대외무상원조의 다자협력 효과 제고 방안[1)]

박명지 한국국제협력단 정책연구실 상임연구원

목차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 세계 다자간 ODA 현황
Ⅲ. 한국의 다자간 ODA 현황
Ⅳ. 한국의 다자협력 효과성 제고 방안
Ⅴ. 결론

Ⅰ. 서론

1. 다자간 ODA 필요성

2010년부터 OECD/DAC의 정식 회원국 지위를 부여받은 한국은 가입을 전후하여 한국은 원조의 질적 제고를 위해 ODA 체제 선진화에 대한 다양한 논의를 진행해왔다. 국제사회의 흐름에 맞추어 파리선언 및 아크라행동계획 이행을 위한 기본 연구, 크로스커팅 이슈 주류화 방안, 프로그램 지원 방식 도입, 국가지원전략 수립 방안 등에 대한 연구가 수행된 바 있다. 하지만, 상기 연구들은 모두 양자간 원조 체제 개선에 주안점을 두고 있으며, 다자간 원조 부분은 크게 주목받지 못했던 것이 사실이다. 2008년 한국의 다자간 원조는 2.6억 달러로 전체 공적개발원조(ODA)의 약 31%를 차지하였다. 절대적 규모면에서 아직 미미한 수준이지만 양·다자간 비중이 유지된다고 가정한다면 한국의 ODA가 지속적으로 증가함에 따라 다자간 ODA 규모 역시 증가할 것이다. 따라서, 다자간

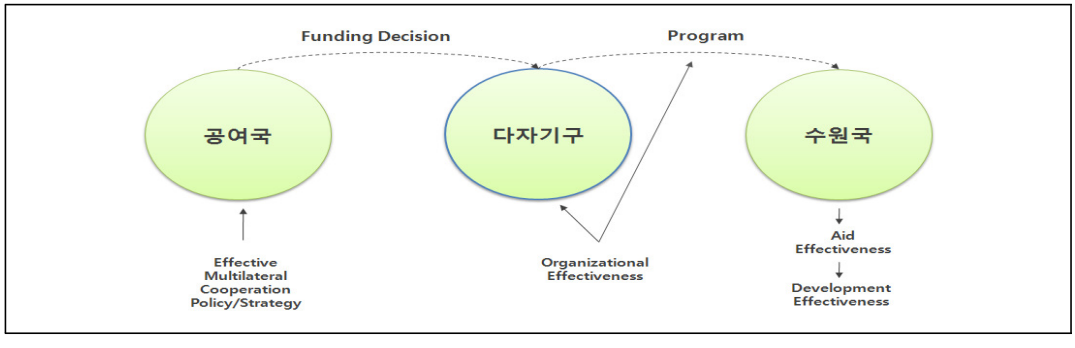
1) 본 글은 2010년 KOICA 정책연구실에서 수행된 '대외무상원조의 다자효과성 제고 방안' 연구를 요약한 것임.

협력 대한 한국의 정책 방향과 달성하고자 하는 목표, 이를 위한 전략 및 세부 방안들을 마련하여 다자간 원조의 효과성을 제고해야 할 시점이다.

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

2. 효과성의 개념

〈그림 1〉 다자협력 단계별 효과성의 개념



다자협력과 관련한 효과성은 〈그림 1〉과 같이 여러 측면에서 고려될 수 있다. 이는 크게 공여국 다자협력 정책·전략의 효과성, 다자기구 조직 및 개발 프로그램의 효과성, 그리고 이를 통한 수원국에 대한 원조 효과성 및 개발 효과성 세 가지 관점에서의 효과성으로 구분할 수 있다. 각각의 효과성이 지칭하는 바가 다르므로 이에 대한 명확한 개념을 정리하여, 한국 다자협력의 효과성을 제고하기 위해서 어떤 부분에 초점을 두어야 할지 결정해야 한다.

'개발 효과성(development effectiveness)'은 개발 프로그램이 중·장기적으로 개도국 개발에 미친 파급효과(impact)를 지칭한다. 파리선언 이후 국제 원조사회에서 화두가 되고 있는 '원조 효과성(aid

effectiveness)'은 개발을 목적으로 개도국으로 유입된 원조가 개발에 기여하는 바를 지칭하는 것으로, 개발 효과성에 비해 원조와 개발 결과 간의 연결성이 조금이나마 고려되는 개념이다. 그러나 원조 효과성을 측정하는데 있어서도, 어떤 공여기관의 사업이 특정 개발 결과를 달성했는데 기여했는지 정확히 파악하기 어려운 것이 사실이다. 이 때문에 파리선언에서의 원조 효과성 개념은 개도국과의 공여국간 파트너십이나 원조 전달 방식 등의 공여국의 원조 행태가 원조의 효과성을 향상시킬 수 있는 핵심 요건이라는 전제에서 도출된 것이다. 따라서 파리선언에서 도출된 성과 측정 지표는 원조를 통한 개발 결과 정도를 측정하기 보다는, 공여국의 원조 방식이나 개도국과의 협력 관계를 측정하는 지표로 구성되어 있는 것이다.

선진 공여국들이 다자원조에서 효과성을 논의할 때 다자기구 조직의 업무 체계, 프로그램 수립 과정 및 질 등 내부 조직의 효과성에 초점을 두는 것도 이와 같은 맥락에서이다. 즉, '조직 효과성(organisational effectiveness)'은 개도국 개발에 긍정적인 결과가 산출될 수 있는지의 여부가 기본적으로 조직의 운영 체계에 달려있다고 전제하는 개념이다. 따라서, 공여국은 다자기구를 평가할 때 결과중심의 관리기법(Result-based Management, RBM)이 제대로 작동하고 있는지를 가장 중점적으로 평가하고, 그 외에 자원 배분체계, 프로그램 수립체계, 직원관리 체계, 현지사무소 운영 체계 등을 평가한다.[2] 이런 배경을 감안하여 외교부/KOICA 역시 다자협력 효과성 제고를 위해서는 내부적으로는 효과적인 지원 전략을 수립하고, 외부적으로는 다자기구 조직 효과성을 평가하는데 초점을 두어야 한다.

3. 다자협력 효과성에 관한 OECD/DAC의 권고

OECD/DAC은 양자간 원조와 관련된 다양한 지침들을 생산해 왔으나, 다자간 원조에 대한 체계적인 지침은 아직 수립한 바 없다. 대신 OECD/DAC은 동료검토나 원조관리(Managing Aid : Practices of DAC Member Countries)와 같은 지침서를 통해 간접적으로 다자협력에 대한 권고사항을 제시해 왔다. 'Managing Aid'는 공여국이 다자기구를 활용하는데 있어서 크게 다음의 세 가지 제언을 하고 있다.

우선, 다자간 원조 책임 부처간 일관성을 향상시켜야 한다. 대부분의 DAC 회원국에서 다자원조 업무는 여러 부처에 분산되어 있으므로, 다자원조 담당 부처간 정책 일관성 및 조율 문제는 모든 공여국이 공통적으로 안고 있는 도전 과제이다. 다음으로 다자원조 전략을 수립하여 다자기구를 통해 달성하고자 하는 목표와 우선순위를 결정해야 한다. 원조체제의 일관성을 향상하고 양자원조와 다자원조간 연결성을 강화하기 위해서는 다자협력을 위한 별도의 전략이 반드시 필요하다. 마

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

지막으로, DAC은 다자기구의 효과성 평가의 필요성을 강조하고 있다. DAC 회원국들은 다자기구에 대한 효과성을 평가하고, 노하우를 전수 받거나, 재원 지원 규모 결정의 근거로 사용하기 위해 다자기구에 대한 모니터링 및 평가를 시행한다. DAC 공여국들은 대체로 개별적으로 다자기구를 평가해 왔으나, 행정비용 및 중복업무를 줄이기 위해 MOPAN과 같은 공동의 평가 툴을 활용할 것으로 권고하고 있다.

II. 세계 다자간 ODA 현황[3)]

2008년 세계 총 공적개발원조(Official Development Assistance, ODA)는 약 1,358억 달러에 달하였다. 이 중 다자간 ODA는 약 352억 달러로 총 ODA의 약 26%를 차지하였다. DAC 회원국의 연도별 ODA 추이를 보면, 1990 초·중반 급격히 하락하였다가 1997년 이후 2008년까지 꾸준히 증가해 왔다. 양자간 원조는 1997년 이후 점차적으로 증가하다가 2002년을 기점으로 급격히 증가하여 2005년 최고에 달하였던 반면, 다자간 원조는 지난 20여 년간 총 ODA의 20~30% 수준으로 일정하게 유지되어 왔다.

〈표 1〉 DAC 회원국의 양·다자원조 추이

(총지출, 불변가격 2007년, 백만 USD)

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

(자료 : DAC 통계)

다자기구별 원조 통계에 따르면, 1991년 이후 2002년까지는 UN과 EC에 대한 공여규모가 유사하였으나, 2002년 이후 EC에 대한 공여액이 비약적으로 증가하였다. 이는 DAC 회원국 대부분이 EU 회원국이라는 이유 외에, 지역성을 중시하는 원조 추세가 반영된 것이라 할 수 있다. 이러한 현상은 2000년대 이후 지역개발은행(Regional Development Bank, RDB)에 대한 공여액 증가 추세에서도 잘 나타난다. 원조 결정시 지역에 대한 이해관계가 양자간 원조뿐만 아니라 다자간 원조에서도 크게 작용한다는 것을 알 수 있다.

3) 동 보고서에서 사용한 DAC의 통계 수치는 반올림하여 총계에 차이가 있을 수 있다.

〈표 2〉 DAC 회원국의 다자기구에 대한 공여액 추이

(총지출, 경상가격, 백만 USD)

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

(자료 : DAC 통계)

〈표 3〉 DAC 회원국의 원조형태별 구성 (2008년)

(총지출, 경상가격, 백만달러)

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

(자료 : DAC 및 CRS 통계)

DAC 회원국 별로 보면, 호주, 덴마크 및 미국을 제외한 모든 DAC 회원국의 다자원조는 2001년 이후 꾸준히 증가해 왔다. 프랑스와 독일, 영국, 아일랜드의 다자원조 규모가 크게 증가하였으며, 스웨덴과 캐나다의 다자원조는 2배가량 증가하였다. 절대 규모면에서는 미국이 최대 공여국이다. 미국의 2008년 총 ODA는 278.2억 달러로, 이는 세계 ODA 약 20.5%에 달하는 규모이다. 2위 공여국은 일본으로 2008년 174.5억 달러, 독일 159.6억 달러, 프랑스 125.4억 달러, 영국 119.7억 달러로 이들 5개국의 ODA는 세계 ODA의 약 63%를 차지한다. 다자간 ODA와 멀티바이를 포함하여 총 다자채널 활용 비중이 가장 높은 국가는 이탈리아로, 총 ODA의 64.7%를 다자기구를 통해 집행하여 다자채널을 선호하는 것을 알 수 있다. 이어서 그리스 58.9%, 핀란드와 스페인의 다자채널 이용 비중이 각각 58.9%와 57.7%를 차지하여, 다자기구를 통한 원조가 개도국과 양자간 집행되는 원조규모 보다 높았다.

한편, DAC 회원국별로 다자기구 형태에 대한 선호도가 각각 다른 것으로 나타났다. 미국과 일본, 영국 등은 세계은행 및 지역개발은행에 대한 지원비중이 유엔이나 기타기구에 비해 훨씬 높은 것으로 나타난 반면, 유엔을 선호하는 국가는 스웨덴, 노르웨이, 아일랜드, 덴마크 등이다. 특히, 스웨덴과 덴마크는 EU 회원국임에도 불구하고 EC에 대한 기여액이 유엔에 비해 높지 않은 반면, 이탈리아, 영국, 스페인은 EC에 대한 기여 비중이 월등히 높았다. 또한, 지정기여 활용 시 집중 분야도 상이하게 나타난다. 대다수 회원국들의 멀티바이 사업은 긴급구호에 가장 많이 할애되고 있다. 멀티바이 규모가 가장 큰 스페인은 물 공급 및 위생 분야, 노르웨이는 초등 교육 및 거버넌스, 환경에 집중하고 있으며 네덜란드는 거번너스 및 분쟁·안보 분야, 스웨덴 역시 거번너스 및 분쟁·안보 분야와 초등 교육 분야를 지원하는데 멀티바이 사업을 활용하고 있다. 한편, 멀티바이 지원 규모가 가장 낮은 편에 속하는 프랑스의 경우 거의 식량원조 분야에서만 멀티바이를 시행하고 있다.

Ⅲ. 한국의 다자간 ODA 현황

1. 다자간 ODA 지원 현황

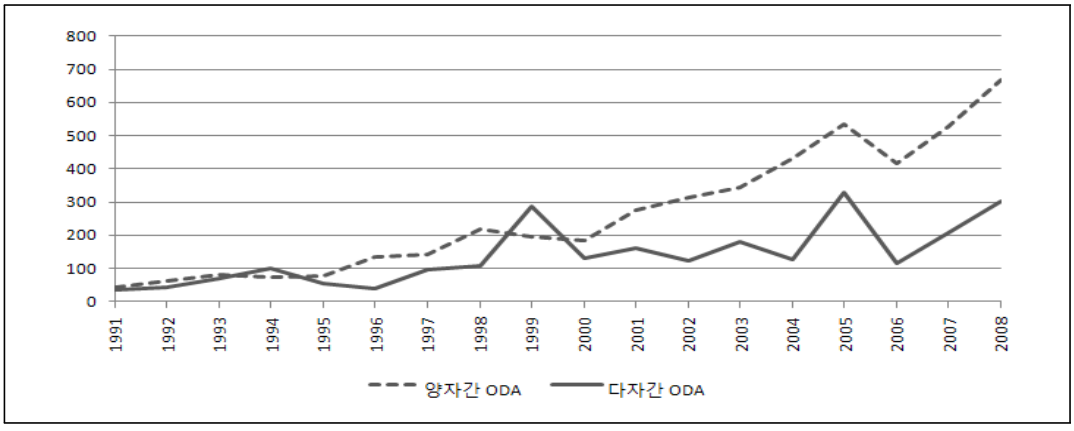
2008년 한국의 개발 원조액은 약 8.4억 달러를 기록하였으며, 이 중 다자간 원조액은 총 ODA의 31.3%인 약 2.6억 달러에 달하여 DAC 회원국 평균인 25.9% 보다 다소 높은 편에 속한다.[4] 한국 ODA 추이를 보면, 1990년대에는 양·다자 원조 규모에 큰 차이가 없었다. 1999년에는 국제개발협회(IDA)에 대한 대규모 출자로 인해 일시적으로 다자간 원조가 양자간 원조를 초과하여 총 ODA

4) DAC 통계, 2008 총지출, 경상가격 기준

의 59.6%를 차지하기도 하였다. 2000년대에 들어 ODA 총액이 증가함에 따라 양자원조의 비중이 급격히 높아졌다.

〈그림 2〉 한국의 유·무상 원조 추이(1991~2008)

(총지출, Constant 2007 USD, 백만달러)



(자료 : DAC 통계)

한국의 다자간 원조는 크게 유엔 기구에 대한 분담금과 세계은행 및 지역개발은행 등 다자개발은행에 대한 출연·출자, 기타 국제기구·비정부기구에 대한 기여금으로 구성된다. 2008년 세계은행을 비롯한 다자개발은행에 대한 출연 및 출자금은 약 2억에 달하여 총 다자간 ODA의 77.8%를 차지하였다. 이에 반해 2008년 對유엔 지원 비중은 다자간 ODA의 17.8%에 불과한 4,670만 달러로, DAC 회원국의 2008년 평균인 2.6억 달러에 비해 상당히 저조한 수준이다. 그러나 이마저도 국제기구에 대한 의무분담금과 일회성 긴급구호기금이 대부분이며, 자발적기여 규모 또한 매우 낮아 우리의 유엔 지원은 양적·질적으로 매우 낮은 것으로 평가된다. 반면 다자채널을 통한 사업의 비중, 즉 멀티바이 비중은 매우 낮은 편으로 이 점은 긍정적으로 평가될 수 있다.

2. 한국의 무상원조의 다자협력 체제

한국의 다자간 ODA는 외교통상부가 국제기구분담금 및 기여금을, 기획재정부가 국제금융기구에 대한 출자를 담당하고 있다. 그 외에도 교육부, 환경부, 보건복지가족부 등이 각 부처의 전문영역과 관련된 다자기구에 대한 ODA를 집행하고 있다.[5] 2008년 기준, 약 30여개의 정부부처와 지방자치단체가 ODA를 시행하고 있으며, 다자협력의 경우 2008년 기준 양자원조에 비해 적은 18개의

5) 2005년까지는 외교부가 국제기구에 대한 의무 및 사업 분담금을 담당하였으나, 2006년부터 기구의 전문영역이 일치하는 부처 및 기관으로 이전되었다. (외교부, 2003~6년 국제기구분담금 납부내역)

정부부처·기관이 관여하고 있다. 정확하게 파악하기는 어려우나 DAC 회원국의 동료검토 보고서를 참고한 결과, DAC 회원국 역시 외교부 및 재정부가 주요 다자간 업무를 담당하고, 기타 부처에서 업무 연관성이 높은 국제기구와의 협력 업무를 담당하고 있어 우리나라가 타 공여국에 비해 분절화 정도가 높은 편은 아니다.

외교부 내에서는 개발협력국의 개발정책과와 개발협력과에서 양자간 무상원조의 정책 및 협력 업무를 담당하고, 국제기구국의 유엔과가 다자개발기구 및 국제기구에 대한 분담금을 총괄하고 있다. 개별기구와의 협력 업무 및 글로벌 펀드, MDGs 지원, 인도지원·긴급구호 등에 대한 업무는 대부분 인도지원과와 인권사회과에서 담당하고 있다. 외교부의 국제기구 협력 업무는 복잡하게 분산되어 있다. UNICEF를 담당하는 주무과는 국제기구국의 인권사회과로 기본협정 체결 등 기본적인 협력 업무를 담당하고 있다. 인도지원과 역시 UNICEF와의 협력 사업 및 다자기구를 통해 집행되는 멀티바이 사업을 수행하고 있어, 한 부처내에서 여러 부서가 UNICEF 업무를 담당하고 있다. KOICA의 다자협력 및 국제기구 사업 업무는 지역정책부의 정책기획팀에서 총괄하고 있으며, 주로 외교부의 인도지원과와 함께 국제기구사업을 발굴·시행하고 있다. 또한, 섹터팀에서 별도로 국제기구 협력사업을 발굴하여 집행하기도 한다. 다자간 협력의 필요성이 증가함에 따라, 2010년 수립된 'KOICA 선진화 계획(2010~2015)'에는 국제사회와의 협력파트너십 기반 조성의 일환으로 다자협력팀을 신설한다는 계획이 포함된 바 있다. 동 부서를 통해 국제기구뿐만 아니라 선진 원조기관과의 협력 사업을 발굴하여 우리의 경험을 접목하는 등 원조조화 노력이 확대될 예정이다.

3. 다자협력 전략 및 이행 체계

현재 한국 대외무상원조의 다자협력을 포괄하는 정책이나 전략은 없으며, 다자협력을 담당하고 있는 부처별로 임의적으로 계획을 수립하여 운영하고 있는 것으로 파악되었다. 최근 다자원조 규모가 지속적으로 증가하고 체계적 협력의 필요성이 대두됨에 따라 외교부-KOICA간 전략 수립 진행 및 수행방안을 조율하는 등 다각적인 노력을 하고 있다. 다자개발협력과 관련한 외교부의 입장을 표명한 공식적인 정책문서는 없으나, 다자협력 담당하는 부서 자체적으로 단기적인 전략을 수립하여 활용하고 있다.[6] 본 다자 원조 확대 추진안에 따르면, 외교부는 유엔개발기구에 대한 지원 비율 및 자발적 기여 규모를 확대해나갈 계획이다. 유엔기구 및 기타 국제개발기구에 대한 지원을 확대하기 위해 KOICA를 통한 국제기구 지원을 현재 약 2천만 달러 수준에서 2012년까지 8천5백만 달러로 단계적으로 확대하겠다는 계획이다. 특히, 3대 핵심 유엔 개발기구인 UNDP, WFP, UNICEF에 대한 지원이 극히 저조한 바, 이들 기구 중심으로 원조를 증대할 계획이며, 우리의 경제규모(13위), 유엔 정규분담금(11위), ODA 총액(19위) 등을 종합적으로 고려하여 상기 3대 기구에 대해 15

6) 외교통상부 인도지원과의 다자 원조 확대 추진 건의(안) 참조.

위정도 수준을 달성하겠다는 목표를 설정하였다. 지원 규모 확대와 병행하여 집행이사국 진출 및 활동을 강화할 계획이다.[7] 또한, 각 기구에 대해 미지정 기여금과 협력 사업간 조화를 모색하여 지원 형태를 다변화하고, 국제개발·인도지원 기구에 대한 지원을 확대하여 기구별 지원 비중을 적절히 조절할 계획이다. 비유엔 기구 및 국제 NGO 지원예산도 일부 확대하여, 비유엔기구에 대한 지원 비율을 최소 유엔기구의 1/4 수준으로 유지할 계획이다.

한편, KOICA의 다자협력은 일반 양자사업과 함께 '대외무상원조 사업 계획' 수립 시 함께 작성되어 이행되고 있으며, 역시 구체적인 전략은 부재한 상황이다. 현재 KOICA 국제기구 협력사업은 우리의 원조 인프라 및 경험 부족으로 인해 양자사업을 통해 직접 지원이 어려운 사업에 대해서 국제기구를 통해 지원하여 양자원조 보완 효과를 목적으로 한다. 또한 MDGs 성과가 미진한 아프리카 및 남아시아를 중심으로, 빈곤·기아퇴치, 보건, 식량안보, 기후변화 및 환경, 교육, 농업개발 분야 지원 및 인도적 위기 해결을 위해 핵심 국제기구와의 협력을 확대할 계획이다.[8] 외교부와의 전략 연계 차원에서 중점 협력기구는 UNDP, WFP, UNICEF 3대 기구로 공유하고 있다. 유엔 핵심 개발 및 인도적지원 기구에 대한 기여 확대를 통해 가시성을 제고하고, 우리 국민의 국제기구 진출도 확대 추진하고자 한다.

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

4. 한국 무상원조 다자협력의 문제점

선진 공여국의 사례와 OECD/DAC의 권고사항에 비추어, 한국 다자협력의 문제점은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다. 우선 다자협력에 대해 대표성을 가질 수 있는 정책이 없다는 문제가 있으며, 이 점은 외교부와 KOICA 모두 동일하게 문제점으로 인식하고 있다. 현재는 절대 규모가 크지 않기 때문에 다수의 기구에 크게 분산된 것처럼 보이지 않으나, 규모 대비 많은 기구에 지원하고 있는 것이 사실

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

8) 2010년 KOICA 대외무상원조 사업계획 참조.

이다. 다자협력에 대한 전략적인 방향을 설정하지 않고 외교적 명분이나 다자기구의 요청에 기반한 일회성 지원이 지속된다면 예산 증가에 따라 다수의 기구로 분산될 가능성이 높다. 또한 유엔에 대한 지원 규모가 세계은행 및 지역개발은행 등 MDBs 지원규모에 비해 지나치게 낮은 것도 단점으로 지적될 수 있다.[9] 외교부/KOICA는 국제사회의 빈곤 퇴치 및 MDGs에 달성 기여한다는 것을 다자협력의 목표로 설정한 만큼 빈곤퇴치 및 MDGs 이행을 주도하고 있는 유엔 지원을 확대할 수 있는 전략을 수립해야 할 것이다. 무엇보다 다자기구 지원에 할당된 예산 규모가 작다는 것이 근본적이 문제이다. 국제사회에서의 입지가 높아짐에 따라 다양한 이해관계로 인해 불가피하게 지원해야 하는 기구들이 늘어나고 있는데 반해, 이를 효율적으로 지원할 수 있는 예산은 확보하지 못하고 있다.

중점 협력기구 지원에 대해 기여 순위 목표만을 설정해 놓았을 뿐, 중점 협력기구와 협력하고자 하는 분야, 협력 형태 등을 구체화한 지원 전략이 없는 것도 문제점으로 지적된다. 선진 공여기관들은 중점 협력기관을 대상으로 기구별 지원전략을 수립하고, 동 전략에 따라 다자기구와 협의를 진행하며 모니터링 및 평가까지 수행하고 있다. 또한, 다자기구 지원 방안이나 예산 배분의 근거로 활용할 수 있는 모니터링/평가 체계가 없어, 우리가 지원한 사업이 계획대로 수행되고 있는지 혹은 효과적인지의 여부를 판단할 기준이 없다. 마지막으로, 외교부와 KOICA간 그리고 각 기관 내부적으로 다자협력 담당 부처 및 기관, 부서의 역할이 명확하게 구분되어 있지 않다. 담당 주체들이 모두 참여하는 공식적인 소통 채널과 통일된 업무 체계, 공동의 모니터링 및 평가 체계가 없으며 통계 및 정보 공유도 원활하게 이루어지고 있지 않았다. 이를 위해, 외교부/KOICA 공동으로 활용할 수 있는 표준화된 업무 가이드라인이 필요하며, KOICA는 국제기구 협력사업 수행을 위한 업무 지침 및 세칙을 마련해야 한다.

Ⅳ. 한국의 다자협력 효과성 제고 방안

1. 다자협력의 목표 설정

외교부/KOICA의 다자협력 전략은 〈참고 1〉와 같이 정리해 볼 수 있다. 이는 외교부/KOICA의 다자기구와의 협력 추진안을 참고, 보완한 것으로 여타 DAC 회원국의 다자협력 목표와 원칙, 추진방안에서 크게 벗어나지 않는 수준이다. 외교부/KOICA는 여기서 제시된 기본 목표와 원칙을 바탕으로 구체적인 전략과 실행방안을 수립해야 하며, 구체화된 문서는 외교부/KOICA의 공식적인 다자협력 정책 문서로 활용할 수 있다.

9) 다자개발은행 및 지역개발은행에 대한 지원은 2008년 총 다자간 원조의 78.4%를 차지하였다. 〈표 23〉 참조.

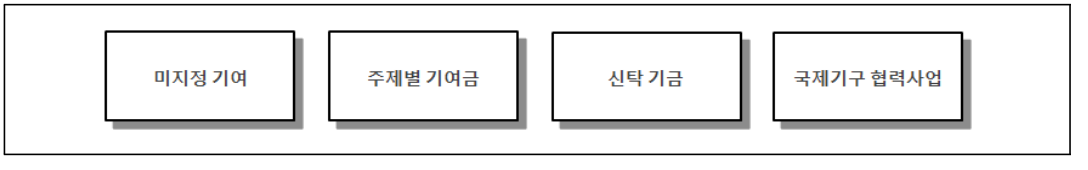
〈참고 1〉 외교부/KOICA의 다자협력 전략 목차(안)

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

2. 다자협력의 원칙

다자기구와의 협력은 다양한 형태로 이루어질 수 있지만 외교부/KOICA가 활용할 수 있는 형태는 〈그림 3〉과 같이 나타낼 수 있다. 다자협력의 효과성은 미지정기여와 다양한 형태의 지정기여를 어떤 조합으로 활용하는가에 달려있다. 이는 양자사업에 프로젝트, 기술협력, 예산 지원 등 다양한 형태(modality)가 존재하고, 수원국의 현황에 맞는 적절한 원조 형태의 조합을 통해 원조 효과를 제고할 수 있는 것과 같은 맥락이다. 그렇기 때문에 다자협력에 대한 모범 답안은 있을 수 없으며, 공여국 나름의 다자협력 정책과 기본적인 원칙을 정하고 주어진 재원에 맞는 적절한 협력 형태를 구성해야 한다. 이번 절에서는 〈참고 5〉에 제시된 각각의 다자협력 원칙에 대해 살펴보고 외교부/KOICA가 어떻게 활용할 수 있는지를 구체화 하였다.

〈그림 3〉 다자 협력의 형태



1) 미지정기여 확대

다자기구의 효용은 최빈국, 원조의 수혜에서 소외된 국가 및 지역, 섹터에 형평성 있게 재원이 배분하고, 대규모 재원동원이 가능하다는 점임을 감안해 외교부/KOICA도 의무 분담금과 지정기여로 양분되는 우리의 다자기구 지원 패턴을 바꾸어 미지정 기여를 확대해 나가야 한다. 물론 현재 우리의 자발적 미지정 기여금 규모가 매우 작고, MOPAN에 참여하는 것 외에 다자기구에 대한 평

가체계가 정립되지 않은 상황에서 아무런 근거 없이 미지정기여를 대폭 확대하는 것은 쉽지 않다. 따라서, 단기적으로는 제한적인 재원을 효과적으로 배분하면서 평가 및 재원배분 체계를 확립하는 한편, 추후 이를 근거로 규모 있는 다자협력 예산을 확보하여 장기적으로 다년간 미지정기여를 확대해 나가야 한다.

현재 미지정기여에 할당되는 예산 규모가 절대적으로 부족한 만큼 자원의 전략적 배분이 중요하다. 핵심 기구에 대한 미지정기여 확대는 국제 사회에서 한국 지원의 가시성을 효과적으로 제고할 수 있는 방안이 된다. 외교부/KOICA의 3대 중점기구 UNDP 및 UNICEF, WFP에 대한 지원 비중은 2008년 외교부/KOICA 운용 국제기구 지원 규모의 24.7%에 불과하다. 이는 DAC 공여국이 중점기구에 할애하고 있는 비중과 비교하면 현저히 낮은 수준이다. 2008년 기준, 덴마크는 5대 중점기구에 대해 75%, 스웨덴은 70% 이상을 지원하고 있다. 특히 스웨덴은 최대 협력기구인 UNDP에만 다자지원 예산의 22%를 지원하고 있으며, UNHCR과 UNICEF에 각각 15%, 12%를 지원하여, 스웨덴의 3대 기구에 대한 예산은 다자 예산의 약 50%를 차지한다. 이에 외교통상부 인도지원과 역시 2008년 다자협력 확대 건의안을 통해 UNDP 및 UNICEF, WFP 3대 중점 기구에 대한 지원 규모를 15위 수준으로 높일 것을 제시한 바 있다. ODA 총 규모가 한국의 1.5배에 달하는 아일랜드가 3개 기구 모두에 대해 15위를 유지하고 있다. 상기 목표를 달성하기 위해서는 우리의 UNDP 및 UNICEF 지원 규모가 최소 아일랜드 수준으로는 확대되어야 한다.[10]

미지정기여는 양자사업의 보완 및 강화 목적이 아니라 어디까지나 공여국의 정책적 결정에 따른 것이므로, 국제기구와의 지원 협의, 지원규모 결정, 예산 확보, 기구에 대한 전체적인 평가는 외교부 주관으로 이행되어야 한다. 이를 위해서는, 외교부 다자협력 담당 부서가 자의적으로 운용할 수 있는 자체 예산 확보가 무엇보다 중요하다. DAC 회원국이 다자개발은행을 제외하고 유엔 및 기타 기구에 지원하는 평균 ODA 비중은 약 30%를 차지하는 반면, 한국의 유엔 및 기타기구 지원 비중은 약 22% 수준에 불과하다. 수치상으로는 큰 차이가 없다고 볼 수 있지만, 대다수 공여국들이 EC에 큰 규모로 지원하고 있음을 감안하면 우리의 유엔/기타기구 지원 비중은 매우 낮은 편에 속한다. 향후 외교부는 이를 유엔/기타기구 지원 예산 확보의 근거로 활용할 수 있다. 최소한 DAC 회원국의 평균에 근접하기 위해 ODA의 약 5~8%의 예산을 추가적으로 확보할 수 있는 여지가 있으며, 이는 2008년 기준으로 현재 한국 유엔 및 기타기구 지원 규모의 약 25%에 달하는 규모이다.

2) 지정기여 활용 원칙

미지정기여가 반드시 효과적이고 지정기여가 비효율적이라는 주장에 대한 명확한 근거는 없지만, 지정기여가 증가할수록 자발적 기여에 전적으로 의존하는 국제기구의 원조 프로그램 일관성이 저해되

10) 박명지 (2010)의 〈표 27〉과 경제규모 및 ODA 규모 및 순위는 UNICEF (2010) 참조.

거나 기관 본래의 개발 목표가 변질될 가능성이 있다는 점은 부인할 수 없다. 이에 한국은 멀티바이 사업을 제한적으로 사용하되 효과적으로 활용할 수 있도록 원칙을 정해야 한다. 외교부/KOICA는 국제기구가 요청하는 사업에 대해 건별 심사를 통해 지원해 왔다. 이 경우 외교부/KOICA는 수동적으로 요청받은 사업만을 수행하게 되기 때문에, 우리가 지원하고자 하는 기구나 분야에 집중하여 지원하기가 어렵다. 따라서, 외교부/KOICA는 다자기구가 단순한 사업 창구로 오용되지 않고 지정기여의 혜택을 최대한 살리는 동시에, 지정기여를 지양하는 국제사회의 추세, 외교부/KOICA 예산 규모 등을 감안하여 지정기여를 활용하기 위한 원칙을 수립해야 하며, 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈참고 2〉 지정기여의 원칙

1) 지정기여 비율을 다자간 원조의 14% 수준으로 제한
2) 국제개발협력사업 수요 조사 시, 국별 혹은 기구별로 우리의 중점 분야 지정
3) 해당 기구의 중점 분야와 국별 프로그램 분석에 기반한 주제별 기여
4) 중점 협력기구가 아닌 경우, 가급적 지원 배재

3) 다년간 지원 원칙

국제사회는 다자기구에 대한 미지정기여의 비중을 높이고 다년간 지원을 확대하여 다자기구의 중·장기 계획을 조력하도록 권고하고 있다. 다년간 예산 책정을 통해 수원국의 원조 예측성을 높여 원조효과를 향상시켜야 한다는 양자간 원조에서의 논의는 다자기구 지원에도 해당되는 문제이다. 또한, 양자원조의 보완 수단으로 사용되고 있는 지정기여 역시 다년간 지원으로 확대하는 노력이 필요하다. 특히, 주제별 기여금 등 분야와 국가를 지정하는 경우, 해당 기구의 중기계획을 고려하여 낮은 액수라도 한 해 지원으로 그치는 것이 아니라 다년간 지원을 통해 예측성을 높이는 것이 중요하다.

4) 평가에 기반을 둔 재원 배분

국제기구는 국별 프로그램 예산을 배분할 때 활용할 수 있는 수치 기준을 마련하여 체계적으로 배분하고 있는 반면, 선진 공여국에는 재원배분과 관련한 특정한 기준이 없었다.[11] 앞서 선진 공여국 사례에서 제시한 바와 같이 중점 분야의 유사성, 국제사회에서의 입지, 기구의 효과성, 과거 협력관계 등을 고려하여 재원을 분배하고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도, 일부 공여국들은 미지정 기여를 축소 혹은 확대하거나, 지정기여의 비중, 지원기간 등을 결정할 때 다자기구에 대한 평가 결과를 활용하고 있다. 외교부/KOICA도 다자기구 지원 전략 수립 시, 미지정기여와 지정기여의 비율, 지정기여의 형태 등을 결정할 때 반드시 다자기구에 대한 평가 결과를 활용할 수 있도록 내부적 기준을 마련해야 한다.

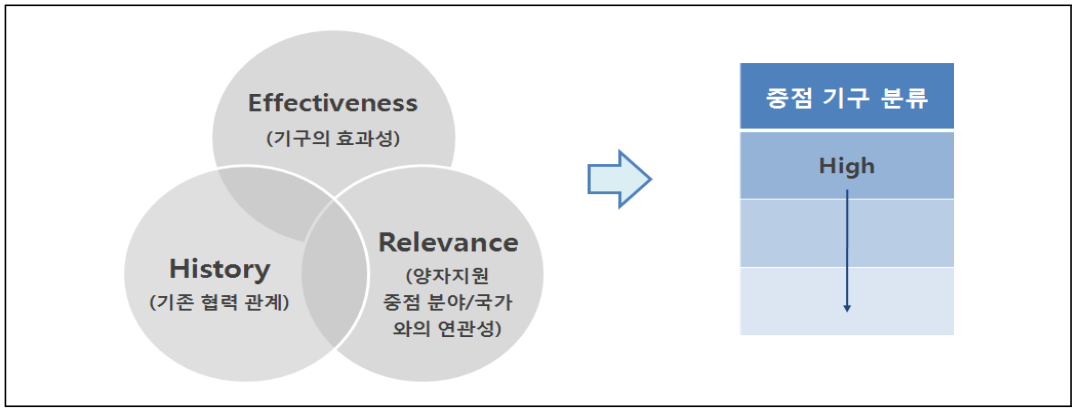
11) 각 DAC 회원국의 동료검토 참조.

3. 중점 협력 기구 및 분야의 선정

1) 중점 협력 기구 선정 기준

양자간 원조와 마찬가지로 적은 재원을 다수의 기구에 분산하게 되면 가시성이 낮아지는 것은 물론이고 사업 당 행정비용이 높아진다. 뿐만 아니라 자금을 효율적으로 활용하였는지 평가 근거를 선정하기 어렵기 때문에, 중점 기구를 선정하여 큰 비중의 다자예산을 할애하는 선진 공여국과 같이 한국도 전략적으로 중점기구를 선정하여 활용할 필요가 있다.

〈그림 4〉 중점 기구 분류 기준



중점기구는 미지정기여와 지정기여를 모두 포괄하여 이루어져야 하기 때문에 외교부와 KOICA가 공동으로 선정하는 것이 바람직하다. 중점기구는 〈그림 4〉와 같이 기존의 협력 관계(history), 양자간 원조 중점 분야와의 연관성(relevance), 다자기구의 효과성(effectiveness)을 모두 고려하여 선정해야 한다. 현재로서는 외교부/KOICA 주도로 다자기구의 사업·업무 효과성을 평가한 자료가 없기 때문에 기구의 효과성을 중점협력기구 선정기준으로 사용할 수 없는 상황이다.[12] 또한, 외교부는 핵심 국제기구에 대해 외교적 이유로 소액의 분담금을 지속적으로 부담해 왔고 KOICA의 국제기구 협력사업 역시 특별한 전략 없이 산발적으로 이루어져 왔기 때문에, 기존 협력관계를 절대적 기준으로 고려하는 것은 큰 의미가 없다.[13] 그럼에도, 1991~2008까지 KOICA가 지원해 왔던 국제기구와 규모, 지원회수에 대한 자료가 축적되어 있고 KOICA 양자사업에서 중점 분야가 선정된 바 있어, 기존 협력관계 및 연관성이라는 두 개 기준을 이용하여 중점 기구를 시범적으로 도출하였다.

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

13) 〈별첨-4〉 KOICA 국제기구사업 지원 내역 합계 (1991~2008) 참조.

2) 선택과 집중을 통한 가시성 제고 방안

소규모 재원으로 가시성을 제고하기에 가장 효과적인 방법은 선택과 집중이다. 중점 분야가 선정되었다면 우리의 중점 협력 기구에 대한 지원을 동 분야에 집중할 필요가 있다. 가령, 앞서 선정된 '모자보건' 분야에 집중적으로 지원하고자 하는 의지를 대외에 공약함으로써 우리 다자지원의 특징을 국제사회에 인지시킬 수 있다. 실제, 선진 공여국들은 이러한 방법을 통해 국제사회에서 자국 이미지를 제고하고 있다. 가령, 스웨덴은 초등교육 분야, 덴마크는 여성권한 강화, 일본은 소아마비(polio) 분야에 집중도가 높다고 인식되어 있다.[14]

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

외교부/KOICA도 상기 선택된 MDG 4 및 MDG 5에 해당하는 '모자보건'에 대한 지원 의지를 공식적으로 표명하고, 다양한 경로로 지원을 확대할 수 있다. 동 분야는 MDGs 중에서도 달성이 불투명한 분야로 2015년까지 큰 주목을 받을 것으로 예상되므로, 고려해 볼만한 주제이다. 국제기구를 통해서는 UNICEF의 주제별 기여금이나 UNFPA의 집행이사국 진출을 고려해 볼 수 있다. 특히, KOICA 섹터별 연구과제로 '모자보건 프로그램 개발협력 모델' 연구가 진행 중이므로, 이 분야를 중점 분야로 추진하기에 좋은 기회로 판단된다.

4. 기구별 전략 수립

DAC 회원국의 기구별 지원 전략은 대개 3년~5년 주기로 작성되며, 내실을 높이기 위해서는 기구의 중기 전략 수립주기에 맞추어 작성하는 것이 바람직하다. 한국 무상원조사업의 예산은 연간 책정되기 때문에 공개적으로 다자기구 지원 규모를 공약(commitment)하거나 다년간 예산을 확보하는 것이 쉽지 않다는 문제가 있다. 하지만, 향후 타당한 예산 확보의 근거를 마련하기 위해서라도 기구별 전략은 반드시 필요하다. 기구별 지원전략을 수립하기 위해서 반드시 국별지원전략(CAS)

14) UNICEF 관계자 인터뷰.

수립 시 필요한 복잡한 분석 및 협의 과정이 필요한 것은 아니며, 다양하고 자유로운 형태로 수립될 수 있다. 영국이나 덴마크와 같이 별도의 전략문서로 작성할 수도 있고, 노르웨이나 호주와 같이 기본 파트너십 협정에 근거한 후속 협정을 통해 구현될 수도 있다.

다자기구에 대한 지원전략을 수립하기 위해서는 우선 해당 기구의 사업체계 및 중기전략, 강점 및 약점 등에 대한 전반적인 분석이 선행되어야 한다. 또한 충실한 전략서를 수립하기 위해서는 우리가 해당 기구를 지원하고자 하는 목표와 중점적으로 지원하고자 하는 분야가 설정되어야 한다. 대략적인 기여 규모가 결정되면, 미지정기여와 지정기여 중 어떤 형태를 중심으로 지원할 것인지와 세부 지원 방안까지 모색할 수 있다. 기구별 분석과 우리의 지원 목표를 설정하는 작업부터 시작하여 단계적으로 강화해 나가야 한다. 기구별 전략에 포함해야 할 최소한의 내용은 〈참고 5〉와 같다.

〈참고 3〉 對다자기구 전략 컨텐츠(안)

외교부/KOICA 기구별 전략 구성

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

5. 다자협력 모니터링 및 평가

다자간 협력의 평가는 다양한 수준에서 이루어 질 수 있다. 우선, 외교부/KOICA의 국제기구 협력사업에 대한 평가가 있으며, 국제기구 조직 및 업무 체제에 대한 평가 및 한국과의 협력 체제를 평가하기 위한 기구별 평가가 있다. 또한, 국제기구와 신탁기금이나 주제별 기여금을 형성하였을 경우 이에 대한 별도의 평가를 진행할 수 있으며, 우리가 중점적으로 지원한 분야가 있다면 다자기구의 특정 분야 혹은 프로그램에 대한 주제 평가를 실시할 수도 있다.

6. 다자협력의 절차

외교부/KOICA 다자협력의 절차는 〈그림 5〉와 같이 제시될 수 있다. 외교부/KOICA는 공동의 다자협력 정책 및 전략에 따라 기구별 전략을 수립한다. 상황에 따라 적절한 지원 방식을 선택하게 되고, 그 형태에 따라 다자기구 지원은 각각 상이한 절차로 수행된다. 다자협력 모듈에 제시된 절차는 현재 절차를 반영한 것이며, 이는 기구의 종류에 따라 혹은 협력이 강화됨에 따라 간소화 될 수 있다. 점선으로 표시된 업무는 생략 가능한 절차를 나타낸 것이며, 생략될 경우 하단 평가 단계의 기구별, 주제별, 사업별 평가로 대체될 수 있음을 의미한다.

미지정기여의 경우, 협력 협정을 체결한 기구의 경우 사전에 내부적으로 기여 규모를 검토, 연례협의를 거쳐 최종 규모를 확정, 외교부 승인의 3단계로 시행한다. 미지정기여에 대한 평가는 기구별 평가로 시행한다. 기구별 평가는 주제별 평가 및 국제기구 협력사업의 평가의 결과를 참고하여 중·장기에 걸쳐 시행한다. 기구평가는 외교부 주도로 시행되는 것이 적절하다. 하지만, 평가의 특성상 우리와의 협력 관계 등 내부적인 업무에 대해 잘 알고 있는 직원이 주도하는 내부 평가가 적절할 것으로 판단되는바,[15] 외교부의 의견을 반영하여 KOICA의 사업평가실이 평가를 실시하는 것도 고려할 수 있다. 외교부는 평가 결과를 반영하여 차기 기여규모를 결정하는 등 국제기구에 대해 확실한 레버리지를 구사하는 것이 중요하다.

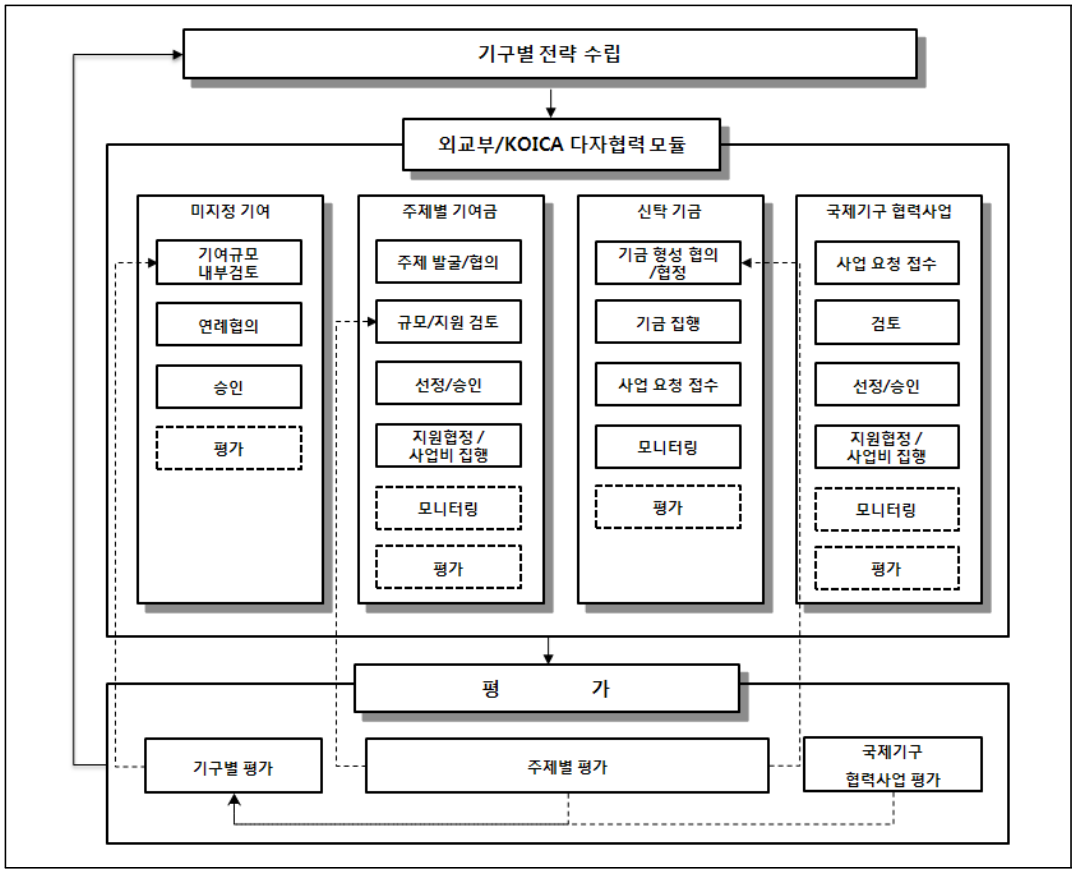
주제별 기여금의 기구에 대한 전략과 지원하고자 하는 분야만 선정되어 있으면 진행 절차는 비교적 간단하다. 기여하고자 하는 규모를 선정하고 국제기구와의 협의를 통해 세부 조건을 결정하고 기금을 형성한다. 주제별 기금에 대한 모니터링 및 평가는 기금의 성격에 따라 공관/현지 사무소에서 유동적으로 시행할 수 있다. 주제별 기여금에 대한 주제별 평가를 시행할 계획이 마련되어 있다면, 모니터링과 평가 단계는 생략할 수 있다. 한편, 신탁기금(Trust Funds)을 형성할 경우, 규모와 지원 내용, 절차에 대해 국제기구와 여러 차례 협의를 거쳐야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

국제기구 협력사업은 2006년부터 본격적으로 시행되기 시작하였으며, 2010년도 사업계획에 반영되는 협력 사업에 대해서는 종전에 비해 체계적인 선정 절차가 적용된 바 있다. 지정기여 활용 방안에서 소개된 바와 같이 국제기구 협력사업의 형태는 수요 기반으로 시행하기 보다는 우리의 양

15) DFID의 다자효과평가(MEFF) 툴 참조.

자사업을 보완하는 방식으로 시행되어야 한다. 따라서, 협력사업의 절차도 차츰 CAS 수립 과정에 통합하여 진행되는 것이 바람직하다. 또한 최종 지원을 결정하기 위해 현재는 사업 건별로 외교부 혹은 KOICA가 국제기구와 협의 의사록(Record of Discussion, RD) 및 공환교환(Exchange of Note, EN)을 통해 체결하는 것으로 되어 있으나, 이 역시 간소화할 필요가 있다. 특히, 협력협정을 체결한 기구의 경우, 국별사무소와 공관/현지사무소가 별도의 사업협정을 체결하는 등의 중복 업무를 생략할 수 있다. 그러나, 절차를 간소화 한다는 것은 국제기구의 개발 원조 프로그램과 조직의 효과성을 전제로 고려되는 것인 만큼 평가를 통해 결정되어야 한다.

〈그림 5〉 다자협력의 절차도 (안)



V. 결론

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

참고 문헌

국내 문헌

박명지 (2010), 대외무상원조의 다자협력 효과성 제고 방안, 한국국제협력단.

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

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

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

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

국외 문헌

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

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

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

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

Danida (2007), Annual Performance Report 2006, MFA

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

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

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

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

DFID, UNICEF: UK Institutional Strategy 2009-2011.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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