

유네스코 직업기술교육 지원사업
(BEAR)의 발전을 위한
유·무상 원조 연계방안

기본연구

2016-33

김철희
박태준
윤혜준

유네스코 직업기술교육 지원 사업
(BEAR)의 발전을 위한
유·무상 원조 연계 방안

보안등급 | 일반과제

기본연구

2016-33

김철희
박태준
윤혜준

머 리 말

2000년 이후 UN의 새천년개발목표(MDGs) 및 2015년 지속가능개발목표(SDGs)의 채택에 따라 개발도상국의 빈곤 퇴치와 지속 가능한 발전을 지원하는 국제사회의 노력과 협력이 지속적으로 강화되고 있다. 우리나라 또한 세계 11위의 경제 규모와 국제적 위상 강화 등에 따른 대개도국 지원 요구가 증가하고 있다.

한국-유네스코 신탁기금(Trust-in Funds) 직업기술교육 지원 사업으로 추진된 BEAR 1차 사업은 2011년부터 2015년까지 추진되었으며, 아프리카의 직업기술교육 역량 제고 및 경제 발전 기여와 국제사회에서의 국격 제고 리더십 강화를 목표로 교육과정(교육과정 재구성 및 교수·학습 자료 개발), 교사 훈련(기업현장 실무 중심의 교사 훈련 과정 지원), 인프라(수요 중심 직업교육 운영 모델 개발) 등을 주요 내용으로 수행되었다.

본 연구는 한국직업능력개발원 김철희 선임연구위원이 연구책임을 맡고(1, 2, 5장 집필), 박태준 선임연구위원, 윤혜준 부연구위원이 공동(3장 집필)으로 연구에 참여하였으며, 김선희 위촉연구원은 각종 자료 조사 및 정리에 큰 도움을 주었다.

특히, 한국수출입은행 임소진 선임연구원은 개발협력 연계방안 중 유상 부문(4장 집필)을, 인천국제개발협력센터 장현식 센터장은 개발협력 연계방안 중 무상 부문(4장 집필)을 집필하여 현장의 경험과 지

식을 풍부하게 담아주었으며, 교육부 허명옥 사무관은 본 연구 수행과정에서 연구내용, 자료수집에 많은 도움을 주었다. 관련 자료 제공, 전문가 자문회의 등에 적극적으로 협조해 준 개발협력 분야 전문가들에게 깊이 감사를 드린다. 본 연구를 통해 제시된 BEAR 사업의 유·무상 연계 방안이 1차 사업의 효과적이고 안정적인 지속과 곧 진행될 2차 사업(2016~2021년) 준비에 효과적으로 활용되기를 기대한다.

끝으로 본 보고서에 제시된 정책 대안이나 의견 등은 우리 원의 공식 의견이 아니며 연구진의 개인 견해를 밝힌다.

2016년 12월

한국직업능력개발원

원장 이 용 순

제목 차례

제1장 서론_1

제1절 연구의 목적과 필요성	3
제2절 주요 연구 내용 및 방법	6

제2장 개발협력과 연계_13

제1절 연계의 개념	15
제2절 연계 실태	18
제3절 연계 분석 틀	19

제3장 BEAR 사업과 연계_23

제1절 BEAR 사업 평가	25
제2절 BEAR 사업 수혜국 전문가 의견 조사	47
제3절 BEAR 사업 연계 가능성	55
제4절 소결	61

제4장 개발협력 연계 사례 분석_65

제1절 개발협력 추진 체계 및 현황	67
제2절 개발협력 국내외 유·무상 연계 사례	73
제3절 연계 사례를 통해 본 개선 방안	105
제4절 소결	120

제5장 BEAR 사업 연계 방안_123

제1절 BEAR 사업 연계 추진 전략	125
제2절 BEAR 사업 국가별 연계 시나리오	135

Summary_139

참고문헌_147

부 록_155

1. 2차 대상 국가 사업 현황	157
2. 제1차 BEAR 사업 대상 국가 담당자 의견 조사지	162
3. 유네스코 BEAR 사업 담당자 면담 결과	165

표 차례

<표 1-1> BEAR 사업 개요	3
<표 1-2> 개발협력 직업교육훈련 분야의 주요 연구 결과	11
<표 2-1> 유·무상 ODA 연계 모형(역할에 따른 구분 예시)	17
<표 3-1> 조사 대상자 명단	48
<표 3-2> BEAR 사업에 대한 일반적인 견해	49
<표 3-3> BEAR 사업의 효율적인 진행 여부	50
<표 3-4> BEAR 사업 수행 시 애로 사항	51
<표 3-5> BEAR 사업 수행 시 가장 필요했던 부분	51
<표 3-6> BEAR 사업과 타 사업의 차이점	52
<표 3-7> BEAR 사업 이외 한국과의 협력 사업 유무	53
<표 3-8> BEAR 사업의 정량 성과(시작 연도와의 비교)	53
<표 3-9> BEAR 사업 수행 시 가장 어려웠던 점	54
<표 3-10> 한국과의 개발협력 관련 제안 사항	55
<표 3-11> V-CODE 5개년 사업 구조화	57
<표 4-1> 원조 형태별 연도별 ODA 지원 현황	68
<표 4-2> 원조 분야별 연도별 ODA 지원 현황	69
<표 4-3> 원조 지역별 연도별 ODA 지원 현황	70
<표 4-4> 교육부 공적개발원조 사업 추진 현황	72
<표 4-5> OECD DAC 회원국 가입 현황(2015년 4월 말 기준) ...	73
<표 4-6> OECD DAC 공여국 ODA 지원 실적 및 ODA/GNI 비율	74

<표 4-7> OECD DAC 회원국의 원조 순 지출액 및 유상원조 규모(2013)	82
<표 4-8> KfW 금융협력 종류 및 지원 현황	88
<표 4-9> 독일 총양자원조 규모 중 유상원조 비율	88
<표 4-10> AFD 금융협력 종류 및 지원 현황	93
<표 4-11> 프랑스 총양자원조 규모 중 유상원조 비율	94
<표 4-12> JICA 원조 지원 현황	98
<표 4-13> 일본 총양자원조 규모 중 유상원조 비율	99
<표 4-14> 방글라데시 관세·토지 행정 시스템 사업 개요	100
<표 4-15> 튀니지 토지정보 시스템 사업	100
<표 4-16> 미얀마 철도 사업(2015~2017년)	101
<표 4-17> 베트남 의료 시설 건립·운영 유·무상 연계 사업 (2013~2019년)	101
<표 4-18> 전문가 및 해외 봉사단 파견 사업(2017년 계획)	102
<표 4-19> 해외 유·무상 연계 사례	103
<표 4-20> 부처 사업 제안 과정	111
<표 4-21> CSV 사업 절차	113
<표 4-22> 민관협력 보조금 사업 절차	115
<표 4-23> 민관협력 사업 고등교육 사업 내용 및 성과 측정 지표	117
<표 4-24> BEAR 사업과의 연계 방안(종합)	120
<표 4-25> 유·무상 연계 지원 모델	121
<표 5-1> 직업훈련 분야 ODA 콘텐츠 분류 및 내용	129
<표 5-2> 아프리카지역 중점협력국가 및 BEAR 사업 대상국	136

그림 차례

[그림 1-1] 우리나라 개발협력 추진 체계	5
[그림 1-2] 연구 진행 체계	8
[그림 2-1] 순차 및 동시 연계 접근 틀	20
[그림 2-2] 동종 및 이종 간 연계 접근 틀	21
[그림 2-3] 국내 및 국외 연계 접근 틀	21
[그림 3-1] BEAR 1차 사업 의사소통 구조	30
[그림 4-1] OECD DAC 회원국의 유·무상 원조 지원 현황	81
[그림 5-1] 현 단계 BEAR 사업 추진 방안 검토	127
[그림 5-2] BEAR 사업 실행 과정 및 참여 주체의 역할 구도	131
[그림 5-3] 아프리카 지역 국가연합 구도	133
[그림 5-4] BEAR 2차 사업 연계 추진 방식	137

요 약

1. 연구의 목적

본 연구는 남아프리카 저개발국 직업기술교육 한-유네스코 신탁기금 직업기술교육 지원 사업(Better Education for Africa's Rise, BEAR Project)의 1차 사업이 마무리되고 있는 과정에서 BEAR 1차 사업의 지속 가능성과 효과성 제고를 위해 개발협력 분야 연계 방안을 제시함으로써 후속 사업의 안정적 운영과 타 개발협력 사업과의 효과적 협력 등 상호 유익한 개발협력 모델을 제시하는 데 있다. 또한 이를 통하여 새로이 추진 예정인 BEAR 2차 사업이 보다 실질적인 성과를 거둘 수 있는 방안을 제시하는 데 목적이 있다. 본 연구는 BEAR 사업의 효율적인 추진과 성과 제고를 위하여 개발협력 연계에 초점을 두고 분석하였다.

2. 개발협력과 연계

본 연구에서는 2개 이상의 사업 및 주체 간의 협력 또는 협력 관계를 개발협력 분야에서의 연계로 조작적 정의를 한다. 국제협력 사업의 연계에 관한 이론적 배경을 살펴보면, 크게 정책상의 연계와 집행상의 연계 두 가지로 나눌 수 있다. 정책상의 연계는 일관된 ODA 정책 수립과 ODA 통합 추진 체계 또는 통합된 ODA 전담 부서 운영을 통한

거시적인 관점에서의 연계 방안을 의미한다. 집행상의 연계는 국제적 연계, 유·무상 원조 간 역할 분담 및 증여율 차이에 따른 연계 형태로 구분된다. 현재 우리나라는 다양한 분야의 ODA 사업 추진에 있어서 패키지형 지원 연계 사업을 적극 발굴 및 추진하고 있다. 또한 2010년 국제개발협력위원회를 신설하여 범정부 차원의 개발협력 정책의 통합 전략 수립 및 이행 상황 점검, 관계 기관 협의체 운영, 사업 평가 등의 역할을 수행하고 있다.

본 연구는 세 가지 유형의 연계 분석 틀, 즉 순차적 연계와 구조적(동시적) 연계, 동종 간 연계와 이종 간 연계, 국내 연계와 국외 연계 등으로 구분하여 국제협력분야 연계를 분석에 활용하였다.

3. BEAR 사업과 연계

한-유네스코 BEAR(Better Education for Africa's Rise) 사업은 남아프리카 보츠와나, 콩고민주공화국, 말라위, 나미비아, 잠비아 5개국을 대상으로 직업교육훈련 역량 개발을 위해 교육부의 유네스코 신탁기금 사업으로 지원된 공적개발원조(ODA) 사업이다. 교육부는 BEAR 1차 사업을 위해 2011년부터 5년간 1천만 달러의 신탁기금을 유네스코에 지원하였으며, 지난 2016년 6월 박근혜 정부의 개발협력 4대 구상의 일환으로 2020년까지 향후 5년간 제2차 BEAR 사업 기여금 1천만 달러의 추가 지원을 확정하였다(교육부 보도자료, 2016. 6. 1.).

유네스코 본부는 BEAR 사업 활동의 체계적 수행을 위해 BEAR 1차 사업을 3개의 사업(Result 1-3)으로 구성하였으며 「Result 1」은 노

동시장 분석에 기반을 둔 교육과정 개발, 「Result 2」는 교사 훈련, 「Result 3」는 교육정보 시스템(MIS) 구축이다. 유네스코 본부는 현지 사정 및 기타 변수로 인하여 종료 후 나머지 2개의 사업을 진행하기로 하였다. KRIVET은 노동시장 분석에 기반한 직업기술 교육과정 개발 사업의 수행 기관으로 참여하였으며, 사업 종료 후에도 교과서 보급, 직업교육 전문가 양성, 학교 컨설팅 등을 수행함으로써 현지 교육 기반 마련 및 개발된 교육과정의 지속 가능한 운영을 위해 지원하고 있다.

BEAR 사업은 수원국의 직업교육훈련 분야 전문가와 기관 역량 강화를 목적으로 하는 소프트웨어 중심의 사업으로, 사업 수행의 각 단계별 과정에 집중한 역량 강화 사업이다. 즉, 최종 결과물의 수준을 현지 역량 개발 척도로 간주하는 많은 국제개발협력 사업과 달리, 각 단계별로 미시적 수준에서의 참여자의 역량 개발을 프로젝트 목표로 설정한 점은 BEAR 사업의 긍정적 평가에 영향을 준 매우 차별화된 특성이다. 실제로 BEAR 사업에서 현지 전문가의 역량 개발을 위해 사업 결과물로 도출되어야 할 모든 보고서는 현지 참여자에 의해 작성되고, 한국 전문가들은 이에 대한 피드백을 제공함으로써 사업 참여자의 실질적 역량 개발에 초점을 두었다.

BEAR 사업이 국제개발협력 사업이 갖고 있는 지속 가능성에 관한 한계를 극복하고 교육과정 개발 성과를 장기적으로 발전시키고 확산시키기 위해서는 1차 프로젝트 결과 분석에 근거한 한계점과 당면 과제에 대한 실천적 해법을 모색하고 향후 사업에 반영함으로써 아프리카 국가의 지속 성장의 기반을 확립하기 위한 방안을 마련해야 할 것이다. 특히 BEAR 1차 사업의 지속성 강화를 위한 V-CODE 사업의 성

공과 BEAR 2차 사업의 효율적 시행을 위해 우선적으로 사업 간 연계 가능성을 모색함으로써 입체적인 형태의 개발협력 모델을 창출할 필요가 있다.

4. 개발협력 연계 사례 분석

한국은 현재 유·무상 원조 형태에 따라 집행 기관이 구분되어 있다. 무상원조는 한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency, KOICA)을 비롯하여 40여 개 정부부처에서 집행을 하지만, 유상원조의 경우 자국 기업의 해외 진출을 지원하는 목적으로 설립되어 수출금융을 제공하는 수출신용기관(Export Credit Agency, ECA)인 한국수출입은행 내에 개도국과 한국과의 경제협력을 지원하는 유상원조기금인 EDCF의 기능이 포함되어 있다는 특수성을 가지고 있다. 그러나 한국을 제외한 대부분의 유상원조 제공 국가들은 원조 체계를 유상원조와 무상원조로 구분하기보다는 유·무상 원조의 자금흐름을 강조하고 있는 금융협력과 자문 등과 같은 기술협력 부문으로 구분하여 운영하고 있다.

타 공여국의 경우 지역적으로는 차관 상환이 어려운 최빈국에는 주로 무상원조를 제공하고, 분야 면으로는 대규모 인프라 사업과 같은 사업 구성의 경우 금융협력을 통해 제공하고 있다. 즉, 타 공여국은 유·무상 원조를 집행 수단에 따라 구분한 것이 아니라 금융과 기술이라는 기능에 따라 구분하여 필요에 따라 한 사업 내 유·무상 원조를 모두 집행할 수 있도록 하고 있다. 그러나 한국의 경우 유·무상 원조

가 기능에 따른 구분이 아닌 집행 수단에 따라 기관까지도 분리되어 있어 한 사업 내 유·무상 원조가 모두 필요한 경우라 하더라도 한 가지 원조 형태로만 집행할 수밖에 없는 상황이다. 이미 유·무상 원조의 연계 사업이 진행되고 있음에도 불구하고 규모 면에서 연계가 매우 제한적으로 이루어지고 있는 이유는 유·무상 원조 연계를 원조의 기능적(금융협력·기술협력) 측면이 아니라 형태적 측면(유·무상 원조)에서 바라보고 있기 때문일 수 있다. 따라서 향후 한국 원조의 유·무상 연계를 강화하기 위해서는 지금까지의 형태적 구분 패러다임을 금융협력과 기술협력이라는 기능 차원의 패러다임으로 변화시킬 필요가 있다.

5. BEAR 사업 연계 방안

BEAR 유·무상 연계 방안은 궁극적으로 BEAR 사업의 효과성 제고와 지속성 확보에 초점을 두고 직업기술교육 분야 개발협력 추진 역량 개발을 중심으로 추진되어야 한다. 이를 위해 현 단계에서의 BEAR 사업 추진 방안은 1차 사업 성과 제고와 2차 사업 추진 방안 마련을 중심으로 진행될 필요가 있다. 즉, 아프리카 지역의 TVET 역량 강화라는 비전을 중심으로 BEAR 사업 성과의 지속성 강화 확산을 목표로 향후 사업을 추진해야 한다.

이를 실현하기 위한 연계 전략으로 첫째, 순차적 연계와 구조적(동시적) 연계를 통한 핵심 사업 추진의 일관성 유지와 연관 사업의 시의 적절한 조합으로 시너지 효과를 거둘 수 있도록 사업 수행 체계를 구

축해야 한다. 둘째, 동종 간 연계와 이종 간 연계의 융·복합 추진으로 BEAR 사업의 영향력과 효과성을 극대화해야 한다.

특히 교육 및 TVET 분야는 고용노동, 복지, 산업 등 연관 사회 정책 분야와 밀접한 관계를 맺고 있으므로 다양한 개발협력 사업 분야와의 연계가 매우 필요하다. 셋째, 국내 및 국제 간 연계이다. 현재 BEAR 사업은 국내 및 국제사회에서 타 사업과의 연계가 활성화되어 있지 않다. 따라서 국내 관련 주체들뿐만 아니라 국제사회의 다양한 개발협력 주체들과도 협력 네트워크 구축과 운영이 필요하다.

제1장

서론

제1절 연구의 목적과 필요성
제2절 주요 연구 내용 및 방법

제1장 | 서론

제1절 연구의 목적과 필요성

남아프리카 저개발국 직업기술교육 한-유네스코 신탁기금(Trust-in Funds) 직업기술교육 지원 사업(BEAR Project)이 2011년부터 2015년까지 추진되었다. 이 사업은 아프리카의 직업기술교육 역량 제고 및 경제 발전 기여와 국제사회에서의 국격 제고 리더십 강화를 목표로 교육과정(교육과정 재구성 및 교수-학습자료 개발), 교사 훈련(기업현장 실무 중심의 교사 훈련 과정 지원), 인프라(수요 중심 직업교육운영 모델 개발) 등을 주요 내용으로 수행되었다.

〈표 1-1〉 BEAR 사업 개요

-
- 사업명: 남아프리카 저개발국 직업기술교육 한-유네스코 신탁기금 지원 사업(BEAR* Project) * Better Education for Africa Rise
 - 수혜국: SADC* 회원국 중 5개국(말라위, 잠비아, 보츠와나, 나미비아, DR콩고)
* Southern Africa Development Community - 15개국, 남아프리카 경제개발공동체)
 - 지원국: 대한민국(전액 지원)
 - 지원 기간 및 예산: 5년(2011~2015)간 1,000만 달러
-

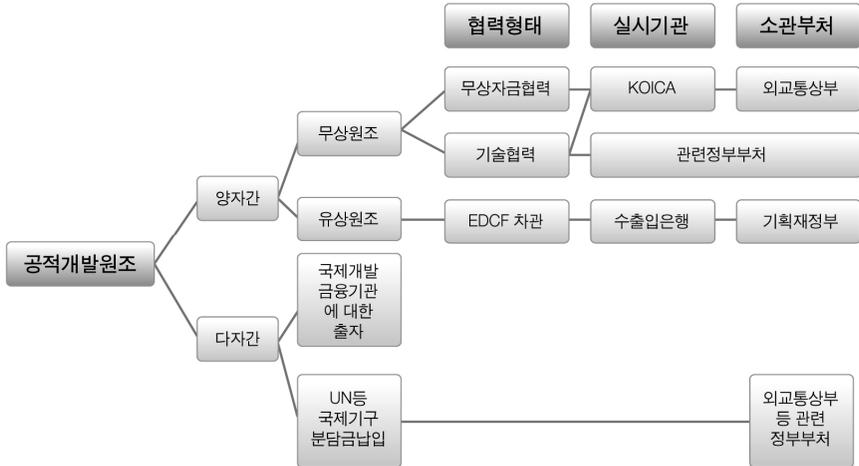
4 유네스코 직업기술교육 지원사업(BEAR)의 발전을 위한 유·무상 원조 연계방안

BEAR 사업은 국가 발전 및 경제 성장에 기여한 우리의 직업기술교육훈련의 경험과 노하우를 아프리카 상황에 적합한 차별화된 발전 모델로 제시·지원 및 토착화시키는 것이 주요 목적이다. 또한 유네스코 신탁기금 사업의 대표 브랜드로서 우리나라의 국제개발협력위원회가 발표한 개발협력 4대 구상 중 4번째 구상의 핵심 사업으로 포함(2016. 2. 29. 발표)되어 있다. 개발협력 4대 구상은 소녀들의 보다 나은 삶, 모두를 위한 안전한 삶, 보다 나은 삶을 위한 과학기술 혁신, 아프리카 직업기술교육 지원 사업 등이다.

국내에서도 개발협력과 관련한 많은 주체들이 유·무상 사업, 지식공유 프로그램(Knowledge Sharing Programme, KSP), 대학 및 민간단체를 포함한 민간 부문에서의 협력 등 다양한 협력 방식을 통해 개발도상국(중점협력국 중심)을 지원하고 있다. 그러나 여러 분야에서 유사한 사업들을 다양한 주체들이 개별적으로 추진하는 경우가 많아 통합적 개발협력 시스템 구축의 필요성이 지속적으로 제기되고 있다. BEAR 사업 또한 다자협력 사업 및 무상 사업에 해당되므로 여타 프로그램과의 협력을 통한 성과 제고 노력이 필요하다.

아울러 지속적으로 확대되고 있는 교육 및 직업교육훈련 분야 개발협력에서 원조 효과성, 성과 중심의 사업 추진을 위한 선도적 접근 및 추진 방안 제시가 필요하다. 양자 간 협력 비중이 높은 우리나라 공적개발원조 체계에서 양자협력과 다자협력 간의 연계는 매우 필요하고 중요한 시도이며, 향후 개발협력 추진 시 반드시 고려해야 할 요소이기도 하다.

[그림 1-1] 우리나라 개발협력 추진 체계



자료: 한국국제협력단(2008: 417).

BEAR 1차 사업이 마무리되고 있는 과정에서 1차 사업의 지속 가능성과 효과성 제고를 위해 개발협력 분야 연계 방안을 마련함으로써 후속 사업의 안정적 운영과 타 개발협력 사업과의 효과적 협력 등 상호 유익한 개발협력 모델을 창출할 필요가 있다. 또한 국제협력은 다자협력(국제기구 등과의 협력)뿐만 아니라 양자협력(개별 국가 간의 협력) 등 다양한 방식으로 협력이 이루어지고 있어 이들 간의 연계는 사업 간의 시너지 효과는 물론 원조 효과성 제고에도 크게 기여할 수 있다.

현재 이루어지고 있는 개발협력 분야의 사업 추진 방식을 보면 단일 프로젝트 사업의 경우, 모니터링과 평가 등 사업 관리와 운영 범위가 크지 않아 대부분 기대한 단위 사업의 성과(산출물)들을 거두고 있다. 그러나 타 분야, 타 사업과의 연계 및 협력에 기반한 추진 사례는 많지 않으므로, BEAR 사업이 이러한 현실을 개선할 수 있는 모델을 개

발하여 적용한다면 개발협력 분야에 새로운 사례를 남기는 중요한 이정표가 될 것이다. BEAR 사업은 한국 정부의 국제기구(유네스코) 신탁기금으로 실시되는 사업이며, 한국의 직업교육훈련 분야 전문 국책 연구 기관인 KRIVET이 사업 주체로 참여하여 진행한 특수한 형태의 사업 추진 방식을 적용하고 있다.

본 연구는 BEAR 1차 사업 결과와 새로이 추진 예정인 BEAR 2차 사업이 개발협력 분야에서 효과적인 연계를 통해 보다 실질적인 성과를 거둘 수 있는 방안을 제시하는 데 그 목적이 있다. 이미 개발협력 분야에서의 연계, 통합 추진 등은 많이 논의되고 있어 본 연구에서는 BEAR 사업의 효율적인 추진과 성과 제고를 위해 연계에 초점을 두고 분석하였다.

제2절 주요 연구 내용 및 방법

1. 연구 내용

본 연구의 주요 내용은 첫째, 개발협력 분야에서의 연계가 갖는 정의와 의미는 무엇이며 실태는 어떠한지를 분석하였다. 이를 위해 연계의 개념, 연계 실태, 연계 분석을 위한 틀 등을 살펴보았다.

둘째, 앞서 정의한 연계를 분석 대상인 BEAR 사업에는 어떻게 접목되었고 활용되었는지를 분석하였다. 즉, 2011년부터 2015년까지 수행되었고, 일부는 현재도 추가 사업¹⁾으로 진행되고 있는 지난 5년간의 BEAR 1차 사업을 평가하고, 1차 사업 수행 시 진행된 연계 사례를 발

굴하여 제시하였다. 또한 1차 사업의 지속성 강화를 위해 진행된 사업 대상국 전문가 초청 연수 시 이들의 연계와 관련한 의견 조사 결과를 분석하였다.

셋째, 개발협력 사업의 추진 체계와 현황, 개발협력 분야에서의 국내외 연계 사례, 유·무상 연계 사례를 분석하였다. 이를 위해 우리나라 개발협력 추진 현황을 살펴보고, 국내외에서 추진되고 있는 다양한 연계 사례 및 우리나라의 유·무상 연계 사례를 제시하였다.

넷째, BEAR 사업의 연계 방안을 제시하였다. BEAR 사업의 효율적 연계를 위한 추진 전략과 현재 준비 작업이 진행 중인 BEAR 2차 사업의 국가별 연계 시나리오를 제시하였다.

2. 연구 방법

연구 방법으로는 첫째, 관련 문헌 분석을 실시하였다. 유·무상 개발협력 추진 체계, 협력 방식, 사업 유형별 연계 사례 등 자료를 분석하고, 관련 분야 프로젝트 추진 실적 및 성과 분석 결과 자료를 검토하였다.

둘째, 관련 국내 주체 및 분야 전문가 협의회를 개최하였다. 개발협력 관련 주체[정부-기획재정부, 외교부, 교육부, 고용노동부 및 KOICA(한국국제협력단), 한국수출입은행 등, 민간-개발 NGO, 대학, 민간 개발컨설팅 기관 등], 전문가 등 다양한 이해관계자와의 협의회 개최를 통한 의견 수렴 및 개선·발전 방안을 도출하였다. 특히 BEAR 1차 사

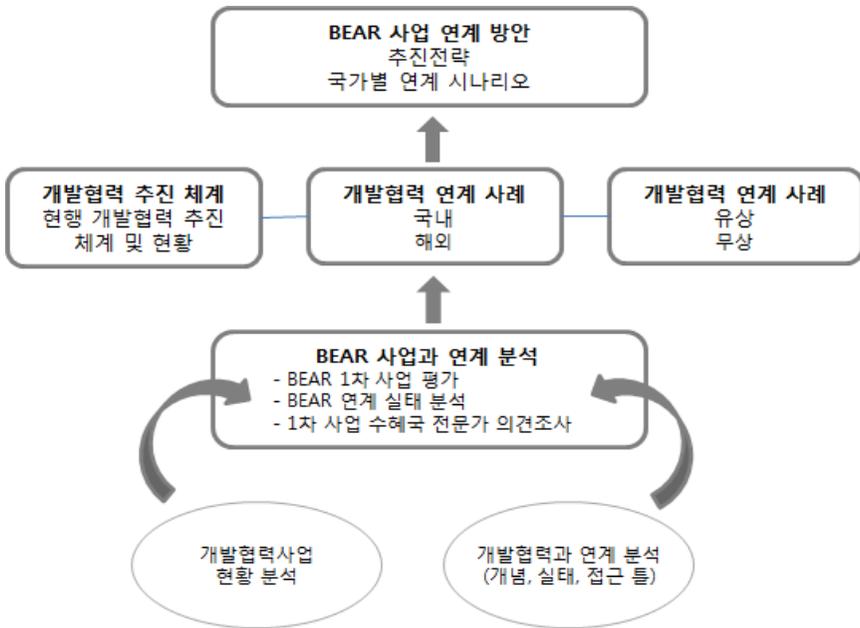
1) BEAR 사업 지속성 강화 사업. 또는 V-CODE(Vocational education COmpetence DEvelopment) 사업(URL: <http://v-codeproject.com/>. 접속날짜: 2016. 11. 30.).

8 유네스코 직업기술교육 지원사업(BEAR)의 발전을 위한 유·무상 원조 연계방안

업의 사후 관리 프로젝트로 추진된 사업 대상국 전문가들의 국내 초청 연수 시 1차 사업의 성과, 타 사업들과의 연계와 지속 가능성 등에 대한 내용을 설문 조사하여 실질적인 사업 성과 진단과 연계 방안을 도출하였다.

셋째, BEAR 1차 사업의 연계 실태 파악과 2차 사업 진행 경과 및 참여 방안 협의를 위해 유네스코 본부 출장을 실시하였다.

[그림 1-2] 연구 진행 체계



BEAR 사업의 연계와 관련한 분석과 연구들은 많지 않다. 박태준 외(2015)의 연구에서 BEAR 1차 사업의 성과를 평가하고, 2차 사업의 타당성 여부 판단을 통해 사업 구성, 대상국에 대한 권고 의견을 제시

한 것이 유일한 직접적인 자료이다. 이 연구에서는 기존 사업들과 범위, 목표, 실행 구조 등 상이한 특성을 고려하여 역량 개발, 지속 가능성, 모범 모델화 등 세 가지의 BEAR 사업 성과 평가 기준을 마련하였으며, 유네스코 중간 평가, KRIVET 자체 평가(사업 구조 및 절차, 형태, 차별성), BEAR 사업 Result 1(노동시장 분석에 기반한 교육과정 개발, Result 2는 교사 훈련, Result 3는 관리정보 체계 등 유네스코 본부가 정한 3개의 결과물) 등을 대상으로 평가하였다. 또한 BEAR 2차 사업 대상국 선정에 위한 기준 및 평가 지표(제1차 사업 모델 적용 확산을 위한 수원국의 역량 개발 의지, 신뢰 구축 가능성, DAC 최빈국 기준 등)를 제안하였으며, 성과와 한계로 현지 역량 개발, 사업 결과 확산, 확대 발전 가능성, 타 사업의 모델로 활용을, 아울러 BEAR 2차 사업 계획 시 고려 사항으로 개발 역량 강화를 사업 목표로 설정할 것과 사업 설계 시 양자와 다자를 구분하여 국가를 선정할 것, 그리고 한국 기관의 실행 파트너 참여 및 양국 전문가들 간의 신뢰 구축 등을 제시하였다.

윤미경 외(2012)는 연계를 통한 유·무상 원조의 균형적 발전 방안으로 정책상의 연계를 위해 일관된 원조 정책 수립(CAS, 프로그램 원조, 패키지 원조) 및 통합된 원조 정책 전담 부서나 제도화된 정책 조율 또는 통합된 집행 기구가 필요하며, 집행상의 연계를 위해 국제적 연계, 유·무상 원조 간 역할 분담, 유·무상 연계 형태(유상원조의 증여율 중요) 등 바람직한 유·무상 연계 체제를 제시하였는데, 이것이 BEAR 사업의 연계와 가장 근접한 분석이었다.

직업교육훈련 분야 관련 연구로는 김철희 외(2012)가 있는데, 이 연구는 직업훈련 분야 ODA 통합 추진 전략 연구로서, 직업훈련 분야

ODA 콘텐츠를 개발하여 중점협력 분야로 선정된 국가에 적용함으로써 원조(개발) 효과성을 제고하는 방안을 제시하였다.

또 아프리카 지역 관련 연구로는 아프리카 개발도상국가와의 교육과 학기술 협력에 관한 분석인 김철희 외(2011)가 있는데, 여기에서는 체계적이고 전문적인 아프리카의 직업교육훈련과 이를 지원하기 위해 비공식 부문의 직업교육훈련 분야에 대한 접근성 증대, 직업교육훈련 정책과 지역 및 국가 노동시장과의 유기적 연계, 효율적인 직업교육훈련 실시를 위한 민주적 거버넌스 확립, 직업교육훈련 과정과 일반 정규 교육과정 간, 공식 및 비공식 직업교육 기관 간의 긴밀한 연계, 수준 높은 직업교육훈련 교사 양성을 위한 전문적 교육 시스템, HIV/AIDS 및 기타 전염성의 질병에 대한 교육, 직업교육훈련 기관에 대한 효율적인 재정 지원 시스템, 일반 국민들의 직업교육훈련에 관한 인식 전환 등을 제시하였다. 이 외에도 박영호 외(2012)는 아프리카 개발 수요와 우리나라 공급 능력을 고려하여 4대 중점협력 분야를 도출하고, 분야별 개발협력 추진 방안을 살펴보았다. 분석 결과, 농업 분야의 기술협력과 역량 배양 지원, 정책 컨설팅을 통한 환경관리 역량 지원, 인프라 지원, 경제 성장과 빈곤 퇴치를 위한 인적자원개발 지원 등을 제안하였다.

또한 본 연구의 분석 대상인 BEAR 사업이 한국 정부가 유네스코 본부에 제공하는 신탁기금으로 운영되는 특성에 기반하고 있으므로 개발협력 사업의 유형상 다자협력 사업에 속한다. 따라서 다자협력과 관련한 연구를 살펴볼 필요가 있는데, 손혁상 외(2013)는 선진공여국 다자원조 정책의 전반적인 동향을 파악하고, 5개 선진공여국의 사례를 분석하여 우리나라 다자원조 추진 전략에 참고할 수 있는 시사점을 도

출하였다. 연구 결과, 정책 문서 작성, 다자원조 정책 목표 및 수립 원칙, 다자원조의 적정 규모, 전략적 우선순위, 성과 관리 및 평가 체계 개선 등 정책 시사점을 제안하였다. 또 조한슬(2013)은 다자협력 현황을 조사하고, 다자 사업과 양자 사업의 실증 비교 분석을 통해 다자 사업의 성과를 분석하였으며, 향후 다자협력 전략 및 사업 수행 시스템 개선 방안 등을 살펴보았다. 연구 결과, 사업 통합 관리를 위해 사전 조사 강화, 정보 및 성과 공유, 전문인력 강화와 매뉴얼 개발, 국제기구 사업 평가 강화, 적합한 사업 추진 절차 정립 등을 권고하였다. 또 사업 범위 관리와 관련하여 양자 사업과의 연계, 사업 일정 관리 기준 수립, 예산 관리 강화 가이드라인 개발 등을 제안하였다.

이상의 논의에서 보듯이 개발협력에서 사업 수행 방식 및 분야별 추진 전략과 평가 등 다자협력과 직업교육훈련 분야에 대한 분석과 연구들이 다양하게 이루어지고 있다.

<표 1-2> 개발협력 직업교육훈련 분야의 주요 연구 결과

연구 주제	연구자	연구 방법	주요 내용
제2차 UNESCO BEAR 사업 타당성 조사 연구	박태준 외 (2015)	- 문헌 분석 - 전문가 워크숍, 사업 착수 보고서 등 분석	- 평가 기준 및 분석 틀 - BEAR 프로젝트 소개 - 제1차 BEAR 프로젝트 평가 - BEAR 프로젝트 방향성 설정
직업훈련 분야 ODA 통합 추진 전략 연구: 직업훈련 ODA 콘텐츠 적용을 통한 원조 효과성 제고	김철희 외 (2012)	- 문헌 분석 - 해외 사례 비교 분석	- 직업훈련 ODA 콘텐츠 개발 - 직업훈련 ODA 콘텐츠 세부 내용 - 직업훈련 ODA 콘텐츠 적용 사례: 스리랑카, 에티오피아 - 직업훈련 ODA 통합 추진 전략

<표 계속>

12 유네스코 직업기술교육 지원사업(BEAR)의 발전을 위한 유·무상 원조 연계방안

연구 주제	연구자	연구 방법	주요 내용
주요국의 다자원조 추진 전략과 정책적 시사점	손혁상 외 (2013)	- 문헌 분석 - 전문가 협의회 - 해외 출장	- DAC 공여국의 다자원조 정책 - DAC 공여국별 다자원조 현황에 대한 실증 분석 - 주요 선진공여국의 다자원조 정책 및 추진 전략
다자기구 협력 사업 개선 방안 연구: 멀티바이와 양자 사업의 비교 분석을 중심으로	조한슬 (2013)	- 문헌 조사 - 인터뷰	- 다자협력 개관 - 다자협력 사례 비교 분석 - 다자협력 효과성 제고 방안
아프리카 개발수요와 한국의 분야별 ODA 추진 방안	박영호 외 (2012)	- 문헌 연구 - 벤치마킹 기법 (개발 수요의 상대적 크기 측정)	- 4대 중점협력 분야 도출(농업, 환경, 인프라, 인적자원) - 분야별 ODA 추진 방안 제시
연계를 통한 유·무상 원조의 균형적 발전 방안	윤미경 외 (2010)	- 문헌 연구	- 공적개발원조의 국제분업 양태 - 유·무상 연계 사례(프랑스, 독일, 일본) - 효율적 유·무상 원조 연계 방안

제2장

개발협력과 연계

제1절 연계의 개념
제2절 연계 실태
제3절 연계 분석 틀

제2장 | 개발협력과 연계

제1절 연계의 개념

연계의 사전적 의미는 어떤 일이나 사람 등과의 관계를 맺거나 또는 그 관계를 말한다. 다양한 지역 혹은 국가, 분야에서 다수의 사업들이 진행되는 개발협력 분야의 특성상 이들 지역, 분야, 사업들 간의 협업, 연계에 대한 중요성, 필요성은 지속적으로 논의되어 왔다.

본 연구에서는 2개 이상의 사업 및 주체 간의 협력 또는 협력 관계를 개발협력 분야에서의 연계로 조작적 정의를 내린다. 여기에서의 사업은 단기간 단위 사업으로 수행되는 프로젝트 사업과 여러 프로젝트들을 포함하는 중장기 사업으로 진행되는 프로그램 사업을 모두 포괄한다.

연계의 개념과 관련하여 ODA 사업 또는 국제협력 사업의 연계에 관한 이론적 배경을 살펴보고자 한다. 윤미경과 남영숙(2010)²⁾은 연계 체계의 분류 기준을 정책상의 연계와 집행상의 연계로 크게 두 가지로 나누어 설명하였다. 먼저 정책상의 연계(윤미경·남영숙, 2010)는 일관

2) 윤미경·남영숙(2010)의 79쪽 표로 제시된 내용을 바탕으로 재구성하여 작성하였다.

된 ODA 정책 수립과 ODA 통합 추진 체계 또는 통합된 ODA 전담 부서를 통한 거시적인 관점에서의 연계 방안을 의미한다. 일관된 ODA 정책의 예로는 국가협력전략(Country Partnership Strategy, CPS) 또는 패키지형 ODA 사업을 들 수 있다. ODA 통합 추진 체계의 경우 기획재정부는 유상 그리고 외교부는 무상으로 분절화되어 있는 우리나라 ODA 추진 체계를 국무총리실의 국제개발협력위원회 아래 협력 관계로 구축한 사례를 들 수 있다. 집행상의 연계(윤미경·남영숙, 2010)는 국제적 연계, 유·무상 원조 간 역할 분담(역할에 따른 구분), 유·무상 연계 형태(유상원조 증여율에 따른 구분) 등과 같이 크게 세 가지로 구분하였다.

집행상의 연계에서 국제적 연계는 양자원조 또는 다자원조를 통한 연계, 무상 위주 공여국과의 연계, 유상 위주 공여국과의 연계를 포함한다. 유·무상 원조 간 역할 분담에 따른 구분은, 수원국 특성과 사업별 특성에 따라서, 무상원조는 소규모 소프트웨어(보건, 교육 등 사회 분야, 여성 인권 환경 등 범분야 역량 강화) 위주의 사업과 유상원조는 대규모 하드웨어(경제 및 사회 인프라, 국가 공공재) 위주의 사업으로 역할을 분담하여 연계하는 체계이다. 유상원조의 증여율에 따른 구분에는 (1) speed up: 무상원조를 통한 역량 강화 후 유상원조, (2) scale up: 유상원조를 통한 소규모 무상원조 사업 규모의 확대, (3) spread out: 유상원조를 통한 소규모 무상원조 사업 대상 지역의 확대, (4) support through: 유상원조 사업 진행 시 무상원조를 통해 기술협력 및 역량 강화 지원을 하여 원조 지속 가능성 제고와 사후 관리 연계를 강화하는 체계로 진행 등 총 4개의 유형이 있다(윤미경·남영숙, 2010).

현재 우리나라 유·무상 ODA 연계에 관한 정책적 논의는 대부분

집행상의 연계 구분에서 유·무상 ODA 간 역할 분담에 따른 연계 체계를 중심으로 이루어지고 있다. 이련주(2010: 136)는 역할 구분에 따른 유·무상 ODA 연계 모형을 네 가지로 제시하였다.

〈표 2-1〉 유·무상 ODA 연계 모형(역할에 따른 구분 예시)

구분	유상 사업	무상 사업	연계 내용 예시
모형1	프로젝트	개발조사 / KSP	- 무상으로 신도시 마스터플랜을 수립, 유상으로 핵심 시설인 교량을 건립
모형2	프로젝트	프로젝트	- 유상으로 병원 건축, 무상으로 연수생 초청, 전문가 파견, 봉사단을 활용하여 기술 지원
모형3	인프라	사회교육시설	- 동일 지역에 유상으로 전력 공급 후 무상으로 학교를 건축
모형4	인프라	역량 강화	

자료: 이련주(2010: 136), ‘유·무상 연계 사업 모형(예시)’ 표를 인용함.

현재 우리나라는 다양한 분야의 ODA 사업 추진에 있어서 패키지형 지원 연계 사업을 적극 발굴 및 추진하고 있다(국제개발협력위원회, 2014). 예를 들면 베트남 과학기술연구소 설립 지원 사업에서 연구소의 설립에서부터 운영까지를 패키지 형태(인프라 + 컨설팅 + 역량 개발 ODA 사업의 연계)로 추진하였다(국제개발협력위원회, 2014). 장용석(2012)은 하드웨어 + 소프트웨어 + 전략을 결합한 패키지형 과학기술 ODA 모형을 제시하였다. 하드웨어는 물질적 요소(예: 과학기술 기반 구축 등), 소프트웨어는 인적자원개발(예: 교육, 훈련, 연수 등), 그리고 전략은 전략적 요소(예: 전략 수립, 법/제도 관련 규정 정비 등)를 포함하고 있다(장용석, 2012). 직업훈련 분야에서 추진되고 있는 중장기 패키지형 개발협력 사업은 원조 기관과 국내 직업훈련 기관이 합동으로

우리의 비교우위 분야를 선정하여 제도 구축 지원 모델을 설정하고, 이를 바탕으로 제도 개선 + 인프라 건설(직업훈련 시설 등) + 역량 개발 등을 종합하여 지원하는 것이다(국제개발협력위원회, 2011). 모자보건 분야에서는 모자보건 비교우위 분야에 근거하여 모자보건 개발협력 통합 추진 전략을 수립하고, 의료 시설 지원(보건소, 모자보건센터, 병원 등 건립, 의료 기자재 지원) + 의료 역량 강화(전략 수립 및 서비스 체계 구축 지원, 의사·간호사 및 병원 운영 전문가 양성) + 지역주민 의식 개선(지역주민 대상 인식 개선 교육 및 홍보, 사업 참여 지원)을 연계하는 모델을 제시하고 있다(국제개발협력위원회, 2011).

제2절 연계 실태

현재 우리나라에서는 개발협력 사업 통합 추진으로 연계가 논의되고 있다. 2010년 OECD DAC(Development Assistance Committee) 가입 이후 제정된 「국제개발협력기본법」에 개발협력 정책의 일관성과 원조 효과성 제고를 위한 통합 추진 체계 구축 및 운영을 주요 내용으로 담고 있다. 이 법에 따라 개발협력 정책을 총괄·조정하는 기구로 국제개발협력위원회가 신설되었으며, 범정부 차원의 개발협력 정책의 통합 전략 수립 및 이행 상황 점검, 관계 기관 협의체 운영, 사업 평가 등의 역할을 수행하고 있다(국제개발협력위원회, 2014).

우리나라 개발협력 분야 통합 추진 경과를 살펴보면, 2011년 외교부는 통합적 개발협력 추진을 위하여 행정안전부와의 MOU(2011. 8. 29.)를 시작으로 타 부처들과 개발협력 업무 추진을 위한 MOU를 체

결하였다. 또한 재외 공관을 중심으로 현지 개발협력 협의체 운영을 시작하였으며, 2009년 출범한 해외 봉사단 통합 브랜드(World Friends Korea)의 전체 사업 예산을 2011년에 하나로 통합하였다(국제개발협력위원회, 2014). 그리고 사업 시행 2년 전(n-2년) 예비 검토제를 도입하여 기관 간 개발협력 예비 사업 계획을 공유하고, 이를 토대로 기관 간 사업 연계 방안을 협의하는 제도를 마련하였다. 2013년에는 26개 중점협력국에 대한 국가협력전략(Country Partnership Strategy)을 수립하여 중점협력국 우선의 사업 집중과 연계 방안을 도입하였다(국제개발협력위원회, 2014).

제3절 연계 분석 틀

개발협력 분야에서의 연계 분석을 위해 본 연구에서는 세 가지 유형의 연계 분석 틀을 제시하고 활용하였다. 즉, 순차적 연계와 구조적(동시적) 연계, 동종 간 연계와 이종 간 연계, 국내 연계와 국외 연계 등으로 구분하여 분석에 활용하였다.

첫째, 순차적 연계와 구조적 연계는 핵심 사업 요소 간에 일관성을 유지하고, 각 단위 사업 결과가 다음 단계 사업의 기초가 되는 구조이다. BEAR 1차 사업의 경우, Result 1이 노동시장 분석에 기초한 교육과정 개발이며, Result 2가 교사 연수, Result 3는 교육 관리정보 시스템 구축 지원 사업으로 구성되어 있다. Result 1에서 개발된 교육과정이 교사 연수 시 활용되고, 이러한 활동들의 결과를 정보 시스템으로 축적하여 활용하는 방식으로 Result 1, 2, 3가 순차적으로 연계되도록

계획 되었다. 또한 구조적 연계는 각 사업 단계별로 이와 연동한 세부 사업들이 연계되어 동시에 실시되는 구조를 의미한다. 따라서 시간과 공간을 동시에 고려하는 종합적인 연계 시스템이다.

[그림 2-1] 순차 및 동시 연계 접근 틀



둘째, 동종 간 연계와 이종 간 연계는 교육 및 직업교육훈련 분야 사업들이 타 분야 사업과 연계하는 구조이다. 여기에서 타 사업 분야는 공공 행정, 보건, 농림수산, 기술·환경·에너지 등 사업 분야와 프로젝트, 전문인력 봉사단, 민관협력, 국제기구 협력, 초청 연수 등 사업 유형을 포함한다.

[그림 2-2] 동종 및 이종 간 연계 접근 틀



셋째, 국내 연계와 국외 연계는 공공과 민간을 포함하는 국내 개발 협력 관련 주체들과의 연계, 국제기구, 선진공여국 등 국외 사업 주체들과의 연계를 포함한다.

[그림 2-3] 국내 및 국외 연계 접근 틀



제3장

BEAR 사업과 연계

제1절 BEAR 사업 평가

제2절 BEAR 사업 수혜국 전문가 의견
조사

제3절 BEAR 사업 연계 가능성

제4절 소결

제3장 | BEAR 사업과 연계

제1절 BEAR 사업 평가³⁾

1. BEAR 사업 개요 및 배경

한-유네스코 BEAR(Better Education for Africa's Rise) 사업은 남아프리카 보츠와나, 콩고민주공화국, 말라위, 나미비아, 잠비아 5개국을 대상으로 직업교육훈련 역량 개발을 위해 교육부의 유네스코 신탁기금 사업으로 지원된 공적개발원조(ODA) 사업이다. 교육부는 BEAR 1차 사업을 위해 2011년부터 5년간 100만 달러의 신탁기금을 유네스코에 지원하였으며, 지난 2016년 6월 박근혜 정부의 개발협력 4대 구상의 일환으로 2020년까지 향후 5년간 BEAR 2차 사업 기여금 1천만 달러의 추가 지원을 확정하였다(교육부 보도자료, 2016. 6. 1).

3) 본 절은 BEAR 프로젝트 참여자이자 본 연구 공동 연구자의 연구인 '2차 UNESCO BEAR 사업 타당성 조사 연구'(박태준 외, 2015)의 제3장 '제1차 프로젝트 평가', UNESCO BEAR 사업 계획서, 5개국별 최종 보고서 및 프로젝트 참여 연구진의 KRIVET 해외 출장 보고서를 기반으로 작성되었다. 특히 BEAR 프로젝트의 성과 평가 관련한 내용은 박태준 외(2015)에서 시행한 평가 주요 결과를 요약하여 제시하였다.

아프리카는 지난 20세기까지만 해도 정치적 불안, 종교 분쟁, 기아와 질병으로 얼룩진 암흑과 위기의 대륙으로 인식되었으나, 아프리카의 부상이라는 시대의 흐름에 따라 지구상 마지막 기회의 대륙이자 신흥 시장으로 부상하고 있다(김철희 외, 2011; 박영호 외, 2011). 이러한 배경에는 아프리카 대륙 일부 국가들로부터 시작된 내전 종식, 평화적 정권 교체 등 정치적 안정의 확산과 막대한 부존자원을 바탕으로 한 경제 성장세, 이에 따른 소비시장으로서의 가치 증대를 들 수 있다(박영호 외, 2011). 아프리카 대륙의 경제적 가치에 대한 세계의 관심이 높아짐에 따라 아프리카를 식민 통치했던 영국과 프랑스를 비롯한 OECD의 개발원조위원회(DAC) 국가들을 비롯하여 중국, 인도 등 신흥공여국까지 아프리카 국가들을 잠재적 자원 부국이자 새로운 협력 파트너로 인식하고 고유한 전략을 통해 그 영향력을 경쟁적으로 확대해 나가고 있다.

우리나라의 경우 상대적으로 동남아시아 지역에 공적개발원조(ODA)를 집중함에 따라 2000년대 중반까지 아프리카에 대한 ODA 규모가 크지 않았으며 장기적인 비전이나 전략도 미비한 수준이었으나, 최근 아프리카가 중요한 미래 개발협력 파트너로 부상하면서 원조 규모가 양적으로 크게 확대되었고, 원조 사업의 효율화와 질적 제고를 위해 협력 분야의 선택과 집중이 선행되어야 한다는 목소리도 높아지고 있는 상황이다(박영호, 2016). 그 예로 2006년 3월 정부는 2008년까지 한국의 대아프리카 개발원조 예산을 3배 확대하겠다는 내용의 ‘아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브’를 발표하였고, 실제로 2005년 대비 2008년 아프리카 지원 실적을 3.7배 확대함으로써 무상원조 사업 부문 아프리카 이니셔티브 목표를 달성하였으며, 아프리카 지원 인프

라 정비, 프로젝트 사업 확대를 통한 중장기 지원 기틀 마련 등의 성과를 거두었다(한국국제협력단, 2010).

BEAR 사업에 대한 기획이 논의되던 당시 유네스코는 남아프리카 지역의 직업기술교육훈련의 중요성과 이에 대한 집중적인 지원의 필요성을 인식하였으나, 실제로 이 분야를 전문적으로 설계한 개발협력 프로그램의 수와 지원 범위는 매우 제한적이었다. 이러한 가운데 남아프리카개발공동체(Southern African Development Community, SADC)는 2010년 3월 교육부 장관 회의를 통해 아프리카 국가들의 지속적인 발전을 위해서는 체계적인 형태의 직업기술교육이 요구되며, 이를 위한 교육과정 및 교재 개발 그리고 교사 양성을 시급한 과제로 보았고(박태준 외, 2015), 2010년 5월 유네스코는 남아프리카 지역의 국가들을 대상으로 한 직업기술교육 개발협력 지원을 우리 정부에 요청하게 되었다(교육과학기술부, 2010. 11.). 이에 2010년 11월 교육과학기술부는 아프리카 저개발국 대상 유네스코 신탁기금 사업 추진 방안을 발표하고, 남아프리카 지역 국가의 직업기술교육훈련 시스템의 역량 및 지식베이스의 향상을 목표로 BEAR 사업의 추진을 준비하게 된다. 한편 BEAR 사업의 기획이 논의되던 시점인 2010년은 우리나라가 유네스코에 가입한 지 60주년이 되는 해이자 외환 위기로 인해 1999년 주프랑스대사관에 통합되었던 유네스코 한국 대표부가 2010년 2월 재개설됨에 따라 유네스코 외교 활동을 적극적으로 전개해 나가는 시점이었으며, 신흥국 최초로 2010년 G20 의장국을 맡음으로써 국제사회에서 리더로서의 역할과 책무성이 요구되는 시점이었다고 할 수 있다.

BEAR 사업이 직업교육훈련 분야에 대한 개발협력 지원을 요청한 배경에는 동아시아의 기적으로 불리며 이룩한 경제 성장 과정에서 인

적자본의 축적이 국민경제의 잠재력을 극대화할 수 있는 방향으로 전개된 우리나라의 과거 경험을 주목할 필요가 있다. 정부가 주도한 직업교육훈련 정책이 경제 발전 단계별로 산업 수요에 부응하는 인력양성·공급함으로써 한국의 경제 성장을 견인한 주요 동력으로 작용하였다는 점은 주지의 사실이다(임천순, 1997). 우리나라의 직업교육훈련은 산업기술인력 양성을 필요로 하였던 1970년대와 1980년대에 기능·기술 인력을 공급하는 중요한 역할을 실제로 담당하였고, 1990년대 이후에도 직업교육훈련 정책의 다변화를 통해 산학협력과 교육훈련의 현장성을 강화함으로써 노동시장 이행에 필요한 역량을 개발하기 위한 혁신적인 정책을 추진하고 있다. 이에 따라 산업화 과정에서 인적자원개발에 주목한 한국형 직업교육훈련 모델에 대한 개발도상국의 관심과 직업교육훈련 분야에 대한 국제협력 요구는 지속적으로 증가하고 있는 상황이었다(김철희 외, 2011). KOICA는 2010년 3월 한국형 개발협력 ODA 모델의 최적 사업으로 교육(직업교육훈련) 분야가 선정하기도 하였다.

우리 정부는 유네스코 채널을 통한 BEAR 사업이 한국형 직업교육훈련 모델과 발전 경험을 아프리카와 공유하고, 국가별 상황에 적합한 차별화된 접근 방법으로 직업교육훈련 역량을 강화시킴으로써 국제사회에서의 위상을 높이며, 향후 아프리카와의 협력 관계 증진 및 한국 교육 진출의 교두보를 확보할 것이라고 보고 2011년부터 2015년까지 5년간 BEAR 사업을 실행할 것을 결정하였다. 이후 SADC 정부 대표단 회의 및 5개국(말라위, 잠비아, 보츠와나, 나미비아, DR 콩고)에 대한 현지 실사가 실시되었고(2011년 4~5월), 5개년 추진 계획 수립(2011년 9~10월), 한-유네스코 MOU 체결(2011년 10월)을 거쳐 유네

스코 제187차 집행 이사회 및 제36차 총회에 본 사업과 관련한 안건을 보고한 후 2011년 12월 사업 계획안에 대한 승인에 이르게 된다.

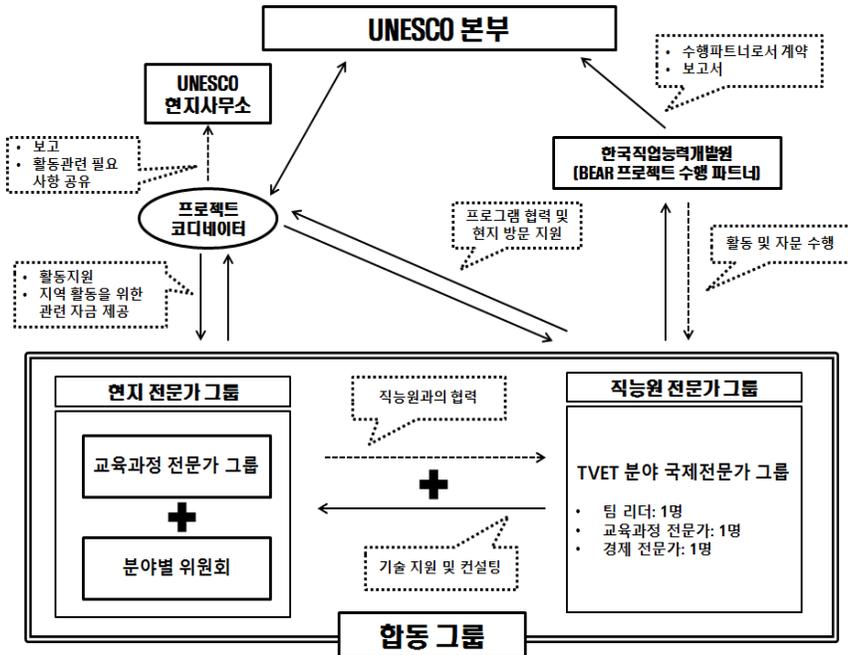
2. BEAR 사업 목표 및 내용

유네스코 본부는 BEAR 사업 활동의 체계적인 수행을 위해 BEAR 1차 사업을 3개의 사업(Result 1-3)으로 구성하였다. 「Result 1」은 노동시장 분석에 기반을 둔 교육과정 개발, 「Result 2」는 교사 훈련, 「Result 3」는 교육정보 시스템(MIS) 구축이다. 유네스코 본부는 현지 사정 및 기타 변수로 인하여 종료 후 나머지 2개의 사업을 진행하기로 하였다. KRIVET은 노동시장 분석에 기반한 직업기술 교육과정 개발 사업의 수행 기관으로 참여하였으며 사업 종료 후에도 교과서 보급, 직업교육 전문가 양성, 학교 컨설팅 등을 수행함으로써 현지 교육 기반 마련 및 개발된 교육과정의 지속 가능한 운영을 위해 지원하고 있다.

BEAR 1차 사업의 「Result 1」의 의사소통 구조는 <그림 3-1>과 같다. 유네스코 본부는 전체 사업을 총괄하고, 본부로부터 채용된 프로젝트 코디네이터(PC)는 관련 분야 공무원, 산업계 전문가, 교육과정 개발 전문가로 이루어진 TF 팀을 국가별로 구성하여 한국 전문가와 함께 워크숍을 개최하고 현지에서 진행 및 세부 프로젝트 활동을 지원한다. 실행 기관인 KRIVET은 국가 책임 연구원, 노동시장 분석 전문가, 교육과정 개발 전문가, 위촉 연구원으로 국별 팀을 구성하고, 총괄 책임 연구원과 사업 전담 연구원을 두어 사업을 수행하였다. 이러한 의사소통 구조를 고안하고 활용하여 유네스코 본부, KRIVET, 국별 PC는 긴밀한 협력을 바탕으로 한국 전문가가 현지에 상주하지 않고도 사업의

원활한 수행이 가능하였다.

[그림 3-1] BEAR 1차 사업 의사소통 구조



자료: 박태준 외(2015: 19), 2차 UNESCO BEAR 사업 타당성 조사 연구.

BEAR 1차 사업의 교육과정 개발 사업(Result 1)의 목적은 아프리카 교육 혁신의 수원국인 아프리카 5개국(보츠와나, 콩고, 말라위, 나미비아, 잠비아)의 직업교육훈련 분야 역량 강화이다. 즉, 본 프로젝트를 통해 수원국 전문가들로 하여금 직업교육훈련의 전반적인 이해와 실효성 있는 정책 사례에 대한 접근성을 높이고, 관련 정책을 개별 국가의 특수한 여건과 현지 수요에 맞게 계획·개발하여 향후 실행할 수 있는 역량을 기르게 하는 것이다. 특히 BEAR 사업의 「Result 1」에 참여한

KRIVET 연구진은 「Result 1」 사업에 규정된 교육과정 설계 활동의 실행을 지원하기 위하여 방법론을 중심으로 한 전문적 컨설팅을 수행함으로써 종합적이고 지속 가능한 교육과정 설계를 위한 역량 강화에 중점을 두었다. 이러한 컨설팅을 통해 수원국 각 분야 전문가들이 노동시장 분석을 바탕으로 선별된 분야에서 교육과정 계획 및 이행을 직접 수행할 수 있도록 종합적이고 조직적인 역량을 강화하는 것이 BEAR 사업의 본질적인 목적이라 할 수 있다. 본 사업의 단계별 세부 목표는 다음과 같다(한국직업능력개발원, 2013).

- 정부 및 이해 당사자의 역량 분석 및 전달 과정 지원
- 선정 분야 노동시장 분석·진단, 목표·우선순위 설정, 분야별로 요구되는 역량 개발 전략을 계획할 수 있도록 개별 국가 역량 강화
- TVET 교육과정 개발의 종합적 접근법 적용 지원을 통한 개발 역량 배양
- 지역 노동시장의 요구에 적합한 교육과정 설계
- 국가별로 선정된 TVET 기관들이 개발된 교육과정을 적용할 수 있도록 조직적, 재정적, 교육학적, 기술적 측면의 포괄적 지원
- 새로 개발된 교육과정의 필요조건에 따라 교사에게 요구되는 역량을 확인하고, 이에 상응하는 교육훈련 프로그램 구성 내용 확인
- TVET 기관 운영진과 교사들이 개인과 지역 노동시장의 요구에 대응하고 지역사회와 원활한 상호 작용을 하기 위한 관련 기관의 구조 및 설비 재편성 및 개선 지원

BEAR 1차 사업의 초점은 단계별로 사업에 참여한 현지인들의 실질

적인 역량 증진이다. 따라서 사업 수행에 따른 가시적 성과물의 수준 보다는 사업에 참여 후 개인이 학습한 관련 지식과 경험 등의 향상을 목표로 한다. 또한 수원국의 역량 개발과 함께 공여국 참여자들의 사업 수행 역량 개발을 목표로 하고 있다. 즉, 기존의 국제개발협력 사업과 달리 사업에 참여한 한국 연구진의 국제협력 사업 수행 역량을 강화함으로써 “직업교육훈련 분야 모범 모델화(modelization) 역량 증진”을 목표로 설정하였다(박태준 외, 2015: 20).

BEAR 1차 사업의 교육과정 개발 사업(Result 1)은 현지 워크숍을 통해 추진되었다. 먼저 1~8차에 걸쳐 진행된 현지 워크숍에는 UNESCO 현지 사무소 담당자, PC, 현지 노동시장 분석 전문가, 현지 교육과정 개발 전문가와 국가별로 구성된 KRIVET 팀이 참석하였다. 현지 전문가들은 아프리카 사례 발표를 통한 현지 상황에 대한 분석을 발표하였고, 해당 산업계 대표자 및 교육과정 개발 전문가들은 워크숍을 통해 산업계 및 노동시장의 수요를 분석·공유하였다. 또한 한국 전문가들은 해당 주제와 관련한 한국의 정책 및 사례를 발표함으로써 발전 경험을 공유하였다.

현지 워크숍의 효과적인 추진과 함께 BEAR 사업 협력국의 직업교육훈련 역량 강화를 위해 Common platform 및 National platform이 작성되었다. Common platform 작성의 목적은 사업 수행 시 국별 일정 및 내용의 편차를 최소화하고 현지 전문가들의 노동시장 분석 및 커리큘럼 개발 역량을 증진시키기 위한 것으로, 사업 전체 일정, 프로세스, 워크숍별 진행 계획 및 논의 사항을 상세히 포함하여 사업 종료 후에도 현지 전문가들 스스로 유사 프로젝트 진행 시 참고할 수 있도록 단계별 구체적 내용 및 진행 과정 등을 정리하도록 하였다. National

platform 작성의 목적은 사업 수행 시 국별로 상이한 현지 상황 및 조건 등을 감안하여 Common platform에 기반한 일정 및 상세 내용을 포함한 계획을 수립하는 것이다. 구체적으로 국별로 정해진 분야 및 직업군과 관련하여 현지 상황을 고려한 워크숍 진행 목표, 일정, 계획 등을 구체적으로 포함하며, 사업 전체 일정 및 목표하에서 효율적인 사업 집행 및 최선의 결과 도출을 위한 방안 등을 포함한다. 이 외에도 교육과정 개발 역량 증진을 위해 커리큘럼 개발(Curriculum development, CD) 매뉴얼 및 워크시트를 개발하고, 노동시장 분석 방법의 기본 정보를 소개하며, 해당국 관계자들의 노동시장 분석을 지원하기 위한 LMA 매뉴얼 및 워크시트도 개발하였다.

또한 유네스코 본부 담당자 및 각국 PC, CD 팀 대표, 산업계 대표 등을 한국에 초청하여 KRIVET과 교육부를 비롯한 TVET 전문가들이 참여하는 아프리카 TVET 전문가 초청 워크숍을 2015년 6월 서울에서 개최하였다. 워크숍은 BEAR 사업 진행에 관한 논의와 함께 TVET을 통한 한국의 경제 및 사회 개발 경험, 마이스터고 등 한국의 중등 직업교육 혁신 사례 학습, 현장 방문 등을 포함하였다.

3. BEAR 사업 평가

BEAR 사업은 한국이 지난 산업 발전 과정에서 실행해온 인재 양성 및 직업교육훈련에 대한 경험을 바탕으로 과거 국제사회로부터 받았던 원조를 되돌려 줌으로써 지속 가능한 발전을 위한 국제사회의 노력에 기여한다는 데에 중요한 의의가 있다. 또한 국제기구에 의해 주도되는 대부분의 국제개발협력 사업과 달리 한국의 정책 연구 기관인 KRIVET

이 유네스코의 예산으로 직업교육훈련 분야에 대한 사업을 직접 실행한 첫 번째 사례라는 점과 개발 경험에 대한 지식 및 기술 전수를 넘어 아프리카 현지 전문가가 사업의 전 과정에 주도적으로 참여함으로써 해당 분야의 실질적 역량을 강화하는 것을 목표로 설정하였다는 점에서 차별성을 갖는다. 이는 해당 국가별 전문가를 양성하고 그들의 역량을 개발함으로써 국가별 맥락과 노동시장의 특성에 적합한 사업 내용을 스스로 기획하였을 뿐 아니라 중장기적 관점에서의 사업의 지속 가능성을 높이는 데 기여했다고 볼 수 있다(박태준 외, 2015).

BEAR 사업의 교육과정 개발에 대한 성과는 유네스코 중간 평가 및 KRIVET 자체 평가를 통하여 파악할 수 있다. 유네스코 주관 중간 평가는 BEAR 사업 전반에 대한 중간 단계 점검으로, 국제기구의 개발 협력 사업 평가 기준에 따라 본 사업에 참여하지 않은 국제 전문가가 사업 현황을 객관적으로 평가한 결과이다(UNESCO, 2014). KRIVET은 자체적으로 BEAR 사업 연구진 주관으로 전반적인 사업 구조 및 절차, 사업 형태, 사업의 차별성을 포함하는 3개 영역에 대한 평가를 실시하였는데, 유네스코 본부의 사업 착수 워크숍 보고서 및 전문가 워크숍 논의 사항 등을 종합적으로 분석하여 역량 개발, 지속 가능성, 모범 모델화 등 3개 기준에 따라 성과와 한계를 각각 분석하였다(박태준 외, 2015).

유네스코 주관 중간 평가는 Result 1에 대한 성과 분석을 중심으로 2014년 9월 14일부터 31일까지 진행되었다. 평가는 두 명의 컨설턴트로 구성된 평가팀과 교육부에서 추천한 5인이 참관하는 형태로 수행되었다. 평가팀은 분기별 보고서 등 관련 자료와 유네스코 지역 사무소 관계자, PC, 교육과정 개발팀 참여자, 현지 전문가 대상 인터뷰 등을

종합적으로 분석하여 BEAR 사업의 성과, 평가 결과, 권고 사항을 정리한 국별 보고서를 작성하였다.

유네스코 중간 평가에 대한 결과는 1) 사업의 수행 현황, 2) 사업의 성과, 3) 적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속 가능성을 기준으로 한 사업 평가의 세 가지 측면에서 분석되었다(박태준, 2015). 첫째, 사업 수행 현황과 관련하여 사업 설계 준비로 인한 지연에도 불구하고 세부 활동이 성공적으로 수행되고 있다고 평가하였다. 노동시장 분석의 경우 산업계의 수요를 고려하여 훈련 수요를 정의하고 수요가 있는 사업 분야를 확인하였으며, 노동시장 수요에 기반한 교육과정 개발을 유용한 도구로 인식하고 있음을 확인하였다. 교육과정 개발 활동의 경우도 국별로 시행, 시범 운영, 평가 등 진행 속도의 차이는 보이나, 5개국 모두 성공적으로 진행하고 있음을 확인하였다. 다만, 유네스코 본부와 PC 간 복잡한 보고 절차로 인한 사업 지연 해소를 위해 유네스코 지역 사무소로 의사 결정 자율성을 양도할 것을 권고하였고, 피드백 제공을 위한 보고서 조기 제출과 사업의 결과 매트릭스에 기반한 통일된 양식 개발을 권고하였다.

둘째, 사업 성과와 관련하여 모든 참여 국가에서 생산적인 네트워크가 구축되고 산학협력 구조가 강화되었다고 평가하였으며, 노동시장 수요와 훈련을 연결하는 KRIVET 접근 방식의 효과성을 확인하였다. 평가팀은 노동시장 분석 결과의 유지, 발전, 갱신에 대한 필요성을 강조하고 BEAR 사업의 결과물이 국가 차원의 공식적 구조와 정책 내부에 통합될 수 있도록 KRIVET 접근 방식의 지침서 개발 등을 포함한 노력을 기울여야 한다고 권고하였다.

셋째, 사업의 적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속 가능 등과 관련

하여 전반적으로 높은 평가를 받았다. 모든 참여국에서 사업이 국가의 정책 범위와 사업 목표 내에서 적절하게 계획되고 수행되었으며(적절성), 국가별로 차이는 존재하나 Result 1 활동이 대체적으로 수행 완료되었으며, 이는 Result 2, 3 활동의 가속화를 이끌 것으로 평가하였다(효과성). 또한 적절한 비용으로 사업 목표가 달성되고 있음을 확인하였고(효율성), 중간 평가 시점에서 사업의 영향력을 평가하는 것에는 한계가 있으나, TVET 시스템의 개혁을 제안하고 사업 접근 방법을 확장함으로써 기여할 수 있는 측면을 발견하였다(영향력). 마지막으로 지속 가능성은 BEAR 사업 수행의 핵심적인 도전 과제로서 타 공여 기관과의 협력을 강화하여 재정적, 기술적 파트너들의 지원을 이끌어 내려는 노력이 필요함을 강조하였다.

유네스코 주관 중간 평가가 사업에 대한 중간 단계 점검이었다면, KRIVET 자체 평가는 사업 계획, 착수, 수립, 시행을 아우르는 전반적 구조 및 성과 분석에 중점을 두고 실시되었다(박태준 외, 2015).

BEAR 사업 Result 1의 성공적 수행을 이끈 원인으로 BEAR 사업이 갖고 있는 차별화된 사업 구조와 특성을 들 수 있으며, 이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 교육부가 시행한 BEAR 사업 타당성 연구를 통해 유네스코 신탁 사업의 형태로 사업이 수행됨으로써 유네스코 본부 및 유네스코 지역 사무소의 인프라와 네트워크를 활용하여 사업을 효과적으로 수행하였다. 아울러 유네스코의 국제개발협력 사업이라는 점이 국내외의 높은 관심을 불러일으켜 사업 홍보에 유리한 측면이 존재하였다. 둘째, 유네스코 본부에 의한 BEAR 사업 타당성 연구에 한국 전문가, 유네스코 본부 소속 전문가, 국제 전문가 등이 참여함으로써 사업 계획 수립에 참고할 수 있는 현지 상황에 대한 구체적인 정보를 사

업 착수 전 습득하였다. 셋째, 교육부에서 파견된 전문가가 유네스코 본부에 상주하면서 사업 추진 상황을 점검하고 국가별 착수 워크숍의 개최를 제안함으로써 사업의 착수 시점을 알 수 있었다. 나아가 착수 워크숍은 타당성 연구에서는 파악하기 어려웠던 현지 상황에 대한 전문가 의견을 수렴함으로써 사업의 성공적 착수를 위한 중요한 기반을 마련하였다. 넷째, BEAR 사업 전반에 걸쳐 PC(Program Coordinator)가 현지 기관 및 전문가의 적극적 참여를 유도하였다. 유네스코 본부에서 직접 채용한 PC를 현지 거점으로 활용함으로써 국제 전문가가 현지에 장기간 상주하지 않는 사업 구조에도 불구하고 한국 전문가와 현지 전문가 사이에서 훌륭한 가교 역할을 수행하여 사업의 효율을 증진시켰다. 다섯째, 국별로 운영위원회를 구성하여 직업교육훈련의 구조적 문제점을 확인하고 반영하며 사업을 수행함으로써, 사업 단계마다 당면한 문제를 효과적으로 해결하고 파트너 국가의 요구를 적극적으로 전달하는 역할을 하였다. 끝으로, PC를 주축으로 하여 산업계, 교육과정 전문가, 노동시장 분석 전문가 등 현지 전문가들이 직접 노동시장 분석 과정, 교육과정 개발 과정, 승인 및 실행 과정에 참여하고 보고서를 작성함으로써 실질적 직업교육훈련 교육과정 개발 역량을 개발할 수 있었다.

BEAR 사업 Result 1이 긍정적인 평가를 받은 배경에는 유네스코 본부의 관리 역할 및 지원이 있었다고 할 수 있다. 유네스코는 PC 선발을 비롯하여 관련 보고서 등의 검토를 통한 관리·감독을 수행하는 등 사업 진행을 위한 PC의 역할을 최대치로 이끌어 냈으며 유네스코 지역 사무소 등 공간 제공을 통해 업무 수행의 효율성을 이끌어 냈다. 또한 유네스코 신탁 사업의 형태는 한국 전문가들이 현지에서 사업 수

행 시 안전 및 인프라 등에 대한 문제를 해소시켜 주어 사업 수행의 효율성을 증대시켰으며, 사업의 홍보를 위해서도 유네스코를 통한 지원은 사업 성공에 큰 역할을 하였다고 평가된다.

BEAR 사업은 수원국의 직업교육훈련 분야 전문가와 기관 역량 강화를 목적으로 하는 소프트웨어 중심의 사업으로, 사업 수행의 각 단계별 과정에 집중한 역량 강화 사업이다. 즉, 최종 결과물의 수준을 현지 역량 개발 척도로 간주하는 많은 국제개발협력 사업과 달리 BEAR 사업의 각 단계별로, 미시적 수준에서의 참여자의 역량 개발을 사업 목표로 설정한 점은 사업의 평가에 긍정적인 영향을 준 매우 차별화된 특성이다. 실제로 BEAR 사업에서 현지 전문가의 역량 개발을 위해 사업 결과물로 도출되어야 할 모든 보고서는 현지 참여자에 의해 작성되었고, 한국 전문가들은 이에 대한 피드백을 제공함으로써 사업 참여자의 실질적 역량 개발에 초점이 맞추어졌다.

또한 BEAR 사업은 현지와의 충분한 논의를 통해 수원국 중심의 일방적 모델 전수가 아닌, 현지 수요 및 상황적 맥락을 반영한 절충적 모델을 개발·구축할 수 있도록 추진되었다. 이는 BEAR 사업 참여자들 스스로 프로젝트 결과를 확산시키고 사업을 확대시키고자 하는 결과를 낳기도 하였다. BEAR 1차 사업의 Result 1에 대한 각국의 성과⁴⁾를 국가별로 제시하면 다음과 같다.

4) 각국은 사업 수행 전 작성된 착수 워크숍 보고서, 사업 수행 시작 시점의 현지 개별 상황을 반영하여 작성한 National platform에 국별 구체적 사업 목표를 명시하고 이를 수행해 왔다. 각국별 성과는 BEAR 사업 5개국별 최종 보고서, 사업 참여 연구진의 2015~2016년 KRIVET 해외 출장 보고서, BEAR 사업 워크숍(2015. 11. 30. ~ 12. 3.) 자료 등을 근거로 종합적으로 작성되었다. 국별 최종 보고서 등 해당 자료는 참고문헌에 모두 제시되었다.

1) 보츠와나

보츠와나 정부는 직업기술훈련 체계 구축을 중점 과제로 인식하고 있으며, 향후 아프리카 지역의 TVET 허브로서의 역할을 주도하기 위한 국가 차원의 지원을 지속적으로 강화해 오고 있다. 특히 지난 10년간 보츠와나의 직업기술훈련센터의 외형 확장과 함께 전문대학이 확충되었고 직업훈련 장비의 수준도 우수하다. 보츠와나의 사업 수행 파트너는 교육기술개발부(Ministry of Education and Skills Development) 산하 직업기술교육훈련국(Department of Technical Vocational Education and Training, DTVET)이다. DTVET는 사업 초기 단계부터 BEAR 사업의 결과를 보츠와나의 정책에 반영한다는 전제하에 적극적인 참여와 지원을 보여주었다(KRIVET, 2015a).

보츠와나는 노동시장 분석, 직업기술훈련 교육과정 개발 및 공식 인정 과정 지원, 개발된 교육과정 시범 운영 지원, 교사 훈련 수요 파악을 세부 활동 계획으로 수립하고, 교육과정 개발 분야 선정을 위한 자체 사전 조사에서 관광경영, 조리, 호텔경영 등 3개 분야를 전략적으로 선택하였다. 교육과정 수준에 있어서도 국립 전문대학에 도입할 교육과정을 선정하고 교육과정 개정 작업을 수행하였다. 사업 수행 이후 세부 활동을 재설정하여 교육과정 승인이 추가되었고, 관련 기자재 지원과 모델화는 활동에서 제외되었다. 2013년부터 2015년까지 8차에 걸친 워크숍을 통해 수행된 보츠와나 BEAR 사업 팀의 활동 결과는 다음과 같다.

첫째, 노동시장 분석 활동의 경우 유네스코의 기본 매뉴얼 방식을 따르기보다는 과거 보츠와나에서 시행한 노동시장 분석 보고서를 기초 자료로 활용하여 교육과정 개발을 착수하였다. 이후 이어진 DACUM

기법을 활용한 직무분석 활동에서는 산업체 전문가와의 협업을 통하여 현장의 정보를 교육과정에 반영하였고, 이를 토대로 수행 준거를 도출하여 이를 다시 단위 내용과 평가 준거로 전환하는 작업을 성공적으로 수행하였다(박태준 외, 2015).

둘째, 수업 계획안, 학생 평가 체계, 학교 운영 체계 등을 개발하여 개발된 교육과정을 현장에 적용시키기 위한 작업을 수행하였다. 한편 보츠와나 교육부는 전문대학에 실무 중심의 프로그램 도입하기 위한 방안을 학습하기 위해 계약서상에 포함되지 않았던 산업체 현장실습 매뉴얼 및 직업훈련 분야 전문가 양성을 위한 연구·프로젝트 방법 매뉴얼 작성에 대한 워크숍을 요청하였다. 이에 6차 워크숍에서는 마이스터고등학교 현장실습 체계를 소개하고 관련 매뉴얼을 개발하였다. 보츠와나 팀은 교육과정 개발 완료 후 시범 운영에 돌입한 BEAR 사업의 질 관리 작업에 집중하였는데, 전문대학을 현장 방문하여 직면한 문제점들을 파악하고 정책 자문을 정부에 제공하였다(KRIVET, 2015a).

셋째, 관광경영, 조리, 호텔경영 등 3개 분야 35개 단원의 교육과정 개발을 완료하였다. 또한 이 과정에서 전문대학 운영 체계를 모듈형에서 학기제(semester-based system)로 전환하여 보다 강력한 기관 중심 교육훈련 시스템을 구축하였고, 합격·불합격(Pass/Fail)으로 이원화된 단순 평가 체제를 학점제(A/B/C/D 평가)로 전환하여 학업성취도를 효과적으로 파악할 수 있게 되었으며, 자격증 수준의 교육과정을 학위 수준으로 격상시켰다. 보츠와나 팀은 교육과정 승인에 있어 가시적 성과를 보였는데, 6개월 만에 3개 과목 교과과정 승인을 완료하여 보통 2년 이상 소요되던 국가 교육과정 승인 단계를 획기적으로 단축하였고 승인 과정에서 전담 기관인 QAA와의 협조 체계를 공고히 하였다

(KRIVET, 2015a).

BEAR 사업은 개발된 교육과정을 활용하여 실제로 운영함으로써 지속 가능성을 확보하는 것을 목표로 설정하였다. 그 결과 2014년 가을 학기부터 가보로네 전문대학(Gaborone Technical College)에서, 2015년 봄 학기부터 프랜시스타운 기술전문대학(Francistown College of Technical Education)에서 BEAR 프로그램이 시범 운영되었으며, 2016년 현재 두 학교에서 총 208명의 학생이 고급식음료조리(Culinary Arts), 관광경영(Travel Management), 호텔경영(Hospitality Management) 전공으로 재학 중이다(양정승·정봉근, 2016).

2) 콩고민주공화국

콩고민주공화국의 경우 사업 착수 워크숍 보고서에서 제시되었던 세부 활동은 노동시장 분석, 교육과정 개발 및 실행, 수혜 기관 관리자 훈련, 학생 학습의 질에 대한 조사, 모니터링과 평가 지원 등이었으나, 사업 수행 이후 National platform을 작성하여 세부 활동을 재설정한 결과 교육과정 승인의 과정을 추가하였다(학생 학습의 질에 대한 조사, 모니터링 및 평가에 관한 활동은 제외). 실제 사업 수행은 National platform을 바탕으로 진행되었고, 콩고민주공화국 연구팀은 설정한 활동들을 모두 수행하였다. 주요 세부 활동별 성과는 다음과 같다.

첫째, 콩고민주공화국 노동시장 분석은 현지 전문가 역량 강화에 특히 초점을 두고 수행되었다. 워크숍 기간 동안 현지 전문가에게 과제를 부여하고 한국 전문가는 이에 대한 피드백을 제공하는 등의 과정을 통해 노동시장 분석을 진행·완료하였다. 노동시장 분석 보고서에 대한 유관 정부부처의 높은 관심으로 콩고민주공화국 교육부 장관이 참

석하는 성과 발표회를 개최하였고, 동 보고서에서 제안한 KRIVET 모델의 국가 기관 설립 안에 대해 현재 유관 정부 기관이 긍정적으로 검토 중이다.

둘째, 금속건축(Construction Métallique)과 실내전기배선(Electricité-bâtiment) 등 2개 분야의 교육과정 개발을 목표로 사업을 수행하였다. 현지 전문가의 적극적 참여를 유도하기 위해 한국의 발전 경험에 대한 구체적인 결과물을 공유하였다. 기존의 유사한 프로젝트의 결과물을 실제로 적용하기 어려웠던 것과 달리 한국의 작업 방식은 이해하기 쉽고 적용 가능성이 높다는 인식을 토대로 작업의 속도가 빠르게 향상되었을 뿐 아니라 두 분야의 교육과정 개발을 성공적으로 완료하였다(박태준 외, 2015; KRIVET, 2015b).

셋째, 개발된 2개 분야 교육과정이 국가 교육과정으로 승인 완료되었으며, 승인된 교육과정에 대하여 직업교육부 장관이 참석하는 증정식이 개최되어 현지 언론의 주목을 집중시켰다. 콩고민주공화국은 사업 초기의 교과서 일부 개발이라는 목표를 수정하여 교과서 전체를 개발하는 것을 교육과정 시범 운영을 위한 목표로 설정하였으며, 분야별 4개의 교과서 개발이 2015년 마무리되었고 개발된 교육과정 및 교과서를 활용하여 시범 운영 중이다(KRIVET, 2015b). 2016년 파악된 성과로 금속건축과 실내전기배선 관련 교육과정 개발에 따른 10개의 추가 교과서 개발을 계획 중이며, ITP Bumbu와 ITAV N' Sele 학교의 환경 개선을 진행 중이다. 또한 직업교육 및 기술 접근법 교사 연수(총 75명), 원예, 철강 건설, 전기 부문 역량 개발 교사 연수(총 74명), 훈련 기관 관리를 위한 관리자 연수(총 28명), 직업교육학교의 다기능 모델 실행법 전수를 위한 관리자 연수(총 25명) 등을 실시하였다. 또한

BEAR 사업을 통해 직업교육을 담당하는 새로운 정부부처가 구성되어 중요한 가시적 성과를 거두었다고 볼 수 있다(최현식, 2016).

3) 말라위

말라위는 농산가공 및 목공인테리어 각 부문별 노동시장의 인력 수급 및 기술 수요에 기반한 교육과정 개발을 BEAR 사업의 목표로 설정하였다. 2013년부터 2015년까지 8차에 걸친 워크숍을 통해 수행된 활동별 결과물은 다음과 같다.

첫째, 노동시장 분석 프로세스에 관한 학습을 통해 분석 기법 역량을 개발하였고, 현지 전문가가 실제로 노동시장 분석 보고서를 작성하였다. 워크숍 및 현지 조사를 통해 80여 개 현지 유관 기업을 직접 방문하여 노동시장 분석 보고서에 산업계의 수요를 반영하였으며, 교육과정 개발과 관련하여 현지 수요 및 여건을 반영한 2개 분야 개발이 선정되었고, 농산가공(agro-processing)의 경우 레벨 1에서 4까지, 목공인테리어(Wooden Interior Design and Finishing, WIDF)의 경우 레벨 4의 기준 개발이 2015년에 완료되었다. 또한 개발된 교육과정 및 교재의 TEVETA 공식 승인을 목표로 사업을 진행하였고, 사업 종료 후 정부 승인이 확인되었다(KRIVET, 2015c).

둘째, 개발된 농산가공 분야의 교육과정이 릴롱게 농업대학(NRC)에서 시범 운영되었고, 이후 이 분야의 학과를 개설하여 2016년 9월부터 신규 학생 모집을 시작하게 되었다. 목공인테리어 분야의 경우 살리마 기술대학(Salima Technical College)과 나사와 대학에서 해당 과정을 개설하기로 하여 BEAR 사업을 통해 개발된 교육과정이 전문대학에 적용되었음을 확인하였다. 현재 농산가공 분야에서 개발된 모듈을 바

탕으로 교과서 개발 및 집필진 구성을 추진하고 있으며, 이를 위해 말라위 노동부(Ministry of Labor and TVET)와의 지속적인 협의를 진행 중이다(강경중·진미석, 2016).

4) 나미비아

나미비아의 경우 사업 착수 워크숍 보고서에서 제시되었던 세부 활동은 교육과정 개발과 새로운 자격제도의 시행, 훈련 패키지 생산 및 배포 등이었으나, 세부 활동을 재설정하여 교육과정 승인, 시범 운영 등의 활동이 추가되고 자격제도 시행 및 훈련 패키지 생산은 제외되었다. 나미비아 팀이 수행한 활동별 성과는 다음과 같다.

첫째, 나미비아의 노동시장 분석의 경우 독일 GIZ 등에 의해 시행된 보고서가 있었으나, 참여자의 수준과 경험을 고려하여 직접 분석을 실시할 수 있도록 기초 역량을 개발하는 워크숍을 실시하였고, 이와 연계하여 SWOT 분석을 통한 교육과정 개발 전략 도출, 직무 분석, 교안 작성, 교재 개발, 수업 평가, 시범 적용을 통한 질 관리 체계 확립 등 교육과정 개발과 관련한 역량 개발을 실시하였다. 그 결과 나미비아 전문가들은 산업체가 요구하는 직무 수준을 파악하고 이를 역량 단위로 묶어 평가에 활용하는 교육과정 개발 전반에 대한 과정을 숙지하였으며, 그 과정에서 나타나는 문제점들을 탐색할 수 있었다. 특히 노동시장 분석 경험이 없는 현지 참여자 스스로 교육과정 개발에 직접 참여하게 하고 이들의 수준에 맞는 방식으로 접근한 점은 성공적 프로젝트 수행의 핵심 요인이었다. 교육과정의 경우 목공(Carpentry) 및 PPO 등 2개 분야의 개발을 마쳤으며, NQA(Namibia Qualifications Authority)의 NQF 등록을 위한 교육과정 승인 과정을 진행 중이다

(KRIVET, 2015d).

둘째, 나미비아 팀은 NTA 내 핵심 전문가 그룹에 직업훈련원 교육 과정 운영에 필요한 질 관리 체계를 소개하였으며, 그 결과 이에 기초한 교육과정 실행 계획을 완성하였을 뿐 아니라 NTA의 질 관리 전담 부서의 시스템을 개혁하고 훈련 관리 및 평가 체계를 개정하는 데 기여하였다. 또한 교사 훈련 수요 분석을 통하여 목공 및 광산 분야에 있어 역량 기반 교육훈련에 대한 인식도와 함께 요소별 필요성을 검증할 수 있는 조사를 실시하였고, 해당 분야의 세부 영역별 중요도와 난이도를 확인하였다(박태준 외, 2015; KRIVET, 2015d).

셋째, 본격적인 교육과정 시범 적용을 위해서는 실습 장비 및 도구의 구비가 필수적인 사항이나, 광산 분야의 경우 실습 기구의 구입이 지연되어 전체적인 적용 과정에 차질이 빚어졌다. 이러한 어려움에도 불구하고 NTA와 광산 분야 훈련 기관 간 상호 양해 각서 체결을 통해 협력을 위한 기반을 마련하고자 하였다(진미석 외, 2015).

넷째, 교육과정 역량 개발 외에도 나미비아 기능경기대회 시스템 구축을 목표로 하였는데, BEAR 사업 및 한국의 글로벌숙련기술진흥원의 지원으로 2015년 브라질 세계경기대회에 처음으로 출전하였고, 2016년 9월에는 제1회 나미비아 전국 기능경기대회를 성공적으로 개최하였다. 나미비아 기능경기대회 시스템 구축은 BEAR Result 1의 중요한 성과 중 하나로서 추후 아프리카 전 대륙으로 경기대회 시스템 확산을 위한 모델로 활용될 수 있을 것이다(최현식, 2016).

5) 잠비아

잠비아의 BEAR 사업은 직업교육에 대한 접근의 강화와 직업기술교

육 시스템 개선에 초점을 두고 수행되었다. 잠비아의 경우 중등 수준 학생들의 직업교육에 대한 접근성을 강화시키기 위해 중심학교와 인근 학교들의 클러스터를 형성하는 클러스터링 모델(Mazabuka 모델)을 개발하여 확산 전략을 제시하였다. 이는 초기 단계에서 파일럿 학교에 자원을 집중적으로 투자하고 이를 장기적으로 확산시키는 것을 목표로 한다. 잠비아 팀은 이러한 모델을 통해 클러스터링 모델의 중심학교를 평가한 후 시범학교로 선정하여 모델을 실제로 적용하고 있다. 또한 직업교육에 대한 인식과 선호가 낮은 학생들이 노동시장을 이해하고 중등 단계에서 진로 및 경력을 개발할 수 있도록 일반 트랙과 직업교육 트랙의 두 경로를 갖추도록 하는 시스템을 개발하였다. 이러한 시스템은 중등학교에서 학업 및 직업 경로를 동시에 가진 학생들을 길러 내고, 교육과정의 약 30%는 직업 경로에 있는 전문 과목에 할당된다(김영생·장현진, 2016; KRIVET, 2015e).

잠비아는 직업교육훈련을 위한 노동시장 분석을 실시한 경험이 없었으며, 산업 수요를 반영한 교육훈련 공급이 원활하지 않은 상황이었다. 하지만 잠비아 팀은 건설과 관광 분야 기업을 직접 방문하여 인터뷰함으로써 데이터를 수집하고 노동시장 분석을 실시하여 현지 워크숍을 통해 정부 관계자 및 참가자들과 공유하였다. 현지 참가자들은 프로세스별로 노동시장 조사 항목 개발, 파일럿 조사 및 인터뷰 구현, 노동시장 조사 구현, 노동시장 결과 분석에 대한 역량을 개발하였다. 잠비아 정부는 노동시장 분석 결과를 국가 통계에 반영하고 활용할 계획을 세우며 수행 방안을 모색하는 단계에 있다(박태준 외, 2015).

또한 잠비아는 직업교육용 공식 학습 교재가 없는 상황이었으므로 BEAR 사업을 통해 학습 매뉴얼을 개발하고 배포한 것은 매우 중요한

성과로 평가받고 있다. 잠비아 팀은 벽돌공사와 미장, 목공과 가구제조, 전기공사, 금속가공, 용접, 배관 등 6개 과목에 대한 학습교재 개발을 목표로 사업을 수행하였고, 잠비아 최초로 직업교육과정 수강생을 위한 실습 교재 개발을 완료하고 국가 승인을 받았다. 이후 워크숍을 통해 50세트(6개 종목의 매뉴얼이 1세트로 구성)의 학습 매뉴얼 총 300권이 주요 이해관계자에게 배포되었으며, 지속적으로 학습 매뉴얼을 인쇄·배포하여 개발 효과를 확산할 예정이다. 잠비아 팀은 시범학교인 마자부카 학교에서 개발된 교육과정으로 시범 운영을 하였다. 교육과정의 시범 운영을 통하여 향후 성공적인 확산 가능성을 확인하였을 뿐 아니라 학생 및 교사 피드백을 통한 추가 발전 방안 또한 수립하였다(김영생·장현진, 2016).

제2절 BEAR 사업 수혜국 전문가 의견 조사

1. 개요

BEAR 1차 사업의 종료 시기가 도래함에 따라 한국 정부는 1차 사업 대상 국가의 역량 개발 및 강화를 위해 사후 관리 성격의 지속성 강화 사업을 추진하고 있다.

이 사업은 수혜국의 종합적이고 조직적인 역량 개발 강화, 자립성 강화, 연구 체계 구축 및 운영 역량 개발, 국내 전문가들의 국제협력 역량 개발까지 포함하는 내용으로 추진되고 있다. 이를 위해 KRIVET은 1차 사업 대상 국가 담당자들을 대상으로 2016년 8월 1일부터 8월

30까지 국내 초청 연수를 실시하였으며, 이들에게 BEAR 사업에 대한 전반적인 인식과 유·무상 연계에 대한 의견을 조사하였다.

〈표 3-1〉 조사 대상자 명단

국가	이름	기관	직책
Botswana	Ms. Galeichubeloe N Babili	Department of Technical and Vocational Education and Training, Ministry of Education and Skills Development (DTVET)	Principal Technical Education Officer II - Hospitality Operations
Botswana	Ms.Kudzani Nlashwa	Department of Technical and Vocational Education and Training, Ministry of Education and Skills Development (DTVET)	Principal Technical Education Officer II
DR Congo	Mr.Emmanuel Madilamba Yamba-Yamba	Ministry of Technical and Professional Education(METP)	General Inspector 제1장학관
DR Congo	Mr. Eddy Ekofo	Ministry of Technical and Professional Education(METP)	Inspector
Malawi	Mr. Rexford Joseph Kachepa	Department of Technical and Vocational Training, Ministry of Labour, Youth and Manpower Development	Chief Technical and Vocational Officer(Apprenticeship) (Grade F)
Malawi	Ms. Liz M. Saka	Natural Resources College	Food Processing, Food Microbiology, Nutrition Lecturer
Namibia	Mr. Francois Strauss	NTA	Senior Officer
Namibia	Ms. Ruusa Iitula	NTA	Acting Manager
Zambia	Mr. Ackim Kalikeka	TEVETA	Teaching materials development specialist
Zambia	Mr.Kenneth Sichinga	TEVETA	TVET System development manager

조사 내용은 BEAR 사업에 대한 일반적인 견해, 효율적인 진행 여부, 사업 수행 시 애로 사항, 가장 필요했던 부분, 타 사업과의 차이점, 한국과의 개발협력 분야 사업 추진 유무, 정량적 성과(시작 연도와의 비교), 사업 수행 시 가장 어려웠던 부분, 한국 협력 기관들과의 어려움, 한국과의 개발협력 관련 제안 사항 등이다.

2. 조사 결과

BEAR 사업에 대한 일반적인 견해는 노동시장 분석에 기초한 교육과정 개발에 초점을 두고 진행한 1차 사업 내용에 대해 전반적으로 잘 이해하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 3-2〉 BEAR 사업에 대한 일반적인 견해

잠비아	- 중등 직업교육훈련학교의 시행, 노동시장 조사 및 분석에 관한 역량, 학습 역량 제고, 직업훈련 분야 교사 매뉴얼 개발 및 교사 스킬 향상 등의 혜택
보츠와나	- 기존 교육과정 개발 절차 강화, DACUM 모형을 적용하여 교육과정 개발 - 참여 학생 수 및 졸업자 수 증가 - 시험, 교수 방법 변화 등을 통해 교육과정 개선 - 산업계 및 주요 이해관계자들(HRDC, BQA, HATAB)이 교육과정 개발에 참여 - 교육과정이 국가의 NCQF에 부응
말라위	- 교사들에 대해 교수 방법 교육 - 노동시장 분석 기법 및 활용 방안 제공
나미비아	- UNESCO 및 한국 정부(KRIVET)와 처음 수행한 프로젝트 - 교육과정 개발, 교사 훈련, 기능경기대회 등 가장 도움이 필요한 분야에서 지원을 받아 나미비아 TVET 상황 개선
DR콩고	- 교육과정, 교사 훈련, 교육 행정 체계 등의 개발을 지원한 매우 좋은 프로젝트

BEAR 사업이 효율적으로 진행되었는지에 대한 질문에는 사업 예산 지원의 지연, 한국 정부와 유네스코와의 업무 연계 미흡, 시간 지연 등과 같은 어려움을 제시하였다. 이는 향후 2차 사업 추진 시 사업의 관리, 운영 측면에서 반드시 고려 및 개선해야 할 부분이기도 하다.

〈표 3-3〉 BEAR 사업의 효율적인 진행 여부

잠비아	- 프로젝트는 전반적으로 잘 진행되었으나, UNESCO 사업 예산 제공 지연으로 애로
보츠와나	- UNESCO의 재원 확보 지원 - 교사 훈련 프로그램이 학생 등록 이후에 이루어지고 있으며, 학생 복지 확충 필요 - UNESCO의 프로젝트 관리에서 사업 진행이 매우 늦어짐(프랑스 파리 → 짐바브웨 하라레 → 보츠와나 순의 진행 체계로 이루어짐).
말라위	- 농업가공, 인테리어드자인, 목재가구 등 훈련을 위한 설비 이용 애로 - 교재 집필이 아직 진행 중
나미비아	- UNESCO의 사업 코디네이터가 현지에 상주했으나, 후에 UNESCO 지역 사무소로 복귀(UNESCO에서 다른 직원이 바로 대체가 되지 않아 BEAR 사업 전담 직원 배치되지 않음)
DR콩고	- 시간이 너무 지연됨(사업은 2011년에 착수했으나, 시행은 2013년에 시작). - UNESCO와 한국 정부 사이의 계약 진행에서 문제가 있었던 것 같다는 의견 있음.

BEAR 사업 수행 시 애로 사항으로 Result 1은 종료되었으나 Result 2(교사 연수), Result 3(EMIS 지원) 등 사업이 아직 진행 중이거나 시작되지 않아 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 특히 예산 및 행정 측면에서 전반적으로 사업 진행이 늦어 사업 전체적인 진도 또한 늦은 것으로 나타났다.

〈표 3-4〉 BEAR 사업 수행 시 애로 사항

잠비아	- 자원 관리와 정보
보츠와나	- BEAR 사업 Result 3가 아직 수행되지 않았으며, EMIS 시행을 위한 내부 조직 간의 연계가 아직 이루어지지 않음(QAA → DIVET → 대학).
말라위	- 사업 관리 절차가 매우 느림. - 중요한 사전 활동이 아직 종료되지 않아 모니터링 및 평가를 위한 여유 없음.
나미비아	- 시범학교에서 개발된 교육과정의 시범 시행 - 목재가공 및 가공설비운영(POO) 시범학교의 모니터링 및 평가 - PPO의 시범 파트너 찾기
DR콩고	- 예산 관리와 관련하여 행정 및 운영에서 어려움이 있음(예산 관리에 대해 특별한 규제가 없었음).

BEAR 사업 수행 시 가장 필요했던 사항이 무엇이었는지에 대한 질문에는 한국의 직접적인 사업 참여를 선호하였다. 이는 다자 사업의 특성과 장점을 잘 살리지 못해 나타난 결과로 보이며, 본 사업으로 추진된 다자 사업의 지속성 강화를 위해 양자 사업 추진도 함께 검토가 필요함을 보여준다.

〈표 3-5〉 BEAR 사업 수행 시 가장 필요했던 부분

잠비아	- UNESCO와 같은 중개 기관을 사용하기보다는 한국의 수행 기관 직접 참여 필요성
보츠와나	- 보츠와나는 프로그램 개발에서 정부의 절차를 따름. - KRIVET은 컨설팅을 통해서 기술적인 지원 제공
말라위	- 프로젝트의 모든 과정을 모니터링 및 평가
나미비아	(무응답)
DR콩고	- 행정 처리 과정에서 UNESCO 예산 관리 방식이 장벽이었음. - 예산 및 전반 관리를 한국 정부가 한다면 매우 용이

BEAR 사업과 타 사업의 차이점은 교육과정 개발이라는 협력 목표에 초점을 두고 참여 국가 및 기관, 개인들의 역량 개발을 매우 구체적으로 지원한 사업이라고 인식하고 있다는 사실이었다. 또 체계적인 교육과정 개발 과정을 처음으로 지원한 국가도 있으며, 교육과정 개발 전 과정을 스스로 진행할 수 있는 역량을 개발해 준 사업으로 그 의미를 매우 높게 평가하고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 BEAR 사업과 타 사업의 차이점

잠비아	- 다른 공여국은 협력국의 사업 수행 관련 정부 또는 수행 기관과 직접적으로 진행
보츠와나	- 관광 분야에서 BEAR는 교육과정 개발에 있어서 DACUM 모형 사용과 같은 기술적 지원을 제공한 첫 번째 사례
말라위	- 기존에 있는 역량을 향상하는 데 초점
나미비아	(무응답: 다른 국가들의 사례에 대하여 논의가 어려움)
DR콩고	- DR콩고에는 여러 공여국가의 많은 다양한 사업이 있음. 이들 국가들은 그들 자신의 프로그램을 개발하여 우리나라에 적용시킴. 따라서 콩고인들의 참여가 매우 제한됨. 또한 그들은 콩고에 사무실을 설립하여 사업을 수행하기 때문에 예산은 공여국가 사람들에 의해서 관리되며, 예산의 40% 이상이 그 나라 관계자들(외국인들)의 급여로 지출됨. - 반면 BEAR 사업은 콩고인들이 스스로 사업을 조직하고 수행하도록 도움을 줌. 또한 예산도 콩고인들이 UNESCO 킨샤사 사무소에서 직접 관리함. 우리의 예산에서 한국의 전문가들을 위해 지급되는 비용은 하나도 없었음. 따라서 우리는 온전히 직업교육 프로젝트를 위해서 예산을 관리하였음.

BEAR 사업 이외에 한국과의 협력 사업 유무에 대해서는 유네스코 한국위원회 사업, 중등교육교사 교류, 훈련센터 건립 등 일부 국가에서 소수의 사업을 진행하고 있는 것으로 파악되었다.

〈표 3-7〉 BEAR 사업 이외 한국과의 협력 사업 유무

잠비아	- 유네스코한국위원회(KNCU)는 잠비아의 교육부 및 TEVETA 조직과 Bridge Africa 사업을 통해 협력
보츠와나	- 중등교육교사 교류
말라위	(무응답: 해당 없음)
나미비아	(무응답: 모르겠음)
DR콩고	- KOICA와 3개 부처가 협력하고 있는데, 1) 노동부에서는 시장 제품 관리를 위한 역량 개발을 위해 협력, 2) TVET부에서는 전문가 역량 강화 및 훈련센터 건립을 위해 협력, 3) 문화예술부에서는 킨샤사에 박물관 건립을 위해 협력함.

BEAR 사업의 정량적 성과를 물어본 결과, 말라위는 62명의 교사 훈련, 나미비아는 7개 자격의 개발, 108명의 훈련 참여, DR 콩고는 2개 교육과정의 개발, 25명의 교사 훈련, 10명의 매뉴얼 집필 훈련을 실시한 것으로 나타났다.

〈표 3-8〉 BEAR 사업의 정량 성과(시작 연도와와의 비교)

잠비아	(무응답)
보츠와나	- 입학 인원수(OBE의 시작 이래 첫 번째 학위 입학 인원)
말라위	- BEAR를 통하여 교육 및 직업 기술에서 62명의 교사를 지금까지 훈련
나미비아	- PPO 자격 능력(7개 자격 능력과 각각 3개의 세부 분야) - 목재가공 자격 능력(4개 자격 능력) - BEAR 전체 Result에서 108명 훈련 참여 - 장비 제공
DR콩고	- 2개의 교육과정 집필 - 2개 시범학교에서 교사 훈련(25명), 매뉴얼 집필된 훈련(10명) - 2개 시장 조사 연구 수행

BEAR 사업 수행 시 가장 어려웠던 점으로 재정 지원 지연, 전체 사업 진행 미흡, 의사소통 등을 제시하였다. 특히 의사소통 문제는 사업 초기 단계에서부터 해결해야 하는 중요한 부분이므로 사업 관리자, 참여 전문가 및 이해관계자들과의 언어 및 소통 여부에 대한 관심과 해결 노력이 필요하다. 그러나 한국 협력 기관들과의 사업 진행에 대해서는 큰 문제가 없었다고 응답하여 상반된 결과를 보여주고 있다.

〈표 3-9〉 BEAR 사업 수행 시 가장 어려웠던 점

잠비아	- 재정 지원 지연 - EMIS 컨설팅 아직까지 미시행
보츠와나	- 시행에서 문제점
말라위	- 활동 모니터링 - 느린 사업 진행
나미비아	- 언어 장벽(커뮤니케이션) - 현지(현장)에서 지원 부족 - 예산 부족
DR콩고	- 예산 관리 및 행정

한국과의 개발협력 관련 제안 사항으로 직접적인 사업 참여, 모니터링 및 평가 강화, 원활한 의사소통 창구 개설 등을 제시하였다.

〈표 3-10〉 한국과의 개발협력 관련 제안 사항

잠비아	- 사업의 시행을 책임지는 정부 기관과 직접 일을 진행해야 할 필요 있음.
보츠와나	- 신속한 사업 추진을 위해 중개인과의 연결을 끊어야 함. - 기술적인 전문성 및 훈련을 더 제공해야 함. - 기술, 학생, 교사 교류
말라위	- 모니터링 및 평가 - 투명성
나미비아	- 더 가시적인 사업 수행 - V-CODE 진행 시 현지 지원 사무실을 개설하고, MTA 및 MOE와 직접 사업 수행이 필요.
DR콩고	- BEAR 사업에는 5개 국가가 참여하였으나, 국가 간 의사소통을 위한 커뮤니케이션 플랫폼이 없음. 5개 국가가 한국에서 교육 기간 이외에도 서로 커뮤니케이션을 할 수 있도록 지원 필요.

제3절 BEAR 사업 연계 가능성

우리 정부와 유네스코는 아프리카 직업교육 혁신을 위한 BEAR 2차 사업 추진을 위한 신탁기금 의향서를 2016년 6월 1일 유네스코 본부에서 체결하였다(교육부 보도자료, 2016. 6. 1.). 1차 사업의 결과와 경험에 비추어 볼 때, BEAR 2차 사업의 성공적 수행과 안정적 운영을 위해서는 다양한 형태로 추진되고 있는 국제협력 사업 간 연계를 통해 시너지 효과성을 제고하고 지속 가능성을 확보하는 것이 보다 중요해졌다고 할 수 있다. 본 절에서는 BEAR 1차 사업 종료 후 2016년 현재 후속 사업으로 수행 중인 『BEAR I』지속성 강화 사업(Vocational Education COmpetence DEvelopment, V-CODE)과 추진 과정에서 이

루어진 연계 사례를 살펴봄으로써 향후 BEAR 사업 발전을 위한 연계 가능성을 모색하고자 한다.

1. BEAR 사업 지속성 강화 사업

BEAR 사업 지속성 강화(이하 V-CODE) 사업은 BEAR 사업과의 순차적 연계를 보여주는 사례라고 할 수 있다. V-CODE 사업은 BEAR 1차 사업의 효과를 유지하고 성과를 확산시키기 위해 1단계 사업 종료 후 교육부의 수탁에 의해 KRIVET이 수행하고 있는 후속적인 지원 사업이다. BEAR 사업의 교육과정 개발 사업의 목표는 수원국의 직업기술교육 역량을 개발하는 것으로, 이를 위한 중장기 비전과 지속적 협력을 위한 실행 계획 없이 달성하기 어렵다고 할 수 있다.

일반적으로 단회로 종료되어 사업의 지속 가능한 발전에 한계를 지닌 ODA 사업의 문제점을 극복하고, 양자 형태로 BEAR 1차 사업에 참여한 5개국의 성공적·자율적·지속적 역량 중심 직업교육체계 구축을 지원하기 위하여 V-CODE사업이 계획되었다(한국직업능력개발원, 2016).

5개년으로 계획된 V-CODE의 시행 구조(<표 3-11> 참조)에 나타난 바와 같이 V-CODE 사업은 체계적 실행을 위하여 1차 BEAR 프로젝트의 효과 유지를 위한 체계 구축을 내용으로 하는 ‘지속’(2016), 자격제도 및 직업교육 정책 연구 체계 등 포괄적 직업교육 체계 구축 지원을 내용으로 하는 ‘강화’(2017~2018), 수원국 내/ 인접국가로의 성과 확산 지원을 내용으로 하는 ‘확산’(2019~2020)의 세 단계로 전략을 제시하고 구체적인 연계 사업을 진행하고 있다. 2016년 시행된 주요 사

업 내용은 다음과 같다.

〈표 3-11〉 V-CODE 5개년 사업 구조화

비전	성공적·자율적·지속적 역량 중심 직업교육체계 구축 지원		
사업 목적	<p>아프리카 5개국의 개발 역량 개발 및 강화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수혜국의 자립 및 발전 지속 가능성을 위한 종합적이고 조직적인 역량 개발 및 강화 - 노동시장 분석, 직업교육과정 개발, 교사 교육 등 고도의 자립적 역량 개발 및 강화 - 직업교육 정책 연구 체계 구축 및 운영 역량 개발 - 국내 직업교육 전문가들의 국제협력 역량 개발 		
5개년 사업 시행 구조화	확산 (2019~2020)	지속성 강화 및 성과 확산 근간 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 국내 전문가 모니터링/컨설팅 - 현지 선도학교 지원
		교육자료 개발 및 보급	<ul style="list-style-type: none"> - 교과서 추가 개발 - 교과서 인쇄 및 보급
		현지 전문가 역량 개발 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 국내 초청 연수 - NCS형 직업교육과정 연수
		직업교육제도 정착 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 직업교육 정책 연구센터 구축 지원
		직업교육 모델 확산 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 수원국 내 직업교육 모델 확산 지원 - 인접국가 직업교육 모델 확산 지원
	강화 (2017~2018)	지속성 강화 및 성과 확산 근간 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 국내 전문가 모니터링/컨설팅 - 현지 선도학교 지원
		교육자료 개발 및 보급	<ul style="list-style-type: none"> - 교육 기자재 구입 및 보급 - 교과서 인쇄 및 보급 - 교육과정/교과서 추가개발
		현지 전문가 역량 개발 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 국내 초청 연수 - NCS형 직업교육과정 연수
		직업교육제도 정착 지원 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 자격제도 구축 지원 - 직업교육 정책 연구센터 구축 지원
	지속 (2016)	지속성 강화 및 성과 확산 근간 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 국내 전문가 모니터링/컨설팅 - 현지 선도학교 지원
		교육자료 개발 및 보급	<ul style="list-style-type: none"> - 교과서 추가 개발 - 교과서 인쇄 및 보급
		현지 전문가 역량 개발 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 국내 초청 연수 - NCS형 직업교육과정 연수

출처: 한국직업능력개발원(2016), BEAR I 지속성 강화 사업 실행 사업 계획서, p.4.

첫째, BEAR 사업에 참여했던 연구진은 1차 사업 종료 후 V-CODE 사업을 통해 해당 국가에 대한 모니터링과 컨설팅을 실시하고 있다. 구체적으로 국가별로 5개년 지속 가능한 발전 계획 및 세부 사업 실행 계획을 상반기에 수립하도록 하였고, 하반기에는 연계 사업으로 수행된 세부 사업의 성과를 점검하고 향후 발전 방향을 제시하도록 하였다.

둘째, V-CODE 사업은 콩고민주공화국과 말라위에 1차 BEAR 사업 연계 교과서를 추가 개발하도록 함으로써 사업을 통한 개발 역량을 강화하였으며, 콩고민주공화국과 잠비아에서는 BEAR 1차 사업 결과물로 개발된 교과서별 수요를 파악하고 추가 인쇄 작업하여 이를 보급하였다.

셋째, BEAR 1차 사업에 참여한 5개국 직업교육과정 개발 전문가 총 10인을 국내로 초청하여 전문가 워크숍을 실시하였다. 한 달간의 워크숍을 통해 각국 참가자들은 BEAR 1차 사업 결과에 따른 후속 진행 상황을 공유하고, 국가별 발전 계획 및 미래 직업교육 발전 방향을 정립하였으며, 직업교육 개발 전문가 및 프로젝트 참여 연구진은 결과물에 대한 컨설팅을 제공하였다.

넷째, V-CODE 사업은 직업교육 선도학교의 교육과정 실행 및 실습 기자재를 지원하였다. 현지 방문 컨설팅을 위한 직업교육 선도학교 방문 시 교육과정 실행 지원 세부 내용을 확립하고 실습 기자재 실태를 확인하였다. 또한 지속적인 원격 모니터링을 통해 개발된 교육과정이 효과적으로 실행되고 있는지를 점검하고 교육과정에 부합하는 실습 기자재를 지원하였다.

BEAR 1차 사업의 순차적 연계 형태로 시행되고 있는 V-CODE 사

업은 이미 종료된 프로젝트의 성과를 지속적으로 강화·확산하는 역할을 성공적으로 수행하고 있으며, 이러한 사업 경험은 2단계 BEAR 사업 준비뿐 아니라 직업기술교육 분야 ODA 사업 추진을 위한 새로운 형태의 사례로 활용할 수 있다.

그러나 유네스코 사업이 아닌 한국 정부의 사업이라 적극적인 사업 홍보 및 참여 유도가 필요하다는 점, 국가별 특수성을 고려한 사업 수행이 필요하다는 점, 한정된 예산의 전략적 사용을 통한 사업 효율성 증대 방안이 필요하다는 점, 교사 해외 파견 사업, 정부 초청 국제장학 프로그램, 이터닝 세계화 사업 등 교육부의 국제개발협력 사업과 연계를 통한 시너지 효과 제고 방안이 마련되어야 하는 점 등이 앞으로 풀어야 할 중요한 과제이다.

2. BEAR 사업 연계 가능성

BEAR 사업과의 순차적 연계 사례인 V-CODE 사업 외에 BEAR 사업과 교육부의 국제개발협력 사업 간 구조적 연계 가능성을 보여주는 주요 사례로 교육부의 국제장학 프로그램(Global Korea Scholarship, 이후 GKS)을 들 수 있다. GKS는 교육 교류를 통해 국가 간 상호 이해를 증진하고 우호적인 네트워크를 구축하기 위한 목적으로 세계 각국의 학생들을 한국에 초청하여 대학에서 학위를 취득할 수 있도록 장학금을 지원하는 사업이다. 1967년 외국인 장학생 사업이 시작된 이래 2015년까지 총 12,057명의 외국인 유학생을 선발·지원하였고, 초청 국가는 현재까지 149개국에 이른다(교육부, 2016a). 이와 관련하여 BEAR 사업 수원국인 잠비아는 GKS와 연계하여 사업 수행 과정에서

해당 지역 학생이 정부 초청 장학생으로 한국의 대학에서 관련 전공에 대한 학습을 경험할 수 있도록 한 바 있다. 특히 정부는 2017년부터는 아프리카 지역 국가와의 협력 강화를 위해 아프리카 대학생을 초청하여 국내 대학에서 전공 분야 과목을 수강하고 산업체를 체험하는 5주간의 연수 프로그램을 실시할 계획이므로(교육부, 2016b), BEAR 사업을 통하여 지원되고 있는 직업교육 선도학교의 학생들이 해당 전공에 대한 질 높은 교육과 산업 현장을 경험할 수 있도록 연계함으로써 BEAR 1차 사업의 성과를 확산하고 교육 분야에서의 협력을 바탕으로 수혜국과의 경제협력 강화도 기대할 수 있을 것이다.

다음으로 BEAR 사업과의 연계를 통해 효과성을 제고할 수 있는 사업으로 교육부의 국제협력선도대학 사업을 들 수 있다. 국제협력선도대학 사업은 교육부와 국내 대학이 공동으로 개발도상국의 수요에 기반한 단과 대학 및 학과를 구축하고 리모델링을 지원하며, 이에 필요한 교원 및 장비 등 인적·물적 자원을 제공하고 학과 운영, 학생 관리 등 학교 전반에 대한 컨설팅을 실시하는 것을 주요 내용으로 한다(교육부, 2016b). BEAR 사업과 지속성 강화 사업은 BEAR 사업에서 개발된 교육과정을 활용하여 실제로 운영함으로써 지속 가능성을 확보하는 것을 목표로 설정하였으며, 이를 위해 직업교육 선도학교의 교육과정 실행 및 현장실습 기자재를 지원하고 있으나, 한정된 예산이나 자원 부족으로 인하여 유사한 목적을 가진 사업과의 협력적인 연계가 필요한 상황이다. 특히 국제협력선도대학 사업은 선도대학이 자율적으로 자체 프로그램을 개발하여 협력대학이 속한 지역사회에 기초교육을 지원하는 내용의 세부 사업도 운영하고 있어, BEAR 사업의 결과물인 노동시장 분석 기반 교육과정 개발이 교과서 개발, 시범학교 운영, 지

역 학교 및 사회로의 성과 확산에 기여할 수 있도록 사업 간 상호 연계가 가능하다.

제4절 소결

BEAR 사업은 유네스코 채널을 통하여 한국형 직업교육훈련 모델과 교육 시스템을 통한 발전 경험을 아프리카와 공유하고 국가별 상황적 맥락에 적합한 방법을 통해 현지 전문가의 직업교육훈련 역량을 강화 시킴으로써 국제사회에서의 한국의 위상을 강화시켰으며, 향후 아프리카와의 협력 관계를 강화하고 아프리카 신흥 시장에 진출하기 위한 교두보를 마련하였다고 할 수 있다. 본 절에서는 지금까지의 내용을 바탕으로 BEAR 사업의 내용 및 성과를 요약하고 BEAR 사업의 한계점과 향후 사업의 지속성 강화를 위한 과제를 제시하고자 한다.

BEAR 사업은 한국의 경제 성장 과정에 주목하고 있는 아프리카 개발도상국의 직업교육훈련 정책 개발 및 제도 구축을 위한 지식과 기술을 자문함과 동시에 수원국 현지 전문가의 관련 역량 개발을 목표로 설정함으로써 사업 완료 후에도 그 내용과 성과를 지속적으로 발전·확산시키고자 기획되었다. 실제로 BEAR 사업에 참여한 각국 현지 전문가는 노동시장 분석, 교육과정 개발 및 교육과정 승인, 시범 운영의 주요 단계에서 요구되는 역량을 개발하였고, 국별 차이는 존재하지만 BEAR 1차 사업 완료 후 사업 성과에 근거하여 자국의 직업교육제도 개선 및 정책 개발을 위한 후속 사업을 진행 중이며, 한국의 지속적인 자문 및 지원을 요청하고 있다. 여기에서는 단기적으로는 1차 사업의

효과를 유지하기 위한 모니터링 및 컨설팅, 교과서 인쇄 및 보급, 현지 전문가 초청 연수 및 현장 사례 경험 등을 포함하며, 중장기적으로는 교육 기자재 보급, 자격제도의 구축 지원, 선도 직업학교 지원, 직업교육 모델의 확산 등을 포함한다.

BEAR 사업에 대한 성과 평가 및 사업에 실제로 참여 전문가의 경험을 종합한 결과 다음과 같은 한계점을 찾을 수 있었다. 우선, 소프트웨어 중심의 사업으로 역량 개발에 목표를 둔 사업이었기 때문에 개발 및 승인된 교육과정 개발 건수, 시범 운영 학교 및 모집된 학생 수 등을 제외하고 양적 수치로 환산할 수 있는 가시적 결과물은 제시하기 어려웠다. 마찬가지로 노동시장 분석 등 개발된 현지 전문가의 역량 강화가 실제로 관련 정책 기획 및 실행, 훈련 수요 예측, 취업률 제고 등으로 연계되어 성과를 파악하기까지는 많은 시간이 소요된다는 점에서 단기적 성과 제시에는 한계가 있었다.

또한 BEAR 사업 전체 사업의 수행과 관련하여 실행 기관이 상이함에 따라 사업 내 각각의 프로젝트 간 연계 강화에 어려움이 있었다. 즉, Result 1인 교육과정 개발과 Result 2의 교수 연수 사업은 실제 사업에 대한 상호 이해와 수행 기관 간 유기적 연계가 중요하므로 효과적인 사업 수행을 위해서는 사업 주체 및 관련 담당자들 간 의사소통이 필수적이다. 향후 사업 추진 시 연계성이 높은 Result 1과 2는 통합하여 하나의 유기적 사업으로 진행하고, Result 2에 학교 운영 모델 개발, Result 3에 MIS 구축 또는 기능경기대회를 개최하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

BEAR 사업이 국제개발협력 사업이 갖고 있는 지속 가능성에 관한 한계를 극복하고 교육과정 개발 성과를 장기적으로 발전시키고 확산시

키기 위해서는 1차 사업 결과 분석에 근거한 한계점과 당면 과제에 대한 실천적 해법을 모색하고 향후 사업에 반영함으로써 아프리카 국가의 지속 성장의 기반을 확립하기 위한 방안을 마련해야 할 것이다. 특히 BEAR 1차 사업의 지속성 강화를 위한 V-CODE 사업의 성공과 BEAR 2차 사업의 효율적 시행을 위해 우선적으로 사업 간 연계 가능성을 모색함으로써 입체적인 형태의 개발협력 모델을 창출할 필요가 있다. 한-아프리카 협력에 있어 민간 부문의 중요성이 높아지고 있는 시점에서 장기적으로는 부처 제안 사업, 민관협력, 기업협력 사업 등 수원국에서 다양한 형태로 진행되고 있는 개발협력 사업과의 연계 방안을 사전에 구상하여 BEAR 2차 사업 및 V-CODE 사업 계획서에 반영할 필요가 있다. 우선적으로 앞서 제시한 GKS 사업의 경우 이미 개별 국가 단위에서나마 BEAR 사업과의 연계 가능성을 모색하였으므로 잠비아 외 국가에서도 정부 장학생 사업을 적극 활용한다면 사업의 시너지 효과 제고는 물론 수원국의 역량 강화 및 양국 간 지속적인 교류 협력에 기여할 것으로 기대된다.

제4장

개발협력 연계 사례 분석

제1절 개발협력 추진 체계 및 현황

제2절 개발협력 국내외 유·무상 연계
사례

제3절 연계 사례를 통해 본 개선 방안

제4절 소결

제4장 | 개발협력 연계 사례 분석

제1절 개발협력 추진 체계 및 현황

우리나라 개발협력 정책을 총괄 조정하는 기구는 2010년 신설된 국제개발협력위원회다. 위원장은 국무총리이며, 국무조정실 개발협력정책관실에서 사무국 역할을 수행하고 있다. 이 위원회에서 범정부적 차원의 개발협력 통합 전략 수립 및 이행 상황 점검, 관계 기관 협의체 운영, 사업 평가 등의 역할을 담당하고 있다.

기획재정부와 외교부는 각각 유상원조와 무상원조 주관 기관으로, 이들은 각 분야별 5개년 기본계획과 연간 시행계획안을 작성하고 이행을 점검한다(ODA KOREA 홈페이지,⁵⁾ 2016). 한국수출입은행은 기획부와 협력하여 유상원조를 집행하는 시행 기관의 역할을 하며, KOICA는 외교부와 협력하여 무상원조를 집행하는 시행 기관의 역할을 한다. 한국수출입은행에서는 정책기금인 대외경제협력기금(EDCF)을 통해 우리나라의 모든 유상원조를 전담한다(관계부처 합동, 2016).

5) 국무조정실 ODA KOREA 홈페이지(URL: <https://www.odakorea.go.kr>, 접속날짜: 2016. 8. 20.)에 공개된 자료를 수정하여 인용하였다.

외교부에서는 한국 무상원조의 대부분을 기획 및 시행하며, KOICA와 논의 및 조정하여 무상원조 사업을 진행하고 있다(ODA KOREA 홈페이지, 2016). KOICA 이외의 30여 개 정부부처 및 지방자치단체에서도 무상원조를 수행하고 있다(ODA KOREA 홈페이지, 2016).

원조 형태별 연도별 개발협력 지원 현황을 보면 전체 GNI 대비 ODA 비중은 2007년 0.07%에서 2014년 현재 0.13%로 크게 증가하였다. 이 중 양자 간 원조 비중이 75.2%로 다자간 원조 비중 24.8%에 비해 크게 높으며, 원조 형태에서도 무상원조의 비중이 63.3%로 유상원조 비중 36.7%보다 높다.

〈표 4-1〉 원조 형태별 연도별 ODA 지원 현황

(단위: 백만 달러, %)

구분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
총ODA	696.1	802.3	816.0	1173.8	1324.6	1597.5	1755.3	1856.7
양자 간 원조 비중(%)	490.5 (70.5)	539.2 (67.2)	581.1 (66.1)	900.6 (76.7)	989.6 (74.7)	1183.2 (74.1)	1309.5 (74.6)	1395.8 (75.2)
다자간 원조 비중(%)	205.6 (29.5)	263.1 (32.8)	234.9 (28.8)	273.2 (23.3)	335.0 (25.3)	414.3 (25.9)	445.8 (25.4)	461.0 (24.8)
무상원조 비중(%)	358.3 (73.1)	368.7 (68.4)	367.0 (68.1)	573.9 (63.7)	575.0 (58.1)	714.9 (60.4)	809.0 (61.8)	883.7 (63.3)
유상원조 비중(%)	132.2 (26.9)	170.6 (31.6)	214.1 (39.7)	326.7 (36.3)	414.6 (41.9)	468.3 (39.6)	500.5 (38.2)	512.1 (36.7)
ODA/GNI(%)	0.07	0.09	0.1	0.12	0.12	0.14	0.13	0.13

자료: 국무조정실(2016), ODA KOREA 홈페이지.

원조 분야별 지원 현황을 보면, 교육 분야를 포함한 사회 인프라 및

서비스 영역이 46.0%를 차지하여 가장 높은 분야로 나타나고 있으며, 이 중 교육 분야도 15.4%를 차지하고 있다. 그 뒤를 이어 경제 인프라 및 서비스 영역이 26.4%, 생산(산업) 부문이 9.8% 등의 순으로 나타나고 있다.

〈표 4-2〉 원조 분야별 연도별 ODA 지원 현황

(단위: 백만 달러, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014
총계	933.24 (100.0%)	1,034.26 (100.0%)	1,232.19 (100.0%)	1,375.01 (100.0%)	1,476.92 (100.0%)
사회 인프라 및 서비스	408.33 (43.8%)	436.26 (42.2%)	582.45 (47.3%)	626.07 (45.5%)	679.58 (46.0%)
(교육)	150.12 (16.1%)	183.38 (17.7%)	210.14 (17.1%)	215.85 (15.7%)	227.43 (15.4%)
경제 인프라 및 서비스	269.30 (28.9%)	331.10 (32.0%)	332.03 (26.9%)	414.86 (30.2%)	389.43 (26.4%)
생산(산업) 부문	65.66 (7.0%)	78.54 (7.6%)	97.46 (7.9%)	128.94 (9.4%)	145.12 (9.8%)
환경 보호	14.42 (1.5%)	17.43 (1.7%)	42.83 (3.5%)	27.64 (2.0%)	13.81 (0.9%)
다부문	104.63 (11.2%)	56.00 (5.4%)	73.39 (6.0%)	44.61 (3.2%)	57.58 (3.9%)
물자 지원/ 일반 프로그램 원조	- (0.0%)	1.90 (0.2%)	1.98 (0.2%)	0.02 (0.0%)	1.06 (0.1%)
부채 관련 지원	2.36 (0.3%)	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)	- (0.0%)
인도적 지원	17.88 (1.9%)	24.12 (2.3%)	16.64 (1.4%)	26.84 (2.0%)	72.92 (4.9%)
행정 비용	38.39 (4.1%)	53.60 (5.2%)	59.40 (4.8%)	57.19 (4.2%)	56.65 (3.8%)
기타(미배분)	12.26 (1.3%)	35.29 (3.4%)	26.00 (2.1%)	48.86 (3.6%)	60.77 (4.1%)

자료: 국무조정실(2016), ODA KOREA 홈페이지.

지역별로 보면, 2014년 기준 아시아 지역이 47.5%로 지원 비중이 가장 높고, 그 다음으로 아프리카 지역이 23.8%를 차지하고 있다. 그만큼 아프리카에 대한 개발협력 지원 규모가 크다는 것을 보여준다.

〈표 4-3〉 원조 지역별 연도별 ODA 지원 현황

(단위: 백만 달러, %)

지역	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
아시아	229.33 (46.8%)	250.83 (46.5%)	292.08 (50.3%)	553 (61.4%)	583.87 (59.0%)	637.67 (53.9%)	731.12 (55.8%)	663.39 (47.5%)
아프리카	70.17 (14.3%)	104.06 (19.3%)	95.01 (16.4%)	139.88 (15.5%)	178.36 (18.0%)	261.01 (22.1%)	271.72 (20.7%)	332.72 (23.8%)
중동	70.66 (14.4%)	30.54 (5.7%)	21.37 (3.7%)	34.29 (3.8%)	41.26 (4.2%)	42.25 (3.6%)	40.6 (3.1%)	74.63 (5.3%)
유럽	16.91 (3.4%)	12.89 (2.4%)	46.36 (8.0%)	38.72 (4.3%)	20.65 (2.1%)	16.56 (1.4%)	2.58 (0.2%)	9.96 (0.7%)
아메리카	54.7 (11.2%)	68.69 (12.7%)	55.84 (9.6%)	64.46 (7.2%)	64.39 (6.5%)	76.2 (6.4%)	96.48 (7.4%)	109.08 (7.8%)
오세아니아	3.72 (0.8%)	2.22 (0.4%)	1.53 (0.3%)	5.6 (0.6%)	4.15 (0.4%)	3.42 (0.3%)	3.92 (0.3%)	6.48 (0.5%)
기타	45.05 (9.2%)	69.98 (13.0%)	68.91 (11.9%)	64.66 (7.2%)	96.84 (9.8%)	146.06 (12.3%)	163.16 (12.5%)	199.51 (14.3%)
합계	490.54 (100.0%)	539.21 (100.0%)	581.1 (100.0%)	900.61 (100.0%)	989.52 (100.0%)	1183.17 (100.0%)	1309.58 (100.0%)	1395.77 (100.0%)

자료: 국무조정실(2016), ODA KOREA 홈페이지.

개발협력을 주요 업무로 두고 있는 외교부, 기획재정부, KOICA, 한국수출입은행 등을 포함하여 2016년 현재 개발협력을 수행하는 기관 예산 총액은 21,904억 원이다. 이 중 교육부는 양자 사업만 수행하고 있으며, 31개 사업에 632.9억 원이다.

사업 수로 보면 KOICA가 579개 사업으로 가장 많고, 그 다음으로

한국수출입은행이 146개이다. 이들 두 개발협력 전담 기관이 차지하는 비중이 매우 큼을 볼 수 있다. 부처별로 보면, 외교부가 55개, 기획재정부가 39개 사업을 수행하고 있으며, 농림축산식품부(39), 미래창조과학부(32), 보건복지부(31), 농촌진흥청(30), 지방자치단체(29) 등의 순으로 수행하고 있는 사업 수가 많다(관계부처 합동, 2015). 예산 규모에서는 유상 개발협력 사업을 담당하고 있는 수출입은행이 9,239억 원으로 가장 크고, KOICA가 6,069억 원으로 그 다음을 차지하고 있다. 부처에서는 외교부가 2,493억 원, 기획재정부가 1,056억 원 순으로 높다. 이를 통해 우리나라 개발협력 사업은 부처로 보면 외교부와 기획재정부가, 전담 사업 수행 기관으로 보면 한국수출입은행과 KOICA가 대부분의 사업을 담당하고 있다고 보아도 무방하다.

BEAR 사업을 전담 수행하고 있는 교육부의 국제개발협력 사업을 보면, 국제협력선도대학 육성 지원, 유네스코 저개발국 교육인재 양성 지원, 교사 해외 파견 사업, 세계시민교육 역량 강화 사업, 정부 초청 장학생 사업, 다문화 가정 대상 국가 교육 글로벌화 지원, 글로벌 교육 지원, 이러닝 세계화, 한국형 첨단 교실 활용 교육 지원, 아세안 대학 이러닝 지원 사업 등 교육 전 분야에 걸쳐 매우 다양한 사업들을 펼치고 있다.

〈표 4-4〉 교육부 공적개발원조 사업 추진 현황

사업명	사업 목적 및 내용
국제협력선도대학 육성 지원	- 국내 대학의 자원을 활용하여 개도국 대학의 학과 신설 및 개편 지원
유네스코 저개발국 교육인재 양성 지원	- 유네스코 활동 지원(유네스코 신탁기금, 유네스코한국위원회, 협력 사업) - 신탁기금(아프리카 지역 교육혁신 지원: 아태지역 저개발 국 ICT 활용 교육 지원, 아태지역 소통과 통합 증진, 아프리카 희망 브리지(청년활동가 파견), 유네스코 유니트윈 사업)
교사 해외 파견 사업	- 현직 및 예비 교사가 개도국에 파견되어 수학, 과학 등 기초 학문 분야에 교수 활동
세계시민교육 역량 강화 사업	- 세계시민교육 교육과정 개발 지원, 세계시민교육 전문가 양성 과정 운영, ICT 활용 세계시민교육 확산 지원
정부 초청 장학생 사업	- 개도국 학생 학부, 석·박사 과정 지원
다문화 가정 대상 국가 교육 글로벌화 지원	- 다문화 대상국 현직 교사와 국내 현직 및 예비 교원 간 교류
글로벌 교육 지원	- 교육 원조 사업 모델 개발 및 컨설팅, 후속 사업화 지원
이러닝 세계화	- 시·도교육청과 연계하여 개발도상국에 이러닝 인프라 및 교원 연수 지원 등 - 이러닝 코리아, 한-국제기구 공동 ICT 심포지엄 개최 등을 통한 국제협력 관계 강화 및 국내 이러닝 산업 활성화 촉진
한국형 첨단 교실 활용 교육 지원	- 한국의 교육 정보화 노하우가 집약된 ‘첨단 ICT 활용 시범교실’ 구축·운영 지원 - 솔라스쿨 활용 교육 지원을 통한 아프리카 내 ICT 교육 접근 기회 제공 및 교원의 ICT 활용 역량 강화
아세안 대학 이러닝 지원 사업	- 아세안 후발 4개국(캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남) 이러닝 역량 및 공동 협력 강화

자료: 교육부(2016a), 교육부 내부 자료.

제2절 개발협력 국내외 유·무상 연계 사례

1. 한국의 유·무상 원조 체계⁶⁾

한국은 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development, 이후 OECD)의 개발협력위원회(Development Assistance Committee, 이후 DAC)에 24번째로 가입한 국가로서 2014년 확정 통계⁷⁾를 기준으로 볼 때 EU를 제외한 28개 회원국 중 원조 규모상으로는 16위를, GNI 대비 ODA 비율로는 23위를 기록하고 있다.

<표 4-5> OECD DAC 회원국 가입 현황(2015년 4월 말 기준)

가입 연도	DAC 회원국
1960	네덜란드, 독일, 벨기에, 이탈리아, 일본, 캐나다, 포르투갈*, 프랑스
1961	미국, 영국, EU
1962	노르웨이
1963	덴마크
1965	스웨덴, 오스트리아
1966	호주
1968	스위스
1973	뉴질랜드
1975	핀란드
1985	아일랜드
1991	스페인, 포르투갈*
1992	룩셈부르크

<표 계속>

6) 본 항은 임소진 한국수출입은행 선임 연구원의 집필 부분을 발췌하여 제시하였다.

7) 2016년 현재 OECD DAC은 2015년도 통계를 확정하기 위한 검증 작업을 진행하는 중이며, 현실점에서 확인 가능한 확정 통계는 2014년 통계이다.

가입 연도	DAC 회원국
1999	그리스
2010	한국
2013	아이슬란드, 체코, 슬로바키아, 폴란드, 슬로베니아

주: 포르투갈은 1960년 DAC 가입, 1974년 가입 철회, 1991년 재가입.

자료: 한국수출입은행(2015c: 6).

<표 4-6> OECD DAC 공여국 ODA 지원 실적 및 ODA/GNI 비율

(단위: 순 지출, 백만 달러)

지원 실적			ODA/GNI 비율		
순위	공여국	지원액	순위	공여국	ODA/GNI
1	미국	33,095.50	1	스웨덴	1.09
2	영국	19,305.70	2	룩셈부르크	1.06
3	독일	16,566.20	3	노르웨이	1.00
4	프랑스	10,620.32	4	덴마크	0.86
5	일본	9,266.29	5	영국	0.70
6	스웨덴	6,232.72	6	네덜란드	0.64
7	네덜란드	5,572.97	7	핀란드	0.60
8	노르웨이	5,085.94	8	스위스	0.51
9	호주	4,382.42	9	벨기에	0.46
10	캐나다	4,240.04	10	독일	0.42
11	이탈리아	4,009.18	11	아일랜드	0.38
12	스위스	3,521.94	12	프랑스	0.37
13	덴마크	3,003.27	13	호주	0.31
14	벨기에	2,448.02	14	오스트리아	0.28
15	스페인	1,876.83	15	뉴질랜드	0.27
16	한국	1,856.73	16	캐나다	0.24
17	핀란드	1,634.57	17	아이슬란드	0.22
18	오스트리아	1,234.52	18	미국	0.19

<표 계속>

지원 실적			ODA/GNI 비율		
순위	공여국	지원액	순위	공여국	ODA/GNI
19	아일랜드	815.79	19	포르투갈	0.19
20	뉴질랜드	506.14	20	이탈리아	0.19
21	폴란드	451.84	21	일본	0.19
22	포르투갈	430.23	22	슬로베니아	0.13
23	룩셈부르크	423.22	23	한국	0.13
24	그리스	247.44	24	스페인	0.13
25	체코	212.15	25	그리스	0.11
26	슬로바키아	83.21	26	체코	0.11
27	슬로베니아	61.54	27	폴란드	0.09
28	아이슬란드	37.33	28	슬로바키아	0.09
DAC 전체		137,222.06	DAC 전체		0.30

자료: 한국수출입은행 경제총괄부 내부 자료, OECD DAC 통계.

한국은 현재 유·무상 원조 형태에 따라 집행 기관이 구분되어 있다. 무상원조는 KOICA를 비롯하여 40여 개 정부부처에서 집행을 하지만, 유상원조의 경우 자국 기업의 해외 진출을 지원하는 목적으로 설립되어 수출금융을 제공하는 수출신용기관(Export Credit Agency, ECA)인 한국수출입은행 내에 개도국과 한국과의 경제협력을 지원하는 유상원조기금인 EDCF의 기능이 포함되어 있다는 특수성을 가지고 있다. 이는 과거 일본의 원조 집행 형태이기도 하였으나, 2008년 일본의 원조 집행 체계가 변화하면서 현재는 한국만이 DAC 회원국 중 유일하게 이러한 형태를 보이고 있다. 다만, 비DAC 국가 중 중국과 같이 유상원조를 수출입은행에서 집행하는 경우가 있다.

그러나 대부분의 공여국은 단일 집행 기관을 운영하거나 유·무상 원조 모두를 활용하는 금융협력과 무상원조만으로 집행되는 기술협력

기관으로 구분되어 운영된다. 즉, 유·무상 원조 형태에 따라 집행 기관이 분리되어 운영되는 것은 한국만이 가지는 특수성이라 할 수 있으며, 특히 수출금융을 제공하는 수출입은행이 유상원조를 집행하는 기능을 보유하고 있는 것도 한국만이 가지고 있는 독특한 운영 체계이다. 이러한 한국의 특수성으로 인해 국내에서는 지속적으로 유·무상 원조 연계에 대한 연구가 진행되어 왔으며, 이들 연구의 대부분은 유·무상 원조 연계 방안을 추진 체계 통합의 맥락에서 제시하고 있다. 하지만 현실적 차원의 프로젝트 단계에서 원조 집행 특성에 따른 유·무상 원조 연계 방안을 제시하고 있는 연구는 제한적으로 이루어지고 있다.

유상원조(loan aid), 즉 양허성 차관(concessional loan)은 개도국 정부에 대한 대출 조건이 일반적 시장금리보다 더 양허적인 공여국의 정부 차관을 의미한다. 여기에서 양허적이란 시장금리보다 더 낮은 금리(이자율)와 더 긴 상환 기간 및 거치 기간(원금의 상환이 이루어지지 않는 기간)이라는 시장 조건보다 더 좋은 조건을 의미한다. 성태윤 외(2014)에 따르면 무상원조와 유상원조가 서로 다른 효과를 보여주는 이유는 불완전한 자본시장(imperfect capital market)과 개도국의 국제 자본시장 접근에 대한 제약 때문이다.

완전한 자본시장에서는 미래의 발생 가능 사태에 대한 가격 책정이 가능하여 개도국 정부도 국제 자본시장에서 필요한 자금에 대한 대출이 가능하다. 이러한 상황에서는 무상원조와 유상원조가 동일한 효과를 가지게 된다. 그러나 현실에서는 자본시장이 불완전하고, 그에 따라 개도국은 신용 등급 책정이 어려워 국제 자본시장에서의 차입이 어렵기 때문에 시장 조건보다 더 좋은 조건의 유상원조가 필요하게 된 것

이고, 그 과정에서 유상원조와 무상원조의 역할 및 효과가 상이하게 나타나는 것이다(성태운 외, 2014).

그러나 유·무상 원조의 역할 및 효과가 다를 수밖에 없음에도 불구하고 일부에서는 유·무상 원조 중 어느 것이 더 중요한지 또는 어느 것이 더 효과적인지에 대한 논쟁이 있기도 하였다. 유·무상 원조의 효과성 논쟁은 특히 2000년에 발표된 멜처 보고서(Meltzer's Report)에 의해 확산되었다. 멜처 보고서에 제시된 “세계은행과 같은 다자개발은행의 유상원조는 모두 무상원조로 전환되어야 한다.”는 주장은 이후 국제사회의 유상원조와 무상원조의 비교우위 논쟁으로까지 확대되었다(Cohen, Jacquet and Reisen, 2005; 성태운 외, 2014). 다만, 본 연구의 초점은 유·무상 원조 중 어느 형태가 더 효과적인지를 논의하는 것보다는 유·무상 원조의 연계 방안 도출을 목적으로 유상원조의 특징을 분석하는 것에 있기 때문에 유·무상 원조 중 어느 것이 더 효과적인지에 대한 논쟁은 다루지 않기로 한다.

유상원조의 주요 특징은 우선 대규모 인프라 사업에 유용하다는 것이다. 이는 유상원조의 자금 동원 레버리지 효과에 따른 것인데, 금융 기법을 활용한 유상원조는 그 성격상 타 금융 상품을 동원하거나 민간 투자를 유도하기에 유리하다. 따라서 유상원조는 대규모 인프라 사업에 민간자금이 동원되는 등의 자금 확대를 위한 레버리지 효과를 얻을 수 있다는 특징이 있는 것이다. 이러한 이유로 공여국에서는 제한된 원조 자금의 규모 확대와 효과의 최대화를 위해 유상원조를 활용하는 경우가 많다. 이와 동시에 유상원조 금융 기법은 상대적으로 자금 유동성이 낮은 개도국에 금융 자원의 이전 효과를 얻을 수 있다. 높은 위험 수준뿐 아니라 기본적 자본 자산인 도로, 항만, 공항, 통신 등 자

본 투자의 수익성을 결정짓는 요소들이 미흡한 개도국은 금융 투자가 이루어지기 어려운 상황이다. 따라서 유상원조는 개도국 내 이러한 기본 인프라 설립을 지원하고, 이를 통해 금융 자본의 유입도 가능하도록 하는 선순환의 고리를 생성하는 역할을 할 수 있다. 반면 수원국과 공여국의 입장에서 보면 유상원조, 즉 양허성 차관은 상환의 의무로 인하여 수원국 정부가 공여국 정부에게 유상원조를 요청할 때 무상원조를 제공받을 때보다는 더욱 신중하게 자금의 효율적 활용 방안을 고려하게 된다. 즉, 수원국 정부는 유상원조를 사용할 때 더 높은 수준의 책무와 주인 의식을 가지게 된다는 특징이 있다(Hess, 2011; 박명호·김승년, 2015; 박용현 외, 2015; 성태운 외, 2014).

이와 비교하여 무상원조는 공여국의 도덕적 의무에 기반하여 제공되기 때문에 수원국 입장에서는 반환의 의무가 없어지고, 그에 대한 책무성이 유상원조보다는 낮아지는 경향이 있다. 따라서 무상원조는 공공성에 더 많은 무게를 두게 된다. 또한 수원국의 입장에서는 국가의 경제 여건에 따라 유상원조의 상환 여력이 없는 경우 공여국에 양허성 차관 신청이 어렵게 된다. 따라서 무상원조는 유상원조에 대한 상환 여력이 낮은 국가에서 더 선호한다는 특징이 있다. 나아가 차관 상환 여력이 낮은 수원국의 대부분은 신용 등급을 측정할 수 없는 경우가 많이 때문에 이러한 국가들에 대해서는 유상원조보다는 무상원조를 제공하는 것이 더 적합하다는 것이 국제사회의 공통된 의견이다. 또한 무상원조는 유상원조보다 자금 사용에 대한 제약이 적기 때문에 긴급 구호와 같은 상황에서는 무상원조가 유상원조보다 더 유용하다는 특징을 보인다. 즉, 공여국뿐 아니라 수원국 역시 긴급 구호와 글로벌 공공재와 같은 수익성은 낮지만 제약 조건 없이 사용되어야 하는 사업에

대해 무상원조를 선호하는 경향이 있다. 그러나 한편으로 무상원조는 상환의 의무가 없다는 특징으로 인하여 수원국 정부가 조세 동원을 통해 자체적으로 자금 조달을 하려는 필요성이 낮아져 수원국 정부의 국내 재원 동원에 대한 동기 유발을 저해하고, 장기적으로는 공여국에 대한 의존성이 더 높아진다는 단점이 있기도 하다(Hess, 2011; 박용현 외, 2015).

이러한 유·무상 원조의 특징을 바탕으로 공여국은 일반적으로 부실 채권의 위험이 있는 개도국이거나 저소득국인 경우, 그리고 사회 부문에 대한 사업인 경우에는 주로 무상원조를 제공하게 된다(Tew, 2013). 유·무상 원조를 모두 제공하는 국가 중 대표적인 국가인 독일, 프랑스, 일본의 경우도 무상원조는 최빈국(Least Developed Countries, LDCs) 위주로 지원하고 경제 발전의 기반이 되는 대형 인프라 사업에는 유상원조를 주로 활용한다. 다만, 인프라 사업에 있어 건설 부문은 유상원조로 지원하나, 완공 이후 운영 및 유지·보수 부문은 무상원조로 지원하는 경우가 많다. 수원국의 입장에서 살펴보면, 공여국에게 유상원조, 즉 양허성 차관 지원을 받는 경우 향후 차관에 대한 상환 가능성을 고려하여 수익성이 높은 사업에 집중하게 되는 경향이 강하다(박용현 외, 2015).

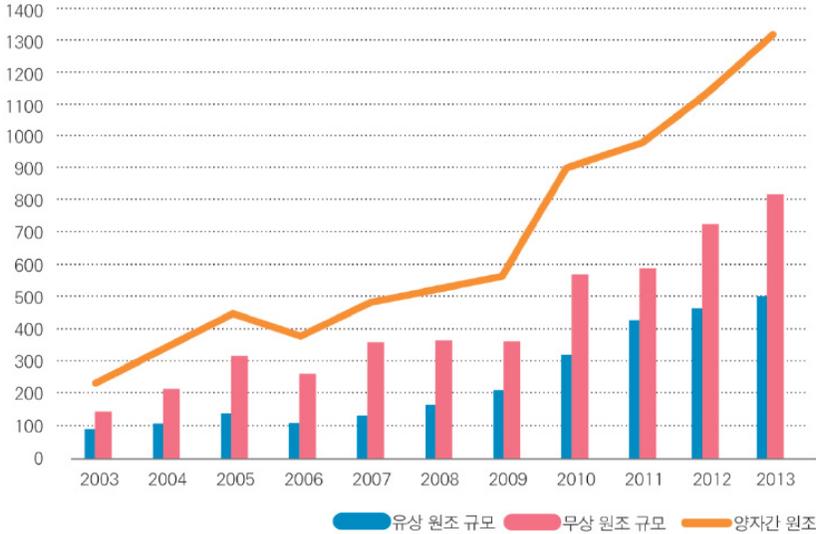
공여국의 입장에서 유·무상 원조를 선택하는 기준을 책무성과 공공성으로 구분하여 보는 경우도 있는데, 이 경우 책무성이란 수원국 정부가 주인 의식을 가지고 사업 종료 후에도 스스로 효율적 관리와 비용 부담이 필요하다는 것을 인식하는 것을 의미하며, 공공성이란 해당 사업의 사회복지 요소가 강한 경우를 의미한다. 이에 따라 사업의 책무성이 높은 경우 유상원조로 지원이 가능하며, 공공성이 높은 경우는

무상원조로 지원이 가능하다. 또는 한 사업 내 책무성과 공공성 요소가 모두 포함된 경우 유·무상 원조를 혼합하여 활용하게 된다(박용현 외, 2015). 이에 대해 Hess(2011)는 유·무상 원조의 혼합 여부는 수원국의 재무 역량(financial capacity)과 사업 종료 후 회수율(rate of return)에 따라 결정될 수 있다고 보고 있다.

지금까지 살펴본 바를 종합해 보면, 유상원조는 수원국의 부족한 기본 인프라 구축에 유용한 큰 규모의 재원 조달에 유용하며, 이후 국제 금융시장으로의 접근성 확대와 민간투자의 증가라는 효과를 거둘 수 있는 특징이 있다. 또한 수원국의 차관 상환에 대한 책무와 주인 의식 고취 차원에서 유상원조는 자금의 효율적 사용에 대한 고민이 더 많이 요구되는 원조 형태라 할 수 있다. 다만, 유상원조의 역할과 기대 효과에도 불구하고 수원국의 차관 상환 여력이 낮은 경우 유상원조를 제공할 수 없다는 한계가 따른다. 이러한 이유로 유상원조는 무상원조에 비해 개도국 지원 규모에 있어 완만한 증가세를 보이고 있다. 또한 2000년부터 2015년까지 지속된 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)가 추구하는 ‘사회 개발’ 중심의 패러다임으로 인해 그동안 경제 개발에 주로 사용되는 유상원조보다는 사회 개발에 더 유용한 무상원조 지원이 급격한 증가 추세를 보이고 있다.

[그림 4-1] OECD DAC 회원국의 유·무상 원조 지원 현황

(단위: 백만 달러)



주: 2003~2013년도, 순 지출 기준.

자료: 한국수출입은행(2015c: 26).

그러나 향후 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이후 SDGs)⁸⁾ 이행 과정에서 사회 개발뿐 아니라 경제 발전이 동등하게 중요한 부분을 차지하면서 국제사회의 유상원조 지원은 이전에 비해 증가할 것으로 예상된다. 물론 여전히 최빈국과 같이 차관 상환 능력이 미흡한 수원국에는 무상원조를 주로 제공하라는 것이 OECD DAC의 권고 사항이지만(OECD, 2014), 그 외 특히 중소득국에는 무상원조 보다는 유상원조를 더 많이 지원하는 경향이 두드러질 것으로 전망되

8) Sustainable Development Goals는 2000년 수립된 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)를 후속하여, 경제·사회·환경·평화와 안보 등을 중심으로 한 총 17개 목표와 169개 세부 목표를 UN 회원국 모두가 2016년부터 2030년까지 달성해야 하는 글로벌 공동의 목표이다.

고 있다. 실제로 2014년 말 영국의 국제개발부(Department for International Development, 이후 DFID)는 향후 중소득국에는 무상원조를 줄이고 유상원조를 주로 제공할 것이라는 계획을 발표한 후, 2015년 베트남에서 DFID 사무소를 철수하여 그동안 영국이 제공해 오던 대베트남 무상원조가 감소할 것이라는 것이 명백해졌다. 또한 핀란드와 같이 무상원조를 주로 제공하던 국가들은 유상원조 규모를 확대할 계획을 발표하기도 하였다(임소진, 2015).

2. 타 공여국 유·무상 원조의 특징⁹⁾

한국을 제외한 대부분의 유상원조 제공 국가들은 원조 체계를 유상원조와 무상원조를 구분한다기보다는 유·무상 원조의 자금흐름을 강조하고 있는 금융협력과 자문 등과 같은 기술협력 부분으로 구분하여 운영하고 있다. 여기에서는 유상원조를 제공하는 국가 중 규모 면에서 상위권을 차지하는 독일, 프랑스, 일본의 유상원조 지원 특징과 유·무상 원조의 연계 형태를 살펴본다.

〈표 4-7〉 OECD DAC 회원국의 원조 순 지출액 및 유상원조 규모(2013)

(단위: 백만 달러)

국가명	원조규모 (순 지출액 기준)	유상원조 규모	유상원조 순 지출액 (총지출액-상환액)
미국	31,496.57	0.05	-888.41
영국	17,870.71	473.12	58.26

<표 계속>

9) 본 항은 임소진 한국수출입은행 선임 연구원의 집필 부분을 발췌하여 제시하였다.

국가명	원조규모 (순 지출액 기준)	유상원조 규모	유상원조 순 지출액 (총지출액-상환액)
독일	14,228.26	2,960.70	968.12
일본	11,581.59	9,721.31	-1,224.09
프랑스	11,338.93	3,243.08	1,702.26
스웨덴	5,827.29	61.41	-3.2
네덜란드	5,435.45	0	-177.64
노르웨이	5,581.36	192.35	101.77
호주	4,845.55	20.10	-58.65
캐나다	4,947.24	0	-43.06
스위스	3,200.12	46.29	20.77
이탈리아	3,430.07	91.30	11.33
덴마크	2,927.46	35.39	-138.34
벨기에	2,299.54	17.34	-39.97
스페인	2,374.57	102.57	-126.82
한국	1,755.38	566.01	500.58
핀란드	1,435.36	21.45	21.45
오스트리아	1,171.49	25.08	20.21
아일랜드	845.85	0	0
뉴질랜드	457.31	0	0
폴란드	471.90	70.59	51.47
룩셈부르크	429.32	0	3.24
포르투갈	488.32	214.97	175.02
그리스	239.07	0	0
체코	210.88	0	0
슬로바키아	86.04	0	0
슬로베니아	61.63	0	0
아이슬란드	34.91	0	0
DAC 전체	135,072.17	17,863.12	927.82

자료: 박명호·김승년(2015: 32), OECD DAC 통계.

1) 독일

독일의 원조는 경제협력개발부(Ministry of Economic Cooperation and Development, 이후 BMZ)에서 정책 수립 및 사업 승인의 역할을 한다. 이와 구분하여 독일의 원조 집행은 자금흐름에 따라 ‘금융협력(financial cooperation)’과 ‘기술협력(technical cooperation)’으로 구분되며, 금융협력은 독일개발은행(Kreditanstalt FÜR Wiederaufbau, 이후 KfW)이, 기술협력은 독일국제협력유한책임회사(German Society for International Cooperation, 이후 GIZ)가 BMZ로부터 기능을 위탁받아 수행한다. 즉, 독일의 원조 추진 체계는 BMZ의 정책을 바탕으로 KfW는 주로 투자와 관련된 금융협력을 집행하고, GIZ는 독일의 모든 기술협력 지원을 집행한다. 여기에서 투자란 GIZ가 담당하고 있는 전문가 및 봉사단 파견, 초청 훈련, 그리고 모든 인도적 지원을 제외한 독일의 원조 지원 사업의 성격을 의미한다(정혁·이계우, 2012).

여기에서 독일의 금융협력이란 투자의 개념으로 이해할 수 있다. 이는 호주 등 일부 공여국에서 원조 사업을 프로젝트(project)가 아닌 투자(investment)로 이해하는 것과 같은 맥락이라 할 수 있다. 즉, 공여국은 개발 사업을 기부(charity) 활동과 비교하여 개도국 사업에 투입된 원조 지원에 투자의 개념을 적용하고 투자에 따른 이윤(Return on Investment, ROI)을 개발 성과로 제시하는 논리 구조로 설명한다(임소진, 2013). 이에 따라 원조의 형태는 유·무상 원조로 구분하더라도, 집행은 유·무상 원조에 따르지 않고 자금의 흐름에 따라 금융협력과 기술협력으로 구분하게 되는 것이다.

그럼에도 불구하고 한국적 맥락에서의 이해를 위해 금융협력과 기술협력으로 이루어진 독일의 원조 체계를 유·무상 원조 메커니즘으로

재해석해 보면, 독일의 금융협력은 개발금융 자금(development financing)을 제공한다고 알려져 있으며, 이는 크게 무상원조인 증여(grant)와 유상원조인 표준차관, 복합차관, 혼합차관, 저금리 차관, 프로모션 차관 등으로 이루어져 있다. 이와 비교하여 기술협력은 100% 무상원조로서 개도국의 역량 개발, 자문, 기술 전문가 파견, 네트워크 관리, 봉사단 파견 등의 업무를 주로 포함하게 된다(김은혜, 2015; 임소진, 2013).

KfW는 제2차 세계대전 이후 독일의 재건을 위한 마셜플랜(Marshall Plan)의 일환으로 1948년에 설립되었으며, 그 당시 기관명은 독일재건 신용기관(Reditanstalt FÜR Wiederaufbau, 이후 RfW)이었다. KfW는 이후 1958년부터 대개도국 금융협력 전담 기관으로 전환되어 현재의 KfW로 불리고 있다. KfW는 GIZ와 함께 독일의 원조 전담 기관이긴 하지만, 그 성격이 ‘개발은행’으로서 특별법인 KfW법 이외에도 독일 은행법의 적용을 받기도 한다. KfW는 비영리 공공 법인으로서 정부 조달 외에도 시장 조달이 가능하다. 그러나 시장 조달 부분에 대한 이익 배당은 금지되어 있다. KfW는 자회사로 KfW IPEX-Bank와 개발 금융기관(Development Finance Institution, 이후 DFI)인 독일투자개발 공사(Deutsche Investitions-und Entwicklungsgesellschaft mbH, 이후 DEG) 등을 운영하고 있기도 하다. KfW IPEX-Bank는 자국 기업의 해외 진출을 위해 해외 프로젝트 파이낸스(Project Finance, PF)와 수출 금융을 제공하고, DEG는 개도국 및 신흥국에 진출한 민간기업(개도국 법인 민간기업 포함)을 지원하고 있다(김은혜, 2015; 한국수출입은행, 2015a).

참고로 DFI는 공여국 정부가 민간기업의 개도국 시장 진출을 도모

하고, 동시에 개도국 민간기업 발전에 기여하여 개도국 내 일자리 창출과 같은 개발 효과를 동시에 이룰 수 있도록 하는 역할을 하고 있다. 다시 말하면, DEG와 같은 DFI는 공여국 공적자금으로 개도국 민간 부문을 지원하며, KfW와 같은 개발은행은 공여국 공적자금으로 개도국 정부를 지원하는 역할을 한다.

이와 비교하여 GIZ는 기존의 기술협력 무상원조를 제공하던 3대 기관인 독일기술협력유한책임회사(German Technical Cooperation, 이후 GTZ), 독일교육사업기관(Capacity Building International, 이후 InWEnt), 독일개발봉사단(German Development Service, 이후 DED)을 2011년에 통합하여 설립된 민간유한책임회사(GmbH)이다. GTZ는 자문과 네트워크 관리 등의 기술협력을, InWEnt는 연수 프로그램을, 그리고 DED는 봉사단 파견 프로그램을 전담하는 기관이었으며, 이러한 기능이 현재 모두 GIZ로 통합되어 이루어지고 있다(임소진, 2013).

독일의 금융협력은 유·무상 원조를 모두 제공하고 있다. 독일 유·무상 원조의 구조를 좀 더 자세히 살펴보면, 정부기금을 활용한 유·무상 원조와 정부기금 및 시장 조달을 통한 KfW 자체기금을 활용한 유상원조로 이루어진다. 또한 독일은 개도국 국가의 상황에 따라 유·무상 원조를 구분하여 제공한다는 특징이 있다. KfW의 무상원조는 주로 최빈국에 제공되고 있으며, 기후 변화와 빈곤 퇴치, 젠더 분야에 집중되어 있다. 이와 비교하여 표준차관(Standard Loans) 역시 최빈국에 제공되고 있는데, 표준차관은 저이자율을 바탕으로 구성된 양허성 차관으로서 세계은행의 국제개발협회(International Development Association, IDA)의 기준을 적용하여 차관 지원 조건을 수립하고 있다. 그 외 KfW의 유상원조는 모두 대규모 인프라 사업에 활용되고 있는데, 복합차관

(Composite Loans), 혼합차관(Mixed Loans), 저금리 차관(Reduced Interest Loans)으로 구성된 개발차관이 이에 속한다(김은혜, 2015; 박명호·김승년, 2015).

KfW 개발차관 중 복합차관과 혼합차관은 정부예산과 시장 조달에 기반한 KfW 자체 예산이 통합된 경우이며, 저금리 차관은 정부예산 없이 시장 조달을 활용한 KfW 자체 예산만으로 운용된다. 다만, 저금리 차관의 경우, 시장 조달 자금에 대한 독일 정부의 금리 차이 보증이 제공되기 때문에(이자 보전), KfW는 개도국에 대해 시장 조달 자금으로도 저금리 지원이 가능하게 된다. 이 외에 KfW가 시장 조달 자체 예산의 양허성을 높이는 방법은 정부예산 무상원조를 시장 조달 자체 예산과 혼합하여 대개도국 차관의 이자율을 낮추는 방법이다. 즉, KfW는 은행으로서의 특징을 이용하여 정부예산으로 이루어진 유상원조와 함께 시장 조달 자금에 정부예산인 무상원조를 혼합하여 이자율을 낮춘 양허적 금융협력을 ODA 기준에 부합하게 구성하여 제공할 수 있는 것이다. 이와 비교하여 KfW의 프로모션 차관(Promotional Loans)은 시장 조달에 의한 KfW 자체 예산으로만 구성되며, 이는 개도국에 제공되는 양허성 차관(유상원조)과 개도국 자체 시장 대출 사이의 격차를 해소하기 위해 개발되었다. 프로모션 차관은 주로 상업성이 높은 동시에 개도국 개발 목표를 충족하는 사업을 대상으로 제공되며, 지원 조건은 양허성 차관과 시장금리 조건의 중간 수준으로 저양허적 성격을 가진다(김은혜, 2015; 박명호·김승년, 2015).

〈표 4-8〉 KfW 금융협력 종류 및 지원 현황

(단위: 백만 유로, 승인액 기준)

지원형태	재원	2010	2011	2012	2013	2014
증여	정부	1,036	1,336	1,347	1,611	1,490
표준차관	정부	179	145	179	139	83
개발차관(복합·혼합·저금리 차관)		2,142	1,713	1,600	977	2,847
정부 조달 재원	정부	215	134	112	66	85
시장 조달 재원	시장	1,927	1,579	1,487	911	2,762
프로모션 차관	시장	913	996	1,603	2,135	2,596
합계		4,269	4,189	4,729	4,862	7,016

주: 승인액 기준.

자료: 한국수출입은행(2015a: 14), KfW 연간 보고서 2012~2014.

〈표 4-9〉 독일 총양자원조 규모 중 유상원조 비율

(단위: %)

연도	비율
2000	13.05
2001	14.60
2002	11.38
2003	6.94
2004	8.08
2005	6.14
2006	8.90
2007	9.17
2008	10.34
2009	12.09
2010	17.65
2011	17.38
2012	13.20
2013	18.25

자료: 박명호·김승년(2015: 55), OECD DAC 통계.

이러한 독일의 금융협력은 유·무상 원조가 연계되었다기보다는 최빈국에는 금융조건을 무상 또는 고양허성 차관으로 하여 제공하고, 그 외 개도국에는 무상원조를 혼합하여 유상원조의 양허성을 높이는 기법을 활용하여 양허적 차관을 제공하고 있다. 따라서 독일 유·무상 원조의 연계를 한국의 유·무상 원조 메커니즘의 틀 안에서 이해하려면 KfW와 GIZ 간의 연계 여부를 살펴보아야 할 것이다. 즉, 독일의 유상 원조 기관인 KfW는 자금흐름의 맥락에서는 무상원조도 함께 제공하고 있으나, 기능적 측면에서는 기술협력은 제공하고 있지 않기 때문에 유상원조 중심의 금융협력과 무상원조인 기술협력이 연계되는 경우가 있는지 살펴볼 필요가 있다.

독일의 KfW와 GIZ가 협력하고 있는 사업의 대표적인 사례는 기후 금융 지원 프로그램(Climate Finance Readiness Program)에서 찾아볼 수 있다. 이 프로그램은 GIZ가 설립되기 이전부터 시작되었으며, BMZ가 개도국 지원 원칙을 제시하고, KfW는 자금지원을, GTZ는 기술협력을, InWEnt는 인적자원 역량 개발 지원을, DED는 전문가 파견을 제공하였다. 2011년 GIZ 통합으로 현재는 이러한 프로그램에 대해 KfW는 자금지원을, GIZ는 기술협력을 제공한다(박명호·김승년, 2015).

그러나 대부분의 경우 KfW는 자금지원을, GIZ는 기술지원을 제공하는 하나, 상황에 따라 KfW가 직접 무상원조의 형태로 자문 및 기술협력 서비스를 제공할 수 있다. 즉, 유·무상 원조를 금융협력 형태로 제공하고 있는 KfW의 경우, 필요에 따라 기술협력을 제공할 수 있는 합리성이 존재한다. 다만, GIZ의 경우에는 금융 운용 기관이 아니기 때문에 기술협력 이외의 직접적인 자금지원은 제한되어 있다. 이렇듯 KfW가 직접 기술협력도 지원할 수 있는 이유는 독일 원조의 역사

적 배경에서 찾아볼 수 있다. 원조 전문가로서 20년 이상의 경력을 가지고 있는 KfW 탄자니아 사무소장에 따르면, 독일 원조 초창기의 원조 거버넌스는 현재 한국과 유사한 형태였다는 것을 알 수 있다. 즉, 독일의 원조도 초창기에는 유·무상 원조를 엄격히 구분하여 집행되었다는 것이다. 그러나 유·무상 원조가 구분되어 집행되는 거버넌스의 비효율성으로 인해 독일의 원조는 점차적으로 유·무상의 집행 수단에 의한 구분이 아니라 금융협력과 기술협력이라는 기능적 측면의 구분으로 바뀌어 유·무상이 모두 필요한 금융협력과 무상원조로만도 기능이 가능한 기술협력으로 나뉘게 된 것이다(정혁 외, 2015).

다만, 이러한 독일의 원조 지원 형태에 따라 현재 베트남과 같은 중소득국(Middle Income Countries, MICs)에는 독일의 무상원조는 거의 제공되고 있지 않다. 이는 KfW의 무상원조인 증여는 최빈국에 한정되어 있고, GIZ는 기술협력 이외의 자금 형태로 무상원조를 제공하지 않기 때문이다. 이에 대해 KfW 베트남 사무소장은 개발 효과성 측면에서 베트남과 같이 개도국이 중소득국 수준으로 발전하게 되면 무상원조보다는 DEG와 같은 DFI를 통한 민간기업 활성화가 더 큰 개발 효과를 보여줄 수 있다고 설명한다(정혁 외, 2015). 이는 2015년을 기점으로 영국 DFID 사무소가 베트남에서 철수하면서 더 이상 영국은 베트남에 무상원조를 제공하지 않게 되고, 대신 DFID 소유의 DFI인 영연방개발공사(Commonwealth Development Corporation, CDC)를 통해 베트남 민간기업 활성화와 이를 통한 일자리 창출에 기여하겠다는 맥락으로 해석할 수 있다.

2) 프랑스

AFD의 원조 집행을 위한 정책은 경제재무부와 외무부를 통해 제시되고 있다. 프랑스의 경제재무부는 경제적 목적으로 유상원조와 무상원조를 모두 제공하고, 외무부는 외교적 목적으로 무상원조와 기술협력을 제공한다. 다만, 실제 집행은 대부분 프랑스개발청(Agence Française de Développement, 이후 AFD)에 위탁하여 이루어지고, 일부 기술협력 기관 및 타 부처가 시행하기도 한다. 경제재무부의 유상원조와 무상원조는 모두 AFD가 집행하고, 외무부의 기술협력은 프랑스교육사업기관(France Expertise Internationale)과 프랑스봉사단(France Volontaires)과 같은 기술협력 기관이 집행한다. 무상원조는 우선연대기금(Fonds de Solidarité Prioritaire, FSP)의 형태로 AFD가 집행한다(OECD, 2013; 김은혜, 2015; 한국수출입은행, 2015a).

다만, 프랑스에는 AFD 외 총 6개의 기술협력 기관이 운영되고 있으나, 이들 기관에 대해서는 OECD DAC 동료 검토(Peer Review) 등에서 자세히 다루어지지 않아 정보가 매우 제한적이다. 또한 프랑스 정부는 2015년 6개 기술협력 기관을 통합하고자 하는 계획을 발표한 바 있으나(Hinchberger, 2015), 아직까지 구체적 진행 경과는 발표되지 않고 있다. 따라서 본 연구에서는 프랑스 원조에 있어서 AFD에 대해 주로 논의하고자 하며, 6개 기술협력 기관에 대해서는 정보의 한계를 감안하여 분석 대상에서 제외하였다.

AFD는 1941년 자유프랑스중앙기금으로 설립되어, 3년 뒤인 1944년 식민지 개발금융 업무를 담당하는 해외프랑스중앙기금으로 명칭이 변경되었다. 이후 1958년 경제협력중앙기금으로 개칭 후, 1960년 비로소 대외원조 기관으로 발족되었다. 당시 AFD는 대출 및 지분 투자와 같

은 유상원조를 통한 금융협력을 제공하였으나, 1989년부터 무상원조를 제공하기 시작하면서 대외원조 지원 방식을 확대하게 되었다. 이 과정에서 경제협력중앙기금은 1992년 프랑스가발기금으로 기관의 명칭을 변경하였다가, 1998년 현재의 프랑스가발청을 의미하는 AFD로 최종 개칭하였다. AFD 역시 독일의 KfW와 마찬가지로 금융협력의 형태로 정부예산(정부 차입금, 보조금)과 시장 조달을 통한 AFD 예산으로 운영되고 있다. AFD는 프랑스의 대외원조를 제공하기는 하지만, 사실상 특수 금융기관으로서 프랑스 은행법과 유럽 은행규제법의 규제를 받는다. 따라서 AFD는 금융기관으로서 채권 조달을 위한 채권 및 CD를 발행하고 있으며, 프랑스의 국제개발협력에 필요한 금융 지원을 하는 역할을 하기 때문에 AFD의 채무 불이행이 발생하는 경우 이는 프랑스 정부가 최종 책임을 지게 된다. AFD 역시 KfW와 마찬가지로 DFI인 경제협력촉진공사(Société de Promotion et de Participation pour la Coopération Economique, Proparco)를 자회사로 운영하고 있다(김은혜, 2015; 박명호·김승년, 2015; 한국수출입은행, 2015a).

AFD의 금융협력은 크게 증여(grant) 및 보조금으로 이루어진 무상원조, 차관과 지분 투자로 이루어진 유상원조, 그리고 보증으로 구분할 수 있다. AFD의 무상원조는 주로 보건, 교육, 농업 분야에 대해 아프리카 국가(증여)나 NGO(보조금)를 대상으로 제공된다. 프랑스 역시 AFD의 금융협력 중 무상원조는 최빈국을 대상으로 지원한다. 지분 투자는 주로 Proparco를 통해 이루어지고, 차관은 개도국 중앙정부 또는 정부 보증을 받은 공기업, 정부 보증 없는 지방정부나 공기업 등을 대상으로 제공된다. 보증은 중소기업 또는 일자리 창출이나 친환경 사업에 기여하는 상업은행을 대상으로 지원된다(김은혜, 2015; 박명호·김

승년, 2015).

차관의 경우, 양허성 차관인 연성 차관(Soft Loans)과 비양허성 차관인 시장금리 차관(Market-rate Loans)으로 구분하여 제공된다. 연성 차관의 경우, 시장 조달 금리와 양허성 차관 간 금리 차이는 프랑스 정부가 보조금으로 보전해 주기 때문에(이차 보전) 이를 보조금 차관(Subsidized Loans)이라고 부르기도 한다. 시장금리 차관은 채무 상태가 우수한 개도국의 수익성 있는 공공사업을 대상으로 지원하게 된다. 그 외에도 AFD는 경기조정 차관(Countercyclical Loans)을 제공하는데, 이는 경기순환에 영향을 받는 원자재와 같은 자원의 가격 변동에 따라 차관의 만기를 조정하여 사전 협의에 의한 횡수에 한해 상환 기간에 유예를 주게 된다(김은혜, 2015; 박명호·김승년, 2015).

〈표 4-10〉 AFD 금융협력 종류 및 지원 현황

(단위: 백만 유로)

구분	2012	2013	2014
대개도국			
중앙정부/정부 보증을 받은 공기업 대상 양허성 차관	3,014	2,786	2,897
정부 보증 없는 지방정부나 공기업 대상 양허성 차관	259	515	672
정부 보증 없는 지방정부나 공기업 대상 비양허성 차관	770	947	1,001
보증	108	116	126
지분 투자	-	-	11
보조금	220	209	207
NGO 대상 지원	45	49	58
기술협력 펀드(FEXTE)	-	-	6
기타	306	639	486

<표 계속>

구분	2012	2013	2014
소계(A)	4,723	5,261	5,465
대프랑스 해외령			
차관	970	959	1004
공공 부문 대상 보증	40	0	-
민간 부문 대상 보증	146	174	19
기타 위임·관리 운용 펀드	314	348	517
소계(B)	1,470	1,481	1,541
합계(A+B)	61,93	6,742	7,006

자료: 한국수출입은행(2015a: 50), AFD Registration Document 2013, 2014.

〈표 4-11〉 프랑스 총양자원조 규모 중 유상원조 비율

(단위: %)

연도	비율
2000	10.31
2001	12.94
2002	14.83
2003	15.11
2004	8.66
2005	9.32
2006	8.99
2007	9.77
2008	17.11
2009	25.05
2010	22.15
2011	27.41
2012	28.21
2013	25.17

자료: 박명호·김승년(2015: 63-64), OECD DAC 통계.

이와 같이 AFD는 금융기관으로서 프랑스 대외원조의 대부분을 집행하고 있으며, 필요에 따라 AFD가 지원하는 사업에 대해 필요에 따라 기술협력을 함께 제공한다. 즉, AFD가 지원하는 프로젝트에 대한 컨설팅과 자문 서비스와 같은 기술협력은 직접 AFD가 제공하는 것이다. 실제로 AFD는 2013년 중소득국을 대상으로 하는 자문과 개발 경험 공유를 위한 기술협력 펀드(Fund for Technical Expertise and Experience Transfers, FEXTE)를 설립한 바 있다. 또한 AFD는 산하 경제금융연구소를 통해 개도국 공무원 및 전문가, 학생 등을 위한 학위 과정을 운영하고 있기도 하다(OECD, 2013; 김은혜, 2015; 한국수출입은행, 2015a). 따라서 AFD의 프랑스 내 타 기술협력 기관과의 연계 필요성은 상대적으로 낮다고 할 수 있다.

그로 인해 AFD는 금융협력과 기술협력의 연계에 있어 프랑스 내 타 기관과의 연계보다는 타 국가 금융기관 또는 국제기구와의 연계를 통해 확대하려는 움직임을 보이고 있다. 예를 들어 AFD와 UNDP가 함께 진행한 최빈국 내 SDGs 재원 조달을 위한 금융 툴박스(Toolbox) 다각화와 취약성 관리 방안 연구를 진행하였는데, 이 연구에 의하면 공여국이 유상원조로 제공하는 개도국 인프라 사업에 아프리카개발은행(African Development Bank, AfDB)이 사전 타당성 조사에 의해 무상원조를 지원하고, 이 무상원조 부분에는 자문과 같은 기술협력인 비금융적 요소도 포함되는 사례가 있었다(AFD and UNDP, 2016).

이러한 사례는 혼합금융(Blended Finance)의 일종으로 논의되고 있는데, 혼합금융이란 무상원조와 유상원조, 그리고 민간차관이 결합된 형태를 의미한다. 혼합금융은 양허성 공적재원을 통해 개도국 내 높은 위험을 완화시켜 더 많은 민간투자가 가능하도록 하는 금융 수단으로,

개발 목적성을 우선으로 한 개도국 내 개발 자원 확대 방안으로 최근 국제사회의 조명을 받고 있다(Gavas, Geddes, Massa and te Velde, 2011; 한국수출입은행 경제총괄부 정책연구팀, 2015). 따라서 AFD와 UNDP의 공동 연구는 AFD와 같은 금융원조 기관이 금융 형태의 유상 원조를 제공하고, AfDB와 같은 타 개발 기관이 비금융 형태의 무상원조를 제공하는 혼합금융 형태가 유·무상 원조의 연계를 강화할 뿐 아니라, 민간재원을 동원하여 개도국 사업에 필요한 자금의 규모를 확대하는 등의 효과를 기대할 수 있다는 것을 강조하고 있다. 이 연구에 따르면, 현재 혼합금융에 가장 적극적으로 참여하고 있는 기관들은 AFD, KfW, 유럽투자은행(European Investment Bank, EIB), 유럽부흥개발은행(European Bank for Reconstruction and Development, EBRD) 등이라고 한다(AFD and UNDP, 2016).

3) 일본

일본의 원조는 외무성이 주도가 되어 정책을 제시하고 있으며, 원조의 집행은 일본국제협력청(Japan International Cooperation Agency, 이후 JICA)을 통해 이루어진다. 일본 원조의 형태는 크게 유상원조, 무상원조, 기술협력으로 구분되나, 실제 집행은 금융협력과 기술협력으로 재구분된다. 이에 따라 유·무상 원조는 금융협력의 틀 안에서 집행되며, 기술협력은 금융협력과 구분되어 집행되고 있다.

다만, 원조 집행이 금융협력과 기술협력으로 구분되어 이루어짐에도 불구하고 일본 정부는 일본의 원조 형태가 유상원조, 무상원조, 기술협력의 세 가지 부분으로 구성되어 있다는 것을 강조하는 경향이 강하는데, 그 이유는 현재의 JICA(신JICA)가 통합되기 이전의 구JICA가 무

상원조와 기술협력을 구분하여 제공하고, 일본국제협력은행(Japan Bank for International Cooperation, 이후 JBIC)의 해외경제개발기금(Overseas Economic Cooperation Fund, 이후 OECF)이 유상원조를 제공하였기 때문이다(정혁·이계우, 2012).

JBIC는 1961년 설립되었던 OECF가 1999년 일본수출입은행(Export-Import Bank of Japan, JEXIM)과 합병되어 설립된 기관이다. 그러나 이후 2008년 JBIC에서 OECF 기능이 지금의 JICA로 흡수 합병되면서 기존의 JICA는 신JICA로 재탄생하여 일본의 유·무상 원조와 기술협력을 모두 제공하는 일본 유일의 원조 기관이 되었으며, JBIC은 현재 수출입은행의 기능을 수행하고 있다. 구JICA는 1961년 일본의 기술협력을 제공하던 해외기술협력청(Overseas Technical Cooperation Agency, OTCA)을 전신으로 하여 1962년 무상원조 전담 기관으로 설립되었다(임소진, 2015).

일본 역시 독일 및 프랑스와 같이 무상원조는 주로 저개발도상국에 제공하고, 중소득국 같은 상대적으로 어느 정도 수준의 경제 발전을 이룬 개도국에게는 유상원조를 주로 제공한다. 예를 들어 JICA 탄자니아 사무소에 따르면, 이전에는 탄자니아의 도로 및 항구 건설 등에 대한 지원은 무상원조로 이루어졌으나 탄자니아의 경제가 발전함에 따라 향후 인프라 사업에 대한 지원은 유상원조로 제공될 예정이라고 한다(정혁 외, 2015). 또한 일본의 무상원조는 주로 사전 조사, 집행, 사후 관리 등에 사용되고 있으며, 대규모 인프라 사업에 대한 지원은 주로 유상원조로 제공되고 있다(한국수출입은행, 2015a).

일본의 유상원조는 크게 프로젝트성 차관과 프로그램성 차관으로 구분할 수 있다. 프로젝트성 차관은 프로젝트 차관, 기술지원 차관, 금융

중개 차관(전대차관), 섹터 차관으로 세분화되며, 프로그램성 차관은 프로그램 차관, 상품차관, 섹터프로그램 차관으로 구분된다(박명호·김승년, 2015; 한국수출입은행, 2015a). 그 외에도 일본은 JBIC에서 해외 투자 기능과 원조 기능을 상호적으로 활용하였던 기능을 2012년 민간 기업투자금융(Private Sector Investment Finance, 이후 PSIF)으로 명명하여 신JICA에 재도입하였다. 독일과 프랑스에는 DFI가 각각 KfW의 자회사인 DEG와 프랑스 AFD의 자회사인 Proparco로 존재하는 것과 비교하여, 일본은 DFI를 운영하고 있지는 않으나 JICA 내 PSIF를 통해 유상원조와 민간의 지분 투자를 이용해 일본 자기업의 개도국 시장 진출을 도모하는 동시에 개도국 민간기업 활성화를 통한 경제 발전에 기여하고자 하고 있다(임소진, 2015).

〈표 4-12〉 JICA 원조 지원 현황

(단위: 십억 엔)

구분	2012	2013	2014
유상원조			
집행 기준	864.6	749.8	827.9
승인 기준	1,226.7	985.8	1,015.9
무상원조	141.6	115.8	111.2
기술협력*	188.9	167.8	177.3
인재 육성	17.0	17.6	17.3
전문가 파견	56.8	65.3	61.4
연구원 파견	36.7	38.5	38.2
기자재 공급	5.3	4.1	4.5
봉사단 파견	11.7	11.1	11.7

주: 회계 연도 기준, 행정 비용 포함.

자료: 한국수출입은행(2015a: 35), JICA 연간 보고서 2013~2015.

〈표 4-13〉 일본 총양자원조 규모 중 유상원조 비율

(단위: %)

연도	비율
2000	42.22
2001	43.52
2002	43.06
2003	46.12
2004	37.34
2005	36.01
2006	32.46
2007	41.83
2008	39.58
2009	46.61
2010	43.48
2011	37.70
2012	41.27
2013	43.15

자료: 박명호·김승년(2015: 73), OECD DAC 통계.

이와 같이 일본은 JICA가 유일한 원조 기관으로서 타 기관과의 유·무상 연계를 위한 노력은 요구되지 않는다. 이는 유·무상 원조가 분리되어 있던 원조 거버넌스가 신JICA 체제로 돌입하면서 유·무상 원조 통합 체제가 되었기 때문이다. 그러나 2016년 1월 한국에서 열린 EDCF-JICA 정례 협의 시 있었던 JICA 직원들의 발언에 의하면 신 JICA 체제 안에서는 여전히 금융협력과 기술협력 집행의 융합에 한계가 있다고 한다.

3. 국내외 유·무상 연계 사례

1) 국내 연계 사례

BEAR 사업 대상 지역인 아프리카에 대한 유·무상 연계 사례를 찾기는 쉽지 않다. 다만, 국내에서 수행되었거나 지원 예정된 사업들을 중심으로 연계 사례를 보면, 주로 관세, 토지정보 시스템, 철도 현대화 사업, 의료 시설 건립·운영, 봉사단 파견 사업 등이 있다.

〈표 4-14〉 방글라데시 관세·토지 행정 시스템 사업 개요

유형	모델 1
기관별 사업 내용	(국토부·관세청) 마스터플랜 사업(2017년) (EDCF) 관세·토지 행정 시스템 사업(예정)
기대 효과	우리나라의 우수한 ICT 기술에 기반한 관세·토지 행정 시스템 해외 진출 및 수원국 관련 행정 시스템 개선
의의	한-방글라데시 정책 협의를 통해서 방글라데시 국가개발계획에 발표될 우수한 사업을 조기에 발굴하여 양국 간 협력 규모 확대

자료: 국무조정실·기획재정부·외교부(2015), 2015년 하반기 ODA 합동 워크숍 자료집.

〈표 4-15〉 튀니지 토지정보 시스템 사업

유형	모델 1
기관별 사업 내용	KSP/WB 공동 컨설팅 사업(2014년) (국토부) 인프라 마스터플랜 수립 사업(2016년) (EDCF) 토지정보 시스템 사업(예정)
기대 효과	우리나라의 우수한 ICT 기술에 기반한 토지 행정 시스템 해외 진출 및 수원국 토지 행정 시스템 개선
의의	KSP를 통해 발굴된 사업을 국토교통부 마스터플랜 수립 사업을 통해 구체화하고, 이를 EDCF 본사업으로 연계할 수 있도록 추진

〈표 4-16〉 미얀마 철도 사업(2015~2017년)

유형	모델 2
사업 내용	대형 인프라 사업(EDCF): 유상으로 철도 현대화 사업 추진 4,500만 달러 유상원조 교육·연수 사업(KOICA, 코레일): 무상으로 철도 교관 요원 역량 강화 초청 연수 병행 실시
기대 효과	100량의 노후 객차 교체와 철도 차량 정비소 기자재 공급을 통해 미얀마 철도 수송의 안정성과 철도 이용 환경을 제고 KOICA와 코레일이 함께 국제연수 사업을 실시하여, 코레일의 선진 철도 운영 노하우, 사내 강사 양성 시스템, 차량 분야 교육훈련 등 철도기술훈련 센터 교관 요원 역량 강화
의의	철도 현대화 사업은 “지난 1996년 철도 차량 구매 사업에 이어 EDCF가 미얀마에 지원하는 두 번째 객차 공급 사업으로 현지 조립 방식으로 일부 객차를 공급하여 한국 철도 기술을 미얀마에 전수하는 한편, 차량 및 정비소 장비 현대화에 기여하여 향후 한국기업의 미얀마 철도 분야 진출의 발판을 제공할 수 있을 것으로 기대(한국수출입은행 보도자료, 2015. 11. 17.)”

자료: 1) 관계부처 합동(2016), 2017년 국제개발협력 종합시행계획.

2) 한국수출입은행 보도자료(2015. 11. 17.).

3) 뉴스 기사 보도자료(“코레일, 미얀마 철도 직원 대상 역량 강화 연수 시행” 작성일자: 2016. 7. 12.).

URL: <http://www.newstomato.com/realtime/RealTimeDetail.aspx?no=671780>, 접속 날짜: 2016. 10. 6.

〈표 4-17〉 베트남 의료 시설 건립·운영 유·무상 연계 사업(2013~2019년)

유형	모델 4
사업내용	담당 부처(시행 기관): 보건복지부 베트남에 유상으로 대형 병원 건립 (한국의료기기공업협동조합, 한국국제보건의료재단) 무상으로 의료 기자재를 공급하여 사업의 지속 가능성 제고
기대효과	의료 기자재를 무상 공급 및 사후 관리 지원 2013년 베트남에 해외의료기기지원센터를 마련
의의	베트남과 한국의 의료 분야 협력 강화

자료: 1) 관계부처 합동(2016), 2017년 국제개발협력 종합시행계획.

2) “최초의 유·무상 통합 국별 ODA 전략인 대베트남 협력 전략(Country Partnership Strategy) 수립” 국무총리실 보도자료(2011. 6. 2.).

〈표 4-18〉 전문가 및 해외 봉사단 파견 사업(2017년 계획)

유형	해당 모델 없음 (무상)전문가 파견 사업+(무상)해외 봉사단 파견 사업
사업 내용	교육부의 교원 해외 파견 사업과 WFK 봉사단 파견 사업을 연계함으로써 사업의 효과성 제고

자료: 관계부처 합동(2016), 2017년 국제개발협력 종합시행계획.

그 외에도 2017년도 국제개발협력 종합시행계획에 따르면, 연계 가능 사업을 적극 발굴하여 2017년 총 62개 사업의 연계를 권고(전년 대비 5% 증가)했으며, 대형 인프라 사업인 유상 사업 시행 전후에 무상 사업과의 연계 방안 추진, 사업 목적·지역·대상이 유사한 무상 사업 간 정보 공유 등을 통한 연계 등을 권고하고 있다.

이와 더불어 2017년 ODA 사업 계획에서 중복·유사 사업 총 56개에 대해서는 사업 대상 조정 등으로 중복해서 권고(전년 대비 87% 증가)하고 있으며, 민간·기업 등 다양한 주체와의 협력 사업 확대를 위해 민간협력 차관 본격 추진 및 KOICA 민간협력 사업 예산 증액 등 민간과의 협력 다각화를 추진하고 있다(관계부처 합동, 2016).

2) 해외 연계 사례

해외 개발협력 사례 중 TVET 분야의 유·무상 연계 사업 사례는 OECD의 CRS(Creditor Reporting System) 통계¹⁰⁾를 활용하여 살펴보았다. 이를 통해 국제기구와 선진공여국에서 수행했거나 현재 진행 중

10) 해외 유·무상 ODA 연계 사례에 관한 내용은 Creditor Reporting System(CRS), OECD Statistics(URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>, 접속날짜: 2016. 8. 10.)에 공개된 ODA 사업별 세부 설명(project long description)을 인용하여 수정 및 재구성한 내용을 바탕으로 작성하였다. 유상 사업과 무상 사업을 각각 따로 조사하여 사업명(project title)이 일치하는 사업을 찾아 연계 사례를 조사하였다.

인 5개의 사례를 제시한다.

〈표 4-19〉 해외 유·무상 연계 사례

공여 기관/ 공여국	수혜국	사업 내용	연도
독일	중국	중국의 직업교육훈련 기관 및 대학의 훈련 시설 건설 자금 유상 제공, 중국과 직업교육훈련 교류 및 장학금 무상 제공	2014
일본	인도네시아	산업인력 양성을 위한 직업교육훈련 학교 건설 유상 제공, 여성 노동자 훈련 및 코코넛 가공 기계 설비 무상 제공	2014
국제농업개발 기금(IFAD)	마다가스 카르	농업 생산성 향상 및 직업훈련 프로그램 유·무상 연계 사업	2012
아시아개발 은행(AsDF)	방글라데시	기술개발 및 고용투자 프로그램을 위한 통합 자금 유상 제공, 기술개발 및 교육 지원 프로그램을 위한 기술적 지원을 무상 제공	2014
국제개발 연합(IDA)	말리	Skills Development and Youth Employment Project	2014
	말라위	Skills Development Project	2014

자료: Creditor Reporting System(CRS), OECD Statistics.

(URL: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>, 접속날짜: 2016. 8. 10.).

독일 연방교육연구부(Federal Ministry of Research and Education, BMBF)와 Niedersachsen 주는 2014년 중국의 9개 대학에 직업교육훈련 실습을 위한 건물 및 장비 구입비와 장학금을 유상으로, 직업교육훈련 분야의 품질 관리 및 ISO 인증을 위한 경험을 중국 직업교육훈련 기관들에 무상으로 제공하였다. 또한 중국-독일 간의 인증 기관 및 기술 기관(technical institute)을 설립하여 목재 및 플라스틱 산업 분야 기술 및 서비스의 관리·도입을 위한 직업기술훈련 분야 경험을 무상으로 제공하였다.

일본의 국제협력기구(JICA)는 인도네시아의 산업인력 양성 및 인적 자원개발을 위하여 직업교육훈련 학교 건설 등을 통하여 지역기업의 사업 확대를 지원하는 유상 사업(사업명: Industrial Human Resource Development Project, 2014)¹¹⁾을 시행했으며, 일본외무성(MOFA)은 인도네시아 서부 자바(West Java) 지역의 여성 인력 강화 사업을 통하여 여성 훈련과 코코넛 가공을 위한 원료 및 기계를 무상으로 제공하였다(사업명: The Project for Empowerment of Women in South Cianjur, West Java).

국제농업개발기금(IFAD)은 2012년 마다가스카르에 농업생산성 향상을 위한 직업교육 프로그램 사업을 시행하였다(사업명: Vocational Training and Agricultural Productivity Improvement Programme, 2012).

또 아시아개발은행(AsDF)에서는 2014년 방글라데시에서 고용을 위한 숙련 투자 프로그램 사업을 유상으로 시행하였는데, 해당 유상 개발협력 투자 사업은 방글라데시 정부의 국가숙련개발정책(National Skills Development Policy, NSDP)과 연계하여 방글라데시의 직업교육훈련제도의 개혁을 지원하는 것이 목적이었다[사업명: Skills for Employment Investment Program(SEIP), 2014].¹²⁾ 해당 유상 개발협력 사업은 민간 부문이 참여한 민관협력(Public-private partnership, PPP) 형태로 지원되었으며, 노동시장의 수급 불일치 해소를 목표로 하였다. 또한 AsDF는 방글라데시의 교육 및 숙련 개발 지원을 위한 투자 사업을 무상으로 시행하였으며, AsDF의 해당 무상 개발협력 사업은 기술

11) 일본 사례에 대한 더 자세한 내용은 해당 ODA 사업 관련 사이트에서 확인할 수 있다. Industrial Human Resource Development Program in Indonesia(Jica, 2014) (URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/id/asia/southeast/vietnam_c01.html, 접속날짜: 2016. 8. 10.).

12) 해당 ODA 사업 관련 사이트: URL: <http://www.seip-fd.gov.bd/>(접속날짜: 2016. 8. 10.)

지원(Technical assistance, TA)을 통해 교육 및 숙련 개발을 수행함으로써 필요한 인력의 양성이 가능하도록 지원하였다(사업명: Supporting Education and Skills Development Investment Program).¹³⁾

국제개발연합(IDA)에서는 2014년 말리와 말라위에서 유·무상 사업을 연계하여 직업교육훈련분야 개발협력 사업을 시행하였다. IDA는 말리에서 숙련 개발 및 청년고용 프로젝트 사업(사업명: Skills Development and Youth Employment Project in Mali, 2014)을 통하여 유상 사업에 9.747백만 달러, 무상 사업에 7.263백만 달러를 제공하였다. IDA는 또 말라위에서 숙련 개발 프로젝트 사업(사업명: Skills Development Project in Malawi, 2014)을 통하여 유상 ODA 사업에 9.20백만 달러, 무상 ODA 사업에 0.98백만 달러를 제공하였다.

제3절 연계 사례를 통해 본 개선 방안

1. 유상원조 연계 방안¹⁴⁾

타 공여국의 경우 지역적으로 차관 상황이 어려운 최빈국에는 주로 무상원조를 제공하고, 분야 면으로 대규모 인프라 사업과 같은 경우는 금융협력을 통해 제공하고 있다. 즉, 타 공여국은 유·무상 원조를 집행 수단에 따라 구분한 것이 아니라 금융과 기술이라는 기능에 따라

13) 해당 ODA 사업 관련 사이트: URL: <http://www.adb.org/projects/46456-002/main>(접속날짜: 2016. 8. 10.)

14) 본 항은 유상 사업을 전담하여 수행하고 있는 한국수출입은행의 임소진 선임 연구원에게 집필 의뢰하였으며, 해당 부분을 발췌하여 제시하였다.

구분하여 필요에 따라 한 사업 내 유·무상 원조를 모두 집행할 수 있도록 하고 있다. 그러나 한국의 경우 유·무상 원조가 기능에 따른 구분이 아닌 집행 수단에 따라 기관까지도 분리되어 있어 한 사업 내 유·무상 원조가 모두 필요한 경우라 하더라도 한 가지 원조 형태로만 집행할 수밖에 없는 상황이다.

즉, 대규모 인프라 사업은 무상원조보다는 유상원조로 제공되는 반면, 인프라 사업 준공 이후 유지·보수를 위한 무상원조는 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 또한 유상원조 사업으로 병원 건물 건축을 지원하거나 설비 지원을 한 경우, 병원 시설의 지속적 관리를 위해 사후적으로 필요한 역량 개발과 같은 사업은 연계되어 이루어지기 어려운 실정이다. 따라서 독일과 같은 금융협력 기관과 기술협력 기관 간 연계 사례를 반영하여 EDCF의 유상원조와 KOICA의 기술협력을 연계하는 방안은 충분히 가능해 보인다.

실제로 1996년부터 2016년까지 총 18개국에서 36개 사업이 EDCF와 KOICA 간 연계 사업으로 지원된 바 있다. 이 중 6개 사업은 EDCF와 KOICA 외에도 타 부처가 동시에 참여한 다자 연계 사업으로 이루어졌다. EDCF와 KOICA 간 연계 사업은 크게 ① 마스터플랜·개발 조사(KOICA)+인프라 건설(EDCF), ② 인프라 건설(EDCF)+사업 운영 지원·사후 관리(KOICA), ③ 시범 사업(KOICA)+대규모 사업(EDCF), ④ 동일한 지역 내 종합 인프라 구축 사업(EDCF와 KOICA 공동)의 4개 형태로 분류할 수 있다. 현재 유·무상 연계 사업으로 인정되고 있는 36개 사업들 중 KOICA 사업의 경우는 협의 의사록(Record of Discussion, R/D) 체결이 완료된 시점에서부터, EDCF 사업의 경우는 정부 지원 방침 또는 차관 승인이 완료된 시점에서부터

연계된 것으로 보고되고 있다. 이러한 연계는 이미 기존 연구(윤미경·남영숙, 2010; 이련주, 2010)에서 제안된 집행 단계에서의 유·무상 원조 연계 형태를 반영한 결과라고 할 수 있다.

이미 유·무상 원조의 연계 사업이 진행되고 있음에도 불구하고 규모 면에서 연계가 매우 제한적으로 이루어지고 있는 이유는 유·무상 원조 연계를 원조의 기능적(금융협력·기술협력) 측면이 아니라 형태적 측면(유·무상 원조)에서 바라보고 있기 때문일 수 있다. 선진공여국의 원조 집행 형태에 익숙한 개도국 정부의 입장에서는 특히 유상원조가 포함된 원조 사업을 진행할 때 유·무상 원조가 모두 포함된 온전한 사업 모델을 기대하고, 수원국이 필요로 하는 개발 사업 목록도 금융협력과 기술협력으로 구분되어 있는 경우가 더 많을 수밖에 없는 상황이다.

이러한 현실에서 한국 정부가 유·무상 원조 형태가 동일 사업안에 포함된 금융협력과 이와 구별되는 기술협력의 모델을 제시하지 못하고, 여전히 유·무상 원조의 형태 안에서 사업을 구성하게 되다 보니 실제 수원국에서 효율적으로 진행될 수 있는 유·무상 연계 사업이 적을 수밖에 없다. 나아가 유·무상 원조가 기관 간 명확히 구분되어 집행되고 있기 때문에 금융협력에 가까운 EDCF와 기술협력의 성격이 강한 원조를 더 많이 시행하는 KOICA의 집행 방법이 상이한 상황에서 각각 타 기관에서 디자인한 사업을 하나로 사업화하여 연계하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

따라서 향후 한국 원조의 유·무상 연계를 강화하기 위해서는 지금까지의 형태적 구분 패러다임이 금융협력과 기술협력이라는 가능 차원의 패러다임으로 변화될 필요가 있다. 예를 들어 유·무상 원조 연계 사업의 유형을 구분할 때 앞에서 제시한 네 가지 모델보다는 유·무상

연계가 가능한 사업을 금융협력의 측면과 기술협력의 측면으로 구분하고, 금융협력에 가까운 사업은 유·무상 원조가 필요한 단계를 분석한 후 한 사업의 프로세스에서 유·무상 원조를 단계별로 집행하여 연계할 수 있다. 이러한 과정에서 유상원조가 지원되기 어려운 최빈국 대상 사업과 유상원조가 더 효과적으로 사용될 수 있는 중소득국 대상 사업의 구분도 요구된다.

유·무상 연계 분야를 「대외경제협력기금법」과 「한국국제협력단법」에서 제시된 경제 발전 분야로 제한하여 집중적으로 지원하는 방법도 고려할 수 있다. 즉, 한국의 유·무상 원조가 지원될 수 있는 분야가 각각의 법에 제한을 받고 있는 상황에서 두 법이 공통적으로 해당되는 개도국 사업 중 경제적 타당성(수익성)이 높은 사업을 선택·집중하여 유·무상 원조를 연계한다면 단위 사업의 효율성 및 효과성을 향상시킬 수 있을 것이다.

상대적으로 많은 제약 조건이 따르는 유상원조의 성격상 모든 무상원조 사업에 유상원조를 연계할 수는 없다. 또한 유상원조와의 연계는 금융 파트너십 성격에 가깝다는 것이 일반적인 무상원조와 유상원조가 연계되기 어려운 이유 중 하나이다. 현실적으로 무상원조보다 유상원조의 제약이 더 많기 때문에 유·무상 원조를 연계하기 위해서는 집행 차원에서 개도국의 책무성과 사업의 수익성이 충분히 고려된 사업에 유·무상 원조 연계, 즉 금융협력 형태의 집행을 선택·집중하면 더 많은 사업의 유·무상 연계가 가능하다는 것이다. 그러나 한편으로 무상원조는 수익성보다는 공공성을 우선시하는 경향이 강하기 때문에 유상원조 사업 중 상대적으로 공공성이 높은 사업에 한해 무상원조를 연계하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 또는 유상원조 사업에 무상원조를

연계함으로써 책무성과 수익성이 높은 사업에 공공성까지 높아지는 효과를 기대할 수도 있을 것이다. 현재까지 유·무상 연계 사업의 대부분이 사후적(ex-post) 연계 성격을 가지고 있으므로 앞으로는 사전적(ex-ante)이고 체계적인 접근이 필요하다.

2. 무상 원조 연계 방안¹⁵⁾

BEAR 사업과 무상원조를 연계하는 방안으로 크게 네 가지를 들 수 있다. 첫째, BEAR 사업을 담당하는 정부부처가 외교부에 공식적으로 사업을 요청하는 경우를 말한다. 둘째, 외교부의 민관협력 보조금 사업을 들 수 있는데, 이는 BEAR 사업을 담당하는 KRIVET에서 KOICA에 제안서를 제출하여 사업을 진행하는 경우를 말한다. 셋째, KOICA의 기업협력 사업(CSV)과의 연계를 들 수 있는데, 이는 KRIVET에서 BEAR 사업에 관심을 가진 기업과 연계하여 KOICA의 CSV 사업을 신청하는 경우를 말한다. 넷째, 무상원조이지만 외교부나 KOICA와 연계를 하지 않고 실시하는 방법으로 기획재정부가 무상원조를 실시하는 KSP 사업과의 연계를 들 수 있다.

1) 부처 제안 사업

부처 요청 사업은 우리 정부의 부처와 기관 간에 협업을 증진하고 원조 분절화를 완화하며, 또한 ODA의 효과성 제고를 위해 각 부처가 외교부에 제안한 ODA 사업 내용을 바탕으로 KOICA가 예산을 확보하여 추진하는 사업으로, 부처의 분야별 전문성과 외교부(KOICA)의

15) 본 항은 무상 사업을 전담 수행하고 있는 KOICA의 장현식 전 이사(현 인천국제개발협력센터장)에게 집필 의뢰하였으며, 해당 부분을 발췌하여 제시하였다.

현장 네트워크 및 ODA 사업 전문성을 접목하고자 실시된 사업을 말한다. 각 부처는 사업 제안 및 사업 추진 과정에 참여가 가능하며, 대상 사업으로는 ① 프로젝트, ② 개발컨설팅(DEEP), ③ 글로벌 연수 등을 들 수 있다.

프로젝트는 특정 시설 및 인프라 구축, 기자재 지원 등 물적 협력 수단(Hardware)과 정책 자문, 기술 전수, 연수생 초청 교육 등 인적 협력 수단(Software)을 결합하여 다년간 지원하는 것이다. 사례로 페루 전자무역 Single Window 관세 행정 현대화 사업(산업통상자원부), 몽골 출입국 관리 시스템 현대화 사업(법무부) 등을 들 수 있다.

개발컨설팅(DEEP)은 수원국의 경제·사회 발전을 위한 전략 및 제도 구축, 기초 조사, 종합 개발 계획 수립, 타당성 조사, 정책 자문 등 소프트웨어 중심의 기술 용역 제공 등을 하는 것이다. 사례로 방글라데시 전자정부 마스터플랜 수립 사업(행정자치부), 미얀마 양곤 남서부 지역 마스터플랜 수립 사업(국토교통부) 등이 있다.

글로벌 연수는 1개 과정에 다국가 수원국 국민을 초청하여 지식·기술을 전수하는 사업이며, 경제 개발 전략, 마약 범죄 퇴치 및 수사, 의약품 안전 등 분야를 대상으로 실시한다.

사업 절차로는 정부부처가 외교부에 ODA 사업을 제안하고, 수원국과의 협의(KOICA, 재외 공관 채널), 그리고 사업 기획 조사, 집행 및 모니터링 등에 참여하는 것이다. 프로젝트, 개발컨설팅(DEEP)의 경우 매년 7월경 ① 외교부에 사업 제안서 공문 제출 및 ② ODA 정보센터에 등록(부처 ID를 사용하여 개발협력 홈페이지에 등록)하고, 글로벌 연수의 경우 매년 7월 말까지 외교부에 사업 제안서 공문을 제출하면 된다. 글로벌 연수는 ODA 정보센터에 등록하지 않아도 무방하다.

〈표 4-20〉 부처 사업 제안 과정

-
- (1) (사업 제안) 부처는 외교부에 사업 제안서(사업 개요)를 공문 제출하고, ODA 정보 센터(www.oda.go.kr)에 등록(매년 7월경)
 - 외교부는 예비 검토 결과 적합 판정 시 수원국과 협의 등 절차 개시
 - 사업 제안서는 부처별로 롱리스트 사업* 포함 5개 이내로 제한
 - * 전년도에 적합 판정을 받고 수원국 요청서가 접수된 사업은 생략 가능
 - 사업 관련 자료 첨부 요망(현장 조사 보고서, MOU 사본 등)
 - (2) (PCP 접수) 수원국이 재외 공관 채널을 통해 PCP(Project Concept Paper)를 외교부에 제출(매년 9월 말까지)
 - 외교부·KOICA는 PCP 심사 후 추가 진행 여부 결정
 - (3) (사업 기획) 현지 조사 등 사업 기획(매년 10월~익년 2월)
 - (4) (선정 심사) 사업 선정 심사위원회(익년 3월) 및 무상원조 관계 기관 협의회(익년 5월)를 거쳐 최종 채택 여부 결정
 - 최종 반영 사업은 KOICA 사업 계획 및 예산 요구에 포함
 - (5) (예산 확보) 기획재정부 및 국회 예산 심의 등을 거쳐 확정(익년 12월)
 - (6) (최종 결과 안내 - 익년 12월)
-

BEAR 사업은 특성상 프로젝트/개발컨설팅(DEEP) 사업과 연계가 가능하다. 연계를 더욱 공고히 하기 위해서는 BEAR 사업을 담당하는 주무 부처가 먼저 외교부에 관련 프로젝트에 대한 사업 제안서를 공문으로 제출해야 한다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 수원국의 BEAR 사업 담당 부처가 동 사업의 중요성에 대해 수원국의 ODA 담당 부처를 설득하여 동 사업이 각 부처가 제출한 사업 중 최종적으로 최우선 순위에 들어가도록 해야 하기 때문이다. 우리 정부 입장에서도 수원국에서 최우선 순위로 요청되지 않으면 우리 정부의 후보 사업에 반영되지 않기 때문이다.¹⁶⁾

16) 현재 KOICA가 실시하고 있는 라오스 수파누봉 국립대학 역량 강화 사업은 EDCF 사업(2005-07)으로 실시한 대학 건립 사업(하드웨어) 후 동 대학 교수들의 교육 역량 강화를 위해 라오스 교육부에서 우리나라 교육부에 신청하였고, 우리 교육부에서 KOICA에 부처 제안 사업으로 신청되어 시작되었다. 동 사업은 우리의 유상원조와 무상원조가 결합한 가장 이상적

BEAR 사업은 부처가 제안하기에 가장 적절한 유형을 가진 사업이라 할 수 있는데, 그 이유로는 첫째, 동 사업이 우리 정부가 지향하는 개발협력 4대 구상 중 하나라는 점, 둘째, 우리 정부에서 지금까지 실시한 여러 분야의 프로젝트 중 가장 효과성이 검증된 분야가 바로 직업훈련 사업이라는 점, 셋째, 우리나라는 동 분야에서 가장 많은 전문가 풀을 보유한 국가라는 점을 들 수 있다.

2) 기업협력 사업(Creating Sharing Value, CSV)

CSV는 KOICA의 민관협력 사업의 일환으로 실시되고 있으며, ODA와 민간재원 간 유기적 협력을 통해 post-2015 시대의 지속 가능한 개발을 위한 포괄적 파트너십을 통해 우리 기업의 경영 노하우와 인프라를 개도국 개발협력 사업 목적에 접목하고, 개도국 주민의 비즈니스 모델 개발을 지원하여 개도국 빈곤 퇴치 및 경제·사회 발전을 도모하는 데 있다(KOICA, 2016a). 예를 들면 현대자동차와 현대건설, KOICA, 플랜코리아 등이 2016년 초 베트남에 자동차 정비 전문가 육성 및 취업 지원을 위해 설립한 직업기술학교인 ‘현대·KOICA 드림센터’를 들 수 있다. 드림센터는 현대자동차와 현대건설, KOICA, 플랜코리아 등이 함께 설립한 직업기술학교로, 현지 자동차 정비 전문가와 건설 분야 전문가를 육성하고 이들의 취업을 지원한다. 완공된 드림센터는 가나, 인도네시아, 캄보디아에 이어 현대자동차그룹의 네 번째 드림센터로, 현대자동차그룹이 지난 2013년 1월 가나의 1호 드림센터 완공을 시작으로 꾸준히 이어오고 있는 저개발국 지원 사업의 일환이다.

인 원조 연계 사업이라 평가되고 있다.

〈표 4-21〉 CSV 사업 절차

업무 절차	업무 내용	주체	시기
↓			
사업 내용 사전 협의	← 제안 기관의 사업 내용 사전 협의	KOICA /파트너 기관	연중
↓			
사업 콘셉트페이퍼 제출	← 사업 콘셉트페이퍼 제출	파트너 기관	연중
↓			
사업성 평가 실시 (1차 심사)	← 접수된 콘셉트페이퍼에 대한 사업성 평가 실시	KOICA	콘셉트페이퍼 제출 후 1달 이내
↓			
사업 공동 기획 및 사업 제안서 작성	← 사업성 평가 결과에 따라 KOICA와 사업 공동 기획 착수 및 사업 제안서 작성 ※ 공동 워크숍, 사전 조사 실시(필요시) 등	KOICA	평가 결과 통보 후 60일 이내
↓			
사업 제안서 심사 및 사업 선정 (2차 심사)	← 사업 선정 심사위원회 개최 및 사업 선정 ※ KOICA 민관협력 사업 시행 세부 지침 및 기술 평가 기준에 따라 사업 선정 심사위원회 구성	KOICA/파트너 기관	매 분기별 심사 (2,5,8,11월)
↓			
사업 실행 계획서 수립	← 선정 사업 실행 계획 작성 협의 실시 및 실행 계획서 제출	KOICA/파트너 기관	심사 결과 통보 후 30일 이내
↓			
사업 약정 체결	← 양자·다자 약정 체결	KOICA/파트너 기관	당해 연도 내
↓			
사업 착수 및 이행	← <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 사업 시행 파트너 선정(해당 시) <input type="checkbox"/> 사업 착수 <input type="checkbox"/> 매칭 사업비(1·2차) 송금 <input type="checkbox"/> 사업 모니터링 <input type="checkbox"/> 사업 계획 변경 및 예산 전용 필요시 검토 후 조치 <input type="checkbox"/> 중간·종료 사업 현황 보고 및 회계 정산 보고 	KOICA/파트너 기관	사업 기간 내
↓			
사업 평가 실시	← 사업 중간·종료 평가 실시 ※ 필요시 외부 전문가 참여	KOICA/파트너 기관	사업 중간·종료 시점

자료: 한국국제협력단(2016a: 11), 2017년도 기업협력 사업 안내서.

동 사업은 수시 발굴 민관협력 사업을 말하며, KOICA는 기업으로부터 사업 추진 목적 및 전략에 부합하는 사업에 대해 우수 아이디어 및 사업 아이템을 상시 접수하는 등 KOICA와 민간이 공동으로 사업을 기획 형성하여 추진하고 있다. 민간 파트너는 연중 상시 KOICA에 사업 아이디어를 제안할 수 있고, KOICA도 적절한 기관에 파트너십 구축 및 공동 사업을 제안할 수 있다. 민간 파트너가 제시하거나 KOICA가 제시한 적격 사업에 대해 양 기관이 문제 해결 및 접근 방식을 공동으로 기획하며, 이에 따른 상호 책무성과 호혜 원칙을 적용한다.

CSV는 민간기업으로 하여금 적극적으로 ODA 사업에 참여하도록 유도하고, 이를 통해 기업의 CSR도 심화시키면서 한편으로 기업의 이미지를 제고하는 사업이라 할 수 있다. BEAR 사업은 위에 언급한 현대자동차그룹이 실시하는 드림센터 사업과 일맥상통하기 때문에 BEAR 사업을 담당하는 기관에서 민간기업에게 사업에 참여하도록 업무 협조가 선행되어야 한다. 이와 같은 협조가 이루어지면 다음 단계로 KOICA 측에 사업 제안서를 작성하여 제출하는 과정이 필요하다.

3) 민관협력 사업(PPP)

무상원조와의 연계를 위한 세 번째 방안으로는 민관협력 사업(Public Private Partnership, PPP)을 들 수 있다.

〈표 4-22〉 민관협력 보조금 사업 절차

업무 절차	업무 내용	주체	시기
사업 발굴	파트너 기관의 제안 사업에 대한 컨설팅 실시 - 공모 시기에는 제안서 관련 협의 불가	KOICA 본부/사무소	연중
차기년도 사업 공모 실시	연간 공모 계획 공지(사업 설명회) 및 파트너 기 관 제안서 접수	KOICA 본부	상반기 (n-1)
사업 심사	· 서면: 접수된 제안서에 대한 서면 심사 실시 · 면접: 사업심사위원회 개최 - KOICA 50% 및 외부 심사위원 50%	KOICA 본부/사무소	하반기 (n-1)
후보 사업 선정	가용 예산 범위 내 후보 사업 선정	KOICA 본부	하반기 (n-1)
실행 계획 수립 협의/ 사업 실행 계획서 (최종본) 접수	선정 사업 실행 계획(성과 관리 방안, 예산 등) 협 의 미팅 실시 및 사업 실행 계획서(최종본) 접수	KOICA 본부	하반기 (n-1)
사업 계획 심의·의결	보조금심사위원회 의결 후, 사업 선정 최종 결과 를 해당 파트너 기관에 통지	외교부	하반기 말 (n-1)
약정 체결	KOICA-파트너 기관 간 약정 체결	KOICA 본부	2월 1일 이내
1차 KOICA 분담금 지급	약정 체결 이후 KOICA 지정일 이내 1차 KOICA 분담금(당해 연도 총 분담금 70%) 지급	KOICA 본부	1~2월 중*
사업 착수	사업 실행 계획서에 따라 약정 체결일로부터 최 소 2개월 이내에 사업에 착수하여야 하며, 사업 미착수시 1차 KOICA 분담금 환수 처리	KOICA 사무소	약정 후 2개월 이내
반기별 사업 추진 현황서 제출	약정서상 지정된 일자까지 반기별 사업 추진 현 황서(경비 집행 포함) 제출 및 업로드(KOPIS)	파트너 기관	연중
n차 KOICA 분담금 지급	사무소 반기별 사업 추진 현황서 검토 완료 후 n 차 KOICA 분담금 지급 (3개년 사업 기준: 1차, 3차, 5차 당해 연도 총분 담금 70%, 2차, 4차, 6차 당해 연도 총분담금 30%)	KOICA 본부	연중
사업 약정 이행 결과서 제출	사업 종료 후 45일 이내 제출	파트너 기관	사업 종료 후 1분기 중
사업 평가(중간/종료)	중간/종료 평가 실시	KOICA 사무소/본부	연중

주: KOICA 분담금은 외교부 보조금이 KOICA에 교부된 이후 파트너 기관에 지급 가능함
(매년 1월 중순 이후).

자료: 한국국제협력단(2016a: 39), 2017년 민관협력 보조금 사업 안내서.

PPP 사업은 비영리 시민사회단체(CSO) 및 대학 또는 연구 기관과의 파트너십을 통해 파트너 기관의 전문 역량과 경험을 활용하여 개도국 지역주민의 인간기본생활육구(BHN) 충족과 지역사회의 자립적 발전, 개도국 고등교육 역량 강화 등에 기여하는 사업을 의미한다(KOICA, 2016a).

동 사업은 2017년부터 기존의 KOICA의 예산에서 외무부의 민관협력 보조금 사업으로 성격이 변경되었기 때문에 절차도 예전과 많이 달라졌다. 그리고 공모 참여 희망 기관의 부담을 줄이기 위해 제안서 제출 시 서면 심사를 위한 필수 서류를 우선 접수하고, 면접 심사 대상 사업 확정 후 추가로 제출 서류를 접수하여 면접을 진행하는 것으로 변경되었다.

민간협력 사업 실시 시 고려 사항을 살펴보면 첫째, 사업 목적과 협력 대상국 개발 목표와의 연계성이 높은 사업, 둘째, 우리 정부 정책과의 연계성이 높은 사업, 셋째, 정부-민간 파트너십 구축을 통한 민관협력 사업 추진 시 국제개발 협력 성과 및 효과성을 제고할 수 있는 사업, 넷째, 명확하고 효율적인 사업 수행 체계를 갖춘 사업을 들 수 있다. 동 기준을 볼 때 BEAR 사업은 우리 정부 정책, 특히 개발협력 구상과의 연계성이 매우 높은 사업이라 할 수 있다. 또한 민간협력 사업의 5개 주제 중에서 BEAR 사업은 성격상 고등교육과 직접적으로 관련되어 있다고 볼 수 있다. 이 때문에 다음과 같은 사업 내용과 성과 목표 및 측정 지표를 가지고 있다.

〈표 4-23〉 민간협력 사업 고등교육 사업 내용 및 성과 측정 지표

주제별 세부 프로그램	사업 내용	주요 성과 목표 / 측정 지표	지원 대상
고등교육/역량 강화 및 고급 인재 양성	고등교육에의 평등한 접근법 보장 및 개도국 사회 변화를 주도하는 고급 인재 양성 촉진	1) 개도국 경제·사회 발전에 기여할 수 있는 고급 인재 육성 2) 개도국 고등교육 역량 강화를 통한 양질의 교육 제공 및 학습 환경 개선	대학(전문대) 및 연구 기관 또한 대학 및 연구 기관이 대표 파트너인 컨소시엄

4) KSP(Knowledge Sharing Program)와의 연계

기획재정부가 주관하는 KSP는 한국의 발전 경험과 지식을 바탕으로 협력 대상국의 수요와 여건을 고려한 맞춤형 정책 연구, 정책 자문, 역량 배양 지원 사업이며, 대상국의 경제·사회 발전에 기여하고자 하는 협력 사업으로 정책 자문 사업, 모듈화 사업, 국제기구 공동 컨설팅 사업, 시스템 컨설팅 사업의 형태로 추진된다.

KSP가 실시하는 협력 사업 4개 형태 중 BEAR 사업과 연계가 가능한 사업으로 모듈화 사업을 들 수 있다. 모듈화 사업은 한국의 경제·사회 발전에 기여한 주요 정책 과제를 대상으로 체계화된 콘텐츠를 구축하고, 이를 바탕으로 맞춤형 종합 컨설팅 차원의 효과적인 지식 공유를 목적으로 추진되는 사업이다. KDI 국제정책대학원이 모듈화 사업의 전반에 따른 관리·지원을 담당하고 있다.

모듈화 사업의 절차는 다음과 같다. 첫째, 관계부처에서 실시하는 수요 조사를 통해 개도국의 정책 경험 공유를 위한 수요를 파악한다. 둘째, 수요 조사에서 파악된 해당 연도 모듈화 주제의 적정성 검토 및 연구를 수행할 분야별 전문가를 선정한다. 셋째, 과제별 연구진에 의해

해당 과제에 대한 연구 및 집필을 수행한다. 넷째, 사업의 최종 결과물로서 영문 보고서를 발간한다.

KSP의 모듈화 사업은 경제일반, 행정, ICT, 농·어업, 보건의료, 산업에너지, 인적자원, 국토건설, 환경 등 8개 분야에서 진행되고 있으며, BEAR 사업과 연계를 할 수 있는 분야는 인적자원 분야의 기술인력 양성을 위한 직업훈련제도라 할 수 있다. 이를 위해 KRIVET에서 동 사업에 대한 1차 사업 결과를 중심으로 KSP를 담당하는 KDI 국제정책대학원 측에 설명하고, 이를 모듈화하는 방안으로 접근할 수 있다.

5) 멀티바이 사업과의 연계

일반적으로 유네스코와 같은 국제기구에 한국 정부에서 제공한 신탁 기금을 활용하여 연계할 경우 가장 적절한 방안은 멀티바이(multi-bi) 사업으로 진행하는 것이다.

멀티바이는 공여국이 국제기구에 재원 용처(목적, 분야, 지역, 국가 등)를 지정(earmark)하여 기여하는 재원으로, 통상 멀티바이(multi-bi) 사업으로 지칭하며 OECD/DAC 통계상 양자원조로 계상되고 있다. 멀티바이 유형은 크게 프로그램 및 기금형과 프로젝트형으로 분류되고 있다. 프로그램 및 기금형 멀티바이는 국제기구가 특정 분야·주제·지역 등에 초점을 두어 기금을 조성하고 관리하는 프로그램 또는 이니셔티브 등 추진 지원을 목적으로 한 재정 기여 방식을 의미한다. 프로젝트형은 국제기구와 협력하여 특정 분야·주제·지역 대상 개별 프로젝트를 수행하는 것으로, 국제기구에 대한 재정 기여 외 초청/현지 연수, 전문가 파견, 물자 지원 등의 현물 지원 및 기술협력 등을 분담하여 기여하는 방식을 의미한다.

기본적으로 한국의 멀티바이 사업의 경우 관련 국제기구는 우리 대사관이나 KOICA 및 EDCF 사무소에 사업을 접수시키고, 본부에서 동 사업을 검토하는 절차를 가진다. BEAR 사업의 경우 유네스코 본부에서 프랑스 주재 아국 대사관을 통해 멀티바이 사업을 신청하면 된다. 동 신청서가 한국 외무부에 접수되면 외무부(무상)와 기획재정부(유상)의 동 사업에 대한 심층 검토 후 사업 실시 여부가 결정된다.

기본적으로 우리 정부의 멀티바이 사업의 경우 몇 가지 고려 사항이 있다. 첫째, 사업 발굴 및 협의 시 원조 효과성 제고 측면을 고려하고, 둘째, 프로그램 및 기금형 사업은 우수 기구 및 프로그램을 선정하여 의미 있는 수준의 기여를 추진하며, 셋째, 프로젝트형 사업은 다년간 기여를 통해 가시적 성과 달성이 가능하도록 협력을 추진하는 것이다 (KOICA, 2014).

BEAR 사업은 제안서의 완성도가 높고 성과 관리 구조가 공고하며, 사업의 모니터링 및 평가 체계가 명확하고 성과 측정을 위한 기초선 및 종료선 조사 계획이 구체적인 사업이다. 뿐만 아니라 한국의 개발 경험 공유가 가능한 사업이기 때문에 기존 사업의 후속 및(또는) 연계 사업의 경우 평가 결과가 우수한 사업이라 할 수 있다. 그렇기 때문에 UNESCO 본부에서 우리 대사관(주프랑스)을 통해 우리 정부에 공식으로 제안할 경우 연계 가능성이 높다고 할 수 있다.

〈표 4-24〉 BEAR 사업과의 연계 방안(종합)

연계 사업	관련 부처 및 기관	연계 형태	분야	절차
무상	외교부 KOICA	부처 제안 사업	프로젝트/DEEP 사업	ODA 정보센터 ¹⁷⁾ 를 통해 제안서 제출
무상	외교부 KOICA	기업협력 사업(CSV)	민간 파트너와의 사전 협의 필수	KOPIS ¹⁸⁾ 를 통해 제안서 제출
무상	외교부 KOICA	민관협력 사업(PPP)	고등교육 분야	KOPIS를 통해 제안서 제출
무상	기획재정부 KDI	KSP	8개 모듈화 사업 중 인적자원 분야의 기술 인력 양성을 위한 직업훈련제도	1차 BEAR 프로젝트 평가서를 KDI 국제정책대학원에 제출하여 모듈화 사업으로 연계
유상	기획재정부 수출입은행	EDCF	직훈 분야	-컨설턴트 고용이나 시공사 선정 시 연계 -EDCF에서 1차 사업 후 KOICA에서 후속 사업을 진행할 경우 연계
다자간	UNESCO 외교부 KOICA	멀티바이 사업	직훈 분야	UNESCO 본부에서 우리 대사관(주프랑스)을 통해 외무부에 제안서 제출

제4절 소결

본 장에서는 유·무상 개발협력 사업의 추진 체계 및 연계 현황을 살펴보았다. 유상 개발협력 추진 체계 및 연계 현황에서는 타 국가들과 달리 유상과 무상이라는 원조 형태에 따라 전담 기관이 분리되어

17) ODA 정보센터: www.oda.go.kr

18) KOPIS: <http://global.koica.go.kr>

운영되고 있으며, 유상의 경우 대규모 인프라 투자 등에 유리하여 수원국에서는 원조 자금의 규모 확대가 가능하다. 반면 무상의 경우 반환의 의무가 없어 유상원조에 대한 상환 여력이 낮은 국가들이 선호하는 특징이 있다.

우리나라를 제외한 대부분의 유상원조 제공 국가들은 유·무상 지원으로 구분하기보다는 금융협력과 기술협력으로 구분하여 개발협력 분야 사업을 운영하고 있다.

앞에서 설명하였듯이 유·무상 연계 사업은 크게 기획 조사 사업과 인프라 투자 사업의 연계, 인프라와 사업 운영 및 사후 관리와의 연계, 파일럿 사업 수행과 대규모 본사업, 종합 혹은 공동 인프라 구축 사업 등의 형태로 운영할 수 있다. 현재 유상의 인프라 건설과 무상의 사업 운영 및 사후 관리 모형이 도입되어 추진되고 있다.

〈표 4-25〉 유·무상 연계 지원 모델

유형	연계 모델 설명	연계 내용
모델 1	(무상) 마스터플랜 개발 조사	무상원조로 마스터플랜 수립 및 개별 사업의 F/S를 수행하고, 유상원조로 핵심 인프라 시설 건설
	(유상) 인프라 건설	
모델 2	(유상) 인프라 건설	유상원조로 인프라를 건설하고 무상원조로 연수생 초청, 전문가 파견, 봉사단 등 기술 및 기자재 지원
	(무상) 사업 운영 지원 사후 관리	
모델 3	(무상) 시범 사업	무상원조로 특정 분야 소규모 시범 사업을 실시하고, 수원국 요청 및 필요시 유상원조로 대규모 사업 지원
	(유상) 대규모 사업	
모델 4	동일한 지역 내 종합 인프라 구축	유상의 경제 인프라, 무상의 사회 인프라 등 동일 지역에 유·무상 공동으로 인프라 구축

자료: 국무조정실·기재부·외교부(2015: 51), 2015년 하반기 ODA 합동 워크숍 자료집.

유상과 무상 지원의 특성이 명확하므로 인프라 등 하드웨어는 유상 사업으로, 컨설팅 및 자문을 포함한 세부 사업 내용 운영 등 소프트웨어 부분은 무상 사업으로 추진할 필요가 있다. 따라서 현재 진행되고 있는 BEAR 2차 사업의 경우, 교육 및 노동시장 정보 시스템 구축 등은 유상 사업과 연계하고, 또 노동시장 분석을 통한 교육과정 개발과 교사 연수 등은 무상 사업과 연계하여 추진을 검토할 수 있다.

사업 추진 대상과 관련해서도 정부 기관은 물론 현지 진출 기업, 현지 설립·운영되고 있는 교육훈련 기관과 연계하여 추진한다면 효과성 제고에 크게 기여할 수 있을 것이다.

제5장

BEAR 사업 연계 방안

제1절 BEAR 사업 연계 추진 전략

제2절 BEAR 사업 국가별 연계 시나리오

제5장 | BEAR 사업 연계 방안

제1절 BEAR 사업 연계 추진 전략

1. BEAR 사업 추진 기본 방향

국내 유·무상 원조 연계 논의는 원조 분산화, 파편화 해소를 위한 통합성 강화와 전문성 조화 등을 포함한 개발협력 추진 체계 개선 등을 중심으로 이루어지고 있다. 국제개발협력위원회를 중심으로 한 현행 운영 체계는 형식적 측면에서 합리적일 수 있으나, 실제 운영 측면에서는 비효율적 요소도 내포하고 있다. 즉, 유상을 담당하고 있는 기획재정부, 한국수출입은행의 경우, 현재 유·무상 분리 사업 운영 체계가 비교우위를 가질 수 있는 효율적인 방안이라는 입장인 반면, 무상을 담당하고 있는 외교부, KOICA의 경우, 주로 개도국 인프라 개발 사업의 재원으로 활용되는 EDCF 자금(유상 재원)은 무상 사업과 병행하여 추진되어야 한다는 입장이다.

유·무상 사업 간의 경계가 모호해지고 경쟁 관계로 발전하는 경우도 있으며, 유상의 KSP 사업은 무상의 DEEP(Development Experience

Exchange Partnership, 개발컨설팅, KOICA가 수행하는 기술협력, 개발 조사 중심의 국별 협력 사업으로 수원국의 역량 개발을 지원) 프로그램과 거의 유사하다. 중장기적으로 유·무상 개발협력이 통합, 일원화 된 체계로 운영되어야 원조 효과성 증대와 목표 달성의 효율화를 가져올 수 있다.

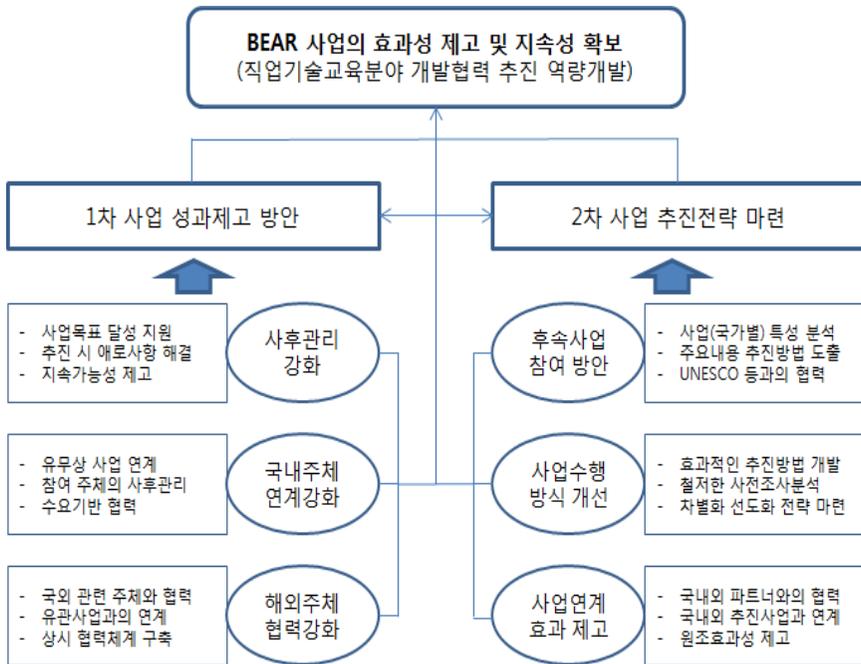
BEAR 유·무상 연계 방안은 궁극적으로 BEAR 사업의 효과성 제고와 지속성 확보에 초점을 두고 직업기술교육 분야 개발협력 추진 역량 개발을 중심으로 추진되어야 한다. 이를 위해 현 단계에서의 BEAR 사업 추진 방안은 1차 사업 성과 제고와 2차 사업 추진 방안 마련을 중심으로 진행될 필요가 있다.

먼저 BEAR 1차 사업 성과 제고를 위해서는 첫째, 올해 종료가 예정된 1차 사업의 사후 관리 강화이다. 세부 추진 방안으로 당초 사업 계획 및 목표 달성 지원, 추진 시 애로 사항 해결, 향후 지속 가능하도록 다양한 지원 방안 마련이 필요하다. 둘째, 국내 주체 간의 연계 강화이다. 이를 위해 이미 종료되었거나 현재 진행되고 있는 사업 및 향후 계획된 사업들과의 유기적인 연계 방안 마련, 참여 주체들의 지속적인 사업 유지 관리 지원, 자립 가능성 확대를 위한 협력 등이 필요하다. 셋째, 해외 BEAR 사업 주체들과의 협력 강화이다. 이를 위해 국내 개발협력 부처, 기관 및 해외 국제기구, 선진공여국 등과의 협력 방안 마련이 필요하다. 또 이들 기관들의 사업 구상, 계획들과의 매칭도 필요하다. 이러한 과정을 통해 정기, 상시 협력 체계를 구축해야 한다.

다음으로 BEAR 2차 사업 추진 전략 수립과 관련하여 첫째, 후속 사업 참여 방안 마련이 필요하다. 사업 대상 국가별 특성 분석과 사업 내용별 추진 방안을 도출해야 하고, 사업의 핵심 주체인 UNESCO 본

부 및 참여 대상국들과의 협력 방안 마련도 필요하다. 둘째, 사업 수행 방식 개선이 필요하다. 1차 사업의 경험과 노하우를 바탕으로 효과적인 추진 방법을 개발하고, 철저한 사전 조사 분석을 통해 타 유사 사업들과 차별화하고 선도적으로 추진할 수 있는 전략을 마련해야 한다. 셋째, 국내외 파트너들 및 추진 예정 사업들과의 연계를 통해 원조 효과성을 제공할 수 있어야 한다.

[그림 5-1] 현 단계 BEAR 사업 추진 방안 검토



결론적으로 BEAR 사업의 연계 강화 및 활성화를 위해서는 아프리카 지역의 TVET 역량 강화라는 비전을 중심으로 BEAR 사업 성과의

지속 강화 확산을 목표로 향후 사업을 추진해야 한다.

이를 실현하기 위한 연계 전략으로 첫째, 2장에서 제시했던 순차적 연계와 구조적(동시적) 연계를 통한 핵심 사업 추진의 일관성 유지와 연관 사업의 시의적절한 조합으로 시너지 효과를 거둘 수 있도록 사업 수행 체계를 구축해야 한다. 둘째, 동종 간 연계와 이종 간 연계의 융·복합 추진으로 BEAR 사업의 영향력과 효과성을 극대화해야 한다. 특히 교육 및 TVET 분야는 고용노동, 복지, 산업 등 연관 사회 정책 분야와 밀접한 관계를 맺고 있으므로 다양한 개발협력 사업 분야와의 연계가 매우 필요하다. 셋째, 국내 및 국제 간 연계이다. 현재 BEAR 사업은 국내 및 국제사회에서 타 사업과의 연계가 활성화되어 있지 않다. 따라서 사업의 성과 제고와 지속성 강화를 위해서는 국내 관련 주체들뿐만 아니라 국제사회의 다양한 개발협력 주체들과도 협력 네트워크 구축과 운영이 필요하다.

2. BEAR 사업 세부 추진 방안

1) 직업교육훈련 전체 요소를 고려한 사업 연계

BEAR는 노동시장 분석을 통한 교육과정 개발에 초점을 두고 사업을 진행하여 목적을 충분히 달성한 것으로 보이나, 전체 직업교육훈련 요소 중 일부에 해당된다고 볼 수 있다. 분야 목적성은 충분히 달성하였지만 성공적인 직업교육훈련 시스템 구축을 통한 지속 가능성을 담보하기 위해서는 다양한 직업교육훈련 요소들과의 유기적인 연계가 필요하다.

〈표 5-1〉 직업훈련 분야 ODA 콘텐츠 분류 및 내용

분류	내용
직업훈련 제도·정책	- 직업훈련 제도·정책 - 직업훈련 재정
직업훈련 관리·서비스 전달	- 직업훈련 교사 양성 및 역량 강화 - 직무능력표준 - 교육과정 개발 - 직업훈련 기관 평가 인정 - 진로지도
직업훈련 시스템 지원	- 직업훈련 시설 - 노동시장 정보 시스템 구축 - 산학협력

자료: 김철희 외(2012: 28), 직업훈련 ODA 통합 추진 전략 연구, KOICA.

2) 진행 중인 1차 사업의 효과적 추진

현재 BEAR 1차 사업은 Result 1(노동시장 분석에 기초한 교육과정 개발)만 전체 대상 국가에서 완료되었을 뿐 나머지 Result 2(교사 연수), Result 3(EMIS, 교육정보 인프라 구축) 사업은 현재 시작되고 있거나 아직 준비 중인 국가들도 있다. 따라서 사업 기간 연장 및 사후 관리 사업 등과 연계하여 잔여 사업들이 효율적으로 수행될 수 있도록 진행할 필요가 있다. 아울러 2차 사업 수행 시 사업 내용 전반을 고려한 사업 일정 설계와 추진이 필요함을 보여준다.

3) 성과에 초점을 둔 사업 운영

유네스코 본부에서는 BEAR 1차 사업 성과를 정량적 측면에서 총 744명의 훈련 교사가 교육 혜택을 받았으며, 5개국에서 총 12개의 새로운 교육과정이 개발되었고, 2,200여 명의 훈련생들이 중등직업교육을 이수했으며 새로운 훈련 과정에 참여했다고 평가하고 있다. 정성적

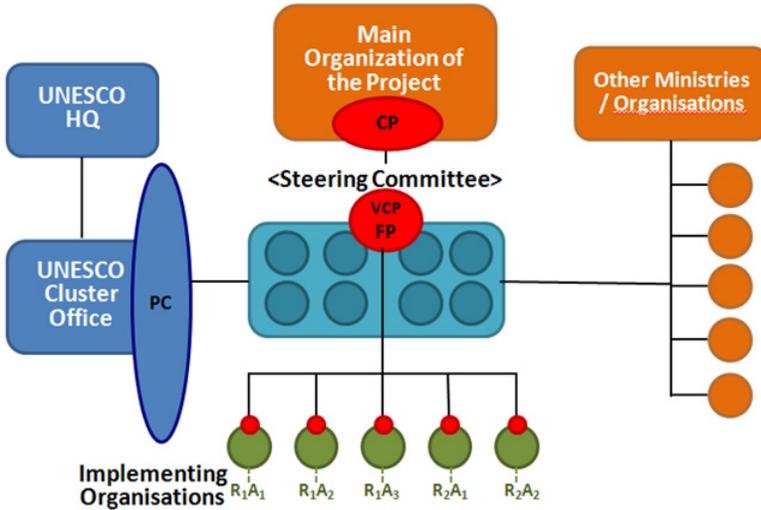
측면에서는 개인과 산업계의 수요에 대해 직업기술교육의 적절하게 대응하였으며, 유의미한 진전을 이루었다고 평가하고 있다(Chakroun, 2016).

중간 평가 결과에서도 학교-산업 간 협력, 참여 주체들 간의 생산적 네트워크, 데이컴(Develop a Curriculum, DACUM)법을 활용한 교육과정 개발 등 방법론적 접근 등을 성과로 제시하고 있다(UNESCO, 2014).

그러나 이러한 성과를 체계적으로 분석, 도출하기 위한 방법론적인 개선이 필요하다. 즉, 단순한 수료 및 수혜 인원 수 제시와 더불어 보다 객관적인 논리와 모형을 적용하여 과학적인 분석을 적용하면 더욱 유용한 결과를 얻을 수 있을 것이다.

아울러 현행 사업 수행 체계에서 나타나는 문제점과 애로 사항 해결을 위해 각 주체 및 주체들 간의 유기적인 전달 체계 구축이 필요하다. 즉, 유네스코 본부, 클러스터 사무소, 프로젝트 주 책임자, 운영위원회, 실행 기관 등 주체, 관련 부처 및 조직 등과의 체계적이고, 효율적인 연계가 필요하다.

[그림 5-2] BEAR 사업 실행 과정 및 참여 주체의 역할 구도



주: FP(Focal Point), PC(Project Coordinator).

자료: Chakroun, B.(2016), BEAR Project Overview, UNESCO.

4) 사업의 기획·형성 단계에서부터 주도적 참여

BEAR 사업은 우리 정부가 국제기구(UNESCO)에 신탁기금(Funds in Trust)으로 공여하는 것으로 이를 재원으로 사업을 수행하는 주체는 국제기구이다. 따라서 국제기구의 사업 수행 목적, 내용, 방식 등에 대한 철저한 분석이 필요하며, 이러한 자료를 기초로 후속 사업에 대한 참여를 검토해야 한다. 특히 1차 사업에 참여하여 주도적으로 수행한 경험이 있는 우리나라의 경우, 1차 사업 수행의 경험과 성과를 토대로 2차 사업을 효과적, 효율적으로 수행할 수 있는 위치에 있다.

우리나라의 개발협력 유관 사업의 기획, 형성 단계에서부터 BEAR 사업과 연계될 수 있도록 사업 계획을 수립하고 추진할 필요가 있다.

유네스코 본부에서는 현재 BEAR 2차 사업을 위한 기초 연구(Desk study)를 진행하고 있고, 2017년 초 사업 타당성 조사(F/S)를 실시할 예정이다. 기초 연구 단계에서부터 관련 정보 및 자료의 제공과 공유 등 실질적인 상호 협력 구도를 구축할 필요가 있으며, 타당성 조사 시 국내 전문가 그룹이 각국별 조사 출장에 참여하여 지원 및 협력 분야 도출과 사업 방식 설계에 주도적으로 의견을 반영할 필요가 있다(부록 3, 유네스코 BEAR 사업 담당자 면담 자료 참조).

5) 사업 평가 방법의 개선

유네스코에서 실시한 중간 평가 방법은 기초 연구, 현장 방문, 기관 방문, 주요 이해관계자 인터뷰 등으로 구성되어 있어 정성적인 측면에서 강하다. 사업의 효율적인 운영과 실시 순 효과를 체계적으로 도출하기 위해서는 보다 계량화된 분석 방법의 도입이 필요하다.

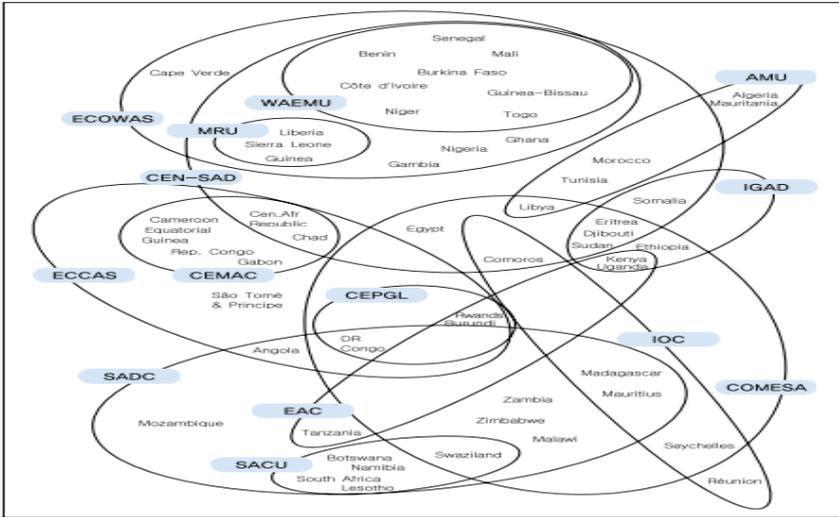
BEAR 2차 사업 또한 5년이라는 장기간 동안 사업이 추진되므로 단기 성과와 더불어 직업교육훈련 분야의 중장기 개발협력 성과를 파악할 수 있도록 방법론 차원에서도 과학적인 설계가 필요하다. 비교 및 처리 집단 구성을 통한 실험 연구 방법론 등을 활용하여 미시 성과 분석과 교육과 노동시장 이동 등을 연계하여 분석한다면 다양한 성과를 얻을 수 있을 것이다.

6) 아프리카 지역 국가 간 협력 관계를 고려한 사업 연계 추진

2차 사업 대상 국가들의 지역기구 가입 및 활동 여부를 통해 양자협력뿐만 아니라 다자협력, 삼각협력 등도 추진해 볼 수 있다. 즉 케냐, 우간다, 탄자니아는 EAC에 가입되어 있고 에티오피아, 케냐, 우간다는

IGAD 등 지역기구에 가입하여 교류하고 있다.

[그림 5-3] 아프리카 지역 국가연합 구도



자료: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008[KOICA 개발정책포커스 제 5호(OECD/DAC 회원국의 대아프리카 지원 전략과 시사점)에서 재인용.

7) 사업 추진 협의체 구성 운영

유·무상 원조의 전략적 추진을 위한 협의체 구성뿐 아니라 정례화와 관련한 대응이 필요하다. 이를 위해 유·무상 연계, 전략적 분업, 통합 전략 협의, 현지 협의체 등의 참여 및 활용을 통한 효율적인 사업 수행 방안 마련이 필요하다. 또한 기존 사업(국내 유·무상 및 해외 국제기구, 선진공여국) 분석 및 연계 가능성을 모색할 필요가 있다. 아울러 신규 혹은 계획 사업과의 협력 가능성도 함께 검토해야 한다.

8) 산업계 및 노동시장 연계형 사업 추진

직업교육훈련의 궁극적인 목표는 양질의 인력 양성과 이들 수료 인력들의 노동시장으로의 원활한 진입이다. 즉, 산업수요에 부응하는 인력을 교육훈련을 통하여 양성하고, 그 인력들이 산업 현장에서 생산 활동 및 생산성 향상을 통하여 개인의 역량 강화는 물론 국가와 사회의 발전에 기여하는 것이다. 따라서 산업수요 관련 정보 수집, 가공, 분석을 통하여 필요한 인력을 양성하고, 숙련 수요에 부응하는 교육과정 및 교재 등 프로그램을 개발해야 한다.

개발협력 분야에서 국내 및 국외 연계는 물론 각 사업 간, 참여 전문가 등 수행 주체 간 협력은 원조 효과성 제고를 위해서도 매우 중요하고 필요한 부분이다.

BEAR 사업은 1차 사업에 이어 2차 사업 추진이 현재 진행되고 있다. 1차 사업의 지속 발전 가능성 제고를 지원하고, 1차 사업의 운영 결과를 체계적으로 분석하여 2차 사업 추진 시 사업 내용, 추진 방식 등에서 개선된 효율적인 사업 수행을 통해 성과를 제고할 수 있도록 해야 한다.

더구나 1차 사업에 참여하여 BEAR 사업에 대한 경험과 지식을 보유하고 있는 한국 정부와 KRIVET은 2차 사업을 보다 효율적으로 진행할 수 있도록 체계적으로 준비할 필요가 있다.

제2절 BEAR 사업 국가별 연계 시나리오

본 절에서는 BEAR 2차 사업 대상 국가별로 연계 시나리오를 제시한다. 즉, 2차 사업 수행 시 고려 가능한 연계 시나리오를 검토해 보고자 한다.

올해 다자협력 분야 중 UN 및 기타 국제기구 분야를 보면, 총 15개 부처가 60여 개 기구에 약 1,489억 원을 기여할 예정이다(관계부처 합동, 2015). 국제금융기구 및 주요 UN 기구 대상, 중점협력 대상 기구 및 중점협력 분야를 선정하여 추진하고, 양자협력 사업 시행이 어려운 지역과 분야 혹은 다자 기구가 전문성을 가지는 분야에 집중한다는 계획이다. 이를 위해 BEAR 사업의 특성을 반영한 사업 추진 체계 검토가 필요하다. 제2차 BEAR 사업 대상국 중 중점협력국과 이 외 국가간의 유·무상 연계 방안과의 차별화 또한 추구해야 할 전략 중의 하나이다.

제1차 ODA 기본계획(국제개발협력 기본계획, 2011-2015년) 종료 후 2015년 제2차 ODA 기본계획(2016-202년)에서는 수원국에 대한 원조 필요성과 우리나라의 국가 전략적 측면을 고려하여 중점협력국 재조정을 통해 24개국을 선정하였다. 중점협력국 24개 국가 중 아프리카 지역에서는 7개국이 선정되었으며, 아프리카 중점협력국에서 BEAR 2차 사업 협력 국가로 선정된 국가는 에티오피아, 우간다, 탄자니아 등 3개 국가이다. BEAR 사업 협력국가 중 나머지 2개국(마다가스카르, 케냐)은 중점협력국에 해당하지 않는다.

〈표 5-2〉 아프리카지역 중점협력국가 및 BEAR 사업 대상국

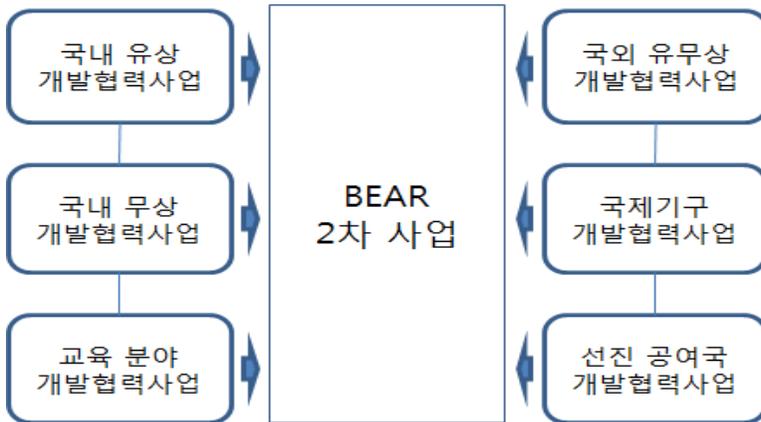
국가명 (아프리카 지역)	1차 ODA 기본계획 (2011~2015)	2차 ODA 기본계획 (2016~2020)	BEAR 사업 대상국	
			1차	2차
가나	○	○		
나이지리아	○			
모잠비크	○			
르완다	○	○		
에티오피아	○	○		○
우간다	○	○		○
카메룬	○			
콩고민주공화국	○		○	
세네갈		○		
탄자니아		○		○
합계	8 개국	7개국	1개국	3개국

유관 사업으로 아프리카 ICT 활용 지원 사업(3개국 600만 달러), 에티오피아 한국섬유공단 설립(인력 양성을 위한 직업교육과정 개발), 케냐 해양 사업(해양대학 설립 가능성, 실습 및 자격증 취득) 등 다양한 연계 사업을 검토할 필요가 있다. 아울러 기존 사업 수행 방식과의 연계성, 적용 가능성 검토 또한 매우 필요한 요소이다. 이를 위해 국별 협력 사업에 대한 사전 조사, 대상국 주재 대사관 면담 및 협력 방안을 모색해야 하며, 제2차 사업 참여 방식(전략, 계획, 일정), 사업 추진 내용, 절차, 방법 등을 세밀하게 검토해야 한다. 특히 인프라 지원 및 금융협력의 성격이 강한 유상 사업과 기술협력이 주된 역할인 무상 사업의 다양한 사업 형태 간 연계를 통해 BEAR 사업의 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

BEAR 2차 사업 대상 국가의 경우, 현재 다양한 개발협력 사업들이 추진되었거나 현재 진행되고 있다. 교육 및 직업교육훈련 분야의 사업 방식은 중점지원국으로 선정된 국가를 중심으로 초청 연수 사업과 유·무상 프로젝트형 지원 사업 등으로 크게 구분할 수 있다.

BEAR 2차 사업은 국내 유·무상 협력 사업과 교육 개발협력 사업을 포함하고, 우리나라가 추진하고 있는 아프리카, 교육 및 직업교육훈련 분야 사업은 물론 국제기구, 선진공여국의 개발협력 사업을 포괄하는 연계 추진 체계를 갖추어야 한다. 이는 사업 시작 전 기획, 구성 단계에서부터 고려되어야 하며, 2차 사업 내용과 방법 등이 구체화된 후 이들 각 사업 주체들과도 충분한 협의와 검토를 거친다면 더욱 효율적으로 진행할 수 있을 것이다.

[그림 5-4] BEAR 2차 사업 연계 추진 방식



에티오피아의 경우, 직업훈련 정책 및 제도 운영, 정책 개발 관련 연수 사업을 매년 진행하고 있으며, 민관협력 사업도 꾸준히 실시되고

있다. 또한 참전용사 후손 직업 역량 배양 사업을 KOICA에서 무상 사업으로 진행하고 있어 이들 사업과 BEAR 사업을 연계할 수 있을 것이다.

탄자니아도 KOICA 연수 사업인 직업훈련 정책 및 제도 운영과 수출입은행의 직업훈련센터 건립 사업 등과의 연계를 고려할 수 있으며, 케냐도 자격 검정 전문가 능력 향상 및 직업훈련 정책 및 제도 운영 연수와 수출입은행의 유상 사업인 기술훈련소 설립 및 확장 개선 사업 등과 BEAR 사업을 연계하여 추진할 수 있을 것이다. 특히 NGO에서 직업교육을 통한 청소년 역량 강화, 취약 계층 청소년 직업기술교육 운영 및 취업 역량 강화 사업 등도 함께 연계 대상 사업으로 고려할 수 있을 것이다.

우간다의 경우에도 자격 검정 전문가 능력 향상, 직업훈련 정책 및 제도 운영을 비롯하여 KOICA의 직업훈련원 건립 사업, 수출입은행의 우간다 교육 개선 사업 등이 진행되고 있다. 이들 교육 및 직업훈련 분야 사업들의 진행 상황, 추진 계획 등과 연계하여 BEAR 2차 사업 수행을 기획한다면 지원 효과성을 크게 증대시킬 수 있을 것이다.

SUMMARY

A study on link the loan and grant in BEAR project

Cheol Hee Kim, Tae Jun Park, Hye Jun Yoon

1. Purpose of Study

Korea-UNESCO BEAR Project(Better Education for Africa's Rise) is an official development assistance(ODA) project for TVET (Technical Vocational Education and Training), funded by the Ministry of Education of Korea, of which the first project is currently on the phase of completion. This study investigates various ODA(or international development cooperation) projects as well as the BEAR project itself, focusing on the practice of linking multiple ODA projects. In regards to the completion of the first BEAR project and the preparation of the second BEAR project, this study aims 1) to suggest the ways to link multiple ODA projects in order to enhance the impact and sustainability of the first BEAR project and 2) to develop a model for ODA project for more effective collaboration of multiple projects in order to seek ways to enhance the stability of the second BEAR project.

2. ODA and Linkage

In this study, ODA linkage is operationally defined as collaboration or collaborative relationship of multiple ODA projects or ODA agencies. Examining the theoretical background of ODA linkage, the framework of ODA linkage has two dimensions; 1) linkage of ODA policies and 2) linkage of ODA implementation. The former, linkage of ODA policies, is a macro-dimensional linkage by developing coherent ODA policies and operating an integrative ODA system and agency. The latter, linkage of ODA implementation, is mainly divided into different linkage types by the following three aspects; whether international or intranational linkage, roles of loans and grants, and portion of grants. Currently, Korea is actively developing and supporting package-type aids for its ODA projects in diversified fields. Also, the Korean Government has formed the ‘Committee for International Development Cooperation’ in 2010, which plays a role as the control tower in developing strategies for government-wide integrative ODA policies, examining progress of ODA projects, running a consultative group for relevant agencies and departments, evaluating ODA projects and etc.

This study uses three theoretical frameworks to analyze and classify the types of ODA linkage in international cooperation; sequential and structural(synchronic) linkages, homogeneous and heterogeneous linkages, and intra-national and international linkages.

3. Linkage with BEAR Project

The UNESCO BEAR(Better Education for Africa's Rise) project, an ODA project financed by the UNESCO and the Ministry of Education of Korea Funds-in-Trust co-operation, supports capacity building for TVET in five African countries; Botswana, DR Congo, Malawi, Namibia, and Zambia. The Ministry of Education donated to the UNESCO Trust Fund 10 million USD for the BEAR project over five years since 2011. In June 2016, the Ministry confirmed to donate additional 10 million USD for the second BEAR project over the next five years until 2020, as a part of the four big initiatives for international development cooperation by President Park's regime.

The UNESCO headquarter designed the first BEAR project with three complementary TVET programs(Result 1, 2, and 3); 「Result 1」 is to develop curriculum based on the labor market analysis, 「Result 2」 is to provide teacher training, and 「Result 3」 is to build the Management Information System(MIS) of education. Due to some complicated issues and regional conditions, UNESCO has planned to embark on 「Result 2」 and 「Result 3」 after completing 「Result 1」. The KRIVET joined 「Result 1」 as an implementing agency for developing the TVET curriculum based on the labor market analysis. Even after completing the project, the KRIVET still has been supporting the sustainability of the curriculum and educational

foundation system by providing TVET textbooks, training TVET experts, and consulting TVET schools.

BEAR is a software-centered ODA project, which aims to enhance the capacity of TVET institutions and experts in the recipient countries. In other words, BEAR sets its goals in micro-perspective levels to improve the different levels of capacity of individual participants in each phase of the project. This kind of setting is unusual in many other ODA projects, which often regard the regional capacity just as the final outcomes. This trait of the project is a differentiated and advantaged aspect of the BEAR project, which contributes to the positive feedback in the evaluation. Indeed, all reports that were submitted as the outcomes of the project were written by the local participants of the recipient countries in order to develop their capacity for conducting TVET projects. The TVET experts from Korea provided feedback on the reports to improve the local participants' practical capacity for TVET projects.

The second BEAR project should find actions to solve problems and limitations of the first BEAR project based on the result analysis, in order for the BEAR project to overcome the limitations of ODA projects and sustainability issues, and to further develop and spread out the accomplishment of the TVET curriculum development by the BEAR project. Through this, the BEAR project could suggest ways

to stabilize the foundation for sustainable development and growth in African countries. Particularly, it is necessary to create a multidimensional development cooperation model by seeking possibilities of linkage among projects beforehand. This can help the success of V-CODE project implemented to enhance the sustainability of the first BEAR project as well as the efficiency of the second BEAR project.

4. Analysis of Linkage in International Development Cooperation

In terms of the current ODA system in Korea, its implementing body is divided by the aid flow types, loans or grant. Grant aid is executed by KOICA(Korea International Cooperation Agency) and about 40 other government agencies. However, loan aid is executed as part of the EDCF(Economic Development Cooperation Fund), which is managed by the Export-Import Bank of Korea, to support international development cooperation between Korea and developing nations. The Export-Import Bank of Korea is an ECA(Export Credit Agency), which is established to promote domestic companies to expand their business abroad. However, many countries but Korea, which are providing loan aids, often do not differentiate the types of aids by whether loan or grant aid. Rather, these countries differentiate the types by the technical cooperation sectors, such as financial cooperations or consultations, which emphasize the monetary flows of

both loan and grant aids.

Regionally, other ODA grant countries mostly provide grant aids to the poorest countries that are difficulty redeem the grants, but support infrastructure projects mainly through financial cooperations, or loan aids. In other words, other grant countries are not likely to divide aids into grant and loan by the flow type, but into finance and technique by the functions, which enables the dual implementation of grant and loan aids within a single project if necessary. In Korea, however, grant and loan aids are divided not by the functions but by the flow types, which even divide the implementing agencies. Therefore, ODA can be only implemented as separate projects by the flow type, whether grant or loan, even if both types of aids are needed within one project. Even though some linkage projects of loan and grant aids have been implemented already, the reason for the limited amounts of these linkage aids is that linkage projects are only considered as a combination of different flow types, but not as a collaboration of different functions(financial and technical cooperations). Hence, it is needed to change the division paradigm of ODA projects from flow types to functional types, financial and technical cooperations, in order to enhance the linkage of loan and grant aids for future ODA projects of Korea.

5. Linkage for BEAR Project

A plan for linkage of loan and grant aids for the BEAR project should be implemented, focusing on capacity building for implementing ODA projects for TVET, and ultimately enhancing efficiency and sustainability of the BEAR project. To do this, a plan for the BEAR project in the current stage should put a focus on improvement of the results of the first BEAR project as well as preparation for implementation of the second BEAR project. Hence, the follow-up project should set a goal to sustain, enhance, and disseminate the accomplishment of the BEAR project with a vision to develop competence for TVET in African region.

This study concludes with suggestions for strategies to realize the vision; first, through sequential and structural(synchronic) linkages, the project implementation system should be constructed to take advantage of synergy from the combination of related projects and the coherence of core projects. Second, through the fusion and convergence of homogeneous and heterogeneous linkages, the effectiveness and influence of the BEAR project should be maximized. Especially, since education and TVET are closely related to public policy sectors including employment labor, social welfare, and industry, it is necessary to promote linkage with other development cooperation projects in various fields. Third, it is

important to promote linkage between intranational and international projects. The current BEAR project is not actively collaborating with international or international ODA projects. Thus, forming and running a network is necessary to cooperate with various international development cooperation agencies/agents working in not only the intranational community but international.

참고문헌

- 강경중·진미석(2016). 해외 출장 보고서: 2015년 종료된 교육과정 개발 후속 활용 확인 및 향후 워크숍 관련 논의, 한국직업능력개발원.
- 김영생·장현진(2016). 해외 출장 보고서: 지속성 강화 사업 5개년 계획 수립 및 제 1차 BEAR 사업의 진행 상황 모니터링, 한국직업능력개발원.
- 김은혜(2015). 독일 대외원조 기관 분석: KfW, 한국의 개발협력 2015(3): 135-165, 한국수출입은행.
- 김용현(2016. 11. 12.). 코레일, 미얀마 철도 직원 대상 역량 강화 연수 시행, 작성일자 2016. 7. 12. 뉴스토마토, URL: <http://www.newstomato.com/realtime/RealTimeDetail.aspx?no=671780>, 접속 날짜: 2016. 10. 6.
- 김진희 외(2015). 『Post 2015 교육개발협력 사업 활성화 전략: 교육의 제 실천을 중심으로』, 한국교육개발원.
- 김철희 외(2013). 『개도국 직업훈련 지원 사업 역량 강화를 위한 사후 관리 방안』, 고용노동부.
- _____ (2012). 『직업훈련 분야 ODA 통합 추진 전략 연구: 직업훈련 ODA 콘텐츠 적용을 통한 원조 효과성 제고』, KOICA.
- _____ (2011). 『아프리카 개발도상국가와의 교육과학기술 협력에 관한 연구-직업교육훈련 분야 중장기 국가별-권역별 협력 방안』, 한국교육개발원.

- 박명호·김승년(2015). 선진 원조 기관 개발협력 형태와 EDCF 파트너십 확대 방안 연구, 서울: 한국수출입은행.
- 박영호 외(2012). 『아프리카 개발 수요와 한국의 분야별 ODA 추진 방안』, 대외경제정책연구원.
- _____ (2011). 『세계 주요국의 아프리카 진출 전략 및 시사점』, 대외경제정책연구원.
- 박영호(2016). 「한국의 대아프리카 ODA 중점 분야 도출 방법론에 관한 소고」, 『한국아프리카학회지』, 47, pp.3-38.
- 박용현 외(2015). EDCF 의료 시설 사업에 대한 효과적인 지원 방안, 서울: 한국수출입은행.
- 박태준 외(2015). 『제2차 UNESCO BEAR 사업 타당성 조사 연구』, 한국연구재단.
- 성태윤 외(2014). Post-2015 시대를 대비한 EDCF 전략 방향: 국제개발협력 자원 조달 방식을 중심으로, 서울: 한국수출입은행.
- 손혁상 외(2013). 『주요국의 다자원조 추진 전략과 정책적 시사점』, 대외경제정책연구원.
- 양정승·정봉근(2016). 해외 출장 보고서: V-CODE 사업 참여국 보츠와나와의 효과적 사업 전체 계획 수립, 한국직업능력개발원.
- 윤미경 외(2012). 『연계를 통한 유·무상 원조의 균형적 발전 방안』, 한국의 개발협력, KOICA.
- 윤미경·남영숙(2010). 『연계를 통한 유·무상 원조의 균형적 발전 방안』, 한국수출입은행 연구용역보고서.
- 이런주(2010). 국제개발협력 선진화 방안, 국제개발협력 2010(4): 124~143, 성남: 한국국제협력단.

- 임소진(2013). 공여국의 개도국 정부 역량 개발 지원체제, 성남: KOICA.
- _____ (2015). 원조 형태(type)에 따른 국익 추구 패턴 분석: 동아시아와 서유럽 공여국 비교 연구, 한국국제정치학회 하계학술대회 발표논문.
- 임천순(1997). 「한국 직업교육 정책의 접근과 쟁점」, 『교육재정경제연구』, 6(2), pp.477-503.
- 장용석(2012. 1.). 신과학기술 외교 전략으로서의 패키지형 과학기술 ODA 모형, STEPI Insight, (86), 1-29.
- 정혁 외(2015). 중장기 양허성 차관 선진화 방안: 한국 ODA의 금융협력 활성화, 서울: 한국수출입은행.
- 정혁 · 이계우(2012). 한국형 ODA를 위한 원조 체제 강화 방안, 서울: 한국수출입은행.
- 조한솔(2013). 『다자기구 협력 사업 개선 방안 연구: 멀티바이와 양자사업의 비교분석을 중심으로』, KOICA.
- 진미석 · 조정운 · 김민경(2015). 해외 출장 보고서: BEAR프로젝트 관련 교육과정 개발에 대한 나미비아 현지 담당자들의 역량 지원 8차 최종 워크숍 개최, 한국직업능력개발원.
- 최현식(2016). 해외 출장 보고서: UNESCO BEAR 프로젝트 종료 및 평가 워크숍 참석, 한국직업능력개발원.
- 관계부처 합동(2016). 2017년 국제개발협력 종합시행계획.
- _____ (2015). 2016년 국제개발협력 종합시행계획.
- 국무조정실. ODA KOREA 홈페이지,
URL: <https://www.odakorea.go.kr>. 접속날짜: 2016. 8. 20.
- 국무조정실 · 기획재정부 · 외교부(2015), 2015년 하반기 ODA 합동 위

- 크숍 자료집, 2015. 10. 23. 한국수출입은행.
- 국무총리실 보도자료(2011. 6. 2.). 최초의 유·무상 통합 국별 ODA 전략인 대베트남 협력 전략(Country Partnership Strategy) 수립.
- 국제개발협력위원회(2014). 2014 대한민국 ODA백서.
- _____ (2011). 국제개발협력(ODA) 사업 모델, 제10차 국제개발협력위원회(2011. 8.)
- 교육부(2016a). 교육부 내부 자료(GKS 사업 관련 자료 및 보츠와나 방문시 논의 사항).
- _____ (2016b). 2016년 국제협력선도대학 사업 추진 계획(안), 교육부 교육개발협력팀.
- 교육부 보도자료(2016. 6. 1.). 아프리카 직업기술교육 혁신으로 개발협력 4대 구상 이행, URL: <http://www.moe.go.kr/web/100026/ko/board/view.do?bbsId=294&encodeYn=&pageSize=10¤tPage=0&boardSeq=63391&mode=view>, 접속날짜: 2016. 8. 11.
- 교육과학기술부(2010. 11.). 아프리카 저개발국 대상 UNESCO 신탁기금 사업 가치(BEAR Project) 추진 방안, 교육과학기술부.
- 외교부(2016). KOICA 정부부처 제안 사업 안내.
- 한국국제협력단(2016a). 『2017년도 기업협력 사업 안내서』.
- _____ (2016b). 『2017년 민관협력 보조금 사업 안내서』.
- _____ (2015). 「아프리카 개발을 위한 한국의 이니셔티브 이행 평가」, 『국제개발협력』, 2010(2), pp.129-142.
- _____ (2014). 『다자간 실행전략 보고서』.
- _____ (2013). 『KOICA 주요 다자협력 기구 적정성 평가 및 다자협력 운영 체계 조사 연구』.

- _____ (2008). OECD/DAC 회원국의 대아프리카 지원 전략과 시사점, Woodrow Wilson International Center for Scholars. KOICA 개발정책포커스 제5호.
- 한국수출입은행(2015a). 2015 세계 개발협력 기관 편람, 서울: 한국수출입은행.
- _____ (2015b). 대외경제협력기금, 서울: 한국수출입은행.
- _____ (2015c). 숫자로 보는 ODA: 2015 세계 ODA 통계자료 집, 서울: 한국수출입은행.
- 한국수출입은행 보도자료(2015. 11. 17.). 한-미얀마 우정의 다리건설 사업, 서울: 한국수출입은행.
- 한국수출입은행 경험총괄부 정책연구팀(2015). SDGs 달성을 위한 재원 조달 방안: 혼합금융(Blended Finance), EDCF 이슈페이퍼 Vol.4 No.7, 서울: 한국수출입은행.
- 한국직업능력개발원(2016). 2016년도 BEAR I 지속성 강화 사업 실행 사업 계획서, 한국직업능력개발원.
- _____ (2013). UNESCO BEAR 프로젝트 실행 사업 계획서, 한국직업능력개발원.
- _____ (2015). BEAR Project 최종 보고서(국문, 영문).
- AFD and UNDP(2016). Financing the SDGs in the Least Developed Countries(LDCs): Diversifying the Financing Tool-box and Managing Vulnerability, Paris, AFD/New York, UNDP.
- Chakroun, B.(2016). Better Education for Africa's Rise project, Project Overview, UNESCO.
- Cohen, Daniel, Pierre Jacquet and Helmut Reisen(2005). Beyond

“Grants versus Loans”: How to Use ODA and Debt for Development, Paper prepared for the AFD/EUDN International Conference, Paris, France.

Gavas, MiKaela, Matthew Geddes, Isabella Massa and Dirk Willem te Velde(2011). European Union(EU) Blending Facilities: Implications for Future Governance Options, London, ODI.

Hess, Nils(2011). Loans or Grants in Development Cooperation? Mainly a Question of Efficiency, KfW Development Research.

Hinchberger, Bill(2015). Agency Merger Aims to Boost Efficiency of French Technical Assistance, Devex. 5 January 2015.

JICA(2014). Industrial Human Resource Development Program in Indonesia. Japan, JICA, URL: http://www.jica.go.jp/english/our_work/social_environmental/id/asia/southeast/vietnam_c01.html. 접속날짜: 2016. 8. 10.

KRIVET(2015). KRIVET-UNESCO BEAR Result 1 Final Workshop, Sharing the Lessons from BEAR Result 1.

_____ (2015a). BEAR Project: Botswana Final Report, KRIVET.

_____ (2015b). BEAR Project: Democratic Republic of Congo Final Report, KRIVET.

_____ (2015c). BEAR Project: Malawi Final Report, KRIVET.

_____ (2015d). BEAR Project: Namibia Final Report, KRIVET.

_____ (2015e). BEAR Project: Zambia Final Report, KRIVET.

OECD(2013). DAC Peer Review: France, Paris, OECD.

_____ (2014). DAC High Level Meeting Final Communique, Paris,

OECD.

OECD Creditor Reporting System(CRS), OECD Statistics, URL:
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>. 접속날짜: 2016.
8. 10. OECD.

Tew Rob(2013). ODA Loans: Investments to End Poverty Discussion
Paper, Bristol, Development Initiatives Ltd.

UNESCO(2014). Mid-Term Evaluation Report.

_____ (2011). BEAR Project: Summary Formulation Report for
Five Beneficiary Countries.

V-CODE사업 홈페이지. BEAR 사업 지속성 강화 사업. 한국직업능력
개발원, URL: <http://v-codeproject.com/>, 접속날짜: 2016. 11. 30.

부 록

1. 2차 대상 국가 사업 현황
2. 제1차 BEAR 사업 대상 국가 담당자
의견 조사지
3. 유네스코 BEAR 사업 담당자 면담 결과

〈부록 1〉 2차 대상 국가 사업 현황(ODA Korea 통계조회 시스템 활용)

수원 국	번 호	지원 형태	원조 시행 기관	사업 실시 기관	사업명	시행 연도	금액 (백만 달러)
에티 오피 아	1	출연	KOICA	정부부처/ 공공기관	아프리카 직업훈련 분야 정책 개발	'13	0.02
	2	출연	KOICA	정부부처/ 공공기관	에티오피아 직업훈련 정책 및 제도	'12	0.11
						'13	0.14
	3	출연	KOICA	정부부처/ 공공기관	에티오피아 직업훈련 정책 및 제도 운영	'11	0.11
						'12	0.02
	4	출연	공여국 내 NGO	공여국 내 NGO	봉사단 파견	'12	0.03
						'13	0.02
						'14	0.02
	5	출연	KOICA	정부부처/ 공공기관	봉사단 파견	'11	0.07
						'12	0.07
						'13	0.09
						'14	0.03
	6	출연	PPP (공공-민간 파트너십)	PPP (공공-민간 파트너십)	에티오피아 아디스아바바 예카 지역 직업훈련복지 센터 설립을 통한 소득 증대 지원 및 아동보호 사업	'13	0.11
'14						0.05	
7	출연	PPP	PPP	에티오피아 직업 학교 건립/운영 사업	'12	0.23	
8	출연	PPP	PPP	에티오피아 직업 학교 건립/운영 사업(2차 사업)	'14	0.42	
9	출연	공여국 내 NGO	공여국 내 NGO	에티오피아 직업역량 개발 및 지역 자립 사업: KIA-KOICA 그린라이트 센터 ('14~'17/3년)	'14	0.60	

158 유네스코 직업기술교육 지원사업(BEAR)의 발전을 위한 유·무상 원조 연계방안

수원국	번호	지원형태	원조 시행기관	사업 실시기관	사업명	시행연도	금액(백만달러)
	10	출연	KOICA	정부부처/공공기관	에티오피아 참전용사 후손 직업 역량 배양 사업('12~'17/ 900만 달러)	'14	0.12
	11	출연	KOICA	정부부처/공공기관	에티오피아 참전용사 후손 직업 역량 배양 사업('12~'14/ 900만 달러)	'12	4.42
						'13	0.02
	12	출연	KOICA	정부부처/공공기관	에티오피아 티그라이주 직업훈련학교 건립 사업('13~'18/ 550만 달러)	'13	0.71
						'14	0.13

수원국	번호	지원형태	원조 시행기관	사업 실시기관	사업명	시행연도	금액(백만달러)
우간다	1	출연	KOICA	정부부처/공공기관	자격 검정 전문가 능력 향상	'13	0.02
	2	출연	공여국 내 NGO	공여국 내 NGO	직업훈련 정책 및 제도 운영	'12	0.02
	3	출연	공여국 내 NGO	공여국 내 NGO	봉사단 파견	'12	0.02
						'13	0.02
						'14	0.02
	4	출연	공여국 내 NGO	공여국 내 NGO	우간다 카바롤레 지역 아동과 여성의 교육 및 보건의료 사업	'11	0.03
5	출연	NGO	공여국 내 NGO	우간다 카바롤레 지역 아동과 여성의 교육 및 보건의료 사업	'12	0.13	

수원 국	번 호	지원 형태	원조 시행 기관	사업 실시 기관	사업명	시행 연도	금액 (백만 달러)
	6	출연	KOICA	정부부처/ 공공기관	우간다 직업훈련원 건립 사업('11~'13/ 450만 달러)	'11	0.28
						'12	0.10
						'13	0.68
	7	출연	KOICA	정부부처/ 공공기관	우간다 직업훈련원 건립 사업('11~'17/ 450만 달러)	'14	0.44
	8	양허성 차관	한국수출 입은행	정부부처/ 공공기관	우간다 교육 개선 사업	'14	1.10

수원 국	번 호	지원 형태	원조 시행 기관	사업 실시 기관	사업명	시행 연도	금액 (백만 달러)
탄자 니아	1	출연	KOICA	정부부처/ 공공기관	직업훈련 정책 및 제도 운영	'12	0.02
	2	출연	공여국 내 NGO	공여국 내 NGO	봉사단 파견	'13	0.04
						'14	0.04
	3	출연	KOICA	정부부처/ 공공기관	봉사단 파견	'11	0.08
	4	출연	KOICA	정부부처/ 공공기관	Dispatch of Volunteers	'12	0.02
	5	출연	NGO	공여국 내 NGO	도시 빈민 지역 내 미혼모 및 여성 가장의 역량 강화 사업	'11	0.11
	6	양허성 차관	한국수출 입은행	정부부처/ 공공기관	직업훈련센터 건립 사업	'11	2.03
7	양허성 차관	탄자니아 정부	정부부처/ 공공기관	직업훈련센터 건립 사업	'12	0.67	

수원국	번호	지원 형태	원조 시행 기관	사업 실시 기관	사업명	시행 연도	금액 (백만 달러)
케냐	1	출연	KOICA	정부부처/공공기관	아프리카 직업훈련 분야 정책 개발	'13	0.02
	2	출연	KOICA	정부부처/공공기관	자격 검정 전문가 능력 향상	'13	0.01
	3	출연	KOICA	정부부처/공공기관	직업훈련 정책 및 제도 운영	'12	0.02
	4	출연	공여국 내 NGO	NGO	봉사단 파견	'11	0.02
	5	출연	공여국 내 NGO	공여국 내 NGO	봉사단 파견	'14	0.02
	6	출연	KOICA	정부부처/공공기관	Dispatch of Volunteers	'12	0.01
	7	출연	KOICA	정부부처/공공기관	봉사단 파견	'13	0.01
	8	출연	공여국 내 NGO	공여국 내 NGO	케냐 나망가-에마오이 지역 마사이 여성 문해 및 직업교육 사업	'13	0.07
	'14					0.03	
	9	출연	공여국 내 NGO	공여국 내 NGO	케냐 웡가타 롱가이 미혼모 대상 직업훈련 및 교육을 통한 창업 지원	'12	0.23
	'13					0.22	
	'14					0.22	
	10	출연	공여국 내 NGO	공여국 내 NGO	케냐 켈리니 지역 직업교육을 통한 청소년 역량 강화 사업	'13	0.07
'14	0.03						
11	출연	공여국 내 NGO	공여국 내 NGO	키텐겔라 취약 계층 청소년, 청년 직업기술교육 운영 및 취업 역량 강화 사업	'13	0.05	
'14					0.02		
12	양허성 차관	케냐 정부	수원국 정부부처/공공기관	기술훈련소 설립 사업	'12	-0.66	
13	양허성 차관	케냐 정부	수원국 정부부처/공공기관	기술훈련소 확장 개선 사업	'12	3.83	

수원국	번호	지원 형태	원조 시행 기관	사업 실시 기관	사업명	시행 연도	금액 (백만 달러)
	14	양허성 차관	한국수출입 은행	정부부처/ 공공기관	기술훈련소 설립 사업	'11	-0.37
						'13	-0.68
						'14	-0.35
	15	양허성 차관	한국수출입 은행	정부부처/ 공공기관	기술훈련소 확장 개선 사업	'11	3.84
						'13	1.25
						'14	0.08

〈부록 2〉 제1차 BEAR 사업 대상 국가 담당자 의견 조사지

Survey on Link the Loan and Grant in BEAR Project

The Korea Research Institute for Vocational Education and Training (KRIVET) is currently conducting a research on ‘A study for link the loan and grant in BEAR project’. The purpose of this survey is to understand the current status/conditions of the BEAR project and identify each countries needs in order to develop effective plans for improving post-management of the BEAR project. We would appreciate it if you provide us with as detailed information as possible to the questions below. Please write freely under each question item.

23 August 2016

Korea Research Institute for Vocational Education and Training
(KRIVET)

Country: _____

1. What is your general opinion of BEAR project in the vocational education and training sector of your country?
2. Is your country BEAR project being operated well? If so, or if not, please provide with us specific reasons for your answer.
3. Please indicate which parts you have ever had difficulties in

managing the BEAR project(after completion of 5 years project).

4. What do you think is the most necessary part in operation and management of the BEAR project among the components of Korea international development cooperation(ODA) projects in the vocational education and training sector?
5. How are BEAR project different from other countries, which is advanced donor countries international development project?
6. If you know anything about international development cooperation with Korea in your country exclude BEAR project, please write below?
7. What was the quantitative performance of BEAR compare to start year? Please specify as a number.
8. What was the most difficulties, problems while implementing the BEAR project?
9. Was there any problems or difficulties with Korea agencies which are KRIVET and other Korea institute in the process BEAR project.
10. Please provide suggestions you may have to improve the Korean international cooperation projects in the vocational

education and training sector(include BEAR project).

※ Please do not hesitate to contact me if you have any further enquires about the survey.

※ Contact person(Research Project Manager)
Cheol Hee Kim, research fellow, KRIVET
kimch@krivet.re.kr, 82-44-415-5056

〈부록 3〉 유네스코 BEAR 사업 담당자 면담 결과

□ 개요

- 일시: 2016. 10. 7.(금) 12:00~16:00
- 장소: 유네스코 본부 4040호
- 참석자: Borhene Charkroun(Chief, Section for Youth, Literacy and Skills Development), 설세훈, 김철희, Jessica

□ 주요 협의 내용

- 1차 사업(2010~2015), 2차 사업(2016~2020) 모두 UNESCO TVET Strategy, SDGs 등과 연계되어 매우 시의적절함.
 - 2차 사업은 사전 타당성 조사(Feasible Study, F/S)를 통해 기획 구상 단계(Design Phase)에서 수원국 이해 당사자들의 수요를 파악할 예정이며, 이는 주인 의식(Ownership)을 확보할 수 있는 유용한 방법임.
 - F/S를 통한 국별 조사와 더불어 사전 연구(Desk Research)를 통해 수원국의 경제·사회적 상황, 교육 및 TVET 제도의 문제점 등을 파악하여 국별 Profile을 작성할 예정임.
 - 2차 사업 추진을 위해 현재 두 가지의 Profile을 고려하고 있는데, 1) 기관 차원(Institutional): 참여 정부 혹은 기관의 추진 방향 파악, 2) 기술적 차원(Technical): 운영의 용이성, 전문가의 관리·운영(Coordinating) 및 의사소통 능력 등을 파악함으로써 사업 추진을 위한 최적의 환경(Best condition)을 구축할 예정임.
- ※ DR공고의 경우, 동료 평가(Peer Review) 파트너, 대사관, 전문

가 등이 협력하여 사업을 원활하게 진행 중임.

- 사업의 기획 구상 단계에서는 모든 정부와 기관들에게 참여 기회를 공개(Open)할 예정이며, 한국의 기관, 전문가들에게도 관련 정보를 공유할 예정임.
- F/S를 통해 모니터링 및 평가 모형 등을 포함하여 강력한(Robust) 전략 수립과 우선순위 등을 발굴할 예정임.
 - 교육 전문가가 포트폴리오 관리 등 추진할 계획임.
 - 유네스코에서는 나이로비 사무소에 훌륭한 역량을 가진 김민정(P4) 관리자와 교육 분야 담당 Marina(프랑스)가 담당 및 지원할 계획임.
- 한국 정부의 주요 의사 결정권자와 2차 사업 대상 국가(5개국) 간 대화(Dialogue) 추진과 협력 체계를 조직(Organize)하면 좋을 것임.
 - 사업 추진을 위한 시간이 충분하지 않으므로 의제는 교육과정 개발에 초점을 두되, 교육일반도 포함 가능함.
- 내년 발간 예정인 1차 사업 최종 보고서(Close Report) 및 참고 문건(Reference Documents) 등에 운영하고, 거버넌스 등을 포함하여 교훈과 성과를 포함할 예정임.
 - 새로운 사업 내용 제안 포함, 수원국의 요구 분야, 우선순위 등 내용(Context)이 상이하여 애로를 겪었으므로 추진 방식 개선도 검토할 예정임.
 - ※ 교육일반, 노동경제 등 필요 수요 및 수준이 달라 기초교육 투자, 교사 인건비 지원을 위한 재정 지원, HRM(인적자원 관리) 등에도 차이(Gap)가 큼.

- 2차 사업 대상 국가에서 현재 진행 중인 국가별 다양하고 특수한 (Specific) 관련 사업 파악 및 연계 검토를 할 예정임.
 - 마다가스카르(프랑스), 에티오피아(아프리카개발은행) 등에서 많은 국제기구, 선진공여국 등이 사업을 추진 중임.
- 취업, 수혜자들의 성취(개인, 가구 포함) 등 노동시장으로의 이행 (Transition) 성과가 중요하므로 2차 사업 추진 시 적극 고려 및 반영할 예정임.
 - 세계은행 등에서는 비용편익분석(Cost-Benefit Analysis)도 실시하고 있으므로 참고가 필요함.
- 성과 측정을 위해 가이드라인, 수단(Tools), 자료(Data Collection) 및 Log Frame, 지표(Indicator) 등 다양한 방법론(Methodology)을 적극 활용할 예정임.
 - 이를 통해 국별 보고서의 상이한 수준과 질(Quality) 보완이 가능함.
- 사업의 편익(Benefit), 차이(Gap), 방법론(Methodology) 및 성과 측정 등에 대한 고민과 개선 노력 기울일 필요가 있음.
 - UNESCO 내부에서의 노력도 기본적으로 필요하고, 현실을 고려한 사업 추진 방안 구축(Building)도 필요함.
- PC(Project Coordinator)로부터 매월 정기 보고를 받고 문제점도 알고 있지만 관행(Routine), 위계(Hierarchy) 등으로 인해 사업이 효율적으로 개선, 작동하지 않는 경우가 다수 존재함.
 - 수원국에서 이해 당사자 대표들이 의사 결정을 하고 있는 운영 위원회(Steering Committee)의 실행력 강화가 필요함.
- 예산 배정 및 송금(Budget Allocation)이 늦어 사업 지연 사례가

발생하여 실질적인 사업 관련 활동이 위축(Weak Capacity)되고 있으므로 Inception Phase에서부터 개선이 필요함.

- 2차 사업 추진 시 유네스코 본부는 사업 총괄 지원 등 관리 기능을 담당하고, 나이로비 사무소에서 독자성(Autonomous)을 가지고 PC(Project Coordinator) 관리 등 실질적으로 사업을 진행할 예정이다.
- 1차 사업에서는 국가 단위(Base)로 사업이 진행되어 사업 대상 5개국 간 정보 및 경험 등을 공유(Share, Convincing)하기가 현실적으로 어려웠음.
 - 중간 및 최종 평가 회의(올해의 경우, 나미비아) 시 각국 PC가 참석하며, 한국 초청 연수(KRIVET)에서 의견 및 정보 등을 교류하고 있음.
 - SADC 사무국 및 ADEA 주최 교육장관 회의 시 관련 정보를 공유하고 있으나, 각국의 기대 수준(Expectation)이 달라 논의에 어려움이 있고 시너지 효과를 얻기 어려움.
 - 유네스코 입장에서는 외교적 측면도 고려해야 하는 민감한 문제일 수 있어 객관적 관점(Perspective)에서 노력이 필요함.
- 교사 연수는 교육 공여 그룹(Education Donor Group)에서도 효과가 큰 사업으로 이해하고 있음.
- 1차 사업의 경우, 기초교육 분야가 취약하고(특히 말라위) TVET과 고등교육과의 연계가 부족했으므로 2차 사업은 자원(Resources)을 활용하여 숙련 수요 등을 체계적으로 파악할 필요가 있음.
 - F/S에 공여국이 참여하여 공식, 비공식 논의를 통해 교훈과 경험을 공유할 필요가 있음.

- 아프리카 산업화(Industrialization)에 대한 기존의 가정(Assumption)이 더 이상 유용하지 않은 예전 모형(Oldest model)일 수 있으므로 신경제(New economy), 자동화, 아웃소싱, 글로벌 가치사슬(Value-chain) 등 산업 여건 변화 등의 고려가 필요함.
 - 각국별 역량이 취약하고, 노동시장과의 연계 미흡 등으로 기업 투자에도 영향을 미치므로 사업 수행 기관의 역량이 매우 중요함.
 - 프로그램, 사업 내용, 산업 등을 함께 고려하는 사업 모델을 구축하여 추진할 필요가 있음.
- 기업의 숙련 수요가 급격히 바뀌고 있고 숙련에 대한 평가(Skill assessment) 방법도 상이하므로 방법론 측면에서 과학적 과정(Science progress)을 거쳐 새로운 접근 방법을 개발할 필요가 있음(예: 녹색경제).
 - 거시적 방법, 인력 및 숙련 실태 조사(FGI, Delph 포함) 등을 활용하고, 단순 공급 중심에서 탈피하여 평생교육(Life Long Learning), 직업훈련 등과 긴밀하게 연계해야 함.
 - 이를 위해 Cedefop, ILO, World Bank, OECD 등과 함께 글로벌 플랫폼을 만들려 하는 것임.
 - 이번 달 열리는 Cedefop-UNESCO 콘퍼런스에서는 28개 EU 회원국, 북미(미국, 캐나다), 오세아니아(호주, 뉴질랜드), 동북아(한국, 중국, 일본) 등 사례를 비교 분석하여 국가, 지역, 글로벌 수준에서 논의하고자 함.
 - 매우 희망적인 목표이지만 효율적인 방법론 개발과 지식 틀 구축(Knowledge Frame building) 등은 2030 개발 목표와도 연계할 수 있으며, BEAR 사업이 그 첫걸음이 될 수 있음.

□ 저자 약력

- 김철희
- 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 박태준
- 한국직업능력개발원 선임연구위원
- 윤혜준
- 한국직업능력개발원 부연구위원

유네스코 직업기술교육 지원사업(BEAR)의 발전을 위한 유·무상 원조 연계방안

- 발행연월일 2016년 12월 28일 인쇄
2016년 12월 31일 발행
- 발 행 인 이 용 순
- 발 행 처 한국직업능력개발원
30147, 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 사회정책동
홈페이지: <http://www.krivet.re.kr>
전 화: (044)415-5000, 5100
팩 스: (044)415-5200
- 등 록 일 자 1998년 6월 11일
- 등 록 번 호 제16-1681호
- I S B N 979-11-339-5225-0 93340
- 인 쇄 처 (주)범신사 (02)720-9786

www.krivet.re.kr

값 6,000원



9 791133 952250

ISBN 979-11-339-5225-0