

## 다자성양자원조:

### 다자원조의 양자화인가 양자원조의 다자화인가? 국가 사례의 제도적 접근

김종섭 | 서울대학교 국제대학원 교수

김희연 | 서울대학교 국제대학원 박사과정

---

다자성양자원조가 공여국들 사이에서 선호도가 증가하는 추세 가운데 다자성양자원조가 늘어나는 현상이 바람직하지 못하며 그 이유를 분석한 연구는 많이 이루어지고 있다. 그러나 그러한 국제사회의 비판에도 불구하고 다자성양자원조가 늘어나는 현상을 공여국의 입장에서 분석한 연구는 적다. 따라서 본 연구는 다자성양자원조가 다자화인가 양자화인가에 대한 논제를 가지고 국별 사례를 연구하여 비교·분석하였다. 다자성양자원조가 다자화에 가까운 양자화에 가까운지는 국가별 기본원조 정책과 목적에 따라 달라질 수 있으며 사업 운영 시에도 단계별로 다르게 해석되어 실무에 반영될 가능성이 많기 때문에 단일한 결론을 내리기는 어려울 것으로 판단하였다. 이를 위해 우리는 대표성을 지니는 공여국인 미국, 영국, 호주, 스페인, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 일본의 8개 국가를 선정하여 다자성양자원조의 구성요소들을 국가별로 면밀히 조사하여 이를 분석하는 제도적 접근을 시도하였다.

주제어: 다자성양자원조, 다자원조, 양자원조, 다자기구, 개발원조, 개발협력, 공여국

## I. 서론

대외협력원조는 크게 양자원조(Bilateral Aid)와 다자원조(Multilateral Aid)로 나뉘며, 양자원조는 다시 직접양자원조(Direct Bilateral Aid)와 다자성양자원조(Multi-Bi Aid)로 구분되고, 다자원조는 의무분담금(Assessed Contribution)과 자발성핵심기금(voluntary core contribution)으로 나누어진 다. 다자성양자원조는 재원의 출처는 양자이지만 이행은 다자기구에서 시행하는 양자와 다자의 성격을 동시에 지닌 원조라 할 수 있다. 다자성양자원조는 다자기구로 납부되는 기여금 중 의무분담금이나 자발적 지원기금 또는 비지정기여금 외의 조건이 붙는 모든 지정기여금을 통칭한다(OECD/DAC, 2012). 일부 기관에서는 이를 비핵심기금(non-core) 또는 지정기여금(earmarked) 등으로 부르기도 한다. 즉, 기여금의 사용범위를 특정 지역, 국가, 분야, 수행조건 등으로 지정하거나, 특정 목적을 가진 기금에 투입하여 운영하게 하는 경우 등이 이에 해당하고, 일부 다자기구를 사업수행기관으로 선정하여 양자사업을 수행하는 경우도 이에 해당된다.

원조의 분절화 현상을 방지하고, 성취하기 어려운 목표에 대하여 원조를 집중하고 규모의 경제를 이루기 위하여 다자기구의 활동을 적극적으로 지지 하자는 목소리가 높아지는 가운데, 개별 공여국들이 이러한 국제사회의 흐름을 적극 반영하고자 하는 노력이라고 볼 수도 있으나, 동시에 지정기여금이 다자기구의 본 활동 우선순위 왜곡, 원조의 분절화 야기, 수혜자의 필요보다는 공여국의 선호에 따라 이루어지는 위험성, 그리고 다자기구의 추가적인 행정부담 등으로 부정적인 영향이 더 많다고 주장하는 비판도 적지 않게 일고 있다(UN, 2012; Graham, 2015; Reinsberg, 2015). 반면 지정기여금의 증가 추세를 옹호하는 입장도 있는데, 제한된 재정 안에서, 좀 더 효과적인 사업수행을 위해서 다자기구에의 지원하는 것을 나쁘게만 볼 것은 아니라는 주장이다. 다자기구가 지정기여금을 받아들이는 경우, 이는 다자기구의 주요 목표 및 사업방향과 맞아야 수락할 것이고, 따라서 이는 다자기구의 활동을

저해하기보다 서로 상호이익(win-win)을 도모할 수 있는 영역 확대의 기회가 될 수 있으며 오히려 역할분담을 통해 효과성이 증대되는 경우가 증가하고 있다는 것이다(Klingebiel, 2013). 동시에 다자원조의 약점은 주인-대리인 문제(principle-agent problem)가 크기 때문에 다자성 양자원조는 이를 극복할 수 있는 하나의 방편이 되기도 한다는 주장도 있다(Milner, 2006). 이유야 어떠하던 MDG 발표 이후 다자기구에 대한 지원을 증진하자는 논의와 함께 지정기여금에 대한 비판은 여전히 많지만 다수의 공여국들이 여전히 자국의 이해와 목적을 반영할 수 있는 지정기여금을 선호하고 있다.

대부분의 DAC 회원국들은 양자원조의 일부분을 다자채널을 통하여 제공하고 있으며 그 비율 또한 증가하고 있는 추세이다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 2011년 DAC 회원국들이 제공한 전체 ODA의 13% 이상이 다자성양자원조 형태로 제공되었다. 다자원조와 다자성양자원조를 합할 경우 공적개발원조 중 다자채널을 통하여 제공된 원조는 약 43%에 이른다. 다자채널을 가장 많이 이용한 나라들은 그리스(63.8%), 오스트리아(63.5%), 이탈리아(63.1%), 스페인(62.6%) 등이 있지만, 다자원조 비율이 높다 하여 다자성원조의 비율도 높은 것은 아니다. 오히려 다자성양자원조의 비율이 높은 나라들은 <표 1>에서 볼 수 있듯이 캐나다(30.0%), 호주(26.1%), 노르웨이(21.1%), 영국(20.7%) 등이 더욱 도드라져 보임을 알 수 있다.

어떠한 비판이든 간에, 다자성양자원조 또는 비지정원조는 그 성격상 다자원조와 양자원조의 중간지점에 있음은 확실하다. 어떤 입장에서 바라보느냐에 따라 이를 다자원조의 양자화로 또는 양자원조의 다자화로도 조명할 수 있을 것이다. 앞서 언급하였듯이 국제사회 논의들은 주로 다자의 입장에서 긍정적이나 부정적이나를 다루는 경우가 많으며, 다자기구 지원의 당위성이나 국제사회 규범적인 측면에서의 다자성 양자원조는 많이 연구가 이루어지고 있다(Eichenauer and Knack, 2015; Reinsberg et al., 2015). 물론 다자성 양자원조의 규범적인 측면을 이해하고 국제사회의 움직임을 개별공여국들이 충분히 고려해야 하겠지만, 국내 상황에 대한 이해와 양자기구의 입장을 간과할 수는 없는 일이다. 또한 개별공여국은 국내 세납자들을 이해시키고 대외협력분야에서의 국가활동의 정당한 이유와 그 결과물을 제시하여 줄

〈표 1〉 DAC 회원국의 양자·다자 원조 현황(2011)

(실지불금액, 경상가 백만불)

	다자원조 (A)	양자원조 (B)	다자성양자 (C)	총 ODA (D)	A/D	C/D	(A+C)/D
DAC 전체	39,970	94,068	17,632	134,038	29.8	13.2	43.0
호주	674	4,309	1,302	4,983	13.5	26.1	39.7
오스트리아	621	490	84	1,111	55.9	7.6	63.5
벨기에	1,068	1,739	275	2,807	38.0	9.8	47.9
캐나다	1,347	4,110	1,635	5,457	24.7	30.0	54.6
덴마크	787	2,144	371	2,931	26.8	12.7	39.5
핀란드	567	839	242	1,406	40.3	17.2	57.5
프랑스	4,503	8,495	172	12,997	34.6	1.3	36.0
독일	5,357	8,736	462	14,093	38.0	3.3	41.3
그리스	271	154	0	425	63.8	0.0	63.8
아일랜드	310	604	116	914	33.9	12.7	46.6
이탈리아	2,623	1,703	106	4,326	60.6	2.4	63.1
일본	4,239	6,592	1,579	10,831	39.1	14.6	53.7
한국	335	993	81	1,328	25.2	6.1	31.3
룩셈부르크	130	280	57	409	31.6	14.0	45.6
네덜란드	2,008	4,336	898	6,344	31.6	14.2	45.8
뉴질랜드	95	330	43	424	22.3	10.0	32.3
노르웨이	1,194	3,740	1,040	4,934	24.2	21.1	45.3
포르투갈	231	477	17	708	32.6	2.4	35.0
스페인	1,891	2,282	722	4,173	45.3	17.3	62.6
스웨덴	1,961	3,642	842	5,603	35.0	15.0	50.0
스위스	703	2,373	427	3,076	22.8	13.9	36.7
영국	5,359	8,474	2,857	13,832	38.7	20.7	59.4
미국	3,697	27,227	4,305	30,924	12.0	13.9	25.9

자료: DAC CRS로부터 계산.

수 있어야 할 것이다. 그러나 현재까지 학계에는 다자성양자 원조를 시행하는 개별국가의 입장과 이해관계를 분석한 연구사례가 드물다. 따라서 우리는 개별공여국들이 다자성양자원조를 왜 하는지, 이를 결정하는 주요 요인은 무

엇인지, 그리고 어떻게 다자성양자원조를 계획하고 관리하는지 등에 대한 국가 사례를 비교 분석 함으로써 다자의 양자화인가 양자의 다자화인가라는 질문에 대한 답을 제도적 관점에서 제시하고자 한다.

이를 위하여 문헌조사 외에 인터뷰, 설문 등의 질적 연구가 수반되었고 조사한 바를 비교 분석하였다. 다만 모든 공여국을 다 조사하기에는 물리적인 한계가 존재하기에 대표성을 띠는 8개 공여국을 선별하여 이 중 일부 원조기관 본부와 해외사무소를 방문하여 설문 및 관련 자료를 취합하였으며, 방문하지 못한 공여국들의 경우는 문헌으로 대체하였다. 질적 조사의 범위가 한정되어 있다는 점이 본 연구의 한계라 하겠지만, 모든 공여기관들의 본부와 현장사무소를 커버하지 못했다는 한계가 있지만, 기존 연구에 비해서는 월등히 많은 공여국과 현장 사무소를 연구 범위에 포함하여 연구를 산출하였다는 점에서 본 논문의 의의가 있다.

## II. 다자성 양자원조의 국제사회 및 학계 논의

국제 사회에서는 이에 대한 다양한 의견이 존재하는데 크게는 다자성양자원조를 비판하는 부류와 옹호하는 부류로 나뉜다. 다자성양자원조를 비판하는 입장은 다자기구에 지원하는 기여금에 조건을 붙임으로 인해 다자기구의 활동을 크게 저해할 수 있다는 것이다(Reinsberg et al., 2015). 주요 우선순위 사업에 대한 안정적인 재원확보의 어려움, 정치적인 중립성과 국제사회 공공재를 위한 활동에 다자기구의 역할이 공여국의 이해가 반영되어야 하는 기금의 증가로 저해될 위험성, 원조의 분절화와 이로 인한 효과성 저하, 다자성양자원조가 증가할 경우 공여국들의 한정된 재원 안에서 다자기구에 대한 분담금이나 비지정기여금의 비율을 상대적으로 줄일 가능성 등이 존재한다. 이렇게 꼬리표(earmark)나 조건(condition)이 달려오는 원조가 증가할 경우 다자기구의 입장에서는 자원 분배와 장기계획수립에 제약이 따르게 되고, 때로는 원조 분절화 현상을 야기하기도 한다(Michaelowa et al., 2014). 다자기구의

사업들 중 주요 사업과 그 목적이 공여국의 비 선호 지역을 대상으로 하거나 또는 비선호 사안일 경우 재정자원 확보가 어려워질 수도 있다는 우려도 있다. 또한 다자기구의 입장에서는, 본 활동에 필요한 재원이 부족함과 동시에 해당 지정기여금을 집행하기 위해 일부 재원을 배정해야 하고, 따라서 다자기구의 본 활동에 지장이 갈 수 있다는 입장이다. 원조 소외지역 및 분야에 대한 지원, 응급상황에 대한 신속한 대처, 정치적 중립성, 양자원조로는 해결하기에 어려운 사안, 규모의 경제가 필요한 사업 등 다자기구만이 가진 강점과 주요 활동 목적을 저해하거나 제한할 가능성이 다분히 있으며, 또한 지원국의 요구로 추가 모니터링 및 보고 등으로 인한 행정 증가로 재원이 소모될 수 있다는 논리이다.

이러한 비판에도 불구하고 다자기구에 대한 지정기여금이 다른 형태에 비해 꾸준히 유지가 되거나 증가하는 현상에는 나름의 타당한 이유들이 있으며 한편으로 다자성양자원조는 양자원조기관의 필요에 의해서 선택한 사항인 것이다. 양자원조를 하는 것에 비해 다자기구에 활동을 이양하는 것이 더 효율적이고 적합하다고 생각이 된다면 다자성양자원조를 당연히 더 선호할 것이다(Milner, 2006; Milner and Tingley, 2013). 문헌조사 및 인터뷰 등을 통해 수합한 다자성양자원조의 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다. 가장 대표적인 이유는 첫째, 다자성양자원조인 지정기여금은 분담금이나 자발적 기여금에 비해 공여국이 지원한 돈에 대한 결과를 좀 더 쉽게 추적할 수 있다. 둘째, 지원금을 특정 활동이나 목적에 대해 사용하도록 공여국의 의견을 반영할 수 있다(Guder, 2009). 셋째, 다자기구의 규모에 편승할 수 있기 때문에 경우에 따라 국가 원조활동의 가시성을 보여주기에 훨씬 용이하다는 장점이 있다. 넷째, 양자원조로 시행하기 어려운 사안이나 지역의 경우 그 재원을 국제기구로 돌려 양자기관으로서의 한계를 극복하고 다자기구의 입장에서는 추가재원을 확보하는 상생의 노력이 된다(Reinsberg et al., 2015; Guder, 2009). 뿐만 아니라, 장기적으로는 다자기구 활동에 대한 신뢰와 투명성에 기여하며, 일종의 영향력 행사를 통해 다자기구 활동의 효율성을 위해서도 좋은 자극과 기회가 될 수 있다. 원론적으로는 다자성양자원조를 지양하여야 할지라도 공여국 입장에서는 이러한 전략적인 이유들 때문에 다자성양자원

조의 중요성을 결코 무시할 수 없는 것이 현실이며 지정기여금을 선호할 수밖에 없을 것이다. 일례로 EU의 경우 다자기구에 지정기여금을 많이 하고 또 증가추세에 있는데, 이는 EU에 의한 것이라기보다는 EU 회원국들의 요구에 의한 것이라 밝혀진 바 있다(Michaelowa et al., 2014).

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

다자원조의 양자화로 보는 입장은, 다자기구의 입장에서는 다소 부정적으로 들리며, 양자기구의 입장에서 실리적인 의미를 내포하는 듯 느껴진다. 다자기구의 입장에서 가장 선호하는 형태의 기여금은 당연히 비지정기여금이다. 다자기구 자체 내에서 설립한 목적과 방향에 해당 재원을 자유롭게 계획하고 집행할 수 있기 때문이다. 그러나 국제기구 사업 운영에 있어 높은 행정비용과 행정시간 소요 및 지체 등의 지적이 잇따르고, 국제기구 자체의 운영의 효율성과 투명성 등에 의구심을 갖는 목소리들이 일어났다. 동시에 후원국들의 입장에서는 양자로 할 수 있는 사업을 굳이 다자기구를 통해 집행해야 하는가에 대한 비판적 시각이 생기는 한편, 공여국 내에서는 다자기구에 기여하는 국민의 세금에 대한 좀 더 철저한 관리가 요구되었다. 따라서 다자기구에 기여금을 납부하는 경우 공여국의 입장에서는 기여금이 집행되는 사업에

대한 모니터링, 산출물, 그리고 재원의 가치(value for money)에 대한 관리를 더욱 철저히 해야만 하게 되었다. 그렇다면 개별 공여국이 할 수 있는 것은 다자기구에의 기여금을 유지 또는 증액을 시켜 국제사회의 논의에 발맞추어 나가되, 자국의 이해관계를 약간이라도 반영할 수 있는 지정기여금을 늘리는 대안을 활용하게 되었을 것이다.

반면에 양자원조의 다자화로 보는 시각은, 양자원조가 가지고 있는 취약점을 다자기구를 활용하여 양자원조로 포괄할 수 없는 분야 또는 사안에 있어 소기의 목적을 더 용이하게 달성하고자 한다는 것이다. 다자기구가 양자기구에 비해 전문성이 뛰어난 경우, 양자원조가 들어가기에 지리적이나 정치적인 이유에서 곤란하거나 어려운 사업지역, 단일 양자원조의 규모만으로는 최소의 효과도 끌어내기 어려운 사안, 정치적인 중립을 지켜야 하는 사안, 양자기구의 행정비용이 다자기구보다 높아서 비용대비 효과를 기대하기 어려워진 경우 등에 있어 다자기구를 활용하는 것이 더 효과적이며 실질적이라는 판단에서이다.

어느 쪽의 견해도 옳고 그름의 문제가 아니라 입장의 차이라 할 수 있다. 따라서 본 보고서에서 다자의 양자화 인지 양자의 다자화 인지에 대한 한 가지 답을 내리기는 어려울 것이고, 다만 다자성양자원조의 활용이 더 증대되는 것이 어떠한 의미에 더 가까운지는 국별 사례분석을 통하여 그 이해를 얻을 수 있을 것이다.

### III. 사례연구 방법론

#### 1. 연구대상 국가

본 연구 중 국별 사례 항목은 한국국제협력단 연구용역으로 실시한 2013년도 KOICA 다자협력기구적정성평가 및 다자협력운영체계 연구를 통해 수집된 자료를 일부 활용하고 동 보고서 일부를 인용하였다. 분석대상국으로는



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

앞의 <표 1>에서 보았듯이 다자원조를 가장 많이 실시해 온 국가는 영국, 독일, 프랑스, 일본, 미국 등이지만, 독일과 프랑스는 EC에 대한 출연금이 절반 이상을 차지하고 있는 관계로 이들을 제외하면 영국, 미국과 일본의 다자원조규모가 가장 크다고 할 수 있다. 또한 앞에서도 살펴보았듯이 호주, 노르웨이, 영국, 스페인 등은 다자성양자원조의 비율이 매우 높은 국가들로 이 연구에 적합할 것으로 판단하였다. 특히 스페인은 우리나라와 경제규모가 비슷하고 최근에 들어서야 개발협력 사업들에 대한 본격적인 정책과 시스템 정비를 실시하고 있는 나라로서 유사한 시기적 상황에 놓여 있는 우리나라에 제시해 줄 수 있는 시사점이 많을 것으로 판단하였다. 일본은 여러 가지 면에서 국내 원조 체계와 닮아 있지만 우리나라보다 원조 규모가 훨씬 크고 다자기구협력사업 규모도 상위권에 속하기에 역시 시사점이 클 것으로 판단하였다. 또한 북유럽 국가들은 전통적으로 원조의 모범사례로 평가된 적이 많았다. 이 연구에서는 다양한 공여국 사례 비교를 위하여 북유럽 대표 3개국인 스웨덴, 노르웨이, 덴마크를 포함하였다. 특히 스웨덴, 노르웨이 등의 경우 다자기구의 활용비중이 매우 높고, 또한 국제원조사회에서 다자원조의 모범 사례국들로 평가되기 때문에 분석대상에 포함시켰다. 특히, 스웨덴은 타 유럽 국가들이 EC에 공여하는 다자기금에 비해 유엔 산하기구에 대한 다자협력 사업을 지속적으로 증대하고 있으며, 다자성양자원조의 중요성을 더욱 강조하고 있기에 시사점이 크다고 판단하였다. 노르웨이는 지정원조 규모가 큰 공여국 중 하나로 스웨덴과 마찬가지로 다자협력 사업을 적극적으로 추진하고 있어 북유럽의 주요 사례국으로 선정하였다.

본 연구논문에서는 또한 통계적 분석방법은 포함하지 않았다. 양자원조, 다자원조, 그리고 다자성양자원조의 통계적 추이과 변화 관계를 추적하는 것도 의미 있는 연구일 것이나 이는 후속연구로 이루어져야 할 것이며 본 연구 논문에서는 사례분석에 초점을 두고자 하였다.

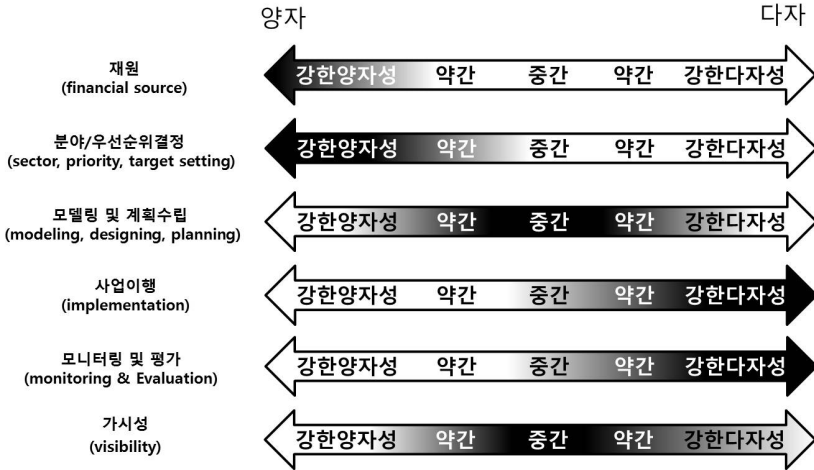
## 2. 연구 범위와 방법론

서론에서도 언급한 바와 같이 다자성양자원조에 대한 상반된 논의가 있지만, 다자성양자원조를 장단점을 분석하고 비판하기보다는, 다자성양자원조가 선호되는 이유를 분석하고자 함이 본 연구의 목적이기에, 개별 공여국 입장에서 본 다자성양자원조를 분석하는 것으로 제한하며, 다자기구의 입장은 특별히 다루지 않았다.

본 연구에서는 공여국에서 원조를 제공하여 수원국 현장에서 수행되기까지의 전 사이클을 문서로 연구하고, 인터뷰가 가능한 공여국 원조기관 본부와 현장사무소를 방문하여 정책과 실무 사이의 일관성(consistency)을 확인하였으며, 인터뷰를 할 수 없었던 부분은 다시 문헌조사 등으로 보완하였다. 내용상으로는 공여국에서 다자성양자원조가 다자와 양자 중 어느 틀 안에서 이해되고 있으며, 어느 다자기구에 어떠한 성격의 사업이 지원되는지, 사업이나 기여금이 운영되고 집행될 시 어떠한 과정을 거쳐 이루어지는지, 집행 관리, 모니터링 및 평가는 어떻게 이루어지는지 등의 질문에 대한 답을 얻어내기 위하여 사이클의 주요 교점을 분석하고 현장 조사하는 방법으로 연구를 진행하였다.

### 1) 기초분석틀: 다자성양자원조 운영 단계별 성격 분석스케일

다자성양자원조는 앞서 말한 바와 같이 양자원조와 다자원조의 중간쯤에 위치한 성격을 띠고 있다. 다자화인가 양자화인가의 논의에 앞서 다자성양자원조 자체의 성격이 양자와 다자 중 어느 쪽에 더 가까운지를 자세히 들여다볼 필요가 있다. 그러기 위해 우리는 다자성양자원조가 가지고 있는 세부 요소들을 살펴봄으로써 어느 쪽에 더 가까운지를 살펴보았다. 다자성양자원조의 세부요소라 함은 국별로 표명하는 다자성양자원조의 이유 또는 근거, 자금의 출처 또는 구성, 목표 및 우선순위 결정, 사업계획수립, 사업실행단계의 관여 정도, 모니터링과 평가, 가시성 명시 등이며 각 요소 별 성격을 자세히 살펴봄으로 우리 논제에 대한 답을 얻고자 하였다.



출처: 저자 정리.

그림 1. 다자성양자원조 운영 단계별 성격

국가사례 분석에 앞서 먼저 다자성양자원조가 그 자체로 그림 1은 각 단계별로 다자성양자원조가 양자와 다자 중 그 성격이 어느 쪽에 더 가까운지를 진단해보기 위해 양자다자스케일을 도입하였고, 중간을 기점으로 왼쪽은 강한 양자, 오른쪽은 강한 다자의 성격을 가지는 것으로 표시하였다. 먼저 다자성양자원조는 그 재원의 구분 상 양자원조에 해당하기에 양자성이 강한 요소로 진단하였다. 사업의 분야, 우선순위, 또는 목표를 설정하는 면에 있어서 또한 지정원조인 그 성격상 분야, 우선순위, 목적, 지역 등 중 하나 또는 다수를 지정하기 때문에 양자에 더 가깝다 할 수 있다. 이는 공여국이 조건을 지정하는 정도에 양자에 더 가까우나, 조건이 일반적이고 광범위한 경우 다자기구의 자율성이 허용되는 경우도 있어 성격상 강한 양자성이나 약한 양자성이 나타나는 정도에 해당한다 하겠다.

사업 계획과 디자인에 있어서는 공여국이 영향력을 행사하는 경우도 다수 있지만, 다자기구의 전문성을 활용하기 위함임을 생각하면 양자와 다자 모두 영향을 주되 조금 더 다자의 성격에 가까운 것으로 이해할 수 있다. 따라서 이는 중간이나 약한 다자성이 나타나는 것으로 분석할 수 있다. 사업 이행과

모니터링의 단계에서는 대체적으로 다자기구가 주도적으로 이행하여 강한 다자의 성격을 띠지만, 경우에 따라 공여국 인력이 함께 투입되거나 독립적으로 모니터링을 실시하는 경우도 있어 약간의 다자성을 띠는 것부터 강한 다자성을 띠는 수준까지 포괄적으로 해당한다고 판단할 수 있다. 마지막으로 가시성 측면에 있어서, 다자성양자원조는 일부 양자원조에 비해 가시성이 떨어진다는 비판도 있으나, 다자기구에서 공여국들의 입지에도 기여하고, 사업 내 현장에서의 공여국의 가시성도 동시에 반영하기 때문에 다자와 양자의 성격이 동시에 만족될 수 있는 중간 정도라 볼 수 있다.

위에서 보았듯이, 다자성 양자원조는 각 요소 별로 양자성향과 다자성향이 섞여 있으며, 또한 사업초기단계에서 종료 단계로 갈수록 양자적 성격에서 다자적 성격을 질게 띠어 가는 것을 알 수 있다. 이는 양자원조의 재원을 다자에 위임하는 것이기 때문에 당연한 것으로 보인다. 다자성양자원조가 양자와 다자원조 사이의 중간자적 성격을 띠는 이유는 이 때문이라 할 수 있다. 그러나 모든 공여국에 대해 일반화를 시킬 수 없는 부분이기 때문에 이러한 틀을 가지고 우리는 각 개별공여국 사례를 다음과 같은 기준으로 심층 분석하였다.

## 2) 심층분석틀: 국별 사례 연구를 위하여

각 단계별로 다자성양자원조 정책과 운영은 어떻게 이루어지고 있는지를 심층 연구하면, 다자성양자원조가 다자의 성격에 가까운지 양자의 성격에 가까운지를 이해할 수 있을 것이다. 그런데, 공여국과 공여기관마다, 그리고 현장사무소마다 실무의 정책지침, 관행, 환경적 요인 등이 다를 것이기 때문에 개별국가 사례로 분석하는 것이 더 적합하고 국가마다 다자성양자원조가 갖고 있는 형태가 다를 수 있기 때문에 위에서 제시한 단순한 스케일을 활용하여 통일화시키기에는 무리가 있을 것이다. 따라서, 우리는 앞서 기술한 다자성양자원조의 단계별 성격 평가 스케일을 실무를 관찰하고 평가할 수 있는 항목별 질문으로 발전시켜 사례를 비교연구 하고자 한다. 항목별 연구질문과 분석 기준은 다음과 같다.

(1) 다자성양자원조에 관한 정책이나 운영지침이 다자협력과 양자협력 중 어느 틀 안에서 수립하는지?

직접적으로는 다자성양자원조를 시행하는 이유가 명시되어 있는 경우 다자성양자원조의 성격이 다자에 가까운지 양자에 가까운지를 판단할 수 있을 것이다. 만일 공여국에서 직접적으로 표명하거나 다자성양자사업 시행의 목적이 정책문서 등에 나타나 있지 않다면, 다자성양자원조의 정책이 어떤 틀 안에서 수립이 되는지를 살펴보면 알 수 있다. 만일 다자협력의 틀 안에 있거나 다자협력전략과 비슷한 정책방향을 보이면 이는 다자성향이 더 짙은 것이고, 양자협력의 틀 안 있거나 양자원조와 유사한 정책방향을 가진다면 양자적 성향이 더 강한 것으로 분석할 수 있다.

(2) 다자성양자원조를 시행하는 이유는 무엇인지? 사업을 수립하거나 기여 여부를 판단하는 기준은 무엇인지?

다자성양자원조를 시행하는 이유는 여러 가지가 있을 수 있는데, 거시적이고 국제적인 목적을 위한 이유라면 다자성에 더 가깝고, 양자의 보완적인 수단으로 다자기구를 활용하면 양자성이 짙다고 이해할 수 있다. 다자기구를 이행기관으로 선정하는 경우 또는 다자기구와 협력사업을 하는 이유는 문헌조사 및 설문조사 결과 다음과 같이 정리될 수 있다: ① 비지정기여금에 비해 추적과 관리가 용이하고 및 가시성이 확보됨: 실무자들은 비지정기여금에 비해 지정기여금이 활동과 결과에 대한 추적이 용이하고 보고도 명확하다는 장점을 가장 중요한 것으로 꼽고 있다. 이는 호주가 다자성양자사업을 양자사업의 연장선으로 생각한다는 점에서도 중요한 의미를 가진다. 또한 가시성 면에서도 지정기여금은 지원국가의 가시성을 사업장에서 분명히 드러낼 수 있다는 장점이 있다. ② 국제기구의 재원과 전문성: 좀 더 현실적인 이유로는 공여국의 행정비용 절감을 들고 있다. 다수의 공여국들이 다자성양자사업을 추진하는 경우는 이미 결과와 효과성이 증명된 다자기구의 사업을 확대(scale-up)하는 경우가 대부분이다. 다자기구들은 수원국에서 수년간의 활동을 통해 쌓아온 현지인과의 네트워크, 정부 신뢰와 관계, 소외지역까지 접근성을 확보하고 있다. 이는 비용 절감뿐 아니라 공여국이 원하는 사업방향과 일치할 경우 효과성까지 기대할 수 있다는 것이다. ③ 공여국 국별 사무소의

행정비용 절감: 수원국 지역사회/소외지역의 접근성과 네트워크를 보유한 다자기구를 적극 활용하여 행정수당을 줄일 수 있다. ④ 사업의 효과성 확대: 사업성격 자체가 규모의 경제가 필요한 사업이라면 다자기구를 통해 재원을 집중화 함과 동시에 다자기구의 전문성을 활용하는 것이 더 타당한 경우가 있다. ⑤ 정치적으로 민감한 사업: 양자사업으로 추진하기에는 정치적으로 민감하거나 중립성이 보장되어야 하는 선거지원사업 같은 경우에 다자기구는 중립성이 있으며, 수원국 정부와의 신뢰관계를 바탕으로 효과적으로 사업을 수행할 수 있는 힘을 가지고 있기 때문에, 이러한 역할이 사업의 성패에 중요한 요소라 판단될 경우, 다자기구를 중심으로 협력사업을 추진한다. ⑥ 양자원조 지역적 또는 사안적 한계 보완 사업: 양자원조를 수행하기에 안전상 또는 정치·외교적인 이유로 어려운 국가이거나, 선택과 집중의 원칙으로 인해 원조가 철회된 국가에 대하여 최소한의 흔적을 남기고자 할 경우 해당 국가에 있는 다자기구 사업을 지원함으로써, 최소한의 입지를 유지할 목적으로 활용하기도 한다. 이러한 항목들이 다자성양자원조 이유에 분명하게 나타날수록 양자의 보완수단으로서의 다자성양자사업 활용이 높은 것이라 분석할 수 있다. 반면 다자성양자원조의 사업이 다자화의 성격이 강하다면, 다음과 같은 이유로 다자성양자사업을 수행할 것이다. ⑦ 다자기구의 중점지원분야를 지원하기 위해 ⑧ 다자기구의 활동과 지속성을 보장하기 위해, ⑨ 해당 분야나 사안에 있어서의 비교우위보다 다자기구의 자체로서 비교우위와 경쟁력을 인정할 때 등이 그 이유가 될 것이다.

(3) 다자성양자원조 사업 결정 및 지정기여금은 어떠한 기준으로 책정되는지? 사업디자인 단계는 다자와 양자 중 어떤 성격을 지니는지?

다자성양자원조가 결정될 시, 이를 책정하는 기준이 양자를 보완하기 위한 목적이 있다면 양자화에 가깝고, 다자사업에 영향력을 행사하기 위한 의도라면 다자화에 가까운 것으로 분석할 수 있을 것이다.

(4) 사업은 어떻게 관리하고, 사업집행, 모니터링, 평가 단계에서는 어느 정도 관여를 하는지?

집행과 사업디자인, 이행단계, 모니터링 단계에서의 공여기관의 관여가 많다면 양자화에 가깝고, 관여가 적고 사업에 관한 권한이양 정도가 높다면 양

자의 다자화에 가깝다고 볼 수 있다. 평가도 마찬가지로 공여기관의 관여도가 깊으면 양자에 가깝고, 다자기구에서 수행한 평가보고서를 그대로 수락하는 정도에 그치면 다자에 가까운 것으로 이해할 수 있다.

(5) 가시성을 강조하는지 여부와 어떠한 방법으로 다자성양자사업에서 공여국의 가시성을 나타내는지?

다자성양자 사업에서 공여국의 가시성을 강조하고 가시화 정도가 높으면 양자에 가까운 것이고, 가시성이 강조되지 않으면 다자에 가까운 것으로 분석할 수 있다.

#### IV. 국가별 다자성 양자원조 사례 분석<sup>1)</sup>

##### 1. 호주

###### 1) 호주의 다자성양자원조정책과 이유

호주는 2011년 기준 총 원조 규모 아홉 번째 공여국이며, 다자성양자원조 비율이 26.1%로 다자원조 비율 13.5%에 비해 훨씬 높은 편이다. DAC 회원국 중에는 다자원조의 비율이 높은 공여국인 만큼 다자기구를 활용한 원조를 많이 하고 있으며, 다자기구 협력전략 및 사업에 관한 기준이 명확하고 잘 정립되어 있다. 뿐만 아니라, 다자성양자원조 사업에 대한 실무차원에서의 기준과 운영기준에 대한 실무자들의 이해가 분명하였으며, 다자기구와의 관계에서 호주의 국익을 반영하고 사업에서는 호주가 지원하는 원조금에 대한 철저한 관리 및 평가를 하는 것이 특징이다. 호주는 개별 프로젝트 보다는 합동기금이나 프로그램 형태의 다자기구 사업에 지정기여금을 주로 지원하는 반면 개별 프로젝트에 지원하는 지정기여금은 10%를 약간 상회하는 정도이다. 호주는 지원하는 원조의 수혜 범위와 효과성을 높이기 위해서 다자기구를 뿐 아니라 시민사회, 비정부기구 등 여러 채널을 필요에 따라 적극 활

---

1. 저자가 집필에 참여했던 ‘김종섭 외(2013)’ 인터뷰 자료 활용 및 보고서 일부 인용.

용할 것을 권장하며 철저한 관리와 효과성을 강조하고 있다.<sup>2</sup>

호주의 다자성양자원조는 앞에서 설명한 것과 같이 기금이나 특정 분야, 또는 지역을 지정하여 원조를 하는 경우와 프로젝트를 지정하여 사업을 하는 경우로 구분해 볼 수 있다. 신탁기금이나 합동기금과 같은 경우는 사안의 중요성에 따라 달라지고, 글로벌 신탁기금 등의 일부 결정권은 본부에 있다. 따라서 다자성양자원조 중에서도 MDG 펀드나 범 국제적 사안에 대한 신탁기금의 경우는 그 지원 이유나 관리·운영체계가 다자원조와 비슷하다. 반면 개별협력사업은 수원국에 있는 국별사무소에서 전권을 부여 받아 결정하고 이행한다. 즉 수원국 사무소 차원에서의 다자협력은 이행기관으로서의 파트너 선정 중 하나로 다자기구를 고려한다. 다자성양자사업은 긴급구호를 제외하고는 반드시 호주 국가전략문서에 포함된 범위 안에 있어야 하며 호주가 이행하고자 하는 사업 분야 중에서 양자보다 더 효율성이 있거나, 전문성이 인정되거나, 양자로는 하기 어려운 정치적인 사안이거나, 그리고 양자사업을 보완하는 요소가 있을 경우 등이 대상이 된다고 한다. 따라서 호주의 경우 본부 차원에서의 전략적 협력관계와는 상관없이 사업에 따라 또는 사안에 따라 국제기구가 적합한 파트너라고 평가되면 절차에 따라 사업을 책정하기에 양자성이 강한 것으로 분석된다.

## 2) 다자성양자원조 재원 출처, 지정기준 및 사업계획수립과정

호주는 다자기구 핵심기여금 지원과 다자성양자원조의 역할 구분이 명확하다. 본부에서 다자성양자원조를 운영하는 예외적인 경우는 범 국제적 사안에 대한 개발기금이나, 주제별 신탁기금 등을 결정하는 경우 일부 참여를 하거나, 미국과 비슷하게 엄브렐라기금(Umbrella Fund)의 형태로 핵심기금 또는 본부 대 본부 간 협약으로 프로그램을 지원하는 경우 총 지원금의 일부를 특정국가나, 세부 사업을 지정하여 증여하는 형태로 다자성양자원조를 운영하는 경우도 있으나 하나 미국만큼 일반적인 것은 아니다. 반면 다자성양자

---

2. 호주의 다자협력 4대 원칙은 ① 다자기구 활동의 효과성과 결과 향상에 힘쓸 것, ② 철저한 리스크 관리, ③ 코디네이션 역할 개선, ④ 호주의 중점지원지역인 아시아태평양 지역에 대한 국제기구의 관심환기 및 지원 유도이다.



원조에 있어서 다자협력은 사업의 이행기관으로서 파트너 선정이며, 본부의 전략적 협력관계와는 별도로 고려된다. 다자성양자사업의 발굴, 선정, 이행, 평가 등은 전적으로 수원국 국별사무소에서 결정하며, 본부 차원의 협력관계 존재 여부와 별개로 수원국의 기구 사무소 역량과 비교우위를 평가하여 협력 여부를 결정한다. 기구 자체가 운영과 효율성 등에서 좋은 평가를 받았다고 해서, 개별 수원국에서의 활동이 똑같이 효율적이라고 판단할 수는 없다는 이유에서다. 예를 들어, 호주는 UN Habitat에 다자원조(자발적비지정기여금)을 지원하지 않는다. 그러나 스리랑카에서는 이 기구의 활동이 매우 활발하고 효과성이 있는 것으로 판단되어 스리랑카 국가 사무소에서 UN Habitat과 다자성양자사업을 추진한 바 있다. 따라서 다자성양자사업이 다자협력차원의 성격이라기보다는 다분히 양자원조 사업을 다자기구를 실행기관으로 선정하여 사업을 이양하는 형태가 많다고 할 수 있다. 호주의 경우 호주 정부가 원조 이행기관으로 다자기구를 선택할 시에는 AusAID가 직접 양자사업으로 수행하는 것에 비하여 다자기구를 활용하는 분명한 비교우위와 장점을 명시해야 하고, 원조의 효과성 면에서도 더 좋은 결과를 도출할 수 있음을 증명해야 한다. 이와 같이 사업지원 책정이나 계획에 있어 자국의 원조 방향과 목적을 최대한 반영시키기 위해 영향력을 행사하는 것으로 보아 양자화 성향이 짙게 나타난다.

### 3) 사업 이행 관리 및 모니터링

호주는 앞서 말한 바와 같이 호주가 하고자 하는 원조사업의 방향에 일치하고, 다자기구가 그에 적합한 파트너 또는 이행기관이라고 판단이 되면 적극 활용할 것은 권고하고 있다. 또한, 결과중심적인 원조 이행에 최우선순위를 두기 때문에, 다자협력에 있어 기여금을 지원하는 기구들이 그 결과를 확실히 보여 줄 수 있어야 지속성과 지원확대를 고려한다는 최우선 원칙을 내세우고 있다. 또한 위험요소 관리를 위해서 다자기구 사업이나 활동에 대한 재원의 가치(value for money), 듀딜리전스(due diligence) 시스템, 세이프가드(safeguards) 등을 철저히 검토하고, 다자성양자사업 진행의 경우 다자사업이행을 이양하는 경우라도 사업 내 해당 시스템 들을 구축하여 운영할

것을 강조하고 있다.

호주는 약정체결 단계와 사업 디자인 단계에 깊이 있게 참여하고 시간이 걸리더라도, 사전에 모든 조건에 대한 협상을 하여 구체적으로 양해각서에 다 명시하도록 한다. 예를 들어, AusAID 로고 삽입, AusAID 현지 사무소 직원의 사업장 방문 또는 모니터링 횟수와 조건, 다자기구의 사업이행에 관한 조건과 양자 간 파트너십에 관련된 이행사항, 호주의 이해관계를 반영할 수 있는 사업요소 추가, 보고 시기, 내용, 구성까지도 일일이 다 협상하여 반영하고, 약정체결 이후에는 모든 사업관리와 절차를 해당 양해각서에 따라 진행한다. 사업 디자인이 완전히 만족스럽지 못한 경우나 보완이 필요한 경우, 호주의 이해관계가 좀 더 반영이 되기를 원하는 경우 등은 모두 사전에 프로그램/사업 디자인 단계에서 최대한 의논을 하여 원하는 요소들이 반영되도록 한다.<sup>3</sup> 만일 양해각서에 쓰인 보고의 의무를 다하지 못할 경우, 문제의 원인이 무엇인지 파악하고, 단순히 보고를 누락하거나 불성실하게 이행했을 시에는 공식적 비공식적 채널을 통해 내용을 이행하도록 한다. 또한 호주는 다자성양자사업에 관한 관리를 철저하게 하며, 반드시 호주의 주요원조분야, 목적 등에 부합하여야 하고, 이를 수행함에 있어 다자협력기구가 양자보다 우월하고 적합하다는 근거가 있어야 한다. 원칙적으로 다자성양자원조는 다자기구를 이행기구로 선정하는 것이기에 사업계획 수립단계에서 관여를 많이 하고 이행과 모니터링은 국제기구에 맡기는 편이지만 경우에 따라서 인력을 지원하여 공동 이행하거나 공동평가를 하는 경우도 있다고 한다. 이로 보아 호주의 다자성양자원조의 사업관리는 양자성이 짙은 것으로 분석된다.

---

3. 예를 들어, 포괄적 성장(inclusive growth)이라는 이름하에, 장애인 친화적인 요소를 사업에 포함하도록 하고 있다. 호주가 판단하는 다자기구 활동의 가장 큰 취약점이 공여국에 대한 사업보고서라고 한다. 따라서, 호주는 기존의 다자기구의 보고서는 너무 기술적인 설명이 많거나 다자기구 전체 사업과 특별한 구분 없이 개괄적으로만 결과보고를 하여, 공여국들이 제공한 지원금에 대한 활동과 그 결과에 대한 내용이 잘 드러나 있지 않는 경우가 많았다고 한다. 그래서 호주의 경우 사업이나 프로그램을 지원할 때 그 사업을 통해 어떤 지수가 얼마만큼 향상되기를 원하고, 보고서에 어떠한 내용을 명시할지 등을 아주 구체적으로 협상하고 모든 조건을 양해각서에 다 명시하도록 한다. 결과보고서에 원하는 내용과 성과목표지수를 어떻게 무엇으로 설정하며 사전지수와 목표지수를 명시하여 구체적인 보고가 이루어질 수 있도록 함을 강조한다.

#### 4) 가시성

호주는 다자성양자사업 이행 시, 국제기구를 이행기관으로 선정해 시행하더라도 반드시 재원이 호주임을 명시하도록 지침을 정하고 있다. 호주정부가 다자기구에 지원하는 모든 사업이나 기금에 대하여 가시성을 어떻게 표기할지에 대하여 “Visibility and Recognition: Guidelines for multilateral agencies”라는 규정 문서에 따라 다자성양자사업의 가시성 표기를 강조한다. 이 규정은 다자기구가 호주의 지원금을 받아 사업을 할 시 반드시 따라야 할 의무 규정으로 명시하고 있다. 해당 문서에는 호주 정부가 지원하는 기금을 활용하는 다자기구의 사업은 각 형태나 규모, 지원 출처 등에 따라서 보고서, 현수막, 프로그램 타이틀, 물품 및 수혜지역에 대한 호주의 가시성을 호주국가 이름 표기, AusAID 로고 및 이름 표기, 또는 부처명 표기, 공동표기 등을 어떻게 해야 할지에 대한 구체적인 규정과, 활용 가능한 로고 디자인 등을 매우 구체적으로 제시하고 있다. 따라서, 다자성양자사업에 있어서 가시성이 높으며, 따라서 양자성이 잘다고 분석된다.

## 2. 미국

### 1) 미국의 다자성양자원조정책과 이유

OECD 통계 기준으로 미국의 다자원조 비율은 12%, 다자성양자원조 비율은 13.9%로 DAC 회원국 평균 정도 수준에 해당하지만 명실상부 그 규모에 있어서는 최대 공여국이다. 미국은 다자기구에 핵심기금보다는 지정기여를 더 많이 하고 있으며, 특히 최근 들어서는 유엔 기구에는 지정기여금은 비지정기여금의 9배가 넘는 규모로 지원된 바 있다. 미국이 지정기여금을 더 많이 집행하는 이유는 의회에서 미국의 공여자금에 대한 관리를 위해 꼬리표(earmark)를 많이 붙이기 때문이다(OECD, 2011).

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

할 것이다. 미국의 원조 기본정책에 나타난 다자협력에 관한 근거는 ‘개발에 관한 대통령령(Presidential Policy Directives on Global Development, PPD)’나 미정부의 ‘4개년 외교개발검토서(Quadrennial Diplomacy and Development Review)’에 명시되어 있다. 오바마 정부의 개발에 관한 대통령령과 외교개발검토서에서는 다자기구 지원 확대, 다자기구의 전문성과 다자기구의 코디네이션 역할 인정 및 적극활용을 권고하고 있다(DoS/USAID, 2010; USAID, 2015).<sup>4</sup> 다자성양자원조도 이러한 기준 안에서 이해될 수 있다. 문서를 통해 간접적으로 알 수 있는 내용은, 국제사회 공동 개발 목표에 대한 도덕적 책임, 국제사회에서의 미국의 리더십 고수, 선택과 집중의 원칙에 따라 양자원조로 해결되지 않는 사안이나 지역에 대한 보완을 위해 다자기구를 지원하는 등의 이유에서 다자협력을 하는 것으로 보인다(CRS/US, 2011, 2012; DoS/USAID, 2010). 다자성양자원조의 이유도 역시 문서상으로는 나타나지 않으나, 기본적인 이유와 목적은 타 공여국들과 마찬가지로 현장에 있는 국별사무소에서 국가전략 안에서 사무소의 사업을 구상하고 계획할 시 다자기구의 프로그램/프로젝트가 미국원조 목적에 부합하고, 양자원조와 보완적 관계에 있을 때, 기구의 현지사무소가 확실한 비교우위가 있는 경우 등에 다자기구 프로그램/프로젝트를 지원하거나 협력사업을 추진한다고 한다. 다자기구를 채널로 하여 다자성양자사업의 예산을 집행하는 경우 계약이나 행정관리가 수월하고,<sup>5</sup> 실행기구로서 다자기구가 강점을 많이 가지고 있기 때문에 원조정책방향과 주력분야만 일치하면 다자성양자원조를 적극 활용한다고 한다고 실무자들은 평가하고 있다. 따라서 다자협력과 다자성양자원조의 이유나 근거에서 양자적 성격이 강하게 나타난다.

- 
4. 또한 QDDR에서는 다자협력의 실무적 차원의 역할들을 명시하고 있으며, 다자기구와의 협력의 중요성을 강조하여 국제기구 협력담당 부서의 역량을 강화할 것, UN 대표부의 역할을 강화하고 활동을 지원할 것, 국별 사무소에서의 다자사안의 중요성을 인식하고, 다자외교 사안을 지역 실무와 연계시켜 우선순위를 부여할 것 등을 명시하고 있다.
  5. 즉 국내 NGO, INGO, 또는 PVO를 이행기관으로 선정할 경우 경쟁 입찰 등의 과정을 거쳐야 하기 때문에 국제기구를 파트너로 선정할 때보다 실질적인 시간, 비용, 노력이 더 많이 소요된다는 것이 현장사무소의 견해이다.

## 2) 다자성양자원조 재원출처, 지정기준 및 사업계획수립과정

USAID가 다자기구 지원 매뉴얼인 ADS308(사업이행기구 책정과 이행에 관한 지침)에 의거하여 이행한다. ADS308은 다자기구에 기금을 지원할 시 적용하는 기구 선정 기준 및 업무 수행절차 규정으로, 모든 긴급구호를 제외한 모든 다자성양자원조 사업 수행 시에 이 기준을 따른다. 다자성양자원조를 지원하는 형태는 세 가지가 있는데, 증여(grants), 협약(cooperative agreement), 기여금(contributions), 그리고 기타지원이 있다. 국무부나 타 정부부처에서 수행하는 국제기구 다자원조인 자발적 분담금과 비지정기여금은 ADS308의 적용대상이 아니며 다자성양자원조인 지정기여금일 경우만 해당 규정이 적용된다.

미국의 특징 중 하나는 재원의 구분에 따라 사업에 대한 관여도가 달라진다. 다자성양자원조의 ‘증여’로 분류되는 경우 USAID는 사업에 거의 참여하지 않는다. 증여를 하기까지 비정부기구와 마찬가지로 사업이나 선정기관에 대한 심도 있는 사전심의를 거치며, 사업이행 시 거의 관여를 하지 않는다. 반면, ‘협약’의 경우는 사업계획 단계와 이행 단계에도 USAID가 깊게 관여한다. 어느 정도 USAID가 관여를 하는지는 사업의 성격에 따라 달라지며, USAID의 역할과 이행기구의 역할을 협약서에 구체적으로 명시한다. 다자협력사업 운영 체계는 일반적인 수순을 따르나, 다자성양자원조 지원 형태에 따라 구체적인 사업 및 계약조건이나 필요사항이 조금씩 달라지기도 한다. 대부분의 다자성양자사업은 다자기구가 원래 운영하고 있던 사업 중 효과성이 증명이 되었고, 해당사업이 미국 원조 방향과 목적에 맞는다고 판단될 경우 확장사업(scale-up)을 주로 지원한다. 대체적으로 다자기구의 기존 사업을 심의·평가하여 그 중 모범적인 사업에 대해, 국별사무소의 전략과 계획 범위 내에서, 추가 또는 확대지원을 결정하나, 사업운영과 모니터링 및 평가에는 거의 관여하지 않는다. 미국은 개발원조 규모가 워낙 크기 때문에 관리 행정비용 감소 차원에서 아웃소싱을 많이 하며 그 중에서도 다자기구는 전문성, 효율성, 효과성을 비교적 갖춘 이행기관으로 평가되기 때문에 선호도가 높다. 따라서 다자사업을 양자의 기준에 맞추어 다자성양자사업을 이행하기에 관여 정도는 낮지만 양자적 성향을 많이 띠고 있다고 분석할 수 있다.

### 3) 사업 이행 관리 및 모니터링

미국은 글로벌 펀드나 범 국제개발사안인 경우를 제외하고는 다자성양자원조 사업 발굴, 선정, 모니터링에 이르기까지 모두 국별사무소에서 결정하고 이행한다. 본부는 국별 사무소에서 작성한 협약서 또는 양해각서를 현지 주재 미 대사가 검토, 승인하여 본부로 송부하면 최종승인을 한다. 사업 선정의 배경과 필요성, 선정 절차 등의 내용과 계약 이행조건과 의무사항 및 다자기구의 사업 운영 시 다자기구와 USAID의 역할과 이행사항들을 구체적으로 협상하여 이를 최종 양해각서 또는 계약서에 명시하도록 되어 있으며 그 과정을 변호사 출신의 계약담당관들이 담당하고, 필요에 따라 국별 사무소에 파견하여 상주 근무하도록 한다. 다자성양자원조에 있어서 본부의 역할은 매년 분야별 예산을 승인하는 것일 뿐 현장에서 사업이행기구로 다자기구를 선정하는 과정에는 전혀 관여하지 않는다. 따라서 앞서 말한 바와 같이 다자성양자사업이라 하더라도 증여로 분류되느냐 협약으로 분류되는 사업이냐에 따라서 그 성격이 다자에 가까울 수도 양자에 가까울 수도 있다.

또 하나의 특이 사항은 본부에서 수행하는 다자성양자사업도 일부 존재하는데, 대표적인 경우는 엄브렐라그랜트(umbrella grant)의 형태로 상위 기본 증여금 하에 몇 가지 하위 계정으로 국가를 지정하거나, 사업을 지정하여 계약하는 경우가 있다.<sup>6</sup> 또는 엄브렐라 펀드 중 일부를 국가가 아닌 특정 사업 분야를 지정하는 경우가 있다.<sup>7</sup> 미국은 이처럼 본부에서 기금형태로 지원하더라도 이중 일부를 특정 국가 또는 사업에 지정하여 포함시키는 경우가 많이 있다. 이는 미 의회가 어떠한 형태로든, 다자기구에 지원하는 기금을 추적하고 관리하려는 미국적 관행이 반영된 것이라 하겠다. 미국의 특징인 엄브렐라그랜트의 또 다른 사례는 실무의 필요에 따라 유동적으로 다자성양자사업을 구성하고 운영하기도 한다. 예를 들어, 엄브렐라 예산을 본부와 국별 사무소에서 함께 차출하여 구성하는 경우이다.<sup>8</sup> 이를 통해, 국별 사무소의 국제

6. 예를 들어, USAID가 UNICEF에 증여하는 기금을 엄브렐라펀드로 구성하여 아동 보건 프로그램에 3개년 간 7억 불을 지원하면서 이 중 2천만 불은 네팔에, 3천5백만 불은 방글라데시에 지정하여 지원한 바 있다.

7. 일례로 UNICEF 지원 기금 중 1/3을 다소 상회하는 1억 불을 학교보건사업에 사용하도록 구체적으로 지정하여 지원한 바 있다.

기구와의 협력관계에서 활동 채널을 적극 확보하면서, 본부와 상위레벨의 국제사회에서의 미국의 입지일 뿐 아니라 현장에서의 미국의 영향력을 좀 더 강화하고자 하는 노력의 일환으로 생각할 수 있다. 따라서 사업의 수립과 이행 단계에서는 사업내용이나 분야, 이행과 모니터링 등의 세부사항을 처음 협정체결 단계에서 심도 있게 검토하고 계약하기 때문에 양자적 성향이 크다고 분석된다. 그러나 일단 구체적인 조건을 명시하고 약정이 체결되고 나면 실제로 사업에 함께 참여하거나 관리하는 경우가 드물기 때문에, 협약에 명시된 범위 안에서 다자기구의 자율성이 존중되어 다자적 성격을 동시에 띠기도 하는 이중성을 가지기도 한다.

#### 4) 가시성

다자원조 또는 다자성양자원조 시 미국의 재원으로 지원하는 모든 종류의 프로그램, 프로젝트, 활동, 대중 커뮤니케이션, 그리고 상품 등에 대해서는 ADS Chapter 320 브랜드와 표기에 관한 지침에 의거하여 마크를 표시하거나 미정부의 지원임을 명시해야 한다. “브랜드”는 프로그램이나 프로젝트가 미국의 지원금으로 운영되었다는 사실과 사업활동에 대한 스폰서를 명시하는 것이고, “표기”는 프로젝트 문서나 프로그램에 지원되는 물품들에 미국의 로고나 미국정부의 지원으로 마련되었음을 알리는 도식 또는 이름표를 붙여 가시성을 의무적으로 표기하도록 하는 것이다. ADS320은 양자 다자원조 모두에 적용되는데, 가시성 표기는 두 가지로 구분된다. ADS320에는 USAID의 자금으로 사업 또는 프로그램을 이행하는 경우, USAID 담당자 또는 집행 기관 담당자의 직위에 따라 가시성 표기 준수에 대해, 어느 수준까지 책임을 지고 관리해야 하는지 규정되어 있고, 자금을 지원 받기 전후의 브랜딩 및 표기 절차와 전략, 예외사항 등이 상세히 나와 있다. 이로 보아 미국의 다자성양자원조는 사업을 통한 미국의 가시성을 중요시 하여 양자적 성향이 짙

- 
8. 최근 USAID와 UNICEF는 ‘말라리아 규제 파트너십’이란 이름으로 5년간 2억 불 지원을 약정하고, 하위 예산으로 첫 회계 연도 2007년에 68만 5천 불을 UNICEF의 핵심기금으로 지원하되, 10만 불은 Bureau of Global Health에서 47만 불은 말라위의 USAID 사무소에서, 11만 5천 불은 USAID의 세네갈 사무소에서 지원하도록 약정한 경우가 있다.

다고 분석된다.

### 3. 영국

#### 1) 영국 다자성양자원조정책과 이유

영국의 2011년 기준 총 원조 규모는 약 132억 8천 불로 DAC 회원국 중 3위에 해당하며, 다자원조는 약 53억 6천만 불, 다자성양자원조 28억 5천만 불로 2위에 해당한다. 다자원조와 다자성양자원조를 합한 비율은 59.4%, 다자성양자 원조만으로는 20.7%로 다자기구의 활용비율이 매우 높은 국가이다. 영국은 다자성양자원조의 운영방침을 따로 정해놓고 있지 않기 때문에 이를 유추하기 위해서는 다자협력 방침을 살펴보는 것이 필요하다.

영국 정부가 공식적으로 내세우는 다자협력의 가장 큰 이유로 국제개발협력 목표 달성을 위한 효율적인 채널이라는 점, 수원국 내에서의 원조 분절화 방지와 다자기구 전문성 활용 등을 손꼽고 있다. 이는 영국 원조의 목표가 국제 개발 아젠다와 일치하거나 영국의 중점분야 및 원조 목표가 다자기구의 그것과 거의 일치하기 때문이라 보인다. 영국 정부는 2009년 개발백서를 통해 “원조 규모가 확대 될수록, 원조 이행체계의 개선의 한 방안책으로 다자기구 지원을 늘릴 것임”을 시사한 바 있다(DFID, 2009). 다자성양자원조를 하는 주된 이유에 대해 개발백서에서 언급한 주된 요점은 국제개발목표들이 더 이상 한 국가의 노력만으로 달성될 수 없음을 인정하고, 공동의 노력을 기울일 필요성을 강조하고, 개별국가로서의 한계를 인정한 것이다. 이러한 공동사안에 대한 책임의식을 가지고 이를 빈곤, 보건, 환경 등의 문제를 해소하기 위해서는, 영국 정부는 원조의 규모와 프로그램이 확대됨에 따라, 새로운 재원을 다자기구에 지원개혁을 추구할 것이라는 의지를 분명히 밝히고 있다. 따라서 다자성양자원조를 시행하는 이유는 양자원조의 한계를 인정하고 이를 보완하고자 한다는 점에서 양자화에 가까운 것으로 비추어질 수는 있으나, 영국의 원조정책방향이 범국제적인 사안과 일치하기 때문에 양자화라기 보다는 다자적 성격을 더 많이 띠다고 볼 수 있다.



영국은 호주와 달리 다자원조와 다자성양자원조 모두 정기적으로 실시하는 영국정부의 다자원조 평가보고서(Multilateral Aid Review)를 기준으로 삼아 협력 기관이 적절한 지, 사업운영이 효율적이고 효과성이 있는지를 파악하여 지원 여부를 결정한다. 다자성양자원조는 동 보고서를 기준으로 하되, 수원국의 기구 사무소의 활동과 사업평가를 추가로 분석하여 지원여부를 결정한다. 문서상으로 명시된 다자협력의 이유는 정책방향의 일치성과 원조 조화를 위한 것 이외에는 크게 명시되어 있지는 않다. 따라서 영국의 다자성양자원조의 정책들은 다자에 가까운 것으로 분석된다.

## 2) 다자성양자원조 지정기준 및 사업계획수립과정

영국정부는 미국과 마찬가지로 다자협력에 관한 독립적 실무 방침이 있지는 않다. 영국의 원조는 양자 다자 모두 동일한 정책목표 하에 진행되어야 하며, 다자기구를 활용하는 것은 영국 원조 방향<sup>9)</sup>에 일치하기 때문이라고 밝히고 있다. 현재 DFID가 UN 기구에 제공하는 다자성양자원조의 약 40% 정도가 비지정기여금에 가까운 프로그램이나 기금의 형태로 증여되고, 나머지는 신탁기금이나 합동기금의 형태로 지원되고 일부는 프로젝트 지정기여로 집행된다. 그러나 최근 DFID는 총 8개 수원국 사무소에서 시범사례로, UN기구를 통한 “단일창구화(One Funds)” 또는 합동기금형태를 지향하고 있으며, 양자원조의 대부분을 유엔 활동의 지원기금으로 활용하고자 하고 있다. 그러나 연구자가 수행한 인터뷰에 따르면 대부분의 국별사무소에서의 활동은 아직도 지정기여금이나 프로젝트 지원이 일반적으로 선호되고 있는 것으로 나타났다. 미국의 경우는 기구 자체의 효율성보다는 활동 목표가 일치할 경우 그 기구의 재원을 활용하기 위해 다자기구를 선정하데 중점을 두는 반면, 영국은 재원의 가치와 결과를 매우 중요시 하여 기구의 효율성, 활동의 효과성을 면밀히 조사하여 다자기구와의 협력 가부를 결정한다. 영국도 미국이나 호주와 마찬가지로 다자성양자원조에 대해서는 국별 사무소의 결정권

9. 영국 정부의 원조 전담 부처인 DFID의 기본 원조 정책방향은 재난과 긴급구호를 포함하여, 빈곤퇴치, MDG 달성, 기후변화대응, 평화와 취약지역 지원, 글로벌 공공재 등이다.

한이며, 국별 사무소가 가지고 있는 국가지원전략 안에 포함되어 있는 분야 중 국제기구의 전문성이나, 비교우위가 인정되는 경우 이행기관으로 선정할 수 있다. 호주와 차이점은 국별 사무소의 권한이 크나, 이행기관 선정 시 현지 사무소의 역량도 고려하지만, 기구의 효율성을 평가하고 DFID의 다자원 조검토 보고서(Multilateral Aid Review)를 좀 더 적극적으로 검토한다는 점이다.

### 3) 사업이행 관리와 모니터링

영국은 모든 재원에 대해서 예산과 사업에 대한 로그프레임(logical framework)과 비즈니스모델 및 지원 개요(business case and intervention summary) 두 가지 자료를 모두 작성해 제출하게 되어 있고 일반적인 경우 협약 발효 후 매년 연간 평가를 실시한다. 이는 다자기구의 비지정기여금 지원, 지정기여금, 신탁기금, 프로젝트 지원의 경우에 해당하고, 문서의 내용은 사업에 따라 다르나, 프로젝트 지원의 경우 해당 사업에 대한 분석과 지원근거를 마련하기 위한 문서이기 때문에 상대적으로 간단한 편이다. 반대로 비지정기여금이나 분담금의 경우 기구의 전체 평가, 활동분야, 정책방향 등에 대한 전반적인 심의가 이루어져야 하기 때문에 상당한 분량의 보고서가 된다. 사업모델과 지원개요의 주요 내용은 영국정부가 지원내용, 지원 필요성, 기대효과를 설명하게 되어 있으며, 기대효과는 사전 데이터(baseline data)과 함께 사후결과 평가를 위한 결과지수를 어떻게 측정하며 해당 지수의 사후 목표지수를 제정한다. 사업에 지원하는 경우 사업모델과 지원개요서는 간략한 분량으로 작성이 되지만, 기대효과 부분은 일반적으로 지표수립과 데이터에 근거하여 작성한다. 사업, 기금 및 기구지원을 위한 로그프레임은 개요서보다 더 구체적으로 정의된다. 해당 로그 프레임에는 목표설정, 참고지수, 초기현황 데이터, 1기 목표, 중기 목표, 최종 목표, 기구 및 기타 가정 사항들을 명시하게 되어 있고, 구체적으로 어떠한 지수를 어떻게, 어느 수준까지 개선할 것인지에 중점을 두고 작성한다. 이렇게 체결된 협력사업은 매년 검토 보고서를 발간하는데, 비즈니스 모델과 사업개요서에 명시한 그 틀을 유지하여 구체적인 결과와 목적 달성 현황을 보고하고 항목별로 결과점수, 결과점

수에 대한 근거 설명을 자세히 기술하고, 최종 제언을 포함하여 작성하며, 모든 항목에 대해 기술하도록 한다. 사업의 경우는 사업장을 방문하여 평가한 내용을 함께 기술하며, 사업 운영 비용과 스케줄, 결과와 평가, 위험요소 분석, 재원의 가치 평가, 사업 조건 확인, 결론 및 향후 방향에 대해 자세히 보고하도록 한다.<sup>10</sup> 영국 정부는 미국과 마찬가지로 양해각서나 협약서에 상당히 구체적인 사업이행사항들을 설정하도록 하며 이 단계에서 다자기구와 구체적인 협상을 통해 모든 요구사항을 합의하고, 이를 양해각서나 협약서에 명시하게 되어 있고, 모든 사업운영과 평가, 모니터링 또한 이 계약에 근거하여 수행하게 되며 최소 6개월에서 20개월까지 걸린 경우도 있다고 한다. 영국도 미국과 마찬가지로 이 단계를 매우 중요시하여, 대부분의 국별 사무소에는 비즈니스모델, 로그프레임, 계약 등을 전문적으로 담당하는 사업 자문관 (commercial advisor)이 파견 상주하고 있다. 영국은 사업이행 단계에서 본 영국의 다자성양자원조는 양자의 성향이 매우 강하게 나타난다. 정책의 방향이나 이유에서는 다자적인 성격이 더욱 강하지만, 실제 사업이행에 있어서는 깊이 관여하고 관리하는 체계를 갖추고 있어 사업 운영과 관리를 거의 양자에 가깝게 시행하고 있음을 알 수 있다.

#### 4) 가시성

다자성양자사업을 시행할 경우 실무자 선에서 가시성에 관한 협의를 하는 것으로 보인다. 그러나 이는 현장사무소 별, 사업의 성격이나 담당자의 역량 별로 조금씩 달라지고 특별히 이를 공식적으로 강조하고 있지는 않는다. 이로 보아 가시성 측면에서는 다자에 좀 더 가까운 것으로 보인다.

---

10. 영국은 사전에 재원의 가치를 포함한 기구에 대한 적정성 평가와 사업에 대한 개요, 달성목표와 지수 설정 등에 심도 있게 분석을 실행하는 편이다.

#### 4. 스페인

##### 1) 스페인 다자성양자원조 정책과 이유

스페인의 원조금액은 해마다 증가하고 있는 추세이며, 2011년 기준 총 원조규모 41억 3천만 불에 달하여 DAC 회원국 중 12위에 해당한다. 이중 다자원조는 18억 9천만 불, 다자성양자원조는 7억 2천만 불로 다자기구에 지원된 두 항목을 합하면 전체 ODA 대비 62.6% 정도로 다자기구 활용비율이 매우 높다.

스페인은 원조 정책 목표를 크게 세 가지로 내세우고 있는데 그 중 하나가 다자기구에 대한 지원일 만큼 다자협력을 중요한 축으로 생각하고 있다. 원조정책 3대 목표<sup>11</sup> 중 하나가 다자기구와의 협력을 권고한다(MAEC, 2009). 스페인은 미국과 마찬가지로 다자원조와 다자성양자원조의 이유를 특별히 구분하고 있지는 않는다. 스페인 다자협력문서인 MAEC의 내용으로 추론하면 다자성원조가 다자협력의 틀 안에서 운영되고 있는 것으로 보인다. 스페인은 미국과 비슷하게 다자원조와 다자성양자원조를 모두 전략적으로 접근하려는 의도가 있는 것으로 보인다. 원조를 통한 다자기구에의 직접적인 영향력이나 인력파견 등을 기대하지는 않으나, 다자기구의 중요성과 다자기구 활동에의 간접적인 영향력 등을 분명히 고려하고 전략적 및 외교적인 활용성을 인지하고 있다. 대부분의 공여국들과 마찬가지로 스페인 또한 원조의 효과의 극대화를 도모하고자 양자원조보다 더 효과적인 활동을 하고 있는 분야나 지역의 경우 다자기구를 활용하고자 한다. 공식 문서상으로 나타나는 스페인의 다자협력의 이유와 목적을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 국제사회 공동노력에 참여 하여 국제개발사회에서 스페인의 입지를 높이려는 의도, 둘째, 다자기구의 장점을 잘 활용하여 취약한 양자원조를 보완해야 한다는 입장, 셋째, 개별협력자금과 자원의 운용 활성화를 위해 다자기구를 통한 효율

11. 스페인 원조정책 3대 목표 첫째, 수원국의 국가 발전, 둘째, 스페인의 다자협력을 통한 국제무대에서의 영향력 증대 그리고 셋째, 국제기구의 효율성 재고에 기여하는 것이다.

적인 운영을 추구한다. 넷째, 다자기구 주요활동을 지원하고 지지함으로써 다자기구의 효율성과 활동의 효과성에 기여하고자 함이 그 이유들이다. 이렇게 문서상으로 나타난 다자협력이라는 틀 안에서 다자성양자원조가 이행되고, 또한 다자성양자원조가 전략적, 외교적인 활용도가 있음을 인정하고 있다. 이로 보아 표면적으로는 다자에 좀 더 가까운 성향을 띠는 것으로 분석된다.

## 2) 다자성양자원조 지정기준 및 사업계획수립과정

스페인 원조는 일반적인 사이클과 같이 프로그램 및 프로젝트 디자인, 협상, 승인, 기금 지원, 사업이행, 모니터링, 평가의 단계를 거친다(MAEC, 2009). 대부분의 단계는 비교적 간단하나 사업의 제안서 제출과 승인절차가 강조되며 대부분은 재정부의 일반 재원 관리(General Financial Control) 항목에 해당한다. 반면 일반적인 증여(grant)와는 달리 개발촉진기금(FONPRODE: Fondo de Promoción al Desarrollo)이라 불리는 재원이 있는데, 증여와 동일한 과정을 거치나, 경제적 기술적인 정당성이 분명하여야 하고, 스페인 국내법에 따라 회계감사를 거치는 등 타 기금에 비해 조금 더 복잡한 과정을 거친다. 개발촉진기금은 스페인이 자체적으로 지원하는 기금을 포함한, 스페인 협력 시스템의 모든 서비스를 포괄한다. 본 기금은 비구속성 사업만 지원하고 있으며 빈곤 타파와 사회 불평등 해소, 양성평등 제고, 인권 보호 등의 분야 및 저개발국에서의 지속적인 인간개발을 위한 목적으로 운영된다. 따라서 다자기구에서 개발촉진기금의 형태로 기금지원을 받는 경우에는 해당 조건을 수용하여야 하며 스페인 입장에서는 개발촉진기금이 관리의 측면에서는 더 용이하다. 사업의 책정이나 계획 수립 단계가 크게 까다롭지 않고, 그 범위가 넓은 성격을 가지고 있다. 따라서 사업을 책정하거나 계획하는 단계에서의 스페인의 다자성양자원조는 다소 다자적인 성격을 띠는 것으로 보인다.

## 3) 사업 운영 관리와 모니터링

스페인 원조청의 기금, 프로그램 및 프로젝트 지원은 타 공여국과 마찬가지로

지로 일반적인 관리 구조를 가지고 있으나, 다자성양자사업의 운영에 대한 표준화된 매뉴얼이나 관리 체계는 현재 없는 상태이다. 스페인은 중간평가를 진행하거나 현지 사무소(field office)나 본부의 인력 파견을 통해 모니터링을 시행하는 정도에 그친다. 따라서 전반적인 다자성양자사업의 운영은 UNDP 스페인 신탁기금 사례 같이, 국제기구와 양자협의를 통해 펀드의 운영에 대한 방향과 기준을 설정하고 집행한다. 대부분의 프로젝트는 중간 및 최종평가를 하도록 원칙적으로 규정되어 있으며 300만 불을 넘는 프로그램은 공식적인 평가를 진행한다.<sup>12</sup> 프로젝트 시행 도중 문제를 발견할 경우, 또는 프로그램 혹은 프로젝트의 성과가 만족스럽지 않을 경우 등에는, 다자기구에 개선 및 시정을 요청할 수 있다.<sup>13</sup> 영국이나 호주에 비하여는 다자성양자사업의 관리가 느슨한 것으로 보이며, 따라서 표면적으로는 양자보다는 다자적 성향을 더 띠고 있다.<sup>14</sup>

#### 4) 가시성

스페인인 다자성양자사업의 가시성을 높이기 위한 방편이나 가시성 표기 지침이 따로 있지 않는 것으로 보인다. 그리하여 가시성은 낮은 편에 속하며, 따라서 다자적 성격이 역시 많은 것으로 분석할 수 있다.

- 
12. 평가는 대부분 외부 기관 또는 인사를 통해 실시한다. 이는 평가의 객관성을 유지하기 위함이다. 평가 보고서는 스페인의 협력정책 제고에 활용할 수 있도록 하며 다자기구와의 파트너십을 향상시키는 방향으로 활용한다. 스페인의 경우 실효성, 효율성과 같은 항목들이 프로그램에 대한 주요 평가 기준이긴 하지만 중앙본부에서 표준화된 관리 체계나 평가기준이 마련되어 있지는 않다. 주로 현장에 있는 사무소를 중심으로 프로그램에 대한 관리와 모니터링이 필요에 따라 이루어지고 있다.
  13. 예를 들어, 국가증여기금(State grant)의 경우에는 사업 수행 도중에 기술 및 재정에 관한 검토를 실시하고, 검토결과 사업의 진행이 만족스럽지 않을 경우, 미집행 자금의 반환을 요구할 수 있다. 아직까지 실질적으로는 자금 반환을 요구하는 사례는 거의 없으며, 대부분 협상을 통해 문제점을 시정하는 방향을 택한다.
  14. 스페인은 최근 개발원조의 운영체계를 재정비하여 비교적 체계적인 기준을 마련하고 문서화하여 공식적으로 홈페이지 등에 게재하고는 있으나, 아직 실무적인 단계까지 체계화 된 것으로 보이지는 않으며, 재정비된 체계와 운영기준 및 지침들이 이행단계까지 내려가기에는 다소 시일이 필요할 것으로 보인다. 다자협력에 대한 전체적인 기준과 지침 등은 잘 마련되어 있으나, 다자원조 배분과 다자성양자사업에 대한 구분 또한 명확히 이해되고 있는 것으로 보이지는 않으며, 특히 다자성양자사업의 운영은 특별한 기준과 체계가 있지는 않는 것으로 보인다.

## 5. 스웨덴

### 1) 스웨덴 다자성양자원조 정책과 이유

프랑스, 독일, 스페인 등의 타 유럽 국가들이 유엔보다 EC를 통한 다자 원조에 집중하고 있는 반면, 스웨덴은 EC나 다자 및 지역개발은행보다 유엔 기구에 대한 다자 원조 비중이 높은 것이 특징이다.

스웨덴이 적극적으로 다자협력을 하는 이유는 MDGs 달성과 인권 신장, 파리선언 이행 등을 통한 개발도상국의 삶의 질을 향상하고자 하는 인도주의적 가치를 중시하는 나라의 풍토 때문이다. 즉, 인권과 휴머니즘, 평등, 연대, 인간다운 삶, 삶의 질 등과 같은 보편적 복지국가와 사회민주주의의 이념이 스웨덴의 개발원조정책에서도 구현되고 있는 것으로 보인다. 또한, 스웨덴이 인도주의적 활동에 대규모 집중적인 재정지원을 하는 것은 빈곤타파와 전 지구적 개발협력 사안에 대한 국가적 이해와 함께 유엔에서 자국의 영향력을 행사하고자 함이다. 스웨덴의 다자개발협력에 대한 전략을 살펴보면 스웨덴의 국제 개발 정책의 목적과 방향이 기아대책과 개발진흥 등을 포함하는 국제적 개발협력에 있어 스웨덴의 역할을 공고히 할 것과 EU 내에서의 스웨덴의 영향력 증대를 강조하고 있다(SIDA, 2007a; 2007b; 2009). 스웨덴이 EU, 국제금융기관(IFIs), 유엔과의 협력 하에 원조 자원을 배분하는 것은 규모의 이점을 가지며, 보다 낮은 거래 비용과 높은 효과성을 가져올 수 있기 때문이며 동시에 원조 중복을 지양하려는 노력으로 해석된다. 이러한 이유로 스웨덴의 다자성양자원조의 정책은 양자적인 성격보다는 다자적 성격이 더욱 강하다.

### 2) 다자성양자원조 지정기준 및 사업계획수립과정

외교부는 국내에서 SIDA와 재무부 간 또는 부처 간 업무 조율 및 협력을 담당하는 한편 분담금과 자발적 기여금에 해당하는 다자원조를 주로 담당하고, 대외적으로 유엔, 유럽공동체(European Community: EC), EU 대표부, 해외공관 및 국제금융기구와의 협력 시스템을 마련하는 역할을 한다. SIDA

는 국가별 원조전략을 수원국과의 협의에 기초하여 작성·입안하고, 국가 혹은 지역, 사업 내용 등이 적시된 다자성양자사업을 함께 담당하고 있으며, 이를 외무성이 승인하는 체제로 되어 있다. 그러나 다자원조 및 다자성양자원조에 대한 외무부-SIDA 간 역할 분담 체계가 명확하게 이분화되어 있지 않아 실무 가이드라인에서도 효과적인 평가를 위해 각 기관의 명확한 역할의 구분을 제안한 바 있다. 외교부는 전략적인 업무를 담당하고 SIDA는 원조 집행에 초점을 두는 방안을 모색하고 있다(SIDA, 2007b). 원칙적으로는 비지정기여와 장기자금조달이 권고 사항이며, ‘수직기금(vertical fund)’에 대해서는 특별한 경우에만 기여금을 지원하며, 관련기관의 국가 프로그램 내에서도 또는 스웨덴이 우선적으로 지정한 활동 분야에 대해서만 허용된다. 스웨덴은 다자기구 사업의 일관성과 효과적인 운영을 보장하기 위해 비지정기여 및 장기자금지원 방식의 확대를 가장 기본적인 원칙으로 삼고 있다. 또한, 다자성양자원조 사업을 선정할 시, 스웨덴이 중점을 두고 있는 분야이거나 국제기구의 국별 프로그램 안에서 시행되는 사업만을 지원한다.<sup>15</sup> 따라서, 자국의 이해를 다자성양자사업을 통해 관철시키려 하기보다는 다자기구의 주요활동 방향을 지지하고자 한다. 따라서 정책과 사업계획 단계에서 다자적인 성향이 더 두드러진 것으로 분석된다.<sup>16</sup>

### 3) 사업운영 관리와 모니터링

다자기구 평가를 위한 기준을 수립하고, 평가 결과에 근거하여 다자기구에 대한 자금 지원 여부와 규모를 결정하는데, 다자성양자원조의 운영도 다자협력의 틀 안에서 이해되고 있다. 다자성양자원조에 대한 운영 지침이나 관리 기준을 제시하지는 않고 있다. 스웨덴은 그나마도 선호되지 않는 다자성양자

15. 글로벌 프로그램에 대한 지원 역시 프로그램의 목적이 HIV/AIDS, 환경 훼손 등과 같이 기존의 체제에서는 효과적으로 접근할 수 없다고 판단되는 경우에만 활용한다는 원칙을 정하고, 스웨덴의 개발원조 목표에 부합하거나 시급한 결정을 요하는 인도주의적 사안일 경우 지원하도록 되어 있다.

16. 다자기구를 통한 인도적 지원 역시 긴급구호 상황에 지원하는 기금을 제외하고는, 거의 대부분은 비지정기여 또는 장기자금지원을 원칙으로 하여, 다자성양자사업 또한 반드시 필요한 경우에만 실행하며, 다자성양자원조 또한 원칙적으로는 다자기구를 적극지지하고 다자기구의 활동을 돕는 방향을 선호한다.



사업 시행의 경우 사업이행단계에서의 간섭은 지극히 낮은 것으로 보인다. 양자사업에 대해서는 개발원조의 효과성을 높이기 위한 프로그램과 후속 관리를 위해 결과 중심의 원조효과를 위한 모니터링 평가 체계의 기준을 제시하고 있지만 다자성양자사업의 운영방침에 관하여는 따로 명시하지 않고 있다. 스웨덴은 다자성양자원조를 지양하고 장기기여금, 비지정기여금의 형태를 더 권고하고 있어, 다자성양자원조 또한 양자적 성격을 띠기가 어려운 것으로 분석된다.

#### 4) 가시성

앞서 말한 바와 같이 스웨덴은 다자협력은 최대한 다자기구의 장점을 살리고 자율성을 보장하며, 재원이 부족한 사안에 대한 지원의 개념으로 다자원조와 다자성양자원조를 시행하고 있다. 따라서 다자성양자원조의 사업도 다자의 개념으로 이해하기에 가시성에 관한 특별한 지침이나 규정이 없다. 다만 실무자 선에서 최소한의 가시성 표기를 권고하고 있다고 한다. 가시성도 마찬가지로 스웨덴에서는 양자보다는 다자의 성격이 더 강한 것으로 분석된다.

## 6. 노르웨이

### 1) 노르웨이 다자성양자원조의 정책과 이유

노르웨이 정부는 공적원조가 양자와 다자 채널로 동등하게 분배되어야 한다고 생각하며, 이에 대한 수행지침을 1969년 개발하였고, 해당 가이드라인은 1972년부터 공식화되었다(Stokke, 2005). 현재 노르웨이의 원조 정책은 MDGs의 달성을 저해하는 ‘주요 위험분야과 도전요소’에 집중하고 있다. 주요 분야는 HIV/AIDS, 부패, 환경 훼손 등을 포함되며 이는 노르웨이의 다자, 양자 모든 개발원조 운영에 주요 안건으로 지속적으로 언급되고 있다. 그 외에도 성 평등의 기회, 분쟁 예방 또는 평화유지 등에 대한 지정기여금이 늘어나고 있는 추세이다. 현재 노르웨이의 주력하는 분야는 교육, 보건 및 농업

관련 민간 분야, 평화건설, 환경과 자원관리, 거버넌스의 개선과 인권 증진, HIV/AIDS이다. 노르웨이는 다자협력시스템이 MDGs의 달성과 범 지구적 안보를 향한 노르웨이 국제개발정책의 목적을 달성하는데 중요하다는 인식을 갖고 있다. 이는 규모가 작은 나라로서 좀 더 효율적으로 국제사회에서의 위치를 갖고자 하는 이해가 다소 반영된 것이며, 다자성양자원조도 이러한 맥락 안에서 이루어지기에 다자적인 성향이 더 두드러지는 것으로 보인다. 양자원조의 보완적 측면으로 보이는 다자성양자원조의 활용근거는 문헌이나 자료를 통해서만 찾아보기 어려웠다.

## 2) 다자성양자원조 지정기준 및 사업계획수립과정

노르웨이의 원조는 외교부, NORAD, 그리고 현지대사관의 협력으로 이뤄지고 총리가 전반적인 정책 결정을 하며, 외교부가 개발정책에 관한 책임을 맡고 있다. 운영에 있어서는, 1961년 창설된 NORAD가 양자원조를 담당하고 외교부가 다자지원 및 다자성양자원조를 담당해왔다. 그러나 2004년 노르웨이의 조직 개편을 통해 양자원조업무 역시 외교부로 이관되면서, 노르웨이의 모든 원조에 대한 정책 계획, 실행, 입안, 모니터링의 업무가 현재는 외교부로 통합되어있다. 노르웨이의 다자성양자사업은 양자원조의 보완책으로 주로 활용되며, 취약국에 지원하고자 하거나, 국별 프로그램이 수립되지 않은 국가에 지원할 때 다자기구를 통한 지원을 한다. 다자성양자사업을 추진할 경우 되도록 조건을 달지 않고 중점적으로 지원하고 있는 기구와 협력하는 것을 원칙으로 정하고 있다.<sup>17</sup> 지역적 사안적 보완성을 제외한 나머지 부분에서는 양자성향 보다는 다자성향이 더 강한 것으로 분석된다.

17. 다자성양자사업의 형태는 다양하며, 국제기구와의 협력협정(Framework agreement)을 기준으로 하여, 국제기구와 체결한 기본협력협정에 부속서 등을 첨부하는 방식으로 사업 계약을 체결한다. 계약서의 내용은 'The Agreement Manual'에 사업의 형태에 따라 템플릿을 제시되어 있다. 다자성양자사업을 선정할 때에도 주로 현지 대사관의 주도로 이루어지며, 각 국제기구의 국가사무소와 협의하여 사업을 구상건의하고, 추후 모니터링 및 검토의 역할도 대사관에서 담당 한다.

### 3) 사업이행 관리와 모니터링

사업의 규모나 성격에 따라 사업 이행단계 또는 평가단계에서 NORAD의 기술적 협력이 요구되는 경우도 있다. 대부분의 사업은 검토 단계에서 종료되나 사업 내용의 중요성이나 규모에 따라 심도 있는 사후평가를 실시하기도 한다. 이럴 경우에는 NORAD가 개입하여 평가를 실시한다. 다자성양자사업을 수행할 때는 기구와 사업에 대한 검토보고서를 먼저 작성하게 되는데 그 내용에는 사업 배경과 개요, 목적과 사용처, 업무 범위, 검토 이행 조건, 보고와 관련한 내용 등을 상세히 기술하게 되어 있다. 다자사업 이행 시 사용하는 TOR에서 기본 골자를 안내하며 이는 외교부에서 작성·배포한다. 사업 검토보고서에는 효과성, 효율성, 영향력, 적절성, 지속가능성, 위기 관리, 부패방지 조항 등을 중심으로 평가하고 작성한다. 기본적인 TOR의 구조는 이를 따르되, 각 다자기구의 활동이나 특성에 맞게 세부 항목들을 조율하여 작성하도록 한다. 노르웨이는 법적 구속력과 계약을 중요하게 생각하며 계약에 관련한 프레임워크들을 NORAD인트라넷의 법제관련 항목에 해당 매뉴얼을 제공 한다. 다자성양자원조 사업을 결정하고 이행하는 실무단계의 절차 또한 매뉴얼이 제공되고 있는데, 대체적으로는 기본운영체계를 따른다. 그 정책방향이나 운영에 있어서 되도록 자세한 내용을 다자성양자협력사업 계약서 또는 협정에 명시하고 있긴 하지만, 기본적으로 다자사업을 지원하기 위한 목적이 많고, 사업 자체에 영향을 주거나 관리하기 위한 목적은 나타나지 않는다. 따라서 표면상으로는 사업이행에 있어 표면적으로는 양자화의 성격이 있어 보이나, 실제로는 다자기구의 사업을 좀 더 효율적으로 지원하고, 사업지원의 타당한 근거를 마련하기 위한 방책이라고 이해할 수 있어서 다자성향이 더 짙은 것으로 보인다.

### 4) 가시성

노르웨이는 다자성양자원조에 있어 가시성에 관한 부분을 명확히 명시하거나 크게 강조하지 않고 있다. 이는 노르웨이의 다자성양자원조 책정, 계획, 이행 단계에 모두 나타나듯 다자적인 성향이 더 많음을 보여준다.

## 7. 덴마크

### 1) 덴마크 다자성양자원조의 정책과 이유

덴마크는 전략적인 다자원조 공여국이다. 다자원조의 비율이 그리 높지는 않지만 다자협력의 중요성을 잘 인식하고 있는 나라이다. 1996년에 발표된 ‘적극적인 다자주의 활동계획(Plan of Action for Active Multilateralism)’은 다자기구에 대한 덴마크의 협력의 당위성을 강조하며, 다자협력에 있어 보다 전략적이고 ‘적극적인’ 접근이 필요하다는 문제의식을 제기하고 있다. 덴마크는 이러한 적극적 다자주의의 원칙을 반영하여 지속적으로 다른 공여국과 함께 다자 기구의 효과성을 증진하고 평가하는 방안 및 전략을 모색하고 있으며 2007년 가을, 덴마크 정부는 덴마크 다자개발협력 평가를 통해 다자원조의 질과 효과성을 증진시키고자 다자개발협력 원칙을 세우게 되었다. 이 원칙을 근거로 ‘2015년을 향한 덴마크 다자협력’ 정책문서를 발간하고, 이 문서를 통해 전반적인 다자전략을 규정하였다. 적절하고 효과적인 다자개발 협력을 목표로, 다자기구를 통해 인류의 평등과 자유, 존엄성을 가진 삶을 누릴 권리 등 기본적으로 보편적인 가치와 원칙을 확립하고자 다자협력을 한다고 명시하고 있다(DANIDA, 2008). 덴마크의 다자성양자사업은 선정과 계획 단계에서 딱히 양자적 요소가 보이거나, 사업계획과 운영 시 깊은 관여를 하지 않지만 다자기구 자체에 대한 모니터링, 활동, 효과성 등에 대한 기구평가를 매우 중요하게 여기고 있다. 따라서 덴마크는 다자성양자사업을 책정하는 단계도 방향을 설정하는 단계에서도 다자적인 성향이 매우 강하게 나타난다.

다자협력의 이유는 따라서 거시적인 측면에서 당위성에 관한 내용이 많고, 인류 공동번영을 위한 노력의 일환이라 명시하고 있다.<sup>18</sup> 다른 북유럽 국가

18. 다자개발에 대한 덴마크 참여의 이유는 다음과 같다. 첫째, 유엔 새천년 개발목표나 유엔 새천년선언과 같은 국제적 규범과 기준을 정한다. 둘째, 다자기구의 국제적인 제도적 멤버십 및 중립성은 행위의 정당성을 부여한다. 셋째, 국제사회가 직면한 많은 문제들은 지역적, 국제적 공공재에 관한 것으로, 다자기구는 지속 가능한 개발이라는 공통의 원칙하에 국제사회 구성원들의 협력을 이끌어낼 수 있는 조건들을 갖추

들과 유사하게 덴마크도 국제사회에서 자국의 영향력을 확대하고 입지를 강화하며 자국의 이미지 제고 및 신뢰도의 증진을 위한 수단으로 다자원조를 적극적으로 활용해왔다. 다만 덴마크에서는 아주 예외적인 경우를 제외하고는 다자성양자원조를 권고하지 않는다고 한다. 일부 활용하는 경우에도 다자협력의 틀 안에서 시행된다. 덴마크의 다자성양자사업은 매우 그 활용비율이 낮으며 다자협력의 틀 안에서 소수 시행되는 정책의 하나로 이해될 수 있어, 별다른 시행 이유나 정책방향이 제정되어 있지 않다. 따라서 일부 시행되는 다자성양자사업의 경우에도 다자의 성향에 매우 가깝게 운영되고 있는 것으로 보인다.

## 2) 다자성양자원조 지정기준 및 사업계획수립과정

전략적인 다자개발원조 방식에 관해, 덴마크는 핵심기여, 지정기여, 수원국 내 공동 매커니즘 활용 이 세 가지를 제시하고 있다. 덴마크는 핵심기여(core contribution)와 장기자금지원을 기본 원칙으로 한다. 덴마크의 핵심기여금은 덴마크의 다자협력 총액의 약 88%를 차지하며 이는 DAC의 평균인 61%를 크게 상회하는 비율이다. 상대적으로 핵심 기여에 많은 분배를 하는 덴마크는 다자기구에서 큰 환영을 받고 있으며 동시에 다자기구 활동과 사업의 아젠다 설정, 우선순위 결정 등에 있어서 그만큼의 영향력을 행사하고 있는 것으로 보인다.

덴마크가 지정기여를 할 때에는 특정 국가의 다자성양자 개발원조 또는 주제별 우선사안(수직적 펀드 등을 통한) 증진 등과 관련하여, 명백히 정당화 될 수 있을 때에만 지원을 한다. 특별히 양성평등, 인권, 기후변화, 취약국의 경제증진에 관한 중점 분야에 관련된 주제별 신탁기금을 주로 활용하고 이를 통해 세계은행의 정책설정 및 분야별 사업방향 등에 영향을 미치기도

---

고 있다. 넷째, 기술적 전문성 또는 조정능력과 같은 특수한 역할과 보다 광범위한 국가들을 포함함으로써 규모의 경제를 달성할 수 있다. 한편, 경제규모, 인구 및 국토 등의 면에서 소국인 덴마크는 국외적으로 1970~80년대 소련 및 동유럽과의 차별화와 서구화의 이미지를 부각시키고자 원조 예산을 대폭 증대한 바 있다. 또한, 이를 위해 국내적으로 국민적 공감대를 형성하고자 다양한 방법으로 캠페인을 벌이며 개도국의 빈곤퇴치가 선진국의 의무이며 개도국과의 협력은 장기적으로 국가발전에 유익하다는 인식을 확산시켜 나갔다.

한다. 특정 분야 관한 다자성양자원조는 해당 분야나 사안에 대한 특별한 권한 및 명확한 비교우위를 가진 다자기구를 통해야만 한다.<sup>19</sup> 따라서 다자기구 내에서 덴마크의 영향력이 상대적으로 높기는 하지만, 이는 다자원조를 양자화하기보다는, 다자를 오히려 지원하는 성향으로 보이며, 양자적인 요소가 거의 나타나지 않는다.

### 3) 사업이행 관리와 모니터링

따라서 사업의 운영 관리 면에서 역시 다자성향이 짙은 것으로 분석된다. 또한, 덴마크의 지정기여는 긴급구호 합동지원(coordinated appeal)과 같은 공여기관 공통 메커니즘 또는 수원국 시스템을 활용하는 방식을 선호하고 있다. 원조 자금 기여를 통한 다자원조뿐 아니라 지난 계획들을 평가하고 다음 해의 실행 계획에 대한 동의를 하고자 연별 담화(dialogue)를 개최하는 등의 방법으로 관여를 하고 사업이행 단계에서의 직접적인 관여는 지양한다. 다자성양자원조 사업을 해야 할 시에는 사업책정과 계획 단계에서, 해당 다자기구에 대한 협력전략을 수립하고, 다자성양자원조의 경우 구체적으로 달성하고자 하는 목표를 수립하고 성과달성 목표지수를 책정하여, 사업이 해당 목표를 달성하였는지를 평가하는 것으로 관리를 하고 있다(DANIDA, 2014). 다자성양자사업을 시행하더라도 다자의 운영방식과 방침을 최대한 존중하여 다자에 가까운 성격을 띠고 있다.

### 4) 가시성

덴마크의 다자성양자사업은 기본적으로 권고되는 사항이 아니며, 다자 협력에 있어 지극히 제한적으로 활용되고 있기 때문에 다자성양자사업의 정책방향이나 지침들이 따로 나와 있지 않으며 이는 가시성 표기에서도 마찬가지이다. 사업책정에서부터 운영에 이르기까지 양자적인 요소가 거의 없는 다자성양자사업이기에 가시성에 관한 특별한 강조를 하지 않는

19. 예를 들어, 아동이나 원주민 권리에 관해서는 UNICEF, 경제 성장이나 고용 및 인프라 건설에 관해서는 세계은행, 지역개발은행, 또는 EU 집행위원회에 등에 중점을 두고 다자성양자원조를 지원하는 방식으로 운영한다.

것으로 보인다.

## 8. 일본

### 1) 일본 다자성양자원조의 정책과 이유

일본은 양자 무상원조의 일부분을 다자기구를 통해서 지급한다. 2008년 일본의 다자성양자사업은 7억 3천만 불이며, 2007년 대비 85% 증가된 수치이다. 그러나 정부는 양자 다자원조 간의 일관성뿐만 아니라 다자협력 자체의 운영체계에 전략이 전반적으로 매우 부족한 실정이다. 일본의 원조는 각각의 정부부처와 관련 기관들이 각자의 예산을 마련하여 독립적으로 시행하는 부분이 존재한다. 원조운영체제도 끊임없이 정치적 상황에 따라 변화하고 있으며 아직까지 체계화되지 않은 단계라 할 수 있다.<sup>20</sup>

일본의 UN 기구들에 대한 핵심기금은 줄어드는 반면 지정기여금의 활용이 높아지고 있는데, 이는 일본의 다자성양자원조 사업이 증가한 것에 기인한다.<sup>21</sup> 많은 경우 안전·외교·정치상의 이유로 직접적인 양자원조가 이행되기 어려운 국가나 지역에 대한 다자기구 활용이 일본의 다자성양자원조의 많은 부분을 차지한다(OECD/DAC, 2010). 하지만 일본의 경우 다른 DAC 회원국과의 협력이 미약하며, 대체적으로 공동사업이라 할지라도 독립적으로

20. 일본의 외무성은 2006년 8월 구조적 개편 이후 경제협력국과 국제개발청을 담당하는 범국제사안담당부서(global issue department)가 통합되어 국제협력국으로 통합되었으며 양자협력과 다자협력을 함께 주관한다. 일본은 개발협력국들과의 협력의 결과향상을 통해 효과적이고 효율적인 국제협력을 위해 노력하며 양자 및 다자원조와의 시너지효과를 검토를 통해서 이루어지고 있다(OECD, 2008).

21. 2005년도 UNDP에 지원된 일반 기금은 약 8천 2백만 불이었지만, 공동재원 기금은 이보다 훨씬 많은 약 1억 3천만 불이었다. 일본의 UNICEF와의 협력 방식 또한 일반 기금 보다 특정 나라와의 사업을 지정할 수 있는 지정 기금이 3배 가까이 많았다. 특히, 일본의 쓰나미, 다르푸르 사태 등을 위한 긴급구호 특별 기금은 일반기금보다 무려 5배에 이르러 이 분야에 대한 전 국민적 호응이 큰 것으로 나타났다. UNHCR의 경우도 마찬가지로 다른 DAC 회원국가에 비해 일반 기금 보다 지역별, 국가별로 지정된 프로젝트 기금이 압도적으로 많았다. 이는 일본의 공여 전략이 장기적인 유엔기구의 일반 사업 지원 보다는 수원국에 대한 영향력을 단기간에 높일 수 있는 프로젝트 사업에 주력하고 있기 때문인 것으로 보인다(김은미 외, 2007).

활동하려는 경향을 보이고 있다(OECD/DAC, 2003). 일본의 다자기구와의 협력, 전반적인 전략에 대한 단일화된 전략문서는 존재하지 않는다. 그러나 일본의 ODA 현장(2003년에 개정)에서, 국제사회와의 파트너십과 협력을 일본 개발협력원조 기본정책의 하나로 언급하고 있으며, 2007년 발표된 일본개발원조백서에서 실행방안을 간략하게 명시하고 있다. 일본의 다자정책은 전반적인 다자원조의 중점 분야를 일본의 개발원조 주력분야로 한정하고 있다.<sup>22</sup> 일본의 유엔기구에 대해 주제별 프로그램을 위주로 지원하고 있다(OECD/DAC, 2010).

일본은 다자와 양자를 막론하고 ODA 현장에 명시되어 있듯이 일본의 원조 방향, 전략 및 국가의 이익에 부합하는 기관을 집중적으로 지원한다.<sup>23</sup> 일본 외무성의 다자기구 예산 분배는 효과적인 운용, 역할과 성과, 일본의 정책을 반영하는 전략, 일본인 직원 증가를 위한 노력, 일본 공여금의 효과적인 집행 등과 같은 기준을 토대로 하여 이루어졌다고 언급하고 있다. 대부분의 경우 외무성에서 결정하기 때문에 정치적 또는 경제적 실리가 다수 반영되는 것으로 분석된다. 다만 일본 개발원조백서에서 밝히는 다자성양자원조에 대해서는 두 가지 목적이 있다.

첫 번째로, 국제 원조의 흐름을 양자 원조 정책에 반영시키는 것과 동시에, 일본이 비교 우위를 가지고 있는 양자 원조의 경험과 노하우들을 수원국과 국제사회에서 주류가 될 수 있도록 영향을 행사하는 것이다.

두 번째는, 공동의 목표하에, 분야별로 양자 및 다자 원조를 효과적으로 결합하여 일본의 원조효과성을 향상시키는 것에 있다. 그러나 전통적으로 일본이 경제분야 개발원조에 치중한 점, 외교적·정치적 관계와 원조지원여부 등의 상관관계가 높은 점 등을 고려할 때, 다자원조 및 다자성양자원조도 다분히 전략적으로 활용되고 있으며 따라서 양자적 성향이 매우 높은 것으로 파악된다.

22. 환경·기후 변화 대응; 개발 도상국의 경제 성장 및 일본의 경제의 추가적인 번영; 민주화 정착·시장 경제화의 지원; 평화의 구축 및 대 테러; 인간의 안전 보장 도모.

23. 예를 들어, 일본은 2001년 개발도상국의 저작권 보호가 주된 활동인 WIPO의 최대 공여국이었는데, 이는 이 기구가 일본의 상품 보호에 있어 매우 중요한 기구로 인식되었기 때문이다.



## 2) 다자성양자원조 지정기준 및 사업계획수립과정

절대적인 기준이라 할 수는 없으나, 일본 외무성의 다자기구 예산 분배는 효과적인 운용, 역할과 성과, 일본의 정책을 반영하는 전략, 일본인 직원 증가를 위한 노력, 일본 공여금의 효과적인 집행 등과 같은 기준을 토대로 하여 이루어졌다고 언급하고 있다(MOFA, 2012).<sup>24</sup> 다만 일본 개발원조백서에서 밝히는 다자성양자원조에 대해서는 두 가지 목적이 있다. 첫 번째로, 국제원조의 흐름을 양자 원조 정책에 반영시키는 것과 동시에, 일본이 비교 우위를 가지고 있는 양자 원조의 방법들을 수원국들 및 국제 사회에서 주류로 만드는 것이고, 다른 하나는 분야 공통의 목표 아래, 양자 및 다자 원조를 효과적으로 결합하여 일본의 원조효과성을 향상시키는 것에 있다. 그러나 전통적으로 일본이 경제분야 개발원조에 치중한 점, 외교적·정치적 관계와 원조지원여부 등의 상관관계가 높은 점 등을 고려할 때, 다자원조 및 다자성양자원조도 다분히 전략적으로 활용되고 있는 것으로 파악된다(MOFA, 2012).

## 3) 사업운영과 가시성

일본의 기본적으로 다자기구 활용보다는 양자원조를 선호하며, 양자가 들어나기 어려운 경우에만 다자성양자원조를 운영하기 때문에, 해당유형의 원조 운영에 관한 특별한 관리 지침은 따로 마련되어 있지 않다. 이는 가시성에 관한 기준도 미흡한 것으로 보인다.

---

24. 대부분의 경우 외무성에서 결정하기 때문에 외교적 및 정치적 인 이유가 포함될 것으로 추측할 수 있으나 타 선진공여국들과 같은 구체적인 근거나 이유는 명시되어 있지 않다.

## V. 결론

우리는 많은 공여국들이 선호하고 있는 다자성양자원조라는 원조방식이 다자를 양자화하기 위한 것인가 양자를 다자화하기 위한 전략인가라는 질문으로 연구를 시작하였다. 우리는 공여국 입장에서 본 다자성양자원조가 다자화에 가까운지 양자화에 가까운지에 대한 답을 구하기 위해 다자성양자원조의 성격을 살펴보고, 이를 다시 대표성을 띠는 공여국을 선정하여 사례연구를 함으로써 실질적인 결론을 구하고자 하였다. 결론은 다자성양자원조가 양자의 다자화인지 다자의 양자화인지에 대해 하나의 답을 내놓을 수는 없다는 것이다. 원조정책방향이 국제개발사회의 아젠다랑 일치하거나 비슷한 경

〈표 2〉 다자성양자원조의 국가별 사례 분석

	다자성양 자원조 선호도	다자성 양자원조 정책틀	다자성 양자원조 주관부처	다자성 양자원조 이유	사업책정 및 계획단계 관여도	사업 이행관리 관여도	가시성
호주	높음	다자협력 정책내	AusAid	양자보완	매우 높음	일부 매우 높음	매우 높음
미국	높음	개발원조에 통합적으로 포함	국무성 USAID 기타	양자이양	높음	일부 매우 높음	매우 높음
영국	높음	다자협력 정책내	DFID	양자보완	매우 높음	높음	매우 높음
스페인	선호	다자협력 관계	원조청	양자보완	중간	중간	중간
스웨덴	낮음	다자협력	재무부 SIDA	다자지원	중간	중간	중간
노르웨이	낮음	다자협력	외교부 NORAD	다자지원	중간	낮음	매우 낮음
덴마크	낮음	다자협력	DANIDA	다자지원	매우낮음	낮음	매우 낮음
일본	낮음	다자협력 정책내	외무성 JAICA	양자보완	중간	중간	매우 낮음

자료: 저자 정리.

우, 그리고 다자기구를 지원하는 당위성을 잘 이해하고 있는 국가들의 경우에는 다자성양자원조의 요소별로 다자적인 성향이 강하고, 국익을 위하여 원조정책이 조율되어 있는 경우에는 각 단계마다 양자적 성향이 더 강한 것으로 나타났다. 다자성양자원조를 선호하는 국가들의 경우 대부분 양자화의 성향이 더 크게 나타나는 것으로 분석되고, 다자기구를 지원하고 다자의 활동을 보장하기 위한 노력을 더 많이 하는 국가들인 경우 다자성양자원조를 그다지 선호하지 않는 것을 알 수 있다. 국가별로 시행한 사례 분석을 정리한 <표 2>를 보면, 다자성양자원조의 활용 선호도가 높은 국가, 정책방향이 양자에 더 가깝거나, 사업기획단계와 운영관리 단계에서 공여국의 관여도가 깊거나, 가시성을 강조하면 양자화의 성격이 더 짙다고 볼 수 있다. 분석 결과가 우리에게 말해 주는 것은 공여국마다 원조정책방향과 목적이 조금씩 다르고 그에 따라 다자성양자원조의 성격도 양자적 성격을 띠는지 다자적 성격을 띠는지 달라진다. 다자성양자원조가 다자화인가 양자화인가에 대한 결론은 따라서 공여국별로 다자성양자원조가 가진 약점과 단점들을 간과하지는 것은 아니지만 다자성양자원조가 증가하는 이유가 분명히 있으며 이를 공여국의 입장에서 분석해 보니 다자성양자원조가 자국의 원조 방향에 따라서 이용될 뿐임을 알 수 있었다.

투고일자: 2016-03-08 심사일자: 2016-03-28 게재확정: 2016-04-01

## 참고문헌

- 김종섭 외. 2013. 『KOICA 주요 다자협력 기구 적정성 평가 및 다자협력 운영체계 조사연구』. 서울대학교 국제학연구소.
- 이계우 외. 2006. 『다자간 개발원조기관과의 협력지원정책의 필요성과 추진방향을 위한 연구』. 외교부 ODA 연구보고서.
- CRS/US. 2011. “State, Foreign Operations, and Related programs: FY2012 Budget Appreciateion, U.S.”
- CRS/US. 2012. “Foreign Aid: An Introduction to U.S. Progrma and Policy.”
- DANIDA. 2008. “Denmark’s Multilateral Development Cooperation Towards 2015.”
- DANIDA. 2014. “Danish Organisation Strategy for the UNWFP 2014-17.”

- DFID. 2009. "Eliminating World Poverty: Building Our Common Future, UK."
- DoS/USAID. 2010. "Quadrennial Diplomacy and Development Review."
- Eichenauer, Vera and Stephen Knack. 2015. "Bilateralizing Multilateral Aid? Aid Allocation by World Bank Trust Funds."
- Graham, Erin R. 2015. "Money and Multilateralism: How Funding Rules Constitute IO Governance." *International Theory*, 7: 162-94.
- Guder, Leonie. 2009. "Multi-Donor Trust Funds."
- Klingebiel, Stephan. 2013. "Multilateral Aid: Structural Change and Donor Preferences." *Zeitschrift für Außen-und Sicherheitspolitik (ZfAS)*, Forthcoming.
- MAEC. 2009. "Estrategia Multilateral de la Cooperación Española para el Desarrollo."
- Michaelowa, Katharina, Bernhard Reinsberg, and Christina Schneider. 2014. "When International Organizations Delegate: The Politics of Earmarking European Union Aid to Multilateral Aid Institutions." *ECPR General Conference, Glasgow*, September, 3-6.
- Milner, Helen V. 2006. "Why Multilateralism? Foreign Aid and Domestic Principal-Agent Problems." *Delegation and Agency in International Organizations*, 107.
- Milner, Helen V. and Dustin Tingley. 2013. "The Choice for Multilateralism: Foreign Aid and American Foreign Policy." *The Review of International Organizations*, 8: 313-41.
- MOFA, Japan. 2012. "Japan's International Cooperation." *Japan's Official Development Assistance White Paper*.
- OECD. 2011. "Peer Review the United States of America."
- OECD/DAC. 2003. "Peer Review on Japan." OECD.
- OECD/DAC. 2010. "Peer Review of Japan."
- OECD/DAC. 2012. "2012 DAC Report on Multilateral Aid."
- Reinsberg, Bernhard. 2015. "The Implications of Multi-bi Financing on Multilateral Agencies: The Example of the World Bank." *Development Cooperation: Fragmentation vs. Pluralism*.
- Reinsberg, Bernhard, Katharina Michaelowa, and Vera Z. Eichenauer. 2015. "The Rise of Multi-bi Aid and the Proliferation of Trust Funds." *Handbook on the Economics of Foreign Aid*. Edward Elgar (forthcoming).
- SIDA. 2007a. "Strategy for Multilateral Development Cooperation."
- SIDA. 2007b. "SIDA Annual Report."
- SIDA. 2009. "Action Plan on Aid Effectiveness."
- Stokke, Olav. 2005. "Norwegian Aid Policy: Continuity and Change in the 1990s and Beyond." *Perspectives on European Development Co-operation Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*, London/New York: 448-492.
- UN. 2012. "Provisional Analysis of Funding of Operational Activities for Development

of the United System for the year 2012.”

USAID. 2015. “Quadrennial Diplomacy and Development Review.” edited by USAID.

## 부록

〈첨부 1〉 국별 사례 인터뷰

미국	USAID 본부	미국 워싱턴 D.C.	Bureau for Program and Planning
			Section for Acquisition and Assistance
			Humanitarian Policy and Global Engagement Division
			Nutrition Division
			Evaluation Department
USAID 국별 사무소	르완다 키갈리	르완다 USAID 현지 국별 사무소	
미 국무부	미국 워싱턴 D.C.	Office of Management Policy and Resources	
		Office of Human Security	
영국	DFID 국별 사무소	네팔 카트만두	네팔, 방글라데시 DFID 현지 국별 사무소
		방글라데시 다카	
호주	AusAID 본부	호주 캔버라	Multilateral Effectiveness and Assessment
	AusAID 국별 사무소	네팔 카트만두	Bilateral Section (Former Sri Lanka Deputy rep.)
일본	JICA 국별 사무소	르완다 키갈리	르완다
			JICA 현지 국별 사무소
스페인	AECID 본부	스페인 마드리드	Departamento de Cooperación Multilateral
스웨덴	SIDA 국별 사무소	방글라데시 다카	방글라데시 SIDA 현지 국별 사무소

**Multi-bi Aid:**  
**Bilateralization of Multilateral Aid or Multilateralization of Bilateral Aid?**  
**An Institutional Approach**

**Chong-Sup Kim**

Professor, Graduate School of International Studies  
Seoul National University

**Heeyeon Kim**

Ph.D. Candidate, Graduate School of International Studies  
Seoul National University

There has been increasing trend in the use of multi-bi aid in development area. While many scholars have been criticizing the proliferation of multi-bi aid and analyzing its negative effects, there is relative absence of the research on the reasons for increasing preference towards multi-bi aid. We attempt to answer the question whether multi-bi aid is bilateralization of multilateral aid or multilateralization of bilateral aid. We conducted in-depth analysis with case studies on 8 representative donors, by scrutinizing each and every aspect of multi-bi aid and compared the results.

**Keywords:** Multi-bi Aid, Multilateral Aid, Bilateral Aid, Development cooperation, Multilateral institutions, Donor, Foreign Aid

김종섭. 서울대학교 국제대학원  
서울시 관악구 관악로 1  
E-mail\_chongsup@snu.ac.kr

김희연. 서울대학교 국제대학원  
P.O. Box. 4927, Bingham Academy, Addis Ababa, Ethiopia  
E-mail\_heeyeonkim@snu.ac.kr

