

한국의 교육 ODA 현황과 개선방안

박소영(朴昭暎)*

논문 요약

본 연구의 목적은 한국의 교육 ODA 현황을 분석적으로 검토하고, 향후 과제를 도출하는 데 있다. 이를 위해 프로그램 논리모형을 활용하여, 한국의 교육 ODA에 대해 집행체제와 집행결과로 나누어 평가할 필요가 있음을 설명하고, 집행 결과의 개선을 위해 한국의 교육 ODA 집행체제 현황을 분석하였다. 프로그램 논리 모형에 따른 분석 내용에 따르면 자원 부분에서 적정 규모의 예산 확보, 인력 양성을 위한 민간기구와의 협조체제 구축, 국제기구와의 협력을 통한 인프라 형성이 잘 되지 않는 것으로 나타났다. 활동 및 산출 부분에서는 예산의 분야별, 목적별, 사업별 배분 현황을 분석한 결과 지나치게 직업훈련분야에 예산이 집행되고 있었으며, 기초교육 특히 사회교육에 대한 투자가 잘 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 사업별로는 프로젝트 형식의 사업투자가 가장 많아 이에 대한 개선이 요청되었다. 고객에의 전달이라는 측면에서는 한국의 교육 ODA가 수요지역인 사하라 이남 지역과 상치되는 아시아 지역에 치중되고 있어 투자지역의 상치 문제가 나타났으며, 구가별 투자전략을 통합적으로 수립하지 못하여 사업이 중복 지원되는 사례가 분석되어 이의 개선이 요청된다.

- 주요어 : 공적개발원조(ODA), 교육 ODA, 프로그램 논리모형, 원조 효과성

I. 서론

2009년 11월 25일(파리 현지 시각), 경제협력개발기구 개발원조위원회(OECD DAC: Organization for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee, 이하 영문 약어로 표기)는 한국의 회원 가입을 심사하는 특별회의를 개최하고 전원합의로 가입을 결정했다. 이에 따라 한국은 2010년 1월 1일부터 개발원조위원회의 정식 회원국으로 활동을 시작하게

* 숙명여자대학교 교육학부 조교수

된다. DAC 가입에 따라 한국 정부는 2008년 기준 국민순소득(GNI) 대비 0.9% 수준인 ODA를 2012년까지 0.15%, 2015년까지 0.25%로 단계적으로 확대할 계획이다(헤럴드경제, 2009.11.25). 그러나 한국의 경제 규모는 미국이나 일본 등의 선진국과 비교해볼 때 절대적인 수치에서 열세라는 점을 감안하며, ODA를 절대 규모에서 확대하는 데에는 한계가 있다고 할 수 있다. 따라서 한국에서 ODA의 효과성과 효율성을 높이는 일은 매우 절실한 주제라 할 수 있다.

국제 사회에서도 효율성과 원조의 효과성을 높이는 방안에 대해 다각도로 검토하고 이에 대한 방안을 강구하고 있다. 예를 들어 OECD DCD(Development Co-operation Directorate: 개발협력국)에서는 ODA의 효율적 운영체계를 위해 2005년 파리 선언의 이행상황에 대해 주기적 평가보고를 실시하고 동료검토를 도입할 것을 제안하였고, ODA 원조효과성 제고를 위해서는 수원국의 주체 의식을 강조하고 수원국과 원조 공여국 간의 협력이 필요하다는 것을 제시하고 있다. 한국 정부에서도 이런 국제 사회의 논의에 따라 원조 효과성을 높이고 효율적 운영체계를 구성해야 한다는 문제의식에 동의하고, 이를 실천할 방안을 모색하고 있다(임훈민, 2009).

한편, 원조 효과성 제고와 관련된 논의는 한국의 ODA에서 어떤 분야에 관한 투자를 확대할 것인가에 대한 논의와 깊이 관련되어 있다. 작은 규모로 효과를 높이기 위해서는 체계적인 연구를 기반으로 하여 비교우위 분야에 원조 산업을 집중할 필요가 있다. 이런 점에서 교육 분야는 한국이 중점 투자 사업으로 고려할 만한 충분한 가치가 있다. 왜냐 하면 교육이라는 분야가 그 국가의 장래 경제를 일으킬 수 있는 기반이 된다는 측면에서 투자의 효과가 크고, 한국의 교육은 개발도상국들의 각별한 주목을 끌 정도로 성공적인 것으로 평가받고 있기 때문이다. 이에 따라 한국의 ODA 사업에서 교육 ODA에 관한 관심은 점점 높아지고 있고, 앞으로도 더욱 높아질 전망이다.

그럼에도 불구하고 교육 ODA와 관련된 분야에 일관성 있게 사업을 추진할 만한 뚜렷한 추진 체계가 없을 뿐 아니라, 이에 대한 정책을 발전시킬 수 있는 이론적·실천적 연구가 매우 부족하다. 물론 그간 교육 ODA 현황을 제시하고 이를 개선하기 위한 개선방안을 제시하고 있는 연구가 있었지만 그 연구 중 일부는 ODA와 관련하여 수원국에 실시하는 사업의 효과성에 관한 연구이거나 현황자료를 제시하는 데 그치고 있다. 다시 말해 선행연구에서는 원조의 효율성 제고를 위한 추진체계의 개선이 어떻게 원조 효과성으로 나타나게 될 것인지에 대한 관련성을 제시하는 연구는 이루어지지 못하고 있어 전체적인 틀을 조망하기 어렵다는 한계를 지니고 있다.

이에 본 연구에서는 집행체계의 효율성 제고와 산출결과의 효과성을 동시에 조망할 수 있는 McLaughlin(2005)의 프로그램 논리모형을 제시하고, 이에 근거하여 한국의 집행체계를 분석하였다. 프로그램 논리평가 모형은 프로그램의 과정에 해당되는 집행체제 부분과 결과에 해당되는 산출효과 부분으로 구성되어 있어(McLaughlin, 2005; 노화준, 2007), 전체 프로그램을 이해하거나 집행결과 개선을 위한 집행체제 구안이라는 논리적 과정을 제시한다는 점에서 강점을 갖는

다. 따라서 본 연구에서 McLaughlin의 프로그램 논리모형은 한국의 교육 ODA 현황을 점검하고, 집행결과 개선을 위한 집행체제 구축이라는 관점을 제공할 수 있는 이론적 틀이 된다.¹⁾ 분석을 위해 한국의 교육 ODA 통계자료와 문건, 선행연구 등의 현황자료를 활용하였다. 본 연구는 교육 ODA분야 뿐만 아니라 ODA 분야를 정책평가의 틀로써 분석하고자 시도하였다는 점에서 이론적 의의를 가진다. 또한 이론을 적용함으로써 그동안 현황자료만으로는 드러나지 않았던 실천적 과제를 제시하고자 하였다. 연구의 구성은 프로그램 논리모형 소개, 교육 ODA의 전개, 논리모형에 따른 교육 ODA 현황 분석, 개선을 위한 제언으로 이루어졌다.

II. 이론적 배경

1. 프로그램 논리모형

1) 프로그램 논리모형의 의의

본 연구에서는 McLaughlin의 프로그램²⁾ 평가모형을 이론적 분석틀로 설정하였다. 본 연구에서 이 모형을 채택한 이유는 McLaughlin의 제시한 모형을 통해 하나의 프로그램 혹은 정책에 대한 전체적인 조망이 가능하다고 판단했기 때문이었다(노화준, 2007). 즉, 기존의 정책평가모형 혹은 프로그램 평가 모형이 정책의 과정이나 결과 한 부분에 대해서만 관심을 보였다면, 이모형은 이런 한계를 극복하고 집행체제 혹은 기획과정의 개선을 통한 결과에 해당하는 산출효과의 개선에 기여할 수 있을 것이라는 가정에 터하고 있기 때문이다. 이런 McLaughlin 모형의 강점에 대해 노화준(2007)은 “프로그램이 실패한 것으로 나타나는 경우에 그것이 정책이론의 실패(프로그램 설계의 실패)인지 또는 정책집행의 실패인지를 식별가능하게”한다고 기술하였다.

2) 프로그램 논리모형의 개념 및 구성요소

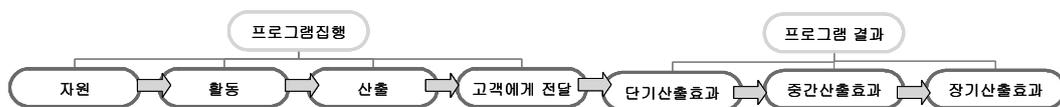
프로그램 논리모형은 프로그램의 여러 구성요소들이 어떻게 상호작용하며, 그 결과로 생산된 생산품이나 서비스는 어떤 것이고 목적하는 결과를 산출했는지를 나타내는 프로그램 설계 기저에 깔려 있는 논리를 나타낸다. 즉, 이는 어떻게 활동이 의도한 산출결과를 생산해내는지에 대해 이해할 수 있도록 기획, 집행, 모니터링 및 평가의 과정을 도식화한 모형이라 할 수 있다

1) 본 연구는 집행체제 개선에 관심이 있다는 점에서 집행체제 분석에 한정된다.

2) 이 때, 프로그램은 매우 느슨하게 정의되는데, 어떤 결과를 도출하는 행위를 총칭하는 것으로 기술된다(McLaughlin, 2005: 7). 노화준(2007: 54)은 프로그램에 대해 정책을 포괄하는 개념으로 설명하고 있다.

(McLaughlin, 2005). 이모형을 통해 프로그램의 자원과 활동, 산출결과간의 인과관계를 보다 명료하게 이해할 수 있다([그림 1]).

프로그램 논리모형의 기본적인 구성요소는 자원, 활동, 산출, 단기산출효과, 장기산출효과 등이다. 자원이란 인적·물적 자원과 정보 등을 포함하는 개념이며, 활동은 프로그램의 산출물을 생산하는 데 필요한 모든 조치로서 서비스 제공, 법률, 훈련, 교육, 모니터링 등이 이에 해당된다. 산출은 프로그램의 고객이나 프로그램 참여자에게 제공되는 생산품, 재화, 서비스 등을 의미하며, 산출효과는 단기와 장기로 나뉠 수 있고 프로그램의 산출로 인하여 발생한 지식의 획득, 기술, 태도의 변화 등이 이에 포함된다. 이 때 산출(output)과 산출효과(outcome)는 구분되어 사용되는데 산출은 실제 프로그램의 결과물이라면 산출효과는 산출에 따라 발생한 변화라 할 수 있으며, 산출효과는 궁극적으로 프로그램이 목표하는 바에 해당된다는 점에서 프로그램 결과에 해당된다. 이상의 내용을 도식화하면 [그림 1]과 같으며, 본 연구는 프로그램 집행체제 개선에 관심을 두고 있기 때문에 이와 관련된 자원, 활동, 산출, 고객전달에 관한 평가를 주 연구 영역으로 삼았다.



[그림 1] 프로그램 논리모형(McLaughlin, 2004)

3) 프로그램 논리모형 평가내용

이상과 같이 제시된 모형에서 구체적으로 어떤 내용이 평가되어야 하는가 하는 것은 실제로 프로그램 논리모형을 적용하는 데 있어서 중요한 내용이다. 프로그램 논리모형 적용 시 구체적인 평가내용을 정리하고, 본 연구에서도 이상의 내용을 평가하고자 하였다. 우선 자원/투입과 관련하여 자원 확보의 적정성, 충분성, 일관성 등을 고려하고, 활동/산출과 관련하여 기대하는 활동이 이루어지고 있고 활동의 생산성 및 품질은 적절한 수준인지를 확인할 필요가 있다. 고객과 관련하여 목표했던 고객에게 전달되고 있는지, 고객이 만족할 만한 수준인지에 대해 평가해야 한다. 산출효과와 관련하여 단기적으로는 고객이 지식이나 기술을 이해하고 태도가 변화하였는지, 중기적으로 얼마나 이를 활용하고 있는지, 장기적으로 결국 어떤 변화가 일어났는지를 평가할 것을 제안하였다(McLaughlin, 2005; 노화준, 2007). 이를 요약하여 제시하면 <표 1>과 같으며, 본 연구는 아래의 평가 내용 중 집행체제에 해당하는 자원/투입, 활동/산출, 고객전달의 평가내용에 비추어 한국 교육 ODA의 현황을 분석하고자 하였다.

<표 1> 프로그램 논리모형 전(중) 영역 평가내용

자원/투입	활동/산출	고객전달	단기산출효과	중간산출효과	장기산출효과
-충분히 보유하고 있는가? -필요한 수준인가? -일관성이 있는가?	-해야 할 일을 하고 있는가? -기대했던 수준으로 산출하고 있는가?(양과 질에 서)	-목표한 고객에게 전달되는가? -예상했던 수준(양)인가? -고객이 만족하고 있는가?	-고객이 지식, 기술, 태도변화를 이 해하였는가? -프로그램이 변화를 야기하였는가?	-고객이 얼마나 새로운 지식, 기술, 정보를 활용 하는가?	-궁극적으로 목표했던 변화가 일어났는가?

출처: McLaughlin(2005)과 노화준(2007)을 재구성함.

2. 교육 ODA의 도입 및 전개

한국은 타 공여국과 달리 교육 ODA의 수원국으로서의 위치와 공여국으로서의 위치 모두를 경험한 바 있다. 수원국으로서 한국은 과거 광복 후, 전후(戰後) 미국을 위시한 선진국으로부터 교과서 인쇄소, 각종 학교 기자재 등을 지원받아 교육발전에 큰 힘을 얻었으며, 현재는 빠른 경제성장과 민주화를 이루어 교육 ODA의 공여국으로서 많은 개발도상국의 적극적인 원조 요청을 받고 있다.

한국 정부가 자금을 투자한 최초의 교육 ODA는 1965년 개발도상국 훈련생 초청사업이며, 1967년에는 전문가 파견도 실시하였다(ODA Korea 홈페이지). 그러나 실상 1970년대 중반까지는 한국 정부의 자금보다는 국제기구의 자금을 지원받아 교육 ODA를 실시하는 수준이었다.

한편 1982년에는 한국개발연구원(KDI: Korea Development Institute)이 개발도상국의 주요 인사를 초청하여 한국의 개발 경험에 대한 교육을 실시하는 국제개발연찬사업(IDEP: International Development Exchange Program)을 시작하였고, 1983년에는 건설부가 건설기술자 초청연수를, 1984년에는 노동부가 직업훈련원 설립 지원 사업 등을 실시하였다(ODA Korea 홈페이지). 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽에 즈음하여 한국의 개발원조는 본격화되었는데, 이는 경제규모 증가와 국제무대에서의 위상 제고로 그에 상응하는 국제적 책임 수행이 요청되었을 뿐만 아니라, 개발도상국에 대한 수출을 증진시키고 기업의 진출 기반을 마련할 필요성도 있었기 때문이다(ODA Korea 홈페이지).

ODA의 체계적 시행은 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund, 이하 영문 약어로 표기) 설치 및 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency, 이하 영문 약어로 표기하겠음)의 설립과 함께 시작되었다(ODA Korea 홈페이지). EDCF는 1987년 정부의 최초 출연금 150억 원이 납입되면서 사실상 운용이 시작되었고(박충근, 2009:5), 현재 기획재정부 소속으로 한국수출입은행에서 관장하고 있으며, 주로 대규모 인프라 구축이나 시스템 설립 등을 지원하고 있다(유성상, 2009). KOICA는 1991년에 무상원조 전담기

관으로 외무부 산하에 설립되었으며, 무상 자금협력을 전담하고 일부 무상 기술협력도 담당한다 (ODA Korea 홈페이지).

현재는 전술한 EDCF와 KOICA가 양자 간 원조 중 각각 유상원조, 무상원조 중 자금협력을 전담하고 있으며, KOICA, 각 정부부처, 지방자치단체 등 다양한 기관이 무상원조 중 기술협력을 부분적으로 맡고 있다. 수원국에 직접 자금을 제공하지 않고 국제기구에 출자하는 간접적 형식으로 원조하는 다자간 원조의 경우 국제금융기관 등에 대한 출자는 기획재정부가, 국제연합 (UN: United Nations, 이하 영문 약어로 표기) 등 국제기구에 대한 분담금 출연은 외교통상부가 관장하고 있다(권율 외, 2006).

ODA와 관련된 근거 법령은 대외경제협력기금법, 한국국제협력단법 등이 있으나, 유무상 원조를 포괄하는 원조의 이념 및 목적과 관련기구 설치 등을 규정하는 '대외원조법'은 국회에 그 법안이 발의만 된 상태이다. 2006년 설립된 '국제개발협력위원회', 2008년 설립된 'ODA 시장진출지원위원회' 등이 대표적인 ODA 관련 정부부처 및 민간 참여 위원회이다.

III. 교육 ODA 집행체제 분석

1. 자원

자원/투입과 관련된 영역은 자원의 확보수준 및 인프라 구성과 관련되어 있다. 본 연구에서는 교육 ODA의 절대적 규모 확보와 조직의 인프라 측면에서 논의하였다.

1) 교육 ODA 규모

한국의 ODA 총량규모는 1990년 3,600만 달러에 불과했던 것이 증감을 반복하다 2000년 약 2억 5,700만 달러를 기록하였고, 2007년 기준으로 약 10억 5,300만 달러로 증가하여 2000년에 비하여 4배 이상 증가하였다(<표 2>).³⁾

한편 교육 ODA는 1990년 1백만 달러에도 못 미치는 미미한 액수였으나 2000년을 기준으로 1,400만 달러가 되었다가 다시 2007년 기준으로 약 1억 6,000만 달러까지 증가하여 2000년에 비하여 약 11배 정도로 크게 증가하였다(<표 2>). 그러나 교육 ODA의 급격한 증가는 초기 교육 ODA의 규모가 지나치게 작았던 것에 기인한 바가 크다. <표 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 교육 ODA는 2000년 당시 전체 ODA 규모의 약 5.7%에 불과하였기에 2007년 현재 이전보다 크게 증

3) 이하의 표와 그래프는 모두 달러를 단위로 한다. 원/달러환율은 한국은행에서 고시한 각 연도별 기준환율(평균치)을 사용한다. 환율은 다음과 같다.

<표 2> 교육 ODA와 총 ODA의 규모 및 비율 (단위: 백만달러, %)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
교육(A)	-	-	-	0.69	26.53	16.46	4.17	-	9.14	-	16.53	10.22	42.87
비율(A/C)	-	-	-	(1.93)	(26.08)	(22.69)	(8.92)	-	(4.18)	-	(9.07)	(6.13)	(17.10)
교육 이외의 분야(B)	-	-	-	35.13	75.18	56.07	42.56	-	209.41	-	165.63	156.61	207.87
비율(B/C)	-	-	-	(98.07)	(73.92)	(77.31)	(91.08)	-	(95.82)	-	(90.93)	(93.87)	(82.90)
총합(C)	-	-	-	35.82	101.71	72.53	46.73	-	218.55	-	182.16	166.83	250.74
총합 ¹⁾	23.50	34.00	33.80	61.16	57.48	76.80	111.56	140.22	115.99	159.15	185.61	182.70	317.49

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	총합 (2000-2007)
교육(A)	14.67	13.75	69.5	58.94	74.13	50.17	135.15	160.17	576.48
비율(A/C)	(5.70)	(7.88)	(27.31)	(18.62)	(15.33)	(7.63)	(20.01)	(15.21)	(14.88)
교육 이외의 분야(B)	242.58	160.85	185.01	257.66	409.32	607.62	540.35	893.09	3296.48
비율(B/C)	(94.30)	(92.12)	(72.69)	(81.38)	(84.67)	(92.37)	(79.99)	(84.79)	(85.12)
총합(C)	257.25	174.6	254.51	316.6	483.45	657.79	675.5	1053.26	3872.96
총합	212.07	264.65	278.78	365.9	423.32	752.32	455.25	699.06	3451.35

출처: OECD Statistics 홈페이지(<http://stats.oecd.org>)의 자료를 재구성함.

- 주: 1) 여기의 총합은 OECD Statistics 홈페이지의 “ODA의 국가별 총량규모”의 수치이며, 언론 및 각종 공공단체에서 이 자료를 인용한다. (C)값인 총합은 OECD Statistics 홈페이지의 “ODA의 국가별, 분야별 총량규모”의 수치이다. 양자의 수치가 다른 것은 측정항목 및 방법의 차이인데, 홈페이지에는 그 차이에 대한 서술이 없다.
2) - 표시는 조사되지 않았거나 알 수 없는 수치이다.

가했음에도 불구하고 전체 ODA 규모의 약 15.21%에 지나지 않는다.

전체 ODA의 규모가 2007년 국민총소득(9,713억달러)의 0.1%에 불과하다는 점에서 전체 ODA에서 15%정도를 차지하는 교육 ODA의 규모도 매우 적은 수준임을 알 수 있다. 세계는 한국의 급속한 성장비결을 극빈국, 저소득개발도상국에게 전파하기를 기대하고 있으며, 개발도상국 또한 한국이 빈곤을 탈출하는데 기여한 교육인프라에 대한 학습요구를 적극적으로 내보이고 있다(김은미, 2007; 이찬희, 2009; 김기국, 2008). 이렇듯 교육훈련분야는 한국의 비교우위 분야로서 ODA 수요가 지속적으로 증가하고 있는 추세인데, 그 공급의 절대량은 매우 작아 수요 충족에 한계를 보이고 있다. 교육 분야는 그 효과와 수혜범위가 상당히 크며 장기적, 잠재적임에도 불구하고 ODA 계획과 예산을 수립하는 과정에서 교육 분야의 효과를 측정하기가 어렵고 단기적인 효과를 기대하기 어렵다는 이유로 그 투자 규모가 과소 책정되고 있으며(이현훈, 2007), 정치외교적인 논리로 교육 ODA 지원 여부가 결정되고 있다. 특히, 유상원조를 담당하는 EDCF의 투자 비율이 매우 낮다는 점에서 개선이 필요한 실정이다.

2) 조직의 정비

(1) 집행주체 간 취약한 협력 체계

한국의 ODA 전개과정에서 나타나듯이 한국의 ODA 집행체제는 무상지원과 유상지원으로 나뉘어 각기 독립적으로 운영되고 있다. 그렇기 때문에 부처 간, 기관 간의 협력체제는 취약하다(권율 외, 2006; 김상진 외, 2006; 배상훈, 2007). 즉, 유상원조를 담당하고 있으면서 경제우선 원조정책을 주장하는 기획재정부와 무상원조를 담당하면서 인도주의 우선 혹은 포괄적 국익 우선 원조정책을 주장하는 외교통상부는 여러 측면에서 대립하기도 하며(권율 외, 2006; 한국수출입은행, 2007), 기술협력의 경우 유관부처에서 다양하게 시행되고 있어 통합 및 조정기능이 거의 없는 실정이다(권율 외, 2006; 이현훈, 2007). 또한 기술협력과 자금협력 등 다양한 원조수단 간의 유기적인 상호 연계도 부족하다(권율 외, 2006). OECD 회원국들이 자금과 기술을 패키지로 하여 각종 협력 사업을 추진해 온 것과는 매우 대조적이다(권율 외, 2006).

2008년에 한국을 방문한 OECD DAC 의장은 한국의 ODA 정책의 원조체제의 분산을 한계로 지적하였다(장지순, 2009). 원조기관, 원조담당부처가 독립적으로 ODA 사업을 수행하는 경우 업무의 중복, 갈등과 대립으로 인하여 비효율성이 발생할 수 있다. 또한 기술협력과 자금협력이 분할되어 각기 시행되는 경우에도 효율적인 원조사업을 기대하기 어렵다. 따라서 이에 대한 조정이 요구된다.

(2) 열악한 인적 인프라: 민간 분야의 참여 저조

많은 학자들은 현재 대학, 연구소, 민간사업체의 교육 ODA 참여실태는 매우 저조하다고 보고 있다(권율, 박수경, 2008; 이현훈, 2007; 김상진 외, 2006). KOICA의 통계 자료에 따르면 교육 ODA 중 비정부기구에 배분된 지원액은 2007년 3만 달러에 불과하며, 2007년 이전에는 전혀 지원액이 없었다. 이는 KOICA의 경우 민간부문의 다양한 주체와 파트너십을 통한 개발협력보다는 개발도상국 정부가 요청한 사업에 대해 직접 시행하거나 연수사업, 전문가 초청 및 파견, 개발조사 등 위탁기관이 필요할 경우 전문기관을 선정하여 위탁, 의뢰하는 방식으로 추진하고 있기 때문이다(권율, 박수경, 2008). 많은 대학에서는 ODA 분야에 대해 거의 관심을 가지고 있지 않아 개발협력 분야의 인재를 확보하기가 힘든 실정이며(이현훈, 2007), 우리나라에 본격적인 PPP(Public-Private Partnership) 프로그램도 없어 민간부문의 참여도 거의 없다(권율, 박수경, 2008).

비정부기구, 대학, 민간사업체 등의 민간부문은 개발협력 분야에 인적·재정적 지원을 제공할 수 있다. 비정부기구는 교육 ODA에 직접 참여할 뿐만 아니라 집행주체에 대한 감시기능을 수행할 수 있고, 다양한 국가에의 접근이 용이하다. 대학은 훌륭한 인재와 고급 기술, 전문지식을 가지고 있다는 장점이 있으며(이현훈, 2007), 기업의 경우 자금 확보의 어려움을 해결해 줄 수 있을 뿐만 아니라 축적된 사업경험을 제공하여 원조의 효율성과 효과성을 높일 수 있다는 점에서 기

업의 참여 고취노력이 필요하다.

(3) 국제개발협력기구와의 협력 미흡

교육원조는 양자간 원조와 다자간 원조로 이루어져 있으며, 그 중 다자간 원조는 현재 기획재정부와 외교통상부가 주축이 되어 세계은행(WB: World Bank), 미주개발은행(IDB: Inter-American Development Bank, 이하 영문 약어로 표기), 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank) 등의 개발사업에 합류하는 형태로 이루어져 있다. 그런데 우리나라는 다자간 국제개발기구와의 협력 네트워크 구축이 미흡하다(교육인적자원부, 2007). 또한 국제기구에 공여하는 신탁자금에 비하여 한국의 민간부문의 수주율이 떨어지고 있다(교육인적자원부, 2007). 국제기구와의 연계 또한 ODA 사업에 있어 중요한 역할을 한다는 점을 감안하면 한국이 현재 국제개발기구와의 협력 네트워크를 충분히 구축하지 못한 것은 큰 약점이라 할 수 있다. 또한 국제기구에 공여금에 비하여 한국의 민간부문의 수주율이 떨어지는 것은 우리나라가 ODA 분야에서 국제적으로 손해를 입고 있다고 볼 수 있을 것이다.

2. 활동 및 산출

활동 및 산출과 관련한 평가 내용에 따르면(<표 1> 참고), 교육 ODA의 활동 영역, 산출의 양과 질을 평가하도록 되어 있다. 이에 따라 본 연구에서는 활동 및 산출 영역에 대해 교육 ODA의 분야별, 목적별, 사업별 배분결과를 통계치를 통해 분석하고자 하였다.

1) 분야별 배분

교육 ODA 총량규모의 분야별 배분 현황을 살펴보면, 연도에 따라 각 분야의 비율의 증감이 매우 불규칙적이어서 일정한 경향성을 발견하기 어렵다.⁴⁾ 다만, 기초교육 분야에 대한 투자가 상당히 낮은 수준에 머물러 있는 것은 일관된 사실이다. 기초교육의 경우 2001년을 제외하고는 모두 10% 미만의 비율을 보이고 있으며, 2000년부터 2007년까지의 교육 ODA의 규모의 총합 중에서 1.92%를 차지하고 있다(<표 3>). 비율로 보나 총량규모로 보나 그 규모가 가장 큰 것은 직업훈련이 속해 있는 중등교육 분야로, 2000년부터 2007년까지의 교육 ODA의 총합의 절반가량을 차지하고 있다. 교육수준 미분류 분야의 경우 1997년, 2002년, 2005년 비교적 전체 교육 ODA 중 높은 비율을 차지하고 있으며, 고등교육의 경우 2001년과 2004년, 2007년에 비교적 높

4) 여기서 교육 ODA의 '분야'란 아래의 표와 같이 OECD의 통계지침상의 교육 ODA의 분류를 뜻하며, 2절에서의 '목적'이란 기초교육(중등교육 분야 중 '중등교육'을 포함), 직업훈련(중등교육 분야 중 '직업훈련'과 고등교육 분야 전체를 포함)으로 분류하는 것을 뜻한다.

<표 3> 교육 ODA의 분야별 배분 현황

(단위: 백만달러, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
교육수준 미분류(A)	-	-	-	-	-	-	-	16.53	4.44	1.51
비율(A/E)	-	-	-	-	-	-	-	(100.00)	(43.44)	(3.52)
기초(Basic)(B)	-	-	-	-	-	-	-	0	0.77	0.27
비율(B/E)	-	-	-	-	-	-	-	(0)	(7.53)	(0.63)
중등(Secondary)(C)	-	-	-	-	-	-	-	0	3.75	41.04
비율(C/E)	-	-	-	-	-	-	-	(0)	(36.69)	(95.73)
고등(Post-Secondary)(D)	-	-	-	-	-	-	-	0	1.26	0.05
비율(D/E)	-	-	-	-	-	-	-	(0)	(12.33)	(0.12)
교육총계(E)	0.69	26.53	16.46	4.17	-	9.14	-	16.53	10.22	42.87

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	총합 (2000~2007)
교육수준 미분류(A)	1.49	2.97	32.66	7.99	15.09	27.74	46.98	36.42	171.34
비율(A/E)	(10.16)	(21.60)	(46.99)	(13.56)	(20.36)	(55.29)	(34.76)	(22.74)	(29.72)
기초(Basic)(B)	0.41	1.55	0.20	0.38	0.68	1.09	1.40	5.37	11.08
비율(B/E)	(2.79)	(11.27)	(0.29)	(0.64)	(0.92)	(2.17)	(1.04)	(3.35)	(1.92)
중등(Secondary)(C)	9.44	2.49	29.34	43.99	30.93	13.74	67.30	36.70	233.93
비율(C/E)	(64.35)	(18.11)	(42.22)	(74.64)	(41.72)	(27.39)	(49.80)	(22.91)	(40.58)
고등(Post-Secondary)(D)	3.33	6.75	7.29	6.58	27.42	7.60	19.48	81.67	160.12
비율(D/E)	(22.70)	(49.09)	(10.49)	(11.16)	(36.99)	(15.15)	(14.41)	(50.99)	(27.78)
교육총계(E)	14.67	13.75	69.50	58.94	74.13	50.17	135.15	160.17	576.48

출처: OECD Statistics 홈페이지(<http://stats.oecd.org>)의 내용을 재구성함.

주: - 표시는 조사되지 않았거나 알 수 없는 수치이다.

은 비율을 차지하고 있다.

2) 목적별 배분

교육의 목적별 배분 현황은 교육을 직업훈련 교육과 일반 기초교육으로 나누었을 때의 배분 현황을 나타낸다. 교육의 목적별 배분을 통계 현황으로 분석하는 이유는 교육 ODA의 투자에서 한국이 직업훈련에 지나치게 치우치고 있으며, 이는 교육의 효과 측면에서 보았을 때 지속성이 나 파급성이 크지 않다는 점에서 비판받고 있기 때문에 이에 대한 검증이 필요하기 때문이다.

<표 4>는 교육 ODA의 목적별 배분 현황을 나타내며, 기초교육 및 직업훈련에 대한 지원액 및 총계에 대한 비율을 나타낸 것이다. 이에 따르면 1991년부터 2007년까지 총 기초교육 ODA는 4.54%를 점유하여 매우 작은 수치를 나타내고 있다. 이는 상대적으로 액수가 많은 EDCF의 교육 분야 지원액이 모두 직업훈련으로 투자되었기 때문인 것으로 보인다. 2001년에 예외적으로 기초교육 분야 비율이 34%까지 증가하게 된 것은, 이 시기 EDCF 중 교육 분야 지원액이 없었고 KOICA의 무상교육 ODA 지원액 중 직업훈련 지원액이 급감하였기 때문이다. 또한 2005년과

2006년 기초교육 분야가 상대적으로 높은 수치를 보이는 것은 이라크와 아프가니스탄에 전후복구사업의 일환으로 초등학교를 설치하였기 때문인 것으로 보인다(<표 4>).

<표 4> 교육 ODA의 목적별 배분 현황 (단위: 백만달러, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
기초교육(A)	0.03	0.05	0.04	0.05	0.06	0.14	0.07	0.83	0.14
비율(A/C)	(0.13)	(0.33)	(2.61)	(0.38)	(1.38)	(4.63)	(3.74)	(15.11)	(0.35)
직업훈련(B)	25.83	15.05	1.43	13.89	4.13	2.86	1.90	4.67	41.21
비율(B/C)	(99.87)	(99.67)	(97.39)	(99.62)	(98.62)	(95.37)	(96.26)	(84.89)	(99.65)
총계(C)	25.86	15.10	1.47	13.94	4.18	3.00	1.97	5.50	41.35

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1991 ~2007
기초교육(A)	0.41	1.57	0.25	0.41	0.92	2.61	3.59	7.26	18.44
비율(A/C)	(4.09)	(33.98)	(0.81)	(0.91)	(1.83)	(15.61)	(10.90)	(6.97)	(4.54)
직업훈련(B)	9.55	3.05	30.34	44.45	49.55	14.13	29.32	96.83	388.20
비율(B/C)	(95.91)	(66.02)	(99.19)	(99.09)	(98.17)	(84.39)	(89.10)	(93.03)	(95.46)
총계(C)	9.96	4.62	30.59	44.86	50.48	16.75	32.91	104.09	406.65

출처: 박충근(2009). EDCF의 ODA(교육분야 포함) 추진 현황과 이슈에 대하여. **교육 ODA, 이대로 좋은가?**((사)국경없는 교육개발회 주최 발표회 지정토론 자료). p. 7; 한국수출입은행(2009). **대외경제협력기금 업무통계**. pp. 8-15; KOICA 통계사이트(<http://stat.koica.go.kr>)의 내용을 재구성함.

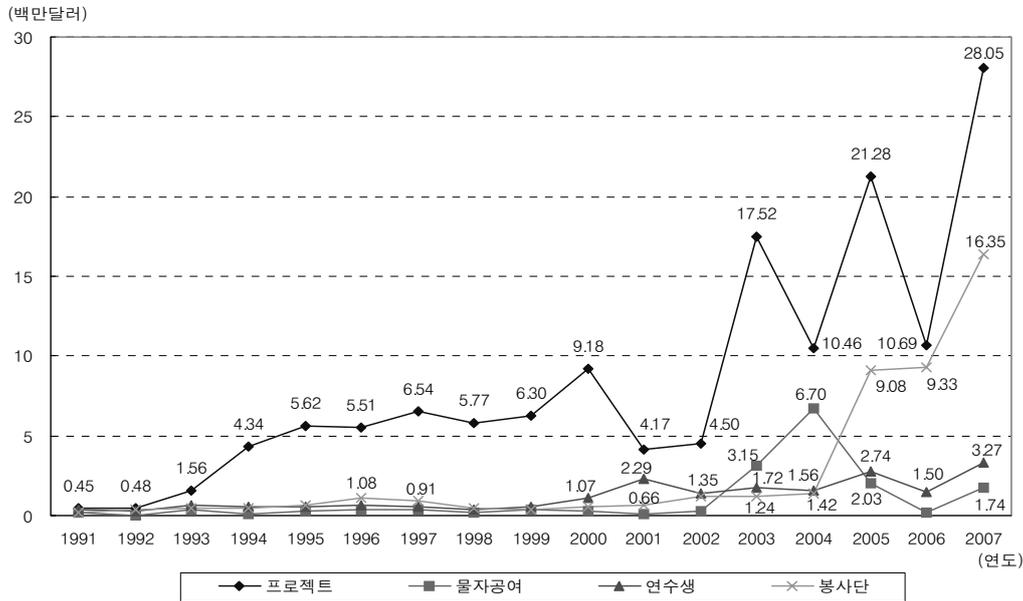
주: 목적별 배분은 첫째, 기초교육(중등교육 포함), 둘째, 직업훈련(고등교육 포함)으로 양분하여 살펴보도록 한다.

3) 사업별 배분

KOICA의 사업별 배분 현황 및 연도별 추이는 [그림 2]에 나타나 있다.⁵⁾ 이를 살펴보면 1991년부터 2007년까지 어느 한 해의 예외 없이 프로젝트에 대한 원조가 가장 많은 규모를 차지하고 있음을 알 수 있다. 프로젝트에 대한 원조가 포함되어 있는 프로젝트 및 프로그램 원조의 경우에도 1992년과 2001년, 2006년의 예외를 제외하면 기술협력에 비하여 많은 투자비용이 지출되고 있다. 1990년대 초반의 프로젝트 및 프로그램 투자액의 비율은 약 50% 정도이지만, 그 비율은 점점 증가하여 2000년대 들어 총 교육 무상원조 1,141만 달러 중 944만 달러가 프로젝트 및 프로그램 원조로 82.7%나 차지하게 되었다. 그러나 시간이 지날수록 그 비율은 점차 감소하는 추세를 보여 2007년에는 총 교육원조액 5,447만 달러 중 2,979만 달러를 차지하여 절반이 약간 넘는 비율을 보이고 있다([그림 2]).

물자공여의 경우 2004년 670만 달러로 잠시 반등한 것 외에 계속 5백만 달러 미만의 투자를 받고 있으며, 연수생 초청사업은 시간이 지날수록 점차 그 규모가 증가하는 추세를 보여 2007년

5) 사업별 배분 현황에 대해 EDCF에 대한 통계 자료 획득에 어려움이 있어 KOICA 자료를 중심으로 분석하였다.



[그림 2] 교육 ODA의 사업별 규모 추이(KOICA)

출처: KOICA 홈페이지(<http://www.koica.go.kr>); KOICA 통계사이트(<http://stat.koica.go.kr>)의 내용을 재구성함.

에는 327만 달러를 기록하여 전체 원조액에서 6%를 차지하고 있다([그림 2]). 해외봉사단의 경우 증가추세가 매우 뚜렷한데, 1991년 15만 달러에서 그 규모가 점점 증가하다가 외환위기 시기인 1998년 급감한 후, 다시 증가추세가 계속되어 2005년 908만 달러로 반등하였고, 2007년 1,635만 달러까지 증가하여 수치의 반등이 두드러진다. 비율 또한 1991년에는 총 교육 무상원조액인 118만 달러 중 15만 달러가 해외봉사단 투자액으로 12.7%를 차지하였으나 2007년 30.01%로 큰 증가세를 보여 프로젝트 지원액에 이어 두 번째 규모를 보이고 있다([그림 2]).

4) 활동에 대한 평가

(1) 직업훈련분야에의 경도

이상과 같은 내용에 따르면, 한국의 ODA를 담당하고 있는 EDCF와 KOICA 모두 대부분의 교육 사업이 직업훈련에 집중되어 있으며, 이를 수치로 보면 총 교육 분야 사업 비율의 90% 이상을 차지한다(<표 4>). 일본, 미국, 영국, 독일, 유럽연합, IDB에서는 전체 교육 분야 지원 대비 기초교육 분야 지원이 최소 10% 이상, 최대 90%까지 이루어지고 있으며, 직업훈련 지원에 대한 비율은 2004~2006년 평균 20% 미만이다. 특히 미국과 일본은 평균 5%대 미만에 지나지 않는다(한국국제협력단, 2008). 반면 한국의 기초교육분야에 대한 지원이 5%에 채 미치지 못하고 있다(<표 4>).

직업훈련분야에 교육 ODA 액수가 과도하게 편중되어 있는 현황을 보았을 때, 한국의 투자

분야 선정에 대한 적정성을 검토할 필요가 있다. 이와 관련하여 직업훈련분야에 대한 투자에 다음과 같은 문제점이 제기된다는 점을 인식할 필요가 있다. 첫째, 직업훈련분야 투자의 경우 그 효과가 지역적, 산업적 특성에 제한을 받기 때문에 수원국 국가산업발전 방향과의 연관성이 불명확하고, 거점센터와 지역산업 및 유사기관과의 네트워크가 미약하다(한국국제협력단, 2008). 물론 기술교육은 지역에 우수한 직업훈련 거점을 확보하고 우수한 기능인력을 육성하여 지역 및 국가 산업발전에 필요한 인력을 공급하는 '확산전략'으로 활용되고 있으나 국가적 차원이나 투자의 효율성 측면에서는 그 효과가 미약하다는 것이다.

둘째, 현재 직업훈련원 모델은 한국의 성장 경험을 활용하여 단기간에 숙련인력을 집중적으로 육성하는데 중점을 두고 있다. 그러나 이는 직업군별로 단절된 훈련을 야기하여 직업인으로서 필요한 다양한 역량개발에 악영향을 미친다는 비판을 면하기 어렵다. 특히 대다수의 훈련생이 정규교육을 제대로 받지 못하였기 때문에 직장인으로서의 기본적인 역량이 불충분하다는 점에서 문제가 제기되기도 한다(한국국제협력단, 2008).

셋째, 한국은 산업화 과정을 이전하는 차원에서 제조업의 핵심적인 공과 중심으로 지원하고 있다. 그러나 개발도상국의 경우 제조업 중심 산업화의 실현가능성이 낮은 상태에서 제조업 중심으로 지원을 할 경우, 취업기회와 현지 산업과의 연계성 부족으로 고용 및 경제성장에 대한 기여가 제한적일 수 있다는 점이 문제로 지적되고 있다(한국국제협력단, 2008). 이에 직업훈련분야에 대한 지나친 경도를 경계할 필요가 있다.

(2) 사회교육에 대한 지원 미비

OECD는 기초교육분야로서 초등학교교육, 청소년·성인의 기초생활기술, 유아교육 등을 분류하고 있는데 한국의 경우 기초교육분야 지원은 95% 이상의 재원이 초등학교 교육에 대한 사업으로 집중되어 있어 편중된 지원 사업이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이에 비해 선진국의 경우에는 투입재원 기준, 기초교육분야 지원 대비 사회교육(청소년 및 성인교육 등)에 대한 지원이 보다 높은 비율을 차지하고 있다(한국국제협력단, 2008). 사회교육은 적절한 시기에 학교교육을 받지 못하고 사회생활을 시작한 학령기 이후의 성인에게 문해교육, 지역주민학습프로그램 등 학습기회를 제공함으로써 국가의 문해율 제고 및 시민의식 향상에 큰 도움을 줄 수 있다(한국국제협력단, 2008). 따라서 한국은 초등학생을 대상으로 하는 지원에서 벗어나 수혜국의 수요에 따른 지원이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

3. 고객에의 전달

고객에의 전달은 목표한 고객에게 전달되고 있는지에 대한 평가로서 본 연구에서는 지역별 지원금액의 배분현황을 제시함으로써 이에 대한 분석결과를 나타내고자 하였다. <표 5>에서 교육

ODA의 지역별 배분을 보았을 때 가장 많은 지원을 받은 지역은 아시아로, 1991년부터 2007년까지 교육 ODA 총합의 60.47%를 차지하였으며 아프리카와 중동, 중남미 지역이 각각 13.16%와 12.58%, 9.59%로 뒤를 이었다. 동구 및 독립국가연합(CIS: commonwealth of independent states, 이하 영문 약어로 표기)지역, 국제기구, 기타 지역은 미미한 수치를 보이고 있다. 아시아에 대한 지원이 많은 것은 역사적, 지리적으로 한국과 친숙하기 때문인 것으로 추측되며, 중동지역에 대한 지원은 전후 복구 차원의 지원이 최근 늘어났기 때문인 것으로 보인다.

아시아의 경우 증감이 극단적이기는 하나 대체적으로 지원 규모가 증가하는 추세에 있음을 알 수 있으며, 중동 지역도 지원 초기에는 그 규모가 미미하나 2003년부터 증가하는 추세에 있음을 알 수 있다(<표 5>). 2006년 중남미 지역에 대한 지원이 급증한 것은 비교적 지원 규모가 큰 EDCF가 2006년에 과테말라와 니카라과에 직업훈련시설을 개선하는 사업을 승인하였기 때문이며, 그 이외에는 매우 미미한 수치를 보이고 있다. 아프리카도 EDCF의 지원이 있었던 해에 규모의 반등이 있는 것 외에는 규모가 작다.

교육 ODA 투자는 어떤 지역에 대해서도 일관된 비율로, 어떠한 경향성을 나타내지는 않고 있음을 알 수 있다. 다만 아시아 지역에 대한 지원이 매우 높은 비율을 차지하고 있으며, 1992년 아프리카에 대한 EDCF의 지원으로 아프리카 지원액이 전체의 92.6%를 차지하고 있는 점, 2005년 중동에 대한 지원이 전체의 52.7%로 매우 높은 점 등이 눈에 띄는 특징들이다.

<표 5>에 제시된 바와 같은 지역별 배분현황에 대해 한국국제협력단(2008)은 사하라 이남 아프리카, 남아시아, 중남미의 경우 학생 중퇴율이 매우 높아 이들에 대한 교육 ODA 원조수요가 높은데도 그에 비하여 원조가 상대적으로 불충분하다고 지적하였다. 이는 한국수출입은행의 EDCF에도 해당되는 사안이다. 따라서 교육 원조를 필요로 하는 대상을 선정하여 이들 국가에 대한 실질적인 지원이 이루어질 수 있도록 개선할 여지가 있다.

또한 한국의 경우 원조기관에서 나름대로 집중지원국가를 선정하여 지원을 하고 있기는 하지만, 왜 그 국가가 집중적으로 지원되어야 하는지에 대한 분명한 근거와 기준이 없으며, 통합된 국별 원조전략이 없다는 점이 문제로 지적되고 있다. 이로 인하여 실시기관별로 다른 협력분야나 사업운영체제에 근거하여 집중지원국가를 선정함으로써 사업이 중복되거나 필요한 지원이 이루어지지 못하는 문제가 발생하고 있다(권을 외, 2006; 장지순, 2009).

우선 한국수출입은행의 경우 1인당 국민총소득 연간 6,500만달러 이하 국가 중 국내총생산과 인구규모가 매우 적고 원리금 상환능력이 취약한 국가를 제외한 대부분의 국가를 지원대상국으로 하고 있으며, 그 중 경제협력잠재력을 기준으로 중점국가 13개국을 따로 선정하고 있다(한국수출입은행 홈페이지). KOICA의 경우에는 저중소득국(LMICs: Lower Middle-Income Countries, 국민총소득 936달러 이상 3,705달러 이하인 국가) 이하의 국가 중 빈곤상황, 거버넌스 상황, 우리나라와의 경제적, 외교적 관계를 종합적으로 고려하여 27개국을 중점협력국가로 선정하였다(KOICA

<표 5> 교육 ODA의 지역별 배분 현황 (단위: 백만달러, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
아시아(A)	25.59	0.90	1.53	12.81	4.57	5.93	5.21	3.33	42.60
비율(A/H)	(96.47)	(5.71)	(43.46)	(82.23)	(58.89)	(64.70)	(50.50)	(42.40)	(97.34)
중동(B)	0	0.01	0.04	0.04	0.04	0.14	0.12	0.23	0.03
비율(B/H)	(0)	(0.08)	(1.10)	(0.28)	(0.51)	(1.52)	(1.17)	(2.90)	(0.06)
아프리카(C)	0.55	14.54	0.79	1.99	2.15	1.62	0.93	1.64	0.17
비율(C/H)	(2.09)	(92.61)	(22.33)	(12.77)	(27.76)	(17.68)	(8.99)	(20.93)	(0.40)
중남미(D)	0.19	0.23	0.71	0.40	0.06	0.42	2.57	1.53	0.15
비율(D/H)	(0.73)	(1.44)	(20.18)	(2.55)	(0.73)	(4.56)	(24.94)	(19.46)	(0.35)
동구 및 CIS(E)	0	0.03	0.13	0.28	0.90	1.06	1.48	1.06	0.75
비율(E/H)	(0)	(0.16)	(3.62)	(1.83)	(11.55)	(11.54)	(14.30)	(13.54)	(1.72)
구제기구(F)	0.19	0	0.33	0.05	0.04	0	0.01	0.06	0.05
비율(F/H)	(0.71)	(0)	(9.32)	(0.34)	(0.57)	(0)	(0.09)	(0.76)	(0.11)
기타(G)	0	0	0	0	0	0	0	0	0.01
비율(G/H)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0.02)
총합(H)	26.53	15.70	3.52	15.57	7.76	9.16	10.32	7.85	43.76

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1991 -2007
아시아(A)	9.23	4.34	30.82	43.28	31.42	8.06	49.72	52.00	331.33
비율(A/H)	(73.89)	(58.93)	(92.33)	(82.40)	(47.92)	(23.57)	(51.24)	(49.41)	(60.47)
중동(B)	0.02	0.02	0.14	6.91	10.21	18.02	3.11	29.87	68.95
비율(B/H)	(0.14)	(0.31)	(0.42)	(13.15)	(15.57)	(52.70)	(3.21)	(28.38)	(12.58)
아프리카(C)	1.94	0.47	0.29	0.25	20.18	2.84	3.98	17.75	72.09
비율(C/H)	(15.55)	(6.41)	(0.86)	(0.48)	(30.77)	(8.32)	(4.10)	(16.87)	(13.16)
중남미(D)	0.55	0.60	0.58	0.84	1.43	1.62	37.93	2.74	52.57
비율(D/H)	(4.44)	(8.18)	(1.74)	(1.60)	(2.19)	(4.75)	(39.09)	(2.61)	(9.59)
동구 및 CIS(E)	0.74	1.00	0.91	1.25	2.15	3.05	2.28	2.58	19.62
비율(E/H)	(5.90)	(13.53)	(2.73)	(2.37)	(3.27)	(8.91)	(2.35)	(2.45)	(3.58)
구제기구(F)	0.01	0	0	0	0.19	0.60	0	0.30	1.83
비율(F/H)	(0.08)	(0)	(0)	(0)	(0.29)	(1.75)	(0)	(0.29)	(0.33)
기타(G)	0	0.93	0.64	0	0	0	0	0	1.58
비율(G/H)	(0)	(12.64)	(1.92)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0)	(0.29)
총합(H)	12.49	7.36	33.38	52.53	65.57	34.20	97.03	105.25	547.97

출처: 박충근(2009). EDCF의 ODA(교육분야 포함) 추진 현황과 이슈에 대하여. **교육 ODA, 이대로 좋은가?** ((사)국경없는 교육사회 주최 발표회 지정토론 자료). p. 7; 한국수출입은행(2009). **대외경제협력기금 업무통계**. pp. 8-15; KOICA 통계사이트(<http://stat.koica.go.kr>)의 내용을 재구성함.

주: 이 수치들은 주요 집행체제인 수출입은행과 KOICA의 통계수치를 합산한 것임.

홈페이지). 한편, 교육 ODA의 추진 주체 중 하나인 교육과학기술부의 경우에는 국제개발협력위원회 회의 2009년도 ODA 사업계획에 따라 교육 및 과학기술분야에서 협·약정을 체결하거나 자원부국, 유무상 ODA 전략국 16개국을 '전략적 협력국'으로 선정하였으며, 외교통상부의 경우 19개, 기획재정부의 경우 17개 국가를 중점협력국으로 선정하고 있어, 지원국에 대한 통합 전략이 수립

되기 어려운 실정이다. 따라서 고객에의 전달이 실질적으로 이루어질 수 있도록 지역 선정의 개선이 필요하다.

IV. 교육 ODA 개선을 위한 과제

이상과 같은 분석 결과에 더해 한국의 교육 ODA 집행체제 및 전체 프로그램 개선을 위한 과제를 제시한다면 다음과 같다. 본 연구에서는 분석의 틀로 프로그램 논리모형을 활용하여 궁극적인 산출효과 제고를 위한 집행체제 개선이 필요하다는 점을 강조하였으므로, 집행체제와 관련된 개선과제를 지적하면 다음과 같다. 첫째, 자원 확보의 측면에서 교육 ODA의 절대적 규모의 확대와 투자의 효율성 제고가 필요하다. 한국은 OECD DAC 가입을 목표로 전체 ODA 규모를 확대할 계획인 만큼 전체 ODA에서의 교육 ODA 비율을 구체적인 연차별 확대계획에 따라 늘릴 필요가 있다(교육인적자원부, 2007; 이현훈, 2007; 김상진 외, 2006). 그리고 인적자원개발은 산업발전과 경제개발의 필수 전제라 할 수 있으므로 유상원조 사업에서도 교육부문의 확대는 필수적이라 하겠다. 뿐만 아니라 한국과 개발도상국과의 우호협력 및 상호교류 증진이 목적인 KOICA의 무상원조사업에도 교육부문의 비율을 확대할 필요가 있다(배상훈, 2007). 특히, 투입 규모 면에서 점진적으로 증액할 계획을 세우고, 과거의 경우처럼 국가 경제가 어렵다는 이유로 동결이나 삭감을 하는 것은 정책의 일관성 뿐만 아니라 국제사회에서의 신뢰성 저하를 야기할 수 있다는 점을 주의해야 할 것이다(장지순, 2009).

삼성경제연구소의 보고서에 따르면 “한국의 국제적 위상을 높이기 위해서는 2015년까지 한국의 적정 ODA 규모는 OECD 국가 평균인 GNI의 0.35% 수준인 43억 달러가 되어야 한다”라고 주장하였고, 정부의 계획에 따르면 2015년까지 GNI 대비 약 0.25%인 7년 간 약 3배 가까이 예산을 증액할 것으로 알려졌다(헤럴드경제, 2009.11.25.). 또한 정부는 ‘공적개발원조의 격’을 현행 초기형인 3등급에서 중간형인 2등급으로 상향조정하겠다는 계획 하에 미국, 일본, 독일, 영국, 프랑스와 같이 ODA 규모와 기여도를 확대할 계획이 있음을 밝혔다(한국경제, 2009. 11. 24). 이런 정부의 정책발표는 지금까지의 열악한 ODA 규모와 비교해볼 때 상당히 고무적이라고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 한국의 경제규모는 일본 등 많은 선진국과 비교할 때 절대적인 수치에서 열세일 수밖에 없기 때문에 ODA를 절대 규모에서 비교하거나 그들 수준으로 확대하는 것은 불가능하다(김영길, 2007). 이런 점에서 ODA의 효과적 집행은 더욱 중요하다. 즉, 같은 ODA 규모로 더욱 큰 원조효과를 어떻게 창출하느냐 하는 것이 중요한 과제라고 볼 수 있을 것이다.

둘째, 원조 효율성 제고를 위한 집행체제 개선을 위한 노력이 필요하다. 본 연구에서 사용한

분석 모형에 따르면, 프로그램 집행 체제가 프로그램 집행 결과에 영향을 미치는 것으로 나타났으며, OECD에서 제출한 한국 ODA에 대한 분석 결과에서도 역시 한국의 집행체제의 문제점을 지적한 바 있다(임훈민, 2009). 이는 본 연구의 프로그램 모형에서 자원 부분에 해당하는 영역으로서 집행체제 개선을 위해 공공 집행주체 간 협력강화와 민간을 포함한 다양한 집행주체의 참여가 장려될 필요가 있다. 이를 위해 1차적으로 관련부처는 물론 다원화된 원조기관 간 협력기반을 마련해야 한다. 예를 들어 하드웨어적 요소(기관 설립 등)는 대규모 투자가 수반되는 만큼 유상원조가 담당하고, 소프트웨어적 요소(전문가 파견, 교수요원의 자질 향상을 위한 연수 지원, 교재개발 등)는 무상원조에서 담당하는 것이다. 이를 위해서는 가령 어느 한 나라에 대한 사업을 지원할 때 사업계획 단계에서 상호 프로젝트를 교환하고 이의 조정을 통해 1개 사업에 유무상지원이 공동으로 참여하는 방식을 취할 수 있다.

중장기적으로는 원조 운용 및 관리체계를 획기적으로 개선하여 원조전담기관을 설치하는 문제를 신중히 검토해야 할 필요가 있다(권율 외, 2006). 독일과 일본을 제외한 대부분의 OECD 회원국은 독립적인 원조전담기구를 두고 종합적인 대개발도상국 원조업무를 추진하고 있으며, 기본적으로 자금협력과 기술협력을 연계시킨 패키지 형태의 원조를 실시하고 있다는 점은 한국의 ODA 집행체제 개선방안에 시사점을 줄 수 있다(권율 외, 2006).

뿐만 아니라 원조주체의 국제기구 사업에 대한 적극적인 참여를 독려할 필요가 있다. 또한 국제기구가 설정하는 사업에 적극적으로 참여함으로써 한국의 국제교육협력에 대한 대외 인지도를 높일 수도 있다. 따라서 국제기구와의 연계를 위한 기관별 협력관계는 물론 전문가의 교류도 활발하게 이루어질 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.

셋째, 활동 및 산출의 개선을 위해 투자 영역으로는 기초교육 및 사회교육 분야에의 투자 확대가 필요하다. 한국의 교육 ODA 문제점으로 지적되는 것 중 하나는 직업교육에 대한 투자가 지나치게 높다는 것이다. '새천년개발목표'(MDGs: Millenium Development Goals) 및 '모두를 위한 교육'(EFA: Education for All)을 감안하여 국제적 인식에 보조를 맞추어 기초교육의 보편화에 보다 적극적으로 기여하는 것이 바람직할 것이다. 단, 기초교육 분야의 사업을 증대시키더라도 학교건축, 기자재 제공 등 단순한 하드웨어 지원을 벗어나 소프트웨어를 함께 제공할 수 있도록 하여야 할 것이다(한국국제협력단, 2008). 이에 따라 직업훈련 부문의 재원비율은 다소 하향조정할 필요가 있다. 그러나 일반적으로 직업훈련 부문과 함께 고려되는 고등교육 부문 특히 교사교육분야에 대한 지원은 확대하여야 한다. 개발도상국에 있어 초등교육의 보편화에 가장 큰 걸림돌은 교육시설의 부족보다는 교사의 절대적 부족 때문이라고 판단되기 때문이다(한국국제협력단, 2008; 배상훈, 2007). 또한 유아교육, 청소년교육, 그리고 성인들을 대상으로 한 프로그램을 동시에, 다양하게 디자인함으로써 그 효과를 극대화할 수 있다는 점을 고려하여(한국국제협력단, 2008), 다양한 기초교육 분야에 대한 투자를 확대할 필요가 있다.

투자 형식으로는 프로젝트 지원이 아닌 다분야 지원과 장기적 지원으로의 전환이 필요하다. 전술하였듯이 프로젝트형 원조사업은 교육기관의 설립이나 장비 구입, 연수나 파견 등 상당히 제한된 분야만을 대상으로 하여 총체적인 교육 및 인적자원개발, 교육 이외의 분야와의 연계성이 없고, 단기적이고 일시적이어서 지속적인 원조효과를 기대하기가 어려웠다. 따라서 한국의 교육 ODA는 다양한 분야를 아우르는 통합적인 지원, 그리고 장기적이고 안정적인 지원으로 변모하여야 한다.

이와 관련하여 최근 국제개발협력 흐름에서 주요 이슈가 되고 있는 것이 국별 원조전략을 기반으로 한 프로그램 원조이다. 프로그램 원조는 특정분야를 총체적으로 지원하는 원조방식으로 원조의 효과성이 매우 높으며, 수원국의 정책방향이나 제도개혁 등에 대한 자문을 통해 우리기업에 유리한 무역·투자환경을 조성할 수 있을 뿐만 아니라 기존의 사업자금 지원 외에 예산지원, 기술협력 등 다양한 원조수단을 활용하게 되어 원조 기능을 확대할 수 있다는 장점이 있다(한국수출입은행, 2007). 특히 한국과 같이 원조 규모가 작다는 제약조건 하에서 원조의 효과성을 제고하고 한정된 재원을 효율적으로 운용하기 위해서는 무엇보다도 프로그램식의 접근을 통해 ODA 기능을 강화시킬 필요가 있다. 단, 국별 적정지원 프로그램을 체계적으로 개발하기 위해서는 수원국의 개발수요에 부합하는 중점 지원분야를 선정하고, 전략적인 차원에서 원조사업을 프로그램화하는 방식을 통해 원조의 집중도를 높여 나가야 하는데, 성장의 동력인 교육분야는 대부분의 수원국에서 중점지원분야로서 매우 적합하다고 판단된다.

또한 전체적인 정책 프로그램 하에서 특정 분야 사업을 추진하는 통합적 접근방법(SWAp: Sector Wide Approach)도 최근 주목을 받고 있다(권율 외, 2006; 김상진 외, 2006; 유성상, 2009; 한국국제협력단, 2008). 이는 프로그램 원조보다도 더욱 폭넓은 접근방식을 취하는 것이다. 일례로 선진 공여국은 기초교육 분야에서 통합적 접근방식을 취하여 인적자원개발 이외에도 양성평등 및 환경보호를 위한 의식 개발, 제도 개선 등에 실질적인 역할을 할 것을 꾀하고 있다(유성상, 2009). 통합적 접근방식은 특정 목표를 달성하는 것뿐만 아니라 그와 관련된 여러 가지 목표를 달성할 수 있다는 점에서 원조의 효과성을 높일 수 있다. 다만, 이 방법은 프로젝트 형식의 사업방식과는 기본적인 접근방법을 달리하는 것으로, 이를 위해서는 원조 규모의 확대뿐만 아니라 사업 발굴 및 서비스 제공능력이 크게 강화되어야 하는 등의 조건이 수반되어야 할 것이다(한국국제협력단, 2008).

또한 장기적이고 안정적인 교육 ODA를 위하여 사후관리를 철저히 함은 물론, 단기에 종료되는 성질의 원조보다는 시간을 투자하여 수원국의 발전을 도모하는 원조의 비중을 높이는 것을 고려하여야 한다. 그리고 이는 가시적인 성과가 오랜 시간이 지나서야 나타나는 교육분야의 성격에도 부합할 것이다. 일례로 수원국의 위정자나 학생을 연수하는 프로그램에서 그치지 않고 개발도상국의 젊은이들을 선발한 후 대학이나 대학원에서 위탁하여 학위과정을 이수하도록 하

는 유학생 초청 사업을 확대하는 방안을 들 수 있다.

넷째, 고객에의 전달과 관련하여 통합된 국별 지원전략을 수립할 필요가 있다. 원조효과를 거둘 수 있는 국가를 중심으로 선택과 집중을 하되(장지순, 2009; 김상진 외, 2006; 한국수출입은행, 2007), 집중 지원 국가를 설정함에 있어 각 원조 추진 기관이 별개의 기준을 설정하는 것이 아니라 국가 차원의 전략에 따라 보다 분명한 근거와 기준에 근거하여 선정·지원하는 것이 필요하다(장지순, 2009). 특히 우리나라와 같이 ODA의 소규모성이라는 제약조건 하에서 원조의 효과성을 제고하고 한정된 재원을 효율적으로 운용하기 위해서는 무엇보다도 국가 수준에서 고안된 국별 접근을 통해 원조액의 중복투자를 예방하여 원조 효율성을 강화시켜야 한다.

현재 한국의 교육 ODA는 아시아 지역이 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 물론 원조효과를 거둘 수 있는 것을 중심으로 선택과 집중을 해야 하는 것은 당연하다(장지순, 2009; 김상진 외, 2006; 한국수출입은행, 2007). 그러나 교육 ODA는 국가적 전략에 따른 보다 분명한 근거와 기준에 따라 선정되고 지원되어야 한다(장지순, 2009). 교육적 수요라는 측면에서 볼 때 인적자원개발 및 문해율이 가장 낮은 지역으로 사하라 이남 아프리카 국가들이 언급되고 있다. 이에 따라 이들 국가에 대한 국가 전략의 검토가 필요하다. 한국의 외교정책이 자원외교를 추구하고 있다는 점에서 이에 대한 국가차원의 검토가 요구되기 때문이다. 국가적인 지원전략에서 조율이 된다면, 이들 국가에 대한 지원은 교육 분야에 대한 지원이 우선되어야 할 것이다. 지금까지의 조사에 따르면 교육수준의 열위, 한국과의 자원 및 경제협력의 잠재적 가능성, 국제적 개발원조의 중점대상지역 등의 제반 요소를 감안할 때 아프리카, 특히 사하라 이남 아프리카는 교육 분야 원조사업의 중점 대상지역이 될 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 ODA 사업의 효과성 제고를 위한 국제적인 논의를 반영한 평가체제 수립이 필요하다. 보다 구체적으로는 현재 KOICA나 EDCF에서 평가방식으로 사용하는 투입과 산출 중심의 관리체제를 탈피하여 최근 국제적으로 관심이 집중되고 있는 결과 중심의 관리체제로 전환함으로써 모니터링과 피드백이 상호보완적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다(권을 외, 2006; 한국수출입은행, 2007). 이를 위해서는 국제적으로 추진되고 있는 ODA 평가에 대한 논의와 한국의 정치적, 사회적, 경제적인 원조환경을 고려하여 유상원조와 무상원조 추진체제가 공유하는 일원화된 평가지침 수립이 시급하며, 교육분야에 대한 타당성 있는 평가를 실시하여야 한다.

평가 시기와 관련하여 현재 KOICA의 사업 후 평가는 사업완료 직후의 종료평가와 사업완료로부터 일정시간이 지난 후의 사후평가로 이루어지는데, 종료평가의 경우 하드웨어에 대한 평가로 이루어지고, 사후평가의 경우에는 하드웨어와 해당 사업의 지속성을 염두에 두고 운영내용을 평가하게 되므로 사업의 효율적 관리를 위해 사후평가를 강화할 필요가 있다(한국국제협력단, 2008). 다만 현재 성장단계에 있고, 아직 제한적인 우리의 국제개발협력 역량을 감안하여 평가체

제를 단계적으로 발전시켜야 할 것이다. 특히 평가의 공정성, 적절성, 투명성을 제고하기 위한 ODA 평가 가이드라인을 수립하되, 초기단계에는 사업 수행부서에 평가로 인한 과도한 행정부담이 가지 않도록 고려하고, 평가업무지원 및 관련 연구기능 강화를 위해 외부평가, 참여형 평가 등을 활용해야 할 것이다(권을 외, 2006).

이를 위해 집행체제와 집행결과의 연결고리에 대한 인식을 명확히 하고, 사업의 결과가 정책의 실패인지 체제의 실패인지에 대한 명확한 구분인지에 대해 평가하여 정확한 진단 하에서의 정책수정이 이루어질 수 있도록 할 필요가 있다. 본 연구는 한국의 ODA, 특히 교육 부문 ODA가 그 중요성에 비해 체계적으로 분석되지 않고 있다는 문제의식 하에 산출 및 산출효과를 높이기 위한 집행체제 구안이라는 측면에서 개선을 위한 분석을 시도하였다. 물론 현재의 분석은 선행연구 자료와 발표된 통계자료에 의해 이루어졌다는 점에서 제한적이고 집행체제에 대한 분석만을 포함하고 있다는 점에서 아쉬움이 남는다. 그러나 본 연구에서 프로그램 산출 효과를 포함하고 있는 모형을 제시함으로써 향후 연구에서 산출효과에 대한 분석이 집행체제와 연계하여 분석될 수 있으리라 기대한다. 또한 본 연구가 향후 ODA 정책 집행과 기획에 대한 아이디어를 제공하고 이후 이론적 기반을 공고히 하는 데 기여할 수 있을 것으로 생각된다.

참고문헌

- 교육인적자원부(2007). 교육수출 활성화 방안. 교육 ODA 현황과 정책과제(Ⅰ)(2007 국제교육협력 포럼 보고서). pp. 231-247.
- 권율 · 김한성 · 박복영 · 황주성 · 홍수연(2006). 우리나라 대외원조정책의 선진화방안-국제개발 협력 패러다임의 변화와 한국 ODA의 개혁과제-(대외경제정책연구원 연구보고서 06-03)
- 권율, 박수경(2008). 민관 협력을 통한 교육과학기술 개발협력 사례 및 향후 발전방안. 교육과학기술 ODA 현황과 정책과제(Ⅱ)(2008 유네스코 한국위원회 교육과학기술 개발협력포럼 보고서). pp. 31-59.
- 김기국(2008). 교육과 과학기술이 융합된 개발협력의 모델. 교육과학기술 ODA 현황과 정책과제(Ⅱ)(2008 유네스코 한국위원회 교육과학기술 개발협력포럼 보고서). pp. 3-27.
- 김기석(2007). 교육 ODA 관계기관의 기능과 역할. 교육 ODA 현황과 정책과제(Ⅰ)(2007 국제교육협력포럼 보고서). pp. 199-214.
- 김상진 외(2006). 유네스코와 교육-유네스코 등 국제기구 교육사업과 한국의 참여전략. 서울: 도서출판 오름.
- 김영길(2007). 교육의 국제협력 강화와 한국교육의 ODA사업. 교육 ODA 사업 활성화를 위한 심포지엄 자료집(한국교육개발원 연구자료 RM 2007-104). pp. 3-19.
- 김은미(2007). 국제 사회 발전을 위한 한국의 역할. 교육 ODA 사업 활성화를 위한 심포지엄 자료집(한국교육개발원 연구자료 RM 2007-104). pp. 75-99.
- 박충근(2009). EDCF의 ODA(교육분야 포함) 추진 현황과 이슈에 대하여. 교육 ODA, 이대로 좋은가?((사)국경없는 교육가회 주최 발표회 지정토론 자료). pp. 5-12.
- 배상훈(2007). 한국교육 성장모델의 세계화. 교육 ODA 현황과 정책과제(Ⅰ)(2007 국제교육협력포럼 보고서). pp. 5-24.
- 유성상(2009). 기초교육분야 교육 ODA 현황과 이슈. 교육 ODA, 이대로 좋은가?((사)국경없는 교육가회 주최 발표회 자료집). pp. 1-16.
- 이찬희(2009). 한국형 교육개발협력 모델 추진 전략 연구. 2009년도 제1차 교육과학기술 국제개발협력 전문가 워크숍 자료집. pp. 1-8.
- 이현훈(2007). 국제교육협력 및 지원과 대학의 역할. 교육 ODA 현황과 정책과제(Ⅰ)(2007 국제교육협력포럼 보고서). pp. 183-197.
- 임훈민(2009). Korea's progress & Future Plan. Development co-operation: Improving Aid Effectiveness. 서울: 외교통상부. pp. 9-20.

장지순(2009). 교육 ODA 어떻게 할 것인가?-직업교육훈련 ODA 사업의 이슈와 전망-. 교육 ODA, 이대로 좋은가?((사)국경없는 교육가회 주최 발표회 자료집). pp. 17-41.

정우탁(2007). 개발도상국 발전론에 비추어 본 교육발전. 교육 ODA 사업 활성화를 위한 심포지엄 자료집(한국교육개발원 연구자료 RM 2007-104). pp. 25-44.

한국국제협력단(2008). 교육분야 지원사업 분야별 평가 보고서.

한국수출입은행(2004). EDCF Annual Report 2003.

한국수출입은행(2005). EDCF Annual Report 2004.

한국수출입은행(2006). EDCF Annual Report 2005.

한국수출입은행(2007). 대외경제협력기금 20년사.

한국수출입은행(2008). EDCF Annual Report 2007.

한국수출입은행(2009). 대외경제협력기금 업무통계.

[인터넷사이트]

한국수출입은행 홈페이지 <http://koreaexim.go.kr>

한국은행 경제통계시스템 홈페이지 <http://ecos.bok.or.kr>

KOICA 통계사이트 <http://stats.koica.go.kr>

KOICA 홈페이지 <http://www.koica.go.kr>

OECD statistics 홈페이지 <http://stats.oecd.org>

ODA Korea 홈페이지 <http://www.odakorea.go.kr>

[신문자료]

한국경제(2009. 11. 24). '대외원조' 2015년 미·일 수준으로.

한겨레(2009. 11. 25). 한국 '나눠주는 나라 모임' 합류.

헤럴드경제(2009. 11. 25). 해외원조, 받은 만큼 주려면 아직도 20년은 걸린다.

* 논문접수 2009년 10월 29일 / 1차 심사 2009년 11월 27일 / 2차 심사 2010년 1월 14일 / 게재승인 2010년 3월 15일

* 박소영: 서울대학교 교육학과를 졸업하고, 동 대학원 교육학과에서 교육행정전공으로 석사학위를 취득하였으며, University of Wisconsin, Madison에서 교육행정 전공으로 박사학위를 받았다. 현재 숙명여자대학교 교육학부에서 조교수로 근무하고 있으며, 주요 연구로는 "특성화 고등학교 실태와 개선방안 연구"와 "특수목적 고등학교 정책의 적합성 연구" 등이 있다.

* e-mail: syngprk@sm.ac.kr

Abstract

Korean Educational Official Development Assistance: Currents and Challenges

So-Young Park*

The purpose of this study is to analyze the current Korean program for educational Official Development Assistance (ODA) based on McLaughlin's logic model for program evaluation. The advantage using this model is to give comprehensive insight for improving program. The logic model hypothesize that the implementing body, output, and outcome are correlated and implementing body should be well organized for better output and outcome. That is why this model is employed for analysis. The analyses are mainly focused on implementing body rather than output or outcome.

The research results shows that Korean government should assign more budget for educational ODA as well as ODA regarding resources. Related with resources, cooperation with private sector such as NGO and university is emphasized for better infrastructure. Secondly, regarding activities and output, Korean government has assigned vocational education too much. Considering MDGs, investment for basic education should be enlarged. Thirdly, related with customers, other regions or countries should be considered based on need analysis for education.

Based on the analysis, enlargement of the absolute size of assistance, encouragement of participation from diverse groups, more investment for basic education, comprehensive assistance strategy for a country, and enforcement of result-based management are suggested.

Key words: Official Development Assistance, logic model for program evaluation, educational ODA, aid effectiveness

* Sookmyung Women's University, Division of Education, Assistant Professor