

고용노동 분야 개발협력 발전 방안

허재준*

I. 서론

우리나라는 2000년 국제개발협력의 수원국에서 공여국이 되었다. 1987년 24백만 달러에 불과하던 공적개발원조(ODA) 규모는 지난 25년 동안 빠르게 증가하여 2012년 15.5억 달러로 커졌다.

현재 우리나라는 외교부와 기재부를 국제개발협력사업의 양대 주축 부처로 하여 정책을 추진하고 있다. 외교부의 무상원조사업은 한국개발협력단(KOICA)이 맡아 시행하고, 기재부의 지식공유사업(KSP)은 수출입은행과 한국개발연구원(KDI)이, 그리고 장기저리 양허성 차관(concessional loan)은 수출입은행이 맡고 있다. 이러한 지배구조가 확립된 것은 1987년 대외경제협력기금(EDCF)이 설치되고 1991년 KOICA가 설립된 이후의 일이다. KOICA 설립 전에는 국제개발협력사업이 각 부처별로 추진되었다.

고용노동부는 1980년대 중반까지 인도네시아 직업훈련원 건립사업 등 자체적으로 국제개발협력사업을 수행하였다. 외교부 산하에 KOICA가 설립되어 무상원조사업이 KOICA로 일원화되자 당시 노동부 산하에 있던 ‘한국해외개발공사’도 폐지되었다. 국제노동기구(ILO)를 통한 협력사업을 제외한다면, 고용노동부는 그 후 국제개발협력사업에 대해 커다란 관심을 기울이지 않았다.

산업인력공단, 한국기술교육대학, 폴리텍대학, 산업안전관리공단, 근로복지공단, 직업능력개발원 등 고용노동부 유관기관들은 일반 대학의 전문가들과 마찬가지로 KOICA, KDI, EDCF의 사업 발주에 개별적으로 참여해 왔다. 그러다 보니 노하우나 지식이 기관에 축적되지 못하고 사업 참여도 단발적 참여에 그치는 경우가 많았다. 이로 인해 사업 전반에 관한 개발효과성 증진이나 이를 위한 후속 조치에 관한 책무성도 약할 수밖에 없었다.

* 한국노동연구원 고용정책연구본부장(hurjj@kli.re.kr).

외교부가 2012년 6월 「무상원조 관계기관 간 유기적 협력체계 구축방안」을 수립하여 각 부처의 의견을 반영할 수 있는 통로를 마련한 것은 이러한 상황에 대한 반성에서 비롯되었으리라고 사료된다. 또한 유사한 현상이 고용노동 분야뿐만 아니라 다른 분야에도 존재한다는 점을 짐작케 한다. 사실 지난 20여 년의 개발협력 추진기간 동안 KOICA, 수출입은행, KDI의 사업 수행 방식이 불가피한 측면도 있었지만 개선의 여지도 많이 남기고 있다. 이는 역으로 현재 우리나라의 개발협력사업 추진체계의 특성과 지배구조를 고려하더라도 고용노동부가 중장기적 견지에서 고용노동 분야 개발협력 인프라를 구축하고 다른 분야와의 시너지를 도모하며 원조효과성 증진을 위해 노력할 여지가 존재함을 시사한다.

한국의 발전경험에 대한 국제사회의 기대와 한국의 국제사회 내 위상을 고려할 때, 고용노동 분야 개발협력사업을 체계적으로 추진하기 위한 전략을 수립하고 장기적 견지에서 발전 방안을 모색하는 작업이 필요한 상황에 있다고 판단된다. 장기적 시각에 입각해서 종합적·체계적인 개발협력전략을 수립하고 양자협력과 다자협력 수요에 부응하는 한편, 장기적으로 고용노동 분야에서 국제개발컨설팅 시장에도 적극적으로 진출할 잠재력을 양성할 필요가 있다고 판단된다.

본고는 고용노동 분야 개발협력 현황과 문제점을 정리한 뒤, 다른 분야 사업과 시너지 효과를 도모하고 수원국의 개발효과성을 증진할 수 있는 고용노동 분야의 개발협력사업 수행 가능성을 진단하고 고용노동 분야 개발협력 발전을 위한 방안을 개진하고자 한다.

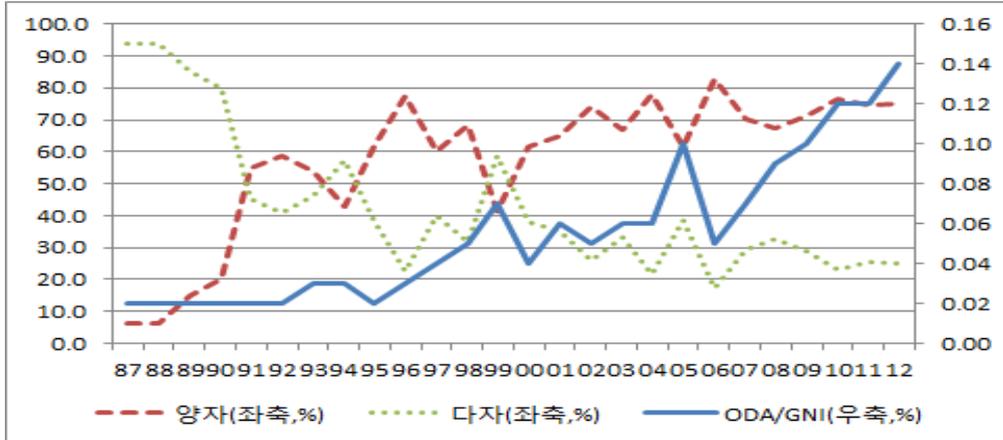
본고의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 고용노동 분야의 개발협력사업 현황과 문제점을 간략히 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 사실 확인과 문제점 진단에 기초하여 고용노동 분야 개발협력 발전을 위한 정책 방안을 제시하며, 제Ⅳ장에서는 이를 요약하여 결론을 맺었다.

Ⅱ. 고용노동 분야의 개발협력사업 현황과 문제점

1. 고용노동 분야 개발협력사업 중 가장 비중이 높은 사업: 직업훈련

우리나라는 2000년 OECD의 수원국 리스트에서 제외되었다. 이로써 국제개발협력사에서 수원국으로서 지위는 끝나고 공여국으로 전환했다. 그러나 우리나라의 개발협력 예산에서 국제기구 분담금과 같은 다자기구 출연금이 아닌 양자원조의 비중이 크게 늘어난 시점이 1991년임을 감안할 때(그림 1 참조) 1991년에 이미 수원국으로서 지위는 실질적으로 마감되었다고 볼 수 있다.

〔그림 1〕 ODA 지출 실적 추이



자료 : 한국수출입은행 · 대외경제협력기금(2012)을 이용하여 필자가 작성.

우리나라 공적개발원조(ODA) 예산은 2010년 이후 빠른 속도로 증가해 왔다. 글로벌 재정위기 등 어려운 경제 여건 속에서도 ODA 예산은 2011년 약 1.6조 원에서 2012년 약 1.9조 원으로, 다시 2013년에는 약 2.04조 원으로 증가했다. 이처럼 공적개발원조(ODA) 규모가 확대되고 개도국 협력 수요가 확대됨에 따라 인적자원개발 분야의 예산도 함께 증가했다. 특히 직업훈련사업을 중심으로 고용노동 분야의 ODA 규모는 지속적으로 확대되었다. 고용노동부(2013)에 의하면 2013년 ODA 규모는 2조 411억 원(무상원조 7,569억 원)인데, 이 중 직업훈련 분야에 716억 원(무상 437억 원)이 배분되어 전체 170여 개 분야 중 직업훈련 분야 예산은 9~10위에 달한다(고용노동부, 2013).

KOICA의 무상원조사업, EDCF 양허성 차관사업, 고용노동부의 개발협력사업, 국제기구 공여국 위탁사업 중 고용부 산하기관들이 그간 수행한 사업 수 집계치는 2013년 8월 현재 총 95개이다. 이들을 직업훈련, 노동시장, 고용보험, 산업안전, 노동행정, 제도개선, 정책수립의 7개 영역으로 구분할 때 95개 중 80개가 직업훈련 영역에 속한다. 이로부터 직업훈련 영역이 고용노동 분야 사업에서 압도적 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

고용노동부 산하기관들의 이러한 사업 수행 현황이 다른 영역에 개발협력수요가 있음에도 불구하고 고용노동부 산하기관들이 부응하지 못해 나타난 현상이라면, 이러한 현상이 우리나라에 대한 개도국의 고용노동 분야 개발협력수요를 반영한다고 볼 수는 없다. 실질적 수요가 있음에도 부응하지 못해 사업을 수행하지 못한 경우도 있을 것이기 때문이다. 하지만 몇 가지 추론을 해 보면 다른 가능성을 고려하더라도 역시 고용노동 분야 개발협력사업 중에서는 직업훈련 분야가 가장 수요가 많은 영역일 것임을 짐작할 수 있다.

특정 빈곤퇴치 프로그램을 실행하기 전에 노동시장을 진단하는 사업수요는 상당히 많다. 그러나 이러한 진단 작업은 고용노동부 유관기관보다 대학교수들에 수행될 가능성이

높다. 하지만 국내학자보다는 주로 국제기구 전문가나 영어권 학자들에 의해 수행되는 경향이 있다. 고용보험에 대한 설계수요나 제도개선수요는 그 성격상 개도국 수요가 많을 수 없다. 사회보험 설계와 산업안전, 노동행정, 제도개선, 정책수립에 관한 수요도 훈련수요에 비하면 간헐적으로 나타나는 수요이다. 따라서 우리나라에 대한 고용노동 분야 개발협력수요의 대증은 향후로도 직업훈련 영역이 압도적일 것이라고 보아도 될 것이다.

사실 KOICA가 수행하는 무상원조사사업의 5대 중점 분야 중 하나가 인적자원개발 분야인데 그 중 중요한 비중을 차지하는 영역이 직업훈련이다. 대외경제협력기금(EDCF)은 1991년부터 2011년까지 총 23개 직업훈련 분야 사업을 수행했다. 인도네시아, 베트남, 우즈베키스탄, 케냐 등에 직업훈련소 및 교육시설물을 건립했다.

직업훈련이 주된 수요 영역이긴 하지만 고용노동 분야의 개발협력수요가 점점 다변화하고 있는 점도 간과해서는 안 된다. 2004년부터 시작된 양자 KSP사업에서는 최근 4년간 18개의 고용노동 분야 과제가 수행되었다(표 1 참조). 2009년 리비아는 무려 5개 영역에서 고용노동 분야 협력을 원했다. 2011년 루마니아는 노동시장 진단과 관련 노동시장정

〈표 1〉 고용노동 분야 양자 KSP 사업

연도	대상국	사업명
2009	리비아	리비아 고용문제 진단
		리비아 기능/기술인력 수요분석
		공공부문 인력감축계획 및 대상 인력 특성 분석
		리비아 직업훈련제도 및 운영현황 분석
2010	베트남	공공부문 감축 인력을 위한 직업훈련시스템 구축방안 제시
		기술인력 개발
2010	베트남	베트남의 고급인력 육성 전략
		스리랑카
2012	루마니아	루마니아 청년 및 장기실업자 고용 증대를 위한 노동시장 유연성 증대 정책
		루마니아의 실업률 감소를 위한 고용 및 훈련 정책방안 모색에 대한 연구
		루마니아의 청년층 및 고학력 노동력 유출 현상에 대한 연구
	리비아	인적자원개발 및 고용정보시스템 구축
	멕시코	이달고주 기술인력개발 및 산학연계 진흥방안
	베트남	베트남의 노동수요전망(2010~2030)과 고용정보 서비스 구축
	사우디아라비아	노동생산성 및 노동시장 효율성 향상
		직업훈련 이-러닝 솔루션
	스리랑카	수요변화에 대처하기 위한 스리랑카의 직업기술교육 육성방안
캄보디아	캄보디아의 노동수요 예측을 통한 기술인력 수요 분석	

자료 : KSP 홈페이지(www.ksp.go.kr).

책에 관한 자문 사업을 정의했다. 이처럼 고용노동 분야에 대한 개발협력수요가 직업교육훈련 외에도 다양함을 알 수 있다. 또한 고용노동 분야의 수요가 최근에 현저히 증가하고 있고 지역별로 다변화되고 있음을 확인할 수 있다.

요구에 부응하지 못하여 사업이 정의되지 못한 고용노동 분야 수요도 존재한다. 장기간의 전문가 체류가 전제되어야 하지만 그러한 전문가를 구하지 못하고 필요한 재원을 조달하기 어렵기 때문이다. 중동지역 국가들은 재원은 자신들이 조달하되 한국의 전문가가 거주하면서 시설건립, 운전, 제도 확립, 운영을 모두 전담해 주기를 원하는 수요도 존재한다.

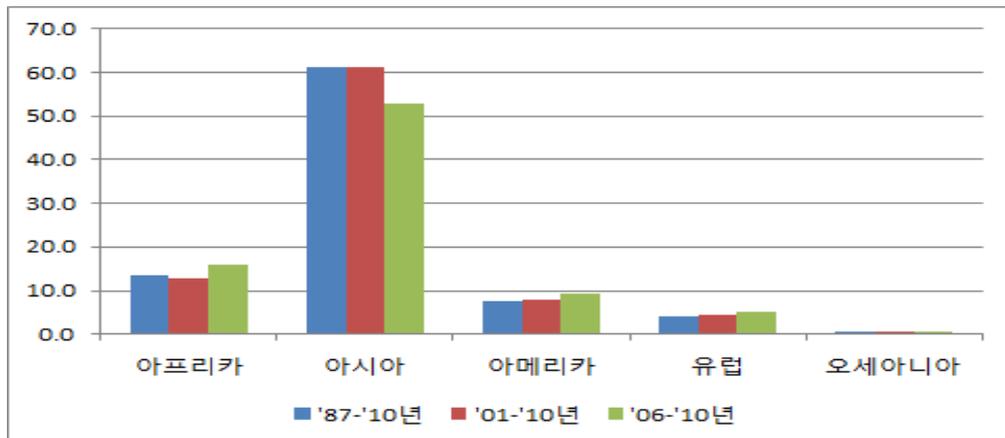
2. 고용노동 분야 ODA 지출 비중이 가장 높은 지역: 아시아

[그림 2]는 1987~2010년, 2001~2010년, 2006~2010년의 세 시기별 총 ODA지출에서 각 지역별 ODA 지출이 차지하는 비율을 보여주고 있다. 지난 10년간 지역별 평균 ODA를 살펴보면, 아시아가 평균 61.3%의 지원을 받아 가장 주요한 지원 대상 지역이고, 그 다음으로 아프리카(12.8%), 중남미(7.9%), 유럽 및 오세아니아(5.0%) 순이다. 2006~2010년간의 지역별 분포상황을 보면 과거에 비해 아시아의 비중은 8.3%포인트 정도 감소하고 아프리카 지역에 대한 지원 규모와 비중은 3.0%포인트 증가했지만, 아시아에 대한 지원규모와 비중은 여전히 가장 높다(52.9%).

우리나라의 개발협력사업이 주로 아시아 지역에 집중되어 있는 이유는, 아시아에 세계 빈곤인의 2/3가 살고 있고 우리나라 중점 협력국 26개국에서 아시아 국가 비중이 11개국으로 가장 많기 때문이다.

[그림 2] ODA의 지역별 지출 비중

(단위 : %)



자료 : 한국수출입은행 · 대외경제협력기금(2012).

개발협력사업이 아시아 지역에 집중되어 있는 현상은 고용노동 분야에서도 예외가 아니다. 실제로 고용노동 분야 국제개발협력 수행 실적의 지역별 배분을 살펴보면 고용노동 분야 개발협력 양자사업의 대다수가 아시아에 집중되어 있음을 확인할 수 있다.

3. 고용노동 분야 개발협력의 주요 수행기관과 재원

<표 2>는 세계를 5개 권역으로 나누었을 때 가장 비중이 큰 아시아 지역의 2000~2013년간 고용노동 분야 양자협력 현황을 국가별·수행기관별로, 자체사업이나 위탁사업 여부에 관한 정보와 함께 정리한 것이다. <표 2>를 보면 대부분의 사업은 산업인력공단, 한국기술교육대학, 폴리텍대학, 산업안전공단, 근로복지공단, 노사발전재단 등 6개 고용노동부 유관기관에 의해 추진되었으며, KOICA, EDCF에 의한 위탁사업과 6개 기관이 정부 출연금으로 조달한 자체 국제사업자금이 주요 재원임을 알 수 있다.

고용노동부의 개발협력 예산의 규모가 작은 사실은 <표 3>을 통해 확인해 볼 수 있다. 2013년도 27개 중앙부처와 11개 지방자치단체가 수행하는 ODA 사업 수는 1,080개이고 예산 합계는 2조 351.8억 원이다. 고용노동부가 수행하는 사업은 3개 사업에 그 예산은 약 141.7억 원(ILO 분담금을 제외하면 15.8억 원) 수준이다. 이는 2013년도 전체 ODA 예산의 0.7%(ILO 분담금을 제외하면 0.08%)에 불과하다. ILO 분담금을 제외하면 11.3억 원의 예산으로 한-ILO 협력사업(주로 ILO를 매개로 한 양자사업의 형태를 띤다)을 집행하고, 4.5억 원의 예산으로 개도국 고용노동 분야 제도구축 지원사업을 한다. 무상원조가 KOICA로 일원화된 우리나라 개발협력 추진체계의 불가피성을 감안하더라도 고용노동부의 개발협력 예산이 지나치게 적음을 알 수 있다. 이와 같은 취약한 사업규모는 고용노동부가 고용노동 분야 개발협력사업들에 대한 적절한 조정역할을 해 오지 않은 점을 반영할 뿐만 아니라 그러한 역할을 할 수 없었던 원인 중 하나이다.

고용노동부의 국제개발협력 업무는 2012년까지 국제협력관실의 사무관 1명과 주무관 1명이 다른 국제협력 업무를 수행하면서 관리 내지 기획했다. 사실 고용노동부가 수행하는 국제협력사업의 수나 예산규모를 고려할 때 그 이상의 담당인력이 있는 것이 오히려 이상할 것이다.

담당인력도 적거니와 고용노동부는 지금까지 고용노동 분야 개발협력을 내실화하기 위한 ‘고용노동 분야 개발협력 전문가 회의체’를 운영해 오지 않았다. 부처 간 협의를 하기 위해 유관기관이 수행한 국제협력사업 수행 실적에 관한 단순한 협의를 해 왔을 뿐이다.

〈표 2〉 고용노동 분야 아시아지역 양자협력 현황(2000~2013년)

국가	수행기관	구분	사업내용	기타
베트남	산업인력공단	자체사업	한-베트남 교류협력사업(매년) 베트남 직업훈련교사연수(매년)	자체
		위탁(KOICA)	베트남 국가기술자격검정구축사업(2011~13)	KOICA
		위탁(기타)	베트남-ILO 노동시장프로젝트연수(2010)	ILO
			베트남 직업훈련교사연수(2005~2007)	ADB
	위탁(고용부)	베트남 고용법 제정 정책자문사업(2012)	고용부	
	산업안전공단	자체사업	한-베트남 산업안전보건 초청연수(2004~매년)	
		자체사업	한-베트남 산업안전보건 기술자문(2003~매년)	
	기술교육대	위탁(KOICA)	베트남 박장성 한-베기술대학 설립사업 PMC 용역	
		위탁(EDCF)	베트남 5개 직업훈련대학 건립사업 컨설팅사업	
		위탁(KOICA)	베트남 직업훈련교사 능력배양 초청연수2차(사 후관리)과정	
	근로복지공단	자체사업	산재보험전문가양성 초청연수(2010~2011)	자체
위탁(기타)		산재보험관리시스템 구축을 위한 사전타당성 조사사업(2012)	정보통신산업진흥원	
노사발전재단	자체사업	노사정대표단 초청연수(2000~2013)	자체	
몽골	산업인력공단	위탁(기타)	몽골 콘크리트 최첨단 기술연수(2012)	몽골정부
			몽골 고용복지청 관리자 연수(2012)	몽골정부
			몽골 도로교통건설부 관계자연수(2013)	몽골정부
	산업안전공단	자체사업	한-몽골 산업안전보건 초청연수(2004~매년)	
		자체사업	한-몽골 산업안전보건 기술자문(2003~매년)	
	장애인공단	자체사업	몽골 장애인직업훈련 초청연수 (2008, 2009, 2011, 2012, 2013)	'09년 2회 실시
		자체사업	몽골 장애인직업훈련 기술자문(출장) (2008, 2009, 2010, 2012)	
자체사업		몽골 장애인직업훈련 물품기증 (2008, 2009, 2012)	'08, '12년 2회 실시	
노사발전재단	자체사업	노사정 대표단 초청연수(2003~07, 2009, 2010, 2012)	자체	
스리랑카	산업인력공단	위탁(기타)	스리랑카 교육훈련 개선사업(2003)	ADB
	폴리텍 대학	위탁(KOICA)	자프나 직업훈련센터('05.05~'07.12)	
	기술교육대	위탁(KOICA)	스리랑카 직업훈련교사 기술향상과정	
		위탁(KOICA)	교육분야 프로젝트 사업 스리랑카 종료평가	
	장애인공단	자체사업	스리랑카 장애인직업훈련 초청연수 (2009, 2010, 2011, 2012)	
		자체사업	스리랑카 장애인직업훈련 기술자문(출장) (2010, 2011, 2013)	
		위탁(KOICA)	스리랑카 장애인직업훈련 전문가 양성과정 (2013~2015)	
	근로복지공단	자체사업	산재보험 도입지원 기술연수(2011)	자체

〈표 2〉의 계속

국가	수행기관	구분	사업내용	기타
캄보디아	기술교육대	위탁(EDCF)	캄보디아 직업훈련원 건립사업 사후평가	
	근로복지공단	자체사업	산재보험 현지컨설팅(2007~2010)	자체
	노사발전재단	자체사업	노사정 대표단 초청연수(2011~2013)	자체
	산업인력공단	위탁(KOICA)	캄보디아 국가기술자격제도구축사업(2007~2009) 캄보디아 국가기술자격검정전산시스템구축(2008)	KOICA
방글라데시	폴리텍대학	위탁(KOICA)	섬유산업개발 초청연수('06. 08. 03~08.14)	
	기술교육대	위탁(KOICA)	방글라데시 국가직업훈련원 역량강화사업 PMC 용역	
		위탁(KOICA)	방글라데시 직업훈련교사 교육 및 교재개발 능력향상과정	
		위탁(KOICA)	방글라데시 BMET 직업훈련교사 교수 역량강화과정	
라오스	산업인력공단	위탁(ADB)	라오스 노동시장 연수과정(2012)	ADB
	폴리텍대학	위탁(KOICA)	비엔티엔 국정교과서 보급('07. 09~'09. 09)	
	기술교육대	위탁(EDCF)	라오스 루앙프라방 지방국립대학교 설립사업 사후평가	
태국	장애인공단	자체사업	태국 장애인직업훈련 초청연수 (2007, 2009, 2011, 2012, 2013)	
		자체사업	태국 장애인직업훈련 기술자문(출장) (2007, 2009, 2011, 2013)	
	노사발전재단	자체사업	노사정 대표단 초청연수(2005~2011)	자체
네팔	폴리텍 대학	위탁(KOICA)	부트왈 직업훈련센터 건립('08. 05~'12. 12)	
미얀마	기술교육대	위탁(KOICA)	교육분야 프로젝트 사업 미얀마 종료평가	
파키스탄	폴리텍 대학	위탁(KOICA)	카라치 의류생산기술훈련원('12. 09~'13. 12)	
필리핀	폴리텍 대학	위탁(KOICA)	다바오 직업훈련원 2차 지원('12. 12~'15. 12)	
	노사발전재단	자체사업	노사정 대표단 초청연수(2002, 2003, 2005~2012)	자체
인도	노사발전재단	자체사업	노사정 대표단 초청연수(2004~2008, 2010~2012)	자체
인도네시아	산업인력공단	위탁(KOICA)	한-인도네시아 기술문화협력센터 전문가파견 (2009)	KOICA
	노사발전재단	자체사업	노사정 대표단 초청연수(2002~2013)	자체
말레이시아	노사발전재단	자체사업	노사정 대표단 초청연수(2004, 2006, 2007, 2010)	자체
중국	산업인력공단	자체사업	한-중 교류협력사업(매년)	자체
	노사발전재단	자체사업	노사정 대표단 초청연수(2000~2013)	자체

자료 : 고용노동부(2013).

〈표 3〉 소관 부처 및 기관별 개발협력사업 예산 현황

(단위 : 개, 백만 원)

ODA사업 소관부처 및 기관	사업 수	ODA예산
기재부, 외교부, 국제협력단	808	1,729,389
나머지 23개 중앙부처	243	292,900
그 중 고용노동부	3	14,173
지자체	29	12,887
전 체	1,080	2,035,176

자료 : 고용노동부(2013)와 권율(2013)로부터 필자 재구성.

4. 사업 참여 방식의 특징

고용노동부와 산하기관은 현재 개발협력 추진 실무기관인 KOICA, EDCF, KDI와 고용노동 분야 협의 및 정보교환 구조를 갖고 있지 않다. 이는 두 가지 결과를 낳고 있다. 먼저, 현재 산하기관이 수행한 개발협력사업 목록을 받더라도 그것이 KOICA, EDCF, KDI가 발주한 고용노동 분야 개발협력사업을 모두 반영하지 못한다. 일반 대학에서 일하고 있는 고용노동 전문가들이 개별적으로 참여하여 수행한 사업들도 많기 때문이다.

KOICA, EDCF, KDI와의 정보교환 장치 부재가 낳는 다른 결과는, KOICA가 수행한 과제들에 대한 평가 작업들이 진행되고 있고, KDI, EDCF도 사업 수행 중 평가의견을 듣지만 고용노동부는 평가 내용에 대해 전혀 알 수 없다는 점이다. 2013년도에 ODA 직업훈련사업 평가 용역을 발주한 데에서 알 수 있다시피, 현황 파악이나 평가가 필요하다면 별도로 사업을 정의해서 추진해야 한다. 이러한 평가가 의미도 있지만 20년 동안 진행된 80여 개의 직업훈련사업 관련 평가를 한정된 시간 내에 수행하는 일의 결과는 장기간에 걸쳐 협력을 통해 축적한 자료와 중간 평가를 거쳐 축적한 결과에 비해 여러 면에서 우월할 수 없다.

산업인력공단, 한국기술교육대학, 폴리텍대학 등 고용노동부 유관기관들은 일반 대학의 전문가들과 마찬가지로 KOICA의 발주에 참여하는 방식으로 국제개발협력사업에 참여해 왔다. 고유의 전문성에 기초하여 유무상 원조사업에 참여했지만 무상원조사업들에 관한 전반적인 기획은 사업시행기관인 KOICA, 수출입은행, KDI가 외교부, 기재부와 협의하여 틀을 만든다. 그 때문에 이들 유관기관은 종합적인 계획 아래서 개별사업에 참여하지 않고 개별적으로 참여한다.

이들 기관이나 그 기관을 매개로 참여하는 전문가들은 고용노동 분야 전문성은 지니고 있더라도 사업을 기획하고 전반적 협력결과에 관해서는 책임을 지지 않기 때문에 정의된 과업 외에 전반적 결과나 개발효과성 증진을 위한 후속 조치에 관한 책무성은 약할 수밖에 없다. 특히 대학은 전담기관이 조정하며 사업을 추진하기보다는 개별 전문가 수준에

서 참여하기 때문에 노하우나 지식이 기관에 축적되고 있지 못하다. 이로 인해 사업 참여가 단발적 참여에 그치는 경우가 많다.

고용노동 분야의 개발협력사업은 직업훈련, 노동시장진단, 고용보험, 산업안전, 노동행정, 정책자문 등 여러 분야가 있지만 단연 수요가 많은 분야는 직업훈련 분야이다. 170여 개 개발협력사업 분야에서 직업훈련 분야의 예산은 9~10위에 달할 정도로 비중이 높다. 원조 대상 국가, 사업 유형, 규모, 참여자 선정과정에서 고용노동부 산하기관들과 일반 대학 전문가들은 KOICA, 수출입은행의 외주에 입찰하여 개별적으로 참여하고 있다. 하지만 고용노동부나 어느 산하기관도 이러한 활동의 효과성을 높이기 위한 사전적·사후적 인프라 확충 역할은 지금까지 하고 있지 않다. 그로 인해 수원국의 경제발전단계, 노동시장과 관련 제도 정보, 고용노동 분야 정책운영 능력 등에 대한 정확한 분석이나 충분한 지식 없이 고용노동 분야 개발협력 활동에 유관기관 혹은 대학의 전문가들이 참여하고 있다. 비록 유능한 연구자나 정책경험자라 할지라도 특정 수원국에 관한 한 충분한 지식을 갖기 어렵다.

KOICA, EDCF, KSP 사업에 이처럼 개인적인 인맥에 의해서 1회성으로 사업 참여를 하는 경우가 허다하고, 유관기관 참여 전문가들 사이의 지식공유도 이루어지지 못하고 있어 전문성 향상은 기대하기 어렵다. 사전 지식이 빈약하면 수원국이 발전단계에 걸맞지 않은 요청을 할 때 대안을 제시하며 적극적으로 대응하는 대신 수원국의 요청에 단순히 부응하게 된다. 그리하여 개발 효과성이 증진될 수 있는 여지도 그만큼 제약된다. 비구속적으로 원조를 제공하고 수원국의 요청·수요에 부응하는 것이 바람직한 개발협력 형태지만 발전 수준이 낮은 수원국의 경우 자신의 문제 진단에도 서툰 경우가 많으므로, 수원국의 요청이 부적절하다고 생각될 때에는 적극적 협의를 해야 개발 효과성이 증진될 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 고용노동 분야 개발협력 발전을 위한 방안

1. 고용노동 분야 개발협력 정보교환 구조 확립

분산된 형태로 수행되어 온 개발협력사업 수행과정과 인력을 네트워킹하고 기초 인프라를 제공하는 일은 고용노동 분야 개발협력의 중장기적으로 발전해 나가기 위해 고용노동부가 우선적으로 추진해야 할 일 중의 하나이다. 고용노동 분야 개발협력 발전을 위한 기초 인프라 확립의 관점에서 발전 방안을 제시해 보기로 한다.

먼저 KOICA, EDCF, KDI와 고용노동 분야 정보교환 구조를 갖출 필요가 있다. 이를 위해서 고용부가 전담인력을 크게 확충하는 것은 현실적으로 어렵기도 하거니와 적절하지도 않다. 항상적 업무의 증가에 대응하기 위해서는 개발협력수요가 가장 많은 직업훈련과 인력양성 분야에 적합한 기관인 산업인력공단 내에 전담부서를 설치하고 실무적 뒷받침을 하는 것이 적절한 접근법이라고 사료된다.

산업인력공단이 이러한 역할을 할 때 기획력이 부족할 수 있다. 책임과 권한의 측면에서도 예산 협의를 하고 부처 간 협의능력이 우월한 고용노동부가 해야 할 일도 있다. 따라서 기획력을 보완하기 위해 국내 고용노동부 유관기관과 고용노동 분야 전문가가 참여하는 논의체(예컨대 ‘고용노동 분야 개발협력 전문가 회의’)를 운영하고 그 실무적 운영을 산업인력공단에 의뢰할 필요가 있다.

KOICA, EDCF, KDI와의 정보교환 구조는 꼭 정례적 협의회를 운영함으로써만 확보되는 것은 아니다. 각 기관의 업무 밀도나 일정 등을 고려하면 협의회 운영 계획은 비록 협의의 채널이 개설되더라도 일시에 그치고 지속되지 않을 가능성이 높다. KOICA, EDCF, KDI가 고용노동부와 협의할 유인이 거의 없기 때문이다. 그보다는 협력사업 성과를 발표하는 등의 정례 행사를 통해 만나고 그 장에서 정보교환과 인적 교류도 하며 자연스럽게 정보를 교환하는 것이 이상적이라고 생각된다. 이를 위해서는 이들 세 기관이 ODA성과 공유 세미나를 할 때 고용노동부와 전담 조정기관이 적극적으로 참여하는 것이 한 가지 방법이다. 한국개발정책학회와 공동으로 KOICA, EDCF, KDI가 발주한 고용노동 분야 개발협력사업에 참여한 전문가와 고용노동부 유관기관 전문가가 참여하는 공동세미나를 연간 1회 정도 운영하면서 정보교환과 네트워킹을 도모하는 것도 좋을 것이다. 이를 위해서는 산업인력공단에 정보교환과 네트워킹을 위한 예산을 일정 부분 확보하는 한편, 고용노동부 내의 정책용역 재원 일부를 이러한 용도에 할애할 필요가 있다.

현재 우리나라는 개발협력추진체계의 특성상 개발협력 관련 기관들을 조정하는 체계가 발전하지 못하고 유상원조와 무상원조가 분리되어 기술협력과 자금협력의 연계가 미진하여 원조 사업이 중복될 가능성과 다원화되는 문제를 안고 있다고 평가된다(권율, 2013). 고용노동부가 적절한 형태로 고용노동 분야 정보교환 구조를 확립하면 조정체계가 발전하지 못한 상황에서 발생하는 중복을 줄이고 분산된 사업 집행이 낳는 거래비용을 일정 부분 감소시켜 ODA 효율성 및 효과성을 제고할 수 있고 ‘고용노동부형 ODA 모형’이라는 수범사례를 정착시킬 수 있을 것이다. 이는 개발경험과 사업기술을 유기적으로 조합하여 국내 기관 간 협조체계를 구축하고 사업의 사후관리 등을 모듈화하는 원조모델을 개발할 것을 제안한 2010년 국제개발협력위원회의 취지와 ODA선진화 방안에도 부합한다.

최근에는 중동국가, 국제개발은행 등을 중심으로 한국의 고용노동정책 경험 공유를 원

하는 개발협력수요가 증가하고 있다. 중동국가들은 국가재정이 풍부하여 자금이나 기자재 원조를 원하기보다 운영 노하우(know-how) 전수와 이식을 원하고 있으며, 세계은행(WB), 아시아개발은행(ADB), 미주간 개발은행(IDB), 아프리카 개발은행(AfDB) 등 다자개발은행에서 한국의 인적자원 개발분야 발전 경험에 대한 수요가 증가하고 있다. 이러한 수요에 부응하는 데에도 정보교환 구조를 확립하는 일이 첫걸음이 될 것이다.

2. 고용노동 분야 개발협력을 위한 국별 기초자료 생산

우리나라는 2010년 OECD 개발원조위원회(DAC) 가입과 「국제개발협력기본법」 제정을 계기로 ODA 선진화를 위한 제도 개선을 본격적으로 추진하고 있다. ODA 선진화 방안은 국제개발협력위원회 중심으로 유상·무상원조 통합추진체계를 구축하기 위하여 위원회의 조율 및 협의기능을 강화하고, 위원회가 중심이 되어 국가 차원의 통일된 ODA 전략을 수립하고 주요 정책과 사업의 조정을 추진하는 내용을 담고 있다.

또한 원조시스템을 효과적으로 개편하는 작업의 일환으로 정부는 2010년부터 원조효과성 제고를 위해 100여 개 지원국 중 26개 중점협력대상국을 선정하고 통합국별지원전략(CPS: Country Partnership Strategy)을 수립하였다. 26개 중점협력대상국은 <표 4>에 정리되어 있는 바와 같다. CPS는 우리의 대외원조 효과성 제고를 위해 중점협력국에 대하여 수립하는 국가 차원의 종합지원전략으로서 국가별로 2~3개의 중점지원 분야를 선정함으로써 선택과 집중을 통하여 한정된 ODA 자원의 효율성 제고를 추구하고 중점협력국 선정주기에 따라 3~5년마다 보완한다.

26개국에 대한 CPS는 1차적으로 2013년 8월 완료되었는데, 국별 기초정보와 함께 중점지원 분야를 국가별로 정한 보고서인 만큼 그 내용이 포괄적이고 거시적 수준의 정보 위주로 되어 있다. 따라서 고용노동 분야 개발협력의 충실도를 높이고 수행된 고용노동 분야 개발협력의 지식(knowledge stock)을 충분히 활용하기 위해서는 연차적으로 전략협력국을 정하여 ‘고용노동 분야 국가별 개발협력전략보고서(Country Profile for Cooperation in Employment and Labor Area)’를 만들 필요가 있다. 현재 고용노동 분야 전문가들이 KOICA, EDCF, KSP에 참여할 때 사업을 기획하고 전반적 개발협력 수행 결과에 관해 책임을 지지 않기 때문에 불가피하게 기존에 해당 수원국에서 수행된 고용노동 분야 개발협력사업의 노하우나 지식을 충분히 소화하지 못하거나 하더라도 별도의 시간적, 물질적 비용을 들이는 경우가 많기 때문이다.

현재 우리나라 개발협력사업 대상 지역이 아시아에 집중되어 있고, 특히 인도 대륙 동쪽의 아시아 지역에 집중되어 있는 점, 그리고 이러한 현상이 상당기간 지속되리라고 볼 때 고용노동 분야 국가별 협력 기초자료를 만드는 작업의 효용성은 크다고 판단된다.

〈표 4〉 유·무상 통합 중점협력국

지역	중점 협력국
아시아(11개국)	베트남, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 라오스, 스리랑카, 네팔, 파키스탄, 동티모르
아프리카(8개국)	가나, DR콩고, 나이지리아, 에티오피아, 모잠비크, 카메룬, 르완다, 우간다
중동·CIS(2개국)	우즈베키스탄, 아제르바이잔
중남미(4개국)	콜롬비아, 페루, 볼리비아, 파라과이
오세아니아(1개국)	솔로몬군도

자료: 외교통상부.

그간 KOICA, EDCF가 수행한 사업들을 살펴보면 훈련원 건립, 기자재 지원 등 외형적·가시적 효과가 큰 하드웨어에 집중한 결과, 제도 구축, 인력 양성, 운영 지원 등 장기적 측면의 소프트웨어 지원이 미흡하여 원조의 효과성이 저하된 사례가 발견된다. 그간 KOICA 혹은 수출입은행에서 90여 건의 직업훈련원 건립사업을 완료하였으나 사후관리 미흡으로 기존에 건립한 훈련원 시설이 노후화하고 활용도가 저조하며 사후 지원이 이루어지지 않음으로써 제대로 운영이 되지 않는 시설 사례가 발견되고 있다. 그리하여 직업훈련원을 건립하고 그 운영 노하우와 관련제도 운영 경험을 장기적 계획 아래 전수할 필요성이 제기되고 있다. EDCF 사업으로 인프라 구축 완료 후 무상원조 사업과 연계하여 운영·관리 부문에 대해 지속적인 지원이 가능토록 장기적인 계획 수립이 필요하다고 평가된다.

신규 직업훈련원을 건립할 때 산업단지와 연계하여 운영하는 방식으로 교육생 및 교원을 확보하고 취업률을 제고하며, 연구개발 기자재 및 인력공유에 의한 시너지 효과도 도모하려고 할 때 만일 동일한 국가에 복수의 훈련원을 건립하는 경우에는 특히 고용노동 분야 국가별 개발협력전략보고서(country profile)의 유용성은 클 것이다.

3. 한국개발협력단·수출입은행 수원국 내 사무소와의 협력 토대 마련

고용노동 분야에서 수원국 맞춤형 ODA 사업을 추진하기 위해서는 부처 간 협력을 가시적으로 추진하고 타 부처의 인프라와 경험을 활용할 필요가 있다. 외교부는 안전행정부('11. 8월), 산업자원통상부('12. 10월), 국토부('13. 7월), 농식품부('13. 8월) 등과 양해각서를 체결하여 개발협력 분야 부처 간 협업을 적극 추진하고 있다. 고용노동 분야 국제개발협력사업 활성화를 위해 고용부도 그간의 경험과 향후 비전 및 목표를 바탕으로 고용부-외교부 간 양해각서를 체결하고 개발협력사업에서 양 부처 간 협력을 적극적으로 추진할 필요가 있다고 판단된다.

이를 통해 고용노동부가 단발성이 아니라 복수의 전략국가에 대해 ‘고용노동 분야 개발협력전략 보고서’를 만드는 과정에서 KOICA의 전문성을 활용하고 도움을 받을 수 있어야 한다. 이러한 과정에서 고용부와 유관기관은 그간 분산적으로 시행해 오던 개도국 고용노동 분야 개발협력 경험을 외교부의 원조 노하우와 결합하여 개발효과성 높은 국제 개발사업으로 발전시켜 나갈 수 있다. 더불어 고용부와 유관기관 전문가들이 외교부(KOICA) 무상원조사사업에 더욱 적극적으로 참여할 수 있는 기반을 조성할 수 있을 것으로 사료된다.

외교부와 KOICA가 가장 중요하게 추진해 온 개발협력사업 영역 중의 하나가 직업훈련사업이므로 이를 교두보로 자격인증체계 확립, 훈련수요 파악 등을 위한 노동시장 정보관리체계 구축 등의 사업으로 발전시켜 나갈 필요도 있다. 수원국 맞춤형 ODA 사업 추진을 위해 고용부는 고용노동 분야 수요조사를 KOICA 등의 협조를 받아 실시하고, 외교부(KOICA)의 개도국 무상원조사사업 시행 전문성과 글로벌 네트워크를 수원국 빈곤퇴치, 직업훈련 등을 통한 인력수급 미스매치 극복, 산업의 인적자원 수요에 부합하는 인적자원개발을 통한 소득증대, 산업안전, 자격인증체계 확립, 노동시장 정보수집 및 관리 등 노동행정제도 개선 등과 결합하여 “수원국 맞춤형 개발협력” 추진을 확대할 수 있을 것이다. KOICA의 무상원조사사업에 고용부와 관련기관 전문인력이 사업 타당성 조사, 사업 평가 등에 적극 참여하는 기반을 구축할 필요성도 있다.

이러한 점을 염두에 두고 고용노동부와 외교부가 상호 협력을 위한 양해각서(MOU)를 교환하고 KOICA의 현지 주재 기능을 활용할 수 있도록 해야 한다. 그 내용은 예컨대 ① 현지 상주인력 간 협력, ② 대(對)개도국 기술협력사업과 민관협력(PPP)사업 확대, ③ 고용노동 분야 전문가 풀(pool) 구축과 관련정보 교환을 위한 협력 ④ 수원국과의 협의채널 및 협의결과 공유 등이 될 수 있다.

이를 기반으로 고용허가제 관리를 위해 산업인력공단에서 파견된 고용허가센터장이 정례적으로 KOICA 소장과의 협의를 공식화할 수도 있을 것이다. 고용부는 KOICA가 직업훈련 분야 무상원조사사업을 통해 축적해 온 경험과 노하우를 공유하는 한편 개선 방향을 선도적으로 제시할 수도 있다. 이러한 양해각서는 KOICA 사업에 대한 평가 작업이 진행되고 고용노동 분야 사업 평가를 할 때 그 평가 결과를 환류받을 수 있는 체계도 구축하고, 평가자로 하여금 위에서 말한 ‘고용노동 분야 개발협력 전문가 회의’(논의체)에서 발표하도록 하는 작업의 기초가 될 것이다.

IV. 요약 및 결론

이상에서 고용노동 분야 개발협력 현황과 문제점을 살펴보고 고용노동 분야 개발협력 발전을 위한 방안을 제시해 보았다. 고용노동 분야 개발협력 현황과 문제점을 요약해 보면 다음과 같다.

- 고용노동 분야의 개발협력수요는 직업훈련 분야가 압도적이다.
- 사업 대상 지역은 인도 대륙 동쪽의 아시아 지역에 집중되어 있다.
- 전체 ODA 예산 중 고용부가 수행하는 사업과 그 예산 비중이 매우 미미하며, 고용노동 분야 개발협력 개선을 위한 투자도 거의 이루어지지 않았다.
- 고용노동부 유관기관들은 일반 대학의 전문가들과 마찬가지로 KOICA의 발주에 참여하는 방식으로 국제개발협력사업에 참여함으로써 노하우나 지식이 기관에 축적되고 있지 못하며, 이로 인해 사업 참여가 단발적 참여에 그치는 경우가 많다.

이러한 현황과 한계를 극복하고 고용노동 분야 개발협력 기반구축을 위해 제시한 방안은 다음과 같이 요약할 수 있다.

- KOICA, EDCF, KDI의 ODA 성과 확산 세미나에 참여하고 개발정책학회와 공동으로 고용노동 분야 개발협력 경험 공유 학술회의를 추진하는 방식으로 고용노동 분야 개발협력 정보교환 구조를 확립하고, 그와 별도로 ‘고용노동 분야 개발협력 전문가 회의’를 설치하여 운영해야 한다.
- 고용노동 분야 개발협력 콘텐츠를 내실화하기 위해 연차적으로 전략협력국을 선정하여 국가별 협력 기초자료(Country Profile for Cooperation in Employment and Labor Area)를 만들고 정기적으로 갱신하며, 수요가 존재하는 고용노동 분야 영역별로 개발협력 모듈을 만들어야 한다.
- 한국개발협력단·수출입은행 수원국 내 사무소와 협력할 수 있는 기초 마련을 위해 고용노동부는 ‘고용노동 분야 국가별 개발협력전략보고서(Country Profile for Cooperation in Employment and Labor Area)’ 작성과정에서 협력하고, 성과평가 정보를 공유하는 내용을 포함하는 MOU를 외교부·기재부와 체결할 필요가 있다. **KLI**

<참고문헌>

고용노동부(2013), 『고용노동부 협력사업 추진 현황』, 고용노동부 내부자료.
권율(2013), 『ODA 추진체계의 현황과 개선과제』, 고용노동 분야 개발협력사업 중장기발전전략 마련을 위한 자문회의 발표자료.
한국수출입은행·대외경제협력기금(2012), 『숫자로 보는 ODA』, 한국수출입은행.

ODA Korea, <http://www.odakorea.go.kr/index.jsp>

KSP, <http://www.ksp.go.kr>

OECD DAC, <http://www.oecd.org/dac/stats>