

국제개발협력 분야별 민관협력 활성화 방안

- 교육 분야 -

어 규 철 KOICA 교육팀 연구관

I. 서론

1948년 ‘세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights)’에서 밝힌 바와 같이 보편적 기본인권으로서 교육이 갖는 중요성은 차치하더라도, 교육은 개발원조에 있어서도 개도국 발전에 필요한 인적자원을 개발함으로써 효과적인 빈곤감소, 지속적인 경제 및 사회개발, 평화정착, 격차해소, 민주주의가치 보급 등에 있어 기여하는 중요한 개발분야이다. 전세계는 이같은 중요성을 인식하고 그동안 많은 재원¹⁾을 투입하여 개도국 교육발전을 지원하고 있다. 오늘날 개도국의 열악한 교육상황은 호전되고 있으나, 여전히 7,200만명의 아동이 기초교육을 받지 못하고 있으며 이들의 97%가 개도국에 거주하고 있다. 또한, 7억8000만명이 문맹상태로 생활하고 있으며 이들의 2/3가 여성인 실정이다.²⁾

이같은 현실 속에 당초 국제사회가 2015년까지 달성하고자 했던 교육분야 천년개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)는 달성 가능성이 갈수록 낮아져,³⁾ 개발목표달성을 위해 추가 재원조달 및 효율적인 집행을 고민하게 되었고 민관협력⁴⁾을 새로운 방안으로 모색하게 되었다. 민관협력을 통해서 정부는 부족한 ODA(Official Development Assistance, 이하 ODA)재원을 민간을 통해 보완할 수 있으며, 민간 기업이 이미 전문성을 확보한 분야의 협력 사업 추진과 민간의 경영방식의 활용을 통해 효율성을 향상시킬 수 있을 것이다.

교육분야에서도 주요 선진국 및 개발원조기관은 다양한 민관협력을 이미 착수하고 있으나 우리나라의 경우는 아직 그 필요성은 공감하면서도 구체적인 방안에 대한 논의는 부족한 실정이다. 따라

1) 2007년 기준 양자간 81억불, 다자간 25억불을 교육분야에 투입(OECD Stats 2009)

2) UNESCO Global Monitoring Report 2008

3) UNESCO Global Monitoring Report 2005에 따르면 EFA(Education For All)달성에 56억불이 추가로 필요하다고 분석함.

4) 민관협력이란 민간의 역량(자금, 기술, 노하우 등)을 활용하여 양질의 공공서비스를 조달하기 위한 목적으로 공공부문과 민간부문이 자발적이고 협력적으로 참여하는 관계를 의미함.

서, 본 원고는 교육분야 민관협력 도입 배경과 민관협력 논의사항을 국외 및 국내로 구분하여 살펴 보았다. 국외와 비교해서 국내의 민관협력 논의가 최근해야 시작된 것을 고려하여 국내 민간기업의 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, 이하CSR)활동 위주로 살펴보았다. 특히, 민관협력 구성원 중 하나인 비정부기구(Non-governmental Organization, 이하 NGO)는 이미 정부주도의 공적개발원조(ODA)에 다양한 형태로 참여하고 있음을 반영하여 주로 민간기업의 공적개발원조(ODA) 참여 가능성에 대해 검토하였다. 끝으로 우리나라 민관협력 추진상의 문제점을 살펴 보고, 이를 활성화할 수 방안을 제안사항으로 제시하고자 한다.

II. 교육분야 민관협력 도입

1. 배경

개도국 개발원조에 민간분야를 참여시키는 배경에는 그동안 정부의 원조기관 위주로 개발원조를 추진해 왔으나 재원이나 전문분야의 역량 등에 있어 어려움에 봉착한 바가 있다. 이에 재원 보충 및 원조효과의 제고 차원에서 민간기업의 참여에 관심을 갖게 되었다. 이와 더불어, 민간기업은 오늘날 세계경제가 전지구화(globalization) 됨에 따라 국내뿐만 아니라 국외에서의 기업 이미지와 브랜드 가치 제고를 위해 기업의 사회적 책임(CSR) 활동에 큰 관심을 갖게 되었다. 특히, 개도국내 생산기지를 운영하는 기업에게 있어서 교육은 더욱 중요한 의미가 있는데 해당 개도국의 인력에게 필요한 지식과 기술을 습득하도록 도와주는 교육은 “비용공유차원에서 교육과 보건분야의 투자는 필요하며 회사의 운영환경을 개선하고 새로운 기회를 제공하는 측면이 있음”⁵⁾을 밝히고 있다. 기업의 사회적 책임(CSR) 활동은 단순히 기업 이미지 관리를 위한 활동에서 벗어나 최근에는 기업이 성장하는데 반드시 필요한 요소⁶⁾로까지 인식되고 있다. 이에 민간기업은 지속적인 성장을 위해 기업의 사회적 책임(CSR) 활동에 적극 참여하며, 공적개발원조(ODA)와의 중복되는 분야 및 대상이 점차 확대되어갈 것으로 보인다.

2. 주요 논의사항

가. 공공부문

5) Altenburg, T. 2005. “The private sector and development agencies: How to form successful alliances. Critical issues and lessons learned from leading donor programs”.

6) CSR은 다우존스 지속가능성 지수(Dow Jones Sustainability Indexes)에 편입되어 CSR활동이 많은 기업일수록 높은 지속가능성 지수를 보여주고 있다.

공공부문에서는 지난 10년간 공적개발원조(ODA) 효과에 대한 논의가 계속 되었으며, 교육분야를 포함한 공적개발원조(ODA) 효과 제고를 위한 공여국간의 공동 목표 수립과 원조정책 및 실행 등에 있어서 원조조화(donor harmonization)를 수차례 강조하고 있다. 교육분야에 있어서도 2003년 이탈리아 로마에서 개최된 ‘모든이를 위한 교육(Education for All)’ 협력 고위급 포럼을 포함해서, 2002년 ‘몬트레이 합의(Monterrey Consensus)’를 반영하기 위한 협의를 계속 이어오고 있다.

그간이 원조효과 제고를 위한 핵심사항은, 첫째, 프로젝트 접근이 아닌 프로그램 방식 접근, 둘째, 수원국 오너십 제고 및 수원국내 개발정책대화 활성화, 셋째, 섹터와이드 접근 및 공동재원 조성을 통한 관련 수원국 예산 지원, 넷째, 중기 예산을 구축을 통한 파급효과 및 지출의 지속적 파악 강조이다.

이와 같은 협의의 결과로 주요 공여국들은 공여기관들은 민간기업과 비정부기구를 폭넓게 활용할 수 있는 방안을 강구하기 시작하였고, 개도국 원조의 분절화 및 중복 지원을 감소시키고자 했다. 이같은 경향은 교육분야의 민관협력에도 지대한 영향을 끼쳤다고 보고되고 있다.⁷⁾ OECD는 섹터와이드 접근을 채택하고 활용하기 위해서는 민간부문의 참여를 독려할 필요가 있으며, 특히 교육과 보건분야의 민간부문 참여가 필요하며, 민간부문의 참여와 공공부문의 역할간의 조화에 대해서 매우 낙관적으로 보고 있다(DAC Working Party on Aid Effectiveness, 2007).

2007년 10월 유네스코에서 개최한 교육과 경제에 관한 장관회의에서도 지역, 국가 및 국제수준에서의 강한 협력을 촉구한 바가 있으며 협력대상자를 정부, 정부간기구, 교육기관, 국제기구, 민간기업을 포함한 민간부문, 비정부기관으로 밝힌 바가 있다(UNESCO, 2007). 이같이 유엔(the United Nations, 이하 UN)은 민관협력의 주요 대상 중 하나인 비정부기구(NGO)와 다양한 협력관계를 오래전부터 형성해 오고 있으며, 민간기업과의 협력도 점차 확대해 나가고 있다. 약 20개의 UN기구와 6개 OECD/DAC가입국간에는 민관협력 프로그램을 운영 중이다.⁸⁾

나. 민간기업 및 비정부기구(NGO)

민간부문은 오랫동안 교육공급에 있어서 많은 영향을 끼치고 있었다. 일반적으로 사립학교를 통한 정규교육이 OECD국가보다 개도국에서 더 많은 역할을 수행하고 있으며, 특히 고등교육 제공에 있어서 사립학교의 역할은 매우 크다. 개도국내 부족한 공교육 재원을 보충하도록 민간재원으로 학교

7) Martens, J. 2007. "Multistakeholder partnership: future models of multilateralism? Potential pitfalls of multi-stakeholder partnerships."

8) Binder, A.; Witte, J.M. 2007. "Business engagement in humanitarian relief: key trends and policy implications" (Overseas Development Institute(ODI)).

를 설립하고, 양성평등을 제고할 수 있는 학교를 설립하거나, 분쟁지역의 이주자들, 유아교육, 직업 교육훈련 기관을 설립하는데 동원된다면 그 효과가 매우 클 것이다.

근래에 개발원조에 적극 참여하며, 그 규모를 확대해 가는 국제 비정부기구(NGO)가 다수 활동하며 국제기구로서의 역할을 수행하고 있다. 이들은 개도국을 상대로 한 개발이슈에도 관여하고 있으며, 개도국내 국제기구의 분야별 이슈에 대한 공식적인 논의에도 참여하며 기존의 국제기구활동을 보완하고 있다. 많은 국제 비정부기구(NGO)들은 UNAIDS 및 ‘Global Fund for AIDS Tuberculosis and Malaria’⁹⁾에서 확인되다시피 보건의로 분야에서 민간기업과의 다양한 협력을 추진하고 있다.

이와 함께, 민간기업들도 세계경제의 전지구화의 영향으로 개도국내에서 지사를 설치하며 다양한 생산활동 및 매출활동에 참여하고 있다. 특히, 다국적기업 및 대기업들은 단기적인 매출 및 이익 추구를 넘어서, 글로벌한 이미지를 높이고 기업의 사회적 책임을 수행하는 것이 회사의 지속가능성에 도움이 된다는 것을 파악하고 중장기적인 파급효과를 기대한 활동을 실시하고 있다. 이와 같은 활동들이 내부적으로는 회사 이미지 및 직원 만족도를 높이며, 장기적으로 회사의 성장에도 기여한다고 보고 있다. 이와 같은 민간기업의 CSR활동과 관련하여 2000년 UN의 제안으로 기업의 사회적 책임을 이행하기 위해 만들어진 국제협력으로 UN ‘글로벌컴팩트(UN Global Compact)’가 있다. ‘글로벌컴팩트(Global Compact)’는 규제 수단이나 행동강력이 아닌 일종의 ‘가치 기준’으로 노동, 인권, 환경, 반부패 등 기업의 사회적 책임에 관한 10대 원칙으로 이루어져 있다.

3. 교육분야 민관협력 참여형태

가. 구성원

교육분야의 민관협력관계는 개도국의 교육기회 확대, 교육의 질 개선에 기여하기 위해 공공부문(정부 및 공공기관)과 민간부문(민간기업, 비영리재단, 비정부기구 등)의 재원을 결집시키고 관리하기 위해 구축하는 것으로 정의할 수 있겠다.

공공부문에는 일반적인 정부조직내 포함되는 기관과 더불어 모든 공공기관이 포함된다. 민간부문은 민간기업, 비영리기관, 비정부기관 등을 포함한다. 여기서 민간부문내 영리를 목적으로 설립된 조직과 비영리를 목적으로 설립된 조직(주로 NGO)을 구분할 필요가 있는데, 이는 영리 추구 집단과 비영리 추구 집단간에는 추구하는 목적뿐만 아니라 협력관계 형성 방식에도 차이가 있기 때문이다.

9) Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria는 세계 3대 질병인 에이즈, 결핵, 말라리아 감소를 위해 15억불을 모금하여 관련 프로그램에 투입한 바가 있으며, 최근 공여자 회의를 통해서 45억불 지원을 약속 받은 바가 있다.

민관협력 구성원별 특성을 살펴보면 <표 1>과 같이 정리할 수 있다. 직접적인 이해당사자로 참여하는 구성원들의 특성에 따라서 민관협력에 참여하는 동기가 상이한 바 성공적인 민관협력 활동을 위해서는 이들 구성원별 이익을 포괄적으로 담아낼 수 있는 사업을 발굴하고 계획해야 한다. 민관협력 관계에 있어서 제안서상의 프로젝트 혹은 프로그램에 대한 기본아이디어가 이들의 적극적인 참여를 이끌 수 있는 가장 큰 요인이다.

〈표 1〉 민관협력 구성원별 특징

| | 정부 | 민간기업 | 비정부기관 |
|-------------|--|---|---|
| 비교우위 | <ul style="list-style-type: none"> · 섹터와이드적 운영 · 중장기적 계획 수립 및 관여 · 제도적 장치 · 공공기관으로 책임성 · 공익으로 교육분야 접근 | <ul style="list-style-type: none"> · 높은 효율성 및 생산성 · 혁신 추구 및 자체연구 역량 · 목표지향적 활동 · 효과적, 경제적 자원 배분 능력 · 높은 결과중심 기획력 · 높은 비용효과성 | <ul style="list-style-type: none"> · 현지 수요에 높은 부응 · 해당지역의 네트워크와 협력 채널 · 후원자 중심 재정조달 및 운영 · 상황별 구체적 활동 계획 수립 · 충실한 감시인 역할 |
| 비교취약 | <ul style="list-style-type: none"> · 변화에 약한 대응력 · 획일성 · 예산운용에 취약한 융통성 | <ul style="list-style-type: none"> · 공익에 대해선 낮은 책임성 | <ul style="list-style-type: none"> · 특정 이익에 집중 · 분절화된 목표 및 활동 · 전문적 지식 부족 |
| 협력을 통한 기대사항 | <ul style="list-style-type: none"> · ODA활동 확대 및 효과 제고 · 분야별 전문성 활용 · 추가자원 확보 | <ul style="list-style-type: none"> · 회사 이미지 제고 · 브랜드 가치 제고 · 해당국 인적자원개발을 통한 생산성제고 · 기업의 사회적 책임 활동 참여를 통한 지속가능성 제고 | <ul style="list-style-type: none"> · 특정 수요에 중점 지원 · 새로운 자원 · 파급효과 제고 |

나. 참여형태

민관협력에 민간 기업들이 참여하는 방식은 첫째, 공공사업을 위한 인프라에 투자하는 일반적 협력과, 둘째, 장비나 인력, 장학금을 기부하는 자선적 지원, 셋째, 건축이나 관리 등에 필요한 공공 서비스를 제공하는 방식이 있다.

민관협력 모델에서 각 구성원별 수행하는 역할은 <표 2>과 같다.

〈표 2〉 협력 주체별 역할¹⁰⁾

| 협력 주체 | 역 할 |
|----------------------|---|
| 정부 | <ul style="list-style-type: none"> · 어떤 민관협력 모델이 가장 적합한지 결정 · 민관협력의 핵심적 주체로 총괄적 책임 · 투명하고 신뢰할 수 있는 사업환경 조성 · 사업이행에 대한 국민의 지지 확보 |
| 민간기업 | <ul style="list-style-type: none"> · 단순 기부 · 전략적 투자: 기업운영과 연관 · 원조사업 모델 구상과 마케팅 서비스 · 원조사업수행을 위한 인프라 구축 · 제도적 인적 역량 구축: 성과기반 운영으로 경비 절감, 인적역량 강화 · 기관의 개혁과 역량 개발, 관리 효율성 제고 |
| 비영리 민간 단체 (비정부기구) | <ul style="list-style-type: none"> · 빈곤층 이익을 위한 해결책을 인프라 투자와 연결 · 민간 기업이 보건, 교육, 식수 같은 공공서비스에 참여하는데 정치적 위험을 경감시키며, 더 많은 민간 자선 기부를 활성화 · 지역의 우선순위, 양성평등 및 문화적 감수성에 대한 지식 제공 · 지역 주민 및 의사결정 형성자들과 지속적인 의사소통 |

Ⅲ. 교육분야 민관협력 사례

1. 국외¹¹⁾

가. 미국

미국은 국가소득 대비 개발원조금액의 비율이 가장 낮은 국가 중 하나라는 비난을 들어왔다. 2006년 당시 재임 중이었던 부시 대통령은 2006년 원조액을 50% 증액시킴으로써, USAID(US Agency for International Development) 예산을 2001년 대비 2배 가까이 증가시켰다. 그러나 이미 민간 기업과 민간단체들이 제공하는 원조액은 미국 정부 ODA 금액의 3.5배(350억불)에 달했다.¹²⁾

USAID는 2001년 정부와 기업체, 비정부기관이 함께 참여하는 전지구적 개발연대(Global Development Alliance, 이하 GDA)라는 원조 모델을 출범시키고, GDA사무소를 설치했다. 이 원

10) 최순호. 2007. 「E-ODA자료집: 선진공여국 및 유네스코의 기업과의 협력 실태」 p.93.

11) 국외 민관협력사례 부분은 '선진 공여국 및 유네스코의 기업과의 협력 실태(2007)' 내용 중 재구성

12) Carol C. Adelman, "The Privatization of Foreign Aid: Reassessing National Largesse", Foreign Affairs, November-December 2003.

조 모델은 정부와 기타 협력자들이 어느 한 주체만으로 해결이 어려운 개발상의 문제에 대해 공통으로 정의를 내리고, 재위험, 성과 및 해결책을 공유하며, 협력 주체들 각각의 혜택을 추구하는 혁신적 접근법을 활용하고, 재정 및 기타 측면에서의 자금을 확대한다. 현재 GDA협력연대는 전 세계 300여개에 이르며, GDA에는 기업체뿐만 아니라 비영리기관, 재단, 종교단체, 고등교육기관, 국제기구, 외국의 정부들도 참여하고 있다.

GDA사업에서 USAID는 경제개발에 대한 국가의 장기적 노력, 자원, 개도국 정부와 미국 정부, 현지회사, 비영리기관들과의 협력 관계, 언어, 문화, 정치적 맥락에 대한 지식, 사업관리 및 평가에 대한 전문성, 정책 및 사회, 투자에 대한 조사 수행의 역할을 수행한다.

GDA사업 중 교육 관련 대표적 사례로써 개도국 IT인력개발사업을 소개하면 <표 3>과 같다.

〈표 3〉 개도국 IT인력개발사업

| 협력기관 | 내용 |
|-----------------------------|---|
| 시스코 (Cisco System, Inc.) | <ul style="list-style-type: none"> · 자금(1억 5천만불) 제공 및 자금 중 1,500만불은 최빈국의 아카데미에 사용하도록 함. · IT교육에 필요한 교육과정, 기술진 제공, 장비를 제공하며 시스코의 브랜드 인지도 제고를 목적으로 참여함. |
| USAID | <ul style="list-style-type: none"> · 자금(1999년부터 총 5백만불) 제공 · 사업지침 작성 · 여성에게 장학금 지급 · 자체 IT팀 투입 |
| UNDP | <ul style="list-style-type: none"> · 자금 제공 · 사업지침 작성 지원 · 해당 국가사무소들과 UNDP기술팀 참여 |
| 국제통신연맹 | <ul style="list-style-type: none"> · 자금 제공 및 기술지원, 정책 홍보 등 |

개도국 IT인력개발사업을 통해서 41개국 200개 이상의 시스코 아카데미에서 약 10,000명의 학생(30%는 여성)들의 정보통신기술 역량을 개발하였다.

개도국 IT인력개발사업은 정보통신기술장비 및 솔루션 업체인 시스코사가 1997년 최초로 미국내 7개주에 54개 시스코 네트워킹 아카데미 프로그램을 시작했다. 이 프로그램을 통해서 280시간의 학

습을 이수하게 되면 중등학교 및 대학교 과정을 이수할 수 있었다. 2000년 G-8정상회담에 참가한 시스코는 USAID 등과 개도국 지원사업 협력방안을 논의하게 되었고 최빈국 중 24개국에 IT학습프로그램을 위해 350만불 이상을 투자하겠다고 약속했다. 특히, 양성평등, 지속가능성, 노동력 개발을 위한 PLAN-IT이라는 모델을 통해서 많은 성과를 창출했다.

〈표 4〉 시스코 네트워킹 아카데미의 PLAN-IT모델 실시 사례

| 국가명 | 내용 |
|---|--|
| 우간다 | 메케레레 대학교 컴퓨터 공대에 인력개발프로그램 지원 |
| 아시아 및 중동 (알제리, 방글라데시, 몽골, 모로코, 네팔, 스리랑카, 튀니지) | 시스코 네트워킹 아카데미 장학금 프로그램을 통해 여성들을 위한 장학금 35만불 지원 |
| 아프가니스탄 | 3개 시스코 아카데미에서 100명 이상(30%는 여성)을 교육 |
| 방글라데시 | 8개의 아카데미 설립, 여성과 취업을 위한 4년간 프로그램 추진 |
| 요르단 | 여성 훈련 및 취업을 목표로 “IT분야의 E-Quality달성”프로그램 실시, 2005년 476명(42%는 여성)이 학습했으며 현재 600명 이상 학생들이 시스코 관련 회사에 취업 |
| 모로코 | 유엔여성발전기금과 함께 11개 시스코 아카데미를 설립 |

참고로 요르단 교육사업을 통해서 시스코사는 2005년 미국 우수기업상을 수상한 바가 있으며 이후 USAID와 시스코는 아프리카의 이러닝(e-learning) 기반을 위해 새로운 기회를 모색하여 20개 아프리카 대학에서 정보통신 정책 및 규정에 관한 학사, 석사학위 프로그램을 제공하는 Net-Tel@Africa라는 협력사업을 추진 중이다.

나. 덴마크

덴마크는 개발원조에 관해 UN이 권장하는 국제기준(GNI 0.7%)을 이미 달성한 OECD 국가 중 하나이다.¹³⁾ 덴마크는 2004년에 이미 민관협력 사업을 시작한 바가 있다.¹⁴⁾

13) 2008년 기준 GNI 0.7%이상을 기록한 국가는 스웨덴(0.98%), 룩셈부르크(0.92%), 네덜란드(0.80%), 노르웨이(0.88%), 덴마크(0.82%)가 있으며, OECD/DAC국가의 평균은 0.47%이다.

14) Danida's Annual Report 2004. URL: <http://www.netpublikationer.dk/UM/6051/index.htm>(검색일: 2009.9월 1일) 참조

1) 연금기금을 통한 개도국 교육분야 지원

덴마크는 대폭 증가한 연금기금을 활용하여 2005년 7,840만불을 탄자니아와 베트남에 지원했다. 이후 추가로 780만불을 제공하여 수원국 기업들의 연구, 교육 및 훈련사업을 지원했다.

2) 아프리카 지원전략에서의 민관협력

덴마크는 개발원조 우선순위를 세계화에 두고 아프리카의 세계화 동참이 아프리카개발의 핵심전략이라고 밝히고 있다. 특히, 아프리카 노동시장의 수요를 충족시키기 위해서는 강력한 민관협력을 통해 직업훈련의 개선과 교육이수기간을 더욱 늘릴 필요가 있다고 언급했다. 그러나 이와 관련해서 개도국개발을 위해 민간기업이 개발원조금액을 얼마나 활용할지에 대한 논의가 있었으며, 이에 대해 덴마크 정부는 개도국 발전에 있어 고용은 매우 중요한 요소이므로 관련 분야에서 민간기업의 원조금 사용은 타당하다는 입장을 밝혔다.¹⁵⁾

다. 네덜란드

네덜란드는 아시아, 아프리카를 위한 민관협력사업에 3년간 830만 유로를 책정한 바가 있다. 네덜란드는 과거 분쟁지역이었던 콜롬비아 나리노(Narino) 지역 커피 경작자들의 빈곤퇴치와 지속가능한 경작을 위한 교육 및 조사, 생산-판매 체제 개선을 위해 민관협력을 추진하고 있다. 여기에는 미국의 커피판매업체인 스타벅스와 콜롬비아 커피 회사가 참여하고 있는데, 스타벅스는 나리노 커피를 5년간 전량 시장가보다 40%를 더 주고 구입하기로 했다. 이는 커피 농가의 생계를 개선시켜 지속가능재배를 발전시키는데 기여할 것으로 판단했기 때문이다. 또한, 콜롬비아의 엠프레사사 데 나리노(Empresas de Narino) 커피 가공회사는 나리노 지역 소득증대 및 정착사업에 1백만 유로를 지원하고 장기 수출계약을 통해 커피 구입을 약속했다. 네덜란드 정부는 여기에 1백만 유로를 지원하여 커피 재배농가에 식수와 전기를 공급을 지원했고, 국제이주기구(International Organization for Migration)는 나리노 지역 주민의 원활한 정착을 위해 학교설립 및 컴퓨터 교육에 필요한 기술 지원을 제공했다. 또한 민간기관인 카르카페 재단(Carcafe Foundation)은 커피의 안전한 재배를 위해 강물 범람을 막는 천연수 10,000그루를 식목하고, 기타 콜롬비아 대학들은 관련 연구활동을 수행했다. 이 민관협력사업을 통해서 총 1,080호의 농가가 지원을 받았는데, 콜롬비아 정부는 이들에게 토지권을 제공함으로써 이주자들의 정착을 지원했다.

15) The Danish Government, "Africa Strategy: Denmark in Africa- A Continent on its Way, The Government's Priorities for Denmark's Cooperation with Sub-Saharan Africa", 2007.

라. 기타(유네스코와 세계경제포럼)

2004년 유네스코는 EFA 고위급 회의(EFA High Level Meeting)에서 ‘기초교육에서의 민관협력 방안’이라는 주제로 회의를 개최하고, 기초교육에서의 민관협력이 점차 증가하고 있으며 민관협력을 통해 단순히 부족한 재원을 보충하는 것보다도 혁신적인 사업수행방식을 활용하는 것이 더 필요하다는 결론을 내렸다.¹⁶⁾ 이는 유네스코를 주축으로 EFA를 위한 국제협력과 지원을 더욱 효율적으로 조정하기 위한 해결방안으로 나온 Global Action Plan으로 연결되었다.¹⁷⁾

2006년 7월 유네스코 본부에서 ‘Workshop on Public-Private Partnerships in Education for All’을 개최하였다. 이 워크숍에서 양자 및 다자간 기구(세계경제포럼, UNESCO, UNICEF, USAID, AfDB, SIDA), 정부(브라질, 콜롬비아, 이집트, 인도, 요르단, 나미비아, 노르웨이, 필리핀, 폴란드, 미국, 예멘), 대학/연구소/NGO(교육개발아카데미, GAN Net, SRi International Education, CfbT, 하버드대학교, 캠브리지대학교), 민간기업(인텔, 영국텔레콤, 시스코, 마이크로소프트, SAP, HP)이 참가하여 향후 EFA에서의 정부-민간부문 협력(PPP) 강화를 위해 필요한 사항들과 관련 이행 방안을 논의했다.

이같은 논의결과로 2007년 5월 벨기에 브뤼셀에서 개최된 “Keeping Our Promise on Education” 회의에서 유네스코와 세계경제포럼은 새로운 “교육을 위한 협력(Partnership for Education, 이하 PfE)’를 선포했다. PfE는 AMD, 시스코, 인텔, 마이크로소프트의 CEO 공동성명을 통해, “모든 연령의 모든 사람들을 위해.... 교육개혁과정을 촉진시키기 위한 혁신적이고 창의적 해결책을 가져올 기술과 재원을 제공하고 협력하겠다.”고 밝혔다.

현재 유네스코는 교육분야의 민관협력을 적극 수행하고 있는 기관 중에 하나이며 유네스코와 세계경제포럼은 기존의 공여국 및 공여기관에 새로 합류한 민간기업들과의 협력관계 형성 및 활용에 향후 새로운 사업의 성패가 달려있다고 강조한 바가 있다.¹⁸⁾

2. 국내

우리나라의 경우 공여국으로서의 짧은 역사와 원조에 대한 낮은 인지도 등으로 인해 정부주도의 개

16) UNESCO, “Development-Driven Public-Private Partnerships in Basic Education: Practitioners solution-First Round Table”, 2004.

17) 국제적 차원에서 EFA의 핵심기구들인 UNESCO, UNDP, UNICEF, UNFPA, World Bank가 EFA국제지원의 효율성 극대화를 목표로 기구간 역할분담과 협력체계 강화를 위해 개발한 국제협력 프로그램임.

18) UNESCO Press. “New Global Alliance to Catalyse Education Reform Announced”. 2 May 2007.

도국 원조에 민관협력을 논의하기 시작한 것은 비로소 최근의 일이다. 하지만 국가경제가 성장하며 국내 대기업들이 매출 규모 등에 있어서도 전세계 경제에서 그 위치¹⁹⁾가 점차 높아져 가고 있다. 국내 대기업들의 내적·외적인 성장에 따른 CSR활동의 중요성도 높아져 기업별로 CSR담당부서를 새로 만들거나 담당자를 배치하고 대개도국을 대상으로 학교 및 도서관 건립, 정보통신대학 설립 및 운영 등 다양한 교육개발 프로그램을 제공하고 있다. 따라서, 우리나라에서도 교육분야의 민관협력을 위한 기초 터전은 형성된 것으로 보이며, 민간기업의 CSR을 통해 표출된 개도국 교육분야 개발프로그램에 대한 관심을 ODA로 결집시킬 수 있도록 이를 활성화하는 플랫폼 형성이 필요하다. 하지만, 우리나라에서의 민관협력은 아직 논의 수준에 머물고 있는 실정이고, 국외 사례처럼 민관협력을 통해서 기 추진되었거나, 추진 중인 협력사업이 없음에 따라 여기서는 현재 주요 기업의 CSR활동 중 개도국을 대상으로한 교육분야 지원사업에 대해 간단히 소개하고자 한다.

〈표 5〉 국내 대기업의 교육분야 CSR 현황²⁰⁾

| | (주)포스코 | 삼성전자 | SK텔레콤 ²¹⁾ | 현대자동차 | LG전자 |
|--------|--|--|---|---|--|
| 도입시기 | 1999년 | 1994년 | 1995년 | 2003년 | 2000년 |
| 전담부서 | 사회공헌팀 | 삼성사회봉사단 | 홍보실 사회공헌팀 | 총무팀 | 총무팀 |
| 주요 대상국 | 인도, 중국, 베트남 | 동유럽, 중국, 일본, 베트남, 미얀마, 방글라데시, 몽골, 러시아 | 중국, 베트남, 몽골 | 미국, 인도, 중국, 남아공, 터키 등 | 중국 등 아시아국가, 러시아, 아프리카, 중남미 |
| 교육사업 | <ul style="list-style-type: none"> • 중국 포스코 희망 소학교 지원 ('96~현재) • 베트남 40개 초등학교 건립지원 ('01) | <ul style="list-style-type: none"> • Samsung Digital Hope 프로그램(8개국 15개 청소년 관련기관에 자금 지원) • 몽골, 올란바토르 장애아동 특수학교 기숙사 건립 ('06) | <ul style="list-style-type: none"> • 중국 및 베트남 학술교육 지원 • 베트남 도서관 지원 • 베트남 정보기술교육센터 지원 | <ul style="list-style-type: none"> • 현대자동차 인도 재단 장학사업 • 인도 하위계층 교육시설 지원 • 인도 주요도시에 자동차 직훈련원 설립 및 운영 • 중국대학에 자동차 교육용 차량 제공 | <ul style="list-style-type: none"> • 중국, 태국 등 아시아지역 LG 희망학교 설립 • 베트남, 태국, 러시아 등지에 장학금 지급 |

위의 〈표 5〉를 살펴보면 특징으로 기업별로 중국, 베트남, 인도, 러시아와 같이 매출이 높은 국가

19) 2009.9.8 발간된 미국 Fortune지에 따르면 세계 100대 기업에 삼성전자(40위), (주)LG(69위), (주)SK(72위), 현대차(87위)가 포함된 바가 있으며, 세계 500대 기업에는 총 12개의 우리나라 기업이 포함되었다.

20) 이희진, 김정수, 윤정아, 장승권, 전홍민. 「공적개발원조(ODA)와 민관협력(PPP): 국내기업의 글로벌 CSR과 ODA 연계」. (Conference on "Emerging Donors and New Approach to Development Cooperation", 2008) p.20.

21) SK그룹은 세계경제포럼(WEF)이 추진하는 'Global Education Initiative'의 전략적 파트너이기도 하다.

위주로 CSR활동을 하고 있다는 것과, 교육분야를 중심으로 IT, 재난구호활동, 인도적 차원에서 의료지원을 하고 있다는 것을 알 수 있다.

개별기업별 CSR활동에 투입하는 예산은 상당한 규모로 삼성전자의 경우 2006년 기준으로 국내외 CSR활동에 약 4,400억원을 투입한 바가 있다. 하지만, 많은 기업들이 분야별 CSR활동 집행경비를 공개하지 않은 관계로 국내기업이 전체 CSR예산 및 해외 CSR비용을 정확하게 파악하는 것은 쉽지 않다.

〈표 5〉에서 제시한 대기업뿐만 아니라 국외에서 활발한 건설 활동을 하는 중견회사 중에 베트남, 캄보디아 등지에 1,500만불의 칠판과 같은 교육용품을 지원하고, 라오스에 250만불을 투입하여 100개의 학교를 건립한 사례²²⁾도 있다.

국내기업들이 CSR활동 차원에서 다양한 개도국에서 교육분야를 지원하고 있음을 볼 때 향후 민관 협력 활성화를 위한 기업측의 관심분야 및 규모를 알 수 있다. 다만, 해당 기업의 주요 수익이 발생하는 지역 위주로 CSR활동을 집중하고 있어 ODA대상국 및 지역과 어떤 형태로든 조정 및 중재하는 작업이 필요하겠다.

IV. 민관협력을 통한 교육분야 ODA추진

1. 문제점

첫째, 정부와 민간기업간의 개도국 교육분야 활동에 대해서 논의하고 정보를 교환할 수 있는 기회가 부족하다. 정부의 대개도국 교육분야 프로젝트(직업훈련원, 초등학교 건립 등)와 민간기업이 CSR차원에서 지원한 교육프로젝트(자동차 직업훈련원, 도서관 건립 등)간에는 프로젝트 내용상 유사점이 많다. 하지만, 유사한 사업에 대해서 정보를 교환하거나 공유할 수 있는 기회는 정부 주도나 민간 주도로도 그동안 없었다.

둘째, 민관협력 공론화의 장이 없다. 선진국 및 공여기관은 이미 민관협력을 개도국 원조효과를 제고시키는 방안으로 적극 활용하고 효과적인 협력 방안에 대해서도 다양한 연구를 실시하고 있음에도 불구하고, 우리나라에서는 민관협력에 대한 기초연구 및 실행방안에 대한 연구가 턱없이 부족한

22) 국내 중견건설업체인 (주)부영은 베트남, 캄보디아, 라오스 등지에 학교 및 학교에 필요한 물품을 지원하고 있다.

실정이다. 민관협력에 대한 기초연구는 학계에서 수행할 필요가 있으며, 원활한 민관협력을 위한 ‘민관학’ 협력을 통한 연구주제 선정 및 관련 연구 수행이 필요하다.

셋째, 민관협력 관련 정책 및 제도가 없다보니 같은 나라를 대상으로 유사한 교육분야 사업을 지원하는 원조 중복 및 분절화 현상이 발생하고 있다. 현재와 같이 정부, 민간기업, NGO가 각기 다른 경로를 통해서 동일한 국가에 교육분야 지원을 하는 것은 원조효과를 저해하는 요인 중에 하나이다. 앞서 살펴본 민간기업의 대개도국 교육분야 지원사례를 통해서도 라오스, 캄보디아, 베트남 등지에서 학교 및 시설을 지원하는 사업이 다수 있었음이 확인되었다.

넷째, 정부가 민관협력을 활성화하기 위해 민간기업의 참여를 독려하는 동기가 부족하다. 비록 민간기업의 CSR활동이 대기업 위주로 점차 증가하고 있으나 선진국의 우수 기업들과 비교할 때 여전히 국내 민간기업의 CSR활동은 시작단계에 불과한 실정이다. 민간기업의 CSR활동을 ODA에 연계시키기 위해서는 분명한 동기부여가 필요하며, 정부가 그동안 민간기업의 동기를 파악하려는 조사 및 연구활동이 부족했다. 또한, ODA와 민간기업의 CSR활동과는 대상국과 분야에 있어서 중복이 되긴 하지만 여전히 CSR활동은 주요 수익발생국 중 개도국을 대상으로 선정되고 있는 경향이 있다. 따라서, 대상국 및 분야가 일치하는 접점을 파악하려는 노력이 부족했음을 알 수 있다.

다섯째, 민간기업이 대개도국 교육분야를 포함한 경제 및 사회개발을 위해 지출하는 공식 수치를 공개하지 않고 있다. 이러한 자료를 제출하도록 법적으로 강제하기는 힘들더라도 자발적으로 민간기업의 원조재원이나 민관협력에 투입된 재원을 통계자료로 제출하고, 이를 바탕으로 정부가 세제 혜택이나 인센티브를 제공할 수 있을 것이다.

2. 제안사항

첫째, 민관협력을 본격적으로 추진하기 전에 민간기업은 ODA에 대한 학습이 필요하고, 정부는 민간기업의 CSR활동에 대한 학습이 필요하다. 지금까지는 각기 상이한 목적을 가지고 개도국을 대상으로 교육분야 지원활동을 수행해 왔다. 이런 이유로 인해 민관협력에 필수적인 상호간의 이해나 교류가 부족했다. 따라서, 앞으로는 정부측이 추진하는 교육분야 ODA사업에 대한 정보와 민간기업이 CSR차원에서 수행하는 교육분야 지원활동에 대한 상호간의 정보 교환 및 협력활동이 필요하다. 유사한 사업수행을 통해서 습득한 노하우를 공유하고, 공동평가나 공동 사전타당성 조사 실시 등을 통해서 상호간의 사업수행절차나 협의과정을 학습하여 상대방에 대한 이해도를 높일 필요가 있다. 또한, 국별원조정책 및 전략 내용에 대해서도 민간기업과 정보를 공유해서 민관협력에 참여하지 않는 기업이라도 정부가 수립한 국별원조정책 및 전략을 고려하여 CSR활동계획을 수립할 수 있도록

지원할 필요가 있다.

둘째, 교육분야 민관협력을 촉진할 수 있는 정책 및 제도를 구축해야 한다. 특히, 민간기업이 교육분야 민관협력에 적극적으로 참여할 수 있도록 재정적인 인센티브를 보장하거나 기여활동을 제도적으로 지원할 수 있어야 한다. 또한, 민관협력의 양을 증가시키는 측면도 중요하지만, 그 질을 높이기 위해서 관련 제도 및 규정 수립을 통해서 민간기업이 민관협력에 참여하게 되면 각종 민간추진과정이나 투입물의 투명성을 확인할 수 있도록 해야 한다. 민관협력의 질적인 측면에서, 어떤 기준에 의해서 공정하게 민관협력대상을 선정할지에 대한 기본 제도 및 규정 수립이 필요하다. 민간기업을 민관협력대상자로 선정할 때 2개 이상의 회사가 협력대상후보로 존재할 시 어떤 규정을 통해서 최적의 회사를 선정할지에 대한 기존의 공개경쟁입찰제도와는 다른 방식의 협력대상자 선정 절차가 있어야 한다. 교육정보화와 같이 다수의 ICT시설 생산자가 경쟁하는 분야에서는 여러 ICT관련 민간기업들이 민관협력 프로젝트나 프로그램에 참여하면서 향후에 취할 수 있는 수익이 큰 바 이를 공정한 절차를 통해서 선정하는 메카니즘이 필요하다.

민관협력의 제도 및 규정 수립은 그동안 법적인 부분보다는 자발적인 부분에서 접근되어 왔다. 가령 유엔이 수립한 글로벌 컴팩트(Global Compact)의 경우도 순수한 기업의지에 따라 참여를 하고, 성실히 규정을 준수하며 이를 보고하는 절차가 있으나 법률적인 기반에 따른 것은 아니다. 글로벌 컴팩트(Global Compact) 인터넷 홈페이지에는 불성실하게 활동하고 보고의무를 태만히 하는 회사를 밝히고 있으나 그 이상의 의무를 부과하지는 못하고 있는 실정이다.

셋째, 교육분야 민관협력을 활성화하기 위해 민간기업측과 실질적 협력을 위한 플랫폼을 형성하고, 전략적 파트너를 선정한다. 이를 위해서 유네스코와 세계경제포럼간에 체결한 ‘Global Education Initiative’와 같이 유무상 원조기관과 CSR활동을 적극 수행하고 있는 민간기업간에 전략적 파트너십을 체결하고 효과적인 교육분야 원조를 논의하고 실행하도록 한다. 특히, 자동차 분야, 전기전자, ICT 분야의 직업훈련은 우리 기업의 우수성이 널리 알려져 있으며 현지에서의 수요도 높고 유·무상원조를 통해서 계속 지원하고 있는 분야이다. 국내기업의 CSR활동을 살펴본 결과 이미 인도, 베트남 등지에서 직업훈련원 건립, 정보통신교육센터 건립 및 운영을 하고 있는데 직업훈련 분야 프로젝트는 민관협력에 바로 적용할 수 있는 사례가 될 수 있다. 앞서 민관협력 국외 사례 중 미국에서 보듯이 민관협력에 참여하는 기업이 실질적으로 혜택을 볼 수 있는 자동차 정비 기능인력 양성이나 전자 및 전기 기능인력, 정보통신 전문인력을 양성하는 분야가 사업참여기관에 간접적인 인센티브로 작용할 것이다.

넷째, 정부가 먼저 구체적인 민간기업의 교육분야 민관협력 참여 방안을 제시해야 한다. 민간기업의 특성상 민관협력에 있어서 민간기업이 주도적으로 협력을 이끌어내기에는 여러 어려움이 있다.

따라서 정부가 민간기업의 참여를 독려할 수 있는 프로젝트 제안서를 준비할 필요가 있다. 많은 협력관계가 프로젝트나 프로그램 아이디어로부터 형성된다는 점도 주목할 필요가 있다. 민간부문은 기술적이고 조직적인 비교우위성을 바탕으로 시장접근성에 장점을 가지고 있다. 반면에 공공부문 특히 개발원조기관은 이해당사자간 협의, 정부간 협의 활성화 등에 있어 장점을 가지고 있다. 이같이 공공부문의 비교우위점을 활용하여 민간기업의 참여를 설득하고, 기존의 CSR활동의 연장선상에서 분절화된 교육분야 활동을 ODA에 연계시켜 그 원조재원을 집중시키고 그 효과를 높여야 할 필요성을 논리적으로 설명할 수 있어야 한다.

다섯째, 정부는 민간기업을 교육분야 ODA에 참여시킬 수 있는 구체적인 인센티브를 제시해야 한다. 앞서 설명했듯이 민간기업은 그 속성상 수익을 목적으로 운영된다. 하지만, 민관협력활동은 금전적인 수익이나 이익과는 다소 거리가 있다. 따라서 정부가 민간기업의 ODA참여를 자발적으로 이끌어내기 위해서는 인지도 제고와 같은 홍보효과를 포함한, 해당기업의 지속가능한 성장에 도움이 되는 긍정적인 면을 제시해야 한다.

마지막으로, 민관협력 구성원(정부, 민간기업, NGO)은 각기 상이한 목적을 추구하고 일하는 방식이나 대상도 상이하다. 또한, 민관협력이란 틀을 통해서 함께 일하는 방식에 대해서는 그 인식이나 낮거나 공통요소가 작을 수 있다. 이같이 민관협력에 참여하는 기관이 각기 상이함에도 불구하고 개도국의 경제성장, 교육과 같은 공공서비스에의 접근성 향상, 교육의 적절성, 효과적 거버넌스, 인적자원개발 등에 있어서 공동목표를 갖고 공동이익을 추구할 수 있는 비전을 제시해야 할 것이다. 이에 Zadek이 제시한 민관협력을 통한 공동비전을 소개하고자 한다.

Box 1. 민관협력을 통한 공동 비전

1. 사회 및 환경적 목적 달성

이는 정부 및 NGO가 추구하는 목적과 일치하며, 일부 기업에서도 단순히 금전적인 이익 추구를 떠나서 점차 관심을 갖고 있다.

2. 자원への 접근성 증대

금전적이고, 기술적이며, 관리적인 측면에서의 자원 접근성이 점차 중요해지고 있으며, 이는 공통적으로 협력기관이 추구하는 목적 달성에 기여한다.

3. 정보 및 위험관리에의 더 나은 접근성

민관협력은 민간 및 공공기관의 서비스 전달을 향상시키고, 이는 해당국/지역의 위험요소의 더욱 용이한 관리를 가능케 하므로 분쟁예방차원에도 기여한다.

4. 사회자본 형성

핵심 이해당사자와의 관계를 돈독히 하게 됨으로써 특히 각 기관별 관계 형성에 기여한다.

5. 인적자본 성장

교육, 훈련, 배치, 교환, 인센티브 프로그램, 인식제고, 자원봉사, 지도능력 육성 등에 있어 새로운 기회를 창출한다.

6. 기관운영 효율성 향상

위기요소 및 비용을 감소시키고, 프로세스 효율성을 증가시켜 더 나은 서비스 제공 및 전달을 가능하게 한다.

7. 기관차원에서 혁신 추구

협력에 참여하는 기관이 각각의 다양하고 복잡한 도전 및 기회요인에 대처하는 새로운 방안을 마련하게 된다.

8. 더 효과적으로 생산물 및 서비스 제공

정부 및 NGO뿐만 아니라 민간기업은 서비스를 제공하는데, 민관협력을 통해서 더욱 효과적인 생산물 및 서비스 제공에 필요한 창구를 만들 수 있다.

9. 인지도 및 신뢰도 제고

핵심 이해관계자와의 더 나은 관계 형성을 통해서 직간접적으로 인지도 및 신뢰도를 높일 수 있다.

(출처: Zadek et al., 2002:3).

참고문헌

1. 국내문헌

- 권율 외. 2006. 『우리나라 대외원조정책의 선진화 방안』. 서울: 대외경제정책연구원.
- 이희진 외. 2008. 『공적개발원조(ODA)와 민관협력(PPP): 국내 기업의 글로벌 CSR과 ODA 연계』. Conference on “Emerging Donors and New Approach to Development Cooperation.”
- 최민경. 2008. 『우리나라 개발원조의 민관협력 활성화 방안』. 연구자료 정책연구 1008-5-83. 경기: 한국국제협력단.
- 최순호. 2007. 『E-ODA자료집: 선진 공여국 및 유네스코의 기업과의 협력 실태』

2. 국외문헌

- Ahmed, M. 2000. “Promoting Public-Private Partnership in Health and Education: The Case of Bangladesh”. In: Y. Wang(Ed.) Public-Private Partnerships in the Social Sector: Issues and Country Experiences in Asia and the Pacific.
- Altenburg, T. 2005. “The Private sector and development agencies; How to form successful alliances. Critical issues and lessons learned from leading donor programs”. Paper presented at the DIE-GDI working group: Development Agencies and the Private Sector: how to form successful alliances. Bonn.
- Binder, A.; Palenberg, M.; Witte, J.M. 2007. Engaging business in development: results of an international benchmarking study analysing and comparing public private partnerships launched by bilateral donor agencies. Berlin: Global Public Policy Institute.
- Binder, A.; Witte, J.M. 2007. Business engagement in humanitarian relief: key trends and policy implications. London: Overseas Development Institute.
- Carol C. Adelman, The Privatization of Foreign Aid: Reassessing National Largesse, Foreign Affairs, November-December 2003.

DAC Working Party on Aid Effectiveness 2007. 2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration: Overview of the Results. Paris.

Martens, J. 2007. Multistakeholder partnerships: future models of multilateralism? Potential pitfalls of multi-stakeholder partnerships. (URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/04244.pdf> 검색일: 2009년 8월25일).

The Danish Government. 2007. "Africa Strategy: Denmark in Africa- A Continent on its Way, The Government's Priorities for Denmark's Cooperation with Sub-Saharan Africa". Stockholm.

UNESCO. 2004. Development-Driven Public-Private Partnerships in Basic Education: Practitioners solution-First Round Table. Paris.

UNESCO Press. 2007. New Global Alliance to Catalyse Education Reform Announced (URL:www.weforum.org/en/media/Latest%20Press%20Releases/global_education_alliance 검색일: 2009년 8월25일).

Zadek, S. et al. 2002. Endearing Myths, Enduring Truth: Enabling Partnerships between Business, Civil Society and the Public Sector. (URL:http://www.asria.org/ref/library/csrreports/lib/BPD_endearing_myths.pdf 검색일: 2009년 8월25일).