직업교육훈련 국제개발협력 현황과 과제

이영현 한국직업능력개발원 명예연구위원

Ⅰ. 직업교육훈련 국제개발협력 현황

1. 직업교육훈련 국제개발협력 논의 및 동향

직업교육훈련은 우리나라를 포함한 동아시아국가에서 산업발전 및 경제성장에 크게 기여한 것을 바탕으로 점차 남아시아, 아프리카 지역에서도 주요 개발 어젠다로 검토되고 있음

직업교육훈련은 우리나라를 포함한 대만, 중국, 싱가포르 등의 동아시아 국가에서 산업발전 및 경제성장에 크게 기여한 것을 바탕으로 점차 남아시아, 아프리카 지역에서도 주요 개발 어젠다로 검토되고 있다. 이 외에도 중남미 지역과 과거 사회주의 체제였던 중앙아시아 및 동유럽에서도 체제 전환에 따른 원활한 기술인력 양성을 위해 직업훈련이 효과적으로 활용되고 있다. 국가별로 생산성 및 경쟁력 제고에 직업훈련이 효과적으로 활용되며, 초등교육 이후 교육 확대에 필요한 교육 방향 중 하나로 검토하고 있다.

지난 50여 년 동안 직업훈련 국제개발협력 추이를 시대별로 정리하면 다음과 같다.

가. 1960~1970년대: 직업훈련 부흥기

직업훈련 분야는 공여국 및 공여기관에 핵심 분야로 고려되어 개발도상국 원조에 활용되었다. 개발도상국 정부도 국가 근대화 전략 중 한 요소로 중등교육을 직업교육화하고 직업훈련을 전문화하는 기관을 국제원조를 통해서 설립했다. 정규학교 내에서 직업교육과 비정규 교육과정을 통해 인력을 양성하기 시작했다.

나. 1980년대: 직업훈련 비중 축소

1980년대 들어서는 개발도상국의 경제구조에 대한 조정이 이루어지고 교육과 훈련의 비용 분담에 대한 논의가 이루어진다. 특히, 중등교육 수준에서의 원조 수익률이 낮다는 연구 결과로 인해 중등교육 수준의 원조가 점차 감소한다. 많은 공

여기관이 교육 부문 지원 정책 가운데 중등교육에서의 직업교육 제공에 대해 비판적이었지만, 다수의 개발도상국은 여전히 중등교육에서 직업교육을 제공하였다. 하지만 교육재정의 상당수를 차지한 공여기관의 원조가 중등교육에서 대폭 감소하면서 중등교육에서의 직업교육은 명목상으로만 운영되고 일반교육 중심으로 교육체제가 바뀌게 된다.

다. 1990년대: 기초교육 지원 확대

1990년대부터 국제개발원조의 교육 부문 어젠다로 초등교육의 보편화가 등장하게 된 반면 직업훈련은 제외되어 많은 공여기관들은 초등교육 중심으로 원조를 제공하게 됨

1990년대부터 국제개발원조의 교육 부문 어젠다로 초등교육의 보편화가 등장하게 된다. 1996년 국제개발대상(international development target)과 2000년 천년개발목표(Millenium Development Goals, MDGs)의 주요 목표에 초등교육의 보편화가 포함된 반면, 직업훈련은 목표에서 모두 제외되어 많은 공여기관들은 초등교육 중심으로 원조를 제공하게 된다. 특히, 세계 최대 공여기관인 세계은행은 교육 부문 연구보고서를 작성하며, 기초교육이 취약한 개발도상국에는 초등교육 보편화가 발전을 위한 선결 과제임을 제시하고, 중등학교에서 기술교육을 제공하는 것보다 직업교육훈련 활성화를 위해서는 초등교육 보편화를 통해 교육의 기초토대를 튼튼히 해야 함을 강조하였다.

라. 2000년대~현재: 직업훈련 중시

2000년대 중반부터 직업훈련은 중요성이 다시 강조되기 시작하면서 국제개발 어젠다로 재등장하였다. Commission for Africa, Millennium Project & Summit, 세계은행의 중등 · 고등 교육 및 직업훈련 정책 등은 교육 부문에서 직업훈련을 포함한 통합적인(holistic, integrated, inter-sectoral) 접근이 필요함을 강조하고 있다. 개발도상국의 빈곤감소를 위해 수립한 빈곤감소전략 문서(Poverty Reduction Strategy Paper, PRSP)상에 직업훈련에 대한 비중이 미흡한 것이 지적되고, 점차 PRSP상에서도 비공식 부문에서의 노동 참여를 위한 직업훈련이 포함되었다.

초등교육 기회가 대폭 확충되면서 중등학교 진학에 대한 수요도 크게 증가하고 있으며, 직업훈련에 대한 수요도 크게 증가하고 있음

초등교육 보편화를 위해 많은 공여기관 및 수원국 정부가 노력하여 초등학교 등록률은 1991년 79.9%에서 2008년 88.8%로 증가하였다. 특히, 전 세계에서 가장 열악한 지역인 사하라 이남 지역의 1991년 기준 초등학교 등록률은 53.4%에 불과했으나, 2008년에는 76.4%로 대폭 증가한 바 있다. 이와 같이 초등교육 기회가 대폭 확충되면서 중등학교 진학에 대한 수요도 크게 증가하고 있으며, 직업훈련에 대한 수요도 크게 증가하고 있다. 따라서 사하라 이남 및 서아시아 지역 내 국가들도 초등교육 이후 직업훈련을 고려하고 있다.

2007년부터 초등교육 보급 성과가 가시화되고 기초교육과정 이수자들이 증가하면서 초등교육 이후 상위 수준의 교육 기회 제공과 노동시장으로의 진입 준비가 필요하게 되었다. 이런 배경으로, 빈곤 감소가 국제사회의 목표가 되면서 그동안 소외됐던 '직업훈련'에 대한 원조 지원이 2007년부터 다시 증가 추세를 보였다. 규모의 증가와 더불어 단순히 '훈련 제공(providing training)'만 한다는 문제점 지적과 함께 이를 극복하기 위한 방안으로서 고용을 강조한 '직업능력개발(skills development)' 개념이 설득력을 얻게 되었다.

2. 직업교육훈련 지원 실적

공여국의 교육 부문에 대한 원조는 지속적으로 상당히 높은 비중을 나타내고 있다. 2000~2010년 기간 동안 OECD/DAC 회원국의 원조에서 교육 부문이 차지하는 비중은 평균 8.22%로 나타났다. 2005년 5.6%를 제외하고는 계속해서 8~9%의 높은 비율을 보이고 있다. 교육이 사회경제 발전의 기초가 되기 때문에 개발협력에서 교육의 중요성은 지속적으로 강조되어 왔다. 한편, 전체 원조에서 직업훈련의 비중은 평균 0.42%로 나타났다.

표 1. OECD/DAC 회원국의 교육 및 직업훈련 원조의 규모와 비중(2001~2010년)

(단위: 백만 달러, %)

연도	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	평균
교육 부문 규모	4,824	5,927	7,019	7,981	6,114	9,441	8,615	8,930	9,668	9,709	7,823
비중	8.3	8.8	8.2	9.5	5.6	8.4	9.0	7.8	8.8	8.4	8.22
직업훈련 규모	294	310	335	286	304	412	458	526	433	647	401
비중	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.4	0.5	0.5	0.4	0.6	0.42

주: 2010년 USD 불변가격 기준.
출처: OECD 통계 사이트.

둘째, 국가별 교육 부문의 원조는 공여국들의 경제 규모와 비교해서 교육 부문 원조 규모가 큰 몇몇 소수 국가가 주도하는 실정이다. 2010년의 경우 프랑스(약 18억 달러), 독일(17억 3천만 달러), 미국(11억 8천만 달러) 그리고 일본(8억 6천만 달러)이 교육 부문에서 가장 큰 공여국이었다.

직업훈련 분야 원조 역시 소수 국가가 주도하고 있다. 2006~2009년 기간 동안 직업훈련에 가장 많이 지원한 국가는 독일, 스페인, 프랑스, 한국 순으로 나타났다. 특히, 독일은 DAC 전체 직업훈련 원조의 20% 이상을 지원하면서 직업훈련 원조를 주도하였다.

직업훈련분야 원조는 독일, 스페인, 프랑스, 한국 등 소수 국가가 주도하고 있음

표 2. 2000~2009년 DAC 회원국가의 직업훈련 분야 ODA 연평균 지원액

(단위: 백만 달러)

승인 기준	DAC	독일	스페인	프랑스	한국	일본	네덜란드
평균 지원액	19.19	95.55	42.99	41.88	36.18	30.26	27.13

자료: OECD.

셋째, 세계은행은 2006~2009년간 직업훈련 분야에 약 5억 달러를 지원할 정도로 세계에서 가장 큰 규모로 직업훈련 분야를 지원하는 공여기관이다. 1960~1970년대는 직업훈련의 지원 비중이 교육 부문의 40%가량으로 매우 컸으나, 1990년대부터 직업훈련 분야 지원을 대폭 감소시키고 초등교육 분야 지원 규모를 대폭 증가시키면서 1996~2000년대는 직업훈련 지원 비중이 3.9%에 불과했다.

하지만, 초등교육 등록률이 증가하면서 점차 직업훈련의 지원 규모도 2006~2010년간 5.3%로 증가하고 있다.

표 3. 세계은행 세부 교육 분야 지원 비중

(단위: %)

교육 하위 부문	1991~1995년	1996~2000년	2001~2005년	2006~2010년
성인 문해교육	2.8	1.3	1.1	0.7
고등교육	26.2	29.0	14.8	14.3
직업훈련	13.4	3.9	4.0	5.3
중등교육	9.5	13.4	13.7	19.9
초등교육	42.8	38.2	34.8	31.9
취학전 교육	2.1	1.8	3.3	3.3
교육일반	5.2	12.4	28.2	24.4

자료: World Bank(2010), Learning for All.

3. 지원 내용과 방식의 변화

가. 고용(employment) 의 강조

직업교육훈련은 고용기회를 얻고 유지할 수 있는 능력을 갖게 하는 수단일 뿐 아니라, 생활을 위한 수입보장과 사회적 삶에의 참여를 위한 기초로 간주됨

직업교육훈련(TVET)은 고용기회를 얻고 유지할 수 있는 능력을 갖추게 하는 수단일 뿐 아니라 생활을 위한 수입 보장과 사회적 삶에의 참여를 위한 기초로 간주된다. 기본적으로 직업훈련이 진로지도, 직업상담 및 취업알선 등 소위 '교육에서 노동으로의 이행'을 원활히 하도록 함에 주목한다.

국제노동기구(ILO)는 직업훈련 관련 지역별 지원 정책을 수립하여 지원하고 있다. 참고로 아시아-태평양 지역은 청년 고용 기술 및 고용가능성(employability) 배양을 중심으로 지원하고 있다. 청년 고용을 위해 청년층에게 적절한 교육과 직업훈련기회를 제공하는 것을 중심으로 양질의 일자리 확보를 지원하고 있다. 기술 및 고용가능성 제고를 위해 노동자의 기술과 시장의 수요를 일치시키는 것이 경제발전의 핵심이다. ILO는 지역별 기술과 고용가능성 제고 프로그램 지원을 통해 각국 정부와 노동자로 하여금 갈수록 세계화되고 신기술이 도입되는 등 변화하는 노동

형태에 대응할 수 있도록 지원하고 있다.

아시아개발은행(ADB)은 아시아 지역에서 신흥산업국가들을 제외한 대부분 회원국의 경우, 증가하는 신규 노동시장 진입자들에게 필요한 임금 고용을 충분히 창출할 수 없다는 점에 주목한다. 따라서 비공식 부문과 이주민들에게 소득 창출과 자영업을 위한 숙련 향상이 중요하다고 본다.

독일의 경제개발협력부(BMZ)는 2005년에 직업훈련 부문의 원조 정책과 관련하여 소위 '부문 개념(sector concept)'의 하나로 'TVET와 노동시장'을 정립한 바 있다. 여기에는 특히 적극적인 노동시장 정책의 수단을 직업훈련과 결합시켜 여러 가지 정책의 추진 과제를 명시하였다. 그 주안점은 일자리를 찾는 사람들, 특히 청년층들을 위한 숙련 향상과 함께 노동력의 채용이 쉬워지도록 해야 한다는 데 있다. 나아가 일자리의 공급과 창업의 촉진을 도모하고, 지속 가능한 경제발전과 개념적 통합을 추구하기 위한 방안들도 함께 모색되었다.

나. 프로젝트형 지원에서 프로그램형 지원으로

1970년대까지 교육 부문 계획과 개발은 프로젝트(project)를 중심으로 이루어졌다. 이는 우선순위에 따른 개발 분야의 정책과 자원 개발에 초점을 두는 방식으로서, 예를 들어 교사훈련과 학교 건축이 대표적이다. 주요 관심사는 '양(quantity)'의 증가로서, 예를 들어 높은 취학률 달성 등이 원조 목표였다. 각 프로젝트 간에는 아무런 상관관계 없이 개별적으로 계획되고 시행되었다. 취학률이 높아지고 교사, 예산 등과 같은 자원 증가에 대한 수요가 높아지자 프로젝트 접근 방법으로는 한계가 있음을 깨닫게 된다. 시스템에 대한 각각의 투입에 대해 양(quantity)으로만 접근하다 보니, 서로 맞지 않는 결과가 초래되었다.

1980년대 초부터 교육 개발에서 프로그램 접근법(program approach)을 택하기 시작하였다. 일관되고 종합적인 프레임워크(framework)를 기반으로 뚜렷한 목표를 바탕으로 프로그램이 형성되었다. 예를 들어, 초등교육의 질 개선이 목표라면 개발 구성 요소들로는 학교 건축, 커리큘럼 개발, 교사훈련, 교수–학습 자료 개발,

1980년대 초부터 교육 개발에서 프로그램 접근법을 택하기 시작, 일관되고 종합적인 프레임워크를 기반으로 뚜렷한 목표를 바탕으로 프로그램을 형성

제작 및 배포, 교수 지원 서비스, 그리고 예산 등이 있다. 이 모든 개발 요소들은 한 프로그램의 일부분으로 개발되어 일관성을 유지하게 된다. 각 프로그램 구성 요소들이 개발되었다가 수요가 발생하는 장소나 시간에 맞추어 투입되는 것이다. 이렇게 하면 자원이 효과적으로 이용되고 투입된 서비스는 의도된 기능을 모두 발휘할 수 있게 되어 목표가 효과적으로 달성된다.

프로그램 접근법은 2005년 "원조 효과성 제고를 위한 파리선언" 이후 확대되고 있음

프로그램 방식은 2005년 "원조 효과성 제고를 위한 파리선언" 이후 확대되고 있으며, 원조 효과성 제고를 중심으로 변화가 일어났다. 개별 프로젝트 지원 방식에서 프로그램 방식의 지원으로 전환되어 공여국 간 원조의 조화와 수원국과 공여국 간의 협력이 강조되었다. 따라서 단일 공여국(기관) 원조 프로젝트에서 다자간 원조 방식으로, 그리고 공여국 중심에서 수원국 중심의 원조 프로그램으로 무게중심이 옮겨 간다. 이러한 프로그램형 원조는 수원국의 주인의식(ownership), 공여국 간 조화(harmonization), 그리고 수원국 체제와의 일치(alignment)를 핵심으로 하는 '부문별 접근법(SWAp)'을 강조한다. 부문별 접근법도 프로그램 접근법이긴 하지만 전체 부문 수준에서 수행되는 것을 말한다. 대체로 부문별 접근법은 중기 계획이 필요하고, 프로그램 형식(program form)과 예산 형식(budget form)을 둘 다 갖춘다.

〈원조 효과성 제고를 위한 파리선언〉

첫째, 수원국의 주인의식(Ownership)
둘째, 수원국의 개발 전략과 공여국 원조 정책과의 일치(Alignment)
셋째, 원조 공여국 간 원조 절차 및 실행의 조화(Harmonization)
넷째, 성과 중심의 관리(Managing for Results)
다섯째, 수원국과 공여국의 공동 책무성(Mutual Accountability)

다. 훈련시설 건립에서 TVET 시스템 개선으로

직업교육훈련 국제개발협력은 기존의 훈련시설 건립으로부터 TVET 시스템 개선으로 전환하고 있다. 훈련시설의 건립사업은 사업 종료 후 지속가능성에 의문을 갖게 하였고, 원조 효과성에 제한적이라는 비판과 함께 공여기관들은 수원국의 TVET 시스템 개선에 관심을 갖게 되었다. 이러한 추세는 직업교육훈련 지원 방식이 프로젝트에서 프로그램으로 전환하고 있는 것과 궤를 같이한다.

국제기구 및 선진국들이 지원하고 있는 수원국의 TVET 시스템 개선 방향은 서구 선진국들의 TVET 시스템과 유사하다. 이들이 추구하는 TVET 시스템의 발전 및 실행의 방향은 수요자 중심, 시장부합성, 유연성, 경력개발, 평생학습 등으로 '통합적인 TVET 시스템'을 목표로 한다.

수원국들이 추구하는 TVET 시스템의 발전 및 실행의 방향은 수요자 중심, 시장부합성, 유연성, 경력개발, 평생학습 등 '통합적인 TVET 시스템'을 목표로 함

□ **통합적인 TVET 시스템 구축**

TVET 시스템은 대륙 및 국가에 따라 상이하지만, 일반적으로 서구 국가들이 통합된 TVET 시스템을 구축하고 있는 반면, 아시아 국가들은 직업교육과 직업훈련이 분리되어 실행되고 있다. 1999년 제2차 유네스코 세계직업기술교육회의에서 국제기구 및 각국의 대표들이 모여 그동안 분리되었던 직업기술교육과 직업훈련을 TVET로 통합하기로 결의한 이후 TVET 통합이 가속화되었다. 현재 수원국 가운데 중남미와 아프리카 지역 국가들 대부분이 통합적인 TVET 시스템을 갖고 있으며, 최근에는 일부 아시아 국가들도 TVET 자격체계 또는 국가자격체계(National Qualification Framework, NQF)를 구축하고 있다. 이 통합 시스템 구축의 필요성은 과학기술의 발전, 세계화로 인한 노동 이동, 노동시장의 변화, 그리고 평생학습 사회의 도래 등에 부응하기 위함이다.

통합적인 TVET 시스템의 특성은 다음과 같다.

수요자 중심(demand-driven): TVET는 노동시장의 숙련 수요와 자격 요건에 부합해야 한다. 즉, TVET는 숙련된 노동력을 통하여 경제 부문의 경쟁력을 향상하고 노동시장에서 개인의 고용가능성(employability)을 제고하는 것과 관련된다.

질 향상(quality and relevance): 모든 TVET 프로그램의 높은 질과 시장부합성을 목표로 한다. 이를 위해 질 관리를 위한 효과적 수단을 개발하고 TVET 프로그램의 시장부합성을 지속적으로 모니터링하며, TVET 기관들이 설정된 표준에 도달할 수 있도록 지원한다. 이를 위한 메커니즘은 '직업표준, 평가, 자격인정 시스템'의 도입이다.

유연성(flexibility): 변화하는 직업 요건에 부합하고 다양한 목표 집단들의 상이한 수요에 부응하기 위해 TVET 의 유연성을 장려한다. 이러한 유연성은 TVET 프로그램의 조직과 전달(교육과정의 모듈화)에 적용될 뿐만 아니라 사람들이 개별화된 직업 경로를 형성할 수 있도록 지원하기도 한다.

경력개발(career pathway): 상이한 TVET 직업 간, 상이한 자격 수준 간의 종적, 횡적 이동과 향상만이 아니라 TVET와 일반교육 및 고등교육 간에도 이동을 촉진하여 경력 향상과 계속학습을 가능하게 한다.

많은 국가들이 TVET 자격체계 또는 국가자격체계를 구축하여 형식적·비형식적 교육훈련 및 무형식적인 학습을 상호 연계하고 있음

평생학습(lifelong learning): 근로자들이 기술 진보와 작업조직의 발달로 인해 빠르게 변화하는 직업 환경에 적응할 수 있도록 평생학습 기회를 제공해야 한다. 평생학습은 또한 사람들이 계속해서 인정된 자격을 높일 수 있도록 함을 의미한다. 이를 위해 많은 국가들이 TVET 자격체계 또는 국가자격체계를 구축하여 형식적·비형식적 교육훈련 및 무형식적인 학습을 상호 연계하고 있다. 이는 개인의 계속교육을 지원하는 평생학습 체제로서 학습자들이 노동시장에 진입한 후에 언제라도 필요한 자격을 쌓아갈 수 있도록 하는 유연한 시스템이기도 하다.

Ⅱ. 우리나라 직업교육훈련 국제개발협력 현황

1. 국제개발협력 체계

우리나라는 원조 수원국으로서의 역사와 원조 공여국으로서의 역사를 동시에 가지고 있는 국가이다. 1945년 해방 이후 경제발전을 이루는 과정에서 원조를 받기 시작하였고, 다른 한편으로 1960년대부터 연수생 훈련을 제공하면서 대외원조를 시작하였다. 1995년 세계은행의 차관 졸업국이 됨으로써 사실상 수원 대상국에서 졸업하게 되었으며, 2009년 11월 25일 경제협력개발기구의 개발원조위원회(Development Assistance Committee, DAC)에 가입함으로써 24번째 DAC 회원국이 되었다.

한국국제협력단(KOICA)의 설립으로 정부기관과 관련기관에서 담당하던 무상원조사업들이 한국국제협력단으로 이관 · 통합되어, 우리나라 무상원조사업의 제도적 틀이 마련되었다. 따라서 한국 국제개발협력의 구성축, 즉 외교부와 한국국제협력단은 무상원조를, 재경부와 수출입은행은 유상원조를 담당하는 두 축이 형성되었다. 한편, 총리실의 개발협력정책관실에서 유 · 무상으로 분절된 원조체계를 조율하고 있다.

우리나라 국제개발협력은 외교부와 한국국제협력단이 무상원조를, 재경부와 수출입은행이 유상원조를 담당하는 한편, 총리실의 개발협력정책관실에서 유 · 무상으로 분절된 원조체계를 조율함

2. 직업교육훈련 지원 실적

가. 교육 부문 원조 실적

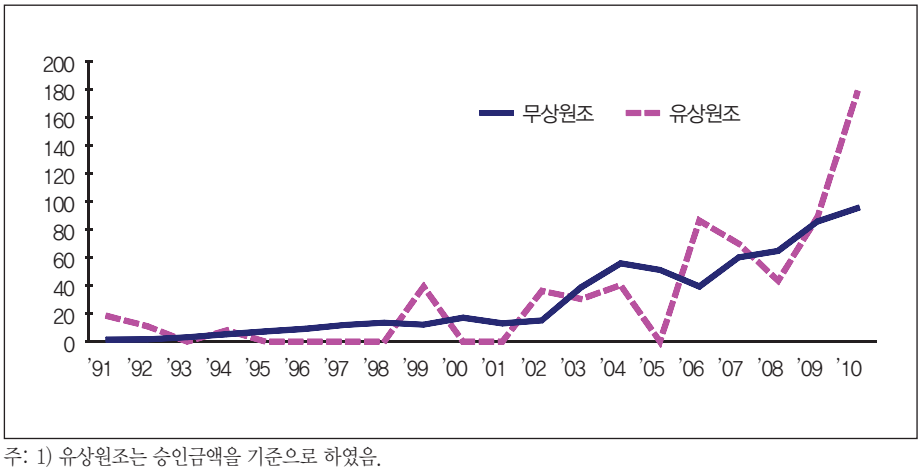
2010년 우리나라의 ODA/GNI 비율은 0.12%로서, 1991년의 0.02%에 비해 약 6배 정도 증가하였다. 이러한 GNI 대비 ODA의 증가는 DAC 가입을 계기로 원조규모를 증가하려는 정부의 전략적인 노력의 결과이다. 하지만 ODA/GNI 0.12%는 OECD/DAC의 목표인 0.7%에는 훨씬 못 미치는 수치이며, 전체 OECD/DAC 회원국 평균 0.32%의 40%에도 미치지 못하고 있다.

지난 20년 동안 우리나라 교육 부문 원조 규모는 크게 성장해 왔다. 하지만 교육 부문의 개발협력은 금액과 비중 측면에서 유상원조와 무상원조 사이에 뚜렷한

차이를 보인다. 교육 부문의 무상원조는 매년 증가와 감소를 반복하면서 지속적으로 증가하고 있는 반면, 유상원조는 매우 변동이 심한 양상이다. 사업 건수당 유상원조의 지원 규모가 무상원조보다 크기 때문에 지원이 있는 해에는 무상원조보다 훨씬 많은 금액을 지원하지만, 지난 20년 가운데 8년은 전혀 지원하지 않았다. 또한, 유상원조는 직업교육훈련이나 고등교육 부문의 특정 프로젝트를 대상으로 대규모로 지원하는 형식이기 때문에 사업 건수가 적어서 지역별 배분이나 사업 형태를 알아보고 추이를 분석하는 것은 무의미하다.

그림 1. 교육 부문 무상원조 및 유상원조 추이(1991~2010년)

(단위: 10억 원)



주: 1) 유상원조는 승인금액을 기준으로 하였음.
2) 유상원조 규모가 '0'인 해에는 승인 지원 실적이 없음.
자료: 한국국제협력단 무상원조실적 통계(http://stat.koica.go.kr); 수출입 은행 대외경제협력기금 통계자료.

나. 교육 부문 무상원조 규모

2001~2010년 기간 동안 KOICA 전체 예산 중 교육 부문 지원 금액은 총 519억 원으로 전체 지원액의 약 22%로 높은 수준임.

무상원조에서 교육 부문이 차지하는 비중은 매우 높다. 2001~2010년 기간 동안 KOICA 전체 예산 중 모든 형태(프로젝트, 개발조사, 초청연수, 전문인력 파견, 봉사단 파견, NGO, 물자 지원, 긴급원조 등)를 포함한 교육 부문 지원 금액은 총 519억 원으로 전체 지원액의 약 22% 수준이다. 이는 OECD/DAC 회원국들의 교육 부문 지원 비중이 평균 8.22% 수준임을 감안하면 매우 높은 수준이다(〈표 5〉 참조).

표 5. 연도별 교육 부문 협력사업 실적

(단위: 백만 원, %)

연도	협력사업 총액(A)	교육훈련 총액(B)	구성비(B/A)
2001	69,718.2	13,046.0	18.7
2002	77,664.4	15,130.0	19.5
2003	147,899.9	38,700.4	26.2
2004	203,407.9	55,899.2	27.5
2005	215,120.4	51,285.4	23.8
2006	184,880.6	39,374.1	21.3
2007	251,085.9	60,124.8	24.0
2008	305,541.3	64,733.4	21.2
2009	355,746.5	85,749.0	24.1
2010	524,731.4	95,175.1	18.1
평균	233,579.65	51,921.74	22.2

자료: 한국국제협력단 무상원조실적 통계(http://stat.koica.go.kr).

다. 교육 부문 사업 형태별 실적

무상원조는 프로젝트, 물자 지원, 개발조사, 연수생 초청, 전문가, 해외 봉사단, 협력요원, 협력의사, NGO로 원조 형태를 구분하고 있다. 2001~2010년 기간 동안 교육 부문의 무상원조는 50%가 넘는 사업이 프로젝트 형태로 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 그 다음으로 비중이 높은 지원 형태는 해외 봉사단 파견(31.7%)인 것으로 나타났는데, 이 사업은 이명박 정부의 '글로벌 청년리더 10만 양성' 정책과 맞물려 그 비중이 더 증가한 것으로 보인다. 이 외에 연수생 초청(5.5%), 물자 지원(4.9%), 태권도(3.6), NGO(2.1%) 순으로 나타났다.

2001~2010년 기간 동안 교육부문의 무상원조는 50%가 넘는 사업이 프로젝트 형태로 이루어졌음

라. 직업훈련 프로젝트 실적

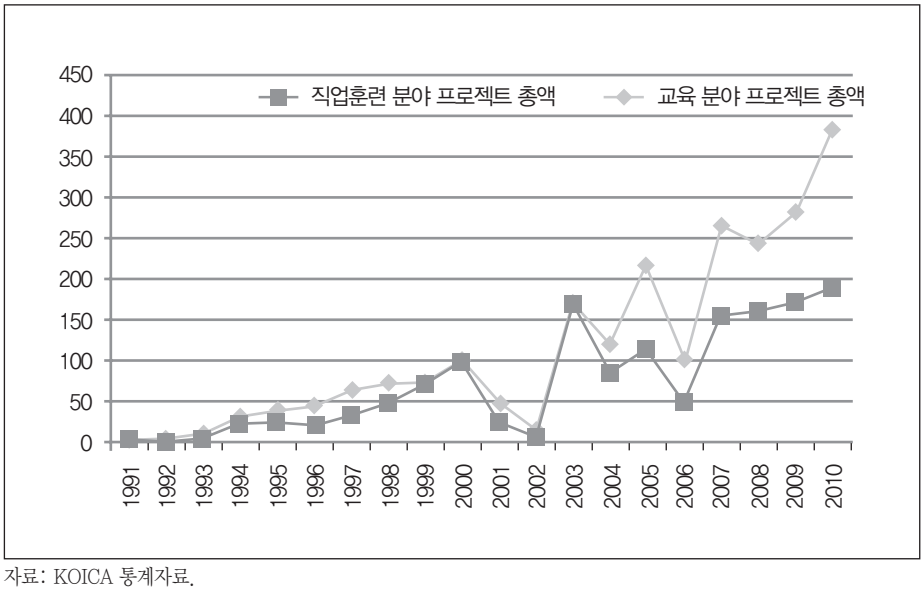
교육 부문 프로젝트 143건을 세부 분야별로 나누어 보면 직업훈련 분야가 73건으로 가장 많고, 초 · 중등 교육분야 45건, 고등교육 분야 23건이다. 우리나라 교육 부문의 지원은 직업훈련이 절반 이상을 차지하고 있어서 다른 공여국들과 대조된다. 1991년부터 2004년까지는 교육분야 내 직업훈련 비중이 절대적이었으나,

2005년 이후 기초교육의 비중이 증가하며 직업훈련 비중은 50%가량을 점유하고 있다. 이는 2000년 UN에서 새천년개발목표(MDGs)를 선언하고 보편적 초등교육 달성을 주요 목표로 제시한 것과 관련이 있다.

KOICA가 설립된 1991년 직업훈련 분야에 3억 4천만 원을 지원한 것을 시작으로 매년 증가하여 2000년 100억 원을 초과하였다. 하지만 이듬해 크게 감소하였으나 2007년부터 다시 150억 원 이상을 지원하며 2010년에는 190억 5천만 원을 지원한 바 있다.

그림 2. 직업훈련 프로젝트 추진 실적(1991~2010년)

(단위: 억 원)



자료: KOICA 통계자료.

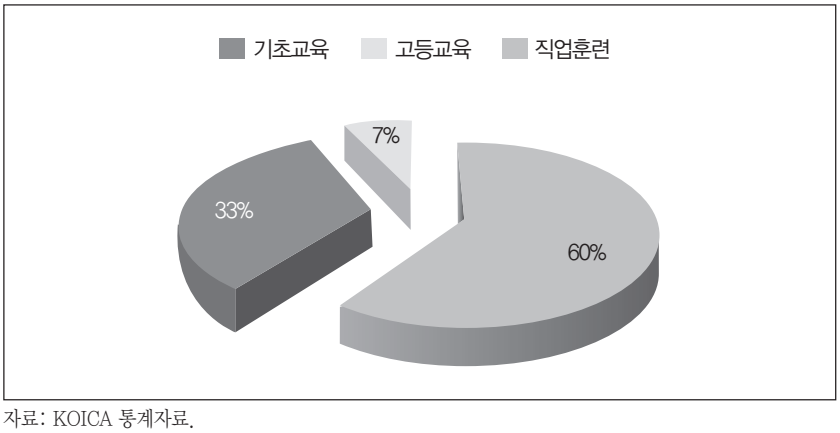
1991~2010년 기간 동안 무상원조로 지원된 교육 분야 프로젝트에서 고등교육은 7%에 불과한 반면, 기초교육은 33%, 직업훈련은 60%를 차지함

1991~2010년 기간 동안 무상원조로 지원된 교육 분야 프로젝트 내 세부 분야별 비중은 [그림 3]과 같다. 고등교육은 7%에 불과한 반면, 기초교육은 33%, 그리고 직업훈련이 60%를 차지하고 있다. OECD/DAC 회원국은 고등교육(33.4%) 및 기초교육(25.9%)에 집중하고 있으며, 직업훈련(5.6%)에 대한 지원은 상대적으로 낮은 것과 대조된다. KOICA는 2010년 교육을 포함한 7개 중점 분야를 선정하고,

7개 중점 분야 내 10개 중점 프로그램을 선정하였는데, 직업훈련이 포함된 바 있다. 따라서 향후에도 직업훈련은 무상원조를 통해 중점 지원될 것으로 보이며, 실제 개발도상국의 무상원조 요청도 계속되고 있는 핵심 원조 분야이기도 하다. 다만, 직업훈련의 궁극적인 목적인 개발도상국의 산업발전에 부합하는 직업훈련 프로그램을 어떻게 구성하고, 목적 달성을 위해 어떻게 효과적으로 지원할 것인지에 대해서는 고민이 필요할 것이다.

직업훈련의 궁극적인 목적인 개발도상국의 산업발전에 부합하는 직업훈련 프로그램을 어떻게 구성하고, 목적 달성을 위해 어떻게 효과적으로 지원할 것인지에 대해 고민이 필요함

그림 3. 교육 부문 내 세부 분야별 프로젝트 지원 비중(1991~2010년)



자료: KOICA 통계자료.

마. 지역별, 국가별 직업훈련 프로젝트 지원 실적

KOICA는 1991~2010년까지 직업훈련 분야에서 현재 진행 중인 사업을 포함해서 총 73개 사업을 수행하였다. 총 사업 집행 규모는 1억 2,464만 7천 달러로 사업당 평균 170만 달러를 지원하였다. 직업훈련사업은 아시아와 아프리카에 집중 지원하였는데, 아프리카 국가는 대부분 중동권(MENA)인 이집트, 모로코, 튀니지 등을 위주로 지원하였으며, 사하라 이남 지역 국가는 취약한 현지 산업 인프라로 인해 지원을 지양하고 있다.

표 5. 직업훈련 분야 지역별 지원 실적

(단위: 만 달러, %)

지역	금액	비율
아시아	5,916	47
중동	2,746.8	22
중남미	1,038	8
동구CIS	224.1	2
아프리카	2,539.8	21
계	12,464.7	100

자료: KOICA 통계자료.

직업훈련 분야에서 지원 실적이 큰 5개 국가를 살펴보면 베트남, 이집트, 이라크, 중국, 아프가니스탄 순이며, 총 19건의 프로젝트를 지원했거나 지원 중이다. 국가별 지원 실적을 보면, 직업훈련 부문의 무상원조가 국제정세와 외교관계에 많은 영향을 받아왔음을 나타낸다.

표 6. 직업훈련 분야 지원 실적 상위 5개국

(단위: 백만 달러, 건)

국가	금액	건수
베트남	20.3	6
이집트	11.9	6
이라크	11.5	2
중국	10.5	3
아프가니스탄	9.65	2
계	63.85	19

자료: KOICA 통계자료.

3. 직업훈련 지원 내용과 방식

우리나라가 지원한 직업훈련 프로젝트는 대부분 '직업훈련원 설립사업'으로서 직업훈련 시설 건립 및 개선, 기자재 제공, 전문가 파견, 초청연수 등의 요소로 구성

우리나라가 수원국들에 지원한 직업훈련 프로젝트는 대부분이 '직업훈련원 설립사업'으로서 다음 네 개의 투입 요소를 가지고 있다. ① 직업훈련 시설 건립 및 개선, ② 기자재 제공, ③ 전문가 파견, ④ 초청연수(직업훈련 관리자 및 교사) 등이다.

직업훈련원 설립 프로젝트는 시설장비 중심으로 수원국이 산업화에 필요한 기

술/기능 인력을 제공하는 데 어느 정도 기여했다고 할 수 있다. 하지만 이들 프로젝트는 수원국의 정책 목표와는 상관없는, 개별적이고 일회성의 성격을 가진 것들이어서 수원국의 직업교육훈련 제도 개선에는 거의 영향을 미치지 못하였다는 평가를 받고 있다.

사업의 수행도 수원국의 수요와는 관계없이 공급자 중심적으로 이루어졌다. 전문가 파견에 있어 전문가의 역할은 수원국 측 프로젝트 실행 파트너인 직업훈련원에 파견되어 개설된(개설 예정인) 공과의 커리큘럼과 교재를 개발하는 것이다. 전문가 파견은 비교적 단기간이어서 커리큘럼 및 교재 개발은 현지 산업계의 수요와는 상관없이 우리나라 대학이나 훈련기관에서 사용하는 커리큘럼과 교재를 그대로 번역(영어 또는 현지어)해서 제공하는 경우가 많다.

직업훈련 관리자 및 교사를 대상으로 하는 초청연수도 연수자들의 수요와 괴리된 경우가 많다. 연수자들의 수요를 무시한 연수 프로그램은 동기유발 효과는 있을지언정 연수자들의 역량개발이나 경력개발에는 크게 기여하지 못한다.

이와 같은 우리나라의 공급자 중심적인 접근법은 직업훈련 지원 방식이 프로그램형으로 전환하고 있는 국제적인 동향과는 대조적이다. 또한, 많은 수원국들이 통합적 TVET 시스템을 구축해 가는 추세는 이들 시스템과는 상이한 TVET 시스템을 가진 우리나라에는 커다란 도전일 수밖에 없다.

많은 수원국들이 통합적 TVET 시스템을 구축해 가는 추세는 이들 시스템과 상이한 TVET 시스템을 가진 우리나라에게 커다란 도전임

Ⅲ. 직업교육훈련 국제개발협력 과제

1. 직업기술교육훈련(TVET)에 대한 개념 공유

직업교육훈련 국제개발협력을 위해서는 직업교육훈련 관련 개념에 대한 올바른 이해가 필요하다. 국제기구를 비롯하여 많은 국가들은 직업기술교육훈련(Technical and Vocational Education and Training, TVET)이라는 통합된 개념을 사용하고 있으나 대륙 및 국가에 따라 TVET의 개념은 상이하게 사용된다.

유럽에서 직업교육은 학교 기반이며 대부분 교육부의 관리하에 있다. 하지만 우

유럽에서 직업교육은 학교기반이며 대부분 교육부의 관리 하에 있지만, 우리나라 등 아시아권 국가에서는 직업교육과 직업훈련이 분리되어 서로 다른 관리기구하에 있음

리나라를 비롯한 아시아권의 여러 국가에서는 정규 교육 시스템에서 제공하는 직업교육과 교육 시스템 밖에서 제공하는 직업훈련이 분리되어 서로 다른 관리기구하에 있다. 이러한 직업교육훈련 시스템의 차이는 각국의 역사적, 문화적 특성과 관련된다.

한편 OECD/DAC 통계지침에 의한 교육의 분류 및 유럽에서 사용되는 직업훈련(vocational training)의 개념은 우리나라에서와같이 협의의 개념이 아니며, TVET와 동의어라는 점을 유념해야 한다. 이는 유럽의 직업교육이 학교 기반이지만 현장에서의 실기훈련(skills training)을 강조하는 데 기인한다고 볼 수 있다.

표 7. OECD/DAC의 통계지침에 의한 교육의 분류

분류	주요 항목
교육/수준 미분류	교육 정책 및 행정, 교육 시설 및 훈련, 교사훈련, 교육연구
기초교육	초등교육, 청소년과 성인의 기초생활 기술, 유아교육
중등교육	중등교육, 직업훈련
중등 후 교육	고등교육, 고급기술과 관리자교육

협의의 직업훈련(non-formal training) 개념을 가지고 지원할 경우 수원국 TVET 시스템의 개선에 영향을 주는 데 제한적일 수 있다. 최근 많은 개발국가들이 통합적인 TVET 체계를 구축하고 있고, 지원 방식이 프로젝트에서 프로그램이나 부문별 접근법으로 전환되고 있는 상황에서는 더욱 그러하다. 부문별 접근(SWAp)에서는 직업훈련을 교육과 분리하지 않고 교육 부문 차원에서 직업훈련에 접근하고 있다.

따라서 현재 국제개발협력에서 사용하고 있는 '직업훈련'을 '직업교육훈련'으로 수정함으로써 수원국의 TVET 정책 목표에 부합한 접근을 할 수 있을 것이다.

2. 우리나라 직업교육훈련의 브랜드화

일반적으로 개발협력사업의 선정은 공여국과 수원국의 정책 협의에서 결정되

는 경우가 많다. 개발 국가들은 우리나라의 빠른 경제발전 경험에서 교훈을 얻고자 직업교육훈련 지원에 관심을 보였으나 우리나라 직업훈련의 핵심 요소에 대한 정책적 자문(intervention)보다는 최신식 훈련 시설 및 장비에 대한 요구가 우선적이었음은 부인할 수 없다.

최근 우리나라는 국제사회에서 대학진학률이 가장 높은 나라로 알려지고, 직업교육 등록률이 감소됨에 따라 직업교육훈련을 기피하는 국가 사례로 회자되고 있다. 대신에 역동적인 직업교육훈련의 현장으로 중국, 인도, 호주 등이 관심을 끌고 있으며, 독일이나 일본은 지속적으로 훌륭한 직업교육훈련 모델을 가진 나라로 주목을 받고 있다.

독일의 직업교육훈련은 이원화 제도(dual training system)를 중심으로 정부와 기업의 협력, 실기훈련 강조, 학교교육과 기업 현장실습의 연계라는 특징을 가지고 있다. 또한, 일본의 직업교육훈련은 탄탄한 기초지식과 일반교육 그리고 입직 후 OJT를 통한 사업 내 훈련이 핵심 요소로 알려져 있다.

하지만 우리나라 직업교육훈련의 핵심 요소가 무엇인지는 분명하지 않다. 국제개발협력에서 우리나라의 직업교육훈련이 수원국들로부터 주목을 받고 협력 수요를 창출하기 위해서는 '우리나라 직업교육훈련의 핵심 요소(key elements)'를 발굴하고 이 핵심 요소가 작동할 수 있는 사회경제적 시스템(institutional arrangement)을 정의하여 이를 브랜드화할 필요가 있을 것이다. 이러한 브랜드를 창출한 후에는 개발협력 관련 기관과 전문가들이 공유하여야 할 것이다.

국제개발협력에서 우리나라의 직업교육훈련이 주목을 받고 협력 수요를 창출하기 위해서는 '우리나라 직업교육훈련의 핵심 요소'를 발굴하고 핵심 요소가 작동할 수 있는 사회경제적 시스템을 정의하여 브랜드화할 필요가 있음

3. 직업교육훈련 개발협력 정책의 수립

직업교육훈련 개발협력의 효과성과 효율성을 제고하기 위해서는 교육 부문의 개발협력 정책이 수립되어야 한다. 직업교육훈련 개발 정책은 국가 수준의 종합적 개발협력 정책의 틀 안에서 이루어질 필요가 있다. 한편, 교육 부문 개발협력 정책 수립에는 다양한 이해당사자들(관련 부처의 정책 입안자, 개발협력 전문가, 개발협력 실무자, 교육 부문 하위 부문별 전문가 등)의 참여를 통하여 실효성 있는 정책을

직업교육훈련 개발 정책은 국가 수준의 종합적 개발협력 정책의 틀 안에서 이루어져야 함

마련할 수 있다.

다음은 교육 부문 개발협력 정책 수립 시 고려할 사항들이다.

첫째, 교육 부문 협력사업의 주된 정책 목표와 정책적 수단에 대한 명문화가 필요하다.

둘째, 교육 부문 개발협력 정책은 국제사회에서 합의된 목표를 정책 지향점으로 명시할 필요가 있다. 주요 선진국에서처럼 유엔의 '새천년개발목표(MDGs)' 및 유네스코의 '모든 사람을 위한 교육(EFA)' 에 제시된 목표를 기본 정책 목표로 명시함으로써 국제적 노력에 동참하고 있음을 명시할 필요가 있다.

셋째, 교육 부문의 중점 부문별(예, 기초교육, 직업교육훈련, 고등교육)로 부문별 정책 지향점과 구체적 실천 방안을 제시한다. 협력사업이 실효성을 갖기 위해서는 단순한 설비 지원만이 아니라 – 일반교육이든 직업교육훈련이든 – 실질적으로 현지 주민의 고용 확대와 인적자원개발로 역량강화에 주안점을 맞추도록 한다.

넷째, 직업교육훈련을 평생학습의 관점에서 접근할 필요가 있다. 과학기술의 발전과 함께 기술의 수명이 단축됨에 따라 직업세계에서는 지속적으로 학습을 요구하는 평생학습시대가 도래하였기 때문이다. 교육에서는 직업기초능력(generic skills)을 강조하여 직업세계에 진입한 후에 새로운 기술(new skills)을 배울 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다. 한편, 직업훈련의 경우 양성훈련뿐만이 아니라 고용 유지(employability)를 위한 직업능력개발이 강조되어야 한다.

다섯째, 공통적 이슈(cross-cutting issues)의 반영이 필요하다. 정책 방향에 양성평등, 빈곤 감소, 지속 가능한 발전 촉진 등 개발의 공통적 이슈가 반영되도록 한다. 그렇게 함으로써 원조가 절실히 요구되는 여성, 장애인, 빈곤가정 아동 등 취약계층이 협력사업의 혜택을 받을 수 있다.

4. 타 공여기관과의 협력 강화

국제개발협력의 효과성을 제고하기 위해서는 국제기구 및 선진 공여국 등 타 공여기관과의 협력이 매우 중요하다. 원조 효과성 제고를 위한 파리선언에서도 '원조

공여국 간 조화'를 강조하고 있다. 특히, 직업교육훈련 협력사업의 지원 방식이 프로그램 방식이나 부문별 접근을 이용할 경우 공여기관 간의 협력은 필수적이다.

수원국 가운데는 직업교육훈련에 대한 여러 공여기관의 중복적인 참여와 조율되지 않은 원조 등이 문제가 되는 경우가 적지 않다. 협력사업은 사업 발굴에서부터 사업 평가에 이르기까지 수원국 정부는 물론 타 공여기관과 정보를 공유하고 정책 협의를 통하여 개발협력사업들이 수원국의 정책 목표 달성을 위해 조화롭고 상호 보완되는 방식으로 수행되도록 해야 한다.

개발협력사업은 사업 발굴에서부터 평가에 이르기까지 수원국 정부, 타 공여기관과 정보를 공유하고 협의함으로써 수원국의 정책 목표 달성을 위해 조화롭고 상호 보완되는 방식으로 수행해야 함

타 공여기관과의 협력을 강화하기 위한 방안은 아래와 같이 다양한 수준에서 검토할 수 있다.

첫째, 개발협력 집행기관은 타 공여기관과 인력 및 정보 교류를 통하여 파트너십을 구축할 수 있다.

둘째, 타 공여기관과 공동사업(joint program)을 추진하도록 한다. 최근 직업교육훈련 협력사업이 기존의 프로젝트 방식으로부터 프로그램 방식 또는 SWAp으로 전환함에 따라 사업 규모가 대형화되어 많은 예산이 필요하게 되었고, 이에 여러 공여기관들이 참여하는 공동 프로그램이 증가하고 있다. 특히, 직업교육훈련 부문에서 프로그램 방식 지원 경험이 없는 우리나라의 경우 공동 프로그램의 참여를 통하여 개발협력 서비스 역량을 강화할 수 있을 것이다.

셋째, 수원국 현지사무소 차원에서 타 공여기관과의 협력을 강화하는 것이다. 수원국의 현지사무소는 타 공여기관의 사무소와 협력하여 공동으로 개발협력 수요조사 등에 대한 업무를 수행함으로써 협력사업의 효율성을 제고할 수 있다. 수원국에서 개최되는 ODA 월례회의, 파트너십 그룹 미팅 등 다양한 공여기관들의 활동에 참여하여 파트너십을 구축하도록 한다.

넷째, 전문가 개인 수준에서 타 공여기관의 전문가들과 협력할 수 있다. 전문가들이 사업 관리의 특정 단계에 참여하여 업무를 수행할 때 타 공여기관의 전문가들과 협력할 수 있다. 특히 사전 타당성 조사, 사업 수행, 사업 평가 시에는 현지에서 활동하고 있는 타 공여기관의 전문가들과의 협의를 통하여 업무의 효율성을 제고할 수 있을 것이다.

5. 수원국의 특성에 부합한 지원

직업교육훈련 지원사업이 취업(직업능력의 활용)과 연계되어 수원국의 빈곤 감소 및 지속 성장에 기여하기 위해서는 직업교육훈련과 관련한 제도적인 환경에 부합해야 함

직업교육훈련 지원사업이 성공적이기 위해서는 수원국의 사회경제적 특성에 부합하여야 한다. 직업교육훈련 지원사업이 단순한 "직업능력개발(skills development)"에 그치지 않고 취업(직업능력의 활용)과 연계되어 수원국의 빈곤 감소 및 지속 성장에 기여하기 위해서는 직업교육훈련과 관련한 제도적인 환경(institutional arrangements)에 대한 심층적인 분석이 필요하다.

직업교육훈련 개발협력은 무엇보다 수원국의 TVET 시스템에 부합해야 한다. 지금까지 공급자 중심적인 직업교육훈련 지원 방식을 수원국 중심으로 전환해야 한다. 이를 위해서는 해당 국가의 TVET 시스템 전반에 대한 면밀한 분석이 필요하다. TVET 시스템은 국가별로 다양하고, 최근 많은 수원국들이 TVET 시스템을 개선하고 있기 때문이다.

'직업표준, 평가, 자격인정 시스템(occupational standards, assessment, and certification)'이 구축된 수원국에 우리나라에서 사용하는 커리큘럼을 그대로 제공하는 것은 적절하지 않으며, 그 나라의 표준을 기초로 하여 커리큘럼을 개발해야 할 것이다. 또한, 교사자격체계가 구축된 수원국의 교사연수는 연수 프로그램이 교사의 자격향상 및 경력개발과 연계될 수 있도록 준비해야 한다.

사업의 발굴 및 형성 단계에서 개별 국가의 특성에 대해 전문가의 면밀한 검토과정을 거쳐야 하며, 사전 타당성 평가는 충분한 시간과 인력을 투입하여 수행해야 함

수원국의 특성에 맞는 직업교육훈련 지원을 위해서는 관련 전문가들의 참여가 중요하다. 사업의 발굴 및 형성 단계에서 개별 국가의 특성에 대해 전문가의 면밀한 검토 과정을 거쳐야 하며, 사전 타당성 평가는 충분한 시간과 인력을 투입하여 수행하도록 한다. 타당성 평가는 기술적 평가만이 아니라 경제적 평가, 크로스커팅(cross-cutting) 이슈 등을 평가할 수 있는 다양한 분야의 전문가 참여가 필수적이다.

with you
행복한 일자리, 역량있는 직업인
한국직업능력개발원이 동행합니다