

한국의 다자원조 현황과 과제

박 재 영 / 경성대학교 정치외교학과 교수

I. 서론

국가 간에 물리적인 국경이 낮아지고 상호의존이 심화되면서 일국의 문제가 국제사회의 문제로 쉽게 전이되곤 한다. 지구화시대의 주요한 문제와 도전이 이처럼 한 나라의 국경 내에 머물지 않고 확산됨으로써 이러한 문제와 도전의 해결책이 일국이 아닌 국제사회 전체에 의해 마련되지 않을 수 없게 되어가고 있다. 따라서 국제사회의 문제해결 방식으로서 다수 국가간의 협력을 의미하는 다자주의(multilateralism)의 중요성이 증대하고 있다.

이러한 다자주의의 중요성은 빈곤과 저발전을 극복하기 위한 개발원조 분야에 있어서도 예외가 아니다. 유엔은 2000년에 ‘천년개발목표(MDGs)’를 설정한 후 지속적으로 중간점검과 더불어 후속조치를 취해오고 있고, 2002년에는 빈곤퇴치와 개발재원의 확보를 위한 ‘몬테레이 합의(Monterey Consensus)’를 채택한

바 있다. 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD/DAC)의 경우 2005년에 ‘원조 효과에 관한 파리선언(Paris Declaration on Aid Effectiveness)’을 채택하였으며, 2008년에는 이러한 파리선언의 이행에 대한 중간점검과 더불어 파리선언의 내용을 구체화한 ‘아크라 행동계획(Accra Agenda for Action: AAA)’을 채택한 바 있다.

이처럼 국제기구가 중심이 되어 저발전과 빈곤의 문제를 해결하기 위해 다자적인 노력을 활발하게 전개하고 있는데, 이러한 노력의 본질적인 이유는 이러한 문제가 다국적이고 다면적인 접근이 없이는 해결의 실마리를 찾기 어렵다는 절박한 인식에 기초한다. 이러한 노력의 저변에는 또한 개도국의 저발전과 빈곤의 문제가 국제사회에 갈등과 분쟁을 촉발하고 나아가 9.11테러 등을 유발하는 등 선진국에게도 심각한 위협이 되고 있다는 인식이 자리하고 있다. 개발원조의 역사가 입증하듯이, 개도국의 빈곤과 저발전의 문제가 자신들에

게 실질적인 큰 위협으로 다가온다고 인식하는 경우 선진국들은 보다 적극적으로 국제적인 해결책을 모색해오곤 했다.

개발원조를 둘러싼 이러한 일련의 국제협력이 국제기구를 통한 원조를 의미하는 다자원조의 중요성에 집중할 것이라는 예측과는 달리, 양자원조와 다자원조를 구분하지 않고 총체적으로 효율성을 제고하기 위한 집단적인 노력의 중요성을 강조하고 있다. 이는 총 원조 중 양자원조가 차지하는 비중이 70% 정도를 차지하고 있다는 현실이 반영된 것으로 볼 수 있다.

국내적으로나 국제적으로 개발원조의 국제협력이 강조되는 가운데 다자원조에 대한 관심은 양자원조에 미치지 못하고 있는 것이 현실이다. 한국의 개발원조와 관련하여 논의를 전개할 경우 무상원조의 비율을 높여야 하며 구속성 원조(tied aid)의 비율을 낮추어야 한다. 또한 개발원조를 체계적으로 운영하고 집행할 수 있도록 대외원조기본법을 제정하여야 한다. 최근에는 경제협력개발기구의 개발원조 위원회(OECD/DAC)에 가입하여야 한다는 점 등이 활발하게 논의되어 오고 있다. 그러나 개발원조와 관련하여 좀 더 이상적인 제언을 해오는 비정부기구(NGO)에게서조차도 다자원조에 대한 관심은 저조하다. 따라서 본 논문은 현재 한국의 개발협력이 전환점에 있다는 인식하에, 다자원조에 있어서 한국이 취하여야 할 태도가 무엇인가를 이끌어내는 것을 목표로 논의를 전개하고자 한다.

II. 다자원조의 개념과 다자원조 국제기구들

원조는 보통 양자원조(bilateral aid)와 다자원조(multilateral aid)로 구분된다. 흔히 공여국으로부터 수원국에 직접 제공되는 원조를 양자원조라고 하고, 국제기구를 통한 원조를 다자원조라고 한다. 그러나 이러한 이분법적인 구분은 현실과 일정한 괴리를 가지고 있는 것이 사실이다. 따라서 여기에서는 본격적인 다자원조에 대한 논의에 앞서 보다 세밀하게 다자원조란 개념이 무엇을 의미하는가를 우선적으로 검토하고, 이러한 다자원조와 관련 있는 국제기구에는 어떠한 것들이 있는지 살펴보고자 한다.

1. 다자원조의 개념

경제협력개발기구(OECD)는 다자기여(multilateral contribution)를 다음과 같은 특징을 보유한 조직에 제공되는 기여라고 정의하고 있다. 1) 활동의 전부 혹은 일부가 개발(development)을 위한 조직이어야 한다. 2) 정부를 회원으로 하는 국제적인 조직이거나 이러한 조직에 의해 자율적으로 관리되는 기금(fund)이어야 한다. 3) 기여금(contribution)을 한 군데로 모음으로써, 누구로부터 온 기여금인가의 정체성(identity)을 상실한 채 재정적인 자원의 총체적인 부분이 되도록 하는 조직이어야 한다.

여기에서 다자원조의 개념을 구성하는 세 번째 요소에 주목할 필요가 있다. 이에 대한 OECD의 입장을 부연하면, 만약에 공여자가 수원국을 특정하든가 혹은 목적,

조건, 총액, 상환금의 재사용(reuse of repayments)과 같은 지출의 다른 측면을 특정하여 기금의 사용을 효과적으로 통제하는 경우 이러한 기여금은 양자적인 것으로 분류된다¹⁾. 즉 다자기여란 국제조직에 대해 조건을 부과하지 않고 중앙 집중적으로(centrally) 제공되는 기여금만을 의미한다.

현실적으로 많은 공여국들이 기금제공 채널로서 국제기구에게 기여금을 제공하면서 수원국과 용도를 지정하는 조건을 부과하곤 한다²⁾. 이러한 원조는 국제기구에게 제공된다는 점에서 다자원조이나, 공여국이 수원국이나 용도를 지정하여 제공한다는 점에서 양자원조로서의 성격을 지닌다. 따라서 이러한 원조를 '다양자원조(multi-bilateral assistance)'라는 제3의 원조형태로 분류하기도 한다.

이처럼 조건이 수반되어 국제기구에 제공되는 원조를 OECD의 경우처럼 양자원조로 분류할 수도 있고, 다자원조도 양자원조도 아닌 다양자원조라는 제3의 형태로의 분류도 가능하다. 이 논문에서는 이러한 원조가 OECD 통계에는 양자원조로 간주된다는 점을 염두에 둔 가운데, 논의의 편의상 잠정적으로 양자적인 성격을 갖는 다자원조로 간주하고자 한다.

2. 다자원조 국제기구

다자원조를 제공하는 다자기구는 여러 기준에 의해

구분되는데, 가장 일반적으로 이루어지는 구분이 국제금융기구인가의 여부에 따른 구분이다. 이에 따르면 다자 원조 국제 기구는 국제 금융기구(International Financial Institutions: IFIs)와 비금융기구(Non-Financial Organizations: NFOs)로 분리된다.

국제금융기구에는 세계은행(IBRD), 국제통화기금(IMF), 아시아개발은행(ADB)과 같은 지역개발은행(regional development bank) 등이 포함된다. 비금융기구로는 유엔(UN), 유엔개발계획(UNDP)·유엔아동기금(UNICEF)·유엔난민고등판무관실(UNHCR)과 같은 유엔의 산하기구, 세계보건기구(WHO)를 위시한 17개의 전문기구(specialized agencies), 유럽연합(EU)·아프리카연합(AU)과 같은 지역기구(regional organizations) 등이 있다.

이러한 구분 이외에 개발원조에 중점을 두고 있는 국제기구인가 아니면 긴급구호에 중점을 두고 있는 기구인가에 따른 구분도 가능하다. 유엔개발계획(UNDP), 세계은행(IBRD), 지역개발은행 등이 개발원조에 중점을 두고 있는 국제기구로 분류되고, 세계식량계획(WFP), 유엔아동기금(UNICEF), 유엔난민고등판무관실(UNHCR) 등이 긴급구호 등 인도주의적 지원에 중점을 두고 있는 국제기구로 분류된다. 본 논문에서는 개발원조 관련 다자기구를 국제금융기구와 비금융기구로 구분하여 살펴보고자 한다.

1) OECD, DAC Statistical Reporting Directives(<http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/31723929.htm> #B.9.10).

2) 종종 이러한 기여금은 나아가 프로젝트의 지도자로서 공여국 출신의 스태프를 고용하라는 것과 같은 숨겨진 조건을 포함하기도 한다.

Ⅲ. 다자원조의 형태

국제금융기구의 경우, 다자원조는 출자금(capital subscriptions)과 출연금(contributions)이라는 형태로 이루어진다³⁾. 비금융기구의 경우, 출연금(contributions)이라는 형태로 다자원조가 제공되는데, 구체적으로 정규예산 분담금이라고 불리는 강제성이 있는 출연금과 강제성이 없는 자발적 출연금(voluntary contribution)으로 구성된다⁴⁾. 이러한 출자금과 출연금에 더하여 국제기구에 대한 양허성 차관(concessional lending)의 제공이 다자원조의 한 형태를 구성한다.

국제개발협회(IDA)와 아프리카개발은행(AfDB)을 중심으로 과다채무 빈곤국의 채무탕감을 위해 추진 중인 ‘다자채무탕감이니셔티브(Multilateral Debt Relief Initiative: MDRI)’에의 자원제공과 같은 것도 다자원조의 하나로 간주된다. 다음에서 국제기구를 국제금융기구와 비금융기구로 구분하여 다자원조의 형태를 좀 더 세밀하게 살펴보고자 한다.

1. 국제금융기구를 통한 다자원조

국제금융기구의 경우 일반적으로 출자금, 출연금, 차입금에 의해 운영된다. 출자금(subscription)만으로는 융자수요를 충족시킬 수 없을 경우, 가입국의 출연금(contribution)에 의한 재원보충(replenishment)을 통

해 추가재원을 조달하고 있다. 여기에서 출자금은 투표권을 부여받는 반면, 출연금은 일종의 기여금으로서 원칙적으로 투표권이 부여되지 않으며, 출자금은 탈퇴할 때 환급대상이 되나 출연금은 환급대상이 되지 않는다⁵⁾.

출자금의 경우 다자원조에 포함되지 않는 반면, 출연금의 경우 다자원조로 간주된다. 그러나 실제로 있어서 출연금의 성격을 가지면서 외양상 출자금으로 분류되는 경우가 있는데, 이런 경우 다자원조로 간주된다. 예컨대, 국제개발협회(IDA)의 경우 한국정부가 재원보충(replenishment)을 위해 기금을 제공하는데, 이는 출자금의 외양을 지니나 실제로 있어 출연금이기 때문에 다자원조에 포함된다.

아시아개발은행(ADB)의 예를 들면, ADB의 융자재원은 출자금과 특별기금으로 분류된다. 특별기금은 저개발 회원국에 대한 융자와 기술지원을 위한 기금으로 사용되며, 가입국의 출연금으로 충당된다. 한국정부는 2006년에 ‘e-Asia 및 지식협력사업 기금’을 설치하는 협정을 ADB와 체결하고, 이 기금에 대한 출연을 시작한 바 있다. 이는 신탁기금으로서 주로 아시아 개도국의 정보화와 국가 간 정보격차 해소를 위해 사용된다³⁾.

이처럼 개개 공여국은 국제금융기구와 신탁기금 협정을 체결하여 출연금을 제공하기도 하고, 국제금융기구가 독립적으로 관리하는 기금에도 출연금을 제공하곤

3) OECD 통계에서는 출연금을 ‘contribution’이라고 표기하지 않고 ‘grant’로 표기한다.

4) 한국 외교통상부는 ‘정규예산 분담금’을 ‘의무분담금’이라고도 부른다. 또한 ‘자발적 출연금’의 경우 ‘사업 분담금’이라는 용어를 사용한다.

5) IDA 융자재원의 대부분을 이루는 회원국의 출연금 중 일부는 출자금으로 인정되기도 한다.

한다. 국제 에이즈·결핵·말라리아 퇴치기금(Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria: GFATM)과 국제환경기금(Global Environment Facility: GEF)을 위시한 많은 다자기금(multilateral fund)이 국제금융기구에 의해 설치되어 관리되고 있다⁶⁾. 국제금융기구가 관리하는 기금에 출연을 많이 하는 공여국의 경우 기구 내의 의사결정에서 상당히 많은 권력(power)이 주어지 이들에 대한 정당성(legitimacy)이 논의의 대상으로 지속적으로 되어오고 있다.

2. 비금융기구를 통한 다자원조

비금융기구의 경우, 앞서 언급했듯이 공여국들은 정규 예산 분담금과 자발적인 출연금의 형태로서 원조를 제공할 수 있다. 이들을 나누어 살펴보면 다음과 같다.

가. 정규예산 분담금

정규예산 분담금은 통상적으로 국가의 지불능력(capacity to pay)을 근거로 산출되어 강제적으로 부과된다. 따라서 일반적으로 공여국과 수원국을 불문하고 국제기구의 회원인 이상 최소한의 분담금을 부담하여야 한다. 이러한 분담금은 국제금융기구의 출자금과는 달리 매년 지불하는 기여금으로서 다자원조로 간주된다.

그러나 개개 공여국이 개개 국제기구에 제공하는 분담금 전체가 모두 다자원조로 간주되는 것이 아니다. 특정 국제기구의 활동이 얼마나 개발과 관련된 활동이나에 따라서 개개 국가가 분담한 정규예산 분담액 전체가 다자원조로 간주되기도 하고, 일부만이 다자원조로 인정되기도 한다. 예컨대, 세계식량계획(WFP)과 유엔공업개발기구(UNIDO)의 경우 분담금의 100%가 공적인 개발원조로 인정되나 세계보건기구(WHO)는 70%, 식량농업기구(FAO)의 경우는 51%가 인정비율이다. 유엔 정규예산 분담금과 평화유지활동(PKO) 부담금은 각각 12%와 7%만이 다자간 ODA로 간주된다. 세계지적재산권기구(WIPO)의 분담금은 3%만이 인정된다.

한국의 경우 국제사회에서 11위 정도의 경제력을 보유하고 있어 이에 상응하는 높은 비율의 분담금을 유엔을 위시한 각종 국제기구에 제공하고 있는데, 많은 국제기구에서 부분적으로만 개발원조로 인정을 받고 있다고 볼 수 있다.

나. 자발적 출연금

1) 자발적 출연금에 대한 의존의 심화

비금융기구의 경우 정규예산 분담금만으로 필요한 자금을 확보할 수 없는 경우나 종래 통상적인 예산에 규

6) 이러한 기금의 운영에 있어서 한국의 영향력이 크게 작용한다. 우선 지원 대상사업을 선정함에 있어 한국과 협의를 하도록 하고 정보기술(IT) 분야 등 우리 기업이 세계적 경쟁력을 가진 부문에 우선권을 부여함으로써 앞으로 한국기업의 ADB 사업에 대한 수주가 점차 확대되고 아시아 시장 진출에 크게 기여할 것으로 본다. 한국정부는 또한 국내 전문가 리스트를 ADB에 제공하여 ADB 사업 주제 선정과정에 국내의 우수한 인력이 우선적으로 참여할 수 있도록 함으로써 한국의 우수한 인력이 세계 시장에 진출하는 기회를 확대하는 것도 목표의 하나로 하고 있다. 한국정부는 이 기금의 설치를 계기로 과거 소극적이던 우리의 국제원조를 확대하여 향후 국제사회에서 자원공여국으로서 위상을 강화할 계획이며, ADB 뿐만 아니라 세계은행(WB)과 유럽투자개발은행(EBRD) 등 다른 국제금융기구에도 유사한 기금의 설립을 추진 중이다.

(대한상공회의소, 경제정책정보(http://www.korcham.net/EconNews/EconInfo/CRE04102R.asp?m_DataID=31131)).

7) 2001년에 설립된 국제에이즈·결핵·말라리아퇴치기금(GFATM)은 2006년도에 공적인 다자원조 총액의 6%를 지원받은 바 있다.

정되어 있지 않은 새로운 프로그램을 실시하고자 할 때, 별도의 자발적 출연금을 필요로 한다. 국제기구에 따라 다르나, 이러한 자발적 출연금은 통상 회원국 정부, 다른 국제기구, 개인 기부자 등에 의해 제공되어 통상적인 예산과는 별도의 기금으로서 운영된다.

유엔의 경우 냉전 종식 후 많은 전 지구적 이슈를 다루면서 예산의 증액 필요성이 크게 대두되고 있으나, 미국의 압력으로 인하여 정규예산의 대폭적인 증가가 억제되고 있다. 이 때문에 유엔의 다양한 활동을 재정적으로 지원하기 위해 자발적 출연금을 추구하지 않을 수 없게 되었을 뿐 아니라, 과거 통상적으로 정규예산에 의해 지원되던 활동들이 점차적으로 자발적 출연금에 의해 지원되지 않을 수 없게 되어가고 있다.

여러 국제기구 중 특히 개발과 구호에 관여하고 있는 비금융기구들은 자발적인 출연금에 대한 의존도가 매우 높다. 유엔의 경우 자발적 출연금은 통상 유엔의 '계획(program)'과 '기금(fund)'라고 불리는 산하기구의 중요한 재정원천이 되고 있는데, 이러한 기구에는 유엔개발계획(UNDP), 유엔여성개발기금(UNIFEM), 세계식량계획(WFP), 유엔인구기금(UNFPA), 유엔아동기금(UNICEF) 등이 있다. 이들은 자체 내에 정규예산 분담금이 전혀 없을 뿐 아니라 유엔본부의 정규예산으로부터의 지원도 전혀 없는 가운데 전적으로 자발적 출연금에 의존하고 있다. 전문기구들의 경우는 자체의 정규예산 분담금과 더불어 자발적 출연금을 통해 개발원조를 제공하고 있다.

2) 자발적 출연금의 장점과 단점

정규예산 분담금의 경우 강제적인 것으로서 회원국은 자신의 분담금이 원하지 않는 프로그램 등에 사용되는 것을 통제하는 것이 어렵다. 이와는 달리 자발적 출연금의 경우 자신이 원하는 프로그램에만 재정적인 지원을 할 수 있어 자발적인 참여를 확보하기가 용이하다는 장점이 있다.

이러한 장점과는 달리, 자발적 출연금은 회원국의 자발적인 의사에 의존하기 때문에 어느 정도의 기금이 확보될 수 있는가에 대한 예측이 어려워 구체적인 프로그램을 짜서 확정짓는 것이 어렵다. 이 때문에 자발적 출연금에 크게 의존하고 있는 국제기구들은 2000년부터 3년을 단위로 하는 '다년도자금조달틀(Multi-Year Funding Framework: MYFF)'을 실시해 오면서, 자발적 출연금 제공국들에게 다년간에 걸친 출연금 제공의 약속을 촉구하고 있다.

또한 유엔개발계획(UNDP)의 경우 상위 10개 공여국이 제공하는 자발적 출연금이 전체 자발적 출연금의 85% 내외를 차지해 오고 있다는 사실에서 보듯이, 자발적 출연금에 의해 운영되는 국제기구가 소수의 국가에게 재정적으로 크게 의존하고 있다. 따라서 이들에게 의해서 프로그램이 영향을 받지 않을 수 없다. 즉, 이들 주요 공여국들은 자발적 출연금의 제공을 줄일 수 있을 뿐 아니라 중단할 수도 있기 때문에, 국제기구 사무국은 자발적 출연금을 제공하는 국가(들)의 견해를 무시하는 모험을 감행하기 어렵다. 따라서 국제기구가 자발적 출연금에 크게 의존할 경우, 국제기구의 자율

성이 훼손될 수 있다. 또한 반대하는 회원국이 배제된 가운데 프로그램이 운영되기 때문에, 국제기구 전체의 활동이 아닌 일부 회원국만의 소위 기구 내 기구의 활동이 되기 싫다는 문제점을 가진다.

유엔헌장 제101조 3항은 국제기구 직원을 채용함에 있어 객관적 기준으로서의 능률, 능력 및 성실과 더불어 정치적 기준으로서 지리적 배분을 조화시키도록 규정하고 있으나, 이 규정은 자발적 출연금에 의해 운영되는 국제기구에는 공식적으로 적용하지 않기로 사전에 동의된 바 있다. 이러한 동의의 의도는 이러한 기준에 구애를 받지 않고 자유로이 가장 적절한 사람을 찾아 직책을 부여한다는 것이었으나, 신진 공여국들이 자신들이 제공하는 자발적 출연금에 대한 통제력을 갖기 위해 자국의 국적을 가진 사람이 이러한 기금을 제공하는 국제기구에서 중요한 직책을 갖도록 노력함으로써 이러한 동의의 진정한 의도를 왜곡시키고 있다⁸⁾.

3) 자발적 출연금의 종류

자발적인 출연금은 통상 '핵심기금(core-fund)'과 '비핵심기금(non-core fund)'이라고 불리는 두 가지 형태를 띤다. '핵심기금(core-fund)'이란 용도가 구체적으로 지정되지 않은 자발적 출연금으로서, 국제기구의 기본적인 운영, 행정, 프로그램 등을 지원하는 목적으로 사용된다. 또 다른 종류의 자발적 출연금인 '비핵심기금(non-core fund)'이란 수원대상과 용도 등과 관련하여 공여국이 부과하는 제약에 구속되는 조건부

출연금이다⁹⁾. 공여국은 최소한의 핵심기금을 제공한 후에야 비핵심기금을 제공할 수 있는데, 이러한 비핵심기금은 비용분담기금(cost-sharing fund), 신탁기금(trust fund), 국제기구가 관리를 맡고 있는 기금(international organizations-administered fund)으로 구분된다.

비용분담기금은 말 그대로 비용을 공동으로 분담하는 기금으로서, 공여국이 누구와 비용을 분담하는가에 따라 수원국정부와 비용을 분담하는 경우(government cost-sharing)와 제3자와 비용을 분담하는 경우(third-party cost-sharing)로 구분된다. 공여국이 국제기구와 비용을 분담하는 경우가 후자의 예에 속하며, 이때 공여국과 국제기구 사이에 비용분담 협정이 체결된다.

신탁기금은 공여국이 수원국과 용도를 지정하여 국제기구에 기금을 맡기면, 국제기구는 기금 제공국을 대신하여 프로그램이나 프로젝트를 대신하여 집행해 주는 제도를 말한다. 신탁기금은 수원국과 용도를 지정한다는 의미에서 양자원조의 성격을 지니며, 동시에 국제기구에 기금을 제공하여 국제기구에 의해 관리된다는 면에서 다자원조의 성격을 지니고 있다. 이를 위해 개개 공여국은 국제기구와 신탁기금 협정을 체결하는데, 신탁기금은 특정의 목적, 특정의 프로젝트, 하나 혹은 그 이상의 국가나 지역적 그리고 전 지구적인 프로그램에 대한 관심 속에 설립된다. 신탁기금은 하나의 공여국에 제한될 수도 있고 다수의 공여국에게 개

8) South Center, For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform (Geneva: South Center, 1996), pp. 87-88.

9) 용도를 지정하지 않고 제공하는 자원은 '핵심정규자원(core regular resources)'이라고도 부른다. 이와는 달리, 용도를 지정하고 제공하는 자원은 '비핵심특별예산자원(non-core extrabudgetary resources)'이라고도 불린다.

방될 수도 있다. 국제기구는 일반적으로 이러한 신탁기금을 관리하는 데 있어서 소요되는 비용을 공여국에게 부과한다.

국제기구는 개별 공여국의 의회에 의한 신탁기금 이외에 독립적으로 설치한 기금을 관리하기도 한다. UNDP가 관리하는 기금의 예를 들자면, 유엔자본개발기금(UNCDF), 유엔과학기술개발기금(UNFSTD), 유엔여성개발기금(UNIFEM), 사막화·가뭄방지기금(UNSO) 등이 있다¹⁰⁾.

비금융기구의 자발적 출연금 중에서 비핵심기금이라고 하면 일반적으로 위에서 언급한 것 가운데 주로 제3자 비용분담제와 신탁기금을 가리킨다. 이 둘은 모두 공여국이 선택한 주제 분야에서 그들 자신의 프로젝트를 추진할 수 있도록 하며, 공여국은 국제기구를 유용한 매개자(intermediary)로 바라보게 된다. 이러한 기금제공 통로는 국제기구의 전문성, 정치적으로 민감한 프로젝트나 프로그램에 있어서의 중립성, 원조의 조정(coordination)을 실현하면서 공여국으로 하여금 그들이 선정한 프로젝트나 프로그램에 영향을 미치는 것을 허용한다. 그러나 양자원조의 경우와 비교해 볼 때, 수원국과의 보다 직접적인 관계를 구축하는 것이 어렵게 된다. 예컨대, 공여국으로부터의 서비스와 장비의 조달 기회와 같은 것이 축소된다.

제3자 비용분담제와 신탁기금 등에서 공여국은 신탁

기금에 의해 공여국의 정책과 관심이 좀 더 직접적으로 고려될 수 있기 때문에 비용분담제보다 신탁기금을 선호하는 경향이 있다. 즉, 신탁기금은 공여국의 정체성(identity)과 공여국의 개발목표와의 관계를 보전해 주기 때문에 공여국이 선호한다. 국제기구의 경우는 이와는 달리 그들에게 좀 더 많은 통제가 주어지는 제3자비용분담제를 더 선호한다.

IV. 다자원조의 장점과 단점

여기에서는 다자원조가 양자원조와 견주어 상대적으로 가지게 되는 장점에 대해 살펴보고자 한다. 한국수출입은행(Korea Eximbank)의 원조용어집은 다자원조의 이점을 개도국의 민족주의 고양에 대응하면서 자본의 국적을 은폐할 수 있는 효과가 있고, 양자원조와 비교하여 국제기구에 있는 고도의 전문지식과 경험을 이용할 수 있으며, 정부 주도로 원조가 불가능하거나 곤란한 국가와 지원에 대하여 원조가 가능하다는 등의 이점이 있다고 언급하고 있다¹¹⁾. 일반적으로 다자원조는 다음과 같은 장점과 단점을 가지고 있다고 볼 수 있다.

첫째, 공여국이 다자원조 제공시 지칭학적인 목표나 경제적 이익을 완전히 배제하는 것은 아니지만, 다자원조는 일반적으로 공여국의 이러한 이익에 덜 종속된다. 즉 다자원조는 공여국의 개별적인 목표를 희석

10) 'UNSO'는 과거에 'United Nations Saharo-Saharan Office'의 약어이었으나 명칭이 'Office to Combat Desertification and Drought'로 바뀐 후에도 그대로 'UNSO'라는 말을 쓰고 있다.

11) 한국수출입은행, 원조용어집(<http://www.koreaexim.go.kr>).

시켜 원조의 정치화(politicization of aid)를 줄일 수 있다. 이로 인해 수원국은 비구속성 원조의 혜택을 누릴 수 있으며, 결과적으로 수원국 정부의 정책과 일치시키는 데 기여할 수 있고 수원국의 주인의식(ownership)을 촉진할 수 있다. 또한 다자원조는 양자 원조에서 공여국의 이해관계로 인해 원조의 대상에서 소외되고 있는 개도국들에게도 원조가 제공될 수 있다. 전 세계적인 광범위한 원조의 망을 가지고 있지 않은 작은 공여국에게 이용의 가치가 있게 된다.

둘째, 과거의 식민지 관계 속에서 현재 이루어지고 있는 양자원조의 경우 이러한 역사적인 연계로 인해 특정 수원국에 대해 좀 더 많은 지식과 경험을 가지고 있다고 주장하기도 하지만, 국제기구는 일반적으로 개별적인 공여국보다 특정 분야에 있어서 광범위한 지식과 오랜 기간 축적된 경험을 보유하고 있다. 구체적으로 국제기구는 프로그램과 프로젝트의 설계와 집행에 있어서 누적된 부문별 경험을 가지고 있으며, 종종 개별적인 공여국에게 잘 알려지지 않은 국가나 지역의 현지조건(local condition)에 대한 월등한 지식을 가지고 있어 효율적인 원조가 가능하다.

셋째, 다자원조는 이러한 축적된 지식과 경험 이외에 큰 규모의 재정적인 자원을 동원할 수 있다. 국제기구만이 개개 공여국이 개별적 수준에서는 제공할 수 없는 규모가 큰 재정적 자원을 동원하여 프로그램과 프로젝트를 설계하고 집행함으로써 원조의 제공에 소요되는 거래비용(transaction cost)을 줄일 수 있다. 이

로써 다자원조는 양자원조에 비해 좀 더 효율적으로 개발원조와 인도적 지원을 제공할 수 있다. 상당한 재정적인 자원을 동원할 수 있는 능력은 국제기구에게 상당한 정도의 정치적인 지렛대를 제공하기도 한다.

넷째, 다자원조는 공여국 사이의 조정(coordination)을 촉진하고 조화(harmonization)에 기여하여 원조의 효과성을 제고시킬 수 있다¹²⁾. 자신의 우선순위를 가지고 있는 원조제공의 주체가 늘어나면서, 원조의 분절화(fragmentation)와 조정의 결여로 인해 원조기관 사이의 기능과 활동의 중복이 초래되고 있으며, 이로 인해 수원국의 행정비용이 증대하고 종국적으로 원조 효과성의 주요한 장애가 되고 있다. 이와는 달리 국제기구를 통해 원조를 제공할 경우, 공여국들 사이의 불필요하고 비용이 많이 수반되는 경쟁을 줄이고 분절화와 중복을 막을 수 있다. 그 결과 수원국의 행정적인 부담을 덜어 수원국의 거래비용을 줄여줄 수 있다.

다섯째, 다자원조는 어느 한 국가의 노력만으로는 해결이 어려워 다면적이고 종합적인 접근을 필요로 하는 문제의 해결에 효과적이다. 빈곤과 저발전의 문제야말로 이러한 문제의 전형적인 경우이다. 유엔은 최근 들어 개발, 인권, 안보의 문제를 상호 긴밀하게 연관된 문제로 보고, 이들에 대한 종합적인 접근을 시도하고 있다. 안보의 개념이 인간안보(human security)로 확장되고 개발의 개념이 인간개발(human development)로 확장되면서, 그 어느 때보다 이러한 문제를 종합적으로 다룰 수 있는 다자원조가 긴요해지고 있다. 온실가스

12) 다자원조 국제기구의 3대 주요 역할은 재정적 지원, 지식, 그리고 정책조정(policy coordination)이라고 볼 수 있다.

의 감소와 같은 전지구적인 공공재(global public goods)를 제공하는 데도 다자적인 처방이 효과적이다.

여섯째, 다자원조는 양자원조에 비해 보편성(universality), 공정성(impartiality), 중립성(neutrality), 독립성(independence), 전 지구적 범주(global reach)를 가짐으로써 상당한 정도의 정당성(legitimacy)과 신뢰(trust)를 보유한다. 따라서 에이즈(HIV/AIDS)와 같은 문제뿐만 아니라 민주주의, 인권, 헌법개정, 국제적인 갈등의 해결과 같은 복잡하고 정치적으로 민감한 문제를 해결하는 데 유용한 채널이 될 수 있다. 또한 이러한 정당성과 신뢰는 효과성을 높이는 역할을 한다. 다자원조는 이익에 추동된 양자원조를 권리에 기초한 전 지구적인 재분배적 정의체제로 변형시키는 전 지구적 거버넌스의 레짐(regime of global governance)의 형성에 기여할 수 있다.

다자원조는 이러한 장점들을 가지고 있지만, 이러한 장점은 다자원조 국제기구들 사이의 빈약한 협력, 일관성의 결여, 그릇된 우선순위 배정, 부실한 관리(management)로 인해 상실되고 있다는 비판도 받고 있는 것이 사실이다. 거대한 관료조직으로부터 오는 것으로서 융통성이 부족하다는 지적도 받는다.

국제금융기구를 통한 다자원조는 대규모 차관 패키지(loan package)의 형태를 띤다. 세계은행(IBRD)이나 국제통화기금(IMF)이 이행조건(conditionality)으로 이러한 차관의 제공과 더불어 부과하는 개도국에 있어

서의 긴축프로그램(austerity program)과 구조조정정책이라는 것이 차관의 회수에 중점이 주어진 결과, 수원국의 국내문제에 간섭하고 장기간에 걸쳐 해를 미칠 수 있다는 비판도 받아오고 있다.

V. 다자원조의 국제적인 추세와 한국의 현황

1. 다자원조의 국제적 추세¹³⁾

경제협력개발기구의 개발원조위원회(OECD/DAC)는 양자원조와 다자원조의 가장 바람직한 혼합을 달성할 것을 촉구하고 있다. OECD/DAC 회원국의 총 ODA 중 다자원조가 차지하는 비율을 보면, 2000년(32.9%), 2001년(33.0%), 2002년(30.0%), 2003년(28.0%), 2004년(31.6%), 2005년(23.1%), 2006년(26.3%)으로 시 지난 7년 동안 평균적으로 29.3%의 원조가 다자원조에 의해 제공되었다¹⁴⁾. 즉 총 원조액 중에서 대략적으로 70% 정도가 양자원조를 통해 제공되고, 30% 정도가 다자원조를 통해 제공됨을 알 수 있다.

우리가 관심을 가지는 것은 이러한 다자원조의 구성인데, OECD/DAC의 통계는 다자원조를 크게 출연금과 출자금(Grants and Capital Subscriptions) 그리고 양허성 차관(Concessional Lending)이라는 두 가지로 분리하고 있다. 이 중에서 관심을 가지고 살펴봐야 할 부분은 출연금과 출자금 부분이다. 출연금과 출자

13) 여기에서 언급되는 통계자료는 다음을 참조했다 : OECD, Stat Extracts (http://stats.oecd.org/woos/Index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

14) OECD 자료이기 때문에 다자원조 중에서 조긴부로 제공된 출연금은 양자원조에 포함되었다.

금은 유엔기관(UN Agencies), 유럽공동체(EC), 국제 개발 협회(IDA), 세계은행(IBRD) · 국제금융공사(IFC) · 다국 투자보증 기구(MIGA), 지역개발은행(Regional Development Banks), 지구환경기금(GEF), 몬트리올의정서(Montreal Protocol), 그리고 다른 기관들(Other Agencies)로 세분되는데, 일반적으로 유엔기관, 유럽공동체(EC), 국제금융기구(IDA, IBRD, IFC, MIGA, 지역개발은행), 기타로 좀 더 단순화하여 분류된다¹⁵⁾.

여기에서 출자금과 출연금 가운데 국제금융기구, 유엔기관, 유럽공동체(EC)에 제공된 기금이 차지하는 비율을 비교해 보면 다음과 같다: 2000년(국제금융기구 34%, 유엔기관 29%, EC 28%), 2001년(국제금융기구 32%, 유엔기관 31%, EC 29%), 2002년(국제금융기구 32%, 유엔기관 27%, EC 32%), 2003년(국제금융기구 27%, 유엔기관 25%, EC 36%), 2004년(국제금융기구 34%, 유엔기관 20%, EC 36%), 2005년(국제금융기구 30%, 유엔기관 22%, EC 38%), 2006년(국제금융기구 34%, 유엔기관 19%, EC 35%)¹⁶⁾.

2000년부터 2006년까지 국제금융기구의 비율의 평균은 32%이고, 유엔기관의 비율의 평균은 25%이다. 그리고 EC 비율의 평균은 33%이다. 여기에서 흥미로운 것은 OECD/DAC 회원국들이 EC를 가장 선호하는 기금제공 채널로 활용하고 있다는 점이다. 2006년이 다

소 예외이기는 하나 EC가 차지하는 비율이 점차적으로 증가하고 있는 것도 흥미로운 일이다.

OECD/DAC의 가이드라인은 국제기구에 제공하는 출연금에 조건이 붙여서는 안 된다고 권고하고 있다. 핵심기금(core fund)이야말로 공정하고 보편적인 다자 원조를 제공하는 주된 수단으로서 어떠한 국제기구도 핵심기금 없이 진정으로 다자적일 수가 없다는 인식 때문이다. 그러나 공여국들은 핵심기금에 출연금을 제공하는 대신, 자국과 이해관계가 있는 특정 지역이나 국가에 목표를 두는 신탁기금이나 비용분담기금을 선호하고 있다. 그 결과, 조건부 출연금이 증가하여 개개 전통적인 원조환경을 위협하고 개발 원조의 효율성에 도전을 가하고 있다.

이러한 조건부 자발적 출연금의 증가로 인해 국제기구가 기금을 받아 스스로의 거시적인 판단에 의해 프로그램이나 프로젝트를 계획하고 집행해오던 전통적인 틀이 깨지고, 프로그램이나 프로젝트의 분절화(fragmentation)가 촉진되고 있다. 특히 신탁기금 제도는 공여국이 원하는 국가에게만 기금이 제공되고 이들이 원하지 않는 국가에게는 이러한 기금이 제공되지 않도록 함으로써, 국제기구의 다자주의를 변모시키고 있을 뿐 아니라 관리상의 문제, 책임성(accountability)의 문제, 예측 가능성의 저하의 문제를 야기하고 있다는 비판을 받고 있다¹⁷⁾.

15) 유럽공동체(EC)에는 유럽연합(EU) 회원국이면서 동시에 OECD/DAC 회원국인 국가들이 기금을 제공한다.

16) 여기에서 국제금융기구에는 국제개발협회(IDA), 세계은행(IBRD), 국제금융공사(IFC), 다국투자보증기구(MIGA), 지역개발은행들이 포함된다. '유엔기관(UN Agencies)'이라고 하면 통상적으로 전문기구는 제외되나 OECD의 통계상에는 유엔기구와 더불어 전문기구가 포함된다.

17) Department of Public Information of the United Nations, Member States Pledge Approximately \$80 Million in Support of United Nations development Activities for 2008 (General Assembly DEV/2646) (12/November/2007).

이러한 조건부 자발적 출연금의 증가는 다자기구들이 스스로 초래한 문제이기도 하다. 다자기구들은 제한된 기금을 둘러싸고 서로 치열하게 경쟁하는 가운데, 새로운 기금을 유치하고 양자원조로부터의 기금을 유인하기 위한 방편의 하나로서 신탁기금과 같은 기금제공 창구를 경쟁적으로 도입했고 다자원조의 압력을 받는 공여국들이 자신들이 제공하는 기금에 대해 일정한 통제력이 주어지는 이러한 조건부 자발적 출연금에 크게 호응한 결과인 것이다.

유엔의 관련 문건들은 자발적 출연금에 의해 운영되는 유엔기구의 자발적 출연금의 총액이 증가하기는 했으나, 이 중에서 용도를 지정하지 않고 제공하는 자원이 차지하는 비중이 줄고 있는 반면 용도를 지정하여 제공하는 자원의 비중이 늘고 있다는 「다자원조의 양자화(bilateralization of multilateral aid)」를 이구동성으로 지적하고 있다.

유엔의 산하기구 중에서 유엔으로 지원되는 정규예산의 일부와 자체의 자발적 출연금에 의거하여 운영되는 국제기구 가운데 하나인 유엔마약범죄기구(UNODC)의 2007년도 재원구성을 보자. 총 1억 9,500만 달러 예산 가운데 유엔 정규예산으로부터의 지원이 전체 예산의 8.3%를 차지했고, 자발적 출연금은 전체 예산에서 91.7%를 차지했다. 이러한 자발적 출연금 총액 가운데 용도를 지정하지 않고 제공된 출연금의 비율은 8.2%에 불과하고, 나머지 91.8%에 해당하는 기여금은

용도가 지정되어 제공되었다¹⁸⁾. 이로부터 알 수 있듯이 자발적 출연금에 대한 의존비율이 압도적으로 높고, 이러한 자발적 출연금마저 거의 대부분이 조건부로 제공되었다.

유엔의 산하기구 중에서 유엔 정규예산으로부터의 지원도 없이 전적으로 자발적 출연금에 의해 운영되는 국제기구 가운데 하나인 유엔개발계획(UNDP)의 2007년도 재원구성 역시 살펴보자. 총 예산 가운데 조건 없이 제공된 핵심기금(core fund)은 11억 2,000만 달러인데 반해 조건이 부과된 비핵심기금(non-core fund)은 38억 달러에 달해 전체 예산 가운데 약 77%가 조건부 자발적 출연금이었다.

이와 관련하여 UNDP 연차보고서(Annual Report)는 이러한 비핵심기금이 핵심기금에 대한 중요한 보완물 이기는 하나 지나치게 비핵심기금에 치우쳐 있다는 것을 우려하고 있다¹⁹⁾. UNDP는 비핵심기금이 공여국들의 기여에 대해 좀 더 큰 통제력을 제공하기 때문에 이들로 하여금 핵심기금에 기여하도록 하는 것은 매우 도전적인 일이라고 여긴다. 또 다른 한편 UNDP는 핵심기금이 감소하고 있는 원인을 UNDP의 효율성(efficiency), 투명성(transparency), 책임성(credibility)에 대한 공여국의 의구심에서 찾고 있다. 이러한 인식하에 이러한 문제들을 해결하기 위한 개혁을 추진하고 있다.

18) United Nations Office on Drugs and Crime. Fundings and Partnerships (<http://www.unodc.org/unodc/en/donors/index.htm>).

19) UNDP, Annual Report 2008 (<http://www.unodc.org/publications/annual-report2008/resources.shtml>).

2. 한국의 다자원조의 현황²⁰⁾

한국의 총 ODA 중 다자원조가 차지하는 비율을 보면 다음과 같다: 2000년(38.1%), 2001년(35.2%), 2002년(25.8%), 2003년(33.0%), 2004년(21.9%), 2005년(38.4%), 2006년(17.4%). 지난 7년 동안의 비율을 평균하면 30.0%의 원조가 다자원조로서 제공되었다²¹⁾. 이는 앞서 살펴본 OECD/DAC 회원국의 평균과 크게 다르지 않는 수치이다. 그러나 2005년에 38.4%까지 치솟았다가 2006년에는 17.4%까지 떨어지는 등 기복이 심한 것이 하나의 특징이라고 할 수 있다²²⁾.

2000년부터 2006년까지 7년 동안 다자원조 중에서 국제기구에 대한 양허성 차관(concessional lending)을 제외한 나머지인 출자금과 출연금 중에서 국제금융기구와 유엔기관에 제공한 기금의 비율을 살펴보면 다음과 같다: 2000년(국제금융기구 70%, 유엔기관 22%), 2001년(국제금융기구 62%, 유엔기관 27%), 2002년(국제금융기구 63%, 유엔기관 25%), 2003년(국제금융기구 63%, 유엔기관 18%), 2004년(국제금융기구 71%, 유엔기관 22%), 2005년(국제금융기구 83%, 유엔기관 13%), 2006년(국제금융기구 49%, 유엔기관 38%).

이 기간 동안 국제금융기구에 제공된 기금의 비율의 평균은 66%이고, 유엔기관에 제공된 기금의 비율의

평균은 24%이다. 동일한 기간에 OECD/DAC 회원국이 국제금융기구에 제공한 기금의 비율의 평균이 32%이고, 유엔기관에 제공한 기금의 비율의 평균이 25%인 것을 고려할 때 한국의 다자원조에 있어서 국제금융기구에 대한 편향성이 지극히 강하다는 것을 알 수 있다.

유엔기관에 제공된 출연금(정규예산 분담금과 자발적 출연금)의 내역을 살펴보면 다음과 같다. 우선 총액 면에서 상당히 미미하다. 2003년에 2,288만 달러, 2004년에 2,104만 달러, 2005년에 2,324만 달러, 2006년에 2,700만 달러 정도에 그치고 있다. 유엔 정규예산 분담률에 있어 한국은 11위에 머물러 있는데, 2004년부터 2006년까지 3년 동안의 유엔기관 지원액의 합계로 볼 때 한국은 18위에 머물고 있다. 이와는 대조적으로 국제금융기구 지분 순위 면에서 22위에 머물고 있는 한국이 2004년부터 2006년도 사이에 지원한 기금의 합계 면에서 볼 때 16위를 차지하고 있다.

유엔기관에 출연된 기금 중에서 정규예산 분담금이 아닌 자발적 출연금을 살펴보면, 2003년에 863만 달러, 2004년 819만 달러, 2005년 783만 달러, 2006년 1,237만 달러이다. 자발적 출연금 중 조건부의 비핵심기금은 양자원조로 분류되었기 때문에 이러한 숫자는 자발적 출연금 중에서 핵심기금에 제공된 것을 가리키는데 상당히 미미한 수준에 머물고 있다는 것을 알 수 있다.

20) 외교통상부 ODA 국의 인도지열과 기 제공한 자료를 참조했다.

21) OECD자료이기 때문에 다자원조 중에서 소건부로 제공된 출연금은 양자원조에 포함되었다.

22) 2003년도의 경우, 지역개발은행에 대한 출연금의 증가와 국제백신연구소(IVI)에 대한 신규 출연금으로 인해 다자원조가 증액되었다. 2005년의 경우 미주개발은행(IDB) 가입에 따른 출자금과 출연금 그리고 국제개발협력회(IDA)의 재원보충으로 인해 예외적으로 다자원조액이 증가했다. 2007년의 경우는 IDA의 또 다른 재원보충에 의해 다자원조가 대폭적으로 증가하였다.

유엔기관의 자발적 출연금 가운데 조건부 자발적 출연금의 경우 양자원조로 분류되기 때문에 이를 종합적으로 추적하는 것이 어렵다. 그러나 한국정부 자체가 유엔개발계획(UNDP)과 같은 개발 원조 제공 국제기구와 공동 프로젝트(joint project)를 통해 다자원조의 모델을 구축하고자 하는 방침을 가지고 있는 등으로 미루어 볼 때, 이러한 조건부 자발적 출연금의 비중이 높을 것이라고 판단된다²³⁾.

가장 대표적인 개발 관련 국제기구이면서 자발적 출연금으로만 운영되는 UNDP에 있어서의 한국의 원조 상황을 살펴보면 이러한 경향을 잘 알 수 있다. 2005년부터 2007년까지의 자료를 보면, 한국정부는 3년 동안 핵심기금으로서 100만 달러씩을 일관되게 제공하여 공여국들 가운데 27위(2005년), 24위(2006년), 28위(2007년)에 머문 바 있다. 비핵심기금의 경우, 한국정부는 2005년에 257만 달러, 2006년에 650만 달러, 2007년에 270만 달러를 제공한 바 있다. 이러한 통계는 한국정부가 자발적 출연금의 제공 자체에 인색한 한편, 이러한 자발적 출연금마저도 조건부 제공에 치중하고 있음을 보여준다.

한국정부는 2007년 9월 30일부터 개도국 빈곤·질병 퇴치 지원을 목적으로 한 「국제빈곤퇴치기여금 제도」를 시행하여 국제선 탑승객에게 1,000원의 기여금을 부과하기 시작했다. 이러한 기여금은 에이즈, 결핵, 말라리아의 퇴치를 위해 설립된 국제의약품구매기구

(UNITAID)에 제공된다. 동 기여금의 구체적인 집행은 한국정부와 관련 비정부기구(NGO) 및 수원국과의 약정체결을 통해 이루어지는데, 이러한 점에서 이 역시 조건부 자발적 출연금의 하나이다²⁴⁾.

VI. 한국의 다자원조 정책방향

한국국제협력단(KOICA)이 잠정적으로 제시하고 다자원조의 추진전략은 다음과 같다. 첫째, 한국정부가 양자원조로서 지원하기 어려우며 국제기구들이 명백하게 비교우위를 가지고 있는 분야와 국가나 지역에 대해서는 다자원조를 활용하여 원조의 효율성을 증진한다. 이에 따라 「아프리카 이니셔티브」 등 아프리카 원조의 경우 다자원조의 비율을 확대한다. 또한 인권, 환경, 빈곤, 보건, 여성의 세력화(empowerment of women) 등과 같은 전 지구적인 이슈들을 다루는 국제적인 노력에 활발하게 동참한다.

둘째, 비금융기구를 통한 다자원조의 방식으로 한국정부와 국제기구가 상호 비교우위를 가지고 있는 사업에 대해 공동 프로젝트를 가지는 등 공동협력 사업을 수행을 통해 다자원조의 모델을 구축하고자 한다. 또한 세계은행과 유럽개발은행 등에 추가적으로 신탁기금 설치 등을 추진하고자 한다. 즉 핵심기금이 아닌 제3자비용분담제를 포함한 비핵심기금의 제공에 치중하겠다는 목표를 가지고 있다.

23) 한국정부는 유엔개발계획(UNDP)뿐만 아니라 세계은행(WB)과 아시아개발은행(ADB) 등과도 공동 프로젝트를 발굴하여 추진하고, 아프리카연합(AU) 등 지역기구와의 소규모 프로젝트사업을 추진하는 등 국제기구와의 공동협력 사업에 치중하는 것을 목표로 하고 있다.

24) 한국정부는 「혁신적 개발재원을 위한 연대기금의 리딩그룹(Leading Group on Solidarity Levies to Fund Development)」에도 참가하고 있다.

셋째, 국제개발협회(IDA)와 아프리카개발은행(AfDB)을 중심으로 과다채무빈곤국의 채무탕감을 위해 추진 중인 「다자채무탕감이니셔티브(MDRI)」재원보충으로 국제사회의 빈곤감축 노력에 적극 참여하고자 한다. 이러한 것들을 참고로 하면서 한국의 다자원조가 나아갈 방향에 대해 언급하고자 한다.

1. 다자원조를 이끌어 갈 방향의 설정

우선, 다자원조 정책을 강력하고 일관되게 이끌어갈 원칙이 마련되어야 한다. 성공적인 다자정책(multilateral policy)이란 국제사회에서의 한국의 역할에 대한 명백하고 현실적인 개념과 직결되어 있다. 국제사회에서 한국은 어떤 역할을 하고자 하고, 어떤 기여를 하고자 하며, 이러한 것들을 구체적으로 어떻게 실현하고자 하는가에 대해 철학을 가지고 있어야 한다.

한국의 경우, 아직 개발원조 전반을 이끌어갈 이념을 담은 원조현장이나 정책지침 등이 만들어져 있지 않다. 따라서 개발원조의 한 형태인 다자원조를 이끌어갈 방향을 이에 앞서 설정하는 것은 부자연스러운 일이다. 그러나 궁극적으로 다자원조 정책을 이끌어갈 원칙을 설정하는 작업이 필요하다.

한국의 개발원조의 질과 효과성을 확보하기 위해서 이러한 원칙의 설정과 더불어 이러한 원칙을 실질적으로 구현하기 위한 명백한 전략지침을 만드는 것이 필요하다. 뉴질랜드의 「Multilateral Engagement

Strategy(MFS)」와 같은 것을 예의 하나로 들 수 있다. 이러한 전반적인 전략지침 내에서 개별적인 다자기구에서의 전략지침이 작성되어야 한다. 스위스의 경우는 전략적이고 외교정책적인 측면, 결과, 특정 지표에 기초한 효율성의 입증을 기준으로 하여 다자원조 기구들을 세 등급으로 분류하여 가장 높은 등급의 다자원조 기구의 경우, 기구에 특별한 전략 페이퍼(institution-specific strategy paper)를 작성하여 치밀하게 내용하고 있다²⁵⁾.

2. 다자원조의 양적 확대와 질적 제고

총 원조액의 증가와 더불어 다자원조의 액수를 늘여야 한다. 2006년도 한국의 ODA 총액은 4억 5,500만 달러이고 이 중에서 다자원조의 총액은 7,900만 달러였다. 우리와 경제규모가 비슷한 네덜란드 및 스페인과의 비교가 그 필요성을 뚜렷하게 보여준다. 네덜란드의 경우는 총 54억 5,200만 달러 중 11억 6,900만 달러를 다자원조에 할애했고, 스페인은 총 38억 1,400만 달러를 ODA로 투입한 가운데 이중에서 17억 2,200만 달러를 다자원조로 제공했다.

원조 총액의 증가와 더불어 다자원조를 증가시킬 경우, 국제금융기구가 아닌 비금융기구에 대한 지원을 비율을 높여야 한다. 비금융기구에 대한 지원을 증가시키되 조건이 수반되지 않은 자발적 출연금을 늘려야 한다. 특히 국제개발 다자기구의 상징이라고 할 수 있는 UNDP와 같은 국제기구의 핵심기금에 대한 지원을 대폭적으로 늘려야 한다. 이러한 핵심기여금의 제공을

25) SECO, Switzerland's Multilateral Development Cooperation Strategy: An SDC-SECO Guideline (SECO: Berne, 2005), p.12.

통해 다자기구의 원조의 전략적인 방향을 결정하는 공
여국 자문위원회라든가 다른 실무토론회(working
forum)에 참여할 수 있다.

국제적으로 조건부 자발적 출연금(earmarked
voluntary contributions)의 제공이 증가하고 있는 가
운데 이에 대해 한국이 어떠한 입장을 취하여야 할 것
인가의 문제가 있다. 중장기적으로는 비금융기구의 자
발적 출연금 중 여러 해에 걸쳐 연례적으로 제공하는
핵심기여금(multi-annual core contributions)의 제
공을 원칙으로 하여야 하며, 조건부 자발적 출연금의
제공을 예외적인 것으로 하여야 한다.

그러나 단기적으로 다자기구와의 협력을 통해 자체의
원조역량이 강화될 때까지 조건부 다자원조의 중요성
을 간과하여서도 안 된다고 본다. 이렇게 특정 국가별
혹은 특정 주제별 조건부 출연금을 제공할 할 경우에
있어서도, 다른 공여국들과의 효과적인 조정
(coordination)이 가능하도록 하여야 할 것이다.

3. 평가기준에 의한 제한된 대상의 선정과 집중적 지원

가. 제한된 대상의 선정과 집중적 지원

다자원조의 대상을 제한하여 집중하여야 한다. 즉 다
수의 다자기구에 골고루 참여하지 않고 소수의 다자기
구에 집중하여야 하며, 다수의 분야가 아닌 제한적인
분야에서 실질적인 기여를 하여야 한다. 장기적으로
적은 수의 다자기구에 지원을 집중하여 이러한 다자기

구에 서 상대적으로 지원규모가 큰 국가가 될 경우, 이
러한 다자기구의 정책방향을 규정짓는 데 있어서 뿐만
아니라 개도국과 대화를 하고 다자기구의 전 지구적인
규범과 기준의 설정에 강력한 발언권을 가질 수 있게
된다.

뉴질랜드의 경우, 2007년도 10월 현재 33개 다자기구
와 협력하고 있는데, 그 중에서 21개 기구에 연례적 핵
심기금(annual core fund)을 제공하고 있다. 33개 기
구 중에서 높은 순위의 파트너로 간주되는 10개의 기
구의 활동에 집중하여 감시를 하고 책임성을 확보하고
자 한다. 또한 이 중에서도 세계은행(IBRD), 유엔개발
계획(UNDP), 그리고 아시아개발은행(ADB)을 다자원
조의 3대 파트너로 하고 있으며, 여러 분야 중에서 특
히 극단적인 빈곤의 제거, 인도주의적 대응을 지원하
며, 인권을 보호하고 촉진하는 것에 중점을 두고 있다.

소수의 제한된 대상에 집중하기 위해서는 선별 및 지
원의 지속여부를 판단하기 위한 기준을 필요로 한다.
주요 공여국들은 지속적이고 포괄적인 평가기준을 통
해 다자기구에 대한 원조제공을 체계적으로 평가해 오
고 있다. 이와 관련하여 보편적으로 중시되는 기준을
살펴보면 다음과 같다.

나. 평가의 기준

1) 유관성(relevance)

우선 유관성이 다른 기준에 앞서 가장 중요한 기준이
되어야 한다. 이는 다자원조의 대상이 얼마나 한국이

추구하는 가치, 정책, 전략적인 목표와 유관한가를 평가하는 기준이다, 구체적으로 한국정부가 추구하고자 하는 정책목표와 한국정부가 우선시하고자 하는 것을 잘 반영할 수 있는 소수의 다자기구와 소수의 제한적인 분야에서 실질적인 기여를 하여야 한다.

2) 효과성(effectiveness)

다자기구의 효과성(effectiveness)이 또 다른 기준이 되어야 한다. 이는 구체적으로 양자원조를 비롯한 다른 기금 제공통로와 비교하여 다자기구 자체가 설정한 목표에 얼마나 효과적으로 기여하는가를 의미한다. 즉 다자원조와 양자원조의 비교우위는 무엇인가, 어떤 종류의 원조가 다자적으로 가장 잘 관리될 수 있고 어떤 종류의 원조가 양자적으로 좀 더 잘 관리될 수 있는가에 대한 연구 역시 필요하다²⁶⁾.

다자기구의 효과성에 대한 평가를 할 때 자체의 평가 뿐 아니라 다른 공여국 혹은 연구소가 다자기구에 대한 모니터링을 통해 만든 평가도 중요한 기준이 되어야 한다. 또한 여러 공여국에 의한 다자평가체제에의 적극적인 참여도 필요하다.

이를 위해 구체적으로 다자기구의 효과성을 평가하기 위한 한국 자체의 평가체제를 구축하여야 한다. 이러

한 예로서 영국정부가 시행하고 있는 「다자효과성틀(Multilateral Effectiveness Framework: MEFF)」을 들 수 있는데, 이는 「결과에 기초한 관리(Results-Based Management)」 접근법을 사용하여 영국정부가 지원하고 있는 다자기구의 효과성을 평가하는 강력한 기제이다. 영국정부는 이러한 평가결과를 다자기구에 대한 전략에 반영하고, 나아가 이에 기초하여 재정지원에 관한 의사결정을 한다. 이러한 개별적인 평가체제에 더하여, 「다자기구성과평가네트워크(Multilateral organizations Performance Assessment Network: MOPAN)」와 같은 다국적인 평가체제에 참여하는 것이 필요하다²⁷⁾.

3) 전략적 영향력(strategic influence)

이는 구체적으로 다자기구와의 대화와 다자기구의 집행부(governing body)에서의 활동을 통해 다자기구의 의사결정, 운용활동, 그리고 자원의 분배에 전략적인 영향을 행사하는 것을 의미한다. 이러한 전략적인 영향력의 행사가 가능한가가 지원대상의 선별과 이러한 대상에 대한 지속적인 지원여부의 기준이 되어야 한다.

다자기구를 통해 원조를 제공하는 경우, 양자원조와는 달리 영향력의 손실이 우려된다. 따라서 이러한 다자기구의 정책결정과 결정의 집행에 있어서 합리적인 영

26) 양자원조의 경우 주로 지방의 문제(local problem)를 다룬다. 이외는 달리 다자원조는 전 지구적인 개혁프로젝트, 종합적인 프로그램, 국가나 지역적으로 중요한 프로젝트에 유용하다. 구체적으로 대규모의 난민을 지원하는 것과 같은 긴급구호 프로젝트, 도로나 철도의 건설과 같은 대규모의 개발 프로젝트, 환경과 빈곤 그리고 여성개발 등 범지구적 과제(Global Issue) 해결에 유용하다. 국제기구도 정치적인 정당성을 보유하고 전문성과 재정적인 소건의 면에서 명백한 비교우위를 가지고 있는 분야와 기능에 집중하여야 한다.

27) MOPAN은 세계은행(WBRD)과 같은 국제금융기구와 유엔개발계획(UNDP)과 같은 국제기구의 무상원조 정책을 평가하고 원조규모를 조정하는 경제협력기구/개발원조위원회(OECD/DAQ)의 국가 간 주요한 비공식 협의기구로서 영국, 프랑스, 네덜란드, 스웨덴, 캐나다, 스위스, 핀란드, 노르웨이, 덴마크, 오스트리아 등 선진 10개 공여국으로 구성되어 있다. 2007년 12월 영국 런던에서 개최된 MOPAN 운영위원회가 한국에게 옵서버 지위를 부여하기로 했으며, 이로써 다자원조 기구의 사업 효과성, 사업별 예산배분의 적정성, 다자기구 운영의 분야별·지역별 균형성 등에 대한 검토와 분석을 통하여 원조사업 수행평가 능력을 제고할 수 있게 되었다.

향력을 가지기 위한 전략적인 도구를 갖추어야 한다. 덴마크의 경우도 적은 수의 국제기구에 집중하여 선별된 국제기구에서 정책형성에 좀 더 많은 영향을 미치기 위하여 많은 노력을 강조하고 있다²⁸⁾. 한국정부의 정책적인 우선순위와의 관계 속에서 다자기구에서의 영향력을 극대화하기 위한 도구를 생각해보면 다음과 같다.

첫째, 이러한 도구의 하나로서 한국이 원조를 제공하고 있는 다자기구의 고위직책에 자국의 전문가를 두도록 하는 것이 필요하다. 스위스의 경우, 다자기구들을 세 등급으로 분류하여 가장 높은 등급의 기구의 경우 이 기구의 집행기관(governing body)에서 자국을 대표할 수 있도록 노력한다²⁹⁾. 그 밖의 다자원조 기구에서도 발언권을 확보하기 위한 자국인 진출에 많은 노력을 경주하고 있다. 다자원조기구에 자국인 직원을 둔다는 것은 발언권을 가지기 위한 측면과 감독을 한다는 의미뿐만 아니라 능력 있는 인적자원을 가용하게 한다는 의미가 있다.

둘째, 영국의 예에서 볼 수 있는 것처럼 다자원조 기구와의 관계 속에서 정책의 우선순위를 구체화하는 「기구전략 페이지(institutional strategy paper: ISP)」와 같은 것을 작성한다. 이를 통해 다자원조 기구와의 협력 속에서 한국이 추구하는 정책목표를 달성하기 위해 어떻게 기여할 것인가를 밝힘으로써 영향력을 행사할 수 있다.

셋째, 다자기구와 골격협정 등을 체결한다. 이러한 예로서 2006년 4월에 한국정부와 유엔개발계획(UNDP)이 체결한 「Partnership Framework Agreement」를 들 수 있다. 이 협정은 한국 정부가 아시아와 아프리카 지역의 최빈국에게 1,000만 달러 지원을 약정하면서 체결한 것으로서, 한국정부와 UNDP가 서로의 개발목적, 정책, 우선순위 분야에 익숙하도록 하는 것으로서 이를 통해 협력관계를 강화하는 것을 목적으로 한다. 이 역시 영향력으로 전이될 수 있다.

넷째, 앞서 언급한 다자기구의 효과성을 평가하기 위한 개별적인 체제의 구축과 다국적인 평가체제에의 참여 역시 해당 다자기구에서의 영향력 행사에 중요한 역할을 수행한다. 이와 더불어 견해를 같이 하는 국가들과의 연합(alliance)의 구축 역시 필요하다.

4) 파트너십(partnership)

파트너십이라는 기준은 구체적으로 다자기구가 개도국 및 다른 국제기구와 갖는 파트너십을 의미한다. 위에서 언급한 기준들과 비교하여 그 중요도가 상대적으로 떨어지기는 하나, 다자기구가 문제해결을 위해 다른 개발원조의 주체와 맺고 있는 유대가 점차적으로 중요해지고 있어 이러한 요인에 대한 평가 역시 중요하다고 본다.

4. 관련 부서간의 조정

28) Ministry of Foreign Affairs of Denmark, Denmark's Multilateral Development Cooperation Towards 2015 (Ministry of Foreign Affairs: Copenhagen, August 2008), p. 5.

29) SECO, Switzerland's Multilateral Development Cooperation Strategy: An SDC-SECO Guide line (SECO: Berne, 2005), p.12.

다자원조를 다루는 국내조직의 문제에 관심을 두어야 한다. 다자주의에 있어서 통일된 행동을 취하기 위해서 관련 부서간의 좀 더 나은 조정이 특히 필요하다. 한국의 경우, 외교통상부가 유엔체제(UN System)에의 기여금(contribution) 제공에 책임을 지고 있는 반면, 기획재정부가 세계은행(IBRD)이나 아시아개발은행(ADB)과 같은 국제금융기구(IFIs)에의 출연금에 책임을 지고 있으면서 이들 간에 협력이 제대로 이루어지고 있지 않다는 비판이 많다.

덴마크의 경우에서 보듯이 외교부가 총체적인 정책과 전략의 개발에 집중하는 가운데, 유엔 대표부와 워싱턴의 대사관이 특정 국제기구에 제공되는 다자원조에 일차적인 책임을 지는 분권화된 체제를 고려해볼 적하다. 이러한 분권화가 특정 국제기구와의 지속적인 대화의 질과 효과성을 강화할 수 있기 때문이다.

5. 기타

다자원조를 촉진하기 위한 근본적인 방편의 하나로서 국민을 설득할 전략을 가지고 있어야 한다. 다자원조를 제대로 하기 위해서는 개발관련 국제기구에 대한 심층적인 연구가 필요하며, 동시에 이러한 국제기구로의 한국인 진출이 활발하게 전개되어야 한다. 유럽연합이 공동으로 개발원조 사업을 활발하게 전개하고 있는 것과 관련하여 한국, 중국, 일본이 비록 작은 규모로 출발한다고 해도 공동으로 개발원조 사업을 시작하는 이니셔티브를 쥐는 것도 필요하다고 생각된다.

VII. 결론

이제까지 다자원조에 관한 기본적인 논의와 더불어 다자원조의 중요성을 살펴보고, 이러한 논의를 기초로 하여 한국정부가 취하여야 할 다자원조의 정책방향을 모색해 보았다. 이러한 논의는 산발적이고 부분적이기는 하나, 한국정부도 정책 방향의 일부로서 언급하고 있는 부분이기도 하다. 그러나 문제는 이러한 것들이 당위적인 것에 머물고 있다는 점이다. 이는 확고한 원조철학의 결여에 기인하는 것으로서 한국이 왜 다자주의에 적극적으로 참여하여야 하는가에 대한 강한 인식의 전환과 더불어 행동이 수반되어야 함을 보여준다.

러기(John Ruggie)는 다자주의(multilateralism)를 「3개 이상의 국가들이 보편화된 행위원칙(generalized principles of conduct)에 따라 정책을 조정해 나가는 방식」으로 정의하고 있다. 여기서 보편화된 행위원칙이란 특정 국가의 특정 이익과 특정 상황에 따른 임기응변적인 대응이 배제된 행위원칙으로서 불편부당성(impartiality), 일관성(consistency), 국제법에 대한 존중(respect for international law)이라는 요소들을 내포한다.

러기는 이러한 일반화된 행위원칙에 더하여, 다자간 협력체제 내의 일국에 대한 외부 행위자의 공격을 참여국 모두에 대한 공격으로 간주하는 것과 같은 불가분성(indivisibility)과 관련 국가들이 항상 그리고 모든 이슈에 있어 단기적이고 개별적인 이득을 기대하기 보다는 장기적이고 공동의 이득을 추구한다는 확산된 상호성(diffuse reciprocity)을 다자주의의 또 다른 특징

으로 간주하고 있다³⁰⁾.

이러한 러기의 정의에 따르면, 다자주의는 외교에 있어서 자신의 이익뿐 아니라 타국의 이익도 최대한 고려하는 공동체 의식을 중요한 밑바탕으로 하여 국가이익과 국제사회 전체의 이익 사이의 균형을 추구하는 것을 전제로 하고 있다. 이러한 다자주의 속에서 어떠한 국가든 자의적으로 행동을 할 수 있는 여지가 적어지며, 국제관계의 결과가 쌍무적 관계에서와 같이 적나라한 협상력(naked bargaining power)에 의거하지 않고 합의된 원칙에 의해 결정될 수 있는 가능성이 높아진다.

군사력이나 경제력을 통해 국제사회를 좌지우지할 능력을 보유하지 않은 한국과 같은 국가는 국제적으로 합의된 법, 기준, 규범에 기초한 국제질서의 수혜자가 된다. 이 때문에 이러한 국제질서의 수립에 적극적으로 참여하여야 하며, 이러한 국제질서의 수립에 소요되는 비용의 일정한 몫을 부담하여야 한다.

덴마크를 위시한 북유럽 국가들은 개방된 경제를 가지고 있는 소국(small states)으로서 미래의 도전에 대응할 수 있는 효과적인 다자체제에 국가이익의 걸려있다고 판단하고 다자주의에 중요성을 두고 있다. 이 때문에 이들 국가들은 실질적인 개발원조를 국제기구를 통해 제공하는 데 대체적으로 인색하지 않다. 이러한 다자원조는 이들에게 소국으로서 기대할 수 있는 것을 넘어서 영향력을 가질 수 있는 기회를 제공하기 때문

이다. 다자원조를 통해 보다 넓은 지역에 대한 복지와 구제활동을 지원함으로써 영향력을 전 지구적으로 확대하고 국제개발, 인권, 인도적 지원 등에 있어서 발언권을 가질 수 있기 때문이다.

한국 역시 국제기구를 통한 다자원조에 적극적으로 나설 때 국제개발 이슈의 논의에 있어서 발언권을 행사할 수 있다. 즉 다자원조에 기여를 함으로써 국제사회의 개발을 위한 목표와 전략의 형성에 참여하게 되고, 이를 통해 전 지구적인 개발노력의 방향을 모색하는 것을 도울 수 있다. 개발을 위한 목표와 전략의 설계가 주요 공여국에게만 전부 남겨질 경우, 한국과 같은 국가의 이해관계는 무시될 수 있는 것이다.

양자원조와 다자원조를 이익(interests)의 문제와 가치(values)의 문제로 이분법적으로 생각하는 경우도 있으나, 이는 가치를 통해 이익을 추구한다는 장기적이고 거시적인 면을 제대로 고려하지 않은 소치이다. 스위스의 경우, 다자원조와 관련하여 자국의 역할을 이해당사자(stakeholder)로서의 역할과 동시에 분담자(shareholder)로서의 역할로 보는데, 이러한 역할 인식이 필요하다.

앞서 살펴보았듯이 한국의 다자원조의 현실과 방향은 단기적인 국가이익의 추구에 많이 내몰려져 있다. 다자원조에 적극적으로 참여하는 것은 국익추구의 요소와 더불어 책임적인 요소가 동반된다는 인식이 필요하다. 좀 더 거시적이고 장기적인 관점에서의 국

30) John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, vol. 46, no. 3 (1992).

가이익을 의미하는 「계몽된 이익(enlightened self-interest)」이라는 것을 중요시 하여야 할 필요가 있다.

이러한 인식의 전환과 더불어 다자원조와 관련하여 가장 중요한 것은 어떠한 기준으로 국제기구를 통한 다자원조에 관여할 것인가의 문제이다. 이와 관련하여

어떤 국제기구가 전 지구적 수준과 국가수준에서 확실하게 바람직한 결과를 가져올 수 있는가, 어떻게 가장 큰 효율성에 도달할 수 있을까. 국제기구에서 어떻게 한국의 개발정책 목표를 달성할 수 있을까를 묻는 것이 필요하다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

대한상공회의소, 경제정책정보.

(http://www.korcham.net/EconNews/EconInfo/CRE04102R.asp?m_DataID=31131)

외교통상부 인도지원과, ODA국의 제공 자료.

한국수출입은행, 원조용어집. (<http://www.koreaexim.go.kr>)

2. 외국문헌

Department of Public Information of the United Nations (12/November/2007), Member States Pledge Approximately \$80 Million in Support of United Nations development Activities for 2008, General Assembly DEV/2646.

John Gerard Ruggie (1992), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," , vol. 46, no. 3, International Organization.

Ministry of Foreign Affairs of Denmark (August 2008), Denmark's Multilateral Development Cooperation Towards 2015, p. 5, Copenhagen.

South Center (1996), For a Strong and Democratic United Nations: A South Perspective on UN Reform, pp. 87-88, Geneva.

OECD, DAC Statistical Reporting Directives.

(<http://www.oecd.org/dataoecd/36/32/31723929.htm#8,9,10>)

OECD, Stat Extracts, (http://stats.oecd.org/wbos/index.aspx?DatasetCode=ODA_DONOR)

SECO (2005), Switzerland's Multilateral Development Cooperation Strategy: An SDC-SECO, p.12 Guideline, Berne.

UNDP, Annual Report 2008.

(<http://www.undp.org/publications/annualreport2008/resources.shtml>)

United Nations Office on Drugs and Crime, Fundings and Partnerships.

(<http://www.unodc.org/unodc/en/donors/index.html>)