

# 다자원조의 효과적 실행을 위한 통합추진전략

**권 울** 대외경제정책연구원  
협력정책실 개발협력팀 연구위원  
ykwon@kiep.go.kr

**정지원** 대외경제정책연구원  
협력정책실 개발협력팀 연구위원  
jjung@kiep.go.kr

**정지선** 대외경제정책연구원  
협력정책실 개발협력팀 전문연구원  
jsjeong@kiep.go.kr

**이주영** 대외경제정책연구원  
협력정책실 개발협력팀 연구원  
jylee@kiep.go.kr

**유애라** 대외경제정책연구원  
협력정책실 개발협력팀 연구원  
ailayoo@kiep.go.kr



## 1. 연구의 배경 및 목적

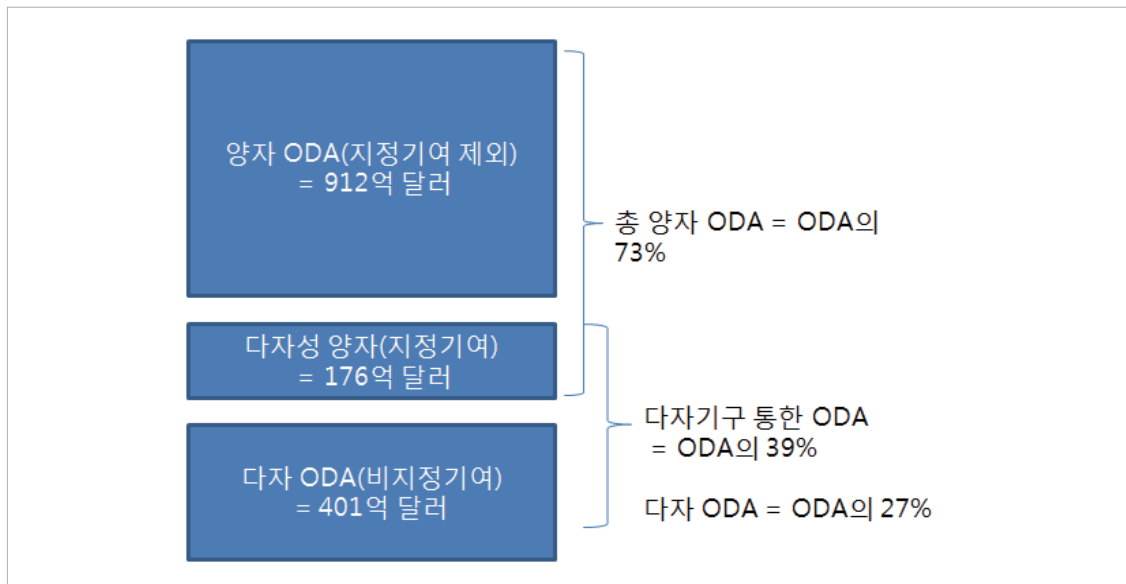
- 한국은 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입 등을 계기로 원조효과성 제고를 위한 다양한 노력을 기울이고 있으나, 다자원조에 대한 국가 차원의 체계적이고 통합된 전략이 부재한 상황임.
  - 2010년 10월 국제개발협력위원회에서 채택된 ‘국제개발협력 선진화 방안’에는 다자원조의 전략적 활용이 강조되었으나 아직 구체적 다자전략은 마련되지 않음.
- 다자기구와의 협력강화는 개도국의 MDGs 달성 및 지속가능개발에 기여할 뿐만 아니라 후발 원조공여국인 우리나라의 입장에서는 선진원조체제의 경험과 기술을 습득하는 데 주요한 수단으로 활용될 수 있음.
  - 주요 선진공여국의 경우 빈곤퇴치 목표의 효율적 달성, 양자원조에 대한 보완, 국제사회에 대한 영향력 확대를 위한 수단으로 다자원조를 적극 활용하고 있음.
- 체계적인 다자원조전략이 부재한 가운데 다자원조의 일부인 현행 신탁기금 개편방안으로는 다자원조의 효과성 및 효율성 제고에 한계가 있어 분절화된 다자원조체제를 통합할 수 있는 지원체제 수립 필요
  - 2012년 12월 DAC의 우리나라에 대한 동료검토(Peer Review of Korea)에서도 전략적 우선순위에 대한 연계성, 분절화 개선, 성과관리강화 등을 통한 다자원조 효율성 제고 권고
- 이에 본 연구는 우리나라 다자원조의 효과성, 효율성 제고 및 양자·다자원조의 통합추진을 위한 다자원조 추진전략과 정책과제를 도출하는 데 목적이 있음.
  - 다자원조 확대 추세 속에서 다자원조를 대외전략의 일환으로 활용하고 ODA 효과성을 제고하기 위해 양자원조와 유기적 연계 및 통합적인 조정방안 마련에 기여

## 2. 조사 및 분석 결과

### 1) 최근 국제사회의 다자원조 동향 및 특징

- 2012년 DAC 공여국의 다자원조 규모는 372억 달러로 총 ODA 1,256억 달러 중 29%를 차지하였음.
  - 다자원조의 비중은 2000년 34%(283억 달러)에서 2011년 30%(401억 달러)로 전반적으로 감소하는 추세이며, 2012년에는 선진공여국의 경기침체와 긴축재정의 여파로 전년대비 7.1%가 감소하였음.
- 최근 다자원조에서 가장 가시적인 특징은 다자기구를 통한 양자지원인 지정기여(non-core)의 지속적인 확대로 2011년에는 전체 ODA의 12%에 달하는 176억 달러가 지정기여로 지원
  - 지정기여는 공여국이 다자기구를 통해 지원하되 특정국가·지역·분야·주체로 지원대상을 지정(earmarked)하는 지원형태로 다자기구를 통한 지원이지만 양자원조 성격이 강하여 다자성 양자(multi-bi) 원조라고도 지칭
  - UN 기구의 경우 2011년 기준 전체 지원의 73%가 지정기여이며 세계은행그룹은 전체재원의 28%가 지정기여

[그림 1] DAC 공여국의 ODA 구성(2011년)



자료: OECD DAC Aggregate Statistics; Creditor Reporting System Database 참조 저자 작성.

- 전통적인 공여국인 DAC 공여국외에도 21개의 공여국이 다자원조를 추진하고 있으며, 특히 중국, 러시아, 브라질 등 BRICS 국가의 지원이 활발
- 다자원조의 공여주체로 양자공여국 외에 혁신적 재원, 민간재단 등 신규재원 주체 및 수단의 역할도 확대
  - 대표적 민간재단인 게이츠 재단의 경우 양자공여국보다 큰 규모의 지원을 신탁기금, 글로벌기금에 지원하는 경우가 많음.
  - 지원수단으로 민관협력, 신용보증과 같은 혁신적 재원수단(innovative financing)의 활용경향도 강화되고 있음.
- 원조효과성 제고 차원에서 다자지원의 비용효과성에 대한 요구가 높아지면서 다자기구의 성과를 평가하고 이를 예산배분에 연계하는 등 다자원조의 성과를 관리하기 위한 노력이 강화되는 추세
  - 가장 대표적인 다자성과관리 플랫폼은 다자기구의 효과성을 평가하기 위한 공여국간 평가모임인 다자기구 성과평가네트워크(MOPAN: Multilateral Organization Performance Assessment Network)임.
  - 영국, 호주, 네덜란드, 스웨덴, 덴마크 등 양자공여국 차원에서도 다양한 형태의 다자기구 평가를 적극적으로 수행

## 2) 우리나라의 다자원조 현황

- 2011년 다자기구에 대한 양자원조인 지정기여를 포함하면, 우리나라의 다자시스템 활용 규모는 4억 1,560만 달러로 전체 ODA 중 31% 차지
  - 지정기여는 2011년 기준 8천만 달러 수준이고, 지정기여를 제외한 다자원조만의 규모는 3억 3,502만 달러로 2007년 약 2.1억 달러에서 2011년 3.4억 달러 수준으로 증가(표 1)
  - 기구별 지원규모는 세계은행그룹 1억 2,643만 달러, 지역개발은행 1억 1,615만 달러, 기타 UN 1억 73만 달러, 기타 신탁기금 및 국제기구 3,801만 달러, 주요 UN 기금 및 프로그램 3,462만 달러 順

[표 1] 한국의 양자·다자원조 현황(2007~2011년)

(단위: 백만 달러, %)

구 분	2007		2008		2009		2010		2011	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
총 ODA	696.1	100%	802.3	100%	816.0	100%	1,173.8	100%	1,324.6	100%
양자원조	490.5	70%	539.2	67%	581.1	71%	900.6	77%	989.6	75%
지정기여	16.1	(2%)	43.6	(5%)	49.7	(6%)	45.2	(4%)	80.6	(6%)
다자원조	205.6	30%	263.1	33%	234.9	29%	273.2	23%	335.0	25%
GNI	971,310.1		934,741.2		837,240.8		1,014,584.4		1,117,583.4	
ODA/GNI (%)	0.07		0.09		0.1		0.12		0.12	

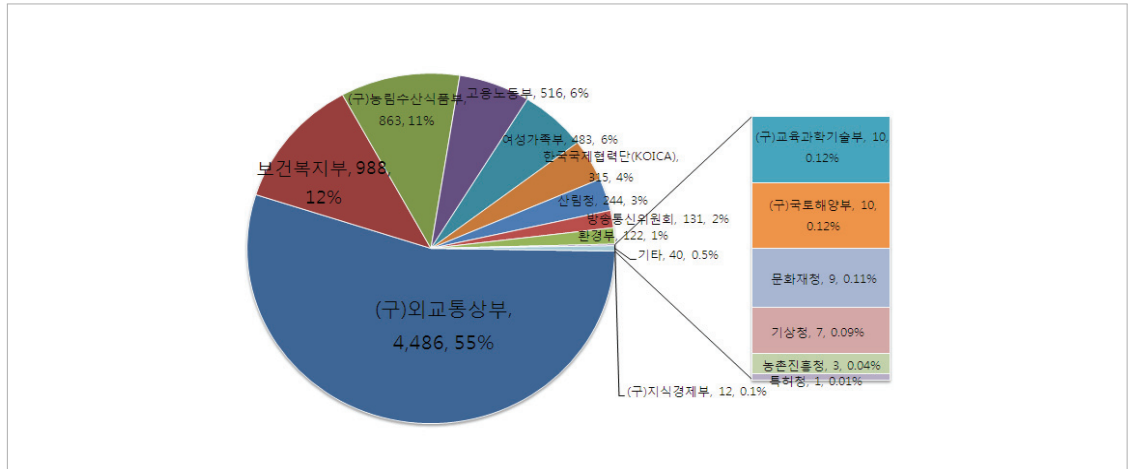
주: 순지출액 기준(DAC 통계 확정치, 경상가격).

자료: OECD CRS 통계.

- 우리나라의 부처별 다자기구 지원은 ODA에 전액 계상되는 MDB 출연금, UN 산하기구 사업·기금의 의무 분담금은 각각의 주관기관이 납부하는 체계
  - MDB 주관기관은 기획재정부, 기타 국제기구 주관기관은 외교부 및 개별기관이며, 기타 전문기구 의무분담금 및 ODA 일부 계상 사업분담금은 소관 부처가 납부
  - UN 및 기타 국제기구에 대한 무상원조 지원은 외교부 인도지원과가 주관하되, 17개 시행기관이 참여
- UN 및 기타 국제기구에 대한 지원 현황을 보면 2011년도 총 17개 부처 및 기관이 총 90건의 다자원 조 사업에 참여하는 등 분산이 심하고, 특히 지정기여의 분절화가 심각
  - 지정기여의 경우 17개 기관이 123개 국제기구 지원사업에 참여하였고, 규모 역시 2006년 537만 달러 수준에서 2011년 8,060만 달러로 급격히 증가
  - 부처 내에서도 담당부서가 분산되어 외교부의 경우 유엔과, 인권사회과, 기후변화환경팀, 군축비확산과 등 총 12개 부서, 보건복지부는 7개 부서, 환경부는 5개 부서 등 주제에 따라 다자사업을 개별적으로 추진

[그림 2] 우리나라의 부처별 UN 기구 지원비중

(단위: 만 달러, %)



자료: EDCF ODA 통계.

- ODA로 계상되는 MDB 지원 규모는 9억 5,965만 달러(2007~11년 누계 기준)로 양허성 출연금, 신탁 기금, 출자금이 각각 69%, 27%, 4%를 차지하였음.
  - 특히 신탁기금의 경우 세계은행에 총 12개의 기금을 출연하였고, 그중 단독출연 신탁기금은 9,610만 달러, 다자출연 신탁기금은 7,030만 달러 수준
  - 지역개발은행 중에서는 아시아개발은행에 대한 지원이 가장 많음.

- MDB 신탁기금에 대한 성과관리 체제는 별도로 구축되어 있지 않으며, MDB가 발간하는 연례보고서 등을 통해 간접적으로 파악
  - 출연 신탁기금이 지원하는 개별 사업에 대한 모니터링과 평가는 MDB 권한으로 우리 정부가 MDB가 수행한 특정 사업의 모니터링 및 평가 과정에 참여하는 것은 사실상 어려움.

### 3. 정책 제언

#### 1) 다자원조정정책의 기본방향

- 정부는 개발협력의 중요한 기본축으로 다자주의(multilateralism)를 표방하고, 양자원조를 보완하는 정책수단으로서 다자원조의 비교우위와 강점을 적극적으로 활용해야 함.
  - 다자원조의 목표와 정책방향을 제시하는 다자원조 정책 문서를 공표하거나, 제2차 국제개발협력 기본계획(2016~2020)에 다자원조전략의 기본방향 및 추진방안을 포함.
  - 다자원조는 다자기구의 정규예산 지원에 중점을 두되, 지정기여를 활용하여 다자원조의 효과성을 제고해야 함.
  - 성과관리 및 평가에 기반을 둔 다자기구별 자원배분과 지원체제를 구축해야 함.

#### 2) 적정 다자규모 및 지원방식

- 전체 ODA에서 차지하는 다자원조 비율은 30% 수준으로 유지하되, 지정기여 방식을 통해 다자기구를 통한 ODA를 10% 범위 내에서 늘려가야 함.
  - 우리나라의 다자원조 비율은 DAC 공여국과 유사하나 MDB 비중이 높아 UN 등 기타 국제기구 및 글로벌 펀드에 대한 지원을 단계적으로 확대해야 함.
- 양자원조를 보완할 수 있는 지정기여를 활성화하고 분권화를 통해 현장 중심으로 추진
  - 국제기구 현지사무소를 통한 지원으로 행정비용의 절감을 도모하고 수원국의 원조분절화 해소에도 기여
  - 지정기여를 지양하는 국제사회의 추세를 감안하여 지정기여 방식의 협력을 제한적으로 사용하되 국별 사무소에 재량권을 부여, 양자원조와 연계성을 높이도록 지원방식 개선
  - 원조기관의 본부는 예산 승인만 맡고, 현지사무소에서 다자기구 선정, 사업 발굴, 모니터링 및 평가 등 모든 과정을 주도

- 최근 MDB와 유엔의 신탁기금 개혁추세를 반영하여 신탁기금의 설치, 관리, 협의, 성과관리 측면에서 운용 시스템을 개선해야 함.
  - 신탁기금 설치 단계부터 관계부처간 정보 공유 및 협의, ODA 전략과 일치, 기 출연 신탁기금에 대한 중복 여부 파악을 위한 협의 메커니즘의 제도적 구축
  - 우리 정부와 MDB 신탁기금 담당부서의 연례협의 확대 등 협력체계 강화
  - MDB와 신탁기금 공동평가를 실시하거나 옵서버 형식으로 한국 컨설턴트가 MDB 주도의 신탁기금 평가에 참여하는 방식으로 우리나라가 출연하는 신탁기금 성과관리 강화

### 3) 전략적 우선순위 및 지원체계 개선

- 기후변화, 식량안보 등 글로벌 차원의 개발협력이 필요하거나 취약국 및 인도적 지원 등 글로벌 차원의 협력이 필요한 분야, 국제기구의 비교우위가 높은 분야 위주로 다자원조의 중점지원 분야를 선정
  - 국제기구의 현지 접근성과 네트워크를 활용하고, 소외지역 및 접근성이 떨어지는 국가에 대한 지원 시 다자기구를 활용하는 방안도 적극 고려
  - 신탁기금, MDB 협조용자 등을 통해 국제기구별 전문성과 노하우를 활용하고 양자원조와 연계성이 높은 사업을 발굴하여 적극 지원
- 사전협의, 운영 및 관리, 분담금 납부, 전략적 협력 측면에서 다자원조 지원체계 및 추진절차를 체계화해야 함.
  - 초기 단계에는 협력기관이 적절한지, 사업운영이 효과적이고 효율적인지를 파악하여 협력제안서를 작성하고, 주관부처와 사전협의를 거쳐 지원 여부를 결정함.
    - ※ 신규 및 갱신의 경우 관련부처는 간단한 concept note 형식의 협력제안서를 작성하고, 국조실 주관하에 다자원조협의회에서 사전 심사
  - UNDP, WHO, ESCAP 등 주요 국제기구 분담금의 경우 각 부처가 별도 납부하는 비효율성 문제를 해결하기 위해 납부체계를 통합, 일원화해야 함.
  - 지원결정이 내려지면 국제기구와 양해각서나 협약서를 체결하고 매년 검토보고서 작성
  - 국제기구와의 전략적 협력을 위해 파트너십 계약을 체결하여 이행 약속, 공동 목표, 목표달성지표, 파트너십 범위 및 활동 내용, 모니터링 및 평가 등을 문서화 및 규정
  - 국제기구협력 업무를 담당하는 직원 훈련 및 파견의 전략적 활용

● 글로벌 공공재 및 MDG 달성에 기여할 수 있는 글로벌 펀드에 대한 지원을 확대하고 신규재원을 적극적으로 활용

- 특히 기후변화 분야의 글로벌 펀드로 우리나라가 2012년 유치한 녹색기후기금(GCF) 등에 지속적으로 지원 확대
- 국제백신금융기구(IFFMs)나 선시장공약(AMC) 및 매칭펀드 등 다양한 혁신적 개발재원을 활용하여 재원조달의 수단을 다각화하고 민간부문 참여를 정책적으로 지원
- ASEAN 연결성 강화를 기반으로 APEC, ASEAN+3 등 지역협력을 위한 지역 인프라 개발 및 투자 지원 본격화

#### 4) 다자원조의 운영체제 개선

● 다자원조 중복성 및 분절화 해결을 위해 다자예산 수립 단계부터 조정 및 협력이 강화될 수 있도록 제도적 기반 강화

- 납부체계 일원화보다는 부처간 정보 공유 및 상호교류를 활성화하여 지원대상 기구를 전략적으로 활용할 수 있는 방안 수립
- 무상원조관계기관협의회를 기반으로 다자개발협력분과위원회의 정보 공유 및 네트워크 강화를 위한 통합적 플랫폼 구축

● 국제기구에 대한 지원의 안정성과 공동사업 추진을 위한 중기예산 계획을 통해 예측성 강화

- 국제기구에 대한 지원 약속에도 불구하고 예산승인의 불확실성으로 안정적 협력관계 구축이 어려움.
- 다자기구 중기예산 확보를 위해 기구별 성과평가에 근거한 지원체제 마련이 시급

#### 5) 다자원조 성과관리 및 평가체제 구축

● 우리나라가 지원하는 국제기구에 결과중심의 성과 보고와 효율적인 기구 운영을 요구하고, 국제사회와 공조하여 정기적인 평가체제 구축

- 정규예산 지원에 대한 평가 틀: MOPAN의 국제기구 평가를 기초로 주관부처 및 관련부처, 다자기구 파견자 및 현지 공관과의 협조를 통해 점수 카드 작성
- 지정기여는 신탁기금과 프로젝트 방식을 구분, 신탁기금은 다자기구 평가 시스템을 활용하되 공여국으로서 간접참여하고, 초기 출연단계부터 성과관리 조항을 약정서에 포함, 개별사업은 수원국 혹은 현장중심으로 평가 추진
- 3~4년 단위로 국제기구에 대한 성과관리 및 결과 중심의 평가를 통해 예산 및 재원배분의 일몰제 도입
  - ※ 일몰제: 효과성 및 성과가 미흡하고, 우선순위가 낮은 기구는 기여금을 줄이고, 일몰제를 도입하여 일정 기간 후 지원의 단계적 중지조치 시행



[표 2] 다자지원 형태별 성과관리 방법 및 주체

구분	지원형태	방법	주체
비지정 기여	- 국제기구에 대한 의무분담금 및 자발적 기여금 - MDB 출연 및 출자	- MOPAN, OECD DAC 등 정보 활용 - 우선순위 부합도에 대한 평가 추가	- 주관부처, 관련부처, 다자기구 한국이사실, 공관
지정기여	- 신탁기금	- 다자평가 시스템 활용 - 옵서버(observer) 등으로 간접참여	다자기구
	- 프로젝트/프로그램식 다자성 양자사업	- 양자평가와 유사	- 원조기관 현지사무소, 수원국, 관련부처

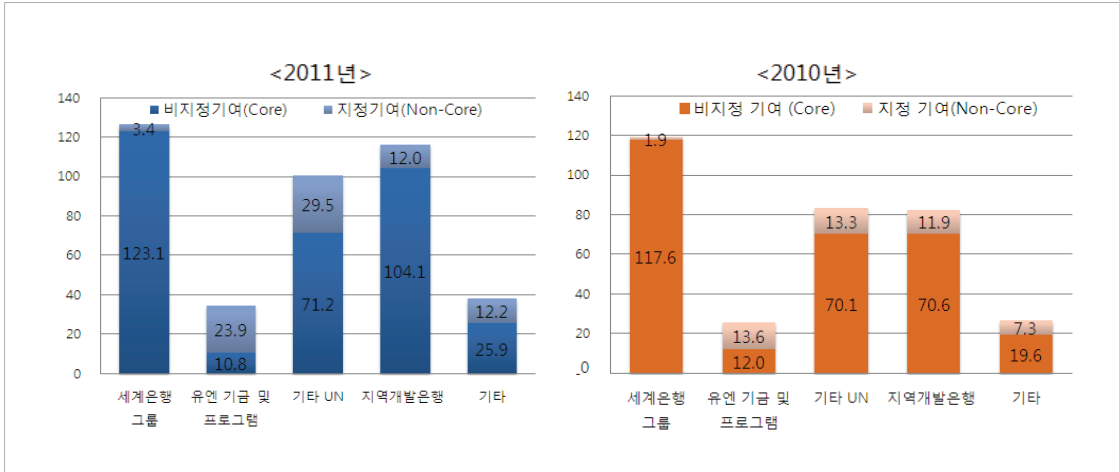
자료: 저자 작성.

- 다자기구에 대한 모니터링과 평가를 위해 국제기구 정규예산에 대한 기여는 적절성, 조직효과성을 기준으로 정기적으로 평가하고 신탁기금은 기금출연 시 약정서에 성과관리 관련조항을 사전에 명시
  - MDB와 공동으로 평가를 실시하거나 MDB가 주관하는 평가에 한국 컨설턴트 참여 등 간접적 접근
  - 소규모 신탁기금이나 다자출연 신탁기금에 대한 평가는 용이하지 않으므로 일정규모 이상의 단일 출연 신탁기금을 대상으로 MDB와 공동평가 추진
  - 프로젝트성 지정기여 사업은 수원국의 현지사무소에서 국제기구에 위임한 프로젝트 사업이므로 평가의 객관성과 수원국 주인의식 제고를 위해 수원국 전문가를 활용하여 평가
  - 적합성과 효과성을 기준으로 평가하되 가시성과 홍보를 위해 브랜딩(Branding)과 마킹(Marking) 절차 및 추진성과 검토

## [참고자료]

### 부록 1. 우리나라의 다자 시스템 활용 규모

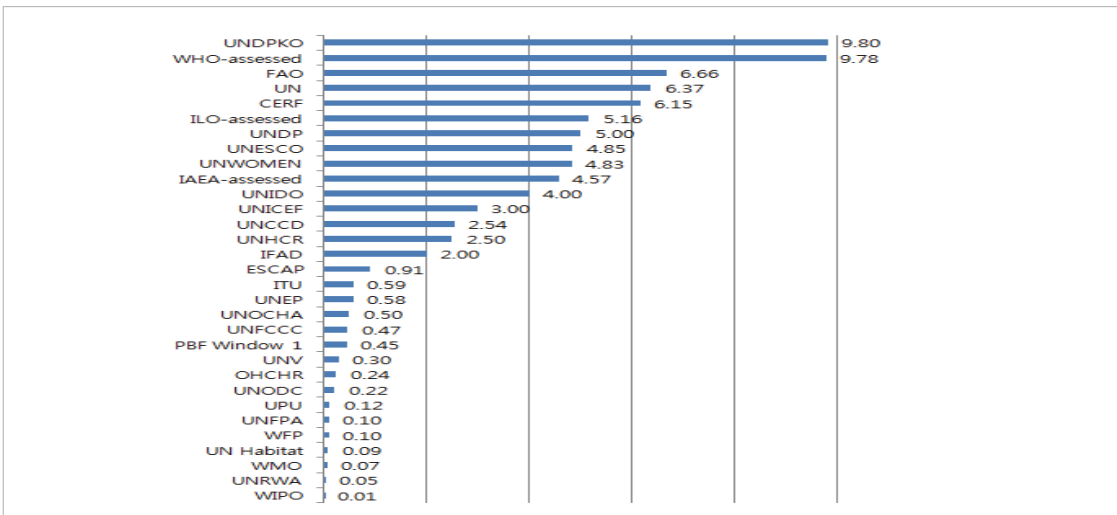
(단위: 백만 달러)



자료: DAC multilateral aid data series 참조(<http://www.oecd.org/dac/aid-architecture/multilateralaid.htm>).

### 부록 2. 우리나라의 유엔관련 다자원조 지원현황(2011)

(단위: 백만 달러)



주: 비지정기여만을 계상한 수치임.

자료: EDCF ODA 통계.



**부록 3. 우리나라의 분야별 글로벌 펀드 지원규모**

(단위: 백만 달러)

분야	글로벌 펀드	담당부처	2009년	2010년	2011년
보건	IVI	(구)교육과학기술부	4.96	5.94	7.21
	UNITAID	(구)외교통상부	7.00	7.00	7.00
	GAVI		-	0.40	0.30
	GFATM	(구)보건복지가족부	4.00	1.99	2.08
환경	GEF	환경부	1.60	1.67	2.08
	CITES		0.11	0.05	0.36
	Montreal Protocol	(구)외교통상부	0.09	0.09	0.09
	ITTO	산림청	0.28	0.26	0.25
	CIFOR		0.15	0.15	0.25
농업	CGIAR	농촌진흥청	0.37	0.39	0.29
	FFTC		0.04	0.04	-
	AVRDC		0.03	0.03	-

자료: 한국수출입은행 ODA 통계.

**부록 4. 우리나라의 세계은행 신탁기금 출연현황**

(단위: 백만 달러)

기구	출연 형태	신탁기금명	출연 규모
IBRD 및 IDA	단독	빈곤감축 및 사회경제개발기금('09~'10)	15.0
		정보통신기술개발기금('08~'10)	15.0
		경제평화구축신탁기금	23.8
		녹색성장협력기금('12~'15)	40.0
		한·세계은행 협력기금('13~'15)	90.0
		JPO 신탁기금	0.8
	다자	식량가격 위기지원 신탁기금('09~'12)	10.0
		재생에너지개발사업 기술지원기금	5.8
		농업식량안보기금('10~'12)	50.0
		고용과 성장 신탁기금('09~'12)	1.5
		변화를 위한 지식프로그램 II ('11~'12)	2.0
IFC	단독	기술자문 신탁기금('11)	1.5
	다자	중소기업 혁신기금('12)	1.0

주: 2012년 말까지 출연금액 기준. 단 연도 표시가 있는 경우 해당 기간 동안 출연 약정액.  
 자료: 국무총리실(2011)을 참고하여 저자 작성.