

공적개발원조 개발협력 컨설팅의 역할과 과제

홍 문 숙 ((사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실장)*

목 차

- I. 들어가며
- II. 공적개발원조에서의 개발협력 컨설팅의 특수성
 - 1. 기술협력과 개발컨설팅의 개념
 - 2. 국내 개발협력 컨설팅의 위치 제고
 - 3. 개발협력 컨설팅의 특수성과 역할
- III. 맺으며

I. 들어가며

국내 개발협력 계에도 컨설팅 붐이 일고 있다. 국내 공적개발원조(이하 ODA) 규모 확대와 더불어, 정부 중심의 직접 지원에서 다양한 협력 파트너의 전문성의 조화를 통한 지원방식의 변화는 공공기관, 연구기관, 일반 컨설팅 기관 및 개인 컨설턴트까지 ODA에 대한 폭발적인 관심 확대로 이어지고 있다. 지난 2011년 발표된 국무총리실의 관계부처 통합으로 마련된 <개발협력 컨설팅 발전방안>은 제도 및 거버넌스 차원의 과제를 논의하고, 국내 개발컨설팅의 주요 창출과 공급 능력 제고라는 측면에서 발전 방안을 논의했다. 본 발전방안은 공적개발원조

* 홍문숙 (사)글로벌발전연구원 ReDI 연구실장. moonshiely@redi.re.kr.

본 소논문에서 논의하고 있는 기술협력의 배경과 개념 부분의 내용 중 1장은 지난 2012년에 발간된 '우리나라 기술협력 공적개발원조사업 개선방안(이태주 · 홍문숙 · 강하니, 2012)'에서 논의된 주요 내용을 최근 논의되고 있는 흐름을 고려하여 재구성한 것임을 밝힘. 본 고에서 다루고 있는 개발협력 컨설팅의 특수성과 보편성에 관한 논의는 선행연구에서 시간상의 제약으로 다루지 못했던 의제를 2012년 후속연구의 성격으로 작성 한 것임.

에서의 원조프로그램을 시장의 관점에 본 ‘조달 시장’을 중심으로 바라보며, 개도국의 인프라 투자 및 국제 ODA 조달시장 규모 확대¹⁾에 따라 개도국 조달시장의 직접 참여를 권장하고 있어, 관계부처, 공공기관 및 각종 민간기관의 많은 관심을 받은 바 있다.

한편, 최근 외교통상부는 ODA 무상분야에 초점을 맞추어 개발협력컨설팅의 발전 방향을 구체화하고 KOICA 개발컨설팅 사업을 마련하여 과거 우리나라의 개발 경험을 바탕으로 주요 지원 대상 개발도상국의 경제, 사회 발전 전략 수립에 필요한 컨설팅을 제공하는 사업을 추진한다는 계획²⁾으로, 지난 4월 아시아와 아프리카 국가 등을 대상으로 올해 386억 원 규모의 53개 KOICA 개발컨설팅 사업을 추진한다고 발표했다.³⁾ 특히, 개발컨설팅 네트워크 출범과 더불어 그 형태가 논의되고 있는 DEEP (Development Experience Exchange Partnership) 프로그램은 무상원조 개발컨설팅의 외연 확대와 더불어, 관련 이해관계자 간의 교류 및 파트너십을 확대하는 데 일조하고 이를 통해 새로운 시너지 효과가 나타날 것이라고 무상원조 관계자들은 기대하고 있다. 이와 같은 모멘텀을 중심으로 지난 2000년대 중반부터 국내에서 꾸준히 제기됐던 개발 컨설팅의 양적 확대 및 관련 인력 양성에 관한 논의가 확대되고 있는 것은 반가운 일이 아닐 수 없다.

그러나 최근 논의되고 있는 "개발협력컨설팅"이 공적개발원조 체계 내에서 어떠한 위치와 성격을 가지고 있는지, 공공성에 근간을 둔 개발목표 달성을 위해 민간 기업이 어떻게 구체적으로 균형적으로 참여하고 시너지 효과를 낼 수 있을 것인지, 이제 제도 및 거버넌스 차원에서 논의 뿐 아니라 KOICA의 원조 매니지먼트 차원의 변화, 파트너십 형태 및 사업 수행체계와 절차를 중심으로 하는 현실적인 논의가 필요한 시점이다.

본 원고는 우리나라 공적개발원조 체계 내에서의 개발협력 컨설팅이 고려해야 할 개념적인 과제와 사업 수행 체계와 절차에서 논의되어야 할 현실적인 과제가 필요한 시점임에 근간을 두고, 첫째, 개발협력 컨설팅을 공적개발원조 기술 협력의 한 형태로서의 개념을 모색하고; 둘째, 지식과 서비스 제공에 기반을 둔 컨설팅으로서의 보편성과 저개발국가의 정부와 시민을 대상으로 하는 개발협력의 목표 달성을 위한 개발협력의 형태로서 그 특수성을 논의하고자 한다. 지난 2012년 여름에 발간된 ‘우리나라 기술협력 공적개발원조사업 개선방안’에서 연구의 범위와 시간의 제약 상 논의하지 못했던 공적개발원조에서의 기술협력 및 개발컨설팅의 위치와 역할, 개발협력 컨설팅의 특수성과 보편성이라는 두 가지 요소를 중심으로 집중적으로 논의하고자 한다.

1) 2007년 1,391억불 이었던 개도국의 인프라 투자 및 국제 ODA 조달 시장 규모는 지난 2010년 기준으로 1,876억 불로 확대됨. (국무총리실, 2011, 1쪽)

2) KOICA 보도자료, 외교부-코이카 개발컨설팅 네트워크 출범식. 2013년 3월 20일.

3) KOICA 보도자료, 외교부-코이카 개발컨설팅 네트워크 출범식. 2013년 3월.

Ⅱ. 공적개발원조에서의 개발협력 컨설팅의 특수성

1. 기술협력과 개발컨설팅의 개념

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.⁴⁾ 이러한 분위기에서 1960년대부터 1980년대 초반까지는 선진국들이 앞서있는 지식과 기술의 전수를 통해 개발도상국과의 기술적 차이를 채워주어야 한다(gap filling approach)는 인식에 기반한 기술 전수(transfer of technology)의 중요성이 강조됐다.⁵⁾ OECD/DAC의 Peter Morgan의 보고(2009)에 따르면, 이 시기를 기술협력의 제 1세대라고 분류하고 있다. 이 시기에는 공여국 중심의 기술협력이 주를 이루었으며 주요 공여국들은 양자원조를 통해 ‘선진국의 우수사례’를 토대로 한 단기 연수 형태의 사업을 추진했다.⁶⁾

1980년대 중반부터 전반적인 개발원조에 대한 회의론이 대두됨과 더불어 냉전의 종식, 경제 위기에 따른 주요 공여국의 국제개발 지원 감소 등에 따라 1990년대에는 OECD 회원국가와 UN을 중심으로 전체적인 국제개발원조의 지형이 변화된 당시의 시대단순 인프라 지원과 기술 지원을 넘어서 중장기적인 개발도상국의 구조조정(structural adjustment)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 의미하여, 공여국 입장에서의 기술협력이 중요한 것이 아니라, 촉진제로서의 역할(catalyst)을 하는 기술협력의 중요성이 대두되기 시작했다.

요약하자면, 1990년대 들어 국제사회의 기술협력에 대한 이해가 확대되면서 OECD와 UN은

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

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

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

기술협력의 궁극적인 목표는 개인, 제도, 사회 수준의 역량개발이라는 목표를 달성하는데 기여해야 한다는 기본적인 부분에 대해 어느 정도 합의에 이르렀다고 할 수 있다. 그러나, 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.⁷⁾

〈표 1〉 주요 국제기구의 기술협력 정의 및 목적

구분	개념적 정의	궁극적 목표
OECD	<ul style="list-style-type: none"> 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. 	<ul style="list-style-type: none"> 개발협력의 궁극적 목적은 실제 역량 개발임. 이러한 역량강화는 사람, 기관, 사회가 자신의 일을 성공적으로 관리할 수 있도록 전반적 능력이 배양됨을 의미함.⁸⁾
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> 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.⁹⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> 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.

* 출처: 〈우리나라의 기술협력 공적개발원조사업 개선방안〉 (2012, 국제협력단)에서 저자가 OECD, UNDP, 세계은행 홈페이지 및 발간물 참고하여 작성한 것을 재인용함.

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

8) 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.

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

반면에, 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 진행되는 교사, 봉사단 그리고 전문가 제공을 포함하는 인적기술협력 혹은 교육, 훈련 그리고 자문을 포함하는 인적자원을 위한 행위를 포함한다.¹⁰⁾ OECD에 따르면 기술협력은 개별 사업으로 분류되지 않고 무상원조 프로그램 혹은 프로젝트를 구성하는 하나의 요소로서 해당 사업의 효과성을 높이고 목표를 달성하는데 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.

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, 제도 수준, 사회 수준, 총 세 가지 층위로 나뉘어 이루어진다. 기술협력을 통해 달성될 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 자체적인 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 체계)까지도 구축해야 함을 의미한다.

10) 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).

2. 국내 개발협력 컨설팅의 위치 제고

국내에서는 공적개발원조에서의 기술협력과 개발컨설팅 정의와 개념에 대한 논쟁이 아직 새로운 주제라고 할 수 있다. 지난해까지 본격적으로 기술협력에 대한 논의 없이 개발협력컨설팅에 집중하여 논의가 진행되었기에, 위와 같은 용어와 원조 유형이 공적개발원조의 체계 안에서 어떠한 위치와 역할을 가져야하는지 상당한 혼란이 가중되고 자의적인 해석들이 가능했다.

앞서 소개된 UN과 OECD는 공적개발원조의 체계 내 기술협력의 공공성을 강조하는 반면, 세계은행은 효과성의 차원에서 다음과 같이 개념화하고 있다.

한편, 세계은행에 의하면, 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 제도를 강화하는데 이바지하는 것이라고 정의하고 있다.

세계은행은 궁극적인 기술협력의 목적을 정책 및 프로젝트 디자인을 개선하고, 관련 수준을 향상시켜 궁극적으로 제도적 발전을 이룩하는 것이라고 정의하고 있는데, 여기서 세계은행이 강조하고 있는 개발컨설팅의 개념과 혹은 기준을 국내외 기관의 사업수행을 위해 세계은행이나 여타 은행의 자금 활용이 가능한 일반 컨설팅과 컨설턴트(개발 컨설턴트가 아님)에 대한 개념을 종종 국내 기술협력 컨설팅의 정의로 활용하고 있다. 근본적으로 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 있다.

〈표 2〉 주요 국제기구의 기술협력 정의 및 목적

구분	개념적 정의	궁극적 목표
세계은행	<ul style="list-style-type: none"> 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 	<ul style="list-style-type: none"> 기술지원의 궁극적 목적은 정책 및 프로젝트 디자인을 개선하고, 관련 기술수준을 향상시키고, 이행능력을 강화하고, 전반적인 제도적 발전을 이룩하는 것임.¹¹⁾

* 출처: 〈우리나라의 기술협력 공적개발원조사업 개선방안〉(2012, 국제협력단)에서 저자가 OECD, UNDP, 세계은행 홈페이지 및 발간물 참고하여 작성한 것을 재인용함.

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

위와 같이 다자금융기구와 UN, OECD의 주요 공여국들은 기술협력과 개발컨설팅을 다소 상이하게 개념화하고 있는 것을 발견할 수 있다. 공적개발원조 체계 안에서 기술협력의 개념을 정리하고 있는 OECD 및 UN의 경우, 공적개발원조의 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. 국제적으로 활용되고 있는 ODA 사업의 형태 분류 기준은 OECD/DAC에서 수립 및 관리하고 있으므로, 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.¹²⁾

국내에서 논의되고 있는 ‘국제조달 참여 촉진 방안’ 혹은 ‘개발협력 컨설팅 기반 구축 방안’에서 다루고 있는 개발협력 컨설팅에 대한 논의는 그간 세계은행이 제시하고 있는 자금 활용이 가능한 일반 컨설팅과 컨설턴트(개발 컨설턴트가 아님)에 대한 개념에 근거하고, 종종 국내 기술협력 컨설팅의 정의로 활용하여 효과성 논의에 활용하고 있는 것을 발견할 수 있다. 2013년은 개발컨설팅이 어떠한 맥락과 개념에 근거를 두고 공적개발원조라는 공공의 영역에서 정책, 전략과 사업에 공헌해야 하는 것인지 심도 있는 논의가 필요한 시기인 것으로 판단된다.¹³⁾

공적개발원조 영역에서의 기술협력의 개념 중 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 역량개발(capacity building)은 주요 정부기관의 정책분석능력 및 개발관리 향상을 위해 매우 중요한 요소라고 명시하고 있다.¹⁴⁾ 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 의미한다고 볼 수 있다.

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

13) 상세한 내용은 박수영(2012) 및 이태주 외(2012) 연구 참고.

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

3. 개발협력 컨설팅의 특수성과 역할

공적개발원조 체계 내에서의 개발협력 컨설팅의 역할을 모색하기 위해서는 기술협력의 역사를 돌이켜 보지 않을 수 없다. 국제개발 분야의 컨설팅은 프랑스, 미국, 네덜란드에서 시작되어 1960년대까지 엔지니어링과 관련된 하드웨어 중심의 참여에 국한되었다.¹⁵⁾ 그러나 1980년대를 시작으로 지역개발 및 교육, 의료 보건 등 사회개발분야를 담당하는 비영리 성격의 연구 기관(현재의 NPO와 유사한 형태) 및 컨설팅 기관들이 본격적으로 등장하면서, 1990년대 유럽과 영미권을 중심으로 하는 국제개발협력 컨설팅의 시대가 도래했다. 1990년대 각광받던 기술협력의 전략개발과 지식과 서비스의 제공에 적극적으로 참여했던 연구기관, 컨설팅 회사들은 개도국 정부나 기업의 요청에 따라 기술적, 경제적, 재정적, 사회적 타당성을 검토하여 전문지식을 활용하여 제도적, 사회적, 문화적, 인적 변화를 일으킬 수 있는 해결책을 모색하고자 했다. 기술협력에 대한 국제사회의 집중적인 관심에도 불구하고 효과성 측면에서는 실망스러운 성과를 내고 있다는 지적이 있었음을 잊어서는 안 될 것이다.

1990년대에 기술협력에 관한 회의론이 급격히 증가하면서, 민간 기업에서 논의되고 있는 일반적인 기업 컨설팅과의 발전 역사와는 다소 상이하게 발전되고, 주요 공여국은 기술지원과 개발협력 사업에서 기술과 경험을 내재화시켜 활용할 수 있는 협력국의 체계(mechanism)와 시스템이 마련되지 않은 상태에서 단발적인 지원만 하게 되었다. 결과적으로 기술지원과 기술협력은 생각보다 '다루기 힘들며', '성과를 내기 힘든' 원조의 형태라는 것을 실감했으며,¹⁶⁾ 이러한 효과성에 대한 논의는 민간 기업의 컨설팅과 달리 공적개발원조에서의 개발협력 컨설팅이 정치적, 제도적으로 특수한 제약 상황이 존재한다는 현실을 겸허하게 인정하는 계기가 되었다. 1980년대부터 1990년대 초반 개발목표의 달성에 대한 공동의 비전과 파트너국가와 기관의 제도, 환경, 역량을 고려하지 않았던 공여기관의 전략 부재와 지속가능한 지식과 서비스의 단순 전수에만 집중했던 여러 참여기관과 개별 컨설턴트들의 뼈아픈 교훈¹⁷⁾을 잊지 말아야 한다.

공적개발원조 체계 안에서의 개발협력 컨설팅의 역할이 가지는 특수성은 무엇일까. 그 첫째 특수성은 개발 목표의 달성을 위한 무상원조의 기본 정신에 있다. 근본적으로 공적지원을 받은 대상들이 지구촌의 소외된 국가와 빈곤 계층을 대상으로 하는 특수한 분야의 지식과 서

15) 일본 개발협력전문 비영리기관과의 인터뷰 내용. (2013.4월). 저자작성.

16) 이태주·홍문숙·강하늬(2012). 우리나라 기술협력 공적개발원조사업 개선방안. 한국국제협력단

17) 상세한 내용은 Elliot Berg 등 1990년대 발간되었던 기술협력과 개발협력 컨설팅에 관한 저서 참고.

비스의 제공인 활동에 대한 공공성을 가져야 한다는 명제 하에 우리나라 기술협력의 목표 설정과 개발협력 컨설팅 역할이 개발목표 달성을 위한 어떠한 역할을 해야 하는지, 목표 달성을 위해서는 사업 환경과 체계가 어떻게 변화해야 하는지 좀 더 구체적이고 명확한 논의가 진행되어야 할 것이다.

둘째, 개발협력 컨설팅의 효과성을 증진하기 위해서는 ‘원조 기관이 외부 전문기관과의 협력에서의 어떠한 역할을 지니는가’에 내부 역할 정립과 함께 외부 전문성과의 시너지 효과 창출을 위한 파트너십의 관계에 많은 노력이 필요하다. 민간 분야 컨설팅의 경우, 기업과 연구자, 컨설턴트 혹은 컨설팅 기관이 구체적이고 집약적이며 협력적인 과정을 통해 서로의 역할을 정립하고 컨설팅에 대한 기대치를 정립하여 사업계획(Business Plan)을 작성하는 것이 핵심적인 단계로 간주되어 이 과정에 많은 전문성과 노력이 투입되고 있다. 그러나 개발협력 컨설팅의 경우, 정부와 비정부 기관, 정부와 ‘업체’라는 관계적 틀에 제한되어, 효과적인 관계 설정과 합리적인 목표 설정이 어려운 경우가 대부분이므로 다양한 협력 유형에 따른 상이한 협력 방식을 인지하고 외부 지식과 전문성의 활용을 통해 구체적으로 도출하고자 하는 사업의 단계별, 유형별 목표하는 바를 정립하는 과정이 중요하게 인식된다.

셋째, 개발협력 컨설팅이 기여할 수 있는 층위와 유형에 관한 논의는 공여기관의 환경에 따라 상이하므로, 우리나라 무상 분야의 다양한 기술협력 사업 발전방안과 해외 개발협력 컨설팅 참여 확대 방안에서 논의되는 내용은 차별적으로 논의되어야 한다. 특히 최근 무상원조에서는 사업의 유형(시범적으로 도입되고 있는 PBA의 경우를 보더라도)이 끊임없이 진화되고 새로이 도입되고 있으며, 이에 따른 개발협력 컨설팅의 참여 범위, 방법 및 절차에 다소 혼란이 있을 수 있다.

일본의 경우, 지난 20~30년 정도의 경험이 풍부한 개발협력 전문 NPO, 연구기관, 개발협력 컨설팅 기관들을 심층 면담해 본 결과, 사업 단계 혹은 유형별로 JICA의 기술협력에 컨설팅을 제공하는 공공기관과 민간 기업, 혹은 소프트웨어를 담당하는 기관과 하드웨어를 담당하는 기업 간의 역할과 참여하는 층위의 구분이 존재하고 있는 것을 발견 할 수 있었다.¹⁸⁾ 즉, 역할 분담이 명시되거나, 문서화되지 않았으나 지난 30여 년간 개발 분야의 컨설팅이 발전했던 일본 개발협력 계에서는 암묵적으로 공공기관, 대학, NPO(비영리조직)의 성격을 가진 연구기관 및 교육 기관, 제도 강화와 연수를 담당하는 컨설팅 기관, ODA의 하드웨어를 담당하는 회사 간의 기여하는 방식과 층위 구분이 존재하고 있다는 것이다. 물론 최근 국내 비ODA

18) 일본 개발협력 비영리기관 및 4개의 개발협력 컨설팅 기관 인터뷰 분석(2013.4월). 저자작성.

분야에서 이와 같은 분류의 경계가 급속히 변화하고 있으며, 이미 ODA 분야에서는 개발 사업의 기획과 형성, 조사, 평가를 전문으로 하는 기관과 개발 사업을 실제 이행하는 PMC의 구분이 암묵적으로 존재하고, 공적인 분야인 ODA 체계 내에서의 책무성과 투명성 차원에서도 고려되는 요소도 있으나, 무엇보다도 ODA 참여 기관 자체의 개인 컨설턴트의 전문성이 있는 분야와 사업 단계를 고려하여 분업하고 있는 것으로 볼 수 있으며, ODA와 비ODA 분야를 구분한 기술협력의 논의들이 활발하게 진행되고 있다.¹⁹⁾

한편, 현재 무상분야 중 KOICA가 시행중인 기술협력 사업의 유형(modality)으로 구분하면, 크게 연수생 초청사업, 해외봉사단 파견 사업, 전문가 파견 사업, 사전조사(개발조사사업 및 타당성 조사), 정책 자문(컨설팅) 사업으로 정리할 수 있다.²⁰⁾ 2013년을 시작점으로 삼아 위와 같은 각 유형별로 명확한 사업 추진체계가 강화되고 각 유형별, 단계별 외부 전문성을 효과적으로 활용 할 수 있는 명확한 지침 (가이드라인 혹은 가이드نس)가 체계화되면, 외부 인적 자원과 전문성이 사업 유형별, 단계별로 참여하고 시너지를 창출 할 수 있는 방안이 단계적으로 마련될 것으로 기대한다.

중장기적으로 KOICA는 향후 사업수행체계 내 기술 협력에 관한 역할을 정립하고, 관련 규정 및 지침서(guideline 혹은 guidance)를 명료화하는 작업이 진행되어야 한다. 단 년도 예산을 기본으로 한 단기간의 연구, 평가 및 단 년도 사업을 실행해야 하는 원조 환경을 가진 우리나라 개발협력 사업의 한계를 고려 할 때, 기획과 디자인 단계가 짧은 산발적인 시범 사업과 중장기적인 프로그램과는 연관성 없는 별도의 기술 및 정책 자문 ‘사업’을 과감히 줄이고, 중장기 협력 관계를 통한 예측 가능하고 지속가능한 형태의 지식 및 콘텐츠 중심의 프로그램들이 개발되어야 할 것이다. 특히 정책자문형 기술협력사업 혹은 정책자문형 개발컨설팅 사업은 KOICA의 FTC(Free Standing Technical Cooperation)사업의 한 형태로 실시되어 왔으며, 공공행정, 교육, 경제개발 등 다양한 분야에 걸쳐 한국의 발전경험을 바탕으로 정책컨설팅과 기술컨설팅을 제공해 왔으나, 이에 대한 효과성에 관한 제고의 필요성이 더욱 증대되고 있는 상황이다. 또한 중장기적으로 새롭게 변화된 개발협력 체계에서의 개발협력 컨설팅은 기술협력의 한 요소로서 작용하여 프로그램 접근법, 섹터별 접근법, 국별 지원 전략 등과 같은 무상분야의 핵심적인 개혁 아젠다와 더욱 유기적으로 결합되어야 할 것이다.

19) 일본 개발협력 비영리기관 및 4개의 개발협력 컨설팅 기관 인터뷰 분석(2013.4월). 저자작성.

20) 각 유형별 특징은 이태주·홍문숙·강하니(2012)의 연구 참고.

Ⅲ. 맺으며

지난 수년간 국내 개발협력 계에서는 기술협력과 개발협력 컨설팅에 관한 다양하고 상이한 개념들이 연구되고 발표되어 왔다. 그러나 국내에서도 원조효과성 제고의 필요성, 프로그램기반 접근법의 중요성과 이를 위한 소프트웨어 지원 확대 필요성에 대한 논의가 본격적으로 시작되면서, 기존의 건축 등 인프라 위주의 하드웨어 지원의 한계에 대한 지적이 대두되고, 실질적인 기술과 지식의 이전이 이루어질 수 있도록 소프트웨어 중심의 지원이 필요하다는 주장이 힘을 받게 되었다. 이에 따라 ODA의 궁극적인 목적인 ‘개도국 개발성과 달성’과 ‘역량강화’를 위해, 하드웨어 지원과 소프트웨어 지원이 적절하게 결합되어야 한다는 인식이 국내의 지식과 서비스를 기반으로 하는 무상원조의 영역에서 점차 확대되고 있는 것은 참으로 반가운 일이다.

우리는 많은 저개발 국가들이 1980-90년대 기술협력의 일환으로 각광받던 정책 컨설팅 시대에서 물려받은 유산과 부채의 트라우마에서 벗어난지 얼마 지나지 않았음을 잊어서는 안된다. 또한 지난 수십 년간 국제사회에서 논의되었던 기술협력과 개발협력 컨설팅의 효과성 논의과정을 유의 깊게 살펴보면서 공공영역에서의 개발협력 컨설팅이 어떤 역할을 통해 궁극적인 개발 목표 달성에 이바지 할 수 있을지 근본적으로 고민해야 할 것이다.

본 원고에서는 국제사회의 기술협력이 개별 사업으로 분류되지 않고 무상원조 프로그램 혹은 프로젝트를 구성하는 하나의 요소로서 해당 사업의 효과성을 높이고 목표를 달성하는데 기여할 수 있는 수단으로 간주되고 있다는 내용을 전술했다. 또한 기술협력을 통한 광의의 역량 개발이란 개인, 기관, 사회가 자신의 과업을 성공적으로 기획하고 관리할 수 있도록 하는 전반적인 능력의 배양을 의미하며, 기존의 기술협력의 개념이 단순 인력 파견, 교육 연수의 제공 등 일차원적인 수준에 머물렀다면, 새롭게 변화된 개발협력 체계에서의 개발협력 컨설팅은 기술협력의 한 요소로서 작용하여 프로그램 접근법, 섹터별 접근법, 국별 지원 전략 등과 같은 무상분야의 핵심적인 개혁 아젠다와 더욱 유기적으로 결합되어야 함을 강조하였다.

기술협력과 개발협력 컨설팅의 효과성을 좀 더 구체적으로 논의하기 위해서는 ‘개발 프로젝트나 프로그램의 성과프레임워크(Result Framework)내에서 기술협력과 개발협력 컨설팅이 어떻게 작동하여 프로젝트나 프로그램의 성과 달성에 얼마나 기여할 수 있는가’에 대한 선행적인 논의가 필요하다. UN과 OECD 및 주요 공여국들에 과거에 기술협력과 개발협력 컨설팅의 효과를 수치적으로 입증하는 데 많은 어려움이 있었던 것처럼, 공공의 영역에서 ‘컨설팅’이

라는 형식을 통해 눈에 보이는 가시적인 성과를 창출해 내는 것에 많은 장애물이 있을 것이다. 나아가 논리적이지 않은 세계에서 논리모형을 통해 개발사업의 효과를 입증해야하는 현실에서 개발 컨설팅이 확대되고 발전될수록 ‘컨설팅’이 프로젝트나 프로그램에 기여하는 상관관계에 대한 논쟁은 점점 더 뜨거워질 것이다.

국내에 생소하고 낯선 콘텐츠 기반의 기술협력분야 외연의 확대가 반가우면서도 우려스러운 까닭은 우수한 지식기반 콘텐츠를 생산해 내기에 산재해 있는 사업 수행체계와 절차에서 발생하는 과제들이 산재해 있기 때문이다. 그러므로 개발협력 컨설팅이 각광받고 있는 2013년에는 제도, 거버넌스, 사업의 예측가능성 향상에 관한 구체적인 대안이 도출되어 피부로 느낄 수 있는 가시적인 변화가 생겨, 제도적인 지원과 더불어 명확한 사업 수행체계 내에서의 개발 컨설팅의 역할 설정, 현실적인 과업의 범위, 현실적인 기간, 명료한 목표 설정, 산출물에 대한 부처 및 원조 기관의 명확한 업무분장, 단년도 혹은 단기 콘텐츠의 생산 환경의 과제, 과업의 범위와 과업 기간 등을 통해 질적으로 콘텐츠 기반 프로젝트와 프로그램이 성장할 수 있는 현실적인 변화도 논의되어야 할 것이다.

최근 개발협력 컨설팅에 참여하는 신생기관들은 어떠한 동기로 국제개발협력의 바다로 뛰어드는 것일까. 대부분의 개발 컨설턴트들은 경제적인 가치와 전망보다 개발 목표 달성 혹은 사회의 기여 등의 비전과 국제개발협력의 전문성을 쌓을 수 있는 기회를 희망하며 이 분야에 진출하고 있다. 제도적인 문제와 컨설팅 단가 문제를 넘어, 효과적인 개발컨설팅의 역할이 무엇인지, 개발협력 컨설팅이 어떠한 절차, 방법, 적정한 기술과 지식을 가지고 저개발국의 발전에 기여할 수 있는지 그 방법을 모색하는데 관심이 있다. 우리의 ‘조각나고 한정된 지식, 상황적 지식과 전문성’으로나마 파트너 국가의 발전, 파트너 기관의 변화 혹은 사람의 삶의 변화에 미치는 개발원조의 역할과 기여 방안에 관해 모색하기를 희망하고 있다. 우리나라 젊은 개발협력 계에서 이제는 우리나라 개발협력 컨설팅의 목표의 재설정 및 효과성에 대한 겸허하고 솔직한 검토가 이루어지기를 기대해 본다.

참고문헌

국내 문헌

- 국무총리실 (2011). 국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구. 국무총리실.
- 국제개발협력위원회(2011). '개발협력컨설팅 ODA 사업' 추진현황 평가. 국무총리실.
- 관계부처 합동(2011). '2012년 국제개발협력 종합시행계획'. 국무총리실.
- 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.
- 이태주 · 홍문숙 · 강하니(2012). 우리나라 기술협력 공적개발원조사업 개선방안. 한국국제협력단
- 조흥국 · 김필호 · 정미경 외 (2012). 우리나라의 ODA 개발컨설팅 사업 종합 평가연구. 국제개발협력학회.

국외 문헌

- Beatrice Buyck (1989). *The World Bank's Use of Technical Assistance for Institutional Development. A Review of Issues and Lessons of Experience.*
- 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.*
- Honadle, George H (1985). *"Harreasing of Technical Cooperation for Development : A Review of the NaCAP Effort of the UNDP" NaTCAP Paper & Series Vol. I and II*
- 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 Capacity Issues "On the Road to Seoul" : Quality Training for Capacity Development Discussion Note*.

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*.

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

한국국제협력단(KOICA).

Korea International Cooperation Agency

[http : //www.koica.go.kr/](http://www.koica.go.kr/)

Development Strategy Institute (DSI).

[http : //www.dsi.mpi.gov.vn](http://www.dsi.mpi.gov.vn)

Ministry of Planning and Investment (MPI).

[http : //www.mpi.gov.vn](http://www.mpi.gov.vn)

ODA Korea.

[http : //www.odakorea.go.kr/index.jsp](http://www.odakorea.go.kr/index.jsp)