

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 운영체제도 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 운영체제와 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. 마지막으로 우리나라와 가장 원조 체계가 비슷한 일본을 포함하였다.

호주는 양자와 다자원조의 구분이 분명하고 운영체제도 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.

스페인 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 인간 개발보고서를 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 자원 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 자원 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 자원 통합프레임워크(Integrated results and resources framework)가 발표되었는데, 전과 비교하여 중요한 변화는 성과프레임워크를 통합예산의 항목과 연결하여 투입된 자원에 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 자원 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 모금 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, 본부지 역사사무소·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)를 받았다. 투명성과 책무성 부문에서 DFID는 이에 대한 구체적인 정책이 미비하다는 이유로 낮은 점수(weak)를 주었고 반면 AusAID는 높은 점수(strong)를 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 긍정적인일 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 긴급 구호를 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 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 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 다자협력정책과 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, 다자원 조기구의 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 사용 가치와 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 다자성양자원조가 효과적, 공여국 원조의 가시성 제고, 다자기구의 현지접근성과 네트워크 이용으로 공여국의 행정 비용 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, 자원마련, 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 합의들을 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.