

R 907 | 2020. 10. |

농업분야 다자성 양자원조의 효과적 추진 방안

A Strategy for Enhancing Development Effectiveness of
Multi-bilateral Aid in the Agricultural Sector

차원규 허 장 박차미 원지은



한국농촌경제연구원

R 907 | 2020. 10. |

농업분야 다자성 양자원조의 효과적 추진 방안

A Strategy for Enhancing Development Effectiveness of
Multi-bilateral Aid in the Agricultural Sector

차원규 허 장 박차미 원지은



연구 담당

차원규 | 부연구위원 | 연구 총괄, 중점협력분야 및 기구

허 장 | 선임연구위원 | 추진 방향 및 전략

박차미 | 연구원 | 주요 다자협력기구의 현황 및 추진체계

원지은 | 연구원 | 주요 공여국의 현황 및 추진체계

연구보고 R907

농업분야 다자성 양자원조의 효과적 추진 방안

등 록 | 제6-0007호(1979. 5. 25.)

발 행 | 2020. 10.

발 행 인 | 김홍상

발 행 처 | 한국농촌경제연구원

우) 58321 전라남도 나주시 빛가람로 601

대표전화 1833-5500

인 쇄 처 | 동양문화인쇄포럼

I S B N | 979-11-6149-425-8 93520

- 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.

국제개발협력부문에서 다자성 양자원조는 공여국이 직접 달성하기 힘든 목표를 특정 분야 및 지역에 전문성을 갖춘 국제기구를 통해 수행함으로써 개발효과성을 제고함과 동시에 다자기구의 규모의 경제를 실현할 수 있다는 점에서 큰 장점이 있다. 이에 영국, 미국, 일본 등 주요 공여국을 중심으로 다자성 양자원조와 같은 국제기구를 통한 협력사업의 지원이 확대되고 있다. 이러한 국제사회의 개발원조 동향에 발맞추어 최근에는 국내에도 다양한 분야에서 다자성 양자원조를 활용하고자 하는 노력이 시도되고 있다.

이 연구는 농업분야 다자성 양자의 효과적인 추진 방안을 제시하기 위한 목적으로 수행되었다. 한국 정부가 국제기구와 협력사업을 추진함에 있어 필요한 농업분야 다자성 양자원조의 정책적 추진 방향을 명확히 하고, 중점협력분야 및 중점협력기구 설정을 통해 중장기 추진 전략을 제시하였다.

이 연구를 수행하는 과정에서 농림축산식품부와 한국국제협력단의 많은 도움을 받았다. 또한 코로나19의 대유행으로 주요 공여국 및 국제기구의 현지 조사가 불가능한 상황에서 기꺼이 위탁연구를 수행한 서울대학교 국제대학원, 유엔식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), 유엔세계식량계획(WFP), 국제식량정책연구소(IFPRI), 국제축산연구소(ILRI), 국제미작연구소(IRRI), 유엔개발계획(UNDP) 관계자에게 깊은 감사를 드린다.

아무쪼록 이 연구가 농업분야 다자성 양자원조를 담당하는 유관기관과 국제기구 협력사업에 관심이 있는 독자에게 유용한 참고자료가 되기를 바란다.

2020. 10.

한국농촌경제연구원장 김 홍 상

연구의 필요성 및 목적

- 최근 영국, 미국, 일본 등 주요 공여국을 중심으로 다자원조 또는 다자성 양자 원조와 같은 국제기구를 통한 개발협력사업의 지원 규모가 확대되는 추세다. 다자성 양자원조는 개발효과성 증대, 원조 가시성 제고, 정치·외교·종교적인 이유나 이해충돌 등 직접양자원조로 목표를 달성하기 어려운 사업을 다자기구 통해 효과적으로 추진할 수 있기 때문이다.
- 그동안 다자성 양자원조는 긴급구호, 기초보건, 교육 등의 분야를 중심으로 추진되어 왔다. 최근에는 다양한 분야에서 다자성 양자원조를 활용하고자 하는 노력이 시도되고 있는데, 특히 농업분야 다자성 양자원조의 성장세가 두드러지고 있다.
- 이러한 다자성 양자사업의 양적 확대에도 국제기구 협력사업의 개발효과성이 저조하다는 지적이 있다. 양적 성장에 맞춘 질적 성장을 위해서는 다자성 양자원조의 개념적 이해를 바탕으로 다자성 양자원조의 정책적 기본 방향과 추진 전략을 수립하여 체계적으로 사업을 추진할 필요가 있다.
- 본 연구의 목적은 농업분야 다자성 양자원조의 효과적인 추진을 위한 국제기구와의 협력 방안을 제시하는 것이다. 세부적으로는 다자성 양자원조의 정책 추진 방향을 확립하고, 중점협력분야 및 기구 설정을 통한 중장기 전략을 수립하는 것이다.

연구 방법

- 주요 연구 방법으로는 통계자료 분석 및 문헌조사, 관계기관 및 전문가 면담, 전문가그룹 설문조사, 위탁연구 등을 사용하였다.
- 국내외 문헌 검토 및 ODA 통계자료 분석으로 다자성 양자원조의 개념을 정리하고, 국제사회와 한국의 다자성 양자원조 현황 및 동향을 파악하였다. 또한 농업분야 다자성 양자원조의 정책담당자, 학계 및 연구기관 등 국제개발협력 전문가와 면담을 통해 개선 방안 등 시사점을 도출하였다.
- 아울러, 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야와 중점협력기구를 설정하기 위해 전문가 설문조사를 수행하였다. 전문가 설문으로 수집된 자료는 AHP, TOPSIS 분석 방법을 통해 중점협력분야 및 기구 설정에 활용되었다.
- 위탁연구는 주요 공여국의 농업분야 다자성 양자원조의 정책적 시사점을 도출하고 농업분야에서 활동하는 주요 국제기구의 전문성 및 중점 사업분야를 파악하기 위한 목적으로 수행되었다.
- 주요 공여국으로 영국, 호주, 미국, 일본, 노르웨이 5개 국가로 선정하였고, 주요 농업분야 국제기구로는 유엔식량농업기구(FAO), 국제농업개발기금(IFAD), 국제식량정책연구소(IFPRI), 국제축산연구소(ILRI), 국제미작연구소(IRRI), 유엔세계식량계획(WFP), 유엔개발계획(UNDP)을 선정하여 다자성 양자원조의 현황 및 추진체계 등을 조사하였다.

주요 연구 결과 및 시사점

- 본 연구에서 검토한 거의 모든 주요 공여국에서 ODA를 기존의 인도주의적 지원과 동시에 국익 증진을 위한 수단으로도 활용하겠다는 정책기조를 명시하고 있다. 우리나라도 부처 차원에서 추진되는 ODA 사업은 국익 증진을 위한 적극적인 노력을 할 필요가 있다.
- 현재 농림축산식품부에서 추진하고 있는 직접양자원조의 경우, SDGs 달성을 위한 ODA 사업을 추진함과 동시에 국익 증진을 도모하는 요소를 적용할 수 있을 것이다. 반면, 국제기구 분담금 등의 다자원조는 인도주의적 지원의 성격으로 국익 증진을 도모하기 위한 기회가 비교적 많지 않을 것이고 지양할 필요도 있다.
- 다자성 양자는 특성상 양자 및 다자의 성격을 모두 지니고 있기 때문에 조금 더 면밀하게 접근할 필요가 있다. 재원의 비중 자체만 보면, 농림축산식품부의 다자성 양자원조는 인도주의적 지원에 부합한다. 농림축산식품부의 WFP 식량원조(프로그램 및 기금형)는 인도적 목표를 달성함과 동시에 원조를 홍보하는 중요한 수단임에 분명하다. 반면, 본 연구의 대상이 되는 프로젝트형 다자성 양자사업은 인도주의적 지원 또는 국익 증진 등에 다양하게 활용할 수 있다.
- 그러므로 농림축산식품부의 다자성 양자원조 추진 방향은 투트랙(two-track) 접근이 필요하다. 먼저, 국제사회의 공동목표를 달성하기 위한 전략으로서 식량원조 등 인도주의적 지원을 지속할 필요가 있다. 기후변화로 인한 자연재해와 같은 긴급재난과 전쟁, 분쟁 및 테러 피해 등 위기상황에 놓인 국가에 인도주의적 원조를 하는 등 부처 방향과 전략에 일치하는 다자기구의 기금 및 프로그램 지원을 늘려갈 필요가 있다.

- 반면, 프로젝트형 다자성 양자원조는 인도주의적 지원보다는 직접양자의 상호 보완 측면에서 농업생산성 증대를 통한 소득 향상을 도모하는 형태로 추진하는 것이 적절하다. 프로젝트형 다자성 양자원조는 직접양자원조로는 개발효과성이 낮은 유형의 사업 또는 지역적으로 사업수행 및 관리가 어려운 지역을 중점으로 추진할 필요가 있다. 이에 프로젝트형 다자성 양자사업 추진 시 본 보고서를 통해 선정된 중점 분야 및 기구를 기반으로 선택과 집종의 논리를 적용할 필요가 있다.

- 이에 국제기구 협력사업의 특성을 감안하여 농업분야 프로젝트형 다자성 양자원조에 적합한 농업 ODA 중점협력분야를 설정하였다. 중점협력분야는 농산물 유통체계, 농식품 안전, 영농기술교육 및 보급, 농업 정책, 농촌종합개발, 농산물 가공 등 6개 유형으로 설정하였다. 이들 유형의 사업은 수원국 농민 또는 공무원의 인적 역량 제고 및 인식 개선을 목적으로 하는 사업 유형으로 지속적인 지원과 협력을 통해 사업의 효과가 오랜 기간에 걸쳐 서서히 나타난다고 할 수 있다. 따라서 장기간 해당 분야와 지역에서 전문성을 갖춘 국제기구가 지속적인 수행 및 관리에 적합한 사업 유형이라고 할 수 있다.

- 아울러, 중점협력분야를 적절히 수행할 수 있는 중점협력기구를 설정하였다. 중점협력기구에는 IFAD, AfDB, ADB, FAO, WFP, UNDP, UN-Habitat, WB, IFPRI, IRRI, ILRI 등 총 11개 기구가 포함되어 있다. 중점협력기구의 설정을 통해 매우 제한적인 기구와의 협력을 탈피하여 다양한 기구들과의 협력을 도모한다는 취지에서 농업분야 다자성 양자원조를 수행하기에 부족함이 없는 새로운 기구를 모색하였다.

- 위와 같은 중점협력분야, 중점협력기구와 함께 어떠한 지역 및 국가에 다자성 양자원조를 집중해야 하는가에 대한 고민도 필요하다. 기본적으로 우리나라 중점협력국에 포함되어 있는 국가를 위주로 다자성 양자사업을 추진하되, 지리적 거리 또는 분쟁으로 인해 접근성이 낮고 사업관리가 어려운 중남미와 중동·CIS 지역에 적극적으로 추진할 필요가 있다.
- 마지막으로 사업 운영체계의 개선이 필요하다. 다자성 양자원조는 비교적 최근에 등장한 사업 형태로 농림축산식품부 또한 초기단계이기 때문에 사업의 운영 및 관리 측면에서 미흡할 수밖에 없다. 먼저 다자성 양자사업의 추진 시, 공정한 절차와 기준을 위해 사업 추진의 단계별 지침 및 매뉴얼화가 필요하다. 또한 다자성 양자사업의 전담관리기관 지정을 통해 전문성 축적을 도모할 필요가 있다.

ABSTRACT

A Strategy for Enhancing Development Effectiveness of Multi-bilateral Aid in the Agricultural Sector

Background and Purpose

- In recent years, there has been a marked increase in assistance for development cooperation projects through international organizations in the form of multilateral aid or multi-bilateral aid, especially by major donor countries such as the U.K., the U.S., and Japan. The growth in multi-bilateral aid is driven by donor countries' needs for greater development effectiveness and aid visibility, as well as improved operational efficiency for projects that would fail to deliver the desired outcome via direct bilateral aid due to political, diplomatic or religious reasons or conflicts of interest.
- Multi-bilateral aid has previously focused on emergency relief, basic health services, education, etc. However, recent years have witnessed efforts to deploy the tool to a broader range of sectors, with a strong upward trend in the agricultural sector.
- Despite the rise of multi-bilateral aid in joint projects with international organizations, the concerns for low development effectiveness remain. The fact suggests the need to achieve balanced growth in both quality and quantity by developing an underlying policy direction and implementation strategies for multi-bilateral aid, based on a clear

understanding of its concept.

- This study aims to propose measures to cooperate with international organizations to ensure the effective implementation of multi-bilateral aid in the agricultural sector. More specifically, it seeks to establish a policy direction and formulate a mid-to-long-term strategy on multi-bilateral help with well-defined priority partnership areas and partner organizations.

Research Methodology

- Research methods employed in this study include statistical analysis, a literature review, interviews with relevant organizations and experts, a survey of an expert group and commissioned research.
- A review of domestic and international literature and an analysis of statistics on official development assistance (ODA) were conducted to demonstrate the concept of multi-bilateral aid and explore the current status and trends in this type of support both in South Korea and at the international level. We also interviewed policymakers in multi-bilateral aid in the agriculture sector and experts in international development in academia and research institutes.
- Data collected from a survey of experts was analyzed using the AHP and TOPSIS techniques to specify priority areas for cooperation and potential partners for multi-bilateral aid in the agricultural sector.

- Commissioned research aimed to determine the policy implications of multi-bilateral aid provided by selected key donor countries in the agricultural sector. It also identified international agencies active in the field of agriculture, as well as their expertise and flagship project areas.
- Five major donor countries were selected, namely the U.K., Australia, the U.S., Japan, and Norway. Among the international organizations identified were the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), the International Fund for Agricultural Development (IFAD), the International Food Policy Research Institute (IFPRI), the International Livestock Research Institute (ILRI), the International Rice Research Institute (IRRI), the United Nations World Food Programme (WFP), and the United Nations Development Program (UNDP). We investigated the status and implementation framework of multi-bilateral aid in the selected nations and agencies.

Key Findings

- The majority of the donor countries reviewed for this study have established a policy base that they intend to use the ODA as a traditional means of humanitarian assistance and as a tool to advance the national interest. In line with the global trends, South Korea needs to step up the efforts to promote its national interest when implementing ODA projects at the ministry level.

- Regarding direct bilateral aid currently administered by the Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs (MAFRA), the national interest element could be incorporated into ODA projects aligned with the United Nations Sustainable Development Goals (SDGs). On the contrary, multilateral aid, including contributions to international agencies, is unlikely to present opportunities to advance the national interest, given its humanitarian nature, and needs to be avoided where possible.
- Multi-bilateral aid has features and characteristics of multilateral and bilateral aid and requires a more meticulous approach. By the share of funding sources, MAFRA's multi-bilateral aid corresponds to humanitarian assistance. It is clear that MAFRA's food aid (programs and funding) to the United Nations World Food Programme (WFP) is an instrumental tool for achieving humanitarian goals and promoting its aid efforts at the same time. Meanwhile, project-type multi-bilateral aid discussed in this study can be employed for various purposes, including humanitarian needs or national interest.
- This calls for a two-track approach to MAFRA's multi-bilateral aid. First, the ministry should continue to provide humanitarian assistance, including food aid, as part of a collective global effort to achieve the common goals of the international community. There is a need to expand funding and programs directed at multilateral organizations that align with the ministry's direction and strategy to assist the nations hit by natural disasters due to climate change or torn apart by war, conflict or terrorism.

- On the other hand, it is desirable to devise multi-bilateral aid projects to increase income through improved agricultural productivity so that these projects can supplement direct bilateral aid rather than pursuing humanitarian assistance. Project-type multi-bilateral aid should focus on projects that would result in low development effectiveness through direct bilateral aid or regions where project execution and management could pose a challenge. It is essential to concentrate on the priority areas and partner organizations identified in this paper.
- Based on the characteristics of joint projects with international organizations, we selected priority areas suitable for ODA cooperation in project-type multi-bilateral aid in the agricultural sector as follows: a distribution system for agricultural products; agrifood safety, training and dissemination of farming techniques; agricultural policy; integrated development of rural areas; and processing of agricultural products. The projects that fall under these six categories aim to build capacity and raise awareness for farmers and public officers in recipient countries. Such projects tend to deliver gradual, long-term results, backed by continued support and cooperation. Therefore, international organizations with years of expertise in a given field and a region are identified as suitable partner organizations capable of ongoing project implementation and management.
- This study also identified eleven priority partner organizations such as IFAD, AfDB, ADB, FAO, WFP, UNDP, UN-Habitat, WB, IFPRI, IRRI, and ILRI in the priority areas. It listed potential new partners

that are competent to implement multi-bilateral aid projects in the agricultural sector, to seek cooperation with a broader range of organizations and break away from the previously limited choices of partners.

- Aside from the priority partnership areas and partners, another issue to consider is the regions or the countries where multi-bilateral aid efforts should focus. The government should primarily focus on South Korea's priority partner countries, with a strong emphasis on countries that are less accessible or where projects are challenging to manage, due to geographical distance or internal conflicts, including those in Central and South America, the Middle East, and the Commonwealth of Independent States (CIS).
- Lastly, it is vital to improve the operational framework of projects. Multi-bilateral aid is a relatively new type of aid with which MAFRA has limited experience. Therefore, there are loopholes in the operation and management of projects. It would be beneficial to develop step-by-step guidelines and manuals that specify fair processes and standards in multi-bilateral aid projects. The designation of a dedicated organization for such projects could also be helpful in building expertise.

Researchers: Cha Wonkyu, Heo Jang, Park Chami, Won Jieun

Research period: 2020. 1. ~ 2020. 10.

E-mail address: wkcha@krei.re.kr

차 례

제1장 서론	3
1. 연구 필요성과 목적	3
2. 연구 범위 및 방법	6
3. 선행연구 검토 및 차별성	9
제2장 농업분야 다자성 양자원조의 현황	15
1. 원조의 유형 및 다자성 양자원조의 정의	15
2. 국제사회의 농업분야 다자성 양자원조 동향	21
3. 우리나라의 농업분야 다자성 양자원조 현황분석	28
제3장 주요 공여국의 농업분야 다자성 양자원조 현황 및 추진체계	41
1. 영국	42
2. 호주	47
3. 일본	53
4. 미국	58
5. 노르웨이	63
6. 요약 및 시사점	69
제4장 농업분야 주요 다자협력기구 현황 및 특징	75
1. 유엔식량농업기구(FAO)	76
2. 국제농업개발기금(IFAD)	80
3. 국제식량정책연구소(IFPRI)	84
4. 국제축산연구소(ILRI)	88
5. 국제미작연구소(IRRI)	90
6. 유엔세계식량계획(WFP)	95

7. 유엔개발계획(UNDP)	99
8. 요약 및 시사점	102
제5장 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야 및 기구 설정	107
1. 중점협력분야 및 기구 설정의 필요성	107
2. 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야 설정	109
3. 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력기구 설정	125
제6장 농업분야 다자성 양자원조의 추진 방향 및 방안	139
1. 농업분야 다자성 양자원조의 추진 방향	139
2. 개발효과성 제고를 위한 전략 방안	143
3. 사업운영체계의 개선 방안	147
제7장 요약 및 결론	153
부록	
1. 농업분야 다자성 양자원조 사업 목록	157
2. 중점협력분야 및 기구 설정을 위한 설문지	159
참고문헌	169

표 차례

제1장

〈표 1-1〉 주요 연구 방법	7
------------------------	---

제2장

〈표 2-1〉 개발 재원에 따른 원조 유형 분류	16
〈표 2-2〉 농업분야 내 사업유형별 지출액 비교(2011, 2018년)	27
〈표 2-3〉 한국 정부의 원조 유형별 ODA 지원액(2009~2018년)	28
〈표 2-4〉 주요 시행기관별 다자성 양자원조 지원액(2009~2018년)	32
〈표 2-5〉 농식품부 다자성 양자 사업 추진 현황	35

제3장

〈표 3-1〉 영국 양자-다자별 ODA 지원 현황(2009~2018년)	42
〈표 3-2〉 영국 양자 ODA 사업 농업분야 지원 현황(2009~2018년)	43
〈표 3-3〉 호주 양자-다자별 ODA 지원 현황(2009~2018년)	48
〈표 3-4〉 호주 양자 ODA 사업 농업분야 지원 현황(2009~2018년)	49
〈표 3-5〉 일본 양자-다자별 ODA 지원 현황(2009~2018년)	54
〈표 3-6〉 일본 양자 ODA 사업 농업분야 지원 현황(2009~2018년)	54
〈표 3-7〉 미국 양자-다자별 ODA 지원 현황(2009~2018년)	59
〈표 3-8〉 미국 양자 ODA 사업 농업분야 지원 현황(2009~2018년)	59
〈표 3-9〉 노르웨이 양자-다자별 ODA 지원 현황(2009~2018년)	64
〈표 3-10〉 노르웨이 양자 ODA 사업 농업분야 지원 현황(2009~2018년)	65
〈표 3-11〉 주요 공여국 다자성 양자원조 현황 및 추진체계 요약	71

제4장

〈표 4-1〉 UNDP의 농업·농촌개발분야 다자성 양자사업 사례	101
〈표 4-2〉 농업분야 다자협력기구의 특징 요약	104

제5장

〈표 5-1〉 한국형 ODA 모델 중 농업분야 프로그램 목록	110
〈표 5-2〉 다자성 양자원조의 중점협력분야 설정을 위한 농업 ODA 유형	110
〈표 5-3〉 다자성 양자원조의 중점협력분야 설정을 위한 기준	112
〈표 5-4〉 농업분야 다자성 양자 중점협력분야 선정기준 쌍대비교	115
〈표 5-5〉 농업 ODA 사업유형에 관한 중요도 산정 결과 예시	117
〈표 5-6〉 TOPSIS 단계별 계산법	118
〈표 5-7〉 농업분야 다자성 양자 중점협력분야 우선순위 선정 결과	123
〈표 5-8〉 DAC의 ODA 적격기구 목록	126
〈표 5-9〉 농업분야 주요 다자협력기구 목록	126
〈표 5-10〉 MOPAN의 2세대와 3세대 평가 방법론 비교	128
〈표 5-11〉 다자성 양자원조의 중점협력분야 설정을 위한 기준	129
〈표 5-12〉 농업분야 다자성 양자 중점협력기구 선정기준 쌍대비교	130
〈표 5-13〉 한국의 ODA 중점협력국 내 국제기구 사무소 현황	134
〈표 5-14〉 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력기구	136

제6장

〈표 6-1〉 농식품부 ODA 사업 구성	141
〈표 6-2〉 농식품부 다자성 양자사업 중점협력분야	143
〈표 6-3〉 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력기구	145
〈표 6-4〉 농림축산식품부 프로젝트형 사업 대상지역별 사업비	147
〈표 6-5〉 농식품부 다자성 양자원조 운영체계 개선 방안	149

그림 차례

제2장

〈그림 2-1〉 다자의 양자화 Vs 양자의 다자화	18
〈그림 2-2〉 DAC 회원국 ODA 지원 현황(2011~2018년)	22
〈그림 2-3〉 DAC 회원국 ODA 유형별 지원 비중(2011~2018년)	23
〈그림 2-4〉 DAC 회원국의 부문별 다자성 양자원조 지원액 추이(2011~2018년) ...	24
〈그림 2-5〉 DAC 회원국의 전체 다자협력사업 대비 다자성 양자원조 비중(2016년) ...	25
〈그림 2-6〉 주요 DAC 회원국의 농업분야 다자성 양자원조 총 지출액 비교 (2011~2018년)	26
〈그림 2-7〉 전체 다자성 양자원조 대비 농업분야 다자성 양자원조 지출액 (2009~2018년)	30
〈그림 2-8〉 농업분야 다자성 양자원조 세부 유형별 지출액 (최근 10개년 총합, 2009~2018년)	31
〈그림 2-9〉 농식품부 총 ODA, 양자, 다자성 양자 사업 예산 추이(2010~2020년) ...	34
〈그림 2-10〉 농식품부 다자성 양자 사업추진 흐름도	37

제3장

〈그림 3-1〉 영국 농업분야 다자성 양자원조 지역별, 기구별 분포(2009~2018년) ...	44
〈그림 3-2〉 영국 DFID 개발원조사업 운영 및 관리체계	46
〈그림 3-3〉 호주 농업분야 다자성 양자원조 지역별, 기구별 분포(2009~2018년) ...	50
〈그림 3-4〉 DFAT 프로그램 기획 및 운영 단계	52
〈그림 3-5〉 일본 농업분야 다자성 양자원조 지역별, 기구별 분포(2009~2018년) ...	55
〈그림 3-6〉 JICA 프로그램 기획 및 운영 단계	57
〈그림 3-7〉 미국 농업분야 다자성 양자원조 지역별, 기구별 분포(2009~2018년) ...	61
〈그림 3-8〉 USAID 프로그램 기획 및 운영 단계	63
〈그림 3-9〉 노르웨이 농업분야 다자성 양자원조 지역별, 기구별 분포(2009~2018년) ...	66
〈그림 3-10〉 노르웨이 정부 개발원조 프로그램 기획 및 운영 단계	68

제4장

〈그림 4-1〉 FAO의 자발적 기여금 추이(2008~2020년 8월)	77
〈그림 4-2〉 FAO의 자발적 기여금 중 한국의 기여액 비중 추이(2008~2020년 8월) ...	78
〈그림 4-3〉 IFAD의 보충재원 규모 변화 추이(2016~2019년)	81
〈그림 4-4〉 IFAD의 사업분야별 보충재원 비중 비교(2018년 대비 2019년)	82
〈그림 4-5〉 IFPRI의 기금 추이(2012~2019년)	85
〈그림 4-6〉 IFPRI의 세부 사업분야 변화 추이(2010~2019년)	86
〈그림 4-7〉 ILRI의 원조 기금별 변화 추이(2015~2019년)	89
〈그림 4-8〉 IRRI의 양자 및 다자원조 비율	91
〈그림 4-9〉 IRRI의 연평균 다자성 양자원조 분포	92
〈그림 4-10〉 IRRI의 분야별 사업 비중	93
〈그림 4-11〉 WFP의 원조규모 변화 추이(2010~2019년)	96
〈그림 4-12〉 WFP 원조의 지역별 분포(2010~2019년)	97
〈그림 4-13〉 UNDP의 재원 비중 추이(2015~2019년)	100

제5장

〈그림 5-1〉 농업분야 다자성 양자 중점협력분야 선정을 위한 계층구조	114
〈그림 5-2〉 중점협력분야 기준별 가중치 분포(전체 응답자)	120
〈그림 5-3〉 중점협력분야 기준별 가중치 분포(응답자 그룹별)	121
〈그림 5-4〉 농업분야 11개 ODA 유형의 다자성 양자원조 적합도(우선순위)	122
〈그림 5-5〉 농업분야 다자성 양자 중점협력기구 선정을 위한 계층구조	129
〈그림 5-6〉 중점협력기구 기준별 가중치 분포(전체 응답자)	131
〈그림 5-7〉 중점협력기구 기준별 가중치 분포(응답자 그룹별)	132

제6장

〈그림 6-1〉 국제농업협력사업의 목표, 기본 방향, 세부 추진 전략	140
--	-----

약어표

ADB	Asian Development Bank	아시아개발은행
AfDB	African Development Bank	아프리카개발은행
APO	Asian Productivity Organization	아시아생산성기구
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	동남아시아국가연합
AU	African Union	아프리카연합
AVRDC	Asian Vegetable Research and Development Center	아시아채소연구개발센터
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research	국제농업연구협의그룹
CIAT	International Center for Tropical Agriculture	국제열대농업센터
CIMMYT	International Maize and Wheat Improvement Center	국제옥수수밀증진센터
CIP	International Potato Center	국제감자센터
CPS	Country Partnership Strategy	국가협력전략
DAC	Development Assistance Committee	개발원조위원회
DFAT	Department of Foreign Affairs and Trade	호주외교통상부
DFID	Department for International Development	영국국제개발부
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development	유럽부흥개발은행
EU	European Union	유럽연합
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations	유엔식량농업기구
FARA	Forum for Agricultural Research in Africa	아프리카농업연구포럼
FFTC	Food and Fertilizer Technology Centre	식량비료기술센터
GAFFSP	Global Agriculture and Food Security Program	글로벌농업식량안보프로그램
GCF	Green Climate Fund	녹색기후기금
GEF	Global Environment Facility	지구환경기금
GGGI	Global Green Growth Institute	글로벌녹색성장기구
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	국제부흥개발은행

ICAI	Independent Commission for Aid Impact	영국독립원조평가위원회
ICARDA	International Center for Agricultural Research in the Dry Areas	국제건조지대농업연구소
ICRA	International Centre for Development Oriented Research in Agriculture	국제농업개발중심연구센터
ICRISAT	International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics	국제반건조열대지역작물연구소
IDA	International Development Association	국제개발협회
IDB	Inter-American Development Bank	미주개발은행
IFAD	International Fund for Agricultural Development	국제농업개발기금
IFC	International Finance Corporation	국제금융공사
IFPRI	International Food Policy Research Institute	국제식량정책연구소
IICA	Inter-American Institute for Co-operation on Agriculture	미주농업협력기구
IITA	International Institute of Tropical Agriculture	국제열대농업연구소
ILRI	International Livestock Research Institute	국제축산연구소
IMF	International Monetary Fund	국제통화기금
IRRI	International Rice Research Institute	국제미작연구소
JICA	Japan International Cooperation Agency	일본국제협력기구
KOICA	Korea International Cooperation Agency	한국국제협력단
MOPAN	Multilateral Organization Performance Assessment Network	다자기구성과평가네트워크
MRC	Mekong River Commission	메콩강위원회
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation	노르웨이개발협력청
ODA	Official Development Assistance	공적개발원조
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development	경제협력개발기구
OOF	Other Official Flows	기타공적자금
SDC	Swiss Agency for Development and Cooperation	스위스개발협력청

UN-Habitat	United Nations Human Settlements Programme	유엔인간정주계획
UNDP	United Nations Development Programme	유엔개발계획
UNEP	United Nations Environment Programme	유엔환경계획
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change	유엔기후변화협약
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees	유엔난민기구
UNICEF	United Nations Children's Fund	유엔아동기금
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	유엔공업개발기구
UNOCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs	유엔인도주의업무조정국
USAID	United States Agency for International Development	미국국제개발처
WARDA	West Africa Rice Development Association	서아프리카쌀개발협회
WB	World Bank	세계은행
WFP	United Nations World Food Programme	유엔세계식량계획
WHO	World Health Organization	세계보건기구
WTO	World Trade Organization	세계무역기구

제1장

서론

서론

1. 연구 필요성과 목적

1.1. 연구 필요성

최근 영국, 미국, 호주 등 주요 공여국을 중심으로 다자원조 또는 다자성 양자원조와 같은 국제기구를 통한 개발협력사업의 지원 규모가 확대되는 추세다. 2018년 기준 OECD 개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC) 회원국의 총 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA) 지원액 중 다자원조의 평균 비중은 27%, 다자성 양자원조는 15%로, 전체 지원액의 43%가 국제기구를 통해 지원됐다. 국제기구를 통한 협력사업의 양적 성장은 2000년대 들어 가파른 상승세를 나타내는 다자성 양자원조의 성장에서 기인된다. 2018년 기준으로 OECD DAC 회원국들의 다자성 양자원조는 약 279억 달러 규모로, 전체 양자원조의 약 20% 정도를 차지하고 있다. 이는 지난 2011년에 다자성 양자원조 사업이 약 176억 달러 규모로, 전체 양자원조 사업의 약 16%인 것과 비교하면, 다자성 양자원조의 전반적 사업의 규모뿐만 아니라 비중 또한 크게 확대되어 왔음을 알 수 있다.

이러한 다자성 양자원조 사업의 확대 배경은 공여국 입장에서 개발효과성 증대, 원조 가시성 제고, 정치·외교·종교적인 이유나 이해충돌 등의 문제로 직접양자사업으로 목표를 달성하기 힘들거나, 사업 추진 및 관리가 어려운 지역이나 국가에 대한 지원 등을 다자기구(국제기구)를 통해 효율적으로 실시할 수 있는 장점이 있었기 때문이다. 한편 다자기구 측면에서는 공여국에서 지원하는 의무분담금, 자발적 기여금 등의 핵심기여금(core contribution)은 일정 수준에 머물러 있는 상황에서 개발협력사업의 확대 등으로 인한 부족한 인건비와 운영비를 조달하는 새로운 수단으로 다자성 양자원조가 등장하였기 때문이다. 이에 따라 최근 국내에도 국제기구를 통해 수행되는 다자성 양자원조에 대한 관심이 높아지고 있다.

한국의 경우 전체 ODA 지원액에서 다자원조가 차지하는 비중은 25.2%, 다자성 양자의 비중은 6.1%로 두 경우 모두 OECD DAC 회원국의 평균보다 낮은 수준이다. 특히, 다자성 양자의 경우 DAC 회원국 평균 비중(15%)의 절반에도 미치지 못한다. 이에 2019년 1월 국제개발협력위원회는 국제개발협력 추진과제 중 하나로 UN 산하기구, 국제금융기구 등과의 ‘다자협력사업 확대를 통한 글로벌 파트너십 강화’를 제시하고, 이를 위해 중점기구별 전략적 협력분야를 선정하고 성과관리를 강화하기 위한 노력을 기울이고 있다.

그동안 다자성 양자원조는 긴급구호, 기초보건, 교육 등의 분야를 중심으로 추진되어 왔다. 우리나라 또한 외교부 및 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency: KOICA)을 중심으로 취약국 또는 분쟁지역에 긴급구호, 생계지원, 기초보건 등에 대한 지원이 주를 이루었다. 그러나 이외에도 최근 다양한 분야에서 다자성 양자원조를 활용하고자 하는 노력이 시도되고 있는데, 특히 농업분야의 다자성 양자원조의 성장세가 두드러지고 있다. 농림축산식품부 다자원조와 다자성 양자원조의 예산규모는 꾸준히 증가하고 있다. 농림축산식품부의 다자성 양자원조는 2011년 유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)와의 협력을 시작으로 매해 사업 규모 및 협력분야가 확대되고 있다.

2018년 기준 농림축산식품부의 ODA 총 지원액은 889.5억 원으로 무상원조와

유상원조의 주무부처인 기재부, 외교부를 제외하면 개별부처로는 가장 큰 예산 규모를 보유하고 있다. 889.5억 원 중 다자원조와 다자성 양자원조의 지원액은 각각 164억 원, 505.8억 원으로, 국제기구를 통해 지원되는 예산이 총 지원액의 75.3%의 비중을 차지하고 있다. 이는 2018년부터 시작된 유엔세계식량계획(United Nations World Food Programme: WFP)에 지원하는 식량원조사업(460억 원)의 영향으로 국제기구 협력사업의 비중이 대폭 증가하였기 때문이다. 이러한 다자성 양자사업의 양적 확대에도 불구하고 국제기구 협력사업의 개발효과성이 저조하다는 지적이 있다. 양적 성장에 맞추어 질적 성장을 도모하기 위해서는 다자성 양자원조의 개념적 이해를 바탕으로 다자성 양자원조의 정책적 기본 방향과 추진 전략을 수립하여 체계적인 사업추진이 필요한 시점이다.

1.2. 연구 목적

본 연구의 목적은 농업분야 다자성 양자원조의 효과적인 추진을 위한 국제기구와의 협력 방안을 제시하는 것이다. 세부적으로는 다자성 양자원조의 정책 추진 방향을 확립하고, 중점협력분야 및 기구 설정을 통한 추진 전략을 수립하는 것이다. 이를 위해 국제사회의 다자성 양자원조의 지원동향, 주요 공여국의 다자성 양자원조 정책기조 및 추진체계, 농업분야 국제기구의 전문성 등을 검토하였다. 또한 국제개발협력 전문가 설문조사를 통해 수집된 자료를 바탕으로 AHP(Analytic Hierarchy Process)기법과 TOPSIS(Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution) 등 객관적인 분석 방법으로 중점협력분야와 중점협력기구를 선정하였다.

2. 연구 범위 및 방법

2.1. 연구 범위

국제기구와의 협력사업은 크게 다자원조와 다자성 양자원조로 구분할 수 있다. 다자원조는 우리나라의 경제규모와 국제사회 영향력 등을 바탕으로 정해지는 UN 및 산하기구의 의무분담금 형태로 이런 재원의 사용과 용처는 전적으로 국제기구에 달려 있다. 따라서 공여국 차원에서 다자원조에 투입되는 재원에 전략적인 접근은 불가능하거나 매우 어렵다. 반면 다자성 양자원조의 경우 지정기여금으로서 재원 활용에 대한 공여국의 목적과 의견을 충분히 반영할 수 있다. 지정기여금은 공여국이 재원을 지원하면서 자금의 사용에 대한 목적이나 용처를 특정할 수 있다. 이러한 측면에서 다자성 양자원조로 지원되는 자금은 공여국의 전략적 활용 및 다양한 접근이 가능하다. 따라서 본 연구의 대상은 국제기구와의 협력사업 중에서도 전략적 활용이 가능한 다자성 양자원조로 국한한다. 또한 전략 수립의 대상은 다자성 양자원조 중에서도 다자원조(자발적 기여금 등)의 성격을 강하게 지니고 있는 ‘프로그램 또는 기금 지원’은 제외하고, ‘프로젝트형’ 다자성 양자원조만을 다루고자 한다.

한국의 농업 및 농촌분야에 대한 공적개발원조사업은 한국국제협력단(KOICA)과 농림축산식품부가 주도적으로 수행하고 있다. KOICA는 우리나라의 ODA 주관기관으로 농업뿐만 아니라 교육, 보건, 환경, 교통 등 매우 다양한 분야에서 다자성 양자원조를 수행하고 있다. 연구의 필요성에도 언급하였듯이, KOICA는 분쟁지역과 취약국에 긴급구호, 난민보호, 생계유지, 기초보건 등의 분야에서 주로 다자성 양자를 추진하고 있다. 이로 인해 KOICA의 주요 협력기구는 유엔아동기금(United Nations Children's Fund: UNICEF), 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP), 유엔난민기구(United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR), 세계보건기구(World Health Organization: WHO) 등 농업

분야의 국제기구가 아닐뿐더러 다자성 양자원조의 사업 방식 또한 프로그램 및 기금 지원이 주를 이루고 있다.

따라서 본 연구의 목적이 되는 전략 수립 대상의 범위는 농림축산식품부를 중심으로 이루어지고 있는 농업분야 프로젝트형 다자성 양자원조로 국한한다.

2.2. 연구 방법

주요 연구 방법으로는 통계자료 분석과 문헌조사, 관계기관 및 전문가 면담, 전문가그룹 설문조사, 위탁연구 등을 사용하였다. OECD DAC 회원국의 ODA 지원 현황과 국내 ODA 지원 현황을 분석하였으며 다자성 양자원조 관련 보고서와 논문 등 연구자료를 검토하였다. 다음의 <표 1-1>에서 주요 연구 방법을 제시하고 있다.

<표 1-1> 주요 연구 방법

구분	연구 방법	연구 내용
국내외 자료 조사	- 국내외 ODA 통계자료 분석 - 문헌조사	- OECD DAC 회원국 ODA 지원 현황 - 국내 ODA 지원 현황 - 관련 보고서 및 논문 등 연구자료
전문가 면담	- 한국국제협력단 및 농림축산식품부 국제기구 협력사업 담당자 면담 - 학계 및 연구계 전문가 면담	- 다자성 양자원조 현황 및 문제점 - 농업분야 다자성 양자원조의 추진 방향 및 특징점 - 농업분야 국제기구협력사업의 개선 방안
전문가 설문조사	온라인 설문조사(8~10월)	- 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야 선정 - 농업분야 중점협력기구 선정
위탁연구 1	외부전문가 의뢰	(주요 공여국의) - 농업분야 다자성 양자원조 정책 방향 및 현황 - 중점협력분야 및 협력기구 - 다자기구 협력사업의 운영 및 관리체계
위탁연구 2	대상 국제기구 및 관련 전문가 의뢰	(농업·농촌개발분야 국제기구의) - 다자성 양자사업 현황 및 사례 - 다자성 양자원조 추진 전략 및 사업체계 분석 - 한국과의 협력 방안

자료: 저자 작성.

국내외 문헌 검토 및 ODA 통계자료 분석을 통해 다자성 양자원조의 개념을 정리하고, 국제사회와 한국의 다자성 양자원조의 현황 및 동향을 파악하였다. 또한 농업분야 다자성 양자원조의 정책담당자, 학계 및 연구기관 등 국제개발협력 전문가 면담을 통해 우리나라 다자성 양자원조의 추진 현황과 개선 방안을 도출하였다.

아울러, 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야와 중점협력기구를 설정하기 위해 전문가 설문조사를 수행하였다. 전문가 설문으로 수집된 자료는 AHP, TOPSIS 분석 방법을 통해 중점협력분야 및 기구 설정에 활용되었다.

위탁연구 1은 주요 공여국의 농업분야 다자성 양자원조의 정책적 시사점을 도출하기 위해 수행되었다. 주요 공여국은 직접양자원조뿐만 아니라 다자원조, 다자성 양자원조도 적극적으로 활용하고 있는 영국, 호주, 미국, 일본, 노르웨이 5개국으로 선정하였다. 이들 국가의 농업분야 다자성 양자원조 정책 방향, 추진 현황 및 중점협력분야, 사업운영 체계 등에 대한 시사점을 도출하고자 노력하였다.

위탁연구 2는 농업분야에서 활동하는 주요 국제기구의 분야전문성 및 중점 사업분야를 파악하기 위한 목적으로 수행되었다. 주요 농업분야 국제기구로는 유엔식량농업기구(FAO) 국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development: IFAD), 국제식량정책연구소(International Food Policy Research Institute: IFPRI), 국제축산연구소(International Livestock Research Institute: ILRI), 국제미작연구소(International Rice Research Institute: IRRI), 유엔세계식량계획(United Nations World Food Programme: WFP), 유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)을 선정하여 해당 기구의 다자성 양자원조의 현황 및 사례 등을 조사하였다.

3. 선행연구 검토 및 차별성

3.1. 국외연구

Tortora and Steensen(2014)은 공여기관과 다자기구의 입장에서 지정기여의 수요와 한계를 분석하고 지정기여금의 효과적 관리를 위한 정책 방안을 제안하였다. 이 연구는 지정기여의 증가 요인으로 다자기구의 복잡한 시스템, 특정 회원국의 영향력, 신흥공여국, 민간부문 등의 협력수요를 반영하지 못하는 다자기구 거버넌스의 비효율성을 꼽았다. 그러나 대부분의 OECD/DAC 회원국에 지정기여에 대한 정책이 부재하고, 공여채널이 분산되어 있다는 점을 지적하며 이러한 지정기여의 특성이 다자기구 시스템의 일관성을 저해할 수 있음을 주장하였다. 방안으로는 지정기여금에 대한 공여국의 전략적 활용과 내부 가이드라인 마련, 다자기구의 투명한 성과보고 체계 마련을 제시하였다.

Reignsberg et al.(2015)은 다자성 양자원조의 역사적 배경과 특성을 OECD/DAC 통계 데이터를 기반으로 분석하였다. 1990년대 초 등장한 다자성 양자원조는 2005년 파리선언을 기점으로 현저히 증가하였으며, 절반 이상이 UN기구와 세계은행을 통해 전달된 것으로 나타났다. Reignsberg et al.(2015)은 다자성 양자원조가 부가적 거래비용을 발생시켜 다자체제를 압박하거나 다자기구의 양자화 위험을 내포한다는 점에서 비판의 여지가 있지만, 공여자 간의 원조조화와 수원국의 주인의식을 강화할 뿐 아니라 추가 재원을 동원하여 전통적 다자원조를 보완하는 데 강점이 있다고 주장하였다.

Eichenauer and Reinsverg(2017)는 OECD 23개 공여국의 10만 건 이상의 다자성 양자사업 데이터를 바탕으로 공여국, 다자기구, 수원국을 포함한 지정기여원조의 패턴을 분석하였다. 이 연구는 공여국의 역량 부족과 위험 회피적 성향이 다자성 양자원조의 주된 이유이며, 특히 전후재건국 또는 거버넌스 취약국에 개입이 필요한 경우 공여국은 전통적 양자원조보다 다자성 양자원조 및 다자원조 채널

을 선호한다고 주장하였다. 또한 지정기여원조와 직접양자원조가 동일한 수원국을 대상으로 한다는 분석 결과를 통해 다자성 양자원조는 수원국에 대한 양자 지원을 강화하기 위한 보완수단이며, 나아가 공여국의 전략적 이해관계를 반영하여 집행된다는 것을 강조하였다.

3.2. 국내연구

김종섭 외(2013)는 주요 8개 공여국(미국, 영국, 호주, 일본, 스페인, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴)의 다자원조 운영체계를 분석하고 KOICA가 중점적으로 협력해 온 다자기구인 UNDP, UNICEF, WFP의 정책과 사업을 분석 및 평가함으로써 KOICA 다자협력사업의 효과성 제고 전략 및 방안을 제시하였다. 연구 결과, 주요 선진공여국의 다자성 양자원조는 국제기구 내 영향력 확대, 원조의 가시성 및 책무성 제고, 행정비용 절감, 정치적으로 민감한 지역 및 사안에 대한 개입 등이 목적인 것으로 나타났다. KOICA의 경우 주요 다자기구와의 협력 적절성이 상대적으로 높은 것으로 분석되었으며, 이를 바탕으로 김종섭 외(2013)는 다자협력사업의 효과적 수행을 위해서는 다자협력 원칙 및 목표 구축, 관련 매뉴얼 및 가이드라인 통합, 다자기구 모니터링 및 평가시스템 도입, KOICA 본부 및 현지 사무소의 전문성 강화 및 역할 명확화, 관계부처와의 협력적 네트워크 구축, 인력파견 등을 추진할 것을 제안하였다.

조현주 외(2015)는 한국 다자성 양자원조의 배분 특성을 파악하기 위해 원조시기 및 수원국의 특성에 따른 원조패턴을 분석하였다. 통계 분석 결과, 한국의 DAC 가입 이후, 수원국이 아프리카 지역에 속하는 최빈개도국이며, 거버넌스가 취약할수록 한국의 다자성 양자원조 비율이 높은 것으로 조사되었다. 또한 OECD/DAC 회원국의 다자성 양자원조 현황을 바탕으로 한국이 국제사회 흐름과 마찬가지로 정치적으로 불안정성이 높고 정부효과성이 낮은 취약국가에 다자성 양자원조를 제공하고 있다는 점을 도출하였다.

조한슬(2013)은 KOICA의 양자사업과 다자협력사업 사례를 사업단계별로 비교 분석하여 다자협력의 효과성을 높이기 위한 방안을 제시하였다. 연구 결과, 프로젝트 통합관리를 위해서는 다자성 양자사업의 착수 및 기획단계에서 사전조사를 강화하고 약정서 표준안을 개발하는 등 사업추진절차 및 가이드라인 수립이 필요하다고 주장하였다. 또한 다자성 양자사업의 성과 공유를 강화하고 사업인력의 전문성을 향상할 것을 제안하였으며, 국제기구 사업 평가를 강화하고 기구별 특성에 맞는 사업을 추진할 것을 주장하였다.

김종섭 외(2015)는 다자기구성과평가네트워크(Multilateral Organization Performance Assessment Network: MOPAN)의 운영체계와 평가방법론, 총 32개의 다자기구에 대한 정보 및 평가 결과를 종합 분석하여 한국의 다자원조 정책에 대한 시사점을 도출하였다. 분석 결과, 한국의 다자원조 규모와 경험을 고려했을 때, 자체 다자기구 평가틀을 도입하기보다는 MOPAN을 통해 다양한 다자기구의 정보 및 성과를 수집하고, 그 결과를 다자원조정책을 수립하고 향후 방향성을 모색하는 데 활용하는 것이 효과적이라 주장하였다. 나아가 한국 정부의 적극적인 MOPAN 활동을 위해서는 전담 조직을 구성하고 이를 지원하기 위한 전문인력을 확보할 것을 제안하였다.

3.3. 선행연구와의 차별성

국외 선행연구의 경우 다자성 양자사업의 정당성, 장단점 그리고 공여국 및 수원국의 다자성 양자사업의 특징 또는 패턴 등을 주로 연구하였다. 국외 연구의 결과를 정리하면 다음과 같다. 특정 분야 및 지역에 전문성을 갖춘 국제기구로 하여금 공여국이 달성하기 어려운 목표 및 과제에 집중하여 규모의 경제를 통한 다자기구의 개발효과 제고의 목소리가 높아지고 있는 것으로 보인다. 반면, 공여국의 지정기여금으로 인한 다자기구의 본질 및 우선순위 왜곡, 행정부담 등 부정적인 영향에 대한 비판도 존재한다. 그럼에도 불구하고 순수다자보다 공여국의 목적과

의도가 반영되는 다자성 양자원조가 선호되고 있고, 국제기구 또한 지정기여금 형태의 사업을 확대해 나가고 있는 실정이다.

국내 선행연구는 다자성 양자원조에 대한 본질적 연구보다는 현재 KOICA에서 이루어지고 있는 다자성 양자사업의 추진체계를 구축하고 효과성을 제고하는 측면에서 연구가 이루어졌다. 국제기구 협력사업의 효과성 및 중요성을 인정하면서 효과적 사업수행을 위한 제언으로 우리나라의 다자협력 원칙 및 통합 가이드라인 제정, 기구별 특성에 맞는 사업추진, 모니터링 및 평가체계 구축 등을 강조하였다. 그러나 실제로 다자성 양자사업의 추진을 위한 전략 방안, 국제기구별 전문성 및 특성 등에 관한 연구는 이루어지지 않은 것으로 파악된다.

따라서 본 연구는 농업분야 국제기구 협력사업의 추진 방향 및 전략 방안을 수립하기 위해 다자성 양자원조에 적합한 우리나라 농업 ODA의 중점협력분야를 설정하고자 한다. 나아가 농업분야 주요 국제기구의 전문성 및 한국과의 협력 가능성을 파악하여 중점협력기구를 선정하고자 한다. 이러한 측면에서 본 연구는 선행연구와 차별성이 있다.

제2장

농업분야 다자성 양자원조의 현황

농업분야 다자성 양자원조의 현황

1. 원조의 유형 및 다자성 양자원조의 정의

1.1. 원조 유형의 분류

다자성 양자원조는 개발도상국의 발전을 위해 다양한 주체가 제공하는 개발 자원(Development resources)의 한 세부 유형이다. 개발 자원은 크게 개별국가(정부) 또는 공공기관이 제공하는 공적재원과 기업, NGO 등의 조직 및 단체가 지원하는 민간재원으로 분류할 수 있다. 공적재원은 재원의 특성에 따라 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)와 기타공적자금(Other Official Flows: OOF)으로 구분된다. 공적개발원조는 공여국 정부 또는 공공기관이 개발도상국의 경제발전과 사회복지 증진을 목표로 제공하는 재원으로 공여대상(ODA 적격 국가 및 국제기구), 공여조건(양허성, 증여율 등) 등 OECD 개발원조위원회가 정하는 기준을 충족해야 한다. 기타공적자금은 상업적 목적으로 제공된 증여, 증여율 25% 이하의 원조자금, 수출신용자금 등 공적재원이지만 ODA의 기준을 충족하지 못하는 재원으로 분류된다.

공적개발원조는 그 지원 방식에 따라 양자원조(Bilateral aid)¹⁾와 다자원조

(Multilateral aid)로 구분된다. 양자원조는 국가 대 국가라는 개념이다. 즉, 공여국과 수원국 양국 간의 직접적인 협력관계에 기반을 두는 개발원조의 형태로 단순 증여, 기술협력, 프로젝트원조, 프로그램 지원, 양허성 공공차관 등으로 지원된다. 다자원조는 개발도상국의 경제발전 및 복지 증진을 위해 활동하는 UN기구, 세계은행그룹(World Bank Group) 등 국제기구에 분담금, 기여금 등의 출연금 또는 국제기구 가입비, 자본출자 등의 출자금 지원을 통한 간접적인 지원을 의미한다.

공적개발원조는 전통적으로 위와 같이 큰 틀에서 공여국이 수원국과 직접적인 협력관계를 구축하는 양자원조와 국제기구 지원을 통한 다자원조로 구분되어 왔다. 그러나 2000년대 들어 양자와 다자의 성격을 모두 지닌 다자성 양자원조(Multi-bilateral aid)라는 개념이 등장하였다. 이로써 양자원조는 다시 공여국 정부나 공공기관 등에서 수원국에 직접 지원 활동을 수행하는 직접양자원조(Direct bilateral aid)와 제3자인 국제기구를 통해 사업을 수행하는 다자성 양자원조로 구분되고 있다.

〈표 2-1〉 개발 자원에 따른 원조 유형 분류

구분		지원 방식	내용
공적 재원	공적개발원조 (ODA)	양자	증여, 기술협력, 프로젝트원조, 식량원조, 긴급재난구호, 양허성 공공차관, NGO를 통한 지원 등
		다자성 양자	지정기여금으로 프로젝트, 프로그램 및 기금 지원 등
		다자	의무분담금, 자발적 기여금 등의 출연금 또는 출자금
	기타공적자금 (OOF)	양자	공적수출신용, 투자금융 등
		다자	국제기관 융자 등
민간 재원	민간자본흐름	-	해외직접투자, 1년 이상의 수출 신용, 국제기관 융자, 증권투자 등
	민간증여	-	NGO에 의한 증여 등

자료: ODA Korea 홈페이지(http://odakorea.go.kr/ODAPage_2018/cate01/L01_S01_01.jsp, 검색
일: 2020. 6. 1.) 내용을 토대로 저자 작성.

- 1) 양자원조는 공여의 상환의무에 따라 무상원조(Grants)와 유상원조(Loans)로도 구분된다. 무상원조는 법적 채무를 동반하지 않는 현금 또는 현물의 공여로 상환의무가 없다. 반면 유상원조는 공여에 대한 법적 채무 및 상환의무가 동반된다.

1.2. 다자성 양자원조의 개념적 정의

다자성 양자원조는 양자 성격을 지닌 개발 재원을 다자기구를 통해 수행하는 원조 형태로, 양자원조와 다자원조의 성격을 모두 지닌 제3의 원조 형태라고 할 수 있다. OECD(2011)에 따르면 다자성 양자원조는 공여국이 특수한 국가, 지역, 부문, 분야를 지정(earmarked)하면서 다자기구라는 채널을 통해 지원하는 원조로 정의된다. 직접양자원조는 공여국 정부에서 수원국 정부로 직접 지원되는 원조 형태를 통칭하며, 순수다자원조는 공여국 정부가 기여금의 자료나 특정 조건과 관계없이 다자기구의 자체 개발프로그램 수행을 지원하기 위해 분담 및 출자하는 원조를 의미한다. OECD의 기준에 따르면 순수다자원조는 1) 활동의 전부 혹은 일부가 개발을 위해 추진되며, 2) 정부를 회원으로 하는 국제적인 조직이거나 이러한 조직에 의해 자율적으로 관리되는 기금(Fund)이면서, 3) 기여금의 출처나 특정 조건과 관계없이 총체적으로 기여금을 운영하는 조직에 제공되는 원조라고 정하고 있다(박재영 2008). 이와 달리 다자성 양자원조는 공여국 정부가 수원국 내 프로젝트 및 프로그램 이행을 다자기구에 위임 및 위탁한다는 점에서 직접양자원조와 다르며, 또 공여국에서 지원조건을 지정하여 국제기구에 수행을 일임한다는 점에서 순수다자원조와 차이가 있다. 이러한 특성으로 인해 다자성 양자원조는 지정기여금(earmarked funding) 또는 비핵심기여금(non-core contribution) 등으로 불리고 있으며, OECD DAC 통계 기준에 따라 양자원조로 분류된다.

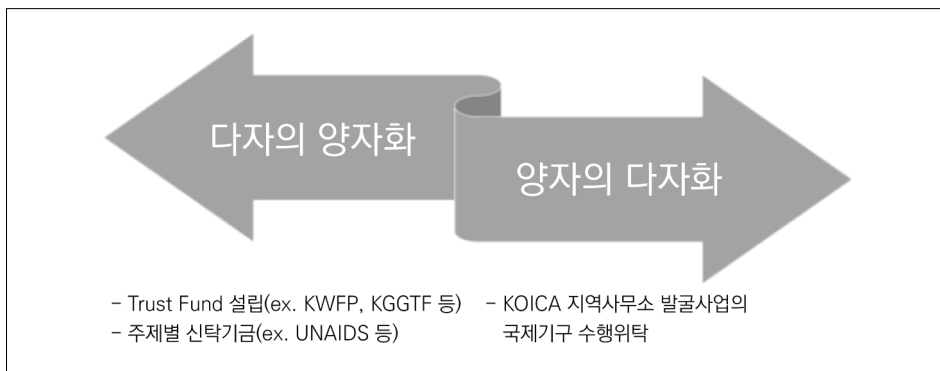
다자성 양자원조는 주로 국제기구의 특정 목적 프로그램 및 기금 지원이나 프로젝트 원조 방식으로 이루어진다. 전자는 특정 지역, 분야, 주제와 관련한 국제기구의 프로그램 및 기금 운영을 위해 예산을 투입하는 경우로, 기존에 존재하는 국제기구 프로그램 중 공여국의 우선순위에 부합하는 것을 선택적으로 지원하거나 상호 협의하에 신규 프로그램을 기획하여 지원하는 형태다. 후자의 경우 보다 특정성이 강화된 형태로, 공여국과 수원국, 국제기구 간의 논의 아래 정해진 기간 내에 대상 지역 및 활동, 산출물 및 성과를 지정하여 지원하는 방식이다.

한편, 다자성 양자원조는 양자원조와 다자원조의 제약 및 한계를 극복하기 위

한 새로운 도구로써 활용되고 있다. 예컨대, 직접양자사업으로 사업 관리가 어려운 지역적, 정치적 사안이 존재하는 경우나, 특정 분야 전문성 및 관련 네트워크를 갖춘 다자기구가 사업을 수행하는 것이 원조 효과성이 높은 경우에는 다자성 양자원조가 직접양자원조의 취약점을 보완해 줄 대안으로 활용된다. 한편, 공여국에서 특정 분야 및 지역에 대한 지원활동에 명확한 방향성을 유지하고자 하는 경우나 사업 가시성을 제고하려고 하는 경우에는 순수다자원조보다 다자성 양자원조 형태의 사업 방식이 선호된다.

이러한 양자원조와 다자원조의 상호보완적 성격으로 다자성 양자원조는 ‘양자원조의 다자화(multilateralization of bilateral aid)’ 혹은 ‘다자원조의 양자화(bilateralization of multilateral aid)’라는 개념으로 묘사된다.

〈그림 2-1〉 다자의 양자화 Vs 양자의 다자화



자료: 저자 작성.

이해의 편의를 위해 두 개념의 극단적인 형태를 사례로 설명하고자 한다. 다자의 양자화는 주로 공여국이 특정 다자기구에 신탁기금(Trust fund)을 설립하여 개발 목표를 달성하는 형태와 특정 국제기구의 프로그램 및 사업에 재원을 지원하는 형태가 있다. 예로써 기획재정부가 지원하는 ‘한-세계은행 녹색성장기금(KGGTF)’²⁾은

2) 본 사업은 수출입은행 통계 예산 분류상 다자원조로 분류되어 있으나, 사업의 성격, 수행방식은 다자성 양자와 매우 유사하다.

전자의 형태에 해당하고, 농림축산식품부가 세계식량계획(WFP)의 식량원조사업에 자금을 지원하는 형태는 후자에 속한다. 이러한 다자의 양자화는 기금 및 재원의 사용에 공여국의 목적 및 의도가 반영되지만 사업 수행 과정에서 비교적 국제기구의 자율성이 보장되는 자발적 분담금과 유사하다고 할 수 있다. 반면, 양자의 다자화는 국제기구의 자율성보다는 공여국의 지원 목적 및 의도가 더욱 강하게 작용한다. 양자의 다자화는 공여국 개발협력기관의 현지사무소, 예컨대 한국국제협력단 지역사무소 등에서 직접 또는 간접적으로 ODA 사업을 발굴, 기획하고 이를 전문성이 있는 국제기구에 수행을 위탁하는 경우라고 할 수 있다. 따라서 공여국 측면에서 지원의 목적 및 의도는 명확하지만 현실적으로 사업 수행 또는 관리가 어렵거나, 사업의 성과 측면에서 국제기구가 수행할 때 효율성 및 효과성이 크다고 판단될 때 이러한 지원 방식이 활용된다.

최근 이러한 다자성 양자원조 사업 규모가 점차 확대되면서, 국제사회 내 다양한 의견이 표출되고 있다. 다자성 양자원조에 대한 부정적인 시각들은 주로 공여국에서 내거는 조건들이 제약요건으로 작용하여 다자기구의 통합적 원조 수행 및 장기적인 재원 확보를 저해하며, 다자기구가 수행하는 원조의 효과성, 중립성을 해치고 원조의 분절화를 초래한다는 입장이다(김종섭 외 2016). 이러한 비판에도 불구하고 다자성 양자원조는 다자기구에 지원되는 개발 재원의 흐름을 밀접히 추적할 수 있다는 점, 공여국의 의도와 부합하는 사업의 방향성 수립 및 효율성 제고를 위해 전략적 개입이 가능하다는 점, 긴축기조로 돌아선 대다수 다자기구의 예산 규모를 확장할 수 있다는 점에서 꾸준한 증가세를 보이고 있다. 한국 정부와 농식품부 또한 이러한 국제 추세에 편승하여 점차 다자성 양자원조 예산을 규모화하고 있으며, 이에 따른 전략 및 우선순위, 효과적 추진 방안에 대한 고민이 필요한 시점이다.

농업분야 양자원조의 다자화, 다자원조의 양자화 사례

- 다자원조의 양자화 예시: 농림축산식품부 WFP 식량원조 프로그램
 - 한국 정부의 식량원조협약(Food Assistance Convention: FAC) 가입을 계기로, 농림축산식품부는 2018년 2월 WFP와의 약정을 체결하고 기아로 고통받는 아프리카 및 중동 지역 주민을 대상으로 식량원조사업을 수행 중임.
 - 해당 사업을 통해 한국 정부는 예멘, 에티오피아, 케냐, 우간다 등지에 매년 460억 원 규모의 예산으로 한국 쌀 5만 톤을 구입하여 수원국에 지원하고 있으며, 2021년부터는 약 500억 원 규모로 예산을 확대할 예정임.
 - 동 사례는 한국 정부의 우선순위 및 비교우위에 적합한 지역 및 지원 방식을 고려하여 다자기구에 기여하는 예산을 운용한다는 점에서 ‘다자원조의 양자화’ 사례로 볼 수 있음.
- 양자원조의 다자화 예시: 외교부 아프가니스탄 경제·사회 분야 지원사업
 - 아프가니스탄은 1970년대 이래로 지속되는 전쟁과 내전으로 인한 국토의 황폐화 및 불안정한 대내외 상황을 겪어왔으며, 이는 국가 발전 저해요인으로 작용함.
 - 국제사회는 여러 차례의 국제 회의를 통해 아프가니스탄 국가 경제 및 사회 재건 지원 방향을 합의해왔으며, 한국 정부는 2001년 도쿄 각료급회의 이후로 본격적인 대아프간 재건지원사업을 시작해왔으며, 특히 ‘아프가니스탄 경제·사회분야 지원사업’을 통해 농업분야 다자기구와 협력사업을 추진함.
 - 해당 사업 아래 한국 정부는 WFP 및 현지 활동 NGO와 함께 2013년부터 콩 산업 개발사업과 멸균 두유 공장 설립사업을 추진하여 7만 명 이상의 농부를 훈련시켜 콩 재배를 확산하고, 아프간 국민의 단백질 섭취량 증가 및 영양실조 근절에 기여하고 있음. 그 외에도 외교부는 식량안보 취약지역 자산 창출 지원 및 재난위험 경감사업(WFP), 장기회복 구제사업(WFP), 농촌 지속가능 에너지사업(UNDP) 등 다자기구를 활용한 대 아프간 지원사업을 지속적으로 수행함.
 - 동 사례는 전쟁, 내전 등의 위기 상황으로 인해 개별 공여국 정부의 지원이 어려운 국가에 국제기구를 통한 통합적 지원을 수행한 ‘양자원조의 다자화’ 사례로 볼 수 있음.

자료: 수출입은행 ODA 통계 홈페이지(<https://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html>, 검색일: 2020. 11. 20.), 연합뉴스(2016. 3. 28.), 유명방(2006), 농림축산식품부(2020), 주아프가니스탄대사관(<http://overseas.mofa.go.kr/af-ko/index.do>, 검색일: 2020. 11. 20.)를 토대로 저자 작성.

2. 국제사회의 농업분야 다자성 양자원조 동향

국제사회의 다자협력체계는 보건, 경제, 긴급구호 등 지구적 공동 이슈에 효과적으로 대응하기 위한 핵심 방편으로 주목받아 왔다(OECD 2020). 2018년 다자기구를 통해 지출된 국제사회(DAC 회원국 및 비회원국 포함)의 총 ODA 지원액은 약 719억 달러 수준으로 2011년 대비 32.4% 성장률로 역대 최고 수치를 기록하였다. 다자기구를 통해 지원된 ODA 자금은 순수다자원조와 다자성 양자원조를 모두 포함하고 있다. 주목할 만한 점은 이러한 국제기구를 통해 지출된 ODA 지원액의 성장세는 대부분 공여국에서 특정 지원 조건을 지정하여 기여한 다자성 양자원조 지원액의 증가에서 비롯됐다는 점이다.

다자협력체계 내에서 다자성 양자원조 혹은 비핵심기여금이 차지하는 비중이 점차 늘어난다는 사실은 다자기구를 통한 지원이 이른바 ‘맞춤형(à la carte)’ 방식으로 변화하고 있다는 점을 의미한다. 다시 말해 과거에는 국제사회 구성원 간 합의된 비전 및 방향 아래 국제기구의 핵심 가치 실현을 위해 통합적으로 재원을 투입했던 것과 달리, 점차 공여국별로 다양한 전략적 우선순위 및 특정 방향성을 추구하기 위해 국제기구를 활용하고 예산을 지원하게 된 것이다(OECD 2020). 본 절에서는 최근 국제사회의 다자성 양자원조 지원 동향에 대해 살펴보도록 한다. 나아가 한국의 농업분야 다자성 양자원조 현황 파악을 통해 시사점을 도출하고자 한다.

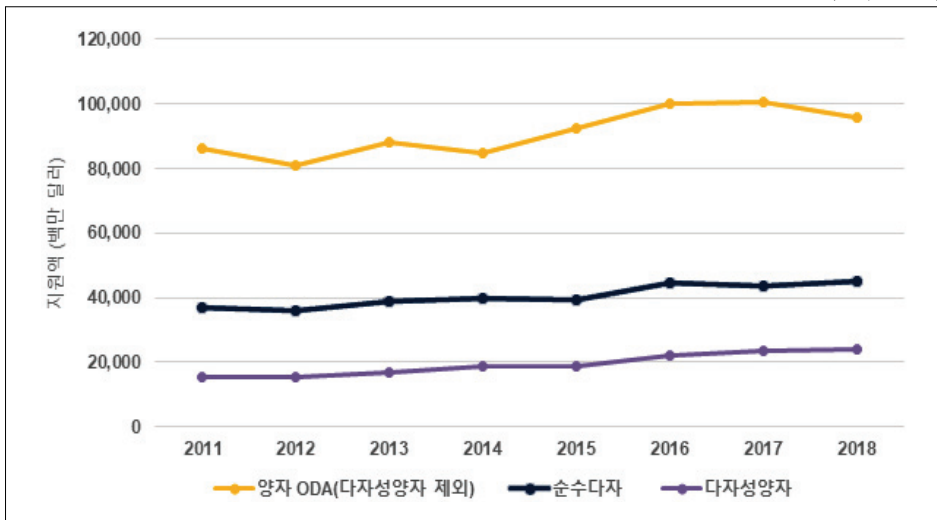
2.1. DAC 회원국 다자성 양자원조 지원 동향

2018년 DAC 회원국은 다자기구를 통한 지원액으로(순수다자원조, 다자성 양자원조 포함) 총 692억 달러를 기여하였다. 유형별로 살펴보면, 다자성 양자원조는 2011년 약 156억 달러 수준에서 2018년 240억 달러 수준으로 1.5배 상승하여

가장 높은 성장세를 보였다. 순수다자원조는 2011년 약 369억 달러에서 2018년 약 452억 달러로 1.2배, 직접양자원조 지원액은 2011년 약 860억 달러에서 2018년 약 956억 달러로 1.1배 수준에 그쳤다.

〈그림 2-2〉 DAC 회원국 ODA 지원 현황(2011~2018년)

단위: 백만 달러

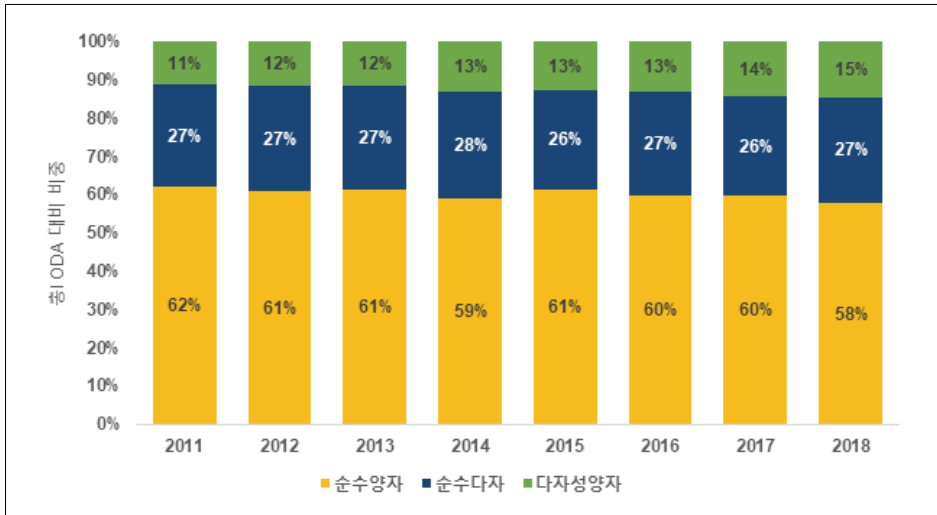


자료: OECD(2020).

총 ODA 지출액 대비 비중을 비교하면, 순수다자원조는 2011년과 2018년 모두 총 ODA 대비 27% 수준을 유지하는 경향을 보이고 있다. 반면, 직접양자원조는 2011년 62%에서 2018년 58%로 그 비중이 4%p 감소하였음을 볼 수 있다. 다자성 양자원조는 2011년 11%에서 2018년 15%로 총 ODA 지출액에서 차지하는 비중이 4%p 증가하였다(<그림 2-3> 참조). 이러한 사실을 바탕으로 다자성 양자원조의 확대는 기존의 순수다자원조를 대체하기보다는 직접양자원조를 대체하였음을 추론할 수 있다.

〈그림 2-3〉 DAC 회원국 ODA 유형별 지원 비중(2011~2018년)

단위: 백분율(%)

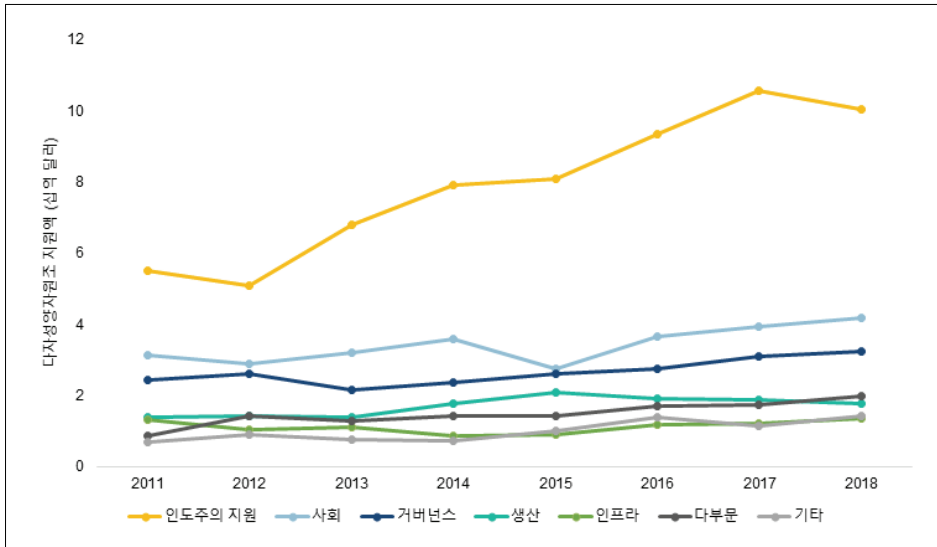


자료: OECD(2020).

아래 <그림 2-4>는 DAC 회원국의 다자성 양자원조 부문별 지원금액 추이를 보여주고 있다. 2012년 이후 다자성 양자원조 지원액이 가장 가파르게 증가한 부문은 인도주의적 지원으로, 2018년 DAC 회원국 전체 다자성 양자원조 지원액의 44%를 차지하였다. 이는 위기 및 취약 지역 내 긴급구호 활동 지원 시 원조 효과성이 높은 국제기구를 통해 사업을 수행하려는 공여국의 의도로 해석할 수 있다. 다음으로 사회, 거버넌스, 생산부문의 지원액이 그 뒤를 잇고 있다.

〈그림 2-4〉 DAC 회원국의 부문별 다자성 양자원조 지원액 추이(2011~2018년)

단위: 십억 달러

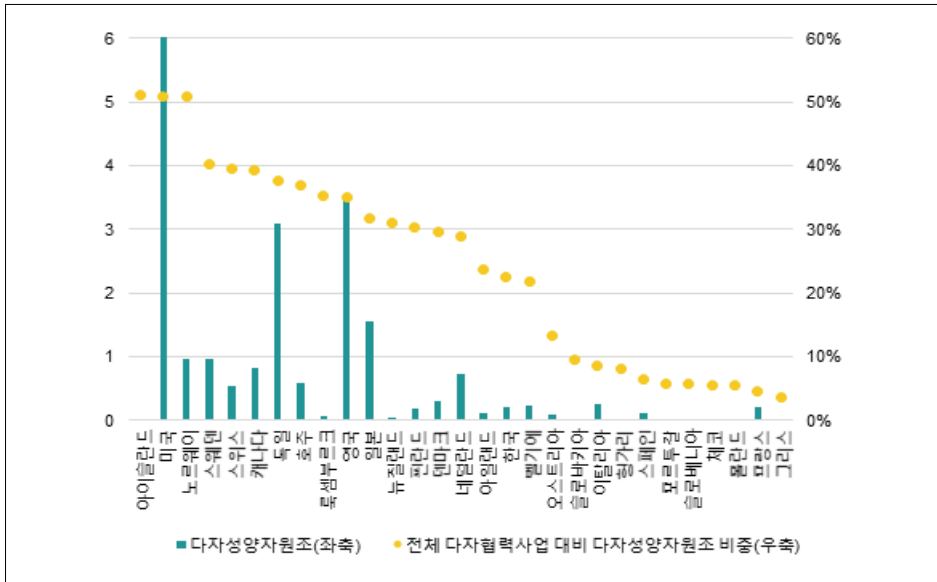


자료: OECD(2020).

<그림 2-5>에서 DAC 회원의 전체 다자협력사업 대비 다자성 양자원조 비중을 살펴보면, 미국, 영국, 독일, 일본, 노르웨이, 스웨덴 등 다자협력사업의 기여 및 활용이 높은 주요 공여국들은 전체 다자협력사업 중 30~50%를 다자성 양자원조 형태로 추진하는 데 반해, 이탈리아, 스페인, 프랑스 등의 국가는 10% 미만의 비중을 보였다. 한국은 전체 다자협력사업의 약 22% 정도를 다자성 양자원조 형태로 추진하여 중위권에 속해 있으나, 선진 공여국 그룹과 비교할 때 아직까지는 전체 다자성 양자원조의 비중이 낮은 수준임을 알 수 있다.

〈그림 2-5〉 DAC 회원국의 전체 다자협력사업 대비 다자성 양자원조 비중(2016년)

단위: 십억 달러, %



자료: OECD(2018).

2.2. DAC 회원국의 농업분야³⁾ 다자성 양자원조 지원 동향

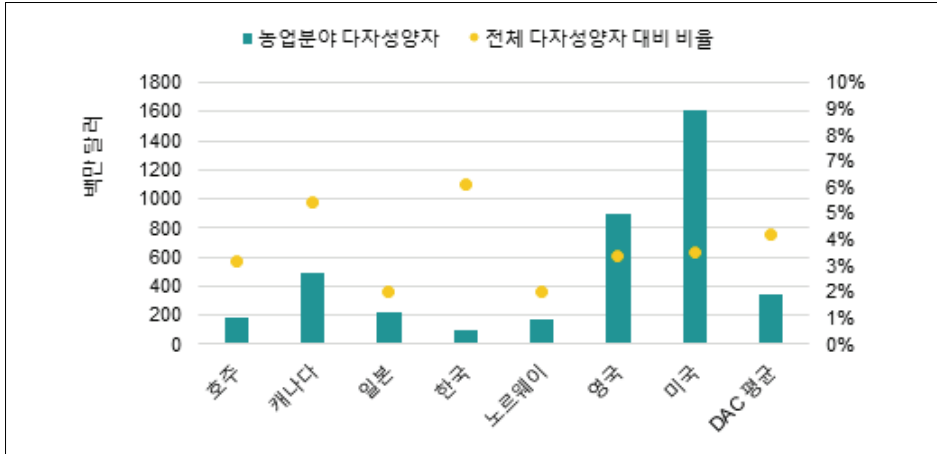
앞의 <그림 2-4>에서 볼 수 있듯 농업을 포함한 생산 분야는 타 분야에 비해 전체 다자협력사업 규모 대비 다자성 양자원조 금액 및 비중이 큰 편이라고 보기는 어렵다. DAC 회원국의 농업분야 다자성 양자원조는 2011년부터 2018년까지 총 65억 3,700만 달러가 지원되었다. 이는 전체 다자성 양자원조 지원액의 약 4.2% 수준에 불과하다. 그러나 연도별로 보면 2011년 약 571만 달러에서 2018년 약 790만 달러로 그 규모가 꾸준히 상승하는 추세를 볼 수 있다. 회원국별로 살펴보면, 농업분야 다자성 양자원조 절대 지출액 규모가 큰 국가는 미국, 영국, 캐나다, 일본

3) 여기서 지칭하는 농업분야 다자성 양자원조는 CRS 코드 기준 '311: III.1.a. Agriculture, Total'과 '43040: Rural Development'로 집계된 사업 지출액을 포함하고 있다. 기타 식량안보 및 긴급구호 관련 일부 항목도 넓은 의미의 농업분야 다자성 양자원조로 볼 수 있지만, 임의 분류가 어려워 제외하였다.

등이며, 전체 다자성 양자원조 대비 농업분야 다자성 양자 지원액 비중이 큰 국가는 한국, 캐나다, 미국, 영국 순이었다(<그림 2-6> 참조).

〈그림 2-6〉 주요 DAC 회원국의 농업분야 다자성 양자원조 총 지출액 비교(2011~2018년)

단위: 백만 달러, %



자료: OECD CRS Database 웹페이지(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>, 검색
일: 2020. 10. 23.).

우리나라의 전체 다자성 양자원조에서 농업분야가 차지하는 비중은 6.3% 정도로 DAC 주요 회원국보다 높다는 것을 알 수 있다. 이는 주요 공여국에 비해 우리나라는 농업분야 다자성 양자원조 지원에 우선순위가 있음을 의미한다. 그러나 우리나라의 농업분야 다자성 양자원조의 절대지원액은 약 1억 1,100만 달러로 DAC 회원국의 평균 수준에도 미치지 못한다. 따라서 다자성 양자원조의 적극적인 활용을 통한 지원액 규모의 확대가 필요하다.

<표 2-2>는 DAC 회원국의 농업분야 다자성 양자원조 내 사업유형별 지출액 추이를 나타내고 있다. 2018년 기준 유형별 지출액을 비교해보면, 농업개발, 농업 정책 및 행정관리, 농촌개발 순으로 가장 큰 지출액을 나타내고 있다. 반면, 농지개발, 농기자재, 경제작물/수출작물 생산 등이 낮은 지출액을 보여주고 있다. 이는 농업분야 다자성 양자원조는 농기자재 지원, 농업용수개발 등의 단순한 생산기반 조성 및 기자재 지원을 통한 농업생산성 증대보다는 주로 농업발전, 농업 정책, 행

정관리 등 장기적 관점에서 인적 역량 강화를 통한 농업의 발전 또는 농촌개발과 같은 사회복지 증진의 차원에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.

한편, 2011년과 2018년의 두 시점 간 유형별 지출액 증감률을 비교해보면, 농업 서비스(818.2%), 농업금융 서비스(271.6%) 관련 사업 지출액이 가장 높은 증가율을 보였으며, 농기자재(-95.8%), 축산(-56.0%) 관련 사업 지출액이 가장 큰 비율로 감소하였다. 이러한 유형은 기본적으로 지출액 자체가 작아 조금의 변동만 있어도 큰 폭의 증감률을 나타낸다. 그러나 농축산업의 서비스 접근성, 금융접근성, 농업개발 등의 유형에서 최근 높은 성장세를 보이는 반면, 농기자재, 농업용수개발 등의 유형은 지출액이 어느 정도 규모가 있었음에도 불구하고 지원액이 큰 폭으로 감소하였다.

〈표 2-2〉 농업분야 내 사업유형별 지출액 비교(2011, 2018년)

단위: 백만 달러, %

구분	2011	2018	증감액	증감률
농업 관련 서비스	2.7	24.4	21.7	818.2%
농업금융 서비스	5.6	20.9	15.3	271.6%
가축 수의 서비스	3.3	8.8	5.5	169.4%
대안 농업	15.9	40.7	24.8	156.2%
농업개발	113.4	235.8	122.4	107.9%
농업 연구	43.6	71.9	28.3	65.0%
농지 제도 개혁	20.3	28.0	7.6	37.6%
식량작물 생산	21.3	28.2	6.9	32.4%
농촌개발	77.9	103.0	25.1	32.3%
수확 후 관리 및 병해충 관리	2.8	3.6	0.8	29.5%
농업기술 지도/훈련	9.9	11.4	1.6	15.7%
농업 정책 및 행정관리	159.2	175.5	16.2	10.2%
농업협동조합	2.6	2.6	-0.0	-1.8%
경제작물/수출작물 생산	1.9	1.6	-0.3	-13.4%
농촌지도	5.5	2.9	-2.6	-47.7%
농업용수개발	47.8	23.9	-24.0	-50.1%
농지개발	0.8	0.4	-0.4	-54.3%
축산	13.0	5.7	-7.3	-56.0%
농기자재	23.5	1.0	-22.5	-95.8%
기타	201.4	367.5	166.1	82.5%

주: 총 지출액 기준.

자료: OECD CRS Database 웹페이지(<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>, 검색일: 2020. 10. 23.).

3. 우리나라의 농업분야 다자성 양자원조 현황 분석

3.1. 우리나라의 다자성 양자원조 지원 동향

한국은 2010년 OECD DAC 가입 이후, 전반적인 ODA 규모 확대 기조와 함께 다자협력 규모도 지속적으로 확대되었다. 2009년부터 2018년까지 한국 정부가 지원한 총 ODA 금액은 약 20조 2,068억 원이며, 그중 양자원조 지출액은 약 15조 1,169억 원(75%), 다자원조 지출액은 약 5조 899억 원(25%)이었다. 다자성 양자원조는 동 기간 약 1조 7,585억 원이 지원되었으며, 이는 총 ODA 지출액 대비 약 9%, 전체 양자원조 대비 약 12%에 해당하는 수준이다.

〈표 2-3〉 한국 정부의 원조 유형별 ODA 지원액(2009~2018년)

단위: 억 원

기준연도	총 ODA	양자원조 (NGO 지원 제외)	다자원조	다자성 양자원조
2009	10,837.68	7,844.83	2,992.85	721.98
2010	13,938.65	10,782.65	3,155.99	603.26
2011	15,161.99	11,452.33	3,709.66	892.53
2012	18,537.64	13,873.25	4,664.39	1,458.71
2013	19,930.59	15,050.87	4,879.72	1,799.18
2014	20,407.07	15,552.86	4,854.21	1,758.65
2015	22,575.32	17,522.90	5,052.43	2,062.67
2016	26,927.27	18,829.97	8,097.30	2,352.86
2017	25,875.49	19,246.22	6,629.27	2,483.71
2018	27,876.53	21,013.57	6,862.95	3,451.40
합계	202,068.22	151,169.44	50,898.78	17,584.94

주: 총 지출액 기준.

자료: 수출입은행 ODA 통계 홈페이지(<http://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html>, 검색일: 2020. 10. 26.).

우리나라는 2006년부터 2018년까지 32개의 정부 부처 및 기관에서 70여 곳의 다자기구와 다자성 양자원조 사업을 추진해왔다. 2018년 다자성 양자원조 지원액은 약 3,451억 원으로, 2009년 722억 원 대비 약 5.5배 수준으로 증가하였다. 이는

같은 시기의 총 ODA(약 2.9배), 양자원조(약 3.1배), 다자원조(약 2.6배) 지원액 변화에 비해 가파른 상승세이지만, 여전히 타 공여국 대비 다자협력사업(순수다자 및 다자성 양자원조)의 비중이 작은 편이다.

한편, 우리나라는 점차 늘어나는 다자협력 수요에 대응하기 위한 정부 부처 간 협력 방안 모색을 위해 2016년 ‘다자협력 추진전략’을 발표하고, 다자협력의 목표와 정책 방향 등을 포괄적으로 제시하였다. 본 전략은 ‘국제사회 공동의 목표달성 및 세계평화에 기여하는 책임 있는 중견공여국’이라는 비전 아래, ‘2030 지속가능개발 의제 달성에 기여’, ‘다자기구 역량 강화를 통한 개발효과성 제고’, ‘우리나라의 역할 증대 및 영향력 확대’라는 3대 목표 달성을 위한 추진원칙 및 정책 방향을 제시하고 있다. 그중에서도 다자성 양자원조 정책 방향으로 제시된 내용은 다음과 같다. 우선 양자원조와의 시너지 제고 및 보완을 위해 중남미, 아프리카 등 상대적으로 양자원조 비중이 낮은 지역과 양자 지원이 어려운 취약국, 분쟁지역에 대한 지원을 우선적으로 고려한다. 더불어 신규 사업 약정 시 기존 사업과의 중복 여부를 검토하고 관계부처 간 논의를 통해 유사사업을 통합하여 추진하거나 사업 간 내용을 차별화한다. 또한 다자성 양자사업의 성과관리 및 모니터링 강화를 위해 주기적인 보고 및 모니터링 시스템을 강화하고, 다자기구의 자체 성과관리 방안을 약정서에 명시하여 중요성을 부각한다. 마지막으로 주관기관 간 상시협의를 통해 부처 간 정보공유 기회를 확대한다.⁴⁾ 이러한 노력을 바탕으로 최근에는 단기 프로젝트부터 특정 지역 및 분야에 기반한 신탁기금까지 다양한 유형의 사업이 점차 규모화되어가는 양상을 보인다.

4) 관계부처 합동(2016).

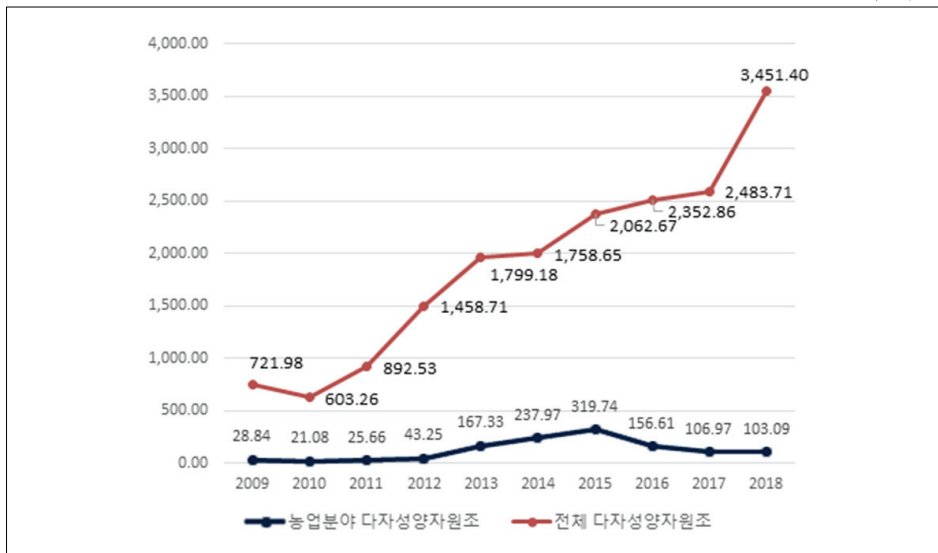
3.2. 우리나라의 농업분야⁵⁾ 다자성 양자원조 지원 현황

3.2.1. 농업분야 전체 다자성 양자원조 현황

2009년부터 2018년까지 한국 정부가 농업분야에 지원한 다자성 양자원조 총 지출액은 약 1,211억 원으로, 전체 다자성 양자원조 지출액인 1조 7,585억 원의 약 6.9% 수준에 해당한다. 연도별 추세를 살펴보면 다자성 양자원조 총 지출액은 가파른 추세로 상승하는 반면, 농업분야 지출액은 비교적 안정적인 추이를 보인다 <그림 2-7>.

<그림 2-7> 전체 다자성 양자원조 대비 농업분야 다자성 양자원조 지출액(2009~2018년)

단위: 억 원



주: 총 지출액 기준.

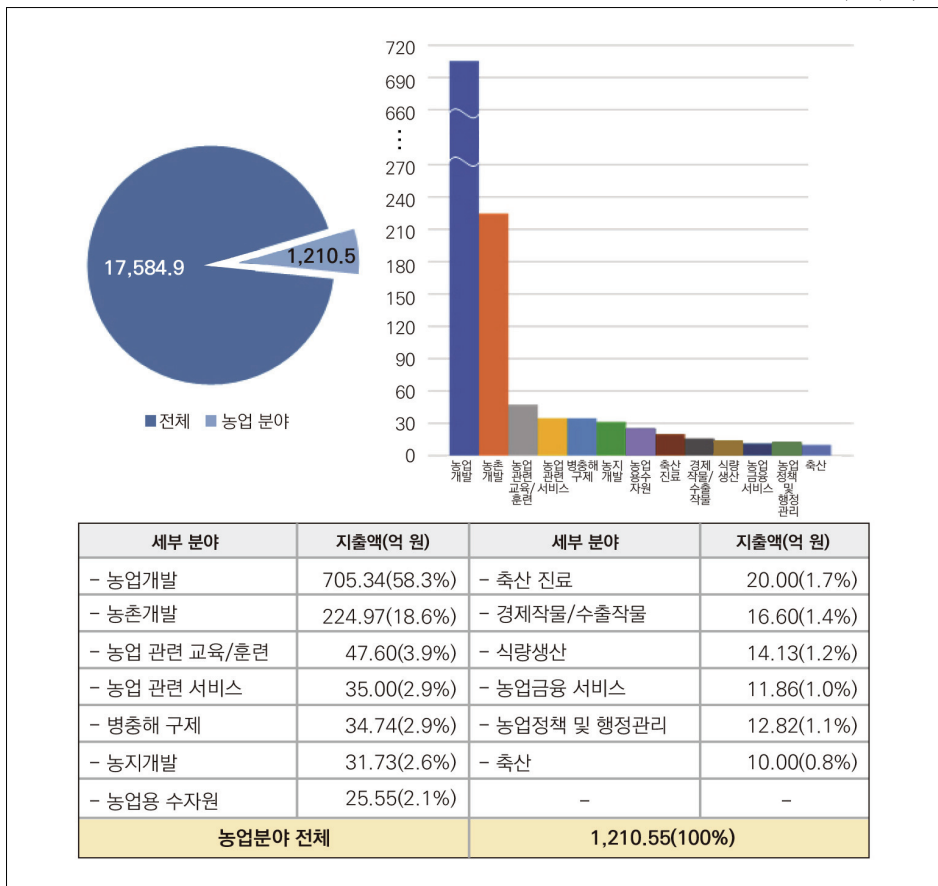
자료: 수출입은행 ODA 통계 홈페이지(<http://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html>, 검색일: 2020. 10. 26.)를 토대로 저자 작성.

5) 여기에서의 농업분야는 수출입은행 ODA 통계 웹페이지 내 대분야 구분 중 '농업'으로 분류되는 사업 전체와 '기타 다부문' 내 '농촌개발'로 분류되는 사업만을 포함하고 있다. 타 분야 중 '개발식량원조/식량안보 지원' 등이 간접적으로 농업분야에 포함될 수 있으나, 앞선 CRS 코드의 경우와 마찬가지로 분류상의 어려움으로 제외하였다.

농업분야 지원액을 세부 유형별로 살펴보면, 2009년부터 2018년까지 최근 10개년간 지출된 총 지원액의 58.3%가 농업개발 분야에 집중되어 있음을 알 수 있다. 그 뒤를 이어 농촌 개발(18.6%), 농업 관련 교육 훈련(3.9%), 농업 관련 서비스(2.9%), 병충해 구제(2.9%), 농지개발(2.6%), 농업용 수자원(2.1%) 순으로 지출 금액이 많았다. 우리나라 또한 OECD DAC의 주요 공여국과 마찬가지로, 농업개발, 농업 관련 교육 및 서비스 등에 대한 지원이 주를 이루고 있다.

〈그림 2-8〉 농업분야 다자성 양자원조 세부 유형별 지출액(최근 10개년 총합, 2009~2018년)

단위: 억 원, %



주: 총 지출액.

자료: 수출입은행 ODA 통계 홈페이지(<http://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html>, 검색일: 2020. 10. 26.)를 토대로 저자 작성.

아래 <표 2-4>에서 볼 수 있듯 농업분야 다자성 양자원조의 주요 시행기관은 외교부, KOICA, 농림축산식품부 등이 있다. 외교부와 KOICA의 농업분야 다자성 양자원조 총 지출액은 각각 463억 원, 602억 원으로 우리나라 전체 농업분야 다자성 양자 예산의 90%에 육박하고 있다. 이들 외교부와 KOICA는 프로그램 및 기금 지원, 단기 및 중장기 프로젝트 등 다양한 형태의 다자성 양자원조를 추진하고 있다. 최근 들어 농식품부의 다자성 양자예산도 꾸준히 확대되고 있다. 농림축산식품부의 다자성 양자원조 총 지원액은 607억 원으로 이는 모두 농업분야에 투입된 금액이다. 그중 122억 원 만이 농업분야 다자성 양자원조로 집계되어 있는데 이는 2018년부터 WFP에 지원하는 460억 원의 식량원조는 긴급구호로 분류되어 농업 분야에 포함되지 않았기 때문이다. 그 외에도 지원액이 크지는 않지만 행정안전부 또한 새마을운동, 농촌개발 등의 유형으로 농업·농촌에 다자성 양자원조를 시행하고 있다. 이처럼 과거에는 전통적으로 다자성 양자원조는 외교부와 KOICA를 중심으로 이루어져 왔지만 최근 들어 농림축산식품부의 다자성 양자원조 예산도 급속한 속도로 증가되고 있다.

〈표 2-4〉 주요 시행기관별 다자성 양자원조 지원액(2009~2018년)

단위: 억 원

주요 사업시행기관	다자성 양자원조 전체	농업분야 다자성 양자원조
외교부*	8,621.56	463.40
한국국제협력단(KOICA)	3,979.68	601.61
농림축산식품부*	606.90**	121.74
농촌진흥청	3.52	3.02
(구) 행정안전부	415.46	5.80

주 1) * (구) 외교통상부, (구) 농림수산물식품부 포함.

2) ** WFP 개도국 대상 식량원조사업(약 460억 원)은 긴급구호로 분류.

3) 총 지출액 기준.

자료: 수출입은행 ODA 통계 홈페이지(<http://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html>, 검색일: 2020. 10. 26.)를 토대로 저자 작성.

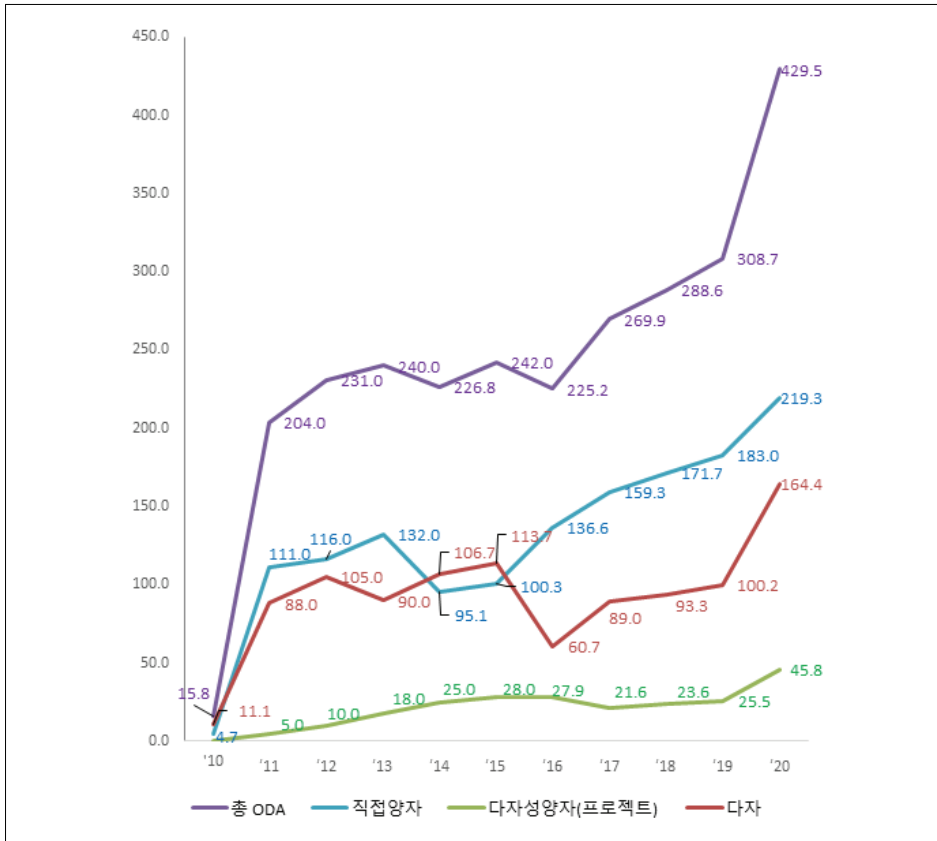
3.2.2. 농림축산식품부 다자성 양자원조 사업 추진 실태

농림축산식품부는 2006년 4억 원 규모의 예산으로 국제농업협력사업 추진을 시작하여 2020년에는 총 889.5억 원으로 규모를 확대하여 정부 부처 중 국제협력의 주무부처인 외교부, 기획재정부를 이어 세 번째로 큰 ODA 규모를 보유하고 있다. WFP 식량원조사업⁶⁾ 예산을 제외한 2020년 농림축산식품부의 ODA 예산은 429.5억 원으로 이 중 직접양자원조는 219.3억 원, 순수다자원조는 164.4억 원, 프로젝트형 다자성 양자원조는 45.8억 원으로 구성되어 있다. 2020년 프로젝트형 다자성 양자원조 예산은 농림축산식품부 ODA 예산의 10.7%를 차지하고 있다. 그러나 WFP의 식량원조를 포함하면 농림축산식품부의 다자성 양자원조의 예산은 500억 원을 넘어 직접양자원조, 순수다자원조 등 지원 방식 분류상 가장 높은 비중을 차지한다. 2010년부터 2020년까지의 농림축산식품부 직접양자, 다자성 양자 사업 예산 추이는 아래 <그림 2-9>에서 확인할 수 있다. 그래프상의 모든 수치가 전반적으로 상승세를 유지하고 있으며, 특히 2019년에서 2020년 사이 다자성 양자원조 예산액이 WFP의 식량원조를 제외하더라도, 25.5억 원에서 45.8억 원으로 약 1.8배 증가한 가파른 상승세를 볼 수 있다.

6) 농식품부는 2018년부터 WFP 식량원조사업을 추진을 위해 매년 460억 원을 지원하고 있다. 본 사업 또한 다자성 양자 사업으로 분류되지만 사업의 특성상 분담금과 유사한 방식으로 예산을 집행하고 있다.

〈그림 2-9〉 농식품부 총 ODA, 양자, 다자성 양자 사업 예산 추이(2010~2020년)

단위: 억 원



주: 2018~2020년은 WFP 식량원조 사업 예산(매년 460억 원) 제외.

자료: 관계부처 합동(2011~2020)을 토대로 저자 작성.

이와 같은 농림축산식품부의 다자성 양자사업은 2011년 FAO와의 협력을 시작으로 매해 사업 규모 및 협력분야를 확장하고 있다. 현재까지 농식품부는 4개 기구와 협력하여 12개의 프로젝트형 다자성 양자사업을 추진해왔으며, 총 지원액 규모는 약 354.6억 원이다.7) 2020년 기준 계속사업은 FAO 3개 사업(114억 원), ADB 1개 사업(20억 원), UNDP 1개 사업(61.4억 원)으로 총예산 규모는 약 141.4억 원이다. 협력기구, 분야 및 지역별 사업 현황은 아래 <표 2-5>와 같다.

7) 협력기구별 사업명 및 예산 등 세부 내역은 '참고자료 1. 농업분야 다자성 양자원조 사업 목록' 참조.

〈표 2-5〉 농식품부 다자성 양자 사업 추진 현황

구분		사업 수	사업 예산(억 원)
협력기구	아시아개발은행(ADB)	1	20.0
	유엔식량농업기구(FAO)	7	213.2
	국제농업개발기금(IFAD)	3	60.0
	유엔개발계획(UNDP)	1	61.4
협력 분야	동식물검역	4	123.2
	교육/연수	2	40.0
	농식품 유통/가치사슬	2	60.0
	ICT/스마트팜	2	70.0
	재생에너지	1	61.4
협력지역	아시아	6	194.6
	아프리카	1	20.0
	기타/다 권역	5	140.0

자료: 관계부처합동(2011~2020)을 토대로 저자 작성.

<표 2-5>는 농림축산식품부가 추진한 다자성 양자사업의 건수를 협력기구, 협력분야, 협력지역으로 구분하여 보여주고 있다. 먼저 협력기구를 보면, 농림축산식품부의 다자성 양자원조를 수행한 기구는 FAO, IFAD, ADB, UNDP 등 4개 기구에 불과하다. 총 12건의 다자성 양자사업 중 10개의 사업이 FAO와 IFAD를 통해 이루어졌다. 기구별 지원받은 사업비 또한 FAO가 전체 예산의 60% 이상을 차지하는 등 일부 국제기구에 매우 편중된 모습을 볼 수 있다.

다음으로 협력분야를 살펴보면 동식물검역, 교육/연수, 농산물유통, ICT 등 다양한 분야에 대한 산발적 지원이 주를 이루고 있다. 물론 그간 추진된 사업이 11건에 불과하여 사업 추진분야에 대한 두드러진 문제점 또는 방향성이 있다고 할 수는 없지만, 직접양자원조와는 다른 다자성 양자원조만의 차별성이 나타나지 않는다. 동식물검역, 농산물 가치사슬, ICT/스마트팜 등의 사업은 이미 직접양자원조에서 활발히 수행되고 있기 때문이다. 그뿐만 아니라 다자성 양자사업의 대상 지역을 살펴보면, 이미 직접양자사업을 중점적으로 추진하고 있는 아시아 지역에 절반 이상(6개)의 사업이 배분되어 있음을 알 수 있다.

다자성 양자원조는 순수다자와 달리 공여국의 재원 사용 목적 및 의도를 충분

히 반영할 수 있다. 특히, 직접양자로는 목표를 달성하기 힘들거나, 정치적, 지리적 여건 등으로 인해 사업 관리가 어려운 유형의 사업을 다자성 양자를 통해 보완할 수 있다. 선진 공여국은 다자성 양자원조를 기존 직접양자사업의 사각지대를 보완하기 위한 대안으로서 다자성 양자 사업을 활용하고 있다. 이를 통해 공여국의 재원투입 대비 개발효과성을 제고하고, 국제기구의 네트워크를 기반으로 국가 이미지 제고 등 지원의 가시적 측면도 도모하고 있다.

농림축산식품부는 기존에 많은 예산 비중을 차지하고 있던 직접양자원조의 개발효과성 제고에만 노력을 치중하였다. 그러나 앞에서도 살펴보았듯이, 최근 농림축산식품부의 다자성 양자원조 규모는 급격한 속도로 확대되고 있다. 2018년부터 다자성 양자원조의 예산 규모가 직접양자원조보다 많아졌다. 이러한 상황에서 기존의 관행적 다자성 양자사업 추진 방식으로 인한 개발효과성 저조는 농림축산식품부 ODA 전체의 개발효과성 저하로 이어질 수 있다. 따라서 농림축산식품부 다자성 양자원조의 정책목표를 명확히 하고, 추진 방향을 정립해야 할 시점이다. 이를 위해서는 협력분야, 협력기구, 협력지역 등의 중점협력 전략을 수립하는 노력이 필요하다.

효과적인 다자성 양자원조의 추진을 위해서는 다자성 양자의 정책 방향성과 협력전략의 수립뿐만 아니라 이를 효율적으로 추진할 수 있는 사업수행 및 관리체계가 뒷받침되어야 한다. 이는 다자성 양자 사업의 발굴, 기획, 수행, 모니터링 및 평가, 사후관리 등 사업 추진의 전반을 아우르는 지침 및 매뉴얼 마련이 필요하다. 농림축산식품부의 다자성 양자원조는 비교적 최근에 도입이 되었고, 지원예산의 규모 또한 2018년 이전까지 매우 미미했기 때문에 전략이나 운용 및 관리체계에서도 미흡할 수밖에 없다.

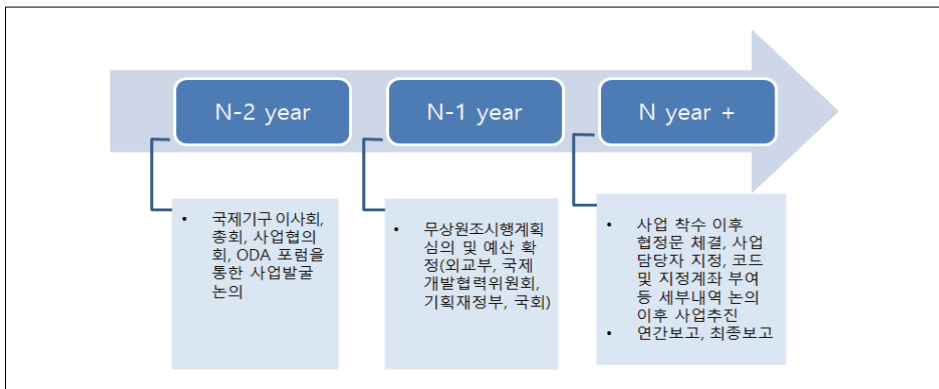
우선 사업발굴 및 기획 단계에서는 2019년 이전에는 공개적인 다자성 양자사업 발굴 채널이 존재하지 않았다는 점을 주목할 필요가 있다. 2018년 이전 발굴된 다자성 양자 사업들은 국제기구 총회나 이사회에서 연례적으로 이루어지는 고위급 면담 혹은 실무담당자 협의회 등을 통해 비정기, 비공식적으로 사업이 발굴되었다. 이에 기존 협력경험이나 경로가 없는 국제기구의 경우, 농림축산식품부와

협력사업에 대한 접근성이 떨어졌다. 또한 사업발굴 이후에도 농식품부 차원의 사업 심의과정 및 검토 기준도 명문화되어 있지 않아, 사업선정의 공정성과 객관성을 담보하기 힘들었다.

사업진행 단계에도 어려움은 존재한다. 직접양자사업의 경우 사업관리기관(한국농어촌공사) 및 사업수행기관(PMC)을 지정하여 단계별로 사업관리가 가능한 반면, 다자성 양자 사업의 경우 기금협정 이후 구체적인 사업 관리시스템이 존재하지 않는다. 따라서 사업담당자 개인의 역량에 따라 사업의 성과가 좌우되고 있다. 그뿐만 아니라 사업담당자의 잦은 인사이동으로 사업관리 역량 및 전문성이 축적되기 어렵다. 이러한 체계적인 사업수행 구조의 부재는 결국 성과관리의 미흡과 개발효과성 저조로 이어지고 있다.

사업이 종료된 이후에도 사업성과에 대한 적절한 평가가 이루어지지 않아 계획한 목표의 달성 여부와 환류를 통한 개선이 이루어지지 않고 있다. 개별 사업 결과 보고서를 통해 사업성과를 자체적으로 보고하는 수준에 그치고 있다. 다자성 양자사업의 건수와 예산규모가 날로 증가하고 있다. 종료된 사업의 성과 평가를 바탕으로 다자성 양자원조의 지원 정당성을 확보하고, 환류를 통한 지속적인 개선이 필요하다. 이처럼 사업 단계별로 존재하는 애로사항을 개선하기 위해서는 전반적인 사업 운영 및 관리체계의 개선이 필수적이다.

〈그림 2-10〉 농식품부 다자성 양자 사업추진 흐름도



자료: 농식품부 사업담당자 인터뷰 결과를 토대로 저자 작성.

제3장

주요 공여국의 농업분야 다자성 양자원조 현황 및 추진체계

주요 공여국의 농업분야 다자성 양자원조 현황 및 추진체계⁸⁾

본 장에서는 영국, 호주, 일본, 미국, 노르웨이 등 주요 선진 공여국의 다자성 양자원조 추진 현황, 정책 동향, 추진체계 등을 검토하였다. 선정된 5개 공여국은 양자원조뿐만 아니라 다자 또는 다자성 양자원조를 적극적으로 활용하고 있는 국가이다. 이러한 선진공여국의 다자성 양자원조의 현황 및 동향을 통해 우리나라 농업분야 다자성 양자원조의 정책적 시사점을 도출하고자 노력하였다. 그러나 주요 공여국의 국제협력사업의 정책 및 전략은 우리나라의 국제개발협력위원회, 외교부, KOICA 등 같은 주무부처 또는 주관기관에서 발표하는 통합적 전략문서 외에 각 부처 또는 농업과 같은 특정 분야의 전략 및 추진체계는 찾아보기 어려웠다. 국가적 차원의 ODA 정책 아래 다자원조와 양자원조의 목적, 활용 방식, 기준 및 우선순위 등을 제시하고 있지만, 특히 다자성 양자, 더 나아가 부처 차원에서 시행되는 농업분야 다자성 양자에 대한 정책 및 전략을 찾아볼 수 없었다.

따라서 본 장에서는 주요국의 다자성 양자원조의 통계적 현황 분석과 다자협력체계의 전략 등을 통해 다자성 양자원조의 정책 방향성 및 추진 전략을 추론하여 우리나라의 농업분야 다자성 양자원조의 시사점을 도출하였다.

8) 제3장의 내용은 본 연구과제의 위탁과제로 수행한 김종섭(2020)의 내용을 인용하여 작성하였다.

1. 영국

1.1. 다자성 양자원조 현황

최근 10년간 영국 연간 ODA 규모는 110억 달러에서 196억 달러로 2배 가까이 상승하였다. 이는 OECD DAC 권고 기준인 ‘GNI 대비 ODA 비율 0.7%’를 달성하기 위한 국가적 노력의 결과물로 보인다. 지원 방식별로 살펴보면, 2018년 기준 전체 ODA 지원액의 64%가 양자 사업으로 지출되었으며, 다자사업에는 약 36%가 지출되었다. 다자성 양자원조 사업에는 동 기간 전체 ODA의 19%, 양자원조의 30%에 해당하는 37억 4,800만 달러가 지출되었다. 최근 10년간 다자성 양자원조 지출액은 증가 추세를 보이고 있으나, 전체 ODA에서의 비중은 23%에서 19%로 다소 감소하였다(<표 3-1> 참조).

〈표 3-1〉 영국 양자-다자별 ODA 지원 현황(2009~2018년)

단위: 백만 달러, %

항목	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양자	금액	7,158	7,724	8,318	8,419	10,459	11,390	11,845	11,669	11,449	12,503
	비율	65%	61%	61%	62%	59%	59%	63%	64%	63%	64%
순수 양자	금액	4,653	4,750	5,464	5,861	6,906	7,830	8,517	8,167	8,058	8,755
	비율	42%	37%	40%	43%	39%	40%	46%	45%	44%	45%
다자성 양자	금액	2,505	2,974	2,854	2,557	3,553	3,560	3,328	3,502	3,391	3,748
	비율	23%	23%	21%	19%	20%	18%	18%	19%	19%	19%
다자	금액	3,891	5,036	5,359	5,226	7,326	8,033	6,835	6,536	6,768	7,123
	비율	35%	39%	39%	38%	41%	41%	37%	36%	37%	36%
합계	금액	11,049	12,761	13,677	13,645	17,786	19,423	18,680	18,204	18,217	19,626

주: 총 지출액 기준.

자료: 김종섭(2020).

분야별 다자성 양자원조 지원 분포를 살펴보면, 영국 정부는 주로 긴급구호, 기초보건, 정부 및 시민사회, 인구정책 및 모자보건 분야에 우선적으로 지원액을 배

분하고 있다. 이들 분야는 전통적으로 다자협력사업이 효율적이고 효과적인 사업 추진에 있어 비교우위를 보이는 분야에 해당한다.

최근 10년간 영국의 농업분야 ODA는 전체 ODA 지원액에서 차지하는 비중이 2~3% 수준으로 낮은 수준이나, 증가세를 보이고 있다. 농업분야 다자성 양자원조 예산은 연도별로 큰 변동 폭을 보였으며, 전체 농업분야 양자 ODA 지출액 대비 비중은 최소 17.5%(2009년)에서 최대 46.9%(2012년)까지 변화하였다(<표 3-2> 참조). 동 기간 영국 전체 양자 ODA 대비 다자성 양자원조 비중이 약 18~23% 사이였다는 점을 고려하면(<표 3-1> 참조), 타 분야와 비교해 농업분야의 다자성 양자원조 지원 방식이 활발히 활용됐다는 것을 알 수 있다.

〈표 3-2〉 영국 양자 ODA 사업 농업분야 지원 현황(2009~2018년)

단위: 백만 달러, %

항목	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양자 ODA (A)	금액	7,158	7,724	8,318	8,419	10,459	11,390	11,845	11,669	11,449	12,503
농업 ODA (B)	금액	107	95	156	195	197	242	465	382	372	352
	비율 (B/A)	1.5%	1.2%	1.9%	2.3%	1.9%	2.1%	3.9%	3.3%	3.2%	2.8%
농업 다자성 양자 (C)	금액	19	43	35	92	79	84	206	146	98	90
	비율 (C/B)	17.5%	45.1%	22.1%	46.9%	40.0%	34.8%	44.4%	38.2%	26.3%	25.5%

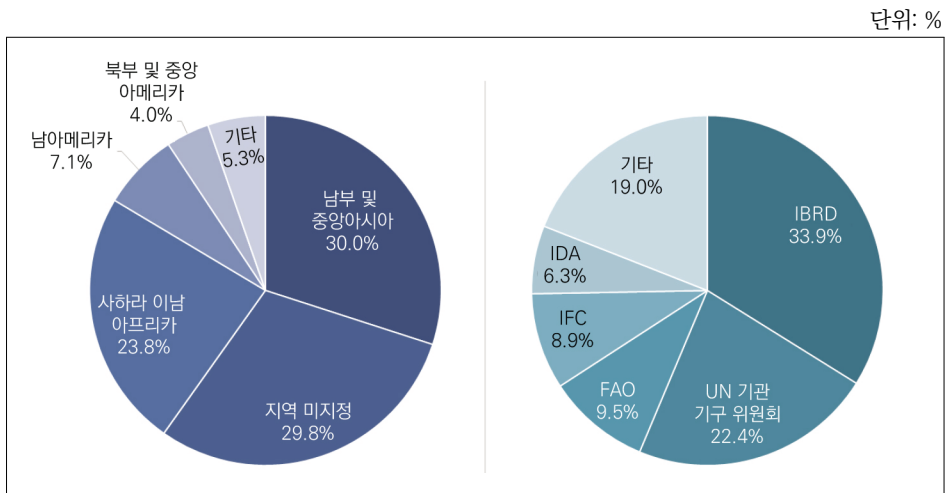
주: 총 지출액 기준.

자료: 김종섭(2020).

지난 10년간 영국의 농업분야 다자성 양자원조는 남부 및 중앙아시아 지역(30.0%)과 사하라 이남 아프리카 지역(23.8%)에서 주로 실시되었다. 이 두 지역은 영국뿐만 아니라 타 공여국도 농업분야 다자성 양자원조를 적극적으로 활용하고 있는 지역에 해당한다. 한편 지역 미지정 프로그램에도 29.8%의 예산이 배정되었는데, 이는 기후변화, 원조 소외지역 지원 등 국제 이슈에 공동 대응하기 위한 것으로 볼 수 있다.

영국은 매년 7~8개의 다자기구와 농업분야 다자성 양자원조 사업을 수행하고 있는데, 국제부흥개발은행(International Bank for Reconstruction and Development: IBRD), FAO 등의 주요 기구와는 거의 매년 협력사업을 진행하며, 최근 들어 국제 금융공사(International Finance Corporation: IFC), 국제개발협회(International Development Association: IDA) 등의 기구와 협력이 두드러진다. 기구별 대표 추진 사업은 IBRD 영양 신탁기금, UN 기후 변화 대응 생계 및 식량안보 구축 기금, FAO 농업생산성 향상 지원사업 등이 있다.

〈그림 3-1〉 영국 농업분야 다자성 양자원조 지역별, 기구별 분포(2009~2018년)



자료: 김종섭(2020).

한편 영국 정부의 농업분야 다자성 양자원조는 대개 국제기구의 특정 목적 프로그램 및 기금 지원 유형으로 지원되고 있다. 2012년 이전에는 프로젝트 원조 비중이 전체 농업분야 다자성 양자원조 지출액의 최대 35.6%까지도 차지하였으나, 2013년 이후로는 90% 이상을 다자기구 프로그램 및 기금 지원으로 집행하고 있다.

1.2. 다자성 양자원조 정책

영국 정부는 세계 평화와 안보 강화, 위기 대응 능력 강화, 글로벌 공동번영, 빈곤문제 해결 등을 자국 개발원조의 주요 목표로 설정하고, 공여국과 수원국에 모두 도움이 되는 개발원조 정책 수립 및 집행의 중요성을 강조하고 있다. 특히 영국의 개발협력전략 내에는 원조를 통한 무역과 투자 기회 모색, 일반 예산 지원 중단을 통한 원조 목표 명확화, 정부 간 번영 기금(Cross-government Prosperity Fund) 설치를 통한 투자 환경 개선 및 기회 모색 등의 내용이 포함되어 있어, 국가 이익 추구 수단으로서의 개발원조 활용을 강조하고 있다.

영국의 원조총괄기관인 국제개발부(Department for International Development: DFID)는 영국의 경험과 역량이 비교우위를 가지고 있는 국가 및 분야를 중심으로 하는 ‘원조 배분 모델’을 통해 사업을 선정하고 있다. 특히 다자협력사업은 주로 직접 원조하기 어려운 국가에 대한 지원, 국제 공동 노력이 필요하거나 기존 원조 시스템에서 소외된 영역에 대한 지원, 국제협약 및 규범 준수에 대한 지원, 다자기구의 전문성 활용이 가능한 분야에 대한 지원을 주목적으로 추진한다.

영국 내 농업분야 다자성 양자원조 부문에 국한된 전략서는 별도로 존재하지 않지만, 농업분야 개발원조 전략을 살펴보면 다음과 같다. 영국 정부는 동 전략을 통해 단기적으로는 농업 혁신(Agriculture Transformation)을 통한 농산업 발전과 상업화를 달성하여 농촌의 일자리 창출과 소득 증대에 기여하고자 하며, 중장기적으로는 농촌 전환(Rural Transition)을 실시하여 농외 일자리 및 소득 확장을 통한 제조업과 서비스업 분야로의 연계 발전을 도모하고자 한다. 농업분야 다자성 양자원조도 이러한 방향성 아래 적극적으로 활용되고 있다.

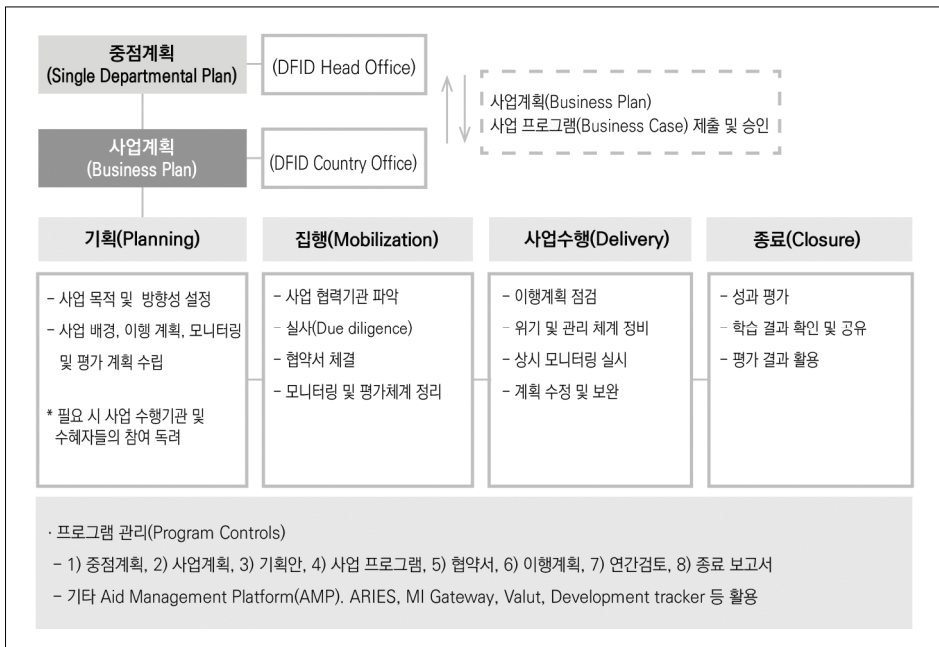
1.3. 다자성 양자 사업 운영 및 관리체계

DFID에서 발굴하는 개발원조사업은 본부의 중점계획 아래 국별 사무소가 사

업 계획, 기획안, 사업 프로그램 등을 수립하는 방식으로 추진되어, 전반적으로 국별사무소의 권한과 역할이 큰 편이라고 할 수 있다. 사업 운영 및 관리체계는 <그림 3-2>에서 확인할 수 있다.

다자성 양자원조 사업 또한 위의 체계하에서 실시된다. 우선 기획 단계에서는 수원국 정부나 다자기구의 요청에 따라 사업이 발굴된 뒤, DFID 국별사무소에서 본부에 사업기획안을 제안하여 승인을 받는다. 이 단계에서 제출되는 사업기획안에는 사업 배경, 목적, 기대효과, 성과목표(기초선, 목표치), 논리 모형, 자원 가치 등이 포함되어야 한다.

<그림 3-2> 영국 DFID 개발원조사업 운영 및 관리체계



자료: 김종섭(2020).

사업 집행단계에서는 양해각서(Memorandum of Understanding: MoU), 기여 협약서(Contribution Arrangement), 이관 협약서(Transfer Arrangement) 등에 기반하여 다자기구와 업무협의를 실시한 뒤 사업비를 집행한다. 이 과정에서 별도

의 기관 선정 절차는 없지만, 사업 수행기구의 역량 검증을 위해 실사 결과와 기존 사업 참여 경험 등을 적극적으로 반영하고 있다. 사업 착수 이후에는 주로 사업 모니터링 활동에 초점을 맞춘다. 모니터링 활동은 사업수행계획 내용을 기준으로 진행되며, 모니터링 결과보고서에 명시된 문제점 및 학습 결과는 다시 사업 수행 계획에 반영하여 효과적인 사업을 추진할 수 있도록 한다.

사업 종료 이후 진행되는 평가는 일반적인 사업평가 절차 및 형식을 따르나, 영국 독립원조평가위원회(Independent Commission for Aid Impact: ICAI)에서 특정 다자기구가 수행한 다자성 양자원조 사업을 종합하여 평가하기도 한다. 또한 영국 정부는 다자개발검토보고서(Multilateral Development Review) 발간을 통해 38개 주요 다자기구들에 대한 평가 결과를 제시하고 있다. 본 보고서상의 주요 평가 기준으로는 DFID 전략과 인도주의 목표와의 부합성, 다자기구 역량과 투명성 등이 있다. 영국 정부는 본 보고서의 평가 결과에 따라 기준 미달 기구에 대해 개선을 요구하거나 지원을 중단하는 방식으로 사업 성과관리 노력을 기울이고 있다.

2. 호주

2.1. 다자성 양자원조 현황

지난 10년간 호주의 ODA 지출액은 2012년 약 55억 달러를 정점으로 감소세에 접어들었으며, 2018년에는 총 ODA 규모가 약 32억 달러 수준으로 최고치에 비해 40% 정도 감소하였다. 이는 2013년 호주의 개발원조 정책 및 체제 개편에 따라 호주의 개발원조 총괄기관이었던 AUSAID가 외교통상부(Department of Foreign Affairs and Trade: DFAT) 프로그램으로 통합된 결과라고 볼 수 있다. 호주의 ODA 규모는 2018년 기준 양자사업이 81%, 다자사업이 19%를 차지하고 있으며, 다자성 양자사업은 전체 ODA 대비 19%, 전체 양자원조의 23% 정도의 비중을 차

지하고 있다(<표 3-3> 참조).

호주 정부에서 다자성 양자원조 사업을 가장 많이 지원하는 분야는 정부 및 시민사회, 기초보건, 긴급구호, 식량원조 등으로 앞선 영국의 경우와 마찬가지로 다자협력사업이 사업추진의 비교우위를 지니고 있는 분야에 재원이 집중되어 있다.

〈표 3-3〉 호주 양자-다자별 ODA 지원 현황(2009~2018년)

단위: 백만 달러, %

항목	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양자	금액	2,312	3,299	4,153	4,650	4,228	3,521	2,756	2,294	2,441	2,554
	비율	84%	86%	86%	84%	86%	80%	79%	70%	80%	81%
순수 양자	금액	1,770	2,441	2,871	3,502	3,343	2,569	2,118	1,716	1,958	1,961
	비율	64%	64%	59%	64%	68%	58%	61%	52%	64%	62%
다자성 양자	금액	542	858	1,282	1,148	885	952	638	577	483	592
	비율	20%	22%	27%	21%	18%	22%	18%	18%	16%	19%
다자	금액	450	539	674	863	696	884	741	987	624	599
	비율	16%	14%	14%	16%	14%	20%	21%	30%	20%	19%
합계	금액	2,762	3,838	4,827	5,513	4,924	4,405	3,497	3,281	3,065	3,152

주: 총 지출액 기준.

자료: 김종섭(2020).

<표 3-4>에서 볼 수 있듯, 최근 10년간 호주의 농업분야 ODA 지원 규모 및 비중은 잦은 변동 추이를 기록하였다. 2011년 호주의 농업분야 ODA 지출액은 약 2억 1천만 달러로 최고치를 경신한 뒤 점차적인 감소 추세를 보이고 있다. 하지만 전체 ODA 대비 농업분야 ODA 비중은 2009년 약 3.2% 수준에서 2018년 약 5.1% 수준으로 상승한 것을 확인할 수 있다. 농업분야 다자성 양자원조는 2011년 전체 다자성 양자원조 지출액의 39.6%까지 차지하며 활발하게 운영되어 왔으나, AUSAID의 통폐합에 따른 정책 변화에 따라 그 비중이 급감하였다가, 최근 다시 점차적인 회복세를 보이고 있다. 2018년 농업분야 ODA 지출액 대비 다자성 양자원조 규모는 14.6% 수준으로, 전체 분야별 다자성 양자원조 평균인 19%에 다소 미치지 못한다.

〈표 3-4〉 호주 양자 ODA 사업 농업분야 지원 현황(2009~2018년)

단위: 백만 달러, %

항목	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양자 ODA (A)	금액	2,312	3,299	4,153	4,650	4,228	3,521	2,756	2,294	2,441	2,554
	비율 (B/A)	3.2%	5.5%	5.0%	4.4%	3.5%	3.0%	2.7%	4.3%	5.0%	5.1%
농업 ODA (B)	금액	74	180	210	205	149	104	73	99	121	131
	비율 (B/A)	3.2%	5.5%	5.0%	4.4%	3.5%	3.0%	2.7%	4.3%	5.0%	5.1%
농업 다자성 양자 (C)	금액	8	50	83	28	54	9	8	6	14	19
	비율 (C/B)	11.0%	27.9%	39.6%	13.5%	36.2%	8.4%	11.0%	5.7%	11.8%	14.6%

주: 총 지출액 기준.

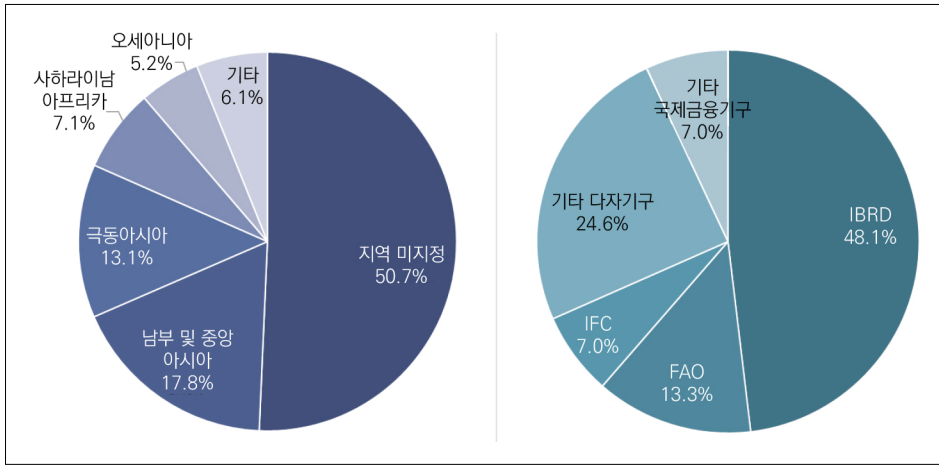
자료: 김종섭(2020).

호주는 지난 10년간 절반 이상의 농업분야 다자성 양자원조 지출액을 지역 미 지정 사업으로 지출해왔다. 이러한 추세는 호주 정부가 농업분야 다자성 양자원 조 지원에 있어 앞선 사례인 영국과 마찬가지로 국제사회 공동이슈 대응에 비중을 두고 있다는 점을 시사한다. 그 외 지역 배분상의 특징으로는 오세아니아 지역에 대한 지속적 지원을 꼽을 수 있다. 이는 호주가 인도양, 태평양 지역을 대상으로 한 개발원조에 전략적인 우선순위를 두고 있기 때문이라고 할 수 있다.

협력기구별 분포를 살펴보면, 호주의 농업분야 다자성 양자원조는 매년 소수의 특정 기관에 집중되는 경향을 보인다. 가장 큰 비중을 차지하는 다자기구는 IBRD로, 지난 10년간 지출된 예산 중 약 48.1%가 IBRD를 통해 집행되었다. 또한 연도별로 특정 기구에 예산이 집중되는 경향도 보인다. 예를 들어, 2010년, 2012년, 2013년에는 IBRD에 약 66~72%의 예산이 집중되었으며, 2014년에는 FAO (72%), 2018년에는 세계은행(50%) 등의 다자기구에 절반 이상의 예산이 투입되는 경향을 볼 수 있다. 이는 호주 정부의 농업분야 관련 국제기구의 네트워크 부족에 기인하기보다는, 사업에 대한 전략적 선택이었다고 판단된다. 대표적인 농업분야 다자성 양자원조 사업으로는 IBRD 민간 및 농촌 분야 발전 기금, UN 생계 및 식량 안보 구축 사업 등이 있으며, 전반적으로 농업과 직접 관련된 지원활동보다는 인도주의적 지원, 민간분야 발전 및 무역 활동 지원 등을 위한 프로그램을 더 많이 지원하고 있는 모습이다.

〈그림 3-3〉 호주 농업분야 다자성 양자원조 지역별, 기구별 분포(2009~2018년)

단위: %



자료: 김종섭(2020).

마지막으로 호주 역시 영국과 마찬가지로 농업분야 다자성 양자원조 지원 유형 중 국제기구의 특정 목적 프로그램 및 기금 지원 유형에 가장 많은 예산을 투입하고 있다. 하지만 연도별로 프로젝트 원조, 기타 기술 지원, 합동기금 지원 등의 다양한 지원 유형을 활용하고 있는 경향도 보인다. 이를 미루어 볼 때, 호주는 무조건적으로 국제기구의 프로그램 및 기금 지원을 우선적으로 지원한다기보다는, 수원 국내 사업 수요를 파악한 뒤 가장 적합한 지원 유형을 선택하여 결정하는 것으로 보인다.

2.2. 다자성 양자원조 정책

호주는 민간분야 발전과 인간개발을 호주 원조의 핵심 성과목표로 설정하고 있다. 또한 주요 개발원조 분야로 ‘인프라, 무역 촉진 및 경쟁력 강화’, ‘농어업’, ‘거버넌스’, ‘보건 및 교육’, ‘인도주의적 지원 및 재난위험 감소’를 제시하고 있으며, 특히 인도양, 태평양 지역에 원조 지원을 집중할 계획을 지속적으로 밝히고 있다.

다만, 지난 2013년 호주의 개발원조 총괄기관이었던 AUSAID가 외교통상부 산하 프로그램으로 통합된 이후, 과거에 비해 호주의 개발원조는 독립된 기능보다 외교통상 정책의 일부로서 기능이 강조되는 모습을 보인다. 다자성 양자원조 사업의 지원은 사업 목표의 효과적 달성과 함께 사업 가시성 확보, 국제기구의 전문성 및 네트워크 활용, 행정비용 절감, 정치적으로 민감한 국가 지원, 양자원조 소외 국가 지원 등에 주로 초점을 맞추고 있다.

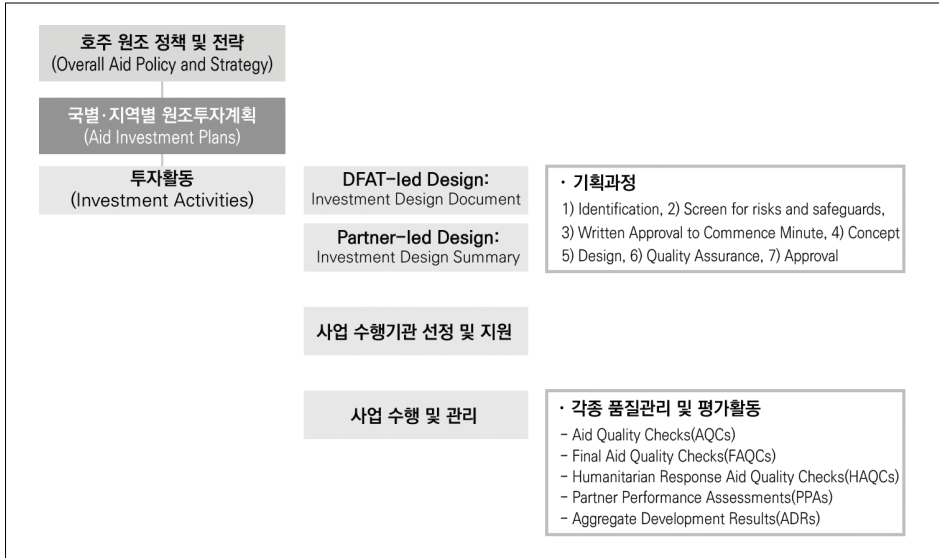
특히 농업은 호주 개발원조 정책 핵심 분야 중 하나로, 농업분야 내 세부 중점 협력분야로는 ‘시장 강화’, ‘생산성 및 지속가능한 자원 활용’, ‘효과적인 정책 및 거버넌스 구축’ 등을 제시하고 있다. 호주 정부는 농업분야 다자성 양자원조 분야에 특정한 정책은 존재하지 않으나, 지역이나 국제사회 공동 문제 해결을 위해 다자기구에 대한 지원을 실시하고 시장 확대, 정책 및 무역 환경 개선을 위한 노력을 강조하고 있다.

2.3. 다자성 양자 사업 운영 및 관리체계

호주의 개발원조 사업은 국별, 지역별 원조 투자 계획 아래 현지 사무소에서 사업을 발굴 및 기획을 하고 있으며, 구체적인 체계는 아래 <그림 3-4>와 같다.

우선 호주의 다자성 양자 사업은 호주 정부가 아닌 다자기구 및 수원국이 중심이 되어 발굴 및 기획을 하고 있다. 이 단계에서 작성되는 투자기획요약서(Investment Design Summary)에는 사업의 배경 및 현황, 발전 제약 요소, 사업목표 및 성과, 자원 가치, 호주 외교통상부(DFAT)의 역할 및 참여기회, 모니터링 및 평가 요소, 범분야 이슈, 예산, 위기관리 및 품질관리에 관한 내용이 포함되어야 한다.

〈그림 3-4〉 DFAT 프로그램 기획 및 운영 단계



자료: 김종섭(2020).

사업착수 이후 호주의 다자성 양자원조 사업은 타 양자원조 사업과 동일한 방식으로 관리되나, 다자성 양자원조 사업의 경우 사업 가시성 확보를 위한 홍보 및 로고 활용을 강조하여 해당 사업이 호주 정부의 지원으로 수행되었음을 강조하고 있다.

사업 종료 이후에는 투자품질보고(Investment Quality Reporting) 시스템을 통해 사업 성과를 평가하는데, 이는 크게 세 가지 활동으로 구분된다. 먼저 원조 품질 확인(Aid Quality Checks)은 전반적인 사업 추진 과정이나 결과들을 점검하는 활동으로 매년 현지사무소를 통해 실시되고 있다. 다음으로 협력국에서 추진되는 여러 개별사업들에 대한 종합적인 평가를 실시하는 종합발전결과(Aggregate Development Results: ADR) 평가가 있다. DFAT는 3백만 달러 이상의 프로그램에 대해 반드시 ADR을 실시하고 있고, 해당 평가 결과를 통해 공공외교, 커뮤니케이션 활동, 원조 효과성 확인, 원조 전략 및 정책 개발 등에 활용코자 한다. 또한 DFAT는 국별 프로그램 및 개별 사업 등에 대한 평가뿐만 아니라, 수행기관에 대한 평가도 실시하고 있다. 사업 수행기관에 대한 평가(Partner Performance Assessment)

는 수행기관이 정해진 계약 요건을 적절히 수행하였는지를 중심으로 이뤄지고 있다. 이외에도 호주 정부는 다자기구들에 대한 별도의 정기평가 보고서(Australian Multilateral Assessment)를 발간해왔는데, 동 보고서를 통해 기존에 협력사업을 수행한 다자기구의 사업성과 및 역량 수준을 평가하여 향후 해당 기구와의 사업 기획 및 예산 편성에 참고하는 용도로 활용하고 있다.

3. 일본

3.1. 다자성 양자원조 현황

최근 10년간 일본의 ODA 규모는 2013년 약 224억 달러 규모를 정점으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 이는 일본 ODA 규모의 상당 부분을 차지했던 부채탕감(Debt relief) 활동이 더 이상 추진되지 않으며, 엔화 약세로 인한 달러 기준 ODA 총액이 줄어들었기 때문이다. 일본의 ODA 사업은 2018년 기준 양자사업 약 77%, 다자사업 약 23%의 비중으로 구성되어 있어, 양자사업이 대부분의 비중을 차지한다. 다자성 양자사업은 2018년 전체 ODA의 8%의 비중을 차지하였는데, 2009년 4% 수준이었던 점을 고려하면 그 비중이 많이 상승하였지만 여전히 다른 공여국들에 비해 낮은 수준이다.

한편 일본의 다자성 양자원조는 주로 긴급구호, 기타 다자분야, 정부 및 시민사회, 기초보건 등의 분야에서 실시되고 있다. 이 또한 앞선 영국, 호주 사례와 마찬가지로 다자기구의 비교우위가 존재하는 분야에 해당한다.

〈표 3-5〉 일본 양자-다자별 ODA 지원 현황(2009~2018년)

단위: 백만 달러, %

항목	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양자	금액	12,965	15,144	15,894	14,457	19,444	12,570	11,985	13,409	14,734	13,269
	비율	80%	80%	80%	77%	87%	79%	80%	80%	81%	77%
순수 양자	금액	12,251	13,893	14,323	13,102	17,880	11,034	10,304	11,845	13,126	11,981
	비율	75%	74%	72%	70%	80%	69%	69%	71%	72%	70%
다자성 양자	금액	714	1,251	1,571	1,355	1,565	1,536	1,681	1,564	1,608	1,288
	비율	4%	7%	8%	7%	7%	10%	11%	9%	9%	8%
다자	금액	3,290	3,720	3,888	4,202	2,970	3,355	3,037	3,368	3,382	3,965
	비율	20%	20%	20%	23%	13%	21%	20%	20%	19%	23%
합계	금액	16,255	18,865	19,782	18,659	22,414	15,925	15,022	16,778	18,117	17,234

주: 총 지출액 기준.

자료: 김종섭(2020).

최근 10년간 일본 농업분야 ODA의 비중은 2009년 약 5억 6천만 달러에서 2018년 약 3억 9천만 달러 규모로 전반적으로 감소하는 추세를 보이며, 전체 양자 원조에서 차지하는 비중도 약 4.3%에서 3%로 감소하였다. 농업분야 다자성 양자 원조 비중은 유동적인 경향을 보인다. 예를 들어 2014년에는 전체 농업분야 양자 원조 대비 3.0% 수준에 머물렀으나, 2018년에는 약 12.1%까지 상승하기도 하였다. 다만 여전히 다른 공여국들에 비해 농업분야 다자성 양자원조 활용 비율이 낮은 편이다. 이는 농업분야에 국한된 추세라기보다는 일본 개발원조 전체 지출액 중 다자성 양자원조 사업 지원 비중이 낮은 것으로 해석할 수 있다.

〈표 3-6〉 일본 양자 ODA 사업 농업분야 지원 현황(2009~2018년)

단위: 백만 달러, %

항목	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양자 ODA (A)	금액	12,965	15,144	15,894	14,457	19,444	12,570	11,985	13,409	14,734	13,269
농업 ODA (B)	금액	562	548	558	539	506	390	387	464	441	394
	비율 (B/A)	4.3%	3.6%	3.5%	3.7%	2.6%	3.1%	3.2%	3.5%	3.0%	3.0%
농업 다자성 양자 (C)	금액	24	49	51	19	28	12	34	32	20	48
	비율 (C/B)	4.3%	9.0%	9.1%	3.5%	5.6%	3.0%	8.7%	6.9%	4.4%	12.1%

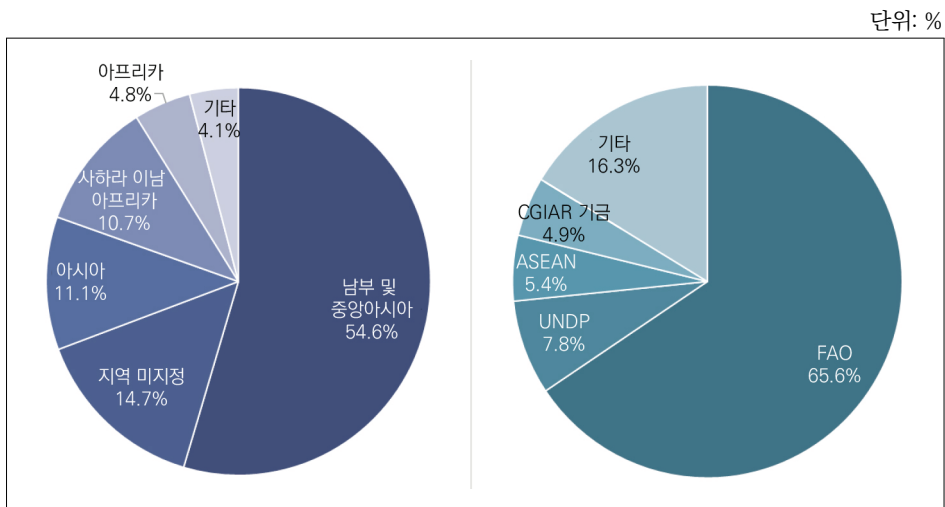
주: 총 지출액 기준.

자료: 김종섭(2020).

일본의 농업분야 다자성 양자원조는 전통적으로 세계식량기구(FAO)에 높은 의존도를 보이며, 최근 10년간 전체 농업분야 다자성 양자원조의 약 65.6%가 FAO를 통해 집행되었다. 특징적인 부분은 동남아시아국가연합(Association of Southeast Asian Nations: ASEAN), 메콩강위원회(Mekong River Commission: MRC), 아시아생산성기구(Asian Productivity Organization: APO) 등 지역 기반 다자기구에 대한 지원도 지속적으로 이루어지고 있다는 점이다. 기구별 주요 사업으로는 FAO의 기후변화대응 토양관리사업, APO의 아시아 지역 식량가치사슬 개선을 위한 민관협력 기금 등이 있다.

지역별로는 남부 및 중앙아시아 지역을 대상으로 한 지원이 과반수를 차지하고 있다. 이는 일본이 아시아 지역에 전략적인 원조 우선순위가 있기 때문으로 해석된다. 지원 유형별 예산분포상에서는, 원하는 국가와 분야를 명확히 지정하는 프로젝트 원조 유형이 높은 비중을 차지하고 있다. 이를 통해 일본 정부는 개별 다자성 양자원조 사업을 철저하게 관리하고 자국의 이해관계를 반영하고 있다.

〈그림 3-5〉 일본 농업분야 다자성 양자원조 지역별, 기구별 분포(2009~2018년)



자료: 김종섭(2020).

3.2. 다자성 양자원조 정책

일본은 개발원조를 통해 국가의 외교적·상업적 목적을 달성하는 데에 높은 관심을 가지고 있으며, ‘국제사회의 평화와 안보 달성 기여’, ‘인간 안보 증진’, ‘수원국의 자생적 발전 기반 구축’이라는 목표 아래 원조를 수행하고 있다. 일본의 총 ODA 예산에서 다자협력사업이 차지하는 비중은 크지 않지만, 여전히 일본은 다자기구에 가장 많은 기여를 하는 국가 중 한 곳이다. 일본은 다자협력사업을 통해 다자기구들의 전문성과 광범위한 네트워크를 활용하여 양자협력에 쉽지 않은 분야나 지역 전반의 지원을 실시하고자 한다. 특히 일본의 다자성 양자원조는 국제원조의 흐름을 양자원조 정책에 반영함과 동시에 일본이 비교우위를 가지고 있는 원조 분야 및 방법에 대해 전파하고, 양자와 다자원조 간의 결합을 통해 원조 효과성을 제고하기 위해 추진되고 있다.

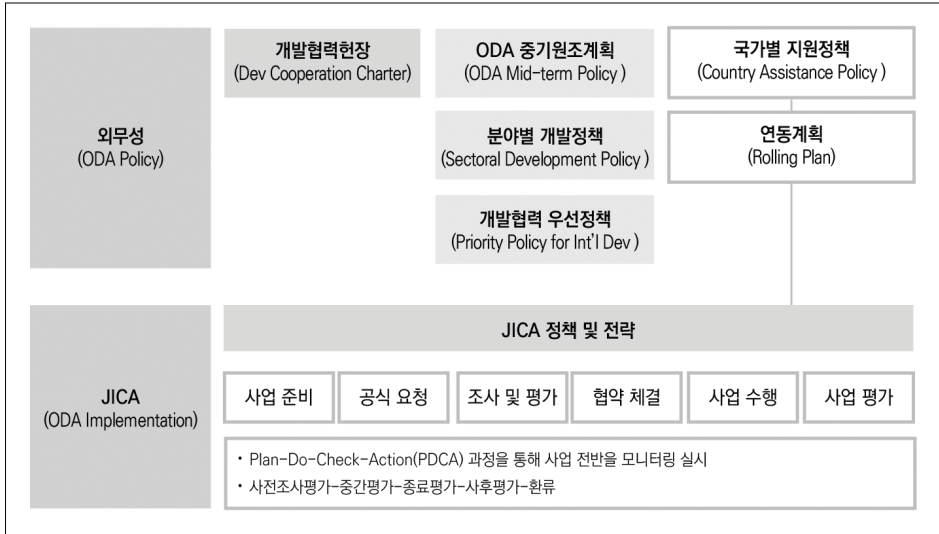
일본의 농업분야 개발원조 사업은 과거 농업분야 감소를 통한 개발도상국 빈곤 감소에 기여한다는 전통적인 목표에서 벗어나 최근 개발도상국 성장의 한 축으로서의 농업의 기능과 중요성을 강조하며 포용적이고 지속가능한 질적 경제성장(Quality Growth)을 목표로 하고 있다. 일본의 양자원조 총괄기관인 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency: JICA)는 개도국 농업분야 발전 목표로 지속가능한 농업생산, 안정적인 식량 공급, 농촌지역 활성화를 제시하고 있다.

일본의 농업분야 다자성 양자원조 추진을 위한 정책은 따로 확인하기 어려웠으나, 타 공여국 사례에서처럼 일본의 농업분야 원조 정책목표에 부합하고, 각 다자기구가 비교우위를 가진 분야를 중심으로 사업을 추진한다고 추정할 수 있다.

3.3. 다자성 양자 사업 운영 및 관리체계

일본의 원조사업은 외무성이 수립한 국가 정책 아래 JICA가 세부적인 분야별·국별 전략과 함께 사업계획 조사보고서와 협력 프로그램 계획을 작성하는 방식으로 추진된다. 자세한 내용은 아래 <그림 3-6>과 같다.

〈그림 3-6〉 JICA 프로그램 기획 및 운영 단계



자료: 김종섭(2020).

일본 정부는 다자성 양자원조 사업 운영 및 관리체계에 대해 별도의 문서를 공개하고 있지 않다. 이에 전반적인 일본 양자원조를 총괄하는 JICA의 수행체제로 다자성 양자원조 사업 운영 및 관리체계를 추론해보자면 다음과 같다.

우선 기획단계에서는 JICA 본부와 현지사무소에서 사업 적정성 검토를 위한 기초조사를 기획하고 외부 업체에서 조사를 수행한 뒤, 수원국의 공식 사업요청이 이루어진다. 다자성 양자원조 사업의 경우 현지사무소가 아닌 JICA 본부 및 관련 부처에서 직접 관리한다.

사업 수행단계에서 공식적으로 정해진 다자기구의 역할 분담 및 원칙은 없으나, 각 기구의 역량과 절차에 따라 개별적으로 협상하여 조달 절차를 수행하고 있다. 이때 다자기구는 JICA의 사업 전반적인 모니터링 및 자문에 기반하여 사업을 수행한다.

사업종료 시, 개별 프로젝트사업에 대해서는 PDCA(Plan-Do-Check-Act) 사이클을 활용한 평가를 실시한다. 특히 일본 정부는 2017년부터 외무성 산하에 국제기구 평가국을 설치하여 주요 국제기구에 대한 독립적인 평가를 시작하였으며 이를

차년도 예산 심사에 반영하고 있다. 가장 최근 발간된 2019년 국제기구 평가보고서에는 총 81개 기구에 대한 평가 결과가 요약되어 있다.

4. 미국

4.1. 다자성 양자원조 현황

최근 10년간 미국의 ODA 규모는 전반적으로 증가하는 추세를 보이고 있다. 특히 트럼프 정부 초기, 국익을 중시하는 정책 기조로 인해 ODA 예산에 급격한 삭감이 있을 것이라는 우려의 목소리가 있었으나, 아직까지 총 ODA 규모에는 큰 변화가 없다. 다만 순수다자 예산은 크게 삭감되어 2016년 약 59억 달러에서 2018년 약 39억 달러 규모로 축소되었다. 이는 우선 트럼프 정부의 정책 우선 순위가 국제기구의 전반적인 방향성과 일치하지 않고, 더 나아가 국제기구의 사업 효과성에 대해 큰 신뢰를 가지지 않는 데 비롯한다. 이에 반해, 미국의 정책 목표와 참여를 구체화할 수 있는 다자성 양자원조의 경우 지난 2009년 약 44억 달러에서 2018년 약 64억 달러 수준으로 증가하였다. 미국의 ODA 지출액은 2018년 기준 양자사업 약 89%, 다자사업 약 11%의 비중으로 구성되어 있는데 이 중 다자성 양자사업은 전체 ODA의 18%를 차지한다.

한편 최근 미국의 다자성 양자원조는 주로 긴급구호, 식량원조, 기초교육, 정부 및 시민사회, 기초보건 분야에서 실시되었다. 이는 타 공여국과 유사한 순위이지만, 특히 미국이 긴급구호 및 식량원조 분야를 정책적으로 지원하고 있음을 유추할 수 있다.

〈표 3-7〉 미국 양자-다자별 ODA 지원 현황(2009~2018년)

단위: 백만 달러, %

항목	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양자	금액	25,527	26,774	28,601	26,154	27,049	28,263	27,402	29,258	30,723	30,668
	비율	87%	88%	89%	83%	85%	83%	86%	83%	87%	89%
순수 양자	금액	21,106	22,361	24,326	21,725	22,485	22,282	21,691	23,165	24,320	24,288
	비율	72%	73%	75%	69%	70%	66%	68%	66%	69%	70%
다자성 양자	금액	4,420	4,413	4,274	4,429	4,564	5,981	5,712	6,093	6,404	6,380
	비율	15%	14%	13%	14%	14%	18%	18%	17%	18%	18%
다자	금액	3,657	3,741	3,672	5,229	4,906	5,586	4,331	5,876	4,725	3,852
	비율	13%	12%	11%	17%	15%	17%	14%	17%	13%	11%
합계	금액	29,185	30,516	32,274	31,383	31,955	33,850	31,734	35,135	35,449	34,520

주: 총 지출액 기준.

자료: 김종섭(2020).

최근 10년간 미국 농업분야 ODA 비중은 지난 2015년 13억 9천만 달러 수준을 기록한 이후 지속적으로 감소하여 2018년 10억 2천만 달러 규모로 감소하였으나, 농업분야 다자성 양자원조 비중은 2009년 7.2%에서 2018년 14.8%로 증가 추세를 보인다. 하지만 미국도 일본과 마찬가지로 타 공여국에 비해 농업분야 다자성 양자활용 비중이 낮은편이다.

〈표 3-8〉 미국 양자 ODA 사업 농업분야 지원 현황(2009~2018년)

단위: 백만 달러, %

항목	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양자 ODA (A)	금액	25,527	26,774	28,601	26,154	27,049	28,263	27,402	29,258	30,723	30,668
농업 ODA (B)	금액	1,032	1,398	1,360	1,238	1,137	1,345	1,390	1,360	1,159	1,021
	비율 (B/A)	4.0%	5.2%	4.8%	4.7%	4.2%	4.8%	5.1%	4.6%	3.8%	3.3%
농업 다자성 양자 (C)	금액	75	173	112	179	124	263	249	289	148	151
	비율 (C/B)	7.2%	12.4%	8.3%	14.4%	10.9%	19.6%	17.9%	21.3%	12.8%	14.8%

주: 총 지출액 기준.

자료: 김종섭(2020).

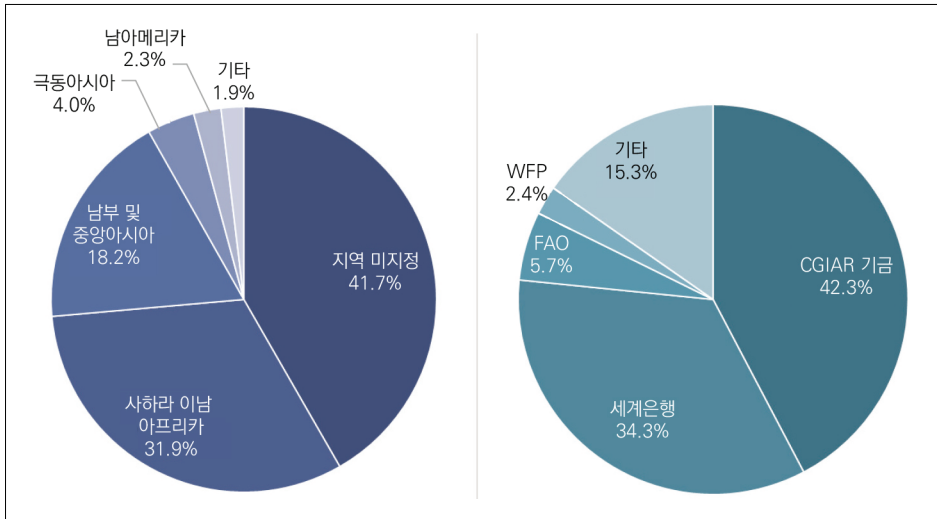
미국의 농업분야 다자성 양자원조는 CGIAR 기금(42.3%)과 세계은행(34.3%)을 통해 대부분 집행되었으나, 지난 10년간 28개의 다자기구와 다자성 양자원조 사업을 수행하는 등 다양한 협력 채널을 활용하려는 경향을 보인다. 또 다른 특징으로는 아동, 여성, 인권 등 범분야 이슈를 다루는 다자기구와의 사업을 지속적으로 수행하고 있다는 점이다. 농업분야 주요 다자성 양자원조 사업으로는 FAO 소농 생산성 및 수익 증진 기금, 세계은행 농업보험 발전 프로그램 등이 있다.

지역별 배분을 살펴보면, 영국, 호주와 마찬가지로 미국 역시 지역 미지정 지원액이 높은 비중을 차지하고 있다. 그 외에는 미국국제개발처(United States Agency for International Development: USAID)의 ‘Feed the Future’ 프로그램이나 세계은행의 ‘글로벌농업식량안보프로그램(Global Agriculture and Food Security Program: GAFSP)’이 집중되는 사하라 이남 아프리카와 남부 및 중앙아시아에 지원 비중이 높은 경향을 보인다. 이는 해당 지역의 사업 수요가 높기 때문이기도 하지만, 기존에 양자, 다자원조 사업이 많이 추진되고 있는 지역에 다자성 양자원조 사업을 추진하여 사업 간 연계 및 효과성 증진을 의도하였다고 이해할 수 있다.

또한 미국의 농업분야 다자성 양자원조는 2009년 일부 기술지원 예산을 제외하고는 전체 예산이 국제기구의 특정 목적 프로그램 및 기금 지원 유형으로 지원되었다. 이는 농업분야뿐만 아니라 타 분야에서도 공통적으로 나타나는 경향으로, 미국 정부가 별도의 신규 프로젝트를 기획하기보다는 기존 국제기구의 프로그램이나 이니셔티브 중 미국의 정책 방향에 부합하는 프로그램을 선택하여 지원한다고 해석할 수 있다.

〈그림 3-7〉 미국 농업분야 다자성 양자원조 지역별, 기구별 분포(2009~2018년)

단위: %



자료: 김종섭(2020).

4.2. 다자성 양자원조 정책

2016년 트럼프 정부가 들어선 이후, 미국은 자국 우선주의 정책적 노력의 일환이자 국익을 추구하기 위한 전략적 도구로서의 개발원조를 추진하고 있다. 미국은 여러 정책문서, 전략서, 정책 계획을 통해 원조와 국익과의 관계를 강조하고 경제협력 기회 활성화, 개발도상국의 자조적 발전(self-reliance)을 강조하고 있다.

미국도 다른 주요 공여국들과 마찬가지로 국제사회 공동 개발 목표에 대한 지원, 양자원조로 해결되기 어려운 사안이나 국가에 대한 지원, 국제사회에서 미국의 리더십 제고 등을 위해 다자협력사업을 지원하고 있고, 다자성 양자원조는 다자기구의 프로그램이 미국의 원조 정책목표에 부합하거나, 사업 수행에 비교우위가 있는 경우에 실시하고 있다. 특히 최근 트럼프 정부 출범 이후, 다자원조에 대한 적절성과 효과성에 대한 비판과 함께 다자기구에 대한 체계적인 평가 필요성과 다자성 양자원조 비중 확대 필요성이 제기됨에 따라 점차 다자성 양자원조 예산 비

중이 커질 것으로 예상된다.

최근 미국의 농업분야 개발원조 사업은 식량안보에 초점이 맞춰져 있다. 미국 정부는 식량안보 문제 해결을 위해 ‘포용적이고 지속가능한 농업 기반 경제성장’, ‘각종 위기상황에 대한 인간과 시스템의 회복성 강화’, ‘충분한 영양 공급’을 목표로 설정하고, 협력국 정부, 다자기구, 시민사회, 연구기관, 민간분야를 비롯한 전 정부적인 노력과 참여를 도모하고 있다. 이러한 미국 정부의 전 세계 농업분야 식량안보 목표 달성을 위해 USAID는 전반적인 사업 조정 역할을 담당하는 한편, ‘Feed the Future’ 이니셔티브, 긴급 식량지원 프로그램 운영 등을 실시하고 있다. 주목할 만한 점은, 미국이 자국 농업 ODA 이니셔티브인 ‘Feed the Future’를 활용하여 세계은행의 GAFSP를 지원한 사례가 있다는 점이다. 이를 통해 미국 정부는 국가의 정책적 우선순위 아래 양자, 다자, 다자성 양자원조를 통합적으로 활용하여 목표를 달성하고자 하는 기조를 유지하고 있음을 알 수 있다.

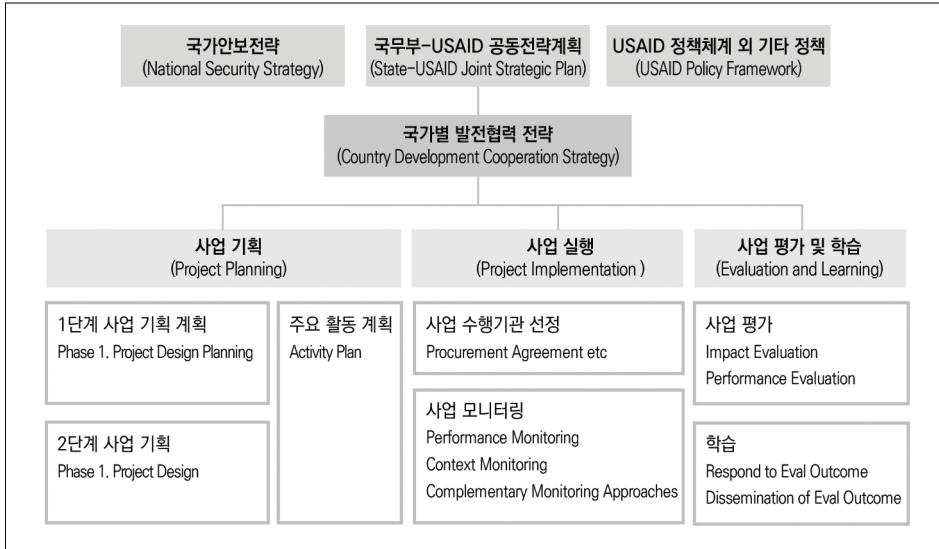
4.3. 다자성 양자 사업 운영 및 관리체계

USAID는 국가별 발전협력 전략과 프로그램 단위의 관리체계를 구축하고 있어, 통상 프로젝트 단위의 관리체계를 지닌 다른 공여국 및 다자기구들과 차별점이 있다. 구체적인 사업 기획 및 운영에 관한 내용은 <그림 3-8>에서 볼 수 있다.

기획 단계의 다자성 양자원조 사업의 경우 국별사무소가 대부분의 사업 계획 결정 및 이행 절차를 추진한다. 그 후 사업 계획 수립단계에서 다자기구가 사업시행기관으로 적절하다고 판단할 경우 자체 국제기구 협약 기준에 따라 수행기구 선정 절차를 거친다. 특히 2020년 1월부터는 기구역량평가(Organizational Capacity Reviews)를 통해 국제기구의 과거 실적 및 평가, 평가 결과 등을 검토하고 있다.

사업수행 및 평가단계에서는 모니터링, 평가, 학습 과정을 통해 사업 성과관리를 실시하며, 특히 사업 가시성 확보를 위해 브랜딩과 마케팅 기준에 따라 USAID의 지원 사실을 명시하고 있다.

〈그림 3-8〉 USAID 프로그램 기획 및 운영 단계



자료: 김종섭(2020).

5. 노르웨이

5.1. 다자성 양자원조 현황

노르웨이의 ODA 규모는 2013년까지 점차적으로 증가하였다가, 다시 감소하는 추세를 보인다. 다자성 양자원조 규모는 2009년 약 9억 9천만 달러(25%) 규모에서 2018년 약 13억 7천만 달러(32%)까지 증가하였다. 노르웨이의 ODA 사업은 2018년 기준 양자사업 76%, 다자사업 24%의 비중으로 구성되어 있으며, 다자성 양자사업은 전체 ODA의 32%를 차지한다. 노르웨이는 전체 ODA의 55.7%를 다자협력사업으로 지출하는 등 다자기구를 적극적으로 활용하는 국가이다.

최근 노르웨이의 다자성 양자원조는 주로 긴급구호, 기초교육, 일반 환경보호, 정부 및 시민사회, 기초보건 분야 등에서 실시되었다. 특징으로는 상위 4개 분야

의 비중이 10~20%로 고루 배분되어 있어, 전반적으로 특정 분야에 집중하기보다는 여러 분야에 다양하게 배분되고 있다는 점이 있다. 또, 타 공여국들과 달리 일반 환경보호 분야에 상대적으로 많은 지원액을 배분한다는 특징이 있다.

〈표 3-9〉 노르웨이 양자-다자별 ODA 지원 현황(2009~2018년)

단위: 백만 달러, %

항목	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양자	금액	3,120	3,248	3,276	3,290	4,214	3,914	3,334	3,474	3,151	3,275
	비율	77%	76%	73%	73%	77%	77%	77%	79%	76%	76%
순수 양자	금액	2,129	2,197	2,244	2,237	3,032	2,582	2,344	2,494	1,915	1,906
	비율	53%	51%	50%	49%	55%	51%	54%	57%	46%	44%
다자성 양자	금액	992	1,051	1,032	1,053	1,182	1,331	989	980	1,235	1,369
	비율	25%	25%	23%	23%	22%	26%	23%	22%	30%	32%
다자	금액	918	1,019	1,194	1,230	1,266	1,197	971	929	998	1,028
	비율	23%	24%	27%	27%	23%	23%	23%	21%	24%	24%
합계	금액	4,038	4,266	4,470	4,520	5,480	5,110	4,304	4,403	4,148	4,303

주: 총 지출액 기준.

자료: 김종섭(2020).

최근 10년간 노르웨이 농업분야 ODA 비중은 지난 2013년 1억 3천만 달러까지 증가하였다가, 2018년에는 약 6천만 달러 규모로 감소하였다. 이는 전체 ODA 대비 약 1~3% 정도의 적은 비중으로, 노르웨이의 개발원조 부문에서 농업분야가 차지하는 우선순위가 그다지 크지 않음을 시사한다. 농업분야 다자성 양자원조 비중은 심한 변동 폭을 보이고 있지만, 타 공여국의 농업분야 다자성 양자원조보다는 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 3-10〉 노르웨이 양자 ODA 사업 농업분야 지원 현황(2009~2018년)

단위: 백만 달러, %

항목	구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
양자 ODA (A)	금액	3,120	3,248	3,276	3,290	4,214	3,914	3,334	3,474	3,151	3,275
농업 ODA (B)	금액	68	61	78	76	134	113	83	57	79	60
	비율 (B/A)	2.2%	1.9%	2.4%	2.3%	3.2%	2.9%	2.5%	1.6%	2.5%	1.8%
농업 다자성 양자 (C)	금액	20	13	9	8	37	37	23	14	34	17
	비율 (C/B)	30.0%	21.9%	11.3%	10.2%	27.5%	32.3%	28.3%	25.4%	43.0%	28.1%

주: 총 지출액 기준.

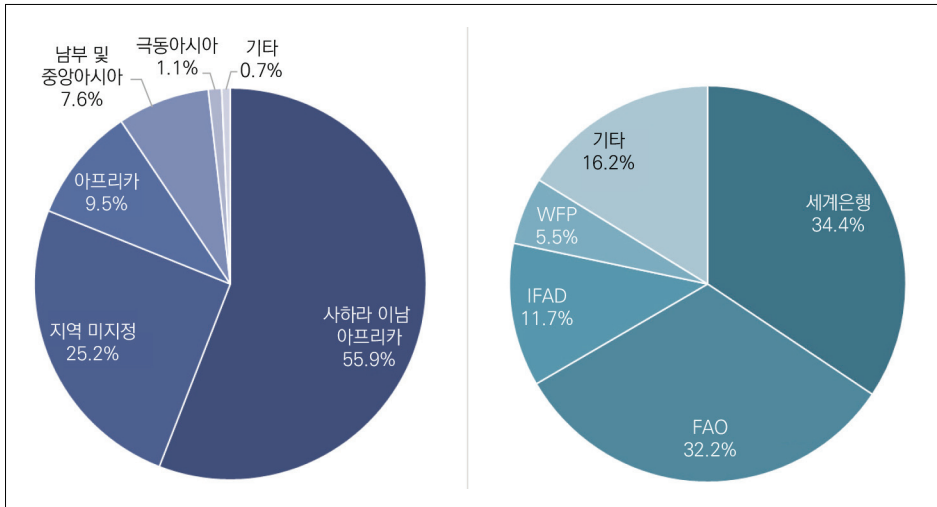
자료: 김종섭(2020).

노르웨이의 농업분야 다자성 양자원조는 주로 세계은행, IFAD, WFP 등 주요 협력기구를 중심으로 집행된다. 이들은 노르웨이 정부가 농업분야 다자성 양자원 조 주요 협력기구로 선정한 기구에 해당하여, 정책 방향과 실제 집행 간에 높은 일치성을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 특히 노르웨이 정부는 주요 기구별로 비교 우위 분야를 설정하여 다자협력사업 수행 시 이를 반영하고 있는데, 세계은행은 식량생산, FAO는 식량안보 및 빈곤퇴치, IFAD는 농업·농촌 발전을 위한 금융지원, WFP는 인도주의적 지원 분야를 특화 분야로 꼽고 있다.

노르웨이의 농업 다자성 양자원조는 사하라 이남 아프리카에 절반 이상(55.9%)의 재원이 집중되어 있는데, 이는 국가 농업분야 개발원조 정책상 우선순위에 기인한다. 그다음으로는 영국, 호주 등과 마찬가지로 국제사회 공동 문제 대응을 위한 지역 미지정 비율이 높게 나타난다. 노르웨이의 다자성 양자 사업 지원 유형은 연도별로 다양하게 나타나나 전반적으로 국제기구 특정 목적 프로그램 및 기금 지원의 비중이 높은 편이다.

〈그림 3-9〉 노르웨이 농업분야 다자성 양자원조 지역별, 기구별 분포(2009~2018년)

단위: %



자료: 김종섭(2020).

5.2. 다자성 양자원조 정책

노르웨이의 개발원조 정책목표는 경제발전, 민주화, 인권 향상, 거버넌스 개선을 통한 빈곤 감소에 있고, 주요 협력 분야로는 교육, 인도주의적 지원, 보건 및 백신, 민간분야 발전, 기후변화 적응 및 완화, 인권 등이 있다. 특히 노르웨이 정부는 2019년 ‘다자협력에 있어 노르웨이의 역할과 이익(Norway’s Role and Interests in Multilateral Cooperation)’ 문서를 통해 다자기구의 활용 필요성 및 다자협력사업 참여 방법, 정부의 정책 추진 방향 등을 제시하고 있다. 이 중 다자성 양자원조와 관련하여 언급된 내용은 ‘원조 파편화 가능성 우려’, ‘기금 중복성 최소화’, ‘신탁 기금 지원방식 검토를 통한 원조효과성 제고’, ‘인도주의적 목적에 입각한 다자성 양자원조의 적극적 활용’ 등이 있다.

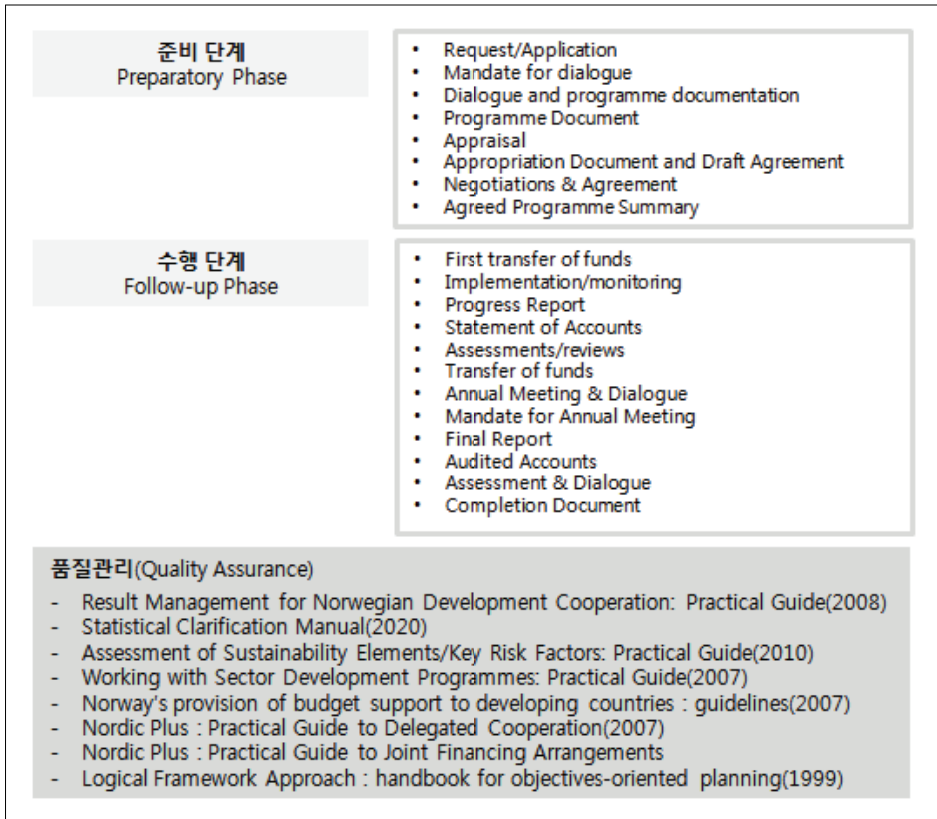
노르웨이 정부는 농업분야 원조를 통한 식량 문제의 해결이 굶주림의 문제뿐만 아니라 개도국의 교육, 보건, 경제성장에까지 기여할 것으로 기대하며, 향후 ‘식량

생산’, ‘가치사슬 형성’, ‘영양 및 식사’, ‘정책 및 거버넌스’ 분야에 초점을 맞춰 사업을 실시할 계획이다. 농업분야 다자성 양자원조를 위한 별도의 전략이나 목표는 확인되지 않으나, 노르웨이 정부는 농업분야 원조 목표 달성을 위해 일부 원조를 다자성 양자원조 사업으로 추진할 계획을 언급하고 있다. 특히 농업분야 다자협력사업을 추진함에 있어 FAO, WFP, IFAD, WHO, WTO 등을 주요 협력기구로 제시하고, 실제로 해당 기구와의 협력사업을 중점적으로 추진하고 있다는 점이 특이사항이라고 할 수 있다.

5.3. 다자성 양자 사업 운영 및 관리체계

노르웨이는 다른 주요 공여국과는 달리 상위의 개발원조 정책이나 전략에 따라 원조 프로그램을 발굴 및 기획하기보다는, 주로 수원국의 공식 요청에 따라 사업을 발굴 및 기획한다. 또한 범분야적인 접근 방식(Sector-Wide Approaches)을 강조하여, 다양한 이해관계자들의 참여와 정책 조정을 중요시한다. 그동안 전반적인 사업 기획, 관리 과정은 수원국 현지대사관이 담당해왔고, 평가 및 기술자문 등은 노르웨이개발협력청(Norwegian Agency for Development Cooperation: NORAD)에서 실시해왔다. 다만 2019년 개발협력 추진체계 개편에 따라, 노르웨이 외교부에서 정책 수립 및 의사결정을 담당하고, NORAD가 사업 수행, 품질관리, 평가 등의 관리 업무를 맡게 되었다. 이러한 개발협력 추진체계 개편에 따라 사업기획, 운영, 평가 과정 등에도 일부 변화가 있을 것으로 예상되나, 아직 구체적으로 참고할 만한 문서가 공개되지 않았다. 노르웨이 원조사업 기획, 운영 및 평가 과정은 ‘보조금 관리 매뉴얼(Grant Management Manual)’에 기초하여 관리되어왔으나 이는 대외적으로 공개되지 않아 구체적인 내용 파악이 어렵다. 따라서 2005년 발표된 ‘개발협력 매뉴얼(Development Cooperation Manual)’에 기반하여 전반적 관리체계를 정리해보자면 아래 <그림 3-10>과 같다.

〈그림 3-10〉 노르웨이 정부 개발원조 프로그램 기획 및 운영 단계



자료: 김종섭(2020).

우선 사업 기획 단계에서는 상위 개발원조 정책 및 전략보다는 수원국의 공식 요청에 따라 사업을 발굴한다. 사업 수요가 존재하는 경우, 다자기구 현지사무소 관계자와의 정책 대화를 통해 전반적 사업 내용을 파악한다. 사업 신청 문서 제출 시에는 정책 연관성, 논리 모형에 기초한 사업계획, 제도적 역량, 지속가능성, 사업 결과지표 등이 포함되어야 한다. 특히 노르웨이 정부는 사업수행 다자기구를 선정할 때, 다자기구성과평가네트워크(MOPAN) 보고서를 적극적으로 활용한다.

사업수행 및 평가 시, 전반적인 사업 진행 경과에 대한 모니터링은 진행경과 보고서와 연례회의를 통해 실시되며, 사업에 대한 평가는 정기평가, 주제별 평가, 중간평가, 종료평가 등으로 추진한다.

6. 요약 및 시사점

지금까지 주요 공여국의 농업분야 다자성 양자원조 현황 및 추진체계 파악을 위한 원조 지원액 추이, 관련 정책 및 사업 운영체계를 살펴보았다. 앞서 제시된 조사 결과를 정리하고 이에 기반한 우리나라 농업분야 다자성 양자부문의 시사점을 도출하자면 아래와 같다.

우선 영국, 호주, 일본, 미국 등의 국가 사례에서 찾아볼 수 있듯이 최근 주요 공여국의 개발협력정책에 국익(national interest)을 언급하거나 명시하는 경향이 두드러진다. 특히, 개발협력사업과 자국 기업의 해외 진출을 연계하는 형태로 국익을 증진하는 시도가 이루어지고 있다(허장 외 2020). 따라서 우리나라의 ODA 전략도 인도적 지원과 함께 국익을 증진하는 방향으로 설정할 필요가 있다. 특히, 개별 부처 차원에서 이루어지는 ODA는 국익 증진 수단과 부처의 분야 비교우위를 반영하여 차별화할 필요가 있다. 동시에 다자성 양자원조의 효과적인 추진 방안은 부처 단위의 개발원조목표 및 전략적 우선순위를 고려하여 정책의 일관성 및 상호보완적인 체계를 구성할 필요가 있다.

사업 지원 유형 측면에서는 일본을 제외하고는 모두 국제기구의 특정 프로그램 및 기금의 형태를 주로 지원하는 경향을 보인다. 지원한 분야는 주로 긴급구호, 기초보건, 식량원조 등 국제기구가 원조 수행에 있어 비교우위를 지닌 분야로 나타났다. 한국 농림축산식품부 또한 WFP 식량원조를 통해 다자협력사업 예산의 큰 부분을 특정 프로그램 및 기금을 지원하는 데 활용하고 있다. 인도주의적 측면에서 이러한 기아 해소, 난민 구호 등을 위한 식량원조 지원 기조를 유지할 필요가 있다. 아울러, 일본의 사례에서 볼 수 있듯이, 프로젝트형 다자성 양자원조 또한 한국 또는 농림축산식품부의 정책상의 우선순위 및 방향성, 직접양자와의 보완성 등에 부합할 수 있도록 성과관리에 노력을 기울여야 한다.

농업분야 다자성 양자사업 지원 지역은 각 공여국의 중점협력국, 농업분야 사업 수요가 높은 지역(아시아, 사하라 이남 아프리카 등)을 고려하여 선정되며, 영

국, 호주, 미국 등의 국가의 경우 국제사회 공동 개발 이슈 대응을 위한 지역 미지정 원조가 주를 차지하였다. 농림축산식품부의 경우 아직까지 대부분의 사업이 특정 국가 및 지역을 지정하여 배분하고 있어, 장기적으로 예산 및 사업의 규모화가 이루어진 이후에는 국제사회 이슈에 대응하기 위한 지역 미지정 사업을 일부 도입하는 방안을 검토할 수 있다. 단기적으로는 직접양자원조로 집중되어 있는 아시아 권역을 벗어나 중남미, 아프리카, 중동 등 직접양자원조로 지원 및 관리가 어려운 지역을 다자성 양자사업으로 지원할 필요가 있다.

주요 공여국의 농업분야 다자성 양자원조 주요 사업수행기구로는 FAO, WFP 등 UN 전문기구 외에도 World bank, IBRD, CGIAR(IFPRI, IRRI, ILRI 등) 기금 등 금융기관과 농업분야 연구기관 등 각자의 영역에서 전문성을 갖춘 다양한 국제기구가 포함되어 있다. 이러한 국제기구 중 한국 정부 또는 농림축산식품부의 전략 및 방향성에 부합하는 국제기구들을 중심으로 농업분야 다자성 양자사업의 협력기구를 다양화하고 중점협력기구를 선정할 필요가 있다.

추가로 사업 단계별로 주요 공여국 사례가 한국 농림축산식품부 다자성 양자사업의 추진체계에 주는 시사점을 정리해보자면 다음과 같다. 우선 기획 단계에서는 수원국 및 다자기구 사업 수요에 기반해 사업을 발굴하는 것이 중요하며, 사업 계획서(혹은 제안서) 내 사업 논리 모형, 성과지표 기초선 및 목표치, 다자기구 역량 및 과거 사업 실적, 외교적 지원 유용성 등을 포함해야 한다. 사업 추진단계에서는 지속적 사업 모니터링을 통해 사업의 성과를 관리하고 원조 효과성을 제고해야 하며, 사업의 가시성 제고를 위한 브랜딩 및 마케팅 기준을 수립하여 적용해야 한다. 사업 종료·평가단계에서는 개별 사업평가뿐만 아니라 사업수행 다자기구에 대한 평가를 실시하여 후속 사업발굴 및 기획 시 기구 선정 기준으로 활용하는 것이 중요하다. 또한, 평가 결과에 따라 사업 수행 내용의 개선을 요청하거나 지원 중단 조치를 시행할 필요도 있다.

〈표 3-11〉 주요 공여국 다자성 양자원조 현황 및 추진체계 요약

구분	영국	호주	일본	미국	노르웨이
ODA 정책 중점사항	- 국익의 수단 강조 - 원조배분 모델 - 양자 사업 상호보완성, 기구 전문성 등 고려	- 국익 추구 명시 - 사업 가시성, 기구 전문성, 정치 민감 국가지원, 양자 사업 상호보완성 등 고려	- 외교적, 상업적 수단 - 일본 비교우위 분야 전파, 양자사업 상호보완성 등 고려	- 국익 추구 전략 - 다자원조 대안으로서 다자성 양자사업 확대	- 원조 파편화, 기금 중복성, 원조효과성 제고, 인도주의 목적 달성 등 고려
다자성 양자 예산 비중	전체 (전체 ODA 대비) 농업 (농업 양자ODA 대비)	20.3%	9.8%	18.8%	24.9%
주요 사업수행기구 (상위 3개)	1. IBRD 2. UN기구, 기금 및 위원회 3. FAO	1. IBRD 2. FAO 3. 다자기구	1. FAO 2. UNDP 3. ASEAN	1. CGIAR 기금 2. World Bank 3. 기타 다자기관	1. World Bank 2. FAO 3. IFAD
주 지원 형태	국제기구의 특정 프로그램 및 기금	국제기구의 특정 프로그램 및 기금	프로젝트원조	국제기구의 특정 프로그램 및 기금	국제기구의 특정 프로그램 및 기금
주 지원 분야	긴급구호 기초보건 기타 다자분야	정부 및 시민사회 기초보건 긴급구호	긴급구호 기타 다자분야 정부 및 시민사회	긴급구호 식량원조 기초교육	긴급구호 기초교육 일반 환경보호
지원 지역 (상위 3개)	1. 남부 및 중앙아시아 2. 지역 미지정 3. 사하라 이남 아프리카	1. 지역 미지정 2. 남부 및 중앙아시아 3. 국동아시아	1. 남부 및 중앙아시아 2. 지역 미지정 3. 아시아	1. 지역 미지정 2. 사하라 이남 아프리카 3. 남부 및 중앙아시아	1. 사하라 이남 아프리카 2. 지역 미지정 3. 아프리카
사업 운영 및 관리체계 특징	- 실사 결과, 사업 경합을 기관선정 시 반영 - 기구 평가 결과에 따라 개선 요청 및 지원 중단	- 사업 가시성 확보를 위한 홍보 및 로고 활용 - 다차원 평가시스템 활용, 다자기구 정기 평가 실시	- 다자기구별 개별 조달 절차 수행 - 주요 국제기구에 대한 독립 평가 실시	- 기구역량평가 실시, 경쟁 평가 권고 - 브랜딩 및 마케팅 기준을 통한 가시성 확보	- 수원국 수요, 범 분야 사업발굴 - MOPAN 보고서를 활용한 사업기구 선정

자료: 저자 작성.

제4장

농업분야 주요 다자협력기구 현황 및 특징

농업분야 주요 다자협력기구 현황 및 특징

본 장에서는 농업분야 주요 다자협력기구의 다자성 양자원조 추진 현황 및 체계를 검토하였다. 유엔세계식량계획(WFP), 유엔식량농업기구(FAO), 유엔개발계획(UNDP), 국제농업개발기금(IFAD), 국제식량정책연구소(IFPRI), 국제축산연구소(ILRI), 국제미작연구소(IRRI) 등 총 7개 기구를 대상으로 기구의 국제협력사업의 분야 전문성, 중점사업 및 우수사례, 한국과 희망하는 협력분야 등을 파악하였다. 이는 두 가지의 목적에서 수행되었다. 첫째, 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력기구를 선정함에 있어, 기구의 전문성과 한국과의 희망 협력분야를 반영하기 위해서이다. 둘째로 농업분야 국제기구에 대한 정보를 제공함으로써 향후 다자성 양자원조의 사업 추진 시 정책담당자 또는 독자들의 기구별 이해도를 증진하고, 이를 통해 적절한 기구 선정에 참고자료로 활용되기 위한 목적도 있다.

조사된 7개 기구에 대한 모든 정보를 본 장에 담기에는 지면의 제한이 있었다. 따라서 본 장에서는 중요한 내용을 중심으로 요약한 핵심만 소개하였다. 그러나 본 연구의 부속자료로서 7개 기구에 대한 조사 내용을 하나로 묶어 별도의 책으로 발간하였다.

1. 유엔식량농업기구(FAO)⁹⁾

유엔식량농업기구(Food and Agriculture Organization of the United Nations: FAO)는 1945년 기아 퇴치와 식량안보를 달성하기 위한 목적으로 설립된 유엔 전문기구이다. FAO의 주요 권한은 국제 규범 및 표준의 수립과 준수, 글로벌 지식의 개발, 농촌개발을 위한 기술 정책 및 역량 지원, 긴급 상황에서의 기술지원 등을 포함한다.

1.1. 사업규모

FAO의 재원은 회원국 의무분담금(assessed contribution)과 자발적 기여금(voluntary contribution)으로 나누어진다. 이 중 자발적 기여금¹⁰⁾은 2017년부터 2019년 각각 12억, 11억, 13억 달러로 10억 달러를 돌파하여 지난 10년간의 재원 수입 중 최고 수준을 기록하였다. 2018~2019년 2년간은 목표 예산인 17억 달러의 44%를 초과한 24억 달러의 수입이 발생하였다. 이것은 2019년 공여국과 유엔기구, 수직기금(vertical fund), 단독신탁기금(unilateral trust fund)의 재정기여액이 증가했기 때문으로 분석된다. 2018년 UN System 통계 기준 총수입 중 지정기여금은 65%이다.¹¹⁾

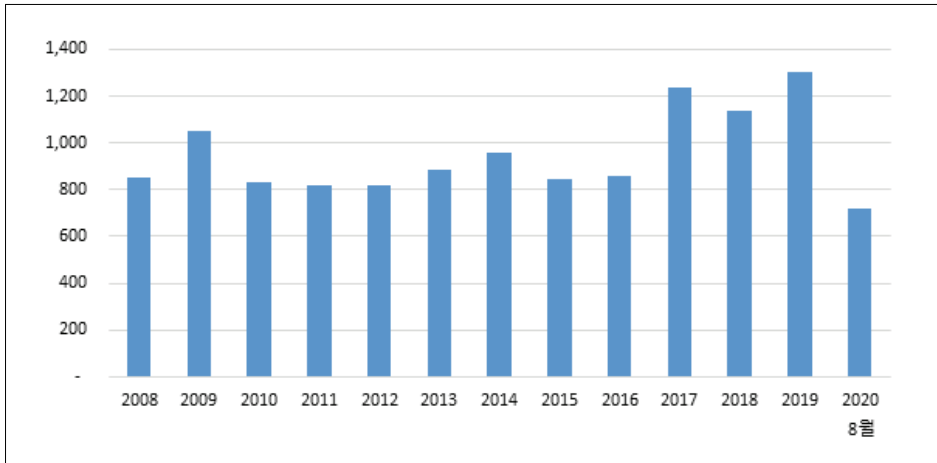
9) FAO의 농업·농촌개발 분야 다자성 양자사업 현황 검토를 위해 본 과제에서 수행한 위탁연구(FAO 2020)의 내용을 인용하여 작성하였다.

10) FAO의 자발적 기여금 유형은 양자신탁기금(bilateral trust fund), 단독신탁기금(unilateral trust fund), 다자신탁기금(multilateral trust fund) 등으로 나누어지는데, 이러한 신탁기금은 전형적으로 지정기여금의 성격을 띤다. 본 과제에서는 자발적 기여금을 다자성 양자원조로 분석하였다.

11) UN System(<https://www.unsceb.org/content/un-system-financial-statistics/>, 검색일: 2020. 11. 11.).

〈그림 4-1〉 FAO의 자발적 기여금 추이(2008~2020년 8월)

단위: 백만 달러



자료: FAO(2020).

1.2. 중점분야 및 지역

자발적 기여금의 사업 유형별로는 2014년부터 2020년 8월까지 평균 57%가 개발사업, 43%가 긴급지원에 지출되었다. 개발사업의 재원은 유럽연합(European Union: EU), 지구환경기금(Global Environment Facility: GEF), 녹색기후기금(Green Climate Fund: GCF), 긴급지원은 미국, 유럽연합, 유엔인도주의업무조정국(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA)이 주요 공여 주체다.

중점 사업지역으로는 동일기간 자발적 기여금 수입 중 37%가 아프리카에 집중되었다. 이어서 지역 간 사업이 24%, 아시아 15%, 근동 12%, 라틴 아메리카 10%, 유럽 3%의 순으로 나타났다.

2020년 발표된 신규 전략계획(Strategic Framework and Medium-Term Plan, 2022-2025)에 따라 향후 중점 사업분야는 △고용 창출을 위한 식량안보, 영양개선, 농업·농촌 개발 △혁신적인 접근 방법과 현지 지식, 과학기술의 활용 △포괄적

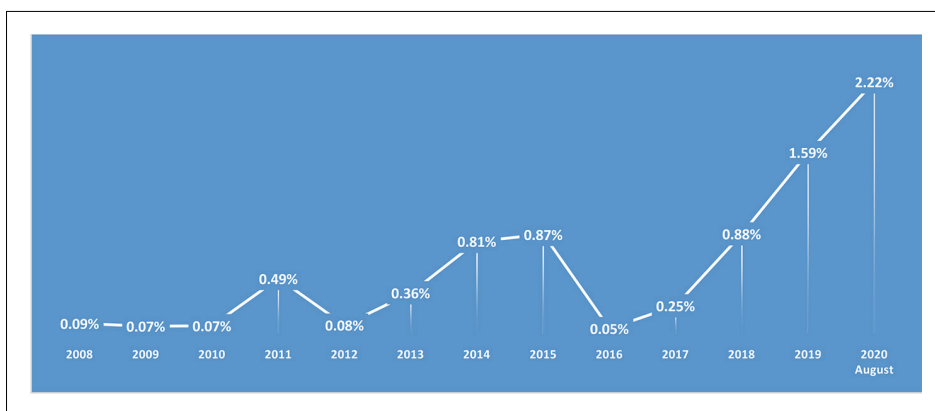
식량 시스템으로의 전환 △취약계층 사회적 보호 △증거기반의 국가주도형 지역 개발 △군소도서국, 최빈개도국, 내륙개도국 지원 일관성 강화로 요약된다.

또한, 코로나19 대응 및 피해 복구 프로그램으로는 △글로벌 인도주의 대응계획 △의사결정을 위한 데이터 △빈곤 감소를 위한 경제적 포용과 사회적 보호 △무역 및 식품 안전 표준 △소규모 농가의 회복탄력성 강화 △미래 인수공통감염병 대유행 예방 △식량시스템 전환 분야의 사업을 전략적으로 추진할 계획이다.

1.3. 한국과의 협력 현황 및 향후 희망분야

한국 정부의 FAO 지원은 2016년 경기 침체에 따라 자발적 기여금의 비중이 큰 폭으로 감소한 시점을 제외하고 지난 10년간 증가세를 보여왔다. 2019년에는 최고치인 2천 80만 달러를 원조하였고, ‘농촌 청년 고용을 위한 녹색일자리 사업’을 포함한 8개의 지역 간 프로젝트를 지원하였다.

〈그림 4-2〉 FAO의 자발적 기여금 중 한국의 기여액 비중 추이(2008~2020년 8월)



자료: FAO(2020).

한편, 한국-FAO 협력사업의 특징은 대부분 지정기여 단일사업으로 아프리카와 아시아·태평양지역에서 수행되었다는 점이다. 2014년부터 2020년 7월까지 다

자성 양자사업이 자발적 기여금의 92%를 차지하였다. 지난 6년간의 사업비 평균은 160만 달러였으며 사업은 총 40개가 승인된 것으로 파악된다.

사업 분야로는 △동물 질병 및 식물 해충 방제 △농업 생산 및 생산성 △지속가능한 농업 혁신 및 정책에 집중한 것으로 분석된다. 기여금 이외에도 한국은 전문 파견제도를 통해 FAO 본부와 지역사무소에 인적자원을 지원하고 있다. 기여금의 지역분포는 지역 간 62%, 아시아·태평양 21%, 아프리카 8%, 라틴 아메리카 및 카리브해 7%, 유럽, 중앙아시아, 근동, 북아프리카가 각 1% 정도인 것으로 나타났다.

FAO는 향후 한국과의 협력 분야로 △지속가능한 식량 시스템과 기아 종식 △지속가능한 농업 생산 △원헬스 △민간부문 투자 촉진과 범분야 이슈인 양성평등과 청년고용, 기후스마트농업, COVID-19 대응 등을 희망한다.

〈참고〉 한국과 FAO의 다자성 양자사업 사례

- 남남 협력을 통한 아프리카의 지속가능한 쌀 가치사슬 개발(2014~2019)
 - 생산 증대, 가치 창출, 품질 향상 및 시장 접근성 향상을 위한 가치사슬 접근방식을 채택하여 코트디부아르, 부르키나파소, 나이지리아 등 아프리카 3개국 지원
 - ASEAN 국가와의 남남협력을 통해 생산자 조직, 소기업 등 가치사슬 이해관계자의 사업 역량을 강화
- 지속가능한 개발을 위한 민다나오의 농업 및 농기업 지원(2019~2021)
 - 필리핀 방사모로 지역의 지속가능한 평화와 포용적 성장 달성을 목표로 농·어업 기반 생계의 복원과 농기업의 발전 가속화 지원
 - 소농, 토착민, 국내 피난민 등의 역량 강화를 통해 시장 연계 기회를 제공하고 농업 가치사슬에 통합되도록 지원

자료: FAO(2020).

2. 국제농업개발기금(IFAD)¹²⁾

국제농업개발기금(International Fund for Agricultural Development: IFAD)은 1977년 개발도상국의 농업 생산성 향상을 목적으로 재정지원을 위해 설립된 유엔 전문기구이다. 회원국의 기여금(replenishment contribution)을 장기 저리(concessional rate)로 개도국 농업·농촌 분야에 투자하기 때문에 유엔 전문기구인 동시에 개발은행의 속성을 지닌다.

2.1. 사업규모

IFAD는 1978년부터 2019년까지 총 209억 달러 규모의 프로그램과 프로젝트에 대한 저리 융자 및 보조를 집행하였다. 2019년 승인된 프로그램 및 프로젝트 지출 비용은 46억 7천만 달러이다. 집행된 융자금의 액수는 6억 3천만 달러이며 같은 기간에 회수된 융자금은 3억 7천만 달러가량이다. 2018년 UN System 통계를 기준으로 할 경우, 총수입 중 지정기여금은 36%이다.¹³⁾

IFAD는 다자성 정규재원(core contribution)과 구별하여 양자성 기여금을 보충기금(supplementary fund)¹⁴⁾으로 관리하고 있다. 2019년 기준 보충기금의 총액은 약 7억 9천만 달러이며 이에 해당하는 유효 약정은 117개이다. 최근 3년간의 보충기금 총액은 2016년 7억 4천만 달러, 2018년 7억 8천만 달러로 비슷한 수준을 유

12) IFAD의 농업·농촌개발 분야 다자성 양자사업 현황 검토를 위해 본 과제에서 수행한 위탁연구(윤동진 2020)의 내용을 인용하여 작성하였다.

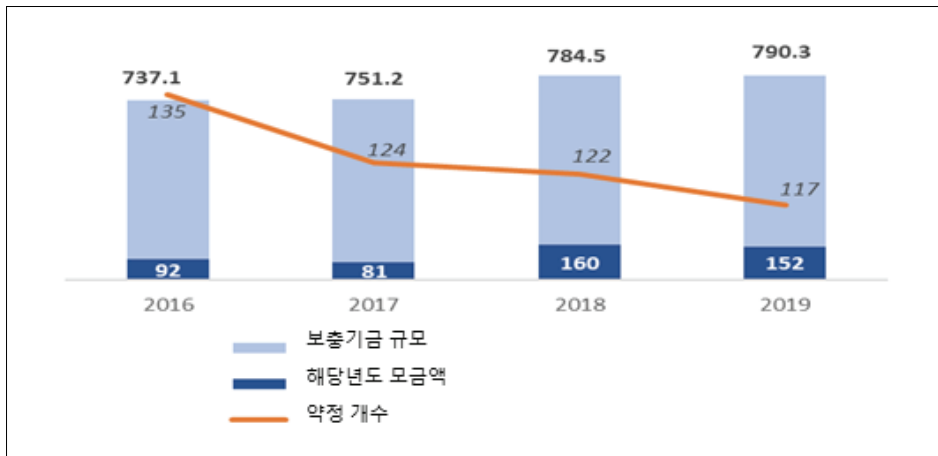
13) UN System(<https://www.unsceb.org/content/un-system-financial-statistics/>, 검색일: 2020.11.11.).

14) 보충기금은 회원국 또는 국제기구, 기금, 민간 등에서 제공하여 합의한 조건에 따라 관리하는 보조금을 일컬으며, 주로 특정 프로젝트, 연구 및 기술지원 등에 활용된다. 보충기금은 IFAD의 정규 업무에 해당하지 않기 때문에 대차대조표상 자산 항목으로 계상하지 않으며 집행에도 제약을 두고 있다. 본 과제에서는 보충기금을 다자성 양자 재원으로 한정하였다.

지하고 있으며, 약정당 평균 보충기금은 2016년 5.4백만 달러에서 2019년 6.7백만 달러로 증가한 것으로 나타났다.

〈그림 4-3〉 IFAD의 보충재원 규모 변화 추이(2016~2019년)

단위: 백만 달러



자료: 윤동진(2020).

보충기금 재원의 주요 자료는 유럽연합(European Union: EU), 기후환경기금,¹⁵⁾ 글로벌농업식량안보 프로그램(Global Agriculture and Food Security Program: GAFSP) 등으로 국제기구와 기금이 재원의 약 75%를 부담하고 있다. 개별 회원국의 기여금 비중은 24% 정도로 덴마크, 노르웨이, 독일 등이 상위 공여국이다.

유형별로는 보충기금 중 협조융자(cofinancing)가 전체의 57%를 차지한다. 회원국의 경우 협조융자 방식에 43%, 개별 주제나 단독 프로젝트에 56%를 지원한다. 반면, 국제기구 등은 협조융자가 62%로 공동 재원 참여 방식에 대한 선호도가 높은 것으로 보인다.

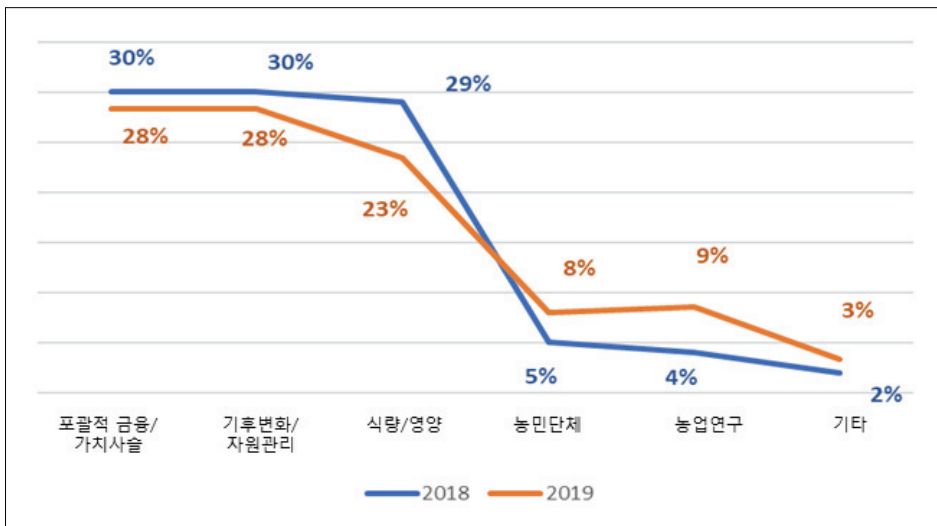
15) 지구환경기금(Global Environment Facility), 적응기금(Adaptation Fund), 최빈개도국기금(Least Development Countries Fund), 기후변화특별기금(Special Climate Change Fund) 등이 포함된다.

2.2. 중점분야 및 지역

IFAD의 사업 분야는 1) 포괄적 금융서비스와 위험관리, 농산물 가치사슬 개발, 2) 기후변화와 자원관리, 3) 식량안보와 영양개선, 4) 농민 단체 지원, 5) 농업 연구, 6) 기타로 나눌 수 있다. 이 중 △포괄적 금융서비스와 위험관리, 농산물 가치사슬 개발 △기후변화와 자원관리 △식량안보와 영양개선 분야가 전체 사업의 80% 이상을 차지한다. 2018년 기준 포괄적 금융서비스와 위험관리, 농산물 가치사슬 개발 분야의 사업비로 235만 달러가 투입되었는데 이것은 ABC(Agri-Business Capital) 기금 등의 신규 재원이 추가되었기 때문이다.

보충기금의 수혜지역을 살펴보면 정규재원 사업의 우선순위와 대체로 일치하는 것을 알 수 있다. 보충기금의 45%가 사하라 이남 아프리카, 28%가 글로벌, 15%가 북아프리카, 근동, 유럽, 중앙아시아에 배정되었다. 이 밖에 아시아-태평양 지역은 약 11%, 라틴아메리카와 카리브해 연안 지역은 1% 미만의 기금이 지원된다.

〈그림 4-4〉 IFAD의 사업분야별 보충재원 비중 비교(2018년 대비 2019년)



자료: 윤동진(2020).

2.3. 사업 우수사례

IFAD가 수행한 사업 중 투입 대비 승수 효과가 크거나 타 국가 또는 지역으로 확산(scale up)된 경우 등을 고려하면 해외 송금에 대한 금융지원(Financing Facility for Remittances: FFR)사업과 남남협력 및 삼각협력 지원(South-South and Triangular Cooperation Facility: SSTC Facility)사업을 우수사례로 꼽을 수 있다.

FFR사업은 개도국 이주노동자의 고국 송금 및 투자를 지원하는 금융서비스로 스페인, 유럽연합, 룩셈부르크, 스웨덴이 참여하고 있다. SSTC 지원기구 사업은 중국이 IFAD에 약 1천만 달러를 출연하여 프로젝트 공모 방식으로 가동 중인 프로그램이다.

〈참고〉 IFAD의 다자성 양자사업 우수사례 - FFR

- 사업목적: 개발도상국 이주노동자의 송금 수수료를 줄이고 본국의 기업 또는 개발 현장에 투자될 수 있도록 혁신적 금융을 통해 연결
- 사업내용: 농촌지역 송금 접근권 개선, 송금과 금융상품·서비스의 연계 등 프로젝트 수행, 민간 웹서비스 및 플랫폼, 송금 시장에 대한 분석보고서 발간, 해외 송금 글로벌 포럼 개최 등. 총 약정 규모는 약 3천 4백만 달러
 - EU는 2018년부터 2023년까지 약 1천 7백만 달러를 투입해 아프리카 지역을 기반으로 한 이주노동자 송금 및 투자 플랫폼(PRIME Africa)을 구축
- 사업성과: 전 세계 40여 개국에서 60개 이상의 사업지원
 - 서아프리카 6개국 355개 농촌지역의 우편 송금 비용 50% 절감
 - 미국-에티오피아 간 송금 수수료 절반으로 절감
 - 우간다 FINCA International 지점 2,100개 신규 저축계좌 개설
 - 이탈리아의 필리핀 이주노동자 1,500명 대상 금융 문해교육 제공 등

자료: 윤동진(2020).

2.4. 한국과의 협력 희망분야

IFAD는 2010년 이후 한국과 3건의 다자성 양자사업을 수행하였다. 주로 아시아·태평양지역 국가를 대상으로 농업 생산성 향상을 지원한 사업으로, ICT를 주요 요소로 내세운 것이 특징이었다. 코로나19 사태를 경험하면서 비대면 접촉이 가능한 정보통신기술을 활용한 개발사업(Information and Communications Technology for Development: ICT4D)에 대한 관심이 더욱 높아지고 있다. 따라서 IFAD는 농업·농촌 개발을 위한 ICT 사업 등 한국이 강점을 가진 이 분야를 지속적으로 선도 해주기를 희망한다.

3. 국제식량정책연구소(IFPRI)¹⁶⁾

국제식량정책연구소(International Food Policy Research Institute: IFPRI)는 국제농업연구협의그룹(Consultative Group on International Agricultural Research: CGIAR)¹⁷⁾의 지정 연구기구로 기아와 영양실조 퇴치를 목표로 국제 식품 정책을 연구한다. 직접 사업으로 식품 생산 증가와 유통 분배 개선 관련 연구를 수행하며, 미국, 영국, 독일, 게이츠재단(Bill & Melinda Gates Foundation) 등으로부터 연구 프로그램에 대한 지원을 받고 있다.

3.1. 사업규모

<그림 4-5>와 같이 2012년 기준 IFPRI의 총 기금의 규모는 약 1억 달러였으나

16) IFPRI의 농업·농촌개발 분야 다자성 양자사업 현황 검토를 위해 본 과제에서 수행한 위탁연구(유경미 2020)의 내용을 인용하여 작성하였다.

17) 1971년에 창립된 CGIAR는 IFPRI, ILRI, IRRI를 포함한 15개 농업연구센터를 지원하는 연구지원 기관으로 100여 개국에서 건강 및 영양개선, 환경보호 등 관련 연구를 수행하였다.

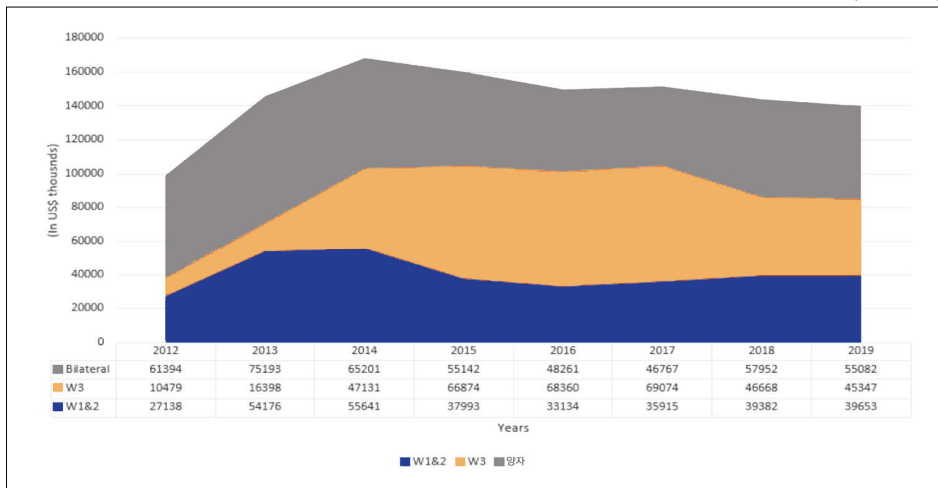
2014년에는 약 1.6억 달러로 증가하였다. 이후 점차 감소하여 2019년 기준 총 원조 기금은 1.4억 달러인 것으로 나타났다.

다자성 양자 기금¹⁸⁾으로 분류되는 창구(Window) 3 기금의 총액은 2012년 약 1천 1백만 달러에서 2019년 4만 5천 달러로 4배가량 증가하였다. 2019년 기준 양자(Bilateral) 기금을 포함한 다자성 양자원조의 규모는 총 사업의 71.7%에 해당한다. 2017년 이후 다자성 양자원조를 포함한 총 사업기금의 규모가 지속적으로 감소하였는데, 이것은 주요 공여국인 미국의 해외원조 방향과 기조 변화에 따른 것으로 파악된다.

2012년부터 2019년까지 지난 8년간 다자원조 대비 다자성 양자원조의 비율은 7:3 또는 7.5:2.5의 수준으로 증감 추세를 보여왔다. 특히 창구 3의 기금은 2012년 총 사업기금의 10.6%에서 2016년 45.6%로 약 4.5배 증가하였다가 2018년과 2019년에는 32.4%를 기록하여 증감이 뚜렷하게 나타났다.

〈그림 4-5〉 IFPRI의 기금 추이(2012~2019년)

단위: 천 달러



자료: 유경미(2020).

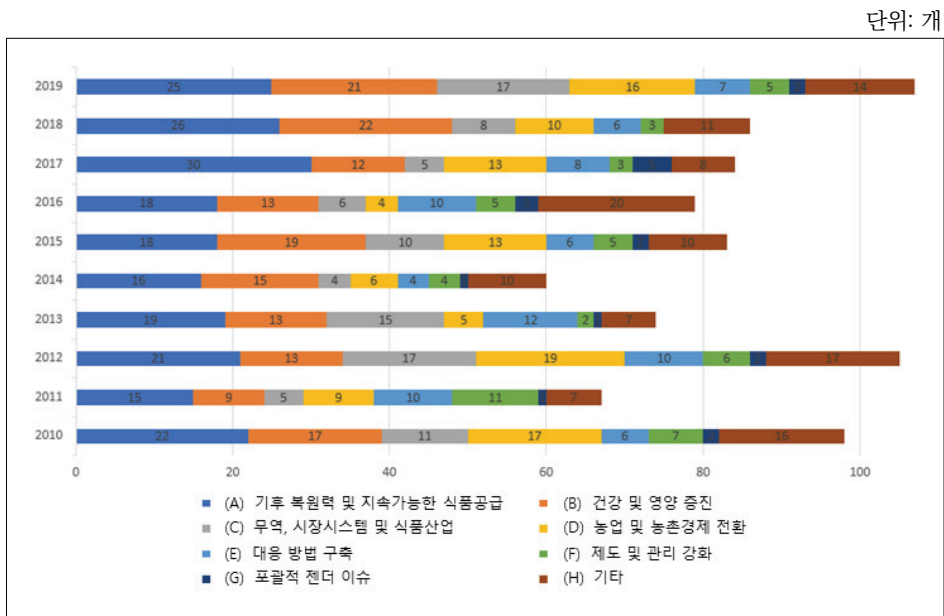
18) CGIAR 기금은 CGIAR Research Programs(CRPs) 및 사업 활동에 따라 창구(Window) 1, 2 및 3과 양자(Bilateral) 기금으로 분류되는데, 본 과제에서는 창구 3과 양자 기금을 다자성 양자로 구분하였다.

3.2. 중점분야 및 지역

IFPRI는 중점사업전략에 따라 A) 기후 복원력 및 지속 가능한 식품공급, B) 건강 및 영양 증진, C) 무역, 시장 시스템 및 식품산업, D) 농업 및 농촌경제 전환, E) 대응 방법 구축, F) 제도 및 관리 강화, G) 포괄적 젠더 이슈, H) 기타 등 총 8개의 세부 분야별로 사업을 수행한다.

지난 10년간의 사업 분야 변화 추이를 분석한 결과, 이 중 △기후 복원력 및 지속가능한 식품공급 △건강 및 영양 증진 △농업 및 농촌경제 전환 △기타 분야의 사업수행 비중이 높은 것으로 나타났다. 반면, △대응 방법 구축 △제도 및 관리 강화 △포괄적 젠더 이슈 분야의 프로그램 수행 비중이 낮았다.

〈그림 4-6〉 IFPRI의 세부 사업분야 변화 추이(2010~2019년)



자료: 유경미(2020).

지역별 지원 현황을 보면 소득 수준이 낮고 경제적으로 취약한 아프리카 지역에 프로그램이 집중되는 경향이 뚜렷하였고 그다음에는 아시아의 지원 비중이 높

은 것으로 나타났다. 2010년부터 2019년까지의 총 사업 개수는 577개로 아프리카 324개, 아시아 190개, 아메리카 63개로 확인된다. 세부적으로 살펴보면 동아프리카와 서아프리카, 서남아시아의 순으로 사업이 집중되는 경향을 보였다.

3.3. 사업 우수사례

중점 사업 분야와 지역을 반영하듯이 IFPRI의 대표적인 다자성 양자사업으로는 생물영양강화(biofortified) 식량작물의 보급사업인 HarvestPlus 프로그램과 아프리카 국가의 농업 정책 및 투자 지원 플랫폼 구축사업인 ReSAKSS(Regional Strategic Analysis and Knowledge Support System) 프로그램을 꼽을 수 있다. HarvestPlus는 사하라 이남 아프리카와 서남아시아 등지에서 영양개선 성과를, ReSAKSS는 아프리카연합(African Union: AU) 회원국의 연간 농업 생산성 증대 성과를 거두고 있다.

〈참고〉 IFPRI의 다자성 양자사업 우수사례 - HarvestPlus

- 사업목적: 2004년부터 진행 중인 HarvestPlus 프로그램은 개발도상국과 빈곤국의 영양부족 문제를 해결하기 위해 생물영양강화 식량작물의 보급을 지원
- 사업내용: 세계보건기구(WHO)가 개발도상국 식단에서 가장 제한적인 것으로 확인된 주요 미량 영양소(철, 비타민 A 및 아연)가 더 높게 함유된 주요 식량작물을 전통적 방법으로 육종하고 보급
- 사업성과: 2016년 말까지 HarvestPlus의 생물영양강화 작물은 세계적으로 2,600만 명의 수혜자에게 도달
 - 비타민 A가 강화된 오렌지색 고구마를 보급하여 모잠비크와 우간다의 여성과 어린이의 비타민 A 섭취량이 두 배 이상 증가
 - 나이지리아에서는 비타민 A가 함유된 카사바를 250만 명에게 배포
 - 르완다에서는 2010년 이후 10개의 철분이 강화된 콩 품종이 출시되어 여성의 빈혈과 철분 결핍이 감소

자료: 유경미(2020).

3.4. 한국과의 협력 희망분야

IFPRI가 한국 정부와의 사업협력을 희망하는 분야는 기후변화에 대응한 식량 생산 시스템을 위한 전략적 연구다. 구체적으로 중장기적 기후변화에 대응한 식량정책 및 식량 생산 시스템을 구축하는 지식연구소(Knowledge Lab) 설립을 희망한다. 지식연구소는 개발도상국의 농업 정책 개발 및 영향평가 역량을 강화하여 기후변화 회복력을 갖추도록 지원하는 것을 목표로 한다. 지식연구소의 프로그램으로 원격 감지를 포함한 ICT와 분산 에너지 시스템 등의 기술 활용, 국가적 복원력 모형화 및 평가를 주제로 한국 기관과 협력하여 연구를 수행하고자 한다.

4. 국제축산연구소(ILRI)¹⁹⁾

국제축산연구소(International Livestock Research Institute: ILRI)는 국제농업 연구협의그룹(CGIAR)의 소속 연구기구로 농촌가치의 증대와 식량안보 확보, 영양개선을 위해 축산분야 연구를 수행한다. 주요 공여기관으로는 세계은행, 게이트스데이트, 미국, 유럽연합, 독일 등이 있다.

4.1. 사업규모

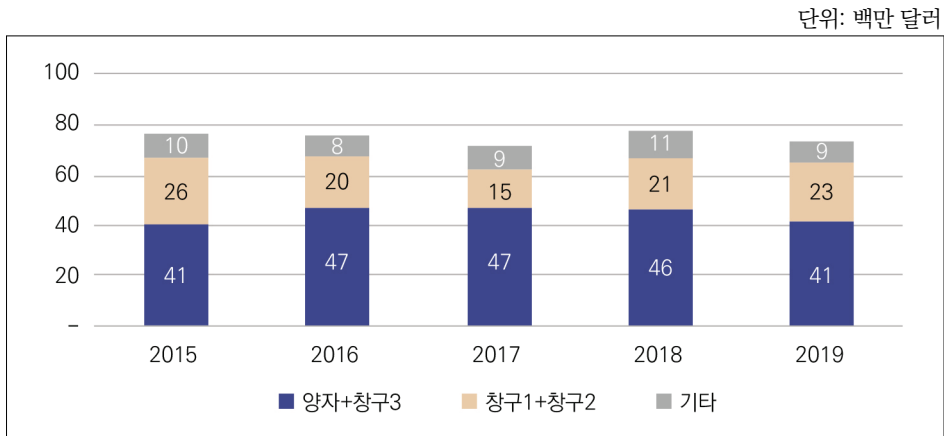
ILRI는 2015년부터 8천만 달러에 달하는 원조를 지원받고 있다. 2019년 기준 총 재정 수입은 7천 3백만 달러이며, 이 중 다자성 양자원조²⁰⁾에 해당하는 기금은

19) ILRI의 농업·농촌개발 분야 다자성 양자사업 현황 검토를 위해 본 과제에서 수행한 위탁연구(이후 석 2020)의 내용을 인용하여 작성하였다.

20) CGIAR 기금은 CGIAR Research Programs(CRPs) 및 사업 활동에 따라 창구(Window) 1, 2 및 3과 양자(Bilateral) 기금으로 분류되는데, 본 과제에서는 창구 3과 양자 기금을 다자성 양자로 구분하였다.

4천 1백만 달러로 총수입의 56%를 차지한다. 지난 5년간의 기금별 변화 추이를 보면 다자원조인 창구(Window) 1과 2 기금이 평균 25~30% 수준으로 다자성 양자원조의 비중이 2배 정도 높은 것을 알 수 있다. 다만 다자성 양자원조의 총액은 지난 5년간 뚜렷한 증감 추세를 보이지 않았다.

〈그림 4-7〉 ILRI의 원조 기금별 변화 추이(2015~2019년)



자료: 이후석(2020).

4.2. 중점분야 및 지역

ILRI는 융합과학 및 생명과학 분야 중 1) 동물·인간 건강, 2) 사료 및 조사료 개발, 3) 동물 유전학, 4) 정책, 제도, 생계, 5) 지속가능한 축산 시스템, 6) 적정 규모의 영향, 7) 생명과학 플랫폼 관련 연구사업을 수행한다. 세부적으로는 △가축 품종개발 및 사양관리 △전염병(신종, 가축 및 인수공통전염병 포함) 진단 △백신 개발 △역학 조사 등을 중점 수행한다. 사업지역은 사하라 이남 아프리카와 동남아시아에 집중되어 있다.

가장 최근의 중점사업 사례로는 2020년 독일국제협력공사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit: GIZ)로부터 1천 5백만 유로를 지원받아 아프리카 원헬스²¹⁾ 센터(One Health Centre for Africa)를 설립하기 위한 사업에 착수

하였다. 이 사업을 통해 실험실 역량 강화, 가축 및 인수공통 전염병 관련 역학 조사, 항생제 내성 예방 등의 다양한 활동을 수행할 예정이다.

4.3. 한국과의 협력 희망분야

ILRI는 2015년 이후로 농촌진흥청과 총 80만 달러 규모의 협력사업을 수행해 왔다. 아프리카에서는 사료 및 양계 전염병에 저항성이 있는 유전체 연구를, 동남아시아에서는 아프리카돼지열병의 유전적 특성 및 농장의 환경 위험인자 분석을 위한 공동연구를 진행하고 있다.

코로나19 사태로 알 수 있듯이 신종 인수공통전염병의 전 세계적 발생과 확산은 언제든지 일어날 수 있다. 또한, 기후변화와 국제사회의 이동 증가로 이러한 전염병의 위험이 더욱 커지고 있다. 이에 선제적으로 대응하기 위해서 ILRI는 동남아시아 및 아프리카 지역에서 한국의 강점 분야인 ICT를 활용한 인수공통·가축전염병 감시 및 모니터링 시스템 구축과 진단 역량 강화 사업의 추진을 희망한다. 추가로 한국의 빅데이터, 인공지능 및 스마트 팜 기술을 활용하여 가축 사양 관리와 식품 위생 분야에서 한국 정부와 협력을 추진하고자 한다.

5. 국제미작연구소(IRRI)²²⁾

국제미작연구소(International Rice Research Institute: IRRI)는 국제농업연구협의그룹(CGIAR)의 지정 연구기구로 1960년 필리핀에 설립되어 빈곤 퇴치, 식량 안보, 쌀 재배 시스템 등을 연구한다. 주요 사업으로 아시아 및 아프리카 국가별 농

21) 사람, 동물, 생태계의 연계를 통해 모두에게 최적의 건강을 제공하기 위한 다학제적 접근을 의미한다.

22) IRRI의 농업·농촌개발 분야 다자성 양자사업 현황 검토를 위해 본 과제에서 수행한 위탁연구(IRRI 2020)의 내용을 인용하여 작성하였다.

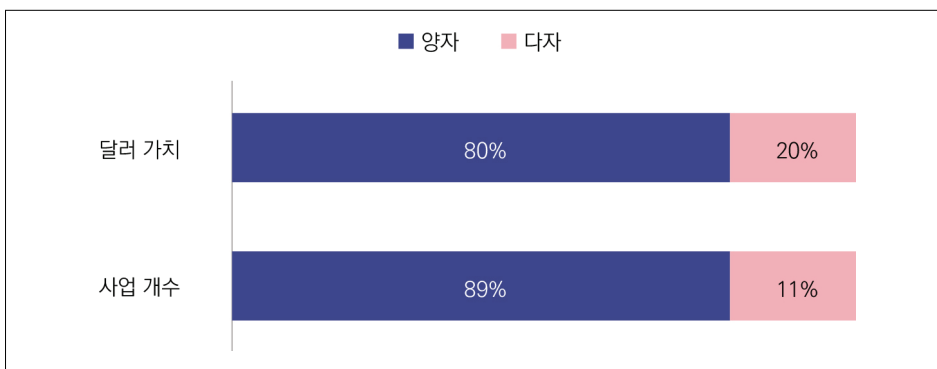
업연구지도기관(National Agricultural Research and Extension Systems)과 협력하여 쌀 농업의 전략 구축 및 이행, 역량 개발과 지식 교류를 추진해왔다.

5.1. 사업규모

2019년 기준 다자성 양자원조²³⁾에 해당하는 기금은 IRRI의 재원 수입 중 가장 큰 비중을 차지한다. 2018~2019년 각각 총 지원액의 4천 9백만 달러(79%), 4천 9백만 달러(77%)에 해당한다.

IRRI는 2020년 8월 기준 총 7천 6백만 달러에 달하는 62개의 사업을 양자 및 다자기금으로 수행하고 있는데 이 중 대다수 사업이 양자기금의 지원이다. 양자원조로 조달되는 사업이 55~89%, 다자원조로 조달되는 사업이 7~11%에 해당한다. 달러 가치로 본다면 다자기금 사업이 양자기금 사업보다 개수는 적지만 비율은 20%로 다소 높게 나타난다. 이는 개도국에 대한 차관과 같이 다자기구의 사업 규모가 양자 간 협력사업보다 크기 때문이다.

〈그림 4-8〉 IRRI의 양자 및 다자원조 비율



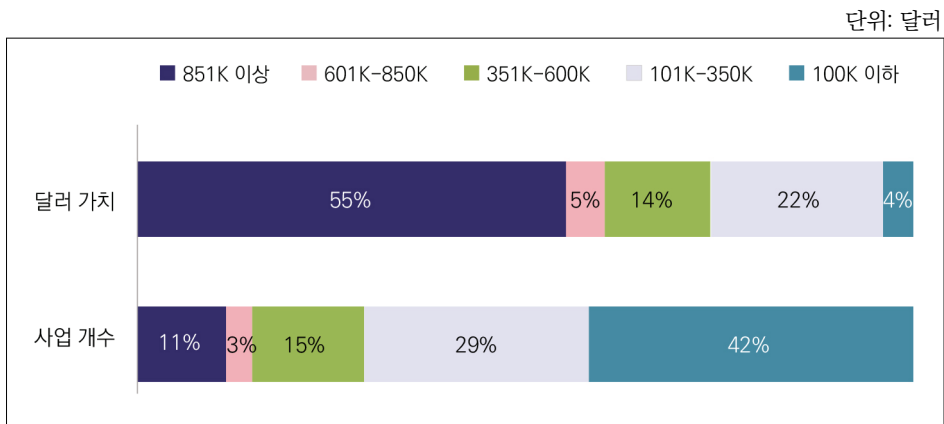
자료: IRRI(2020).

23) CGIAR 기금은 CGIAR Research Programs(CRPs) 및 사업 활동에 따라 창구(Window) 1, 2 및 3과 양자(Bilateral) 기금으로 분류되는데, 본 과제에서는 창구 3과 양자 기금을 다자성 양자로 구분하였다.

주요 공여기관은 아시아개발은행(Asian Development Bank: ADB), 아프리카 개발은행(African Development Bank: AfDB), 세계은행(World Bank) 등의 다자 개발기구와 인도, 미국, 한국, 필리핀, 스위스 등의 양자 공여국이 있다. 2020년 기준 IRRI의 최대 공여국인 인도는 양자원조 총액의 45%가량을 지원하고 있다. 공여국별 평균 사업 지원금에는 차이가 있어 스위스는 사업당 170만 달러, 미국과 한국은 평균 100만 달러를 지원한다. 필리핀은 소규모인 50만 달러 이하 사업을 주로 지원한다.

다자성 양자사업의 연평균 지원금을 살펴보면 사업액 대비 사업 수를 비교할 수 있다. 사업 수를 기준으로 연평균 예산 85만 1천 달러 이상의 대규모 사업은 11%, 10만 달러 이하의 소규모 사업은 42%를 차지한다. 반면, 달러 가치로 보면 연평균 예산 85만 1천 달러 이상의 대규모 사업이 총 사업액의 55%, 10만 달러 이하의 소규모 사업은 4%에 불과하다. 이렇듯 사업액과 사업 수의 균형을 고려함으로써 다양한 사업을 수행하는 데 필요한 재원을 확보할 수 있다.

〈그림 4-9〉 IRRI의 연평균 다자성 양자원조 분포

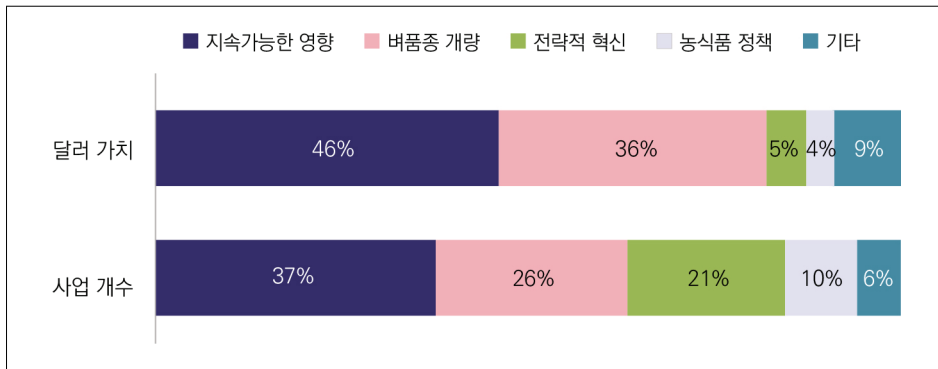


자료: IRRI(2020).

5.2. 중점분야 및 지역

IRRI의 사업은 총 4개의 연구 플랫폼 1) 전략적 혁신: 유전자, 유전자형, 유전적 기전 등의 발견 및 개발, 2) 벼 품종 개량: 육종 전략, 도구 및 기술 개발 및 보급, 3) 지속가능한 영향: 연구자가 협업을 통한 다분야, 학제 간 연구, 4) 농식품 정책: 농식품 시스템 전환 로드맵 개발로 구성된다. 이 가운데 지속가능한 영향과 벼 품종 개량 사업이 사업 수의 63%, 사업 금액의 82%를 차지하는 중점 사업분야다. 지속가능한 영향 플랫폼에서는 기후변화, 천연자원관리, 영양, 정밀농업 등 공여국이 중시하는 분야의 학제 간 연구가 이루어진다. 지속가능한 영향과 벼 육종 및 품종 개량사업은 현장에서의 기술 시험을 포함하기 때문에 사업비의 규모가 큰 편이다.

〈그림 4-10〉 IRRI의 분야별 사업 비중



자료: IRRI(2020).

주요 사업지역은 동남아시아, 남아시아, 동아시아 등으로 쌀 생산 집중지역에 기반을 두고 있다. 사업액의 지역별 비중은 남아시아 49%, 동남아시아 17%, 동아시아 8% 순이다. 남아시아 원조자금의 상당 부분이 최대 양자 공여국인 인도 정부에 의해 지원되고 있기 때문이다. 이 밖에도 복수지역 지원사업이 약 20% 정도를 차지하는데 아시아와 아프리카의 남남협력과 삼각협력 사업이 여기에 해당한다.

5.3. 사업 우수사례

IRRI는 베트남에서 쌀과 커피의 가치사슬을 간소화하기 위한 지속가능한 농업 변화 사업(Vietnam-Sustainable Agricultural Transformation Project: VnSAT)을 수행하고 있다. VnSAT은 세계은행의 지원사업으로 2017년부터 120만 달러의 규모로 추진되어오고 있다. 최근의 양자 공여국과의 협력 우수사례로는 아시아의 쌀 생산량 격차 해소 사업(Closing Rice Yield Gaps in Asia: CORIGAP)을 꼽을 수 있다. 두 가지 사업 모두 협력국, 공여국과의 장기적인 파트너십을 통해 기술지원 성과를 높인 사례라 할 수 있다.

〈참고〉 IRRI의 다자성 양자사업 우수사례 - CORIGAP

- 사업배경: 스위스 개발협력청(Swiss Agency for Development and Cooperation: SDC)의 지원으로 1997년부터 2013년까지 컨소시엄을 통해 쌀 수확량을 증가시킬 수 있는 영농기법과 기술을 개발
- 사업내용: 2013년 ‘아시아의 쌀 생산량 격차를 해소(Closing Rice Yield Gaps in Asia: CORIGAP)’하기 위한 영농 기술 네트워크 구축을 목표로 미얀마, 스리랑카, 중국, 인도네시아, 태국에서 사업 수행. 사업비 총액은 1천만 달러 규모.
- 사업성과
 - 1차 사업(2013~2016): 6개국의 농민 단체 1,362개, 농민 12만 5천여 명과 소통
 - 2차 사업(2016~2020): 2019년 한 해 7만 6천여 명의 농민이 우수 영농기법을 지도받았으며, 13만여 명의 농민이 11~20%의 쌀 수확량 증대와 13~25%의 수익 증대를 경험

자료: IRRI(2020).

5.4. 한국과의 협력 희망분야

IRRI는 농촌진흥청과 벼 품종 개량 등 50건 이상의 협력사업을 수행한 경험이

있으며, 2001년 한국사무소를 개설해 한국과 긴밀한 파트너십을 이어오고 있다. 향후 협력사업으로는 △IRRI의 국가사무소를 활용한 국별·지역별 프로그램 시행 △ICT, 농업 가치사슬 및 스마트농업 등 정밀농업 및 농업4.0 관련 협력 △파견 과 학자 간 협력사업 확대 △인턴십 및 장학 프로그램 개발을 희망한다.

6. 유엔세계식량계획(WFP)²⁴⁾

유엔세계식량계획(United Nations World Food Programme: WFP)은 1963년 개도국의 기아 퇴치를 위한 잉여농산물 원조를 목표로 설립된 인도적 지원기관으로 전 세계 재난 및 분쟁 발생지역에 식량원조를 담당한다. 주요 사업으로 재난 상황 시 식량과 보건용품을 수송하는 긴급구호와 영양지원, 교육지원, 공동체 인프라 구축, 생계 복구 등 개발사업을 수행한다.²⁵⁾ 주요 공여국은 미국, 독일, 영국, 유럽 연합 등이다.

6.1. 사업규모

WFP의 총 기여금은 2010년 40억 달러에서 2019년 80억 달러로 2배 증가하였으며 이 중 다자성 양자원조²⁶⁾가 90%를 차지한다. 반면 다자원조는 연 4억 달러

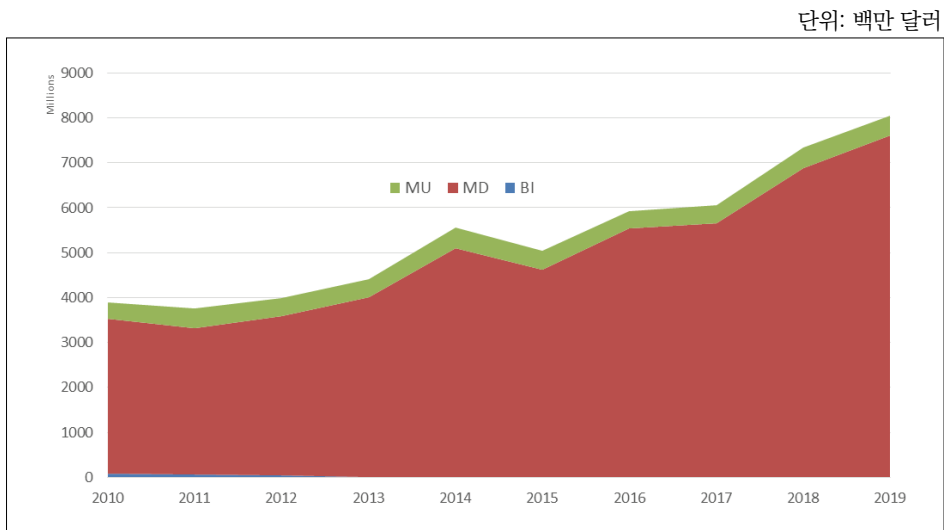
24) WFP의 농업·농촌개발 분야 다자성 양자사업 현황 검토를 위해 본 과제에서 수행한 위탁연구(WFP 한국사무소 2020)의 내용을 인용하여 작성하였다.

25) WFP는 2017년부터 국가전략계획(Country Strategic Plans) 체제를 수립하여 긴급지원사업, 장기간 완화 및 복구사업, 개발사업, 특별사업으로 구분되던 기존의 분류체계를 국가사무소 단위의 긴급구호와 개발사업으로 통합하였다. 장기간 완화 및 복구사업은 식량, 현금, 바우처 지급을 통한 생계회복사업이며, 특별사업은 식량원조의 기반조성을 위한 도로, 철도 복구 등 비식량 부분 사업을 말한다.

26) WFP의 재원은 자발적 기여금이며 주요 자금조달 창구는 다자(multilateral)와 다자성 양자(directed multilateral)이다.

수준을 유지하여 2019년 전체 기여금 중 5%에 불과하다. 지난 10년간 지정기여가 강화되는 추세가 지속함에 따라 2017~2018 다자기구성과평가네트워크(MOPAN)는 WFP의 사업 확대에도 불구하고 이러한 다자성 양자 위주의 기여금 구성이 운용 유연성을 해칠 수 있음을 지적하였다. 다자기금의 경우 높은 유연성 때문에 WFP의 긴급구호와 재건사업에 매우 중요한 재원이기 때문이다.

〈그림 4-11〉 WFP의 원조규모 변화 추이(2010~2019년)



주: 비지정기여금(Multilateral Undirected: MU), 지정기여금(Multilateral Directed: MD), 양자(Bilateral).
자료: WFP 한국사무소(2020).

6.2. 중점분야 및 지역

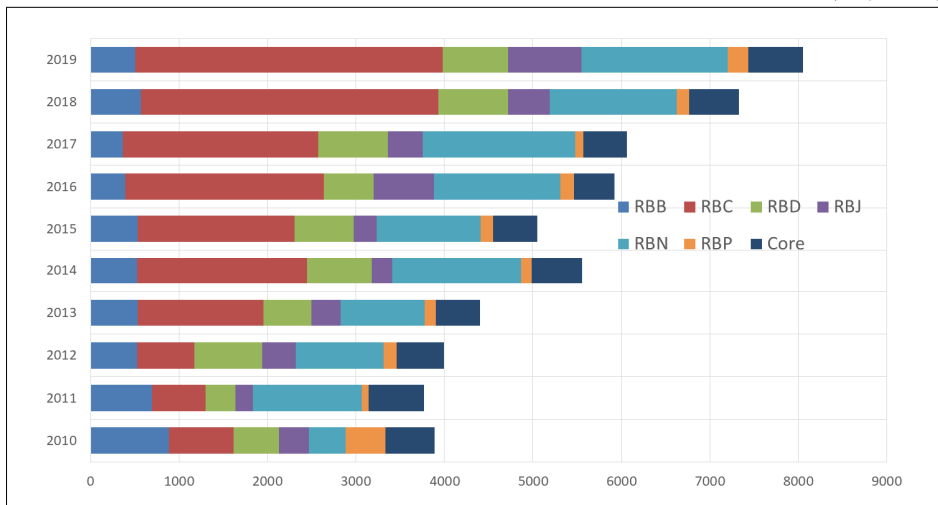
WFP의 중점 사업분야는 △취로사업(Food Assistance for Assets)²⁷⁾ △식량활동 직업훈련사업(Food for Training) △국가경쟁력 강화 프로그램 △학교급식 △소농의 시장접근성 지원 등이 있다.

27) 취로사업은 현금, 바우처 또는 식량 제공을 통해 즉각적인 식량 수요를 해결하는 동시에 장기적으로 식량안보 개선과 기후변화 대응력 강화를 목표로 한다.

기여금 총액의 지역별 분포를 보면 2013년 이후 중동의 분쟁 심화로 2019년 중동지역본부와 국가사무소에 지원된 금액이 2010년 대비 약 5배 증가한 것을 알 수 있다. 사업유형 중 긴급지원을 제외한 중장기적인 개발사업(장기간 완화 및 복구사업, 특별사업 포함)은 동아프리카에서 꾸준히 이루어지고 있는 것과 대조적으로 아시아에서는 상대적으로 감소하는 추세다. 전체 사업과 마찬가지로 중동은 2015년부터 개발사업의 지원이 점차 증가하였는데, 농업 및 농촌개발 원조보다 긴급구호 이후 장기간 완화 및 복구사업이 늘어났기 때문으로 판단된다.

〈그림 4-12〉 WFP 원조의 지역별 분포(2010~2019년)

단위: 백만 달러



주: 아시아지역본부(Regional Bureau Bangkok: RBB), 중동지역본부(Regional Bureau Cairo: RBC), 서아프리카지역본부(Regional Bureau Dakar: RBD), 남아프리카지역본부(Regional Bureau Johannesburg: RBJ), 동아프리카지역본부(Regional Bureau Nairobi: RBN), 남미지역본부(Regional Bureau Panama: RBP).

자료: WFP 한국사무소(2020).

6.3. 사업 우수사례

우수사례인 새마을 제로형거 커뮤니티(Saemaul Zero Hunger Communities: SZHC) 사업은 WFP의 취로사업 플랫폼에 한국의 경험을 접목한 모델로 농업·경

제 인프라 구축과 소득증대를 통해 지역주민의 자립역량을 강화하는 농촌종합개발사업으로 평가된다. 또한, WFP는 수경재배 사업인 H2Grow를 통해 맞춤형 기술과 자원을 지원하여 사막, 난민캠프, 도시 빈민가에서 사료작물과 채소를 재배할 수 있게 하였다.

〈참고〉 WFP의 다자성 양자사업 우수사례 - SZHC

- 사업목적: 빈곤과 기아의 해소를 목표로 사회 인프라, 소득증대, 역량개발 등을 통해 안전하고 건강한 생활환경과 지역사회 자산 및 기반시설 형성과 복구에 중점
- 사업내용: 2011년 르완다와 네팔에서 시범사업으로 추진되어 방글라데시와 탄자니아를 포함한 4개 국가에서 7년간 2천 7백 달러 규모로 추진
- 사업성과: 약 12만 명의 수혜자 역량 강화
 - 네팔의 경우 경제 인프라 구축과 자립 역량개발 분야에서 사업 효과성이 높았음
 - 방글라데시에서는 재난대응력을 높이기 위한 역량강화와 소득증대가 이루어짐
 - 르완다에서는 도로, 교량, 관개시설, 창고 등 경제 인프라 건립이 다양하게 추진됨
 - 탄자니아에서는 마을회관, 식수, 보건진료소, 교육 인프라 건립과 소득 증진 교육이 이루어짐

자료: WFP 한국사무소(2020).

6.4. 한국과의 협력 희망분야

WFP는 2019년 초부터 수혜자들이 창고형 마트식 식량분배소에서 SCOPE²⁸⁾를 활용하여 자율적으로 식량을 분배받는 Food ATM 시스템을 기획해왔다. 따라서 한국 정부와 협력하여 비대면 기술을 활용한 Food ATM을 통해 코로나19 시대 식량 분배 효율성을 극대화하면서 질병 감염의 위험을 최소화하고자 한다.

나아가 농림축산식품부를 포함 한국 정부의 유·무상원조 기관들이 WFP를 매

28) WFP의 수혜자 등록, 지원 종류 및 계획, 송금 및 분배 모니터링에 사용되는 웹 기반 플랫폼으로 수혜자는 국내 재난지원금 카드와 같은 SCOPE 카드를 사용한다.

개로 단일 프로젝트에 동참하는 농촌개발 융합 ODA를 제안한다. 이 사업은 각 기관의 전략적 지원을 바탕으로 식량지원, 농업 생산기반 구축, 농촌 역량강화, 소농 지원과 가치사슬 구축을 포함하는 지속가능한 모델을 구축하는 것을 목표로 한다.

7. 유엔개발계획(UNDP)²⁹⁾

유엔개발계획(United Nations Development Programme: UNDP)은 개도국의 경제적, 정치적 자립과 경제, 사회발전 달성을 지원하는 유엔의 지속가능발전 이행기구다. UNDP는 빈곤, 거버넌스, 위기대응, 환경, 에너지, 성평등 등 핵심분야의 포트폴리오가 농업분야로 한정되지는 않으나 지속가능한 농업을 동시에 다루는 복합적인 사업을 수행한다.

7.1. 사업규모

2019년 기준 UNDP에 대한 총 기여금은 48억 달러로 2018년도 52억 달러에서 7%가 줄어들었으나 5년간의 추이는 증가세를 보인다. 총 재원 중 지정기여금³⁰⁾은 87%인 42억 달러로, 비중이 2015년 84%에서 소폭 상승한 것으로 나타났다. 반면, 정규 재원은 2015년에 16%에서 2019년 13%로 감소하였다.

공여자를 기준으로 재원을 분류하면 20억 달러(43%)가 공여국 정부, 19억 달러(39%)가 다자기구의 기여금이었으며, 9억 달러(18%)는 협력국 정부가 공동부담한 것으로 집계되었다. 주요 파트너로는 유엔공동기금, 지구환경기금, 글로벌편

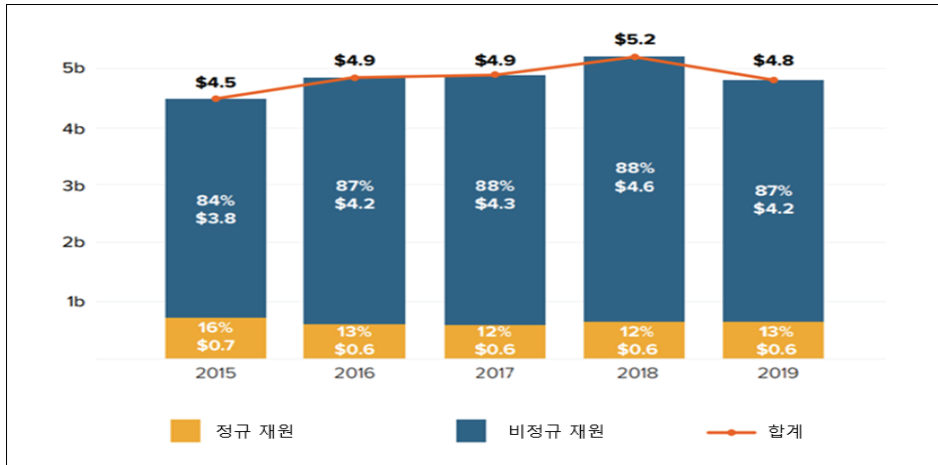
29) UNDP의 농업·농촌개발 분야 다자성 양자사업 현황 검토를 위해 본 과제에서 수행한 위탁연구(이창흠 2020)의 내용을 인용하여 작성하였다.

30) UNDP 재원은 전적으로 자발적 기여금으로 운영되며 크게 정규 재원과 비정규 재원으로 구분된다. 정부조달재원(government financing), 분야별기금(thematic fund), 제3자비용분담(third-party cost sharing), 유엔공동기금(UN pooled fund), 수직기금(vertical fund) 등의 비정규 재원은 지정기여금에 해당한다.

드, 독일, 일본, 유럽연합 등이 있으며, 2019년 기준 한국의 UNDP 기여액은 5천 9백만 달러 규모였다.

〈그림 4-13〉 UNDP의 자원 비중 추이(2015~2019년)

단위: 십억 달러



자료: UNDP(2020).

7.2. 농업분야³¹⁾ 전략 및 현황

UNDP의 농업 관련 핵심분야는 △생태 활성화와 농촌 번영 △농촌개발과 전력 공급이다. 또한, 농업 부문 기후변화 대응, 식량 및 농산물 시스템 전환을 위한 사업을 주로 수행한다.

지속가능개발목표가 본격적으로 이행된 2018년 이후 통계를 살펴보면 목표 2 (기아 종식)를 위한 사업은 2018년 6천 1백만 달러의 재원으로 67개 사업이 진행되었다. 2019년에는 6천 7백만 달러의 재원이 조달되어 총 72개의 사업이 추진되었다. 농업분야 연간 사업 예산은 6천만 달러를 상회하는 수준이나, 연간 예산이

31) UNDP는 농업분야 사업을 별도로 구분하지 않기 때문에, 본 과제에서는 UNDP의 최대 목표인 SDGs 중 '2. 기아 종식, 식량안보와 영양개선의 달성 및 지속가능한 농업 강화'에 해당하는 사업으로 농업·농촌개발 분야 현황을 파악하였다.

60억 달러에 달하는 전체 사업 규모와 비교하면 비중이 매우 낮다. 총 사업액 대비 농업분야 지원금은 2018년 1.1%, 2019년 1.5%, 2020년 0.7% 정도다.

그러나 목표 2 외에 다른 간접적으로 관련된 목표에도 농업 관련 사업들이 일부 포함되는 사례가 있으므로 농업·농촌 관련 사업의 비중이 절대적으로 작은 규모라고 단정할 수는 없다. 예를 들면, 아프가니스탄 공동체 기반의 농업 및 농촌 개발 사업(24.1백만 달러), 예멘 식량안보 및 생활 회복력 지원사업(8백만 달러), 시리아 농업 생활 개선 및 농촌개발(5.8백만 달러) 등은 목표 1(빈곤 종식)에 해당하는 사업이지만 농업분야와 직접적으로 관련된 사업이라 할 수 있다.

<표 4-1>은 농업·농촌개발 분야 다자성 양자사업으로 분류될 수 있는 사업의 예시다. UNDP는 2018-2021 전략계획(Strategic Plan)에 따라 농촌지역의 빈곤 해결을 위한 농업 생산성 증대, 사회적기업이나 소액 금융 등의 혁신적 수단을 활용한 소농의 소득 개선, 농촌공동체의 활성화 등에 역점을 두어 농업 관련 사업을 추진하고 있는 것을 알 수 있다. 또한 기후변화 위기 대응을 위한 농업전략 수립과 농촌 취약지역의 가뭄 및 홍수 대응 등이 주요 과제인 것으로 파악된다.

〈표 4-1〉 UNDP의 농업·농촌개발분야 다자성 양자사업 사례

단위: 백만 달러

관련 목표	사업명	기간	지원기관 및 예산
2. 기아 종식, 식량 안보와 영양개선의 달성및지속가능한 농업 강화	방글라데시 Chittagong Hill Tracts의 포용적 개발 강화	2016~2021	덴마크(13.67), 스웨덴 국제개 발협력청(SIDA), ADB 등
	네팔의 가치사슬 개발을 통한 소농 소득 증대	2018~2022	KOICA(2.77), UNDP(0.37)
	보스니아-헤르체고비나 농업경쟁력과 농촌개발	2020~2024	EU(0.8), UNDP(1.8)
	아르메니아, 녹색 농업 및 지역 부가가치 증진을 통한 북부지역 포용적 성장 실현	2019~2022	오스트리아 개발청(0.65)
	아르메니아 농촌개발을 위한 사회-경제 통합적 지원	2015~2020	러시아(7.57)
	세르비아의 농촌 경쟁력 및 생산성 증진	2020~2022	스위스 개발협력청(0.25)
	세르비아 농산업분야 생산역량 지원	2016~2020	러시아(1.77)
1. 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식	아프간 공동체 기반의 농업 및 농촌 개발사업	2016~2022	미국(254.76)
	캄보디아의 기후탄력적 물관리 및 농업 적응	2009~2016	캐나다 개발청(2.56), GEF(0.6)

자료: 이창흠(2020).

7.3. 한국과의 협력 희망분야

UNDP와 한국의 최근 협력사업은 태양광 기술을 활용한 농업 생산 증대, 농업 가치사슬 개발 등을 주제로 하였다. 그중에서도 캄보디아와 미얀마의 농촌지역을 대상으로 태양광 발전기술을 활용한 사업은 농림축산식품부가 UNDP와 처음으로 추진한 다자성 양자사업으로 농업 ODA의 파트너십을 다변화하는 계기가 되었다고 할 수 있다. UNDP가 보유한 다양한 포트폴리오와 사업개발 역량, 네트워크를 고려할 때 사업의 효율적 수행이 가능하여 한국의 글로벌 협력 잠재력을 확대하는 이점이 있을 것으로 보인다.

향후 협력 희망분야로는 혁신적 기술을 활용한 식량생산 증대 및 농민 소득 향상, 농촌지역 재생에너지 확대, 과학적 영농기법 및 투입재 지원, 기후스마트 농업 등을 꼽을 수 있다.

8. 요약 및 시사점

최근 농업분야 다자협력기구의 지정기여금의 비중이 커지고 있음에 따라 향후 국제기구가 공여국의 목적 및 의도에 부합하는 형태의 사업을 경쟁적으로 추진할 가능성이 있다. WFP와 UNDP는 총 재원수익 중 지정기여금의 비중이 90%, 87%로 매우 높게 나타났으며, FAO, IFPRI, ILRI, IRRI의 지정기여금 비중은 56~77%로 절반 이상의 자금에 특정 조건이 부여된 것으로 나타났기 때문이다. 반면, 개발은행의 특성이 있는 IFAD는 비핵심기여금이 36%로 UN 및 관련 국제기구 중 지정기여에 대한 의존도가 낮은 편에 속하는 것으로 파악되었다.

기구별 사업 중점분야는 기구의 특성과 권한(mandate)에 따라 구분된다. FAO의 경우 농업에 가장 특화된 유엔 전문기구로 다양한 분야에 전문성을 보유하고 있으며, IFAD는 금융서비스와 기후변화, 식량안보에 대한 사업을 주로 추진하고

있다. 농업 연구기구인 IFPRI, ILRI, IRRI는 연구 분야별 전문성이 높게 나타났다. IFPRI는 식량시스템, 식생활 및 영양개선, 정보화 등에 우위를 가진 것으로 보인다. ILRI는 가축 사양관리와 전염병 진단, IRRI는 미곡을 포함한 옥수수, 두류 등 곡물의 정밀·스마트농업에 대한 연구사업을 전문적으로 수행한다. WFP는 식량 원조에 가장 큰 비중을 두고 있으며 그 외 인프라 구축과 교육지원 등의 개발사업을 추진해오고 있다. 또한, UNDP는 농업분야에 전문기구는 아니나 농촌개발, 재생에너지 등 농촌지역의 생산성 증대와 생활환경 개선을 위한 포괄적 지원을 하는 것으로 분석되었다.

한편, 각 기구의 주요 지원지역은 개발원조의 수요가 높은 빈곤국과 취약국이 밀집된 사하라 이남 아프리카와 중동, 동남아시아로 나타났다. IRRI의 경우 연구 분야의 특성상 쌀 재배 국가가 많이 분포한 아시아를 중점적으로 지원하고 있다.

향후 한국과의 협력 희망분야로는 국제기구가 전문성을 가진 분야와 한국 ODA가 경쟁력을 가진 분야의 교집합이 주로 선정되었다. FAO는 식량시스템 개선, 지속가능한 생산 증대, 원헬스 체계 구축, 민간투자 촉진 등을 주제로 협력을 확대하기를 희망하며, IFAD는 ICT를 활용한 소농 지원을 중점 협력분야로 꼽았다. IFPRI는 식량 생산 시스템 구축, ILRI는 인수공통·가축전염병 진단, IRRI는 스마트농업분야의 협력 가능성을 크게 보는 것으로 파악되었다. 식량지원을 수행 중인 WFP는 농업생산기반 구축, 농촌 역량강화, 소농 지원과 가치사슬 구축을 포함하는 융합 모델을 희망하는 것으로 나타났다. 마지막으로 UNDP는 혁신적 기술을 활용한 식량 생산 증대와 소득 향상 등 빈곤 감소와 지속가능한 농업을 목표로 종합적인 농촌개발사업을 추진하고자 한다.

국제기구가 공통으로 희망하는 한국과의 협력분야는 한국의 ICT 비교우위를 활용한 사업으로 한국은 농업분야 디지털 기술의 보급과 확산에 대한 수요를 적극적으로 반영할 필요가 있다. 또한 범지구적 이슈인 기후변화 대응이 국제사회의 추세인 만큼 농업부문의 회복력을 강화하기 위한 협력사업을 확대 추진할 필요가 있다.

〈표 4-2〉 농업분야 다자협력기구의 특징 요약

구분	FAO	IFAD	IFPRI	ILRI	IRRI	WFP	UNDP
분류	유엔 전문기구	유엔 전문기구	연구기구	연구기구	연구기구	유엔사업 및 기금	유엔사업 및 기금
다자성 양자 비중	65%	36%	72%	56%	77%	90%	87%
중점분야	식량안보 농업 혁신 식량시스템 취약계층 지원	금융서비스 기후변화 식량안보	기후복원 및 식품공급 영양증진 농촌경제 전환	가족 품종개발 및 사육관리 전염병 진단 백신 개발 역학 조사	학제 간 연구 버품종 개발	식량지원 식량활동직업훈련 국가경쟁력 강화 학교급식	생태활성화 농촌개발
주요 공여기관	EU GEF GCF 미국	EU 기후환경기금 GAFSP 기타	CGAIR기금 미국 게이츠재단 독일	세계은행 게이츠재단 미국 유럽연합 독일	인도 미국 스위스 ADB AfDB	미국 독일 영국 EU	유엔공동기금 GEF 글로벌펀드 독일
주요 지원지역	아프리카 지역간 아시아 근동	사하라 이남 아프리카 글로벌 북아프리카 근동	동아프리카 남아시아 서아프리카 남아프리카	사하라 이남 아프리카 동남아시아	동남아시아 남아시아 동아시아	동아프리카 중동	아프리카 아랍 아시아·태평양
협력 희망분야	식량시스템 기아종식 농업생산 원헬스 민간투자	디지털기술	식량시스템	전염병 감시 시스템 진단 역량강화 가족 사육관리 식품위생	정밀·스마트농업	식량지원 생산기반 역량강화 가치사슬	식량생산 소득 향상 재생에너지 기후변화

자료: 저자 작성.

제5장

농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야 및 기구 설정

농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야 및 기구 설정

1. 중점협력분야 및 기구 설정의 필요성

다자성 양자원조는 사업의 기획 및 수행, 지원 방식에 따라 순수다자 또는 직접 양자의 성격을 다양하게 반영할 수 있다. 앞서 제2장의 다자성 양자원조의 정의에 서도 살펴보았듯이, ‘다자의 양자화’ 또는 ‘양자의 다자화’라는 개념 사이에서 농림축산식품부의 다자성 양자원조가 취해야 할 정체성을 먼저 확립해야 한다. 농림축산식품부의 다자성 양자사업은 위에서 살펴본 양극단의 형태는 취하기 어려울 것이다. 신탁기금의 설립 및 국제기구의 특정 프로그램 지원 등의 다자의 양자화 전략은 막대하고 지속적인 개발재원의 투입을 요한다. 현재 농림축산식품부는 이미 세계식량계획에 대규모의 지원을 하고 있어, 추가로 프로그램과 신탁기금 등의 재원을 설립할 여력이 없는 실정이다. 또한 양자의 다자화 전략은 한국국제협력단과 같이 전 세계 취약국가에 지사 또는 사무소를 통해 오랜 기간 해당 국가의 농업·농촌에 대한 깊은 이해를 바탕으로 사업이 기획되고 추진된다. 그러나 농림축산식품부는 농업분야 개발협력사업을 관리하는 현지사무소 등과 같은 플랫폼이 없어 사실상 이러한 접근 또한 불가능하다. 따라서 농림축산식품부의 다자

성 양자원조의 정체성은 양극단의 중간 어느 한 지점이 된다고 할 수 있다. 중간 지점의 정체성은 다음과 같은 형태로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 사업을 발굴하고 기획하는 단계에서는 해당 지역 및 분야에 전문성이 있는 국제기구에 의존하고, 공여국은 개발전략의 방향성, 사업추진의 적절성, 타당성 등을 판단하여 해당 사업의 지원을 결정하는 형태이다. 프로그램 및 기금지원과 같은 다자의 양자화의 경우, 국제기구는 일정 부분 자율성을 보장받고 스스로 사업을 기획하고 추진한다. 반면, 양자의 다자화는 KOICA와 같이 지역사무소에서 사업을 발굴·기획하고 그 수행을 국제기구에 위탁한다. 따라서 이들의 중간 형태는 다양한 국제기구에서 제안한 사업계획서 가운데 농림축산식품부의 정책 방향 및 우선순위에 부합하는 사업을 선정하여 지원하는 것이다. 둘째, 사업의 성과관리 및 지속가능성 측면에서 생각해 볼 수 있다. 다자의 양자화는 프로그램이나 기금이 사라지지 않는 한, 어떠한 방식으로든 성과관리가 이루어지고 사업이 지속적으로 추진된다. 한편, 양자의 다자화 같은 경우에는 단기적 프로젝트형 사업이라 할지라도 해당 지역의 현지 사무소의 관리와 국제기구의 협력하에 비교적 철저한 성과관리가 가능하다고 볼 수 있다. 그러나 이의 중간 형태는 성과관리와 지속가능성 측면에서 매우 취약하다. 따라서 이를 극복하기 위한 방편으로 직접양자사업과의 연계를 통한 지속가능성 확보, 철저한 성과관리를 통해 효과성이 입증된 사업의 지속적 지원과 같은 전략이 필요하다.

농림축산식품부와 같이 현실적으로 양극단의 중간을 선택할 수밖에 없는 경우에 다자성 양자원조의 명확한 추진 방향과 전략이 없다면, 공여국의 의도 및 전략 보다는 국제기구의 목적과 수요에만 부합된 사업을 추진하게 될 가능성이 높다. 반면, 뚜렷한 목적과 효과적인 전략을 통해 두 극단적인 방식에서 나타나는 단점은 보완하고 장점은 취할 수도 있을 것이다. 따라서 본 장에서는 농림축산식품부의 농업분야 다자성 양자원조는 어떠한 사업을 중점 지원해야 하는지, 또 어떤 기구와 중점적으로 협력해야 하는지를 파악하여 효과적 전략수립에 활용하고자 하였다.

2. 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야 설정

2.1. 중점협력분야 설정을 위한 농업 ODA 사업의 유형 구분

농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야를 설정하기 위해서는 우선 농업분야의 ODA 사업의 유형 구분이 필요하다. 농업분야 ODA 사업의 유형 구분을 통해서 어떠한 유형이 다자성 양자원조에 적합하고 효과적인지를 선택할 수 있다. 농업분야 ODA 사업의 유형 구분을 위해 다양한 자료를 검토하였다. 이대섭 외(2018)는 우리나라의 농림축산 ODA 유관기관에서 시행하는 국제농업 개발협력 사업을 생산성 향상, 생산기반구축, 농촌개발, 인적 역량강화, 기술협력, 컨설팅, 소득증대, 축산, 산림(조림), 다자사업 등 10가지 유형으로 구분하였다. 허장 외(2020)는 2010년 이후 농림축산식품부에서 시행한 65개 프로젝트형 사업분석을 통해 곡물, 원예·특용작물, 축산, 수자원, 농업서비스, 농식품안전 기반, 농촌개발, 산림 등 8개 유형으로 구분하였다. 또한 이대섭 외(2015)는 한국형 ODA 모델 중 농업분야 20개 프로그램 목록을 개발하였는데, 이는 우리나라 농업분야 ODA 사업 유형의 대부분을 망라하고 있다. 차원규(2018)는 농림축산식품부의 프로젝트형 ODA 사업 중 사후 및 종료평가가 완료된 38개 사업을 분석하면서, 농업생산기반구축, 영농기술 및 교육지원, 품목별 가치사슬 지원, 농촌개발, 축산 및 산림 등 5가지 유형으로 구분하였다. 이와 같이 다양한 자료에서 농업분야 ODA 사업의 유형을 구분하고 있다. 곡물, 원예, 특용작물 등 지원 대상 품목별 구분 또는 생산성 증대, 농촌개발 등 사업목적별 구분 등 연구의 목적에 따라 구분이 다양하였다. 따라서 본 연구에서는 농업분야 거의 모든 ODA 사업의 유형을 망라하고 있는 이대섭 외(2015)의 한국형 ODA 모델 중 20개 농업분야 프로그램 목록을 바탕으로 다자성 양자원조의 중점협력분야 설정을 위한 농업분야 ODA 사업 유형을 구성하였다.

〈표 5-1〉 한국형 ODA 모델 중 농업분야 프로그램 목록

번호	프로그램	번호	프로그램
1	관개·배수 시스템 개발 및 관리	11	경제작목 재배 및 시설원예
2	농업생산기반 구축	12	농촌특화사업 개발
3	농촌종합개발	13	영농기계화
4	농업기술 개발 및 현장지도 지원 시스템	14	농산물 유통체계 구축
5	식량작물 생산성 향상	15	가축사육 및 관리
6	농산물가공	16	가축 질병 관리
7	농업협동조합	17	농식품 안전·위생 관리
8	친환경농업	18	농축산물 검역
9	농지제도 및 관리	19	임산자원 개발
10	농업인력 육성	20	산림녹화

자료: 이대섭 외(2015).

위 표는 우리나라 농업분야 ODA 사업의 20개 프로그램을 제시하고 있다. 농업 분야에서 추진되는 거의 모든 유형의 사업이 포함되어 있지만 개념적으로 중복이 된 경우가 많다. 예를 들어, 관개·배수 시스템 개발 및 관리(1)는 농업생산기반 구축(2)의 대표적인 사업 형태이고, 농축산물 검역(18) 또한 농식품 안전·위생 관리(17)에 포함될 수 있다. 한편, 식량작물 생산성 향상(5)은 사업 유형이 아닌 ODA 사업의 목적이라 할 수 있다. 따라서 20개 프로그램을 전문가 자문과 검토 등을 통해 적절히 통·폐합하여 다자성 양자원조의 중점협력분야 설정을 위한 농업 ODA 유형을 구분하였다.

〈표 5-2〉 다자성 양자원조의 중점협력분야 설정을 위한 농업 ODA 유형

번호	유형	내용
1	농업생산기반구축	관개·배수 시스템 구축, 농업용 저수지·댐 건설 등
2	영농기술교육 보급	농업기술 개발, 현장지도, 농업인력육성, 경제작물 보급 등
3	농촌종합개발	마을회관, 식수 개발, 농촌 도로, 농촌특화사업 개발 등
4	영농기계화	시설원예, 스마트팜, ICT 농업, 농기계 및 기자재 지원 등
5	농산물가공	농산물 전처리 및 가공시설 구축 등
6	농업협동조합육성	작목반, 협동조합 등 농민조직 육성 지원
7	친환경농업	유기농, 우수농산물 등 재배 및 보급
8	농업 정책	농지제도, 농업보험, GAP, 농업정보시스템 등 정책 수립지원
9	농산물 유통체계	도매시장, 유통센터 등 생산과 소비의 연결 지원
10	축산	사육 및 관리, 질병 관리 등
11	농식품 안전	식품위생관리, 식생활 및 영양교육, 검역 등

자료: 저자 작성.

위 표에서는 우리나라 농업분야 ODA 사업을 농업생산기반구축, 영농기술교육·보급, 농촌종합개발, 영농기계화, 농산물 가공, 농업협동조합 육성, 친환경 농업, 농업 정책, 농산물 유통체계, 축산, 농식품안전 등 11개 유형으로 구분하여 제시하고 있다. 품목별, 사업목적별 구분이 아닌 농업 ODA 사업 자체의 지원영역을 구분하고자 노력하였다. 그럼에도 불구하고 축산과 같은 품목별 구분이 포함되었다. 축산은 축산분야 내에서도 기계화, 협동조합육성, 유통체계 등 유형 구분이 가능하기 때문에 다른 유형들과는 구분하는 기준과 맥락이 다르다고 할 수 있다. 그러나 기존 농림축산식품부의 ODA 사업에서 축산분야의 지원 비중이 작고, 사업의 지원 형태 및 방식이 다양하지 않아 축산 전체로 구분하는 것이 용이하다고 판단했다.

농업생산기반구축은 관개·배수 시스템 구축, 농업용 저수·댐 건설, 경지정리, 농사용 도로포장 등 농업생산을 위한 기반을 구축하는 사업을 의미한다. 영농기술교육 및 보급은 첨단 농업기술 개발 및 보급, 현장지도, 농업인력육성, 경제작물 보급 등을 포함한다. 농촌종합개발은 마을회관 건립, 식수 개발, 전기인입, 마을안길 정비, 보건시설 건립 등 농촌의 주거 및 환경여건 개선을 통한 삶의 질 향상을 목적으로 하는 사업을 포함한다. 영농기계화는 시설원예, 스마트팜, ICT 농업, 농기계 및 기자재 지원 등에 대한 사업을 의미하고, 농산물 가공은 생산 이후 단계에서 농산물 전처리 및 저장시설, 가공시설 등을 지원하는 사업을 포함한다. 농업협동조합육성은 작목반, 생산자그룹, 협동조합 등 농민의 조직화를 지원하는 사업을 포함하고, 친환경 농업은 유기농, 우수농산물 등의 재배 및 보급에 관한 지원사업을 의미한다. 농업 정책은 농지제도, 농업보험, 농업정보시스템 등 정책 수립 지원을 위한 기술협력, 컨설팅 사업 등을 포함한다. 농산물 유통체계는 농산물 생산 이후의 단계에서 도매시장, 유통센터 건립 등 생산과 소비의 연계를 지원하는 사업을 의미하고, 농식품 안전은 식품위생관리, 식생활 및 영양교육, 농산물 검역 등을 포함한다. 축산은 사육 및 관리, 질병관리 등 지원사업의 대상 품목이 축산인 모든 경우를 포함한다.

2.2. 중점협력분야의 설정을 위한 기준 및 분석 방법

2.2.1. 중점협력분야의 설정을 위한 기준

앞에서 구분한 농업분야 ODA 사업의 11개 유형 중 다자성 양자원조에 무엇이 적합한 유형인지, 어떠한 사업이 우선적으로 추진되어야 하는지를 파악하기 위해서는 객관적인 기준이 필요하다. 이러한 기준은 중점협력분야를 설정할 때 필수적으로 고려해야 할 사항으로, 다자성 양자원조의 특성이 적절히 반영되어야 한다. 수차례의 전문가 자문회의를 통해 중점협력분야를 선정하기 위한 4가지 기준을 구성하였다.

첫째, 원조의 필요성이다. 원조의 필요성은 ODA 사업의 가장 근본적인 요건으로 해당 유형의 사업이 수원국 농업·농촌의 발전을 위해 실질적으로 필요한가에 대한 기준이 된다고 볼 수 있다. 둘째, 국제기구의 전문성이다. 다자성 양자원조는 ODA 사업의 특성상 직접양자사업으로는 목표 달성이 어려운 경우, 특정 분야 및 지역에 전문성을 갖춘 국제기구와의 협력을 통하여 개발효과를 제고할 때 유용하게 사용된다. 즉, 특정한 개발협력사업은 공여국이 직접 수행하는 것보다 국제기구를 통해 추진하는 것이 개발효과성 측면에서 더욱 우위에 있다는 뜻이다. 따라서 어떠한 유형의 농업 ODA 사업이 국제기구를 통해 더욱 효과적 또는 효율적으로 추진될 수 있는가에 대한 기준이 필요하다.

〈표 5-3〉 다자성 양자원조의 중점협력분야 설정을 위한 기준

기준	내용
원조필요성	수원국 농업·농촌에 필요한 유형의 원조인가?
국제기구의 전문성	공여국보다 해당 분야에 전문성 있는 국제기구가 수행하는 것이 더 효과적인가?
직접양자와의 보완성	공여국의 단독지원보다 국제기구와 협력 시 시너지효과가 발생하는가?
모니터링 및 사후관리	사업 수행과정이나 종료 후 모니터링 및 사후관리가 중요한가?

자료: 저자 작성.

셋째, 직접양자원조와의 보완성이다. 공여국의 단독지원보다 국제기구와의 협력 시 시너지효과가 발생하는가에 대한 기준이다. 다자성 양자원조는 개념적으로 공여국이 비교우위가 낮은 유형 또는 사업을 국제기구를 통해 지원하는 것이지만, 비교우위가 없는 사업의 무조건적 다자성 양자사업화는 장기적으로 공여국 농업분야 ODA의 발전에 저해 요인으로 작용할 수도 있다. 따라서 직접양자와의 보완성을 고려함으로써 공여국과 국제기구의 공동협력으로 더욱 큰 시너지효과를 발생할 수 있는 사업의 유형을 파악할 수 있고, 이를 통해 공여국과 다자기구 모두 상생 발전할 수 있는 기회를 마련할 수 있다. 마지막으로 모니터링 및 사후관리이다. 농업분야의 다양한 ODA 유형 중 특정 유형은 비교적 모니터링 및 사후관리가 개발효과성 및 지속가능성 제고에 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 예를 들어 개발도상국 농촌 주민의 영양 및 식생활 교육 지원 사업의 경우를 생각해 볼 수 있다. 영양 및 식생활에 대한 변화는 단기간에 이루어지지 않는다. 따라서 장기간의 교육과 지원이 필요하며, 사업의 성과 또한 장기간에 걸쳐서 나타난다. 이러한 경우 국제기구의 네트워크나 현지사무소를 바탕으로 지속적인 지원과 모니터링이 가능한 다자성 양자사업이 효과적일 수 있다. 따라서 모니터링 및 사후관리 또한 다자성 양자원조의 중점협력분야를 선정하는 중요한 기준이 된다고 할 수 있다.

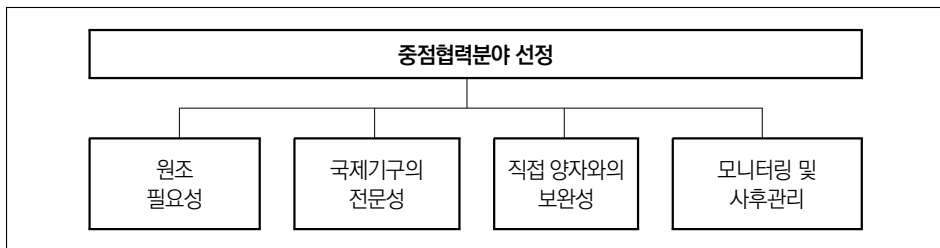
2.2.2. 중점협력분야의 설정을 위한 분석 방법

앞선 농업 ODA 유형의 구분과 중점협력분야 설정을 위한 기준을 이용해 농업 분야 다자성 양자원조의 중점협력분야를 설정하고자 한다. 분석 방법으로는 AHP(Analytic Hierarchy Process)기법과 TOPSIS(Technique for Order Preference by Similarity to an Ideal Solution)기법을 동시에 활용하였다. AHP와 TOPSIS 분석은 의사결정을 위한 평가요소(Criteria)와 선택대안(Alternatives)이 여러 가지인 경우에 정량적인 분석과정을 통해 대안별 우선순위를 도출하는 다기준의사결정(Multiple Criteria Decision Making) 방법이다.

가. AHP 분석

AHP 분석 기법을 통해 중점협력분야 선정 시 고려해야 할 4가지 기준에 대해서 상대적 중요도를 비교해 기준별 가중치를 산정하였다. AHP 분석은 통상 계층구조의 설정을 시작으로 가중치 산정, 일관성 검증, 의사결정의 4단계를 거친다.³²⁾ 먼저, 계층 구조의 설정은 궁극적 목표를 최상위계층으로 하고 하위계층으로 갈수록 구체적이고 비교 가능한 기준 또는 대안들의 군집으로 이루어진다. 중점협력분야를 선정하기 위한 계층구조는 아래 그림에 제시되어 있다. 중점협력분야의 선정이 AHP의 궁극적인 목적으로 최상위계층이 되고 중점협력분야의 선정 시 고려해야 할 4가지 기준은 쌍대비교가 되는 하위계층으로 설정하였다. 하위계층의 4가지 기준은 원조의 필요성, 국제기구의 전문성, 직접양자원조와의 보완성, 모니터링 및 사후관리를 포함하고 있다.

〈그림 5-1〉 농업분야 다자성 양자 중점협력분야 선정을 위한 계층구조



자료: 저자 작성.

다음으로 가중치 산정은 평가기준들의 상대적 중요도를 비교하는 과정을 의미한다. 이는 통상 다수의 전문가 설문을 통해 이루어진다. 설문에 응한 전문가는 각 항목(기준)들이 의사결정의 목적(중점협력분야 선정)을 위해 상대적으로 얼마나 중요한가를 척도를 통해 각각 비교한다. 다음의 그림은 전문가들이 각 항목들 간의 상대적 중요도를 어떻게 비교하는지를 보여주고 있다. 4가지의 기준들은 각각

32) 본 연구에서는 AHP 분석을 통해 중점협력분야의 고려사항인 기준들에 대한 가중치만 산정하고 중점협력분야 설정의 최종 의사결정은 TOPSIS 분석 기법을 이용하였다.

9점 척도를 통해 상대적 중요도가 비교된다. 이러한 상대적 중요도의 비교에서 응답자의 의사결정에 논리적인 모순이 있는지를 판단하는 것이 일관성 검증이다. 예를 들어, A, B, C 세 가지 항목에 대해 응답자가 $A > B$, $B > C$ 라고 응답했음에도 불구하고 $A < C$ 라고 응답했다면 이는 논리적으로 모순이 있고 일관성이 없는 것이다. 예와 같이 비교 대안이 3가지인 경우에는 단순한 사고만으로 논리적 일관성을 파악할 수 있지만 다수의 비교대안이 있는 경우 일관성 파악이 쉽지 않다. 따라서 AHP 분석에서는 일관성 비율(Consistent ratio)을 통해 응답의 일관성을 검증한다. 일관성 비율의 값이 '0'이면 완전한 일관성이 있다고 판단한다. 통상 일관성 비율이 '0.2' 미만일 경우 일정 수준 이상의 논리적 일관성은 갖춘 것으로 볼 수 있다 (Satty 1995). 위와 같은 AHP 과정을 통해 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력 분야를 설정하기 위한 4가지 기준별 가중치를 산정하였다.

〈표 5-4〉 농업분야 다자성 양자 중점협력분야 선정기준 쌍대비교

A	← A가 더 중요함								동등	B가 더 중요함 →								B
	9	8	7	6	5	4	3	2		1	2	3	4	5	6	7	8	
원조필요성																		국제기구의 전문성
원조필요성																		한국농업의 전문성(-)
원조필요성																		직접양자와의 보완성
국제기구의 전문성																		한국농업의 전문성(-)
국제기구의 전문성																		직접양자와의 보완성
한국농업의 전문성(-)																		직접양자와의 보완성

자료: 저자 작성.

나. TOPSIS 분석

최근 학계 및 산업 등 다양한 분야에서 널리 사용되고 있는 다기준 의사결정의 모형은 크게 AHP와 MAUT(Multi-Attribute Theory)와 같은 효용이론을 바탕으

로 하는 가치측정모형과 TOPSIS와 같은 목표지향 참조수준법(Goal aspiration and Reference Level approach)으로 나누어 볼 수 있다. AHP와 같은 가치측정 모형은 의사결정자가 합리적인 사고를 통해 효용이 가장 높은 최적의 대안을 선택한다는 것이다. 그러나 비교항목의 수가 증가함에 따라 의사결정자가 판단해야 할 평가의 수는 급격하게 증가³³⁾한다. 이로 인해 의사결정자의 합리적 사고에 한계가 발생하고, 평가에 논리적 모순 또는 비일관성이 나타난다(Keeney and Raiffa 1976).

반면 목표지향 참조수준법은 인간의 의사결정과정에는 최선과 최악의 대안이 동시에 고려되는 특성을 개념적 근거로 하고 있다. Hwang and Yoon(1981)에 의해 처음으로 고안된 TOPSIS 분석 기법은 이상적인 대안(Positive Ideal Solution)에서 가장 가깝고, 최악의 대안(Negative Ideal Solution)에서 가장 멀리 있는 대안을 최적의 대안으로 선택한다. 의사결정자는 가치측정법과 같이 모든 평가 대안별 쌍대비교를 하지 않고, 각각의 평가 대안들이 의사결정에 얼마나 중요한지를 언어 또는 서수적(Ordinal) 척도로 표현한다. 따라서 AHP와 같은 항목 간 수많은 쌍대비교에서 나타나는 평가피로감(fatigue), 일관성 결여 등에 비교적 자유롭다고 할 수 있다.

본 연구에서 목표로 하는 농업분야 다자성 양자원조의 협력분야는 총 11개 농업 ODA 사업 유형으로 AHP 기법을 적용했을 때, 설문 응답자는 총 220회의 쌍대비교를 해야 한다.³⁴⁾ 이러한 응답에 일관성을 기대하기는 어렵다고 할 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 TOPSIS 기법을 이용하여 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야를 설정하였다.

설문에 응한 전문가는 앞의 중점협력분야 시 고려해야 할 4가지 기준의 가중치 산정을 위한 AHP 설문응답이 완료된 후, 11개 농업 ODA 사업의 유형별 중요도

33) 비교항목의 수가 n 일 때, 평가의 수는 $\frac{n(n-1)}{2}$ 이다.

34) 기준별 55개 쌍대비교($\frac{11(11-1)}{2}$)×4가지 기준

에 응답하도록 설문조사가 설계되었다. 설문조사에서 응답자는 먼저 원조필요성 관점에서 각각의 11개 사업 유형이 얼마나 중요한지를 5개 언어척도 중 하나의 언어로 평가하였다. 5개 언어척도는 ‘전혀 중요하지 않다’, ‘중요하지 않다’, ‘보통이다’, ‘중요하다’, ‘매우 중요하다’로 구성하였다. 원조필요성 기준에 대한 사업유형별 설문이 완료되면 순차적으로 국제기구의 전문성, 직접양자원조와의 보완성, 모니터링 및 사후관리 순으로 11개 사업유형에 대한 동일한 설문이 이어졌다.

다음의 표는 응답자가 4가지 기준별 11개 농업 ODA 사업유형에 평가 및 응답한 언어자료를 수치로 변환한 자료를 예로서 보여주고 있다. 5개 언어척도는 ‘전혀 중요하지 않다’는 1점부터 ‘매우 중요하다’는 5점으로 변환하였다.

〈표 5-5〉 농업 ODA 사업유형에 관한 중요도 산정 결과 예시

	원조필요성	국제기구의 전문성	직접 양자와의 보완성	모니터링 및 사후관리
농업생산기반구축	1~5	1~5	1~5	1~5
영농기술교육보급	1~5	1~5	1~5	1~5
농촌종합개발	1~5	1~5	1~5	1~5
영농기계화	1~5	1~5	1~5	1~5
농산물가공	1~5	1~5	1~5	1~5
농업협동조합육성	1~5	1~5	1~5	1~5
친환경농업	1~5	1~5	1~5	1~5
농업 정책	1~5	1~5	1~5	1~5
농산물 유통체계	1~5	1~5	1~5	1~5
축산	1~5	1~5	1~5	1~5
농식품 안전	1~5	1~5	1~5	1~5

자료: 저자 작성.

이후의 TOPSIS 분석의 과정은 1) 자료의 수치를 정규화(Normalized matrix), 2) 정규화된 값에 기준별 가중치(AHP) 부여, 3) 이상적인 대안과 최악의 대안 결정(Best and worst alternatives), 4) 대안별 위치거리 계산(Distance from best and worst alternatives), 5) 대안별 유사도 계산(Similarity), 6) 대안별 우선순위 도출 등 통상 6단계로 이루어진다. 다음의 표는 TOPSIS 과정의 단계별 개념 및 수식을 보

여주고 있다. 이러한 과정을 통해 이상적인 대안에서 가장 가깝고 최악의 대안에서 가장 먼 대안의 위치 거리를 계산하고 대안별 우선순위가 결정된다.

〈표 5-6〉 TOPSIS 단계별 계산법

- 1) 자료의 수치를 정규화(Normalized matrix)

$$R_{ij} = \frac{x_{ij}}{\sqrt{\sum_{i=1}^m x_{ij}^2}}, X = (x_{ij}), i = 1, \dots, m, j = 1, \dots, n$$

- 2) 정규화된 값에 기준별 가중치(AHP) 부여

$$L = (w_j r_{ij}), i = 1, \dots, m, j = 1, \dots, n, \sum_j w_j = 1$$

- 3) 이상적인 대안과 최악의 대안 결정(Best and worst alternatives)

$$A_b = l_{bj} | j = 1, \dots, n, l_{bj} = \max(l_{ij}), \text{if } j \in J^+, \min(l_{ij}), \text{if } j \in J^-$$

$$A_w = l_{wj} | j = 1, \dots, n, l_{wj} = \max(l_{ij}), \text{if } j \in J^-, \min(l_{ij}), \text{if } j \in J^+$$

- 4) 대안별 위치 거리 계산(Distance from best and worst alternatives)

$$d_{ib} = \sqrt{\sum_{j=1}^n (l_{bj} - l_{ij})^2}, i = 1, \dots, m$$

$$d_{iw} = \sqrt{\sum_{j=1}^n (l_{wj} - l_{ij})^2}, i = 1, \dots, m$$

- 5) 대안별 유사도 계산(Similarity)

$$s_i = \frac{d_{iw}}{(d_{iw} + d_{ib})}, i = 1, \dots, m, 0 \leq s_i \leq 1$$

- 6) 대안별 우선순위 도출

$$s_i = 1 \text{ 이면 최적의 대안, } s_i = 0 \text{ 이면 최악의 대안}$$

자료: 김기태(2017)에서 재구성.

2.3. 분석 결과

2.3.1. 설문조사 개요

AHP 및 TOPSIS 설문조사는 농업분야 국제개발협력 전문가 39명을 대상으로 구조화된 설문지를 이용한 전자우편을 통해 3주간 실시(2020. 9. 25.~2020. 10. 9.) 되었다. 전문가는 농업분야 국제개발협력에서 활발히 활동하는 학계, 연구기관, 정책담당자 등으로 구성되었다. 설문이 진행되는 3주 동안, 미응답자에게는 매주 1차례, 총 3차례에 걸쳐 전화로 응답을 독려하였다. 또한 응답률을 높이기 위해 설문을 완료한 응답자에 한해서 1만 원 상당의 상품권(기프트콘)을 제공하였다. 총 39명 중 23명이 설문을 완료하여 응답률은 59%로 나타났다.

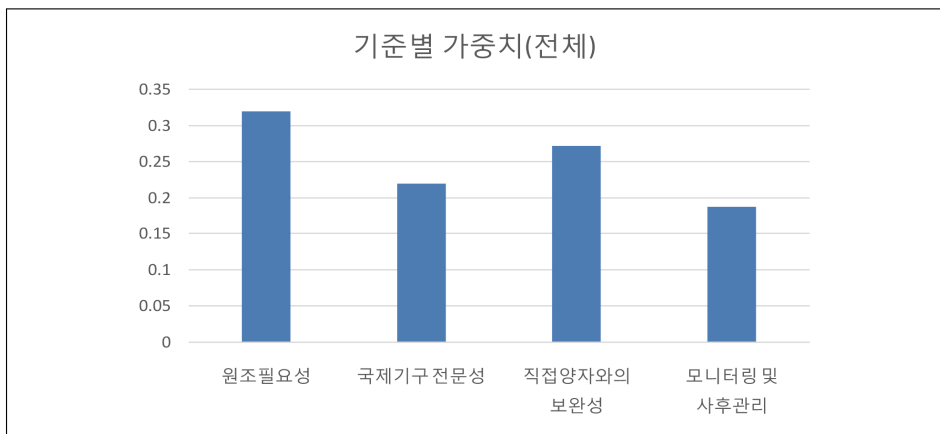
다자성 양자원조는 양자원조와 다자원조의 특성을 동시에 내포하고 있는 제3의 원조 형태로 비교적 최근에 와서야 국내에 알려졌다. 따라서 설문을 시작하기 전에 다자성 양자원조에 대해 충분히 숙지하고 설문에 응할 수 있도록 다자성 양자원조의 개념 및 정의, 다자원조와의 차이 및 특징에 다양한 정보와 설명을 제공하였다. 또한 11개 농업 ODA 유형에 대해서도 각각의 유형이 어떠한 형태의 사업을 포함하는지 예시를 통해 구체적으로 설명하였다. 그럼에도 불구하고 다자성 양자원조의 개념적 이해의 어려움, 다자원조와의 혼동 등으로 인해 실제 전문가가 아닌 사람의 응답이 분석 결과에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해 다음과 같은 몇 가지 응답자 특성에 대한 질문을 추가하였다.

먼저 ‘국제개발협력에서 귀하가 주로 활동한 분야는 무엇입니까?’라는 질문을 통해 농업분야 개발협력 전문가임을 확인하였다. 총 23개의 유효 표본 중에서 2명은 자신의 전문분야가 농업이 아닌 교육이라고 응답하였다. 다음으로 ‘귀하는 다자성 양자원조에 대해 얼마나 알고 계십니까?’라는 질문에 2명은 ‘전혀 모른다’와 ‘잘 모른다’로 각각 응답하였다. 따라서 이들 4개의 표본을 제외하여 총 19개의 표본이 중점협력분야 설정을 위한 AHP 및 TOPSIS 분석에 사용되었다.

2.3.2. AHP 분석 결과(기준별 가중치 산정)

다음의 그림은 분석에 포함된 전체 19개 표본의 기준별 평균 가중치를 나타내고 있다. 원조의 필요성(0.32)이 가장 높은 가중치를 차지하고 있으며, 다음으로 직접양자와의 보완성(0.27), 국제기구의 전문성(0.22), 모니터링 및 사후관리(0.19) 순으로 나타났다. 이는 다자성 양자원조의 중점협력분야를 선정할 때, 원조의 필요성이 가장 중요한 기준으로 고려되어야 한다는 것을 의미한다. 다음으로 직접양자와의 보완성, 국제기구의 전문성, 모니터링 및 사후관리의 순서대로 그 중요도가 높다고 할 수 있다.

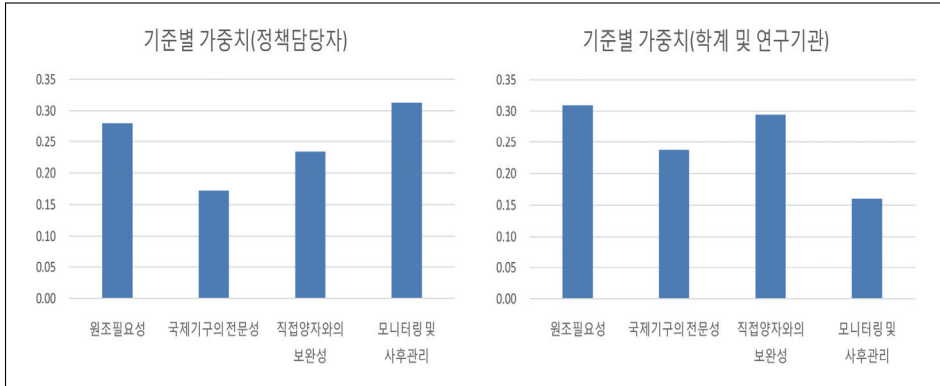
〈그림 5-2〉 중점협력분야 기준별 가중치 분포(전체 응답자)



자료: 저자 작성.

이러한 기준별 가중치를 학계 및 연구기관(12명), 정책담당자(7명) 등 전문가 그룹별로 구분하여 살펴보았다. 아래의 그림은 중점협력분야 선정 시 고려해야 할 기준별 가중치를 응답자 그룹별로 보여주고 있다. 정책담당자의 경우 모니터링 및 사후관리(0.31)에 가장 큰 가중치를 부여하고 있음을 알 수 있다. 이는 다자성 양자원조의 수행 담당자로서 사업의 실질적 성과 및 관리를 중요시하는 경향을 반영한 결과라 볼 수 있다. 다음으로 원조의 필요성, 직접양자와의 보완성 순으로 중요하다고 응답했다. 국제기구의 전문성은 가장 낮은 가중치를 나타냈다.

〈그림 5-3〉 중점협력분야 기준별 가중치 분포(응답자 그룹별)



자료: 저자 작성.

반면, 학계 및 연구기관 등 민간 전문가의 기준별 가중치 부여를 보면 원조의 필요성에 가장 높은 가중치(0.31)를 부여하고 있음을 알 수 있다. 다음으로 직접양자와의 보완성(0.29), 국제기구의 전문성(0.24)을 중요하게 생각하고 있다. 모니터링 및 사후관리(0.16)는 가장 낮은 가중치를 나타냈는데, 이는 정책담당자 그룹의 결과와는 매우 대조적인 모습을 보이고 있다.

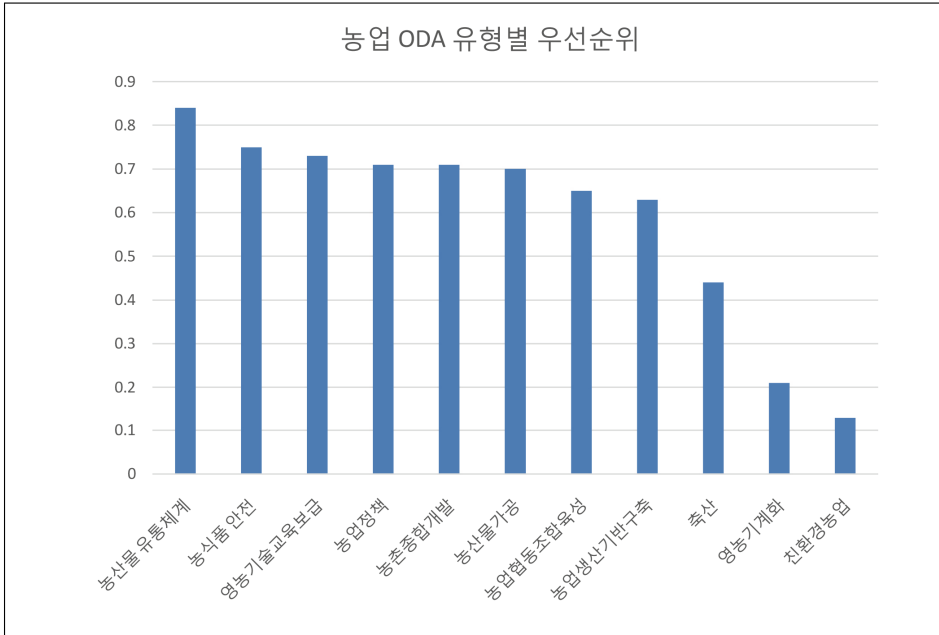
2.3.3. TOPSIS 분석 결과(농업 ODA 유형별 우선순위 결정)

아래의 그림은 TOPSIS 분석을 통해 도출된 11개 농업 ODA 유형에 대한 다자성 양자원조의 적합도(우선순위)³⁵⁾를 나타내고 있다. 이러한 우선순위는 TOPSIS 분석 과정을 통해 도출된 유사도(Similarity)를 바탕으로 나열하였다. 유사도가 ‘1’에 가까울수록 최선의 대안이라 볼 수 있고, ‘0’에 가까울수록 최악의 대안으로 판단한다. 분석 결과를 보면, 농산물 유통체계 구축(0.84)이 농업분야 다자성 양자사업에 가장 높은 우선순위를 나타냈으며, 다음으로 농식품 안전(0.75), 영농기술 교육 및 보급(0.73), 농업 정책개발(0.71), 농촌종합개발(0.71) 등의 순으로 적합도가 높은 것으로 나타났다. 반면, 친환경 농업(0.13)이 가장 적합하지 않은 유형의

35) 각 기준별 가중치는 AHP 분석 중 전체 표본(19개)을 사용하여 도출된 가중치를 사용하였다.

ODA 사업으로 나타났으며, 다음으로 영농기계화(0.21), 축산(0.44), 농업생산기반구축(0.63), 농업협동조합육성(0.64) 순으로 적합도가 낮았다.

〈그림 5-4〉 농업분야 11개 ODA 유형의 다자성 양자원조 적합도(우선순위)



자료: 저자 작성.

2.4. 중점협력분야의 설정

TOPSIS 분석을 통해 도출된 ODA 사업 유형의 우선순위를 바탕으로 다자성 양자원조에 적합한 중점협력분야를 설정하였다. 다음의 표에서 11개 ODA 사업 유형을 6개 중점협력분야와 5개 기타협력분야로 구분하여 제시하였다. 우선순위 중 1위에서 6위까지를 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야로 설정하였고 7위부터 11위까지를 기타협력분야로 설정하였다.

〈표 5-7〉 농업분야 다자성 양자 중점협력분야 우선순위 선정 결과

구분		우선순위	유사도
중점협력분야	농산물 유통체계	1	0.84
	농식품 안전	2	0.75
	영농기술교육보급	3	0.73
	농업 정책	4	0.71
	농촌종합개발	5	0.71
	농산물가공	6	0.70
기타협력분야	농업협동조합육성	7	0.65
	농업생산기반구축	8	0.63
	축산	9	0.44
	영농기계화	10	0.21
	친환경농업	11	0.13

자료: 저자 작성.

AHP 및 TOPSIS 기법의 분석 결과인 유사도를 바탕으로 중점협력분야를 설정하였다. 유사도의 값 ‘0.7’을 기준으로 하여 그 이상을 중점협력분야로 설정하였다. 유사도의 수치 자체가 중점협력분야와 기타협력분야를 구분하는 절대기준은 아니지만, 우선순위 간 유사도 값의 차이가 비교적 큰(0.05) 농산물 가공과 농업협동조합육성을 기준으로 구분하였다.

다시 말하지만 중점협력분야와 기타협력분야를 구분하는 데 절대적 기준은 없다. 그럼에도 불구하고 다음과 같은 두 가지 측면에서 위와 같이 중점협력분야를 설정하는 데 그 의의를 찾을 수 있다. 첫째, 본 연구에서는 가능한 객관적이고 과학적인 방법을 통해 중점협력분야를 설정하고자 하였다. 우리나라는 국가협력전략(Country Partnership Strategy: CPS)을 통해서 ODA 대상 중점협력국을 선정하고, 중점협력국별로 보건, 교육, 지역개발, 교통 등의 중점협력분야를 설정하고 있다. 각계 전문가의 검토와 정부부처 및 유관기관의 협의를 통해 중점협력국 및 중점협력분야가 선정되겠지만, 구체적인 선정 과정과 방법은 공개되어 있지 않다. 이와 관련하여 일각에서는 중점협력국 및 협력분야의 선정 과정에 정치적 요인이 지나치게 반영되고 있는 등 선정 기준 및 과정의 적절성을 둘러싸고 비판이 제기되고 있다(박복영 외 2013). 따라서 본 연구에서는 농업분야 다자성 양자원조의 중점협

력분야를 설정함에 있어 AHP와 TOPSIS 기법을 이용하여 정성적 분석뿐만 아니라 정량적 분석을 통해 객관성을 확보하고자 하였다.

둘째, 중점협력분야로 설정된 ODA 사업의 유형을 보면, 농산물의 유통 및 판매 단계에서 생산과 소비의 연결을 지원하는 마케팅 및 농산물 수요처 발굴 등 유통 체계 구축 유형, 식품위생, 식생활 및 영양교육 등을 포함하는 농식품 안전 유형, 농업인력 육성, 농업기술개발 등을 포함하는 영농기술교육 및 보급 유형 등이 높은 우선순위를 보여주고 있다. 이러한 유형의 사업은 수원국 농민 또는 공무원의 인적 역량 제고 및 인식 개선을 목적으로 하는 사업 유형으로 지속적인 지원과 협력을 통해 사업의 효과가 오랜 기간에 걸쳐 서서히 나타난다고 할 수 있다. 따라서 장기간 해당 분야와 지역에서 전문성을 갖춘 국제기구가 수행하기에 적합한 사업 유형이 중점협력분야로 설정되었다고 할 수 있다. 물론, 농업 정책, 농촌종합개발, 농산물 가공 등은 기존 농림축산식품부의 프로젝트형 직접양자원조로도 비교적 많이 수행되었던 ODA 사업 유형이다. 이들 유형은 다자성 양자원조와 직접양자원조의 상호 보완성 측면에서 공동협력으로 시너지효과를 발생시킬 수 있는 좋은 사업 유형이 될 수 있을 것이다. 반면 기타협력분야를 보면, 관개시설, 경지정리, 농업용 저수지 등을 지원하는 농업생산기반구축 유형, 시설원예, ICT, 스마트팜 등을 포함하는 영농기계화 유형 등 농림축산식품부의 전형적인 직접양자 ODA 사업들로, 기존에 사업 비중이 높은 유형들로 구성되어 있다. 이들 유형에 속하는 사업은 다자성 양자원조로 추진하기에 상대적으로 적합하지 않다는 의미로 해석할 수 있다.

본 연구에서 설정한 중점협력분야는 다자성 양자원조가 내포하는 4가지 특성, 즉 원조의 필요성, 직접양자와의 보완성, 국제기구의 전문성, 모니터링 및 사후관리 등의 고려사항이 적절히 반영되어 직접양자원조와는 차별된 ODA 사업 유형으로 설정되었다고 할 수 있다. 이러한 중점협력분야는 농업분야 다자성 양자원조의 사업 추진 시, 기타협력분야에 비해 우선적으로 고려해야 할 분야 또는 비교적 큰 비중을 두고 추진해야 할 분야를 의미한다. 따라서 반드시 중점협력분야에 속하는 사업만 추진해야 한다거나, 기타협력분야의 사업은 불가능하다는 의미가 아님을 밝힌다.³⁶⁾

3. 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력기구 설정

3.1. 농업분야 주요 다자기구의 목록 구성

앞 절에서 농업분야 다자성 양자원조에 적합한 ODA 사업 유형을 파악하여 중점협력분야를 설정하였다. 본 절에서는 중점협력분야를 효율적이고 효과적으로 수행할 수 있는 중점협력기구를 설정하고자 한다. 이를 위해 먼저 OECD DAC에서 선정한 ODA 지원 적격기구 목록을 살펴보았다. DAC는 ODA 적격기구 심사를 신청한 국제기구에 대한 평가를 통해 매년 ODA 적격기구 목록을 발표한다. DAC의 ODA 적격기구 목록에 포함된 기구에 지원하는 공여국의 자금은 ODA로 인정된다.

DAC의 ODA 적격기구 목록에는 총 321개의 기구 및 단체가 포함되어 있다. 기구유형별로 크게 국제기구, 비정부기구(NGO), 기타(PPP, 네트워크, 대학 및 연구소 등)로 구성되어 있다. 기구 수 측면에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 국제기구는 UN기구, EU기구, 국제통화기금(International Monetary Fund: IMF) 및 산하기구, 세계은행그룹(World Bank Group), 세계무역기구(World Trade Organization: WTO) 및 산하기구, 지역 금융기구(Regional Banks) 등으로 총 201개의 기구 및 조직으로 구성되어 있다. 다음으로는 비정부기구인 NGO가 있다. NGO는 국제 NGO, 공여국 기반 NGO, 개발도상국 기반 NGO 등 64개 NGO가 적격기구 목록에 포함되어 있다. 기타 조직 및 단체에는 공공-민간파트너십(PPP), 네트워크, 대학 및 연구소로 구성되어 있으며 28개가 있다.

36) 우리나라 국가협력전략(CPS)에서는 중점협력국과 일반협력국의 원조사업 추진 비중을 7:3 수준으로 권고하고 있다. 이는 중점협력국에 대한 상대적 우선지원을 의미한다. 중점협력국이 아닌 국가는 ODA 사업 추진이 불가능함을 의미하는 것이 아니다. 본 연구의 중점협력분야 또한 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

〈표 5-8〉 DAC의 ODA 적격기구 목록

구분		기구명	기구 수
국제 기구	UN기구	FAO, WFP, UN-Habitat, UNDP, UNHCR, UNCTAD 등	66
	EU기구	EC, EDF, EIB	3
	IMF	CCR, PCDR, PRG-HIPC, PRG-MDRI, PRGT, EPCA-ENDA	6
	WBG	AMCs, IBRD, IDA, IDA-HIPC, IDA-MDRI, IFC, MIGA	7
	WTO	WTO-ACWL, WTO-DDAGTF, WTO-ITC	3
	Regional bank	ADB, AfDB, IDB, CAF, AsDF, CEB, EBRD, BOAD 등	22
	기타	ASEAN, CGIAR, GGGI, GCF, OECD, APO, APEC ASF 등	94
NGO	국제 NGO	MSF, HAI, UNION, PANOS, SID, WUS 등	36
	공여국 기반 NGO	APT, Eurostep, FIT, IFS, WWB, OMCT 등	20
	개도국 기반 NGO	ASF, AAU, FAWA, ISPEC, CLASCO, PAID, RATN 등	9
기타 조직 및 단체	PPP	GAIN, GCPF, IAVI, REEEP, GWP, IUCN 등	18
	네트워크	AWEPA, GDN, GKP, ICTSD, ILC 등	9
	기타 대학 및 연구소	WARDA, IRRI, ILRI, IFPRI, FFTC, ICARDA, ICRA 등	28
총계			321

자료: 저자 작성.

총 321개의 ODA 적격기구 중에서 농업분야 주요 다자기구의 풀 구성을 위해 농업분야에 특화된 전문기구와 농업 전문기구는 아니지만 농업·농촌 또는 환경 등의 분야에 투자 및 지원을 활발히 하는 기구들만을 모았다. 다음의 표는 농업분야 주요 다자협력기구의 목록을 농업 전문기구와 비농업기구로 구분하고, 다시 기구의 활동특성에 따라 금융기구, 사업기구, 연구기구로 분류하여 나타내고 있다.

〈표 5-9〉 농업분야 주요 다자협력기구 목록

구분		기구명	기구 수
농업 전문기구	금융기구	IFAD	1
	사업기구	FAO, WFP, APO, IICA,	4
	연구기구	IFPRI, IRRI, ILRI, WARDA, FFTC, FARA, ICARDA, ICRA, CIAT, ICRISAT, IITA, CIMMYT, CIP, AVRDC	14
비농업기구	금융기구	AfDB, ADB, EBRD, IDB, IBRD	5
	사업기구	UNDP, UNIDO, UN-Habitat, IDA, GGGI, GCF, UNEP, UNFCCC	8
총계			32

주: ODA 적격기구 목록 중 ODA 계상비용이 불가능(not assessed)한 기구는 제외.

자료: 저자 작성.

먼저 농업 전문기구에 속한 기구는 총 19개로, 금융기구는 유일하게 IFAD가 포함되어 있다. 사업기구의 경우에는 FAO, WFP, APO, IICA로 구성되어 있고, 연구 기구에는 IRRI, ILRI, IFPRI, WARDA, FFTC 등 다양한 기구들이 포함되어 있다. 비농업기구에는 13개의 기구가 포함되어 있는데, 세계은행(IBRD)을 비롯한 5개 지역 금융기구 및 UNDP, UNIDO, UN-Habitat, GGGI 등 농업전문기구는 아니지만 농업 및 농촌에서 다양한 활동을 하는 8개 기구로 구성되어 있다. 이와 같이 총 32개의 농업분야 주요 다자협력기구 목록을 구성하였다.

3.2. 중점협력기구의 설정을 위한 기준 및 분석 방법

3.2.1. 중점협력기구의 설정을 위한 기준

앞서 설정한 농업분야 주요 다자협력기구를 바탕으로 중점협력기구를 설정하고자 한다. 수차례의 전문가 회의를 통해 중점협력기구의 설정 시 고려해야 할 사항으로 4가지 기준을 제시하였다. 첫째, 한국 정부(농림축산식품부)와의 협력경험이다. 협력경험은 기존 한국 정부와의 다자성 양자원조사업 수행 여부 또는 횃수뿐만 아니라 한국 정부의 의무 또는 자발적 기여금의 지원 여부, 해당 기구에 한국이 회원국인지의 여부 등 다양한 형태의 포괄적 협력경험을 의미한다. 둘째, 협력의지 및 사업 수행 태도이다. 이는 한국과의 협력을 위해 국제기구가 얼마나 적극적으로 행동하는지 또, 실제 사업을 수행하는 과정에서 공여국과 원활한 의사소통을 하는지, 긴밀한 협력체계를 구축하는지 등에 대한 일종의 수원 태세를 가늠하는 기준이다. 셋째, 한국의 중점협력국 내 지역사무소의 존재 여부이다. 앞서도 수차례 언급하였듯이, 다자성 양자원조의 장점은 국제기구를 통해 공여국이 갖추지 못한 ODA 사업대상지역의 전문성 및 관리 역량의 확보이다. 따라서 중점협력국 내의 지역사무소는 다자성 양자사업의 중점협력기구 설정에 중요한 잣대가 된다고 할 수 있다.

마지막으로 기구전문성 및 효율성이다. 이는 국제기구의 사업수행, 운영 및 관리, 성과 등 기구의 총체적 역량을 평가하는 기준이다. 국제사회는 2002년 설립된 다자기구성과평가네트워크(MOPAN)를 통해 다자원조에 대한 평가 방법론을 개발하고, 다자기구를 평가해 왔다(김종섭 외 2013). MOPAN의 다자기구 평가 방법론은 3세대에 걸쳐 변화해왔다. 1세대 MOPAN Survey, 2세대 Common Approach, 그리고 최근의 3세대 MOPAN 3.0으로 발전해왔다. 아래의 표는 MOPAN 3.0과 Common Approach의 평가항목을 각각 제시하고 있다.

〈표 5-10〉 MOPAN의 2세대와 3세대 평가 방법론 비교

구분		Common Approach	MOPAN 3.0
기구효율성	전략관리	총 20개 상위 평가지표 및 60개 세부 평가지표	총 8개 상위 평가지표 및 46개 세부 평가지표
	운영관리		
	파트너십 관리		
	지식관리		
개발효과성	개발효과성	총 3개 주요 평가지표	총 4개 상위 평가지표 및 14개 세부 평가지표

자료: 김종섭 외(2015)에서 재구성.

MOPAN의 다자기구 평가 방법론은 기본적으로 기구효율성 및 개발효과성으로 양분할 수 있다. 기구효율성에는 전략관리, 운영관리, 파트너십 관리, 지식관리 등의 항목으로 구성되어 있고, 이를 평가하기 위해 항목별 상위 평가지표와 세부 평가지표가 이용된다. 가장 최근의 평가 방법론인 MOPAN 3.0은 Common Approach와 평가항목은 동일하지만 지속가능한 개발목표(SDGs)의 달성에 부합하도록 개발효과성에 대한 평가를 대폭 강화하였다고 볼 수 있다. 기존 2세대인 Common Approach에서는 개발효과성에 대한 평가지표가 3개에 불과하지만, MOPAN 3.0에서는 상위 4개 지표 및 14개 세부지표로 대폭 확대되었다.

MOPAN은 다자기구를 평가하는 공여국 간 네트워크로 이들의 평가 결과는 국제사회에서 공인받고 있다. 따라서 중점협력기구 선정 시 고려해야 할 마지막 기준인 기구전문성 및 효율성은 MOPAN의 평가 여부 또는 평가 점수로 선택했다.

〈표 5-11〉 다자성 양자원조의 중점협력분야 설정을 위한 기준

기준	내용
한국 정부와의 협력경험	한국 정부와의 개발협력사업의 경험 여부, 횟수, 회원국 여부 등
협력의지 및 사업 수행 태도	한국이 주관하는 국제회의 참여, 업무협약체결, 수행성과 등 수원 태세
중점협력국 내 지역사무소 존재	원활한 사업관리를 위한 한국의 중점협력국 내 지역사무소 존재 여부
기구 전문성 및 효율성	기구효율성, 개발효과성 등에 관한 MOPAN 평가 여부 및 점수

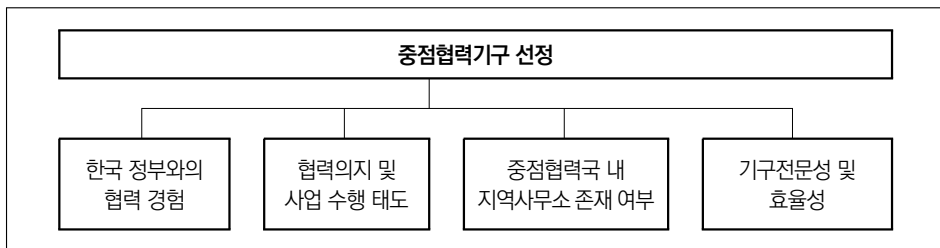
자료: 저자 작성.

3.2.2. 중점협력기구의 설정을 위한 분석 방법

가. AHP 분석

중점협력분야의 설정과 마찬가지로 중점협력기구의 설정 시 고려해야 할 4가지 기준에 대해 AHP 분석을 통해 가중치를 산정하였다. 중점협력기구의 선정을 위한 AHP의 계층구조는 아래 그림과 같다. 중점협력기구의 선정이 상위계층이 되고, 하위계층에서는 한국 정부와의 협력경험, 협력의지 및 사업수행태도, 중점협력국 내 지역사무소 존재 여부, 기구 전문성 및 효율성 등 4가지 기준이 각각 쌍대비교된다.

〈그림 5-5〉 농업분야 다자성 양자 중점협력기구 선정을 위한 계층구조



자료: 저자 작성.

4가지 기준들에 대한 가중치는 아래 표와 같이 기준 각각의 쌍대비교를 통해 산출된다. 설문에 응한 전문가는 쌍대비교되는 두 항목(기준)이 중점협력기구 선정에 상대적으로 무엇이 중요한지를 9점 척도로 판단한다.

〈표 5-12〉 농업분야 다자성 양자 중점협력기구 선정기준 쌍대비교

A	← A가 더 중요함								동등	B가 더 중요함 →								B
	9	8	7	6	5	4	3	2		1	2	3	4	5	6	7	8	
협력 경험																		협력의지
협력 경험																		지역사무소 존재 여부
협력 경험																		기구 전문성 및 효율성
협력의지																		지역사무소 존재여부
협력의지																		기구 전문성 및 효율성
지역사무소 존재 여부																		기구 전문성 및 효율성

자료: 저자 작성.

나. 순차식 제거법(Sequential Elimination Method)

순차식 제거법은 소비자행동이론에서 소비자가 재화나 서비스의 가치를 판단할 때 사용하는 대표적인 비보완적³⁷⁾ 평가 방식 중의 한 가지이다. 순차식 제거법의 이론적 개념은 의사결정자가 평가대상을 판단할 때, 특정 속성 또는 기준에 대한 최소한의 준거점(reference level)이 있다는 것이다. 따라서 평가대상의 속성들 중 하나라도 최소한의 준거점에 미치지 못하는 경우, 해당 평가대상은 의사결정에서 제외된다.

중점협력기구를 설정하는 방법은 이와 같은 순차식 제거법을 사용하였다. 앞서 구성한 33개 농업분야 주요 다자협력기구가 중점협력기구에 포함되어야 하는지 또는 포함되지 않아야 하는지를 판단하는 대상이 된다. 중점협력기구를 설정하는데 고려해야 할 4가지 기준, 즉 한국 정부와의 협력경험, 협력의지 및 사업 수행 태도, 우리나라 중점협력국 내 지역사무소 존재 여부, 기구 전문성 및 효율성은 가치 판단대상의 속성이라고 할 수 있겠다.

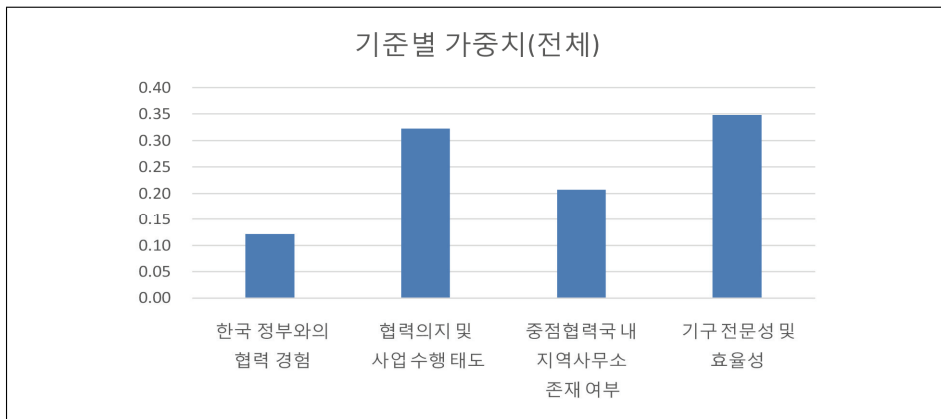
37) 비보완적 평가는 평가대상의 속성(기준) 중 특정 속성의 약점(강점)이 다른 속성의 강점(약점)에 의해 보완(감쇄)되지 않는 것을 의미한다. 반면 TOPSIS와 같은 보완적 평가는 모든 속성들이 평가대상의 가치판단에 영향을 미친다.

3.3. 분석 결과

3.3.1. AHP 분석 결과(기준별 가중치 산정)

중점협력기구에 선정을 위해 사용된 설문조사자료 및 분석 표본은 앞 절의 중점협력분야에서 활용한 자료 및 표본과 동일하다. 다음의 그림은 중점협력기구 선정을 위한 4가지 기준에 대한 AHP 가중치 산정 결과를 나타내고 있다.

〈그림 5-6〉 중점협력기구 기준별 가중치 분포(전체 응답자)



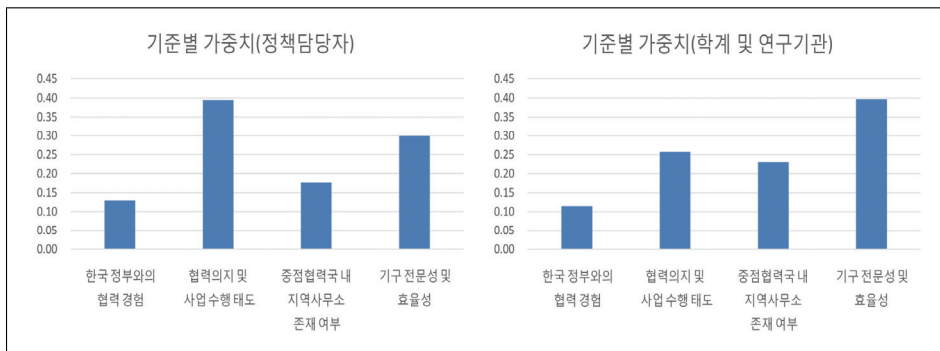
자료: 저자 작성.

전체 19개 표본의 기준별 평균 가중치를 보면, 기구 전문성 및 효율성(0.34)이 가장 높게 나타났으며, 다음으로 국제기구의 협력의지 및 사업 수행 태도(0.31), 한국의 중점협력국 내 지역사무소 존재 여부(0.23), 한국 정부와의 협력 경험(0.12) 순으로 나타났다. 이는 다자성 양자원조의 중점협력국 선정 시, 무엇보다 국제기구의 분야 전문성 및 효율성이 가장 중요한 요소로 작용되어야 함을 의미한다.

이러한 기준별 가중치를 정책담당자, 학계 및 연구기관 등 전문가 그룹별로 나누어 살펴보았다. 아래의 그림은 중점협력기구의 선정 시, 고려해야 할 기준별 가중치를 응답자 그룹별로 나타내고 있다. 정책담당자 그룹의 경우 국제기구의 협력의지 및 사업 수행 태도(0.4)를 가장 중요한 기준으로 판단하고 있음을 알 수 있

다. 실제 사업담당자로서 국제기구의 사업 수행 태도에 가장 큰 가중치를 두고 있다고 생각할 수 있다. 다음으로 기구 전문성 및 효율성, 중점협력국 내 지역사무소 존재 여부, 한국 정부와의 협력경험 순으로 나타났다. 반면, 학계 및 연구기관에 종사하는 전문가그룹의 경우 기구 전문성 및 효율성(0.4)에 가장 높은 가중치를 부여하고 있음을 볼 수 있다. 다음으로 협력의지 및 사업 수행 태도, 중점협력국 내 지역 사무소 존재 여부 순으로 나타났다. 응답자 특성과 상관없이 모든 전문가들은 한국 정부와의 협력경험이 가장 중요하지 않다고 판단했다.

〈그림 5-7〉 중점협력기구 기준별 가중치 분포(응답자 그룹별)



자료: 저자 작성.

3.3.2. 순차식 제거법 분석 결과

중점협력기구 선정을 위한 AHP 분석 결과, 1) 기구 전문성 및 효율성, 2) 협력의지 및 사업 수행 태도, 3) 한국의 중점협력국 내 지역사무소 존재 여부, 4) 한국 정부와의 협력 경험 순으로 상대적 중요도가 높은 것으로 나타났다. 따라서 순차식 제거법에 따라 가중치 순위별로 32개 농업분야 주요 국제기구를 대상으로 중점협력기구 포함 여부를 판단하였다.

먼저 기구 전문성 및 효율성에 대한 판단이다. 기구 전문성 및 효율성은 MOPAN의 평가 여부로 대체하였다. 32개 국제기구들 중에서 한 번이라도 MOPAN의 평가를 받은 기구는 다음 판단 기준으로 넘어가게 된다. 32개의 농업분야 주요 국제

기구 풀 중에서 2020년 10월까지 MOPAN의 평가를 받은 기구는 IFAD, FAO, WFP, IFPRI, IRRI, ILRI, WB(IDA, IBRD), AfDB, ADB, IDB, UNDP, UNIDO, UN-Habitat 등 총 14개 기구였다. 따라서 위 14개 기구를 제외한 18개의 국제기구는 중점협력기구에 포함되지 못했다.

다음으로 국제기구의 협력의지 및 사업 수행 태도에 대한 판단이다. 국제기구의 협력의지는 한국 정부가 주관하는 다양한 국제행사(콘퍼런스, 세미나, 포럼 등)의 참여 여부, MOU 등의 업무협약 체결 등을 포함하고 사업 수행 태도는 기존 추진사업의 성과 및 수행 태도 등을 판단해야 한다. 그러나 연구 초기 단계의 계획과 달리 위 기준들에 대한 평가 자료를 수집하는 데 많은 어려움이 있었다. 특히, 사업 수행 태도는 각각의 사업이 시행되는 당시의 정책담당자만이 알 수 있는데, 농림축산식품부의 다자성 양자사업이 시작된 2011년 이후의 모든 사업담당자를 접촉하는 것은 현실적으로 불가능했다. 설령 모든 사업담당자를 접촉한다 하더라도 국제기구의 수원 태세를 평가함에 있어 모든 담당자가 동일한 기준을 가지고 있지 않기 때문에 일관적인 평가에 한계가 있었다. 따라서 국제기구의 협력의지에 대한 평가자료만을 바탕으로 순차식 제거법을 시행하였다. 준거점은 농림축산식품부가 주최하는 콘퍼런스, 포럼, 세미나, 업무협약 체결 등의 실적이 한 건이라도 있는 기구로 설정하였다. 기구 전문성 및 효율성을 통과한 14개 국제기구 중 한국 정부와 협력의지가 있다고 판단되는 기구는 IFAD, FAO, WFP, IFPRI, IRRI, ILRI, WB(IDA), AfDB, ADB, UNDP, UN-Habitat를 포함하여 총 11개 기구였다. 이 단계를 통과하지 못한 WB(IBRD), IDB, UNIDO는 연구진이 수집한 협약문서, 언론보도, 국제행사 리플릿 등의 자료에서 찾아볼 수 없는 기구에 불과할 뿐, 실제 이들 기구가 한국 정부와 협력의지가 없다는 것을 뜻하지 않는다.

다음으로는 중점협력국 내 지역사무소의 존재 여부이다. 준거점은 우리나라 중점협력국을 포함하고 있는 아시아, 중남미, 중동 및 CIS, 아프리카 등의 지역에 다섯 개 이상의 지역사무소가 있는 기구로 설정하였다. 위의 11개 모든 국제기구는 우리나라 24개의 중점협력국 중 다섯 개 이상의 지역사무소를 보유하고 있는 것으로 파악됐다. <표 5-13>은 기구별 중점협력국 내 지역사무소 존재 여부에 대한

현황을 나타내고 있다. FAO, UNDP의 경우 24개국의 모든 중점협력국에 지역사무소를 보유하고 있다. 다음으로 WB가 23개국, WFP가 19개국, IFAD가 16개국, UN-Habitat이 15개국 순으로 많았다. 반면 IFPRI, IRRI, ILRI와 같은 연구기관의 경우 비교적 적은 수의 현지사무소를 운영하고 있고, ADB와 AfDB와 같은 지역 금융기관은 기구의 특성상 각각 아시아와 아프리카 지역에만 지역사무소가 있는 것을 알 수 있다.

〈표 5-13〉 한국의 ODA 중점협력국 내 국제기구 사무소 현황

기구	아시아(11개국)	아프리카(7개국)	중동·CIS(2개국)	중남미(4개국)
IFAD (16)	베트남, 캄보디아, 필리핀, 네팔, 방글라데시, 인도네시아, 파키스탄(7)	우간다, 르완다, 탄자니아, 모잠비크, 에티오피아, 세네갈, 가나(7)	-	페루, 볼리비아(2)
FAO (24)	방글라데시, 캄보디아, 네팔, 인도네시아, 라오스, 미얀마, 필리핀, 베트남, 파키스탄, 스리랑카, 몽골(11)	가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 탄자니아, 우간다, 세네갈(7)	우즈베키스탄, 아제르바이잔(2)	볼리비아, 콜롬비아, 페루, 파라과이(4)
WFP (19)	방글라데시, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 미얀마, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 스리랑카(9)	가나, 세네갈, 모잠비크, 탄자니아, 에티오피아, 르완다, 우간다(7)	-	볼리비아, 콜롬비아, 페루(3)
IFPRI (8)	방글라데시, 미얀마, 파키스탄(3)	에티오피아, 가나, 르완다, 세네갈, 우간다(5)	-	-
IRRI (11)	방글라데시, 네팔, 스리랑카, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 미얀마, 필리핀, 베트남(9)	모잠비크, 탄자니아(2)	-	-
ILRI (6)	베트남, 파키스탄(2)	에티오피아, 우간다, 탄자니아, 세네갈(4)	-	-
WB (23)	캄보디아, 인도네시아, 라오스, 몽골, 미얀마, 필리핀, 베트남, 방글라데시, 네팔, 파키스탄, 스리랑카(11)	에티오피아, 가나, 모잠비크, 세네갈, 르완다, 탄자니아, 우간다(7)	우즈베키스탄, 아제르바이잔(2)	볼리비아, 콜롬비아, 페루(3)
AfDB (7)	-	가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다, 탄자니아, 세네갈(7)	-	-
ADB (11)	베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 네팔, 스리랑카, 파키스탄, 미얀마(11)	-	-	-

(계속)

기구	아시아(11개국)	아프리카(7개국)	중동·CIS(2개국)	중남미(4개국)
UNDP (24)	베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 네팔, 스리랑카, 파키스탄, 미얀마(11)	가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다, 우간다, 탄자니아, 세네갈(7)	우즈베키스탄, 아제르바이잔(2)	콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이(4)
UNHabitat (15)	스리랑카, 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 미얀마, 네팔(10)	가나, 에티오피아, 모잠비크, 르완다(4)	-	콜롬비아(1)

주: 국제기구 사무소는 지역, 국가, 연락 사무소를 모두 포함.

자료: 저자 작성.

마지막으로 한국 정부와의 협력경험이다. 그러나 현재까지 3가지 기준을 통과한 11개 국제기구는 농업분야 주요 국제기구 목록 32개 중 겨우 34% 정도로 이미 많은 기구가 제외되었다. 여기에 한국 정부와 협력 경험이 없는 기구를 제외한다면 기존에 농림축산식품부에서 협력했던 IFAD, FAO, WFP, ADB, UNDP 등 5개의 기구만이 남게 된다. 따라서 새로운 협력기구를 모색하는 측면에서 본 기준은 중점협력기구 선정 기준에서 제외하였다.³⁸⁾

3.4. 중점협력기구의 설정

AHP와 순차식 제거법으로 도출된 중점협력기구가 아래의 표에 제시되어 있다. 자료수집의 한계로 인해 엄밀한 분석을 통한 중점협력기구 설정은 불가능하였지만, 중점협력기구의 설정을 위한 기준별 가중치 산정 결과, MOPAN의 평가여부가 가장 높은 가중치를 나타냈고, 다음으로 높은 가중치를 받은 한국 정부와의 협력의지 또한 부분적이거나 의사결정과정에 포함하였으므로 큰 무리는 없는

38) 연구 초기 단계에서 중점협력기구의 선정은 중점협력분야와 마찬가지로 보완적 평가 방법인 TOPSIS 기법을 통해 분석하고자 하였다. 그러나 국제기구의 사업 수행 태도에 대한 자료수집이 어려워 TOPSIS 분석을 시행하지 못했다. 따라서 차선택으로 순차식 제거법을 적용하는 과정에서 불가피하게 한국과의 협력경험 기준 또한 제외하였다.

것으로 판단하였다. 따라서 아래의 표에서 제시하고 있는 총 11개의 국제기구를 다자성 양자원조의 중점협력기구로 설정하였다.

기구의 활동 분야별로 보면 농업 전문기구에서 5개 기구, 비농업기구에서 6개로 설정되었다. 기구의 특성별로 보면 IFAD, AfDB, ADB 등 3개의 금융기구가 포함되었고, FAO, WFP, UNDP, UN-Habitat, IDA 등 5개의 사업기구, IFPRI, IRRI, ILRI 등 3개의 연구기구가 중점협력기구로 설정됐다. 기존에 농림축산식품부와 협력 사업의 경험이 없는 신규 협력기구는 IFPRI, IRRI, ILRI, AfDB, UN-Habitat, WB(IDA) 등 총 6개 기구이다.

〈표 5-14〉 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력기구

구분		기구명	기구 수
농업 전문기구	금융기구	IFAD	1
	사업기구	FAO, WFP	2
	연구기구	IFPRI, IRRI, ILRI	3
비농업 기구	금융기구	AfDB, ADB	2
	사업기구	UNDP, UN-Habitat, WB(IDA)	3
총계			11

주: ODA 적격기구 목록 중 ODA 계상비율이 불가능(not assessed)한 기구는 제외.
자료: 저자 작성.

이러한 중점협력기구는 중점협력분야와 같은 맥락으로 다자성 양자원조의 사업 추진 시, 농업분야 32개 주요 협력기구 풀에 있는 기타기구에 비해 우선적으로 협력 사업 추진을 고려해야 할 기구를 의미한다. 따라서 반드시 중점협력기구에 포함되는 기구와 협력 사업을 추진해야 한다는 의미는 아니다.

제6장

농업분야 다자성 양자원조의 추진 방향 및 방안

농업분야 다자성 양자원조의 추진 방향 및 방안

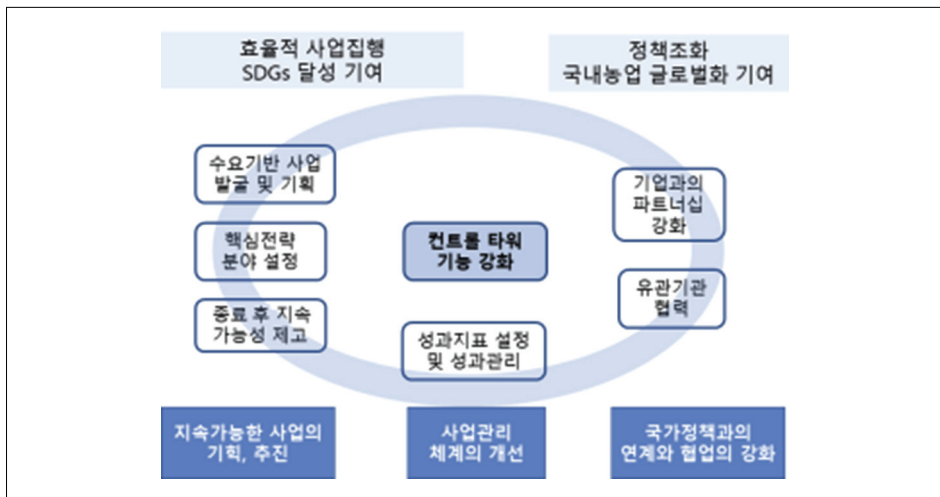
1. 농업분야 다자성 양자원조의 추진 방향

농업분야 개발협력사업은 SDGs의 빈곤퇴치(목표 1)와 지속가능한 농업개발을 통한 기아해소와 식량안보(목표 2)와 직접적으로 연관되어 있다. 또, 지속가능한 수자원의 접근 및 관리(목표 6)와 기후변화 대응(목표13)과 같은 환경분야의 목표 또한 농업과 직간접적으로 연관되어 있다고 할 수 있다. 국제사회는 농업 ODA의 추진을 통해 이와 같은 SDGs 달성을 위해 노력하고 있다.

허장 외(2020)는 한국국제협력단, 농림축산식품부 및 ODA 유관기관 등에서 시행한 농업분야 ODA 사업의 성과관리분석을 통해 한국 농업 ODA의 궁극적인 목표 두 가지를 도출하였다. 농업분야 프로젝트형 ODA 사업의 논리구조모형(Logical framework)의 성과지표를 분석한 결과, 한국 농업 ODA는 크게 농업생산성 증대를 통한 소득 증대와 농촌주민의 삶의 질 향상, 이 두 가지 목표(goal)로 귀결된다고 하였다. 국제사회의 SDGs 달성을 위한 노력에 기여하기 위해서 한국 농업분야 ODA는 이러한 두 가지 목표를 효과적으로 달성할 필요가 있다. 또 이를 위해서는 뚜렷한 정책 추진 방향 및 전략이 필요하다.

허장 외(2020)는 개발효과성 제고를 위해 농림축산식품부 국제농업협력사업의 목표와 기본 방향을 아래 그림과 같이 제시하였다. 국제농업협력사업의 목표는 크게 SDGs 달성에 기여와 국내 농업의 글로벌화에 기여를 설정함으로써, SDGs 달성을 위한 인도적 지원과 함께 국내 농기업의 해외진출 토대 마련을 통한 국익 증진의 측면도 명시하였다. 제3장에서 주요 공여국의 다자성 양자원조의 현황 및 추진체계에서 살펴보았듯이, 본 연구에서 검토한 거의 모든 주요 공여국에서 ODA를 통해 기존의 인도주의적 지원과 동시에 국익 증진을 위한 수단으로도 활용하겠다는 정책 기조를 명시하고 있다. 따라서 국제사회의 흐름에 따라 우리나라 또한 ODA를 통한 국익 증진을 생각해 볼 때가 되었다. 우리나라 무상원조의 주무부처인 외교부 및 한국국제협력단은 제외하더라도, 그 외 각 부처에서 시행되고 있는 ODA 사업은 국익 증진을 위한 적극적인 노력을 할 필요가 있다.

〈그림 6-1〉 국제농업협력사업의 목표, 기본 방향, 세부 추진 전략



자료: 허장 외(2020).

아래의 표는 농림축산식품부가 추진하고 있는 국제농업협력사업을 형태와 성격에 따라 분류하였다. 크게 기획협력사업(프로젝트형), 컨설팅, 다자성 양자사업을 포함하는 양자원조와 국제기구 분담금 및 기여금을 포함하는 다자사업으로 구

분되어 있다. SDGs 달성을 위한 농업분야 ODA 사업은 앞에서도 언급하였듯이, 두 가지 측면으로 구분된다. 하나는 농업생산 증대를 통한 소득 향상이고, 다른 하나는 인도주의적 차원에서 지원하는 농촌지역 주민의 삶의 질 향상일 것이다.

〈표 6-1〉 농식품부 ODA 사업 구성

농식품부 ODA	양자원조	기획협력	프로젝트
			연수
			기타기술협력
			발굴/관리
		컨설팅	정책 컨설팅
	다자성 양자	다자성 양자	프로그램 및 기금 지원
			프로젝트
	다자원조	국제기금 분담금	

자료: 저자 작성.

현재 농림축산식품부에서 추진하고 있는 사업의 특성을 살펴보면, 양자원조의 기획협력 및 컨설팅 사업은 대부분 농업생산성 증대를 통한 소득 향상을 목표로 하고 있다. 이러한 농업생산 증대를 목표로 하는 양자원조의 경우, SDGs 달성을 위한 ODA 사업을 추진함과 동시에 국익 증진을 도모하는 요소를 적용할 수 있을 것이다. 예를 들어, ODA 사업을 통해 증대된 농산물을 해당 수원국에 진출한 국내 농기업이 수매·가공하는 형태가 있다. 또, 스마트팜, 농업 기계화를 지원하는 사업의 경우 한국의 우수한 농기계업체와 연계할 수 있다. 이를 통해 우리 농기업의 해외진출 토대를 마련하는 것이 국익 증진을 위한 좋은 시작점이 될 수 있다.

반면, 국제기구 분담금 등의 다자원조는 인도주의적 지원의 성격으로 판단할 수 있을 것이다. 이러한 인도주의적 지원에는 국익 증진을 도모하기 위한 기회가 비교적 많지 않을 것이고 지양할 필요도 있다.

다자성 양자는 특성상 양자 및 다자의 성격을 모두 지니고 있기 때문에 조금 더 면밀하게 접근할 필요가 있다. 현재 농림축산식품부는 다자성 양자 재원의 90% (매년 500억 원 정도) 정도를 WFP의 식량원조 사업에 투입하고 있다. 이러한

WFP의 식량원조 사업은 다자성 양자원조 중 다자의 양자화에 해당하는 ‘프로그램 또는 기금지원’으로 분류할 수 있다. 따라서 재원의 비중 자체만 보면, 농림축산식품부의 다자성 양자원조는 인도주의적 지원에 부합한다. 주요 공여국의 사례에서도 보았듯이, 다자성 양자원조는 위기 및 취약 지역 내 긴급구호활동, 식량원조 등의 지원으로 국제기구의 네트워크를 활용한 국가 이미지 제고와 같은 원조의 가시적 효과를 극대화하기 위한 방편으로 사용된다. 따라서 이와 같은 식량원조 또한 인도주의적 목표를 달성함과 동시에 농림축산식품부의 국제사회 기여를 홍보하는 중요한 수단임에 분명하다.

본 연구의 대상이 되는 다자성 양자사업 중에서도 프로젝트형 사업은 정책결정자에 따라 인도주의적 또는 국익 증진 등 다양하게 활용할 수 있다. 그러므로 농림축산식품부의 다자성 양자원조 추진 방향은 투트랙(two-track) 접근이 필요하다. 먼저, 국제사회의 공동목표를 달성하기 위한 전략으로서 식량원조 등 인도적 지원을 지속할 필요가 있다. 기후변화로 인한 자연재해 등 긴급재난과 전쟁, 분쟁 및 테러 피해 국가에 인도적 원조를 확대하는 것은 직접 원조가 어려운 국가에 대한 긴급지원이라는 점에서 다자기구의 전문성을 활용할 수 있는 좋은 기회다. 이에 농림축산식품부는 장기적으로 부처 전략 및 계획과 일치하는 다자기구의 기금 및 프로그램 지원을 늘려갈 필요가 있으며, 선진공여국에서 장려하고 있는 지역 미배분 사업을 일부 도입하여 국제사회 식량안보 이슈에 공동 대응하는 의지를 보여줄 필요가 있다.

반면, 프로젝트형 다자성 양자원조는 인도적 지원보다는 직접양자와 상호 보완하는 측면에서 농업생산성을 증대를 통한 소득 향상을 도모하는 형태로 추진하는 것이 적절하다고 판단된다. 이러한 프로젝트형 사업을 추진하는 과정에서 직접양자와 마찬가지로 국익 증진의 수단으로도 활용이 가능하다. 물론 프로젝트형 사업도 인도적 지원의 사업을 추진할 수도 있다. 개도국 농촌 주민의 생활환경이나 정주여건을 개선하여 삶의 질 향상을 목표로 하는 농촌종합개발사업 등이 좋은 예가 될 것이다. 그러나 이미 식량원조를 통한 대규모 인도적 지원을 수행하고 있으므로 프로젝트형 다자성 양자원조는 직접양자원조로는 개발효과성이 낮은 유형의

사업 또는 지역적으로 사업수행 및 관리가 어려운 지역을 중점으로 추진할 필요가 있다. 이에 프로젝트형 다자성 양자사업 추진에 있어서는 본 보고서를 통해 선정된 중점 분야 및 기구를 기반으로 선택과 집중의 논리를 적용할 필요가 있다.

2. 개발효과성 제고를 위한 전략 방안

2.1. 중점협력분야

아래의 표는 농업 ODA 11개 유형 중에서 다자성 양자원조로 추진하기 적합한 6개의 중점협력분야를 제시하고 있다.

〈표 6-2〉 농식품부 다자성 양자사업 중점협력분야

농업분야 다자성 양자사업 중점협력분야		농산물 유통체계
		농식품 안전
		영농기술교육보급
		농업 정책
		농촌종합개발
		농산물가공

자료: 저자 작성.

중점협력분야로 설정된 ODA 사업의 유형을 보면, 농산물의 유통 및 판매단계에서 생산과 소비의 연결을 지원하는 마케팅 및 농산물 수요처 발굴 등 유통체계 구축 유형, 식품위생, 식생활 및 영양교육 등을 포함하는 농식품 안전 유형, 농업 인력 육성, 농업기술개발 등을 포함하는 영농기술교육 및 보급 유형 등이 포함되어 있다. 이러한 유형의 사업은 수원국 농민 또는 공무원의 인적 역량 제고 및 인식 개선을 목적으로 하는 사업 유형으로, 지속적인 지원과 협력을 통해 사업의 효과가

오랜 기간에 걸쳐 서서히 나타난다고 할 수 있다. 따라서 장기간 해당 분야와 지역에서 전문성을 갖춘 국제기구가 지속적인 수행 및 관리에 적합한 사업 유형이라고 할 수 있다. 이들 농림축산식품부의 다자성 양자원조 사업의 개발효과성 제고를 위해 이들 유형에 대한 우선적인 지원 및 집중이 필요하다.

또한 농업 정책, 농촌종합개발, 농산물 가공 등은 기존 농림축산식품부의 프로젝트형 직접양자원조로도 비교적 많이 수행되었던 ODA 사업 유형이다. 다자성 양자원조의 중점협력분야의 선정 기준에서 직접양자와의 보완이 원조의 필요성 다음으로 높은 중요도를 나타냈다. 따라서 이들 유형에 대해서는 다자성 양자 또는 직접양자의 단독 수행보다는 상호 보완성 측면에서 연계 및 공동 추진으로 시너지효과를 발생시킬 수 있는 좋은 사업 유형이 될 수 있을 것이다. 예를 들어, 직접양자협력으로 지원된 RPC 지원 등과 같은 농산물 가공 유형의 사업은 지속가능성이 저조하다는 지적이 많다. 이와 같이 양자협력으로 지원된 사업의 종료 후에 후속사업으로 국제기구를 통해 사업의 관리 및 모니터링, 확대 및 보급 등은 지속가능성 및 개발효과성 제고를 도모할 수 있을 것이다.

반면 11개 농업 ODA 유형 중 중점협력분야에 포함되지 못한 기타협력분야를 보면, 관개시설, 경지정리, 농업용 저수지 등을 지원하는 농업생산기반구축 유형, 시설원예, ICT, 스마트팜 등을 포함하는 영농기계화 유형 등 농림축산식품부의 전형적인 직접양자 ODA 사업들로, 기존에 사업 비중이 높은 유형들로 구성되어 있다. 이들 유형에 속하는 사업은 다자성 양자원조로 추진하기에 상대적으로 적합하지 않다는 의미로 해석할 수 있다. 따라서 이들 기타협력분야는 다자성 양자 사업보다는 기존 직접양자사업으로 추진하는 것이 적절하다.

이러한 중점협력분야는 농업분야 다자성 양자원조의 사업 추진 시, 기타협력분야에 비해 우선적으로 고려해야 할 분야 또는 비교적 큰 비중을 두고 추진해야 할 분야를 의미한다. 따라서 반드시 중점협력분야에 속하는 사업만 추진해야 한다거나, 기타협력분야의 사업은 불가능하다는 의미가 아님을 밝힌다.³⁹⁾

39) 우리나라 국별협력전략(CPS)에서는 중점협력국과 일반협력국의 원조사업 추진 비중을 7:3 수준으

2.2. 중점협력기구

아래의 표는 농업분야 주요 국제기구를 중점협력기구와 기타협력기구로 구분해 나타내고 있다. 농림축산식품부는 그간 FAO, IFAD, ADB, WFP 등 매우 제한적인 국제기구와 다자성 양자사업을 수행해 왔다. 본 연구에서는 기존 협력기구 외에 6개의 국제기구를 신규 중점협력 대상기구로 설정하였다.

〈표 6-3〉 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력기구

구분		기구명
중점협력기구	금융기구	IFAD, AfDB, ADB
	사업기구	FAO, WFP, UNDP, UN-Habitat, WB(IDA)
	연구기구	IFPRI, IRRI, ILRI,
기타협력기구	금융기구	IDB, EBRD
	사업기구	APO, IICA, UNIDO, GGGI, GCF, UNEP, UNFCCC
	연구기구	WARDA, FFTC, FARA, ICARDA, ICRA, CIAT, ICRISAT, IITA, CIMMYT, CIP, AVRDC

자료: 저자 작성.

제4장에서 살펴보았듯이, 중점협력기구에 포함된 주요 다자기구들은 농업분야 전반에서 다양한 국제개발협력사업을 수행하고 있다. IFPRI, ILRI, IRRI 등은 전문적인 연구기관의 특성에 맞게 곡물, 축산, 식량산업 등 특정 영역에 특화되어 있지만, 사업기구와 금융기구는 특정 영역에 구애받지 않고 농업분야 전반에서 개도국 농업·농촌 발전을 위해 노력하고 있다. 따라서 어떠한 중점협력분야를 어떠한 중점협력기구가 수행해야 한다는 것은 큰 의미가 없을 것이다. 또한, 다자성 양자원조의 특성상, 기여금을 통한 국제사회에서의 공여국의 입지 확보, 국제 정치적 역학관계에 따른 기여 등의 측면을 고려하면, 특정 분야를 특정 기구가 수행해야 한다고 지정을 하더라도 이는 현실적으로 지켜지기 어려울 것이다. 따라서

로 권고하고 있다. 이는 중점협력국에 대한 상대적 우선지원을 의미한다. 중점협력국이 아닌 국가는 ODA 사업 추진이 불가능함을 의미하는 것이 아니다. 본 연구의 중점협력분야 또한 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

본 연구에서는 중점협력기구의 설정을 통해 기존의 매우 제한적인 기구와의 협력을 탈피하여 다양한 기구들과의 협력을 도모한다는 취지에서 농업분야 다자성 양자원조를 수행하기에 부족함이 없는 새로운 기구를 모색하였다. 그럼에도 불구하고 제4장에서 다룬, 주요 다자기구의 중점지원분야 및 한국 정부와의 희망협력분야는 향후 다자성 양자원조 추진 시 좋은 참고가 될 것이다.

아울러, 기타협력기구에 속해 있는 기구와도 협력도 가능하다. 중점협력기구에 설정되지 못한 대부분의 기구는 MOPAN의 평가를 받은 적이 없기 때문이다. MOPAN은 2002년 설립된 네트워크로 역사가 그리 길지 않다. 따라서 200여 개가 넘는 국제기구 중 대표적이고 전통적인 국제기구 위주로 평가해 왔다. 즉, MOPAN의 평가가 없는 기구라고 해서 전문성이나 효율성이 떨어진다고 할 수 없다. 위 표에서 제시하고 있는 기타협력기구 중 UNIDO, IDB, APO 등은 오랜 전통과 역사를 가진 대표적인 국제기구이다. 또한 GGGI, UNEP, GCF 등은 기후변화, 수자원 관리 등 환경분야에서 농업에 연관된 다양한 활동을 하고 있다. 따라서 단기적으로 중점협력기구와의 협력을 우선시하되, 장기적으로는 이러한 기타협력기구와의 협력을 모색하면서 우리 농업 ODA의 국제사회의 공조 및 네트워크체계를 확대할 필요가 있다.

2.3. 중점협력국가

다자성 양자원조는 정치적 또는 지리적으로 공여국 차원에서 사업 수행 및 관리가 어려운 사업을 대상으로 다자기구의 네트워크 및 전문성, 체계적인 사업 관리와 성과 가시성 제고 측면에서 다양하게 활용되고 있다. 따라서 다자성 양자원조의 중점협력국가를 선정함에 있어서도 정치적 또는 지리적 접근성을 고려할 필요가 있다. 다만 이론적인 전략 방안의 수립과정에서 수시로 변하는 정치적 상황보다는 지리적 접근성을 바탕으로 접근하였다.

허장 외(2020)는 2010년부터 2020년까지 수행된 농림축산식품부의 프로젝트

형 사업의 대상지역별 추진 비중을 분석하였다. 아래 표와 같이 65개 사업의 총 사업비 기준으로 전체의 54%와 39%가 각각 아시아와 아프리카에 집중되어 있다. 이 두 지역의 사업 비중이 전체의 93%를 차지하고 있고 있다. 특히 아프리카는 일부 국가(에티오피아)에 매우 편중되어 있다(허장 외 2020).

〈표 6-4〉 농림축산식품부 프로젝트형 사업 대상지역별 사업비

단위: 백만 원, %

구분	계	아시아	중동·CIS	아프리카	오세아니아	중남미
사업비	122,761	66,676	6,576	47,351	232	4,126
비율	100.0	54.3	5.4	38.6	0.2	3.4

자료: 허장 외(2020).

반면, 중남미, 중동·CIS 지역에는 각각 3.4%, 5.4% 정도의 비중을 나타내고 있다. 따라서 지리적 거리 또는 분쟁으로 인해 접근성이 낮고 사업 관리가 어려운 중남미 지역 및 중동·CIS 지역에 국제기구를 활용한 다자성 양자사업을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 중남미 지역은 볼리비아, 파라과이 등 우리나라 중점협력국이 있는 지역이다.

3. 사업운영체계의 개선 방안

제2장의 현황에서도 살펴보았듯이, 농림축산식품부의 다자성 양자원조 사업 수행체계가 확립되어 있지 않은 상태다. 이는 2006년 시작된 농림축산식품부의 ODA 사업이 그동안 직접양자원조를 중심으로 발전해왔기 때문이다. 더구나 2011년이 돼서야 처음으로 다자성 양자사업이 시작되었고, 예산규모나 사업 수 또한 2018년이 돼서야 증가했기 때문에 여전히 초기단계라 할 수 있다. 따라서 사업의 운용 및 관리 측면에서 미흡할 수밖에 없다. 직접양자원조가 그랬듯이 다자성 양자원조 또한 수많은 시행착오와 개선을 통해서 발전해 갈 것이다.

다자성 양자원조의 효과적 추진을 위해서는 명확한 정책목표를 바탕으로 현실적으로 추진 가능한 전략의 수립뿐만 아니라 이를 효율적으로 추진할 수 있는 운영 및 관리체계에 대한 구체적인 방안이 필요하다. 그러나 정책적 방향 및 전략 방안, 정책지원사업의 정당성 등을 목적으로 하는 본 연구과제의 특성상 다자성 양자원조 추진 시 고려해야 할 실무적인 내용을 구체적으로 담기에는 어색한 측면이 있었다. 이러한 측면에서 본 연구의 한계점이 있다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 현행의 관리체계에서 개선이 시급한 몇 가지에 대해서만 간략히 언급하면서 향후 개선의 방향성을 제시하였다.

첫째, 다자성 양자사업 추진의 지침 마련 및 매뉴얼화가 필요하다. 사업의 발굴 및 기획단계부터 사업 집행 및 모니터링, 완료 및 사후관리 등 사업의 전반적인 프로세스가 지침 또는 매뉴얼로 명문화될 필요가 있다. 다음의 표는 사업 추진의 단계별로 기존 운영체계의 문제점과 그 개선 방안을 제시하고 있다. 사업기획단계에서 사업을 선정하는 공정하고 객관적인 기준 및 평가절차가 부재하다. 선정 단계에서 내부적으로 사업의 적절성 및 타당성을 평가하는 과정을 거치겠지만, 직접양자원조의 사업선정 과정에 비해 그 과정이 매우 간소하다. 다자성 양자사업 또한 적절한 평가기준의 설정, 외부 민간전문가의 평가 등 선정지침의 수립이 필요하다. 또한 농림축산식품부 개발협력사업의 의결기관인 ‘글로벌농림협력위원회’의 심의를 거치는 등 직접양자원조와 동일한 형태의 공정하고 객관적인 사업 기획 절차가 도입되어야 한다. 집행 및 추진 단계에서도 국제기구의 사업수행에 대한 의무를 명시하고 공여국의 권리를 보장하는 사업수행 지침을 수립하여야 한다. 기여금 제공에 대한 기금협정문 체결 시, 사업성과에 대한 보고, 해당 사업에 대한 공여국의 지원 명시, 의무 불이행에 대한 페널티 등에 관한 규칙 및 기준을 마련하여 한국 정부의 재원이 불성실하게 사용되거나, 국제기구의 사업으로 전락하는 경우를 방지할 필요가 있다. 또한 사업 종료 또는 사후에 계획 대비 목표의 달성, 국제기구의 사업 수행 태도, 전문성, 의사소통 및 협조체계 등을 평가할 수 있는 체계를 구축하여 미흡한 기구에 대해서는 향후 협력의 제한, 지원금의 철회 등 성과관리에 노력할 필요가 있다.

〈표 6-5〉 농식품부 다자성 양자원조 운영체계 개선 방안

단계	기존	개선
기획	- 공식적 발굴채널 부재 - 사업의 적절성, 타당성 등 심층적인 검토 기준 모호 - 외교부 및 기재부(n-1) 사업 및 예산심의 전 농식품부 내부적 사업심의 절차 부재 - 수원국의 동의 및 협력체계 구축 여부 알 수 없음	- 글로벌 ODA포럼 등 공식적 발굴 채널 확보 - 공식 또는 비공식 채널로 접수되는 사업제안서를 평가할 수 있는 검토기준 마련(참고자료) - 직접양자와 같이 글로벌농림협의회, 실무협의회 등 안건으로 상정하여 내부 사업심의 절차 강화 - 사업심의 단계에서 해당 사업에 대한 수원국의 이해 및 동의, 협조문서 첨부 의무화
집행 및 추진	- 사업착수 전 기금협정문 체결 시, 공여국의 권리에 대한 정규화된 양식 없음 - 착수보고서, 연간 사업보고서, 최종보고서 등 - 사업수행 시 공여국의 재원지원에 대한 명시가 없어 국제기구만의 사업으로 전략 - 사업수행 과정에 대한 모니터링이 없어, 사업기한이 지났음에도 사업이 완료되지 않는 경우 - 전담기관이 없어 정책담당자 개별 능력에 따라 사업관리	- 기금협정문 체결 시 정규화된 양식 마련을 통해 공여국의 권리 및 우리기업의 진출토대 마련 - 각종 보고서들에 대한 내용 및 제출 기한 명시하고 어길 경우 페널티 부여 - 공여국의 로고 및 브랜드, 마케팅 명시를 통한 국가이미지 제고 - 전담기관의 지정으로 사업수행 및 운영효율성 제고
완료 및 성과 관리	- 정산 및 사업완료에 대한 기한 모호 - 초기대비 사업 후 성과에 대한 보고 의무 모호 - 사업수행 기구에 대한 평가 없음	- 사업 초기부터 측정 가능한 성과지표 제시 및 지속적 관리 의무화 - 사업추진기구에 대한 협력 태도, 전문성, 의사소통 등 다양한 기준의 평가기준 마련을 통한 다자기구 평가체계 구축

자료: 저자 작성.

둘째, 위에서 언급한 문제를 총체적으로 해결하기 위해서는 다자성 양자사업의 전담관리기관 지정이 필요하다. 농림축산식품부의 다자성 양자원조 예산규모는 WFP의 식량원조 지원사업으로 이미 직접양자예산을 초과하였다. 이러한 상황에서 사업담당자 개인의 역량으로 대규모 재원이 투입되는 다자성 양자사업을 원활히 관리하기는 매우 역부족이다. 담당자 개인의 능력에 따라 사업관리 및 성과가 달라지고 잦은 인사이동으로 국제기구 협력사업의 전문성 축적이 어려운 구조다. 따라서 전문성의 축적을 통한 개발효과성과 운영의 효율성의 제고를 위해서는 다자성 양자원조를 전담관리하는 전문기관이 필요하다.

제7장

요약 및 결론

요약 및 결론

국제개발협력부문에서 다자성 양자원조는 공여국이 직접 달성하기 힘든 목표를 특정 분야 및 지역에 전문성을 갖춘 국제기구를 통해 수행함으로써 개발효과성을 제고함과 동시에 다자기구의 규모의 경제를 실현할 수 있다는 점에서 큰 장점이 있다. 반면, 공여국의 지나친 간섭으로 국제기구의 본질과 우선순위의 왜곡, 과도한 행정부담 등의 비판의견도 있다. 그럼에도 불구하고 공여국 입장에서 원조의 개발효과성 및 가시성 제고와 국제기구 측면에서의 활동영역 확장 및 운영비 조달 등 상호적 이해관계 부합으로, 주요 공여국을 중심으로 다자성 양자원조의 지원이 확대되고 있다.

그동안 다자성 양자원조는 긴급구호, 기초보건, 교육 등의 분야를 중심으로 추진되어 왔다. 최근에는 다양한 분야에서 다자성 양자원조를 활용하고자 하는 노력이 시도되고 있는데, 특히 한국에서는 농업분야의 다자성 양자원조의 성장세가 두드러지고 있다. 특히, 농림축산식품부의 경우 2018년 WFP의 식량원조 지원 이후 다자성 양자원조의 예산 및 규모가 급격히 성장하였다. 이와 같은 다자성 양자원조의 양적 성장에 비해 개발효과성이 저조하다는 비판이 있다. 질적 성장에 대한 고민이 필요한 시점이다.

본 연구는 농업분야에서 추진되고 있는 다자성 양자원조의 효과적인 추진을 위한 국제기구와의 협력 방안을 제시하기 위한 목적으로 수행되었다. 다자성 양자원은 그 특성상, 직접양자와 순수다자의 성격을 모두 지니고 있어 개념적 이해를 바탕으로 정책의 기본 추진 방향과 전략을 수립하여야 한다. 이에 본 연구는 국제사

회의 다자성 양자원조의 동향, 주요 공여국의 다자성 양자원조 정책 기조, 한국의 농업 ODA 사업의 목표 등의 다각적인 검토를 통해 다자성 양자원조의 정책 추진 방향을 제시하였다. 명확한 정책적 추진 방향 아래 효과적인 사업의 추진을 위한 전략 방안도 수립하였다. 전략은 다자성 양자원조에 적합한 중점협력분야, 적절한 중점협력기구, 중점협력지역의 설정으로 구성하였다. 중점협력분야 및 기구에 대한 설정은 전문가 설문조사를 통해 수집된 자료와 통계적 분석도구를 바탕으로 최대한 객관적으로 설정하였다.

다자성 양자원조의 효과적 추진 방안은 현실에 부합하는 이론적 전략의 수립과 함께 이를 효율적으로 추진할 수 있는 운영 및 관리체계에 대한 구체적인 방안이 필요하다. 정책적 방향 및 전략 방안, 정책지원사업의 이론적 정당성 등을 목적으로 하는 본 연구과제의 특성상 다자성 양자원조 추진 시 고려해야 할 실무적인 내용을 구체적으로 담기에는 어색한 측면이 있었다. 따라서 효율적인 운영 및 관리 체계에 대한 자세한 내용은 향후 농업분야 다자성 양자원조의 지침이나 매뉴얼 개발을 위한 후속 연구과제로 남기고, 본 연구에서는 현행의 관리체계에서 개선이 시급한 몇 가지에 대해서만 간략히 언급하였다. 마지막으로 주요 연구 결과를 요약하면서 본 보고서를 마무리하고자 한다.

본 연구에서 검토한 거의 모든 주요 공여국에서 ODA를 통해 기존의 인도주의적 지원과 동시에 국익 증진을 위한 수단으로도 활용하겠다는 정책 기조를 명시하고 있다. 우리나라도 부처 차원에서 추진되는 ODA 사업은 국익 증진을 위한 적극적인 노력을 할 필요가 있다. 현재 농림축산식품부에서 추진하고 있는 직접양자원조의 경우, SDGs 달성을 위한 ODA 사업을 추진함과 동시에 국익 증진을 도모하는 요소를 적용할 수 있을 것이다. 반면, 국제기구 분담금 등의 다자원조는 인도주의적 지원의 성격으로 국익 증진을 도모하기 위한 기회가 비교적 많지 않을 것이고 지양할 필요도 있다.

다자성 양자는 특성상 양자 및 다자의 성격을 모두 지니고 있기 때문에 조금 더 면밀하게 접근할 필요가 있다. 재원의 비중 자체만 보면, 농림축산식품부의 다자성 양자원조는 인도주의적 지원에 부합한다. 농림축산식품부의 WFP 식량원조

(프로그램 및 기금형)는 인도적 목표를 달성함과 동시에 원조를 홍보하는 중요한 수단임에 분명하다. 반면, 본 연구의 대상이 되는 프로젝트형 다자성 양자사업은 인도주의적 또는 국익 증진 등 다양하게 활용할 수 있다.

그러므로 농림축산식품부의 다자성 양자원조 추진 방향은 투트랙(two-track) 접근이 필요하다. 먼저, 국제사회의 공동목표를 달성하기 위한 전략으로서 식량 원조 등 인도적 지원을 지속할 필요가 있다. 기후변화로 인한 자연재해 등 긴급재난과 전쟁, 분쟁 및 테러 피해 등 위기상황 국가에 인도적 원조 등 부처 방향 및 전략과 일치하는 다자기구의 기금 및 프로그램 지원을 늘려갈 필요가 있다.

반면, 프로젝트형 다자성 양자원조는 인도적 지원보다는 직접양자와 상호 보완하는 측면에서 농업생산성 증대를 통한 소득 향상을 도모하는 형태로 추진하는 것이 적절하다. 프로젝트형 다자성 양자원조는 직접양자원조로는 개발효과성이 낮은 유형의 사업 또는 지역적으로 사업수행 및 관리가 어려운 지역을 중점으로 추진할 필요가 있다. 이에 프로젝트형 다자성 양자사업 추진에 있어서는 본 보고서를 통해 선정된 중점 분야 및 기구를 기반으로 선택과 집중의 논리를 적용할 필요가 있다.

이에 국제기구 협력사업의 특성을 감안하여 농업분야 프로젝트형 다자성 양자원조에 적합한 농업 ODA 중점협력분야를 설정하였다. 중점협력분야는 농산물 유통체계, 농식품 안전, 영농기술교육 및 보급, 농업 정책, 농촌종합개발, 농산물 가공 등 6개 유형으로 설정하였다. 이들 유형의 사업은 수원국 농민 또는 공무원의 인적 역량 제고 및 인식 개선을 목적으로 하는 사업 유형으로 지속적인 지원과 협력을 통해 사업의 효과가 오랜 기간에 걸쳐 서서히 나타난다고 할 수 있다. 따라서 장기간 해당 분야와 지역에서 전문성을 갖춘 국제기구가 지속적인 수행 및 관리에 적합한 사업 유형이라고 할 수 있다.

아울러, 중점협력분야를 적절히 수행할 수 있는 중점협력기구 또한 설정하였다. 중점협력기구에는 IFAD, AfDB, ADB, FAO, WFP, UNDP, UN-Habitat, WB, IFPRI, IRRI, ILRI 등 총 11개 기구가 포함되어 있다. 중점협력기구의 설정을 통해 기존의 매우 제한적인 기구와의 협력을 탈피하여 다양한 기구들과의 협력을 도모

한다는 취지에서 농업분야 다자성 양자원조를 수행하기에 부족함이 없는 새로운 기구를 모색하였다.

위와 같은 중점협력분야, 중점협력기구와 함께 어떠한 지역 및 국가에 다자성 양자원조를 집중해야 하는가에 대한 고민도 필요하다. 기본적으로 우리나라 중점 협력국에 포함되어 있는 국가를 위주로 다자성 양자사업을 추진하되, 지리적 거리 또는 분쟁으로 인해 접근성이 낮고 사업관리가 어려운 중남미와 중동·CIS 지역에 적극적으로 추진할 필요가 있다.

마지막으로 사업 운영체계의 개선이 필요하다. 다자성 양자원조는 비교적 최근에 등장한 사업 형태로 농림축산식품부 또한 초기단계이기 때문에 사업의 운용 및 관리 측면에서 미흡할 수밖에 없다. 먼저 다자성 양자사업의 추진 시, 공정한 절차와 기준을 위해 사업 추진의 단계별 지침 및 매뉴얼화가 필요하다. 또한 다자성 양자사업의 전담관리기관의 지정을 통해 전문성 축적을 도모할 필요가 있다.

농업분야 다자성 양자원조 사업 목록

시행부처 /기관	협력기구	내역사업명	사업비*	사업기간
			(억 원)	
외교부	WFP	아프가니스탄 경제·사회 분야 지원 공 산업 개발사업	144	2013~2016
	WFP	아프가니스탄 경제·사회 분야 지원 식량안보 취약 지역 주민 자산 창출 지원사업	98	2013~2015
	WFP	아프가니스탄 경제·사회 분야 지원 멸균 두유 공장 설립 사업	134	2014~2016
	WFP	아프가니스탄 경제·사회 분야 지원 장기회복 구제사업	85	2014~2015
KOICA	UNIFEM	아프리카 여성 경제역량 배양사업	5	2009~2011
	WFP	한-WFP Saemaul Zero Hunger Communities 사업	310	2011~2017
	WFP	우간다 북부 농민소득증진사업	22	2012~2013
	UNDP	한-UNDP 새마을운동 글로벌 이니셔티브	57	2013~2017
	MP	MP 밀레니엄 새마을빌리지 프로젝트	34	2014~2015
	OECD Development Centre	한-OECD 지역개발(새마을운동) 협력사업	11	2014~2015
	WFP	가나 WFP 자산창출활동을 통한 새마을운동 기근퇴치사업	31	2015~2017
	IFAD	IFAD 소규모 농업 기후변화적응 프로그램	31	2015~2017
	UNDP	콜롬비아 과채류 시장경쟁력 강화사업	46	2016~2020
	OECD Development Centre	한-OECD 농촌개발 공동연구 후속사업	5	2017~2019
	WFP	WFP 니카라과 취약지역학교 급식을 통한 기후변화 복원력 구축 지원사업	34	2018~2021
	FAO	과테말라 FAO 기후변화대응 종합적 혼농임업 역량강화 사업	79	2018~2021
	WFP	WFP 방글라데시 취약계층 복원력 구축 및 지속가능 식량 시스템 강화사업	52	2018~2022
	UNDP	네팔 UNDP 과일 및 채소 가치사슬 개발사업	57	2018~2022
	IOM	아제르바이잔 IOM 물공급시스템(카흐리즈) 구축 지원 사업	51	2018~2022

(계속)

시행부처 /기관	협력기구	내역사업명	사업비*	사업기간
			(억 원)	
KOICA	WFP	예멘, 케냐, 우간다의 최하위 취약계층 구호를 위한 식량 지원사업	90	2019~2020
	FAO	청년 고용 창출을 위한 녹색 일자리 지원사업	66	2019~2024
	FAO	필리핀 민다나오 지속가능한 개발을 위한 농촌 비즈니스 강화사업	66	2019~2021
	ITC	서부 아프리카 서부 아프리카 여성 농업인 경제 역량 향상 지원 사업	57	2019~2023
	WFP	르완다 회복력 있는 커뮤니티와 성역할 변화를 위한 지속 가능한 시장동맹과 자산창출사업(SMART Project)	88	2020~2023
	WFP	부탄 지역농산물 활용한 학교급식을 통한 지속가능한 농업개발 및 영양 교육 증진 사업	44	2019~2023
	WFP	쿠바 자연재해 및 기후변화 대응을 위한 동부지역 식량공 급시스템 강화 사업	55	2020~2024
	WFP	마다가스카르 남부지역 만성 영양실조 개선사업	72	2020~2024
	WFP	캄보디아 지역 농산물 활용 학교급식사업	110	2020~2024
농림축산 식품부	FAO	개도국 초국경동물질병 대응능력 제고	30	2011~2014
	IFAD	농업생산성 향상을 위한 현장교육사업	20	2012~2015
	FAO	동남아 식물검역 병해충 예찰조사 능력개발	19	2013~2016
	FAO	아프리카 지속가능한 농업개발을 위한 능력개발 및 우수 사례 교환	20	2014~2017
	FAO	개도국 조류독감 대응능력 제고사업	30	2015~2018
	IFAD	남태평양 주요 도서국 농림수산 식품 유통구조 개선사업	20	2015~2018
	IFAD	ICT를 활용한 농업기술지도 및 가격정보시스템 구축사업	20	2016~2019
	FAO	미래세대 스마트팜 지원사업	50	2019~2022
	FAO	수원국 쌀 가치사슬 발전을 위한 남남 및 삼각협력 사업	20	2019~2022
	FAO	아시아 개도국 아프리카 돼지열병 및 고영양 초국경 돼지 질병 통제 예방 역량 강화 기술지원 사업	44	2020~2023
	UNDP	태양광발전 기술을 활용한 캄보디아/미얀마 농업 및 농촌 개발사업	61	2020~2022
	WFP	개도국 대상 식량원조 사업	460	2018~
농촌 진흥청	OECD	경제개발협력기구(OECD)와의 농업기술협력	1	2009~
	UNESCAP	유엔아태경제사회위원회(UNESCAP) 농업기술협력	1	2012~
(구) 행정 안전부	FAO IFAD	행정안전부 다자성 양자사업(한국 공무원 파견)	14	2008~2009

주: 종료 사업은 총 지출액, 계속사업은 예산액 기준.

자료: 수출입은행 ODA 통계 홈페이지, 국제개발협력 종합시행계획(각 연도).

중점협력분야 및 기구 설정을 위한 설문지

농업분야 다자성 양자(국제기구협력사업)원조의 중점협력기구 및 분야 선정을 위한 설문조사

안녕하십니까?

한국농촌경제연구원 국제농업개발협력센터는 「농업분야 다자성 양자원조의 효과적 추진 방안」 연구를 수행하고 있습니다. 이 연구의 일환으로 국제협력분야 전문가, 개발협력 기관 담당자, 사업관리자 등을 대상으로 의견을 조사하여 전략 수립에 활용하고자 합니다.

본 설문조사는 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력기구 및 분야 선정을 위한 다양한 기준 및 지표들에 대한 중요도를 알아보기 위한 설문입니다. 응답자께서는 어떠한 기준 및 지표가 다자성 양자원조의 중점협력기구 및 분야 선정 시 더욱 중요하다고 생각되는지를 각 문항별로 응답해 주시면 됩니다. 본 설문은 맞고 틀림이 없습니다. 그러나 응답의 일관성이 낮은 경우 연구자료로 사용되지 못할 수도 있습니다. 따라서 귀하의 솔직하고 성의 있는 응답을 부탁드립니다.

응답해주신 의견은 익명으로 처리되어 정책 수립을 위한 연구에만 사용할 것이며, 개인정보는 통계법 제 33조(비밀보호)와 제 34조(통계중사자 의무)에 의해 비밀이 철저히 보장됨을 약속드립니다. 본 조사를 도와주시는 것에 대해 깊이 감사 드리며, 귀하의 가정에 늘 평안과 행복이 가득하시길 바랍니다.

2020.10

연구진

차원규 부연구위원 (wkcha@krei.re.kr)

원지은 연구원 (jewon@krei.re.kr)

박차미 연구원 (chamipark@krei.re.kr)

- 조사 기간 : 10월 6일(화) ~ 10월 14일(수)

- 설문 길이 : 약 15분 소요

- 조사 관련 문의: ☎마크로밀엠브레인 (김유정, 02-3429-1727)

본 설문은 관련분야 전문가들께만 드리는 메일로, 바쁘시겠지만 잠깐 시간 내셔서 참여 부탁드립니다.

응답자 정보

()년()개월

1) 교육

3) 농업

5) 기타()

원조에 대해 얼마나 알고 계십니까?

전혀 모르다	잘 모르다	보통이다	조금 안다	아주 잘 안다
1)	2)	3)	4)	5)

1) 있다

2) 없다

AHP 설문 응답 시 유의사항

설문 시작 전 아래의 유의사항을 잘 읽어보신 후 다음으로 넘어가 주시기 바랍니다.

응답 예시

지표 A와 지표 B 중에서 상대적으로 더욱 중요하다고 생각하는 곳에 기입하면 됩니다. 예를 들어 지표 A가 지표 B보다 매우 중요하다고 생각되는 경우 아래 표와 같이 기입합니다.

지표 A	← A가 더 중요함								동등	B가 더 중요함 →								지표 B
	9	8	7	6	5	4	3	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	
	○																	

응답의 일관성

각 설문문항에서 비교하는 두 개의 지표는 서로 상호관계가 있으므로 논리적 일관성을 유지하는 것이 중요합니다.

예) $A > B$ 이고 $B > C$ 이면 $\rightarrow A > C$ 여야 일관성이 있습니다.

AHP 분석에서는 비일관도 지수가 생성됩니다.

비일관도 지수가 높은 경우 응답결과를 신뢰할 수 없다고 판단되며 연구에 사용될 수 없습니다.

따라서 응답 시 일관성이 유지될 수 있도록 노력해 주시기 바랍니다.

다자성 양자원조란?

아래 내용은 다자성 양자원조에 대한 설명입니다.

내용 숙지 후 다음 페이지로 이동해 주십시오.

공적개발원조(ODA)			
양자원조(Bilateral Aid)		다자원조(Multilateral Aid)	
직접양자원조 (Direct Bilateral Aid)	다자성 양자원조 (Multi-bi Aid)	의무분담금 (Assessed Contribution)	자발적기여금 (Voluntary Contribution)

◆ **양자원조:** 공여국과 수원국 양자 간의 협력관계에 기반하는 원조 형태

- **직접양자원조:** 공여국과 수원국 간에 협력주제, 분야, 규모 등을 직접 협의하고 지원하는 원조 형태
- **다자성 양자원조:** 공여국이 특수한 국가, 지역, 부문, 분야를 지정(earmarked)하면서 다자 기구라는 채널을 통하여 지원되는 원조

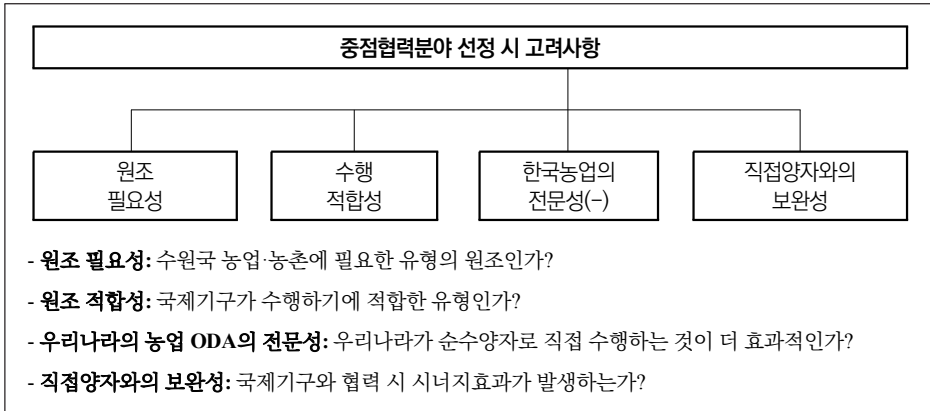
◆ **다자원조:** 국제기구 또는 다자기구를 통해 간접적으로 지원되는 원조 형태로 의무분담금과 자발적 기여금으로 분류됨

◆ **다자성 양자원조와 다자원조의 차이 및 특징**

- 다자성 양자원조는 양자 성격을 지닌 개발 재원을 국제기구를 통해 이행하는 사업 수행형태로, 양자원조와 다자원조의 성격을 모두 지닌 제3의 원조 형태
- 다자원조의 경우 공여국의 경제수준 및 국제사회의 정치적 역학관계에 따라 분담금의 규모가 결정되고, 사용 및 운용의 권한은 전적으로 국제기구에 있음
- 그러나 다자성 양자원조는 공여국에서 지원 조건을 지정하여 기여한다는 점에서 다자원조와 차별됨. 다자성 양자원조는 지정기여금(Earmarked Aid), 비핵심기여금(Non-core Contribution), Multi-bi 등으로도 불리고 있음
- 다자성 양자원조는 직접양자사업으로는 목표달성이나 사업관리가 어려운 경우 또는 특정 분야에 전문성을 갖춘 국제기구와 협력을 통하여 개발효과 및 성과를 제고하고자 하는 경우에 유용

다자성 양자원조의 중점협력분야 선정을 위한 기준별 중요도

아래의 표는 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야를 선정하기 위해 고려해야 할 네 가지 기준을 제시하고 있습니다. 각 기준에 대한 정보를 잘 읽어보신 후에 응답해 주시기 바랍니다.



문5. 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야 선정 시 상대적으로 더 중요하다고 생각되는 기준을 선택해 주시기 바랍니다.

A	← A가 더 중요함								동등	B가 더 중요함 →								B
	9	8	7	6	5	4	3	2		2	3	4	5	6	7	8	9	
원조필요성																		수행적합성
원조필요성																		한국농업의 전문성(-)
원조필요성																		직접양자와의 보완성
수행적합성																		한국농업의 전문성(-)
수행적합성																		직접양자와의 보완성
한국농업의 전문성(-)																		직접양자와의 보완성

문6. 위 표에서 제시한 기준 외에 다자성 양자원조의 중점협력분야 선정 시 고려해야 할 중요한 기준이 있다면 작성해 주시기 바랍니다.

기준별 농업 ODA 사업 유형 중요도 산정

아래의 표는 농업분야 국제개발협력사업의 유형을 분류한 것입니다. 다자성 양자 원조의 중점협력분야 선정을 위해 각 기준과 유형에 대한 정보를 잘 읽어보신 후에 응답해 주시기 바랍니다.

농업분야 ODA 유형

- 농업생산기반구축: 관개·배수 시스템 구축, 농업용 저수지·댐 건설 등
- 영농기술교육 및 보급: 농업기술개발, 현장지도, 농업인력육성, 경제작물 보급 등
- 농촌종합개발: 마을회관, 식수개발, 농촌도로, 농촌특화사업 개발 등
- 영농기계화: 시설원예, 스마트팜, ICT농업, 농기계 및 기자재 지원 등
- 농산물 가공: 농산물 전처리 및 가공시설 구축
- 농업협동조합 육성: 작목반, 협동조합 등 농민조직 육성 지원
- 친환경 농업
- 농업 정책: 농지제도, 농업보험, GAP, 농업정보시스템 등 정책수립지원
- 농산물 유통체계 구축
- 축산: 사육 및 관리, 질병관리 등
- 농식품 안전: 식품위생관리, 검역 등

아래의 기준 별 농업분야 ODA 사업유형의 중요도를 매겨 주십시오.

문7-1. 원조필요성 측면에서 아래의 ODA 사업유형이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

사업 유형	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
농업생산기반구축	1)	2)	3)	4)	5)
영농기술교육보급	1)	2)	3)	4)	5)
농촌종합개발	1)	2)	3)	4)	5)
영농기계화	1)	2)	3)	4)	5)
농산물 가공	1)	2)	3)	4)	5)
농업협동조합육성	1)	2)	3)	4)	5)
친환경농업	1)	2)	3)	4)	5)
농업 정책	1)	2)	3)	4)	5)
농산물 유통체계	1)	2)	3)	4)	5)
축산	1)	2)	3)	4)	5)
농식품 안전	1)	2)	3)	4)	5)

문7-2. 수행적합성 측면에서 아래의 ODA 사업유형이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

사업 유형	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
농업생산기반구축	1)	2)	3)	4)	5)
영농기술교육보급	1)	2)	3)	4)	5)
농촌종합개발	1)	2)	3)	4)	5)
영농기계화	1)	2)	3)	4)	5)
농산물 가공	1)	2)	3)	4)	5)
농업협동조합육성	1)	2)	3)	4)	5)
친환경농업	1)	2)	3)	4)	5)
농업 정책	1)	2)	3)	4)	5)
농산물 유통체계	1)	2)	3)	4)	5)
축산	1)	2)	3)	4)	5)
농식품 안전	1)	2)	3)	4)	5)

문7-3. 한국농업 전문성(-) 측면에서 아래의 ODA 사업유형이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

사업 유형	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
농업생산기반구축	1)	2)	3)	4)	5)
영농기술교육보급	1)	2)	3)	4)	5)
농촌종합개발	1)	2)	3)	4)	5)
영농기계화	1)	2)	3)	4)	5)
농산물 가공	1)	2)	3)	4)	5)
농업협동조합육성	1)	2)	3)	4)	5)
친환경농업	1)	2)	3)	4)	5)
농업 정책	1)	2)	3)	4)	5)
농산물 유통체계	1)	2)	3)	4)	5)
축산	1)	2)	3)	4)	5)
농식품 안전	1)	2)	3)	4)	5)

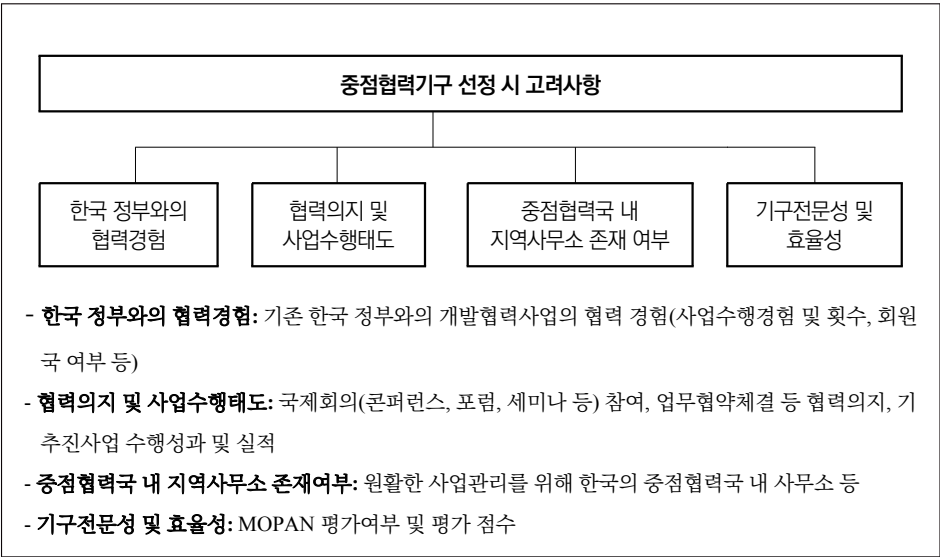
문7-4. 직접양자와의 보완성 측면에서 아래의 ODA 사업유형이 얼마나 중요하다고 생각하십니까?

사업 유형	전혀 중요하지 않다	중요하지 않다	보통이다	중요하다	매우 중요하다
농업생산기반구축	1)	2)	3)	4)	5)
영농기술교육보급	1)	2)	3)	4)	5)
농촌종합개발	1)	2)	3)	4)	5)
영농기계화	1)	2)	3)	4)	5)
농산물 가공	1)	2)	3)	4)	5)
농업협동조합육성	1)	2)	3)	4)	5)
친환경농업	1)	2)	3)	4)	5)
농업 정책	1)	2)	3)	4)	5)
농산물 유통체계	1)	2)	3)	4)	5)
축산	1)	2)	3)	4)	5)
농식품 안전	1)	2)	3)	4)	5)

문8. 위 표에서 제시한 농업분야 ODA 사업의 유형 외 우리 정부가 적극적으로 국제기구와 협력해야 하는 사업 분야가 있으면 작성해 주시기 바랍니다.

다자성 양자원조의 중점협력기구 선정을 위한 기준별 중요도

아래의 표는 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력기구를 선정하기 위해 고려해야할 네 가지 기준을 제시하고 있습니다. 각 기준에 대한 정보를 잘 읽어보신 후에 응답해 주시기 바랍니다.



문9. 농업분야 다자성 양자원조의 중점협력분야 선정 시 상대적으로 더 중요하다고 생각되는 기준을 선택해 주십시오.

A	← A가 더 중요함								동등	B가 더 중요함 →								B
	9	8	7	6	5	4	3	2		1	2	3	4	5	6	7	8	
협력 경험																		협력의지
협력 경험																		지역사무소 존재여부
협력 경험																		기구 전문성 및 효율성
협력의지																		지역사무소 존재여부
협력의지																		기구 전문성 및 효율성
지역사무소 존재여부																		기구 전문성 및 효율성

문10. 위 표에서 제시한 기준 외에 고려해야 할 중요한 기준이 있다면 작성해 주시기 바랍니다.

- 관계부처 합동. 『2011~2020년 국제개발협력 종합시행계획』.
- 관계부처 합동. 2016. 『다자협력 추진전략』.
- 김기태. 2017. “배송채널 선정문제에 대한 TOPSIS 응용.” 『예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지』 7(10): 131-139. 사단법인 인문사회과학기술융합학회.
- 김종섭·김태균·이은석·김희연·이기석·홍민희. 2013. 『KOICA 주요 다자협력 기구 적정성 평가 및 다자협력 운영체계 조사연구』. 한국국제협력단.
- 김종섭·김태균·이은석·박소희·김보경·김대엽. 2015. 『다자기구성과평가네트워크(MOPAN) 주요 문헌 분석 및 자문』. 한국국제협력단.
- 김종섭·김희연. 2016. “다자성 양자원조: 다자원조의 양자화인가 양자원조의 다자화인가?” 『국제·지역연구』 25(1): 1-47. 한국외국어대학교 국제지역연구센터.
- 김종섭. 2020. 『주요 공여국의 다자성 양자원조 추진체계 및 시사점』. 위탁연구자료. 한국농촌경제연구원.
- 박복영·이흥식·구정우. 2013. 『중점협력국 선정 및 방법에 관한 연구』. 대외경제정책연구원.
- 박재영. 2008. “한국의 다자원조 현황과 과제.” 『국제개발협력』 2008(3): 23-44. 한국국제협력단.
- 유경미. 2020. 『농업분야 주요 국제기구의 다자성 양자원조 현황 및 추진 체계 - 국제식량정책연구소』. 위탁연구자료. 한국농촌경제연구원.
- 유영방. 2006. “아프가니스탄 재건을 위한 한국 정부의 원조.” 『국제개발협력』 2006(3): 7-21. 한국국제협력단.
- 윤동진. 2020. 『IFAD의 다자성 양자협력 현황 및 추진 체계』. 위탁연구자료. 한국농촌경제연구원.
- 이대섭·허장·최정만·원지은. 2018. 『SDGs 달성을 위한 농림분야 ODA 중장기 전략』. 한국농촌경제연구원.
- 이대섭·허장·이윤정·김윤정·박성재·김관수·박재홍·우수영·이학교. 2015. 『한국형 ODA 모델 중 농림업 분야 국제협력 프로그램 심화 연구(2차년도)』. 한국농촌경제연구원.
- 이창흠. 2020. 『UNDP의 지속가능한 농업 추진현황 및 다자성 양자 협력 방향』. 위탁연

- 구자료. 한국농촌경제연구원.
- 이후석. 2020. 『농업분야 주요 국제기구의 다자성 양자원조 현황 및 추진체계 - 국제축산 연구소』. 위탁연구자료. 한국농촌경제연구원.
- 조한슬. 2013. 『다자기구 협력사업 개선방안 연구』. 한국국제협력단.
- 조현주·김은미·정현주. 2015. “한국 공적개발원조의 다자성 양자원조(multi-bilateral assistance)에 관한 탐색적 연구.” 『국제관계연구』 20(2): 35-65. 고려대학교 일민 국제관계연구원.
- 차원규. 2018. 『농업분야 ODA 프로젝트사업 평가 기초연구』. 한국농촌경제연구원.
- 허장·김종선·차원규·이효정·조선미·유현주. 2020. 『국제농업협력사업(ODA)의 개발효과성 제고를 위한 정책개선 방안』. 한국농촌경제연구원.
- WFP 한국사무소. 2020. 『농업분야 주요 국제기구의 다자성 양자원조 현황 및 추진체계 - 유엔세계식량계획』. 위탁연구자료. 한국농촌경제연구원.
- Eichenauer, Vera Z. and Bernhard Reinsberg. 2017. “What determines earmarked funding to international development organizations? Evidence from the new multi-bi aid data.” *The Review of International Organizations* 12(2): 171-197.
- FAO. 2020. 『Opportunities to expand cooperation between FAO and the Republic of Korea in agriculture and rural development』. 위탁연구자료. 한국농촌경제연구원.
- Hwang, C.L. and K. Yoon. 1981. “Multiple attribute decision making: method and applications.” Springer-Verlag.
- IRRI. 2020. 『Operations of major multilateral organizations in the field of agriculture: the case of the International Rice Research Institute』. 위탁연구자료. 한국농촌경제연구원.
- Keeney, R. L. and H. Raiffa. 1976. “Decision with multiple objectives: preference and value trade offs.” John Wiley and Sons.
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs. 2005. “Development cooperation manual.”
- Norwegian Ministry of Foreign Affairs. 2019. “Norway’s role and interest in multilateral cooperation.”
- OECD. 2011. “Non-core funding of multilaterals.” *Multilateral Aid 2010*. OECD: Paris.
- OECD. 2018. “Multilateral development finance: towards a new pact on multilateralism to achieve the 2030 agenda together.” OECD: Paris.

OECD. 2020. “Multilateral development finance 2020.” OECD: Paris,

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* edited by B. Mak Arvin and Byron Lew, 527-554. Edward Elgar Publishing.

Satty, T.L. 1995. “Decision making for leaders(Vol. II, AHP series).” RWS Publications.

Tortora, Piera and Suzanne Steensen. 2014. “Making earmarked funding more effective: current practices and a way forward.” *Better Policies for Better Lives Report No. 1*. OECD: Paris.

UNDP. 2020. Funding Compendium 2019.

<온라인 자료>

수출입은행 ODA 통계 웹페이지. <<https://stats.koreaexim.go.kr/odastats.html>>. 검색일: 2020. 11. 20.~26.

ODA Korea 웹페이지. <<http://odakorea.go.kr/>>. 검색일: 2020. 6. 1.

OECD CRS Database 웹페이지. <<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>>. 검색일: 2020. 10. 23.

UN System 웹페이지. <<https://www.unsceb.org/content/un-system-financial-statistics/>>. 검색일: 2020. 11. 11.

주아프가니스탄대사관. “한국정부의 아프간 경제사회 분야 지원현황.” <https://overseas.mofa.go.kr/af-ko/brd/m_2626/view.do?seq=1334897&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=1>. 검색일: 2020. 11. 20.

<보도 자료>

농림축산식품부 보도자료. 2020. 10. 12. “농식품부, 유엔세계식량계획(WFP)와의 식량 원조사업을 통해 전 세계 기아퇴치를 위해 노력.”

연합뉴스. 2016. 3. 28. “‘희망의 콩’ 아프가니스탄에 첫 멸균 두유공장 설립.”

KREI

www.krei.re.kr

농업분야 다자성 양자원조의 효과적 추진 방안

A Strategy for Enhancing Development Effectiveness of
Multi-bilateral Aid in the Agricultural Sector



한국농촌경제연구원

전라남도 나주시 빛가람로 601
T. 1833-5500 F. 061) 820-2211



9 791161 494258
ISBN 979-11-6149-425-8