국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2014년 제2호

한국국제협력단

편집자의 글

국내외 개발재원의 다양화가 지속적으로 논의되면서 개도국의 경제를 활성화시키고 장기적인 관점에서의 성장 기반을 제공하는 원조를 위한 여러 제안들이 활발히 제시되고 있다. 이러한 논의 가운데 장기적인 일자리 창출에 관한 이슈는 계속되는 세계 경제 침체 속에 모두가 주목하는 안건 중 하나로 특히 청년층을 위한 일자리 창출은 해당 국가의 장기적인 발전을 도모하는 데에 큰 역할을 할 것으로 여겨지고 있다.

그래서 이번 국제개발협력 제2호에서는 한국의 개발경험과 ODA라는 큰 주제 하에 개도국 일자리 창출을 위한 한국형 개발경험의 적용방안을 모색하여 보는 계기로 삼았다.

제2호의 주제와 관련하여, '산업발전과 일자리 창출: 한국의 경험과 개도국에 대한 시사점-(김계환)'과 '한국의 경제발전과 직업훈련정책의 변화(강순희)'를 통해 한국의 개발 경험과 산업화 추진 과정에서의 고용과 일자리 창출의 효과 및 사례를 알아보고 각각 일자리 창출과 인력 양성의 관점 중심으로 분석해보았다. 또한 'KOICA 사업사례에서 본 양질의 일자리 창출에 기여하기 위한 직업교육훈련 사업 추진 방안(문상원)'을 통하여 한국의 직업훈련 시스템의 강점과 함께 세부적인 KOICA 사업사례를 알아보았으며, '개도국 일자리 창출 지원 사업의 유형과 평가(김성규)'를 통하여 관련 사업 사례에 관한 평가와 시사점을 제시하고 향후 사업의 나아가야 할 방향에 관하여 밝혔다. '마그레브 지역 고용정책에 대한 고찰 및 공적개발원조의 시사점(김창건)'에서는 알제리, 모로코, 튀니지 3국의 경제 및 노동시장의 현황과 일자리 창출을 위한 정책 및 사례에 대하여 알아보았다.

섹터 부분의 '해외 기후 이니셔티브 현황 분석과 시사점-독일 및 일본 기후 이니셔티브 사례 검토를 중심으로(권새봄)'에서는 다른 공여국들의 기후변화 분야 원조 프로그램 분석을 통해 향후 우리나라 기후변화 ODA의 추진 방안을 제시하였으며, 'Case Study : USAID's Partnership with Walmart and the Implications for Corporate Engagement(이택근)'를 통하여 민관협력 사례 분석과 함께 KOICA에 대한 시사점을 알아보았다. 또한 '사하라 이남 아프리카 지역의 종족갈등과 빈곤(권유경)'을 통하여 종족갈등의 현황과 특성을 알아보았는데, 특히 나이지리아 지역 사례 분석을 통하여 종족갈등과 빈곤의 연관성을 밝히며 빈곤 개선을 위한 하나의 접근으로써 종족간의 문화와 이해관계를 고려해야 함을 제시하였다.

마지막으로 평가 부분에서는 '직업훈련 프로그램 종합평가: 베트남 사례를 중심으로(조소희)'를 통하여 KOICA 직업훈련 분야 사업들의 종합적인 평가를 알아보았다. 해당 분석 결과를 바탕으로 평가 기준과 항목 등 분석을 위한 방법론적인 부분과 함께 특히 베트남 사례를 중점적으로 분석하여 그를 통해 향후 직업훈련 분야의 전략수립과 사업관리에 관한 시사점을 제시하였다.

2014년 05월 KOICA ODA 연구팀

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다 .

Contents

I. 개발협력 이슈

1. 산업발전과 일자리 창출: 한국의 경험과 개도국에 대한 시사점 ····· 11
   김계환 (한국산업연구원 국제산업협력실 연구위원)

2. 한국의 경제발전과 직업훈련정책의 변화 ····· 32
   강순희 (경기대학교 일반대학원 직업학과 교수)

3. KOICA 사업사례에서 본 양질의 일자리 창출에
   기여하기 위한 직업교육훈련 사업 추진 방안 ····· 54
   문상원 (KOICA 사업총괄팀 팀장)

4. 개도국 일자리 창출 지원 사업의 유형과 평가 ····· 73
   김성규 (KOICA ODA연구팀 상임연구원)

5. 마그레브 지역 고용정책에 대한 고찰 및 공적개발원조의 시사점 ····· 104
   김창건 (KOICA 중장기자문단)

II. 섹터

1. 해외 기후 이니셔티브 현황 분석과 시사점
   - 독일 및 일본 기후이니셔티브 사례 검토를 중심으로 - ····· 131
   권새봄 (KOICA 동남아시아2팀 대리)

2. Case Study: USAID's Partnership with Walmart and the Implications
   for Corporate Engagement ····· 156
   이택근 (KOICA USAID 주재원)

3. 사하라이남 아프리카지역의 종족갈등과 빈곤 ····· 177
   권유경 (KOICA 서아프리카팀 전문연구원)

III. 평가

1. 직업훈련 프로그램 종합평가: 베트남 사례를 중심으로 ····· 201
조소희 (KOICA 평가심사실 과장)

IV. KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관 ····· 221
2. KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록 ····· 222
3. KOICA 2014년 3월 ~ 2014년 5월 발간물 목록 ····· 224
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용 ····· 231
5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법 ····· 232

I

개발협력 이슈

1. 산업발전과 일자리 창출:
한국의 경험과 개도국에 대한 시사점
김계환 (한국산업연구원 국제산업협력실 연구위원)

2. 한국의 경제발전과 직업훈련정책의 변화
강순희 (경기대학교 일반대학원 직업학과 교수)

3. KOICA 사업사례에서 본 양질의 일자리 창출에
기여하기 위한 직업교육훈련 사업 추진 방안
문상원 (KOICA 사업총괄팀 팀장)

4. 개도국 일자리 창출 지원 사업의 유형과 평가
김성규 (KOICA ODA연구팀 상임연구원)

5. 마그레브 지역 고용정책에 대한 고찰 및
공적개발원조의 시사점
김창건 (KOICA 중장기자문단)

산업발전과 일자리 창출: 한국의 경험과 개도국에 대한 시사점

김계환 (한국산업연구원 국제산업협력실 연구위원)

목 차

서론: 산업발전과 고용구조 변화
1. 산업발전이 경제발전으로 이어지는 메커니즘
2. 산업 및 경제발전의 일반적 패턴
3. 한국의 산업 및 경제발전 단계
4. 산업인력 공급을 위한 제도와 정책
5. 개도국에 대한 시사점

서론: 산업발전과 고용구조 변화

노동은 생산요소의 하나로 재화와 용역의 생산에 참여하고 그 대가로 임금이라는 형태의 소득을 취득하게 된다. 재화와 용역을 생산하는 주체는 기업이다. 따라서 노동력에 대한 수요는 기업의 흥망성쇠에 크게 의존한다. 또한 시장경제에서 기업의 성과나 성패는 자신이 생산하는 재화와 용역이 시장에서 이윤을 남기고 판매되느냐에 달려있기 때문에 결국 기업의 경쟁력과도 직결되어 있다.

기업의 성과나 성패는 기업이 속해 있는 산업, 나아가 산업이 속해 있는 국민경제 전체의 조건에도 크게 의존한다. 결국 기업이 생산하는 재화나 용역에 대한 수요는 산업이나 국민경제, 나아가 세계경제의 조건에 크게 달려있기 때문이다.

따라서 거시 경제적 차원에서 고용을 연구하는 일은 노동에 대한 수요자인 기업, 나아가 산업 및 국민경제 전체에 대한 연구를 포함하지 않을 수 없다. 결국 고용의 양과 질적 특성은 기업, 산업, 국민경제의 발전과 밀접히 연관되어 있다. 특히 기업이나 산업과 같이 미시적 수준의 특성이 고용과 국민경제 전체의 발전 사이의 관계를 어떻게 매개하는지 이해하는 것이 중요하다. 더욱이 자본주의

경제에서는 어떤 의미에서 노동은 '수동적'인 위치에 있다. 시장에서 산업 및 기업의 성과 및 성패에 따라 노동에 대한 수요가 크게 영향을 받기 때문이다. 기업-산업-국민경제 전체로 이어지는 상호의존관계[1]의 성격에 따라 고용의 양과 질적 성격이 크게 영향을 받는다는 이야기다.

특히 개도국의 경제발전은 급격한 구조변화를 동반하는 것이 특징인데, 이 구조변화의 성격에 따라 고용의 양과 질은 물론 궁극적으로는 국민경제 전체의 성장 속도나 지속가능성 등도 영향을 받는다. 특히 구조변화의 관점에서 한국의 경제발전을 특징짓는 것은 역시 산업화 및 산업고도화라고 해야 할 것이다.

본고는 한국 산업발전 과정의 특징을 살펴보고 이 특징이 고용의 양과 질적 특성, 특히 고용구조에 어떻게 반영되었는지 살펴볼 것이다. 특히 산업화의 도전에 직면해 있는 개도국에 대한 시사점을 얻는 것이 목적이기 때문에 탈산업화가 진행된 최근보다는 산업화를 통해 경제발전이 이루어진 1980년대 말까지 기간에 초점을 맞춘다. 이 과정은 결국 산업발전-경제성장(발전)을 통한 빈곤감소의 과정이기도 하다. 마지막으로 고용구조 변화에 반영된 한국의 경험이 현재 개도국의 산업발전과 고용창출 전략에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

1. 산업발전이 경제발전으로 이어지는 메커니즘

경제성장이 곧 빈곤 감소는 아니지만[2] 경제성장이 빈곤 감소에 유리한 조건을 제공할 수는 있다. 또한 GDP가 감소하거나 성장이 느린 상황에서 빈곤감소를 달성하기는 아주 어려운 일이다.

한국 경제발전이 산업화를 통해 이루어졌다면 산업화가 어떻게 경제발전으로 이어지는지 그 구체적 메커니즘을 이해할 필요가 있다. 특히 고용 및 일자리가 어떤 경제부문에서 창출되는가, 따라서 부문별, 산업별 고용구조가 어떻게 변화하는가는 경제구조 변화의 핵심적 측면이며, 이 구조변화의 방향에 따라 경제발전의 속도와 방향도 크게 영향을 받기 때문이다.

이와 같이 경제의 구조적 측면을 강조하는 것은 경제부문이나 산업별로 일자리 창출, 생산성 향상, 수출, 혁신 등 다양한 측면에서 경제 전체의 성장은 물론 소득분배 등 경제발전의 다양한 측면에 미치는 영향이 동일하지 않다는 것을 의미한다. 즉 국민경제 전체의 성장 동력이 될 수 있는 잠재력이 산업별로 큰 차이가 있다고 볼 수 있다.

유럽 선진국으로부터 시작되어 북미, 남미, 아시아로 확산되어온 산업화의 역사는 산업, 특히 제조업이 경제발전 초기 단계에 성장 동력의 역할을 한다는 것을 보여준다. 선진국에서 제조업의

1) 이러한 구분은 미시-메조(중간)-거시의 세 수준에 대응한다. 이 의존관계는 기업의 합(aggregation)이 산업을 구성하고, 산업의 합이 국민경제를 구성하는 bottom-up의 관계만을 의미하지 않는다. 국민경제 전체의 조건이 산업별 발전 조건, 나아가 각 산업 내 기업의 발전 조건에 영향을 미치는 top-down의 관계도 역시 작용한다.

2) GDP가 증가하더라도 소득의 분배 방식에 따라 빈곤은 늘어날 수 있다.

고용 비중이 떨어지면서 탈산업화 현상이 일반화된 1970년대 이후에도 여전히 개도국의 경제발전은 산업화에 크게 의존하고 있다.

산업, 특히 제조업은 어떤 특성 때문에 경제성장의 동력 역할을 할 수 있는가? Kaldor로부터 시작된 경제학 전통에 따르면 세 가지 법칙에 따라 제조업의 성장이 경제 전체의 성장에 기여한다. 첫째 법칙은 제조업의 성장률이 높을수록 경제 전체의 성장률도 높아진다는 칼도 제1법칙이다. 둘째 법칙은 베르둔 법칙으로 알려진 것으로, 제조업 생산이 증가할수록 제조업의 노동생산성이 높아진다는 것이다. 셋째 법칙은 경제 전체의 생산성 증가도 제조업 생산 및 고용 증가와 양의 상관관계를 갖고 있고 비제조업 고용과는 음의 상관관계를 갖고 있다는 것이다.[3] 이러한 법칙이 현실 경제에 적용된다면 제조업은 다른 산업과는 달리 경제전체의 성장 동력으로 역할을 할 수 있는 특징을 가진다고 할 수 있다.

그렇다면 제조업의 어떠한 특성이 이러한 역할을 가능하게 하는가? 우선 제조업은 다른 산업과는 달리 전후방 연관효과(backward and forward linkage effects)가 크다. 예컨대 자동차 제조업의 발전은 후방산업인 철강 및 플라스틱 소재 산업의 발전은 물론 자동차를 이용하는 각종 전방산업(주로 서비스)의 발전을 유도하는 효과가 크다. 둘째 제조업은 생산규모의 증대가 생산단가를 낮추는 규모의 경제가 강할 뿐만 아니라('정태적 규모의 경제'), 생산 활동의 반복 과정에서 새로운 노하우 및 기술이 축적되는 실행을 통한 학습(learning by doing)이 보다 크게 일어난다('동학적 규모의 경제'). 결국 제조업 생산이 증가할수록 농업이나 서비스업에 비해 제조업 생산성 상승 속도가 더 높아진다는 뜻이다. 또한 경제 전체에 영향을 미치는 기술발전 중 상당부분이 제조업에서 일어난다. 제조업에서 일어난 기술발전이 새로운 투입물이나 새로운 노하우의 형태로 다른 산업으로 확산됨으로써 경제 전체의 효율성을 높인다. 마지막으로 제조업은 농업이나 서비스업에 비해 교역가능성, 따라서 수출가능성이 높다. 개도국 경제발전의 고질적인 문제 중 하나인 외화의 부족이라는 제약을 극복하는데 수출 제조업의 발전이 크게 기여할 수 있다는 점도 제조업이 경제발전에 기여할 수 있는 중요한 측면이다.[4][5]

3) F. Trenenna(2009), "Characterising deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally", Cambridge Journal of Economics, 33, p. 435

4) 풍부한 천연자원을 보유한 개도국은 자원가격이 상승하는 시기에 외환의 제약으로부터 벗어날 수 있는 장점이 있지만, 그로 인하여 제조업의 경쟁력이 떨어지는 등 제조업 발전에는 불리한 환경이 만들어진다는 단점도 있다. 풍부한 자원이 축복인가 저주인가를 둘러싼 논쟁은 천연자원이 경제발전에 대해 갖는 이러한 이중적 관계를 반영한다.

5) F. Trenenna(2009), p. 436

2. 산업 및 경제발전의 일반적 패턴

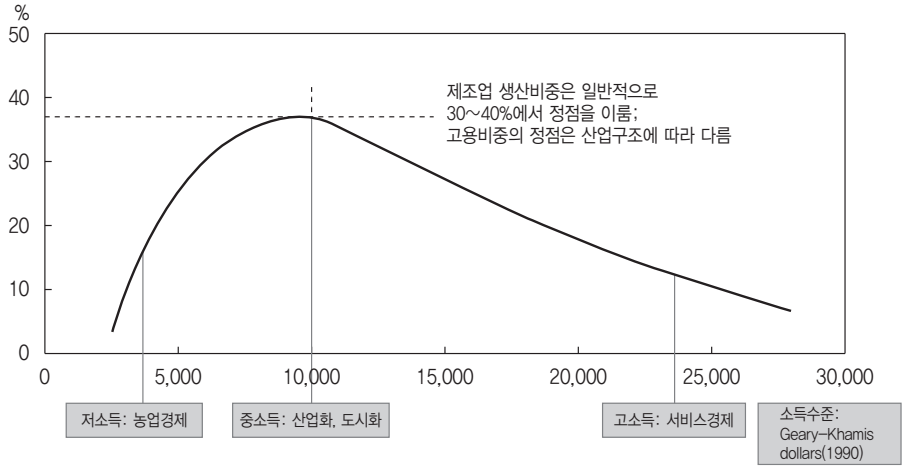
1) 산업 및 경제발전의 일반적 패턴

① 역 U자 관계(inverted U curve)

제조업의 일자리 창출 역할은 경제발전과 함께 변화한다. 한편으로는 전체 생산에서 제조업이 차지하는 비중이 변화하고, 다른 한편으로는 기업이 생산성 향상을 위해 새로운 기술이나 공정에 투자를 확대하는 과정에서 제조업의 고용 비중이 변화할 수 있기 때문이다. 전체 고용에서 제조업이 차지하는 비중이 경제발전 과정에서 어떻게 변하는지 보여주는 이러한 관계는 일반적으로 역 U자 관계를 띠는 것으로 알려져 있다. 즉 일반적으로 경제발전 초기에는 경제성장과 함께 제조업의 고용비중이 증가하는 경향이 있지만, 일인당 소득이 약 만 달러를 넘어서서 중상위소득국에 근접한 후부터는 경제성장과 함께 제조업 고용비중이 떨어지는 탈산업화가 일어난다는 것이다.[6]

일인당 생산액과 제조업 생산 비중 사이의 일반적 관계를 나타내는 아래 <그림>에 따르면 개도국이 중상위소득국으로 도약하는 데 제조업 발전, 다시 말해 산업화가 결정적인 역할을 한다.

<그림 1> 경제성장에 따른 제조업의 생산비중 변화



출처: MGI(2012), Manufacturing the future: the next era of global growth and innovation, p. 19

6) MGI(2012), Manufacturing the future: the next era of global growth and innovation, p. 8

물론 제조업 고용의 양적 증가와 함께 제조업 내부의 업종 및 고용의 구조 또한 끊임없이 변화한다. 산업고도화의 여러 가지 유형을 구분하는 시도는 제조업 고용비중의 변화뿐만 아니라 제조업 내부의 업종별 구성 변화도 역시 산업 및 경제발전과 밀접히 연관되어 있다는 것을 보여준다. Ernst(2001)는 산업고도화의 다섯 가지 유형을 구분하고 있는데, 산업 및 경제발전은 이 다섯 가지 측면 모두에서 고도화가 일어나는 과정이기도 하다. 첫째 유형의 고도화는 산업간 고도화이다. 경공업과 같이 부가가치가 낮은 산업으로부터 부가가치가 높은 중화학공업 등 중심으로 산업구조가 변화하는 현상을 말한다. 둘째, 생산요소 상의 고도화이다. 천연자원이나 미숙련 노동력과 같이 주어진 생산요소에 주로 의존하던 생산에서 물적 자본이든 인적 자본이든 생산된 자본에 보다 크게 의존하는 생산으로, 나아가 사회적 자본과 같이 무형의 자본에 크게 의존하는 생산으로 중심이 이동하는 현상을 의미한다. 셋째 유형의 고도화는 수요, 특히 소비구조상의 변화로 필수재 중심의 소비패턴에서 소득증가와 함께 이전에는 사치재로 구분되던 제품의 대량 소비가 이루어지는 방식으로 소비패턴이 변화하는 현상을 지칭한다. 넷째, 가치사슬의 다양한 단계 중 부가가치가 낮은 활동에서 고부가가치 활동으로 중심이 이동하는 기능적 고도화이다. 산업이나 업종에 따라 가치사슬의 구성이 다르기 때문에 모든 업종에 걸쳐 기능적 고도화가 동일한 방식으로 일어난다고 할 수는 없을 것이다. 하지만 개도국의 경우 가치사슬 중 저부가가치 활동을 통해 생산 활동에 참여하여 점차 고부가가치 활동 또는 기능으로 참여영역을 확대하는 것이 보다 일반적인 산업발전 과정이다. 마지막 유형은 특히 천연자원에 크게 의존하는 자원부국에 적용되는 유형으로 전후방 연관 산업으로의 발전이다. 자원채굴로부터 시작하여 채굴을 지원하는 각종 서비스 산업의 발전(후방연계)이나 채굴한 자원의 가공 산업을 발전하는 변화(전방연계)의 예가 그것이다.[7] 이와 같이 다섯 유형에 걸쳐 일어나는 산업의 고도화가 고용구조의 변화에 결정적으로 영향을 미친다는 것은 재론할 여지가 없을 것이다. 나아가 제조업 고용의 양적 증가만이 아닌 제조업 고용 내부의 구조적 특징의 변화도 고용과 경제성장을 연결하는 중요한 매개항임을 강조해야 할 것이다.

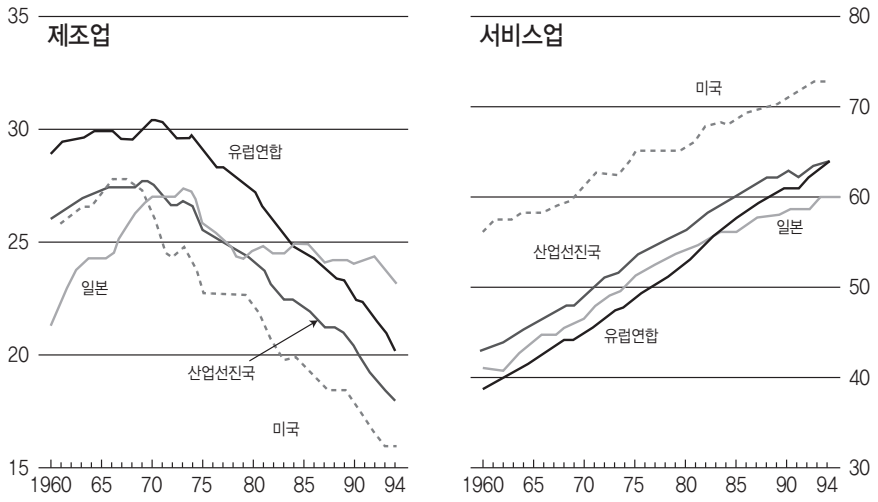
② 선진국의 산업구조 변화 경험

선진국의 역사적 경험은 제조업 고용과 경제성장간 역 U자 관계가 대체로 적용된다는 것을 보여준다. 아래 <그림>에서 보듯이 주요 선진국의 경우 1970년을 전후하여 제조업의 고용비중이 지속적으로 감소하기 시작하는 탈산업화가 시작되었다. 이와 동시에 서비스업의 고용 비중은 상승한다.

7) (D. Ernst, 2001, "Global Production Networks and Industrial Upgrading: a Knowledge-Centered Approach", East-West Center Working Paper no. 25, p. 4)

<그림 2> 주요 선진국 민간부문 고용에서 제조업, 서비스업이 차지하는 비중 변화

(단위: %)

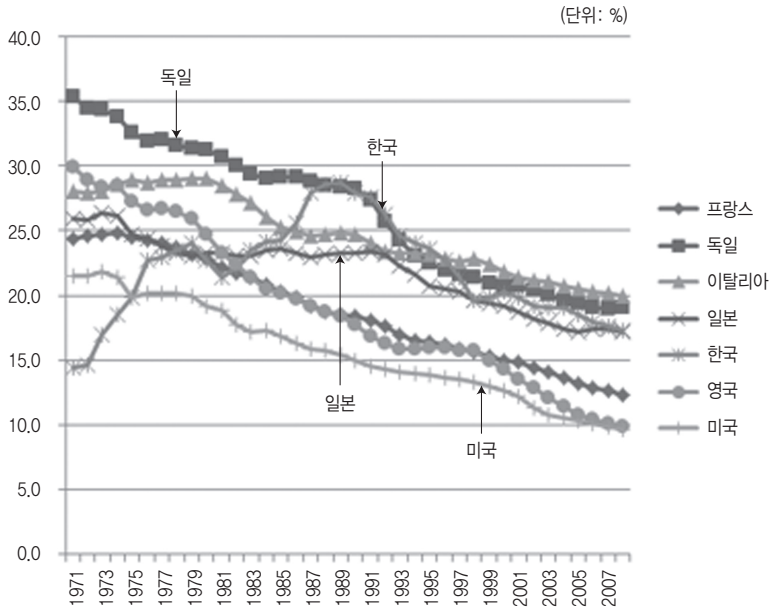


출처: R. Rowthorn and R. Ramaswamy(1997), "Deindustrialization: causes and implications", IMF working paper, WP/97/42, p. 8

이것은 다른 한편으로는 1970년대 이전까지 선진국에서도 경제성장이 제조업 비중의 증가를 동반하면서 이루어졌다는 것을 의미한다. 선진국의 경우 거의 예외 없이 탈산업화가 지배적인 경향이라고 하더라도 적어도 중상위소득국에 도달하기까지 제조업의 발전은 경제성장에 기여할 수 있다는 점은 부정할 수 없으며, 따라서 개도국의 경제성장을 위해서는 여전히 산업, 특히 제조업의 발전이 중요한 역할을 할 수 있다는 것을 의미한다.

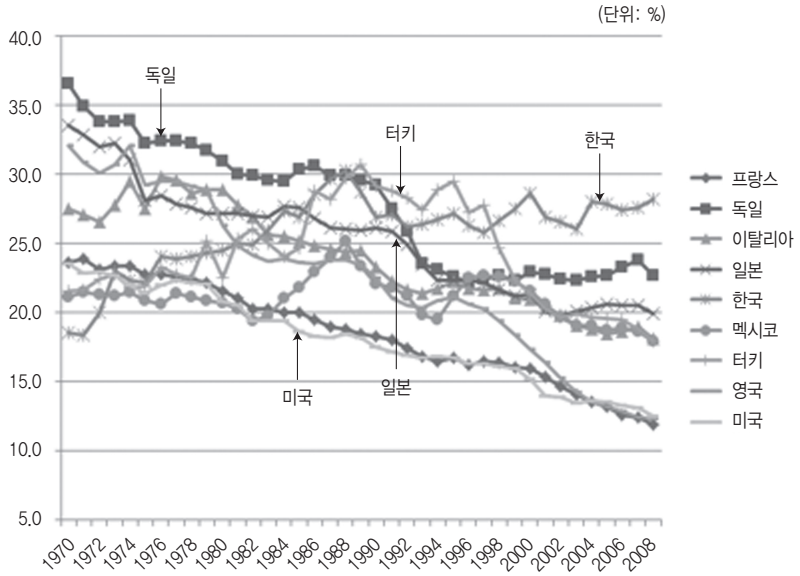
경제발전이 특정 수준을 넘어서면 탈산업화가 지배적인 경향이라고 하더라도 제조업 고용 및 부가가치 비중 감소의 속도는 나라에 따라 큰 차이가 있다. 아래 <그림>에서 보듯 1970년 이후 주요 선진국은 예외 없이 제조업 고용감소를 경험하지만 영국과 미국은 상대적으로 빠르게 감소하는 반면 일본이나 이탈리아는 상대적으로 느리게 탈산업화가 진행되었다. 2008년 시점에서 이탈리아, 독일, 일본은 상대적으로 높은 제조업 고용비중을 유지하고 있는 반면, 영국, 미국, 프랑스는 매우 낮은 비중이다.

<그림 3> OECD 주요국 제조업 고용 비중 변화, 1971~2008



출처: OECD

<그림 4> OECD 주요국의 제조업 부가가치 비중 변화, 1970~2008



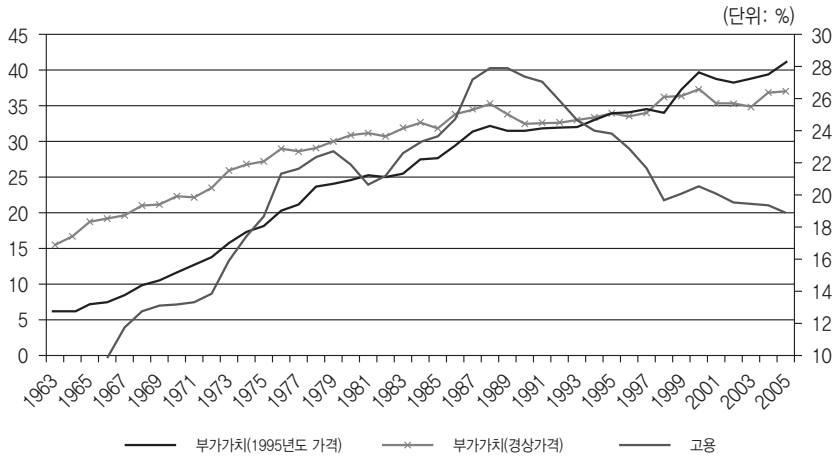
출처: OECD

3. 한국의 산업 및 경제발전 단계

한국의 경제발전은 선진국과 비교하여 매우 짧은 기간에 이루어졌다는 '압축적' 성격을 제외하면 산업화를 통해 중진국으로 도약한 후 제조업 비중이 줄고 서비스 비중이 증가하는 '전형적인' 패턴에 따라 이루어졌다. 물론 이 압축적 성격 및 제조업 내부 구성을 보다 구체적으로 분석하면 보다 많은 차이가 드러나지만 긴 역사적 관점에서 볼 때 한국의 경제발전 패턴은 산업 및 경제발전의 일반적 패턴과 큰 차이가 없다.

결국 제조업 고용 및 생산 비중의 변화를 기준으로 한국의 경제발전 과정은 세 단계로 구분할 수 있다. 첫째는 1980년대 말까지의 산업화 단계로 제조업의 고용 및 생산 비중이 동시에 빠르게 증가하면서 제조업의 성장 동력 역할이 가장 크게 발휘된 시기이다. 둘째 시기는 대체로 1990년대에 해당하는 시기이다. 1980년대 말 이후 제조업의 고용 비중은 계속 감소하는 경향을 보이지만, 1990년대 약 10년간 제조업 생산비중은 약간 감소하거나 정체상태에 머문다. 세 번째 시기는 대체로 2000년대 이후이나 보다 결정적으로 전환점을 제공한 것은 1998년 금융 경제위기(소위 'IMF 위기'로 불리는 외환 및 금융 위기)로 보아야 할 것이다. 이 세 번째 시기의 특징은 제조업 고용감소가 지속적으로 이루어지지만 부가가치 생산비중은 오히려 증가하는 '재산업화'[8]가 이루어진 시기이다.[9]

<그림 5> 제조업 부가가치 및 고용 비중 변화, 1963~2005



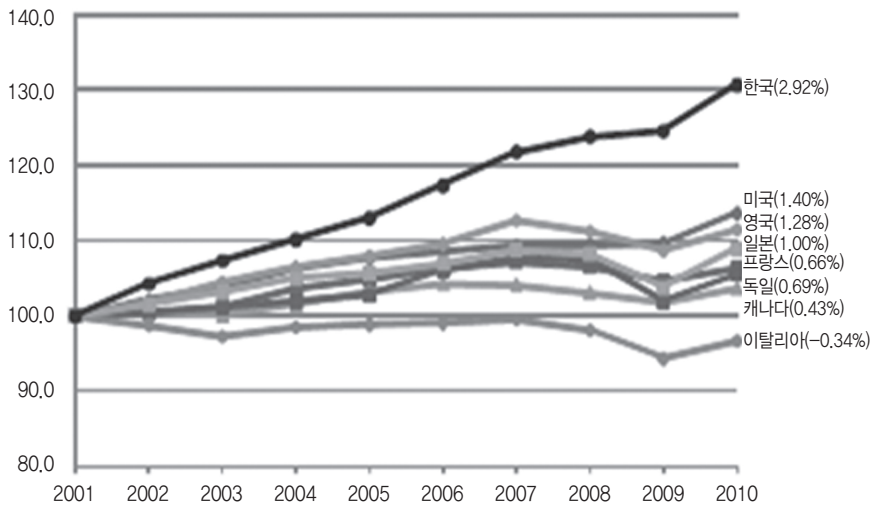
출처: Groningen Growth and Development Centre 10-sector database, June 2007, http://www.ggdc.net/
주: 고용은 오른쪽 축

8) 일반적으로 탈산업화는 제조업 고용비중의 감소를 기준으로 하기 때문에 제조업 생산비중의 증가를 재산업화라고 할 수는 없다. 하지만 이 시기의 특수성을 강조하기 위해 제조업 생산비중의 증가 재산업화라고 부르고자 한다.

9) D. Y. Kang(2014), "Re-industrialization of the Korean economy: facts, causes, and implications", KRCS and CNRS, 미래에의 전략적 대응, 국제세미나 발표자료

한국의 경우에도 1980년대 말까지는 경제성장이 제조업의 고용비중 증가를 동반하지만 그 이후에는 오히려 제조업 고용감소가 빠르게 일어난다. 반면 제조업의 부가가치 비중의 변화 패턴은 고용변화와는 다른 패턴을 그린다는 점에 주의를 기울일 필요가 있다. 제조업 생산(부가가치) 비중 역시 1980년대 말에 중요한 전환점을 맞는 것은 사실이다. 그러나 그때까지 거의 유사한 속도로 증가하던 생산비중이 정체기에 들어서고 2000년대를 넘어서면서 속도는 더디지만 오히려 증가하는 경향으로 변화한다는 점에서 고용비중의 감소와는 큰 차이를 보인다. 이와 같이 고용기준 탈산업화시기에 제조업의 생산비중이 증가한다는 것은 제조업 생산증가의 주요 원천이 생산성의 증가임을 알 수 있다. 실제로 2000년대 한국의 제조업의 노동생산성은 주요 선진국 중 가장 빠른 속도로 증가하였다.[10)]

<그림 6> 한국과 G7 국가의 취업자당 노동생산성 추이(2001=100)

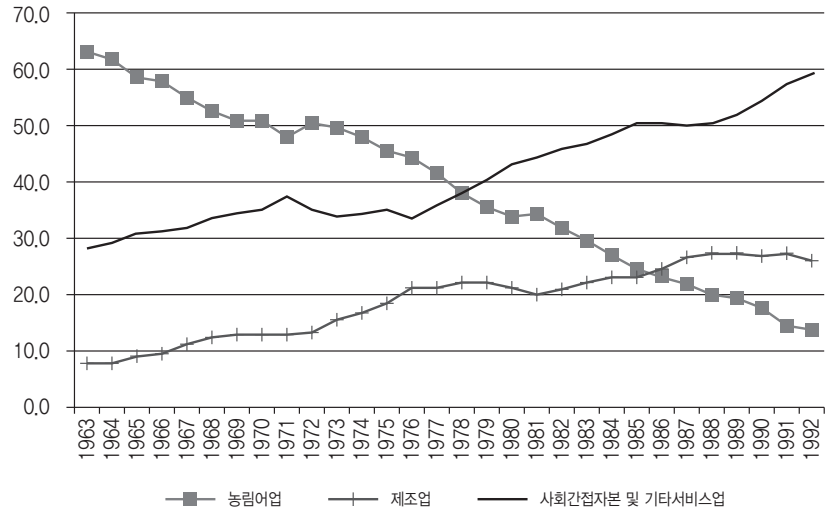


출처: 산업통상부(2014), "2011년도 노동생산성 국제비교"
주: ( )안 수치는 2001~2010년 동안 연평균 증가율

아래 <그림>은 1963년부터 1992년까지 산업화를 통한 고속 경제성장이 이루어진 30년 동안 산업별 고용구조가 얼마나 급속하게 변화되어 왔는지를 잘 보여준다. 1963년 63%를 차지하던 농림어업의 고용비중은 1992년 14%에 이를 때까지 급속히 감소하였다. 반대로 제조업과 사회간접자본 및 기타 서비스는 역시 매우 빠른 속도로 비중이 증가하여 1963년 각각 7.9%, 28.3%에서 1989년 각각 27.8%, 52.1%로 상승하였다. 앞에서 본 것처럼 제조업 고용 비중은 1989년을 정점으로 하여 하락하기 시작하였지만, 사회간접자본 및 기타 서비스 비중은 여전히 증가하고 있다.

10) 산업통상부(2014), "2011년도 노동생산성 국제비교"

<그림 7> 주요 산업부문별 고용구조의 변화, 1963~1992



출처: 통계청

앞에서 거시적 차원에서 일어나는 산업간 고도화와 함께 각 산업 내에서도 동시에 고도화가 일어난다고 언급하였다. 산업 내 고도화가 어떤 방식으로 이루어지는지 1960년대 한국의 주요 수출산업이었던 가전, 신발, 의류 산업의 예를 통해 살펴보자.

Wortzel and Wortzel(1981)[11]은 동북아시아 후발기업 발전의 공통 패턴을 마케팅 방식의 발전에 초점을 맞춰 분석하고 있다. 특히 이들이 분석하고 있는 산업은 가전, 신발, 의류인데 이들 제품은 노동집약도가 높은 산업으로 한국의 초기 산업화에서 주요 산업이었다. 따라서 그 다음 단계의 주요 산업인 자본집약적인 중화학공업의 후발기업 발전 패턴과는 상당한 차이를 보일 것으로 예상할 수 있고, 나아가 그 다음 단계인 기술 및 R&D 집약도가 높은 산업의 발전패턴과도 상당한 차이가 있을 것으로 예상할 수 있다. 아무튼 이러한 순차적 과정을 거쳐 기업의 역량이 축적된다는 것을 보여주는 좋은 사례임에 틀림없다.

Wortzel and Wortzel(1981)은 마케팅 발전을 다섯 단계로 구분하고 있다. 첫 번째 단계에서 후발기업은 제품 디자인, 마케팅, 유통, 품질관리 등 대부분의 기능을 주로 외국계인 구매기업에 의존한다. 판매하는 것은 저비용 생산 서비스이다. 2단계에서 5단계로 발전하면서 후발기업은 점점 더 많은 복잡한 마케팅 역량을 축적하게 되며, 결국 독자적인 판매 및 마케팅 역량을 구축하기에 이른다. 5단계에 이르면 후발기업은 독자적인 브랜드로 해외시장에 직접 판매하는 역량을 구축하고 더 이상 해외 바이어나 제조업체에 의존하지 않게 된다.[12]

11) Wortzel and Wortzel(1981), Mike Hobday(1994), "Export-led technology development in the four Dragons: the case of electronics", Development and Change, vol. 25.

12) 전자산업의 경우 1970년대 말 경 제4단계에 도달하게 된다.

한편 후발국 발전에서는 기술 선진국과는 달리 '학습'이 중요한 역할을 한다. 특히 후발국의 학습에 대한 연구는 기술적 노하우가 기업이나 관련 제도에서 어떻게 축적되는지에 초점이 맞춰져 있다. 기업이 제품, 공정 및 관련 조직구조 등의 역량(capabilities)을 어떻게 축적하는지가 중요한 질문이다. 후발국 학습에 대한 많은 연구는 학습이 생산역량에서 투자역량으로, 그리고 혁신역량으로 순차적으로 발전한다는 것을 보여준다. 따라서 앞서 분석한 마케팅 차원의 발전과정이 기술적 차원의 발전과정과 일정한 연관관계를 갖고 있을 것을 예상할 수 있다.

<표 1> 추격성장에서 시장과 기술의 병행발전

	기술발전단계(learning)	시장발전단계
1	조립기술, 기초적 생산역량, 성숙기 제품	수동적으로 수입업자에 대응, 저비용 노동력을 이용한 조립, 유통은 바이어에 의존
2	품질개선과 속도향상을 위해 점진적인 공정 개선, 제품의 리버스 엔지니어링	적극적인 생산서비스 판매, 품질과 비용에 기초한 경쟁력, 그러나 해외 바이어에 의존
3	전 생산기술 습득, 공정혁신 개시, 제품 디자인 역량 구축	진전된 제품 판매, 마케팅 부서 설립, 해외 마케팅 개시, 자체 디자인 제품 마케팅
4	제품 및 공정 R&D 시작, 제품 혁신 역량 강화	공격적 제품 마케팅, 해외 소매업자나 유통업자에 직접 판매, 다양한 제품을 구비, 자체 브랜드 마케팅 개시
5	경쟁력을 갖춘 R&D 역량, 시장의 수요와 연계된 R&D, 선진적 제품/공정 혁신	공격적 자체브랜드 판매, 고객 상대로 직접 판매, 독립된 유통망, 직접 광고망, 강력한 시장조사기능

출처: Wortzel and Wortzel(1981), Mike Hobday(1994), "Export-led technology development in the four Dragons: the case of electronics", Development and Change, vol. 25. 재인용

후발기업은 단순 조립 기술을 가지고 시장에 진입한 후 공정역량을 흡수하는 단계로 발전한다. 생산용량이 확대되고 고객기업 수가 확대됨에 따라 품질관리 및 생산속도 관리 역량의 강화도 요구된다. 그러나 발전 초기 단계에는 기술을 외부 원천에 의존한다. 그러나 수출확대의 기회가 확대되면서 생산과정에 대한 통제력이 점점 더 높아진다. 국내 기술진에 의한 핵심 생산기술의 흡수도 점차 확대된다.

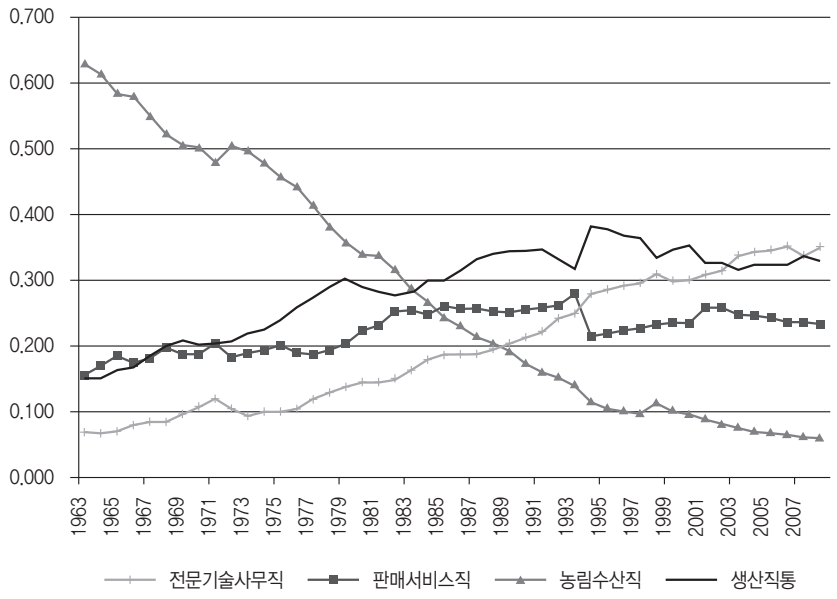
이러한 과정에서 수출시장의 확대와 기업의 기술역량 축적이 상호작용하는 누적적 상호작용(호순환)이 작동한다. 이렇게 제품 및 공정 역량의 획득이 확대됨에 따라 보다 고품질의 제품을 보다 확대된 고객에게 판매할 수 있게 된다. 이리하여 저비용 엔지니어링 및 경영 서비스가 중요한 경쟁우위의 원천인 단계로 발전한다. 제4단계에 도달할 때 쯤 되면 기업은 새로운 제품이나 공정을 개발할 수 있는 기술을 축적하게 된다. 제품 디자인, 품질관리 및 공정 엔지니어링 분야에서 기술적

의존을 극복할 수준에 도달한다. 자본재를 공급하는 기업과 유기적 연계를 구축했을 수 있고 나아가 신제품이나 공정을 개발하기 위한 R&D 역량을 구축했을 수도 있다. 마지막 단계인 5단계에는 보다 고도의 기술과 R&D 역량을 구축한다.

앞의 단계적 고도화 과정에 대한 설명에서 유추할 수 있듯이 산업 내 고도화도 역시 고용구조의 변화에 반영된다. 그러나 산업별 고용구조의 변화와 달리 산업 내 고도화에 대응하는 고용구조의 변화를 통계적으로 확인하는 일은 쉽지 않다. 숙련 수준별 고용구조 변화가 이러한 산업고도화 개념에 어느 정도 적절히 대응할 것이다. 여기서는 직업별 고용구조의 변화를 살펴봄으로써 산업발전에 따른 고용구조 변화의 또 하나의 측면을 이해하고자 한다.

역시 농림수산직의 비중이 급속히 감소한다. 반면 생산직, 전문기술사무직, 판매서비스직은 고도 산업화 기간 동안 빠르게 증가한다. 생산직이나 판매서비스직이 1990년을 넘어서면서 더 이상 증가하지 않는 정체기에 들어간 반면 전문기술사무직의 비중은 그 이후에도 계속 증가를 멈추지 않고 있다. 이러한 직업별 고용구조의 변화는 거시적 측면의 산업별 고용구조의 변화를 반영하기도 하지만 동시에 산업 내 고도화를 반영하는 것이기도 하다.[13)]

<그림 8> 직업별 고용구조의 변화

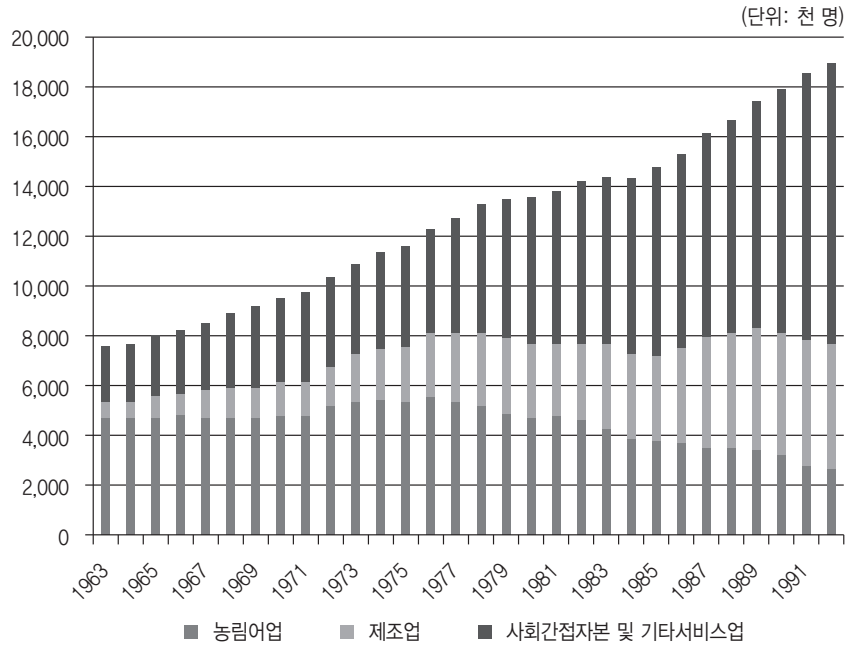


출처: 정택수(2013), "직업능력개발제도의 변천과 과제", 산업연구원 회의자료

13) 산업고도화가 고용구조의 변화에 어떻게 반영되는지는 최근 발표된 기업연구소 및 연구전담부서 현황에서도 잘 드러난다. 2012년 현재 기업연구소는 3만개에 이르고 있고, 13만여 개에 이르는 5인 이상 제조업체 중 약 23%가 연구소를 운영하고 있다. 기업 연구소 신고 제도를 도입한 1981년 당시 연구원은 7000명에 불과했으나 2012년 27만5000명으로 약 40배 증가했다. 박용현(2014), "기업연구소 3만개, 혁신의 패러다임 바꾸자", 매일경제신문 2014년 5월 8일자

이 시기 산업별 고용구조의 변화는 총 고용량이 급속하게 증가하는 동시에 일어났다는 점에 주의할 필요가 있다. 이 고성장 산업화 30년 동안 총 고용은 1963년 759만 명에서 1,900만 명으로 약 250% 증가했기 때문이다. 따라서 농림수산업의 고용비중이 계속 감소하기는 하지만 1970년대 중반까지 농립수산업의 총고용량은 크게 감소하지 않았고, 그 이후부터 절대 고용량이 감소하기 시작했다. 반면 제조업과 '서비스'[14]는 고용 비중이나 절대량에서 모두 빠르게 증가하였다.

<그림 9> 주요 경제부문별 취업자 수 추이, 1963~1992



출처: 통계청

물론 이렇게 고용의 총량과 구조가 급속하게 변화된 이면에는 산업화라는 경제구조의 변화 및 산업화에 동반되는 도시화뿐만 아니라 1950년대~60년대 중반에 걸친 베이비붐이라는 인구학적 요인이 상호작용하는 복잡한 과정이 있다. 특히 베이비붐 세대가 노동시장에 진입하는 시점에는 청년층의 일자리 수요가 폭발적으로 늘어나는 인구 압력이 가중되기 때문에 이를 적절히 해소할 수 있는 출구를 발견하지 못하는 경우 사회 정치적 위기로 전이될 수 있다는 점에서 개도국에 주요한 도전이 아닐 수 없다. 반면 양질의 노동력이 대량으로 시장에 진입한다는 것은 경제발전의 가장 중요한 원천이 될 수 있다는 점에서 고도성장을 달성할 수 있는 기회를 준다. 한국은 이러한 인구 압력을 고도 경제성장의 원천으로 성공적으로 이용한 대표적 사례라고 할 수 있다.

14) 사회간접자본 포함

이러한 인구학적 요인이 어떻게 경제성장에 기여할 수 있는지 이해하기 위해 다음과 같은 항등식을 이용할 수 있다.[15)]

1인당 GDP = 실질 GDP/총 인구 = 실질 GDP/총 근로자수 * 총 근로자수/경제활동인구수 * 경제활동인구수/15세 이상 인구수 * 15세 이상 인구수/총 인구수

1인당 GDP = 노동생산성 * 취업률 * 경제활동참가율 * 경제활동가능인구 비중

또는 경제성장률 = 인구증가율 + 1인당 GDP 증가율
= 인구증가율 + 노동생산성 증가율 + 취업률 변화율 + 경제활동참가율 변화율 + 경제활동가능인구 비중 변화율

산업화 초기인 1960년대와 70년대 경제성장에 대한 인구증가의 기여도가 상대적으로 매우 높다. 63~70년에는 26%, 70년대에는 25%에 이른다. 여기에 경제활동 가능인구의 비중 변화율이라는 요인을 추가하면 순수하게 인구증가와 인구구조의 변화에 의해 설명되는 경제성장률의 비중이 산업화 초기에 30% 이상으로 매우 높다는 사실을 발견할 수 있다. 특히 1970년대에는 경제활동가능인구의 비중 변화가 전체 경제성상의 23%를 설명할 정도로 매우 높다. 이것은 이 시기 1950년대~60년대에 태어난 베이비붐 세대가 본격적으로 노동시장에 진입하면서 나타난 효과이다.

<표 2> 요인별 경제성장률 분해(연평균 변화율), 1963~2010(단위: %)

기간	경제 성장률	인구 증가율					
			1인당 GDP 증가율	노동생산성 증가율	취업률 변화율	경제활동 참가율 변화율	경제활동가능 인구 비중 변화율
1963~1970	8.9	2.3 (26.0)	6.6 (74.0)	5.5 (61.6)	0.6 (6.3)	0.3 (2.9)	0.3 (3.3)
1970~1980	7.0	1.8 (25.4)	5.2 (74.6)	3.5 (49.6)	-0.1 (-1.1)	0.2 (3.4)	1.6 (22.8)
1980~1990	8.4	1.2 (14.0)	7.2 (86.0)	5.6 (66.7)	0.3 (3.4)	0.2 (2.1)	1.2 (13.8)
1990~2000	5.9	0.9 (15.6)	5.0 (84.4)	4.3 (73.4)	-0.2 (-3.0)	-0.2 (2.7)	0.7 (11.2)
2000~2010	4.1	0.5 (12.2)	3.6 (87.8)	2.9 (70.8)	0.1 (1.9)	0.0 (-0.9)	0.7 (16.0)

출처: 주동주 외(2013), 한국의 산업분야 ODA 역량과 추진 방안, 산업연구원, 세계경제사회연구원, 연구보고서 2013-696, p. 126

15) 인구구조의 경제성장에 대한 기여는 주로 아래 분석을 참고. 주동주 외(2013), 한국의 산업분야 ODA 역량과 추진 방안, 산업연구원, 세계경제사회연구원, 연구보고서 2013-696

그러나 경제성장에 가장 크게 기여한 요인은 역시 노동생산성의 증가이다. 기여율이 50% 아래로 떨어진 70년대를 제외하면 모든 시기에 60~70%를 넘는 기여율을 보이고 있다. 개도국의 경우 노동생산성의 증가에 가장 크게 기여하는 것이 바로 산업화이다.

4. 산업인력 공급을 위한 제도와 정책

앞 절에서는 산업구조의 변화나 고도화로부터 유발되는 노동(력)에 대한 수요가 있다고 하더라도 필요한 인력을 필요한 시기에 공급할 수 없다면 산업구조의 변화나 고도화는 효율적으로 실현되기 어려울 것이다. 더욱이 노동(력)은 그 공급을 시장에만 의존하여 효과적으로 실현되기 어려운 특수한 성격을 갖고 있다. 특히 산업화와 산업고도화에 상응하여 양적으로나 질적으로 적절한 산업인력을 공급하는 효과적인 제도와 정책은 한국의 고도 산업화에 결정적인 기여를 했다. 바로 직업교육 및 직업훈련 제도 및 정책이 여기에 해당한다. 한국 정부는 1960년대 초반 제1차 경제개발계획을 추진하는 시기부터 계획상에 직업훈련제도의 발전을 포함시켜 산업발전을 지원했다.

특히 산업화를 위한 기능인력 양성 제도의 역할이 컸다. 여기에는 두 가지 제도가 상호의존적이지만 구별되는 역할을 했다. 하나는 공식 교육기관을 통한 직업교육이며 다른 하나는 직업훈련이다. 공식 직업교육이 2차 교육기관에서 장기에 걸쳐 기초 기능교육을 제공하는 데 반해 직업훈련은 현직 또는 장래의 노동자에게 단기에 걸쳐 기능 훈련을 제공한다. 이와 같이 직업교육과 훈련으로 양분된 체제가 한국의 기능인력 양성 제도의 특징 중 하나이다. 공식적 직업교육만으로는 산업이 요구하는 다양한 기능인력 수요를 충족할 수 없어 산업현장과 보다 깊이 연관된 직업훈련제도가 이 간극을 보완하는 역할을 한 것이다.[16] 한국에서는 직업교육기관으로 상고나 공고 등 실업계 고등학교가 중요한 역할을 했다. 반면 직업훈련을 위해서는 기술학교나 전문화된 직업훈련원 등이 보다 중요한 역할을 했다[17].

1960년대 후반의 제2차 과학기술육성계획을 살펴보면 기능인력 공급 정책은 주로 과학기술육성계획에 포함되어 추진되었다. 경제개발계획이나 과학기술육성 계획 입안 과정에서 과학자, 엔지니어, 기능공 등 다양한 기능인력에 대한 수요가 도출되고 부족량이 확인되면 기능인력 범주별 부족량을 채우기 위한 정책과 필요한 제도 및 기관 설립이 추진되었다. 이러한 방식으로 중앙직업훈련원이 설립되어 기능인력 양성을 위한 교원의 훈련, 기능 테스트, 훈련 교재 작성의 역할을 맡도록 했고, 실업계 고등학교의 교육과정도 개편되었다.

또 하나의 대표적 사례를 들자면 1970년대 중화학공업 육성전략의 실현을 위한 기능인력 공급 정책이다. 1971년 정부는 중화학공업 육성을 핵심으로 하는 제3차 경제개발5개년계획(1972~1976)

16) Young-Sun Ra, et. al., (2012), Vocational training system for a skilled workforce, 2011 modulization of Korea's Development Experience, p. 83

17) 전게서, p. 83

의 실현을 지원하기 위해 제3차 인적자원개발계획을 수립하였다[18]. 당시 계획의 초점은 핵심 산업인 중화학공업이 필요로 하는 노동력을 공급하는 데 맞춰졌다.

<표 3> 제2차 경제개발5개년계획 기간 동안 기능인력 수요 예측

(단위: 1,000명)

	1967	1968	1969	1970	1971	함계
총 수요	363.1	397.0	430.4	462.5	493.5	
추가 수요	34.6	33.9	33.4	32.1	31.0	165.0
실업계 고교 졸업자 수요	11.6	12.4	14.9	14.9	14.9	68.7
직업훈련 수요	23.0	21.5	18.5	17.2	16.1	93.6

출처: Young-Sun Ra, et. al., (2012), p. 29 재인용

1970년대 이러한 노력의 결과 과학기술관련 대학에 입학생 수가 1973년 26,000명에서 1980년 58,000명으로 두 배 이상 증가하였다. 같은 기간동안 기술계 고등학교 입학생은 두 배, 기술 전문대 입학생은 5배 증가했다. 정부의 노력으로 22개의 기술훈련센터가 만들어져 이를 통해 약 12,000명의 기능인력이 이 기간 동안 배출되었다.[19]

이시기 고도산업화 기간 동안 한국의 직업훈련 제도는 몇 단계를 거쳐 변화되었다. 1970년대는 산업 및 경제의 도약기에 해당하는 시기로 사업내 직업훈련 의무 제도가 도입되어 새로운 산업의 육성을 위해 필요한 대규모 기능인력 수요를 충족시키는 역할을 하였다. 다른 한편으로 외국의 원조 자금을 이용하여 공공 직업훈련 시설이 설립되기 시작한 것도 이때의 일이었다.

반면 1980년대에는 산유국발 오일쇼크 등으로 인한 경제성장의 둔화로 기능인력에 대한 수요 증가가 둔화되는 상황이었지만, 기능인력에 대한 수요는 양적 확대보다는 질적 고도화로 방향이 변하기 시작하였다. 기능인력의 공급 분야의 다양성을 높이는 한편 기능수준을 전반적으로 높이려는 노력이 강화되었다. 동시에 기업 내에서 현직 노동력의 기능수준을 높이는 노력의 필요성도 더욱 높아졌다.[20] 결국 1980년대에는 그 이전 시기와는 달리 산업인력에 대한 공급이 양적 확대보다는 질적 수준을 높이고 공급분야를 다양화하는 방향으로 점차 변화되었다고 볼 수 있다.

18) 전게서, p. 30
19) 전게서, p. 27
20) 전게서, p. 60

<표 4> 한국 고도 산업화 시기 직업훈련제도의 변화

	1960년대	1970년대	1980년대
경제발전 단계	제1차, 제2차 경제개발계획	제3차, 제4차 경제개발계획; 산업의 도약과 중화학공업 육성	제5차, 제6차 경제개발계획; 개방과 안정화
일인당 소득 수준	$80	$254 → $1,676	$1,645 → $5,418
직업훈련 관련 입법	직업훈련법(1967)	직업훈련특별조치법(1974), 기초직업훈련법(1976), 직업훈련진흥기금법(1976)	기초직업훈련법 4차 수정(1987)
노동력 수요의 변화와 이에 대한 대응	경공업 육성에 필요한 단순공 수요 증가 → 일반 학교나 직업훈련기관 설립을 통한 기능공 공급, 직업훈련보조금 제도 도입	중화학공업 육성에 따라 숙련기능공 대량 부족 → 이농인구의 급증으로 인한 비숙련노동력의 공급의 확대, 직업고등학교 설립, 공립 직업훈련기관 및 의무훈련제도 확대, 직업훈련세 도입	사업 내 직업훈련 수요 감소; 공립 직업훈련제도 강화; 국립직업훈련원 설립(1982), 고수준 기능공 양성과정(석사급) 도입

출처: Young-Sun Ra, et. al., (2012), p. 60~61

5. 개도국에 대한 시사점

1) 산업화를 통한 일자리 창출의 필요성

① 개도국의 빈곤감소를 위한 일자리 창출을 위한 산업 및 기업발전과 연계 필요성

일자리 창출이 빈곤감소로 이어지는 경로는 긴 우회로이긴 하지만 경제적으로 지속가능성을 높은 방식이다. 하지만 고용의 양 뿐만 아니라 지속가능성, 나아가 임금 수준 등 질적 특성은 관련 기업 및 산업의 발전과 분리할 수 없다. 즉 노동시장에서의 성과와 산업분야에서의 성과는 분리할 수 없다.

산업분야중 제조업은 그 특성상 적어도 개도국에게는 성장 동력으로서의 역할 때문에 특히 중요성이 크다. 중진국을 넘어 선진국으로 이행하는 과정에서 대부분 나라가 제조업 고용이 감소하는 탈산업화를 겪지만, 적어도 경제발전 초기단계에 있는 나라에게 제조업을 중심으로 한 산업의 발전은 일자리 창출, 산업발전, 경제성장, 빈곤감소가 상호작용하는 선순환을 가능하게 하는 주요 동력이다.

② 산업발전과 고용발전을 연계하는 정부의 역할

이것은 일자리 창출을 위한 전략이 산업 전략과 분리될 수 없다는 의미이기도 하다. 한편으로는 인력에 대한 수요의 원천인 산업 및 기업의 발전을 위한 넓은 의미의 산업정책이 있어야 하고, 다른

한편으로는 산업에서 필요로 하는 인력을 양적으로나 질적(구조적)으로 부족함이 없도록 공급하는 인력개발 및 공급 제도 및 정책이 수립되어야 한다.

개도국은 일반적으로 산업발전을 위한 핵심 생산요소, 즉 기술, 인력, 자본이 모두 부족하고 이들 핵심 생산요소를 공급하기 위한 각종 제도와 시장이 제대로 발전되어 있지 못한 것이 일반적 특징이기 때문에 산업발전을 위한 정부의 역할이 클 수밖에 없다. 산업인프라에 대한 투자는 물론, 기술도입 및 확산을 위한 정부의 적극적인 투자, 산업생산의 증가를 위해 필요한 기능인력 양성 투자 등은 산업발전과 고용발전이 연계되도록 하는 정부의 핵심적 역할이었다. 한국과 같이 중화학공업을 육성하기 위한 정책을 편 브라질이 인력개발과 기술개발을 위한 투자에 소홀히 함으로써 경쟁력을 갖춘 중화학산업의 발전에 실패했다는 진단[21]은 기술 및 인력에 대한 투자가 동시에 진행되지 않고는 지속가능한 산업도 지속가능한 고용도 어렵다는 것을 보여주는 사례이다.

③ 산업화를 위한 조건의 국별, 시대별 차이를 고려해야 함

일반적으로 산업이 성장동력의 역할을 할 수 있다고 하더라고 산업화를 위한 제도와 정부정책의 방향은 해당 개도국이 처해있는 대내외적인 조건에 맞게 다양하게 조정되어야 한다. 특히 산업화 초기에 부존자원의 조건은 산업화의 방향에 크게 영향을 미친다. 예를 들면 자원에 대한 의존도가 매우 높은 자원부국의 경우 풍부한 자원이 오히려 산업화의 장애가 되는 '자원의 저주'가 발생하는 경우가 많다는 점은 모든 나라가 동일한 방식으로 산업화에 성공할 수 없다는 것을 알게 해 준다. 이러한 부존자원 조건뿐만 아니라 산업화를 추진할 수 있는 정부의 정책역량도 중요하다. 개도국의 산업발전을 위해서는 상대적으로 강한 정부의 역할이 요구되지만 정부의 정책 역량이 뒷받침되지 않을 경우에는 오히려 정부의 적극적 역할이 성공적 산업화의 걸림돌이 될 수도 있다.

시대적 상황에 따라서도 산업화를 위한 전략이 수정되어야 한다. 오늘날 다국적 기업이 주도하는 국제가치사슬이 확산, WTO 체제로 요약할 수 있는 국제무역 및 경제 질서, 중국이나 인도 등 대규모 국가가 산업 강국으로 부상하는 현실 등은 한국이 산업화를 추진하던 60~70년대와 21세기 초반의 상황을 크게 다르게 만들고 있다. 개도국의 산업화를 위한 조건도 크게 변화되었다.

결국 이런 모든 조건을 고려할 때 개도국 산업화를 통한 일자리 창출과 나아가 빈곤 감소는 결코 쉬운 길이 아니다. 그럼에도 불구하고 몇몇 자원부국을 제외하면 빈곤국에서 중진국으로 가능 과정에서 산업화를 통하지 않고 성공한 사례를 찾기 어렵다는 점에서 어느 정도 불가피한 길이기도 하다. 따라서 시대별, 국별 조건에 맞는 산업발전 전략의 방향을 찾아내고 효과적인 추진 시스템을 구축하는 노력은 빈곤감축을 위한 전 세계적인 노력의 한 요소라는 점에서 중요하다.

21) Mauricio Canedo Pinheiro(2013), "The Process and Policy of Brazil's HCI Drive", in Do Hoon Kim, et. al., (2013), International Comparisons of Processes and Policies for Developing Heavy and Chemical Industries

2) 한국의 기능인력 공급 제도 및 정책이 주는 시사점

이러한 관점에서 앞에서 소개한 한국의 기능인력 공급 제도 및 정책도 고용 확대 및 구조개선 노력을 위한 노력에서 유용한 시사점을 제공할 수 있다.

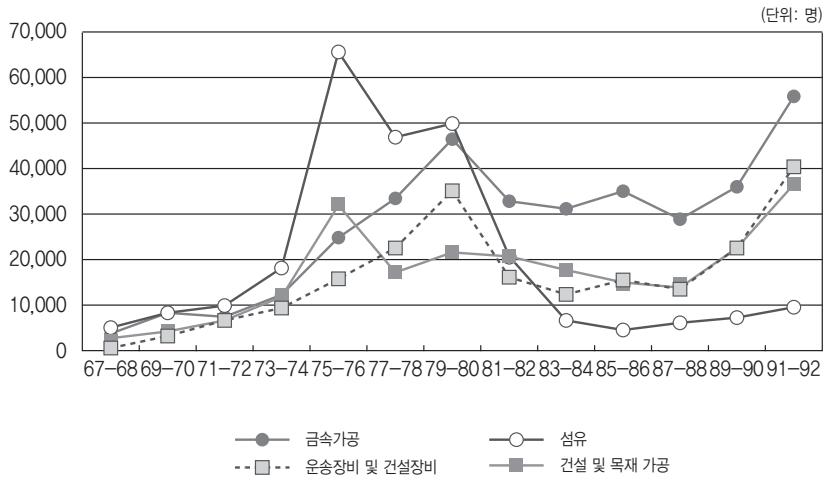
① 국가 경제개발 계획과 인력훈련 시스템의 긴밀한 연계

산업화와 산업고도화가 진전되는 과정이 핵심 생산요소의 공급에서 병목현상 없이 이루어지기 위해서는 인력공급이 양과 질에서 부족함이 없이 적절하게 이루어져야 한다. 한국에서는 세계사에서 유래가 드문 속도로 산업의 고도화가 이루어졌듯이 인력개발에 대한 투자도 양적으로 비약적으로 확대되었을 뿐만 아니라 질적으로도 빠르게 개선되었다. 특히 1970년대 중화학공업화 경험에서 볼 수 있듯이, 신규 산업을 도입할 경우 대규모의 시설투자뿐만 아니라 생산에 필요한 기능 인력을 양성하기 위해 선제적으로 투자가 이루어졌다는 점은 산업발전 전략과 인력양성 전략이 유기적으로 결합된 좋은 사례이다.

② 산업계의 수요 변화에 대응한 공급의 적절한 조정

한국은 산업계의 수요에 대응하여 필요 인력을 단기간 내에 공급할 수 있는 인력훈련제도를 발전시켰다. 한편으로는 직업교육제도를 통하여 일반적이고 기초적인 지식을 제공하는가 하면 다른 한편으로 특정 산업에 맞춰진 대규모 기능 인력을 단기간에 공급할 수 있는 훈련제도도 발전시켰다. 이렇게 단기 훈련을 통한 기능인력 공급구조는 산업구조의 고도화에 따라 빠르게 변화되었다. 그만큼 산업계의 수요 변화가 빠른 속도로 반영되어 인력공급이 이루어졌다는 것을 의미한다.

<그림 10> 주요 분야별 훈련생 추이



출처: Young-Sun Ra, et. al., (2012), p. 78에서 재인용

③ 기능인력 공급에서 정부와 민간의 역할 분담

산업화를 위한 다른 정책 분야와 마찬가지로 기능인력 공급에서도 정부와 민간의 적절한 역할 분담이 매우 중요하다. 양자 간 분업의 내용도 경제발전 수준에 따라 변화되어야 한다.

산업화 초기 단계에는 정부 및 공공부문의 역할이 상대적으로 큰 것이 자연스러울 것이다. 그러나 한국의 경우 초기 단계에도 민간부문이 스스로 기능인력 훈련에 투자하도록 각종 지원제도가 도입되었다. 따라서 민간부문에 기능인력 훈련 의무를 부과하는가 하면 민간기업의 기능인력 훈련에 대한 보조금도 지급했다. 보다 중요하게는 5개년 경제개발계획과 연계하여 과학·기술발전 계획은 물론 인적자원개발 5개년 계획도 동시에 입안하여 포괄적인 산업발전 전략을 추진하였다.

이러한 과정을 통해 경제발전과 함께 민간부문의 역량이 축적되면서 기능인력 훈련의 기능도 민간부문 중심으로 변화되었다. 정부의 직접적인 개입이 축소되고 민간부문이 활동을 촉진하고 유도하는 역할이 정부의 주요 기능이 되었다.

오늘날 많은 개도국이 산업화나 산업다각화를 정책 우선순위에 두고 있다는 점을 고려할 때, 지속가능한 고용창출을 위해서는 이러한 산업 전략에 맞춘 기능인력 공급 시스템, 특히 직업훈련 제도를 정비할 필요가 있다. 기능 인력은 산업발전을 위해 필수불가결하면서 시장에만 의존하여 공급하기 어려운 요소이기 때문이다. 물론 기능 인력의 공급도 경제발전이 진행됨에 따라 양적으로나 질적으로 조정되어야 한다.

한국에서는 직업훈련기관과 직업교육기관이 병존하는 이원적 시스템이 특징이었지만 다른 개도국은 각국의 조건에 맞는 적절한 시스템을 찾아낼 필요가 있다. 산업기반이 아직 취약한 저개발국에서는 기초교육을 통해 기초기술을 축적하는 노력이 더욱 필요할 것이다. 반면 산업화가 어느 정도 진전되어 노동자들도 어느 정도 기본적 숙련이 축적된 단계라면 보다 고도화된 직업교육 및 훈련 제도가 개발되어야 할 것이다.

결국 산업발전을 위한 일자리 창출 과정은 끊임없이 산업 및 고용 차원에서 구조변화를 예견하고 준비하며, 예견하지 못한 변화들에 대응하여 해결책을 찾아내는 과정이다. 한국의 경험을 포함하여 과거의 성공적 사례가 하나의 지침이 될 수는 있지만 각 나라가 시대와 상황에 맞는 새로운 해결책을 찾아내야 하는 발견의 과정이다. 따라서 장기적 관점에서 볼 때 사회의 학습의지와 역량이 이 과정에서 성공하는 나라와 그렇지 못한 나라의 가장 큰 차이가 될 수 있다.

<참고문헌>

박용현(2014), “기업연구소 3만개, 혁신의 패러다임 바꾸자”, 매일경제신문 2014년 5월 8일자

산업통상부(2014), “2011년도 노동생산성 국제비교”

정택수(2013), “직업능력개발제도의 변천과 과제”, 산업연구원 회의자료

주동주 외(2013), 한국의 산업분야 ODA 역량과 추진 방안, 산업연구원, 세계경제사회연구원, 연구보고서 2013-696

Ernst, D. (2001), “Global Production Networks and Industrial Upgrading: a Knowledge-Centered Approach”, East-West Center Working Paper no. 25

Hobday, M.(1994), “Export-led technology development in the four Dragons: the case of electronics”, Development and Change, vol. 25.

Kang, D. Y. (2014), “Re-industrialization of the Korean economy: facts, causes, and implications”, KRCS and CNRS, 미래에의 전략적 대응, 국제세미나 발표자료

MGI(2012), Manufacturing the future: the next era of global growth and innovation

Pinheiro, M. C. (2013), “The Process and Policy of Brazil’s HCI Drive”, in Do Hoon Kim, et. al., (2013), International Comparisons of Processes and Policies for Developing Heavy and Chemical Industries

Ra, Young-Sun et. al., (2012), Vocational training system for a skilled workforce, 2011 modulization of Korea’s Development Experience

Rowthorn, R. and R. Ramaswamy(1997), “Deindustrialization: causes and implications”, IMF working paper, WP/97/42

Trenenna, F. (2009), “Characterising deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally”, Cambridge Journal of Economics, 33

Wortzel, L. H. and H. W. Wortzel(1981), “Export marketing strategies for NICs and LDC-based firms”, Columbia Journal of World Business, 16(1)

한국의 경제발전과 직업훈련정책의 변화

강순희 (경기대학교 일반대학원 직업학과 교수)

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 한국의 직업훈련제도의 발전
Ⅲ. 직업훈련제도 추진을 위한 법과 제도
Ⅳ. 한국 직업훈련제도 평가와 개도국에의 시사점

Ⅰ. 서론

한국은 제2차 대전 이후 경제 · 사회발전에서 가장 두드러지게 성공한 나라로 손꼽히고 있다. 이런 성공의 주된 요인으로는 인적자원개발을 통하여 우수한 인력을 체계적으로 양성할 수 있었다는 점이 지적되고 있으며 이는 개발도상국의 성공모델로 인식되고 있다.

전후 경제개발을 추진한 대부분의 국가들이 경제개발계획과 병행하여 인력양성을 동시에 다루어왔듯이 한국도 1960년대 초반부터 경제개발계획에 맞추어 직업훈련제도를 설계하여 실시하였다. 초기의 단순 기능인력 공급으로부터 1970~80년대에는 제조업 중심 기술인력 양성을 통해 산업화를 견인하였으며, 인력 수요 · 공급을 추정하고 이를 토대로 노동시장 여건에 기초를 둔 직업훈련제도를 발전시켜 나갔다. 또한 이를 견인하기 위하여 초기의 사업 내 직업훈련 의무제도에서부터 고용보험제도로의 개편에 이르기 까지 경제성장 단계에 부합한 인력양성을 위하여 법적, 제도적 장치를 적절히 마련하여 왔다. 1990년대 후반 외환위기 이후에는 실업대란에 대응하여 사회안전망 정책으로서 실업자에 대한 직업훈련이 중요한 역할을 하였으며, 2000년대에 들어서는 지식정보화 경제 · 사회를 선도할 인력을 양성하는 데 역점을 두고 있기도 하다.

본고에서는 이러한 한국의 경제·사회발전에 따라 발전하여 온 직업훈련정책을 발전단계별로 나누어 살펴보고 정책의 배경, 주요 내용과 제도를 소개하고, 성공요인을 찾아보고자 한다. 이를 기초로 한국의 제도를 벤치마킹하고자 하는 국가에의 시사점을 결론으로서 제시할 것이다.

Ⅱ. 한국의 직업훈련제도의 발전

한국의 직업훈련제도의 발전은 크게 태동기-도입·정착기-성장기-전환기-2000년대 이후의 혁신기 등 다섯 단계로 나눌 수 있다. 각 발전단계를 현재 한국의 고용 및 인력양성 정책의 법적·제도적 틀을 이루는 고용보험제도의 도입 전후로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

1. 기술인력 양성으로서의 직업훈련(고용보험제도 도입 이전)

1) 직업훈련제도의 태동

1960년 이후 국내에는 정치적·사회적 대변혁과 함께 대외적으로 미국 원조가 축소되면서 외환 사정 악화 등 경제 운영에 중대한 고비를 맞이하게 된다. 이런 시대적 상황을 배경으로 한국은 자립 경제 기틀을 마련하기 위해 1961년에 경제기획원을 설립하고 1962년부터 제1차 경제개발 5개년 계획을 발표하게 된다. 제1차 경제개발 계획의 전략은 정부 주도로 적극적인 공업화를 추진하여 수출을 증대함으로써 지속적으로 산업 생산의 수요 원을 확보하고, 부족한 투자 자원은 외자로 충당한다는 것이었다.

제1차 경제개발 5개년 계획 수행에 소요되는 인력을 충당하기 위해 실업교육과 견습공 제도를 두었으나 인력 공급 기능이 미흡하였다. 기술공의 경우 기존의 공업고등학교에서 공급하는 인원만으로는 부족했다. 1962년 공고 졸업생 수는 10,380명으로 매년 이 정도의 졸업생이 배출되면 제1차 경제개발 계획 기간에 51,900명이 배출되지만 이들 졸업생이 기술공이 되려면 2년간의 실무 경험이 필요하여 실제 확보 가능 인원은 31,140명에 불과하여, 4만 명의 신규 기술 인력 수요를 충족하기에 부족하였다. 또한 당시의 공고 교육과정이 80 대 20의 비율로 이론 교과목 위주로 편성된 까닭에 졸업생은 실기 능력이 부족하여 기능공으로도 활용될 수 없었다(서상선, 2002). 게다가 기능공은 가용 자원이 풍부하다고 보아 별도의 확보책을 강구하지 않았으며(김성중, 2005) 당시 사업주도 기능 인력 양성에 소극적이었기 때문에 견습공 제도를 보완한 직업훈련제도가 절실히 요구되었다.

경제개발 계획을 지원하기 위한 직업훈련제도 검토 작업은 실제로 1961년부터 시작되었다. 경제개발로 산업화가 진행되면 기업의 인력수요가 증가할 것인데, 인력개발은 장기간이 소요되므로 산업개발과 병행하여 추진해야 한다는 인식에서 비롯된 것이다. 제2차 세계대전 후 다양한 인력 수요가

증가하자 선진국들도 기술인력 양성을 위한 수단으로 직업훈련제도를 도입하거나 강화해온 점 또한 시사점이 되었다.

그러나 1967년 직업훈련법이 제정되기까지는 거의 5년이 걸렸다. 그 이유는 훈련 사업 주관 부처 결정의 지연 및 갈등, 사업주 단체와의 협의 등에 오랜 시간이 소요되었기 때문이다. 당초 경제기획원은 직업훈련제도 수립 목적이 경제 발전에 필요한 기술인력 공급에 있음을 강조하고 학교교육과의 중복 회피보다는 상호 협력에 관심을 표명하였다. 그러나 상공부는 사업주에게 직업훈련 의무를 부과하는 것에 기본적으로 반대하였으며 문교부는 기본적으로 법 제정이 불필요하다는 의견을 제시하였다. 그 이유는 기존의 교육법과 산업교육진흥법 등을 토대로 비정규 과정을 운영하면 기술기능인의 양성이 가능하다는 입장이었기 때문이다. 그러나 최종적으로 직업훈련이 학생이 아닌 구직자 및 재직자를 대상으로 한 현장훈련이 주된 요소이므로 문교부의 사업과 중복되지 않는 것으로 정리되면서 직업훈련제도의 주관 부처가 노동청으로 결정되게 된다.

한국의 초기 산업화 단계에서 직업훈련은 기존의 학교교육과 중복되지 않도록 설계되어야 하기 때문에 다음 <표 1>과 같이 구분하여 학교에서의 직업교육은 적령기 학생을 대상으로 인격 형성과 전문적 지식을 배양하는 것으로 규정하고 직업훈련은 취업자 및 구직자를 대상으로 산업사회에서 즉시 적용할 수 있는 능력을 습득시키는 데 그 목적을 두었다. 산업사회 적응력을 강조하였기 때문에 실기교육 중심으로 직업훈련이 진행되었는데 당시 기계공작 과정의 구체적인 사례를 보면 3년간의 공업고등학교에서는 실습이 34%에 불과하였으나 1년간의 훈련과정에서는 실습이 80%에 달하였다.

<표 1> 산업화 초기 단계 직업교육과 직업훈련의 관계

구분	직업교육	직업훈련
목적	1. 건전한 시민 생활 능력의 배양 2. 기초적 · 일반적 · 방법적 지식 습득	1. 직종별 수요에 따른 기능인 양성 2. 생산적 적응력 배양
대상	1. 학생(미취업자)	1. 취업자 · 구직자 2. 전상자 · 불구자
특징	1. 비경영적 시설 2. 경영 관념 등한시 3. 이론 중심 4. 단기적 조치	1. 경영 시설의 활용 2. 경영 의식과 직결 3. 실기 중심 4. 계속적 지도
효과	1. 장기적 투자 2. 과중한 비용 부담 3. 수급의 불일치	1. 단기 투자와 생산의 병행 2. 부담 경감 3. 단기 수급 조절(양 · 질)

출처: 직업훈련사업현황. 1967. 6. 노동청

2) 1967～1970년대 직업훈련 도입 · 정착기

(1) 경제 및 노동시장 환경

1960년대 후반 경공업 중심의 수출 위주 경제개발이 본격적으로 궤도에 접어든 2차 경제개발 5개년 계획(1967～1971년)과 중화학공업 위주의 경제성장이 본격적으로 이루어진 3차 경제개발 5개년 계획 기간(1972～1976년) 및 4차 경제개발 5개년 계획 기간(1977～1981년) 동안 기술 인력에 대한 노동 수요가 지속적으로 크게 증가하였다.

경제활동인구조사를 처음 실시한 1963년만 하더라도 실업률이 8.4%였으나 1970년대에는 4% 대까지 하락함으로써 유휴노동력의 무한 공급 시대가 종결되어가고 있었다. 무제한 노동력 공급 시대의 붕괴로 일부 산업에서는 기능인력 부족 현상이 나타나기 시작하였다. 1962년부터 시작된「제1차 경제개발 5개년 개발 계획(1962～1966년)」의 목표가 성공적으로 달성되면서 고용구조가 바뀌기 시작했으며,「제2차 경제개발 5개년 개발 계획(1967～1971년)」을 효과적으로 추진하기 위해 제조업 분야의 기능인력 양성 · 공급이 사회 · 경제적으로 시급한 현상으로 대두되었다. 따라서 이 기간 동안 필요한 기능 인력 소요를 추계하였으며 5년간 총 소요 인력 49만 3천 명 중 추가 소요를 16만 5천 명으로 추정하고 이 중 실업계 고교 졸업자를 제외하고 9만 6천 명이 직업훈련을 통해 양성해야 할 인원으로 제시되었다. 1970년 이전에는 연평균 30만 명(약 3.5%)씩 증가하던 취업자 수가 1970년대 중반까지 46만 명(약 4.1%)으로 증가하였고, 실업률이 감소해 취업 구조도 개선되었다.[1)]

(2) 직업훈련보조금제도

1967년 1월「직업훈련법」이 제정, 발효된 이후 직업훈련 인원은 급격히 증가하여 1967년 10,738명에서 1970년에는 30,558명으로 3배가량 신장세를 이루었다. 이는 1967년 기능 인력 소요 추계 인원과 거의 비슷한 수준으로 인력을 양성한 결과이다. 이 기간 동안에 사업 내 직업훈련과 공공훈련이 거의 같은 비율로 기능 인력의 수요를 충족하였다. 공공훈련의 확대는 정부 예산의 확대에 의존하였지만, 사업 내 직업훈련의 확대는 정부가 제공하는 훈련보조금에 크게 의존하였다(이계우, 2005).

1971년에 정부는「제3차 경제개발 5개년 계획(1972~1976년)」을 발표하고, 이를 효과적으로 지원하고자「제3차 인력개발 5개년 계획」을 수립하기에 이른다. 직업훈련을 통한 인력 양성의 양적 규모는 인력수급 계획에 따라 조정하되 질적 개선에 보다 역점을 두었다. 구체적으로 공공직업훈련은 중화학공업과 기간산업 및 수출산업 인력에 역점을 두는 한편, 농어촌 기술훈련과 군 기술훈련을 강화하고자 하였다. 이 계획에서는 기술공 수요가 1970년에 비해 급증할 것으로 예상하고 실업고등전문학교와 직업훈련 시설을 확충하고 과학기술자 공급 초과분을 활용하는 등의 방법을 통해 기술공 공급을 충당하고자 하였다. 이는 이전의 계획보다 기술공 공급원을 명확히 하여 직업훈련의

1) 1970년대 중반에 경기 호황이 지속되고 중화학공업의 개발을 통해 숙련노동력에 대한 수요가 증대하면서 한국의 노동시장에 근본적인 구조 변화가 일어났다. 배무기 교수는 1975년에 농어촌으로부터 도시 지역으로의 무제한적 노동 공급이 종료되었다고 분석하면서 이 시기를 한국 노동시장에서의 전환점(turning point)으로 보았다.

역할을 강조한 것이 특징이다. 한편 기능공의 공급도 1976년에 크게 부족할 것으로 예측하여 기능공 공급원이 되는 실업계 고등학교, 각종 기술학교 및 직업훈련을 확충하도록 하였다.

직업훈련법이 제정된 후 사업 내 직업훈련 실시 기업의 수 및 훈련 인원의 증가는 정부가 제공하는 보조금에 힘입은 효과이며 이는 주로 대기업을 중심으로 이루어졌다. 그러나 제2차 5개년 계획 기간에는 정부의 보조금 예산이 한계에 도달하였다. 사업 내 직업훈련은 1967년의 16개사, 1968년의 43개사, 1969년의 56개사, 1970년의 70개사, 1971년의 81개사로 확대되었고 훈련 인원도 1967년의 3천 명에서 1971년의 1만 4300여 명으로 늘었는데 이는 정부의 보조금에 크게 힘입었던 것이다. 일반회계에서 지출하던 보조금 지급을 중단하자 훈련 시설 및 인원이 크게 축소되었다.

(3) 사업 내 직업훈련 의무제도의 법제화

이에 중화학공업화를 본격적으로 추진하면서 예상되는 기능인력 부족을 기업의 자율적 훈련으로 충족시킬 수 없다는 판단 하에 인력 계획을 수립하고 정부 주도적 규제 위주의 직업훈련 정책으로 전환하게 된다. 1973년부터 공업계 고등학교에 집중적으로 투자하였으며 아울러 1974년부터는 민간 기업에도 기능 인력을 훈련시켜 공급하는 의무를 부과하게 된다. 결국 1974년 사업 내 직업훈련을 의무화해야 한다는 방침을 확정하고 특별법을 제정하게 된다. 1976년 12월 말까지 시범적으로 광업, 제조업, 전기 · 가스 · 수도업, 건설업 및 운수 창고 및 통신업, 서비스업 등 6개 산업, 근로자 500인 이상 사업체에 적용하기로 하였다. 즉「직업훈련특별조치법」(1974년)을 제정하여 모든 대기업은 제3차 경제개발 5개년 계획 기간(1972～1976년)에 의무적으로 근로자들에게 신규 근로자 양성을 위한 직업훈련과정을 제공해야 했는데, 이러한 사업 내 직업훈련 의무제도는 특히 중화학 산업화 정책을 통해 정부의 수출주도형 개발 공약을 추진하기에 적절하였다.[2)]

2년이 경과한 1976년에는 이전의「직업훈련법」과「직업훈련특별조치법」을 통합한「직업훈련기본법」을 제정하게 된다. 이때 사업 내 직업훈련 의무제도를 대폭 강화하여 적용 대상을 300인 이상으로 하향 조정하고 훈련의무 인원도 근로자의 10% 범위 내에서 매년 기능 인력 수요를 감안하여 업종별로 고시하였다. 위와 같이 직업훈련기본법의 목적은 사업주의 인력 양성 역할을 강화하여 산업사회에서 필요한 기능 인력을 스스로 공급토록 하기 위한 규제였으며 그 핵심은 사업 내 직업훈련 의무제도로서 1979년도에는 9만 명 이상이 사업 내 직업훈련을 통하여 양성 · 배출되었다. 따라서 제3차 및 제4차 경제개발 5개년 계획 기간의 기능 인력양성 훈련에는 공공훈련보다 사업 내 직업훈련이 대종을 이루게 되었다.

본래 사업 내 직업훈련의 가장 큰 이점은 자체적으로 필요한 인력을 자체 수요에 맞게 양성할 수 있다는 점과 일부 기초 시설을 제외한 훈련 시설은 기존의 생산 시설과 장비의 이용이 가능하고 또한 실습 자료로 생산재 혹은 스크랩 등을 활용할 수 있으며 조장, 반장 등의 현장요원을 생산 작업과정에서 훈련교사로 겸용할 수 있어서 집체 훈련에 비해 전반적으로 훈련비용이 저렴하게 소요된다는

2) 그러나 시행 경과 훈련의무 인원을 업종이나 규모에 관계없이 일률적으로 정한 것이 기업에 무리가 있었으며, 법을 강제 규정했음에도 기업체의 형편상 훈련 실시가 어려운 경우를 간과하였다. 민간 기업은 너무 경직되고 일률적이며 실현 불가능한 이 제도에 강력히 저항하였다.

점이다. 이는 독일식 이원화(dual) 훈련제도 중 도제제도의 개념에 기초한 것이었다. 그러나 실제로 우리나라에서 이루어진 대부분의 사업 내 직업훈련은 생산 과정에서의 도제제도식 현장훈련이 아니라, 집체 훈련 방식이었다.

직업훈련기본법 하에서는 만약 기업이 사업 내 직업훈련 의무제도를 시행하지 않을 경우, 대신 직업훈련과세를 납부할 수 있도록 하였다. 즉 사용자들에게 사내 직업훈련의 의무와 직업훈련비 분담금 납세(levy)의 의무 중 하나를 선택할 수 있게 한 것이다. 그 결과 1978년에는 직업훈련 의무가 부과된 기업 중 약 70%가 사업 내 직업훈련 프로그램을 도입했으며 나머지 기업은 직업훈련분담금을 납부하는 쪽을 선택하였다. 그러나 1979년 제2차 오일쇼크로 경제성장이 둔화되어 사업 내 직업훈련 의무제도는 대기업에만 부과됐고 이에 따라 공공직업훈련 활동은 전과 비슷한 수위에서 계속 유지됐지만 기업의 직업훈련은 급격히 감소하게 되었다. 더욱이 사업 내 직업훈련 의무가 부과된 기업 중에서 사내직업훈련을 실시하는 대신에 훈련분담금을 납부하는 기업의 비중이 급격히 증가하였다. 이는 사내훈련비에 비하여 분담금의 납부가 상대적으로 더 유리하였기 때문이다.

어쨌든 이 시기에 직업훈련제도를 시행한 것은 인문학을 선호하는 국민들의 의식을 개혁하여 기술 중시 인식을 제고하고 직업훈련에 대한 공감대를 넓혀 기능인력 양성에 큰 기여를 했음에 틀림없다. 정부의 적극적 개입으로 자격을 보유한 기능인력이 대폭 증가하였으며 기업 내 직업훈련소와 인정직업훈련기관을 중심으로 직업훈련기관이 늘어나면서 직업훈련시장의 기반이 구축되기 시작하였다. 당시에는 정부의 주도적, 적극적 역할의 긍정적 측면이 강조되고 그 부정적 측면은 그리 크게 부각되지 않았다(김수곤, 1992). 1인당 국민소득이 1,000불에도 못 미치는 개발도상국의 입장에서 동 제도를 성공한 것도 찾아보기 힘든 사례라 하겠다. 그 배경에는 군사정권 아래에서 정부의 강력한 리더십의 영향도 분명히 있었다.

(4) 훈련교사 양성을 위한 중앙직업훈련원의 설치

직업훈련제도 설계 당시 시급하게 서둘렀던 사업 중의 하나는 직업훈련교사를 확보하는 것이었다. 훈련교사 자격을 갖춘 사람은 소정의 면허과정을 이수하여 훈련기법 등을 습득한 다음 교사자격을 취득할 수 있었는데, 이러한 교원은 절대적으로 부족하였다. 특히, 집체훈련과정으로 운영되는 공공훈련시설의 교사는 이론과 실기능력을 겸비한 전문적 능력이 있어야 하므로 한국의 노동청은 그런 인력을 장기과정으로 전문적으로 양성하여야 하였다.

이에 한국 정부는 국제원조에 의해 중앙직업훈련원을 설치하여 1972년부터 주물, 목형과를 비롯한 6개 공과에서 연간 180명의 훈련교사를 배출하였다. 고졸자를 대상으로 선발하여 2년 동안 전공과목에 대한 이론과 실기를 중점적으로 훈련하였는데, 대체로 실기가 50～60%를 차지하고 전공이론이 25%～35%, 교직교과목이 5%～15% 수준이었다. 당시 전문대학이나 대학의 교육과정이 이론에 치우쳐 있던 점을 감안할 때 중앙직업훈련원의 교육과정은 실기 중심적인 특성을 가지고 있었다. 이와 같이 중앙직업훈련원을 통해 양성된 직업훈련교사는 1970년대 중후반에 신설된 많은 직업훈련기관으로 배치되어 직업훈련 교사수급에 크게 기여하였다.

(5) 국제기구 및 선진국 원조에 의한 공공훈련시설 확충

1960년대 한국정부는 산업화를 추진하면서 공공훈련시설 확보에도 심혈을 기울였으나 시설을 마련할 재정적 부담, 기술적 전문성이 부족하여 직업훈련사업을 추진하는데 한계가 있었다. 이런 문제를 해결하기 위해 국제협력기구와 선진공업국인 독일, 일본, 벨기에 등의 협력으로 중앙직업훈련원과 한독부산직업훈련원, 대전직업훈련원, 한백창원직업훈련원 등을 설립하게 되었다. 또한 미국 요직 인사의 방한이 계기가 되어 정수직업훈련원을 설립하게 되었다(서상선, 2002). 특히 직업훈련법의 초안제정과 동시에 한국정부는 직업훈련교사의 양성과 교재개발이 급선무라고 생각하고 UNDP 및 ILO에 원조를 신청하여 250만불의 원조를 받았다.

3) 1980년대 직업훈련제도의 성장기

(1) 경제 및 노동시장 환경

1980년대 초반에 들어서면서 세계적으로 경제 침체가 계속되고 보호무역주의가 확산되는 등 대외 여건이 어려워지고 국내에 정치 · 사회 불안정이 겹치면서 경제는 수출 부진에 따른 성장 둔화, 원유 수입 증가에 따른 국제수지 악화, 심각한 인플레이션이라는 삼중고에 시달리게 되었다. 이로 인해 성장률은 마이너스를 기록했고 실업률은 5.2%에 달하였다. 이 시기의 노동시장 상황은 중성장 · 중실업기라고 표현할 수 있다. 1980년대에는 전반적으로 경제성장률이 연평균 7%로 고성장 기조를 유지했지만 산업구조가 노동 집약적 산업에서 자본 집약적 산업으로 이동하면서 취업구조에도 반영되었다. 1976～1986년까지 10년간의 산업별 취업자 변화를 보면 1차 산업에서 취업자가 급격히 감소(88.1%)한 반면, 2차 산업(48%)과 3차 산업(86.8%)에서는 크게 증가하였다.

1982년부터 적용되는 「제5차 경제개발 5개년 계획」은 명칭을 「경제사회발전 5개년 계획」으로 변경하였는데, 이는 향후 경제개발과 더불어 사회개발도 중시하며 양 위주의 개발 전략에서 질 위주의 성장 전략으로 전환하겠다는 의미가 담겨 있다. 이와 같이 1980년 이후에는 경제 · 산업구조가 변화됨에 따라 직업훈련에 대한 새로운 요구가 대두되었고 동시에 소득수준이 높아짐에 따라 과거의 비진학자였던 훈련대상 자원이 감소하게 된다. 즉 노동집약적 산업에서 기술집약적 산업으로, 대량생산 체제에서 다품종 소량생산 체제로 산업구조가 전환되면서 다기능 · 고급 기술 인력이 필요하게 되고, 신규 기능인력의 양성 외에 이미 취업한 기능인력의 질적 개선과 숙련도 향상이 필요하게 되었다. 소득의 증가 및 교육에 대한 사회적 인식이 높아지면서 대학 진학률이 높아지고 중등 수준의 직업교육 및 단기 직업훈련에 대한 수요가 격감하면서 신규 기능인력 양성의 대상이 감소한 것이다.

(2) 직업훈련 지원체계의 확립

이 시기에는 경제사회 환경이 어려워졌음에도 직업훈련 통합관리기구의 설치, 직업훈련 시설의 확충, 인프라 구축을 통해 성장을 추구하고 여성 및 장애인에게 훈련 기회를 제공함으로써 상대적으로 소외된 계층까지 포용해 나갔다.

먼저, 민간 기업의 경기가 위축되고 안정 성장을 추구하면서 사업 내 직업훈련의 실시가 줄어들자 정부는 한국직업훈련관리공단을 설립하여 공공직업훈련 체제를 대폭 강화하였다. 1982년에 설립된 한국직업훈련관리공단은 노동부 산하 24개 공법인 훈련원과 직업훈련연구소, 과기처 산하의 창원기능대 및 자격검정을 담당하던 한국기술검정공단을 통합한 것이다. 그동안 여러 부처 및 단체 등으로 다원화되어 있던 기능인력의 양성과 검정을 일원화하여 효율적으로 추진할 수 있게 되었다.

또한 청소년층 여성들의 능력을 개발하고 여성인력을 고급화하고자 1986년 여성전용직업훈련원 설립 작업에 착수하여 1987년 4월 한국 최초의 여성전용직업훈련원이 탄생하였다. 그때까지의 기능교육은 대부분 남성 위주로 이루어져왔을 뿐만 아니라 여성에 대한 직업훈련 기회는 일부 공공기관 및 YWCA 등 사회단체가 주관한 여성 대상 교육훈련과정이 거의 전부였다. 그리고 장애인에게 직업훈련을 통해 잠재능력 개발 기회를 부여하고 직업능력을 갖춘 기능인으로 양성하여 삶의 질을 개선하고자 1987년 12월 한국 최초로 일산장애자직업훈련원을 설립하였다.

(3) 사업 내 직업훈련 의무제도의 변화

1980년대 초부터 기능공 양성을 주도하던 사업 내 훈련 실시 기업과 훈련 인원이 점차 감소하고 소득의 향상 등으로 3D 업종의 심각한 인력 부족에 직면하자 1987년 「직업훈련기본법」 개정을 통해 사업주의 훈련의무 부과 기준을 변경하게 된다. 즉 의무 부과 기준을 '전년도 상시근로자 수'에서 '전년도 지불임금 총액'으로 변경하였다. 또한 기업의 훈련비용 투자 범위를 훈련 실시만이 아닌 시설 장비 및 인프라 구축 관련 사업으로 확대한다. 이 법에 의하면 해당 업체에게는 근로자에게 지급하는 임금 총액의 20/1,000 범위 내에서 노동부 장관이 매년 산업별 · 규모별로 책정 고시한 훈련 비율에 해당 기업이 근로자에게 지급할 연간 임금 총액을 곱하여 산출한 금액을 의무적으로 직업훈련비용으로 사용하도록 하였다. 의무 이행 방법은 사업 내 직업훈련을 실시하거나, 노동부 장관이 지정하는 다른 직업훈련을 실시하는 자에 대한 지원, 당해 사업주가 고용한 근로자에 대한 교육훈련의 지원, 직업훈련에 필요한 시설의 설치 및 장비의 구입 등으로 직업훈련 의무 비용을 사용하게 하였고, 이행하지 않으면 분담금을 납부하도록 하였다.

한편 1970년대의 고도성장을 뒷받침하기 위한 국가 주도적인 신규 인력공급이라는 패러다임이 퇴조하고, 1980년대 이후에는 안정적인 성장을 뒷받침하기 위한 재직근로자의 지속적인 직업훈련이 중요해졌다. 이에 따라 사업주의 직업훈련 의무에서 재직근로자 향상훈련까지 범위를 확대하였다. 양성과정만 인정하던 훈련의무제의 기준을 변경하여 최대 80%까지 재직근로자 향상훈련과정을 인정하였다. 한편 1980년 전후로 제2차 오일쇼크 이후 해고 사태가 발생하면서 실직 근로자를 대상으로 3~6개월의 단기 전직(직업)훈련 프로그램을 실시하기도 하였으며 1986년부터 훈련 기간 중의 생계비를 일부 지원하는 실업자 전업촉진훈련 사업이 시작되었다.

이와 같이 경제 · 사회 환경 변화에 따라 제도를 변경하여 추진하였지만, 기업 자체에서 필요한 인력을 스스로 양성하여 현장에서 쉽게 적응할 수 있고, 기존의 생산 시설과 장비를 훈련시설로 활용할 수 있다는 사업 내 직업훈련의 장점이 있음에도 많은 문제점들이 지적되었다. 사업 내 직업훈련 의무제도 또는 분담금제도는 사업 내 직업훈련에 대한 과다한 규제로 오히려 기업체의 훈련 참여를 저해한다는 지적이 대표적이다. 예를 들어 정부는 훈련 교과과정, 훈련 기간, 훈련 시설 및 장비, 훈련교사 및 교재

등 직업훈련 전반에 대해 일정한 기준을 규정하고 이 기준을 준수하지 않을 경우 훈련비용을 인정하지 않았다. 따라서 많은 기업들이 사업 내 직업훈련을 기피하고 분담금 납부를 선택하게 되었다. 1986년에 이르러서는 사업 내 훈련 의무가 부과된 기업의 약 2/3가 사업 내 직업훈련과정을 제공하기보다 훈련분담금을 납부하는 쪽을 선택했다(이계우, 2005). 이러한 직업훈련분담금은 당시 경제개발을 추진하기 위한 기술인력 확보를 위한 정부의 불가피한 선택이기도 하였지만, 정부기관이 관장하는 공공직업훈련 프로그램들을 위한 재원 조달의 주요 창구가 되었다.

4) 1990년대 직업훈련제도의 전환기

(1) 경제 및 노동시장 환경

1987～1997년의 노동시장은 연평균 실업률이 2.4%로 거의 완전고용 상태를 기록하였으며 이 기간을 중성장 · 저실업기로 요약할 수 있다. 1980년대 후반부터 저환율, 저유가, 저금리 등 3저 호황으로 두 자릿수의 성장률을 기록하기도 하였지만, 대외 경제환경의 변화와 더불어 1987년 민주화선언 이후 노사관계 환경이 급변하여 소품종 대량생산 체제가 한계에 봉착하게 되었다. 이 시기의 노동력 공급구조의 특징은 고학력화, 여성의 경제활동참가 증가 등을 들 수 있는데 이에 힘입어 경제활동참가율은 1980년대 중반부터 완만하게 상승하기 시작하여 1990년에 60%대를 기록하였으며 외환위기 직전인 1997년에는 62.5%까지 상승하였다. 한편 노동수요 측면에서의 특징은 서비스산업화 경향으로 산업구조의 변화가 매우 빠르게 진행되었다. 또한 자동화 · 기술고도화가 진행됨에 따라 제조업의 경우 단순인력에 대한 수요가 감소하고 고급인력에 대한 수요 증가로 나타났다.

(2) 기능대학 개편과 공동직업훈련원 설치

1977년 기능대학법이 제정 · 공포되어 창원기능대학이 최초로 설립되었다. 당시 기능장은 고도로 숙련된 실무 기능, 전문 분야와 관련된 기능과 이론과 지식은 물론 기업경영에 관한 지식도 갖추어 현장기능자들을 지도하고 경영적 역할도 수행하였다. 설립 당시 기능대학은 기계공작학과, 판금용접학과, 금속학과, 차량정비학과, 전기학과, 전자학과, 열 설비학과, 위험물관리학과 등 9개 학과로 편성되었고 정원은 290명이었다. 이론 대 실습 비율이 34대 66으로서 실습 위주의 기능교육을 실시하여 2년간 2,828시간으로 2년제 전문대학보다 현저히 훈련 수준이 높았다. 그러나 1990년대 고학력화 및 사회적 요구의 증대로 인해 기능대학 졸업생에게도 전문대학의 전문학사와 동등한 산업학사 학위를 수여하게 된다. 2000년대 중반에 들어 한국폴리텍대학으로 개편하면서 산업체의 인력 수요를 좀 더 유연하게 반영하기 위해 2년제 과정과 함께 1년제 기능사 과정도 확대하였다.

1990년에는 직업훈련발전기본계획을 수립하여 직업훈련촉진기금을 재원으로 공동직업훈련원을 건립하기 시작하였다. 직업훈련촉진기금의 주된 기여자가 산업체였기 때문에 정부는 1993년 공동직업훈련원을 사업주 단체인 대한상공회의소로 이관하였다. 이에 따라 독일 등 선진국과 같이 민간 경제단체가 중심이 된 민간주도 직업훈련을 기대하였다. 기대만큼 사업주 단체의 참여도 및 관심을 이끌어내지는 못하였지만 부산, 군산, 광주, 인천, 경기, 옥천, 홍천, 공주 등 8개소가 대한상공희의소 소속 직업훈련원으로 운영되어 양호한 훈련 성과를 보이기도 하였다.

(3) 한국기술교육대학교의 개교

앞에서 살펴본 바와 같이 직업훈련교사 정규양성과정이 1972년부터 중앙직업훈련원에서 운영되면서 1970년대 직업훈련기관의 급성장에 따른 교사 수요에 대처하여 왔다. 그러나 1980년대 초, 공공직업훈련 시설이 완비된 이후 교사수요가 급감하고 교사에게 요구되는 자질 수준이 높아짐에 따라 교사양성과정에 새로운 변화의 요구가 발생하였다.

이에 따라 4년제 직업훈련교사양성 정규대학의 설립을 추진하였다. 당시 일반 공과대학의 교육은 지나치게 이론 중심으로서 산업 현장에 필요한 직무 수행 능력을 육성해야 하는 훈련교사 양성과정으로 부적절하다는 의견이 지배적이었다. 약 4년의 준비 과정을 거쳐 1991년 11월에 대학 명칭을 '한국기술교육대학'으로 하여 개교하였다. 설립 당시의 학과는 산업기계, 생산기계, 제어기계, 동력기계, 전기, 전자, 정보통신, 조형 등 공학계열이었고 학생 수는 240명이었다.

이후 현재까지 한국기술교육대학교에서의 훈련교사양성과정은 정규과정과 교직훈련과정으로 대별된다. 전자는 교육법에 의해 대학입학자격이 있는 사람을 대상으로 4년 동안 이론과 실기를 겸비한 훈련교사 양성을 목표로 하고, 후자는 전문직종 분야에 자격과 소양을 갖춘 사람에게 4주간의 교직과정을 거쳐 단기간 교육하여 훈련교사 면허를 부여하는 과정이다.

2. 적극적 노동시장정책으로서 직업훈련(직업훈련의 혁신)

1) 고용보험제도의 도입과 직업훈련

(1) 경제 및 노동시장 환경

국가주도의 계획경제는「제6차 경제사회발전 5개년 계획(1987～1991년)」으로 종결되고 인력양성에 대한 새로운 요구를 받아들이면서 정부는「신경제 5개년 계획(1993～1997년)」을 수립하게 된다. 새로운 요구는 한국 노동시장의 구조전환에 따른 것이었다. 급격한 임금인상과 더불어 인력부족이 본격화되고 여성 경제활동참가율의 증가에 따른 서비스경제화가 진전되었다. 1988년부터 1997년까지 10년간 실업률이 2% 수준에서 안정되어 거의 완전고용을 실현하였지만 민주화운동과 더불어 노동운동이 급격히 일어나면 임금인상도 급격히 이루어지게 되었다.

국내에는 정치적 민주주의에 대한 열망이 강하게 표출됨과 함께, 세계화의 물결에 따라 경제전반에 걸쳐서 자유주의 시장경제 원칙이 강하게 주장되었다. 따라서 정부는 민간 기업의 자유로운 활동을 보장하는 큰 틀을 만들고, 정부의 시장에 대한 개입은 소비자의 안전과 기업 간의 원활한 경쟁을 확보하는 차원에서 최소화해야 한다는 주장이 받아들여졌다. 공익을 위하여 정부가 시장에 개입하는 경우에도 기업 활동에 대한 직접적인 규제보다 기업이 공익에 합당한 활동을 하도록 유인하는 간접적인 규제를 하도록 강조되었다.

(2) 고용보험법 제정에 따른 직업능력개발사업으로의 개편

정부의「신경제 5개년 계획(1993~1997년)」에 따라 산업인력의 효율적 양성 및 관리에 관한 종합적인 개편 계획을 수립하게 된다. 이는 1994년 '산업인력수급 원활화 방안과 직업능력개발체제 개편 계획'으로 구체화되었다. 직업능력개발체제 개편의 주요 내용은 정부(공공)와 민간의 역할 분담이다. 즉, 기업에 필요한 기술 기능인력은 민간 기업이 훈련시장을 이용하여 자율적으로 양성하고, 정부는 기업이 자율적으로 필요한 기술 기능인력을 양성하도록 유인하고 유도하는 정책을 쓴다는 역할 분담이다.

이러한 배경 하에서 직업훈련제도가 변화하는 결정적 계기가 발생하게 되는데 이는 고용보험제도의 도입이다. 1995년 고용보험제도의 일환으로「직업능력개발사업」을 재편하였으며 이에 따라 직업훈련 의무제도는 폐지되었다. 또한 직업능력개발의 중심이 신규 기능인력 양성에서 재직근로자 향상훈련 및 근로자 평생 직업능력개발 지원으로 전환되었다. 요컨대 과거 제조업 중심의 일부 업종 및 일정 규모 이상의 기업에게만 적용되던 직업훈련 의무제를 폐지하고, 모든 기업 · 근로자를 대상으로 직업능력개발 지원을 시작한 것이다. 지원방식도 과거 기업에 사업 내 직업훈련 의무를 일률적으로 부과하고 선택적으로 훈련분담금 납부 의무를 부과하는 방식에서 벗어나, 모든 기업에 일률적으로 고용보험료의 일환으로 훈련분담금 납부 의무를 부과하고 훈련을 실시하는 기업에게 훈련비를 환급 · 지원하는 자율적 인센티브 체계로 개편되었다. 즉 기업이 직업훈련제도를 수행하면 그 훈련비용을 환불해줌으로써 기업이 근로자 훈련을 자발적으로 시행하게 하는 것이다.

고용보험제도는 기업에 직업훈련분담금 납부의 의무를 일괄적으로 부과한다는 점에서 많은 개도국이 채택한 훈련분담금 납부제도와 비슷하다. 그러나 훈련을 실시한 경우에 훈련분담금 납부액을 다시 환급해주기 때문에, 기업에 자율적으로 훈련을 실시할 유인을 제공하고 중소기업 등 정책적으로 고려할 대상에게는 우대 지원을 한다는 점에서 많은 개도국이 채택한 훈련분담금제도와 구별된다.

이러한 유인제도가 기업이 자발적으로 근로자들의 직업능력개발사업에 참여하게 하는 데 큰 도움이 된 것은 확실하다. 2002년의 근로자 직업훈련 참가율과 환급 유인제도가 도입되기 이전(1994년)의 직업훈련 참가율을 비교했을 때, 1994년에는 직업훈련의무가 부과된 기업(근로자 150명 이상 고용기업)의 오직 22.5%만이 근로자를 교육시킨 반면, 2002년에는 150명 이상의 근로자를 고용한 기업의 직업훈련 참여율은 63%로 증가하였다. 또한 기업에서 훈련을 받은 근로자의 수를 비교해보아도 고용보험법제도가 과거의 분담금제도 때보다 근로자의 훈련에 더욱 긍정적인 효과를 가져왔다고 할 수 있다. 이는 고용보험제도의 틀 내에서 실업 급여 · 고용안정 사업 등과 연계한 적극적 노동시장정책의 일환으로 직업훈련제도가 자리매김하였다는 것을 의미한다.

1997년 말에는「근로자직업훈련촉진법」(2004년에「근로자직업능력개발법」으로 개칭)의 제정을 통해 본격적인 신 직업능력 개발체제로 진입하게 된다. 과거의「직업훈련기본법」은 기능인력 양성에 많은 기여를 하였지만 훈련 요건 및 절차가 매우 엄격하여 다양한 직업능력개발의 기회를 부여하고 체계적으로 지원하는 데 한계가 있었다는 반성에 근거한다. 또한 1995년 이후 한시적인 사업주의 직업훈련의무제도와 고용보험의 직업능력 개발 사업이 동시에 진행됨으로써 두 사업이 이원적으로 운영되는 비효율성이 남아 있었다.「근로자직업훈련촉진법」을 통해 각종 규제가 철폐되면서 자율적

훈련, 수요자 중심의 훈련, 재직근로자의 직무능력 향상 중심의 훈련 등으로 전환이 가시화되었으며, 정부는 이를 지원 · 촉진하는 보조자적 입장을 견지하게 되었다. 이 기간 중 훈련 인원 증가를 주도한 것은 사업 내 훈련으로, 1992년 12만 명 수준에서 1998년 26만 명까지 2배 이상 증가하였다.

그러나 기업의 입장에서 직업능력개발사업의 고용보험제도로의 개편은 직업훈련 의무제도가 내포하는 본질적 문제점을 해소한 것은 아니었다. 고용보험법상의 직업능력개발사업은 민간 기업이 자신들의 필요에 의하여 직업훈련을 보다 자율적으로 실시하게 하고 정부는 이러한 기업의 수요를 지원한다는 기본 취지에도 불구하고 이전의 직업훈련 의무제도에서와 같이 실제 시행 과정에서 많은 규제가 있어서 민간 주도의 자발적 훈련이 되기 어렵다는 지적도 있다.

그러나 훈련시장은 완전경쟁적이 아니어서 자율적 시장 원리에 맡겨둘 경우 시장실패가 발생하게 된다. 훈련은 공공재이기 때문에 훈련된 근로자를 채용하면 누구나 그 혜택을 볼 수 있고, 따라서 누구도 그 훈련비용을 자발적으로 부담하지 않고 무임승차(free riders)를 하고 싶어 하기 때문이다(나영선 · 강순희, 2011). 한국 정부가 모든 기업이 다 훈련분담금을 부담하고 훈련을 한 기업에는 그 훈련비를 환급해준다는 원리를 도입함으로써 기업이 자발적으로 훈련할 수 있는 유인을 제공하고자 하는 것은 이러한 시장실패를 예방하기 위한 것이었다. 특히 재정적으로나 규모면에서 취약한 중소기업이 훈련을 한 경우에는 더욱 유리한 비율로 훈련비를 환급해주도록 제도를 설계하였다.

2) 사회안전망으로서의 직업훈련

(1) 경제 및 노동시장 환경

노동시장의 변화와 함께 1993년 말 세계무역기구(WTO)의 출범과 함께 세계화로 대표되는 세계 환경변화에 한국은 신속히 적응하지 못하였다. 1997년에는 1인당 국민소득이 1만 불을 넘어 IBRD 융자대상국에서 졸업하고 중진 공업국으로서의 위상을 확고히 한 후, 아시아의 용으로 각광받으면서 개발도상국의 선진국으로의 발전 모델로 연구되기까지 했다(고성장 속에서 세계 11위의 무역대국, OECD 가입). 그러나 1997년 1월 23일 한보철강 부도, 대기업들의 연쇄적인 부도, 부도 유예 협약, 화의, 법정관리, 계속되는 주가 하락과 환율 상승, 한국은행 외환 보유고의 고갈 등 일련의 사태 이후, 1997년 11월 21일 결국 IMF에 구제금융을 공식 요청하기에 이르렀다(이윤호, 2000).

기업은 경영 여건을 개선하기 위해 신규채용을 억제하고 구조조정을 본격적으로 진행함에 따라 1997년 4/4분기 2007만 1천 명에 달한 취업자 수는 1998년 2월 1,952만 6천 명으로 전년 동월 대비 3.7%의 큰 감소를 보였다. IMF 자금 지원 신청 직후인 1997년 말부터 급등하기 시작한 실업자 수는 1997년 4/4분기 56만 1천 명에서 1998년 123만 5천 명으로 급격히 증가하여 실업률이 5.9%로 높게 나타났다. 또한 기업의 구조조정으로 인해 실직한 전직실업자는 1997년의 32만 명에서 1998년 107만 9천 명으로 크게 증가하여 전체 실업자의 87.4%를 차지하기에 이르렀다.

(2) **실업자 직업훈련의 대폭적인 확대**

이에 한국 정부는 1998년 3월 종합실업대책을 수립하는데 이 중에서 직업훈련대책은 단기간에 대규모 훈련 프로그램을 제공하여 실업자의 노동시장 복귀를 통한 고용안정에 크게 기여한 것으로 국내외적인 평가받고 있다. 특히 IT 분야 훈련을 확대하여 IMF 경제위기 극복에 기여하였을 뿐만 아니라 IT 강국으로 도약하는 토대를 마련하였다. 당초 실업자직업훈련 인원은 6만 5천 명 수준이었으나(1997년) 33만 명(1999년)으로 증가하였는데, 이 중 IT 분야에 참여한 훈련생의 규모는 7만 6천 명에 달한다.

이와 같이 IT 분야 훈련에 집중적으로 투자하게 된 이유는 청년실업 문제와도 관련이 있다. 청년실업 문제를 해결하기 위해 정부가 핵심적으로 추진한 것이 IT 분야 직업훈련이기 때문이다. 실업자직업훈련 참여자의 학력별 분포를 보면 전문대졸 이상의 고학력자가 62%(1999년), 66.9%(2000년)에 달하고 있다. 인력수요 측면에서도 IT 산업의 급속한 성장이 IT 분야 훈련공급을 요구하였다. 특히 이런 성장세는 외환위기로 전체 경제성장률이 6.7%를 보인 1998년에도 두드러져 20.7%로 성장하였을 뿐만 아니라 23.8%의 성장 기여율을 보였다. 정부에서는 이와 같이 IT 산업이 다른 산업보다 성장 속도가 빨라 인력의 흡수가 용이하다고 판단하고 있었기 때문에 다양한 형태의 IT 분야 훈련을 강화해 실업문제를 해결하고자 하였다.

1997년 IMF 경제 위기 시 신속하게 대규모 실업자직업훈련 프로그램을 제공하여 전 국민의 직업능력 향상을 도모한 점은 높이 평가받을 만하다. 특히 고학력 청년실업 문제를 해결하는 과정에서 IT 분야 훈련에 주력함으로써 전반적인 재취업 성과를 개선하였을 뿐만 아니라 IT 산업 고급인력 수요에 대응하기 위해 특히 민간 부문의 IT 분야 전문교육을 병행하여 한국이 IT 강국으로 발돋움하는 데 양적 · 질적으로 기여하였다고 볼 수 있다. 이는 위기를 기회로 바꾼 적절한 사례가 될 수 있다. 특히 최근 세계화로 인한 경쟁 심화 속에서 평생직업능력개발이 근로자의 적응력을 높이고 원활한 구조조정을 가능케 하는 수단임을 고려할 때, 한국이 직업훈련을 통해 외환위기를 조기 극복한 것은 다른 나라의 직업훈련 정책에 중요한 시사점을 준다고 하겠다.

(3) **중소기업직업훈련컨소시엄**

2001년도부터 도입된 중소기업직업훈련컨소시엄은 생산 인력 부족으로 어려움을 겪고 있는 중소기업에 우수 인력을 양성 · 공급하고(양성훈련) 재직근로자의 능력개발(향상훈련)을 촉진하기 위해 도입되었는데, 특히 대기업의 시설과 훈련 노하우를 공유함으로써 중소기업 훈련 활성화에 크게 기여하였다고 국내외적으로 평가받고 있다.

2001년에 6개 컨소시엄이 운영되었는데 2007년 6월에는 70개로 증가하였으며, 참여 중소기업 수는 2001년의 1,029개소에서 동 기간 59,833개소로 증가하였다. 그 성공 요인은 세 가지로 요약된다. 첫째, 중소기업의 조업 차질을 최소화하기 위하여 야간 훈련·파트타임훈련 등으로 제공하고 둘째, 중소기업의 전문성 및 훈련프로그램 부족은 대기업 등 운영기관의 우수한 역량을 활용한 것이다. 훈련비용 부족 문제는 중소기업에 대한 훈련비용 우대환급 제도이다. 평가 결과 대기업과 협력업체 간에 공동훈련 모델을 구축, 시간제, 야간 훈련 등 유연한 훈련 코스를 제공함으로써 훈련 요구 충족, 훈련에 참여한

근로자들의 작업 태도 및 성취도 향상(고용주 평가), 훈련컨소시엄 참여 사업주 · 근로자 만족도는 91.2%에 달하였다(한국직업능력개발원, 2004). 훈련에 참여한 중소기업체의 훈련비용 환급 율은 과거의 4%에서 49%까지 상승하여 상대적으로 대기업에 유리한 역진성을 개선한 점이 지적되었다. 이러한 중소기업직업훈련컨소시엄 사업은 2004년 OECD, Employment Outlook보고서, 2005년 3월 OECD 평생학습 국제회의 등에서 성공 사례로 소개된 바 있으며, 현재는 국가인적자원개발컨소시엄 사업으로 확대하여 실시되고 있다.

Ⅲ. 직업훈련제도 추진을 위한 법과 제도

1. 법령

한국의 직업훈련 정책은 법령과 함께 지속적으로 진화, 발전하여 왔다. 초기에는 제조업 중심 기술 · 기능 인력 양성을 위한 직업훈련 정책 추진의 근거가 되었으며, 고용보험법으로 통합되면서 적극적 노동시장 정책으로서 직업훈련제도의 발전을 이끌고 있다.

이미 부분적으로 살펴보았듯이, 1967년의 「직업훈련법」제정으로부터 1976년 「직업훈련기본법」 제정 및 개정, 1995년의 「고용보험법」 시행, 1999년 「근로자직업훈련촉진법」 제정, 그리고 2004년의 「근로자직업능력개발법」 제정에 이르는 한국의 직업훈련 관련 법령의 배경과 주요 내을 요약하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 직업훈련법령과 직업훈련제도의 변화

구분	고용보험 도입 이전			고용보험 도입 이후	
	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
경제개발 계획단계	제1, 2차 경제 개발 5개년 계획 시기	제3, 4차 경제 개발 5개년 계획 시기(중화학공업화 고도성장도약기)	제5, 6차 경제 개발 5개년 계획 시기(자율과 개방 경제 안정기)	중성장 · 저실업기 및1997년 경제 위기	글로벌경제 진입, 국내 경제성장률 하락
경제지표 (1인당소득)	80달러	254 → 1,676달러	1,645 → 5,418달러	6,417 → 9,438달러	10,841 → 20,000달러
법령 제 · 개정	직업훈련법 (1967년제정)	직업훈련특별 조치법(1974), 직업훈련기본법 (1976) 및 직업훈련 촉진기금법(1976)	직업훈련기본법 제4차개정(1987)	고용보험법(1995) 및 근로자직업 훈련촉진법(1999)	근로자직업능력 개발법(2004)

구분	고용보험 도입 이전			고용보험 도입 이후	
	1960년대	1970년대	1980년대	1990년대	2000년대
인력 수요 변화와 대응전략	농업국가에서 경공업국가로 진입하면서 단순 기능공의 수요 증가 → 학교교육을 통한 기능 인력 확보에 치중, 직업훈련제도설립, 직업훈련보조금 제도 도입	중화학공업 경제로 전환하면서 기능 인력 수요 증대, 기능 인력부족 심각 → 대량이농으로 인한 무기능 인력 무제한 공급, 실업고등학교설치, 공공직업훈련확대, 훈련의무제도 실시, 훈련분담금 제도 도입	사업내 직업훈련 수요 감소; 공공직업훈련 강화: 한국직업훈련관리공단설립(1982): 고급직업훈련과정 신설(기능장 과정)	신규근로자의 수요가 줄어들고 기존 근로자의 기술수준향상 수요가 증가되어, 사업자의 자율적인 직업훈련 유인: 실업자 사회 안전망으로서의 훈련	노동시장유연화, 평생직업훈련 체계 구축, 취약계층 훈련강화

2. 추진 체계

1) 직업훈련 행정조직

1960년대 초 직업훈련법안이 국회에서 통과될 것이 확실시되자 노동청은 직업훈련 사업을 본격적으로 추진하기 위한 준비 작업으로서 전담부서를 설치하 된다. 그 무렵에는 직업훈련 전문조직도 두었는데 이는 직업훈련 사업을 효율적으로 운영하고 직원들의 전문성을 제고하기 위한 목적이다.

1966년 노동청 기획관리관실 소속으로 직업훈련담당관실을 설치하였으며, 그해 직업안정국 소속하에 직업훈련과 기능검정을 분리하였다. 이후 직업훈련국 하에 훈련기획과, 공공훈련과, 사업내훈련과, 기능검정과를 두어 다시 통합하였으며 훈련정책과, 능력개발과, 훈련지도과, 자격진흥과로 구성된 능력개발심의관실로 변천하기까지 여러 번의 조직개편이 있었다. 2014년 현재 직업능력개발심의관실 조직은 직업능력정책과, 직업능력평가과, 인적자원개발과로 운영되고 있는데, 기술자격제도는 직업능력평가과에서 관장하고 있다. 중앙조직은 정책의 입안, 설계에 주력하는 반면, 40여개의 지방노동관서와 고용센터, 한국산업인력공단 지부, 지사가 훈련비 지급 및 훈련기관 관리 등을 담당하고 있다.

2) 직업훈련 실시 기관

고용보험법 직업능력개발사업으로 통합되기 이전까지 직업훈련집행기관은 공공과 민간의 두 축으로 크게 구분될 수 있다. 이 중 공공직업훈련기관은 산업계 인력수요 변화에 따라 기능대학화, 대한상의 공동직업훈련원의 설치 및 이양 등 끊임없이 개편을 시도하여 왔다. 민간직업훈련으로서 사업내 직업훈련기관은 산업화 단계에서 기능공 양성 규모에 있어서 양적으로 가장 큰 기여를 하였다. 또한 현재 민간훈련기관의 모체가 된 인정직업훈련은 공공 및 사업 내 훈련을 통해 양성되기 어려운 직종의 인력 양성을 담당하였다.

① 공공직업훈련

일정 단계가 지나면, 공공훈련 시설은 정부에서 직접 운영하는 것보다 별도의 법인을 설립하여 운영하는 것이 바람직하며 민간이 주도하면서 지역 산업수요에 맞도록 현장성과 전문성을 발휘할 수 있어야 한다. 이런 맥락에서 한국의 공공직업훈련기관은 초기에 정부가 직접 운영하는 방식에서 공공기관 또는 법인(민간)이 운영하는 방식으로 변모해왔다.

대표적인 공공직업훈련기관으로 산업화 초기의 한국직업훈련관리공단에 의한 직업훈련을 들 수 있다. 1982년 한국직업훈련관리공단(현 한국산업인력공단)이 설립될 당시, 해외 원조 등을 통해 설치된 공공직업훈련 시설이 각각 개별 법인으로 운영되면서 정부(당시 노동청)의 훈련관리 능력은 한계에 이르렀다. 즉 ADB 차관사업이 끝나고 다시 IBRD 차관사업이 계속되어 신규 공공직업훈련 시설이 15개소나 늘어나는 등 직업훈련 사업이 크게 확충되었으나 이들 공공직업훈련기관이 모두 개별 법인으로 운영되고 있었기 때문에 관리에 어려움이 있었고, 훈련기관 간에 중복된 작업으로 낭비 요소가 많았던 것이다. 한국직업훈련관리공단은 그간의 인력양성에 있어 부처 간 중복 기능을 해소하고 행정처리 능률이 높아지는 등 효과를 거두었다(서상선, 2002).[3] 2005년까지 직업훈련과 자격검정 업무를 중심으로 업무를 수행하여 왔는데, 소속 기관인 21개소의 직업전문학교를 통해 기능인력을 양성하였다. 그러나 2005년 공공훈련 인프라 혁신방안 이후 직업훈련 실시 업무는 한국폴리텍대학(전 기능대학)으로 일원화하였으며 현재 한국산업인력공단은 평생직업능력개발사업을 포함하여 인적자원개발 인프라 업무(공공 및 민간 훈련 지원, 기업 내 능력 개발지원, 원격훈련, NCS(National Competency Standard, 국가직무능력표준)과 훈련교재·과정 개발, 국가기술자격 관리 등)에 전념하고 있다.

다음으로 대표적인 공공훈련기관은 한국직업훈련관리공단에서 분리된 기능대학을 들 수 있다. 당초 1960년대 창원기능대학 설립을 통해 배출하고자 했던 기능장은 독일의 마이스터와 같이 기능계의 최고자격자로서 산업 현장에서 생산관리, 소속 기능사의 지도 및 감독, 현장 훈련 업무 등을 수행하는 중간관리자의 역할을 담당하도록 하였다. 그러나 1990년대 기능장양성과정이 산업현장과 괴리되고 훈련비용이 고가인데 비해 배출 기능장의 실무 경력 부족, 소수 인원만이 지원하여 양성자원이 급감하는 등 많은 문제에 직면하게 되었다. 기능장 양성 규모를 증원하기 시작하면서 공공훈련 시설은 1년의 기능사 양성과정을 운영하는 직업전문학교와 2년의 다기능기술자를 양성하는 기능대학으로 이분화되었다. 이후 공공직업훈련 시설은 2005년 한국폴리텍대학으로 통폐합되어 현재 2년의 다기능기술자 과정과 1년의 기능사 과정을 운영하는 34개소의 캠퍼스 체제로 운영되고 있다.

또 다른 하나는 공동직업훈련원을 들 수 있다. 공동직업훈련원은 직업훈련분담금을 재원으로 노동부가 초기에 사업을 주관하다가 사업주 단체인 대한상의로 이관하게 된다. 민간이 훈련주체로 나서면서 산업수요에 적응할 수 있는 인력을 양성하는 데 필요한 교과 편성, 응용력을 배양하기 위한 훈련방법의 개선, 훈련시설의 활용도 향상, 직종 변경의 융통성 부여, 직업훈련비의 절약 등이

3) 1990년대 초 한국직업훈련관리공단은 과거의 직업훈련과 기능검정 업무뿐만 아니라 고용보험 도입 이전에 산업인력에 대한 전반적인 고용창출, 고용유지, 고용관리 등의 업무까지 확대하기 위해 한국산업인력관리공단으로 명칭을 바꾸게 된다. 그러나 고용정책 전반을 다루는 기관으로 역할이 확대되지는 않았다.

기대되었다. 시뮬레이션 수업의 활용, 현장 적응력을 높이는 전이지향적 수업 방법, 외래강사의 활용 등이 그것이다. 현재 명칭이 바뀌어 대한상공회의소 인력개발원으로 불리고 있으며 전국 8개소의 훈련기관에서 전기, 전자, 건축 관련 훈련과정을 운영하고 있으며, 최근에는 녹색기술 분야의 훈련과정 개발을 시도하고 있으며, 최근에 공공에서 민간훈련기관으로 법적 지위가 바뀌었다.

② 민간직업훈련

대표적인 민간직업훈련기관으로는 사업 내 직업훈련기관을 들 수 있다. 사업 내 훈련의무제도 이전 사업 내 직업훈련의 초기 형태는 사업주가 노동청장의 인가를 받아 임의로 실시하는 형식이었으며 당시 노동청장은 인력수급 상 양성이 필요한 직종을 대상으로 우선 선정하여 지원하였다. 1967년 당시 인정을 받은 사업체는 한국전력을 비롯한 16개였는데 직업훈련교재, 교사 및 기술 지원, 기능검정수검자격 부여, 보조금 지급 등의 혜택이 있었다. 직업훈련기본법 이후 직업훈련의무가 부과된 사업주는 자체 훈련시설을 이용하거나 위탁을 통해 공공 또는 위탁의 방법으로 사업 내 직업훈련을 실시하게 된다. 1987년 현재 훈련 기준에 의한 기능사 훈련 직종은 3개월부터 36개월까지 총 405개 직종에 달하였는데, 이 중에서 6개월 이하 과정이 61%를 점유하여 사업 내 직업훈련 직종은 대부분 단능공 수준의 6개월 이하의 단기 과정으로 나타났다(나영선, 1987).

다른 하나는 직업훈련기본법에 의한 인정직업훈련기관을 들 수 있다. 1967년의 직업훈련법에서는 인정직업훈련은 공공단체가 노동청장의 허가를 받아서 훈련을 제공하는 것으로 정의되었다. 그러나 1976년의 직업훈련기본법에서 공공단체와 사업주 이외의 단체가 훈련주체가 되도록 허용하여 비영리법인, 사회복지법인 등이 새로이 직업훈련 실시 기관으로 등장하게 되었다. 인정직업훈련은 산업화 단계에서 전체 양성규모의 7.7~25.6%까지 차지하면서 양적으로 크게 성장하였다. 주된 훈련 직종은 운수장치 및 건설장비 등의 분야와 같이 단기간에 취업이 가능한 분야나 정보처리 직종 등이 포함된 전자, 통신 직종이 대다수를 차지하여 공공 및 사업 내 훈련에서 실시하지 않지만 훈련생에게 인기가 있고 시설 투자비가 많이 소요되지 않는 직종으로 특화되어 있었다. 특히 초창기의 인정훈련은 사회통합 측면에서도 불우 청소년, 문제청소년, 사회복지시설 수용자 및 영세민 등 사회적 취약계층에 훈련 기회를 제공했다는 점에서 긍정적인 측면이 있었다.

3) 연구개발 및 평가 · 피드백 조직

직업훈련 추진 체계에서 정책 개발 및 평가, 피드백을 통해 직업훈련제도의 부단한 발전을 지원하는 연구개발 기능의 설치를 빼놓을 수 없다.

1980년대 초 직업훈련연구소, 1992년 한국기술교육대학교 부설 한국산업기술인력연구소, 그리고 현재는 한국직업능력개발원이 직업능력개발 관련 정책연구를 수행하고 평가를 통해 피드백을 제공하는 연구개발 기능을 담당하고 있으며 한국산업인력공단에서도 훈련교재 및 기준 개발, 이러닝 콘텐츠 개발 · 보급 등의 사업을 수행하고 있다. 이러한 R&D 지원 사업은 직업훈련기관 운영 및 정책 개발에 큰 기여를 하여 왔다.

직업훈련의 노동시장 성과를 높이기 위해 훈련의 질 제고에도 역점을 두어 왔다. 특히 1998년 경제 위기 이후 양적으로 확대된 훈련프로그램의 질 관리를 위한 '훈련기관 및 과정평가 사업'을 매년 추진하고 있다. 이와 같은 평가 사업은 매년 우수훈련기관 및 과정을 선정하고 일정 비율의 부실 기관을 퇴출하는 시스템으로 운영되면서 민간훈련기관의 경쟁력 강화를 가져왔다.

또한 직업훈련의 취업 및 소득 증가 등 경제적 성과에 대한 계량경제학적 분석을 위해 한국직업능력개발원뿐 아니라 한국노동연구원, 한국고용정보원 등 관련 기관들은 인력 및 훈련 수요 조사, 노동패널, 사업체패널, 청년패널, 한국교육고용패널, 인적자본기업패널 조사 등을 통해 주기적으로 데이터베이스를 구축하고 분석하여 정책 개선의 기초 자료를 제공하고 있다.

3. 직업훈련의 재원

1) 국가재정(일반회계)

직업훈련정책 초기에는 사업 내 훈련의 필요성을 기업에게 인식시키고 그 체제를 구축하기 위하여 16개의 대기업을 선정하여 사업 내 훈련을 시작하도록 국가 일반회계 예산에서 보조금을 지급하는 방식을 채택하였다. 그러나 일반회계에 의한 보조금 지급은 예산 확대와 지속성 유지에 한계가 있을 수밖에 없었다. 이후 직업훈련분담금을 징수한 이후 일반회계와 기금회계를 구분하여 재정을 배분하였다. 즉 일반회계에 의한 국가재정은 공공직업훈련기관을 통한 기능공 양성, 관리, 훈련교사 양성, 청년미취업자 훈련 실시를 위한 실업자 훈련에 주로 활용되고 있다.

2) 민간 재정(기금)

민간 재정으로는 직업훈련기본법에서는 직업훈련촉진기금, 고용보험법 도입 이후에는 직업능력개발사업기금이 주를 이룬다. 초기에 직업훈련 재원을 마련하기 위해 사업 내 직업훈련의무와 분담금 제도(직업훈련촉진기금)를 두어 산업화 초기의 기능인력 공급을 충족시키고자 하였으나, 기업이 인력양성을 국가에 의존하게 하는 부작용을 초래하였다. 이에 정부는 민간의 자율적인 직업능력개발 기회를 근로자의 전 경력 기간에 걸쳐서 제공할 필요가 있다고 인식하고, 직업훈련분담금의 납부 의무를 고용보험제도 내의 직업능력개발기금으로 개편하게 된다. 주로 대기업에만 부과되었던 직업훈련분담금이 고용보험료라는 이름으로 바뀌고 모든 기업이 납부 의무를 지게 되며, 훈련을 실시한 경우에는 고용보험기금에서 사후에 훈련비용을 환급하는 방식으로서, 중소기업 등 훈련 애로대상에는 보험료보다 많은 금액 한도 내에서 환급해주는 유인을 제공하고 있다.

<표 3> 직업훈련 재원조달 방식의 변화

재원 조달 방안 변화	장점	단점
직업훈련 보조금제도 (1967)	정부의 교사인건비, 훈련 시설 등 보조금지급으로 사업주의 추가 부담 완화	정부 지원의 사중 손실, 예산의 한계
직업훈련의무 및 벌과금제도 (1974)	기업이 자사에 필요한 인력을 자발적으로 양성토록 촉진, 인력 스카우트에 대한 기업체 공동대응에 대한 합의	일률적인 훈련의무 부과로 인해 개별 기업 자체의 인력 수요 반영 미흡
사업 내 직업훈련 의무와 분담금 제도(1976)-근로자수 기준	기업이 자사에 필요한 인력을 외부의 훈련기관을 통하여 양적 · 질적으로 보장	기업이 불필요한 인력에 대해서 훈련의무를 준수하기 위해 양성하므로 특정 분야 기능 인력 과잉 공급
사업 내 직업훈련 의무와 분담금 제도(1987)-임금총액기준	국민경제 차원에서 시장 실패 인력 양성을 위한 공공훈련 재원확보	기업은 분담금이 경쟁력을 약화 시키는 추가적인 준조세로 인식
고용보험 직업능력개발 사업 (훈련비용 환급제도)	모든 기업에 고용보험의 일환으로 훈련분담금을 부과하고 훈련 실시 시에 훈련비를 환급 (적극적 노동시장 대책 활성화)	시장 실패 해소 방안으로서 정당성 약화, 행정적 부담이 크고 권한 남용의 가능성이 있음. 대기업 지원은 사중 손실, 중소기업훈련은 과소.

출처: 이계우(2005)에서 정리.

3) 외국자본의 활용

한국 정부가 직업훈련 재원 조달 전략의 일환으로 선진 외국 및 국제기구의 차관을 적극 도입해 활용한 점도 주목할 만하다.

경제개발 초기에는 국가에서 훈련(특히 공공훈련)에 투자할 재원이 부족하므로, 선진 공업국과 국제기구의 지원을 이끌어내는 데 주력하였다. 국제기구와의 차관협의 시 사업 추진 의지와 필요성을 강력히 피력하고, 사업성과를 합리적으로 추정하여 설득함으로써 재원 확보에 나섰다. 차관 도입을 용이하게 하기 위해 대지와 건물 등 시설과 운영비는 한국에서 부담하되, 장비비와 전문가 파견 비용 등은 국제기구나 선진국 지원 예산을 사용하는 등 공동부담(Matching Fund) 형식으로 사업을 추진하였다. 또한 국제기구 간 역할 분담을 주도적으로 조정해서 사업을 추진한 예도 있다(ILO, UNDP, 세계은행 등). 즉 재정적 원조는 세계은행과 아시아개발은행에 의존하면서 기술적 · 전문적 지식의 전수는 ILO, UNDP 등 UN기구와 독일과 벨기에 등 개별 선진국의 도움을 받는 전략을 시행하였다. 한국은 1970～1980년대 중 국제기구와 선진국 차관을 사용하여 총 25개소의 직업훈련원을 건립 운영하여 경제개발에 필요한 필수 기능 인력을 공급하였다. 이 중 5개소는 선진국과의 협력 사업으로, 20개소는 세계은행(15개소)과 아시아개발은행(5개소)의 차관으로 시행되었다.

4) 세제 혜택

제도도입 초기부터 직업훈련투자를 촉진하기 위해 조세특례제한법에 의한 기술 개발준비금의 세액공제, 지방세법에 의한 훈련 시설 감면, 관세법에 의해 학교 또는 훈련원에서 사용하게 할 목적으로 수입하는 학술연구용품 · 교육용품 및 실험실습용품으로서 총리령이 정하는 물품에 대해 세금을 감면하는 조항을 두고 있다.

Ⅳ. 한국 직업훈련제도 평가와 개도국에의 시사점

1. 국가 경제개발계획과 직업훈련제도의 연계

급속한 산업화 단계를 통한 한국의 경제성장 동인이 인적자본에 있음은 공통적으로 지적되어 온 사실이다(이철인, 1998; ILO 총회 보고서, 2008 등). 즉, 정부 주도적 교육 및 직업훈련 정책이 성장의 주된 동력이 되었다는 것이다. 연차별 경제개발사업의 일환으로 인력양성계획을 우선 수립하고 이를 뒷받침하기 위하여 법과 제도, 재원조달 방안 등을 마련하여 온 것이다.

직업능력개발에 대한 투자는 통상적으로 결실을 거두기까지 오랜 시간이 걸린다. 이 때문에 기업이나 개인 스스로 능력 개발의 필요성을 인지하고 투자를 결정하기는 매우 어려운 것이 현실이다. 특히 산업화 초기에는 경영능력과 재원 부족이라는 어려움도 있어 능력 개발에 대한 투자를 더 어렵게 한다. 또한 공공재로서의 외부효과가 있어 기업이나 개인이 직업훈련에 직접 투자를 꺼리게 된다. 여기에 정부의 정책적 개입과 규제의 당위성이 있으며, 한국 사례는 인력양성에 있어 정부의 주도적인 역할이 얼마나 중요한지를 잘 보여준다고 할 수 있다.

2. 산업수요에 부응한 인력양성

직업훈련은 단기간에 현장 중심의 실무 인력을 교육시키는 것이 목적이므로 산업발전 단계에 맞는 적절한 훈련 직종의 선택과 인력양성이 매우 중요하다.

한국의 경우 경제개발 초기에는 가급적 모든 업종의 공통 수요 직종을 우선으로 선정하였으며, 훈련 시설이 방대하거나 특수한 직종은 사업 내 훈련에서 실시토록 하여 훈련 효과를 최대화하고자 노력하였으며, 산업 수요 변화에 따라 훈련직종 개편과 공급을 탄력적으로 추진하였다. 고용보험제도가 도입된 이후에는 직업능력개발사업을 통하여 산업계, 기업 주도의 인력양성을 추구하고 있기도 하다.

3. 직업훈련 재원의 전략적 조달

직업훈련을 지원하는 재원조달 전략도 성장 단계와 환경에 부합하여 적절히 변화하여 왔다. 직업훈련 정책 개발 초기에는 국가 일반회계예산에 의한 보조금, 사업 내 직업훈련의무제도의 도입, 고용보험제도 등으로 안정적으로 직업훈련의 재원을 조달하여 왔다.

뿐만 아니라 한국 정부가 직업훈련 재원 조달 전략의 일환으로써 선진 외국 및 국제기구의 차관을 적극 도입 활용한 점도 특징이다. 경제개발 초기에는 국가에서 훈련에 투자할 재원이 부족하므로, 선진 공업국과 국제기구의 지원을 활용하는 것이 매우 중요하다.

4. 국가기술자격제도의 도입과 발전

산업 현장에서 요구하는 기술과 능력을 반영하고 능력개발을 유인하는 노동시장 신호기제로서 국가기술자격제도도 상당한 역할을 담당하여 왔다. 한국은 산업화를 추진하면서 직업훈련제도와 함께 자격제도를 도입하였는데 당초 훈련과정을 이수한 자에게 수여하는 수료증의 공신력을 높이려는 차원에서 시작하였다.

한국의 국가기술자격제도는 한국의 산업구조와 직업훈련제도 변천 과정과 병행 발전하면서 근로자의 능력과 훈련의 성과를 평가하여 근로자의 직업능력과 기업의 생산성 향상에 기여해온 것으로 평가된다. 또한 자격을 통해 산업 현장의 요구에 부응하는 기술교육 및 직업훈련이 이루어졌는지 피드백 기능을 담당하면서, 산업발전을 효과적으로 지원할 수 있는 인력양성의 틀을 마련하고 훈련의 질을 확보하는 데 기여하였다. 나아가서 연공이나 학력에 의한 보상체계에서 벗어나, 기능과 기술의 정도에 상응하는 임금과 보상의 수준을 확보해주고 기업의 임금체계를 합리화하는 역할도 하고 있다.

5. 직업교육과 직업훈련의 보완

산업화에 필요한 기능 인력은 크게 학교에서의 정규 직업교육과 학교 밖에서의 직업훈련제도 두 경로를 통해 양성된다. 정규 직업교육은 중등교육 과정에서 장기간의 교육을 통해 기능인력을 양성하고 있고, 직업훈련은 예비근로자 또는 재직근로자를 대상으로 단기간에 전문 능력을 교육시켜 산업현장에 투입한다. 많은 나라들이 직업교육제도를 운영함에도 직업훈련제도를 도입하고 있는 이유는 정규교육만으로는 산업사회가 필요로 하는 다양한 인력수요를 충족시키지 못하기 때문이다.

한국의 경우에도 실업계고등학교 등 정규학교교육뿐 아니라 기술학교 또는 직업훈련 시설 등의 비정규교육을 통해 인력을 양성 공급하여 왔다. 즉 산업화에 필요한 인력양성을 위해 정규학교교육제도와 직업훈련제도를 상호보완적으로 시행하고 발전시켜옴으로써 인력수급의 사각지대를 최소화하고 있는 것이다.

참고문헌

김성중 · 성제환(2005), “한국의 고용정책”, 한국노동연구원.

김수곤(1992), “전환기의 인력정책의 과제”, 한국경제연구원.

나영선(1987), “사업내직업훈련 효율적 운영방안”, 직업훈련연구소.

나영선 · 강순희(2011),『기술인력 양성을 위한 직업훈련제도』, 기획재정부 · KDI

노동청(1967), “직업훈련사업계획”.

서상선(2002), “한국직업훈련제도의 발자취-제도화 과정에 얽힌 뒷이야기들을 중심으로”, 대한상공회의소.

이계우(2005), “중소기업 훈련컨소시엄사업을 위한 정부정책의 효율성”,『중소기업연구』27(2): 175~203.

이윤호(2000), “IMF 외환경제위기의 문화적 설명과 유교자본주의 비판”,『시민교육연구』31. 한국사회과교육학회.

이주호(1992), “한국의 이중노동시장에 관한 실증분석”,『노동경제논집』15.

이철인(1998),『인적자본과 조세』, 한국조세연구원.

KOICA 사업사례에서 본 양질의 일자리 창출에 기여하기 위한 직업교육훈련 사업 추진 방안

문상원 (KOICA 사업총괄팀 팀장)

목 차

1. 들어가며
2. 미얀마 직업교육훈련 지원사업
3. 우즈베키스탄 직업교육훈련 지원사업
4. 베트남 직업교육훈련 지원사업
5. 결론

1. 들어가며

개도국 빈곤감소를 위한 지속가능한 경로를 제공하는 방안으로 양질의 일자리(Decent Work) 확산은 중요하다. 개도국의 낮은 노동생산성은 일자리 창출 및 유지할 능력에 부정적인 영향을 끼치고 있다. 낮은 노동생산성의 주요 원인은 낮은 기술능력에 기인하며, 기술능력을 제고할 수 있는 기회가 부족하고 기존의 기술훈련의 질이 낮기 때문이다. 직업교육훈련은 개도국 국민 및 산업체의 생산성 제고, 소득증대에 기여할 수 있는 잠재성을 가지고 있다.

한편 저소득, 취약계층의 소득증대에 기여할 수 있으나 실제 저소득층 및 취약계층의 직업교육훈련 참여는 제한되어 있는 실정이다. 농촌, 여성 등 취약계층에 대한 직업능력 개발을 위한 적극적 지원이 필요하다.

또한 양질의 일자리를 위해서는 근로자의 작업장에서의 권리 및 산업안전 보건분야, 고용 및 산재보험 등 사회안전망 분야 등도 역시 연계되어야 하는 분야이다. 즉, 사회보호제도를 통해 열악한 일자리에 취직하지 않으려는 자발적 실업자의 수를 줄일 수 있으며, 이는 국가 전체 고용률 증가로 이어진다.

높은 실업률에도 불구하고 원하는 양질의 노동력 공급이 부족한 즉 노동시장에서 인력의 수요와 공급이 불일치하는 경향은 개도국의 일반적인 경우이다. 수요와 공급간 불일치를 야기하는 주요 원인은 첫째, 노동시장 수요에 대한 정보가 부족하여 기술인력 수요를 정확히 파악할 수 없기 때문이다. 둘째, 기술인력 수요를 가장 정확하고 구체적으로 제시할 수 있는 고용자가 직업교육훈련제도 및 운영에 직접 관여하는 정도가 미흡하기 때문이다. 개도국에서 현재 제공하는 직업교육훈련프로그램이 지속적으로 보완 및 업데이트되지 않아 급변하는 노동시장 수요에 부합하지 않고 있다.

이러한 개도국의 문제점에 대한 해결방안을 한국의 직업교육훈련 정책의 성공 요인에서 찾으면 다음과 같다.

첫째, 정부가 의지를 갖고 수립한 정책과 강력한 시행이었다. 정부는 우수한 인재들을 산업화하기 위해 공과대학과 기계공고, 직훈원 등을 설립하였다. 그리고 많은 관심을 기울여 시설장비 투자를 확대하고 우수인력을 유치하는 등 관리에 만전을 기했다. 또한 해외원조와 차관을 매우 유용하게 활용했다. IBRD(International Bank for Reconstruction and Development)로부터 교육훈련 차관을 도입하여 24개의 공법인 훈련원을 설립했으며 차관은 전적으로 훈련시설과 장비를 구입하는 데 활용되었고 정부는 부족한 예산의 재원 마련을 위해 의무훈련제(levy system)를 도입해서 기업의 자발적 참여를 유도하는 한편 국가가 보유한 토지를 무상으로 제공하는 등 인적자본 확충에 노력했다. 그리고 경제발전이 성공적으로 추진됨에 따라 해외 차관은 조기 상환되었다.

둘째, 직업교육훈련의 질 관리 기재로서 직업훈련 교사의 양성 시스템을 체계적으로 구축했다. 정부는 향후 훈련시설이 급격히 늘어날 것에 대비하여 교사양성훈련원을 먼저 설립하였다. 잘 훈련된 양질의 교사는 모두 새로 건립되는 훈련원에 집중 배치하여 교육훈련을 담당케 함으로서 산업인력 양성 · 공급이 차질 없도록 독려하였다. 또한 국가기술자격제도를 1973년 본격적으로 도입하였다. 정부는 국가기술자격제도를 도입하여 모든 고등학교, 공과(기술)대학 등의 졸업생에게 의무적으로 국가기술자격증을 취득하도록 하고 이것과 학사운영을 연계하도록 함으로써 기술 및 기능분야의 교육훈련 질 관리를 가능토록 하였다. 동시에 국가기술자격제도는 학교 등 정규교육에서 소외된 기술/기능 인력의 사회적 지위뿐만 아니라 지속적인 능력개발의 정책도구로 활용될 수 있도록 매우 개방적인 등급체계(기능사보(최하위자격)-기술사(최상위등급))를 운영함으로써 회사 등 학교 밖에서도 개인의 상황을 반영한 능력개발을 할 수 있도록 하였다.

셋째, 한국의 직업교육훈련은 사회취약 계층을 보호하는 사회보호 장치(social infra)로서의 기능에 더하여 국가 경제개발 계획과 연동된 제도로서 수요가 확보된 경제정책을 반영한 산업인력 수급이라는 점에서 다른 나라의 직업교육훈련정책과는 다소 차별성을 가졌다.

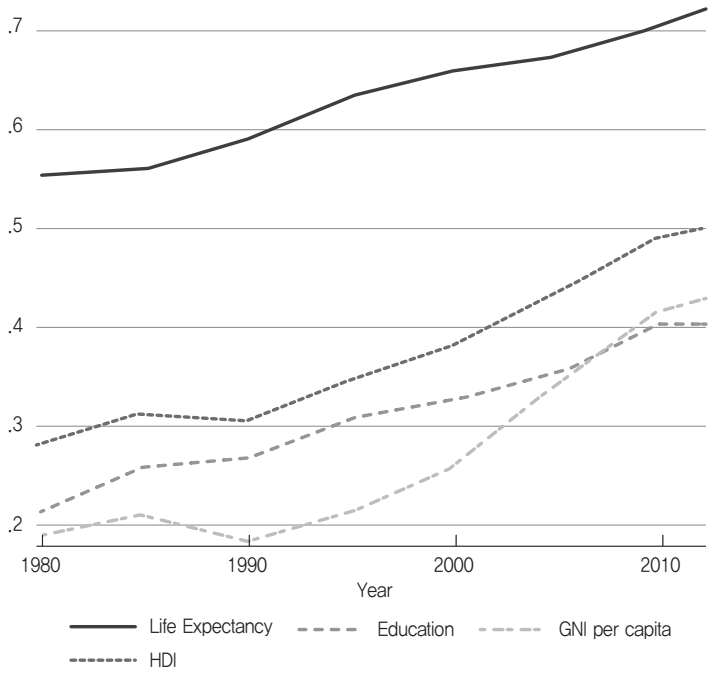
우리나라는 노동집약적 제조업에서 선진화된 산업구조로의 전환으로 경제성장을 이룩하는 과정에서 실업고, 전문대, 직업교육훈련특별법 등 직업교육 및 직업교육훈련이 크게 기여했으며, 이러한 경험을 바탕으로 개도국 정부와 다양한 직업교육훈련 사업을 협력하고 있다. 이하에서는 KOICA 직업교육훈련교육이 지원되었던 국가 중 이러한 한국의 직업교육훈련의 교훈을 바탕으로 사업이 구성되어 성과가 있었던 국가(우즈베키스탄, 미얀마, 베트남) 사례를 통해 양질의 일자리 창출에 기여했던 요인들과 향후 보완사항에 대해서 논의하도록 하겠다.

2. 미얀마 직업교육훈련 지원사업

가. 미얀마의 직업교육훈련 분야 개발현황

미얀마는 2009년 이후 매년 5~6%의 경제발전을 이루고 있음에도 불구하고 일인당 GDP가 856불 정도이다(ADB, 2012a). UNDP의 2010년 가구별 조사에 따르면 전체 인구의 1/4이 최소한의 생활을 위한 비용을 벌지 못하고 있는 상황으로 보고되고 있어 여전히 많은 수의 국민이 절대빈곤 상황 속에 있음을 알 수 있다(DFID, 2012). 미얀마의 빈곤율은 감소 추세이나, 여전히 총 인구의 25%가 빈곤층에 속하며 실업률은 2005년 34%에서 2010년 37%로 증가하였다. 인간개발 역량을 측정하는 인간 개발 지수는 2012년 0.498로 187개국 중 149위에 해당한다. 아래 그림에 보는 것처럼 1980년 이후 인간 개발 지수가 꾸준히 높아지고 있으나 다른 국가들에 비해 여전히 낮으며 특히, 교육 분야는 매우 낮음을 알 수 있다. 이는 직업교육훈련을 포함한 교육 분야에 대한 지원이 필요하다고 판단된다.

<그림 1> 미얀마 인간 개발 지수(1980~2012)



총 인구의 40%가 15~28세, 25%가 유년기로 향후 근로연령층 성장 가능성이 매우 크지만 교육기회 부재 및 높은 진학 포기율로 인력양성이 어렵다. 총 국가예산 중 교육예산 비율: 3.74%(2011~12) → 6.26%(2012~13)로 국가예산 중 교육 분야 배분율은 증가추세이나, 예산의 90%이상이 공무원 임금 및 기타 주기적비용에 투입돼 교육에 대한 투자재원이 절대적으로 부족하며, 총 14개의 부처가 교육 및 학교운영에 관할하지만 교육 거버넌스에 대한 총체적 관리 메커니즘은 부재하다.

직업교육훈련(TVET)을 통한 훈련 및 기술제고 기회 확장은 고용창출 및 저임금 · 빈곤층 노동층을 포용하는 포괄적 성장의 핵심적 요소 중 하나이자 고등교육과 함께 미얀마 사회경제 변화에 핵심적 역할을 할 것으로 판단된다. 하지만 직업교육훈련의 질 및 거버넌스 문제[1]는 여전히 난제이다. 첫째, 직업교육훈련의 질 문제이다. 기술 및 기능분야의 교육훈련의 질을 관리하기 위한 자격검정제도가 부재한 상황이여서 TVET의 질 관리 기재의 구축이 시급하게 필요한 상황이다. 둘째, 직업교육훈련의 거버넌스 문제이다. 직업교육훈련제도가 국가차원에서 통일성 있게 운영되고 있지 않은 상태이며 이러한 상황을 반영하듯이 국가경제발전 5개년 계획에서 요구되는 기술/기능 인력을 양성하기 위해서 필요한 적정 수준의 TVET 교원을 확보하지 못하고 있는 것으로 파악된다. 노동시장에서 요구하는 능력중심의 교육과정도 마련되고 있지 못하여 노동시장과 교육훈련제도가 긴밀하게 연계되지 않고 있다. 셋째, 중학교와 고등학교 진학률이 높지 않은 상태이므로 산업현장 등 노동시장에서 요구하는 교육 · 훈련된 인력을 충분히 양성하고 있지 못하다. 고등학교 및 직업교육훈련 등록률은 점점 개선되고 있는 추세이나 여전히 초등교육생의 약 20% 수준만 남고 있다.[2]

훈련기관 및 교육과정별로 교육의 질이 광범위하게 불균형해 교육의 질에 대한 통제 및 검증을 위한 시스템이 필요하다. 특히 개발동력이 되는 고성장 산업분야의 인력양성은 2015년 ASEAN 경제커뮤니티 진입 대비 국제시장 경쟁력 제고에 필수로, 빠르게 변화하는 노동시장 수요를 즉각 반영하는 산학연계 시스템 구축 및 적정 교육과정 및 교수법 개발이 중요하다.[3]

나. 사업개요

대상 사업 명	미얀마 자동차 정비 기술훈련원 건립사업
기간	2010년~2011년
사업 목표	미얀마 자동차 직업기술훈련 분야 시설 기반 구축 지원 등을 통해 산업 수요에 부응하는 숙련 기능 인력 양성 및 고용 증대

1) 미얀마의 직업교육훈련(TVET)는 1996년까지는 교육부(MOE)에서 주관하여 실시하였으나 1996년 이후 과학기술부(MOST)로 주도권이 이관되어 현재까지 운영되고 있다. 그 외에 산업부, 노동부, 협동조합부, 축산수산부 등 각 부처별로 TVET 관련 기관을 각기 운영하고 있다.

2) Myanmar Authority (MOI) Interview

3) 현재 정부부처 및 공공기관에서 흡수하는 노동력이 매우 높은 상황임. 일례로 농업관개부 소속직원만 7만 명 이상

대상 사업 명		미얀마 자동차 정비 기술훈련원 건립사업
사업 내용		정규과정의 자동차 종합직업훈련원 건립 훈련원 건축 지원 공과: 정규과정 4개 모듈 및 특별과정 2개 모듈[4] 기자재 지원: 공과별 기자재 및 사무용 기기 전문가파견: 공과 운영 및 기술훈련 초청연수: 공과별 교사훈련
사업 규모		300만 불
대상 지역		미얀마 마그웨이
수혜자		미얀마 청소년, 실업자, 공업부, 마그웨이 지역 주민
시행 기관	한국	KOICA
	미얀마	공업 2부 (The Ministry Of Industry 2)

다. 사업성과 분석

미얀마는 국가발전 전략 최우선 정책으로 자동차산업을 육성하여 경제발전 및 고용 창출을 시도하고 있으며 자동차를 생산하기 위해 관련 부품산업 발전 및 기능공 양성을 우선하고 있어 한국의 경제개발경험 공유에 대한 기대가 크다고 본다. 미얀마는 18개 산업단지 중 중부지역에 위치한 마그웨이(Magway) 산업단지를 자동차제조 특화단지로 조성하고 트럭제조공장 건축 및 관련 인프라 확충을 추진하였다. 이에 부응하여 KOICA에서는 마그웨이 지역 산업특성을 반영하여 2010~2012년 사업으로 Magway 자동차 직훈원을 지원하였고 2011년 개원한 직훈원은 신기술장비와 전문가의 도움으로 매우 성공적으로 운영됨에 따라 미얀마 정부에서는 이를 선도 모델로 삼아 추가로 자동차 직훈원의 건립을 요구하고 있다. 훈련시설 운영의 효율성을 제고하기 위해서는 산업과 교육 부문과의 연계를 강화해야 하는데 교육 부문과 산업 부문과의 조화로운 인력개발 시스템을 개발하고 중장기 인력수급 계획과 연계하여 교육훈련 실시 이후 양성된 인력의 노동시장 진입과 활용이 용이하도록 정부가 초기 관리를 실시할 필요가 있다.

따가야 직업훈련원은 2009년 개원 이래 2010년부터 2013년까지 459명의 졸업생을 배출하였고 현재 재학생까지 포함하여 600명에 가까운 학생들이 본 훈련원을 통해 숙련 기능 인력으로 양성되고 있다. 또한 지금까지 평균 63%의 높은 취업률을 보이고 있으며 이러한 양질의 노동력은 따가야 공단이라는 지역 사회 뿐만 아니라 미얀마의 경제 성장 및 2, 3차 산업의 발전에 긍정적인 영향을 미쳤다.

동 사업의 경우 노동시장의 수요에 따라 1차 사업에는 없었지만 신속하게 수요가 높은 주조공과를 2차 지원 사업을 통해 구성하여 별도 건축 없이 기술협력 및 기자재 지원으로 이루어진 실습위주의 전문교육을 통한 전문 인력 배출로 주조(주물)분야 기능 · 기술인력 부족 현상을 타개하고, 기반사업 발전에 기여함은 물론, 동 산업단지와 훈련원간의 시너지 효과를 통한 훈련원 활성화 및 지속가능한

4) 정규과정: 엔진정비, 자동차전기전자, T/M 및 섀시, 차체수리 및 도장
특별과정: CAD/CAM(자동차제조기술), 자동차검사

운영에도 기여하였다. 1차사업의 경우, 수원국이 현지 실정에 맞게 건축신축을 직접 실시하여 조기완공 및 품질도 우수 하였으며, 대신 실습기자재 등에 보다 많은 지원을 요청하였다. 또한 건물의 조기완공으로 전문가 파견이 1개월 앞서 추진됨으로써, 초청 연수생 귀국시기와 맞물려 효과성이 배가될 수 있었다.

또한 동 사업의 성공요인으로 사업 주무부처인 주재국 공업부의 따가야 직업교육훈련원, 마그웨이 자동차 기술훈련원 사업에서 건축 담당, 기자재 통관, 훈련원 졸업생의 산업단지 내 취업보장에 매우 적극적인 수원태세 때문이라 할 수 있다. 다른 사업들도 마찬가지로 사업의 지속가능성과 위험요인을 감소하기 위해서는 무엇보다도 수원국 정부의 사업소관 부처의 주인의식과 장차관급 등 의사결정권자들의 수원의지가 매우 중요하다.

미얀마 정부는 국가개발비전(National Comprehensive Development Vision 2011~2020)을 통해 인적 자원 개발을 우선 과제 중 하나로 천명하였으며, 본 사업은 기술 직업 교육 훈련의 제도적 역량 강화, 정책 수립 및 실행 지원, 교사 양성과 역량 강화 지원 등을 중점적으로 추진하는 수원국 정부의 직업 교육 훈련 정책과 부합한다.

미얀마 정부가 신행정 수도를 네피도(Naypyidaw)로 옮기면서 인근 지역인 따가야 지역에 공단을 건설하였고, 이에 공단과 연계할 직업 훈련 학교의 필요성이 요구되었으므로 따가야 지역의 직업교육훈련원 건설은 적절하다고 판단된다.

이처럼 직업교육훈련원의 지속가능성은 관련 산업 단지의 입지에 크게 영향 받을 수 있다. 따라서 유사한 직업교육훈련원 사업의 입지 선정 시 주변 산업 단지 성장 가능성, 수원국의 경제 및 산업 구조, 사회 문화적 특성 등 다양한 변수들을 면밀히 고려하여 가능한 한 최대의 지속가능성을 확보할 수 있도록 사업을 기획해야 할 것이다. 즉, 직훈원과 같은 교육훈련시설 가동률을 높이기 위해서는 양곤, 만달레이(Mandalay), 바고(Bago), 사가잉(Sagaing), 샨(Shan), 아예야르와디(Ayeyarwady)와 같이 산업기반이 우수하고 인력 수급이 지속적으로 증가하는 지역을 우선 고려하는 것이 유리하다.

또한 양질의 교사를 지속적으로 확보하는 것이 사업의 지속가능성 차원에서 매우 필요하다. 단기적으로는 따가야 지역 자체가 낙후된 농촌 지역이고 대중교통이 없어 네피도나 인근 도시에 대한 접근성이 떨어지는 지역적 한계로 인해 양질의 교사 인력의 타 지역 전출을 방지하기 위하여 교사 및 교직원을 위한 타 지역으로의 통근 교통편 제공, 오지 근무에 따른 추가 수당 지급 등 인센티브가 필요하다. 또한 따가야 공단의 생산성 저하는 학생들의 취업에 부정적 영향을 미칠 것으로 판단된다. 현행 교사 선발 제도 및 교사 순환 제도는 따가야 직업교육훈련원의 교사 확보에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 또한 교수 방법, 교재 개발, 요구 분석, 교육 과정 개발, 생활 지도 및 학습 지도 등과 같은 soft skill이 교사 역량 강화를 위해 지속적으로 요구된다.

직업교육훈련사업 역시 여성과 장애인 등 수혜계층에 대한 고려도 필요하다. 우리나라는 취약계층 대상 직업교육훈련원의 시설과 시스템은 매우 수준이 높으므로, 우리나라의 장애인 및 여성 대상 직업교육훈련원의 기술과 노하우를 활용하여 향후 관련 사업을 진행한다면 타 공여 기관 보다 비교우위가 있으며 미얀마 사회의 인권 증진에 기여하는 좋은 표본이 될 수 있을 것이다.

또한 향후 훈련 시설을 공여할 경우 (다른 개발도상국과 마찬가지로) 미얀마에서는 훈련시설(직훈원)을 공여 받은 이후 훈련 시설 운영예산 부족 등으로 장비 가동률 저하 및 충분치 못한 실습재료의 수급으로 인해 교육훈련의 질적 수준 저하현상이 뚜렷하게 나타나게 되므로 이를 해소하기 위해서는 민관협력 파트너십(PPP: Public-Private Partnership) 형태의 사업발굴을 적극 검토할 필요가 있다. KOICA가 인도네시아, 가나, 베트남 등 개도국 진출 한국기업과 협력하여 진출 개도국에 직업교육훈련을 지원하고 있는 "글로벌 CSR 사업"으로 대표되는 PPP 사업형태로 추진 할 경우 교육훈련 과정 관리와 졸업생의 취업 알선 등을 참여 민간 기업에서 관리토록 함으로써 교육훈련의 질적 수준관리 및 성과를 제고하는 등의 선순환 구조로 설계가 가능할 것이다. 최근 한국기업들이 미얀마 진출을 검토하면서 PPP사업에 관심을 보이고 있어[5] 한국기업의 필요인력을 자체적으로 조달할 수 있도록 하는 직업교육훈련원 건립사업 지원도 함께 검토해 볼 필요가 있다.

3. 우즈베키스탄 직업교육훈련 지원사업

가. 우즈베키스탄의 직업교육훈련 분야 개발현황

우즈베키스탄 정부는 '15년까지 주요 MDGs를 이행하고 빈곤감축을 달성하기 위한 계획으로 '07년 8월 국민후생개발전략(WIS)을 수립 · 승인하였다. WIS I(2008~10)를 통해 경제 성장 및 경제 다변화, 고용 및 소득창출 기회 확대 등을 위한 전략으로 인적자원개발부문을 주요 성장 동력으로 포함, '지식기반사회'로의 전환을 추진해 왔으며, WIS II(2011~14)를 추가적으로 수립하여 지속가능 성장 진전, 고용 창출, 복지 증진, 산업현대화, 인프라 개발, 중소기업 지원 강화 등을 포함하는 국민복지증진 대책을 강구하였다.

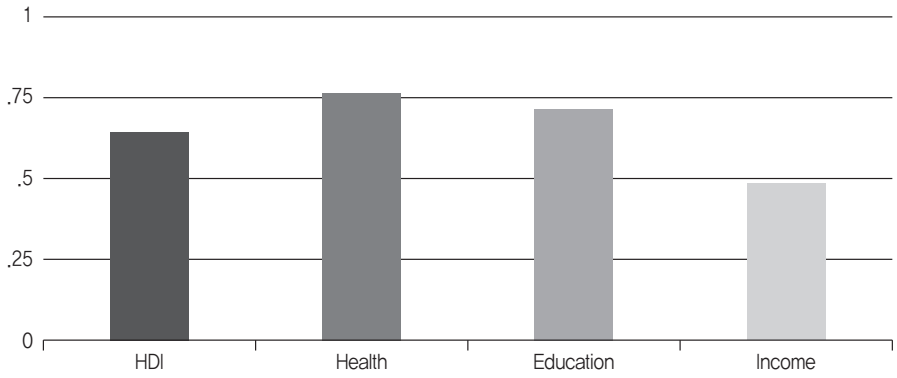
특히 노동집약적 경제 개발, 고용 및 소득창출 기회 확대를 강조하면서, 동등한 교육기회 보장, 청년근로자의 노동시장 진입기반 제공, 엔지니어링 및 기술 분야 교육 이수 근로자 확대, 정보기술 확산, 직업교육훈련 강화, 해외대학의 설립 유치 등 인력개발 투자 확충을 추진하였다. 또한 산업발전 5개년 계획(2011~2015)에서 산업구조 다변화 및 산업경쟁력 강화를 목표로 제조업 부문 육성 추진, 인프라 개발 5개년 계획(2011~2015)에서 경제 · 사회 기반 시설 확충 등 다양한 프로그램들을 중점 추진하고 있어, 이에 부응하는 기술인력 양성 노력이 시급하다.

그러나 대부분 정규학제의 기술직업교육 훈련기관은 시설이 열악하고 이론에 치중한 학과과정으로 산업현장 수요에 부응하지 못하며, 미취업자, 실업자 및 재교육을 필요로 하는 근로자들에게 교육훈련 기회를 제공하지 못하는 실정이다.

---

5) 최근에는 삼성건설과 동아제약이 미얀마 진출을 준비하면서 KOICA의 "글로벌 CSR 사업" 형태로 직업훈련원을 건립하기 위한 계획을 수립하여 미얀마 지역사무소와 협의한 바 있다.

<그림 2>



출처: International Human Development Indicators, UNDP 2011

우즈베키스탄 빈곤률은 '03~09년 기준, 전체 인구 중 국가빈곤선 이하 인구가 차지하는 비율이 약 27%[6]이다. 저임금 직종 취업이 빈곤과 연계되는 '취업빈곤(working poor)'현상을 나타내며, 특히 공공분야, 농업분야 및 비정규직에 종사하는 가구가 빈곤층을 주로 형성하고 있다. UNDP의 인간개발지수(HDI)는 '05년 0.588에서 '11년 0.641(세계 115위)로 다소 향상되었으나, 세계평균(0.682)보다는 낮은 상황이다.

전체 인구 중 약 43%가 16세 이하 청소년층으로 향후 노동인구의 급증을 대비한 직업교육훈련교육 강화 및 고용 창출이 시급하다. 우즈베키스탄의 전체 인구 중 해외 송출 인력 비율은 약 7%로, 주요 송출국은 러시아, 우크라이나, 카자흐스탄, 이스라엘 이다. 특히 러시아, 카자흐스탄 등의 해외 취업이 증가하여 해외송금액이 GDP의 약 10~17%('07)로 추정하고 있다. 특히 시장경제 체제로의 전환기에 있어 산업화에 필요한 교육역량 개선을 위한 고등교육 육성 및 숙련기술인력 양성이 필요하다.

우즈베키스탄 정부는 균형적 산업 발전, 기존 산업의 고도화, 수출잠재력 및 산업경쟁력 강화 등을 목표로 산업발전 5개년 계획(2011~2015)을 수립하여 약 259개 산업분야 프로젝트를 추진 중이다. 이러한 산업경쟁력 강화 등을 실현하는데 있어 현재 우즈베키스탄 노동시장이 직면한 주요 문제점은 수요 대비 비숙련 노동인력의 공급과잉과 노동인력의 교육 및 기술수준이 낮아 수출산업에서 요구하는 노동수요를 충족하지 못하는 상황이다.

이에 KOICA는 지역별 중점 육성 분야, 산업 및 기능인력 수요에 부응하는 적정수준의 시설 개보수 및 장비 · 기자재 확충 등 직업교육훈련 인프라 강화, 교육대상별(비정규학제 · 재취업자 등) 맞춤형 교과과정 및 교재 개발 지원, 교사 역량 강화 프로그램 지원하는 것을 주요 사업 분야로 선정하였다.

기존의 우즈베키스탄 고등교육 내 직업교육훈련이 이론에 치중한 점을 감안, 실습에 중점을 둔 현장 중심적 교육훈련과정 제공을 위해 기존의 직업교육훈련기관의 시설 리모델링 및 필요 시 부속시설

6) Uzbekistan at a glance, 세계은행 2011

신축하였다. 주요 학과별(자동차, 전기, 컴퓨터, 건축, 기계, 봉제 등) 효과적 실습을 위한 교육훈련장비 및 기자재 지원하였다.

직업교육훈련 프로그램의 질적 제고를 위해 전문가 파견 및 국내 기술대학 및 연구기관과의 교류협력 활성화를 통한 실용적 교과과정 및 교재 개발을 중시하고 있다. 교사 양성, 현직교사 재교육, 장 · 단기 교사연수 및 직훈 행정 공무원 연수 등을 통해 교사 및 직훈 관리인력 역량 강화에 주력하고 있다. 더 나아가 직훈분야 전문가 파견을 통한직업교육훈련 관련 제도 및 정책, 시설 운영 및 관리(비정규학제 직업훈련기관 등), 산학 · 민관 협력 강화를 위한 전략 수립 자문하는 사업도 추진 중이다.

나. 사업개요

구 분		내용	
프로젝트 개요	배경	우즈베키스탄 정부는 한국의 선진 직업교육훈련 시스템과 현대화된 기자재를 지원받아, 사회의 다양한 수요를 충족시키는 숙련된 기술 · 기능공을 양성하고자 동 사업에 대한 지원요청을 해 옴	
	목적	한국의 성공적 산업화 과정에 기반이 곤 직업교육훈련 경험 전수를 위하여 우즈베키스탄 직업교육훈련원원 관리자 및 교사에 대한 초청연수와 국산 기자재 및 관련기술 정보 제공을 하고 이를 통한 직업교육훈련시스템의 질적 개선사업에 기여 하고자 함	
사업 목표	최상위 목표	1. 지속발전 가능한 직업교육훈련원 건립 2. 실업자를 대상으로 산업체 요구에 부응하는 우수한 전문기능 인력 양성 3. 직업교육훈련원에 대한 효과적 운영과 산업체에 맞는 커리큘럼 개발	
	중기 목표	1. 산업체 요구를 반영한 기능인력 양성 프로그램 개발 2. 한국 취업 근로자직업능력 향상	
	단기 목표	1. 현지 산업체 요구에 부응하는 우수한 직업교육훈련원의 건립 2. 산업체에 우수한 인력을 공급하고 실업자에게 직장 제공	
사업 내역	한국	PMC 역할 수행	세부사업계획 수립, 장비 목록 및 세부사양 확정, 훈련 시설 건축 자문 현지 출장을 통해 프로젝트 현지조사, 건물시공 및 장비 설치 확인 기자재 사양 작성, 입찰지원, 전문가 파견 및 초청연수 업무 수행 총괄 현지 수요를 반영하여 산업현장에 적용할 수 있도록 프로젝트 추진
		기자재 지원	기자재 선정 및 지원 방안, 사양 작성, 입찰자문, 검수 기자재 배치 계획 수립 및 설치, 운용 교육 기자재 지원 문제 발생 시 철저한 사후관리 대책수립 및 관리
		훈련시설 건축	훈련시설 건축 관련 자문 건축 설계 시 고려 사항 제시
		전문가 파견	사업 관리자 파견: 3회 각7일(총9명) 직업교육훈련 전문가 파견: 수석 전문가(3개월, 1명), 공과별 전문가(2개월, 4명)
		교재 개발	직종별 전공 교재 개발(전기전자/자동차/기계/IT직T종) 우즈베키스탄 교사 및 전문가와 검토 회의를 통한 개발

구 분		내용	
사업 내역	한국	초청 연수	직업교육훈련원, 교과과정개발, 전공실기능력향상, 교수지도방법론등에중점을두고, 적격자를선발하여연수(영어가능자로선발)-관리자과정(6명, 2주)- 교사과정(11명, 1개월) 훈련교사과정은 산업현장에서의 응용 가능한 실기 위주의 교육 지원기자재의 효율적인 운영, 교재개발 등의 기술전수를 연수과정에 포함
	수원국	설계 및 시공 절차 추진 / 한국국제협력단에서 CM을 통해 관리 직업교육훈련원 건립부지 제공, 전기 · 수도 등 기본 인프라 제공 공사부지에 대한 토목 및 조경 공사 교육훈련기자재 공여에 따른 각종 세제면제 직업교육훈련원 운영을 위한 인력제공 및 예산지원	

다. 사업성과 분석

동 직업교육훈련원은 취업기회의 확대, 취업자들의 소득 증대 효과에 기초하여 우즈베키스탄 경제적 기반 확립에 기여하였으며 향후 국가기술자격증 제도 도입 등의 교육수준이 향상될 경우 우즈베키스탄 내 직업교육훈련원의 최초의 모범적 사례로서 전문적인 기술 향상에 기여할 것으로 기대된다. 표제사업의 시행 결과 1기 졸업생 238명 중 93.3%가 취업한 것을 확인하였다. 입학자의 자격이 직업을 갖고 있지 않는 실직자인 점을 감안하면 고용 유발 경제적 효과가 있었다. 1기 졸업생들 중 입학 전에 소득이 있었던 일부 학생들의 경우에 한하여 직업교육훈련원 입학 전과 졸업 후의 월평균 소득액을 비교하여 본 결과, 월평균 475,000숨(cym, 우즈베키스탄 화폐단위)에서 665,625숨(cym)으로 증가하여 40%이상의 소득증대 성과를 달성하였다. 입학 전 대부분의 학생이 소득이 없는 실직자인 것을 감안하여 졸업 이후 취업으로 인한 총 소득증가액을 추계한 결과 1기 훈련생의 경우 월 99,498,000숨(cym), 연간 1,199,772,000숨(cym)에 달하고 있는 바, 본 직업교육훈련원의 운영과 교육과정이 교육이수자의 실질적인 소득증대에 기여하였다.

이러한 성과가 나오게 된 배경을 분석해 보면 첫째, 동 훈련원이 이론보다는 실습교육위주로 구성된 것에 기인한다고 할 수 있다. 우즈베키스탄 정부는 1997년부터 2007년까지 10년간 기술인력 양성 및 취업기회 확대에 초점을 둔 장기 교육개혁 추진을 통해 국가인력양성프로그램(NPPT: The National Program of the Personnel Training System)을 수립하였으며, 전문기술직업교육훈련기관의 실습교육 역량을 획기적으로 개선하여 취업 연계 강화 시스템 구축을 목표로 하였으나, 기존 정규학제의 기술고등학교(kolleji)는 시설이 열악하고 이론에 치중한 학과과정으로 운영되었다. 이에 반해 KOICA의 직업교육훈련원은 전문실습기회의 확대 및 미취업자, 실업자들에게 전문적인 이론과 기술을 전수하고 있어 우즈베키스탄 정책에 매우 부합한 정책이었고 이것이 동 훈련원 사업의 성공요인이라 볼 수 있다. 두 번째 성공요인은 동 직업교육훈련원이 운영하고 있는 학과들은 우즈베키스탄 산업수요에 적합한 학과들로 선정하였기 때문이다. 다만 동 훈련원 기획이후에 수립된 우즈베키스탄 산업발전 5개년 계획(2011~2015)에 부응할 수 있는 용접기술과 기타전문적인

산업기술 등의 추가 학과를 개설하는 등 정책과 산업수요에 맞는 유연한 체계 마련이 필요하고, 그에 맞는 교재개발이 지속적으로 이뤄질 수 있는 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

또한, 지속적인 산업정책 수요에 부응할 수 있도록 산 · 학 · 관 연계시스템의 강화는 여전히 필요한 과제라 할 수 있다. 보다 구체적으로 '우즈베키스탄 기술수요 조사'라는 주제로 우즈베키스탄 직업훈련원과 현재 우즈베키스탄 내 경제개발에 참여하고 있는 기업체들과의 공동세미나 개최를 통해 우즈베키스탄 경제개발 계획 등에 부합하는 기술수요를 정례적으로 파악하고, 이를 토대로 직업훈련원의 훈련과정 개선과 산학협력시스템 구축하는 것도 하나의 방법일 수 있다.

직업교육훈련원의 운영재원은 우즈베키스탄 고용촉진기금이 부담하고 있다. 또한, 직업교육훈련원이 노동사회보장부 산하의 법적조직이며, 직업교육훈련원 운영관리규정에 따라 운영되고 있는 바, 직업교육훈련원의 운영은 안정적이라고 할 수 있다. 장기적인 마스터플랜 작성 및 산 · 학 · 관 연계시스템 도입 시 본 직업교육훈련원은 성공적인 사업으로 지속할 가능성이 높을 것으로 판단된다. 이를 위해 우즈베키스탄 정부와 KOICA는 2014년 신규 사업으로 직업교육훈련 마스터플랜 수립 및 시범사업을 추진 중에 있다.

그리고 체계적인 성과중심 사업수행을 위해 향후 직훈 사업을 시행할 경우, 사업 기획조사 시 성과지표 선정을, 그리고 사업수행기관(PMC) 선정이후 PMC에 사업의 모니터링과 평가를 고려한 기초 조사(baseline survey)를 수행토록 의무화할 필요가 있다. 또한 직업훈련 분야 사업들이 공통적으로 사용할 수 있는 성과지표를 중심으로 한 정기적 데이터 수집을 PMC로 하여금 의무화해야 한다.

또한 동 직업훈련원 교육과정은 당초 사업계획 상으로는 정규과정의 경우, 1년제 주간과정으로 계획하였으나 실제로는 6개월 이론과정(1학기 3개월, 2학기 3개월), 4개월 산업체 실습교육으로 교육과정을 변경하여 운영하고 있었다. 이러한 교육과정의 변경은 직업훈련원의 입학자격인 실업자들에 대한 실업수당이 6개월 간 지급되는 이유인 것으로 파악된다. 이는 사업계획 시 우즈베키스탄 정부의 직업교육훈련 거버넌스를 충분히 이해하지 못한 것에 기인한다. 사업기획단계에서의 수원국 직업교육훈련 분야 이슈, 체계, 거버넌스 구조 등을 철저히 조사해야 할 것이다.

4. 베트남 직업교육훈련 지원사업

가. 베트남의 직업교육훈련 분야 개발현황

베트남은 총 인구 중에서 경제활동에 참여할 가능성이 있는 생산연령 인구가 차지하는 비중이 압도적으로 높아 노동력 공급이 풍부하고 고령인구가 상대적으로 적어 향후 인구 증가에 따른 경제발전의 잠재적 가능성이 큰 인구 구성이다.

하지만 실업률은 높은 편이고, 전체 실업자의 70%이상이 신규 실업자이며 10대, 20대의 실업률이 전체의 약 68% 정도로 청소년 실업률이 매우 심각한 수준이므로 기술이 없는 청소년 실업자를 대상으로 한 직업교육훈련이 시급하다. 직업 자격과 관련하여, 2007년 대부분의 근로자들은 미숙련으로 약 65.3%가 직업교육훈련을 전혀 받지 못하였으며, 여성의 경우 약 70.9%가 직업교육훈련을 받지 못하여, 남성의 59.9%와 대조를 보인다. 소수민족 청소년들의 직업훈련 참여율은 5.2%로 베트남 주류민족 청소년 21.2%보다 훨씬 낮은데, 소수민족의 직업훈련 참여를 저해하는 요인은 훈련기회와 훈련비용의 부족에 기인한다.

베트남의 숙련 노동력 부족은 외국인 투자의 주요 장애 요인이 되고 있다. 특히 외국인 투자 기업들은 베트남의 숙련 노동력 부족을 호소한다. 실제로 World Bank가 2005년 실시한 투자환경평가에 따르면 근로자의 숙련과 교육이 베트남에서 사업을 하는데 주요 장애물인 것으로 나타났다. World Bank 평가에서 베트남 노동력의 질은 3.79점(10점 만점)으로 아시아 12개국 가운데 11위이다. 특히 베트남에서 부족한 숙련 인력은 주로 중간기술자, 엔지니어 및 중간 매니저인 것으로 나타나고 있다.

한편, 급속한 경제성장으로 전문 기술 인력의 수요가 증가하고 있으나, 현행 인력양성 공급시스템이 증가하는 수요를 충족하지 못하는 상황이며, 타 아세안 국가와 비교할 때도 인력채용 여건이 어려운 상황이며, 산업화가 가속될수록 숙련 노동력 부족이 심화될 것으로 예상되고 있다. 특히, 숙련 노동력의 부족이 2 · 3차 산업으로의 경제구조 전환이 원활히 진행되지 못하는 주요 원인 중 하나로 평가되고 있다.

<표 1> 베트남 산업 구조별 취업 구조 변화 추이

(단위: %)

	2000	2004	2005	2006	2007	2008
농업	65.3	57.9	56.7	54.7	52.2	52.6
제조업	12.4	17.4	17.9	18.3	19.2	20.8
서비스업	22.3	24.8	25.4	27.0	28.6	26.6

이에 베트남 정부는 지난 10년 동안 직업교육훈련에 대한 지출을 확대하였다. 그 결과 직업훈련(MOLISA) 비중도 4.9%에서 9.8%로 크게 증가하였으며, 정부 정책이 인적자원과 직업능력개발에 우선순위를 두고 있음을 반영하고 있다.

사회경제개발계획(SEDP) 2011~2015는 현대화된 산업국가로 도약하기 위해, 숙련된 고급 노동인력 확보를 위한 교육 시스템 개선 및 전문 인력 개발을 중요한 축으로 규정하였다. 그리고 베트남 정부는 전문기술인력 양성을 위한 '직업능력개발전략 2011~2020(The Vocational Development Strategy 2011~2020 (Decision 630 /QD-TTg, 29/05/2012))'을 마련하고, 2020년까지 직업훈련의 양적, 질적, 수준에 있어 노동시장의 수요에 맞추어 아세안에서 개발선진국의 훈련수준까지 끌어

올려 국가 경쟁력을 향상시키고 고용을 위한 훈련 확대를 통해 노동력을 재편 및 사회 안정망 확충 의지를 나타냈다. 구체적으로 2011~2015년까지는 고급수준의 직업훈련을 통해 2.1백만 명을 양성하고, 기초직업훈련과 3개월 미만의 훈련을 통해 7.5백만 명, 이 중 4.7백만 명은 2020년까지의 농촌근로자의 직업훈련 사업을 통해 양성한다. 2016~2020년까지는 고급수준의 직업훈련을 통해 2.9백만 명, 이 중 10%는 국가수준, ASEAN수준, 국제수준에 도달하도록 양성하고, 기초직업훈련과 3개월 미만의 훈련을 통해 10백만 명(Project 1956의 계획에 따른 5.5백만 명의 직업훈련보조인력 포함)을 양성한다는 계획을 발표했다. 또한 훈련시설 증설(직업교육훈련 교사 양성 포함), 국가기술자격제도 수립 등의 계획도 수립했다.

한편, 베트남의 경우 산업화가 진행됨에 따라, 반대급부로 산업재해 및 업무상 질병도 증가할 것으로 전망되고 있다. 이에 베트남 정부는 산업재해방지 및 사후 보상체계 수립 등 노동사회안전망 구축을 통한 양질의 일자리 창출이라는 목표를 가지고 있다. 베트남 산업안전청의 발표에 의하면 산업재해 건 수는 6천여 건 수이며, 매년 산업재해는 17%씩 증가추세인 바, 산업재해를 사전예방하고, 사후 보상하는 제도를 통해 개인 · 국가적 손실을 최소화할 필요가 있다.

베트남의 경우, 원조기관과 국내 직업교육훈련 기관이 합동으로 종합적인 지원방안 및 사후관리 프로그램 등 마련이 필요하다. 구체적으로 지역 산업계의 인력수요 및 특성을 고려한 중 · 대형 규모의 기술대학 및 직업교육훈련센터를 지속적으로 확충할 필요가 있다. 다음으로 교사관련 정책(자격기준, 채용 및 고용보장 관련) 및 교육과정 개발 자문, 장단기 교사연수(국제기능진흥협력센터 활용) 등을 통해 교수인력 양성을 지원한다. 학교운영 관리, 교육과정 개발 등을 위한 전문가 파견을 확대하고, 한국의 우수한 기술대학 및 연구기관과의 연계 및 교류협력을 지원한다는 계획을 가지고 있다.

나. 사업개요

구 분		내용	
사업 명		베트남 산업기술학교 교육역량강화사업	
사업목적		직업훈련 기반구축을 지원하며, 기능인력 양성을 통한 고용창출 및 경제발전에 기여	
사업 내역	아국	○ 시설 건축(950천불)	실습동 건축(1개동/ 약 3,400㎡)
		○ 기자재 지원(800천불)	냉동, 자동차공과 등 7개 공과 교육기자재 지원
		○ 연수생초청(340천불)	공과별 직업훈련교사 과정/ 10명 3개월
		○ 전문가파견(160천불)	2개 공과 및 학교운영 컨설팅 전문가/ 3명/ 3개월
		○ 기 타(50천불)	사전조사, 실시협의 및 예비비 등
	수원국	○ 건축부지 제공, 인프라구축, 인력지원 등	
사업대상지역		○ 응에안성 빙시(Vinh City, Nghe An Province)	
사업규모/기간		○ 2007~2008(2년)/ 2,300천불	
수혜자		○ 인근지역 청소년, 실업자 및 기술인력	

구 분		내용
기대 효과	아국	신기술 전수를 통한 우리나라 이미지 제고 및 양국간 우호협력 증진
	수원국	직업훈련분야 기술향상과 기능인력 양성을 통한 경제발전
사업 시행 기관	아국	한국국제협력단(KOICA)
	수원국	응에안성 인민위원회(The People's Committee of Nghe An Province) 노동부 직업훈련청

구 분		내용	
사업 명		베트남 국가기술 자격검정 시스템 구축사업	
사업목적		국가 기술자격 검정 기준 및 관련 법률과 제도 구축 마스터플랜 수립에 대한 자문을 통한 베트남 직업훈련 시스템 개선 및 인적자원개발 지원을 통한 경제발전 기여	
사업내용		국가자격 검정시행에 필요한 법체계 및 기준설계 자문, 전기전자분야 3개 직종 기술자격 검정 모의자격검정 시행, 국가자격검정 시행기관 설립 마스터플랜	
양국 부담 사항	한국	○ 국가자격 검정시행에 필요한 법체계 및 기준설계	- 전문가 파견을 통한 국가자격검정 시행에 필요한 법령 정비 자문 - NOSS에 대한 전반적 자문 및 3개 직종 자격제도 시범설계 지원
		○ 3개 직종 모의검정	- 전기전자분야 3개 직종 기술자격 검정 모의자격검정 시행
		○ 국가자격검정시행기관 설립 마스터플랜	- 자문전문가 그룹 단계별 파견 및 국내외 워크숍을 통한 마스터 플랜 수립
		○ 연수생초청	- 관리자과정 및 실무자과정 약 40 명 내외
	베트남	○ 국가직무능력표준 NOSS(National Occupational Skill Standards) 설계 및 개발 ○ 지원 기자재 설치 장소 제공 및 인프라 구축 ○ 기자재 통관, 면세, 자국내 운송비 부담 ○ 프로젝트 수행 관련 각종 행정 편의 및 인력 제공	
사업대상지		○ 베트남 하노이, 수혜지역은 베트남 전역	
사업규모/기간		○ 150만불/2010~2012(3년)	
수혜자		○ 직업훈련학교 및 훈련센터 학생 ○ 교사 및 교육관계자, 관련산업 기업체	
기대 효과	한국	○ 한국 및 베트남 양국 협력 증진	
	베트남	○ 베트남 내 자격검정시행기관 설립과 제도 구축을 촉진하고 향후 베트남 정부의 고급 기능인력 관리역량 강화 지원	
사업 시행 기관	한국	○ 한국국제협력단(KOICA)	
	베트남	○ 베트남 노동부 및 직업훈련부	

<table>
<tr><th colspan="2">구 분</th><th colspan="2">내용</th></tr>
<tr><td colspan="2">사업 명</td><td colspan="2">○ 베트남 산업안전보건 훈련센터 개발 역량강화 사업</td></tr>
<tr><td colspan="2">대상국가(지역)</td><td colspan="2">○ 베트남 (하노이)</td></tr>
<tr><td colspan="2">사업 목적</td><td colspan="2">○ 베트남 산업안전보건 체제 확립 및 재해예방 기술수준 향상</td></tr>
<tr><td colspan="2">사업규모/기간</td><td colspan="2">○ 340만 불/ 3,842백만 원 / 2013~2014
13년: 437백만 원/ 14년: 3,405백만 원</td></tr>
<tr><td rowspan="9">양국
분담
사항</td><td rowspan="8">한국
(KOICA)</td><td>기자재
(229만 불/2,588백만 원)</td><td>○ 산업안전교육센터 교육설비
- 3D Projection 시설, 산업안전보건 실습 기자재,
크레인 등 건설체험 교육장비 및 차량 2대</td></tr>
<tr><td>전문가파견
(30.5만 불/344백만 원)</td><td>○ 산업안전보건 전반계획 자문 1명 24개월
○ 분야별 전문강사 11명 2주 2회
○ 기자재 설치 및 자문 5명 2개월</td></tr>
<tr><td rowspan="5">초청연수
(28.5만 불/320백만 원)</td><td>연수 내용: 직업훈련 및 산업안전 분야 강사 및
전문인력 양성</td></tr>
<tr><td>연수 대상국가: 베트남</td></tr>
<tr><td>연수 대상자 및 연수자수: 25명
(22명 일반강사, 3명 전문강사)</td></tr>
<tr><td>연수 기간 및 소요 예산: 147백만 원</td></tr>
<tr><td>연수 실시기관: 산업안전보건공단</td></tr>
<tr><td>교육과정개발
(40만 불/453백만 원)</td><td>○ 11개 신규교육과정 개발, 교재개발, 워크숍</td></tr>
<tr><td>기타
(12만 불/137백만 원)</td><td>○ 워크숍(착수, 중간, 종료평가) 및 모니터링 등</td></tr>
<tr><td>수원국</td><td colspan="2">○ 부지확보, 건물 신축 및 리모델링, 행정인력 지원 등 6,780백만 원</td></tr>
<tr><td rowspan="3">성과
관리</td><td>산출물
(OUTPUT)</td><td colspan="2">○ 산업안전보건 훈련센터 공과별 안전보건교육인력 배출</td></tr>
<tr><td>성과물
(OUTCOME)</td><td colspan="2">○ 동 훈련센터를 통한 산업안전보건교육 질적 수준 향상</td></tr>
<tr><td>성과 지표
및 설명</td><td colspan="2">○ 교육 이수자의 교수능력향상 및 수혜자 만족도
<table>
<tr><th rowspan="2">성과
지표</th><th colspan="2">실적 및 목표치</th><th rowspan="2">2013
목표치 산출
근거</th><th rowspan="2">측정산식
(또는 측정방법)</th><th rowspan="2">자료수집 방법
또는 자료출처</th></tr>
<tr><th>2013</th><th>2014</th></tr>
<tr><td>교육이수자
교수능력
평가</td><td>-</td><td>90%</td><td>MOLISA
평균수준</td><td>교육이수자 교수능력
평가 평점</td><td>MOLISA
조사결과</td></tr>
<tr><td>교육이수자
소속기관
산업노동자
만족도</td><td>-</td><td>90%</td><td>OSHTC
평균수준</td><td>산업노동자 설문조사
고용주 설문조사</td><td>OSHTC
조사결과</td></tr>
</table></td></tr>
<tr><td colspan="2">우리측 기대 효과</td><td colspan="2">○ 우리나라 ‘산업안전보건’ 모델적용·보급
○ 주재국 국가발전계획 지원을 통해 원조일치 및 효율성 제고
○ 우리나라 국가이미지제고 및 양국 협력 증진</td></tr>
</table>

다. 사업 성과분석

베트남의 산업기술학교 역량강화 사업의 경우 실습이 70%, 이론이 30%로 실습비율이 높은 이상적 학과구조를 가지고 있다. 평균 취업률이 90%로 수료인원 중 기계, 산업설비, 자동차정비, 전기과는 약 95%이상 취업되었다. 졸업생이 호치민과 하노이, 하이퐁 공업단지와 학교가 소재한 응에안성 산업체에 취업하였고, 한국으로 총 600여명의 졸업생이 취업하는 등 일부 졸업생은 대만, 중국, 호주 등지로 송출되기도 하는 등 산업시장의 요구에 부응하는 인력이 배출되고 있다. 특히 한국으로의 취업이라는 유인체계와 한국어교육 활동, 사업투입인력의 역량과 열정, 한-베측간 인적네트워크 구축 등이 성공의 요인이라고 할 수 있다.

베트남 국가기술 자격검정 시스템 구축사업과 같은 제도 구축을 위한 사업은 매우 바람직하다고 할 수 있다. 하지만 이러한 정부전체 제도 구축 사업의 경우 교육훈련부와 노동보훈사회부가 각각 기술교육, 직업교육훈련을 총괄하고 있는 바, 관련 부처 간 협력과 조정이 제대로 이뤄지지 않을 경우, 효율성과 효과성 측면에서 성과를 거두지 못할 가능성이 높다. 따라서 사업형성단계에서 관련 부처 간의 의사결정 거버넌스 등 이해관계자 분석 및 관련 부처 간 컨센서스가 명확히 이뤄져야 할 것이며, 역량, 의지와 권한을 보유한 수원국 시행기관을 파트너로 선정해야 할 것이다. 또한 마스터플랜 및 국가표준체계 마련, 법안마련 및 검정운영기관 설립 등 직업교육훈련 제도 구축 사업에 있어서 가장 중요한 점은 한국경험의 일방적 전달은 수원국 현실에 맞지 않아 효과를 거두기 어렵다는 것이다. 예를 들어 문제 개발 시, 현지 문제은행을 활용하지 않고 우리나라 과거문제를 그대로 번역한다던가, 자격검정 관련 법안을 우리나라 법안을 그대로 활용한다던가 하는 것이 그 예이다. 이러한 컨설팅 사업의 경우 더더욱 PMC 기관 및 참여전문가의 역량이 중요하고 현지 전문가의 적극적 활용이 중요하고, KOICA의 사업 모니터링과 평가, 최종 산출물 검수 시 계약 이행여부 확인이 중요하다.

추가적으로 베트남 산업안전보건 훈련센터 개발 역량강화 사업과 베트남 산재전문가 양성 국별 연수 프로그램을 통해 베트남 경제성장과정에 필수적으로 동반되는 산업안전보건 수요에 선제적으로 대응하거나 향후 산재보험 서비스를 제공하여 사후적 관리역량까지 제고할 것으로 기대된다. 이는 궁극적으로는 베트남 노동인력의 사회안전망을 강화하여 양질의 직업 확충과 접근제고에 기여하게 될 것이다.

5. 결론

지금까지 3개 국가의 사례를 통해 양질의 일자리 창출에 기여하기 위한 직업교육훈련 사업 추진 방안을 도출하였다. KOICA는 교육분야 지원전략을 통해 양질의 직업훈련 기회 제공을 통해 현지 산업수요에 부합하는 인력을 양성하며, 개인의 기술능력을 제고하여 빈곤감소 및 소득 증대에 기여하는 것을 상위목표로 삼고 이를 위한 세부목표를 13개를 상정하고 있다.

하지만 기존의 직업교육훈련 사업의 대다수가 13개의 세부목표중 주로 직업훈련기회의 양적확대 목표에 치중하고 있는 바, 직업훈련환경 개선, 직업훈련 참여 격차 해소, 직업훈련과정 개선, 직업훈련 교사 양성 및 역량 강화, 직업훈련 교수법 개선, 직업훈련재원의 안정적 확보, 노동시장정보시스템 도입 등 수원국 상위목표를 달성하기 위한 세부목표들을 정확한 문제분석, 이해관계자분석을 통해 수원국 맞춤형 사업을 제공할 필요가 있다.

또한 산업수요에 부응하는 직업훈련교육 프로그램을 위해서는 다음과 같은 단계를 거쳐야 한다. 우선 노동시장 정보를 통해 인력수요가 큰 분야를 판별하고, 동 분야를 중심으로 직무능력표준을 개발한다. 직무능력표준 개발 후 평가표준, 교육훈련표준을 개발하고 이를 토대로 직업교육훈련 표준과정을 개발하여 직업교육훈련 기관에 적용한다. 이러한 과정을 거치거나 이미 개발되어 있는 국가는 개발 내용을 검토 후 직업훈련교육 기관에서 실제 직업교육훈련을 실시하고 졸업생을 대상으로 자격검정을 실시한다.

이러한 단계를 따름에 있어서 상기 3개 사업 분석을 통해 공통적으로 해당되는 교훈들 위주로 제언하는 것으로 결론을 삼고자 한다.

향후 직업교육훈련 분야가 CPS상의 중점분야일 경우, 해당 수원국의 분야 이슈, 체계, 거버넌스 구조 등을 사업형성기획단계에서 고려해야한다. 만일 수원국의 전략 또는 정책이 부재할 경우에는 최소한 노동수요 분석은 실시해서 사업의 적절성을 높여야 할 것이다.

한편, 직업교육훈련 사업기획 시 산업계에서 필요로 하는 인력 양성 분야 및 기술 수준을 파악하는 노동시장 분석이 선행되어야 한다. 또한 사업종료이후에도 지속적인 산업수요 모니터링을 통해 공과를 유연하게 변경하여 가져갈 수 있어야 한다.

사업추진 시 수원국 또는 타 공여기관에서 개발한 교육과정 및 교재개발 여부를 조사하여 이에 부합되거나 차용하는 방식으로 효율적으로 추진해야 할 것이다. 또한 교재를 개발하는 경우에 있어서도 영어로 개발할 것인지 아니면 현지어로 개발할 것인지에 대해 반드시 수혜자 관점에서 검토하여 향후 수업에서 충분히 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

또한 정부차원의 무·유상 연계를 강조하고 있는 바, 사전에 사업기획 시 시설 건립부터 사후관리까지 장기계획을 수립하고, 인프라는 유상으로 기술협력은 무상으로 추진토록 할 필요가 있다. 또한 향후 사후관리의 경우에는 WFK 봉사단이나 글로벌연수 프로그램, 민관협력 등 글로벌 프로그램을 적극 활용하도록 하는 것이 바람직하다.

교육훈련의 질은 교사의 수준을 넘을 수 없다는 것을 감안할 때 개도국 직업교육훈련의 실효성을 증대하기 위해서 가장 시급한 문제 중의 하나가 양질의 직업교육훈련 교사의 양성과 처우개선이다. 이를 위해 정부차원의 교사향상 훈련센터를 건립함은 물론 많은 이들이 교사를 지원할 수 있는 유인체계를 확립하는 것이 필요하다.

특히 민간(business)의 개발에 대한 영향력의 중요성이 강조되는 가운데, 산학협력을 위한 토대마련이 필요하다. 가령 제도적 측면에서 산학연계 활성화를 위한 정책수립을 지원하고 시범사업

발굴을 추진하며, 공동 교육훈련 과정개발, 인턴십 프로그램 등 수원국의 지역 클러스터 산업과 직업교육훈련 기관과의 연계 등을 추진해 볼 수 있다.

현지 훈련교사 및 훈련생들은 파견전문가의 언어 문제와 현지 문화를 잘 이해하지 못하는 데에서 원활한 소통에 어려움이 있기 때문에 파견하는 전문가들은 현지 언어, 문화 등에 익숙한 사람들을 선발하여 파견하도록 하는 것이 바람직하다. 하지만 그러한 전문가를 찾기가 쉽지 않은 바, 해당국가 경험이 있거나, 언어가 되는 젊은 JPC(초급컨설턴트)나 PAO(실무전문가)를 함께 파견하는 제도를 적극 활용할 필요가 있다.

직업교육훈련 분야 외에 수원국의 발전단계, 현지수요 등을 고려하여 교육훈련 외에 취업을 포함한 노동시장, 사회보장, 사회복지 등 사회안전망과 관련된 사업까지 고려하여 직업교육훈련 사업이 지속가능한 효과를 가질 수 있도록 하여야 할 것이다.

이러한 사업운영을 통해 궁극적으로는 졸업생의 경우 산업수요에 적합한 직무능력을 갖추고 교용환경이 개선되어 직무 만족도가 높아지며, 기업의 입장에서는 졸업생에 대한 만족도가 높아져서 결국에는 수원국의 양질의 직업창출과 빈곤감소로 이어질 수 있을 것이다.

참고문헌

한국국제협력단(2012), 직업훈련 분야 ODA 통합추진전략 연구

한국국제협력단(2013), 직업훈련 프로그램 종합평가 보고서: 베트남 사례를 중심으로

한국국제협력단(2012), 직업훈련 개발협력 프로그램 연구

김성규 (2013), 개도국 청년고용정책과 ODA '노동시장 연계형' 직업교육훈련 시스템 형성 논의를 중심으로

한국국제협력단(2013), 우즈베키스탄 타슈켄트 직업훈련원 건립사업 종료평가

한국국제협력단(2013), 미얀마 따가야지역 직업훈련원 건립사업 사후평가 보고서

관계부처 합동(2011) 베트남 협력전략 2011~2015

관계부처 합동(2012) 우즈베키스탄 협력전략 2012~2015

한국국제협력단(2013), 미얀마 무상협력 실행전략 보고서

UNDP (2013), Human Development Report 2013

개도국 일자리 창출 지원 사업의 유형과 평가

김성규 (KOICA ODA연구팀 상임연구원)

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 개도국 일자리 창출 유형과 논의
Ⅲ. 개도국 일자리 창출 사업 사례와 분석
Ⅳ. 사업 사례의 유형별 평가
Ⅴ. 정책제언 및 시사점

Ⅰ. 서론

개발협력 과정에서 공여국과 국제기구는 개도국의 일자리 창출 사업의 중요성에 대해 다양한 연구와 사업 지원을 수행하고 있다. 예를 들어 국제노동기구(ILO)는 2012년 Post-2015 개발 아젠다, 'Beyond the MDGs: It's all about jobs and livelihoods'를 통해 개발협력과정에서 일자리 만들기(job creation)와 사회보호(social protection)를 최우선 해결과제로 삼아야 한다는 점을 강조하고 있다(ILO 2012). 이는 국제사회의 Post-2015 논의 지형에서 일자리 창출을 통한 성장(job-creating growth)과 사회보호(social protection) 개념이 상호 결합되어 강조되어야 한다는 주장으로 이어지고 있다. 또한 ILO 사무총장 가이 라이더(Guy Ryder)는 '일자리 창출이야 말로 글로벌개발사업 중 가장 중요한 현안이며, 정당하고 괜찮은 일자리 창출이야 말로 지구상에서 빈곤을 없애고 동시에 경제적 성장도 이룰 수 있는 가장 최선의 방법'이며, 따라서 '일자리는 곧 개발을 의미(Jobs mean development)함'을 강조했다.

한편 UNDP는 '빈곤층을 위한 녹색일자리(Green Jobs for the Poor)'라는 접근을 통해 새로운 일자리창출의 가능성에 주목하고 있으며, 더 나아가 개도국 내 '환경적인 공적고용프로그램(environmental public employment programme)'의 가능성을 언급하고 있다. 또한 2008년 보고서를

통해 고용증대와 빈곤감소를 위한 새로운 모델로서의 사회적 기업(Social Enterprise: A new model for poverty reduction and employment generation)'을 언급하기도 했다. UNDP는 이 보고서를 통해 유럽의 사회적 기업 경험과 모델이 개도국 지역 커뮤니티의 활성화, 사회적 일자리 창출, 빈곤의 효과적이고도 혁신적인 감소 프로그램 수행에 큰 시사점을 줄 수 있다고 판단하고 있다(UNDP, 2008).

현실적으로 개도국을 중심으로 높은 노동시장 진입 장벽이 존재 하고 있으며, 특히 청년층은 노동시장 진입 후에도 상대적으로 쉽게 이탈되는 현상이 심각하게 대두하고 있다. 이는 장기적 관점에서 개도국 사회 불평등과 발전 불균형, 만성적 저개발의 구조적 원인으로 자리 잡고 있다고 분석되고 있다. 사회경제학적으로 일자리 부재, 장기실업, 구직포기, 열악한 일자리 확산 등은 이를 해결하기 위한 '사회적 비용'의 증가를 가져오며, 이는 종종 사회적 갈등으로 표출되기도 한다. 이러한 요인들은 선진국보다는 개도국에서 보다 더 경제성장과 사회개발의 가능성을 약화시키는 요인으로 작용하고 있으며, 때로는 '빈곤의 덫'에 머무르게 하는 결정적 원인으로도 작용하고 있다.

이러한 맥락에서 본 글은 개도국 일자리 창출 지원 사업의 중요성을 환기시키며, 그간 수행되었던 해당 사업사례 분석을 통해 시사점 도출과 향후 정책제언을 하고자 한다. 사업사례 분석은 일자리 창출과 관련된 개도국 내 직업훈련교육(VET)사업, 기업의 사회적 책임(CSR) 관련 일자리 창출 사업, 그리고 단기 기술이전을 통한 일자리 창출 사업을 중심으로 하되, KOICA 지원 사업을 위주로 이루어 졌다.[1)]

II. 개도국 일자리 창출 유형과 논의

일자리 창출 관련 연구 방향과 그 범위를 정리해 보면 크게 다섯 가지 경향으로 요약될 수 있다. 첫째, 일자리 창출 모범사례와 다른 국가 적용 · 적응 가능성에 대한 연구이다. 이는 선진 공여국의 모범적인 일자리 창출사업 사례와 개도국 적용가능성에 대한 연구로, 국제적 수준의 일자리 창출 혹은 사회적 기업의 개도국 진출 가능성에 대한 관심 속에 수행되었다. 둘째, 일자리 창출 사업이 실제로 고용시장 활성화와 취업률 상승에 얼마나 기여 했는가에 대한 연구이다. 즉, 일자리 창출이 해당 국가 내부 노동시장의 활성화에 기여했는지, 일자리의 창출 과정은 적절한지에 대한 연구이며, 관련하여 사업내용의 차별성, 전달체계의 적절성 등도 관심사이다. 세 번째는, 기업 경영적 관점으로, 일자리 창출과 기업의 정착, 발전 가능성에 대한 연구이며, 특히 사회적 기업의 발전 가능성에 대한 연구가 활발히 수행되었다. 해당 연구들은 주로 기업의 경영성과와 고용성과, 참여기관의 경영역량 등을 평가하고 이를 통해 사회적 기업의 지속 · 성공가능성을 진단한다. 넷째, 일자리 창출의 경제적인 파급효과에 대한 연구이다. 즉, 공적 재원을 투자한 일자리 창출 사업이 경제성장에 미치는 영향 등에

1) 본 글의 사업 사례는 이영현(2013), 직업훈련 프로그램 종합평가 보고서: 베트남 사례를 중심으로, KOICA, 주성수, 김성현(2014), 글로벌 CSR의 개발협력 현황과 발전과제: 국내외 사례 비교분석, KOICA, 김성규(2013), 개도국 일자리 창출 사업 지원 방안 연구, KOICA의 연구 결과를 중심으로 언급되었다.

대한 연구이다. 이에 대해서는 긍정론과 회의론이 있는 바, 예를 들어 공적 주체의 일자리 창출과 노동시장 개입은 장기적으로 경제성장 저해 혹은 경제구조와 시장 논리를 왜곡한다는 신자유주의 입장과 이에 대한 반론이 존재한다. 다섯째, 일자리 창출정책을 국가의 사회보호정책과 노동시장 정책의 단점을 보완하는 새로운 탈 빈곤정책 패러다임, 친 빈곤층 성장(Pro-Poor Growth)정책의 기반으로 이해하는 연구가 있다. 이러한 시각은 일자리 창출 정책을 '빈곤층의 노동시장 진입 정책의 일환'으로 파악하고 있다.

<표 1> 개도국 일자리 창출 관련 연구 시각과 범위

연구시각	범위와 내용
성공 모델의 적용가능성	선진 공여국의 모범적인 일자리 창출사업 사례와 개도국 적용가능성 국제적 수준의 일자리 창출 혹은 사회적 기업의 개도국 진출 가능성
일자리 창출과 고용시장 활성화	일자리 창출의 내부 노동시장 활성화 기여도 일자리의 창출 과정의 적절성 사업내용의 차별성, 전달체계의 적절성
기업 경영적 관점	일자리 창출과 기업의 정착, 발전 가능성 사회적 기업의 발전 가능성 기업의 경영성과와 고용성과, 참여기관의 경영역량 등을 평가, 이를 통한 사회적 기업의 지속 · 성공가능성 진단
일자리 창출과 경제적 파급효과	공적 재원이 투자된 일자리 창출 사업이 경제성장에 미치는 영향
탈 빈곤정책 패러다임, 친 빈곤층 성장 (Pro-Poor Growth) 관점	일자리 창출 정책을 '빈곤층의 노동시장 진입 정책의 일환'으로 파악 일자리 창출과 빈곤층 노동시장 진입과의 연관성

출처: 김성규, 2013a: 12

개도국 내 일자리 창출이 가지는 사회경제적 의미는 다음 몇 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 개도국 일자리 창출 사업은 좁은 의미로는 빈곤지역의 사회적 욕구충족을 통한 지역사회발전과 넓은 의미로는 빈곤계층의 노동시장 진입 이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있는 프로그램으로 이해될 수 있다. 즉, 일자리 창출이 개도국 빈민, 취약계층의 사회서비스 욕구를 해소하는데 기여하며, 동시에 여성, 고령자, 빈곤층 등 이른바 사회 취약계층의 노동시장 진입에도 도움을 준다는 것이다. 둘째, 창출되는 일자리는 이른바 '사회적 일자리(social job)', '괜찮은 일자리(decent work)'를 지향한다. 이 개념은 가치 지향적이며, 특히 일자리의 '지속 가능성'에 특히 주목한 것이며, 이를 통해 개도국 빈곤, 취약계층이 '저 숙련, 단순노동'의 트랩에 머무는 구조가 개선될 수 있다. 이러한 주장은 개도국 내 사회적 일자리(social job), 괜찮은 일자리(decent work) 형성에 회의적인 분석, 즉 개도국 노동시장은 결국 저임금 노동시장 구조이며, 이는 중 · 장기적으로 노동시장과 사회구조의 양극화 문제를 오히려 가속화시킨다는 주장에 대한 반론으로 제기되고 있다. 셋째, 일자리 창출이 개발협력과정에서 공여국 민간기업의 글로벌 CSR사업을 통한 활발한 개도국 진출, 현지 사업파트너십 구축, 사업 확장의 담론 하에 논의되기도 한다. 그런데 이러한 분위기와 방향성에 대한 비판적 점검은 필요하다. 즉, 공여국

관점의 글로벌 기업 활동과 이에 따른 일자리 창출 사업 모델이 개도국의 사회, 경제, 문화적 맥락에 맞게 적용, 적응 될 수 있는지에 대한 고민이 절대적으로 필요하다. 서구의 성공 모델은 그 나라의 역사적, 제도적, 문화적 전통의 맥락에서 이해되어야 하며, 따라서 개도국 일자리 창출 사업이 '괜찮은 고용(decent employment)'으로 이어지는 효과성을 가지기 위해서는 공여국의 지원 전략이 수원국의 고용 정책과 전략, 노동시장 성격과 구조, 거버넌스 형성 정도, 시민사회의 동의 등과 조응해야 한다는 점을 인정해야 한다.

다음으로 일자리 창출 유형과 이에 따른 사업의 특징, 이를 바탕으로 개도국 적용 가능 사업에 대한 논의를 정리해 보고자 한다. 일반적으로 일자리가 형성되는 방식과 그 효과에 따라 크게 직접 일자리 창출과 간접 일자리 창출로 구분할 수 있으며, 일자리 창출방식과 전략은 국가의 고용정책 방향과 주력 사업 설정에 큰 영향을 받는 것이 사실이다.

직접 일자리 창출 사업에는 현금이전, 창업지원, 고용서비스 등의 사업 종류가 존재하며, 현금이전은 취로 사업 등을 포함한 공익근로, 고용 장려금 지급, 세금감면 등의 형태로 이루어진다. 이는 현재 남미를 비롯한 개도국에서 조건부 현금이전 사업(CCT Program)이나 생산적 복지(workfare) 사업 형태로 진행되고 있다. 창업지원은 청년 창업지원, 신기술부문 창업지원, 사회적 기업 창업지원 등의 사업부문을 가지며, 개도국에서는 환경 사업, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스 지원 등의 형태로 나타날 수 있다. 산업화가 상대적으로 진전되어 있고 사회경제 인프라가 축적된 개도국을 중심으로 사회적 기업의 육성 지원 또한 고려될 수 있다. 또한 직접일자리창출 사업 중 고용서비스 영역인 '일자리 매칭 서비스사업'은 한국을 비롯한 서구의 국가들에서는 중점 사업 부문으로 관리되고 있으나, 역량을 갖춘 노동력의 공급(supply of sufficiently quality labour)과 일자리 창출이 불균형한 개도국의 경우 상대적으로 활성화되기 어려운 영역으로 판단된다.

한편 간접 일자리 창출 사업의 대표적인 형태는 직업능력개발 사업이라고 할 수 있다. 통상 이는 기술교육, 직업훈련, 현장 인턴십, OJT(On the Job Training) 등의 사업부문을 가지며, 개도국에서는 노동능력 향상사업, 고용 시장에 맞는 직업훈련원 설립과 운영 지원 등의 형태로 진행되고 있다. 간접 일자리 창출사업 중 고용상담 사업은 실업자나 취업 취약계층에게 취업진로 상담, 취업 정보 제공 등을 통해 이들이 노동시장에서 이탈되지 않도록 하는 역할을 담당하고 있으며, 그 외 실업수당을 통해 실업상태에 빠졌을 때 소득을 일정정도 보전해주는 사업도 넓은 의미에서의 간접 일자리 창출사업 범주에 넣을 수 있다. 국가별로 차별적이긴 하지만 현실적으로 고용상담 사업은 개도국에서 활성화되지 못하고 있는 부문이며, 이는 일정정도 전문지식과 기술력을 갖춘 노동력의 절대 부족에서 기인하기도 한다.

<표 2> 일자리 창출사업 유형과 개도국 적용 가능 사업

분류	사업유형	사업 부문	개도국 적용 가능 사업
직접일자리 창출사업	현금이전	공익근로(취로 사업 등) 고용 장려금 세금감면 혜택	조건부현금이전사업 (CCT Program/Workfare)
	창업지원	청년 창업지원 신기술부문 창업지원 사회적 기업 창업지원	친환경 사업 취약계층 대상 사회 서비스 제공사업(사회적 기업, 협동조합, 커뮤니티 비즈니스 형태)
	고용서비스	일자리 매칭 서비스 (직업소개, 온라인 잡 매칭 서비스 등)	-
간접일자리 창출사업	교육시스템	초등, 중등 교육시스템 혁신 사업	-
	직업능력개발	기술교육, 직업훈련, 현장 인턴십(OJT 등)	노동능력향상사업 (노동(고용)시장에 조응하는 직업훈련원 설립 · 운영 지원)
	고용상담	취업진로 상담 취업 정보 제공	-
	실업소득 지원	실업수당	-
	기타	직업체험서비스 (한국, 일본, 독일 등의 잡 월드 등)	-

출처: 김성규, 2013a: 23

개도국 일자리 창출 관련 공여기관별 중점 수행사업을 보면, 차별화되는 경향을 볼 수 있다. 예를 들어 SIDA는 아프리카 사하라이남 지역공동체 활성화, 협동조합 조직화, 빈곤지역 민간자본 투자유치 지원 사업 등을 통해 직접일자리 창출에 보다 주력하고 있으며, GIZ나 KOICA의 경우는 개도국의 기술교육, 직업훈련원 건립과 프로그램 지원 사업 등을 통해 간접일자리 창출 사업 지원에 보다 집중하고 있다고 판단된다. World Bank, UN, ILO 등 국제기구들은 관련 연구와 사업 지원 등을 통해 청년고용(youth employment) 정책에 대한 개념정립, 지표설정 그리고 대안적 방향을 꾸준히 제시해오고 있다. 특히 ILO는 청년고용문제를 해결하기 위해 개도국의 '노동시장 연계형 청년 직업교육훈련(VET: Vocational Education and Training)'[2]의 중요성을 지적하며 베트남에서 관련 시범사업을 수행 중에 있다.

2) 개념적으로 '노동시장 연계형 직업교육훈련'은 해당 국가의 인구구조, 미래 산업구조, 실업상황(지역별, 성별, 교육 수준별), 노동시장 요구 등이 반영된 직업교육훈련시스템을 의미한다. 기존의 직업교육훈련이 '밀어내기식' 시스템이었다면 연계형은 시장 요구 '반영형' 시스템이라 할 수 있다.

Ⅲ. 개도국 일자리 창출 사업 사례와 분석

일자리 창출과 관련된 개도국 내 사업 사례는 크게 간접 일자리 창출 사업 유형과 직접 일자리 창출 유형으로 구분될 수 있으며, 분석과 평가는 간접 일자리 창출 사업 유형을 대표하는 직업훈련교육(VET)사업을, 직접 일자리 창출 유형으로는 기업의 사회적 책임(CSR) 관련 일자리 창출 사업과 단기 기술이전을 통한 일자리 창출 사업을 중심으로 수행되었다.

1) 직업훈련교육(VET)사업 평가[3)]

이번 장에서는 KOICA가 수행한 24개 직업훈련사업 평가 결과를 바탕으로 향후 평가와 직업훈련사업의 방향성을 고민해 보고자 한다. 수행된 평가 결과를 보면, '스리랑카 자프나 기능대학 개선사업'을 제외하고는 대체로 양호한 등급을 받았다. 아시아 지역에는 미얀마 따가야 직업훈련역량 강화사업, 한 · 라오스 직업훈련원 건립사업, 베트남 퀴논 직업훈련원 지원 사업이, 중남미 지역은 과테말라 청소년 직업훈련원 자동차 정비 훈련센터 건립사업, 아프리카 지역 모로코 자동차정비 직업훈련원 건립사업이 그리고 중동지역에는 요르단 국가 직업훈련역량 강화사업이 '매우 성공적'이라는 평가를 받았다. 전체 평가 사업 중 코스타리카 우에따르 노르떼 직업훈련원 지원 사업이 가장 높은 점수를 받았다. 종합하면 24개 평가 사업 중, 7개 사업이 '매우 성공적', 12개 사업이 '성공적', 4개 사업이 '부분 성공적' 그리고 1개 사업이 '미흡'의 평가를 받아 전체적으로 KOICA의 해당 지원 사업은 '성공적'이라고 평가될 수 있다.

지원 사업의 지역적 분포를 보면, 전체 24개 평가 사업 중 아시아 지역이 13건으로 가장 많았으며, 아프리카 지역이 8건, 그 외 중남미 2건, 중동지역 1건으로 지역적 편차는 뚜렷했다. 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

<표 3> 직훈 사업별 평가 종합결과

지역	평가 종류	시기	사업 명	최종 등급
아시아	사후평가	2012	방글라데시 미르푸르 직업훈련원 개보수 및 역량강화 사업	9 (성공적)
아시아	종료평가	2011	미얀마 따가야 직업훈련역량 강화사업	11 (매우성공적)
중동	종료평가	2011	요르단 국가 직업훈련역량 강화사업	11 (매우성공적)
아시아	종료평가	2011	스리랑카 자프나 기능대학 개선사업	6 (미흡)
아시아	종료평가	2009	라오스 한라 직업훈련원 역량강화사업	10 (성공적)

3) 이영현(2013), 직업훈련 프로그램 종합평가 보고서: 베트남 사례를 중심으로, KOICA 분석 결과를 참고함.

지역	평가 종류	시기	사업 명	최종 등급
아시아	종료평가	2009	인니 자카르타 기술문화협력센터 건립사업	10 (성공적)
중남미	종료평가	2009	과테말라 청소년 직업훈련원 자동차정비 훈련센터 건립사업	11 (매우성공적)
아시아	종료평가	2009	한 · 베 산업기술학교 증축 및 역량강화사업	10 (성공적)
아시아	사후평가	2008	한 · 필리핀 다바오시 직업훈련원 건립사업	10 (성공적)
아프리카	사후평가	2008	이집트 알렉산드리아 자동차정비 직업훈련원 지원 사업	9 (성공적)
아시아	사후평가	2007	한 · 라오스 직업훈련원 건립사업	11 (매우성공적)
중남미	사후평가	2007	코스타리카 우에따르 노르떼 직업훈련원 지원 사업	12 (매우성공적)
아프리카	사후평가	2007	모로코 자동차정비 직업훈련원 건립사업	11 (매우성공적)
아시아	사후평가	2004	베트남 퀴논 직업훈련원 지원 사업	11 (매우성공적)
아시아	사후평가	2004	베트남 하노이 직업훈련원 지원 사업	10 (성공적)

출처: 이영현, 2013: 28~29, 저자 재구성

사업평가는 OECD/DAC평가 기준을 적용하여 수행되었으며, 평가계획 및 평가지표개발을 위한 사전조사 및 문헌연구뿐만 아니라 표본조사, 면담조사를 위한 현장조사를 포함했다. 평가 항목은 적절성, 효과성, 효율성, 영향력 그리고 지속 가능성 등이 설정되었으며 각 항목 당 세부 평가기준을 적용했다. 적용된 사업평가 항목 및 세부 평가 기준을 정리하면 다음과 같다.

<표 4> 사업 평가항목 및 세부평가 기준

항목	평가기준
적절성	아국 및 수원국 우선순위 부합성 사업지역/수혜자의 필요와 일치
효과성	의도한 목표의 달성도가 80%이상/ 50~80%/ 50% 미만
효율성	계획 대비 사업비용이 100% 또는 이내/ 100~150%/ 150% 이상 집행 계획 대비 사업 수행기간이 100% 또는 이내/100~150%/ 150% 이상 소요
영향력	상위목표 달성가능성 사업의 역량개발 및 제도강화 기여도
지속가능성	제도적(구조, 기술, 인적자원) 가능성 재정적(운영 및 유지보수) 가능성

출처: KOICA, 평가실

평가수행 팀은 각 항목 당 사업 평가 결과를 요약하고 있는데, 우선 적절성 측면에서는, 아국 개발정책 및 우선순위 부합성에 대한 분석이 실시된 12개 사업 중 9개 사업(75%)이 부합하며, 수원국 개발정책 및 우선순위는 24개 사업 중 23개 사업(96%)이 부합한다고 진단하고 있다. 또한 사업 기획 당시 사업지역 및 수혜자의 필요와 일치 여부는 24개 사업 중 16개 사업(67%)이 일치한다고 요약하고 있다. 효과성 측면에서는 24개 사업 중 16개 사업(67%)이 의도한 목표의 80% 이상, 7개 사업(29%)이 의도한 목표의 50~80%를 달성했으며, 효율성 측면에서는 24개 사업 중 14개 사업(56%)이 계획된 기간 및 예산 내에서 사업을 수행하였다고 판단했다. 한편, 영향력 측면에서는 '직업훈련원에 대한 사회적 인지도 증가로 인한 취업기회 및 고용기회가 증대되었고 관련 산업체들의 직업훈련원 졸업생들에 대한 기대가 상승하였다'라고 평가하고 있다. 그런데 이 부분에 대한 정량적인 판단 기준은 다소 모호할 수 있다. 즉 사회적 인지도의 증가가 곧 노동시장에서의 취업기회 및 고용기회로 확대로 이어지는 것은 아니기 때문이다. 따라서 취업 기회 및 고용기회가 노동시장에서 어느 정도 증대되었으며, 이러한 변화가 직업훈련사업 지원에서 기인하는 것인지에 대한 점검이 필요하다. 이는 사업 초기 이러한 변화를 모니터링, 평가 할 수 있는 장치가 마련되어야만 가능할 수 있다. 또한 평가는 '산업체-학교-정부 간 협력체계 구축에 기여하였고 양질의 연수환경을 조성하여 제도 내실화에 기여하였으며, 타 기관에 대한 전달교육으로 직업훈련 관련 교육 및 교재 등의 확산효과가 있었다'고 진단하고 있다. 확산 효과성에 대한 평가는 타당할 수 있지만 확산성 또한 보다 정량적이고 '노동시장 환경 변화를 반영하는' 평가 지표마련이 필요해 보인다. 그 외 지속가능성 측면에서는, 24개 사업 중 19개 사업(79%)이 제도적 지속가능성이 있고 14개 사업(58%)이 재정적 지속가능성이 있다고 평가했다.

종합적으로 보면, 직업훈련사업의 결과를 평가함에 있어 가장 중요한 지표는 직업훈련기관의 사회적 영향력, 즉 직업훈련기관이 노동시장의 요구를 얼마나 현실적으로 반영하고 있으며, 실제로 졸업생이 노동시장에 얼마나 성공적으로 진입하고 있는가라고 할 때 이러한 점의 분석이 정치하게 이루어지지 못한 한계가 지적되어야 한다고 보여 진다. 이는 사업의 목표 설정이 직업훈련기관이 해당 개도국 노동시장에 미치는 영향력을 고려하기 보다는 기관 역량강화 자체에 머물고 있음에도 기인한다.

평가를 바탕으로 한 제언 중 일자리 창출과 관련된 몇 가지를 요약해 보면, 첫째, 직업훈련 분야에 대한 전략은 KOICA의 해당 분야에 대한 강점과 약점을 바탕으로, 사업을 통해 달성하고자 하는 KOICA의 전략적 목표가 직업훈련 분야에 특화되어 제시되어야 한다는 점이다. 둘째, 수원국의 직업훈련 분야 정책 및 전략 보유 여부와 관계없이 수원국 직업훈련 분야 이슈, 체계, 거버넌스 구조 등을 사업 기획단계에서 고려해야 하며, 셋째, 해당 프로그램 및 사업 수준의 체계적인 성과관리의 필요성이다. 수원국의 노동시장 정보 및 M&E 시스템이 충분히 발달되어 있지 않은 경우, KOICA 현지 사무소를 중심으로 이를 보완하기 위한 별도의 M&E 방안이 강구되어야 한다는 제언은 타당해 보이며, 마지막으로 노동시장 수요를 반영한 커리큘럼의 개발에 대한 지적은 적절하다. 해당 제언과 관련하여 향수 직업교육 커리큘럼에 '노동시장 요구를 어떻게 반영할 수 있는가'에 대한 고민은 중요 과제로 남겨져 있다.

제언 사항을 중심으로 강조점을 정리해보면, 사업은 결국 개도국의 고용과 연계되며 노동시장의 요구를 반영하는 양질의 교육훈련을 제공을 목표로 설계, 형성되어야 하며 이를 위해 수원국의

노동시장 정보 및 M&E 시스템을 충분히 활용할 수 있어야 한다. 해당 시스템이 충분히 발달되어 있지 않은 경우, KOICA 현지 사무소를 중심으로 이를 보완하기 위한 별도의 M&E 방안이 강구되어야 한다는 점은 설득력을 가진다. 결국 사업의 내용적 측면에서는 노동시장 수요를 반영한 커리큘럼의 개발, 교사 역량 강화, 시설 및 기자재 개선이 필요하며, 사업의 평가 측면에서는, 기초선 조사 단계에서 직업훈련기관이 해당국가의 일자리 창출에 미치는 영향력에 대한 M&E 지표설정이 고민되고, 이러한 요소가 사업설계, 형성에 반영되어야 한다는 점이다.

정책제언과 관련하여 베트남의 직업교육훈련 사업 사례를 언급해 보고자 한다. 베트남의 직업교육훈련기관 프로그램은 대다수가 이론 위주의 수업으로 진행되었으며, 여기에 유교적 전통 하에서 대학진학의 중요성 강조되며, 직업훈련학교는 성적이 낮은 학생이 진학하는 곳이라는 사회적인 인식 등으로 인해 직업교육훈련이 전반적으로 활성화되어 있지 못했다. 이로 인해 고용시장과 기업의 요구에 부합하는 직업교육은 이루어지고 있지 못하며, 관련 교육훈련을 수료한 청년들도 실질적인 취업기회를 얻지는 못하고 있다. 결국 베트남의 일자리 문제, 특히 청년고용문제는 낙후된 직업교육훈련 시스템에서도 상당부문 기인한다고 볼 수 있다. 즉 일자리 공급의 문제가 크게 대두되었다.

개도국 일자리 문제 해결을 위한 방법으로 몇 가지 방안이 제시되고 있는데, 첫째, 전달체계의 합리화를 꼽을 수 있다. 이는 일자리 미스 매칭구조의 개선, 인력 수급 전망체제 개선을 의미한다. 둘째는 노동시장과 기업의 요구에 맞는 맞춤형 직업교육훈련 과정과 내용 구축이다. 새로운 커리큘럼의 구성과 이를 해당 국가의 중장기 교육과정, 혹은 단기 맞춤형 직업기술교육에 반영 할 수 있다. 세 번째는 노동시장 내 경력자 혹은 탈락자들을 위한 현장경험, 실습을 통한 인턴십, 현장직무훈련(OJT) 등의 활성화 방법이 있다. 그런데 노동시장 필요인력 분석을 해 보면 일자리의 문제가 직업교육훈련시스템과 노동시장간의 연계부족에서 기인함을 알 수 있다. 이러한 맥락에서 베트남에서는 두 번째와 세 번째 방안이 청년고용활성화에 보다 실질적이며 효과적으로 기여할 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 이는 이른바 '노동시장 연계형', '기업 맞춤형' 직업교육훈련이라는 개념으로 범주화할 수 있다.

그런데 이른바 '연계성 강화'를 위해서는 노동시장과 청년고용실태의 과학적인 분석과 모니터링, 이를 위한 기법 개발, 관련 자료의 축적 등 기반 작업이 요구된다. 즉, 일자리문제는 과학적인 원인분석을 바탕으로 각국의 경제수준, 지식기반 사회라는 세계적 추세 등을 종합적으로 고려하여 대안을 모색해야 한다. 이를 위해 예를 들면, 교육과정 졸업자 혹은 취업예정자 관련 데이터 베이스의 구축, 이들의 직업 이동경로 추적조사와 자료화 등이 필요하다. 이는 국가의 인력수급계획, 실업문제 포함 인적자원의 효율적 양성과 활용에 중요하게 활용될 수 있다.

이러한 맥락에서 ILO의 새로운 직업훈련교육 프로그램을 주목할 필요가 있는데, ILO는 하노이 사무소를 통해 베트남 중앙정부와 함께 ① 직업훈련의 예산 증액관련 해당 법 개정과 ② 기업과 노동시장의 요구에 맞는 이른바 '맞춤형 직업훈련 시스템' 구축에 노력하고 있다. 특히, G20의 직업훈련 육성 전략에 의거, 베트남 경제와 연관된 관광부문 등 새로운 분야에 대한 직업훈련을 특화시키려 하고 있다. 이를 위해 ① 후에(Hue) 인근 광남(Quang Nam), ② 호치민시 인근 동나이(Dong Nai), ③ 딘즈엉(Dinh Duong) 지역의 특정 직업훈련 관련 학교를 선정, 커리큘럼을 포함한 관련 프로그램을

디자인하고 있으며, 이는 2014년에 구체화될 계획에 있다. 그런데 직업훈련 기관의 운영과 프로그램 설정 과정에 무엇보다 민간기업의 참여를 유도할 필요가 있다는 주장이 설득력 있게 제기되고 있는데, 기업의 참여는 기업이 가지고 있는 재원, 노하우, 인턴십 기회의 활용측면에서 강점을 가지며, 인력양성프로그램과 민간기업 활동이 부합할 때 사업은 시너지 효과를 가질 수 있기 때문이다.

2) 기업의 사회적 책임(CSR)을 통한 일자리 창출 사업

국내 기업의 사회적 책임(CSR)을 통한 일자리 창출은 그 사례가 매우 제한적이다. 이는 CSR 사업이 주로 일회적, 기업홍보성 그리고 자선적 사업으로 이루어지는 경향이 있으며, 기업의 주력 사업 업종과는 무관한 부문에서 지원을 하는데 에서도 기인하고 있다. 그만큼 CSR을 통한 일자리 창출은 기업들이 개발협력의 성과로 내기 어려운 부문이라고 보여 진다.

CSR을 통한 개도국 일자리 창출에 기여한 국내 기업으로는 삼익악기의 사례가 꼽힌다. KOICA와 공동사업을 통해 인도네시아 현지 일자리가 3천개 이상 창출되었다고 보고되고 있으며, 이른바 '현지 기업'으로 정착되고 있다고 평가되고 있다. 또한 연간 2회의 기술교육훈련을 실시해, 목공예반 60명, 피아노조율반 40명, 제빵과 봉제 20명 등을 대상으로 우수수료생에게는 삼익악기에 채용하는 프로그램을 갖고 있다. 기술교육과 직무적응 훈련을 통과한 수료생들 중 본인이 희망하고 직업훈련 교사 및 실무적응훈련 슈퍼바이저가 추천하는 졸업생은 삼익 인도네시아에 채용될 수 있는 기회를 갖는다는 것이다.

그런데 이러한 선순환 구조가 해당 국가 경제상황의 변화라는 변수에 크게 영향을 받을 수 있다는 점, 따라서 그 지속가능성에 의문을 제기하는 평가 또한 존재한다. 즉, 현지에서 채용된 직원의 고용상태가 점검되어야 하는데, 만약 불경기나 경제위기 시 현지 채용된 직원들이 쉽게 해고, 정리 될 수 있는 일자리라면, 해당 CSR 사업을 통해 양질의 일자리가 생성되었다고 단언하기는 어렵기 때문이다. 또한 기술교육훈련 프로그램도 훈련생이 투자한 시간과 비용 대비 그 효과성과 예측가능성이 확보될 때 비로소 자리 잡을 수 있을 것이다.

<표 5> 국내외 기업의 사회적 책임(CSR) 사업 평가

	기술 훈련	고용 창출	소득 증대
삼익악기	강	강	중
세아상역	강	강	중
SK 이노베이션	중	중	중
General Mills	강	강	강
Kraft Foods	중	강	중
L'Oreal	중	중	중
Natura	강	강	강
Abbott Lab	강	중	중

	기술 훈련	고용 창출	소득 증대
Novartis	강	중	중
Pfizer	강	중	중
SCJohnson	강	중	중
Sumitomo Chemical	강	강	중
TWI	강	중	중
Columbia Sports	강	강	중
Levi Strauss	강	강	중
Marks&Spencer	강	중	강
Walmart Mexico	강	강	중
Celtel Congo	강	강	강
ITC	강	강	강
Agility	강	중	중
E3Empower	강	중	중
Newmont	강	강	중
SolarNow	강	강	중

출처: 주성수, 김성현, 2014

또 다른 국내 기업의 사례로서는 세아상역이 언급된다. 이 기업은 빈곤국가의 빈곤층을 노동자 고용을 통한 빈곤감소와 기업이 필요로 하는 안정적인 고용 인력의 확보라는 두 가지 목표를 동시에 달성하고 있으며, 이는 결국 지역사회 경제에 기여하는 비즈니스 전략을 추진한다는 점에서 CSV 모델에 해당된다는 평가를 받기도 한다. 이는 2011년 대지진으로 26만 명의 사망자를 냈던 아이티에 세아상역이 의류공장을 건설해 시장을 개척한 '전략적' CSR 사례로, 북부지역에 산업단지를 조성해 2014년 현재까지 공장을 건설, 가동하며 여성 등 빈곤층과 취약층에게 일자리를 제공하여 이들의 안정적인 소득 보장과 빈곤탈출을 돕고 있다. 2012년부터 8만5천 달러를 투자해 2014년까지 제2, 제3 공장들을 북부지역 산업단지에 조성해 수 천 개의 일자리를 제공하며, 직원들의 복리후생 차원에서 직장 내 뿐만 아니라 직장 주변의 학교, 훈련센터, 고아원 지원 등 지역사회에 대한 투자를 지속해 오고 있다.

세아상역은 한국과 미국 포함 전 세계 10개 국가에 22개 현지 법인과 34개 공장을 운영, 약 3만 5천 명의 직원이 근무하고 있는 글로벌 섬유기업으로, 주력 업종의 성격과 개도국 내 잉여 노동력의 결합이 용이한 점이 일자리 창출에 기여할 수 있는 주요한 요인으로 판단된다. 향후 안정적이고도 양질의 일자리 창출, 확대 여부가 사업의 지속 가능성과 표방하고 있는 사회적 책무를 수행하는데 있어 관건이라 할 수 있다.

3) 기술 이전을 통한 직접 일자리 창출 사업

가. 자동차 정비기술 교육을 통한 일자리 창출(가나)

KOICA와 현대자동차가 수행한 '자동차 기술 교육 센터 건립 운영을 통한 가나 청소년 역량강화 프로젝트(Empowering Ghanaian Youth through Auto-mechanic skills training)'는 기술 전수를 통한 직접 일자리 창출 사업으로 분류될 수 있다. 사업 대상지는 가나 동부 코포리두아(Koforidua) 지역이며, 사업 대상은 13~24세 청소년, 사업기간은 2011년 12월~2012년 11월이었다. 주요 사업 내용은, ① 자동차 기술 교육 센터 설립, 설비 지원, ② 자동차 기술 교육 과정 개발 및 교육, ③ 이를 통한 자동차 정비사 양성, ④ 졸업 후 일자리 창출 지원, ⑤ 일자리 정보 공유와 센터 발전을 위한 네트워크 형성 지원 등으로 설정되었다.

사업 성과와 의미를 정리해 보면, 첫째, 현지 NGO인 플랜 가나, 가나 교육부, 가나교육서비스(Ghana Education Service), 청소년 위원회, 그라티스 재단(GRATIS foundation), 산업부 등 관련 주체들 간의 협력 체제를 구축, 모니터링 구조를 통한 사업의 투명성과 공정성을 확보한 노력이 돋보인다는 점이다. 둘째, 가나의 노동시장이 요구하고 있는 양질의 자동차 정비인력 공급이라는 측면에서 실질적인 성과를 보이고 있다고 판단된다. 셋째, 가나의 자동차 정비기술의 표준화에도 일정부분 기여하고 있다. 넷째, 자동차 정비 교육에서 양질의 실습교육과 현장 학습이 크게 강화되는 등, 가나 기술 교육의 커리큘럼에 새로운 변화를 가져오고 있다는 점이다. 다섯째, 교육훈련센터 사업이 교육의 기회 확대와 일자리 창출을 통해 지역 사회 빈곤퇴치에 기여한다는 점이다.

일자리 창출과의 연관성을 보면, 우선 가나의 고용시장 상황을 고려해야 한다. 가나의 고용시장 상황은 일자리의 공급 부족보다는 노동시장이 원하는 양질의 노동 인력의 절대적 부족 현상이 보다 현저하다. 이런 상황에서 기술훈련센터의 지향점인 양질의 기술훈련을 통한 자영업(자동차 정비업) 육성과 관련 부문 취업 유도가 노동시장 상황과 부합하고 있다고 볼 수 있다. 또한 현지 자동차AS, 정비 공장과의 지속적 연계를 통한 훈련생의 현장교육(OJT) 기회를 제공, 이후 취업과 연결될 수 있는 구조도 큰 장점으로 꼽힌다.

사업의 향후 과제는, 첫째, 검증된 현지 NGO 등의 활용을 통해 실업해소와 일자리 창출을 위한 기술교육의 중요성을 상시적으로 강조하고, 동시에 산업부, 교육부 등 정부 관련 부처의 재정적 지원 확보 노력을 계속 유도해야 한다는 점이다. 둘째, 학교 건물 유지관리, 장비 개 · 보수 등 인프라 운영을 위한 대책도 필요하며, 셋째, 사업 지역에 있는 기술 전문대학인 K-poly와의 협약을 통해 드림 센터의 교육 과정과 내용을 지속적으로 모니터링 할 필요가 있다. 넷째, 교육 내용의 지속적인 업데이트와 양질의 교사 확보는 센터 기술학교를 차별화 시키고 졸업생의 취업률을 높이는데 중요한 사항이며 이를 강화해야 한다. 마지막으로 운영되고 있는 기술센터의 장학제도를 좀 더 개선하고 정교화 할 필요성이 있다. 특히 빈곤층과 여성 등 이른바 소외계층을 위한 교육의 기회 확대와 노동시장 진출 활성화 측면에서, 빈곤층 자녀에 대한 장학생 선발은 보다 객관적인 지표 마련과 심사 과정을 통해 이루어져야 할 것이다.

나. 지역 빈곤퇴치사업을 통한 일자리 창출(모잠비크)

KOICA는 포스코와 함께 모잠비크 마니싸(Manhica) 지역 빈곤퇴치 지원 사업(Antipoverty Program in Manhica, Mozambique)을 2011년 7월부터 2012년 6월까지 수행했다. 사업 내용은, ① 선진 농업기술 교육, 농기계 교육 실시(이모작, 협동농장), ② 고부가가치 농산물 재배 및 판매의 활성화, ③ 주변 지역에 적합한 고소득 작물 개발 및 보급, ④ 농업 훈련센터 인근 만찌아니 마을 문맹퇴치 사업, ⑤ 만찌아니 마을 초등학교 후원사업 등으로 설정되었다.

사업성과로는 첫째, 농업기술의 전수를 꼽을 수 있다. 한국식 벼농사 이앙법 교육, 시범농장을 통한 토마토 재배 기술 전수, 농기계 운전 및 관리 기술 교육, 퇴비 증산법 교육 등이 실시되었다. 둘째, 시범협동 농장 구성 및 운영이다. 기아대책위와 지역 주민위원회를 통한 농장 운영위원회 구성, 운영 규칙 등이 설정되었다. 훈련생을 5인 1조로 나눠 조별 공동 실습 농장을 부여했으며, 조별로 각각의 부지에 양파, 토마토, 양배추, 상추 등을 협력하여 재배케 하는 방법이 정착되었다. 셋째, 농장 인프라 구축이다. 농장 급 · 배수 시설 구축, 농업장비(경운기, 이앙기, 트랙터, 콤바인 등) 충원, 창고 건축 등을 꼽을 수 있다. 넷째, 작물재배 및 유통과정이 구축된 점이다. 벼 재배(10ha), 시범농장을 통한 토마토 재배를 실시했으며, 작물의 효과적인 유통 방법 및 판로 개척하였으며, 2011년 12월에 트럭을 구입, 2012년 1월부터 작물 공동 판매를 시작했다. 다섯째, 지역 일자리 창출 부문이다. 즉, 농장운영을 통해 취업 혹은 일할 수 있는 기회가 마련되었다. 훈련기간 동안 훈련생을 평가하여 훈련 성적이 우수한 사람을 선발, 농장 취업을 의뢰하며, 졸업생들과 함께 공동 경작할 수 있는 공동 농장 운영도 시도하고 있다.

사업의 의미로는, 첫째 현지상황에 보다 조응하는 교육사업의 필요성과 가능성을 확인 했으며, 둘째, 주민들이 공동으로 토지와 노동력을 제공하고 생산물을 통한 수익 배분 구조로의 전환 가능성 확인, 셋째, 농장의 수익구조와 성과를 관리할 수 있는 전문 인력 및 기술 확보 필요성 등의 확인을 꼽을 수 있다.

일자리 창출과의 연관성을 보면, 첫째, 농업훈련원 교육과정을 수료한 학생은 농업훈련원 관리자 및 농업 기술 전문 교사로 양성될 수 있다는 점이다. 또한 인근에 형성되고 있는 공동 농장 경영 총괄 관리자로 활동할 여지도 형성되고 있었다. 둘째, 공동농장 운영을 통한 지역 일자리 창출 측면이다. 창출될 수 있는 부문은 농업 종사자, 유통 및 운송 담당자, 판매망 구축 관련이다. 셋째, 신 농업 기술을 바탕으로 한 자영농 육성 가능성이다. 자영농의 규모가 확대 된다면, 농업 종사, 유통, 판매 부문의 일자리 창출 가능이 높다고 하겠다.

사업의 향후 과제를 정리해보면, 첫째, 추가 실시되는 농업경영과 축산 교육 실습은 일자리 창출과 농가 수익사업, 이를 통한 자영농 활성화 측면에서 의미가 있으며, 따라서 이를 보다 집중적으로 수행해야 하며, 둘째, 지역사회에서 이미 형성되어 있는 문화적, 사회적 특수성을 극복하기 위한 소통의 대안이 마련되어야 한다는 점이다. 셋째, 지역주민 협의체의 구성과 이를 통한 협동 농장의 활성화 모색이 필요하다. 넷째, 공여국 민간 기업을 포함한 수행기관의 지속적인 관심과 모니터링, 특히 운영주체인 현지 NGO의 역할과 보다 투명한 운영 원칙 수립이 필요하다. 즉, 공동농장 관련 행정, 농작물 판매, 수익관리 등 전반적 운영 규약과 지침 등을 문서로 수립하는 것이 필요하겠다. 빈곤,

소외계층을 포함하는 지역 일자리 창출 가능성도 이러한 향후 과제의 이행을 통해 보다 활성화 될 수 있을 것이다.

다. 녹색 산업 지원을 통한 일자리 창출(캄보디아)

해당 사업의 정식 명칭은 '전기전자제품 처리를 통한 녹색일자리 창출을 위한 민관협력사업(Creating employment opportunities and ensuring effective e-wast management in Cambodia)이며 KOICA, 삼성전자, UNIDO가 2012년부터 수행하고 있다. 사업지역은 캄보디아 프놈펜(Phnom Penh), 씨엠립(Siem Reap), 반테이 미안쩨이(Banteay Meanchey), 바탐방(Battambong), 캄퐁참(Kampong Cham) 지역으로, 이 지역은 인구 밀집지역, 비즈니스 활성지역, 실업률이 매우 높은 지역으로 특징지어진다.

사업 대상은 전기전자 정비 전문가와 일반인을 대상으로 하며, 사업 내용을 보면 ① 저소득층과 청년실업자, 영세사업자들에게 전기전자폐기물 처리 기술 전수 및 교육훈련 프로그램 실시, ② 전기전자폐기물의 적절한 관리 체계 구축 및 주민인식제고를 통하여 지속 가능한 환경기반 마련, ③ 워크숍 및 세미나를 통한 다양한 이해관계자들의 공감대 형성 및 협력증진, ④ 지역별 맞춤 전략을 통한 효과적인 폐기물관리 및 일자리창출 등으로 설정되어 있다.

사업과 일자리 창출과의 연관성을 보면, 첫째, 해당 사업은, 민간 기업의 개도국 내 수익모델 창출이라는 목적과 현지 인력의 역량강화와 이를 통한 일자리 창출이 동시에 이루어 질 수 있는 모델이라는 점에서 의미를 가진다. 특히 기업의 입장에서 단순히 투자와 이에 따른 일자리의 제공이라는 단선적인 구도에서 벗어나, 보다 중 · 장기적인 관점에서 필요한 인력을 현지에서 직접 양성하고 이 인력을 다시 활용하는 전략을 취하고 있다는 점에서 특징적이다. 둘째, 양질의 일자리와 단순 노동력이 종사하는 일자리가 명확히 양분된 캄보디아의 노동시장 상황에서 UNIDO, KOICA 그리고 민간 대기업의 해당 프로젝트의 수행과 이로 인한 일자리 창출 과정은 개도국 일자리 창출의 새로운 대안과 그 가능성을 보여주고 있다는 점에서 의미가 크다.

사례 분석을 통해 도출된 사업의 향후 과제를 정리해 보면, 첫째, 전문가 및 일반 정비사 양성 교육의 규모가 보다 확대될 필요가 있다는 점이다. 이는 현지의 요구이기도 하며, 특히 교육과정에 사회 취약계층이 보다 적극적으로 참여할 수 있는 방안이 마련 되여야 한다. 둘째, 기업에게 보다 실질적으로 도움이 되는 기술 교육과 교육생에게는 실질적인 일자리창출 전략이 적용되어야 한다. 민간 기업의 요구와 필요를 수시로 모니터링, 이를 국가 일자리 매칭 사업에 빠르고도 적극적으로 반영하고자 하는 현지 정부 기관의 노력 또한 필요하다. 셋째, 환경사업과 연관된 현지 캄보디아 민간기업의 발굴과 이들과의 일상적 소통, 파트너십 형성 · 확대가 중요하며 이를 통해 교육생의 일자리 또한 안정적으로 확보될 수 있다.

라. 단기 직업훈련을 통한 빈민지역 일자리 창출(몽골)

KOICA와 코피온이 수행한 해당 사업의 정식 명칭은 '몽골 체쯔지역 직업훈련, 일자리 창출 사업 및 아동가족 지원 사업(Vocational Training, Employment Promotion and Children-family Support

in Chez, Mongolia)'이다. 사업대상지는 몽골 울란바타르 체쯔지역, 사업기간은 2012년 2월부터 2014년 12월까지로 계획되어있으며, 이 중 2011년부터 우선 수행된 1년간의 사업을 분석했다. 해당 사업계획서에 따르면 수혜자는 체쯔지역 취약계층, 여성 및 아동, 가족 등 2000여명으로 설정되고 있다. 시행기관은 코피온과 위스타트 운동본부이며 수원국의 협력 기관은 몽골국제대학(MIU: Mongolia International University)으로 명시되어 있다.

또한 사업은 MDG 달성과도 밀접한 관련을 가지고 있는데, 즉 목표 1. 극심한 빈곤과 기아퇴치, 목표 2. 초등교육의 확대 목표 3. 성평등 촉진과 여권신장, 목표 5. 모성건강 증진에 해당되며, 이러한 목표달성을 위한 방안으로 다음과 같은 사업 방안을 제시하고 있다.

<표 6> 체쯔지역 사업의 해당 MDG와 달성을 위한 사업 방안

MDG	사업방안
GOAL 1. 극심한 빈곤과 기아퇴치	직업훈련(이용, 미용, 제빵, 봉제 등)을 통한 소득활동가능 기술보급 → 취업과 창업 유도
GOAL 2. 초등교육의 확대	아동가족 지원 사업(체쯔지역 문화센터 내 아동 지원프로그램 운영 등)
GOAL 3. 성평등 촉진과 여권신장	여성대상 직업훈련, 이를 통한 여성의 취업기회 확대
GOAL 4. 어린이, 유아 사망률 감소	아동보건서비스 연계를 통한 건강 진단, 확보
GOAL 5. 모성건강 증진	임산부 상담과 보건 서비스 제공

출처: 김성규, 2013a: 108

현재 해당 사업은 코피온, 위스타트 운동본부, 몽골 국제대학 직업훈련센터의 3자 협력 사업으로 진행되고 있으며, 주민역량증대, 직업훈련을 위한 강사양성, 직업훈련에 대한 주민의 접근성 증대 등을 지향하며, 이는 결국 기술 보급을 통한 유효 노동 인력의 역량 강화에 주력하고자 함이다.

개도국 일자리 창출의 주요 방향이 잠재적 노동인력의 역량강화와 이를 통한 새로운 일자리의 창출로 설정된다는 점에서 해당 사업은 이와 부합하며, 특히 몽골의 도시 빈곤층, 특히 여성의 사회진출 기회 부여라는 측면에서 중요성을 가진다. 특히, 2009년 해당지역에서 이루어진 지역조사에 따르면 실업률이 47.8%에 이르며, 특히 2~30대 청년층의 실업률은 49.8%에 달하는 등 빈곤지역의 취업을 위한 단기 직업훈련의 대상자는 충분하다고 판단되었다.

사업의 단기목표와 기대효과로는 ① 지역사회 여성가장 및 청소년 연 80여 명 직업훈련 달성, ② 직업훈련 후 수료생의 40% 이상 취업 및 창업, ③ 직업훈련생 중 3개 그룹 설정, 소규모 창업 유도, ④ 아동 관리 매월 평균 40건 등을 언급하고 있으며 이는 궁극적으로 수료생의 안정적 가계 소득 확보와 이를 통한 해당 가족의 빈곤 탈출, 아동 영양, 교육, 보건 수준 향상 등을 목표로 하고 있다.

사업의 주요 부분인 직업훈련원 운영과 지역 내 창업, 취업 여건 개선 사업은 일자리 창출과 직접적인 연관성을 가진다. 그 대상은 빈곤층, 특히 많은 경우 여성으로 설정되고 있다. 일자리 자체는 양질의 일자리라고 할 수는 없으며, 일자리 창출의 방법도 단기 직업기술 전수를 통한 취업 유도와 자영업자

육성에 두고 있다. 이는 빈곤층이 처한 경제적, 사회적 여건을 고려할 때 장기간 높은 질의 교육을 통한 전문가 양성과 이에 맞는 일자리 창출 방식은 현실적으로 한계를 가지고 있는 것에서 기인한다. 그럼에도 불구하고 해당 사업의 초기 직업훈련 부문 설정이 현지의 고용환경, 노동시장의 특성을 정확히 반영한 것인가라는 질문에 대해서는 아직까지 긍정적인 답을 기대하기는 어렵다고 보여 진다.

사업의 분석과 평가를 통해 향후 사업의 과제와 시사점을 도출해 보면 다음과 같다. 첫째, 빈곤층 여성을 대상으로 하는 보다 다양하고 고용지향적인 단기 직업훈련 부문과 프로그램 개발이 절실하다. 예를 들어 현재 체쯔 지역 내에서 운영되고 있는 복지센터(Culture & Education Center for Welfare)의 교육, 복지, 보건 프로그램 활성화와 이를 지역사회 일자리 창출 사업과 적극 결합, 활용하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 둘째, 취업과 연계된 직업훈련 사업의 필요성과 효과성에 대한 보다 적극적인 홍보가 필요하다. 홍보의 부족은 사업 초기 직업훈련 신청자 수의 미달 등을 통해서도 나타난바, 이는 적절한 훈련생 선발과 빈곤층을 우선하는 사업의 취지를 달성하지 못하게 할 수 있다. 셋째, 창업 · 취업을 지원하는 조직의 형성과 창업의 능력 및 의지가 있는 훈련생들의 수가 충분히 조성될 수 있도록 보다 집중적인 지원을 해야 한다. 이는 교육수료생의 구직활동에 대한 정기적인 모니터링, 직업전문상담센터를 통한 정보제공, 훈련생 역량 사업 강화와 연결된다. 현재까지 체쯔 지역 창업 · 취업 지원 조직의 활성화는 그리 큰 효과를 거두지 못한 것으로 판단되는바, 이를 보완할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 예를 들어 창업 · 취업 지원 조직과 지방정부의 관련 지원 프로그램이 효과적으로 결합되도록 유도 하거나, 교육생들의 교육 만족도 및 중간 평가 등을 통해 창업, 취업 의지를 고양시키는 방법 등도 고민해 볼 수 있다. 또한 훈련과목 선정 시 소규모 창업이 가능한 기술과목을 선정하되, 이를 위해 사전 시장조사 및 타당성 여부를 면밀히 검토해야 한다. 다섯째, 사업을 주관하는 각 기관, 파트너 간의 유기적이며 긴밀한 협조와 사업조율이 중요하다. 특히 3개 기관이 공동으로 수행하고 있는 해당 사업은 뚜렷한 조율의 주체가 없이 각자 자기 부문의 사업에 투입되는 형식을 취하고 있는데, 이는 자칫 사업 간 유기적 연관성을 잃기 쉬우며, 병렬적인 사업의 진행으로 이어질 위험성이 존재한다.

마. 사업 사례 비교 분석

언급된 KOICA 지원 사업들을 일자리 창출 유형, 일자리의 수준, 일자리 성격, 민간기업의 역할, 향후 사업의 확장 가능성 등 몇 가지 변수에 의해 비교해 보고자 한다.

우선 일자리 창출 유형을 통해 비교해보면, 가나 현대-코이카 드림센터와 캄보디아 KOICA-UNIDO 그린 일자리 창출사업은 직접적 일자리 창출 유형에 보다 가깝다고 할 수 있으며, 모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업과 몽골 체쯔지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업은 그 방식과 결과의 측면에서 보다 간접적인 유형이라 할 수 있다.

일자리의 창출 방법을 보면, 현대-코이카 드림센터와 캄보디아 KOICA-UNIDO 그린 일자리 창출사업은 캄보디아 현지 고용상황을 반영한 역량개발 사업과 이를 통한 양질의 노동력 공급을 지향하며, 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업과 체쯔지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업은 각각 장기적 혹은 단기적 기술이전을 통한 수료생들의 취업, 창업의 기회 확대를 꾀하고 있다. 즉, 전자는 양질의 인력 개발(역량개발) 사업에 강조점을 둔다면, 후자의 경우는 보다 기술이전의 강조를 통한 취업 및

자영업의 가능성에 무게를 두고 있다. 또한 가나 드림센터와 캄보디아 그린 일자리 창출사업은 다른 두 사업에 비해 현지 고용시장의 요구를 보다 반영한 사업이라 할 수 있다.

민간기업의 역할의 측면에서 사업들을 비교해 보면, 현대-코이카 드림센터와 KOICA-UNIDO 그린 일자리 창출사업에 있어 민간 기업의 역할은 상대적으로 매우 높았다. 이는 기업의 개도국 현지의 이윤확대, 판로 확보 과정과 현지 인력 양성의 목표가 상호 잘 매칭 되고 있음을 의미한다. 특히 가나 아크라의 현대자동차 대리점과 정비소는 학생들에게 인턴십, 현장직업훈련(OJT) 기회 등을 제공함으로써 기업이 일자리 창출에 능동적인 역할을 할 환경적 가능성이 높음을 볼 수 있다. 반면 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업의 경우, 포스코의 역할이 문맹퇴치운동에 대한 재정지원, 초등학교 후원 등 제한적인 부문에만 머물고 있으며, 이는 포스코의 주력 산업부문과 해당 사업과의 내용적 연관성이 현저히 낮음에서 기인한다.

사업을 통해 창출되거나 창출될 일자리 수준을 비교하면, 가나 현대-코이카 드림센터와 캄보디아 그린 일자리 창출사업의 경우 임금, 고용조건 등의 측면에서 비교적 양호한 수준으로 기대되며, 특히 캄보디아 사례의 경우 창출되는 일자리의 성격은 보다 사회적 일자리를 지향한다. 한편 사업의 확대가능성 측면에서 보면, 가나 현대-코이카 드림센터와 캄보디아 그린 일자리 창출사업의 경우 그 가능성이 매우 높다고 판단되며, 몽골 체쯔지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업의 경우 상대적으로 확대 가능성은 낮다고 판단된다.

향후 사업을 전개하면서 예상되는 장애요인을 살펴보면, 현대-코이카 드림센터의 경우 사업의 확대여부가 가나의 자동차 시장의 활성화 정도와 직접적으로 연관되어 있으며, 경제 위기로 인한 내수 위축 시 사업에 부정적 영향을 미칠 가능성이 있다. KOICA-UNIDO 그린 일자리 창출사업의 경우 현지 환경 관련 기업의 참여 정도가 사업의 성공과 확산 가능성에 영향을 줄 수 있다. 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업의 경우는 지역사회의 문화적 요인, 지역 공동체와의 소통의 문제, 기타 기후적 요인 등에서 영향을 받을 수 있다. 한편, 몽골 체쯔지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업의 경우, 몽골국제대학 내 직업훈련센터(VTC)에서 수행되고 있는 위탁 직업훈련과정이 보다 전문성을 가져야 하며, 빈곤층 청장년의 취업률을 높일 수 있는 전략적 과목의 개설이 향후 사업 전개에 있어 관건이다. 또한 사업계획서에서도 명시한 바, 훈련센터 수료생, 지역 관련자, 전문가가 결합하는 취 · 창업 지원 조직의 활성화 여부가 중요하다.

<표 7> 사업별 일자리 창출 관련 비교와 사업 확대 가능성

사업명	일자리 창출의 유형	일자리 창출 방법	민간 기업 역할	일자리 수준(임금, 안정성)	일자리성격 (사회적 일자리 정도)	사업 확대 가능성
가나 현대-코이카 드림센터	직접적	역량개발/공급(고용상황반영)	높음 (현대자동차)	비교적 높음	높음	높음
모잠비크 마니싸 지역 빈곤퇴치 지원 사업	간접적	중장기적 기술이전	낮음 (포스코)	낮음	보통	보통
몽골 체쯔지역 직업훈련 및 일자리 창출 사업	간접적	단기적 기술이전	없음	낮음	낮음	낮음
캄보디아 KOICA-UNIDO 그린 일자리 창출사업	직접적	역량개발/공급(고용상황반영)	높음 (삼성전자)	비교적 높음	높음	높음

출처: 김성규, 2013a: 135

이상의 사례 비교를 바탕으로 일자리 창출의 방향성과 관련 사업의 효과성, 지속성 측면에서 몇 가지 시사점을 언급해 보면 다음과 같다. 첫째, 단순 기술이전을 통한 취업, 창업가능성의 확대보다는 고용시장 상황이 반영된 역량개발을 통한 양질의 노동력 공급, 이를 통한 일자리 창출이 보다 사업의 지속성과 효과성을 가질 수 있다고 판단된다. 이러한 전략은 산업구조와 산업화 정도 등에 따라 국가별로 차이를 보일 수 있으나, 사례에서 보여 지는 바, 가나와 캄보디아 사례의 경우 일정정도 타당성을 지닌다고 판단된다. 둘째, 개도국 현지 일자리 창출과정에는 민간기업의 능동적 결합과 역할이 중요하며, 민간기업의 개입은 사업의 초기 형성과정에서부터 사후 모니터링, 관리까지 지속적으로 이루어 져야 한다. 또한 사업의 효과성과 지속성을 위해서는 민간 기업이 사회적 책임을 가지고 기업의 이윤창출과도 부합되는 중장기적 투자를 확대하고 해당 정부는 이에 부합하는 정책적 지원을 하는 구조가 필요하다. 이러한 맥락에서 기업의 개도국 현지 진출을 위한 사전 기업 이미지 제고(image promotion)와 홍보 차원의 사업 지원은 지속가능성 측면에서 늘 한계를 지닐 수밖에 없다.

Ⅳ. 사업 사례의 유형별 평가

이번 장에서는 일자리 창출의 유형별, 즉 간접일자리 창출과 직접 일자리 창출 유형에 따른 평가와 시사점을 정리해 보고자 한다. 우선 간접 일자리 창출 사업 분석을 통한 평가와 시사점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 노동시장 연계형 직업교육훈련은 해당 국가의 직업훈련정책을 뒷받침할 수 있는 방향성을 가지고 있어야 한다. 예를 들어 베트남의 경우 관련 국가 정책인 'National qualifications framework(NQF)' 와 'National vocational qualifications framework(2011~2020, NVQF)'의 실행을 지원할 수 있는 프로그램이어야 한다. 이 프로그램은 실용적인 기술 숙련, 지역 간 (숙련)인력 불균형 해소, 세계무대에서 보다 높은 경쟁력 제고를 지향하고 있다.

둘째, 노동시장 연계형 직업교육훈련 시스템 구축 과정에 기업의 참여를 강화할 수 있는 메커니즘을 설정해야 한다. 기업은 노동시장, 기업 요구 관련 정보를 공개하고, 훈련과정개발, 커리큘럼 개발, 교수법, 학습효과에 대한 검증 및 평가 방법 개발에 참여해야 한다. 프로그램 실행 이후 기업의 요구에 맞게 훈련되었는지에 대한 평가와 그 결과를 아울러 공개해야 한다. 또한 이를 위해 기업과 직업교육훈련 기관과의 상호 계약관계 형성이 필요하다. 계약관계를 통해 기업에게 보다 큰 이니셔티브를 부여할 수 있으며, 예를 들어 직업훈련 교사에게 기업 현장 실습(field work) 기회, 새로운 장비와 신기술 관련 교육을 받을 수 있는 기회 등의 제공도 가능하다. 더 나아가 기업은 우수 훈련생들을 직접 채용하는 사회적 책임을 수행할 수 있다. 결국 이는 기업과 현재 노동시장의 요구에 맞는 기술 전수, 기술 표준과 자격 평가(assessment) 제도 구축, 그리고 일자리 창출을 동시에 가능하게 하는 메커니즘의 구축을 의미한다.

셋째, 직업교육훈련 기관에게 보다 큰 자율성과 동기부여를 해야 한다. 즉, 노동시장의 요구를 반영하되, 기관에게 능력에 맞는 훈련 프로그램, 훈련의 범위와 규모 등을 스스로 설정할 수 있는 권한을 부여해야 한다. 또한 훈련기관은 훈련생, 기업을 중심으로 접근하여 훈련 기법 개발에 힘써야 하며, 훈련 프로그램과 기법의 도입, 개발 측면에서 해당 선진 공여국의 경험과 노하우 전수를 적극 요청, 활용할 수 있어야 한다.

넷째, 노동시장 연계형 직업교육훈련은 인력이 노동시장에 효과적으로 편입되기 위한 현장 학습(workplace learning), OJT(On the Job Training) 등을 포함한다. 이러한 과정의 활성화를 위해 해당 과정 이수에 대한 자격증을 부여하는 방법을 적극 모색해 볼 수 있다. 예를 들어 기업은 사회적 책임을 수행하는 의미에서 OJT 프로그램을 강화하는 한편 기업이 보다 양질의 인력을 스스로 확보하기 위한 '기업 내 직업훈련 기회'로 이를 활용할 수 있다. 즉, 기업의 사회적 책임 측면에서의 '비구속성 OJT 프로그램 확대'와 기업을 위한 양질의 인력 양성을 위한 '사내 직업훈련 프로그램의 활성화'가 이루어질 수 있다.

다섯째, 노동시장의 숙련인력 요구에 부응하기 위해서는 적정한 국가 직업기술 표준과 직무능력표준(competency standards)을 만드는 것이 필요하다. 예를 들어 첨단 기업 수준에 맞는 직업기술 표준을 마련하고 이에 조응하는 임금, 노동보험 설정, 훈련 방식의 구체화, 정교화 작업이 요구된다. 이는 양질의 일자리 창출의 방향과도 그 맥을 같이 한다. 이를 위해 국가 표준기술 평가규준과 직업기술의 자격부여 권한을 가진 '산업기술 위원회(Industry Skills Council)'의 구성도 고려해 볼 수 있다.

여섯째, 직업교육훈련의 효과성을 높이고 정책 결정과 직업교육 관련 효과적 전략수립을 위해서는 훈련의 질적 관리, 경제상황과 산업구조 분석, 노동시장 분석, 직업 문화와 직업훈련 과정에서의

소통 분석 등 다양하고도 광범위한 분석 노하우와 관련 통계적인 데이터베이스 구축이 중요하다. 직업교육훈련 경험의 축적과 축적된 통계 데이터는 직업훈련의 구조, 분야 그리고 비용 등을 설정, 판단하는데 중요한 정보를 제공하며, 교사, 훈련생, 기업가, 취업 노동자에게 직업훈련의 질적 향상을 위한 지표와 규준 제공을 가능하게 한다.

일곱째, 직업교육훈련 시스템의 혁신과 새로운 모델 제시를 위한 국제적 협력이 보다 강화되어야 한다. 현재는 직업훈련생, 교수 그리고 기관 운영자 간의 국제적인 통합, 소통 능력이 강조되는 상황이다. 국제적 협력을 위해서는 언어, 특히 영어와 IT 훈련 등 이에 부합하는 프로그램, 커리큘럼 설정도 아울러 필요하다. 또한 이를 위해 일본, 한국, 영국, 독일 등 직업훈련 선진국의 관련 기관과 ADB, World Bank, UNDP, ILO 등 국제기구로 부터 기관 경영 노하우 학습 등 공조, 협력이 필요하다.

다음으로 직접 일자리 창출 사업 분석을 통한 평가와 시사점은 다음과 같이 요약될 수 있으며, 이는 특히 사업 설계, 사업 실행, 사업 내용 등의 측면에서 정리되었다.

첫째, 사업설계는 정확하고도 보다 정교한 대상 설정(targeting)에서 출발해야 하며, 선정된 대상을 위한 맞춤형 지원 프로그램이 필요하다. 이는 실질적인 사업목표에 도달할 수 있는 전략과 로드맵 작성을 가능하게 한다. 예를 들어 몽골 빈민지역 대상 직업훈련의 경우, 경제적 안정을 위한 최소한의 일자리가 절대적으로 필요한 여성을 대상으로 하는 이른바 '고용 지향적 단기 직업훈련 프로그램'의 개발이 절실하다. 현재 여성들의 이·미용 부문 직업훈련과 취업알선은 비교적 효과적으로 이루어지고 있으나, 이는 시장의 한계로 인해 다른 대안의 모색이 필요한 상황이다. 예를 들어 사업의 지속성을 위해 현재 체쯔 지역 내에서 운영되고 있는 복지센터의 교육, 복지, 보건 관련 프로그램의 활성화와 이를 통한 지역사회 일자리 창출 방안을 적극적으로 고려해볼 필요가 있다. 또한 사업 설계 시 빈곤층 대상 설정을 보다 정교화 해야 할 필요성이 제기되는데, 예를 들어 가나 현대-코이카 드림센터의 경우 빈곤층 무상 교육 대상 장학생 선발을 위한 객관적인 지표 마련과 심사 과정을 좀 더 합리적으로 개선해야할 필요성이 있다.

둘째, 사업 실행에 있어, 공여국과 수원국의 수행기관 뿐만 아니라 관련된 주체들 간의 네트워킹과 합리적 역할 분담이 필요하다. 여기에는 해당 국가 정부부처의 전략적 지원과 사업 실행 시 주변자원 활용의 개념까지 포괄될 수 있다. 현대-코이카 드림센터의 사례는 재학생, 졸업생 및 교사 등 기술학교의 수혜자들과 가나 아크라 자동차 대리점과 정비소, 플랜 가나 등 사업주체간 네트워크 형성의 중요성을 잘 보여주고 있다. 또한 이러한 네트워킹은 사업 수행 시 발생할 수 있는 여러 문제에 대한 신속하고도 전문적인 대응을 가능하게 한다는 점에서도 중요하다. 한편 사업지와 주변 공동체와의 의사소통과 이를 통한 네트워크 또한 중요하다. 모잠비크 마니싸 농업훈련원 사례의 경우, 사업의 효과성과 지속성을 위해 지역주민 참여는 절대적이며, 아프리카 지역의 경우 지역사회에 이미 형성되어 있는 문화적 폐쇄성, 배타성 등 사회적 특수성을 극복하기 위해서 이러한 의사소통 구조의 형성은 중요하다. 네트워크의 활성화는 사업실행의 전문성과 투명성을 높일 수 있는데, 이는 사업 현장에서 사업을 수행하고 있는 현지 NGO 등의 보다 체계적이고 투명한 운영원칙 수립에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어 마니싸 농촌 훈련원의 경우, 중요하게 추진되고 있는 공동농장 운영 관련 행정,

농작물 판매, 수익관리 등 전반적 운영 규약과 지침 등을 문서로 수립하게 하는 것을 가능하게 할 수 있다. 특히 사업의 조율의 주체가 없이 기존 현지 기관에 위탁을 하는 형식의 사업은 공여국 수행기관의 이니셔티브 상실, 실행 사업 간의 유기적 연관성 저해, 단순 병렬적인 사업의 진행으로 이어질 위험성이 존재한다. 반면 UNIDO-KOICA-SAMSUNG의 캄보디아 전기전자 폐기물 관리 및 그린 일자리 창출 지원 사업은 공여기관 주체 뿐 만 아니라 국립기술훈련원(NTTI), 관련 정부부처들과의 네트워크가 비교적 잘 작동되고 있는 사례라 할 수 있다.

셋째, 사업 내용의 측면에서 보면, 개도국에서 새로운 일자리 창출을 지향하고 있는 기술교육 프로그램은 현장 활용성과 중장기적 고급 인력 양성의 측면에서 전문성을 갖춰야 한다. 또한 해당 교육 프로그램은 관련 민간기업, 교육기관, 연구소 등 다양한 기관의 지원을 통해 상시 업데이트될 수 있어야 한다. 전문성의 확보를 위해서는 훈련과목 선정 시 명시적으로 취업과 창업의 가능성을 염두에 두고 교육 과목과 프로그램을 설정 하되, 이를 위해 인력 수급현황 등 사전 노동시장조사 및 교육의 타당성 여부를 면밀히 검토해야 한다. 사업의 진행과 함께 교육 프로그램의 상시적 모니터링, 교육 내용의 지속적인 업데이트는 프로그램의 차별성을 높이고 사업의 효과성을 높이는데 중요한 요인이다. 여기에 수준 있는 교사의 안정적 확보와 공급 또한 중요하게 고려해야 될 사항이다. 예를 들어 캄보디아 전기전자폐기물 관리 및 그린 일자리 창출 사업의 경우 업데이트 된 기술의 지속적 공급은 사업의 효과성 확보와 지속가능한 성공에 관건이 되는 요인이다. 이는 사업에 참여하고 있는 민간기업의 능동적이고도 지속적인 정비 관련 노하우와 기술 전수, 양질의 교육 인력 공급으로 가능하다. 한편, 교육을 받는 훈련생들의 학습동기를 고취할 수 있는 장치 또한 프로그램에서 중요하다. 이를 위해서 학습 결과에 따른 인센티브 부여뿐만 아니라 교육 시작 시 수강생들의 욕구조사 등을 통해 수업 운영을 기획하는 것도 하나의 방법이다. 또한 일부 사업 사례에서도 확인되었듯이, 교육과정에는 기술 이전, 실습 등의 내용 외 인간관계형성과 인성 교육 강화 관련 프로그램이 포함되어야 한다. 이를 통한 소양의 습득은 수료생의 이후 직업 활동 시 유용한 자산이 될 수 있다.

넷째, 사업 수행 시 해당 지역사회의 원로, 관련 연구기관, 학교 등 이른바 '주변 자원'의 활용 노하우를 축적해 나가야 한다. 우선 현지에서 검증된 NGO 등의 조직을 활용하여 사업의 의미와 중요성을 상시적으로 홍보하고, 동시에 주변의 연관 기관이나 단체와 자매결연 등을 통한 협력 사업을 확대해 나가야 한다. 예를 들어 가나 현대-코이카 드림센터 사업지인 코포리두아(Koforidua) 지역에 소재한 기술 전문대학인 K-Poly(Koforidua Polytechnic)와의 협약을 통해 드림 센터의 교육 과정과 내용을 지속적으로 모니터링하려 한 시도는 하나의 좋은 사례 이며, 이는 드림센터 졸업생의 해당 대학 진학 프로그램을 마련하는 계기로 작용할 수 있다. 또한 모잠비크 현지 농업훈련원이 현지 농업 교육기관(CEFATE), 가나안 농군학교 등과 협력하여 훈련원 운영의 안정을 도모한 것도 같은 맥락에서 의미 있는 사례이다. 따라서 사업 지역의 설정 시 주변 자원 활용의 가능성에 대한 사전 점검이 필요하며, 이를 바탕으로 사업의 확대 방안과 가능성을 사업 형성 시 사전에 미리 구상해 보는 것이 중요하다.

다섯째, 일자리 창출 사업은 그 성격상 역량 있는 민간 기업의 적극적 참여와 역할이 매우 중요하며, 따라서 개발협력의 관점에서 이를 이끌어 낼 수 있는 노하우 개발이 필요 하다. 민간 기업의 적극적 결합은 재정지원, 기술력, 운영 노하우와 능력 등 민간 기업이 가지고 있는 장점의 활용과 더 나아가

실질적인 일자리 창출로 연결될 가능성이 높다는 점에서 긍정적이며 의미가 있다. 예를 들어 현재 캄보디아 현지에서 요구되고 있는 전기전자 전문가 및 일반 정비사 양성 교육의 규모 확대 요구는 민간기업의 이해관계와 조응할 때 그 가능성이 높아 질 수 있다. 교육과정 규모의 확대 요구와 더불어 캄보디아 사회 취약계층을 해당 교육 과정에 보다 적극적으로 결합시켜야 한다는 요구와 이를 위한 현실적 방안 모색이 존재한다. 국가의 정책적 의지와 더불어 이를 위한 재원의 마련 등은 기업의 사회적 책임(CSR) 영역에서 제안될 수 있다. 한편 공여국 민간기업 외 환경사업과 연관된 캄보디아 현지 민간기업의 발굴과 이들과의 파트너십 확대가 아울러 중요하다. 이를 위해 사업 수행 주체는 민간기업 관계자들에게 전기전자 폐기물 관리의 중요성과 사업의 취지를 설득하고 이를 사업에 반영하도록 하는 동기부여 프로세스를 개발해야 한다.

Ⅴ. 정책제언 및 시사점

이번 장에서는 해당 사업사례 분석을 통해 지향점 도출과 향후 사업을 위한 정책제언을 하고자 한다. 우선 개도국 일자리 창출 사업의 지향점에 대해서 정리해 보고자 한다.

첫째, 일자리는 사회적 일자리를 지향해야 한다는 점이다. 개발협력 과정에서의 사회적 일자리는, ① 일자리 창출의 목적이 빈곤층 등 사회배제집단의 노동시장 편입을 목적으로 하며, ② 일자리의 창출 방식을 보면 국가와 시장에 의한 것뿐만 아니라 비영리민간단체, 시민사회, 공동체 성원의 자발적 참여를 중시하는 특징을 보이며, ③ 창출된 일자리는 개인의 경제활동과 소득 향상 뿐 만 아니라 해당 지역사회의 삶의 질 향상과 공동체의 연대 · 통합에 기여하는 일자리라고 정의내릴 수 있다.

이러한 맥락에서 개도국에서 사회적 일자리 창출의 필요성과 그 의미에 대해서 정리해 볼 필요가 있다. 사회적 일자리는 무엇보다도 '개도국 빈곤층은 그에 적합한 일자리를 가져야만 한다'라는 절박성에 부합한다. 취약계층과 빈곤층에게 일자리가 없다는 것은 당면한 경제적 빈곤 이외에 정상적인 사회생활에 필요한 사회, 문화적 자원에서 구조적으로 소외되고 배제된 상태의 지속을 의미하기 때문이다. 따라서 취약, 빈곤 계층에게 일자리는 자활, 자립의 수단이며, 또한 그 일자리는 지역 사회 서비스나 자활 공동체 운영 관련 일자리 등 사회적 일자리로 연결됨이 바람직하다. 개도국은 경제적, 인구학적 특징에 의해 사회 서비스의 욕구가 날로 증대하고 있으며, 사회적 일자리 창출의 모델은 이를 충족시킬 여지가 크다는 점도 주목될 수 있다. 따라서 이러한 욕구가 국가의 노동시장, 고용 전략 형성에 중요하게 반영되어야 한다. 또한 인구의 노령화, 전통 가족의 해체, 여성의 사회적 역할의 변화 등 사회 · 인구학적 변화는 전통적으로 가족의 영역에서 제공되던 사회서비스의 사회화 필요성을 높이고 있다. 선진국에서는 이미 이러한 사회 서비스가 시장의 영역에서 혹은 공적 영역에서 복지 서비스(상품)의 형태로 제공되고 있다. 마지막으로 포용성의 측면에서 일자리의 제공, 특히 사회적 일자리는 개도국 취약 빈곤층의 경제활동참여를 통한 재 빈곤화 방지 등 사회적 기회 및 안전망의 역할을 훌륭히

수행한다는 점이다. 더 나아가 이는 단기적인 고용창출의 효과를 넘어 사회 서비스의 부가가치 창출로 이어질 수 있으며, 국가의 성장 잠재력에도 기여하게 되는 선순환 구조형성에 기여 한다.[4)]

둘째, 개발협력과정에서의 일자리 창출은 고용안정성 보장을 중심으로 하는 괜찮은 일자리(decent work)를 지향해야 한다. ILO는 1999년 제 87차 국제노동회의(The 87th Session of the International Labour Conference)에서 decent work를 '자유, 공평, 안전 그리고 인간 존엄성이 존중되는 조건하에 남녀 모두에게 괜찮고 생산적인 일자리를 얻기 위한 기회'로 정의했다. 즉, decent work는 특정 부문의 직업이나 직업의 경제적 사회적 보상 조건을 언급하는 용어, 예를 들어, 좋은 혹은 나쁜 일자리(good job or bad job)가 아닌, 사회적 기회(social opportunities)의 측면에서 이해되고 있으며, 따라서 보다 '가치론적'인 개념이라 할 수 있다.[5)] 특히 이 요소들은 개도국에서 창출되는 사회적 일자리의 질을 판단하는 기준으로 유용할 수 있다. 즉 개도국 사회적 일자리의 가치를 설정하는 데는 좋은 일자리(good job)의 개념보다는 decent work의 개념이 보다 적합할 수 있다. 또한 좋은 일자리, 만족스런 일자리의 기준은 대개 주관적인 판단, 경제적인 보상 등으로 측정되며, 이는 개도국에서 만들어지는 일자리의 질을 측정하는 데는 일정정도 한계를 지닌다. 좋은 일자리는 임금과 부가급여와 같은 노동에 대한 경제적 보상과 사회적 지위 등에 집중하는 반면, decent work는 노동에 대한 보상 뿐 아니라 사회보호 등을 포함한 보다 포괄적인 접근이라는 점, 최저임금이나 탈 빈곤 가능성 등과 관련하여 노동시장에서 불리한 위치에 있는 인구 집단, 즉 여성이나 고령자, 장애인 등이 일자리를 얻고, 일자리를 통해 적절한 삶의 수준을 유지할 수 있는가를 판단하는데 유용하다(김보람 외 2012: 9).

셋째, 일자리 창출 지원 전략 측면에서 중장기교육을 통한 양질의 일자리 창출과 다수의 실업자 층과 소외계층을 대상으로 하는 단기 기술 전수, 이를 통한 양적인 일자리 창출 추구라는 '양면 전략'이 개도국 내 사회경제적 상황에서 매우 유용함을 알 수 있다. 즉, 개도국 내 사회경제적 배경, 지역적 특수성 등을 고려하여 단기 기술 이전을 통한 취업 유도와 중장기 고급직업훈련교육에 대한 투자를 통한 양질의 일자리 창출 전략을 구사할 수 있다. 그런데 이러한 전략 형성, 지원을 위해서는 개도국 내 노동시장 분석이 매우 중요하며, 이는 다른 사회, 경제, 문화적 분석보다도 선행되어야 한다. 즉, 해당 국가의 노동시장 특성, 인력 수급 관계, 산업 구조와 유망 산업 부문 등을 파악하는 것은 새로운 직업훈련교육의 방향성을 설정하는데 중요한 단서를 제공할 수 있다. 결국 '노동시장 연계형' 직업교육훈련 시스템('labour market oriented' vocational education and training system)이 요구되고 있으며, 이는 무엇보다 지금까지의 해당 개도국의 공교육과 직업교육훈련이 노동시장과 기업의 욕구에 효과적으로 조응하고 있지 못했다는 판단에서 기인한다. 현재 ILO에서 시범사업으로 수행 중인 '노동시장 연계형 직업훈련 사업' 결과는 향후 개도국 청년고용 활성화정책과 직업교육훈련 사업 지원 ODA의 방향성을

4) 사회적 일자리의 성격, 이에 따른 사업조직 유형과 사업 내용을 분류할 수 있다. 즉, ① 복지서비스(사회보호 서비스) 제공형, ② 노동시장 활성화형, ③ 친환경적, ④ 자본 지원형, ⑤ 농촌형 등으로 분류할 수 있다. 조직유형을 보면, 커뮤니티 비즈니스, 공동농장, 협동조합, 사회적 기업 등의 형태를 띤다. 사업 내용은, 사회복지 제공사업 에서부터 농작물 품종개량, 마이크로 금융 사업까지 다양하다.

5) ILO가 decent work의 중요 요소로 ① 노동기회(opportunity for work) ② 고용선택의 자유(work in conditions of freedom) ③ 생산적인 노동(productive work) ④ 노동에서의 평등(equity in work) ⑤ 고용안전(security at work) ⑥ 노동에서의 인간 존엄성(dignity at work) 등을 명시하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.

모색하는 데 일조할 수 있으며, 향후 간접적 일자리 창출과 관련된 KOICA의 사업 형성, 지원에도 시사점을 제공 할 수 있다.

넷째, 일자리 창출 사업에 민간 기업이 적극 결합될 수 있는 구조를 마련해야 한다. 민간 기업의 적극적 결합은 재정지원, 기술력, 운영 노하우와 능력 등 민간 기업이 가지고 있는 장점이 활용될 수 있다는 의미와 더 나아가 실질적인 일자리 창출로 연결될 가능성이 높다는 점에서 긍정적이며 의미가 있다. 물론 이러한 결합은 민간 기업의 현지 기업 비전과 이윤확보에도 도움을 주는 방향이어야 하며, 민간기업의 주력 업종과 결합된 개발협력사업의 형성이 개도국 내 일자리 창출과 기업의 관심사를 동시에 충족시킬 수 있는 전제가 될 수 있다.

<참고문헌>

- 국내문헌

강혜영(2008), 최근 베트남의 노동환경 및 인적자원관리(HRM) 변화와 베트남 기업 사례연구, 국제노동브리프, Vol. 6, no. 10, pp.17~29, 한국노동연구원

김보람, 문은하, 이승윤(2012), 퍼지셋 방법론(Fuzzy-set ideal type approach)을 활용한 사회적 기업 일자리 질 분석: ILO의 '괜찮은 일자리(decent work)'정의를 중심으로, 2012년 춘계학술대회 발표논문, 사회복지정책학회.

김성규(2014), 기업의 글로벌 CSR 현황과 공유가치창출(CSV),『국제개발협력』 No.1, KOICA

김성규(2013a), 개도국 일자리 창출 사업 지원 방안 연구, KOICA

김성규(2013b), 개도국 청년고용정책과 ODA: '노동시장 연계형' 직업교육훈련 시스템 형성 논의를 중심으로, KOICA

김성규(2012a), 기업의 글로벌 사회적 책임(Global CSR)과 개발협력,『국제개발협력』No.1, KOICA

김성규(2012b), 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력 방안, KOICA

김성규(2012c), 개도국 민간부문 활성화 ODA 방안: 빈곤층 친화적 시장개발(MM4P)사업을 중심으로, KOICA

김성규(2011), 사회적 기업 연구동향과 주요 이슈,『사회적 기업과 인적자원전략』, KLI 연구보고서, 한국노동연구원.

김종법(2009), 유럽의 사회적 기업: 성과와 한계, 세계지역연구논총, 28집, 1호.

김순양(2010), 사회적 기업에 대한 효율적인 정부지원시스템 구축방안: 정부지원을 위한 기준 설정 및 행정체계 확립을 중심으로, 한국사회정책, 제17집, 제2호.

김승택(2010), 녹색성장을 통한 일자리 창출 연구, 경제 · 인문사회연구회 미래사회협동연구총서, 기후변화 대응 · 녹색성장 종합연구, 한국노동연구원.

박수지(2010), 사회적 취약계층 대상 일자리창출사업의 유형화, 사회복지정책 Vol. 37. No. 2, pp51~72.

안혜원, 이민규(2010), 지역활성화를 위한 커뮤니티 비즈니스 도입방안, 한국행정학회, 한국행정학회 하계학술발표논문집.

오성욱 외(2013), Knowledge Sharing Program, 2012 경제발전경험 모듈화사업: 국가 인적자원의 효율적 활용을 위한 고용서비스 제도 구축, 고용노동부, 한국고용정보원

유재원, 박성훈 외(2010), ASEAN 후발 3개국(베트남, 미얀마, 캄보디아)의 사회경제 개발역량 제고에 관한 기초연구, 대외경제정책연구소

윤정향(2007), 사회적일자리 창출 사업 실태와 개선방안, 한국고용정보원.

응엔민프엉융(2011), 베트남의 지속가능한 관광개발정책에 관한 연구, The Policies for Sustainable Tourism Development of Vietnam, 학위논문(석사), 대구대학교

이영현(2013), 직업훈련 프로그램 종합평가 보고서: 베트남 사례를 중심으로, KOICA

이은영(2011), 기업의 사회적 책임활동(Coporate Social Responsibilty; CSR)이 기업의 브랜드 자산에 미치는 영향에 관한 연구, 한국항공경영학회지, 제9권 2호.

이재영, 제성훈 외(2012), 몽골의 투자환경과 한국기업의 진출 확대 방안, 대외경제정책연구원.

이종서(2010), 유럽연합과 기업의 사회적 책임(CSR): 현황과 전망, 국제지역연구 제 14권, 제1호.

이홍식, 김형주(2010), 아세안 주요 2개국(베트남, 인니)의 노동시장 현황과 변화전망, 대외경제정책연구소

임영석 외(2013), 중소기업의 베트남시장 개척방안 연구, 한국수출입은행, 해외경제연구소

장근섭(2007), 2007년 베트남 노동시장 및 노사관계 전망, 국제노동브리프, Vol. 5, No. 2, pp.48~58, 한국노동연구원

전병유 외(2003), 사회적 일자리 창출방안 연구, 노동부 학술용역사업, KLI 연구보고서, 한국노동연구원.

정대용 · 김민석(2010), 조직구성원의 사회적 가치추구와 경제적 가치추구가 사회적 기업의 발전에 미치는 영향에 관한 연구, 산업경제연구, 제23권 제5호.

정영순 · 송영경(2010), 노동통합 사회적기업 발전 방안 연구: 영국과 한국의 비교분석, 사회보장연구, 제26권, 제4호.

정재완, 김동현 외(2007), 베트남의 주요산업: 자동차 이동통신, 부동산 · 건설, 금융, 대외경제정책연구원, KOTRA

정재완, 이재호 외(2011), 베트남의 주요산업: 유통, 석유화학, 수송인프라건설, 대외경제정책연구원, KOTRA

조상미 · 김진숙 · 강철희(2011), 사회적 기업 정책 특성 비교 분석 연구: 영국, 프랑스, 이탈리아, 한국을 중심으로, 사회복지정책, Vol. 38, No.2.

조정윤 외(2009), 한국직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련협력 연구: 한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용 가능성 연구, 한국직업능력개발원, 교육과학기술부

주성수, 김성현(2014), 글로벌 CSR의 개발협력 현황과 발전과제: 국내외 사례 비교분석, KOICA

채종헌 · 이종한(2009), 지속가능발전을 위한 사회적 기업의 역할과 활성화방안에 관한 연구, 한국행정연구원.

채종헌 · 최준규(2010), 한국 사회적 기업의 운영상 특성과 법 제도 인식에 관한 연구, 도시행정학보, 제23집 제2호, KIPA 연구보고서 2009-26, 한국도시행정학회.

최민경(2008), 국제개발원조와 민관협력: 선진공여국의 PPP사례와 한국형 Model, KIEP 발표문.

최영렬 외(2009), 한국직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련협력 연구: 한국형 직업교육훈련 개발협력 모델 구축연구, 한국직업능력개발원, 교육과학기술부

최영렬 외(2008), 아 · 태지역 직업교육훈련 실태조사 및 직업교육훈련 Workshop(Ⅲ): 베트남, 한국직업능력개발원

포르데 아담(2007), 베트남 노동시장의 변화, 국제노동브리프, Vol. 5, No. 1, pp.13~21, 한국노동연구원

- 국외문헌

Anh, Dang Nguyen, Duong, Lebach & Van Hai Nguyen(2005), Youth employment in Viet Nam: Characteristics, determinants and policy responses, Employment Strategy Papers, Employment Strategy Department of Vietnam.

Anh, Danh Dang(2010), Carrer Orientation Education in Vietnam, Vietnam Culture and Information Publishing House.

Anker et al(2002), Measuring Decent Work with Statistical Indicators, ILO

Alter, K.(2004), Social Enterprise Typology, Virtue Ventures, Seattle.

Borzaga, C. & Defourny, J.(2004), The Emergence of Social Enterprise: Routledge Studies in the Management of Voluntary and Non-Profit Organizations, Routledge.

Bhattacharya, C.B.,(2008), 'Using Corporate Social Responsibility to Win the War for Talent', MIT Sloan Management Review, vol.49, no.2.

Brown, T.J. and Dacin(1997), P.A., 'The company and the product: corporate associations and consumer product responses', Journal of Marketing, vol. 61, no.1.

Bhattacharya, C.B.,(2008), 'Using Corporate Social Responsibility to Win the War for Talent', MIT Sloan Management Review, vol.49, no.2.

Borzaga, Carlo and Galera, Giulia ed.(2008), Social Enterprise: A new model for poverty reduction and employment generation: An examination of the concept and practice in Europe and the Commonwealth of Independent States, UNDP.

Cross, R., Laseter, T., Parker, A., and Velasquez, C.(2006), Using Social Network Analysis to Improve Communities of Practice, California Management Review, University of California Berkeley, 49(1).

Defourny, J.(2001), 'Introduction: Form third sector to social enterprise', in Borzaga, C. & Defourny, J.(Eds), in "The Emergence of Social Enterprise", Routledge.

Dung, Nguyen Tien(2011), Vocational training for rural laborers: linking training with demand of labor market, journal of Economics and Forecasting.

Dung, Nguyen Tien(2007), Accession to WTO and its impacts on Vietnamese labor market, Journal of Economics and Forecasting.

GIZ(2009), Nationale Beschaeftigungsstrategien-der Weg zu mehr Beschaeftigung in Entwicklungs-und Transformationslaender?, GIZ

und BMZ

GTZ(2009), Cooperate Social Responsibility in Sub-Saharan Africa: A Survey on promoting and hindering factors, GTZ & BMZ

Herzig, Guenter(2006), 'Wettbewerbs-beihilfen-und vergaberechtliche Fragen von Non-Profitorganisationen', in St.udiengesellschaft fuer Wirtschaft und Recht (ed),

Das Recht der Non-Profit-Organisationen, Viennna, Linde.

ILO(2013), Concept Note, Geneva.

ILO(2012a), Post 2015 Development Agenda, Beyond the MDGs: It's all about jobs and livelihoods, News 8. Nov. 2012, Geneva.

ILO(2012b), Decent Work Indicators: Concepts and definitions, ILO Manual, First version, Geneva.

ILO(2011), Promoting Decent Work in a Green Economy, ILO Background Note to towards a Green Economy, The ILO Green Jobs Team.

Kawkwani, Nanak and Pernia, Ernesto M.(2000), What is Pro-Poor

Growth?, Asian Development Review, vol. 18, no. 1., ADB.

Keivani, Ramin(2010), Green Jobs Creation Through Sustainable Refurbishment in the Developing Countries, ILO.

Korachun, D., Bhattacharya, C. B. and Swain, S.,(2011), 'When and How Does Corproate Social Responsibility Encourage Customer Orientation?', Working Paper.

Laville, Jean-Louis(2011), What is the third sector? From the Non-Profit Sector to the social and solidarity economy: Theoretical debate and european reality, EMES.

Maclean, Rupert & Wilson, David(Eds.), 2009, International Handbook o Education for the Changing World of Work-Bridging Academic and Vocational Learning, Vol. 1~6, Springer Science+Business Media B. V.

MOLISA(2010), Employment Trends in Vietnam, Employment Department.

MOLISA(2009), Report on Vocational Training in Vocational Institutions Owned by Enterprises in 2009, National Conference on Vocational Training Development for Enterprise, Hanoi.

National Statistical Office of Mongolia(2008), Mongolian Statistical Yearbook 2008

OECD(2007), Promoting Pro-Poor Growth: Policy and Guidance for Donors, DAC Guidelines and Reference Series, Paris, OECD.

Pava, MI., Krausz, J.,(1996), 'Corporate Social Responsibility and Financial Performance: the paradox of social cost', Westport, Quorum Books.

Poter, Michael E. and Kramer, Mark R.(2006),'Strategy & Society: The Link Between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility', Harvard Business Review, vol.84, no.12.

Sharpen, Clare(2006), 'Social Enterprise under the microscope: Comparing and contrasting Green-Works and Reboot', in Social Enterprise Journal Vol.2 no.1, 2006.

SIDA(2003), Malonda-The Private Sector support related to agriculture in Nissa, Stockholm: SIDA

Stanwick, P. A. and Stanwick, S. D., (1998), 'The relationship between corporate social performance and organizational size financial performance and environmental performance: an empirical examination', Journal of Business Ethics, vol. 17.

Tien Mac(2011), How the Vietnamese Find Jobs, Discussion Paper, Research Institute of Vocational Science & Vietnam General Department of Vocational Training, Hanoi.

UNDP(2012), Green Economy in Action: articles and Experts that illustrate Green Economy and Sustainable Development Efforts, UNDP

UNDP(2012), Integrating Energy Access and Employment Creation to Accelerte Progress on the MDGs in Sub-Saharan Africa, UNDP

UNDP(2008), Social Enterprise: A new model for poverty reduction and employment generation-An examination of the concept and practice in Europe and the Commonwealth of Independent States, EMES, UNDP.

UNDP Mongolia(2007), Mongolia Human Development Report 2007, Employment and Poverty in Mongolia

Varma, Adarsh(2010), Estimating green jobs in Bangladesh: A report prepared by GHK for the International Labour Organisation, GHK

Wheelahan, Michael and Koenigson, Lennart(2006), JobsNet An Employment Sourcing and Delivery System in Sri Lanka, SIDA Evaluation, Asia Department, SIDA.

Viet, Nguyen Quang & The, Pham Xuan(2011), Vocational Training to meet Demends of small and medium enterprise, Labor and Social Publishing House.

Wheeler, D., McKague, K., and Thomson, J.(2003), Sustainable Livelihoods and the Private Sector: How Development Agencies Can Strengthen Sustainable Local Enterprise Network, Final Report, School of Business, York University.

- 자료

"Vietnam Vocational Training Report 2011", National Institute for Vocational Training(NIVT) & General Department of Vocational Training(GDVT), Vietnam

Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs(MOLISA), vietnam.

General Statistics Office(GSO), Vietnam

UNESCO-IBE, 2011, World Data on Education: Vietnam, 7th. Ed. 2010/11

마그레브 지역 고용정책에 대한 고찰 및 공적개발원조의 시사점

김창건 (KOICA 중장기자문단)

목 차

I. 서론
II. 마그레브 3개국 경제발전 과정
III. 마그레브 3개국 노동시장 현황
IV. 마그레브 3개국 노동시장 정책 및 사례
V. 맺는말

I. 서론

지중해 연안에 위치한 마그레브 3국[1]인 알제리·모로코·튀니지는 아프리카와 유럽 및 중동지역을 잇는 전략적 요충지이다. 특히 튀니지는 천만 명의 인구와 한반도의 3/4 정도의 면적을 가진 북아프리카의 작은 나라이다. 그러나 지난 2010년 12월 튀니지 시디브지드(Sidi Bouzid) 한 청년의 분신자살로 촉발되었던 재스민 혁명은 인근 국가는 물론 아랍 지역의 민주화 열풍을 가져왔다. 일명 '아랍의 봄'이라 일컬어지는 시민혁명 결과 튀니지에서는 1987년부터 장기 집권하던 벤 알리 대통령이 2011년 1월 사우디로 추방당하였으며 리비아·이집트·예멘에서는 장기 집권하던 독재정권이 물러났다.

당시 시민혁명 운동은 높은 실업률, 특히 고학력자들의 높은 청년 실업률이 가장 큰 원인이었다 (Champante and Chor 2012). 이 지역의 높은 청년 실업률은 경제학자들의 주목을 받고 있으며, 세계은행을 비롯한 국제기구의 관심이 집중되고 있다. 이에 마그레브 3국은 청년 실업률 해소를 위하여 다양한 고용정책을 실시하고 있으며, 높은 비율의 정부 지출이 청년 일자리 창출정책에 집중되고 있다.

1) 마그레브란 아랍어로 해가 지는 서쪽을 의미(김시경 2003:116). 통상적으로 마그레브 국가는 알제리, 모로코, 튀니지, 리비아 및 모리타니 국가를 포함한 5개국이나 프랑스권 사용국가가 아닌 리비아 및 경제규모가 미약한 모리타니는 본 연구대상에서 제외한다.

이러한 현상은 향후에도 당분간 지속될 전망이고, 청년 실업문제를 해결하는 과제는 결코 쉬워 보이지 않는다.

기존 마그레브 지역의 경제현안과 관련된 연구는 마그레브 국가들의 경제구조나 통상현황에 대한 연구(김시경 2003) 및 튀니지의 경제현황에 대한 연구가 있다(김중관 2007). 그러나 마그레브 지역의 노동시장에 대해 심층적으로 분석한 연구는 없는 실정이다. 다만 북아프리카 및 중동지역의 산유국인 사우디아라비아와 아랍 에미리트의 노동시장을 조사한 연구가 유일하다(한바란 외 2011). 이에 본고에서는 마그레브 3개국의 노동시장 현황과 다양한 고용 정책에 대해서 살펴보고자 한다.

본 연구는 기존 문헌의 연구결과 고찰 및 세계은행을 비롯한 국제기구의 통계자료와 현지 조사 및 현지 관계자의 인터뷰를 통해 관련 부분의 사실을 뒷받침할 것이다.[2] 이를 위해 본 논문은 크게 3장으로 구성하였다. 제2장에서는 마그레브 3개국의 경제 발전 과정에 대해서 살펴보고, 제3장에서는 마그레브 3개국 노동시장의 현황에 대해서 관찰해 보기로 한다. 제4장에서는 마그레브 3개국의 일자리 창출을 위한 노동시장 정책 및 사례에 대해서 살펴보고자 한다.

본 논문은 청년 일자리 창출과 관련된 고용정책을 고찰해 봄으로서 이 지역 노동시장의 이해를 높이고 아프리카 및 중동 지역의 개발도상국 일자리 창출과 관련된 공적개발원조의 시사점을 제시할 수 있을 것이라 기대한다.

II. 마그레브 3개국 경제 발전과정

2012년 말 기준 알제리, 모로코 및 튀니지 3개국의 경제규모는 아프리카 GDP의 17%를 차지하고 있으며, 일인당 GDP는 알제리 5,287불, 튀니지 4,155불, 모로코 2,946불로 아프리카 평균 일인당 GDP 1,883불을 크게 상회하고 있다. 세계은행 국가 분류기준에 따르면 모로코를 제외한 알제리와 튀니지는 상위 중립국가로 구분된다. 3개국은 1950년대와 1960년대에 걸쳐 프랑스로부터 독립한 국가들로 프랑스어와 아랍어를 공용어로 쓰고 사회 문화적으로 비슷한 공통점이 있는 반면, 경제발전 과정은 서로 상이한 구조를 가지고 있다. 알제리는 아프리카에서 나이지리아, 리비아 다음으로 석유와 천연가스 매장량이 풍부한 국가이다. 이와 달리 천연자원이 부족한 모로코와 튀니지는 일찍이 산업화 및 시장개방정책을 취해 왔으며, 자국인들이 인근 산유국에서 벌어들인 해외 송금액 및 국제사회의 원조 의존도가 높은 편이다.

2) 그러나 이 지역 노동시장의 연구에 가장 큰 제약요소로 분석에 필요한 데이터 수집이 용이하지 않는다는 점, 존재하는 통계에 대해서도 외부 접근성이 용이하지 않은 점, 시일 지난 통계를 바탕으로 분석을 할 수 밖에 없다는 한계가 존재한다는 것은 이미 알려진 바와 같다(한바란 외 2011:25).

1. 경제 발전 과정 : 1960년대 ~ 2000년대

1960년대부터 1980년대 중반까지 이 지역의 경제성장 모형은 강력한 국가의 주도하에 경제 인프라 구축 및 자국 시장을 보호하는 정책이었다(세계은행 2013b:91). 산유국인 알제리는 오일 수출로 축적된 부로, 상대적으로 자원이 부족한 모로코와 튀니지는 해외 송금액이 크게 증가하면서 경제 인프라 구축, 교육 및 병원 등 많은 공공자본 투자가 경제성장을 주도했다.

<표 1>에서 볼 수 있듯이 1960년대와 1970년대 GDP 성장률은 모로코를 제외하고 3%대[3]를 보여주고 있으며, 물적자본 및 인적자본 투자도 상당 부문 이루어졌다. 하지만 알제리와 모로코의 총 요소생산성은 이러한 투자에 비해 마이너스를 기록해 투입되는 자본이 생산성의 증가로 이어지지 못했음을 보여준다. 1980년대 오일 쇼크의 영향으로 자원이 풍부한 알제리 GDP 성장률은 마이너스를 기록하게 되고 그 여파는 1990년대까지 이어져 물적자본의 투자도 1960년대와 1970년대에 비해 감소했다. 자원이 부족한 모로코와 튀니지도 오일 쇼크의 영향이 알제리에 비해 상대적으로 덜 하였어도 물적자본 및 인적자본의 투자는 1960년대와 1970년대에 비해 큰 폭으로 줄어들었다. 이런 거시경제의 충격으로 모로코와 튀니지는 과감한 경제개혁을 실시하여 북 아프리카 및 중동지역에서는 다른 국가들에 비해 일찍이 해외수출로 눈을 돌리는 시장개방 정책 및 산업화 정책을 취하기 시작했다(세계은행 2013b:92). 2000년대에 들어서면서 제2의 오일 붐 영향으로 GDP 성장률은 다시 증가세로 돌아섰지만 물적자본 및 인적자본의 투자는 예전 수준으로 돌아가지 못하였다.

<표 1> GDP, 물적자본, 인적자본 및 총 요소생산성 증가율

(단위: %)

국가	시기	GDP	물적자본	인적자본	총 요소 생산성
알제리	1960년대	3.0	1.4	0.6	2.1
	1970년대	2.7	5.3	1.1	-0.1
	1980년대	-1.3	0.3	0.7	-2.3
	1990년대	-3.1	-1.0	0.6	-2.5
	2000년대	0.2	-0.3	0.4	0.2
모로코	1960년대	2.2	1.8	-3.2	3.5
	1970년대	1.0	4.3	0.8	-1.2
	1980년대	0.8	0.4	0.4	0.0
	1990년대	-0.3	0.2	0.3	-0.9
	2000년대	3.0	0.8	0.3	1.8

3) 북아프리카 및 중동지역의 1960년대 GDP 증가율은 7%로 세계에서 가장 높은 경제성장을 기록하였다(세계은행 2013b:92).

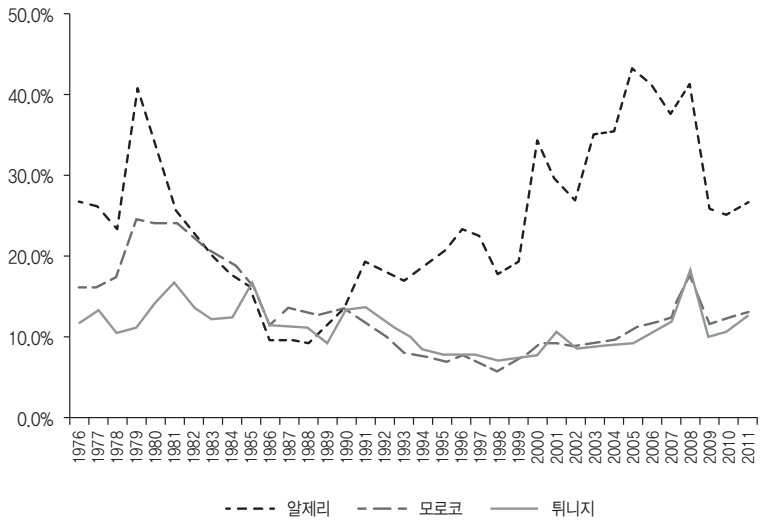
국가	시기	GDP	물적자본	인적자본	총 요소 생산성
튀니지	1960년대	3.4	4.6	0.9	1.0
	1970년대	2.8	2.4	1.5	0.9
	1980년대	0.4	0.7	0.4	-0.7
	1990년대	2.0	0.3	0.5	1.2
	2000년대	2.5	0.6	0.5	1.5

주: GDP, 물적자본 및 인적자본 증가율은 근로자 일인당 기준.
출처: World Bank(2013b:109).

<그림 1>은 1976년부터 2012년까지 천연자원 수출, 해외송금 및 해외원조 부문이 GDP에서 차지하는 비중을 보여주고 있다. 천연자원이 풍부한 알제리는 천연자원의 수출 가격 변동으로 GDP에서 차지하는 비중이 크게 변동하여 1차 오일 붐(1970년대 중후반) 및 2차 오일 붐(2003년~2005년) 시기에는 비중이 40%를 상회 하였다. 상대적으로 천연자원이 풍부하지 못한 모로코와 튀니지도 오일 붐에 힘입어 해외로 이주한 근로자들이 벌어들인 해외송금과 국제사회의 원조 비중이 꾸준하게 GDP의 10%를 상회 했다. 결국 이런 불로소득(unearned income)으로 인한 국가주도의 발전이 3장에서 설명될 노동시장 문제의 "원죄(the original sin)"를 제공하였다(Malik and Awadallah 2013:297).

<그림 1> 천연자원, 해외송금, 원조가 GDP에서 차지하는 비중

(단위: %)



출처: 세계은행, World Development Indicators 2013.

2. 재스민 혁명 이후 거시경제 변화

아랍지역은 전 세계적으로 가장 고립되어 있는 지역이다(Malik and Awadallah 2013: 299). 마그레브 국가 간의 교역은 10%가 채 안 되는 수준으로 재스민 혁명의 여파는 튀니지에 국한되었다. 튀니지의 실질 GDP는 2011년 1.9%의 감소하였지만 2012년에는 3.7%로 회복하였다. 경상수지와 무역수지 부분[4]에서는 지속적인 적자를 기록하고 있으며, 재스민 혁명이후 임시정부의 선심성 지출[5]이 크게 늘면서 2012년에는 총 부채가 전체 GDP에서 차지하는 비중이 52%에 달하고 있다. 튀니지에서 관광산업은 GDP의 6%를 차지하고 있으며 관광산업에 종사하는 근로자의 비율은 전체 근로자의 14%를 차지할 정도로 중요한 산업이다. 재스민 혁명은 관광산업에 직접적인 영향을 미쳐 2011년 튀니지의 관광객 수는 2010년에 비해 33% 감소하였지만 모로코는 튀니지 관광객의 이탈을 흡수하여 2010년에 비해 8%의 증가를 기록하였다.

<표 2> 3개국 주요 거시 경제 지표: 2009년~2012년

(단위: %)

국가	구 분	2009	2010	2011	2012
튀니지	실질 GDP 성장률	3.1	2.9	-1.9	3.7
	소비자물가 상승률	3.5	4.4	3.5	5.6
	경상수지(GDP 비중)	-2.8	-4.8	-7.4	-8.2
	무역수지(GDP 비중)	-8.5	-7.6	10.5	-10.0
	총 부채(GDP 비중)	49.3	48.6	48.1	51.7

출처: AfDB, Socio-Economic Database 2014.

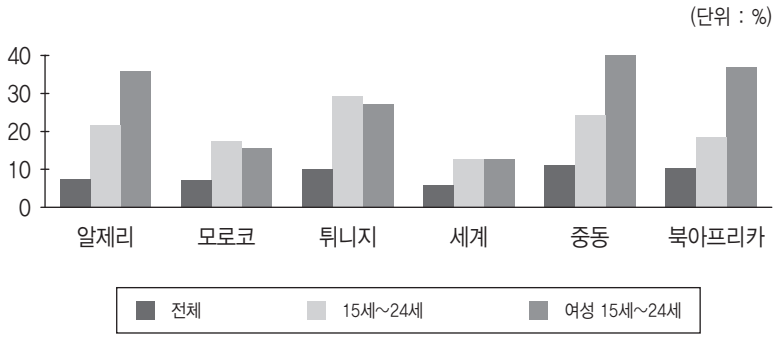
III. 마그레브 3개국 노동시장 현황

아랍 경제의 미래는 노동시장의 향방에 달려 있을 만큼 노동시장은 매우 중요하다(Yousef 2004:102). 청년 실업률의 심각성은 <그림 2>에 잘 나타나고 있다. 튀니지의 청년 실업률은 2012년 29.3%로 세계 평균인 12.6%에 비해 두 배 이상 높은 수치를 기록하고 있다. 알제리의 15~24세 여성 실업률은 36%로 전 세계 평균인 12.8%의 세 배 정도 높은 수치를 보여주고 있다. 이번 장에서는 재스민 혁명의 직접적인 원인이 되었던 높은 청년 실업률의 원인에 대해서 살펴보기로 한다.

4) 2012년 유럽지역이 수출량의 76%, 전체 수입량의 71%를 차지. 프랑스가 유럽 수출 37%, 수입 26%를 차지한다 (National Institute of Statistics, Tunisia Foreign Trade 2012).

5) 2011년 6월 임시정부는 경제하부구조가 열악한 내륙지방을 지원하기 위해 정부지출을 11% 늘린다고 발표. 또한 공공기관에 2만 명의 일자리 창출 및 AMAL(추후 4장에서 설명)과 같은 노동시장정책을 발표하였다(AfDB 2012:39).

<그림 2> 2012년 3개국 실업률 비교



주: 전체는 25세 이상.
출처: ILO, Key Indicators of Labor Market, 8th Edition.

1. 높은 청년 실업의 원인

1) 인구학적인 요인

앞의 제2장에서 설명된 1960년대부터 1980년대까지 물적 자본 투자의 증가는 학교, 병원 등 사회 인프라 측면에서 많은 변화를 가져왔다. 개선된 의료부분의 사회 인프라는 국민보건의 향상으로 이어져 유아 사망률 감소와 1960년대 여성 한명 당 7명이라는 높은 출산율로 2%를 넘는 인구증가율을 가져왔다. 이와 같은 인구증가는 1990년대 경제활동 참가율(labor force participation rate) 증가를 가져와 15세~24세 사이 '청년팽창(youth bulge)'으로 이어지게 되었다. 우리나라를 비롯한 아시아 국가의 경우 인구학적 배당(demographic dividend)효과를 잘 활용하여 일인당 소득 증가, 저축 및 투자로 연계되어 1970년대의 '아시아의 기적'을 가져온 반면 이 지역 국가들은 경제성장이 뒷받침되지 못해 높은 실업률[6]을 초래한 것이다(Keller and Nabli 2002:6, Bloom and Canning 2004:21).

1990년대 이후 여성 한 명당 출산율이 3명 이하로 줄면서 인구증가율이 감소했음에도 불구하고 경제활동 참가율이 증가한 이유는 여성의 경제활동 증가에 기인한다. 하지만 <표 3>에서 볼 수 있듯이 2012년 15세~24세 여성의 경우 평균 20% 정도만이 경제활동에 참여하고 있다. 이와 같은 수치는 세계 평균에 크게 못 미치는 수치로 특히 2012년 알제리의 15세~24세 여성 경제활동 참가율은 10%에도 못 미치는 수준이다. 3개국 전체 인구에서 여성인구가 차지하는 비중이 50%임에도 불구하고 여성의 낮은 경제활동 참가율은 잠재적인 경제활동 인력이 제대로 활용되지 못함을 의미하며, 결국 경제의 생산성 증가에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없다.

6) 북 아프리카 및 중동지역의 1990년대 연 평균 경제활동 인구 증가율 3.0%은 우리나라의 1970년대 경제활동 인구 증가율 3.2%와 유사하지만 이 지역 연 평균 GDP 성장률은 3.6%에 그친 반면 우리나라의 연 평균 GDP 성장률은 7.6%에 달한다(Keller and Nabli 2002:6).

<표 3> 인구증가율, 경제활동 참가율 비교

(단위: %)

	인구증가율		경제활동 참가 증가율		경제활동 참가율*			
					남자		여자	
	'60~90	'91~12	'90~00	'01~12	1990	2012	1990	2012
알제리	2.9	1.8	3.9	2.5	54.8	47.3	10.8	9.6
모로코	2.3	1.3	2.2	1.6	41.5	33.3	27.7	27.8
튀니지	2.2	1.3	2.7	1.7	56.3	42.0	26.4	20.3
세계	1.9	1.3	1.7	1.4	67.3	55.6	51.0	39.1

주: 경제활동 참가율은 15세에서 24세 기준

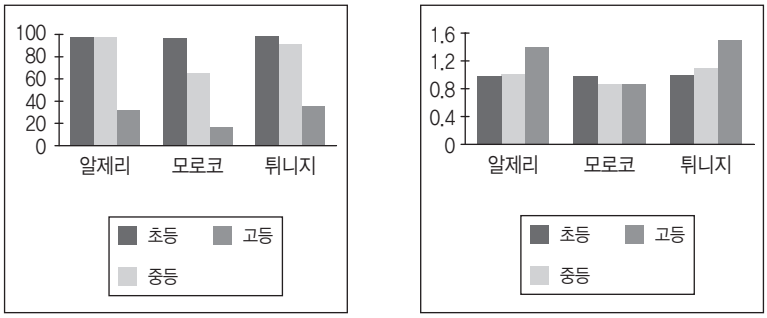
출처: 세계은행, World Development Indicators 2013

2) 교육시스템

알제리는 1979년 GDP의 7.2%를 인적자본에 투자했고, 과거 40년 동안 마그레브 3개국은 세계 어떤 지역보다도 인적자본에 많은 투자를 했다(세계은행 2008:11). 이런 양적 투자는 학교 등록률 및 학력 수준별 성별 동등지수(gender parity index)에서 괄목한 만한 성과를 가져왔다(<그림 3> 참조). 1970년대 오일 수출은 교육비에 집중적인 투자를 가져오게 되었다. 오일이 나지 않는 나라도 해외송금 및 해외원조의 증가로 국가의 수입이 증가 되고 정부기관과 공기업의 일자리를 만들어 증가하는 대학 졸업생을 채용하기 시작하였다. 이것이 바로 '아랍지역의 과잉교육(over-educated Arab)' 현상으로(Pissarides 1993:18) 학교 졸업장은 공공부문에 취직을 할 수 있는 일종의 관문으로만 취급되었다(Yousef 2004:103).

하지만 국가의 인위적인 고용 정책은 오래 지속되지 못하였다. 1980년대 오일 쇼크 이후 각 국은 경제개혁을 실시하기 시작하였다. 그 일환으로 공기업 민영화, 정부기관 축소 등의 구조조정을 시작하면서 정부가 마지막 고용을 창출하는 역할(employer of last resort)은 끝이 나기 시작했다. 하지만 교육 시스템은 여전히 시장수요에 맞는 기술을 가르치기 보다는 공공부문 취직에 맞춰져 있었다(Subrahmanyam and Castel 2014:6).

<그림 3> 학교 등록률(2012년) 및 성별 동등지수(2011년)



주: 초등교육은 순 등록률(초등학교 연령대에서 초등학교에 등록한 비율) 기준.
증등 및 고등교육은 총 등록률 기준.

출처: 세계은행, World Development Indicators 2013.

그리고 이러한 양적인 인적자원의 투자 증가는 질적인 향상으로 이어지지 못하였다. 학교의 커리큘럼이 문제해결 능력보다는 암기식 교육(on rote learning)에 집중되어 학생들이 치르는 국제 시험기준인 TIMSS[7] 및 PISA[8]의 성적이 세계 평균치에 훨씬 못 미치고 있다(세계은행 2013b:170).

3) 숙련 불일치(Skill Mismatch)

2007년 제조업 설문조사에 의하면 제대로 교육받지 못한 노동력(inadequately educated workforce)이 회사 성장의 중요 장애요인이라고 답한 비율이 알제리는 37%, 모로코는 31%에 이른다.[9]이런 응답률은 세계 평균치인 28%보다 높은 수치이고 개발도상국에서 가장 높은 비율이다(세계은행 2013b:172). 또한 같은 설문조사 가운데 회사에서 훈련(training)을 통해 부족한 역량을 보충해 준다고 답한 경우도 알제리는 17%, 모로코는 25%에 그쳐 세계 평균치인 35%에 훨씬 미치지 못하는 수치이다.

<표 4>에서 볼 수 있듯이 실업률은 학력과 비례하여 증가함을 보여준다. 튀니지의 경우 고학력일수록 실업률은 더 높다. 이런 숙련 불일치는 교육과정이 민간부문의 수요에 부합되지 못하기 때문이다. 예를 들어 산업화 과정에서 기업체들은 이공계 졸업생을 선호하는데 이 지역 대학생들의 전공비율은 사회과학이나 인문학 분야가 이공계보다 훨씬 더 높은 수준이다(세계은행 2008:20).

7) TIMSS(Trends in Mathematical and Science Study)는 8학년 대상의 수학 및 과학 시험성적으로 2007년 아주 낮은 성적(<400)층의 비율이 국제평균 25%인데 비해 알제리와 모로코의 경우는 59%, 튀니지는 39%를 차지한다.

8) PISA(Program for International Student Assessment)는 15세의 학생들 대상의 시험으로 역시 국제평균치에는 미달하는 수준이다.

9) www.enterprisesurveys.org 참조.

<표 4> 튀니지 학력별 실업률 비교

(단위: %)

	2005	2007	2009	2011(5월)
無교육	6.3	4.4	6.1	8.0
초등교육	14.3	11.5	10.4	12.4
중등교육	13.3	13.5	14.0	20.6
고등교육	14.0	18.2	21.9	29.2

출처: Boughzala(2013).

2. 노동시장의 수요 측면

1) 공공부문

앞에서는 청년 실업의 원인을 노동공급 측면에서 살펴보았다면 이번 장에서는 노동시장의 수요 측면에서 알아보기로 한다. 아랍 국가의 경제발전은 전형적인 국가주도형 발전 모델이다. 자원이 풍부한 국가는 정부 산하 공기업이 자원을 발굴하고 채취해서 국가의 부를 축적하는 수단으로 활용했으며, 축적된 부를 가지고 정부기관이나 공기업의 일자리를 늘려 나갔다. 그리고 민간부문보다 높은 임금을 지급하면서 공공부문의 일자리는 국가의 소득 재분배 수단으로 활용되었다(Said 2001:3).

특히 이런 현상은 오일 생산 국가일수록 심하였다. 알제리는 1990년대 초 공공부문에 근무하는 근로자 수가 전체 고용에서 차지하는 비중이 3개국 중에서 가장 높은 57%를 차지하였으며 모로코와 튀니지도 20%를 넘었다(Said 2001:5). 특히 고학력자들이 공공부문 일자리를 선호하였는데 민간부문의 일자리 부족, 평생직장 및 관대한 혜택 등이 주요 원인이었다(세계은행 2004:95). 한편 알제리 여성은 전체 근로자의 85%가 공공부문에 종사하였다. 1990년대 들어오면서 여성 경제활동 인구가 증가하였으며 민간부문에 비하여 성차별이 심하지 않고 산후 휴가 등 근무조건이 양호한 수준이었다. 2011년 알제리의 공공부문 고용 비중은 40%로 줄었고 모로코도 그 비중이 절반 정도로 줄어들었으나 튀니지는 여전히 20%의 고용 비중을 차지하고 있다(세계은행 2013b:148).

최근 북아프리카, 중동, 코카서스(Caucasus) 및 중앙아시아 지역을 대상으로 공공부문의 고용이 실업률에 미치는 영향을 분석한 논문에 의하면 공공부문의 고용은 구축효과(crowding out effect)를 일으켜 민간부문의 고용을 위축시키고 실업률 감소에 어떤 영향도 주지 않는 것으로 확인되었다. 결국 인위적으로 정부가 공공부문에 일자리를 만드는 것은 정부 재정에 부담만 초래하고 경제의 장기적인 발전을 저해하는 것으로 밝혀졌다(Behar and Mok 2013:24).

아래 <표 5>는 중앙정부(central government) 임금이 GDP에서 차지하는 비중과 중앙정부의 지출이 GDP에서 차지하는 비중을 보여주고 있다. 3개국은 2000년대에 비하여 임금이 GDP에서 차지하는 비중과 중앙정부의 지출이 GDP에서 차지하는 비중이 큰 폭으로 증가하였다. 특히 알제리는 중앙정부 지출이 전체 GDP에서 45%를 차지하고 있다.

<표 5> 중앙정부 임금이 GDP에서 차지하는 비중

(단위: %)

	임금(GDP 비중)		지출(GDP비중)	
	2000	2012	2000	2012
알제리	7.0	12.3	28.6	45.2
모로코	10.7	10.9	29.1	35.2
튀니지	10.5	12.5	25.2	31.3

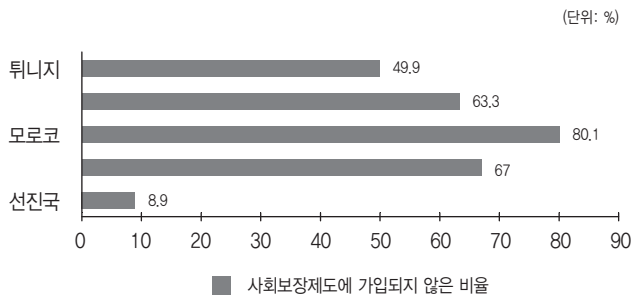
출처: AfDB, Socio-Economic Database 2014.

2) 비공식 경제(Informal economy)의 활성화

위에서 언급한 비대한 공공부문은 민간부문의 발달을 저해하였으며 취직하지 못한 청년들은 비공식 경제(informal economy)에 참여하게 된다. 북 아프리카 및 중동지역의 전형적인 한 국가를 예로 들면 경제활동의 1/3은 공식통계에 잡히지 않으며 전체 노동력의 67%가 의료보험이나 연금혜택이 없는 비공식 경제활동에 참여하고 있다(세계은행 2013a:5).

<그림 4>는 경제활동인구 중에서 사회보장제도(social security)에 가입되어 있지 않은 경제활동 인구의 비중을 보여주고 있다. 선진국의 경우 사회보장제도에 가입되어 있지 않은 경제활동인구 비중이 9%에 불과한 반면 모로코는 전체 경제활동 인구 중 80%가 사회보장제도에 가입되어 있지 않다. 이런 근로자들의 임금은 최저임금제 같은 근로기준의 적용을 받지 못해 근로조건이 열악할 수밖에 없다. 또한 이렇게 큰 비중의 비공식 경제는 공식적으로 경제활동을 영위하는 기업들에게 세금 부담을 전이시키고 이로 인해 경제성장을 주도할 수 있는 새로운 기업들의 출현을 저지하게 된다.

<그림 4> 비공식 경제활동비율



출처: 세계은행(2011).

한편 세계은행이 2014년 발표한 사업 용이성(ease of doing business) 보고서[10]에 의하면 세계 189개 국가 중 알제리는 153위로 최하위권 그룹에 속한다. 청산 절차 및 투자자 보호 항목을 제외하고 재산권 등록, 세금 납부 및 창업 등의 거의 모든 항목에서 최하위 권에 속하고 있어 이런 비즈니스 환경도 민간부문의 발달을 저해하는 요소로 작용하고 있다. 반면 모로코와 튀니지는 각각 87위, 51위로 알제리보다는 비즈니스 환경이 용이한 편이다. 같은 보고서의 2012년 자료에 의하면 알제리는 창업환경도 모로코 및 튀니지에 비해서 열악한 실정이다. 근로자 천 명당 신규 사업체 등록 건수도 0.53을 기록해 모로코와 튀니지의 1.26 및 1.52에 비해 저조한 것으로 나타났다.

Ⅳ. 마그레브 3개국 노동시장정책[11] 및 사례

앞 장에서는 1960~1990년까지 인구 증가로 인한 1990년대 경제활동 인구가 증가하면서 압박이 가해지던 노동시장의 현황에 대해서 살펴보았다. 특히 인적자본투자의 증가로 인해 고학력 청년층 증가가 두드러졌었다. 1980년대 중반 이후 오일 붐이 끝나고 국가에서 공공부문의 일자리를 늘려 노동수요를 충족시키는 정책이 마무리되면서 청년 실업 문제가 커지게 되었다.

이 지역은 '아랍의 봄' 이후 고용문제를 해결하기 위해 다양한 시도를 하고 있다. 공공기관의 임금 상승(알제리 및 모로코), 민간부문 최저임금 향상(알제리, 모로코 및 튀니지), 대학 졸업생을 위한 공공기관의 일자리 창출, 적극적 노동시장정책의 확대 등이 대표적이다(Musette 2013:6). 이번 장에서는 이런 노동시장의 구조적인 문제를 해결하기 위한 노동시장정책에 대해서 살펴보기로 한다. 이 지역 노동시장정책의 특징은 청년층의 '고용능력(employability)' 및 일자리 창출을 목표로 한다.

10) www.doingbusiness.org 참조.

11) 문헌에서는 노동정책(labor policy), 고용정책(employment policy) 및 노동시장정책(labor market policy)이 혼용해서 쓰인다. 본 논문에서는 노동시장정책이라고 한다.

이는 경기불황 혹은 기업구조조정에 따라 대량 해고된 실업자의 최저생계를 보장해주고 재취업을 지원해 주는 선진국의 노동시장정책과 비교된다.

1. 노동시장정책 개요

노동시장정책은 수동적 노동시장정책(passive labor market policy)과 적극적 노동시장정책(active labor market policy)으로 나누어진다. 수동적 노동시장정책은 실업상태나 구직상태에서 일시적인 임금의 대체수단(예를 들면 실업보험, 일시적인 실직 수당)으로 혜택을 받는 사람들에게 조건을 부여하지 않는다. 반면 적극적 노동시장정책은 실업자나 구직자가 '**적극적**'으로 구직을 알아보는 행동을 취해야만 한다. 최근에는 세계적으로 경기불황에 따른 정부의 긴축재정으로 예산을 더 효율적으로 쓰고 적극적 구직활동 참여로 구직기회를 높이기 위해 수동적 노동시장정책에서 적극적 노동시장정책으로 전환되고 있다(Auer 외 2008:69).

본 논문의 연구대상 국가인 알제리, 모로코 튀니지 3개국은 청년층을 대상으로 하는 적극적 노동시장정책을 채택하고 있다. 3개국이 적극적 노동시장 정책을 쓰는 이유는 개발도상국의 경우 실업보험과 같은 사회적 보호 장치가 미흡하다는 점과 대학교 졸업 후 처음으로 구직활동을 함에 따라 이전 직장 경험이 없는 경우가 대다수이기 때문이다(Fortuny and Husseini 2010:26).

적극적 노동시장정책의 역사는 1930년대의 대공황 시대까지 거슬러 올라갈 수 있지만 제대로 형식을 갖춘 것은 1950년대 후반이다. 이 정책은 스웨덴을 비롯한 유럽 국가들이 가장 먼저 적용하기 시작했으며 사회적 안전장치가 잘 구비된 유럽지역에서 가장 활발하게 이용되고 있다(Auer 외 2008:31).

1) 적극적 노동시장정책의 목적 및 수단

적극적 노동시장정책의 목적은 고용능력 향상, 일자리 창출 및 빈곤구제의 세 가지로 구분될 수 있다. 특히 빈곤구제는 개발도상국에서에 유용한 목적이다. '괜찮은 일자리'는 빈곤탈출을 위한 최고의 보험이고 비공식 경제활동의 열악한 환경에서 일을 하는 근로자들에게 더 좋은 조건의 일자리를 마련해 줄 수 있다(Auer 외 2008:21).

이를 달성하기 위한 수단과 수단별 장단점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 고용서비스(employment service)이다. 구직자와 고용주를 중개해주는 서비스로 일자리 알선, 상담 및 정보교환 등을 지원해준다. 과거에는 주로 공공기관에서 제공하는 고용서비스가 주를 이루었지만 최근에는 민간에게 위탁되어 운영되는 추세이다. 공공고용서비스는 소외계층 및 장기구직자를 대상으로 하는 반면 민간고용서비스는 주로 현재 취업 중이거나 숙련 근로자 및 화이트칼라를 대상으로 한다. 다른 수단에 비해 상대적으로 비용이 적게 드는 장점이 있지만 자중손실(自重損失, deadweight loss)[12]의 단점이 있다. (Betcherman 2004:4).

12) 다른 사람에 비해 이런 수단의 도움이 없이도 일자리를 구할 수 있는 경우를 말한다.

둘째, 훈련과 재훈련(training and retraining)이다. 적극적 노동시장정책 수단에서 가장 흔하게 쓰이는 수단으로 고용능력을 높여서 취업 가능성을 높일 수 있는 장점이 있는 반면 비용이 많이 드는 단점이 있다. 다른 국가의 경험에 비추어 보면 훈련의 효과가 극대화되기 위해서는 강의실 및 직장 내 훈련(on-the-job-training), 생활기술, 카운슬링 등이 포함될 경우 효과가 더 높다(세계은행 2013b:5).

셋째, 임금보조(wage subsidy) 수단이다. 근로자의 임금을 직접적으로 보조해주거나 고용주의 사회보험 부담금을 지원해 주는 방식으로 일자리 창출에 기여 할 수 있는 장점이 있지만 자중손실의 단점도 있다.

넷째, 공공 일자리사업(public works)이다. 공공 일자리사업수단은 취로사업을 통한 인프라 구축의 장점이 있지만 일시적인 지원에 불과하고 장기적인 일자리로는 연결되지 않는 단점이 있다.

다섯째, 창업이다. 스타트업에 재정적인 지원, 코칭 서비스 및 보육서비스 등이 포함된다. 창업에 드는 비용을 지원해 줌으로써 자금 확보에 어려움이 있는 창업주를 지원해 줄 수 있는 장점이 있지만 기업가 정신이 있는 특정계층만을 대상으로 한다는 점에서 범위가 좁은 단점이 있다.

다섯 가지 수단 중 고용서비스 및 훈련(재훈련 포함)은 고용능력을 향상시키는데 주목적을 두고 있고 임금보조, 공공 일자리사업 및 창업은 직접적인 일자리 창출과 관련이 있다.

2) 적극적 노동시장정책의 재원

적극적 노동시장정책은 정부 재원, 기업체 부담금, 공적개발원조(Official Development Assistance 이하 ODA), 및 민관협력(public private partnership 이하 PPP) 등이 주요 재원으로 활용되고 있다(Caves 외 2009;24). 덴마크, 네덜란드 및 스웨덴같이 사회보장제도가 잘 구축된 국가에서는 연간 GDP의 1.5～1.8%를 적극적 노동시장정책에 쓰고 있지만 개발도상국에서는 이런 예산 지출이 현실적으로 불가능하다. 이 지역 개발도상국의 경우 민간기관에서 운영되는 프로그램은 공적개발원조 재원이 주로 활용되고 있는데 미국 국제개발기구(United States Agency for International Development), 국제연합공업개발기구(United Nations Industrial Development Organization) 및 독일 국제협력기구(GIZ) 등이 대표적이다. 한정된 재원으로 정책의 수행이 어려운 개발도상국은 대외원조 자금으로 구성된 세계 신탁기금(global trust fund)이 제안되기도 하였다(Auer, 2008:73). 아래 <표 6>은 적극적 노동정책의 목적, 수단 및 재원주체를 정리한 것이다.

<표 6> 적극적 노동시장정책 정리

목적	수단	재원주체
고용능력	고용서비스	정부
	훈련(재훈련)	정부, ODA, 기업체, PPP
일자리 창출	임금보조	정부
	공공일자리	정부, ODA
	창업	정부, ODA, 기업체, PPP

주: 저자 재구성.
출처: Cazes 외(2009).

2. 마그레브 3개국 적극적 노동시장정책 사례

최근 추세는 앞서 설명된 적극적 노동시장 정책의 각 수단이 별개로 쓰이기보다는 종합적인 패키지 형식으로 바뀌어 가고 있고 제한된 취업 기회 및 공공부문의 일자리 축소로 창업 및 기업가정신(entrepreneurship) 함양에 대한 지원이 증가하고 있다.

1) 적극적 노동시장정책의 국가별 사례

이 지역은 청년층의 높은 실업률로 인하여 적극적 노동시장정책이 아프리카 및 중동지역에서 가장 활발하게 전개되고 있다. 모로코와 튀니지는 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 도로, 댐 등의 인프라를 건설하는 공공 일자리사업으로 활용하였다. 모로코는 30년간 국가부흥(Promotion Nationale)으로 인해 전체 경제활동 인구의 0.6%, 튀니지의 경우 전체 경제활동인구의 2.7%를 흡수하는 정책을 펴왔다(세계은행 2004:155).

3개국 중에서는 튀니지가 1981년 가장 먼저 적극적 노동시장정책을 도입했으며, 북아프리카 및 중동지역에서 가장 큰 규모의 다양한 프로그램을 실시하고 있다. 2011년 기준 GDP의 0.8%[13] 를 할애하여 연간 40만 명 이상이 혜택을 받고 있다(세계은행 2013a:130). 가장 일반적인 수단은 임금보조로 단순한 현금지원뿐 아니라 고용서비스, 훈련 및 인턴쉽 등을 포함한 종합 패키지 형식으로 제공되고 있다. 자세한 세부 정책은 <별첨1>에 요약 되어있다.

튀니지에서 가장 오래 시행되고 있는 정책은 1987년에 도입된 임금보조 수단인 SIVP(Stage d'Initiation á la Vie Professionnelle)이다. 대학교(혹은 동등자격)이상 학력소지자가 처음 구직을 하는 청년층을 대상으로 150디나(약 미화 100불)의 현금, 사회보험제도 가입 및 직업훈련 비용을 제공하고 있다. 2011년 기준 이 정책으로 혜택을 받고 있는 자는 약 46,000명이다.

13) 2011년 OECD 평균 적극적 노동시장정책의 지출은 GDP의 0.6%수준이고 우리나라의 지출은 GDP 대비 0.3% 수준이다(stats.OECD.org).

재스민 혁명 이후 2011년 3월 튀니지 임시정부는 청년 실업층의 불만을 잠재우고자 앞서 언급한 SIVP에 고용서비스를 추가한 종합 패키지 정책(AMAL, 아랍어로 '희망')을 도입했다. 이 프로그램은 한 달에 200디나(미화 150불)의 현금제공과 더불어 커리어 카운슬링, 직업훈련, 생활기술훈련 및 적극적인 구직활동을 할 수 있도록 도와주는 정책이다. 프로그램 실시 후 17만 명이 가입할 정도의 큰 규모의 지원 정책이다.

우리나라의 무상원조사업 기관인 코이카(KOICA)에서는 튀니지의 고용서비스 환경개선을 위해 2010년부터 2012년까지 300만 불의 예산을 들여 직업훈련 및 직업훈련 및 고용부(Ministry of Vocational Training and Employment) 산하 고용처(National Agency for Employment and Independent Work)의 고용서비스 환경개선 사업을 수행하였다. 튀니지 고용처의 열악한 인트라넷 환경, 기자재 및 장비의 노후화, ICT 전문지식과 경험부족을 시스템 개발 및 기술이전, ICT 인프라 개선에 필요한 기자재 및 이동고용센터 버스 지원, 전문가 파견 및 초청 연수 등의 사업 지원을 하였다.

모로코도 튀니지와 유사한 임금보조, 훈련 및 창업지원 등의 프로그램을 운영하고 있다. 국가가 제공하는 프로그램은 GDP의 0.1%를 할애하고 있으며 튀니지와 달리 다수의 민간업체에 위탁하여 운영하는 경우가 많다. 모로코의 ALEF(Advanced Learning and Employability for a Better Future)는 북아프리카 및 중동지역에서 가장 크게 운영되는 민간기관 프로그램이다. 이 정책은 생활기술, 직업교육, 창업 및 고용서비스까지 포함하는 종합적인 프로그램으로 연간 수혜자는 270,000명이고 연간 운영비용은 27.6백만 불에 달한다(Angel-Urdinola 외 2010). ALEF의 재원은 미국 국제개발기구(United States Agency for International Development)가 지원해주고 있다.

알제리는 일자리 창출이 정부의 최우선 액션 플랜으로 청년층 일자리 창출을 최우선 과제로 하고 있다. 2010년~2014년까지 5년에 걸쳐 350억 디나(미화 약 47억불)의 예산을 배정하여 3백만 개 이상의 일자리 창출을 목표로 하고 있다(Fortuny and Husseini 2010:25). 알제리는 오일 수출로 축적한 재원을 바탕으로 공공 일자리사업 및 임금보조 정책으로 청년층과 미숙련 구직 대상자를 지원해주고 있다. 튀니지와 모로코와는 다르게 창업을 지원해 주는 정책의 수혜자는 극소수에 불과하며 창업지원 정책도 극히 제한적이다(Achy 2010:23).

2) 창업 관련 적극적 노동시장 정책 사례

마그레브 3개국 중 청년층의 창업 부문에 가장 적극적인 정책을 펼치는 국가는 튀니지이다. 정보통신부(Ministry of Communication and Information Technology) 산하 엘가젤라(Elgazala) 테크노파크[14]는 현재 15개 지역별 사이버 파크를 운영하면서 ICT 스타트업을 지원하고 있다. 사이버 파크는 사무 공간 제공, ICT 인프라 지원 및 인큐베이션 서비스를 제공하고 있으며 2013년 말 기준 총 136개의 스타트업이 입주해 있으며 880명의 고용창출 효과를 나타내고 있다.

14) 튀니지 수도 튀니스에 위치한 엘가젤라 테크노파크는 1999년 북아프리카 지역 최초의 테크노파크로 현재 91개의 다국적기업(Alcatel-Lucent, Microsoft Innovation Center, Ericsson 등)이 입주해 있으며 총 2,172명이 근무하고 있다.

한편 세계은행은 튀니지 정부와 공동으로 대학졸업생들의 창업을 유도하기 위하여 2009년 새로운 창업지원 정책을 도입했다. 대학교 마지막 학기에 졸업 논문을 쓰는 대신 비즈니스 사업계획서를 제출하는 프로그램(concurs de memoires)이다. 콘테스트를 통해 선발된 학생에게 창업에 필요한 자금을 지원해 주는 프로그램으로 사업계획서를 준비하는 동안 비즈니스 훈련과 개인 맞춤형 코칭도 함께 제공된다. 프로그램 시작 이래 튀니지 국립 12개 대학의 3학년생[15] 1,702명이 참여했으며 이는 전체 대학 3학년생의 약 9%에 해당하는 수치이다(Premand et.al 2012:9).

선진공여국 사례로는 독일 GIZ를 예로 들 수 있다. 튀니지 제 1위 이동통신 사업자인 튜니지아나 스타트업 팩토리(Tunisiana Startup Factory)의 대학(원)생 및 청년 기업가들의 ICT분야[16] 창업 및 기업가 정신 함양을 위한 비즈니스 인큐베이터, 창업 경진대회, 멘토링 및 비즈니스 상담 서비스 등을 지원하고 있다. 이 프로젝트는 2012년 1월부터 2015년 11월까지로 총 1,093,020유로를 지원할 계획이다(GIZ 2013:5). 특이 사항으로는 튜니지아나가 1.2백만 유로를 지원하고 스타트업 사업성과에 따라 GIZ가 지원하는 일종의 매칭 펀드 개념을 도입하고 있다(GIZ 2014:5).

국제연합공업개발기구(United Nations Industrial Development Organization)는 2008년부터 Hewlett Packard(HP)사와 민관협력 방식으로 기업가정신 및 IT 훈련 지원을 지원해줌으로 새로운 스타트업 및 일자리 창출에 기여해 오고 있다. UNIDO-HP 협력 파트너쉽 프로그램은 알제리, 모로코, 튀니지를 비롯한 중동지역의 5개국에서 14개의 LIFE(Learning Initiatives for Entrepreneurs) 훈련센터를 설립, 운영해 오고 있다. 튀니지 LIFE프로그램은 청년 실업률이 높은 엘 께프(el Kef), 까이루안(Kairouan), 캐서린(Kasserine) 및 시디브지드(Sid Bouzid)에서 운영되고 있으며 연간 예산은 3백만 불로 최소 2,000개 이상의 일자리 창출을 목표로 하고 있다.

3. 적극적 노동시장정책 평가 및 시사점

마그레브 3개국은 청년 실업문제를 해결하기 위해 많은 재원을 투입해서 적극적 노동시장정책을 실시하고 있다. 그러나 투자결과는 그리 효과적이지 못하다. 예를 들어, 튀니지의 가장 오래된 프로그램인 SIVP는 2011년 예산이 57백만 디나(미화 38백만 달러)임에도 불구하고 2010년 취업률은 고작 23%에 불과하다(<별첨 1> 참조). 최근 발표된 보고서에 의하면 SIVP가 취업에 긍정적인 작용을 했다는 사실을 배제하기는 어렵지만 고용의 질(고용조건 및 급여)을 향상시키지도 못했다는 평가를 내리면서 프로그램의 전면 수정을 권고했다(Broecke 2012:20). 또한 재스민 혁명 이후 임시정부가 실시한 AMAL 프로그램[17]도 막대한 재원이 투입되었음에도 불구하고 청년 실업자를 대상으로 한 현금지원 성격이 강해서 고용효과는 매우 미미한 수준이다.[18] <별첨 1>에서 볼 수 있듯이 4개 주요

15) 튀니지의 교육제도는 초등교육(9년), 중등교육(4년) 및 대학교육(3년)로 구성되어 있다.

16) 튀니지 ICT분야는 가장 빠르게 성장하는 산업으로 10차(2002～2006) 경제개발 기간 동안 20.6% 성장을 기록했으며 11차(2007～2011) 경제개발 기간 동안에는 17.5%를 성장했다. 2013년 GDP에서 비중은 7.2%이다(튀니지 정보통신부 2013년 활동보고서 및 2014년 전망).

17) 많은 재원이 수반되는 관계로 2014년 현재 이 프로그램은 중단된 상태이다.

18) 2011년 3월부터 12월 사이 보조금 받은 사람 144,536명에서 6,708명만이 취직했다(세계은행 2013a:148).

프로그램 취업률은 20% 수준이고 2013년 튀니지의 최저임금은 월 119불 수준[19]인데 반해 지급되는 보조금도 지나치게 관대한 면이 있다. 결론적으로 튀니지에서 15세~24세까지의 경제활동 가능인구가 60만 명이고 전체 수혜자가 40만 명임을 감안하면 적극적 노동시장정책의 성과는 미약한 형편이다.

최근 세계은행 조사 연구에 따르면 이 지역 국가가 운영하는 노동시장정책은 제도상 장치(institutional arrangement) 및 운영상의 여러 문제점으로 시스템의 단절, 제한적인 행정 역량, 지배구조와 책임의 부족 및 잘못된 프로그램 디자인 등과 같은 문제점이 지적되고 있다. 예를 들어 시스템 단절의 경우 여러 부처가 서로 다른 프로그램을 운영하고 있어 중복과 비효율성의 문제가 제기된다(2013a:13).

또한 튀니지 정부의 적극적 노동시장정책 인지도 조사 결과도 만족할 수준은 아니다. 튀니지 3개 대학(원)생을 대상으로 한 설문조사 결과[20]에 의하면 전체 응답자 389명 중에 117명(30.1%)만이 창업과 관련된 적극적 노동시장정책에 대해 인지하고 있다. 대학(원)생들이 인지하고 있는 정책은 가장 오래된 SIVP(36%), 가장 많은 예산을 투입하고 있는 AMAL(24%), 그리고 창업지원을 위한 Programme d'Accompagnement des Promoteurs des Petites Entreprises(PAPPE)의 인지도는 15%의 순으로 나타났으며 나머지 정책들의 인지도는 10% 미만 수준이다.

<표 7> 튀니지 적극적 노동시장정책 인지도 설문조사 결과

(단위: %)

구 분	남자	여자	전체
AMAL	21.1	28.7	24.0
SIVP	37.8	31.9	35.5
CAIP	9.0	4.8	7.4
SCV	10.4	8.0	9.4
CRVA	2.0	4.8	3.1
PC50	6.4	5.3	6.0
PAPPE	13.4	16.5	14.6

주: 적극적 노동시장정책 종류별 소개는 별첨 1 참조

출처: 김창건(2014).

이와 같은 문제점을 해결하기 위해서 세계은행은 다음 네 가지를 제안하고 있다(2013a). 첫째, 성과 중심의 민관협력형 프로그램 개발이다. 훈련 및 고용서비스를 민간기관에 위탁으로 맡기되 취업률을 기초로 한 성과중심의 계약이어야 함을 강조하고 있다. 그리고 고용서비스에 대해서는 공공고용서비스기관이 민간기관과 협력하여 ICT기술을 접목한 고용서비스를 추천하고 있다. 둘째,

19) www.doingbusiness.org 참조.

20) 2014년 4월 29일부터 5월 17일까지 Sup'Com(Ecole Supérieure des communications de Tunis), ESPRIT(Ecole Sup Privée d'Ingénierie et de Technologies) 및 ISET'Com 등 3개 대학(원) 대상으로 'ICT 창업 생태계 조성을 위한 창업의지' 설문조사 36개 문항 중에서 적극적 노동시장정책 인지도와 관련된 두 개 문항에서 발췌.

성과 중심의 모니터 및 평가 체계이다. 가장 유효한 정책의 발굴, 모범사례 공유 및 지역 고용기관의 역량 강화 및 전반적인 정책 집행의 효율성 제고를 위하여 독립기관에 의한 엄격한 기준의 평가를 강조하고 있다. 셋째, 기업가 정신의 함양, 직업훈련 및 평생 기술 교육의 강화이다. 기업가 정신 교육 및 일대일 코칭을 통한 창업 활성화는 일자리 창출의 중요한 수단이다. 특히 대학교 졸업생을 대상으로 한 기업가 정신 함양 프로그램은 중요한 정책적인 수단이 될 수 있다. 넷째, 시스템과 프로그램의 연계성 강화이다. 현존하는 적극적 노동시장정책의 점검을 통하여 중복되거나 비효율적인 프로그램은 과감하게 정리하고 종합적이고 체계적인 프로그램의 개발이 시급함을 지적하고 있다.

Ⅴ. 맺는말

지금까지 북 아프리카 튀니지를 비롯한 알제리 및 모로코의 노동시장 현황과 노동시장의 구조적인 문제를 해결하기 위한 적극적 노동시장정책에 대하여 고찰하였다. 이 지역은 1960년대부터 1990년대까지 인구학적인 변화로 인해 급속하게 늘어난 경제활동 인구가 노동시장에 참여하였지만 중동지역의 오일 붐 이후 경제상황 변화를 반영하지 못한 채 민간부문 일자리 창출이 부진하면서 청년실업이라는 문제를 낳게 되었다.

마그레브 3개국의 심각한 청년실업 문제는 짧은 시간에 정부의 노력만으로 해결하기 어렵다. 노동시장정책에 대한 전문성이 유럽 지역이나 선진국에 비해 떨어지고 재원 면에서 국제사회의 도움이 절실하다. 최근 UN 및 산하기구, EU, 국제노동기구(ILO), 세계은행 프로젝트 등 국제기구 및 선진공여국의 일자리 창출 사업이 활발해지고 있다. 특히 국제노동기구(ILO)는 2012년 Post 2015 MGD 개발 아젠다에서 '일자리는 곧 개발을 의미(job means development)'라고 강조하였다(ILO 2012).

우리나라 무상원조사업 중점 분야는 교육, 공공행정, 보건, 산업에너지 및 농어촌 개발이다. 교육 분야에서 2015년까지 MDG(Millenium Development Goal) 목표는 절대빈곤 감소를 위한 수단으로 일자리 창출, 보편적 초등교육 및 양성평등을 목표로 하고 있다. 마그레브 3개국은 앞의 3장에서 살펴본 것처럼 보편적 초등교육 및 양성평등 목표는 이미 달성하였다. 현재 직업훈련 및 고등교육 분야에서 고용이 다루어지고 있으며 교육 분야 공적개발원조의 1차 목적은 질 좋은 교육의 제공이기 때문에 지금까지 고용이 직접적으로 다루어지고 있지 않은 상황이다. 하지만 향후에는 개발도상국의 높은 청년실업률을 감안하여 MDG를 대체할 2016년 개발목표에서 고용이슈는 중요하게 다루어질 전망이다.

이에 맞추어 우리나라의 공적개발 원조도 향후 중동지역 및 사하라이남 아프리카 지역 일자리 창출을 위한 지원이 늘어날 전망이다. 현재 마그레브 3개국은 정부의 재원과 국제사회의 도움으로 많은 재원이 투입되어 다양하고 적극적인 노동시장정책을 실시하고 있으나 제도적 장치와 운영상의 문제점을 가지고 있다. 하지만 위의 사례 분석을 통해 우리에게 시사 하는 점도 많다.

그 동안 우리나라의 일자리 창출과 관련된 공적개발원조의 지원은 주로 직업훈련센터 설립과 ICT 역량강화를 통한 간접적인 일자리 창출 지원 사업이 주를 이루어 왔다. 그러나 이제는 공적개발 원조의 성공적 성과를 가져오기 위해 ODA의 새로운 성장 동력(engine of growth)을 발굴해야 되는 시점이다.

첫째, 단순한 하드웨어식 지원 대신 프로그램형 지원이 이루어져야 한다. 예를 들어 직업훈련원 건립은 단기적이고 가시적인 성과를 창출하기에는 좋은 사업이다. 하지만 현재는 보다 장기적인 관점에서 노동시장 정책의 국가정책을 입안하거나 개정 할 수 있는 정책 컨설팅형 원조 사업의 발굴이 필요한 시점이다. 이는 적극적 노동시장정책 측면에서 하드웨어형 원조 형식이 향후 프로그램형 원조 형식으로 전환되는 것을 기대할 수 있을 것이다. 특히, 일자리 창출과 관련해서는 대부분의 사업이 국가 정책, 제도 및 법 등과 연계된 활동이 많아 자연스럽게 프로그램형 사업으로 발전될 가능성이 크기 때문이다.

둘째, 우리나라의 ICT 강점을 살려 고용서비스 시스템 및 교육 정보화 시스템 구축에 관심을 가져야 한다. 아프리카 지역은 모바일 브로드밴드가 선진국에 비해 3배～4배 성장하고 있으며 전자정부의 구축도 활발하게 진행되고 있다. 이런 이점을 살려 고용서비스의 ICT화 및 교육 콘텐츠 개발에 더욱 관심을 기울여야 된다. 이에 따라 대외원조라는 명분도 살리고 국내 중소기업의 장비 수출 및 현지 시장 진출의 기반을 준비해 둘 필요가 있다.

셋째, 튀니지와 모로코의 경우처럼 창업 분위기 확산에 더욱 관심을 가지고 집중 할 필요가 있다. 창업은 경제성장과 일자리 창출간의 선순환 구조의 매개체 역할을 수행하고 청년층 실업률을 줄일 수 있는 있는 중요한 수단이다. 특히 ICT분야의 창업생태계 조성은 우리나라의 벤처 경험을 현지에 전파할 수 있는 유용한 원조방식이다. 또한 최근 우리나라 정부의 창업지원 대책 및 대학에서의 창업 교육 확산과 기업가 정신 함양 교육은 청년 실업 문제의 해결을 위한 대안으로 인식되고 있다. 이런 경험을 바탕으로 개발도상국 대학의 창업교육 프로그램 확산에 관심을 기울일 필요가 있다.

마지막으로 향후 연구 방향은 튀니지 대학(원)생들의 창업의지 설문조사 결과를 바탕으로 대학(원)생 창업의사 및 창업시기의 결정요인에 대해 분석하고자 한다. 이러한 연구는 창업 의사결정에 미치는 요인을 분석하여 개발도상국 창업 생태계 조성에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

우리나라의 ODA사업은 성장 산업이다. 이곳은 지중해라는 지정학적 이점을 살려 앞으로 우리나라 중소기업의 해외진출을 위한 거점이 될 수 있는 지역이다. 향후 우리나라의 공적개발 원조 사업은 단순한 하드웨어형 지원이 아닌 프로그램형 지원으로 전환하고, 고용서비스 시스템 구축 및 ICT 생태계를 활용한 창업 분위기 조성에 힘을 기울여야 된다. ICT분야 및 창업지원 정책은 우리나라가 강점이 있는 분야이다. 이런 장점을 살려 ODA의 성장 동력을 발굴한다면 지중해 우리나라 중소기업의 아프리카 및 중동지역의 해외진출의 기반을 마련하고 아울러 청년 실업률을 줄일 수 있는 성공적인 공적개발원조 사업 결과도 가져올 수 있을 것이다.

<별첨 1> 튀니지 정부의 적극적 노동시장정책

프로그램	주요 구성
AMAL	• 임금보조(일자리 찾기, 코칭, 인턴쉽 포함) • 자격: 대학(동등자격)이상, 첫 구직자, 최소 6개월 이상 실업 상태 • 매월 136불, 최대 12개월, 의료보험 제공 • 고용사무소 매달 갱신 • 2011년 예산: 172백만불/가입자 수: 155,000명
SIVP	• 임금보조(인턴쉽, 직업 기술 훈련 포함) • 자격: 대학(동등자격)이상, 첫 구직자 • 매월 102불, 최대 24개월, 사회보험, 훈련비용 • 고용주 추가로 최소 매월 102불 지급 • 2011년 예산: 39백만불/가입자 수: 46,000명 • 2010년 취업률: 23.7%
CIDES	• 임금보조(훈련 포함) • 대학(동등자격)이상, 최소 24개월 실업 • 매월 102불, 최대 12개월, 훈련비용, 고용주 사회보험 부담 경감 • 채용시 고용주가 추가 102불 지급, 고용주는 680불 지원 받음 • 2011년 예산: 3.4백만불/가입자 수: 3,000명 • 2010년 취업률: 20.7%
CAIP	• 임금보조(훈련 포함) • 대학교 이하 학력만 해당 • 매월 102불, 최대 12개월 인턴쉽, 사회보험 포함 • 2011년 예산: 19.1백만불)가입자 수: 40,000명 • 2010년 취업률: 18%
SCV	• 임금보조(자발적 인턴쉽 및 파트타임 공공일자리) • 대학(동등자격)이상, 첫 구직자 • 매월 136불, 최대 12개월, 사회보험 • 2011년 예산: 7.5백만불/가입자 수: 8,000명
CRVA	• 임금보조 • 3년 이상 경력 실업자, 폐업이나 구조조정 대상 • 매월 136불, 사회보험, 훈련비용 • 2011년 예산: 700,000불/가입자 수: 1,000명
PC50	• 임금보조 • 대학이상, 첫 구직자, 개발지역내 거주 • 50%의 임금(최대 1년). 한도액 매월 170불 • 2011년 예산: 300,000불/가입자 수: 500명
PAPPE	• 창업(코칭, 사업계획서, 인턴쉽 포함) • 잠재적 창업가 • 매월 136불(대학 이상), 매월 68불(대학이하) •최대 12개월 인턴쉽 • 2011년 예산: 2.9백만불/가입자 수: 17,000명

주: AMAL: Programme de Recherche Active d'Emploi au Profit des Diplomes de l'Enseignement Superieur
SIVP: Stage d'Initiation á la Vie Professionnelle
CIDES: Contrat d'Insertion des Diplomes de l'Enseignement Superieur
CAIP: Contrat d'Adaptation et d'Insertion Professionnelle
SCV: Service Civil Volontaire
CRVA: Contrat de Reinsertion dans la Vie Active
PC50: Prise en Charge par l'Etat d'une Part des Salaires Verses
PAPPE: Programme d'Accompagnement des Promoteurs des Petites Entreprises
출처: 세계은행(2013a)

<참고문헌>

김시경. 2003. "북아프리카 국가들의 무역 및 투자환경에 관한 연구: 모로코, 튀니지, 알제리를 중심으로."『한국중동학회 논총』. 제 24-1호. 한국중동학회. pp. 115-143

김성규. 2013.『개도국 일자리 창출 사업 지원방안 연구』. 연구보고서. ODA연구. 한국국제협력단.

김중관. 2007. "튀니지의 경제정책의 평가와 예측에 관한 연구: 통상환경과 투자유인을 중심으로."『지중해지역연구』. 제 9권. 제 2호. pp. 1-24.

김창건. 2014.『튀니지 ICT 창업 생태계 조성을 위한 대학(원)생 창업의지 설문』. Unpublished 내부 보고서. 튀니지: 엘가젤라 테크노파크.

한바란·윤서영·박광순. 2011.『중동 노동시장 현황 및 우리의 대응: 사우디아라비아와 UAE를 중심으로』. 연구보고서. 서울: KIEP 대외경제정책연구원.

Achy, Lahcen. 2010. "Trading High Unemployment for Bad Jobs: Employment Challenges in the Maghreb." Carnegie Papers. No. 3. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

AfDB. 2012. *Jobs, Justice and the Arab Spring*. Tunisia: African Development Bank Group.

Angel-Urdinola, Diego F, A. Semlali, and S. Brodmann. 2010. "Non-Public Provision of Active Labor Market Programs in Arab-Mediterranean Countries: An Inventory of Youth Programs." Social Protection Discussion Paper 55673. Washington, DC: World Bank.

Auer, Peter, Umit Efendioglu and Janine Leschke. 2008. *Active Labor Market Policies Around the World: Coping with the Consequences of Globalization*. 2nd Edition. Geneva: ILO.

Behar Alberto and Junghwan Mok. 2013. "Does Public-Sector Employment Fully Crowd Out Private-Sector Employment?" IMF Working Paper. Washington, DC: International Monetary Fund.

Betcherman, Gordon, Karina Olivas, and Amit Dar. 2004. "Impact of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries." Social Protection Unit Working Paper. Washington, DC: World Bank.

Bloom, David and David Canning. 2004. “Global Demographic Change: Dimensions and Economic Significance.” NBER Working Paper Series. No. 10817. Cambridge MA: National Bureau of Economic Research.

Boughzala, Mongi. 2013. “Youth Employment and Economic Transition in Tunisia.” Global Economy and Development at Brookings. Working Paper 57. Washington D.C.: Brooking Institution.

Broecke Stijn. 2012. “Tracking Graduate Unemployment through Employment Subsidies: An Assessment of the SIVP Programme in Tunisia.” Working Paper Series. No. 158. Tunisia: African Development Bank Group.

Campante, Filipe R. and Davin Chor. 2012. “Why was the Arab World Posed for Revolution? Schooling, Economic Opportunities, and Arab Spring.” *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 26. No. 2. pp. 167-188.

Cazes, Sandrine, Sher Verick and Caroline Heuer. 2009. “Labor Market Policies in Time of Crisis.” Employment Working Paper No. 35. Geneva: ILO.

Deutsche Gesellschaft fur Internationalez Zusammenarbeit(GIZ). 2014. “Cooperation with the Private Sector in Tunisia.” Country Reort 2013. Bonn and Eschborn:GIZ.

Fortuny, Mariangels and Jalal Al Husseni. 2012. “Labor Market Policies and Institutions: A Synthesis Report. The Case of Algeria, Jordan, Morocco, Syria and Turkey.” Employment Sector Working Paper. No. 64. Geneva: ILO.

Gatti, Roberta, Diego F Angel-Urdinola, Joana Silva and Andras Bodor. 2011. “The Challenges of Informality in the Middle East and North Africa Region.” Overview. Middle East and North Africa Region. Washington. DC: World Bank.

ILO. 2012. “Jobs and Livelihood at the Heart of the Post-2015 Development Agenda.” ILO Concept Note. Geneva: ILO.

Keller, Jennifer and Mustapha K. Nabli. 2002. “The Macroeconomics of Labor Market Outcomes in MENA Over the 1990s: How Growth Has Failed To Keep Pace With A Burgeoning Labor Market.” Middle East and North Africa Region. Washington. DC: World Bank.

Malik, Adeel and Bassem Awadallah. 2013. “The Economics of the Arab Spring.” World Development. Vol. 45. pp. 296-313.

Musette, Mohamed Saib. 2013. "Employment Policies and Active Labour Market Programs in Algeria." Algeria Background Paper. Italy: European Training Foundation.

Pissarides, Christopher A. 1993. "Labor Markets in the Middle East and North Africa". Discussion Paper. London School of Economics. UK: London School of Economics.

Premand, Patrick, Stefanie Brodmann, Rita Almeida, Rebekka Grun and Mahdi Barounni. 2012. "Entrepreneurship Trining and Delf-Employment among University Graduates: Evidence from a Randomized Trial in Tunisia." Middle East and North Africa Region, Human Development Department, Policy Research Working Paper No. 6285. Washington, DC: World Bank.

Said, Mona. 2001. "Public Sector Employment & Labor Merkets in Arab Countries: Recent Developments & Policy Issues". D. Salehi-Isfahani, ed. 2001. *Labor and Human Capital in the Middle East: Studies of Labor Markets and Household Behavior*. Reading, UK: Ithaca Press.

Subrahmanyam, Gita. 2011. "Tackling Youth Unemployment in the Maghreb." North Africa Policy Series. Tunisia: African Development Bank Group.

Subrahmanyam, Gita and Vincent Castel. 2014. "Labor Market Reforms in Post-Transition North Africa." Economic Brief. Tunisia: African Development Bank Group.

Yousef, Tarik M. 2004. "Development, Growth and Policy Reform in the Middle East and North Africa since 1950." *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 18. No. 3. pp. 91-116.

World Bank. 2008. *The Road Not Traveled: Education Reform in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2013a. *Building Effective Employment Programs for Unemployed Youth in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

World Bank, 2013b. *Jobs for Shared Prosperity: Time for Action in the Middle East and North Africa*. Washington, DC: World Bank.

AfDB. Socio-Economic Database 2014. http://www.afdb.org.

ILO. Key Indicators of Labor Market. 8th Edition. http://www.ilo.org.

Ministry of Communication and Information Technology. Activity Report of 2013 and Prospects for 2014 in Tunisia(아랍어). http://www.mincom.tn.

National Institute of Statistics. Tunisia Foreign Trade. 2012. http://www.ins.nat.tn.

OECD. http://stats.OECD.org.

World Bank. http://www.doingbusiness.org.

World Bank. www.enterprisesurveys.org

World Bank. World Development Indicators 2013. http://www.worldbank.org.

II

섹터

1. 해외 기후 이니셔티브 현황 분석과 시사점
- 독일 및 일본 기후이니셔티브 사례 검토를 중심으로 -
권새봄 (KOICA 동남아시아2팀 대리)

2. Case Study: USAID's Partnership with Walmart and the Implications for Corporate Engagement
이택근 (KOICA USAID 주재원)

3. 사하라이남 아프리카지역의 종족갈등과 빈곤
권유경 (KOICA 서아프리카팀 전문연구원)

해외 기후 이니셔티브 현황 분석과 시사점
- 독일 및 일본 기후이니셔티브 사례 검토를 중심으로 -

권새봄 (KOICA 동남아시아2팀 대리)

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 환경, 기후변화 ODA와 EACP
Ⅲ. 독일 국제기후이니셔티브 사업의 추진 현황과 시사점
Ⅳ. 일본 FSF의 추진 현황과 시사점
Ⅴ. 결론: 우리나라 기후변화 ODA의 향후 추진 방안 제언

Ⅰ. 서론

1. 연구의 배경

개발도상국에서는 공업화와 도시화가 진전됨에 따라 대기, 수질, 토양오염과 같은 선진국형의 공해문제가 점점 심각해지고 있다. 개도국의 경우 국가의 부를 자연 자원(nature resource)에 의존하는 비중이 약30%(2005년 기준)로 그 비중이 OECD 국가의 약 15배에 달하고 있다. 또한 경제 성장 욕구로 인해 산림이나 토양 등 자연 자원에 대한 이용 압력이 커지고 있어 생태계 파괴, 환경오염과 같은 문제들이 심화되고 있다. 한편, 기후변화의 진전은 기온과 강수량 변화에 영향을 미쳐 농업에 대한 의존성이 높고, 빈곤하며, 기반 시설이 미흡한 개도국에게 큰 피해를 안기기 쉽다.

환경오염, 기후변화, 생물다양성의 감소와 같은 국제적 환경문제가 전 지구적 이슈로 대두되면서 환경문제는 한 국가 내 혹은 특정 지역에 국한된 것이 아니라는 인식과 함께 환경부문의 공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)의 필요성이 커져왔다. 그러나 개도국은 환경문제에 직접 대응하기에는 자금, 기술, 인프라가 부족하며, 환경문제에 대한 인식도 부족한 상황이다. 이에,

선진국들은 개도국의 빈곤과 환경문제를 세계 공동의 문제로 인식하고 이들에 대한 공적 개발 원조를 확대해왔다. 특히, 일본이나 북유럽의 환경분야 ODA는 전체 ODA 규모의 30~60%수준에 이르고 있다. 또, UN 기후변화협약은 지구환경기금(GEF), 특별기후변화기금(SCCF), 최빈국기금(LDCF) 등을 활용하여 개도국을 지원하고 있다.

우리나라도 1996년에 OECD회원국이 되었고, OECD 개발원조위원회(DAC: Development Assistance Committee)에 가입하여 2010년부터 국제사회에 기여를 할 의무를 지게 되었다. 우리 정부가 2009년에 발표한 '녹색성장 국가전략 및 5개년 계획'에는 녹색 ODA의 비중을 2009년 14%에서 2020년 30%까지 확대하고 개도국의 녹색성장을 지원한다는 내용이 제시되어있다.[1)]

한편, 우리나라는 아시아 국가들을 지원하는 '동아시아기후파트너십(EACP: East Asia Climate Partnership)'에 2008~2012년 사이, 2억 달러를 개도국의 물 분야, 저탄소도시, 산림, 저탄소에너지, 폐기물 처리 5개 분야에 지원하는 것을 목표로 하였다. 녹색 ODA[2)]의 일환으로 EACP를 통해 공격적으로 기후변화 ODA를 실행한 바 있어, 해외 유사사례를 통해 향후 기후변화 대응에 실질적인 기여와 수혜국의 지속가능한 발전을 위한 기후변화 ODA의 추진 방안을 제시할 필요가 있다.

2. 연구의 목적과 연구 내용

위와 같은 연구의 배경에 따라 본 연구에서는 먼저, 국제사회에서 일반적으로 분류되고 있는 환경 ODA와 기후변화 ODA의 개념을 정리하고, 환경 ODA를 가장 많이 지원하고 있는 독일 및 일본의 기후 이니셔티브 내 구체적인 사업 사례를 통해 시사점을 도출하여 향후 우리나라의 기후변화 ODA 사업의 추진 개선안을 제안하는 것에 목적이 있다.

이를 위해 아래와 같이 연구의 내용을 설정하였다.

1) 환경 ODA와 기후변화 ODA 개념 정리

2) 해외 기후이니셔티브 추진 방향과 전략, 그리고 사례를 통해 시사점 분석

1) OECD DAC에서 녹색 ODA는 양자간 ODA를 분류하는 OECD 정책마커 중 환경정책 마커(environment policy marker) 또는 리오마커(Rio marker)에 해당하는 ODA를 의미한다.

2) 우리나라 녹색ODA에 대한 개념 정리는 여러 차례 정의하려고 시도된 바 있어, 여기서 별도로 정의하지 않는다. 녹색 ODA에 대한 연구는 참고문헌 목록을 참조하여, 한국국제협력단. 2009.『기후변화 대응과 녹색 ODA』, 박효진 윤순진. 2011. "한국의 대외원조 녹색화 담론 분석". <경제와 사회>. 89: 175~216. 등의 연구를 찾아볼 수 있다.

II. 환경, 기후변화 ODA와 EACP

1. 환경 ODA와 기후변화 ODA의 개념 정리

해외 기후변화 ODA에 대해 논하기에 앞서 전통적으로 사용되어 왔던 환경 ODA와 최근 주목받는 기후변화 ODA의 개념에 대해 정리해 둘 필요가 있다. 국제적으로 환경 ODA는 '환경 (원조) 마커(aid to environment marker)'로 분류되는 원조를 의미하며 환경에 초점을 맞춘 원조(environment focused aid)와 리오마커를 부여받은 사업이 포함된다(기후변화정책연구소, 2012). OECD DAC에서는 환경 마커와 같은 '정책 목적 마커(policy objective marker)'를 이용하여 원조가 어느 정책을 지지하는지에 대해서 알 수 있게끔 하고 있다. DAC에서 정의하는 환경 마커는 '수원국, 지역 혹은 목표 집단의 물리적, 생물학적 환경 개선을 가져오는 활동, 또는 제도 구축 및 역량 개발을 통해 환경적 고려를 개발 목표에 통합시키는 구체적인 활동'을 의미한다(정지원 외, 2012). 리오 마커는 1992년 리오협약의 목적을 달성하기 위해 원조를 모니터링 할 목적으로 1998년에 도입된 것으로 생물 다양성, 사막화 방지, 기후변화 완화, 적응의 네 가지 마커가 포함된다. 기후변화 ODA는 기후변화 완화와 적응의 마커에 해당하는 사업을 의미한다.

원조 활동에 대한 정보는 CRS(Creditor Reporting System)라는 데이터베이스에 축적되는데, 환경 마커를 이용하면 CRS 목적 코드[3]에 따른 일반 환경보호 사업 뿐 아니라 사회, 경제 등 모든 분야에 걸쳐서 환경적 고려가 수반된 활동들을 분류할 수 있다. 환경마커 부여기준에 따라 환경이 해당 사업의 중요한(principle) 목적인 경우는 '2'를, 주요하지만 부수적인(signficant) 목적인 경우에는 '1'을, 정책 마커 기준에 따라 평가되었지만 환경과 관련 없을 경우 '0'을 부여하고 있다. 직접적으로 환경 관련 분야가 아니라도 환경 ODA로 계상되는 면이 있는 것이다. CRS 목적 코드에 따른 일반 환경보호 사업은 '1'을 부여받는다.

OECD DAC에서는 CRS를 통해 환경 ODA의 규모를 계상하여 보고서를 내고 있는데, 2009~2010년의 평균을 낸 자료에 따르면, 24개 회원국 중에서 한국의 환경 ODA는 약 2억 1천만 달러로 전체 17위를 차지하고 있다. 섹터로 분류 가능한 ODA에서 환경 ODA 비중은 14.4%로, 전체 공여국의 평균 수준인 27.1%에 크게 미치지 못하고 있다. 환경 ODA 규모가 가장 큰 나라는 일본으로 약 71억 달러(56.3%)이며, 그 다음은 독일로 약 40억 달러(42.7%)이다(OECD, 2012).

한편, 이렇게 분류하고 점수를 기록하는 것은 공여국의 몫으로 공여국 기관의 주관적 판단이 들어있어 자의적일 수 있음에 주의해야 한다.

3) OECD DAC에서는 원조 목적 코드(CRS Purpose Code)에 따라 원조 분야를 사회 인프라 및 서비스, 경제 인프라 및 서비스, 생산 부문, 다부문(환경보호 포함), 일반 예산 지원 및 현물 원조, 외채 탕감, 인도적 원조, 행정비용 및 기타 등으로 구분하고 있으며, 각각의 분야를 다시 중분류, 세분류로 나누고 있다(한국수출입은행, 2011). 환경원조 분야는 생물다양성 보존, 환경정책과 계획 등과 같은 목적코드(purpose codes)로도 구분 지을 수도 있다.

2. 동아시아기후파트너십(EACP) 소개

우리나라는 2000년 이후 OECD DAC의 수원국 리스트에서 제외된 이후 원조 공여국으로서 꾸준히 원조 활동을 증가시켜왔다. 2003년에는 약 3억 6천만 달러였던 ODA 재정 지출이 2010년에는 약 11억 6천만으로 증가하였다. OECD DAC에 회원국으로 가입한 2010년에는 ODA 규모 확대를 계획하였고 (2015년까지 국민총소득 대비 0.25%), 양자원조 중 무상원조 비중을 높이기로 하였다.

개도국의 빈곤과 환경문제에 대한 원조도 꾸준히 확대되었는데 이명박 정부에 들어, '저탄소 녹색성장'이라는 새로운 국가 정책 기조 아래, ODA 사업 역시 '녹색성장 ODA'전략을 추진해 왔다. 지난 정부에서는 '녹색 ODA'를 기존의 환경 ODA보다 더 넓은 개념으로 정의하고 있는데, 이러한 녹색 ODA 영역 중에서 특히 이명박 정부에서는 기후변화가 개발, 즉 '성장'에 미치는 악영향이 있으므로 '기후변화 ODA'에 집중한 경향이 있다.[4] 또한 2020년을 목표로 녹색 ODA의 비중을 30%까지 확대(2007년 기준, 녹색 ODA에 포함되는 사업은 우리나라 ODA 전체 규모의 약 11%)하기 위해 전략적으로 기후변화 ODA에 집중하였는데, 그 결과가 바로 '동아시아기후파트너십(East Asia Climate Partnership: EACP)'사업이다.

정부는 EACP 사업의 주요 목적을 '기후변화에 영향을 크게 받는 아시아 지역 개도국에 저탄소 사업과 기후변화 피해를 예방할 수 있는 사업을 적극적으로 도입하여 개도국의 기후변화 대응 역량을 강화하고, UN MDGs 달성에 기여 할 수 있다고 설명하고 있다(한국국제협력단, 2012). 이러한 EACP 사업을 통해 우리 정부는 온실가스 의무 감축국이 아닌 국가 중에도 적극적으로 기후변화에 대응하는 선도적인 이미지를 확보할 수 있고, 여전히 '성장'을 원하는 아시아지역 국가들에게 녹색이미지의 '산업'을 이식함으로써 아시아 내에서는 선진국의 책무를 다하는 국제적 이니셔티브를 확보하고자 하는 전략으로 이해할 수 있다.

EACP 사업은 아시아 지역만을 대상으로 이명박 정부 5년간, 즉 2008년 ~ 2012년 까지 진행하는 시기적으로 제한적인 전략 사업이며, 규모는 2억 달러에 달한다. EACP 사업의 분야는 1) 물 관리 분야, 2) 폐기물 처리 분야, 3) 저탄소 에너지 분야, 4) 저탄소 도시 분야, 5) 산림과 바이오매스 분야로 크게 5가지로 구분되며 총 10개 국가, 20개 프로젝트 사업이 추진되었다. 사업의 구체적인 목록을 살펴보면 아래 <표1>과 같다.

4) 2012년 2월, KOICA 기후변화대응실의 발표자료 '기후변화 ODA 현황 및 분석' 자료에 따르면 기후변화가 '자연자원에 대한 접근성 감소와 기상이변으로 인한 대규모 재해가 취약계층의 생계활동과 생존의 위협을 주어 개발을 저해하게 된다'라고 표현하고 있다.

<표 1> EACP 사업 추진 현황

NO.	국가	사업 명	사업비 (단위: 만 달러)
1	인도네시아	연료전지활용 발전소 건립 시범사업	300
2		팜오일 폐기물 친환경 처리사업	250
3		산림바이오매스 개발모델 협력사업	400
4	베트남	부온호 상수도 시설 건립사업	450
5		유해폐기물 통합관리 전자인계 시스템 구축 사업	250
6		호치민시 간선급행버스 타당성 조사사업	200
7	캄보디아	독립형 태양광발전소 건립사업	220
8	방글라데시	태양광 관개펌프 및 홈시스템 지원 사업	250
9	피지	재생에너지 개발프로젝트 사업	200
10	아제르바이잔	압쉐론 반도 재생 수자원 개발 복합사업	2,618
11	몽골	바룬우르트시 난방 및 온수 공급시스템 구축	500
12		울란바타르시 도시폐기물 재활용 시설 건립	350
13		바얀누르지역 호수 및 수자원 복원사업	150
14		광해 실태조사 및 광해 정보화 구축 사업	300
15		울란바타르 뉴타운 용수 공급 및 수자원 이용 효율화 사업	2,260
16	필리핀	목재펠렛 가공 및 지속적인 상업조림지 조성사업	340
17		농업용수 확보 및 홍수피해 경감 소규모 저수시설 건립사업	2,176
18	타지키스탄	흐름식 수력발전소 타당성 조사 및 구축사업	280
19	스리랑카	500kw급 계통연계형 태양광발전 사업	300
20		통신해양기상위성 데이터 수신분석 시스템 개발사업	200

동 연구에서는, EACP의 성과를 평가하려는 시도는 하지 않으려하고, 단지 이에 대해 언급하는 것에 그치고자 한다. EACP에 대한 성과는 이미 KOICA 용역 보고서인「EACP성과평가 및 사후관리 방안 연구(KOICA, 2013)」[5]에서 시행하였기 때문이다. 다만, 본 연구에서는 EACP와 유사한 기후변화 재원의 증가라는 맥락에서 지원된 독일과 일본의 기후이니셔티브의 해외 사례에 대해 심층적으로 분석하면서, 향후 우리나라가 기후이니셔티브를 지원할 시 참고해야 될 방향을 설정해보고자 한다.

5) 동 보고서에서는 EACP의 성과평가를 위하여 EACP에 중점을 두고 해외 유사 이니셔티브에 대해서 소개하고 있지만, 본 연구에서는 해외 이니셔티브에 중점을 두고 구체적 사업사례를 통해 이를 더 심층적으로 분석하고자 시도하였다.

III. 독일 국제기후이니셔티브(International Climate Initiative) 사업의 추진현황과 시사점

독일은 지난 20여 년 동안 가장 큰 규모의 원조를 제공하는 양자 공여국 중의 하나로 자리매김하였으며, 지속적으로 환경 분야의 원조 비중을 확대해오고 있다(KOICA, 2009). 공여국 가운데 가장 먼저 개발원조에 대한 환경 가이드라인을 수립하는 등 기후변화와 개발을 연결하는데 있어 리더십을 발휘하여왔다. 2007년에는 G8과 EU 의장을 맡았으며, EU 의장시절 기후보호에 집중하였다. 독일은 2009년 이래 기후 환경과 자연자원 보호를 포함한 7개 분야에 걸쳐 원조를 지원하고 있다(OECD, 2010).

또한, 2007년 연방경제협력개발부(Federal Ministry for Economic Cooperation and Development: BMZ)의 「기후와 개발에 관한 행동프로그램」이라는 개발협력 주요 문건을 통해 재생에너지, 적응, 산림보호에 초점을 맞추고 있다. 이 외에도 1988년 이래 독일의 모든 양자 개발협력 신규 프로젝트와 프로그램에 환경영향평가(EIA)를 의무적으로 시행하는 등 환경에 영향을 최소화하고자 하였으며, 2009년 중반부터, 독일 개발협력에 기후변화가 주류화 되어 모든 신규 프로젝트와 프로그램에 "기후 체크(Climate Check)[6]"를 적용, 전략환경평가(SEA)[7]도 도입하였다.

본 장에서는 독일의 기후변화 ODA 사업 중 독일 국제기후이니셔티브(International Climate Initiative, 이하 ICI)의 현황을 검토 해보고자 한다. 이를 위해 ICI 사업의 추진 현황을 사례를 들어 분석하고, 'German Fast-Start: lessons learned from long term finance'라는 독일 단기재원의 시사점을 분석한 자료와 국제기후이니셔티브 누리집에 게재된 자료를 중심으로 문헌분석을 실시하였다.

---

6) '기후 체크'는 기후와 관련한 두 가지 평가로 나뉘는데, 첫째, 계획된 프로젝트가 기후변화로 추가적인 위험을 부담하게 되는지와 이러한 위험을 어떻게 줄일 수 있는지를 평가하는 것과, 둘째, 프로젝트로 인해 온실가스 배출을 감소할 수 있는지 여부이다(KOICA, 2012).
기후 체크는 "기후 스크리닝"이라고도 표현되며, 새로운 프로젝트 설계단계나, 새로운 프로젝트 계획단계에 고려되는데, 어떤 프로젝트가 기후변화의 위험에 노출되거나, 온실가스 배출을 늘릴 가능성이 있다고 여겨지면, 이에 대해 더 자세한 분석이 시행되어야한다. 이러한 자세한 분석인 "기후 증명(Climate Proofing)" 혹은 "온실가스 감축"은 2010.10월부터 의무화되며, 모든 독일 원조집행기관은 이러한 독일의 경제협력개발부(BMZ) 가이드라인을 따라야한다(GTZ, 2009).

7) 독일은 Act on Assessment of Environmental Impacts((Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung-UVPG) 에 따라 환경평가를 시행(http://www.bmub.bund.de/en/topics/strategy-legislation/environmental-assessments/general-information/, 2014년 5월 13일 방문)

1. ICI 사업의 추진 현황

독일은 환경보호와 지구적 지속 가능한 발전을 개발정책의 주요 목표로 정의해 왔으며 지난 20여 년간 환경과 기후변화에 관한 원조를 강조하여 왔다. 독일은 중점 협력분야 중 하나로 환경 및 기후변화 분야를 정하여 환경 ODA 사업을 실시하고 있다. 특히, 전체 규모 중 환경 비중은 2009~2010년 평균 기준 3,988백만 달러로서, OECD DAC 회원국 중 규모면에서 2위를 차지하였으며, 2008년부터 2009년까지 독일연방경제협력개발부(BMZ)의 기후와 관련한 지출은 40%가 증가하는 등 기후변화 분야에 집중하는 것을 알 수 있다(KOICA, 2012).

독일은 국제사회의 개도국을 위한 기후변화의 추가적이고 혁신적인 재원마련인 이니셔티브인 단기재원(Fast-Start Finance: FSF)의 일환[8]으로, 2008년부터 독일 환경부 주도 아래 '국제 기후 이니셔티브(ICI)'를 추진하고 총 4억 유로의 기금을 마련하였으며, 이 기금을 국내기금(2억 8,000만 유로)과 국제기금(1억 2,000만 유로)으로 구분하여 운영하고 있다(KIEP, 2009). ICI는 개도국 및 신흥개도국, 동구권 국가의 기후변화 대응을 지원하고 있으며, 주요 지원목적은 에너지 효율 제고, 재생에너지 사용 확대, 플루오르화탄소(Fluorocarbons)감소를 통한 기후친화적(climate-friendly) 녹색경제성장을 지원하는 데 있다(KIEP, 2009).

ICI는 분야별로는 온실가스 감축, 기후변화 적응, REDD+, 생물 다양성 네 분야[9]에 걸쳐서 집중적으로 지원하고 있으며, 2013년 8월 기준 총 8.99억 유로의 기금을 통해 80개국에 347개 사업이 승인되었는데, 이 중 약 52%가 온실가스 감축, 23%가 REDD+, 14% 기후변화 적응, 11%가 생명다양성 보존 분야에 지원 공약되었다(BMU, 2013).[10]

본 연구에서는 ICI 지원 사업 약 340개 목록을 모두 기재할 수 없어, 이 중 편의상 20개 사업을 아래와 같이 <표2>로 추려내고, 이 중 일부 우리나라에 시사점을 도출해 낼 수 있는 사업을 중심으로 본문에 분석 하였다.

8) 독일 단기재원(FSF)에는 BMU를 통해 지원되는 ICI 사업 외에도 BMZ를 통해서 지원되는 양자, 다자사업이 포함된다.

9) ICI는 4가지 분야를 지원하는데, ①온실가스 감축, ②기후변화 적응, ③탄소저장, ④생태다양성분야이다.
첫째, 온실가스 감축 분야에서는, 1)저탄소배출개발전략과 개도국의 자발적인 온실가스 감축행동(NAMAs)에 대한 정책 수립, 2)온실가스배출과 완화활동 모니터링, 3)민간분야 협력 촉진 활동으로 나뉠 수 있다.
둘째, 기후변화 영향에 적응 분야에서는, 1)생태계 기반 적응, 2)위험관리 도구-날씨 관련 위험에서 보장받는 혁신적 방안, 3)국가적응전략 개발과 집행, 4)적응 모니터링과 보고로 나뉜다.
셋째, 천연 탄소저장고/REDD+ 보존하기 분야에서는 1)REDD+ 메커니즘-기후변화 완화를 위해 숲을 훼손 없이 보존하기, 2)탄소포집의 생태적인 그리고 사회적인 기준과 추가적인 혜택, 3)숲 복원 및 탄소포집, 4) REDD+ 온실가스 보고 검증제도(MRV)라는 세부분야로 나뉜다.
넷째, 생태다양성을 보존하는 분야는 '보존 지역과 생태계서비스'의 세부분야로 구분된다.

10) '14.5월, ICI 웹페이지에 기재된 가장 최근 자료에 따르면, 2008년부터 2013년 말까지 BMU는 ICI에 총 14.5억 유로를 지원, 411개 사업을 시작하였다. 이에 사업 집행기관 혹은 국가나 EU같은 국제기관들이 지출한 공공 및 민간 공동자금형태 지출규모까지 합하면, ICI 사업을 위해 지원된 총 금액은 38.9억 유로에 달한다.

<표 2> ICI 사업 추진 개요

NO.	국가	사업 명	사업비 (단위: 만 유로)
1	요르단	물 분야 에너지효율 개선하기	225
2	멕시코	태양광 지붕 25,000	302
3	인도네시아, 콜롬비아	전 지구적 바이오에너지 파트너십 시범사업 -지속가능한 바이오에너지 지표	64
4	요르단	산업과 상업 분야 태양광 냉방	329
5	아르헨티나, 브라질, 칠레, 세네갈, 터키, 베트남	재생에너지 사업의 초기자금지원	252
6	도미니카 공화국, 자메이카, 아이티	국제 기후이니셔티브	135
7	태국	바이오에너지를 위한 지속가능한 팜오일생산	351
8	중국	베이징 교통 수요 관리	200
9	콜롬비아, 인도네시아, 남아공	기후친화적 교통 기술과 방법의 전수	150
10	인도	저탄소 교통체제 촉진	195
11	브라질, 콜롬비아, 인도네시아	바이오매스 생산을 위한 지속가능한 토지이용 관리	272
12	브라질	냉장고 재활용 프로그램-시범시설 설치	604
13	중국	가오베이뎐의 폐기물 관리를 통한 메탄가스 감축	320
14	인도	폐기물과 슬러지를 이용한 에너지 회수	203
15	세르비아	발칸지역의 녹색 재정을 위한 크레딧 프로그램	3,043
16	중국	기후보호를 위한 차관 프로그램	4,178
17	우크라이나	에너지효율을 위한 차관 프로그램	306
18	튀니지	온실가스 인벤토리와 MRV 구축 역량강화	199
19	방글라데시, 캄보디아, 중국, 인도, 인도네시아, 몽골, 네팔, 파키스탄, 필리핀, 싱가포르	청정에너지 재정혁신 프로그램	199
20	중국	탄소시장과 중국의 신축건물	130
외 다수			

2. ICI 사업 평가 틀이 갖는 함의

2011.1월부터 2012.12월 동안 첫 번째 ICI 독립 평가가 수행되었다, 이는 115개의 개별사업 대상으로 주로 3개의 기준을 만족시키는지를 평가 하였는데, 사업이 1) ICI의 목표를 달성하는데 기여하는지, 2) 파트너국가의 기후보호 목표 달성에 기여하는지, 3) 기후보호 효과를 창출해냈는지 아니면 향후 창출할 것인지로 평가하였다.

ICI 사업의 평가는 기본적으로 OECD/DAC의 평가틀 5개 기준(적절성, 효과성, 효율성, 영향력, 지속가능성)에 ICI만을 위한 2가지 추가 기준인 '원조 일관성 및 조정(coherence&coordination)'과 '계획과 운영(planning and steering)'에 관한 기준까지 총 7가지 기준을 포함한다. ICI 평가는 3단계로 구성되는데, 개별 사업에 대한 평가 외에도 클러스터별 평가[11]와 전체적인 ICI 이니셔티브에 대한 평가를 시행한다.

즉, ICI의 경우 사업의 수행과 더불어 평가도 단계별로 수행함으로써 비중을 두고 있는데, 기후기금의 집행에 있어서 무엇보다 '투명성[12]'을 중시하고 있는 독일의 기후원조 관련 정책 기조 때문이다.

3. ICI 사업의 시사점

ICI 사업은 2008년 독일 연방 환경, 자연보존과 핵안보부(Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety: BMU)에 의해 만들어졌으며, 몇 년 간은 유럽 배출권거래제(EU ETS) 수익을 2011년 창설된 Special Energy and Climate Fund(EKF)를 통해 매년 1억2천만 유로씩 배정받았지만, 현재는 유럽 배출권거래제 수익이 아닌 BMU 자체 예산을 지원받고 있다.

본 절에서는 독일의 ICI 사업이 갖는 특징과 향후 우리나라 기후관련 사업에 지니는 함의는 어떤 것이 있는지, 실제 ICI 사업을 검토하여보았다. 이를 위하여 먼저 ICI 누리집에서 사업별 설명 자료와 실행현황, 개별 사업별 홈페이지, 각종 신문 기사 등 공개적으로 자료 수집이 가능한 모든 자료를 바탕으로 각 분야별 사업들에서 공통적으로 발생한 시사점을 도출하였다. 사례 분석에 사용한 개별 사업은 위 <표 2>에 나타나 있다.

1) 기후변화 재원 마련을 위한 혁신적 재원 마련 방안 수립

선진국들은 개도국의 저탄소 기후변화 대응을 위한 새롭고 추가적인 재원을 약속해왔다. 독일의 ICI 또한 2010~2012년간 UNFCCC 아래 매년 300억 달러를 약속한 선진국의 공약의 일부인 "Fast

11) ICI사업을 다음과 같은 6개의 클러스터로 분류하였다. 클러스터 1: 역량개발과 정책자문; 클러스터 2: 기후친화적 경제와 지속가능한 에너지 공급; 클러스터 3: 생물다양성과 탄소흡수원; 클러스터 4: 기후변화 적응; 클러스터 5: 지역 클러스터; 클러스터 6: 기후협력

12) 투명성에 관한 구체적인 사례를 보면, ICI 지원사업 중 '투명성, 책무성, 반부패와 기후기금 거버넌스에 관한 공공 감독'사업의 경우, 국제투명성기구(Transparency International)를 통해 '기후재정토크'를 5차례 개최하여 기후기금의 부패 위험과 방안에 대해 논의하는 자리를 마련하였으며, 동 지원사업의 일환으로 시민사회, 정부와 민간분야 합동의 온라인 글로벌 네트워크 플랫폼을 6개의 시범국가에 대해 마련하고, 이에 대한 자문을 시행하였다.

Start Finance(FSF)"[13]를 이행하기 위한 중요한 요소의 일환이다(WRI, 2013). 이 FSF에 대한 약속은 코펜하겐 협정에서 처음 언급되어, 2020년까지 1,000억 달러의 재원을 제3세계의 적응 원조를 위해 조성하자는 약속과 함께 2010년 칸쿤에서 다시 언급되고 확정되었다.

UNFCCC 회원국 중 독일과 같은 부속서 I 국가(Annex I)들이 이러한 FSF에의 의무를 지니는 반면, 우리나라는 비부속서 국가(Non-Annex Countries)로써 이러한 의무를 지니지 않는다(김창완 외, 2013).

이러한 추가적인 재원을 확보하기 위해, 독일은 유럽 탄소배출권 판매를 통해 ICI 기금을 마련하였다. 우리나라도 향후 기후변화에 대한 재원을 지속적으로 그리고 큰 규모로 마련하기 위해서는 혁신적인 재원 수단이 필요한데, 독일 ICI의 메커니즘인 EU ETS의 재원을 통해 기금을 지원하는 제도는 세계에서 유일무이하며 혁신적인 방법으로, 우리도 2015년 도입될 탄소배출권거래제와 이를 연계하는 방안에 대해서도 고려해볼 수 있겠다. 단, 이러한 체제는 탄소가격에 따라 유동적일 수 있기 때문에, 시장을 기반으로 한 재원조성은 한계가 있다는 것을 인지하고 이를 고려하여 혁신적 재원방안을 마련해야 할 것이다.

2) 사업발굴 방식의 혁신

독일 환경부(BMU)는 제안공모를 통해 사업을 선정하는데, 독일 집행기관, 정부기관, 비정부기관, 기업, 고등교육기관, 연구기관과 국제 및 다자기구에 열려있다. 이러한 여러 기관들이 사업을 제안함에 있어서 어떠한 기후변화 사업을 제안할 수 있는지에 대해 독일 환경부는 명백한 가이드라인[14]을 수립하여 이를 제공하고 있다. 일례로, 온실가스감축 분야의 세부적인 우선지원분야로는 자원효율, F-가스 등을 열거하고 있으며, 지원받기 용이한 세부적인 사업형태로는 정책프로그램의 컨셉 설계, 역량강화 등 제안할 수 있는 사업 형태도 구체적으로 제시하고 있다(BMUB, 2014). 따라서 사업을 제안하는 여러 기관들은 창의적으로 사업을 제안할 수 있도록 기회는 열려있되, ICI의 기본방침에서 벗어나지 않도록 명백하게 가이드라인을 제공해주고 있다.

13) Fast-Start Finance란 2009년 12월 코펜하겐에서 열린 제15차 당사국총회(COP15)에서 선진국들이 새롭고 추가적인 재원을 공약한 것으로, 산림과 투자 부분을 포함 2010~2012년까지 300억 달러를 공약하였으며, 이를 기후변화 완화와 적응에 고루 분배하도록 하였다. 칸쿤에서 열린 2010년 12월 회의에서는 이러한 공약에 적응재원이 가장 취약한 개도국인 최빈국과 SIDS, 아프리카에 우선적으로 지원되도록 의지를 재확인하였다. 또한, 선진국들이 이 목표를 달성하기 위한 재원에 대한 정보를 제공하도록 촉구하였다 (http://unfccc.int/cooperation_support/financial_mechanism/fast_start_finance/items/5646.php, 2013년 6월 17일 방문)

14) Information on support for projects under the International Climate Initiative of the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Building and Nuclear Safety(BMUB, 2014).

3) 기후변화 재원 마련을 위한 부처 간의 유기적 협력

독일은 환경과 기후변화 관련 부처 간, 국제적으로 강한 리더십이 본받을 만한 점이다. 개발부(BMZ)와 환경, 자원보존과 핵안보부(BMU)와의 파트너십은 독일의 개발협력 기후변화 분야의 정책 일관성의 주된 특징을 보여준다. 독일 환경부 주도 하에 시행된 기후변화 분야 혁신기금인 ICI는 기후변화 분야에 있어서 BMZ 활동들을 보완한다. 두 부처는 협약을 체결한 이래 밀접하고도 초기단계부터 개별사업과 전체 프로그램에 있어서 상호 협의를 거친다. 이러한 원조의 일관성이 필요한 이유는 사업의 계획과 준비가 일반적으로 독일개발협력집행기관들에 위임되기 때문이다. 이와 더불어, 정부 간 협상테이블에 BMU 대표도 같이 참여함으로써, 독일 정부는 기후변화에 있어서 한 목소리를 내고 있다. 이 외에도, BMU는 BMZ가 파트너 국별 지원 우선순위 개발전략을 수립할 시에도 자문을 제공하고 있다. ODA 적격여부를 포함한 사업 선정에 있어서는 BMU가 BMZ의 자문을 구한다. 따라서 서로 소통함으로써 협업을 할 수 있고 기후변화 ODA관련 일관성 있는 원조를 수행할 수 있는 체제가 마련되어 있다. 이 파트너십의 핵심은 EU ETS의 탄소 배출 거래 배출권의 판매수익을 통해 ICI의 재정지원을 확보하여 기후변화 분야에 있어 BMZ의 활동들을 BMU가 보완하는 것이다(OECD, 2010).

우리나라의 경우도 향후 ICI와 같이 큰 규모의 재원을 마련하고 이를 관리할 때에는, 환경부와 유기적인 협력을 하는 협업이 선행될 필요성이 존재한다.

4) 기후변화의 주류화

기후변화에 대한 대응이 전 세계적인 이슈로 떠오르면서 OECD/DAC을 중심으로 원조사업 수행의 모든 단계에서 기후변화를 고려하고 반영하는 주류화의 중요성이 강조되기 시작, OECD DAC이 지난 몇 년간 발표한 일련의 환경 가이드라인은 국가개발계획의 각 분야에 환경, 기후변화를 전략적으로 통합시키는 새로운 접근 방법을 제시하고 있다. 2002년에 발표한 '리우협약 개발협력 통합(Integrating the Rio Conventions into Development Cooperation)'가이드라인, 2006년 '전략적 환경평가[15] 적용(Applying Strategic Environmental Assessment)' 가이드라인, 2009년 '기후변화 적응의 개발협력통합 지침(Guideline on Integrating Climate Change Adaptation into Development Cooperation)' 등 기후변화를 독립 아젠다로 접근하기보다는 빈곤퇴치 전략 등 개발전략의 일환으로 여기는 통합적 접근을 제시하고 있다(KOICA, 2009).

독일은 원조프로그램에 환경 주류화를 일찍부터 시행하였는데, 2009년 중반부터 모든 새로운 사업과 프로그램에 기후변화에 관한 "Climate Check"를 시행하면서 기후변화의 주류화에 앞장섰다. 이는 자국의 '기후와 개발에 관한 행동프로그램'의 가이드라인을 따랐다. 이렇듯, 독일 원조프로그램에서는 DAC 가이드라인에 의해서가 아닌, 자체적인 노력을 통해 기후변화에 대해 끊임없이 이를 고려하고 반영해온 역사를 자랑하고 있기 때문에, 기후변화에 중점을 둔 사업의 선정과 실행, 집행과 평가가 가능할 수 있었다.

15) 전략환경평가란 프로젝트 단계에서 사업의 환경성을 검토하는 환경영향평가와 달리 정책과 프로그램 단계에서 정책과 프로그램의 환경성을 검토 평가하는 제도임(KOICA, 2012).

5) 투명한 기후변화 사업의 시행

공여국은 FSF 공약을 이행하는 데 이어서, 다양한 접근방식과 채널을 통해서 자유롭게 이를 이행할 수 있도록 되어있다. 몇 국가들은 좀 더 포괄적인 접근을 통해 몬트리올 의정서 기금 혹은 자연재해에 대응한 기금 또한 FSF 범주에 포함하였다. 반면, 독일 ICI의 경우, 협소한 분야, 기후-연관 사업과 이니셔티브를 지원하는 방식을 택하였다. 즉, ICI 사업을 보고함에 있어서 기준이 '모호하지 않도록' 하였다는데 핵심이 있다. 이는 FSF 공약이 존재하기 전에도 이미 독일이 기후변화관련 활동에 관여하고 있었기 때문이며, 이러한 사업 선정이 가능한 또 다른 이유는, ICI 사업 선별 기준으로 ①국제 기후 보호 체제를 만들어갈 수 있도록 지원하며 ②투명하고 ③혁신적(기술적, 경제적, 방법론적, 제도적)이며, ④ 개별사업을 넘어서 영향을 미칠 수 있는 사업을 선별하기 때문이다.

구체적 사례를 보면, 독일의 물 관련 사업인 '요르단 물 관리를 통한 에너지효율 개선사업'은 사업명칭부터 사업목표인 '요르단 물 공급에 있어 주된 소비원인 물 펌프의 전력소비 문제를 극복하는 것' 까지 모두 기후변화를 주목적으로 하고 있는 사업임이 명백하다. 실제, 요르단의 물 담당국(the Water Authority of Jordan: WAJ)에 따르면, 요르단이 전력소비를 가장 많이 하는 분야가 물 분야이며, 요르단 전체 전력 생산의 약 15%를 이에 소비한다고 한다. 요르단에서 물 소비는 펌프를 이용하며, 전력공급은 대부분 화석연료에 기반하고 있기 때문에, 물 소비가 온실가스와 직접 연관성을 띈다. 요르단의 수자원 환경은 도시에 물 공급을 하기 위해서 1,400미터 이하 요르단 계곡(Jordan Valley)에서 지하수를 끌어올려야 하는 상황이다. 따라서 이러한 상황에서 물 펌프의 기술적인 비효율성 때문에 전력을 다소비하게 되며, 동 사업의 목적은 이러한 비효율적인 물 펌프의 에너지 효율성을 높이는 것이다. 구체적인 사업 내용을 살펴보면, ①WAJ의 물 펌프 에너지 효율성을 개선하고, ② 에너지 효율을 높인 펌프 모델의 개발과 실행 등으로 구성되어있다.

현재 동 사업의 성과는 사업 실행에 따른 온실가스 감축 수치로 구체적으로 표현되어 있는데, 이를 보면, 에너지 소비가 시범 펌프 지구에서 약 30% 감소하였다고 하며, 이는 펌프 수명기간 중 약 27,000t의 CO_2 감축을 가져오는 것이라 한다.

정리하자면, 독일 ICI의 물 관리 사업의 경우 ①물 사업을 할 경우 온실가스와 직접 연관이 있는 사업이었으며, 프로젝트 명칭에서부터 온실가스와 연관된 에너지효율사업임을 명시하였고, 내용적 측면에서도 온실가스 감축이 주된 목적이었으며, 주된 성과였다. ②물 분야 사업을 하나의 별도 지원분야로 분리하기보다는, ICI는 온실가스 완화 분야-에너지효율 하위분야 사업의 하나였으며, 따라서 '물 공급'보다는 '에너지 효율'이 동 사업의 주목적임을 알 수 있었다. 또한, 성과달성측면에서, ③이를 온실가스 감축 수치로서 정량적으로 측정하여 이산화탄소 감축 수치로 나타낼 수 있어 기후변화 사업의 목적을 뚜렷이 달성하였다.

이 물 관련 사업 이외에도, ICI 사업의 경우 온실가스 감축을 좁은 의미에서 온실가스와 연계된, 직접 온실가스를 감축하는 사업들을 다수 수행하고 있다. 일례로, '냉장고 재활용 프로그램-시범시설 설치'와 같은 사업의 경우 ①제목에서도 명시적으로 냉장고, 에어컨 내 온실가스인 F-가스를 천연냉가스인 프로판(R290) 가스로 대체하고, 이러한 기술을 전수하는 사업으로써, 직접적으로 온실가스에 대응하여,

이를 감축하는 것을 목표로 삼는 사업이다. ②내용면에서도 정량적으로 예상되어지는 온실가스 감축 수치와 실제 감축된수치가 명백히 표시되어 있다.

6) 재생에너지 제도가 정착할 수 있는 기반 마련에 치중

멕시코에 지원한 ICI 사업 중 하나인 '25,000개 태양광 지붕'의 경우, 사업파트너와 함께 저소득층에 태양광 집전장치를 보급하는 데 필요한 투자비용을 지원하는 시장적 유인기제(독일 것과 유사한)를 제공하였으며, '재생에너지 사업을 위한 초기자금'지원 사업의 경우 재생에너지 사업을 지원하는 기금을 신설, 6개의 재생에너지 사업을 선정 · 지원하고 있으며, '기후보호를 위한 차관 프로그램'을 여럿 시행하고 있는 등 재생에너지 사업 수행 시 발생하는 초기자본의 높은 장벽을 허물고자 초기자본 비용에 대폭 집중하고 있는 것을 알 수 있다.

이 외에도, ICI 사업 중 '국제기후이니셔티브' 사업은 도미니카 공화국, 아이티, 자메이카의 재생에너지 사용에 관한 상세 로드맵을 준비하는 사업이며, 'TREE 프로그램-재생에너지와 효율성 전수' 사업은 재생에너지에 대한 교육을 하는 연수사업으로 기술적 협력을 의미한다. 이 외에도, 브라질 태양력을 위한 법적 체제에 관한 자문을 제공하는 등 정책적인 기반을 마련하는 사업들을 다수 수행하고 있다. 즉, 재생에너지의 경우 독일은 초기 자본과 정책의 안착 이전 단계를 준비하는 데 많은 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다.

이렇듯 독일의 ICI가 기후변화의 기반 마련에 치중하게 된 이유인즉, 이러한 FSF 기금이 설립된 배경에 유럽연합의 방향설정이 있었기 때문이다. 유럽연합집행위원회(European Commission: EC)는 2009년 코펜하겐 회의 전 「국제기후기금의발전: 코펜하겐 Deal을 위한 유럽연합의 청사진」이라는 문서를 통해, 2010~2012년 간 2012년 이후를 준비하기 위해 이 기간 동안 기금을 어떻게 조성해야하는지에 대해 방향을 제시한 문건을 발표하였다. 내용인즉, 첫째, 2013년 이전 기간은 개도국의 감축행동실행을 위한 준비 단계로써, "fast start"는 2013년 전에 이행해야 될 준비기간을 의미한다. EC는 이에 따라, 이 기간 동안 개도국의 국내기관에 효과적 · 효율적인 능력배양에 중점을 둔 지원을 해야 한다고 권고하며, 이러한 기관들은 저탄소성장계획, REDD 배출 인벤토리와 모니터링 체계 구축, 산림을 통한 탄소저장보존과 지속적인 산림 관리 등을 우선 지원하도록 명시하고 있다. 두 번째로, 당장 가장 기후변화에 취약한 국가들의 적응 필요성에 집중하기를 권고하고 있다(Climate Analytics, Wuppertal Institute, Germanwatch e.v, 2012). 이렇듯 재생에너지 사업의 경우 단순히 재생에너지 기자재 설치 및 지원이 아니라 이를 연계하여 체계적으로 재생에너지가 차지하는 비중을 높일 수 있도록 하는 상위 단계(정책적 차원)의 사업과 개별사업이 연계되어야만 지속가능성이나 효과가 더 높을 수 있다.

7) 재생에너지원의 지속가능성을 조사, 평가하는 사업을 선행

모든 재생에너지원도 궁극적으로는 어떠한 형태로든 환경에 영향을 미치고는 있으며, 재생에너지원 중에서도 환경에 미치는 영향이 큰 재생에너지원들이 존재한다.

ICI 바이오매스 사업은 바이오매스가 내포하고 있는 다양한 환경적 피해 여부를 고려하여 바이오매스 사업을 수립하고 있다. 구체적으로는, '글로벌 바이오에너지 파트너십 시범 사업-지속가능한 바이오에너지 지표'의 경우 인도네시아와 콜롬비아의 바이오에너지 생산에 따른 지속가능성 모니터링 평가 지표를 시험해 보기 위한 사업이며, '지속가능한 바이오에너지를 위한 팜오일 생산사업'도 태국의 팜오일 플랜테이션에 따른 온실가스 증가를 수치로 측정, 지속가능한 팜오일 협의회 RSPO(Roundtable on Sustainable Palm Oil's)의 인증을 통해 약 500개의 소규모 농가들을 인증하였다, 이는, 현재 늘어나고 있는 태국의 팜오일 생산이 기후변화에 미치는 영향에 대해서 조사한 사업이다. 이 외에도, '바이오매스 생산을 위한 지속가능한 토지이용 관리(SuLU)' 사업은 지속가능한 토지이용 지도를 작성하여, 콜롬비아, 인도네시아의 팜오일 플랜테이션이 확장되는 지역의 지속가능한 지도를 작성, 바이오매스 생산의 지속가능함을 검토하고자 하였다.

즉, 독일의 ICI 사업 중 바이오매스 사업들은 바이오매스의 당위성에 대해서 의문을 제기하고, 온실가스 배출 이전 단계에 관여하는 사업으로써, 바이오매스를 국익에 이용한다거나, 바이오매스를 온실가스 감축의 수단으로 보는 것이 아니라 바이오매스를 생산하는 행위가 온실가스 배출에 기여하는지 여부와 바이오매스를 이용함으로써 발생하는 토지이용용도 변화에 따른 온실가스 배출/감축량을 비교하였다.

여기서 우리가 배워야할 점은, 온실가스 배출이란 결과적으로 어느 자원을 이용함에 있어서, 자원이용 전 과정에서 발생하는 온실가스 배출영향을 고려하여야 하는 것이지, 단순히 '바이오매스 사용'사업만으로는 친환경적인 사업이라고 일컫거나 온실가스 저감을 가져온다 할 수 없다는 것이다. 따라서 기후변화 사업을 평가함에 있어서도 그 사업의 당위성을 전 과정에 수반되는 온실가스 배출을 측정, 통합적인 고려를 통하여 사업을 선별해야 할 것이다.

8) 기후정의의 관점을 도입한 기후변화사업

코펜하겐 합의문은 "(기후변화)적응을 위한 지원은 가장 취약한 개도국, 최빈국, SIDS와 아프리카에 우선적으로 지원되어야한다"고 명시하고 있다. 이 원칙이 국제 사회에서 형식적으로 규정화되지는 않았지만, 독일은 자체적으로 기후기금의 50%를 완화에, 33%를 적응활동에, 3.5억 유로를 REDD+에 제공하겠다고 목표를 설정하였다(WRI, 2013). 반면, 2013년 8월까지 ICI 기금 중 기후변화 적응에 투자된 비중은 14%에 달한다.

구체적인 사업사례를 살펴보면, ICI 사업 중 기후변화 적응 분야 사업을 통해 캐리비언 지역에 거주하는 저소득층은 향후 날씨관련 보험 혜택을 받을 수 있게 되었다. 이는 '기후변화 적응의 위험과 캐리비언 지역의 보험'이라는 사업을 통해 소상인과 일일노동자들이 허리케인이나 홍수로 인해 생계수단을 잃는 것을 보호하는 사업이다. 이렇듯, ICI는 가장 취약한 계층을 대상으로 사업을 형성했다는 그 노력 자체에 의미를 부여할 수 있겠으나, 결과적으로 기후변화 적응 분야가 차지하는 비율은 기후변화 완화 대비 상대적으로 적다.

Ⅳ. 일본의 FSF 사업의 추진현황과 시사점

일본의 기후변화 ODA의 규모는 2010년 기준, 7,757백만USD로, DAC 회원국 중 규모 면에서 압도적 1위를 차지하고 있다(OECD, 2011). 일본은 환경 분야에 오랜 역사를 가지고 있는데, 국제환경 협력에서 사용되는 일본의 환경 정책들은 산업오염 대응 등 일본 자신의 경험을 바탕으로 한 지원 사례를 보여준다(OECD, 2010). 일본은 1980년대 중반 이후부터 환경이슈를 개발원조에 포함하기 시작했으며 1989년 파리 G7 정상회의에서 향후 3년간 약 20억 달러의 환경원조를 지원하겠다고 공약한 이후 JICA의 연례보고서에서 환경과 지속가능한 발전의 중요성을 지속적으로 강조하였다. 2002년부터는 'EcoISD(Environmental Conservation Initiative for Sustainable Development)'라는 일본 환경 분야 개발협력의 기본방향을 담은 이니셔티브 발표를 통해 환경 원조를 지속적으로 수행하였으며, 2007년에는 'Cool Earth Partnership'을 발표하여 개도국의 감축 및 적응활동을 지원하고 있다. 일본은 다양한 기후변화 이니셔티브를 진행해왔으며, 최근 환경에 대한 지원을 확대하고 있다(박영호 외, 재인용 2010)

일본 정부는 국제환경 이슈들을 해결하는 것을 최우선 과제 중 하나로 여기고 있으며, 이는 2009년 정권이 교체되었음에도 이러한 점에서 변동이 없었다(OECD, 2010). 또한, 2006년 일본 내각이 승인한 「제3차 기본환경계획」에도 일본의 국제적인 전략을 강화하는 것을 6개의 주요한 목표 중 하나로 여기고 있으며, 2007년에 일본정부는 국가의 국제환경전략[16]을 발표, 이 전략문서를 통해 일본은 기후변화, 생명다양성, 지속가능한 자원이용, 산업오염, 청정기술을 이용한 경제개발을 주요 우선순위로 여기고 있다고 한다(KOICA, 2012). 이러한 환경 개발협력에 대한 강한 의지는「ODA 대강(ODA Charter)[17]」에도 명시되어 있다. 2005년 발표된「ODA 중기정책」에는 명시적으로 지구 온난화에 대한 행동(완화/적응), 오염관리, 폐기물관리와 환경보존을 우선순위로 선정하고 있다(Goj, 2006). 특히, 전 지구적 규모의 문제 중에서 환경과 재난 대책을 구체적으로 다루고 있다. 또한, 일본의「ODA 중기정책」에는 일본 정부가 수원국 정부에 먼저 환경협력을 제시하고 설득해 나가는 전략을 취하고 있다고 한다. 과거 수원국 정부의 요청에 수동적으로 대응하는 방식에서 탈피하여, 일본 정부가 먼저 수원국의 환경 현황을 조사 분석하고 그 결과를 수원국과 공유하여 구체적인 환경협력 프로젝트를 공동 개발하여 추진해 나가는 전략을 구사한다(이구성, 2011).

1. FSF 사업의 추진 현황

일본은 국제적인 환경 리더답게, 2007년 Cool Earth Partnership을 통해 2050년까지 전 세계적으로 온실가스 배출을 절반으로 줄이겠다고 공약하였으며, 2008년 다보스 세계경제포럼(World Economic Forum)에서는 2050년까지 전 세계의 온실가스 배출량을 절반으로 줄이기 위한 수단으로서 기후변화

16) 'Becoming a Leading Environmental Nation in the 21st Century: Japan's Strategy for a sustainable Society'

17) "[e]nvironmental conservation and development should be pursued in tandem"(Goj, 2003).

대책을 추진하는 개도국에게 재정적인 지원을 약속하였다. Cool Earth Partnership은 이러한 개도국을 위한 Fast-Start Finance(FSF) 재원 메커니즘으로 향후 100억 달러 규모의 기금을 조성하여 2008~2012년(5년)간 개도국의 기후변화 대응을 지원하기로 발표한 바 있다.

이 기금은 크게 적응 및 청정에너지 개발 분야와 감축분야로 구분된다. 이중 20억 달러는 무상원조 및 기술지원의 형태로, '환경 프로그램 무상(Program Grant Aid for Environment and Climate Change: GAEC)'이라 부르며, 기후변화 적응 및 청정에너지를 위해 무상원조, 기술협력, 다자기구를 통해 지원하고 나머지 80억 달러는 차관의 형태로 '기후변화대책 엔 차관(Cool Earth Loans)[18]' 이라고 부르며, 기후변화 감축 관련 프로젝트 지원, 민간부문 참여 촉진, 대체에너지 개발, 에너지 절약 프로젝트 등에 투입하고 있다. 이 80억 달러의 절반가량은 특별금리[19] 차관형태로 제공되고 나머지 40억 달러는 민간프로젝트 지원방식으로 제공된다(KOICA, 2010). 이 파트너십의 추진개요는 아래 <표 4>와 같다.

새 정부가 들어서면서 이 기금은 Hatoyama Initiative로 명칭을 변경해 3년간 150억 달러를 지원하는 것을 목표로 하고 있으며, 목표가 달성되었다. 2012년 12월 기준, 총 118개국에 1,023개의 사업이 수행되었다. 하토야마 이니셔티브를 통해 110억을 공공재정으로 지원하고(이 중 72억은 ODA 38억은 Other Official Flows), 다른 40억은 민간 자금으로 제공하여 개도국의 기후변화 문제에 대응하고자 하였다.

동 이니셔티브는 2010년 하토야마 총리의 사임으로 이후 Fast-Start Finance(FSF)로 불리고 있다 (김창완 외, 2013).

18) Cool Earth Loan의 경우, 다른 차관사업과 달리 상시로 요청하는 것이 가능하며, 다른 ODA 차관사업과 함께 검토되지 않는다. 이는 이러한 기후변화사업에 우선순위를 부여함으로써, 지원가능성을 향상시킨다.

19) 기존의 금리보다 더 우대적인 특별금리는 아래 <표3>과 같다(KIEP, 2009).

분류	이자율(%)	상환기간(연)	Grace 기간(연)
LDCs	0.2	40	10
LICs	0.25	40	10
LMICs	0.3	40	10
MICs	0.3	40	10
UMICs	0.6	40	10

<표 4> Fast-Start Financing 사업 사례 분석 대상[20]

NO.	국가	사업 명	사업 분야	비고	사업비 (단위: 백만달러)
1	몽골, 팔레스타인 포함 24개국	태양력을 이용한 청정에너지 도입 사업	완화		130
2	이집트	풍력 발전 사업	완화		338
3	케냐, 인도네시아, 페루 포함 13개국	지열 발전 사업과 타당성 조사	완화		979
4	케냐	전력배전 사업	완화	Olkaria-Kisumu	108
5	탄자니아	전력배전 사업	완화	Iringa-Shinyanga	53
6	스리랑카	전력배전 사업	완화	Habarana-Veyangoda	83
7	25개국	기후변화에 의한 자연재해에 대처하는 능력배양	적응		164
8	필리핀	태풍 피해에 의한 인프라 복구 사업	적응		86
9	캄보디아	홍수 보호와 배수개선사업	적응		30
10	남아공	기후변화 예측 기술지원	적응		1.9
11	사모아	해안지역 재난관리 능력배양	적응		6.48
12	튀니지	담수화 사업	적응		8.7
13	-	Global Environment Facility 지원	완화와 적응		96
14	-	Climate Investment Fund 지원	완화와 적응		967
15	인도네시아, 베트남	기후변화 프로그램 차관	완화와 적응		410
16	아프리카, SIDS	아프리카국과 SIDS국가들과의 정책대화	완화와 적응		
17	21개국	산림보호 프로그램	REDD+		158
18	-	UN-REDD에 지원	REDD+		3.2

출처: UNFCCC Delegation of Japan, 2012, 『Final Report of Japan's Fast-Start Finance』 사업목록 표로 구성

20) 이 단기재원을 2010.1월~2012.12월 사이 공공재정에 의해 새로 실행된 프로젝트나 프로그램에 국한한다면, 지원규모는 USD 135억불에 달하며, 이의 주요 지원내역을 아래 표로 구성하였다.(UNFCCC, 2012).

2. 일본 FSF 사업 평가

일본 FSF의 경우 독일의 ICI 사업과 달리, 별도로 이 파트너십을 위한 평가를 수행하지 않았으며, 따라서, 개별 사업 사전평가보고서, 등 JICA[21] 홈페이지 내 게재된 자료를 참조하고, 일본정부가 2012.12월 기준 작성하여 UNFCCC에 제출한 2013년도, 「Final Report of Japan's Fast-Start Finance」를 참조하여 이 파트너십을 분석해보고자 하였다.

3. 일본 FSF 사업의 시사점

1) 대규모 차관 중심, 인프라 중심 사업

일본은 전통적으로 자국 자본재 수출기회의 확대, 원자재의 안정적 조달을 목적으로 사회 및 경제 인프라 구축 분야에 지원을 집중해왔다. OECD의 CRS 코드로 분류, 2007~2008년 평균 기준 일본의 환경 ODA 규모 중 인프라 분야가 70%를 차지하고 있다. 또한, 인프라 구축에 필요한 자금은 대부분 대규모이기 때문에 인프라의 대부분은 유상(2008년 인프라 중 유상: 92%, 무상: 8%)으로 제공되고 있다.

일본의 FSF는 2012년 12월 기준, 135억 달러에 달하며, 기후완화 부문에 99.9억 달러, 적응 13.7억 달러, 완화와 적응 모두에 해당하는 분야는 21억 달러, REDD+에 7.23억 달러로 나누어 지원하였다(UNFCCC, 2013). 즉, 기후변화 완화에 가장 많은 부분이 지원되었음을 알 수 있으며, 그 중에서도 13개 국가에 지원한 지열 발전소 사업과 타당성조사 사업이 가장 큰 부분을 차지함을 <표4>을 보면 알 수 있다.

이렇듯 지열 발전소 건설에 지원이 많이 이루어진 이유는, 일본이 지열 발전 터빈과 기계 제작에 세계적인 선두주자라는 배경이 존재하기 때문이며, 특히 후쿠시마 사고 이후 일본이 원자력을 대체할 에너지원으로 지열 발전에 집중하여, 일본 지열 업체들이 발전을 거듭하고 있기 때문이다. 현재 지열 전력생산 일본제작자는 세계시장의 50%를 넘는 비율을 차지한다.[22]

일본은 FSF를 통해, 지열발전소를 인도네시아, 케냐, 페루를 포함한 13개 국가에 지원하였다. 구체적으로 사업을 살펴보면, 인도네시아에서 지열 개발은 특별한 상황에 놓이게 되는데, 이는 인도네시아 지열원의 약 42%가 산림보호지구 내 위치해 있기 때문이다(WWF, 2012). 지열 사업의 세부 내용을 살펴보면, 1) 토목공사(지열 발전을 위한 발전소 건설, 생산 우물을 위한 시추와 재주입 우물의 건설, 증기수집 시스템 건설, 송전망 건설) 2) 컨설팅서비스(디자인, 입찰지원, 건설 총괄, 등)로 구성되며 이러한 사업은 인프라 건설 성격의 사업으로서, 일본은 자국의 비교우위인 지열, 인프라 확충을 FSF의 지원방향으로 정하고 있는 것으로 보인다.

---

21) Japan International Cooperation Agency(JICA)는 일본국제협력기구로써, 일본이 개발도상국에 대한 경제 사회적 협력을 목적으로 세운 기구이다.

22) Toshiba, Mitsubishi Heavy Industries, Fuji Electric은 지열 터빈 세계시장의 절반 이상을 차지한다(Business Wire, 2013.4.8.).

단, 이러한 인프라에 치중한 전력 생산 사업은, 비록 재생에너지원일지라도 환경에 피해를 가져올 수밖에 없는 사업유형인데, JICA 사전평가 항목 중 '환경과 사회적 고려' 항목에 의하면, 이러한 지열사업의 경우 'A'로 분류되는, 환경에 밀접한 영향을 미치는 사업이다. 실제 해당사업의 사전평가서(Ex-ante report)를 살펴보면, 사업을 수행하기 위해서는 600에이커의 토지가 필요하며 33개의 가구가 이주해야 하는 등 사회 · 환경적인 영향을 초래하는 사업으로 분류된다.

즉, 이러한 인프라 구축사업은, 비록 청정에너지원인 재생에너지원을 이용한다할지라도 재생에너지 생산 전 과정(발전소 설립 단계에서부터)에 걸친 탄소배출량을 산정하여 계산하는 작업과 그 지속가능성에 대한 고려가 필요해 보인다. 일본은 FSF를 통해 지원하고 있는 사업 중에도 환경오염 소지가 높은 인프라 구축에 집중하는 등 근본적인 기후변화에 기여하는 지속가능한 사업이라고 보기에는 한계가 있는 사업들도 수행하는 것으로 보인다.

2) 개도국의 기후변화 정책 수립을 위한 정책기반 지원 사업

일본 FSF 중 첫 번째 사업이었던 기후변화 차관프로그램(Climate Change Program Loan: CCPL)은 기후변화 정책을 위한 재정적 · 기술적 지원을 하는 사업으로써, CCPL은 정책대화를 통한 다년에 걸친 정책 매트릭스를 설계하는 사업이다. 특히, 일회성 자문 사업이 아닌 다년간에 걸쳐 심층적인 정책적 틀을 마련해주는 사업으로써 그 의미가 크다 하겠다.

JICA는 인도네시아 정부와 함께 2008년 9월 CCPL 협정에 서명하여, 인도네시아의 기후변화 국가행동계획(National Action Plan addressing Climate Change) 수립을 도와주었으며, 이와 같은 성격의 협정을 베트남과 2010년 6월 서명하였다(JICA, 2010). 베트남에 수행된 2009년도 사업은 '에너지효율과 재생에너지촉진프로젝트(Energy Efficiency and Renewable Energy Promoting Project)'로써, 베트남 개발은행(Viet Nam Development Bank: VDB)에 중장기 차관을 제공하여, 에너지집약 산업체(철강, 시멘트, 음식가공 등) 기업의 에너지절약 기기 사용과 재생에너지 사용을 촉진하였다.

일본은 과거 인프라 중심의 사업을 수행함에 있어서, 이를 뒷받침 하는 수원국의 정책적 틀의 부재로 인해, 많은 성과를 내지 못한 바 있으며[23], 금번 파트너십에는 이를 고려하려 했던 노력으로 보인다.

구체적으로, CCPL은 '에너지 분야', 전력생산 관련하여서는 '지열발전개발을 포함한 재생에너지 시스템의 개선'을 언급하고 있다. 이를 인도네시아에 지원하는 지열 발전소 설립 사업과 연계시켜보면, CCPL은 인도네시아의 지열 발전소를 건설하는 사업을 실행하는 데 있어서 필요조건인 정책 기반 수립을 목표로 하는 사업이라는 사실을 도출할 수 있다. 따라서 일본은 기존의 인프라 중심의 사업과 더불어, 동 사업의 효과성을 높이기 위한 관련 정책기반 사업도 동시에 실행하는 개별프로젝트성이 아닌 복합적인 사업형태를 지원하고 있음을 알 수 있다.

---

23) 일례로, 일본의 한 지열사업 사전평가서를 보면, 유사사업을 수행할 시 참고해야할 항목 란에, 필리핀의 'Tiwi 지열전력생산 복합 복구사업'의 사례를 들며, 사업성과 달성을 위해서는 '적정한 개발과 복구계획을 갖고 있어야하며, (...) 사업시행에 있어서 국가의 강한 실행의지(commitment)가 필요'하다고 쓰여 있다.

3) 기술 중심적 기조 유지

일본의 기술 중심적인 사고는 FSF의 기후변화 적응분야 사업인 '재난예방과 복구'사업에서도 여지없이 드러나는데, 사모아에서는 기상관측 장비와 의사소통 시스템을 기상부서와 국제공항에 제공하였고, 솔로몬 군도에서는 자연재해 관련 긴급재난 뉴스를 방송하기 위한 단파 라디오 네트워크 개선을 재정 지원하였으며, 산림분야에 있어서도 위성이미지 분석과 같은 기술적 지원, 모니터링 할 수 있는 IT 시스템과 장비를 지원하였다. 이 외에도, 안전한 전력공급을 위해서 우즈베키스탄에는 에너지 고효율 전력보존 시설을 지원하였다.

일본이 환경관련 문제를 다룰 때 이렇듯 사후처리적 · 기술 중심적인 사고를 유지하는 것은, 일본이 산업공해를 극복한 역사가 있고, 그간 환경과 에너지 관련 분야에서 오랜 기간에 걸쳐 환경기술과 에너지 효율 노하우를 축적해 왔고 이를 충분히 국내에서 활용해 왔던 경험 때문이다(KIEP, 2010).

FSF 사업을 통해서는 기존 배전시설의 전력손실 감소 및 에너지효율화와 같은 사업을 지원하고, 에너지 효율을 높이는 첨단적 기술을 자랑하며 이를 온실가스 감축과 연계된 사업의 일환으로 지원하고 있다. 르완다에서 진행된 'sub-stations의 배전 네트워크 개선사업', 방글라데시 Greater Mymensingh과 Sylhet의 중앙지역에 지원된 새로운 전력배전 네트워크는 전력 배전에 있어서의 전력손실을 감축함으로 기존의 전력배전 사업보다 온실가스 감축에 상대적으로 기여하는 사업들이며, 위 사업들 모두 기술을 통해 에너지효율을 달성하려는 사업들이다.

4) FSF의 환경평가

일본의 인프라 중심 사업은 그간 인프라 사업이 야기하는 많은 환경적 피해로 인해 비판 받아왔으며, 이에 대한 반작용으로 환경적인 피해를 줄이거나, 평가하고자 하는 노력이 발달되어 왔다는 것을 일본의 ODA 사업평가체제를 살펴보면 알 수 있다.

모든 JICA사업은 그 경제 · 사회 · 환경적 타당성에 대해 승인받기 전 일괄적으로 평가를 거치게 되어 있다. 사업계획과 승인 전 단계에 대한 승인결과는 사전평가서를 통해 JICA 홈페이지에 공개되어 있으며, 그 환경적 악영향의 가능성에 대해 사업을 4개로 분류(A, B, C, FI)한다. A의 사업에 대해서 대중은 사업정보 발표 후 30일 이내에 의견서를 제출할 수 있다.

여기서 우리가 분석하고 있는 일본 FSF의 개별 사업도 여타 ODA 사업과 같이, 사전평가의 환경적 영향에 따라 분류되어 있다. 지열발전 사업, 송배전 사업의 경우 'A'등급인 환경에 악영향을 끼칠 수 있는 것으로 분류되어 있는데도 불구하고, 이 파트너십은 이러한 종류의 환경적 악영향이 비교적 많이 발생할 소지가 있는 사업에 치중하는 경향을 보이며, 상대적으로 인도네시아 '기후 프로그램 차관' 같은 'C'등급인 환경에 악영향이 최소한인 사업은 그 비중이 전체 중 적은 것을 <표 4>를 통해 확인할 수 있다.

환경영향평가(EIA)에 관해서도 명백한 가이드라인이 존재하며, 2010년 4월 개편되었다.

이 외에도, JICA는 내부 환경가이드라인과 일관된 원조를 하는지를 확인하기 위해서 외부 전문가로 구성된 '환경사회적 고려에 대한 자문위원회(The Advisory Committee for Environmental and Social Considerations)'를 두어 위험이 높은 사업 수행에 대한 검토와 자문을 제공한다. 이와 더불어, JICA 이사장이 지명한 2명의 외부감사가 JICA 가이드라인을 따르지 않음으로 인해 생겼거나 생길소지가 있는 개발협력사업에 대해서 개인이 제소할 시에 이를 조사하고 해결하도록 되어 있다.

또한, 전략적환경평가(SEA)의 경우 부분적으로 도입되어, 마스터플랜 연구사업을 할 시에 SEA를 의무적으로 적용토록 되어있지만, 모든 정책, 계획이나 프로그램에 대해서는 적용할 의무가 없다(OECD, 2010).

결론적으로, 일본 환경원조에서는 인프라 구축이 큰 부분을 차지하는 만큼, 환경가이드라인에 대한 고찰이 있어왔다는 것을 볼 수 있으며, 제도적으로 환경폐해를 줄이기 위한 제도들이 비교적 투명한 방식으로 잘 마련되어 있다고 볼 수 있다. 이는 우리나라 ODA 사업에 있어서 한국수출입은행, 한국국제협력단 모두 환경영향평가 가이드라인은 수립되어 있으나, 아직 법제화되지 않은 것과 비교된다.[24)]

5) 기후정의 관점에서 파트너국가 지원

기후 정의적 관점에서 보면, 일본의 FSF은 2011년 3월 기준 취약국가인 아프리카와 최빈국의 필요를 감안하여, 57.8%가 적응 분야에 집중하고 있음을 알 수 있다. 이는 독일 ICI의 기후변화 적응 부분이 14%를 차지하는 것과 비교할 때 상당히 높은 비율임을 알 수 있다. 특히, UNFCCC에 일본 측이 제출한 최종보고서인 「2012년까지의 일본의 개도국을 위한 FSF(2012.12)」에서, 일본 FSF 특징 중 하나로써 '취약국에 중점을 둔 지원'이라는 절을 통해 일본이 하고 있는 노력을 정량적으로 측정하여 한 소절을 할애하고 있다.

V. 결론: 해외사례를 통해 본 우리나라 기후변화 ODA의 추진 방안 제언

코펜하겐 당사국 총회 이후 논의된 기후변화에 대한 혁신적이고 추가적인 재원의 확대와 우리나라 국내적으로 이명박 정부의 '저탄소녹색성장'의 국가 정책 기조의 배경으로 '동아시아기후파트너십(East Asia Climate Partnership: EACP)'이 탄생하였다. 이는 우리나가 선진국(Annex-I) 국가가 아니며, 이러한 기후변화를 위한 추가적인 재원인 Fast-Start Finance 확대의 의무가 없음에도 불구하고 자발적으로 선진국과 어깨를 나란히 하며, 기후변화에 있어서 리더십을 발휘하기 위함이었다.

24) 「해외 ODA 사업 환경영향평가 심사 제도화해야」, CNews, 2013.7.15.

본 연구에서는 두 환경 선진국의 기후변화 이니셔티브를 살펴봄으로써 향후 기후변화 ODA를 지원함에 있어, 여타 선진국에서 본받을 만하거나 반면교사로 삼을 점들이 있는지를 파악해보고자 독일과 일본 두 사례를 선정하여 분석하였으며, 아래와 같은 결론을 도출하였다.

기후변화 ODA에 있어 2010년 기준 지출규모 2위를 선점하는 독일의 경우 국제기후이니셔티브(ICI)를 통해 우리에게 시사하는 바가 크다. 독일 ICI는 1) EU ETS 배출권 수익을 ICI 자금으로 운용하여 기후변화 재원 마련을 위한 혁신적 재원 마련 방안 수립에 성공하였으며, 2) 혁신적인 방법으로 기후변화 사업 제안서를 접수받아 선정하고 있으며, 3) 개발부(BMZ)와 환경부(BMU)의 유기적인 협력을 통해 기후변화 재원을 위한 기반을 갖추고 있었으며, 4) '기후체크(climate check)'를 통해 모든 ODA 사업에 기후변화와의 연계성을 파악하기 위한 기후변화 주류화의 노력이 예전부터 시행된 배경을 지니고 있었으며, 5) 명백한 기후변화 사업 선별 지표를 두어 실제 기후변화와 직접 연관이 있는 사업만을 선별 · 시행하였으며, 6) 사업수립에 있어서는 재생에너지가 정착할 수 있는 정책 기반을 마련하는 데 중점을 두고, 7) 논란의 여지가 있는 재생에너지 원에 대해서는 그 지속가능성 평가에 중점을 두었으며, 8) 비록 비중 면에서는 적은 부분을 차지하지만, 기후정의적 관점을 도입한 사업을 수행하고자 하는 등 진정한 환경선진국으로써의 면모를 모든 면에서 자랑하고 있었다.

일본의 경우 2010년 기준 지원규모 측면에서 볼 때, 기후변화 ODA에 있어서 독보적인 1위를 차지하고 있어, 일본의 FSF의 경우도 우리에게 시사하는 바가 남다르다. 일본은 오랜 전통으로 1) 대규모 차관 중심, 인프라 중심 사업을 여전히 수행하고 있었으며, 이러한 사업은 여전히 환경 폐해를 나을 소지가 다분히 많이 존재한다. 일본은 과거 인프라 중심사업만 지원했다 실패한 사례들을 반면교사로 삼고 이에서 교훈을 도출하였으며, 2) 개도국의 기후변화 정책 수립을 위한 정책기반 지원 사업도 동시에 수행하고 있었으며, 3) 기후변화에 대해서는 사후처리적, 기술을 통해 극복하려는 기술 중심적 기조를 유지하고 있었다. 반면, 4) FSF의 환경 평가 방식은 투명하게 되어 있으며 대중의 참여가 가능한 방식으로 구성되어 있던 점이 본받을 만한 점이며, 5) 기후정의적 관점에서 보면 기후변화 적응에 지원된 기금의 비율이 50%를 상회하는 등 기후정의를 실현하는 방향으로 사업이 재단되었다는 것도 괄목할 만한 점이다.

우리나라는 이명박 정권에서 박근혜 정권으로 바뀐 현 시점에서, 더 이상 '녹색성장'이나 '녹색 ODA'의 구호를 찾아보기가 어렵게 되었다. 또한, 이러한 녹색성장의 구호가 이제 '새마을운동 구호', '새마을운동 ODA'로 바뀌었다. 실제, 박근혜 대통령은 지난 2013년 6월 열린 '글로벌 녹색성장 서밋 2013'에서, 회의에 참석한 라스무센 GGGI 이사회 의장을 접견, '새마을 운동'을 적극 활용해 달라고 했고 라스무센 의장이 공감을 표시했다고 한다.

새로운 정권에 따른 새로운 정책기조는 환영한다. 다만, 기후변화의 경우 정책기조에 따라 지원여부가 결정되기보다는, 어떠한 정책기조와도 무관하게 중점을 두고 지속적으로 지원해야 되는 분야이다. 따라서 우리는 본 연구를 통해 앞서 살펴본 두 환경 선진국인 독일과 일본의 기후 이니셔티브가 주는 함의를 되새기며, 이를 향후 우리나라 기후변화 ODA에 적극 활용, 튼튼하고 내실 있는 기후변화의 틀을 마련하고 이를 토대로 기후변화 ODA 지원을 지속 확대해 나아가야 된다는 점에 주목해야 할 것이다.

<참고문헌>

- 국문자료

권율. 2011.『최근 선진공여국의 ODA 개혁조치와 시사점』. 오늘의 세계경제 Vol 11. No. 6, 대외경제정책연구원.

김귀곤. 2010.『기후변화대응을 위한 한국의 ODA전략연구』. 한국국제협력단.

김창완 외. 2013.『EACP 성과평가 및 사후관리 방안 연구』. 한국국제협력단.

박효진 윤순진. 2011. "한국의 대외원조 녹색화 담론 분석". <경제와 사회>. 89: 175~216.

이구성. 2011. 해양수산. 동향.『일본의 환경 ODA 추진 동향과 시사점』, Vol2., p.172~196.

정성춘 외. 2010.『일본과 EU의 환경분야 대외협력 전략과 시사점』, 대외경제정책연구원.

정지원, 박수경. 2010.『개도국의 기후변화 대응을 위한 국제사회의 지원』. 연구자료 10-07. 대외경제정책연구원,

정지원. 2012.『환경과 개발: ODA 정책개선 과제』. ODA 정책연구 12-06. 대외경제정책연구원.

정지원. 강성진. 2012.『녹색경제와 지속가능발전: 논의 동향과 ODA정책 시사점』. 대외경제정책연구원.

정회성. 2012.『녹색 ODA 현황분석 및 활성화 방안 연구』. 한국국제협력단.

한국국제협력단 2011.『프로그램형 접근방식(PBA)를 통한 환경분야 ODA 지원방안 연구』.

_____. 2010.『국제사회의 개도국 녹색성장 지원현황 연구』.

_____ . 2013. EACP Performance Report.

한국수출입은행. 2011. 한국의 개발협력. 2011년 제 1호. 한국수출입은행

한국환경정책평가연구원. 2011.『ODA 사업의 환경평가 관리방안 연구』

환경부. 2009. 환경분야 녹색성장 실천계획

- 영문자료

Climate Analytics, Wuppertal Institute, Germanwatch e.V., 2012. *German Fast Start: Lessons Learned for Long-Term Finance*

DARA and the Climate Vulnerable Form. 2012. *Climate Vulnerability Monitor 2nd Edition. A Guide to the Clod Calculus of a Hot Planet*, Madrid: Estudlos Gráflcos Europeos, S.A.

GTZ, September 2009. *Adapt to Climate Change Newsletter*, Isuue No.3.

JICA, October 2010. *JICA's Cooperation for Climate Change*.

OECD, 2010. *Germany: Development assistance committee Peer Review 2010*, Paris: OECD Publishing.

____. 2010. Japan: *Development assistance committee Peer Review 2010*, Paris: OECD Publishing.

____. 2011. *First-Ever Comprehensive Data on Aid for Climate Change Adaptation*.

____. 2012. *Development Co-operation Report 2012. Paris*: OECD Publishing.

____. 2012. *Aid in Support of Environment*.

Umweltbundesamt(Federal Environment Agency). April 2013. *Evaluation of the International Climate Initiative(ICI) of the Federal Ministry of Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety(BMU) Short Version*.UNFCCC.

____. 2013. *Final Report of Japan's Fast-Start Finance*.

World Resources Institute. 2013. *Overseas Development Institute, GermanWatch, The German Fast-Start Finance Contribution, Working Paper, April 2013*.

WWF, 2012. *Igniting the Ring of Fire. A vision for Developing Indonesia's Geothermal Power*.

- 웹사이트

동아시아기후파트너십 http://eacp.koica.go.kr/

한국국제협력단 http://koica.go.kr/

한국수출입은행 http://koreaexim.go.kr

BMUB: http://www.bmub.bund.de/

ICI http://www.international-climate-initiative.com/en/

MOFA http://www.mofa.go.jp/policy/economy/wef/2008/mechanism.html

UNFCCC http://unfccc.int

Case Study: USAID's Partnership with Walmart and the Implications for Corporate Engagement

이택근 (KOICA USAID 주재원)

목 차

I. Introduction
II. In-depth Analysis of Ongoing Program "Sustainable Agriculture and Women's Economic Empowerment"
III. Lessons Learned from Partnership with Walmart
IV. Conclusions

I. Introduction

As the world's largest retailer, Walmart plays a unique role in the global economy and has shown increasing interest in collaborating with USAID. USAID has identified Walmart as one of its top 40 corporate partners and has established a relationship manager to maintain a strategic dialogue. The two organizations can use their combined reach to address challenges with the potential to influence sustainable development and improve livelihood security.

USAID has been collaborating with Walmart in Latin America and the Caribbean (LAC) since 2002. Engagements have centered on providing training, financial support and market opportunities to small-scale farmers, particularly women, artisans and other producers in Central America (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua) and Brazil; and creating employment for at risk youth (El Salvador). In 2011, as opportunities to collaborate increased, USAID and Walmart signed an MOU to better coordinate agricultural partnerships in Central America.

USAID-Walmart partnership enters new era with the corporation's release of "Women's Economic Empowerment Initiative" in 2011 which represents the corporation's effort to improve the lives of women workers and farmers around the world. Despite some criticism from activists that the initiative meant to[1] deflect attention away from increasing gender discrimination lawsuits against the retailer, it created new opportunities to explore options for strategic partnership between the two organizations, which in turn led to the collaborations in Bangladesh and Rwanda.

Based on long-term partnership, USAID and Walmart could develop strong trust and a shared vision regarding sustainable development and came to recognize the mutual benefits strategic partnerships could bring to their business and development needs. This report looks back on USAID's partnerships with Walmart which have evolved over the past 12 years. From current collaborations in Bangladesh and Rwanda, several implications for strategic partnership with business partners will be addressed.

History of USAID-Walmart Partnership

USAID's partnership with Walmart started from a joint effort to help develop Salvadoran handicrafts in 2002. The two organizations have since concluded 13 partnerships in the Latin American and Caribbean region, and are expanding their collaboration to other regions including Asia and Africa. Walmart's pursuit of sustainability objectives and its emphasis on global responsibility have been providing new momentum for the two organizations to identify shared development priorities and strengthen strategic partnerships.

Previous Partnerships with Walmart

Host country	Project title	Duration
El Salvador	Youth and Community Development Program	2012~2016
	Improving Access to Employment Program	2009~2013
	Small and Medium Enterprise Development Program	2012~2015
	Regional Program for the Management of Aquatic Resources and Economic Alternatives (MAREA)	2009~2014
	Artisan Development Program (completed)	2002~2009
	Agricultural Diversification Program (completed)	2006~2009
	Export Promotion Program	2006~2009
Honduras	Convenio Walmart/ACCESSO program	2011~2015

1) Walmart Announces Global Women's Economic Empowerment Initiative/ www.philanthropynewsdigest.org/news/walmart-announces-global-women-s-economic-empowerment-initiatice

Host country	Project title	Duration
Guatemala	Inclusive Market Alliance for Rural Entrepreneurs (IMARE 1) (completed)	2007~2010
	Inclusive Market Alliance for Rural Entrepreneurs 2 (IMARE 2)	2010~2014
	Health and Education Alliance Guatemala (Global Health Partnership)	2005~2010
	Supporting Small Rural Farmers	2011~2014
	Continuous Improvement in the Central America Workplace (CIMCAW) (completed)	2003~2008
Brazil	TransFair USA/Café Bom Día (completed)	2007~2010
Nicaragua	Alliance to Create Opportunities for Rural Development through Agro-Enterprise Relationships (ACORDAR)	2007

Current Engagements between USAID and Walmart

- **Sustainable Agriculture and Women's Economic Empowerment (for detailed information on this program, see the cases on pages 4~6.)**
  - ○ **Bangladesh**: Walmart is providing support to the Accelerating Agriculture Productivity Improvement Project implemented by the International Fertilizer Development Center. The project will train 40,000 women vegetable farmers using deep placement urea technology.
  - ○ **Rwanda**: Walmart is providing support for the Integrated Improved Livelihood Program implemented by Global Communities. 50,000 women will be trained in horticulture and other value chains. Walmart's $1 million will likely be matched by $1 million from the Mission for complimentary nutrition programming
- **Improving Access to Employment Program, El Salvador, 2009~2013**
  - ○ Workforce training and curriculum development, El Salvador, 2009~2013
  - ○ Career counselling and technical and vocational training center information
  - ○ Improving the information system on workforce supply and demand
- **Convenio Walmart, Honduras, 2011~2015**
  - ○ USAID partnership with Walmart and the Honduran Ministry of Agriculture,
  - ○ Promotes agricultural development projects in areas with high rates of food insecurity
  - ○ USAID provides training, technical assistance, and access to agricultural inputs to small farmers that improve crop quality and production efficiency,

○ Walmart provides market opportunities for producers by selling their products through its retail chain.

• MOU Supporting Small Rural Farmers, Central America , 2011~2014

○ USAID has a Memorandum of Understanding (MOU) with Wal-Mart for activities in Central America, and they have worked with Feed the Future programs in the focus countries in that region.

▣ Walmart's Global Responsibility

As the world's largest retailer committed to social investment, Walmart has been pursuing sustainability as one of its highest priorities for business. The progress against sustainability objectives has been made public through annual 'Global Responsibility Report'. Some of the sustainability objectives laid out in its latest annual report(Global Responsibility Report 2013) are:

- Provide training to 1 million farmers and farm workers by 2015, of which half will be women
- Under Walmart's Women's Empowerment Initiative, help 500,000 women participate more fully in the agriculture supply chain (goal by 2016)
- Raise the income of the small and medium-sized farmers Walmart sources from by 10 to 15 percent
- Sell $1 billion sourced from 1 million small and medium-sized farmers
- Provide training to support 200,000 women to get their first retail or service sector job
- Purchasing and selling sustainable products--including developing supply chain innovations in part to eliminate 20 million metric tons of GHG emissions

To meet these ambitious objectives, Walmart and the Walmart Foundation look for partnership opportunities with the following characteristics:

- Project must have substantial **scale (impact)** in terms of farmer outreach
- High share of **female participation** in program is critical; alternatively, there must be potential to increase share of female participation.
- Walmart wants to get **maximum leverage** for its investment and is looking for **cost – effective** training approaches
- Ideally looking to partner in markets where Walmart is **currently operating, sourcing or is a planned expansion market**

Walmart and the Walmart Foundation would look to support programs in areas where it has experience and can add value, such as:

- Training curriculums and approaches focused on **women's training**.
- Training initiatives focused on developing linkages between **farmers and markets**.

II. In-depth Analysis of Ongoing Program "Sustainable Agriculture and Women's Economic Empowerment"

As a growing number of corporations expand their operations globally and face challenges[2] threatening their supply chain stability and the security of global operating environments, USAID sees more opportunities to work with those corporate partners whose long-term business interests are at stake in emerging markets.[3] The shift in business strategies toward engagement with other partners and the emergence of new business models which requires other partners to develop services and products targeted at the poor will further drive business partners to contemplate strategic relationships with the government sector.

In 2011, Walmart announced "Women's Economic Empowerment Initiative" which demonstrates the corporation's renewed ambition to pursue socially conscious business across the globe. The initiative gave USAID and Walmart momentum to explore business and development opportunities and eventually led to partnership investments in Bangladesh and Rwanda. This section looks into the two projects in detail, which indicate how strategic partnerships with business partners could bring benefits to both the pubic and private-sector partners involved.

[Case 1]

Leveraging resources from Walmart in Accelerating Agriculture Productivity Improvement (AAPI) project to scale up the Fertilizer Deep Placement (FDP) technology to women farmers

Introduction and Background

Walmart funding would allow 40,000 small scale women farmers to be trained on the use of a fertilizer technology that will increase vegetable production. Given the expected rate of adoption of this technology by other women farmers who will learn from those directly trained by the project, Walmart funding would lead to the adoption of this technology by an estimated 160,000 women farmers, leading to better household nutrition and increased income for the women.

2) Partnering with USAID: A Guide for Companies, p. 4.

3) Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships STRENGHTHENING CAPACITY AT THE STATE DEPARTMENT, USAID AND MCC, p.5~6

IFDC is implementing the USAID funded AAPI project to address the key challenges of increased food security and poverty alleviation in Bangladesh. The strategic approach involves the rapid diffusion of fertilizer deep placement (FDP) technology.4) This technology is a proven, resource-conservation and environmentally friendly sustainable technology that enables farmers to increase rice yields by 15%~20% with 30% less use of nitrogen fertilizers. While the focus to date has been on the use of this technology with rice, it is being adopted for vegetables and other non-rice crops as well. Initiated in September 2010, the five year AAPI project involves intensive demand and supply-related activities to increase farmer knowledge and support development of a supply system to afford farmers access. So far about 2.8 million farmers have adopted the FDP technology in 0.9 million hectares of rice and vegetable lands with a $300/ha incremental average net income realized per farmer.

The FDP technology for vegetables has a great deal of potential for scale up among women farmers. Financial support from Walmart could drive this scale up effort, resulting in improvements in women's income and the nutritional status of women and children through consumption of their own produce.

Goal and Objectives

Goal: *To increase incomes and food security for rural women;*

Objective: (a) *rapidly increase development, dissemination and adoption of yield enhancing technologies for rural women*; (b) *improve the nutritional status of the rural women and their family members*, and (c) *increase rural women's incomes through the sale of vegetables and ownership of small agro-enterprises*.

Targeted Beneficiaries/outputs

Direct:

- About 40,000 women farmers will be trained in the FDP technology for vegetables
- 8,000 hectares of land will be brought under vegetable cultivation with FDP
- In addition to increased household consumption of vegetables, the women will earn on average about $80 per year in net income from sales of vegetables[5)]
- 10% less use of fertilizer

4) UDP involves point placement of a large fertilizer pellet (up to 2.7 grams by weight) near the root zone of the plant. This reduces fertilizer nitrogen losses and increases crop uptake efficiency of the fertilizer and is an environment-friendly technology. UDP technology is well suited to small, resource-poor farmers, including women

5) Given the small size plots (on average) on which these women farmers grow vegetables, this $80 increase in net income is a significant increase.

• About 200,000 men, women, and children will benefit directly from the initiative

Indirect: Average adoption rate of new technology is four farmers per farmer trained by the AAPI project. Accordingly, the expectation is that:

• All together about 160,000 women farmers will adopt the technology in 32,000 hectares of vegetable growing land

Additional Funding

• It will cost approximately $40 per farmer to scale up the FDP technology among the projected 40,000 new women vegetable farmers.

• It costs $2,800 per new briquette machine and it is projected that 25 new briquette machines owned by women/groups of women will be needed to meet the projected increase in demand for fertilizer pellets.

Duration

Two years, effective from October 2013

[Case 2]

Support to women farmers in Rwanda through the Integrated Improved Livelihood Program (IILP)-USAID Ejo Heza (Kinyarwanda "Brighter Future")

Background and Interventions

71% of the Rwandan labor force works in the agriculture sector, the vast majority as subsistence farmers. Women generally carry the agricultural burden more so than men; almost three-quarters of all women work in agriculture compared with around 60% of all men. 30% of the country's households are female-headed, and most of them are very poor. Recent studies suggest that integrating microfinance with non-financial services, such as literacy/education, business development services, and extension services, has enormous potential to address the multiple needs of the poor in a more efficient and synergistic manner.[6)]

The IILP, a Feed the Future initiative project, helps improve the livelihoods and food consumption of very poor Rwandans, particularly women, by helping low-income households access the financial services necessary to grow their small agriculture businesses.

6) Dunford, Christopher, et al., "How microfinance can work for the poor: The case for integrating microfinance with education and health services," Freedom from Hunger discussion paper, 2007.

The project also seeks to bring Rwanda's poor into priority value chains – namely, the maize, beans, and dairy value chains – to improve their livelihoods. Training programs in the maize and beans value chains are well advanced, and IILP is now beginning the process of rolling out dairy training activities. Finally, the project integrates nutrition messaging throughout its program activities to encourage farmers to consume higher-quality foods.

Walmart Foundation funding would allow 20,000 to 25,000 smallholders, mostly women, to receive training that will enable them to enter the dairy value chain. Training topics would include animal health, feeding, reproduction, hygiene, and milk handling techniques.

Walmart Foundation funding will support the transfer of a proven training method developed under another Feed the Future project in the maize and beans value chains. The STICKS methodology (Scalable Tracker for Imparting Certified Knowledge and Skills) uses a durable, water proof small poster and inserted "stick" as training material that features illustrations and key learning points. The tool can also be used during refresher trainings and as part of performance monitoring.

Beneficiaries of Walmart Foundation funding will be those targeted by the Government of Rwanda's successful "One Cow per poor Family" initiative, a pro-poor program rooted in the methodology pioneered by Heifer, another Arkansas-based organization, in which recipients of cows agree to share offspring with other families in need.7)

As a complement to the training, Foundation funding will allow these same beneficiaries to form Savings and Lending groups. Providing the poor with access to microfinance will help them maintain basic food security and nutrition by smoothing their consumption and providing them with the financial flexibility to deal with unexpected health emergencies.8)

With a budget of $500,000 and a marginal per-beneficiary cost of $20, the IILP offers the Walmart Foundation the opportunity to extend the program's reach from its current target of 75,000 farmers over five years to approximately 100,000.The majority of beneficiaries will be women.

Expected outcomes attributable to Walmart Foundation funding

1. Approximately 25,000 additional farmers reached;
2. Increased milk production among beneficiary households by at least 30%, and increasing beneficiary household incomes by at least 20%;

---

7) Heifer International (http://www.heifer.org/) was the beneficiary of a three-year, $1.5 million grant from USAID in Rwanda awarded in 2000.

8) Rosenberg, Richard, "Does Microcredit Really Help Poor People?" CGAP Focus Note No. 59, January 2010.

3. 1,000 Savings and Lending groups formed, with 35% of members gaining access to formal financial services; and
4. Savings and Lending group members will benefit from additional project services, including nutrition education. 80% are expected to have increased their knowledge of sound dietary practices, with 55% consuming a more diversified diet.

Duration

One year, effective from October 2013

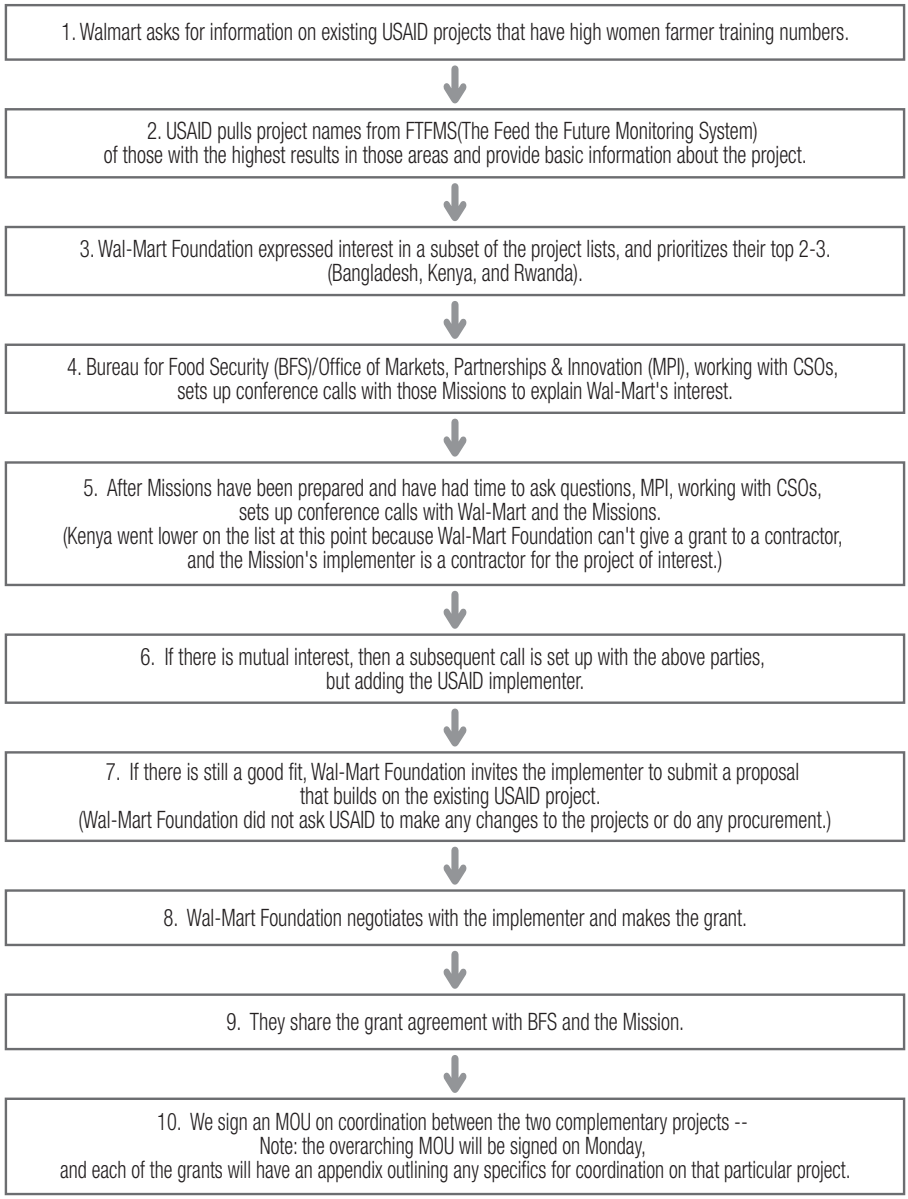
Implementer

CHF International/Global Communities

Budget

$500,000

<FIGURE 1> PARTNERSHIP BUILDING PROCESS of the PROGRAM "SUSTAINABLE AGRICULTRURE AND WOMEN'S ECONOMIC EMPOWERMENT"



Major Features of Partnerships with Walmart

Joining Existing USAID Programs

In the two cases being examined, no acquisition & assistance requirements were needed for forming partnerships with Walmart and selecting implementing partners. Based on Walmart's commitment to CSR initiatives, USAID and Walmart could readily identify areas of common interest in supporting sustainable agriculture and women's empowerment. After discussions with USAID missions in Bangladesh and Rwanda and subsequent negotiations with relevant implementers, Walmart decided to expand the existing USAID projects in each country.

The design and planning of activities to be funded by Walmart and the terms and conditions of grants were negotiated between Walmart and respective implementing partners (IFDC in Bangladesh, CHF International in Rwanda) while USAID playing a role of facilitator between the two private partners throughout the partnership building process.

Areas of Common Interests

As business operations expand into the developing world, CSR initiatives with a development/emerging market focus are becoming a critical link between development cooperation and business activities. As the world's largest retailer operating in 26 countries, Walmart pursues a number of CSR initiatives focusing on social, local, environmental and company responsibilities. Walmart's proactive CSR strategy and full dialogue with USAID in search of the overlap of development and business interests made it easy for the two organizations to find areas of common interests and jointly define development challenges to be addressed.

▣ Walmart's Initiatives with a Development Focus

- Sell $1 billion in produce that originate from 1million small and medium farmers
- Raise income of the small and medium farmers Walmart sources from by 10 to 15 percent
- Train 1 million farmers and farm workers, of which half should be women(goal by 2015)
- Under Walmart's Women's Empowerment Initiative, help 500,000 women participate more fully in the agriculture supply chain (goal by 2016)
- Women in Factories program – empower 60,000 women working in factories that supply products to Walmart and other retailers in India, Bangladesh, China and Central America by teaching critical life skills related to communication, hygiene, reproductive health, occupational health and safety, identifying personal strengths and gender sensitivity
- Provide training to support 200,000 women to get their first retail or service sector job
- Double sourcing from women-owned businesses in Walmart's international retail markets
- Purchasing and selling sustainable products including developing supply chain innovations in part to eliminate 20 million metric tons of GHG emissions

Mutual Learning and Expansion of Partnership

Different institutional cultures and processes pose major obstacles to collaboration between government agencies and private partners. Negative perception of the private sector could also impede the creation of strategic partnerships with private businesses. In the case of partnership with Walmart, full dialogue and knowledge sharing based on long-standing partnership between the two organizations made it possible for USAID and Walmart to learn from each other and identify promising opportunities for further collaboration.

▣ Ongoing Discussions on Collaboration with Walmart

- West Africa Regional: Walmart and USAID are currently in discussions around supporting the African Cashew Alliance in Ghana and Kenya. This project explicitly aligns with Walmart's business sustainability interests. 35,000 farmers would be trained in value added cashew processing.
- Workforce Development: Walmart and the E3 and IDEA offices are currently in discussions around developing / supporting a cost effective way to provide soft skills training to millions of youth. This is in conjunction with a consortium of private sector companies (Hilton, Hyatt, McDonald's, among others) working with USAID, and long-time USAID partner – International Youth Foundation(IYF). E3(Bureau for Economic Growth, Education and Environment)/ED(Office of Education) is coordinating this discussion.
- Women's economic empowerment: This area is one of Walmart's top priorities in the MOU. Conversations with USAID/Mexico on workforce development initiatives in conjunctions with Walmart's School of Retail that trains youth for retail and service sectors jobs.
- Climate change discussions led by E3(Bureau for Economic Growth, Education and Environment) including: Proposal in Bangladesh and India to train factory managers to reduce energy and water usage, Possible work with USG Tropical Forest Alliance 2020 to decrease deforestation, being co-created by USG and the Consumer Goods Forum

Synergistic Effects from Partnership

The purpose of partnership building is to combine expertise and resources of diverse partners in order to address development challenges that no one partner could solve alone. Synergy from partnership could be achieved when all partners' activities are aligned with their shared values and goals.

In the cases being examined, Walmart agreed to build on USAID's existing projects for efficiency and quick action. Through partnerships with Walmart, USAID has benefited from the amplification effects resulting from the expanded scope of the original projects while Walmart achieved its objectives by utilizing USAID's agricultural expertise and local networks.

The complementary and synergistic effects derived from strategically aligning USAID's original projects with Walmart's new/complementary projects could not have been achieved if each organization had elected to work apart.

III. Lessons Learned from Partnership with Walmart

Linking CSR initiatives to Partnership Opportunities

Building partnerships with the private sector entails a range of challenges including finding the right partners and the right shared problem with the right timing and level of resources (Runde, 2011)[9]. In that regard, the emergence of corporations which have avowed commitment to CSR strategy and have interest in working with the government could make it easier for USAID to find optimal business partners for collaboration.

[10]In Latin America, USAID has been partnering with Chevron since 2010 to provide vocational training to young people. This program was jointly developed to support Chevron's initiative of educating human talent as part of the corporation's social investment in the region.

[11]In an attempt to achieve the corporation's sustainability objectives, SC Johnson is working with USAID to help Rwandan pyrethrum growers to raise their incomes and living standards by increasing crop outputs and improving the quality of the pyrethrum flowers they farm.

As more and more corporations deem social responsibility as core business values, the opportunities to build strategic development partnerships with those business partners are expected to continue to increase. In future engagement with the private sector, a full dialogue focusing on corporations' CSR strategy will help identify the intersections of business and development interests and come up with appropriate partnership models.

Adding or Embedding a Partnership

Building partnerships is a time-consuming and labor-intensive process. Although GDA was developed to allow for flexibility in funding development partnerships, business partners often feel frustrated with 12)too much time needed from initial conversations to the formal establishment of a DC-based global relationship. Procurement processes for assessing and selecting project implementing partners also take up a considerable amount of time to start the actual implementation of the project.

9) Daniel Runde, "Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships", STREGTHENING CAPACITY AT THE STATE DEPARTMENT, USAID, AND MCC(2011), p. 3.

10) Corporate Responsibility Report 2012, Chevron Latin America Exploration and Production (2012), p. 20.

11) Green Choices SC JOHNSON 2012 PUBLIC SUSTAINABILITY REPORT (2012), p. 29.

12) EVAUATING GLOBAL DEVELOPMENT ALLIANCES: AN ANALYSIS OF USAID'S PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS FOR DEVELOPMENT, P.5.

In IILP Project, the Walmart Foundation extended the program's reach from its current target of 75,000 farmers over five years to approximately 100,000 while utilizing CHF International as an implementer. The AAPI project helped scale up the FDP technology among the projected 40,000 new women vegetable farmers by employing IFDC as an implementing partner.

In both cases, Walmart did not have to [13]go through a preparatory relationship-building process by jumping into existing relationships and could achieve its women's empowerment goal at lower cost by contributing to existing programs as part of larger initiatives.

On the part of USAID, the administrative burden of acquisition & assistance was reduced by relying on existing implementing partners. Instead of spending time and energy on logistical requirements, USAID could concentrate more on program design and planning with its partners, which is critical to [14]timely and relevant project proposals by implementing partners.

[15]To facilitate an efficient and cost effective partnership formation, adding or "embedding" a partnership within an existing program should continue to be considered as a useful option for partnership development.

Communication and Coordination Mechanism

Success of partnerships often relies on strong interpersonal relationships. Frequent changes of field office staff and their varying degree of support have the potential to undermine partnerships established with the private sector. Having a relationship manager /dedicated staff based in Washington DC could significantly enhance communication and coordination among cornerstone partners and ensure continued support for partnerships.

A central point of contact could also contribute to [16]the outreach and recruitment for future partnerships. For potential corporate partners which look for partnership opportunities with USAID but do not have experience working with the government sector, the technical expertise and support provided by the dedicated staff in headquarters could serve as a credible and stable resource to enter into partnership with USAID.

---

13) Partnering with USAID: A Guide for Companies, p.17.

14) "NGO actors have commented that writing partnership proposals requires a lot of specificity , but they take so long to go through the internal process that conditions and opportunities change, rendering the specifics of the proposal out of date and somewhat irrelevant", Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships STRENGTHENING CAPACITY THE STATE DEPARTMENT, USAID and MCC, p.19

15) Partnering with USAID: A Guide for Companies, p.17

16) EVAUATING GLOBAL DEVELOPMENT ALLIANCES: AN ANALYSIS OF USAID'S PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS FOR DEVELOPMENT, P.23.

In pursuing partnerships with Walmart, the role of a Washington-based relationship manager was crucial to the effective and efficient communication and coordination among cornerstone partners. S/he has not only connected Walmart with competent implementers knowledgeable about the local development landscape but served as a focal point among USAID headquarters, mission staff and the corporate partner throughout the partnership planning and implementation process.

IV. Conclusions

Walmart could grow to become the world's biggest retailer by aggressively enlarging its business globally since 1991. Partnerships between USAID and Walmart started in the 2000s, when Walmart enjoyed [17] recognition from various organizations and ranked top on the Fortune 500 list of America's largest companies.

The global expansion of Walmart brought the corporation to pay attention to its social responsibility which eventually led to strategic partnership with USAID in 2002 centering around collaboration in the Latin American and the Caribbean regions. Since then, USAID-Walmart partnerships have grown and evolved to collaboration in a range of areas including rural development, work force development, SME development, women's economic empowerment, etc. Today, bilateral collaboration is broadening to include additional countries in Africa and Asia.

Partnerships with Walmart in Bangladesh and Rwanda discussed in this study suggest many practical implications for public and private partnership models. It should be first noted that USAID and Walmart's pursuit of innovative partnership to address development challenges was a major driving force behind the evolution of bilateral alliance. USAID and Walmart were from the outset the central actors of the partnership formation and getting around complicated and time-consuming logistical requirements for the selection of implementers allowed both organizations to bypass preparatory relationship-building process and to concentrate more on strategic design and planning.

Over the past 13 years, the GDA model has been at the forefront of engaging corporate partners which have the potential to bring innovative solutions to global development challenges. Through the GDA mechanism, private businesses with CSR initiatives and innovative ideas are

17) Did Walmart Wake Up? How Strategic Management Handled Walmart's Reputation, p.7

welcomed to join USAID as co-funders and co-designers of development projects. [18]They can benefit from USAID's matching funds, local knowledge and the credibility and contacts made available through the partnership model.

However, [19]due to GDA's broker-in-the-middle relationship where NGOs and other implementing partners take on much of the work for partnership building and management processes, a vital dialogue between USAID and potential business partners regarding the preparation and planning of partnerships is often likely to be overlooked.

Under any process, a major concern of business partners with development-focused initiatives does not lie in going through labor-intensive and time-consuming administrative procedures but in [20]addressing the central issue of doing something for people. To meet growing business case for CSR and corporate interest in partnering with the government sector, more flexible tools and practices need to be contemplated. In that sense, the features and lessons of partnerships with Walmart discussed in this study could provide useful insights not only to staff involved in private sector engagement but to global corporations committed to CSR.

18) EVAUATING GLOBAL DEVELOPMENT ALLIANCES: AN ANALYSIS OF USAID'S PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS FOR DEVELOPMENT, P.35.

19) Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships, STRENTHENING CAPACITY AT THE STATE DEPARTMENT, USAID, AND MCC, p.19.

20) EVALUATING GLOBAL DEVELOPMENT ALLIANCES: An Analysis of USAID's Public-Private Partnerships for Development, p.6.

Annex

History of USAID-Walmart Partnership

El Salvador

• Youth and Community Development Program 2012~2016;

- ○ USAID contributed $2.45m while the private sector contributed $2.55m
- ○ Implemented by local foundation, Glass wing International with support from Chevron, Hanes Brand and Walmart.
- ○ Rehabilitate at least 75 schools in poor communities and work with companies, local governments and communities to provide safe learning spaces and extra curricula activities for at-risk youth.

• Improving Access to Employment Program, 2009~2013

- ○ Workforce training and curriculum development to prepare young people for employment at Walmart.
- ○ Career counseling and technical and vocational training center information
- ○ 4100 students (2100 women) have already benefitted, including 1030 persons (350 women) who have better employment
- ○ Total investment approximately $7.5 million
- ○ The activity is implemented by CARANA. Initially it focused on providing trained personnel for customer service in supermarkets using a specifically tailored curriculum for that entry-level position. The effort later expanded to cover cashiers, assistant managers, and fruit and vegetable handlers. Over 400 youth have been trained for different positions from which over 300 have been hired by Walmart.

• Small and Medium Enterprise (SME) Development Program 2012~2015

- ○ Total investment of $9.6 million
- ○ Improvement of business development services provided by the government and private sector organizations to SMEs.
- ○ Includes a supplier linkage initiative with Walmart's SME suppliers to identify and overcome the technical requirements and bottlenecks that limit sales increase to Walmart stores in that region.
- ○ Implemented by Chemonics.

• Regional Program for the Management of Aquatic Resources and Economic Alternatives (MAREA) 2009~2014

○ Total investment of $12.6 million

○ Assisting an association of 84 fishermen at El Cuco beach, SanMiguel to implement sustainable production and commercialization practices of fishery products to supply all Walmart stores.

○ Implemented by Chemonics

• Artisan Development Program, 2002~2009 (completed)

○ USAID worked with Walmart and the NGO, Aid to Artisans, to improve the quality and marketability of Salvadoran handicrafts. The Salvadoran social enterprise, Alternativa, which today operates as a broker between the artisans and larger buyers, grew out of this partnership to ensure stability.

• Agricultural Diversification Program, 2006~2009(completed)

○ Contract to FINTRAC, who brought in Walmart – Fintrac helped link USAID-supported farmer associations (fruit, vegetables, horticulture) to the local buyer (Horti Fruti) for Walmart's local stores (SuperSelectos). Several of these associations continue to sell to Walmart.

• Export Promotion Program, 2006~2009 (completed)

○ Innovative partnership under US-DR/CAFTA Free Trade Agreement, to help Salvadoran SMEs in need of minor quality upgrades to make products (e.g. packaging; compliance w/sanitary and phyto-sanitary rules more exportable. Walmart was one of the companies that sourced products.

Honduras

• Convenio Walmart/ACCESSO program, 2011~2015

○ USAID partnership with Walmart and the Honduran Ministry of Agriculture,

○ Promotes agricultural development projects in areas with high rates of food insecurity

○ USAID provides training, technical assistance, and access to agricultural inputs to small famers that improve crop quality and production efficiency,

○ Walmart provides market opportunities for producers by selling their products through its retail chain.

○ Moure than 80% of produce Walmart sources locally is purchased in co-ordination with the ACCESSO technical assistance program.

○ Seeks to lift 30,000 farming families out of poverty in 5 years

○ Program is credited with helping strengthen agro-economic environment in Honduras. For example, farmers are using their contracts with Walmart as collateral for credit.

Guatemala

• Inclusive Market Alliance for Rural Entrepreneurs (IMARE 1), 2007~2010 (completed)

○ Part of FtF supporting Guatemala's "Zero Hunger Pact" to significantly reduce the high rates of poverty and chronic malnutrition

• Inclusive Market Alliance for Rural Entrepreneurs 2 (IMARE 2), 2010~2014

○ Implemented by Mercy Corps

○ Project was going as planned when Walmart decided to shift its focus to Asia to meet sustainability and gender goals.

○ Green Mountain Coffee Roasters and the Nuemann Foundation stepped in to provide financial resources that were lost when Walmart departed.

○ Included training and technical assistance in nutrition, climate change, and gender balance as a best practice.

• Health and Education Alliance Guatemala, 2005~2010 (Global Health Partnership)

Central America

• Supporting Small Rural Farmers, 2011~2014

○ USAID has a Memorandum of Understanding (MOU) with Walmart for activities in Central America, and they have worked with Feed the Future programs in the focus countries in that region. While the project itself has concluded, Walmart continues to purchase from some of the farmers who received assistance under Feed the Future.

○ This alliance has not produced tangible results from a regional point of view, mainly because each country was (successfully) working with Walmart and the regional MOU did not provide any additional benefit. The lesson learned here was that regional MOUs without a strong, own value proposition (such as funding) and a clear specification of contribution by each of the parties involved, tend not to be effective.

• Continuous Improvement in the Central America Workplace (CIMCAW), 2003~2008 (completed)

○ Walmart was one of numerous US retailers (including Gap, Sarah Lee, Timberland) who joined USAID to push for improvements in labor conditions in Korean and Taiwanese operated garment factories in El Salvador and Guatemala.

○ The alliance led to some improvements such as lighting, ventilation, common areas etc.

○ Was unsustainable as factory managers would not embrace the program

Brazil

• TransFair USA/Café Bom Día 2007~2010 (completed)

○ 6000 small-holder coffee producers received technical training and infrastructure investments to prepare them for Fair trade certification.

○ Walmart/Sam's Club provided marketing and merchandising assistance to the farmers and sold a portion of the products in their stores.

Nicaragua

• Alliance to Create Opportunities for Rural Development through Agro-Enterprise Relationships (ACORDAR) 2007

○ USAID's implementer, CRS, through ACORDAR, explored the possibility of an alliance with Walmart through HortiFruti (local Walmart entity). They held several meetings but were unable to consolidate the alliance formally. However, HortiFruti and ACORDAR producers continued to collaborate. HortiFruti purchased $488,054 vegetables during ACORDAR implementation.

Bibliography

EVALUATING GLOBAL DEVELOPMENT ALLIANCES: An Analysis of USAID's Public-Private Partnerships for Development

Seizing the Opportunity in Public-Private Partnerships, STRENTHENING CAPACITY AT THE STATE DEPARTMENT, USAID, AND MCC (2011)

Did Walmart Wake Up? How Strategic Management Handled Walmart's Reputation

Partnering with USAID: A Guide for Companies

Walmart Announces Global Women's Economic Empowerment Initiative/

www.philanthropynewsdigest.org/news/walmart-announces-global-women-s-economic-empowerment-initiatice

Corporate Responsibility Report 2012, Chevron Latin America Exploration and Production (2012)

Green Choices SC JOHNSON 2012 PUBLIC SUSTAINABILITY REPORT (2012)

Rosenberg, Richard, "Does Microcredit Really Help Poor People?" CGAP Focus Note No. 59, January 2010.

Dunford, Christopher, et al., "How microfinance can work for the poor: The case for integrating microfinance with education and health services," Freedom from Hunger discussion paper, 2007.

사하라이남 아프리카지역의 종족갈등과 빈곤

권유경 (KOICA 서아프리카팀 전문연구원)

목 차

I. 서론
II. 종족갈등과 빈곤
1. 개념정의
2. 종족갈등과 빈곤을 보는 시각
III. 사하라이남 아프리카지역의 종족갈등과 빈곤
1. 종족갈등의 현황과 특성
2. 빈곤 현황 및 내용
3. 종족갈등과 빈곤의 연관성
IV. 나이지리아 사례 분석
1. 왜 나이지리아인가?
2. 나이지리아 종족갈등
3. 나이지리아의 종족갈등과 빈곤
V. 정리 및 결론

I. 서론

전세계적으로 빈곤퇴치에 많은 관심을 가지고 이를 위해 막대한 규모의 재원이 쏟아지는 가운데 세계 여러 지역에서 빈곤은 괄목할만한 성과를 드러내며 감소추세를 나타낸다. 그러나 유일하게 사하라이남 아프리카지역은 인구의 약 48%가 하루 1.25 달러 미만의 생활을 하고 있으며 이러한 인구는 인구증가와 더불어 90년대 2억 9,000만명에서 2010년 4억 1,400만명으로 오히려 크게 늘었다 (UN 2013:7).

그간 아프리카지역이 이처럼 빈곤퇴치에 어려움을 겪는 이유로는 제도, 정책적 실패, 게으른 국민성 같은 내재적 설명과 기후, 환경으로 인한 열대 질병과 같은 외부 조건들이 주로 지적되어왔다. 그러나 낮은 국민소득과 질병, 기근이 만연해있는 상황에서 국가의 시스템이 취약하고 제대로 된 민주주의가 부재한 것은 당연할 수밖에 없다. 이러한 방식은 저개발의 원인에서 저개발의 결과를 다시 찾는 오류를 범하고 있을 뿐 아니라 여러 아시아 지역이 이와 비슷한 환경을 가졌었음에도 불구하고 아프리카지역과는 다른 속도로 발전을 꾀하고 있는 점을 고려할 때, 동일한 논리로 아프리카지역의 지속적인 빈곤을 설명하기에는 근본적으로 한계가 존재한다.(박영호 외 2008:47~49)

이에 아프리카지역의 부진한 빈곤개선을 보는 데 있어 보다 다른 시각으로 접근할 필요가 있다. 아프리카지역의 국경선을 살펴보면 유독 다른 지역에 비해 반듯반듯하게 구분되어 있다. 이는 식민지 시절, 유럽 국가들의 아프리카지역에 대한 민족, 언어, 문화, 종교의 다양성이 거의 고려되지 않은 상황 속에서 임의적으로 구분되었기 때문이다. 이러한 이유로 이 지역은 전혀 다른 종족이 한 국가의 범주로 구분되어 끊임없는 갈등을 겪기도 하고 동일한 종족이 다른 국가의 범주로 나누어져 기존의 국가에서 독립을 원하기로 하는 등 60년 독립 이후 한 국가 내외의 민족 간 갈등이 빈번하게 발생, 유혈사태로 이어지는 등 그 상황이 심각하다. 실제 과거 제국주의의 식민통치에 의해 설정된 아프리카 분쟁지역의 국경은 독립의 시기를 넘어서면서 때로는 국가 간 분쟁의 중요한 원인으로 때로는 물리적 제한된 국가 영역 내에 강제적으로 편입된 이질적 집단 간의 내전을 심화시키는 제한선으로 인식되고 있는데 이로 인해 1980년대 중반의 에티오피아, 19831년 이후의 수단, 1992년 이후의 소말리아, 1994년 이후의 르완다 등은 모두 제한된 국경 내에서의 내전형태의 분쟁을 겪었다(최동주 2006: 364~365)

또한 아프리카지역에서 발생한 주요 분쟁은 아직 해당 이슈가 미결되어 잠재적으로 분쟁의 성격을 지닌 것과 최근 종료된 것까지 합하여 약 44건으로 집계되고 있다. 그리고 이 수치에는 한 국가 내에서 발생한 여러 건의 분쟁이 포함되기도 하여[1], 특정 사안이 분쟁 발발에 주요하게 작용하고 있음을 시사하고 있다. 이 유형들을 살펴보면 가시적으로는 주로 자원을 둔 이권다툼, 이질적인 종교 간의 대립 등으로 크게 구분되고 있다. 하지만 그 내용의 이면에는 상이한 종족문화의 다양성이 충분히 고려되지 않은 국가 재건, 통치 등을 공통적으로 내포하고 있다.

그렇다면 유독 아프리카지역이 만성적인 빈곤에서 해방되지 못하는 이유가 이런 배경과 연관이 있는 것은 아닐까? 이에 본고에서는 이 지역에서 고질적으로 개선되지 않는 빈곤의 문제를 갈등, 특히 임의적으로 구분된 국경 선 내에서 이질적인 문화를 가진 종족 간 갈등으로 야기되는 분쟁에 초점을 두고자 한다. 그리고 이 과정에서 전체 아프리카지역을 포괄적으로만 다루어 이론적 접근으로 마무리하는 대신 대표적인 사례를 보완하여 살펴봄으로써 종족간의 갈등과 빈곤이 어떤 식으로 상호연관성을 지니는지에 대해 분석, 연구를 보다 구체적으로 다룰 것이다. 우선 본고의 핵심 주제인 '종족갈등과 빈곤' 에 대한 개념 정의와 이의 상호연관성에 대한 외부 시각을 살펴보는 것을 시작으로 사하라이남 아프리카지역 전반의 종족갈등과 빈곤 현황을 살펴볼 것이다. 그리고 이어 한 국가의 사례를 분석, 이를 통한 시사점과 이 지역의 빈곤개선을 위해 고려해야할 점으로 본고를 마무리하고자 한다.

1) KIDA, World War Watch 홈페이지 참조 (검색: 2014. 03)

II. 종족갈등과 빈곤

1. 개념정의

1) 갈등인가, 분쟁인가?

일반적으로 갈등(葛藤)은 개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 충돌하는 상태를 뜻하며 분쟁(紛爭)은 이러한 상이한 이해관계를 바탕으로 시끄럽고 복잡하게 다투는 것[2]을 의미, 분쟁은 갈등의 원인으로 작용하기도 하고 결과가 되기도 하는 등 갈등과 분쟁은 구분된다. 그러나 영문 상 '갈등'을 의미하는 'Conflict'의 경우, 상황에 따라 다른 단어와 결합하여 '충돌'의 의미로 사용되는 경우도 잦다. 일반적으로 많은 학자들이 아프리카에 관한 연구에서 국가 간에, 혹은 국가에 반하는 무장반란, 쿠테타(Coup d'etat) 등의 내용을 설명할 때 '갈등(Conflict)'으로 표현하여 갈등과 충돌을 혼용하는 경우가 많은데(Abdalla bujra 2000:3), 이는 두 개념이 다소 복잡하게 얽혀있어, 분명하게 구분하기 다소 어려운 점이 있다.

그러나 '분쟁'의 개념을 보다 전문적으로 살펴보면 적어도 일방은 하나의 '국가 또는 정부'로 구성되는 2개 이상의 행위자들을 주체로 하여 각각의 존립 또는 번영 등과 직결되는 중대한 이익의 확보라는 쟁점과 목표를 가지고 조직적 무력을 기반으로 비평화적, 비외교적 방법과 수단을 사용, 위협하여 상호간 대립 또는 충돌하는 사태를 통틀어 일컫는다.[3] 이에 하나의 '국가 또는 정부'로 구성되는 일방과 대결하는 의미가 아닌 종족 간의 갈등은 '분쟁'으로 표현하기에는 그 의미가 정확하지 않다. 그러므로 본 논문에서는 종족 간 상이한 이해관계를 바탕으로 시끄럽고 복잡하게 다투는 내용에 있어서 '분쟁'이라는 개념이 아닌, '갈등'으로 명기하고 정부와 대립하는 양상의 '갈등'의 경우에만 '분쟁'으로 표기하고자 한다.

2) 빈곤

빈곤에 관해서는 다양한 정의가 있지만 일반적으로 사람이 생활하는데 필요한 것을 갖추지 못한 상태를 의미하며 과거에는 이것이 식생활 위주의 불충분함, 혹은 경제적인 궁핍만을 뜻하였다. 그러나 현대에는 실제 생활 속에서 발생하는 빈곤이 노동과 교육 기회로 부터의 소외, 건강하지 않음, 여러 종류의 서비스, 자원, 기술에 대한 접근 기회 부족 등 복잡하게 연결되어 나타나는 점을 고려하여 다차원적인 개념으로 접근하고 있다. 경제협력개발기구(OECD:Organization for Economic Cooperation and Development)의 경우, 현대의 빈곤을 대략 5가지 능력이 결핍된 것으로 보고 있는데 여기에는 물질을 소비하고 소유할 수 있는 경제 능력(economic capabilities), 안전한 식수, 건강 등 생활개선을 위한

2) 국립국어원. 표준국어대사전 검색(검색: 2014. 04)

3) KIDA, World War Watch 홈페이지 참조(검색: 2014. 04)

핵심요소인 인적능력(human capabilities), 인권 및 발언권 같은 정치능력(political capabilities), 지역사회에서 의미 있는 구성원으로 참여 가능한 사회 · 문화능력(socio-cultural capabilities), 경제 및 외부 충격으로부터 견딜 수 있는 보호능력(protective capabilities)등이 포함된다(OECD 2001:38).

또한 최근 들어서는 빈곤선(povery line)[4]의 개념을 국제적으로 통용하여 세계의 상황을 보다 간단하게 비교하기도 한다. 이외, 빈곤과 관련된 계량화된 지수로는 다차원적 빈곤지수(MPI: Multidimensional Poverty Index)와 '삶의 질 지수'라고도 불리는 인간개발지수(HDI: Human Development Index)가 있는데, 다차원적 빈곤지수의 경우 10개의 지표를 혼합하여 사용하다 보니 지표가 누락되어 전체 값 측정이 되지 않는 국가가 자주 발생, 아직까지 아프리카지역 국가들의 자료가 불충분한 편이다. 반면 인간개발지수의 경우, 사용지표가 '평균수명', '교육수준'과 '1인당 소득'으로 지표가 간단한 데 비해 인간개발의 성취정도 및 사회적 의미의 인간다운 생활수준을 복합적으로 잘 드러내어 인간 삶의 질 수준의 국가 간 비교에서 자주 사용되고 있다(권유경 2013:19~34). 이에 본 논문에서는 빈곤의 변화를 다루는 내용에 있어서는 분석의 기준으로써 인간개발지수(HDI)를 삼고자 한다.

2. 종족갈등과 빈곤을 보는 시각

1) 종족갈등의 주요 원인과 특징

아프리카는 다른 어떤 지역보다도 종족적 다양성을 지니고 있어 한 국가 내에서 전체 인구의 수는 적을지라도 종족의 분류는 대단위로 나타나는 경우가 많다. 이에 많은 아프리카 국가들은 강한 정체성을 띄는 다중집단(multiple group)이 존재하고 이는 다양한 이해관계의 상충으로 인해 통합을 어렵게 만드는 원인이 되기도 한다(Abdalla Bujra 2000:15). 특히 종족 간의 상이한 정치적 입지에 따라 발생하는 경제활동 참여기회의 차별은 공적영역의 직업분배, 각종 자격증 취득 제한, 불균등 계약조건, 편파적 세수정책, 뇌물 공여 과정, 투자조건 차별화 등 제도적으로 구조화되어 나타나기도 한다. 이러한 차별화되거나 제한적으로 적용되는 각종 사회규범이나 제도는 중장기적으로 볼 때 물리적인 갈등의 배경이 되었다(Azam and Morrison 1999, 재인용: 최동주 2006:378).

게다가, 최근 다이아몬드, 석유와 같은 아프리카의 천연자원의 분배과정에서 발생하는 불평등은 이러한 갈등을 더욱 증폭시킨다. 자원은 종족 간에 지정학적(geo-economic) 위치 확보를 위한 다양한 원인을 제공하며 자원의 확보는 곧 정치 사회 권력의 확보를 위한 물리적 기반을 제공하기 때문에 경쟁은 치열하며 자원 확보의 기회를 상실한 세력은 항상 신분의 전환과 상승을 위해 노력할 수밖에 없다. 또한 천연자원은 곧 지리적 위치에 삶의 기반을 둔 종족의 직업을 결정하는 수단으로 작용하기 때문에 경제적 개방에 따라 산업이 차별화되거나, 생산품 가치의 경제적 차별이 발생할 경우 갈등의 원인이 된다. (최동주 2006:379)

---

4) 빈곤선(poverty line)이란 영국의 사회학자 벤저민 라운트리(Benjamin S. Rowntree)가 제시한 개념으로 신체적 효율성을 유지할 수 있는 최소한의 범위를 담고 간신히 생계를 유지하는 수준을 드러내기 위해 사용된 것(김영모 편, 1992:142)으로 최근에는 하루 평균 1.25 달러를 그 기준으로 삼고 있다.

더불어 종족 간 대립되는 종교문화를 가지고 있을 경우, 갈등의 잠재요인으로 작용할 수 있다. 2013년 한 해 동안 아프리카의 '이슬람' 세력들은 무장단체는 물론 정치조직, 심지어 개인 혹은 마을 공동체 단위로 이슬람이라는 정체성에 기반, 유혈 충돌의 중심에 섰다[5]. 한 국가 내에서 상이한 종교문화를 주로 내세워 대립과 갈등을 일으키는 사례는 몇몇 국가에 한정적인 편이다. 하지만 지역에 따른 연고, 정치력의 차이, 경제적 이권다툼들이 혼합적으로 작용하여 갈등과 긴장상태를 지속시키는 주요 원인으로 작용하기도 한다. 즉, 아프리카 지역에서 종족 갈등은 특정 종족이 상대 종족에 대한 정치, 경제적 우위를 점하는 경우 이해관계 상충으로 인한 충돌을 불가피하게 만드는데, 이는 상이한 종교문화를 기반으로 하는 경우, 물리적인 충돌을 야기하지 않더라도 갈등과 긴장상태를 유지하는 것이다.

2) 빈곤과 종족갈등

빈곤은 전통적으로 개발학, 인류학, 경제학의 주요 화두로 대두되었던 반면 갈등은 주로 국제관계나 정치사회적 개념에서 다뤄져왔다. 그러나 최근 들어 이 둘의 개념을 접합시킨 논의가 늘어나고 있다(Jonathan Goodhand, 2001:12). 빈곤과 갈등의 관계에 관해서는 한 개인이 타인에 비해 자신이 박탈된다고 생각하는 인식이 자신이 속한 그룹이 아닌 다른 그룹에 대해 적대감을 지니게 한다는 '상대적 결핍이론(Relative Deprivation Theory)'을 고려해볼 수 있다. 이는 종종 자신이 속한 그룹의 상황이 상대 그룹에 비해 비교적 더디게 개선된다고 인지할 때 더욱 강하게 나타나는데 이는 상대에 대한 편견과 사회저항과도 밀접하게 연관된다. 이 이론은 주로 아프리카지역에서 빈곤과 갈등의 관계를 설명할 때 자주 사용되는데 체계적이지 않은 정부시스템과 경제자원에 대한 불공정한 접근 및 분배의 상황은 특정 집단이 타 집단에 비해 보다 쉽게 기회 획득에 있어서 우위를 점하게 만든다. 이는 안정적 사회망 구축에 있어 특정 그룹 사이에서의 빈곤을 지속하게 만들 수 있고 경제 뿐 아니라 권력관계에 있어서도 불평등한 결과를 가져오게 할 수 있다(Rasheed 2003:9).

게다가 이러한 갈등은 직 · 간접적인 비용을 동반하게 된다. 폭력을 수반한 갈등은 직접적으로는 전장에서의 죽음, 장애를 가져 오게 하고 이로 인한 전체인구 중 노인, 여성과 장애인의 비율 증가는 인적자원의 성장을 어렵게 하여 빈곤의 만성화를 야기하기도 한다. 특히, 보건, 교육과 같은 서비스 제공이 원활하지 않은 것은 인구의 기대수명 감소, 문맹률을 증가시켜 개발의 필수적인 인적자원의 성장을 방해할 뿐 아니라 시장의 감소, 자금의 부족 등과 같이 경제를 위축시킴으로써 국가 발전에 영향을 미친다(Jonathan Goodhand 2001:13~14). 실제 World Bank에서 조사한 결과, 아프리카에서의 갈등과 분쟁은 대륙 전체의 매해 경제성장률을 2% 감소시키는 결과를 낳기도 하여 경제적 측면의 빈곤과의 연계성이 높았다(DFID 2001:11, 재인용: Jonathan Goodhand 2001:14). 더불어 아프리카지역에서 청년층의 성장은 이러한 빈곤-갈등의 관계를 더욱 강하게 만드는 새로운 변수로 작용할 수 있다. 최근 부족한 인프라 상황 속에서 급증하는 인구 추세는 한 집단이 타 집단에 비해 상대적인 박탈감에 대해 보다 쉽게 인지할 수 있도록 만들 수 있다. 특히 청년층의 경우 다른

5) KIDA, World War Watch 홈페이지 참조(검색일: 2014. 04)

연령대에 비해 반란에 가담할 가능성이 상대적으로 높아, 청년층에서 종족간의 대립은 사회의 안전망에 더욱 위험하게 작용할 수 있고(Rasheed 2003:10) 치안의 불안정은 안정된 성장을 방해, 빈곤개선을 더디게 만든다.

특히 종족 갈등의 경우 국가적 분쟁의 양상으로 커지지 않는 이상 지역화 되어있는 특성이 강한데, 이럴 경우 기초 데이터 확보가 어렵고 이로 인해 빈곤과의 관계를 양적 데이터로 직접 규명하기에는 어려움 점이 있는 것이 사실이다. 그러나 앞서 살펴본 바대로 다양한 종족성이 아프리카지역에서 빈번한 갈등을 설명하는 핵심 요소로 공통적으로 작용하고 있는 것은 분명하다. 종족성은 아프리카에서 일어나는 모든 갈등에 사실상 기초로 작용하고 있는데 재산권, 직업, 교육, 사회시설과 같은 핵심 자원에 대한 종족 간의 대립이 강해질수록 갈등은 심각해지는 양상을 나타낸다(Brian-Vincent 2009:17). 즉, 다시 말해, 종족 간의 갈등은 빈곤한 상황에서 한정된 자원을 두고 더욱 강해지는 특성을 나타내기도 하고 체계화되지 않은 국가 체제 속에서 종족간의 갈등이 빈곤을 더욱 만성적으로 만들기도 하는 것이다.

III. 사하라이남 아프리카지역의 종족갈등과 빈곤

1. 종족갈등 현황과 특성

사하라이남 아프리카지역에서 발생하는 갈등은 다양한 종족간의 상이한 문화를 배경으로 종교, 자원 등이 복합적으로 얽혀 발생하고 있다. 이 중에서도 한 국가 내에서 종족을 기반하여 상충된 이해관계로 발발한 주요 갈등의 현황을 파악해보면 다음과 같다(표 1 참조).

<표 1> 사하라이남 아프리카지역의 종족 간 발생한 주요 갈등 현황(1960~2013)

순번	국가	원인	현황
1	나이지리아	출신지역, 상이한 종교문화, 경제적 이익이 복합적으로 작용	1999년 발생 - 현재 미종료
2	말리	중앙 강압정책에 대한 지방부족의 반발	1980년 발생 - 현재 미종료
3	케냐	켄야타(Kenyatta) 대통령의 서거로 그 자리를 승계한 모이(Moi) 대통령과 그의 집권에 반발하는 부족들 간에 발발	1978년 발생 - 현재 미종료
4	에티오피아	종족 구성을 무시한 식민종주국의 영토 확정 및 합병에 기인한 종족 간 분쟁	1962년 발생 - 현재 미종료

순번	국가	원인	현황
5	수단-남수단	북부지역 아랍계 무슬림과 남부지역 기독교 부족 간의 갈등	1983년 발생 - 현재 종료, 분쟁의 잠재성 강함
6	토고	카베야(Kabeya)족 출신 에야데마(Eyadema) 대통령의 독재와 이에 반발한 에웨(Ewe)족 중심의 재야세력과의 갈등에서 발발	1963년 발생 - 현재 미종료
7	차드	남부 출신 기독교와 북동부 출신 이슬람 세력 간의 갈등	1966년 발생, 종료
8	가나	국가통치권을 둘러싼 중앙정부와 지방부족 세력인 에웨(Ewe)족 간의 갈등	1966년 발생, 종료
9	니제르	식민지적 영토 확장과 이에 따른 종족차별로 인한 갈등	1960년 발생, 종료
10	르완다	투치족과 후투족간의 국가통치권 쟁취를 둔 유혈 분쟁	1990년 발생, 종료
11	부룬디	투치족과 후투족간의 정권탈취를 둘러싼 대립	1992년 발생, 종료
12	지부티	이싸족에 의한 권력 집중 이에 발탈감과 불만이 증폭된 아파르족 간의 갈등	1991년 발생, 종료
13	라이베리아	미국에서 해방된 소수 흑인 노예 출신과 기존흑인 원주민들과의 갈등	1989년 발생, 종료

출처: KIDA, World War Watch 홈페이지 '아프리카 분쟁' 내용을 참고하여 저자 작성

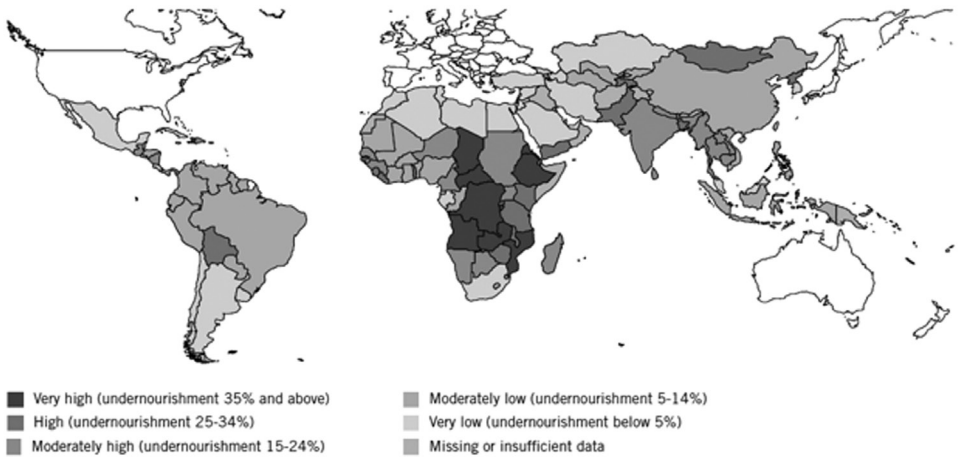
<표 1>에서 살펴본 바대로 사하라이남 아프리카지역 총 48개 국가 중, 종족 간의 갈등을 바탕으로 하여 발생한 충돌, 분쟁은 약 13건으로 집계되었다. 이들 중에는 종료된 건도 존재하지만 아직까지 잠재적인 충돌의 위험을 내포하고 있거나 현재까지 진행되고 있는 것도 상당하다. 상기와 같은 갈등을 겪었거나 겪고 있는 국가들은 이미 그 갈등의 과정에서 상당한 인명 피해 및 기반 시설의 파괴 등을 경험하였다. 그러나 문제는 최근 들어 종족을 중심으로 한 공동체 간 유혈 충돌이 종식되거나 약화되기보다는 경제적 이권 다툼, 주요 자원 생산지의 영토 차지 등의 이슈와 맞물려 증가하고 있다는 것이다. 또한 예전에 종족 간의 갈등으로 대립에서 그치던 양상이 점차 무장 조직화되고 정부와 대립하면서 분쟁의 성격을 나타내고 있으며 이 지역의 치안상황을 전반적으로 더욱 악화시키고 있다.

최근 급속한 세계화의 진행으로 인해 국가주도형 경제발전보다는 개방형 경제의 선택이 경제적 빈곤상태로부터의 유일한 돌파구라는 경제정책 결정자들의 인식이 확대되면서 개방형 시장경제를 추구할 수밖에 없는 상황에 처한 정부 측은 경제적 인센티브를 통해 이러한 저항세력들을 설득하려하고 있다. 그러나 이 과정에서 여전히 불균등한 분배와 공유가 보이지 않는 시장의 권력과 집단의 주도하에 갈등은 증폭되고 있기 때문에 갈등 해결의 실마리는 쉬이 보이지 않는 실정이다(최동주 2006:365).

2. 빈곤 현황 및 내용

전 세계적으로 빈곤 감소를 위해 노력하고 있는 가운데 개발도상국에서 1990년대 하루 1.25달러 미만의 생활자는 약 20억명이었으나 2008년에는 약 14억명 수준으로 크게 감소하였다(UN 2012:7) 그러나 여전히 세계의 많은 인구가 배고픔에 고통받고 있으며 영양실조가 심각한 가운데 특히 사하라이남 아프리카지역은 영양실조가 전 국민 평균 35%이상을 상회하는 국가와 25~34%에 속하는 국가가 대부분이다(그림 1 참조).

<그림 1> 2005년~2007년간 전세계 영양실조 인구 분포



출처: UN 2011:12

또한 이 지역의 경우 빈곤선인 하루 1.25달러 미만 생활자가 1990년대 56%에서 2010년 48%로 크게 감소한 듯 보이나 인구 증가로 인해 절대 숫자는 더욱 늘었다(UN 2013:6~7). 그리고 1달러 미만의 생활자는 줄었으나 1.25~2달러 이하의 생활자는 크게 줄어들지 않아 빈곤의 상황은 거의 개선되지 않았음을 알 수 있다(UNECA et al. 2012:2). 더욱이 세계의 10대 취약 식량빈곤국[6] 중 한 국가를 제외하고 모두 아프리카 국가로 이 지역의 빈곤상황이 타 지역보다 매우 심함을 확인할 수 있다.

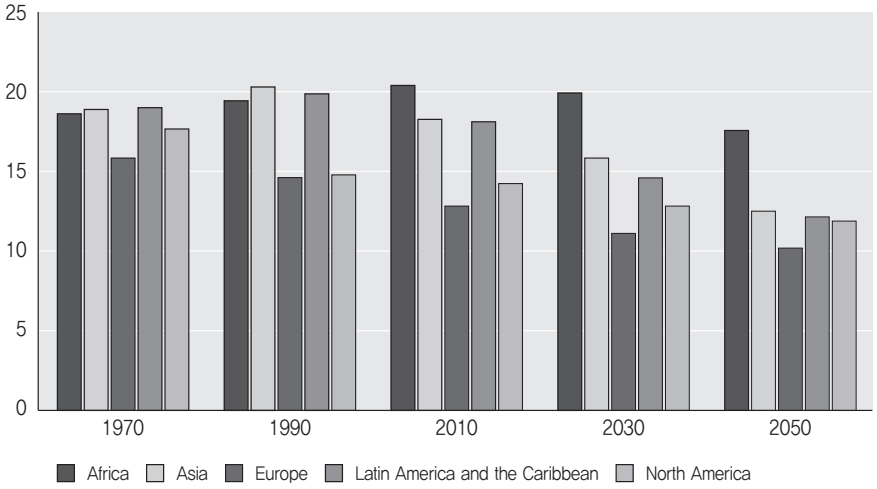
기초교육에 대한 접근은 전 세계 개발도상국 평균 1990년대 80%에서 2011년 90%로 진전을 보였으나 사하라이남 아프리카지역은 2011년 77%에 머물러 이 분야 또한 역시 열악하다. 5세 이하 아동사망률 또한 많은 국제기구들의 사회부분에 대한 원조로 인해 1990년 1,000명당 89명이 사망했었으나 2009년 60명 수준으로 상황이 매우 호전되었으며 가난한 가정의 아동은 부유한 가정의

6) Africa progress panel 보고서에 따르면 세계의 10대 취약 식량빈곤국으로는 ①Afghanistan, ②DR congo, ③Brundi, ④Eritrea, ⑤Sudan, ⑥Ethiopia, ⑦Angola, ⑧Liveria, ⑨Chad, ⑩Zimbabwe로 아프가니스탄을 제외하고는 모두 아프리카 국가이다(APP 2011:40)

아동보다 사망할 확률이 약 3배 높은 것으로 나타났다. 북아프리카와 동아시아에서 가장 높은 감소율을 보였으며 사하라이남 아프리카는 180명에서 129명으로 줄었으나 이는 선진국의 약 18배 높은 수치로 아직 이 부분에 대한 개선이 상당히 요구된다. 전반적인 보건 상황에 있어서도 많은 개발도상국에서 상황이 진전되었다. HIV(Human Immunodeficiency Virus)의 경우, 이에 감염된 사람들은 2009년 약 3,300만정도로 이것은 1999년보다 27% 가량 증가한 수치이다. 하지만 이 중 약 69%가 사하라이남 지역에 거주하고 있으며 이들 대부분은 HIV에 대해 알지 못하는 실정이다. 특히 여성과 젊은 층이 HIV/AIDS에 취약[7]하여 경제성장의 기반이 되는 건강한 인적자원의 부족을 겪고 있다.

여기에 또한 주목해야할 특성이 있다. 사하라이남 아프리카지역은 타 지역에 비해 청년층(youth)의 구성 비율이 월등히 높으며 이러한 추세는 점점 더 강해질 전망이다 (그림 2 참조).

<그림 2> 아프리카 청년층(15~24세)의 타지역과의 비교

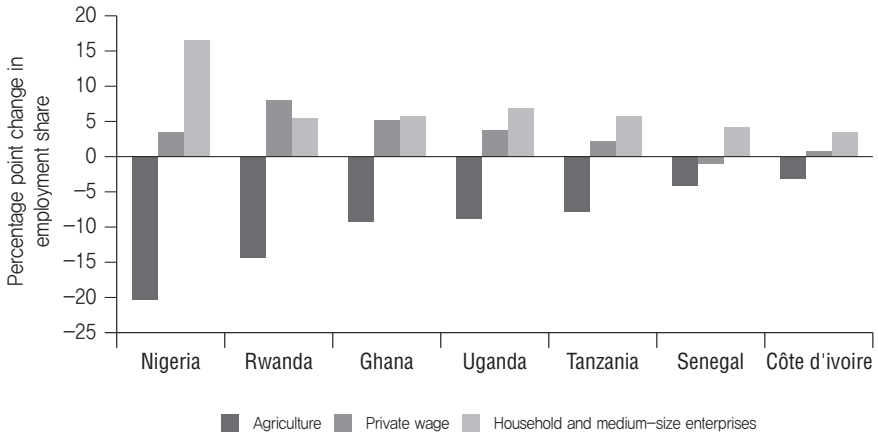


출처: UNECA 2011:9

그러나 이 지역에서 소득 창출을 위해 국민들이 가질 수 있는 1차 산업에 집중된 산업구조로 인해 직업의 분포는 꽤 한정적인데, 국가의 소득 수준이 Low income일 경우 69.4%가, Low-middle income일 경우 55.1%가 농업에 관계한다(Deon Filmer et al. 2014:35). 그러나 낮은 생산성으로 인해 소득 창출이 어려우며 이 지역 내에서 점차적으로 후퇴하고 있는 분야에 속한다. 실제, 가나, 나이지리아, 르완다, 탄자니아, 우간다에서 성장하고 있는 고용구조는 농업보다는 Private wage와 HE(Household and medium-size enterprises)로 옮겨가고 있다(그림 3 참조).

7) 사하라이남 아프리카지역의 경우 HIV와 관련한 지식이 청소년층(15~24세)사이에서 매우 낮은 편이었는데 HIV 전이에 대한 지식을 조사한 결과, 여성 평균 26%만이, 남성 평균 35%만이 그와 관련한 사실을 알고 있어 상대적으로 여성은 이와 관련한 정보 획득에도 불평등을 겪고 있는 것으로 나타났다(UN 2012:40).

<그림 3> 고용구조의 변화



출처: Deon Filmer et al. 2014:33

직업은 단순히 소득창출을 넘어서서 인간의 정체성을 실현하고 사회와 상호작용하게 하여 국가의 전반적인 경제성장을 이끌어내는데 매우 중요하다. 게다가 상이한 종족, 젠더 등과 같은 다른 배경을 가진 사람들과 상호작용하게 하고 네트워킹 하게함으로써 사회 전체를 발전시키는 측면도 있다. 실제 르완다의 커피농장 사례에서 상이한 종족 간의 공동 작업은 상대 종족의 문화를 더 잘 이해하게 만들어 서로간의 불신을 감소시켰다(Tobias and Bouderaux 2011, 재인용: Deon Filmer et al. 2014:43). 그러나 산업구조의 변화가 증가하는 인구의 속도를 맞춰가기에는 무리가 있어 아프리카지역의 많은 청년층이 소득창출과 연관된 직업을 갖기는 어려운 실정으로 청년층들이 고용에서 제외되는 것이 장기적으로 진행될 경우, 사회의 안정성에 심각한 영향을 미칠 수 있다.

3. 종족갈등과 빈곤의 연관성

'삶의 질'을 전반적으로 비교할 수 있는 인간개발지수(HDI)를 살펴보면 아프리카지역은 타 지역에 비해 전 영역에서 모두 취약할 뿐 아니라 세계 평균에서도 상당히 뒤처지고 있다(표 2 참조)

<표 2> 세계 지역별 HDI 비교

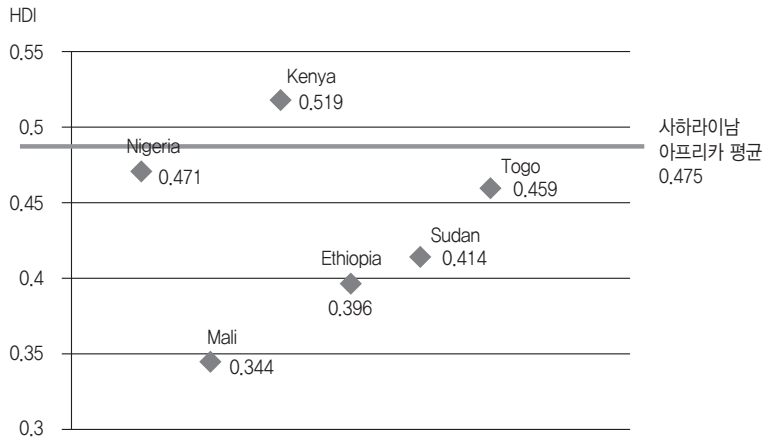
지역	HDI	기대수명	교육 평균년수	교육 예상년수	1인당 GNI
Arab states	0.652	71.0	6.0	10.6	8.317
East Asia and the Pacific	0.683	72.7	7.2	11.8	6,874
Europe and Central Asia	0.771	71.5	10.4	13.7	12,243
Latine America and the Caribean	0.741	74.7	7.8	13.7	10,300
South Asia	0.558	66.2	4.7	10.2	3,343

지역	HDI	기대수명	교육 평균년수	교육 예상년수	1인당 GNI
Sub-Saharan Africa	0.475	54.9	4.7	9.3	2,010
World	0.694	70.1	7.5	11.6	10,184

출처: UNDP 2013:25

그럼 1990년과 2013년 사이 종족간의 갈등이 발생했던 국가의 인간개발지수는 어떨까? 최근까지 종족갈등이 미종료 되었거나, 종료된 듯 보이나 갈등의 잠재성이 농후한 국가(표 1 참조)까지 6개국의 인간개발지수(HDI)를 비교해본 결과 케냐 한 곳을 제외하고는 모든 국가들이 사하라이남 아프리카지역의 평균인 0.475보다도 그 수치가 낮았다(그림 4 참조).

<그림 4> 종족갈등이 미종료된 6개국의 HDI 비교



출처: UNDP 2013을 참조하여 저자 작성

실제 1990년 이후 무력분쟁이 주로 발생한 지역은 HDI가 가장 낮은 10개국 중 9개국이었는데 유엔개발계획 자료에서 개발지수가 낮다고 파악된 전체 국가의 2/3가 최근 15년간 일어난 내전의 무대가 되었다고 한다. 통계적으로도 개발도상국의 경제성장률이 5% 떨어질 때마다 그곳에서 갈등이 일어날 개연성은 50%나 더 높아지고 있는데 이를 통해 빈곤이 갈등 혹은 분쟁을 낳고 이는 빈곤을 증폭시키는 등 빈곤과 분쟁은 서로 밀접하게 연관되어 있다고 볼 수 있다(카를-알브레히트 이멜, 2009:302~304, 재인용: 권유경 2013:31).

빈곤을 유발하는 여러 가지 조건과 상황들을 고려할 때 종족갈등이 빈곤과 가지는 직접적인 연관성을 언급하기에는 무리가 있다. 그러나 최근까지 갈등의 양상을 보인 6개국의 인간개발지수가 사하라이남 아프리카지역의 평균보다도 낮다는 것은 종족갈등이 빈곤과 무관하지 않다는 것을 잘 보여주고 있다. 이에, 6개국 중의 하나인 나이지리아의 사례를 통해 종족갈등이 빈곤과 가지는 연관성에 대해 보다 상세히 알아보고자 한다.

Ⅳ. 나이지리아 사례 분석

1. 왜 나이지리아인가?

1) 나이지리아의 경제 · 사회 특징

나이지리아는 세계 10위의 원유 매장량을 보유하고 있으며 광대한 토지와 천연가스, 석탄, 주석 등의 풍부한 지하자원을 바탕으로 향후 중동을 대체할 수 있는 새로운 에너지 공급처로 주목받고 있다. 뿐만 아니라 국제원유의 지속적인 상승과 더불어 연 6%이상의 성장을 지속하며 아프리카에서 가장 많은 인구를 지녀, 경제성장의 잠재력 또한 매우 큰 편이다(외교통상부 2011:43~44).

그러나 이와 같이 발전의 가능성이 풍부한 환경에도 불구하고 1960년 독립 이후 수차례에 걸친 쿠테타와 정치 · 사회적 혼란, 지도층의 부패 등으로 인해 성장의 발판을 마련하지 못한 채 빈곤한 상황에 머물고 있다. 이는 2000년대 들어 고유가에 따른 원유 수입 증가, 원유 생산 확대, 그리고 이를 바탕으로 한 정부의 의욕적인 경제개발 정책을 통해 회복하려는 움직임을 보이며 물가상승률과 더불어 나이지리아 정부는 높은 재정 수익을 올렸다. 하지만 이러한 노력에 반해, 일반 국민들의 전반적인 생활 개선에는 큰 영향을 미치지 못했다(박영호 · 허윤선 · 심자용 2008:3~6).

여기에는 석유산업에 편중된 산업구조, 정부의 부정부패 등의 이유와 더불어 종교, 종족 등의 여러 이해관계 간의 충돌로 인한 치안 불안정이 주된 이유로 지적되고 있다. 또한 나이지리아는 근래 조금 떨어지긴 했으나 최근 5년간(2008~2012년) 연 평균 10% 이상의 물가상승률을 기록[8]하고 있는데, 이는 빈곤 개선을 더욱 어렵게 만들고 있다. 그리고 나이지리아의 실업률을 2011년 기준 약 23.9%로 높은 편인데 연 2%에 가까운 인구성장률과 더불어 청년층의 실업은 사회의 주요문제가 되고 있다. 청년 실업층의 경우 열악한 사회환경으로 인해 기본적인 권리를 보장받지 못할 경우 다른 폭력행사의 경험이 있는 민중 세력과 결합하여 저항과 반란 운동을 주도하는 경우가 쇄도 하고 있다. 이처럼 높은 비율로 성장하고 있는 청소년층에 대한 교육 및 고용이 장기적으로 제공되지 않을 경우, 이들을 중심으로 한 종교, 정치적 과격주의가 확산될 가능성이 높아지고 이는 나아가 정세불안의 잠재적인 요인으로 작용할 여지가 있다(정부부처 합동문서 2013:12~13).

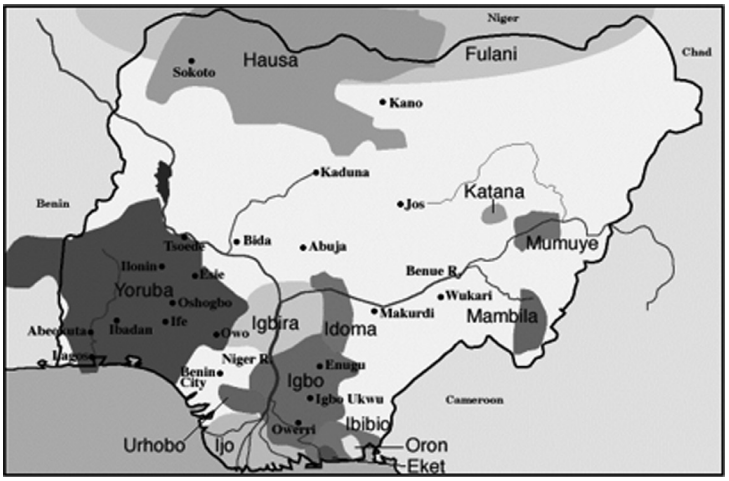
2) 나이지리아의 종족구성과 문화적 특징

나이지리아는 250개 이상의 종족, 36개 주의 연방체제로 구성되어 있으며 역사적으로 종교와 종족의 상이한 배경으로 인해 강한 분권체제의 통일된 중앙집권적 정책집행에 어려움을 겪고 있다. 여러 종족 중에서도 특정 지역을 중심으로 크게 4개로 구분되는데 북부지역을 기반으로 하며 전체의 약 29%를

8) 나이지리아의 물가상승률 변화: 10.9(2008)⇒12.6(2009)⇒13.9(2010)⇒11.0(2011)⇒12.1(2012)⇒8.8(2013) (Central bank of Nigeria, Data & Statistics 검색 (검색일: 2014. 04))

차지하고 있는 하우사-풀라니족(Hausa-Fulani), 남서부지역을 주거지로 전체의 약 21%를 차지하는 요루바족(Yoruba), 전체의 18%를 차지하는 남동부지역의 이보족(Igbo), 대략 10%를 구성하고 남남부와 유전지대를 근간으로 생활하는 이자우(Ijaw)족이 있으며(그림 5 참조), 종교적으로는 크게 무슬림을 중심으로 하는 북과 기독교를 중심으로 하는 남으로 나뉜다.

<그림 5> 나이지리아의 주요 종족 분포



출처: Google 이미지, Nigeria tribes map[9]

이들은 종족적인 구분 뿐 아니라 생활환경, 역사적 경험들이 매우 상이하며 종교적인 배경 또한 달라 충돌이 빈번한 편이다. 북부의 경우 사막성 기후 아래 주로 목축업을 하고 지내오며 9세기 이후 Bornu 왕국에 이어 19세기에 Fulani 대제국을 건설하는 등 강력한 국가 성립과 발전을 이루어오며 이슬람교를 신봉해왔다. 반면, 남부는 해안가를 중심으로 겨울철 우기에만 주로 농업을 하며 17~18세기 경 노예로 팔려가거나, 북부지역에 대비, 여러 종족이 모여 있어 종족 기반의 강한 정치적 구심점을 북쪽에 비해 상대적으로 가지지 못했으며, 기독교가 대부분이었다(정부부처 합동문서 2013: 4~5 ; 외교부 2011:18~19). 이와 같이 다른 생활환경, 역사적 경험, 상이한 종교를 바탕으로 이질적인 문화를 형성해왔고 이에 나이지리아 내에서도 본인들은 한 국가의 국민이 아니라는 과감한 얘기가 거침없이 나오는 등 갈등이 상존할 수밖에 없는 이유를 아예 다른 국민성에서 기인하고 있다고 당연시 한다.[10]

9) Google 이미지, Nigeria tribes map(검색: 2014. 04)

10) 요루바족의 지도자이면서 저명한 정치가였던 오바페미 아올로오(Obafemi Awolowo)는 나이지리아의 상이한 문화적 배경과 이질감에 대해 "나이지리아는 국가가 아니다. 단지 지리적인 표현일 뿐이다. 영국인, 프랑스인과 같은 의미에서 나이지리아인은 없다. 나이지리아인이라는 말은 단지 나이지리아라는 영토 내에 살고 있는 사람들을 그렇지 않은 사람들로부터 구분하기 위한 지시적 호칭에 불과하다" 라고 발언한 바 있다. (외교통상부 2011:67)

2. 나이지리아 종족갈등

1) 갈등형성의 원인

나이지리아는 전체 인구의 50%가 이슬람교, 40%가 기독교, 기타 10%정도가 전통 신앙으로 구성되어 있는데[11] 기독교와 이슬람교 또한 단일 교리가 아니라 여러 종파와 분파로 나누어져 있는 실정이다. 종교분선은 크게 남과 북으로 구분이 되는데 종족 단위로 동일한 종교를 가지고 있다는 점과 특정 지역을 기반으로 한 종족 간의 갈등이 지속적으로 나타나는 점을 고려할 때 종족 갈등과 분리하여 생각할 수가 없다.

종교 간의 대립은 1980년 중반 이후 기독교도들이 무하마두 부하리(Muhamadu Buhari)와 이브라힘 바방기다(Ibrahim Babangida) 군사정권의 이슬람식 지배와 정부의 이슬람 국가기구(OIC: Organisation of Islamic Countries) 가입에 반발하면서 기독교를 중심으로 하는 종족과 무슬림을 중심으로 하는 종족간의 갈등이 더욱 심화되고 있다. 이는 특히 북부 지역으로 이주한 남동부, 기독교 중심의 이보족과 북부지역 무슬림을 중심으로 하는 하우사-풀라니족 사이에서 빈번히 발생하고 있는데 하우사족과 풀라니 족은 유사한 언어를 사용하여 형제 종족으로 서로 간의 유대가 강한 편이다. 이러한 갈등은 연방정부 운영의 예산 배분에 있어서도 영향을 미치는 것으로 알려지고 있다. 남부의 경우 기독교를 기반으로 한 서구교육을 중심으로 북부는 이슬람교를 기반으로 한 전통교육방식을 고수하는 경향을 나타내는데 교육방식의 차이는 있긴 하지만 이러한 이유로 일반적인 학력 수준이 남부가 보다 높게 나타나는 편이다. 그러나 나이지리아 연방헌법에서는 공무원직을 민족별 할당제로 임명하게 하고 있어, 교육수준이 낮은 북부출신이 수적으로 우세하여 남부에 비해 일찍 고위직에 진출하는 경향이 있었다. 또한 남부 지배계층의 경우, 북부 지배계층에 반해 권력자로서의 위치가 미약한 편이고 북부 지배계층이 국가 전체의 정치, 경제적인 면에서 상대적으로 더 우위의 영향력을 지니고 있는 것으로 평가되고 있다. 이는 앞서 '상대적 결핍이론'에서 잠시 살펴본 바대로 남부 지역의 종족이 북부에 비해 상대적으로 더 박탈되었다는 인식을 강하게 하고 편견과 사회저항을 보다 강하게 할 수 있다. 이처럼 종족과 종교가 복잡하게 얽혀있는 갈등은 북부 지역 출신 대통령의 갑작스런 죽음 하나만으로도 국가 전체가 흔들릴 만큼 심각한 갈등의 동인으로 작용하기도 한다. 2007년 대통령에 취임한 북부 이슬람 출신의 우마루 야라두아(Umaru Yar'Adua)가 2010년 병으로 사망하자, 당시 부통령이었던 굿럭 조나단(Goodluck Jonathan) 대통령직을 승계하였고 남부 기독교 출신의 이 대통령은 이듬해 2011년 4월 대선에서 승리했다. 남과 북의 출신이 8년씩 대통령을 맡기로 한 정치권의 합의를 어기고 북부 출신 야라두아 전 대통령이 사망한 후 남부 출신인 조나단이 대통령직을 가로챈 것으로 보는 시각 때문에 남부 기독교를 기반으로 하는 종족과 북부 이슬람을 기반으로 하는 종족간의 갈등은 더욱 심화되었다 (박경덕 2013:198~201; 외교통상부 2011:65~66).

11) CIA, World fact book 검색 (2014.04)

2) 갈등의 주요 현황과 특징

갈등은 북부지역이 남부지역보다 훨씬 낙후함에 따른 불평등, 목축업자인 무슬림과 농부인 기독교인들 간의 토지 분쟁 등이 갈등의 골을 더욱 깊게 하는 주요 원인이 되고 있다. 갈등의 주요 현황 및 특징을 요약하면 다음과 같다(표 3 참조).

<표 3> 갈등의 주요 현황 및 특징

갈등 주요 현황	내용 및 특징
- 오바산조 대통령의 지방자치제 시행 (1999년) - 북부지방의 12개 주에서 이슬람 율법인 샤리아 (Sharia)를 기준으로 한 통치를 선언	- 북부에 살고 있는 기독교인들이 자신들에 대한 박해라고 인지하고 격하게 반발, 역으로 남부지역에 있는 기독교인들이 무슬림들을 박해하기 시작 - 남부지역의 기독교인들이 무슬림을 살해 - 이로 인한 수천명의 무슬림이 피난행렬에 돌입하고 북부 4개 주의 주지사들이 샤리아를 철회하는 데 동의 - 그럼에도 불구하고 북부지역에서 교회와 무슬림 사원이 번갈아 불타고 남/북부 출신 상호간의 유혈충돌이 발생 - 3개월간 1,000명 사망
- 국가 빈곤완화 프로그램의 수장으로 북부, 무슬림 출신이 임명(2001년)	- 서로 다른 종교/종족 출신 배경을 가진 주민들이 혼합거주하는 중부지역(Middle Belt)에서 유혈 충돌
- 남부 기독교 타록족이 남부지역에 거주하는 북부 무슬림 플라니족이 소유하고 있는 가축들을 대량 도살	- 1,000여명 사망
- 북부 무슬림 출신 야라두아 대통령 확정	- 각 해당 출신별 종족간의 분쟁 격화
- 남부 출신 조나단 대통령의 재선	- 북부 지역, 단 한주에서도 승리를 거두지 못하고 남부, 기독교 출신들과 대규모 충돌 발생 - 3일간의 폭동으로 800여명 사망, 65,000명이 피난

출처: KIDA, World War Watch 홈페이지, '나이지리아 분쟁' 내용을 참고하여 저자 작성

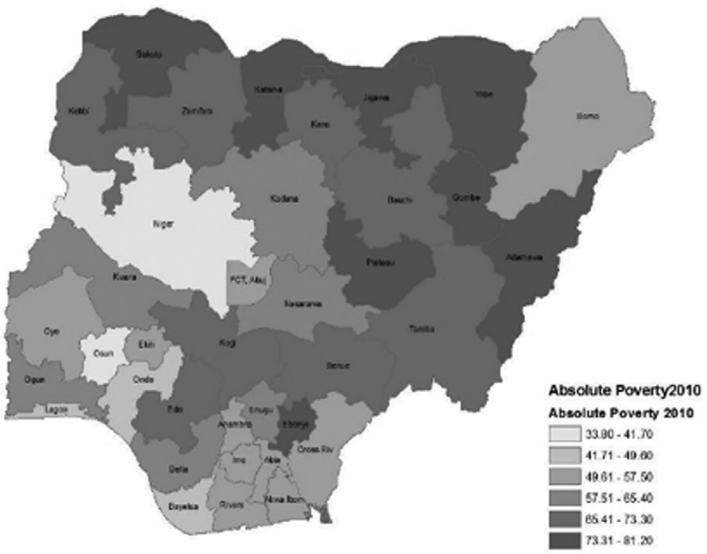
위와 같이 상이한 지역적 배경과 종교를 지닌 종족 간의 갈등과 충돌은 지속적으로 이뤄지고 있으며, 특히 이러한 주민들이 혼합하여 거주하는 중간 지점에서 빈번하게 발생, 인력 손실 뿐 아니라 각종 인프라시설의 파괴 등으로 인해, 지속적인 안정과 발전에 큰 장애로 작용하고 있다.

3. 나이지리아의 종족갈등과 빈곤

통계 데이터의 부족으로 인해 종족, 종교를 기반으로 하는 갈등의 정확한 수치는 파악되고 있지 않지만 약 40% 가량이 최근에 발생했다는 점은 흥미롭다(Salawu 2010:345). 특히, 최근 들어서는 서로 다른 종교적 · 인종적 배경을 가진 주민들이 혼합 거주하는 중부지역 뿐 아니라 북부 이슬람 과격세력 보코하람[12]을 중심으로 북동부 지역에서 테러 등이 보다 심화되고 있는 추세이다.

나이지리아는 1인당 GDP가 1,222달러로 OECD 국가분류의 중저소득국(LMIC)에 해당되지만 인구의 절반이상이 빈곤층이며, 지역별로 빈곤격차가 크고, 빈곤의 개선속도가 느린 편이다. 게다가 종교, 문화, 종족, 생활환경이 복잡하게 얽혀진 결과로 발생되는 갈등은 이러한 빈곤을 더욱 심화시키고 있는데 지역별로 절대빈곤 상황을 비교해보면, 갈등이 빈번하게 일어나는 중부부터 북부지역에서 빈곤이 더욱 심함을 확인할 수 있다.(그림 6 참조)

<그림 6> 나이지리아 지역별 빈곤 현황 2010



출처: NBS 2010:25

나이지리아의 빈곤현황을 갈등의 발생으로만 확정짓기에는 무리가 있을 수 있지만 갈등이 각종 인프라시설 파괴, 치안 불안정 등을 유발하는 측면을 고려할 때 상관성을 배제하기는 어렵다. 뿐만 아니라,

12) 보코하람(Boko Haram)은 '서구식 교육은 신성모독' 이란 뜻으로 나이지리아의 북동부 Borno주 Bauchi 주 등에 기반을 둔 회교 근본주의 단체이다. 이들은 기독교 건물 및 신자들을 공격할 뿐 아니라, 서구식 건축양식이 깃들여진 대형 슈퍼마켓, 학교 등을 무차별 공격하고 있어, 나이지리아의 치안상황을 더욱 불안정하게 만들고 있다.

주(state) 별 실업 상황을 살펴보더라도 갈등이 잦은 Bauchi(41.4%)와 중부 지역인 Nasarawa(36.5%)에서 나이지리아 평균 실업률(23.9%) 보다도 월등히 높게 나타난다[13]. 이는 나이지리아의 높은 청년층(youth) 비율을 고려할 때, 이들이 장기간 실업에 처하게 되면, 잠재적인 분쟁 요소로 작용할 가능성을 더욱 높게 만들어[14] 치안의 불안정화가 보다 심화되게 만들 수 있으며 이로 인한 종족간의 갈등은 직·간접적으로 그 지역의 여러 환경적 요소와 맞물려 빈곤과 긴밀한 연관관계가 있음을 확인할 수 있다.

V. 정리 및 결론

타 지역에 비해 유독 빈곤 개선 속도가 느린 사하라이남 아프리카지역에 대해 본고는 종족갈등을 중심으로 빈곤과의 연관성을 살펴보기 위하여 우선, 갈등과 분쟁에 대한 개념 정의로 시작했다. 분쟁이 2개 이상의 행위자 중, 주체가 '국가 또는 정부'로 구성되어야함에도 불구하고 그간 '갈등'과 '분쟁'은 정확한 의미 구분 없이 혼용되어 왔다. 이에 본고에서는 그 의미를 정확히 다루고 사하라이남 아프리카지역에서 종족 간의 대치로 발생한 사건에 대해 '갈등'으로 명명하고 그것이 정부와 대립하는 양상을 나타낼 때에만 '분쟁'으로 보다 명확하게 구분하고자 하였다.

종족 갈등은 최근 들어 아프리카지역의 천연자원의 분배과정에서 드러난 불평등으로 인해 더욱 증폭되고 있는 실정이다. 1960년부터 2013년까지 사하라이남 아프리카지역에서 종족 간의 충돌이 직접적인 갈등의 요인으로 발생된 현황을 살펴본 결과 약 13건으로 집계되었는데 이는 종료된 것도 있었지만 여전히 진행 중이거나 충돌의 잠재성을 지닌 것도 상당하여 이 지역의 치안을 불안정하게 만들었다. 종족갈등이 발생되고 있는 국가들을 대상으로 인간 삶의 질과 빈곤을 핵심적으로 잘 표현하고 있는 인간개발지수(HDI)를 비교해 본 결과, 이들 대부분 국가의 HDI는 사하라이남 아프리카지역의 평균보다도 낮은 것으로 나타나 종족갈등이 빈곤과 밀접한 연관성을 가지고 있음을 확인할 수 있었다. 특히, 풍부한 자원을 지니고 있음에도 불구하고 빈곤이 획기적으로 개선되지 않으며 이질적인 종교문화를 바탕으로 종족 갈등을 겪고 있는 대표적인 국가인 나이지리아의 사례에서 종족간의 갈등이 빈번하게 일어나는 중부와 북부지역이 타 지역에 비해 빈곤 수치가 보다 높은 것을 확인함으로써 종족갈등과 빈곤의 연관성은 보다 명확해졌다.

그러나 본고는 종족갈등과 빈곤의 연관성은 밝혔지만 인과적 요인을 파악하는 데는 다소 한계점이 있었다. 그럼에도 불구하고 이 지역에 관한 많지 않은 국내의 연구 중, 종족갈등을 중심으로 빈곤을 살피고 특히, 한 국가를 사례를 직접적으로 제시하여 그 관계를 보다 명확히 드러내고자 했다는 측면에서 의미가 있다. 이에 차후 진행되는 연구에서 더 많은 직접적인 사례와 양적 데이터를 기반으로

13) NBS 통계 참조(검색일: 2014.04)

14) 실제 니제르 델타지역의 석유자원 및 주민의 자치권과 관련한 연방정부와의 갈등에서 의용군 및 무장 세력에 학교중퇴자와 청년 실업자등이 다수 포함된 바 있었다.

종족갈등-빈곤의 관계성에 대해 보다 보완된다면 연구적 의미로 뿐만 아니라, 이 지역의 빈곤 해결의 실질적이고 효과적인 방법을 제시할 수 있다는 측면에서도 매우 의미가 있을 것으로 사료된다.

사하라이남 아프리카지역은 청년층 인구가 대단히 높은 젊은 대륙으로 충분한 자원을 지니고 있다는 측면에서 성장 잠재력이 무궁한 곳으로 전 세계적으로 주목받고 있다. 하지만 이 지역은 식민지시절 임의적인 구분으로 인해 종족, 언어, 문화, 종교의 다양성이 거의 고려되지 못했고 이로 인해 종족갈등이 내재 혹은 발생되고 있었다. 그리고 발전의 잠재성을 충분히 발현되기 어렵게 만드는 여러 환경의 중심에는 결국 이러한 종족 간의 갈등이 내포된 것으로 보였다.

그러나 지금껏 이 지역에 대한 빈곤 개선을 위한 접근에 있어 종족의 다양한 문화, 이해관계를 파악하는 부분은 상대적으로 주요하게 다뤄지지는 않은 편이다. 이에 지금부터라도 종족갈등이 종족의 다양한 측면을 충분히 고려치 않은 자원, 권력 분배 등의 문제와 복잡하게 얽혀 나타나며 이것이 지역정세를 불안정하게 하거나 인적자원이 충분히 개발되지 못하게 함으로써 빈곤개선을 더디게 하는 특성이 있다는 점을 충분히 인지할 필요가 있다. 왜냐하면 종족 간의 갈등은 분쟁으로 표현되기까지 가시성이 약할 수 있지만, 내포하고 있는 문제의 잠재적인 요소를 개선함으로써 이 지역의 효과적인 빈곤개선에 크게 역할 할 것임이 분명하기 때문이다.

이에 우선 각 지역 및 국가의 상이한 종족과 문화에 대한 정확한 정보를 지속적으로 축적해가며 관련한 현장의 경험을 지닌 전문가 양성을 필수적으로 추진해야한다. 더불어 현지에서 관련 경험사례에 대해 공유할 수 있는 네트워킹 확보를 추진함으로써 관련 정보를 관리하고 체계적으로 정리하는 데 보다 효율성을 띌 것이다. 이러한 작업은 중장기적으로 이 지역의 빈곤 완화에 장애가 되는 요소들을 고려할 수 있도록 할 것이다. 그리고 또한 이를 해결책에 직접적으로 반영케 함으로써 이 지역의 빈곤을 보다 빠른 시일 내에 개선하는데 효과적으로 작용하고 나아가 사하라이남 아프리카지역의 발전 가능성을 실질적인 발전으로 이끌 것이다.

<참고문헌>

- 국내문헌

권유경. 2013.『사하라이남 아프리카지역의 젠더불평등과 빈곤』. 영남대학교 박사학위 논문.

김영모 편. 1992.『빈곤이론 빈곤정책』. 한국복지정책 연구소 출판부.

박경덕. 2013.『말리와 나이지리아의 무장 갈등 형성 요인 연구』. 한국외국어대학교 박사학위 논문.

박영호 · 허윤선 · 심자용. 2008.「나이지리아의 주요 산업」.『KIEP-KOTRA 유망국가 산업연구』, 08~07. 대외경제정책연구원.

박영호 · 박복영 · 권율 · 허윤선 · 강선주. 2008.「아프리카 개발협력의 체계적 추진방안」.『연구보고서』, 08~19. 대외경제정책연구원

외교통상부. 2011.『나이지리아 개황』.

정부부처 합동문서. 2013.『나이지리아 국별협력전략(CPS)』.

최동주. 2006.「저개발국 내전형 분쟁의 사회경제적 배경: 아프리카 분쟁의 대안적 분석 모델 모색」.『국제지역연구』, 제 9권 제 4호, pp. 363~391.

카를 알브레이트 이멜. 2009.『세계화를 둘러싼 불편한 진실』. 현실문화.

- 국외문헌

Abdalla bujra. 2000. “African Conflicts: Their Causes and Their Political and Social Environment.” *Development Policy Management Forum Occasional Paper*, No. 4. Addis Ababa.

APP. 2011. “The Transformative Power of Partnerships”. *Africa Progress Report*. Africa Progress Panel. Geneva. Switzerland.

Azam, Jean-Paul and Christian Morrison. 1999. *Conflict and Growth in africa. I*. Paris: OECD Development Centre. 재인용: 최동주. 2006.「저개발국 내전형 분쟁의 사회경제적 배경: 아프리카 분쟁의 대안적 분석 모델 모색」.『국제지역연구』, 제 9권 제 4호, pp. 363~391.

Brian-Vincent. 2009. “The Relationship between Poverty, Conflict and Development.” *Journal of Sustainable Development*, Vol. 2, No. 1.

Deon Filmer, Louise Fox, Kren Brooks, Aparajita Goyal, Taye Mengistae, Patrick Premand, Dena Ringold, Siddharth Sharman and Sergiy Zorya. 2014. *Youth Employment in Sub-Saharan Africa*. Africa Development Forum. World Bank Washington DC.

DFID. 2001. "The causes of conflict in Africa." *Consultation document* by the Cabinet Sub-Committee on Conflict Prevention in Africa. 재인용: Jonathan Goodhand. 2001. "Violent conflict, poverty and chronic poverty." CPRC *Working Paper*, 6. Chronic Poverty Research Centre.

Jonathan Goodhand. 2001. "Violent conflict, poverty and chronic poverty." CPRC *Working Paper*, 6. Chronic Poverty Research Centre.

NBS. 2010. *Nigeria poverty profile*. Abuja.

OECD. 2001. The DAC Guidelines poverty reduction. France.

Rasheed Draman. 2003. *Poverty and Conflicts in Africa: Explaining a Complex Relationship*. Experts Group Meeting on Africa-Canada Parliamentary Strengthening Program. Addis Ababa. May 19~23, 2003.

Salawu B. 2010. "Ethno-Religious Conflicts in Nigeria: Causal Analysis and Proposals for New Management Strategies." *European Journal of Social Sciences*, Volume 13.

Tobias, Jutta M., and Karol C. Boudreaux. 2011. "Entrepreneurship and Conflict Reduction in the Post-Genocide Rwandan Coffee Industry", *Journal of Small Business&Entrepreneurship*. 24(2). 재인용: Deon Filmer, Louise Fox, Kren Brooks, Aparajita Goyal, Taye Mengistae, Patrick Premand, Dena Ringold, Siddharth Sharman and Sergiy Zorya. 2014. *Youth Employment in Sub-Saharan Africa*. Africa Development Forum. World Bank. Washington DC.

UN. 2011. *The Millenium Development Goals Report 2011*. New York

___. 2012. *The Millenium Development Goals Report 2012*. New York

___. 2013. *The Millennium Development Goals Report 2013*. New York.

UNDP. 2013. "The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World." *Human Development Report 2013*. New York.

UNECA. 2011. “Addressing the youth education and employment nexus in the new global economy.” *Africa Youth Report*. Addis ababa. Ethiopia

UNECA, AUC, AfDB, UNDP. 2012. “Assessing Progress in Africa toward the MDGs: Emerging perspectives from Africa on the post-2015 development agenda.” MDG Report 2012.

- 웹사이트

국립국어원 표준국어대사전

Central bank of Nigeria

CIA, World Factbook

Google, Nigeria tribes map

KIDA, World War Watch

National Bureau of Nigeria

III

평가

1. 직업훈련 프로그램 종합평가:
베트남 사례를 중심으로

조소희 (KOICA 평가심사실 과장)

직업훈련 프로그램 종합평가: 베트남 사례를 중심으로

조소희 (KOICA 평가심사실 과장)

목 차

1. 서론
2. 평가 개요
3. KOICA TVET사업 메타평가
4. 베트남 TVET분야 사례분석
5. 결론 및 시사점

1. 서론

ODA 사업으로서 직업기술교육훈련(TVET) 사업은 개도국의 산업수요에 부응하는 숙련인력을 제공하여 고용창출 및 산업발전에 기여할 수 있으며, 수혜자에게는 교육의 기회를 제공하여 소득을 증대하고 자아발전을 지원한다는 점에서 의의가 있다. 이에 1990년대부터 KOICA는 많은 국가를 대상으로 프로젝트, 물자지원, 연수생 초청, 전문가 파견 등 다양한 형태의 직업기술교육훈련 사업 및 활동을 시행해왔다.

동 평가는 이러한 KOICA 직업기술교육훈련 분야 지원사업의 성과와 한계를 총체적으로 점검해 보고, 향후 사업을 위한 시사점과 제언을 도출하고자 시행되었다. 특히 국가협력전략(Country Partnership Strategy: CPS)의 중점분야로 직업훈련분야가 포함되어 있는 베트남의 사례를 중심으로, 직업훈련분야를 중심으로 한 CPS의 중간점검과 이에 따른 성과관리 방안 및 이행전략을 함께 도출하였다.

본 기고는 2013년 평가과제 중 '직업훈련 프로그램 종합평가: 베트남 사례를 중심으로[1]'의 주요 내용을 요약하되, 일부는 저자가 본 기고에 맞게 수정하였다.

2. 평가 개요

1) 수행 전략

동 평가는 우선적으로 1991년부터 2013년까지 시행된 KOICA 직업훈련 분야 사업들의 평가결과를 종합적으로 분석하였다. 그리고 베트남을 사례연구로 하여 이러한 평가 결과를 베트남의 맥락에서 보다 구체적으로 확인해 보았다. 또한, 베트남 CPS를 중심으로 전략문서로서 CPS가 베트남에서 직업훈련분야 사업의 수행에 어떠한 의의를 가지고 있는지 점검해 보았다. 마지막으로 이를 종합하여 현 CPS 상에서 KOICA의 베트남 직업훈련분야 지원의 전략목표를 설정하고, 이에 따른 현실적인 성과관리 방안 및 향후 이행전략을 제시해 보았다.

2) 방법론

평가의 1단계인 KOICA 직업훈련 분야 사업 및 평가결과 종합분석에서는 KOICA의 직업훈련 분야 사업 통계 및 연구 자료를 바탕으로 직업훈련 분야 사업 추진 현황을 정리하고 기 실시된 평가보고서를 바탕으로 메타평가를 실시하였다.

2단계에서는 베트남 정부의 직업훈련 분야 관련 전략 문서 및 타 공여기관의 베트남 지원 전략과 직업훈련 사업 자료를 검토하고, KOICA의 베트남 사업 자료 및 평가 보고서를 바탕으로 CPS 수립 이전 사업의 평가 결과를 종합 분석하였다. 또한, KOICA와 베트남 현지의 정부 및 공여기관 관계자와의 면담 결과를 바탕으로 베트남 CPS의 직업훈련 분야 전략과 프로그램에 대한 중간점검을 실시하였다.

마지막으로 3단계에서는 앞서 KOICA의 직업훈련 분야 지원 사업에 대한 시사점과 베트남 CPS 수립 전/후 사업 및 전략에 대한 점검 결과를 바탕으로 베트남에서 KOICA의 직업훈련 분야 사업 성과관리 방안과 이행전략을 도출하였다.

1) 동 연구는 (사)글로벌발전연구원(ReDI)에 위탁하여 수행되었다. 보고서의 전문은 KOICA 공식홈페이지(www.koica.go.kr)의 'KOICA사업-사업평가-KOICA발간물 및 평가보고서'에서 열람할 수 있다.

3) 평가의 한계

동 평가의 한계로는 첫째, KOICA의 직업훈련 분야에 대한 정의가 국제사회에서 통용되는 직업기술교육훈련(TVET)에 대한 정의와 달라 국제사회의 논의 흐름을 고려한 TVET 분야의 시사점을 도출하기 어려운 점, 둘째, 사업의 효과성을 평가할 수 있는 근거인 평가 보고서의 객관성 및 충실성이 결여된 경우 사업 적절성, 효율성 및 효과성을 엄정히 점검하는 데 한계가 있었던 점, 그리고 마지막으로 베트남 CPS가 전략으로서 적절히 수립되지 않아 CPS 수립 전과 후의 직업훈련 분야 사업 이행 방식 및 효과성을 비교분석하기 어려운 점이 발견되었다.

이러한 한계를 극복하기 위해 동 평가는 평가 초반에 TVET 분야의 개념을 재정립하고 그 분석 대상을 명확히 하였다. 또한, 평가보고서에 기반을 둔 메타평가를 진행하되, 동시에 평가 보고서의 질과 내용에 대한 검증도 함께 진행하여 KOICA 직업훈련 사업들에 대한 깊이 있는 시사점을 도출하였다.

3. KOICA 직업훈련 사업 메타평가

1) KOICA TVET 사업의 정의

현재 KOICA가 사용하고 있는 직업훈련 개념은 개별 국가의 TVET 시스템에 따라 수준, 범위, 내용이 다른 것으로 파악된다. 실제로 KOICA 직업훈련 사업들을 살펴보면 수원국의 TVET 시스템에 따라 형식적인 직업기술교육과 비형식적인 직업훈련들이 모두 포함되어 있고, 제공되는 교육의 수준도 중등 수준(secondary education)부터 중등 후 교육 수준(post-secondary education)까지 다양하다.

이에 따라 KOICA에서 의미하는 직업훈련은 일차적으로 직업기술교육과 직업훈련을 포함한 광의의 개념으로 이해할 수 있을 것이다. 그러나 이는 KOICA의 직업훈련 개념이 국제사회의 논의에 발맞추어 형식 교육과 비형식 교육을 전략적으로 통합하고 있기 보다는, 수원국의 요청에 의거하여 기술인력 양성을 목표로 지원되는 사업을 직업훈련 사업으로 분류하고 있기 때문으로 판단된다.

따라서 동 평가에서는 TVET의 개념을 현재 실시되고 있는 KOICA 사업들을 기반으로 하여 직업기술교육과 직업훈련을 포함한 광의의 개념으로 정의하고 개념상의 혼란을 피하기 위해 이후로 사용되는 직업기술훈련은 모두 TVET으로 용어를 통일하였다. 이러한 개념(관행)에 기초하여, 평가대상 사업으로 중등 이후의 전문대학 및 폴리텍 지원 사업을 비롯하여 기존의 직업훈련원 및 기술 대학교 역량강화 사업, 국가기술자격검정제도 구축 지원 사업, 기술교육 클러스터 건립사업들이 포함되었다.

2) KOICA TVET분야 사업 실적

2013년도까지 교육 분야(프로젝트, 개발조사, 초청연수 등 모든 형태 포함)에 대한 KOICA의 지원 금액은 약 7억 7,585만 불로, 프로젝트 사업형태로 지원된 금액은 약 4억 3,172만 불로 조사되었다. 이 중 2억 8,383만 불이 TVET 분야에 지출되어 총 교육 분야 내에서 58%의 비중을 차지하였다.

1991년부터 2013년도까지 추진된 교육 분야의 프로젝트 사업은 총 218건이며, 이 중 TVET 분야는 89건으로 전체 교육 사업 중 44%를 차지하였다. TVET 분야 사업의 대표적인 유형으로는 프로젝트, 물자지원개발조사, 연수생초청, 전문가파견, 해외봉사단 파견, NGO 지원 등이 있는 것으로 파악되었다. 1991년부터 2013년까지 총 264건의 사업이 이렇게 다양한 형태로 지원되었으며, 이 중 연수생 초청과 프로젝트 형태로 각각 111건과 95건이 진행되어 전체의 78%를 차지하였다.

KOICA TVET 분야 사업의 지원 실적을 살펴보면 아시아 지역에 54%의 재원이 집중되었으며, 뒤를 이어 아프리카(24%)와 중동(15%)의 순으로 아시아 국가를 중심으로 한 지원이 이루어지고 있는 추세를 확인할 수 있다.

3) KOICA TVET 분야 평가보고서에 대한 메타평가

1991년부터 2013년까지 시행된 KOICA TVET 분야 사업 중 종료평가와 사후평가가 실시된 사업들을 대상으로 종합분석을 실시하였다. 대상은 24개의 TVET 분야 사업이며 이 중 종료평가와 사후평가가 각 12건인 것으로 파악되었다.

따라서 본 평가에서는 상기 24개 평가 보고서를 대상으로 종합분석을 실시하여 지금까지 시행된 KOICA TVET 분야 사업들에 대한 성과와 한계를 종합하고 주요 시사점을 도출하였다.

24개의 사업의 종합분석은 첫째, 메타평가에서 함의하는 최협의(最狹義) 개념을 활용하여 각 보고서에 대한 등급책정과 둘째, 협의 개념으로 평가결과에 대한 주요 분석 내용 도출로 구성하였다. 이는 정량적 분석방법과 정성적 분석방법을 모두 활용할 수 있도록 하기 위함으로 등급책정을 통해 사업의 성과를 정량화하고, 동시에 책정된 등급이 시사하는 바를 보다 구체적으로 파악하기 위해 평가 세부 항목별로 정성적인 분석을 실시하였다. 그리고 마지막으로 평가 결과와 한계를 종합한 뒤 향후 KOICA TVET 사업을 위한 시사점을 도출하였다.

<표 1> 사업 평가기준 및 세부평가항목

항목	평가기준
적절성	• 아국 및 수원국 우선순위 부합성 • 사업지역/수혜자의 필요와 일치
효과성	• 의도한 목표의 달성도가 80%이상/ 50~80%/ 50% 미만
효율성	• 계획 대비 사업비용이 100% 또는 이내/ 100~150%/ 150% 이상 집행 • 계획 대비 사업 수행기간이 100% 또는 이내/ 100~150%/ 150% 이상 소요

항목	평가기준
영향력	• 상위목표 달성가능성 • 사업의 역량개발 및 제도강화 기여도
지속 가능성	• 제도적(구조, 기술, 인적자원) 가능성 • 재정적(운영 및 유지보수) 가능성

등급책정을 위한 구체적인 방법으로 JICA와 KOICA의 프로젝트 사업을 대상으로 한 Rating system을 준용하였다. 이는 OECD/DAC가 정한 적절성, 효과성, 효율성, 지속가능성 항목에 대한 세부 평가기준을 마련하고 그러한 기준에 의거하여 점수를 부여한 후 이를 종합하는 방식으로 이루어졌다. 그 결과 평가대상 24개 사업에 대해 적절성, 효율성, 효과성, 지속가능성의 세부 항목에 대한 종합평가가 이루어졌다. 영향력의 경우 종합평가를 위한 등급책정에서는 제외되었으며, 대신 사후평가가 이루어진 사업들을 대상으로 별도의 분석이 이루어졌다.

<표 2> KOICA와 JICA의 방식을 혼합한 본 연구(평가)에서의 점수체계 및 등급의 정의

항목	평가기준	정의		
		3	2	1
적절성	• 아국 및 수원국 우선순위 부합성 • 사업지역/수혜자의 필요와 일치	매우적절	부분적절	부적절
효과성	• 의도한 목표의 달성도가 80%이상/ 50~80%/ 50% 미만	80%이상	50~80%	50%이하
효율성	• 계획 대비 사업비용이 100% 또는 이내/ 100~150%/ 150% 이상 집행 • 계획 대비 사업 수행기간이 100% 또는 이내/100~150%/ 150% 이상 소요	100%이내	100~150%	150%이상
지속 가능성	• 제도적(구조, 기술, 인적자원) 가능성 • 재정적(운영 및 유지보수) 가능성	매우 지속가능	문제점 개선으로 지속가능	지속 불가능

평가등급	점수	정의
매우 성공적	11~12점	당초 계획했던 성과를 초과해서 달성했거나 초과 달성된 성과가 미래에도 지속적으로 유지, 관리될 수 있을 것으로 판단되는 상태
성공적	9~10점	전체적인 사업의 단기 및 중장기 성과는 달성될 것으로 예상되며, 사업의 당초 추진사유가 적절하게 유지되거나 실행 및 운영과정이 효율적으로 진행되고 있는 상태
부분 성공적	7~8점	당초 계획했던 성과가 달성될 것으로 예상이 되지만, 사업 시행의 효율성과 달성된 성과의 지속가능성에도 일부 문제가 발생할 소지가 있는 상태
미흡	6점 이하	전체적으로 사업이 기술적 또는 사회, 경제적으로 실패한 것으로 판단되는 상태로서 당초 계획했던 성과의 기초적인 성과만 충족되고 대부분 달성되지 못했거나 못할 것으로 예상되는 상태

항목별 점수를 종합한 결과 24개 사업 중 19개 사업이 9점 이상을 받아 전체의 약 79%에 해당하는 사업들이 당초 계획했던 성과를 달성, 또는 초과 달성하였으며, 실행 및 운영과정이 효율적으로 진행되었던 것으로 파악되었다. 특히, 미흡이라고 평가받은 사업이 단 한 사업에 불과하여 직업훈련 분야에 지원된 사업들이 전반적으로 성과 달성률이 높은 것으로 보인다.

세부 분석 결과, 24개 사업은 적절성, 효과성, 효율성 부분에서 가장 많은 사업들이 높은 점수를 받은 것으로 나타났다. 3개 항목에 대해 3점을 받은 사업이 60% 이상, 2점 이상을 받은 사업이 90%로 파악되었다. 반면, 지속가능성의 경우, 36%의 사업이 지속가능성을 확보하지 못한 것으로 분석되어 항목별 분석 결과에 차이를 보였다. 특히, 지속가능성의 경우 재정 마련이 부족하여 지속가능하지 않은 사업이 24개 중 10개로 전체의 40%를 차지하는 것으로 나타났다.

<표 3> 사업별 평가 종합결과

번호	지역	평가 종류	시기	사업 명	최종 등급
1	아프리카	종료평가	2012	한 · 수 직업훈련원 역량강화사업 종료평가 결과보고서	9 (성공적)
2	아시아	사후평가	2012	방글라데시 미르푸르 직업훈련원 개보수 및 역량강화사업 사후평가 보고서	9 (성공적)
3	아시아	종료평가	2011	미얀마 따가야 직업훈련역량 강화사업 종료평가 보고서	11 (매우성공적)
4	중동	종료평가	2011	요르단 국가 직업훈련역량 강화사업 종료평가 보고서	11 (매우성공적)
5	아시아	종료평가	2011	스리랑카 자프나 기능대학 개선사업 종료평가 보고서	6 (미흡)
6	아프리카	종료평가	2009	리비아 건설직업훈련원 지원사업 종료평가 보고서	8 (부분성공적)
7	아프리카	종료평가	2009	이집트 룩소르 중등기술학교 지원사업 종료평가 보고서	9 (성공적)
8	아프리카	종료평가	2009	이집트 엠바바 직업훈련원 지원사업 종료평가 보고서	8 (부분성공적)
9	아시아	종료평가	2009	라오스 한라 직업훈련원 역량강화사업 종료평가 보고서	10 (성공적)
10	아시아	종료평가	2009	인니 자카르타 기술문화협력센터 건립사업 사후평가 보고서	10 (성공적)
11	중남미	종료평가	2009	과테말라 청소년 직업훈련원 자동차정비 훈련센터 건립사업 종료평가 보고서	11 (매우성공적)
12	아시아	종료평가	2009	한 · 베 산업기술학교 증축 및 역량강화사업 종료평가 보고서	10 (성공적)
13	아시아	사후평가	2008	한 · 필리핀 다바오시 직업훈련원 건립사업 사후평가 보고서	10 (성공적)

번호	지역	평가 종류	시기	사업 명	최종 등급
14	아프리카	사후평가	2008	이집트 알렉산드리아 자동차정비 직업훈련원 지원 사업 사후평가 보고서	9 (성공적)
15	아프리카	사후평가	2008	알제리 Beaulieu 직업훈련원 지원사업 사후평가 보고서	9 (성공적)
16	아시아	사후평가	2007	한 · 라오스 직업훈련원 건립사업 사후평가 보고서	11 (매우성공적)
17	중남미	사후평가	2007	코스타리카 우에따르 노르떼 직업훈련원 지원사업 사후평가 보고서	12 (매우성공적)
18	아프리카	사후평가	2007	모로코 자동차정비 직업훈련원 건립사업 사후평가 보고서	11 (매우성공적)
19	아시아	종료평가	2006	한 · 아프가니스탄 직업훈련 협력사업 종료평가 보고서	8 (부분성공적)
20	아시아	사후평가	2004	베트남 퀴논 직업훈련원 지원사업 사후평가 보고서	11 (매우성공적)
21	아시아	사후평가	2004	베트남 하노이 직업훈련원 지원사업 사후평가 보고서	10 (성공적)
22	아시아	사후평가	2004	한 · 베 산업기술학교 지원사업 사후평가 보고서	10 (성공적)
23	아시아	사후평가	2013	한 · 베 친선 IT 대학 건립사업 종료평가 보고서	10 (성공적)
24	아프리카	사후평가	2001	한 · 수 직업훈련 지원사업 사후평가 보고서	8 (부분성공적)
총 계 (24건)				매우 성공적(7), 성공적(12), 부분 성공적(4), 미흡(1)	

대부분의 사업들이 각 항목별로 2점 이상의 높은 점수를 받아 종합적인 등급에서 성공적, 혹은 매우 성공적인 것으로 분석되었다. 전반적으로 모든 사업들이 우수한 결과들을 보이는 등, 지금까지 실시된 KOICA 직업훈련 사업들은 평가 보고서에서 제시된 사업의 초기 산출물 및 계획 대비 효율성의 측면에서 소기의 성과를 거둔 것으로 판단된다.

그러나 적절성, 효율성, 효과성 항목에 비해 지속가능성 항목은 전반적으로 낮은 점수를 보이고 있다. 이에 대한 원인으로는 첫째, 종합분석의 대상이 되었던 평가보고서들이 대부분 종료평가 보고서였기 때문에 각 사업별로 지속가능성을 측정할 수 있는 평가의 근거가 시기적으로 부족했던 것으로 판단되며 둘째, 사업들이 사업의 단기적인 산출물(output)에 보다 집중하여 사업의 영향력과 지속가능성을 위한 사후관리에 다소 취약했던 것으로 판단된다.

(적절성) 아국 개발정책 및 우선순위 부합성은 12개 사업 중 9개 사업이 부합하고, 수원국 개발정책 및 우선순위에 부합성의 경우 24개 사업 중 23개 사업(96%)이 부합하여 KOICA TVET 사업의 전략적 적절성은 높은 것으로 분석되었다. 또한, 많은 사업이 기본적으로 사업 지역 및 수혜자 필요에 기반을 두어 진행되었다. 그러나 아국의 구체적인 지원전략 방향 및 우선순위가 부재하거나

광범위하고, 수원국 개발 정책/전략이 사업과 직접 연계되기에는 인적자원 개발 등으로 매우 포괄적인 한계도 발견되었다. 또한, 사업 기획단계에서 대상 지역의 산업수요 및 지원기관에 대한 사전조사가 미흡하여 사업구성요소의 적절성을 판단하는데 한계가 존재하였다.

(효율성) 효율성의 경우 24개 사업 중 14개 사업(56%)이 계획된 기간 및 예산 내에서 수행된 것으로 분석되었다. 사업기간이 지연된 경우, 대부분이 훈련원 건축 또는 개보수와 관련된 사업인 것으로 분석되었다. 건축 또는 개보수와 관련하여 사업이 지연된 원인으로는 1) 수원국 측의 협조 미흡 혹은 2) 아국 측의 사업 준비 관련 차질로 인해 발생하는 것으로 파악되었으며, 이에 대한 근본적인 원인은 사업 예산이 부족하여 업체 선정이 쉽지 않기 때문으로 판단된다.

(효과성) 24개 사업 중 16개 사업(67%)이 의도한 목표의 80% 이상을 달성했고, 7개 사업(29%)이 의도한 목표의 50%~80% 수준을 달성한 것으로 분석되었다. 그러나 이러한 결과는 주로 산출 수준에서의 의도한 목표 달성도에 기반을 두어 도출되었기 때문에 엄밀한 의미에서 산출 이상의 효과성이 담보되었다고 보기에는 한계가 있다. 지금까지 직업훈련 분야에 지원된 사업의 대다수가 1) 계획 시 직업훈련 분야에서 구체적으로 달성하고자 하는 산출 이상의 상위 목표가 부재하며, 2) 도출된 성과를 측정하기 위한 구체적 지표 또한 사업마다 각각 다르게 설정되어 있으며, 3) 이를 체계적으로 파악할 수 있는 사업관리 툴(tool)인 PDM이 부재하여 정확한 평가 결과를 도출하는데 한계가 있었다.

(지속가능성) 지속가능성은 4개 평가 항목 중 24개 사업이 낮은 점수를 가장 많이 받은 항목인 것으로 평가되었다. 지속가능성에 대한 평가는 크게 구조적, 기술적, 인적자원 확보에 대한 제도적 지속가능성과, 운영 및 유지보수와 관련된 재정적 지속가능성으로 구분하여 실시하였다. 평가 결과, 제도적 및 재정적 지속가능성 모두를 확보한 사업은 4개에 불과하며, 세부 항목별 비교 시 재정적으로 지속가능하지 못한 사업이 제도적으로 그렇지 못한 사업보다 더 많은 것으로 파악되었다. 이는 현재까지의 KOICA TVET 분야 사업들이 사업의 초기 성과 달성에 초점을 맞추어 기획되고 실행되었기 때문으로 판단되며, 향후에는 사업의 사후관리 및 TVET 기관의 역량강화에도 노력을 기울여야하는 판단근거가 될 수 있을 것이다.

(영향력) 영향력에 대한 분석은 사후평가가 기 실시된 12개 사업을 대상으로 사업 평가 보고서 상의 파급효과 중 1) 상위 목표 달성 가능성, 2) 사업의 역량개발 및 제도 강화 기여도 등에 대한 분석 내용에 의거하여 실시되었다. 그러나 사업에서 정의하는 영향력의 의미가 불분명하고, 그 수준도 사업마다 상이하여 영향력에 대한 엄밀한 분석이 어려웠다. 또한 사업의 영향으로 분석된 결과가 해당 사업으로 인한 결과임을 논리적으로 입증하기 어려운 경우도 발견되었다. 그러나 직업훈련원에 대한 사회적 인지도 증가로 인한 취업기회 및 고용기회 증대의 긍정적인 파급효과도 함께 발견되었다.

4. KOICA 베트남 TVET 분야 사례분석

1) 베트남 TVET 개황

베트남의 직업기술교육훈련(TVET)은 교육훈련부(Ministry of Education and Training: MOET)와 노동보훈사회부(Ministry of Labour, Invalids and Social Welfare: MOLISA)가 나누어 관리한다. MOET는 기술교육(Technical education)을 총괄하며, 기술(전문)고등학교와 기술(전문)대학 등을 관리한다. 한편 MOLISA는 직업훈련을 총괄하며, 초급직업훈련, 중급직업훈련(직업고등학교), 그리고 고등 직업훈련(직업대학)을 관리한다.

베트남 정부의 TVET 관리 체계는 기술교육은 MOET이 총괄하고 TVET은 MOLISA가 총괄하도록 분리되어 있으므로 원칙적으로는 MOET은 기술교육에 관해, MOLISA는 TVET의 계획 수립, 모니터링 및 감독의 권한을 가지며 TVET 기관을 각각 관리하도록 되어 있다. 그러나 베트남의 TVET 조직은 매우 복잡한 양상을 띠고 있어 MOLISA, MOET 외에도 다양한 관련 부처(산업통상부, 농업 및 농촌개발부, 교통부, 건설부 등), 국영기업, 지방(Provincial/district) 정부 등이 다수의 TVET 기관들을 관리한다. 이에 따라 베트남 TVET 분야에서 관련 부처 간 협력 조정의 문제는 중요한 이슈인 것으로 파악되고 있다.

베트남 TVET 분야의 주요 전략 및 정책으로는 TVET 분야를 포함한 베트남의 국가 개발 계획인 사회경제개발계획(SEDP 2011~2015), TVET법(2006 Law on Vocational Training), MOLISA의 직업훈련 발전 전략(Vocational Training Development Strategy 2011~2020) 등이 있다.

베트남 TVET 분야의 주요 이슈로는 크게 거버넌스 차원의 조직 및 관리 비효율성과 미약한 산학연계, 노동정보시스템의 부재, 훈련 및 교육의 질 관리 미흡, 교사 역량 부족, 훈련 및 교육의 접근성 격차 발생 등이 존재하는 것으로 파악된다.

베트남 TVET 분야에 대한 KOICA의 지원은 1990년대부터 다양한 층위의 TVET 기관에 대한 지원 사업, 국가기술자격 검정제도 구축 사업, TVET 교사 워크숍 등 베트남의 TVET 분야의 개발수요에 부응하는 사업들이 실시되어 왔다. 특히 2011년 수립된 베트남에 대한 한국의 국별협력전략(CPS)의 중점분야로 인적자원개발이 포함되었으며, 이를 위한 기술 · 직업훈련에 대한 지원계획이 수립되어 있다.

2) 주요 공여국의 베트남 TVET 분야 지원성과

베트남 TVET 분야의 중요 공여국으로는 World Bank, 독일, 프랑스, ADB(Asian Development Bank) 등이 있으며, 동 평가에서는 ADB, 독일, 그리고 ILO(International Labour Organization)의 지원현황과 성과가 분석되었다.

(ADB) ADB의 2012~2015 베트남 지원 전략(Country Partnership Strategy-Viet Nam 2012~2015)에 따르면 교육 분야의 목표로 '중등 및 상위 교육을 받은 졸업생의 지식과 기술 및 기술개발이 현대화된 노동 시장과 사회의 수요를 충족시킨다.'라고 명시되어 있다. 이에 ADB는 AFD(L'Agence Française de Développement/프랑스개발청), JICA(Japan International Cooperation Agency), NDF, 베트남 정부(co-financing, 총 8,630만 불)와 함께 1998년부터 MOLISA(수행기관)가 'Vocational and Technical Education Project' 이행하는 것을 지원하였다. 이후 ADB는 2010년에서 2016년까지 Japan Special Fund를 통해 자금을 지원 받아 'Skills Enhancement Project'를 이행 중에 있다. 특히, ADB는 동 프로젝트를 통해 개별 기관 지원에서 나아가 직업기술교육 시스템 개선을 도모했던 것으로 파악되나 주요 정부 부처(MOET, MOLISA)간 관리 기능 중복, GDVT(General Department of Vocational Training)의 관리 역량 부족, 지속적인 산학협력을 위한 재원 부족 등의 이유로 다소 성과가 미흡했던 것으로 자체 판단하고 있다.

(ILO) ILO는 베트남 정부와 2006년 'National Cooperation Framework on Promoting Decent Work (2006~2010)'에 서명하였으며 동 프레임워크는 노동제도, 노동시장과 고용, 사회보장과 직업안전 및 건강, 취약집단의 4개 주제로 구성되어 있다. ILO의 베트남 TVET 분야 지원을 위한 구체적인 프로젝트로는 MOLISA의 협력을 통해 2008년부터 이행된 'Labor Market Project(EU의 자금 지원)'가 있다. 동 프로젝트 예산은 총 1,830만 불 가량이며 1) MOLISA 및 선정된 지역(Province) 당국의 노동시장정보 센터 기획 및 개발, 2) 가이드라인, 지침 등의 평가 문서 개발, 3) 다양한 직업능력 수준의 직종에 대한 시범 평가가 프로젝트의 주요 활동이었다.

(독일) 독일은 '베트남-독일 TVET 프로그램(Vietnamese-German TVET Program)'을 통해 GIZ(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit/독일국제협력공사), KFW(Kreditanstalt FUR Wiederaufbau/독일부흥은행)를 비롯한 독일의 집행기관들이 기술협력과 재정협력 지원을 하고 있다. 베트남-독일 TVET 프로그램은 베트남 정부의 전략에 따라 2020년까지 숙련노동자를 전체 노동력의 55%로 향상시키고, 1/3이 성공적으로 중 · 상급 TVET을 이수하는 데 기여하는 것을 목표로 정책 및 시스템 자문과 대상 기관의 훈련의 질을 향상시키는 두 축의 지원을 실시하고 있다. 동 TVET 프로그램 하에서 'Promotion of TVET(2006~2010)', 'Program Vocational Training 2008(2010~2014)', 'TVET System Advisory Project(2008~2014)' 등의 사업이 수행되었는데, 이 중 'Promotion of TVET' 사업은 베트남의 11개 TVET 기관을 선정하여 시장지향 훈련 모듈(Market-oriented training modules) 초기 개발 및 채택, 맞춤형 교수/학습 재료 준비 및 개발, 산업분야와의 연계 및 교사/관리 인력 강화, 신식 훈련 기자재 제공 등을 지원하는 것이다.

3) CPS 이전 베트남 TVET 사업 평가결과 분석

베트남 CPS에 포함되지 않은 사업들, 즉 2010년도까지의 베트남에 대한 KOICA TVET 분야 지원 사업들은 주로 훈련 시설 건립과 같은 단일 프로젝트에 집중되어 사업 내용이 훈련시설 건립 및 운영을 위한 기자재 공급, 커리큘럼 및 훈련 자료 개발, TVET 교사 및 관리자의 능력 개발 등에 제한되어 있다.

분석 대상은 베트남 퀴논 직업훈련원 지원사업, 베트남 하노이 직업훈련원 지원사업, 한 · 베 친선 IT 대학 건립사업, 그리고 베트남 한 · 베 산업기술학교 지원사업(1차 & 2차) 5개 사업이며, KOICA TVET 사업에 대한 종합분석 프레임워크를 동일하게 적용하였다.

분석대상 5개 사업의 항목별 평균점수를 분석해본 결과, 적절성이 3점 만점에 3점, 효과성은 2.4점, 효율성은 2.8점, 그리고 지속가능성은 2점으로 평가 대상 5개 사업의 적절성 및 효율성은 높게 평가되었으나, 상대적으로 사업의 효과성 및 지속가능성은 낮은 것으로 분석되었다.

평가항목별 점수를 합산하여 사업별 최종 등급을 부여한 결과 5개 사업 모두 성공적 이상의 점수를 받아 소기의 성과를 거둔 것으로 분석되었다. 특히, 퀴논 직업훈련원 지원사업의 경우 12점 만점에 11점을 받아 전 평가 항목에 걸쳐 매우 성공적인 것으로 평가되었다.

<표 4> CPS 이전 5개 사업들의 개별사업 평가결과

번호	사업 명	평가보고서	평가시기	최종 등급
1	베트남 퀴논 직업훈련원 지원사업	사후평가	2004	11 (매우 성공적)
2	베트남 하노이 직업훈련원 지원사업	사후평가	2004	10 (성공적)
3	한-베 산업기술학교 지원사업	사후평가	2004	10 (성공적)
4	한-베 친선 IT 대학 건립사업	사후평가	2013	10 (성공적)
5	한-베 산업기술학교 증축 및 역량 강화사업	종료평가	2009	10 (성공적)
총 계 (5건)		매우 성공적(1), 성공적(4)		

(평가결과 종합) 이들 사업들에 대한 주요 시사점은 1) 베트남 TVET 분야의 특수성을 고려한 전략수립의 필요성, 2) 이를 위한 면밀한 사전조사의 필요성, 3) 보다 구체적인 성과관리 방안의 필요성, 4) 우수 TVET 기관에 대한 집중적인 지원의 필요성 등으로 앞서 실시된 KOICA TVET 사업의 종합분석결과 시사점의 연장선상에 있는 것으로 파악되었다.

<표 5> CPS 이전 베트남 TVET 분야 사업의 성과(Outcome) 비교분석

대상	성과지표[2]	결과[3]	비고
퀴논 직업훈련원	1. 수료생의 취업률 2. 훈련원 운영 및 기술전수 3. 교사의 수준	1-1. 취업률 95% 이상 달성 2-1. 효율적 운영 3-1. 대부분 전문대 이상의 학력과 경력보유	사후평가
하노이 직업훈련원		1-1. 취업률 95% 이상 2-1. 장비의 부족과 노후화, 영문매뉴얼 필요 3-1. 대부분 전문대 이상의 학력과 경력보유	
한 · 베 산업 기술학교(1차)		1-1. 취업률 95% 이상(단, 정보통신 졸업자의 경우 65%) 2-1. 효율적 운영	
한 · 베 친선 IT 대학	1. 교육시설 및 교육 역량 구축 2. 전문 직업인 배출 3. ICT 산업의 활성화	1-1. 건축 및 실습장비 제공, 수요에 적합한 교육과정 개발 2-1. 2007년 개교당시 입학생(720명), 2013년도 기준(1400명)으로 증가 / 2007년 개교당시 교직원(53명), 2013년도 기준(206명)으로 증가 3-1. 2013년까지 2090명 졸업생 배출, 그러나 전체 졸업생의 50% 미만이 취업하고 전공과 관련한 취업이 50%에 불과함.	사후평가
한 · 베 산업 기술학교(2차)	1. 건축 및 기자재 2. 교육수준 3. 교사확보	1-1. 전반적 만족, 그러나 일부 기자재의 고장 및 누수현상 2-1. 이론과 실습의 균형이 잘 잡힘 3-1. 우수한 교사의 확보	종료평가

4) 베트남 CPS TVET 분야 중간점검

베트남 CPS는 2011년에서 2015년까지 한국의 베트남 지원 방향을 제시하기 위해 베트남의 개발환경과 국가개발전략 및 한국의 베트남 지원 현황 등에 대한 분석을 기반으로 협력전략을 수립하고 있으며, 크게 지속가능성장(환경 및 녹생성장), 인적자원개발(기술 · 직업훈련), 경제인프라(도로 등 교통인프라)의 세 분야를 중점분야로 선정하고 있다. 그 결과 베트남 CPS는 협력전략에 따른 베트남 지원을 통해 베트남의 사회경제개발전략 상의 목표인 '현대화된 산업국가 달성을 위한 기반구축'에 궁극적으로 기여하는 것을 목표로 설정하고 있다.

2011년 베트남 CPS가 수립되고 '인적자원 개발-기술 · 직업 훈련'가 중점분야로 선정됨에 따라 베트남의 TVET 분야 개별 사업은 동 CPS의 분야 전략 하에서 실시되는 것을 원칙으로 하게 되었다. 베트남 CPS의 TVET 분야 전략을 살펴보면 '전문인력 육성을 위한 인프라 구축과 시스템 개선을 통해 현대화된 산업국가에 필요한 인력을 공급하고 고용창출과 빈곤퇴치에도 기여'하는 것을 분야의 목표로 설정하고, 이를 위한 한국의 구체적인 기여 정도, 전략의 추진계획 및 실행계획을 마련하고 있다.

2) 베트남 퀴논 직업훈련원, 하노이 직업훈련원, 한 · 베 산업기술대학 지원사업(1차)의 경우 평가가 한꺼번에 실시되어 동일한 효과성 지표가 적용되었다.

3) 베트남 퀴논 직업훈련원, 하노이 직업훈련원, 한 · 베 산업기술대학 지원사업(1차)의 경우 효과성 분석결과가 대부분 대상자의 만족도를 묻는 설문조사를 토대로 도출되었다.

본 평가팀은 베트남 CPS TVET 분야의 중간점검을 위해 상기의 베트남 CPS TVET 분야의 구성 및 주요 내용을 고려하여 별도의 매트릭스를 수립했다. 동 매트릭스를 통해 먼저 CPS가 전략으로서 적절히 수립되었는지 점검하기 위해 TVET 분야 전략의 방향의 적합성과 내부적 유기성을 살펴보고, KOICA의 사업이 베트남 CPS의 Business Plan에 따라 이행되었는지 확인하기 위해 사업 포트폴리오를 점검하였다. 또한 베트남 CPS의 TVET 분야 전략이 제시하고 있는 주요 이행방안들의 이행현황을 살펴보았다. 마지막으로 베트남 CPS 전체의 이행을 위해 마련된 CPS 이행전략과 성과관리 방안의 추진현황을 KOICA를 중심으로 점검하였다.

<표 6> 베트남 CPS 직업훈련분야 점검 매트릭스

구 분	세부 항목
전략 점검	• 전략 방향의 적합성 (Relevance of Strategic Positioning) • 전략의 내부적 유기성 (Internal Coherence)
사업 포트폴리오 점검	• CPS Business Plan에 따른 사업 이행
성과관리 방안 점검	• 모니터링 • 사업 및 프로그램 평가 • 국별협력전략 평가
이행방안 점검	• 중장기 지원계획 마련 • 민관협력 활성화 • 취약계층 지원 • 종합 지원방안 및 사후관리 프로그램 마련 • 원조조화 참여
CPS 이행전략	• 재원배분 및 조직 • 연계강화를 통한 원조효과성 제고 • 개발파트너와의 협력

(전략 점검) 전략 방향의 경우 베트남의 주요 특성, 국제사회의 원조현황, 베트남의 개발수요, 한국의 강점을 종합적으로 고려하여 한국의 TVET 분야 지원 방향이 어떻게 수립된 것인지, 전략 방향과 연계되는 하위 지원을 통해 베트남 TVET 분야의 어떤 목표 달성에 기여할 것인지를 파악하는 데 한계가 있다. 또한, CPS 상의 TVET 분야 목표가 매우 광범위하고 구체적으로 달성하고자 하는 바가 무엇인지 명확히 드러나지 않고, CPS TVET 분야의 세부 지원이 상위 분야 목표와 연계될 수 있도록 프로그래밍 되어 있지 않은 것으로 파악된다.

(사업 포트폴리오 점검) 베트남 CPS의 Business Plan은 주요 분야 프로그램 별로 CPS 수립 당시 베트남에서 진행 중이거나 진행을 검토 중인 모든 사업을 나열하고 있다. 현재 KOICA의 TVET 분야 사업은 상기의 Business Plan에서 계획한 대로 6개의 사업 모두 예정대로 착수하여 이행 중에 있다. KOICA의 사업이 여전히 인프라 확충에 주로 집중하고 있어 분야 수준의 성과를 달성하기 위한 파급효과는 제한적일 것으로 사료된다. 그럼에도 불구하고 제도 구축과 역량 강화를 위한 사업이 일부

존재하여 KOICA의 사업 포트폴리오는 CPS의 TVET 분야 전략과 일차적 연계가 가능하다. 또한 실질적으로 CPS가 산정하고 있는 기여 목표 역시 상당부분 달성할 수 있음을 확인했다.

(사업 성과관리 방안 점검) 현재 베트남 CPS에서 마련하고 있는 모니터링 방안은 한국의 사업에 대한 점검을 중심으로 수립되어 있어 이를 통해 전략 기간 동안 협력국의 분야 및 국가 개발 성과에 기여하는 바를 알기 어렵다. 또한 베트남 CPS는 전략의 목표, 성과 지표, 출발점(기준치), 측정 방법 등을 포괄하는 결과 프레임워크를 수립하지 않았다는 결정적 한계가 있으며, CPS 주기 내에 국별/분야별 성과를 모니터링하기 위한 방안이 미비하여 국별 평가에도 한계가 있을 것이라고 사료된다.

(사업 이행방안 점검) 베트남 CPS의 사업 이행방안은 TVET 중장기 전략 수립, 종합 지원방안 및 사후관리 프로그램 마련, 민관협력 활성화, 취약계층 지원, 원조조화 등 다양한 활동을 제시하고 있으나 이행 방안의 층위에 대한 구분 없이 범정부 차원에서 이행이 필요하거나 희망하는 활동을 단순히 나열했다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고, 본 평가의 대상인 KOICA가 TVET 분야 사업 기획 시 산학연계 가능성을 검토하고, 일부 사업이 취약계층인 소수민족을 대상으로 하는 등 CPS의 이행방향에 일부 부합하는 측면이 있다는 점은 특기할 만하다.

(CPS 이행전략 점검) 베트남 CPS는 앞서 살펴본 TVET 분야의 이행방안 외에도 CPS 전체에 적용되는 이행전략으로서 재원배분 및 조직, 연계강화를 통한 원조효과성 제고 방안, 개발파트너와의 협력전략을 수록하고 있다. 이 중 KOICA가 현지 사무소의 인력을 확충하고 현지 전문가를 활용하며 원조조화를 위한 상주 전문가를 파견한 점 등은 CPS와 연계되는 이행 노력으로서 의미를 지닌다. 다만 TVET 분야의 원조조화 참여 노력이 부진하고 개발조사를 실시한 적이 없는 등 다소 이행이 미흡한 부분은 KOICA가 남은 CPS 기간 동안 보완할 수 있도록 노력을 강화해야 할 것이다.

5. 결론 및 시사점

KOICA TVET 사업 종합분석 및 베트남 사례연구를 통해 도출된 KOICA TVET 분야 사업에 대한 주요한 교훈 및 시사점은 1) TVET 개념의 올바른 사용, 2) 국별/분야별 전략 수립의 필요성, 3) 사업타당성조사 및 기획의 내실화, 4) TVET 프로그램 및 사업 수준의 체계적인 성과관리, 5) TVET 기관의 지속가능성 확보, 6) 산학협력 프로그램 개발 및 운영의 필요성, 7) 'TVET 우수기관'설립으로 사업 모델 전환, 8) 차별화된 지원전략의 추진, 그리고 9) 타 사업수단과의 연계 필요로 정리될 수 있다.

1) TVET 개념의 올바른 사용

앞서 언급된 바와 같이 직업기술교육훈련(TVET)과 관련된 개념은 직업교육, 직업훈련, 직업기술교육, 직업교육훈련 등 다양하기 때문에 국제개발협력을 위해서는 올바른 개념의 사용이 필요하다.

국제사회에서는 2000년대 들어 통합적인 개념인 직업기술교육훈련(TVET)이 사용되며 우리나라에서는 이와 동일한 개념으로 '직업교육훈련'이 사용된다.[4)]

그러나 TVET 국제개발협력과 관련해서는 '직업교육훈련'이라는 통합적 개념을 사용하지 않고, 대신에 '직업훈련' 또는 '기술·직업훈련' 등 협의의 개념을 사용하는 오류를 범하고 있다. 이러한 잘못된 개념의 사용은 경우에 따라 사업대상기관에 적합하지 않은 교육훈련과정을 지원함으로써 사업의 효과성에 부정적인 영향을 미치기도 하였다. 예를 들면, 이론중심의 '기술교육과정'운영을 지원해야 할 경우에, 실기 중심의 '직업훈련과정'을 지원한 경우다.

따라서 현재 국제개발협력 문건에서 직업기술교육훈련(TVET)을 총칭할 경우는 직업훈련으로 표기되어 있는 것을 '직업교육훈련'으로 수정하여야 할 것이다. 그러나 개별 사업에서는 사업의 특성에 따라 기술교육 또는 직업훈련 등 상황(context)에 맞는 개념을 사용하는 것이 필요할 것이다.

2) 국별/분야별 전략 수립의 필요성

향후 KOICA 직업훈련 분야 사업들이 아국의 관련 분야 정책 및 전략에 부합하여 지원되었는지를 파악하기 위해서는 좀 더 구체적인 국별/분야별 전략이 수립되어야 할 것이다. 비록 KOICA 직업훈련 중기전략(2011~2015)이 수립되어 있지만 내용이 직업훈련과 관련된 대부분의 요소를 포함하고 있어 그 범위가 매우 방대하고, 결과적으로 직업훈련 분야에서 KOICA의 전략적 방향을 제시하기에 다소 제한이 있는 것으로 사료된다.

직업훈련 분야에 대한 전략은 KOICA의 상기 분야에 대한 강점과 약점을 바탕으로, 사업을 통해 달성하고자 하는 KOICA의 전략적 목표가 직업훈련 분야에 특화되어 제시되어야 할 것이다. 이를 통해 제도 개선, 직업훈련에 대한 인지 제고, 질 관리(Quality control), 산학협력, 직업훈련기관 설립 등 직업훈련 분야에서 실시될 수 있는 다양한 사업형태에 대한 분석이 이루어져야 할 것이다. 또한, 지역과 국가별로 지원의 방향이 차별화되거나, 혹은 선택과 집중을 통해 사업의 효과성과 효율성을 극대화할 수 있을 것이다.

이를 위해서는 현재 26개 중점협력국을 대상으로 수립된 CPS와 연계하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. CPS 상 기술인력 양성 및 직업훈련 분야가 중점분야로 선정되어 있는 국가를 중심으로 해당국가의 사회·문화적 맥락에 부합한 TVET 분야 지원전략을 CPS와 연계하여 구체적으로 수립할 수 있을 것이다. 다만, 베트남 CPS에 대한 점검에서 파악된 바와 같이 CPS가 전략문서로서 적절히 활용되기 위해서는 KOICA 차원의 전략 수립 및 성과관리 방안 역시 함께 도출되어야 할 것이다.

3) 사업타당성조사 및 기획의 내실화

앞에서 언급된 바와 같이 TVET 개념에 대한 국제사회의 통합된 접근에도 불구하고 개별 국가 차원에서는 TVET 개념과 시스템이 다양하게 나타나고 있다. 따라서 이에 대한 철저한 사전분석이 없이

4) 직업교육훈련촉진법

사업이 진행된다면 사업의 구성요소가 수원국의 TVET 환경에 부합하지 않거나, 사업의 협력기관이 적절하게 선정되지 못하여 사업의 효과성 및 지속가능성을 크게 저해할 수 있다.

따라서 수원국 TVET 분야 정책 및 전략 보유 여부와 관계없이 수원국 TVET 분야 이슈, 체계, 거버넌스 구조 등을 사업 기획단계에서 고려되어야 한다. 수원국 차원의 동 분야 정책이나 전략이 마련되어 있을 시에는 이와 같은 직업훈련 전반에 대한 기초조사를 충실히 수행하여 지원 사업과의 연계성을 강화하고, 수원국 측의 전략 부재 시 사업 수요에 따른 노동력 수요를 분석 및 지원 사업의 기여도에 대한 분석을 선행하여 사업의 적절성을 보다 내실 있게 담보하도록 하여야 한다.

4) TVET 프로그램 및 사업 수준의 체계적인 성과관리

향후 직업훈련 사업들이 갖는 엄밀한 효과성을 측정하기 위해 산출 이상의 상위의 달성가능성과 성과 설정, 성과에 부합하는 적합한 지표 수립 및 이에 따른 데이터 수집 등을 포괄하는 체계적인 성과관리 시스템이 구축되어야 할 것으로 사료된다. 특히 각 사업의 PDM 상에서 직업훈련 분야에 있어 KOICA의 지원으로 달성 가능한 수준의 사업의 상위 목표가 제시되어 할 것이며 직업훈련 분야 사업들이 공통적으로 사용할 수 있는 성과지표를 중심으로 한 정기적인 데이터 수집이 이루어져 사업 수준의 성과관리가 체계적으로 이루어질 수 있도록 해야 한다.

이를 위해서는 국 · 내외 관계자들 간의 역할 분장과 협력이 유기적으로 이루어질 필요가 있다. 특히, 사업의 중장기 성과 및 영향력의 경우 추적조사를 통한 데이터 수집이 필요하나 수원국의 정보시스템 및 PMC와 협력기관의 역량 등의 현실적인 한계를 고려하여 사업의 구성요소에 이를 위한 별도의 예산과 프로그램을 포함하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

5) TVET 기관의 지속가능성 확보

지속가능성을 확보하기 위해서는 무엇보다도 지원된 훈련기관이 자체 예산을 확보할 수 있도록 자구책을 마련하는 것이 중요하다. 단기 교육훈련과정과 같은 정규과정 이외의 프로그램 운영을 통해 자체 수입을 확보할 수 있으며, 지원된 시설 장비를 활용한 생산품 및 서비스를 판매하는 방식으로 수익을 창출할 수 있다. TVET 기관이 자체적인 수익활동을 통해 예산을 확보하기 위해서는 무엇보다 사업적인 접근방법을 사용하여 기관을 관리할 필요가 있다. 즉 기관장은 노동시장 수요에 맞는 교육훈련계획을 수립하고, 지방의 커뮤니티와 기업과의 파트너십을 통하여 기관의 수입을 창출할 능력을 가진 관리자가 되어야 한다.

상기와 같이 KOICA 지원 TVET 기관이 재정적/제도적 지속가능성을 확보하기 위해서는 현재 산출물 위주로 구성되어 있는 KOICA 사업구성 요소 중에서 사업의 사후관리 및 기관의 안정적인 운영을 위한 제도와 역량의 강화, 즉 기술지원요소의 비중을 점진적으로 높이는 노력이 함께 필요할 것이다.

6) 산학협력 프로그램 개발 및 운영의 필요성

수원국의 개발필요 및 산업수요를 적절히 파악하고, 교육과정과 연계하기 위한 산학협력 프로그램 개발 및 운영이 이루어져야 할 것이다. 산학협력은 일차적으로 기관차원에서 이루어질 수 있으며 교육프로그램, 연구개발 사업, 그리고 인적 · 물적 자원의 교류와 정보의 교류 등이 포함될 수 있다. 이 때 기관의 전공분야 우량기업을 선별, 접촉, 협력하는 일련의 과정이 체계적으로 이루어져야하며, 이를 통해 인적 교류, 물적 교류 및 취업약정까지 협력의 범위가 확대될 수 있을 것이다.

이를 위해서는 사업 인근지역에 대한 일차적인 산업체 현황 분석이 이루어져야 한다. 이 후 기관에서 제공하는 전공분야에 대한 산업수요를 보다 구체적으로 파악하고, 산학협력위원회 등의 네트워크 구축을 통해 각종 산학협력 활동이 추진될 수 있을 것이다. 대부분의 수원국에서 아직까지 산학협력이 원활히 이루어지지 못하고 있는 점을 고려하여, KOICA는 사업의 발굴 및 기획단계에서부터 산업체를 사업의 주요한 이해관계자로 포함하여 사업을 진행하는 것이 필요할 것으로 사료된다.

7) 'TVET 우수기관'설립으로 사업 모델 전환

TVET 지원 사업은 TVET 시스템 개선에 대한 기여도를 제고하기 위해 '직업교육훈련 우수기관(Center of Excellence of TVET)'설립으로 사업을 전환할 필요가 있다. 최근 선진 공여기관들은 수원국에 이러한 TVET 우수기관을 설립하여 타 TVET 기관들의 벤치마킹 대상이 되도록 하는 전략을 활용하고 있다. 실제로 베트남에 대한 사례연구에서도 이러한 우수기관을 선정하고, 지원하는 베트남 정부 및 타 공여기관들의 활동을 확인할 수 있었다. 우수기관의 특징은 첫째, 고용과 연계된 양질의 교육훈련을 제공하는 것이며, 둘째, 수원국의 TVET 시스템과 관련된 추가적인 기능(functions)을 수행하는 것이다.

8) 차별화된 지원전략의 추진

특정국가에 유사한 사업을 반복하여 지원하는 보급형 지원사업은 해당 국가에서 재원만 있으면 자체적으로 해결할 수 있으므로, 건물, 장비 등 프로젝트의 외형적인 측면보다는 프로젝트를 통한 수원기관의 제도와 운영방식의 개선 등 기술협력측면에 중점을 둘 필요가 있는 바, 지원기준은 상대국에서 자체재원이 있더라도 기술, 노하우 및 경험의 부족으로 추진하기 어려운 사업에 중점을 두도록 할 필요가 있을 것이다.

개발도상국의 개혁이 성공을 거두기 위해서는 각종 정책 및 제도개선의 효과가 전국적으로 파급되어야 하는 바, 프로젝트의 수원기관 및 사업지역에만 파급효과가 있는 사업보다는 가능한 전국적인 파급효과가 있는 사업에 중점을 두도록 하는 것이 바람직할 것이다.

9) 타 사업수단과의 연계 필요

TVET 지원 사업은 지원 내용에 시설 건립(또는 개보수) 및 기자재 지원이 포함될 경우 많은 비용이 필요한 특징이 있다. 또한, 사업 종료 후에도 훈련원을 운영하기 위한 훈련 재료의 구입 등을 위한 비용과 시설장비의 운영, 유지 및 보수를 위한 지속적 기술지원이 요구된다. 그러나 수원국의 경우 시설 운영 예산 및 관리 운영 역량이 부족하기 때문에 사업 종료 후에는 시설운영이 효율적으로 되지 않은 경우가 다수 발생하고 있다.

따라서 TVET 지원사업 설계 시 시설 건립에서부터 사후관리에 이르기까지 장기계획을 수립하고 유상원조 및 민간분야와 역할을 분담하여 지원한다면 보다 사업의 효과성을 높일 수 있을 것이다.

IV

KOICA 개발협력 자료 이용

1. 한국국제협력단(KOICA) ODA도서관
2. KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록
3. KOICA 2014년 3월 ~ 2014년 5월 발간물 목록
4. KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용
5. 『국제개발협력』 원고 기고 방법

한국국제협력단(KOICA) ODA도서관

한국국제협력단 ODA도서관은 국제개발협력 및 개발도상국 관련 전문도서, 정기간행물, 보고서 등을 수집· 정리하여 국제개발협력사업에 대한 국민의 이해를 높이고, 개발도상국과의 우호협력적 관계 발전에 기여하기 위하여 공적개발원조(Official Development Assistance; ODA) 관련 자료에 중점을 두고 운영· 관리 하고 있습니다.

ODA도서관은 개가제로서 누구나 자유로이 이용 가능 하시며 자료보유현황 및 열람시간, 자료 열람 방법 및 이용범위, 자료검색, 자료 이용문의는 아래와 같습니다.

1. 자료보유 현황(2014년 5월 현재)

- 한국국제협력단 발간 보고서 : 8,206권
- 국제개발협력 해외학술저널(구독중) : 46종
  ※ 구독목록은 'KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록' 을 확인하시기 바랍니다.
- 도서 : 32,762권
- 비도서자료 : 1,633점

2. 자료 열람시간

구분	시간	비고
평일(월~금)	09:00~18:00	점심시간 11:50~12:50 제외 토요일 및 공휴일 휴관

3. 자료 열람 방법 및 이용범위

- 직원 : 열람, 대출, 복사 가능
- 외부이용자 : 열람, 복사 가능
  (단, 자료 복사는 저작권을 침해하지 않는 범위 안에서 가능하며, 한국국제협력단 발간 원문 공개파일은 외부이용자 모두 열람 및 출력 가능)

4. 자료 검색

- KOICA 홈페이지(http://www.koica.go.kr) → ODA도서관
- KOICA ODA도서관 홈페이지(http://lib.koica.go.kr)

5. 자료 이용문의

- 전화 : 031-7400-618, 619
- 이메일 : library@koica.go.kr

KOICA ODA도서관 2014년도 해외학술저널 구독 목록

KOICA ODA도서관에서 구독하는 2014년도 해외학술저널 구독 목록은 아래와 같습니다.

저널기사 열람은 도서관 방문을 통하여 이용해주시거나 학술연구정보서비스(RISS)를 통해 원문복사서비스를 신청해 주시기 바랍니다.

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독년도	원문
1	AFRICA DEVELOPMENT	CODESRIA	책자	2009~현재	x
2	AFRICAN DEVELOPMENT REVIEW	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
3	AFRICAN STUDIES REVIEW	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2005~현재	o
4	ASIAN DEVELOPMENT REVIEW	ASIAN DEVELOPMENT BANK	책자	2010~현재	x
5	CANADIAN JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
6	DEVELOPMENT and CHANGE	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
7	DEVELOPMENT IN PRACTICE	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
8	DEVELOPMENT POLICY REVIEW	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
9	DISASTERS	WILEY-BLACKWELL	전자	2010~현재	○
10	EUROPEAN JOURNAL OF DEVELOPMENT RESEARCH	PALGRAVE PUBLISHERS LTD	전자	1997~현재	o
11	FOREIGN AFFAIRS	COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS	책자	1997~현재	x
12	FOREIGN POLICY	FOREIGN POLICY	전자	현재	o
13	FORUM FOR DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
14	GENDER AND DEVELOPMENT	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
15	GLOBAL ENVIRONMENTAL CHANGE	ELSEVIER	책자	현재	x
16	GLOBALIZATIONS	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	2004~현재	o
17	HEALTH POLICY AND PLANNING	OXFORD UNIVERSITY PRESS	전자	1996~현재	o
18	IDS BULLETIN	JOHN WILEY & SONS INC/ CUST SER	전자	2008~현재	o
19	INTERNATIONAL DEVELOPMENT PLANNING REVIEW	LIVERPOOL UNIVERSITY PRESS	전자	2009~현재	o
20	INTERNATIONAL JOURNAL OF ENVIRONMENT AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT	INDERSCIENCE ENTERPRISES LTD	전자	2011~현재	o
21	INTERNATIONAL POLITICS	PALGRAVE PUBLISHERS LTD	전자	2010~현재	○

NO	저널명	발행처	구독 형태	구독년도	원문
22	(The) JOURNAL OF DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
23	JOURNAL OF ECONOMIC GROWTH	SPRINGER	전자	1997~현재	o
24	JOURNAL OF ECONOMICS	SPRINGER	전자	1997~현재	o
25	JOURNAL OF ENVIRONMENT & DEVELOPMENT	SAGE PERIODICALS INC	전자	1999~현재	o
26	JOURNAL OF HUMAN DEVELOPMENT & CAPABILITIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	2000~현재	o
27	JOURNAL OF INTERNATIONAL DEVELOPMENT	JOHN WILEY & SONS LTD	전자	2009~현재	o
28	JOURNAL OF RURAL DEVELOPMENT	PRINTS INDIA	책자	2010~현재	x
29	JOURNAL OF SOCIAL POLICY	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2003~현재	o
30	JOURNAL OF SOUTHEAST ASIAN ECONOMIES	INST SOUTHEAST ASIAN STUDIES	전자	2012~현재	o
31	NEW POLITICAL ECONOMY	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
32	OXFORD DEVELOPMENT STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
33	PERSPECTIVES ON GLOBAL DEVELOPMENT AND TECHNOLOGY	BRILL	전자	현재	○
34	PROGRESS IN DEVELOPMENT STUDIES	SAGE PERIODICALS INC	전자	2001~현재	o
35	PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT	JOHN WILEY & SONS LTD	전자	2009~현재	o
36	REVIEW OF DEVELOPMENT ECONOMICS	WILEY-BLACKWELL	전자	2009~현재	o
37	REVIEW OF INTERNATIONAL POLITICAL ECONOMY	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
38	SECURITY STUDIES	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	○
39	SOCIAL POLICY AND SOCIETY	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2003~현재	o
40	SOCIAL POLICY DIGEST	CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS	전자	2003~현재	o
41	SOJOURN (Journal of Social Issues in Southeast Asia)	INST SOUTHEAST ASIAN STUDIES	전자	2013~현재	o
42	STUDIES IN COMPARATIVE INTERNATIONAL DEVELOPMENT	SPRINGER BOSTON	전자	1997~현재	o
43	THIRD WORLD QUARTERLY	TAYLOR & FRANCIS GROUP	전자	1997~현재	o
44	WORLD BANK ECONOMIC REVIEW	OXFORD UNIVERSITY PRESS	전자	1996~현재	o
45	WORLD BANK RESEARCH OBSERVER	OXFORD UNIVERSITY PRESS	전자	1996~현재	o
46	WORLD DEVELOPMENT	ELSEVIER	책자	1998~현재	x

KOICA 2014년 3월 ~ 2014년 5월 발간물 목록

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
1	몽골 광해정보화시스템 구축용역: 운영지침서 2013.10	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
2	몽골 광해정보화시스템 구축용역: 운영지침서 2013.10: Mongolian Version	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
3	몽골 광해정보화시스템 구축용역: 완료보고서 2013.10	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
4	몽골 광해정보화시스템 구축용역: 완료보고서 2013.10: Mongolian Version	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
5	몽골 광해정보화시스템 구축용역: 사용자지침서 2013.10	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
6	몽골 광해정보화시스템 구축용역: 사용자지침서 2013.10: Mongolian Version	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
7	몽골 광해정보화시스템 구축용역: DB구축작업지침서 2013.10	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
8	몽골 광해정보화시스템 구축용역: DB구축작업지침서 2013.10: Mongolian Version	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
9	몽골 광해실태조사 결과분석 보고서: EACP 몽골 광해실태조사 및 광해정보화 구축사업 2013.12	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
10	몽골 광해실태조사 결과분석 보고서: EACP 몽골 광해실태조사 및 광해정보화 구축사업 2013.12: Mongolian Version	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
11	Information system establishment for mine reclamation in Mongolia: User manual 2013.10	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
12	Information system establishment for mine reclamation in Mongolia: Management guidelines 2013.10	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
13	Information system establishment for mine reclamation in Mongolia: Developing database guidelines 2013.10	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
14	Information system establishment for mine reclamation in Mongolia: Completion report 2013.10	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
15	EACP 몽골 광해실태조사 및 광해정보화 구축사업 최종보고서 2013.12	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
16	EACP 몽골 광해실태조사 및 광해정보화 구축사업 최종보고서 2013.12: Mongolian Version	기후변화대응실	2013	한국국제협력단
17	캄보디아 철도 마스터플랜 수립사업 최종보고서: 철도 마스터플랜 수립 Part A 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
18	캄보디아 철도 마스터플랜 수립사업 최종보고서: 최우선 노선 타당성 조사 Part B 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
19	캄보디아 철도 마스터플랜 수립사업 기술자문 PMC 용역 사업 수행 결과보고서 2014.2	동남아시아1팀	2014	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
20	캄보디아 과학기술 마스터플랜(2014-2020) = Combodia's National Science and Technology Master Plan(2014-2020) 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
21	베트남 후에시 마스터플랜 개선 및 수립 용역: 최종보고서(초안) 2013.8	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
22	베트남 후에시 마스터플랜 개선 및 수립 용역: 최종보고서 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
23	베트남 후에시 마스터플랜 개선 및 수립 용역: 최종 요약보고서 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
24	베트남 후에시 마스터플랜 개선 및 수립 용역: 도면집 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
25	베트남 후에시 개발 마스터플랜 개선사업 PMC 용역: 최종보고평가 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
26	베트남 행위 의료수가 목록 심사청구 매뉴얼 개선(안): 별책	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
27	베트남 월간공정보고서 모음집 2014.2	동남아시아1팀	2014	한국국제협력단
28	베트남 꽝찌성 중급직업훈련학교 개선사업 최종보고서 2014.1	동남아시아1팀	2014	한국국제협력단
29	베트남 국별 건설사업관리(CM)용역 최종보고서 2014.2	동남아시아1팀	2014	한국국제협력단
30	베트남 국가기술자격 검정제도구축 역량강화사업: 최종보고서 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
31	베트남 국가기술자격 검정제도구축 역량강화사업: 별책부록 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
32	베트남 건축매뉴얼 2014.2	동남아시아1팀	2014	한국국제협력단
33	베트남 건강보험제도 정책자문보고서 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
34	Viet Nam health insurance policy consultation report: The Project for strengthening capacity of health insurance legislation, policy and management in Viet Nam, December 2013	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
35	The Modification of Hue City's Master Plan 2030 and Vision 2050: Summary Report, December 2013: Vietnamese Version	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
36	The Modification of Hue City's Master Plan 2030 and Vision 2050: Summary Report, December 2013	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
37	The Modification of Hue City's Master Plan 2030 and Vision 2050: Final Report: Vietnamese Version	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
38	Strengthening Capacity for Establishing the National Skills Testing and Certification System in Vietnam: Final Report, December 2013	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
39	Master plan for railway network development in Cambodia the final report: the railway network master plan Part A 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
40	Master plan for railway network development in Cambodia the final report: feasibility study for the first priority line plan Part B 2013.12	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
41	ICT Law in KOREA: Vietnamese Version	동남아시아1팀	2014	한국국제협력단
42	Combodia's National Science and Technology Master Plan(2014-2020): For Growth and Quality of Life, December 2013	동남아시아1팀	2013	한국국제협력단
43	(인도네시아 중부자바 섬유산업 조성사업 기본 및 실시설계 용역) 설계예산서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
44	(인도네시아 중부자바 섬유산업 조성사업 기본 및 실시설계 용역) 단가산출서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
45	(인도네시아 중부자바 섬유산단 조성사업 기본 및 실시설계 용역)요약보고서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
46	(인도네시아 중부자바 섬유산단 조성사업 기본 및 실시설계 용역) 실시설계 보고서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
47	(인도네시아 중부자바 산업단지조성 타당성조사 및 상세설계 수립사업 1단계) 환경영향평가(RPL) 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
48	(인도네시아 중부자바 산업단지조성 타당성조사 및 상세설계 수립사업 1단계) 환경영향평가(RKL) 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
49	(인도네시아 중부자바 산업단지조성 타당성조사 및 상세설계 수립사업 1단계) 환경영향평가(Ka Andal) 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
50	(인도네시아 중부자바 산업단지조성 타당성조사 및 상세설계 수립사업 1단계) 환경영향평가(Andal) 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
51	(인도네시아 중부자바 산업단지조성 타당성조사 및 상세설계 수립사업 1단계) 토질조사보고서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
52	(인도네시아 중부자바 산업단지조성 타당성조사 및 상세설계 수립사업 1단계) 측량보고서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
53	(인도네시아 중부자바 산업단지조성 타당성조사 및 상세설계 수립사업 1단계) 재해영향평가 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
54	(인도네시아 중부자바 산업단지조성 타당성조사 및 상세설계 수립사업 1단계) 교통영향평가 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
55	(인도네시아 중부자바 산업단지조성 타당성조사 및 상세설계 수립사업 1단계 PMC 용역) 최종보고서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
56	(인도네시아 중부자바 산업단지조성 타당성조사 및 상세설계 수립사업 1단계 PMC 용역) 요약보고서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
57	(인도네시아 중부자바 산업단지 조성사업 기본 및 실시설계) 전기 계산서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
58	(인도네시아 중부자바 산업단지 조성사업 기본 및 실시설계) 수리 및 포장 구조계산서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
59	(인도네시아 중부자바 산업단지 조성사업 기본 및 실시설계) 수량산출서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
60	(인도네시아 중부자바 산업단지 조성사업 기본 및 실시 설계) 설계기준서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
61	(인도네시아 중부자바 산업단지 조성사업 기본 및 실시 설계) 교량 구조계산서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
62	(인도네시아 중부자바 산업단지 조성사업 기본 및 실시 설계) 공사시방서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
63	(인도네시아 중부자바 산업단지 조성사업 기본 및 실시 설계) 각종검토서 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
64	(인도네시아 중부 깔리만딴 농업개발계획 수립 및 시범 사업) 최종보고서 2014.1	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
65	(인도네시아 중부 깔리만딴 농업개발계획 수립 및 시범 사업) 부록 2014.1	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
66	(The feasibility study for the development of agricultural resources in central Kalimantan in Indonesia) Completion Report, January 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
67	(The feasibility study for the development of agricultural resources in central Kalimantan in Indonesia) Appendix, January 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
68	(Master Plan dan Desain Detail untuk Pembangunan Kawasan Industri di Kabupaten Boyolali) Laporan Ringkasan, Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
69	(Master Plan and Detailed Engineering for the Establishment of the Industrial Complex in Boyolali District) Traffic Impact Assessment, Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
70	(Master Plan and Detailed Engineering for the Establishment of the Industrial Complex in Boyolali District) Status Surveying, Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
71	(Master Plan and Detailed Engineering for the Establishment of the Industrial Complex in Boyolali District) Soil Investigation, Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
72	(Master Plan and Detailed Engineering for the Establishment of the Industrial Complex in Boyolali District) Final Report, Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
73	(Master Plan and Detailed Engineering for the Establishment of the Industrial Complex in Boyolali District) Disaster Impact Assessment, Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
74	(Master Plan & Detailed Engineering for the Establishment of the Industrial Complex in Boyolali District) Environmental Impact Assessment (RPL), Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
75	(Master Plan & Detailed Engineering for the Establishment of the Industrial Complex in Boyolali District) Environmental Impact Assessment (RKL), Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
76	(Master Plan & Detailed Engineering for the Establishment of the Industrial Complex in Boyolali District) Environmental Impact Assessment (Ka Andal), Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
77	(Master Plan & Detailed Engineering for the Establishment of the Industrial Complex in Boyolali District) Environmental Impact Assessment (Andal), Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
78	(Desain dasar dan Detail Kawasan Industri Boyolali) Tinjauan Tiap Jenis 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
79	(Desain dasar dan Detail Kawasan Industri Boyolali) Summary Report, Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
80	(Desain dasar dan Detail Kawasan Industri Boyolali) Perhitungan Struktur Jembatan 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
81	(Desain dasar dan Detail Kawasan Industri Boyolali) Perhitungan Struktur Hidrolik dan Perkerasan 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
82	(Desain dasar dan Detail Kawasan Industri Boyolali) Perhitungan Listrik 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
83	(Desain dasar dan Detail Kawasan Industri Boyolali) Final Report, Mar. 2014	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
84	(Desain dasar dan Detail Kawasan Industri Boyolali) Construction Specifications 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
85	(Desain dasar dan Detail Kawasan Industri Boyolali) Buku Kriteria Desain 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
86	(Datail Design Project of the Industrial Complex in Boyolali Regency) 실시설계 분야별 협의자료 = Data Hasil Rapat Gambar Desain Detail 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
87	(Basic and Detailed Design for Industrial Complex in Boyolali) Gambar Standar & detail Ⅱ-2 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
88	(Basic and Detailed Design for Industrial Complex in Boyolali) Gambar Standar & detail Ⅱ-1 2014.3	동남아시아2팀	2014	한국국제협력단
89	아프가니스탄에 꿈과 희망을 심는 대한민국 지방재건팀: [화보집] = Afghanistan Korean PRT	동북아태평양팀	2013	한국국제협력단
90	아프가니스탄 카불시 바르치지역 식수개발사업 2차 사전타당성조사 결과보고서 2014.3	동북아태평양팀	2014	한국국제협력단
91	아프가니스탄 이브니시나병원 병동 신축 및 ICU 설립사업 2차 사전타당성조사 결과보고서 2014.3	동북아태평양팀	2014	한국국제협력단
92	솔로몬군도 모자보건체계 강화사업 사전타당성조사 결과보고서 2014.3	동북아태평양팀	2014	한국국제협력단
93	탄자니아 세렝게티 국립공원 홍보관 개선사업 사전타당성조사 결과보고서 2013.7	동아프리카팀	2013	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
94	케냐 키텐젤라 모자보건 의료센터 증축 및 개선사업 종료평가 보고서 2013.7	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
95	에티오피아 경제개발계획 세부실행전략 수립사업 최종보고서 2013.8	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
96	Project for Establishment of the Detailed Action Plans Strategy to Implement Ethiopian national Economic Development Plan Strategy (Growth and Transformation Plan, GTP) Final Report, August 2013	동아프리카팀	2013	한국국제협력단
97	국제 새마을운동 ODA사업 표준모형 구축과 컨텐츠 개발 2014.5	사업총괄팀; 정기환	2014	한국국제협력단
98	Rapport d'Etude préliminaire pour le plan directeur et le concept de design architectural dans le cadre du projet de construction d'un nouveau Centre de congrès au Mali (Mali, Bamako), Avril 2014	서아프리카팀	2014	한국국제협력단
99	(해외봉사단 진로가이드) 취업성공수기 2014.4	월드프렌즈운영팀	2014	한국국제협력단
100	2013년 월드프렌즈코리아 통합 만족도조사 결과보고서 2014.1	월드프렌즈총괄팀	2014	한국국제협력단
101	파라과이 농산물생산 위험조기경보 모니터링 평가시스템 구축사업 사전조사 결과보고서 2013.2	중남미팀	2013	한국국제협력단
102	KOICA Saemaul Undong ODA Implementation Guide 2014.2	지역총괄팀	2014	한국국제협력단
103	The Assessment Research on the Results-Based Management of Korea's CPS: A Case Study on Paraguay 2013.2	평가실	2013	한국국제협력단
104	Ex-Post Evaluation Report for the Three Electric Transmission and Distribution Projects 2012.12	평가실	2013	한국국제협력단
105	2012 Beneficiary Satisfaction Survey on KOICA's ODA Programme Worldwide (August 2011~July 2012) 2012.12	평가실	2013	한국국제협력단
106	한-베 친선병원 3차 지원사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
107	한-베 친선 IT대학 설립사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
108	필리핀 부수앙가 공항개발사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
109	파라과이 중앙부처 간 통신망 구축 및 정보체계 현대화사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
110	캄보디아 바테이 홍수조절사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
111	캄보디아 바테이 관개시스템 건설사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
112	직업훈련 프로그램 종합평가 보고서: 베트남 사례를 중심으로 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단

번호	간행물명	발간부서	발행년	발행처
113	이집트 자동차 직업훈련시스템 개선 사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
114	이집트 기자기역 자동차정비직업훈련센터 역량강화사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
115	우즈베키스탄 호레즘주 열공급시스템 개선사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
116	아르빌 교통관리시스템 현대화사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
117	보건의료분야 ODA 사업 성과관리 가이드라인 연구결과 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
118	베트남 정부 전자조달 파일럿시스템 구축사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
119	미얀마 홀레구지역 3개마을 농촌개발사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
120	미얀마 북부지역 관개기술 역량강화사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
121	몽골 울란바타르시 지역난방 및 용수공급시스템 개선사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
122	몽골 울란바타르시 대기오염저감을 위한 난방문화개선 시범사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
123	과테말라 치말테낭고주 모자보건개선사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
124	과테말라 모자보건 역량강화사업 사후평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
125	개발컨설팅 프로젝트(DEEP) 성과관리 방안 수립 연구 및 시범사업 평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
126	WHO 보건사업 공동평가 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
127	2013년도 무상원조사업 수원국 만족도 조사 결과 보고서 2013.12	평가심사실	2013	한국국제협력단
128	제1기 KOICA 청소년 블로그단 활동 수기집: WE ARE KOICA BLOGGERS	홍보실 지구촌체험관	2014	한국국제협력단
129	제7회 서울 ODA 국제회의 [DVD]	ODA연구팀	2013	한국국제협력단
130	ICA Working Paper (2014-1) : Forging 'Soft' Accountability in Unlikely Settings: The Prospects of Mutual Accountability in South-South Cooperation	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
131	(2010년-2013년)발간자료 목록: 연구보고서, 개발과 이슈, 국제개발협력, KOICA 개발정책 포커스 2014.3	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
132	21세기 국제사회의 개발협력 규범과 동향: 제1차 부산 글로벌 파트너십 이행 모니터링과 2014년 멕시코 고위급 회의를 중심으로 2014.5	ODA연구팀	2014	한국국제협력단
133	글로벌 CSR 사례집 2014.4	ODA연구팀	2014	한국국제협력단

KOICA 통합원조정보 공유시스템 이용

대한민국 대개도국 무상원조 전담기관인 한국국제협력단은 ODA관련 지식과 노하우를 체계적으로 관리하고, 유관기관 간 효율적으로 공유하기 위해 "ODA원조정보공유시스템(www.oda.go.kr)"을 구축하여 서비스를 개시하였습니다.

정부부처, 공공기관, 연구기관, 대학, NGO 및 민간기업 관계자를 대상으로 원조정보 공유체계 구축을 위해 2010년 2월 실시한 설문조사 결과, 이들은 원조사업 관련 정보 수집시 불편함이나 어려움을 느끼고 있다고 응답(70%)하였으며, 이는 △원조관련 정보의 분산(41%), △필요한 정보를 어디서 찾아야 할지 모름(26%), △관련기관 및 단체의 정보 비공개(22%)에 기인한 것이었습니다. 또한, 통합원조정보공유시스템 구축완료 후 참여할 의향이 있느냐는 질문에는 참여를 희망한다는 응답이 94%로 매우 높게 나타났으며, 이를 통해 ODA원조정보의 공유가 절실히 요망되고 있음을 알 수 있습니다.

설문조사 결과를 토대로 구축된 동 시스템은 정부부처, 공공기관, NGO 및 민간기업 등 ODA 유관기관 간 서로 원조정보를 등록, 조회, 평가, 검색 및 공유할 수 있으며, 중복사업 추진 방지를 위해 기관별 연간 사업계획 공유, 정보 Q&A, 커뮤니티 개설 및 이슈토론방 등으로 구성되어 있습니다. 기관 간 공유가 가능한 자료로는 원조정책, 사업계획, 사업수행 및 평가관련 정보, 선진원조 동향, 연구보고서, 국별, 지역별, 분야별 정보, 사업수행 가이드라인, 평가 및 통계 자료 등입니다. 또한, 한국국제협력단은 정부부처 및 지자체에 대한 무상원조사업 수요조사를 시스템을 통해 상시 접수 할 예정으로, 우량사업에 대한 적기의 검토와 수행이 가능해질 전망입니다. 나아가 ODA원조정보공유시스템은 ODA 유관기관 간 원조정보 및 지식, 노하우의 공유를 가능하게 하여 우리나라의 원조 분절화 방지 및 OECD개발원조위원회 가입에 따른 원조 선진화 추진에 기여할 것으로 기대됩니다.

회원제로 운영되는 동 시스템의 회원으로 가입하려면 각 기관 담당자는 홈페이지를 통해 회원가입 신청을 완료한 후, 기관 신분증 또는 재직증명서를 아래의 팩스 번호로 송부해주시면 됩니다.

- E-mail : oda@koica.go.kr FAX: 031-740-0658
- ODA 원조정보 공유시스템 : www.oda.go.kr

『국제개발협력』 원고 기고 방법

한국국제협력단은 계간지 국제개발협력에 게재할 원고를 모집하고 있습니다.

주제는 국제개발협력 관련 이슈 중 아래에 정한 내용이어야 하나, 이외에도 최근 국제사회 및 우리나라에서 논의되는 국제개발협력 관련 주제도 환영합니다.

우리나라 국제개발협력의 발전과 국제개발협력에 대한 국민의 인식 제고를 위해 국제협력사업 종사자 및 국제협력에 관심있는 많은 분들의 투고를 기대합니다.

Ⅰ.『국제개발협력』 발간 목적

『국제개발협력』은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안을 모색하고 관련 자료를 제공하는데 그 목적이 있다. OECD/DAC을 중심으로 국제사회에서 논의되고 있는 국제개발협력 이슈들을 알리고 이에 대한 우리가 나아가야 할 방향을 모색하는 장이 되도록 하겠다.

Ⅱ.『국제개발협력』 원고게재 절차

기고 → 접수 → 심사 → 게재

1. 기고 및 접수

- 기고 및 접수는 E-mail 전송을 원칙으로 하며, 불가피한 경우 우편으로도 접수할 수 있다. 단, 우편접수 시에는 논문의 원본 파일이 저장 된 CD 1매를 동봉한다.
  E-mail : oda1@koica.go.kr
  Tel : (+82)31-740-0495 Fax : (+82)31-740-0682
  주소 : 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 한국국제협력단 ODA연구팀(461-833)
- 원고 접수는 각 호의 원고 마감일에 따른다.

호	개발협력이슈 주제	원고 마감일
2014년 3호	국내외 개발재원 활용방안	7월 20일

- 기고 원고는 국제개발협력의 발간 목적에 부합하는 것이어야 한다.
- 기고 원고는 다른 학술지에 게재되지 않았으며 게재될 예정이 없는 창작 글이어야 한다.
- 기고 원고는 게재 여부를 불문하고 반환하지 않는다.

2. 심사

- 심사 절차는 국제개발협력 편집을 위한 국제협력단의 절차에 따라 진행되다.
- 기고 원고의 심사는 국제협력단의 절차에 따르되, 필요에 따라 외부 인사를 위촉할 수 있다. 단, 원고 기고자는 해당 호의 심사자에서 제외된다.

3. 게재

- 심사를 통과한 원고는 교정 · 교열을 거쳐 게재한다.
- 게재된 원고에 대해서는 국제협력단에서 정한 기준에 따라 소정의 원고료를 지급한다.
- 국제협력단 ODA연구팀은 국제개발협력 편집 제반규정에 따라 교정 및 수정 등의 편집권한을 갖는다.
- 원고 게재가 결정된 원고 제출자가 별쇄본을 요구할 경우 별도의 비용을 납부해야 한다.
- 게재희망 원고 중 외부의 연구지원을 받은 원고는 그 사실을 밝혀야 한다.

연구자료 ODA연구 2014-06-100

국제개발협력 2014년 제2호

발 행 2014년 5월
발 행 인 김영목
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 전략기획부 ODA연구팀
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825(우 : 461-833)
전 화 031)740-0495
팩 스 031)740-0682
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 아이프리넷

[무단복제를 금함]
ISSN 2093-212X