

우리나라의 기술협력
공적개발원조사업 개선방안

2012. 10.

■ 연구책임자

이 태 주

- (사)글로벌발전연구원 ReDI 원장(현)
- 한성대학교 교양학부 교수(현)
- 외교통상부 정책자문위원(현)
- 서울대학교 대학원 인류학 박사

■ 공동연구원

홍 문 숙

- (사)글로벌발전연구원 ReDI 정책연구실 실장(현)
- 경희대학교 국제대학원 개발협력전공 객원교수(전)
- 서울대학교 사범대학원 국제개발협력전공 박사과정(현)
- Australian National University 응용인류학 참여개발 전공

강 하 니

- (사)글로벌발전연구원 ReDI 전문연구원
- 이화여자대학교 국제대학원 개발협력 전공

■ 연구원

문 기 홍

- (사)글로벌발전연구원 ReDI 연구원
- 고려대학교 국제대학원 개발협력 전공

이 경 철

- (사)글로벌발전연구원 ReDI 전문연구원
- 경희대학교 평화복지대학원 국제정치 전공

■ 베트남 협력 연구진

Ho Quang Minh

- (전) 베트남 정부 기획투자부 대외경제국 국장
- 베트남 현지 ODA 전문가(경제학 박사)

Dao Duy Tung

- 베트남 현지 개발건설턴트(경제학)
- 영국 캠브리지 대학교 개발학 석사

본 연구보고서는 한국국제협력단이 (사)글로벌발전연구원(Re-shaping Development Institute, ReDI) 정책연구실에 위탁하여 수행한 연구의 최종 보고서로서 연구 책임자인 이태주 원장 외 공동연구원(홍문숙, 강하니), 연구원(문기홍, 이경철)이 참여하여 작성하였습니다. 본 보고서의 내용은 KOICA의 공식적 입장과 다를 수 있습니다.

목 차

약 어	VII
국문요약	1
Executive summary	12
제 1장. 연구 개요	17
1. 연구의 배경 및 필요성	17
2. 연구의 목표	21
3. 연구의 설계	21
4. 연구의 범위와 방법	23
5. 연구의 한계	31
제 2장. 기술협력의 개념	34
1. 기술협력 개념의 시대적 변화	34
2. 주요 기술협력 정의와 개념	39
3. 우리나라 기술협력 개념 정립의 필요성 대두	45
제 3장. 우리나라 기술협력의 현황 및 효과 분석	53
1. 외교통상부와 KOICA	53
2. 기획재정부의 KSP 사업	89
3. 기타 부처	100
4. 시사점	113
제 4장. 베트남 사례연구: 정책자문형 기술협력 효과성 분석	118
1. 사례연구 배경	118
2. 기관별 현황 및 효과성 분석 결과	123
3. 시사점	151
제 5장. 우리나라 기술협력 발전을 위한 실천적 제언	162
1. 국내외 개발협력 정책 환경 변화와 발전방향	162
2. 범정부 차원 기술협력 개선 방안과 향후과제	163

3. 기술협력 사업 단계별 개선 로드맵	171
4. 맺음말	187
참고 문헌	191
부 록	195

표 목 차

<표 1-1> DDPU 분석틀 : 기술협력 효과성 검토 요소	23
<표 1-2> 기술협력 효과성 분석 기준 예시	29
<표 1-3> 기술협력 사업 효과성 분석틀 예시	30
<표 2-1> 기술협력 개념의 시대별 변천	35
<표 2-2> 주요 국제기구의 기술협력 정의 및 목적	40
<표 3-1> KOICA 2011년도 사업유형별 지원 현황	54
<표 3-2> KOICA 연수생 초청 연도별 사업 실적(2007-2011)	57
<표 3-3> KOICA 연수생 초청 형태	58
<표 3-4> KOICA 연수생 초청 분야	60
<표 3-5> KOICA 연수생 초청사업 사업추진체계	60
<표 3-6> KOICA 연수사업 기관 간 단계별 협조체계	63
<표 3-7> KOICA 연수생 초청 사업 발굴조사 및 수요조사	64
<표 3-8> KOICA 해외 봉사단과견 사업 유형	66
<표 3-9> WFK 프로그램 현황	67
<표 3-10> 해외봉사단 연도별 과견실적(2007-2011)	68
<표 3-11> 해외봉사단 지역별 과견 비율(2011년도)	68
<표 3-12> 해외봉사단 분야별 과견 비율(2011년도)	69
<표 3-13> 해외봉사단 과견 사업 추진 체계	69
<표 3-14> 해외봉사단 과견 대상국 선정 기준	70
<표 3-15> 해외 봉사단 모집, 선발 과정 및 기준	73
<표 3-16> 전문가 과견 사업 추진 절차	75
<표 3-17> 개발조사 사업의 국가별 목적	77
<표 3-18> 개발조사 사업 추진절차	78
<표 3-19> 개발조사사업 추진과정	79
<표 3-20> 개발조사사업 실시 분야 비율(2008-2010년도)	79
<표 3-21> 개발조사사업 실시 국가 비율(2008-2010년도)	79
<표 3-22> KOICA 프로젝트 타당성조사 추진과정	80
<표 3-23> 타당성 조사(F/S) 실시 분야 비율(2010년도)	80
<표 3-24> 타당성 조사(F/S) 실시 국가 비율(2010년도)	80

<표 3-25> 정책자문 사업 추진과정	80
<표 3-26> KOICA 정책자문사업 주요 정보	81
<표 3-27> 정책자문사업 연도별 지원규모	81
<표 3-28> 정책자문사업 실시 분야 비율(2008-2010년도)	82
<표 3-29> 정책자문사업 실시 지역 비율(2008-2010년도)	82
<표 3-30> 컨설팅 사업과 원조 사업 연계 현황	87
<표 3-31> KSP 사업 추진체계의 변화	92
<표 3-32> KSP 정책자문사업 진행절차	93
<표 3-33> 2004~2010 KSP 사업추진 현황	94
<표 3-34> 2011년도 KSP 국가별 사업추진 현황	95
<표 3-35> 교육과학기술부 ODA(기술협력 포함) 기본정보	101
<표 3-36> 교과부 ODA 분야별 투자현황	102
<표 3-37> 교과부 ODA 협력과제 발굴 및 지원 시스템	102
<표 3-38> 교과부 글로벌교육지원사업 단계별 추진 체계	103
<표 3-39> 교과부 ODA 성과관리체제	103
<표 3-40> 농림수산식품부 ODA(기술협력 포함) 기본정보	104
<표 3-41> 보건복지부 ODA(기술협력 포함) 기본정보	106
<표 3-42> 각 부처 사업 발굴 단계에서의 수요 및 타당성 조사	107
<표 3-43> ODA 사업 수행 시 협력국 정부 및 재외공관 활용 사례	109
<표 4-1> ODA 사업 형태별 대 베트남 무상원조 실적	120
<표 4-2> 기술협력 효과 분석 DDPU 모델 사례연구 기준	122
<표 4-3> KOICA 베트남 기술협력 사업 목록 (2005-2010년)	124
<표 4-4> 2010년 베트남 연수 분야별내역	125
<표 4-5> KOICA 베트남 한국개발경험 전수사업 기본정보	127
<표 4-6> KOICA 사업 세부 주제별 내용	128
<표 4-7> 대 베트남 KSP 연도별 주요 내용	134
<표 4-8> KSP 베트남 2009, 2010년 정책자문 사업 기본 정보	136
<표 4-9> 베트남 KSP 사업 주제 및 참여인력 변화	137
<표 4-10> 2011년 교육과학기술부 글로벌 교육지원 과제목록	142
<표 4-11> 교과부 한국 직업교육훈련 발전경험의 베트남 공유 사업 기본정보 ..	146
<표 5-1> 정책형성의 과정적 접근법의 적용	164
<표 5-2> 기술협력 ODA 사업 단계별 개선방안	172

그림 목차

<그림 1-1> 국내외 기술협력 환경 분석	18
<그림 1-2> 정책형성의 과정적 접근법 도식	22
<그림 1-3> 단계별 연구 계획	24
<그림 2-1> 일부 부처의 원조 구분 개념도	50
<그림 2-2> 원조 종류의 재분류	51
<그림 3-1> KOICA 연수생 초청 사업 이해관계자 관계도	61
<그림 3-2> KOICA 연수생 초청 사업 운영기관 간 협조체계	62
<그림 3-3> KOICA 연수생 선발 절차	65
<그림 3-4> 해외봉사단 파견 사업 수요조사 과정	72
<그림 3-5> KSP 중점지원사업의 추진 단계	92
<그림 3-6> 선진 공여국 ODA 추진 절차와 기술협력의 역할	117
<그림 4-1> 베트남 사례연구의 배경	119
<그림 5-1> 국내외 개발협력 정책 환경의 변화와 기술협력	163
<그림 5-2> 단계별 범정부 차원 기술협력 개선방안	165
<그림 5-3> 기술협력 효과성 증진을 위한 국내외 협력 방안 개념도	168
<그림 5-4> 사업 발굴단계의 개선방안	175
<그림 5-5> 사업 기획단계의 개선방안	178
<그림 5-6> 사업 이행단계의 개선방안	183

Box 목 차

<Box 1-1> 주요 분석대상 국내문헌 목록.....	26
<Box 1-2> 주요 분석대상 해외문헌 목록	27
<Box 1-3> 베트남 사례연구 관련 문헌 목록	28
<Box 2-1> 주요 기술협력의 유형과 분류의 기준.....	43
<Box 2-2> 원조의 종류에 따른 분류 및 기술협력의 위치.....	44
<Box 3-1> 해외봉사단 신규 파견대상국 선정의 단계별 과정.....	71
<Box 3-2> 해외봉사단 계속 파견대상국 선정의 단계별 과정.....	71
<Box 4-1> KOICA 마스터플랜 수립사업 사례	125
<Box 4-2> 교육 분야 원조 수요 발굴(예비 타당성 조사) 사례	144
<Box 4-3> 직업교육훈련 발전경험 공유사업 기본 방향.....	145
<Box 4-4> 전이 가능영역별 추진과제	146
<Box 4-5> 타 공여국의 베트남 개발전략 준수 노력.....	153
<Box 5-1> 범정부 인지제고 주요 대상 내용	166
<Box 5-2> 범정부 협력 방안 의제화 및 합의단계 주요 내용.....	167
<Box 5-3> 분야별 사례: 직업훈련 분야 ODA 통합 추진전략 연구.....	169
<Box 5-4> 전문 인력 부족 문제 해결 방안.....	171
<Box 5-5> 한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안	180

약어

약어	공식 명칭
ADB	Asian Development Bank
AFACI	Asian Food & Agriculture Cooperation Initiative (Korea)
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
AusAID	Australian Agency for International Development (Australia)
BMZ	Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (BMZ)
CAS	Country Partnership Strategy
CIEM	Central Institute for Economic Management (Vietnam)
CIS	Commonwealth of Independent States
CPS	Country Partnership Strategy
DAC	Development Assistance Committee
DDPU	D emand, D esign, P erformance, U tilization
DFID	Department for International Development (UK)
DMF	Design and Monitoring Framework (ADB)
DSI	Development Strategy Institute (Vietnam)
EC	European Commission
EDCF	Economic Development and Cooperation Fund (Korea)
FDI	Foreign Direct Investment
F/S	Feasibility Study
FTC	Free Standing Technical Cooperations
GDVT	General Department for Vocational Training (Vietnam)
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Germany)
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICAO	International Civil Aviation Organization
ICT	Information & Communication Technology
JICA	Japan International Cooperation Agency (Japan)
KAFACI	Korea-Africa Food&Agriculture Cooperation Initiative
KDI	Korea Development Institute
KIST	Korea Institute of Science and Technology

약어	공식 명칭
KOFIH	Korea Foundation for International Health
KOICA	Korea International Cooperation Agency
KOPIA	Korea Project on International Agriculture
KOV	Korea Overseas Volunteers
KRIVET	Korea Research Institute for Vocational Education & Training
KSP	Knowledge Sharing Program (Korea)
MDGs	Millennium Development Goals
MOET	Ministry of Education and Training (Vietnam)
MOLISA	Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs (Vietnam)
MOU	Memorandum of Understanding
MPI	Ministry of Planning and Investment (Vietnam)
NaTCAP	National Technical Cooperation and Assistance Programme (UNDP)
NISTPASS	National Institute for Science Technology Policy and Strategies Studies (Vietnam)
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PBA	Programme Based Approach
PCD	Policy Coherence for Development
PESTLE	Political, Economic, Sociological, Technological, Legal, and Environmental
PM	Project Manager
PMC	Project Management Consulting
R/D	Record of Discussion
SEDP	Socio-Economic Development Plan (Vietnam)
SEDS	Socio-Economic Development Strategies (Vietnam)
SWAp	Sector-Wide Approach
TC	Technical Cooperation
TOR	Terms of Reference
UN	United Nations
UNDP	United Nations Development Programme
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
WFK	World Friends Korea
WTO	World Trade Organization

국문요약

제 1장. 연구 개요

기술협력은 국제사회에서 개인, 제도, 사회 수준의 역량개발이라는 목표를 달성하는데 기여하는 중요한 수단으로 간주되고 있다. 그러나 기술협력의 오랜 역사에도 불구하고 지금까지 기술협력의 효과성 및 개발성과 달성에의 기여도가 미비하다는 지적과 함께 기술협력의 효과성 검증의 필요성 및 기술협력의 전반적 개혁 필요성이 대두되기 시작했다. 기존의 기술협력의 개념이 단순 인력 파견, 교육 연수의 제공 등 일차원적인 수준에 머물렀다면, 새롭게 변화된 개발협력 체계에서의 기술협력은 프로그램 접근법(Program-Based Approach: PBA), 섹터별 접근법(Sector-Wide Approach: SWAp), 국별협력전략(Country Partnership Strategy: CPS) 등과 더욱 유기적으로 결합되어야 한다. 즉, 기술협력을 둘러싼 전반적인 패러다임의 변화가 필요한 시점인 것이다.

국내에서도 ‘개발협력건설팅’과 한국발전경험 공유를 통한 소프트웨어 중심의 ODA에 대한 관심이 커지면서 기술협력의 필요성에 대한 논의가 확대되고 있다. 국내 각 부처 및 기관이 기술협력 사업을 중심으로 ODA를 확대함에 따라, 이들 기관과 원조전담기관인 KOICA, EDCF와의 협력의 필요성도 그 어느 때 보다도 증시되고 있다. 제3세대 기술협력으로의 패러다임의 전환과 더욱 효과적인 기술협력 및 ODA 사업의 추진을 위해서는 국내의 각 개발 행위자 간의 역할 재정립 및 파트너십의 구축이 필수적임이 강조되고 있다.

기술협력의 효과성 증진을 위한 위와 같은 파트너십의 형성을 위해서는 범정부적인 인지제고와 협력이 필요할 것이다. 본 연구에서는 이러한 범정부적 파트너십의 구축을 위해 ‘정책형성의 과정적 접근법’을 활용하여 단계적인 접근을 제시했다. 또한 우리나라 각 부처 및 기관의 기술협력 추진현황 및 도전과제를 분석하고 향후 개선방안을 도출하기 위해 다음과 같은 분석틀을 마련했다. 기술협력 효과성 분석기준으로서 기술협력 추진 단계를 크게 4단계로 구분하여 사업 발굴 단계(수요 반영도), 사

업 기획 단계(질적 수준), 사업 이행 단계(성과 도출 여부), 지속적 활용도(정책 반영 및 역량강화 기여)를 준용했다. 개선방안 도출은 기술협력 관련 정책 형성을 위한 인지제고 단계, 정책 의제화 및 합의 도출 단계, 정책 형성 및 집행 단계 등 총 3단계로 나누어 제시했다.

<기술협력 효과성 분석틀(DDPU 모델)>

사업 단계	분석 기준	중점 분석 요소
사업 발굴 단계	수요 반영 (Demand)	사업 발굴 단계에서의 수요조사의 과정 및 절차, 수혜자 수요 반영도 등
사업 기획 단계	기획의 수준 (Design)	사업 기획과 설계의 질적 수준, 사업 구성요소의 적절성 등
사업 이행 성과	성과 도출 (Performance)	사업의 이행결과로서 산출물(output) 수준의 성과도출 여부
지속적 활용도	활용 여부 (Utilization)	사업성과의 지속적 활용 여부, 정책반영 여부, 역량 강화에의 기여도, 지속가능성 등

출처: 저자작성

분석의 대상이 되는 연구의 범위는 기술협력의 개념적 정의 및 배경 분석, 한국의 각 부처 및 시행기관의 기술협력 사업 추진체계 및 현황 분석에 근거한 효과성 분석, 베트남을 대상국가로 한 정책자문형 기술협력 사례연구를 통해 각 기관의 기술협력 사업의 효과성 분석으로 정리할 수 있다.

연구 조사 방법 및 전략은 크게 3단계로 진행했다. 연구의 주요 3단계는 현황분석, 사례연구, 종합적 심화분석 및 제언보완으로 구성하고 연구 전략은 연구계획, 기초 연구(국내외 문헌연구), 사례연구를 위한 현지 조사, 중간 보고회를 위한 1차 연구검토, 심화연구, 정책세미나를 통한 2차 연구검토, 연구종료로 연구 전략을 구체화했다.

제 2장. 기술협력의 개념

1960년대부터 1980년대 초반까지는 선진국들이 앞서있는 지식과 기술의 전수를 통해 개발도상국과의 기술적 차이를 채워주어야 한다는(gap filling approach) 기술 전

수(transfer of technology)가 지속적으로 강조되었다. OECD DAC의 Peter Morgan의 보고(2009)에 따르면, 이 시기를 기술협력의 제1세대라고 분류하고 있다.¹⁾ 이 시기에는 공여국 중심의 기술협력이 주를 이루었으며 선진국의 우수사례(good practice)를 토대로 한 단기 연수(training)형태의 사업이 주로 추진되었다.

그러나 1990년대부터는 주요 공여국들로부터 기술협력의 효과성에 대한 기대치가 떨어지고 일방적인 기술지원 중심의 기술협력에 대한 회의론이 일기 시작했다. 기술협력의 흐름이 단순 기술지원(technical assistance) 혹은 선진 기술 및 지식의 전수(transfer of technology and knowledge) 중심에서 기술협력(technical cooperation)으로의 개념이 확대되고 전환되는 이 시기가 기술협력의 제 2세대라 할 수 있다. 현재 대부분의 공여국이 제 2세대에 속해 있으며, 이전보다 협력국²⁾의 책무와 주인의식을 강조하고 선형의(linear) 성과관리, 역량 개발을 위한 기술협력으로 전환 중이다.

최근 대두된 제 3세대 기술협력의 특징은 다음과 같이 세 가지로 정리 할 수 있다. 첫째, 개발의 성과를 향상시키기 위해서는 개발 자체의 복잡성과 포괄성에 대한 특성을 이해해야한다는 것이다. 둘째, 최근 기술협력 개념의 변화는 파리선언과 아크라 행동 계획의 영향으로 협력국의 오너십과 조화, 일치라는 개념의 발달에 많은 영향을 받았다는 사실이다. 셋째, 범분야 접근법, 프로그램 기반 접근법이 강조되기 시작한 점이다. 그러나 현재 대부분의 주요 공여국이 기술협력의 3세대로 완전히 전환하지 않고, 성과관리와 역량개발에 중점을 두면서 기술협력의 효과성 향상을 피하고 있다고 할 수 있다. 이는 협력국 성과관리의 중요성을 강조하고 있는 국제사회의 추세 뿐 아니라 급변하고 있는 국내 개발협력 체계의 지형 변화와도 맞물려있다.

이와 같은 변화의 역사를 거치면서 국제사회의 기술협력에 대한 이해가 확대되었고 기술협력의 궁극적인 목표가 개인, 제도, 사회 수준의 역량개발이어야 한다는 기본적인 부분에 국제기구와 선진 공여국을 중심으로 어느 정도 합의가 이루어졌다.

1) Peter Morgan (2009)을 DAC Perspectives Note: Technical Co-operation for Capacity Development (2010)에서 재인용.

2) 본 연구보고서에서는 개발협력분야에서 수원국, 협력대상국 등으로 쓰이는 Partner Country를 '협력국'으로 통일함.

앞서 설명한 기술협력 개념의 시대적 변화 중 제1세대에서 제2세대로의 전환과정은 2000년대 중반부터 현재까지 일어나고 있는 우리나라 기술협력의 최근 동향과 상당히 유사하다. 지난 2000년대 후반 국내 ODA의 양이 급속히 확대되면서 각 정부부처 및 관련 시행기관의 프로젝트 중심의 사업 기획과 시행이 확대됐다. 이와 더불어 공여국 중심의 사업발굴과 실행, 비연계적인 독자적인 기술협력사업 시행, 산발적인 프로젝트 방식의 기술지원, 지식과 기술 전수 중심의 단발성 기술협력과 인력파견은 1970년대부터 1980년대의 주요 공여국이 시행했던 기술협력의 특성과 상당부분 공통분모를 찾을 수 있다.

현재 국내에는 기술협력 관련 개념들이 층위 구분 없이 혼재되어 있는 특성을 보이고 있다. 예를 들면 국제적으로는 개발협력컨설팅이 무상 기술협력의 한 형태로 통용되고 있는 반면에 한국에서는 개발협력컨설팅, 혹은 정책컨설팅 등을 기술협력과 별개의 독립된 사업형태로 정의하기도 한다. 현재까지 국내에서는 기술협력에 대한 광의의 개념과 분류체계 및 사업유형에 대하여 본격적으로 논의된 바가 없다.

우리나라 ODA 전반에서의 부처 간 조정과 조율을 위해 국제개발협력 위원회, 무상원조 관계기관 협의회, 유무상 협의회 등이 구성되었으나 이들 협의회에서 기술협력에 관한 종합적인 논의가 심도 있게 이루어지지 못하고 있다. 특히 현재 기술협력 사업을 독립적으로 실시하고 있는 각 부처 및 협력기관의 섹터별 전문성이 통합적으로 원조를 집행하고자 하는 EDCF 및 KOICA와 협력할 수 있도록 정부 간 통합적 기술협력의 중요성을 인지함과 동시에 범정부 차원에서 기술협력의 개념에 관한 재정립이 요구되는 시점이다.

지난 2011년부터 국제개발협력학회 등의 연구물과 정부의 정책 문건에서는 기술협력의 한 형태인 개발협력컨설팅이 새로운 원조의 형태(Aid Modality)로 분류되는 등 개념의 합의 없이 자의적으로 개념을 적용하고 해석함으로써 혼란이 가중되고 있다. 현재 개발협력컨설팅에 대한 각 부처별 혹은 기관별 정의가 다양하게 존재하고 있으며 각 부처의 기술협력과 개발협력컨설팅을 정의하는 방식 또한 다소 혼란스럽다.

특수한 경우를 제외하고 기술협력은 공적개발원조의 한 형태일 뿐만 아니라 모든

프로젝트 혹은 프로그램에 수반되는 결정적인 구성요소로 정의되어야 한다. 따라서 공적개발원조에서의 기술협력이란 특정한 기술, 지식, 기술적 노하우를 공유하는 인력의 파견, 연수, 연구 및 조사 활동과 관련된 비용 지출 등 일체의 지원활동을 말한다. 궁극적으로 기술협력은 협력국의 기술과 제도 구축, 인력 양성 및 역량강화를 통하여 사회와 제도의 발전을 도모하고 개발사업의 효과성을 증진하는데 목적이 있다.

이에 반하여 개발협력컨설팅은 기술협력의 하위범주로서 정책자문과 프로젝트 수행 관련 일체의 자문활동을 의미하는 협의의 개념이다. 공적개발원조의 영역에서 개발협력컨설팅이란 협력국의 개발목표 달성을 위한 프로젝트 및 프로그램의 중요한 구성요소로서, 전문 인력을 활용하여 경제·사회·과학기술 등 각 분야에 대한 정책과 제도 및 기술 자문을 제공하는 일체의 서비스를 의미한다.

제 3장. 우리나라 기술협력의 현황 및 효과 분석

외교통상부와 KOICA, 기획재정부 지식공유사업(KSP), 기타 부처(교육과학기술부, 농림수산식품부, 보건복지부)를 대상으로 한 기술협력 현황 및 효과 분석 결과, 단계별로 문제점과 한계를 발견했다. 사업 발굴 단계에서는 KOICA, 기획재정부의 지식공유사업(KSP), 기타 부처 모두에서 협력국의 개발 수요, 환경적 맥락, 다양한 개발 관련 이슈, 개발관련 이해관계자간 관계 등을 파악하기 위한 심층 개발연구(development study)의 필요성이 확인되었으며, 이를 위한 현지 전문가의 참여와 현지 사무소의 활용 확대 등을 통한 사업 발굴 과정의 현지화와 전문화가 필요한 것으로 나타났다.

사업 기획 단계에서는 KOICA의 경우, 다양한 기술협력 유형들 간의 연계성효과 부족하며, 공통의 전략이 부재하다는 점이 가장 큰 한계로 발견되었다. 따라서 독립적으로 시행되는 전문가 파견, 단기 초청연수 프로그램, 해외봉사단 파견 등의 독자적 기술협력(Free-Standing Technical Cooperation: FTC)을 개편하여, 프로젝트나 프로그램의 하위 요소로서 작동할 수 있도록 하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다. KSP사업의 경우 섹터 전문성 보유, 효과적인 공동연구 체계 확립, 다년도 사업을 통한 심화연구의 가능성 등에 대해서는 긍정적 평가가 가능하나, 구체적 개발목표 달

성에의 기여 목표 미 설정, 후속 실행사업과의 연계 부족, 연구과정 관리, 평가 결과의 환류 체계 미비 등의 문제에 대해서는 향후 개선이 필요한 것으로 나타났다. 기타 부처의 경우에도 각 부처별 장점과 비교우위가 존재하는 것은 사실이나, 부처 간 연계가 부족한 점이 가장 큰 한계로 작용하고 있었다. 또한 원조 전문기관이 아니기에 협력국 상황에 대한 포괄적 이해에 어려움이 있을 수 있으며, 개발협력 및 기술협력의 관리기법상 맥락과 특성 이해 및 경험 부족에서 오는 제약이 있는 것으로 나타났다.

사업 수행과 성과에 대해서는 KOICA, KSP, 기타 부처의 기술협력 사업 모두 산출물(output) 이상의 효과(outcome)나 영향(impact)에 대한 측정 및 평가가 적절하게 이루어지지 않았다는 점이 공통적인 문제로 발견되었다. 이러한 문제의 해결을 위해 일차적으로는 각 사업의 기획 시 성과지표를 명확히 하고 파견 전문 인력, 자문보고서 등에 대한 관리감독을 강화하는 방안이 가능할 것이다. 그러나 이러한 방안은 단기적인 기술협력 사업의 성과 개선에는 기여할 수 있으나 장기적으로는 한계에 직면할 가능성이 크기 때문에, 향후 독립적 기술협력 사업의 시행을 지양하고, 상위 프로그램 혹은 프로젝트 차원에서 성과목표를 명확히 규정한 후, 그 안에서 기술협력과 자금협력 및 다양한 ODA 유형을 전략적으로 배치 및 활용하는 방식으로의 전환이 필요하다.

지속적 활용도 측면에서는 기술협력의 궁극적인 목표가 협력국의 제도 구축 및 인적 자원 개발을 통한 역량개발이어야 함에도 불구하고, 현재 KOICA, KSP, 기타 부처 등 우리나라 기관들의 기술협력이 실제 제도 구축이나 역량개발에 어떠한 영향을 미쳤는지 파악할 수 있는 평가 결과나 자료가 축적되어 있지 않다는 점이 매우 중대한 문제라고 판단되었다. 기술협력이 실제 협력국의 제도 및 역량에 영향을 미치기 위해서는 협력국의 복잡하고 특수한 제도적 환경(institutional arrangement), 섹터 환경, 개발 이슈, 개발행위자 등에 대한 이해가 필수적일 것이다. 이를 위해 협력국과의 공동 개발 연구, 공동 기술협력 전략 수립, 국별협력전략(Country Partnership Strategy: CPS)의 적극적 활용 등이 필요하다.

제 4장. 베트남 사례연구: 정책자문형 기술협력 효과성 분석

제3장에서 발견된 각 부처 및 기관의 기술협력의 효과성 및 제약 요인에 대한 분석 결과가 베트남을 대상으로 한 정책자문형 기술협력 효과성 분석 결과에서도 유사하게 나타났다. 사업 발굴 단계에서 KOICA 사업의 경우 재외공관을 통해 협력국 측의 수요 요청서를 공식적으로 접수한 후 타당성 심사를 거쳐 신규 사업으로 반영되는 체계가 갖추어져 있는 것과는 달리, KSP의 경우는 KDI와 수원기관 측의 기관 간 양자협의를 의해 사업이 발굴된다. 공관을 통한 공식적인 절차를 거치는 KOICA 사업의 경우, 협력국 중앙정부 측의 수요를 명확하게 반영할 수 있는 장점이 있다. 그러나 우리나라 정부가 별도로 구체적인 수요 조사를 실시하지 않아도 되기 때문에, 수원기관이나 지역주민과 같은 개발수혜자의 의견 반영 기회는 상대적으로 적다고 할 수 있다. 그에 반해 기관 간 양자협의를 통해 수요조사가 이루어지는 KSP 사업의 경우 실제 사업을 담당할 수원기관이나 관련기관과 비교적 밀접한 협의 및 협력이 가능한 장점이 있으나, 공식적으로 재외공관과 협의하는 과정은 생략되어 있기 때문에 국내 기관 간 연계 혹은 타 공여국과의 조화 문제에 있어서는 제약이 있다.

사업 기획 단계에서는 여타 기술협력 사업과 동일하게 정책자문형 사업의 경우에도 단기간에 걸친 지원을 통해 역량강화나 제도구축 등의 성과를 낼 수는 없으므로 장기적 전략 하에서 다년도 사업이 이루어지는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이를 통해 사업이 진행될 해당 섹터 및 관련된 외부적 요인에 대한 심층 이해를 도모하고, 그 분석 결과를 구체적으로 사업 디자인에 반영해야할 필요가 있다. 또한 협력 대상국 해당 섹터의 실제 문제점과 그 해결방안에 대한 연구 및 자문을 실시하는 경우에 협력국 공무원 및 전문가가 상당 부분 참여하여 유의미한 제언을 도출할 수 있도록 공동 연구가 적극적으로 이루어져야 한다.

사업 수행성과의 측면에서 본 사례연구 분석대상 사업들의 경우 전반적으로 사업 수준의 성과는 긍정적으로 평가된다. 모든 보고서가 영문으로 제작되어 협력국 측에 전달되었으며, KOICA와 KSP 보고서의 경우에는 수원기관 측에 의해 베트남어로 번역되어 관련 기관에 배포되어 활용될 예정이다. 교과부 사업의 경우 내용면에서는 베트남의 발전을 위해 매우 중요한 연구이나 협력국 측의 다양한 유관기관에 공유가

잘 이루어지지 않고 있는 것으로 파악되어, 향후에라도 배포되어 활용된다면 유용성이 클 것으로 판단된다.

지속적 활용도 측면의 가장 큰 한계는 정책 자문을 포함하여 다양한 기술협력 사업들이 기관별로, 형태별로 분산 추진됨에 따라 사업 간의 시너지 효과가 발생하지 않고 있다는 점이다. 실제로 사례 연구 분석 대상인 KOICA, KSP, 교과부의 사업은 그 목적(한국의 발전경험 적용을 통한 베트남 발전에 기여)이 동일하고, 그 시기와 형태가 유사하며, 주제 면에서는 서로 시너지를 낼 수 있는 여지가 많았다. 그럼에도 불구하고 해당 기관 간의 조율이나 협력이 적극적으로 이루어지지 못한 상황에서 각 사업의 성과는 더욱 상위의 목표 달성(협력국 정책 반영 등)까지 이어지지 못했다.

제 5장. 우리나라 기술협력 발전을 위한 실천적 제언

제3장과 4장의 분석 결과를 바탕으로 범정부 차원의 기술협력 개선방안 및 KOICA 기술협력 사업의 단계별 개선방안을 마련했다.

본 연구의 각 부처별 기술협력 현황 및 효과성 분석과 사례연구를 통해 살펴 본 결과 우리나라 기술협력에 있어 가장 시급한 문제는 개발협력 분야에 있어 기술협력의 역할과 의미에 대한 적절한 고려 없이, 각 부처 및 시행기관의 사업이 산발적으로 추진되고 있으며 이러한 문제가 효과성 부족 문제를 야기하고 있다는 점이었다.

이에 따라 총 3단계로 이루어진 범정부 차원 기술협력 개선방안을 마련하였다. 1단계(2012-2013년)에서는 각 부처 및 기관들이 개발협력 분야에서의 기술협력의 역할과 의미에 대해 정확한 인식을 공유하기 위한 인지제고가 필요하다. 2단계(2014-2015년)에서는 기술협력을 시행하는 각 부처 및 기관이 모여 기술협력이 가진 문제점들을 체계적으로 정리하고, 기술협력 효과성 증진을 위해 필요한 공동의 노력에 대해 합의하는 과정이 이루어져야 한다. 3단계(2016-2018년)에서는 정책 자문, 개발연구, 타당성 조사, 프로그램/프로젝트 이행, 평가, 환류 등 모든 과정에서 기술협력 및 자금협력 시행 기관, 관련 부처는 물론이고 대학, 시민사회, 연구기관, 민간업체(컨설팅 기관, PMC 업체 등)가 참여하는 파트너십의 형성이 필요하며, 협력국의 다양한 행위자들과의 협력이 이루어져야 한다.

특히 이러한 프로그램형(PBA/SWAp)으로 전환과정에서는 기술협력 및 ODA를 시행하는 다양한 기관들 간의 파트너십의 구축이 핵심적일 것이다. 원조전담기관인 KOICA가 종합적 시각에서 국별협력전략(CPS)의 수립, 프로그램형 접근법(PBA)의 적용, 섹터별 접근법(SWAPs)의 활용 등을 위한 가이드라인과 개발조사, 개발사업 평가를 위한 체계 마련을 담당하고, 농업, 보건, 교육 등 각 분야에 대한 전문성을 지닌 기관에서는 분야별 전문성에 기반하여 개발사업에 기여하는 방안을 통한 파트너십의 구축이 그것이다. 이를 통해 ODA 거버넌스 체계의 분절화를 극복하고 사업수행 단계별 효율적 진행은 물론 원조·개발 효과성 증대도 꾀할 수 있을 것이다.

KOICA 기술협력 개선 방안을 위한 본 로드맵은 기술협력을 독자적인 사업으로 간주하여 산발적, 독자적으로 시행되는 문제점을 단계적으로 축소하고, 타 부처 및 산하기관과 협력할 수 있도록 범정부 협력관계를 강조하여 단계적으로 제시했다. 본 연구에서는 이러한 방향에서 규범적 지향과 현실적 적용가능성을 균형 있게 고려하고자 1단계 인지제고(2012년-2013년), 2단계 정책 의제화 및 합의도출(2014-2015), 3단계 정책형성 및 정책집행(2016년-2018년)으로 구분하여 제시했다.

<기술협력 ODA 사업 단계별 개선방안>

기간		2012-2013년	2014-2015년	2016-2018년
정책 형성·집행 단계별		인지제고	정책 의제화 및 합의도출	정책형성 및 정책집행
사업 단계별	세부 항목	1단계	2단계	3단계
발굴 단계	사업 발굴 방식의 전략화	- 단순 기술협력 사업 지양 필요성에 대한 인식 확대 - CPS 등 중장기 전략 수립 시 기술협력의 역할 및 위치 고려 - 원조 공여국 회의, 협의체 참여 확대 필요성 강조	- 단순 기술협력 사업 통폐합 - CPS 등 중장기 전략에 따른 기술협력 역할 규정 - PBA/SWAp으로의 이행 준비 - 타 원조 공여국과의 국제 원조 업무 분업 적극 참여	- PBA/SWAp에 기반한 기술협력의 원조사업 전반에 대한 전략적 배치 - 타 원조 공여국과의 공동 사업 발굴 및 기술협력 사업 노하우 공유 적극 확대
	수요 조사 및 개발 조사 다각화	- 요청주의의 한계에 대한 공감대 확산 - 수요 조사 다각화의 필요성에 대한 인지제고	- CPS의 중점 분야별 프로그램/프로젝트 타당성 조사(3개월), 개발조사(6개월-1년) - 타당성 조사/개발 조사 시 섹터 전문가와 개발 전문가의 협력 강화	- 개발조사, 타당성 조사, 다각화된 수요조사 확대 과정에서 기술협력이 원조사업 전반에 전략적으로 배치되었는지 여부를 점검하고 향후 계획 수립

기간		2012-2013년	2014-2015년	2016-2018년
정책 형성 · 집행 단계별		인지제고	정책 의제화 및 합의도출	정책형성 및 정책집행
사업 단계별	세부 항목	1단계	2단계	3단계
발굴 단계	현지상황에 맞는 사업 발굴	- 현지 전문 인력의 활용을 통한 현지 컨택스트 이해도 심화	- 현지 섹터 전문가, 개발 전문가 풀 조성 - 현지 전문가 네트워크 활용 확대 - 현지사무소 섹터 전문가 배치 적극 확대	- 현지 전문가에 의한 사업 발굴 시범(pilot) 실시
기획 단계	기술협력 형태(modality) 간 연계 강화	- 서로 다른 Activity 중심의 현재 사업 구조의 한계에 대한 공감대 확산 - 분산화 된 단순(Stand alone) 기술협력 사업 형태(modality)의 효과성 문제에 대한 인지제고	- 기술협력 및 원조 사업의 효과성 제고를 위한 방안으로서 단순 기술협력 사업 개편	- PBA/SWAp에 기반 한 기술협력의 원조사업 전반에 대한 전략적 배치
	기술협력의 다양한 방식 시도 확대	- 기술협력 자체에 대한 인지제고와 더불어 다양한 방식과 형태(modality)의 결합 시도의 필요성에 대한 인식 확대	- 협력국 별 상황 및 전문 분야에 대한 수요에 따라 기술협력 필요 사항 리스트 수립 - 위의 수요에 따른 기술협력 형태(modality) 매칭 지원(시범 사업)	- 시범 사업에 대한 평가를 통해 각 협력국 별 효과적인 기술협력 형태(modality), 분야를 도출하여 PBA/SWAp 수준의 상위 프로그램/프로젝트 구성 시 반영
	명확한 성과목표 설정 및 평가 체계 구축	- 현재 기술협력 사업의 성과 목표 부재 문제에 대한 인지제고 - 현재 기술협력 사업에 대한 평가 부재에 대한 문제의식 확대	- 상위 프로그램/프로젝트의 성과목표와 기술협력의 성과목표를 일치(align)하기 위한 전략 수립 및 시행 - 위의 일치된 성과목표에 기반 한 평가 체계 구축 및 시행	- 상위 프로그램/프로젝트의 성과 목표 설정 시 기술협력의 배치 및 활용 전략 이행 - 상위 프로그램/프로젝트의 성과 평가 시 기술협력의 기여도 평가 실시
수행 단계	단년도 예산, 단기 사업의 한계 극복	- 기술협력 사업의 특성상, 기술의 습득/활용/개발성과 달성에 기여가 이루어지기까지 장기적 시각이 필요함에 대한 인식 확대	- PBA/SWAp으로의 이행 준비 과정에서 다년도 예산 확보 및 사업 추진 기간 연장 - 타당성 조사 시 사업 기간 연장 고려 - 개발 조사 확대를 통한 사업 기간 연장 및 구성 내실화	- PBA/SWAp 체제 내 기술협력의 배치에 있어 장기적 시각을 반영한 정책/전략 수립 및 이행

기간		2012-2013년	2014-2015년	2016-2018년
정책 형성 · 집행 단계별		인지제고	정책 의제화 및 합의도출	정책형성 및 정책집행
사업 단계별	세부 항목	1단계	2단계	3단계
수행 단계	협력국 시스템 고려 강화	- 기술협력 사업 추진 시 협력국의 제도, 환경, 맥락에 대한 이해 선행의 필요성 강조 - 협력국의 예산 구조, 의사소통 시스템 고려 부족에 대한 문제의식 확산	- CPS 등 중장기 전략에 따른 기술협력 역할 규정 시 협력국의 제도, 환경, 맥락에 대한 고려 반영 전략 수립 및 이행	- 상위 프로그램/프로젝트의 평가 시 협력국의 제도, 환경, 맥락에 대한 고려 반영 여부 평가 체계 구축 및 시행 - 평가 결과를 사업 디자인에의 환류 체계 구축 및 시행
	사업 추진과정에서의 관리감독 및 모니터링 강화	- 기술협력 사업을 실제 추진하는 각 시행기관의 사업 추진 절차와 더불어 전문 인력 모집, 선발, 파견, 사업 과정에서의 관리, 모니터링, 평가 등 전 과정에 대한 점검 시행	- 시행기관 점검의 결과를 토대로 향후 관리 감독 및 모니터링 강화를 위한 계획 마련 - 각 시행기관에 공통으로 적용할 수 있는 기준 마련	- 시행기관에 대한 관리 감독 및 모니터링 결과를 바탕으로 관리 기준 및 계획을 수정 보완 하여 지속적으로 활용
	인력 활용 방식 개선	- 전문가 선발 기준 및 과정 강화 (예: 전문가의 기술적 지식 및 역량, 언어능력, 관련분야 경험, 교육훈련 제공을 위한 능력, 성격, 문화적 수용성 등 다양한 부분에 대한 고려를 반영한 기준 마련이 필요) - 기준에 따라 선발된 전문가가 현지 파견 시 담당할 업무에 대한 명확한 TOR 작성 시행	- 전문가 풀 확대를 위한 교육 과정 확대 및 내실화 (예: 정책자문 전문가와 각 분야 기술전문가에 대한 교육과정 차별화, 봉사단과 전문가에 대한 교육과정 차별화, 섹터 전문가에 대한 교육 다변화 등) - 합의된 TOR의 이행에 대한 관리감독 기준 및 계획 수립	- 파견 전문가의 TOR 이행 및 활동성과에 대한 평가 체계 구축 및 이행 (상위 프로그램/프로젝트에 대한 평가와 연계)
지속적 활용도	역량개발을 위한 기술협력의 효과성 증대	- 기술협력 사업 산출물의 지속적 활용 및 개발성과 달성도의 기여도에 대한 축적된 자료 미비 문제의식 확산	- 기술협력이 개도국의 제도 구축 및 인적자원 역량 개발에 기여하기 위한 전략 수립	- 기술협력이 개도국의 제도 구축 및 인적자원 역량 개발에 기여하기 위한 전략 이행

Executive summary

Over the past few decades, the major discussions on the definitions, concepts and roles of Technical Cooperation (hereinafter TC) have been actively taken place among donor institutions including the United Nations Development Programmes (UNDP), Organization for Economic Cooperation and Development–Development Assistance Committee(OECD–DAC), and major donor countries. Among many related issues, the effectiveness of the TC was one of the most debated topics. Fifty years ago, when the technical co–operations came onto the world scene of Official Development Assistance (ODA), there were high hopes that this form of aid would bring fundamental changes regarding both economic growth and development among world's marginalized populations.

Between the 1960s and 1980s, (this period is has been categorized as the 1st generation of TC in this research), TC was considered a method for ‘gap filling approach’ and means for the transfer of technology by focusing on short–term training programs. In the 1990s, TC related studies literature had one common theme which was TC’s over all disappointing results. Authors such as Berg and Browne among many other skeptics argues that TC was to be more ‘demanding aid modality’ to deal with, costly, resulted in the strengthening of the donors' capacity rather than the strengthening of the recipient countries capacity and lastly offered less of a solution than initially expected. There was skepticism regarding TC effectiveness by major donor countries as a result a broader approach and concept was emphasized from a single technical assistance in the second generation of TC (between mid–1980s and the 1990s). The emphasis on results–based management, efficacy, control, clarity, transparency and accountability was of the few key words of the TC in the 1990s. After the 2000, Paris Declaration (PD) and the Accra Agenda for Action (AAA) which triggered an awareness of the importance of partner ownership, alignment, harmonization,

managing for results, and mutual accountability in term of broader aid and development effectiveness. The trends of emphasizing ownership, alignment, harmonization, managing for results, and mutual accountability in term of broader aid and development effectiveness affected overall TC effectiveness and are considered the third generation of TC.

While TC has undergone many refinements and improvements over the past 40 by major donor countries and institutions, however, in Korea TC has yet to be properly conceptualized and defined. There is lack of awareness regarding the definition, concepts, and roles of TC in overall development programmes among key development stakeholder in the country. Recognizing the challenges of unconsolidated supports support in the field of TC, the Re-shaping Development Institute (ReDI), with the support from the Korean International Cooperation Agency (KOICA), conducted a research on Enhancing the Effectiveness of Technical Cooperation in Korean ODA. This research aimed to identify the current state of affairs regarding the implementation of TC and the efforts by different ministries and agencies within the Korean government, ReDI conducted a case study which analyzed the effectiveness Korea's aid agencies' TC projects in Vietnam, Lastly, recommendations drawn from the findings were presented to the Korean government in order to increase the effectiveness of Koreas future TC projects.

The research team's recommended framework for effectiveness based on the project procedures is divided into four sections: project finding, project planning, project implementation, and the projects sustainability. Within each project cycle, analysis of the flowing criteria needs to undertaken; Demand, Design, Performance, and Utilization (DDPU) are implemented in order to assess overall TC effectiveness of the projects.

<DDPU Analytical Framework>

Stage of the Project	Analytical Unit
Identification	Demand
Planning	Design
Implementation	Performance
Sustainability	Utilization

In Korea, TC (which are usually implemented as stand-alone activities and projects and often understood as "TC projects") tend to be implemented by several ministries and aid agencies. Technical Cooperation is the main focus and responsibility of Korea's two Government Agency aid and development agencies: KOICA and EDCF. The Ministry of Foreign Affairs and Trade (MOFAT) is responsible for Korea's grant aid policy which is implemented by the Korea International Cooperation Agency (KOICA), while concessional loan policy is falls under the responsibly of the Korea Eximbank's Economic Development and Cooperation Fund (EDCF). A knowledge Sharing Program (KSP) is held between the different Ministries. Participants in the program include the Ministry of Strategy and Finance (MOSF), Ministry of Education and Science Technology (MEST), Ministry of Food, Agriculture, Forestry and Fisheries (MIFAFF), and Ministry of Health and Welfare (MHW). All of which are actively involved in technical cooperation projects as their organization's main aid objectives. This study aims to explore ways of increasing the effectiveness of TC in each ministry involved as well as by KOICA in accordance with different modalities analyzed in the research which included invitation of trainees; dispatch of experts and volunteers; research for development study including feasibility studies (F/S).

By applying DDPU Analytical Framework, the research has identified a number of critical challenges of the current system of the TC strategies and practices used by the Korean government. The participation of many Korean

ministries, agencies and universities in providing technical cooperation had their limitations. First, most of the current technical cooperation that has taken place in the forms of workshops/seminars, short-term academic exchanges or dispatching expertise and volunteers. Those projects implemented had mostly nothing to do with overall development projects or program, which in turn did not seem to have a significant impact to the recipient country. In addition to lack of effectiveness, too many agencies are involved in TC provision without going through either KOICA or EDCF as focal points. This means that TC is fragmented and not well-coordinated towards any specific and meaningful intervention. The lack of comprehensive technical cooperation policies and detailed strategies are another major constraint for enhancing Korea's TC effectiveness.

The research recommends step-by-step strategies for enhancing the quality and quantity of the technical cooperation projects in Korea. It proposes a step-by-step road map in order to realize a feasible advancement of related policies and practices by suggesting short, mid and long-term goals.

In the first phase, there is a need to raise awareness among the ministries and aid agencies regarding the role and its definition of technical cooperation in international development field. During the second phase, there needs to be an agreement upon concepts covered in the first phase there for there needs to be an agreement on the roles each of the donor institutions should play as well as the method each of the institutions should be organized for the setting of the TC agenda for future discussion. However, for the second phase to succeed there needs to be an increase in effort by the ministries and aid agencies to increase TC effectiveness. In order to achieve the long-term goals of improvement of TC effectiveness, strengthening related laws and policy formulation making and policy implementation are necessary reforms for more effective and efficient TC projects and programs. TC projects should not be

implemented as standalone projects, but should be integrated into wider based project approach to development. For example, the use of TC projects in a Program Based Approach (PBA)/Sector Wide Approach (SWAPs). Lastly, TC projects should be specified in the process of establishing Country Partnership Strategy (CPS) with Financial Cooperation (FC) or other aid modalities.

This research is Korea's first analysis of technical cooperation's policies and practices with an overall focus on the improving the aid system in Korea by utilizing process-based approaches for policy changes as well as powerful policy tools such as CPS and PBA/SWAPs. N As in the early 1990s, there was growing skepticism on TC's effectiveness and the issue of capacity development was emerged, Korea is currently facing numerous challenges in enhancing TC effectiveness in the overall development field. While the second generation of TC in (the late 1990's early 2000's) the west was focused on results-based management, transparency and accountability, Korea is currently going through a similar passage but with a greater speed of development and with a more complex systematic, fragmented demands and needs of various domestic development stakeholder. In near future, there will be observable systematic changes will occurs in aid and development policy system, practices in of grants and loan projects.

Further studies and more detailed strategies for government bodies will be required in the near future. While domestic expectations have grown for the Korean government to take a more active role in the sphere of international development, there is an also a widespread concern for international guidelines and norms to be respected. As an emerging donor country, the stronger emphasis of awareness on partner ownership, alignment, harmonization, 'managing for results', and mutual accountability in term of broader aid and development effectiveness will further required as one the most active emerging donors on the world development scene.

제 1장. 연구 개요

1. 연구의 배경 및 필요성

기술협력은 OECD를 중심으로 한 원조 효과성(Aid Effectiveness) 논의에서 핵심적으로 다루어진 주제이다. 지난 2000년대 초반부터 원조 효과성 제고를 위한 구체적인 방안으로 협력국의 원조 성과관리와 역량개발을 위한 기술협력의 중요성이 국제사회에서 더욱 강조되기 시작했다. 특히 아크라 회의 등 OECD 및 UN의 개발관련 국제회의에서 기술협력의 궁극적 목적으로서 역량 개발(Capacity Development)에 대한 관심이 증대되며, 기술협력의 궁극적인 목적과 원조사업의 질 개선을 위한 기술협력의 역할에 대한 논의가 국제사회에서 활발하게 이루어지고 있는 것이다.³⁾

그러나 기술협력의 오랜 역사에도 불구하고 지금까지 기술협력의 효과성 및 개발성과 달성에의 기여도가 명확하지 않다는 지적과 함께 기술협력의 효과성 검증의 필요성 및 전반적 개혁 필요성이 대두되기 시작했다.⁴⁾ 특히 1990년대 초반부터 UN을 중심으로 기술협력의 궁극적인 목적이 역량 개발이라는 공감대가 형성되었으며, 협력국가와 수원기관, 관련 인력의 역량 개발의 중요성과 다면적이며 다양한 과정이 요구되는 역량개발의 특성에 대한 이해가 전제되어야 함이 강조됐다. 이는 기술협력이 교육 훈련을 통한 단순한 지식과 기술의 전달을 넘어서 실제 개인, 기관, 제도의 역량을 강화하고 그를 위한 환경(거버넌스, 정치체계)까지도 구축해야 함을 의미한다.⁵⁾

OECD의 경우에도 기술협력은 개별 사업으로 분류되는 것이 아닌 무상원조 프로그램 혹은 프로젝트를 구성하는 하나의 요소로서 해당 사업의 효과성을 높이고 목표를

3) Perason, J (2011). "Training and Beyond: Seeking Better Practices for Capacity Development" OECD Development Co-operation Working Papers. No. 1. OECD Publishing.

4) OECD-LenCD (2010). "Seeking Better Practices for Capacity Development: Training and Beyond" by Jenny Pearson.

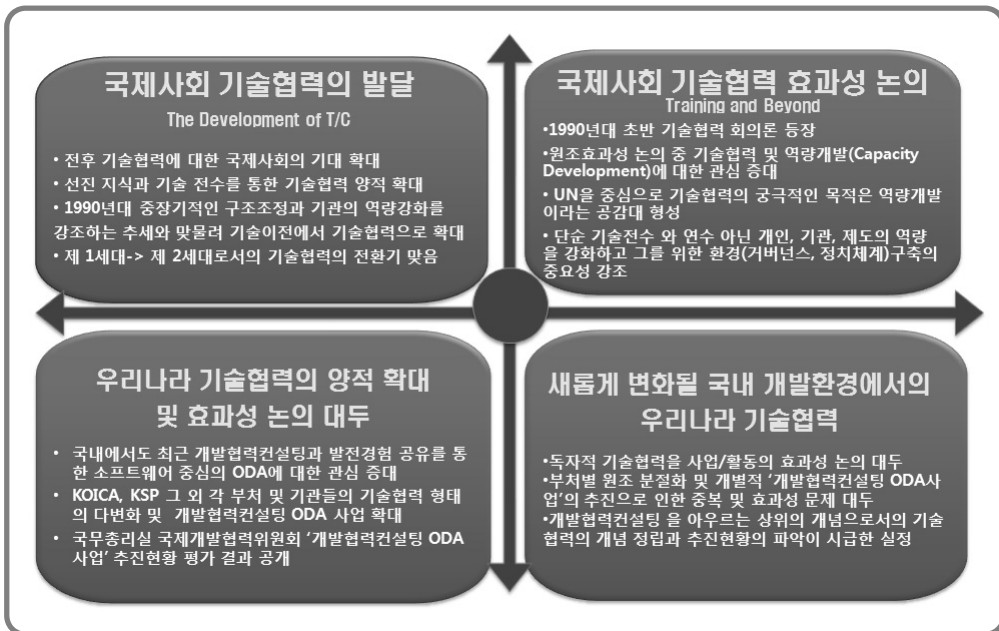
5) UNDP (2006). The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice.

UNDP (2002). Developing Capacity through Technical Cooperation.

UNDP/Elliot Berg (1993). Rethinking Technical Cooperation.

달성하는 데 기여하여 개발사업의 효과성을 증진시킬 수 있는 중요한 요소로 간주하고 있다. 기술협력은 인적자원 개발, 교육, 연구 그리고 그와 관련된 비용과 다양한 형태로 실질적인 지식과 경험을 제공하는 것을 의미하며, OECD는 특히 인적기술협력 혹은 교육, 훈련 그리고 자문을 포함하는 인적자원 개발을 위한 활동도 기술협력에 포함됨을 강조하고 있다.⁶⁾

〈그림 1-1〉 국내외 기술협력 환경 분석



본 연구의 〈2장 기술협력의 개념〉에서 다양한 기술협력의 정의, 개념, 목표 및 실제에 관해 상세히 논의된 바와 같이, 기술협력은 국제사회에서 개인, 제도, 사회 수준의 역량개발이라는 목표를 달성하는데 기여하는 중요한 수단으로 간주되고 있다. 지난 반세기 동안 주요 원조 공여국들도 기술협력의 효과성 증진을 위해 지속적으로 노력해왔다. OECD/DAC 회원국을 중심으로 한 원조 공여국들은 기술협력의 개념적 정의 확립, 효과성 분석을 위한 기준 및 프레임워크 개발, 향후 사업 디자인에의 분석 결과 반영 등 다양한 시도를 해왔다. 또한 지난 해 부산 세계개발원조총회

6) OECD-LenCD (2010). "Seeking Better Practices for Capacity Development: Training and Beyond" by Jenny Pearson.

(HLF-4)를 통해 중국, 인도, 브라질 등 신흥 원조공여국들이 국제 공여사회에 본격적으로 등장함에 따라 남남협력 및 삼각협력의 중요성과 비중이 확대되는 추세이다. 이에 따라 기존의 공여국들과는 차별화된 신흥 공여국들의 원조효과성 제고 전략으로서의 남남협력도 기술협력의 새로운 화두로 떠오른 바 있다.⁷⁾

이처럼 국제사회에서 기술협력은 개별 사업으로 분류되지 않고 무상원조 프로그램 혹은 프로젝트를 구성하는 하나의 요소로서 해당 사업의 효과성을 높이고 목표를 달성하는 데 기여할 수 있는 수단으로 간주되고 있다. 기술협력을 통한 광의의 역량개발이란 개인, 기관, 사회가 자신의 과업을 성공적으로 기획하고 관리할 수 있도록 하는 전반적인 능력의 배양을 의미한다.

기술협력에 있어 가장 중요한 것은 개발 프로젝트나 프로그램의 성과 체인(Result chain) 내에서 기술협력이 어떻게 작동하여 프로젝트나 프로그램의 성과 달성에 얼마나 기여할 수 있는가의 문제이다. 기존의 기술협력의 개념이 단순 인력 파견, 교육 연수의 제공 등 일차원적인 수준에 머물렀다면, 새롭게 변화된 개발협력 체계에서의 기술협력은 프로그램 접근법, 섹터별 접근법, 국별지원 전략 등과 더욱 유기적으로 결합되어야 한다. 즉, 기술협력을 둘러싼 전반적인 패러다임의 변화가 필요한 시점인 것이다(자세한 내용은 2장 참고).

최근 OECD/DAC 가입과 함께 국내에서도 원조효과성 제고의 필요성과 이를 위한 소프트웨어 지원 확대 필요성에 대한 논의가 본격적으로 시작됐다. 기존의 건축 등 인프라 위주의 하드웨어 지원의 한계에 대한 지적이 대두되며, 실질적인 기술과 지식의 이전이 이루어질 수 있도록 소프트웨어 중심의 지원이 필요하다는 주장이 힘을 받게 된 것이다. 이에 따라 ODA의 궁극적인 목적인 개도국 개발성과 달성과 역량강화를 위해서는 하드웨어 지원과 소프트웨어 지원이 적절하게 결합되어야 한다는 인식이 국내에서도 점차 확대되고 있는 것이다.

그러나 한국 ODA의 기술협력의 현주소를 살펴보면, 선진 공여국이나 국제기구의

7) Zoë Scott (2009). Southern Perspectives on Technical Cooperation (Analytical Review and Annotated Bibliography) GSDRC Research Service. www.gsdr.org

경우와 같이 장기적 시각에서 개도국의 제도 구축과 인적자원 개발에 기여하기까지는 넘어야 할 산이 많음을 알 수 있다. 기술협력이 섹터 프로그램 수준에서 고려되는 것이 아니라, 단편적인 개별 프로젝트로 분산 추진되고 있고, 그러한 다양한 사업들 간의 연계 전략 혹은 자금협력 등 다른 형태의 지원과의 연계 전략도 미비한 실정이기 때문이다. 더구나 원조전문 기관 이외에도 다양한 부처, 산하기관, 지방자치단체 등이 기술협력을 중심으로 독자적인 ODA를 확대해가는 추세이다.

본 연구의 <3장 우리나라 기술협력의 현황 및 효과분석>, <4장 베트남 사례연구: 정책자문형 기술협력 효과성 분석>에서 심도 있게 논의 되겠으나, 우리나라의 기술협력 공적개발원조 사업의 활용방안이나 효과성 증진을 위한 정책적 노력은 아직 걸음마 단계이다. 현재 우리나라의 기술협력은 협력국의 다양한 기술협력 수요를 적절하고 유연하게 지원하지 못하고 있으며 산발적이고 일회적인 사업추진으로 개발성과 달성에 기여하지 못하고 있다. 이러한 비 효과성의 가장 큰 원인은 기술협력이 개발협력 프로그램 안에 충분히 연계되지 못하여 개발 사업의 목표 달성에 효과적으로 공헌하지 못하고 있기 때문이다. 즉 기술협력이 협력국과 수원기관의 시스템에 효과적으로 연계되지 못하고 독립적으로 기획, 시행되어 협력국의 중장기적인 제도 개선과 역량 강화에 영향을 미치지 못하고 있는 것이다(자세한 내용은 3장, 4장 참고).

따라서 본 연구에서는 현재 우리나라의 기술협력 추진 현황을 점검하고 그 효과성을 분석하며, 향후 기술협력의 효과성을 개선할 수 있는 방안에 대해 모색하고자 한다. 이를 위해 <2장 기술협력의 개념> 부분에서는 시대에 따른 기술협력의 개념적 변천을 고찰하여 한국에의 시사점을 도출했다. <3장 우리나라 기술협력의 현황 및 효과분석>에서는 기술협력을 시행하고 있는 각 부처의 추진 현황을 정리하고 효과성 분석을 진행했다. <4장 베트남 사례연구: 정책자문형 기술협력 효과성 분석>에서는 우리나라 기술협력의 효과성에 대한 더욱 구체적인 내용을 위해 베트남을 사례연구 대상국가로 선정하여 효과성 분석을 진행했다. 마지막으로 <5장 우리나라 기술협력 발전을 위한 실천적 제언>에서는 우리나라 기술협력의 효과성 제고를 위해 범정부 협력 전략 및 KOICA의 기술협력 사업의 효과성 증진을 위한 단계별 개선방안을 도출했다.

2. 연구의 목표

1) 연구의 목표

첫째, 본 연구는 한국의 기술협력사업 추진현황 및 개념적 배경에 대한 분석을 통해 기술협력의 개념적 정의를 확립하고자 한다. 이를 위해 외교통상부(KOICA)가 추진하는 다양한 기술협력과 기획재정부가 추진하는 KSP를 포함하여 각 부처 및 기관별 기술협력 사업의 추진 현황을 분석하고 효과성을 검토했다. 이에 더하여 각 부처 및 기관별 사업 추진의 장단점 및 개선과제를 도출함으로써 향후 기술협력의 효과성을 제고하기 위한 근거를 마련하고자 했다.

둘째, 본 연구는 국내외 선행연구 검토를 통해 한국의 실정에 맞춘 기술협력 효과성 분석을 위한 분석틀을 개발하고, 사례연구를 통해 효과성 분석을 제시하고자 한다. 따라서 각 부처 및 기관의 추진 체계 및 기술협력 사업에 대한 전반적인 분석과 더불어, 베트남을 사례연구 대상국가로 선정하여 개별 사업 수준의 분석을 진행하여 기술협력 사업 개선방안 도출을 위한 근거를 마련하고자 했다.

셋째, 본 연구는 우리나라 기술협력의 정책적 수준에서의 개선방안과 이행 수준에서의 효과성 제고방안을 도출하는 것을 가장 중요한 목표로 삼는다. 정책 수준과 시행주체에서의 분절화가 극심한 우리나라 ODA 수행체계에서 기술협력 사업의 분절화도 점차 심화됨에 따라, 기술협력이 국별협력전략(CPS)과 통합되어 협력국의 역량구축과 역량개발에 기여할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 매우 크기 때문이다.

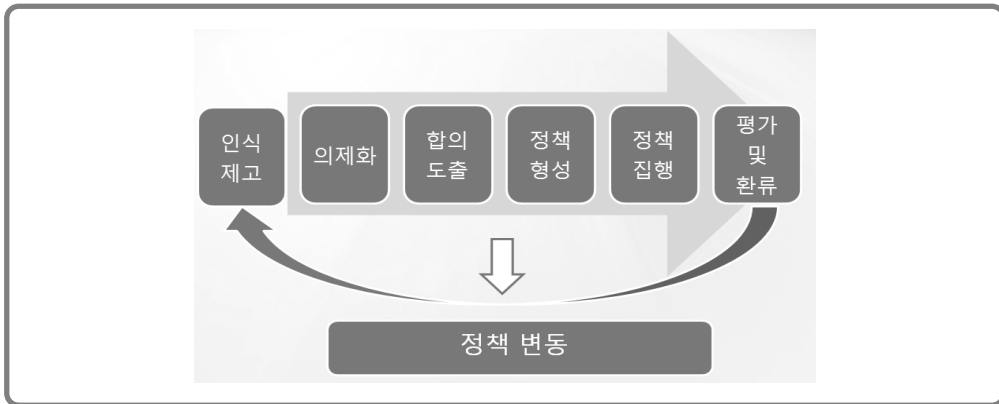
3. 연구의 설계

1) 정책형성의 과정적 접근법

본 연구에서는 정책형성 혹은 정책변동이 이루어지기 위해 필요한 단계를 정리하여 제시한 ‘정책형성의 과정적 접근법’을 도입하여 층위별 분석을 시도했다. 어떠한 하나의 정책의 필요성에 대한 인식제고 및 의제화, 이해관계자 간 합의도출, 실제 정

책의 형성 및 집행, 정책형성이나 변동의 평가, 평가결과의 환류를 통해 종합적인 하나의 정책형성 과정을 설명한 본 접근법을 통해 기술협력을 둘러싼 다양한 정책적 과정에 대한 분석을 진행했다.

<그림 1-2> 정책형성의 과정적 접근법 도식



2) 효과성 분석틀(Analytical Framework) : DDPU 모델⁸⁾

본 연구에서는 기술협력의 효과성 분석을 위해, 국제적으로 중요시되는 기술협력 사업의 효과성 결정 기준과 개발사업 검토 기준을 준용하되, 본 연구의 목적과 한국의 상황을 고려하여 사업 발굴 단계(identification)에서 핵심적인 공여국가의 수요 반영여부(Demand), 프로젝트 기획(planning)단계에서 중요한 프로젝트 기획 상의 질적 측면(Design), 프로젝트의 수행성과(Performance/output), 지속가능성의 요소인 지속적 활용여부(Utilization)를 본 연구의 효과성 분석틀의 핵심 구성요소로 설정했다. 수요 반영여부에서는 사업 발굴 단계에서의 수요 반영 여부와 정책협의 및 상호 조정에 의한 사업의 적절성과 타당성을 분석하였으며, 사업설계와 디자인에서는 인적, 재정적, 기술적 요소의 적절 조합과 투입여부 및 현지실정 반영 여부를, 사업 수행 성과에서는 기술협력 제 요소의 적절 투입과 실행, 산출과 성과를, 마지막으

8) DDPU 모델은 발굴 단계(identification)에서 핵심적인 공여국가의 수요 반영여부(Demand), 프로젝트 기획(planning)단계에서 효과성을 담보하는 프로젝트 기획 상의 질적 측면(Design), 프로젝트의 수행성과(Performance), 지속가능성을 담보 할 수 있는 활용여부(Utilization)를 적용하여 기술협력의 포괄적인 효과성 분석을 위해 개발한 본 연구의 주요 분석틀(Analytical Framework)임.

로 활용도에 있어서는 사후관리와 정책반영 여부 및 여타 개발사업과의 연계성과 지속가능성을 중점적으로 분석하고자 했다.

〈표 1-1〉 DDPU 분석틀 : 기술협력 효과성 검토 요소

사업 단계	분석 기준	중점 분석 요소
사업 발굴 단계	수요 반영 (Demand)	사업 발굴 단계에서의 수요조사의 과정 및 절차, 수혜자 수요 반영도 등
사업 기획 단계	기획의 수준 (Design)	사업 기획과 설계의 질적 수준, 사업 구성요소의 적절성 등
사업 이행 성과	성과 도출 (Performance)	사업의 이행결과로서 산출물(output) 수준의 성과도출 여부
지속적 활용도	활용 여부 (Utilization)	사업성과의 지속적 활용 여부, 정책반영 여부, 역량강화예의 기여도, 지속가능성 등

출처: 저자작성

참고: 국제사회의 기술협력 분석의 예와 본 연구에 적용한 분석틀의 개발과정은 <2장 기술협력 효과성 검토의 한계와 한국적 상황을 고려한 연구 분석틀 개발> 참고

4. 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

본 연구의 범위는 아래와 같이 3단계로 이루어져 있다.

(1) 기술협력의 개념 정의 및 추진현황 분석

본 연구에서는 기술협력 연구의 목적과 필요성, 전략과 한계 등의 개요를 정리한 뒤, 기술협력의 개념 정의와 변천 추이 파악을 통해 기술협력에 대한 개념을 정립했다.

(2) 효과성 분석틀 개발 및 사례연구

본 연구에서는 분절화 된 ODA 체계 내에서 기술협력이 충분한 효과를 내지 못하고 있는 한국 현황을 분석하고, 사례연구 대상국가로 베트남을 선정하여 효과성 분석을 진행하고 시사점을 도출했다.

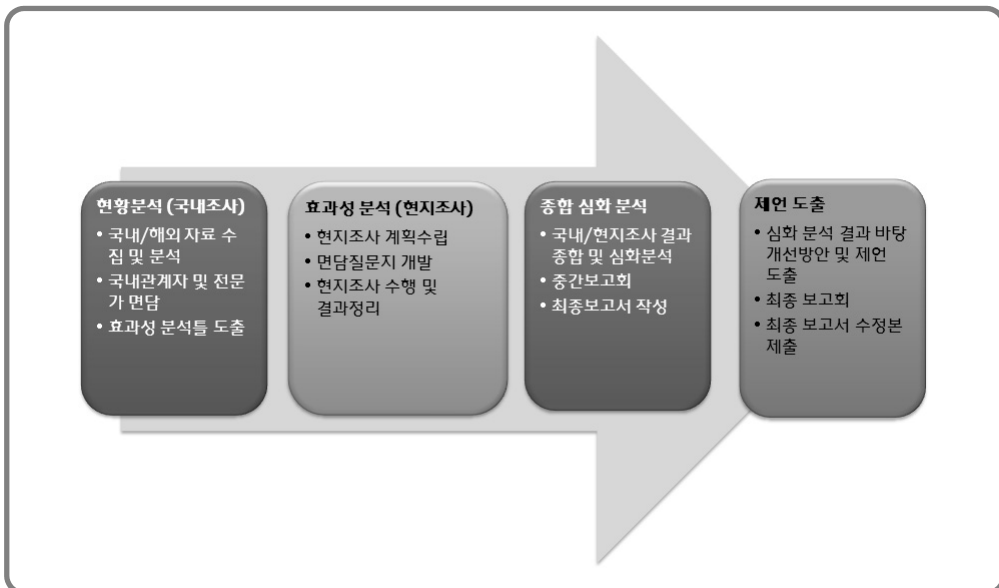
(3) 개선방안 및 정책제언 도출

본 연구에서는 효과성 분석 결과를 바탕으로, 기술협력 효과성 제고를 위해 범정부적 협력의 중요성을 강조하고 단계별 개선방안을 제시했으며 우리나라 기술협력 사업의 효과성 증대를 위한 개선 로드맵을 제시했다.

2) 연구의 방법

(1) 연구 전략

연구기간이 4개월이라는 것을 고려하여 신속하고 효과적인 연구진행을 위한 단계별 전략을 구성했다. 기술협력 관련 전략과 실제에 많은 도전과제가 산재해있음에도 불구하고 국내에서는 현재까지 기술협력 사업에 관한 본격적인 조사연구 및 기술협력의 성과에 대한 점검 및 분석이 이루어진 바가 없다는 점을 감안하여 국내외 기술협력의 개념 분석 및 동향 파악을 위한 국내외 문헌조사를 우선 실시했다.



<그림 1-3> 단계별 연구 계획

(2) 연구 방법

가. 1단계: 현황 분석

국내 및 해외의 기술협력 사업 효과성 분석 사례를 수집 및 정리 후, 한국과의 비교분석을 통하여 한국의 현 상황에 맞는 기술협력 효과성 분석틀 및 기준을 마련했다.

1단계 연구방법: 문헌조사 및 국내 면담, 해외 사례 비교분석
● 착수 보고서 제출 및 착수보고회 ● 국내 관계자 및 전문가 면담 수행 ● 국내 및 해외 사례 자료 수집 및 분석을 통한 효과성 분석틀 도출

나. 2단계: 효과성 분석

베트남 현지 사무소 및 본 연구의 베트남 현지 공동 연구원과의 커뮤니케이션을 통해 현지조사 계획을 수립하고 면담 대상자 선정 및 질문지 개발을 진행했다. 현지 조사는 5박 6일의 일정으로, 수원 부처 및 기관과 타 공여국 원조기관 방문 및 면담을 진행했다.

2단계 연구방법: 베트남 현지기관 방문조사 및 면담, 간담회 개최
● 현지기관과의 협의를 통한 현지조사 계획 수립 ● 현지 면담 대상자 선정 및 질문지 개발 ● 내부 협의회를 통한 의견 조율 및 전문가 의견 반영 ● 현지기관 방문조사, 심층면담을 통한 시사점 도출

다. 3단계: 분석결과 종합 및 제언도출

국내조사와 현지조사 결과를 결합해서 종합적으로 심화 분석을 진행했다. 심화 분석 시 연구 초기에 설정한 기관별 비교분석 기준에 의한 정리를 진행하고, 이에 기반 한 시사점 도출을 수행했다.

3단계 연구방법: 국내/국외 결과 종합 분석
● 국내조사와 현지조사 결과를 종합하여 심층 분석 진행 ● 최종 보고서 작성 ● 정책 세미나 개최를 통한 제언 부분 보완 ● 최종 보고서 수정본 제출

(3) 조사방법

가. 문헌 연구

ㄱ. 국내 문헌 연구

한국에서의 기술협력의 개념적 정의 및 현황(기술협력 및 개발협력 전반의 정책 및 전략, 사업 추진체계, 추진 이력 등)을 파악하기 위해 정부 부처 및 관련 기관의 연구 보고서, 정책 문서, 평가 보고서 등을 검토했다.

<Box 1-1> 주요 분석대상 국내문헌 목록

● 국무총리실 자료

- 국제개발협력위원회 (2011). ‘개발협력컨설팅 ODA 사업’ 추진현황 평가
- 국제개발협력위원회 (2011). ‘2011년 국제개발협력 분야별 종합 시행계획(안)’
- 국제개발협력위원회 (2012). ‘통합평가 결과보고’
- 국제개발협력 실무위원회 (2012). ‘2011년 국제개발협력 소위평가 결과’
- 관계부처 합동 (2011). ‘2012년 국제개발협력 종합시행계획’ 등

● 외교통상부/KOICA 자료

- 박수영 (2012). ‘개발협력컨설팅 ODA사업’ 과 공적개발원조 개선방안. 개발협력 정책과 이슈 5호
- KOICA 역량 개발부 (2011). 국제사회의 역량 개발 지원정책: 기술협력 개혁 논의
- 각종 연수 사업 및 전문가 파견 보고서 및 평가 보고서 등

● 기획재정부/KDI 자료

- 기획재정부, KDI (2011). 2010 경제협력국가와의 경제발전경험공유사업: 베트남
- 기획재정부, KDI (2010). 2009 경제협력국가와의 경제발전경험공유사업: 베트남

ㄴ. 해외 문헌 연구

기술협력의 개념 정립을 위해 국제기구(OECD, UNDP, 세계은행 등) 및 주요 공여국의 정책 및 전략문서를 검토했다. 주요 공여국(영국, 독일, 일본, 호주 등)의 기술협력 사업 추진 현황을 파악하여 정책 제언시 반영하기 위해 정책 보고서 및 연구 결과를 수집·분석했다.

<Box 1-2> 주요 분석대상 해외문헌 목록

- Stephen Browne (2002). Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experience. UNDP.
- Berg.E. (1993). Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experience. UNDP.
- Berlin Statement (2008). Berlin Statement on International Development Training
- DFID (2008). DFID research strategy 2008-2013 - Working Paper Series: Capacity Building
- Graham Teskey (2005). "Capacity Development and State Building Issues, Evidence and Implications for DFID"
- OECD (2010). "Perspectives Note Technical Co-operation for Capacity Development - Draft for Discussion"
- OECD (2009). Exploring Capacity Issues "On the Road to Seoul": Quality Training for Capacity Development Discussion Note.
- OECD-LenCD (2010). "Seeking Better Practices for Capacity Development: Training and Beyond" by Jenny Pearson
- SIDA, Methods Development Unit (2000). Sida's Policy for Capacity Development - "Sida's Policy for Capacity Development as a Strategic Question in Development Cooperation"
- UNDP (2006). The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice
- UNDP (2002). Developing Capacity through Technical Cooperation
- UNDP/Elliott Berg (1993). Rethinking Technical Cooperation
- Zoë Scott (2009). Southern Perspectives on Technical Cooperation (Analytical Review and Annotated Bibliography) GSDRC Research Service 등

나. 사례연구(베트남)

베트남 사례연구를 위해 아래 분야들에 대한 문헌 연구를 실시하고 베트남의 개발 목표 및 현황에 대해 분석하여 현지조사 계획 수립에 참고했다.

- 베트남의 개발목표 및 현황: 베트남의 국가개발전략 등 전략문서
- 베트남의 기술협력 현황: 베트남 정부 측의 기술협력 분야 수원 현황, 타 공여국의 대 베트남 기술협력 지원 전략 및 현황 자료
- 베트남에서의 기술협력 지원 효과성 분석 선행연구: 타 공여국 및 국제기구의 평가 및 연구 사례

<Box 1-3> 베트남 사례연구 관련 문헌 목록

● 베트남 원조효과성 관련 문헌

- DFID (2004). Harmonisation and alignment for greater aid effectiveness in Vietnam
- OECD/DAC (2011). Paris Declaration/Hanoi Core Statement Phase 2 Evaluation: Vietnam Country Evaluation
- OECD/DAC (2008). 2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration - Vietnam
- Pham Thi Thanh An(Ministry of Planning and Investment, Vietnam) (2007). “Strengthening Ownership to Improve Aid Effectiveness - the Case of Vietnam” Ownership in Practice Informal Experts’ Workshop (Part of the OECD Global Forum on Development www.oecd.org/development/globalforum)

● 타 원조기관 베트남 지원 관련 자료

- ADB (2011). Regional Cooperation Operations Business Plan: Greater Mekong Subregion 2012-2014
- AusAID (2011). Development Cooperation Report 2010: Vietnam
- AusAID (2010). Australia’ s strategic approach to aid in Vietnam 2010-2015
- BMZ (2003). Vietnam Country Evaluation Report(Joint evaluation)
- CIDA (2010). Evaluation of CIDA’s Investments in Vietnam
- DFID (2007). Country Programme Review: Vietnam
- European Commission (2009). Evaluation of the European Commission’s Co-operation with Vietnam
- Irish Aid (2010). Evaluation of the Irish Aid Country Strategy: Vietnam
- UNDP (2004). The macroeconomics of poverty reduction: the case study of Viet Nam - seeking equity within growth

● 웹 사이트

- Ministry of Planning and Investment (MPI) <http://www.mpi.gov.vn>
- Development Strategy Institute (DSI) <http://www.dsi.mpi.gov.vn>

- 심층면담 대상자 선정: 문헌연구 결과에 기반 하여 베트남 현지 공동연구원, KOICA 베트남 사무소, 베트남 정부와 논의함으로써 기술협력 관련 주요 기관, 정책 레벨과 실무 레벨의 면담 대상자를 선정했다.
- 질문조사지 개발: 효과성 분석틀의 내용을 각 기관의 역할 및 기능에 맞추어 구체화 한 질문조사지를 개발, 활용했다.

(4) 연구 분석틀

가. 기술협력 관련 국제사회의 효과성 분석틀

효과성이란 근본적으로 상대적일 수 있는 개념이기 때문에, 효과성을 측정하고자 하는 기준은 기술협력 사업의 종류, 목적, 이해관계자에 따라 맞춤형이 되어야 한다.

기술협력의 효과성이란 기본적으로 다음과 같은 사항을 포함하며, 이와 같은 기본적인 이해를 바탕으로, 다양한 국제기구 및 주요 공여국들의 기술협력 효과성 분석사례 및 분석기준, 가이드라인을 수집·분석하여 한국의 상황에 맞는 효과성 분석틀 및 분석기준을 개발했다.

기술협력 효과성 분석 기준
● 해당 협력국 정부 및 수원기관의 시스템 및 역량 강화 여부 ● 사업과정에 참여한 개인의 역량 개발에 기여 여부 ● 사업추진과정에 긍정적 영향 여부 ● 협력국의 정책형성 및 의사결정에 반영 여부 ● 해당 섹터의 유사사업 기획 시 반영 여부

한국의 기술협력 사업의 특성에 맞춘 효과성 분석틀의 개발을 위해서는 다양한 유사 분석틀의 비교분석 뿐 아니라 국내의 현황 분석도 이루어져야 하는 바, 본 연구의 착수 이후 1개월 정도의 시간을 가지고 개발했다.

아래의 다양한 분석틀의 사례는 기술협력 사업의 효과성 분석을 위해 국제적으로 활용되고 있는 사례들을 정리한 것으로, 본 연구에서의 효과성 분석틀 개발을 위한 기초 자료로서 활용했다.

<표 1-2> 기술협력 효과성 분석 기준 예시

구 분	내 용
기술협력 효과성의 주요결정 요인	● 수행기관의 리더십: The extent to which the host organisation exercises leadership, is clear on what it want to achieve and can make full use of TA inputs ● 명확한 정보 제공: Clearly defined genuine demand, not pressured by conditions imposed by the development partner (e.g., as a prerequisite of financial assistance) ● 프로그램 디자인의 수준: Appreciation of the external context (sector dynamics, reform readiness), avoiding over-design and adopting flexible approaches, a clear definition of the roles of the respective parties in capacity development, and being realistic about the time needed for capacity development to take place, as well as the limitations of TA personnel in influencing this ● 파견 전문가의 전문성 수준: Country respondents consistently underlined the importance of the substantive skills and knowledge that TA personnel bring. Process skills are regarded as important, particularly where TA is expected to play a role as change agent or process facilitator

출처: European Centre for Development Policy Management (ECDPM). 2007. Joint Evaluation Study of Provision of Technical Assistance Personnel: What can we learn from promising experiences?

〈표 1-3〉 기술협력 사업 효과성 분석틀 예시

명 칭	내 용								
Capacity Assessment Framework (UNDP 2008)	● 역량 개발과 관련된 요소들의 폭과 깊이를 이해하기 위한 체계적인 접근을 가능케 하는 다음의 세 가지 측면을 제시함. 이 프레임워크는 주로 제반 환경 및 조직의 측면에 집중하며, 지역적 환경 및 필요를 적절하게 파악하고 사업을 기획하는데 도움을 줄 수 있음. ● 핵심 고려 요인: 조직적, 개인적 제반 환경 요인								
Capacity Development Assessment Tool (ADB 2008)	이 연구는 분석의 대상이 되는 제도나 섹터의 문맥 및 환경(context)에 대한 정밀한 분석을 포함하는 분석틀의 필요성을 강조하며, 역량 개발을 효과적으로 분석하기 위해서는 흔히 크로스커팅이슈로 분류되는 문화적 요소나 문맥적 요소를 효과성 분석틀에 포함해야 함을 주장함. <ADB의 Assessment Matrix> <table border="1"> <tr> <th>ADB 내부적 기획요인</th><th>ADB 통제범위 밖의 기획요인</th></tr> <tr> <td> - 명료한 결과 프레임워크 또한 역량 개발을 측정하고 모니터할 수 있는 평가가능성(evaluability) - 현실적인 역량 개발 목표들을 수반한 전략적 방향 - 모든 역량 개발 단계에서의 적절한 기준선에서의 진단(개인, 기관, 네트워크, 상황 수준) - 역량 개발을 제도화하는 지속성, 주의 깊은 단계화, 순서화, 출구전략 - 지원 형태(modality)의 적절한 배합 - 프로젝트 실행 및 관리 조직 활동을 대상기관들의 통상적인 운영에 주류화 - 적합한 노동시간 및 기술, 자원 - 대상기관의 강력한 헌신과 주인의식을 수반한 포괄적, 참여적 접근 </td><td> - 정치적 환경의 조장 - 경제적/재정적 환경의 조장 - 정책 및 제도적 환경 조장 - 섹터 역량의 조장 </td></tr> <tr> <th>ADB 통제범위 안의 실행요인</th><th>ADB 통제범위 밖의 실행요인</th></tr> <tr> <td> - 현지 상주 조직의 최적 활용을 포함, 실행과 감독을 위한 자격을 갖춘 직원들 - 실행 및 감독기관의 유연성 - 자격을 갖춘 컨설턴트들의 선발과 실행에 있어서 지연의 최소화 </td><td> - 지속적으로 유리한 환경기반 - 대상 기관들의 꾸준한 헌신과 주인의식 - 다른 개발 파트너들과의 지속적인 협력과 조화 </td></tr> </table>	ADB 내부적 기획요인	ADB 통제범위 밖의 기획요인	- 명료한 결과 프레임워크 또한 역량 개발을 측정하고 모니터할 수 있는 평가가능성(evaluability) - 현실적인 역량 개발 목표들을 수반한 전략적 방향 - 모든 역량 개발 단계에서의 적절한 기준선에서의 진단(개인, 기관, 네트워크, 상황 수준) - 역량 개발을 제도화하는 지속성, 주의 깊은 단계화, 순서화, 출구전략 - 지원 형태(modality)의 적절한 배합 - 프로젝트 실행 및 관리 조직 활동을 대상기관들의 통상적인 운영에 주류화 - 적합한 노동시간 및 기술, 자원 - 대상기관의 강력한 헌신과 주인의식을 수반한 포괄적, 참여적 접근	- 정치적 환경의 조장 - 경제적/재정적 환경의 조장 - 정책 및 제도적 환경 조장 - 섹터 역량의 조장	ADB 통제범위 안의 실행요인	ADB 통제범위 밖의 실행요인	- 현지 상주 조직의 최적 활용을 포함, 실행과 감독을 위한 자격을 갖춘 직원들 - 실행 및 감독기관의 유연성 - 자격을 갖춘 컨설턴트들의 선발과 실행에 있어서 지연의 최소화	- 지속적으로 유리한 환경기반 - 대상 기관들의 꾸준한 헌신과 주인의식 - 다른 개발 파트너들과의 지속적인 협력과 조화
ADB 내부적 기획요인	ADB 통제범위 밖의 기획요인								
- 명료한 결과 프레임워크 또한 역량 개발을 측정하고 모니터할 수 있는 평가가능성(evaluability) - 현실적인 역량 개발 목표들을 수반한 전략적 방향 - 모든 역량 개발 단계에서의 적절한 기준선에서의 진단(개인, 기관, 네트워크, 상황 수준) - 역량 개발을 제도화하는 지속성, 주의 깊은 단계화, 순서화, 출구전략 - 지원 형태(modality)의 적절한 배합 - 프로젝트 실행 및 관리 조직 활동을 대상기관들의 통상적인 운영에 주류화 - 적합한 노동시간 및 기술, 자원 - 대상기관의 강력한 헌신과 주인의식을 수반한 포괄적, 참여적 접근	- 정치적 환경의 조장 - 경제적/재정적 환경의 조장 - 정책 및 제도적 환경 조장 - 섹터 역량의 조장								
ADB 통제범위 안의 실행요인	ADB 통제범위 밖의 실행요인								
- 현지 상주 조직의 최적 활용을 포함, 실행과 감독을 위한 자격을 갖춘 직원들 - 실행 및 감독기관의 유연성 - 자격을 갖춘 컨설턴트들의 선발과 실행에 있어서 지연의 최소화	- 지속적으로 유리한 환경기반 - 대상 기관들의 꾸준한 헌신과 주인의식 - 다른 개발 파트너들과의 지속적인 협력과 조화								
Toolkit for Capacity Development (EC, 2009)	● 모든 조직에는 기능적 측면과 정치적 측면이 동시에 존재하므로 이 두 가지 측면을 동시에 평가해야 함. 아래와 같은 질문을 통해 전략 레벨의 의사결정 및 기획을 지원하는 몇 가지 툴을 도출할 수 있음. ● EC의 Toolkit에 포함된 정치경제학적 접근법, 이해관계자 분석, 변화관리 분석틀(change management assessment tools)은 제반 환경의 분석에 특히 도움이 됨.								
PESTLE	● Political, Economic, Sociological, Technological, Legal, and Environmental의 앞글자를 딴 것. 경영학에서 온 널리 쓰이는 분석틀로서, 의사결정 과정을 가이드하고, 역량 개발 과정에 영향을 미칠 수 있는 긍정적/부정적 요인을 발견해내는데 유용함. 자가 진단을 위한 툴로서 가장 많이 쓰임								

5. 연구의 한계

1) 연구의 일반적인 제약 사항

첫째, 시간적 제약이다. 총 연구 기간(4개월) 및 현지 조사(1주일)동안 방대한 양의 현황을 조사하고 제언을 도출해야하는 상황적 제약이 작용했다.

둘째, 국내 선행연구의 부족 문제이다. 본 연구는 우리나라에서 기술협력 관련하여 진행된 최초 연구로서, 국내 기술협력 관련 학술적인 연구가 전무하여 학술적인 문헌은 해외 연구에 상당부분 의존하여 기초조사가 이루어졌으며 국내 관련 문헌은 주로 정부관련 자료에 의존 할 수밖에 없었다.

셋째, 정보의 부족 문제이다. 특히 기타 부처의 경우 활용 가능한 기술협력이나 ODA 관련 세부적인 자료가 부족하여, 2차 문헌자료 및 면담에 의존하여 조사해야 하는 제약 요인이 존재했다.

넷째, 정보에 대한 접근성 부족의 문제이다. 일부 부처 및 기관의 경우 해당 기관의 사업에 대한 정보와 자료를 공개하지 않고 있어, 본 연구에서는 일부 공개된 자료에 의존하여 분석을 진행해야 하는 한계가 있었다.

2) 기술협력 효과성 검토의 한계와 한국적 상황을 고려한 연구 분석틀 개발

국제사회에서 준용되는 기술협력 효과성 분석은 여타 개발원조 사업과는 상이한 몇몇의 특별한 방법론적 문제들을 가지고 있기 때문에 본 연구에서는 기술협력이라는 특수한 형태, 기술협력이 프로그램 안에 포함되지 못하고 개별적으로 실시되고 있는 현황 및 기술적이고 방법론적인 과제를 선 검토했다. 검토된 우선 과제는 아래와 같다.

첫째, 효과성은 기본적으로 사업기획에서 제시된 목표를 바탕으로 측정되어야 한다. 그러나 명확하게 하나의 목표만을 가지고 시행되는 기술협력 프로젝트는 거의 없

다. 심지어 공학기술과 관련된 기술협력조차 통상적으로 직업교육을 포함하며, 최근에는 제도 형성의 요소(institution building components)를 포함하고 있다. 따라서 여러 가지 요소들 중에서 명확하게 가중치를 두는 것에 대한 문제가 발생하고 있다⁹⁾.

둘째, 현재까지는 제도적 발전과 역량강화에 대한 이론적인 작업들이 많지 않았고, 실증적인 분석 역시 많지 않았다. 세계은행의 기술협력에 관한 정량적 평가에 대한 보고서에 의하면,

기술협력의 효과성을 양적으로 측정한다는 것은 쉽지 않으며 영향력은 더욱 측정하기가 힘들다. 제도적 발전의 특성상 측정가능한 산출물을 구체적으로 명시화하기 어렵고, 성과달성 지표를 수치화하기 힘들다. 이러한 특징은 개념적 및 방법론적인 토대에 대해 명확한 동의가 이루어지지 않은 공공관리 섹터와 같은 새로운 기술협력 분야에서 더욱 도드라지게 나타난다(1993).¹⁰⁾

Berg(1993), Browne(2003), Taylor(2010) 등은 기술협력의 확연한 효과성 검토와 엄격한 평가의 어려움을 토로하고 있다. 세 명의 학자가 그렇듯이 본 연구에서도 기술협력 효과성 검토에 대한 근본적인 질문을 피할 수 없었다. 프로그램에 포함되어 있는 기술협력의 무형의 기여와 무형의 산출물은 어떻게 평가해야하는 것인가? 실제로 프로젝트 분석 매뉴얼 제작을 위한 부처 차원의 계획 수립, 개발계획 수립 지원, 부처 직원 교육, 계획 실행 지원과 같은 직무를 수행하여야 하는 경제학자들의 역할에 관한 효과성을 어떻게 측정 할 것인가? 산출된 보고서의 질, 완료된 직업 교육, 경제학자들에 의해 계획 단계 혹은 관련 전문가의 부재로 인한 부정적인 프로젝트의 결과물에 대해서는 어떻게 평가해야 하는가? 등과 같은 질문들이 그것이다.

9) Berg.E (1993). Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experience. UNDP. 재인용.
10) Berg.E (1993). Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experience. UNDP. 재인용
함. 세계은행의 기술협력 관련 평가 보고서 중 1990년대 기술협력의 과제를 가장 심층적으로 조사한 보고서는 아래와 같음. "Report on the West Africa Region Task Force on Technical Assistance and Trainin Effectiveness"(November 1989);, "Improving Design and Delivery of Technical Assistance in Africa" (March 1987); "Technical Assistance as Delivery Mechanism for Institutional Development : A Review of Issues and Lessons of Bank Experince" (December 1989) ; and "Free-standing Technical Assistance for Institutional Development in Sub-Saharan Africa" (April 1990).

셋째, 따라서 거의 대부분의 기술협력 평가는 효과성에 대한 중장기 측면의 지표를 바탕으로 이루어지는 것이 아니라, 사업의 즉각적인 산출물에 기초한 지표를 바탕으로 이루어진다. 이러한 산출물 지표들은 최종적인 평가 지표들을 대신해서 간접 지표(proxy indicator)로서 사용되는 것이다. 이에 따라 궁극적인 영향력은 즉각적인 산출물의 축적된 효과에 대한 추정을 통하여 예측된다.

이와 같이 기술협력 사업에 대한 평가에는 많은 한계가 존재하는 것이 사실이다. 따라서 기술협력 사업의 즉각적인 기여도를 측정하려고 시도하는 것 보다는 기술협력이 일반 개발정책, 시스템, 사업안에서 어떠한 역할을 할 수 있는지에 대한 측정을 시도하는 것이 현실적이다. 이때에는 거시적인 차원인 환경, 컨텍스트, 시스템의 측면에서 접근하는 것이 바람직할 것이다.

위와 같은 맥락에서 본 연구에서는 개인적 수준의 정량적 분석이 아닌 정책형성 단계별, 사업 단계별 효과성 분석 기준 및 분석틀을 개발하되, 분석틀 개발 시 기존의 기술협력 사업 수혜자 개인에 대한 미시적 효과 측정정보보다는 보다 거시적인 측면에서의 글로벌 환경, 국내원조의 맥락, 시스템의 측면에서의 분석을 실시하여 기관 및 제도, 환경 수준의 효과성 측정에 집중했다. 이를 통해 기존의 기술협력 효과성 검토의 방법이 가진 한계를 극복하고자 한 것이다.

제 2장. 기술협력의 개념

1. 기술협력 개념의 시대적 변화

1940년대 기술협력이 처음으로 등장했을 때, 기술협력은 자금지원과 더불어 새로운 형태의 원조로서 국제사회의 이목을 집중시켰다. 특히 주요 공여국과 UN, OECD 등 국제원조 행위자들을 중심으로 전후 인프라 중심의 개발지원에서 한 발짝 더 나아가야 한다는 주장이 확산되면서 선진국의 전문적인 기술과 노하우의 전수를 통해 저개발국가의 거시적인 경제 발전과 지역사회발전까지 동시에 이룰 수 있다는 인식이 대두하였으며, 기술협력은 이러한 목표를 현실화 할 수 있는 결정적인 도구로 간주됐다.¹¹⁾

이러한 분위기에서 1960년대부터 1980년대 초반까지는 선진국들이 앞서있는 지식과 기술의 전수를 통해 개발도상국과의 기술적 차이를 채워주어야 한다(gap filling approach)는 인식에 기반 한 기술 전수(transfer of technology)의 중요성이 강조됐다. 이 시기에는 공여기관이 공여국의 우수사례를 발굴하여 이를 토대로 기술협력의 분야를 결정하고 이를 적절한 사업에 투입하는 형태의 기술협력을 주로 추진했다.¹²⁾ OECD/DAC의 Peter Morgan의 보고(2009)에 따르면, 이 시기를 기술협력의 제 1세대라고 분류하고 있다. 이 시기에는 공여국 중심의 기술협력이 주를 이루었으며 선진국의 우수사례를 토대로 한 단기 연수 형태의 사업이 추진됐다.¹³⁾

그러나 1990년대 들어 주요 공여국의 기술협력에 대한 기대치가 떨어지고 일방적인 기술지원 중심의 기술협력에 대한 회의론이 일기 시작했다. 이는 1980년대 중반부터 전반적인 개발원조에 대한 회의론이 대두함과 더불어 냉전의 종식, 경제위기에 따른 주요 공여국의 국제개발 지원 감소 등에 따라 전체적인 국제개발원조의 지형이

11) Elliot Berg (1993). Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experience.

12) Elliot Berg (1993). Developing Capacity Through Technical Cooperation: Country Experience.

13) Peter Morgan (2009). DAC Perspectives Note: Technical Co-operation for Capacity Development (2010) 재인용.

변화된 당시의 시대상황과도 밀접한 관계를 가지고 있다. 이처럼 1990년대 들어 국제개발협력의 흐름은 단순 인프라 지원과 기술지원을 넘어서 중장기적인 개발도상국의 구조조정(structural change)과 기관의 역량강화(institutional building)를 강조하는 추세로 변화했다. 이는 단순 기술지원(technical assistance) 혹은 선진 기술 및 지식의 전수(transfer of technology and knowledge) 중심에서 기술협력(technical cooperation)으로 개념이 확대되었음을 의미한다.¹⁴⁾

<표 2-1> 기술협력 개념의 시대별 변천

시 기	내 용
1세대 (1960년대 유형~ 1980년대 초)	● 공급자(공여국) 중심, 2-5년간의 프로젝트 중심으로 지원, 지식과 기술 전수 및 개인, 과제 차원에서 개도국의 기술적 차이를 채워주는 데 중점을 둠. ● 선진국의 우수사례(good practice)를 토대로 연수(training) 중심으로 추진. 현지 협력국 시스템을 존중하지 않는 경향.
2세대 (세기의 전환)	● 협력국의 책무와 주인의식을 강조하고 선형의(linear) 성과관리, 역량 개발을 위한 기술협력으로 전환 중. ● 계획된 변화의 전략 선호, 우수사례 모델에 중점. ● 기술원조 관리의 대부분을 외부 기관에 위임하고 공여국은 프로세스 관리, 계약, 모니터링 역할 수행. ● 이러한 접근법은 감독(control), 규명(clarify), 효율성, 성과 및 책무성에 대한 공여국 내 요구에 대한 대응을 토대로 함. ● 현재 대부분의 공여국이 기술협력의 2단계에 속한다고 분석함
3세대 (최근 대두)	● SWAps(범분야 접근법), 파리선언 및 개발의 복잡성(complexity)에 대한 이해를 토대로 함. ● 핵심적 결정요인으로는 현지 제도, 문화 및 체제의 중요성 부각. 계획(planning) 보다는 조사(searching) 활용, 거버넌스와 정치경제 이슈의 통합, 비공식적 차원을 포함한 역동적인 변화인식, 공여국의 감독 및 의사결정으로부터 현지의 시스템과 행위자(actor)를 존중하는 방향으로 전환. ● 약점보다는 강점 강조, 장기적 개입의 필요성 부각.

출처: Peter Morgan(2009)이 DAC Perspectives Note: Technical Co-operation for Capacity Development(2010)에 인용된 것을 KOICA 역량개발부(2011)에서 번역한 것을 재인용.

나아가 기술협력은 국제사회의 집중적인 관심에도 불구하고 효과성 측면에서는 실망스러운 성과를 내고 있다는 지적이 나오기 시작했다. 주요 공여국은 기술지원과

14) UNDP (2002). Developing Capacity through Technical Cooperation: Country Experience by Stephen Browne.

개발협력 사업 내에서 기술과 경험을 내재화시켜 활용할 수 있는 협력국의 체계 (mechanism)와 시스템이 마련되지 않은 상태에서 단발적인 지원만 하게 되었고 결과적으로 기술지원과 기술협력은 '생각보다 다루기 힘들며', '생각보다 성과를 내기 힘든' 원조의 형태라는 것을 실감하기 시작했다.¹⁵⁾

이러한 변화 속에서 주요 공여국들은 1980년대까지 국제개발협력 정책 논의의 장에서 기술협력의 논의는 중요하게 언급되지 않거나 개발협력에서 구분되어 별도로 논의되고 있음을 직시하게 됐다. 나아가 당시 기술지원과 기술협력 사업들은 원조의 시기와 형태별로 효과적인 배치가 이루어지지 않아 포괄적으로 개발협력 사업에 녹아들지 못하고 개별 활동이나 사업(stand-alone activities)으로 간주되고 있었다는 문제점을 뒤늦게 인식하기 시작했다.

물론 1960년부터 1970년대에 위와 같은 기술협력의 과제가 대두되지 않은 것은 아니다. 그러나 장밋빛으로 포장된 기술과 지식의 전수는 1980년대에서 1990년대에나 들어서 본격적으로 객관적인 평가들이 이루어지기 시작했다. 그 대표적인 연구 및 평가의 결과는 UNDP의 지원을 받은 NaTCAP의 보고서 및 "Principles for New Orientations in Technical Assistance"라는 OECD/DAC의 1991년 보고서이다.¹⁶⁾

위의 보고서에 의하면 당시 주요 공여국들의 기술협력은 상호 공여국과 협력국의 수요와 전략의 조화 없이 공여국과 공여기관이 주도적으로 계획하였으며, 국제개발의 틀 안에서의 기술협력의 역할과 궁극적인 목표(저개발국가의 기관의 역량강화와 국가 및 지역의 경영 능력 향상)달성을 위한 고려가 부재했었다고 공통적으로 평가하고 있다.

한 예로 1990년대 초반 세계은행의 경우 4개의 기술협력 사업 중 단 1개만이 '만

15) Elliot Berg (1993). Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building for Africa.

16) Ghana (1989), Technical Cooperation Policy Framework Paper (NaTCAP Paper & Series)

Honadle, George H (1985). "Harassing of Technical Cooperation for Development: A Review of the NaCAP Effort of the UNDP" NaTCAP Paper & Series Vol. I and II

OECD/DAC (1991). Principles for New Orientations in Technical Assistance.

족스러운'수준의 협력국 기관역량 강화 연수의 요소가 포함된 상황이었다. 저개발 국가만 분류하여 보면 상황은 더욱 심각했다. 협력국의 기관역량강화가 포함되어 있는 369개의 독립적인 대 아프리카 기술협력 사업들 중 단 22%만이 만족할만한 결과를 나타냈다는 평가보고가 있었다.¹⁷⁾

1990년대 활약한 개발 평가자, Elliot J. Berg은 'Rethinking Technical Cooperation: Reform for Capacity Building for Africa'¹⁸⁾라는 저서에서 1970년대부터 1980년대 발간된 방대한 양의 UNDP, OECD, 세계은행의 원조사업과 기술협력에 관한 평가보고서를 집중 연구한 결과로서 1980년대 기술협력의 주요 문제점을 아래와 같이 제시한 바 있다.

- 첫째, 공여국은 협력국의 다양한 기술협력 수요에 대해 적절하고 유연하게 지원하지 못하였으며,
- 둘째, 공여국 중심의 개발협력 사업은 협력국 정부와 관련 기관의 개발 목표와 조화되지 못하였으며,
- 셋째, 선진국의 기술전문가를 중심으로 한 인력운영으로 현지 전문가 활용이 극히 제한되었으며,
- 넷째, 기술협력이 일반 개발정책과 사업에 '주류화'되지 못하여 협력국과 수원기관의 역량강화와 연계되지 못하고 독립적으로 기획 및 시행되어 협력국의 중장기적인 시스템 변화에 영향을 미치지 못했다.

기술협력의 효과성에 관한 재검토가 진행된 1990년대부터 2000년대 초반까지의 시기를 Peter Morgan은 기술협력의 '2세대'라고 명명하면서 기술협력에 있어 중요한 변화의 시기임을 강조했다.¹⁹⁾ 이 시기에는 파리선언의 대두로 협력국의 주인의식과 개발목표 간의 조화와 일치가 강조되는 흐름이 형성되었으며 기술협력의 흐름도 협

17) Ghana (1989), Technical Cooperation Policy Framework Paper (NaTCAP Paper & Series)

Honadle, George H (1985). "Harressing of Technical Cooperation for Development: A Review of the NaCAP Effort of the UNDP" NaTCAP Paper & Series Vol. I and II

18) Elliot Berg (1993). Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building for Africa.

19) Peter Morgan (2009). DAC Perspectives Note: Technical Co-operation for Capacity Development (2010) 재인용.

협력국의 책무와 주인의식, 역량 개발(capacity development)을 위한 기술협력을 강조하게 됐다.

협력국의 역할이 강조되면서 공여기관은 기술협력의 대부분을 외부 기관에 위임하고 사업의 프로세스 관리, 모니터링을 강화하는 역할로 전환하고 있는 특성을 보이게 시작했으며, 지난 1990년대부터 시작된 역량개발을 위한 기술협력의 중요성이 집중을 받으면서 국제기구를 중심으로 하여 기술협력의 궁극적인 목표가 개인, 제도, 사회 수준의 역량개발이라는 목표를 달성하는데 기여해야 한다는 요구가 증대됐다.²⁰⁾

지난 2000년대 중반부터는 범분야 접근법, 프로그램 기반 접근법의 강조와 개발과 개발성과의 복합성과 포괄성이 논의되기 시작했다. 제 3세대 기술협력의 특징은 다음과 같이 세 가지로 정리 할 수 있다.²¹⁾

첫째, 개발의 성과를 향상시키기 위해서는 개발자체가 포함하고 있는 복합성과 포괄성에 대한 특성을 이해해야한다는 논의가 대두되기 시작했다. 개발의 효과성을 보장하는 핵심적 결정요인으로서 현지제도, 문화 및 현지 체계의 중요성이 부각되었으며 원조사업의 단순 계획(Planning)보다는 체계적인 조사와 협력국과 수원기관 및 사업대상지역에 대한 종합적인 이해와 전문적인 연구가 집중 조명을 받기 시작했다. 개발의 이슈는 정치경제이슈, 특히 공여국과 협력국의 거버넌스와 분리될 수 없으며, 비정부 차원의 다양하고 역동적인 개발현상에 대한 포괄적인 이해 없이 공적개발원조의 사업과 기술협력의 효과성 또한 증진 될 수 없다는 인식이 조심스럽게 확산되고 있다.

둘째, 최근 기술협력 개념의 변화는 파리선언과 아크라 행동선언의 영향으로 협력국의 오너십과 조화, 일치라는 개념의 발달에 많은 영향을 받은바 있다. 제 2세대 기

20) Peter Morgan (2009). DAC Perspectives Note: Technical Co-operation for Capacity Development (2010) 재인용.

21) Peter Morgan (2009). DAC Perspectives Note: Technical Co-operation for Capacity Development (2010) 재인용.

술협력이 협력국의 입장에서 바라보는 성과관리와 이를 통한 협력국의 역량강화를 강조했던 반면, 제 3세대 기술협력은 현지 시스템과 협력국의 개발 행위자(development actor, 혹은 개발주체)를 존중하는 장기적이고 지속가능한 기술협력의 필요성을 강조하고 있다.

셋째, 범분야 접근법, 프로그램 기반 접근법이 강조되기 시작했다. 지난 1980년대 까지 주요 공여국에서는 기술협력이 단순 연수 및 전문가 파견으로 간주되었던 반면, 현재는 개별 사업이 아닌 프로그램 기반 접근법에 근거하여 무상원조 프로그램을 구성하는 하나의 요소와 효과를 증진시키는 수단으로 간주되고 있다.

그러나 현재 대부분의 주요 공여국이 기술협력의 3세대로 완전히 전환하지 않고, 성과관리와 역량개발에 중점을 두고 기술협력의 효과성 향상을 꾀하고 있다고 할 수 있다. 이는 공여국에 의한 협력국 성과관리의 중요성을 강조하고 있는 국제사회 뿐 아니라 급변하고 있는 국내 개발협력 체계의 변화와도 맞물려있다. 국내외 주요 공여국과 공여기관은 원조 사업 '감독(control)', 사업의 내실화를 위한 기초 조사와 기획의 중요성 강조(규명, clarify), 사업의 성과 및 효율성 극대화를 위한 집중적인 프로세스 관리, 계약, 모니터링을 확대하고 있다.

2. 주요 기술협력 정의와 개념

현재 국제사회에서도 기술협력에 대해 하나로 명확히 합의된 개념이 있는 것은 아니나, 앞서 논의된 바와 같이 1990년대 들어 국제사회의 기술협력에 대한 이해가 확대되면서 OECD와 UN은 기술협력의 궁극적인 목표는 개인, 제도, 사회 수준의 역량 개발이라는 목표를 달성하는데 기여해야 한다는 기본적인 부분에 대해 어느 정도 합의에 이르렀다고 할 수 있다. 세계은행의 경우에는 OECD와 UN에 비교하여 협의의 개념으로서의 기술협력을 강조하면서 프로젝트, 정책을 형성하고 기획하는데 있어 기술협력을 제공함으로써 관련 기술수준을 향상시키고, 이행능력을 강화하고 나아가 전반적인 제도를 강화하는데 이바지하는 것이라고 정의하고 있다. 각 기구는 기술협력의 개념적 정의 및 기술협력의 궁극적인 목표를 일반적으로 다음과 같이 정의하고 있다. (<표 2-22> 참고)

1) OECD

OECD/DAC의 정의 및 기준에 따르면 기술협력 분야는 지식과 경험을 제공하는 것으로 명확히 정의되어 있으며, DAC 통계에 보고되는 기술적인 정의로서의 기술협력은 단독기술협력(Free Standing Technical Cooperations, 이하 FTC) 사업만을 의미한다. OECD가 정의하는 기술협력은 인적 자원, 교육, 연구 그리고 그와 관련된 비용의 형태의 실질적인 지식과 경험을 제공하는 것을 의미한다. 특히 FTC에 포함되는 기술협력사업의 정의는 개별적으로 집행되는 교사, 봉사단 그리고 전문가 제공을 포함하는 인적기술협력 혹은 교육, 훈련 그리고 자문을 포함하는 인적자원을 위한 행위를 포함한다.²²⁾

OECD에 따르면 기술협력은 개별 사업으로 분류되지 않고 무상원조 프로그램 혹은 프로젝트를 구성하는 하나의 요소로서 해당 사업의 효과성을 높이고 목표를 달성하는 데 기여할 수 있는 수단으로 간주되고 있다. 따라서 기술협력의 목표 역시 기술협력을 통해 협력국가의 역량을 강화하는 것이 그 궁극적인 목표이다. 기술협력을 통한 광의의 역량개발이란 개인, 기관, 사회가 자신의 과업을 성공적으로 기획하고 관리할 수 있도록 하는 전반적인 능력을 배양하는 것을 말한다.

〈표 2-2〉 주요 국제기구의 기술협력 정의 및 목적

구분	개념적 정의	궁극적 목표
OECD	○ 기술협력은 개도국의 기술, 지식, 기술적 노하우 및 생산성 향상을 통해 인적자원을 개발하는 광범위한 과정임. ○ 기술협력은 독립적으로 수행되는 인적자원(교사, 봉사단이나 전문가 등) 제공 활동이나 인적자원개발을 위한 활동(교육, 훈련, 자문)을 의미함.	○ 개발협력의 궁극적 목적은 실제 역량 개발임. ○ 이러한 역량강화는 사람, 기관, 사회가 자신의 일을 성공적으로 관리할 수 있도록 전반적 능력이 배양됨을 의미함.²³⁾

22) DAC statistical reporting under 'technical cooperation' items includes only free-standing technical cooperation. This relates essentially to activities involving the supply of human resources(teachers, volunteers and experts:"technical cooperation personnel"), or action targeted on human resources(education, training, advice).

23) Talaat Abdel-Malek (OECD/DAC) (2010). South-South Co-operation and Capacity Development: some issues and questions A discussion paper for the High Level Event, Bogota, 24-26 March 2010.

구분	개념적 정의	궁극적 목표
UNDP	○ 기술지원 및 기술협력은 개도국을 지원하는 대외 원조의 한 형태임. 인력의 파견, 연수, 연구 및 조사, 관련된 비용 등이 기술협력 사업에 포함됨. 전형적으로는 개도국의 담당자들에게 조언 및 지원을 제공하도록 컨설턴트를 배치하는 것과 연관됨. ²⁴⁾	○ 기술협력의 궁극적 목적은 역량 개발이며, 역량 개발은 아래와 같은 세 가지 층위에서 이루어짐. ○ 개인수준: 개인이 지속적으로 새로운 학습의 과정을 시작할 수 있도록 함. ○ 제도수준: 더욱 강화된 지역 수준의 제도 구축을 위한 자체 이니셔티브를 발굴할 수 있도록 함. ○ 사회수준: 개인과 제도적 기반이 성장하고, 개발을 위한 변화를 창출할 수 있도록 사회적 가치 및 시스템을 만들어냄.
세계은행	○ 기술지원은 아래의 활동들을 위한 서비스와 지식, 기술의 적용 및 활용을 전수하는 것임. ○ 정책연구 수행 및 자문 제공 ○ 프로젝트의 준비와 이행을 위한 지원 ○ 인적, 경제적, 기술적, 분석적, 관리적, 제도적 역량의 지속적 개선	○ 기술지원의 궁극적 목적은 정책 및 프로젝트 디자인을 개선하고, 관련 기술수준을 향상시키고, 이행능력을 강화하고, 전반적인 제도적 발전을 이룩하는 것임. ²⁵⁾

출처: OECD, UNDP, 세계은행 홈페이지 및 발간물 참고하여 작성

2) UN

OECD와 마찬가지로 UN 또한 인력의 파견, 연수, 연구 및 조사, 관련된 비용 지출을 기술협력의 유형에 포함하고 특히 개발도상국에 파견되는 개발컨설턴트(정책 및 기술자문)의 파견과 채용 또한 기술협력의 범주에 포함됨을 강조하고 있다. 기술지원 및 기술협력은 개도국을 지원하는 대외 원조의 한 유형으로 인력의 파견, 연수, 연구 및 조사, 관련된 비용 등이 기술협력 사업에 포함된다.

UNDP 역시 기술협력의 그 궁극적인 목표를 역량개발로 내세우고 있다. 역량개발은 개인 수준(individual), 제도 수준(institutional), 사회 수준(society) 총 세 가지 층위로 나뉘어 이루어진다. 기술협력을 통해 달성 될 수 있는 역량개발이란 개인수준에서는 한 개인이 지속적으로 새로운 학습의 과정을 시작할 수 있도록 적절한 기술 지원이 투입되는 것을 의미한다. 제도 수준에서는 제도 구축과 변화를 위한 자체

24) Zoë Scott (2009). Southern Perspectives on Technical Cooperation (Analytical Review and Annotated Bibliography) GSDRC Research Service.

25) World Bank (1996). Lessons & Practices OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT Technical Assistance.

적인 이니셔티브를 생성하는 것을 역량의 개발이라고 정의하고 있으며, 이러한 과정에서 외부의 기술지원과 협력이 긍정적 영향을 미칠 수 있음을 강조했다. UNDP의 경우 기술협력을 넓은 의미로서의 사회역량개발이라는 차원까지 확대하고 있는 것이 특징이다. 이는 기술협력이 교육 훈련을 통한 단순한 지식과 기술의 전달을 넘어서 실제 개인, 기관, 제도의 역량을 강화하고 그를 위한 환경(거버넌스, 정치 체제)까지도 구축해야 함을 의미한다.

3) 세계은행

세계은행은 a)정책연구 수행 및 자문, b)프로젝트의 준비와 이행을 위한 전문적 지원, c)인적, 경제적, 기술적, 분석적, 관리적, 제도적 역량을 개선하기 위한 기술을 제공함으로써 관련 기술수준을 향상시키는 한편, 이행능력을 강화하고 더 나아가 전반적인 제도를 강화하는데 이바지하는 것이라고 정의하고 있다. 세계은행은 궁극적인 기술협력의 목적을 정책 및 프로젝트 디자인을 개선하고, 관련 수준을 향상시켜 궁극적으로 제도적 발전을 이룩하는 것이라고 정의하고 있다.

세계은행은 OECD와 UN에 비하여 협의의 개념으로서의 기술협력을 강조하고 있으나, 궁극적으로 기술협력이 관련 정책, 프로젝트, 나아가 제도적 발전을 이룩하는데 도움이 되는 요소라는 것에서 OECD 및 UN과 유사한 맥락에서 기술협력의 개념을 분류하고 있음을 알 수 있다.

4) 기타 정의

- **(유럽개발정책센터)** 일반적인 의미에서 기술협력은 이전(transfer)과 지식의 수용과 활용, 그리고 기술을 통한 인력과 기관의 역량강화를 도모하는 모든 종류의 기술협력 활동을 말한다. 기술협력은 ODA의 일환으로 파견된 외부 협력자(전문가, 봉사자, 컨설턴트 등), 학생과 직원 그리고 관련된 활동과 서비스(타당성조사, 자금 지원을 통한 공학 및 건축 서비스, 기관 형성을 위한 노력, 관리 기술의 이전, 개발과 관련된 연구, 설비와 공급 등)를 포함한다.²⁶⁾

26) European Center for Development Policy Management (1991). New Avenues for Technical Cooperation in Africa, Maastricht,

- (Beatrice Buyck의 세계은행 기술협력의 정의) 외부의 물적, 인적자원을 활용하여 협력국 정부 또는 기관을 위해 이루어지는 개발을 뜻한다. 특히 기술과 지식의 이전 그리고 수용, 기술의 사용을 통한 인간과 기관의 역량강화를 증진하고 보완하는 행동으로 정의할 수 있다.²⁷⁾
- (Pierre-Claver Damiba의 NaTCAP 연설) 인간의 구조적 역량의 발전과 더불어 기술과 지식의 이전을 통한 사회경제적 발전을 의미한다. 즉, 기술협력은 개발도상국의 자립성을 구축하는데 그 목적을 둔다.

〈Box 2-1〉 주요 기술협력의 유형과 분류의 기준

다음은 기술 협력의 유형을 각 기준에 따라 분류한 것이다.

- **종합적인 목표에 의한 구분**
 - 결과물 중심(hard): 측정 가능한 결과를 목적으로 구체적이고 분명한 성과 달성에 집중함.
 - 인적자원개발(soft) 중심: 구조적 발전과 인적자원개발, 교육에 집중 함.
- **사업과의 연관성에 따른 구분**
 - 사업과의 연관성: 물리적 결과에 일차적인 목적을 둔 프로젝트(investment project)의 요소(일환)로서 기술적 지원을 의미함.
 - 단독적인 기술협력 사업(Free-standing activities): 직접적인 투자 사업과 아무 연관성 없는 기관의 강화를 돕거나 정책의 조정(적응)을 지원하는 기술적 도움을 주는 것을 의미함.
- **공여국 입장에서의 기술협력의 활용**
 - 기술이전(skills transfer): 협력국에 기술을 전수하기 위한 기술지원을 근본적인 목표로 함.
 - 통제(control): 사업 자원의 사용을 관리하기 위한 기술적 지원을 목표로 함
 - 촉매제 촉진제로서의 역할(catalyst): 휴면 사업 또는 기관에 활력을 불어 넣는 기술 지원을 목표로 함.
- **수행하는 업무 유형에 따른 기술 지원 조력자의 구분**
 - 수행자(performer): 주로 업무를 실행하거나 결과를 산출해 내는 일에 관여함.
 - 대체자(substitute): 교육(training)을 위한 목적으로 공식중인 국가의 대표를 대신해 임시로 수행함.
 - 교육자(teacher): 주로 공식 및 비공식적인 교육을 통한 기술의 이전에 관여함.
 - 동원자(mobilizer): 주로 의식 수준의 향상과 조직의 발전, 그리고 교육 및 관계형성을 통해 협력국의 기관을 강화하는 일에 관여함.

(자료: Elliot Berg. 1993. Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building for Africa 재인용)

27) Beatrice Buyck (1989), The World Bank's Use of Technical Assistance for Institutional Development. A Review of Issues and Lessons of Experience,

<Box 2-2> 원조의 종류에 따른 분류 및 기술협력의 위치

OECD/DAC 통계상에서는 원조를 다음과 같은 종류로 분류하고 있다.

- 예산지원
- 중점 지원 및 공동 출자 프로그램 및 기금
- 프로젝트 지원
- 전문가 파견 및 여타 기술 지원
- 공여국 내 장학금 및 학습 지원
- 부채 탕감
- 행정 비용
- 기타 공여국내 지출

Type	Sub-Type	Description
A		Budget support
	A01	General budget support
	A02	sector budget support
B		Core contributions and pooled programmes and funds
	B01	Core support to NGOs, other private bodies, PPPs and research institutes
	B02	Core contributions to multilateral institutions
	B03	Contributions to specific-purpose programmes and funds managed by international organizations (multilateral, INGO)
	B04	Basket funds/pooled funding
C		Project-type interventions
	C01	Project-type interventions
D		Experts and other technical assistance
	D01	Donor country personnel
	D02	Other technical assistance
E		Scholarships/training in donor countries
	E01	Scholarships/training in donor country
	E02	Imputed student costs
F		Debt relief
	F01	Debt relief
G		Administrative costs not included elsewhere
	G01	Administrative costs not included elsewhere
H		Other in-donor expenditures
	H01	Development awareness
	H02	Refugees in donor countries

출처: OECD/DAC (2008). Reporting Directives for the Creditor Reporting System - Addendum on Types of Aid

3. 우리나라 기술협력 개념 정립의 필요성 대두

1) 글로벌 정책 담론의 변화와 우리나라 기술협력

앞서 설명한 기술협력 개념의 시대적 변화 중 제 1세대에서 제 2세대로의 전환과정은 2000년대 중반부터 현재까지 일어나고 있는 우리나라 기술협력의 최근 동향과 상당히 유사하다. 지난 2000년대 후반 이래로 국내 ODA의 규모가 급격히 확대되면서 각 정부부처 및 관련 시행기관의 프로젝트 중심의 사업 기획과 시행이 증가했다. 이와 더불어 공여국 중심의 사업발굴과 이행, 독립적인 기술협력사업 시행, 프로젝트 수준 지원, 지식과 기술 전수(Transfer of Knowledge and technology) 중심의 단발성 기술협력 인력파견은 특히 1970년대부터 1980년대의 주요 공여국이 시행했던 기술협력의 특성과 상당부분 공통분모를 찾을 수 있다.

우리나라는 2009년 11월 OECD/DAC에 가입하면서 전반적인 개발협력의 법적기반, 정책과 시스템을 개선하는데 집중했다. 파리선언(Paris Declaration: PD)과 아크라행동계획(Accra Agenda for Action: AAA)에 관한 국내의 관심이 확대되었고 더 많은 관련부처 및 기관, 국내 개발행위자들이 원조효과성과 개발효과성 증진의 중요성을 인지하기 시작했다. 지난 몇 년간 국내에서도 협력국의 주인의식과 개발목표 간의 조화 및 일치가 강조되는 흐름이 형성되었는데, 이러한 국내 개발협력 정책, 전략, 시스템의 개혁은 특히 부산세계개발원조총회(The 4th High Level Forum on Aid Effectiveness: HLF-4) 개최 및 지난 OECD/DAC 동료검토(Peer Review)에의 참여로 가속화되고 있다.

글로벌 개발담론 변화의 영향을 직간접적으로 받게 된 우리나라는 이제 새로운 변화의 흐름에 직면하고 있다. 그중 특히 주목할 만 한 점은 제 3세대 기술협력으로의 전환이다. 제 3세대 기술협력은 기존의 공여국 중심의 산발적인 기술지원으로 대변되는 1, 2세대 기술협력을 넘어, 현지의 수요에 기반한 더욱 포괄적이고 종합적인 기술협력이라는 특징을 지닌다. 특히 국별협력전략(Country Partnership Strategy, CPS)의 강조, Program Based Approach(PDA)/ Sector Wide Approach(SWAs)로의 전환 노력, 정책일관성(Policy Coherence for Development, PCD)의 국내 소개 등이 기술협력과 긴밀한 연관관계가 있는 대표적인 정책과제라고 하겠다. 또한 정부는 국내원조 조

정 매커니즘을 구축, 부처 간 연계/협력 방안을 고심하는 등 우리나라 공적개발원조의 구조적인 한계를 극복하기 위한 시도가 이루어지고 있는 것은 고무적인 현상이다.

사업수준에서는 유·무상 원조의 집행기관인 KOICA와 EDCF 또한 상당부분의 사업을 외부 기관에 위임하기 시작하였으며, 사업의 프로세스 관리, 모니터링을 강화하는 역할로 전환함과 동시에 민간의 역량강화를 강조하는 특성을 보이고 있다. 특히 KOICA의 경우 독립적 전문가 파견 사업을 줄이고 프로젝트에 포함시켜 추진하려는 노력을 시작했으며, 보고서로만 끝나는 개발조사 사업을 지양하고 실제 사업발굴과 연계하려는 시도를 시작했다. 이러한 흐름이 지속되어 PBA/SWAp으로의 변화로까지 이어진다면 Peter Morgan이 제시한 국제사회의 기술협력 제3세대의 대표적인 특성에 부합할 수 있을 것이다.

그러나 KOICA나 KSP 이외 기타 부처 사업의 경우, 제 1세대 기술협력의 특징인 공급자(공여국), 단기 프로젝트 지원을 중심으로 기술협력을 주로 수행하고 있다. 따라서 이는 기술협력의 핵심인 인력과 지식, 기술이 프로그램 안에서 전반적인 효과성을 증진하는 데에 제약요인으로 작용한다. 이처럼 우리나라 개발협력의 체계와 사업 내에서 기술협력의 위치를 재정립하지 못하고 있는 것은 기술협력의 개념과 재정의, 역할에 대한 고찰, 관련 정책결정자들 사이의 이에 관한 인지제고 및 기술협력을 위한 공동의 합의가 아직 형성되지 않고 중요한 개발 정책의제로서 다루어지지 않고 있기 때문이다(자세한 내용은 5장 참고).

2) 국내 다양한 부처 및 기관별 상이한 국내 기술협력의 개념

우리나라의 ODA 전략 수립 및 수행 시의 부처 간 조정과 조율을 위해 국무총리실 국제개발협력위원회, 무상원조 관계기관 협의회, 유무상 협의회 등이 구축됐다. 그러나 이들 협의회에서 기술협력에 관한 종합적인 논의가 심도 있게 이루어지지 못해온 측면이 강해, 부처별 분산 ODA 집행의 문제가 심화되고 있다. 특히 현재 기술협력 사업을 독립적으로 실시하고 있는 각 부처 및 시행기관의 섹터별 전문성이 KOICA 및 EDCF 등의 원조기관과 시너지 효과를 낼 수 있도록 범정부 수준에서 기술협력의 개념의 재정립이 요구되는 시점이다.

위와 같은 문제로 인해 현재 국내에는 각 부처 및 기관별로 기술협력 관련 개념들이 층위 구분 없이 혼재되어 있는 특성을 보이고 있다. 이처럼 그동안 국내 국제개발협력계에서 기술협력의 명확한 개념이 정의되어 있지 않았기 때문에 기술협력에 대한 시행 주체별로 자의적인 해석이 가능했다. 현재 기술협력에 대한 각 부처별 혹은 기관별 정의가 다양하게 존재하고 있으며 각 부처는 기술협력을 다음과 같이 상이하게 구분하고 있다.

첫째, 2011년 국무총리실 국제개발협력위원회는 ‘개발협력건설링 ODA사업’ 추진현황을 종합적으로 평가하면서 ‘기술협력은 기술수준, 지식, 기술적 노하우 및 생산능력의 향상을 통한 인적 자원 개발을 위해 기획된 일체의 지원 활동을 의미한다’고 정의하고 있다. 기술협력은 다양한 형태로 이루어질 수 있는데, 교육훈련, 전문가 파견, 정책 및 기술 자문, 조사 및 연구 준비를 위한 지원 그리고 과학, 연구 및 기술 개발을 위한 기여금 모두 기술협력에 해당한다고 정의하고 있다.²⁸⁾

둘째, 기획재정부의 기술협력에 대한 정의는 1978년 부에노스아이레스 행동계획(Buenos Aires Plan of Action: BAPA)을 따르고 있는 것으로 판단된다. ‘기술협력은 개도국의 경제, 사회 개발에 필요한 지식과 경험을 자신들의 공동이익을 위하여 창출하고, 획득하고, 적용하고, 전파하여 궁극적으로 자국의 경제사회 발전에 필수적인 자립능력을 향상 시키는 것’이다. 또한 기술협력은 개발원조의 한 부분으로서 그 동안 민간부문의 기술이전과 더불어 개도국의 경제, 사회개발에 필수적인 기술향상, 인적자원 개발 등에 크게 기여해 왔다고 판단하고 있다.²⁹⁾ 특히 기획재정부가 개발한 자체적인 경제발전공유사업(이하 KSP)의 규모를 확대하면서 ‘개발협력건설링 ODA사업’을 기존의 사업 형태와는 상이한 새로운 사업 형태로 분류하고 있다. (<표 1-3> 참고)

셋째, 외교통상부와 KOICA는 기술협력이란 기술수준, 지식, 기술적 노하우 및 생산능력의 향상을 통해 인적자원 개발을 위해 기획된 지원활동을 포괄한다고 개념을 제시하고 있다. 기술협력의 가장 중요한 목표 중 하나는 제도개발(institutional development)이고, 그 필요조건으로서 인적자원의 개발이 필요하다. 사람과 기관의

28) ODA Korea 홈페이지. <http://www.odakorea.go.kr/index.jsp>

29) 기획재정부 홈페이지 정책. 경제정책일반. 주요 질문모음 답변 참조. www.mosf.go.kr

역량개발(capacity building)은 주요 정부기관의 정책분석능력 및 개발관리 향상을 위해 매우 중요한 요소이다. 외교통상부와 KOICA가 정의하는 기술협력의 범위는 국무총리실이 정의하고 있는 범위와 동일하다.³⁰⁾

3) 개발협력컨설팅의 개념과 적용의 혼란

국제적으로 활용되고 있는 ODA 사업의 형태 분류 기준은 OECD/DAC에서 수립 및 관리하고 있다. OECD의 기준에 따르면 기술협력은 독립 기술협력(Free Standing Technical Cooperation: 이하 FTC)과 투자관련 기술협력(Investment Related Technical Cooperation, 이하 IRTC)으로 구분된다. 현재 국내 각 기관별로 시행되고 있는 연수사업, 봉사단 파견사업, 개발조사, 타당성조사, 정책자문, 프로젝트 컨설팅 사업 등은 모두 무상원조이며 이는 모두 OECD/DAC에 FTC로 보고되고 있는 것으로 조사됐다.³¹⁾

그러나 위의 구분과는 상이하게 국내에서는 지난 2011년부터 국제개발협력학회 등의 연구물과 정부 정책 문건에서 기술협력의 한 형태인 개발협력컨설팅이 프로젝트 원조, 차관 지원 등과 같은 하나의 원조 형태(aid modality)로 분류되는 등 관련 개념에 대한 합의 없이 자의적인 개념의 적용과 해석으로 혼란이 가중되고 있다. 국무총리실은 ‘개발 컨설팅(Development Consulting)은 개도국 등의 경제·사회 발전을 도모하기 위한 원조사업의 한 형태로서, 전문 인력을 활용하여 경제·사회·과학기술 각 분야에 대한 정책·제도 자문 및 기술 컨설팅 지원 사업 등을 의미 한다’고 규정하고 있다.

특히 KSP 사업의 확대 추진과 다양한 부처의 ODA 증액 추세에 힘입어 정책 자문과 제도 자문, 각 부처의 전문분야에 대한 기술 자문 사업 등이 활발하게 이루어지고 있으며 이러한 사업들을 기존의 프로젝트형 유무상 원조 사업과는 다른 새로운 사업의 형태로 인식하고 있는 것이다. 그러나 국제사회의 논의의 흐름과 OECD/DAC의 원조 구분에 따르면 이러한 자문(컨설팅) 사업은 기술협력에 포함되는 개념이며, 공여국의 섹터별 지원 전략, 국별 지원 전략 등에 포함되어 운영되어야 한다. 따라서

30) 한국국제협력단(KOICA) 홈페이지. www.koica.go.kr

31) 박수영 (2012). 개발협력 정책과 이슈. ‘개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안, 한국국제협력단.

개발협력컨설팅을 독립된 사업으로 인식하여 추진하는 것은 국제적 논의의 흐름과 맞지 않는 비효과적인 측면이 강하다고 할 수 있다.

위와 같은 맥락에서 최근 주요 부처들은 개발컨설팅을 상당히 복잡하게 분류하고 있는데, 대표적인 경우가 기술협력의 범의를 ‘개발협력컨설팅 ODA사업’으로 그 범위를 좁혀 구분하면서 동 컨설팅‘사업’을 ‘정책자문 서비스’와 ‘프로젝트 컨설팅’으로 구분하고, ‘프로젝트 컨설팅’을 다시 ‘프로젝트 사전 컨설팅 사업’과 ‘프로젝트 실행 컨설팅 사업’으로 구분 하고 있다.³²⁾ 최근 국제개발협력학회를 통해 발표된 조흥국·김필호·정미경 팀의 〈우리나라의 ODA의 개발컨설팅 사업 종합평가 연구〉 또한 OECD/DAC 회원국에서 기술협력의 기준으로 삼고 있는 OECD의 기술협력의 분류(단독기술협력(FTC) 및 투자관련기술협력(IIRTC))와는 상이한 세계은행의 비ODA 분야의 일반 컨설팅 서비스의 개념을 사용하고 있음을 알 수 있다.³³⁾

위의 연구를 비판적으로 연구한 박수영(2012)의 연구에 의하면, 〈우리나라의 ODA의 개발컨설팅 사업 종합평가 연구〉에서 제시하고 있는 개발 컨설팅의 개념은 세계은행이 출간한 “Consulting Services manual: A Comprehensive Guide to Selection of Consultant”에서 제시되고 있는 자료에 근거한 것으로 추정된다고 보고 있다. 동 연구에서는 공적개발원조(ODA)사업을 위한 개발컨설팅이 아닌 사업을 하는 국가와 기관의 사업수행을 위해 세계은행이나 여타 은행의 자금 활용이 가능한 일반 컨설팅과 컨설턴트(개발 컨설턴트가 아님)에 대한 개념을 정리·제시하고 있음을 발견했다.

더불어 최근 연구 발표물과 각종 정부 문건에서 일반 컨설팅 사업 구분표를 활용하여 ODA 사업을 구분하면서 혼란이 가중되고 있다. 박수영(2012)의 연구³⁴⁾에 의하면, 일반 컨설팅 사업 구분적용에 인한 혼란은 “관계부처합동으로 작성된 ‘국제개발협력 종합시행계획(안)’에서도 초청연수사업계획을 ‘개발협력컨설팅 ODA사업으로 포함하지 않는 등 ‘개발협력컨설팅 ODA 사업’과의 개념 혼란과 구분의 충돌에서 일부 기인한 것”³⁵⁾이라고 분석하고 있다.

32) 박수영 (2012). 개발협력 정책과 이슈. ‘개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안’. 한국국제협력단.

33) 조흥국·김필호·정미경 외 (2012). 우리나라의 ODA 개발컨설팅 사업 종합 평가연구. 국제개발협력학회.

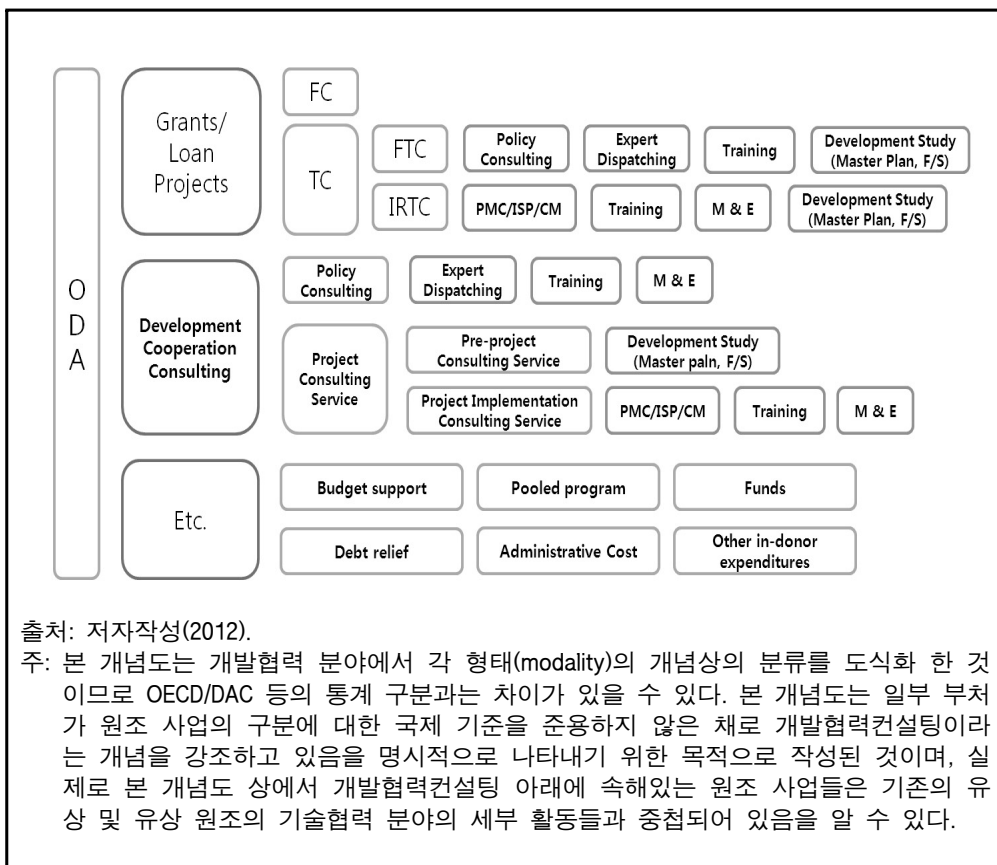
34) 박수영 (2012). 개발협력 정책과 이슈. ‘개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안’. 한국국제협력단. p. 6.

35) 박수영 (2012). 개발협력 정책과 이슈. ‘개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안’. 한국국제협력단. p. 6.

4) 기술협력과 개발협력컨설팅 관계 재정립 필요성

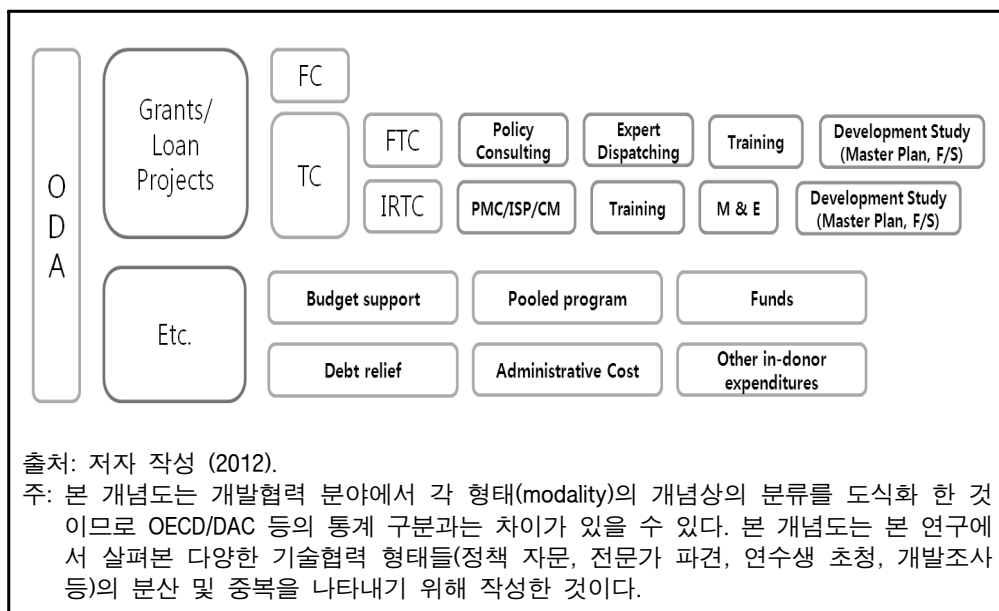
이처럼 현재 한국 내 기술협력을 다루고 있는 주요 연구와 정부 정책문건에서는 기술협력과 개발 컨설팅의 관계가 명확히 명시되어 있지 않으며, 기술협력과 개발협력컨설팅 개념을 혼재하여 사용하고 있는 실정이다. 마치 개발협력컨설팅이 새로운 ODA 사업유형인 것처럼 전통적인 기술협력과 구분하여 새로운 범주로 정의하여 사용하고 있는 것은 국제사회의 기술협력 개념의 구분과 맞지 않는 것이다. 세계은행이 자금지원을 위해 정책조건(conditionality)으로 제시한 구조조정이 대표적인 개발정책 컨설팅이라 할 수 있다. 아래 <그림 2-1>은 현재 국내에서 통용되고 있는 기술협력과 관련되어 혼재된 ODA 분류를 도식화한 개념도이다.

<그림 2-1> 일부 부처의 원조 구분 개념도



본 연구에서는 공적개발원조(ODA)체제 안에서 기술협력의 개념을 정리하고 있는 OECD 및 UN의 개념과 관련된 권고사항을 반영하여 기본적인 개념 정립의 중요성을 강조하고 있다. OECD/DAC의 회원국가로서 OECD의 기준을 존중하여 ODA 분류기준을 따르면 모든 ODA 프로그램은 자금협력과 기술협력으로 대별된다. 즉, 유, 무상 ODA는 각각 자금협력과 기술협력으로 나눌 수 있으며, 기술협력(FTC)은 다시 단독 기술협력(FTC)과 투자관련 기술협력(IRTC)의 두 가지의 형태로 분류할 것을 제안한다. 이러한 기본적 분류 기준에 따르면 단독 기술협력(FTC)은 정책자문형 기술협력, 전문가 파견, 교육 및 연수, 개발조사 및 타당성 조사 등의 다양한 유형의 사업 형태(modality)를 모두 포함하는 것이다. 즉, ‘정책 컨설팅’ 혹은 ‘개발협력컨설팅’은 기술협력의 명백한 하위범주이며 오랫동안 세계은행 등이 주도해 왔던 기술협력 방식의 하나인 것이다. 이에 반해 투자관련 기술협력(IRTC)은 건축, 토목 등 시공과 자금, 기자재 등의 프로젝트 지원을 위한 타당성 조사와 프로젝트 관리기술 자문과 훈련 및 제반 기술운영 자문과 협력을 포함하는 것이다. 이를 도식화하면 다음과 같다.

<그림 2-2> 원조 종류의 재분류



5) 본 연구에서 활용한 기술협력 및 개발 컨설팅의 정의

전술한 대로 기술협력은 독자적인 사업의 형태로서가 아닌 모든 프로젝트 혹은 프로그램 사업에 수반되는 결정적인 구성요소로 정의되어야 한다. 따라서 공적개발원조에서의 기술협력이란, 특정한 기술, 지식, 기술적 노하우를 공유하는 인력의 파견, 연수, 연구 및 조사, 관련된 비용 지출 등 일체의 지원활동을 말한다. 궁극적으로 기술협력은 협력국의 제도 발전과 인력 양성 및 역량강화를 통하여 개발정책과 제도의 발전을 도모하고 사업의 효과성을 증진하는데 목적이 있다.

이에 반하여 개발협력컨설팅은 기술협력의 하위범주로서 정책자문과 프로젝트 수행 관련 일체의 자문활동을 의미하는 협의의 개념이다. 공적개발원조 영역에서의 개발협력컨설팅이란 협력국의 개발목표 달성을 위한 프로젝트 및 프로그램의 중요한 구성요소로서, 전문 인력을 활용하여 경제·사회·과학기술 각 분야에 대한 정책·제도 자문 및 기술 자문을 제공하는 일체의 서비스를 의미한다. 민간부문의 컨설팅 서비스 산업과는 달리 개발협력컨설팅은 개발도상국의 역량을 강화하기 위한 공적개발원조와 기술협력을 효과적으로 수행하기 위한 제반 자문활동을 의미하며, 기술협력을 대체하는 개념 혹은 상위의 개념이 결코 아니다. 개발협력컨설팅은 새로운 사업 유형도 아니며 <그림 2-2>에서와 같이 기술협력의 하위 범주로 명확히 정의되어야 한다.

제 3장. 우리나라 기술협력의 현황 및 효과 분석

1. 외교통상부와 KOICA

외교통상부는 우리나라 무상원조 사업의 정책, 전략 형성 및 집행을 담당하고 있는 주무 부처로서 기술협력 사업에 있어 핵심적인 역할을 담당하고 있다. KOICA는 개발조사를 포함하여 프로젝트 사업의 일부로 시행되는 기술협력 이외에도 연수생 초청, 전문가 파견, 해외 봉사단 파견과 같은 다양한 형태의 기술협력 사업을 집행해 온 바 있다. 따라서 본 장의 한국의 기술협력 사업의 현황 및 효과분석에 있어서도 외교통상부와 KOICA에 대한 내용을 중점적으로 다루고자 한다.

외교통상부와 KOICA는 기술협력에 대해 ‘기술수준, 지식, 기술적 노하우 및 생산 능력의 향상을 통해 인적 자원 개발을 위해 기획된 지원활동을 포괄한다’고 정의내리고 있다. 이에 따르면 기술협력의 가장 중요한 목표 중 하나는 제도개선이며, 그 필요조건으로서 인적 자원의 개발이 필수적이다. 따라서 주요 정부기관의 정책분석능력 및 개발관리능력 향상을 위해 관련 인력과 기관의 역량 개발은 기술협력에 있어 가장 중요한 요소로 여겨진다. KOICA에 따르면 기술협력은 전문가 파견, 정책 및 기술 자문, 조사 및 연구 준비를 위한 지원, 그리고 과학, 연구 및 기술개발을 위한 기여금과 같은 다양한 도구를 통해 이행되고 있다.³⁶⁾

1) 추진현황

현재 KOICA에서는 정책자문 사업, 마스터플랜 사업, 타당성 조사와 같은 개발조사 사업, 전문가 파견, 초청연수, 해외 봉사단 파견 등 다양한 형태의 기술협력 사업을 추진하고 있다. 이러한 다양한 형태의 기술협력 사업들은 개발원조 프로그램 혹은 프로젝트의 일부라기보다는 단독적인 사업 혹은 비연계성 프로젝트의 형태로 진행되는 경우가 많다. 위의 사업들은 국제기준을 준용하여 볼 때, OECD/DAC에서 정

36) 한국국제협력단(KOICA) 홈페이지. www.koica.go.kr

의하는 기술협력 중 FTC(Free Standing Technical Cooperation)에 해당되는 사업이다. KOICA는 2005년 이후부터는 기술협력을 통한 소프트웨어 지원과 하드웨어 지원 결합을 통한 시너지 효과 강화를 위해 프로젝트사업에서 기술협력 부문을 강화하여 사업효과를 극대화하기 위한 노력을 하고 있다고 보고된 바 있다.³⁷⁾

2010년과 2011년도 KOICA의 사업형태별 추진내용을 살펴보면, 2010년도 정책자문 서비스 및 개발조사 사업 규모는 전체 KOICA 사업의 10.3% 수준이었으며, 현재 더욱 증가하고 있다. 2010년 현재 개발조사사업은 전체 사업비의 약 3%를, 연수사업은 7%를, 전문 인력 파견은 0.3%를 차지하고 있는데, 여기에 또 다른 FTC 사업형태인 봉사단 파견사업(12%)을 포함하면, KOICA 사업에서 FTC사업이 차지하는 비중은 22.3%에 달한다.³⁸⁾

2011년도의 기술협력 사업 유형별 지원 현황은 아래의 표와 같다. 개발조사 사업은 전체 사업 대비 2.9%, 연수사업은 9.2%를 차지하고 있다. 개발조사 사업은 전년도 대비 소폭 감소하였으나 연수생초청 사업은 증가했다. 전문 인력 파견사업의 지원 금액은 1억 7백 만 원으로 비교적 적은 규모임을 알 수 있다. 봉사단 파견 사업은 17.5%를 차지하여 2010년 대비 큰 증가세를 보이고 있으며, 봉사단 파견 사업을 기술협력에 포함할 경우 2011년도 KOICA의 기술협력 사업은 총 사업유형별 대비 29.6%를 차지한다.

<표 3-1> KOICA 2011년도 사업유형별 지원 현황

(단위: 백만 원)

사업유형	금액(원)	비율(%)
프 로젝트	213,387	47.2
개발조사	13,014	2.9
연수생초청	41,779	9.2
전문인력파견	107	0
봉사단파견	79,251	17.5
민관협력	16,440	3.6

37) 박수영 (2012). 개발협력 정책과 이슈. '개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안'. 한국국제협력단. p. 9.

38) 박수영 (2012). 개발협력 정책과 이슈. '개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안'. 한국국제협력단. p. 10.

사업유형	금액(원)	비율(%)
물 자 지 원	2,785	0.6
긴 급 원 조	18,786	4.2
행 정 성 경 비	33,926	7.5
개 발 인 식 증 진	12,889	2.9
국제기구협력사업	19,477	4.3
총 계	451,840	100

출처: KOICA (2011). 대외무상원조실적 통계

KOICA가 시행중인 기술협력 사업의 유형(modality)별 특성은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 연수생 초청 사업이다. KOICA는 1991년부터 2010년까지 약 4만 명의 연수생을 초청하여 교육을 실시했으며, 2011년에는 약 4,500명 규모의 연수사업을 실시한 바 있다. 개도국 여건과 필요성, 사업목적별로 차별화된 다양한 형태의 수단을 활용하여, 단/중기 연수(기본/특별연수), 장기연수(석사학위 과정), 공동 연수(국제기구, 양자 원조기관 및 제3국 연수)를 제공한다. 2011년 현재 100개 이상의 중앙행정기관, 공공기관, 연구소, 대학, 기업 등이 연수사업 위탁기관으로 참여하고 있으며, 사업의 실제 집행은 KOICA가 아닌 각 부처나 기관이 담당하고 있다. KOICA는 통일된 사업관리 및 예산기준으로 사업의 일관성을 유지하는 역할과 협력국 정부와 국내 각 부처 및 기관을 연결하는 역할을 담당하고 있다.

둘째, 해외봉사단 파견 사업이다. 해외봉사단 파견 사업은 일반봉사단원, 시니어봉사단원, 국제협력봉사요원, 국제협력의사와 NGO 해외봉사단으로 구성된다. 1991년 유네스코 한국위원회에서 KOICA로 봉사단 사업이 일괄 이관된 이후 2004년에 전체 파견규모가 220명에서 720명으로 확대되었고, 팀제봉사단, 시니어 봉사단 제도가 도입됐다. 2009년도에는 글로벌 청년리더 양성 사업(2009-2013)의 일환으로 파견규모를 연간 1,000명으로 확대했다.

셋째, 전문가 파견 사업이다. 현재 전문가 파견 사업의 경우 대부분이 프로젝트 사업의 한 분야로 행해지고 있기 때문에 전문가 파견에 대해서만 따로 현황을 파악하

기에는 제약이 크다. 즉, KOICA 차원에서 프로젝트사업 또는 국가 단위로 전문가 파견 지원 방안 및 규모를 계획하고, 그 성과가 집계되고 있으므로, 본 연구에서도 전문가 파견 사업에 대해서는 약식 조사를 진행했음을 밝혀둔다.

넷째, 개발조사사업 및 타당성 조사이다. 최근 KOICA에서 적극적으로 확대 실시하고 있는 기술협력의 형태이며, 프로젝트 사업으로 통합하여 수행하고 있다. 일반적으로 개발조사사업(Development Studies)은 협력국의 경제·사회 발전에 기여할 수 있는 각종 개발사업의 발굴 및 전략수립에 앞서 해당 국가의 개발현황, 섹터별 특성, 개발수요 등을 종합적으로 파악하기 위한 과정이다. 개발조사는 그 내용 및 프로젝트 단계에 따라 기초조사, 종합개발계획, 타당성 조사, 그리고 기본 및 실시설계 등으로 구분된다.

다섯째, 정책자문(컨설팅)사업이다. 정책자문형 기술협력사업 혹은 개발컨설팅 사업은 KOICA의 FTC(Free Standing Technical Cooperation)사업의 한 형태로 실시되어 왔다. KOICA는 1991년 설립 이래로 공공행정, 교육, 경제개발 등 다양한 분야에 걸쳐 한국의 발전경험을 바탕으로 정책컨설팅과 기술컨설팅을 제공해 온 바 있다.

(1) 추진 체계

전반적인 KOICA사업의 추진체계를 살펴보면, 사업 준비단계에서는 중장기 지원전략 혹은 국별협력전략(CPS) 및 중장기 지원계획이 작성된다. 사업의 이행 과정에서 중간 평가가 이루어지고, 사업의 종료 시에 종료 평가가 이루어지며, 사업 종료 1-3년 후에는 사후평가가 이루어진다.

KOICA의 FTC 사업은 일반적인 프로젝트사업 추진 절차와 거의 유사한 절차를 통해 추진된다. FTC사업은 전략수립→수요조사→사업 발굴(수요조사 포함)→사업계획수립→세부조사→사업수행→사업종료 및 평가의 7단계로 수행된다.³⁹⁾

여기에서는 기술협력의 형태별로 현황 및 특징에 대해 분석하고자 한다.

39) 박수영 (2012). 개발협력 정책과 이슈. '개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안'. 한국국제협력단. p. 10.

가. 연수생 초청 사업

국내초청연수사업은 개발도상국의 인적자원개발 및 제도 구축을 지원하기 위한 인력 양성 사업 중 하나로써, 개도국의 정책 입안자나 기술인력 등을 초청하여 한국의 축적된 경험과 기술을 전수하는 사업이다.

연수생 초청 사업은 한국의 개발경험 및 기술을 전수하고 개도국의 경제, 사회 발전에의 기여와 상호교류 증진, 우호협력관계 구축을 그 목표로 하고 있다. 특히 개도국은 풍부한 자원을 보유하고 있더라도 상대적으로 뒤처지는 기술력으로 인해 경제, 사회적인 발전에 어려움을 겪는 경우가 있기 때문에 기술협력으로 그러한 단점요인을 극복하고자 하며,⁴⁰⁾ 또한 개도국에 필요한 공공분야의 인적, 제도적 역량 개발과 인적자원개발, 에너지 자원 협력을 위한 네트워크 강화에 중점을 두고 있다. 이는 지식기반사회 발전의 요체가 되는 인적자원개발을 위해 선진국과 개도국간의 지식격차(knowledge gap), 나아가 개발격차(development gap)를 최소화하는데 효과적으로 기여하는 것을 목적으로 한다.

KOICA는 91년도 설립이후부터 2010년까지 총 40,000명의 개도국 연수생을 초청했다. 2010년도에는 한국의 대외무상원조 중기전략(08-10)에 의해 아시아 중점 지원기조를 유지하고 아프리카 지원을 확대하였으며, 범분야 이슈(cross-cutting issues)반영을 강화하여 총 279개 과정에 4,200여명의 인력을 초청하여 연수를 실시했다.

<표 3-2> KOICA 연수생 초청 연도별 사업 실적(2007-2011)

구분	2007	2008	2009	2010	2011
국가 수	109	110	99	117	116
인원(명)	3,340	4,109	3,540	4,246	4,359
과정 수	240	290	244	279	278

출처: 한국국제협력단. 연수생 초청 사업. 사업실적. www.koica.go.kr

연도별 사업 실적을 살펴보면, 연수생 초청 사업에 참여하는 국가는 2009년을 제외하고 꾸준히 약 110여개 정도 수준을 유지하고 있으며 참여 인원의 경우 2007년도

40) 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 53.

약 3,300명에서 2011년도 약 4,300명으로 총 1,000명 정도 증가했다. KOICA의 연수생 초청사업은 다음과 같이 5가지 형태로 나뉘어 시행되고 있다.

〈표 3-3〉 KOICA 연수생 초청 형태

구분	특성	운영방향
국별연수	개도국의 요청에 따라 각국의 필요와 특성에 부합할 수 있도록 연수과정을 구성 운영	개도국의 경제개발 및 빈곤퇴치에 부응할 수 있는 특성화된 연수 구성 다년간 운영을 통한 연수효과 제고
기본연수	여러 국가의 참가자를 대상으로 우리 개발경험 및 비교우위 분야에 대해 연수를 제공	정책 및 제도 수립, 기능/기술향상 관련 발전 경험 개발경험 전부 관련 연수내용을 표준화하여 운영
특별연수	협력국의 특별요청 및 지역협력기구와의 협력 등 특수한 수요에 따라 실시	특수 수요에 부합하는 연수를 운용 한시적 실시
학위 프로그램 (Scholarship Program)	협력국의 발전에 필요한 차세대 인재 양성을 위한 석사 학위 연수	공공정책, 국제통상 및 협력 등 개도국 경제사회개발에 필요한 우수 인적자원 발굴 및 지원을 위해 1년 이상의 석사학위를 운용
공동연수	타 선진원조 기관과 같은 제3국 및 국제기구와 기술적, 재정적 협력을 통하여 공동으로 운영하는 연수 프로그램	연수의 현지 접근성을 강화하고 다자기구와의 협력을 통한 연수의 질적 향상을 도모

출처: KOICA 홈페이지, 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 58쪽을 바탕으로 저자 재구성

국별 연수 프로그램은 개도국의 요청 및 수요에 따라 각 국가별 특성 및 실정을 반영하여 진행되는 연수프로그램으로서 맞춤형 연수프로그램이라고 할 수 있다. 네 팔 농촌개발, 탄자니아 공무원 행정발전, 페루 보건의료 정책, 에콰도르 산업개발정책, 우즈베키스탄 무역투자 진흥과 같은 프로그램이 있으며 이는 개도국의 발전에 필요한 인적자원양성과 더불어 대상국가의 조직, 제도 및 운영 전반에 대한 이슈를 다루는 것이 특징이라고 할 수 있다.⁴¹⁾

기본연수는 직업훈련, 제도운영, 도시 및 지역개발 그리고 경제개발 전략 등과 같

41) 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 58.

은 프로그램으로 구성되며 한국이 비교우위에 있는 분야의 개발경험을 전수하여 개도국의 발전에 기여하는 목적으로 진행된다.⁴²⁾

특별연수 프로그램은 한시적으로 실시하는 프로그램으로서 개발도상국 정부나 지역협력기구 등의 특별요청과 수요를 반영하여 아세안 조류인플루엔자 방역, 아세안 식량안전 정보 시스템 구축, SICA 특별연수 범죄예방과 같은 프로그램이 진행되며 개도국의 특정 분야에 대한 인력 양성 및 지역협력기구와 우호협력관계 증진에 기여하고 있는 것이 그 특징이다.⁴³⁾

공동연수는 UNDP, UNESCO, ICAO, IAEA, ASEAN, Colombo Plan과 같은 국제협력기구 그리고 일본, 싱가포르, 칠레와 같은 타 원조기관과 기술적, 재정적 협력을 통하여 회원국과 개도국을 대상으로 공동으로 운영하는 프로그램이다.⁴⁴⁾

학위프로그램(Scholarship program)은 개도국의 우수인적자원 발굴을 위한 1년 이상의 석사학위 프로그램으로서 개도국 인재를 초청하여 전문적이고 체계적인 지식을 습득하여 자국의 발전에 핵심적인 역할을 할 수 있도록 하는 것이 그 목적이다. 2012년 현재 서울대, 고려대, 성균관대, 경희대, KDI 국제 정책대학원 등 13대 대학이 참여하고 있으며 국제개발, 공공정책, 수산과학, 금융핵심인력 육성 등 14개의 연수 프로그램을 실시하고 있다.⁴⁵⁾

연수 분야로는 경제개발, 공공행정, 농림수산 분야에 대한 연수를 중점적으로 실시하고 있다. 특히, 환경 및 여성 개발 등의 문제해결에 적극 동참하기 위하여 관련분야 연수도 실시하고 있으며 총 7개의 분야로 진행된다. 특히 행정제도 분야에 33%, 산업 및 에너지 분야에 19%로 높은 비중을 두고 있으며, 환경 및 기타 13%, 지역개발 12%, 정보통신 8%, 교육 5%로 비중을 두고 있다.

42) 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 59.

43) 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 59.

44) 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 58.

45) 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 58.

〈표 3-4〉 KOICA 연수생 초청 분야

분야	해당 연수과정
교육	직업훈련정책 및 제도운영, 교육정책 기획 및 실행, 초등학교 교사 역량 강화 과정 등
보건의료	보건의료정책, 인구와 생식보건, 결핵관리, 전통의학 현대화 과정 등
행정제도	경제개발전략, 경쟁법과 시장경제발전, 공공감사, 공무원 행정 발전, 고위법관 사법제고, 무역투자진흥, 선거관리과정 등
지역개발	농촌개발, 농촌 지역사회 지도자 양성, 연안수산양식, 원예재배기술, 지하수 개발 및 관리, 품종 보호제도, 잠업 기술 과정 등
정보통신	전자정부, e-Learning, e-Business, IT 교사 양성, 정보통신정책 과정 등
산업에너지	국가표준제도 및 정밀측정기술, 송배전망 관리, 철도운영 현대화, 폐광 지역 복구 및 광해방지, 항만관리 과정 등
재난구호복구	재해예방 및 관리, 자연재해 대응 과정 등
환경여성	고형폐기물 관리, 산림관리, 환경영향 평가, 여성인권과 여성발전, 여성 정책개발 과정 등

출처: 한국국제협력단. 연수생 초청 사업 연수 분야. www.koica.go.kr

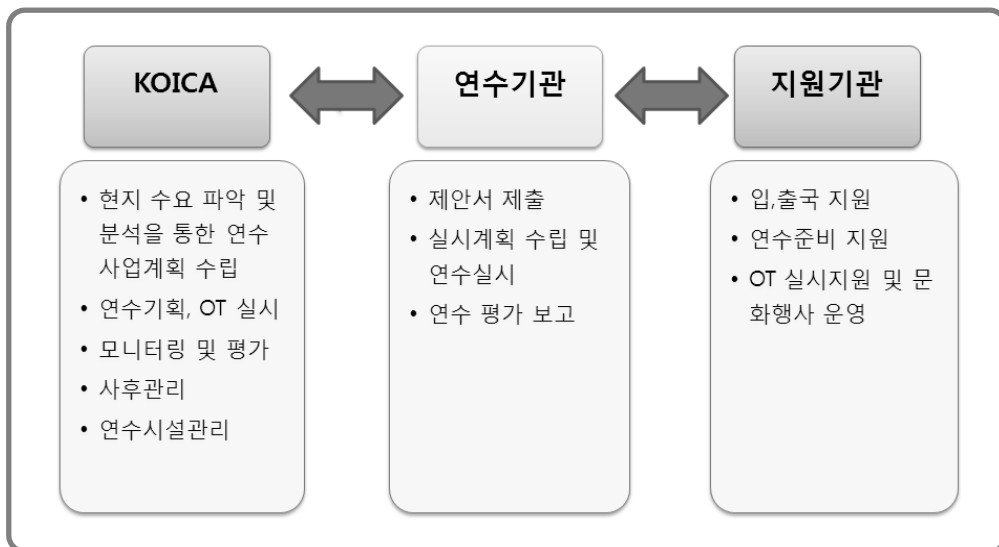
연수생 초청 사업의 추진체계는 FTC 사업의 추진절차에 따라 전략수립 → 수요조사 → 사업발굴 (수요조사 포함) → 사업계획 수립 → 세부조사 → 사업수행 → 사업종료 및 평가의 단계로 진행이 되며 세부적인 단계별 절차의 내용은 아래의 표와 같다.

〈표 3-5〉 KOICA 연수생 초청사업 사업추진체계

단계	내용	세부 내용	시기
준비	전략수립	연수사업전략(중장기) 수립	
	사업발굴	국외) 개도국 수요조사 국내) 중앙행정기관 수요조사	전년도 상반기
심사	사업계획 수립	사업계획 및 예산(안) 작성	전년도 하반기
승인	심의	사업심의위원회 개최 및 결과보고	
	승인	이사회 개최, 외교통상부 승인	

KOICA 해외 사무소는 협력국 총괄기관과 협의를 통하여 사업을 발굴하고 수요를 파악하며, KOICA 본부는 발굴된 수요를 바탕으로 전체 사업을 구성, 집행을 위한 업무들을 진행한다. 연수 실시기관은 자신들의 전문성에 맞는 연수사업을 구성하여 실제 연수 사업을 실시하며 재외공관은 현지 사무소와 협력하여 현지에서 필요한 부분들이나 원조사업에 있어서 외교적인 문제들을 조정하는 역할을 하고 있다.⁴⁶⁾

<그림 3-2> KOICA 연수생 초청 사업 운영기관 간 협조체계



출처: 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 55.

역할분담은 각 개별 기관의 특성에 따라 명확하게 구분되며, KOICA 본부, 연수 실시기관, 재외공관 간 역할분담은 전체적인 연수과정 실시에 있어서 전반적으로 효율적이라 할 수 있다. 분업화된 역할들을 보다 유기적으로 연결시켜주기 위한 상호 간 의사소통의 활성화(특히 사업 실시기관과 현지 사무소 및 협력국 관련기관)가 필요하며, 이를 통해서 보다 효율적인 연계와 업무흐름이 이루어져야 할 필요가 있다.⁴⁷⁾

46) 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 159.

47) 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 159.

<표 3-6> KOICA 연수사업 기관 간 단계별 협조체계

단계	기관	내 용
연수생 추천 및 선발	연수기관	참가 연수생 자격 사항 제시 및 적격 연수생 심사
	KOICA	현지 공관(사무소) 선발 의뢰 및 선발 연수생 접수, 기관통보
	지원기관	선발 연수생 인적사항 정리 및 연수신청서 기관 송부
연수생 입출국 관리	KOICA	항공료 검토 및 지출, 항공사 계약 및 배정
	지원기관	항공일정 확인 및 발권(여행사), 입출국 지원 및 출국 OT
실시계획 수립	연수기관	과정개요서, 영문안내서, 실시계획서(예산서 포함) 수립
	KOICA	현지수요 파악 및 반영, 제출문서 검토, 예산확정, 위탁계약, 경비 지급
	지원기관	연수 진행계획서 작성 및 영문안내서 인쇄(인쇄업체 지원)
연수생 보험 및 건강관리	연수기관	병원 인솔 및 응급조치
	KOICA	보험관련 최종 의사결정 및 보험처리, 보험사 계약
	지원기관	보험의뢰 및 청구 대행(보험사), 연수생 병원인솔 등의 생활 관리
지원 인력관리	실시기관	지원 인력 배정 요청 및 평가
	KOICA	지원 인력 파견 기본계획 수립 및 관리
	지원기관	지원 인력 POOL 관리 및 교육
오리엔테 이션 및 문화행사	KOICA	OT 자료 준비 및 진행, 문화행사 확정
	지원기관	배부자료 준비 및 진행지원, 생활비 등 연수생 경비 지급 대행
연수 진행	연수기관	연수 진행, 연수생 애로 사항 확인 및 처리
	KOICA	연수 진행 점검 및 모니터링, 연수생 애로사항 처리
	지원기관	연수생 기관 인솔, 애로사항 확인 및 보고
연수 종료	연수기관	정산서 및 기관 결과보고서 제출
	KOICA	총 경비 정산 및 종합평가, 평가결과 차년도 계획 반영
	지원기관	코디 보고서 접수 및 보고, 직접경비 정산서 제출
사후관리	연수기관	자체 네트워킹 관리 및 사후 지원
	KOICA	연수생 뉴스레터 발간 및 발송, 사후관리 지원계획 수립 및 관리, 연수생 홈페이지 관리
	지원기관	귀국 연수생 주소 업데이트, 발간지원 업무, 연수생 홈페이지 관리

출처: 한국국제협력단 (2011). 국내초청 연수사업 가이드라인. 한국국제협력단. p. 55. 재구성.

수요조사는 개도국 개발정책상 필요를 파악하기 위한 협력국 연수과정 발굴조사와 정부 정책 반영을 위한 국내 중앙행정기관 수요조사를 병행 실시함으로써, 국내외 정책적 필요를 효과적으로 반영하고 있다.

<표 3-7> KOICA 연수생 초청 사업 발굴조사 및 수요조사

구분	협력국 연수과정 발굴조사	중앙행정기관 수요조사
대상	협력국	중앙행정기관
목적	수혜자 중심의 사업계획수립을 위한 기본 근거 마련	우량 후보사업 발굴 및 양자 간 지원을 합의한 협력사업 조사
시기	전년도 2/4분기~3/4분기	
방법	재외공관(KOICA 사무소)을 통한 협력국 협의 및 사업 발굴 추진	외교통상부를 통하여 각 부처 수요접수 추진

출처: 한국국제협력단 (2011). 국내초청 연수사업 가이드라인. 한국국제협력단. p. 236.

발굴된 수요를 바탕으로 연수생 초청 사업을 선정하게 되는데, 그 때 고려되는 사항은 다음과 같다. 첫째, 협력국의 국가발전계획(빈곤감소전략)에 부합하는 사업. 둘째, 한국이 분야에 대한 개발경험 및 비교우위를 가지고 있는 사업(ICT 등). 셋째, 개도국 및 국제기구와의 약속사업. 넷째, 국내 중앙행정기관 및 산하기관이 제안한 정부정책과 관련된 사업을 선정하게 된다.⁴⁸⁾

재외공관은 협력국 정부에서 추천한 연수생에 대해 과정별 자격기준에 따라 과정 관련성과 어학능력 등 기본자격을 심사 후 KOICA에 연수후보자로 추천하게 된다. 연수후보자의 자격으로서는 협력국 정부가 공식 추천한 자이고 개도국 공공부문에 종사하는 관련분야 정책 입안자 또는 실무자이거나 교육·훈련, 기술개발 등에 대한 전문성을 보유하여야 하는 등의 자격 요건을 갖추어야 한다. KOICA는 연수실시기관과의 협의를 통해 연수후보자의 해당분야 근무 및 전문성 보유 여부를 검토한 후 연수 수락여부를 결정, 재외 공관을 통해 협력국 정부에 통보를 한다.

연수생 선발 과정에서는 국내초청연수사업에 관한 기준을 활용하며, 구체적 선발 기준은 다음과 같다.

48) 한국국제협력단 (2011). 국내초청 연수사업 가이드라인. 한국국제협력단.

- 연수생의 해당분야 근무여부와 전문성 보유 여부
- 언어(영어) 구사능력
- 해당국 정부의 공식추천 여부
- 신체 건강상태 등
- 연수과정별(개별사항): 과정별 특성에 따라 특정부처의 특정직위에 있는 자로 규정하거나 연령제한을 두는 경우도 있다.

<그림 3-3> KOICA 연수생 선발 절차



출처: 한국국제협력단 (2011). 국내초청 연수사업 가이드라인. 한국국제협력단. p. 241.

연수실시 후에는, KOICA와 연수실시기관이 연수 종료 후 공동으로 연수 결과를 평가하고 있으나, 현재는 주로 연수생들의 연수 프로그램에 대한 만족도 조사를 위주로 실시하고 있다.⁴⁹⁾

사후관리 프로그램으로는 홈페이지 개설, 뉴스레터 발송 그리고 커뮤니티 형성 등으로 진행되며 각 연수실시기관 별로 다른 형태를 취하고 있다. 그러나 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서에 따르면, 실제 사후관리 프로그램은 효율적으로 운영되지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 연수사업을 실시하고 난 후 KOICA의 공식적인 예산지원은 없으며, 연수실시기관 그리고 현지 사무소가 예산 및 인력 부족의 이유로 적극적으로 사후관리를 하지 않는 경우가 있다.

49) 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 56

나. 해외봉사단 파견사업

해외봉사단 파견 사업은 개발도상국에 파견된 봉사단원의 활동을 통해 파견국의 빈곤감소와 지속가능한 발전을 지원하는 사업으로서 교육, 보건의료, 정보통신, 농촌 개발 등 다양한 분야에 파견되고 있다.

해외 봉사단 파견의 목적은 다음과 같이 세 가지로 나뉜다. 첫 번째, 개도국 현지 주민의 삶의 질 개선, 두 번째, 대 개도국 우호협력관계 및 양국 국민의 상호이해 증진, 세 번째, 해외봉사활동 경험의 사회 환원이다.

KOICA의 해외 봉사단의 사업유형은 아래의 표와 같다.

<표 3-8> KOICA 해외 봉사단파견 사업 유형

형태	내 용
일반봉사단원	만 20세 이상 만 62세 이하 한국 국민을 자격으로, 지원 직종에 대한 전문지식, 기술을 보유한 사람을 대상으로 함. 파견기간은 총 2년임.
시니어봉사단원	만 50세 이상 만 62세 이하 한국 국민으로 지원하는 직종에 경력 10년 이상인 사람을 대상으로 함. 파견기간은 총 2년임.
국제협력 봉사요원	현역병 또는 보충역 입영대상자 중 지원하는 분야 업무수행에 대해 필요한 전문지식, 기술을 보유한 사람을 대상으로 하며, 총 복무기간은 30개월이고 그 중 24개월 이상을 해외에서 복무하게 됨.
국제협력의사	전문의자격증 소지자 혹은 당해년 취득예정자로서 병역법 제3조에 의거 국제협력의사로 편입이 가능한 사람을 대상으로 함. 복무기간은 36개월이며 그 중 29개월 이상을 해외에서 활동하게 됨.
기타(산학협력 봉사단원, KOICA-NGO 봉사단원)	산학협력봉사단원은 KOICA와 산학협정을 체결한 대학에서 추천전형을 통해 선발된 팀으로 구성되며, 실습위주의 활동을 하게 됨. KOICA-NGO봉사단원은 KOICA의 지원으로 국내 민간단체를 통해 파견되어 활동하는 봉사단임.

출처: 한국국제협력단. KOICA 해외봉사단 소개. www.koica.go.kr

KOICA 봉사단원은 KOV(한국해외봉사단) 그리고 NGO 해외봉사단으로 구분되며, KOV는 세부적으로 일반봉사단원, 시니어 봉사단원, 국제협력봉사요원, 국제협력의사로 구분된다.

유네스코 한국위원회에서 1990년 아시아 4개국에 44명을 최초로 파견한 이후 KOICA로 1991년 해외봉사단 업무가 이관되었으며, 2004년 파견규모를 220명에서 720명으로 확대하였고, 팀제봉사단, 시니어 봉사단 제도를 도입했다. 2009년도에는 글로벌 청년리더 양성 사업(2009-2013)의 일환으로 파견규모가 연간 1,000명으로 확대됐다.

최근 KOICA 해외 봉사단, NGO 봉사단 그리고 중장기 자문단은 World Friends Korea(WFK)라는 브랜드로 통합되었다. WFK 봉사단은 개별 부처 및 시행기관에 따라 각자 실시되던 해외 봉사단을 통합한 것으로서, 통합된 봉사단 프로그램은 아래와 같다. 이는 글로벌청년리더 양성계획, 청년 해외봉사사업 개선방안에 따라 봉사단 사업의 통합을 통해 해외자원봉사단 파견 사업의 효과성을 향상시키고자 하는 것이다. 이와 동시에 브랜드 가치 제고를 위해 정부 파견 해외봉사단의 단일 브랜드화가 추진된 바 있다.

<표 3-9> WFK 프로그램 현황

주관부처	시행기관	프로그램
외교통상부	KOICA	한국 해외봉사단
		중장기 자문단
행정안전부	정보화진흥원(NIA)	대한민국 IT 봉사단
교육과학기술부	한국대학생사회봉사협의회	한국대학생해외봉사단
	태평양아시아협회(PAS)	
	한국연구재단(NRF)	개도국과학기술지원단(TPC)
지식경제부	정보통신산업진흥원(NIPA)	퇴직전문가
문화체육관광부	세계태권도평화봉사재단	태권도평화봉사단

현재 WFK 봉사단 프로그램은 2009년 브랜드 통합을 거쳐 2010년도에는 예산 통합이 진행되었다(태권도평화봉사단 제외). 그 외에 통합된 홍보, 모집, 선발, 교육, 파견, 봉사단 관리 등을 목표로 통합의 과정을 진행하고 있다.

<표 3-10> 해외봉사단 연도별 파견실적(2007-2011)

(단위: 명)

파견 연도	연도별파견실적	KOV				NGO 봉사단	증장기자문단
		소계	일반단원	협력요원	협력의사		
2007	964	772	655	98	19	192	
2008	988	822	708	99	15	166	
2009	1,000	851	732	100	19	149	
2010	1,042	797	673	100	24	203	42
2011	1,025	783	683	84	16	198	44

출처: WFK 기획팀 (2012). 한눈에 읽는 2011년 World Friends Korea 주요통계 및 한국국제협력단 해외봉사단 파견 실적(www.koica.go.kr)을 바탕으로 작성

2011년도 파견실적 통계를 세분화하여 살펴보게 되면 총 44개국에 981명을 파견했음을 알 수 있다. 지역별 파견 비율은 아래의 표와 같다. 아시아 지역에 가장 많은 봉사단을 파견하고 있으며, 최근에는 해외봉사단 파견 전략에 따라 아프리카 및 중남미 지역에도 파견 인원을 점차 늘리고 있는 추세이다.

<표 3-11> 해외봉사단 지역별 파견 비율(2011년도)

(단위: 명)

구분	아시아	아프리카	중남미	동구-CIS	중동	계
인원(명)	472	275	176	47	11	981
비율(%)	48.12	28.03	17.94	4.79	1.12	100

출처: WFK 기획팀 (2012). 한눈에 읽는 2011년 World Friends Korea 주요통계 및 한국국제협력단 해외봉사단 파견 실적(www.koica.go.kr)을 바탕으로 작성

가장 높은 파견 비율을 보이는 분야는 교육 분야로서 약 60%정도를 차지하고 있다. 그 뒤를 이어 농촌개발 지원과 같은 농림수산 분야로의 봉사단 파견이 두 번째로 높은 비중을 차지하고 있다.

〈표 3-12〉 해외봉사단 분야별 파견 비율(2011년도)

(단위: 명, %)

구분	교육	보건	공공행정	산업에너지	농림수산	기타	계
인원(명)	573	96	85	82	141	4	981
비율(%)	58.41	9.79	8.66	8.36	14.37	0.41	100

출처: WFK 기획팀 (2012). 한눈에 읽는 2011년 World Friends Korea 주요통계 및 한국국제협력단 해외봉사단 파견 실적(www.koica.go.kr)을 바탕으로 작성

해외 봉사단 파견 사업의 추진 체계는 사업대상국 선정 → 수요조사 및 파견계획 수립 → 모집 및 선발 → 국내훈련, 파견 및 현지적응교육 → 봉사활동 실시 → 사후관리로 이루어져 있다.

〈표 3-13〉 해외봉사단 파견 사업 추진 체계

단계	내용	세부 내용
준비	전략수립	봉사사업전략(중장기) 수립
	사업 발굴	봉사단 수요조사
심사	사업계획 수립	사업계획 및 예산(안) 작성
승인	심의	사업심의위원회 개최 및 결과보고
	승인	이사회 개최, 외교통상부 승인
시행	세부 사업추진계획 수립	국별 사업계획 및 단원배치계획 수립
	사업계획 통보	협력국에 연간 봉사단파견계획 통보
	연수사업시행	봉사단 홍보, 모집, 선발, 교육, 파견
사후관리	평가 및 피드백	봉사사업 연간 평가 실시 봉사사업 종합 평가 실시(3년 주기) 평가결과 피드백
	사후관리	봉사단원 사후관리

출처: 성균관대학교 산학협력단 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA) 평가 연구. 국무총리실. p. 64.

ㄱ. 사업 대상국 선정 과정

사업대상국 선정은 단원의 활동 여건과 생활 여건, 상대측의 준비상황 등 수원태세 등의 심사기준에 따라 대상국을 면밀히 분석한 후 적합하다고 판단되면, 정부 간 봉사단 파견협정을 체결한다.

해외 봉사단 파견 사업 초기 파견 대상국에 대한 명확한 심사기준은 없었으며 재외공관이 주재국의 수요를 요청받거나, KOICA의 사업 확대 필요로 재외공관에 요청하여 개별적으로 해당 국가사업에 대한 타당성 검토를 하는 수준으로 이루어졌다. 따라서 봉사단 파견은 주로 요청에 의한 파견으로 이루어졌을 것으로 파악된다.

2008년도 신규 파견 대상국 선정을 위한 기준을 마련하게 됨으로써 대상국가에 대한 정책 중요성, 치안상황과 같은 활동여건을 고려하게 된다. 또한 정량 및 정성평가를 함께 시행함으로써 파견국 선정에 대한 객관성 유지가 가능하게 된다.

최근 해외 봉사단 파견은 해외 무상원조 사업의 양적 확대 및 글로벌 리더 양성 방안과 같은 정책적인 전략에 맞닿아 시행되고 있으며, 또한 유·무상 중점협력국을 통합하는 정부 원조 정책 시행으로 ‘일반협력국’ 혹은 ‘중점협력국’으로 차별 배점하던 항목을 삭제하고 대신 외교부의 최빈국 및 저소득국 파견확대 방침에 따라 OECD/DAC 협력국의 배점등급을 포함한다.

신규파견국에 대한 국가정책과 사업성과를 포괄적으로 고려함과 동시에 선정 절차의 명료성과 효율성을 위해 국별 지원 규모 기준을 제정하고, 국가별 안전상황 및 사회경제지수 변화를 연동해 심사의 실효성을 높였다고 여겨진다.

〈표 3-14〉 해외봉사단 파견 대상국 선정 기준

성과 요인	측정 요소	비중
국가정책	- 무상원조 협력국가(중점협력, 일반협력) - 정책협력국가(자원외교국가 등) - 협력국, 사무소, 공관, 타부서 건의국가	40
활동여건	- 우리측 지원체제(공관 설치국) - 협력국 지원체제(봉사사업 이해도, 행정지원)	40
생활여건	- 치안(범죄, 정치 불안) - 보건(질병, 의료시설, 식수) - 경제기반시설(통신, 우편, 은행 등)	20

출처: 한국국제협력단 (2011). 한국해외봉사단 20년 발자취(1990~2010). 한국국제협력단. p. 65.

<Box 3-1> 해외봉사단 신규 파견대상국 선정의 단계별 과정

1단계: 신규파견후보국 선정

원칙적 검토대상: 중소득국(LMIC) 이하 국가 전체, 특별 고려요인 또는 당사국 요청의 실효성에 따라 예외적 고중소득국(UMIC) 포함
 연간 사업계획 수립 이전 1회 실시 원칙, 필요시 개별검토 가능
 외교통상부 지정 여행제한 및 금지국가(지역) 파견후보국 제외

2단계: 국별 타당성검토

신규파견후보 선정국가: 매년 사업타당성 검토 진행(정성평가)

3단계: 관련협정 체결 등 제도적 여건 구비

타당성 평가 결과 사업추진 적합국가와 해외봉사단 협정체결(완료시 신규파견대상국으로 확정)

4단계: 국별 사업계획 결정

차년도 예산현황 및 수요조사 결과 고려, 신규 사업계획 확정(처음 파견 시 가급적 20명 이하 소규모 배정 원칙)

<Box 3-2> 해외봉사단 계속 파견대상국 선정의 단계별 과정

1단계: 사업성과 예측

개별 인적자원의 기술 및 경험전수→기관 능력강화→분야별 국가행정능력제고로 이어지므로 배정인원 규모, 활동기간이 사업성과에 중요하게 작용함
 계속파견대상국 전체 대상 안전상황, 사회경제적 여건 등(LMIC 국가가 UMIC 국가로 변화 등) 변동요인 사업성과에 중장기로 미치는 영향을 예측할 수 있도록 기준에 따라 연간 1회 실시

2단계: 국별 점수 사업규모 반영

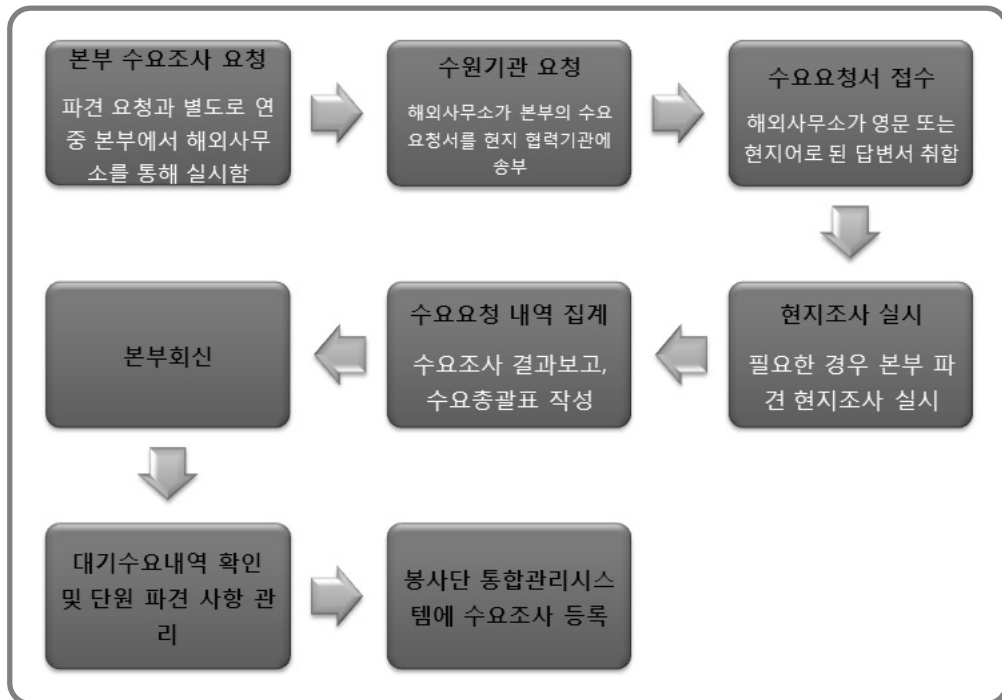
사업성과예측점수와 국별 사업평가 등을 종합 반영하여 정량평가
 일정 점수 이상 국가는 대상국 정부의 태도, 사업평가결과 등을 종합하여 연간 사업계획 수립 시 파견인원 확대 고려

해외봉사단파견협정은 국가 간 조약을 통해 봉사단 파견사업의 협력과 조정에 대한 권리와 의무를 부여하는 것으로서, 해외봉사단파견 협정 유형으로는 교환각서, 양해각서, 합의 기관 간 약정, 구상서 등이 있으며 각 협정 유형별 효력은 크게 다르지 않다. 양국 간 해외봉사단파견협정이 완료되면 법적 효력에 의해 신규 파견 대상국으로 확정되는데, 2010년 현재 봉사단협정 체결국은 37개국, 협정 진행 중인 나라는 8개국이다. 사업 초기에는 한국과 협력국 간 협정이 체결되기 전 봉사단 파견을 실시한 경우도 있었지만, 현재는 모두 협정 체결국으로 파견을 진행하고 있다.

ㄴ. 수요조사 단계

수요조사는 사업대상국이 정해지고 파견협정이 완료되면 봉사단원들의 적재적소 파견을 위해 수요조사를 실시하며, 이는 신규파견국 및 계속파견국을 대상으로 매년 실시되며, 차년도 사업계획 수립에 반영되어 봉사단원 모집선발 및 파견의 기초가 된다.

<그림 3-4> 해외봉사단 파견 사업 수요조사 과정



출처: 한국국제협력단 (2011). 한국해외봉사단 20년 발자취(1990~2010). 한국국제협력단. p. 70.

봉사단원 파견 규모 및 분야에 대한 수요를 조사하기 위해 대상국 정부로부터 봉사단원 요청 내용을 기입한 수요요청서를 받는다. 수요요청서 확인을 위해 필요시 KOICA에서 직접 방문 답사를 실시하고 있으며, 파견대상국의 수요 요청이 취합되면 각 국가별로 파견 직종과 인원을 결정하여 봉사단원 파견계획을 수립한다.

봉사단원 신규파견의 경우 반드시 요청기관을 방문 답사하며, 요청이 있거나 기타

필요한 경우에도 현장 답사를 진행하여 수요조사를 실시하고 있다. 기존 봉사단원 파견국의 사업규모 배정 시에는 1차로 각국에서 활동 중인 봉사단원들에게 후임 단원 필요 여부를 조사하며, 임기만료 단원이 후임을 요청할 경우(교체파견 요청), 프로젝트 사업이나 기존 협력사업과 연계 가능한 경우 등에는 우선 수요를 반영하고 있다.

㉔. 봉사단원 모집 및 선발

해외봉사단 파견계획에 의거하여 봉사단원을 모집·선발하는 것이 원칙이다. 일반 봉사단원의 경우 매년 7~8회 단원 모집을 실시하며, 기타 봉사단은 1~2차례 모집을 실시하고 있다. 봉사단원 선발은 기본적으로 서류전형, 시험 및 면접, 신체검사 과정을 거치는데, 자세한 내용은 아래의 표와 같다.

〈표 3-15〉 해외 봉사단 모집, 선발 과정 및 기준

구분	방법	심사기준비교		
		일반봉사단원	국제협력봉사요원	국제협력의사
1차	서류전형	학력, 자격증, 경력	학력, 자격증, 경력	자격, 학력
2차	기술면접	이론능력, 응용력, 직종 적합성	- 외국어(영어); 필기 및 회화 - 기술: 필기 및 면접 - 논술	지원동기, 태도, 성실성, 친화력, 영어 표현
	일반면접	지원동기, 태도, 적응력, 친화력		인성검사, 신용조회 등
	인성검사	560여개 문항 단답형		
3차	제출서류 확인, 신체검사, 신용조회	- 서류 미제출자, 신체검사 결격사유자, 신용 불량자는 불합격 처리 - 훈련입소대상 자 선발	일반면접 및 인성검사, 신체검사, 신용조회	신체검사
대상자 선발		2차 합격 시 훈련입소대상 결격사유자 제외 초기 영어면접	대상자선발위원회 심의	대상자 선발위원회 심의

출처: 한국국제협력단 (2011). 한국해외봉사단 20년 발자취(1990~2010). 한국국제협력단. p. 78.

ㄷ. 교육 및 파견

국내 훈련, 파견, 현지적응교육 단계로서, 예비단원들은 합숙훈련을 받게 된다. 훈련평가 결과에 의해 최종적으로 파견이 결정되며, 이후 봉사단원으로서 파견계약을 체결하고 출국 준비를 갖추게 되며 현지 도착 후 현지어 심화학습과 활동지역 방문 등을 포함해 8주 정도 현지적응훈련을 받은 뒤 소속기관으로 파견된다.

봉사단원들은 각자 소속기관에 배치되어 약 2년간 본격적인 봉사활동을 수행하며, 원활한 활동 수행을 위해 각종 물품과 경비를 지원받으며, 활동 기간 동안 현장 사업을 진행할 수 있다.

ㄹ. 사후관리

계약이 만료된 봉사단원은 취업정보센터, 장학금 지원 사업, 국제협력 분야 참여 등 귀국 후 다양한 지원을 받을 수 있다. 해외 봉사단 사업 평가의 경우 매년 연간 평가를 실시하며, 3년 주기로 봉사사업 종합평가를 실시하고 있다.

ㄴ. 봉사단 사업 평가 체계

해외 봉사단에 대한 평가는 매년 연간평가 형태로 실시를 하고 있으며, 3년간 누적된 연간평가 결과를 바탕으로 종합평가를 실시하고 있다. 2010년도에는 2008년도부터 2010년도까지의 평가결과를 바탕으로 종합평가를 실시한 바 있다.

2011년도 연간 평가 보고서에 따르면 해외 봉사단 파견 사업 평가는 파트너십(Partnership), 공정성(Impartiality), 객관성(Objectivity), 투명성(Transparency), 그리고 진실성(Credibility)의 원칙으로 평가를 시행하고 있으며 평가의 기준은 공적개발원조 사업평가의 기준으로 사용되고 있는 적절성(Relevance), 효과성(Effectiveness), 영향력(Impact), 효율성(Efficiency), 그리고 지속가능성(Sustainability)의 OECD/DAC 5대 평가기준에 따라 평가를 하고 있다.

현재의 해외 봉사단 파견 사업의 평가는 사업목표 달성 및 운영 전반에 관한 봉사단원과 현지 협력기관의 만족도 조사를 위주로 실시되고 있으며, 2011년도 해외봉사단 연간 평가 보고서에 따르면 봉사단원의 전반적인 만족도는 81.2%, 현지 협력기관의 만족도는 89%로 나타나고 있다고 서술하고 있다.

다. 전문가 파견 사업

KOICA 전문가 파견 사업은 국제협력단의 대외 무상협력 사업계획에 따라 개도국 정부 또는 기관에 대한 지도와 자문 및 특정목적을 수행할 목적으로 전문가를 파견하는 것으로서, 전문가 파견은 개도국 발전에 필요한 분야별 인재양성과 정부 관료들의 전문성 강화를 목적으로 하는 사업수단 중 하나이다.

개도국 정부 또는 산하 부처 기관에 대해 기술·정책 자문 및 기타 특정업무를 수행할 목적으로 전문가를 파견, 한국의 개발경험과 전문지식을 전수함으로써 협력국의 경제·사회개발 역량을 제고시키고 개도국 인적자원 개발에 기여함을 목적으로 한다.

KOICA의 전문가파견사업 시행세부지침 제2조에 따르면 전문가는 KOICA와의 계약체결 방법에 따라 다음과 같은 두 가지로 구분이 될 수 있다. 첫 번째로 전문가로 분류되는 일반전문가가 있다. 일반전문가는 전문가 파견에 관한 계약을 체결하고 파견하는 전문가로서 개도국이 희망하는 분야에 일정기간 동안 전문가로 파견되어 기술지도, 연구, 강의, 자문 등 다양한 형태로 전문지식 및 노하우를 전수하고 또한 협력사업의 조사평가발굴 등 특정과제를 수행하게 된다. 두 번째로 KOICA에서 수행하고 있는 각종 지원 대상사업에 대한 타당성조사 및 평가, 신규 사업에 대한 사업세부내용 협의 및 자문 등의 역할을 수행하기 위해 KOICA가 대외무상협력사업에 관한 조달 및 계약규정에 의거하여 기술용역 계약을 체결하고 파견하는 용역전문가로 구분된다.⁵⁰⁾

〈표 3-16〉 전문가 파견 사업 추진 절차

사업 발굴 및 파견요청서 접수	○ 국별원조정책에 기반하여 협력국과 정책협의를 실시한 뒤 파견요청서를 접수함. 구체적인 직무내용, 기관, 기간, 우선순위 등이 구체적으로 기술되어야 함.
파견계획 수립 및 파견계획 조정	○ 사업 발굴 결과를 토대로 국별 배분 계획을 포함, 연간 사업계획 수립
국별 파견계획 통보	○ 외교부 사업계획 승인 후 재외공관에 국별 파견계획 통보

50) 한국국제협력단 (2012). 전문가파견사업 시행세부지침.

전문가 모집 및 선발	○ 파견후보자 모집(유관기관 추천의뢰, KOICA 등록 자원 및 홈페이지, 신문 공고 등을 활용) ○ 서류심사 및 면접 ○ 적격 전문가 선발
파견계획 수립 및 파견준비(활동계획서 및 Check List)	○ 선발된 전문가의 이력사항 및 활동계획을 협력국에 전달하여 협력국의 파견동의 취득 ○ 파견 세부계획수립 ○ 전문가 활동계획서와 Check List를 송부하여 협력국 준비사항 확인
파견준비 및 파견교육	○ 파견일자 결정, 파견경비 지급 등 파견 준비 ○ 현지문화, 생활여건 등에 대한 교육
현지활동 및 자문활동 보고서 협력국 제출	○ 전문가 활동계획 확정 ○ 현지활동 및 지원 ○ 현지세미나, 자문보고서 협력국 제출 등
귀국 및 귀국보고서 제출	○ 전문가 귀국 후 30일 이내 귀국보고서 접수 및 관리
귀국보고회 개최	○ 전문가 귀국보고대회 개최
전문가 활동에 대한 평가	○ 전문가 활동성과 및 성과사례 발굴 홍보
평가결과 피드백	○ 평가결과 향후 사업수행에 반영 등

라. 개발조사사업 및 타당성조사

일반적으로 개발조사사업(Development Studies)은 협력국의 공공적인 개발계획 작성을 행하는 사업으로서 개발도상국의 경제, 사회 발전에 기여할 수 있는 각종 개발사업 및 계획을 위해 조사내용 및 프로젝트 단계에 따라 기초조사, 종합개발계획, 타당성 조사, 그리고 기본 및 실시설계 등으로 구분된다. 개발조사사업은 본 사업에 대한 단순 F/S 개념이 아닌 프로젝트형 사업 시행세부지침에 의거하여 추진되는 독립된 사업형태로서 프로젝트 사업의 일종으로 구분하고 있다.

개발조사사업의 결과보고서는 협력국의 사회, 경제 정책수립 및 시행의 기초가 된다. 즉, 개발조사 결과 보고서는 협력국 입장에서는 국가개발을 위한 정책 수립에 있어 타당성 확인 및 우선순위 결정 등 정책 결정에 기초 자료로 활용될 수 있으며, 개발 사업에 필요한 자금 조달에 있어 국제금융기금 또는 타 공여국으로부터의 원조 요청 시 근거 자료로 활용 가능하다. 또한 협력국과 공여국의 공동 개발조사를 통해 선진 기술을 흡수할 수 있는 것이 그 특징이다.⁵¹⁾

51) 권율, 박영호, 이종운, 황주성 (2006). 개발조사사업 확대 발전방안. 한국국제협력단.

〈표 3-17〉 개발조사 사업의 국가별 목적

협력국	- 개발프로젝트의 타당성 여부판정 및 사업우선순위 제시 - 선진국이나 국제금융기구 등 사업추진을 위한 자원조달에 필요한 자료제공 - 개발조사 과정에서 상대국 기술자와의 공동 작업으로 개발조사에 관련된 기술 및 노하우 이전
공여국	- 협력국과의 경제 외교협력 증진 - 협력국 진출기회의 확대 - 관련 사업에 관한 자료 및 정보의 수집 - 관련사업 진출 시 국내업체의 참여가능성 제고 - 국내 기자재 수출 및 전문 인력의 활용 - 양질의 프로젝트 발굴 및 차관제공 결정에 유용한 자료제공(EDCF와의 연계) - 국내 용역기술수준의 해외진출에 따른 경험축적

출처: 권율, 박영호, 이종운, 황주성 (2006). 개발조사사업 확대 발전방안. 한국국제협력단. p. 16.

ㄱ. 개발조사사업의 유형⁵²⁾

○ 기초조사(Basic Study)

각종 경제개발 및 지역개발계획 수립에 이용할 수 있도록 기초적인 조사를 수행하는 것으로서, 인구조사, 교통량 조사, 각종 통계조사는 물론 부존자원 현황 조사, 지질도 및 지형도 작성 활동을 의미한다. 발굴단계에서 추진되는 기초조사는 협력국의 국가개발계획 하에서 지역개발전략 혹은 부문조사의 기초자료를 작성하는 것으로서 프로젝트 발굴의 기본 구상이나 우선순위를 도출하는데 기본적인 작업을 통해 수행할 수 있다.

○ 종합개발계획(Master Plan)

각종 개발계획의 종합적인 기본계획 책정 및 지역 또는 부문별 장기계획 작성을 위한 것으로서 조사 및 계획 작업이다. 즉, 특정국가, 지역 또는 특정 산업분야에 대한 포괄적, 장기적 개발 계획을 세우는 것으로써 다양한 프로젝트 간의 조화, 프로젝트 간의 우선순위에 대한 내용까지 포괄한다.

○ 타당성 조사(Feasibility Study)

특정사업의 경제적, 기술적 타당성 평가 및 사업추진방법 및 수단, 개발목표를 제시하는 기술용역사업으로서 사전에 예비타당성조사를 거치기도 하며, 타당성 조사

52) 권율, 박영호, 이종운, 황주성 (2006). 개발조사사업 확대 발전방안. 한국국제협력단.

완료 후 실시설계로 이어진다. 특정 개발사업의 실시가 경제적, 기술적으로 타당한지 여부를 평가하고 동 사업의 효율적 추진을 위한 방법·수단 등을 제시하는 조사로서 개발조사사업에 있어 가장 큰 비중을 차지한다고 할 수 있다.

○ 기본 및 실시설계(Basic & Detailed Design)

특정 사업에 대해 타당성 조사를 한 결과 경제적, 기술적으로 적합할 경우, 본 사업을 추진하기 위한 기본설계, 공사 착수에 필요한 실시설계도 등을 작성하는 것을 의미한다. 본 공사 착수를 위한 실시설계도, 공사시방서, 입찰관계서류 등을 작성하게 된다.

<표 3-18> 개발조사 사업 추진절차

단계	내용	주요문서
발굴	재외공관, KOICA 해외사무소, 사업발굴협의단 등을 통하여 협력국과 협의를 통해 연중실시	
사업요청	협력국 수원 공식창구를 통하여 사업요청서 접수	사업요청서 (Request Form)
기초검토	타당성조사 대상사업 선정	검토보고서
타당성 검토	요청내용 분석, 전문가 자문, 현지조사, 서면조사 등	타당성 검토 결과보고서
사업심사	사업심사위원회를 통하여 사업 추진여부를 결정 추진이 결정된 사업은 예비 사업으로 분류, 예산 반영 시 추진	심사결과 보고서
기본계획 수립	사업추진의 기본방향 및 사업 시행조건에 관한 계획을 수립	기본계획
실시협의	협력국정부측과 사업실시에 필요한 협의를 토대로 사업시행 조건 합의	사업시행조건 (Term of Reference)
정부 간 합의	TOR을 토대로 양국 정부 간 사업추진에 관한 합의	합의문서
집행계획 수립	사업시행자 선정, 사업의 집행, 관리 및 평가 등에 관한 계획 수립	집행계획
사업시행자 선정 및 계약 체결	입찰을 통한 사업시행자의 선정(입찰공고, 기술 평가, 가격평가 등) 계약체결	입찰서류 계약서
집행 및 평가	중간보고서 및 중간평가 최종보고서 및 종료평가	보고서
사후평가	사업종료 후 3년 이내	보고서

입찰을 통해 선정된 사업시행자가 실시하며 공기업, 대학교, 연구기관, 민간엔지니어링업체 등이 주로 참여하고 있으며, 프로젝트 타당성 조사와는 달리 독립된 사업 형태로 진행되며 프로젝트 사업 추진방식과 절차는 동일하다.

<표 3-19> 개발조사사업 추진과정

수요조사(공관) → F/S 실시 → 사업선정 → R/D 체결, 정부 간 합의 → 사업시행자 선정 → 사업실시 → 최종보고서 제출 → 사업평가
--

2008년도부터 2010년까지 총 158억 원 규모로 38개 사업이 추진되었고, 2011년도에는 8개 국가를 대상으로 11건의 개발조사사업을 추진했다. 사업내용으로는 전문가 파견, 초청연수, 소규모 기자재지원, 시범사업 등으로 구성된다. 분야별로는 2008년도부터 2010년간 교통 24%, ICT 21%, 국토개발 13%, 수자원 13%를 지원하였으며, 지원 대상국별로는 아시아, 아프리카, 중동-CIS, 중남미 국가 순으로 개발조사 사업을 지원했다.

<표 3-20> 개발조사사업 실시 분야 비율(2008-2010년도)

교통·인프라	ICT	국토개발	수자원	에너지	농업개발	기타
9건(24%)	8건(21%)	5건(13%)	5건(13%)	3건(8%)	2건(5%)	6건(16%)

출처: 국제개발협력 실무위원회 (2012). 2011년 국제개발협력 소위평가 결과.

<표 3-21> 개발조사사업 실시 국가 비율(2008-2010년도)

아시아	아프리카	중동-CIS	중남미
8국(36%)	7국(32%)	5국(23%)	2국(9%)

출처: 국제개발협력 실무위원회 (2012). 2011년 국제개발협력 소위평가 결과.

ㄴ. KOICA 프로젝트 타당성 조사(F/S)

타당성 조사의 경우 KOICA 자체적으로 사업 특성에 맞게 구성한 조사단을 파견하여 실시하는 것으로 외부전문가 및 KOICA 직원으로 구성된다.

<표 3-22> KOICA 프로젝트 타당성조사 추진과정

수요조사(공관) → F/S 대상사업 분류 → F/S 실시 → F/S 결과보고서 접수 → 심의

협력국 공식 요청사업 중 ‘타당성 조사 대상사업’으로 분류된 사업들에 대해 지원 타당성을 검토하는 절차로서 외부용역업체를 활용하기도 하나, 대부분은 외부전문가를 포함한 자체 조사단을 구성, 파견한다.

매년 신규 요청사업건수에 따라 F/S 실시건수 및 금액도 2~3천만 원 수준으로 유동적이다. 2010년도 기준으로 68건의 타당성조사 사업을 실시하였고, 사업내용은 타당성 조사단 파견 및 보고서 제출이다.

<표 3-23> 타당성 조사(F/S) 실시 분야 비율(2010년도)

보건	농림	교육	공공행정	수자원	직업훈련	기타
17건(25%)	8건(12%)	7건(10%)	6건(9%)	6건(9%)	5건(7%)	19건(28%)

출처: 국제개발협력 실무위원회 (2012). 2011년 국제개발협력 소위평가 결과.

<표 3-24> 타당성 조사(F/S) 실시 국가 비율(2010년도)

아시아	아프리카	중동-CIS	중남미
10국(34%)	8국(29%)	7국(24%)	4국(14%)

출처: 국제개발협력 실무위원회 (2012). 2011년 국제개발협력 소위평가 결과.

2010년 기준으로 KOICA 타당성 조사 실시 건수 대비 본 사업 승인 비율은 평균 93% 수준이다. 총 68건의 타당성 조사를 실시하여 63건의 승인이 있었다.

마. 정책자문사업

KOICA가 발주를 하여 입찰을 통해 선정된 공공기관 혹은 민간 사업시행자가 위탁을 받아 시행하며, 공기업, 대학교, 연구기관 등이 참여하고 있다.

<표 3-25> 정책자문 사업 추진과정

추진 절차는 수요조사(공관) → 타당성조사 → 자문과제 확정, 연구진 구성 → 사업실시 → 중간보고회/정책실무자연수 → 최종보고회 → 사후평가
--

정책자문사업은 프로젝트의 한 사업형태로 추진되고 있으며, 경제개발, 환경, 공공행정, 산업개발 분야 등의 개발조사, 프로젝트 사업들 중 행정제도, 인적역량 강화 중심의 사업들로 구성된다. 사업의 효과는 협력국의 정책에 반영, 후속 ODA 사업 및 민간투자와의 연계로 측정하는 것으로 판단된다.

<표 3-26> KOICA 정책자문사업 주요 정보

KOICA 정책자문사업	
개념	프로젝트사업 중 행정제도, 인적역량강화 중심의 사업들 독립된 사업형태는 아니며, 여타프로젝트와 유사한 절차
규모	연 94억 원/10개 사업('08-'10) 사업 당 약 9.4억 원
기간	1-3년간 사업기간 다양
구성	전문가파견, 초청연수, 워크숍, 보고서제출, 소규모기자재, 파일럿 프로젝트 지원
분야	보건, 공공행정, 환경, 경제개발, 농업개발, ICT 등
지원국	아시아(44%), 아프리카(31%), 중동, CIS(12.5%), 중남미(12.5%)
성과	협력국 정책반영, 후속 ODA 및 민간투자 연계

출처: 국제개발협력 실무위원회 (2012). 2011년 국제개발협력 소위평가 결과.

2008년부터 2010년까지 최근 3년간 연 평균 94억 원 규모로 총 30개 사업이 진행되었고, 사업내용은 전문가 파견, 초청연수, 워크숍, 보고서 제출, 소규모 기자재 사업 등으로 구성된다.

<표 3-27> 정책자문사업 연도별 지원규모

연도	2008	2009	2010
금액	92.9억 원	39.2억 원	150.4억 원

출처: 국제개발협력 실무위원회 (2012). 2011년 국제개발협력 소위평가 결과.

최근 3년간 경제개발, 공공행정, 국토개발, 농업개발 등의 분야에 지원되었고, 지원대상국은 매년 사업 건수에 따라 유동적이다.

〈표 3-28〉 정책자문사업 실시 분야 비율(2008-2010년도)

경제개발	공공행정	국토개발	ICT	농업개발	산업정책	기타
10건(33%)	5건(17%)	3건(10%)	3건(10%)	2건(7%)	2건(7%)	5건(16%)

출처: 국제개발협력 실무위원회 (2012). 2011년 국제개발협력 소위평가 결과.

〈표 3-29〉 정책자문사업 실시 지역 비율(2008-2010년도)

아시아	아프리카	중동·CIS	중남미
7국(44%)	5국(31%)	2국(12.5%)	2국(12.5%)

출처: 국제개발협력 실무위원회 (2012). 2011년 국제개발협력 소위평가 결과.

정책자문사업의 성과로서는 협력국의 정책에 반영, 후속 ODA 및 민간투자 사업 연계를 그 성과로 산정하고 있다.

2) 효과 분석

(1) 사업 발굴 단계

수요조사의 과정 및 절차의 측면에서 외교통상부와 KOICA의 경우, 연수생 초청, 전문가 파견, 봉사단 파견, 개발조사 사업 등 모든 기술협력 사업의 발굴을 협력국 정부와의 공식적인 협의 채널을 이용하여 추진하고 있다. 따라서 협력국 측의 공식적인 수요 요청이 재외 공관이나 KOICA 해외 사무소를 통해 접수되어야만 사업이 진행된다. 이는 협력국 정부가 각 부처 및 기관의 수요를 취합하여 우선순위 및 공여국 별 분배를 통해 우리나라에 요청할 내용을 선정하여 요청하는 과정으로, 협력국 정부의 의사소통 경로와 의사결정 과정을 따르는 시스템이라 할 수 있다. 따라서 공여국 측의 개입 가능성은 비교적 적은 반면 협력국 정부의 수요에 따른 사업 선정 및 요청의 가능성은 크다고 볼 수 있다.

연수생 초청 사업의 경우 국내외 정책적인 수요 반영을 위해 협력국의 재외공관 혹은 KOICA 사무소 그리고 국내의 각 부처의 수요를 매년 조사를 하고 있으며, 이는 연수생 초청 사업의 정책적 필요를 효과적으로 반영하고 있는 것으로 판단된다.

그러나 국내외의 중복수요에 대한 협의체 및 조정채널이 명확하지 않은 것으로 판단되며 이는 총리실, ODA을 집행하고 있는 개별 부처들, KOICA 등 다양한 이해관계자가 참여하고 있는 사업의 특성을 고려하였을 때 조정 메커니즘 혹은 공통의 수요조사 발굴 및 선발 과정이 필요할 것으로 판단된다.

그러나 이러한 시스템 하에서도 일부 예외적인 경우는 존재한다. 일부 경우 협력국의 고위급 인사의 방한이나 우리나라의 고위급 인사의 순방 중 언급된 사항들이 실제 원조 사업으로 발전하는 등 일회성 성격의 사업이 존재하기 때문이다. 이러한 사례들은 향후 국별협력전략(CPS) 등 중장기 전략에 따른 사업 발굴 및 추진을 통해 점진적으로 줄여 나가야 할 것이다.

협력국 정부 측의 의견을 존중하여 일괄 접수하는 현 시스템의 또 하나의 한계는 해당 국가의 개발수요에 대한 다각적인 조사 없이 협력국 측의 요청을 단순 접수하고 있다는 점에 있다. 물론 위에서 언급한 대로 협력국 측의 요청을 접수하여 그 안에서 사업을 발굴하는 시스템은 협력국 정부의 의사결정 과정을 존중하는 것으로서 의미가 있다. 그러나 협력국의 각 섹터별 개발수요를 자체적으로 조사하고 그 결과를 바탕으로 구체적인 사업을 구상하는 과정은 이루어지지 않고 있어 각 사업에 해당 국가의 섹터별 현황과 개발 수요에 대한 내용이 충분히 반영되지 않는 측면이 있다.

특히, 개발조사사업을 실시할 때 요청주의 및 발굴주의에 대한 균형점을 찾아야 한다. 개발조사 확대 발전 방안 보고서에 따르면, 한국의 개발조사사업은 대체로 협력국의 요청에 기반 하여 진행되나 이러한 요청주의에는 다음과 같이 만족되어야 할 필요조건들이 있다. 첫 번째, 협력국의 요청이 정확히 자국의 필요 및 수요에 기반 하여야 한다. 즉, 국가의 발전 및 성장에 필요한 것인지에 대한 정확한 판단이 있어야 한다. 두 번째, 동 판단에 근거하여 협력국은 요청하는 내용이 가장 효율적이고 효과적인 공여기관 혹은 공여국에 전달될 수 있도록 명확한 판단을 내려야 한다. 위와 같은 두 가지 요소가 충족이 되어야 개발조사사업이 유의한 성과를 거둘 가능성이 높아진다고 판단된다.

그러나 협력국의 요청이 정확한 판단 하에 이루어지지 않을 경우 아무리 협력국의

수요를 반영하고 있다고 하더라도 사업의 효과성은 의문점으로 남을 가능성이 높으며 이러한 이유로 요청주의에 치우친 개발조사사업을 비롯한 원조 사업은 사업 발굴의 적절성 그리고 효과성 그리고 효율성 등에서 문제를 안고 시작하게 된다. 이에 대해서도 KOICA 해외 사무소에 섹터별 전문가의 배치, 현지 섹터별 전문 인력의 활용, 각 협력기관과의 협력 강화 등을 통해 다각적인 개발수요 조사 및 사업 발굴을 해나가야 할 것이다.

(2) 사업 기획 단계

KOICA의 경우, 재외 공관 및 KOICA 해외 사무소를 통해 협력국 정부와 지속적으로 협의하며 사업을 구상하고 기획한다. 경우에 따라서 섹터 전문가가 해외 사무소에 상주하며 해당 분야의 사업을 발굴하기도 한다. 또한 KOICA 해외 사무소 상주 인력의 경우 협력국 정부와의 연례 정책 협의회와 공여국 간의 원조조화 그룹에 참여하며 해당 협력국에 대한 이해, 사업 수행 시 필요한 네트워크, 사업 추진시의 노하우 등을 축적하고 있다.

그러나 KOICA가 추진 중인 기술협력 사업의 경우, 연수, 봉사단, 전문가 파견, 개발 조사 등 다양한 형태(modality)의 사업이 추진되고 있음에도 불구하고 이들 사업들이 모두 각각의 추진체계를 가지고 진행 중이며 사업 간 연계에 대한 고려가 적절하게 이루어지지 않고 있다는 점은 큰 한계로 지적된다. 사업 실시 준비를 위한 시간적 여유의 부재 및 전문 인력의 부족 역시 한계로 지적되고 있다.

연수사업의 경우 사업 계획의 승인 이후 짧은 사업 준비 단계가 문제점 중 하나라고 판단된다. 연수 실시 최소 30일 전에 연수생 선발이 완료되어야 하나 외교부의 사업 승인이 이루어진 뒤 KOICA 본부 및 현지 사무소, 해외 공관, 대사관을 거쳐야 하는 선발의 절차로 인해 연수 실시 1~2주전에도 통보가 되지 않는 경우가 종종 발생한다.⁵³⁾ 이러한 경우에는 프로그램의 성격에 맞지 않는 연수생이 초청이 되거나 충분한 선정과정 절차를 거치지 않아 부적절한 연수생이 초청되는 경우가 있어 연수 실시기관과 연수생 모두 연수사업의 효과성을 최대한으로 발휘하지 못하고 있다.

53) 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 215.

특히, 이들 기술협력 사업들을 아우르는 통합 전략이 미비하고 공동의 목표가 설정되어 있지 않으며, KOICA의 다양한 기술협력 사업의 효과성에 대한 공통의 정의도 존재하지 않는다. 각 기술협력 사업들이 명확하고 구체적인 목표를 상정하지 않아 사업의 성과를 규정하고 측정하기에도 제약이 크다. 또한 기술협력 사업에 대한 평가 체계 또한 미비하여 사업의 효과를 확인하고 사업 디자인 과정에 환류(feedback)하는 과정 또한 제대로 이루어 지지 않고 있다.

(3) 사업 수행성과

기술협력 사업 수준의 성과로서 동 연구에서는 산출물(outputs) 이후에 그 효과성을 중심으로 분석 했다. 대부분의 기술협력 사업의 투입에 대한 산출은 효율성이 있다고 판단할 수 있지만 산출물이 나온 이후 성과(outcomes) 및 영향(impact)에 대해서는 측정하고 있지 않는 것으로 판단된다.

연수생 초청 사업의 경우, 학위프로그램(scholarship program)을 제외하고는 대부분 6개월을 넘지 않는 단기간 동안 실시하는 연수 프로그램으로 구성되어 있다. 그러나 단기 연수의 효과성을 검증하는 수단으로서는 주로 만족도 조사로 그치는 수준이며, 연수생의 만족 및 개인의 역량 강화 이후의 효과성을 검증하기에는 어려움이 존재한다. 연수생 초청사업 효과성 분석 보고서에 따르면 국내에서 연수를 받고 본국으로 돌아가는 연수생들의 개인의 역량은 강화되었다고 평가를 하고 있으나, 이러한 개인의 역량강화가 연수생이 속한 기관의 조직적, 제도적 변화 혹은 역량강화까지는 이끌어내지 못하고 있다고 평가하고 있다. 예를 들어, [베트남 국별연수 현지평가 및 사업 발굴 결과 보고서]에 따르면 초청연수에 참가한 개별 연수생의 경우, 자신감 제고 및 새로운 시각의 정립 등 개인의 역량 강화에 도움이 된 것으로 관찰된다. 그러나 단기간에 정책입안, 제도개혁 등 소속기관에 직접적인 변화를 주는 제도적 개혁은 이루어지기 어렵다고 지적하고 있다.⁵⁴⁾

해외 봉사단 파견 사업 3가지 목표인 개발도상국 현지주민 삶의 질 개선, 대개도

54) 정우진, 한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램.

국 우호협력 및 상호이해 증진, 해외봉사활동 경험활용에 대한 달성여부 역시 설문 조사에 의지하고 있으며 이는 사업 효과 및 목표 달성에 대해서 설문에 응답을 하는 개별 이해관계자들의 주관적인 판단이 개입될 여지가 있다. 특히, 해외 봉사단 파견이 개도국 주민들의 빈곤 감소에 어떠한 영향을 미치고 있는지에 대한 성과 측정이 불분명하며 주관적인 의견으로 봉사활동의 성과를 판단하는 것은 논리적인 연관성에 무리가 있는 것으로 판단된다.

또한 봉사단 사업성과에 대한 모니터링의 기준은 양국관계, 개도국의 빈곤현황 및 수원태세, 경제성장 추세, 봉사단원의 안전, 보건, 생활환경 등으로 다양한 요인들의 영향을 받으며, 명확한 가이드라인에 근거하기보다는 모호한 경향이 있어 그 성과 측정에 대한 기준이 명확하지 않다.

개발조사사업이 완료되고 나면 최종결과보고서가 작성이 되며 이에 대한 평가를 실시함으로써 개발조사사업은 마무리되지만 사업 완료 후 그 결과물이 협력국에서 어떻게 진행되고 있는지에 대한 능동적인 조사는 이루어지지 않는 것으로 판단된다. 개발조사사업의 결과물이 협력국의 상황 및 환경에 따라 적용되지 않을 경우 이러한 현상에 대비하여 사후관리가 필요하다. 특히, 최종 결과물이 어떻게 활용이 되고 있으며, 수정 및 무용지물이 되었다면 그 원인을 파악하여 추후의 지속성과 활용성을 높일 수 있는 방안을 강구해야한다.⁵⁵⁾

그러나 정책자문사업을 비롯한 개발조사 사업의 결과는 협력국의 경제, 사회 인프라 구축 혹은 국내 공적개발원조 기관 및 민간기관과 연계되어 수행되는 사례가 있는 것으로 판단된다. 한국 ODA의 「개발건설링 사업 종합평가 연구」에 따르면 1991년도부터 2010년까지 총 77건의 개발조사사업이 진행되었으며, 이를 바탕으로 한 협력국 사업 착수, 국내 EDCF 혹은 민간기관과의 연계, 그리고 기초자료 활용은 총 43건으로 집계하고 있다. 세부적인 내용은 아래의 표와 같다.

55) 권율, 박영호, 이종운, 황주성 (2006). 개발조사사업 확대 발전방안. 한국국제협력단.

〈표 3-30〉 컨설팅 사업과 원조 사업 연계 현황

내용	건수
EDCF와 연계하여 본 사업 추진	14건
협력국 자체적으로 본 사업 착수 또는 착수준비 중인 사업	13건
협력국에서 EDCF로 기신청하거나 신청을 준비 중인 사업	6건
협력국 국토개발기초자료로 활용	6건
협력국이 본 사업을 발주, 한국 기업이 관련 공사를 직접 수주	4건

출처: 우리나라의 ODA의 개발컨설팅 사업 종합평가 연구. 76, 77 페이지 표로 구성함

그러나 「개발컨설팅 사업 종합평가 연구」에 따르면 개발조사사업에 따라 파견되는 전문가의 수가 너무 적고, 인적 자원이 중복되거나 기관에 편중되는 경우가 있다고 지적하며, 따라서 사업의 효율성 확보가 불가능하다고 서술하고 있다.⁵⁶⁾

또한 개발조사사업의 결과보고서에 대한 품질은 뛰어나다고 판단되나, 개도국 개발 환경, 즉 정책, 인프라 수준, 재정 계획, 그리고 기타 사업 환경을 고려하지 않은 채 한국의 선진기술을 소개함으로써 실질적인 사업으로 이어지기 어려운 점이 존재한다고 평가하고 있다. 그에 대한 이유로써 해당 국가의 정치, 경제, 사회 및 문화에 대해 충분히 이해하고 있는 지역전문가의 부재와 개도국 수요 파악을 위해 파견되는 전문가의 파견 기간이 짧은 것을 이유로 들고 있다(파견기간이 2주이하인 경우가 80%).⁵⁷⁾

(4) 지속적 활용도

외교통상부와 KOICA의 기술협력 사업의 종료 이후 지속적 활용도 또한 현재의 시스템 하에서 적절한 확인절차가 이루어 지지 않고 있는 부분이라 할 수 있다. KOICA의 일반 프로젝트 사업의 경우, 사업의 착수 이후 추진 과정에서 중간 평가가 이루어지고 사업의 종료 시에 종료 평가(산출물 평가)가 이루어지며, 종료 이후 2-3년 후에 사후 평가(효과성, 영향, 지속가능성 등 평가)가 이루어지고 각종 사후 관리가 이루어진다. 그러나 KOICA의 기술협력 사업의 경우 사업의 산출물 제공 이후 별도의 평가 과정을 통해 사업의 효과 및 영향, 지속가능성에 대해 분석하는 절차가 없다.

56) 조흥국·김필호·정미경 외 (2012). 우리나라의 ODA 개발컨설팅 사업 종합 평가연구. 국제개발협력학회. p. 77.

57) 조흥국·김필호·정미경 외 (2012). 우리나라의 ODA 개발컨설팅 사업 종합 평가연구. 국제개발협력학회. p. 77.

연수생 초청 사업의 사후관리 프로그램으로는 홈페이지 개설, 뉴스레터 발송 그리고 커뮤니티 형성 등으로 진행되며 각 연수실시기관 별로 다른 형태를 취하고 있다. 그러나 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서에 따르면, 실제 사후관리 프로그램은 효율적으로 운영되지 못하고 있는 것으로 나타난다. 특히 연수사업을 실시하고 난 후 KOICA의 공식적인 예산지원은 없으며, 연수실시기관 그리고 현지 사무소가 예산 및 인력 부족의 이유로 적극적으로 사후관리를 하지 않는 경우가 있다.⁵⁸⁾

또한 해외봉사단 파견 사업의 경우는 그 효과성 및 효율성을 측정하는 방법이 현지 협력기관 및 파견되는 봉사단원의 만족도 설문조사 및 그룹토의 수준으로 진행되고 있다. 그러나 해외 봉사단 활동을 통하여 전반적으로 개도국 현지주민의 삶의 질이 개선되었다고 하기는 힘들 것으로 판단된다.

일단 교육 연수나 전문가/봉사단 파견이 종료되고 나면 산출물 수준의 점검 이외에 별도의 평가 과정을 통해 해당 사업이 어떤 성과를 달성했고 어떠한 영향력을 가졌으며, 향후에는 사업의 결과가 어떻게 지속될 것이고 해당 내용에 대한 협력기관이나 수혜자의 계획은 어떠한지 등에 대한 종합적인 평가가 이루어지지 않는 것이다.

따라서 기술협력의 수혜를 받은 협력국이 실제 제공받은 내용을 어떻게 활용하고 있는지, 해당 내용이 협력국의 정책이나 새로운 국가적 프로그램에 기여한 부분은 어떤 것인지 등에 대해 추적할 수 있는 체계도 없고, 그에 따라 현재까지 KOICA 기술협력 사업의 성과에 대한 구체적인 근거도 축적되지 못하고 있는 상황이다. 특히 전체적인 프로그램 혹은 프로젝트의 목표 달성을 위해 기술협력 사업이 활용되어야 하며 독립적인 사업의 형태로 그 효과성을 담보하는 것은 어렵다고 판단된다.

연수사업이라는 개별적인 사업의 형태로 진행이 되고 있기 때문에 실질적으로 개발원조 사업의 목표 달성에 대한 기여 정도를 평가하기는 어려움이 있다. 현재의 연수생 초청 사업이라는 단일 사업형태로는 그 효과성에 한계가 존재한다. 따라서 단기 연수과정 외에 프로젝트 및 전문가 파견 등 다른 형태의 사업과 연계되는 다년간 장기 국별과정 연수가 필요하다.⁵⁹⁾ 즉, 단독연수사업과 같은 개별형태의 사업으로는

58) 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단. p. 202.

그 효과성을 전달하기 힘들며, 프로젝트, 연수, 봉사 등 사업형태가 통합되어야 지속적인 효과를 볼 수 있을 것으로 판단된다.⁶⁰⁾

위와 같이 평가가 적절하게 이루어지지 않는다는 것은 유사한 사업을 반복해서 시행했음에도 불구하고 사업의 기획 시에 평가의 결과가 환류(feedback)되어 개선 및 발전할 수 있는 가능성 또한 적었음을 의미한다. 이에 따라 KOICA의 기술협력 사업의 경우 이전 사업에 대한 평가 및 교훈 도출, 이러한 내용의 신규 사업 기획 시의 반영 등이 충분히 이루어지지 않아 오랜 기간 동안 유사한 사업이 추진되어 왔음에도 불구하고 그 내용과 추진체계에서는 큰 변화가 없었던 것으로 보인다. 현재 KOICA에서 시행되는 기술협력 사업관련 평가는 주로 수혜자들의 만족도 조사 수준에 그치고 있으며, 기술협력 이후의 실제적인 영향력 및 역량 개발에 대한 평가는 이루어지지 않고 있다.

2. 기획재정부의 KSP 사업

기획재정부는 유상원조를 담당하는 수출입은행 대외경제협력기금(EDCF)과 경제발전공유사업(KSP)의 총괄 부처로서, 우리나라 ODA에서 핵심적 역할을 담당하고 있는 부처이다.

기획재정부는 기술협력을 '개도국의 경제, 사회 개발에 필요한 지식과 경험을 자신들의 공동이익을 위하여 창출하고, 획득하고, 적용하고, 전파하여 궁극적으로 자국의 경제사회 발전에 필수적인 자립능력을 향상 시키는 것'으로 정의하고 있다. 또한 기술협력은 개발원조의 한 부분으로서 그 동안 민간부문의 기술이전과 더불어 개도국의 경제, 사회개발에 필수적인 기술향상, 인적자원 개발 등에 크게 기여해 왔다고 평가하고 있다.⁶¹⁾

본 연구에서는 기술협력이 사업의 주요 요소로 포함되지 않고 있는 자금협력 전문기

59) 정우진, 한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램.

60) 정우진, 한국형 개발협력 모델: 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램.

61) 기획재정부 홈페이지, 정책, 경제정책일반, 주요 질문모음 답변 참조. www.mosf.go.kr

관인 EDCF는 분석의 대상에서 제외하고, 정책자문활동을 통해 개도국 지원을 확대 중인 KSP 사업에 집중하여 기획재정부의 기술협력 사업에 대한 효과성 분석을 진행했다.

1) 추진현황

KSP는 한국의 발전경험을 토대로 협력국의 수요와 여건에 맞춰 정책연구·자문·연수 프로그램을 수행하고, 협력국의 제도 구축과 역량 배양을 지원함으로써 경제·사회 발전에 기여하는 지식 집약적 개발협력 사업을 표방하고 있다. KSP의 목적은 한국의 발전경험을 체계화·모듈화하고, 협력국과의 지식공유를 통해 정책자문을 수행하며 개도국을 대상으로 국제기구와 공동으로 협력을 추진하는 세 가지로 명시되어 있다.⁶²⁾

KSP의 추진방식으로서 정책자문은 한국과 협력국의 관련 부처와 기관의 전·현직 정책담당자 및 전문가들을 매칭(matching)하여 양국을 번갈아 방문하며 공동 연구를 수행하는 형태로 진행된다. 2004년부터 시작되었으며 사업종류는 중점지원사업, 마스터플랜수립사업, 일반지원사업으로 나뉜다.⁶³⁾

- **중점지원사업:** 정책 연구 및 제안된 사항의 실현을 위해 단계적이고 포괄적인 형태의 지원을 하는 사업 형태로서 법, 제도 및 기관의 설립 지원, 자문 및 정책담당자의 역량 배양과 같은 요소들을 포함함. 현지 협력국의 환경에 따라 유동적이기는 하나 총 3년 기간에 걸쳐 사업이 진행된다.
- **마스터플랜 수립사업:** 협력국의 분야별 종합발전계획을 수립하는 사업으로서 한국에서 파견된 전문가와 현지 전문가의 공동작업을 통해 중장기 경제발전 계획 혹은 ICT, 교육과 같은 분야별 발전계획을 수립하는 사업임.
- **일반지원사업:** 위에 언급된 형태 이외의 사업으로서 협력국의 특정 분야에 대한 정책 연구 및 제안, 제도 및 기관 설립에 대한 자문, 담당자 역량 강화와 같은 요소들로 구성됨.

62) 한국개발연구원 (2011). 2010 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 베트남. 기획재정부. p. 27.

63) 기획재정부 (2012). KSP 정책자문사업 운영 지침. 기획재정부. p. 1.

(1) 추진 체계

2008년까지 협력국 당 1개 기관을 대상으로 1년 과정 프로그램을 진행해 온 바 있으며, 2009년 이래로 중점지원사업 도입, 정부 부처와 국책연구소 등 범정부기관이 공동 참여하는 3년 사업으로 확대를 꾀했다. 2010년부터는 KSP 사업 전체 경쟁 입찰이 시행되었고 그 결과 KDI가 다시 총괄기관 역할을 담당하게 됐다. 2011년 KSP는 경제발전경험 모듈화, 정책자문, 국제기구 협력으로 분할하여 정책용역사업 형태로 발주, KDI와 수출입은행이 수주했다.

○ 기관별 업무 분장

- 주무부처: 기획재정부는 정책자문사업을 주관하며, 총괄기획·감독기관으로서의 역할을 수행한다. 정책자문사업 관련 중앙행정기관은 협력국 수요조사 및 선정, 사업수행기관 선정, 사업점검 및 평가에 참여함. 매년 KSP를 정책용역사업 형태로 발주하고, 주요 대외정책과의 부합 여부, 경제협력의 확대 가능성 등을 고려하여 협력국을 선정하고 사업 진행을 감독한다.
- 추진협의회: 정책자문사업의 추진방향, 추진계획, 성과평가 등을 심의·조정하고, 사업총괄기관인 KDI는 정책자문사업의 효율적 운영을 위해 기획재정부로부터 위탁을 받아 정책자문사업을 총괄적으로 집행 및 관리를 한다.
- 사업수행기관: 정책자문사업의 국별사업을 수행하는 기관으로 사업총괄기관의 용역입찰에 의해 선정된 외주용역기관을 말한다. 다만, 사업총괄기관이 국별 사업을 직접 수행하는 경우 사업총괄기관은 사업수행기관과 사업총괄기관의 자격을 동시에 갖게 된다.

○ 추진 체계: 전반적인 KSP 사업 추진 절차는 대상국 선정 → 수요조사 → 연구진 구성 → 세부 실태조사 → 중간보고회 → 정책자문(고위, 실무자 연수) → 현지, 국내 전파세미나의 형태를 띠고 있다.⁶⁴⁾ 아래의 표는 연도별

64) 박수영 (2012). 개발협력 정책과 이슈. '개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안'. 한국국제협력단.

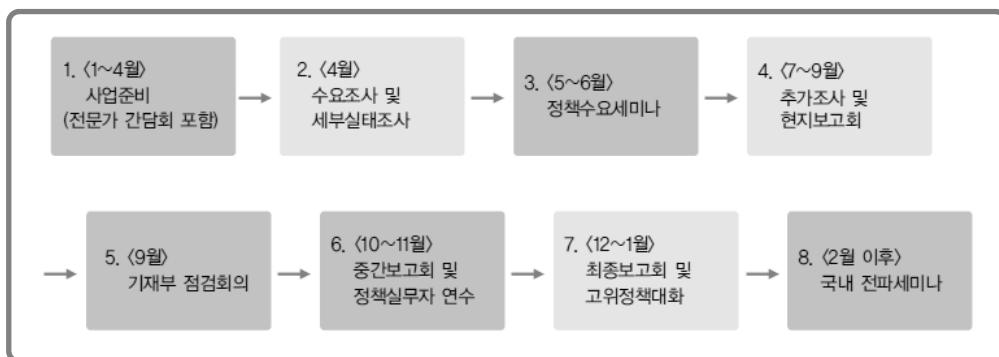
KSP 사업 수주 및 추진 주체의 변화를 나타내고 있다. 표에 나타난 바와 같이 2011년에는 KSP 모듈화 사업, 정책자문사업, 국제기구 공동사업이 분할 발주되어 각각 KDI 대학원, KDI 국제개발협력센터, 수출입은행이 수주한 바 있다.⁶⁵⁾

<표 3-31> KSP 사업 추진체계의 변화

연도	사업 요소	사업 수주 및 추진 주체
2008	경제발전경험 체계화 정책자문(아프리카지역 외)	KDI
	정책자문(아프리카지역 외)	KDS
	자문, 연수(베트남)	수출입은행, 신용보증기금
2009	경제발전경험 체계화 정책자문(아프리카지역 외)	KDI
	정책자문(아프리카지역 외)	KDS
2010	경제발전경험 모듈화 정책자문	KDI 일괄수주 후 정책자문사업 일부 외주 입찰
2011	경제발전경험 모듈화	KDI 대학원
	정책자문	KDI 수주 후 일부 외주 입찰
	국제기구 협력	수출입은행

출처: 한국개발연구원 (2010). 2010 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 베트남. 기획재정부.

<그림 3-5> KSP 중점지원사업의 추진 단계



※ 진한 색 표시 단계는 국내, 흐린 색 표시 단계는 협력국에서 실시

출처: KSP 홈페이지

65) 한국개발연구원 (2011). 2010 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 베트남. 기획재정부. p. 33.

<표 3-32> KSP 정책자문사업 진행절차

【 정책자문사업 진행 절차 】

단 계		진 행 절 차
사업준비	협력국 선정	◇ 수요조사 결과를 바탕으로 추진협의회, 관계부처 및 기관과의 협의를 통해 선정
	사업총괄기관 및 사업수행기관 선정	◇ 경쟁 입찰을 통해 사업총괄기관 및 사업수행기관 선정
	사전협의(필요시)	◇ 서면수요조사결과를 토대로 현지 협력기관과 협의
사업수행	고위정책결정자 수요 조사 및 세부실태조사	◇ 협력국 고위인사 면담 등을 통하여 연구주제 확정, 연구주제관련 현지상황 조사, 공동연구를 위한 현지전문가 선정
	MOU 체결	◇ 사업의 목적, 주요내용, 역할 분담 등을 정하기 위하여 양국 간 MOU 체결
	정책수요세미나 (중점지원사업의 경우)	◇ 협력국의 관계자가 한국을 방문하여, 자문주제별로 비교적 관점에서 잠정 연구결과를 논의
	현지보고회 및 추가 세부실태조사 (중점지원사업의 경우)	◇ 연구진이 현지를 방문하여 진행해온 연구 내용을 발표하고 발전 방향 등을 논의하며, 추가 필요한 현지 조사를 실시
	중간보고회 및 정책실무자연수	◇ 협력국의 관계자를 국내로 초청하여 연구 중간결과를 발표하고 토론 ◇ 정부부처·연구소·기업 등을 방문하여 관련 주제의 구체화된 실무 경험을 공유
	최종보고회 및 고위정책대화	◇ 현지에서 정책담당자, 연구소, 기업체 등 관련 인사를 초청하여 연구결과를 공유 ◇ 현지 고위인사를 만나 연구결과를 보고하고 계속 사업 시익년사업을 논의
	최종보고서	◇ 최종보고회 논의 내용 등을 반영하여 최종보고서를 작성한 뒤 사업총괄기관에 제출
평가및공유	사업평가	◇ 사업총괄기관은 해당 연도 사업이 모두 종료된 이후 사업평가를 수행하고 그 결과를 기획재정부에 보고
	결과공유	◇ 사업총괄기관은 사업 수행 결과를 국제사회와 공유하기 위하여 국내 또는 국외에서 워크숍, 컨퍼런스, 세미나 등을 개최

출처: 기획재정부 (2012). KSP 정책자문사업 운영 지침.

(2) 추진 현황

KSP 정책자문사업의 추진현황을 살펴보면, 2012년 약 50개국의 수요요청을 받아 2011년 26개국, 2012년에는 33개 국가에 대한 정책 자문 사업을 진행하기로 확정했다. 아래의 표는 2004년부터 2010년까지의 KSP 사업 추진현황이다.

<표 3-33> 2004~2010 KSP 사업추진 현황

연도	국가 수	신규 사업	계속 · 후속 사업
2004	2	베트남, 우즈베키스탄	
2005	2	인도네시아, 터키	
2006	4	알제리, 캄보디아	베트남, 인도네시아
2007	5	쿠웨이트, 아제르바이잔, 가나	베트남, 우즈베키스탄
2008	8	오만, 도미니카공화국, 우크라이나, 모잠비크	베트남, 아제르바이잔, 알제리, 터키
2009	10	리비아, 카자흐스탄	베트남, 캄보디아, 인도네시아, 도미니카공화국, 우즈베키스탄, 우크라이나, 알제리, 가나
2010	15	UAE, 사우디아라비아, 몽골, 페루, DR콩고, 라오스	우즈베키스탄, 인도네시아, 캄보디아, 베트남, 쿠웨이트, 카자흐스탄, 가나, 아제르바이잔, 도미니카공화국

출처: 한국개발연구원 (2010). 2010 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 베트남. 기획재정부.

2007년까지는 정책자문사업 협력국 수가 제한적이었으나 2008년부터는 협력국 수가 크게 증가했다. 2010년에는 15개국을 대상으로 사업을 추진했는데 KDI가 총괄 기관으로서 베트남, 인도네시아, 캄보디아, 우즈베키스탄, UAE, 사우디아라비아, 쿠웨이트, 몽골 등 8개국을 직접 담당하고 나머지 정책자문사업은 경쟁 입찰 등을 통해 사업수행기관을 선정했다.

<표 3-34> 2011년도 KSP 국가별 사업추진 현황

연도	국가	내용
2011	브라질	혁신기반 및 지속가능한 경제발전을 위한 중장기 계획
	가봉	가봉경제의 다각화: 한국의 시사점
	남아공	남아공 통합 인프라 구축 전략 및 농촌 개발계획 수립
	미얀마	미얀마 경제 개발을 위한 우선 과제
	볼리비아	볼리비아 중기 재정안정화 방안
	스리랑카	스리랑카의 중소기업 및 수출부문 발전을 위한 정책과제
	에콰도르	수출 진흥 정책 제언 및 산업화&수출 진흥 정책개발역량 강화
	에티오피아	에티오피아 소규모기업의 육성방안 및 아디스아바바 교통시스템 개선
	온두라스	ICT 마스터플랜
	적도기니	Horizon 2020의 적도기니 국가경제개발
	베트남	베트남의 2011~20 경제사회발전전략과 한국의 발전경험
	캄보디아	캄보디아의 중소기업과 산업 및 수출 진흥을 위한 정책과제
	인도네시아	인도네시아의 핵심 정책 분야 지원: 공공재정, 신용인프라, 수자원 관리
	우즈베키스탄	국가혁신시스템의 강화전략
	몽골	몽골의 지속적인 발전을 위한 거시경제정책
	페루	지역특화사업을 통한 페루 남부 경제회랑지역
	가나	모니터링 및 국가행정 평가 시스템 역량 강화
	도미니카	도미니카공화국 수출신용 역량강화 및 수출산업 육성 경험전수 사업
	라오스	라오스 민자인프라사업 촉진을 위한 정책제언
	카자흐스탄	카자흐스탄의 중소기업발전을 위한 신용보증기금 및 신용평가체제 도입
	탄자니아	탄자니아 예금보험제도의 현대화를 위한 독립 예금보험기구의 설립 및 역량강화 지원
	필리핀	디지털 예산회계 시스템 수립
	알제리	중장기개발계획 수립지원
	아랍에미레이트	아부다비 주요 ICT정책과제 자문
	사우디아라비아	사우디아라비아 지식기반경제로의 전환을 위한 핵심과제
	파나마	파나마의 농산품 수출 확대를 위한 전략

출처: KSP 홈페이지(http://www.ksp.go.kr/project/01/proj_bilateral.jsp)

2) 효과 분석

(1) 사업 발굴 단계

수요조사의 과정 및 절차 측면에서 KSP 중점지원사업의 경우, 사업 준비 단계에서 협력국을 대상으로 한 서면수요조사 결과에 기초하여 잠정적인 연구주제 및 연구진을 구성한다. 실제 수요조사 및 세부 실태조사를 위해서는 연구진이 현지를 방문하여 협력국 정책수요를 파악하고 세부연구주제를 확정한다. 또한 정책수요 세미나를 통해 협력국의 고위 정책담당자 및 현지 전문가를 초청하여 연구주제에 관한 발표와 토론 시간도 갖는다. 주제 분야별로 잠정 연구결과에 대한 추가조사 및 협의가 필요한 경우 연구진이 현지를 방문하여 협력국의 정책 담당자 및 전문가와 의견을 교환한다. 또한 중간 보고회 및 정책 실무자 국내 초청연수를 통해서도 협력국의 정책담당자 및 현지전문가를 한국으로 초청하여 잠정 권고안에 대한 의견을 수렴한다.

이와 같이 KSP 중점지원사업은 협력국과 해당 주제 연구팀과의 지속적인 의사소통을 통해 협력국 수요 반영이 가능한 체계를 갖추고 있다. 이에 따라 KSP 사업 체계 하에서는 실제 사업 추진 과정에서 수원부처 및 기관의 수요 및 의견이 반영될 수 있는 여지가 크다고 하겠다.

그러나 협력국 요청주의의 한계가 나타나는 경우도 있다. KSP 사업이 일부의 경우 협력국의 공식적인 수요 요청 경로를 이용하지 않고, 수원부처/기관 측과 연구진 간의 양자협약에 의해 진행되는 경우가 있는 것으로 조사되었다. 또한 공식적인 ODA 채널을 적극 활용하기 보다는 부처(기관)간 협력방식을 통해 연구진과 해당 협력기관이 직접 의사소통하는 구조도 일부 한계점으로 볼 수 있다.

또한 KSP 사업의 경우 현지 사무소가 없으므로 사업 발굴 시 현지의 개발수요를 직접 조사하기 보다는 협력국과 수원부처/기관이 제출하는 내용을 바탕으로 하여 협의를 시작한다. 연구진의 현지 방문, 정책 수요 세미나를 통해 의견을 교환하기는 하나, 현지 섹터별 개발수요나 특정 개발이슈를 둘러싼 다양한 이해관계자 간의 관계 등을 파악하는 데는 인적, 물리적 어려움이 존재한다. 이를 보완하기 위해 재외 공관과 KOICA 해외 사무소 등 기존의 기관을 활용하는 방식을 고려해볼 수 있을 것이다.

(2) 사업 기획 단계

사업 디자인 측면에서 KSP 사업의 중점 분야인 경제·산업 분야에 대한 섹터 전문성과 해당 분야의 다양한 개발이슈에 대한 이해도는 높은 것으로 파악된다. 이에 따라 각 국가의 경제발전과 산업발전을 위한 다양한 주제 연구가 이루어져 왔다. 이들 분야에 대한 지원은 KOICA 및 기타 부처들도 제공해온 바, 일부 중복이나 협력국 정부에게 혼동을 줄 여지가 존재하므로 KSP의 정책 자문과 KOICA, 기타 부처 간의 협력과 조정을 위한 노력이 사업의 디자인 단계에서부터 필요할 것이다.

사업디자인 상의 또 다른 특징은 수원부처/기관과의 공동 작업을 통해 연구를 진행한다는 점이다. 이를 통해 협력국의 해당 분야 개발에 영향을 미칠 수 있는 다양한 요인에 대한 이해에 도움을 받을 수 있으며 이렇게 해서 축적된 네트워크와 노하우는 다음 년도 사업에도 이어져 긍정적인 효과를 낼 수 있는 것으로 판단된다. 이는 KSP의 다년도 사업으로서의 특성과도 연결되는 것으로, 해를 거듭하여 동일한 주제에 대한 연구가 가능하므로 심화 연구가 가능한 체계를 가지고 있다.

그러나 KSP 사업의 원조사업으로서의 가장 큰 한계는 KSP 사업을 통해 무엇을 달성할 것인지에 대한 명확한 정의 없이 사업이 추진되고 있다는 점이다. 사업의 성과 목표가 구체적으로 명시되어 있지 않음에 따라 해당 연구를 수행하는 연구진에 따라 정책자문 보고서의 질적 수준에 차이가 발생하고 있는 것도 사실이다. 따라서 향후 KSP 사업의 확대 추진 시 정책자문의 구체적인 목적과 보고서의 질적 수준에 대한 명확한 규정 및 통제가 필요할 것으로 보인다.

위와 연관된 문제로 현재 KSP 사업의 평가 시스템 미비의 문제도 한계로 지적될 수 있다. KSP 사업이 개발 사업으로서의 특성보다는 정책자문 및 공동연구의 성격을 가지는 것이 더 크기 때문에, 사업의 산출(output)을 넘어 효과(outcome)나 영향력(impact), 지속가능성(sustainability) 등에 대한 평가의 필요성이 크게 부각되지 않았으며 현재까지 적절한 평가가 이루어지지 못하고 있다. 이에 따라 현재까지 이루어진 사업의 성과 및 과정상의 교훈이 사업 디자인 과정에 환류(feedback)되는 과정도 개선이 필요하다.

(3) 사업 수행성과

KSP 사업의 추진 이력을 살펴보면, 사업이 처음 시작된 2004년 이래로 현재까지 꾸준히 대상국가의 숫자가 증가해왔으며, KSP 사업을 제공 받기를 원하는 협력국이 지속적으로 증가하고 있는 것으로 보인다. 정책 자문의 내용면에서도 주제가 점차 다양화·구체화되고 있으며, 일부 국가의 경우 특정 주제에 대한 다년간의 중점 사업을 통한 심화연구가 가능했던 것으로 판단된다. 특히 협력기관 및 협력국 정부 측의 만족도도 높은 것으로 나타났다.

구체적인 산출물 측면에서는 사업이 종료된 후 익년에 각 사업별로 영문 정책자문 결과 보고서가 발간되어 협력국 및 협력기관에 전달된다. 동 영문 보고서에 대한 국문 요약보고서도 제작되며 국·영문 보고서는 모두 KSP 홈페이지에 공개되어, 누구나 다운로드 받아 활용할 수 있다. 또한 국·영문 보고서 발간 시기에 전파 세미나(dissemination seminar)를 통해 사업의 산출물을 대중과 공유한다.

위와 같이 KSP 사업은 산출물 수준에서는 현재까지의 성과에 대해서 긍정적 평가가 가능하다. 그러나 사업의 산출물(output) 이상의 성과(outcome) 및 영향(impact)에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않고 있는 것이 한계라 하겠다.

(4) 지속적 활용도

KSP 사업을 통해 제공된 정책 자문의 내용이 협력국 정책 결정과정에 반영되고 지속적으로 활용되고 있는지 여부에 대해서는 추적할 수 있는 방법이 많지 않다. KSP 사업을 통해 직접적인 수혜를 받은 수원부처 및 기관 차원에서는 혜택을 받은 내용이 많겠으나, 그러한 혜택이 정부 차원의 제도 구축과정이나 정책 결정과정에 어떻게 활용되고 있는지 확인하기 위해서는 축적된 자료가 절대적으로 부족하기 때문이다. 특히 전술한대로 평가 시스템의 미비로 인해 최종 자문보고서 전달 이후의 활용 부분에 대한 분석이 이루어지지 않고 있다.

또한 사업 추진 과정에서 협력국의 공식적인 의사소통 과정을 따르기보다는 기관

대 기관의 방식을 취하고 있기 때문에 KSP 사업에서 도출된 자문결과들이 정부 차원의 정책이나 의사결정에 반영될 수 있도록 하는 메커니즘은 약하다고 볼 수 있다. 따라서 정책 자문의 결과가 실제 정치적 동력을 받지 못하는 경우에는 보고서로만 그칠 수 있는 가능성이 있으며, 여기에는 KSP 사업에 참여하는 협력기관의 역할과 입지가 중요한 영향을 미치는 것으로 보인다.

정리하자면 KSP 사업이 단순 개도국과의 공동연구를 넘어서 개도국의 개발성과 달성을 위한 정책자문사업으로 확대 추진되기 위해서는 첫째로, 사업 디자인 단계에서 여타 개발원조 기관과의 협력을 통해 사업의 성과 목표를 명확히 해야 한다. KSP 사업은 그 특성상 연구로서의 성격이 강해 사업의 성과 설정이 명확하지 않은 경우 그 효과와 영향을 측정하는데 많은 제약이 따르기 때문이다.

둘째로 산출물 수준에서 보고서의 질적 수준에 대한 관리를 강화하고, 해당 협력국 및 해당 주제에 대해 축적된 노하우를 적절하게 정리해야 한다. 현재 KSP 사업의 총괄 사업기획 및 관리기관의 미비 문제로 인해 경험 축적 및 사업 지속성에 제약이 있는 바, 사업 추진 체계에 변화를 주어 사업 관리 및 노하우 축적을 강화할 필요가 있다.

셋째로 평가 단계에서 적절한 평가 및 환류(feedback) 시스템을 구축하는 것이 필요하다. 특히 KSP 사업의 결과가 실제 협력국 정책에 반영되고 의사결정 과정에서도 지속적으로 활용될 수 있도록 하기 위해서는 현재까지의 반영도 및 활용도에 대한 추적 및 평가를 통해 현황을 점검해야 한다.

넷째로 협력국 정책에 보다 정책 자문 내용의 반영 및 활용도를 높이기 위해서는 타 기관과의 협력 및 네트워크를 강화해야 한다. 여기에는 협력국 내의 다양한 부처 및 기관은 물론이고, 해당 국가에서 활동 중인 국내 원조기관, 해외 원조기관 등이 모두 포함된다. 이를 통해 협력국 내의 다양한 이해관계자들 간의 역학 관계에 대한 이해를 바탕으로 사업을 추진해야 하며, KSP 사업을 위한 실행 위원회(Working Committee) 등의 활용을 적극 고려해야 한다.

3. 기타 부처

기타 부처의 경우 공적개발원조사업의 대부분이 기술협력이지만, 정작 기술협력에 특화된 자료가 부족하기 때문에 부득이 ODA 전반에 대한 자료로 대체했음을 밝혀둔다. 또한 많은 부처들이 기술협력을 포함하여 ODA 사업에 참여하고 있으나 여기에서는 비교적 원조 규모가 크고 사업 추진 이력이 많은 세 개의 부처에 대해서만 정리하고, 나머지 부처에 대해서는 효과성 분석 시 각 부분의 필요에 따라서 간략히 언급하는 것으로 하겠다.

1) 부처별 기술협력 추진 체계 및 현황

(1) 교육과학기술부 기술협력 추진 체계 및 현황

교육과학기술부는 교육 및 과학기술분야의 주무부처로서 공적개발원조(ODA) 사업에 있어서 교육 분야에 대한 전문성을 바탕으로 사업을 집행하고 있다. 교과부는 기본적으로 외교통상부가 총괄하고 있는 2012년도 무상원조 시행계획을 부처의 계획에 반영하고 있으며, 무상원조 관계기관 협의회를 거쳐 관계기관과 협의 하에 ODA(기술협력 포함)를 추진하고 있다.

교과부 ODA 사업의 가장 큰 특징은 예비타당성 조사 등 예비사업 조사 성격의 프로젝트가 많다는 점이다. 따라서 개도국의 교육과학기술 분야의 사업 발굴 및 조사 사업을 통해 유무상 사업과 연계가 필수적이거나, 현지 공관 및 개발협력 전담기관(KOICA, EDCF, Kotra 등)과의 네트워크 부재 등으로 애로가 발생하고 있는 실정이다.

추진과정을 살펴보면, 매년 초 사업시행을 위해 사업수요조사를 실시하여, 사업추진이 필요한 경우 글로벌 교육지원사업 등을 통해 타당성조사를 실시하고 있다. 그러나 기타 무상원조 관계기관과의 협력이 이루어지지 않는 경우 사업발굴 및 타당성 조사의 결과가 실제로 집행되지 않을 가능성이 있다. 따라서 교과부와 같은 기타 부처 사업도 초기단계부터 주무부처(외교부, 기재부 등), 원조기관과의 연계가 중요하다.

〈표 3-35〉 교육과학기술부 ODA(기술협력 포함) 기본정보

사업의 집행근거	근거법(교육기본법, 인적자원개발기본법, 과학기술법) 및 한-아세안 정상회의 등에서 합의한 사항 추진
사업 관련 부처 간 업무협의 과정	2012년 무상원조 시행계획에 반영(외교통상부 총괄, 2011년 3월 제출) 및 지역별 무상원조 관계기관 협의회(외교통상부 주관, 2011년 5월) 등을 거쳐 관계기관과 협의하여 추진
사업의 업무협의 과정에서 부처 간 역할분담 사례	한-아세안 사이버대학 설립 시범사업(2011~2012.9) 추진 시 CLMV에 이러닝센터 구축 지원. 교과부-외교통상부와 KOICA와 공동추진(IAI 기금 500만 달러, 사업총괄: 교과부, 예산집행: KOICA, 사업시행: KT)
사업 전문성과 장점	개도국의 교육과학기술 역량 강화 지원을 위해 교육과학기술 강점분야 사업 발굴 및 조사사업 등을 추진하여 개도국 수요와 눈높이에 맞춘 맞춤형 지원을 위한 유·무상 연계사업 추진 가능
사업 추진에서의 애로사항	ODA 통합추진체계로 인하여 개도국의 교육과학기술분야 수요를 반영한 사업추진에 어려움이 있으며, 부처의 정책방향에 따라 추진될 수 있는 사업이 무상원조 관계기관과 협의회가 이루어지지 않을 시 추진 자체가 불가능해짐 개도국과 교육과학기술 교류협력 과정에서 발생하는 수요를 사업에 반영하기 어려움
사업 준비/발굴 단계에서의 수요 및 타당성 조사	매년 초에 대학·연구기관 및 주한공관을 대상으로 공문 등을 실시하여 사업수요조사를 실시하며, 사업수요조사 결과를 바탕으로 사업추진이 필요한 경우 글로벌교육지원사업 등을 통해 타당성 조사 실시
사업의 승인 절차 및 기준	선정심사위원회 구성(외부 위원)→사업계획서에 대한 평가항목·평가지표별 발표평가실시→선정 사업추진체계의 적절성·우수성, 사업계획의 타당성, 사업의 지속가능성, 현지 협력기관과의 원활한 협력관계 유지 가능성 등을 종합적으로 고려하여 승인함
사업의 모니터링 절차와 방법	현장점검, 중간보고, 자체평가 등을 실시

출처: 국무총리실 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조 (ODA)체제 평가 연구. 제 3장 교육과학기술부 부분 표로 구성함.

아래의 <표> 교육과학기술부의 분야별 투자현황을 살펴보면 교육 분야 ODA 자금의 약 85% 정도가 수요조사 및 컨텐츠 발굴에 투자되고 있으며 15% 정도 인프라에 투자되고 있다.

<표 3-36> 교과부 ODA 분야별 투자현황

구분	2009년	2010년	2011년	계
수요 발굴·예비타당성 조사	1.5억원(22%)	2.2억원(32%)	2.7억원(30%)	6.4억원(28%)
컨텐츠 개발	3.3억원(47%)	0.65억원(9%)	3억원(33%)	6.95억원(30%)
컨설팅	0.5억원(7%)	2.75억원(39%)	0.4억원(5%)	3.65억원(16%)
인프라 구축 및 성과관리	1억원(4%)	1.4억원(20%)	1억원(11%)	3.4억원(15%)
기타	0.7억원(10%)	-	1.9억원(21%)	2.6억원(11%)
계	7억원(100%)	7억원(100%)	9억원(100%)	23억원(100%)

출처: 교육과학기술부 (2012). 2012년도 글로벌교육지원사업 추진계획

전반적인 교과부의 사업 추진 체계의 흐름은 아래의 도표와 같다.

<표 3-37> 교과부 ODA 협력과제 발굴 및 지원 시스템

사업 발굴	타당성 조사	과제지원	평가·환류
■ 개발협력 콘텐츠, 중점협력국들의 CAS 등에 기초한 사업 발굴 ■ 현장 중심의 상시적인 협력수요 발굴 확대	⇒ ■ 후보과제에 대한 사업 예비타당성 조사 강화	⇒ ■ 교과부 사업을 확대·개편하여 지원 강화 ■ EDCF / KOICA와 연계하여 유·무상 지원 ■ 관계부처 공동사업 발굴	⇒ ■ 협력국이 참여하는 사업 성과평가 ■ 평가결과는 차년도 사업에 반영
■ 한국교육 개발협력사업	■ 한국교육 개발협력사업	■ 한국교육개발협력사업 ■ 개도국 과학기술지원사업 ■ 한-UNDP 협력사업 ■ 한-아프리카 협력기반	■ 사업별 성과평가 실시

글로벌교육지원 사업은 5가지 단계로 나뉘어져 추진되며, 발굴된 원조모델 및 예비타당성 조사 결과가 실질적 협력활동으로 이어질 수 있도록 체계를 구축하고 있다.

〈표 3-38〉 교과부 글로벌교육지원사업 단계별 추진 체계

1. 수요조사	교육과학기술 중점 협력국 대상으로 재외공관을 통해 실시 개도국과 양자협력 시, 교육협력 지원 요청사항(부내조사)
2. 원조모델 발굴	개도국 요청 또는 수요조사 발굴 과제 예비타당성 분석(시설구축이 포함된 사업) 개도국 국가개발계획 이행 및 교육발전에 도움이 되는 원조모델 발굴
3. 교육협력 사업화	예비타당성 조사 결과 우수과제 지원(대형시설 건립사항은 KOICA, EDCF와 연계) 발굴된 모델에 대해 사업화
4. 평가·환류	최종평가결과는 차년도 사업에 반영(우수과제는 차년도 과제참여시 인센티브 부여, 평가결과가 극히 불량한 경우 참여제한) 포럼/발표회, 성과 자료집 발간 등 연구 성과 확산
전주기적 협력체계 구축	

출처: 교육과학기술부 (2012). 2012년도 글로벌교육지원사업 추진계획.

글로벌교육지원 사업 내의 중간점검, 종료평가, 평가를 바탕으로 한 사후관리의 통합 성과관리체제를 구축하고 있다.

〈표 3-39〉 교과부 ODA 성과관리체제

사업 착수	과제별 특성에 맞는 핵심 치 자율 성과지표 설정(연구책임자) 지표의 적절성은 선정평가 시 검토
중간 점검	포럼/발표회를 실시하고 필요시, 보완 조치(일부과제에 한정) 과제별 연구비 집행현황 점검(한국교육개발원)
종료 평가	평가위원: 산·학·연 전문가 및 KOICA·EDCF 또는 추천전문가 평가결과에 상응하는 인센티브 또는 제재조치 부여
평가 및 환류	우수성과 사례집 발간 및 성과 포럼/발표회 개최 국내외 다양한 채널 및 네트워크를 통해 성과 보급

출처: 교육과학기술부 (2012). 2012년도 글로벌교육지원사업 추진계획.

(2) 농림수산물식품부 기술협력 추진 체계 및 현황

농림수산물식품부는 농림수산업과 식품 검역 분야에 있어서 전문성을 가지고 있는 부처로서 국제농업협력사업, 농산물품질관리, 동식물 검역 및 종자 업무 관련 협력사업 등을 실시하고 있다. 농식품부 ODA사업의 집행근거로서는 농어촌 및 식품산업기본법, 해외농업개발협력법, 국제개발협력기본법, 원양산업발전법 등이 있으며, 부처의 재량으로 사업을 집행하기도 하기도 한다.

농식품부 역시 기본적으로 외교통상부가 주관하는 무상원조 관계기관 협의회를 통해 ODA 사업을 조율하고 있으며, 이러한 협의과정을 통하여 타 부처와의 유사 사업 혹은 중복 사업 조정, 그리고 ODA 사업 연계 방안에 대한 논의를 한다.

농식품부의 ODA 사업 수요조사는 협력국 농림수산 관련 부처에서 우리나라 농림수산식품부(또는 한국농어촌공사)로 공식 사업요청서를 접수받아 시행하며, 사업타당성이 있다고 판단되는 사업에 대해 내·외부 전문가를 포함하는 타당성 조사단을 구성하여 타당성 조사를 실시한다. 해외 농업개발 경험과 전문성, 인적 자원 등의 측면에서 강점을 가지고 있으나 원조 전담 집행부처 및 기관이 아니므로 예산 확보, 사업 확대에 따른 전담인력 확보, 협력국의 요구 충족(예산부족, 집행단가 차이 등으로 사업규모 축소 조정 등) 등 원조 전담기관의 지원을 받을 필요가 있다.

〈표 3-40〉 농림수산식품부 ODA(기술협력 포함) 기본정보

사업의 집행근거	근거법(농어법·농어촌 및 식품산업기본법, 해외농업개발협력법, 국제개발협력기본법, 원양산업발전법) 및 부처의 재량(장관 결재 등)으로 집행
사업 관련 부처 간 업무협의 과정	국제개발협력기본법에 따라 외교통상부 주관으로 무상원조 관계기관 협의를 통해 2012년 ODA 사업 시행계획부터 협의과정을 통해 유사 사업 조정 및 연계방안 모색 중복 및 연계 가능성이 높은 사업에 대한 실무협의회도 병행 실시
사업의 업무협의 과정에서 부처 간 역할분담 사례	2012년 ODA 사업시행계획에 대한 외교통상부 검토(안)에 대한 검토 의견 제출 중복 사업시행기관 결정, 연계가능성이 높은 사업 연계방안 강구, 초청연수사업의 사업효과성 증대 방안 마련 등
사업 전문성과 장점	국제농업협력사업, 농산물 품질관리, 동식물 검역 및 종자 업무 관련 협력사업 등 해외 농업개발 경험과 전문성, 인적 자원 등의 측면에서 장점이 있는 바, 사업 계획의 수립 및 시행에 농림수산 식품부 혹은 산하기관 참여가 바람직함
사업 추진에서의 애로사항	예산 확보, 사업 확대에 따른 전담인력 확보, 협력국의 요구 충족(예산부족, 집행단가 차이 등으로 사업규모 축소 조정 등) 협력국의 사업대상지, 사업내용, 연수대상자 변경(불참) 등 사업시행 계획의 수시 변경 요구
사업 준비/발굴 단계에서의 수요 및 타당성 조사	수요조사는 협력국 농림수산 관련 부처에서 우리나라 농림수산식품부(또는 한국농어촌공사)로 공식 사업요청서를 접수받아 시행하며, 사업타당성이 있다고 판단되는 사업에 대해 내·외부 전문가를 포함하는 타당성 조사단을 구성하여 타당성 조사 실시

사업의 승인 절차 및 기준	타당성 조사가 완료된 사업을 대상으로 내·외부 전문가로 구성된 사업심의위원회 농림수산분야 ODA 발전방안에 따라 연초에 수립한 전략, 사업비, 정부 간 약속 및 타당성 조사결과에 대한 사업의 타당성, 사업효과, 지속가능성 등을 종합적으로 고려하여 신규 사업을 선정
사업의 모니터링 절차와 방법	사업시행자(PMC)로부터 당초 집행계획 대비 집행실적, 투입내역 및 예산 집행 등에 관한 보고를 매월 받아서 사업 모니터링(농어촌공사), 사업진도 보고(사업시행자→공사→농림수산식품부)

출처: 국무총리실 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조 (ODA)체제 평가 연구. 제 3장 농림수산식품부 부분 표로 구성함.

(3) 보건복지부 기술협력 추진 체계 및 현황

보건복지부는 보건의료 정책·제도에 관한 주무부처로서 공적개발원조(ODA) 사업의 집행은 시행기관인 한국보건의료재단(KOFIH)을 통해서 전문적으로 수행하고 있다. ODA 사업의 집행 근거로서 한국국제보건의료재단법 제7조에 의거하여 국제보건의료재단에 출연금을 교부하여 사업을 수행하고 있다.

보건복지부의 ODA사업은 총리실 주관의 국제개발협력위원회 및 외교통상부 주관의 무상원조 관계기관 협의체를 통하여 사업의 협의 과정을 거치며, 보건복지부는 보건의료분야 전문성을 바탕으로 관계기관 간 유기적인 협력·연계체계를 마련하는데 중점을 두고 있다. 보건의료분야 전문성을 가지고 있는 만큼 보건전략 수립지원, 서비스 전달체계 개선, 의료인력 중장기 연수, 정책 자문 등에 비교 우위를 가지고 있다.

사업 발굴단계에 있어서 협력국 · 국제기구 등의 요청을 우선적으로 고려하나, MDGs(새천년개발목표)와의 관련성, 보건복지부의 수요 및 사전타당성 조사결과, 타당성 조사 시 전문가 의견, 국내 사업 경험, 소요예산, 국내 타 기관 사업과의 연계 가능성 등도 동시에 검토하고 있다. 기관 간 연계·협력 방안 마련을 위한 외교통상부와 협의에 있어 기관의 전문성·사업경험·노하우·네트워크 등의 비교우위를 고려한 협력방안을 마련하고, 성공적인 연계모형을 확대해 나가야 하나, KOFIH의 사업 집행과 무상원조 전담기관인 KOICA의 보건의료 사업과의 중복성에 대한 문제제기도 존재하는 것이 사실이다.

<표 3-41> 보건복지부 ODA(기술협력 포함) 기본정보

사업의 집행근거	근거법(한국국제보건의료재단법 제7조)에 의거하여 국제보건의료재단에 출연금 교부하여 사업 수행
사업 관련 부처 간 업무협의 과정	총리실 주관 국제개발협력위원회 참석: 보건복지부장관이 위임 외교통상부 주관 무상원조 관계기관 협의회, 분과협의회 등 참석: 국제협력담당관 또는 ODA 담당자
사업의 업무협의 과정에서 부처 간 역할분담 사례	국제개발협력위원회: 장관이 위원으로 참석, 보건복지부 ODA 사업에 필요한 의견 제출 및 유·무상 협력방안 등 논의(적극적 의견 반영) 무상원조 관계기관 협의회, 분과협의회: 복지부는 국제협력 담당관 또는 ODA 담당자가 참석하여 의견을 제시 - 보건복지부는 보건의료분야 전문성을 바탕으로 관계기관 간 유기적인 협력·연계체계를 마련하는데 중점을 두는 반면, 외교통상부는 KOICA 중심으로 통합시행체계를 마련(장기적으로 예산 통합)하는데 초점
사업 전문성과 장점	보건의료정책·제도 주무부처로서, 1) 짧은 기간 동안 우리나라 보건의료 수준을 향상시킨 경험과 노하우를 갖고 있고, 2) KOFIH를 통해 보건의료분야 ODA 사업을 전문적으로 수행할 수 있으며, 3) 관련 학회·대학·의료기관·연구기관·협회 등의 네트워크를 잘 활용할 수 있음 보건의료분야 전문성이 필요한 보건전략 수립지원, 서비스 전달체계 개선, 의료인력 중장기 연수, 정책 자문 등에 비교 우위 존재
사업 추진에서의 애로사항	기관 간 연계·협력방안 마련을 위한 외교통상부와의 협의 진행(상호 역할 분담에 관한 시각차 존재) KOICA 현지 사무소와의 협력체제 구축(일부 사무소의 경우 개별 부처 사업에 대한 이해 부족) 기관 간 연계·협력 방안 마련을 위한 외교통상부와의 협의에 있어 기관의 전문성·사업경험·노하우네트워크 등의 비교우위를 고려한 협력방안을 마련하고, 성공적인 연계모델을 확대해 나가야 하나, 외교통상부는 KOFIH의 ODA 예산을 KOICA로 통합할 것을 계속 주장
사업 준비/발굴 단계에서의 수요 및 타당성 조사	협력국·국제기구 등의 요청을 우선적으로 고려하나, MDGs(새천년개발목표)와의 관련성, 보건복지부의 수요 및 사전타당성 조사결과, 타당성 조사 시 전문가 의견, 국내 사업 경험, 소요예산, 국내 타 기관 사업과의 연계 가능성 등도 동시에 검토함
사업의 승인 절차 및 기준	시행계획(안)마련(복지부, KOFIH 공통)→외교통상부 제출(관계부처 협의)→국제개발협력위 제출(심의, 조정)→KOFIH 검토(이사회 의결)→사업승인(복지부)
사업의 모니터링 절차와 방법	관계부처 협의 결과, KOFIH 이사회 시 논의 내용, 사업 추진을 위한 세부 계획 및 예산집행의 적절성 등 고려

출처: 국무총리실 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구. 제 3장 보건복지부 부분 표로 구성함.

2) 효과성 분석

(1) 사업 발굴 단계

KOICA나 KSP와는 달리 기타 부처의 경우에는 사업발굴이나 준비단계에서 지원전략 수립, 수요조사나 타당성 조사 등의 절차가 생략되거나 미흡한 경우가 많다. 예를 들어 기타 부처의 경우 고위급 인사 방문 등의 일회적 행사를 통해 MOU를 체결하거나 협력국의 개별 부처와의 접촉을 통해 사업 발굴이 이루어지는 경우가 많다.⁶⁶⁾

MOU 체결과는 별도로 ODA 사업의 발굴 단계에서 기타 부처의 경우에는 협력국과의 협의 하에 대학 및 연구기관 등을 활용한 자체 사업 발굴 노력 또한 이루어져 왔다. 그러나 KOICA나 EDCF와의 협력을 통해 협력국의 국가수준의 수요와 맞추는 작업은 충분히 이루어지지 않고 있다. 기타 부처가 접촉하는 협력국의 개별 부처 및 기관의 수요는 반영되고는 있으나 국가개발전략(National development plan) 수준의 시각에 기반을 두지 않은 단편적인 지원이 주를 이루고 있다.

<표 3-42> 각 부처 사업 발굴 단계에서의 수요 및 타당성 조사

교육과학기술부	○ 매년 초에 대학·연구기관 및 주한공관 대상으로 공문 등을 실시하여 사업수요조사 실시하며, 사업수요조사 결과 사업추진이 필요한 경우 글로벌교육지원사업 등을 통해 타당성 조사 실시
농림수산식품부	○ 수요조사는 협력국 농림수산물 관련 부처에서 우리나라 농림수산물식품부(혹은 한국농어촌공사)로 공식 사업요청서를 접수받아 시행하며, 사업타당성이 있다고 판단되는 사업에 대해 내·외부 전문가를 포함하는 타당성 조사단을 구성하여 타당성조사 실시

66) 성균관대학교 산학협력단 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구. 국무총리실. p. 73.

총리실을 통해 취합된 자료를 근거로 MOU 체결현황을 분석해보면 보건복지부, 행정안전부, 문화체육관광부, 교육과학기술부, 방송통신위원회의 경우 국제기구나 협력국 정부와 MOU를 체결하여 ODA 사업을 집행하고 있는 것으로 조사됨. 문제는 MOU와 ODA 사업 간의 긴밀한 연계가 없다는 점. 향후 ODA 사업과의 연계성을 높이는 것 필요. (상동. 84페이지)

보건 복지부	○ 협력국·국제기구 등의 요청을 우선적으로 고려하나, MDGs(새천년개발목표)와의 관련성, 복지부의 수요 및 사전 타당성 조사 결과, 타당성 조사 시 전문가 의견, 국내 사업 경험, 소요예산, 국내 타 기관 사업과의 연계 가능성 등도 동시에 검토함
행정 안전부	○ 수요조사는 실시하나 타당성조사는 없음(협력국과 정보화 협력을 위한 사업)
방송통신 위원회	○ 수요조사는 협력국, 국제기구, 국내 전문가 등을 대상으로 설문이나 회의를 통해서 하고 있으며, 조사 시기나 대상은 탄력적으로 운용 - 또한 방통위는 프로젝트 사업이 없으므로, KOICA나 EDCF와 같은 타당성 조사는 실시하지 않으나, 각국의 ICT 현황을 수시로 파악하여 정보공유를 하고 있음
문화체육 관광부	○ 전문가 및 공관의견, 내부 검토를 통해 타당성 조사 - 사업진행 및 완료단계에서의 사업평가를 통해 사업의 적절성 등을 파악하고 그에 대한 대책 수립
환경부	○ 개도국 환경개선마스터플랜 사업 등을 통해 발굴된 사업 중 양국 협의를 통하여 우선 추진되어야 할 사업은 타당성조사를 지원함 ○ 또한 한국 환경산업체가 직접 현지 활동을 통하여 발굴한 환경프로젝트의 경우, 사업의 추진 배경, 가능성 등을 검토하여 타당성조사를 지원함
국토 해양부	○ 해당 없음
여성 가족부	○ 무응답
법무부	○ 무응답

출처: 성균관대학교 산학협력단 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구. 국무총리실. p. 73.

기타 부처의 경우 현지 사무소를 설치하지 않고 있으므로 사업 발굴과 이행에 있어 재외 공관과 KOICA 해외 사무소를 적극 활용해야할 필요성이 큼에도 불구하고 재외 공관과 KOICA 해외 사무소와의 협력은 상당히 제한적으로 이루어지고 있다. 또한 기타 부처들의 경우 ODA 사업은 부처 업무 중 상당히 비중이 작고, 예산과 인력 면에서도 제약이 많은 바, 사업의 효과적 발굴과 추진에 있어 어려움이 많은 상황이다. 이러한 제약요인의 극복을 위해서는 KOICA, KSP, EDCF 등 타 원조사업과의 연계를 통해 수요 조사를 실시하고, 재외 공관과 KOICA 해외 사무소를 공동 이용하는 등의 방안을 모색할 필요가 있다.

<표 3-43> ODA 사업 수행 시 협력국 정부 및 재외공관 활용 사례

교육과학 기술부	○ 개도국의 교육과학기술 ODA 사업 발굴 및 선정과정에 개도국 교육과학 기술부 및 재외공관을 활용
농림수산 식품부	○ 협력국으로부터 사업요청서를 받거나 또는 우리 측에서 사업을 제시하는 경우 먼저 협력국 농림수산 관련 부처를 통해 담당자와 전화, email, 직 접방문 등을 통해 접촉 ○ 신규 사업 타당성조사, 실시협의 및 R/D 체결을 위해 협력국을 방문할 경우 외교통상부를 통해 재외공관에 방문목적 및 사업내용을 통보하고, 조사단 현지 방문 시 현지공관을 방문하여 사업 설명 및 협조를 요청
보건 복지부	○ ODA 선진화 방안 마련 이후 추진 중인 ODA 사업은 모두 협력국 정부(보 건부), 재외공관, KOICA 현지사무소와 접촉, 협의를 통해 진행
행정 안전부	○ (정보접근센터 사업) 구축기관 선정 및 현지 실사 시 재외공관 활용 ○ (IT전문가 초청연수 사업) 외국 장·차관급 연수 시 활용
방송통신 위원회	○ (협력국 정부) ODA 사업을 통해 ICT MoU 협력사항 이행을 통한 협력강 화, 국제기구 회의 등에서 의장직 등 내국인의 선출직 출마 시 지지요청, ICT 분야 세계 표준 채택 등을 이끌어내어 국제사회에서의 위상을 제고 하고, 나아가 우리기업의 개도국 시장 진출을 위한 기반 마련에 기여 ○ (재외공관) 초청연수 일부 참가자 선발 및 출입국 협조, 정책자문 의향서 상대국 정부에 전달 및 한국전문가 출입국 협조 및 사업 내용 공유, 방 송장비 검수 및 사후관리 등 사업수행 절차상 재외공관의 협조로 사업 추진
문화체육 관광부	○ 문화예술봉사단 파견, 문화동반자 사업 추진 시 적정국가·적정인사 추 천 등을 위해 재외공관과 접촉
환경부	○ 무응답
국토 해양부	○ ASEAN 지역 항만개발 타당성 및 기초자료조사 사업 시 재외공관과의 업 무 협조를 통해 해당 국가에 대한 사업 타당성을 평가함
여성 가족부	○ 베트남 내 여성직업능력개발센터 구축지원 사업의 경우 협력국 counterpart 인 노동보호사회부와 부처 간 MOU 체결(양성평등분야 협력증진을 위한 MOU 체결)하고 사업추진과 관련된 상호 의견서 및 제안서 교류
법무부	○ 가나의 재외공관과 라오스 정부와 수시로 전화 혹은 이메일 접촉

출처: 성균관대학교 산학협력단 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연
구. 국무총리실. p. 90.

(2) 사업 기획 단계

기타 부처의 사업 기획과 관련하여, 각 부처가 전문성을 갖고 있는 섹터에 대해서는 효과적인 사업기획과 지원 전략마련이 가능할 것으로 판단되며, 각 부처별로 비교 우위와 관련 실적이 있는 분야는 다음과 같이 정리할 수 있다.

교육과학기술부의 경우 개도국의 교육과학기술 역량강화 지원을 위해 교육과학기술분야의 사업 발굴 및 조사사업 등을 추진하며, 이러한 결과를 유상과 무상원조와의 연계를 통해 실제 원조사업으로 연계하는 사례를 만들어온 바 있다.

농림수산식품부는 국제농업협력 사업, 농산물 품질관리, 동식물검역 및 종자 업무 관련 협력 사업 등 해외농업개발 경험과 전문성, 인적 자원 측면에서 장점을 지녔다. 특히 농촌진흥청은 KOPIA, AFACI, KAFACI 등을 통한 농업기술협력 사업을 확대 추진 중이며, 한국농어촌공사와 함께 KOICA의 농업·농촌 개발 사업에도 참여해온 바 있다.

보건복지부는 보건의료분야 전문성이 특히 필요한 보건전략 수립 지원, 보건의료 서비스 전달체계 개선, 의료인력 중장기 연수, 정책 자문 등에 비교우위를 가지고 있으며, KOFIH를 통해 내실 있는 사업추진을 꾀하고 있다.

행정안전부는 국가정보화 및 전자정부 분야의 ODA 사업을 1998년부터 시행 중이며, 방송통신위원회는 ICT 관련 개도국 정책자문 등을 시행해오고 있다. 문화체육관광부, 환경부, 국토해양부, 여성가족부, 법무부 등의 다양한 부처들 또한 각 해당 전문분야에 대한 국제협력 사업의 노하우를 바탕으로 개도국과의 협력 사업을 추진 중이다.

이와 같이 각 부처별로 장점과 비교우위, 전문분야가 있는 것은 사실이나, 각 부처간의 연계 없이 산발적인 사업이 추진되고 있다는 점이 큰 한계이다. 각 분야에 대한 전문성도 중요하나, 이들 분야는 서로 밀접하게 연관되어 있기 때문에 협력국의 개발성과 달성을 위해서는 다양한 분야에 대한 지원이 서로 연계되어야 한다.

또한 이들 기타 부처의 경우 원조사업이나 기술협력에 대한 이해 부족의 문제가 존재한다. 기타 부처들은 기존의 국제협력의 틀 안에서 개발도상국과의 협력 사업을 추진하고 있으나 이는 개발성과 달성을 위한 ODA 기술협력 사업과는 차이가 있다. 따라서 개도국에 대한 원조의 목적, 기술협력의 특성 등에 대한 이해 심화의 필요성이 크다.

특히 협력국의 원조총괄기관이나 원조관련 정부 내 의사결정 과정을 존중하고, 공식적인 의사소통 채널을 이용해야 할 필요가 있다. 그리고 국내 기관들은 물론 타 공여국과의 역할 분담 및 협력 미비의 문제도 해결이 필요하다. 현재 기타 부처들의 경우 공여국 간의 원조 코디네이션 회의에 참석하는 경우가 적어, 해당 협력국 내의 다양한 공여기관들과의 조정 및 조화 노력이 매우 부족한 상황이다.

(3) 사업 수행 성과

교과부, 농식품부, 보건복지부 등 기타 부처들의 경우 섹터별 전문성에 기반 하여 기술협력을 지원하고 있으며, 부처 차원에서 인프라 지원 등 자체적인 원조 사업을 추진하는 경우도 있으나 소규모 사업이 대부분이므로 부처의 ODA 중 기술협력이 차지하는 비중은 매우 크다고 할 수 있다. 기술협력 사업이 주를 이루는 기타 부처 ODA의 특성 상, 사업의 산출물이 명확하게 정리되어 있는 자료가 부족하여 산출물 분석에 제약요인으로 작용하는 측면이 있었다.

또한 기타 부처의 원조 사업이 단순 교류협력, 공동연구, 정책 자문 활동 수준에 머무르는 측면이 있어, 원조사업으로서 협력국의 개발성과 달성, 기술협력 사업으로서 기술이전이나 제도 구축, 역량강화에 기여했는지에 대해서는 한계가 있는 것으로 보인다.

타 부처의 기술협력 사업이 단순 교류활동이나 정책 자문 수준을 넘어 철저한 개발 조사 및 수요 조사에 기반한 체계적인 지원이 된다면 개발성과 달성에의 기여도가 높아질 수 있을 것이다. 물론 이는 각 부처가 독자적으로 시행하기에는 무리가 있고, 원조전담 기관인 KOICA와 EDCF와의 협력을 통해 가능해질 것이다. 이러한 맥락에서 교과부 등의 부처들이 섹터별 원조사업의 수요 발굴, 예비 타당성 조사 등을 추진해 온 것은 적절한 전략으로 판단된다. 향후에도 각 부처가 사업 발굴 및 기

획 단계에서 섹터 전문성을 제공하고, 실제 사업 추진은 원조기관의 협력으로 이어지는 형식의 사업 추진이 효과적일 것이다.

이를 위해 사업 추진 전에 개발조사를 실시하여 해당 협력국의 주요 개발이슈 및 환경적 맥락을 조사하는 과정을 거쳐야 하며, 위의 과정을 통해 발굴된 이슈에 따라 각 부처가 실질적인 기여를 할 수 있는 사업을 선정하여 타당성 조사를 실시해야 할 것이다. 이러한 과정을 통해 각 부처의 섹터 전문성이 발휘된 기술협력이 상위의 원조 프로그램/프로젝트의 목표 달성을 위해 적절하고 효과적인 역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다.

(4) 지속적 활용도

KOICA, KSP와 마찬가지로 기타 부처의 경우에도 기술협력 사업 결과의 지속적 활용여부에 대해서 확인할 수 있는 시스템이 마련되어 있지 않다. 각 부처가 추진하고 있는 기술협력 등 ODA 사업에 대한 평가 체계가 미비하고, 각 부처의 개발 사업에 대한 평가의 필요성에 대한 인식이 공유되지 않은 상황이다. 최근 각 부처의 개발 사업에 대한 평가의 필요성이 대두되는 등 긍정적 변화가 일어나고 있으며, 시행기관 차원에서 평가 체계 및 성과 지표의 구축이 시작되고 있으므로 향후 평가 기능의 강화 추이를 지켜볼 필요가 있겠다.

평가나 연구 결과의 부족으로 인해 구체적인 근거를 수집할 수는 없었으나 몇 가지 사례를 통해 살펴 본 바에 따르면 기타 부처들의 경우 시행하는 사업의 규모가 작고 일회성 사업이 많은 경향이 있다. 이에 따라 사업의 효과가 협력국의 제도 개선이나 정책 변화로 이어지기에는 비교적 한계가 크다고 할 수 있다.

최근 부처 차원에서 수행중인 ODA 사업을 위한 국별협력전략(예: 농림수산식품부의 농업분야 국별협력전략)을 독립적으로 만드는 등 전략 수립이 이루어지고 있어, 중장기적 시각을 통한 개발 사업 시행을 통한 제도 개선과 정책 변화의 가능성이 증대될 것으로 보인다. 그러나 이러한 부처 차원의 국별협력전략이 우리나라 ODA 전반을 아우르는 국별협력전략(CPS)과 연계되어 개발되지 않았다는 점은 큰 한계점으

로 지적할 수 있다.

따라서 각 부처 간 ODA사업(기술협력 포함)의 연계를 강화하기 위해서는 각 부처의 장점을 고려한 사업을 추진하되, 전략 수준에서 부처를 모두 아우르는 통일된 전략을 수립하고 원조전담 기관(KOICA, EDCF) 및 KSP 사업 추진 기관(KDI 등)과의 업무 협의를 필수적으로 시행해야 할 것이다. 이를 위해 무상원조 관계기관 협의회 내 분과별 협의체를 활성화하여 부처의 전문성과 네트워크를 활용하면서도 협력을 통한 연계된 지원을 제공할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 또한 개도국 현지에서는 범정부 차원의 재외공관 활용을 활성화해야 한다. 현지 사무소가 있는 부처는 물론이고 그렇지 않은 부처들의 협력 사업에 대한 정보 보고 및 공유가 필요하다.⁶⁷⁾

4. 시사점

1) 사업 발굴 단계

사업 발굴 단계의 수요조사의 과정 측면에서 외교통상부와 KOICA의 경우 협력국의 공식적 협의 경로를 활용하여 수요 요청을 접수하므로, 협력국의 시스템을 존중한다는 장점이 있었다. 그러나 협력국 원조총괄기관이 일괄적으로 접수한 사업에 대한 지원을 제공하는데 그치고 있어, KOICA 측의 개발 조사 및 현지 전문성에 기반한 사업 발굴 측면에서는 약점이 있는 것으로 나타났다.

기획재정부의 KSP의 경우 협력기관 측과 KSP 연구팀 간의 지속적 의사소통을 통한 협력기관과 협력국 정부의 의견 개진이 가능하고 협의 경로가 작동하고 있음을 알 수 있었다. 그러나 일부 경우에 KSP 연구팀과 협력기관 간의 양자 간 협의 및 소통을 통해 사업이 발굴 및 진행되는 특성상, 협력국의 원조총괄기관 등 공식적 경로를 통하지 않는 경우가 발생할 수 있어 향후 개선이 필요한 것으로 나타났다.

기타 부처의 경우 일회성 행사, MOU 체결 등을 통해 사업이 발굴되는 측면이 강하여 장기적 시각 및 협력국 개발 환경에 대한 철저한 조사에 입각한 사업 발굴의

67) 국무총리실 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구. p. 73.

필요성이 큰 것으로 나타났다. 특히 각 부처의 기술협력 사업 발굴 시 개별 적으로 접촉하는 협력국의 각 부처, 대학, 연구기관 등의 수요는 반영될 가능성이 크나, 협력국 국가 개발전략 수준의 개발 수요 반영의 여지가 상대적으로 적을 수 있는 것으로 조사됐다.

KOICA, KSP, 기타 부처 모두에서 공히 발견된 문제인 협력국의 개발 수요, 환경적 맥락, 다양한 개발관련 이슈, 개발관련 이해관계자 간 관계 등을 파악하기 위한 심층 개발조사(development study)를 위해서는 현지 전문가의 참여와 현지 사무소의 활용 확대가 필수적일 것이다. 특히 현지 사무소를 보유한 KOICA의 경우 기 수립된 KOICA 현장화 방안에 따라 현지 사무소의 역할 및 권한을 확대하고, 상주 섹터 전문가를 확대 파견하며, 현지 전문가의 참여를 확대할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 현지 사무소를 보유하지 않은 KSP 및 기타 부처의 경우, KOICA 사무소와의 협력을 강화하고 재외공관을 통한 수요 조사, 협력국 원조 총괄기관을 통한 협의 등을 적극 추진해야 한다. 모든 기관들이 공통으로 현지 전문가 풀을 구축하고 활용해야 하며, 파견 국내 전문가와 현지 전문가가 효율적, 효과적으로 협력하여 일할 수 있도록 다양한 파견 형태의 실험이 필요하다.

특히 사업 발굴 시 부처 간 조정을 강화하기 위해서 재외공관을 통한 수요 청취 경로를 확립해야 한다. 재외 공관이 협력국의 수요 요청을 접수하여 외교부/국무총리실로 송부 후, 각 부처가 국무총리실 등을 활용하여 각자의 역할을 규정하고 협력 계획을 작성할 수 있도록 하는 것이 효과적일 것이다.

2) 사업 기획 단계

사업 기획 단계에서 KOICA의 가장 두드러진 도전과제는 다양한 기술협력의 형태(modality)들 간의 연계성고가 부족하며, 공통의 전략이 부재하다는 점이었다. 이에 따라 독립적으로 시행되는 전문가 파견, 단기 초청연수 프로그램, 단순 해외봉사단 파견 등의 FTC를 개편하여, 프로젝트나 프로그램의 하위 요소로서 작동할 수 있도록 하는 방안이 바람직할 것으로 판단된다. 또한 KOCIA 현지 사무소의 권한 및 역량 부족으로 인해 사업 기획 단계에서 제한적인 역할을 수행중이라는 점을 지적 할 수

있다. 향후 현지 상황과 수요에 기반 한 사업 기획을 위해 현지 사무소 및 현지 전문가, 섹터 전문가의 역할 확대가 필요하다.

사업 기획 측면에서 KSP의 경우 섹터 전문성 보유, 효과적인 공동연구 체계 확립, 다년도 사업을 통한 심화연구의 가능성 등에 대해서는 긍정적 평가가 가능하다. 그러나 구체적 개발달성예의 기여 목표 미 설정, 연구과정 관리(자문 보고서의 질적 수준 관리, 서로 다른 시행기관 간 축적된 자료 및 노하우 공유 등), 평가 결과의 사업 디자인 단계에의 환류 체계 미비 등의 문제에 대해서는 향후 개선이 필요한 것으로 나타났다. 향후 KSP의 정책 자문 사업이 실질적인 개발성과 달성에 기여할 수 있도록 성과목표를 명료화하고 KOICA, EDCF 와의 협력을 강화하는 것이 필수적일 것으로 보인다. 나아가 향후 우리나라 원조의 PBA/SWAPs으로의 이행과정에서 KSP 사업이 상위 프로그램 안에 포함되고, 국별협력전략(CPS) 안에 포함되어 경제 발전과 산업 발전 분야에서 다른 다양한 원조 형태들과 시너지 효과를 낼 수 있도록 디자인 되어야 할 것이다.

기타 부처의 경우 각 부처별 장점과 비교우위가 존재하는 것은 사실이나, 원조기관과의 연계가 부족한 점이 가장 큰 한계로 작용하고 있었다. 또한 원조 전문 기관이 아니기에 협력국 상황에 대한 이해에 어려움이 있을 수 있으며, 개발협력 및 기술협력의 맥락과 특성에 대한 경험 부족으로 오는 제약이 있는 것으로 나타났다. 이러한 제약 요인의 극복을 위해서는 각 부처의 섹터별 전문성을 활용하여 개발 조사 및 예비 타당성 조사 등에 집중하고, 실제 사업으로의 이행에 있어서는 KOICA, EDCF의 협력에 기반 하여 섹터 전문성을 제공하는 방식이 가능할 것으로 보인다.

3) 사업 수행성과

사업 이행의 성과에 대해서는 KOICA, KSP, 기타 부처의 기술협력 사업 모두 산출물(output) 이상의 효과(outcome)나 영향(impact)에 대한 측정 및 평가가 적절하게 이루어지지 않았다는 점이 공통적인 문제로 발견됐다. 이러한 문제의 해결을 위해 일차적으로는 각 사업의 기획 시 성과지표를 명확히 하고 파견 전문 인력, 자문 보고서 등에 대한 관리감독을 강화하는 방안이 가능할 것이다.

그러나 이러한 방안은 단기적인 기술협력 사업의 성과 개선에는 기여할 수 있으나 장기적으로는 한계에 직면할 가능성이 크기 때문에, 향후 독립적 기술협력 사업의 시행을 지양하고, 상위 프로그램 혹은 프로젝트 차원에서 성과목표를 명확히 규정한 후, 그 안에서 기술협력과 자금협력을 전략적으로 배치 및 활용하는 방식으로의 전환이 필요하다. 평가 및 환류 체계의 구축에 있어서도 상위 프로그램/프로젝트 안에서 기술협력의 기여도 및 역할에 집중하는 방향으로의 개선이 중요할 것이다.

기술협력의 성과를 제고하기 위해서는 기술협력 자체의 특성에 대한 인식을 제고하는 것 또한 중요하다. 현재 국내 기관들 사이에서는 기술협력에 대한 명확한 이해에 근거하지 않은 채로, 가시성이 높은 고위급 수준의 정책 대화나 한국의 개발경험을 정리하여 전수하려는 정책 자문/컨설팅에 대한 관심이 증대되는 추세이다. 국내에서는 지금까지 기술협력의 효과성에 대한 검증이 이루어진 사례가 거의 없었으며, 효과성에 대한 논의의 수준도 한국 전문가의 언어 실력 정도의 수준에서 더 나아가지 못한 실정이다. 최근 확대 추세에 있는 정책 자문이나 컨설팅의 경우에도 산출(output) 수준의 성과 목표만 설정되어 있기 때문에, 산출 이상의 효과를 측정하기 위한 지표를 개발하기에 한계가 있으며, 효과나 영향의 측정 자체도 거의 불가능하다.

4) 지속적 활용도

기술협력의 궁극적인 목표가 협력국의 제도 구축 및 인적 자원의 역량개발이어야 함에도 불구하고, 현재 KOICA, KSP, 기타 부처 등 우리나라 기관들의 기술협력이 실제 제도 구축이나 역량개발에 어떠한 영향을 미쳤는지 파악할 수 있는 평가 결과나 자료가 축적되어 있지 않다는 점은 중대한 문제이다. 기술협력이 실제 협력국의 제도 및 역량에 영향을 미치기 위해서는 협력국의 제도적 환경(institutional arrangement), 섹터 환경, 개발 이슈, 개발행위자 등에 대한 이해 선행이 필수적일 것이다. 이를 위해 공동 개발 조사, 공동 기술협력 전략 수립, CPS의 적극적 활용 등이 필요하다.

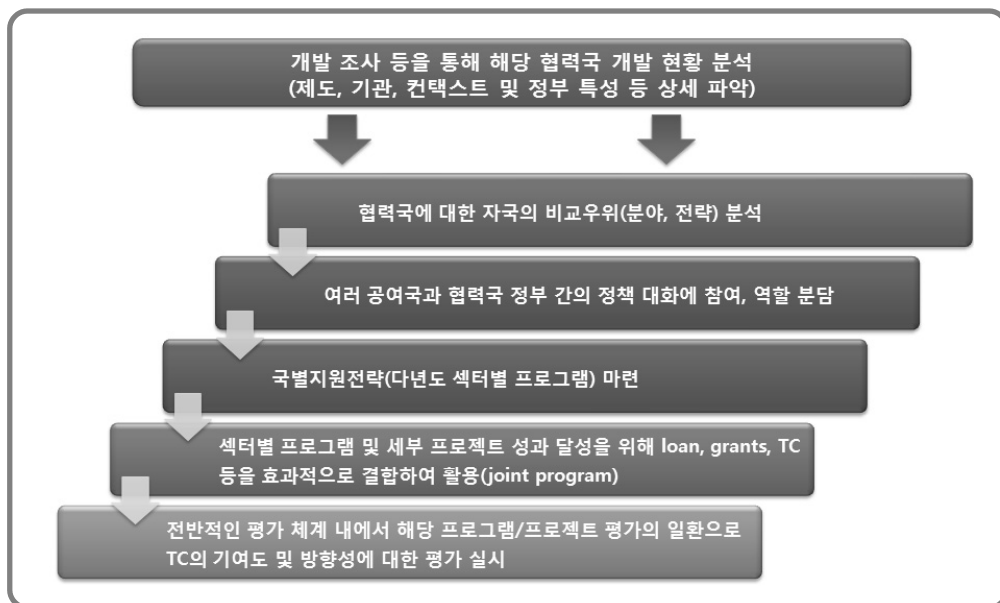
참고로 선진공여국들의 ODA 추진절차 및 ODA 체계 내에서 기술협력의 역할을 살펴보면, 일본, 독일, 호주 등 선진 공여국의 경우 전반적인 ODA를 다음과 같은 절차

에 따라 진행하고 있었으며, 기술협력은 독자적인 사업이나 원조 양식이 아닌 섹터 프로그램이나 프로젝트의 구성요소로서 활용되고 있었다. 특히 정책 컨설팅의 경우, 여러 공여국과의 공동 정책 대화를 통해 이루어지고 있는 바, 독자적인 프로젝트 방식으로 시행하고 있지는 않음을 알 수 있었다.

또한 범정부 차원의 국가개발전략을 마련하고 그에 따라 우선적으로 지원할 섹터 선정 후, 각 섹터별 코디네이터 혹은 섹터 전문가를 현지 사무소에 상주시켜 해당 섹터의 발전을 위한 전략을 수립하고 프로젝트를 발굴하도록 하고 있었다. 기술협력은 섹터 프로그램이나 프로젝트 단위에서 필요하다고 판단되는 경우에 투입되는 구조이다.

평가에 있어서도 기술협력 자체에 대해서는 그 성과를 가시적으로 측정하기에 한계가 많으므로 전체 프로그램이나 프로젝트의 성과 달성 여부에 대한 평가를 진행하며, 이러한 성과 달성에 기술협력이 어떠한 방식으로 기여했는지를 분석하여 평가의 근거로 활용하고 있다.

<그림 3-6> 선진 공여국 ODA 추진 절차와 기술협력의 역할



제 4장. 베트남 사례연구: 정책자문형 기술협력 효과성 분석

1. 사례연구 배경

1) 베트남 선정 배경 및 기술협력 추진현황

제3장에서는 우리나라 각 부처의 기술협력 추진 현황 및 효과성에 대한 분석을 진행했다. 공통적으로 발견된 문제는 기술협력의 성과에 대한 적절한 점검과 분석이 이루어지지 않아왔다는 점이다. 본 연구에서는 이러한 한계를 보완하고 기술협력의 효과성에 대한 구체적 근거의 수집을 위해 다양한 기술협력 사업이 비교적 성공적으로 시행되어온 베트남을 대상국가로 선정하여 사례 연구를 진행했다.

베트남 현지조사에서는 KSP와 기타 부처의 기술협력이 정책자문 사업에 집중하고 있다는 점을 고려하여, 정책자문 사업을 분석 대상으로 선정했다. 이는 다양한 기술협력을 추진해온 KOICA의 경우에는 전체 기술협력 중 극히 일부분에 해당하는 범위가 분석 대상으로 선정되었다는 한계가 있을 수 있다. 그러나 각 기관의 사업 간의 비교 가능성(comparability) 측면에서 서로 유사한 성격의 사업을 선정한 것임을 밝혀둔다.

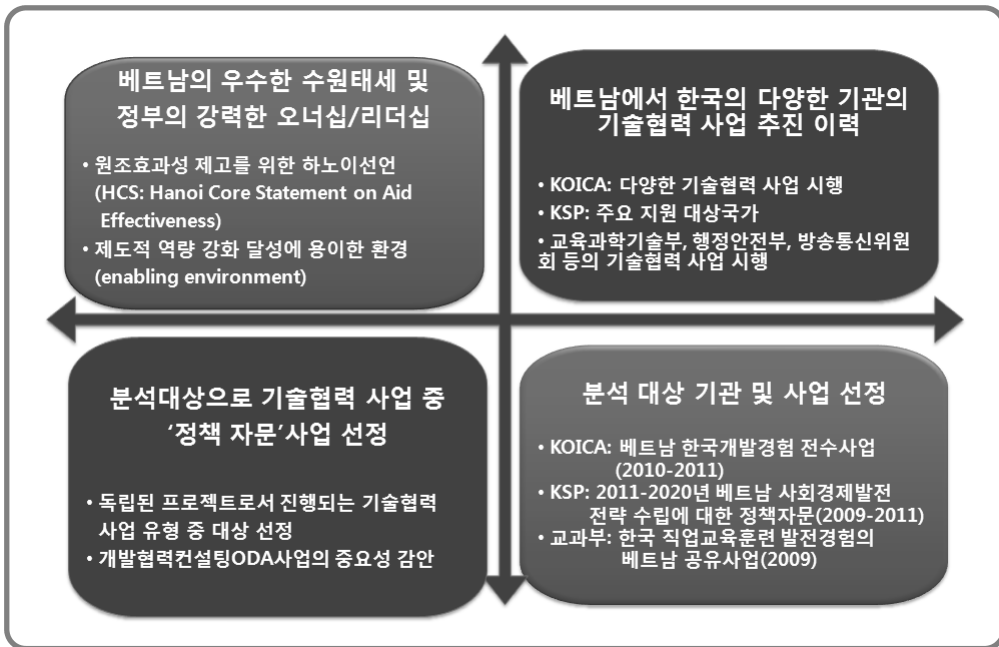
(1) 베트남에서의 기술협력 효과성

베트남은 강력한 리더십과 개발 의제에 대한 높은 주인의식이라는 특성을 지닌 예비 중소득 국가로서, 자국의 사회·경제적 발전 달성을 위해 공여국들이 지원한 ODA를 효과적으로 활용해왔다는 평가를 받고 있다. 협력국의 개발목표 및 우선순위, 전략과 공여국의 원조 일치(Alignment)가 핵심적으로 작용하는 기술협력의 특성상 베트남과 같은 나라에서의 사업 수행의 효과성이 높으며, 그에 따라 본 연구에서도 기술협력 진행 과정 및 효과성에 영향을 미치는 영향들에 대한 시사점이 다양하게 도출될 것으로 판단했다.

실제로 베트남 정부는 파리선언에 입각하여 원조효율성 제고를 위한 하노이선언(HCS: Hanoi Core Statement on Aid Effectiveness)을 발표하는 등 원조의 효율성 제고 노력에 있어서 매우 적극적인 입장을 보이고 있다. 실제로 본 연구팀의 현지 조사 당시 타 공여국 원조기관과의 면담에서도 베트남은 수원태세가 우수하고 높은 오퍼십, 정부 주도의 원조 코디네이션 등에서 좋은 평가를 받고 있음을 알 수 있었다.

선진 공여국들의 공동 평가 프로젝트 결과 보고서에서도 베트남은 모잠비크, 솔로몬 군도 등과 같은 국가에 비해 기술협력 프로그램 및 그 우선순위가 잘 정리되어 있고, 수원기관들의 시행 역량이 높으며, 기술협력의 성공적 수행과 제도적 역량 강화 달성에 용이한 환경(enabling environment)을 갖추고 있는 것으로 평가되고 있다.⁶⁸⁾

<그림 4-1> 베트남 사례연구의 배경



68) European Centre for Development Policy Management (ECDPM). 2007. Joint Evaluation Study of Provision of Technical Assistance Personnel: What can we learn from promising experiences?

(2) 한국의 대 베트남 기술협력 지원현황

한국이 1991년 이후 베트남에 지원한 원조액은 총 1,394,782천불(무상 135,452천불/ 유상 1,259,330천불)이며, 무상원조 내 형태별 실적은 다음과 같다.

<표 4-1> ODA 사업 형태별 대 베트남 무상원조 실적

사업 형태	실적	사업 형태	실적
프로젝트사업	42건 8,581.9만불	전문가파견	53명 (신규기준) 84.3만불
개발조사	8건 779.2만불	의사	5명 91만불
국내초청연수	2,674명 1,326만불	태권도사범	2명 62.8만불
물자지원	75만불	해외봉사단	621명 2,172.5만불
긴급원조	79.5만불	NGO지원	77건 293만불

출처: ODA Korea (www.odakorea.go.kr)

위와 같이 KOICA는 베트남에 대해 개발조사(타당성 조사, 마스터플랜 수립사업 포함), 국내초청연수, 전문가 파견, 봉사단 파견 등의 기술협력을 제공하고 있다. 기획재정부의 KSP 사업에서도 베트남은 총 15개의 대상국 중에서도 주요 지원 대상 국가로 많은 지원을 받아왔으며, 주로 거시 경제 및 산업 발전을 위한 정책 자문을 제공해왔다. 이외에도 교육과학기술부, 행정안전부, 방송통신위원회 등 기타 ODA 지원 부처들도 베트남에서 기술협력 ODA 컨설팅 사업 및 기술협력 사업을 진행 중이다.

2) 연구 대상 및 기준

기술협력에는 실로 다양한 형태의 사업이 포함될 수 있으나, 분석 대상 사업 선정에 있어서는 전문가 파견, 연수생 초청 등의 사업은 하나의 사업으로서 효과를 측정하기 어려우며, 개인 차원의 효과성 외에 기관 차원이나 제도 수준의 효과성을 측정

하는 것이 거의 불가능하기에, 제도적 역량 배양에 대한 효과를 측정하고자 한 본 연구팀의 의도와 맞지 않아 제외했다.⁶⁹⁾

따라서 본 연구에서는 명시적인 목표를 가지고 독립된 프로젝트로서 진행되는 기술협력 사업의 유형들(정책 자문, 타당성 조사, 마스터플랜 수립 사업 등) 중, 최근 그에 대한 관심이 날로 확대되고 있는 개발협력컨설팅 ODA사업의 중요성을 감안하여 정책 자문 사업을 주된 분석의 대상으로 삼았다. 이는 다양한 기술협력을 시행 중인 KOICA의 경우에 극히 일부분에 해당하는 사업 형태만을 대상으로 삼은 것이라는 제약이 있는 것이 사실이다. 그러나 정책자문 만을 시행하고 있는 기획재정부의 KSP 사업과의 비교가능성(Comparability)을 고려했을 때, 타당성 조사나 마스터플랜 수립 사업을 비교 대상으로 삼기에는 사업의 특성과 형태면에서 비교가 어려움을 감안하여 정책자문 사업으로 한정된 것임을 밝혀둔다. 교과부의 경우에도 예비 타당성 조사 등의 기술협력의 비중이 크나, 비교의 충위를 맞추기 위해 정책자문 사업을 선정하여 분석의 대상으로 삼았다. 그러나 마스터플랜 수립 사업이나 타당성 조사의 경우 각 기관별 대 베트남 기술협력의 현황 분석에서 예시로 간략히 다룰 것이다.

베트남 사례연구를 다루는 본 4장에서도 본 연구의 1장 및 2장에서 명시된 바대로 아래의 표와 같은 크게 4가지의 기준에 따라 기술협력의 효과를 분석하고자 한다. 첫째로 각 사업에서 협력국과 수원기관 측의 실제 필요와 수요에 기반 한 지원이 이루어졌는가를 볼 것이며, 둘째로 사업의 디자인이 다양한 측면에서 질적 수준을 만족했는지를 분석할 것이다. 셋째로 기술협력의 결과물이 계획대로 제공되었는가의 문제 즉 성과 및 산출 여부를 볼 것이며, 마지막으로 해당 사업을 통해 제공된 결과물이 실제 지속적으로 활용되고 있는지의 여부 및 활용을 위한 향후 계획이 수립되었는지의 여부를 분석할 것이다.

69) 최근 선진 공여국들도 프로젝트나 프로그램의 일환이 아닌 단순 초청연수나 전문가 파견 사업의 효과성 측정의 어려움으로 인해 해당 사업들의 지원을 줄이고 있는 추세이다. 따라서 이 부분에 대해서는 더욱 상위의 프로젝트나 프로그램 수준에 포함시켜 진행하는 방향으로의 개편이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 4-2〉 기술협력 효과 분석 DDPU 모델 사례연구 기준

구 분	세부 분석 기준
사업 발굴 단계 (Demand)	● 수요 조사의 과정과 절차의 적절성 ● 사업 내용에의 협력국과 수원기관 측의 수요 및 필요 반영도
사업 기획 단계 (Design)	● 개발에 영향 미치는 외부 요인에 대한 고려 정도 ● 현지 개발 이슈, 섹터 환경, 맥락에 대한 이해 정도 ● 전반적 사업 기획의 질적 수준
사업 수행성과 (Performance)	● 결과물의 제공 등 성과 도출 여부
지속적 활용도 (Utilization)	● 기술협력을 통해 제공된 내용의 지속적 활용여부 ● 관련 향후 계획 수립 여부

3) 대상 기관 및 사업 선정

베트남 기술협력 효과성 분석을 위해 아래와 같이 대상 기관 및 사업을 선정하여 효과성 분석을 진행했다. 주요 분석 대상 기관으로는 무상원조 전문기관으로서 다년간 기술협력을 시행해온 KOICA, 개도국에 대한 정책자문 활동을 진행해온 기획재정부의 KSP 사업을 선정했으며, 베트남에서 기술협력을 추진 한 바 있는 부처 중 완료된 사업 실적이 있고, 사업 결과 보고서 및 관련 자료의 입수가 비교적 용이했던 교육과학기술부를 선정했다.

KOICA의 경우 기술협력 분야에서 타당성 조사와 마스터플랜 수립 사업 등을 프로젝트형 사업으로 많이 추진하고 있으며, 최근에는 베트남에 대해 한국의 다양한 개발경험을 전수하기 위한 정책자문 사업을 수행한 사례가 있다. 본 연구에서는 정책자문사업인 ‘베트남 한국개발경험 전수사업(2010-2011년, 120만 불)’을 분석 대상으로 선정했다.

KSP는 정책자문 전문 프로그램이며, 베트남의 개발전략 수립을 위한 경제 분야 정책자문을 실시해왔다. 이에 따라 2009년부터 1년 단위로 총 2회(2년 간) 실시된 ‘2011-2020년 베트남 사회경제발전전략 수립에 대한 정책자문(거시경제정책, 국토이용정책, 산업기술개발정책, 기업정책, 개발전략 및 국가의 역할, 거시경제 운용 및 금융정책, 기업 효율제고를 위한 정부지원 강화)’을 분석 대상 사업으로 선정했다.

타 부처 및 기관들의 경우 개별적으로 실시되는 연수나 전문가 파견 이외에는 프로젝트형 사업의 형태로 실시하는 경우가 많지 않았다. 따라서 소규모이긴 하나, 베트남에서 기술협력을 지속적으로 시행해 온 교육과학기술부의 사업을 분석대상으로 선정하여, 정책자문 사업을 살펴보기로 했다. 해당 사업은 ‘한국 직업교육훈련 발전 경험의 베트남 공유사업(2009년, 5천만 원)’이다.

수출입은행 EDCF의 경우 유상원조 전담 기관으로서 기술협력은 개도국 공무원 초청 사업만을 시행 중이므로 동 연구의 범위와 직접적인 연관이 없어 분석 대상에 포함시키지 않았다. 다만, EDCF가 차관 사업으로 진행하는 사업들 중 일부 사회적 인프라(학교, 병원 등)의 경우, 자금지원 이외에도 기술협력이 일정 부분 필요하다고 판단되는 바, 이에 대한 조사 및 시사점 도출 정도로 분석했다.

위와 같이 선정된 우리나라의 기관 및 정책 자문 사업 3건에 따라 베트남 측의 수원부처 및 기관을 선정하여 해당 사업과 관계된 담당자에 대해 방문 면담조사를 실시했다. (베트남 현지조사는 총 5박 6일의 일정으로 진행했으며 면담 대상기관 및 면담 대상자 목록은 부록Ⅲ. 참조)

2. 기관별 현황 및 효과성 분석 결과

1) KOICA

(1) 베트남에서의 KOICA 기술협력

KOICA는 기술협력 분야에서 개발조사(타당성 조사, 마스터플랜 수립사업 포함), 국내초청연수, 전문가 파견, 봉사단 파견 등을 제공하고 있다. KOICA의 경우 대 베트남 기술협력에 해당하는 원조 형태 중 가장 대표적인 국내초청연수와 전문가 파견, 의사 및 태권도 사범 파견, 해외봉사단 등을 합친 규모는 4,030만 불로, 전체 대 베트남 무상원조의 29.7%를 차지한다.

<표 4-3> KOICA 베트남 기술협력 사업 목록 (2005-2010년)

분류	연도 (규모)	사업명	사업 목적	구성요소
개발 조사	2005 -2007 (90만불)	나짱-호치민 간 철도 복선화 타당성 조사사업	기존 나짱-호치민 간 철도복 선화 타당성조사를 통해 베 트남 철도수요 증대에 대응 하고 철도교통 개선에 기여	전문가 파견 국내 초청연수 기자재지원 사업관리비 (사전조사, 실시협의)
개발 조사	2006 -2008 (120만불)	베트남 하노이-빙 철도전철화 및 복선화 타당성 조사사업	하노이-빙 간 약 350km 구간 의 철도의 복선화, 전철화에 대한 타당성 조사를 통하여 포화상태에 이른 하노이-호 치민 남북간선철도의 표준궤 간 복선 철도 신설 추진의 기반을 마련하고 증가하는 철도 수요에 대응	전문가 파견 국내 초청연수 기자재지원(조사장비) 사업관리비
마스 터 플랜 수립	2007 -2010 (370만불)	베트남 하이퐁시 신도시개발 세부 마스터플랜 수립 사업 (괌강 북구지역)	신도시 개발 마스터플랜 수 립 사업을 통해 베트남 국가 개발 및 경제성장에 기여	전문가 파견 국내 초청연수 기자재지원 사업관리비 (사전조사, 실시협의)
개발 조사	2009 -2011 (200만불)	베트남 호치민시 간선급행버스 (BRT) 시스템 구축 타당성 조사사업	베트남 호치민시의 선진 대 중교통 시스템 구축 지원을 통해 호치민시의 교통 및 주 거환경을 개선하고 나아가 베트남의 기후변화 대응 노 력 및 저탄소 도시 실현에 기여	전문가 파견 국내 초청연수 기자재지원 사업관리비 (실시협의, 평가용역)
정책 자문	2010 -2011 (150만불)	베트남 한국개발경험전수 사업	베트남에 한국 개발경험을 전수하여 2011-2020년 베트남 사회경제 개발전략 수립을 지원	전문가 파견 국내 초청연수 기자재 지원 사업관리비 워크숍 개최

타당성 조사, 마스터플랜 수립 사업이 포함되는 개발조사 부문의 2010년도까지 누
적 추진 이력은 총 8건으로 총액 779.2만 불이 제공됐다. 주로 철도 및 교통 분야의
타당성 조사가 이루어졌으며, 도시 개발 분야의 마스터플랜 수립 사업도 진행된 바
있다. 아래는 베트남에서 진행된 마스터플랜 수립 사업의 예시이다.

<Box 4-1> KOICA 마스터플랜 수립사업 사례

베트남 하이퐁시 신도시개발 세부 마스터플랜 수립사업(2007-2010, 370만 불)은 베트남 제 3 도시인 하이퐁시 북부의 본 사업 대상지 개발을 통하여 기존 도시의 행정기능 및 공공기능을 신도시로 이전하고 엔터테인먼트 파크 등 새로운 기능을 부여하여 새로운 도약을 할 수 있는 기틀을 마련하기 위한 사업으로, KOICA의 지원을 통해 수립될 마스터플랜을 기반으로 하여 국내외 자본유치를 통해 신도시를 건설하고자 하는 목적을 가지고 진행됨.

실시협의 당시에는 추후 EDCF 및 국내 기업 본 사업 수주 등 후속 사업 연계가능성도 높은 사업이라 판단되었으며, 동 마스터플랜 수립 이후, 본격적인 신도시 개발 사업 추진 시 대규모의 재원이 필요할 것으로 예상되며, 베트남 측에서도 추후 외자유치를 통해 자금을 조달할 계획을 갖고 있는 것으로 명시됨.

<하이퐁시 신도시개발 세부 마스터플랜 수립사업 기대효과>

1. 베트남 북부의 거점인 하이퐁시 개발을 지원하여 동 지역의 생활환경 개선 뿐 아니라 국내외 업체 투자 유치 및 일자리 창출 등을 통해 경제력 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대됨.
2. 또한 국내에서 축적된 신도시 설계 노하우 및 관리기법을 베트남과 공유하고, 우리업체의 해외 진출 기회를 제공할 수 있을 것으로 판단됨.

최종 마스터플랜은 2010년에 베트남 측에 전달되었으나 2012년 현재 베트남 부동산 경기 침체로 인해 실제 신도시 개발 사업은 보류 상태임.

국내 초청연수의 경우 2010년 한 해 동안 총 179명, 2010년도 까지 누적 2,674명이 연수를 받았으며 누적 총액은 1,326만 불이 지출됐다. 봉사단 파견의 경우 2010년 한 해 동안 115명이 파견됐으며, 2010년도 까지 누적 인원은 621명으로 누적 총액 2,173만 불이 지출됐다. 전문가 파견의 경우 2010년도 까지 누적 인원은 53명에 누적 총액 84.3만 불, 의사 파견은 5명 총 91만 불이 지출됐다.

<표 4-4> 2010년 베트남 연수 분야별내역

분야	건수	액수 (원)	비율 (%)
보건	5	111,803,021	11.28
교육	5	168,435,647	16.99
산업에너지	8	138,571,856	13.98
공공행정	23	422,602,570	42.63
긴급구호 및 기타	8	149,896,472	15.12
합계	49	991,309,566	100.00

출처: KOICA 통계 (www.stat.koica.go.kr)

정책 자문의 경우 개별 사업으로 진행된 경우가 1건(베트남 한국개발경험전수사업, 2010-2011, 120만 불) 있었으며, 그 외에도 섹터별 공여국 회의에 참석하고, 베트남 정부와의 연례 정책 협의회를 개최하여 정책 대화를 시도하고 있다. 아래에서 동 정책 자문 사업에 대한 자세한 내용 및 효과분석의 결과를 기술하고자 한다.

(2) KOICA 정책자문사업 사례연구

가. 분석 대상사업 주요내용

본 연구에서는 KOICA의 기술협력 사업 중 정책 자문 사업인 ‘베트남 한국개발경험 전수사업(2010-2011)’을 사례연구 분석 대상사업으로 삼아, 베트남에서 KOICA의 정책 자문 및 기술협력이 어떻게 이루어지고 있는지를 조사했다.

동 사업은 2010년 당시 베트남이 수립 중이었던 ‘5개년 사회경제개발 계획(SEDP)’ 및 ‘10개년 사회경제개발 전략(SEDS)’의 수립 과정에 대한 정책 자문을 제공하는 것이었으며, 총 5가지 분야(과학기술 및 정보통신, 인적자원개발, 환경보호, 농업, 중장기 개발전략 수립)에 대한 정책 자문 보고서를 작성하는 것이 사업의 주된 내용이었다.

사업 과정에서 5가지 분야 내 13개 세부 주제에 대한 한국의 각 부문 전문가들이 협력국 측과의 협의 및 공동연구를 통해 보고서를 작성했으며, 협력국 측 공무원 25명을 대상으로 2주간 국내 초청연수 또한 진행했다. 각 주제에 대한 결과 공유를 위해 2011년 12월에 최종 발표회를 열었으며, 2012년 6월 현재 동 결과보고서를 베트남어로 번역, 출간하기 위한 작업이 진행 중이다.

동 사업의 실시협의 보고서는 사업의 기본방향을 ‘베트남 정부는 효과적인 중장기 사회경제개발전략을 수립하기 위해 우리나라의 개발경험을 배우기 희망하’며, 이에 따라 ‘관련 분야별 전문가 파견을 통하여 한국의 발전경험의 노하우 이전 등 발전 지식 및 경험 전수와 관련 인력 개발에 주력하여 실시’한다고 밝히고 있다.

또한 동 실시협의 보고서에서는 ‘기획재정부 주관으로 거시경제 분야에 대한 베트

남과 우리나라 간 공동연구가 진행되었는바, 베트남 국가발전 및 우리나라 이미지 제고 효과를 높이기 위해 기획재정부 사업과 동 사업이 유기적으로 연계될 수 있도록 추진하겠다'고 기술하고 있다.

<표 4-5> KOICA 베트남 한국개발경험 전수사업 기본정보

구 분		내 용	
사업명	국문	베트남 한국개발경험 전수사업	
	영문	Project for sharing Korean Development Experiences with Vietnam	
사업 목적		베트남에 한국 개발경험을 전수, 2011-2020년 베트남 사회경제개발 전략 수립 지원	
사업 내용		과학기술 및 정보통신, 인적자원 개발, 노동 및 고용, 환경 보호, 농업 및 농촌개발 등 5개 분야 개발경험 전수	
양국 부담 사항	한국 (120만 불)	전문가 파견	(1) 과학기술 및 정보통신 (2) 인적자원개발 및 노동, 고용 (3) 환경보호 (4) 농업 및 농촌개발 (5) 중장기 개발 전략
		국내초청연수	5개 공동연구 분야별 연수(2주 총 25명)
		워크숍 개최	공동연구 중간 및 종료 워크숍
		기자재 지원	컴퓨터, 프린터 등 공동연구 지원, 사무용 기기 지원
		사업 관리	실시협의, 모니터링, 평가, 예비비
	베트남	베트남 측 공동연구 인력 제공 사무실 등 필요 공간 제공 및 행정 편의 제공 등	
	사업대상지역		베트남 하노이
사업규모/기간		120만 불 / 2010-2011(2년)	
수혜자		베트남 기획투자부(MPI) 산하 개발전략연구소 연구인력 및 각 전문 분야 정부기관 연구 인력	
기대 효과	한국	한국형 원조모델 확립 및 유사사업 확대기반 마련	
	베트남	사회경제개발 목표의 효과적 달성	
사업 시행 기관	한국	KOICA	
	베트남	기획투자부(MPI) 산하 개발전략연구소(DSI)	

<표 4-6> KOICA 사업 세부 주제별 내용

1. 장기전략 및 계획방법론 Methodology for 10 year socio-economic development strategy and 5 year socio-economic development plan formulation; lessons from Korean experience - 이원희(한경대) - Nguyen Thi Lan Hoang(DSI) 2. KIST 모델 적용 과학기술개발 방법론 Science and Technology Policies Based on the KIST(Korea Institute of Science and Technology) model - 김학년(KIST) 3. 정보통신개발 방법론 Development of Korean Telecommunications Market at a Glance: Lessons and Implications - 성극제(경희대) 4. 노동시장분석 인력수요 예측역량강화 Capacity Building for Labor market analysis and Labor forecasting in Vietnam - 최강식(연세대) - 안주엽(한국노동연구원) 5. 기술 및 직업교육, 훈련개발방법론 Methodology for Technical and vocational education and training - 이영현(KRIVET) - Mac Van Tien(RIVT) 6. 직업교육에의 민간참여 확대 Enterprise Participation and Resources from Society in TVET in Vietnam - 서상선(김앤장 고문) - Nguyen Thi Huong Giang	7. 고용보험 Unemployment Insurance in Vietnam: Evaluation and Future Directions - 황덕순(한국노동연구원) 8. 산업안전 Occupational Safety and Health Project for Sharing Korean Development Experiences with Vietnam - 박두용(한성대) 9. 환경보호 및 관리 법체계 구축 Environmental Law and Policy - 심상규(KIST) 10. 오염관리 Pollution Management, Economic Incentive, and Green Policy for Sustainable Development - 안규홍(KIST) 11. 친환경 농업재배 Sustainable Agriculture Development and Food Safety in Crop Production - 서종혁(한경대) - Hoang Sy Dong(DSI) - Nguyen Truong Linh(DSI) 12. 농산물 거래, 판매 및 유통 Agricultural Marketing - 김동환(안양대) 13. 농축산물 안전관리 Sustainable Development and Food Safety in Livestock - 김성훈(한경대) - 이학교(한경대) - Mai Quoc Dong(MPI)
--	---

나. 사업 발굴 단계

KOICA 사업은 기본적으로 우리나라 재외 공관을 통한 협력국 측의 공식적인 수요 요청을 바탕으로 사업을 발굴한다. 동 사업의 경우 아래와 같은 과정을 통해 사업이 발굴됐다.

- 2008년 11월 베트남 공관이 무상원조사업 수요 보고
- 2009년 6월 사업형성 조사 실시
- 2009년 10월 대통령 베트남 방문, 한국-베트남 공동성명 발표, 본 공동성명을 통해 개발경험 공유 강화 합의
- 2009년 12월 기술타당성 심사 완료
- 2010년 2월 신규 사업으로 반영
- 2010년 4월 실시협의 및 본 사업 시행 업체 선정

KOICA의 지원이 협력국 측의 공식적인 수요 요청을 통해서만 이루어진다는 점은 공여국의 강요나 원조사업 등에 대한 조건으로서 기술협력을 이용해서는 안 된다는 국제사회의 합의⁷⁰⁾에 부합하는 것으로 보인다. 그러나 현 시스템 상의 한계는 협력국 정부가 요청하는 사항을 단순 접수하는 과정을 거칠 뿐, 실제 사업의 직접 수혜자인 수원 기관이나 개인 수혜자의 의견 반영을 위한 매커니즘이 한국 정부 측에서는 존재하지 않는 것임을 알 수 있었다.

따라서 공식적으로는 협력국 측의 요청에 의해서 사업을 선정한 것이므로 협력국 측 수요 반영에 대해서는 문제가 없으나, 우리나라 정부가 별도로 포괄적 개발조사나 수요조사를 실시하지는 않고 있으며 협력국 측의 요청이 접수 된 후 신규 사업 대상으로 선정되고 나면 사업형성조사를 통해 수요조사를 대체하는 것으로 보인다.

동 사업의 수원부처인 기획투자부(Ministry of Planning and Investment: MPI)와 수원기관인 개발전략연구소(Development Strategy Institute: DSI)와의 면담 결과, 동 사업의 경우 베트남이 5개년 사회경제개발계획(5-year Socio-Economic Development Plan: SEDP)과 10개년 사회경제개발전략(10-year Socio-Economic

70) European Centre for Development Policy Management (ECDPM). 2007. Joint Evaluation Study of Provision of Technical Assistance Personnel: What can we learn from promising experiences?

Development Strategy: SEDS)을 개발하고 있는 중요한 시기에 과거 유사한 경험(5개년 사회경제개발계획 등)을 가진 한국 측의 지원을 원했으며 이러한 수요에 기반한 지원이 이루어진 것으로 판단된다. 그러나 사업 형성 조사 이전에 별도의 수요조사나 수원 기관 측과의 협의 등은 필수적인 사항으로 명시되어 있지 않았다.

다. 사업 기획 단계

동 사업의 경우 서로 전혀 다른 5개 분야(과학기술 및 정보통신, 인적자원개발, 노동 및 고용, 환경보호, 농업 및 농촌 개발)의 13개 주제에 대한 정책 자문이 이루어졌다. 물론 이 주제들은 모두 협력국 측의 요청에 의해 선정되었고 베트남의 발전에 있어 중요한 주제로 생각되나, 섹터를 넘나드는 다양한 주제들에 따라 15명의 서로 다른 분야 전문가들이 파견됨에 따라 각 섹터 및 주제에 대한 이해도 면에서는 제약이 존재한 것으로 보인다.

사업 디자인상에서 위와 같은 제약을 극복하고 베트남 각 섹터에 대한 심도 있는 이해 증진을 위해 한국 측 전문가들과 베트남 전문가들의 공동 워크숍 혹은 정책 자문 보고서 작성 시의 베트남 전문가와의 공동 연구와 같은 노력은 명시적으로 나타나 있지 않았다.

따라서 본 사업의 디자인상에서 베트남 현지의 실정과 각 섹터에 대한 이해 증진 노력이 미진했던 것으로 보이며, 한국 측 전문가들이 각 주제에 대해 한국의 경험을 정리하고 그 중에서 베트남에 적용 가능한 부분들을 강조하는 방식으로 정책 자문이 진행된 것으로 보인다.

위와 같이 베트남의 각 섹터 및 정책 자문의 각 주제에 대한 충분한 조사와 연구가 선행되지 못한 한계는 사업이 진행된 기간이 비교적 짧았던 것에 부분적으로 기인하는 것으로 보인다. 동 사업의 진행 기간은 공식적으로는 2년이나, 사업 초기에는 KOICA 사업의 특성상 실시협의 조사, 본 사업 진행 업체 선정 등을 위해 많은 시간이 소비됨을 감안할 때 실제 사업의 총 기간은 1년 정도로 볼 수 있다. 또한 각 분야 전문가들이 현지에 파견된 기간도 길게는 2개월 짧게는 1개월로, 해당 섹터에 대한 심도 있는 연구가 진행되기에는 무리한 계획이었다고 판단된다.

라. 사업 수행성과

동 사업의 산출물로서 5개 분야 13개 주제에 대한 최종 자문 보고서가 영문으로 작성되어 DSI 측에 전달되었으며, 2011년 12월에 최종 발표회가 개최되어 최종 자문 보고서의 내용이 베트남 측 정부 관계자와 전문가들 사이에 공유됐다. 2012년 6월 현재 베트남 정부(DSI) 측에서 동 보고서를 베트남어로 번역하는 과정에 있다.

동 사업의 추진에 있어, 총 13개 주제 중 6개 주제에 베트남 측 공무원 및 전문가가 참여하여 공동연구를 진행하였는데 이 공동 연구는 한국의 경험을 베트남에 적용 가능하도록 자문을 제공하겠다는 동 사업의 목표 달성에 적합한 방식이라고 생각된다. 그러나 총 13개의 주제 중 6개의 주제에 대해서만 공동연구가 이루어졌으며, 나머지 8개 분야에 대해서는 한국 측 전문가들로만 연구진이 구성되었다는 한계가 있었다. 이는 동 사업이 짧은 기간 안에 다양한 분야의 많은 주제에 대해 연구를 진행해야 했던 상황에서 일부 기인한 것으로 보인다.

정책 자문 보고서 작성을 위한 연구 추진 과정에서 한국의 각 분야 전문가들이 베트남 현지에 중장기적으로 머무는 것이 아니라, 수회에 걸친 단기 출장(1회 당 2주가량)을 통해 정책 자문 보고서를 작성했다. 현지 출장을 통해 필요한 자료를 수집하고 수원기관 측과의 협의를 진행 한 후, 보고서 작성은 국내에서 진행하는 방식을 취했다. 이는 각 분야 전문가들이 현업에 종사하고 있으며 동 사업의 예산 규모를 감안했을 때 현실적으로 활용 가능한 방안을 선택한 것으로 보이나, 현지에 상주하며 연구를 진행하는 것에 비해서 현지 사정에 대한 충분한 고려나 구체적인 제언 도출에 있어서는 제약 요인으로 작용할 수 있었을 것으로 보인다. 따라서 사업에서 다루는 주제의 수(13개)를 줄임으로써 필요한 한국 측 전문가의 수(15명) 또한 줄여, 현지 체류 기간을 늘리거나 베트남의 수원기관(DSI), 각 분야별 기관에 실제 파견되어 상주하며 연구를 진행할 전문가를 파견하는 방식을 취하는 것도 효과성을 높일 수 있는 방안이었을 것이라 생각된다.

동 사업의 공동연구에 참여한 베트남 측의 연구 인력 25인을 2주간 초청하여, 한국의 관련기관에 대한 현장 견학 및 기관 관계자들과의 면담을 할 수 있는 기회를 제공했다. 동 초청연수의 목적은 ‘지속적으로 베트남의 5개 분야별 개발계획에 반영할 수 있는 정책 및 제도를 창출해낼 수 있도록 베트남 측의 연구 역량을 강화 하는

것'이었다. 그러나 25명이라는 비교적 많은 수의 공무원을 대상으로 2주의 짧은 기간 동안 연수를 진행한 것으로써, 이들의 연구 역량 강화에 실질적인 도움이 되었다고 판단하기에는 제약이 많았다. 따라서 5개 분야별 1-2명의 소수의 핵심인력을 대상으로 장기간 연수를 진행하는 편이 연구 역량 강화에 더 적합했을 것으로 판단된다.

동 사업의 진행 과정 동안 5개 분야 통합 워크숍이 1차, 2차에 걸쳐 총 2회 실시됐다. 1차 워크숍에서는 공동연구 중간 점검 및 중간보고서 내용 협의, 향후 연구 개선방안 논의 등을 진행했으며, 2차 워크숍에서는 연구 최종 보고서 초안에 대한 최종 의견 수렴 및 승인을 위한 논의를 진행했다. 다수 주제에 대한 연구를 진행한 동 사업의 특성 상, 수원기관(DSI) 이외에도 각 분야에 대한 전문성을 지닌 기관 및 전문 인력들을 초청하여 다양한 형태의 각 주제별 워크숍을 개최했다면 연구 성과 및 구체적 제언 도출에 더욱 기여했을 것으로 판단된다.

마. 지속적 활용도

동 사업의 경우 최종 보고회(2011년 12월)가 진행된 후 비교적 짧은 시간이 지났으므로 2012년 6월 현재 시점까지는 해당 컨설팅 보고서들이 본격적으로 활용되어 정책이나 의사결정 과정에 반영되기에는 시간적 제약이 존재한다. 그럼에도 불구하고 수원 부처(MPI) 및 수원 기관(DSI) 측과의 인터뷰 결과, 한국의 발전과정과 여러 면에서 유사성을 지닌 베트남에는 한국의 경험 공유가 적합성이 있다고 판단했다. 그러나 동시에 동 사업이 SEDP 2011-2020에 기여한 바가 있으나 SEDP의 특정 내용이 한국의 사업의 결과가 반영된 것이라고 추적하는 것은 어려움이 있다. SEDP의 내용 자체가 광범위한 전략 수준의 내용이므로 구체적으로 한국의 기여가 반영되었다고 하기보다는, 전반적으로 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.⁷¹⁾

소규모 사업에서 서로 다른 5개 분야의 다양한 주제로 정책 자문을 진행했으므로 각 개별 주제에 대한 심도 있는 정책 제언이 도출되고, 그것이 실제 정책으로 반영되기에는 한계가 컸다고 판단된다. 2012년 6월 현재 확인을 해본 결과 최종 보고서의 전달 이후 동 보고서가 다양한 이해관계자들을 통해 충분히 활용되지는 않았은 것으로 판단된다. 예를 들어 KIST에 대한 내용의 컨설팅 보고서가 존재함에도 불구하고, 해당 이슈에 대해 밀접한 연관을 가지고 있는 NISTPASS에서 해당 페이지를 받아보지 않은 상태였다(본 연구팀이 전달함). KIST 등의 보고서 내용은 실제 베트

71) MPI, DSI 연담결과

남에서 참고할 수 있는 구체적인 내용을 담고 있는 바, 공유가 원활하게 이루어져 다양한 행위자들이 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

자문 내용의 향후 활용 여부에 관련해서는 2012년 6월 현재 동 13개 보고서에 대한 베트남어 번역이 이루어지고 있으며, 번역과 출판이 완료 되는대로 각 기관에 배포하여 활용할 예정이다.⁷²⁾

현재로서는 KOICA와 DSI 사이에서 모든 협의가 이루어지고, 실제 해당 분야에 중사 중인 기관의 공무원 및 전문가들은 동 사업에 직접적으로 참여하지 않은 한계가 존재하기 때문에(공동연구 형식으로 특정 주제에 대한 보고서 작성에 개인적으로 참여) 컨설팅의 내용이 정책이나 의사결정과정으로 이어지는 매커니즘은 약한 실정이다. 이를 극복하기 위해서는 해당 컨설팅 시행 당시 DSI 측 이외에도 다양한 관계기관이 참여하는 협의체 활용 등이 필요했다고 보여 진다.

또한 KOICA가 타 공여국들이 의견을 모아 협력국 정부와 정책 대화를 하는 과정에 참여하여 KOICA의 정책 자문 내용이 협력국 정부의 정책 및 의사결정 과정에 반영될 수 있도록 하는 방안의 고려가 필요했을 것으로 판단된다. 유사한 목적을 가진 KSP 사업 등 국내외 기관 사업과의 연계 등을 통해 정책 자문 내용의 반영도를 높일 수 있는 방안의 모색이 필요할 것으로 생각된다.

2) KSP

(1) 베트남에서의 KSP 사업

기획재정부의 KSP 사업은 기본적으로 한국의 개발경험을 정리하고 이를 개도국에 적용 가능한 방식으로 연구하여 정책자문을 제공하는 사업형태이다. 베트남에서의 KSP 사업은 2004년에 처음 시작되었으며, 2009년 이후 3년간은 주요 지원 대상 국가로 경제 분야 정책자문을 통한 중점적인 지원을 받아오고 있다.

중점 사업이 진행된 3년의 기간 중 첫해인 2009년에는 베트남 경제사회발전전략 수립을 위한 광범위한 연구가 진행되었고, 2010년과 2011년에는 기존에 진행된 정책

72) KOICA 면담결과, DSI 면담결과

자문 주제 중 선택된 주제들에 대한 심화연구가 진행됐다. 3년간의 중점지원 사업이 종료된 후 2012년부터는 일반지원국가로 변경되었고, 2012년 6월 현재 향후 사업 추진을 위한 수요조사가 진행 중이다. 현재 제공된 자문의 주요 내용은 다음과 같다.

<표 4-7> 대 베트남 KSP 연도별 주요 내용

연도 및 분류	주요 내용
2011년 베트남의 중·장기 사회경제 개발 전략 지원	● 베트남의 현대식 항구 및 공항 개발: 한국의 경험 공유 ● 베트남 공기업의 성과평가체계 강화 ● 베트남 예산 재정 분석 및 예측 ● 역량 개발 프로그램: 2011-2020년 사이의 베트남의 국가적 장기 거시경제 예측 역량 향상
2010년 베트남 2011-2020 사회경제발전전략 수립 지원	● 개발전략 및 국가의 역할 1. 성장잠재력 제고를 위한 경제구조조정 전략 2. 베트남 공공부문의 고급인력 양성을 위한 전략 3. 베트남 공기업집단의 지배구조에 관한 연구 ● 거시경제 운용 및 금융정책 1. 베트남 금융시장의 조기경보시스템 구축 2. 베트남 중소기업금융 활성화 방안 3. 베트남 협동조합 법률체계 개선방안 ● 기업효율제고를 위한 정부지원 강화 1. 기업혁신능력 강화 2. 베트남 기업의 경쟁력과 HRD 전략 3. 특별경제구역 발전을 위한 재평가
2009년 베트남 2011-2020 사회경제발전전략 수립에 대한 정책 자문	● 거시경제정책 1. 장기성장동력 확보 및 성장경로 상의 주요 과제 2. 금융·재정정책 조기경보 모델개발 및 리스크 관리 능력강화 3. 신용시장 제도화에 있어서의 상호금융의 역할 4. 신용보증기금 기능 강화 및 수출금융 지원 ● 국토이용정책 1. 공간계획 체계 2. 도시개발정책 3. 토지이용정책 ● 산업기술개발정책 1. R&D 비전과 로드맵 작성 2. 기업의 혁신능력 강화 3. 산업 클러스터 ● 기업정책 1. 국영기업 효율성 제고 2. 인력개발 및 산업구조 개선 관련 기업의 역할 3. 대기업 및 중소기업 간의 관계 강화

연도 및 분류	주요 내용
2008년 수출금융 관련 운영지원 및 신용보증제도 자문	1. 수출신용기구 운영지원, 수출보험제도 도입 자문 2. 국내 개발금융 운영지원 3. 신용보증제도 구축자문
2007년 베트남 개발은행 운영자문 및 신용보증 기금 설립방안	1. 베트남 개발은행의 원활한 운영을 위한 실무지식 전수 2. 베트남 신용보증기금 설립방안 제시
2006년 수출신용기구 설립 자문	● 베트남 수출신용기구 설립 및 운영 지원
2005년	● 진행 내역 없음
2004년 베트남의 개방 경제체제 하에서의 주요 정책과제	1. 베트남 공기업 개혁의 진행과 과제 2. 세계무역체제로의 통합: WTO 가입 과제 3. 베트남의 인적자원 개발전략 4. 베트남의 거시경제 안정화 5. 베트남의 외자조달방안-FDI 중심으로 6. 수출금융정책과 베트남 수은 설립방안

출처: KSP 웹사이트 (www.ksp.go.kr)

(2) KSP 정책자문 사업 사례연구 결과

가. 분석 대상사업 주요내용

본 연구에서는 KSP가 추진한 정책 자문 사업인 ‘베트남 2011-2020 사회경제발전 전략 수립지원 사업(2009-2010)’을 사례연구 분석 대상사업으로 삼아, 베트남에서 동 사업의 추진 과정 및 성과에 대한 조사를 진행했다.

동 사업은 한국의 발전 경험 중 베트남 정부가 수립 중이던 5개년 사회경제개발계획(SEDP) 및 10개년 사회경제개발전략(SEDS)에 기여할 수 있는 내용을 선정하여 공유하고자 공동연구, 정책자문, 초청연수 등을 지원한 사업으로, 앞에서 분석한 KOICA의 ‘베트남 한국개발경험 전수사업(2010-2011)’과 목적과 수원기관이 모두 동일하다.

동 사업의 기간은 2+1년이며, 첫 2년 간(2009-2010)은 집중적인 연구와 자문이 진행되고, 나머지 1년(2011)은 심화 또는 추가적인 연구와 자문이 필요한 부분으로 진행된다. 주제 면에서는 KOICA의 사업에서는 5개 분야(과학기술 및 정보통신, 인적자원개발, 환경보호, 농업, 중장기 개발전략)에 대한 자문을 제공한 것과 달리 KSP 프로그램에서는 경제정책 및 산업기반 확충을 위한 자문에 집중한 측면이 있다. 세부 주제는 거시경제정책, 국토이용정책, 산업기술개발정책, 기업정책, 개발전략 및 국가의 역할, 거시경제 운용 및 금융정책, 기업효율 제고를 위한 정부지원 강화 등이 있다.

<표 4-8> KSP 베트남 2009, 2010년 정책자문 사업 기본 정보

구 분		내 용
사업명	국문	베트남 2011-2020 사회경제발전전략 수립에 대한 정책 자문
	영문	Supporting the Establishment of Vietnam' s 2011-20 Socio-economic Development Strategy
사업 목적		베트남 2011-2020 사회경제발전전략 수립 지원
사업 내용		2009년: 거시경제정책, 국토이용정책, 산업기술개발정책, 기업정책 2010년: 개발전략 및 국가의 역할, 거시경제 운용 및 금융정책, 기업 효율제고를 위한 정부지원 강화 2011년: 공항 및 항만 현대화 전략, 국영기업 평가 시스템, 세수 전망, 장기 거시경제 예측 모델 지원
사업대상지역		베트남 하노이
사업규모/기간		2009-2011(2년 + 1년)
수혜자		베트남 기획투자부(MPI) 산하 개발전략연구소 연구인력 및 각 전문분야 정부 기관 연구인력
기대효과	한국	한국 개발 경험 전수
	베트남	한국 개발 경험 공유를 통한 사회경제발전 전략 수립
사업시행 기관	한국	KDI (기획재정부)
	베트남	기획투자부(MPI) 산하 개발전략연구소(DSI)

<표 4-9> 베트남 KSP 사업 주제 및 참여인력 변화

	2009	2010	2011
주제	거시경제정책, 국토이용정책, 산업기술개발정책, 기업정책	개발전략 및 국가의 역할, 거시경제 운용 및 금융정책, 기업 효율제고를 위한 정부지원 강화	공항 및 항만 현대화 전략, 국영기업 평가 시스템, 세수 전망, 장기 거시경제 예측 모델 지원
한국측 참여 연구진	남상우(총괄 PM, KDI 국제정책대학원) 한진희(거시부문 PM, KDI) 김준경(금융부문 PM, KDI 국제정책대학원) 김현식(국토개발부문 PM, 국토연구원) 서중해(산업기술부문 PM, KDI) 남일총(기업부문 PM, KDI 국제정책대학원) 이향용(한양대) 김명직(한양대) 신인석(중앙대) 박은관(국토연구원) 서순탁(서울시립대) 신태영(과학기술정책연구원) 임덕순(경기과학기술센터) 김우찬(KDI 국제정책대학원) 최영락(고려대)	남상우(총괄 PM, KDI 국제정책대학원) 남일총(개발전략 및 국가역할 부문 PM, KDI 국제정책대학원) 김준경(거시경제 운용 및 금융정책 부문 PM, KDI 국제정책대학원) 서중해(기업효율제고를 위한 정부지원 강화 부문 PM, KDI) 김종일(동국대) 김동욱(서울대) 김명직(한양대) 이향용(한양대) 김동환(한국금융연구원) 진미석(한국직업능력개발원) 정형곤(대외경제정책연구원)	남상우(총괄 PM, KDI 국제정책대학원) 이영혁(한국항공대학교) 김범중(한국수산업양개발원) 전형모(한국수산업양개발원) 이원희(한경대) 김종일(동국대)
베트남측 참여 연구진	Vo Tri Thanh(중앙경제관리연구소) Nguyen Thi Lan Huong(DSI) Nguyen Thi Minh Ngoc(베트남 중앙은행) Nguyen Thi Kim Thanh(베트남 중앙은행) Nguyen Thi Lan Huong(DSI) Bui Nghi(기획투자부) Vu Hoai Duc(하노이도시계획연구소) Tran Hong Quang(DSI) Le Thi Bich Thuan(베트남 건축도시농촌계획연구원) Do Hau(하노이 건축대) Hoang Thi Van Anh(베트남 자원환경부) Nguyen Viet Hoa(국립과학기술정책전략연구소) Tran Ngoc Ca(국립과학기술정책전략연구소) Dinh The Phong(국립과학기술정책전략연구소) Tran Tien Cuong(중앙경제관리연구소) Bach Tan Sinh(국립과학기술정책전략연구소)	Le Anh Son(베트남 경제학회) Nguyen Thi Lan Huong(DSI) Nguyen Van Thanh(DSI) Le Huy Doan(정책개발교육원) Le Manh Hung(기획투자부 기업개발청) Nguyen Thi Kim Thanh(베트남 중앙은행 금융전략연구소) Tran Van Tan(베트남 중앙은행) Pham Thi Thanh Ha(베트남 기획투자부) Hans-H. Mu "nkner(독일 마르부르크 대학교 /Marburg University) Nguyen Phuong Lan(기획투자부 기업개발청) Nguyen Thi Hong Lam(기획투자부 기업개발청) Nguyen Viet Cuong(기획투자부 기업개발청) Vo Thi Ngoc Bich(기획투자부 기업개발청) Tran Hong Quang(DSI)	Nguyen Quang Vinh(베트남 경제학회) Le Dang Bac(민간항공청) Nguyen Van Vinh(DSI) Nguyen Thi Lan Huong(DSI) Nguyen Phuong Lan(기획투자부 기획개발청) Pham Van Ha(국가금융연구소) Dang Huyen Linh(DSI) Nguyen Dang hung(DSI) Nguyen Thi My Hanh(DSI)

나. 사업 발굴 단계

베트남에서의 KSP의 추진 과정은 기본적으로 DSI(MPI)와 KDI(기획재정부) 간의 MOU 체결에 따른 양자 간 협의를 통해 이루어졌다. DSI와 KDI는 90년대 초반부터 협력 관계를 유지해온 바 있었다.⁷³⁾ 이렇듯 양 기관 측의 관계에 기반 한 사업 발굴

73) DSI 연담 결과

과정은 재외공관을 통해 MPI가 공식적으로 수요요청을 접수해야 하는 KOICA 사업과는 차이가 있음을 알 수 있다.

동 사업의 연구 주제는 DSI 측이 베트남 정부 차원에서 경제사회발전전략(2011-2020)의 수립에 가장 필요하다고 판단하여 요청한 과제 중에서 한국 경험의 적합성을 고려하여 선정됐다. KSP의 베트남에 대한 3년간의 중점 지원 사업이 시작된 2009년 당시 베트남이 ‘중진 산업국가’의 비전을 실현하는데 직결되는 5개 분야로서 (1)베트남 경제의 발전전략과 2020년까지의 성장잠재력, (2)안정, 효율, 지속성을 겨냥한 통화금융정책, (3)국토이용전략, (4)산업기술개발, (5)효율적이고 조화로운 기업정책이 선정됐다.

KSP 사업에서는 위와 같은 과정을 통해 연구 주제를 선정한 이후 협력국과의 협의를 통해 수요조사 및 실태조사를 진행하여 주제를 확정하고 공동연구에 착수했다. 동 사업의 경우 한국 측의 시행기관(KDI)과 협력국 측의 시행기관(DSI)이 사업 수요조사 단계부터 밀접하게 협의를 진행했다.

그러나 KSP가 경제발전전략 이외에 통화, 금융, 국토이용, 산업, 기술, 기업정책 등 다양한 주제를 다루고 있음에도 불구하고, 수요 조사 단계에서 DSI 이외의 기관들의 참여는 제한적으로 이루어지고 있다는 한계가 존재한다. 실제 다양한 주제를 전담하고 있는 기관들의 경우 각 주제별 공동 연구에 참여하기는 하나, KSP 사업과 관련된 주요 의사결정 과정에는 참여하지 않고 있다.⁷⁴⁾ 향후 KSP 사업 추진 및 후속 사업 구상 시에는 다양한 기관들의 적극적 의견 반영 채널의 구축을 고려해볼 수 있을 것이다.

다. 사업 기획 단계

KSP 사업의 경우에도 중점 사업의 첫해였던 2009년의 경우 통화, 금융, 국토이용, 산업, 기술, 기업정책 등 다양한 섹터의 주제들을 다수 선정하여 연구 주제로 삼은 측면이 강하다. 이에 따라 당시에는 깊이 있는 연구를 통해 실제 베트남에 어떤 개혁이 가능할 것인가에 대한 초점보다는 각 섹터 및 주제에 대한 이해를 심화하는

74) CIEM, NISTPASS 면담 결과

과정이 이루어졌다. 따라서 정책 자문으로서의 성격은 강하지 않았고 공동 연구의 성격이 강했다고 볼 수 있다.

그러나 1년 단위의 사업이 복수로 진행되는 KSP 사업의 특성 상, 이듬해인 2010년, 이후 2011년까지의 연구주제 및 참여 인력의 변화 양상을 보면 구체적인 개별 주제로의 집중이 이루어졌음을 알 수 있다. 2010년에는 거시 경제 운용, 금융 정책, 기업 개발 등의 세부 주제에 대한 연구가 진행되었으며, 그에 따라 참여하는 양국 전문가의 수가 감소하고 그들의 전문 분야도 해당 소수 주제에 수렴하는 양상을 보였다. 2011년에는 산업 발전을 위한 세부 주제인 공항 및 항만 개발, 국영기업 개혁의 기반을 마련하기 위한 국영기업 평가 시스템, 세수 및 경제 예측 모델 등이 연구 대상으로 선정된 바 있다. 이렇듯 복수년도의 사업이 양국의 동일한 시행기관에 의해 진행됨에 따라 해당 섹터 및 주제에 대한 이해도 심화될 수 있었던 것으로 보인다.

베트남에서의 KSP 사업의 경우 초기 년도에는 다양한 주제에 대한 기초 연구를 진행하고, 해를 거듭하며 더욱 실용적인 연구로 집중해갔다는 점에서 연구의 진행을 위해서는 무리한 계획은 아니었다고 판단된다.

그러나 ODA사업으로서의 KSP 사업 디자인상의 가장 큰 한계는 공동 연구를 통한 정책 자문의 내용이 어떠한 성과를 상정하고 있는지 명확하게 명시되지 않았으며, 그 달성여부를 평가하고 해당 내용을 향후 사업에 환류 할 시스템이 마련되어 있지 않다는 점이다. 즉 연구가 끝나고 산출물(output)인 자문 보고서의 전달 이후, 그 효과(outcome)나 영향(impact)을 측정하고 사업의 목표 달성에 영향을 미친 다양한 과정상의 문제들을 발견해 내어 향후 사업 디자인에 반영하는 과정이 이루어지지 않고 있다는 것이다. 따라서 각 자문 주제마다 담당 전문가의 능력과 노력의 정도에 따라 보고서의 질적 수준과 정책 자문의 구체성에 있어 차이가 존재함에도 불구하고 그에 대한 적절한 평가와 추후 사업 디자인 시 반영이 적절하게 이루어지고 있지 않고 있는 것이다.

라. 사업 수행성과

1년 단위의 KSP 사업 종료 이후 익년에 영문 최종 보고서가 베트남 측에 전달되었으며, 국문 요약본 보고서 또한 제작됐다. 모든 최종 결과 보고서는 KSP 홈페이지를 통해 다운로드가 가능하다.

동 사업의 추진에 있어 다양한 분야의 베트남 전문가들이 공동연구진으로 참여했다. 각 주제에 대한 보고서에서 1장은 베트남의 현재 상황에 대한 정리를 베트남 측 공동연구원이 작성하고, 2장은 이와 관련된 한국의 경험을 정리하고, 3장에서 정책 제언을 제시하는 구성을 취하고 있어 공동연구를 위한 체계가 마련되어 있다. 베트남의 해당 분야 기관 및 관련 분야 전문가들이 직접 공동 연구진으로 참여하여 보고서의 유용성 면에서 긍정적으로 기여한 것으로 보인다. 수요조사, 실태조사, 추가조사 등을 통해 한국 측 전문가들이 베트남 현지를 방문하여 현지 상황을 조사하며, 정책실무자 역량배양을 위한 연수 프로그램도 동 사업에 포함되어 있다.

또한 ‘베트남 경제의 성장 잠재력 강화 전략’과 ‘거시경제 분석 및 예측 역량 강화’를 주제로 2010년 6월 27일부터 7월 3일까지 1주간, 2010년 9월 5일부터 18일까지 2주간 연수 프로그램이 진행됐다. 이들 연수 프로그램에 참여한 기획투자부, DSI, 타 부처 및 연구기관의 인력 중 많은 수가 SEDP와 SEDS의 구성에 참여했다.⁷⁵⁾

그러나 KSP 사업의 가장 큰 한계는 기술협력의 큰 두 가지 구성요소인 ‘정책 수준의 컨설팅’과 ‘역량 개발을 위한 지원’ 중 전자에 집중하고 있어, 보다 적극적으로 협력국 측의 역량 강화를 지원할 수는 없는 체계를 가지고 있다는 점이다.

마. 지속적 활용도

SEDP와 SEDS의 특정 내용이 반드시 KSP의 기여를 통한 것이라고 추적하는 것은 논리상으로 무리가 있을 수 있으나, 수원기관 측의 내부 문건⁷⁶⁾에 따르면 KSP 사업

75) DSI (2012). Contributions of KSP to Vietnam's socio-economic development strategy 2011-2020. and socio-economic development plan 2011-2015.

76) DSI (2012). Contributions of KSP to Vietnam's socio-economic development strategy 2011-2020 and socio-economic development plan 2011-2015.

이 베트남의 SEDP와 SEDS의 수립 과정에서 매우 시의적절한 시기에 시행되었으며 제도 기반 마련, 인적 자원 개발, 인프라 개발, 경제 성장 전략, 통화 및 금융 정책, 과학 기술 개발, 자원 활용 정책, 중소기업 개발 정책, 경제 분야 종합 개발, 경제구역 개발 등에 있어 많은 부분 기여한 것으로 나타났다.

베트남 KSP는 지난 3년간 진행한 연구의 결과를 실제 원조사업으로 구현하려는 목적으로 KOICA와 연계하여 사업을 진행하고자 하는 계획을 가지고 있으며, 2012년 사업 주제 선정 과정을 위해 DSI와 금융전략연구소, 산업무역부 등이 요청한 과제 목록을 전달받은 상태이다. 우선순위 과제는 공공 부문 효율성 강화(중장기 투가 계획의 수립/이행/모니터링/평가, 공공 및 민간투자의 효율성 개성 방안, 국영기업 개혁), 산업개발 가속화(산업 클러스터 개발, 직업훈련, KIST 모델에 기반 한 과학기술 개발), 금융 부문 개혁(은행 관리감독) 등이다.

KDI와 DSI 측에서는 위의 주제들 중에서도 특히 직업훈련과 KIST 모델에 기반 한 과학기술 개발에 대해서는 과거 KOICA의 관련 지원이 있었음을 언급하며, 2012 KSP 사업에 있어 연관된 지원을 제공하고자 하는 의도를 가지고 있다.⁷⁷⁾ 그러나 이전의 KSP 사업 추진 과정에서 KOICA 및 외교 공관의 참여가 이루어지지 않아온 바, 2012년 6월 현재 시점에서 향후 협력에 대해서도 결정된 바는 없는 상태이다.⁷⁸⁾

KSP 사업의 베트남 국가전략 수립에 대한 개별적인 기여도는 높은 것으로 판단되나⁷⁹⁾, 실제 협의의 과정이 한국 측에서는 KDI, 베트남 측에서는 DSI 양자 간에서 이루어지고 있는 관계로 사업 내용이 실제 다양한 부처와 기관이 관여하는 정책에 반영되기에는 제약이 있다. 이는 베트남의 전반적인 경제 관리를 맡고 있는 중앙경제관리연구소(CIEM) 및 과학기술정책전략연구소(NISTPASS)와의 면담 당시, 면담 대상자들은 DSI가 KSP의 관리를 전반적으로 맡는 것에 대해서는 이견이 없으나, CIEM 등 해당 분야의 이슈에 대해 직접적으로 다루고 있는 기관들이 참여해서 실질

77) KDI. 2012년 대 베트남 KSP 수요조사 출장계획(안).

78) KOICA 면담 결과

79) DSI (2012). Contributions of KSP to Vietnam's socio-economic development strategy 2011-2020 and socio-economic development plan 2011-2015.

적이고 구체적인 제언이 도출되고 그것이 실제 해당 부처의 정책에 반영될 수 있어야 함을 강조한 바 있다.

따라서 KSP 사업의 정책 반영 매커니즘의 구축 및 정책 반영도의 증진을 위해 KSP 사업이 KDI와 DIS 양자 간의 협의 뿐 만 아니라, 베트남 정부 측 다양한 관계 기관이 참여하는 위원회(Working Committee) 등을 설립하여 함께 논의하는 과정이 필요했다고 판단된다. 또한 KOICA나 외교공관과의 협의를 통해 타 공여국들이 의견을 모아 협력국 정부와 정책 대화를 하는 과정에 참여하여 KSP 사업이 협력국 정부의 정책 및 의사결정 과정에 반영될 수 있도록 하는 방안에 대한 고려도 필요했을 것으로 판단된다. 마지막으로 동 사업의 이행을 담당한 KDI는 연구기관으로서, 컨설팅 내용을 실제 사업으로 연결하는 원조기관으로서의 기능을 갖고 있지 못하기 때문에 컨설팅 이후 활용에 있어서 한계를 지니므로, 컨설팅 결과의 활용도 증진을 위해서는 향후 KOICA, EDCF 등 원조기관과의 협력이 중요할 것이다.

3) 교육과학기술부

(1) 베트남에서의 교육과학기술부 기술협력 사업

교육과학기술부의 경우 교육분야 콘텐츠 개발, 교육분야 개발협력 정책 자문, 교육분야 원조 수요 발굴(예비 타당성 조사), 교육과학기술분야 개발협력 인프라 구축, 한국형 교육과학기술 정책지원, 교사 연수 등의 분야에서 ODA를 추진하고 있다.

<표 4-10> 2011년 교육과학기술부 글로벌 교육지원 과제목록

분야 (천원)	주요 지원내역	사업비 (천원)
교육 분야 콘텐츠 개발 (100)	국제개발협력 통합추진체계 구축에 따른 교육과학기술분야 ODA 발전전략	40
	시도교육청 교육개발협력 모델 개발 및 추진전략	30
	우리나라 교원의 개발도상국 대상 해외교류 활성화 모델	30
교육 분야 개발협력 정책 자문 (40)	캄보디아 토목공학분야 전문 인력 양성을 위한 교육컨설팅 및 시범운영	40

분야 (천원)	주요 지원내역	사업비 (천원)
교육 분야 원조수요 발굴 (270)	몽골 국립대학 캠퍼스 타운 전자도서관 건립 예비 타당성 조사	30
	라오스 스파노봉대학교의 사후관리 프로젝트 추진을 위한 예비 타당성 조사	40
	르완다, 우간다 대학의 교육연구 역량강화를 위한 패키지형 ODA 사업 발굴 및 예비 타당성 조사	60
	베트남 직업교육역량강화 사후관리 사업추진을 위한 예비 타당성 조사	60
	캄보디아 유, 초 교원양성기관 설립을 위한 예비 타당성 조사	40
	산학협력 기술 / 교육을 위한 인도네시아 국립대 Techno Innovation Park 설립을 위한 예비 타당성 조사	40
개발협력 인프라 구축 (100)	교육과학기술 협력네트워크 운영을 위한 ODA 활성화	80
	정부초청장학생사업 성과분석 및 평가	20
한국형 교육과학기술 정책지원 (200)	아시아체제 전환국인 몽골의 한국법 인력양성 프로그램 개발	140
	개도국 교육과학기술정책 지원을 위한 교육커리큘럼 및 콘텐츠 개발	60
부산 세계개발원조총회 연계 국제 교육 ODA 포럼		152
합계(간접비 등 기타사업운영비 포함)		900

출처: 교육과학기술부 (2012). 2012년도 글로벌교육지원사업 추진계획.

베트남에서는 베트남 직업교육 역량강화 사후관리 사업추진을 위한 예비 타당성 조사(2011년, 6천만 원), 베트남 호치민 의약학대학교 개편을 위한 예비 타당성 조사(2010년, 4천만 원), 베트남 하노이 약대 설립 예비 타당성 조사(2009년, 4천 5백만 원) 등 원조 사업 수요 발굴을 주로 진행해 왔으며, 컨설팅 사업으로는 한국 직업교육훈련 발전경험의 베트남 공유사업(2009년, 5천만 원)을 수행한 바 있다.

<Box 4-2> 교육 분야 원조 수요 발굴(예비 타당성 조사) 사례

베트남 약학대학 설립 예비 타당성 조사(2009)는 베트남 내에서 유일하게 약사만을 양성하는 대학교인 하노이 약학대학(Hanoi University of Pharmacy: HUP)의 제 2 캠퍼스 설립을 위한 조사로 한국교육개발원이 수탁하여 성균관대학교 산학협력단(지상철 교수 연구팀)이 진행한 사업임.

하노이 약학대학은 한정된 규모와 낙후된 시설에 비해 많은 학생을 양성해야 하는 문제를 가지고 있었으며, 학교 측이 정부의 승인을 받아 제2의 캠퍼스를 설립할 계획을 마련하였고, 이에 대한 타당성 조사와 재원을 한국정부에 요청하였음. 제 2캠퍼스의 후보지는 박닝(Bac Ninh)성의 보꽁(Vo Cuong)으로, 하노이 북동쪽으로 30여 km 떨어진 곳임. 박닝성의 협조와 베트남 정부의 승인을 통해 사전 인프라 및 도로 개설 등의 조치가 필요하며, 거주민 이전 등에 대한 사전 조치가 필요한 상황이었음.

하노이 약학대학 설립을 위한 사업 추진 체계로서, 전체 사업의 추진 및 조정을 위한 상부 추진 기구로서 사업추진 위원회(Project Steering Committee)를 조직함. PSC는 보건부 장관을 위원장으로, 관련부처 국장급을 위원으로 구성하며, 하노이 약학대학교 학장을 간사로 둠. 주된 기능은 부처 간 역할 분담 조정, 사업 내용 및 기간, 그리고 예산 변경에 대한 조정, 전체 사업의 추진 등의 역할을 함.

<하노이 약학대학 설립 기본방향>

- 양질의 약학인력 양성: 취약한 제약 산업에 필요한 연구 인력은 물론 절대적으로 부족한 약사인력을 양성함.
- 약학교육 인프라 구축: 새로운 건물, 최신 기자재 및 장비, 고급 전문가의 파견 및 박사급 인력의 양성을 통해 약학교육에 필요한 인프라를 구축함.
- 연구와 교육의 조화: 기존 시설에서는 교육과 연구를 수행하는데 매우 큰 한계를 가지고 있으나, 새로운 교육시스템에서는 연구와 교육이 밀접한 관련을 가지게 함으로써 시너지 효과를 높이게 됨.
- 산학협력의 모색: 약학 분야의 발전을 위해서는 산학협력이 매우 필요한 사항인바, 주변 산업단지 및 기업체와의 연계를 도모함으로써 활발한 산학협력이 이루어질 수 있도록 함.
- 국제협력의 강화를 통한 국제적 수준의 약학인력 양성: 본 사업에 참여하는 한국 대학과의 협력이 지속됨으로써 국제적인 협력이 강화되며, 나아가 동아시아 지역에서 약학 인력 양성의 메카로서의 기능을 하도록 할 예정임.

예비 타당성 조사 이후의 진행 상황을 살펴보면 2009년 5월 한국 정부와 베트남 정부 간에 약학교육 협력 MOU를 체결하였으며, 2009년에 본 예비 타당성 조사가 진행되고, 그 이후 베트남 정부가 EDCF에 타당성 조사 지원요청서를 접하여 2012년 현재 속명여대 팀을 통해 타당성 조사가 진행 중임.

(2) 교육과학기술부 정책자문사업 사례연구 결과

가. 분석 대상사업 주요내용

본 연구에서는 최근 확대 추세인 개발협력컨설팅 ODA사업에 대한 시사점을 도출하기 위한 사례연구의 목적에 부합하며 KOICA, KSP의 정책자문 사업과 유사한 층위에서 비교분석이 가능하도록 교과부의 사업 중 정책 자문 사업을 선정하여 분석을 진행했다.

한국 직업교육훈련 발전경험의 베트남 공유사업(2009)은 한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용 가능성을 탐색하려는 목적으로 이루어졌으며, 한국직업능력개발원(연구 책임자 조정운)에 의해 수행됐다. 2009년 3월에 한-베트남-OECD 세미나를 통해 한국과 베트남 간의 직업교육훈련 분야 협력방안을 논의했으며, 2009년 7월 한국 직업교육훈련 및 자격제도 발전경험의 대 베트남 적용 가능성 연구를 수행했다. 2009년 10월에 관련 워크숍을 개최하고, 최종 보고서 작성 후 베트남 측과 공유함으로써 사업이 마무리됐다.

<Box 4-3> 직업교육훈련 발전경험 공유사업 기본 방향

- 한국 직업교육훈련과 자격제도의 성공경험을 베트남에 적용 가능한 실질적인 전략, 내용, 방법 등을 제시하고자 함.
- 이를 위해 한국과 베트남의 경제발전상태와 직업교육훈련 역할을 비교분석 하였으며, 이를 바탕으로 베트남 경제발전 과정에서의 직업교육훈련 및 자격제도 구축과 시행을 위한 기본방향을 설정함.
- 위의 기본방향에 근거하여 베트남의 직업교육훈련 및 자격제도에 대한 SWOT 분석을 실시하고 SO, WO 전략 등을 추출함으로써 한국 발전경험 공유 가능영역 및 세부과제를 추출하였음.

(출처: 한국 직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련 협력연구: 한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용 가능성 연구 최종 보고서)

동 사업의 연구보고서에서는 한국과 베트남의 경제발전 과정과 직업교육훈련을 비교하고, 한국의 경제발전 과정에서 직업교육훈련의 역할을 추적했다. 이를 통해 베트남에 ‘전이 가능한 영역’을 선정하고, 경험 공유를 위한 전략 및 세부 과제, 한국과 베트남의 협력 방안을 제시했다.

<Box 4-4> 전이 가능영역별 추진과제

1. 직업교육훈련	
-	산업에 특화된 직업학교 신설 및 운영
-	산학 협력 강화
-	교원 전문성 강화
2. 자격제도	
-	국가기술자격법, 기술사법 제정
-	국가자격검정센터 설립 및 운영

출처: 한국 직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련 협력연구: 한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용 가능성 연구 최종 보고서

사업의 추진 과정상의 특징은 ODA 사업으로서의 특징 보다는 정책연구의 성격이 강하고, 따라서 연구팀의 베트남에서의 활동도 워크숍(발표 및 토론)과 직업교육훈련 관계 부처 및 기관 면담이 주를 이루었다. 이에 따라 동 사업은 실제 한국의 직업훈련 발전경험을 베트남에 전수한 사업이라기보다는 한국 경험의 어떤 부분들이 베트남에 적용 가능할 것인지에 대해 탐색하는 연구로서의 특성을 지녔음을 알 수 있다.

<표 4-11> 교과부 한국 직업교육훈련 발전경험의 베트남 공유 사업 기본정보

구 분		내 용
사업명	국문	한국 직업교육훈련 발전경험의 베트남 공유 사업
	영문	Project for sharing Korea' s Vocational Training Experience with Vietnam
사업 목적		한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용 가능성 탐색
사업 내용		직업교육훈련, 자격제도의 대 베트남 적용가능성 연구
양국 부담 사항	한국	연구진 현지 조사
	베트남	자문위원 참여, 면담 참여 등
사업대상지역		베트남 하노이
사업규모/기간		5천만 원/2009
수혜자		교육훈련부(MOET), 노동보훈사회부(MOLISA) 등
기대 효과	한국	한국 직업교육훈련 발전경험 전수
	베트남	직업교육훈련 및 자격제도 발전
사업 시행 기관	한국	KRIVET/교육과학기술부
	베트남	MOET, MOLISA

나. 사업 발굴 단계

교과부의 동 교육훈련 사업을 위한 수요 조사는 공식적으로 이루어지지 않고 있으며 주로 협력국 혹은 수원기관과의 협의, KOICA나 교과부 산하 기관들과의 협의를 통해 진행됐다. 동 사업의 경우 한국의 교육 분야에서의 발전경험을 공유할 수 있을만한 콘텐츠 중 직업교육훈련 및 자격검증제도 분야에 초점을 맞추어 한국의 경험의 대 베트남 적용가능성을 탐색하는 방식으로 진행됐다. 연구 주제가 확정된 후 동 사업을 담당한 KRIVET의 연구팀이 베트남을 방문하여 주 베트남 한국대사관 및 KOICA 사무소와의 면담을 통해 관련 이슈에 대한 베트남의 상황 정보를 얻고 협의를 진행했다. 협력국 측 기관으로는 직업훈련 및 자격검증제도를 담당하고 있는 두 부처인 교육훈련부(Ministry of Education and Training: MOET)와 노동보훈사회부(Ministry of Labor - Invalids and Social Affairs: MOLISA) 및 다양한 기관들을 방문했다.

동 사업의 과정에서 협력국 측의 다양한 부처(MOET, MOLISA) 및 기관(Vietnam Chamber of Commerce and Industry), 직업교육학교(Saigon South Technical and Vocational High School, Ho Chi Minh Vocational Training College, Hanoi Industrial Vocational College), 일반기업(모자생산기업 MONIVA) 등을 방문하여 관련 정보를 수집하고 다양한 잠재 수혜자의 의견을 청취함으로써 협력국의 다양한 이해관계자의 수요를 반영할 수 있는 기회가 마련됐다. 그러나 현지조사가 8박 9일 정도로 단기간에 이루어져, 면담 수준 이상의 조사나 자료 수집이 이루어지지 않는 한계가 존재 했다.

다. 사업 기획 단계

동 사업의 주제인 직업교육훈련 및 자격제도에 대한 전문성을 지닌 기관인 KRIVET이 사업을 수행함으로써, 해당 분야에 대한 협력국 상황에 대한 이해 및 향후 발전 가능 경로에 대한 분석이 충실하게 이루어졌다. 실제 동 사업의 연구보고서에서는 한국과 베트남의 경제발전예 대한 직업교육훈련의 역할, 산업발전 경로와 인력수요, 양 국가 간 외부 환경의 차이 등에 대해 심층 분석함으로써 향후 베트남이 경제발전을 위해 직업교육훈련 및 자격검증제도를 어떻게 활용할 수 있을지에 대한 방안을 제시했다.⁸⁰⁾

80) KRIVET (2009). 한국 직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련 협력연구: 한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용가능성 연구.

특히 한국이 향후 베트남의 직업교육훈련 및 자격검증제도의 발전을 지원하기 위해서는 적절한 협력 파트너와의 관계 형성의 중요성에 대해 강조하고 있으며, 파트너로서 KRIVET과 유사한 역할을 담당하고 있는 베트남 교육훈련부 산하의 교육과학연구소(VENIES: Vietnam Institute of Education Science)를 예로 들었다.⁸¹⁾ 또한 현재 베트남 MOLISA와 MOET 간의 직업교육훈련 및 자격검증제도를 둘러싼 역학 관계에 대해서도 적절하게 파악했다.⁸²⁾

위와 같이, 해당 부처(교과부)와 사업 수행 기관(KRIVET)의 해당 분야에 대한 전문성을 바탕으로 특정 이슈(직업교육훈련 및 자격검증제도)를 둘러싼 다양한 대내외적 요인에 대한 적절한 분석이 이루어진 것으로 보인다.

그러나 위와 같은 충실한 분석에도 불구하고 동 사업의 디자인상의 가장 큰 한계는 동 사업이 실제 개도국에 정책 자문을 제공한 사례라기보다는, 향후 기술협력을 위한 사전 연구의 특성이 강하다는 점이다. 이러한 점에서 교과부의 사업은 KSP와 유사성을 띄는데, 교과부 사업과 KSP를 통한 연구 결과를 실제 개발 사업으로 연결하기 위해서는 KOICA, EDCF 등 원조 기관과의 협력이 필수적이다.

실제 동 사업의 연구보고서에서도 연구결과에서 제안된 프로젝트들이 실제 사업으로 구현되기 위해서는 KOICA, EDCF 등 ODA 전담기관 및 KSP 등 유사한 사업(경제 분야 한국의 경험전수)을 시행 중인 부처와의 협력 네트워크 구축의 필요성이 강조되고 있다.⁸³⁾

라. 사업 수행성과

2009년 10월 현지 워크숍을 개최하여 연구의 최종결과를 발표하였고 그 워크숍에

81) KRIVET (2009). 한국 직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련 협력연구: 한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용가능성 연구. p. 194.

82) KRIVET (2009). 한국 직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련 협력연구: 한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용가능성 연구 - 보고서에서 지적된 사항을 본 연구팀이 현장에서 MOLISA 및 MOET과의 면담을 통해 확인함.

83) KRIVET (2009). 한국 직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련 협력연구: 한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용가능성 연구. p. 193.

는 한국과 베트남 정부의 교육훈련관계자, 직업훈련 전문가 등 관계자들을 초청하여 발표와 토론을 통해 다양한 의견을 교환했다. 동 사업과 관련된 연구보고서가 국문으로 발간되었으나, 전체 내용이 영문으로 발간되어 협력국 측에 전달되었는지의 여부는 추가적인 확인이 필요하다.

본 연구팀이 베트남 현지 방문 시 동 사업과 관련하여 교육훈련부(Ministry of Education and Training: MOET)의 직업훈련 담당 부서(Dept. of Technical and Vocational Education)와 노동보훈사회부(Ministry of Labor - Invalids and Social Affairs: MOLISA)의 General Department of Vocational Training(GDVT)를 방문하여 동 사업에 대한 질의를 요청했으나, 두 기관 모두 동 사업에 관련해서 깊이 참여하지 않았기 때문에 답변할 내용이 많지 않다고 밝혔다. 이는 정책 연구의 성격으로 진행된 동 사업에서 현지 조사 시 관련 기관의 의견 청취와 워크숍 정도로 논의가 진행되고, 연구 결과의 공유 정도로 사업이 종료 된 후 후속 조치가 없었음을 보여준다.

동 사업의 추진과정에서 베트남 교육훈련부(MOET)의 직업교육국 국장이 현지 전문가로 참여하여 베트남의 직업훈련 및 자격제도와 관련한 최근 정책 변화 및 주요 이슈에 대한 정리를 담당 했으며 결과를 워크숍에서 발표했다. 이외에도 현지 워크숍을 통해 한국의 직업교육훈련 및 자격제도와 베트남에 대한 적용가능성을 주제로 다양한 발표와 토론을 통해 논의의 기회를 마련했다.

그러나 동 사업이 정책 연구 성격으로 마무리되고, 후속 사업으로 연결되지 않음에 따라 위의 공동연구, 워크숍 등의 결과가 역량 강화까지 이어지기에 제약이 있었다. 동 사업이 KOICA의 전문가 파견, 연수생 초청, 역량 강화 프로젝트 등과 연계되었다면 실제 역량 강화 효과까지 이어질 수 있었을 것으로 생각된다.

마. 지속적 활용도

앞서 언급했듯이, 동 사업은 실제 정책자문의 제공보다는 연구를 진행한 측면이 크므로 연구 보고서에서 제시한 정책제언이 실제 베트남의 직업훈련 정책에 영향을 미치기에는 제약이 컸을 것으로 생각된다. 본 연구팀이 면담을 진행한 교육훈련부

(MOET)의 담당자와 노동보훈사회부(MOLISA) 직업훈련담당부서(GDVT) 공무원들 모두 동 사업의 내용에 대해서는 충분히 인지하고 있지 못한 상황이었다.

동 사업의 주제인 직업훈련 및 국가자격제도는 인적자원개발, 산업개발 등 베트남 정부의 최근 경제발전 전략의 핵심 내용과 일치하는 것으로, 주제 면에서 적절성과 유용성이 매우 크다. 특히 베트남 정부가 최근 우선순위를 두고 작업을 추진하고 있는 국가 자격검증 제도(National Qualification Framework)⁸⁴⁾나 직업 기술검증 제도(Occupational Qualification Testing System)⁸⁵⁾ 등의 내용과 직접적으로 연관됨을 알 수 있다. 현재 교육훈련부에서는 국가 수준의 자격검정시스템인 National Qualification Framework을 개발하고 있으며, 노동보훈사회부(MOLISA)의 GDVT는 각 직업분야에 필요한 기술에 대해 검정할 수 있는 시스템을 개발 중에 있다.

이러한 주제 상의 적절성과 유용성에도 불구하고, 동 사업의 결과가 적절히 공유 및 활용되지 못하고 있는 가장 큰 이유는 원조 기관이 아닌 연구기관인 KRIVET이 진행한 연구의 종료 이후 적절한 후속 사업이 연계되지 못한 것에 기인하는 것으로 판단된다.

특히 2011년 7월에 KOICA가 실시협의를 마친 ‘베트남 국가기술자격검정제도 구축 역량강화사업(2011-2013, 수원기관: 노동보훈사회부의 GDVT)’의 경우 동 사업의 내용과 정확히 일치한다. 또한 본 연구의 사례연구 대상이기도 한 KOICA의 한국개발 경험 베트남 공유사업(2010-2011)의 경우에도 총 13개의 주제 중 하나로 ‘기술 및 직업교육, 훈련개발방법론(Methodology for Technical and vocational education and training)’에 대한 한-베 공동연구가 진행됐다. 이처럼 비슷한 기간에 유사한 주제로 한국 측의 연구 및 정책 자문이 진행되어 왔음에도 불구하고 적절한 정책 반영 매커니즘이 마련되지 못한 채 개별사업으로 진행되어 왔음을 알 수 있다.

동 사업 관련 연구보고서의 정책제언 부분에서도 한국교육수출, KSP 등과 같이 개별부처의 베트남 지원 사업이 프로젝트 수행주체가 다르고 협력 체계, 정보 공유

84) MOET 면담 결과

85) MOLISA 면담 결과

채널도 구축되어있지 않아 동일 협력국 내 연관되는 프로젝트 간 연계를 통한 시너지 효과를 기대하기 어렵다는 점을 지적하고 있다. 동 연구보고서는 교육과학기술부 등 개별부처 ODA 사업의 협력을 통한 시너지 효과를 위해서는 관련 기관 간 협력 네트워크의 구축 및 부처 수준의 의지가 중요함을 강조하고 있다.⁸⁶⁾

구체적으로는 본 연구에서 다루고 있는 분야가 직업교육뿐만 아니라 MOLISA의 업무와 관련이 있는 직업훈련 및 자격제도도 포함하는 바, 한국의 노동부와도 긴밀한 협력을 통해 전략을 마련해야 한다는 점이 언급되어 있다. KDI 등 유사한 분야(개발전략 및 성장 잠재력, 산업기술개발전략, 기업정책 등)의 지원을 제공하고 있는 관련 프로젝트 간 적극적인 협력 시스템의 구축과 시행이 중요함 또한 강조되고 있다.⁸⁷⁾

3. 시사점

1) 사업 발굴 단계

사업 발굴 단계에서 전반적인 한국 기술협력 효과성의 제약 요인은 베트남 현지 상황에 대한 정확한 이해가 선행되지 않았으며 지역 전문성이 부족했다는 점이다. 협력국 측의 역량 개발을 지원해야 하는 기술협력의 효과성을 위해서는 협력국 측의 제도적 환경(institutional arrangement)에 대한 이해가 중요하다. 단순히 원조를 제공한다고 해서 역량이 개발되고 정책이 발전하는 것이 아니므로, 해당 협력국에 어떤 제도와 기관들이 있는지, 각 기관들은 어떤 관계인지 서로의 강점과 약점은 무엇인지, 목표한 개발성과를 달성하기 위해서는 누구와 파트너십을 맺어야 하는지에 대해 명확한 이해가 선행되어야만 기술협력이 성과를 달성할 수 있다. 또한 그러한 파트너십은 각 이슈, 각 사업별로 유연하게 달라질 수 있으며, 다양한 접근법을 활용할 수 있어야 한다.

86) KRIVET (2009). 한국 직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련 협력연구: 한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용가능성 연구. p. 194.

87) KRIVET (2009). 한국 직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련 협력연구: 한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용가능성 연구. p. 193.

실례로 본 연구의 베트남 현지조사 당시 이루어진 호주개발청(AusAID)과의 면담 결과, 동 기관에서 Beyond WTO 프로그램을 수행했을 당시 무역과 직접적으로 관련된 부처와 협력하면 될 것으로 판단하여 무역부(Ministry of Trade)를 파트너로 삼아 프로그램을 진행한 사례를 예시로써 접할 수 있었다. 그러나 개발원조 사업의 특성상 기획투자부(MPI) 등 원조전담 기관의 협조 없이는 진행이 어렵기 때문에 Beyond WTO 프로그램은 실패로 끝나고 말았다고 한다. 이처럼 사업의 성공을 위해서는 수원기관 선정의 적절성이 굉장히 중요하다고 볼 수 있다.

한국의 경우에도 정책 자문 및 원조 사업의 시행 시 적절한 수원기관을 선정하고 파트너십을 구축하는데 있어 어려움이 있는 것이 사실이다. KSP의 경우 DSI와는 오랜 파트너십을 기반으로 좋은 성과를 냈으나, 각 분야에 대한 세부 자문에 있어서는 CIEM이나 NISTPASS와 같은 기관들의 적극적인 참여가 필요함에도 불구하고 이들 기관의 참여는 일부 보고서의 공동작성 등 제한적으로 이루어졌다는 한계가 있었다.⁸⁸⁾ KOICA의 정책 자문 사업의 경우에도 세부 주제에 대해서는 DSI 외에 다양한 관련 기관이 있음에도 불구하고 이들을 포함한 사업 추진이 이루어지지 않았기 때문에 사업 내용의 활용에 있어서도 제약이 발생했다. 따라서 현지 상황에 대한 정확한 파악을 바탕으로 해당 사업에 관련된 중요 행위자들을 포함한 위원회를 구성하여 사업을 추진하고, 관련 분야의 공여국 원조조화 그룹에의 참여를 통해 파트너십을 구축해야 할 필요가 있다.

이와 같은 맥락에서 현지 상황에 맞는 지원을 제공하기 위해 가장 중요한 것은 협력국 정부 및 수원기관과의 긴밀한 협의 과정과 협력국의 개발 전략을 준수하여 한국의 지원을 일치(align)하려는 노력이다. 본 연구팀의 현지조사 시 면담을 진행한 수원기관 측의 전문가들은 한국 원조의 전략이 베트남의 수요와 상황에 맞추어 이루어 질 수 있도록 수정이 필요함을 강조한 바 있다.

88) CIEM, NISTPASS 면담 결과

<Box 4-5> 타 공여국의 베트남 개발전략 준수 노력

영국국제개발청(DFID)에서는 2006년 이래로 베트남과의 협력 확대를 꾀해왔으며, 베트남에 대한 2007-2011년의 기간 동안의 국별협력전략(Country Assistance Plan: CAP)을 수립하고 활용해왔다. DFID의 베트남 국별협력전략은 베트남의 5개년 사회경제개발계획(2006-2010) 및 DFID의 베트남에 대한 장기적 비전을 담은 개발파트너십협약의(Development Partnership Arrangement)와 밀접한 연관성을 지니고 작성되었다. 베트남에 대한 DFID의 지원전략은 구체적으로 베트남이 강력하고 지속가능하며 포괄적인 성장을 이룩하고 빈곤을 극복하여 중소득국으로 진입할 수 있도록 돕는다는 것에 중점을 두고 있다.

일본은 다양한 아세안 회원국들을 포괄하는 아세안 지원 전략 하에서 베트남에 대한 지원 전략을 마련하고 있다. 베트남 지원의 궁극적인 목적은 아세안 회원국들 간의 균형적인 발전을 도모하고, 동아시아의 평화와 안보 유지를 위해 지역 간 협력을 강화하며, 아세안 회원국들과의 밀접한 관계를 유지하기 위함이다. 일본의 베트남에 대한 국별협력전략(2004-2006)은 개발과 환경 보호 간의 양립가능성을 강화하려는 원칙에 기반을 두고 있으며, 타 공여국들로부터도 긍정적인 평가를 받고 있다.

(출처: DFID 및 일본의 베트남 국별협력전략의 내용을 CIEM 내부 자료에서 재인용)

2) 사업 기획 단계

여타 기술협력 사업과 동일하게 정책자문 사업의 경우에도 단기간에 걸친 지원을 통해 역량강화나 제도구축 등의 성과를 낼 수는 없으므로 장기적 전략 하에서 다년도 사업이 이루어지는 것이 바람직할 것으로 보인다. 이를 통해 사업이 진행될 해당 섹터 및 관련된 외부적 요인에 대한 심층 이해를 선행하고, 그 분석 결과를 사업 디자인에 반영해야할 필요가 있다. 또한 협력 대상국의 해당 섹터의 실제 문제점과 그 해결방안에 대한 연구 및 자문을 실시하는 경우에 협력국 공무원 및 전문가가 상당부분 참여하여 유의미한 제언을 도출할 수 있도록 공동 연구가 적극적으로 이루어져야 할 필요성이 크다.

본 사례연구의 대상이 된 정책 자문형 기술협력 사업의 경우에도 독자적 개별사업보다는 더욱 상위의 목표를 가진 원조 프로젝트나 프로그램의 구성요소로 활용될 때 그 효과가 더 클 것이다. 예를 들어 KOICA와 KSP 사업 모두 'SEDP 수립 지원을 위한 정책 컨설팅을 제공하겠다'를 해당 프로젝트의 목표로 상정하였으나 이는 SEDP라는 문서의 수립까지만 사업의 개입(intervention) 범위를 정한 것으로, 실제 SEDP

에 담긴 내용들의 실현을 위한 실질적인 지원은 사업의 범위에 포함되어 있지 않았기 때문에 실질적인 변화에의 기여도는 측정할 수 없었다. 물론 이러한 문건의 수립에 있어 적절한 자문을 제공하는 것도 의미가 있으나 일본, 호주, 독일 등 선진 공여국의 사례에 비추어보면, 이러한 정책 수준의 논의는 개별 프로젝트로 제공되기 보다는 분야별 공여국 그룹(Sector Working Group) 등을 통해 의견이 모아진 후, 협력국 정부와의 정책 대화를 통해 이루어지는 것이 정석이다.

따라서 현재 시행하고 있는 다양한 기술협력 사업 중 정책 대화(policy discussion)로서 이루어질 내용과 프로젝트/프로그램 수준에서 이루어져야 하는 것(technical assistance)을 분리해서 추진해야한다. 정책 수준의 논의는 공동의 정책 대화를 통해 이루어지는 경우가 많으므로 타 공여국과의 협의에 더욱 적극적으로 참여함으로써 해결해야 한다. 이와는 달리 세부 기술협력 프로젝트의 시행 시에는 일반론적이고 거시적인 내용을 담고 있는 정책 자문보다는 실제 특정 제도나 기관의 설립 지원 등 구체적인 기술전수와 실제 원조사업의 추진이 더욱 필요하다.

또한 한국 원조의 기술협력 효과성 증진을 위해서는 기술적 지원을 제공할 전문가 풀(pool)을 잘 관리하고 컨설턴트를 육성함은 물론 현지 전문가, 현지 컨설턴트 활용을 확대해야 한다. 현지조사 시 MPI와 DSI 등의 수원기관 측에서 자신들의 필요를 충족시켜줄 수 있는 컨설턴트의 부족 문제를 주요하게 지적한 것처럼, 인력 양성의 필요성이 크다. 이와 관련하여 현지조사 시 면담을 진행한 ADB와 JICA 등의 타 공여기관의 전문가 풀 활용에 대해 참고할 수 있을 것이다.

마지막으로 현지 상황과 수요에 맞춘 기술협력을 위해서는 현장 사무소에 대한 분권화, 권한 강화가 선행되어야 한다. 특히 현지 직원들의 역량과 역할을 더 인정하고, 현지 전문가와 컨설턴트의 활용을 적극 확대해야 하며, 이를 통해 현지로부터의 지식과 경험을 활용해야 할 것이다. 예를 들어 호주의 경우에는 현지 직원을 자국 파견 직원과 차등적으로 대우하지 않으며, 실제 현지직원을 executive manager 레벨까지도 채용하고 있다. 이러한 권한의 위임사례는 AusAID의 기술협력의 질적 수준 강화 및 현지지식에 기반 한 원조의 효과적 전달에 긍정적으로 기여해 왔다. AusAID와의 면담결과에 따르면 AusAID의 경우에도 2000년 이전에는 현재와 같은

권한의 위임이 이루어지지 않는 것이며, 최근의 지속적인 노력의 결과로써 가능했던 변화라고 한다.⁸⁹⁾

JICA에서도 독일과 유사한 분권화가 가속화되고 있다. 도쿄에 위치한 JICA 본부의 의사결정 권한을 각 현지 사무소로 이양하려는 시도가 지속적으로 이루어져오고 있는 것이다. 베트남, 케냐, 인도네시아 등 규모가 크고 축적된 경험을 보유한 현지 사무소를 중심으로 의사결정 권한의 이행이 이루어지고 있으며, 그 결과 해당 사무소들은 해당 국가에 대한 이해와 각 섹터에 대한 이해를 심화해 나갈 수 있게 되었다고 한다.⁹⁰⁾

3) 사업 수행성과

본 사례연구의 분석대상 사업들의 경우 전반적으로 사업 수준의 성과는 긍정적으로 평가된다. 모든 보고서가 영문으로 제작되어 협력국 측에 전달되었으며, KOICA와 KSP 보고서의 경우에는 수원기관 측에 의해 베트남어로 번역 후 관련 기관에 배포되어 활용될 예정이다. 교과부 사업의 경우 내용면에서는 베트남의 발전을 위해 매우 중요한 연구이나 협력국 측의 다양한 기관에 대한 공유가 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 파악되어, 향후에도 배포 및 활용이 된다면 유용성이 클 것으로 판단된다.

그러나 사업의 명확한 성과목표가 설정되어 있지 않다는 점에 대해서는 지적이 가능하다. 예를 들어 본 연구의 분석 대상이었던 KOICA와 KSP의 정책 자문 사업 또한 ‘SEDP와 SEDS의 수립에 기여할 수 있도록 정책 자문을 제공한다’는 목표를 설정하고 있는데 이는 ‘정책 자문을 제공한다’는 산출(output) 수준의 목표이며, ‘이것을 통해 구체적으로 무엇을 이룰 것인지’의 효과(outcome) 수준의 목표나, ‘궁극적으로 베트남 발전에 어떤 기여를 할 것인지’의 영향(impact) 수준의 목표는 구체적으로 설정되어 있지 않은 것이라 볼 수 있다.

89) AusAID 면담 결과

90) JICA 면담 결과

이러한 문제는 해당 사업에 한정된 문제라기보다는 기술협력의 특성에 대한 정확한 이해에 기반 하지 않은 채 정책 자문을 독자적 사업으로 추진한 데서 기인한 것으로 보인다. 정책 자문은 기본적으로 공여국 측의 정책적 제안을 제시하는 활동이기 때문에 일반 프로젝트 사업과 같이 성과 목표를 설정하기 어렵다. 그 성과에 대해서도 실제 정책에의 반영도나 콘텐츠의 활용도를 측정해 볼 수는 있으나, 실제로는 다양한 공여국과 국제기구들이 유사한 개입과 활동을 전개하고 있으므로 협력국 측의 정책 변화나 제도 개혁이 반드시 한국의 정책 자문에서 비롯된 것이라고 추론하기에는 비약이 있을 수 있다. 이와는 달리 일본, 독일, 호주의 경우 정책 자문을 독자적인 사업으로 시행하지 않으며 협력국과의 정책 대화를 통해 추진하고 있다.

이와 유사한 사례가 명확한 성과 목표 없이 단독 전문가 파견, 국내 초청연수 등을 시행하는 것이다. 현재 KOICA, EDCF, 각 부처 등은 특정한 프로그램이나 프로젝트와 연관된 전문가 파견이나 연수 이외에도 개별적인 전문가 파견, 연수생 초청 사업을 시행 중이다. 이와 관련하여 MPI 담당자에 의하면, 타 공여국들은 단독 전문가 파견이나 단기 연수생 초청 등은 거의 실시하지 않는 추세라고 한다. 그 대신에 더 상위 프로그램 단위의 목표를 세우고, 그 목표 달성을 위한 다양한 투입 요소들 중 하나로서 전문가 파견, 연수 등을 활용하고 있다.

예를 들어 호주의 경우, 인적자원개발을 위해 다양한 장학금 지원 프로그램, 리더십 강화 훈련, 역량 개발 활동을 전개하고 있으며, 이들 활동의 궁극적인 목적은 인적자원개발과 관련된 국가적 차원의 제도를 설립하는 것으로 상정하고 있다. 따라서 이와 관련된 효과성 평가의 경우에도 인적자원개발에 대한 지표를 활용하고, 국가 차원의 제도 설립 여부에 대한 지표를 사용하고 있는 것이다. 이와 같은 추세에서 한국의 경우에도 향후 기술협력의 활용에 있어서 독자적으로 수행되는 단기간의 초청연수나 개별적 전문가 파견 등은 줄여나가고, 국별지원전략 및 상위 프로그램 수준의 성과 목표를 설정하고 그의 달성을 위해 다양한 기술협력의 형태를 활용하여 시너지 효과를 내는 것에 집중하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

전술된 기술협력 효과성 평가의 한계 극복을 위해서는 기술협력을 포괄한 상위 개발 사업에 대한 모니터링과 평가 체계를 구축하고, 모니터링과 평가 결과에 따라 사

업 기획을 더욱 효과적인 방식으로 변경해나가는 것이 중요하다. 실제 타 공여국들의 경우에도 기술협력의 성과를 엄밀하게 측정하는 것에는 제약이 많음을 인식하고 있다. 역량 개발이라는 것은 오랜 기간이 걸리며 정량적으로 측정하기 어렵기 때문에 기술협력 자체의 독자적 성과를 평가하는 것은 한계가 크기 때문이다. 따라서 호주 등 타 공여국의 경우 기술협력 자체의 성과를 따로 분리하여 성과를 측정하는 것 보다는 상위 프로그램 수준의 성과 달성을 위해 기술협력이 올바른 방향(right track)으로 가고 있는지 그 과정과 변화 추이를 관찰하는 것에 주안점을 두고 있다. 예를 들어 해당 프로그램/프로젝트의 진행을 통해 수혜자들이 일하는 방식, 상호작용하는 방식, 시스템의 운영 상황 등에서 변화가 있는지를 관찰하는 것이다.

GIZ의 경우, 기술협력을 포괄한 프로그램 레벨의 성과평가를 위해 Progress Review, Midterm Review, Independent Review를 실시하며, 이 모든 과정은 관련 부처들과의 협력을 통해 진행한다. 또한 BMZ의 평가담당부서가 매년 평가의 대상이 될 주제를 결정하고 전체 사업들 중 15-18개가량의 프로그램을 선정하여 평가를 진행한다. ADB의 경우에도 Midterm Review, Technical Assistance Completion Report 등 종합적 평가 시스템을 보유하고 있으며, Independent Evaluation Department (IED)라 불리는 독립적 시범 평가를 매년 실시한다. 이 과정에서 Design and Monitoring Framework (DMF)가 모든 프로젝트에 대해 적용되어야 하며, 프로젝트 및 프로그램의 의도된 영향(Impact), 성과(Outcome), 산출물(Output)이 수치화된 형태로 정해진 기간에 따라 측정된다. 이러한 DMF는 사업 추진과정에서의 빈번한 수정을 피하기 위해 최대한 종합적이고 포괄적으로 작성되고 보통 5년 정도의 기간 동안 활용되도록 작성된다.

이와 같이 기술협력의 효과성은 독립적으로 측정되기에는 한계가 크며, 상위의 프로젝트나 프로그램 수준의 성과의 일부로서 종합적 평가 체계에 의해 분석되어야 한다. 따라서 기술협력의 목적은 궁극적으로는 개인 및 기관의 역량 강화 및 제도 구축으로 정의하는 것이 마땅하며, 이를 위해서는 5년 이상의 장기적인 시각에서 ‘이 기관의 제도적 역량을 강화하려면 무엇이 필요 하겠는가’라는 질문을 가지고 그에 필요한 다양한 지원(장기간 연구자 파견, 해당 수원기관의 역량 강화 지원 활동, 특정 분야에 대한 구체적인 컨설팅, 공동 연구 진행, 장기 연수 제공, 장학금 제공, 기자

재 제공 등)을 해야 한다. 역량 강화를 위해서는 이처럼 다양한 지원이 시너지 효과를 발휘해야 하며, 정책 자문(컨설팅)만으로는 실제 변화가 이루어지기 어렵다는 점을 명확히 인식해야 한다.

4) 지속적 활용도

베트남의 경우 한국의 발전 경험을 다방면에서 벤치마킹하고자 하며, 실제 KOICA, KSP, 교과부의 정책자문 내용은 베트남이 현재 당면하고 있는 개발 과제들과 직접적으로 연관되어 있으며, 실제로 유용한 가이드라인을 제공하고 있다. 그럼에도 불구하고 현재 우리나라 기관들의 정책자문을 포함한 기술협력 제공 노력이 실제 협력국의 정책에 반영되었는지의 여부, 해당 내용이 협력국의 정책 관련 의사결정 내용에 반영될 수 있도록 하는 메커니즘의 구축여부 등 지속적 활용도에 관련된 내용은 직접적으로 확인이 불가능한 상황이다.

이러한 한계의 가장 큰 원인은 정책 자문을 포함하여 다양한 기술협력 사업들이 기관별로, 형태별로 분산화 되어 추진됨에 따라 사업 간의 시너지 효과가 발생하지 않고 있다는 점이다. 실제로 사례 연구 분석 대상인 KOICA, KSP, 교과부의 사업은 그 목적(한국의 발전경험 적용을 통한 베트남 발전에 기여)이 동일하고, 그 시기와 형태가 유사하며, 주제 면에서는 서로 시너지를 낼 수 있는 여지가 많았다. 그럼에도 불구하고 해당 기관 간의 조율이나 협력이 적극적으로 이루어지지 못한 상황에서 각 사업의 성과는 더욱 상위의 목표 달성(협력국 정책 반영 등)까지 이어지지 못했다.

그러나 사업의 효과가 더욱 상위 수준의 정책, 체계까지 긍정적인 영향을 미치지 못하고 있는 원인은 한국의 원조 체계상의 한계에서 비롯된 것으로 판단된다. 현재 한국의 원조 체계 하에서는 유상원조 전담기관인 수출입은행 EDCF가 유상 원조 프로젝트를 진행하고, 무상원조 전담기관인 KOICA가 무상 원조 프로젝트를 진행하고 있으나, 유상과 무상 프로젝트 모두 기술협력과 자금협력이 포함된 형태를 취하고 있다. 최근 유상과 무상 각각의 사업 종류가 다양해짐에 따라 KOICA가 종합병원과 같은 대규모 시설 설립을 지원하는 경우에 자금협력의 성격과 기술협력의 성격을 모두 포함한 프로젝트를 시행하게 되는 것이고, EDCF의 사업의 경우에도 단순 인프라

지원이 아닌 종합병원이나 직업훈련센터 건립 사업 등의 경우에는 차관 사업임에도 불구하고 기술협력의 요소가 필수적으로 들어가게 되는 것이다.

이러한 유상과 무상의 분리는 기술협력과 자금협력의 구분과는 다르다. 독일의 경우 기술협력과 자금협력이 분리되어 있기는 하나, 기술협력 전담기관과 자금협력 전담기관이 공동 프로젝트를 통해 협력하고 있다. 그러나 한국의 경우에는 유상과 무상원조 기관이 서로 다른 시스템을 가지고 운영되고 있기 때문에 연계 사업의 시행에 상당한 제약이 따른다. 또한 학교, 병원, 직훈 등 유사한 사업을 규모만 다르게 시행하고 있어, 유상원조와 무상원조가 상호 특화되지 못하고 중첩된 양상을 보이고 있다.

실제로 유무상 분절화의 문제는 베트남에서의 한국 기술협력 사업의 효과성에 부정적인 영향을 미치고 있다. KOICA 베트남 사무소에 따르면 베트남 정부와의 정책 협의회에 한 해는 외교부가 대표로 참여하고, 다음 해에는 기재부가 대표로 참여하고 있다고 한다. 이러한 상황에서는 장기적 전략 수립이나 협력국과의 지속적인 정책 대화가 이루어 질 수 없을 것이다. 또 다른 예로 기획재정부가 추진하는 KSP 사업의 경우에는 지난 3년 간의 중점 사업 기간 동안 KOICA나 베트남 공관과의 구체적인 협의 없이 사업을 진행해온 바 있다고 한다.

이에 더해 각 부처의 ODA 사업도 확대되고 있는 추세이다. 베트남 공관과의 면담에 따르면 국제개발협력 기본법, 국제개발협력 위원회를 통해 오히려 각 부처가 당연한 듯이 ODA를 확대하게 되어 오히려 분절화 문제가 심화되고 있다고 한다. 이러한 문제의 해결을 위해서는 현지 협의회를 통한 한국의 각 부처 및 기관 간 연계와 협력이 중요할 것이나, KOICA 베트남 사무소와의 면담에 따르면 현지 협의회에는 여전히 KOICA와 EDCF만 참여하고, 각 부처의 활동은 협의의 대상이 되지 못하고 있다고 한다.

타 공여국의 경우에도 각 부처 및 기관이 ODA에 참여할 수는 있지만 우리나라처럼 각 부처가 경쟁적, 독자적으로 행동하는 시기는 이미 지났고, 이제는 조정된 체계 안에서 원조를 집행하고 있다. 특히 일본과 호주가 현재 한국이 가진 문제들을 겪은

경험이 있다. 과거에는 일본과 호주의 경우에도 다양한 부처 및 기관들이 ODA를 추진하면서 중복과 조정 부재의 문제로 인한 어려움을 겪었으나 그러한 방식으로는 원조의 효과성을 담보할 수 없기 때문에 원조 체계를 개혁하고 지속적인 조정 노력을 하고 있다.

따라서 기술협력이 한국 ODA의 각 사업에서 효과적으로 활용되어 개발 성과 달성에 기여하기 위해서는 외교통상부(KOICA), 기획재정부(KSP, EDCF), 교육과학기술부, 농림수산식품부, 보건복지부 등 다양한 부처 및 기관이 협력을 통해 향후 한국 ODA의 기술협력 분야의 추진 방향에 대해 합의를 도출하고, 실제 사업에 있어서도 협력 체계를 구축해 나가야 할 것이다.

위와 연관된 문제로, 우리나라 정부가 기술협력 혹은 정책자문에 대한 종합적 전략을 마련하지 않았으며 타 공여국들과의 공동 정책대화에도 매우 제한적으로 참여(KOICA의 경우 참여는 하나 적극적인 발언은 부족, EDCF의 경우 Six-Bank Group에만 참여, KSP나 타 부처의 경우 거의 참여하지 않음)하고 있어, 우리나라의 개별 사업 단위의 성과가 협력국의 정책에 반영될 수 있는 여지는 더욱 낮다고 볼 수 있다. 다시 말해 베트남 내에서 원조 사업을 시행 중인 다양한 공여국 간의 논의에 한국의 기관들이 적극적으로 참여하지 않고 독자적으로 협력국 정부와의 정책 대화를 시도하는 것 또한 기술협력의 효과성 제약 요인으로 작용하고 있는 것이다.

베트남에서 공여국 간의 원조조화는 매우 적극적으로 이루어지고 있다. 현재 베트남에서는 다자기구와 공여국들이 PGAE (Partnership Group for Aid Effectiveness: PGAE) 하의 각 섹터별/이슈별 작업반(task force), 원조 효과성 포럼(Aid Effectiveness Forum: AEF)을 통해서 (1)정책 대화(policy discussion)와 (2)기술 지원(technical assistance) 두 층위 모두에 대해 논의를 진행하고 있다. PGAE는 원래 공여국들이 원조 효과성에 대해 상의하고 조정하기 위한 공식화된 포럼의 형식으로 출범했으며 이후 파리선언, 하노이 Core Statement 이후 베트남에서의 원조 조화(원조 효과성)와 개발 효과성을 위한 공식적인 채널로서 역할을 하게 되었다. 베트남에서는 PGAE 외에도 EU-Group, Six-banks, LMGs(16개 공여국 참여), UN One 등의 원조 조화 그룹이 있다.

또한 기존의 공여국 간 조정회의(CG meeting)를 개혁하려는 움직임도 시작되었다. 기존의 CG meeting의 경우 모여서 논의를 하고 난 후 다음 해까지 적절한 후속 조치가 이루어지지 않는 한계가 있었으나, 현재 AEF을 통해 다음 CG meetings까지 한 해 동안 지속적으로 후속 조치를 할 수 있도록 하는 방안을 추진할 계획을 세우고 있다. 이러한 공여국들의 노력을 통해 베트남 정부는 서로 다른 많은 도너들을 상대하지 않아도 되고, 공여국의 입장에서 개별 국가가 아닌 ‘공여국들’의 의견이라는 공신력이 생김으로써, 목소리에 힘이 실리게 되어 여기에서 모아진 의견이 베트남 정부로부터 받아들여질 가능성이 커지게 된다. 그러나 한국의 경우에는 개별 프로젝트로서 정책 대화와 기술 지원을 추진하고 있으며, 그 시행 주체 또한 분절화되어 있다. 따라서 한국이 국제기구와 타 공여국이 겪은 시행착오를 반복하지 않고 기술협력 효과성을 증진하고자 한다면, 원조 체계를 정비하고 원조 조화에 적극적으로 참여해야 할 것이다.

제 5장. 우리나라 기술협력 발전을 위한 실천적 제언

1. 국내외 개발협력 정책 환경 변화와 발전방향

1) 글로벌 개발협력 정책 환경의 변화와 기술협력

1990년대부터 기존의 기술협력에 대한 회의론이 확산되고 파리선언 이후로 조화와 일치가 강조되는 흐름이 형성되면서 기술협력의 목표가 재정립되어야 한다는 주장이 대두되었다. 특히 아크라 행동계획에서 역량개발이 비중 있게 논의된 이후, 국제기구와 주요공여국은 단순 인프라 지원과 기술지원을 넘어서 중장기적인 개발도상국의 제도 구축과 인적자원의 역량강화를 강조하게 되었다. 현재 국제사회에는 기술협력의 궁극적인 목표가 개인, 제도, 사회 수준의 역량개발이라는 근본적인 합의에 이르렀으며, 협력국의 현지 시스템과 개발 행위자를 존중하여 장기적이고 지속가능한 개발에 기술협력이 중요한 요소로 활용될 수 있는 실질적인 방안을 모색하고 있다(자세한 내용은 2장 참고).

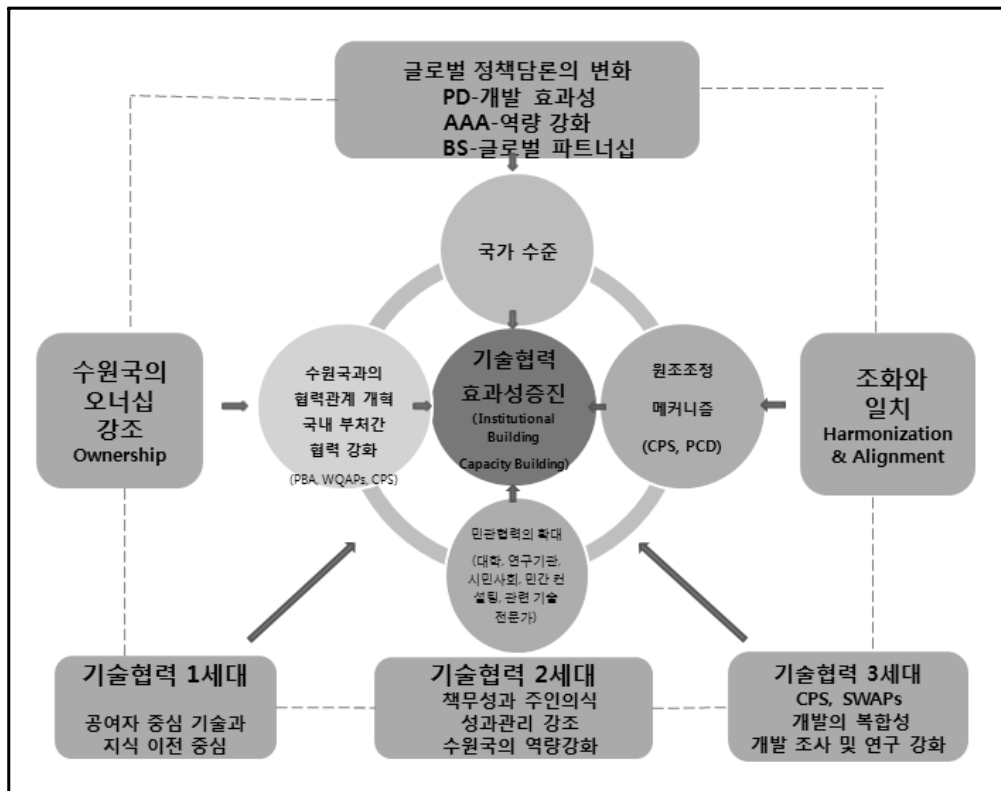
2) 우리나라 개발협력 정책 환경의 변화와 기술협력

우리 정부는 OECD/DAC에 가입하면서 새롭게 등장하고 있는 글로벌 개발 컨텍스트의 변화에 신속하게 정책적 대응을 하고 있다. 특히 지난 6월에 OECD/DAC 동료 검토(Peer Review) 방한단의 방문은 부산 세계개발원조총회(HLF4) 이후 국내외적으로 높아진 한국의 개발원조에 대해 논의하는 첫 기회로서 의미가 컸으며, 프로그램 형 접근법(PBA), 섹터별 접근법(SWAp), 통합 국별지원전략(CPS), 개발을 위한 정책 일관성(PCD) 등 새로운 글로벌 개발 정책의 개념과 한국에의 적용 가능성과 한계를 확인한 바 있다.

현재 우리 정부는 원조효과성 향상을 위해 글로벌 개발정책을 한국에 적극 도입하고자 시도하고 있으나 관련 정책 의제에 관해 인지제고나 의제화가 선행되지 않은 상태이므로 부처 간 협의가 쉽지 않은 상황이다. 최근 가장 핵심적인 정책 도구인

CPS 및 PBA/SWAp 도입과 국제개발협력위원회, 무상원조 관계기관 협의회, 유·무상 협의회 출범을 통해 부처 간 조정과 조율을 가능케 하는 기반이 마련되었다. 이와 같은 맥락에서 우리나라 정부는 현재 단계적으로 공동 수요조사, 공동 평가, ODA 사업 간 연계를 위한 노력을 경주하고 있다. 이러한 최근의 국내외 개발협력 정책 환경의 변화와 그 안에서의 기술협력의 위치를 도식화한 것이 다음 그림이다.

<그림 5-1> 국내외 개발협력 정책 환경의 변화와 기술협력



출처: 저자작성

2. 범정부 차원 기술협력 개선 방안과 향후과제

1) 정책형성의 과정적 접근법

본 연구에서는 정책제언 도출을 위해 정책형성의 과정적 접근법에 근거하여 아래

와 같은 세 개의 층위별 분석을 시도했다. 먼저 기초 문헌조사 결과, 우리나라 기술협력의 효과성 제고를 위해 각 부처 및 관련 기관들의 기술협력의 역할과 의미에 대한 정확한 인식이 필요하나, 이러한 인식의 공유를 필요로 하는 정책 인지제고를 위한 소통과 조정 단계가 부족함을 발견한 바 있다. 따라서 기술협력의 인식제고, 의제화, 합의도출, 정책형성 및 정책집행의 단계별 접근을 통하여 정책제언을 도출했다. 이를 통해 도출한 정책 형성의 주요 3단계는 아래와 같다.

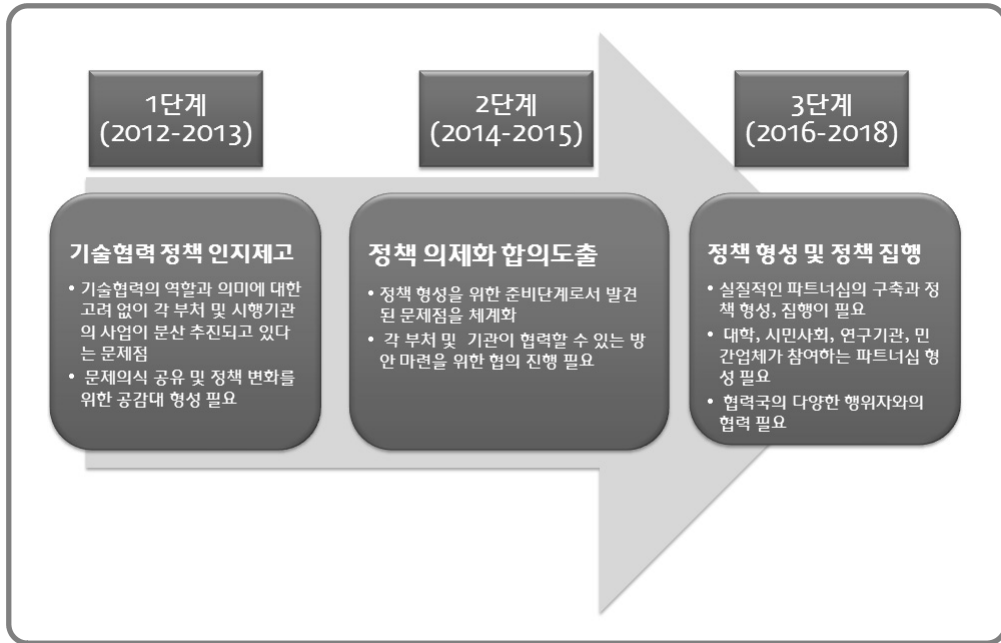
- 1단계: 기술협력의 중요성과 개발협력에서의 역할에 대한 인지제고
- 2단계: 정책결정자 및 관련 개발행위자와의 조정을 통한 기술협력 관련 정책 의제화 및 합의 도출
- 3단계: 포괄적인 기술협력 정책 형성 및 정책 집행

<표 5-1> 정책형성의 과정적 접근법의 적용

구 분	정책형성과 집행의 과정	세부 단계
1단계	인지제고	● 소통적 단계: 관련부처 및 유관기관에 기술협력의 개념과 국제적, 한국적 맥락에 관한 정책의 내용을 공유하고 대 국민에게 홍보, 설득하여 관련 정책의 중요성과 정당성을 인지하는 단계 ● 조정적 단계: 정부, 정부 간, 비정부 행위자들과의 의사소통을 통하여 사회·정책적 쟁점을 적용할 수 있도록 이해관계자 간의 조정과 조율을 통해 의제화가 진행되는 단계
2단계	의제화	
3단계	합의도출	● 정책 의사결정과정에 참여하고 있는 행위자 간 기술협력 주류화에 대한 합의를 도출하는 단계
4단계	정책 형성	● 기술협력의 제도적 틀(Institutions and their mechanism)에 대한 개선 및 개편에 대한 합의를 도출하는 단계
5단계	정책 집행	
6단계	평가 및 환류	
↓ ↓ ↓		
7단계	정책 변동	

출처: 저자작성

〈그림 5-2〉 단계별 범정부 차원 기술협력 개선방안



출처: 저자작성

1) 2012년~2013년: 기술협력 정책 인지제고 단계

본 연구의 각 부처별 기술협력 현황 및 효과성 분석과 사례연구를 통해 살펴 본 결과, 우리나라 기술협력에 있어 가장 시급한 문제는 개발협력 분야에 있어 기술협력의 역할과 의미에 대한 적절한 고려 없이 각 부처 및 시행기관의 사업이 추진되고 있으며, 이러한 문제가 효과성 부족 문제를 야기하고 있다는 점이었다.

따라서 범정부 차원에서 우리나라 기술협력의 효과성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 먼저 각 부처 및 기관들이 개발협력 분야에서의 기술협력의 역할과 의미에 대해 정확하게 인식하고, 그 인식을 공유해야 한다. 이를 위해 2012년과 2013년 사이의 기간 동안 아래와 같은 주요 내용에 대한 기술협력 관련 부처 및 기관, 학계, 시민사회 간의 활발한 토론 및 협의 과정을 통해 문제의식을 공유하고 정책 변화를 위한 공감대를 형성할 필요가 있다.

<Box 5-1> 범정부 인지제고 주요 대상 내용

- 선진공여국과 주요 국제기구의 경우 기술협력의 궁극적인 목적은 역량개발(개도국 제도 구축, 인적자원 역량강화)로 설정하고 있음.
- 현재 우리나라의 분산화 된 다양한 기술협력 형태(modality)들을 개편하고, 새로운 형태(남남협력, 삼각협력 등)의 도입을 통한 효과성 증진이 필요함.
- 특히, 기존의 전문가 파견, 초청 연수 프로그램 등 개인 수준의 기술이전 관점(technology transfer)의 기술협력의 한계 및 효과성 미비에 대해 지적할 필요 있음.
- 최근 KOICA의 정책자문사업, KSP, 한국형 ODA 등 한국 정부의 행보를 보면 정부 대 정부 컨설팅에 집중하고 있는데 이는 개인 수준의 기술이전 관점 보다는 제도 수준의 역량개발 측면이 크다고 볼 수 있으므로 의미가 있을 수 있음(기술이전 관점보다 더욱 확대된 제도 수준의 기술협력 개념임).
- 그러나 이러한 한국 정부의 정부 간 컨설팅의 가장 큰 한계는 정책자문만 제공할 뿐, 정책자문이 다른 기술협력(TC) 사업이나 자금지원(FC)과의 연관성이 부족하다는 점임.
- 또한 정책자문형 개발컨설팅의 문제는 세계은행 등이 이미 많은 비판을 받았던 바와 같이 특정의 처방과 정책조건을 모든 개발도상국에 강요한다는 점이며, KOICA의 정책자문사업, KSP 등도 동일한 차원에서 우리나라의 특수한 역사, 사회문화, 경제적 조건에서 작동한 개발정책을 이와 전혀 다른 여건과 경제발전 단계에 있는 국가에 이전하고자 하는 데에 따르는 문제가 존재할 수 있음.

2) 2014년~2015년: 정책 의제화 및 합의도출 단계

위의 단계를 통해 현재 한국의 기술협력에 대한 접근방식의 문제점과 개선의 필요성이 공유된 후에는 정책 형성을 위한 준비단계로서, 의제화 및 합의 도출의 과정이 진행되어야 한다. 동 단계에서는 기술협력을 시행하는 각 부처 및 기관이 모여 기존에 인식된 기술협력이 가진 문제점들을 체계화 하고, 기술협력 효과성 증진을 위해 필요한 공동의 노력에 대해 합의하는 것이 필요하다. 기술협력이 개발성과 달성에 실질적으로 기여할 수 있도록 우리나라의 각 부처 및 기관이 협력할 수 있는 방안에 대한 협의의 주요 내용에는 아래와 같은 주제들이 포함될 수 있을 것이다.

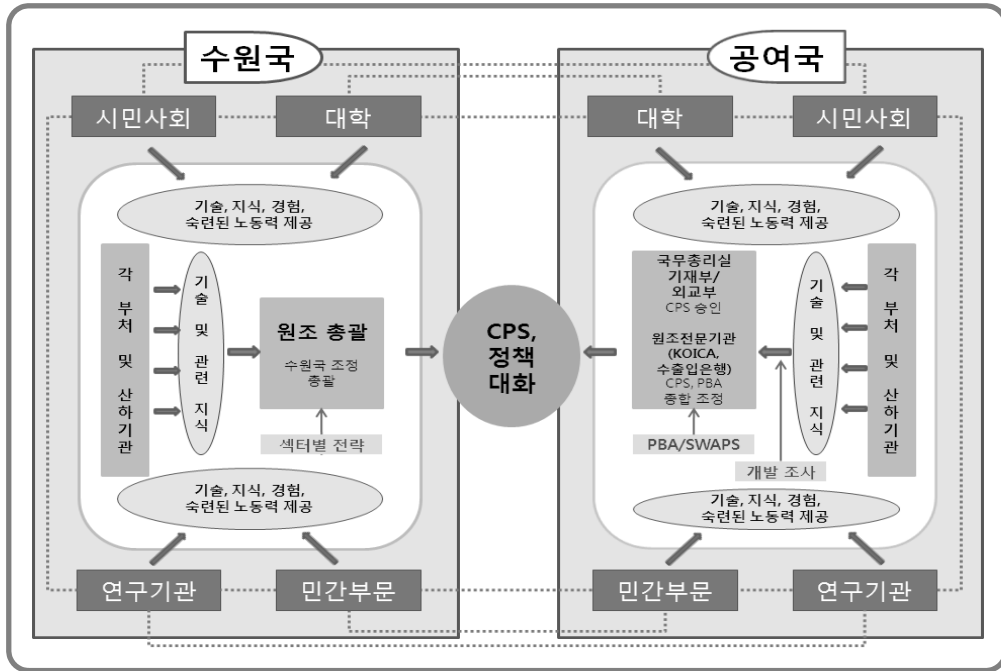
<Box 5-2> 범정부 협력 방안 의제화 및 합의단계 주요 내용

- 정책 자문을 포함하여 기술협력이 단순(stand-alone) 사업이 아닌 일반 무상원조 프로젝트 사업, 유상원조의 자금협력 안에 전략적으로 배치되어 활용되어야 함.
- 이를 위해서는 정책 자문이 이루어진 후, 해당 분야 및 해당 협력국에 대한 심도 있는 개발조사(development study)를 통해 주요 개발이슈 및 환경적 맥락을 조사하는 과정을 거쳐야 함. 특히 개발조사 과정에서 개발 전문가와 섹터 전문가가 협력해야 함.
- 이를 통해 발굴된 이슈에 대해 구체적인 사업을 발굴하고 사업 추진을 위한 준비 과정으로서 타당성 조사를 진행해야 함. 타당성 조사과정에서 개발 전문가와 섹터 전문가가 협력해야 함.
- 개발조사와 타당성 조사 과정에서 프로그램 혹은 프로젝트의 성과목표를 설정하고 투입요소를 결정함에 있어, 기술협력의 다양한 형태(modality)들과 자금협력을 어떻게 연계할 것인지를 전략적으로 구성해야 함.
- 이를 통해 기술협력이 전체 프로그램/프로젝트의 목표 달성을 위해 적절하고 효율적인 역할을 할 수 있도록 해야 함.
- 실제 이행과정에서는 기술협력의 특성을 반영한 다양한 관리감독 기준 및 모니터링이 필요함.
- 사업 종료 후 기술협력의 효과성을 평가하기 위해서는 프로그램/프로젝트의 성과목표 달성에 있어 기술협력이 어떠한 위치에서 어떠한 역할을 통해 얼마만큼의 기여를 했는지를 평가해야 할 것임.
- 또한 평가의 결과가 향후 사업 디자인에 반영 될 수 있도록 환류(feedback) 체계를 구축 및 활용해야 할 것임.

3) 2016년~2018년: 정책 형성 및 정책 집행 단계

범정부 차원의 협력 방안에 대한 논의가 이루어진 후, 다음 단계로는 실질적인 파트너십의 구축과 정책 형성 및 집행이 필요할 것이다. 기술협력의 개도국 역량강화에 대한 실질적인 효과성 제고를 위해서는 정책 자문, 개발조사, 타당성 조사, 프로그램/프로젝트 이행, 평가, 환류 등 모든 과정에서 기술협력 및 자금협력 시행 기관 및 관련 부처는 물론이고 대학, 시민사회, 연구기관, 민간 업체(컨설팅 기관, PMC 업체 등)가 참여하는 파트너십의 형성이 필요하기 때문이다. 또한 이러한 파트너십에서 중요한 것은 국내의 행위자들 뿐 아니라 협력국의 다양한 행위자들과의 협력이 필요하다는 점이다(아래 그림 참고).

<그림 5-3> 기술협력 효과성 증진을 위한 국내외 협력 방안 개념도



출처: 저자작성

이러한 파트너십 하에서 공여국 측인 우리나라에서는 국무총리실이 조정을 총괄하고 외교통상부와 기획재정부를 중심으로 개발정책과 전략을 수립하며, 기타 부처와 산하기관은 각 분야에 대한 전문성을 바탕으로 기술 및 관련 지식을 제공하는 역할 분담 및 협력이 중요할 것이다. 이러한 범정부 차원의 부처 간 협력을 위해서는 CPS, PBA/SWAPs 등의 전략적 활용이 필요하다. 또한 대학, 시민사회, 연구기관, 민간 업체들이 이러한 과정에 활발하게 참여하여 기술, 지식, 경험, 숙련된 전문 인력을 제공할 수 있어야 할 것이다.

협력국에서도 원조총괄기관이 중심이 되어 조정을 총괄하며, 각 부처 및 산하기관, 대학, 시민사회, 연구기관, 민간 업체들이 기술, 지식, 경험, 숙련된 전문 인력 등을 제공해야 한다. 더불어 공여국과 협력국 간의 조정과 협력을 위해서는 CPS 및 정책 대화가 강화될 필요가 있다.

단기적으로는 현재 관련 부처 및 기관 간 개발정책의 조율과 조정의 기제인 CPS

를 활용하는 것이 중요하다. CPS는 국별 지원체제 확립에 있어서 가장 일차적인 틀이며, 협력국의 개발 전략과 과제에 우리 원조를 연계하는데 시발점이자 방향타 역할을 할 수 있어야 하는 것이다.⁹¹⁾ 그러나 현재 우리 정부의 CPS는 성과중심 틀 도입이 미비한 상황에서 협력국가 현황의 개괄식 나열, 주요 사업 목록 작성 위주로 진행되고 있어 향후 프로그램 원조의 섹터와 방향을 설정하고 정책적 결정의 근거로서의 기능을 하기에는 역부족인 상태이다. 따라서 기술협력, 자금협력과 같은 각 원조 형태들이 CPS내에 구조적이고 효과적으로 배치되지 못하고 있다. 따라서 2012년 후반부터 2013년에 개발 계획 중인 CPS에는 성과중심 틀을 우선 도입하고 이러한 틀 안에서 자금협력 및 다양한 형태의 기술협력과 기타 원조형태를 결합하여 효과적·전략적으로 배치해야 할 것이다.

중장기적으로는 관련 주요 부처가 중심이 되어 유·무상 공동의 <포괄적인 우리나라 기술협력 발전방안>을 마련함과 동시에 현재 개발 중인 CPS를 정책적 도구를 적극 활용하여야 할 것이다. 이를 위해 개발협력 정책과 사업의 효과성 증진을 위한 성과관리에 관한 부처 및 관련 기관의 인지제고 및 필요성에 대한 합의도출 함께 개발컨설팅을 포함한 기술협력의 범주와 역할에 관한 인식 개선이 동시에 이루어져야 할 것이다.

<Box 5-3> 분야별 사례: 직업훈련 분야 ODA 통합 추진전략 연구

최근 김철희(2012)의 연구에서는 직업훈련 분야의 ODA 통합 추진전략을 제시한 바 있다. 본 연구에서는 향후 직업훈련 ODA 패러다임은 개별 프로젝트 위주에서 수원국 대상의 국별협력전략 및 분야별 프로그램형 지원으로 바뀌고 있으며, 원조효과성 제고를 위한 통합 추진방향으로 변화하고 있음을 설명하고 있다. 따라서 직업훈련 분야 ODA 통합 추진을 위해 직업훈련 ODA 유관기관들이 유기적으로 참여, 협력하는 시스템 구축의 필요성을 강조하고 있다. 이를 위해 직업훈련 사업 추진 시 공동 협의체 구성운영(유·무상 포함), 직업훈련 정보시스템(인적·물적) 구축 및 공유, 활용, 직업 훈련 콘텐츠별 전문기관 육성 및 기능 강화, 수원국 수요와 현지 상황을 고려한 수요 친화적 지원을 해야 한다는 제언이 제시되어 있다.

본 연구에서 제시한 단계별 통합 추진전략은 다음과 같다.

1단계는 부처 간 협의 채널 구축이다. 비록 국무총리실 산하에 국제개발협력위원회가 구성·운영되고 있으나 실제 사업수행 결정 및 지원에 핵심역할을 수행하고 있는 외교부와 기재부와의 협력을 통해 원활한 사업추진을 도모해야 한다. 유·무상 통합 추

91) 한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안 -KOICA의 전략과 과제- (2010). 이현주.

진을 위한 전담기관(KOICA, 수출입은행) 간 협력 체계 구축도 필요하다. 현재 정기적인 협의회를 개최하고 있으나 실질적인 협력 단계에까지 이르지 못하고 있다. 현재 동일한 지역, 국가, 분야별 사업 추진 시에도 이원화되어 사업 효과성 담보가 어려운 실정임을 고려하여 보다 적극적인 정보교환, 인적·물적 자원공동 활용 등 사업의 효율적인 추진을 위한 노력이 요구된다.

또한 부처와 전담기관(KOICA, 수출입은행) 간 협력 체계 구축도 필요하다. 가장 긴밀하고, 협력적인 관계 속에서 사업을 진행하고 있으며, 정기적인 협의 채널도 운영하고 있다. 그러나 사업집행과 관련한 실질적인 협력은 현실적으로 이루어지지 않고 있으므로 지역, 국가, 분야 정보 공유는 물론 사업 수행 전후에 걸친 사업선정 및 모니터링·평가 등 과정에서의 지속적인 협의가 필요하다.

이미 관련 부처 간의 체계적인 의사결정구조와 방식을 마련·운영하고 있으나 실질적으로 기능하고 있는지에 대한 점검과 효율화를 위한 개선이 필요하다. 단순한 정보 공개, 통보(보고) 방식이 아니라 원조효과성 제고와 사업수행의 효율적인 방안 마련이 이루어지도록 고위급, 중견급, 실무급 회의 등을 다양하게 구성하여 통합 차원의 업무협약의 추진이 이루어져야 한다.

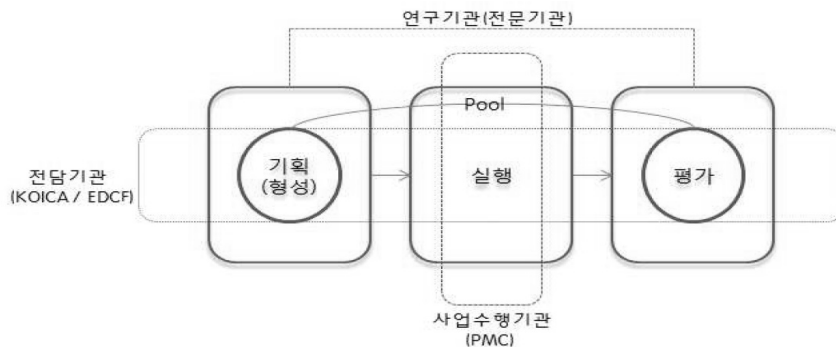
2단계는 직업훈련 ODA 사업 전반을 관장하는 전담기관과 직업훈련 관련 연구기관 간의 연계이다. 이는 대부분의 사업들이 최종 결정과정까지 많은 시간이 소요되고, 고려할 요소들이 많기 때문에 보다 많은 정보와 분석기능을 가진 연구기관들이 적극적인 참여가 필요하기 때문이다.

아울러 전담기관(KOICA, 수출입은행)과 PMC 기관 간 유기적 연계도 반드시 고려되어야 한다. 사업 수행의 효율성과 효과성을 제고할 수 있는 가장 중요한 주체이다. 따라서 전담기관과 실제 사업을 수행하고 있는 기관 간의 정기적, 주기적 관리·보고 체계는 물론 전담기관에서 PMC 기관들에게 다양한 정보와 자료를 제공할 필요가 있다.

또한 직업훈련 ODA 관련 PMC 기관 간 협력 네트워크 구축 운영도 필요하다. 현재 사업수행 기관 결정방식은 무상의 경우, 가격 및 기술평가에 의해 사업수행 기관이 결정되는 경쟁입찰 방식이며, 유상의 경우, 기술평가로 결정되는 제한경쟁입찰 방식이다. 개별 사업 및 프로그램 운영 시 전문성과 특화된 분야의 수행능력이 있는 우수한 기관들이 참여할 수 있는 제도적 기반 마련도 필요하다. 아울러 전체 참여기관 Pool을 구축하고, 기관별 수행사업 현황 공시, 지역, 국가의 직업훈련 세부 분야별 사업 추진 시 기초자료, 위험대응 등 다양한 정보를 공유하는 방식 도입이 필요하다.

본 연구에서 제안하고 있는 직업훈련 ODA 사업추진 영역별 역할구분은 아래 그림과 같다.

〈직업훈련 ODA 사업추진 영역별 역할구분〉



또한 기술 및 지식의 전수가 핵심적으로 이루어져야 하는 기술협력의 특성상 전문 인력의 역할이 중요함에도 불구하고, 현재 국내 전문 인력 부족의 문제가 심각한 현실이다. 따라서 전문 인력 양성 및 재교육, 특히 현직 전문가들이 개발 사업에 참여할 수 있도록 다양한 전문가 파견 방식의 개발 및 인센티브 제도의 구축 등의 노력이 필요하다. 이 과정에서 범부처 협력 및 공동 전문가 풀 구축 및 활용이 중요할 것이며 인력 양성 또한 한국중심에서 벗어나 협력국의 전문가가 함께 일할 수 있는 환경이 조성되어야 할 것이다.

<Box 5-4> 전문 인력 부족 문제 해결 방안

- 전문 인력 양성: 정부교육기관, NGO, 연구소 등 다양한 기관을 통한 교육 제공
- 섹터 전문가 재교육: 섹터별 전문가들에게 개발협력의 맥락에 대한 심화교육 제공
- 전문가 풀 구축 및 공동 활용: 범 부처 전문가 풀을 구축
- 인력 활용 방식 개선: 공여국-협력국 전문가 매칭 시스템(expert combination system)의 실험적 도입
 예: 한국 프로젝트 관리자(중장기 파견)+현지섹터전문가(단기 투입)
 한국 섹터전문가(단기 투입) + 현지 프로젝트 관리자(장기채용)
 현지 프로젝트 관리자(장기채용) + 국내현직종사 섹터전문가(단기파견)
 현지 프로젝트 관리자(장기채용)+ 현지 섹터전문가(단기투입)
 * 단, 협력국의 전문가 활용은 협력국 인력의 교육, 훈련, 역량, 컨설팅환경을 고려하여 실시함. 단계적으로는 협력국 전문가가 우리나라와 먼저 협력할 수 있는 현지 한국전문가의 양성 또한 시급한 시점임.
- 인센티브제도 구축: 원조 사업/대개도국 기술협력 사업에 민간 전문가, 정부산하기관(공공기관), 대학, 연구기관, 시민사회 단체들이 적극 참여할 수 있도록 국가수준/기관별 인센티브제도 도입 필요

3. 기술협력 사업 단계별 개선 로드맵

2012년 발간된 다수의 개발정책관련 연구에는 글로벌정책의 한국적 수용이라는 것에 대한 특수한 상황을 고려한 접근법의 필요함이 거듭 강조되고 있는 것을 볼 수 있다. 한국적인 것을 너무 강조하다보면 국제사회가 축척해 놓은 보편적 경험과 지

혜를 놓치고⁹²⁾ 각고의 노력 끝에 국제사회의 합의를 통해 도출된 국제개발 목표의 달성이 어려울 수 있으며 정책 적합성이라는 명분하에 자의적이고 편향적 정책경로를 추구하게 되기도 한다는 것이다.⁹³⁾ 본 연구에서는 이러한 방향에서 규범적 지행과 현실적 적용가능성을 균형 있게 고려하고자 1단계 인지제고(2012년-2013년), 2단계 정책 의제화 및 합의도출(2014-2015), 3단계 정책형성 및 정책집행(2016년-2018년)으로 구분하여 제시하고자 한다.

KOICA 기술협력 개선 방안을 위한 본 로드맵은 기술협력을 독자적인 사업으로 간주하고 산발적, 독자적으로 시행되는 문제점을 단계적으로 축소하기 위해, 타 부처 및 산하기관과 협력 할 수 있도록 정부 간 관계를 강조하여 단계적으로 제시했다. 특히 기술협력의 효과적인 역할, 활용방안, 궁극적인 목표에 관한 각 부처 및 협력기관, 학계, 시민사회, 관련 민간기업 간의 인지제고와 정책 의제화 과정이 선행되지 않고서는 KOICA와 분야별, 기술별, 사업 단계별 전문가들과의 통합적인 원조사업시행에 있어 한계가 많고 관련 부처 및 관련 시행기관에 성공적으로 안착하는 것이 요원할 것으로 보이므로 다음과 같은 세부적인 계획을 제시하는 바이다.

<표 5-2> 기술협력 ODA 사업 단계별 개선방안

기간		2012-2013년	2014-2015년	2016-2018년
정책 형성 · 집행 단계별		인지제고	정책 의제화 및 합의도출	정책형성 및 정책집행
사업 단계별	세부 항목	1단계	2단계	3단계
발굴 단계	사업 발굴 방식의 전략화	- 단순 기술협력 사업 지양 필요성에 대한 인식 확대 - CPS 등 중장기 전략 수립 시 기술협력의 역할 및 위치 고려 - 원조 공여국 회의, 협의체 참여 확대 필요성 강조	- 단순 기술협력 사업 통폐합 - CPS 등 중장기 전략에 따른 기술협력 역할 규정 - PBA/SWAp으로의 이행 준비 - 타 원조 공여국과의 국제 원조 업무 분업 적극 참여	- PBA/SWAp에 기반한 기술협력의 원조 사업 전반에 대한 전략적 배치 - 타 원조 공여국과의 공동 사업 발굴 및 기술협력 사업 노하우 공유 적극 확대

92) ODA Watch Newsletter 63호, '한국형원조에 대한 무모한 집착 버려라'.

93) 손혁상, 박영선, 문경연 (2012). 한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고방안. 한국국제협력단.

기간		2012-2013년	2014-2015년	2016-2018년
정책 형성 · 집행 단계별		인지제고	정책 의제화 및 합의도출	정책형성 및 정책집행
사업 단계별	세부 항목	1단계	2단계	3단계
	수요 조사 및 개발 조사 다각화	- 요청주의의 한계에 대한 공감대 확산 - 수요 조사 다각화의 필요성에 대한 인지 제고	- CPS의 중점 분야별 프로그램/프로젝트 타당성 조사(3개월), 개발조사(6개월-1년) - 타당성 조사/개발 조사 시 섹터 전문가와 개발 전문가의 협력 강화	- 개발조사, 타당성 조사, 다각화된 수요조사 확대 과정에서 기술협력이 원조 사업 전반에 전략적으로 배치되었는지 여부를 점검하고 향후 계획 수립
	현지 상황에 맞는 사업 발굴	- 재외 공간 활용의 확대 - 현지 전문 인력의 활용을 통한 현지 컨택스트 이해도 심화	- 현지 섹터 전문가, 개발 전문가 풀 조성 - 현지 전문가 네트워크 활용 확대 - 현지사무소 섹터 전문가 배치 적극 확대	- 현지 전문가에 의한 사업발굴 시범(pilot) 실시
기획 단계	기술 협력 모델 리터 간 연계 강화	- 서로 다른 Activity 중심의 현재 사업 구조의 한계에 대한 공감대 확산 - 분산화 된 단순 기술협력 사업 형태(modality)의 효과성 문제에 대한 인지제고	- 기술협력 및 원조 사업의 효과성 제고를 위한 방안으로서 단순 기술협력 사업 개편	- PBA/SWAp에 기반한 기술협력의 원조 사업 전반에 대한 전략적 배치
	기술협력의 다양한 방식 시도 확대	- 기술협력 자체에 대한 인지제고와 더불어 다양한 방식과 형태(modality)의 결합 시도의 필요성에 대한 인식 확대	- 협력국 별 상황 및 전문 분야에 대한 수요에 따라 기술협력 필요 사항 리스트 수립 - 위의 수요에 따른 기술협력형태(modality) 매칭 지원(시범 사업)	- 시범 사업에 대한 평가를 통해 각 협력국 별 효과적인 기술협력 형태(modality), 분야를 도출하여 PBA/SWAp 수준의 상위 프로그램/프로젝트 구성 시 반영
	명확한 성과목표 설정 및 평가 체계 구축	- 현재 기술협력 사업의 성과 목표 부재 문제에 대한 인지제고 - 현재 기술협력 사업에 대한 평가 부재에 대한 문제의식 확대	- 상위 프로그램/프로젝트의 성과목표와 기술협력의 성과목표를 일치(align)하기 위한 전략 수립 및 시행 - 위의 일치된 성과목표에 기반한 평가 체계 구축 및 시행	- 상위 프로그램/프로젝트의 성과 목표 설정 시 기술협력의 배치 및 활용 전략 이행 - 상위 프로그램/프로젝트의 성과 평가 시 기술협력의 기여도 평가 실시

기간		2012-2013년	2014-2015년	2016-2018년
정책 형성 · 집행 단계별		인지제고	정책 의제화 및 합의도출	정책형성 및 정책집행
사업 단계별	세부 항목	1단계	2단계	3단계
수행 단계	단년도 예산, 단기 사업의 한계 극복	- 기술협력 사업의 특성상, 기술의 습득/활용/개발성과 달성에 기여가 이루어지기까지 장기적 시각이 필요함에 대한 인식 확대	- PBA/SWAp으로의 이행 준비 과정에서 다년도 예산 확보 및 사업 추진 기간 연장 - 타당성 조사 시 사업 기간 연장 고려 - 개발 조사 확대를 통한 사업 기간 연장 및 구성 내실화	- PBA/SWAp 체제 내 기술협력의 배치에 있어 장기적 시각을 반영한 정책/전략 수립 및 이행
	협력국 시스템 고려 강화	- 기술협력 사업 추진 시 협력국의 제도, 환경, 맥락에 대한 이해 선행의 필요성 강조 - 협력국의 예산 구조, 의사소통 시스템 고려 부족에 대한 문제 의식 확산	- CPS 등 중장기 전략에 따른 기술협력 역할 규정 시 협력국의 제도, 환경, 맥락에 대한 고려 반영	- 상위 프로그램/프로젝트의 평가 시 협력국의 제도, 환경, 맥락에 대한 고려 반영 - 여부 평가 체계 구축 및 시행 - 평가 결과를 사업 디자인에의 환류 체계 구축 및 시행
	사업 추진과정에서의 관리감독 및 모니터링 강화	- 기술협력 사업을 실제 추진하는 각 시행기관의 사업 추진 절차와 더불어 전문 인력 모집, 선발, 파견, 사업과정에서의 관리, 모니터링, 평가 등 전 과정에 대한 점검 시행	- 시행기관 점검의 결과를 토대로 향후 관리 감독 및 모니터링 강화를 위한 계획 마련 - 각 시행기관에 공통으로 적용할 수 있는 기준 마련	- 시행기관에 대한 관리 감독 및 모니터링 결과를 바탕으로 관리 기준 및 계획을 수정 보완 하여 지속적으로 활용
	인력 활용 방식 개선	- 전문가 선발 기준 및 과정 강화 (예: 전문가의 기술적 지식 및 역량, 언어능력, 관련분야 경험, 교육훈련 제공을 위한 능력, 성격, 문화적 수용성 등 다양한 부분에 대한 고려를 반영한 기준 마련이 필요) - 기준에 따라 선발된 전문가가 현지 파견 시 담당할 업무에 대한 명확한 TOR 작성 시행	- 전문가 풀 확대를 위한 교육 과정 확대 및 내실화(예: 정책자문 전문가와 각 분야 기술전문가에 대한 교육과정 차별화, 봉사단과 전문가에 대한 교육과정 차별화, 섹터 전문가에 대한 교육 다변화 등) - 합의된 TOR의 이행에 대한 관리감독 기준 및 계획 수립	- 파견 전문가의 TOR 이행 및 활동성과에 대한 평가 체계 구축 및 이행 (상위 프로그램/프로젝트에 대한 평가와 연계)

기간		2012-2013년	2014-2015년	2016-2018년
정책 형성 · 집행 단계별		인지제고	정책 의제화 및 합의도출	정책형성 및 정책집행
사업 단계별	세부 항목	1단계	2단계	3단계
지속적 활용도	역량개발을 위한 기술협력의 효과성 증대	- 기술협력 사업 산출물의 지속적 활용 및 개발성과 달성에의 기여도에 대한 축적된 자료 미비 문제의 식 확산	- 기술협력이 개도국의 제도 구축 및 인적자원 역량개발에 기여하기 위한 전략 수립	- 기술협력이 개도국의 제도 구축 및 인적자원 역량개발에 기여하기 위한 전략 이행

1) 사업 발굴 단계

<그림 5-4> 사업 발굴단계의 개선방안



(1) 사업 발굴방식의 전략화

CPS와 같은 중장기 전략 수립 시 기술협력의 역할 및 위치를 고려하는 것이 이것의 핵심이다. 2013년까지는 순차적으로 단순(Stand alone) 기술협력 사업을 점진적

으로 축소하고 이를 2015년까지 통합할 것을 제안한다. 이는 PBA/SWAp으로의 이행을 준비하는 과정에서 2~3년 정도의 준비기간이 필요하기 때문이다. 현재 국내 주요 개발관계자들의 CPS, PBA에 관한 인지제고가 이루어지고 있다. 이를 감안하여 정책 의제화 및 합의를 도출하여 사업 수준에서 사업 발굴방식이 전략화 되고, 수요 조사 및 중장기적인 개발조사를 다각화하여 현지상황에 맞는 사업 발굴을 기획 할 수 있는 단계적인 환경을 조성해야 할 것이다.

가. 2012-2013(1단계: 인지제고)

- 단순 기술협력 사업 지양 필요성에 대한 인식 확대
- CPS 등 중장기 전략 수립 시 기술협력의 역할 및 위치 고려
- 원조 공여국 회의, 협의체 참여 확대 필요성 강조

나. 2014-2015(2단계: 정책의제화 및 합의도출)

- 단순 기술협력 사업 통폐합
- CPS 등 중장기 전략에 따른 기술협력 역할 규정
- PBA/SWAp으로의 이행 준비
- 타 원조 공여국과의 국제 원조 업무 분장 적극 참여

다. 2016-2018(3단계: 정책형성 및 정책집행)

- PBA/SWAp에 기반한 기술협력의 원조사업 전반에 대한 전략적 배치
- 타 원조 공여국과의 공동 사업 발굴 및 기술협력 사업 노하우 공유 적극 확대

(2) 수요 조사 및 개발조사 다각화

가. 2012-2013(1단계: 인지제고)

- 요청주의의 한계에 대한 공감대 확산⁹⁴⁾
- 수요 조사 다각화의 필요성에 대한 인지제고

94) 현재 KOICA와 EDCF는 요청주의에 근거하여 사업발굴을 실시하고 있으나 타 부처는 아직 공여국 중심의 사업발굴을 실시하고 있으므로 원조사업 발굴 해당 기관에 따라 유연하게 적용하여야 할 것임.

나. 2014-2015(2단계: 정책 의제화 및 합의도출)

- CPS의 중점 분야별 프로그램/프로젝트 타당성 조사(3개월), 개발조사(6개월-1년)
- 타당성 조사/개발 조사 시 섹터 전문가와 개발 전문가의 협력 강화

다. 2016-2018(3단계: 정책형성 및 정책집행)

- 개발조사, 타당성 조사, 다각화된 수요조사 확대 과정에서 기술협력이 원조사업 전반에 전략적으로 배치되었는지 여부를 점검하고 향후 계획 수립

(3) 현지상황에 맞는 사업 발굴

가. 2012-2013(1단계: 인지제고)

- 현지 전문 인력의 활용을 통한 현지 컨택스트 이해도 심화
- 인력 활용 방식 개선: 공여국-협력국 전문가 매칭 시스템 Pilot 조사

나. 2014-2015(2단계: 정책의제화 및 합의도출)

- 현지 섹터 전문가, 개발 전문가 풀 조성
- 현지 전문가 네트워크 활용 확대
- 현지사무소 섹터 전문가 배치 적극 확대

다. 2016-2018(3단계: 정책형성 및 정책집행)

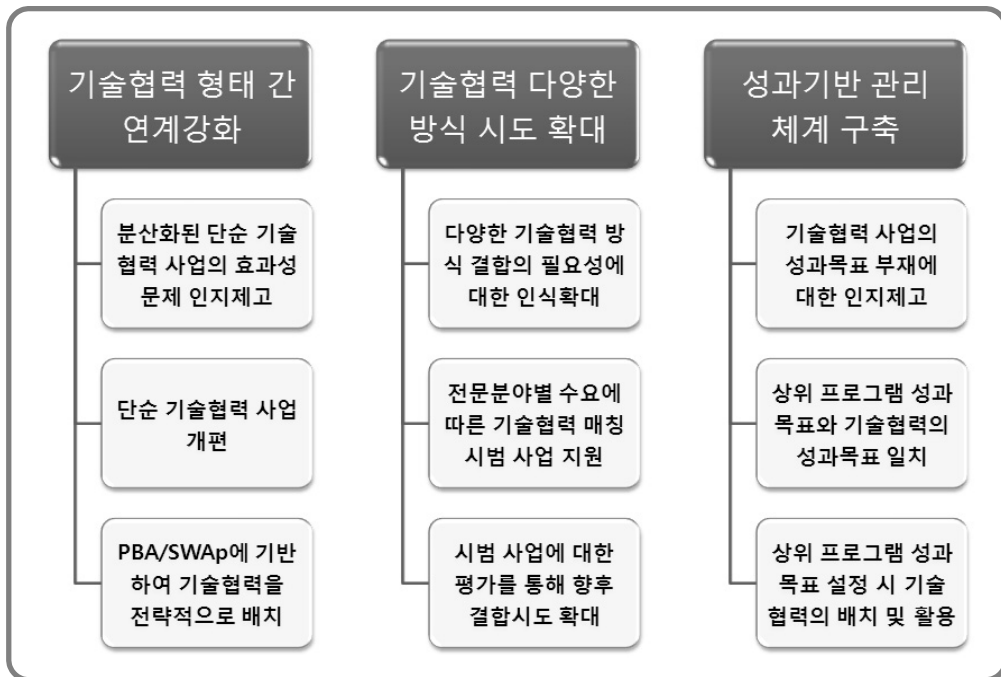
- 현지 전문가에 의한 사업 발굴 시범(pilot) 실시

2) 사업기획 단계(Design&planning)

사업 기획 시 분산화 된 단순(Stand alone)기술협력 사업 형태(modality)의 효과성 문제에 대한 인식이 일반화되지 않은 것이 우리나라 개발사업의 한계로 분석됐다. 따라서 이에 대한 인지제고를 위한 교육을 위해 기술협력 형태(modality) 간 연계를 강화하고, 개발사업 내 연수, 전문가 파견, 적절한 현지인력 고용을 통한 기술과 지

식의 활용이 원활히 이루어 질 수 있도록 하는 시도가 확대되어야 할 것이다. 또한, 명확한 성과목표 설정 및 평가 체계 구축이 절실하다. 현재 기술협력 사업의 성과목표 부재, 상위 프로그램/프로젝트의 성과목표와 기술협력의 성과목표를 일치(align)시키기 위한 전략 수립 및 이행을 위한 구체적인 교육, 기술협력이라는 형태(modality)를 고려한 효과성 분석과 평가 방법의 이해 부족을 극복하는 것이 급선무이다. 이를 해결하기 위해 현재 KOICA는 다양한 평가와 모니터링을 실시하고 있으나 그 교육과 훈련의 내용이 기술협력을 포함한 다양한 원조 형태(modality)의 효율성과 효과성을 달성하기에는 다소 단편적인 평가 개괄 중심의 교육이 이루어지고 있는 실정이다.

<그림 5-5> 사업 기획단계의 개선방안



(1) 기술협력 형태(modality) 간 연계 강화

가. 2012-2013(1단계: 인지제고)

- 산발적 독립 기술협력사업 중심의 현 추진체계의 한계에 대한 공감대 확산

- 분산화 된 단순(Stand alone)기술협력 사업 형태(modality)의 효과성 문제에 대한 인지제고

나. 2014-2015(2단계: 정책 의제화 및 합의도출)

- 기술협력 및 원조 사업의 효과성 제고를 위한 방안으로서 단순(Stand alone) 기술협력 사업 개편

다. 2016-2018(3단계: 정책형성 및 정책집행)

- PBA/SWAp에 기반 한 기술협력의 원조사업의 전략적 배치

(2) 기술협력의 다양한 방식 시도 확대

가. 2012-2013(1단계: 인지제고)

- 기술협력 자체에 대한 인지제고와 더불어 다양한 방식과 형태(modality)의 결합 시도의 필요성에 대한 인식 확대

나. 2014-2015(2단계: 정책 의제화 및 합의도출)

- 협력국 별 상황 및 전문 분야에 대한 수요에 근거 기술협력 필요 사항 리스트 수립
- 위의 수요에 따른 기술협력 형태(modality) 매칭 지원(시범 사업)

다. 2016-2018(3단계: 정책형성 및 정책집행)

- 시범 사업에 대한 평가를 통해 각 협력국 별 효과적인 기술협력 형태(modality), 분야를 도출하여 PBA/SWAp 수준의 상위 프로그램/프로젝트 구성 시 반영

(3) 명확한 성과목표 설정 및 평가 체계 구축

가. 2012-2013(1단계: 인지제고)

- 현재 기술협력 사업의 성과 목표 부재 문제에 대한 인지제고
- 현재 기술협력 사업에 대한 평가 부재에 대한 문제의식 확대

나. 2014-2015(2단계: 정책 의제화 및 합의도출)

- 상위 프로그램/프로젝트의 성과목표와 기술협력의 성과목표를 일치 (align)시키기 위한 전략 수립 및 시행
- 위의 일치된 성과목표에 기반 한 평가 체계 구축 및 시행

다. 2016-2018(3단계: 정책형성 및 정책집행)

- 상위 프로그램/프로젝트의 성과 목표 설정 시 기술협력의 배치 및 활용 전략 이행
- 상위 프로그램/프로젝트의 성과 평가 시 기술협력의 기여도 평가 실시

<Box 5-5> 한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안

KOICA에서 2010년 발간된 <한국 ODA의 프로그램형 접근법(PBA) 도입방안> 연구 보고서에서는 PBA 도입의 타당성과 필요성에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

PBA 혹은 SWAp은 상당히 최근에 도입된 개념이며, 따라서 이러한 방식의 효율성 혹은 효과성을 증명할 만한 실증적인 근거가 아직 충분치 못한 것이 사실이다, 하지만 PBA/SWAp은 지난 30여 년간 개발 원조를 시행하는 과정에서 지적되어온 각종 문제 점을 보완, 해결할 수 있는 방안을 제시하고 있다는 점, 그리고 파리선언에서 원조효과성 제고를 위한 원칙으로 제시하고 있는 사항들을 포괄적으로 수용하고 있다는 점에서, 그 도입의 일차적 타당성을 찾을 수 있다. 국제사회에서 통상적으로 받아들여지고 있는 PBA의 장점은 아래와 같이 정리된다.

- 수원국의 국가 및 섹터개발전략의 시행에 대해 집중 지원함으로써 수원국이 필요로 하는 부분에서 현지의 우선순위에 따라 공여국의 지원을 적재적소에 투입 하는 것이 가능
- 수원국 개발전략의 중기예산안(MTEF)을 바탕으로 함으로써 원조의 중장기적 예측성 강화
- 수원국 정부의 공공 재정관리 시스템을 활용함으로써 정부 시스템의 유효성을 인정하고 실전을 통한 배움(learning by doing)을 바탕으로 국가 기간 기능의 역량강화 도모
- 공여국간 조화를 바탕으로 수원국에 대해 지원함으로써, 개발사업 거래비용의 축소와 이에 따른 수원국의 원조행정의 간소화 및 부담 경감
- 공여국간 조화와 분업, 공동 연구조사 등을 통해 시간적, 물적, 인적 자원의 낭비 축소
- 공여국과 수원국 간 공동 모니터링 및 평가를 실시함으로써 이러한 활동의 구속력과 유효성 강화

본 연구보고서에서는 선진 PBA 도입을 위한 KOICA 현황과 과제를 다음과 같이 정리하고 있다.

첫째, KOICA 사업이 수원국 개발 프로그램과 부합하는데 있어서 CAS의 기능이 부족하다는 것이다. 우리나라 무상원조 사업은 중점협력국별 CAS를 중심으로 하고는 있으나, 현행 CAS는 우리의 국별 전략을 명확히 하고, 차후 구체적인 사업 준비, 발굴, 형성 단계로 나아가는 데 있어 비전을 제시하기에는 형식적인 수준에 그치고 있어 양적, 질적으로 보완해야 할 점이 많다. PBA 도입에 있어서 국별지원전략이 차지하는 핵심적 위치를 감안했을 때, 현행 CAS의 강화가 급선무라 하겠다.

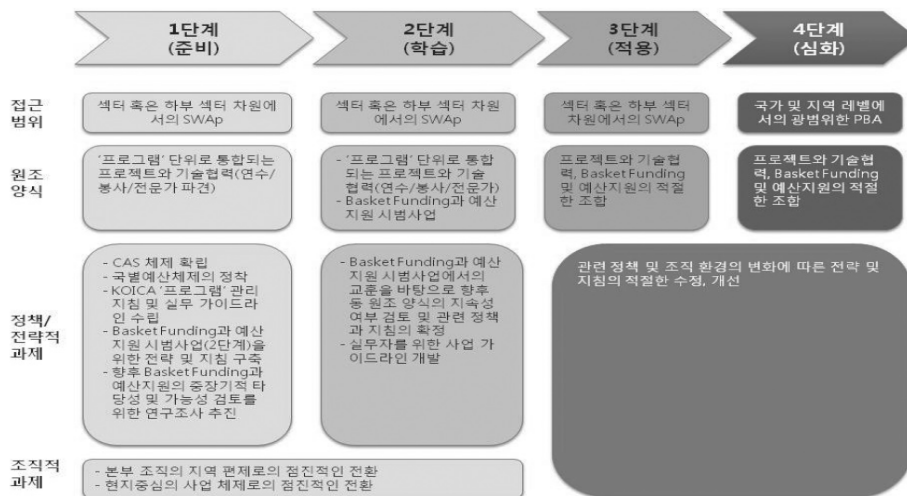
둘째, 예산배분체계에 관한 것이다. 여기에는 중기예산안의 부재와 함께, 현재 사업형태별로 계획, 진행되는 KOICA의 예산체제 역시 중요한 이슈로 지적된다. 중기예산안 수립을 통해 우리 원조를 좀 더 예측가능하게 하는 한편, 중장기적 프로그램에 대한 지원을 좀 더 체계적으로 계획할 수 있도록 할 필요가 있다. 아울러, 국별 예산 체제로의 점진적인 변환 역시 고려되어야 한다.

셋째, KOICA의 사업추진 절차에 관한 것이다. 현행 KOICA의 사업형태인 프로젝트, 초청연수, 전문가 파견, 봉사단 파견은, 각각의 개별적인 프로세스를 밟아 발굴되고, 계획, 형성, 실시, 평가되고 있는데, 이러한 사업 프로세스의 개별화는 PBA의 대상사업 발굴, 형성, 그리고 평가 단계에서 상당한 비효율성을 초래할 수 있으며, 각 형태별 연계성 부족 역시 우려된다. 따라서 향후 PBA 도입에 있어서는 포괄적인 사업 프레임 내에서 이러한 개별 프로세스들이 적절히 통합될 필요가 있다.

넷째, 사업발굴과 형성 단계에서 기초 분석과 조사가 미비한 편이며, 기 요청된 사업에 대한 심사도 명확한 전략과 기준 없이 진행되고 있으며, 따라서 심사 절차가 형식에 그치는 경우가 대부분이라는 점 역시 개선해 나가야 할 부분이다.

마지막으로 공여국간 원조조화가 KOICA의 현재 사업 체계에서 차지하는 비중과 중요도의 문제 역시 지적될 수 있는 부분으로서, 이에 대한 근본적인 대응방안 마련이 필요할 것으로 사료된다.

<PBA 도입을 위한 로드맵(안)>



3) 사업 수행성과

우리나라 공적개발원조 시스템의 한계 극복, 현지 상황을 이해하는 인력 및 현지 환경을 고려한 사업 이행이 사업의 이행단계에서 가장 중요한 과제로 도출됐다. 특히 우리나라 공적개발원조 사업이 프로젝트 중심에서 PBA/SWAp으로의 전환이 필요하다는 것은 이미 개발정책전문가들 사이에서 당위적으로 받아들여지고는 있다. 그러나 PBA/SWAp에 관한 관련 정부 관계자 및 사업 시행기관 도입의 필요성에 모두 공감하고 있는 것은 아니다. 따라서 인지제고를 위해서는 담론 차원의 중요성을 강조하는 것보다 사업 수준에서 실제 적용된 해외 현장 사례 중심의 조사가 이뤄지고 공유되어야 할 것이다.

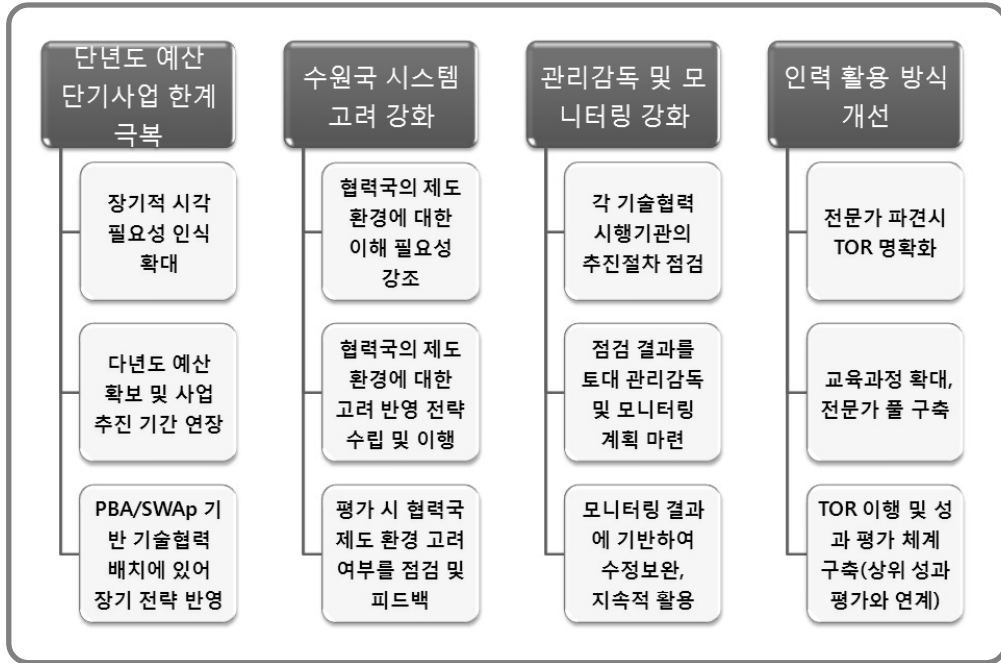
CPS의 경우, 불과 2년 전까지 국내에서 상당히 낯선 개념이었으나 지난 수 개월 간 급속도로 이에 관한 이해가 확산되었다. 이를 고려해 볼 때, 개발도상국 현장까지 이루어지는 보다 실천적인 조사를 통해 CPS, PBA/SWAp의 성공사례와 도전과제를 발굴하고, 이 과정에서 기술의 습득/활용/개발성과 달성이 중장기적으로 프로그램에 어떻게 기여하였는지 분석될 수 있다면 정부, 관련 개발정책 결정자 그리고 사업 시행자가 주요 정책과제에 대해 보다 용이하게 소통할 수 있을 것으로 기대된다.

기술협력 사업 성공의 핵심 요인은 훌륭한 인력이며 이들의 역량강화이다. 본 연구에서는 인력 활용 방식 개선: 공여국-협력국 전문가 매칭 시스템(expert combination system)의 실험적 도입을 제안한다. 협력국의 전문가 활용은 협력국 인력의 교육, 훈련, 역량, 컨설팅환경을 선 조사분석하여 몇 개 국가에서 한국 프로젝트 관리자(중장기 파견)+현지섹터전문가(단기 투입), 한국 섹터전문가(단기 투입)+현지 프로젝트 관리자(장기채용), 현지 프로젝트 관리자(장기채용) +국내현직종사 섹터전문가(단기 파견) 등의 다양한 형태를 활용하여 현지인력 채용을 강화한다.

기술협력 사업의 한계와 인력의 문제를 논할 때, 주요 공여국의 평가보고서에서는 인력활용 문제를 가장 중요한 과제로 선정하고 있다. 특히 현지로 파견 보내는 인력과 현지파트너와의 업무분장, 전문가의 TOR 이행과 활동성과에 대한 평가 체계 구축 및 이행, 즉 상위 프로그램/프로젝트에 대한 평가와 연계가 거의 이루어지고 있지

못함을 지적하고 있다. 따라서 KOICA 또한 역량강화 팀을 중심으로 하여 중장기적으로 관련 시스템 개선을 고려할 것을 제안한다.

<그림 5-6> 사업 이행단계의 개선방안



(1) 단년도 예산, 단기 사업의 한계 극복

가. 2012-2013(1단계: 인지제고)

- 기술협력 사업의 특성상, 기술의 습득/활용/개발성과 달성에 기여가 이루어지기까지 장기적 시각이 필요함에 대한 인식 확대

나. 2014-2015(2단계: 정책 의제화 및 합의도출)

- PBA/SWAp으로의 이행 준비 과정에서 다년도 예산확보 및 사업 추진기간 연장
- 타당성 조사 시 사업 기간 연장에 대한 고려 반영
- 개발 조사 확대를 통한 사업 기간 연장 및 구성 내실화

다. 2016-2018(3단계: 정책형성 및 정책집행)

- PBA/SWAp 체제 내 기술협력의 배치에 있어 장기적 시각을 반영한 정책/전략 수립 및 이행

(2) 협력국 시스템 고려 강화

가. 2012-2013(1단계: 인지제고)

- 기술협력 사업 추진 시 협력국의 제도, 환경, 맥락에 대한 이해 선행의 필요성 강조
- 협력국의 예산 구조, 의사소통 시스템 고려 부족에 대한 문제의식 확산
- CPS, PBA/SWAp 등의 적용 성공사례와 도전과제를 현장 중심으로 발굴하여 공유

나. 2014-2015(2단계: 정책 의제화 및 합의도출)

- CPS 등 중장기 전략에 따른 기술협력 역할 규정 시 협력국의 제도, 환경, 맥락에 대한 고려 반영 전략 수립 및 이행

다. 2016-2018(3단계: 정책형성 및 정책집행)

- 상위 프로그램/프로젝트 평가 시 협력국의 제도, 환경, 맥락에 대한 고려 반영 여부 평가 체계 구축 및 시행
- 평가 결과를 사업 디자인에의 환류 체계 구축 및 시행

(3) 사업 추진과정에서의 관리감독 및 모니터링 강화

가. 2012-2013(1단계: 인지제고)

- 기술협력 사업을 실제 추진하는 각 시행기관의 사업 추진 절차와 더불어 전문 인력 모집, 선발, 파견, 사업 과정에서의 관리, 모니터링, 평가 등 전 과정 점검 시행

나. 2014-2015(2단계: 정책 의제화 및 합의도출)

- 시행기관의 점검 결과를 토대로 향후 관리감독 및 모니터링강화를 위한 계획 마련
- 각 시행기관에 공통으로 적용할 수 있는 기준 마련

다. 2016-2018(3단계: 정책형성 및 정책집행)

- 시행기관에 대한 관리 감독 및 모니터링 결과를 바탕으로 관리 기준 및 계획을 수정 보완 하여 지속적으로 활용

(4) 인력 활용 방식 개선

가. 2012-2013(1단계: 인지제고)

- 전문가 선발 기준 및 과정 강화

(예: 전문가의 기술적 지식 및 역량, 언어능력, 관련분야 경험, 교육훈련 제공을 위한 능력, 성격, 문화적 수용성, 가정환경 등 다양한 부분에 대한 고려를 반영한 기준 마련이 필요)

- 기준에 따라 선발된 전문가가 현지 파견 시 담당할 업무에 대한 명확한 TOR 작성 시행

나. 2014-2015(2단계: 정책 의제화 및 합의도출)

- 전문가 풀 확대를 위한 교육 과정 확대 및 내실화(예: 정책자문 전문가와 각 분야 기술전문가에 대한 교육과정 차별화, 봉사단과 전문가에 대한 교육과정 차별화, 섹터 전문가에 대한 교육 다변화 등)
- 합의된 TOR의 이행에 대한 관리감독 기준 및 계획 수립

다. 2016-2018(3단계: 정책형성 및 정책집행)

- 파견 전문가의 TOR 이행 및 활동성과에 대한 평가 체계 구축 및 이행 (상위 프로그램/프로젝트에 대한 평가와 연계)

4) 지속적 활용도

우리나라 기술협력의 지속적 활용도를 높이기 위한 단기적 방안으로는 기술협력 사업 산출물의 지속적 활용 및 개발성과 달성 기여도에 대한 축적된 자료가 미비하다는 점에 대한 문제의식을 확산하는 것이 중요하다. 중장기적으로는 기술협력의 궁극적인 목표인 국가, 사회, 인적자원의 역량개발을 증진과 이를 통한 개발 정책 및 사업 효과성을 제고하기 위해서는 개도국의 제도 구축을 위한 세부 전략 및 협력국의 다양한 환경에 근거한 역량개발을 위한 세부전략 정립이 요구된다.

(1) 역량개발을 위한 기술협력의 효과성 증대

가. 2012-2013(1단계: 인지제고)

- 기술협력 사업 산출물의 지속적 활용 및 개발성과 달성에의 기여도에 대한 축적된 자료 미비 문제의식 확산
- 협력국 전문가와의 공동 연구, 공동개발조사, 평가 실시 시 인센티브 책정 재고 및 시범운영
- 기술협력이 개도국의 제도 구축 및 역량개발에 기여하기 위한 중점 협력국 기술 및 지식기반 협력방안 세부 전략 수립(1차 6개국)

나. 2014-2015(2단계: 정책 의제화 및 합의도출)

- 기술협력이 개도국의 제도 구축 및 역량개발에 기여하기 위한 중점 협력국 기술 및 지식기반 협력방안 세부 전략 수립(1차 10개국)
- 협력국 전문가와의 공동 연구, 공동개발조사, 평가 실시 확대

다. 2016-2018(3단계: 정책형성 및 정책집행)

- 기술협력이 개도국의 제도 구축 및 역량개발에 기여하기 위한 중점 협력국 기술 및 지식기반 협력방안 세부 전략 수립 (10개국)
- 기술협력이 개도국의 제도 구축 및 역량개발에 기여하기 위한 전략 이행

4. 맺음말

본 연구에서는 국제사회에서 논의되고 있는 기술협력의 개념, 우리나라 기술협력에 대한 현황 조사 및 효과성 분석을 통해 향후 우리나라 공적개발원조에서 기술협력이 어떠한 위치로 자리매김해야 하는지에 대한 방안을 제시했다. 최근 국내 각 부처 및 기관의 기술협력 추진이 확대되고 있음에도 불구하고, 기술협력의 의미와 역할에 대한 정부 내 인식이 부족하며 기술협력의 효과에 대한 논의가 본격적으로 이루어지지 않고 있음을 감안할 때, 본 연구는 동 주제를 다룬 국내 첫 연구로서 향후 기술협력의 개선을 위한 지향점을 도출했다는 점에서 의미가 있을 것이다. 또한 우리나라 기술협력 효과성 분석에 대한 여러 가지 한계에도 불구하고 DDPU 모델 도입을 통해 분석기준을 마련한 것은 소기할 만한 성과이며, 향후 기술협력 관련 다양한 사업과 활동의 효과성 논의에 기여할 것으로 기대한다.

본 연구에서는 기술협력을 독자적인 사업으로 간주하고 산발적, 독자적으로 시행되는 문제점을 단계적으로 축소하며, 유·무상 전담 부처가 타 부처 및 산하기관이 유기적으로 협력할 수 있도록 범정부 협력관계의 구축 및 거버넌스 체계의 개편 필요성을 강조했다. 정책형성의 과정적 접근법을 적용한 결과, 첫째, 현재 우리나라 기술협력의 가장 큰 한계는 다양한 기관들이 실시 중인 기술협력을 포괄하는 공통전략의 부재이다. 본론에서 전술한 정책적 변화들이 실제 이루어지기 위해서는 일차적으로는 범정부 차원의 기술협력의 의미 및 역할에 대한 인지제고 및 합의도출이 필요하다. 둘째, 기술협력을 시행하는 각 부처 및 기관이 모여 기존에 인식된 기술협력이 가진 문제점들을 체계화하여 기술협력을 주요 개발협력의 정책이슈로 의제화한 후, 기술협력 효과성 증진을 위한 공동의 노력과 업무분장에 대한 합의도출 과정이 요구된다. 셋째, 관련 주요 부처가 중심이 되어 유·무상 공동의 <포괄적인 우리나라 기술협력 발전방안>을 마련함과 동시에 현재 개발 중인 CPS를 정책적 도구로 적극 활용하여야 할 것이다. 정책 자문, 개발연구, 타당성 조사, 프로그램/프로젝트 이행, 평가, 환류 등 모든 과정에서 관련 부처, 기술협력 및 자금협력 시행 기관, 국내 대학, 시민사회, 연구기관, 민간 업체(컨설팅 기관, PMC 업체 등) 및 협력국의 다양한 행위자들의 협력 기반이 점진적으로 마련되어야 할 것이다.

국내 각 부처 및 유관기관의 기술협력의 현주소를 파악하기위해 본 연구에서는 사업 발굴 과정에서의 수요 반영(Demand), 사업 기획의 질적 수준(Design), 사업 이행의 성과(Performance), 사업성과의 지속적 활용도(Utilization)를 중심으로 한 기술협력 효과성 분석틀(DDPU 모델)을 개발했다. 본 분석틀에 기반 한 분석 결과, 우리나라 기술협력은 전반적으로 수요 반영과 사업 이행 성과에 대해서는 긍정적인 평가가 가능한 반면, 사업 기획에 있어서는 성과 달성을 저해하는 다양한 제약요인들이 존재했다. 특히 사업성과의 지속적 활용도 측면에서는 공여국 회의, 공동 정책대화과정에 우리 정부의 참여도가 높지 않아 실제 협력국의 정책과 의사결정 과정에 유의미한 영향을 미치는 데 한계가 있음을 발견했다.

사업수준에서의 기술협력의 효과성은 단독적으로 평가하기에 한계와 제약이 크기에 주요 공여국들의 경우에도 단독 기술협력(예: 프로젝트와 연관되지 않은 연수 사업 등)을 지양하는 추세이며, 따라서 기술협력을 상위의 프로젝트나 프로그램과 연결되도록 구성해야 한다. DDPU 모델을 적용하여 외교통상부/KOICA를 중심으로 전반적인 기술협력의 역할과 효과성을 분석한 결과, 현재 중복적인 연수생 초청, 봉사단 사업, 전문가 파견, 개도국 공무원 장학 프로그램, 개발조사 및 타당성 조사, 프로젝트의 일부로 시행되는 연수 사업이나 타당성 조사 등이 명확한 성과 지표 없이 시행 중인 것으로 조사되었다. 기술협력이 개발원조의 다른 형태, 즉 자금협력이나 무상원조 프로젝트 등과 연계되어 효과성을 낼 수 있도록 하는 체계의 구축 필요성이 입증되었다.

본 연구에서 실시된 효과성 분석에서 도출된 결과 중 지속적 활용도 측면(Utilization)에서의 시사점은 유의미하다. 기술협력의 궁극적인 목표가 협력국의 제도 구축 및 인적 자원 개발을 통한 역량개발이어야 함에도 불구하고, 현재 KOICA, KSP, 기타 부처 등 우리나라 기관들의 기술협력이 실제 제도 구축이나 역량개발에 어떠한 영향을 미쳤는지 파악할 수 있는 평가가 부족한 것으로 조사되었다. 중장기적으로는 평가 체계의 구축에 있어서도 상위의 프로젝트 혹은 프로그램 차원에서 성과지표를 설정 및 측정하되, 그러한 성과의 달성에 기술협력이 어떤 기여를 했는지를 평가하는 방식을 취해야 할 것이다.

위와 같은 중장기적인 개발협력 사업의 환경변화의 방향은 근본적으로 KOICA가 도입하고자 노력하고 있는 PBA/SWAPs의 측면에서 구상되고 이행되어야 할 것이며 그 틀 안에서 기술협력을 포함한 다양한 개발원조 형태가 적절하게 투입되어 활용되어야 할 것이다(세부 단계별 개선방안은 <표5-2> 참조).

첫째, 2013년까지는 단순 기술협력 사업 지양 필요성에 대한 인식 확대, CPS 등 중장기 전략 수립 시 기술협력의 역할 및 위치 고려, 원조 공여국 회의, 협의체 참여 확대 필요성 강조 등 주요 기술협력 개선을 위한 인지제고가 선행되어야 할 것이다.

둘째, 2014년에서 2015년까지는 기술협력의 주요 정책을 의제화하고 CPS를 통한 정부 간 정책대화 및 조율 강화, 원조 사업의 PBA/SWAp으로의 이행에 관한 합의 도출이 요구된다. 이 시기에는 CPS라는 거시적인 정책적 틀(tool)의 강화와 더불어, 협력국 별 상황 및 전문 분야에 대한 수요에 따라 기술협력 필요 사항 리스트 수립, 수요에 따른 다양한 기술협력 방식(Modality) 매칭 지원 등 실용적인 방안이 시범으로 시행 될 수 있다. 2015년까지 단순 기술협력 사업은 특수한 경우를 제외하고 통합하되, 타당성조사/개발조사는 확대 실시하고 그 질을 향상시켜 프로그램 접근법으로의 이행 단계에서 사업의 질을 높이는데 결정적인 기여를 하도록 활용해야 할 것이다. 특히 타당성 조사/개발 조사는 개발 전문가와 섹터 전문가가 우선 협력 할 수 있는 분야이며, 대학 및 기관에 상주하고 있는 섹터 혹은 기술 전문가들이 2-3년 단위의 사업에 참여해야하는 부담을 덜고 협력 할 수 있는 실용적인 사업의 형태이다.

셋째, 2018년까지는 대부분의 원조 사업을 프로그램형(PBA/SWAp)으로 전환하고 이에 기반한 기술협력의 원조사업 전반에 대한 전략적 배치를 시행한다. 2단계에서 시도된 다양한 기술협력의 방식과 시범 사업에 대한 평가를 통해 각 협력국 별 제도, 환경, 개발의 맥락에 적합한 모델을 개발한 후, 효과적인 기술협력형식과 분야를 도출하여 PBA/SWAp 수준의 상위 프로그램 구성 시 반영해야 한다. 이 시기에는 기술협력의 기여도 평가도 본격적으로 이루어 질 수 있을 것으로 예상된다. 궁극적으로 기술협력을 통해 개도국의 제도 구축 및 인적자원 역량개발에 기여하였는지 본격적인 분석을 통해 협력국의 유형에 근거한 구체적인 제도 및 인적자원의 역량개발 발전방안이 마련되어야 할 것이다.

특히 이러한 프로그램형(PBA/SWAp)으로의 전환과정에서는 기술협력 및 ODA를 시행하는 다양한 기관들 간의 파트너십의 구축이 핵심적일 것이다. 원조전담기관인 KOICA가 종합적 시각에서 국별협력전략(CPS)의 수립, 프로그램형 접근법(PBA)의 적용, 섹터별 접근법(SWAPs)의 활용 등을 위한 가이드라인과 개발조사, 개발사업 평가를 위한 체계 마련을 담당하고, 농업, 보건, 교육 등 각 분야에 대한 전문성을 지닌 기관에서는 분야별 전문성에 기반하여 개발 사업에 기여하는 방안을 통한 파트너십의 구축이 그것이다. 이를 통해 ODA 거버넌스 체계의 분절화를 극복하고 사업수행 단계별 효율적 진행은 물론 원조·개발 효과성 증대도 꾀할 수 있을 것이다.

본 연구에서는 국내 다양한 부처 및 기관의 기술협력 추진 현황 및 효과성 분석을 시도했으나 4개월이라는 연구 기간 상의 제약, 광범위한 연구 범위, 관련 문헌자료 부재 혹은 관련 기관의 정보 미공개 방침으로 인해 관련자 면담, 베트남 현지 조사를 통한 근거의 수집에 의존한 한계가 있다. 각 부처 및 기관의 기술협력 추진실적에 대한 구체적 자료가 정리되고 공개되어, 향후 동 주제 관련 후속 연구에서 이러한 자료를 바탕으로 기술협력의 전략과 사업의 특성을 면밀하게 검토한다면 더욱 구체적이고 심화된 우리나라 기술협력 발전 방안에 대한 논의에 기여할 수 있을 것이다. 아울러 기술협력 및 ODA의 효과성 제고를 위한 개발조사, 종합적 연구, 평가의 수준 향상을 위한 다양한 측면에서의 후속연구가 필요하다.

참고 문헌

〈국내 문헌〉

- 국무총리실 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구. 국무총리실.
- 국제개발협력위원회 (2012). “통합평가 결과보고”. 국무총리실.
- 국제개발협력위원회(2011). ‘개발협력컨설팅 ODA 사업’ 추진현황 평가. 국무총리실.
- 국제개발협력위원회(2011). ‘2011년 국제개발협력 분야별 종합 시행계획(안)’. 국무총리실.
- 국제개발협력 실무위원회(2012). ‘2011년 국제개발협력 소위평가 결과’. 국무총리실.
- 관계부처 합동(2011). ‘2012년 국제개발협력 종합시행계획’. 국무총리실.
- 권율, 박영호, 이종운, 황주성 (2006). 개발조사사업 확대 발전방안. 한국국제협력단.
- 기획재정부 (2012). KSP 정책자문사업 운영 지침. 기획재정부.
- 박수영 (2012). 개발협력 정책과 이슈. ‘개발협력컨설팅 ODA사업과 공적개발원조 개선방안’. 한국국제협력단.
- 성균관대학교 산학협력단 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구. 국무총리실.
- 손혁상, 박영선, 문경연 (2012). 한국의 ‘개발을 위한 정책일관성(PCD)’ 제고방안. 한국국제협력단.
- 정우진. 한국형 개발협력 모델; 한국적 경험과 비교우위에 근거한 섹터별 프로그램.
- 조흥국·김필호·정미경 외 (2012). 우리나라의 ODA 개발컨설팅 사업 종합 평가연구. 국제개발협력학회.
- 한국개발연구원 (2011). 2010 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 베트남. 기획재정부.
- 한국개발연구원 (2010). 2009 경제협력국가와의 경제발전경험 공유사업: 베트남. 기획재정부.
- 한국개발연구원 (2012). 2012년 대 베트남 KSP 수요조사 출장계획(안).
- 한국국제협력단 (2012). 전문가파견사업 시행세부지침. 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 (2011). 국내초청 연수사업 가이드라인. 한국국제협력단.
- 한국국제협력단 (2011). 국제사회의 역량 개발 지원정책: 기술협력 개혁 논의. 한국

국제협력단 역량개발부.
 한국국제협력단 (2010). 연수생 초청사업 효과성 평가 보고서. 한국국제협력단.
 KRIVET (2009). 한국 직업교육훈련의 해외진출을 위한 직업교육훈련 협력연구: 한국 직업교육훈련 발전경험의 대 베트남 적용가능성 연구.
 ODA Watch Newsletter 63호. '한국형 원조에 대한 무모한 집착 버려라.' ODA Watch.

〈국외 문헌〉

ADB (2011). *Regional Cooperation Operations Business Plan: Greater Mekong Subregion 2012-2014*.
 AusAID (2011). *Development Cooperation Report 2010: Vietnam*.
 AusAID (2010). *Australia's strategic approach to aid in Vietnam 2010-2015*.
 Beatrice Buyck (1989). *The World Bank's Use of Technical Assistance for Institutional Development. A Review of Issues and Lessons of Experience*.
 Berlin Statement (2008). *Berlin Statement on International Development Training*.
 BMZ (2003). *Vietnam Country Evaluation Report(Joint evaluation)*.
 CIDA (2010). *Evaluation of CIDA's Investments in Vietnam*.
 DFID (2008). *DFID research strategy 2008-2013 - Working Paper Series: Capacity Building*.
 DFID (2007). *Country Programme Review: Vietnam*.
 DFID (2004). *Harmonisation and alignment for greater aid effectiveness in Vietnam*.
 DSI (2012). *Contributions of KSP to Vietnam's socio-economic development strategy 2011-2020 and socio-economic development plan 2011-2015*.
 European Centre for Development Policy Management (ECDPM). (2007). *Joint*

- Evaluation Study of Provision of Technical Assistance Personnel:
What can we learn from promising experiences?*
- Elliot Berg (1993). *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building for Africa.*
- European Center for Development Policy Management (1991). *New Avenues for Technical Cooperation in Africa.*
- European Commission (2009). *Evaluation of the European Commission's Co-operation with Vietnam.*
- Ghana (1989). *Technical Cooperation Policy Framework Paper (NaTCAP Paper & Series)*
- Graham Teskey (2005). *"Capacity Development and State Building Issues, Evidence and Implications for DFID."*
- Honadle, George H (1985). *"Harreassing of Technical Cooperation for Development: A Review of the NaCAP Effort of the UNDP" NaTCAP Paper & Series Vol. I and II*
- Irish Aid (2010). *Evaluation of the Irish Aid Country Strategy: Vietnam.*
- OECD/DAC (2011). *Paris Declaration/Hanoi Core Statement Phase 2 Evaluation: Vietnam Country Evaluation.*
- OECD (2010). *"Perspectives Note Technical Co-operation for Capacity Development – Draft for Discussion"*
- OECD/DAC (2010). *DAC Perspectives Note: Technical Co-operation for Capacity Development.*
- OECD/DAC (2010). *South-South Co-operation and Capacity Development: some issues and questions A discussion paper for the High Level Event, Bogota, 24-26 March 2010 by Talaat Abdel-Malek.*
- OECD (2009). *Exploring Capcity Issues "On the Road to Seoul": Quality Training for Capacity Development Discussion Note.*
- OECD/DAC (2008). *2008 Survey on Monitoring the Paris Declaration – Vietnam.*
- OECD/DAC (1991). *Principles for New Orientations in Technical Assistance.*

- OECD-LenCD (2010). *"Seeking Better Practices for Capacity Development: Training and Beyond"* by Jenny Pearson.
- Pham Thi Thanh An (2007). *"Strengthening Ownership to Improve Aid Effectiveness – the Case of Vietnam" Ownership in Practice Informal Experts' Workshop (Part of the OECD Global Forum on Development www.oecd.org/development/globalforum)*.
- SIDA (2000). *Sida's Policy for Capacity Development – "Sida's Policy for Capacity Development as a Strategic Question in Development Cooperation" Methods Development Unit*.
- UNDP (2006). *The Challenge of Capacity Development: Working towards Good Practice*.
- UNDP (2004). *The macroeconomics of poverty reduction: the case study of Viet Nam – seeking equity within growth*.
- UNDP (2002). *Developing Capacity through Technical Cooperation: Country Experience by Stephen Browne*.
- World Bank (1996). *Lessons & Practices OPERATIONS EVALUATION DEPARTMENT Technical Assistance*.
- Zoë Scott (2009). *Southern Perspectives on Technical Cooperation (Analytical Review and Annotated Bibliography) GSDRC Research Service*.

인터넷 웹페이지

- 기획재정부. www.mosf.go.kr
- 한국국제협력단(KOICA). Korea International Cooperation Agency
<http://www.koica.go.kr/>
- Development Strategy Institute (DSI). <http://www.dsi.mpi.gov.vn>
- Ministry of Planning and Investment (MPI). <http://www.mpi.gov.vn>
- ODA Korea. <http://www.odakorea.go.kr/index.jsp>

부 록

I. 연구 진행일정

항 목		월 별			1단계			2단계			3단계		
					현황분석			효과성분석			제언도출		
					5월			6월			7-8월		
국내 조사	착수보고회 (총리실, 외교부, KOICA 심사)		▶										
	국내 각 부처별 자료 수집 및 분석		▶										
	해외 효과성분석 관련 자료 수집 및 분석			▶									
	효과성 분석틀 도출			▶									
현지 조사	베트남 현지조사계획 수립							▶					
	방문 기관별 면담질문지 개발							▶					
	현지조사 수행 및 면담결과 정리								▶				
심화 분석 및 제언 도출	중간보고서 작성								▶	▶			
	중간보고회 (총리실, 외교부, KOICA 심사)										▶		
	중간보고회 코멘트 반영 보고서 수정										▶	▶	
	체계 및 사업수준 제언 도출											▶	
	최종보고회 (총리실, 외교부, KOICA 심사)												▶
	정책세미나 개최 (외교부, KOICA, ODA시행기관 참석)												▶

Ⅱ. 정책 세미나 행사개요 및 참석자 명단

1. 정책세미나 행사 개요

구분	제1차 세미나 행사 개요
세미나명	2012 ReDI 정책 세미나 “우리나라 기술협력 ODA 효과적인가”
일시	• 2012년 9월 12일 10:00 - 12:30
장소	• 환경재단 레이첼카슨홀
행사 목표	• 국제개발협력분야에서 기술협력 개념의 재고찰과 향후 범정부 협력 전략 수립을 위한 다양한 의견 교환 • 발표를 통해 연구 결과를 공유하고 라운드 테이블 토론을 진행
발표 내용	1. 국제적 기술협력 논의 동향과 우리나라 기술협력 개선 방안 - 홍문숙 (사)글로벌발전연구원 ReDI 정책연구실장 2. 기술협력 사업 효과성 제고 방안: 대 베트남 정책자문형 기술협력 사례를 중심으로 - 강하니 (사)글로벌발전연구원 ReDI 전문연구원
주요 토론 내용	• 국제수준에서 기술협력의 시대별 변화 흐름에 비추어 우리나라 기술협력의 현주소를 점검 • 현재 시행 중인 다양한 기술협력 사업의 효과성 제고 방안에 대해 포괄적으로 논의 • 제3세대 기술협력으로의 패러다임의 전환에 따른 원조 행위자들 간의 역할 재정립 및 파트너십 구축의 필요성 논의 - 원조전문기관: 종합적 시각에서 CPS, PBA, SWAps - 각 분야 전문기관: 분야별 전문성으로 기여 • 사업수행 단계별 효율적인 진행을 위한 원조/개발 효과성 제고를 위한 원조 거버넌스의 분절화 극복의 필요성 • 가장 효과적이고 강력한 기술협력 기반으로서의 사전조사, 개발조사 및 지역, 국가, 분야별 기초연구와 관련 자료 및 정보의 축적의 필요성

2. 정책세미나 참석자명단

구분	국내 전문가 간담회	
	이름	소속 및 직위
사회	이태주	- 책임연구원(PM) (사) 글로벌발전연구원 ReDI 원장
발표	홍문숙	- 공동연구원 (사) 글로벌발전연구원 ReDI 정책연구실장
	강하니	- 공동연구원 (사) 글로벌발전연구원 ReDI 전문연구원
라운드 테이블 토론	김현주	· 외교통상부 개발협력국 ODA선진화반 서기관
	정봉근	· 서울대학교 국제학 연구소
	김철희	· 한국직업능력개발원 고용능력개발연구실 연구위원
	김상화	· 농촌진흥청 기술협력국 국제기술협력과 국제훈련팀 팀장
일반 참석자 소속	· KOICA ODA연구실 · 농림수산식품부 국제개발협력과 · 한국농촌경제연구원 · 정보통신산업진흥원 기업지원단 글로벌협력팀 · 기후변화행동연구소 · 한국해외단체협의회 대외협력팀 · 굿네이버스 · ODA Watch	

Ⅲ. 베트남 현지조사

1. 현지조사 개요

- 현지조사기간: 2012년 6월 18일 ~ 22일
- 현지조사지역: 하노이, 베트남
- 현지조사자

구분	성명	소속 및 직위
연구책임자	이태주	(사)글로벌발전연구원 ReDI 원장
공동연구원	강하니	(사)글로벌발전연구원 ReDI 전문연구원
공동연구원	Ho Quang Minh	(전) 베트남 정부 기획투자부(MPI) 대외경제국 국장
현지코디네이터	Dao Duy Tung	베트남 현지 개발컨설턴트

• 현지조사 일정별 면담대상자

일시	면담자	기관
6/18/2012 09:00	Mr. Pham Hung Vinh, Head of Division Asia-America and Economic Integration Division, Foreign Economic Relations Department	Ministry of Planning and Investment (MPI)
6/18/2012 13:30	Mr. Bui Tat Thang, President Mrs. PhanNgoc Mai Phuong, Vice President	Development Strategy Institute (DSI)
6/19/2012 09:00	Mr. Vo Tri Thanh, Vice President	Central Institute for Economic Management (CIEM)
6/19/2012 14:00	Ms. Nguyen Thi Anh, International Relations Department, Hanoi Pharmacy University	Hanoi Pharmacy University
6/20/2012 09:00	Dr. Bach Tan Sinh, Team Leader of Climate Change Adaption Research Group MA. Nguyen Viet Hoa, Vice Director, Dept. of Strategies and Foresight Studies	National Institute for Science Technology Policy and Strategies Studies
6/20/2012 13:30	Mr. Hoang Ngoc Vinh, Director General, Dept. of Technical and Vocational Education	Ministry of Education and Training
6/20/2012 15:30	M.A. Le Van Chuong, Deputy Chief of Office Dang Thi Lien, Official International Relations & General Affairs Division GDVT Office Mr. Nguyen Hai Cuong, Chief of National Skills Testing and Certification Management Division, Occupational Skills Department - General Department of Vocational Training	Ministry of Labour Invalids and Social Affairs (MOLISA)
6/21/2012 09:00	Yumiko Tamaru, Principal Country Specialist, Vietnam Resident Mission	ADB/ Vietnam Resident Mission
6/21/2012 14:00	Mr. Jochem Lange, Country Director Ms. Pham Ngoc Linh, Programme Coordinator	GIZ
6/22/2012 09:00	Saotome Jun, Representative	JICA
6/22/2012 14:00	Nguyen Thu Phuong Executive Manager	AusAID

• 면담대상 기관별 사진



한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)

한국국제협력단(Korea International Cooperation Agency)은 1991년 4월 설립된 정부 차원의 대외무상협력 전담 기관입니다. 교육, 보건, 공공행정, 농림수산, 산업 에너지 등 5대 중점 분야에서 제도구축, 인적자원 양성, 인프라 확충을 위한 다양한 프로그램을 수행하여 개발도상국의 빈곤퇴치와 경제사회 발전을 지원하고 있으며 지난 20년 동안 학교·병원·직업훈련원 등 710여건의 프로젝트 사업, 8,000여명의 해외 봉사단 파견, 40,000여명의 개도국 공무원 초청연수, 620여건의 NGO와의 협력 사업 등을 성공적으로 추진하였습니다. 아울러 사업수행 시 환경 및 양성평등, 인권 등의 가치를 고려하여 개발과 인간다운 삶이 공존하는 따뜻하고 진정성 있는 원조를 구현하기 위해 노력하고 있습니다. 앞으로도 KOICA는 과거 국제사회의 원조에 보답 하자는 ‘감사하는 대한민국’의 실천에 앞장섬으로써 개도국의 발전과 지구촌의 평화를 위해 매진해 나가겠습니다.

KOCA ODA 연구실(ODA Research Office)

KOICA ODA 연구실은 한국 ODA 발전을 위한 싱크탱크(Think Tank) 역할을 목표로 하고 있습니다. OECD/DAC(개발원조 위원회)에 가입하고 부산 세계개발원조 총회를 개최함으로써 우리나라는 명실공히 국제개발협력 논의의 중심에 서게 되었습니다. ODA 연구실은 그러한 우리나라의 위상에 걸맞게 국제적인 ODA 흐름에 적극 부응하면서도 우리나라의 강점을 잘 조화시킨 바람직한 개발협력을 모색하기 위해 노력하고 있습니다. 또한 ODA 연구실은 그 동안의 사업 수행 과정에서 얻은 교훈을 바탕으로 개도국의 실정에 맞는 실용적인 제언을 제시함으로써 개도국 발전에 기여하고 우리나라의 ODA를 선진화 시키기 위해 계속 노력할 계획입니다.

2012년도 KOICA연구보고서

- 우리나라 기술협력 ODA 개선방안
- 우리나라 ODA 추진방향
- 사회보호를 통한 개도국 도시빈민 지원방안
- 직업훈련분야 ODA 통합 추진전략 연구
- 직업훈련 개발협력 프로그램 모델연구
- 전자정부 프로그램 모델 연구
- 농업용수 공급 및 관리 프로그램 모델
- 인도적 지원정책 및 사업연구 : 긴급구호 시스템을 중심으로
- 개발협력 전문가 자격인증제도 운영 방안
- 사회적 기회와 안전망 확대를 위한 개발협력
- 개발 성과 제고를 위한 글로벌 공공재의 역할과 개발협력의 과제
- KOICA의 기관 성과관리개선 방안 연구: 개발협력 사업 성과관리를 중심으로
- 한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고 방안
- 국제개발협력 전문가 자격제도 도입방안 연구
- KOICA 환경주류화 가이드라인

개발협력 정책과 이슈

- 4호 | 효과적인 국제개발협력: 한국의 경험에서 배우다
- 5호 | '개발협력컨설팅 ODA사업'과 공적개발원조 개선방안
- 6호 | 개발 성과 제고를 위한 글로벌 공공재의 역할과 개발협력의 과제
- 7호 | 한국의 '개발을 위한 정책일관성(PCD)' 제고방안

KOICA 개발정책포커스

- 제10호 | 부산파트너십 이행 평가지표 수립방향 및 전략 연구
- 제11호 | 개발공헌지수(CDI)와 공적개발원조질적평가(QuODA)를 통해 본 우리 원조 개선방안
- 제12호 | 개발협력 '신(新) 사업성과지표' 활용방안 : KOICA를 중심으로
- 제13호 | 글로벌 도전과제와 개발협력 : 인구와 가족계획
- 제14호 | 국제사회의 Post-2015 개발 프레임워크 수립동향 및 한국 ODA의 기여방안
- 제15호 | 부산 파트너십 평가지표 이행방안

연구자료 ODA연구 2012-24-256

우리나라의 기술협력 공적개발원조사업 개선방안

발	행	2012년 10월
발	행	인 박 대 원
발	행	처 한국국제협력단
편	집	인 ODA연구실
주	소	경기도 성남시 수정구 대와판교로 825(우 : 461-833)
전	화	031) 740-0493
팩	스	031) 740-0681
홈	페이지	http://www.koica.go.kr
인	쇄	(주)성신프린팅

[본 보고서의 저작권은 한국국제협력단에 있으며,
한국국제협력단의 허락없이 무단 전재와 복제를 금합니다.]

ISBN: 978-89-6469-126-7 93320