적극적으로 모색한다. 또한 공여국 컨소시엄에서 호주의 이해가 있는 사안에 대해 컨센서스를 이루도록 리더십을 발휘하기도 한다.

수혜지역 또는 주민들에게의 가시성을 높이기 위해 호주는 호주가 지원하는 사업에 호주의 국가명이나 기관명의 표기 등을 공식적으로 의무화 하고 있으며, 다자기구에 호주의 가시성 및 홍보 기준과 사용로고 등에 대한 구체적인 지침을 제공하고 있으며 이 문서에 따르면 가시성에 관한 표기 기준은 선택사항이 아님을 문서 서두에 명확히 밝히고 있다. 일부는 호주 대사가 수혜지역을 정기적으로 방문하여 가시성을 높이기도 한다.

호주정부가 다자기구에 지원하는 모든 사업이나 기금에 대하여 가시성을 어떻게 표기할지에 대하여 “Visibility and Recognition: Guidelines for multilateral agencies”라는 규정 문서를 제공한다. 이 규정은 다자기구가 호주의 지원금을 받아 사업을 할 시 반드시 따라야 할 의무 규정으로 명시하고 있다. 해당 문서에는 호주 정부가 지원하는 기금을 활용하는 다자기구의 사업은 각 형태나 규모, 지원 출처 등에 따라서 보고서, 현수막, 프로그램 타이틀, 물품 및 수혜지역에 대한 호주의 가시성을 호주국가 이름 표기, AusAID 로고 및 이름 표기, 또는 부처명 표기, 공동표기 등을 어떻게 해야 할지에 대한 구체적인 규정과, 활용 가능한 로고 디자인 등을 매우 구체적으로 제시하고 있다.

3. 미국의 다자협력

가. 미국의 다자협력 현황

미국은 2011년 총 원조 및 다자성양자원조(43억5백만불)의 규모 면에서 명실상부 DAC 회원국 1위에 해당하는 공여국이다. 2006년 동료검토 당시 미국의 다자원조는 변동 폭이 심하고, 다자의 비율이 낮은 것을 지적받았으나, 2012년 보고서에서는 오바마 정부가 다자원칙을 정책으로 받아들인 이후 이 문제가 크게 개선된 것을 확인 하였다(OECD 2012). 미국이 다자주의를 받아들인 것은 큰 의미가 있는데, 미국의 막대한 재원과 전문성을 다자기구와의 협력관계를 통해 공유함으로써, 다자기구의 활동에 힘을 실어주고 국제개발사회를 더욱 건설적인 방향으로 이끌어 갈 수 있을 것이라고 국제사회는 기대하고 있다.

미국 정부에서 발표한 통계[16]에 따르면 2012년 미국회계년도 기준으로 다자원조는 총 377억불에 달한다. USAID와 미 국무성이 대외원조를 담당하는 주요 기관이며, 이 두 기관을 통해 105억9천만불은 안보관련 원조, 105억6천만불은 보건, 교육 및 사회복지 프로그램 원조, 26억불은 거버넌스 관련 프로그램 원조, 44억1천만불은 경제개발 활동, 40억9천만불은 인도주의적 원조로 집행되었다[17].

OECD 통계 기준으로 미국의 다자원조 비율은 12%, 다자성양자원조 비율은 13.9%로 DAC 회원국 평균 정도 수준에 해당한다. 그러나 규모로는 세계은행의 정규예산(핵심기여금, core), Global Fund, UN평화유지군, UNICEF와 WHO의 최대 공여국이며, 2011년에 유엔 기구 중 UNICEF에 1억3천2백3십만불, UNDP에 8천4백8십만불, IFAD에 2천9백4십만불을 지원한 바 있다.

---

16) 미국정부에서 발표하는 대외원조 통계는 OECD를 통해 보고되는 ODA 통계와 다소 차이를 보이는데, 이는 미국은 해외공적원조보다 좀 더 범위가 넓은 대외원조(foreign assistance)로 계상하고 있기 때문이며 OECD 기준에서 ODA로 포함하지 않는 요소들이 포함된다.

17) OECD CRS 통계 2012년 기준.

표 2-5. 미국의 다자원조 배분 현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

구분	기구명	금액
세계은행	전체	1232.5
	IDA	1232.5
지역개발은행	전체	289.7
	AfDB	39.5
	ADB	211.4
UN기구	전체	871.1
	IFAD	29.4
	UNDP	84.8
	UNICEF	132.3
	UNHCR	0.0
EU	전체	0.0
	EDF	0.0
기타다자기구		1303.9
총계		3697.2

자료: OECD DAC Aggregate Data

미국의 중점지원 주제는 포괄적 경제개발, 거버넌스와 민주주의 진흥, MDG달성을 위한 식량안보와 보건, 분쟁과 위기 대응 및 방지, 성평등과 여성의 역량강화, 환경과 기후변화 등 6가지이다. 다자성양자사업의 지원분야도 마찬가지로 미국의 위 주제와 관련된 범위 내에서 다자성양자원조의 지원 및 이행 여부를 결정한다.

미국은 다자기구에 핵심기금보다는 지정기여를 더 많이 하고 있으며, 특히 최근 들어서는 유엔 기구에 대한 지정기여금은 비지정기여금의 9배를 넘는 규모로 지원된 바 있다. 미국의 지정기여금을 가장 많이 받는 기구들은 앞에서 본 것과 같이 WFP, UNHCR, IOM, UNRWA등이며 이들 기구에도 역시 비지정기여금보다 지정기여금 형태로 더 많이 지원되고 있다. 미국이 지정기여금을 더 많이 집행하는 이유는 의회에서 미국의 공여자금에 대한 관리를 위해 꼬리표(earmark)를 많이 붙이기 때문이다(OECD 2011c).

다자성양자원조로 가장 많이 미국이 활용하는 기구는 다음 표에서 보는 바와 같이 미국의 중점지원 분야 중 하나인 식량원조와 긴급구호활동 분야의 전문성을 지닌 WFP이다. 난민 구호 활동을 하는 UNHCR에의 원조도 상당한 규모를 차지한다. 보건과 관련한 WHO 프로그램 및 사업 지원, UNRWA와 이주민 관련 전문기구인 IOM, 그리고 UNICEF, FAO 등의 순으로 다자성양자원조의 형태로 지원하고 있다. 반면, UNDP는 타 국가에 비해 상대적으로 비중이 적은 것으로 나타나는데 이는 UNDP사업이 USAID의 양자사업과 성격이 비슷한 경우가 많기 때문일 것으로 판단된다.

표 2-6. 미국의 다자성양자원조 지원기구 현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

순위	기구명	금액
1	WFP	1307.8
2	UNHCR	695.5
3	세계은행 그룹	456.5
4	WHO	304.9
5	UNRWA	264.4
6	IOM	245.8
7	UNICEF	204.8
8	FAO	65.0
9	GEF	50.0
10	ILO	32.6
11	UNOCHA	30.9
12	UNDP	29.1

자료: OECD CRS

미국 대외 원조 중 또 하나의 특징은 긴급구호 및 인도주의적 원조이다. 다자성양자원조를 분야별로 보면, 긴급구호가 가장 큰 규모를 차지하며, 환경, 기초보건, 식량원조 등 미국 원조의 중점지원 분야에 집중되고 있음을 알 수 있다. 미국은 인도주의적 지원에

대해서는 다른 사안과는 달리 예산 집행 시 짧은 시간 안에 유동적으로 운영될 수 있도록 하고 있으며, 전체 다자성양자원조 중 긴급구호가 67.6%에 해당할 정도로 다자기구를 집중적으로 활용하는 분야이기도 하다. 다자기구들은 인도주의적 지원에 대해서는 미국이 건설적인 협력관계, 원활한 커뮤니케이션, 솔직한 의견 교환, 프로그램 전략에 대한 협조적인 자세를 취하여 협력하기 좋은 공여국으로 평가 한 바 있다(OECD 2011c). 앞에서 밝힌 주요 다자성양자원조 지원기구와 일면 연결시켜 생각해 보면, UN기구들 중에 주요 지원 기구로 꼽힌 UNOCHA, WFP, WHO, UNICEF, UNHCR, UNDP 등은 모두 인도주의적 원조와 긴급구호 대부분 프로그램 및 사업 또는 활동 중 일부 운영하고 있는 기구들임을 알 수 있다.

표 2-7. 미국의 다자성양자원조 지원분야 순위 (2011)

(경상가, USD백만불)

분야순위	규모
1. 긴급구호	2610.2
2. 환경보호 일반	370.1
3. 기초보건	356.6
4. 개발식량원조 및 식량안보	145.2
5. 농업 분야	90.1
6. 인구정책 및 생식보건	64.4
7. 정부와 시민사회 일반	48.4
8. 기타 사회 인프라	34.8
9. 분쟁예방과 해결, 평화 치안	30.6
10. 무역정책과 규제	29.4

자료 : OECD CRS

나. 미국의 다자협력 정책 및 원칙

미국은 다자와 양자원조 운영 방침을 구분하고 있지 않으며, 다자원조와 다자성양자원조의 목표나 운영방침도 따로 구분하지 않는다. 따라서 미국의 다자성양자원조는 미국의 전반적인 원조 기본정책과 방향 안에서 이해해야 할 것이다.

미국은 개발원조를 대외정책에 포함시켜 운영하고 있으며, 예산항목도 ODA 계정이 따로 있는 것이 아닌 대외예산 계정에 포함이 되어 있어, 미국의 공적개발원조는 대외정책의 하나로 이해해야 하겠다. 또한 미국이 개발원조로 분류하고 있는 사업이나 프로그램 중에는 엄밀한 OECD 기준으로는 ODA에 포함되지 않는 것[18]들도 있어 미국 정부에서 발표한 통계와 OECD 통계상에는 상당한 차이가 나는 경우가 있음을 염두에 두고, 미국의 대외 정책 안에서 개발 원조를 살펴보아야 할 것이다.

미국은 국가안보전략의 3대 기둥(pillar)을 국방, 외교 그리고 개발로 규정하고 있다. 미국가안보전략인 NSS(National Security Strategy)는 각 정권마다 대통령이 제정하여 실시하는데, 2010년 발표된 NSS에는 미 국가안보를 견고히 함에 있어 개발이 가지는 중요성을 인식하고, 원조관련 활동의 구체적인 방향을 밝히고 있다. 또한 국제사회에서 미국의 리더십을 강조하고, 미국의 개발관련 활동이 4가지 국익인 안보, 번영, 범세계적가치, 그리고 정당하고 지속가능한 국제사회 질서에 연계될 수 있어야 함을 강조하고 있다.

미국의 원조 정책의 주축이 되는 3대 문서가 있다. 이는 '국가안보전략(NSS, National Security Strategy)', '개발에 관한 대통령령(PPD, Presidential Policy Directives on Development)', '4개년 외교·개발 검토보고서(QDDR, Quadrennial Diplomacy and Development Review)' 이며 미국의 원조 활동은 이 세 가지 문서에 근거하여 운영된다.

---

18) 예를 들어, 군사원조의 일부로 개발관련 사업이 들어간 경우 미국 정부에서는 이를 모두 포함하여 개발원조로 구분하나, OECD 통계 분류 기준으로는 ODA로 계상되지 않는 경우가 있다.

1) 국가안보전략 National Security Strategy: Diplomacy, Defense, and Development as pillars of foreign policy

NSS는 1988년 이후 모든 대통령마다 해당정부 정책을 발표하였다. 개발이 미국가안보에 미치는 영향을 중요시 하여 원조 프로그램을 이행하는 모든 기관들이 NSS를 기준으로 정책 방향을 수립한다. 2010년 NSS에서는 국제사회에서의 미국의 리더로서의 위상을 고수하고 4대 국익을 반영함에 있어 전략적인 접근 방법을 명시하고 있다. 국익에 해당하는 4대 원칙은 안보, 번영, 범세계적 가치, 정당하고 지속가능한 국제사회 질서이다. 이번 내각의 전략은 개발을 전략적 경제적 당위적인 면에서 필수불가결한 것으로 보고, 국가대외전략의 한 축으로 고려하고 있다. 동시에 군사 및 시민기관의 역량을 포함하려고 한다(White House 2010b).

2) 개발에 관한 대통령령 Presidential Policy Directive on Global Development: a comprehensive approach to development

대통령령은 모든 미 정부기관에 해당되는 명확한 정책 가이드라인이다. 국가안보전략에서와 마찬가지로, “개발이 미국의 힘을 실어주는 핵심 축이 될 것이며, 개발, 외교, 안보 세 가지 분야가 상호작용을 통해 국가안보를 강화시킬 것이다”라고 밝혔다(White House 2010c). 대통령령에서는 1) 지속가능한 개발결과 정책에 초점 2) 수원국의 주인의식을 중요시하고, 지역별 분야별 중점지원을 강화하는 공여국들 간의 효율적 역할분담을 고려한 새로운 운영체계 마련 3) 정부의 개발역량강화를 위한 새로운 원조 체계, 이 세 가지를 개발원조 이행의 세 기준으로 명시하고 있다. 오바마 정부의 PPD에는 다자원칙을 적극적으로 수용하여, 다자기구와의 협력관계 및 다자기구 내에서의 미국의 역할을 강조하였다. 미국이 국제사회 '개발' 사안에서 다각도로 공헌할 수 있는 국가인 만큼 보다 적극적으로 활동할 것을 명시하고 있다. 그러나 미국이 모든 장소에서 모든 사안에 대해 활동할 수는 없다는 현실을 인정하고 선택과 집중, 수원국의 주인의식, 책임감 등을 강조하였다. 그러기 위해서는 다양한 공여국들 간의 협력 및 다자기구와의 관계를 적극 활용할 추구할 것을 명시하였다. 구체적인 활동으로는 4년마다 대통령에게 제출하는 개발전략서(Development

Strategy)와 USAID와 국무부가 수행하는 4개년 외교·개발검토서(Quadrennial Diplomacy and Development Review) 및 각 분야 전문가들로 구성된 글로벌개발협의회(Global Development Council)를 구성하여 개발 정책을 효과적으로 수립하고 실행하도록 밝혔다. 형식적으로는 USAID의 역할을 강화시키고, USAID와 타 기관들 간에 통합적인 업무가 가능하도록 부처 간 정책위원회(Inter-agency Policy Committee)를 설립해 이를 국가안보회의의 책임 하에 둠으로써 개발 이슈에 대해 백악관이 보다 적극적으로 관여할 것이라고 밝히고 있다.

3) 4개년 외교개발검토보고서 The 2010 Quadrennial Diplomacy and Development Review: leading through civilian power

QDDR은 오바마 정부의 4개년 외교 · 개발 검토보고서로서, 기존의 연간 보고서보다 긴 4개년의 기간을 두고 외교와 개발의 청사진을 제시한다. 국무부는 국무부와 USAID위 역량을 강화하고 미 시민사회의 힘과 연계하기 위해 2009년 처음으로 첫 QDDR을 발간하였다(DoS/USAID 2010). 전략적 비전제시와 함께 대외원조가 효율적이고 효과적으로 이행되어야 한다는 내용을 담고 있으며 국방(defense), 외교(diplomacy), 개발(development)의 통합을 추구한다. 본 검토 보고서에서는 미국 모든 정부부처의 국제 사회기여에 대해서, 그리고 급변하는 국제사회의 변화에 대처하기 위해서는 대사관 차원의 접근을 넘어 민간의 역할 중요성을 강조하였다.

미국 원조정책 주요 관련 문서에 나타난 다자협력 전략과 방향을 정리하면 다음 [글상자 2-2], [글상자 2-3]과 같다. 오바마 정부의 PPD에서는 다자기구 지원 확대, 다자기구의 전문성과 코디네이션 역할 인정 및 적극활용 권고, 국제경제문제에 관한 실무협의체 구성 등을 목표로 설정하였다.

글상자 2-2. PPD에 나타난 다자협력전략

개발에 관한 대통령령 (PPD)
“다자협력 능력의 강화를 위해 미국은 다음과 같은 노력을 하겠다”
- 미국의 중점협력관계에 있는 다자개발기구들의 지원, 개혁, 현대화를 위해 우리의 노력을 배가하겠다.
- 다자개발은행들과의 파트너십을 재계약하고 renew, 그들의 전문성과 코디네이션 역할을 충분히 활용한다.
- 국제경제협력을 위해 G20를 만들어 주요사안에 대한 논의체계를 만든 것과 같이 필요한 시기에 필요한 사안에 대해 새로운 다자협의체를 결성한다.

또한 QDDR을 통해서 다자협력의 실무적 차원의 역할들을 명시하고 있는데, 다자기구와의 협력의 중요성을 인지함에 있어 국제기구 협력 담당국의 역량을 강화할 것, UN대표부의 역할을 강화하고 활동을 지원할 것, 국별사무소에서의 다자사안의 중요성을 인식하고, 다자외교 사안을 지역 실무와 연계시켜 우선순위를 부여할 것 등을 명시하고 있다. 마지막 외교 사안과 지역적 실무연계성을 강화하고자 함은 미국의 국제사회에서의 외교적 활동을 실질적으로 가시화하고 지역 및 국별 원조 사업과 연계시킴으로서 입지를 더욱 강화하고자 하는 미국적 실리주의를 반영하는 것이라 볼 수 있다.

글상자 2-3. QDDR에 나타난 다자협력전략

4개년 외교개발검토보고서 (QDDR)
“미국의 다자외교에 대한 신 접근전략을 세워 다자협력을 강화한다”
- 국제기구 협력담당국 (Bureau of International Organization Affairs)의 역량을 강화한다
- 유엔 내의 미국 대표부 (US Mission)을 적극 지원하고 강화시킨다.
- 지역별사무소에서의 다자사안을 승격시키고, 다자외교사안을 지역적 실무와 연계성을 강화하여 우선순위를 부여한다.

다. 미국의 다자협력 이유와 목적

미국은 호주와 같이 문서 상으로나 공식적으로 다자원조에 관한 이유나 근거, 정책방향을

따로 명시하지는 않고 있다. 하지만 주요 문서에 다자협력의 이유를 간접적으로 알 수 있는데, 국제사회 공동 개발 목표에 대한 도덕적 책임, 국제사회에서의 미국의 리더십 고수, 선택과 집중의 원칙에 따라 양자원조로 해결되지 않는 사안이나 지역에 대한 보완을 위해 다자기구를 지원하는 것으로 분석할 수 있다. 전통적으로 다자기구 인력의 상당수가 미국인이며, 특히 세계은행의 경우 본부의 지리적 위치, 정치적 위치, 인력구조 등을 고려할 때 미국이 아직까지는 상당한 영향력을 끼치고 있는 것으로 파악된다.

다자성양자원조의 이유도 역시 문서 상으로는 나타나지 않으나, 기본적인 이유와 목적은 타 공여국들과 마찬가지로 현장에 있는 국별사무소에서 국가전략 안에서 사무소의 사업을 구상하고 계획할 시 다자기구의 프로그램/프로젝트가 미국원조 목적에 부합하고, 양자원조와 보완적 관계에 있을 때, 기구의 현지사무소가 확실한 비교우위가 있는 경우 등에 다자기구 프로그램/프로젝트를 지원하거나 협력사업을 추진한다. 비교 우위 중 하나는 다자기구를 채널로 하여 예산을 집행하는 경우 계약이나 행정관리가 쉽다고 한다. 그 외의 경우, 즉 국내 NGO, INGO, 또는 PVO[19]를 이행기관으로 선정할 경우 경쟁 입찰 등의 과정을 거쳐야 하기 때문에 실질적인 시간, 비용, 노력이 더 많이 소요된다는 것이 현지 사무소[20]의 의견이다.

라. 미국의 다자협력 운영 및 관리

1) 미국의 다자협력 운영 및 예산 분배

미국의 대외 원조는 약 27개 집행기관이 수행하고 있으나, 예산 규모로는 2009년 기준 국무부가 17%, USAID가 52%, 보건부가 8%, 국방부가 8%, 재무부가 6%, MCC가 3% 운영하고 있다. 미국은 앞에서도 설명한 바와 같이 공식적으로 OECD 통계에 집계되지 않거나 OECD기준으로는 원조에 포함되지 않는 군사원조 등을 포함한 각종 대외예산이 '대외원조예산'이라는 이름하에 관리되고 있다. 미국은 원조의 예산이 한곳으로 통합되어 있지 않고, 주제나 성격에 따라 재원의 출처가 복잡하게 얽혀있다. 이는 미국의 원조

19) private voluntary organization

20) 르완다 USAID 국별사무소 인터뷰 내용

현황과 체계를 타 국가와 일관성을 가지고 비교하고 파악하기 어렵게 만드는 요소 중 하나이다.

미국의 예산안 작성 절차를 보면 다음과 같다[21]. 1) USAID의 해외주재 국별사무소 예산요구서(MRR, Mission Resource Request) 작성, 2) 사무소 예산요구서 취합 후 국내 지역부서 및 예산요구서 작성, 필요시 해당 국별예산요구서(BRR, Bureau Resource Request) 작성, 3) 취합, 검토 및 예산안 작성(국무부와 협의), 4) 국무부 송부, 5) 국무부 대외원조국(State "F", Office of Foreign Assistance Resources)에서는 USAID 예산안 취합 및 검토, 6) 자체 대외원조예산을 합하여 국무부/USAID 국제관계예산요구서(International Affairs Request)를 예산당국에 송부, 7) 정부예산 요구서 작성, 8) 의회 송부 및 승인의 절차를 거친다. 미국에서 의회의 역할은 막강하며, 모든 예산을 항목별로 다 검토하고 통과시키는데, 해외원조도 마찬가지로 예산요구설명서의 최종 승인은 의회에서 하게 된다. 다만 의회의 예산 검토와 승인은 주제별 분야별로 승인하는 것이지, 운영 자체에 관한 결정권은 아니어서 의회가 다자성양자사업에 대한 결정 권한이 있는 것이라 볼 수는 없다.

미국 대외협력예산의 대부분은 국제관계예산(Function 105) 중 대외원조자금(Foreign Operations-Foreign Assistance)에 속하며, 그 재원 목적에 따라 세부 계정으로 구분된다. 대외원조자금의 세부 계정은 국제보건 프로그램 (Global Health Program), 개발협력(Development Assistance), 국제재난지원(International Disaster Assistance), 트랜지션 이니셔티브(Transition Initiative), 복합위기기금(Complex Crisis fund), 유럽 · 유라시아 · 중앙아시아 지원기금(Assistance for Europe, Eurasia, and Central Asia), 민간안정화 이니셔티브(Civilian Stabilization Initiative), 개발신용(Development Credit Authority), 경제지원기금(Economic Support Fund) 등이 있다. 국무부와 USAID는 상기 대외원조 중 상당부분을 담당하고 있는 기관으로, 서로 긴밀한 관계를 유지하며 원조를 이행하고 있다.

21) USAID 주재원 KOICA 내부 보고서 및 USAID 예산문서 참조

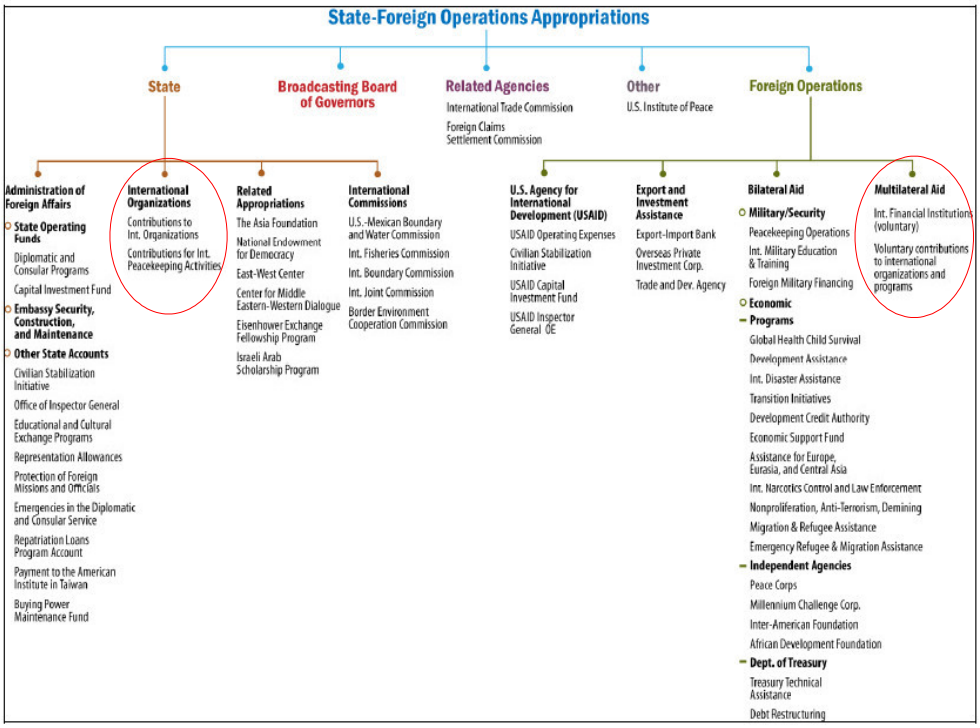
국무부의 예산은 크게 대외협력(Foreign Assistance)과 운영예산(State Operation)으로 나눌 수 있는데 대외협력에는 국제안보협력(International Security Assistance), 양자경제원조(Bilateral Economic Assistance), 기타 대외협력(other foreign assistance) 예산이 포함되고, 국가운영에 속하는 항목은 외교해외주재 프로그램(Diplomatic and consular programs), 국제기구(International Organizations), 대사관 보안 건설유지보수(Embassy Security, construction, Maintenance), 그리고 기타 대외 협력 행정비(other administration of foreign assistance)가 포함된다.

국무부는 대부분의 주요 다자기구의 분담금과 자발적기여금을 관리하는데, 분담금의 경우는 국무부운영예산(State Operation) 하의 국제기구예산계정(International Organization)에서 집행하며, 국무부 단독으로 관리하는 부분이라 한다.[22] 해당 예산에서 국제기구의 분담금(assessed contribution) 및 평화유지군 핵심기금(core contribution)등이 집행된다. 반면 유엔 산하 및 전문기구 같은 다자기구에 대한 자발적기여금의 재원은 대외원조예산(Foreign Assistance Operation)에 포함된 다자원조 항목에서 집행하게 되어 있다. 2010년 예산 집행서에 따르면 UN기구에 지원된 분담금과 자발적기여금은 77억불이고, 이 중 54억불은 국무부 예산에서, 19억불은 USAID예산에서 집행되었으며 나머지는 분야에 따라 관련 부처에서 집행을 하였다([그림 2-4] 참조).

국무부와 USAID가 공동으로 관리하는 계정은 경제지원기금, 구공산권 국가 지원기금, 민주주의 기금 등으로 전반적인 정책 방향과 기금 운영방침은 국무부에서 정한다. 국제보건예산계정도 국무부가 일부 관여하기도 하지만 대부분은 USAID에서 관리·운영한다. 또한 미국의 인도주의적 원조 대부분을 국무부에서 관할하는데, 이는 이민과 난민구호 계정(MRA, Migration and Refugee Assistance account)과 긴급난민과 이민지원 계정(ERMA, Emergency Refugee and Migration Assistance account)에서 예산을 집행한다. 본 예산계정에서는 UNHCR 및 적십자 같은 구호활동 중심의 다자기구에 대한 다자원조예산을 지원한다.

22) 국무부 담당자 발표 자료 참고

그림 2-4. 미국의 국무부 대외원조활동 계정 구분



자료: Congressional Research Service 2011

그러나 USAID에서 관할하는 긴급구호자금 및 인도주의적 원조는 국제재난원조계정(International Disaster Assistance account)에서 집행하고, 이는 아이티 지진과 같이 자연재해, 인재의 구호, 재난 복구활동 등에 사용된다.

한편 다자성양자원조로 많이 집행되는 분야인 식량원조의 경우는 P.L.480 또는 'Food for Peace' 프로그램이라 부르는 재원을 사용하는데, 이 재원은 대부분 농림부에서 관할하나, 하부 항목 중 Title-II에 해당하는 예산에 한해 USAID가 관여하고 해당 예산의 60% 이상이 인도주의적 원조와 구호 분야에 지원되고 일부는 PVO(Private Voluntary Organization, 사립봉사구호기관)나 WFP와 같은 다자기구의 개발원조사업에 지원한다.

USAID 본부에서는 일부 분야별 또는 MDG같은 대주제 신탁기금과 식량원조의 대부분을 결정하지만, 이를 제외한 다자성양자사업은 호주와 마찬가지로 국별사무소에 모든 권한이 위임되어 있다. 국별사무소의 예산은 분야별로 추산하여 상정하고 예산을 배정받는다. 국별사무소는 연간 또는 다년간 계획을 수립하고, 해당 사무소의 계획 하에 책정된 지원 분야에서 어떤 프로젝트를 누구와 어떻게 할 것인지 등을 모두 국별사무소가 결정하고, 본부는 이를 승인하는 역할만 한다. 미국은 현장에서의 이루어지는 원조 프로젝트나 프로그램의 사업수행을 대부분 아웃소싱을 하는데, 다자기구는 NGO, INGO, 현지 정부 및 비정부기관 등과 같이 여러 후보 이행기관 중 하나로 이해할 수 있다.

2) 다자원조 운영체계

미국은 비지정기여금과 분담금의 상당부분은 앞에서 말한 바와 같이 국무부의 권한이며, 정확한 분배 기준이 나오지는 않으나, 예산배분의 모든 기준은 관련 규정에 근거하여 심의과정을 거쳐 결정한다. 다자협력에 관한 모든 정부 부처는 PDD와 QDDR에 의거하여 정책일관성을 가지고 수행되도록 한다. PPD와 QDDR에 명시된 다자협력 원칙과 미국의 주요 원조 방향과 일치하는지를 먼저 파악한다. 새 정부가 들어설 경우 PPD가 발표되기 전까지 원조기관의 정책방향 및 기관활동 목표 발표와 함께 거의 모든 신규사업의 기획 및 운영이 중지되거나 대기 상태에 들어가는 문제가 발생할 정도로, PPD에 모든 원조활동 일치성을 최우선원칙으로 삼고, 그만큼 중요하게 생각한다.

다자원조를 결정하기 위한 판단 근거는, 기구의 활동 목적과 분야에 대한 전문성을 먼저 고려하여 미국의 원조 방향에 부합하는지를 보고, 그 다음으로 모니터링과 평가 시스템이 잘되어 있는지를 중요한 심사항목으로 고려한다. 다자기구와 파트너십을 체결하여 비지정기여금을 증여하고자 하는 경우 해당 기구에 대한 좀더 구체적인 평가가 이루어지며, 각 항목별로 검토한 내용을 간단하게 설명하고 법적 근거와 해당 규정을 명시한 보고서를 작성하고 이에 근거하여 증여 여부를 결정한다.

파트너십 협약 또는 다자기구 증여(핵심기금지원)를 위한 검토 문서는 일반적으로 20~25쪽 정도의 분량이며 다음과 같은 내용을 포함하도록 한다.

글상자 2-4. USAID 다자기구 핵심기금지원 검토서 주요 목차

1. 지원 및 협약 목적
2. 정책적 법적 배경
3. 기관 배경
   a. 기구 개요
   b. 미정부와 기구의 관계
4. 분석
   a. 국제사회 개발목표에의 합치성과 기구의 역할
   b. 미국 해외개발원조 목표에의 합치성
   c. 상세 분석
   - 기구의 운영목표, 운영 관리, 인사관리, 운영위원회 강점,
   - 내부감사와 평가절차, 기구활동의 효과성, 조달 시스템,
   - 재원분석, 외부감사제도, 반부패정채, 투명성과 정보공개 등

5. 최종 결정사안과 기구의 카테고리 선정
   - 기구가 어떠한 카테고리에 의거하여 증여를 받을 수 있는지를 최종 결정 및 공표.

3) 다자성양자원조 운영체계

USAID가 다자기구 지원 매뉴얼인 ADS chapter 308[23]에 의거하여 이행한다. ADS 308은 다자기구에 기금을 지원할 시 적용하는 기구 선정 기준 및 업무 수행절차 규정으로, 모든 긴급구호를 제외한 모든 다자성양자원조 사업 수행 시에 이 기준을 따른다. 다자성양자원조를 지원하는 형태는 세 가지가 있는데, 증여(grants), 협약(cooperative agreement), 기여금(contributions), 그리고 기타지원이 있다. 다만 국무부나 타 정부부처에서 수행하는 국제기구 다자원조인 자발적 분담금과 비지정기여금(core contribution 또는 non-earmarked contribution)은 ADS 308의 적용대상이 아니며 다자성양자원조인 지정기여금일 경우만 ADS 308 규정이 적용된다.

다자협력사업 운영 체계는 호주에서 기술한 바와 같이 일반적은 수순을 따르나, 다자성양자원조 지원 형태에 따라 구체적인 사업 및 계약조건이나 필요사항이 조금씩 다를 수 있다.

23) ADS는 Automatic Directive System의 약자로, 미국 정부의 자동 업무 기준, 절차, 방법등 을 설명해 놓은 업무 매뉴얼이라고 이해할 수 있다. Chapter 308은 Awards to Public International Organization에 대한 내용으로 USAID가 다자기구를 지원할 때 따라야할 규정과 기준, 절차, 계약사항등을 명시한 문서이다.

대부분 미국이 추진하는 다자성양자사업은 다자기구가 원래 운영하고 있던 사업 중 효과성이 증명이 되었고, 해당사업이 미국 원조 방향과 목적에 맞는다고 판단될 경우 사업 확장(scale-up) 차원에 다자기구 해당 사업을 지원하는 경우가 대부분이다. 미국은 개발원조 규모가 워낙 크기 때문에 관리 행정비용 감소 차원에서 아웃소싱을 많이 하며 다자기구는 그중에서도 제일 효율적이고 효과적인 채널이라고 판단되기 때문에 선호도가 높은 것으로 이해할 수 있다. 따라서 대부분의 경우는 다자기구 사업을 기존 사업을 심의 평가하여 그 중 모범적이고 추가 지원 또는 확대 예산이 필요한 경우 국별사무소 계획 하에 지원을 하고, 사업운영과 모니터링 및 평가 단계에는 거의 참여하지 않는 경우가 대부분이다.

글로벌 펀드나 범 국제개발사안인 경우를 일부 제외하고는 다자성양자원조 사업 발굴, 선정, 모니터링에 이르기까지 모두 국별사무소에서 결정하고 이행하며, 본부는 국별사무소에서 작성한 협약서 또는 양해각서를 현지 주재 미 대사가 검토, 승인하여 본부로 송부하면 최종승인을 한다. 사업 선정의 배경과 필요성, 선정 절차 등의 내용과 계약 이행조건과 의무사항 및 다자기구의 사업 운영 시 다자기구와 USAID의 역할과 이행사항들을 구체적으로 협상하여 이를 최종 양해각서 또는 협의서에 명시하도록 되어 있다. 모든 사업에 대한 근거문서와 계약서를 중요시하는 미국에서는 현장 사무소에서 작성한 계약서를 본부의 조달팀을 비롯한 변호사 출신의 계약관련 담당자들이 검토하고 행정적인 지원을 하도록 하며, 사업 규모가 크거나 거나 사업 수가 많은 국가의 경우 국별사무소에 계약 담당관을 파견하기도 한다.[24)]

미국은 USAID 직원의 상당수가 변호사일 정도로 모든 활동에 있어 계약서 또는 협약서에 의거하여 이행을 하고 다자성양자원조도 마찬가지로 이루어진다. 예를 들어, 다자성양자원조의 '증여'로 분류되는 경우 USAID는 사업에 거의 참여하지 않는다. 증여를 하기까지 NGO와 마찬가지로 사업이나 선정기관에 대한 심도 있는 사전심의를 거치며, 사업 이행 시 거의 관여를 하지 않는다. 반면, '협약'의 경우는 사업의 이행 단계에도 USAID가 깊이 관여한다. 어느 정도 USAID가 관여를 하는지는 사업의 성격에 따라 달라지며,

24) USAID 본부 인터뷰

USAID의 역할과 이행기구의 역할은 협약서에 구체적으로 명시한다.

다자성양자원조에 있어서 본부의 역할은 매년 분야별 예산을 승인하는 것일 뿐 현장에서 사업이행기구로 다자기구를 선정하는 과정에는 전혀 관여하지 않는다. 다만 WFP의 경우 USAID본부에서 관리하는 식량원조예산계정을 활용하기 때문에, Food for Peace Program을 포함한 대부분의 WFP협력사업은 USAID본부가 결정하고 관리한다. 이럴 경우 국별사무소는 현장에서 필요한 일부 행정업무 및 커뮤니케이션을 지원하는 형태로 운영된다. 예를 들어, 르완다 WFP에 대한 미국의 식량원조에서 국별사무소의 역할은 주로 기구의 활동을 관찰하고 지지(advocate)하며 현장에서 필요한 논의를 하고 이를 본부에 보고하는 정도이고, 모니터링도 일부 수행하긴 하지만 비교적 느슨한 것으로 보인다. 참고로 나이로비에 Food for Peace 담당 관리자가 있어 1년에 2~4회 정도 사업장을 방문조사 한다.

본부에서 수행하는 다자성양자사업도 일부 존재하는데, 대표적인 경우는 엄브렐러 그랜트(umbrella grant)의 형태로 상위 기본 증여금 하에 몇 가지 하위 계정으로 국가를 지정하거나, 사업을 지정하여 계약하는 경우가 있다. 예를 들어, USAID가 UNICEF에 증여하는 기금을 엄블렐러 펀드로 구성하여 아동 보건 프로그램에 3개년 간 7억불을 지원하면서 이 중 2천만불은 네팔에, 3천5백만불은 방글라데시에 지정을 하여 지원한 바 있다. 또는 엄브렐러 펀드 중 일부를 국가가 아닌 특정 사업 분야를 지정하는 경우도 있는데, 일례로 UNICEF 지원 기금 중 1/3을 다소 상회하는 1억불을 학교보건사업에 사용하도록 구체적으로 지정하여 지원한 바 있다. 미국은 이처럼 본부에서 핵심 기금형태로 지원하더라도 이중 일부를 특정 국가 또는 사업에 지정하여 포함시키는 경우가 많이 있다. 이는 미 의회가 어떠한 형태로든, 다자기구에 지원하는 기금을 추적하고 관리하려는 미국적 관행이 반영된 것이라 하겠다.

미국의 특징인 엄브렐러 그랜트의 또 다른 사례는 실무의 필요에 따라 유동적으로 다자성양자사업을 구성하고 운영한다는 점이다. 예를 들어, 엄브렐러 예산을 본부와 국별사무소에서 함께 차출하여 구성하는 경우이다. 예를 들면, 최근 USAID와 UNICEF는 '말라

리아 규제 파트너십'이란 이름으로 5년간 2억불 지원을 약정하고, 하위 예산으로 첫 회계연도 2007년에 68만5천불을 UNICEF의 핵심기금으로 지원하되, 10만불은 Bureau of Global Health에서 47만 불은 말라위의 USAID 사무소에서, 11만 5천불은 USAID의 세네갈 사무소에서 지원하도록 약정한 경우가 있다. 이를 통해, 국별 사무소의 국제기구와의 협력관계에서 활동 채널을 적극 확보하면서, 본부와 상위레벨의 국제사회에서의 미국의 입지 뿐 아니라 현장에서의 미국의 영향력을 좀 더 강화하고자 하는 노력의 일환으로 생각할 수 있다.

4) 미국 다자원조 운영의 기타 특징: 가시성 표기

다자원조 또는 다자성양자원조 시 가시성을 높이는 부분에 관해서도 미국은 규정이 따로 만들어져 있다. 미국은 호주와 마찬가지로 가시성과 미국 대외원조에 대한 홍보 관련 규정을 마련하여 국제기구 및 미 정부의 지원을 받는 모든 기관들이 이를 준수하도록 하고 있다. 미국의 재원으로 지원하는 모든 종류의 프로그램, 프로젝트, 활동, 대중 커뮤니케이션, 그리고 상품 등에 대해서는 ADS Chapter 320 Branding and Marking의 규정에 의거하여 마크를 표시하거나 미정부의 지원임을 명시해야한다. ADS 320은 양자 다자원조 모두에 적용되는데, 가시성 표기는 두 가지로 구분된다. '브랜딩'은 프로그램이나 프로젝트가 미국의 지원금으로 운영되었다는 사실과 사업활동에 대한 스폰서를 명시하는 것이고, '마킹'은 프로젝트 문서나 프로그램에 지원되는 물품들에 미국의 로고나 미국정부의 지원으로 마련되었음을 알리는 도식 또는 이름표를 붙여 가시성을 의무적으로 표기하도록 한다. ADS 320에는 USAID의 자금으로 사업 또는 프로그램을 이행하는 경우, USAID담당자 또는 집행 기관 담당자의 직위에 따라 가시성 표기 준수에 대해, 어느 수준까지 책임을 지고 관리해야 하는지 규정되어 있고, 자금을 지원 받기 전후의 브랜딩 및 마킹 절차와 전략, 예외사항 등이 상세히 나와 있다.

4. 영국의 다자협력

가. 영국의 다자협력 현황

영국의 2011년 기준 총 원조 규모는 약 132억8천불로 DAC 회원국 중 3위에 해당하며, 다자원조는 약 53억6천만불, 다자성양자원조 28억5천만불로 2위에 해당한다. 다자원조와 다자성양자원조를 합한 비율은 59.4%, 다자성양자원조만으로는 20.7%로 다자기구의 활용비율이 매우 높은 국가이다.

다자원조만으로는 세계은행에 가장 많은 증여를 하고 있으며, UN기구는 UN, WFP, UNICEF, UNHCR 등에 고루 비지정기여를 하는 것으로 나타난다. 영국은 EU회원국이라 EU기구에 내는 분담금의 규모도 세계은행 기여금 수준인 것이 하나의 특징이다.

표 2-8. 영국의 다자원조 배분현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

구분	기구명	금액
세계은행	전체	1740.7
	IDA	1708.7
지역개발은행	전체	415.5
	AfDB	328.5
	ADB	57.6
UN기구	전체	588.5
	UNDP	88.2
	WFP	48.1
	UNICEF	68.3
	UNHCR	62.5
EU	전체	1898.7
	EDF	686.1
기타다자기구		715.5
총계		5358.8

자료: OECD DAC Aggregate Data

영국의 다자성양자원조로 가장 많이 활용되는 기구는 다음과 같이 세계은행, UNICEF, WFP, UNDP, ADB 등의 순으로 KOICA의 주요 다자협력기관인 세 기구가 상위에 속한다. UNICEF, WFP, UNDP 이렇게 3개 기구는 UN기구들 중 대부분 DAC 회원국들의 다자기구 평가 보고서에서 기구의 효율성이 좋은 편이었으며, 각 기구의 전문성을 인정받고 있다. 영국에서도 호주와 마찬가지로 해당 3개 기구에 대한 활동 전문성과 평가는 좋으나, 실무자들은 다자기구가 공여국이 원하는 정보가 보고서에 잘 반영이 안 되고 있다는 점을 다자기구의 취약점으로 지적하였다. 미국과 같은 경우는 다자기구 사업에 대해 지원하는 경우 구체적으로 분야나 목적과 국가 등을 지정함으로써 관리하려고 하나, 영국의 경우는 보고서 관리를 통해서 다자기구의 활동을 관리하고 유도하고자 한다. 영국 또한 다자기구와의 오랜 유대관계를 통하여 정치적 외교적인 영향력을 끼칠 수 있으나, 다자기구의 직접적인 정책방향이나 활동에 대해서는 협력사업 계약과, 활동 결과 보고서를 철저히 관리함으로써 영향력을 행사하고 있다.

표 2-9. 영국의 다자성양자원조 지원기구 현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

순위	기구명	금액
1	세계은행 IDA	163.3
2	UNICEF	128.4
3	WFP	98.5
4	UNDP	95.4
5	ADB	56.3
6	EU	51.4
7	UNOCHA	36.7
8	UNHCR	21.1
9	IOM	16.8
10	WHO	15.9

자료: OECD CRS

다자성양자원조를 원조 조달형태로 분류해 보면, 66.7%에 해당하는 다자성양자원조가 프로그램 및 기금으로 지원되고 있으며, 합동기금은 4.4%, 프로젝트 지원은 25.8%로 미국에 비해 다자성양자원조 집행이 프로젝트 지원보다는 프로그램 및 기금으로 지원되는 것을 알 수 있다. 호주 보다 프로젝트 지원이 많은 이유는 다자기구에 지원하는 금액에 대한 세세한 모니터링과 컨트롤에 대한 국내적 요구가 크기 때문인 것으로 보이나, 영국은 앞서 말한 것과 같이 미 의회 만큼 기금의 구체적인 용도지정을 중요하게 생각하지는 않는 것으로 보인다. 대신 다자기구의 활동에 대한 어느 정도의 자율성을 보장하는 것이 중요하다고 인정하고 프로그램이나 기금으로 지원하는 비율이 높으나, 재원에 대한 관리와 모니터링은 지정이 아닌, 다자기구의 사업 및 활동 보고서에 구체적으로 원하는 정보들이 반영되도록 요구함으로써 관리를 한다고 볼 수 있다.

표 2-10. 영국의 다자성양자원조 지원분야 순위 (2011)

(경상가, USD백만불)

분야순위	규모
1. 긴급 구호	250.7
2. 에너지 부분	185.0
3. 기타 사회 인프라	145.3
4. 정부 및 시민사회 일반	96.8
5. 분쟁 평화 안보	69.1
6. 일반 환경보호	67.5
7. 교육 일반	23.0
8. 다분야사안	21.2
9. 기초 교육	20.4
10. 재건 복구	17.7

자료: OECD CRS

영국이 다자기구를 가장 많이 활용하는 분야는 미국과 마찬가지로 긴급구호 부분이며, 이는 다자기구의 현지 접근성, 긴급구호에 대한 전문성과 인력 규모, 국제적인 네트워크 등의 비교우위가 있다고 판단하기 때문이다.

영국은 호주와 마찬가지로 재원의 가치(Value for Money)를 모든 원조활동의 최우선 원칙으로 내세우며 영국시민의 세금이 쓰이는 모든 곳에 대해 명확한 성과보고를 요구한다. 다자기구도 마찬가지로 영국정부에서 지원하는 모든 종류의 기금에 대해 철저한 모니터링과 평가를 거치며, 이를 다음 회계년도 예산에 반영하도록 하며, 사업 계획 시 수립한 지표와 목적이 분명히 달성되어야 함을 강조하고 있고, 이를 철저히 확인하고 관리한다.

영국 또한 MOPAN에 가입하여 다자기구 공동평가 네트워크에 참여하고 있지만, MOPAN에는 반영되지 않지만 영국정부로서는 꼭 필요한 부분을 평가하기 위해 독자적으로 다자기구 평가(Multilateral Aid Review)를 시행하고 있다. 호주와 마찬가지로 MOPAN에서 포함하고 있지 않은 평가 요소로는 재원의 가치(Value for money)를 가장 중요한 것으로 꼽고 있다.

나. 영국의 다자협력 정책 및 원칙

영국정부는 미국과 마찬가지로 다자협력에 관한 독립적 실무 방침이 있지는 않다. 영국의 원조는 양자 다자 모두 동일한 정책목표 하에 진행되어야 하며, 다자기구를 활용하는 것은 영국 원조 방향에 일치하기 때문이라고 밝히고 있다. 따라서 다자원조와 다자성양자원조 모두 기본 원칙에 부합하고, 이행기관으로서 그 활동의 효율성과 전문성이 높다고 판단되는 경우 지원을 한다.

다만 영국 원조의 방향이 국제개발사회의 목표와 거의 일치하기 때문에, 전반적으로 다자개발기구를 지원과 다자기구를 채널로 활용한 원조규모를 확대할 계획에 있으며 다자기구 활용을 적극 지지하고 있다. 영국 정부는 2009년 개발백서를 통해 “원조 규모가 확대될수록, 원조 이행체계의 개선의 한 방안책으로 다자기구 지원을 늘릴 것임”을 시사한 바 있다. 이런 움직임은 부처의 세부 전략 수립으로 이어지고 있다. 영국 정부의 원조 전담부처인 DFID의 기본 원조 정책방향은 재난과 긴급구호를 포함하여, 빈곤퇴치, MDGs 달성, 기후변화대응, 평화와 취약지역 지원, 글로벌 공공재 등이다. 이런 다자기구 활동 분야와 방향이 일치하며, 따라서 국제기구를 적극 활용하는 것이 영국 원조의 효과성을

높이기 위한 또 하나의 방안이라고 생각한다.

영국정부는 다자기구들 중에서 세계은행이 가장 효율적인 기관으로 평가하고 있어 세계은행을 통해 집행하는 다자성양자원조의 규모가 가장 크다. 그러나 동시에 최근 UN에서 추진하고 있는 '지원창구 단일화(Delivering as One)' 노력을 환영하고 이러한 개혁의 노력이 수원국에서의 원조 효과성을 높이는 중요한 초석이 될 것이라 생각한다. 유엔의 시스템을 활용하는 것은 수원국에서의 원조 분절화를 방지하고, 유엔 사무소들이 보유하고 있는 분야별 전문성과 노하우, 수원국 정부와의 관계, 현지 전문성 등을 활용하여 더 효과적인 원조를 수행할 수 있을 것이라 기대한다고 밝히고 있으며, 영국은 이러한 노력에 국제사회 참여를 권장하고 있다(OECD/DAC 2011).

다. 영국의 다자협력 이유와 목적

영국 정부가 공식적으로 내세우는 다자협력의 가장 큰 이유로 국제개발협력목표 달성을 위한 효율적인 채널이라는 점, 수원국 내에서의 원조 분절화 방지와 다자기구 전문성 활용 등을 손꼽고 있다. 호주의 경우는 다자원조와 다자성양자원조를 지원하는 이유와 목적이 다소 차이가 있지만, 국제사회 개발목표를 이루기 위해 가장 효율적인 파트너로 판단되는 경우 지원한다는 것이 다자협력 기본 원칙이다. 영국은 호주와 달리 다자원조와 다자성양자원조 모두 정기적으로 실시하는 영국정부의 다자원조 평가보고서(Multilateral Aid Review)를 기준으로 삼아 협력 기관이 적절한 지, 사업운영이 효율적이고 효과성이 있는지를 파악하여 지원 여부를 결정한다. 다자성양자원조는 동 보고서를 기준으로 하되, 수원국의 기구 사무소의 활동과 사업평가를 추가로 분석하여 결정 한다.

문서 상으로 명시된 다자협력의 이유는 정책방향의 일치성과 원조 조화를 위한 것 이외에는 크게 명시되어 있지 않으나, 개발백서에 다자협력이 필요한 네 가지 이유를 명시하였다.

첫째, 그동안 영국은 독자적으로 개발 분야에서 활동했으며, 국제개발사안은 더 이상 한 국가의 노력만으로 달성될 수 없음을 인정해야 한다.

둘째, 최근 경제 위기는 부유계층의 문제가 시장을 흔들면서 일자리와 소득을 순식간에 빼앗아 감으로 빈곤계층이 크게 타격을 입을 수 있음을 보여주었다. 따라서 공동의 노력으로만 이러한 국제경제문제를 해결할 수 있을 것이다.

셋째, 취약국가나 지역을 돕는 우리의 노력이 실패한다면, 빈곤계층은 더욱 더 가난에 갇혀버릴 것이나, 영국은 모든 국가에서의 문제를 해결할 수 없다. 따라서 국제사회와 공조하여 이런 사안에 대한 책임의식을 가지고 해결해 나아가야 한다.

넷째, 국제 보건문제는 공동의 노력이 필요하며, 위험한 기후변화와 취약국가들에 미치는 영향을 최소화하기 위해 모두 함께 노력해야한다.

이를 위해서 영국 정부는 원조의 규모와 프로그램이 확대됨에 따라, 새로운 재원을 다자기구에 지원개혁을 추구할 것이라는 의지를 분명히 밝히고 있다.

영국의 중점지원분야에 있어서는 다자기구의 분야별 전문가 회의나, 사업운영 위원회 등에 참여함으로써 국제적인 리더십을 발휘하고 수원국과 국제사회에서의 논의를 끌어갈 수 있다는 장점이 있으나, 국제사회에서 이미 인정된 모범 공여국인 만큼 국가의 위상과 가시성은 타 공여국에 비해 상대적으로 덜 중요하게 생각하고 있는 것으로 보인다.

라. 영국의 다자협력 운영 및 관리

영국 EC 기여금을 제외한 다자협력의 대부분은 DFID에서 관할하고, 주제에 따라 각 관련부처에서 주제별기금(thematic fund)에 증여하기도 한다.

현재는 DFID가 UN기구에 제공하는 다자성양자원조의 약 40%정도가 비지정기여금에 가까운 프로그램이나 기여금형태로 증여되고, 나머지는 신탁기금이나 합동기금의 형태로 지원되거나 세부프로젝트 지정지여로 집행된다. 그러나 최근 DFID는 총 8개 수원국 사무소에서 시범사례로, UN기구를 통한 “단일창구화(One Funds)” 또는 합동기금형태를 지향하고 있으며, 양자원조의 대부분을 유엔 활동의 지원기금으로 활용하고자 하고 있다.

그러나 대부분의 수원국가에서의 활동은 아직도 지정기여금이나 프로젝트성 지원이 일반적인 것으로 나타난다.

미국의 경우는 기구 자체의 효율성보다는 활동 목표가 일치할 경우 그 기구의 재원을 활용하기 위해 다자기구를 선정하는데 중점을 두는 반면, 영국은 재원의 가치와 결과를 매우 중요시 하여 기구의 효율성, 활동의 효과성을 면밀히 조사하여 협력파트너 가부를 결정한다.

영국도 미국이나 호주와 마찬가지로 다자성양자원조에 대해서는 국별사무소의 결정권한이며, 국별사무소가 가지고 있는 국가지원전략 안에 포함되어 잇는 분야 중 국제기구의 전문성이나, 비교우위가 인정되는 경우 이행기관으로 선정할 수 있다. 호주와 차이점은 국별사무소의 권한이 크나, 이행기관 선정 시 현지 사무소의 역량도 고려하지만, 기구의 효율성을 평가하고 다자원조검토 보고서(Multilateral Aid Review)를 좀 더 적극적으로 검토한다는 점이다.

영국은 모든 재원에 대해서 예산과 사업에 대한 로그프레임(logical framework)과 비즈니스모델 및 지원 개요(business case and intervention summary) 두 가지 자료를 모두 작성해 제출하게 되어 있고 일반적인 경우 협약 발효 후 매년 연간 평가를 실시한다. 이는 다자기구의 비지정기여금 지원, 지정기여금, 신탁기금, 프로젝트 성 지원 모든 경우에 해당하고, 문서의 내용은 사업에 따라 다르나, 프로젝트 지원의 경우 해당 사업에 대한 분석과 근거 문서이기 때문에 상대적으로 간단한 편이다. 반대로 비지정기여금이나 분담금의 경우 기구의 전체 평가, 활동분야, 정책방향 등에 대한 전반적인 심의가 이루어져야 하기 때문에 상당한 분량의 보고서가 된다.

사업모델과 지원개요의 주요 내용은 영국정부가 지원내용, 지원 필요성, 기대효과를 설명하게 되어 있으며, 기대효과는 초기환경 기준(baseline data)과 함께 결과 측정을 어떠한 지수로 측정하며 어느 수준까지 기대효과를 바라는지를 명시한다. 사업에 지원하는 경우 사업모델과 지원개요서는 간략한 분량으로 작성이 되지만, 기대효과 부분은 일반적인 경우 데이터에 근거하여 작성한다.

사업, 기금 및 기구지원을 위한 로그프레임은 개요서 보다 더 구체적으로 정의되는데,

로그 프레임에는 목표설정, 참고지수, 초기현황 데이터, 1기 목표, 중기목표, 최종 목표, 기구 및 기타 가정 사항들을 명시하게 되어 있고, 구체적으로 어떠한 지수를 어떻게, 어느 수준까지 개선할 것인지에 중점을 두고 작성한다.

이렇게 체결된 협력사업은 매년 검토보고서를 발간하는데, 비즈니스 모델과 개요서에 명시한 그 틀을 유지하여 구체적인 결과와 목적 달성 현황을 보고하고 항목별로 결과점수, 결과점수에 대한 근거 설명을 자세히 기술하고, 최종 제언을 포함하여 작성하며, 모든 항목에 대해 기술하도록 한다. 사업의 경우는 사업장을 방문하여 평가한 내용을 함께 기술하며, 사업 운영 비용과 스케줄, 결과와 평가, 위험요소 분석, 재원의 가치 평가, 사업 조건 확인, 결론 및 향후 방향에 대해 자세히 보고한다.

글상자 2-5. DFID 비즈니스 모델과 지원검토서 예시

DFID-UNICEF 인도지부 파트너십

1. 영국이 무엇을 지원하는가?
   - 인도 8개 주에서 실시하는 UNICEF의 소외계층 및 어린이 지원에 관한 정부역량강화 프로그램 지원
   - 2006~2011년 동안 최고 7천5백만 파운드 지원

2. 왜 영국의 지원이 필요한가?
   - 어떠한 문제를 해결하려 하는가?
   - 문제해결을 위해 취할 방안은 무엇인가?
   - 영국원조에 대한 해당사업 이행기관은 누구인가?

3. 기대효과는 무엇인가?
   - 프로그램 이행 기간 동안 DFID와 UNICEF는 다음 목표를 설정함
   - 12-28개월 어린이 68%가 예방접종을 다 받을 것 (초기현황 43.5%)
   - 56%의 출산이 조산사의 입회하에 이루어질 것 (초기현황 48.8%)
   - 6-14세 여자아이의 85%가 취학할 것 (초기현황 76.4%)

자료: Business case for DFID-Unicef partnership in India, 저자정리

사전에 재원의 가치를 포함한 기구에 대한 적정성 평가와 사업에 대한 개요, 달성목표와 지수 설정 등에 심도 있게 분석을 이행하는 편이다. 영국 정부는 미국과 마찬가지로 양해각서나 협약서를 구체적으로 설정하는 것을 다자협력 운영 시 가장 중요하게 생각하는 단계로, 원하는 목표가 있거나 사업의 요소에 추가 요구사항이 있는 경우 구체적인

협상을 통해 모두 양해각서나 협약서에 그 내용을 명시하게 되고, 모든 사업운영과 평가, 모니터링은 이에 근거하여 수행하게 된다.

영국의 경우 이 협약서 작성기간이 최소 6개월에서 20개월이 넘게 걸리는 경우도 있다고 한다. 영국도 미국과 마찬가지로 계약과 협상 단계를 매우 중요시하며, 대부분의 국별 사무소에는 비즈니스모델, 로그프레임, 그리고 계약 담당하는 사업자문가(commercial advisor)가 파견되어 있다.

5. 스페인의 다자협력

가. 스페인 다자협력 현황

스페인의 원조금액은 해마다 증가하고 있는 추세이며, 2011년 기준 총 원조규모 41억3천만불에 달하여 DAC 회원국 중 12위에 해당한다. 이중 다자원조는 18억9천만불, 다자성양자원조는 7억2천만불로 다자기구에 지원된 두 항목을 합하면 전체 ODA대비 62.6% 정도로 다자기구 활용비율이 매우 높다.

표 2-11. 스페인의 다자원조 배분현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

구분	기구명	금액
세계은행	전체	287.4
	IDA	273.9
지역개발은행	전체	175.3
	AfDB	63.4
	ADB	28.2
UN기구	전체	233.2
	IFAD	0.0
	UNDP	25.4
	WFP	23.6
	UNICEF	30.6
	UNHCR	7.0
EU	전체	1156.0
	EDF	329.5
기타다자기구		39.5
총계		1891.4

자료: OECD DAC aggregate data

스페인의 또 하나 특징은 유럽 연합의 중심축을 이루는 국가답게 다자원조의 중 EU 지원기금이 60%로 가장 큰 비율을 차지한다는 것이다. 스페인의 다자성양자원조로 가장 많이 활용하는 기구들은 다음과 같다.

표 2-12. 스페인의 다자성양자원조 지원기구 현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

규모순위	기구명	금액
1	EIB (유럽투자은행)	417.1
2	IADB	180.0
3	기타 다자기구	75.2
4	UNDP	64.4
5	세계은행	47.3
6	WFP	45.2
7	FAO	40.0
8	UNHCR	28.2
9	EU	27.9
10	UNICEF	26.0

자료: OECD CRS

각 기관별로 살펴보면 유럽 투자은행이 가장 많은 금액을 지원받았음을 알 수 있다. 그 금액은 2부터 6위까지의 금액을 모두 합친 금액보다 많다는 것을 위의 표에서 알 수 있으며, 이 부분에서 스페인의 다자성양자원조의 기금이 유럽투자은행에 집중되어 운용되고 있음을 파악할 수 있다. 또한 중남미와의 깊은 유대관계를 보여주는 현황으로서 IADB가 2위를 차지하고 있다.

다자기구를 통해 전달된 국제 개발 원조금 중 76.6%는 10개의 주요 기구들에 집중되었으며 이는 2009년의 75.8%보다 살짝 증가한 수치이다. 핵심 원조로 분류되는 각 기구의 전체 예산에 대한 지원금과, 특정 프로그램이나 기금에 대한 원조 사이에는 몇 가지

특징이 존재한다. 예컨대 2009년과 2010년에 다자기구를 통한 원조는 거의 60%를 차지하고 있었다.

국제개발원조의 49.8%는 외무부와 협력부에서 집행되었다. 이는 IFAD(International Fund for Agricultural Development)나 IDA (Interamerican Development Bank)를 통해 계상된 상환금을 포함한다. 유럽 연합의 원조 금액 중 일부를 구성하는 재무부의 원조와 다자금융기구들을 향한 원조 금액이 개발 협력 다자 기구를 통한 원조 금액 중 48.7%를 차지하고 있다.

표 2-13. 스페인의 다자성양자원조 지원분야 순위 (2011)

(경상가, USD백만불)

분야 순위	규모
1. 산업	456.42
2. 긴급구호	131.59
3. 보건 일반	76.01
4. 다분야사안	74.34
5. 식수공급과 위생	54.61
6. 교육 일반	52.01
7. 정부와 시민사회 일반	41.13
8. 기타 사회 인프라 서비스	35.51
9. 농업	27.38
10. 분쟁 평화 안보	26.21

자료: OECD CRS

스페인의 다자성양자원조 지원 분야의 특징은 앞선 3개 서구 공여국과는 다소 다르게 산업분야가 가장 큰 규모를 기록하고 있으며, 이어 긴급구호, 보건이 뒤따르고 있다. 이는 일본과 비슷하게 경제 실리주의적인 의도가 있을 것이라 추측해 볼 수 있다.

나. 스페인의 다자협력 정책 및 원칙

스페인은 원조 정책 목표를 크게 세 가지로 내세우고 있는데 그 중 하나가 다자기구에 대한 지원일 만큼 다자협력을 중요한 축으로 생각하고 있다. 원조정책 3대 목표는 첫째, 수원국의 국가 발전, 둘째, 스페인의 다자협력을 통한 국제무대에서의 영향력 증대 그리고 셋째, 국제기구의 효율성 재고에 기여하는 것이다(MAEC 2009). 각 목표의 세부 사항과 이를 위한 정책 방향은 다음의 표와 같이 정리될 수 있다.

표 2-14. 스페인의 원조 목표, 전략, 최우선 정책 활동

3대 정책 목표	전략 방향	최우선 활동
1. 다자간 협력 체계를 강화함으로써 이를 발전의 기회로 활용하고 민주적이며 효율적인 방식으로 운영하도록 유도한다.	1.1. 다자 개발 협력 기구가 장려하고자 하는 정책과 서비스의 발전을 위한 지침 내용 개선	1. 지역적 혹은 세계적 차원의 공공재 제공을 위한 다자 협력 기구의 효율적인 활동을 촉진한다. 2. 다자 개발 협력 기구에 정부의 역량 강화를 위한 도움을 제공함으로써 민주적인 통치와 발전을 위한 국가적인 개발정책과 빈곤퇴치 정책의 계획과 적용을 돕는다. 3. 다자 개발 협력 기구의 역량을 강화함으로써 정책적인 합의, 지속가능한 발전에 대한 전문적 지식의 형성, 빈곤 감소를 위한 전문적 지식 형성을 도모한다. 4. 다자 시스템의 효율성과 효과를 향상시켜 자원과 발전기금의 활성화를 증진한다.
	1.2. 다자 기구의 특화된 분야 및 전문성을 가진 분야에 배분 및 지원한다.	1. 활동의 영향력과 효율성 향상을 위하여 가장 전략적이고 선별적인 활동과 국제 연합, 다자간 개발 협력 금융 기구, 유럽 연합과의 향상된 협조를 촉진한다.
	1.3. 다자 개발 협력 기구의 운영 효율성과 효과를 향상시킨다.	1. 다자 개발 협력 기구의 전략적 성격의 금융 활동과 정책 입안을 위한 청사진을 만드는 데 스페인이 일조한다. 2. 다자 개발 협력 기구의 효율성과 효과를 평가하기 위한 메커니즘과 체계적 활동을 증진시킨다.
2. 국제 사회와의 적극적이고 효율적인 협력과 국제기구에 대한 지원 규모 확대 및 균형잡힌 후원을 통해 스페인의 다자 협력 조정역할을 증	2.1. 경제적 지원,예산 정책 활동과 문제 분석, 그리고 경제적 지원을 늘리면서 다자간 개발 협력 기구에 스페인의 참여를 증가시킨다.	1. 다자 개발 협력 기구에 대한 증가하는 지원을 공고히 함으로써 이 지원이 예측 가능하게하고 국제기구가 자신들의 정책과 프로그램에 스페인의 영향력을 더욱 수용하게 한다. 2. 다자 협력 활동에 있어서 스페인의 협력 부문 내의 민관협력(PPP) 연대를 증진시킨다.

진시킨다.	2.2. 정부의 행정 기관과 여타 다른 스페인의 협력 주체들 간의 일관성과 협력의 수준을 향상시키며 또한 현장의 기관과의 협조도 증진시킨다.	1. 부서 및 정부 부처 간 협력을 위한 안정적인 메커니즘을 확립함으로써 더욱 원활한 의사소통과 한층 더 조직적이며 효율적인 활동을 도모한다.
	2.3. 양자다자협력 두 체계 사이의 보완성과 시너지 효과를 증진시킨다.	1. 스페인 국제협력 업무와의 연장선에서 보완적인 효과가 실현될 수 있는 몇몇 한정된 분야에 다자간 원조를 집중시킨다.
3. 국제적 차원에서 민주적인 통치를 위한 장치들을 제공함으로써 국제화가 진행되는 과정에서 발생하는 문제들에 직면할 수 있도록 한다.	3.1. 대표성, 투명성 그리고 다자간 개발 협력 기구의 수지 개선을 향상시키도록 한다.	1. 브레튼 우즈 체제의 기반 위에서 개혁 과정에 도움을 줌으로써 해당 정치체제의 기관들이 더욱 대표성을 지닐 수 있도록 한다. 2. 개발도상국, 특히 최빈국에 기술지원을 제공함으로써 그들이 다자간 협력 체제 내 의사결정 과정에서 더 적극적이고 주체적인 활동을 펼칠 수 있도록 하는 개도국 역량강화에 일조한다. 3. 국제적 회합의 장에서 특히 위와 같은 활동으로 가장 큰 영향을 받는 국가들에 대한 투명성을 수준을 제고하고 다자간 개발 협력 기구의 수지 개선을 도모한다.
	3.2. 스페인의 다자간 협력 활동의 재정 측면의 역량과 투명성을 재고한다.	1. 다자간 협력 시스템 내에서 스페인 시민사회와의 대화와 이해를 도모한다. 2. 정부 측면에서 대륙 간 위원회와 협력자문위원회와 같은 협력 체제 참여 기구들과 국회의원들의 협력 위원회 앞에 매년 발표될 다자간 개발 협력 정책 행동에 관한 정보를 응집하여 제공한다.
	3.3. 동의와 협력에 기반을 둔 국제적 대응을 도모한다.	1. 다자간 포럼에 초국적 차원에서 스페인이 주창하는 계획을 선보인다. 2. 다자간 협력 활동과 협조의 지표로서 국제 연합의 전략적 측면과 운영적 측면의 역량을 강화한다. 3. 개발도상국 사이의 공통의 문제들에 대한 해답이 될 수 있도록 지역적 차원의 청사진구축에 도움을 준다.

자료: Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo, 저자번역 및 정리

다자 협력에 있어서 기반을 두고 있는 근거는 크게 다음의 네 가지 항목에 기초하여 서술될 수 있다. 1) 개도국 개발과 지역적, 국제적 공공재의 제공을 위한 협력에 있어 국제 체제의 운영 활동에의 기여 측면, 2) 스페인의 협력 활동과 다자간 협력 기구 사이의 보완적 측면, 3) 다자간 개발 협력 기구의 활동의 효과, 우수성, 효율성 증진(개발 프로그램, 운영 활동과 형성 활동 그리고 특화된 지식의 전파 측면), 4) 개발 협력 자금과 자원의 운용 활성화에 있어 그 중요성 측면 (MAEC 2009). 원칙적으로 각 항목에서 원조 프로그램에 대한 평가가 이루어지며 이를 충족시킨 프로그램들이 선별되어 스페인 원조청의 기금을 받는다.

정책적인 면에서만 파악하자면 스페인은 호주와 비슷한 점이 많다. 국제기구의 효율성 증대와 국제개발 사안에의 기여가 주요 목표인 동시에, 국제사회 또는 국제기구 내에서의 스페인의 영향력 증대를 목표로 밝히고 있다. 따라서 다자원조 자체 활동과 기구 활동을 보장하는 핵심기여금을 늘려 기구운영과 활동방향에 스페인의 영향력을 늘리고자 하는 전략적 의도를 공공연히 밝히고 있다.[25]

다. 스페인 다자협력 이유와 목적

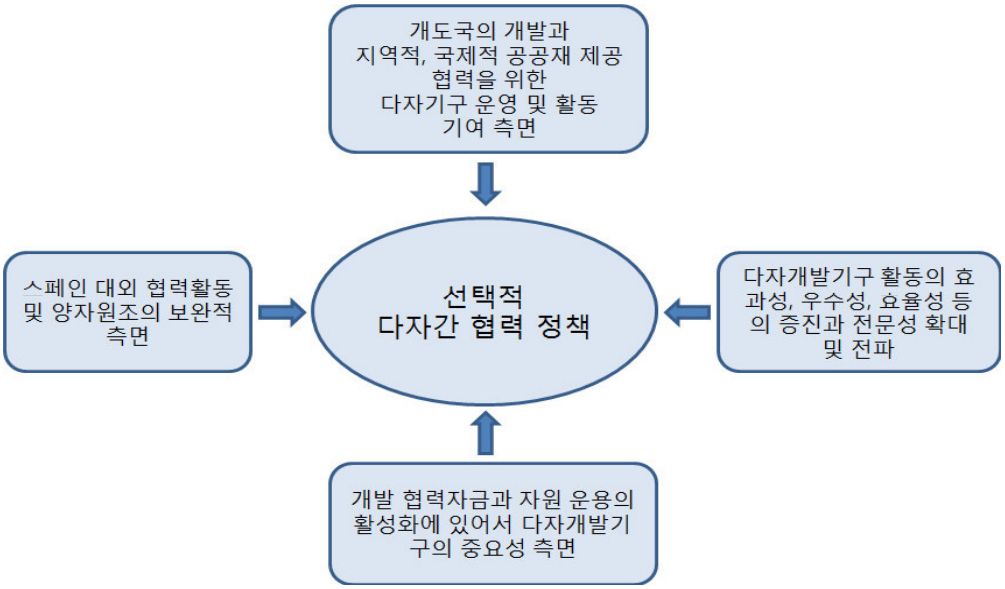
스페인은 미국과 마찬가지로 다자원조와 다자성양자원조의 이유를 특별히 구분하고 있지는 않는다. 스페인 다자협력문서인 MAEC에서 밝히는 다자협력의 4대 근거에 따라 이루어지는 다자협력의 틀 안에서 다자성양자원조도 운영되고 있는 것으로 파악된다. 스페인은 미국과 비슷하게 다자원조와 다자성양자원조를 모두 전략적으로 접근하려는 의도가 있는 것으로 보인다. 원조를 통한 다자기구에의 직접적인 영향력이나 인력파견 등을 기대하지는 않으나, 다자기구의 중요성과 다자기구 활동에의 간접적인 영향력 등을 분명히 고려하고 전략적 및 외교적인 활용성을 인지하고 있다.

---

25) 다자협력 정책문서는 최근에 발표된 것으로, 스페인은 앞서 말한 바와 같이 원조 정책과 거버넌스 개혁을 위해 최근 많은 노력을 기울이고 있는 것은 사실이나, 다자협력정책 방향 및 규정들이 아직은 실무단계에 까지 이행되고 있는 것 같지는 않으며, 문서 상으로는 바람직해보이는 말들이나, 실질적으로 현장에서 이행하기 쉽지 않은 부분이 있다고 한다. (이해를 돕기 위해, 스페인 출장팀 실무자 인터뷰 내용 및 인터뷰 팀의 의견을 정리, 제시한 것으로 공식적인 의견은 아님을 밝힌다.)

공식 문서상으로 나타나는 스페인의 다자협력의 이유와 목적은 다음과 같다. 첫째, 범국제적 개발사안에 대한 공동의 노력 참여코자 하는 의도가 있다. 개별국가로서는 해결하기 어려운 국제적 사안을 다루는 다자기구의 활동에 참여함으로서 스페인의 공동노력을 보이고자 하는 이유이다. 둘째, 다자기구의 장점을 잘 활용하여 양자원조를 보완적인 측면이다.

그림 2-5. 스페인의 다자 협력 4대 근거



자료: MAEC(2009) 참조, 저자 재구성

대부분의 공여국들과 마찬가지로 스페인 또한 원조의 효과의 극대화를 도모하고자 양자원조 보다 더 효과적인 활동을 하고 있는 분야나 지역의 경우 다자기구를 활용하고자 한다. 셋째, 개별협력자금과 자원의 운용 활성화를 위해 다자기구를 통한 효율적인 운영을 추구한다. 규모의 경제나 긴급구호와 같은 시급한 활동의 경우 및 양자원조의 일부를 다자기구를 통해 운영하거나 관리를 일부 위임함으로서 스페인 개발협력자금 운용의 활성화를 도모하고자 한다. 넷째, 다자기구 주요활동을 지원하고 지지함으로서 다자기구의 효율성과 활동의 효과성에 기여한다는 것이 다자협력의 또 하나의 이유이다.

라. 스페인의 다자협력 운영 및 관리

스페인 다자협력문서에 나타나는 다자협력운영은 금융과 비금융수단으로 나누어 살펴볼 수 있다. 금융수단은 원조기금의 유형별 분류를 통해 어떤 수단을 가지고 운영을 하는지를 파악할 수 있으며, 비금융기구는 협력 전략이라고 이해할 수 있다.

1) 스페인의 다자협력 금융지원 전략

스페인은 다자기구에 지원하는 기금을 다음과 같이 구분하고 있는데, 다자기구에서 운영하는 기금의 카테고리와 크게 다르지 않으나, 공여국 측에서 이와 같이 구분하여 운영하고 있다는 것이 하나의 특징이다.

일반 기여 (general contribution):

대부분의 유엔 기구들의 활동과 운영은 회원국 각자에 배정된 의무분담금 또는 자발적 비지정기여금을 중심으로 하고 있다. 이들 금액은 대부분 경영과 기관 유지에 사용된다. 스페인 원조청의 일반 기여는 다자원조인 자발적비지정기여금 또는 핵심기금(core funds)과 분담금으로 분류될 수 있으며, 이를 통해서 스페인은 각 다자기구의 재정 예측성을 확보하는데 기여하고자 한다. 다자원조를 포함하는 일반기여의 규모는 매년 확대되어가는 추세이다.

글로벌펀드 또는 멀티도너펀드:

글로벌펀드나 멀티도너펀드는 2006년 이후 스페인의 개발원조자원의 상당한 한 부분을 차지하기 시작했다. 다자 개발 협력 기구 하의 기금에 주로 사용되며 각 지역의 원조 상황을 개선하기 위한 시스템 구축이 재원의 주요 활용 목적으로 설정돼 있다. 현재까지는, 유엔의 긴급구호자금, UNICEF의 기초교육펀드 등과 같은 기금에 주로 지원이 되었고 2006년부터는 MDGs 관련 기금에도 지원이 되었다.

특별 기금:

스페인 원조청이 설정한 구체적인 우선순위에 부합하는 영역이나 지역, 즉 국제기구가 충분한 원조를 하지 못하고 있는 상황이라 여겨지는 지역들에 집중적으로 지원을 하는

기금을 일컫는다. 그 예시로서 MDGs 달성을 위한 스페인 UNDP 기금, 라틴 아메리카 원조를 위한 스페인 UNFPA 기금 그리고 FAO 스페인 기금 등이 있다. 이와 같은 형태의 기금들은 기타 기부 주체들의 참여에 개방되어 있는 것을 특징으로 한다. 또한 이 기금의 경우 스페인은 자원의 효율적인 사용을 위하여 이들 기금이 제대로 사용되고 있는지 평가할 뿐 아니라 한층 효과적인 원조를 위한 후속 조치도 취할 수 있다.

프로젝트/프로그램 원조의 현장 지원 :

마지막으로 스페인 원조청은 양자측면에서 혹은 여타 공여 주체들과 함께 다자성양자 원조 프로젝트들을 현장에서 지원한다. 국별사무소 차원에서의 다자협력사업을 운영할 시에는, 국별사무소에 파견되어 있는 직원이 이사회에 참여하는 것을 매우 중요하게 생각하고 있다. 이는 스페인의 현장경험과 지식을 높일 수 있는 기회이자 향후 기구와의 협력사업 모색에 도움이 되기 때문에 적극적으로 장려된다. 또한 UNDP 등의 국제기구에서 먼저 현장 활동 모니터링을 제안하기도 하는데, 이를 활용하여 기구의 활동을 파악하고 현장경험을 간접적으로 쌓는 기회로 삼기도 한다.[26)]

2) 비금융적 전략

다자개발기구 활동 지원에 있어 금융지원이 주요 형태이기는 하지만, 스페인의 국익을 반영하거나 스페인이 추구하고자 하는 개발원조 방향 또는 정책들을 반영하기에 충분한 수단이 될 수는 없다. 다른 전제와 장치들이 배경으로 작용할 때에 이런 활동이 더욱 효과적일 수 있을 것이다. 따라서 가장 전략적이고 활동적인 정책들이 시행될 수 있도록 스페인 원조청은 광범위한 차원에서 다자 개발 협력 기구와의 협조를 추구함과 동시에 다음과 같은 방안들을 강구하고 있다.

타 공여국과의 협조 체제 구축:

다자관계에서의 협력대상은 넓게 생각하면 다자기구의 회원국들을 포함하여 개발도상국들, 그리고 때로 특수한 환경에서는 NGO까지 포함하기도 한다. 다자간 협력 체제

26) AECID 본부 면담 결과

하에서 스페인의 영향력은 일종의 중간자적 역할을 할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 다자기구 내에서 공여국 또는 회원국으로 활동함으로서, 지역 간 혹은 국제적 차원의 연합을 도모하고, 타 공여국과 전략적인 연대를 맺을 때에 훨씬 국제사회에서 스페인의 위상이 더 성장해 나갈 수 있을 것으로 스페인 정부는 기대하고 있다.

다자기구와 정책적, 기술적 대화 체계 구축:

이는 정부 차원, 부서 차원 그리고 현장 사무소 차원 세 가지 단계로 생각할 수 있다. 각각의 단계에서 다자기구와의 협력이 원활하게 이루어질 경우 국제기구 내에서 이루어지는 원조 활동에서 새로운 아이디어를 내거나 경영상의 문제들을 해결하는 데 한층 큰 도움을 주게 될 것이다. 스페인의 경우 자국의 원조 계획에 있어 기술 인력 그리고 다양한 분야의 기관 인력들에 의존하고 있기 때문에 이들 사이의 의사소통은 원조 활동의 효율성 향상에 핵심이라 할 수 있다.

다자 협력과 양자 협력 사이의 조화 강화:

타 공여국과 마찬가지로, 스페인의 개발협력은 파리 선언의 원칙을 이행해 나갈 수 있도록 공여국 간의 조화, 코디네이션 및 상호 보완성을 높이고 자금집행 시 비용(transition cost)을 줄여 수원국에 돌아가는 혜택을 극대화 하는 것을 목적으로 한다.

다자기구 내에서 활동하는 다양한 스페인 인력 확보:

다자기구 내에서의 스페인의 존재감과 영향력을 증진시키기 위한 방편의 하나로 다자기구 내에서 스페인의 공무원 및 전문가의 활동을 적극적으로 장려하고 있다. 스페인 출신의 인사들이 다자 기구 내에서 활동함으로써 스페인 다자기구들과의 협력체계와 대화가 좀 더 원만하게 진행될 수 있고, 다자기구의 정책방향과 운영체계 등을 좀 더 잘 이해하고, 진행되고 있는 사안들을 바로 파악하는데 실무적인 도움을 받을 수 있을 것으로 예상되어, 원조청의 다자기구 협력활동들도 원활해질 수 있을 것으로 기대하고 있다.

세계적으로 다자기구에 약 60여명의 스페인 인력이 근무하고 있으며 JPO에 대한 재정지원과 함께 평가를 시행하고 있다. 다만 스페인 인력의 국제기구 진출이 자국에 직접적인

혜택을 제공하거나 획기적인 효율성의 개선은 기대하지 않는다. 해당 인력은 스페인 국가의 인력이기보다는 소속 기관의 인력으로 생각하기 때문이기도 하다.[27)]

3) 다자협력기관 선정 기준

스페인은 최근 원조정책의 대대적인 개혁을 통해 대부분의 활동에 대한 정책, 기준, 방침들을 제정하고 문서로 발간하고 있다. 스페인 다자협력운영 방안도 앞에서 말한 다자협력 원칙에 근거하여 이루어진다. 사업이행기관 으로서 다자기구를 선정하는 세부 기준 또한 마련되어 있다(표 2-15 참조).

그러나 다자 전략(Estrategia Multilateral)이 다자기구 선정의 유일한 기준은 아니다. 최근 발표한 공식 문서 중 Plan Director(2013-2016)는 스페인의 원조 전략 전반을 포괄하는 전략 문서로 이 문서에서 제시하는 방향성과 함께 앞에서 언급한 '다자협력 기구 선정 기준(Criterios de selección de socios multilaterales)' 매트릭스를 참고하여 협력기구를 선정한다. '다자협력기구선정기준'에 통계자료 등을 추가적으로 활용하여 정성/정량적 평가를 수행하려 노력 하고 있으나 아직 자체 개발한 평가지표(indicator)는 없다. 이외에도 내부에서 회람하는 다양한 연구보고서들이 있으며 여러 보고서를 참고하여 협력할 다자기구를 선정한다. 예를 들어, 2009년에 작성된 '다자 협력 지원 방향(Orientaciones para las contribuciones bajo la modalidad multilateral)'이 주요 참고 문서가 되기도 하였다[28)].

4) 스페인 다자협력 관리 및 평가체계

스페인 원조청의 기금, 프로그램 및 프로젝트 지원은 타 공여국과 마찬가지로 일반적인 관리 싸이클을 가지고 있다. 프로그램 및 프로젝트 디자인, 협상, 승인, 기금 지원, 사업이행, 모니터링, 평가의 단계를 거친다. 대부분의 단계는 비교적 간단하나 사업의 제안서 제출과 승인은 반드시 필요하며 재정부의 일반 재원 관리(General Financial Control) 항목에 해당한다.

---

27) AECID 본부 면담 결과

28) AECID 본부 면담 결과

반면 일반적인 증여(grant)와는 달리 개발촉진기금(FONPRODE: Fondo de Promoción al Desarrollo)[29]이라 불리는 재원이 있는데, 증여와 동일한 과정을 거치나, 경제적 기술적인 정당성이 분명하여야 하고, 스페인 국내법에 따라 회계감사를 거치는 등 타 기금에 비해 조금 더 복잡한 과정을 거친다.[30] 개발촉진기금은 스페인이 자체적으로 지원하는 기금을 포함한, 스페인 협력 시스템의 모든 서비스를 포괄한다. 본 기금은 비구속성 사업만 지원하고 있으며 빈곤 타파와 사회 불평등 해소, 양성평등 제고, 인권 보호 및 저개발국에서의 지속적인 인간개발을 목적으로 운영된다. 따라서 다자기구에서 개발촉진기금의 형태로 기금지원을 받는 경우에는 해당 조건을 수용하여야 하며 스페인 입장에서는 개발촉진기금이 관리의 측면에서는 더 용이하다.[31]

표 2-15. 스페인의 다자협력 기관 세부선정기준 요약

다자간 협력 상대 선정 기준 요약		
1. 개도국 개발과 지역적, 국제적 공공재의 제공을 위한 협력에 있어 국제 체제의 운영 활동에의 기여	개발활동에 있어 국제 협력 체제의 운영과 정부 관계하에서 진행	• 표준 자격 • 지시와 기능에의 단일성 혹은 독점성 • 개발분야에서 다른 주체들과 협력 능력 • 대화 포럼으로서의 기구의 역할과 역량
	스페인 협력 총괄 계획과 관련한 규범적인 지표 및 국제적인 공공재와의 연관성에 관한 부분	• 범세계적 전염병 사안의 중요성과 해당질병퇴치를 위한 기구의 역량 • 세계환경보존의 중요성과 이를 촉진하기 위한 기구의 역량 • 인간의 안보와 평화 유지의 중요성과 기구의 역량 • 경제적, 국제금융안정성에 대한 중요성과 이를 촉진하기 위한 기구역량 • 지속가능성장과 공정한 경제성장의 중요성과 이를 촉진하기 위한 기구의 역량
	개발에 관한 특화된 지식의 형성에 있어서의 역할에 관한 부분	• 교양과 지식의 형성과 연구 활동의 확산, 영향 및 그 중요성 • 혁신적인 관점들을 개발할 역량 • 유럽 연합과 스페인의 학술 기관과 센터들의 연관 활동
	세계보건기구의 운영 활동과의 연관 부분	• 대표성과 적법성 • 투명성, 책임 그리고 재정 수지 측면 • 회원국들의 소유권에 대한 견해 측면

29) 개발촉진기금은 2010년 10월 22일 개발촉진기금법 36/2010에 의해 설립되었으며 2011년 6월 제정된 왕령 845/2011에 FONPRODE의 활용 내용이 명시되어있음. (AECID 홈페이지)

30) AECID 홈페이지

31) AECID 본부 면담 결과

2. 스페인의 협력 활동과 다자 협력 기구 사이의 보완적 측면	목표와 전략 측면	• 목표와 우선순위 일치 • 정책에 관한 대화 • 비교우위의 확인 • 수원국들의 역량 강화
	스페인 협력기관 주체들의 참여 측면	• 각 기구 별 스페인 참여 가능성 여부 • 다자 기구와 NGO 기구 그리고 스페인 협력체계 간의 연결 • 전문적 관리와 스페인 자원봉사자의 존재 • 협력 유대관계
3. 개발 협력 자금과 자원의 운용 활성화에 있어 그 중요성 측면		• 다자 협력 금융 지원의 원활성 • 자원의 풍족성 • 분배의 공정성과 균형성 • 다자간 협력 기구의 활동의 질과 효과 및 효율성
4. 다자 개발 협력 기구의 활동 측면의 효과, 우수성, 효율성 증진(개발 프로그램, 운영 활동과 형성 활동 그리고 특화된 지식의 전파 측면		• 전략적지표와 계획에 있어 명령 체계 구체화 • 지속 가능성과 효과 • 효율성 • 관리 경영에의 투명성 • 파리 선언 • 고유한 약점 확인

자료: Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo, 저자번역・정리

다자성양자사업의 운영에 대한 표준화된 매뉴얼이나 관리 체계는 현재 없는 상태이다. 스페인은 중간평가를 진행하거나 현지 사무소(field office)나 본부의 인력 파견을 통해 모니터링을 시행하는 정도에 그친다. 따라서 전반적인 다자성양자사업의 운영은 UNDP 스페인 신탁기금 사례 같이, 국제기구와 양자협의를 통해 펀드의 운영에 대한 방향과 기준을 설정하고 집행한다.

대부분의 프로젝트는 중간 및 최종평가를 하도록 원칙적으로 규정되어있으며 300만불을 넘는 프로그램은 공식적인 평가를 진행한다. 평가는 대부분 외부 기관 또는 인사를 통해 실시한다. 이는 평가의 객관성을 유지하기 위함이다[32]. 평가 보고서는 스페인의 협력 정책 제고에 활용할 수 있도록 하며 다자기구와의 파트너십을 향상시키는 방향으로 활용한다.

32) AECID 본부 면담 결과

프로젝트 평가가 아닌 기구 평가의 경우 스페인은 외교부의 국제협력부서를 통해 MOPAN에 참여하고 있으며 독자적으로 평가를 할 경우에는 OECD DAC의 평가 방법론을 적용한다.

스페인의 경우 실효성, 효율성과 같은 항목들이 프로그램에 대한 주요 평가 기준이긴 하지만 본부 차원에서 표준화된 관리 체계나 평가기준이 마련되어 있지는 않다. 주로 현장에 있는 사무소를 중심으로 프로그램에 대한 관리와 감시가 이루어지고 있다. 다만 프로젝트 시행 도중 문제를 발견할 경우, 또는 프로그램 혹은 프로젝트의 성과가 만족스럽지 않을 경우 등에는, 다자기구에 개선 및 시정을 요청할 수 있다. 예를 들어, 국가증여기금(State grant)의 경우에는 사업 수행 도중에 기술 및 재정에 관한 검토를 실시하고, 검토결과 사업의 진행이 만족스럽지 않을 경우, 미집행 자금의 반환을 요구할 수 있다. 아직까지 실질적으로는 자금 반환을 요구하는 사례는 거의 없으며, 대부분 협상을 통해 문제점을 시정하는 방향을 택한다.

다자개발협력전략국의 업무는 세 가지 메커니즘을 골자로 한다. 1) PACI(PACI: Plan Anual de Coperacion Internacional)라 불리는 연간국제 협력계획 2) 다년간으로 설정된 프로그램들의 예산 설정 3) 특수 다자 기구와의 전략적 업무 설정, 이 세 가지를 중심으로 운영한다. PACI의 원칙 아래에서, 매년 최우선 목표들뿐만 아니라 이를 달성할 방법(예를 들어, 자금은 구체적으로 어떻게 조달하며 각 조직들에게 어떤 업무들을 하달할 것인지 등)을 논의하고 정한다. 다자 협력 예산 내의 다년간 프로그램과 관련해서는 매해 예산 계획에 대한 간략한 보고서가 만들어지고 각 기구들의 그룹들에 할당될 자원의 범위 안에서 논의가 이루어진다. 이 과정에서 특정한 그룹이나 특정 지역, 혹은 특정 부문들에 대해서 자원 배분을 할 것인지 등을 결정된다. 이와 같은 수순을 거쳐 AGE(Administración General del Estado, 국가 일반 관리부)는 다자 개발 협력 기금이 사용될 3개년 계획을 발표한다.

최근 스페인 다자개발협력전략국은 자신들이 지원하는 프로그램의 영향과 효율성, 효과를 몇 가지 평가 원칙들을 개정하기 시작했다. 그 중 하나가 앞에서도 언급된 2008년에 제정된 연간국제협력계획인 PACI이다. PACI에 따르면 2년마다 한 번씩 비교적 간단한 형식의 평가 정보를 수집하도록 하고 있으며, 다자성양자원조도 평가 대상에 해당된다. 해당 평가는 원조 사업의 사후평가 및 관리협조체계 지침에 따라 진행한다. 두 번째로, 스페인은 2007년부터 공여국들의 MOPAN 네트워크에 가입하여 활동하고 있으며, MOPAN을 통해 쌓인 경험과 지식으로 스페인의 사후평가체계를 지속적으로 보완·발전시키려 노력하고 있다. 마지막으로, 원조 프로그램 착수 3년 내에 중기 평가를 실시하고 운영 및 활동 보완·수정을 시행하도록 한다. 이를 통해서 스페인은 전략국의 프로그램이 적절히 시행되고 있는지 그리고 개혁이 필요한지 등을 점검하고 적절한 조치를 취할 수 있도록 정책이 마련되어 있다.

스페인은 최근 개발원조의 운영체계를 재정비하여 비교적 체계적인 기준을 마련하고 문서화하여 공식적으로 홈페이지 등에 게재하고는 있으나, 아직 실무적인 단계까지 체계화 된 것으로 보이지는 않으며, 재정비된 체계와 운영기준 및 지침들이 이행단계까지 내려가기에는 다소 시일이 필요할 것으로 보인다. 다자협력에 대한 전체적인 기준과 지침 등은 잘 마련되어 있으나, 다자원조 배분과 다자성양자사업에 대한 구분이 명확히 이해되고 있는 것으로 보이지는 않으며, 특히 다자성양자사업의 운영은 특별한 기준과 체계가 있지는 않는 것으로 보인다. 이러한 점에서는 우리나라의 현 상황과 비슷하다 볼 수 있으며, 계속 체계를 정비하고 운영기준과 지침을 마련하고 있는 스페인의 사례를 지속적으로 지켜 볼 필요가 있을 것으로 생각된다.

6. 스웨덴의 다자 협력

가. 스웨덴의 다자협력 현황

OECD DAC자료에 따르면 2012년 스웨덴은 유럽의 5번째 공여국으로, 순지출 기준 약 52억불을 집행한 것으로 공식집계 되었다. GNI 대비 순ODA는 2011년의 1.02%에서 0.99%로 감소했지만, 1975년 이래로 유엔의 목표치인 0.7%를 상회해왔을 뿐 아니라, OECD DAC 회원국 중 룩셈부르크 다음으로 많은 분담금을 내고 있다. 2013년에는 GNI의 1%에 달하는 58억 불이 개발협력 예산으로 배정하였다.

표 2-16. 스웨덴의 다자원조 배분 현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

구분	기구명	금액
세계은행	전체	363.5
	IDA	363.5
지역개발은행	전체	236.8
	AfDB	212.6
	ADB	17.7
UN기구	전체	684.8
	IFAD	0.0
	UNDP	115.4
	WFP	85.8
	UNICEF	74.0
	UNHCR	94.5
EU	전체	377.0
	EDF	126.1
기타다자기구		299.3
총계		1961.4

자료: OECD DAC aggregate data

스웨덴은 국제개발협력의 다자화에 중점을 두고 있는 만큼 다자 협력 부분에서 주요 공여국 중 하나이다. 2001년 스웨덴의 ODA 중 다자간 원조는 27.67%를 차지하였다. 스웨덴은 다자 개발 기구와 활발한 오랫동안 협력하며 SIDA를 중심으로 다자간 원조의 규모와 방안을 지속적으로 확대하여 2011년에는 총 ODA의 35%에 해당하는 20억불을 다자간 원조에 배정하였다. 2011년의 다자 원조 중 34.9%를 UN기구와의 협력에 제공한 반면, EU(19.2%), 세계은행(18.5%), 지역개발은행(12.1%)에 각각 지원되었다. 이와 같이 스웨덴은 EU 회원국이지만 위 표에서도 보이듯 다분히 유엔 중심적인 다자협력 양상[33]을 보인다. 프랑스, 독일, 스페인 등의 타 유럽 국가들이 유엔보다 EC를 통한 다자 원조에 집중하고 있는 반면, 스웨덴은 EC나 다자 및 지역개발은행 보다 유엔 기구에 대한 다자 원조 비중이 높은 것이 특징이다. UN기구에의 적극적인 지원과 협력관계를 구축해 둔 스웨덴은 유엔 다자기구들의 효율성 제고와 거버넌스 구조 개혁에 있어 영향력 있는 발언을 하고 있다[34].

표 2-17. 스웨덴의 다자성양자원조 지원기구 현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

규모순위	기구명	금액
1	UNDP	116.9
2	UNICEF	98.9
3	세계은행	89.4
4	UNHCR	25.0
5	UNOCHA	21.5
6	FAO	20.4
7	EBRD	16.6
8	UNRWA	12.8
9	IFC	12.8
10	UNPF	12.4

자료: OECD CRS 2011

33) 스웨덴은 양자 원조가 다자 원조 보다 많으면서 유엔과의 협력이 전체 ODA 중 10%이상인 국가로 유엔 주도형에 포함된다. 김은미 외(2007)에 따르면, 주로 북유럽의 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 노르웨이 등이 여기에 포함된다.

34) Ministry of Foreign Affairs, Sweden(2007) 참조

특히, 2007년에 발표한 스웨덴의 다자개발협력에 대한 전략(Sweden's Strategy for Multilateral Development Cooperation)에 따르면,[35] 스웨덴 정부는 세계화가 심화되어감에 따라 다자 협력을 국가 정책의 주요 방향으로 인식하고, 유엔과의 협력을 강화하고 다자기구를 통한 지원을 늘려나감으로서 MDGs에 포함된 글로벌 아젠다에 초점을 맞추는 것을 전략으로 강조하고 있다. 실제 2007-2011년 기간 동안 양자 ODA가 10.9% 증가한 데 비해, 다자 ODA는 동일 기간 내 24.4% 증가하였다.[36]

표 2-18. 스웨덴의 다자성양자원조 지원분야 순위 (2011)

(경상가, USD백만불)

	분야순위	규모
1	긴급구호	189.9
2	정부와 시민사회 일반	114.1
3	분쟁평화안보	76.7
4	기초보건	64.9
5	환경보호일반	41.1
6	식수공급과 위생	26.3
7	인구 및 생식보건	24.0
8	다분야사안	22.8
9	에너지	17.2
10	무역정책과 규제	15.4

자료: OECD CRS 2011

35) OECD/DAC은 각 공여국이 포괄적인 다자협력 전략을 개발해야할 것을 권고하였는데(OECD 2009) 이에 앞서 스웨덴은 2007년 3월에 다자간 개발협력전략(Strategy for Multilateral Development Cooperation)을 개발하여 발표하였다. 2007년 스웨덴 외교부에서 발간된 정책문서로 자국의 다자협력에 관한 전략정책문서이다. 이는 구체적인 운영지침을 명시한 문서는 아니나, 다자협력의 전반적인 사항을 다루는 전략과 스웨덴의 다자협력의 체계, 역할 분담, 중점 협력기구, 지원 지원 형태 및 규모 결정 등에 대한 방향을 제시하고 있다. 유엔 시스템 또는 국제금융기관들(IFIs)과 연관되어 일하거나 EU 개발협력에 참여하는 정부 부처와 기관들에게 있어 자국의 다자협력의 원칙과 목표, 협력 활동의 가이드라인으로서 활용되는 문서이다.

36) 2010년 이래로 스웨덴의 개발원조 지출은 스웨덴 외교부와 국제개발협력처(SID, Swedish International Development Cooperation Agency)가 스웨덴 원조에 대한 투명성 제고의 목적으로 개설한 Open Aid에 공개되고 있다. Open Aid 사이트는 정부 문서를 기초로 하여 분야 및 행위자 별 원조에 대한 구체적인 정보를 제공한다.

스웨덴은 원조운영체계가 비교적 체계적이며, 주요 지원분야도 굿 거버넌스, 평화와 안보, 보건, 교육에 집중하도록 되어 있는데, 이는 양자 뿐 아니라 다자원조에 있어서도 마찬가지인 것으로 나타나고 있다(표 2-18 참조).

스웨덴의 다자 협력 방식은 국제기구나 원조국의 필요에 초점을 맞추고 있는 것으로 평가되는데 스웨덴 개발원조 중 비구속성 원조가 2005년 이례로 100%를 달성한 사실이 이를 증명해준다(OECD 2008a). 또한, 스웨덴은 최빈국에 대한 지원을 주로 하는 경향이 있다. 스웨덴의 지역개발은행에 대한 다자지원 중 AfDB에 대한 지원이 특별히 많은 부분을 차지하는 것은 스웨덴이 다자원조를 통해 최빈국과 아프리카 지역을 중점적으로 지원하고 있기 때문이며, 아프리카 주인의식의 증진과 지역 행위자들의 강화를 위한 전략이기 때문이다. 다자원조의 형태도 프로그램지원과 기금 지원이 50%에 가까우며 프로젝트로 집행되는 다자성양자원조는 28%로 정도에 달한다.

나. 스웨덴의 다자협력 정책 및 원칙

스웨덴의 정부개발원조의 규모는 다른 주요 공여국에 비해 크지 않지만, 질적으로 높은 원조를 실시하고 있어 국제사회에서 높게 평가를 얻고 있다. 스웨덴은 유엔 기구의 원조 효과성과 효율성 개선에 적극적인 지원을 하고 있고, 이를 통해 MDGs 달성과 빈곤감소를 위한 국제사회의 노력에 동참하고자 한다. 스웨덴이 유엔을 적극적으로 지원하는 이유는 유엔이 인권, 젠더, 민주주의, 환경 등 스웨덴이 중시하는 가치를 공유하고 있기 때문이다. 스웨덴의 다자 원조의 대부분이 인도원조 및 빈곤삭감에 초점을 맞추고 있어 대부분의 원조가 최빈국과 아프리카에 할당되는 점도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 인도원조와 개발협력의 관계성에 주목하여 평화, 안보를 목적으로 한 원조가 평화로운 발전에 기여한다는 인식과 자국의 대외원조 기저에 세계화 시대에 빈곤이 전 지구적 책무라는 사회적 인식이 자리하고 있어 다자기구와의 협력이 스웨덴에서는 당연한 것으로 받아들여지고 있다. 이러한 국내적 가치공유의 일례로, 2003년에 개발에 대한 노력의 일환으로 스웨덴 국회는 자국의 기본 이념을 반영한 '공동의 책임: 전 지구적 발전을 위한 스웨덴 국제개발정책(Policy for Global Development, PGD)[37]'이라는 개발정책 가이드라인을 승

37) ① 인권 존중 ② 민주주의 및 좋은 가버넌스 ③ 성평등 ④ 천연자원의 지속적인 사용과 환경보전 ⑤ 경제성장 ⑥ 사회발전과 사회보장 ⑦ 분쟁관리와 인간 안보 ⑧ 국제 공공재에 관한 활동 강화를 목표로 한다,

인하여 실시하고 있다.

스웨덴 개발원조의 새로운 정책 지침은 공정하고 지속 가능한 개발로 국제사회 발전에 공헌하는 것을 목표하며, 새천년개발목표(MDGs)에 제시된 제반 사항을 PGD의 핵심 요소로 지적하고 있다. 스웨덴의 PGD 가이드라인은 자국의 개발협력의 최우선 목표를 인권 존중과 빈곤퇴치 즉, 가난한 사람들이 스스로 자신의 삶의 질을 높일 수 있는 환경을 마련하는데 기여하는 것이 스웨덴 개발활동의 주요목적이라 명시하고 있다. 이를 근거로 스웨덴은 ODA/GNI 비율 1%를 유지하면서 빈곤 퇴치에 중점을 둔 공평하고 지속가능한 국제개발(Equitable and Sustainable Global Development)을 달성하기 위해 활발한 대외원조사업을 벌이고 있다. 이에 다양한 참여자들의 협력을 강조하고 있으며 수원국 및 지역, 개발현황에 따라 적합한 협력형태를 수립하고, 그 안에서 다자기구와의 협력을 강화하도록 권고하고 있다.

따라서, 스웨덴은 전 지구적 책무라는 국민적 인식을 바탕으로 자국의 가치를 반영하는 유엔을 주요 협력 파트너로 인식하고, 대규모 집중적인 재정지원을 통해 인도주의적 이슈와 유엔에서 자국의 영향력을 행사할 수 있는 지위를 유지하고자 한다.

다. 스웨덴의 다자협력 이유와 목적

스웨덴이 적극적으로 다자협력을 하는 이유는 MDGs 달성과 인권 신장, 파리선언 이행 등을 통한 개발도상국의 삶의 질을 향상하고자 하는 인도주의적 가치를 중시하는 나라의 풍토 때문이다. 즉, 인권과 휴머니즘, 평등, 연대, 인간다운 삶, 삶의 질 등과 같은 보편적 복지국가와 사회민주주의의 이념이 스웨덴의 개발원조정책에서도 구현되고 있는 것으로 보인다. 또한, 스웨덴이 인도주의적 활동에 대규모 집중적인 재정지원을 하는 것은 빈곤타파와 전 지구적 개발협력 등의 이슈와 유엔에서 자국의 영향력을 행사하고자 함이다. 스웨덴의 다자개발협력에 대한 전략을 살펴보면 스웨덴의 국제 개발 정책의 목적과 방향이 기아대책과 개발진흥 등을 포함하는 국제적 개발협력에 있어 스웨덴의 역할을 공고히 할 것과 EU 내에서의 스웨덴의 영향력 증대를 다음 원문과 같이 강조하고 있다.

Sweden will reinforce its prominent role in development cooperation and as an international advocate of a coherent policy to combat poverty and promote development, encompassing aid as well as other areas of policy. Sweden must strive for greater influence in the EU and in the committee work and reform endeavors of other organizations (SIDA 2007b).

특히, 동 전략은 국제개발협력에 대한 변화된 패러다임에 맞추어 스웨덴의 다자개발협력의 질과 효과성을 제고하기 위해 작성되었다. 이 문서에 따르면, 스웨덴은 국제사회에서 개발관련 사안뿐 아니라, 인류 공동번영을 위한 모든 분야에서 국제적 사안들을 지지하고 적극적은 역할을 수행할 것을 밝히고 있으며, 국제 개발 정책은 다자 기구와의 상호작용 및 EU 개발협력에의 참여가 중요함을 강조하고 있다. 스웨덴이 EU, 국제금융기관(IFIs), 유엔과의 협력 하에 원조 자원을 배분하는 것은 타국가의 경우와 마찬가지로 규모의 이점을 가지며, 보다 낮은 거래 비용과 높은 효과성을 가져올 수 있기 때문이다. 즉, 다자협력이 행정 비용을 줄이고, 프로그램의 중복을 피할 수 있다는 국내의 실리적인 공감대 때문인 것으로 해석된다. 스웨덴은 다자기구와 EU가 보다 효과적이고 강력한 개발협력 정책을 추진하도록 도와야 하며, 이러한 기구들을 통한 지원은 스웨덴의 개발 목표를 효과적으로 달성하기 위한 명확한 전략적 사고를 바탕으로 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 전반적인 목표는 다른 외교 정책 목표와 일관성을 가지는 동시에 개발 정책 목표를 최대한 달성하는 것이다. 이에 최근 스웨덴의 다자 원조는 소수의 기구에 집중하면서 원조의 규모는 늘려 다자 원조 부문의 비율을 높이는데 집중하고 있다.

라. 스웨덴의 다자협력 운영 및 관리

1) 스웨덴의 다자협력 운영체계

스웨덴의 국제개발협력체계는 의회[38]의 외교위원회(Committee on Foreign Affairs)에서 시작하여 외교부(Ministry of Foreign Affairs, MFA)의 총괄책임 하에 외교부 산하의 스웨덴 국제개발청(SIDA), 그리고 기타 원조관련 정부부처와 민간조직이 서로 유기

38) 의회는 집행기구라 할 수 없으나, 스웨덴 의회 외교위원회는 중장기 내지 연간 ODA 정책과 집행을 감독하고 평가한다. 또한 2009년 개편 이후의 조직도와 의사결정 구조를 보면, 의회는 예산의 의결권을 가지고 ODA 관련부처의 예산을 분배하는 역할을 함으로써 재원을 분배하는 최고결정기구의 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

적으로 작용하여 이루어진다.[39] 국제 원조 활동을 위해 2006년 외교부 조직개편을 하여, 그 결과 외교부 산하의 국제개발협력 국무장관(Minister for International Development Cooperation, State Secretary)이 정치적 리더십을 발휘하고, 행정적으로 국제개발협력 부처장(Director-General)이 개발원조에 대한 총 책임을 담당하게 되었다. 국제개발협력부에는 3개 직속 부서가 있어 다자 원조 및 운영과 원조 정책을 담당하고 있다. 이 3개 부서는 각각 다자개발협력부인 MU(Multilateral Development Cooperation), 개발협력 관리부인 USPYR(Management and Methods in Development Cooperation), 개발정책부인 UP(Development Policy) 이다.[40] 스웨덴에서 국제개발협력을 실시하는 정부 모체는, 스웨덴 외무부의 개발정책부 UP와 개발협력관리부 USPYR, 스웨덴 국제개발협력청(SIDA, Swedish International Development Agency) 그리고 스웨덴 수출신용채권청(Swedish National Export Credits Guarantee Board: EKN), 이 세 개 조직이다. 다자협력을 통한 개발원조는 외무부가 주도하고 정책 또는 사안에 따라 국제기구를 통해 시행하고 있다. SIDA는 양자원조를 주로 시행하고, EKN은 무역과 해외상업활동의 보증 업무를 담당하고 있다. SIDA와 EKN은 두 기관 모두 외무부 소속의 정부기관이다.

원칙적으로 외교부는 스웨덴 정부의 국제개발원조에 대한 총괄책임 및 개발협력정책의 기획, 입안, 예산기획을 실시하고 전략적 계획과 정책 형성과 양, 다자간 원조 집행을 감독한다. 스웨덴의 외교부는 102개의 대사관 업무를 총괄하는 가운데 국제기구를 통한 다자원조 관련 분야는 외무부 내의 글로벌개발국(Department of Global Development)이 담당하고, 양국 간 원조에 대해서는 개발원조청인 SIDA[41]가 담당하고 있다. 유엔과 기타 국제 기구에 대한 출자는 외교부와 SIDA가 담당하고, 세계은행, 유럽부흥개발은행, 국제통화기금 등의 국제금융기구에 대한 지원 및 채무 내역은 재정부가 외교부 및 중앙은행과의 협력 하에 총괄한다.[42] 하지만, 여타 공여국처럼 재정부, 환경부 및 교육부, 에너지·

39) http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/SIDA4848en_web.pdf, 및 이경희(2010) 참고.

40) OECD/DAC(2009) 참조

41) SIDA는 국가적 원조사업에서 외교부와 함께 주도적인 역할을 하는 기관으로 스웨덴의 5개의 원조 관련 기관들이 통합되어 2003년에 개편되었다.

42) Donor Tracker, 박명지(2010)

상공부 등이 분야별 각각의 고유 업무영역에 해당하는 전문기구에 기금을 지원하는 경우도 있다.[43]

2) 스웨덴의 다자원조 및 다자성양자원조 사업 운영체계

외교부는 국내에서 SIDA와 재무부간 또는 부처 간 업무 조율 및 협력을 담당하는 한편 분담금과 자발적기여금에 해당하는 다자원조를 주로 담당하고, 대외적으로 유엔, 유럽공동체(European Community, EC), EU 대표부, 해외공관 및 국제금융기구와의 협력 시스템을 마련하는 역할을 한다. SIDA는 국가별 원조전략을 수원국과의 협의에 기초하여 작성 · 입안하고, 국가 혹은 지역, 사업 내용 등이 적시된 다자성양자사업을 함께 담당하고 있으며, 이를 외무성이 승인하는 체제로 되어 있다.[44] 그러나 다자원조 및 다자성양자원조에 대한 외무부-SIDA간 역할 분담 체계가 명확하게 이분화되어 있지 않아 PGD 가이드라인에서도 효과적인 평가를 위해 각 기관의 명확한 역할의 구분을 제안한 바 있다. 외교부는 전략적인 업무를 담당하고 SIDA는 원조 집행에 초점을 두는 방안을 현재 검토 중에 있다. (SIDA 2007a)

개발원조프로그램들은 의회에서 만들어진 PGD에 따라 수행된다. SIDA는 지역 사업부, 분야별 사업부, 부서 간 협력사업부로 구성되어 있으며 각 사업부들은 국가 또는 지역별 대사관의 업무를 지원하는 책임을 갖는다. 다자기구와의 협력관계 업무에서 스웨덴 대사관의 역할이 크며 현지 대사관에 SIDA의 직원이 파견되어 개발관련 업무를 지원하는 형태로 이루어지고 있다. 국별 원조사업의 예산승인과 결정권은 현지 대사가 보유하며, 사업의 기획 및 운영 관리 등의 실무는 현지 대사관 소속의 SIDA 직원이 대사관, SIDA 본부, 현지기관과의 협의를 거쳐 기획 · 작성하고 운영 · 관리를 담당한다. 조직개편을

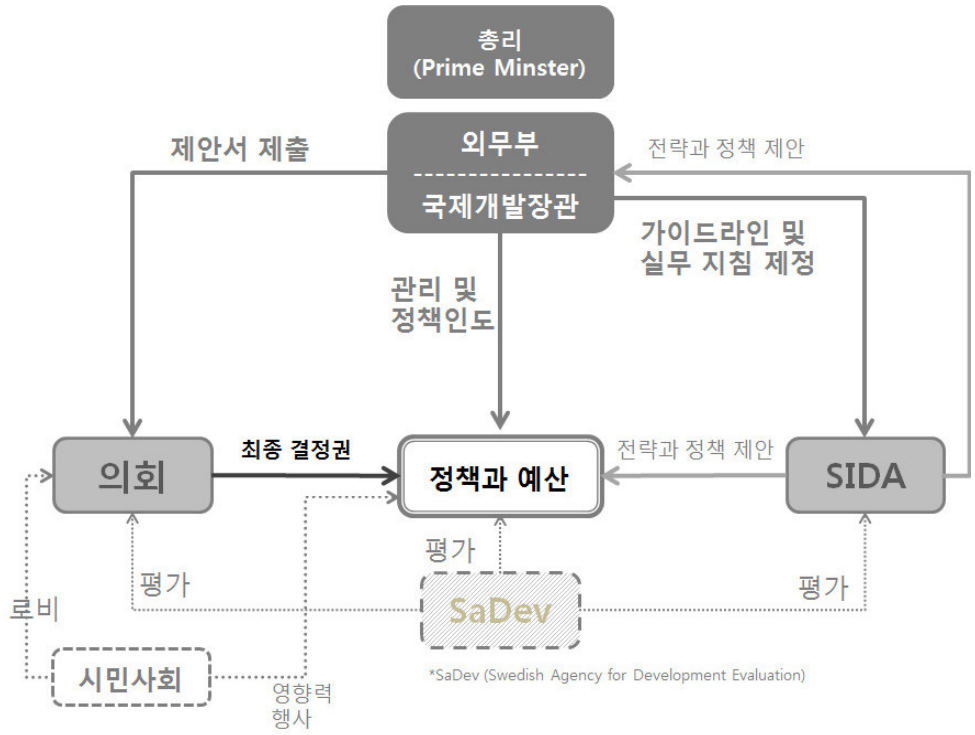
---

43) 예를 들면, 재정부는 주로 국제금융기구와 관련한 업무를 주로 담당한다. 이와 같이 자금별 분산된 책임형태는 다른 정부 부서에서 분배하는 상이한 형태의 원조가 중복되어 투자되는 경우를 유발한다. 따라서, 범정부 토론을 가능케 하기 위해 sub-ministerial 차원의 단일 관리조직이 정기적으로 다자 기구들에 대한 모든 기여를 평가하는 역할을 담당해야 한다.

44) 부분적으로 SIDA 역시 글로벌 프로그램을 위한 예산 면에 출자하는 경우가 있는데 이러한 경우 주로 유엔과 세계은행과 같은 다자 기구를 통한다.
http://www.government.se/sb/d/3367/a/19954
http://www.SIDA.se/English/About-us/How-we-aregoverned/

시행한 SIDA도 다자협력만을 담당하는 별도의 부서는 없으나 정책부서에서 다자기구를 포함한 다양한 외부 기관과의 협력을 담당하고 있다. 특히, SIDA 현지 사무소, 즉 대사관은 개도국 현장에서 다자기구와의 협력 업무를 담당하고 있기에 다자기구의 현지 시스템 및 사업에 대한 정보, 사업현황 등을 현지에서 점검하고 다자기구와의 협력 관계를 강화하는데 중요한 역할을 하고 있다. 현지 경험에서 도출된 내용은 본부의 정책부가 정책 수립 시 활용하고 있다. 외교부가 다자기구에 대한 전략 수립을 담당하고 있지만, SIDA의 제안은 외교부가 다자기구에 대한 전략을 수립하고 평가하는 과정에 큰 영향을 미치며 평가 결과를 SIDA의 다자성양자사업 기획 및 준비 단계에 서 참고하고 이를 적극 반영하도록 한다.[45]

그림 2-6. 스웨덴의 국제개발협력 의사결정구조



자료: Donor Tracker (2013c) 참조 저자 재구성

45) 박명지(2010), SIDA (2009) 참고 및 인터뷰 확인

다자 기구 선정 기준

스웨덴 다자개발협력에 대한 전략(2007)에 따르면, 스웨덴은 높은 정통성을 바탕으로 MDGs를 추구하는 효과적인 기구를 통해 원조를 지원해야 함을 밝히고 있다. 스웨덴은 예산 배정과 관련하여, 외교부는 해마다 2 단계 준비 과정(two-stage preparatory process)을 밟는다. 양자/다자 원조 간 배분이 논의되며, 다자적 지원 평가가 이루어지고, 특히 예산의 배정과 전략적 우선순위 등에 대한 사항이 다루어진다. 우선순위 설정 원칙에 따르면, 스웨덴은 개별 기구의 적절성 및 효과성에 대한 평가에 기초하여 예산 규모를 결정한다.[46]

글상자 2-6. 스웨덴의 다자기구 협력 및 배분기준

1. 적절성이 높고 효과성 향상 (Relevant and enhanced Effective):
   - 비지정기여 및 다년간 지원 규모 확대
2. 적절성 및 효과성 높음 (Relevant but high effectiveness):
   - 비지정기여 및 다년간 지원 유지
3. 효과성 낮으나 적절성 높음 (Low effective but relevant):
   - 기여 규모 축소 및 단기 지원
4. 적절성 없음 (Not relevant):
   - 비지정기여 중단

스웨덴은 상기 두 개 기준에 따라 다자 협력 기구를 다음과 같이 4가지 범주로 구분하는데, 결과를 바탕으로 연간 예산을 구성하고 다자기구의 협력을 추진한다(글상자 2-7참조). 효과성과 적합성이 증진된 기구에는 기여금을 늘리고 비지정, 장기자금을 조달하는 반면, 낮은 효과성, 적합성을 보이는 기구에는 기여금을 줄이고 단기자금조달 방식을 택한다. 적절하지 않은 기구에 대해서는 기여금을 줄이고, 지원의 단계적 중지가 가능할 수 있다. 비용분담에 관해서, 공여국들 간의 기여금에 대한 책임 분담은 주요 원칙은 아니지만, 스웨덴의 정확한 지원 규모를 결정하는 데 있어 중요하다. 일반적 지침으로서, 스웨덴은 개별 기구에 대해 가장 큰 공여국이 되지 않도록 하고, 스웨덴에게 중요한 기구일

46) Government of Sweden (2007), Strategy for Multilateral Development Cooperation, Ministry for Foreign Affairs

경우에 있어서는 영향력 확보를 위해 대규모 공여국들(larger donors) 중 하나가 될 수 있다. 이외에 효과적이고 투명하며 일관적인 활동을 위한 비지정기여와 다년도 기여를 통한 예상 가능한 재정지원, 주제별기금(또는 수직펀드) 및 다자성양자사업 지원에 대한 합리적인 예외 등이 포함된다.

계약 상의 특징

다자기구와의 계약은 SIDA의 현지 지역 사무소, 즉 대사관이 책임을 지고 진행한다. SIDA는 자국의 원조가 다른 다자 행위자들과 공여국과 긴밀하게 조화를 이루고 국별 프로그램 하에 이뤄지는 활동영역에 재정을 지원하는 원칙을 지켜야 한다. 다자성양자사업의 추진 시 SIDA의 역할은 프로그램/프로젝트 문서가 자국의 개발목표와 절차와 관련하여 적절한지 평가하고 사업형태에 따라 수원국의 다자기구 사무소가 자원을 관리하고 조달할 능력이 있는지를 분석한다. SIDA는 기술적, 재정적인 자원을 보조하여 이 절차가 이뤄지도록 하는 역할을 담당하며 프로젝트/프로그램 준비에 대한 공식적인 책임은 다자기구 파트너에게 있다.

SIDA는 계약에 있어 다음의 세 가지 카테고리를 사용한다. 1) 국별 개발협력 계약 (Agreements on Development Cooperation at the country level), 2) 프로그램과 프로젝트 차원에서의 특정 계약 (Specific agreements at the level of programmes and projects), 3) 개발협력을 위한 일반적 계약조항 (Agreements on General Terms and Conditions for Development Cooperation).[47]

기여 규모 축소 및 단계적 지원 폐지

원칙적으로는 비지정기여와 장기자금조달이 권고 수단이며, '수직기금(vertical fund)'에 대해서는 특별한 경우에만 기여금을 지원하며, 다자/양자 지원은 관련기관의 국가 프로그램 내에서 또는 스웨덴이 우선적으로 지정한 활동 분야에 대해서만 주어진다. 인도주의적 지원은 앞에서 나온 OECD의 권고기준인 'good humanitarian donorship'의 원칙에 따른다(글상자 2-1 참조).

47) Finn S. Pedersen et al(2006) 참조

다자 기구 사업 운영

기본적으로 다자 협력의 전반적인 책임은 외교부에 있다. 다양한 기구들에 대한 일관된 접근을 가능케 하고 전략적 행동을 위한 의사결정 문서를 개선하기 위해 외교부와 SIDA의 역할 및 책임 분담 및 나아가 스웨덴 내의 행위자 간의 폭넓은 조정에 대한 요구가 있다. 다자협력에 대한 전략(2007) 정책문서에서도 다년간 전략을 수행하기 위해서는 스톡홀롬의 부서들과 유엔 대표부, IFI대표부, 브뤼셀의 대표부 및 현지 대사관과 기타 관련 행위자들 간의 협조가 중요함을 강조하고 있다.

스웨덴은 다자기구 사업의 일관성과 효과적인 운영을 보장하기 위해 비지정기여 및 다년간 지원 방식의 확대를 가장 기본적인 원칙으로 삼고 있다. 이는 다자성양자원조 사업이 증가할수록 다자기구의 거버넌스 및 관리체제가 약화되고 책무성이 낮아져, 결국 개발 프로그램의 질이 낮아진다는 국제사회의 권고를 그대로 이행하고 있다. 따라서 스웨덴은 다자기구를 통한 인도적 지원 역시 긴급구호 상황에 지원하는 기금을 제외하고는, 거의 대부분은 비지정기여 또는 다년간 지원을 원칙으로 한다.

스웨덴은 다자성양자원조 사업을 선정할 때, 스웨덴이 중점을 두고 있는 분야이거나 국제기구의 국별 프로그램에 포함되어 있는 사업일 경우에만 시행하도록 하고 있다. 글로벌 프로그램에 대한 지원 역시 프로그램의 목적이 HIV/AIDS, 환경 훼손 등과 같이 기존의 체제에서는 효과적으로 접근할 수 없다고 판단되는 경우에만 활용한다는 원칙을 정하고, 스웨덴의 개발원조 목표에 부합하거나 시급한 결정을 요하는 인도주의적 사안일 경우 지원하도록 되어 있다. 실제 양자 원조에서 중점을 두고 있는 분야와 다자성양자사업을 통해 집중적으로 지원하고 있는 분야를 보면, 스웨덴의 분야별 양자 간 지원 비중과 다자성양자원조 원조의 분야별 지원 비중이 상기 원칙에 부합한다는 것을 알 수 있다. 2011년 분야별 다자성양자사업원조이 스웨덴의 중점 분야인 거버넌스와 환경 및 교육, 보건 분야에 집중되어 양자 다자간 주력분야가 일치한다는 것을 알 수 있다.

스웨덴은 국가지원전략을 수립하는 과정에서 다자기구와의 협력을 강조하고 있어, 다자 성양자사업이 양자사업을 보완하기에 적절한 체제를 갖추고 있다는 평가를 받는다. 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.

다자 기구 관리 및 사업 평가

스웨덴은 개발원조의 효과성을 높이기 위한 프로그램과 후속 관리를 위해 결과 중심의 원조효과를 위한 모니터링 평가 체계의 기준을 제시하고 있다.[48] 이는 효율성과 효과성을 중시하는 스웨덴 복지모델의 특성이기도 하다. 또한 평가 수행 시 수원국 출신의 전문가를 활용함으로써, 평가의 객관성과 수원국의 주인의식을 제고하고 자체 평가능력을 향상시키기 위해 노력하고 있다. 스웨덴은 자체적으로 다자기구 평가를 위한 기준을 수립하고, 평가 결과에 근거하여 다자기구에 대한 자금 지원 여부와 규모를 결정한다. 다자기구에 대한 평가 기준은 앞서 언급한 바와 같이 크게 스웨덴 개발사업과의 적합성과 효과성 두 가지이다.

적절성은 다자기구의 사업 목표 및 방향과 스웨덴의 개발 협력 목표 간의 일관성을 검토하는 것이다. 이는 다자기구의 사업 목표 및 방향과 스웨덴의 개발협력 목표에 얼마나 기여할 수 있는지를 측정하는 것이며 국제사회의 원조 체제 내에서 해당 기구의 위치 및 역할에 대해서도 평가한다. 효과성은 스웨덴의 자금과 타 공여국의 지원금을 포함하여 해당 기구가 자금을 얼마나 효율적으로 운용하고 있는지의 여부와 해당 기구가 적합한 목표에 기여를 하고 있는지의 여부를 평가한다. 이 결과는 스웨덴이 자금지원을 결정하는 근거로 사용되며, 연간 예산계획을 수립하는 데에도 활용된다(SIDA 2007b).

48) 다자기구 평가 매트릭스는 부록 참조. SIDA, Annual Report 2006, 2007a

앞서 언급하였던 바와 같이 스웨덴은 개발정책의 수립 및 평가를 실시할 때, 스웨덴 현지 대사관과 SIDA 파견 대사관 직원이 관련 사안에 대한 현지 정보를 지원하고 보완하는 방식으로 이루어진다. 평가에 있어서, 스웨덴은 크게 SIDA 자체 내에서 행하는 평가와 독립적인 외부기관이 행하는 평가를 진행하고 있다. SIDA는 내부에 평가감사국(Department of Evaluation, UTV)을 두고 프로젝트 및 국별 프로그램을 대상으로 사후 평가를 실시하고 있다. UTV는 ODA를 운영하는 SIDA의 운영부서와 각국 주재 스웨덴 대사관들에 대한 평가에 있어 자문기관의 역할을 하며, SIDA의 평가시스템을 관리하는 역할을 수행한다. UTV는 연간 평가계획 및 평가결과를 이사회에 보고하고, 이사회는 이를 검토해 향후 원조 추진방안을 정부에 제시하면 정부가 이를 토대로 최종 결정한 후, 그 결정에 따라 SIDA가 원조를 집행하게 된다.

스웨덴은 또한 2006년 1월 국제개발협력 및 원조에 대한 평가 및 성과 제고를 위해 Swedish Agency for Development Evaluation(SaDev)를 설립하였다. [그림 2-6]에서도 보는 바와 같이 SaDev는 일반 국민 및 기타 원조사업 관련 부서에 국제개발원조의 조직, 규모, 구성, 방향, 효과 등에 대한 종합적인 분석 정보를 제공해왔다. SaDev는 학계, 민간 전문가 등으로 구성된 이사회 중심으로 운영되며, SaDev 단독 또는 다른 기관과 공동으로 개발원조 사업의 결과 및 효과를 평가하고 기금 사용의 효율성 등에 대한 평가 작업을 수행하고 있다. SaDev는 양자-다자 개발 협력을 분석하고 평가하는 업무를 하였으나 업무의 질과 효율성의 부족으로 인해 2012년 말에 업무가 종료되었다. 스웨덴 정부는 개발 협력에 대한 평가 기구를 결정하기 위원회(commission)를 구성할 계획에 있다고 밝혔다. 2013년 현재는 SaDev의 역할을 담당할 후속 평가 기관이 새롭게 정비될 때까지 SIDA의 사업과 활동평가 외부 컨설턴트를 통해 실시되고 있다.

스웨덴은 스웨덴과 협력하는 기구들을 평가할 때, 각 기구들의 구체적인 역할 및 목표 달성에 대한 효과성을 다룬다. 해당 기구를 담당하는 부처의 의사 결정 이전에는 항상 이 같은 평가가 이루어져야 하며, 구체적인 모델 및 공통적 포맷(평가 탬플릿, Assessment Template)을 사용한다. 평가의 목적은 재정 지원에 대한 지도 수단(guidance tool)으로서,

특히 연간 예산 라운드나 원칙적으로 중요한 자금조달결정 등에 필요하다. 또한, 이러한 과정은 관련 기구와의 대화의 시작점으로서, 각 기구에 영향력을 행사하는 수단이 되기도 한다. 각 기구의 효과성에 대한 평가는 국가 수준에서의 결과에 초점을 맞추어야 하며, 주로 다자기구 자체 보고를 기반으로 한다. 여기에 현지의 스웨덴 해외 사무소나 개발협력 사무소가 보충하는 방식으로 이루어진다. 이외의 주요 평가 자료는 MOPAN과 기타 공여국, 협력국 또는 외부 독립기관들의 평가를 자료들을 주로 참고한다.

기타 특징: 인력관리

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 방식의 효율을 높이기 위해 스웨덴 직원의 다자기구 파견을 권장하고 있다. 파견 직위 대상은 고위급 인사에서부터 JPO에 이르기까지 여러 직급으로 구성하여 다양한 소통 채널을 확보하고 있다. 하지만, Swedish Agency for Development Evaluation(SaDev)의 2010년 평가에서 스웨덴의 다자 개발 협력 전략(2007)은 실행되지 않았으며 다자기구에 유입된 기금을 평가하고 다자기구에 파견된 스웨덴 인력의 한계점을 극복하기 위한 전략 개발의 필요를 제언한 바 있다.[49]

49) http://www.oecd.org/derec/sweden/47887726.pdf 개발전략 심화평가는 2014년에 예정되어 있다.

7. 노르웨이의 다자협력

가. 노르웨이 다자협력 현황

OECD 자료에 따르면 노르웨이는 2012년 공적개발원조 순지출이 48억불로 유럽 국가 중 6번째로 큰 공여국이다. 2012년 GNI 대비 ODA 지출은 0.93%로 2011년 0.96%에 비해 소폭 감소했으나, 절대적인 지출액은 0.4% 증가했다. 노르웨이는 모든 DAC 회원국 중 룩셈부르크와 스웨덴 다음을 기록하고 있으며, 노르웨이는 1976년 이래로 0.7% 목표치를 상회해왔으며, 정부는 2013년 이를 1.0% 수준으로 끌어올리려는 목표를 가지고 있으며, 다자 협력 시스템을 적극 지원하고 있다(Donor Tracker 2013b).

표 2-19. 노르웨이의 다자원조 배분현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

구분	기구명	금액
세계은행	전체	181.8
	IDA	152.9
지역개발은행	전체	115.4
	AfDB	95.3
	ADB	12.8
UN기구	전체	642.1
	IFAD	14.3
	UNDP	137.4
	WFP	25.9
	UNICEF	80.3
	UNHCR	51.7
EU	전체	0.0
	EDF	0.0
기타다자기구		254.7
총계		1194.0

자료: OECD DAC aggregate data

2011년 노르웨이의 다자 ODA[50]는 12억불(전체 ODA의 25.1%) 이었고, 주요 수원 기관은 유엔 관련 기관(6억4천2백만불), 세계은행(18억천2백만불), 지역 개발은행(1억1천5백만불), GAVI Alliance(7천9백만불), Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria(7천5백7십만불) 등이었다. 독립기관으로는 세계은행에 노르웨이의 다자원조가 가장 많이 지원되었음을 볼 수 있다. 또한 전체 다자협력원조 중 약 28% 정도는 다자 기구를 통해 전달된 다자성양자원조로, 노르웨이가 특별한 이해관계를 가지고 있는 부문이나 국가에 지정된 것으로, 주로 유엔 기관(59%)을 통해 전달된 것으로 나타난다.

표 2-20. 노르웨이의 다자성양자원조 지원기구 현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

규모순위	기구명	금액
1	UNDP	165.9
2	UNICEF	164.8
3	IBRD	144.4
4	FAO	47.7
5	ILO	35.8
6	ADB	35.7
7	WHO	27.0
8	UNHCR	26.4
9	UNPF	23.4
10	UNOCHA	20.0
11	WFP	19.0

자료: OECD CRS

다자성양자원조로 유엔 기구인 UNDP와 UNICEF가 가장 많이 활용되었고, 그 다음으로 세계은행, FAO, ILO 등의 순으로 나타난다. 참고로 노르웨이는 EU회원국이 아니기 때문에 EU를 통한 출자 및 출연금이 없는 것을 볼 수 있다.

50) 2012년 자료는 http://www.NORAD.no/en/tools-and-publications/norwegian-aid-statistics 참조

노르웨이 다자성양자원조 주 지원분야는 다음과 같다. 노르웨이는 교육이 원조 주력 분야인 만큼 다자기구에의 지원도 교육 분야가 가장 많은 것으로 나타나고, 그 다음으로 타 국가들과 마찬가지로 긴급구호원조 시 다자기구를 많이 활용하는 것으로 나타난다. 그 뒤를 이어 산림, 정부와 시민사회 일반사안, 그리고 정부 일반예산지원이 따르고 있다.

표 2-21. 노르웨이의 다자성양자원조 지원분야 순위 (2011)

(경상가, USD백만불)

순위	분야	규모
1	교육일반	214.6
2	긴급구호	141.3
3	산림	124.5
4	정부와 시민사회 일반	102.6
5	일반예산지원	64.7
6	에너지	47.2
7	기타 사회인프라	46.2
8	어업	41.0
9	환경보호일반	36.9
10	보건일반	30.9

자료: OECD CRS

나. 노르웨이 다자협력 정책 및 원칙

노르웨이 정부는 ODA가 양자와 다자 채널로 동등하게 분배되어야 한다고 생각하며, 이에 대한 수행지침을 1969년 개발하였고, 해당 가이드라인은 1972년부터 공식화되었다 (Stokke 2005). 1990년대 들어서면서 다자기구에서의 노르웨이의 지위가 다소 약화되는 경향을 보이고 있으나, 다른 노르딕 국가들과 마찬가지로 총 ODA 중 다자 원조의 분배 비율이 DAC 회원국 평균을 훨씬 상회하고 있다.

현재 노르웨이의 원조 정책은 MDGs의 달성을 저해하는 '주요 위험사안과 도전요소'에 집중하고 있다. MDG 달성을 어렵게 하는 주요 사안들은 HIV/AIDS, 부패, 환경 훼손 등을 포함되며 이는 노르웨이의 개발원조 운영에 주요 안건으로 지속적으로 다루어지고 있다. 그 외도 성 평등의 기회, 분쟁 예방 또는 평화유지 등 중요성을 지니고 있다고 판단되는 부문에 대한 지정기여금이 다자 기구를 통해 전달되거나 다자협력 파트너십을 통한 지정기여금 지원이 늘어나고 있는 추세이다[51]. 앞서 말한 MDG 달성 관련 과제들 중에서 노르웨이는 주제별 우선 지원 분야를 지정하여 운영하고 있다. 현재 노르웨이의 주력하는 분야는 교육, 보건 및 농업관련 민간 분야, 평화건설, 환경과 자원관리, 거버넌스의 개선과 인권 증진, HIV/AIDS이다.

다. 노르웨이 다자협력 이유와 목적

NORAD[52] 는 노르웨이의 개발 목적에 대해 개도국의 경제사회정치 전반에 걸친 개발과 함께 빈곤층 지원을 주 목적으로 한다고 아래 원문과 같이기술하고 있다.

> *The purpose of Norwegian development cooperation is to contribute towards lasting improvements in economic, social and political conditions for the populations of developing countries, with particular emphasis on ensuring that development aid benefits the poorest people. (Scott et al 2004)*

노르웨이는 다자 협력 시스템이 MDGs의 달성과 범지구적 안보를 향한 노르웨이 국제개발정책의 목적을 달성하는데 중요하다는 인식을 갖고 있다. 다른 노르딕 국가들과 유의하게 평화, 민주주의, 인권 증진을 목적으로 두고 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 규모가 작은 나라로서 좀 더 효율적으로 국제사회에서의 위치를 갖고자 함이며 비 전략적 동기를 가진 나라로서 자국의 가치에 적합한 비교 우위의 분야에서 영향력을 행사하고자 함이다.

---

51) 정부는 다자 기구를 성평등, 불법 자금 흐름에 대한 규제, 부채 탕감과 같은 정책적 이해를 증진시킬 수 있는 플랫폼으로서 이해하고 있다(Norad Annual Report, 2011).

52) 기존에는 일부 원조도 담당하는 원조청과 같은 역할을 수행하기도 하였으나, 현재는 기술지원, 평가, 지식관리 등을 전담하는 서브기관으로 역할이 축소되었다. 그러나 외교부 원조 정책과 운영기준 및 실무적인 지식들이 NORAD에서 수행하는 연구 또는 보고서 결과에 다수 의지한다는 점과 평가를 전담한다는 점에서 그 역할이 결코 작다고 할 수는 없다.

라. 노르웨이 다자협력 운영 및 관리

1) 다자원조 운영체계 일반

노르웨이의 원조는 외교부, NORAD, 그리고 현지대사관의 협력으로 이뤄지고 총리가 전반적인 정책 결정을 하며, 외교부가 개발정책에 관한 책임을 맡고 있다. 운영에 있어서는, 1961년 창설된 NORAD가 양자원조를 담당하고 외교부가 다자지원 및 다자성양자원조를 담당해왔다. 그러나, 2004년 노르웨이의 조직 개편을 통해 양자원조업무 역시 외교부로 이관되면서, 노르웨이의 모든 원조에 대한 정책 계획, 실행, 입안, 모니터링의 업무가 현재는 외교부로 통합되어있다. 통합이후 NORAD의 주요 역할은 평가와 기술협력에 주력하고 있다.

오슬로(Oslo)에 위치한 외교부는 각각 외교현안을 담당하는 장관 한명과 국제 개발을 담당하는 장관 한명이 있다. 산하 총 10개 부서로 조직되었으며 이 부서들은 두 명의 장관에게 모두 보고하는 체제로 되어 있다. 외교부의 10개 부서 중 6개 부서가 개발 협력에 관여하고 있는데, 특히 Department for Global Affairs에서는 유엔 관련 현안, 인권과 인도주의적 지원, 평화건설에 관련된 문제를 담당하고 있으며, 국제개발정책부(Department for International Development Policy)에서는 국제개발정책 분야, 다자은행 및 재정, 민간 분야 및 무역에 관련된 사안을 담당한다.[53] 2010년 자료에 따르면, 다자기구 지원금을 포함한 노르웨이 ODA의 65%가 외교부를 통해 집행되었다.[54]

현재 NORAD는 양자 협력과 관련하여 세 가지의 기능을 담당하며 이를 국제개발부에 보고하며 외교부의 감독 하에 있다. 세 가지의 기능은 평가, 기술적 협력, 원조 질의 보장과 지식 관리이다. 평가와 관련하여 NORAD는 모든 개발과 개발지원 리서치 활동에 대한 평가를

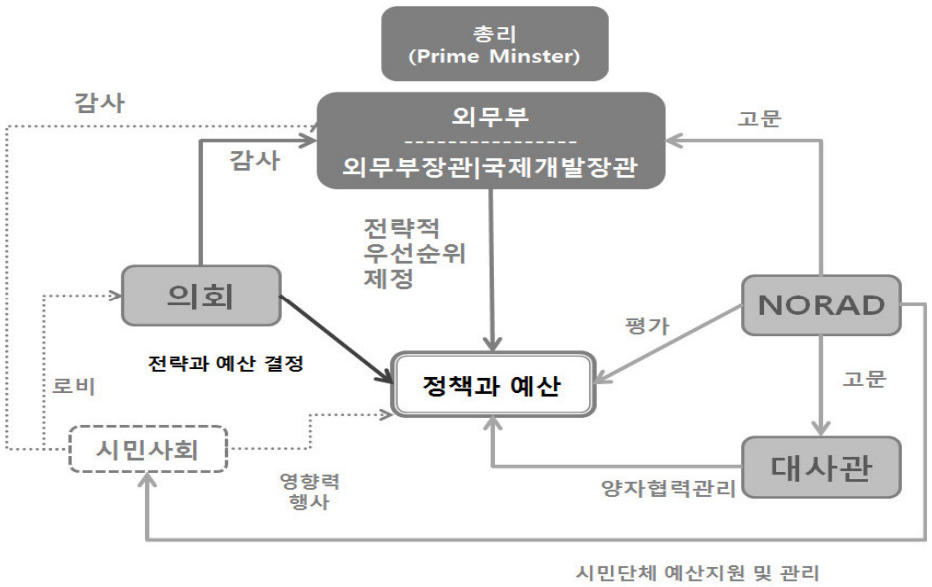
53) 국제개발부가 개발 정책, 다자 기구, 민간 분야 이슈, 공여 조화와 협력 노력에 관한 수많은 thematic 이슈들을 총괄하는데 주요 책임이 있다. 다른 부서들은 직접적 또는 경우에 따라 개발 지원을 한다. 그 외 개발 관련 현안을 다루는 외교부 산하 부서는 다음과 같다: 1) 미국, 캐나다, 러시다, CIS 국가들과의 양자협력과 국제관계를 다루는 안보정책부- Department for Security Policy and Bilateral Relations with the USA & Canada and Russia and the other CIS countries (Security Policy Department) 2) 무역관련 제재, 국가 자원과 환경 문제를 다루는 무역정책, 자원, 환경부- Department for Trade Policy, National Resources and Environmental Affairs 3) 언론, 문화, 정보에 관련된 현안을 다루는 언론, 문화, 정보부- Press, Cultural Relations and information Department 4) 예산과 회계를 담당하는 행정부 -Department for Administrative Affairs Donor Tracker (2013) 노르웨이 참고.

54) Nordic Plus(2006a) 참조

시작, 착수하는 책임을 갖고 있다. NORAD는 주제별 다양한 이슈를 담당하여 대사관과 외교부에 기술적 조언도 담당하고 있다. 분권화된 대사관을 지원하고 협력 방법을 개선하고 평가와 제언을 위한 평가도구를 증진시키는 기능을 하고 있다. 또한, 노르웨이 NGOs의 개발활동, 민간 분야 개발 및 개발관련 리서치를 지원하는 일을 담당하고 있다.[55]

현지 대사관은 고도로 분권화되어 있으며 나라 단위에서의 양자, 다자 협력에 관한 조정을 포함하여 원조 프로그램의 모니터링에 주요한 책임을 맡고 있다. 외교부는 대사관의 연간 수행 보고서와 계획(Virksomhetsplanen)을 승인함에 따라 자금을 지원하며 권한 위임 및 업무 관리는 주로 이러한 체계에 의해 이뤄진다. 프로그램의 진척에 따라 연내에 융통적으로 대사관에 자금이 재분배되는 경우도 있다. 대사관의 현지 재량권으로 인해 예산이 상황에 따라 다소 유동적으로 활용될 수 있다는 점이 특징이라 하겠다. 전체 예산의 지역차원 분배(regional allocation)와 국가차원 분배(country allocation)는 외교부에서 결정한다(Ministry of Foreign Affairs, Norway 2005).

그림 2-7. 노르웨이의 개발원조 관련 의사 결정 기관 및 절차



자료: Donor Tracker (2013b) 참조 저자 재구성

55) Joint assessment of policies

2) 다자기구 선정 기준

노르웨이의 다자성양자사업은 양자원조의 보완책으로 주로 활용되며, 취약국에 지원하고자 하거나, 국별 프로그램이 수립되지 않은 국가에 지원할 때 다자기구를 통한 지원을 한다. 다자성양자사업을 추진할 경우 비지정기여를 통해 중점적으로 지원하고 있는 기구와 협력하는 것을 원칙으로 정하고 있다. 다자성양자사업의 형태는 다양하며, 국제기구와의 협력협정(Framework Agreement)을 기준으로 하여, 국제기구와 체결한 기본협력협정에 부속서 등을 첩부하는 방식으로 사업 계약을 체결한다. 계약서의 내용은 'The Agreement Manual'에 사업의 형태에 따라 템플릿을 제시되어 있다.

3) 계약 상의 특징

Finn S. Pederson 외(2006)에 따르면, 표준 계약 또는 계약 템플릿은 다양한 형태의 활동을 위한 계약 초안을 제공하여 실무에서 활용한다. 계약 초안은 외교부에서 승인하고 대사관에서 사인하기 전에 NORAD의 법률국에서 평가를 해야 한다. 노르웨이의 특징 중 하나는, 모든 사업에 반부패 조항이 항상 포함되어야 한다는 점이다. 노르웨이는 노르딕 플러스의 'Joint Financing Arrangements in Program Support (JFA)'에서의 원칙을 승인해왔다. 따라서 JFA는 노르웨이가 합작 지원 프로그램에 참여하게 될 때 자국의 개발지원을 집행하는 수행절차지침으로 사용된다. 그러나 여전히 법률국에서 계약 초안을 평가해야 한다. 이와 같이 노르웨이는 다른 수원국과 파트너 국가들과의 협력을 위한 법적 형태의 계약을 선호하는 경향이 있다.

4) 다자성양자사업 운영 및 관리

다자성양자사업의 운영과 관리는 노르웨이의 '개발협력 매뉴얼'에 표명된 노르웨이 대외원조 기본 원칙을 따른다. 노르웨이는 [그림 2-7] 원조의사 결정 구조에서 보이는 바와 같이, 영국, 미국 등과 마찬가지로 대사관에 상당부분의 권한이 위임된 분권화 시스템을 갖추고 있다. 다자성양자사업을 선정할 때에도 주로 현지 대사관의 주도로 이루어지며, 각 국제기구의 국별사무소와 협의하여 사업을 구상·건의하고, 추후 모니터링 및 검토의 역할도 대사관에서 담당 한다. 사업의 규모나 성격에 따라 사업 이행단계 또는 평가단계에서 NORAD의 기술적 협력이 요구되는 경우도 있다. 대부분의 사업은 검토 단계에서

종료되나 사업 내용의 중요성이나 규모에 따라 심도 있는 사후평가를 실시하기도 한다. 이럴 경우에는 NORAD가 개입하여 평가를 실시한다.

그림 2-8. 노르웨이 원조규모에 따른 Project Cycle Management

예산규모 (NOK) / 절차	1500만 이하	1500~5000사이	5000만 이상
대화플랫폼 Dialogue platform	선택	필수	필수
사전심의 Appraisal	선택	필수 (limited scale 약식 분석)	필수 (Full scale 정식분석)
예산책정서류 Appropriation Documents	필수 (약식 검토)	필수	필수
협약/계약 Agreement/Contract	필수	필수	필수
중간·최종 보고 Midterm & End Review	선택	선택	필수
사업완료보고서 Completion documents	필수	필수	필수
NORAD 기술자문	**선택**	**필수**	**필수**

자료: Ministry of Foreign Affairs, Norway(2005) 참고

다자성양자사업을 수행할 때는 기구와 사업에 대한 검토보고서를 먼저 작성하게 되는데 그 내용에는 사업 배경과 개요, 목적과 사용처, 업무 범위, 검토 이행 조건, 보고와 관련한 내용 등을 상세히 기술하게 되어있다. 다자사업 이행 시 사용하는 TOR의 기본 구조는 다음 [글상자 2-7]의 내용에 근거하며 이 템플릿은 외교부가 제공한다.[56] 사업검

56) TOR의 기본 구조는 노르웨이의 개발 협력 매뉴얼에서 참고한 것으로 개발협력 전반에 관한 TOR이며 다자사업 이행 시 각 기구에 맞게 특정 계약서를 작성하기도 한다. 노르웨이 정부는 UNDP, UNICEF, WHO, UNESCO, FAO, ILO, ITC, UNCTAD, UN-HABITAT, UNEP과의 Framework agreements를 가지고 있으며 이는 Norad의 Intranet에 Legal affairs 섹션에서 관련문서 보기가 가능하다. 기관별 다음 링크 참조.
UNDP at http://norad.no/default.asp?FILE=items/6329/38/Part II 11 UNDP Specific Agreement.doc
UNICEF at http://norad.no/default.asp?FILE=items/6329/38/Part II 12 UNICEF Letters of Exchange

토보고서에는 효과성, 효율성, 영향력, 적절성, 지속가능성, 리스크 관리, 부패방지 조항 등을 중심으로 평가하고 작성한다. 기본적인 TOR의 구조는 이를 따르되, 각 다자기구의 활동이나 특성에 맞게 세부 항목들을 조율하여 작성하도록 한다. 노르웨이도 법적 구속력과 계약을 중요하게 생각하며 계약에 관련한 프레임워크들을 Norad의 인트라넷 법제관련 섹션에서 제공하고 있다.

글상자 2-7. 노르웨이 개발 협력사업 전반 TOR 탬플릿

1. 사업 배경
   - 간단한 프로그램 개요, 협정이나 협약에 따른 프로그램 검토서
   - 검토 이유 및 근거
   - 검토 및 심의 위원단 구성 (대사관, NORAD, 공동공여국 또는 파트너기관, 외부심사단 등)
2. 목적, 지원의도
   - 프로그램 주요 목적, 목표, 수혜대상 등
3. 검토 심의 범위
   - 효과성
   - 효율성
   - 영향력 (해당 프로그램이 수년간 지속되어온 경우)
   - 적절성
   - 지속가능성
   - 리스크 관리
   - 기타 고려할 사항
   - 감사
   - 부패방지 조항
4. 검토심의 이행
   - 정보출처, 방법론
   - 검토심의 참여자 역할분담
   - 계획서 준비, 현장답사, 심의 및 보고 등 일정관리
   - 예산
5. 보고
   - 보고서 형식
   - 주요 결론 및 제언
   - 원본 및 전자사본, 보고 언어 등

자료: Ministry of Foreign Affairs, Norway(2005)

Agreement.doc
UNHCR at http://norad.no/default.asp?FILE=items/6329/38/Part II 13 UNHCR Agreement.doc
UNESCO at http://norad.no/default.asp?FILE=items/6329/38/Part II 14 UNESCO Agreement.doc

다자성양자원조 사업을 결정하고 이행하는 실무단계의 절차 또한 매뉴얼이 제공되고 있는데, 대체적으로는 기본원조 운영체계를 따른다. 각 단계별로 다음 [표 2-22]와 같은 세부 절차를 따르게 되어 있다.

표 2-22. 노르웨이의 다자성양자원조 사업수행 절차

절 차	내 용
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, 다자성양자사업)을 결정 · 노르웨이의 경우 대사관이 사업을 자체적으로 결정할 수 있는 권한을 가져, 200만불 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 중간보고 및 최종보고서 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, 위험도, 중점 섹터, 사업기간 등을 고려하여 결정 · 2006년은 인도적 지원분야 및 평화구축 분야가 선정, 2007년에는 인권 및 장기협력 사업이 평가 대상

자료: Ministry of Foreign Affairs, Norway(2005), 박명지(2010) 재인용

5) 다자 기구 사업 평가

평가의 범위와 규모는 노르웨이 원조의 규모와 복합성에 맞게 이뤄져야 한다. 다자기구와의 협력에 대한 평가는 약 12개 프로그램에 대해 진행되며, NORAD는 동 보고서를 요약하여 연례 평가 보고서를 제출하고 있다. 평가는 OECD/DAC의 개발 원조 평가 원칙과 관련하여 기준을 설정한다. 이 평가를 위해 외부 컨설턴트를 고용하며 프로그램의 적합성, 효율성, 효과성을 보장하기 위해 평가를 실시한다. 장기간 큰 자금을 지원한 프로그램과 특별한 위험 노출지역에 관련되거나 또는 전략적 이해가 얽힌 프로그램은 적합성 단계에서 평가가 고려되어진다. 평가는 일반적으로 파트너 사이에 동의된 사항이며, 계약서에 이에 대해 언급한다. 하지만 평가는 NORAD나 대사관, 공동 공여국, 개발도상국과 노르웨이의 외교부나 파트너의 요청에 의해서도 이뤄질 수 있다. 공여국이 하나 이상인 프로그램인 경우, 참여하는 모든 또는 대부분의 공여국이 합동으로 평가를 진행하기도 한다. 합동 평가가 이뤄질 경우, SIDA의 평가 매뉴얼이 대사관을 위한 유용한 평가도구를 마련해주기도 하며 DAC 역시 합동 평가에 대한 가이드라인을 작성하였다.[57]

사업시행단계 심의에서도 활용하는 항목들은 사업평가에도 적용이 되는데, 특히 효율성, 효과성, 영향력, 지속가능성 등을 중요시 하며, 효율성은 Input과 Output의 단계에, 효과성은 Output과 Purpose 단계에, 영향력은 Purpose와 Goal의 단계에, 지속성은 Input, Output, Purpose, Goal 전 단계에서 고려되어야 할 기준으로 구분되어 있다.

57) 상세 내용은 Ministry of Foreign Affairs, Norway(2005) 참고

8. 덴마크의 다자협력

가. 덴마크의 다자협력 현황

OECD 통계에 따르면 덴마크는 2005-08년 기간 동안 양자/다자 원조의 비중을 비교적 안정적으로 유지했으나(65%/35%), 2009년부터 양자원조의 비중을 늘려 2010년에는 양자 원조의 비중이 73%정도에 달했다. 2011년 다자원조는은 약 7억8천만불 가량으로 약 26%로 줄어들 것으로 예측하고 있다.[58]

표 2-23. 덴마크의 다자원조 배분현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

구분	기구명	금액
세계은행	전체	103.1
	IDA	100.1
지역개발은행	전체	50.5
	AfDB	45.9
	ADB	4.7
UN기구	전체	277.6
	IFAD	4.7
	UNDP	67.7
	WFP	34.5
	UNICEF	33.2
	UNHCR	24.3
EU	전체	272.5
	EDF	89.8
기타다자기구		83.0
총계		786.8

자료: OECD DAC aggregate data

58) 2009년의 총 원조는 US 941 백만불이었다.
http://www.oecd.org/dac/Denmark_DCR2012_21jan13_Part5.pdf 참고

그러나 다자원조로만 보자면, 2001년 이래로 덴마크는 다자개발원조를 강조하며 유엔 기구들과 세계은행에 핵심기여금을 증액하였다. 비율로 분석하면, 핵심기여금인 다자원조는 현재 덴마크의 다자와 다자성양자를 합한 다자협력원조의 88%에 달한다. 규모는 작지만, 다자기구의 활동을 적극적으로 인정하려는 노력이라 하겠다. 이 중 유엔 기관을 지원하는 경향이 지속적인 패턴으로 보이며, 2009년에는 총 원조의 10%에 달하는 금액을 유엔 기구에 지원하였다. 이는 DAC의 평균 4%를 크게 상회하는 것이다. 유엔 기구에 지원되는 자금 중 1/5에 해당하는 규모가 UNDP로 지원되고 있으며, UNICEF (11%), UNHCR (8%), 인도 지원을 위한 UNRWA (4%)의 순으로 다자기구를 지원하고 있따. UN기구 외에 EU 기구들은 전체 ODA의 10%, 세계은행은 2008년 DAC의 평균인 6%보다 낮은 4%를 기록하였다. 덴마크는 따라서 유엔과 EU에 다자원조를 집중하고 있는 것으로 나타난다. 다자성양자사업의 각 기구 별 순위에서도 마찬가지로 세계은행의 IBRD가 가장 높고 그 뒤를 이어 유엔 기구 중에서는 UNDP가 차지하고 있다. 또한 아프리카 개발은행인 AfDB에 지원하는 다자성양자원조가 3위를 기록하고 있다.

표 2-24. 덴마크의 다자성양자원조 지원기구 현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

규모순위	기구명	금액
1	IBRD	90.1
2	UNDP	78.0
3	AfDB	64.5
4	UNHCR	49.7
5	ILO	17.8
6	UNICEF	17.0
7	UNPF	15.8
8	UNOCHA	15.1
9	WFP	12.6
10	UNODC	10.5
11	EBRD	7.3

자료: OECD CRS

유엔 중심의 다자협력 경향 외에도 덴마크는 원조의 집중화 경향을 보이고 있다. 2009년 덴마크는 87개의 다자 기구에 자금을 분배하였고 900불 이하의 소규모 기어금은 2004년에 105건에서 2009년 37건 감소하였다.[59] 이러한 덴마크의 노력이 국제적으로는 모범사례로 평가되고 있다.

다자성양자원조 지원 분야의 특징을 보면 긴급구호 부분이 1순위를 차지하고 있고 그 뒤를 이어 에너지 부문, 정부와 시민사회, 기초교육, 환경보호 분야가 뒤를 잇고 있다.

표 2-25. 덴마크의 다자성양자원조 지원분야 순위 (2011)

(경상가, USD백만불)

순위	분야	규모
1	긴급구호	105.2
2	에너지부문	73.0
3	정부와 시민사회 일반	71.4
4	기초교육	50.5
5	환경보호일반	28.4
6	분쟁, 평화와 안보	19.9
7	농업	18.0
8	산업	17.5
9	재건과 복구	14.6
10	식수공급과 위생	14.5

자료: OECD CRS

앞서 노르딕 국가들의 공통된 특징과 다르게 덴마크는 노르딕국가 중 경제적 이익을 강조하는 국가로 분류되어 왔다.[60] 이는 원조를 지원하기 시작한 1950~60년대 급속히 원조 규모를 증대하기 위해 민간 기업의 지지를 필요로 했기 때문이다. 그러나 이후 OECD DAC 권고사항을 적극적으로 수용하고 국제사회에서 개발협력 논의 및 정책개발에

59) OECD/DAC (2011c), Peer Review of Denmark 참조

60) 덴마크는 경제 인프라에 대한 원조는 매우 강조하는 특징이 있다(World Bank, 1998).

주도적 역할을 하며 국내 원조 정책의 방향 또한 국제규범에 부합하는 방향으로 지속적으로 변화를 유도해오고 있다.

덴마크는 30여년이 넘는 기간 동안 유엔이 권고한 GNI대비 ODA가 0.7%를 초과하며 급진적 변화보다는 지속적으로 빈곤감소와 원조효과성 향상 논의를 주도하고 정책을 개발하며 자국의 원조 방향을 개선해 나가고 있다. 2009년도의 경우 28억불을 개발원조로 지출하였으며, 이는 GNI대비 0.88%에 달하며 덴마크가 비율상으로는 4번째, 규모로는 12번째 큰 공여국이 되었다.[61] 이러한 원조 방향의 개선은 국제사회에서 덴마크의 리더십 확대에 큰 영향을 미쳤다.

덴마크 정부는 정부의 원조 목표와 구체적 행동방안을 명시한 정책 문서를 통해 원조 운용 및 정책의 일관성을 도모함은 물론 국민의 이해를 돕고 국내 지지층을 강화하는 주요 정책 수단으로 이를 활용하고 있다. 특히, 국내 · 외 환경변화에 능동적으로 대응하며 OECD DAC의 권고와 선진 공여국으로서의 이미지 제고를 위한 정부의 지속적인 노력을 바탕으로 덴마크 원조 방향을 경제적 이익 추구에서 빈곤감소와 원조효과성 향상과 같은 국제규범으로 맞추어 나가며 국제사회에서 리더십 또한 확대해 나갈 수 있었다.

덴마크는 법령을 포함한 정책서, 전략서를 통해 주요 목표와 집중분야, 중점 지원국을 명시하고 있으며 이는 원조 배분 및 집행에 있어서도 일치를 나타내고 있다. 집중 분야의 경우 사회민주주의 전통을 강조하는 다른 노르딕국가와 같이 민주주의, 교육, 환경, 보건, 거버넌스 등 사회 인프라 및 서비스 분야에 원조 지원비중이 높았다. 또한 지역적으로는 아프리카와 취약국 지원, 소득 수준별로는 최빈국에 원조가 집중 지원되었다. 2011년에는 2억 크로네는 아프리카 나라들에, 10억9백만 크로네는 취약국에, 5억1천5백만 크로네는 아프가니스탄에 지원되었다(OECD 2011c).

61) 2011-2013년 적자를 줄이고자 택한 방법의 일부분으로 덴마크는 원조 지원 공약액을 2010년 수준으로 동결하였다. 이는 1983년 이래로 처음으로 덴마크의 GNI대비 ODA를 0.8% 아래로 떨어뜨리게 하였다.

나. 덴마크의 다자협력 정책 및 원칙

덴마크는 전략적인 다자원조 공여국이다.[62] 1996년에 발표된 '적극적인 다자주의 활동 계획(Plan of Action for Active Multilateralism)'은 다자기구에 대한 덴마크의 지원이 당연하며, 다자기구에 대한 영향력을 확대하고 위상을 강화하기 위해 보다 전략적이고 '적극적인' 접근이 필요하다는 문제의식을 제기하고 있다. 덴마크는 이러한 적극적 다자주의[63]의 원칙을 반영하여 지속적으로 다른 공여국과 함께 다자 기구의 효과성을 증진하고 평가하는 방안 및 전략을 찾고 있다. 2007년 가을, 덴마크 정부는 덴마크 다자개발협력 평가를 통해 다자개발원조의 질과 효과성을 증진시키고자 했고, 그 결과 새로운 덴마크 다자개발협력 원칙을 세우게 되었다. 이 원칙을 근거로 덴마크 다자협력 2015(Denmark's Multilateral Development Cooperation towards 2015)를 발간하고, 국제사회의 빈곤으로부터의 자유를 다시 한 번 강조하였다. 그들의 적극적인 다자주의에 대한 신념은 2008년 8월 발행된 '2015년을 향한 덴마크의 다자 개발 협력(Denmark's Multilateral Development Cooperation Towards 2015)'에 반영되어 있으며 이 문서를 통해 전반적인 다자전략을 규정하고 있다. 덴마크는 적절하고 효과적인 다자개발협력을 목표로 하며, 다자기구를 통해 덴마크는 인류의 평등과 자유, 존엄성을 가진 삶을 누릴 권리 등 기본적이고 보편적인 가치와 원칙을 확립하고자 한다(DANIDA, 2008).

다. 덴마크의 다자협력 이유와 목적

다자개발에 대한 덴마크 참여의 기초는 다음과 같다. 첫째, 유엔 새천년 개발목표나 유엔 새천년선언과 같은 국제적 규범과 기준을 정한다. 둘째, 다자기구의 국제적인 제도적 멤버쉽 및 중립성은 행위의 정당성을 부여한다. 셋째, 국제사회가 직면한 많은 문제들은 지역적, 국제적 공공재에 관한 것으로, 다자기구는 지속가능한 개발이라는 공통의 원칙하에 국제사회 구성원들의 협력을 이끌어낼 수 있는 조건들을 갖추고 있다. 넷째, 기술적

62) OECD/DAC(2011c)에 따르면, 덴마크는 2007년의 동료 평가에서 권고하였던 것처럼 다자기구에 보다 전략적인 국가가 되었다고 평가하고 있다.

63) 1994년 원조전략 문서에서 '적극적인 다자주의(active multilateralism)'라는 개념을 사용하였으며, 1996년에는 다자원조전략 문서를 도입하였다.

전문성 또는 조정능력과 같은 특수한 역할과 보다 광범위한 국가들을 포함함으로써 규모의 경제를 달성할 수 있다.

다자전략에 따르면, 덴마크는 다음에 집중하면서 더욱 전략적이어야 한다고 명시되어 있다: 1) 더 적은 기구, 더 큰 기여; 2) 자동적으로 자금을 분배하기 않기; 3) 다자와 원조 간의 분할을 위한 고정된 대상을 갖지 않음. 다자개발에 대한 전략적인 참여에 있어 덴마크는 다섯 가지 넓은 중점 분야를 가지고 있다: 1) 성장과 고용; 2) 자유, 민주주의, 인권; 3) 성평등; 4) 안정성과 취약성(Stability and fragility); 5) 환경과 기후.[64] 안정성과 취약성, (특정 범위까지는) 성장과 고용을 제외하고 덴마크는 그들의 중점 분야를 실행하는데 상당한 개발 경험을 가졌다고 평가받는다.

덴마크는 특별히 경제성장, 고용, 그리고 취약국(fragile states)과 전후 복구 과정의 국가들에 대한 그들의 중점 선호를 실현하기 위해 EU, 세계은행, 유엔 기구들을 선택하여 전략적인 협력을 찾고자 한다. 이러한 전략적인 목적과 협력전략은 덴마크가 적절한 파트너와 협력하며 그들의 비교 우위를 사용하는 효율적인 접근을 하게 한다.

전략적인 다자개발원조 방식에 관해, 덴마크는 핵심기여, 지정기여, 수원국 내 공통 매커니즘 활용이 세 가지를 제시하고 있다. 덴마크는 UN기구와 세계은행에 다자원조, 즉 핵심기여(core contribution)의 다년지원을 기본 원칙으로 한다. 다자원조는 덴마크의 다자협력원조액의 약 88%를 차지하며 이는 DAC의 평균인 61%를 크게 상회하는 비율이다. 상대적으로 핵심 기여에 많은 분배를 하는 덴마크는 다자기구에서 큰 환영을 받고 있다. 덴마크가 지정기여를 할 때에는 특정 국가의 다자성양자 개발원조 또는 주제별 우선사안(수직적 펀드 등을 통한) 증진 등과 관련하여, 명백히 정당화 될 수 있을 때에만 예외적으로 활용하는 방안으로 고려되고 있다. 특히 젠더, 인권, 기후변화, 취약국의 경제증진에 관한 중점 분야에 관련된 주제별 신탁금의 기여를 통해 세계은행의 정책설정 및 사업

64) 덴마크는 범이슈, 특히 환경과 여성 평등, 여성 권리 신장을 그들의 전반적인 프로그램에 주류로 편입시키기 위한 노력을 하고 있다. 기후 변화에 대한 국제적인 압력과 행동 가운데서도 DANIDA는 특히 기후에 대해 현저히 집중하고 있는데 이는 더 넓은 환경 이슈에 대한 덴마크의 기여를 침식시킨다고 평가받는다. 덴마크는 2010-2012년 기후 자금으로 DKK 1.2 십억 (USD 231 백만불)를 공약하였다. OECD/DAC (2011c)

방향 등에 영향을 미치기도 한다. 또한, 덴마크의 지정기여는 긴급구호 합동지원(coordinated appeal)과 같은 공여기관 공통 메커니즘 또는 수원국 시스템을 활용하는 방식을 선호하고 있다.[65] 원조 자금 기여를 통한 다자원조 뿐만 아니라 지난 계획들을 평가하고 다음 해의 실행 계획에 대한 동의를 하고자 연별 담화(dialogue)를 개최하기도 한다.

다자 협력의 이유 측면에서 보면 다음의 내용을 살펴볼 수 있다. 경제규모, 인구 및 국토 등의 면에서 소국인 덴마크는 국외적으로 1970~80년대 소련 및 동유럽과의 차별화와 서구화의 이미지를 부각시키고자 원조 예산을 대폭 증대하였다. 또한, 이를 위해 국내적으로 국민적 공감대를 형성하고자 다양한 방법으로 캠페인을 벌이며 개도국의 빈곤퇴치가 선진국의 의무이며 개도국과의 협력은 장기적으로 국가발전에 유익하다는 인식을 확산시켜 나갔다. 다른 노르딕 국가들과 유사하게 덴마크도 국제사회에서 자국의 영향력을 확대하고 입지를 강화하며 자국의 이미지 제고 및 신뢰도의 증진을 위한 수단으로 다자원조를 적극적으로 활용해왔다.

MDGs 달성의 목적과 함께 식량안보, 인도적 지원, 환경 및 기후변화와 같은 공공재 제공에 있어 다자기구의 효율성 강화와 지역적으로 사하라 이남 아프리카 및 분쟁국 지원을 강조하는 이유는 1) 다자원조 배분 시 다자기구에서 덴마크 개발정책의 우선순위가 어떻게 반영되며 선택한 다자 기구의 발전과 정책 결정에 어떤 영향을 미칠지에 대해 관심 있기 때문 2) 다자기구별 지원이 어떻게 최대한의 효과를 거둘 수 있는지에 관심 있기 때문, 그리고 3) 전 세계 빈곤퇴치와 안정적인 세계 안보를 위한 국제사회의 다자개발협력 강화는 덴마크의 국가적 책임인 동시에 국가에 이익을 가져다준다고 보고 있기 때문이다. 덴마크는 중요한 가치와 인간 평등, 자유, 인간다운 삶의 권리와 같은 보편적인 원칙을 증진하고자 한다.[66]

---

65) Ministry of Foreign Affaris, Denmark (2008). Denmark's Multilateral Development Cooperation Towards 2015

66) Denmark's Multilateral Development Cooperation Towards 2015 참고

라. 덴마크의 다자협력 운영 및 관리

덴마크는 외교부를 중심으로 일원화된 원조체계를 갖고 있었다. 1991년 이래 외교장관이 외교 부문을, 개발협력장관이 무역과 개발을 총괄하는 체제 하에 외교부 내 South Group, 이른바 'Danish International Development Agency(DANIDA)'가 개도국에 대한 원조 정책과 방향성을 결정하였다. '2015년을 향한 덴마크의 다자 개발 협력' 문서(2008)에 따르면 덴마크의 다자개발원조 관리체계는 지난 2005년 분권화되었다(DANIDA, 2008). 뉴욕과 제네바의 유엔 대표부와 워싱턴과 로마의 대사관이 특정 기구로 전달되는 다자원조에 대한 관리를 담당하게 되었고, 외교부의 다자협력 부서의 주요 업무는 전반적인 개발정책 및 전략과 새천년개발목표(MDGs)나 유엔 개혁, 국제적 환경 및 인도주의적 지원 노력과 EU 개발원조 등의 횡단 이슈(cross-cutting issues)의 촉진에 초점이 맞추어지도록 했다.[67] 분권화된 원조 체계와 더불어 외교 본부 내에서 그리고 현장에서 매우 통합적인 체계로 구성되어 있는 덴마크의 원조 체계는 효과적인 것으로 증명되었다.

양자, 다자 원조에 대한 전략과 모든 개발 정책의 리더십의 근원에 외교부가 있으며 덴마크 의회의 승인을 얻는 체계 내에서 원조와 관련된 모든 문제의 최종 책임은 개발협력 장관에게 있다. 동시에 2003년 이례로 원조 프로그램의 디자인과 실행에 관한 포괄적인 책임은 프로그램이 집행되는 수원국의 덴마크 대사관에 양도되었다.[68]

특히 2009년 6월 외교부는 신흥국의 성장 및 세계화에 따른 새로운 도전에 대응하기 위해 체제를 개편하게 되었다. 새로운 체제는 기존의 개도국-선진국 구분 대신 주제별 및 기능별 센터 중심으로 분리되었다. 세계도전센터는 유엔, 다자개발은행, OECD 등 다자기구와의 협력 이슈를 다루는데 특히 빈곤, 기후변화, 환경, 분쟁, 에너지, 보건 등에 관해 국제사회와 공동 대응하는 역할을 한다. 개발정책센터는 양자 다자 원조정책 수립과

67) 이러한 분권화는 다자기구와의 대화의 질과 효과성을 강화하는데 기여하여 보다 구체적이고 결과지향적인 대화가 가능토록 했다.

68) OECD/DAC(2007) 참조

예산책정, 평가, 인도적 지원 등을 다루며, 센터 내 담당부서(Department for Quality Assurance)가 전반적인 성과관리와 평가를 담당한다.

기본적으로 다자원조는 세계도전센터가 관리하고 있으나, UNESCO, ILO, WHO, EBRD, IMF 등과 같이 부문별로 특화된 기구와의 협력은 다른 공여국처럼 연관 부처 간 역할분담을 통해 이루어진다.

덴마크는 2005년부터 제네바와 뉴욕에 위치한 유엔 대표부와 워싱턴과 로마에 위치한 사무소에 많은 권한과 책임을 위임, 다자원조 분권화(decentralization)도 시도하고 있다. 각 대표부에서는 다자기구 내에서 덴마크의 개발정책 우선순위를 주창하는 한편, 각 지역별로 위치한 기관과의 정책대화, 기여금 관리, 타 공여국과의 협력, 평가 업무 등을 수행한다. 단 다자개발은행 기금과의 협력 및 관리는 여전히 코펜하겐에 위치한 외교부 본부에서 관장한다. 덴마크의 원조 시스템 분권화는 세 가지 이유에서 긍정적으로 평가받고 있다; 1) 개발 필요에 대한 더 신속한 대응; 2) 파트너 국가의 우선 사항에 동조하는 프로그램을 택하는 유연성; 3) 다른 공여국과의 조화. 또한 덴마크의 분권화된 조직 시스템은 일관성을 보장하고 의사소통을 편리하게 하며 덴마크가 양자–다자 간 채널의 효율적인 시너지 효과를 발휘하게 되었다고 평가된 바 있다.[69] 분권 절차가 코펜하겐과 현지 대사관 각각의 책임 사이에 적절한 균형을 유지하는 반면 본부의 지역별 부서(Regional Departments)의 역할은 여전히 좀 더 명확히 구축할 필요성이 지적되었다.[70]

1) 다자 기구 선정 기준

덴마크 역시 양자 및 다자 ODA를 배분하는 특별한 매커니즘은 가지고 있지 않다. 덴마크는 다자기구를 기여규모와, 정책대화 여부 개최, 개도국과의 협력 수준, 업무수행의 효과성 등으로 평가하여 각 기구에 대한 지원여부와 규모, 기간을 결정한다.[71]

---

69) OECD/DAC(2007) 참조

70) 덴마크는 분권화 실행을 평가하기 위해 초청되고 있다. 이러한 평가작업은 비슷한 과정에 있는 DAC 국가들과 분권화를 고려중인 새로운 공여국들에 도움이 될 것이다. DANIDA의 국제 개발 협력 이사회는 전략, 실행계획, 개발 협력과 관련된 활동에 대해 독립적, 전문적, 기술적인 조언을 제공한다.

71) 덴마크의 개발원조 중기 계획을 담은 덴마크개발원조의 중점 원조계획(Principles of the Danish Government

앞서 언급한 바와 같이 덴마크는 재원을 중점 기구에 집중적으로 기여하는 경향을 보이고 있다. 이는 국제사회, 국제기구 내에서 소수의 전략적인 다자 파트너에게 자국의 영향력을 확대하기 위한 전략의 일환이다. 또한 자금의 출자와 모니터링이 용이함 특정 분야에 대한 지원에 있어서 비교 우위와 효율성을 가질 수 있기 때문이다. 1996년에 발표된 '적극적인 다자주의 활동계획(Plan of Action for Active Multilateralism)'에서는 효율성이 높으며 성과가 좋고, 덴마크 원조정책의 방향성과 일치하며, 중점지원 분야에 지원을 많이 하는 다자기구를 중심으로 재원을 배분하겠다는 원칙을 천명하고 있다.

덴마크는 기구별 전략 수립 절차[72]와 전략문서의 틀에 대한 지침으로 2006년 '다자기구 지원전략 및 연간 실행계획 수립 가이드라인(Guidelines for Organization Strategies and Annual Action Plans for Multilateral Organization)'이 발간하였다. 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, 결과보고 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 3-4개국을 넘지 않도록 하고 있다.

현재 덴마크는 영국과 함께 UNDP와 UNFPA에 대한 공동의 지원전략을 수립하여 활용하고 있다. 한편, 특정 분야에 관한 다자성양자원조는 해당 분야나 사안에 대한 특별한 권한 및 명확한 비교우위를 가진 다자기구를 통해야만 한다. 예를 들어, 아동이나 원주민 권리에 관해서는 UNICEF, 경제 성장이나 고용 및 인프라 건설에 관해서는 세계은행, 지역개발은행, 또는 EU 집행위원회에 등에 중점을 두고 다자성양자원조를 지원하는 방식으로 운영한다.

---

for Danish Development Assistance)에 다자기구에 대한 향후 5년간의 지원예산을 제시하여, 다년간의 예측 가능한 지원 원칙을 준수하고 있다.

72) 2000만 DKK이상 지원하는 기구에 대해 기구별 전략(organization strategies)을 수립

2) 다자 기구 사업 운영

덴마크 다자개발협력에 대한 운영은 주요 다자기구 본부에 가까운 대표부들에게 분권화되어왔다. 이는 목표 설정과 전략적 계획에서부터 수행과 예산 및 회계 등의 재정 운영, 결과 및 성과 모니터링과 평가에 이르기까지 운영과정에 대한 전반적 업무를 포함한다. 그러나 일관성 있는 운영을 위해 코펜하겐에서 담당하는 역할은 다음과 같다. 1) 다자협력의 일관성과 다른 개발협력 및 관련 정책과의 일치성 보장, 2) 다자개발협력에 관한 전반적인 전략적 계획, 3) 기본 목표와 계획, 정책 가이드라인 및 외교지침에 따른 다자개발업무의 수, 4) 활동, 결과 및 재정 운영, 성과 대한 실시간 모니터, 5) 다자협력 예산 집행과 재정운영에 대한 전반적인 감사, 6) 시너지 효과 창출과 지식공유를 위한 다자/양자 시스템간의 지속적인 대화 촉진 기구의 자체적 전략 업무 및 결과 보고에 기초한 다자기구 전략과 연간 시행계획은 다자기구를 통한 개발협력의 질을 평가하고 모니터하는데 필수적인 수단이다. 뿐만 아니라 연간 MOPAN, 애드혹 평가, 타공여국들의 평가(또는 합동 평가) 등도 함께 이용될 수 있다.[73]

덴마크는 2012년 8월에 덴마크의 다자개발협력 운영(Management of Danish multilateral development cooperation) 보고서를 편찬했는데, 동 문서는 다자 기구에서의 협잡과 그릇된 관리 케이스를 보고에 대한 내용을 포함한다. 다른 공여국들과의 자금 기여가 혼재되어 있기 때문에 덴마크의 다자기구 핵심 기여를 추적하는 것은 어렵다. DANIDA에서 보낸 재정 자원은 분리되어 추적할 수 없으며 국제적으로, 개별적으로, 또는 국가단위로 다자기구의 협잡과 관리 소홀 케이스를 계산하는 시스템이 없다. DANIDA는 프로그램에서의 그와 같은 잘못된 운영 케이스와 다자기구에서의 프로젝트 협잡의 경우를 보고하기 위한 몇가지 도구를 보유하고 있다. DANIDA의 홈페이지(덴마크어)에서 주요 13개 기구에 대한 협잡과 미숙 운영 문제를 다루고 있다. 덴마크의 기여 규모와 정치적, 전략적 중요도를 기반으로 하여 협잡, 부패, 미숙 운영을 퇴치하기 위한 13개 기구의 일반적 시스템과 행동을 예시로 작성하였다.[74]

---

73) Ministry of Foreign Affairs, Denmark (2012) 참조

74) ㉮ The African Development Bank (AfDB) / The African Development Fund (ADF)
㉯ The Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria (GFATM)
㉰ The International Fund for Agricultural Development (IFAD)

3) 다자 기구 관리 및 사업 평가

2003년 DANIDA는 다자기구의 활동성과를 포괄적으로 평가하기 위해 '성과평가 프레임워크(PMF, Performance Management Framework)'를 처음 개발하였다. PMF[75]는 다자원조에 국한되지 않으며 개발원조의 전반적인 질적 개선을 위해 만들어졌다. PMF는 외교부, 다자기구 본부, 수원국 내 다자기구 사무소에서 정략적 및 정성적 정보를 수집하여 다자원조를 평가할 수 있는 수단을 제공한다. 근거자료로 다자기구의 전략, 대사관 및 MOPAN의 인지분석(perception analysis), 다자기구 자체 평가보고서 등을 참조한다. 개별 다자기구의 관행과 수원국 내 활동성과를 측정하기 위해서 해당 기구의 전략문서에 포함된 목표와 지표를 활용한다. DANIDA는 매년 15개 수원국 내에서 3개의 다자기구를 선정하여 정보를 수집하고 평가를 수행한다.

다자개발원조의 지속적인 모니터링은 대부분 목표와 달성 결과에 대한 해당 기구의 자체 보고에 기초한다. 따라서 결과 측정(평가)에 대한 기구의 내부 시스템이 가장 기본적인 정보원이라고 할 수 있다. 이 같은 기구 자체보고의 활용을 강화하기 위해 현재 다자기구의 모니터링 및 보고 시스템의 질을 평가하기 위한 작업이 타 공여국들과의 협력 하에 이루어지고 있다.

- The International Planned Parenthood Federation (IPPF)
- The EU Commission
- The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS)
- The United Nations Development Programme (UNDP)
- The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
- The United Nations World Food Programme (WFP)
- The United Nations Children's Fund (UNICEF)
- The United Nations Population Fund (UNFPA)
- The Education for All Fast-track Initiative (EFA FTI)
- The World Bank

75) PMF의 장점은 외교부, 다자기구 본부와 사무소 등 다양한 차원의 시각을 포괄한다는 점과 다자기구의 성과측정과 관리에 기여한다는 것이다. PMF 방식은 다자기구별 재원 배분에 필요한 종합적인 정보를 제공한다는 강점이 존재하지만, 평가수행에 지나치게 많은 시간과 노력이 든다는 비판도 있다.

그림 2-9. 덴마크의 기구 전략, 실행계획 구성과 가이드라인

1. The relevance of the organization in relation to the development in international framework conditions and new actors			
Present and new challenges.	Relevance in relation to the development in global power structures, including new actors.	Legitimacy /representation	Overall efficiency (as a platform and norm entrepreneur, operatively).

2. The relevance and efficiency of the organization in relation to the international humanitarian and development goals.		
Objectives for contributions to humanitarian and development goals.	Objectives for the operational efficiency.	Objectives for the organizational efficiency.

3. The relevance of the organization in relation to Denmark's priorities in development policy			
The relation between the core mandate of the organization and the Danish humanitarian priorities in development policy	Concrete contributions within the Danish priorities in development policy.	The organization's efficiency and relevance.	Opportunities for influence.

자료: Ministry of Foreign Affairs, Denmark(2012)

개별 기구의 자체 보고를 보완하고 기구와의 지속적인 대화를 촉진하기 위해 덴마크 외교부는 타 공여국들과의 협력 하에 기구의 전반적인 실적과 효과성 및 수원국에서의 구체적인 파트너십 운영에 대한 정기적인 평가를 수행하고 있다.

한편, 2004년에는 다자기구 내 평가부서의 자체평가가 얼마나 '결과중심관리(RBM: Result-Based Management)' 원칙을 따르는지를 측정하는 방법론을 개발하였다. 다른 노르딕 국가들과 유사하게 DANIDA의 '다자기구 RBM 평가'는 특정 다자기구가 성과 위주 시스템을 강화하여 효율성을 증진할 수 있도록 분석하고 제언하는 데 목적이 있다. 근거자료로 다자기구 내부 문서, 직원 인터뷰, 현장 실사 및 워크숍 등을 통해 수집된 것을

활용한다.[76] 이에 대해 DANIDA가 각 기구에서의 활동 수행 및 진행상황과 관련된 모든 정보를 요구할 권한을 가지며, 감사를 수행할 권리를 갖고 있다고 명시하고 있다. 평가 방식은 각 기관의 RBM 수단의 소유 여부를 먼저 파악한 후 그 수단이 조직 운영의 효과성과 개발성과를 창출하는데 얼마나 효율적으로 활용되는지를 평가한다.

덴마크는 합동심의회를 구성하여 DAC 평가원칙에 따라 다자기구 별로 자체적인 평가 체제와 정책을 서술하고, 평가의 독립성, 신뢰성, 활용 여부를 분석하였다. DANIDA REM 평가는 다자기구의 결과중심관리 위주 접근이라는 측면에서 다자기구 자체 평가인 COMPAS나 영국 국제개발부(DFID)의 '다자효과성프레임워크(Multilateral Effectiveness Framework)'와 유사하다.

2008년 Denmark's Multilateral Development Cooperation Towards 2015 전략 문서에서는 보다 적은 기구에 많은 장기 기여금을 지원하기 위해서 4가지 기준–파트너십, 적절성, 효율성, 대화와 전략적 영향력–에 따라 체계적으로 다자 기구에 대한 자원 배분이 가능토록 해야 한다고 제안하고 있다. 이러한 4가지 기준에 대한 평가는 덴마크의 기구별 전략 후속조치 및 타 국가와 연구기관이 실행한 평가에 기초하고, 특히 다자 및 양자 기구가 자체적으로 행한 조사('partnership surveys')가 중심이 된다.

또한, 덴마크는 2009년부터 다자기구 평가에 대한 공여국간 조화노력에 동참하기 위해 '성과평가 프레임워크(PMF)', '결과중심관리(RBM)' 평가와 같은 자체 평가방식을 활용하기 보다는 COMPAS와 같은 다자기구 자체평가를 활용하는 한편 MOPAN[77]에도 적극 참여하고 있는 추세이다. 외부 평가는 덴마크 외교부 자료에 기초한 질적제고(quality

76) 해마다 한 번, 또는 자금조달협정에 구체화된 횟수만큼, 해당 기구는 성취한 결과에 대한 사실과 지표들을 포함한 전반적인 활동 진행상황에 대해 보고해야 한다. 모든 활동이 종료된 후에는 기구는 최종 보고서를 발행하여 감사보고서와 함께 DANIDA에 전달해야 한다.

77) 덴마크를 포함한 8개국이 참여한 MOPAN은 2003년부터 수원국에서의 2-3개 다자기구 업무에 대한 연간인식평가를 행하고 있다. 오늘날 MOPAN은 16개 공여국이 참여하고 있는 다자네트워크로, 회원국들은 다자 기구의 효과성에 대해 공통적 접근(Common Approach)을 통한 평가에 대한 동의를 바탕으로 다자적 이슈에 대한 정보와 경험을 공유하고자 한다. 특히 회원국들은 덴마크의 사례와 같이 다자기구에 대한 양자적 평가를 MOPAN Common Approach로 대체하고자 하는데, 정보를 수집하는 개별적 과정들을 하나로 합치고 일치시킴으로써 공여국 및 기구의 거래비용을 낮출 수 있기 때문이다.

assurance)를 보완하며, 2004년 이래로 다자기구 자체의 독립평가팀에 의한 평가를 사용할 수 있게 되었다.

덴마크는 해당 기구의 자체 평가 보고, 타 공여국과의 공조 평가뿐만 아니라 개도국의 현지 대표부(Representation)의 덴마크의 기여에 대한 평가를 연간으로 실시하여 다자기구의 성과를 평가한다. 동 결과 역시 덴마크 외교부의 연간 성과 보고서에 포함되며 역시 고위급 협의가 있을 경우 어젠다로 논의 된다. 이 평가는 크게 다음의 두 부분으로 구성된다: 첫째, 각 개도국에서 다자기구가 수행하고 있는 프로그램에 대한 정보를 획득하기 위한 평가로, 3개의 일반적인 질문으로 구성, 둘째, 선 단계에서 선정된 3개의 국제기구에 대한 질문 4개로 구성. 이어지는 내용은 두 단계의 평가를 구성하는 총 7개 기준이다.

i) 개도국의 빈곤감소전략을 형성, 이행과정에서 주요 역할을 하고 있는 국제기구 10개 나열
ii) 덴마크의 중점 지원 분야에서 주요한 역할을 하고 있는 국제기구 10개 나열
iii) 덴마크 헌재 공관과 가장 긴밀한 협력 업무를 수행한 기구 3개 나열
iv) 각 기구의 총체적 성과 평가
v) 개도국에 정책적 조언을 제공하는지의 여부와 내용 평가
vi) 프로젝트 지원 여부 및 내용과 국제기구의 주요 업무와의 연관성
vii) 개도국 주도의 공여국간 협력(조화 및 일치) 매커니즘 참여 정도 평가

4) 계약상의 특징

재무부의 예산가이드라인에 따라 덴마크 외교부는 특정 기구에 대한 지출을 약속하는 법적구속력이 있는 협정에 서명을 하도록 되어있다. 협정 체결 전 원조 기금의 증여 또는 예산 전용에 대한 근거가 직접적으로 정부 예산안에 명시되거나, 기타 근거문서를 제시하여야 한다. 이러한 조건이 만족되면 정부 협정이나 계약, 지급 약정서와 같은 법적 구속력이 있는 협정의 형태로 만들어지게 된다. 정부 예산 하의 대부분의 개발 자금은 재정투입계획에 따라 운영되며, 소규모의 예산은 예산계획에 기초하여 지출 및 운영되기도 한다.

9. 일본의 다자협력

가. 일본의 다자협력 현황

2004년부터 2008년 동안 일본의 총 ODA의 약 17%가 다자기구를 통해서 배분되었으며 그 액수는 2008년 기준 24억불에 달한다. 2008년 일본의 다자기구를 통한 원조의 총 액수는 19억불에서 24억불로 28.8%가 증가하였다. 이는 세계은행 지원금이 증가했기 때문이다.

표 2-26. 일본의 다자원조 배분현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

구분	기구명	금액
세계은행	전체	4239.2
	IDA	2209.0
지역개발은행	전체	1399.5
	AfDB	1057.1
	ADB	249.0
UN기구	전체	759.3
	IFAD	593.5
	UNDP	0.0
	WFP	83.6
	UNICEF	4.7
	UNHCR	18.3
EU	전체	19.6
	EDF	0.0
기타다자기구		0.0
총계		379.6

자료: OECD DAC aggregate data

더불어 일본은 양자 무상원조의 일부분을 다자기구를 통해서 지급한다.

2008년 일본의 다자성양자사업은 7억3천만불이며, 2007년 대비 85% 증가된 수치이다. 그러나 정부는 양자 다자원조 간의 일관성 뿐 아니라 다자협력자체의 운영체계나 전략이 전반적으로 매우 부족한 실정이다. 현지 이러한 절차가 분절된 것으로 나타나며, 전체예산의 구성을 참고하지 않고 각각의 정부부처와 관련 기관들이 각자의 예산을 마련하고 있다. 원조운영체계도 끊임없이 정치적 상황에 따라 변화하고 있으며 아직까지 체계화되지 않은 단계라 할 수 있다.

2004년부터 2008년까지 일본 다자원조의 최대 수혜기관은 세계은행으로, 일본의 총 다자 원조의 평균 42%(총 ODA의 7%)를 받고 있다. 동 기간 동안 지역개발은행에의 출자(Contributions)는 총 다자원조의 17%(또는 총 ODA의 3%) 정도를 차지한다.

표 2-27. 일본의 다자성양자원조 지원기구 현황 (2011)

(경상가, USD백만불)

규모순위	기구명	금액
1	UNDP	364.7
2	WFP	275.1
3'	UNHCR	205.6
4	UNICEF	175.3
5	AfDB	105.9
6	UNHSP	105.1
7	FAO	47.0
8	IOM	42.3
9	UNRWA	21.0
10	ADB	20.0

자료: OECD CRS

일본은 유엔 정규예산에서 두 번째로 큰 비중을 담당하고 있으며 일부 유엔 산하 기구에 있어서 가장 큰 규모를 지원하는 공여국이다. 유엔 기구들은 일본 다자원조의 20% 넘게 지원을 받고 있으며, 그 중에서도 UNDP, WFP, UNHCR, UNICEF, FAO 등이

규모면에서 가장 큰 비중을 차지한다. 그러나 일본이 유엔 기구들에 지원하는 핵심기금은 일본 정부의 예산축소와 함께 축소되어 왔으며, 2008년 유엔 기구로의 다자원조 지원이 2004년 대비 54%정도 감소한 바 있다. 2001년 기준으로 일본은 UNDP의 분담금 (핵심기여)의 가장 큰 공여자였지만 (14.7%), 2008년도에 그 순위가 6위로 하락하였다. 마찬가지로 2001 UNFPA의 2번째로 큰 공여자였지만 2008년 6위가 되었으며, 2001년 UNICEF의 5위에서 2008년 15위로 하락한 바 있다. 일본정부는 지속적으로 유엔 기구들에 대해 지속적인 예산 감축을 계획하고 있으며, 2010 회계연도까지 유엔 기구들에 지원하는 다자원조가 축소되어왔다(OECD/DAC 2010). 전통적으로 유엔기구에의 다자원조 규모가 상당했던 일본은, 다자기구의 정책결정이나 의사결정 과정에서 영향력을 행사할 수 있었으나, 그다지 적극적으로 다자기구에서 목소리를 내지는 않았던 것으로 평가된다. 이후 다자원조의 규모가 점차 줄어들면서 다자기구 내에서의 일본의 입지도 다소 약화될 수 있다는 우려의 목소리가 있다.

일본이 다자성양자사업으로 가장 많이 지원하는 분야는 긴급구호이며, 그 뒤를 이어 정부와 시민사회 분야, 재건과 복구, 그리고 산업분야가 따르고 있다.

표 2-28. 일본의 다자성양자원조 사업 지원분야 순위 2011

(경상가, USD백만불)

순위	분야	규모
1	긴급구호	485.0
2	정부와 시민사회 일반	290.3
3	재건과 복구	205.3
4	산업	115.7
5	개발식량지원	71.9
6	교통물류	52.5
7	농업	52.4
8	분쟁,평화와안보	42.9
9	중등교육	41.2
10	기타사회인프라	38.0

자료: OECD CRS

반면, 일본은 안전상의 이유로 직접적인 양자원조가 이행되기 어려운 국가나 지역에 대한 UN 기구들의 활용이 높아지고 있는데, 이는 다자성양자원조의 비율이 높아지는 주요 원인이다. 예를 들어, UNDP에 대한 일본의 분담금은 감소하고 있으나, 사업이나 국가를 지정하여 UNDP에 지원하는 다자성양자사업은 늘고 있는 것으로 분석된다(OECD/DAC 2010).

표 2-29. UNDP 일본기여금

년도	정규예산	기타	총계
2005	82.43	131.35	213.78
2006	75	154	229
2007	75	79.2	154.2
2008	73.1	193.2	266.3
2009	74.11	231.87	305.98
2010	82.15	368.89	451.04

자료: UNDP (2006), UNDP (2009), UNDP (2010), UNDP (2012)

나. 일본의 다자협력 정책 및 원칙

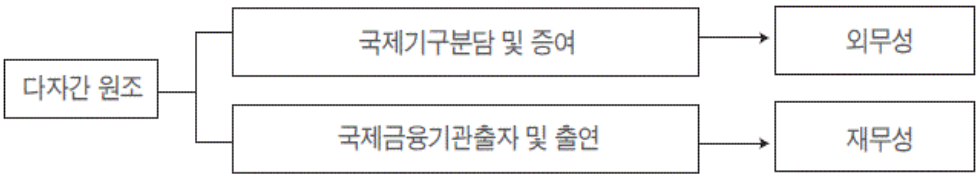
일본의 다자기구와의 협력, 전반적인 전략에 대한 단일화된 전략문서는 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 일본의 ODA 헌장 (2003년에 개정)에서, 국제사회와의 파트너십과 협력을 일본 ODA 기본 정책의 하나로 언급하고 있으며, 2007년 발표된 ODA백서에서 이러한 접근방법을 간략하게 명시하고 있다. 일본의 다자정책은 전반적인 개발정책에 포함된 다음과 같은 분야를 다자원조의 중점 분야로 선정하고 있다(OECD 2009).

(1) 환경 · 기후 변화 대응
(2) 개발 도상국의 경제 성장 및 일본의 경제의 추가적인 번영
(3) 민주화 정착 · 시장 경제화의 지원

(4) 평화의 구축 및 대 테러

(5) 인간의 안전 보장 도모

그림 2-10. 일본의 다자협력 운영체계



자료: 전승훈(2006)

일본의 유엔기구와의 협력 방식을 살펴보면, 대부분의 기금을 단순 분담금이 아닌, 주제별 프로그램 위주로 지원하고 있다. 2005년도 UNDP에 지원된 일반 기금은 약 8천 2백만불였지만, 공동재원 기금은 이보다 훨씬 많은 약 1억 3천만불였다. 일본의 UNICEF와의 협력 방식 또한 일반 기금 보다 특정 나라와의 사업을 지정할 수 있는 지정 기금이 3배 가까이 많았다. 특히, 일본의 쓰나미, 다르푸르 사태 등을 위한 긴급구호 특별 기금은 일반기금보다 무려 5배에 이르러 이 분야에 대한 전 국민적 호응이 큰 것으로 나타났다. UNHCR의 경우도 마찬가지로 다른 DAC 회원국가에 비해 일반 기금 보다 지역별, 국가별로 지정된 프로젝트성 기금이 압도적으로 많았다. 이는 일본의 공여 전략이 장기적인 유엔기구의 일반 사업 지원 보다는 수원국에 대한 영향력을 단기간에 높일 수 있는 프로젝트 사업에 주력하고 있기 때문인 것으로 보인다(김은미 2007).

다. 일본의 다자협력 이유와 목적

절대적인 기준이라 할 수는 없으나, 일본 외무성의 다자기구 예산 분배는 효과적인 운용, 역할과 성과, 일본의 정책을 반영하는 전략, 일본인 직원 증가를 위한 노력, 일본 공여금의 효과적인 집행 등과 같은 기준을 토대로 하여 이루어졌다고 언급하고 있다. 대부분의 경우 외무성에서 결정하기 때문에 외교적 및 정치적 인 이유가 포함될 것으로 추측할 수 있으나 타 선진공여국들과 같은 구체적인 근거나 이유는 명시되어 있지 않다.

다만 일본 개발원조백서에서 밝히는 다자성양자원조에 대해서는 두 가지 목적이 있다. 첫 번째로, 국제 원조의 흐름을 양자 원조 정책에 반영시키는 것과 동시에, 일본이 비교우위를 가지고 있는 양자 원조의 방법들을 수원국들 및 국제 사회에서 주류로 만드는 것이고, 다른 하나는 분야 공통의 목표 하에, 양자 및 다자 원조를 효과적으로 결합하여 일본의 원조효과성을 향상시키는 것에 있다. 그러나 전통적으로 일본이 경제분야 개발원조에 치중한 점, 외교적 · 정치적 관계와 원조지원여부 등의 상관관계가 높은 점 등을 고려할 때, 다자원조 및 다자성양자원조도 다분히 전략적으로 활용되고 있는 것으로 파악된다.

라. 일본의 다자협력 운영 및 관리

1) 다자협력 운영 체계

다자간 협력의 경우 외무성은 주로 UN등 국제기구에 대한 분담금 및 증여를 담당하고, 재무성은 금융기관(IMF, 세계은행, 지역은행 등)에 대한 출자 및 출연을 담당한다(전승훈 2006).

일본의 외무성은 2006년 8월 구조적 개편 이후 경제협력국과 국제개발청을 담당하는 범국제사안담당부서(global issue department)가 통합되어 국제협력국으로 통합되었으며 양자협력과 다자협력을 함께 주관한다. 일본은 개발협력국들과의 협력의 결과향상을 통해 효과적이고 효율적인 국제협력을 위해 노력하며 이는 아래와 같은 사항을 포함하는 양자 및 다자원조와의 시너지효과의 검토를 통해서 이루어지고 있다(OECD 2009).

(1) 국제기구의 특화된 전문지식과 일본의 기술 및 경험을 전수한다

예) 2004년 이래로 일본은 UNICEF의 교육전문지식 과 일본의 과학 및 수학교육의 전문지식을 결합하여 방글라데시의 초등교육분야의 국제협력을 실시하고 있다

(2) 국제기구를 통한 원조 (total funds)증액 및 개발도상국의 범주를 확대한다.

예) 2007년 10월 일본은 AfDB와의 코파이낸싱을 통해 우간다의 국내 전력송신망의

개발을 위한 대출을 승인하였다. 2006년 5월 이후로 일본의 5개 NGO들이 수단에서 송환된 난민들을 활동에서 UNHCR, WFP, UNICEF 등의 기관들과 협력하며 원조의 범주를 넓히고 있다.

(3) 세계의 각국에 지부를 두고 있는 국제기구의 이점을 누려 국제기구의 유연한 원조체계를 사용할 수 있다. 이는 원거리의 거주자들, 소수민족, 개발도상국의 사회에서 격리된 집단 등의 지원을 가능하게 하고, 재난 구호 활동 등에 있어서 초기의 신속한 대응체계를 사용할 수 있도록 한다.

예) 일본은 이라크와 수단과 같은 양자원조가 불가능한 국가 혹은 전후 지역에 국제기구를 통해 긴급인도지원을 한 바 있다.

(d) 국제기구의 정치적 중립성을 강조

예) 인구문제와 HIV/AIDS예방 및 치료에 관한 협력은 몇몇 국가에서 민감한 문제일 수 있음. 이러한 경우 전문가들이 존재하는 국제기구(UNFPA, IPPF 등)를 통한 협력이 유용할 것으로 판단된다. 더 나아가 국제기구는 일본의 파트너국가와의 외교 관계에 상관 없이 인도적 지원을 가능하게 한다.

일본은 ODA 헌장에 명시되어 있는 일본의 원조 방향, 전략 및 국가의 이익과 일관성 있는 원조 전략을 펼치고자 한다. 예를 들어, 일본은 2001년 개발도상국의 저작권 보호를 위해 일하는 WIPO의 최대 공여국이었는데, 이는 이 기구가 일본의 상품 보호에 있어 매우 중요한 기구로 인식되었기 때문이다. 일본은 주제별로는 교육, 보건, 식수 및 위생 등 빈곤퇴치 분야와 인프라, 무역 및 투자 등의 지속 가능한 성장, 환경, 인구, 식량, 에너지 등의 글로벌 이슈, 그리고 분쟁 방지, 긴급구호 등의 평화 분야 등을 우선시하고 있다. 지역적으로는 중국, 인도, 태국, 인도네시아, 그리고 필리핀 등 아시아 5개국에 15년 이상 꾸준히 원조를 제공하는 등 비교적 집중화되어 있고, 안정적인 국가별 분포를 보이고 있다(김은미 2007). 하지만 일본의 경우 다자 지원에 있어 다른 DAC 회원국과의 협력이 미약하며, 독립적으로 활동하려는 경향을 보이고 있다(OECD/DAC 2003).

2) 다자성양자원조 사업 배경

개발도상국에서의 개발 과제 중에는 '감염문제' 등처럼 국경에 관계없이 펼쳐져 전파성이나 대책에 필요한 경비 부담의 크기에서 한 국가가 독자적으로 해결할 수 없는 문제들이 있다. 따라서 1980년대 후반, 이러한 문제의 해결에는 국제 사회가 연계하여 지구적 규모의 문제로서 해결해야 한다는 공감대가 공여자들 사이에서 형성되었다. 이런 세계적 흐름 속, 보건 · 의료 분야에서의 일본의 다자성양자협력은 '예방 접종 확대 계획(EPI)에 대한 UNICEF와의 제휴'로 1989년부터 시작되었다. 이 예방 접종 확대 계획을 UNICEF와 연계하는 것이 결정된 배경에는, 이하의 4개의 국제 의료 협력 분야에서 세계적 흐름이 있었다.

글상자 2-8. 국제적 의료분야 협력 노력

알마아타 선언:
1978년 구소련(카자흐 공화국)의 알마아타에서 열린 WHO와 UNICEF 공동주최의 일차보건의료에 관한 회의에서 "2000년까지 세계의 모든 사람에게 건강(Health For All by the year 2000)"을 목표로 삼았으며, 그 실현을 위해 일차보건의료의 보급을 규정하고, '알마아타 선언'을 채택.

바 마코 이티셔티브:
1987년에 WHO와 UNICEF의 지원으로 말리의 수도원 마코에서 아프리카 보건 장관 회의가 열리고 바 마코 이니셔티브가 채택. 필수 의약품의 판매 수익으로 모자 보건・예방접종 등의 확대를 실시하여 지역 보건 위생의 질을 향상시키는 것이다.

개발도상국 어린이들의 생존을 위한 세계적 캠페인:
WHO, UNICEF, 미국 국제개발청(USAID)세계 은행, 국제 로터리 클럽, 록펠러 재단, Task Force for Child Survival and Development1이 추진하며, 예방 접종 확대 계획 및 경구수액 보급에 의한 소아 설사증 사망률 감소 대책이 그 중심적 사업이다. 최종적으로 5세 미만 어린이 사망률을 반으로 감소시키려는 지구 규모의 국제 협력 사업이다. WHO는 1990년까지 백신으로 예방하는 6개의 병의 예방 접종을 세계의 모든 아이들이 받게 하려고 하고 있다.

WHO의 '서기 2000년, 소아마비 없는 세상' 프로젝트
소아마비 근절 선언을 실현하기 위해 WHO는 EPI에 협력하는 대부분의 기관(유엔 기관, 다자 및 양자의 개발 기관, 민간 등)이 지금까지의 이상으로 협조하고 노력하는 것을 요구했다. 또 전국의 아이에게 폴리오 백신을 접종하는 '전국 면역의 날(NIDs)'의 실시가 중요한 시책(프로그램)으로, 이를 위한 국제적 지원이 공여국들의 협조 속에서 진행되는 것이 불가결하게 되었다.

자료: 外務省 (2003) 저자번역

그러나 1988년 당시 일부 긴급한 상황을 제외하고, 백신, 의약품, 주사기 등의 '소모품'을 수원국에 제공하는 방식은 ODA로 인정되지 않았다. 이런 상황에서 WHO가 추진하고 예방 접종 확대에는 백신 등의 공여가 양자원조에 중요한 역할을 한다는 부분이 일본 측의 조사결과에도 보고되었다. 한편, WHO와 연계 하에서 예방 접종 확대를 지원하던 UNICEF에 대해 일본은 핵심펀드 1,943만달러의 출자금을 냈다. 그러나 핵심 펀드에의 출자는 기록된 것이 아니기 때문에 UNICEF의 어떤 프로그램에 출자금이 사용됐는지를 명확히 하는 것이 불분명하고, 일본의 '예방 접종 확대 계획'에 얼마나 공헌했는지를 국제 사회에 제시할 수 없는 것이었다. 따라서 일본은 이러한 물자지원도 ODA로 계상되게 하기 위해 다방면의 노력을 기울였다.

이러한 배경을 하에 유엔 기관을 통한 다국 간의 원조와 일본의 양자원조의 상호 보완 및 제휴를 도모할 수 있는 다자성양자원조 협력체계를 검토하기 위해 1988년 일본(일본정부 외무성/JICA)과 UNICEF사이에서 제1회 정기 회담이 개최되었다. 이에 따라 1989년 1월과 같은 해 9월 2차례의 합동 미션이 나와 유아 사망률 및 5세 미만 어린이 사망률의 감소, 또 개발도상국 주민의 건강 개선을 목표로 한 '예방 접종 확대 계획'의 지원 방법으로 UNICEF와의 다자성양자사업 협력이 합의되었다. 이 UNICEF와의 제휴가 일본에 가져다 줄 장점은 주로 다음 3가지로 축약된다. 1)기자재 조달 (백신, 콜드 체인 등의 장비)에 있어 UNICEF의 비교우위 (대량 일괄 발주로 저렴하고, 안정적인 공급 가능), 2) 개발도상국의 예방 접종 사업에 대한 풍부한 경험 및 조직력 보유 3) 공여된 백신이 최종적으로 아이들에게 접종될 때까지의 일련의 프로세스가 규정화되어 일본의 예방 접종 확대 계획에 대한 지원이 명확화 등이 그것이었다.

한편 UNICEF측에서도 EPI에 필요한 기재 일본 측이 공여하여, 자금을 캠페인 및 교육보급 등의 소프트웨어 분야에 활용할 수 있어 제공해 줌으로써 자금을 운동과 교육 보급 등의 소프트웨어 분야에 활용할 수 있으며 이 분야에서의 활동 강화 및 연계가 가능하게 되었다.

UNICEF와의 다자성양자사업에 의해 일본과 유엔 기관과의 본격적인 제휴가 실현되었

으며, 이 것이 예방 접종 분야에 효과적으로 공헌하는 것이 분명해 졌다. 결과적으로 1993년부터 시작된 무상 자금 협력에 의한 백신 공여가 원조로 포함되게 되었다. 이는 또 1994년부터 시작한 '인구 · 가족 계획'에 대한 UNFPA와의 연계에도 이어졌다. UNFPA와의 연계는 가족 계획 · 모자 보건 프로그램의 추진에 필요 불가결한 사항으로, 그동안 일본의 기재 공여 대상으로는 하지 않은 소모품, 즉 피임 도구, 피임 약, 기타 단순 의료 장비 등을 품목을 공여(다만 UNFPA연계는 일본의 조달)함을 목적으로 시작되었다. UNFPA와의 제휴로 일본 측이 기대한 것은 주로 다음과 같다. 1) 국제 사회가 제휴 · 협조해 나가야 할 과제(=인구 · 가족 계획)에 일본 혹은 일본인의 공헌이 인식되는 형태의 원조, 2) UNFPA가 상대국 기관(보건성 등)와 협력해 추진하는 국가 프로그램이나 가족 계획 · 모자 보건 프로그램 등에 일본의 공여 기재가 이용, 3) UNFPA가 가지는 전문성에 의해 수혜자들이 처한 상황과 필요에 근거한 장비 조달과 제공 가능, 4) 수원국에서 UNFPA의 인구 · 가족 계획에 대한 협력의 경험, 실적, 인적 네트워크와 수혜자와의 신뢰 관계를 이용 등이 기대효과이다.

일본의 UNICEF및 UNFPA와의 제휴에 의한 다자협력은 국제 사회가 협조해 나가야 할 과제로 유엔 기관과 제휴 · 협조함으로써 소모품의 공여 등 그동안 일본의 ODA가 인정되지 않았던 양자 협력을 통해 해당국에서 지원 장비의 효율적이고 효과적인 사용을 하고, 결과적으로 일본의 공헌이 널리 인식되어 개발도상국에서의 위상을 고취하기 위한 일본의 노력에서 태어난 체계라고 보고 있다.

3) UNICEF와의 다자협력 사례

UNICEF와의 다자성양자협력은 1989년에 케냐, 마다가스카르, 말라위, 잠비아 및 라오스의 5개국을 대상으로 한 EPI(예방 접종 확대 계획)에 대한 협력에서부터 시작되었다. 1990년 6월에 일본과 UNICEF간에 주고받은 합의 문서에 따르면 본 협력에 따라 일본 · UNICEF 합동 미션을 결성(포함 재외 공관/JICA현지 사무소 및 UNICEF현지 사무소) 하고 대상 5개국에서 EPI의 필요성에 대한 조사(1989년 8~10월)를 실시한 후 해당국가의 요청에 따라 기재 제공이 결정되었다. 그러나 다자성양자사업 시작한 경위와 목표 등에 대해서는 명기되지 않았다. 또, 합의 문서에 첨부된 가이드라인에는 대상 5개국에서

일본 측, UNICEF측 및 해당 국가 측의 역할 분담에 대해 쓰여져 있지만 요청부터 접종에 이르기까지의 각 과정에서의 역할 분담 및 책임 소재 등에는 언급하지 않고 있다. 2003년에는 외무성 기술 협력과 와 JICA의료 협력부가 매년 규정 실시 요령에 따라 다자성양자사업이 실시하였다. 이 요령엔 1990년 합의문 이후 일본 측과 UNICEF측과의 정기 협의 중에서 수시로 결정된 사항이 포함되고 있다. 예를 들면 당초 멀티 바이 협조에 "협력 기간"을 정하지 않았지만, 제5회 정기 협의(1992년 10월)때 협력 기간 설정에 대해 논의되어 1993년 6월에 "5년 동안"이라는 기간이 명시되었다. 기간이 설정된 이유는 백신의 공여를 일단 시작하면 수혜자의 연간 백신 제공 계획에 일본의 지원이 영속적으로 편성되어 해당 국가의 EPI에 있어서 일본의 협력에 대한 의존성이 높아져 수혜자의 자립이 형성되지 못할 우려가 있어서이다.

이 협력 기간의 설정은 다자성양자사업 협력이 '백신 접종율의 향상'만 아니라 최종적으로는 '해당 국가의 예방 접종 체제의 확립(자립)'을 목표로 한 협력인 것을 명확화할 목적이 있었다고 생각된다. 이에 따라 현재 일본 정부 외무성 및 JICA간에 공유된 EPI에 걸린 다자성양자사업의 운영에는 다자성양자사업 목적으로서 '수혜자의 예방 접종 체제 자립'이 강조되는 형태이다(글상자 2-9, 2-10 참고).

글상자 2-9. UNICEF 연계 다자성양자사업의 내용과 역할(감염증 대책)

감염증 대책 특별 기재 공여(EPI, 소아마비 퇴치, 특정 감염증)	
협의 내용	1개국 4,000만엔/년을 기준으로 원칙 5년 이하의 자기재를 공여한다. 1. 백신 2. 예방 접종에 필요한 기자재 - 주사기, 주사기 폐기용 안전 상자, 살균기 3. 콜드 체인 기재(백신을 보관 및 수송 목적) - 냉장고, 냉동고, 수송용 보냉 팩, 콜드 박스 등
해당 국가의 역할	해당 국가(보건성 등)는 요청서(A4양식, 매년 작성)에 가세해 일본이 공여하는 백신 등의 자기재를 어떻게 활용하고 예방 접종 체제를 자립시킬 것인가를 분명히 했다"5개년 계획서"를 작성한다. 또 일본과 UNICEF등의 지도를 얻어 예방 접종 체제 자립을 위해 계획적으로 예방 접종 확대 계획을 추진한다.
UNICEF의 역할	해당국 5개년 계획 입안, 요청서 작성, 장비 인수하다, 배포 계획, 유지관리에 대한 기술 지원 등을 실시한다. 또한 예방 접종 추진을 위한 인재 육성이나 예방 접종 사업의 자립을 위해 지도를 실시한다. WHO/WPRO지역에서는 각국 WHO사무소도 UNICEF와 함께 지원하고 있다.

자료: 外務省(2003) 참고 저자 번역 및 정리

글상자 2-10. UNICEF 연계 다자성양자사업의 내용과 역할(모자보건)

모자보건 특별 기재 제공과 어린이를 위한 건강 대책 특별 기재 공여	
협력의 내용	1개국 2,000만엔/년을 기준으로 원칙 5년 이하의 물자, 기재를 제공한다. 1. 설사성 질환 대책 - 경구 보수 소금, 정맥 주사 기구, 진료 도구, 필수 의약품 등 2. 급성 호흡기 질환 대책 - 진단용 기구, 호흡 수 측정기, 농축 산소 생성기, 필수 의약품 등 3. 영양 개선 대책 - 미량 영양소(요오드, 비타민 A, 철제 등) 4. 말라리아 대책 - 모기장, 방문제, 진단용 기구
해당 국가의 역할	해당 국가(보건성 등)은 UNICEF의 협력을 얻어 필수 의약품 등의 배포, 관리 등의 자립 체제 정비를 위한 5개년 계획을 작성하고, 요청서를 제출한다. 또한 공여된 자기재의 활용 상황을 1년에 한번 정리하여 JICA에 제출한다.
UNICEF의 역할	상대국에 대한, 모자 보건 인력 육성함과 동시에 일본이 공여한 장비의 유효 활용되도록 5개년 계획・요청서의 작성으로부터 장비 인수, 배포 계획, 유지 관리에 걸릴 때까지 기술 지원을 실시한다. WHO/WPRO지역에서는 각국 WHO사무소도 UNICEF와 함께 지원하고 있다

자료: 外務省(2003) 참고 저자번역 및 정리

현재는 협력 기간, 예산 및 역할 분담이 정해져 있지만 이들은 1988년부터 시작된 일본과 UNICEF와의 정기 협의에서 논의 · 결정되어 서서히 연계 강화가 도모되어 간 결과이다. 합의 문서 이후 다자성양자사업에 관해 일본과 UNICEF간에 정식으로 주고받은 문서는 없지만 정기 협의나 그 의사록을 통해 담당자 수준 또는 일본 정부 외무성, JICA 및 UNICEF 본부 차원에서는 다자성양자사업의 변천이 인식되고 있다. 현장에 대해서는 각 기관의 책임에서 주지하고 있다.

현재 대상국 선정에 대한 개선으로서 지금까지 기본적으로 일본외무성과 UNICEF와의 정기협의기간 중에 선정되어온 대상국 선정을 2003년부터는 통합의 요구에 부응하여 공여 필요성 등에 대해 UNICEF과 의견 교류를 통해 최종 대상 국가를 선정하기로 한 바 있다. 위에 언급된 “EPI(예방 접종 확대 계획)” 외에 UNICEF와의 다자성양자사업으로는 1993년부터 시작된 “소아마비 근절”과 1998년부터 시작된 “모자보건 특별 기재”가 있다. 소아마비 근절 분야에 있어서는 거의 “EPI”와 유사한 상황이다. 새로운 분야인 “모자보건 대책 특별 기재”에 대해서도 EPI, 소아마비와 마찬가지로 사업운영방침이 작성되어 있다.

4) UNFPA와의 다자성양자사업

일본과 UNFPA와의 다자성양자사업은 1994년부터 ‘인구 · 가족 계획 특별 물자지원’으로 시작되어, 모자보건 개선(임산부 사망률과 영아 사망률의 감소), 가족 계획에 관한 지원 등을 목적으로 하고 있다. 1994년 11월 일본과 UNFPA사이에서 오간 다자성양자사업 합의 확인서 에는 이 목적이 명기되어 있으며, 일본 정부의 협력 범위(예산: 1개국 상한에서 연간 2천만엔, 협력 기간: 4년)에 대해서도 정해져 있고, UNFPA측에 대해서는 ‘해당 대상 국가에서 UNFPA의 활동의 일환으로서 해당 국가 정부의 물품(=일본공여물품)의 배포 관리, 모니터링 등의 활동에 대해 지도 등을 실시할’ 것을 요구하고 있다. 매년, 외무성 기술 협력과 와 JICA의 의료협력부는 실시 요령을 정해 있지만 그 내용은 1994년 합의 확인서에 따른 내용이다. UNFPA연계 다자성양자사업의 내용, 역할 등의 개략은 다음과 같다.

UNFPA와의 합의 확인서는 UNICEF와의 다자성양자사업의 실시 과정에서 얻어진 교훈(예를 들면, 협력 기간, 예산 설정)이 반영된 형태로 책정되어 있다. 그러나 일본과 UNICEF간에서 실시해 온 것처럼 정기 회담에서 다자성양자사업에 관한 논의는 일본과 UNFPA간에서는 최근에 나이까지 거의 실시되지 않았다. 즉 1994년 이후 UNFPA와의 다자성양자사업의 운영 과정에서 낼 만한 개선점이나 수정 사항을 협의하는 자리가 거의 받지 않은 셈이 된다. 협의의 장을 정기적으로 가지지 못한 것이 일본 정부 외무성, JICA 및 UNFPA 본부 차원에서 다자성양자사업에 관한 공통 인식이 유지되지 못한 것의 요인이 되고 있으며, 현장 수준에서는 다자성양자사업에 대한 일본 측과 UNFPA 측간에 인식차이가 더 크다고 생각된다. UNFPA와의 정기 협의가 어려웠던 배경에는 UNICEF의 일본 주재 사무소처럼 일본 정부 외무성 및 JICA를 포함한 3자의 커뮤니케이션을 촉진하는 역할을 하는 UNFPA사무소가 일본내에 없었기 때문이다. 2002년 UNFPA도쿄 사무소가 설립되었으며 또한 1999년부터는 일본 정부 외무성과의 정기 협의가 실시되고 있다.

글상자 2-11. UNFPA 연계 다자성양자사업의 내용과 역할

인구・가족 계획 관련 물자 공여	
협력의 내용	1개국 2,000만엔/년을 기준으로 원칙 4년간 이하의 물자, 기재를 제공한다. 1. 피임 도구, 피임 약 송 콘돔, 자궁 내 피임 장치(IUD)페서리, 도살 정자제, 발포 피임제 등 2. 모자 보건(안전한 출산 및 적절한 신생아 케어)추진을 위한 단순 의료 기재・필수 의약품 ・체중계, 몸 장계, 체온계, 혈압계, 자택 분만 킷, 기초적인 의약품 등 3. 교육 및 계몽 활동에 필요한 기재 ・시청각 기자재, 교재 등
해당 국가의 역할	기자재의 공여를 받으려면 해당 국가(보건성 등)는 일본 측이나 UNFPA의 지도를 받고 요청서(A4양식)를 매년 작성해 제출해야 하고, 일본이 공여하는 기자재를 유효 활용해 가족 계획의 계몽・보급・모자 보건 활동을 추진한다.
UNFPA의 역할	해당 국가에 대해 가족 계획의 정착, 임산부・유아 사망률의 저하, 인구 증가율 억제를 위한 조언이나 지도를 실시하는 동시에 일본이 공여한 자기재가 유효 활용되도록 요청서 작성에서 기재의 인수, 배포 계획, 유지 관리에 이르기까지 기술 지원을 실시한다.

자료: 外務省 (2003) 참고 저자번역 및 정리

4) 일본 다자성양자원조 협력의 흐름

UNICEF와 UNFPA와의 다자성양자사업의 흐름에는 큰 차이가 있다. 이 차이는 주로 조달방법과 공여품목의 2개에 기인한다. 우선 조달 방법에 대해서는 UNICEF와의 다자성양자사업은 백신 등의 조달에서 해당 국가에 운반까지 과정을 UNICEF에 맡기고 있지만 UNFPA와의 다자성양자사업은 인구 · 가족 계획에 관련된 공여품목 등의 조달을 모두 일본 측(본국 조달의 경우와 현지 조달의 경우가 있다)이 실시하게 되어 있다.

이런 배경에는 UNICEF는 원조 기관으로서 충분한 경험을 가지고 있으며, UNIPAC라고 불리는 UNICEF물자 센터(코펜하겐)가 있고, 대형 장비로부터 백신처럼 특별한 저장설비를 필요로 하는 의약품까지 다양한 물자를 취급하는 것이 가능하지만, UNFPA는 기금 · 자금 공여 기관으로서의 기능이 주류이고, 원조 기관으로서의 경험은 부족하다고 판단되는 등 협력 초반 UNFPA에 원조(조달)을 위임하는 것의 비교우위를 인정받지 못했기 때문이다. 또 취급하는 공여 장비 품목에 대해서도 UNCEF의 경우는 백신이나 주사 바늘 등의 의료 품목을 본국 조달보다 염가로 확실하게 조달할 수 있다는 비교 우위가 협력 초반 사업조사에서 밝혀졌다. 한편 UNFPA의 경우는 “일본에서 인가되지 않은 피임도구, 피임 약은 기자재가 일본에서 사용되는 것이 아니더라도 공여할 수 없다”라는 일본 측의 원칙에 덧붙여 당초의 공여 품목이 주로 시청각 기재 등으로 구성되어 특별히 UNFPA를 통한 조달에 비교 우위가 없었다. 이 외, 개발도상국 지역에서의 지원 실적, 인재 · 조직 규모(포함 현지 사무소의 기능 · 인원)에서도 차이를 보였기 때문으로 판단된다.

UNICEF와의 제휴

UNICEF와의 다자성양자사업은 다음과 같은 절차를 걸친다. (EPI의 예)

(1) 5개년 계획과 요청서(A4양식)의 작성 · 제출

해당 국가의 보건부 등이 UNICEF, WHO/WPRO 각 사무소(WPRO관할 지역만 이하 동일)의 지도를 얻으면서 EPI(예방 접종 확대 계획)에 걸릴 5개년 계획을 책정하고 재외 공관에 제출한다. 이 5개년 계획에 따라 보건부 등은 매년마다 요청서(A4양식)을 만들고 재외 공관에 제출한다.

또 UNICEF는 주일 사무소에, WHO/WPRO 각 사무소는 WHO/WPRO 본부에, A4양식의 어드밴스드 복사본을 보내 검사를 받은 후에 수원국에서 재외 공관에 제출하는 순서를 밟고 있다. 사전에 수혜자, 유엔 기관(UNICEF, WHO/WPRO)로 신청 내용의 점검을 통해 효율화를 꾀하고 있다.

(2) 해당 연도 계획 책정 협의의 실시

외무 본성에서 정식 채택 신고를 받고 현지 JICA 사무소, UNICEF 현지 사무소, WHO/WPRO 각 사무소는 연계하여 상대방 정부와 협의한 다음, 상대방 정부의 요청서 작성을 지원한다. 공여 기재에 대한 사양 및 수량에 대해 다시 정식 요청서 초안 단계에서 요청 기재에 대한 사양 목적, 위치 등 안건의 타당성에 관한 중요한 요소는 요청서의 별지로 밝혀진다.

(3) 요청서의 접수와 송부

재외 공관은 수리한 5개년 계획 및 요청서를 본성에 송부한다.

(4) 일본 정부 외무성에 따르면 요청서의 확인

본성은 요청서를 JICA 본부에 송부 후, 공여 품목 등의 검토를 의뢰한다. JICA 본부는 공여 품목, 수량을 필요에 따라 UNICEF 사무소나 WHO/WPRO 등과 정밀 조사, 확인한 후 외무성(본성)에 대해 본건 실시 협의한다. 이에 따라 외교 본성은 공여 품목 · 수

량, 공여 금액 등을 최종 결정해 JICA 본부에 신고하려고 함께 재외 공관에 통보한다.

(5) 기재의 구입 및 수송

JICA 본부는 UNICEF에 발주 후, 기자재 구송 진척에 대해 UNICEF 조달부를 통해 해당 국가 재외 공관, JICA 사무소(또는 해당 국가를 관할하는 JICA사무소)외 UNICEF 사무소 및 UNICEF 현지 사무소에 통보한다. JICA사무소가 없는 나라에 대해서는 해당 국가 재외 공관이 UNICEF현지 사무소 상담을 통해 상대방 정부 기관에 통보한다.

(6) 기재의 매입

상대국 정부가 장비를 검사, 보관 및 기타 업무를 수행하고 UNICEF 현지 사무소, WHO/WPRO 각 사무소 및 재외 공관, JICA 현지 사무소가 필요에 따라 측면적으로 지원한다.

또한 인도적 실시에 대하여는 재외 공관, JICA사무소, UNICEF현지 사무소 및 WHO/WPRO 각 사무소는 연계하여 협력에 대하여 적절히 보도 하는 등의 방식으로 홍보한다.

(7) 기재의 배포 배송 및 보관

상대방 정부는 공여 기재가 계획된 장소에 신속하고 효과적으로 분배되는 운송 업무를 행하는 것에 대해 주된 책임을 담당하는 재외 공관, JICA 현지 사무소, UNICEF 현지 사무소 및 WHO/WPRO 각 사무소의 협조를 얻어 배포를 실시한다.

(8) 기재의 활용 상황 보고

상대방 정부는 UNICEF 현지 사무소 및 WHO/WPRO 각 사무소의 협조를 얻어 제공 장비를 활용 상황을 정리하여 일본 측에 보고한다. UNICEF현지 사무소 및 WHO/WPRO 각 사무소는 이 활용 상황에 대한 보고에 기초하여 상대방 정부를 적절히 지도하고 지도 내용에 대해서도 일본 측에 보고한다. 재외 공관 및 JICA 현지 사무소는 필요에 따라지도에도 참가해 상대국 정부로부터의 제출 보고와 함께 본성 및 JICA 본부에 보고한다.

주)국가들이 널리 산재해 있는 태평양 국가들처럼, 연계를 강화하기 위해서 지역 회의와 합의 형성 등 상호 협조를 위해 독자적인 수단을 취하고 있는 지역도 있다.

UNFPA와의 제휴

UNFPA와의 다자성양자사업의 운영시 다음과 같은 절차를 거친다.

(1) 요청서(A4양식)의 작성 · 제출

해당 국가의 보건부 등이 UNFPA의 지도를 얻으면서 매년마다 요청서(A4양식)을 만들고 재외 공관에 제출한다.

(2) 해당 연도 계획 책정 협의의 실시

외무 본성에서 정식 채택 신고를 받고 현지 JICA 사무소, UNFPA 현지 사무소가 연계하여 상대방 정부와 협의한 다음, 상대방 정부의 요청서 작성을 지원한다. 공여 기재에 대한 사양 및 수량에 대해 다시 정식 요청서 초안 단계에서 요청 기재에 대한 사양 목적, 위치 등 안건의 타당성에 관한 중요한 요소를 요청서의 별지로 밝힌다.

(3) 요청서의 접수와송부

재외 공관은 수리한 요청서를 본성에 송부한다.

(4) 일본 정부 외무성에 따르면 요청서의 확인

본성은 요청서를 JICA본부에 송부 후, 공여 품목 등의 검토를 의뢰한다. JICA 본부는 공여 품목, 수량을 정밀 조사, 확인한 후 외무성(본성)에 대해 본건 실시 협의한다. 이에 따라 외교 본성은 공여 품목 · 수량, 공여 금액 등을 최종 결정해 JICA 본부에 신고하려고 함께 재외 공관에 통보한다.

(5) 기재의 구입 및 수송

JICA 본부는 기자재를 조달 · 수송하는(본국 조달과 현지 조달의 경우가 있다). 기재의 구송 진척에 대해 해당 국가 재외 공관, JICA 사무소(또는 해당 국가를 관할하는 JICA 사무소), UNFPA 현지 사무소에 통보한다. JICA 사무소가 없는 나라에 대해서는 해당 국가 재외 공관이 UNFPA 현지 사무소 상담을 통해 상대방 정부 기관에 통보한다.

(6) 기재의 매입

상대방 정부가 장비를 검사, 보관 및 기타 업무를 수행하여 UNFPA 현지 사무소, 재외 공관, JICA 현지 사무소가 필요에 따라 측면적으로 지원한다. 또한 인도식 등의 실시에 있어서, 재외 공관, JICA 사무소, UNFPA 현지 사무소는 연계하여 협력에 대해 적절하게 보도 등으로 홍보한다.

(7) 기재의 배포 배송 및 보관

상대방 정부는 공여품목이 계획된 장소에 신속하고 효과적으로 분배되는 운송 업무를 행하는 것에 대해 주된 책임을 담당하는 재외 공관, JICA 현지 사무소, UNFPA 현지 사무소의 협조를 얻어 배포를 실시한다.

(8) 기재의 활용 상황 보고

상대방 정부는 UNFPA 현지 사무소의 협조를 얻어 제공 장비를 활용 상황을 정리한 일본 측에 보고한다. UNFPA 현지 사무소는 이 활용 상황에 대한 보고에 기초하여 상대방 정부를 적절히 지도하고 지도 내용에 대해서도 일본 측에 보고한다. 재외 공관 및 JICA 현지 사무소는 필요에 따라지도에도 참가해 상대국 정부로부터의 제출 보고와 함께 본성 및 JICA 본부에 보고하다.

또 상대방 정부는 일본과 UNFPA 등의 지도를 받으면서 가족 계획의 계몽 · 보급 · 모자 보건 활동을 추진한다.

10. 소결 및 시사점

가. 공여국이 다자기구를 활용하는 이유

서론에서 설명한 바와 같이 다자기구 활용한 원조수행은 비지정기여금, 자발적 기여금, 분담금 등에 해당하는 core-contribution과 지정 기여금(earmarked)에 해당하는 다자성 양자(multi-bi) 지원금이 있다. 다자성양자사업은 여러 국제사회 논란에도 불구하고 여전히 많은 공여국들이 다자협력을 선호하고 있다. 그러나 국가 별로 기본 원조 방침과 원조 담당기관의 분권화 수준에 따라 다자원조와 다자성양자원조를 운영하는 체계가 달라지기 때문에 공여국의 다자기구와 협력관계라는 큰 틀에서 이해하는 것이 필요하다.

우리나라는 아직까지 주요 협력기구, 또는 경우에 따라서 협력기구와 분야를 외교부에서 선정하고 그 안에서 협력사업을 KOICA가 발굴해 나가는 형태로 이행되기 때문에, 지정기여금 또는 다자성양자사업 운영의 어프로치가 자체적 기준이 있기보다는 협력관계에 의해 그 안에서 찾아야 하는 경우가 많다. 그러나 대부분 분권화가 잘 되어있는 공여국들은 다자원조와 다자성양자원조를 담당하는 체계가 명확히 구분되어 있어 이 두 가지를 활용하는 이유에도 차이가 생긴다.

1) 자발적비지정기여금 및 분담금[78] 지원이유

앞서 국가별 사례를 살펴본 결과, 공여국들의 다자기구에 비지정기여금과 분담금을 지원하는 일반적인 이유는 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

가) 국제사회 당위성

- 국제사회의 개발목표(MDGs 등) 공동노력의 당위성과 의무

78) 분담금 및 비지정기여금 포함
Assessed Contribution: 국가의 위상에 따라 일정 공식에 의해 산정된 의무적으로 내야 하는 회원분담금,
Core Contribution : 자발적 기여금을 포함한 비지정(unearmarked) 기여금

나) 국격제고:

- 국제사회에서 개발에 공헌함으로 자국의 위상과 영향력을 높이기 위함

다) 영향력

- 핵심기금(core) 지원을 통해 국제기구 운영이사회 등에서 영향력 증대
- 국제기구 활동 중 국익과 반대되는 요소가 없도록 의견반영
- 국제공공재 및 주요 활동사안에 있어 자국의 주요 관심사안 반영
- 국제기구의 활동에 대한 적극적인 모니터링, 기구 효율성 증대를 위한 개혁 권장 등

라) 효율성

- 다자기구의 주력 분야 전문성 활용
- 늘어나는 공여국 원조 규모를 더욱 효율적으로 활용하기 위해 국제기구 위임
- 초국경 이슈 또는 국제적 사안일 경우 다자원조가 양자보다 규모와 운영 면에서 효율적

2) 다자성양자원조 지원 이유

또한 공여국별로 비율과 다자기구 활용 형태나 비중이 다르지만, 다자기구를 활용하여 사업을 하는 다자성양자원조의 지원이유는 다음과 같이 정리될 수 있다.

가) 다자기구의 전문성 활용

- 분야별 전문성, 지역에 대한 노하우와 네트워킹
- 사업을 위한 국제적인 경험 및 자원 동원력, 지식공유 가능

나) 다자기구의 현지 접근성 활용

- 소외지역 및 접근성이 떨어지는 지역에 다자기구
- 양자원조가 가지 않는 국가에 대한 접근성
- 현지에서의 네트워크 활용
- 양자원조의 선택과 집중을 위해 지원국가수를 줄이고, 양자원조가 가지 못하는 국가에 대한 지원을 다자를 통해 하는 경우 등

다) 가시성 및 영향력

- 비지정기여금에 비해 자금추적이 쉽고 공여국의 가시성이 명확
- 공여국이 원하는 사업지원 통해 공여국 브랜딩(branding) 가능
- 분야별 회의 및 사업 운영위원회 등에 참여함으로 수원국에서의 공여국의 가시성과 영향력 증대
- 정치적으로 양자사업으로 수행하기 어려운 민감한 사안인 경우 다자기구의 중립성이 큰 장점이 됨
- 수원국에서의 오랜 신뢰관계 형성으로 공여국보다 다자기구가 수원국 정부에 더 큰 영향력 행사할 수 있음
- 다자기구의 사업을 확대(scale-up)하거나 큰 규모의 사업에 일부 지원하는 경우 적은 규모의 공여로도 동등하게 가시성을 높일 수 있음

라) 사업요소 및 운영에 대한 협력가능

- 프로그램/프로젝트 디자인 단계에서 공여국의 이해를 일부 반영할 가능성 있음
- 사업의 운영과 보고체계에 있어 공여국이 원하는 바를 협상할 수 있음

나. 다자성양자원조의 장단점

일부 공여국들은 다자성양자원조에 대하여 '양자 원조의 다자화 (multilateralisation of bilateral aid)'로, 다자기구에서는 '다자원조의 양자화(bilateralisation of multilateral aid)'라고 지칭하기도 한다(Sagasti 2005).

국제사회에서는 범세계적 개발난제들을 해결하기 위해 중립성을 가지고 노력하는 다자기구들의 제반활동을 지원하는 당위성, 재원확보와 활동 안정성과 지속성 보장, 지정기여금으로 인한 원조 분절화 등을 이유로 다자성양자원조를 줄이고 다자원조에 집중할 것을 권고 하고 있다. 그러나 공여국 입장에서는 국내외적인 이해관계와 국민의 세금이 어떻게 쓰였는지를 보여주고 정당성을 확보하기 위해 자금에 대한 추적과 가시적인 결과 보고가 불가피 하고 다자성양자원조를 여전히 많이 활용할 수밖에 없을 것이다. UN 산하기구들의 전체 운영기금을 보면 핵심기금보다는 지정기금의 비율이 훨씬 높다는 사실이 이를 보여주고 있다.

다자성양자원조는 관점에 따라 여러 각도로 분석할 수 있는데, 다자성양자원조의 장단점을 각 주체의 입장에서 정리해 보자면 다음과 같다.

표 2-30. 다자기구 활용 사업(multi-bi, non-core)의 장단점

관점	주요 장점	주요 단점
수원국	- 국제기구 자체 사업의 경우보다 신탁기금 운영위원회에서의 수원국의 영향력이 높아질 가능성이 있음 - 공여국들 간의 원조조화 향상 (특히 평행기금(parallel funding)으로 수행되는 사업에 비해 원조 조화 가능성이 높음)	- 신탁기금 운영위원회에서 동시에 수원국의 상대적 영향력이 낮아질 가능성도 존재 - 실제 사업이행의 책임소재, 책무성 등의 경계가 분명하지 않을 수 있음 - 공여기관 공동대응으로 인해 수원국의 책임과 책무이행에 대한 압력이 커질 수 있음
다자기구	- 다자기구의 전체 자원규모 확대 - 다수 공여국이 참여할 경우 평행기금으로 수행되는 경우보다 사업운영이 용이 - 특수한 목적이나 시간적 제한이 있는 사안의 경우 새로이 기구나 부처를 설립하는 것 보다 다자성 양자원조를 활용하여 이행하는 것이 용이	- 조직의 원래 거버넌스 체계와 이사회 결정을 번복하거나 우회할 수 있는 위험성 존재 - 사업운영과 결과에 대한 공여국에 대한 보고 비롯한 다자성 양자사업의 행정비용 증가 - 기구의 핵심전략 및 활동과 상충하거나 다소 어긋날 가능성 존재 - 다자사업의 양자화 현상 발생
공여국	- 국제기구가 전문성을 가지고 있거나, 양자사업에 비해 국제기구의 현지진출정도가 높은 경우 특정 분야나 지역, 국가(fragile state포함한)등에 주력할 수 있음 - 국제기구 사업에 지원함으로 분담금에 비해 내국민에 대한 공여국 활동의 가시성 향상 가능 - 진출이 어려운 지역에서의 가시성 - 부담이 되는 이사회 결정을 우회할 가능성 있음 - stand-alone 기금이나 기구의 활동에 대한 '시범(pilot)'적 성격의 지원 가능	- 국제기구의 분담금(core contribution)이 지정기여금 또는 다자성양자사업 추진을 위한 행정비용으로 전환·사용되어 국제기구 핵심 활동에 쓰일 자원이 감소될 가능성 있음 - 양자사업의 다자화 현상 발생

자료: OECD (2011, p. 29) 참조 저자 작성

국제적인 흐름과 질서에 함께 동참하여야 하겠지만, 각 주체별로 다자성양자를 바라보는 시각과 장단점을 올바로 이해하고, 현실성 있는 다자성양자사업 전략 마련과 운영이

필요할 것이다.

다. 다자원조 결정 거버넌스

1) 다자원조 결정 거버넌스 구조: 일원화 또는 다원화 모델 (core)

본 장에서 살펴본 공여국 사례에서 다자원조(핵심기여, 분담금 등)를 결정하는 부처나 기관을 보면 다음과 같이 분포되어 있다. 총 23개 공여국을 대상으로 OECD에서 조사한 설문에 의하면 UNDP와 UNICEF의 경우 대부분 외교부에서 다자기구의 핵심지원금을 결정하는 경우가 대부분이며 일부 개발담당부처 또는 기관에서 담당하기도 한다. WFP의 경우는 외교부 개발부 외에도 농림부에서 관여하는 경우가 2국가, 다수부처가 함께 하는 경우가 2국가 이다.

표 2-31. 다자원조 배분 결정권한 부처, 부서, 기관 현황

부처/부서 / 기구 및 기금	외교	개발	재무	보건	농림	환경	경제	교육	다수 부처
UNDP	14	9	-	-	-	-	-	-	-
UNDPKO	18	1	-	-	-	-	-	-	2
GAVI	9	7	1	1	-	-	-	-	
Global Fund	12	8	-	2	-	-	-	-	-
UNICEF	16	7	-	-	-	-	-	-	-
WHO	6	2	-	9	-	-	-	-	6
FAO	7	3	-	-	9	-	-	-	4
GEF	6	6	7	-	-	2	-	-	2
Clean Tech. Fund	3	3	4	-	-	3	-	-	1
Climate Investment Funds	4	4	4	-	-	2	1	-	1
UN-REDD	5	3	-	-	-	2	-	-	1
EFA-FTI	7	10	-	-	-	-	-		1
UNESCO	14	2	-	-	-	-	-	4	3
Global Agriculture and Food Security program	3	7	2	-	-	-	-	-	-
UNHCR	16	7	-	-	-	-	-	-	-
WFP	12	7	-	-	2	-	-	-	2
TOTAL	157	91		12	11	9	1	4	24

자료: OECD secretariat survey on multilateral aid allocation (Dec. 2010)

특히 UNDP와 UNICEF를 제외하고는 사안별로 분야별 관련 부처가 다자기구 기금을 결정하는 경우가 많은 것을 볼 수 있다.

2) 다자성양자원조 결정구조: 중앙집권화, 국별사무소 분권화, 부처별 분권화

다자성양자원조는 일본과 우리나라를 제외하고는 대부분 현장에서 거의 모든 결정권한을 가지고 있는 경우가 많았다. 국별사무소에서 전권을 행사하는 경우(호주, 노르딕 국가 등), 국별사무소에서 전권을 행사하나 본부에서 형식적 승인을 하는 경우(미국), 사업발굴과 이행과 모니터링을 하되 계약은 본부와의 협의 하에 결정하는 경우(영국), 사업결정권이 본부 또는 관련 부처에 있는 경우 (일본, 한국) 로 그 단계를 나누어 볼 수 있겠다. 본부에서 권한을 가진 경우는 다자원조의 전체 전략방향과 일관성 있게 추진할 수 있다는 장점은 있겠으나, 현지 사정을 충분히 반영하여 결정이 되기는 어려울 수 있다. 현지 상황과 다자기구의 현지 사무소 역량 등을 충분히 파악하려면 국별사무소의 의견과 협조가 매우 중요하기 때문에 다자성양자원조 사업의 경우 국별사무소의 참여를 높이는 방안이 고려되어야 한다.

라. 공여국의 다자원조 분배 원칙

1) 다자원조 core 분배원칙

OECD 2010년 16개 공여국들을 대상으로 다자분배 원칙에 대한 설문조사를 실시한 바 있다. 설문조사를 통해 공여국들이 답변한 다자분배 원칙은 다음과 같다.

(i) 9개국 이상이 표시한 결정기준
- 공여국의 우선순위와 이해관계에의 일치성
- 원조 관련성
  (기구의 활동 목적의 중요도, 입지와 위상, 비교우위 등)
- 기구의 활동평가 자료 (MOPAN, COMPAS 등)
- 기구에 대한 인식을 포함하여 기구의 효율성을 증명하는 결과 및 지표

(ii) 4개국 이상이 표시한 결정기준

- 기구 내 공여국의 영향력과 가시성, 운영위원회의 공여국 참여가능성
- 다자원조 포트폴리오 검토서 결과
- 양자원조 사업과의 시너지 효과
- 정치적 고려사안에 의하여
- 국제기구와의 파트너십, 커뮤니케이션 및 자문 등
- 다자기구 자체 보고서에 대한 피드백
- 효율성 평가

(iii) 1개국 이상이 표시한 결정기준

- 다자기구에 대한 기존 지원
- 파리선언 설문조사 결과 반영
- MDGs 이행과 국제사회 공공재를 다룰 수 있는 능력
- 기구 개혁에 대한 신뢰성과 효율성
- 기구의 연간 인도주의적 활동 보고의 성공사례
- 파트너 국가들의 피드백
- 시민사회 피드백

국제사회에서 기준으로 삼는 일반적인 원칙들을 객관적인 근거지표를 고려하여 분배원칙으로 삼아야 하지만, 동시에 공여국별로 고려해야 하는 정치적 사회적 상황을 충분히 반영하는 현실적인 기준들도 동시에 마련되어야 할 것이다.

2) 다자성양자원조 분배 원칙

다자성양자원조 분배의 기준과 기구 선정의 원칙은 전체공여국 설문 조사를 실시한 부분이 아니기 때문에 빈도나 중요도를 측정할 수는 없으나, OECD 다자원조보고서, 국별 정책문서 및 현장 인터뷰 내용을 정리한 결과 일반적으로 적용되는 원칙다음과 같다.

(i) 정치적으로 민감한 사업이어서 양자로 하기 어려운 경우
(선거지원, 분쟁조정, 난민구호 등)

(ii) 공여국 정책방향 및 중점분야와의 일치성
(iii) 공여국 양자사업과의 보완성(사업요소, 사업지역, 등)
(iv) 다자기구의 명확한 비교우위가 있는 사업
(v) 이미 결과가 증명되어 scale-up하는 사업.
(vi) 또는 양자로 새로운 사업을 시도하거나 큰 규모로 시작하기 어려운 경우 다자기구의 있는 기존사업으로 시범사례를 운영할 수 있는 경우

다자성양자원조 분배 원칙을 정확히 파악하려면 역시 국별사무소에 사업발굴과 사업자 선정, 운영에 관한 결정권한을 상당부분 위임하거나 사업 발굴과 선정 시 국별사무소의 평가와 의견이 충분히 반영될 수 있어야 효과적인 운영이 기대될 수 있을 것으로 판단된다.

마. 다자기구에 대한 평가

대부분의 공여국들이 MOPAN이나 COMPAS에 참여하고 있음에도 불구하고 독자적으로 다자기구평가를 실시하는 주 목적은 핵심기금이 지원되는 기구에 대해 기구 운영과 활동에 대한 심도 있는 평가를 하고 이를 다음 핵심기금 예산계획에 반영하고자 하는 목적을 가지고 있다. 공여국들이 독자적으로 다자기구 평가를 수행하는 이유를 정리하면 다음과 같다.

1) 공동평가나 MOPAN에서 커버되지 않는 요소 평가. 국익에 부합 하는가 등을 평가 내용에 포함하기 위해
2) 개별 국제기구의 연간보고서의 내용으로 충분하지 않아서
3) 공여국의 지원금이 어떻게 쓰이는지 정확하게 알기위해
4) 내국민 이해와 홍보를 위한 구체적인 보고 필요
5) 평가를 통해 국제기구 운영에 영향을 주기 위해
6) 모니터링과 평가 방법을 알기 위해
7) 수원국내에서의 다자기구 평가

반면 다자기구 평가를 실시하는 호주, 미국, 노르딕 일부 국가들은 다자기구 평가 시 수원국 현장 방문 등을 통해 기구의 전반적인 활동 평가에 반영하기는 하지만, 지정기여금 및 다자성양자사업 자체 평가를 위해 이 보고서를 활용하거나, 다자성양자사업 평가내용을 기구 전체평가에 반영하지 않는다. 마찬가지로 다자원조 평가 보고서를 다자성양자사업의 결정적인 문서가 되지는 않는다. 그 이유는 기구가 효율성이 있다고 하더라도, 수원국의 다자기구 사무소 역량이 항상 일치하는 것은 아니며, 수원국의 상황에 따라 효율성 있는 사업 이행자가 다를 수 있기 때문이다.

그러나 영국 또는 스웨덴과 같은 경우는 다자원조검토보고서를 참고하여 효율성 있는 기구에 대한 1차적 평가를 내리고 현장에서의 역량을 평가하는 방식으로 다자원조 검토보고서를 다자성양자사업에 적극 활용하도록 하고 있다.

바. 다자성양자원조 사업 운영

공여국들의 다자성양자원조 사업 운영을 살펴본 결과 효율적인 운영을 위한 주요 원칙들은 다음과 같이 정리될 수 있다.

1) 국가협력전략의 틀 안에서 사업분야 선정
2) 국별사무소 차원에서의 사업발굴
3) 국별사무소에서 연구 조사한 사업발굴 이행기관으로 다자기구 평가
4) 현지에서의 다자기구 사무소 역량 및 활동 평가
5) 대상사업에 대한 심층 분석 (현지 및 본부 전문가 활용)
6) MOU를 체결하기 전에 충분한 논의와 협상을 거쳐, 사업디자인, 운영방식, 보고기준과 사업내용 및 공여국 참여 영역 및 기타 사항을 분명히 명시할 것

사. 주요 공여국별 특징

호주, 미국, 영국의 특징은 분권화 체계를 이루고 있다는 점이다. 해당 3개국은 다자성

양자사업의 발굴과 운영관리의 전권 또는 대부분의 권한을 국별사무소에 위임하고 있다. 본부의 역할은 거의 관여를 하지 않거나(호주), 행정상의 승인절차만을 이행하거나(미국), 최종 승인권을 가지고 일부 영향력을 행사하기도(영국) 하지만 수원국 현지 사정은 현지 사무소가 가장 잘 파악하고 있으며, 수원국 별로 다자기구 사무소의 역량도 다를 수 있기 때문에 본부에서 다자기구로 지원하는 핵심기금과는 다소 분리하여 운영하고 있는 실리적인 형태라 할 수 있다.

또한 해당 서방 3개국은 다자성양자사업의 운영 시 계약을 중시하여 계약조건 협상에 시일이 걸리더라도 공여국이 원하는 대부분의 조건을 사전 협의를 통해 계약서에 모두 명시하도록 하며, 사업의 운영과 관리도 합의된 계약에 따라 이행하기 때문에 협상에는 시일이 오래 걸릴지라도 사업의 관리는 훨씬 더 용이한 것으로 실무자들은 이야기 하고 있다.

반면 노르딕 국가들의 ODA 정책은 OECD의 다른 국가들과 비교하여 몇 가지 공통적인 특징이 있다.

첫째, 북유럽 국가들은 전통적으로 OECD DAC 평균에 비해서 다자기구를 통한 원조의 비중이 높다. 또한 다른 다자기구에 비해 특히 UN 기관에 많은 지원을 하는 편이다. DAC 회원국의 양자, 다자, 유엔협력 유형에 대한 분류에 따르면, 북유럽의 덴마크, 핀란드, 아일랜드, 노르웨이, 스웨덴 등은 유엔 주도형이다. DAC가 권장하는 ODA/GNI 배율 0.7%의 목표와 비슷하거나 상회하는 선진 국가들로 국제 개발 원조 정책의 목적, 방향과 전략이 있으며 단순 분담금 형식이 아닌 프로그램을 지원하는 방식을 추구하고 있다. 이러한 특징에 대해 작은 국가이기 때문에 다자기구를 통한 원조 운영을 선호한다는 주장이 있다. 즉, 다자채널은 북유럽 국가들이 우선하는 부문에 비교우위를 가지며 융통성 있게 운영되고, 유엔기구들의 효율성 제고와 거버넌스 구조의 개혁에 대해 큰 목소리를 낼 수 있으며 양자원조의 요식체계에 대한 부담을 줄일 수 있기 때문이라는 것이다.[79]

79) Selbervik and Nygaard(2006), OECD/DAC(2005)참조. 노르딕 국가들의 해외개발원조가 오히려 국제규범의 국내화에 의한 것이고 소국의 외교전략이라는 주장도 있다(김미경 2010).

둘째, 북유럽 국가들의 공통된 경향은 기본적으로 무상 원조를 제공한다. 무상원조의 비중은 총 ODA 규모와 함께 각 국가가 수행하는 원조정책의 관대성을 평가하는 중요한 지표 중 하나이다.

셋째, 노르딕 국가들은 주로 최빈국에 대한 지원에 우선순위를 두며 인권개선을 원조 제공의 중요한 목적과 조건으로 설정하고 있다(Gate Hoeffler 2004). 원조와 인권개선의 연계는 1960년대부터 스웨덴을 중심으로 노르딕 국가들이 일관되게 추구한 정책이었다(Selbervik 2006). 또한, 지난 십년동안 덴마크를 제외한 북유럽 국가들은 대체로 보건, 교육, 굿거버넌스, 시민사회에 관련된 사안에 원조를 집중 하였고, 파트너 국가와의 안정적이고 장기적인 협력관계를 추구하여 왔다.[80] 특히 굿거버넌스와 인권개선은 원조 협력국의 주인의식을 강화시키는데 중요한 역할을 한다는 인식에 기반하여 적극 추진되고 있다. 북유럽 국가들은 최빈국들과 식민지 관계가 없고 통상적 이해관계가 적은 편이라, 전략적 동기가 상대적으로 없는 편이다. 따라서, 모든 시민들의 안녕을 추구하는 사회민주주의 복지국가의 전통을 갖고 있기 때문이라는 해석이 있다(Gates and Hoeffler 2004). 이러한 사회정치적 가치는 국내외의 정의를 위해 노력하고 국외 원조가 국경을 넘어선 복지국가의 확장으로 인식하고 있다(Stokke, 1989). 실제 Noël and Thérien (1995)는 노르웨이, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴과 같은 복지 예산이 많은 나라일수록 국외 원조를 하는데 더 관대하다는 연구결과를 제시한 바 있다.[81] 이 연구에 따르면 이들 국가들의 관대한 해외개발원조는 국익을 위한 행위라기보다 국내적 규범에 의한 이상주의적 동기에서 비롯된다.

넷째, 노르딕 국가들은 사하라 이남 아프리카에 편중되어 원조를 지원하는 지역적 집중 경향을 보인다. 이는 최빈국들이 사하라 이남 아프리카에 다수 분포되어 있으며 노르딕 국가들의 인도주의적 원조정책을 반영한다고 볼 수 있다. 마지막으로, 노르딕 국가들의 국제개발을 위한 조직의 특성이다. 독일, 그리스, 영국과 같은 나라들은 개발기구 또는

80) 덴마크는 스웨덴, 노르웨이, 핀란드와 달리 경제 인프라에 대한 원조는 매우 강조하는 특징이 있다. 다른 주요 공여국(미국, 일본, 프랑스 등)은 자국과 중요한 무역 관계와 투자 가치가 있는 나라에 많은 원조를 하는 경향이 있다(World Bank, 1998).

81) 하지만, 복지예산이 많은 나라들 중 핀란드, 스위스, 프랑스는 원조와의 상관관계에 해당하지 않았다.

다자 개발 은행의 업무를 관장하는 부서가 독립적으로 분리되어 있는 반면, 노르딕 국가들은 외교부에서 국제개발협력에 대한 사항을 결정한다(OECD 2011).

그러나 노르딕 국가들 사이에서도 엄연히 국가별 다자원조 방침과 운영상의 차이가 있고, 전체적인 흐름과 원조 이유는 비슷하지만 다자기구 활용 이유나 운영 체계에서는 다소 차이들을 보이고 있다.

표 2-32. 노르딕 3개국의 정책/행정 절차의 유사점과 차이점의 비교

	Norway	Sweden	Denmark
Overall Policy			
Poverty reduction objective	O	O	O
Expressed link to MDGs	O	O	O
Coherence of policy issues	O	O	O
Themes which cuts sectors	Governance, environment, gender, energy, peacebuilding	Perspectives: the poor-rights Central components: Democracy and good governance, human rights and gender/ Sustainable dev: envionement, economic growth, social development. Others: conflict, prevention, global common goals.	Cross-cutting: Gender, Governance, environment, Themes, globalization, conflict, children and youth, HIV/AIDS
Environmentl assessment required	O	O	O
Operational Policies			
Adherence to aid effectiveness	O	O	O
Guidelines for DC (besides Nordic + guide)		O	
Assessment tools for country analyses	-	(O)	(O)
Assessment tools for aid modalities	(O)	(O)	(O)
TA in capacity building heighlited	-	-	O
Organization and Management			
Decentralization	O	O	O
Decision-making in field	Unlimited based on annual plan	Based on annual plan	Less 5 mio. DKK.
Decisions in HQ	MoU, budget support	Budget support	Over 10 mio. DKK.
Programme Management			
Partner responsible for programme development	O	O	-
Concept not required	O	O	O
Programme doc. LFA based	(O)	O	O

Organizatinoal assessment tool	-	(O)	-
Budget assessment uses joint standard (WB etc.)	(O)	(O)	(O)
Independent appraisal required	O +50 mio. NOK	-	O +30 mio. DKK
Reviews required	O Mid-term & end 50 mio, NOK	-	O
Annual programme meeting required	(O)	-	O
Reporting and work plan minimum	O Annual	-	O Annual
Completion report mandatory	O	-	O
Monitoring			
Result measurments linked to MDGs, PTST, nat, sector monitoring	O	O	O
Evaluations follow DAC guidelines	O	O	O
Agreements			
Use of Nordic + JFA	O	O	O
Use of Treaty language	O	O	(O)
Financial Management			
Budget calendar year and specify	O (Carry over the next) By country	O By region	O By country and sector
Cash (c) or accrual (a) based accounting	c	c	a
Result management required	O	O	O
Audit by international standards	(O)	O	O
Prior disbursement on request	O	O	O
Anti-corruption analysis required	O	O	O
Accountability			
Clear guidelines for response to non-adherence to agreements	-	-	-

자료: Ministry of Foreign Affairs, Norway (2006a). Nordic Plus: Practical Guide to Delegated Cooperation.

본 장에서 각 공여국 별로 살펴본 다자성양자사업 운영의 특징들을 일반화하여 정리하면 다음과 같다. 호주, 미국, 영국의 경우 다자성양자사업은 양자사업의 연장선상으로 인식되며, 따라서 다자기구는 양자사업의 이행기관의 하나로 선정될 수 있다. 반면 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 일본 등은 전략적 협력관계에 의거해 다자성양자사업이 이행되며 따라서 다자협력 전략 하에서 다자성양자사업이 결정되고 운영되는 형태를 띈다. 이는 원조이행기관과 외교부와의 관계가 어떠하냐에 따라서도 영향을 받는다고 볼 수 있다. 외교부와 원조담당기관과의 관계가 독립적이면, 사업 또한 매우 독립적으로 이행되며, 본부의 정책 방향에 따라서 다자성양자사업이 전략적으로 활용되기도 하고, 실리적으로 활용되기도 한다. 그러나 외교부와 원조담당기관과의 관계가 통합적 또는 수직적이면, 대부분의 경우 다자성양자원조는 다자협력의 전략 하에서 결정 및 운영되고 있는 것으로 볼 수 있다.

표 2-33. 공여국별 다자성양자원조 사업 및 다자기구협력운영 특징 비교

공여국	다자성양자사업	외교부와의 관계	다자기구선정	사업이행
호주	양자의 다자화	독립형	양자사업 이행기구	분권화
미국	양자의 다자화	독립형	양자사업 이행기구	분권화
영국	양자의 다자화	독립형	양자사업 이행기구	분권화
스페인	양자의 다자화	독립형	중간	분권화
스웨덴	중간	협력형	전략적 협력기구	분권화
노르웨이	중간	통합형	전략적 협력기구	집권화
덴마크	다자의 양자화	협력형	전략적 협력기구	분권화
일본	다자의 양자화	통합형	전략적 협력기구	집권화

자료: 저자작성

아. 소결

공여국들의 다자협력은 각 국별 원조 철학과 원조 운영 체계, 정부의 정책 방침 등에 따라 다양한 이유와 형태로 수행되고 있다. 여기서는 특정 모델이나 방법이 더 낫거나 그르다고 판단하기 보다는, 서로 다른 운영체계의 장단점을 파악하고, 특히 실무차원에서 활용되는 다자협력 전략과 방안들을 참고하여 우리 현실에 수용가능하고 도움이 되는 점들을 살펴보자는 취지에서 여러 국가를 분석하였다. 호주, 영국의 경우 운영체계가 명확하고 본부와 국별사무소간의 역할 분담이 분명하고 장기적으로 추구해야할 바람직한 운영구조이긴 하나, 각 국가별로 현재의 시스템을 갖추기까지 여러 어려움들을 거쳤으며, 원조 체계 자체는 공여국의 내부적 상황과 정치적인 배경 등이 작용한 산물이며 각 체계별로 장단점이 다른지라 어떤 운영체계가 가장 좋다고 단정지을 수는 없는 부분이며, 각 운영 구조별로 장단점이 있기에 이를 잘 파악하여 장기적인 방향을 설정해 나아가는 것이 필요하겠다.

그렇다면 다양한 운영체계가 가진 장단점을 잘 파악하고 단기적으로 우리가 수용할 수 있는 부분들, 예를 들면 국별사무소의 다자성양자사업 발굴과 결정권한을 더 많이 부여한다던지 하는 방안들을 차선책으로 생각해 볼 수 있다. 미국만 하더라도 주요 부처는 있지만 다양한 부처들이 참여하고 있고, 정책일관성을 위해 끊임없이 노력하고 있지만 아직도 어려운 문제들이 존재하는 것이 현실이다. 그러나 다자성양자사업의 경우 가장 사업발굴과 파트너 선정을 잘 할 수 있는 국별사무소에 권한을 부여하여 현장의 필요, 상황을 충분히 파악하여 가장 사업의 성과를 높일 수 있는 파트너 선정을 할 수 있도록 하는 반면, 이에 대한 본부의 지원은 비즈니스 모델 분석과 계약 등 전문적 사안이나 행정적인 지원을 충분히 제공하는 역할로 협업이 진행되고 있는 점은 본받을 사항이라 하겠다.

제3장. 다자기구의 운영과 공여국과의 협력

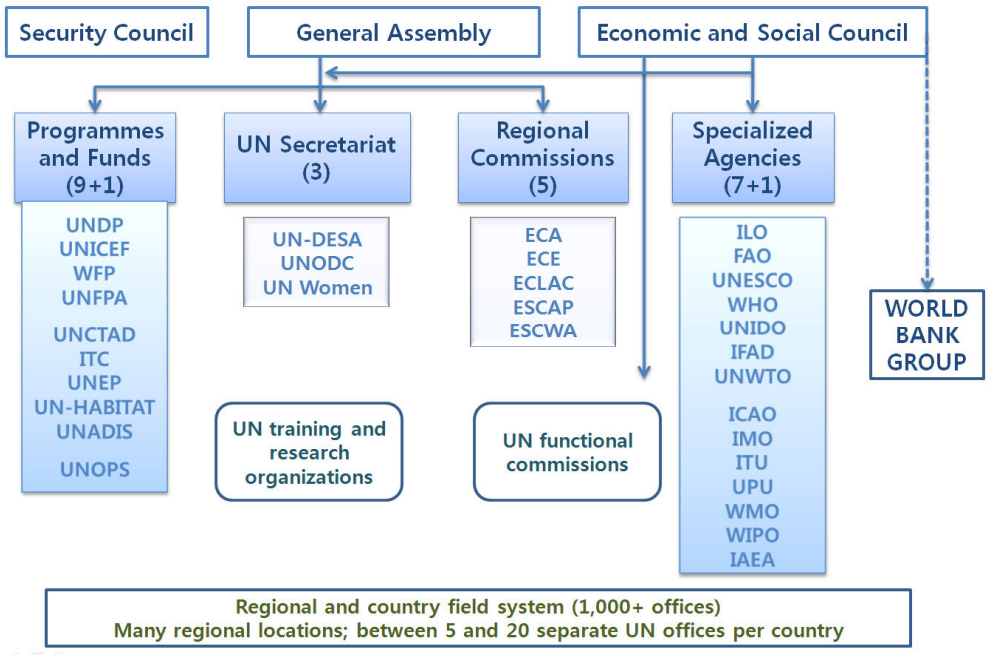
3장의 목적은 KOICA의 중점협력기구, 즉 유엔개발계획(UNDP), 유엔아동기금(UNICEF), 세계식량계획(WFP)의 사업 운영 절차와 현황, 관리 방식을 조사, 분석하여 향후 KOICA가 위 기구와 협력 사업을 추진할 때 전략과 계획을 수립하는 데 기여하는 것이다. 자세히 살펴볼 대상 기구는 위에서 언급한 3개 기구이지만, 그 외에도 많은 유엔의 개발 기구들은 고유한 전문성을 가지고 해당 분야에서 개발 활동을 하고 있으며 유엔 시스템 안에서 한편으로는 비슷한 형태로, 다른 한편으로는 매우 다른 모습으로 운영되고 있다. 분석 대상인 3개 기구의 활동과도 밀접한 관련이 있을 뿐 아니라 향후 KOICA가 다자협력 대상 기구를 점차 확대할 계획이라는 점을 감안할 때 유엔의 다른 개발 관련 기구의 운영 방식과 관계를 이해하는 것이 상당한 도움이 된다. 따라서 UNDP, UNICEF, WFP의 운영 현황과 공여국과의 협력 체계를 개별적으로 설명하기에 앞서 유엔 기구의 일반적인 운영 방식을 살펴보고 3개 기구의 공통되는 사항과 비교할 부분들을 정리해 보도록 한다. 이어서 UNDP, UNICEF, WFP의 운영 현황과 사업 관리 절차를 자세히 살펴볼 것이다.

1. 유엔 기구의 개발 활동 개요

가. 개발 관련 유엔 기구

유엔의 기구는 개발 분야에서 많은 활동을 한다. 유엔 사무총장의 보고서(2012)에 따르면 2012년 유엔의 개발 관련 지출은 총 245억불로, 지역위원회를 포함해 40개가 넘는 기구가 이 분야에서 활동하고 있는데 주요 기구는 전문기구(specialized agencies)나 프로그램 및 기금(programmes and funds)이다([그림 3-1] 참고).

그림 3-1. 유엔 개발 시스템(UN development system) 구조



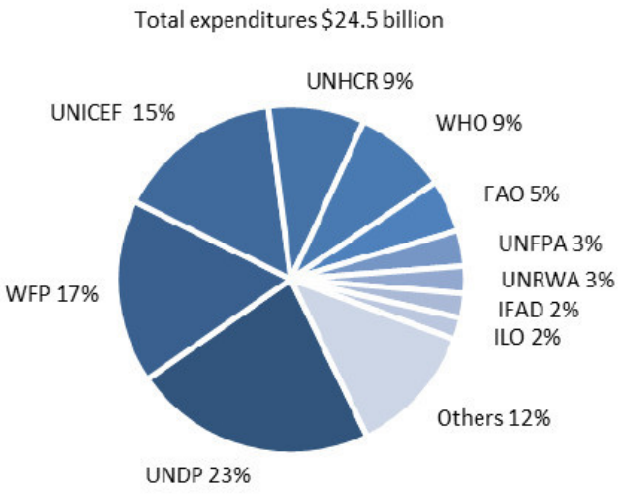
자료: Browne(2011)

유엔의 전문기구는 전적으로 개발 원조를 위한 국제기구는 아니며 기술을 지원하는 기구라 할 수 있다. 즉 자문을 제공하고 과학적인 경험을 나누며 정보를 유통하는 업무를 한다. 유엔교육과학문화기구(UNESCO), 국제노동기구(ILO), 국제식량기구(FAO) 등 전문

기구는 유엔 창설 이전부터 이미 설립되어 있었으며 독립된 헌장체제와 예산을 가지고 유엔과 협력하는 자율적인 조직이다. 개별 회원국이 있으며 분담금(assessed contribution)을 받아 정규재원으로 활용한다. 유엔 전문기구는 현장에서의 개발 활동을 지원한다기 보다는 연구와 기술지원을 위한 활동을 한다(Black 2008).

반면 프로그램 및 기금에 해당하는 기구는 개발에 필요하다고 여기는 분야의 문제들을 해결하기 위해 유엔 총회의 결의로 설립되었기 때문에 개발 활동이 주요 업무라고 할 수 있다. 대표적인 예가 UNDP, UNICEF, WFP인데, [그림 3-2]에서와 같이 전체 유엔의 개발 활동 지출에서 이 3개 기구는 반 이상의 비중을 차지한다.

그림 3-2. 2012년 UN 개발 관련 활동 지출의 기구별 비중



자료: United Nations(2012)

유엔 전문기구가 분담금을 받아 정규재원을 확보하는 반면, 프로그램 및 기금은 별도 회원국이 없고 재원도 대부분 자발적인 기여금에 의존한다.[82] 집행이사회의 구성은 ECOSOC이 추천, 임명하는 국가가 맡게 된다. 재원도 자발적인 기여금에 의존한다. 최근

82) 예외적으로 유엔환경계획(UNEP)처럼 유엔 정규예산에서 일부 지원받는 기구도 있다(박재영 2007).

공여국들이 결과중심의 관리(result-based management), 재원의 가치(value for money)를 강조하며 국제기구의 개발사업 효과성 증진과 운영 효율성 개선을 요구함에 따라, 각 기구는 나름의 성과관리 프레임워크를 개발하고 효율성을 강화하려는 노력을 하고 있다.

국제기구의 지역별·국별 사무소 소재지는 기구에 따라 다르다. 특히 개발 활동이 주목적인 UNDP, UNICEF, WFP 3개 기구는 모두 많은 국가에 현지사무소를 설치하여 활동하고 있으며 공통적으로 매우 분권화되어(decentralised) 있다. 수원국 내 사업 관련 상당부분 권한이 국별사무소에 위임되는데, 일반적으로 국별사무소에서 국가전략, 사업계획, 예산책정, 모금까지 담당한다. 이러한 분권화로 인해 해당 기구의 개별 사업 운영은 국별사무소의 역량에 좌우되기도 한다.

유엔은 개발 활동의 효과성 개선을 위해 기구간 업무 조정을 강화해 왔다. 개발 관련 유엔 기구간 업무조정 협의체로서 유엔개발그룹(UNDG: United Nations Development Group)이 1997년 설립되었고, 개별 국가 내에서도 유엔개발프레임워크(UNDAF: United Nations Development Assistance Framework)에 따라 참여하는 유엔 기구의 중점 분야와 역할이 조정된다. 유엔 기구간에 정책이나 행정 절차, 용어나 개념 등이 일관성을 유지하도록 표준화를 추진하기도 한다. 따라서 유엔 시스템 안에서 다자기구의 운영 형태는 어떤 면에서 비슷한 경우가 많고, 각 기구가 어떻게 운영되는지를 알기 위해서는 유엔 기구의 일반적인 관행을 잘 파악해야 한다. 다른 한편으로는 기구 나름의 고유한 전문성과 비교우위, 오랜 기간 동안 쌓아 온 개발 활동의 인프라, 경험과 네트워크 등을 보유하고 있기 때문에 여전히 각자의 특성이 있기도 하다.

나. 유엔 개발 기구의 재정

유엔은 분담금을 받아 운영된다. 전문기구도 마찬가지이다. 그러나 앞서 논의했듯이 UNDP, UNICEF, WFP는 모두 별도의 의무분담금 없이 전적으로 자발적 기여금(voluntary contribution)으로 운영되는 기구이다. 각 기구의 재정 수입은 크게 핵심재원

(core resources)과 비핵심재원(non-core resources)으로 구분할 수 있다. 핵심재원은 용도가 지정되지 않아 기구가 자유롭게 사용할 수 있는 재원으로서 정규재원(regular resources) 또는 비지정기여금(unearmarked contribution)이라 칭하기도 한다. 비핵심재원은 목적이나 지원 대상 지역, 분야 등 용도가 지정된 기금으로서 기타재원(other resources) 또는 지정기여금(earmarked contribution)으로 부른다. [표 3-1]에서와 같이 기구에 따라 재원을 구분하는 용어가 다양하게 쓰이고 있다.

표 3-1. 유엔 기구의 기여금 구분 용어 비교

다자(core) 예산 명칭	다자성양자(non-core) 예산 명칭	사용 기구
regular resources	other resources	UNDP, UNICEF, UNFPA 등
multilateral contribution	directed multilateral contribution	WFP
unearmarked contribution	earmarked contribution	IFAD, OHCHR
	tightly earmarked/lightly earmarked	UNHCR
core resources		DAC
	extrabudgetary contribution	UNAIDS
assessed budget		FAO, ILO, UNESCO 등
	voluntary contribution (core, non-core로 구분하는데 core의 경우 다자원조에 포함됨)	WHO
general purpose fund	special purpose fund	UNODC

자료: United Nations(2012, pp. 43-44)에서 재구성.

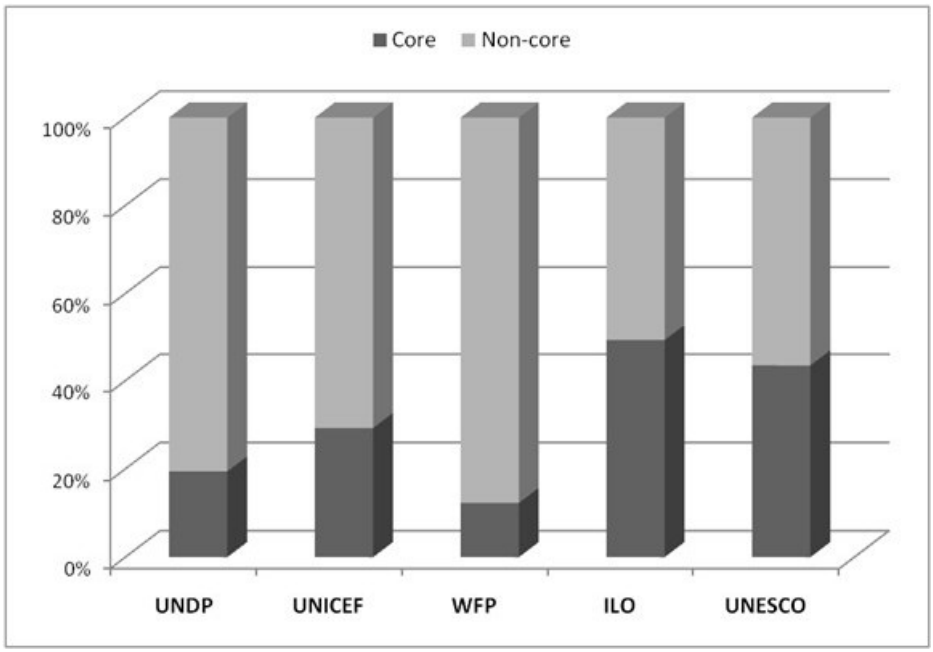
공여국의 입장에서 용도가 정해지지 않은 핵심재원으로 제공할 경우 해당 기여금은 통계상 다자원조(multilateral ODA)로 분류되고, 지정기여금은 양자원조(bilateral ODA)로 계상된다.[83] 다시 말해, 공여국이 다자기구를 통해 지원하는 원조(contributions

83) 우리나라 외교부에서는 용도가 지정되지 않은 자발적기여금을 '사업분담금'이라 지칭하며, 과거 납부 사례나 회원국의 기여금 서약 등에 의거하여 매년 일정액의 기여가 의무적인 상황도 존재하기 때문에 실질적으로 의무분담금의 성격을 지닌다고 본다. 통계상 의무분담금과 사업분담금은 모두 다자원조로 분류된다. 외교통상부 홈페이지 유엔자료실 '국제기구 분담금 개요 (2008.5.2)' 참고.

channelled through multilateral organisations), 즉 다자성양자(multi-bi) 원조는 해당 기구가 공여국을 대신해서 개발 사업을 관리하는 것으로 이해할 수 있다(United Nations 2005, p. 8).

비지정기여금 또는 핵심재원은 각 기구가 필요한 부분에 자유롭게 사용할 수 있기 때문에 별도의 의무분담금 없이 자발적 기여금으로만 운영되는 국제기구들은 이러한 비지정 기여금을 선호한다. 그러나 전체 수입 중 핵심재원의 비중은 많게는 20%정도에 불과하며 대부분 개발 사업을 추진하는 데는 지정기여금 또는 기타재원을 활용하고 있다. 이는 UNESCO나 FAO, ILO 등 일부 전문기구의 정규예산이 각 회원국의 분담금(assessed contribution)으로 조성되는 것과 대조적이다. 예를 들어, UNESCO나 ILO는 회원국의 의무분담금으로 구성되는 정규재원에서 개발재원의 40% 정도를 충당한다.

그림 3-3. 유엔 개발 기구의 개발재원 수입구조 비교(2011)



자료: United Nations(2012) Statistics Annex 통계를 사용하여 재구성.

전문기구의 경우 정규재원이 분담금으로 충당되지만, 대부분의 프로그램 및 기금은 핵심재원도 자발적 기여금에 의존한다. 이와 같이 UNDP, UNICEF, WFP 활동은 자발적 기여금에 의존하고 있어 어느 정도의 기금이 확보될 수 있는지 예측이 어려워 장기적인 전략과 계획을 수립하기 어렵다. 뿐만 아니라, 정규재원보다는 공여국에 의해 용도가 지정된 기타재원에 의존하게 되어 기구의 자체 전략에 따라 독립적으로 사업을 추진하기 어렵다.

공여국의 입장에서는 지정기여를 통해 원하는 개발 활동에만 재정적인 지원을 할 수 있어 해당 기구에 영향력을 행사할 수 있다. 공여국이 다자기구에 지정기여의 형태로 지원을 하고자 할 때 여러 가지 수준과 방식으로 할 수 있는데, 신탁기금(trust fund)이나 주제별 기금(thematic fund)을 지원하거나 특정 프로젝트를 지정하여 지원할 수도 있다. 프로젝트 지원의 경우 지정하는 분야나 지역이 훨씬 구체적이지만 신탁기금이나 주제별 기금도 지역적 또는 분야적 구체성의 측면에서 다양하다.

대부분의 기구는 지정기여금을 받고 사업을 수행할 때 일정률의 간접비를 뗀다. 기구별로 약간의 차이는 있지만 간접비를 받는 근거나 정책, 비율은 비슷한 것으로 생각된다. 유엔 차원에서도 지정기여를 통해 수행되는 프로젝트에 수반되는 비용을 정규예산에서 나가지 않도록 비용회수(cost recovery) 정책을 권고하고 있다. 행정비용이나 비용회수와 관련된 항목의 개념, 범주, 관행 등을 표준화하여 통일하는 방안도 논의되고 있다(박명지 2010).

다. 유엔 개혁과 개발 활동의 조정

유엔은 조직의 관료성, 비효율성에 대한 비판과 더불어 유엔 기구간에 중복되는 개발활동을 효율적으로 조정해야 한다는 압력을 받아 왔다. 이에 따라 중복되는 분야를 줄이고 각 기구의 비교우위(comparative advantage)를 살려 중점 분야를 전문화하려는 노력을 시도해 왔다. 유엔개발그룹(UNDG)은 개발 관련 유엔 기구간 업무조정 협의체로서 코피 아난 사무총장의 유엔 개혁조치 일환으로 개발 업무를 맡고 있는 유엔 조직간 보다

일관되고 효과적인 사업수행을 목적으로 1997년 설립되었다. UNDG에는 개발원조를 담당하는 32개 유엔 기구가 회원으로 참여하며[84] UNDP가 조정기관의 역할을 담당하여 UNDP 총재가 의장을 수임한다.

뿐만 아니라 유엔 기구간에 정책이나 행정 절차, 용어나 개념 등이 일관성을 유지하도록 표준화를 추진하기도 한다. 이에 따라 기구의 정책방향을 제시하는 틀이라고 할 수 있는 전략계획(Strategic Plan)을 4년 단위의 기간으로 맞추고, 예산계획도 비교가 가능하도록 기간(2년 단위)과 항목을 통일하도록 권고한다.

국별 수준에서 각 유엔 기구의 역할은 기본적으로 UNDAF에 의거해 분담이 된다. UNDAF는 UNDG와 마찬가지로 유엔의 개혁프로그램의 일환으로서, 국제기구의 사업 중복을 피하고 원조의 효율성을 증대하기 위해 모든 유엔의 개발프로그램이 동일한 목표 및 일정에 따라 수립되도록 만든 프레임워크이다. UNDAF는 일종의 프로그램 문서인데 유엔 국가팀(UNCT: United Nations Country Team)이 수원국 정부와 협의하여 작성하며 수원국 개발 달성을 위해 수립한 공동 지원 전략으로서 유엔 기구간 국별프로그램의 일관성과 조화를 위한 정책 및 가이드라인이라 할 수 있다. UNDAF에는 해당 수원국 현황과 개발전략 및 우선순위의 분석, 이에 따른 유엔의 우선 지원 분야와 전략, 프로그램 수립의 원칙과 이행 전략, 기대성과(outcomes), 성과 매트릭스, 모니터링/평가 매트릭스 및 계획 등이 비교적 자세히 나와 있다. 또한 참여하는 유엔 기구별 중점분야 및 비교우위에 따라 역할 분담이 명확히 되어있다. 각 기구의 국별프로그램 사이클은 UNDAF에 따라 이루어지므로 참여하는 유엔 기구간에 크게 다르지 않다. UNDAF가 수원국의 개발전략과 일치하도록 수립되고 개별 기구는 UNDAF에 의거하여 기구차원의 전략을 짜기 때문에 각 기구의 국가계획(country programme)은 수원국의 개발전략과 일치하게 된다. 이를 통해 원조 조화도 기대할 수 있다.

지금까지 유엔 개발 기구에 해당되는 일반적인 내용을 살펴보았다. 본 연구의 대상인

84) 추가적으로 옵서버로서 5개 기관이 있는데, 세계은행은 옵서버 자격으로 참여하고 있다.

UNDP, UNICEF, WFP 3개 기구를 중심으로 본다면, 뉴욕에 본부를 두고 있는 UNDP와 UNICEF는 본부의 조직이나 행정적인 면에서 비슷하고, WFP는 다소 독립적인 것으로 보인다. 국별사무소의 역할로 보자면 UNDP가 수원국의 수도에서 주로 정책 자문과 정부 역량강화에 활동하는 반면 UNICEF나 WFP는 훨씬 더 현장중심(field-oriented)으로 운영된다. UNICEF가 프로그램 중심으로 교육과 보건 분야의 다양한 사업에 두루 걸쳐 있고, WFP는 긴급한 상황, 물류에 강점을 보인다. UNDAF에 의거해 계획을 수립하고 운영하기 때문에 사업관리체계는 원칙적으로 비슷하다.

한 가지 지적할 것은 사업을 하는 국가, 지역이 어디냐에 따라 같은 기구라도 활동 내용이나 관리 방식이 달라질 수 있다는 점이다. 따라서 공여국이 같은 기구와 사업을 추진하더라도 지원하는 수원국에 따라 사업 운영이 다를 수 있다. 이어서 KOICA 중점협력기구 3개를 대상으로 각 기구별로 운영 현황을 자세히 살펴보겠다.

2. 유엔개발계획(UNDP)의 운영과 공여국과의 협력

가. UNDP의 개발 활동 개요

UNDP는 특정 분야에 국한되지 않고 포괄적인 개발 이슈를 범분야적으로 지원하는 개발 기구로서 기술지원 프로그램을 담당하는 유엔의 핵심 기구이다. 유엔 기구 중 가장 많은 개발 재원을 지출하고 있을 뿐 아니라 유엔 기구간 개발 활동을 조정하고 총괄하는 기구이기도 하다.

UNDP는 1965년 유엔 총회의 결의로 설립된 기구로서, 융자를 제공하던 유엔경제개발특별기금(UNSF: United Nations Special Fund)과 기술을 지원하던 유엔기술원조확대계획(EPTA: United Nations Expanded Programme of Technical Assistance)이 통합되어 출범하였다. 집행위원회 결의(1996)에 명시된 UNDP의 임무는 수원국 정부가 개발 전략을 수립하고 이행하기 위한 역량 강화를 지원함으로써 지속가능한 인간개발을 성취하는 데에 도움을 주는 것이다.

2008-13년 전략계획에서는 UNDP의 역할을 크게 두 가지로 설명하고 있다(UNDP 2007b). 첫째는 유엔 기구간 개발 활동의 조화와 효율성을 증진함으로써 개발 성과를 효과적으로 달성하기 위해 유엔 기구간 업무를 조정하는 역할이다. 둘째는 UNDP의 중점 지원 분야(focus areas), 즉 빈곤극복, 민주적 거버넌스, 분쟁예방과 복구, 환경 및 지속가능한 개발과 같은 포괄적인 개발 분야에서 UNDP의 노하우와 전문지식을 정책 컨설팅, 기술협력의 방식으로 개도국들에게 지속적으로 제공하는 것이다. 이 외에도 UNDP는 개발 프로그램 모범사례를 공유하는 개발 지식네트워크를 운영하거나 매년 인간개발보고서(HDR)를 발간하는 등 개발 분야의 지식 공유와 홍보에도 큰 역할을 담당하고 있다.

조직은 크게 집행위원회와 본부, 지역국, 국별사무소로 구분할 수 있다. 2013년 현재 17여 개국에서 개발 활동을 수행하고 있는데 국별프로그램 수립과 정규예산을 제외한 재원 조달, 사업의 기획과 관리 등은 모두 국별사무소에서 결정된다.

예산의 80%가 지정기여 형태로서 공여국 또는 다른 국제기구로부터 위탁받은 개발 활동을 수행하는 역할이 크다고 볼 수 있다. 그러나 유엔 개발 기구의 조정기관으로서 광범위한 협력사업을 추진하고 있으며 정치적으로 민감한 분야에서도 타 다자기구나 양자기관과 여러 가지 형태의 공동사업(parallel funds, pooled funds)을 주도적으로 추진한다. UNDP는 유엔자본개발기금(UNCDF: UN Capital Development Fund)과 유엔봉사단(UNV, UN Volunteers)을 맡아 관리하고 있다. 이 외에도 유엔 개발 시스템을 대표해서 MDG Achievement Fund를 비롯한 여러 다자신탁기금(MPTF: Multi-partner Trust Fund)도 관리하고 있다.

글상자 3-1. UNDP 개요

□ 설립
- 1965년 제20차 유엔총회 결의로 UNEPTA와 UNSF를 통합하여 유엔 산하기구로 설립(제20차 총회), 1966년 1월부터 활동 개시
- 1970년 제25차 유엔총회에서 현 UNDP 조직 및 활동 내용을 정식으로 규정

□ 조직
- 집행이사회: ECOSOC에서 선출된 36개 이사국(임기: 3년)으로 구성됨. 매년 1회 연례회의(annual session)와 2회 정기이사회(regular session)를 개최하여 예산, 전략계획 및 국별 계획을 검토하고 승인
- 총재(Administrator): 집행이사회와의 협의를 거쳐 유엔 사무총장이 임명
- 본부: 뉴욕에 있으며 UNDP 실무를 총괄
- 국별사무소: 2013년 현재 177개국에서 사업을 수행중임. 130여 개국에 상주대표(Resident Representative)를 배치하여 해당국내 유엔 개발활동을 조정
- 기타: 총 5개의 연락사무소(벨기에, 일본, 미국, 덴마크, 스위스)와 정책센터를 운영

□ 주요 기능
- 170여 개국에서 다양한 분야의 개발 사업 수행
- 유엔 기구간 개발활동 조정
- UNV, UNCDF 및 기타 다수의 유엔 개발기금과 신탁기금 관리

자료: 외교부(2008), UNDP 홈페이지.

나. UNDP의 정책 방향과 운영 전략

1) 전략 계획(Strategic Plan)

UNDP의 정책 방향과 운영 전략은 4년마다 수립되는 전략계획(Strategic Plan)에 잘

나와 있다. 전략계획의 주요 목적은 기구차원의 개발 목표와 지원 전략을 제시함으로써 국별프로그램을 실시하고 있는 각 국가에서 UNDP의 활동 방향을 결정하고 프로그램을 수행하는 데에 전략적인 틀을 제공할 뿐만 아니라, 개발 활동에서 UNDP의 역할과 기능을 보다 명확히 하고 개발 활동의 성과 및 효율성 증대를 위한 효과적인 재원활용 방안과 운영 전략을 수립하는 것이다.

현재 UNDP의 활동은 2008-13년 전략계획에 근거하고 있다.[85] 전략계획에는 유엔 개발활동의 조정기구로서 또한 개발활동을 지원하는 기구로서 UNDP의 두 가지 역할을 명확히 정의하고, UNDP의 강점과 비교우위를 살려 이를 성취하기 위한 전략적 방향과 운영 원칙을 제시하고 있다. 또한 기구의 역량을 강화하고 효율성을 높이기 위해 책무성과 투명성 정책, 재원 관리, 수행성과지표(performance indicators)와 평가 정책에 대한 내용도 담고 있다.

2008-13년 전략계획에서 UNDP 활동의 중점분야(focus areas)와 여섯 가지 주요 접근방법(key approaches)을 수립하였다. 중점분야는 첫째, 빈곤극복과 MDGs 달성, 둘째, 민주적 거버넌스, 셋째, 위기예방 및 복구, 넷째, 환경과 지속가능한 발전이다. 이와 같은 네 가지 중점분야에서 사업을 수행할 때 지켜야 할 원칙으로서 여섯 가지 접근방법을 제시하고 있는데, 인간개발을 기반으로 한 프로그램 수립, 수원국의 오너십(ownership)과 수원국 역량구축(capacity-building)에 초점을 맞춘 개발, 남남협력의 주류화, 양성평등의 주류화와 여성 권익증진 등이다. 특히 수원국의 오너십과 역량구축을 중요하게 설명하고 있다. UNDP의 국별프로그램은 사업 과정 전반에 걸쳐 수원국이 주도적으로 참여하도록 독려하며 효과적인 원조관리(effective aid management)와 상호책무성(mutual accountability)에 근거하여 사업을 진행해야 한다. 실제 UNDP의 사업은

85) 이 전략계획의 원안은 원래 2008년부터 2011년까지 4년간 계획으로 작성되었으나 2007년 6월 집행이사회에서는 회원국간 몇 가지 쟁점사항들에 대한 합의를 이끌어내지 못하였다. 1년간의 협의 끝에 2008년 6월 연례 집행이사회에서 수정안이 최종 승인되었는데, 주요 변화는 '개발 및 기관 성과프레임워크(development and institutional result frameworks)'가 부록으로 추가된 것이다. 다음해인 2009년 6월 집행이사회는 2008-2011 전략계획의 이행이 1년 넘게 미루어진 점을 감안하여 이를 2013년까지 2년 연장하기로 합의하였는데, 이것은 다른 유엔 기구와 전략계획 사이클을 맞추기 위한 것이기도 했다(UNDP 2013a).

상당부분 수원국을 통해 수행되고 있으며 UNDP가 직접 수행하는 경우에도 제도적으로 수원국 정부가 참여하게 되어 있다.[86]

표 3-2. 2008-13년 UNDP 전략계획의 주요 정책 방향

UNDP의 4대 중점분야 (focus areas)	UNDP 6가지 접근 원칙 (key approaches)
1. 빈곤극복 및 MDGs 달성 (poverty eradication and achievement of MDGs) 2. 민주적 거버넌스 (democratic governance) 3. 위기예방 및 복구 (crisis prevention and recovery) 4. 환경과 지속가능한 발전 (environment and sustainable development)	1. 인간개발을 기반으로 한 프로그램 수립 (human development-based approach to programming) 2. 수원국의 오너십 (national ownership) 3. 수원국 역량개발에 초점을 맞춘 개발 (capacity-building and development) 4. 남남협력의 주류화 (mainstreaming south-south cooperation) 5. 양성평등의 주류화 (mainstreaming gender equality) 6. 여성 권익증진 (empowerment of women)
UNDP가 관여하지 않는 영역	**특별한 고려가 필요한 지역**
1. 전문화된 분야 활동 (specialized sectoral activities) 2. 범국가적인 영향력이 없는 소규모 프로젝트 (small-scale projects without countrywide impact) 3. 역량 개발이 없는 인프라 분야 (infrastructure with no capacity-building) 4. 단발성 조달 업무 (stand-alone procurement of goods and services)	- 아프리카 - 최빈곤국 (least developed countries) - 내륙국 (land-locked developing countries) - 소규모 도서국 (small islands developing sates)

자료: UNDP(2007b)

이 전략계획은 다른 기구와 차별되는 UNDP의 전문성과 비교우위에 따라 중점분야와 접근 원칙을 준수함에 있어서 UNDP가 관여하지 않아야 할 네 가지 영역도 명시하고 있다. 첫째, 전문화된 분야 활동, 둘째, 범국가적인 영향력이 없는 소규모 프로젝트, 셋째, 역량 개발이 없는 인프라 분야, 넷째, 단발성 조달 업무이다. 또한 아프리카, 최빈곤국, 내륙국, 소규모 도서국 등을 개발 프로그램을 수립함에 있어서 특별한 고려가 필요한 지역으로 선정하였는데, 구체적인 접근 방법은 제시하지 않고 있다.

86) UNDP 본부, 르완다 사무소, 네팔 사무소 인터뷰 내용. UNDP는 National Execution Modality(NEM)와 Direct Execution Modality(DEM)로 구분한다.

전략계획이 개발 목표를 달성하는 데에 얼마나 효율적으로 활용되고 있는지 중간평가를 통해 확인하고 차기 전략계획에 반영한다. 2008-13년 전략계획에 대한 중간평가(Evaluation of the UNDP Strategic Plan, 2008-2013)는 20011년과 2013년 두 차례 연례 집행이사회에 보고되었고, 동 전략계획의 성과를 분석하고 차기 전략계획에 반영할 개선 방안을 제시하였다. 독립평가로 진행된 2013년 중간평가는 효과성(effectiveness), 효율성(efficiency), 지속가능성(sustainability)의 세 가지 측면에서 전략계획의 성과를 평가하였는데, 4개 중점분야에서 모두 효과적인 개발에 기여를 하고 있으나 효율성과 지속가능성에 있어서는 몇 가지 문제점이 있다고 지적했다. 예를 들어, 수원국의 오너십을 지나치게 강조하다보면 효율성이 떨어지고, 재원의 상당부분을 예측가능성이 적은 지정기여에 의존하고 있어 사업을 장기적, 안정적으로 운영하는데 어려움이 따른다는 것이다. 또한 개별 국별프로그램의 수립과 실행에 전략계획을 충분히 반영하는 것은 국별사무소의 역량에 따른 문제라고 평가하고 2014-17년 전략계획에는 국별 전략계획 수립에 대한 지원과 국별사무소의 역할과 기능 강화 방안을 제시하도록 권고하였다.

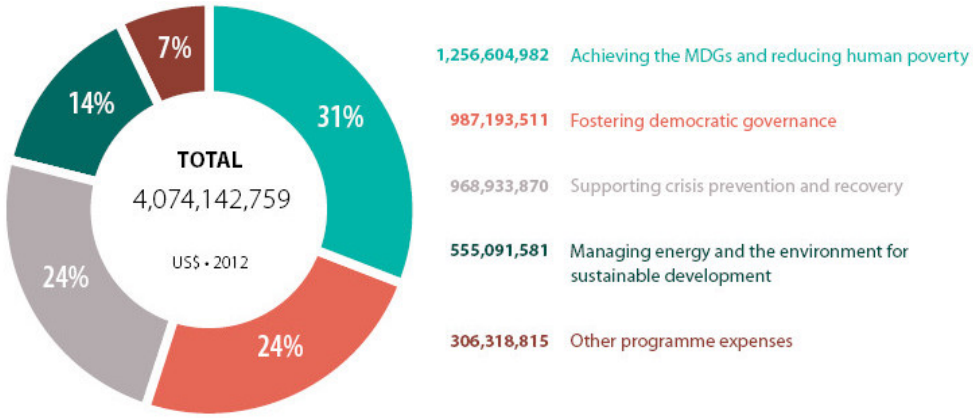
2013년 6월 연례 집행이사회에서 2014-17년 전략계획 초안이 상정, 논의되었다. 2008-11년 전략계획과 비교할 때 특징적으로 중점 활동 분야와 기구의 효율성 혁신 외에도 파트너십의 활성화와 조정 강화(revitalizing partnerships and strengthening coordination)를 세 가지 과제 중 하나로 제시하고 있다.

2) 중점 분야와 주요 사업

앞서 20008-13년 전략계획의 네 가지 중점분야를 설명하였는데, 이는 ODA 분류에서 일반적으로 사용되는 분야(sector)보다 훨씬 포괄적이다. 따라서 UNDP의 중점분야는 분야(sector)별 접근이라기보다는 주제(area)별 접근이라고 이해하는 것이 맞다. 예를 들어, 첫 번째 중점분야인 빈곤극복과 MDGs 달성의 경우 보건, 교육, 여성, 아동, 환경과 에너지, 농촌개발, 관련된 정책 수립과 제도적 역량강화 등 개발의 거의 모든 분야를 망라한다고 할 수 있다. 또한 이러한 중점분야에서의 범분야(cross-sector)적인 접근 방법이 필요하다. 이와 같은 이유로 UNDP가 수행하는 사업은 그 내용이 광범위하고 다양하다. UNDP의 강점과 비교우위를 살려 주로 정책컨설팅과 기술 협력의 방식으로 기구가 쌓아

온 노하우와 전문지식을 수원국 정부에 제공하고 이를 활용한 개발 사업을 추진하는데 중점을 두고 있다.

그림 3-4. UNDP의 중점분야별 예산 집행 비율(2012)



자료: UNDP(2013c)

(가) 중점분야 1: 빈곤극복 및 MDGs 달성

빈곤극복 및 MDGs 달성은 UNDP 예산을 가장 많이 투입하는 중점분야이다. 전체 프로그램 지출에서의 비중이 2011년 약 28%, 2012년 31%을 차지했다(UNDP 2012, 2013c). 즉, 매년 10억불 정도를 이 분야에 투자하고 있다. 빈곤이라는 것이 여러 가지 복합적인 요인에 의해 발생하고 지속되는 것이기 때문에 이를 종합적으로 접근(comprehensive approach)해야 한다는 것이 UNDP의 입장이다. 이 분야의 UNDP 사업을 성격에 따라 크게 두 가지로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 주로 정책과 제도 구축을 위한 역량강화 사업으로서, 수원국 정부가 빈곤퇴치 전략을 수립하고 개발 사업을 수행하는데 필요한 기술 지원과 정책 컨설팅을 제공하는 형태이다. 예를 들어, 소규모 자영업과 여성의 경제활동을 활성화하는 정책을 수립하도록 수원국 정부를 지원하거나(2011년 29개국에서 수립), 청소년과 여성 등 취약계층을 위한 사회보호제도(social protection scheme)를 도입하도록 기술 지원을 제공하는 것(2011년 50개국에서 도입) 등이다(UNDP 2012).

둘째, 수원국 정부가 추진하는 개발 사업을 지원하는 것이다. 예를 들어, 소액 대출 프로그램이나 HIV/AIDS – health center 등 경험이 축적된 사업을 수원국 정부가 추진할 수 있도록 지원하거나 이집트의 conditional cash-transfer programme와 같은 혁신적 시범사업을 지원하기도 한다.

(나) 중점분야 2: 민주적 거버넌스

UNDP는 수원국의 민주적 사회개혁 및 발전 분야에 많은 경험 갖고 있으며 자타가 공인하는 UNDP의 비교우위 분야이다. UNDP 프로그램 예산의 약 4분의 1이 이 분야에 쓰이고 있다(2011년 예산의 26%, 2012년 24%). 대표적인 사업은 선거 지원 업무인데, 지문 등을 활용한 유권자 등록 프로그램의 도입과 시행, 선거 관련 공무원과 선거관리인 교육 훈련, 선거안내문 제작 및 배포, 선거과정 모니터링 등이다. 또 여성이나 취약계층을 유권자로 확대하도록 하는 선거 관련 입법을 추진하도록 하고, 남수단과 같이 제도가 미비한 국가에 제도를 수립하고 정부의 역량을 구축하는 정책컨설팅도 제공한다. 이러한 활동에 힘입어 의회나 정부부처, 지방정부와 지방개발위원회에 여성의 진출이 확대되었으며 이집트, 튀니지, 예멘 등 혁명 이후 아랍 국가에서 선거 관련 훈련과 기술적 전문지식을 제공함으로써 정권의 순조로운 이양에 일조한 것으로 자평하고 있다(UNDP 2012).

(다) 중점분야 3: 위기 예방 및 복구

전쟁이나 자연재해, 내전, 그에 따른 실업과 극심한 빈곤 등과 같은 위기상황에 놓인 국가들을 지원하는 것으로서 매우 포괄적인 분야이다. 정부의 역량강화 사업은 UNDP의 중점 활동 중 하나로서 특히 내전이나 자연재해를 겪어 정부가 제 기능을 못하는 국가에서 제도적 정책적 기반을 수립하는 데에 필요한 정책컨설팅과 기술을 지원하는 것이다. UNDP 프로그램 예산의 약 4분의 1이 사용된다(2011-12년 24% 유지). 재난 복구를 지원하고 일자리 제공 프로그램 등을 시행하는 한편 위기나 분쟁 이후의 정부 기관 및 제도 강화, 정의 실현과 안보 향상을 위한 정책 수립에 기술 지원하는 형태로 사업을 추진한다. 예를 들어, 아프가니스탄 정부 선거 기관과 현지 경찰의 역량 강화 사업, 이라크의 반부정부패 업무 지원, 아이티 지진 복구, 남수단의 정부기관 역량강화 및 자율적 국민투표 지원 등이다.

(라) 중점분야 4: 환경과 지속가능한 개발

환경 및 지속가능한 개발 분야는 네 가지 중점분야 중 가장 적게 지출되는 분야이지만 2011년 11.6%에서 2012년 14%로 증가했다. 수원국이 개발 정책을 수립하고 사업을 추진할 때 환경적 영향을 고려할 수 있도록 역량을 강화하고 효과적인 파트너십과 지원 체제를 구축하는데 중점을 둔다. 2011년에는 파키스탄을 비롯하여 41개국에서 이와 같은 정책을 도입해서 빈곤층이 재생가능하고 깨끗한 에너지에 접근할 수 있도록 하였다. 농부들에게 환경친화적인 농업기술을 가르치고 가축 관련된 기술 훈련 사업을 시행하기도 하고(짐바브웨), 전기가 공급되지 않아 나무를 연료로 써서 산림파괴가 발생하는 고립된 지역에 태양열에너지 시스템을 설치하여 환경보호에 기여하는 사업을 추진하였다(파키스탄).

3) UNDP 운영 효율성 개선과 파트너십 관리

UNDP는 유엔 개발 시스템에서의 위상이나 개발 활동의 규모에 있어서 그 역할을 인정받고 있는 명실상부한 최고의 개발 기구이다. 그러나 기구 운영면에서 외부의 인식은 관료적, 비효율적이라는 것이 지배적이었고 어느 정도는 여전히 그렇다. UNDP 스스로도 UNDP의 기능을 개선하기 위한 진지한 개혁이 이루어지지 않는다면 향후 재원 조달이 어려울 수도 있음을 잘 인식하고 있는 듯하다(UNDP 2011a). 2008-13년 전략계획에도 효율적인 기구 운영전략을 소개하고 있는데 책무성, 위기관리, 계획과 예산, 성과, 인적자원 관리 등을 통합하여 관리하는 정책 등 여러 가지 세부 정책을 제시하고 있다.

이러한 기구 운영전략과 더불어 UNDP는 기구개혁을 통해 향후 예상되는 재원 부족에 대해 미리 대비하고, 책임성 강화, 원조 효과성 강화, 투명성 제고 등을 위해 2011년 UNDP 기구 개혁안(An Agenda for Organizational Change: Lifting UNDP performance from Good to Great)을 수립하였다. 본부에 'Strategy and Change Implementation Group (SCIG)'를 신설하고 기구 개혁안의 진행상황 점검을 위해 매년 관련 모니터링 및 평가를 실시하는 한편 고위급부터 국별사무소에 이르기까지 다양한 수준에서 기구의 효율성을 개선할 수 있는 혁신적인 전략을 지속적으로 개발하고 있다고 한다.[87]

87) UNDP(2011a), UNDP 본부 인터뷰.

2011년의 기구개혁안은 크게 UNDP 내부 거버넌스 향상(improved governance within UNDP), 기구의 효율성 증진(improved organizational effectiveness), 리더십과 문화 및 태도의 개선(lifting leadership, culture and behaviour)의 세 가지를 중심으로 특히 국별사무소가 프로그램을 수행하고 성과를 높이는 데 있어 UNDP 본부와 지역센터가 행정적, 기술적 서비스를 효과적으로 제공해야 한다고 강조하고 있다. 여기서 서비스란 개발 활동의 지지와 홍보, 정책 조언, 기술 지원 등을 말하는데, 개발활동의 현장에서 필요한 서비스, 국별프로그램의 필요성에 기민하게 대응할 수 있는 서비스를 제공해야 한다는 것이다. 이와 함께 국별사무소의 역할도 매우 중요하다고 보고, 이를 위해 국가 사무소의 역량강화 및 업무 효율성 강화 등을 추진하도록 했다.

그림 3-5. UNDP 기구개혁안의 주요 내용



자료: UNDP(2011a)

주요 내용으로서 거버넌스 개선을 위해 보다 효율적인 정책결정체계를 만들고 결정된 내용에 대해 직원들과의 소통을 개선하도록 하였다. 연례경영계획(ABP: Annual Business Plan)을 수립하는 등 기구차원의 전략계획수립 시스템을 강화하고 성과 관리를 개선한다. 통합재원관리프레임워크(IRMF: Integrated Resource Management Framework)를

도입하여 지정·비지정 여부를 막론하고 UNDP의 모든 재원을 성과프레임워크와 연결하여 보다 전략적인 계획과 모니터링이 가능하도록 한다. 또한 지식관리시스템을 확대, 개선하여 UNDP내에서 효과적으로 사용하도록 할 뿐 아니라 유엔 차원의 지식네트워크를 개설하는데 일조하고 외부전문가나 시민사회의 접근이 가능하도록 하겠다고 밝히고 있다.

4) 성과기반관리 프레임워크

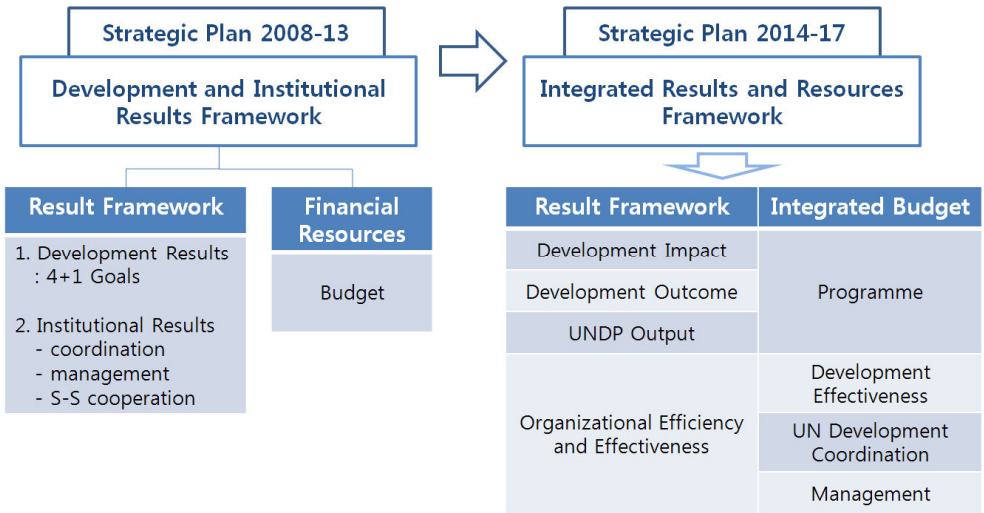
원조의 효과성에 대한 회의적인 분위기가 조성되면서 1990년대 후반부터 공여국들은 개발 기구에 원조의 효과성과 성과를 보여줄 것을 요구하기 시작했다. 이러한 상황에서 UNDP는 1998년에 일부 국별프로그램에 전략적성과프레임워크(SRFs: Strategic Results Frameworks)를 시범적으로 도입했고 2000년부터는 다년간재원조달프레임워크(MYFF: Multi-year Funding Framework)를 기반으로 하여 매년 성과중심의 연례보고를 시작했다. 그러나 성과관리를 위한 도구(tool)나 시스템 구축이 종합적인 설계 없이 시작되었기 때문에 이후 10년의 기간 동안 UNDP의 성과기반관리 시스템은 상당한 변화를 겪어 왔다. UNDP의 성과기반관리에 대한 평가 보고서(2007a, pp. 47-48)에서도 지적하듯이 UNDP가 다른 기구에 비해서 성과관리 문화가 약하다는 평을 들어왔는데 이는 기관의 문화적인 문제이기도 하고 UNDP의 활동이 상당부분 정책자문이나 기술지원에 치중되어 있어 가시적인 성과 측정이 쉽지 않다는 이유도 있을 것으로 보인다.

2008년부터 재원조달 전략과 성과관리 계획이 전략계획에 통합되면서 현재 2008-13년 전략계획에는 개발 및 기관 성과프레임워크(Development and institutional result framework)가 부록으로 수록되었다. 개발성과 프레임워크는 UNDP의 중점분야와 범분야 이슈 등 5개 목표(goal) 하에 5~12개의 세부 목표(expected outcome)와 UNDP의 활동계획, 성과를 측정하기 위한 지표(output indicators)를 설정하였다. 기관성과 프레임워크는 크게 조정성과(coordination results), 관리 성과(management results), 남-남협력 성과(South-South cooperation results)의 세 가지 영역에서 기관 차원에서 원조의 효과성과 운영 효율성을 개선하기 위한 목표와 성과지표, 달성 계획 등을 설정하였다. 예를 들어, 'UNDP 내 효과적인 책무성 시스템 및 문화를 정착한다'는 목표에는 90% 이상의 활동 부서(operating units)가 위기분석을 시행할 것을 성과지표의 하나로 삼고

있다. ‘UNDP가 모든 활동에 있어 젠더 이슈를 고려하도록 내부 역량을 강화한다’는 목표를 위해 국별사무소내 젠더를 담당하는 책임부서(focal team)를 설치하도록 했는데 매년 25%씩 개선하는 것이 구체적인 목표이다.

2014-17년 전략계획 초안에서는 성과 및 재원 통합프레임워크(Integrate results and resources framework)로 수정되어 발표되었다. [그림3-6]에서 볼 수 있듯이 중요한 변화는 성과프레임워크를 통합예산의 항목과 연결하여 투입된 재원에 대한 결과물(output)과 성과(outcome), 영향력(impact)을 추적할 수 있도록 한 것이다.

그림 3-6. UNDP 성과프레임워크 구성과 변화



자료: UNDP 전략계획 2008-13, 2014-17의 부록을 참고하여 재구성.

그 동안 UNDP가 성과기반관리 부분에 많이 투자해 왔고 성과를 측정하는 지표를 개발하고 혁신적인 기술도 도입하면서 상당한 진보를 이루어 온 것이 사실이다. 공여국의 입장에서 자국이 지원한 돈이 어디에 투입되어 어떤 성과를 내는지 쉽게 연결고리를 찾아낼 수 있는 관리틀이 제도적으로 마련되었다는 점은 환영할 일이다. 성과관리프레임워크에 대한 자료가 많이 나오고 있는데, 2008-13년 전략계획의 성과프레임워크에 대한 평가가 어떻게 나오는지, 또 2014-17년 전략계획에 맞춘 통합된 성과 및 재원 프레임워크는

구체적으로 어떤 내용을 담고 있는지 보다 자세히 살펴보고 시사점을 찾아보는 것도 필요할 것이다.

다. UNDP의 재원 조달 및 관리

1) 수입 및 지출 구조

앞서 설명한대로 UNDP는 분담금 없이 자발적 기여금에 의해 운영되는 기구이다. 2012년 전체 수입예산 규모 총 46억불에서 정규재원(regular resources)은 약 18%를 차지하고 나머지 80% 이상은 공여국(bilateral donor)이나 다른 다자기구(multilateral donor) 또는 개발 사업을 지원하는 수원국 정부(local resource)로부터 충당된다([표 3-3] 참고).

표 3-3. UNDP 2012 수입 구조

		2012 (십억불)	전년대비 증감 (%)
Regular Resources	- 총 50개국(수원국 포함) - DAC 회원국중 19개국, 중국, 사우디아라비아, 터키 등 23개국이 백만불 이상 기여	0.846 (18.2%)	13.2
Other Resources	Bilateral Donors: 다자성양자(multi-bi)	1.33 (28.7%)	-8.3
	Multilateral Donors - multilateral partners/funds (EC, GEF: Global Environment Facility, Global Fund to Fight AIDS, TB and Malaria, etc.)	1.53 (33%)	+1.2
	Local Resources - by programme countries (local office costs, in-kind, etc.)	0.931 (20%)	+5.3
계		4.64 (100%)	

자료: UNDP(2011b)

이중 개발활동 지출은 예산의 87.5%이다. 이 외에는 유엔 개발 조정 활동 3%, 행정관리 7.6%, UNV와 UNCDF 등 UNDP가 관리하는 기금과 관련된 예산이 1.9%의 비율로 책정되었다(표3-4).

표 3-4. UNDP 2012-13 지출예산 구조

구분	비율(%)
1. development activities - programs - development effectiveness	87.5
2. UN development coordination activities	3
3. management activities	7.6
4. special purpose activities - non-UNDP operations administered by UNDP: UNV, UNCDF - capital investment	1.9

2) 재원 조달 및 관리

공여국이 UNDP에 지원하고자 할 때 여러 가지 수준과 방식으로 할 수 있다. 용도를 지정하지 않은 정규예산 지원하는 것은 다자간 원조로 계상된다. 지원 국가나 분야를 지정하는 다자성양자 원조를 제공할 때에는 본부 차원에서 양자신탁기금을 설립하거나 국별사무소 차원에서 개별 프로젝트를 지원하는 방법이 있다. 신탁기금은 지역적 또는 분야적 구체성의 측면에서 매우 다양하며 공여국의 인력 참여와 통제(control) 정도도 MOU에 명시하기에 따라 달라진다.

국별사무소 차원에서는 수립된 국별프로그램(CP)에 따라 필요한 예산을 책정하고 재원조달(funding)에 대한 계획을 세운다. 예측 가능한 정규예산이나 다년간 지원이 약속된 지정기여금(non-core funds)이 아닌 경우, 사업 계획과 책정된 예산에 따라 국별사무소의 소장은 나름의 전략을 갖고 모금활동을 하게 된다. 수원국 주재 공여기관에 사업을 제안하기도 하고 지역국이나 본부에 자금을 요청하기도 한다. 국별사무소에서는 본부나 지역국에서 관리하는 재원(non-core)에 대해서 대부분 파악하고 있으며 지원자격이 되는 경우 제안서(proposal)를 제출하고 선정되면 자금을 받을 수 있다.

르완다 UNDP의 경우 연간 예산의 절반 정도가 정규예산(RR, core)이며 이는 다른 나라와 비교할 때 매우 높은 수준이다. 나머지 절반은 비정규예산(OR, non-core)으로

GEF(Global Environment Facility Trust Fund), ONE UN fund[88], 그 외 양자 지원 예산이 각 1/3정도를 구성한다.[89] 르완다 UNDP 사무소장에 따르면 GEF와 같은 신탁기금도 본부에서 어떤 기준에 따라 배분하는 것이 아니라 각 국 사무소가 신청해서 다른 국가사무소와의 경쟁을 통해 선정되고 지원받는다. 신청했다고 해서 쉽게 받을 수 있는 것이 아니기 때문에 제안서 작성이나 여러 가지 절차에 따른 비용을 감안하여 가치가 있다고 판단되는 경우에만 신청한다고 한다.

유엔 차원에서 지정기여를 통해 수행되는 프로젝트에 수반되는 비용을 정규예산에서 나가지 않도록 비용회수(cost recovery) 정책을 권고함에 따라 '비용회수에 관한 정책(Policy on Cost Recovery from Regular and Other Resources)'이 있다. 지정기여의 경우 국별사무소 차원에서 발굴되고 협의가 이루어졌다고 해도 자금은 UNDP 본부를 통해 전달되며 이때 7%의 간접비(overhead cost)가 청구된다. UNDP는 정책적으로 이 7%를 기여도에 따라 본부와 지역국, 국별사무소에 일정률로 배분한다. 예를 들어, 해당 기금을 모금하는데 국별사무소의 역할이 중요했다면 5%를 국별사무소로 돌려준다. 국별사무소는 이 외에도 프로젝트를 수행하는데 발생하는 운영비(ISS: Implementation Support Services)를 뗄 수 있는데 이는 프로젝트 성격에 따라 달라지며 공여기관과 협의하여 결정하도록 되어 있다.

라. UNDP의 조직 구조와 역할

UNDP 집행이사회는 매년 1회 연례회의(annual session)와 2회 정기이사회(regular session)를 개최하여 예산, 전략계획 및 국별 계획을 검토하고 승인하는 최고 이사결정기구로서 ECOSOC에서 선출된 3년 임기의 36개 이사국으로 구성된다. UNDP 본부는 뉴욕에 있으며 총재(Administrator)는 집행이사회와의 협의를 거쳐 유엔 사무총장이 임명한다.

---

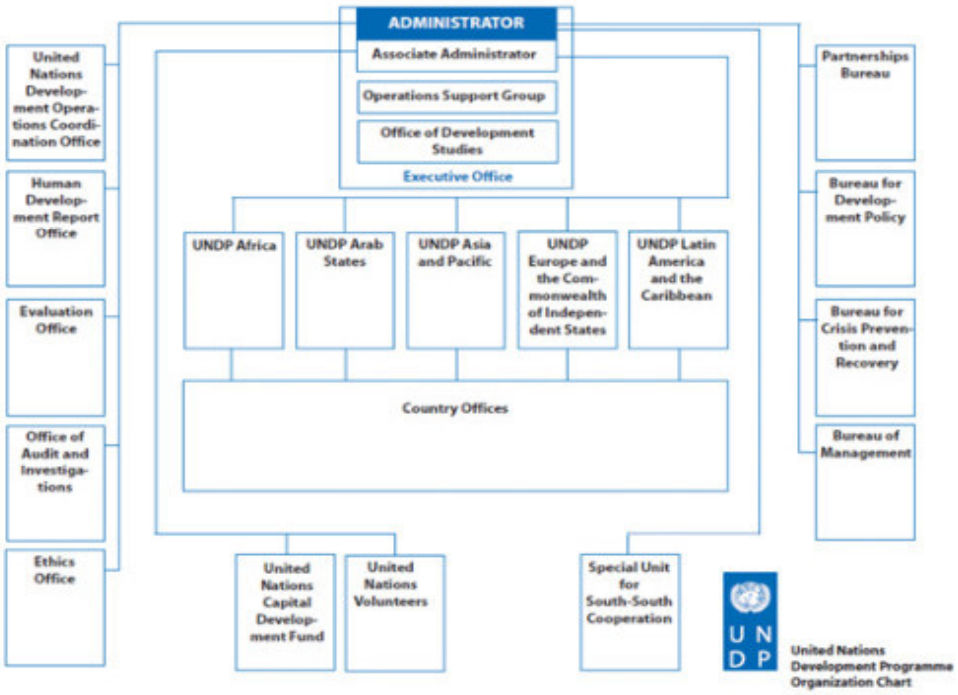
88) 다자신탁기금의 하나로 'delivering-as-one(DaO)' 파일럿 이니셔티브를 지원하기 위해서 구성되었다. 'One UN'이라고 하여 수원국 내 유엔 조직의 프로그램, 예산, 커뮤니케이션 등 사업 수행의 전반적인 과정에 걸쳐 참여주체를 단일화하는 방식에 따라 2006년 8개국에서 파일럿 프로젝트를 수행하였다. 르완다가 시범국 중 하나이다.

89) 르완다 UNDP 사무소장 인터뷰

지역사무소와 국별사무소 외에도 총 5개의 연락사무소(벨기에, 일본, 미국, 덴마크, 스위스)와 정책센터를 운영하고 있다.

UNDP 지역 조직에는 크게 아프리카, 아시아 및 태평양, 중동, 동유럽 및 구 소련연방, 중남미 및 카리브해 5개 지역에 대한 업무를 관장하는 지역대표사무소가 있다. 지역사무소에서는 지역사무소 및 국별사무소간 업무중재와 조정, 예산 및 사업 심의, 모니터링 등의 업무를 담당하며, 이를 통해 보다 효율적인 조직 관리와 사업 운영을 도모한다. 각 지역 사무소 아래에는 국별사무소를 두고 있으며, 현재 UNDP의 지원을 받는 전 세계 177개 국가에서 설치·운영되고 있다. 국별사무소는 국별 계획(Country Program) 수립, 수원국 정부 자문, 현지 예산 조달 및 집행, 현지 사업 모니터링 및 감독, 정기·수시 사업 보고 및 보고서 작성, 현지 전문가팀 지휘 등의 임무를 수행한다.

그림 3-7. UNDP 조직도



자료: UNDP 홈페이지.

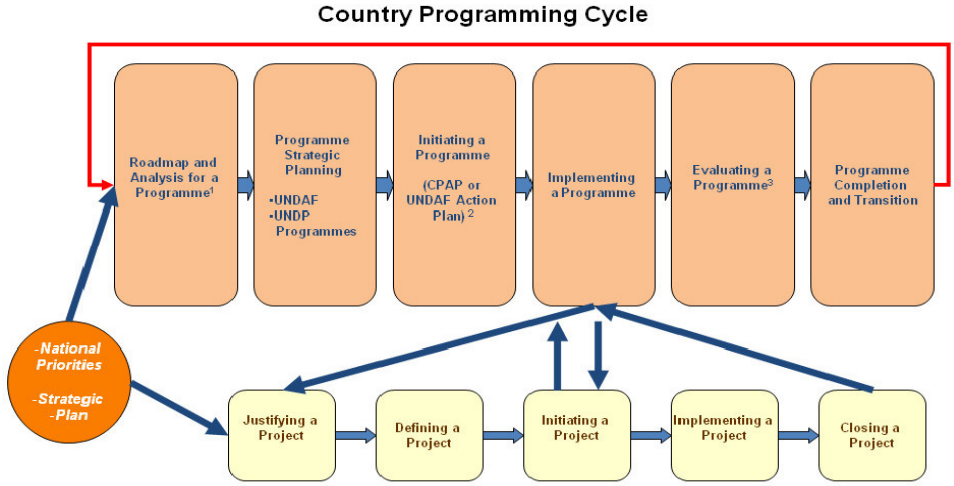
마. UNDP의 사업 운영 및 관리

1) 국별프로그램(Country Programmes)의 수립

앞서 설명했듯이 UNDP의 국별프로그램(CP: Country Programme)은 UNDAF에 의거하여 수립된다. UNDP 국별사무소는 UNDAF에 명시된 역할에 따라 국가프로그램문서(CPD: Country Programme Document)를 작성하고 매년 실행계획(CPAC: Country Programme Action Plan)을 수립한다. CP는 UNDP의 전략계획 기간에 맞추어 4년 단위로 작성하는 것이 일반적이지만 수원국의 개발계획 주기와 일치하도록 3년이나 5년 단위로 나오기도 한다. UNDAF는 원칙적으로 수원국의 개발전략에 맞추어 수립되며 수원국 정부와 합의하여 확정되는 것이므로 수원국의 개발 전략 및 우선순위와 일치한다고 볼 수 있다. 따라서 UNDP의 CP도 수원국의 개발 전략, 개발 수요 및 우선순위와 일치하게 된다.

UNDP 국별사무소가 작성한 CP는 담당 지역국(RB: Regional Bureau)의 clear를 받고 본부에 제출되며 집행이사회에서 승인을 받으면 확정된다. 따라서 공여국은 집행이사회 심의에서 개별 CP에 대해 의견을 제시할 수 있다. 그러나 이런 경우는 매우 드물다. 왜냐하면 국별사무소에서 CP를 작성하고 실행계획을 수립할 때 수원국내 가능한 많은 원조 주체와 협의를 거치는데 공여국도 그 과정에 참여할 수 있기 때문이다. 예를 들어, 공여국 정부나 기관의 현지사무소가 CP 수립 과정에서 정보를 공유하고 의견을 제시할 수 있고, 자기 기관의 전략과 계획 수립에 참고할 수 있다. UNDP 사무소 입장에서도 CP에 따른 재원 조달을 위해 사업계획을 공여국에 미리 알리고 협의를 통해 예산 지원 가능성을 파악하는 것이 중요하다.

그림 3-8. UNDP의 국별프로그램 수립 과정



자료: UNDP 홈페이지.

[그림 3-8]에서 볼 수 있듯이 국별프로그램(CP)의 이행 단계에서 개별 프로젝트가 기획, 수행된다. 각 프로젝트는 CP의 범위와 전략에 따라 기획되어야 한다. 해당 수원국에서 UNDP의 역할과 중점 지원 분야는 UNDAF에서 이미 결정이 되고 CP에 반영된 것인데 이 범위를 벗어나는 프로젝트를 추진하는 것은 UNDAF에 따른 이행 약속에 어긋나는 것이 된다.

2) 프로젝트 기획 및 수행

국별사무소는 해당 중점분야 내에서 프로젝트를 기획한다. 많은 수의 프로젝트는 기존의 프로젝트를 시간적으로 또는 지역적으로 확대(scale up)하는 것이다. 다자기구는 이런 사업을 오랫동안 여러 번 수행하였기 때문에 그 수행 방식과 효율적인 관리에 대해 상당한 노하우를 적립했다고 볼 수 있으며 이에 대한 자세한 보고서와 가이드라인을 갖고 있는 경우가 많다. 공여국이 이러한 프로젝트를 지원할 경우 이미 수행 방식이 정립되고 효과가 입증된 프로젝트이기 때문에 프로젝트의 수행 방식이나 효과성에 대해 걱정하거나 고려할 필요가 없으며 따라서 자체적인 비용이 많이 드는 모니터링과 평가를 심도있게 할 필요가 없다. 그렇기 때문에 대부분의 선진국들은 이와 같은 프로젝트를 지원하는 것을 선호하는 듯하다.

새로운 프로젝트를 추진하는 것은 UNDP 자체적으로 하거나, 수원국 정부 또는 공여기관이 하게 된다. 자체적으로 새로운 프로젝트를 추진하는 경우는 UNDP 본부 차원에서 새로운 사업을 발굴하여 몇 개국에서 시범적으로 수행을 해 보고, 그 성과를 바탕으로 시범 사업의 확대 여부를 결정하여 다른 국가에서도 추진하는 과정을 거친다. 공여기관이 새로운 사업을 특정 다자기구에 제안할 경우 이는 주로 수원국 내 현지사무소 차원에서 이루어지게 된다. 예산 지원을 전제로 하는 것이기 때문에 공여기관에게 어느 정도의 발언권이 있다. 즉, 지원하고자 하는 지역 또는 대상자를 제시하는 것은 물론 원하는 사업 결과를 제안할 수 있다. 경우에 따라서는 사업 수행 방식을 제안할 수도 있다. 이럴 경우 다자기구에서는 이에 대한 연구와 협의를 통해 최종적인 프로젝트 디자인을 하게 된다.

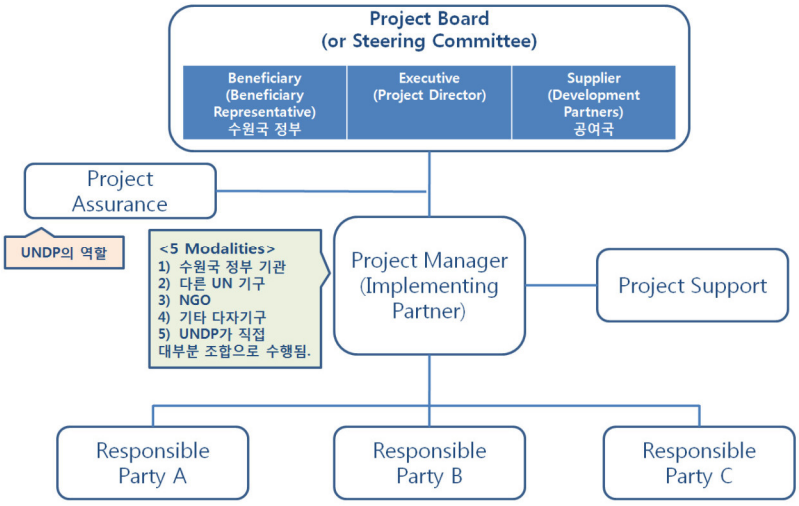
사업 대상을 제시하는 것은 비교적 자유롭고 사업 결과는 협의를 통해 가능한 선에서 책정하게 되지만 수행 방식의 제시는 좀 더 어려워 보인다. 이는 다자기구들이 오랫동안 해당 분야에서 사업을 수행해 왔기 때문에 이 분야에 상당한 노하우를 축적하였으며 검증되지 않은 방식을 도입하는 것을 꺼려하기 때문으로 보인다. 공여국이 제안한 새로운 사업을 수행하면서 프로젝트 디자인부터 평가까지 참여한 예가 있는데, 이 경우는 규모가 크고 공여기관이 매우 전문적인 지식과 전략을 가지고 있는데 단독으로 추진하기 어렵기 때문에 다자기구를 파트너로 끌어들이는 것으로 이해하는 것이 낫다.

공여국이 프로젝트를 지원할 경우 이미 UNDP에서 수행하고 있는 사업에 대해 시간적으로 또는 지역적으로 연장하여 지원하는 것이 일반적이다. 그러나 새로운 사업을 기획하여 지원하는 것도 국별사무소 차원에서 협의를 통해 가능하다.

프로젝트가 결정되고 공여국의 지원이 확정되면 CO는 공여국 및 수원국과 합의한 바에 따라 기획된 프로젝트의 수행 계획을 수립하고 프로젝트 문서(project document)[90]를 작성한다. 이에 따라 수원국 현지에 프로젝트 위원회(project board 또는 steering committee라고 부르기도 함)를 구성하게 된다. 프로젝트 위원회는 프로젝트의 최고 결정기구라고 할 수 있는데 1) UNDP, 2) 수원국 정부(원조 담당 부처와 해당 프로젝트와 관계되는 부처), 3) 공여국이 참여한다([그림 3-9] 참고).

90) UNDP가 국제적으로 사용하는 정형화된 문서 형식이 있어 수행 방식, 수행 계획, 예산 등에 대한 비교적 자세한 정보를 담고 있다고 한다(르완다 UNDP 사무소장 인터뷰).

그림 3-9. UNDP의 프로젝트 관리 구조



자료: UNDP 본부 제공.

프로젝트 위원회의 주요 역할은 매년 실행계획을 승인하고 정기적인 보고를 받으며 프로젝트와 관련된 전략적인 결정을 하는 것이다. 프로젝트 위원회의 역할은 수원국 또는 공여국, 즉 참여하는 주체나 프로젝트의 성격에 따라 많이 달라지는 것으로 보인다. 수원국이나 공여국이 적극적으로 참여하지 않는 경우는 실질적으로는 UNDP에서 주요 결정을 하고 위원회는 보고를 받고 승인하는 정도의 역할을 할 수도 있다. 그러나 르완다와 같이 수원국 정부가 주인의식이 강하고 프로젝트를 주도하는 경우에는 프로젝트 위원회의 역할이 매우 중요해진다. 특히 최근 원조의 성과를 강조하는 분위기상 공여국들도 보고서의 내용이나 성과 관리에 매우 신경을 쓰기 때문에 위원회에 적극적으로 참여하는 것이 필요하다.

프로젝트의 수행방식(modality)은 기획단계에서 프로젝트평가위원회(LPAC: local project appraisal committee, 이후 project board가 됨)를 통해 공여기관, 국제기구, 수원국 정부의 합의 하에 결정된다. 프로젝트의 수행방식은 이행 기관(implementing partner)을 누구로 선정하느냐에 따라 다음과 같은 다섯 가지가 가능하다.

(1) national government (수원국) agency

(2) UN agency

(3) NGO

(4) inter-governmental organizations

(5) UNDP directly

* 추가적으로 joint programme(pooled or parallel fund)도 가능[91]

자료: UNDP POPP (Programme and Operations Policies and Procedures)

이러한 구분 방법에서 Project Manager(PM)의 선정이 가장 중요한 요소라고 할 수 있다. 즉, UNDP가 직접 사업을 하게 될 경우 PM을 UNDP 직원이 직접 하거나 UNDP에서 사람을 고용하여 PM을 맡기게 된다. NGO가 수행기관으로 선정된다면 NGO 사람이 PM이 되게 되는 것이다. 수원국 기관이 수행기관으로 선정된다면 그 기관에서 PM을 하게 될 것이다. 그러나 그 어떤 경우에도 대부분의 운영인력은 현지에서 채용하게 된다.

그러나 이러한 방식이 뚜렷이 구분되는 것은 아니며 몇 가지의 조합이 되는 경우도 많다. 예를 들어, PM을 UNDP에서 하고 밑에 하나 또는 복수의 NGO와 계약하여 부분적으로 사업을 수행하게 하는 경우도 있으며, 수원국과 NGO가 사업을 운영할 수도 있다. 어떤 경우에도 UNDP는 이행기관(implementing partner)에 대해 수행 역량이나 관리능력(특히 회계)에 대한 사전 평가를 하고 결정한다.

UNDP가 직접 수행하지 않고 다른 이행기관을 선정할 경우에 UNDP의 역할은 project assurance(그림 3-9)라고 할 수 있는데, 이 내용도 프로젝트문서(PD)에 명시된다. 수행기관 선정 후 UNDP의 역할은 이행기관과의 MOU(또는 partnership agreement)에 따라서 여러 가지 형태로 나타날 수 있는데 주로 다음과 같다.

(1) 분기, 반기, 연간 보고서 요구

(2) M&E

(3) 기술적 자문, 사업 디자인, 매뉴얼 제공, 사업 수행 오리엔테이션

91) 르완다 UNDP 사무소장 면담

(4) 인사와 회계 지원 및 감독

위의 수행방식(modality) 중 어떤 방식을 선택할 것인가는 많은 경우 프로젝트 성격과 수원국 상황에 따라 결정된다. 프로젝트 성격이 고도의 전문성을 필요로 하여 특별한 NGO가 수행하여야 할 경우 NGO를 선정하여 프로젝트를 수행한다. 경쟁입찰을 통하여 선정하는 경우가 많지만 그것이 필수적인 것은 아니다. 평가와 그 동안의 실적을 통하여 검증된 NGO가 있을 경우 수의계약으로 선정하는 경우도 있다. 르완다의 경우 정부가 ownership을 강조하여 대부분의 사업을 정부가 수행하도록 하고 있다. 르완다 정부는 다자기구로부터 수행 능력을 어느 정도 인정받고 있어 이것이 가능하다. 그러나 정부가 수행능력이 없을 경우 다자기구가 직접 수행하거나 NGO가 수행하는 경우가 많아진다.

UNDP는 거꾸로 공여국에게 보고할 의무가 있다. 일반적으로는 매 분기 개최되는 프로젝트 위원회를 통해 이행 현황과 회계 보고를 하며, 매년 연간보고서를 제출한다.

3) 모니터링 및 평가

국별프로그램 평가를 비롯해서 CO가 수행하는 분야별 프로그램과 프로젝트의 평가는 CO에서 담당한다. 각 프로젝트 문서(PD)에는 모니터링과 평가 계획이 포함되어야 하고 프로젝트 예산의 5%를 쓰게 되어 있다.

다년간 프로그램/프로젝트의 경우는 일반적으로 자체적으로 중간평가를 하고 사업 종료 이후에 외부 회사나 컨설턴트를 고용하여 독립적인 종료평가를 한다. 일반적으로 한 해에 3~5건의 종료평가를 한다[92].

사업을 수행하는 UNDP의 입장에서는 해당 사업의 예산이 정규재원인지 혹은 양자기관으로부터 지원받은 것인지 구분할 필요가 없다. UNDP의 규정과 지침에 따라 모니터링하고 평가를 하면 된다. 다만 후자의 경우에서 양자기관이 추가적인 요구를 한다면 문제가 달라진다. 공여국이 UNDP의 일반적인 업무보다 더 많은 모니터링과 보고서, 평가를

92) UNDP 네팔 사무소 인터뷰.

원한다면 프로젝트 기획 단계에서 합의하여 MOU에 명시해야 한다. 공여국이 해당 프로젝트 계획에 포함되지 않은, 따라서 예산이 책정되지 않은 추가적인 평가를 하는 것은 매우 어렵고, 공여국이 별도로 예산을 지원하여 평가를 하겠다고 한다면 불가능하지는 않겠지만 평가 과정에서 UNDP의 협조가 필요하다.

큰 규모의 사업을 지원하고 평가가 중요하다고 생각하는 경우 공여국은 사업 발굴 및 기획 단계부터 전문가를 투입하여 관리하는 경우도 있다. 이런 경우 워낙 규모가 크고 공여국이 전략적으로 지원하는, 따라서 예산지원이 지속되고 확대될 가능성이 높은 사업이기 때문에 UNDP가 받아들이기 어렵지 않다.

지금까지 살펴본 UNDP의 사업 관리 과정과 각 단계에서 공여기관의 역할을 요약하면 [그림 3-10]과 같다.

그림 3-10 UNDP 프로젝트 사이클과 공여기관의 역할



자료: UNDP 제공 자료 및 인터뷰 내용, POPP를 참고하여 작성.

바. UNDP의 평가 정책

UNDP는 포괄적인 평가 정책을 보유하고 있으며 평가 원칙, 범위, 품질관리 정책, 본부

평가실(Evaluation Office)의 권한과 역할 등이 비교적 명확히 수립되어 있다. 특히 현 UNDP 평가정책(Evaluation Policy 2008)은 국별사무소를 포함해 UNDP가 생산한 모든 평가보고서에 대해 관리급의 검토를 의무화하고 있으며 평가실에서 이를 관리하고 후속조치의 이행 현황을 파악하도록 규정하고 있다. 이러한 평가결과 및 제안 이행 추적 시스템은 MOPAN의 보고서에도 높이 평가되었다(MOPAN 2012a). 또한 'Evaluation Resource Center'를 통해 온라인으로 평가 결과가 공개되며 사업 이행과정과 결과에서 얻은 경험과 교훈을 공유할 수 있는 'Teamworks'라는 지식관리 툴을 개발하는 등 국별사무소의 프로그램 기획과 이행에 도움을 주고자 여러 가지 방안을 도입하고 있다.

UNDP의 평가 유형은 크게 프로그램 평가와 개별 프로젝트인 사업평가로 나눌 수 있다. 프로그램 평가는 다시 글로벌 프로그램과 지역 프로그램, 국별 프로그램으로 구분할 수 있다. 글로벌 프로그램은 빈곤퇴치, 분쟁국가 지원 등과 같은 이슈별 평가로 진행되는데, 주로 기구 차원에서 본부의 평가실이 담당한다. 평가실에서 실시하는 평가는 집행이사회, 임원급(senior management), 타 유엔 기구 및 이해 관계자들의 의견을 충분히 반영하여 평가를 하도록 권장되며 타 유엔 기구들과의 공동 평가(joint evaluation)를 실시하기도 한다. 프로그램 평가 결과는 매년 집행 이사회의 승인을 얻어 공식문서로 확정된다. 개별 사업평가는 1차적으로 국별사무소가 담당하며 평가과정에 수원국 정부와 협력 파트너기관이 참여할 수 있다. UNDP의 각종 평가자료는 온라인 상(Evaluation Resource Center, ERC)에서 확인가능하며, 프로그램 및 프로젝트 유형 외에도 UNDAF, 주제별 신탁기금에 대한 평가문서 등도 열람이 가능하다. 개별 프로젝트 보고서의 경우 ERC에서 관심 분야, 지역, 기간 등을 설정한 후 검색이 가능하다.

시스템이 잘 갖추어져 있다고 해서 평가의 질이 보장되는 것은 아니다. UNDP의 평가에 관한 연례보고서(Annual Report on Evaluation 2011)에 따르면, 2011년 시행된 총 평가 수는 284건이며, 이중 162건이 프로젝트 평가였는데 이는 국가당 1건이 조금 넘는 수치이다. 많은 다자기구가 그렇듯이 분권화된 구조 하에서 사업 단위의 평가는 주로 국별사무소가 담당하며, 시간과 비용의 문제로 대부분은 결과(output) 평가 중심으로 관리된다. 전체 국별사무소 중에 M&E 부서를 갖추고 있는 곳은 29%에 불과하다. 따라서 평가보고서의 충실도는 현지사무소의 사정이나 역량에 따라 달라질 수 있다는 점을 지적할 필요가 있다.

3. 유엔아동기금(UNICEF)의 운영과 공여국과의 협력

가. UNICEF의 개발 활동 개요

UNICEF는 아동구호 관련 전 세계 최대의 원조 기관이다. 설립 이념은 도움이 절실한 전 세계 아동들에 대한 '차별 없는 구호'이며, 유엔 헌장(United Nations Charter) 및 유엔아동권리협약(Convention on the Rights of the Child) 정신을 지지한다. UNICEF는 1946년 유엔 총회에서 제2차 세계대전으로 인해 피해를 입은 아동들을 구호하기 위해 설립된 유엔국제아동긴급기금(United Nations International Children's Fund: UNICEF)이 그 시원이며, 이후 1956년 유엔 총희 결의에 의해 유엔 상설기구로 확정되었다.

UNICEF의 조직은 크게 본부, 지역사무소, 국별사무소, 국가위원회 등으로 구성되며, 덴마크 코펜하겐에는 UNICEF의 모든 구호물품을 보관, 배송하는 물류센터(Supply Division)가 있다. 이탈리아 플로렌스에는 UNICEF의 조사연구기관인 이노첸티 리서치 센터(Innocenti Research Center)가 있어 아동과 관련한 다양한 조사연구를 통해 UNICEF의 기금모금과 정책결정에 도움을 주고 있다.

UNICEF의 사업부문은 아동보호, 영양, 보건, 양성 평등, 기초 교육 등 다양한 분야에 걸쳐 있으며, 긴급구호 분야에도 매우 특화된 강점과 오랜 역사를 지니고 있다. UNICEF는 기구 설립 이래로 내전, 자연재해 등으로 인해 취약 상황에 놓인 아동들을 중심으로 꾸준한 인도주의적 긴급구호 활동(humanitarian action)을 펼치고 있다. 우리나라에서도 1948년에 활동을 시작하여 1962년 10월에 주한사무소를 설치하였다. 이후 경제 성장과 사회발전에 따라 주한사무소는 1994년 폐쇄되었고, 같은 해 UNICEF 대외홍보 및 모금 활동을 담당하는 UNICEF 한국위원회가 출범하여 현재까지 활동하고 있다.

UNICEF는 공공부문과 민간부문에서 기부되는 자발적 기여금(voluntary contribution)으로 운영되며, 특히 타 기구에 비해 민간부문의 기여 비중이 매우 높은 편이다. 이것은

36개 국가에 설치된 UNICEF 국가위원회(national committee)에서 실시하는 다양한 형태의 모금활동(fund raising)에서 기인하는 바가 크며, 이러한 UNICEF의 다양한 모금방식은 타 기구들에게도 벤치마킹의 대상이 되고 있다.

글상자 3-2. UNICEF 개요

□ 설립
- 1946년 유엔총회 결의로 설립. 당시 정식 명칭은 유엔국제아동긴급기금(United Nations International Children's Emergency Fund: UNICEF).
- 1953년 유엔총회의 결의로 명칭을 유엔아동기금(United Nations Children's Fund)으로 변경

□ 조직
- 집행이사회: ECOSOC에서 선출된 36개 이사국으로 구성(임기 3년). 매년 1회 연례회의(annual session)와 2회 정기이사회(regular session)를 개최하여 전략계획, 예산 및 국별계획을 검토하고 승인
- 총재(Executive Director): 집행이사회와의 협의를 거쳐 유엔 사무총장이 임명. 임기는 5년이며 재임 가능. 현 총재는 2010년 5월에 임명된 Anthony Lake.
- 조직: 본부는 뉴욕에 있으며 UNICEF 실무를 총괄. 기타 조직으로 제네바 유럽 지역사무소, 코펜하겐 물류센터, 플로렌스 연구소, 브뤼셀 사무소, 동경 사무소가 있음. 7개 지역사무소와 150여 개국에 국별사무소가 있으며 전세계 190여 개국에서 활동.
- 인력: 총 직원 수는 11,324명이며, 본부 근무 직원은 1,471명으로, 직원의 85% 이상이 현장에서 활동함(2013년 7월 기준).

□ 주요 기능
- 아동구호 관련 5가지 중점 분야에서 개발 활동과 정책 자문 수행
- 현장 업무 중심으로 지역사회에 기반한 개발 사업 수행
- MDGs, EFA 등 국제 원조목표 달성과 연관성 있는 해당 정책수립 및 사업실시

현 2006~2013년 전략계획(UNICEF 2005)에서 규정하고 있는 UNICEF의 두 가지 핵심 목표는 첫째, 아동들을 위한 다양한 사업의 적극 발굴 및 추진, 둘째, 이를 위한 기구의 역량강화이며, UNICEF 사업의 추진방향은 UN 새천년선언[93]과 MDGs의 내용을 적극 반영하도록 하고 있다. 또한 동 문서에서는 UNICEF 사업의 효율성을 높이고 기대되는 사업 성과를 극대화하기 위해 5가지 중점 분야를 선정하였으며, 이것은 최근 발표된 2014~2017년 전략계획(안)에서도 그대로 승계되고 있다.

93) 2000년 9월 정상회담 기간 189개국 정상들의 합의에 따라 유엔 총회에서 채택되었으며, 8가지 주요 안건(chapters) 및 핵심 목표로 구성됨.

① 영유아 생존과 발달(Young child survival and development)
② 기초교육과 성 평등(Basic education and gender equality)
③ 에이즈 퇴치(HIV/AIDS and children)
④ 폭력·착취·학대로부터의 어린이 보호(Child protection from violence, exploitation and abuse)
⑤ 어린이 보호를 위한 정책지지와 파트너십(Policy advocacy and partnerships for children's rights)

나. UNICEF의 정책 방향과 운영 전략

1) 전략 계획(Strategic Plan)

UNICEF 사업의 주요 목표 및 중점 분야, 세부 전략은 4년 주기로 작성되는 전략계획(MTSP: Mid-term Strategic Plan) 문서에 잘 나타나 있다. UNICEF 전략계획의 주요 목적은 UNICEF의 사업 방향을 결정하고, 전략적 가이드라인, 재원활용 방안 및 기구 운영전략을 수립하여 UNICEF 활동의 효과성과 사업 성과를 최대화하기 위함이다. 특히 UNICEF는 기구의 운영 및 사업 집행에 필요한 모든 재원을 자발적 기여금에 의존하고 있기 때문에 전략계획 마련 시 각국 정부, 타 유엔 기구, 인도주의적 비정부기구 등과 같은 타 기관과의 파트너십뿐 아니라 공여기관(donor)과의 협력관계 또한 긴밀하게 유지하고 있다.

다음에서는 UNICEF의 2006-13 전략계획, 2006-13 전략계획 중간 평가, 2014-17 전략계획 내용에 대한 검토를 통해 근래 UNICEF 전략계획의 주요 변화와 특징을 살펴보고자 한다.

2006-13 전략계획은 원래 2006-09년의 4개년으로 수립된 계획인데 내용 보완 및 지속적인 사업 추진 등의 이유로 2년씩 두 차례 연장하여 최종 2013년까지로 확대되었다. 2006-09 전략계획의 핵심 목표는 아동을 위한 구호사업의 지속적인 발굴·추진 및 원조효과성 향상을 통한 기구의 역량강화이다.

특히 2006-13 전략계획의 5가지 중점분야는 UNICEF와 MDGs 간 상호 관련성 있는 부문을 중심으로 선정되었으며, 그 내용은 영유아 생존과 발달, 기초교육과 성 평등, 에이즈 퇴치, 폭력·착취·학대로부터의 아동 보호, 아동권리를 위한 정책지원과 파트너십이다. 특히 동 문서에서는 수원국 중심의 사업추진, 모니터링 및 평가강화, 파트너십의 적극 활용, 시의적절하고 효율적인 인도적 긴급구호 등을 함께 강조하고 있는데, 이것은 긴급한 구호를 필요로 하는 어린이와 여성에게 신속하고 효율적인 지원을 제공하기 위해 각 수원국의 사업 현장에서 그 나라 정부 및 유엔 기구, 인도주의적인 비정부기구들과의 파트너십에 기반한 협력의 필요성이 높아지고 있기 때문이다.

UNICEF는 2006-13 전략계획의 중간점검을 위한 목적으로 2012년도에 MDGs 관련 지표, MTSP 목표에 대한 성과 데이터, 주요 평가 자료, UNICEF 국별 사무소들의 피드백, 유엔 회원국과 UNICEF 국가위원회 설문지 답안, 본부와 지역 사무소 직원들의 주요 워크샵 내용 등을 참고하여 2006-13 전략계획에 대한 중간평가(end-of-cycle review)를 실시하였다. 이 평가를 통하여 UNICEF는 2006~2012년 사이 빈번히 발생한 심각한 자연 재해나 내전 등의 긴급구호 상황에서 향후 UNICEF가 개선해 나가야 할 부분에 대한 실제적인 교훈을 얻었으며, 특히 취약계층인 여성과 아동을 돕기 위한 더욱 적극적인 인도주의적 지원 방안 마련이 필요하다고 지적하였다. 또한 2010년도에 발생하였던 아이티 지진과 같은 자연재해, 도시화로의 급진전, 전 세계적 기후 변화는 향후 아이들에게 매우 심각한 수준의 스트레스와 취약성을 증가시킬 것이라고 예상하며, 다수의 빈곤국과 저개발 국가들이 겪고 있는 인구 구성의 변화 또한 향후 시급히 대응방안을 마련해야 할 부분인 것으로 주목하였다.

2013년 6월 2015년 MDGs 종료를 기점으로 새로운 MDGs 이후(Post-MDGs)를 준비하는 시각에서 2014-17 전략계획(UNICEF 2013a)을 작성하여 집행이사회에 상정하였다. 이 문서의 핵심은 첫째, 여전히 여러 분야에서 불평등과 차별의 문제를 겪고 있는 전 세계 수많은 아동들의 근본적인 문제 해결을 위해 향후 UNICEF가 더욱 적극적인 노력을 기울여야 한다는 것과, 둘째, UNICEF 사업 성과의 지속적인 유지를 위해 수혜자 가정과 지역사회의 능동적인 참여를 더욱 독려해야 한다는 점이다. 아울러 원조의 효율성과 효과

성(efficiency and effectiveness) 증대를 특히 강조하며, 이를 위해 기구 역량과 파트너십 강화, 남남협력 및 삼각협력 촉진을 통해 기구의 효율적·효과적 운영과 사업의 효과적 경영 및 관리 등에 힘을 기울여야 할 것으로 평가하였다.

2) 중점 분야 및 사업 내용

2006-13 전략계획의 중점 분야는 영유아의 생존과 발달, 기초 교육과 성 평등, 에이즈 퇴치, 폭력·착취·학대로부터의 아동 보호, 아동권리를 위한 정책지원과 파트너십 등 총 5개 분야이다. 특히 동 계획의 전략적 우선순위, 원조 효과성 및 성과기반관리 프레임워크(results framework)에 따라 최빈국(LDCs)에 대해 최우선적인 원조를 실시하며, 중소득국·상위 중소득국(middle income, upper-income countries)에 대해서는 선별적 지원을 제공하는 차별 전략(differentiated strategies)을 실시하고 있다(UNICEF 2005).

2006-13 전략계획의 주요 원칙으로서는 아동 인권, 양성 평등, MDGs, A World Fit for Children[94], 타 유엔 기구, NGOs, 수원국 정부 등과의 파트너십, 결과기반 관리 및 경영(results-based management)이 있으며, 2014-17 전략계획에서는 기존의 원칙들을 그대로 수용함과 동시에 기구의 효율적·효과적 운영, 사업의 효과적 경영 및 관리를 특히 강조하고 있다.

가) 중점 분야 1 : 영유아 아동의 생존과 발전

UNICEF는 영유아의 생존권 보장을 위해 소아마비 근절, 말라리아 예방, 비타민 A 및 필수 약품, 영양소 지원 등을 위해 지속적으로 노력하였고, 이로 인해 모자 사망률(아동 및 여성)을 대폭 감소시키는 성과를 거두었다. UNICEF가 실시하고 있는 WASH(Water, Sanitation and Hygiene) 프로그램이나 BFHI(Baby-Friendly Hospital Initiative) 사업 등이 대표적인 사례에 해당한다. 특히 UNICEF의 WASH 프로그램은 안전한 식수 제공 및 위생환경 개선을 통한 아동의 생존과 발달 촉진을 주요 목표로 하고 있으며, 타 유엔 기구 및 NGO와의 협력을 통해 사업의 지속가능한 발전 및 효율성 제고를 도모하고

94) 2002년 유엔 총회에서는 아동들의 권익신장과 보호를 위해 'A World Fit for Children'이라는 문서를 채택하였고, 구체적 실행전략 등을 문서 내용 중에 포함하였음

있다. 또한 지역사회 주도의 위생환경 개선 및 위생교육의 필요성을 강조하고 있으며, 최근 49개 수원국에서 지역사회가 중심이 된 위생환경 개선 전략을 실시해 왔다(UNICEF 2011a).

나) 중점 분야 2 : 기초 교육과 성 평등

UNICEF는 전 세계 빈곤지역 아동의 교육에 대한 접근을 용이하게 하고 지속적인 교육 사업을 수행하여 수원국 지역사회의 경제성장을 도모하고 아동 및 여성들의 삶의 질을 근본적으로 개선시키고자 한다. 지난 2012년 UNICEF는 기존의 기초 교육 분야 지원 전략을 한층 더 발전시켜 소외된 아동에게 질 높은 교육(quality education) 제공, 학생 중심의 교육 방식을 도입한 다양한 교사 훈련, 지역사회가 동참하는 교육 서비스 제공의 필요성을 더욱 강조하였다(UNICEF 2011a). 실례로 'Back to School'이라는 기초교육 이니셔티브를 통해 약 3만 명의 시리아 난민 아동과 레바논 아동을 대상으로 취학 지원과 학습 교재 제공을 실시하였으며, 인도네시아에서는 위생적인 교육환경 마련과 학교시설 개선을 위해 캠페인 및 프로그램을 실시하여 112개 학교에서 4만 명의 학생과 교사들이 실제적인 혜택을 입었다(UNICEF 2011a). 이 외에도 이라크, 요르단, 레바논, 터키 등의 국가에서 MDGs 달성을 목표로 기초교육 분야에 집중적인 지원을 실시해 오고 있다. 다만 사하라 이남 아프리카 지역의 상대적으로 높은 미취학 아동비율은 UNICEF가 향후 개선해야 할 문제점으로 지적되고 있다.

다) 중점 분야 3 : 에이즈 퇴치

2006-13 MTSP 기간 동안 에이즈(HIV/AIDS)의 근본적인 예방 및 퇴치를 위해 UNICEF는, a) 어머니로부터 아이에게 감염되는 것을 예방, b) 소아 예방, c) 에이즈 감염으로 인해 고통 받는 아동들에 대한 의료 서비스 제공, d) 청소년층의 에이즈 감염으로 인한 에이즈 확산 방지 등을 위해 해당 분야에 대한 집중적인 지원을 실시하였다. 특히 UNICEF의 집중적인 지원으로 c) 분야에 대한 상당한 진전이 있었고, '에이즈 백신 가격 인하' 와 같은 수원국의 힘든 경제사정에 도움이 되는 현실적인 성과들도 있었다. UNICEF는 스와질랜드에서 b) 분야에 대한 집중적인 지원을 실시하였는데 2012년까지 0-14세 전 아동의 약 67%가 항레트로바이러스제 접종[95]의 직접적인 혜택을 입기도

하였다(UNICEF 2012a). 말라위, 잠비아, 짐바브웨에서는 에이즈 감염 아동들의 자립과 갱생을 위해 일정액의 재정적 지원을 실시하여 2012년 수십만 명의 아동들이 혜택을 입었다. 또한 UNICEF는 전 세계에서 근본적인 에이즈 예방 및 퇴치를 위한 다양한 캠페인을 함께 실시해 오고 있다(UNICEF 2012a).

그러나 아직 UNICEF의 에이즈 예방 단계에 대한 사업성과 및 투입되는 재원은 상대적으로 낮은 수준으로, 이 점은 UNICEF가 2014-17 MTSP 기간 동안 개선해야 할 점으로 지적된 바 있다(UNICEF 2013f).

라) 중점 분야 4 : 폭력·착취·학대로부터의 아동 보호

UNICEF는 폭력, 착취 그리고 학대의 대상이 되기 쉬운 전 세계의 소외된 아동들을 보호하기 위해 다수의 아동 보호 프로그램을 운영해 오고 있다. 특히 지난 2012년에는 이 분야에 대한 UNICEF의 더욱 집중적인 지원이 이루어 졌으며, 'Protecting Children Better'와 같은 메이저급 국제회의 소집을 통해 해당 분야의 국제적인 관심을 도모하고 현행 아동보호 시스템의 개선방안을 논하기도 하였다(UNICEF 2012a). 최근 UNICEF는 소말리아 분쟁지역에서 피랍 아동구출 및 소년병 문제를 해결하고자 소말리아 과도정부와 협정을 통해 실제적인 성과를 거두었다(UNICEF 2012a).

또한 UNICEF는 더욱 효과적인 아동 보호를 위한 여러 방안들을 도입하여 운영 중이며, 한 가지 대표적인 예로서는 긴급구호 상황에 처한 아동에 대한 정보를 수집하고 공유하는데 도움을 주는 휴대폰 앱인 'RapidFTR' 을 들 수 있다. UNICEF는 폭력·착취·학대로부터 위협 받고 고통 받는 상황에 처한 아동들의 근본적인 문제해결을 위해서는 무엇보다 가족, 교사, 지역사회, 미디어 등 다수의 이해 당사자들이 이 문제해결에 대한 관심을 갖고 적극적으로 함께 동참해야 할 것임을 강조하고 있다.

마) 중점 분야 5 : 아동권리를 위한 정책지원과 파트너십

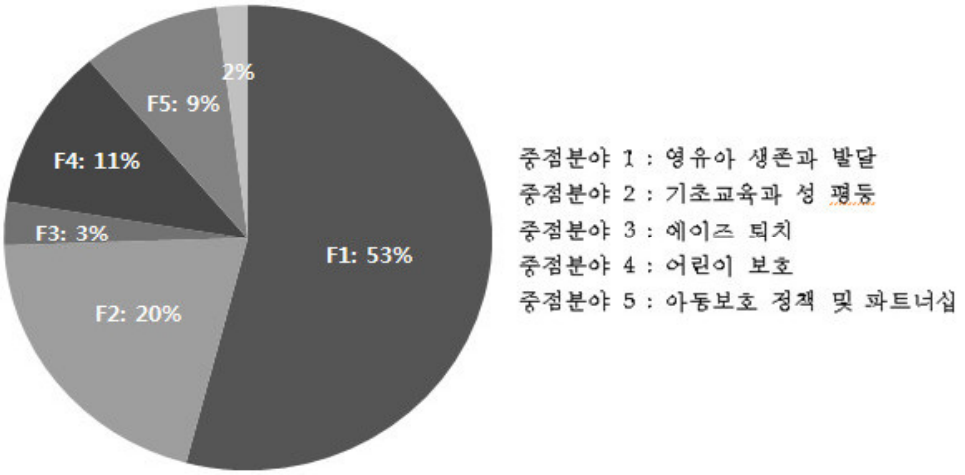
UNICEF는 해당 분야 지원을 위해 현재 전 세계 135개국에서 DevInfo Initiative[96]를

95) HIV에 대한 강한 저항력을 길러주며 에이즈 퇴치에 대한 획기적인 치료요법 중 하나임.

효과적으로 활용하고 있으며, 이 프로그램에서 제공하는 각종 아동 보호 관련 지표 및 통계는 아동권리 보호를 위한 정책 수립과 관련 프로그램 개발에 많은 긍정적인 영향을 미치고 있다.

또한 UNICEF는 93개 이상의 수원국에서 아동보호 및 사회평등 정책과 관련한 프로그램을 개발하는 것을 지원하고 있으며, 20개의 국가에서 Monitoring Results for Equity System(MoRES)를 적용하는 데에도 많은 기여를 한 바 있다. UNICEF는 이러한 프로그램 개발 및 파트너십을 통해 아동보호 및 권리신장을 위해 주도적인 역할을 하고 있다.

그림 3-11. UNICEF 중점 분야별 예산집행 비율(2012)



자료 : UNICEF 홈페이지

3) 기구 운영의 효율성 향상

최근 UNICEF는 기구 운영의 최우선 순위를 효과성과 효율성 증진에 두고 있으며, 이 점은 2014-17 전략계획에서도 재차 강조된다. 최근 UNICEF가 추진하고 있는 대표적인 기구 운영의 효율성 및 효과성 증진 방안은 다음과 같다(UNICEF 2013f, 2010b).

96) DevInfo는 MDGs 달성에 기여하기 위해 인간개발(human development) 관련 데이터 수집 및 효율적 활용을 목적으로 UNICEF에 의해 주도적으로 개발되었음. DevInfo 자료들은 유엔 타 기구들에 의해서도 폭 넓게 활용됨.

가) VISION 프로그램 도입

UNICEF는 기구 운영 및 관리의 효율성과 원조 효과성을 높이고자 2012년 1월 VISION 프로그램을 도입하였다. VISION 프로그램은 UNICEF의 각종 프로그램 및 재정 관리에 대한 내부 시스템(program management and financial system)으로써 UNICEF의 재정, 행정, 인사, 모금, 파트너십 등 다양한 분야의 업무를 지원할 수 있도록 개발되었다. 예를 들어, UNICEF의 온라인채용시스템(E-recruitment system)과 기여금관리시스템(Supply Customer Relationship Management system)을 지원하고 있다. VISION 프로그램은 도입 이후 UNICEF 뉴욕 본부를 비롯하여 모든 지역사무소와 국별사무소에 확대·적용되어 이것은 불필요한 행정비용의 낭비를 막고, 본부·지역사무소·국별사무소 간 소통을 원활하게 해 줌으로써 업무의 효율성(efficiency)과 원조 효과성(effectiveness) 개선에 기여하고 있다.[97]

VISION 프로그램은 사업의 성과 및 기타 정보에 대한 접근과 모니터링을 더욱 용이하게 해 줌으로써 기관내 업무 투명성(transparency)을 높이고 보다 효과적인 성과기반관리(Results-based management)를 가능하게 해 줄 것으로 기대된다. 단, 도입된 지 얼마 되지 않았고 시스템에 대한 이해와 교육이 필요하기 때문에 전 세계 직원들이 VISION 프로그램의 기능을 충분히 활용하기까지는 시간이 필요할 것으로 예상된다.[98]

나) IPSAS 기준 도입

국제공공회계기준(International Public Sector Accounting Standard: IPSAS)은 유엔 조직의 효율적 관리와 경영을 위해 2006년 유엔 총회에서 결의한 주요 개혁 방안의 핵심 요소 중 하나이며, 유엔 기구 중에는 WFP가 2008년 처음으로 도입하였다. 이후 UNDP가 2012년 1월 IPSAS를 도입했으며, 유엔 사무국(UN Secretariat)은 2014년 도입예정이다. UNICEF는 2009년 집행이사회 결의안에 따라 IPSAS 도입을 확정했으며, UNDP와 비슷한 시기인 2012년 1월 IPSAS 기준을 전 기관에 확대·적용하였다. 특히

97) 2012년 호주의 다자기구 평가에서 UNICEF의 VISION 프로그램 사례는 'Plays critical role in improving aid effectiveness through results monitoring' 항목에서 좋은 점수를 얻었다(AusAID 2012b).

98) UNICEF 본부 및 네팔 사무소 인터뷰 내용.

UNICEF는 모든 정책 및 사업개발 과정에서 IPSAS 기술적 기준(IPSAS technical standards)의 일관적 적용을 통해 기구의 효율적 운영과 사업의 효과성 향상을 꾀하고 있다.

다) 기구 내 온라인 소통 창구의 활성화

UNICEF는 직원들의 역량강화를 위해 e-learning 프로그램, web seminars, e-bulletins, Intranet, My M&E web platform 등 다양한 온라인 프로그램과 소통 창구를 개발하고 이를 활용하도록 함으로써 직원들의 전문 지식과 관련 기술 습득을 촉진하고, 본부·지역사무소·국별사무소 간 커뮤니케이션을 활성화하도록 하고 있다. UNICEF는 이를 통해 기구 운영의 효율성과 직원의 꾸준한 역량개발을 도모하고, 이를 통해 사업들에 대한 UNICEF의 책임성(accountability)을 증진하고 있다.

라) 타 유엔 기구와의 협력 강화

UNICEF는 다양하게 변화하는 수원국 상황 및 국제 원조환경에 적극 대처하고 기구의 핵심 목표인 원조 효과성을 향상시키고자 타 유엔 기구, NGO 등과의 업무 협력에 적극적이며, 특히 UNICEF가 강점을 가지고 있는 비교우위 분야들을 중심으로 주도적인 리더십을 발휘하고 있다(UNICEF 2011a).

예를 들어, UNICEF는 WASH(Water, Sanitation and Hygiene) 및 아동의 영양 문제 개선을 위한 인도적 사업 분야에서 UNICEF만의 노하우를 활용한 글로벌 리더십을 발휘하고 있으며, Save the Children 등과 협력하여 아이들의 교육 문제에 대한 정책 수립, 공동 사업 등을 다수 추진하고 있다. 또한 UNFPA와 협력하여 특정 지역 수원국을 중심으로 심각한 상황에 놓여 있는 아동 및 여성에 대한 성폭력 문제에도 적극 대처하고 있다.

이와 같이 UNICEF는 각 유엔 기구 간 파트너십을 적극 활용하여 기구 간 강점분야에 대한 전문지식·기술 공유, 업무 협력을 도모하고, 이를 통해 불시에 벌어지는 각종 구호상황에 대해 시의적절한 대응 능력을 키우고 원조 효과성 향상을 꾀하고자 한다.

마) 유엔 개발사업의 일관성(UN Coherence)을 위한 UNICEF의 협력

최근 UNICEF는 일관성 있는 전체 유엔 개발사업의 전략 마련, 정책 시행을 위해 협력하고 있으며, 이를 통해 유엔 기구 간 업무 중복을 줄이고 원조 사업에 대한 UNICEF의 책임성(accountability), 예측 가능성(predictability)을 높이고자 한다. 또한 수원국의 원조 우선순위, 국내 상황에 맞는 지속가능한 개발전략을 마련하고 이를 통해 해당 분야 MDGs 조기 달성에 기여하고자 한다. UNICEF는 UNDAF, UN Coherence Steering Group 등의 원조 정책 및 사업 가이드라인을 준수하며, UNDAF 기준을 따르는 타 유엔 기구들과의 공동 프로그램(joint programmes), UNDAF에 기반한 모니터링 및 평가 사업 등에도 적극적으로 참여하고 있다(UNICEF 2010b).

4) 성과기반관리 프레임워크

UN은 UNICEF를 포함한 전체 유엔시스템 내에서 원조 효과성 및 책무성을 획기적으로 개선시키고자 1990년대 후반 성과기반관리 경영 기법(Results-based management, RBM)을 도입하였다(UNDG 2010). 이후 RBM에 근거하여 원조 분야별(보건, 성 평등, 거버넌스, 기초교육 등), 각 원조 단계(준비-실행-모니터링-평가-보고)에 따라 차별화되는 성과기반관리 프레임워크(Results-based framework)를 개발하였다. UNICEF도 이러한 RBM의 기준에 따라 기구를 효율적으로 운영하고 효과적인 원조 계획을 수립하며, 이것은 UNICEF의 각 전략계획 문서에도 잘 나타나 있다. UNICEF는 전략계획 수립 시 RBM에 추가하여 인권, 성 평등, 환경, 역량개발 등을 함께 염두에 두며, 이것은 유엔개발그룹(United Nations Development Group)의 전략목표와도 일치하는 수준에서 결정된다.

현행 UNICEF 성과기반관리 프레임워크의 특징은 사업성과 및 재원 관계를 함께 보여주고 있다는 점이며, 이것을 통해 투입된 재원의 규모, 재원투입 분야, 그에 따른 사업성과를 한 눈에 볼 수 있도록 하고 있다. 이것은 UNICEF, UNDP, UNFPA 사이에서 공통적인 방식을 따르고 있으며(UNICEF 2011c), 특히 UNICEF의 성과기반관리 프레임워크는 기구의 예산계획(institutional budget)에서 더욱 상세히 다루어진다.

UNICEF 성과기반관리 프레임워크의 성과는, a) development effectiveness activities, b) United Nations development coordination activities, c) management activities, d) special purpose activities와 같은 4가지의 비용분류 범주(cost classification categories)로 구분된다(UNICEF 2011c). [그림 3-12]는 development effectiveness activities 항목을 예로 들어 설명하고 있다. 이와 같이 UNICEF는 기구 운영의 효율성을 기하고 원조 효과성을 증진하기 위하여 성과기반관리 프레임워크를 적극 활용하고 있으며, 이것은 UNICEF의 2014-17 전략문서에서도 여전히 강조되고 있다.

그림 3-12. UNICEF의 성과기반관리 프레임워크

Organizational output	Key performance indicator	Latest data (year)	Target (2013, unless stated)	Functional clusters	2012-2013 Indicative resources	
					RR	OR
DE1: Effective programme policies, guidance tools, technical support and quality assurance provided to country offices in both development and humanitarian contexts	No. of country programmes of cooperation scaled up for equity focus in child-related Millennium Development Goals	Not measured	50 countries	Technical programme guidance and support	131.8	70.0
	No of country offices supported (from headquarters and regional offices) to address key programme challenges as a part of new country programme submissions to the Executive Board	Not relevant as numbers change	Estimate 25 (2012) Estimate 12 (2013)			
	Sustain global programme partnerships for leveraging resources and equity-focused results for children	To be determined	At least 30 partnerships across sectors			
DE2: Effective organizational policies, procedures and cross-cutting strategies anchored in human rights principles of equity, accountability and participation and enhance results-based management, including performance management	Per cent of new country programme documents (CPDs) approved by the Executive Board that meet organizational standards for application of human rights-based approach to cooperation	82 (2010)	> 90%	Corporate planning, policy and guidance on cross-cutting strategies		
	Per cent of new CPDs approved by the Executive Board that meet organizational standards for application of gender equality and mainstreaming	57 (2010)	> 90%			
	Per cent of new CPDs approved by the Executive Board that meet organizational standards for application of results-based management	83 (2010)	> 90%			
	Per cent of new CPDs that include a clearly articulated strategy for communication for development, with a focus on behaviour and social change to achieve results for children	72 (2010)	> 90%			

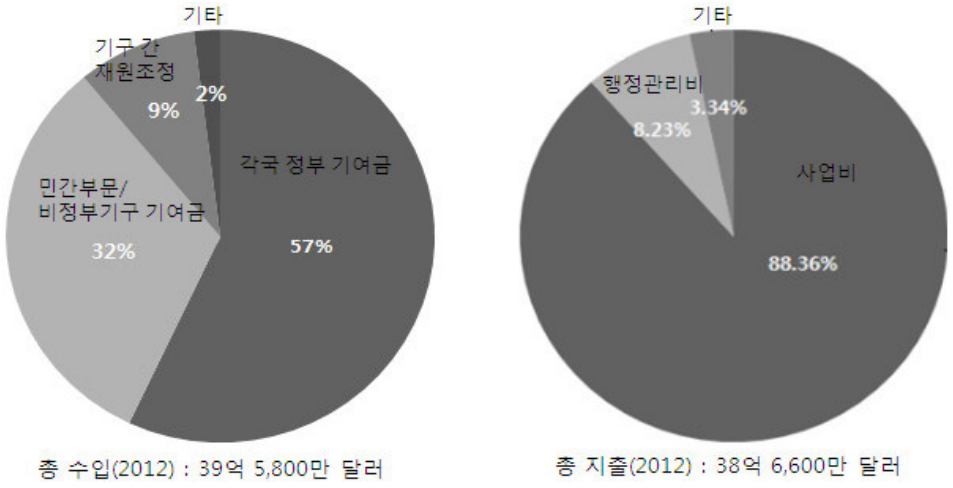
자료: UNICEF(2011c)

다. UNICEF의 재원 조달 및 관리

1) 예산 및 지출 구조

UNICEF는 공여국·공여기관·기타 민간부문 등으로부터 조성되는 자발적 기여금(voluntary contribution)으로 운영되는 기구이다. 2011년 기준으로 재원의 60% 이상이 주요 공여국으로부터 기부되었고, 나머지 30% 정도는 UNICEF 국가위원회 등의 모금활동을 통해 마련되었다(UNICEF 2011c, 2012a). 특히 UNICEF는 민간부문에서 기부되는 기여금 비중이 타 유엔 기구에 비해 큰 편이라고 할 수 있다. 민간부문의 기여금은 36개국에 설치된 UNICEF 국가위원회(National Committee)를 통해 모금되는데, 매년 약 600만 명의 개인이 UNICEF에 기부금을 내고 있다(UNICEF 2011a).

그림 3-13. 2012년 UNICEF 수입/지출 구성비



자료: UNICEF 한국위원회 홈페이지.

UNICEF의 주요 지출 분야를 살펴보게 되면, 각종 프로그램 사업비에 투입되는 예산이 전체 예산의 90%를 차지하고 있다. 주요 중점 사업 분야별로는, 영유아 아동 생존 및 발달 분야에 가장 많은 53%를 지출하였고, 그 다음으로 기초교육 및 성 평등 20%, 아동보호 11%, 아동권리 정책 개발 및 지원 9%, HIV/AIDS 퇴치에 3%를 지원하였다. 지역

적으로는 사하라이남 아프리카 57%, 아시아 23%, 라틴 아메리카 및 카리브해 7%, 중동 및 북아프리카 5%, 구 소련연방 및 동유럽 지역에 3%가 지원되었다.[99]

UNCEF는 효율적인 재원 운용과 예산 집행, 전략계획의 효과적인 지원을 위하여 2개 년도에 걸친 예산계획(institutional budget)을 작성한다. UNICEF의 2012-13 예산계획은 2006-13 MTSP와 연계하여 작성되었다. 2012-13 예산안 총액은 2010-11년도에 비해 5.3% 감소하였는데, 기구 운영의 효율성을 높이기 위한 UNICEF의 지속적인 노력으로 여러 부문에서 비용 절감이 이루어진 것으로 자평하고 있다(UNICEF 2011a). 2012-13 예산계획의 주요 예산투입 분야는 MTSP 2006-13의 전략적 우선순위 내용과 동일한 MDGs 달성, 원조 효과성 증진, 인도적 지원, 성 평등, 아동권리 촉진이다.

2) 통합 예산계획안 마련 (Integrated Budget)

2010년 UNICEF는 원조 효과성을 증진하고 기구 운영의 효율성을 향상시키고자 UNDP, UNFPA와 함께 통합 예산계획에 대한 검토 보고서(Road map to an integrated budget: cost classification and results-based budgeting)를 발표하였다. 발표에 앞서 이들 세 기구는 각 기구들에서 실시하고 있는 상이한 예산 분류, 용어, 예산 집행절차 등을 면밀히 검토했다. 향후 통합 예산계획안 수립을 통한 원조 효과성 향상에 그 핵심 목표를 두고 특히 계획의 효과성 증진을 위해 성과기반 예산계획(Result-based budgeting) 모델을 개발하였으며, 이를 통해 원조 효과성 향상, 기구 간 행정 일관성 증진, 재원의 효율적인 배분 및 신속하고 예측 가능한 예산 집행을 목표로 하고 있다.

3) 재원 분류

UNICEF의 재원은 타 유엔 기구들과 마찬가지로 크게 정규 재원(Regular Resources) 및 기타 재원(Other Resources)으로 구분할 수 있다. 정규 재원은 순수한 개발 활동 이외에 기구의 운영에 필요한 비용을 지원하기 위해 마련되는 재원으로 핵심 재원(Core Resources)으로 불리기도 한다. 공여자의 관점에서는 기여금의 사용분야, 주제 등을 별

99) UNICEF 한국위원회 홈페이지 참고.

도로 지정하지 않기 때문에 비지정 기여금(Unearmarked Contribution)으로도 분류할 수 있다.

기타 재원(Other Resources)은 목적이나 용도가 정해진 지정기여금(Earmarked Contribution)으로 형성된다. 재원이 사용되는 분야에 따라 다시 ORR(Other Resources Regular) 및 ORE(Other Resources Emergency)로 분류할 수 있다. ORR에 속하는 주제별 기여금(Thematic Funding)의 경우 공여기관이 특정 주제, 국가, 지역, 분야를 미리 정해 놓고 이에 대한 자금을 대는 방식이며 많은 공여국들이 이러한 방식의 기여금을 선호하는 추세이다. 특히 주제별 기여금의 경우 UNICEF로 하여금 비교적 안정적인 재원 확보를 가능하게 해 주기 때문에 사업의 지속가능성을 높여주는 장점도 있다. ORE은 긴급 구호상황 대응을 위해 마련되는 재원으로 제2차 세계대전 이후 아동들에 대한 인도주의적 원조 목적에서 유래하였다. 각종 긴급구호 상황에 적절하게 대응할 수 있는 가장 효과적인 재원이며 UNICEF는 수원국의 국별사무소를 통해 신속히 집행할 수 있도록 하고 있다.

UNICEF는 일반적으로 전략계획 내용에서 명시하고 있는 원조 우선순위에 따라 재원 배분을 결정하되, 기구의 설립 정신에 따라 가장 위급한 상황에 처해 있는 최빈국(LDCs) 아동들에게 최우선적인 구호를 실시하는 것을 원칙으로 하고 있다.

라. UNICEF의 조직 구조와 역할

1) 조직 및 주요 기능

가) 본부

UNICEF는 크게 본부, 지역사무소, 국별사무소, 국가위원회로 구분할 수 있다. 뉴욕에 소재한 본부는 UNICEF의 모든 사업 및 활동에 대한 전반적인 관리와 운영을 맡고 있다. UNICEF 총재는 유엔 사무총장과 이사회에 의해 임명되며 현 6대 총재(Executive Director)는 2010년 5월 취임한 앤서니 레이크(Anthony Lake)이다.

집행이사회는 36개 이사국으로 구성되며, 이사국은 경제사회이사회(ECOSOC)에 의해 3년마다 선출된다. 현재 UNICEF 이사국의 지역별 분포는 아프리카 8개국, 아시아 7개국, 동유럽 4개국, 라틴아메리카 및 카리브해 연안 5개국, 서유럽을 비롯한 선진국 12개국이며, 집행이사회에서는 UNICEF의 전략계획과 지역별·국별계획, 예산 계획을 검토, 승인하는 역할을 한다.

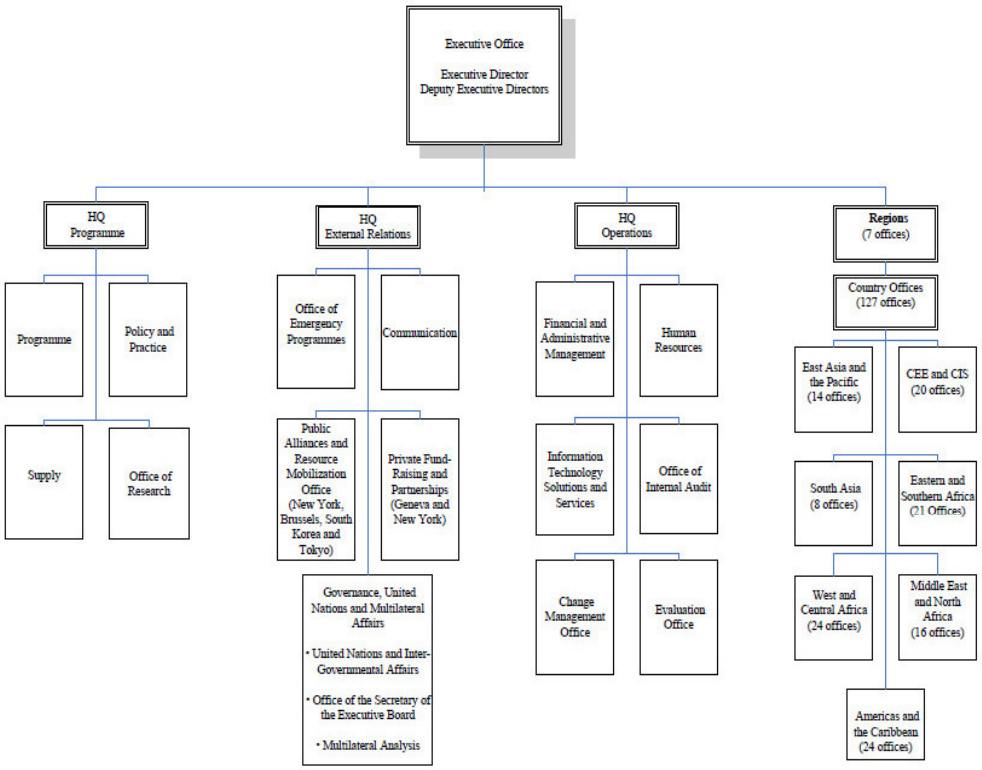
나) 지역사무소

UNICEF는 전 세계 7개 지역에 지역사무소를 두고 있으며, 지역사무소가 위치하고 있는 세부 지역은 동아프리카(케냐 나이로비), 동아시아·태평양(태국 방콕), 서부·중앙 아프리카(세네갈 다카르), 중동·북아프리카(요르단 암만), 라틴 아메리카·카리브해 연안(파나마 발보아), 남아시아 (네팔 카트만두), 구 소련연방·동유럽(스위스 제네바)이다. 각 지역사무소들의 주요 업무는 해당 지역 국별사무소들에 대한 정책 및 기술 지원, 모니터링 및 평가, 본부에 대한 보고 등이다.

다) 국별사무소

UNICEF는 팔레스타인을 포함 190개국에서 활동하고 있다. 국별사무소는 국별 프로그램에 근거하여 수원국 현지에 설치되며 직접 원조사업을 수행하는 역할을 담당하고 있다. 국별 프로그램은 수원국 정부의 의견 및 주요 요구사항 등을 반영하여 작성되며, 이후 집행이사회의 승인에 의해 확정된다. UNICEF는 전략계획에서도 밝히고 있듯이 사업 과정에서 수원국 정부를 비롯하여 수원국 가정과 지역사회의 적극적인 참여를 지지하며 이것은 각 국별 프로그램에 적극 반영되고 있다. UNICEF의 국별 프로그램에 더하여 수원국 현지사정에 대한 내용은 수원국 현황보고(Situation Report)를 통해서도 확인가능하다.

그림 3-14. UNICEF 조직현황



자료: UNICEF(2011c)

라) 국가위원회

UNICEF에는 36개의 국가위원회(national committee)가 있다. 국가위원회는 주요 선진국 36개국에 설치되어 있으며, 국가위원회 본부는 스위스 제네바에 있다. 주요 업무는 아동인권 문제에 대한 대외 홍보, 기금 모금, 기업과의 파트너십 체결 등이며, 특히 국가위원회에서 모금하는 재원의 규모는 UNICEF 총 예산의 1/3을 차지할 정도로 매우 큰 편이다. 국가위원회를 통한 성공적인 기금 모금 방식은 타 원조 기구들에게도 적극적인 벤치마킹의 대상이 되고 있는데, 대표적인 예로 Check Out for Children (호텔에서 체크아웃 할 때 투숙객이 UNICEF에 기부하는 방식), Change For Good (국제선의 승객이 남은 외화를 기부), Trick or Treat for UNICEF (유니세프 박스키트 구입을 통한 일정액 기부) 등이 있다.

마) 기타 본부 조직

덴마크 코펜하겐에는 UNICEF의 모든 구호물품을 보관, 배송하는 물류센터(Supply division)가 있으며, 이태리 플로렌스(피렌체)에는 UNICEF의 조사연구 기능을 담당하는 이노첸티 연구센터(Innocenti Research Center)가 있다. 특히 이노첸티 연구소는 아동들과 관련한 광범위한 자료수집, 관련 연구를 실시함으로써 UNICEF의 정책 및 사업계획 수립에 많은 도움을 주고 있다. 1989년도에 설립된 UNICEF 브뤼셀 사무소는 EU 본부가 소재하고 있는 벨기에 브뤼셀에 있으며, 지리적인 이점을 활용하여 EU 연락 사무소(Liaison Office)의 기능을 겸하고 있다. 브뤼셀 사무소는 EU/EC에 한정하여 기금모금, 홍보, 유럽연합 국가들의 원조정책 개발 등의 업무를 담당하고 있다. UNICEF 동경사무소는 일본 내 기금모금, 홍보, 일본 정부에 대한 정책자문 등이 그 주요 업무이며, 이 외 학계, 연구소, NGO 등과의 교류 또한 활발히 실시하고 있다. UNICEF 동경사무소는 UNICEF 일본위원회, 한국위원회와도 긴밀한 파트너십을 형성하고 있으며, 2012년에는 한국위원회 내 별도의 사무공간을 마련하고 본격적인 업무를 시작함으로써 한국과의 협력을 더욱 강화하게 되었다.

2) 인력 현황 및 인력 운용 원칙

UNICEF는 직원들에게 적절한 업무지식과 관련 기술을 제공하고 직원들의 능동적이고 유연한 상황대처 능력 증진, 역량개발, 전문성 함양을 인력 운용의 핵심 목표로 삼고 있다. 이것은 복잡한 원조 환경 가운데 직원들이 효과적이고 효율적인 업무수행을 해낼 수 있도록 하기 위함이다. 특히 UNICEF 직원들의 경우 자연재해, 내전 등과 같은 위급한 상황에서 근무하는 경우가 많기 때문에 '긴급구호 상황에 맞는 적절한 업무능력과 전문기술(emergency surge capacity)'은 매우 중요한 의미를 지닌다(UNICEF 2013c).

앞서 언급했듯이 UNICEF는 타 유엔 기구들과의 조화로운 협력 및 UN Coherence를 지지하기 때문에 인력운용 원칙을 수립함에 있어서도 유엔의 일반적인 기준과 규정 내용[100]을 적극 반영하고 있으며, 이에 덧붙여 UNICEF 내부의 'People Principles' 근거하여 기구의 세부적인 인력운용 계획을 수립하고 있다. People Principles의 주요 내용

100) 유엔인사정책 및 규정(United Nations Staff Regulations and Rules) 등

은 UNICEF 직원으로서의 근무정신, 자격요건 등에 대한 규정으로 이루어져 있으며, 그 핵심은 첫째, 직원은 UNICEF의 전략목표, 원칙, 가치 등을 이해하고 'Unite for Children' 정신에 헌신, 둘째, 다양성을 받아들이고 변화와 창의성 추구, 셋째, 현장의 다양한 요원들을 주도적으로 리드하고 지원할 수 있는 능력과 기술 함양, 넷째, 숙련된 업무 수행능력 개발 등이다.

UNICEF의 인력구성 현황을 살펴보면, 직원들의 85% 이상이 현장근무 요원들로, 이것은 UNICEF 사업들의 대부분이 수원국 현지(field-oriented) 프로그램 중심(약 90%)으로 이루어져 있기 때문으로 풀이된다. 전체 직원 수는 11,324명으로 이 중 2,982명(26%)이 전문인력(International Staff)이고 여성의 비율은 48%이다. UNICEF의 직원 간 성별 균형은 양호한 편이나, 높은 직급에서의 여성인력 비율은 여전히 해결해야 할 문제로 남아있다. 또한 40대 직원의 비율이 36%, 50대 직원의 비율이 24%를 차지하고 있어 직원들의 연령대도 상당히 높은 편이라고 할 수 있다(UNICEF 2010c). 2013년 현재 UNICEF에서 근무하고 있는 한국인 직원 수는 JPO(4명) 인원을 포함하여 총 18명이다.

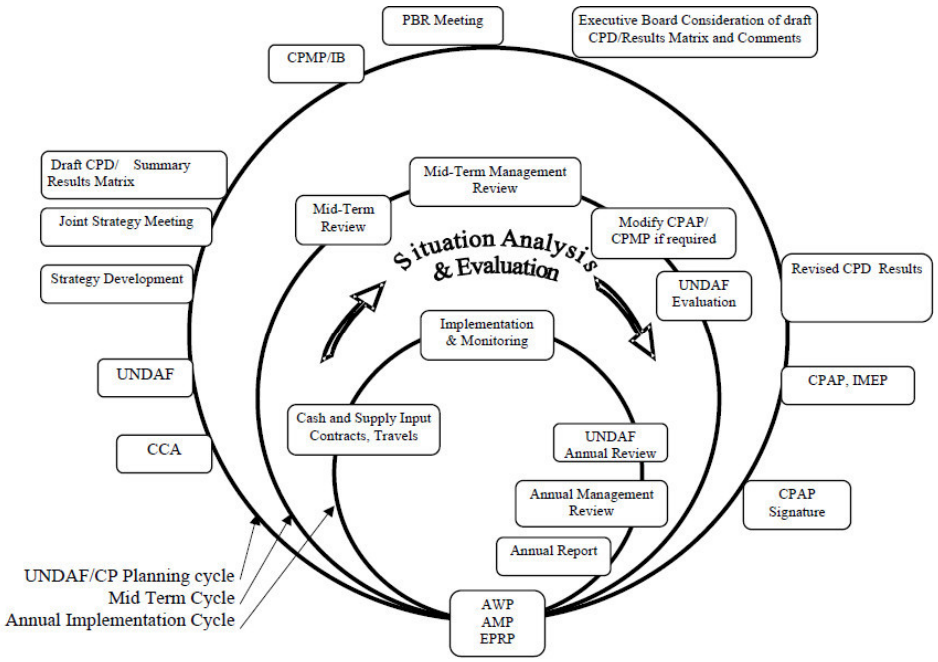
마. UNICEF의 사업 운영 및 관리

1) 국별 프로그램(Country Programme)의 수립

UNICEF의 국별 프로그램(Country Programme: CP) 사이클은 크게 프로그램 준비, 실행, 평가의 총 3단계로 구성된다. 국별 프로그램 준비단계에서는 수원국 및 주요 시민사회기구의 요청과 MDGs, 인권 조약, 타 유엔 기구들과의 협약 및 업무협력 선상에서 조율된다. 이후 UNICEF 국별사무소는 공동국가 평가(Common Country Assessment: CCA) 및 유엔개발원조프레임워크(United Nations Development Assistance Framework: UNDAF)에 기반하여 국별 프로그램의 초안을 작성하며, 이 초안은 지역사무소와 본부의 검토를 거쳐 최종적으로 집행이사회의 승인을 받는다(UNICEF 2012e). 승인된 국별 프로그램은 각 수원국의 국별사무소를 통해 실행되며, UNICEF는 사업기간 동안 수원국 정부, 타 유엔 기구, NGO 등과의 협력을 통해 사업의 효율적인 운영과 원조효과성의 향상을 도모한다. 국별사무소 및 본부 평가실에서는 모니터링 및 평가

(evaluation)를 통해 해당 사업의 결과 및 성과를 점검하며, 이후 최종 평가를 통해 사업을 마무리한다. 모니터링 및 평가 결과는 차기 프로그램 및 전략계획 수립 시 참고자료로 활용하게 된다.

그림 3-15. UNICEF 국별 프로그램 수립절차



자료 : UNICEF 본부 제공.

[그림 3-15]에서 설명하고 있는 UNICEF 국별 프로그램 수립의 주요 핵심 절차는 다음과 같다. CO에서 CP 초안 마련(CCA 및 UNDAF에 기반하여 작성) → 집행이사회의 승인(예산안 확정) → CO에 의한 프로그램 실행(수원국, 타 유엔기구, NGO 등과 협력) → 중간 모니터링 및 평가 → 최종 평가 → 사업종료 → (차기 계획 수립)

국별 프로그램은 일반적으로 3년에서 5년의 사업기간을 가지며, 예산 계획은 국별 프로그램 하위 범주에 속하는 개별 프로젝트 사업에 일일이 예산을 책정하지 않고, 3년 내지 5년 단위의 국별 프로그램 계획에 소요되는 전체 예산을 일괄적으로 책정하게 된다.

2) 프로젝트 기획 및 수행

UNICEF 국별사무소는 국별 프로그램을 구성하는 각 프로젝트 단위의 사업을 계획하고 진행한다. UNICEF의 프로젝트 운영 방식은 사업운영 및 모니터링은 UNICEF가 담당하고, 실질적인 프로젝트 수행 주체는 주로 국제 NGO 혹은 수원국 현지 NGO가 된다. 이와 같이 수원국 현지에서의 프로젝트의 운영은 UNICEF와 NGO, 수원국 현지 지역사회 사이의 협업 시스템으로 운영된다고 할 수 있다.[101]

각 UNICEF 프로젝트의 수행 방식은 해당 기간 MTSP에 따라 달라질 수 있으며, 각 프로젝트의 계획은 프로그램 계획과 마찬가지로 중간 성과보고(Project Progress Report) 및 모니터링 등의 중간 단계를 거칠 수는 있으나, 보통 사업 기간이 짧은 경우가 많기 때문에 다수의 평가를 실시하지는 않는다.

3) 모니터링 및 평가

UNICEF가 실시하는 모니터링 및 평가(Monitoring and Evaluation: M&E)는 크게 본부 평가실에서 실시하는 평가와 국별사무소(Country Office) 및 지역사무소(Regional Office)에서 실시하는 M&E로 구분할 수 있다. 국별사무소 및 지역사무소에서는 주로 UNICEF가 수원국 현지에서 수행하고 있는 프로그램 사업들을 평가하며, M&E 과정에서 UNICEF 직원들의 부족한 현지 지식 및 전문성을 보완하기 위해 본부 평가실의 전문가, 수원국 현지 전문가 및 정부 관리의 조언을 구하기도 한다. 특히 국별사무소에서 실시하는 M&E에 있어서도 국별사무소 및 수원국 현지 전문가, 파트너들 사이에 폭 넓은 의견 교환과 업무 협력이 이루어지며, 이것은 UNICEF가 추구하는 통합 모니터링·평가·조사계획(Integrated Monitoring, Evaluation and Research Plan: IMEP)의 큰 틀 안에서 조율된다(UNICEF 2012e).

최근 평가에 대한 분권화(decentralization)의 중요성이 강조되면서 UNICEF 국별사무소, 지역사무소의 자체 평가 기능 및 평가 역량의 중요성은 더욱 커지고 있는 현실이다.

101) UNICEF 본부 면담 내용.

UNICEF는 이를 위해 평가 직원 수를 보강하고 평가 재원 투입을 확대하고 있으며, 아울러 수원국 현지 기관의 평가 역량 강화를 위해 파트너십에 기반한 평가 교육을 실시하고 있다(UNICEF 2012c).

바. UNICEF의 평가 체계

1) 현황 및 시사점

UNICEF의 평가정책은 유엔평가그룹(United Nations Evaluation Group: UNEG)의 평가원칙에 근거하여 프로그램, 프로젝트, 전략, 정책, 기구 운영 등에 대해 투명하고 공정한 평가를 지향한다. UNICEF의 평가는 크게 본부 평가실 및 국별사무소에서 자체적으로 수행하는 평가로 구분할 수 있으며, 신뢰할 만한 객관적 정보에 근거하여 수행함을 원칙으로 한다. 또한 기구 차원의 MTSP 및 국제 원조사회의 MDGs 등과 같은 전략계획 및 원조목표에 대한 UNICEF의 기여도를 측정하는 데에 활용되기도 하며, 원조에 대한 국제사회의 일치된 컨센서스라고 할 수 있는 투명성, 공정성, 효과성, 책임성 등에 기반하여 실시함을 원칙으로 한다(UNICEF 2008).

2011년에는 글로벌평가보고 감독시스템(Global Evaluation Reports Oversight System: GEROS)을 통해 2010년도에 실시된 89개의 UNICEF 평가실적에 대해 외부평가를 실시하였으며, 그 결과 40%가 Satisfactory, 30%가 Nearly Satisfactory, 나머지 30%가 Poor Quality에 해당하는 평가 등급을 받았다. 2009년도에 실시된 동일한 평가에서 'Poor Quality' 등급이 15%였던 것에 비하면 꽤 증가한 수치이다(UNICEF 2012c).

근래 UNICEF는 점차 중요해지고 있는 모니터링 및 평가부문 기능을 강화하고자 직원 및 기관의 평가역량 함양을 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 평가 기능의 분권화(decentralization)는 UNICEF 뿐만 아니라 타 유엔 기구들에서도 발견되는 공통적인 추세인데, UNICEF는 이러한 평가의 분권화를 위해 2011년 기준 총 95개 국별사무소에 평가 전문위원직(evaluation job title)을 설치하였으며, 이는 2008년도에 85개국, 2010년

도에 89개국이었던 것에 비해 그 숫자가 다소 증가한 것이다(UNICEF 2012c).

2010년 기준 UNICEF가 실시한 총 평가 건수는 약 140건이며, 이에 더하여 약 700건 수 가량의 평가 관련 연구를 실시하였다(UNICEF 2012c). 이것을 다시 환산해 보면 각 국별사무소에서는 약 1개의 평가와 5개의 평가 관련 연구를 실시한 것으로 볼 수 있다. 하지만 실제적인 숫자는 2008-09년 사이의 평가 248건, 평가 관련 연구 813건에 비해 감소한 것이며, 이것은 평가개수 기준의 재조정으로 인한 것으로 UNICEF에서는 판단하고 있다. 같은 기간 평가 직원 수, 평가 재원 등의 규모는 다소 증가하였다(UNICEF 2012c).

그러나 현재 전문 평가인력을 보유하고 있는 국별사무소는 턱없이 부족한 현실이며(UNICEF 2012c), 이것은 평가의 분권화에 앞서 평가의 질 개선 및 보다 숙련된 전문 인력을 확보하기 위한 안정적인 평가 재원의 마련이 더욱 시급하다는 점을 시사하고 있다. UNICEF는 이러한 국별사무소의 부족한 평가 역량을 보완하고자 평가를 위한 분야별 전문가(sector specialists) 풀을 활용하여 필요 부문에 평가자문 및 기술지원을 실시하고 있으며, 이러한 분야별 전문가 풀을 활용한 평가자문 방식은 최선의 방안으로 평가받고 있으나 근본적인 해결책을 제시해 주지는 못하고 있다. 모니터링 및 평가와 관련한 또 한 가지 문제점은 직원들의 부족한 시간을 들 수 있다. 현재 UNICEF 직원들은 여러 가지 바쁜 타 업무들로 인해 모니터링 및 평가에 할애할 수 있는 시간이 상대적으로 매우 부족하며, 실제로 지난 2011년도에 실시된 설문조사에서도 각 지역, 국별사무소 직원들은 바쁜 업무로 인해 모니터링 및 평가 부분에 가장 낮은 시간을 투자하고 있다고 답한 바 있다(UNICEF 2012c).

그러나 UNICEF의 지속적인 평가기능 분권화 노력 및 수원국의 평가역량 강화를 위한 다양한 형태의 지원은 국제사회로부터 매우 좋은 평가를 받고 있다. 실제로 UNICEF는 수원국 주도의 모니터링과 평가 시스템을 강화하기 위하여 수원국 소재 고등교육 기관 및 연구소와 협력하여 평가와 관련한 각종 교육 및 지원 프로그램을 실시하고 있다.[102]

102) 세네갈에 있는 African Centre for Higher Studies in Management는 UNICEF 및 World Bank에 의해 평가

2) 평가의 일관성 및 공동 평가의 활성화

UNICEF는 유엔 기구들 간 평가의 일관성(System-wide coherence in evaluation)을 진작시키기 위해 유엔 평가그룹(UN Evaluation Group: UNEG)과의 공동 평가기준 마련 및 관련 평가 사업에 적극 참여하고 있다. UNICEF는 특히 a) 인권과 남녀평등, b) 영향 평가(Impact Evaluation), c) UNDAF 평가 업무 지원, d) 국별 평가역량 증진, e) UNEG와의 평가 업무 협력(예를 들어, UNICEF는 UNEG의 Delivering as One 평가에 기여) 등과 같은 분야에서 UNEG의 평가 사업을 지원하고 있다.

또한 원조 사업에 있어서 공여기관 간 지식공유, 기술전수, 업무 협력 및 공동 프로그램(joint programmes) 추진이 활성화됨에 따라 공동 평가(joint evaluation)의 중요성 또한 높아지고 있다. UNICEF도 이러한 공동 평가에 적극적으로 참여하고 있으며, 대표적인 예로서는 Evaluation of the United Nations Girls' Education Initiatives (2011년), Joint Evaluation of Joint Gender Programmes (2012년) 등이 있다. UNICEF가 타 유엔 기구들과 공동으로 진행한 평가 수는 전체 평가 수 대비 2009년 1%에서 2010년 6%로 증가하였으나, 공동평가에 참여하는 기관들 간의 상이한 평가기준 및 관점 차이는 향후 해결해야 할 숙제로 지적되고 있다.

업무에 대한 지식들을 전수받고 있다(UNICEF 2012c).

4. 세계식량계획(WFP)의 운영과 공여국과의 협력

가. WFP의 개발 활동 개요

WFP는 세계 최대 규모의 인도주의 식량지원 기구로 강력한 현장주의 원칙과 함께 원조의 최전방(frontline)에서 활동하고 있다. WFP의 최우선 과제는 긴급구호이다. 전략계획을 4년마다 개정함에도 불구하고 전략 목표 1번 항목은 '긴급 상황에서 생명의 구호'로 변하지 않는다. WFP의 명확한 원칙과 우선순위는 유엔 기구 중 가장 먼저 기구의 사명(Mission Statement)[103]을 확립하는 결과를 낳았다.

WFP는 1961년 국제연합 식량농업기구(FAO)의 산하기구로 설립되었다. 이듬해 모(母) 기구로부터 독립하여 세계 최대 규모의 인도주의 식량 원조기구인 현재의 모습을 갖추게 되었다. 본부는 이태리 로마에 위치하고 있으며 같은 도시에 기반을 둔 FAO 및 국제농업개발기금(IFAD)과 비전을 공유하고 있다. 더불어 UNDG(United Nations Development Group)의 구성원으로서 타 유엔 기구 및 NGO 단체와도 긴밀한 협력관계에 있다. WFP의 회원국은 유엔 및 FAO의 회원국을 범위로 하며 현재 집행이사회에는 36개국이 참여하고 있다.[104]

WFP는 매년 75개국 이상의 지역에서 9천만 명 이상에게 식량을 공급하는 것을 목표로 활동하며 2012년에는 총 80개국 9천 7백만 이상의 인구에게 식량 원조를 제공하였다.[105]

WFP의 사업 내용은 재난 상황에 식량을 확보하고 전쟁, 내전 및 자연 재해 발생 시 인명을 구하는 긴급구호 사업(EMOP), 재난 상황 종료 후 식량 지원을 기반으로 하는 사회 재건사업(PRRO), 식량원조를 바탕으로 한 개발사업(DEV/CP) 그리고 물류 운송 등을 포함하는 특별사업(SO)으로 구성된다. 각각의 사업 내용은 프로그램으로 구성되는데 학교급식, Food for Asset, Cash and Voucher, Purchase for Progress, Fight Against

103) 1994년 12월 발표(WFP 홈페이지)

104) 이에 따라 WFP는 FAO와 유엔 경제사회이사회(ECOSOC) 양 측에 보고서를 제출할 의무를 가진다.

105) WFP 홈페이지 참고.

HIV/AIDS, Focus on Women, Food Security Analysis, Nutrition, Logistics의 9가지 프로그램이 적재적소에 배치된다.

글상자 3-3. WFP 개요

□ 설립
- 1961년 국제연합 식량농업기구(FAO)의 산하기구로 설립
- 1962년 FAO로부터 독립하여 독자적 운영 시작

□ 조직
- 집행이사회: 1996년 WFP General Regulation 개정 4년 후인 1996년 유엔 경제사회이사회(ECOSOC)에서 선출된 18개국과 FAO에서 선출된 18개국이 모여 총 36개의 회원국 대표가 모여 현재 집행이사회의 모습을 갖추게 됨(UN General Assembly resolution 48/162). 임기는 3년이며 재선이 가능함.
- 총재(Executive Director): 5년 임기로 일하며 유엔 총회, FAO의 Director-General의 공동 협의로 지명됨. 현(現) 이사장은 Ertharin Cousin (2012년 지명).
- 사무국 및 조직: 본부는 로마에 위치. Regional Office와 연락사무소 및 수원국 국별 사무소(Country Office)로 구성되어 있음.
- 활동 국가: 2013년 현재 75개 수원국에서 사업 중
- 인력: 2013년 기준 약 12,300명이 정규직 및 11개월 이상 계약직으로 근무중이며 90% 이상이 현장에서 활동함.

□ 사업
- 2012년 기준 215개의 사업 수행: 긴급구호(EMOP) 41건, 재건사업(PRRO) 58건, 국별 프로그램(CP) 33건, 개발사업(DEV), 특별 업무(SO) 43건 및 11개의 사업 대기 중

□ 전문 분야(Expertise)
- 재난 대비 및 대응
- 식량 안보 분석(Food Security Analysis)
- 영양(Nutrition)
- 조달 및 운송
- 재난 리스크 경감

자료: WFP 홈페이지 및 WFP 본부 제공 자료를 참고하여 작성.

또한 식량 안보 분석은 WFP의 특징적인 활동 중 하나로 소위 취약성 분석 및 맵핑(VAM, Vulnerability Analysis and Mapping)으로 알려져 있다. VAM는 기초조사인 포괄적 식량 안보 분석(CFSVA, Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis), 긴급 식량안보 분석(EFSA, Emergency Food Security Analysis) 및 시장분석(Market Analysis)을 활용하여 작성한다.

WFP의 2012년 예산은 39억 8천불이며 이 중 지정기여(directed contributions)가 약 90%를 차지하고 있다. 긴급 구호가 명확한 최우선 과제인 만큼 WFP는 융통성 있는 재원 활용을 통해 우선순위의 지역에 식량을 공급하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있다.

2008-2013 전략계획에서 WFP는 전략 목표를 기존의 단순 식량원조(Food Aid)에서 식량지원을 통한 포괄적 원조사업(Food Assistance)으로 확장하였다(WFP 2007). 역사적 전환으로 명명한 이와 같은 확장 전략은 WFP의 모든 활동에 큰 영향을 미치고 있다. 이에 따라 전략 목표는 단기 및 장기적 관점에서 식량 안보의 확보와 이를 유지하기 위한 정부의 능력 배양으로 지속성 이슈에도 초점을 두었다.

나. WFP의 정책방향과 운영전략

1) Strategic Plan

WFP 또한 UNDP, UNICEF와 마찬가지로 4년을 주기로 전략계획을 수립한다. WFP의 규정(General Rule VI.1)에 따라 WFP 총재는 집행이사회에 4년 주기로 전략계획을 제출해야 한다(WFP 2010a). 이 때 총재는 필요에 따라 지난 전략계획에 대한 중간 평가와 새 전략계획을 함께 제출할 수 있으며 집행이사회는 계획 시작 전년도의 11월까지 신(新) 전략의 승인을 마친다. 2013년 현재 적용되고 있는 전략계획은 Strategic Plan 2008-2013[106]이며 내년부터 시행될 전략계획 2014-2017[107]의 초안은 집행 이사회의 승인 대기 중이다.

전략계획의 구성은 전략 목표(Strategic Objectives)와 이를 뒷받침하는 세부 목표(Goal) 그리고 달성을 위한 주요 방안(Main tool)의 항목으로 이루어져 있다. 각 전략계획의 작성 시기의 주요 관심사에 따라 중점분야가 설정된다. 이에 따라 세부 전략 목표의 방향이 변화하지만 첫 번째 전략목표는 '식량 원조를 통한 긴급 구호'로 변하지 않는다. 최근 전략 계획에 나타난 중점분야는 아래와 같다.

106) 전략 계획의 적용 기간이 2년 연장된 이유는 앞서 다른 기구들과 마찬가지로 유엔 총회의 기구 간 연계강화 결정에 의한 것이다.

107) WFP/EB.A/2013/5-A/1

표 3-5. WFP 최근 전략계획의 중점분야

전략계획 2004-2007	전략계획 2008-2013	전략계획 2014-2017
MDG의 달성	식량 원조(food aid) 기구에서 식량을 활용한 포괄적 원조(food assistance)기구로의 역할 확장	수원국의 역량 강화

자료: WFP 홈페이지를 참고하여 작성.

현(現) 2008-2013 전략계획에서 WFP는 경제위기, 기후변화 등 전 세계적 문제의 여파가 기아의 양상에도 영향을 미치고 있음에 주목한다. 이에 따라 포괄적인 대처가 요구되는 바, 기존의 식량 원조(food aid) 전문 기구에서 식량을 활용한 포괄적 원조(food assistance)기구로 역할의 확장을 선언하였다. WFP는 이를 역사적인 전환이라 명명하고 기아에 대한 보다 강력하고 상황에 밀착되어 있는 대응 방안을 제공할 것과 전 세계 차원의 기아문제에 대한 장기적 해결책 제시를 촉구하였다.

이러한 시각 전환에 대해 일부 공여국은 WFP가 기구의 비교 우위를 벗어난 사업에 관심을 보이고 있으며 타 기구와 사업내용의 중복 가능성에 대한 우려를 표명하였다[108]. 이에 WFP는 UN기구 간의 지속적인 코디네이션(UNDG)이 동일 지역 내 사업내용 중복의 위험을 상쇄할 수 있으며, WFP에서 진행하는 개발 사업의 성격은 비록 명칭에서 타 기구의 것과 비슷해 보이더라도 WFP의 사업 지역이 타 기구의 접근성이 제한되는 경우가 많기 때문에 기관 특성을 유지할 수 있어 공여국의 걱정이 기우임을 강조하였다. 또한 긴급구호와 사후조치를 분리할 경우 식량원조의 효과성 및 효율성이 저해됨을 지적하며 현재의 추세를 지속적으로 강화해 나갈 전망임을 밝혔다.

2014-2017 전략계획은 2008-2013년 전략계획에서 밝힌 기구의 역할 확장과 같은 맥락을 유지한다. 내용은 긴급상황에 대한 '대응', 긴급 상황 이후 '재건', 및 '복원력(지속가능성) 제고'의 세 가지 키워드로 요약되며 이는 2008-2013 전략계획의 전략목표 5번

108) 이러한 WFP의 사업 범위 확장, 특히 지속성과 관련된 개발 사업 강화 기조에 대해 스웨덴과 같은 일부 공여국은 학교 급식과 같은 사업은 타 기구와 내용 중복의 위험이 있음을 지적하며 자국의 재정지원이 개발사업(DEV/CP) 카테고리에 쓰이지 않도록 제약하였다(SIDA 2008).

‘수원국의 역량 강화’ 항목이 전략계획 전체를 아우르는 형태를 보인다. 이전과 마찬가지로 긴급 구호는 기구의 전략목표 1을 차지하고 있으며 나머지 항목에서는 식량 안보 확보를 통한 주민 생활 재건, 리스크 관리를 통한 식량의 자급자족 실현 및 영양실조 감소와 대를 잇는 기아의 순환 고리 타파와 같이 식량 안보를 중심으로 한 포괄적 원조 활동에 중심을 더했다.

표 3-6. WFP 2008-2013년과 2014-2017년의 전략 목표 비교

	2008-2013 WFP Strategic Plan	2014-2017 WFP Strategic Plan
전략목표1	비상 시 인명구조 및 주민 생활 보호	비상 시 인명구조 및 주민 생활 보호
전략목표2	극심한 기아의 방지 및 재난 대비/경감에 대한 투자	식량 안보와 영양에 대한 지원 및 취약 상황과 후속 긴급 상황에서의 주민생활 재건
전략목표3	분쟁/재해 이후 및 전환 시기 주민생활의 재건	리스크 경감과 주민/지역사회/수원국의 식량 자급
전략목표4	만성적 기근과 영양결핍 경감	영양결핍을 경감하고 세대간 기근의 악순환 타파
전략목표5	기근 경감을 위한 수원국의 역량 강화(수원국에 대한 권한 이임 및 지역 구매 등의 방법을 포함하여)	

자료: WFP(2007), WFP(2013d)

전략 목표는 연례성과보고서(APR: Annual Performance Report)와 중기 평가(Midterm Review of the WFP Strategic Plan)를 통해 달성 여부를 평가받는다.

2) 중점 분야와 주요 사업

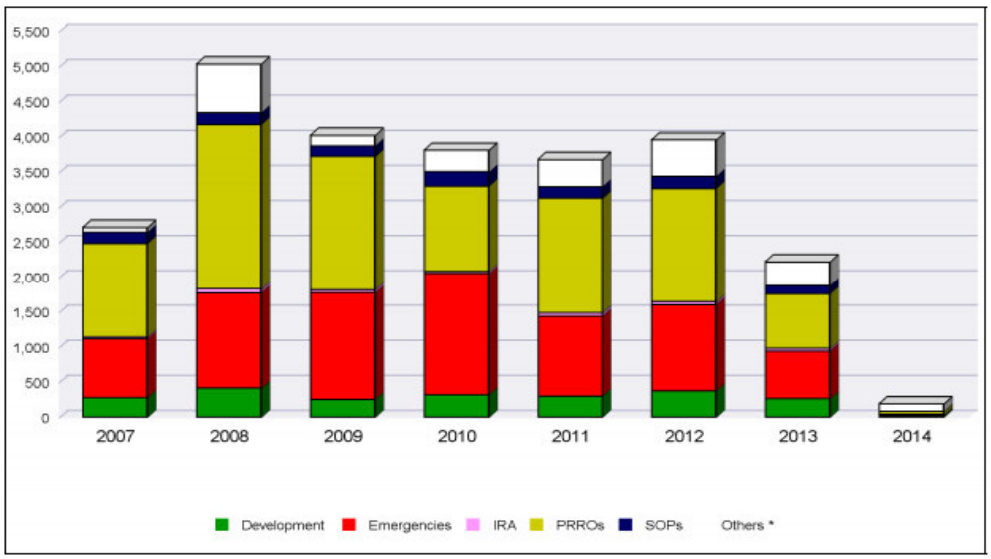
WFP의 중점 분야는 식량원조를 통한 긴급구호이다. 최근 원조의 효율성 강화를 위한 사후조치에 대해 관심이 높아져 식량원조 관련 개발 사업 전반을 함께 수행하고 있으나 WFP의 전략 계획 문서와 면담한 관계자들 모두 우선순위에 있어서는 과거와 같은 입장을 고수하고 있음을 강조하였다. 이는 유엔 내에서 가장 강력한 현장주의를 전통을 가진 기구의 불변의 원칙이다.

WFP의 주요 사업을 언급하기에 앞서 기구의 사업 구조에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 타 기구와 달리 WFP는 사업구조를 다층적으로 구성하였다. 먼저 사안의 긴급성 및 우선순위를 바탕으로 긴급구호(EMOP: Emergency Operations), 재건사업(PRRO: Protracted Relief and Recovery Operations), 개발사업(DEV: Development Operations), 특별사업(SO: Special Operations)으로 구분한다. 이것의 하위에 WFP가 수행하는 프로그램을 적재적소에 배치한다. 이러한 특징은 WFP가 긴급구호에 최우선순위를 두고 있으며 빠른 대응을 위한 사업 구조를 가지고 있음을 보여준다.

사업 구분에 따른 2012년 총 예산 집행 예정 비율을 살펴보면 긴급구호 22%, 재건사업 56%, 개발사업 17%, 및 특별사업 5%와 같다. 통상적으로 재건사업에 가장 높은 비율의 재원이 할당되며 특정 해에 대규모 재해 혹은 분쟁이 발생할 경우 긴급구호의 비율이 높아지기도 한다. 갑작스러운 재해의 발생으로 대규모 긴급구호 사업을 진행하는 때에는 배정된 예산 외에 각 공여국에 지원금을 요청(appeal for fund)하여 상황에 효과적으로 대응하기 위한 체계가 마련되어있다.

그림 3-16. WFP 사업 내용별 지원 내역

(단위: 백만불)



주: 2013년 7월 기준. 2012년까지의 통계는 1년간의 총 지출액이며 2013년은 지출 완료되지 않음.
자료: WFP 홈페이지.

사업 구분에 따른 사업 수행 체계를 살펴보면, 먼저 긴급구호(EMOP) 사업은 1년을 주기로 시행된다. 따라서 1년 후 갱신을 요하며 이 때 상황에 따라 후속 긴급구호 사업 혹은 재건사업(PRRO)을 진행하게 된다. 재건사업(PRRO)의 주기는 2~4년으로 수원국 주민의 정상적 생활 영위를 위한 활동을 수행한다. 개발사업(DEV)은 주민생활 정상화가 이루어진 이후 수원국의 역량을 강화하기 위해 수행하는 장기적인 활동이며 사업 수행 기간은 최대 5년이다. 마지막으로 특별사업(SO)은 물류 운송을 의미하며 WFP의 전체적인 사업 수행을 뒷받침해준다.

표 3-7. WFP의 사업 분야

사업구분	수행 사업(Our Work)
EMOP PRRO DEV/CP SO + Operations Database	식량안보분석 영양 운송 Cash and Vouchers Food for Assets HIV/AIDS Purchase for Progress School Meals Focus on Women

자료: WFP 홈페이지 참조하여 작성

가) 사업 구분

(1) 긴급구호(EMOP)

WFP는 재난이 발생하면 유엔 긴급평가팀(UN Emergency Assessment Teams)과 협업을 통해 필요분의 식량과 전달 방법을 신속하게 결정한다. 아울러 재난 발생 3개월 이내에 해당국 사무소장(Country Director)이 즉각대응기금(IRA: Immediate Respond Account)을 통해 최대 50만불을 대출하여 사용할 수 있는 시스템이 갖추어져 있다. 긴급구호(EMOP)프로그램의 시행은 즉각대응기금의 사용기한인 3개월 이후 피해지역의 복구를 위해 실행된다. 해당국 사무소장(Country Director)은 국제사회에 재원과 식량 원조를 요청하기 전에 긴급구호(EMOP)사업을 구상한다. 사업의 내용은 직접적인 식량 지원이나 식량을 대가로 복구사업에 참여하는 것으로 이루어진다. 긴급구호의 재원은 특정

사안에 대해 공여국에 지원을 요청하는 방법으로 마련하게 된다. 사업 수행 주기는 3개월~1년이며 이후 갱신을 요한다. 후속 조치가 필요할 때에는 긴급구호를 연장하여 최장 2년간 사업을 진행할 수 있다. 긴급구호가 시행되는 재난의 종류는 크게 세 가지로 갑작스러운 재해로 인해 식량 접근성이 제한되고 인구 분산이 일어나는 상황, 가뭄·흉작과 같이 느리게 지속되는 재해 그리고 분쟁 등에 의한 복합적 재난 상황이 있다.

(2) 재건사업(PRRO)

재건사업(PRRO)은 긴급구호(EMOP)사업을 24개월간 진행한 후에도 지속적인 지원이 필요하다는 판단이 내려졌을 때 구상에 들어가게 된다. 재건사업은 긴급구호사업이 만료되기 6개월 전에 준비에 착수해야 필요한 재원의 마련과 프로그램의 구성이 가능하다. 재건사업의 수행 기간은 최장 3년을 기준으로 한다.

사업의 내용은 재난으로 인해 악화된 식량 생산 환경 및 전반적 생활여건을 개선하고 식량안보를 확보하는 활동으로 구성된다. 본 사업 카테고리 하에서 WFP는 도로 및 관개시설과 같은 기본적인 사회기간시설을 재건하고 식량 재배가 어려운 상황(가뭄이나 홍수로 인해 작물 재배가 어렵거나 분쟁으로 인해 지주가 농작을 제한하는 상황 등)에 식량을 지원한다. WFP는 식량 지원을 통해 가장 기본적인 생존의 조건을 마련해 줌으로써 주민들의 생활 정상화 노력에 '숨통(breathing space)'을 틔워주고자 하는 목적을 가지고 있다. 재건사업(PRRO)의 구성은 [표 3-8]의 내용 중 하나 혹은 이상으로 구성된다.

표 3-8. 재건사업(PRRO)의 구성

Food for education and training	WFP는 여성, 청소년 및 전직 군인(combatants)들이 새로운 기술을 습득할 때 식량을 인센티브로 지원한다. 또한 식량안보가 확보되지 않은 상황의 아동 및 교사들에게 학교급식과 더불어 가정에 전달할 수 있는 식량을 지급하여 교육
Extended relief	귀환한 난민, 극심한 영양실조 및 취약가정(한 부모 가정이나 경제활동이 가능한 가족 구성원이 질병 혹은 장애가 있는 경우)에 대한 지원
Relief for refugees	난민에게 제공하는 식량지원(대부분의 난민캠프 식량 지원은 WFP가 담당하고 있음)
Food for recovery	재건사업에 동참할 시 식량 제공

자료: WFP 홈페이지를 참고하여 작성.

(3) 개발사업(DEV)

개발사업에서 식량 원조는 사업 대상 주민들이 기근의 악순환에서 벗어나는 것을 목적으로 한다. 수행 지역의 주민들이 안정적인 식량 확보가 주택 개선, 건강관리, 교육이수, 새로운 기술 습득에 사용할 시간을 보장하여 향후 발전에 이바지하도록 한다. 개발사업이 긴급구호나 재건사업보다 나은 상황의 수원국을 지원하는 경향이 있으나 WFP는 식량안보상황이 위험에 처해있지 않을 시에는 본 사업의 대상에서도 제외됨을 명확히 하였다.[109] 개발사업의 수행은 보다 장기적인 계획을 가능하게 한다.

(4) 특별사업(SO)

특별 사업은 식량 지원이 원활하게 운송될 수 있게 지원하는 활동을 의미하며 WFP 밖의 다른 주체의 식량 지원을 포함한다. 유엔 기구 중 운송을 선도하는 기구로서 WFP는 사업 수행 중 운송이 지체될 때 다양한 활동을 통해 문제를 해결한다. WFP의 특별 사업이 수행하는 업무로는 도로, 다리 및 철로의 복구와 공항 및 항만의 수리가 있다. 사업수행 주기는 단기간 이루어지며 긴급구호와 재건사업을 보조하는 형태로 수행된다.

나) 사업내용

사업구분에 따라 하위에 위치하게 되는 사업 내용은 WFP 홈페이지에 WFP 수행 업무로 소개되는 분야로 학교급식, Food For Asset, Cash and Vouchers, HIV/AIDS, Purchase for Progress, 영양, 운송, 식량안보분석, 식량조달의 9가지이다. 이외에 WFP는 간혹 신흥공여국과 협력 관계 증진을 위해 공여국의 아이디어를 반영한 사업 디자인의 수행을 하는 경우가 존재한다. 하지만 이 경우 사업 내용이 WFP의 우선순위 및 기존 사업 내용과 부합하지 않으면 진행하지 않는 것을 원칙으로 한다.

(1) 학교급식(School feeding)

학교 급식사업은 교육, 영양 그리고 지역 농업에까지 광범위한 영향을 미치며 1달러 투자 시 3달러의 경제적 이윤을 발생시키는 투입 비용대비 고효율 사업으로 다수의 국제기

109) WFP 본부 담당자 면담 결과.

구에서 추진하고 있다.

WFP는 지난 50년간 재난이나 내전과 같이 타 기구가 접근하기 어려운 상황에 학교급식을 시행하여 교육의 지속성과 식량안보를 확보해왔으며 지난 2012년에도 총 60개국의 2천4백만 명의 어린이에게 학교급식을 제공하였다(WFP 2013d). 재난 이후 사회 재건 단계에서도 급식 사업은 아동의 영양실조를 줄이고 지역구매를 통한 공급으로 지역사회의 경제발전에 이바지하는 효과가 있다.

급식의 형태는 조식, 중식 혹은 고열량의 비스킷과 같은 간식으로 제공된다. 더불어 가정에서 아동을 지속적으로 학교에 보내게 하기위한 인센티브의 일환으로 학교 출석 시 아동을 통해 쌀, 식용유 등을 지급하고 있다.

(2) Food for Asset (Food for work)

Food for Asset 사업은 기근에 시달리는 자영농 및 소작농들이 사회 기간시설 공사 참여나 새로운 농업 기술을 배우는 활동에 식량지원 인센티브를 부여하여 지역사회의 자립 및 발전을 돕는다.

영세한 농부들은 낮은 수준의 기술을 사용하거나 효율이 낮은 농지에서 농사를 짓는다. 기술 교육, 관개, 계단식 농지 구축, 담수사업을 진행하면 작황이 개선되지만 눈앞에 있는 기근의 위협 앞에 기존의 방식을 답습하는 경우가 대부분이다. WFP는 이러한 상황에 교육 혹은 사업 참여자에게 식량 인센티브를 지원하여 생존권을 보장하고 보다 지속가능한 발전 가능성을 제공한다. 가뭄이 잦은 지역의 경우 관개사업으로 인해 농작물 수확이 100~400%까지 증가할 수 있어 사업의 효용은 매우 큰 편이다.

사회기간산업 건설에 참여할 때에도 식량을 제공하여 농부의 식량 안보 보장 및 마을의 전반적인 발전에 기여한다. 더불어 텃밭을 설치할 경우 마찬가지로 식량을 지원, 가구의 자립 가능성 또한 제고하는 것이 본 사업의 내용이다.

(3) Cash and Voucher (C&V)

C&V 사업은 식품 가격의 불안정성과 글로벌 경제 위기로 재정 지원 예측불확실성이 높아진 상황에서 재정 운용의 효율성을 높이기 위해 실시하는 조치 중 하나이다. 본 사업은 수원국 주민이 자국 시장을 통하여 식품을 구입할 수 있도록 현금이나 바우처를 지급한다.

C&V의 실행으로 WFP 차원에서는 식량 운송에 드는 물류비를 절약할 수 있고 수원국 차원에서는 사업 지역의 시장이 활성화되어 지역경제가 발전한다. 특히 이 사업은 Food for Asset과 연계하여 영세 농부들이 교육을 통해 재배한 작물을 시장에 판매하여 수입을 보장하는 시너지 효과를 낼 수 있다.

최근 혁신의 일환으로 전자카드나 문자메시지 형태로 지급되는 바우처를 발급하여 이용의 편리성을 높이고 비용을 절약하였다.

(4) Purchase for Progress (P4P)

5년간 파일럿으로 진행된 P4P 프로그램은 WFP의 혁신 모델 중 하나로 WFP 본부의 적극적인 관심을 받고 있다. 본 사업은 WFP의 구매력과 물류 처리 능력을 활용하여 시장 접근성이 없던 영세 농민들에게 접근성을 제공하고 WFP는 이들로부터 식량을 구입하여 이들이 수익을 창출하고 지속가능한 농민의 삶을 영위할 수 있게 하는데 목적이 있다.

2013년 현재 50만 명의 농민들이 본 프로그램을 통해 수입 증가를 경험하였고 아울러 삶의 질도 향상되었다. WFP 본부에서는 본 프로그램의 평가가 완료되지 않았기 때문에 영향력을 언급하는데 조심스러운 입장을 견지하고 있으나 현재까지 진행 상황에 대해 강한 만족을 드러내며 향후 고정 프로그램으로 진행될 가능성이 높음을 시사하였다.

(5) Fight Against HIV/AIDS and Tuberculosis (TB)

AIDS와 결핵 환자들은 일반인에 비해 높은 열량 섭취가 필요하나 사회 활동에 제약을 받고 따라서 수입이 적기 때문에 식량접근성이 제한된다. WFP는 환자에게 필요한 영양

소를 포함한 고열량 영양식을 제공하고 이들이 질병에서 회복될 수 있는 기반을 마련해준다. 2011년 기준으로 WFP는 38개국의 230만 명의 에이즈 및 결핵 환자에게 적절한 식량 원조를 제공하였다.

또한 WFP는 민간 운송기업인 TNT와 North Star Alliance를 함께 설립하여 아프리카 내에 AIDS 및 기타 성병 보균자들이 사회의 부정적 인식으로부터 받는 피해를 줄이고자 노력하고 있다.

(6) Focus on Women

WFP는 여성이 불평등한 자원 접근성과 교육기회 그리고 제한된 의사결정권을 가지고 있기 때문에 기아의 피해자가 될 가능성이 높다는 점을 인식한다. 동시에 여성은 농업 관련 노동에 기여도가 높고 가정을 돌보는 주체로서 아동의 기아 문제에 관심을 기울이기 때문에 여성을 통한 지원이 기아 문제에 대한 해결책이 될 수 있다는 점에 주목하였다.

학교 급식을 통해 여학생의 교육률을 높여 남녀 차별의 가능성을 줄이고 지역 위원회의 남녀 비율을 동일하게 유지하며 여성이 주로 가사노동을 하는 부엌 설비의 개선 그리고 영양 관련 교육을 비롯한 기타 교육에 참여할 시 식량 인센티브를 주는 등 다양한 방법으로 여성을 지원하고 있다.

다만 WFP의 여성 지원은 기존의 프로그램을 활용하여 지원 방안을 마련해 놓았을 뿐 독자적인 프로그램을 통한 지원은 아니기 때문에 독립된 부분으로 보기에는 다소 무리가 있다.

(7) Food Security Analysis

식량 안보 분석은 WFP의 사업 우선순위 결정에 큰 영향을 미친다. 모든 사업의 추진 배경에서 큰 영향력을 발휘하며 세계최대 식량 원조기구인 WFP의 역량으로 수행할 수 있는 특징적인 업무이다.

식량안보분석은 취약성 분석 및 맵핑(VAM: Vulnerability Assessment and Mapping)으로 잘 알려져 있다. 분석을 구성하는 요소로는 포괄적 식량 안보 및 포괄성 평가(CFSVA: Comprehensive Food Security Vulnerability Assessment), 긴급 식량 안보 평가(EFSA: Emergency Food Security Assessment), 작물 및 식량 안보 미션(CFSM: Corp and Food Security Missions), 식량 안보 모니터링 시스템(FSMS: Food Security Monitoring System)으로 이루어져 있다. 식량 안보 모니터링 시스템에 특정 지역의 상황 악화가 관찰되면 해당 지역에 대한 긴급 식량 안보평가를 시행한다.

또한 시장 분석을 통해 식량 입수 가능성을 점검한다. 시장분석은 특히 Cash and Voucher 프로그램과 같이 식량의 지역 구매를 권장하는 사업의 경우 결정적인 요소로 작용한다.

(8) Nutrition

WFP는 식량 지원에 있어 영양성분의 중요성을 간과하지 않는다. 특히 신생아와 아동의 고른 영양 섭취는 신체 및 두뇌 성장에 결정적인 영향을 미치기 때문에 아동과 더불어 모유 수유중인 여성의 영양 상태에도 관심을 기울인다.

HIV/AIDS, 결핵과 같은 특정 질병의 경우도 환자는 일반인에 비해 많은 열량과 특정 성분을 많이 필요로 하는 경향이 있어 이들에 대해서는 연구를 통해 최적의 영양 비율로 제작된 특별 식품[110]을 제공한다.

(9) Logistics

재난 발생 지역의 접근성이 아무리 열악해도 반드시 식량을 공급해야하는 WFP에게 운송은 가장 중요한 분야라고 강조해도 지나치지 않다. WFP 홈페이지는 1년 365일 중 하루도 빠지지 않고 WFP에서는 50대의 항공기, 30대의 선박 그리고 5,000대의 트럭이 식량을 운송한다고 밝히고 있다. 육로를 통한 운송이 극히 제한될 때에는 헬리콥터 등을

110) Fortified Blended Foods(FBFs), Ready-to-Use Foods(RUFs), High Energy Biscuits(HEBs), Micronutrient Powder of "Sprinkles" 등이 있다.(WFP 홈페이지)

이용하여 특정 지역에 투하(drop)하는 방법을 사용하기도 하고 도로가 열악할 때에는 코끼리, 당나귀 등 로컬 운송수단을 사용하기도 한다.

WFP는 이러한 전문성을 바탕으로 유엔 인도주의 커뮤니티에서 운송 클러스터를 담당하고 있다. 타 UN기구가 인도주의적 지원 목적으로 접근성이 떨어지는 지역을 방문할 때 적극 협력한다. 또한 WFP는 유엔 인도주의 대응 허브(Humanitarian Response Hub)를 관리하는데 이는 재난이 자주 발생하는 지역 가까이에 허브를 구축하고 긴급 상황에 필요한 물품을 미리 준비해놓는 시스템으로서 보다 신속한 대응을 가능하게 한다.

3) WFP의 기구 혁신 전략

유엔 기구들은 지속적으로 효율성 개선 압력에 직면해왔다. WFP는 현장주의 원칙과 함께 높은 효율성을 자부하는 기구임에도 본부의 운영 차원에서 개선할 부분을 발견하였다. 또한 WFP는 100% 자발적 기여로 운영되기 때문에 공여국의 재정 상황에 크게 영향을 받는다. 세계 경제 위기 및 불안정한 식품 가격은 WFP의 재정 운영의 큰 제약이 될 수 있기 때문에 불확실성 속에서 보다 효율적인 기구 운영을 위한 방안을 마련하게 되었다.

먼저 본부의 운영 혁신을 위해 2012년 기구 재편을 단행하여 정책(Policy)과 프로그램 부서를 통합하고 이에 혁신을 더해 PPI(Policy, Programme and Innovation) Unit을 탄생시켰다.

둘째로, 기구 투명성을 높이기 위해 국제원조투명성이니셔티브(IATI: International Aid Transparency Initiative)에 가입하였다. WFP가 국제사회에서 가지는 지위에 비해 IATI의 가입이 늦은 이유는 IATI 가입에 따른 행정적 절차의 증가로 현장 근무자의 추가적 부담 증가와 이에 따른 효율성 저하를 우려하는 기구 내의 공감대 때문이다. 하지만 최근에는 평가 및 모니터링 절차의 필요성에 대한 의식이 높아져 변화하는 모습을 보이고 있다.[111]

111) WFP 본부 담당자 면담 결과.

마지막으로 프로젝트 관리 시스템인 COMET을 앞으로 상용화할 계획이다. WFP의 경영 모델인 COMET은 프로젝트의 디자인, 기획, 모니터 및 성과 보고를 포괄적으로 관리하는 시스템으로 향후 COMET을 통해 본부와 현장의 담당자는 실시간으로 프로젝트의 성과와 업데이트 현황을 확인할 수 있게 된다. 현재는 사업의 진행상황을 주로 연간 발행되는 프로젝트 보고서(SPR: Standard Project Report)를 통해서 확인하기 때문에 그 효용이 매우 클 것으로 기대된다.

4) 파트너십 관리

WFP의 공여국 파트너십 관리는 본부의 공여국 관리부서(Donor Relation Office)가 담당한다. 근무 인력은 총 12명이며 부서의 업무는 국별사무소(Country Office)와의 의사소통 및 지원 담당, 공여국과의 관계 조율 업무 담당[112], 그리고 공여국의 지원 금액을 관리하는 중앙 정보 관리 담당의 세 가지로 나뉜다. 중앙 정보 운영 부서의 경우 공여국의 재정 지원이 WFP 시스템에 실시간으로 반영되도록 한다. 이는 내부 관리 시스템인 'SAP'를 통해 이루어지며 해당 팀은 내년도 예산 추정 업무도 함께 진행한다.

WFP는 원칙적으로 대사관을 통하여 공여국과 소통한다. 업무의 성격이 외교적 문제로 비화될 수 있는 여지가 있기 때문에 WFP와 공여국의 정부 부처가 직접적으로 접촉하는 경우는 거의 없다. 대사관을 통해 연결되는 공여국의 상대기관은 주로 원조기관이나 외교부이며 간혹 농림부와 협력하는 사례도 있다. 이탈리아 주재 공여국 대사관에 원조청의 담당자가 상주하는 경우도 있지만 흔하지는 않다.

공여국이 WFP의 정책결정에 참여하는 방법은 집행이사회와 연례 심의회 참석이 있다. 집행이사회 개최 시 공여국은 중앙정부에서 국장급 인사를 파견하며 WFP에서도 본부 인력은 물론 국별사무소 직원까지 참여한다. 대규모 회의이기 때문에 대부분의 공여국이 참석하고 이 시기동안 본회의 외에도 공여국간 그리고 공여국과 WFP 부처 간 비공식 협의회가 진행되어 향후 사업 방향에 대해 논의하고 정책 결정에 참여한다. 또한 WFP는 또한 소규모 연례 심의회를 개최하는데 이 회의에는 WFP와 매우 긴밀하게 협력하는 공여

112) 지원액수가 큰 공여국의 경우 그 국가만을 전담하기도 함(WFP 본부 면담 내용).

국만이 참석하며 자국의 원조기관으로부터 위임받은 담당자 혹은 대사관의 담당자가 배석한다.

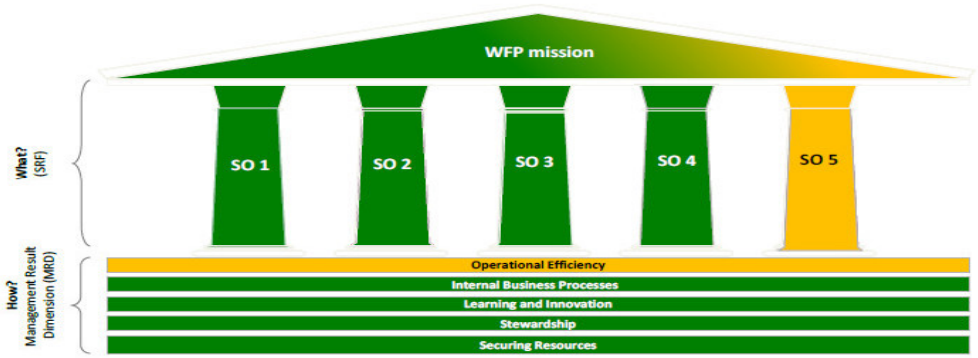
5) 성과기반관리 프레임워크

WFP의 성과 관리는 크게 전략계획의 전략 목표 달성을 확인하는 연례성과보고서(APR: Annual Performance Review)와 각 프로젝트의 수행을 관리하는 프로젝트보고서(SPR: Standard Project Report)를 통해 이루어진다. 공통적으로 이들은 전략적성과프레임워크(SRF: Strategic Results Framework)가 제시하는 결과 측정 지표를 통해 평가되며 연례성과보고서(APR)의 경우 SRF와 더불어 운영성과프레임워크(Management Results Framework)에 기반하여 작성된다.

연례성과보고서(APR)의 구성은 해당 연도의 현황 및 접근방향[113] 소개, 전략적성과프레임워크(SRF)에 따른 전략목표별 성과 달성 현황, 운영성과부문(MRD: Management Result Dimension)에 의한 기구의 운영 성과 및 결과 평가, 향후 계획의 네 가지 부분으로 나뉘어져 있다. SRF와 MRD의 관계는 [그림 3-17]을 보면 알 수 있다. 그림에 나타난 지붕은 WFP의 궁극적 임무(mission)를 의미하고 이것을 5개의 기둥, 즉 5개의 전략 목표가 지지하고 있다. 기둥의 아래에는 기구의 운영관련 활동이 기반의 역할을 하며 전략 목표 수행을 뒷받침한다. 이 때 전략목표에 관한 성과 평가를 담당하는 프레임워크가 바로 SRF이며 MRD는 기반의 성과 점검을 담당한다.

113) 2012년 연례성과보고서는 아래와 같은 맥락에서 성과평가의 접근 맥락을 제시하였음(WFP 2013b)
- 기아의 지형이 기존의 개발도상국의 지방중심에서 중상위 소득 국가의 도시로 변화
- 영양(nutrition)의 중요성이 더욱 확대
- 식품 가격이 점점 떨어지고 있으나 여전히 2008년보다는 높은 수준을 유지
- 2011년에 비해 적은 인재 발생
- 식량 배급에서 안전의 위협 증가
- 일부 지역에서 만성적 재난 발생의 문제 심각

그림 3-17. WFP의 성과 보고 프레임워크



자료: WFP(2013b)

연례성과보고서의 평가는 성취 정도에 따라 '강한 진전(strong progress)', '다소 진전(some progress)', '진전 없음(no progress)', '자료 부족(insufficient data)'으로 나타난다.

먼저 전략목표의 달성 현황은 SRF에 의거하여 정해진 평가지표에 따라 달성 여부를 결정한다. [그림 3-18]은 전략목표 1에 대한 평가 지표를 보여준다. 목표 달성을 확인하기 위해 참조할 성과(outcome)는 항목 당 한 가지 이상의 지표와 함께 달성할 목표(corporate target and performance measure)에 의해 평가된다.

그림 3-18. WFP 전략목표 달성 평가표

STRATEGIC OBJECTIVE 1: SAVE LIVES AND PROTECT LIVELIHOODS IN EMERGENCIES **Goals** 1. To save lives in emergencies and reduce acute malnutrition caused by shocks to below emergency levels 2. To protect livelihoods and enhance self-reliance in emergencies and early recovery 3. To reach refugees, internally displaced persons (IDPs) and other vulnerable groups and communities whose food and nutrition security has been adversely affected by shocks			**Impact: Contribution to MDGs 1 and 4**
Outcome	**Indicator**	**Corporate target and performance measure[1]**	**Project target and data source**
Outcome 1.1: Reduced or stabilized acute malnutrition in target groups of children and/or populations	1.1.1 Prevalence of acute malnutrition among children under 5[2] (weight-for-height as %)[3]	Reduction in acute malnutrition prevalence achieved among children under 5 for 80% of projects	Target: Population-specific – Reduction in acute malnutrition prevalence rate Source: Survey data and/or monitoring data
		Stabilized prevalence of acute malnutrition among children under 5 for 80% of projects	Target: Population-specific – Acute malnutrition prevalence rate stabilized at pre-emergency levels Source: Survey data and/or monitoring data
	1.1.2 Prevalence of low mid-upper arm circumference (MUAC) among children under 5[4, 5]	Low MUAC prevalence stabilized for 80% of projects	Target: Population-specific – Stabilized prevalence of low MUAC Source: Survey data or assessment data
	1.1.3 Supplementary feeding performance rates[6]	Target met for 80% of projects	Target: Population-specific[7] Source: Programme monitoring
Outcome 1.2: Improved food consumption over assistance period for target households[8]	*1.2.1 Household food consumption score*[9]	Score exceeded the threshold for 80% of projects	Target: Food consumption score exceeded 21 or 28[10] for target households Source: Annual survey data

자료: WFP(2013b)

운영성과(MRD)에 대한 평가는 운영 효율성(Operational Efficiency), 내부 비즈니스 과정(Internal Business Processes), 학습 및 혁신(Learning and Innovation), 책무성(Stewardship), 그리고 재원 확보(Securing Resources)의 다섯 가지 분야에 걸쳐 이루어진다. 이 역시 세부적인 지표가 있어 달성 여부 확인이 가능하다.

2012년 APR은 전략계획 2008-2013의 성과를 평가하였다. 평가결과 전략목표 달성 평가는 5번 항목이 '다소 진전(some progress)'한 것을 제외하고 모든 항목에서 '매우 진전(strong progress)'했다는 평가를 받았다.

그림 3-19. 2012년 WFP 전략 목표 달성 평가

Strategic Objectives	*Performance*
1 – Save lives and protect livelihoods in emergencies	Strong progress
2 – Prevent acute hunger and invest in disaster preparedness and mitigation measures	Strong progress
3 – Restore and rebuild lives and livelihoods in post-conflict, post-disaster or transition situations	Strong progress
4 – Reduce chronic hunger and undernutrition	Strong progress
5 – Strengthen the capacities of countries to reduce hunger, including through hand-over strategies and local purchases	Some progress

자료: WFP(2013b)

아울러 운영 성과 평가에 있어서도 자원 확보, 책무성, 학습 및 혁신, 내부 비즈니스 과정에서 모두 '매우 진전(strong progress)'을 보였으나 운영 효율에 있어서는 '다소 진전(some progress)'의 평가를 받았다.

그림 3-20. 2012년 WFP 운영 성과 평가

MRD	*Performance*
1 – Securing resources	Strong progress
2 – Stewardship	Strong progress
3 – Learning and innovation	Strong progress
4 – Internal business processes	Strong progress
5 – Operational efficiency	Some progress

자료: WFP(2013b)

2012년 APR에서 주목할 다른 점은 평가를 위해 WFP가 각국의 정부, UN기구 그리고 1500개의 NGO와 협업했다는 사실이다. 또한 해당 보고서는 WFP가 IATI의 보고 기준을 준수하여 작성한 첫 번째 문서라는 점에서도 의미가 있다.

다. WFP의 재원조달 및 관리

1) 예산 및 지출규모

WFP의 2012년 예산은 39억 8천불이며 의무 분담금 없이 100% 자발적 기여로 이루어진다. 기여의 형태는 비지정기여, 지정기여, 신탁기금으로 구성되며 이 중 지정기여가 전체의 90%를 차지한다. 2009년부터 2013년까지 WFP의 회원국 중 가장 많은 기금을 지원한 국가는 미국이며 EC, 캐나다, 일본, 영국 순으로 이어진다. 국가 차원 외에 민간 후원자들도 WFP 지원 금액 규모 10위권에 들 정도로 적극적이다.

WFP의 기여 형태는 다음과 같다.

- Multilateral Contribution: 비지정기여
- Directed Multilateral: 지정기여
- Bilateral Donation: 공여국에 대한 WFP의 사업대행 형태
- Trust Fund: 신탁기금

WFP의 예산운영계획(Management Plan)은 3년 단위로 작성되며 연례성과보고서 및 전략계획과 높은 수준으로 연계되어 있다. 현재 적용되고 있는 2013-2015 운영계획의 경우 새 전략목표가 달성하고자 하는 단순 식량원조기구에서 식량을 이용한 포괄적 지원 기구로의 확장을 고려하여 작성되었다.

예산의 지출항목은 크게 행정비용 및 사업비용으로 구분하고 그 안에서 프로그램 카테고리나 전략 목표에 따라 다르게 구분할 수 있다. 아래의 표는 2013년 예산안이다. 전체 예산의 약 88%가 사업 운영에 직접적으로 필요한 부분에 배정되고 나머지 12%중 가장 큰 부분은 운송 물류 및 신탁기금 항목이 차지한다. 다음으로 큰 부분을 차지하는 항목은 정규 사업 운영에 대한 행정 지원으로 앞서 살펴본 MRD에 해당하는 부분이다.

표 3-9. 2013 WFP 예산안

(단위: 백만불)

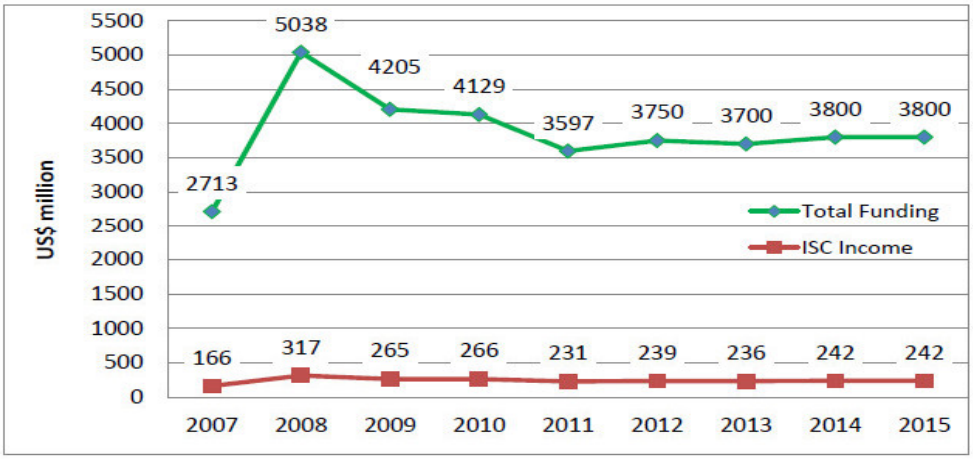
사업 비용(Operational Requirement)	4,969.0
정규 프로그램 지원 및 행정예산 (PSA, Regular Programme Support and Administrative budget)	249.1
보조 프로그램 지원 및 행정적 투자 (Supplementary Programme Support and Administrative investments)	20.0
Security Funding (from the General Fund)	10.0
재원 운영(Treasury management system from the General Fund)	0.4
특별 기금 및 신탁기금(Special accounts and trust funds)	412.9
총 (Total)	5,661.4

자료: WFP(2012c)

[그림 3-21]는 2007년부터 2015년까지 실제 받은 지원 금액 및 예상 수치를 나타내고 있다[114]. WFP는 통상적으로 지원금의 7%를 간접비(Indirect Support Cost)로 사용하고 있다. 2009년부터 글로벌 경제 위기의 여파로 지원이 대폭 감소하였으나 최근에는 정체 국면으로 바뀌어 비교적 예측 가능한 재정 운용을 가능하게 한다.

그림 3-21. WFP의 지원금 규모(2007-2015)

(단위: 백만불)



자료: WFP(2012c)

114) 2012년의 총 지원금액은 보고서 작성시점 기준으로 추산하였으며 2013년부터 2015년은 예상금액

2) 재원 배분원칙

지정기여 파트너십을 관장하는 부서는 공여국의 지원 조건을 조정함으로써 기구의 우선순위와 공여국 지원 내용의 괴리를 최소화하고자 한다. WFP와의 면담에서 이들은 공여국의 지정기여 조건 조율에 매우 적극적으로 임하고 있으며 실제로 이를 통해 효율적인 예산 분배가 이루어져 지정기여가 사업 수행의 우선순위에 큰 제약을 주지 않는다고 강조하였다. 또한 지정기여라고 해도 긴급구호, 재건, 개발사업 등의 큰 사업 카테고리 수준에서의 제약이 전부인 경우가 다수이기 때문에 융통성이 발휘될 여지가 애초에 큰 편이다. 예산을 사용할 지역과 구체적인 프로젝트까지 지정하는 경우는 지정기여보다는 신탁기금일 때가 많다.

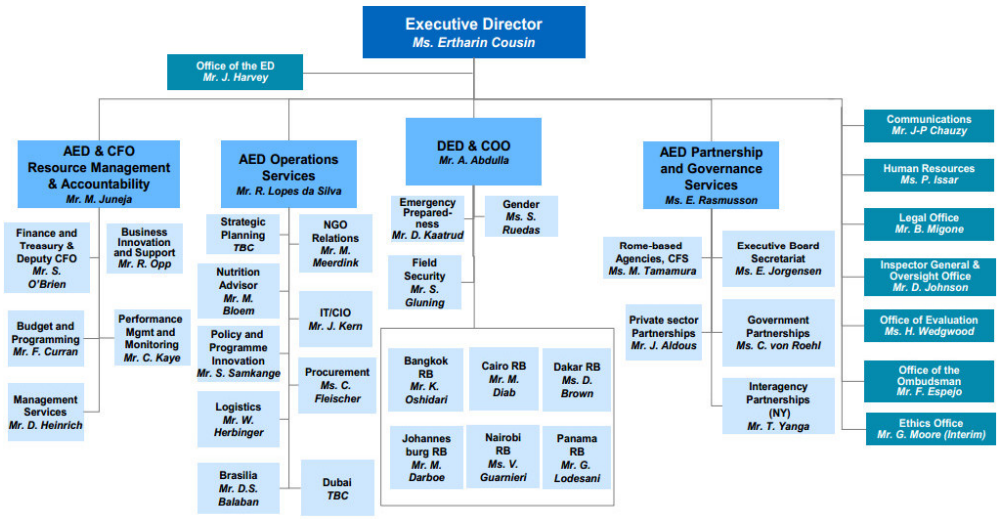
비지정기여의 경우 자체 분석툴에 의해 높은 우선순위를 가지게 되는 지역으로 우선 배정된다. WFP의 식량안보 분석은 각국 정부, 유엔 회원국 및 NGO와의 긴밀한 협업을 통해 이루어진다.

마지막으로 자연재해 등의 긴급 상황이 발생할 때에는 특별 기금을 조성하여 현장으로 송금한다. 최근 시리아 사태와 같은 긴박한 상황이 발생할 때 WFP는 공여국에 직접 요청(direct appeal)을 하여 신속하게 기금을 마련한다.

라. WRP의 조직 구조

WFP 본부 조직은 크게 네 개의 일반부서와 7개의 독립부서(Office)로 구성된다. 먼저 일반부서를 살펴보면 재원운영 및 재무 부서는 부총재(AED, Assistant Executive Director) 직급의 재무최고책임자(CFO, Chief Financial Officer)를 수장으로 하위에 재무, 예산 및 조달, 운영 서비스, 비즈니스 혁신 및 지원, 그리고 성과 관리 및 모니터링 조직으로 구성되어 있다.

그림 3-22. WFP 조직도



주: 2013년 5월 기준.

자료: WFP 홈페이지.

WFP 본부 조직은 크게 네 개의 일반부서와 7개의 독립부서(Office)로 구성된다. 먼저 일반부서를 살펴보면 재원운영 및 재무 부서는 부총재(AED, Assistant Executive Director) 직급의 재무최고책임자(CFO, Chief Financial Officer)를 수장으로 하위에 재무, 예산 및 조달, 운영 서비스, 비즈니스 혁신 및 지원, 그리고 성과 관리 및 모니터링 조직으로 구성되어 있다. 사업 담당 부서는 부총재(AED)를 필두로 전략계획, 영양 어드바이저, 정책 프로그램 및 혁신(PPI), 운송, NGO 관리, IT, 조달을 관장한다.

부총재(DED, Deputy Executive Director)와 최고 오퍼레이션 담당자(COO, Chief Operating Officer)가 운영하는 부서는 재난 대비, 현장 안전 및 젠더 이슈를 조망한다. 이 부서에서는 6개 지역국(Regional Bureau)을 함께 담당하고 있다. 마지막으로 파트너십과 거버넌스 담당 부서는 부총재(AED)를 필두로 로마 기반 기구, 민간, 집행이사회 사무국, 정부, 기구간 파트너십으로 나누어 관리하고 있다.

독립적으로 운영되는 부서는 커뮤니케이션팀, 인사팀, 법무팀, 감사팀, 평가팀, 감찰팀, 그리고 윤리국으로 구성되어 있다.

마. WFP의 사업 운영 및 관리

1) 국별프로그램(Country Programmes)의 수립

국별 프로그램의 수립은 5단계의 과정으로 이루어지며 각 과정에 대한 핵심 질문과 실행 방법(tool)은 다음과 같다.

표 3-10. WFP 국별 프로그램의 수립

단계	핵심질문 및 building blocks	Input and tools
상황 분석 (Situation Analysis)	What are the problems? - 현황 및 기아 상태 분석, 원인 분석 What does Government want? - 정부 우선과제 및 정책	- VAM 등 식량안보 관련 지표 - 정부 전략 및 정책자료
대응 및 갭 분석 (Response and Gap Analysis)	What is being done? - 정부 및 파트너의 대응 What are gaps? - 국가 대응의 갭	- 주제별 그룹 분석 (국가 및 지역 워크샵)
WFP의 비교 우위 (WFP's Comparative Advantage)	Where can WFP best assist? - WFP의 교훈 - WFP의 비교우위	- 전략 리스크 평가 - SWOT 분석 등
전략적 우선순위 및 활동 (Strategic Priorities and Activities)	What will WFP do over the next 5 years? - 비전 및 전략상 우선순위 - 개입	- 전략 우선순위, 개입 등을 위한 내부 워크샵 - 수원국 워크샵 및 validation을 위한 양자 회의
프로그램의 함의 (Program Implications)	How will WFP deliver the strategy? - 리스크 및 mitigation 조치 - 역량/스킬 조화 플랜 - 재원마련 전략	- 전략적 리스크 분석 - skill-set gap analysis and plan - 재원 분석 및 계획

자료: WFP 본부 제공자료

2) 프로젝트 기획 및 수행

국별 사무소의 제안(목표, 장애물, 수행 방안, 예산 등의 내용 포함)이 지역 위원회(Regional Bureau)의 승인을 받으면 본부의 프로그램 검토/심의 위원회(PRC, Program Review Committee)에서 제안을 검토한다. 이 과정에서 본부의 프로그램, 정책, 예산, 물류, 조달 등의 담당 유닛이 참여하여 제안을 검토하고 수정한다. 이후 PRC의 승인이 완료되거나 일부 대규모 프로젝트의 경우 이사회의 승인까지 모든 절차가 끝나면 WFP의 프로젝트로서 예산 배정의 대상이 된다.

3) 모니터링 및 평가

WFP의 국별 프로그램의 모니터링은 국별 사무소에서 진행하는 경우가 대부분이며 평가의 경우 원칙적으로 본부에서 파견된 인력이 수행한다. 다만 네팔에서 진행하고 있는 GIZ와의 대규모 공동 Cash for asset사업과 같이 일부 사례의 경우 국별사무소(Country Office)가 평가를 직접 수행하는 경우도 존재한다.[115]

국별사무소(Country Office) 내에도 모니터링 및 평가 담당자가 상주하고 있으며 주로 모니터링을 담당한다. 매월 결과물에 대한 보고서(Output level information report)를 작성하며 6개월마다 절차 및 품질 모니터링(Process and Quality monitoring)을 실시하고 매년 성과 평가(Outcome level evaluation)를 수행한다.

바. WFP의 평가 체계

WFP는 1965년부터 기관의 건전한 운영과 발전을 위해 평가를 시행해 왔으며 관련 정책을 발전적인 방향으로 수차례 개정해 왔다. 오래된 역사에 비해 통합된 평가 정책이 발표된 것은 2008년으로, 이전에도 평가의 기반이 되는 정책 문서가 존재했으나 5개의 문서에 다양한 내용을 담고 있어 이사회로부터 이들을 결합하여 정책 방향의 모호성을 줄일 것을 권고받았다. 또한 새 정책 문서를 통해 평가의 다양한 양상을 제도화하여 보다 확고한 평가의 독립성을 부여하고 마지막으로 WFP의 평가정책과 2005년 유엔평가그룹

115) WFP 네팔 사무소 면담 내용.

(UNEG, United Nations Evaluation Group)이 정한 표준과 합치, 세계적으로 통용되는 평가 기준을 적용하도록 하였다.

WFP가 수행하는 평가의 종류는 다음과 같다.

- 전략 평가(Strategy Evaluations): WFP의 전략에 대한 전반적 평가
- 정책 평가(Policy Evaluations): WFP의 정책의 목표 달성 상황 평가
- 국별 포트폴리오 평가(Country Portfolio Evaluations): 각 국별 사무소의 포트폴리오 점검을 통한 진척 상황 이해
- 영향력 평가(Impact Evaluations): WFP의 사업이 수혜자에게 미친 영향에 대한 심도 있는 분석
- 연례평가보고서(AER: Annual Evaluation Report): 연간 수행한 평가 전반에 대한 정보 제공

평가의 주체는 WFP 내에 독립적으로 존재하는 부서인 평가실(Office of Evaluation)이다. 2012년 평가 부서는 계획했던 모든 평가를 수행하였다. 2013년 UNEG의 동료평가에 따르면 WFP의 평가 부서는 2007년 이후로 계속 진보해 왔으며 앞으로도 기관의 평가 역량 및 환경을 개선함에 있어 발전을 기대하였다(WFP 2012a).

2012년 수행을 완료한 평가는 총 10건이며 내용은 [표 3-11]과 같다. 아울러 평가 보고서가 발간된 후에는 'Management Response to Annual Evaluation'을 통해 평가에서 도출된 제언에 대한 대응 방안 및 수행 완료 기간을 설정하여 기관의 발전에 이바지할 수 있도록 하였다.

표 3-11. 2011년 WFP 평가 목록

구분	주제
글로벌	- 글로벌 물류 클러스터 - 민간부문 협력 및 재원모금 전략
국가 포트폴리오	WFP의 국가 전략 포지셔닝, 성과 및 결과 - 아프가니스탄 - 소말리아 - 짐바브웨
영향력	장기적 미해결 난민상황(protracted refugee situations)에 대한 식량 지원: - 르완다 - 차드 - 방글라데시
Synthesis	- 식량원조기구에서 식량기반의 포괄적 원조기관으로 전환 - 장기적 미해결 난민상황(protracted refugee situations)에 대한 식량지원

자료: WFP(2013a)

5. 소결 및 시사점

앞서 살펴본 UNDP, UNICEF, WFP의 운영 절차와 현황, 공여국과의 협력 방식에 있어 공통점을 정리해 보면 다음과 같다.

다자기구의 사업수행은 본부보다는 국별사무소의 역할이 크다. 또한 같은 다자기구라고 해도 수원국의 여건과 사정에 따라 국가별로 사업 내용과 수행방식이 다를 수 있다. 다자기구를 통해 특정 국가에 지원하려는 경우, 지원하고자 하는 국가의 해당 기구 현지사무소가 어느 정도의 역량을 갖추고 있는지, 어느 분야에 강점이 있고 어떤 성과를 내고 있는지를 점검하는 것이 중요하다.

다자성양자 사업은 주로 다자기구가 해오던 기존의 사업을 시간적으로 또는 지역적으로 확대(scale-up)하는 것이 일반적이다. 다자기구는 전체적인 국별프로그램(CP) 안에서 여러 가지 세부 프로그램 또는 프로젝트를 계획하고 수행하는데, 자체적인 재원이 부족하기 때문에 외부 공여기관으로부터 지원을 받는다. 따라서 다자기구는 CP를 이행하기 위한 사업을 우선적으로 지원받기를 선호한다. 해당 기구의 가이드라인에 따라 심사·기획했을 뿐 아니라 많은 경우 이미 여러 번 수행하여 수행 방식이 정립된 사업이기 때문에, 공여국의 입장에서는 별도로 비용을 들여 사전심사를 하거나 모니터링과 평가를 심도있게 하지 않아도 된다. 다자기구의 사업을 확대하여 지원하는 것은 공여국이 새로운 사업을 제안하는 것보다 효율적인 것으로 보인다.

다자기구의 사업운영에 있어 공여기관의 역할은 사업 기획 단계에 집중된다. 프로젝트의 수행방식과 목표, 기대성과, 단계별 계획 및 M&E 계획 등이 모두 기획단계에서 합의되어 문서화되기 때문이다. 일단 사업이 시작되고 나면 다자기구는 프로젝트 문서에 의거해 사업을 관리하며, 사업 이행 중에 공여기관의 역할은 사업이 사전에 합의된 계획대로 관리되고 있는지 또 목표한 성과를 달성하는지 현황을 보고받고 모니터하는 것이다. 다자기구가 공여기관에 보고하는 방식은 어느 정도 정형화되어 있다. 물론 공여기관이 원하는 형식이 있을 경우 요구를 수용하기도 하지만 역시 이러한 요구도 사전에 논의하여 협약에

반영하는 것이 좋다.

협약을 맺는 형식, 기여금 운영 방식(예를 들어 간접비)은 기구마다 조금씩 다르지만 공여국의 입장에서 어느 기구와 협력할지 결정하는데 있어 크게 중요하지는 않다. 앞서 설명한 각 기구의 장점들을 고려하여 원하는 종류의 사업을 선정하는 것이 더 중요할 것이다. 다만 공여국이 사업 운영 및 관리에 어느 정도 관여할지, 어떤 방식으로 참여할지는 처음에 협약을 맺을 때 거의 정해지기 때문에 사전에 해당 기구의 기여금 및 사업 운영 절차를 면밀히 파악하고 미리 계획을 세워야 할 것이다.

제4장. 주요 다자협력기구 적정성 평가

1. 평가방법론

가. 평가 배경 및 목적

KOICA의 국제기구 협력사업은 2008년까지 단순한 국제기구 지원사업이었다(한국개발연구원 2011). 국제기구가 우리 정부에 지원을 요청하면 심사 후 선별적으로 이를 지원하는 형태로서 KOICA가 개발 정책이나 목표에 따라 주도적으로 사업을 선정하는 것이 아니라 국제기구의 요청에 수동적으로 대응하는 형태였다. 2008년 다자원조에 대한 중기계획이 수립되면서 비로소 KOICA의 국제기구 협력사업 형태가 다년간 프로젝트 중심으로 전환되었고 신탁기금과 같은 새로운 사업형태가 도입되었다. 예산 규모도 2006년까지는 10억 원 내외로 유지되었으나 2009년에는 284억 원, 2011년에는 408억 원으로 급증하였다.[116)]

KOICA가 본격적으로 국제기구 협력사업을 추진한 것은 2010년 이후이며 사업 규모와 지원대상 기구도 꾸준히 증가하였다. 그러나 KOICA 차원에서 국제기구 협력사업에 대한 목표와 구체적인 전략은 아직 수립되어 있지 않다. 현재까지 협력해 온 국제기구들의 활동 및 사업 운영 능력 등에 대한 구체적 분석도 미진한 상황이다. 이에 따라 KOICA는 국제기구 협력사업 대상기구에 대한 종합 평가기준을 수립하여 협력사업 전략 및 예산배분 활용에 근거를 마련한다는 취지하에 2012년 7월 KOICA 국제기구 평가기준(안)을 수립한 바 있다. 2013년 KOICA 대외무상원조 사업계획에 따르면 기구적정성 평가의 결과를 활용하여 우수한 기구에 더 많은 자금을 지원하는 배분원칙을 수립할 계획이다.

116) KOICA 실적통계의 국제기구지원 통계를 보면 2009년까지는 하위항목 구분이 없으나 2010년 이후에는 프로젝트, 긴급지원, 국제기구협력사업 등 사업유형별로 항목을 구분하고 있음. 2011년 국제기구지원 전체 예산은 408억 원이나 순수하게 '국제기구협력사업' 항목에 집행된 예산은 195억 원임. KOICA 통계사이트 참고.

이와 같은 배경에서 본 연구는 KOICA의 국제기구 협력사업과 관련된 표준화되고 체계적인 평가기준을 제시하고 향후 국제기구 지원 전략 수립에 활용하기 위해 KOICA 협력 다자기구의 협력 적절성과 기구 효율성을 분석할 수 있는 평가 모형을 만들고자 하였다. 이미 국제사회는 2002년 설립된 다자기구성과평가네트워크(MOPAN: Multilateral Organization Performance Assessment Network)를 중심으로 다자원조 평가방법론을 개발하고 평가대상 다자기구를 선정하여 평가를 시행해 왔다. 타 공여국에서도 다자기구를 통한 원조의 효과성을 높이기 위해 다자기구에 대한 평가를 수행하거나 MOPAN의 평가를 참조하여 활용하기도 한다. 본 평가에서도 MOPAN 및 타 공여국의 다자기구 평가 방법론과 결과를 다양하게 참고하였다. 특히 다자기구의 운영 효율성에 대한 평가 항목 외에 KOICA와의 협력 관계를 평가하는 항목을 포함한 점이 중요한 특징이다.

본 4장에서는 다자기구 평가방법론을 수립하고 이를 KOICA 중점협력기구인 UNDP, UNICEF, WFP에 적용하여 평가하였다. 국제기구의 조직과 활동이 규모가 클 뿐 아니라 매우 복잡한 형태로 운영되고 있기 때문에 한정된 시간 안에 이러한 국제기구를 평가하는 방법론을 수립하고 기준에 맞춰 평가를 한다는 것은 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 본 평가를 통해 KOICA가 국제기구 협력사업을 추진하는데 있어 상호책임성을 높이고 향후 다자기구에 대한 지원전략을 수립하는데 기여할 것으로 기대된다.

나. 평가 기준 및 세부 항목

1) MOPAN 및 타 공여국의 다자기구 평가 기준[117]

OECD DAC의 다자원조 보고서(OECD 2012a)에 따르면 다자개발기구에 대해서 종합적인 평가를 하고 있는 국가는 호주(AusAID), 영국(DFID), 스웨덴(외교부) 그리고 공여국 협의체인 MOPAN이 있다. 그 외에 국가들은 수원국 대사관 및 파견 외교관의 의견, 기타 문서 자료에 근거하여 다자기구에 대한 정보를 정기적으로 취합하거나, 평가를 한 것으로 알려지나 내부적으로만 사용하거나, 별도 평가를 하지 않고 특히 MOPAN 보고서를

117) MOPAN, DFID, AusAID, SIDA의 평가 기준과 결과에 대한 자세한 사항은 부록으로 별첨.

정책결정에 참고하기도 한다. 한편 캐나다의 경우 각 국제기구가 발간하는 프로그램 평가보고서(program evaluations)를 검토하여 '개발효과성평가(Development Effectiveness Review)'를 한다.[118]

MOPAN은 다자기구 성과평가를 위한 공여국간 네트워크로서 평가방법론을 개발하고 매년 평가대상 다자기구를 선정하여 평가를 시행하고 있다. 다자원조에 대한 신뢰할만한 정보를 회원국에 제공하고 회원국과 다자기구, 여타 협력기관과의 대화를 활성화하여 다자기구의 원조 효과성을 증진하는 것이 목적이다.

MOPAN의 평가 범위는 기구의 효율성(organizational effectiveness)[119]에 중점을 두고 있으며 2012년 평가에는 개발성과(development results) 항목을 시범적으로 추가하기도 했다. MOPAN의 기구의 효율성 평가항목은 전략, 운영, 관계, 지식의 4개 관리 분야로 구분되어 있다. 각 항목은 주요 성과지표(KPI: key performance indicators)와 세부지표(MI: micro-indicators)로 구성되며, 총 지표의 수는 KPI는 18~21개, MI는 60~77개에 이른다([표 4-1] 참고). 평가대상 기구의 성격에 따라 적용되는 지표의 수가 달라질 수 있는데, 예를 들어, 2012년 평가에서 UNDP의 경우 19개, UNICEF의 경우 21개의 KPI가 적용되었다. 평가는 설문조사, 문헌조사 및 인터뷰를 통해 이루어진다. 결과는 설문조사를 통한 점수와 문헌조사를 통한 점수를 구분하여 평점을 부여한다. 평가보고서에는 70여개에 달하는 개별 세부지표에 대한 평점이 공개되며, 각 세부지표에 관련된 문서 목록이 자세히 기록되어 있다.

118) 캐나다 CIDA 평가보고서 웹사이트 참고.

119) 'organizational effectiveness'는 '기구의 효과성'으로 직역할 수 있지만 MOPAN의 평가내용은 기구가 얼마나 효율적으로 운영되는지에 관한 것이므로 '기구의 효율성'으로 사용함.

표 4-1. MOPAN의 기구 평가 분야 및 성과지표

평가 분야	성과지표(KPI)	세부지표(MI) 수 (총 77개)
Strategic Management	KPI-1 Providing direction for results	3
	KPI-2 Corporate focus on results	5
	KPI-3 Focus on thematic priorities	6
	KPI-4 Country focus on results	5
Operational Management	KPI-5 Resource allocation decisions	4
	KPI-6 Linking aid management to performance	2
	KPI-7 Financial accountability	7
	KPI-8 Using performance information	4
	KPI-9 Managing human resources	3
	KPI-10 Performance-oriented programming	2
	KPI-11 Delegating authority	2
	KPI-12 Humanitarian principles	3
Relationship Management	KPI-13 Supporting national plans	1
	KPI-14 Adjusting procedures	4
	KPI-15 Using country systems	4
	KPI-16 Contributing to policy dialogue	2
	KPI-17 Harmonising procedures	3
	KPI-18 Managing the cluster	4
Knowledge Management	KPI-19 Evaluating external results	5
	KPI-20 Presenting performance information	6
	KPI-21 Disseminating lessons learned	2

주: 대상 기구에 따라 적용되는 지표의 수가 달라지며, 본 예시는 2012년 UNICEF 평가방법론을 참고한 것임.
자료: MOPAN(2012b)

영국, 호주, 스웨덴 3개국은 다자기구를 대상으로 종합적인 평가를 시행하고 그 결과를 공개한다. 특징적으로 평가기준에 자국의 원조정책 및 중점분야와 관련된 항목을 구분하여 평가하고 있는데, 영국의 경우 영국 개발 목표에 기여 정도(contribution to UK development objective), 호주는 호주의 원조 우선순위와 국익과의 일치(alignment with Australia's

aid priorities and national interests), 스웨덴은 스웨덴 법령에 명시된 개발목표 및 원조 분야와의 적절성(relevant goals)을 협력 적절성 항목으로 삼고 있다.

기구의 효율성(organizational effectiveness)에 대한 평가기준은 항목 구분은 다르지만 하위 지표의 내용은 대동소이하다([표 4-2] 참고). 3개국 모두 MOPAN의 평가방법론을 참고하고, MOPAN의 보고서를 중요 자료로 활용하여 그 결과를 자국의 평가에 반영하고 있기 때문으로 보인다.

표 4-2. 영국, 호주, 스웨덴의 기구 효율성 분야 평가 항목 비교

영국	호주	스웨덴
Organizational strengths - Strategic and performance management - Financial resources management - Cost and Value Consciousness - Partnership Behaviour - Transparency and accountability - Likelihood of positive change	Organizational behavior - Strategic management and performance - Cost and Value Consciousness - Partnership Behaviour	Internal effectiveness - Structural factors - Results-based management and evaluation - Transparency, auditing and procurement External effectiveness - Aid effectiveness - Actual results

자료: DFID(2011), AusAID(2012), Ministry of Foreign Affairs, Sweden(2012).

MOPAN의 평가방법론은 평가 항목 및 지표가 포괄적이고 세부지표와 평가문항이 자세하여 기구 효율성 영역의 평가 기준으로 활용도가 높다. 영국, 호주, 스웨덴의 평가기준과 QuODA의 기관 평가 항목도 포괄하고 있으며, 비록 한계가 있으나 현재 진행되는 여타 다자기구 평가방법에 비해 상대적으로 종합적이고 객관적이라는 평가를 받고 있다. 또한 MOPAN의 목적 중 하나가 회원국이 활용할 수 있는 정보를 제공하는 것이니만큼 대부분의 공여국이 MOPAN의 보고서를 다자기구 평가나 지원전략에 참고하고 있다. MOPAN의 기구별 평가보고서는 개별 세부지표에 따른 평가문항 및 관련 문서에 대한 평점을 자세히 공개하고 있어 평가기준뿐만 아니라 평가 결과와 그 안에 담긴 정보도 활용

가치가 크다. 영국, 호주, 스웨덴의 평가는 공여국의 관점이 반영되었다는 점에서 MOPAN의 평가기준과 결과를 보완할 수 있다.

2) 평가방법론 수립 기준

본 평가에서는 2012년 KOICA 평가실에서 마련한 국제기구 평가기준을 토대로 원조효과성에 관한 파리선언과 MOPAN, 그리고 주요 공여국이 제시하는 평가기준도 폭넓게 참고하여 종합적이고 체계적인 다자기구 평가 모형을 수립하였다. 특히 영국, 호주, 스웨덴 3개국의 예와 같이 공여국의 입장에서 KOICA의 정책 및 국제기구 지원 전략과 관련된 항목을 반영하고자 하였다. 이를 위해 KOICA와의 협력 관계를 평가하는 영역과 기구 자체의 효율성을 평가하는 영역으로 구분하였다.

표 4-3. KOICA 협력 국제기구 평가기준 및 항목 요약

평가영역	항목	세부 항목	배점
KOICA와의 협력 적절성 (40점)	기구 정책 및 사업 (20점)	KOICA의 개발 정책 및 전략과의 일치성	10점
		KOICA 사업과의 보완성	10점
	KOICA와의 협력관계 (20점)	다자기구의 공여기관 관리 정책	10점
		KOICA와의 원활한 협력 가능성	10점
기구의 효율성 (60점)	전략 관리 (Strategic Management) (15점)	전략적 조직관리 및 운영	5점
		성과 중심의 전략 및 계획	5점
		국별 전략 수립의 적절성	5점
	운영 효율성 (Operational Management) (15점)	재원 배분의 투명성 및 예측가능성	5점
		재정 운영과 수행체계의 책무성, 투명성	5점
		사업 수행체계의 효율성	5점
	협력관계 관리 (Relationship Management) (15점)	수원국과의 협력체계	5점
		수원국 중심 관리	5점
		파트너 기구와의 협력체계	5점
	지식 관리 (Knowledge Management) (15점)	평가 정책과 기능	5점
		결과보고서의 충실도	5점
		교훈의 활용, 공유, 정책에의 반영	5점

KOICA와의 협력 적절성 영역에서는 KOICA의 국제기구 지원 전략과의 일치성과 KOICA 사업과의 보완성을 평가대상 기구의 정책, 사업 측면에서 평가하고자 하였다. 국제기구의 공여국 관리 정책, 우리인력 진출 현황과 참여 가능성 등을 파악하여 KOICA와의 원활한 협력이 어느 정도 가능한지에도 중점을 두었다. 세부항목에는 각 3개씩의 세부 평가문항을 두고 각 문항별 10점 만점으로 평점을 부여한 후 평균을 최종 평점으로 사용하였다.

기구의 효율성 영역에서는 MOPAN의 4개 평가분야를 기본으로 하여 영국, 호주, 스웨덴의 관련 평가문항을 통합하고, 주요평가지표(KPI)를 각 분야별 3개로 묶어 총 12개 항목으로 구성하였다.[120] 평점은 해당 평가항목에 대한 MOPAN과 3개국의 점수를 반영하고, 자체적인 문헌조사 및 방문조사를 통해 최종 평점을 매기도록 하였다. 4개 기관의 평가기준을 통합하다보니 중복되는 평가문항이 있기 마련이다. 해당 항목에 대한 평가 결과를 참고하기 위해서 중복되는 문항은 그대로 사용하되 각 기관의 점수를 항목별 평균으로 활용하였다.

3) 평가 문항 및 평점 기준

(가) KOICA와의 협력 적절성 영역

표 4-4. KOICA와의 협력적절성 영역 평가 항목 및 문항

평가 항목		평가 문항	배점
1. 기구 정책 및 사업			
1)	KOICA 개발정책 및 전략과의 일치성	1. 기구의 정책이 KOICA의 개발 및 원조 정책, 국제기구 지원전략 및 방향과 일치하는가	10점
		2. 기구의 개발 전략이 KOICA 중점지원분야, 분야별 전략 및 방향과 일치하는가	
		3. 기구의 사업이 KOICA의 선진화전략, 성주류화 및 환경주류화 등 KOICA의 사업수행 전략에 부합하는가	
2)	KOICA 사업과의 보완성	1. (사업 형태 및 내용) 기구의 주요 사업 또는 이니셔티브가 KOICA가 양자로 직접 지원하기 어려운 분야를 포함하는가	10점
		2. (지역 및 국가) KOICA의 사업추진기반이 미흡하거나 진출하지 않은 지역에서의 사업수행 경험이 있는가	
		3. KOICA와 보완적인 분야별 전문성을 가지고 있는가	

120) 4개 기관의 항목별 자세한 평가문항은 [부록 5]의 세부문항 통합자료 참고.

표 4-4. 계속

평가 항목	평가 문항	배점
2. KOICA와의 협력 관계		
3) 기구의 공여기관 관리 정책	1. 기구의 본부 및 국별사무소 차원에서 공여기관과의 협력 정책이 있는가	10점
	2. 사업 과정(PCM)에 공여국의 의견이 반영될 가능성은 어느 정도인가	
	3. 사업 진행 과정 및 결과에 대해서 공여국과 정보를 공유하고 충실하게 보고하는가	
4) KOICA와의 원활한 협력 가능성	1. 기구에 한국인 인력이 진출해 있거나 사업추진시 한국 인력이 참여할 수 있는 통로가 있는가	10점
	2. KOICA와 사업추진시 KOICA의 학습(learning) 목표에 기여할 수 있는가	
	3. KOICA가 지원하는 사업에서 가시성(visibility)을 확보, 제고할 수 있는가	
평점: 각 문항별 10점 만점으로 평점을 부여하고 평가항목별 평균을 최종 점수로 사용함.		

(1) 기구 정책 및 사업 〉 KOICA 개발 정책 및 전략과의 일치성(10점)

[평가문항 1)-1] 기구의 정책이 KOICA의 개발 및 원조 정책, 국제기구 지원전략 및 방향과 일치하는가

본 문항에서 '기구의 정책'은 평가 대상 기구의 공식 정책문서에 근거하였다. UNDP, UNICEF, WFP 세 기구 모두 전략계획(Strategic Plan)을 공식 정책문서로 보고 이에 근거하여 판단하였다.

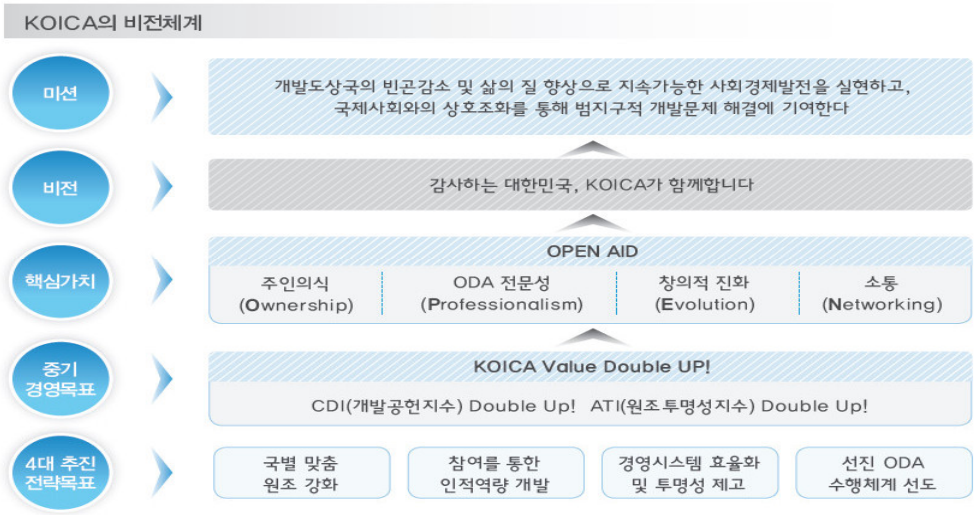
'KOICA의 개발 및 원조 정책'은 첫째, 국제개발협력기본법이 명시하는 우리나라 ODA의 기본정신 및 목표와 원칙(표 4-5), 둘째, KOICA 중기전략 2010-2015에 있는 KOICA의 비전체계(그림 4-1)를 참고하였다.

표 4-5. 우리나라 ODA의 기본정신, 목표, 원칙

기본정신 및 목표	기본원칙
- 개발도상국의 빈곤감소 및 삶의 질 향상 - 여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현 - 지속가능한 발전 및 이를 위한 제도, 조건의 개선 - 인도주의 실현 - 범지구적 문제해결에 대한 기여	- 협력대상국의 자조노력 및 능력 지원 - 협력대상국의 개발 필요 존중 - 개발경험 공유의 확대 - 국제사회와의 상호조화 및 협력 증진 - 양자간 개발협력과 다자간 개발협력 간의 연계성 강화

자료: 국제개발협력기본법 3조 및 4조 정리.

그림 4-1. KOICA의 비전체계



자료: 한국국제협력단(2010b)

KOICA의 '국제기구 지원 전략 및 방향'은 아직 공식적으로 발표되지는 않았으며 2013년 중에 수립할 예정이다. 본 평가에서는 2013년 국제기구협력 사업계획을 참고하였다. 동 사업계획에 따르면 국제기구 협력사업의 지원전략은 첫째, 국제기구와 협력을 통해 양자원조 보완하고 한국 ODA의 전체적 성과 제고, 둘째, 국제기구와의 전략적 파트너십 강화, 셋째, 국제기구 협력사업 효과성 강화 등으로 요약할 수 있다.

위의 세 가지 기준에 맞추어 국제기구의 개발 정책이 우리나라 ODA의 기본정신과 목표,

원칙과 같은 방향을 지향하는지, KOICA 국제기구 협력사업 지원전략에 기여할 수 있는지를 판단하였다.

[평가문항 1)-2] 기구의 개발 전략이 KOICA 중점지원분야, 분야별 전략 및 방향과 일치하는가

KOICA 중기전략 2010-2015에 따르면 중점 지원 분야는 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업에너지의 5개 분야이며, 중점분야 지원시 기본 가치로 고려해야 할 젠더, 인권, 환경, 그리고 지원의 수단으로서 ITC를 범 분야로 정의하고 있다. 중점 분야별 목표와 추진 방향은 [표 4-6]과 같다.

표 4-6. KOICA 중점지원분야 및 분야별 전략

중점 분야	목표	추진 방향	범분야
교육	협력대상국의 인적자원개발을 통한 지속가능한 발전에 기여	- 교육기회 증대 - 교육의 질적 향상 - 정책 및 제도 개선	기본 가치: 젠더, 인권, 환경. + 수단: ICT
보건	협력대상국 주민의 건강한 삶을 통하여 지속가능한 발전과 인간개발에 기여	보건의료 체계 강화 취약계층, 취약질병 지원 강화	
공공행정	공공행정 역량강화를 통한 협력대상국의 지속가능한 성장에 기여, 올바른 사회·경제 시스템 정착 및 경제발전 촉진	수원국 정부의 행정절차 투명성 및 책임성 제고 공공부문 역량강화	
농림수산	식량안보, 소득증대와 삶의 질 향상을 통한 개발도상국 농어촌 지역의 지속가능한 내발적 발전에 기여	생산성 향상 소득 증대 삶의 질 향상	
산업 에너지	협력대상국 산업·에너지 인프라 수준 및 개발역량 향상	- 국가 교통 인프라 개선 - 국토관리 기반 조성 및 종합개발 - 전력 등 에너지 인프라 개선 및 기술향상	

자료: 한국국제협력단(2010b)

KOICA의 중점지원분야와 함께 국제기구 협력사업의 지원 분야도 참고하였다. 2013년 국제기구협력 사업계획에 따라 (1) 보건, 교육, 여성 등 MDGs 달성을 위한 국제기구 이니셔티브, (2) 기후변화를 포함한 환경, 식량안보, 난민 등 범지구적 개발문제, (3) 인도적 위기 및 취약·분쟁국가에 대한 지원을 국제기구 협력사업의 주요 지원분야로 볼 수 있다.

평가 대상 기구의 각 중점 분야가 위와 같은 KOICA의 중점분야 지원 원칙을 기준으로 얼마나 일치하는지를 평가하였다. 예를 들어, KOICA 중점분야에 포함될 경우 5점, 국제기구 협력사업 지원분야에 포함될 경우 5점을 부여하였다. 즉, 양쪽 모두에 포함되면 10점, 한쪽에만 포함되면 5점, 어느 쪽에도 포함되지 않으면 0점이 된다. 기구마다 중점분야의 수가 다르므로 최종 평점은 중점분야별 점수의 평균을 사용하였다.

[평가문항 1)-3] 기구의 사업이 KOICA의 선진화전략, 성주류화 및 환경주류화 등의 KOICA의 사업수행전략에 부합하는가

KOICA 선진화계획(2010b)에 따르면 2010-15년 KOICA 사업수행 선진화 방안은 아래와 같다. 이러한 사업수행 선진화 방안에서 순수 양자사업에 해당하는 내용은 제외하고 국제기구 협력사업에 적용할 수 있는 부분을 평가 기준으로 삼았다.

1. 선진 사업수행 체계 구축: (1) CAS 중심의 사업추진, (2) 분야의 선택과 집중, (3) 현장중심 수행체제 강화
2. 원조의 효과성 제고: (1) 한국의 '개발격차 해소 프로그램' 개발, (2) 새로운 사업형태 도입, (3) 국제원조규범 적용, (4) 성과중심 사업관리를 통한 사업의 지속가능성 확보
3. 국내·외 개발협력파트너십 강화: (1) 국민참여형 개발협력 구현, (2) 정부부처 및 지자체와의 파트너십 강화, (3) 국제 개발협력 파트너십 강화(원조분업, 공동협력사업 추진 등)

KOICA 성주류화 가이드라인(한국국제협력단 2011)은 ODA 사업의 여성 수혜 및 참여를 확대하고, 사업추진절차별로 성인지적 관점을 적용하여 성평등한 사업수행을 도모하는 것을 목적으로 한다. 단계별로 보면 ① 사전타당성 조사시 성분석(gender analysis) 및 성인지적(gender-sensitive) 필요조사 시행 ② 사업목표에 성평등 목표를 통합하는 성인지적 사업 설계 ③ 사업 집행시 성 주류화 사업 구성요소 이행 및 성인지 역량 강화 ④ 성인지적 모니터링과 평가 ⑤ 성 주류화 지식의 공유와 환류 (feedback)를 기본 절차로 제시하고 있다.

KOICA 환경주류화 가이드라인(한국국제협력단 2012)은 KOICA의 사업추진을 위한 전략수립, 사업발굴 및 형성, 타당성심사, 사업내용 확정, 사업수행, 평가 등의 전체 절차 내에서 환경이슈를 지속적으로 고려하여 반영함으로써 환경의 주류화를 실현하는 것으로 목적으로 수립되었다. 제도 및 조직 차원과 사업 절차 차원으로 구분하여 환경주류화 방안을 제시하고 있다.

평가 대상 기구의 정책문서를 기본으로 하여 제도적으로 사업수행절차에 젠더 및 환경 관련 기준이 반영되어 있는지를 검토하고 KOICA 성주류화 및 환경주류화 가이드라인에 제시된 사업수행전략에 부합하는지를 판단하였다.

(2) 기구 정책 및 사업〉 KOICA 사업과의 보완성

KOICA 사업과의 보완성을 평가하는 문항은 사업 형태 또는 내용과 사업 지역에 관련된 부분으로 나누어 평가하였다. 1번 문항에서는 국제기구가 수행하는 사업 형태나 내용이 KOICA가 사업추진기반이 미흡하거나 양자로 직접 지원이 어려운 부분을 포함할 경우 보완성이 있다고 보았다. 2번 문항에서는 KOICA 해외사무소가 설치되지 않거나 위험요소가 있어 해당 지역에 사업추진기반이 없는 지역에서 평가대상 국제기구가 사업 수행 기반과 경험이 있는지 여부를 판단하였다. 마지막으로 해당 국제기구가 KOICA와 보완적인 분야에서 전문성을 가지고 있는지를 3번 문항에서 평가하였다.

[평가문항 2)-1] (사업 형태 및 내용) 기구의 주요 사업 또는 이니셔티브가 KOICA가 양자로 직접 지원하기 어려운 사업을 포함하는가

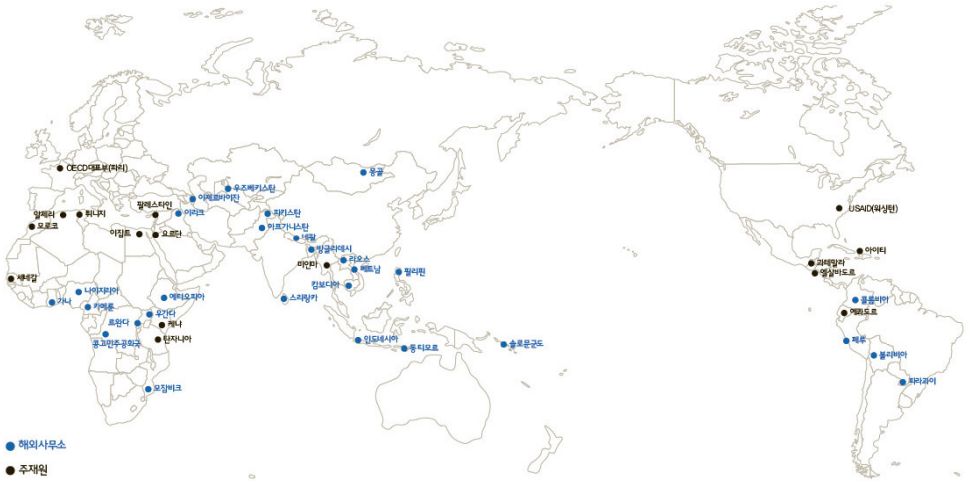
KOICA가 양자로 직접 지원하기 어려운 형태 또는 내용의 사업은 다음과 같이 볼 수 있다. 첫째, 정치적·사회적으로 민감해서 중립성이 필요한 사업이다. 예를 들어서, 헌법 개정이나 의회개혁, 선거 등의 정치제도 구축 지원 사업, 직접적인 식량 지원 사업을 생각할 수 있다. 둘째, 해당 지역의 언어나 문화, 역사, 지리적 환경 등 현지 사정에 대한 깊은 이해와 경험이 필요한 사업이다. 현지 주민과의 직접 대면이 필요하거나 주민들에게 문화적 거부감이 있는 사업을 추진할 경우 해당지역의 언어나 문화, 생활 경험이 필수적이다. 셋째, 수원국 내에 체계적인 인프라가 필요한 사업이다. 사업 수행을 위해 대규모 인프라 구축이나 장기적인 투자가 필요한 경우 양자로 지원하기 보다는 다자기구가 이미 가지고 있는 인프라를 활용하는 것이 훨씬 더 효율적이다. 평가 대상 기구의 사업 형태나 내용이 이러한 사업을 포함할 경우 KOICA의 사업과 보완적이라고 평가하였다.

[평가문항 2)-2] (지역 및 국가) KOICA의 사업추진기반이 미흡하거나 진출하지 않은 지역에서의 사업수행 경험이 있는가

지역적으로 KOICA 사업과 보완성이 있는지 여부는 첫째 KOICA 해외사무소가 설치되지 않은 국가에서 사업을 수행하고 있는가, 둘째, 수원국 내에서 수도에 있는 국별사무소 이외에도 접근이 어려운 지방에 현장사무소를 가지고 있는가의 두 가지를 고려하였다.

2012년 말을 기준으로 KOICA는 주재원을 포함하여 44개국에서 활동하고 있다. 지역별로는 아시아 14개국, 아프리카 15개국, 중남미 8개국, 중동 3개국, 동구 CIS 2개국이다(그림 4-2). 평가 대상 기구가 이 외의 국가, 특히 KOICA가 취약국으로 분류하는 국가에 국별사무소를 설치하고 사업을 수행하가를 기준으로 평가하였다. 또한 국가 내에 얼마나 많은 현장사무소를 운영하고 있는가도 평점에 반영하였다.

그림 4-2. KOICA 해외사무소 현황



자료: 한국국제협력단(2013)

[평가문항 2)-3] KOICA와 보완적인 분야별 전문성을 가지고 있는가

본 문항은 사업 형태나 지역뿐만 아니라 기구가 보유하고 있는 분야별 전문성을 살펴보았다. 1번이나 2번 문항이 구조적으로 KOICA가 수행하기 어려운 부분을 보완할 수 있는가를 본다면, 본 문항에서는 KOICA가 특정 분야의 협력사업을 통해 활용할 수 있는 해당 기구의 전문성을 평가하였다. 활동 분야가 좁을수록 특수한 분야의 전문성이 강한 것으로 판단할 수 있다. 기구의 분야별 사업 경험과 전문지식을 가지고 있는 전문가풀, 분석자료 및 모범사례의 축적, 분야별 현황 분석 자료 등 지식정보관리와 연구 및 교육 기능 등이 있는지를 평가의 기준으로 삼았다.

(3) KOICA와의 협력관계〉 기구의 공여기관 관리 정책

[평가문항 3)-1] 기구의 본부 및 국별사무소 차원에서 공여기관과의 협력정책이 있는가

본 문항에서는 기구의 본부에 공여국 담당부서와 지정 담당자가 있는지, 공여국과 협력

할 때 공여국의 특성을 파악하고 고려하는지, 공여국과 다양한 대화채널이 있으며 정기적, 비정기적으로 회의를 개최하여 공여국과 자주 협의를 하는지를 중점적으로 보았다. 또한 기구의 국별사무소 차원에서 공여기관과의 협력 체계도 고려하였다. 공여기관과의 협력정책이 잘 되어 있고 대화채널이 잘 운영되는 경우 높은 평점을 부여했다.

[평가문항 3)-2] 사업 과정(PCM)에 공여국의 의견이 반영될 가능성은 어느 정도인가

KOICA는 국제기구 협력사업의 효과성을 강화하기 위해 사전 타당성검토 및 모니터링과 평가를 강화하고 우리 인력의 참여를 확대할 계획이다. 따라서 국제기구와의 협력사업 과정, 즉 사업 기획, 모니터링, 평가 단계에서 공여국의 의견이 반영될 가능성이 많으면 KOICA와의 협력관계에 긍정적일 것이라고 보았다. 국제기구의 사업관리 정책 및 가이드라인을 검토하고 본부 및 국별사무소에서 면담한 결과를 반영하여 평가하였다.

[평가문항 3)-3] 사업 진행 과정 및 결과에 대해서 공여국과 정보를 공유하고 충실하게 보고하는가

본 문항에서는 사업 진행 과정 및 결과에 대한 정보 공유 정도, 보고서의 빈도 및 충실도를 평가하였다. 공식 보고서의 제출 빈도가 높을 경우, 재무나 활동현황 뿐만 아니라 성과를 성과프레임에 따라 측정하여 충실하게 보고하는 경우에 높은 평점을 부여하였다. 또한 사업 진행 과정중 정보 공유 차원에서 수원국내 공여기관 사무소와의 소통 현황도 고려하였다. 즉, 협력사업을 추진할 경우 사업대상국 KOICA 해외사무소에서 국제기구를 통해 해당 사업 또는 관련 분야에 대한 정보를 쉽게 얻고 자주 공유할 수 있는지를 보았다.

(4) KOICA와의 협력관계〉 KOICA와의 원활한 협력 가능성

[평가문항 4)-1] 기구에 한국인 인력이 진출해 있거나 사업추진시 한국 인력이 참여할 수 있는 통로가 있는가

KOICA에서는 국제기구에 한국 인력이 이미 진출해 있거나 향후 진출할 가능성이 크면

원활한 협력이 가능할 것이라는 의견을 피력했다. 국제기구 협력사업을 추진할 때 대상 국제기구 담당자가 한국인 인력일 경우 의사소통이나 정보공유가 용이할 수 있기 때문이다. 협력할 국제기구에 한국 인력이 얼마나 진출해 있는지를 파악하는 것은 물론 필요하다. 하지만 단순히 해당기구에 취업한 한국인의 수나 비율을 평가 기준으로 삼는 것은 무리가 있다. 기구마다 KOICA의 기여금 규모가 다르기 때문에 한국인 인력 진출의 적정 수준을 가늠하기가 어렵다는 것이 가장 큰 문제이다. 또한 국제기구 인력 구조가 매우 복잡하고 다양한 급의 인력이 다양한 국가에서 활동하고 있기 때문에 한국 인력이 KOICA 사업과 관련된 일을 하게 될 것이라고 예상하기도 어렵다. 따라서 본 문항에서는 한국인 진출 현황은 참고로 하고 해당 기구와 협력사업을 추진할 때 한국인력이 참여할 수 있는 통로가 있는지를 고려하여 정성적인 방법으로 평가하였다.

[평가문항 4)-2] KOICA와 사업추진시 KOICA의 학습(learning) 목표에 기여할 수 있는가

2013년 KOICA 사업계획에서는 국제기구 협력사업을 통해 국제기구의 사업추진 노하우와 해당분야 국제적 논의 등의 지식을 습득하여 양자사업 고도화에 기여하는 것을 목표로 하고 있다. 국제기구를 통한 학습은 두 가지로 구분하여 생각할 수 있다. 첫째, 사업과정에 KOICA 직원이 참여하여 직접 보고 배우는 방법, 둘째, 국제기구가 제공하는 정보와 지식을 바탕으로 연구를 통해 간접적으로 학습하는 방법이다.

첫 번째 방법의 경우, 평가문항 4)-1에서는 인력파견 형태의 공식적인 인력 참여 가능성을 평가했다면 본 문항에서는 사업진행 과정에서 사업현장 방문, 관련 회의 참석, 해당 국제기구 및 사업수행기관과의 네트워크 구축 등 KOICA 직원이 직접 학습할 수 있는 기회 제공 여부를 평가하도록 한다. 두 번째 방법은 KOICA 직원이 접근하여 학습에 활용할 수 있는 지식과 정보의 제공 여부, 즉 기구의 사업과정 전반에 대한 체계적인 매뉴얼이나 모범사례 보고서, 국가 현황 또는 이슈별 현황 분석, 국제적 논의 현황 분석 등과 같은 축적된 지식에 대한 접근성, 현지에서 제공하는 교육훈련 프로그램 등의 활성화 정도 등을 평가하도록 하였다.

[평가문항 4)-3] KOICA가 지원하는 사업에서 가시성(visibility)을 확보, 제고할 수 있는가

순수 양자사업과 비교할 때 국제기구를 통한 사업 지원의 경우 가시성이 떨어질 것이라는 우려가 있다. 국제기구를 활용하여 사업을 추진할 경우에도 가시성의 확보는 중요하며 KOICA도 국제기구 협력사업 추진 절차에서 사업제안서에 가시성 제고 방안을 요구하고 있다. 아직까지 KOICA 차원에서 KOICA 원조의 가시성에 대한 정의나 범위, 확보 방안은 명확하게 마련되어 있지 않은 상태이다. 따라서 본 문항의 평가 기준은 KOICA에서 원조의 가시성에 대한 개념과 원칙을 명확하게 정립한 후 보완할 필요가 있다.

일반적으로 원조의 가시성은 자국민에 대한 가시성과 수원국을 대상으로 하는 가시성, 그리고 국제사회를 대상으로 하는 가시성으로 나누어 볼 수 있다. 본 문항에서 평가하고자 하는 가시성은 사업을 통한 가시성이므로 수원국에서의 가시성, 즉 수원국 정부에 대한 가시성과 수혜자에 대한 가시성으로 한정하였다. 우리나라 국민을 대상으로 가시성을 높이는 것은 KOICA의 업무 영역이라 할 수 있고, 국제사회에서의 가시성은 국제기구에 지원하는 전체 기여금의 규모와 국제사회의 의제 형성 과정에 얼마나 적극적으로 참여하는가에 달려 있는 것으로 국제기구가 사업을 통해서 확보할 수 있는 가시성과는 거리가 있기 때문이다.

수원국 정부에 대한 가시성은 국제기구를 통해 협력사업을 추진할 경우 수원국 정부에서 해당 사업이 KOICA가 지원하는 사업이라는 것을 인지하여 해당 사업이나 향후 KOICA 사업 추진시 상호 협력하는데 도움이 되는가를 평가 기준으로 삼았다. 수혜자에 대한 가시성은 사업의 직접적 수혜자나 지역 주민, 지역공동체에서 동 사업이 한국에서 지원했다는 사실을 알 수 있도록 홍보하는가를 평가하였다. 일례로 KOICA가 지원하는 사업에 우리나라 국가명이나 기관명이 표기된다면 수혜자에 대한 가시성이 있다고 판단할 수 있다.

가시성의 확보는 사업의 형태에 따라 달라질 수도 있다. 예를 들어, 국제기구가 추진하는

프로그램의 일부로 들어가는 사업은 다수의 공여기관이 참여하기 때문에 KOICA의 가시성이 떨어질 수 있다. 또한 정책 자문이나 기술지원 사업의 경우에도 수혜자를 대상으로 한 물리적인 가시성은 확보가 쉽지 않다. 반면 프로젝트성 사업이나 시설물 지원 등 사업의 결과가 쉽게 눈에 보이는 경우는 가시성 확보가 용이하다. 따라서 평가 대상 국제기구가 수행하는 사업이 일반적으로 가시성 확보가 용이한 형태인가도 평가에 고려하였다.

(나) 기구의 효율성(organizational effectiveness) 영역

기구의 효율성 영역은 MOPAN의 4개 평가분야를 기본으로 전략 관리, 운영 효율성, 협력관계 관리, 지식 관리의 4개 항목으로 구분하여 평가한다.

앞서 설명한대로 MOPAN의 주요평가지표(KPI)를 각 항목별 3개씩으로 묶어 총 12개 소항목으로 구성하고, AusAID, DFID, 스웨덴 외교부의 평가방법론에서 관련 평가문항을 통합하였다.

기구의 효율성을 객관적으로 평가하기 위해서는 방대한 정보 수집과 현지 조사가 필요하기 때문에 자체적으로 수행하는 데에 많은 비용과 시간이 든다. 따라서 본 평가에서는 평가 문항을 참고한 MOPAN과 3개국의 평가 결과를 최대한 활용하였다. 개별 항목이 점수는 해당 평가항목에 대한 MOPAN과 3개국의 평점을 반영하고, 조정이 필요하다고 판단되는 경우 자체적인 문헌조사 및 방문조사를 통해 얻은 정보를 반영하여 최종 평점을 매기도록 하였다.

한 가지 지적할 점은 타 공여국에서 기구의 운영효율성을 평가하는 것은 주로 순수 다자원조 지원을 위한 것이다. 평가 항목에 정규재원(core 또는 regular resources)이나 주제별 기금(thematic funds)에 적용되는 재원 배분 원칙이 포함된 것도 이 때문이다. KOICA가 지원하는 기금은 주로 대상 국가와 사용 용도가 지정된 것이지만 국제기구의 재원 배분 원칙이 기구의 투명한 운영과 관리에 기본이 되는 정책이므로 중요하게 고려해야 한다는 판단에서 평가 항목에 포함하였다.

표 4-7. 기구효율성 영역 평가항목 및 문항 요약

평가 항목	평가 문항 수(구성) 및 주요 내용	배점
1. 전략 관리		
1) 전략적 조직관리 및 운영	총 17개 (MOPAN의 4개, DFID 9개, AusAID 3개, 스웨덴 2개) - 기구의 운영 전략과 관리 체계가 명확하고 효율적으로 운영되는가 - 고위급 관리층(executive management)의 리더십이 효과적이며 성과를 중요시하는 조직문화가 있는가 - 기구의 효율성 제고 및 개선을 위한 개혁 노력이 있는가	5점
2) 성과 중심의 전략 및 계획	총 19개 (MOPAN의 4개, DFID 9개, AusAID 5개, 스웨덴 2개) - 기구의 전략 및 계획이 성과 중심으로 수립되는가 - 성과를 측정할 수 있는 시스템, 성과 프레임워크가 있는가 - 국별사무소 차원에서 원조를 효과적으로 전달하기 위한 수행 전략이 있는가 - 비용을 절감하고 운영 효율성을 높이기 위해 재원의 가치(value for money)를 인식하고 제고하려는 정책이 있는가	5점
3) 국별 전략 수립의 적절성	총 9개 (MOPAN의 5개, AusAID 1개, 스웨덴 3개) - 기구의 국별 전략이 수원국의 개발전략/계획과 일치하는가 - 국별 전략 수립시 수원국 정부나 협력기관, 수혜자와의 논의를 거치고 반영하는가 - 국별 사업계획이 성과를 반영하도록 수립되는가 - 수원국의 우선순위를 고려하고 다른 개발프로그램과 중복되지 않도록 조정되는가	5점
2. 운영 효율성		
4) 재원 배분의 투명성 및 예측가능성	총 13개 (MOPAN 6개, DFID 3개, AusAID 3개, 스웨덴 1개) - 재원 배분에 대한 명확한 근거(criteria)가 있으며 공개되는가 - 재원 배분이 공개된 근거에 따라 투명한 과정을 거쳐 결정되며 성과를 반영하여 집행되는가 - 자금 지원이 예측가능하며 계획대로 집행되는가	5점
5) 재정 운영과 수행체계의 책무성 및 투명성	총 22개 (MOPAN 7개, DFID 7개, AusAID 1개, 스웨덴 7개) - 국제적 기준과 공여국의 요구하는 수준의 감사, 위기관리, 반부패 관련 정책이 있으며 잘 운영되는가 - 조달, 협력기관 선정/계약, 물류에 대한 정책이 있으며 투명하게 운영되는가 - 운영 및 재무 관련 정보가 투명하게 공개되는가 - 국제원조투명성이니셔티브(IATI)에 가입하고 활동하는가	5점
6) 사업수행 체계의 효율성	총 22개 (MOPAN 7개, DFID 2개, AusAID 1개, 스웨덴 5개) - 인력관리 정책이 효율적이며 성과가 적절하게 보상되는가 - 기구의 본부와 현장사무소간 역할 분담이 명확하며 정책결정권한의 위임, 보고체계 등 운영과 관리에 대한 원칙이 적절한가 - 프로그램/프로젝트 계획이 사전타당성조사(영향조사)를 거쳐 적절하게 승인되고 효율적으로 이행되는가 - 프로그램/프로젝트 수행시 현지의 사정과 필요에 따라 융통성있게 운영될 수 있는가	5점

표 4-7. 계속

평가 항목	평가 문항 수(구성) 및 주요 내용	배점
3. 협력관계 관리		
7) 수원국과의 협력체계	총 7개 (MOPAN의 평가문항 1개, DFID 5개, AusAID 1개) - 수원국 정부에 의해 프로그램/프로젝트가 발굴되고 기획(design)되는가 - 수원국과 합의된 계획에 따라 프로그램을 조율하고 이행하는가 - 수원국내 사회적 약자, 즉 여아, 여성, 소수민족, 장애인 등의 참여를 강화하기 위한 정책이 있는가	5점
8) 수원국 중심 관리	총 7개 (MOPAN 1개, DFID 5개, AusAID 1개) - 사업 과정에서 수원국의 여건과 역량을 고려하는가 - 수원국 시스템을 활용하는가 - 수원국과의 상호책무성을 위해 공동 평가를 실시하는가 - 현장 여건 변화에 빠르게 대처할 수 있는가	5점
9) 타 기구와의 협력체계	총 10개 (MOPAN 6개, AusAID 2개, 스웨덴 2개) - 기구가 개발과 원조 조화를 위한 국제적인 논의와 노력에 조정(coordination) 역할을 하는가 - 타 기구·기관과 정책대화 및 공동 프로그램(사업 발굴, 심사, 평가, 분석 등)을 추진하고 참여하는가 - 사업 추진시 협력 기관과의 대화, 조정, 조화 노력을 하는가	5점
4. 지식 관리		
10) 평가 정책과 기능	총 10개 (MOPAN 5개, DFID 1개, AusAID 1개, 스웨덴 3개) - 평가를 담당하는 독립된 부서가 있으며 평가 원칙 및 가이드라인이 충실한가 - 평가 범위(국별, 분야별, 프로그램별, 사업별)와 주기가 적절하며 효과적으로 운영되는가 - 평가 과정에 수혜자 및 이해관계자(stakeholder group)를 고려하고 참여시키는가	5점
11) 결과보고서의 충실도	총 11개 (MOPAN 6개, 스웨덴 3개, 추가 2개) - 평가 결과가 적절한 평가지표에 따라 측정된 객관적인 자료를 사용하여 성과를 보여주고 있는가 - 사업 성과와 평가 결과에 대한 보고서가 지속적으로 잘 생산되는가 - 보고서에 교훈, 시사점, 정책제언에 대한 내용이 잘 포함되어 있는가	5점
12) 교훈의 활용, 공유, 정책에의 반영	총 10개 (MOPAN 6개, AusAID 1개, 스웨덴 3개) - 평가 결과와 교훈의 환류 체계가 적절한가. 기구내에서 교훈을 공유하기 위한 학습의 기회를 제공하는가. - 사업 성과 및 평가결과가 투명하게 공개되고 공유되는가 - 교훈과 제언이 정책에 반영되고 사업 이행에 활용되는가	5점
평점: 각 항목별 참고 기관의 개별 문항 점수를 종합하여 5점 만점으로 5단계 평가		

다. 평가의 한계

본 연구는 향후 KOICA의 국제기구 협력사업 전략 수립에 참고할 수 있도록 표준화되고 체계적인 평가기준을 제시하고자 하였다. 하지만 앞서 밝혔듯이 국제기구의 조직과 활동이 규모가 클 뿐 아니라 매우 복잡한 형태로 운영되고 있기 때문에 한 공여국이 국제기구의 여러 가지 측면을 반영하는 평가방법론을 수립하고 그 기준에 맞춰 평가를 한다는 것은 한계가 있다. 따라서 평가기준을 수립할 때 KOICA의 입장에서 중요하다고 생각되는 협력적절성 평가 영역에 중점을 두고, 기구의 효율성 평가 영역은 주로 MOPAN과 영국, 호주, 스웨덴의 다자기구 평가 방법론과 결과를 참고하였다. 이 평가방법론을 본 평가를 통해 UNDP, UNICEF, WFP에 시범적으로 적용해 보았으며, 향후 수립될 KOICA의 다자기구 지원 전략과 더불어 계속 보완되어야 할 것이다. 이 점을 고려하여 본 평가의 한계를 몇 가지로 정리해 보고자 한다.

첫째, KOICA와의 협력 적절성을 평가하는 영역에서 기준으로 삼을 수 있는 KOICA의 정책을 명확하게 정립할 필요가 있다. 예를 들어, 국제기구 협력사업 지원 분야가 정립되지 않았기 때문에 KOICA의 중점지원분야와 어느 쪽이 더 우선순위가 있는지 판단하기 어렵다. 국제기구 협력사업을 통해 양자사업을 보완하고자 하는 분야나 사업 형태, 지역, 국가, 전문성 등을 명확히 하는 것도 기구 평가기준을 적용할 때 도움이 될 것이다. KOICA의 학습 목표, 가시성에 대한 정의와 범위도 정립해야 할 것으로 보인다. KOICA 국제기구 지원 전략은 현재 수립 단계에 있으며 향후 국제기구 협력사업의 목표와 지원 방향, 지원 분야가 정립된 후 평가기준을 보완하는 것이 필요하다.

둘째, 기구 효율성 영역에서는 주로 다른 기관과 공여국의 방법론 및 평가 결과를 참고하였는데, 아직 다른 기관에서도 다자기구 평가를 시작한지 얼마 되지 않았기 때문에 참고할 수 있는 평가 결과가 한정적이다. 예를 들어, MOPAN의 경우 UNDP와 UNICEF는 이미 평가보고서가 여러 차례 나와 있지만 WFP의 경우는 올해 처음 평가를 시행하는 것이라서 아직 참고할 수 있는 결과가 없다. DFID와 AusAID는 3개 기구를 모두 다루고 있으나 다자기구 평가보고서가 각각 2011년과 2012년에 처음 발간된 것으로 방법론의

유용성이 검증되었다고 보기 어려운 점이 있다. 스웨덴의 경우 평가항목에 따른 점수를 공개한 것은 2010년 이후로 결과를 참고할 수 있는 기구는 UNICEF가 유일하다. 본 연구에서 수립한 평가기준을 다른 국제기구에도 확대하여 적용할 경우 비슷한 상황이 발생할 수도 있다. 그러나 이러한 문제는 시간이 지나고 MOPAN이나 타 공여국의 기구 평가 결과가 축적되면 어느 정도 해결될 수 있을 것으로 본다.

셋째, 조사 방법에 한계가 있다. 국제기구는 본부 조직뿐만 아니라 많게는 190여국에 달하는 세계 곳곳에서 활동하고 있다. 한해 생산하는 문서와 연구 자료도 엄청나다. 평가대상 국제기구의 자료를 모두 검토하고 본부와 지역사무소, 국별사무소의 활동현황을 파악하는 것은 현실적으로 불가능하며 효율적이지도 않다. 본 평가를 위해서 르완다, 네팔, 방글라데시 3개국에 있는 국제기구 국별사무소를 모두 방문했지만 나라마다 매우 다른 수원국의 환경과 정책에 맞춰 활동하다보니 같은 기구라고 해도 국별사무소에 따라 사업과 관리 현황에 다른 점이 많았다. 즉 방문 조사한 국별사무소가 대표성이 있다고 보기는 어렵다. 이런 면에서 향후 다른 국제기구에 대한 평가를 확대 실시할 때, 개별 국제기구에 대하여 평가를 일일이 추진하기가 어렵다면 가장 종합적이고 객관적이라고 평가받는 MOPAN의 보고서를 참고하는 것도 대안이 될 것이다.

마지막으로, 본 평가기준은 국제기구의 전반적인 운영 정책을 평가하는 것이지 국제기구가 얼마나 개별 사업을 잘 수행하고 성과를 내고 있는지 판단할 수 있는 기준은 아니다. 타 공여국들이 다자기구 평가를 하는 목적은 주로 순수 다자원조 지원에 참고하기 위해서이기 때문에 이러한 평가결과가 유용할 수 있다. KOICA는 주로 대상 국가를 지정하여 특정 사업에 지원하기 때문에 다자기구의 전반적인 운영보다는 오히려 해당 사업에 대한 평가가 더 중요할 수도 있다. 전반적인 운영 정책이 견실할 때 효율적인 사업 수행과 성과도 뒤따른다는 전제를 염두에 두고 본 평가 결과를 참고하는 것이 바람직해 보인다.

2. UNDP

가. 총평

UNDP는 유엔개발시스템에서 핵심적인 역할을 하는 주요 기구이다. 유엔 기구 중 가장 많은 개발 재원을 지출하고 있을 뿐 아니라 유엔 기구 간 개발 활동을 조정하고 총괄한다. 지원 분야를 보면 특정 분야에 국한되지 않고 포괄적인 개발 이슈를 범분야적으로 지원한다. 우리나라는 2009년 체결한 한-UNDP MDG 신탁기금을 통해 MDGs 달성을 위한 UNDP 글로벌 사업에 2010-15년간 총 5,500만불을 지원하고 있다.

UNDP 기구평가는 1절에서 설명한 평가방법론을 기준으로 (1) KOICA와의 협력적절성, (2) 기구의 효율성 두 가지 영역에서 평가하였다. KOICA와의 협력적절성 영역에서는 UNDP의 정책문서와 연례보고서, 사업수행 매뉴얼 등 문헌자료를 광범위하게 참고하였고 특히 공여기관과의 협력 방식은 UNDP 뉴욕 본부와 르완다, 네팔, 방글라데시 3개국 현지사무소를 방문하여 면담 조사하였다. 기구의 효율성 영역은 MOPAN과 DFID, AusAID의 평가결과를 참고하였으며 해당 평가보고서 이후에 변화가 있는 경우 이를 반영하여 조정하였다.

UNDP의 정책과 사업을 평가한 결과, KOICA와의 협력 적절성은 비교적 높은 것으로 판단되었다. UNDP의 정책과 사업은 KOICA의 개발 정책 및 전략과 매우 일치하고 있으며 중점분야에 있어 KOICA 자체의 중점분야 및 다자기구 지원분야와 상당부분 일치하고 있다. KOICA 사업과의 보완성 면에서는 정치적으로 민감하여 양자로 추진하기 어려운 사업이 가능하며, KOICA가 진출하지 않은 국가에서 개발활동 경험이 많고, 수원국 정부와의 관계, 수원국내 관계기관과의 네트워크, 연구기능 등 전문성을 보유하고 있어 KOICA가 UNDP를 통해 사업을 추진할 때 KOICA의 양자사업을 보완할 수 있는 가능성이 있다.

UNDP의 공여기관 관리 정책이나 KOICA와의 원활한 협력 가능성도 비교적 높은 것으로 평가된다. 특히 사업 수행 과정에서 공여기관이 프로젝트 위원회의 구성원으로서 참여하도록 제도화되어 있고, 수원국내에서 UNDP가 주관하는 관련기관 간의 대화채널이나 훈련 프로그램을 통해 KOICA가 참여할 수 있는 기회를 많이 제공한다는 점에서 좋은

평가를 받았다.

기구의 효율성 영역은 MOPAN과 DFID, AusAID의 평가 결과를 종합한 결과 모든 항목에서 보통 이상의 평가를 받았다. 특히 2011년 발표한 기구개혁안(UNDP 2011a)에 따라 기구 내 리더십과 거버넌스 강화, 운영효율성 개선 등 일련의 개혁 노력을 보여준 점이 과거 관료화와 비효율적 운영체계에 대한 비판을 어느 정도 상쇄하는 것으로 판단된다. 또한 재정책무성 및 투명성 정책, 본부와 지역·국별 사무소간 권한 위임 체계, 평가 정책은 잘 수립되어 있다고 평가되었다. UNDP가 가장 높은 점수를 받은 항목은 협력관계 관리 부분이다. 이는 수원국 차원에서 유엔개발시스템의 조정기관으로서의 역할과 사업분야에서 수원국 정부와의 협력 관계가 강조되기 때문이라 할 수 있다.

표 4-8. UNDP 평가 결과 요약

평가영역	항목	세부 항목	점수	배점
KOICA와의 협력 적절성 (40점)	기구 정책 및 사업 (20점)	KOICA의 개발 정책 및 전략과의 일치성	8.5	10점
		KOICA 사업과의 보완성	6.3	10점
	KOICA와의 협력관계 (20점)	다자기구의 공여기관 관리 정책	8	10점
		KOICA와의 원활한 협력 가능성	7.3	10점
소계			30.2	40점
기구의 효율성 (60점)	전략 관리 (Strategic Management) (15점)	전략적 조직관리 및 운영	3.4	5점
		성과 중심의 전략 및 계획	2.7	5점
		국별 전략 수립의 적절성	3.7	5점
	운영 효율성 (Operational Management) (15점)	재원 배분의 투명성 및 예측가능성	3.1	5점
		재정 운영과 수행체계의 책무성, 투명성	3.8	5점
		사업 수행체계의 효율성	3.2	5점
	협력관계 관리 (Relationship Management) (15점)	수원국과의 협력체계	3.8	5점
		수원국 중심 관리	2.8	5점
		파트너 기구와의 협력체계	3.9	5점
	지식 관리 (Knowledge Management) (15점)	평가 정책과 기능	3.3	5점
		결과보고서의 충실도	2.9	5점
		교훈의 활용, 공유, 정책에의 반영	3.7	5점
소계			40.3	60점

KOICA는 이미 한-UNDP MDG 신탁기금을 통해 UNDP와 2010년부터 2015년까지 총 5,500만불 규모의 사업을 지원하고 있으며 향후 협력 규모는 더 확대될 것으로 예상된다. KOICA는 UNDP와 사업을 추진함에 있어 UNDP의 비교우위와 강점을 활용할 필요가 있다. 예를 들어, KOICA 중점지원분야 가운데 공공행정 분야의 전략목표인 '행정역량 배양'과 '법·체제 정비 및 사회안정'의 경우 UNDP가 많은 경험을 가지고 있고 상당수의 수원국에서 추진중이므로 UNDP가 수행해 온 관련 사업을 파악하여 KOICA 사업과의 보완성을 평가하고 지원 여부를 검토해 볼 수 있을 것이다.

또한 국제기구의 노하우와 지식을 습득하여 양자사업 고도화에 기여한다는 KOICA의 국제기구 협력의 목표를 감안할 때 UNDP와의 협력관계가 기여할 수 있는 부분이 다수 존재한다. 일례로, KOICA 현장화 전략을 수립하고 이행하는데 있어 UNDP가 보유한 수원국 중심의 사업관리 체계와 관계기관 간 협력 네트워크, 국별 분석 자료와 단계별 사업 수행 매뉴얼 등은 좋은 참고가 될 것이다. 아울러 UNDP가 제공하는 국별·이슈별 분석 자료 연구, 교육훈련 프로그램 참여 등을 통해서 KOICA의 학습 목표에 기여할 수 있는 기회를 잘 활용하는 것도 필요하다고 판단된다.

나. 평가 항목별 평가 결과

1) KOICA와의 협력 적절성 영역

가) 기구 정책 및 사업 〉 KOICA 개발 정책 및 전략과의 일치성

평가 항목 및 문항	평점	배점
기구 정책 및 사업 > KOICA 개발 정책 및 전략과의 일치성	8.5	10
(1) 기구의 정책이 KOICA의 개발 및 원조 정책, 국제기구 지원전략 및 방향과 일치하는가	9	10
(2) 기구의 개발 전략이 KOICA 중점지원분야, 분야별 전략 및 방향과 일치하는가	7.5	10
(3) 기구의 사업이 KOICA의 선진화전략, 성주류화 및 환경주류화 등 KOICA의 사업수행 전략에 부합하는가	9	10

(1) 기구의 정책이 KOICA의 개발 및 원조 정책, 국제기구 지원전략 및 방향과 일치하는가

UNDP의 공식 정책문서인 전략계획(Strategic Plan)에 근거하여 평가하면, UNDP의 정책은 우리나라 ODA의 기본정신 및 목표에 매우 부합한다. UNDP의 4대 중점분야와 여섯 가지 접근원칙[121]은 국제개발협력기본법이 명시하는 우리나라 ODA의 기본정신 및 목표와 크게 다르지 않다. 특히 UNDP는 '지속가능한 발전 및 이를 위한 제도의 개선', '범지구적 문제해결에 대한 기여' 부분에 강점이 있다. UNDP는 정책 자문 및 기술지원에 비교우위를 표방하고 있고, 국별 인간개발보고서(Human Development Report)를 비롯하여 방대한 분석 자료와 사업수행 자료를 제공하며, UNDG 의장기관으로서 유엔 기구의 개발활동을 조정하는 역할을 담당한다. 우리나라 ODA 기본원칙에 비추어 분석해 보면, 이와 같은 UNDP의 정책은 각각 '협력대상국의 자조노력 및 능력 지원', '개발경험 공유의 확대', '국제사회와의 상호조화 및 협력 증진'과 일치한다. UNDP는 기구의 효율성과 원조의 효과성 증진, 원조주체와의 파트너십 강화를 주요 목표로 하고 있는데 이는 KOICA의 정책 및 국제기구 지원 방향과도 일치한다.

(2) 기구의 개발 전략이 KOICA 중점지원분야, 분야별 전략 및 방향과 일치하는가

본 문항은 UNDP의 개발전략을 네 가지 중점분야(focus area)를 중심으로 KOICA 중점지원분야 및 국제기구 지원분야와 비교하여 평가하였다. UNDP의 4대 중점분야는 모두 (가) KOICA 중점지원분야 및 (나) 국제기구 지원분야에 포함되어 KOICA의 분야별 전략 및 방향과 일치하는 것으로 평가된다. UNDP의 첫 번째 중점분야인 빈곤극복 및 MDG의 달성과 네 번째 중점 분야인 환경과 지속가능한 발전은 (가)와 (나)에 모두 포함되고 두 번째 중점 분야 민주적 거버넌스와 세 번째 중점분야 위기예방 및 복구는 각각 (가)의 '공공 행정', (나)의 '인도적 위기 및 취약분쟁국가에 대한 지원'에 포함된다.

121) 세부 내용은 제3장의 [표3-2] 참고.

UNDP의 4대 중점분야	(가) KOICA 중점분야	(나) 국제기구 지원분야	점수 (10점)
1. 빈곤극복 및 MDGs 달성 (poverty eradication and achievement of MDGs)	일치	일치	10
2. 민주적 거버넌스 (democratic governance)	일치		5
3. 위기예방 및 복구 (crisis prevention and recovery)		일치	5
4. 환경과 지속가능한 발전 (environment and sustainable development)	일치	일치	10
최종 평점			7.5

(3) 기구의 사업이 KOICA의 선진화전략, 성주류화 및 환경주류화 등의 KOICA의 사업수행전략에 부합하는가

UNDP의 사업은 KOICA 선진화전략, 성주류화 및 환경주류화 등 KOICA 사업수행전략에 매우 부합하는 것으로 평가된다. KOICA 선진화 방안 중 특히 국제원조규범 적용, 성과중심 사업관리를 통한 사업의 지속가능성 확보, 국제개발협력 파트너십 강화(원조분업, 공동협력사업 추진)는 UNDP가 중점을 두는 부분이다. 성주류화 정책과의 관계에서, UNDP는 양성평등의 주류화와 여성의 권익증진을 개발활동에 대한 접근원칙으로 설정하고 있을 뿐 아니라, 자체적으로 '성평등 전략(Gender Equality Strategy 2008-2013)'을 수립하여 활동에 반영하고 있으며 이에 대해 2011년에 중간평가를 시행하기도 하였다. 환경 이슈에 대해서도 UNDP는 프로그램 및 프로젝트를 수행할 때 환경 및 사회적 영향(environmental and social impacts)을 엄격히 고려하도록 하고 있으며, 심사 단계에서 'Environmental and Social Screening Procedure for UNDP Projects: Guidance Note(2012)'를 따르도록 하고 있다.[122]

122) UNDP Programme and Operations Policies and Procedures (POPP) 웹사이트 (https://info.undp.org/global/popp/).

나) 기구 정책 및 사업 〉 KOICA 사업과의 보완성

평가 항목 및 문항	평점	배점
기구 정책 및 사업 > KOICA 사업과의 보완성	6.3	10
(1) (사업 형태 및 내용) 기구의 주요 사업 또는 이니셔티브가 KOICA가 양자로 직접 지원하기 어려운 분야를 포함하는가	6	10
(2) (지역 및 국가) KOICA의 사업추진기반이 미흡하거나 진출하지 않은 지역에서의 사업수행 경험이 있는가	6	10
(3) KOICA와 보완적인 분야별 전문성을 가지고 있는가	7	10

(1) (사업 형태 및 내용) 기구의 주요 사업 또는 이니셔티브가 KOICA가 양자로 직접 지원하기 어려운 사업을 포함하는가

UNDP의 주요 사업은 KOICA가 양자로 직접 지원하기 어려운 종류의 사업 중 정치적, 사회적으로 민감하여 중립성이 필요한 사업을 포함하여 보통 정도의 보완성이 있는 것으로 평가된다. UNDP는 여러 국가에서 헌법 개정, 의회 개혁, 선거 등 정치제도 구축 지원 사업 등을 하고 있으며 이들의 상당수는 위기에서 막 벗어난 국가들이다. 이러한 내용의 사업은 정치적으로 민감하고 현지의 정치적, 사회적 상황에 대한 깊은 이해와 수원국과의 긴밀한 관계가 요구되는 사업으로서 양자원조로는 어려운 부분이다. UNDP는 이 분야의 사업에 상당한 전문성과 노하우를 축적하였는데, KOICA의 중점지원분야 중 공공행정 역량강화 분야를 보완할 수 있는 내용의 사업이라고 볼 수 있다.

(2) (지역 및 국가) KOICA의 사업추진기반이 미흡하거나 진출하지 않은 지역에서의 사업수행 경험이 있는가

KOICA와 UNDP의 활동 지역을 비교해 보면, UNDP는 KOICA가 진출하지 않은 국가에서 이미 많은 사업 수행경험을 쌓아 왔기 때문에 지역적으로 KOICA의 사업을 보완할 수 있을 것으로 평가된다. 2013년 현재 KOICA는 44개국에 사무소를 운영하고 있는데, UNDP는 170여 개국에서 활동하고 있다. 지역별 구성을 살펴보면 사하라이남 아프리카

지역에서 46개국, 아랍지역 18개국(팔레스타인 포함)에 국별사무소를 운영하고 있으며 아시아태평양 지역에서는 24개국에 사무소를 두고 36개국에서 사업을 수행하고 있다. 다만 UNDP 사업의 성격상 해당 수원국내에서 접근이 어려운 지역에 별도로 현지사무소(field office)를 운영하는 일은 드물다. 이는 현장기반(field oriented) 활동이 많은 UNICEF나 WFP와 비교할 때 다소 감점이 된 요인이다.

(3) KOICA와 보완적인 분야별 전문성을 가지고 있는가

UNDP의 활동 분야는 상당히 광범위하고 거의 모든 분야를 망라하고 있어 특정 분야에서의 전문성은 다른 기구에 비해 다소 떨어지는 것으로 판단된다. 그러나 선거 지원이나 민주적 거버넌스 분야, 수원국의 제도 및 역량 강화 분야에서는 이미 상당한 사업 경험과 노하우를 보유하고 있으며 특히 수원국 정부와의 긴밀한 협력관계가 강점이라 할 수 있다. UNDP의 연구기능도 주목할 만하다. 매년 인간개발지수를 발표하고 국별 인간개발 보고서를 발간한다. 이 외에도 수원국의 현황 분석 및 다양한 이슈별 연구 자료를 발간하고 홈페이지를 통해 공개하고 있다.[123] 이러한 전문성은 KOICA와 사업을 추진할 때 보완적으로 활용할 수 있을 것으로 평가된다.

다) KOICA와의 협력관계 〉 기구의 공여기관 관리 정책

평가 항목 및 문항	평점	배점
KOICA와의 협력관계 > 기구의 공여기관 관리 정책	8	10
(1) 기구의 본부 및 국별사무소 차원에서 공여기관과의 협력 정책이 있는가	8	10
(2) 사업 과정(PCM)에 공여국의 의견이 반영될 가능성은 어느 정도인가	8	10
(3) 사업 진행 과정 및 결과에 대해서 공여국과 정보를 공유하고 충실하게 보고하는가	8	10

123) http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage 참고.

(1) 기구의 본부 및 국별사무소 차원에서 공여기관과의 협력정책이 있는가

UNDP는 본부 및 국별사무소 차원에서 공여기관과의 협력 정책이 있으며 적절히 운영되고 있다고 평가된다. UNDP 본부(뉴욕)에는 공여국협력 담당 부서(RPC: Resources Partnership Cluster)가 있어 공여국의 정책과 특성을 파악하고 개발재원 조성과 협력관계를 관리한다. 연 3회 개최되는 집행이사회 기간 동안 개별공여국 또는 공여국 그룹과 비공식 면담이나 협의회를 개최하며, UNDP가 주최하는 각종 행사나 기자회견에 공여국 담당자를 초청하기도 한다.[124] 국별사무소 차원에서는 정기적으로 공여기관과의 회의를 주관하거나 분야별 공여국 모임에 참여하며 비공식적으로 공여기관과의 협력관계 전략을 보유하고 있다고 한다.[125]

(2) 사업 과정(PCM)에 공여국의 의견이 반영될 가능성은 어느 정도인가

UNDP의 사업과정에 공여국의 의견이 반영될 가능성은 비교적 높은 것으로 평가된다. 사업을 기획할 때 공여국(기관)은 프로젝트 평가위원회(local project appraisal committee)에 참여하며 사업의 수행방식과 모니터링·평가 계획, 성과프레임을 결정하는 데에 공여기관이 원하는 성과와 계획을 반영할 수 있다. 사업 수행 과정에서는 프로젝트 위원회(project board)의 구성원으로서 진행사항에 대해서 정기적으로 보고를 받고 의견을 제시할 수 있다. UNDP가 공여기관에 제출하는 분기별 또는 연간보고서는 기준이 되는 양식이 있지만 융통성이 있어 보고서의 형식과 내용에 대해서도 사업 기획단계에서 협의를 통해 공여국의 의견 반영이 가능하다.[126]

(3) 사업 진행 과정 및 결과에 대해서 공여국과 정보를 공유하고 충실하게 보고하는가

본 문항은 UNDP의 사업관리 정책(POPP: Programme and Operations Policies

124) UNDP 본부 면담 내용.

125) UNDP 르완다 사무소, 네팔 사무소 면담 내용.

126) UNDP 사업 과정에서 공여국의 참여에 대한 자세한 내용은 제3장에서 자세히 다룸.

and Procedures)[127]에 근거하여 평가하였다. UNDP는 프로젝트 위원회를 통해 공여기관에 사업 진행 과정 및 결과에 대해 정기적으로 보고하게 되어 있다. 프로젝트 위원회는 분기별 진행보고서(Quarterly Progress Report)와 연간보고서(Annual Review Report)를 심의하고 제언을 할 수 있다. UNDP 현지사무소와 면담한 내용에 따르면 공여기관은 사업 기획 단계에서 원하는 보고서의 형식과 내용을 요구할 수 있으며 UNDP는 공여기관과 합의된 양식에 따라 보고하게 된다. POPP는 보고서가 제때에 충실히 제출되는지 관리하는 책임자를 UNDP 국별사무소 대표로 규정하고 있어 원칙적으로 품질관리 정책은 갖추어졌다고 평가할 수 있다.

라) KOICA와의 협력관계 〉 KOICA와의 원활한 협력 가능성

평가 항목 및 문항	평점	배점
KOICA와의 협력관계 > KOICA와의 원활한 협력 가능성	7.3	10
(1) 기구에 한국인 인력이 진출해 있거나 사업추진시 한국 인력이 참여할 수 있는 통로가 있는가	8	10
(2) KOICA와 사업추진시 KOICA의 학습(learning) 목표에 기여할 수 있는가	8	10
(3) KOICA가 지원하는 사업에서 가시성(visibility)을 확보, 제고할 수 있는가	6	10

(1) 기구에 한국인 인력이 진출해 있거나 사업추진시 한국 인력이 참여할 수 있는 통로가 있는가

UNDP에 진출한 한국 인력은 2013년 7월 1일 기준 총 16명이며, 이중 15명이 전문직(professional staff)으로 전체 전문직원 수의 0.9%이다. 우리나라의 기여금 규모와 비교하여 적정한 인력이 어느 정도인지는 명확하지 않고 우리나라 인력이 많이 있다고 해서 KOICA와 사업을 추진할 때 협력이 더 원활할 것이라고 단언하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고 UNDP에 진출한 우리나라 인력 현황을 살펴보면 7명이 뉴욕 본부에 근무하고

127) UNDP POPP 웹사이트(https://info.undp.org/global/popp/) 및 Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results (http://web.undp.org/evaluation/handbook/) 참고.

있고, 그 외 8명은 방글라데시, 아프가니스탄, 케냐, 카메룬, 가나 등의 국가와 태국, 파나마 등의 지역사무소에서 활동하고 있어 해당 국가에서 사업을 추진할 경우 긍정적인 영향을 기대할 수도 있는 것으로 보인다. 이미 진출해 있는 인력 외에도 2013년 체결한 KMCO 협약을 통해서도 향후 한국 인력이 참여할 수 있는 통로는 확보되었다고 평가할 수 있다.

(2) KOICA와 사업추진시 KOICA의 학습(learning) 목표에 기여할 수 있는가

UNDP와의 협력관계와 사업추진을 통해 KOICA 직원의 학습 기회가 많을 것으로 평가된다. UNDP는 국별 인간개발보고서(Human Development Report)를 비롯하여 수원국에 대한 현황 분석 자료와 개발사업 현황 자료를 제공하고 있다. 또한 수원국 현지에서 상당수의 교육훈련 프로그램을 진행하고 있으며 공여기관 또한 이러한 프로그램에 참여가 가능하다. 사업과정 전반에 대해서도 POPP를 통해 방대한 분량의 단계별 매뉴얼을 제공하고 있다. UNDP와의 사업기획 및 진행 과정에서 사전평가위원회나 프로젝트 위원회에 참여하여 사업수행 전반에 관한 노하우를 습득하고, 사업수행기관이나 수원국 정부와의 협력 관계를 구축하는 등 공여기관이 직접적으로 학습할 수 있는 기회도 많이 있으며 KOICA는 이러한 기회를 잘 활용해야 할 것으로 판단된다.

(3) KOICA가 지원하는 사업에서 가시성(visibility)을 확보, 제고할 수 있는가

이 문항에서 평가하는 가시성은 수원국 정부와 수혜자에 대한 가시성이다. UNDP의 사업은 정책 개선과 정부역량 강화를 위한 정책자문과 기술지원 사업이 많고 정부와 밀접하게 일하기 때문에 수원국 정부에 대한 가시성은 비교적 확보가 용이할 것으로 보인다.[128] 단 사업의 성격상 시설물 설치나 상품 지원 등 기관명이 표기될 수 있는 사업과 비교할 때 직접적으로 수혜자들에게 홍보가 되는 측면은 다소 약하다고 볼 수 있다.

128) 예를 들어, UNDP 방글라데시 사무소에서는 방글라데시 정부를 상대로 'Communication and Visibility Plan'을 수립하고 각 부처와 긴밀하게 소통하고 있는데, 공여국이 중장기적인 기획으로 사업을 추진할 경우 자동적으로 방글라데시 정부에 보고가 되어 수원국 정부에 대한 가시성을 높일 수 있다고 하였다(UNDP 방글라데시 사무소 면담 내용).

UNDP는 공여국으로부터 가시성 제고 요구를 많이 받아왔으며 이를 적극적으로 수용하여 반영하는 것으로 보인다.[129] 전체적으로 보면 UNDP 사업을 통해 KOICA의 가시성 확보는 어느 정도 가능할 것으로 평가된다.

2) 기구의 효율성 영역

가) 전략 관리

(1) 전략적 조직 관리 및 운영

UNDP는 전략적인 관리와 운영에 있어 비교적 양호한 것으로 평가된다. 특히 최근 기구의 효율성 개선을 위해 상당한 수준의 개혁 노력을 하고 있다는 점은 긍정적으로 보인다. 단, 활동 범위가 광범위하다 보니 관료화나 전문성의 약화 등의 구조적인 한계가 있음을 지적할 필요가 있다.

MOPAN의 보고서에서 UNDP의 전략적 조직 관리와 운영 전략의 효율성은 양호(adequate)하다는 평가를 받았다. AusAID는 UNDP가 명확한 전략과 정책에 따라 운영되고 있으며 총재의 리더십도 만족스러운 수준(satisfactory)으로 평가하였다. DFID는 이 항목을 미흡(weak)하다고 평가하였는데 활동 범위와 분야가 광범위하여 전문성이 떨어질 수 있다는 점을 지적하였다. DFID와 AusAID는 공통적으로 UNDP의 기구개혁 노력과 성과에 대해서 좋은 평가를 내렸으나, 집행위원회가 정치화되어 전략적인 방향을 제시하지 못하고 있다는 점을 지적하였다.

(2) 성과 중심의 전략 및 계획

이 항목에서 UNDP는 다소 낮은 점수를 받았다. MOPAN의 보고서는 UNDP의 성과 중심 관리 정책이 양호(adequate)하다고 평가했지만, 전략계획에 있는 성과프레임워크는 개선이 필요하며(inadequate) 성과지표(performance indicators)도 미흡(weak)한 것으로 나타났다. DFID는 UNDP의 성과체인(result chain)이 미흡하다고 평가하며 국별

129) UNDP 본부 및 르완다 사무소, AusAID 네팔 사무소 면담 내용.

수준(country level)에서 성과중심관리에 대하여 다소 비판적인 견해를 보였다. AusAID도 UNDP 성과기반관리 시스템의 약점을 지적하며 UNDP가 이러한 문제점을 인식하고 있고 최근 개선되고 있다는 점을 들어 양호(satisfactory)하다는 평가를 내렸다.

(3) 국별 전략 수립의 적절성

이 항목에서 UNDP는 비교적 높은 점수를 받았다. UNDP의 국별 전략은 수원국 개발전략과 UNDAF에 의거해 수원국 정부 및 협력 기관과 논의를 거쳐 수립되기 때문에 매우 적절하다고 평가된다. MOPAN의 설문 및 문헌조사 결과 UNDP의 국별 전략 수립은 매우 적절(strong)한 것으로 평가되었다. UNDP 프로그램은 수원국의 개발전략 및 우선순위와 매우 일치하며 수원국 및 협력파트너와의 협의를 거쳐 수립되고 있다. AusAID도 UNDP의 국별 프로그램이 수원국의 우선순위와 매우 일치(strong)한다고 평가했다.

나) 운영효율성

(4) 재원 배분의 투명성 및 예측가능성

이 항목에서 UNDP는 MOPAN과 DFID, AusAID 모두에게서 양호한 평가(adequate, strong, satisfactory)를 받았다. UNDP는 재원 배분에 대한 분명한 배분 기준과 원칙을 가지고 있고 이에 대한 정보를 공개하고 있다. 단, MOPAN의 문헌조사 결과는 기구의 예산문서에 예산과 개발 성과가 연계되지 않은 점을 지적하며 성과를 반영한 예산계획 면에서 개선의 여지가 있다고 평가했다.

(5) 재정 운영과 수행 체계의 책무성, 투명성

재정 운영과 수행 체계에서 UNDP의 책무성과 투명성은 비교적 높은 것으로 판단되며 이는 UNDP의 주요 문서와 타 평가보고서에서도 확인된다. MOPAN 보고서는 UNDP의 재정 책무성 정책과 운영 과정이 높은 수준(strong)이라고 평가했다. DFID는 UNDP가 국제기준에 맞는 높은 수준의 책무성(accountability) 프레임워크와 정보 공개 등의 투명성 정책을 가지고 있다고 평가했다. AusAID도 UNDP가 IATI의 설립회원으로서 2013년까지 모든 국제적인 투명성 기준을 적용할 계획을 가지고 있으며 재정 운영에서의 책무성

정책도 잘 수립되어 있고 효율적이라고 설명하면서 이 항목에 높은 점수(strong)를 주었다.

(6) 사업 수행체계의 효율성

사업 수행체계의 효율성에서 UNDP는 전반적으로 보통의 평가를 받았다. MOPAN 보고서에서 설문결과는 UNDP의 인력관리 정책은 양호(adequate)한 수준으로 조사되었는데 문헌자료는 충분하지 않은 것으로 나타났다. 권한 위임(delegation of authority) 정책도 높은 수준(strong)인 것으로 평가되었다. 성과를 중시하는 사업 수행 관련, 설문조사 결과는 양호(adequate)한 것으로 나타났으나 문헌조사 결과에서는 개선이 필요한 것으로(inadequate) 나타났다. 특히 표본조사한 연간실행계획(Annual Work Plan) 문서에 사업이행 현황을 추적하기 위한 단계별 지표가 없거나 있어도 모호하거나 적절하지 않은 경우가 있었다고 지적했다.

다) 협력관계 관리

(7) 수원국과의 협력체계

UNDP는 개발 활동에 있어 수원국 오너십을 매우 중요시한다. 이에 따라 UNDP는 수원국과 높은 수준의 협력 체계를 유지하고 있는 것으로 판단된다. MOPAN 보고서에 따르면 UNDP는 프로그램을 개발할 때 수원국 정부 및 파트너기관과 높은 수준의 협력관계를 유지하는 것으로 평가된다. DFID는 UNDP가 사업 수행 과정에 수원국 정부를 지원하고 수혜자의 목소리를 반영하는 점을 긍정적(satisfactory)으로 평가하였으나 수원국 정부에 이의를 제기하는데 소극적일 수도 있다는 점을 지적하였다. AusAID 역시 UNICEF의 수원국 협력체계를 전반적으로 만족스러운 수준(satisfactory)으로 평가하였으며 특히 프로그램 기획과 이행 과정에 참여적 접근방식을 도입하여 협력파트너를 협의 과정에 참여시키는 점을 높이(strong) 평가했다.

(8) 수원국 중심 관리

UNDP의 수원국 중심관리에 대한 평가는 세 기관 간 다소 엇갈리는 경향이 있지만 전반적으로 양호한 편으로 판단된다. MOPAN 보고서는 UNDP가 수원국 여건과 역량을 고려

하고 현장 여건 변화에 대처하는 정도를 양호(adequate)한 것으로 평가했다. 수원국 시스템 활용 면에서는 UNDP의 예산의 24%만이 수원국 정부의 재정시스템을 통해서 집행되었고 수원국의 조달시스템을 이용한 것은 13%에 그쳤다는 점을 근거로 다소 미흡(inadequate)하다는 평가를 내렸으나 이는 매우 엄격한 기준에 따른 결과로 보인다. 같은 문항의 설문 결과는 양호(adequate)한 것으로 조사되었다. AusAID는 UNDP가 수원국의 재정시스템을 활용한 첫 번째 기구임을 설명하며 수원국 시스템 활용 면에서 높은 점수(strong)를 주었다. 단, 취약국의 예를 들어, 수원국 시스템을 활용하는 것이 늘 적절한 것은 아니라는 점을 지적하였다. DFID는 UNDP가 수원국 시스템을 충분히 활용하지 않는다고 평가했다.

(9) 타 기구와의 협력 체계

UNDP는 유엔 개발시스템의 조정기구로서 UN의 개발 활동을 조정하고 기준을 제시하는데 리더십 발휘하고 있으며 타 협력기구와 원활한 협력 체계를 유지하는 것으로 평가된다. 이러한 점에서 타 평가보고서들도 이 항목에 높은 점수(strong)를 주었다. 특히 AusAID는 UNDP가 다자신탁기금을 조성하고 관리하는 것, 집행위원회에 개발도상국이 공여국의 2배수로 참여하고 시민사회기구의 참여도 가능한 점을 높이 평가했다.

라) 지식 관리

(10) 평가 정책과 기능

UNDP의 평가 정책과 기능은 매우 양호한 것으로 판단된다. MOPAN 보고서에 따르면 평가 원칙, 범위, 품질관리 정책, 평가실(Evaluation Office)의 권한과 역할 등 UNDP의 평가 관련 정책은 매우 높은 수준이다[130]. 평가 과정에 수혜자 및 협력파트너가 참여하는 정도는 양호(adequate)한 것으로 조사되었다. AusAID도 UNDP가 명확하고 포괄적인 평가 정책을 보유하고 있으며 평가 기능도 잘 수행되고 있다고 평가했다.

130) 3장의 UNDP 평가체계 부분 참고

(11) 결과 보고서의 충실도

이 항목에서 UNDP는 다소 낮은 점수를 받았다. MOPAN은 UNDP의 보고서가 UNDP 활동의 성과를 부분적으로만 보여주고 있다고 지적하였다. 특히 성과 보고에 측정 가능한 지표를 사용하는지 여부에서 미흡(weak)하다는 평가를 받았는데, 결과 지표(output indicators)는 있지만 단계별 성과 지표가 없거나 미흡한 것으로 나타났다. 국가 차원의 성과 지표도 광범위하고 기초통계나 목표치가 없는 경우가 많다는 점도 지적했다. 단, UNDP가 성과 보고 방법과 성과프레임워크를 개선하기 위해 상당한 노력을 하고 있다는 점을 긍정적으로 설명했다.

(12) 교훈의 활용, 공유, 정책에의 반영

이 항목에서 UNDP는 비교적 높은 평가를 받았다. MOPAN은 UNDP가 평가결과 및 제안 이행 추적 시스템을 가지고 있으며 특히 UNDP의 평가 정책(Evaluation Policy)에서 모든 평가결과에 대해 관리자급의 검토를 의무화하고 이에 대한 후속조치를 평가실(Evaluation Office)이 관리하도록 한 점을 긍정적으로 평가하였다. MOPAN의 문헌조사 결과에 따르면 UNDP는 교훈의 공유와 학습 강화를 위해 지식전략(Knowledge Strategy)을 수립하고 지식관리그룹(Knowledge Management Group)을 신설하여 대내외적으로 지식의 공유와 학습을 위한 협력을 도모하고 있다. 온라인 Evaluation Resource Center를 통해 평가결과가 공개되며 경험과 교훈을 공유함으로써 프로그램 기획과 이행 향상을 도모하기 위해 'Teamworks'라는 지식관리 툴(tool)을 개발하여 도입한 점도 긍정적으로 평가할 수 있다.

3. UNICEF

가. 총평

UNICEF는 아동구호 관련 세계 최대의 원조기관이며 유엔개발시스템의 영양, 식수 및 위생, 기초교육 클러스터에서 주도적인 역할을 하는 국제기구이다. 현장기반(field oriented) 기구로서 190여 개국에서 활동하고 있으며 아동보호, 보건, 교육, 성평등, 아동권리 정책 등 다양한 분야에서 사업을 수행하고 있다. 우리나라는 UNICEF를 교육 및 보건 분야의 전략적 협력기구로 선정하고 2013-15년간 총 3,800만불 규모의 '한-UNICEF 아동의 안전하고 올바른 성장 지원 프로그램'을 지원하고 있다.

UNICEF 기구평가는 1절에서 설명한 평가방법론을 기준으로 (1) KOICA와의 협력적절성, (2) 기구의 효율성 두 가지 영역에서 평가하였다. KOICA와의 협력적절성 영역에서는 UNICEF의 정책문서와 연례보고서, 사업수행 매뉴얼 등 문헌자료를 광범위하게 참고하였고 특히 공여기관과의 협력 방식은 UNICEF 뉴욕 본부와 르완다, 네팔, 방글라데시 3개국 현지사무소를 방문하여 면담 조사하였다. 기구의 효율성 영역은 MOPAN과 DFID, AusAID의 평가결과를 참고하였으며 해당 평가보고서 이후에 변화가 있는 경우 이를 반영하여 조정하였다.

UNICEF의 정책과 사업을 평가한 결과, KOICA와의 협력 적절성은 비교적 높은 것으로 판단되었다. UNICEF의 정책과 사업수행전략은 KOICA의 개발 정책 및 전략과 매우 일치한다. UNICEF의 중점분야 중 어린이 보호와 아동권리 정책 지원은 KOICA의 중점분야에는 포함되지 않지만, 사업 내용이 보건이나 위생 부문 등 고도의 전문성이 필요한 사업을 포함하고 현장기반, 긴급구호의 성격을 가지고 있어 사업의 보완성이 높다고 평가된다. 특히 수원국내 KOICA의 접근이 어려운 지역에서도 사업을 수행한 경험이 많아 KOICA 사업과의 지역적 보완성 면에도 높은 점수를 받았다.

UNICEF의 공여기관 관리 정책은 UNDP와 비슷하며 비교적 높은 평가를 받았다.

KOICA와의 원활한 협력 가능성도 상당히 높은 것으로 평가된다. 뉴욕 본부와 도쿄 연락사무소에 공여국을 담당하는 인력이 있으며 현재 우리나라를 담당하는 두 직원 모두 한국인으로서 의사소통면에서 긍정적인 영향을 줄 수 있다. UNICEF가 전문성이 있는 보건이나 교육 등의 분야에서 세부적인 주제에 대해 컨퍼런스를 개최하고 지식을 공유하는데 적극적이어서 KOICA가 UNICEF와의 사업추진을 통해 간접적으로도 많은 학습의 기회를 얻을 수 있을 것으로 판단된다.

표 4-9. UNICEF 평가 결과 요약

평가영역	항목	세부 항목	점수	배점
KOICA와의 협력 적절성 (40점)	기구 정책 및 사업 (20점)	KOICA의 개발 정책 및 전략과의 일치성	8	10점
		KOICA 사업과의 보완성	8	10점
	KOICA와의 협력관계 (20점)	다자기구의 공여기관 관리 정책	8	10점
		KOICA와의 원활한 협력 가능성	8	10점
소계			32	40점
기구의 효율성 (60점)	전략 관리 (Strategic Management) (15점)	전략적 조직관리 및 운영	3.9	5점
		성과 중심의 전략 및 계획	3.5	5점
		국별 전략 수립의 적절성	3.1	5점
	운영 효율성 (Operational Management) (15점)	재원 배분의 투명성 및 예측가능성	3.2	5점
		재정 운영과 수행체계의 책무성, 투명성	3.8	5점
		사업 수행체계의 효율성	3.2	5점
	협력관계 관리 (Relationship Management) (15점)	수원국과의 협력체계	3.3	5점
		수원국 중심 관리	3.3	5점
		파트너 기구와의 협력체계	3.9	5점
	지식 관리 (Knowledge Management) (15점)	평가 정책과 기능	3.1	5점
		결과보고서의 충실도	2.7	5점
		교훈의 활용, 공유, 정책에의 반영	3.3	5점
소계			40.3	60점

기구의 효율성 영역은 MOPAN과 DFID, AusAID의 평가 결과를 종합하여 평가하였는데, 모든 항목에서 보통 이상의 결과를 나타냈다. UNICEF는 MOPAN의 설문조사와 문헌조사, DFID, AusAID의 평가 결과 간 편차가 큰 편이다. 예를 들어, MOPAN의 문헌조사에서는 UNICEF가 새로운 사업을 시작할 때 공식적인 영향 분석(impact analysis)을 의무화하는 규정이 없기 때문에 성과중심의 기획(performance-oriented programming) 항목에서 낮은 점수(very weak)를 받았으나 같은 항목의 설문조사 결과는 높은 점수(strong)을 받았다. 투명성과 책무성 부문에서 DFID는 이에 대한 구체적인 정책이 미비하다는 이유로 낮은 점수(weak)를 주었고 반면 AusAID는 높은 점수(strong)을 주었다. 이와 같은 편차를 조정하여 종합적으로 판단하여 최종점수를 부여하였다. UNICEF는 전략적 조직관리와 재무관리 분야에서 강점을 나타내며, 사업이행 파트너와의 긴밀한 협력관계가 특히 좋은 평가를 받았다.

KOICA와 UNICEF간의 향후 협력 규모는 더 확대될 것으로 예상된다. KOICA는 UNICEF와 사업을 추진함에 있어 UNICEF의 비교우위와 강점을 활용할 필요가 있다. 예를 들어 현재 UNICEF와 추진 중인 보건 분야 사업은 KOICA 사무소가 있는 국가에서 우선 실시하고 있으나 사업 결과가 긍정적일 경우 점차 KOICA 사무소가 없는 국가까지로 확대한다면 KOICA 사업을 지역적으로 보완하는 효과를 볼 수 있을 것이다.

UNICEF와의 협력관계를 통해 국제기구의 노하우와 지식을 습득하여 양자사업 고도화에 기여한다는 KOICA의 국제기구 협력의 목표에 상당히 기여할 수 있을 것으로 판단된다. KOICA 본부의 보건전문가는 UNICEF 사업을 담당하면서 관련 사업에 대한 UNICEF의 전문자료를 참고하고 UNICEF의 국제회의에 참여하면서 많은 학습 효과를 얻었다고 한다. 보건과 교육은 KOICA의 중점지원분야로서 이 분야에서 직원의 역량강화는 KOICA 양자 사업에도 매우 중요하다. UNICEF와의 사업추진을 통해서 이러한 기회를 잘 활용하는 것도 필요하다고 판단된다.

나. 평가 항목별 평가 결과

1) KOICA와의 협력 적절성 영역

가) 기구 정책 및 사업 〉 KOICA 개발 정책 및 전략과의 일치성

평가 항목 및 문항	평점	배점
기구 정책 및 사업 > KOICA 개발 정책 및 전략과의 일치성	8	10
(1) 기구의 정책이 KOICA의 개발 및 원조 정책, 국제기구 지원전략 및 방향과 일치하는가	9	10
(2) 기구의 개발 전략이 KOICA 중점지원분야, 분야별 전략 및 방향과 일치하는가	6	10
(3) 기구의 사업이 KOICA의 선진화전략, 성주류화 및 환경주류화 등 KOICA의 사업수행 전략에 부합하는가	9	10

(1) 기구의 정책이 KOICA의 개발 및 원조 정책, 국제기구 지원전략 및 방향과 일치하는가

UNICEF의 전략계획(Strategic Plan)에 근거하여 평가한 결과 UNICEF의 정책은 우리나라 ODA의 기본정신 및 목표에 매우 부합한다. 국제개발협력기본법이 명시하는 우리나라 ODA의 기본정신 및 목표 가운데 '여성과 아동의 인권향상 및 성평등 실현'과 '인도주의 실현'은 UNICEF의 핵심 정책목표이다. 또한 UNICEF는 활동의 핵심 원칙으로 수원국의 개발 우선순위 반영, 수원국 정부 및 가정·지역사회의 능동적 참여 지원, 결과중심의 국별 사업 추진, 타 유엔기구 및 NGO 등과의 파트너십 강화를 표방하는데, 이는 KOICA의 중기전략(2010-15) 및 국제기구 지원전략과 일치한다.

(2) 기구의 개발 전략이 KOICA 중점지원분야, 분야별 전략 및 방향과 일치하는가

이 문항에서는 UNICEF의 개발전략을 다섯 가지 중점분야(focus area)를 중심으로

KOICA 중점지원분야 및 국제기구 지원분야와 비교하여 평가하였다. UNICEF의 중점분야 중 영유아 생존과 발달, 기초교육과 성평등, 에이즈 퇴치의 3개 분야는 KOICA 중점지원분야 및 국제기구 지원분야에 모두 포함된다. 단 어린이 보호와 아동권리 분야는 KOICA 중점분야와 일치하지 않아 점수를 받지 못했는데 이는 사업의 보완성 항목에서 상쇄된다고 판단된다.

UNICEF의 4대 중점분야	KOICA 중점분야	국제기구 지원분야	점수 (10점)
1. 영유아 생존과 발달 (young child survival and development)	일치	일치	10
2. 기초교육과 성평등 (basic education and gender equality)	일치	일치	10
3. 에이즈 퇴치 (HIV/AIDS and children)	일치	일치	10
4. 폭력, 착취, 학대로부터 어린이 보호 (child protection from violence, exploitation and abuse)			-
5. 아동권리를 위한 정책지원과 파트너십 (policy advocacy and partnership for children' s rights)			-
최종 평점			6

(3) 기구의 사업이 KOICA의 선진화전략, 성주류화 및 환경주류화 등의 KOICA의 사업수행전략에 부합하는가

UNICEF의 사업은 KOICA의 선진화전략, 성주류화 및 환경주류화 등 KOICA의 사업수행전략에 매우 부합한다. UNICEF는 전략계획에서 수원국 중심의 국별 전략 수립, 국별사무소 기능 및 역량 강화, 성과기반관리 프레임워크(results framework), 타 유엔 기구 및 NGOs와의 파트너십 강화를 사업의 핵심 목표로 강조하고 있는데 이는 KOICA의 선진화계획과 대체로 일치한다. 성주류화 정책 관련, UNICEF는 인권존중의 정신에 기반하여 줄곧 성주류화를 지지해 왔으며 '성평등 및 여아와 여성의 역량강화에 대한 정책(UNICEF Policy on Gender Equality and the Empowerment of Girls and Women 2010)에 근거하여 사업 추진시 성차별 문제를 엄격히 고려하고 모니터하도록 하고 있다. 또한 성주류화의 성과를 파악하기 위해 예산의 배분과 지출에 성평등 마커(GEM:

Gender Equality Marker)를 표시하도록 하였다. 환경 이슈 관련, 환경적 지속성이 UNICEF의 주요 활동 분야인 보건, 영양, WASH, 위기대응, 교육, 인권과 모두 밀접히 연관되어 있다는 인식하에 UNICEF의 모든 사업에 UNDG와 UNDAF의 가이드라인을 따라 환경영향평가를 하도록 규정하고 있다(UNICEF 2012e).

나) 기구 정책 및 사업 〉 KOICA 사업과의 보완성

평가 항목 및 문항	평점	배점
기구 정책 및 사업 > KOICA 사업과의 보완성	8	10
(1) (사업 형태 및 내용) 기구의 주요 사업 또는 이니셔티브가 KOICA가 양자로 직접 지원하기 어려운 분야를 포함하는가	8	10
(2) (지역 및 국가) KOICA의 사업추진기반이 미흡하거나 진출하지 않은 지역에서의 사업수행 경험이 있는가	8	10
(3) KOICA와 보완적인 분야별 전문성을 가지고 있는가	8	10

(1) (사업 형태 및 내용) 기구의 주요 사업 또는 이니셔티브가 KOICA가 양자로 직접 지원하기 어려운 사업을 포함하는가

UNICEF의 주요 사업은 KOICA가 양자로 직접 지원하기 어려운 종류의 사업을 포함하고 있어 보완성이 비교적 높은 것으로 평가된다. UNICEF가 추진하는 영양 및 보건 프로그램은 고도의 전문성이 필요할 뿐 아니라 문화적인 거부감이 있는 지역의 예방접종 프로그램, 보건이나 어린이 보호를 위한 관습 및 인식 변화를 위한 캠페인 등은 현지 사정에 대한 깊은 이해가 필수적인 사업이다. 또한 UNICEF는 지방정부 및 NGO와의 협력을 통해 지역사회에 기반한 프로그램을 추진하고 전쟁이나 자연재해가 발생한 지역에서의 긴급 구호 사업에도 특화되어 있다. 이렇게 현지의 체계적인 인프라가 필요한 사업들은 양자로 지원하는데 한계가 있어 KOICA 사업과 보완성이 크다고 하겠다.

(2) (지역 및 국가) KOICA의 사업추진기반이 미흡하거나 진출하지 않은 지역에서의 사업수행 경험이 있는가

UNICEF는 KOICA가 진출하지 않은 국가에서 오랜 기간 동안 많은 사업 경험이 있을 뿐 아니라 오지나 전쟁 또는 자연재해로 인해 접근이 제한된 곳에서도 활동하고 있어 지역적으로 KOICA 사업과의 보완성이 매우 높다. UNICEF는 150여 개국에 국별사무소를 운영하고 있으며 190여 개국에서 활동하고 있다. 뿐만 아니라 지역사회의 기반한 UNICEF 사업의 특성상 수원국 내 접근이 어려운 오지나 긴급 지역에 현지사무소(field office)를 운영하고 있어 KOICA가 현지사무소를 운영하고 있는 국가 내에서도 사업 추진기반이 미흡하고 진출 사례가 없는 지역을 포함한다는 점에서 지역적 보완성이 높다고 하겠다.

(3) KOICA와 보완적인 분야별 전문성을 가지고 있는가

UNICEF는 보건, 기초교육, 아동보호 정책 등의 분야에서 KOICA와 보완적인 전문성을 보유하고 있는 것으로 평가된다. 특히 영양, 위생, HIV/ADIS 등의 세부 분야와 긴급구호 등 여러 가지 면에서 고도의 전문성을 가지고 있고 인력풀이 풍부한 점, 현지 사정에 적합한 프로그램을 추진하기 위해 대상지역에 대한 정보를 사전에 파악하고 현지 마을 지도자의 협조를 얻는 등 지역사회에 기반하여 현장 중심의 사업을 수행하는 점 등은 KOICA가 사업을 추진하는데 있어 보완성을 확보하는데 중요한 부분이라 할 수 있다.

다) KOICA와의 협력관계 〉 기구의 공여기관 관리 정책

평가 항목 및 문항	평점	배점
KOICA와의 협력관계 > 기구의 공여기관 관리 정책	8	10
(1) 기구의 본부 및 국별사무소 차원에서 공여기관과의 협력 정책이 있는가	8	10
(2) 사업 과정(PCM)에 공여국의 의견이 반영될 가능성은 어느 정도인가	8	10
(3) 사업 진행 과정 및 결과에 대해서 공여국과 정보를 공유하고 충실하게 보고하는가	8	10

(1) 기구의 본부 및 국별사무소 차원에서 공여기관과의 협력정책이 있는가

UNICEF는 본부 및 국별사무소 차원에서 공여기관과의 협력 정책이 있으며 적절히 운영되고 있다고 평가된다. UNICEF 본부(뉴욕)에는 공여국협력 담당 부서(PARMO: Public-sector Alliances & Resource Mobilization Office)가 있으며 각 공여국을 담당하는 전문가(Donor Relations Specialist)가 개발재원 조성과 협력관계를 관리한다. UNDP와 마찬가지로 연 3회 개최되는 집행이사회 기간 동안 개별공여국 또는 공여국 그룹과 비공식 면담이나 협의회를 개최한다. 국별사무소 차원에서는 정기적으로 공여기관과의 회의나 분야별 공여기관 모임에 참여한다.

(2) 사업 과정(PCM)에 공여국의 의견이 반영될 가능성은 어느 정도인가

UNICEF의 사업과정에 공여국의 의견이 반영될 가능성은 비교적 높은 것으로 평가된다. 사업을 기획할 때부터 공여국(기관)과 긴밀하게 협의하며 사업의 수행방식과 모니터링·평가 계획, 성과프레임을 결정하는 데에 공여기관이 원하는 성과와 계획을 반영할 수 있다. 사업 수행 과정에서는 UNICEF 현지사무소에 사업담당자(focal person)를 두어 공여기관 담당자와 수시로 협의할 수 있는 채널이 있다.[131] UNICEF가 공여기관에 제출하는 보고서는 원칙적으로 일반적인 UNDG 형식을 따르도록 권유하고 있으나 별도로 공여기관이 요구하는 보고서 형식이 있을 경우는 공여기관과의 협약에 따라 보고하게 된다(UNICEF 2012e). 사업 기획단계에서 공여국이 요구하는 보고서의 형식과 내용을 협약에 반영할 수 있다.

(3) 사업 진행 과정 및 결과에 대해서 공여국과 정보를 공유하고 충실하게 보고하는가

UNICEF는 일반적으로 분기별 재무보고서와 연간 진행보고서를 공여기관에 제출하며 이에 대한 품질관리 정책을 갖추고 있다. UNICEF 현지사무소와 면담한 내용에 따르면, UNICEF는 공여기관과 합의된 형식에 맞춰 보고하게 되는데 이 때 사업담당자(focal

131) UNICEF 르완다, 네팔 사무소 면담 내용.

person)를 통해 공여기관과 수시로 협의하며 정보를 공유하는 과정을 거친다. UNICEF 사업관리매뉴얼(PPPM: Programme Policy and Procedure Manual)에는 국별사무소 대표가 보고서의 품질과 제출에 대한 1차적인 책임을 맡고 지역사무소는 국별사무소의 보고 이행 현황과 품질에 대해 모니터링과 표본 평가(sample assessment)를 하도록 규정하고 있다(UNICEF 2012e).

다) KOICA와의 협력관계 〉 KOICA와의 원활한 협력 가능성

평가 항목 및 문항	평점	배점
KOICA와의 협력관계 > KOICA와의 원활한 협력 가능성	7.3	10
(1) 기구에 한국인 인력이 진출해 있거나 사업추진시 한국 인력이 참여할 수 있는 통로가 있는가	8	10
(2) KOICA와 사업추진시 KOICA의 학습(learning) 목표에 기여할 수 있는가	8	10
(3) KOICA가 지원하는 사업에서 가시성(visibility)을 확보, 제고할 수 있는가	6	10

(1) 기구에 한국인 인력이 진출해 있거나 사업추진시 한국 인력이 참여할 수 있는 통로가 있는가

UNICEF에 진출한 한국 인력은 2013년 7월 기준 4명의 JPO를 포함 총 18명이며 모두 전문직(professional staff)이다. 이는 UNICEF의 전체 전문직원 2,989명의 0.6%으로 매우 작은 비중이지만 앞서 UNDP의 평가에서도 지적한 바와 같이 우리나라의 기여금 규모와 비교하여 적정한 인력이 어느 정도인지 판단하기는 어렵다. 뉴욕 본부 공여국 협력 부서에 있는 우리나라 담당자가 한국인이고 도쿄 연락사무소에도 한국인 담당자가 있다는 점은 KOICA와의 의사소통을 원활히 하는데 도움이 될 수 있다고 판단된다. 또한 이미 진출해 있는 인력 외에도 2013년 체결한 KMCO 협약을 통해서도 향후 한국 인력이 참여할 수 있는 통로는 확보되었다고 평가할 수 있다.

(2) KOICA와 사업추진시 KOICA의 학습(learning) 목표에 기여할 수 있는가

UNICEF는 지역사회에 기반하여 현지 NGO 등 다양한 파트너와 협력하며 사업을 수행하는 기구로서 UNICEF와의 사업추진을 통해 KOICA 직원의 학습 기회가 많을 것으로 평가된다. UNICEF 현지사무소는 공여기관의 현장 방문을 환영하는 편이며, 직접적 사업 참여를 통하지 않더라도 KOICA에서 사업현장을 방문하고 사업 진행과정을 관찰함으로써 UNICEF의 사업수행 노하우와 지역사회 및 사업이행 파트너와의 협력 방식 등에 대한 다양한 지식을 얻을 수 있을 것이다. 이 외에도 UNICEF는 보건이나 교육 등의 전문적인 분야에 대해 국제 컨퍼런스를 개최하고 분석 자료를 제공하는데 이를 통해서도 간접적으로 학습할 수 있는 기회가 상당히 많은 것으로 보인다.

(3) KOICA가 지원하는 사업에서 가시성(visibility)을 확보, 제고할 수 있는가

UNICEF는 사업을 수행하는데 있어 수원국 정부와의 협력을 우선시하며 수원국 정부와 각 공여국의 활동을 공유하고 있어[132] 수원국 정부에 대한 가시성은 확보가 가능한 것으로 보인다. 또한 보건소나 학교 운영, 물품 지원 등의 사업에서는 KOICA 기관명을 표기하여 수혜자에게 직접적으로 홍보할 수 있어 수혜자에 대한 가시성도 확보가 가능하다. 대체로 유엔 기구들은 공여국으로부터 가시성 제고 요구를 많이 받아왔기 때문에 이를 적극적으로 수용하여 반영하고 있으며, 이는 UNICEF도 마찬가지이다.[133] 먼저 KOICA가 원하는 가시성을 명확히 하고 이를 구체적으로 요구하여 협약 단계에서 반영한다면 다자기구를 통한 사업에서 가시성을 확보하는 것은 어렵지 않을 것으로 판단된다.

132) UNICEF 방글라데시 사무소와 면담한 내용에 따르면 수원국 정부와 각 공여국의 활동을 공유하는 전략이 있으며 공여기관과의 협력사업이 방글라데시 정부에 정기적으로 보고된다고 함.

133) UNICEF 르완다 및 네팔 사무소, AusAID 네팔 사무소 면담 내용.

2) 기구의 효율성 영역

가) 전략 관리

(1) 전략적 조직 관리 및 운영

전략적 조직 관리 및 운영 항목에서 UNICEF에 대한 MOPAN과 DIFD, AusAID의 평가는 다소 엇갈린다. MOPAN의 보고서에서 UNICEF의 전략적 조직 관리와 성과 중심 운영 전략은 높은(strong) 평가를 받았다. 특히 설문조사에서 고위급 관리층의 리더십과 조직문화가 높은 점수를 받았다. AusAID도 UNICEF가 분명한 전략목표 및 효율적인 운영체계를 가지고 있다고 평가하며 사업성과 개선 및 긴급구호 매뉴얼 다변화, 'Delivering as One'의 지원을 위한 기구 개혁을 지지하는 점을 높이(strong) 평가하였다. 반면 DFID는 대체로 미흡한 수준(weak)이라고 평가하였는데, 아동 긴급구호 분야에 대한 특화된 전문성과 노하우를 지니고 있으나 각종 긴급구호 상황에 적절히 대처할 수 있는 인력을 선별·파견하는데 있어 한계가 있고 기구차원의 개혁 속도가 다소 느리다고 지적하였다.[134]

종합적으로 볼 때, UNICEF는 공여기관과 협력파트너로부터 전략적인 관리와 운영을 하고 있다고 인식되고 있으며, 명확한 전략목표와 운영체계를 가지고 있는 것으로 판단된다. 단, AusAID가 지적하듯이 국별 수준에서는 일부 국가에서 수원국의 정책이나 역량 강화와는 관련이 적은 단순한 서비스 제공의 역할을 하게 되는 경우도 간혹 존재한다. UNICEF가 활동하고 있는 국가의 수가 많기 때문에 국별사무소로 분권화된 관리구조 하에 이러한 한계를 인정해야 할 것으로 보인다.

(2) 성과 중심의 전략 및 계획

MOPAN의 설문조사 결과는 UNICEF의 성과 중심 관리를 높이(strong) 평가하였다. 문헌조사 결과에서도 UNICEF는 명확하고 일관된 성과 중심 관리 정책을 가지고 있으며 프로그램 매뉴얼을 통해 프로그램 관리 과정에 적용되고 있다고 평가했다. 그러나

134) DFID의 평가결과는 VISION 시스템 도입 등 UNICEF의 운영 개혁 이전인 2011년에 발표된 것임을 고려할 필요가 있음.

UNICEF 전략계획에 첨부된 개발성과프레임워크와 성과지표(performance indicators)는 다소 부실하여 적절하지 않다(inadequate)고 평가하였다.

DFID는 UNICEF의 성과중심 전략 및 계획이 대체로 만족스러운 수준(satisfactory)이며 특히 국별 수준(country level)에서 성과중심관리가 양호한 것으로 평가하였다. 그러나 사업의 성과 및 각종 결과 지표들을 데이터베이스화하는데 별다른 진전을 보여주지 못하고 있으며, 국별 수준을 넘어선 글로벌 수준에서의 가시적 성과를 종합적으로 보여주지 못하고 있다고 지적하였다. AusAID도 전체적으로 높은 평점(strong)을 주었으나 DFID와 마찬가지로 기구 전체 차원의 개발 성과 관리가 개선될 필요가 있다고 지적하였다.

세 기관의 평가를 종합해 볼 때 UNICEF의 성과 중심 전략과 계획은 대체적으로 양호하다고 판단되며, 지적을 받은 기구차원의 성과 관리도 개선되고 있는 것으로 보인다. 일례로 MOPAN과 AusAID의 보고서에서도 설명하였듯이 2012년 도입된 VISION은 성과를 추적하고 종합적으로 관리할 수 있는 시스템으로서 앞으로 활용이 확대된다면 기구차원의 성과 관리를 크게 개선할 수 있을 것으로 전망된다.

(3) 국별 전략 수립의 적절성

MOPAN의 설문 및 문헌조사 결과 UNICEF의 국별 전략 수립은 매우 적절(strong)한 것으로 평가되었다. UNICEF 프로그램은 수원국의 개발전략 및 우선순위와 매우 일치하며 수원국 및 협력파트너와의 협의를 거쳐 수립되고 있다. 특히 UNICEF가 매년 국별 계획이 UNDAF와 일치하는지 평가하고 있다는 점을 의미 있게 평가했다. 반면 AusAID는 캄보디아 사무소를 통해 조사한 결과를 토대로 이 항목에 매우 낮은 평점(weak)을 부여했다.

일반적으로 UNICEF의 국별 전략은 수원국 개발 전략과 UNDAF에 의거해 수립되고 제도적으로 수원국 정부 및 협력 기관과 논의를 거치게 되기 때문에 그 과정과 결과가 적절한 것으로 평가할 수 있다. 단, AusAID 보고서의 예와 같이 국가에 따라 차이가 있다는 점을 인지할 필요가 있다고 판단된다.

나) 운영효율성

(4) 재원 배분의 투명성 및 예측가능성

이 항목에서 UNICEF는 MOPAN과 DFID, AusAID 모두에게서 양호하다는 평가를 받았다. UNICEF는 재원 배분에 대한 분명한 배분 기준과 원칙을 가지고 있고 이에 대한 정보를 공개하고 있다. 국별 수준에서는 국별 프로그램에 따라 다년 단위로 예산이 계획되고 집행위원회의 승인을 받으므로 자금의 예측 가능성도 높다고 할 수 있다. 단, 정규재원(core resources)이 아닌 지정기여금 예산의 경우 자금 조달이 모금 활동(fundraising efforts)에 달려있어 예측가능성이 다소 떨어질 수 있다. 자금의 집행도 예측가능하게 집행되는 것으로 조사되었다.

(5) 재정 운영과 수행 체계의 책무성, 투명성

MOPAN 보고서는 재정 책무성 분야가 UNICEF의 강점이라고 높이 평가하였다. DFID는 책무성(accountability)에 기반한 기구의 재원 관리, 감사 제도의 도입 등에 대해서는 긍정적으로(satisfactory) 평가하였으나 투명성에 대한 구체적인 정책이 미비하고 단위 프로젝트 사업에 대한 모든 정보를 공개하지는 않는다는 이유로 투명성 부분에서는 낮은 점수(weak)를 주었다.[135] AusAID는 UNICEF가 2010년 후반에 정보공개정책(Information Disclosure Policy)을 수립하였고 최근 IATI에도 가입함으로써 재정 운영과 사업 수행에 있어서 책무성(accountability)과 투명성(transparency)의 제고를 위해 노력해 오고 있는 점을 높이(strong) 평가하였다.

종합적으로 볼 때, 재정 운영과 수행 체계에서 UNICEF의 책무성과 투명성은 비교적 높은 것으로 판단되며 이는 UNICEF의 주요 문서와 타 평가보고서에서도 확인된다. MOPAN의 문헌조사에 따르면 UNICEF는 내·외부 감사를 위한 시스템이 자세하게 수립되어 있으며 잘 운영되고 있다. 최근 종합적인 위기관리정책(Risk Management Policy)을 확립하였고, 국제공공회계기준(IPSAS)을 도입하고 IATI에 가입한 점도 긍정적으로 평가할 수 있다.

135) DFID는 투명성 관련 항목에 국제원조투명성이니셔티브(IATI) 가입 여부를 평가 문항에 포함하고 있다. UNICEF가 IATI에 가입한 것은 2012년으로 2011년 시행된 DFID의 평가 결과에 반영되지 않았다.

(6) 사업 수행체계의 효율성

사업 수행체계의 효율성에서 UNICEF는 전반적으로 양호한 평가를 받았다. MOPAN 보고서에 따르면 UNICEF는 높은 수준의 인력관리 정책을 갖추고 있으며 최근 전자 성과평가시스템을 도입하는 등 기구 차원의 인력관리 효율성 개선을 보여주고 있다. 설문조사 결과 UNICEF의 권한 위임(delegation of authority) 수준이나 성과를 중시하는 사업 수행은 매우 양호한 것으로 인식되고 있다. 그러나 문헌조사 결과에서는 권한위임의 명확성이 다소 부족하다는 점이 지적되었다. 특히 신규사업 추진 시 공식적인 영향분석(impact analysis)을 의무화하는 규정이 없고 국별 연간실행계획(Annual Work Plan)에 성과지표나 기초조사 자료, 목표가 포함되지 않는다는 점에서 성과 중심의 기획(performance-oriented programming) 문항에서는 낮은 점수(weak)를 받았다. DFID와 AusAID는 UNICEF가 재원의 효율적인 운용과 행정비용 절감, 이에 따른 사업성과의 극대화(value for money)를 위해 노력하는 점을 긍정적으로 평가하였다.

다) 협력관계 관리

(7) 수원국과의 협력체계

UNICEF의 수원국과의 협력 체계는 상당히 건전하게 수립되어 있는 것으로 판단된다. MOPAN 보고서에 따르면 UNICEF는 프로그램 개발 시 수원국 정부 및 파트너기관과 높은 수준의 협력관계를 유지하는 것으로 평가된다. DFID는 UNICEF가 사업을 수행함에 있어 수원국 정부 및 현지의 협력파트너, NGO 등과 폭넓게 협력하고 있으며 이들의 역량강화를 위해 노력하고 있다는 점에서 긍정적(satisfactory)으로 평가하였다. AusAID 역시 UNICEF의 수원국 협력체계를 만족스러운 수준(satisfactory)으로 평가하였으며 특히 최근 지역사회에 기반한 기구의 역량 및 협력관계 강화를 강조하고 있음을 긍정적으로 평가하였다.

(8) 수원국 중심 관리

MOPAN은 UNICEF가 사업 과정에 수원국의 역량을 고려하고 현장 여건 변화에도 빠르게 대처한다고 평가했다. 수원국 시스템 활용 면에서는 수원국 정부에 직접 재원을 제공

하는 방식을 사용하여 수원국의 재정시스템을 활용하고 있으나 조달시스템 활용 여부는 명확하지 않다고 평가하면서 대체로 양호(adequate)하다는 점수를 주었다. AusAID는 UNICEF의 수원국 시스템 활용 부분이 미흡(weak)하다고 지적했는데 일례로 AusAID 피지 사무소의 보고에 따르면 피지에서 수원국 정부와 합의된 프레임워크를 활용하지 않았다고 한다.

UNICEF는 정책적으로 수원국의 재정시스템을 활용하도록 하고 있으며, 사업과정에 수원국의 여건과 역량을 고려하고 현장 여건 변화에 신속하게 대처하는 것으로 판단된다. 단, AusAID 보고서의 예와 같이 국가에 따라 예외가 있다는 점을 인지할 필요가 있다고 판단된다.

(9) 타 기구와의 협력 체계

UNICEF는 보건과 교육, 아동보호 분야에서 국제적인 논의와 개발 활동을 주도하고 타 협력기구와 원활한 협력 체계를 유지하는 것으로 판단된다. MOPAN 보고서는 설문조사 결과를 토대로 UNICEF가 개발 과정에 타 기구와의 조화 및 클러스터 내에서의 활동에 상당한 기여를 하고 있다고 평가했다. AusAID도 UNICEF를 포괄적인 다자협력 체계 내에서 주도적인 역할을 하고 있는 국제기구 중 하나라고 밝히며 UNICEF의 교육과 보건 분야에서의 리더십을 긍정적으로 평가했다. DFID도 UNICEF가 대체로 타 협력기구와 원활한 파트너십을 형성하고 있다고 평가했다. 단, 타 유엔 기구들과의 파트너십에서 UNICEF의 리더십이 일관적이지 못 할 때가 있으며, 긴급구호 상황에서 NGO 또는 CSO(civil society organization)와의 협력이 늘 효율적이지는 않다는 점을 지적하였다.

라) 지식 관리

(10) 평가 정책과 기능

UNICEF의 평가 정책과 기능은 대체적으로 양호한 것으로 판단된다[136]. MOPAN 보고서에 따르면 평가 원칙, 범위, 품질관리 정책 등 평가 관련 정책이 잘 수립되어 있고

136) 3장 UNICEF의 평가체계 부분 참고.

평가 과정에 수혜자 및 협력파트너가 참여하는 정도도 높은 편이다. AusAID도 2008년 새로 도입된 평가정책(Evaluation Policy)과 본부 평가실(Evaluation Office)의 역할을 긍정적(satisfactory)으로 평가하였다. 단, 새로운 평가정책으로 개선된 점들이 개별 국가 사무소에서 실현되기까지는 시간이 필요할 것이라고 지적하였다.

(11) 결과 보고서의 충실도

이 항목에서 UNICEF는 비교적 낮은 점수를 받았다. MOPAN은 UNICEF의 보고서가 사업의 결과(outputs)와 성과(outcomes) 간의 관계를 자세히 분석하고 있지 않으며, 연례보고서는 서술형식으로 성과와 교훈을 보여주지만 주요 지표와 통계자료는 파악하기 힘들게 되어 있다고 평가했다. 특히 성과 보고에서 측정한 지표 통계를 기준자료나 목표와 비교하지 않고 현황만을 보여주는 경향이 있다고 설명했다. AusAID는 국별 수준에서의 평가보고서가 충실도 면에서 편차가 크다는 점을 지적했다.

(12) 교훈의 활용, 공유, 정책에의 반영

MOPAN 보고서에 따르면 UNICEF의 평가 결과 및 교훈 환류체계는 적절(adequate)하며 특히 최근 기구 차원의 학습/프로그램 개선 프로세스의 일환으로 교훈과 모범사례에 대한 자료의 생산과 배포에 큰 개선이 있었다고 판단된다. AusAID는 젠더 및 주요 긴급구호 분야의 평가 결과 및 교훈이 UNICEF의 사업 과정에 반영되고 있다며 이러한 변화를 긍정적으로 평가하였다. 일례로 아이티와 파키스탄의 재난 대응 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 새로운 긴급구호지침이 개발되었는데 현재 아프리카 북동부 지역에서 성공적으로 활용되고 있다고 한다. 반면 DFID는 평가와 관련한 UNICEF의 개선 노력을 인정하면서도 평가에 대한 관리층의 대응과 후속조치는 미흡한 편이라고 지적했다.

4. WFP

가. 총평

WFP는 식량안보 및 인도적지원 분야에서 세계 최대 규모의 유엔 기구이다. 농촌과 최빈지역, 오지에서의 활동 경험과 긴급구호에 특화된 인프라를 갖추고 있다. 우리나라는 2011년부터 '한국의 농촌분야 개발경험(새마을 운동)'을 WFP 사업 시스템을 통해 전략적으로 전세계에 확산하고자 하는 목표로 'Food-for-New-Village(FFNV)' 사업을 시행하고 있다. 2011년 네팔과 르완다를 시작으로 2013년에는 방글라데시와 탄자니아에까지 FFNV 사업을 확대하여 2015년까지 총 2,700만불을 지원할 예정이다.

WFP 기구평가 역시 1절에서 설명한 평가방법론을 기준으로 (1) KOICA와의 협력적절성, (2) 기구의 효율성 두 가지 영역에서 평가하였다. KOICA와의 협력적절성 영역에서는 WFP의 정책문서와 연례보고서, 평가보고서, 사업수행 매뉴얼 등 문헌자료를 광범위하게 참고하였고 특히 공여기관과의 협력 방식은 WFP 로마 본부와 르완다, 네팔, 방글라데시 3개국 현지사무소를 방문하여 면담 조사하였다. 기구의 효율성 영역에서는 참고가능한 MOPAN 보고서가 아직 나와 있지 않기 때문에 DFID, AusAID의 평가결과를 참고하였으며 해당 평가보고서 이후에 변화가 있는 경우 이를 반영하여 조정하였다.

WFP의 정책과 사업을 평가한 결과, KOICA와의 협력 적절성은 비교적 높은 것으로 판단된다. WFP의 정책과 사업은 KOICA의 개발 정책 및 전략과 매우 일치하고 있으며 중점분야에 있어 KOICA 자체의 중점분야 및 다자기구 지원분야와 상당히 일치하고 있다. KOICA 사업과의 보완성 면에서는 양자로 추진하기 어려운 직접적 식량지원과 긴급구호를 포함하고 있고, KOICA의 사업 추진기반이 미흡하고 접근이 어려운 지역에서 구호 및 개발 경험이 많다. 따라서 KOICA가 WFP를 통해 사업을 추진할 때 KOICA의 양자사업을 보완할 수 있는 가능성이 높다.

WFP의 공여기관 관리 정책은 앞서 평가한 다른 두 유엔 기구에 비해서 다소 낮은

평가를 받았으나 KOICA와의 원활한 협력 가능성은 비교적 높은 것으로 평가된다. WFP 사업의 성격상 형태가 정형화되어 있고 매뉴얼에 따라 이행되는 성격이기 때문에 사업과정에 공여국의 의견이 반영될 여지가 작다고 할 수 있다. 그러나 WFP 서울사무소를 통해 원활한 의사소통이 가능하고 WFP 본부나 국별사무소에서 한국의 경험을 반영하여 WFP의 사업을 확대하는 것에 매우 긍정적인 입장을 보여 향후 협력관계에 긍정적인 영향을 기대할 수 있을 것으로 판단된다.

표 4-10. WFP 평가 결과 요약

평가영역	항목	세부 항목	점수	배점
KOICA와의 협력 적절성 (40점)	기구 정책 및 사업 (20점)	KOICA의 개발 정책 및 전략과의 일치성	7.7	10점
		KOICA 사업과의 보완성	8	10점
	KOICA와의 협력관계 (20점)	다자기구의 공여기관 관리 정책	6.7	10점
		KOICA와의 원활한 협력 가능성	8	10점
소계			30.4	40점
기구의 효율성 (60점)	전략 관리 (Strategic Management) (15점)	전략적 조직관리 및 운영	3.9	5점
		성과 중심의 전략 및 계획	3.5	5점
		국별 전략 수립의 적절성	3.8	5점
	운영 효율성 (Operational Management) (15점)	재원 배분의 투명성 및 예측가능성	3.5	5점
		재정 운영과 수행체계의 책무성, 투명성	3.8	5점
		사업 수행체계의 효율성	3.8	5점
	협력관계 관리 (Relationship Management) (15점)	수원국과의 협력체계	3.1	5점
		수원국 중심 관리	3.2	5점
		파트너 기구와의 협력체계	4	5점
	지식 관리 (Knowledge Management) (15점)	평가 정책과 기능	3.8	5점
		결과보고서의 충실도	2.8	5점
		교훈의 활용, 공유, 정책에의 반영	3.8	5점
소계			43.0	60점

기구의 효율성 영역 평가에서 WFP는 DFID와 AusAID에서 모두 상당히 좋은 평가를 받았다. DFID의 평가결과에서 투명성과 책무성 부분에서 낮은 점수(weak)를 주었으나 이는 WFP가 2012년 국제원조투명성이니셔티브(IATI)에 가입하는 등의 운영 혁신을 단행하기 전의 평가결과이기 때문에 본 평가에서는 조정이 필요하다. DFID는 WFP가 현지 조달과 비용 효율성, 재무관리 시스템면에서 높은 평가를 했다. AusAID는 운영관련 거의 모든 항목에서 최고 점수(strong)를 부여했는데, 특히 지난 몇 년간 조달과 관리에서 상당한 비용절감을 이룬 것을 높이 평가했다.

KOICA는 이미 FFNV 사업을 통해 WFP와 상당한 협력관계를 쌓은 것으로 보이며, WFP도 향후 우리나라의 지원 확대를 예상하며 매우 호의적인 태도를 보여주고 있다. 특히 WFP 본부의 고위 관계자는 한국의 경제개발 경험을 결부시켜 사업을 추진하는 것은 다른 수원국에 매우 긍정적인 영향을 주며 WFP 사업의 신뢰성을 높이는 작용을 하고 있다고 평가하였다. 이와 같이 긍정적인 분위기를 잘 활용하여 WFP와의 협력 관계를 통해 국제사회에 KOICA의 가시성을 높이는 한편 WFP의 전문성을 배우는 기회로 활용할 수 있을 것이다.

나. 평가 항목별 평가 결과

1) KOICA와의 협력 적절성 영역

가) 기구 정책 및 사업 〉 KOICA 개발 정책 및 전략과의 일치성

평가 항목 및 문항	평점	배점
기구 정책 및 사업 > KOICA 개발 정책 및 전략과의 일치성	7.7	10
(1) 기구의 정책이 KOICA의 개발 및 원조 정책, 국제기구 지원전략 및 방향과 일치하는가	9	10
(2) 기구의 개발 전략이 KOICA 중점지원분야, 분야별 전략 및 방향과 일치하는가	7	10
(3) 기구의 사업이 KOICA의 선진화전략, 성주류화 및 환경주류화 등 KOICA의 사업수행 전략에 부합하는가	7	10

(1) 기구의 정책이 KOICA의 개발 및 원조 정책, 국제기구 지원전략 및 방향과 일치하는가

WFP 전략계획(Strategic Plan) 문서의 전략목표(Strategic Objective)가 명시하는 기구의 정책 방향은 KOICA의 개발원조 정책 및 국제기구 지원 전략과 일치한다. WFP 전략계획 2008-2013은 5대 전략목표로 (1) 식량원조를 바탕으로 긴급구호, (2) 재난 대비 및 경감, (3) 전후재건, (4) 만성 기아 극복, 그리고 5) 수원국의 역량 강화를 천명하였다. 이는 KOICA의 6대 중기 전략목표(2011-2015) 중 MDG달성, 수원국의 '자립성장'을 통한 '공정한 지구촌' 형성, 분쟁 및 재해지역에 대한 인도적 지원 및 평화구축 노력 지원의 세 가지 목표와 동일 선상에 있으며 KOICA의 개발 및 원조 정책, 국제기구 지원 전략과도 부합한다. 또한 오는 2014년부터 적용될 WFP의 새로운 전략 계획은 (1) 긴급구호, (2) 재난대비 및 경감, (3) 수원국 역량강화, 그리고 (4) 기아 타파의 네 가지 항목으로, 이는 앞서 언급한 KOICA의 정책 방향과의 지속적인 일치를 보인다(WFP 2013d).

(2) 기구의 개발 전략이 KOICA 중점지원분야, 분야별 전략 및 방향과 일치하는가

WFP의 5가지 전략목표는 KOICA 중점지원분야의 전략 및 방향과 상당부분 일치한다. WFP의 5대 전략목표는 KOICA의 국제기구 지원분야 중 (1) MDGs 달성을 위한 국제기구 이니셔티브, (2) 식량안보, 난민 등 범지구적 개발문제, (3) 인도적 위기 및 취약·분쟁국가에 대한 지원을 국제기구 협력사업과 포괄적으로 일치한다. 또한 전략목표 4와 5는 KOICA의 중점 지원 분야 중 '농림수산(식량안보)'과 '공공행정(수원국의 역량 강화)'에 해당한다.

WFP의 5가지 전략목표(2008-2013)	KOICA 중점분야	국제기구 지원분야	점수 (10점)
전략목표 1. 긴급 상황에서의 인명 구호 및 주민생활 보호		일치	5
전략목표 2. 극심한 기아를 방지하고 재난 대비/경감에 대한 투자		일치	5
전략목표 3. 재난 후 혹은 전환기의 인명 및 마을 재건		일치	5
전략목표 4. 만성적 기아와 영양실조 경감	일치	일치	10
전략목표 5. 수원국의 역량강화	일치	일치	10
최종 평점			7

(3) 기구의 사업이 KOICA의 선진화전략, 성주류화 및 환경주류화 등의 KOICA의 사업수행전략에 부합하는가

WFP의 사업은 KOICA의 선진화전략과는 대체로 일치하지만 성주류화나 환경주류화 관련 정책은 KOICA와 정책과 다소 낮은 일치를 보이는 것으로 평가된다. WFP는 활동 분야는 긴급구호와 식량안보로 KOICA 선진화 전략이 명시한 '선택과 집중'에 의거한 활동 체계를 가지고 있으며 사업의 수행은 '현장중심' 원칙을 바탕으로 이루어지고 있어 대체로 일치한다고 평가할 수 있다. 또한 원조의 효과성 제고 측면에서도 UNDG의 활동 및 원조 투명성을 위한 IATI 가입으로 KOICA의 전략이 추구하는 '국제 원조 규범'을 준수하고 있으며 연간 성과 보고서(APR)를 통해 '성과중심의 사업관리'를 시행하고 있다.

WFP의 성주류화 관련 프로그램인 'Focus on Women'은 여성의 불평등한 자원 접근성 개선을 목표로 하며 식량안보의 해결책으로 기능할 수 있는 여성의 역량에 주목한다. 명확한 목표와 기구 특성에 맞는 문제 접근 방식을 채택하고 있으나 프로그램의 구성은 WFP의 다른 프로그램을 통한 간접적인 효과에 의지한다. 따라서 WFP의 Focus on Women은 KOICA는 성인지적 관점을 적용한 사업수행 단계와는 접근 방식에서 차이를 보인다. 환경주류화 정책과 관련하여 WFP는 기후변화의 식량 안보 위협 가능성에 주목하고 있으며 리스크 관리의 측면에서 접근하고 있다[137]. 하지만 기구의 활동 시 고려해야 할 사항 중에서 우선순위에서 높은 위치를 점하고 있다고 보기는 어려워 KOICA의 환경주류화 전략과의 부합 정도에서 다소 낮은 점수를 받았다.

나) 기구 정책 및 사업 〉 KOICA 사업과의 보완성

평가 항목 및 문항	평점	배점
기구 정책 및 사업 > KOICA 사업과의 보완성	8	10
(1) (사업 형태 및 내용) 기구의 주요 사업 또는 이니셔티브가 KOICA가 양자로 직접 지원하기 어려운 분야를 포함하는가	8	10
(2) (지역 및 국가) KOICA의 사업추진기반이 미흡하거나 진출하지 않은 지역에서의 사업수행 경험이 있는가	8	10
(3) KOICA와 보완적인 분야별 전문성을 가지고 있는가	8	10

137) WFP 홈페이지 "Climate Change" (http://www.wfp.org/climate-change)

(1) (사업 형태 및 내용) 기구의 주요 사업 또는 이니셔티브가 KOICA가 양자로 직접 지원하기 어려운 사업을 포함하는가

WFP의 주요 사업 및 이니셔티브는 KOICA가 양자사업을 통해 직접 지원하기 어려운 사업을 포함하기 때문에 사업 형태와 내용면에서 KOICA 사업과 보완성이 높은 것으로 평가된다. WFP의 주요 사업인 직접적 식량 지원은 정치적 중립성이 요구되는 대표적인 분야로 양자사업으로 지원하기에 무리가 있다. 또 다른 주요 사업인 긴급구호 역시 양자사업으로 지원하기 어려운 분야이다. WFP는 재난 발생시 24시간 내에 수원국의 요청에 따라 해당지역의 정보 및 지도를 수집하고, 재난 지역에서 가장 가까운 위치의 식량 확보 계획을 확정하며 물류 및 정보통신 담당자를 호출한다. 그리고 재난발생 48시간 안에 물류 및 정보통신 전문가를 현장으로 파견하고 긴급구호 센터를 설립하여 최초 물자의 배달 및 분배 계획을 조정하고 재난에 대한 포괄적 계획을 마련한다.[138] 이 과정에서 식량 확보 및 운송 역량과 파견 가능한 전문가 풀의 범위는 양자사업의 역량으로 수행하기에는 어려운 부분이다.

(2) (지역 및 국가) KOICA의 사업추진기반이 미흡하거나 진출하지 않은 지역에서의 사업수행 경험이 있는가

WFP는 2013년 7월 기준 아프리카 42개국, 라틴아메리카 10개국, 아시아 17개국, 중동 6개국의 총 75개 국가에서 활동 중이다. KOICA의 현지 사무소 44개국보다 많은 국가에서 활동하고 있으며 KOICA의 접근이 제한되는 오지와 분쟁지역에서도 현장 사무소(field office)를 운영하고 있다. 특히 WFP의 사업 지역 중 최근 자연재해의 피해를 입은 지역, 전쟁 및 내전 피해 지역, 극심한 기근 발생 지역은 KOICA의 사업 추진기반이 미흡하고 현재까지 진출사례가 없는 지역이 다수이다. 이러한 지역에서 사업은 KOICA 뿐만 아니라 타 UN기구 또한 접근에 제약이 있어 WFP의 전문성이 십분 발휘될 수 있기 때문에 지역적으로 KOICA 사업과 보완성이 크다고 평가할 수 있다.

138) WFP 홈페이지 “How WFP Response to Disasters [Infographic]
(http://www.wfp.org/stories/how-wfp-responds-disasters-emergency-infographic)

(3) KOICA와 보완적인 분야별 전문성을 가지고 있는가

WFP는 긴급구호, 식량안보 그리고 물류운송에 있어서 KOICA가 보유하기 어려운 전문성을 가지고 있으며, 이는 다른 국제기구와도 차별되는 WFP만의 전문성으로 KOICA가 협력사업을 추진할 경우 보완성면에서 매우 활용가치가 큰 것으로 판단된다.

- 긴급구호: 긴급구호는 WFP의 기구 최우선 과제인 만큼 경험의 축적과 매뉴얼이 마련되어 있다. 재난 발생 48시간 내에 현장으로 인력을 급파하고 해당 국가의 담당자(Director)는 WFP의 즉각 대응 기금(IRA: Immediate Respond Account)에서 최대 50만불의 대출이 가능하다. 더불어 기구 차원에서는 공여국에 재난 관련 기금 모금(appeal for fund)을 수행하여 재원을 마련한다[139]. 긴급구호 종료 후 필요에 따라 2년 단위의 재건사업(PRRO)를 수행하여 사후관리를 제공하기도 한다.
- 식량안보: 식량안보를 최우선 과제로 하는 만큼 WFP는 이를 관리하는 취약성 분석체제(VAM) 및 영양분석(Nutritional Analysis)에 다수의 전문가를 보유하고 있다. 분석을 구성하는 요소는 (1) 포괄적 식량 안보 및 포괄성 평가(CFSVA), (2) 긴급 식량 안보 평가(EFSA), (3) 작물 및 식량 안보 미션(CFSM), (4) 식량 안보 모니터링 시스템(FSMS)의 단계로 세분화되어 높은 수준의 전문성을 보여준다.
- 물류 운송: 재난 발생 시 신속한 이동을 요하기 때문에 WFP는 오랜 경험과 인프라를 바탕으로 물류 운송에서 높은 전문성을 가지고 있다. 이는 다음의 수치를 통해 명확히 증명되는데 1년 365일중 단 하루의 예외 없이 WFP에서는 50대의 항공기, 30대의 선박 그리고 5,000대의 트럭이 지원 물자를 운송하고 있다[140]. 아울러 접근이 극히 제한되는 지역의 경우 헬기를 통한 투하(drop)방식 및 코끼리 등의 로컬 운송수단을 이용하여 물류를 운송한다.

139) WFP 홈페이지 (http://www.wfp.org/operations/emergency)

140) WFP 홈페이지

다) KOICA와의 협력관계〉 기구의 공여기관 관리 정책

평가 항목 및 문항	평점	배점
KOICA와의 협력관계 > 기구의 공여기관 관리 정책	6.7	10
(1) 기구의 본부 및 국별사무소 차원에서 공여기관과의 협력 정책이 있는가	8	10
(2) 사업 과정(PCM)에 공여국의 의견이 반영될 가능성은 어느 정도인가	6	10
(3) 사업 진행 과정 및 결과에 대해서 공여국과 정보를 공유하고 충실하게 보고하는가	6	10

(1) 기구의 본부 및 국별사무소 차원에서 공여기관과의 협력정책이 있는가

WFP 본부의 공여국 파트너십 관리는 본부의 공여국 관리부서(Donor Relation Office)가 담당한다. 근무 인력은 총 12명이며 이 부서에서 수행하는 업무는 공여국과의 관계 조율 업무와 공여국의 지원 금액을 관리로 구성되어 있다[141]. 본부를 통한 공여국의 WFP의 정책결정 참여 방법은 집행이사회와 연례 심의회 참석이 있다. 집행이사회는 대부분의 공여국과 현지 사무소 및 본부 인력이 대거 참석하는 대규모 행사로 이 시기에 본회의 및 비공식 협의회를 통해 공여국은 다양한 WFP 부처와 면담을 통한 협력방안 모색이 가능하다.

(2) 사업 과정(PCM)에 공여국의 의견이 반영될 가능성은 어느 정도인가

WFP의 사업과정에 공여국의 의견이 반영될 가능성은 타 기구와 비교할 때 상대적으로 높지 않은 것으로 판단된다. WFP의 사업은 대부분 정형화되어 있고 구체적인 매뉴얼을 갖추고 있다. 국별 상황에 맞게 사업을 설계할 때에도 사업 설계 혹은 과정에 대한 운영은 전적으로 WFP가 담당하고 공여국은 모니터링 및 평가과정에 참여하는 것이 일반적이다. 하지만 WFP에서는 예외적으로 신흥 공여국에 한정하여 비교적 다양한 참여 방식을 제공한다. 신흥 공여국의 사업 디자인 참여를 통해 기구의 사업 내용을 홍보하고 나아가

141) WFP 본부 면담 결과

WFP에 대한 지원을 확보하고자 한다[142]. 따라서 현재 WFP가 한국의 의견을 반영할 가능성은 타 공여국에 비해 높은 편이라고 판단된다. 다만 이것이 일반적인 사례는 아니라는 점을 주지할 때 PCM 및 사업 디자인에 대한 의견 반영 가능성은 축소될 가능성이 높다.

(3) 사업 진행 과정 및 결과에 대해서 공여국과 정보를 공유하고 충실하게 보고하는가

WFP는 공여국에 연 1회 연간보고서[143]만 제출하는 것을 원칙으로 하고 있다. 현장의 긴박한 상황에서 활동하고 있는 인력이 많기 때문에 타 기구에 비해서 보고서 작성에 드는 인력 및 시간의 소요에 대해 다소 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 보인다. 이는 긴급구호에 대한 명확한 우선순위 부여에서 비롯되는 것으로 판단된다. 다만 최근에는 공여국에 정보를 제공하고 양질의 보고서를 제출하는 것의 중요성에 대해 인식이 긍정적인 방향으로 변화하고 있다. 이와 관련하여 WFP가 본부와 현장간의 연계강화를 목적으로 개발한 포괄적 경영 관리 시스템인 COMET[144]의 도입은 향후 공여국에 대한 정보 제공에도 긍정적인 역할을 할 것으로 보인다.

라) KOICA와의 협력관계〉 KOICA와의 원활한 협력 가능성

평가 항목 및 문항	평점	배점
KOICA와의 협력관계 > KOICA와의 원활한 협력 가능성	8	10
(1) 기구에 한국인 인력이 진출해 있거나 사업추진시 한국 인력이 참여할 수 있는 통로가 있는가	8	10
(2) KOICA와 사업추진시 KOICA의 학습(learning) 목표에 기여할 수 있는가	8	10
(3) KOICA가 지원하는 사업에서 가시성(visibility)을 확보, 제고할 수 있는가	8	10

142) WFP 본부 면담 결과

143) 프로젝트 보고서(SPR: Standard Project Report)

144) 프로젝트의 디자인 단계부터 성과 보고까지 정보를 공유하는 포괄적 관리 시스템

(1) 기구에 한국인 인력이 진출해 있거나 사업추진시 한국 인력이 참여할 수 있는 통로가 있는가

2013년 5월 31일 기준 WFP에 근무하는 한국 인력은 총 14명이다. 직급별로는 P-4 2명, P-3 8명, P-2 3명 및 컨설턴트 1명으로 구성되어 있다. 이 중전문직의 수는 11명(IPS 8명, JPO 3명) 이다. 근무 지역으로 분류하면 전체 한국인 근무 인력 중 6명이 로마 본부에서 근무하며 현장 인력은 케냐, 르완다, 탄자니아에 파견되어있다. 아울러 WFP 한국 연락사무소(liaison office) 소속 인력은 2인이다. WFP는 우리나라가 기여금에 비해 진출한 인력이 많은 편이라고 분석하고 있다[145]. 2013년 기준 WFP에 11개월 이상 계약된 계약직을 포함한 전체 직원의 수는 12,300명[146]으로 이는 컨설턴트, 사업 현장에서 고용된 계약직 등 다양한 형태로 고용된 직원을 포함한다. 특히 WFP는 UNICEF나 UNDP와는 다르게 단기간 진행되는 긴급구호 사업이나 기구의 사업에서 가장 높은 비율을 차지하는 재건사업 수행을 위해 현장에서 단기로 채용되는 직원의 비율이 높은 편이다. 이에 따라 앞서 언급한 12,300명의 전 직원 중 약 80%는 현지에서 채용된 인력이다[147]. 현지 채용 외에 채용에 있어서 상황에 따라 특정 지역의 인력을 선호하는 경향은 없으나 연락사무소의 경우 해당국가 출신의 인력을 고용 및 배치하는 경향이 있어 서울 연락사무소의 긍정적 영향을 어느 정도 예상해볼 수 있다. 또한 2013년 체결한 KMCO의 파견 대상 기구에 WFP가 포함되어 있다는 점에서 향후 한국 인력의 진출 가능성은 확대될 것으로 보인다.

(2) KOICA와 사업추진시 KOICA의 학습(learning) 목표에 기여할 수 있는가

WFP는 KOICA와 같은 신흥 원조국의 원조 기관과 협업에 의미를 부여한다. 이에 따라 신흥 공여국이 WFP와 공조를 통해 달성하고자 하는 목표에 협조하고자 하는 경향이 있다.[148] 또한 이때 WFP는 기구의 활동에 대한 정보를 신흥 공여국에 적극 제공하고자

145) WFP 본부 제공자료
146) WFP 홈페이지
147) WFP 본부 면담 결과
148) WFP 본부 면담 결과

하기 때문에 이 과정에서 '학습'에 대한 기여가 가능하다. 신흥 공여국에 대한 배려 외에도 정식 루트를 통한 학습 또한 가능하다. 집행 이사회 참석을 통한 WFP 부처와의 면담과 현장에서 KOICA와 WFP사무소의 현지 교류는 KOICA의 역량 강화에 긍정적인 영향을 가져올 것으로 기대한다. 또한 WFP 현지사무소에서는 수시로 다양한 훈련 프로그램을 시행하고 있는데[149] 이 때 KOICA 직원이 참여하여 학습할 수 있는 기회도 있을 것으로 보인다.

(3) KOICA가 지원하는 사업에서 가시성(visibility)을 확보, 제고할 수 있는가

WFP의 사업 가시성은 확보의 여지가 높은 편이다. 분담금 없이 100% 자발적 기여에 의해 운영되는 기구인 WFP는 공여국의 가시성 확보가 지원금 모금에 긍정적인 역할을 한다는 점에서 그 중요성을 인식하고 있다. 한국은 수원국에서 공여국으로 전환된 경험에서 수원국 정부와의 관계에서 타 공여국보다 높은 가시성 확보가 가능하다. WFP 본부의 담당자는 사업 수행 시 원조를 통해 경제 발전을 이룩한 한국의 참여와 역할을 소개하며 수원국에도 이와 같은 변화가 일어날 수 있음을 제시할 때 사업에 대한 신뢰가 높아지는 경향이 있다고 설명하였다. 이러한 측면에서 한국의 가시성은 타 공여국에 비해 높은 수준으로 확보될 여지가 있다. 수혜자의 가시성 확보는 WFP 기구차원의 노력에 의해 가능하다. WFP는 식량 지원 시 곡물을 담는 자루에 공여국 국기를 삽입하는 등의 방법으로 지원의 주체를 홍보한다. 기구의 긍정적인 인식과 노력 의지에 비추어 볼 때 WFP 사업을 통한 KOICA의 가시성 확보는 가능하고 판단된다.

2) 기구의 효율성 영역

가) 전략 관리

(1) 전략적 조직 관리 및 운영

WFP의 전략적인 관리와 운영은 비교적 높은 수준으로 평가된다. DFID는 WFP의 조

149) WFP 네팔 사무소 면담 결과

직 및 관리체계가 대체로 효율성에 기반을 두어 건전하게 운영되고 있는 것으로 평가하였다. WFP의 기본 전략 계획, 성과 관리, 리더십, 및 거버넌스는 전 분야에 걸쳐 효율적으로 운영되고 있는 것으로 확인되었다. 또한 집행이사회는 기구의 운영에 있어 전략 계획 수립 및 제언을 통해 건설적인 기여를 하고 있다. AusAID는 WFP의 조직 및 관리 체계가 높은 효율성을 바탕으로 운영되고 있다고 평가하였다. AusAID는 WFP가 전략계획의 명확한 목표 아래 운영되고 있으며 계획, 예산, 운영 시스템의 도입을 통해 긴급 상황에 대한 효율적 대응능력이 향상되었음을 언급하였다. 집행이사회의 운영 또한 기존의 공여국, 신흥 공여국과 수원국이 모두 참여하여 의사결정의 효율성을 높이는 점에서 긍정적으로 평가되었다.

(2) 성과 중심의 전략 및 계획

이 항목에서는 DFID와 AusAID의 평가가 상당히 엇갈린다. DFID는 WFP의 전략 및 성과관리에 대해 미흡하다(weak)는 평가를 내렸다. 긴급구호와 관련하여 식량원조 및 물류지원 분야에서 우수한 성과관리를 하고 있다는 평가를 받았으나 긴급구호 이후 사후 재건 사업 및 개발(development)사업 진행시 실시하는 'food for asset' 등의 프로그램의 경우 VFM(Value for Money) 및 성과중심 운영이 다소 미흡하다고 보았다.

반면 AusAID는 WFP가 연례 성과보고서를 통해 5개의 전략계획의 달성 상황을 점검하는 성과 관리를 시행하고 있는 점을 긍정적으로 평가하였다. 또한 2010년 한 해 동안 75개국에서 1억 명 이상에게 식량 원조를 제공하는 높은 성과 달성 능력에 대해 최고 점수(very strong)를 부여하였다.

(3) 국별 전략 수립의 적절성

WFP의 국별 전략은 수원국의 개발 전략과 우선순위, UNDAF에 기반하며 수립 과정도 비교적 적절한 것으로 판단된다. AusAID의 평가 결과 WFP의 개발 프로그램은 수원국의 발전 계획 우선순위와 높은 수준(strong)의 합치성을 보이는 것으로 나타났다. WFP의 평가실이 수행한 연례평가보고서 또한 자체적으로 긍정적인 평가를 내렸다. 2010년 WFP가 아프리카, 아시아 및 중동에서 수행한 15개의 사업은 수원국의 정부 전략과

합치하였으며 각 국의 우선순위를 반영하여 전략수립을 이행한 것으로 나타났다. 아울러 WFP는 수원국 정부의 효율적 사업 참여를 독려하기 위해 사업 구조 및 과정에 대한 투자를 단행하여 본 항목에 대한 긍정적인 평가에 힘을 실었다.

나) 전략 관리

(4) 재원 배분의 투명성 및 예측가능성

WFP의 재원 배분은 공여국에 의해 결정되는 지정기여 재원이 92%에 달하기 때문에 평가에 다소 어려움이 있다. DFID는 이러한 재원 배분 경향이 상대적으로 공여국의 관심 밖에 있는 수원국 사업관리에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 지적하였다. 그럼에도 불구하고 DFID는 WFP가 이러한 부정적 영향을 상쇄하는 강력한 체계를 가지고 있고 지속적으로 노력하고 있어 앞으로 개선의 여지가 있음을 강조하였다. AusAID의 평가 또한 WFP의 낮은 재원 배분의 예측가능성을 지적한다. 하지만 예산 계획과 운영에 있어서 보고서를 발간하는 등 투명성 유지에 노력을 기울이고 있음을 감안하여 전체적으로는 만족스러운 수준(satisfactory)을 유지하고 있다고 평가하였다.

WFP의 재정 배분은 자체 분석 틀에 따라 긴급한 순서로 우선순위가 매겨지며 식량 안보분석의 경우 각국 정부, 유엔 회원국 및 NGO와의 긴밀한 협업을 통해 이루어지기 때문에 투명성 및 객관성이 확보된다고 평가할 수 있다. 또한 재원배분의 예측가능성 확보를 위해 WFP는 파트너십을 관장하는 부서를 통하여 공여국의 지원 조건을 조정함으로써 기구의 우선순위와 공여국의 지원 내용의 괴리를 최소화 하고자 노력을 기울이고 있다. 실제로 이를 통해 효율적인 예산 분배가 이루어진다. 더불어 지정기여의 조건은 대부분이 긴급구호, 재건, 발전사업 등의 사업 카테고리 수준에서의 제약에 지나지 않아 WFP의 융통성이 발휘될 여지가 많아 재정의 배분의 예측가능성을 높인다.

(5) 재정 운영과 수행 체계의 책무성, 투명성

재정 운영과 수행 체계에서 WFP의 책무성과 투명성은 비교적 높은 것으로 판단된다. DFID는 WFP가 전반적인 재정운영에 있어서는 양호한 수준(satisfactory)을 유지하고

있으며 긴급구호부터 개발을 아우르는 사업 범위에서 재원이 유연하게 사용될 수 있다는 점을 긍정적으로 평가하였다. 아울러 WFP는 과거 연례 회계감사에서 부적합(unqualified) 판정을 받은 이후로 유엔 기구 중 가장 먼저 국제회계기준(IPSAS)를 도입하여 회계 부분을 강화하였고 규율의 추가, 프로그램 카테고리에 대한 집중, 공급 체인 컨트롤 강화 등의 조치를 통해 재정 책무성을 지속적으로 개선하는 노력을 하였다.

반면 사업 수행 단계에서의 책무성과 투명성은 개선할 부분이 있다고 지적하였다. WFP의 프로젝트 보고서인 SPR(Standard Project Report)은 사업 수행단계에서의 책무성을 평가하는데, 성과 관련 자료가 미비하여 지적의 대상이 되었다. 또한 다른 인도주의 지원 기구와 마찬가지로 수혜자에 대한 책무성이 다소 약한 것으로 드러났다. 하지만 지난 2년간 투명성을 강화하고자 많은 노력을 기울였기 때문에 향후 개선에 대한 기대를 드러냈다.

AusAID 역시 WFP의 IPSAS 도입과 정기적으로 발행되는 보고서를 긍정적으로 평가하여 기구의 투명성 및 책무성에 대해 높은 수준(strong)이라고 평가하였다. 특히 WFP는 사업비용 집행시 해당 지역 및 사업 내용이 비슷한 사례의 비용을 비교하여 책임 있는 재정 운영을 하고 있어 좋은 평가를 받았다.

(6) 사업 수행체계의 효율성

WFP 사업 수행체계의 효율성은 비교적 높은 것으로 평가된다. DFID는 WFP의 사업 수행체계가 높은(strong) 효율성을 갖추었다고 평가하였다. WFP는 긴급 상황 발생 시 효율적으로 대량의 식량원조 지원 역량을 갖춘 유일의 기구이며 이러한 기구의 특성에 따라 유엔 인도주의 시스템에서 물류 클러스터를 담당하고 있어 긍정적인 평가를 받았다. 하지만 특수 상황이 아닌 안정적인 환경에서 WFP가 수행하는 개발 사업(DEV)은 기구의 역할과 다소 맞지 않는 면이 있으며 일부 국가에서 효율성이 낮은 사업수행방식(tool)을 고수하고 있다고 지적하였다.

AusAID는 WFP의 사업 수행체계의 효율성에 최고 점수(very strong)를 부여하였다.

기구의 핵심 역할인 식량원조 및 사후 재건 활동에 있어 WFP의 효율적인 사업운영은 높은 점수를 받았다. 또한 가장 시급한 식량 수요를 결정하는데 있어서 공여국의 우선순위에 의해 제약이 발생함에도 불구하고 올바른 의사결정을 내리는 점을 매우 긍정적으로 평가하였다. 마지막으로 개발 관련 사업에 대해서도 AusAID는 DFID의 비판과는 달리 WFP의 역량만이 해결할 수 있는 어려운 상황(difficult circumstances)에 효율적으로 활동하고 있음을 높이 평가하였다.

다) 협력관계 관리

(7) 수원국과의 협력체계

WFP의 수원국 협력 체계는 비교적 높은 수준인 것으로 평가된다. DFID는 파트너십 관리(Partnership Behavior) 평가 항목을 통해 WFP가 수원국과 전반적으로 좋은(good) 관계를 유지하고 있으며 수원국 협력체계가 개선되고 있다고 간략하게 평가하였다. AusAID 역시 본 항목에 대해 긍정적으로 평가 하였다. WFP가 일반적으로 수원국 정부와 매우 좋은(excellent) 관계를 유지하고 있다며 의사결정에 있어서 수원국의 의견을 만족할 만한 수준(satisfactory)으로 반영하고 있다고 평가하였다.

(8) 수원국 중심 관리

DFID는 WFP의 수원국 중심 관리에 대해 긍정으로 평가하였다. WFP는 수원국 정부에 권한을 이양한 프로그램에 대해 사업 수행 파트너 역할을 하고 있다. 이는 수원국의 성격에 따라 접근법을 달리하는 WFP의 수원국 중심 관리 경향을 보여주며 DFID로부터 좋은 평가를 이끌어내었다.

AusAID도 이 항목을 긍정적으로 평가했다. WFP는 사업 수행에 있어 직접적 수혜자, 수원국 정부 및 시민사회(civil society representative)의 이해관계를 반영하여 이들의 지식이나 자원이 사업 수행에 기여할 수 있도록 기회를 제공하고자 한다. 긴급상황에는 수원국 중심 관리가 다소 약해지는 경향이 있으나 WFP는 사업 수행시 모든 의사결정이 결국 수원국에 영향을 미친다는 점을 잘 인지하고 있으며 따라서 최대한 이해관계자의

의사를 존중하고자 한다.

(9) 타 기구와의 협력 체계

타 기구와의 협력 체계에서 WFP는 매우 높은 평가를 받았다. DFID에 따르면 WFP는 최근 타 기구와의 협력체계를 전반적으로 강화하였고 유엔 기구, 특히 로마에 기반을 둔 FAO, IFAD와 공동 계획을 수립하는데 효율적인 관계를 유지하고 있다. 또한 최근 UNICEF 및 World Bank와 세부적인 사항을 반영한 양해각서를 체결하여 협력을 공고히 하였으며 유엔 인도주의 클러스터에서도 지속적으로 리더십을 발휘하고 있다. 다만 현장에서 사업 수행 시 독립적으로 활동하며 타 기구와 관계에서 다소 경쟁적인 모습을 보이는 부분에서는 개선의 여지가 있어 지적을 받았다.

AusAID는 WFP의 다자개발시스템에 대한 기여 항목에 최고점(very strong)을 부여하였다. WFP는 물류 운송, 통신 및 긴급 식량구호 역량을 국제 인도주의 시스템 하에서 효과적으로 발휘하고 있으며 발전에 기여하고 있다. 단, 사업 현장에서 타 기구와의 협력체계 평가는 다소 부정적인 평가를 받았는데, 일부 호주 NGO의 의견에 따르면 WFP는 협업에 있어서 이들을 동등한 파트너로 대하고 포괄적으로 의견을 수렴하기보다는 단순히 사업 수행 주체(delivery agent)로 취급한 사례가 있어 개선의 여지를 드러냈다. 호주의 시민사회대표(civil society representative) 또한 에티오피아와 케냐현장 방문 후 비슷한 점을 지적했다고 한다.

라) 지식 관리

(10) 평가 정책과 기능

WFP의 평가 정책과 기능은 매우 양호한 것으로 판단된다[150]. AusAID는 WFP의 평가 프레임워크에 대해 대규모 인도주의 사업을 벌이는 기구의 특성상 평가 분야가 상대적으로 약할 수 있으나 평가 전담부서인 평가실(Office of Evaluation)을 두어 건전하게 운영하고 있다고 평가하였다. 아울러 WFP가 새로운 IT시스템의 활용과 CMO(Chief

150) 3장 WFP의 평가체계 부분 참고.

Monitoring Officer)의 고용을 통해 평가 체계를 강화할 계획을 가지고 있고 기구차원에서 해당분야에 많은 관심을 기울이고 있는 점에서 향후 개선에 대한 기대를 나타내었다.

(11) 결과 보고서의 충실도

WFP 결과보고서의 충실도는 다소 미흡한 것으로 판단된다. AusAID는 WFP의 평가보고서의 충실도가 현지사무소의 사정이나 역량에 따라 차이가 있음을 지적하였다. 개별 프로젝트를 평가하는 이는 WFP의 연례 평가 보고서(2010)에도 기구의 '오래된 문제(longstanding problem)'로 언급된 바 있다. WFP는 긴급구호에 대한 우선순위와 현장주의 원칙이 강력하게 자리잡아있는 기구 문화가 존재하기 때문에 보고서 작성이나 결과의 관리는 다소 낮은 우선순위를 가진다. 따라서 기구의 인력이나 재원이 이 분야에 일정 수준 이상 배정되는 것에 전반적으로 부정적인 인식이 존재한다. WFP 본부의 평가실은 현지사무소 사정에 따른 보고서 작성 및 결과관리 역량의 차이에 대해 인지하고 있다. 하지만 기구의 우선순위 원칙에 따라 사업에 지장을 주지 않는 범위 내에서 본 문제를 개선하겠다는 입장이다.

(12) 교훈의 활용, 공유, 정책에의 반영

AusAID의 평가에 따르면 WFP는 모니터링과 평가의 결과를 적극적으로(strong) 사용하는 것으로 나타났다. 2008년 평가정책을 업데이트한 이후로 집행이사회는 평가의 교훈을 주제로 하는 연례심의회를 개최하고 주제별 제언 및 향후 적용 방안을 논의하고 있다. 일례로 WFP는 앞서 언급한 현지 사무소간의 보고 역량 차이에 대한 평가 교훈을 받아들여 2011년부터 본부 및 현지 사무소 차원에서 이를 개선하고자 하는 노력을 시작하였다. 또한 국별프로그램 수행에 있어서 혁신적인 요소를 확대할 것인지에 대한 판단에도 기존 평가의 교훈이 반영되었다. 이때 혁신요소 확대 결정으로 케냐에서 진행한 학교급식 사업 평가 항목에 '사업 수행 전 후의 성과(outcome) 비교'와 함께 '사업 진행 유무에 따른 결과 비교'를 수행하게 되어 보다 다양한 방법을 통해 사업의 성과가 측정되도록 하였다.

5. 소결 및 시사점

본 장에서는 향후 KOICA의 국제기구 협력사업 전략 수립에 참고할 수 있도록 표준화되고 체계적인 평가기준을 제시할 목적으로 평가방법론을 수립하고 이를 KOICA 중점협력기구인 UNDP, UNICEF, WFP에 적용하여 평가하였다.

앞서 밝혔듯이 다자기구의 조직과 활동 규모와 매우 복잡한 운영 형태를 감안할 때 평가방법에 한계가 있다는 점은 인정할 필요가 있다. 이런 한계를 극복하기 위해 본 평가에서는 MOPAN 및 타 공여국의 다자기구 평가 결과를 최대한 활용하였는데, 아직 참고할 수 있는 평가 결과가 다소 한정적이라는 것이 다소 아쉬운 점이다. 타 기구의 평가결과가 어느 정도 축적되면 활용의 범위가 확대될 것으로 기대할 수 있다. 또한 본 평가기준은 아직 KOICA의 다자협력전략이 공식적으로 수립되지 않은 상황에서 시범적으로 마련된 것으로 추후 보완이 필요하다. KOICA와의 협력 적절성을 평가하기 위해 기준으로 삼을 수 있는 KOICA의 정책과 국제기구 지원 전략이 명확하게 정립된다면 보다 정교한 평가가 가능할 것으로 판단된다. 이러한 한계를 감안하여 평가 과정에서 도출한 시사점을 정리해 보고자 한다.

2013년 KOICA 대외무상원조 사업계획에 따르면 기구적정성 평가의 결과를 활용하여 우수한 기구에 더 많은 자금을 지원하는 배분원칙을 수립하도록 되어있다. 앞서 평가의 한계에서도 밝혔듯이 본 평가기준은 국제기구의 전반적인 운영 정책을 평가하는 것이지 국제기구가 얼마나 개별 사업을 잘 수행하고 성과를 내고 있는지 판단할 수 있는 기준은 아니다. KOICA는 주로 대상 국가를 지정하여 특정 사업에 지원하는데 개별 사업 수행은 수원국에 있는 국별사무소의 역량에 의해 더 많이 좌우된다. KOICA의 지원 배분원칙은 기구적정성 평가뿐만 아니라 지원하고자 하는 수원국의 국별사무소 역량과 해당 사업 자체에 대한 평가가 더 중요할 수도 있다.

이 평가 결과를 가지고 기구간에 점수를 비교하여 대상 기구에 자금 배분을 결정하는 것도 조심스럽게 접근할 필요가 있다. 특히 KOICA와의 협력 적절성 영역은 아직

KOICA의 다자협력 전략이 공식적으로 수립되지 않은 상황에서 시범적으로 마련한 평가 기준을 적용한 것이다. 본 평가결과는 해당 기구와 협력이 적절한지 여부에 대한 판단 기준으로 삼되, 각 기구의 특성을 파악하고 어느 분야에서 어떤 방향으로 협력할지 전략을 수립하는 데에 참고하고 활용하는 것이 좋다. 예를 들어 KOICA와의 협력 적절성 영역에서 특정 항목 점수가 낮다면 해당 기구와 협력사업을 위한 논의 과정에서 그 부분을 개선해 줄 것을 요구할 수도 있을 것이다.

본 평가를 위해 3개 기구의 본부와 국별사무소를 방문 조사하면서 각 기구가 외부기관의 평가에 대응하는 방식이 다름을 알 수 있었다. 이는 담당자 개인의 역량이나 태도에 따른 것이기도 하지만 기구 전체의 분위기를 보여주는 것이기도 하다. UNDP의 경우 관료화되어 있다는 비판을 많이 받아 왔고 이미 MOPAN이나 다른 공여국의 개별 평가 경험이 많아서인지, 본부와 수원국 사무소를 방문조사할 때나 서면으로 자료를 요구할 때 매우 적극적으로 협조하는 모습이었고 덕분에 다른 두 기관에 비해 입수한 정보의 양이 더 많았다. WFP나 UNICEF의 경우에도 물론 모두 협조적이었지만 소속 기관이 하는 일에 대한 자부심이 강하고 성과에 대한 신뢰가 있기 때문인지 외부 평가의 결과에 연연하지 않는 모습이 보이기도 했다. 다시 말해서, 실제 기구의 효율성이나 해당 기관이 수행하는 원조 사업의 효과성이 반드시 평가 결과와 일치하지 않을 수도 있다는 것이다. 특히 이번 평가가 짧은 기간에 제한된 자료와 면담 결과를 가지고 수행되었다는 점에서 결과를 해석할 때 더욱 신중해야 할 것으로 보인다.

KOICA의 다자협력사업 예산이 급증하고 있어 이에 대한 전략 마련이 시급하기는 하지만 아직 다른 공여국과 비교할 때 그 규모는 매우 작은 편이다. 현 단계에서는 협력 대상 기구에 대한 적정성 평가보다는 현재까지 KOICA가 추진해 온 다자협력사업의 추진 방식과 성과에 대한 종합적인 평가가 더 시급하다고 생각된다. 이를 통해 그간의 시행착오와 개선할 점을 반영하여 다자협력사업 추진 체계를 정비하고 구체적인 목표와 성과지표를 설정하는 것이 중요할 것이다. 기구적정성 평가는 시간과 비용이 많이 들고 어려운 작업이므로 기구전체에 대한 효율성 영역의 평가는 MOPAN이나 다른 공여국의 보고서를 참고해도 무방할 것이다. 대신 KOICA와의 협력적절성 영역의 평가문항은 적극적으로 매년

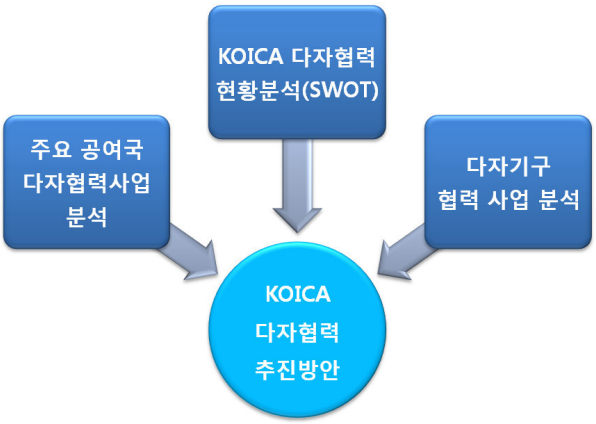
검토하고 업데이트하여 활용해야 할 것이다.

KOICA의 국제기구 협력사업은 국제기구의 본부차원에서 추진하는 것이 아니라 국제기구 국별사무소에서 기획하고 제안한 사업이다. 타 공여국들이 다자기구 평가를 하는 목적이 순수 다자원조 지원에 참고하기 위해서라는 점을 고려할 때, KOICA가 국제기구를 평가하는 목적을 분명히 해야 한다. 협력사업 지원금을 배분하고 기구별 협력 전략을 수립하는데 있어 국제기구 전체의 효율성도 중요하지만 KOICA가 지원하고자 하는 수원국내 국제기구 국별사무소의 역량이 어떠한지, 진행해 온 사업의 성과는 어떠한지도 평가의 대상으로 삼아야 할 것이다.

제5장. KOICA 다자협력사업 현황 분석 및 정책 제언

본 장에서는 지금까지 분석한 다각도의 다자협력사업에 대한 논의를 적절하게 취합해서 KOICA가 현재 고려해야 할 문제와 향후 고려해야 할 정책적 함의를 도출하는 데 목적이 있다. KOICA의 다자협력 정책에 대한 제언을 체계적으로 제시하기 위하여 세 가지 측면에서 KOICA에 적용가능한 시사점을 입체적으로 구성하고자 한다. 첫째, KOICA가 현재 추진하고 있는 다자협렵정책과 추진체계 현황에 대한 정확한 이해를 위하여 SWOT 분석을 시도한다. 둘째, 2장에서 분석한 주요 공여국의 다자협력정책 부분에서 KOICA가 다자기구를 통한 양자원조에 반영해야 할 시사점을 정리함으로써, 공여주체 측면에서 조망한 KOICA의 다자협력 개선방안을 시도한다. 셋째, 주요 다자기구 행위자 - 특히 UNDP, WFP, UNICEF를 중심으로 - 측면에서 접근한 다자협력사업이 KOICA의 개발목표와 어떻게 접목될 수 있는가에 대한 전략적 공조 방안을 검토함으로써, KOICA가 지정기여 사업을 추진하는 데 보다 효과적으로 다자기구를 활용할 수 있는 가능성을 타진한다. [그림 5-1]과 같이 KOICA의 다자협력 현주소, 주요 공여국의 다자협력 정책, 그리고 다자기구의 다자협력 방식에 대한 분석을 토대로 최종적으로 KOICA가 향후 고려해야 할 다자협력 정책을 제언하고자 한다.

그림 5-1. KOICA 다자협력사업 분석틀



1. KOICA 다자협력사업 현황 분석: SWOT 분석을 중심으로

가. KOICA 다자협력 현황 및 체계

한국의 지정기여 형식인 다자성양자의 예산 규모는 서론의 [표 1-1]가 보여주듯이 2011년 기준 81백만불로 집계되고 있으며 이는 총 ODA의 약 6.1% 정도에 달한다. 동년 OECD DAC 회원국의 다자성양자 평균치인 12%와 비교해 보면 한국의 다자성양자 규모가 DAC 회원국 평균의 절반 수준에 머물고 있다는 것을 알 수 있다. 다자원조(335백만불)와 다자성양자를 합친 규모도 31.3%에 머물고 있어 OECD DAC 회원국의 평균치인 46.8%에 훨씬 못 미치고 있고 미국을 제외하고 DAC 회원국 중 한국은 최하위에 머물고 있다. 2012년 DAC의 동료평가(Peer Review)에서 지적되었듯이 한국의 ODA 운영 체계에 있어 시급한 문제점 중의 하나가 다자원조 규모 확대와 다자협력의 원칙과 내용을 세우는 것으로 KOICA의 다자협력 방향도 거시적인 맥락에서 이러한 한국적 상황을 반영해야 할 것이다.

KOICA로 분석수준을 낮춰 보면 2013년 기준으로 총 180.02 억원으로 다자성양자원조의 예산 규모가 잡혀 있으며, 이는 KOICA 전체 예산 중 국제기구 협력 비중이 3.3%을 차지하고 있다. [표 5-1]이 보여주듯이, KOICA의 2013년도 국제기구협력 예산이 UNDP, WFP, UNICEF, MP, UN-APCICT, 아시아재단과 같은 다자기관들과 협력하고 있으며, 이는 2012년에 비해 28.5%가 증가한 수치이다. KOICA의 다자협력을 선진화하고 확대 · 강화하기 위하여 다자성양자의 예산규모가 점차 증가하고 있다는 것을 확인할 수 있으며, 이는 2010년 수립된 'KOICA 선진화 계획(2010-2015)'에 의거해 인도지원다자협력실이 신설되어 다자협력사업 기획의 제도적 기반을 구축하게 된다(한국국제협력단 2010).

표 5-1. 2013년도 KOICA 다자협력 사업 및 예산 규모

(단위: 억원)

구분	2012(A)	2013(B)	증감(B-A)	%
계	140.84	181.02	40.18	28.5%
한-UNDP MDG 신탁기금 (2010-2015/5,500만불)	66.16	60.46	△5.7	△8.6%
한-WFP Food-for-New-Village 프로그램 (2011-2015/2,700만불)	23.00	42.80	19.8	86.1%
UNICEF 아동의 안전하고 올바른 생존지원 프로그램 (2013-2015/3,800만불)	-	32.10	32.1	순증
MP 탄자니아, 우간다 코리안 밀레니엄 빌리지 사업 (2009-2013/650만불)	14.95	13.91	△1.04	△7.0%
UN-APCICT 아태지역 인적 역량 및 지식 공유 강화 사업(2012-2013/144만불)	5.00	10.70	5.7	114.0%
아시아재단 스리랑카 지역경제발전 거버넌스 사업 (2012-2014/100만불)	3.22	3.96	0.74	23.0%
UNESCO 생물권보전지역 녹색경제사업 (2013-2015/180만불)	-	5.89	5.89	순증
국제기구 봉사단 파견비	-	7.28	7.28	
사업효과성 제고비	4.66	2.64	△2.02	△43.3%
행정비	1.00	1.28	0.28	28.0%
UNDP 마다가스카르 밀레니엄빌리지 프로젝트 ('08-'12/200만불)	4.60	-	△4.6	순감
UNDP 소말리아 빈곤감축, 환경보호 사업 ('12-'15/1,000만불)	11.50	-	△11.5	
IAEA 개도국을 위한 원전인프라 역량강화 e-learning 프로그램 ('12-'13/80만불)	6.75	-	△6.75	

자료: 한국국제협력단(2013. 1.)

2012년 이전에는 특정 국제기구에 지정기여를 지원하는 방식이 특정 가이드라인 내지 원칙 없이 자금지원 위주로 집행되었는데 반해, 2012년부터는 지정기여와 같은 다자성양자 사업을 다자협력기구의 효율성과 사업효과성을 체계적으로 평가하여 파트너로서 KOICA의 참여 가능성과 KOICA 인력의 다자협력사업 참여 확대를 강조하여 왔다. 파트너 선정에 있어 국제협력기구 중 UNDP, UNICEF, WFP 등 유엔 프로그램 및 펀드 중심으로

이루어져 왔으나, 최근에 들어 UNESCO, ILO, WHO와 같은 UN특별기구와 UNESCAP과 같은 지역협의체 등으로부터 다자협력에 대한 요청이 증가하고 있어 보다 체계적인 다자협력기구 선정 기준이 KOICA 본부 차원 및 현장사무소 차원에서 마련되어야 하는 시급한 문제가 있다([표 5-2] 참조). 차후 ODA 예산이 증가함에 따라 KOICA의 다자성양자원조 규모도 증가하게 될 경우 지정기여 사업을 추진할 국제기구와 협력이 더욱 확대되고 KOICA가 공여주체로 파트너십을 효과적으로 운영할 수 있는 역량강화 작업이 필요하다. 따라서, 향후 협력대상기구를 확대하고, 협력기구가 추구하는 사업 목표와 주요사업 특성, 그리고 결과중심 평가 및 성과관리 등에 대한 이해도를 높여서 KOICA와 전략적 파트너십에 대한 전반적인 전략이 준비되어야 할 시점이다(권율 2010).

표 5-2. 국제기구 종류 및 주요기구

구분	구분	주요기구
유엔 기구	① 프로그램 및 펀드	UNDP, UNICEF, WFP, UNEP, UNFPA, UNW 등
	② 특별기구	UNESCO, WHO, FAO, ILO 등
	③ 연구훈련기관	UNITAR 등
	④ 기타	UNAIDS, UNOPS 등
	⑤ 지역협의체	ESCAP, ECA, ECLAC 등
	⑥ 연계기구	IAEA 등
기타 국제기구	① 글로벌개발기금	GAVI, GFATM, GPE, GEF 등
	② INGO 등	IPPF, UNITAID 등

자료: 한국국제협력단(2013. 1.)

이러한 다자성양자사업에 대하여 현재 KOICA가 적용하고 있는 평가체계를 앞서 4장에서 살펴보았듯이, 크게 KOICA와의 협력관계를 평가하는 영역(40점)과 기구 자체의 효율성을 평가하는 영역(60점)으로 양분되어 이루어져 있다. 전자의 경우, KOICA의 국제기구 지원 전략(양자사업 보완, 학습, 가시성 제고 등)에 부합하는지, 특히 국제기구의 공여국 관리 정책과 우리인력 진출 현황 등을 파악하여 KOICA와의 원활한 협력이 어느 정도 가능한지 평가하도록 구성되어 있고, 기구 효율성 영역은 MOPAN의 4개 평가분야를 기본으로 하여 영국, 호주, 스웨덴의 관련 평가문항을 통합하고, 주요평가지표(KPI)를 각 분야별 3개로 묶어 총 12개 항목으로 구성하고 있다. 이러한 다자성양자원조에 대한

평가 틀이 마련되어 있음에도 불구하고 아직까지 보완해야 되는 부분들이 있으며 특히 우리 인력 진출 현황으로 KOICA와 협력의 원활함을 평가할 수 있는가 등등 평가지수의 적절성에 문제점이 드러나고 있다(4장 참조).

나. 다자협력 전략 및 목표

KOICA가 2013년 수립한 다자협력 전략과 목표는 다자협력사업의 3가지 실행원칙과 부합할 수 있다고 보이는데, 이는 (1) 성과에 기반하여 협력대상 기구를 확대하고, (2) 지역적으로 선택과 집중하며, (3) KOICA의 다자협력 역량을 강화하는 데 초점을 맞추는 것으로 구성되어 있다. 그러나 현재의 전략적 목표는 수정 · 보완이 필요한 부분들을 내부적으로 갖고 있다고 할 수 있다.

첫째, 성과중심의 협력 확대는 기구적정성 평가를 통하여 협력대상 국제기구를 확대하고 그 중 2013년 UNDP, UNICEF, WFP에 대한 시범사업을 실시하여 차후 협력가능한 대상기구 전체로 확산하는 방안을 포함하고 있다. 그러나 MOPAN을 비롯한 대부분의 기구적정성 평가는 비지정기여(core contribution)를 대상으로 진행되는 평가 방식이기 때문에 얼마나 KOICA가 추진하는 지정기여 방식과 적실성을 갖게 되는 지 의문이다. 따라서 성과중심의 협력 확대에 대한 방법론 부분의 수정과 보완이 필요하다.

둘째, 지역적으로 선택과 집중을 통하여 KOICA의 다자협력 전략을 보다 효과적으로 수행할 수 있다는 점에서 지역적 선택과 집중은 2015년까지 단기적으로 KOICA 현지사무소를 소재한 국가 중심으로, 2016년 이후 중장기적으로는 KOICA 사무소가 없는 국가까지 확대되는 전략을 포함하고 있다. 전체 3.3%라는 제한된 재원을 가지고 다자성양자원조를 효율적으로 추진하기 위해서는 선택과 집중은 전략이 아니라 필요조건이 되는데, 아직까지 정확히 어떠한 기준으로 선택을 하고 어느 분야에 집중할 것인가에 대한 명확한 상이 잡히지 않고 있으며, 특히 한국 정부가 추진하고 있는 국별협력전략(CPS)과 어떠한 관계를 맺고 있는지 상호 우선순위에 관한 교통정리가 필요한 상황이다.

셋째, KOICA의 다자협력 역량강화를 목적으로 다자성양자원조 사업을 통하여 국제기

구의 전문성과 해당분야 국제적 흐름 등의 지식공유를 확대하여 관련된 양자사업의 효과성을 제고한다는 전략적 목표가 있다. 이는 다시 지정기여 사업 등의 심사 · 모니터링 · 평가를 통하여 사업관리를 강화하고, 주요 사업 집행과정에 파트너십을 위한 인력파견(KMCO, KOICA Multilateral Cooperation Officer)을 도모하는 것으로 연결되어 있다. 그러나 다자성양자 사업이 공여주체인 KOICA의 역량강화를 위한 학습효과를 제고하고 국제다자기구 사업에 직간접으로 인력파견 등을 통하여 사업관리를 할 수 있는 대상인가에 대한 근본적인 질문을 재고해 볼 필요가 있다. 다자협력을 통한 다자성양자 사업의 필요성은 이러한 역량강화의 목적보다는 KOICA가 하지 못하는 사업 및 국제기구의 전문성을 빌려 효과성을 제고할 수 있는 사업 등 KOICA 전체 양자원조 사업에 보완적인 기능에서 찾아야 한다.

다시 말해, KOICA 다자협력 정책의 근간이 되는 전략 및 목표는 다자협력체계와 국제기구를 통한 다자성양자 사업에 대한 연구 · 분석을 통하여 수정과 보완이 요구되며, 단기적인 전략에 그치지 않고 중장기적 목표와 이에 대한 제도적 뒷받침이 동시에 진행될 때 보다 통합적인 KOICA 다자협력 전략이 모색될 수 있을 것이다.

다. KOICA 다자협력 체계의 SWOT 분석

KOICA가 처한 다자협력 조건과 상황을 보다 명확하게 이해하기 위하여 이른바 SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) 분석을 시도하고자 한다([표 5-3] 참조). SWOT 분석은 크게 두 축으로 구분하여 분석대상인 조직의 상황 분석과 문제점을 밝혀내고 이를 극복할 수 있는 다양한 해법을 제시하고자 고안된 진단방법으로, 외부적으로 현 조직이 처한 기회요인(O)과 위협요인(T)과 내부적으로 현 조직이 가지고 있는 강점(S)과 약점(W)을 교차시켜 기회와 위협을 조직의 강점을 통하여 활용하고 약점을 보완할 수 있도록 전략의 방향과 세부전술을 수립함을 목적으로 한다.

1) 외부조건: 기회요인과 위협요인

2010년 한국이 OECD DAC에 가입하면서 ODA 정책을 둘러싼 외부환경의 변화를 겪고

있다. 즉, DAC 가이드라인 등의 국제원조규범을 준수해야하는 의무사항이 새롭게 부과되고, 원조효과성 제고를 위한 DAC 중심의 고위급회담(High Level Forum)이 요구하는 다양한 원칙과 성명을 준수하기 위한 노력이 요구되는 상황이다(손열 2012; 한국국제협력단 2010). KOICA의 다자협력 전략에 관하여 외부적으로 형성되어 있는 상황을 분석해 보면, 기회요인과 위협요인으로 분류될 수 있는 조건들은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

- 기회요인
  - 한국 ODA 예산 증가 추세
  - 다자원조기구의 한국에 대한 관심 증대
  - 다자협력 채널의 다양화

한국 정부가 2010년 G-20회의와 2011년 부산개발회의를 통하여 2015년까지 GNI 대비 0.25%까지 ODA 규모를 확대하겠다는 국제적인 약속을 하였기 때문에 국내적 문제가 발생하더라도 당분간 한국의 ODA 예산은 증가 추세에 있을 것이다. 이는 국제원조시장에서 볼 때 한국의 ODA 예산 증가가 대규모의 원조자금 유입을 의미하지는 않지만 앞으로 새로운 OECD DAC 회원국인 한국의 다자협력 재원 증대에 다자협력기구가 관심을 보일 가능성이 높다. 따라서 다자기구의 한국에 대한 관심 증대는 한국 정부 및 다자성양자사업을 도모하는 KOICA에게 중요한 기회가 될 수 있으며, 이러한 유리한 외부조건 하에서 한국 정부와 KOICA가 다자협력에 관한 전략 및 목표, 그리고 부처 간의 유기적 협력관계를 구축하는 세부전략으로 연결되어야 한다. 또한, UNDP, UNICEF, WFP 등의 UN 프로그램 및 기금에 주로 초점이 맞춰져 있던 다자협력 채널을 다른 특별기구, 지역협의체, 그리고 국제개발 NGO까지 확대시킬 계획이 있어 다자협력을 위한 채널의 다양화 추세도 한국 정부와 KOICA에게 중요한 기회요인으로 작용할 것이다.

- 위협요인
  - 경제위기로 인한 전통공여국의 ODA 예산 축소 경향
  - 한국 정부의 ODA 집행에 관한 대내적 책무성과 투명성 확보
  - 다자협력 관련 정부 내 유관기관과의 마찰 가능성

기회요인과 반대로 한국 정부와 KOICA에게 불리한 상황으로 작동하는 위협요인이 있는데, 우선 세계적인 경제위기로 인한 전통적인 선진공여국들이 자국의 ODA 예산을 축소하는 경향을 보이고 있어 신흥 DAC 회원국인 한국만 예산을 늘리는 데 무리한 외부환경이 형성되고 있다고 볼 수 있다. 또한 근래에 계속해서 통합적인 ODA 거버넌스 체계의 부재로 거론되고 있는 국내 유·무상 정책주무기관 및 집행기관의 분절화 현상으로 인한 대내적 다자원조 프로세스에 대한 투명성과 세금납세자인 국민에게 책무성(accountability) 문제에 대한 고려로 다자협력 사업에서 도출할 수 있는 가시성(visibility)을 어떻게 제고할 수 있는가에 대한 논의가 필요하다. 이러한 분절화 현상은 다자협력 사업에 있어 관련 정부기관 들 사이에 마찰 가능성을 배제시킬 수 없는 외부환경을 조성하게 되어 유관기관 간의 정책일관성(PCD: Policy Coherence for Development) 제고가 시급히 필요한 상황이다.

2) 내부조건: 강점과 약점

상술한 외부환경 하에 KOICA가 갖고 있는 다자협력 사업에 관한 강점과 약점을 구분하여 정리함으로써, KOICA가 이러한 외부 및 내부환경 조건을 가지고 어떻게 현실 환경에 적응하여 제한된 재원을 효과적으로 다자협력을 통하여 활용할 수 있는 지 타진할 수 있다.

- 강점
  - 신흥 OECD DAC 회원국의 집행기구
  - ODA 예산 중 다자협력 강화 가능성
  - 끊임없는 정책 쇄신 노력과 가능성

KOICA가 보여줄 수 있는 전략적 강점은 아이러니하게도 한국의 현재 위치가 신흥 DAC 회원국이라는 데 있다. 새로이 선진원조국 클럽에 가입하였기에 다분히 한국이 추진하는 다자협력 정책에 대하여 국제기구 및 여타 선진공여국들이 우호적으로 대할 수 있다는 점이다. 앞으로 한국의 원조체계와 거버넌스가 안정적으로 정착이 될 때까지 어느 정도 한국이 독창적으로 시도하는 다양한 시범 사업에 대하여 다자기구가 유연하게 협력을 유도할 가능성이 높은 데 반해, 중장기적으로 명확한 다자협력 사업의 원칙과 목표를

개발하여 국제사회와 공유하지 않으면 유년기의 자유로움이 중장기 단계에서는 굴레로 둔감할 가능성이 농후하다. 또한 내부적으로 KOICA의 예산 중 다자협력 사업 부문을 확대할 가능성이 높기 때문에 KOICA가 활용할 수 있는 다자성양자 규모도 증가할 가능성이 있다. 이는 KOICA가 보다 공격적으로 다자협력에 대한 기획을 추진할 수 있으며 이를 바탕으로 다자협력기구를 선택하고 집중하여 KOICA 양자사업에 보완적인 기능을 강화할 수 있고 기구 자체의 가시성도 확보할 수 있다. 마지막으로 KOICA가 갖고 있는 강점은 내부적으로 다자협력을 위한 제도적 정비 및 새로운 거버넌스와 원칙을 강구하기 위한 끊임없는 쇄신 노력이 표출되고 있다는 점이다. 이러한 쇄신 노력은 기존의 완성된 다자협력체제를 보유하고 있는 전통적 선진공여국보다 외부의 비판과 정책제언을 수용하기에 더 용이하다 할 수 있다.

- 약점
  - 다자협력의 전문성 부족
  - 내부적 조직 역량강화 필요
  - 다자협력기구와 소통기제 학습 필요 및 제도 부재

KOICA의 다자협력 부문에서의 약점은 아직까지 다자협력 사업이 안정화된 것이 아니라 성장과정에 있기 때문에 다자협력에 대한 조직의 전문성이 부족하다는 것을 지적할 수 있다. 다자기구 선정과 협력에 대한 거시적 측면에서 통합된 원칙과 가이드라인이 부족하고 제한된 재원과 인력으로 다양한 사업을 추진하기 때문에, KOICA 내부 조직의 역량 수준에 대한 약점이 부각된다. 다자협력기구와 어떤 방식으로 소통하고 연락 포인트를 찾아야 되는가에 대한 경험 부족으로 다자협력사업의 기획단계에서 집행까지 지속적으로 국제기구의 사업 파트너 간의 원활한 소통이 부족하여 사업의 효과성이 분절성으로 변질되고 심지어 갈등관계로까지 번질 가능성이 있다.

3) 전략도출

이러한 KOICA 외부상황과 내부조건이 교차되는 지점들에서 KOICA가 취할 수 있는 한계의 탈출전략을 다음과 같이 4개 분야로 구분하여 정리할 수 있다.

● 확장전략(강점+기회)

- 다자협력의 거시적 전략 구축
- 지정기여 사업의 지속성과 Scaling-Up
- 다자협력기구에 한국인 직원 진출 기회

외부상황의 기회요인과 내부조직의 강점이 교차하는 지점에서 찾아 볼 수 있는 전략으로 현재 KOICA가 보유한 강점이 기회요인으로 작동하는 외부환경에 접목되어 기존의 다자협력 전략을 확장하고 강화하여 성과를 향상시키는 정책적 함의를 제공한다. 이러한 확장전략의 내용으로 먼저 최근까지 다자성양자에 관한 다자협력사업의 전략적 활용을 위한 목적 및 원칙이 제대로 갖춰지지 않았고 현재 추진되는 전략과 목표도 KOICA의 다자협력이라는 큰 틀에 배태된 가치를 반영하는 것이 아니기 때문에 보다 거시적인 차원에서 다자협력의 전략을 구축하는 작업의 필요성을 들 수 있다. 이는 물론 CPS/CAS와 같은 국별전략과 연동되어 구성되는 것이 바람직하며 기존의 전략을 바탕으로 양적으로나 질적으로 확장이 가능한 부분을 중점적으로 재생산하는 것을 의미한다. 또한 지금까지 진행되어 온 지정기여 사업의 지속성을 제고하기 위하여 시범사업으로 규정하여 단기적으로 기획하기 보다는 긍정적인 성과를 보이는 사업들은 그 지원 규모를 scaling-up하는 후속작업이 유기적으로 연결될 수 있도록 다년도 확장전략이 필요하다. 마지막으로 고려해 볼 수 있는 확장전략으로 다자협력기구에 우리 인력 파견을 증대하는 방안을 들 수 있는데, 이는 국제기구의 우호적인 외부환경 속에 KOICA의 다자협력사업에 있어 강점을 접목시키는 부분으로 중요하게 다루어져야 할 필요가 있다. 이렇게 우호적 환경을 이용하여 한국인력을 투입하는 채널과 기회를 넓혀가는 확장전략은 고려해야 할 전략이지만, 다자협력사업의 초기 단계에 있는 KOICA로서는 우선적으로 국제기구와 신뢰구축을 공고화하는 것이 인력증원보다 중요한 사안이라 할 수 있다. 따라서 무리하게 인력 파견으로 국제기구 사업에 개입하여 부정적인 파트너십의 인상을 주는 것보다 장기적인 안목에서 확장전략을 추진하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

● 보완전략(약점+기회)

- 다자개발협력 매뉴얼 마련

- 현지 국별 프로그램에 대한 이해도 강화
- KOICA 내부 조직의 다자협력 부처 역량 강화
- 다자협력기구 평가체제 구축 및 보완
- 유기적 PCM 구축
- 다자협력 관련 정부 내 유관기관과의 마찰 가능성

보완전략은 외부적으로 기회요인이 존재하나 KOICA의 내부적 조건이 문제가 있을 경우 어떻게 외부 기회를 활용하기 위해서 내부의 문제를 개선할 것인가에 대한 전략적 모델이다. 첫째로 고려해야 할 전략은 KOICA 내부의 역량강화를 촉진하여 국제기구와의 주어진 다자성양자 협력 기회를 강화하는 것이다. 이를 위해서 주로 KOICA 내부의 조직운영 및 거버넌스 구조를 개선·보완하는 과정을 중심으로 이루어질 필요가 있다. 다자협력 부처의 역량강화를 위한 교육 프로그램을 도입하여 지정기여 사업에 대한 이해도를 증진하고 특히 KOICA 현지사무소가 현장에서 국제기구 사무소와 전략적으로 소통하는 기제들을 도입하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 다자협력사업의 PCM 과정에서 단계별로 유기적인 연결성을 제고하는 방안을 강구하여야 하는데, 사업발굴단계부터 기획단계, 그리고 사업평가단계까지 KOICA 본부와 현지사무소 간의 유기적 소통의 통합체를 구축하는 것이 관건이고 이를 위한 최소한의 가이드라인 내지 매뉴얼을 본부에서 사무소에 제공하는 것도 고려해야 할 사항이다. 특히, 주목해야할 사항은 국제기구와 지정기여 사업 협력을 위한 MOU 체결 시 KOICA가 원하는 사업평가 방식, 투입하고 싶은 인력 구성 등등을 세밀하게 MOU 합의사항으로 명시한 후 이후 사업진행에 있어서는 국제기구에 일임하는 것이 주요 선진공여국이 취하는 일반적인 방식이라는 점에서 MOU 체결에 대한 노하우를 집중적으로 육성하는 것이 중요하다. 지금까지의 논의가 KOICA 내부 거버넌스 및 지정기여 관련 운영체계에 관한 것이라면, KOICA와 기타 관련 부처 간의 관계 중 특히 무상 다자협력의 정책기관인 외교부와의 유기적인 관계를 구축하는 것 또한 고려해야 할 부분이다. 외교부와 국제기구의 본부 수준에서 다자협력에 관한 논의가 진행되기 때문에 KOICA에서 추진하는 다자성양자원조 프로그램도 큰 틀에서 조율이 요구될 가능성이 있기 때문이다.

● 극복전략(강점+위협)

- 다자협력기구의 선택과 집중
- 국별협력전략(CPS)와 유기적 연계성 제고
- KOICA 다자협력사업에 대한 가시성(visibility) 확대

극복전략은 주로 외부환경이 위협적인 요인들이 많은 상황에서 KOICA가 갖고 있는 강점을 활용하여 외부환경이 제약하는 부분을 극복하려는 전략적 접근을 지칭한다. 전통적인 주요 공여국들이 ODA 예산을 축소하고 있는 상황에서 한국만 예산을 계속해서 늘릴 수 있는 상황은 아니고 무엇보다도 현재 KOICA 예산 중 지정기여에 사용되는 예산 규모가 전체 6%에 머물고 있기 때문에 다자협력기구의 범위를 넓게 정하는 것보다는 협력대상으로 적절한 기구를 선택하고 예산을 집중시켜 효율적으로 배분하는 것이 중요하다. 개도국 소재 국제기구의 현지사무소에서는 KOICA 지정기여의 가장 큰 문제로 예산지원의 일회성을 강조하고 다년간 연계되는 사업 계획이 중요하다는 지적도 같은 맥락에서 시사하는 바가 크다. 또한 다자협력은 가시성(visibility)이란 측면에서 공여주체가 누구인지 파악하기가 쉽지 않은 관계로 공여국 납세자에게 다자원조로 이용된 세금에 대한 책무성(accountability) 확보가 어려운 정치적 상황이 쉽게 노정될 수 있다. 이와 같은 외부조건의 제약을 극복하기 위해서는 다자협력기구와 협의를 통해 KOICA가 가시성을 제고할 수 있는 기회구조를 확장해 나가야 한다. 이는 KOICA의 지정기여 지원을 받아 실행되는 다자협력기구의 구호품이나 지원물품에 KOICA 내지 태극기 로고가 부착되는 등 다양한 방식의 가시성 제고 방안을 고안할 수 있다. 다자성양자 사업을 추진하는 데 있어 다자협력 관련 유사기관과의 마찰 가능성을 최소화하고 상호 유기적인 연계를 증가시킬 수 있는 전략으로 CPS와 CAS 등과 같은 ODA 전체를 관통하는 국별협력전략에서 선택과 집중의 대상이 되는 수원국과 섹터를 KOICA의 지정기여와 연동시켜 다자협력을 추진하는 것이다. CPS/CAS와 연계된 지정기여 사업이 주는 이점은 KOICA가 CPS에 포함되지 않은 국가에 다자협력을 추진하고자 할 경우에도 이 사업에 대한 타당성을 CPS에 근거하여 작성할 수 있기 때문에 CPS를 보완할 수 있다는 측면에 있다.

● 혁신전략(약점+위협)

- KOICA의 다자성양자 정책을 위한 협력적 네트워크 구축

– 지정기여에 대한 제도적 저변 확대 및 강화

혁신전략은 외부조건과 내부조건이 가장 부정적인 상황이 조합된 경우에 필요한 패턴의 전략으로 KOICA가 처한 외부요인(주요 공여국 예산 축소, 국내 책무성 부재, 유관기관과의 마찰)과 내부조건(다자협력 소통기제 부족, 역량부족 등)을 동시에 극복할 수 있는 혁신적 접근법이다. 내외적으로 주어진 환경적 조건이 불리할 경우 우선적으로 KOICA가 다자성양자원조를 추진할 수 있는 환경 생태계를 협력적으로 조성하는 것이 시급하다. 따라서 국내적으로는 외교부를 비롯한 다자외교를 주관하는 부처들과 협의체 내지 소통기제를 정기적으로 운영하여 KOICA의 다자성양자정책이 중요한 가치와 성과를 공유하는 네트워킹 과정이 필요하다. 이는 다자성양자 사업을 집행할 수 있다는 KOICA의 역량강화 방안 수립과 동시에, 지정기여와 같은 사업이 다자협력의 총체적인 효과성 제고와 보완적 역할을 도모하기 위하여 필요한 정책임을 강조하는 KOICA 내부의 제도적 저변과 외부의 네트워크를 확대하는 작업이 병행되어야 한다.

표 5-3. KOICA 다자협력사업에 대한 SWOT 분석 결과

		기 회(O)	위 협(T)
		• 한국의 ODA 예산 증가 • 다자원조기구의 한국에 대한 관심 증대 • 다자협력의 채널의 다양화	• 경제위기로 인한 전통공여국의 ODA 예산 축소 • 국내 책무성 확보 • 다자협력 관련 유관기관과의 마찰
강 점 (S)	• 신흥 OECD DAC 회원국 • KOICA 예산 중 다자협력 증대 가능성 • 끊임없는 정책 쇄신 가능	확장 전략 • 다자협력의 거시적 전략 구축 • 지정기여사업의 지속성과 Scaling-Up • 다자기구 한국인 직원 진출 기회	극복 전략 • 다자협력기구의 선택과 집중 • 국별개발전략과 유기적 연계성 • KOICA 다자협력사업에 대한 가시성 확대
약 점 (W)	• 다자협력의 전문성 부족 • 조직의 역량강화 필요 • 다자원조기구와 소통기제의 제도 부재	보완 전략 • 다자개발협력 매뉴얼 준비 • 현지 국별 프로그램에 대한 이해도 강화 • KOICA 내부 조직의 다자협력 부처 역량 강화 • 다자협력기구 평가체제 구축 • 유기적 PCM 구축	혁신 전략 • KOICA의 다자성양자 정책을 위한 협력적 네트워크 구축 • 지정기여에 대한 제도적 저변 확대 및 역량강화

2. 주요 공여국 다자성양자원조 운영 분석의 KOICA에 대한 시사점

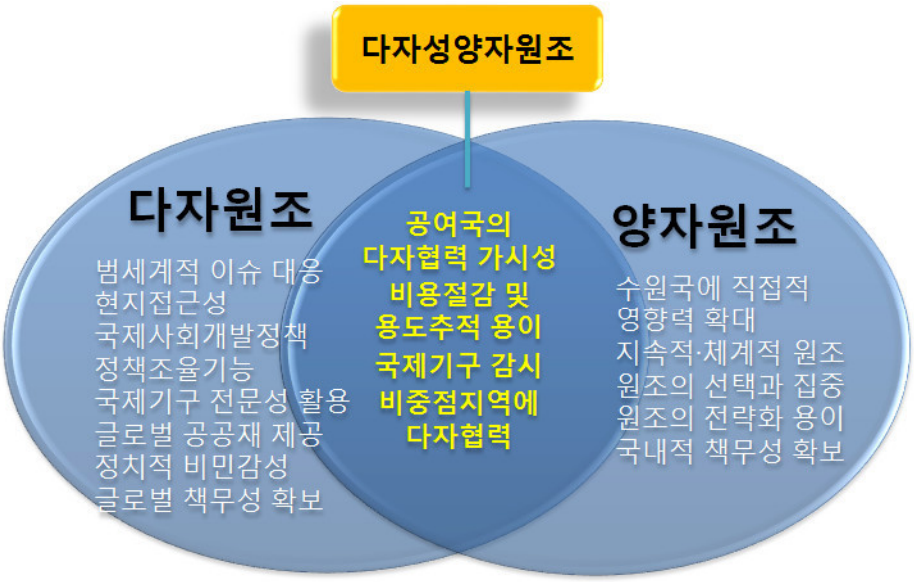
앞서 살펴 본 KOICA의 다자협력 현황과 SWOT 분석을 통한 KOICA가 갖고 있는 다자협력의 전략적 강점과 약점을 기반으로 본격적으로 주요 선진공여국의 다자성양자 원조의 협력관계를 재조명하여 KOICA를 위한 함의를 도출하고자 한다. 2장에서 분석한 내용 중 선진공여국이 다자성양자원조를 추진하는 목적과 이유, 그리고 다자성양자원조를 지원하기 위한 어떤 정책수단을 강구하고 있는가에 대한 논의를 중점적으로 다룸으로써, KOICA의 다자협력 사업에 대한 운영 체계의 재정비를 도모하는데 도움이 되는 시사점을 찾고자 한다. 이는 다자성양자원조의 이론적인 정당성 논의에서 벗어나, 실제적인 정책적 수단으로서 다자성양자 방식이 제공하는 사용가치와 동시에 이 방식의 프로젝트 사이클 관리(PCM) 체계 분석을 중심으로 핵심 내용을 재가공한다.

가. 공여국의 다자성양자원조 목적

다자성양자원조에 대한 인식론적 가치 논쟁을 차치하고 선진공여국들이 다자성양자 사업을 늘려가고 있는 이유에 천착해서 논의의 초점을 맞추자면, 다자성양자원조가 제공할 수 있는 다양한 이점을 중심으로 선진공여국의 원조패턴을 범주화할 수 있다. 물론 공여국마다 국내 상황과 원조의 원칙과 철학이 다르기 때문에 다자성양자원조의 목적을 무리하게 일반화할 수는 없지만 공통적으로 목도되는 지형은 다자성양자원조가 제공할 수 있는 비교우위에 기반을 둔다.

공여국의 시각에서 볼 때, 다자성양자원조의 가장 근본적인 특징은 다자원조와 양자원조 사이에 그 기능과 목적이 전략적으로 위치한다는 데 있다. 따라서 다자원조에서 도출할 수 있는 원조의 효과성과 양자원조의 경우 취할 수 있는 원조의 효과성이 다자성양자원조의 특정 공간 안에서 교차하거나 겹치게 형성되고, 교차된 공간의 성격에 따라 다자성양자원조의 목적이 규정되고 재생산된다(Sridhar 2012). 양자원조를 보완하면서 다자원조의 형태를 띠기 때문에 많은 경우 공여국들의 전략적 의도에 의하여 다자기구를 통하여 양자원조의 효과를 구현할 수 있는 대안적인 제3의 채널로서 다자성양자 원조가 활용되고 있다.

그림 5-2. 공여국의 다자성원조와 정책적 목적



다자원조의 목적성 및 활용도에 대한 연구는 이미 많이 축적되어 있으며, 보통 공여국이 다자원조를 동원하는 경우는 양자원조 범주를 벗어나 개별적으로 감당할 수 없는 글로벌 차원의 쟁점영역에 효과적으로 개입하기 위한 목적에서이다(권율 2010; Mavrotas and Villanger 2006). 이러한 범세계적 이슈를 효과적으로 대응하기 위하여 다자기구가 다년간의 경험과 전문성을 동원할 수 있는 역량을 보유하고 있어 개별 공여국의 활동보다는 효율적이고 효과성도 높다고 판단되기 때문이다. 또한 다자기구는 현지사무소가 없어 양자원조가 효과적으로 미칠 수 없는 지역에서 발생한 식량위기나 자연재난에 긴급하게 대응할 수 있는 기동성과 현지접근성을 보유하고 있어 긴급구호 및 인도주의적 지원의 경우 양자원조보다 선호되는 경향이 강하다. 이러한 글로벌 공공재를 제공하는 다자원조는 특정 공여국이 주도하는 양자원조보다 글로벌 거버넌스를 체계적으로 조직하고 이를 위한 국제적인 컨센서스를 구축하는 데 수월하고 효과적이다(Kaul et al. 2003). 따라서 다자원조는 국제적/지역적 수준에서 다양한 공여주체와 협력하는 정책조율기능(coordination)이 높기 때문에 다자협력에 참여함으로써 공여국들이 국제공조의 경험과 노하우를 공유할 수 있는 기회를 얻을 수 있다. 또한, 분쟁조정, 선거지원, 난민구호와 같은 공여국이

정치적으로 민감한 관계에서 양자원조를 추진하기 어려운 경우에 우회적으로 다자원조를 통해 공여국의 개입을 지속해 나갈 수 있다. 결론적으로 공여국이 글로벌 차원에서 제공해야할 글로벌 공공재에 대한 책무성(accountability)을 실질적으로 다자원조 채널을 통해 보다 광범위하게 구현될 수 있다(Goetz and Jenkins 2005).

양자원조의 경우에 공여국이 추구할 수 있는 일국적 차원의 추진체계와 영향력을 기반으로 이루어지기 때문에 양자원조의 목적은 공여국의 전략적 이해관계를 반영한다는 주장이 설득력 있어 보인다(Riddell 2007; Masud and Yontcheva 2005). 특정 수원국에 직접적 영향력을 확대하기 위한 목적 하에 양자원조가 추진될 수 있으며, 이는 특정 목적으로 인해 특정 수원국에 지속적이며 체계적인 원조 전달이 가능하다는 긍정적인 측면도 내포한다. 대부분의 선진공여국은 중점협력국을 선정하고 원조의 선택과 집중이라는 전략을 취하고 있으며, 이를 통하여 양자원조가 다자원조에 비해 보다 유기적으로 연결되어 원조효과성을 제고할 수 있으며 원조의 분절화를 피하고 비용절감을 도모할 수 있는 채널로 활용되고 있다. 결론적으로 양자원조는 공여국으로 하여금 글로벌 책무성보다 국내 납세자들에 대한 책무성 강화와 원조의 가시성 제고에 용이한 방식의 원조전달체계라 할 수 있다.

[그림 5-2]가 보여주듯이, 다자성양자원조는 다자원조와 양자원조가 교차하면서 공간에서 형성되는데, 주로 다자원조가 제공하는 장점을 공유하고 양자원조가 추구하는 목적을 반영하는 특징을 공통분모로 갖고 있다. 즉, 다자기구의 전문성과 이를 토대로 생산되는 글로벌 공공재의 범분야적(cross-cutting) 특성을 이용하여 다자기구가 제공하는 비용절감과 뛰어난 현지접근성이라는 비교우위성을 공여국이 추진하는 다자협력의 기본 방향 및 목적과 접합될 수 있도록 다자성양자원조를 전략적으로 운영할 필요와 가치가 있다고 평가할 수 있다. 2장에서 자세히 정리하였듯이, 구체적으로 선진공여국들이 공유하고 있는 다자성양자원조의 목적 및 가치를 다음과 같이 정리할 수 있는데, 이는 KOICA가 다자성양자원조를 추진하는데 공통적으로 사업 목적과 전략적 가치의 원칙을 세울 수 있다.

첫째, 국제기구 내에서 공여국의 영향력 증대를 위하여 다자원조와 함께 다자성양자원조를 동시에 추진하면서 다자협력의 규모를 확장한다. 다자기구의 핵심기여(core contributions)와 자발적기여금에 다자원조를 치중하는 것보다 다자성양자원조에 기여하는 경우 보다 공여국이 개입할 수 있는 공간이 넓어지고 꼬리표(earmark) 부여 등을 통해 다자재원 관리가 용이하여 공여국의 영향력을 제고할 수 있다. 공여국의 영향력 제고는 곧 공여국의 국가적 이해관계(national interests)가 다자기구 사업에 어느 정도 반영되는 것을 의미하며, 이는 공여국 원조정책의 거시적 국가전략과 다자성양자원조의 전략 간에 조율과 일치과정이 요구된다.

둘째, 양자원조로 대응할 수 없는 광범위한 지역 내지 긴급구호를 포함하는 국제적인 개발 사안에 대한 지원에 다자기구의 전문성이 필요한 경우 다자성양자원조가 효과적이다. 특히, 양성평등, 인권, 개발역량발전과 같은 범분야성을 띠는 분야의 경우, 그리고 기동성과 전문성을 요구하는 긴급구호 및 인도주의적 지원이 공여국의 개발전략이 미치지 않는 지역이나 그 범위를 넘어서는 경우, 공여국이 다자성양자원조 방식을 택할 가능성이 높아진다.

셋째, 다자원조에 비해 꼬리표가 달린 지정기여금은 비지정기여금에 비해 추적 · 관리가 용이하고 관리를 통하여 공여국 원조의 입지와 가시성이 제고되는 목적이 있다. 꼬리표가 달린 지정기여금은 비지정기여금이나 자발적기여금 방식과 비교해서 공여국이 지원한 재원의 사용처와 결과에 대하여 보다 쉽게 추적이 가능하다. 국제기구가 추진하는 모범사업에 적은 규모의 재원을 투입함으로써 Scale-up 효과를 내거나, 국제기구 활동에 시범적(pilot) 성격의 지원을 함으로써 공여국 지원의 가시성을 제고할 수 있다. 이러한 가시성 제고는 공여국의 책무성과 직결되는데, 이는 국내적으로 세금납세자에 대하여 원조의 출처에 대한 정확한 보고를 통해 책무성을 확보할 수 있으며, 동시에 국제기구 사업에 공헌함으로써 글로벌 공공재 창출이라는 국제적 책무성도 제공할 수 있다. 그러나 이러한 지정기여금으로 인하여 주요 공여국이 국제기구 통제수단으로 다자성양자원조를 활용한다는 비판이 제기되고 있다(Sridhar 2012).

넷째, 다자성양자원조를 통하여 공여국이 지불해야 할 행정비용이 절감되고 이를 위하여 공여국이 다자기구가 보유하고 있는 현지접근성과 현지 네트워크를 이용할 수 있다. 공여국이 다자기구의 효과성이 이미 입증된 사업에 Scale-up 효과를 꾀하거나 공여국의 현지사무소가 없는 경우에 다자기구의 현지 네크워크를 통하여 양자원조에서 발생하는 비용을 절감할 수 있다.

다섯째, 정치적으로 민감한 사업 내지 지역의 경우, 중점지역으로 선택되지 않은 지역의 경우 등은 양자원조가 적용되기 어려운 사례이며, 이는 다자기구를 통한 다자성양자원조가 효과적으로 동원될 수 있는 공간을 열어 준다. 비중점지역에 다자협력이 필요하거나 전략적으로 중점지원 지역이지만 정치적으로 양자원조가 개입하기 어려운 지역은 다자성양자원조이 중요한 징검다리 역할을 할 수 있다.

여섯째, 다자원조와 마찬가지로 다자성양자원조의 경우도 공여국 인사들의 국제기구에 진출기회 확장이라는 목적과 국제기구에서 하는 다자협력사업에 참여함으로써 다자협력의 노하우를 배우기 위한 목적이 있다. 그러나 다자기구가 추진하는 사업에 공여국 인력이 투입되는 문제는 조심스럽게 접근해야할 사안이며 특히 인력투입이 다자기구의 독자성에 대한 도전으로 받아들여질 수 있는 가능성이 있어 장기적인 계획 하에 다자기구와의 협력관계를 지속가능하게 유지하는 데 우선적으로 초점을 맞춰야 할 것이다.

결론적으로 다자성양자원조 정책을 도입하는 선진공여국의 목적 및 이유는 다양하게 정리될 수 있으며, 이는 긴급구호사업 내지 인도주의적 사업과 범분야적(cross-cutting) 영역에 집중하는 호주와 미국, 다자기구와 협력을 추진하기 전에 까다로운 평가와 절차를 통해 공여국의 입지를 높이는 영국, 인권과 인도주의에 입각하여 다자성양자원조를 접근하는 북유럽 국가 등 다양하게 다자성양자원조사업의 특정 목적과 활동계획에 대한 공여국의 의견을 반영하는 방식에 차이가 나타난다. KOICA가 중요하게 얻을 수 있는 시사점은 KOICA가 추구하는 다자협력의 목적과 거시적인 프레임과 다자기구의 전문성 · 기동성 · 현지접근성이 유기적으로 연결될 수 있는 사업과 분야 및 지역을 선별하여 구체적인 협력 방식을 구축하는 것이 관건이다.

나. 공여국의 다자성양자협력 운영 특징: PCM을 중심으로

다자성양자원조는 다자원조와 달리 다자협력의 사업 이행기관으로서 다자기구를 파트너로 선정하는 프로세스로 인식하는 경향이 강하기 때문에, 공여국 본부와 다자기구 간의 전략적 협력관계와 독립적으로 수원국에 있는 공여국 현지사무소가 다자성양자원조의 운영을 결정하는 방식이 주류라 볼 수 있다. 현지 상황에 밝은 국별 현지사무소가 수원국의 다자기구 사무소의 역량을 보다 객관적으로 평가할 수 있기 때문에, 선진공여국의 대부분은 다자성양자원조 사업의 발굴 · 선정 · 이행 · 평가 등의 PCM 일체를 현지사무소를 중심으로 추진하고 있다. 특히, 다자협력의 분권화를 주요 특징으로 내세우는 미국, 호주, 영국 등 소위 자유주의(liberal) 레짐의 본부를 두고 있는 공여국의 경우는 더욱 다자성양자원조의 지역화 현상이 강하게 나타나고 있다. 다음은 주요 선진공여국의 다자성양자원조 사업의 운영과정에서 목도되는 공통된 특징으로 KOICA가 향후 정책에 반영할만한 중요한 함의를 내포하고 있다고 할 수 있다.

첫째, 사업발굴 및 선정 단계에서 대부분의 선진공여국은 국별협력전략의 거시적 맥락에서 사업분야를 발굴하고 사전평가하고 선정한다. 발굴하는 사업이 공여국이 추진하는 원조정책의 큰 틀과 조율되고 국별협력전략에 맞게 조정되지만 사업발굴과 선정은 본부가 아닌 현지사무소에서 주도적으로 관장하고 있다. 국별 현지사무소에서 발굴한 다자협력사업을 이행할 파트너로서 특정 다자기구가 평가 프로세스를 거쳐 선정되며, 이는 다자기구의 전문성이 인정되고 공여국의 양자원조에 보완적인 역할을 할 경우 사업의 비즈니스 모델 등과 함께 사업선정과 이행 매커니즘을 주로 기획단계에 신중하게 다자협력기구와 협의한다. 이 단계에서 중요하게 지적할 사항은 선진공여국이 다자기구와 MOU 체결하기 전에 충분한 논의와 협상을 거쳐 사업안, 운영방식, 보고기준, 사업내용 및 공여국 참여방식 및 기타사항을 분명히 명시하는데 제도적 · 인적 역량을 투입하는 데 반해, MOU 체결 후에는 사업집행에 관하여 국제기구에 일임하는 방식을 취하고 있다는 데 있다. 이러한 국제적인 다자성양자원조의 경향은 국제기구의 다자협력 전문성과 독립성에 대한 공여국으로서의 존중과 일방적인 사소한 개입으로 인하여 공여국의 가시성에 손상을 입히는 단점을 고려한 결과물이라 볼 수 있다. 여기에 또 한 가지 주목할 사항은 – 특히, 미국의

경우 - MOU 체결에 있어 법적 전문성이 있는 본부 직원들이 동원되는 경우가 많다는 점인데 다자성양자원조 사업을 발굴하고 선정하여 처음 단계에서 국제기구 파트너와 협정 조건을 합의하는 데 필요한 인력자원을 최대한 투입할 수 있는 제도적 장치는 본부 차원에서 마련하고 있다는 것을 알 수 있다.

둘째, 사업집행 단계에서는 대부분의 선진공여국이 다자기구 사업에 직접 참여하지 않고 다자기구에 사업의 집행을 일임하지만, MOU에 명시되어 있는 합의사항에 의거하여 정확하게 개입하거나 보고를 받을 수 있다. 공여국의 다자협력사업에 있어 행정비용을 줄이고 국제기구의 전문성을 활용하는 차원에서 다자성양자원조는 국제기구를 사업파트너로 고용하는 의미가 강하기 때문에 MOU에 명시되어 있는 국제기구의 의무사항에 벗어난 사업집행에 대한 적절한 대응이 가능하지만 기본적으로 국제기구에 사업집행을 맡기기 때문에 사업 중간에 MOU에 합의되지 않은 보고를 요구하거나 모니터링 및 중간평가 등의 개입은 고려되지 않는다. 호주의 경우와 같이 자국의 인력을 파견하는 경우도 있지만, 이 또한 사업 사전 단계에서 MOU에 기입함으로써 유효한 것으로 다자협력사업에 공여국의 인력을 활용하거나 공여국의 인력이 사업에 참여함으로써 교육의 기회를 확대한다는 의미한다.

셋째, 모니터링 및 평가 단계에서 공여국의 역할은 국가마다 다르지만, 공통적으로 모니터링이나 평가를 직접 공여국이 하는 경우는 드물며 공동으로 할 경우에는 보통 MOU에 명시되어 있다. 다만 공동으로 사업장을 방문하여 사업진행을 검토하는 방식은 대부분의 다자성양자사업에서 공여국의 현지사무소가 취하고 있는 것으로 파악되었으며, 차후 다자기구가 제출한 모니터링 및 평가 보고서를 공여국이 심의하고 재평가하는 경향이 강하다.

전반적으로 공여국들이 택하고 있는 다자성양자원조 운영방식은 양자원조에서 비롯되는 국가원조전략을 다자원조 방식에 적용하는데 있어 사업발굴 및 선정에 양자적인 특성을 최대한 반영하고 사업집행 및 평가단계에서는 다자기구에 거의 일임하는 다자적인 특징이 배태되어 있다고 평가할 수 있다. 이러한 다자성양자원조 사업을 운영하는 데 있어 보다

중요하게 고려해야 할 사항은 어떻게 다자협력사업에서 공여국의 가시성을 제고할 수 있는가에 대한 문제이다. 이와 관련하여 공여국의 가시성은 크게 본국의 국민에 대한 가시성, 수원국 정부와 수혜자들에 대한 가시성, 마지막으로 공여국의 국제사회에 있어서 다자협력을 위한 노력에 대한 가시성으로 구분하여 평가할 수 있다. 다시 강조하지만, 가시성의 문제는 결국 원조의 책무성로 귀결되며 이는 다시 공여주체가 빈곤퇴치 및 질병예방과 같은 인도주의적 공공재를 생산하고 배분하는 데 있어 국내 세금을 투명하게 사용했는지, 수원국 국민에게 실질적인 빈곤퇴치의 도움을 제공하였는지, 그리고 국제사회의 일원으로서 글로벌 공공재 제공에 책무를 다했는지에 대한 논의로 세분화될 수 있다(김태균 2010; Grant and Keohane 2005).

3. 주요 다자기구 협력 사업 분석의 KOICA에 대한 시사점

3장에서 분석한 다자기구의 운영과 공여국과의 협력 방식에 대한 논의를 다시 KOICA와의 협력이라는 맥락에서 재구성하는 작업이 중요하다. KOICA가 선정하고 있는 중점협력 다자기구로 UNDP, UNICEF, WFP를 중심으로 다자기구의 협력사업 운영 현황을 분석하고 KOICA가 향후 다자기구와 어떤 방식으로 전략적인 연대 방식을 추진하는 것이 바람직한가에 대한 시사점을 논의한다. 특히, 비핵심공여(non-core contributions)의 경우 사업의 기획, 재원마련, 집행과정 등에 있어서 핵심공여(core contributions)과 어떤 차이가 있는지, 그리고 비핵심공여에서 공여국이 어떤 방식으로 다자기구에 접근하는 것이 다자성양자원조 사업을 추진하는 데 효과적인지 살펴보고자 한다.

가. 다자기구 협력사업의 추진체계 특징

보통 유엔기구는 회원국으로부터 분담금을 받아 운영되지만, UNDP, UNICEF, WFP는 의무분담금 없이 전적으로 자발적 기여금으로 운영되며 각 기구의 재정 수입은 핵심공여(core contributions)와 비핵심공여(non-core contributions)으로 구분된다. 특히 비핵심공여는 특정 목적이나 지원대상 지역, 분야 등의 용도가 미리 지정된 기금으로 기구에 따라 다른 용어로 지칭된다(3장 참고). 이 세 기구는 정규재원보다는 공여국의 지정기여에 의한 재원에 의존하는 비율이 높아 자체적으로 독립된 사업을 추진하기가 쉽지 않은 상황이다.

다자기구의 조직구조를 보면, 기구마다 세부적인 차이는 있지만 크게 본부와 지역사무소, 그리고 국별사무소로 구분할 수 있다. 지역사무소의 역할은 본부와 국별사무소 및 국가사무소 간의 업무중재와 조정, 예산 심의, 모니터링 등을 관장하며, 보다 효율적인 조직관리와 사업운영을 목표로 삼고 있다. 반면 국별사무소는 주로 수원국 정부를 상대로 국별계획(Country Programme)에 관한 자문 수행, 현지 예산 집행, 사업 감독 및 모니터링, 본분에 사업 보고 등의 현장을 기반으로 역할을 수행한다. 특히, 국별사무소는 본부와 지역사무소와 별도로 독자적으로 사업을 수행할 수 있는 권한을 부여받아 사업을

계획하고 예산을 집행할 수 있기 때문에 공여국의 현지사무소와 소통할 수 있는 공간이 늘 존재하며 상호 간의 사업에 대한 의견을 교환하고 독자적으로 사업을 수행할 수 있는 가능성이 있다는 것을 숙지할 피요가 있다.

UNDP, UNICEF, WFP 모두 국별계획은 UNDAF에 준하여 수립되어야 하며, 다자기구의 국별사무소는 UNDAF에 명시된 내용에 의거하여 실행계획을 수립 · 집행한다. 원칙적으로 UNDAF는 수원국 정부의 개발전략과 MDGs를 고려하여 결정되기 때문에 UNDAF 하에 조율되는 국별계획도 수원국의 개발계획과 유기적으로 연결된다고 볼 수 있다. 다자기구 국별사무소는 이러한 국별계획과 국별계획에 따른 재원 조달을 위하여 공여국에 홍보하고 예산지원 가능성을 타진한다. 또한 프로젝트 수준에서 다자기구의 국별사무소는 공여국 및 수원국과 합의한 바에 따라 프로젝트 문서를 작성하고 steering committee를 구성해서 공여국도 참여할 수 있는 공간이 형성된다.

프로젝트 수행에 있어서 다자기구는 이미 오랜 경험을 통하여 사업수행의 효율적인 관리와 추진방식에 대한 지식이 축적되어 있기 때문에 기존의 성공적인 프로젝트를 수원국 현지에서 Scale-up하는 방식의 사업을 찾아내고 이를 지속적인 사업으로 확장하는 데 주요 임무가 있다. 따라서 공여국이 다자기구와 다자성양자원조 사업을 협력할 경우에는 굳이 새로운 사업을 발굴해서 제안하거나 사업수행 과정에서 모니터링이나 평가를 독자적으로 내지는 공동으로 수행할 것을 요구할 필요성이 떨어진다. 보다 바람직한 다자기구와의 연대는 협력사업을 시간적으로 확장하고 다자기구가 기존에 추진하고 있는 사업에 지원하는 방식이 다자기구에 대한 공여국의 가시성과 신뢰성을 높이는 지름길이 된다.

나. 다자기구의 전략적 연대 방식

공여국이 다자기구와 다자성양자원조 사업을 추진할 경우 다자기구의 특성에 맞게 전략적으로 연대를 도모할 필요가 있다. 3장에서 분석한 세 기구 사례에서 얻을 수 있든 전략적 연대 방식은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, UNDP, UNICEF, WFP 세 기구 모두 각각의 특징과 상이한 역할을 수행하고 있기 때문에 각 기구의 내부 운영 매커니즘과 정책결정 구조 및 과정에 대한 공여국의 상세한 인지와 연구가 필요하다. UNDP는 광범위한 분야에 걸쳐 다양한 사업을 기획하고 다양한 파트너들과 연대하는 방식을 취하기 때문에 조정기구로서의 역할을 수행할 수 있으며 정치적으로 중립성을 띠기 때문에 수원국 정부에 접근성이 뛰어나다는 장점이 있다. 반면, UNICEF와 WFP는 현장접근성과 기동성, 그리고 각 기구의 특장된 전문성이 뛰어나기 때문에 공여국이 포괄하지 못하는 이슈와 지역에 직접 투입될 수 있는 역량을 보유하고 있다. 따라서 기구마다 특별한 장점이 있기 때문에 이를 바탕으로 다자성양자원조 사업을 도모하는 것이 바람직하며, 공여국의 입장과 영향력을 반영하도록 다자기구에 접근하는 것은 지양해야 된다.

둘째, 수원국 현지에서 소통할 수 있는 다자기구와의 협의체에 적극적으로 참여할 필요가 있다. UNDP의 경우, 프로젝트 수준의 다자기구 현지사무소와 함께 조직되는 steering committee에 공여국이 참여할 수 있으며, 참여를 통해 사업 초기 단계부터 공여국의 입장을 반영시킬 수 있다. 그러나 사업이 집행되는 중간 단계에 공여국 현지사무소가 개입하는 사례는 극히 드물기 때문에 조심할 부분이라 할 수 있다.

셋째, 다자기구가 수립한 국별계획(Country Programme)과 이에 기반한 사업에 대한 정보를 공여국의 현지사무소가 입수하고 숙지하는 것이 바람직하며, 또한 각 국제기구가 채택하고 있는 중점분야 및 지원원칙에 관한 제반 동향에 대한 분석도 공여국의 본부 차원에서 체계적으로 진행되고 현지사무소와 공유되어야 한다.

넷째, 국제기구와 공여국이 다자성양자원조 방식을 통해 협력하는 데에는 역시 MOU 체결의 중요성을 간과할 수 없다. 예를 들어, 다자성양자원조를 제공할 경우 다자기구 본부 차원에서 공여국 본부와 체결하는 양자신탁기금을 설립하거나 국별사무소 차원에서 개별 프로젝트를 지원하는 방식으로 나눌 수 있는데, 신탁기금의 경우 다시 지역적 내지 분야적 구체성 측면에서 다양하게 추진되며 공여국의 인력참여와 통제 기제도 MOU에 어떻게 명시하는가에 따라 다르게 관리된다. MOU에 명시되지 않은 내용을 사업 중간에 요구

하거나 개입하려는 공여국의 행위는 국제사회에서 쉽게 반영되지 않는다는 것을 숙지할 필요가 있다.

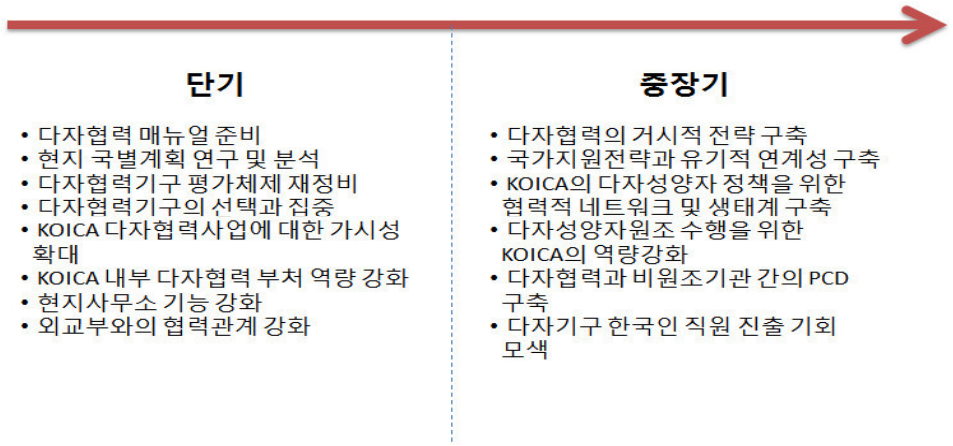
다섯째, 다자기구가 추진하는 국별계획은 UNDAF와 수원국의 개발전략, 그리고 MDGs를 모두 고려하여 작성되는 것이기 때문에 공여국이 국별계획을 고려하지 않은 사업안을 제시할 경우 반영될 확률이 현저히 떨어진다. 따라서 다자기구의 국별계획 안에서 공여국이 다자성양자원조를 어떻게 접목시킬 수 있는가가 중요하다.

여섯째, 다자기구와의 협력사업 운영에 직접 참여하여 공여국 인력이 교육을 받거나 학습할 수 있는 가능성이 현저히 떨어진다. 해당 사업에 공여국 인력의 전문성이 필요할 경우 공여국의 전문인력이 다자협력 사업에 투입된 경우를 제외하고는 실제로 다자기구가 주도하는 사업에 공여국이 교육이나 학습을 목적으로 인력을 보낸 사례는 찾아보기 힘들다. 이미 다자기구는 오랜 동안 시행착오를 거쳐 쌓아 온 사업방식의 경험이 풍부하기 때문에 공여국이 새롭게 요구하는 모니터링, 평가, 사업 설계와 같은 개입요소에 익숙치 않으며 이는 효과적인 사업 운영에도 해가 될 수 있다.

4. KOICA 다자협력사업 효과 제고를 위한 전략적 제언

지금까지 분석한 함의들을 바탕으로 KOICA 다자협력사업의 효과를 제고할 수 있는 방안 및 전략적 제언을 다자협력의 목표와 원칙, 협력사업의 기획 · 집행 · 평가로 이어지는 PCM, KOICA 내외 관련기관 간의 다자협력 정책 조율 등을 중심으로 정리하고자 한다. KOICA의 다자협력 현황과 문제점 분석, 주요 공여국의 다자협력전략, 그리고 국제기구의 다자협력 사업 방식에 대한 분석을 토대로 KOICA에 대한 전략적 제언을 단기와 중장기로 시기를 구분하여 정리하도록 한다(그림 5-3 참조). 전략적 제언을 단기와 중장기로 인위적인 구분을 통해 일반화하기는 어려움이 있으나, 상호 교차되는 지점을 감안하여 상대적으로 시기성을 나누었다는 것을 밝힌다.

그림 5-3. 시기별 KOICA 다자협력사업 추진전략



가. 단기적 제언

2010년 발표된 KOICA 선진화 방안(2010-2015)과 같이 지속적으로 KOICA 내부에서 조직의 역량 강화와 조직구조 개편이 추진되어 왔으며, 여기에 다자성양자원조라는 KOICA가 향후 도모해야 할 다자협력방식을 중심으로 단기적으로 고려해야 할 사항들을 정리하도록 한다. 그러나 단기적 제언과 중장기 제언은 서로 명확하게 구분되는 것이

아니라 상호 유기적으로 연결되어 있으며 단계별로 강조될 부분의 차이가 존재하는 것이라는 것에 주목할 필요가 있다.

첫째, 시기적으로 가장 우선적으로 추진해야 될 전략은 KOICA의 다자성양자원조에 대한 목표와 원칙을 구체적으로 정비하고 이를 현장에서 지원할 수 있는 다자협력 매뉴얼과 가이드라인이 목표와 원칙에 준하여 통합되어야 한다. 앞서 살펴 보았듯이, 공여국이 다자성양자원조를 도모하는 이유와 목적을 다양하게 정리할 수 있으며, 이러한 목적이 현실적으로 다자기구 사업과 접목되었을 경우 공여국 기관이 숙지하고 있어야 할 가이드라인 내지 다자협력 매뉴얼을 준비하는 작업이 KOICA에게 시급히 필요하다. 목표와 원칙은 본부에서 직접 추진해도 무방하지만 매뉴얼과 가이드라인은 현장의 경험을 반영하기 위하여 현지사무소의 의견을 수용하는 것이 바람직하다. 아직까지 KOICA의 경우 구체적인 다자성양자원조에 대한 원칙 및 가이드라인이 현지사무소에 제공되지 않아 사업발굴이 중복되거나 어렵게 보고된 사업발굴보고서가 본부 차원에서 채택되지 않아 낭비되는 물리적 비용이 발생하고 있다. 따라서 다자협력의 원칙(목적)과 실질적인 정책집행의 가이드라인 제공은 현장과 본부를 유기적으로 연결시키는 통합효과를 창출할 수 있다. 이러한 통합효과는 단순히 공여국의 다자협력 이해관계만을 반영하여 조성되는 것이 아리나 UNDAF가 추진하는 사업 및 의제 파악하고 주요 국제기구가 추진하는 의제와 원칙, 그리고 전문성을 반영한 가이드라인이 수반되어야 한다. 더 나아가 통합효과는 중장기적으로 국가지원전략(CAS) 프레임 안에서 조율되어야 한다.

둘째, 다자협력기구 평가/모니터링 시스템 도입과 평가에 의한 협력대상으로서 다자기구의 선택과 집중이 필요하다. 이러한 평가 시스템은 다자기구 평가의 한 축으로 구성되어야 하는데, 이는 다자성양자원조에 국한되어 있는 KOICA가 다자기구 전체 평가를 한다는 것이 어렵기 때문이다. 대부분의 선진공여국의 다자기구 평가도 핵심공여를 중심으로 이루어져 있고 다자성양자원조는 이 중 한 부분을 구성하는 것으로 확인되었다. 단기적으로 주요 협력대상으로 다자기구를 선택하고 집중할 필요가 있는데, 이는 KOICA 사무소에서 해당 국가에서 잘 진행되고 있는 성공 사업을 파악하고 그 사업을 확대하여 지원할 수 있는 다자기구를 선택하는 것이 중요하다. 그러나 다자기구의 선택과 집중은

신중하게 접근할 필요가 있다. 이미 UNDP, WFP, UNICEF 중심으로 KOICA 다자성양자 사업이 집중적으로 진행되고 있다면, 이 기구들과 전략적으로 다년간 scaling-up 위주의 사업 방식을 발굴하고 추진하는 것이 바람직할 수 있다. 현실적으로 작은 규모의 KOICA 다자협력예산을 효과적으로 사용하기 위해서는 이 전략이 필수적이며, 중장기적으로는 협력대상 기구를 확대해 나가며 국제금융기구인 세계은행과도 연대할 수 있는 최소한의 채널을 확보하는 것도 차후 기구별 전문성에 따라 KOICA가 협력할 수 있는 다변화 전략으로 중요하다.

셋째, 'KOICA 선진화 계획 2010-2015'에도 중요하게 거론되고 있듯이 KOICA 현지사무소의 다자협력 사업관리 역량을 강화하고 사업발굴 및 선정의 임무가 다른 선진공여국과 같이 현장에서 처리될 수 있도록 현지사무소의 기능 확대 및 강화가 필요하다. 실제로 현재까지 다자기구 협력사업은 KOICA 본부가 주도하는 것으로 보이며, 현지사무소는 지원 방침이 결정되기까지 크게 역할을 하지 않는 것으로 판단된다. 향후 KOICA 현지사무소의 역할을 명확히 하고 본부와의 역할 분담과 의사소통 채널을 제도화하는 작업이 필요하다. 현장에서 어떤 다자기구와 어떤 사업을 추진하는 것이 효과적이라는 보고를 제공하는 것이 사업 선정에 큰 도움이 될 수 있다.

넷째, KOICA 다자협력사업 추진하는 본부 담당부서의 역량 강화도 필수적이다. 특히, 수차례 확인했듯이 다자협력에 있어서 가장 핵심적인 공여국의 역량은 MOU 체결을 위한 사전작업과 정확하게 공여국의 요구를 명시하는 것이다. 다자성양자원조 사업의 특성 상 MOU 체결 이후의 진행되는 사업수행에 공여국이 개입할 여지가 크지 않으므로 사업기획과 선정, 그리고 양해각서 체결 단계까지 KOICA의 이해관계를 적실하게 표현할 수 있는 법적 전문성을 가진 전문가 인력 보충이 시급하다.

다섯째, KOICA가 단기적으로 추구해야 할 전략은 KOICA의 다자협력 가시성을 높이는 것이다. 가시성은 세 가지 측면에서 세분화할 수 있는데, 먼저 수원국 정부에 대한 가시성 제고인데 이는 다자협력 사업을 통해 수원국 내 공여국 컨소시엄 및 다양한 전문가 회의에 KOICA 현지사무소가 참석하여 KOICA가 제공할 수 있는 협력사업을 적극적으로

홍보하는 가에 따라 수원국 정부에게 KOICA의 가시성을 각인시킬 수 있다. 또한 국제기구에 단발성의 지원이 아니라 다년간 지속성을 가지고 다자성양자원조사업을 도모함으로써 해당 국제기구가 수원국 정부에게 전달하는 정기보고서에 KOICA의 공여기금이 포함되고 이는 자동적으로 공여주체인 KOICA의 이미지가 제고되는 효과를 가져올 수 있다. 반면, 수혜지역 현지인들에게 KOICA의 가시성을 제고하기 위해서 다자기구가 제공하는 물자 및 서비스에 KOICA 로고와 홍보마크를 사용하도록 구체적인 지침을 다자기구와 협의하여 MOU에 명시함으로써 가시성을 높일 수 있다. 또한 KOICA 현지사무소장이나 본부에서 파견된 고위급 인사 내지 수원국 내 한국대사가 사업장을 순방하거나 정기적으로 방문함으로써 더욱 현장에서의 가시성을 높일 수 있다. 마지막으로 국제기구 내에서의 KOICA의 가시성을 제고하는 측면에서 볼 때 KOICA가 다자성양자원조 추진 시 다자기구에 무리한 요구를 하지 않고 기존의 국제관례에 따라 다자협력을 추진하고 단발성이 아닌 장기성 사업이 지속가능하도록 지원을 기획한다면 다자기구 내부에서 KOICA에 대한 평가가 긍정적일 가능성이 높아진다.

여섯째, 외교부와 KOICA 간의 다자협력을 위한 협력관계를 유지하고 핵심공여와 비핵심공여 간의 유기적 연계를 도모할 필요가 있다. KOICA는 다자성양자원조에 집중할 수 있도록 외교부에서 KOICA에게 전문성과 독자성을 위임할 필요가 있으며, 외교부는 핵심공여를 중심으로 역할을 수행하되 KOICA가 담당하는 비핵심공여가 핵심공여와 무관하게 추진되는 것을 방지하기 위하여 상호 보완성을 유지하도록 조정자 역할을 도모한다. 다자원조의 주요 정책기관인 외교부와 집행기관인 KOICA 간의 업무분장을 제도적으로 분리하여 구조화하고 다른 층위에서 활동하는 범위를 설정하여 각각의 업무활동에 대한 분업적 효율성을 생산해낼 수 있다면 보다 다자사업의 효과성과 책무성이 제고될 것으로 판단된다. 장기적으로 한국의 다자협력이 체계적으로 추진되기 위해서 우선적으로 외교부과 KOICA 간에 합의된 다자원조 전략과 원칙, 더 나아가 철학적인 근거가 확립되어야 한다. 원칙적인 수준에서의 다자원조전략은 두 기관 사이에서 외교부의 국가전략적 측면에서의 접근법과 KOICA의 현장에서 쌓은 경험적 접근법이 공유될 수 있는 제도적 채널에 의해 선택되고 조성되어야 한다. 이를 바탕으로 외교부는 가능하면 매년 ODA 백서 발간을 통해 한국의 다자협력에 대한 전반적인 방향성과 원칙을 지속적으로 재생산하는 정책

기관으로서의 업무를 수행해야 한다. 한편, KOICA는 외교부의 정책적 원칙을 근간으로 현장에서 수원국에게 가시성을 높이고 책무성을 확보할 수 있는 실질적으로 현장에서 적용이 가능한 사업의 실천적 원칙과 접근법을 마련하고 제도적으로 모든 직원과 사업관련자들에게 공유할 수 있도록 강구해야 한다. 이러한 분리과정에 있어서 비핵심공여는 KOICA에게 일임되어 수행되기 때문에 외교부는 KOICA가 제시하는 사업안과 원칙공유 부분을 적극적으로 검토 · 수용할 필요가 있으며, 궁극적으로는 다자성양자원조의 기획과 집행, 모니터링 전 과정을 KOICA에서 독립적으로 수행할 수 있는 제도적 풍토를 조성하는 것도 고려해야 할 사항이다. 그러나 다자성양조원조를 KOICA 중심으로 운영하는 방안은 최종적으로 거시적인 거버넌스 관점에서 외교부 다자협력 정책의 일환으로 통합되고 조율되어야할 것이다.

일곱째, 단기적으로 신흥원조국으로 새로운 사업을 하려고 제안과 무리한 개입을 꾀하는 것보다 국제사회에서 선진공여국들이 추진해 온 방식을 따르는 것이 안정적이다. 즉, MOU를 체결할 때까지 심도있는 조사와 논의를 통하여 KOICA가 요구할 수 있는 부분을 명시적으로 협의하되, 그 이후 집행과 평가 단계에서는 전문성이 있는 국제기구에 일임하는 것이 바람직하다.

나. 중장기 제언

첫째, 단기적 차원에서 구축된 다자협력의 원칙과 목표를 KOICA와 한국의 개발협력정책이라는 거시적 맥락에서 중장기 단계의 다자협력 원칙과 목표로 확대할 필요가 있다. 물론 단계마다 외부상황과 KOICA 내부 조건이 항상 변화할 가능성을 배제할 수 없기 때문에 단계별 원칙과 목표를 재조정해야 하지만 큰 틀에서 한국의 다자협력이 추구하는 원칙이 인도주의적 원조를 비롯한 국제원조패러다임과 공유할 전략적 지점이 무엇인가를 고민하고 거시적 담론을 조성해 나갈 필요가 있다. 한국의 다자협력의 중장기적 원칙이 공식적으로 선언되면 국제기구와의 협력관계가 보다 안정적이고 지속가능해지는 이점이 있다.

둘째, 국별협력전략(CPS)과 국가지원전략(CAS)와 다자협력의 연결고리를 모색하고 다자성양자원조의 역할을 정의할 필요가 있다. 앞서 SWOT 분석에서도 확인했듯이, CPS/CAS와 다자성양자원조 간의 유기적 보완성 구축은 중장기적으로 KOICA가 관련부터와 함께 추진해야 할 목표이다. 2013년 KOICA 전체 예산 중 국제기구 협력 비중이 3.3%인 현실을 감안하면, 다자기구의 선택과 집중도 필요하지만 다자성양자원조가 투입될 지역과 분야 또한 선택과 집중이 필요하다. KOICA 선진화방안도 유·무상 통합 국가지원전략(CAS)에 근거하여 수원국의 국가개발계획에 통합되어 있지 않으며 공여국에 의해 독립적으로 수행되는 단독 프로젝트 형태의 원조방식에서 벗어나 통합적 프로젝트로 지향하고 있으며, 여기에 맞추어 국별양자원조에서 보완이 필요한 분야에 다자성양자원조를 지원하는 방안을 추진할 수 있다. 그러나 사업성과가 글로벌 수준이나 지역수준에서 설계된 경우 내지 KOICA 사무소가 없는 국가를 지원할 경우 CAS와 무관하게 다자협력이 추진될 수 있다. 궁극적으로 다자성양자원조를 CPS/CAS에 연동되게 계획하는 것이 관건이지만 현실적으로 반드시 인위적인 연동을 기획할 필요는 없다. 일예로, 노르웨이는 다자성양자사업의 목적을 양자간 원조의 보완에 둠으로써 주로 취약국에 지원하거나 국별프로그램이 수립되지 않은 국가에 지원할 경우 다자기구를 활용한 다자성양자 사업을 추진하고 있다.

셋째, 이렇게 다자협력을 CAS와 연계시키기 위해서는 KOICA 다자협력을 위한 관계부처와의 협력적 네트워크 및 생태계를 구축해야하며, 이는 결국 장기적으로 다자협력과 비원조기관 간의 개발을 위한 정책일관성(Policy Coherence for Development: PCD)까지 연대의 관계가 확대되어야 한다. 유무상 통합 CAS는 총리실 주관으로 가이드라인을 마련하는 것이고 기획재정부(수은)·외교부(KOICA) 합동의 통합 CAS 전담팀을 구성·추진하여 수원국 국가개발전략을 분석하여 우선개발수요를 파악하고, 국가별로 2-3개 분야의 중점지원 분야 선정하는 전략이다. 또한 CAS 수립과정에서 수원국의 실정을 정확히 반영하기 위해 수원국과 긴밀히 협의를 거쳐야 하며 더 나아가 개발협력을 위한 정책적 분절화가 팽배한 각 관련 부처 간의 정책의 조율이 상시화되어 다자협력을 위한 부처간 생태계가 순기능적으로 조성되어야 한다. 다자협력을 위한 전략은 단순히 정책기획 수준의 쟁점에 국한되는 것이 아니라 중장기적으로 KOICA를 넘어서 한국의 개발협력 관련 제도와 거버

넌스에 구조적으로 연결되는 문제이기 때문에 부처간의 정책적 일관성이 궁극적으로는 핵심적 과제로 부각될 것이다.

넷째, 다자협력을 통하여 KOICA의 인력을 파견하는 목표는 중장기적으로 단계별로 다자협력 성과의 추이를 보고 추진해야 될 문제이다. 국제기구에서 공여국의 인력이 사업 전 단계에 투입되어 감시 관리하는 것을 긍정적으로 판단하고 있지 않으며 실제로 다자협력사업을 통하여 KOICA 인력이 얼마만큼 학습효과를 올릴 수 있는지도 미지수이다. 국제기구 협력사업 특성 및 추진절차에 맞게 현장에서의 참여, 모니터링, 한국 인력의 참여를 강화하는 목표는 먼저 KOICA 현장사무소의 역량을 강화하고 시간을 두고 장기적 관점에서 추진해야 될 문제이다. 인력투입보다 더 시급한 문제는 국제기구와 KOICA 간의 신뢰 구축이 더 관건이라 할 수 있다.

참고문헌

권율 (2010). ‘우리나라 다자원조정책에 대한 비판적 고찰’, 국제개발협력연구. 2권 2호. 서울: 국제개발협력학회.

김미경 (2010). ‘왜 노르딕 국가들은 더 많이 원조를 하는가?’ 2010 한국유럽학회 연례학술대회 발표 논문.

김은미 외 (2010). ‘개발협력 집행체계 개선방안 및 유엔기구와의 다자개발협력 방안에 관한 연구’. 외교통상부 ODA 연구용역 보고서.

김은미 외 (2007). ‘한국의 다자원조 전략 수립을 위한 국제적 동향분석’ 외교통상부 ODA 연구용역 보고서.

김인춘 (2011). ‘스웨덴 국제개발협력과 스웨덴 모델’. 스칸디나비아연구, 제12호.

김태균 (2010). ‘국제개발협력을 위한 가치지향의 이중적 구조: 일본사례에 관한 소고’. 『국제 · 지역연구』 19권 2호. 서울: 서울대학교 국제학연구소.

박광동 (2010). 주요국가의 ODA 법제 연구: 총론보고서. 법제교류 연구 10-15-1-7.

박명지 (2010). 대외무성원조의 다자협력 효과성 제고방안, 한국국제협력단.

박재영 (2007). 『유엔과 국제기구』. 법문사.

박지원 (2009) 노르딕 국가들과 한국의 공적개발원조(ODA) 패턴 비교에 관한 연구. 서울대학교 국제대학원 석사논문.

손열 (2012). “개발협력의 글로벌 아키텍쳐,” 이숙종 편. 『글로벌 개발협력 거버넌스와 한국』. 서울: 동아시아연구원.

손혁상 · 박영선 (2012). “한국의 원조와 비원조 정책간의 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD)’에 관한 비판적 고찰,” 『국제정치논총』 52권 3호. 서울: 한국국제정치학회.

외교부 (2008). 『유엔 개황』. 외교부.

이경희 (2010). 주요국가의 ODA 법제 연구– 스웨덴. 한국법제연구원.

이계우 외 (2006) 다자간 개발원조기관과의 협력지원정책의 필요성과 추진방향을 위한 연구, 외교통상부 ODA용역 과제.

전승훈 (2006). 우리나라 무상원조사업의 중장기 정책 및 전략.

정지원 외 (2012).『우리나라 다자원조 추진 전략과 정책과제』. 대외경제정책연구원.

한국개발연구원 (2011). 한국국제협력단 심층평가.

한국국제협력단 (2010a). KOICA 선진화계획.

_____ (2010b). KOICA 중기전략 2010-2015.

_____ (2011). KOICA 성주류화 가이드라인.

_____ (2012). KOICA 환경주류화 가이드라인.

_____ (2013). KOICA 사업 이해하기.

AusAid (2011). An effective aid program for Australia: making a real difference-delivering results.

_____ (2012a). An effective aid program for Australia: making a real difference-delivering results (updated).

_____ (2012b). Australian Multilateral Assessment.

_____ (2012c). Multilateral Engagement Strategy for Australian aid program 2012-16.

_____ (2013). Peer Review memorandum.

Black, Maggie (2008). *The No-Nonsense Guide to the United Nations*. Oxford: New Internationalist.

Browne, Stephen (2011). *The UN Development Programme and System*. Routledge.

Brown, L. David and Jonathan A. Fox (1988). "Accountability within Transnational Coalitions," in Jonathan A. Fox and L. David Brown (eds.), *The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements*. Cambridge: MIT Press.

CRS/US (2011). State, Foreign Operations, and Related Programs: FY2012 Budget and Appropriations, U.S.

_____ (2012). Foreign Aid: An Introduction to U.S. Programs and Policy, Congressional research service R 40213.

DANIDA (2006). Commitment to Development: Priorities of the Danish Government for Danish Development Assistance 2007-2011.

_____ (2007). Assistance to Development Research.

_____ (2008). Denmark's Multilateral Development Cooperation Towards 2015.

_____ (2011). Danish Development Cooperation in a Results Perspective.

_____ (2012). Management of Danish Multilateral Development Cooperation Part I, II.

DFID (2009). Eliminating world poverty: building our common future, UK.

_____ (2011) Multilateral Aid Review.

Donor Tracker, Country Profile Denmark.

Donor Tracker, Country Profile Sweden.

Donor Tracker, Country Profile Norway.

Donor Tracker (2013a). Analysing development strategies – country profile Norway.

Donor Tracker (2013b). Country Profile: Financing and Policy Making for Global Development in Norway.

Donor Tracker (2013c). Country Profile: Financing and Policy Making for Global Development in Sweden. http://www.donortracker.org/sites/default/files/SEEK%20Donor%20Profile%20Sweden%20April%202013.pdf

DoS/USAID (2010), Quadrennial Diplomacy and Development Review, Department of State, Washington, D.C.

Finn S. Pedersen, Thomas J. Thomsen, Erik Bryld (2006). Barriers to delegated cooperation: Joint assessments of policies and administrative practices of the Nordic Plus donors.

Gates, Scott and Anke Hoeffler (2004). Global aid allocation: Are Nordic donors different? Center for the Study of African Economies, University of Oxford and International Peace Research Institute,

Working paper.

Goetz, Ann-Marie and Rob Jenkins (2005). *Reinventing Accountability: Making Democracy Work for Human Development*. Basingstoke: Palgrave.

Grant, Ruth and Robert Keohane (2005). "Accountability and Abuses of Power in World Politics," *American Political Science Review* 99(1).

Karns, Margaret P. and Karen A. Mingst (2010). *International Organizations: The Politics and Processes of Global Governance*. Lynne Rienner.

Kaul, Inge, Pedro Conceição, Katell le Goulven and Ronald U. Mendoza, eds. (2003). *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*. New York: Oxford University Press.

Kim, Taekyoon (2011). "Contradictions of Global Accountability: The World Bank, Development NGOs, and Global Social Governance," *Journal of International and Area Studies* 18(2).

MAEC (2009) Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo.

_____ (2013) Plan Director de la Cooperación Española 2013-2016.

Masud, Nadia and Boriana Yontcheva (2005). "Does Foreign Aid Reduce Poverty? Empirical Evidence from Nongovernmental and Bilateral Aid," IMF Working Paper WP/05/100, Washington, D. C.: IMF.

Mavrotas, George and Espen Villanger (2006). "Multilateral Aid Agencies and Strategic Donor Behaviour," UNU-WIDER Discussion Paper No. 2006/02 (Helsinki: UNU-WIDER, 2006).

Ministry of Foreign Affairs, Denmark (2008). Denmark's multilateral development cooperation towards 2015.

_____ (2012). Guidelines: Management of Danish Multilateral Development Cooperation.

Ministry of Foreign Affairs, Norway (2005), Development Cooperation Manual.

Ministry of Foreign Affairs, Sweden (2007), Sweden's strategy for multilateral development cooperation.

_____ (2006a). Nordic Plus: Practical Guide to Delegated cooperation.

_____ (2006b). The Agreement Manual.

Ministry of Foreign Affairs, Sweden (2007). Sweden's strategy for multilateral development cooperation.

_____ (2011). Organisational Assessment 2011: UNICEF.

MOPAN (2012a). Assessment of Organisational Effectiveness and Development Results: UNDP 2012.

_____ (2012b). Assessment of Organisational Effectiveness and Development Results: UNICEF 2012.

Noel, Alain and Jean-Philippe Therien (1995). "From Domestic to International Justice: The Welfare state and Foreign Aid", *International Organization*. vol. 49 no. 3: 523-553.

NORAD (2011). Evaluation of Norwegian Development Cooperation.

Nordic Plus (2006a), Barriers to delegated cooperation: joint assessments of policies and administrative practices of the Nordic plus donors.

_____ (2006b), Practical Guide to Delegated Cooperation.

OECD (2010). 2010 DAC report on Multilateral Aid, Paris, OECD.

_____ (2011a). 2011 DAC report on Multilateral Aid, Paris, OECD(2011) 21/Final.

_____ (2011b). Development Co-operation Report 2011.

_____ (2012a). DAC report on Mutilateral Aid, Paris, DCD/ DAC 33/Draft.

_____ (2012b). The Architecture of Development Assistance, 2012 policy brief, what do we know about multilateral aid.

OECD/DAC (2003). Peer Review of Japan.

_____ (2004). Peer review of Norway.

_____ (2005). Peer Review of Norway.

_____ (2007). Peer Review of Denmark.

_____ (2008a). Survey on Monitoring the Paris Declaration - Making Aid

more Effective by 2010.

_____ (2008b). Peer Review of Japan.

_____ (2009). Peer Review of Sweden.

_____ (2010). Peer Review of Japan.

_____ (2011a). Peer review of UK.

_____ (2011b). Peer review of US.

_____ (2011c). Peer Review of Denmark.

Riddell, Roger (2007). *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: Oxford University Press.

SADEV (2011). Preparations prior to decision on Swedish multi-bi financing. SADEV evaluation brief.

Sagasti F. (2005). "Official Development Assistance: Background, Context, Issues and Prospects", L20 conference Background materials for What do we want from ODA?, Center for Global Studies, University of Victoria, Victoria.

SECI (2011). Seguimiento de PACI 2010.

Selbervik, Hilde and Nygaard, Knut (2006). Nordic exceptionalism in development assistance? Aid policies and the major donors: The Nordic countries.

SIDA (2005). Criteria for the selection of frame organizations.

_____ (2006). Annual Report.

_____ (2007a). Annual Report.

_____ (2007b). Strategy for Multilateral Development Cooperation.

_____ (2008). Swedish Assessment of Multilateral Organizations: WFP.

_____ (2009). Action Plan on aid effectiveness 2009-2011.

Sridhar, Devi (2012). "Who Sets the Global Health Research Agenda? The Challennge of Multi-Bi Financing," PLoS Med 9(9).

Tracker, Donor (2013). Financing and Policy Making for Global Development in

Norway.

_____ (2013). Financing and Policy Making for Global Development in Sweden.

UNDG (2010). Results-Based Management Handbook: Strengthening RBM harmonization for improved development results.

UNDP (2006). Annual Report.

_____ (2007a). Evaluation of Result-Based Management.

_____ (2007b). Strategic Plan 2008-2011.

_____ (2008). Evaluation Policy.

_____ (2009). Annual Report.

_____ (2010). Annual Report.

_____ (2011a). An Agenda for Organizational Change: Lifting UNDP Performance from Good to Great.

_____ (2011b). UNDP Institutional Budget Estimates for 2012-2013.

_____ (2012). UNDP Annual Report 2011-2012.

_____ (2013a). Evaluation of the UNDP strategic plan 2008-13.

_____ (2013b). Strategic Plan 2014-2017.

_____ (2013c). UNDP Annual Report 2012-2013.

UNICEF (2005). The UNICEF Medium-Term Strategic Plan, 2006-2009.

_____ (2006). Annual Report.

_____ (2008). UNICEF Evaluation Policy.

_____ (2009). Annual Report.

_____ (2010a). Annual Report.

_____ (2010b). A Handy Guide on UN Coherence: Delivering Better Results for Children.

_____ (2010c). Progress made in Human Resources Management in UNICEF.

_____ (2010d). Road Map to an Integrated Budget: Cost Classification and Results-Based Budgeting (Joint Report of UNDP, UNFPA and

UNICEF).

_____ (2011a). Annual Report.

_____ (2011b). Annual Report: Human Resources in UNICEF.

_____ (2011c). Institutional Budget for 2012-2013.

_____ (2011d). Report on Regular Resources.

_____ (2011e). Thematic Report: Basic Education and Gender Equality.

_____ (2011f). UNICEF Financial Regulations and Rules.

_____ (2012a). Annual Report.

_____ (2012b). Annual Report of the Executive Director of UNICEF: Progress and Achievements against the Medium-Term Strategic Plan.

_____ (2012c). Annual Report on the Evaluation Function and Major Evaluations in UNICEF.

_____ (2012d). Data Companion to the Annual Report of the Executive Director.

_____ (2012e). Programme Policy and Procedure Manual: Program Operations.

_____ (2013a). Annex: Supporting Documents to the UNICEF Strategic Plan, 2014-2017.

_____ (2013b). Compendium of decisions adopted by the Executive Board at its first regular session of 2013.

_____ (2013c). Report on the End-of-Cycle Review of the Medium-Term Strategic Plan 2006-2013.

_____ (2013d). Thematic Report: Humanitarian Action for Children.

_____ (2013e). The Road map to an Integrated Budget: Joint Review of the Impact of Cost Definitions and Classifications of Activities on the Harmonized Cost Recovery Rates.

_____ (2013f). UNICEF Strategic Plan, 2014-2017.

United Nations (2005). Funding for United Nations Development Cooperation: Challenges and Options. New York: United Nations Publications.

_____ (2012). “Provisional Analysis of Funding of Operational Activities for Development of the United Nations System for the Year 2001.” Report of theSecretary-General.

WFP (2007). WFP Strategic Plan (2008-2013).

_____ (2008). Evaluation Policy.

_____ (2009). Review of Management and Administration in WFP.

_____ (2010a). General Regulations, General Rules, Financial Regulations.

_____ (2010b). Implementation of WFP Strategic Results.

_____ (2012a). Annual Evaluation Report 2012.

_____ (2012b). Mid-term Review of the WFP Strategic Plan (2008-2013).

_____ (2012c). WFP Management Plan (2013-2015).

_____ (2013a). Annual Evaluation Report 2012.

_____ (2013b). Annual Performance Report for 2012.

_____ (2013c). Two minutes to learn about School Meal.

_____ (2013d). WFP Strategic Plan for approval document (2014-2017).

White House (2010a) National Security Strategy, May 2010, the White House, Washington, D.C.

_____ (2010b). Fact Sheet: US Global Development Policy, Office of the Press Secretary, The White House, WAshington, DC. http://www.whitehouse.gov/the-press-office.2010/09/22/fact-sheet-us-global-development-policy

外務省 (2002). 年版政府開発援助 (ODA) 白書 日本の国際協力.

_____ (2003). 技術協力事業におけるマルチ・バイ協力評価報告書.

_____ (2007). 年版政府開発援助 (ODA) 白書 日本の国際協力.

_____ (2010). 年版政府開発援助 (ODA) 白書 日本の国際協力.

_____ (2011). 年版政府開発援助 (ODA) 白書 日本の国際協力.

참고 사이트

Donor tracker. http://www.donortracker.org/donor-profiles

OECD International Development Statistics (OECD 국제개발통계, DAC Aggregate and CRS)

http://stats.oecd.org/index.aspx

부록 2-1. 공여국별 다자기구 기여금(core contribution) 2011년 지원현황

	총계	세계은행		지역개발은행			UN기구						EU		기타 다자기구
		계	IDA	계	AfDB	ADB	계	IFAD	UNDP	WFP	UNICEF	UNHCR	계	EDF	
호주	674.1	235.7	170.3	85.4	0.0	85.4	165.4	0.0	35.0	0.0	35.2	35.1	0.0	0.0	187.7
오스트리아	621.3	165.3	159.7	72.0	55.0	11.7	33.3	0.0	5.6	0.3	2.0	0.8	314.6	113.5	36.1
벨기에	1068.2	187.9	187.9	90.5	87.1	2.2	168.8	9.7	29.2	0.3	26.0	9.8	524.6	155.9	96.4
캐나다	1347.4	440.3	440.3	282.3	137.5	119.8	279.7	12.6	50.6	25.3	18.2	14.2	0.0	0.0	345.1
덴마크	786.8	103.1	100.1	50.5	45.9	4.7	277.6	4.7	67.7	34.5	33.2	24.3	272.5	89.8	83.0
핀란드	566.7	83.6	79.0	47.6	31.9	9.7	167.4	6.3	28.0	8.3	22.9	9.7	213.9	67.6	54.4
프랑스	4502.5	756.8	640.7	277.5	218.1	49.8	261.2	16.3	22.3	0.0	32.4	19.2	2421.6	953.9	785.5
독일	5356.7	1429.4	1391.3	310.7	231.9	70.3	369.0	22.0	37.5	32.3	6.5	8.8	2705.2	974.8	542.5
그리스	270.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	12.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	256.4	64.8	2.4
아일랜드	309.9	26.3	25.0	14.1	0.0	14.1	89.4	2.8	12.4	11.7	11.4	8.5	152.6	39.3	27.5
이태리	2623.3	235.6	179.3	206.1	152.6	53.5	149.9	76.5	2.5	15.7	8.5	1.7	1924.3	721.3	107.4
일본	4239.2	2209.0	1399.5	1057.1	249.0	759.3	593.5	0.0	83.6	4.7	18.3	19.6	0.0	0.0	379.6
한국	335.0	123.1	83.4	104.1	28.5	64.6	82.0	2.0	5.0	0.1	3.0	2.5	0.0	0.0	25.9
룩셈부르크	129.5	28.0	17.8	5.4	0.0	3.2	52.6	1.2	9.9	1.0	7.1	2.1	36.2	11.8	7.4
네델란드	2007.7	468.9	468.9	96.0	7.5	0.0	565.1	27.8	92.2	55.6	47.3	58.4	685.6	227.0	192.1
뉴질랜드	94.6	16.1	16.1	16.3	0.0	16.3	44.9	0.0	6.3	4.7	4.7	4.7	0.0	0.0	17.3
노르웨이	1194.0	181.8	152.9	115.4	95.3	12.8	642.1	14.3	137.4	25.9	80.3	51.7	0.0	0.0	254.7
포르투갈	230.7	21.0	21.0	14.5	2.0	6.6	10.0	0.0	0.9	0.0	0.0	0.3	180.6	48.1	4.7
스페인	1891.4	287.4	273.9	175.3	63.4	28.2	233.2	0.0	25.4	23.6	30.6	7.0	1156.0	329.5	39.5
스웨덴	1961.4	363.5	363.5	236.8	212.6	17.7	684.8	0.0	115.4	85.8	74.0	94.5	377.0	126.1	299.3
스위스	702.8	358.6	358.6	48.4	65.9	1.5	197.4	7.9	60.9	2.8	22.5	14.7	0.0	0.0	98.4
영국	5358.8	1740.7	1708.7	415.5	328.5	57.6	588.5	0.0	88.2	48.1	68.3	62.5	1898.7	686.1	715.5
미국	3697.2	1232.5	1232.5	289.7	39.5	211.4	871.1	29.4	84.8	0.0	132.3	0.0	0.0	0.0	1303.9
DAC총계	39970.0	10694.5	9470.2	4011.0	2052.3	1600.3	6538.8	233.5	1000.7	380.6	684.8	450.1	13119.7	4609.5	5606.1

자료: DAC aggregate statistics, 2011, 비지정기여금, 경상가, 순지출기준, USD 백만불, 저자정리

부록 2-2. 선진공여국별 다자원조 비중 (core contribution) 변화 추이

국가	년도	원조총액	% GNI	양자	다자			
					다자 총액	다자중 UN		
						소계	다자중 %	전체중 %
Total DAC	2000-1	53324.4	0.22	35738.8	17585.2	5304.3	30.2	9.9
	2008	121954.3	0.30	86805.2	35149.2	5870.4	16.7	4.8
	2009	119787.4	0.31	83674.8	36112.6	6202.0	17.2	5.2
	2010	128465.9	0.32	90957.7	37508.2	6461.1	17.2	5.0
	2011	134038.3	0.31	94068.3	39970.0	6541.7	16.4	4.9
Australia	2000-1	930.0	0.26	709.2	220.8	53.9	24.4	5.8
	2008	2954.1	0.32	2653.0	301.1	59.9	19.9	2.0
	2009	2761.6	0.29	2311.8	449.8	115.7	25.7	4.2
	2010	3826.1	0.32	3241.3	584.9	163.1	27.9	4.3
	2011	4982.9	0.34	4308.8	674.1	165.4	24.5	3.3
Denmark	2000-1	1649.3	1.05	1029.1	620.2	265.6	42.8	16.1
	2008	2803.3	0.82	1828.3	975.0	346.4	35.5	12.4
	2009	2809.9	0.88	1905.5	904.4	282.3	31.2	10.0
	2010	2871.2	0.91	2109.0	762.2	277.1	36.3	9.6
	2011	2931.1	0.85	2144.3	786.8	277.6	35.3	9.5
Japan	2000-1	11677.4	0.26	8613.0	3064.4	1074.2	35.1	9.2
	2008	9600.7	0.19	6823.3	2777.5	602.6	21.7	6.3
	2009	9466.6	0.18	6176.2	3290.4	662.3	20.1	7.0
	2010	11021.4	0.20	7337.4	3684.0	517.6	14.1	4.7
	2011	10831.4	0.18	6592.3	4239.2	593.5	14.0	5.5
Korea	2000-1	238.4	0.05	151.4	87.0	22.6	25.9	9.5
	2008	802.3	0.09	539.2	263.1	46.7	17.7	5.8
	2009	816.0	0.10	581.1	234.9	55.8	23.8	6.8
	2010	1173.8	0.12	900.6	273.2	77.4	28.3	6.6
	2011	1328.5	0.12	993.5	335.0	82.0	24.5	6.2
Netherlands	2000-1	3153.6	0.83	2233.6	920.1	417.6	45.4	13.2
	2008	6992.6	0.80	5199.6	1793.1	574.7	32.1	8.2
	2009	6426.1	0.82	4797.9	1628.2	590.7	36.3	9.2
	2010	6357.3	0.81	4841.4	1515.9	576.3	38.0	9.1
	2011	6344.0	0.75	4336.3	2007.7	565.1	28.1	8.9
Norway	2000-1	1304.7	0.78	937.0	367.7	229.2	62.3	17.6
	2008	4005.8	0.89	3078.1	927.7	507.6	54.7	12.7

	2009	4081.2	1.06	3163.6	917.6	503.9	54.9	12.3
	2010	4579.6	1.10	3560.9	1018.6	577.0	56.6	12.6
	2011	4934.0	1.00	3740.0	1194.0	642.1	53.8	13.0
Spain	2000-1	1465.9	0.26	934.9	531.1	50.2	9.5	3.4
	2008	6866.8	0.45	4801.6	2065.2	267.1	12.9	3.9
	2009	6584.1	0.46	4473.0	2111.1	375.1	17.8	5.7
	2010	5949.5	0.43	3998.8	1950.6	287.4	14.7	4.8
	2011	4173.1	0.29	2281.7	1891.4	233.2	12.3	5.6
Sweden	2000-1	1732.3	0.78	1223.1	509.1	268.7	52.8	15.5
	2008	4731.8	0.98	3142.4	1589.4	614.0	38.6	13.0
	2009	4548.2	1.12	3009.0	1539.3	579.6	37.7	12.7
	2010	4533.5	0.97	2915.2	1618.3	666.3	41.2	14.7
	2011	5603.1	1.02	3641.7	1961.4	684.8	34.9	12.2
United Kingdom	2000-1	4533.7	0.32	2659.2	1874.5	353.9	18.9	7.8
	2008	11499.9	0.43	7323.4	4176.5	479.4	11.5	4.2
	2009	11282.6	0.51	7391.5	3891.1	464.4	11.9	4.1
	2010	13053.0	0.57	8016.7	5036.2	573.0	11.4	4.4
	2011	13832.4	0.56	8473.5	5358.8	588.5	11.0	4.3
United States	2000-1	10692.1	0.11	7844.4	2847.7	1404.3	49.3	13.1
	2008	26436.8	0.18	23454.3	2982.5	692.2	23.2	2.6
	2009	28831.3	0.21	25173.6	3657.7	844.0	23.1	2.9
	2010	30353.2	0.21	26586.9	3766.3	947.4	25.2	3.1
	2011	30924.1	0.20	27226.8	3697.2	871.1	23.6	2.8

자료: OECD DAC aggregate statistics, 2011, 경상가, USD백만불, 저자계산

부록 2-3. 호주 국제기구 scorecard 분석 샘플

Australian Government
AusAID

Australian AID

Multilateral Scorecard: United Nations Children's Fund (UNICEF) 2012

AGENCY OVERVIEW

The United Nations Children's Fund (UNICEF) aims to protect and promote the rights of children, support child health and nutrition, protect children from violence, exploitation, and HIV, and works to expand children's opportunities to reach their full potential. In 2011–12 Australia provided an estimated $97.6 million to UNICEF. This included $34.1 million in core funding. In 2011 Australia was the seventh largest government donor to UNICEF.

RESULTS IN 2011[1]

Australian core funding to UNICEF contributed to:

- vaccination of 10 million children against measles
- access to therapeutic feeding programs for an estimated 1.823 million severely malnourished children aged 6–59 months in humanitarian, fragile or recovery situations
- access to improved drinking water for 7 million additional households; access to improved sanitation facilities for 2.6 million additional households; and insecticide-treated nets (ITNs) provided to 14.5 million households in addition to 2.57 million families in humanitarian situations who were provided two ITNs
- provision of improved emergency obstetric care facilities through 4600 additional health centres
- restored access to and improved quality of education for 6 million children affected by emergencies
- response to 292 humanitarian situations in 80 countries, including in the Philippines, Somalia, and Sri Lanka.

EFFECTIVENESS

UNICEF's ratings are: 'very strong' or 'strong' in relation to delivering results; aligning with Australia's objectives; contributing to the wider multilateral system; strategic management and performance; and transparency and accountability, and 'satisfactory' in relation to cost and value consciousness; and partnership behaviour. It has improved the efficiency of some country offices and consistent with its commitment to release internal audit reports, has begun publishing them on the UNICEF website from 1 October 2012.

ENGAGEMENT

A mid-term review of the AusAID-UNICEF Partnership Framework was undertaken in May 2012. AusAID and UNICEF held High Level Consultations under the Partnership Framework on 12 June 2012. Australia participated in UNICEF Executive Board meetings throughout 2012. In March 2012 UNICEF began work to establish a Global Partnership on Children with Disabilities, building on commitments under the AusAID-UNICEF Partnership Framework.

AusAID will:

- support the internal reform agenda of the UNICEF Executive Director and engaging in the development of UNICEF's Medium-Term Strategic Plan 2014–17
- advocate for UNICEF to play a stronger role in the Inter-Agency Standing Committee Transformative Agenda, particularly on humanitarian leadership, coordination and accountability
- actively seek an improvement in strategic management and stronger incorporation of results-based processes into UNICEF's Medium-Term Strategic Plan (2014–17)
- seek further improvement in UNICEF alignment with country systems and partner government priorities
- work with UNICEF, other interested multilateral organisations and donors to develop principals on fiduciary risk sharing in fragile and conflict-affected states.

[1] UNICEF issues annual reports on a calendar year basis. The 2011 report is the most recently available report since the publication of the AMA.

Australian Government
AusAID

Australian AID

Multilateral Scorecard: United Nations Development Programme (UNDP) 2012

AGENCY OVERVIEW

The United Nations Development Programme (UNDP) is the global development network of the United Nations (UN). Its mandate focuses on four key pillars: poverty reduction and achieving the Millennium Development Goals (MDGs); democratic governance; crisis prevention and recovery; and environment and sustainable development. In 2011–12, Australia provided an estimated $86.9 million to UNDP. This included $23.3 million in core funding. In 2011 Australia was the tenth largest government donor to UNDP and the fourteenth largest donor of core funding.

RESULTS IN 2011[1]

Australian core funding to UNDP contributed to:

- improved food security in 39 countries and supported local delivery of water supply and sanitation services in over 22 countries
- generated 5.2 million days of work for 170 000 skilled and unskilled workers in post-emergency situations through job-creation programs; and helped 26 countries adopt policies promoting small enterprises and women's entrepreneurship
- supported 140 countries to address the impacts of climate change; helped governments and communities establish 67 new protected areas covering 8.8 million hectares and supported 41 countries to adopt initiatives that increased access to renewable and clean energy for the poor
- provided electoral assistance in 58 countries, with 85 per cent of these countries increasing the number of enrolled voters and 60 per cent adopting measures to advance gender equality through electoral representation
- helped 50 countries introduce social protection schemes that included youth, women and other vulnerable people.

EFFECTIVENESS

UNDP's ratings are: 'strong' in relation to alignment with Australia's objectives; contribution to the wider multilateral system; partnership behaviour; and transparency and accountability, and 'satisfactory' in relation to delivering results; strategic management and performance; and cost and value consciousness. Australia notes UNDP's efforts in:

- introducing its revised development results framework, designed to strengthen UNDP's results reporting
- developing annual business plans, and improving corporate planning and human resource systems
- making all new internal audit reports issued after 1 December 2012 available to the public.

ENGAGEMENT

A mid-term review of the AusAID-UNDP Partnership Framework was undertaken in May 2012. Australia participated in UNDP Executive Board meetings throughout 2012. AusAID and UNDP held High Level Consultations under the Partnership Framework on 13 June 2012. Australia worked with other donors to encourage improved results reporting and greater transparency and efficiency in UNDP's operations.

AusAID will:

- support the UNDP Administrator's internal reform agenda and the development of a strong results-based Strategic Plan for 2014–2017, including strengthening UNDP's institutional and development results frameworks
- update the AusAID-UNDP Partnership Framework to reference new policy developments for both partners since 2008
- actively advocate for UNDP to play a stronger role in the Inter-Agency Standing Committee Transformative Agenda, particularly on strengthening humanitarian leadership, coordination and accountability
- closely support the leadership of the Emergency Relief Coordinator to strengthen the timeliness and effectiveness of UN humanitarian preparedness and response.

[1] UNDP issues annual reports on a calendar year basis. The 2011 report is the most recently available report since the publication of the AMA.

Australian Government
AusAID

Australian AID

Multilateral Scorecard: World Food Programme (WFP) 2012

AGENCY OVERVIEW

The World Food Programme (WFP) is the world's largest humanitarian agency fighting global hunger. It delivers life-saving food assistance to millions of vulnerable people each year during humanitarian crises. WFP also implements food assistance programs for economic and social development and disaster risk management, targeting the most vulnerable people, including women and children. In 2011–12 Australia provided a total of $133.3 million to WFP. This included a core contribution of $35 million. In the 2011 calendar year, Australia was ranked as the sixth largest single government donor to WFP.

RESULTS IN 2011[1]

Australian core funding to WFP contributed to:

- delivery of 60 per cent of global food assistance, which reached 99.1 million beneficiaries in 75 countries
- delivery of 3.6 million metric tonnes of food and nutritionally improved products
- procurement of 2.4 million metric tonnes of food valued at US$1.23 billion in 87 countries, of which 71 per cent was purchased in developing countries
- provision of special nutritional support to 11 million malnourished children
- provision of food assistance and nutritional support programs to 2.3 million people affected by HIV and TB
- improvement in enrolment rates at schools through school feeding programs.

EFFECTIVENESS

WFP's ratings are: 'very strong' or 'strong' in relation to all of the criteria. Australia notes that WFP undertook a rapid organisational assessment and prepared a framework for action in early 2012, to improve transparency, accountability and operational effectiveness and devolve decision making to regional and country office levels. The framework for action substantially informed the Management Plan 2013–15, approved by the Executive Board in November 2012.

ENGAGEMENT

Australia will engage WFP in strategic policy dialogue in Rome and in developing countries to help reduce global hunger. Australia will work with other donors to encourage WFP to engage strongly with the Inter-Agency Standing Committee Transformative Agenda, and to support the leadership of the Emergency Relief Coordinator to strengthen the professionalism and coordination of United Nations humanitarian preparedness and response. Australia will continue to encourage WFP to implement activities in partnership with other stakeholders, particularly other UN Agencies, on the basis of its comparative advantage, and to improve monitoring and evaluation. AusAID will continue to enhance its policy engagement with WFP at regional and country levels, and will seek to have Australian priorities incorporated in WFP's Strategic Plan for 2014–2018.

AusAID will:

- actively encourage WFP to continue to improve monitoring and evaluation generally, and results reporting for capacity building projects specifically
- encourage WFP to strengthen its partnerships with Food and Agriculture Organisation and International Fund for Agricultural Development, with NGOs and with other UN humanitarian agencies
- encourage continued improvement in aligning with country priorities, particularly in Asia
- closely monitor organisational transparency and accountability
- negotiate a new Australia-WFP Strategic Partnership Agreement (2014–17), incorporating all the above elements.

[1] WFP issues annual reports on a calendar year basis. The 2011 report is the most recently available report since the publication of the AMA.

부록 4-1. MOPAN의 다자기구 평가 방법 및 주요 기구 평가 결과

□ 개요

○ MOPAN(Multilateral Organization Performance Assessment Network, 다자기구 성과평가네트워크)은 2002년 설립되었으며 다자원조 평가방법론을 개발하고 매년 평가대상 다자기구를 선정하여 평가를 시행함. 한 기구는 3~5년 주기로 평가 시행.

- UNDP는 4번(2004, 2007, 2009, 2012), UNICEF는 3번(2006, 2009, 2012) 평가함. ('Common Approach' 도입 이후는 2번)
- WFP는 평가된 적이 없으며 2013년 평가대상임.
- 평가대상기구는 서면으로 평가에 대한 답신을 보냄.

□ 목적

○ 회원국에 다자원조에 대한 신뢰할만한 정보를 제공하고 회원국, 다자기구, 여타 협력기관과의 대화를 활성화하여 다자기구의 원조 효과성 증진

□ 평가방법

○ 2009년 다자기구의 효율성(effectiveness)을 체계적으로 평가하기 위해 '공동접근(Common Approach)' 방법을 개발하였음. 기존 원조사업 평가방법과 개발기구의 평가방법(PD monitoring, COMPAS 등)을 참고. 다자기구가 개발성과 중심의 관리(managing for development results)에 중요하다고 여겨지는 organizational practices, systems, behaviors에 중점을 둠.

- 4개 분야, 18~21개의 주요 성과 지표(key performance indicators, KPI), 60~75개의 세부 지표로 구성됨. 평가대상 기구의 성격에 따라 다소 달라질 수 있음.
- MOPAN의 방법론도 계속 진화하고 개선되기 때문에 같은 기구를 평가한 과거의 보고서와 비교할 때에는 신중해야 함.

○ 조사 방법

- 설문조사 (expanded survey): 해당 기구와 공여국의 직접적 파트너나 고객(clients)의 의견 조사 (HQ/country level)
- 문서 검토 (document review)
- interview (since 2012): 해당 기구 HQ의 consultations and interviews

□ 2012년 UNDP 평가 결과

○ 주요 결과

- 설문조사: 총 19개 KPI 중 6개 strong 이상 (4.5점 이상), 13개 adequate (3.5~4.49점)
- 문헌조사: 총 16개 KPI 중 6개 strong 이상 (5~6점), 4개 adequate (4점), 5개 inadequate (2점)
- 17개 KPI에서 설문-문헌 조사의 결과가 다르지만 큰 차이는 없음.
- In 2011, UNDP initiated the **Agenda for Organizational Change (AOC)**, a reform process that aims to: enhance organisational effectiveness; improve internal governance; strengthen leadership, culture and behaviour; and ensure effective programme delivery.
- UN system의 coordinating role: UNDG Chair, lead agency for MDGs, Delivering as One coordinator within countries.
- heavy bureaucracy and administrative inefficiencies as a key area for improvement

○ 전략관리 분야

- 설문조사는 adequate leadership on results management라고 나왔으나 문헌조사에서는 corporate results frameworks, 특히 selection of indicators and establishment of results chains에서 약점을 보임.

- 설문조사에서 수원국의 개발전략과 UNDAF를 잘 반영하고 있다(very strong)고 평가받음. country programming strategies에 sufficient performance indicators를 포함하는 등의 개선이 필요.

ㅇ 운영효율성 분야

- financial accountability, delegation of decision-making 부분에서는 높은 점수, resource planning system에 results-based budgeting이 미흡
- 사전 영향분석 관련 설문조사에서는 adequate한 것으로 평가되었으나, 사회·환경 기준에 따른 사업 심사 과정은 최근에야 도입되어 아직 institutionalised 되지 않음.
- 인력관리(human resource management)는 문헌조사상으로는 senior staff에 대한 결과 중심의 performance assessment system이 inadequate한 것으로 보이며 (설문조사 결과는 adequate), 다른 부분은 자료가 충분치 않음.

ㅇ 협력관계 관리 분야

- very strong in coordination of the UN development system at the country level.
- 수원국 정부와 조화롭게 funding proposals하는데 강점이 있으나 행정절차에 시간이 많이 필요해 implementation에 지장을 준다는 평가.
- 수원국의 시스템을 활용하는지에 대한 정보 부족.

ㅇ 지식관리 분야

- 평가 관련 정책은 충분히 잘 되어 있음. 단, sufficient evaluation coverage를 보장하는 정책은 잘 준수되지 않음.
- 문헌조사에서 performance information의 활용은 'weak'를 받았는데, reporting on the achievement of outcomes, presenting performance information using measurable indicators, reporting on changes to policies or strategies based on performance information, and reporting on how lessons learned

and best practices are used to improve programming 등의 부분은 개선이 필요함.

□ 2012년 UNICEF 평가 결과

○ 주요 결과

- 설문조사: 총 21개 KPI 중 12개 strong 이상 (4.5점 이상), 9개 adequate (3.5~4.49점)
- 문헌조사: 총 17개 KPI 중 6개 strong 이상 (5~6점), 5개 adequate (4점), 2개 weak (2점)
- 13개 KPI에서 설문-문헌 조사의 결과가 다름. 특히 KPI 6, 10번(문헌조사 2점)
- In recent years, UNICEF has implemented a number of reforms to improve its effectiveness, efficiency and governance. Key reforms have included the initiation of an organisational change process with a focus on a revised programme structure, implementation of a new platform to harmonise business tools and performance systems, and the application of the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Related initiatives include improvements to the regulatory framework, accountability and enterprise risk management systems.

○ 전략관리 분야

- 이 분야에서 강점이 있음. 특히 성과 중심의 전략과 성과에 바탕을 둔 수원국 중심 (capacity to provide direction for results and a country focus on results)
- cross-cutting 분야는 잘 하고 있으나 환경, good governance, conflict management 부분은 다소 미흡
- 개선할 부분: presentation of causal linkages, phrasing of results statements and selection of indicators in the agency-wide development results framework (DRF) and management results framework (MRF)

ㅇ 운영 효율성 분야

- financial management가 가장 강한 분야로 나타남. UN family 중 well-regarded financial accountability systems.
- 2007년 organisational review 이후 운영의 효율성을 제고하기 위한 개혁을 추진했음. 특히 VISION이라는 시스템(for managing financial resources and performance information, web-based monitoring system)을 도입, 활용함.
- country programming processes는 개선되고 있으나, planning at project level은 여전히 미흡

ㅇ 협력관계 관리 분야

- 대부분 strong. 행정 절차의 효율성과 수원국 시스템 활용 부분은 개선의 여지가 있음.
- praised by respondents for its strong working relationships with and its support to its partners.

ㅇ 지식관리 분야

- 평가 부분은 잘 하고 있다고 보이며, 평가 기능을 강화하기 위해 많이 투자하여 coverage and quality가 상당히 개선하였음.
- it has adopted formal mechanisms to track the implementation of evaluation recommendations.
- 파리선언 지표를 평가하기 위한 지표나 targets의 사용, performance information에 근거하여 정책/전략을 수정하는지에 대한 reporting 등은 개선할 부분임.

부록 4-2. DFID의 다자기구 평가 방법 및 주요 기구 평가 결과

□ 다자기구 평가 목적

○ 영국은 전체 원조규모에서 다자원조가 차지하는 비중이 50% 이상으로서, 스웨덴, 스페인, 노르웨이. 룩셈부르크, 이태리 등과 함께 다자원조 활용 비중이 매우 높은 국가 중 하나임.

○ 이러한 이유로 영국은 자국의 다자원조 효과성, 적절성 등을 다각적으로 검토하고, 향후 원조 정책과 방향을 결정하기 위해 원조의 대상이 되는 각 다자기구들에 대한 꾸준한 모니터링과 평가를 실시해 왔음.

○ 따라서 영국의 다자기구들에 대한 평가의 목적은 자국 다자원조의 효과성, 적절성을 검토하기 위한 것임. DFID에서는 자국 원조의 효율성, 성과 관리 등을 위해 지난 2011년 "다자원조 평가보고서(MAR: Multilateral Aid Review)"를 첫 발간하였고 2013년 업데이트 예정임.

□ 평가 기준

○ 10개 평가항목(component) 및 41개 세부 평가항목(criteria)으로 구성되며, 10개의 평가항목은 다시 영국의 개발 목표(Contribution to UK Development Objectives) 및 기구 운영(Organizational Strengths)의 측면으로 구분할 수 있음. 1번 및 2번 평가항목은 각각 2-3개의 하위 항목(sub-component)으로 다시 나누어짐

- Contribution to UK Development Objectives: 영국 정부의 원조 목표 및 인도주의 목표에 대한 해당 다자 기구의 부합성과 영향력을 평가하기 위한 평가 항목으로 구성

- Organizational Strengths: 원조의 효과성과 성과 측면에서 그 결과를 극대화할 수 있는 다자기구 운영에 관한 항목으로 구성(예: 투명성, 책임성, 파트너십, 성과 지향성 등)

평가 항목	주요 기구의 평가 결과		
	UNDP	UNICEF	WFP
Contribution to UK Development Objectives			
1a. Critical role in Meeting International objectives	Strong	Strong	Strong
1b. Critical role in Meeting Uk Aid objectives	Strong	Strong	Satisfactory
2a. Attention to Cross-cutting Issues: fragile Contexts	Satisfactory	Satisfactory	Strong
2b. Attention to Cross-cutting Issues: 2b. Gender	Satisfactory	Satisfactory	Satisfactory
2c. Attention to Cross-cutting Issues: Climate Change and environmental sustainability	Weak	Weak	Weak
3. Focus on Poor Countries	Satisfactory	Strong	Satisfactory
4. Contribution to results	Weak	Satisfactory	Satisfactory
Organizational Strengths			
5. Strategic and Performance Management	Weak	Weak	Weak
6. Financial Resources Management	Satisfactory	Satisfactory	Satisfactory
7. Cost and Value Consciousness	Weak	Satisfactory	Satisfactory
8. Partnership Behaviour	Satisfactory	Satisfactory	Satisfactory
9. Transparency and Accountability	Satisfactory	Weak	Weak
별도 항목 (발전 가능성)			
10. Likelihood of Positive Change	Uncertain	Uncertain	Likely

※ 평가기준의 특징

- ㅇ 1b 평가항목의 경우 영국의 원조 우선순위 및 정책방향에 해당 다자기구들의 실제 원조사업 방향이 얼마나 부합하고 있는지를 평가함.
- ㅇ 최근 크로스커팅 분야 중 취약국, 젠더, 환경 이슈에 더 주안점을 둠.
- ㅇ 7번 평가항목과 같이 원조 투자대비 성과/효과성에 큰 관심이 있음
- ㅇ 10번 항목의 경우 다자기구의 향후 긍정적인 발전 가능성을 평가하고자 하는 것으로서, 이를 위해 해당 다자기구의 긍정적 조직개혁/정책개선, 정치로부터의 자유(독립성) 등을 세부 평가항목으로 두고 있음.

□ 평가 방법

ㅇ 문헌조사(ODI, MOPAN 등), 설문조사(전화 및 이메일), 비공식 면담 및 인터뷰, 국별 조사(현지 방문), 다자기구 실무자 면담, 워크샵 참석

ㅇ UNDP, UNICEF, WFP 모두 상기 평가방법 모두 활용

ㅇ 위의 평가방법을 통해 1-4점까지, 순서대로 unsatisfactory, weak, satisfactory, strong 으로 각 평가 항목(component)에 대한 개별 점수를 매김. 이후 각 항목에 대한 세부 코멘트 작성(+, -, = 표시 / +는 긍정, -는 부정, =는 보통). 평가항목(component) 아래 세부 평가항목(criteria)에 대한 개별 평가(항목별 평점부여)는 나와 있지 않음.

※ 평점 구분 : Score (1-4)

Index Score	Descriptors
3 and above	Strong
2.5-2.99	Satisfactory
2-2.49	Weak
Less than 2	Unsatisfactory

□ 3개 기구 평가결과

다자기구	평가결과의 특징
UNDP	크로스커팅 이슈 중 환경분야에 대한 관련 정보 미흡하나, 취약국, 젠더 분야에 대한 원조 활발
	원조재원의 조달, 투입 등에 대한 과정이 투명하며, 타 공여국, 유엔 기구들과의 파트너십 원만함
	지나치게 넓은 범위의 원조 포트폴리오, 관료주의 등은 한계점으로 지적되며, 성과 관련 보고서 등 빈약
UNICEF	크로스커팅 이슈 중 환경분야에 대한 정책 미비하나, 취약국, 빈곤국, 젠더 분야에 대한 원조 활발
	투명성에 대한 구체적 정책 미비, 투명성과 책임성에 대한 믿을 만한 정보, 출판물 등 찾아볼 수 없음. 정보공개 미흡
WFP	크로스커팅 이슈 중 취약국, 빈곤국, 젠더더 분야에 대한 원조 활발, 환경분야 미흡(관련 정책 미비, 영향력 없음)
	원조 효과성/성과, 재원 운용, 타 공여국/기관과의 파트너십 원만
	다양한 형태의 리스크 관리에 대한 효율적 관리체계 미흡하며, 기구 운영 및 수원국 대상 책임성(accountability)을 높일 필요 있음

부록 4-3. AusAID의 다자기구 평가 방법 및 주요 기구 평가 결과

□ 다자기구 평가 목적

○ 호주는 2010-11년 사이 전체 원조의 37%가 UN, 국제개발은행, 글로벌 펀드 등과 같은 다자 기구들을 통해 집행되었으며, 금액 규모는 미화 16억불에 달함. 37% 라는 수치는 DAC 회원 국가들의 평균인 33%을 상회하고 있으며, 이는 호주 또한 다자원조 활용 비중이 높은 국가 중 하나인 사실을 나타냄.

○ 호주는 이러한 다자 기구들에 대한 평가를 통해 자국 원조에 대한 국내외 정당성을 부여받고, 원조 효과성(aid effectiveness) 향상, 빈곤퇴치, 양성평등, 모든 이를 위한 교육(Education for All: EFA) 등 전 세계적 MDGs 달성에 기여함을 목표로 함.

※ 호주는 2007-2008년 (유엔을 통한) 다자원조의 활성화를 주요 외교목표로 설정, 2009년 1월 MOPAN 회원국으로 가입하였음. 이후 호주의 다자기구 평가는 MOPAN에 의한 다자기구 자체에 대한 평가 및 AusAID가 자체적으로 실시하는 다자 프로그램에 대한 평가로 구분할 수 있음. (2012년 첫 보고서, Australian Multilateral Assessment)

□ 평가기준

○ 7개 평가항목(component) 및 24개 세부 평가항목(criteria)

○ 2012년도에 AusAID는 다자원조 평가 대상으로 42개의 다자 기구들을 선정하였으며, 평가 항목으로는 7개를 채택하였음. 7개의 평가 항목은 성과와 적절성(1-3번), 기구 운영(4-7번)으로 구분되어지며, 세부 항목으로 다시 나누어짐.

평가 항목		주요 기구 평가 결과		
		UNDP	UNICEF	WFP
Results and Relevance				
1. Delivering results on poverty and sustainable development in line with mandate	Component Rating	satis-	strong	very strong
	Delivers Results	satis-	strong	very strong
	Monitors and Reports	satis-	strong	very strong
	Targets Poorest	strong	very strong	very strong
2. Alignment with Australia's aid priorities and national interests	Component Rating	strong	very strong	very strong
	Supports Australia's Objectives	strong	strong	strong
	Aligns with Strategic Goals of Aid Program	very strong	very strong	very strong
	Focuses on Cross-cutting Issues	strong	very strong	very strong
	Effective in Fragile States	satis-	very strong	strong
3. Contribution to the wider multilateral development system	Component Rating	strong	strong	very strong
	Promotes Coordination	strong	satis-	very strong
	Makes a Critical Difference	strong	very strong	very strong
	Promotes Knowledge, Policy or Innovation	strong	satis-	strong
Organizational Behaviour				
4. Strategic management and performance	Component Rating	satis-	strong	strong
	Clear Strategy and Plans	strong	strong	strong
	Effective Governing Body	satis-	strong	strong
	Uses Monitoring and Evaluation Systems	satis-	satis-	strong
	Effective Leadership and Human Resource Policies	satis-	strong	strong
5. Cost and Value Consciousness	Component Rating	satis-	satis-	strong
	Management Scrutinizes Costs	satis-	strong	strong
	Cost Effectiveness / A Focus of Programs	satis-	satis-	strong
	Challenges Partners on Value for Money	weak	satis-	strong
6. Partnership Behaviour	Component Rating	strong	satis-	strong
	Works Effectively with Others	satis-	strong	strong
	Aligns with Partner Priorities and Systems	strong	weak	strong
	Provides Voice for Stakeholders	strong	satis-	satis-
7. Transparency and Accountability	Component Rating	strong	strong	strong
	Routinely Publishes Information	strong	strong	strong
	Clear Process for Resource Allocation	satis-	strong	satis-
	Strong Accountability Mechanisms	strong	strong	strong
	Promotes Transparency of Partners	satis-	satis	strong

※ 평가기준의 특징

ㅇ 2번 평가항목의 경우 호주의 원조 우선순위(aid priority) 및 정책방향, 국익(national interest)에 해당 다자기구들의 원조사업 방향이 얼마나 부합하고 있는지를 평가함.

ㅇ 7개 항목 중 6개 항목은 영국의 평가 항목과 이름까지 같을 정도로 거의 일치하며, 그 내용 또한 대동소이함.

ㅇ 영국과 달리 (기구의 발전 가능성, 10번 평가항목, DFID MAR 2011) 해당 기구의 미래 잠재력, 측정할 수 없는 영향력 등은 평가 대상에 포함시키지 않았음.

□ 평가방법

ㅇ 문헌조사(호주 정부 및 AusAID, 각종 다자기구, MOPAN 등), 다자기구 본부 출장 및 면담, 타 공여국/공여기관/수원국 정부 관리자 면담(현지 출장 포함), 의회(호주) 및 NGO 관계자 면담(호주의 경우 원조정책 결정 시 의회도 상당 부분 관여)

ㅇ weak or not applicable / satisfactory / strong / very strong 순으로 7개의 각 평가 항목(component) 평가. 7개의 3e아래 각 3-4개의 세부 평가항목(criterion)을 달고 그것에 대해서도 같은 방법으로 평가(보고서 상 1-4점 사이 구체적 점수 배점은 나타나 있지 않으나, 호주 역시 DFID와 같이 평가기준이 4단계로서 평가방식이 동일할 것으로 판단)

ㅇ 각 세부 평가항목(criterion)은 동일한 비중으로 평가하였으며, 평가 시 해당 기구의 절대적, 상대적 성과물(타 기구와 비교)을 모두 고려함. 불가피한 경우 주관적 평가 실시하였음.

□ 3개 기구 평가 결과

다자기구	평가결과의 특징
UNDP	저소득 국가 빈곤퇴치를 위한 가시적 성과 있으나, 원조 효율성 미흡
	신탁기금에 대한 간접비 축소 필요
UNICEF	수원국 실정에 적합하고 국제적 기준에 맞는 원조 미흡 (MOPAN 견해)
	원조계획 수립 및 실행 단계에서 원조 투입 대비 성과/효과성(Value for Money)을 중시하나, 이에 대한 세부 보고서는 부족
WFP	전반적으로 매우 좋은 평, 예산의 100%가 자발적 기여금으로 구성되어 있으나, WFP 사업의 대다수를 차지하고 있는 긴급구호 활동 시 즉각적으로 예산을 투입해야 할 필요가 있음. 이 경우 필요한 재원의 사전 확보, 즉각 투입이 어려울 수 있음
	타 공여국, 공여기관, 수원국, NGO 등과의 파트너십 원활하나, 각 파트너들이 원조사업 진행 과정에서 WFP와 동등한 지위를 요구하는 경우 많아짐(WFP의 해결과제)

부록 4-4. 스웨덴의 다자기구 평가 방법 및 주요 기구 평가 결과

□ 스웨덴 평가기준 개요

○ (배경 및 목적) 스웨덴은 다자기구를 통한 원조의 효율성 제고 가능성을 인지하여 2007년 4월 의회(Riksdag)를 통하여 스웨덴의 다자 개발 협력 전략을 수립하였음. 본 전략의 수립에 따라 스웨덴 외교부를 비롯하여 여타 정부 부처 및 SIDA가 동일한 원칙에 의거하여 다자기구와 협력할 수 있게 되었음.

- 스웨덴은 2007년 다자 개발협력 전략 수립에 이어 체계화된 다자기구 평가의 필요성을 인식, 2008년에 평가체계를 수립하여 20여개의 다자기구에 대한 최초의 평가를 시행하였음. 스웨덴은 본 평가의 결과를 바탕으로 향후 다자기구 지원 결정 및 전략 수립계획에 반영하고자 하였음.

○ (평가방법론) 평가 기준은 MOPAN을 참고하여 작성하였음. 평가의 틀은 크게 4단계로 구성되어있음.

- 네 가지로 구성된 가장 상위의 카테고리(A, B, C로 표기)가 존재하며 그것을 세분하는 6가지 항목(B1, B2로 표기)이 있음. 6가지 항목은 세부에 27개의 평가항목을 가지며(i), ii)로 표기) 이들 항목은 3개의 선다형 항목(a), b), c)로 표기)에 의거하여 평가됨.

- 상위 두 개의 카테고리는 평가하고자 하는 분야를 크게 나누어 전체적인 틀을 구성하며 하위 두 개의 카테고리는 위의 상위 카테고리에 대한 평가의 수행을 위해 구체적인 내용을 명시하고 평가 항목(assessing criteria)에 대한 세 가지의 선다형 선택지를 제공함. 이들 세 가지 중에서 몇 가지 항목을 만족하는지 명시하고 이에 대한 자료의 출처와 추가설명을 하도록 함.

○ (평가 보고서) 보고서는 A, B, C, D 항목에 대한 평가 내용을 요약하여 전체적인 의견을 제시하고 부록란(Annex)을 통하여 세부 카테고리의 문항에 대한 해당 기관의 평가 내용을 상술하였음.

<참고> 평가방법 (보고서에서 발췌)

iii) The auditing system is reliable and effective
Assessment criteria
a) Both internal and external auditing are independent in character b) Management makes active use of the results of both internal and external audits in seeking to improve activities and determine the future path of the operation c) The results of audits are made publicly available without undue delay
Deemed to meet the following criteria: a, b
Sources and references used: - Update on the organisational improvements initiative (E/ICEF/2009/13). - Report on the accountability systems of UNICEF (E/ICEF/2009/15).
Comments: In 2006, the UN General Assembly adopted a resolution introducing the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS), a new set of standards designed to improve the auditing system and make both information about the organisation's financial status and its results reporting more transparent and available to the public. In accordance with current UN practice, UNICEF has established an internal auditing system (the Office of Internal Audit) that is to be independent and that is to keep management regularly informed about whatever auditing processes are under way. Another task of this audit office is to ensure that cases of corruption, fraud and other types of financial mismanagement are prosecuted. Besides these internal

□ 평가 기준 내용

A. 적절성

ㅇ 적절성 항목은 스웨덴 및 국제 원조 체계의 우선 분야를 나열하여 이들 목표를 해당 기관이 잘 수행해나가고 있는지 스웨덴의 글로벌 개발정책 2(policy for global development 2)와 스웨덴 인도주의 정책목표 (Swedish humanitarian provision)에 기반 하여 평가함.

ㅇ 또한 스웨덴의 3가지 우선과제에 대한 고려, 해당기관이 국제원조체계에서 맡고 있는 역할 및 빈곤퇴치에 대한 해당기관의 고려여부 및 기타 정책 부분에서 해당기관이 맡고 있는 역할에 대한 사항을 추가로 고려함.

B. 기관의 내적 효율성

ㅇ 이 항목에서는 구조적 효율성, 결과중심 운영 및 계획과 팔로업, 투명성 및 회계감사/조달의 세 가지 부분으로 나누어서 평가가 이루어짐.

- B1: Structural factors 구조/체계
  : 전반적인 기관의 운영 전략에 대한 내용을 점검하며 따라서 내부의 운영 체계나 현장과의 효율성 제고를 위한 전략의 유무 그리고 인사관리 관련 항목을 점검함.

- B2: Results-based management and evaluation 결과 중심 운영 및 평가
  : 기관의 평가 프로그램과 운영을 포함한 업무분담(clear cut system)의 작동을 고려하며, 운영/전략 목표가 주기적이며 체계적으로 모든 활동에 있어서 적절히 반영되는지를 평가. 이 과정에서 결과 관련 지표나 KPI(주요 지표)를 참조함.

- B3: Transparency, auditing and procurement 투명성(회계, 조달)
  : 기관이 직접 발행한 자료와 외부의 정보를 취합하여 투명성 항목에 대해 평가를 수행함. 이 항목에서는 정보의 공개여부와 이것이 stakeholders에게 적절히 알려지고 있는지 그리고 회계자료 및 동료평가를 통한 자금 운용의 투명성에 주목함.

C. External effectiveness 외적 효율성

ㅇ 기관이 실행한 사업의 실제 효과성에 주목하는 항목으로 현장에서의 해당기관의 사업 운영 방식의 효율성과 그것의 결과를 평가함.

- C1. Aid effectiveness 원조 효율성: 파리선언, 아크라 선언에 의거한 항목들에 대한 고려.

- C2. Actual results 실제 결과: 기관이 발표한 결과와 타 공여국 혹은 기관의 평가(보고서 내용)과 스웨덴의 현지 사무소의 평가문헌 및 의견을 비교하여 실제로 어떠한 결과가 도출되었는지를 객관적으로 분석하고자 함. 이 항목은 3개의 선다형 평가항목 중 선택하는 방식이 아닌 코멘트로 기술함

D. 앞의 항목에 대한 최근 경향(Trends/tendencies regarding relevance, internal and/or external effectiveness)

ㅇ 최근 3년간 기관의 적절성, 내/외적 효율성의 변화를 관찰하고자 함. 본 항목은 코멘트로만 기술

□ 실제 평가 결과

ㅇ 위의 기준을 바탕으로 스웨덴이 평가를 실시한 기구는 다음과 같음.

- 2008년: 총 20개 기구
  UNDP, WHO, World Bank, WFP, United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near, UNFPA(The United Nations Population Fund), UNODC (The United Nations Office on Drugs and Crime), OCHA (The United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs), UNAIDS (The United Nations Joint Programme on HIV/AIDS), UN-HABITAT(The United Nations Human Settlements Programme), UNIFEM (The United Nations Development Fund for Women), The United Nations Capital Development Fund, UNICEF, ILO, IFAD (Int'l Fund for Agriculture Development), GEF (The Global Environmental Facility), FAO (The Food and Agriculture Organizations), The European Commission's Development Cooperation, AfDB, ADB

- 2010년: 총 5개 기구
  UNRWA (The United Nations Relief and Works agency the Near East), UNHCR (United Nations Refugee Agency), UNFPA (United Nations Population Fund, Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria, AfDB

- 2011년: 총 4개 기구
  UNICEF, OCHA, IFAD, GAVI Alliance

ㅇ 2008년과 2010년의 기구 평가 보고서는 평가 내용을 요약본의 형태로(세 페이지 분량) 공개하였으나 2011년의 4개 기구 평가는 전체 평가 항목의 내용을 공개하여 평가 결과의 신뢰도와 스웨덴의 평가 체계에 대한 이해도를 제고함.

<2010년 UNICEF 평가 결과>

□ 평가 주관 기관: 스웨덴 외교부 다자개발협력부

ㅇ 기타 참여 기관: 주 뉴욕 스웨덴 영사관, SIDA, 그리고 스웨덴 대사관의 의견 참조 (아프가니스탄, 방글라데시, 콜롬비아, 콩고민주공화국, 모잠비크, 잠비아, 짐바브웨)

□ 평가결과

ㅇ 목표의 적절성(Relevant Goals): 매우 적절(Highly relevant, Relevant, Not Relevent 중 Highly Relevent)

- UNICEF는 스웨덴의 글로벌 개발에 관한 정책 및 스웨덴의 인도주의 지원에 관한 정책과 같은 선상에 있는 활동을 전개하였으며 MDG의 달성에도 중요한 역할을 맡고 있음. (특히 MDG2번의 교육분야와 MDG4번 목표인 영아사망율 감소에 있어서 특화됨)

ㅇ 내적효율성(internal effectiveness): 높음(Very low, Low, Fair, Good, High, Very High 중 High)

- 운영 체계가 필요한 부분이 모두 시스템화 되어있으며 운용 과정이 안정되어있음. 또한 자원의 분배에 있어서도 명확한 기준을 가지고 있음

- 다만 결과 중심 운영 부문에서는 현지 사무소의 보고서의 질이 일관적이지 않아 향상될 여지가 있음

ㅇ 외적효율성(external effectiveness): 높음(Very low, Low, Fair, Good, High, Very High 중 High)

- UNICEF는 현장에서 특히 좋은 평가를 받고 있으며 수원국 정부 및 관계자와도 가까운 관계를 유지하며 협력하고 있음. UNICEF는 현장에서 강한 모습을 보이며 현지 사정에 잘 적응함.

- 다만 현재보다 자원의 이동이 더 신속해질 필요성은 있음

ㅇ 최근 경향

- 2008년에 실시한 평가와 비교하였을 때 UNICEF는 새로운 이니셔티브의 도입으로 운영의 효율성을 제고하려는 긍정적인 변화를 보임. 2012년까지 달성을 목표로 하는 10개의 주요 이니셔티브는 네 가지의 핵심 주제를 바탕으로 구성되었음.(책무성 향상 및 효율적인 리스크 관리, 프로그램의 완성도 제고, 사업 성과 제고, 효율적인 자원관리)

- 지난 평가에서 문제로 지적되었던 인권 및 성 평등 분야에 대한 미흡한 관심은 상당히 개선되어 UNICEF의 모든 프로그램과 사업에 이 분야에 대한 인식이 제고되었음.

- 새로 시작되는 Equity Initiative는 사회 소외계층의 어린이들에 주목하는 프로젝트로 기대되는 바임.

□ UNICEF의 선다형 항목 평가결과

평가항목			평가결과*
A. Relevant Goals	(none)	i) Respect for Human Rights	3/3
		ii) Democracy and Good Governance	3/3
		iii) Equality between women and men	3/3
		iv) Sustainable use of natural resources and concern for the environment	none
		v) Economic growth	none
		vi) Social development and security	3/3
		vii) Conflict management	none
		viii) Humanitarian operations	3/3
		Other considerations when assessing relevance	N/A
B. Internal effectiveness	B1:Structural Factors	I) The management structure plays an important strategic role in the organisation	3/3
		ii) Senior management leads the organisation in an effective manner	3/3
		iii) The organisational structure is well suited to the operation	3/3
		iv) The organisation has an efficient staff policy	3/3
	B2: Result-Based management and evaluation	i) The organisation has a properly working results-based system for planning and managing operations	3/3
		ii) Information from results-based management is actively used in the planning, management and development of activities	3/3
		iii) Results-based reporting from the operation is fully adequate	3/3
		iv) The organisation has an independent and efficient evaluation system	none/3
	B3: Transparency, auditing and procurement	i) Documentation is publicly available	3/3
		ii) The organisation has procedures for identifying, following up and prosecuting cases of corruption	3/3
		iii) The auditing system is reliable and effective	2/3
		iv) The organisation's procurement process is transparent and competitively neutral	2/3
C. External effectiveness	C1: Aid effectiveness	i) The organisation focuses in practice on its principal mandate and goals and its priority areas of operation	3/3
		ii) The organisation's efforts at country level are yielding favourable results in its areas of operation	none
		iii) The organisation takes active part in the harmonisation of aid procedures at global and country level	3/3
	C2: Actual Results	Comparison between actual result and reports from various sources	N/A

주: 평가항목 3개중 만족항목 개수

연구자료 인도지원 2013-02-234

KOICA 주요 다자협력 기구 적정성 평가 및 다자협력 운영체계 조사연구

발 행 2013년 11월
발 행 인 김 영 목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 인도지원다자협력실
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:461-833)
전 화 031) 740-0114
팩 스 031) 740-0655
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 동 화

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

발간물 등록번호 11-B260003-000237-01