

연구논문

JICA 해외협력대 사업 50년의 성과와 교훈: 사람중심 개발과 글로벌 인재 양성을 위한 제언

김복희(KOICA 글로벌인재교육원장)

요약

국제사회는 자원봉사활동을 ‘평화와 개발을 위한 글로벌 자산으로서 강력하고 범분야적(cross-cutting) 실행 수단’이라는 데 주목하고 있다. 한국과 일본은 정부 주도로 대규모 해외봉사단을 파견 중인 대표적인 공여국이다. 그러나 미국이나 영국 등 다른 선진공여국의 해외봉사단 파견사업과는 사업목적이나 운영방식 등에서 많은 차이점을 갖고 있다. 일본 청년해외협력대(Japan Overseas Cooperation Volunteers, 이하 JOCV)는 기술협력을 통한 개발도상국의 경제사회 발전, 상호이해 증진, 청년육성에 공헌하기 위한 일본판 피스코(Peace Corps) 사업으로 추진되었다.

이 글은 일본 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, 이하 JICA)가 지난 50여 년간의 JOCV 사업을 학제적으로 연구한 결과를 중심으로 다양한 국내외 문헌 및 통계자료를 활용하여 청년해외협력대의 역사와 발전과정, 다양한 제도와 참여 동기 및 활동 유형, 사업 성과를 살펴본 것이다.

주제어: JOCV, KOICA 봉사단, 사람중심 개발, 글로벌 인재 양성

Corresponding author: Bok-Hee Kim (bhkim@koica.go.kr)

© Copyright Korea International Cooperation Agency. This is an Open-Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

I. 서론

개발협력은 공여국의 역사적 사회문화적 전통을 기반으로 정치적, 경제적, 인도주의적 동기가 복합적으로 작용하여 추진되기 때문에, 공여국의 실천적 개발협력 양상을 살펴보면 협력대상국, 사업형태 및 분야 등에서 다양한 차이가 존재함을 알 수 있다. 그러나 큰 틀에서의 개발협력의 지향점이 “더 좋은 세상(A Better World)”을 함께 만들어 나가기 위한 것이라는 데 별다른 이견은 없을 것이다. 다양한 개발협력사업 중에서도 해외봉사단 사업은 국제레짐으로서 공적개발원조(Official Development Assistance, 이하 ODA)가 제도화되기 이전부터 오랜 역사적 기원을 갖고 있다.

해외봉사단 사업은 종교적 신념이나 지역사회에서 내생적으로 추진되어온 다양한 자선활동과 시민서비스가 국제적으로 확장된 형태로서 세계화와 함께 성장해 왔다. 잘 알려져 있는 바와 같이, 해외봉사단 사업은 일반 국민들이 가장 폭넓게 참여할 수 있는 대표적인 국민참여형 개발협력 사업이다. 해외봉사단은 다양한 분야에서 현지 주민과의 직접적 상호작용(people to people interactions)을 통해 주민 삶의 질을 개선하는 긍정적 변화 창조자(change maker)이자 개발 촉진자(development facilitator)로서 활동하며, 상호이해 및 우호협력관계 증진에도 기여한다. 따라서 개발협력사업의 어떤 사업유형보다도 공여국과 협력대상국 국민 모두에게 인지도가 높다.

국제사회는 2015년, 새천년개발목표(Millennium Development Goals, MDGs)를 이을 2030 개발의제 및 17개의 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 수립했다. 국제사회는 변혁적이며 보편적이고 포용적인 SDGs 시대에도 자원봉사활동이 ‘평화와 개발을 위한 글로벌 자산으로서 강력하고 범분야적 실행수단’이라는 점에 주목하고 있다. SDGs 수립을 위한 정부 간 교섭 기본문서 중 하나였던 유엔의 ‘The Road to Dignity by 2030’ 보고서에서도 SDGs 목표달성을 위한 실행수단의 하나로 ‘역량 강화에 대한 투자(Investing in capacity for sustainable development)’의 중요성을 들고, 자원봉사활동이 SDGs의 국가 계획이나 실행에 사람들의 참여를 돕고 새로운 의제를 뿌리내리며, 역량을 강화하는 데 도움을 줄 수 있는 또 다른 강력하고 범분야적 실행수단이 될 수 있음을 강조한 바 있다(UN, 2014:35).

우리 정부는 2009년 각 부처에서 분산 실시되던 해외봉사단 파견사업을 월드프렌즈코리아(World Friends Korea, 이하 WFK)로 브랜드화하고, 사업간 연계 및 통합교육 확대 등을 추진 중이다.¹⁾ 2018년에는 청년 일자리 대책 등 국내 요인을 반영하여 1년 이상 장기

1) 월드프렌즈코리아(WFK) 통합운영 로드맵은 사업계획 및 예산 등 협의체계 구축 및 통합수요조사, 통합교육 등을 골자로 한 제1기(2013-2017) 로드맵이 완료되고, 2018년부터 통합평가, 홍보, 교육 및 안전관리체계 강화를 주요 골자로 한 제2기(2018-2022) 로드맵이 시행되고 있다.

해외봉사단을 2018년 2,000명 수준에서 2021년까지 4,000명으로 확대한다는 방침을 수립했다(관계부처 합동, 2018:8). 그러나 KOICA 해외봉사단 중 2030 청년세대 지원자 수는 감소 추세에 있어 청년층 유인책 및 적정 규모, 성과제고 방안 등에 대한 정책적 고민이 필요한 때이다.

한국과 일본은 정부 주도로 대규모 해외봉사단을 파견하고 있는 대표적인 공여국으로서, 사업목적이나 운영방식 등에서 미국이나 영국 등 다른 선진공여국과 차이점을 갖고 있다. KOICA가 사업추진 체계나 제도 등 많은 부분을 벤치마킹한 일본 청년해외협력대(Japan Overseas Cooperation Volunteers, JOCV) 사업은 1965년 시작되었는데, 다양한 기술협력 활동을 통해서 개발도상국의 경제사회 발전, 상호이해 증진, 청년육성에 공헌하기 위한 일본판 피스코 사업으로 추진되었다. 이 글은 일본 국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA)가 지난 50여 년간의 JOCV 사업을 학제적으로 연구한 결과²⁾를 중심으로 다양한 국내외 문헌 및 통계자료를 활용하여 청년해외협력대의 역사와 발전 과정, 다양한 제도, 참여 동기 및 활동 유형, 사업 성과와 교훈 등을 살펴본 것이다. 이를 토대로 2020년 해외봉사단 파견 30주년³⁾을 맞이하는 KOICA에 주는 정책적 시사점 및 제언을 성과관리 및 제고 측면, 봉사단 제도 및 운영 측면, 글로벌 인재 양성과 사회 환원 측면에서 각각 도출했다.

II. 해외봉사단 파견사업의 이해

1. 해외봉사단의 정의와 역할

해외봉사활동의 정의에 앞서 자원봉사활동의 역사적 기원을 살펴보면, 전통적 신념이나 지역사회 관행에 깊이 뿌리박혀 있음을 알 수 있다. 노르웨이의 집단적 봉사활동을 의미하는 ‘두그나드(Dugnad)’, 아랍권에서 종교적 의무나 자선활동으로서 기부를 의미하는 ‘타타와아(tatawa’a)’, 남아프리카공화국의 공유정신을 상징하는 말로서 ‘네가 있기에 내가 있다’라는 의미의 ‘우분투(Ubuntu)’ 등도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다(UNV, 2011:2). 우리나라의 경우에도 상부상조의 전통으로서 두레, 향약, 품앗이 등이 잘 알려져 있다.

2) JICA는 2015년 JOCV 50주년을 맞이하여, 2011년 12월 1일부터 2016년 12월 31일까지 JOCV 사업에 대한 학제적 연구(An Interdisciplinary Study of Japan Overseas Cooperation Volunteers)를 추진하였으며, 동 연구결과물로 6개의 Working Papers를 발간했다. 또한 대표 연구자인 Okabe Yasunobu (岡部恭宜) 編著로 2018년「青年海外協力隊は何をもたらしたか」가 발간되었다.

3) 우리 정부는 1989년 한국청년해외봉사단 창설계획을 발표하였으며, 1990년 UNESCO 한국위원회에서 제 1기 해외봉사단 44명을 아시아 4개국에 최초로 파견하였다. 해외봉사단 업무는 1991년 한국국제협력단(KOICA) 설립과 함께 KOICA로 통합되었다. <http://www.worldfriendskorea.or.kr/historyInfo/intro.history/list.do> (접속일: 2018.12.20.)

국제연합봉사단(United Nations Volunteer, 이하 UNV)의 2018년 세계자원봉사보고서(State of the World's Volunteerism Report)에 따르면, 전 세계 상근 자원봉사자는 1억 9백만 명에 이르는 것으로 추산된다. 이중 30% 정도는 조직, 협회 및 단체 등을 통한 공식적 봉사인력이고, 나머지 70%는 개인간 비공식적 참여를 통해서 직접적으로 이루어지고 있는 것으로 분석되었다. 자원봉사는 사회적 행동(social behavior)으로서, 지리, 성별, 나이 및 기타 정치·경제·사회적 현실에 영향을 받게 되어 다양한 국가에서 그리고 다양한 방식으로 이해되기 때문에 다양한 정의가 존재한다. 이러한 차이에도 불구하고, 자원봉사활동의 공통적인 특징으로는 자발성, 공익성, 무보수성을 들 수 있다. 2002년 유엔총회결의에서 채택된 자원봉사활동의 정의는 다음과 같다(UNV, 2018:10; <표 1> 참조).

“금전적 보상이 동기부여의 주요 요인이 아닌, 공공의 이익을 위하여 자유 의지에 의해 수행되는 활동”

“activities undertaken of free will, for the general public good, for which monetary reward is not the principal motivating factor”(UNGA, 2002)

<표 1> 주요 공여국의 봉사자 현황(2016)⁴⁾

(단위: 천 명)

국 가	15세 이상 인구수 (A)	봉사활동 인구						총계(B) (Total volunteering)			비중(%) (C=B/A)
		공식적 봉사활동 (Formal volunteering)			비공식적 봉사활동 (Informal volunteering)						
		소계	남성	여성	소계	남성	여성	총계	남성	여성	
미국	250,801	6,242	2,692	3,549	7,802	2,102	5,700	14,043	4,794	9,249	5.6
일본	110,770	1,051	544	507	802	468	334	1,853	1,012	841	1.7
영국	52,499	1,123	481	642	1,510	662	848	2,633	1,143	1,491	5.0
한국	43,017	249	34	215	63	37	26	313	71	242	0.7
독일	70,070	1,406	829	577	1,942	892	1,049	3,348	1,721	1,627	4.8
프랑스	52,578	1,072	605	467	1,817	452	1,365	2,889	1,057	1,833	5.5
호주	19,263	422	144	278	533	206	327	955	350	605	5.0
스웨덴	7,257	270	156	114	176	84	92	445	240	206	6.1
덴마크	4,714	114	79	35	160	90	70	275	169	105	5.8
노르웨이	4,247	139	79	60	103	52	50	242	131	110	5.7

출처: 2018 세계자원봉사보고서 [부록 2] p.102-103을 바탕으로 저자 작성.

4) 전 세계 봉사활동 인구 추정치는 62개국의 공식적 봉사활동 데이터와 40개국의 비공식적 봉사활동 데이터를 바탕으로 추산된 것이다(2018 세계자원봉사보고서, p. 102). <표 1>에서 볼 수 있듯이, 우리나라의

이 글에서 중점적으로 다룰 정부 주도의 해외봉사단 파견 사업은 자원봉사활동이 개인이나 공동체, 국가차원을 넘어 국제적인 차원으로 확장된 것이라 할 수 있다. 19세기 선교활동이나 20세기 초 세계 평화 및 전후 복구노력에 뿌리를 둔 해외봉사활동(international civic service)은 세계화 진전에 따라 오늘날 더욱 번창하고 있다. 해외봉사단 파견국은 프로그램의 한도 내에서 봉사단원을 선발하고, 대부분의 활동 지원비를 제공하며, 수원국(host country)은 활동할 프로젝트를 결정하고, 봉사단 배치나 현지에서 수반되는 다양한 행정적 서비스를 제공한다. 피스코나 JOCV 등은 해외봉사활동에서 가장 일반적인 형태로서 sender-receiver model로 이해할 수 있다(Sherraden, 2007:185).

최근에는 종교단체, NGO, 기업 및 대학 등의 단기 해외봉사활동, 해외봉사여행, 온라인봉사 등으로 해외봉사의 길이 다양해지고 있다. 정부 파견 해외봉사활동은 단기 파견 제도도 있으나 대체로 2년간 개도국에서 주민 삶의 개선이나 빈곤 감소 등을 위한 개발 촉진자로서 역할을 수행한다. 또한 양국 간 상호이해 및 우호협력관계 증진에 기여하는 민간외교관으로서도 중요한 역할을 수행하고 있다. 이밖에도 해외봉사활동 참여를 통해 다양한 글로벌 이슈 및 문화적 다양성에 대한 이해 증진과 지역 전문성 육성을 통한 글로벌 인재 양성, 해외봉사 경험의 국내 환원을 통한 개발협력 인지도 제고 및 확산, 국제개발협력 저변 확대 등에도 기여하고 있다.

“비록 유일한 해답은 아니지만, 자원봉사활동은 진정으로 사람 중심의 개발모델의 실행에 기여할 수 있다. 이는 보다 많은 목소리를 참여시키고, 시민사회의 이니셔티브를 지지하며, 지속가능한 평화와 발전을 위한 모든 차원에서 참여를 확대하고 책임성을 강화하며, 기관의 반응성을 끌어내기 위한 정부의 노력을 보완하는 데 진정한 관문(gateway)을 제공한다.”(세계자원봉사보고서, 2015:83).

2. 국제사회의 최근 동향

2015년 UN 총회는 자원봉사를 2030 지속가능개발 의제의 강력한 수단으로 중시하고, 2030 의제 관련 핵심문건에 통합할 것을 공표했다. 이에 따라 UNV는 2015년 UNV 2030 개발의제에 자원봉사를 통합하는 행동 계획(The Plan of Action for the next decade and beyond 2016-2030)을 수립했는데, 1) 시민참여 증진과 시민행동을 위한 환경 조성을 통해 개발 의제의 국민 옹호 강화, 2) Post-2015 개발 의제를 위한 국가 및 글로벌 이행 전략에 자원봉사 통합, 3) 사람들의 참여와 복지증진에 대한 통합적 이해에 기여하기 위해

인구 대비 봉사단 참여 비율은 다른 선진국들에 비해 낮은 편이나, 정부 파견 해외봉사단 규모는 미국 다음으로 세계에서 두 번째로 많다(표 2) 참조).

Volunteerism 측정 및 SDGs 모니터링에 포함 등 세 가지 전략적 목표를 제시했다.⁵⁾

최근에는 자원봉사를 개발도상국의 SDGs 추진 전략으로 활용하기 위해서는 무엇보다 개도국의 자원봉사와 국제사회의 자원봉사가 연계 및 통합될 필요가 있다는 인식이 부각되고 있다. SDGs 분야별로 프로젝트나 프로그램 단위에서 개도국의 자원봉사자와 국제봉사자가 협력함으로써 SDGs 달성에 시너지 효과를 발휘할 수 있다. 특히 국제봉사자들의 지식, 경험, 전문기술이 개도국 내 봉사자들에게 전수·보급되어, 개발의 오너십과 역량강화 전략으로 추진될 수 있을 때 개발협력의 지속가능한 임팩트를 기대할 수 있다(주성수, 2017:4).

전 세계 해외봉사단 파견기관들은 프로그램 다양화 및 공동협력을 추진 중인데, 국제봉사협력기구(International Volunteer Cooperation Organisations, 이하 IVCO)에서는 연례회의 등을 통해 정보 공유 및 새로운 이슈들을 논의하고 있다. 2017년에는 IVCO와 KOICA가 공동 주최하고, 40여 개국 및 유관기관에서 170여 명이 참여한 IVCO 연례회의 및 포럼⁶⁾이 9월 22일부터 26일간 서울에서 개최되었다. 동 포럼은 「Implementation of the SDGs through Transformative Partnership in Volunteering」을 주제로 지속가능한 개발을 위한 변혁적 파트너십에 관해 논의하고, 서울 선언문(SEOUL Call to Action)을 발표했다.⁷⁾

한편, 오카베 야수노부(岡部恭宜)는 봉사단 사업에 대한 국제비교를 실시하였는데, 아시아 해외봉사단 사업의 특징으로는 일본을 포함하여 정부 주도의 사업이 많은 점과 개발원조기관이 실시하고 있다는 점, 그리고 사업목적이 개발협력만이 아니라, 청년육성이나 국제교류 등 개발 이외의 목적도 강조되고 있는 점이라고 분석했다. 반면, 오랜 역사를 갖고 있는 서구의 경우에는 정부만이 아니라 NGO가 주체인 사업도 많고, 빈곤삭감 등 개발목적을 전면에 내세우고 있으며, 청년육성이나 국제교류는 이차적인 목적에 머물러 있는 점을 특징으로 한다(岡部恭宜 編著, 2018:240). 다음 <표 2>는 주요 해외봉사단 파견국의 봉사단 사업을 비교 정리한 것이다.

<표 2> 주요 공여국의 해외봉사단 사업 비교

구분	한 국	일 본	미 국	영 국
명칭	월드프렌즈코리아(WFK) KOICA 해외봉사단	JICA 해외협력대(JOCV)	피스코(Peace Corps)	VSO-UK (Voluntary Service Overseas)

5) <http://www.unv.org/news/integrating-volunteering-next-decade> (접속일: 2018.11.15.)

6) 동 포럼은 1964년 해외봉사단 파견 기관들의 글로벌 네트워크(캐나다 소재)로 결성되었으며, 매년 IVCO 총회를 주최한다. KOICA는 IVCO 총회에 2005년부터 참석 중으로 2013년 Forum 정회원으로 가입했다(KOICA 내부자료 참조).

7) 서울선언문 (<https://forum-ids.org/wp-content/uploads/2017/11/Seoul-Call-to-Action-2017.pdf>) (접속일: 2019.6.1).

〈표 2〉 주요 공여국의 해외봉사단 사업 비교(계속)

구분	한 국	일 본	미 국	영 국
시작 년도	1990	1965	1961	1958
목적	개도국 주민 삶 개선, 우호협력관계 및 상호이해 증진, 봉사경험 국내환원	개도국 경제사회발전 지원, 우호친선 및 상호이해 심화, 국제적 시아 함양 및 봉사경험 사회 환원	개도국에 인재 제공, 미국인 이해 촉진, 미국인의 개도국 이해 증진	인권의 행사, 변화를 위한 협력, 이문화 이해, 파트너십, 변혁과 창조, 열린 배움 등
지원 자격	만19세 이상 대한민국 국적자	20-69세 일본 국적자	18세 이상 미국 시민권자	18-35세(영국, EU국가)
파견 기간	2년 원칙, 1년 파견제 운영	2년 원칙, 1개월 등 단기파견	3개월에서 12개월	10-12주
파견 인원	2,253명(2018, NGO봉사단 등 포함) 17,334명(2018. 12 누계) * 정부 전체 연간 5,000명 규모 파견	2,222명(2018.6) 52,185명(2018.6 누계)	7,200명(2014, 연수 포함) 230,000(누계)	1,700명(2014)
파견 국가	50여 개국	100여 개국	60여 개국	8개국(아시아 및 아프리카)
파견 분야	교육, 보건, 산업에너지, 공공행정, 농림수산 등 5개 분야 30여 개 직종	보건의료, 사회복지, 교육, 행정, 농업, 광공업, 에너지 등 9개 분야 120여 개 직종	교육, 보건의료, 지역경제개발, 농업, 환경, 청소년개발	교육, 보건의료, 경영·IT, 기술, 커뮤니티·사회복지, 농업, 커뮤니케이션, 연구 등
교육 훈련	국내훈련 4-8주 현지훈련 8주	국내훈련 70일 현지훈련 4주	파견전/파견중/귀국후 등 기술, 언어, 건강 및 안전 교육 실시	개발과제 및 현지어 등 교육
지원 제도	주거비 및 생활비 등 지원, 귀국후 월60만원 적립금 지급	주거비, 생활비 등 지원, 임기종료후 지원금 지급	주거비 및 생활비 등 지원 귀국후 8,000불(세전) 지급	주거비 및 생활비, 의료비, 항공료 등 지원
귀국 후 지원	취업지원, 장학금지원, 경력사다리 교육지원	취업지원, 장학금지원, 지자체 및 기업대상 귀국보고회	취업지원, 연방정부 공무원 우대 등	경험공유, 네트워크 등 지원
조직 및 정부 관계	2009년 정부 관련기관 파견 봉사단원 WFK로 브랜드 통합 KOICA 주도 통합 관리	JICA 중심으로 지자체 및 민간단체등과 협력 추진	피스코 기본법에 의해 설립. 대통령 직속기관으로 예산은 의회 승인	VSO-UK가 8개국의 VSO International 핵심역할 수행

출처: JICA(2016) 및 각 기관 홈페이지를 바탕으로 저자 작성.

Ⅲ. 일본의 해외협력대 역사와 사업 현황

1. 청년해외협력대의 기원과 발전

일본 정부의 해외봉사단 파견사업은 1965년 JICA 전신인 해외기술협력사업단(OTCA)의 ‘일본청년해외협력대파견’ 사업으로 시작되었다. 이 사업이 시작된 1965년은 전후 일본의 고도성장이 본격적으로 궤도에 오른 시기로서, 이러한 경제성장의 과실 분배에 대해 사람들의 관심이 점차 늘어나는 가운데 이상주의의 발로로서 청년해외협력대가 탄생했다).⁸⁾

오카베 야수노부(岡部恭宜)는 ‘青年海外協力隊の50年’(2014)에서 일본의 해외봉사단사업이 시작된 배경을 다음과 같이 분석했다. 우선, 국제적으로는 전후 법치국가, 민주국가를 추구하는 일본 정부가 대미관계를 회복하고, 냉전체제 하에서 동남아시아 리더로서 역할을 수행하고자 하는 열망이 작용했다고 보았다. 국내적으로는, 1950년대 일본 농촌지역의 청년 취직난 해소를 위해 추진했던 산업개발청년대, 농촌건설청년대 활동이 고도경제성장의 진전에 따라 취직난이 해소되면서 1950년대 중반 이후에는 그 의의를 상실하게 되었다. 한편, 도시에서는 안보투쟁 증가와 청소년에 의한 일반범죄 증가 등 사회문제가 대두되었다. 당시 이케다 하야토(池田勇人) 수상은 “꿈과 희망을 갖도록 하는 것이 그러한 여러 범죄를 없애게 하는 한 방법”이라고 하며, 1962년 시정방침 연설에서 “청소년 육성은 덕성을 함양하고, 조국을 사랑하는 마음을 키우며, 시대의 진운(進運)에 필요한 지식과 기술을 몸에 익혀 우리나라의 번영과 세계평화의 증진에 기여할 수 있도록 보다 훌륭한 일본인을 만드는 것을 주안점으로 한다”고 밝혔다(岡部恭宜, 2014:30).

이러한 국내외 상황을 배경으로 1965년 일본판 피스코 사업으로 시작된 해외협력대 사업은 지난 50여 년간 사업규모나 제도 측면에서 발전을 거듭해왔다. 먼저, 규모면에서 보면, 2009년 1,708명을 정점으로 다소 감소했으나, 1990년 파견 1만 명을 돌파한 이래 50주년인 2015년 4만 명을 넘어섰다. 파견 대상국을 보면, 아시아를 시작으로 아프리카, 중남미, 중동, 대양주, 냉전 종식 이후 구사회주의 국가 등으로 확대되었다. 파견 분야도 농림수산, 광공업, 상업 및 관광, 청소년활동, 문화, 스포츠, 보건의료, 사회복지, 기획 및 행정, 공익사업 등으로 다양해지고 있다. 조직 측면에서는 1968년 동경 히로오(広尾)에 사무국과 훈련원을 건립하여 귀국대원을 사무국 직원으로 적극 채용했다. 모집 선발 업무에 지자체와의 연계도 적극적으로 추진되어 왔으며, 귀국대원의 사회복귀 대책으로서 1969년 전국 OB가 조직되었다(1983년에 청년해외협력협회 JOCA로 개칭). 1974년에는 국제협력사업단(JICA)이 발족되어 OTCA의 협력대 업무가 JICA로 통합되었으며, 단원 규모가 증가함에 따라 1979

8) https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/report/pdf/kondankai_01.pdf (접속일: 2018. 10.30.)

년 나가노현에 고마가네훈련소, 1994년에는 후쿠시마현에 니혼마츠훈련소가 각각 개설되었다. 사업체제 측면에서도 2002년 교원 현직참가제도 도입, 2012년 기업과의 민간연계 봉사단 시작 등 발전을 거듭해왔다(岡部恭宜, 2014: 34).

오카베 야수노부(岡部恭宜, 2014)는 이러한 배경에는 ‘외무성 및 JICA 레짐’으로 불리는 상호보완적 제도 하에서 해외협력대가 개발원조의 틀 안에 편입되어 수원기관과의 협의, 활동지역에 관한 정보수집, 기술협력사업과의 연계 면에서 조직적으로 지원을 받을 수 있었기 때문이라고 분석했다. 필자는 이 점이 우리나라 여러 이해관계자들에게도 큰 시사점을 준다고 생각한다.⁹⁾ 아울러, 관련조직과의 네트워크가 사업을 측면에서 지원하였는데, 자민당이나 청년단체는 예산조치 등을 지원하고, 지방자치단체들도 JICA와 함께 모집 및 선발업무에 협력해왔다. 나아가 귀국대원 OB회나 청년해외협력협회(JOCA)도 네트워크를 확장하고, 협력대의 인지도를 높이는 데 기여했다. 오카베는 이러한 관련조직의 지원이 청년해외협력대의 청년육성 목표를 강화했다고 분석했다(岡部恭宜, 2014:34; <표 3> 참조).

2. 봉사단 사업 조직과 제도

1) 봉사단 사업 관련 조직과 역할

앞서 기술한 바와 같이 JICA 청년해외협력대 사업은 해외기술협력사업단(OTCA)에서 1965년부터 추진하다가 1974년 JICA 발족과 함께 JICA로 통합되어 추진되고 있다. JICA는 해외협력대 사업 추진조직으로 본부에 청년해외협력대사무국을 두고, 사무국 부속기관으로 후쿠시마와 나가노현 두 곳에 국내훈련소를 설치, 운영하고 있다. 사무국은 봉사단 기획조정업무, 모집 선발, 파견 전 훈련, 파견관리 및 지원, 지자체 등 유관단체와의 협력, 봉사단 경험의 사회 환원 등을 총괄한다. 단, 전문가를 포함하여 봉사단원의 신분 및 처우 등에 관한 업무는 국제협력인재부에서 관장한다.¹⁰⁾ JICA 봉사단 사업 조직과 관련 특기할만한 것은 국내 거점 15개 사무소에서 봉사단 모집선발 업무를 수행하는 점과 동 과정에서 지자체와 긴밀하게 협업을 실시한다는 것이다. 이는 “국내 거점이 JICA 국제협력의 중요한 현장임을 의미한다.”¹¹⁾

9) 간혹 KOICA의 해외봉사단 사업 전체를 민간에 위탁 혹은 이양해야 한다는 주장이 제기되곤 한다. 상기 일본 사례에서도 유추할 수 있듯이 우리 정부가 추구하는 해외봉사단 사업 목적을 감안하고, 우리나라의 ODA 규모, 현지 관리조직 중복 문제, 봉사단과 타사업간 연계를 통한 임팩트 제고 등 여러 요인을 고려한다면, 앞으로도 당분간 개발협력 대표기관인 KOICA가 관장하는 것이 바람직하다.

10) <http://association.joureikun.jp/jica/act/frame/frame110000014.htm> (접속일: 2018.10.30.)

11) JICA 15개 국내사무소에서는 각 지역기반 연수생초청사업, 봉사단 업무, JICA사업 및 국제협력정보 제공, 글로벌인재 육성 지원, 지자체/NGO/대학/기업 연계 협력 등 제반 업무를 실시한다. 국내거점 사무소는 개도국과 일본 지자체를 연결하는 가교로서 지역 특성을 살린 국제협력 추진, 국제협력을 통한 지역발전에 기여하는 활동을 추진하고 있다(JICA 東北 PROFILE, p.3).

〈표 3〉 JICA 해외협력대 사업 연혁

연도	주요 내용
1954	일본 콜롬보플랜 가맹, 자민당청년부 「일본평화부대 구상」 수립
1961	해외산업개발협력대 추진위원회 「해외산업개발협력대(일본평화부대)」안 수립
1962	특수법인 해외기술협력사업단(OTCA) 설립(JICA 전신)
1965	일본청년해외협력대사무국 개설 「일본청년해외협력대(JOCV)」 발족 초대대원 26명 (라오스, 캄보디아, 말레이시아, 필리핀)중 라오스 첫 파견
1966	아프리카(케냐)에 협력대원 첫 파견
1972	대양주(서사모아)에 협력대원 첫 파견
1974	특수법인 국제협력사업단(JICA) 설립 일본청년해외협력대를 청년해외협력대로 개칭
1978	남미 파라과이에 협력대원 첫 파견
1979	나가노현에 훈련소 개소
1990	청년해외협력대 파견 인원 1만 명 돌파 시니어협력전문가와 이주시니어전문가 제도 신설
1992	ODA 현장 각의 결정 동구(헝가리) 협력대원 첫 파견
1994	JOCV 응모자수가 최고조에 달함(11,832명) 후쿠시마현에 훈련소 개소
2000	청년해외협력대 파견인원 2만 명 돌파
2001	현직 교원 특별참가제도 신설
2003	ODA 현장 개정 독립행정법인 국제협력기구로 JICA 개편
2007	청년해외협력대 파견인원 3만 명 돌파
2008	일본국제협력은행(JBIC)의 해외경제협력부문 통합 New JICA 발족
2012	민간연계 봉사단 파견 시작
2015	개발협력현장 각의 결정 청년해외협력대 파견인원 4만 명 돌파, 50주년 기념식
2016	청년해외협력대 「라몬 막사이사 이상」 수상(일본 단체로서 첫 수상)
2017	청년해외협력대 파견인원 5만 명 돌파
2018	청년해외협력대 사업 개편(JICA 해외협력대로 명칭 개정)

출처 : JICA 홈페이지, JOCV 브로셔(2018) 등을 바탕으로 저자 작성.¹²⁾

https://www.jica.go.jp/tohoku/office/ku57pq000005nrt3-att/jica_tohoku_profile.pdf (접속일: 2018. 11.2)

12) <https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/history/index.html> (접속일: 2018.10.30.)

JOCV 사업의 기본적인 사업주기를 살펴보면, KOICA와 매우 유사하다. 먼저 현지 수요조사를 기반으로 국내에서 봉사단 모집 선발 및 파견 전 교육을 실시한 이후, 현지 협력대상국에 파견한다. 원칙적으로 파견 후 2년 동안 단기기간의 현지적응교육을 거쳐 파견기관에 배속되어 개발협력 활동을 실시한다. 이와 관련, 야마다 코오지(山田浩司)는 봉사단 사업에서 해외사무소 역할의 중요성에 대해 다음과 같이 기술했다(岡部恭宜 編著, 2018:39). 해외사무소 및 봉사단 조정원(코디네이터)은 현지 수요조사를 비롯하여 봉사단 활동 및 안전 지원 등에서 중요한 역할을 수행하고 있다. 특히 오래전부터 해외봉사단 사업의 문제점 중 하나로 지적되고 있는 파견요청 내용과 실제 활동내용상의 차이에서 발생하는 문제들, 예컨대 “파견기관에 일이 없다”, “카운터 파트가 없다” 등 현지에서 직면하는 다양한 문제를 극복하고, 성과를 내는 데 해외사무소의 역할이 중요하다고 강조했다. 봉사단 스스로의 주도적 역할도 중요하나, 해외사무소의 조직적인 지원은 봉사단의 참여의욕을 높이고, 활동 몰입도를 제고하는데 매우 중요하다. 특히, 조정원은 수요조사, 현지적응, 활동지원 및 건강지원 등 봉사단사업 전반에서 매우 중요한 역할을 수행하고 있다. 한편, JICA는 봉사단 수가 늘어남에 따라 파견 초기 사무국 자문의를 통해 봉사단 건강관리 및 질병에 대처하였으나, 1982년부터는 간호사 등 JOCV 경력자를 의료 조정원으로 파견하는 제도를 운영 중이다(岡部恭宜 編著, 2018:42). KOICA도 최근 봉사단원 파견 수가 대폭 증가하고 있는 만큼 건강관리 전담 봉사단 코디네이터 파견을 적극 검토할 필요가 있다.

2) 지원 자격과 제도

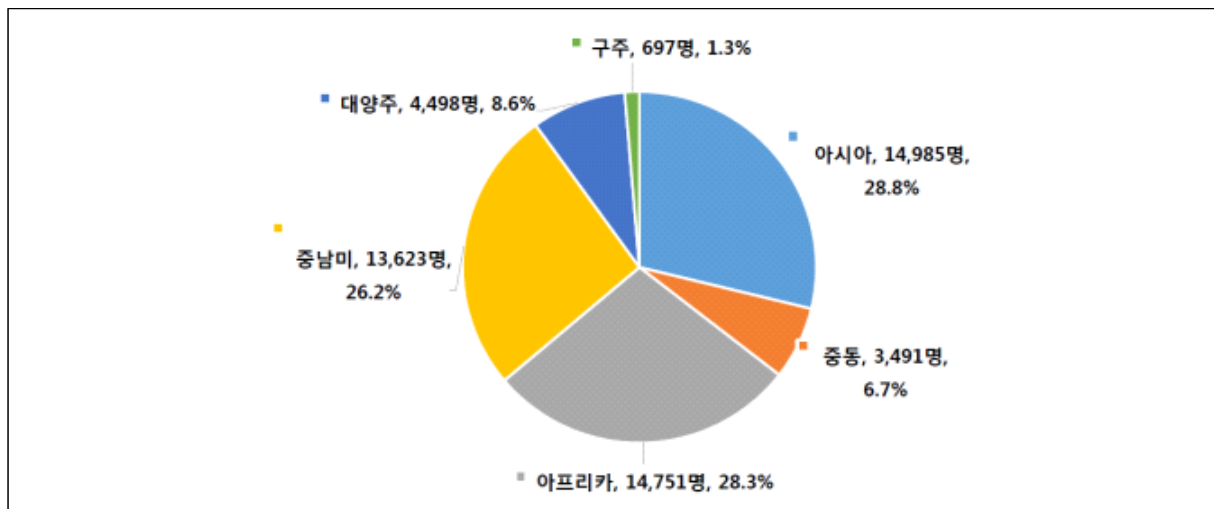
(1) 지원자격, 분야, 기간, 국가

현재 JICA 해외협력대 지원자격은 일본 국적자로서 청년해외협력대는 20-39세, 시니어해외협력대는 40-69세까지 지원이 가능하다. JICA는 KOICA와 달리 연령 제한을 두고 있다. 또한 중남미 지역에 거주하는 일본인 재외동포를 지원하기 위한 일제사회(日系社會) 청년봉사단과 일제사회 시니어 봉사단 제도를 운영 중이다. 모집기간은 연 2회로 가을과 봄에 두 차례 실시하고 있으며, 파견은 차수별로 나누어 연간 총 6회 파견하고 있다. 활동 분야는 KOICA보다 훨씬 다양하고 세분화되어 있는데, 농업, 광공업, 보건의료, 사회복지, 기획 및 행정, 교육, 상업 및 관광, 에너지, 공공 및 공익사업 등 9개 분야 120여 개 직종에 달한다. 파견기간은 2년을 원칙으로 하되 1개월 등 단기 봉사단 제도도 추진 중이다.¹³⁾ JICA 해외협력대는 전 세계적으로 90여 개국에서 활동 중으로 2018년 6월말 현재 2,222명이 활동 중이다(그림 1, 2) 참조.¹⁴⁾

13) <https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/> (접속일: 2018.11.2.)

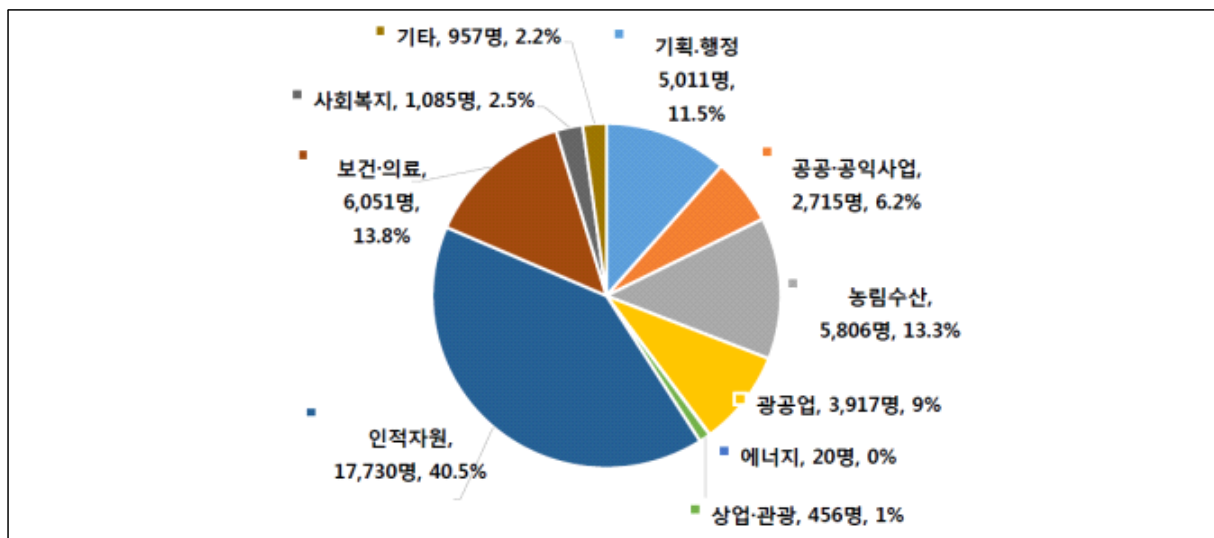
14) <https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/results/> (접속일: 2018.11.2.)

〈그림 1〉 JICA 해외협력대 지역별 파견 현황(누계)



주: 상기 실적은 2018년 3월말까지 누계로 총 52,045명이다.
출처: JICA(2018a) p.57.

〈그림 2〉 JICA 해외협력대 분야별 파견 현황(누계)



출처: JICA(2018a) p.57.

(2) 현직 교원 참가제도

JICA는 2001년부터 현직 교원 특별참가제도를 운영 중인데, 교원은 신분을 유지한 채로 청년해외협력대에 참여한다. 동 제도는 2000년 문부성장관 주관 ‘국제교육협력간담회’에서 현직 교원의 청년해외협력대 참가 촉진을 목적으로 제안되었으며, 이후 JICA 및 각 지자체 교육위원회와 협의를 거쳐 창설되었다. 현직 교원은 ‘지도안 작성, 교재개발, 각종 기술지도 등’ 학생들과 밀착된 실천적 교육경험과 능력을 갖고 있기 때문에 일본 교육경험을 활용한

국제협력 추진에 효과적인 것으로 평가되고 있다. 나아가 교원 입장에서 보면, 국제교육협력에 종사함으로써 커뮤니케이션 및 이문화 이해능력을 익히고, 귀국 후 자신의 경험을 교육현장에 환원함으로써 미래 국제교육협력분야 인재의 저변을 확대하고, 교육의 질을 제고하는데도 기여할 수 있다.

2008년에는 일본 브라질 이주 100주년을 계기로 브라질을 비롯한 중남미지역에 거주하는 일본인 자녀교육 지원의 일환으로 일제사회 청년 봉사단에 현직교원 특별참가제도를 신설했다. 우리나라는 교육공무원의 경우 연수휴직 제도를 활용하여 봉사단 참여가 가능하나, 여러 제약이 많아 활성화되고 있지 못하다.

(3) 민간연계 봉사단 파견제도

JICA는 2012년부터 민간연계 봉사단 파견 제도를 도입하여 추진 중이다. 일본기업의 개발도상국 진출, 특히 BOP(Base of the Pyramid) 사업¹⁵⁾에 대한 관심과 기업의 글로벌화가 늘어나고 있는 가운데 글로벌 소양을 갖춘 인재양성 측면에서 기업과 연계한 ‘민간연계 봉사단제도’가 만들어졌다. 이 사업은 각 기업의 수요에 맞춰 파견국이나 직종, 파견기간 등을 맞춤형으로 추진하는 사업으로서, 기업은 진출을 검토하고 있는 나라에 직원을 봉사단으로 파견하여 현지어, 현지문화와 관습, 기술수준, 각종 요구사항 등을 파악하고, 네트워크를 구축할 수 있다는 장점이 있다. 동 제도는 수시모집 및 선발 형태로 운영되고 있다.¹⁶⁾

(4) 단기파견제도: 대학 및 기업 연계

JICA는 민간기업 외에 대학과 연계한 단기파견제도도 운영하고 있다. 후지카케 요코(藤掛洋子)의 단기파견제도에 대한 연구에 따르면, 문부성을 중심으로 글로벌 인재 육성에 대한 관심이 높아지면서 대학들도 봉사단 파견에 관심을 갖게 되었는데, 2013년 1월, 동경대학이 갭이어(gap year)에 착안하여 협력대 단기파견을 처음으로 시작했다. 이후 여러 대학이 참여하면서 2015년 3월까지 14개 대학 205명이 파견되었으며, 분야는 주로 체육, 지역개발, 청소년활동, 유아교육, 생활개선, 축산 등이다(岡部恭宜 編著, 2018:66).

후지카케는 이 연구에서 해외협력대 단기파견 제도에 대한 선행연구와 인터뷰를 포함한 질적 연구를 실시했는데, 단기파견 봉사단원의 동기와 의식 및 행동변화, 활동성과 등을 분석했

15) BOP는 빈곤층을 의미한다. JICA는 2010년부터 개도국의 BOP층(소비자, 생산자, 판매자 혹은 조합형태)을 대상으로 한 다양한 사회적 과제(물, 생활필수품 및 서비스 제공, 빈곤감소 등) 해결에 관한 민간기업 사업(민간연계사업부 촉진지원과 담당)을 지원 중이다. BOP 비즈니스는 민관 연계에 의한 지속적 효과적 개발지원과 일본 기업의 개도국 진출 및 신규 시장개척 지원 차원에서 추진되었다. 2017년부터 BOP 비즈니스 연계촉진 사업은 SDG공헌 사업화 조사로 명칭이 개정되어 추진되고 있다. 일본 경제산업성은 2010년 BOP 비즈니스센터를 설치하여 JETRO, JICA, 중소기업기반정비기구, 국제기구(IFC, UNDP, UNIDO, UNICEF, ADB, USAID 등) 등과 연계하여 민간기업의 개도국빈곤층 지원 진출사업을 지원하고 있다. <http://www.bop.go.jp/bop> (접속일: 2018.11.1.)

16) <https://www.jica.go.jp/volunteer/relevant/company/cooperation/> (접속일: 2018. 10.30)

다. 1981년 긴급지원 형태로 시작된 단기파견이 제도화된 것은 2001년으로, 2005년부터는 협력대원 경험자와 미경험자로 나누어 관련제도가 정비되었다. 2015년 3월까지 청년해외협력대 단기파견자 수는 2,272명, 시니어 단기 파견자수는 719명으로 2,991명에 달하며, 장기 파견자수는 청년 및 시니어 포함 41,408명에 달한 것으로 분석되었다(岡部恭宜 編著, 2018:65).

후지카케는 동 연구에서 단기파견과 관련, 여러 제언을 도출했다. 첫째, 짧게는 1개월에 불과한 단기파견의 성과제고를 위해서는 각종 절차를 간소화하고 사전준비를 철저히 할 필요가 있다고 제언했다. 단기간 성과를 내기 위해서는 본인뿐만 아니라, JICA 현지사무소, 단기 대원을 접수하는 장기 대원이나 송출 측(협력대 본부, 대학연계 경우 대학 담당자 등)에서 상당한 준비가 필요하다. 조사 결과, 사회조사 실시, 환경 워크숍, 스포츠 지도, 요리교실, 영양 워크숍, 단편영화 제작 등은 단기파견을 통해서도 현지 주민들에게도 어느 정도 환영받고 있는 것으로 파악되었다. 둘째, 파견기간과 파견의 범주화와 어학문제를 들 수 있다. 절차를 단축한다면 기술수준이 높은 전문가들을 대상으로 단기파견을 통해 성과를 기대할 수도 있다. 대학 연계의 경우에는 방학기간을 이용한 단기파견을 상정할 수 있는데, 4학기제를 운영하는 대학도 늘어나고 있어 2개월 이상 단기파견도 가능하다(岡部恭宜 編著, 2018:79). 또한, 단기파견의 특성상 영어권은 단기파견이 가능하나, 불어권이나 스페인어, 기타 현지어로는 단기파견이 어렵다고 보았다. 셋째, 1개월 단기파견에 6개월 정도의 준비기간이 필요한 만큼 성과를 높이기 위해서는 단기 대원의 활동계획에 대한 명확한 제시가 필요하다. 2년간 활동하는 봉사단원의 경우에는 현지 여건에 따라 활동계획을 재조정해서 활동할 수 있으나, 단기 봉사단은 기간이 짧은 만큼 임기응변의 대응이 어렵기 때문이다. 수년간 지속되는 프로젝트와 연계될 경우에는 단기성과, 중기성과, 장기성과를 단기대원들과 공유할 수 있는 체계를 만드는 것이 바람직하다고 제시했다(岡部恭宜 編著, 2018:80; <표 4> 참조).

(5) 최근 지원제도 변경

JICA는 최근 봉사단 사업의 공정성과 투명성 제고를 위해 명칭을 포함 각종 제도를 변경했다.¹⁷⁾ 청년해외협력대(JOCV) 명칭을 총칭으로서 JICA 해외협력대(JOCV)로 변경했으며, 과거 연령대별 구분을 전문성에 따라 다음과 같이 구분하기로 결정했다.

- 청년해외협력대/일계사회 청년해외협력대: 20-39세
폭넓은 기술과 경험으로 파견 가능한 직종
- 시니어해외협력대/일계사회 시니어해외협력대: 40-69세
일정 수준 이상의 경험과 기술을 필요로 하는 직종
* 40세 이상자라고 하더라도 일반 응모 직종으로 파견되는 40-45세 봉사단은 청년해외협력대로, 46세 이상자는 해외협력대로 분류함

출처: JICA 홈페이지 참조, 저자 재구성.

17) http://newsreader.jica.go.jp/news/shinseido_180927.pdf (접속일: 2018.11.3)

〈표 4〉 2018-2019 JICA 해외협력대 모집 선발 개요

구분	청년해외협력대 & 일본계사회 청년봉사단						시니어 해외봉사단			
	2018년 가을			2019년 봄			2018년 가을		2019년 봄	
모집	2018년 가을			2019년 봄			2018년 가을		2019년 봄	
응모	10월			4월			10월		4월	
1차심사 (서류)	11-12월			5-6월			11-12월		5-6월	
2차심사	1월			7월			12-1월		6월	
결과통보	2월			8월			2월		8월	
파견차수	1차	2차	3차	2차	3차	1차	2차	3차	2차	3차
국내훈련	4-6월	9-11월	1-3월	9-11월	1-3월	4-6월	9-11월	1-3월	9-11월	1-3월
출발	6월 하순	11월 하순- 1월 중순	4월 상순	11월 하순- 1월 중순	4월 상순	6월 하순	11월 하순- 1월 중순	4월 상순	11월 하순- 1월 중순	4월 상순
파견	원칙적으로 2년간									

출처: JICA 봉사단사업개요(2018), p.7.

종전에는 연령에 따라 대우가 달랐으나, 최근 제도 변경에 따라 모든 협력대원을 동일하게 대우한다. 현지생활비는 봉사단 취지를 살려 파견국 주민과 동등한 수준의 생활을 영위하는 정도의 금액을 지급하며, 주거비는 파견국에서 적절한 주거를 제공하지 않는 경우에 한해 상한액 범위 내에서 지급한다. 국내수당은 65세 미만의 경우에 지급하며, 시니어 협력대원의 경우에는 경험자 수당을 별도 지급한다. 임기를 마친 대원에게는 협력활동 완료금(KOICA의 국내적립금 해당)을 지급한다. 가족동반제도는 폐지되어 가족수당은 지급하지 않는다.

또한 JICA는 현직참가자에 대한 인건비보전제도도 폐지하였으나, 소속기관 지원책으로 현직참가촉진비를 도입했다. 이 비용은 소속기관과 JICA가 각서를 체결하고 쌍방의 책임을 명확히 한다는 전제 하에 훈련 및 파견기간을 대상으로 소속기관이 고용을 지속하는 데 필요한 사회보장보험료 등 일부 충당금을 소속기관에 정액 지불한다.

3. 봉사단의 자질과 역량

「JICA 봉사단사업 방향성에 관한 간담회 제언」(2016)에서는 봉사단의 자질로 ‘지속적인 열정, 이문화 이해, 유연한 사고, 표현력과 설득력, 이를 지탱할 심신의 건강’이 제시되었다. 봉사단은 개인의 의사에 따라 자율적으로 행동할 필요가 있다. 또한, 어려운 개도국 생활 여건과 이문화 사회에서 현지인과 함께 고락을 함께 하며, 현지인들과 같은 시선을 갖고 개도

국의 경제사회 환경을 개선하기 위한 최선의 방법을 도출해내기 위해서는 상술한 여러 자질이 활동성과에 영향을 미치는 매우 중요한 요소가 된다(獨立行政法人國際協力機構, 2016:9). 특히, 전문가들은 파견 전 계약에 의해 과업범위가 명시되고, 이를 현장에 가서 조정해 나가면서 활동하게 되지만, 봉사단은 현지 도착 후, 파견기관 및 JICA 사무소와 함께 활동계획을 명확히 수립해야 한다는 점에서 전문가보다 더 유연한 대처능력과 협상능력이 요구된다. 다만, 사회경험이나 자질이 충분히 갖춰져 있지 않은 청년층의 경우에는 적어도 지칠 줄 모르는 정열을 갖고, 다른 자질을 전인할 수 있는 소양을 갖추출 필요가 있다고 강조했다.

한편, Onuki(2018)는 JOCV 사업 50주년 학제적 연구에서 봉사단 역량에 관한 연구를 실시했다. Onuki는 이전 선행연구는 주로 국제봉사를 통해 개인적, 사회적, 문화적으로 여러 능력이 배양된다는 것을 제시하는데 주안점을 둔 것으로, 어떤 능력이 봉사활동의 목표달성이나 파견기관에서 성과를 내는 데 요구되는지에 대한 연구가 부족했다고 지적했다. 이 연구는 2011년부터 2014년까지 파견 전, 파견 중, 귀국 시 JICA 연구소가 실시한 봉사단 의식조사 데이터를 토대로 무엇이 협력대 활동에서 성공의 관건이 되는 역량(competency) 인가를 분석했다(Onuki, 2018:18). 그 결과, 세 시점에서 ‘도전적 자발성(Initiative for Challenge)’, ‘이문화 교섭력(Intercultural Negotiation)’, ‘항(抗)스트레스 프로젝트관리 능력(Project Management under Stress)’ 등을 도출했다.

연구 결과, 파견 전부터 도전적 자발성과 활동 전반에 항스트레스 프로젝트관리 역량이 높고, 활동 후반에 도전적 자발성이 높은 대원은 파견기관에 새로운 서비스나 활동을 초래하는 경우가 많았다. 또한, 파견 전부터 도전적 자발성이 높은 대원은 이후 역량변화에 관계없이 현지 관계자들의 일하는 방식에 보다 많은 영향을 미친 것으로 분석되었다. 이 연구는 대원의 보고서에 기초하여 분석한 것으로, 분석틀의 한계 등 연구 한계점(Onuki, 2018:32)을 고려할 필요가 있다. 그러나 협력대원이 세 가지 역량을 발휘하여 봉사활동 성과를 제고시키는데, 어떠한 실무적 대처가 필요한지를 논의하고 있다는 점에서 KOICA 해외봉사단 사업에 시사점을 줄 수 있다.

동 연구에서 제시된 정책적 함의로는, 첫째, 봉사기간 동안 ‘도전적 자발성’을 유지 및 촉진하기 위해서는 가능할 때마다 봉사자들의 업적이 인정되고, 봉사자로서의 목표가 육성되어야 한다. 개도국 여건은 많은 점에서 취약하기 때문에 모든 것을 미리 계획하기 어렵다. 대체로 일하는 환경이 공여국과 개도국 간에 차이가 많다. 이러한 문화적 차이는 스트레스를 야기하는데, 스트레스에 대처하지 못하고 환경에 맞게 계획을 조정하거나, 기대치를 낮추지 못하면 활동에 제약이 따르게 된다. 둘째, 지역사회의 취약성 요인으로 인해 봉사자가 활동계획을 변경하는 경우가 많은데, 이러한 점은 미래 봉사자들이 사전에 마음의 준비를 하고, 취약성을 극복하기 위한 대안 전략을 수립할 때 유의한 정보가 될 수 있다. 이 연구에서 보여 주듯이, 스트레스 상황에서 프로젝트를 관리하는 능력은 성공적인 봉사활동의 중요 요소이

다. 국제자원봉사 활동에서는 유연하고 민첩한 프로젝트 관리가 촉진되어야 한다. 셋째, 문화나 사회경제적 차이로 인한 대인관계 갈등과 스트레스를 방지하기 위해서 ‘이문화 교섭력’에 대한 파견 전 훈련이 중요하다. 넷째, 국제봉사자 역량은 자원봉사 프로그램을 마친 결과로 갑자기 나타나기보다는 투쟁을 극복함으로써 끊임없이 진화한다. 자원봉사자가 능력개발에 유리한 환경을 인지하는 것은 프로그램 관리자와 자원봉사자 코디네이터들이 효과적 봉사활동 환경을 조성하는데 전략적 방법으로 활용될 것이다(Onuki, 2018:32). 마지막으로, 자원봉사자의 역량을 넘어서는 장애물 중 하나는 현지의 급변하는 요구로 인해 당초 활동 목표와 불일치가 발생한다는 점이다. 한 가지 확실한 해결책은 파견기관(counterpart organization)의 요구 사항을 보다 면밀히 모니터링하고, 봉사단 모집 프로세스를 신속하게 추진하는 것이다. 그러나 연구자는 이러한 접근법은 실현 가능하지 않거나 비용 효과적이지 않을 수 있다고 하며, 객관적으로 파견기관의 개입이 명백히 부족하다고 판단되면 파견 중지가 필요하다는 의견을 제시하였다.

4. 참여 동기와 활동 유형

봉사단의 동기 분석은 봉사단의 조직 운영과 참가자 모집에 기여한다는 실천적 관점과, 봉사단의 성격 및 특성이나 동기를 분석하는 학술적 관점에서 살펴볼 수 있는데, 오카베 야수노부(外)는 이 두 가지 관점에서 협력대원들의 참여 동기를 분석하고 유형화 하는 연구를 추진하였다.

JICA 연구소는 2011년부터 2014년까지 협력대원 전원에 대해 파견 전 훈련시점, 활동시작 후 1년 경과시점, 귀국시점에 각각 의식조사를 실시하였는데, 협력대 참여 동기는 파견 전 실시한 설문조사를 토대로 분석되었다(岡部恭宜 編著, 2018:180). 파견 전 설문조사는 약 60개 항목으로 진행되었으며, 참여동기는 <표 5>와 같이 17개 항목 중 3개까지 선택하도록 했다. 활동유형은 협력대 참여 동기 비율이 높은 7가지, 즉 A, B, E, G, H, I, K 동기를 토대로 활동 유형을 <표 6>과 같이 여섯 가지로 유형화했다.

<표 5>에서 볼 수 있듯이, 협력대 참여 동기는 공통적으로 사람들을 돕거나 개도국 사회를 돕고자 하는 이타주의적 동기가 상당히 높다. 그러나 자신의 경력개발이나 자신의 변화 도모 등 협력대 자신의 행복이나 이익을 위한 동기, 즉 이기주의적 동기도 높은 편이다. 이러한 해외봉사단 참여 동기 및 유형은 봉사단 모집, 선발 시 도움이 될 수 있다(岡部恭宜 編著, 2018:188). KOICA와 마찬가지로 JICA 청년해외협력대 사무국도 응모자수 감소나 귀국 대원의 취직난 문제에 직면해 있고, 최근에는 ‘글로벌 인재 육성’과제가 부각되고 있다. 또한 활동내용에 관한 현지 수요와 실제 파견 대원의 활동과의 불일치 문제 등 다양한 이슈에 대한 대처방안을 모색해야 하는데, 이때 동기분석은 유용한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

〈표 5〉 협력대 참여 동기 비율(%)

A. 사람들을 돕고 싶기 때문에	40.9
B. 개도국 사회를 돕고 싶기 때문에	36.4
C. 세계를 변화시키는 일을 하고 싶어서	15.2
D. 자신의 기술을 시험하고 싶어서	19.0
E. 외국에서 생활하고 싶어서	21.0
F. 국제교류에 참여하고 싶어서	16.3
G. 개도국 사회를 이해하고 싶어서	30.7
H. 귀국 후 협력대 경험을 일본에서 유용하기 위해서	23.3
I. 자신을 바꾸는 일을 하고 싶어서	24.4
J. 취직 전 경험을 쌓고 싶어서	4.6
K. 장래 경력개발에 연계하고 싶어서	30.7
L. 외국어 습득을 위해	16.3
M. 희망 진로로 나갈 수가 없었기 때문에	0.7
N. 추천을 받아서	0.9
O. 현실을 벗어나고 싶어서	4.1
P. 경제적인 메리트가 있어서	1.9
Q. 기타	4.4

출처: 岡部恭宜 編著(2018), p.181.

〈표 6〉 협력대 참여 동기와 활동 유형

유형	주요 동기	특징
1. 호기심 지향	개도국 사회 이해 협력대 경험 일본 환원	학생 교사 개도국 경험 풍부 복합적 동기
2. 비즈니스 지향	장래 경력개발	남성, 글로벌사업 흥미, 다소 이기적
3. 국제협력 지향	개도국 사회 기여	여성(주로 학생) 해외경험 풍부 기부 의사 높음
4. 자신탐구 지향	외국 생활	협력대 활동에 소극적 사회문제 관심 낮음 봉사활동에 흥미 낮음
5. 자기변혁 지향	자신을 변화시키는 일	퇴직참가 외국경험 적음 협력대활동에 관심 높음
6. 자선 지향	사람들을 돕고 싶다	봉사활동에 적극적 타인신뢰도 높음 협력대 준비 주도

출처: 岡部恭宜 編著(2018), p.185.

이 연구에서 제시된 실무적 제언(岡部恭宜 編著, 2018:188)을 보면, 첫째, 지원자를 늘리기 위해 이번 연구의 유형을 홍보에 활용할 수 있다는 점이다. 예컨대 개도국 현황을 알리고 개발협력의 의의를 전면에 내세우는 포스터는 국제협력 지향형이나 자선지향형의 사람들 마음을 움직일 수도 있다. 이밖에도 ‘개도국에서 무엇인가를 새롭게 할 수 있고, 자신의 능력을 발견할 수 있다’, ‘봉사활동이 자신의 경력개발에 연결된다’ 등 참여 동기와 유형에 따라 다른 콘텐츠로 봉사활동의 매력을 전달할 수 있다. 나아가 학생이나 사회인 대상과 같은 특정 그룹에게 모집 설명회를 실시할 경우에는 이러한 차이를 고려할 수 있을 것이다. 둘째, 일본사회에 필요한 ‘글로벌 인재’육성 및 배출을 위해 비니지스지향형 또는 국제협력지향형의 사람들을 대상으로 모집-선발-파견 전 훈련을 추진하는 것이다. 셋째, 개도국의 수요와 지원자가 희망하는 활동내용과의 불일치 해소도 중요한 문제지만, 계획 및 행정, 인적자원과 같은 분야는 현지 수요에 비해 지원자가 3배를 넘는 반면, 농림수산이나 공공·공익사업 분야는 개도국 수요를 충족시키지 못하고 있다. 또한, 당초 상정되어 있던 활동내용과 실제 활동이 다른 경우도 있다. 지원 직종의 편성에는 자격 유무 등이 관련되어 활동 내용이 변경될 경우 유연하게 대응할 수 없다. 따라서 유형화로부터 함의를 도출하는 것이 용이하지는 않다. 그러나 협력대 참가 시 사전준비가 부족한 사람들에게는 적절한 지원을 실시하고, 경력개발을 지향하는 사람들에게는 경험이나 네트워크를 배양하도록 지원할 수 있다. 마지막으로, 협력대원의 여섯 가지 유형과 협력대 사업의 세 가지 목적에 관해 비교했다. 즉, 국제협력지향형과 자선지향형은 개도국의 경제사회 발전에 기여한다는 목적에 합치된다. 마찬가지로 비즈니스 지향형과 자기변혁 지향형은 국제적 시야 함양과 봉사단 경험의 사회 환원이라는 사업목적과 겹치는 부분이 크다. 아울러, 우호친선 및 상호이해 심화는 현지에 동화했다고 응답한 비율이 높았는데, 이는 호기심 지향형에 가깝다. 물론 각각의 유형은 복수의 동기를 갖고 있으며, 목적과 유형이 일대일로 대응하지 않는다는 것에 주의할 필요가 있는데, JOCV 사업은 세 가지 목적에 부합된 일본의 젊은 인재를 선발해 왔다고 평가했다(岡部恭宜 編著, 2018:190).

IV. 일본 해외협력대 성과와 과제

일반적으로 해외봉사단 개인의 활동성과를 명확히 측정하기는 어려운 측면이 있는 것으로 알려져 있다. 왜냐하면 2년이라는 비교적 단기간의 활동으로 구체적인 성과를 내기 어려운 측면도 있고, 봉사단원 개인의 자질과 역량의 한계, 불명확한 활동목표와 계획, 개도국의 환경적 취약성 등 활동성과에 영향을 미치는 요인들이 많아, 명확한 성과지표를 적용하기 어렵기 때문이다. 그러나 대규모 정부 재원이 투입되는 ODA 사업이고 대표적인 국민참여형 사업으로서, 해외봉사단의 사업성과에 대한 일반 국민과 여러 이해관계자들의 관심이 높아지고 있어 해외봉사단 사업의 성과관리 이슈는 최근 국내외적으로 크게 부각되고 있다.

먼저, JICA는 해외협력대 사업성과를 어떻게 보고 있는지 살펴보겠다. 제3기 중기계획(2012-2017년) 기간 중, 파견국 및 수혜자, JICA 협력대원을 대상으로 설문조사 등을 통해 사업 평가를 실시한 결과, JICA 협력대 사업은 세 가지 사업목적이 충분히 달성되고 있는 것으로 분석되었다.¹⁸⁾

주요 내용을 살펴보면, 첫째, 파견국 개발과제나 수요를 토대로 협력대원의 기술이나 경험을 살린 봉사단 파견이 추진되고 있는 것으로 평가되었다. 또한 활동계획표나 활동결과표에 대한 협력대원-파견기관-JICA 해외사무소의 합의율¹⁹⁾을 보면, 99% 이상으로 매우 높고, 파견기관이나 수혜자의 JICA 봉사단 사업만족도도 기관 100%, 수혜자 97%로 매우 높은 것을 감안할 때, JICA 해외협력대 사업은 개도국의 경제사회 발전에 기여하고 있는 것으로 평가되었다. 둘째, 협력대상국 관계자들은 JICA 협력대원에 대해 파견기관의 기술 및 역량 향상을 위한 창의적 아이디어, 일에 대한 진지한 자세 등에 대해 높이 평가한 바, 동 사업이 일본에 대한 이해도 및 이미지를 크게 향상시키고 있는 것으로 평가되었다. 셋째, JICA 협력대원은 봉사단 참여로 이문화 이해, 커뮤니케이션 능력, 리스크 관리(치안, 안전) 능력, 주체성 및 실행력, 기획력 및 창의력, 팀워크가 향상된 것으로 평가되어 일본의 글로벌 인재 육성에 공헌하고 있는 것으로 평가되었다. 또한, 귀국 대원 1/3은 JICA 해외협력대 참가경험을 활용하는 일을 하고 있으며, 협력대에 참여하여 개도국 주민과 신뢰관계를 쌓은 경험이나, 이를 실천했다는 자긍심을 귀국 후 일본사회에서 활용 중인 것으로 분석되었다.

이번에는 JOCV 50주년 학제적 연구 결과물과 JICA 사업 평가자료 등을 토대로 개도국 차원과 일본 국내 차원으로 구분하여 사업성과를 살펴보고 향후 정책과제를 살펴보겠다.

1. 개도국 차원: 역량개발과 사회자본 발전

해외협력대 사업 목적 중 첫 번째는 개발도상국의 경제사회 발전과 부흥을 위한 기여라고 명시되어 있다(JOCV 브로슈어, 2018:5). 동 관점에서 개도국 차원의 협력대 파견사업 성과는 일차적으로 개도국의 경제사회 발전에 어떠한 기여를 하였는가, 즉 개발협력 성과를 살펴 보아야 할 것이다. JOCV 50주년 학제적 연구는 협력대원의 개발협력 성과를 단순히 원인(대원활동)과 결과(주민이나 커뮤니티의 변화)로서 단선적인 인과관계가 아니라 쌍방향적 내지는 연쇄적인 것으로 보고, 정성적 프로세스를 중시한 연구를 실시하여 역량개발(capacity

18) 「제3기중기계획에 의거한 봉사단 사업평가 2018 (요약)」

https://www.jica.go.jp/volunteer/outline/publication/report/pdf/evaluation_01.pdf (접속일: 2018. 10.30.)

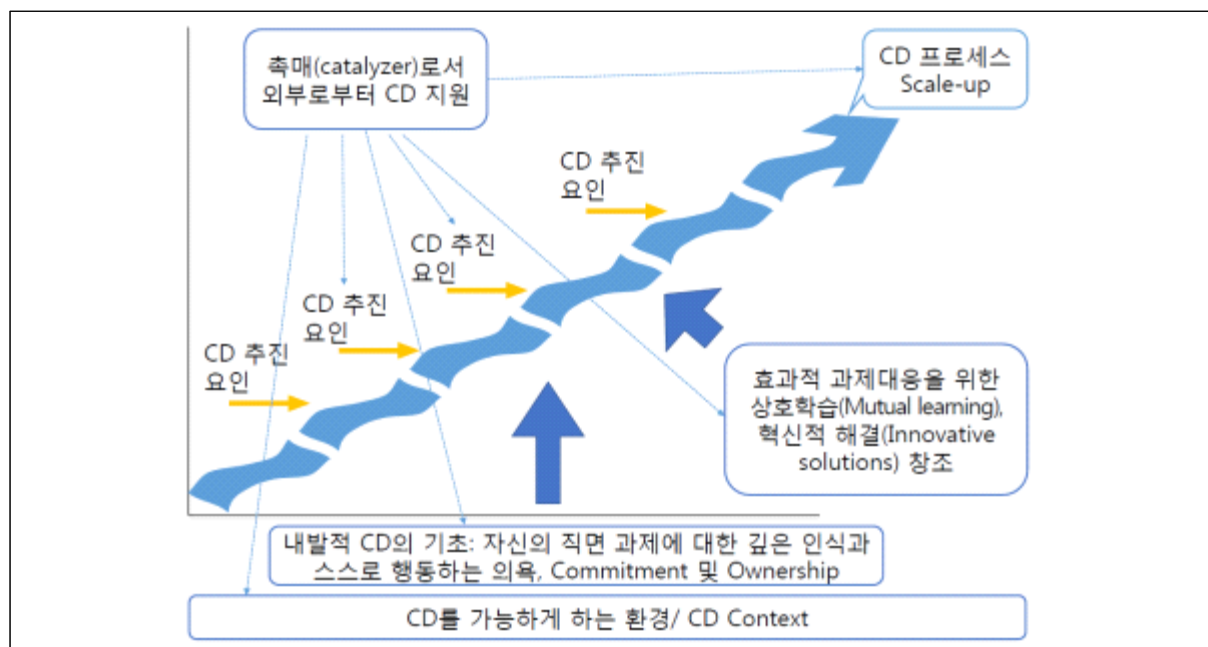
19) JICA 해외협력대원은 파견후 6개월 이내에 활동계획표를 작성하여 파견기관 및 JICA 사무소와 합의하고, 이를 토대로 활동을 모니터링한다. 활동종료 이후에도 활동결과표를 작성하여 파견기관과 JICA 사무소가 함께 활동성과를 확인하는 절차를 갖고 있다.

development)과 사회자본(social capital) 관점에서 분석했다(岡部恭宜 編著, 2018:305).

먼저, 호소노 아키오(細野昭雄)는 최근 개발협력 현장에서 주류화 되고 있는 역량개발(Capacity Development) 관점에서 일본 청년해외협력대 사업에 대한 연구를 실시했다(岡部恭宜 編著, 2018:91). OECD 개발원조위원회(DAC)의 정의에 따르면, 역량개발은 개발도상국의 과제 대응능력이 개인, 조직, 사회 등 다차원에서 총체적으로 향상해 나가는 과정이다. 역량개발의 가장 큰 특징 중 하나는 ‘내발성(內發性)’으로서, 역량을 외부의 개입을 통해 구축하는 기술협력의 관점이 아니라, 개도국의 개인, 조직, 사회가 스스로 개발과제에 대처할 수 있는 능력을 키운다는 관점으로 바뀐 점이다(岡部恭宜 編著, 2018:91). 이러한 관점에서 기술협력이나 혹은 다양한 개발협력 활동은 촉매 역할을 수행하는 것으로 개발협력 패러다임이 전환되었다.

〈그림 3〉은 협력대원이 역량개발에 어떻게 공헌해 왔는가를 이해하기 위해서 역량개발의 프로세스와 이에 대한 촉매 역할을 수행하는 외부 협력자를 포함 actor 관계를 제시한 것이다. 내발적 역량개발의 기초는 스스로 직면하는 과제를 인식하고 과제에 대응하기 위해 행동하는 의욕, 헌신(commitment), 주인의식(ownership)을 갖는 것으로 이 주체적인 과제 인식과 과제 대처가 이 그림 중심에 위치해 있다. 외부 관계자(공여국 협력자 포함)는 이 점선의 화살표를 향해 있는 어느 곳에서든 역량개발의 촉매자로서의 역할을 수행할 수 있다. 특히, 중요한 것은 역량개발 당사자와 외부 관계자간의 상호 협력 및 학습을 통해 새로운 해결책을 만든다는 점이다. 그림 가운데에 제시되어 있는 역량개발 추진 요인(역량개발 추진력)

〈그림 3〉 역량개발 프로세스



출처: Hosono(2018), p.93.

은 역량개발 프로세스 안에서 발휘되는 리더십, 인센티브, 조직에서 공유되는 문화 등과 함께 역량개발에서 중요한 기술, 시설 등 다기에 걸쳐 있다. 역량개발 프로세스는 개인, 조직, 사회의 다양한 차원에서 추진될 필요가 있으며, 이 프로세스는 특정 수준에서 그치는 것이 아니라 규모를 확대해 나가는 것(scale-up)이 중요하다.

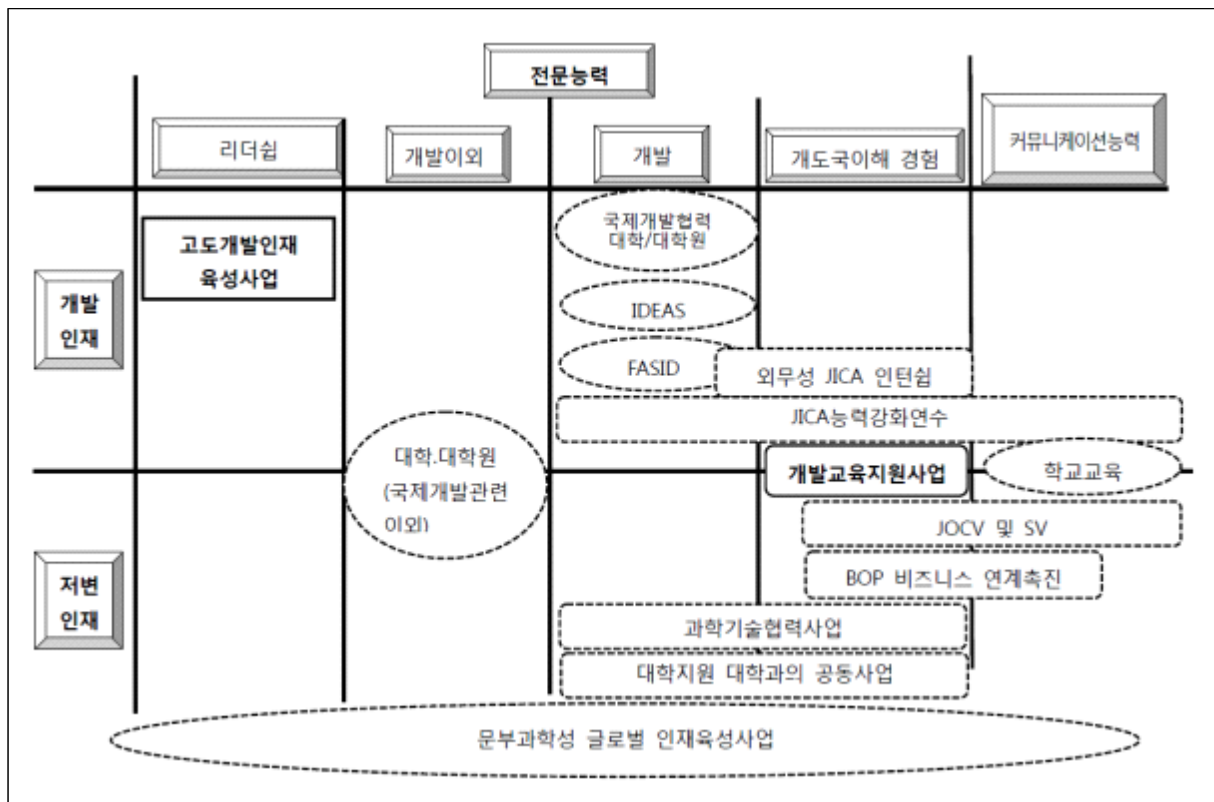
호소노는 온두라스의 산수지도력 향상 프로젝트, 엘살바도르의 남염(藍染, 쪽 염색) 문화 부흥 프로젝트 및 마야관광산업 부흥 프로젝트 사례 등을 통해 파견국의 역량개발 과정에서 협력대원의 성과 사례를 분석했다. 두 사례 모두 프로젝트 추진과정에서 협력대원을 연계 파견하였으며, 프로젝트 및 협력대원 파견이 장기적으로 추진되었다. 현지 관계자와의 인적 네트워크는 하루아침에 구축할 수 없다. 상호 학습과 공동 대처를 위해서는 지속적인 파견을 통해 커뮤니케이션과 신뢰관계 구축이 중요하다. 또한, 파견 종료 후 다양한 형태의 사후관리도 중요하다(岡部恭宜 編著, 2018:113). 호소노는 교육이나 보건 등 사회개발 분야의 성과 외에도 개도국 비즈니스에 대한 기여, 기업의 사회적 책임(CSR) 활동에 대한 사례 분석을 통해 협력대원 활동과 일본의 다양한 기관과의 긴밀한 연계가 활동성과를 제고하는 중요한 요인임을 밝혔다.

해외협력대를 통한 사업성과는 역량개발 관점 외에도 규범과 신뢰, 감정의 변화를 통해 사회자본(social capital)을 발전시키는 데 효과적인 역할을 수행하고 있다. 우에다 나오키(上田直子)(2018)는 방글라데시 소아마비 예방접종 사업과 온두라스 샤가스병(Chagas Disease) 대책 사업 사례를 통해 협력대원이 활동과정에서 어떻게 개도국 주민들의 ‘규범(norms)’, ‘신뢰(trust)’ 및 ‘감정(sentiment)’의 변화를 초래했는가를 연구했다. 동 연구 결과, 협력대원은 변화를 통해 활동에 관련된 사람을 둘러싼 사회자본(Social Capital)을 변용시키고, 사람들의 행동변화와 활동성과의 지속가능성을 초래한 것으로 분석되었다. 양국 사례의 공통점은 대원이 현지 동료의 활동지역에 항상 동행하여 같은 언어를 구사하고 활동의 성공이나 실패를 공유한 점이다. 우에다는 동 연구에서 현지 주민의 마음과 감정에 주목할 필요가 있음을 강조했다.

2. 일본 국내 차원: 글로벌 인재 육성과 사회 환원

앞서, 후지카케의 단기파견제도 연구에서도 살펴보았듯이, 봉사단 파견을 통한 국내 성과로는 글로벌 인재 육성을 들 수 있다. 즉, 봉사단은 개발협력사업에 참여하여 개발도상국이 안고 있는 다양한 개발과제 해결에 도움을 줌으로써 개발도상국의 경제사회 발전에 기여함과 동시에 봉사단 개인 차원 혹은 봉사단을 파견하는 공여국 정부 입장에서 자국민의 글로벌 이슈나 이문화 이해 증진을 통해 개인의 성장과 행동변화 등을 도모한다. <그림 4>의 ‘일본의 개발협력인재육성 체계’에서도 볼 수 있듯이, 봉사단 파견은 글로벌 인재 육성의 한 축으

〈그림 4〉 일본의 개발협력 인재 육성 전체상



출처: IDCJ(2014) p.10, 김복희(2018) p.59 재인용.²⁰⁾

로 자리 잡고 있다. 최근, 우리 정부 및 KOICA도 봉사단 사업에 대한 이러한 접근을 한층 강화하고 있다.

「제3기 중기계획기간중 JICA 봉사단사업평가」(2018)에서도 봉사단 사업이 협력대원의 이문화 이해 및 글로벌 인재로서 자질 향상에 큰 역할을 하고 있는 것으로 평가되었다. 봉사단 파견을 통해 협력대상국 정부와 국민의 일본에 대한 이해도도 향상되지만, 협력대원 자신의 이문화 이해력이 크게 향상했다는 응답자가 43%, 어느 정도 향상했다고 응답한 비율이 51%로, 응답자의 94%가 이문화 이해도 향상에 봉사활동이 기여했다고 응답했다. 또한, 2010년부터 2014년까지 파견된 5,150명의 협력대원을 대상으로 ‘봉사단 경험이 글로벌 인재에게 요구되는 자질 향상에 기여했는가’라는 설문조사에서는 커뮤니케이션 능력, 리스크 관리 능력(치안, 안전)은 80% 이상, 주체성 및 실행력, 기획력 및 창의력은 70% 이상, 팀워크 능력은 60% 이상 향상되었다고 응답했다. 귀국대원의 경우, 주로 학교의 개발교육 현장에서 봉사활동 경험을 발표하는 형태로 봉사경험 활용 및 사회 환원을 실천하고 있는 것으로 조사되

20) 약칭 설명: IDCJ(International Development Center of Japan); IDEAS(아시아경제연구소(IDE-JETRO)가 운영하는 개발 스쿨); FASID(일반재단법인국제개발기구); JOCV(해외협력대); SV(시니어봉사단); BOP(Base of the Pyramid, 빈곤층 의미).

었다. 주로 개도국 실정이나 일본과의 관계, 국제협력에 관한 'JICA 강좌'는 학교 외에도 지자체 연수 등에서 활용되고 있는데 귀국대원이 강사인 경우가 많다. 2016년도에 2,216건이 실시되었는데, 185,503명이 강좌에 참가한 것으로 조사되었다(〈표 7〉 참조).

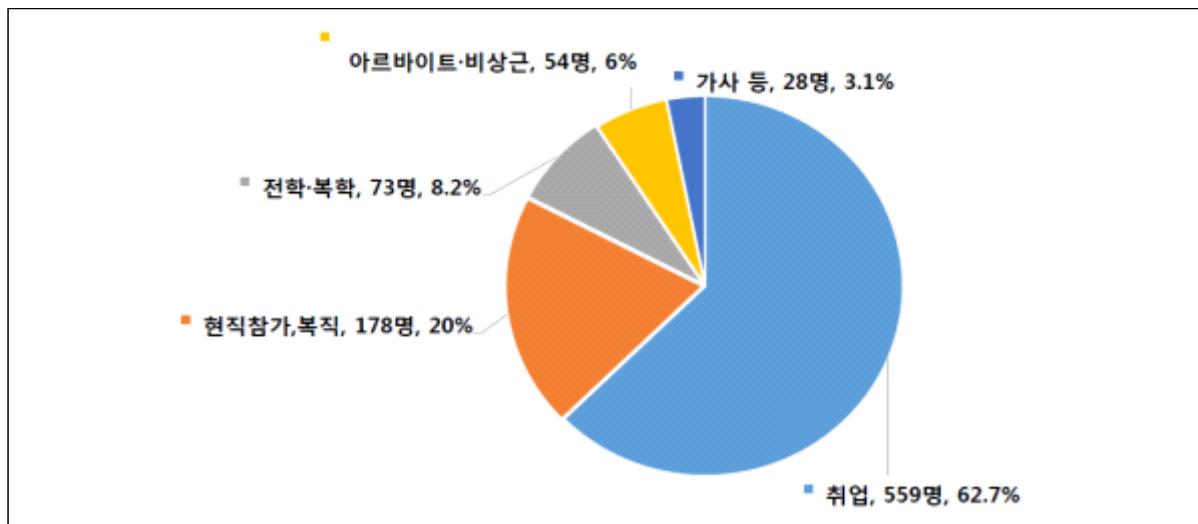
JICA는 2016년 4월부터 2017년 3월말까지 귀국한 청년해외협력대 및 일본계사회 청년 볼он티어(1,095명)에 대해 귀국 후 진로상황에 관한 설문조사를 실시한 바 있다. 다음 〈그림 5〉와 〈그림 6〉은 2016년 4월부터 2018년 4월까지 응답한 892명을 대상으로 진로 현황과 취업현황을 분석한 것이다. 귀국대원 진로 현황을 보면, 취업자가 63%(559명)이고, 현직참가제도가 비교적 활발하게 운용되고 있기 때문에 복직자도 20%에 해당하는 것을 볼 수 있다. 아울러 취업자 559명의 취업현황을 보면 민간기업이 249명, 44.5%로 가장 많다. JICA 유관기관이나 국제기구, NGO 등이 15.7%인데, 지자체 행정직 및 교육 공무원은 16.4%에 달한다. 이는 일본의 경우 지자체 및 교원 채용 우대제도의 영향 때문인 것으로 생각된다.

〈표 7〉 봉사단 활동경험 사회환원 현황 (응답자 558명)

봉사단 경험 활용 현황	%
1. 파견국 언어나 외국어 학습을 계속하거나 생활에서 활용	34
2. 파견국 활동을 계기로 파견직종 전문성과 현재 직업에 활용	37
3. 파견국 활동을 계기로 파견직종 이외의 분야에서 전문성을 익혀 현재 직업에 활용	18
4. 기타	4
국제교류 및 이문화 이해	
1. 봉사단 체험 이야기	58
2. 고향이나 인근지역 교류 이벤트 등 참가	26
3. 재일 외국인 통역, 어학지도, 생활상담 지원 등	17
4. 파견국의 활동을 통해 알게 된 지인들과 계속 연락	59
5. 파견국에서 몸에 익힌 현지 생활습관 문화(예능, 수공예 등)를 귀국 후에도 지속	13
6. 인터넷(Facebook 등)을 통해 새로운 외국인과의 교우관계 확대	22
7. 기타	6
지역사회에 환원	
1. 자치회 활동, 자녀교육 지원, 복지활동, 자선활동, 환경 보호 등 참가	36
2. 지역·마을 살리기(관광·산업 등) 활동 참여	13
3. 어린이나 청소년 캠프, 레크레이션, 자연학교 등 야외 학습활동 참여	12
4. 기타	10
국제협력 활동 참여	
1. NGO, NPO, 국제협력기관, 개발컨설턴트 등 종사	23
2. 개인적으로 파견국이나 개도국 지원 활동	22
3. 기타	7

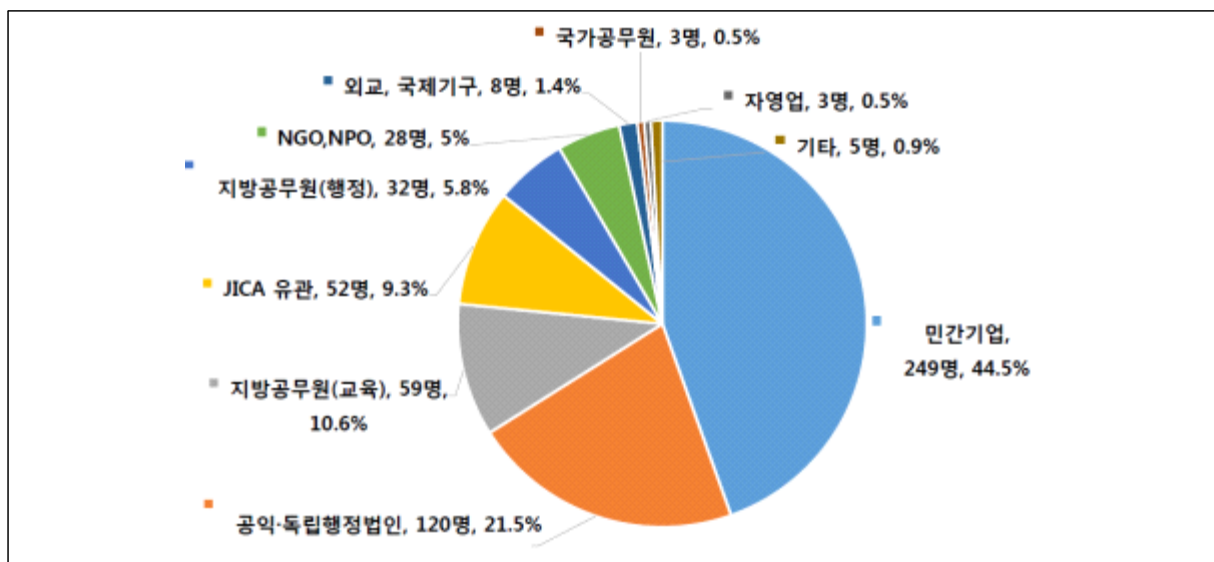
출처: JICA(2018b) p.6.

〈그림 5〉 JICA 귀국봉사단 진로 현황(응답자 892명)



출처: JICA(2018b) p.16.

〈그림 6〉 JICA 귀국봉사단 취업 현황(대상자 559명)



출처: JICA(2018b) p.16.

2017년을 기준으로 지자체 직원 채용 시 청년해외협력대 등 활동경험자(2년) 특별채용제도를 운영하고 있는 지자체는 28개에 달하며, 경력 인정 지자체도 45개 지역에 달한다.²¹⁾ 아울러, 공립학교 교원채용 선발시험 시 JICA 봉사단경험자 일부 과목 시험 면제 및 가산점 제도를 운영하고 있는 지자체도 38개 지역에 달하고 있다.²²⁾ JICA도 국내외에서 기술협력

21) https://www.jica.go.jp/volunteer/obog/career_support/careerinfo/pdf/jichitaishokuin.pdf (접속일: 2018.12.18.)

22) https://www.jica.go.jp/volunteer/obog/career_support/careerinfo/pdf/kyouin.pdf (접속일: 2018.12.18.)

전문가, 기획조사원, 국제협력전문원, 개별 전문가, 조사단원 등을 사업추진과정에서 광범위하게 활용 중이다(〈표 8〉 참조).

3. 향후 과제와 전망

지난 50여 년간 봉사단 파견사업을 추진해 온 JICA의 해외협력대 사업은 개발협력 측면과 청년인재육성 측면에서 괄목할만한 성과가 있는 것으로 평가되었다. 그럼에도 불구하고 변화하는 대내외 환경에 맞게 새롭게 사업 방향을 재정립하고 개선 과제를 도출함으로써 성과 중심의 개발협력을 실천할 필요가 있을 것이다.

JOCV에 대한 학제적 연구에서 개발협력 도구로서 JICA 봉사단사업의 향후 과제는 첫째, 대원의 정보 접근성 강화, 둘째, 대원과 관계기관간/대원간 네트워크 형성, 셋째, 파견의 지속성 유지, 넷째, 자조노력 촉진 등이 도출되었다. 협력대원의 정보 접근성 강화와 네트워크 형성을 위해서는 각 분야나 과제 수행을 통해 축적된 정보를 갖고 있는 사무소 직원의

〈표 8〉 JICA 개발인재 양성 및 활용 실적(2017)

인재 확보	인원(명)
국제협력 전문원	107
특별 촉탁	62
공모, 추천심사 전문가(기획조정원 포함)	1,002
인재 양성	인원(명)
인턴(대학생, 대학원생)	121
해외 장기연수	3
주니어 전문원	30
능력강화연수(전문가 대상)	565
전문가 부임 전 연수	386
안전대책연수 및 훈련	1,930
UNHCR 연계 안전관리 연수	20
국제협력커리어 종합정보사이트 (PARTNER)	인원
PARTNER 등록자수(누계)	30,394명
PARTNER 등록단체(누계)	1,567단체
구인(JICA 이외), 연수/세미나 정보제공 건수	4,994건
커리어 상담 건수	262건

출처: JICA(2018a) p.74.

역할이 중요하다. 대원과 JICA 관계자 간 지식공유 체계를 강화하기 위해서는 대원들의 자발적 ‘분과회’ 활동이 대원과 전문가, 컨설턴트, 사무소 직원 간 교류의 장으로 활용될 필요가 있다. 또한 KOICA에서도 자주 지적되는 문제 중 하나인 단원의 지속파견 과제는 파견 성과를 제고하는 데 매우 중요한 요소로서, 전임과 후임 대원이 수개월간 함께 활동할 수 있도록 기간 조정에 유의하여야 한다. 자조노력 축진을 위해서는 활동과정에서 주인의식을 촉진하고 사람들의 마음을 움직이는 것이 중요하다(岡部恭宜 編著, 2018:308).

봉사단 사업을 통한 청년육성 과제로는 다른 동기와 특성을 가진 여섯 가지 유형별로 채용, 훈련, 연수를 실시하고, 활동목표를 설정하거나 현지 사무소의 지원을 변화할 필요가 있다. 글로벌 인재 육성 방안으로 대원과 코디네이터 간의 면담 정례화, 대원의 활동 및 생활상의 문제점 파악, 그에 따른 지원 제공 등 사무소의 역할 강화, 파견국 정보수집 및 사례연구 장려 등을 검토해 볼 수 있다. 아울러, 단기 대원이 효과를 거두기 위해서는 파견절차를 간소화하고, 커뮤니케이션 능력이 중요하며, 단원이 지향해야 할 성과를 명확히 하는 것도 필요하다. 다만, 이러한 대원 지원이나 사업개선이 오히려 대원의 인간적 성장이나 인재육성을 방해할 우려도 있다는 점에 유의해야 한다(岡部恭宜 編著, 2018:311).

V. 정책 시사점 및 제언

지금까지 국제사회의 자원봉사활동에 대한 주요 논의와 함께 JICA의 해외봉사단 사업의 역사와 제도, 지원 동기 및 활동 유형, 지난 50여 년간의 사업성과 등을 살펴보았다. 이 장에서는 JICA의 경험과 연구 결과를 토대로 우리 정부와 KOICA에 주는 정책적 시사점 및 제언 사항을 봉사단 성과관리 및 제고 측면, 봉사단 제도 및 운영 측면, 글로벌 인재 양성과 사회 환원 측면에서 도출하고자 한다.

1. 성과관리 및 제고 측면

첫째, 해외봉사단이 현지에서 초래하는 긍정적 변화나 영향, 개발성과를 어떻게 측정하고 관리해 나가야 하는가는 중요한 문제로서, 일반 국민과 다양한 이해관계자들에 대한 개발성과 보고 책무는 많은 개발협력기관이 안고 있는 도전과제다. JICA 연구소는 2011년부터 2014년까지 파견 전, 파견 중, 귀국 시 협력대원 의식조사를 실시하였는데, JOCV 파견 50주년 학제적 연구에서도 이 데이터를 기반으로 중요한 연구 성과를 거두었다. 내년 해외봉사단 파견 30주년을 맞이하는 KOICA도 해외봉사단 파견을 통한 실증적인 개발성과 분석 및 개선과제 도출이 가능하도록 기초 연구와 함께 새로운 10년을 대비하기 위한 심층적, 학제

적 연구를 추진할 필요가 있다.

개발 성과가 높을수록 봉사단이나 수혜기관의 만족도가 높아진다는 것을 JICA 연구 결과를 통해서 알 수 있었다. 따라서 KOICA는 봉사단 사업성과 및 단원 만족도 제고를 위해 봉사단원 생활 지원이나 안전 위주의 복무관리 업무도 중요하지만, 단원이 활동목표를 달성할 수 있도록 개발성과 관리 측면에서 보완할 필요가 있다.²³⁾ 단원 활동의 개발성과 제고 방안으로는 봉사단사업 문제점으로 자주 지적되어 온 ‘수요조사의 내실화’와 함께 수요에 적합한 단원 선발 과정 개선에 지속적인 노력을 기울여야 할 것이다. 동시에, JICA가 협력대원-파견기관-JICA 해외사무소간 합의 하에 작성 및 활용 중인 ‘활동계획표’ 및 ‘활동결과표’를 KOICA도 적용해 볼 수 있을 것으로 생각한다.²⁴⁾ 또한 JICA가 운영 중인 「활동지원 의뢰제도」도 도입할 필요가 있다.²⁵⁾ 이는 협력대원이 활동기간 중 기술적인 측면에서 어려움을 겪을 때 전문가로부터 자문을 받을 수 있도록 지원하는 제도이다. KOICA도 직무 경험이 부족한 청년층 일반 봉사단원 등을 대상으로 동 제도를 도입한다면 활동성과 제고에 많은 도움이 될 것이다.

또한, 교육공무원 등의 연수휴직 제도를 활성화 하고, JICA와 같이 개도국 진출에 관심이 있는 기업과 함께 ‘민간연계 봉사단 제도’를 검토·추진할 필요가 있다. 이는 일자리 창출에는 직접적으로 도움이 되지 않겠으나, 참가자의 글로벌 인재 양성 측면이나 개발성과 제고 측면에서는 효과적인 대안이 될 수 있다. 이 경우 단기파견 제도도 활용될 수 있는데, 어학능력이나 직무 경험 등 활동 역량을 겸비하지 못하거나, 활동 목표가 명확하지 않을 경우 짧은 기간에 활동성과를 거두기 어렵다는 점에 유의해야 할 것이다.

봉사단 활동성과를 제고하기 위해서는 봉사단원을 그룹으로 파견하여 특정분야 및 과제, 특정 지역에 보다 큰 임팩트를 미칠 수 있도록 장기간에 걸쳐 다양한 자원과 인력을 연계하여 추진할 필요가 있다(岡部恭宜 編著, 2018:55). KOICA도 그동안 프로젝트 사후관리를 위한 봉사단 파견 등 사업간 연계 노력을 기울여 왔으며, 팀제봉사단 파견 추진 경험도 있다. 2018년 하반기부터 KOICA는 개별 봉사단 활동의 한계점을 보완하기 위하여 다년간 성과 중심의 프로젝트 봉사단 파견을 추진 중이다. 사업 초기인 만큼 여러 시행착오가 있을 수 있는데, 실질적인 사업성과를 내기 위해서는 프로젝트 기획력이나 프로젝트 관리자(PM)의 역량도 중요하나, 단기 파견인 점을 고려하여 봉사단으로서 자세와 역량을 갖춘 단원 선발과 활동 지원에 더욱 유의해야 할 것이다.

23) 최근 KOICA는 봉사단 활동성과 측정을 위해 반기별 단원활동보고서 양식에 ‘목표 수혜인원 달성도’에 대한 측정 양식을 추가했다(2018.12.28. 개정).

24) 2011년 「JICA 봉사단사업실시 검토위원회」 보고서에서도 사업효과 제고를 위해 ‘요청과 활동 괴리 문제’ 개선이 중요하다고 제안했다. 그 개선책으로 대원 파견 후 6개월 이내에 대원과 파견기관 합의 하에 ‘활동계획표’를 작성하도록 권고하였다.

25) https://www.jica.go.jp/volunteer/application/seinen/support_system/treatment/ (접속일: 2019.1.5.)

2. 봉사단 제도 및 운영 측면

현재 우리나라는 미국 다음으로 가장 많은 정부 파견 해외봉사단을 보내고 있다. 최근 KOICA 해외봉사단도 대폭 확대 추세에 있는데, 내부자료에 따르면, 2030 청년층의 지원 비율은 2010년 84.2%에서 2018년 56%로 하락했다. 이는 고령화 사회 심화 및 청년층 감소 등 인구학적 측면과 경기침체에 따른 청년층의 미래 불안 요인이 작용하고 있는 것으로 추정된다. 다른 한 편으로는 봉사단 참여 희망자가 갖고 있는 직무경험이나 기술 수준이 개도국의 수요(주로 기술적 측면)와 맞지 않는 문제점도 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 청년층의 경우, 직무능력이 다소 부족하더라도 봉사단원으로서 기본 자질, 예컨대 봉사활동에 대한 열정과 이문화 수용 능력, 도전 정신, 협상력과 유연성 등을 갖추고 있다면, 기술적인 직무역량을 보완하여 파견하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. JICA는 선발 후 「기술보완연수제도」를 운영 중이다.²⁶⁾ KOICA는 일괄적으로 국내교육 기간 중 직무연수를 실시한 적이 있으나, 여러 운영상의 문제로 중단했다. 특히 일반봉사단의 경우 경력과 직무관련 지식이 매우 높은 시니어부터 경력이 거의 전무한 대학 재학생에 이르기까지 스펙트럼이 넓기 때문에 일괄적인 집합교육 형태의 직무연수는 효과적이지 않았다. 앞서 언급한 바와 같이 현지 파견 후에도 필요한 경우 기술 자문을 받을 수 있도록 채널을 구축하고, 선발 후 국내교육 입교 전 기술보완연수를 추진한다면 더 많은 청년층의 참여를 촉진하고, 봉사활동 성과 제고에도 기여할 수 있을 것이다.

KOICA는 금년에 봉사단 핵심역량 기반 커리큘럼 개편을 추진하고 다양한 교수법 도입과 함께 현지어 성취도 평가를 강화할 계획인데, JICA의 사전학습 제도도 주목할 만하다. JICA는 단원 선발 후 온라인 교육과 동영상 교육 등으로 이루어진 사전학습을 필수적으로 마쳐야 국내교육 입교가 가능하다.²⁷⁾ JICA는 연 2회 선발하고 국내교육 입교 및 파견 차수는 6회 정도 운영하고 있는 것으로 파악되었다. KOICA는 현재 일반봉사단의 경우 연 7-8회 선발해서 국내교육 5주 실시 후 현지에 파견한다. 사전교육 이수 제도는 합격자 발표와 국내교육 입교 전까지 적정 기간이 확보되어야 가능할 것이다. 앞으로 KOICA도 봉사단으로서 열정이나 의지, 도전정신 등 일정 요건을 갖춘 경우 기술보완연수나 사전교육을 이수하고 국내교육 차수에 맞춰 입교할 수 있도록 봉사단 모집-선발-교육-파견에 이르는 전반적인 사업 프로세스 개선을 검토할 필요가 있다. 특히, 개선과제 중 하나인 현지 수요와 봉사단 활동의 불일치 해소, 봉사단원과 수원기관의 만족도 하락 개선을 위해서는 현지 수요조사 내실화와 함께 모집·선발과 파견 전 국내교육-현지적응교육에 대한 심층적인 연구와 보완책이 마련되어야 할 것이다.

26) https://www.jica.go.jp/volunteer/qualifier/long/skill_complement/index.html (접속일: 2019.1.5.)

27) <https://www.jica.go.jp/volunteer/qualifier/long/04.pdf> (접속일: 2019.1.5.)

3. 글로벌 인재 양성 및 사회 환원 측면

최근 KOICA는 우리 정부의 ‘좋은 일자리 창출’ 국정과제 이행과 우리 국민의 글로벌 인재 양성에 기여하기 위하여 봉사단을 포함, 다양한 프로그램을 확대 추진 중이다. 특히, 2018년에는 월드프렌즈사업본부를 글로벌파트너십본부 산하 글로벌인재양성총괄실, 글로벌인재운영실, 글로벌인재교육원으로 직제를 개편하고, 총괄실 및 운영실 내에 각각 일자리지원팀과 개발협력인재양성팀을 설치하는 등 글로벌 인재 양성으로 사업추진 패러다임을 전환했다. 현재 KOICA는 일자리 전략 로드맵(2018-2021)²⁸⁾ 하에 청년층이 봉사단 및 영프로페셔널(청년인턴) 경력을 바탕으로 국제개발협력분야를 포함하여 넓은 의미에서 글로벌 인재로서 경력개발 비전을 달성할 수 있도록 다양한 지원 프로그램을 확대해 나가고 있다. KOICA와 JICA의 봉사단 지원 제도는 대체로 유사하거나 KOICA가 더 높은 처우를 제공하는 경우도 있다. 다만, 해외봉사단 활동과 경험에 대한 국내 인식은 50여년의 역사를 가진 일본과 30주년을 맞이하는 우리나라의 역사적 시차만큼이나 간극이 존재한다. 개발성과 제고 및 글로벌 인재 양성, 사회 환원이라는 사업목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 봉사단 경력에 대한 국내 관계자, 특히, 기업 관계자들의 인식 전환과 함께 봉사단 및 영프로페셔널(YP) 참여 - 인재양성 및 경력개발 - 사회 환원 등 선순환이 이루어지도록 ODA 산업 생태계를 육성²⁹⁾하고, 다양한 제도적 뒷받침이 이루어져야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 일본은 대체로 JOCV 활동 경험을 높이 평가하고 있으며, 지자체 직원이나 교원 채용 시 우대 제도를 가지고 있는 지자체도 많은 것으로 파악되었다. 우리나라도 봉사단 경험의 국내 환원을 촉진하기 위해서는 정부 차원에서 다양한 이해관계자들과 공감대를 형성하는 장을 마련하고, ‘해외봉사단 경력인정’에 관한 법률 제정 등 제도적 뒷받침이 필요한 때이다.

한편, 국내에서는 봉사단이라는 용어 때문에 해외봉사단 활동이 공식적인 경력으로 인정받고 있지 못하다는 지적도 있으나, 이는 단순히 용어의 문제는 아니라고 생각한다. KOICA는 늘어나는 규모 대비 청년 지원자 수 감소로 모집에도 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 모집·선발부터 귀국 후 취업지원 및 경험의 국내 환원에 이르기까지 대상별 맞춤형 홍보와 귀국 후 진로교육을 세분화하여 경력개발 지원 노력을 한층 더 기울여 나가야 할 것이다. JICA 연구에서도 지적된 바와 같이, 글로벌 인재가 되는 길은 단순히 해외봉사단 ‘참여의 결과이기 보다는 투쟁을 극복함으로써 끊임없이 진화’하는 것이다. KOICA 사무소에서도 봉사단 생활 및 활동 지원에 초점을 맞추기 보다는 스스로 자신의 능력을 키울 수 있도록 전략적인 개입(engagement)이 필요하다. 즉, 역량개발 관점에서 사업주기별로 파견 전-파견기

28) KOICA 홈페이지>알림·홍보>공지사항에서 ‘로드맵’으로 검색 가능하다.

29) 국제개발협력 인재양성방안에 대해서는 김복희(2018)“일본의 개발협력인재 육성사업 현황과 시사점”을 참조하기 바란다.

간 중-귀국 후 단계별 맞춤형 지원을 제공하는 것이 바람직하다. 이때 역량기반 교육과정 개편이나 귀국 후 진로교육 지원 외에도 봉사단 코디네이터의 역량 강화 및 KOICA 해외사무소 직원 확대 등이 함께 고려되어야 할 것이다.

4. 글을 마치며

누구도 소외되지 않는 포용적이고 변혁적이며 보편적인 SDGs 이행을 위해 국제사회는 더 높은 비전을 향해 더 넓게 연대하고, 더 깊고 효과적인 실행 수단을 강구할 필요가 있다. 개발협력사업의 Plan - Do - See 과정에서 사업수단으로서의 해외봉사단 활동은 전문가들의 활동보다 전문성 측면에서 다소 낮거나 개발성고가 명확하지 않을 수 있다.

그러나 해외봉사단 활동은 지역사회에서 주민들과 함께 현장 상황에 보다 유연하게 대처하고 창의적으로 문제해결 방안을 모색하며, 봉사단원의 인간적 성장과 커리어 개발에도 기여할 수 있는 사람중심의 개발모델 실행수단으로서 부가가치를 갖고 있다. 앞으로 KOICA가 ‘누구도 소외받지 않는 사람중심의 평화와 번영을 위한 상생의 개발협력’ 미션을 효과적으로 수행하기 위해서 국내외 다양한 파트너들, 국제기구, 개도국 정부 및 유관기관, 나아가 개도국 내 자원봉사단체들과도 더 깊이 있는 연대와 협력방안이 모색되기를 바란다.

참고문헌

- 관계부처 합동. (2018). *청년일자리 대책*. 세종: 고용노동부.
- 김복희. (2018). 일본의 개발협력인재 육성사업 현황과 시사점. *국제개발협력*, 2018(1), 53-79.
- 월드프렌즈코리아. (n.d.). Retrieved from <http://www.worldfriendskorea.or.kr>
- 주성수. (2017). SDGs 실행을 위한 자원봉사의 변혁적 파트너십 추진전략. *국제개발협력*, 2017(1), 3-21.
- 한국국제협력단. (2018). *KOICA 일자리전략 로드맵 2018-2021*. 성남: 한국국제협력단.
- IVCO 포럼. (n.d.). Retrieved from <https://forum-ids.org/about/>
- KOICA해외봉사단. (n.d.). Retrieved from <http://kov.koica.go.kr/ho/main.do>
- BOPビジネス支援センター. (n.d.). Retrieved from <http://www.bop.go.jp/bop>
- JICA(独立行政法人国際協力機構). (2012). 青年海外協力隊事務局. 青年海外協力隊帰国後進路状況・社会還元活動調査.

- JICA. (2016). *JICAボランティア事業の方向性に係る懇談会 提言:これからのJICAボランティア -青年海外協力隊から始まる50年を顧みて-*.
- JICA. (2018a). *国際協力機構年次報告書*.
- JICA. (2018b). *第3期中期計画期間におけるJICAボランティア事業評価(概要)*.
- JICA. (n.d.). Retrieved from <https://www.jica.go.jp/volunteer/>
- 岡部恭宜 編著. (2018). *青年海外協力隊は何をもたらしたか*. 京都: ミネルヴァ書房.
- 岡部恭宜. (2014). *青年海外協力隊の50年*. 国際問題 No. 637.
- 独立行政法人国際協力機構組織規程. (n.d.). Retrieved from <http://association.joureikun.jp/jica/act/frame/frame110000014.htm>
- Hisao, S. (2016). *Volunteer disappointment and outcome of activities -regional perspective of Japan overseas cooperation volunteers (JOCV)*. Tokyo: JICA Research Insititute.
- IVCO. (2017). Seoul call to action. Retrieved from <https://forum-ids.org/conferences/ivco/ivco-2017/seoul-call-to-action>
- Okabe, Y., Shiratori, S., & Suda, K. (2017). *What motivates Japan's international volunteers? Categorizing Japan Overseas Cooperation Volunteers (JOCVs)*. Tokyo: JICA Research Insititute.
- Onuki, M. (2018). *Measuring the competencies of international volunteers: Key competencies of the Japan overseas cooperation volunteers and their perceived achievements and outcomes*. Tokyo: JICA Research Insititute.
- Peace Corps. (n.d.). Retrieved from <https://www.peacecorps.gov/>
- Sherraden, M. W., & McBride, A. M. (Eds.). (2007). *Civic service worldwide: Impacts and inquiry*. New York, NY: M.E. Sharpe.
- Ueda, N. 2018. *The hearts, minds, and sentiments: the volunteers program in the immunization program in Bangladesh and the Chagas diseases control project of Honduras*. Tokyo: JICA Research Insititute.
- United Nations Volunteers (UNV). (2011). *State of the world's volunteerism report: Universal value for galobal well-being*. Denmark: United Nations Volunteers.
- United Nations Volunteers (UNV). (2015). *State of the world's volunteerism report: Transforming governance*. Denmark: United Nations Volunteers.
- United Nations Volunteers (UNV). (2018). *State of the world's volunteerism report: The thread that binds - volunteerism and community resilience*. Denmark:

United Nations Volunteers.

United Nations Volunteers (UNV). (n.d.). Retrieved from <https://www.unv.org/>

United Nations. (2014). *The road to dignity by 2030: Ending poverty, transforming all lives and protecting the planet. Synthesis report of the secretary-general on the post 2015 agenda*. UN: New York.

Voluntary Service Oversea (VSO). (n.d.). Retrieved from <https://www.vsointernational.org/volunteering>

논문 접수일: 2019.5.20.

게재 확정일: 2019.5.30.

JICA's Outcomes and Lessons Learned from Implementing Volunteer Program for 50 Years: Recommendations for People-centered Development and Global Human Resources Development

Bok-Hee Kim (KOICA)

Abstract

The international community involving volunteer program for development has noted that volunteerism in the era of the 2030 Agenda for Sustainable Development is not the only answer but a powerful and cross-cutting means of implementing truly people-centered development model as a global asset for peace and development.

Korea and Japan are distinguished donors that are sending large-scale international volunteers initiated by government to partner countries. There are differences in its purpose, types and operational system in volunteer program with other advanced donor countries such as USA and UK, etc.

The Japan Overseas Cooperation Volunteers (JOCV) Program is widely recognized as a representative of Japan's Official Development Assistance (ODA) since its inauguration in 1965 with a range of objectives such as development assistance, mutual understanding between Japan and developing countries, and fostering the youth through various technical cooperation. On the occasion of the JOCV's 50th milestone anniversary in 2015, JICA conducted the research project titled "An Interdisciplinary Study of Japan Overseas Cooperation Volunteers" from December 1, 2011 to March 31, 2016 with the aim to grasp the significance of JOCV in terms of its international, social, and historical role, and clarify the future direction of Japan's efforts for international cooperation.

This paper is to examine the history and development process of JOCV program, its institutional system, motives and types, performance and lessons

learned from implementing volunteer program for more than 50 years, using the JICA's research results on 'An Interdisciplinary Study of JOCVs' and other documents and data, etc.

Based on this study, the key policy implications and recommendations for KOICA 's volunteer program which is celebrating its 30th anniversary next year are presented, at three categories including performance management; institutional and operational management; promoting global human resources development and social returns to the home country.

Key words: JOCV, KOICA Volunteer, People-centered Development, Global Human Resources Development

