발간 등록 번호

11-B260003-0001-25-08

2022 No.2

# 국제개발협력

*Journal of* International Development Cooperation




KOICA 한국국제협력단
WORLD FRIENDS KOREA

# 국제개발협력

Journal of International Development Cooperation

2022년 11월
17권 2호
KOICA

본 원고의 내용은 한국국제협력단의 공식적인 견해와
일치하지 않을 수 있습니다.

# Contents

국제개발협력

17권 2호 2022년 11월

## 연구논문

**한국의 개발원조와 개발컨설팅 산업 활성화** ····· 3
전승훈 ((사)한국개발전략연구소)

**Family Context Matters: Exploring Family Environmental Factors That Influence the Development and Performance of Religio-Cultural Menstrual Practices in Far-West Nepal** ····· 31
Ji Sun Park (Master Student, Maastricht University)

**Approach for Higher Education Reform by International Organizations and the Reaction of Latin America** ····· 79
Minkyung Shin (Ph.D Candidate, Seoul National University)

## 특별기고

**KOICA 평가 체계 발전 과정과 향후 과제** ····· 105
김지윤 (한국국제협력단)

**『국제개발협력』 운영지침** ····· 121

# Contents

Journal of International Development Cooperation

Vol. 17, No. 2, November 2022

## Original Article

Development Aid and Vitalization of International Development Consulting Industry in Korea ····· 3
Seung-hun Chun (Korea Institue of Development Strategy)

Family Context Matters: Exploring Family Environmental Factors That Influence the Development and Performance of Religio-Cultural Menstrual Practices in Far-West Nepal ····· 31
Ji Sun Park (Master Student, Maastricht University)

Approach for Higher Education Reform by International Organizations and the Reaction of Latin America ····· 79
Minkyung Shin (Ph.D Candidate, Seoul National University)

## Special Article

Development Process of KOICA Evaluation System and Future Tasks ····· 105
Jiyoon Kim (Korea International Cooperation Agency (KOICA))

JIDC Guidelines ····· 121

# 연구논문

1. 한국의 개발원조와 개발컨설팅 산업 활성화

전승훈

2. Family Context Matters: Exploring Family Environmental Factors That Influence the Development and Performance of Religio-Cultural Menstrual Practices in Far-West Nepal

Ji Sun Park

3. Approach for Higher Education Reform by International Organizations and the Reaction of Latin America

Minkyung Shin

*Journal of International Development Cooperation, 2022, 17(2), 3-29*
https://doi.org/10.34225/jidc.2022.17.2.3
pISSN: 2093-212X, eISSN: 2671-9797

연구논문

# 한국의 개발원조와 개발컨설팅 산업 활성화

전승훈*

## 요 약

본 연구는 한국 개발원조에 있어서 국제개발 컨설팅 산업의 활성화 필요성과 이를 위한 정책 방안을 제시함을 목적으로 한다. 연구 방법은 관련 주제에 대한 국내외 문헌 조사를 바탕으로 국제적 비교분석방법론을 적용하며, 정책 방안에 대해서는 개발 협력 및 경제정책 경력자와의 심층적 토론방식을 원용하였다. 우리의 개발컨설팅 산업은 상당히 취약한 것으로 분석되었으나, 이는 우리 원조의 효과성에 핵심적 요소이며, 동 산업의 발전이 한국의 경제적 기회를 창출하는 데 크게 이바지할 것으로 평가되었다. 따라서 현재의 원조 서비스 조달 및 전문인력 공급 시스템이 개발컨설팅 산업의 발전에 긍정적으로 이바지하도록 한다면 우리 원조의 효과성 및 경제적 기회 창출에 크게 순기능을 할 수 있을 것이다. 본 연구는 이를 위하여 개발컨설턴트 양성 시스템을 마련하고 원조 서비스 조달제도의 개선방안 등을 다각적으로 제안한다. 이렇게 개발컨설팅 산업이 활성화되면, 원조 효과성 제고에 부가하여 좋은 일자리 창출, 지식경제로의 이행 촉진, 경제적 안보기반의 강화 등에 이바지할 것으로 기대된다.

**주제어:** 국제개발원조시장, 개발컨설팅 산업, 원조 효과성, 일자리 창출, 지식산업

* **Corresponding author:** (사)한국개발전략연구소 이사장 / sychun@kds.re.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

한국이 개발원조를 시작한 지 어언 30여 년이 지나고 있다. 1987년 EDCF의 설립으로 차관 공여에 의한 원조사업을 시작하였고, 1991년 무상 원조 전담기관으로 한국국제협력단(KOICA)을 설립함으로써, 마냥 수원국이던 한국이 원조를 제공하는 국가가 되었다. 그 이후 1996년 OECD 회원국으로 가입하고, 그로부터 13년 만에 동 개발원조위원회(DAC) 회원국으로 가입하면서, 한국은 국제적으로 공식적인 공여국으로 자리매김하게 되었다. 국제적 공여국으로서의 한국은 개발원조에 대한 국제적 기준에 맞추어 두 가지의 의무를 지게 되었다. 하나는 원조의 규모를 계속 늘려나가는 것이며, 다른 하나는 원조를 제공하되 그 "효과성"을 높이는 것이다.

이러한 국제적 책무에 부응하여 지난 30여 년 동안 원조 규모를 나름대로 계속 늘려오고 있으며, 지난해 3조 7,543억 원을 제공하였고, 2022년 예산은 4조 425억 원을 제공하도록 하고 있다(ODA Korea, 2022). 새 정부는 '2022년 국제개발협력 종합시행계획'에서 임기 안에 세계 10위권 ODA 국가로 도약할 것을 천명하였다(Han, 2022). 이러한 원조를 보다 체계적이고 효과적으로 수행하기 위하여, 2010년 국제개발협력기본법을 제정하고, 국무총리를 위원장으로 하는 개발협력위원회를 관계부처 장관, 민간 위원 등으로 구성하여 개발원조 정책을 종합 조정하고 있다. 이를 우산으로 하여, 원조의 양대 축의 하나인 무상 원조는 외교부가 무상 원조 전담기관 한국국제협력단(KOICA)을 통하여 사업을 수행하면서 각 부처의 무상원조사업을 종합 조정하고, 다른 하나의 축인 유상원조사업은 기획재정부 관장의 EDCF를 통하여 수행한다. 한국은 이러한 틀 하에서 국제사회의 위상에 걸맞게 원조를 계속 늘려나갈 것이며, 원조 효과성을 높이도록 지속해서 노력해 나갈 것이다.

원조 규모에 있어서 한국은 국제적 입장 및 재정 여건을 고려하면서 늘려나가겠지만, 무엇보다 우리의 이러한 원조가 "효과성"이 있어야 할 것이다. 원조는 국가 재정자금이기에 그 효과성은 제대로 따져보아야 할 것이다. 국제적 원조지침에도 원조에 대한 평가를 통하여 그 효과성을 엄격히 따지도록 하고 있다.[1)]

개발원조의 효과성이란 기본적으로 그 대상인 수원국에 지원하는 원조사업의 개발에의 효과성 또는 영향력(impact)이다. 그렇지만, 부수적으로 공여국에도 어떠한 형식으로든지 영향을 주기 마련이다. 원조의 제공이 대개 자국의 컨설팅이나 물자의 형태로 제공되니 이들은 수원국에 남지만, 그 대가는 자국의 기업 또는 개인에게 떨어지게 된다. 아울러 원조가 효과성이 높아서 수원국의 개발에 이바지할 수 있게 되면, 양국과의 관계가 더욱 긍정적인 것이 되어 상호 협력 기회가 심화될 수 있을 것이다.

그러한 원조 효과성의 주된 변수는 무엇인가? 원조의 효과성은 우선 그 원조사업이 어떻게 설계되어 있고, 그것이 잘 수행되었느냐의 여부 그리고 평가 및 환류의 적정성에 달린다고 볼

1) 2005년 2월, 〈원조효과에 관한 파리 선언〉에서 이를 종합적으로 다루고 있다.

수 있다. 원조사업의 설계도 개발컨설팅의 몫이고, 원조사업의 수행 그리고 이에 대한 평가 및 환류도 역시 그러하다. 그렇다면, 이러한 원조의 효과성은 원조사업에 의하여 수행되는 개발 컨설팅의 역량 또는 그 질에 의해서 주로 결정될 것이다. 흔히들 원조는 "물고기를 주기보다 고기를 잡는 방법을 알게 하여야 한다"라고 한다. 고기 잡는 방법을 제대로 모르는 사람이 컨설팅하거나, 이를 알기는 하더라도 제대로 "알게 할" 기술이 없다면 역시 결과는 마찬가지일 것이다. 개발원조의 효과성은 거시적으로는 그 나라 개발 컨설팅의 종합적 역량, 그리고 미시적으로는 그것이 누구에 의해서 어떻게 제공되느냐에 의해서 주로 결정된다고 볼 수 있다.

이제 한국이 개발원조의 30여 년의 역사를 지나면서 하나의 의문을 제기하고자 한다. 우리의 개발원조가 누구에 의해서 어떻게 수행되고 있으며, 우리의 개발 컨설팅 역량 또는 개발컨설팅 산업은 어느 수준에 이르게 되었는가? 그에 따라 우리 원조의 효과성은 어떠하고 우리 경제는 어떠한 영향을 받았을 것인가?

이러한 의문을 풀기 위하여, 다음과 같은 세 가지의 단계적 논의가 필요할 것이다. 첫 단계는, 논의의 기초를 마련하기 위한 것으로서, 개발원조와 개발컨설팅의 관계 그리고 개발컨설팅의 특성에 대한 이해를 토대로, 개발컨설팅 산업 및 그 시장을 조감함으로써 개발컨설팅 산업이 원조의 효과성에 어떠한 영향을 주고 우리 경제에 어떠한 기회를 줄 수 있는가를 분석해 보는 것이다.

둘째 단계는, 개발컨설팅 산업의 발전이 그러한 기회를 창출할 수 있다면, 우리의 개발컨설팅 산업에 대하여 그 잠재적 경쟁력과 현실 진단을 바탕으로 그것이 어떠한 귀결로 연결되고 있느냐를 분석해 보는 것이다. 이를 위하여 우리의 개발컨설팅 산업에 대한 SWOT(strengths, weaknesses, opportunities and threats) 분석을 바탕으로 그 잠재력을 평가하고, 현실적으로 지난 30여 년 동안의 원조 과정에서 우리 개발컨설팅 산업이 어떻게 형성되어 왔는지를 진단하는 것이다.

셋째 단계는 본 연구의 주된 논의로서, 개발컨설팅 및 국제 개발컨설팅 시장에 대한 이해와 한국 개발컨설팅 산업의 잠재적 경쟁력과 산업에 대한 진단을 토대로 "그렇다면 이제 어떻게 하여야 하나?"라는 문제를 다루고자 한다. 개발컨설턴트가 하는 일이 그러한 역할이며, 개발컨설팅 산업이 우리 경제에 어떠한 기회를 제공할 수 있다면, 개발컨설팅 산업을 활성화하여 국제 원조 시장에서 우리의 역량에 걸맞은 임무를 수행할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그것이 가능하다면 이를 실현하기 위하여 어떠한 단계적 전략을 구사할 것이며, 그 구체적 방안이 무엇인가를 논의하고자 한다. 끝으로, 맺음말로 요약 및 정리를 하여 마무리하고자 한다.

한국에서 개발컨설팅에 관한 학술적인 연구는 그리 흔하지 않고, 다만 실용적 목적으로 정부의 관심에 따라 몇 차례 연구가 있었다. 그렇지만 이러한 과거의 간헐적 연구가 그동안 정부 정책에 본격적으로 반영되지는 못한 터에 최근 개발컨설팅 산업을 활성화하여야 한다는 필요성을 느끼게 되어 본 연구를 수행하게 되었다. 이에 본 연구는 이러한 필요에 부응하여 정부의

정책을 위한 실용적 연구에 초점을 두고 있다. 연구의 방법론에서는 지금까지의 문헌 조사를 토대로 해외 사례에 대한 비교분석 그리고 관계 전문가들과의 심층적 토론의 방법에 주로 의존하였다.

# II. 국제개발 컨설팅 시장과 한국의 기회

## 1. 국제개발 컨설팅의 의의

개발컨설팅(development consulting)은 개발원조 사업의 과정에서 투입되는 지적 요소이다. 그런데 개발컨설팅이 원조사업에서 어떤 부면을 포함할 것인가에 관해서는 그 한계가 다소 모호하다. 어떤 견해는 정책자문이나 기술적 자문 등의 일정한 컨설팅 형식을 갖춘 것으로 보기도 하고, 다른 견해는 아주 넓은 의미로 보기도 한다. 다자개발은행과 공여국의 원조기관들은 대개 후자의 의미로 개발컨설팅을 쓰고 있다. 세계은행은 컨설팅 서비스를 "컨설턴트에 의하여 제공되는 직업적 성격의 서비스로서 연구, 설계, 조직화, 프로젝트 관리 등에 관한 그들의 기능(skills)을 사용하는 것, 채무국에 대하여 자문하거나 필요한 경우에 그들의 역량을 구축하는 것들"로서 정의하여 후자의 의미로 사용하고 있다.[2] 이렇게 볼 때, 개발컨설팅은 개발원조의 사업을 하기 위하여서는 사업의 형성, 타당성 조사, 사업수행, 평가 등 일련의 과정에서 필요한 지식(knowledge), 기술(technology), 기능(technique or skill), 정보(information) 등을 제공하여 가치를 창출하게 되는 서비스를 포괄하는 것으로 볼 수 있다. 개발원조 사업이 무상(grants)이든, 유상(concessional loan)이든 상관이 없다.

일본 해외컨설턴츠협회(ECFA)는 개발컨설팅에 대한 정의에 있어서 위의 다자개발은행과 같은 입장에서 개발컨설팅의 과업, 즉 개발컨설턴트가 하는 일에 관하여 다음과 같이 구체적으로 정의하고 있다(ECFA, 2002). 이를 〈그림 1〉을 가지고 설명하고자 한다.

개발원조는 크게 프로젝트 형성(project formation), 프로젝트 관리(project management), 평가 및 환류의 세 과정으로 걸치면서 일이 수행된다.

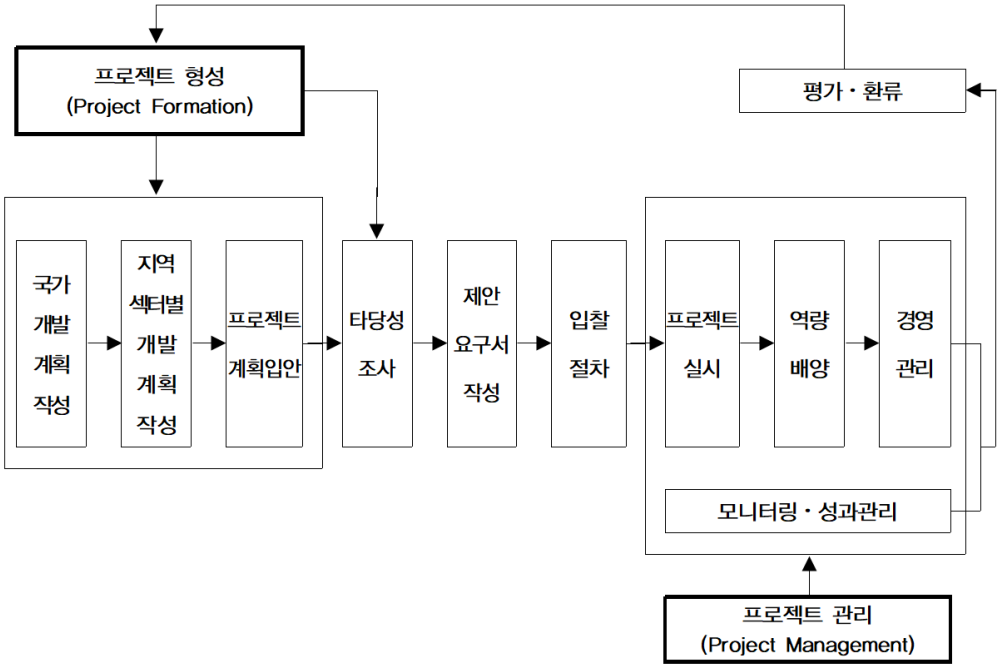
먼저, 프로젝트 형성은 다시 국가개발계획 작성, 지역·섹터별 개발계획 작성, 프로젝트 계획·입안의 세 세부 과정으로 진행될 수 있다. 그에 이은 행정적 단계로서 타당성 조사, 제안요청서 작성 및 입찰 관리의 과정이 진행된다.

그 다음이 프로젝트 관리(project management)가 본격적으로 시행되는 과정이다. 이는 본 프로젝트를 시행하고, 산출물을 생산하는 과정과 모니터링 및 성과관리를 하는 과정이 동시에 진행된다. 프로젝트를 시행하고 산출물을 생산하는 과정은 대개 사업 실시, 사업을 운영할 수 있는 역량 배양 및 산출물 생산의 과정을 거치면서 진행된다.

---

2) The World Bank. (2006: 1). 아시아개발의 경우도 마찬가지이다. Asian Development Bank. (ADB, 2008: 1)

〈그림 1〉 원조사업에 있어서 개발컨설턴트가 하는 일




출처: 일본 해외컨설턴트협회의 자료를 필자가 재작성.

프로젝트의 시행과 성과관리가 끝나면 적정한 시기에 동 사업에 대한 평가 및 환류의 단계를 거쳐서 그것이 다음 단계의 새로운 사업에 반영됨으로써 프로젝트의 순환이 이루어진다. 이 순환 과정에서 필요한 가치와 기술, 지식을 투입하여 이를 수행하는 모든 일이 개발컨설턴트의 과업이며, 개발컨설팅의 일이다.

이러한 의의를 가지는 개발컨설턴트의 과업 또는 개발컨설팅의 업무는 다음과 같은 세 가지 요소를 포함한다(ECFA, 2002).

- (요소 1) 개발컨설팅은 그 대상 업무 면에서 볼 때, 개발도상국이 당면하는 국가의 개발 또는 국민 생활의 모든 부면을 대상으로 하고 있다.
- (요소 2) 개발컨설팅은 단순히 만들어진 상품을 파는 것이 아니라, 말과 글로써 지식으로 문제의 해결 방안을 제시하는 것이므로 그 성격상 상당한 기술력과 전문성이 요구되는 업무이다.
- (요소 3) 개발컨설팅은 환경, 문화, 언어, 역사가 다르며 개발 및 지식의 격차가 상당히 존재하는 나라의 정부 공무원을 상대로 하는 것이니만큼 상당한 소통력과 기획력이 있어야 한다.

첫째 요소는 개발도상국 정부가 당면하는 모든 문제가 컨설팅의 대상이 되기 때문에 자연히

국가의 모든 개발 또는 국민 생활의 과제를 포함한다. 구체적으로 각종 개발 관련 계획 또는 정책의 수립, 집행, 평가 및 모니터링, 농업 및 농촌의 개발, 도시 및 주거 환경, 보건 및 위생, 사회간접자본의 형성, 취약계층에 대한 대책, 환경, 성 주류 등 국민 생활에 관련되는 모든 부면을 포함하는 것이다.[3] 즉 한 나라의 개발과 관련된 어떤 분야의 지식 또는 전문성이라도 그 대상이 되는 것이다.

둘째 요소는 개발도상국들이 해결하고자 하는 과제들은 대개 여건상 몹시 어려운 제약조건 아래에서 쉽게 해결하기 어려운 것들이다. 이러한 문제 해결을 위해서는 재원도 투입되어야 하지만, 그것만이 아니라 상당한 전문성과 기술력이 필요하다. 해당 분야 또는 이슈에 대한 상당한 전문성을 바탕으로 개발도상국 또는 특히 해당 국가가 이 문제를 해결할 수 있도록 도울 기술력이 있어야 한다. 단순히 금전이나 기초적인 지식만 가지고 아무나 할 수 있는 일이 아니다. 아는 것과 가르치는 것은 다르므로 그저 아는 정도가 아니라 잘 알 수 있게 하여야 한다.

셋째 요소는 개발컨설팅은 언어, 문화, 역사의 상이성 및 발전 및 지식의 격차가 큰 대상 또는 상대방과의 비즈니스이기 때문에 언어의 장애를 극복하고, 상대방의 눈높이에서 그들이 필요하고 가능한 성과를 도출하며 그들을 설득하고 대화하는 일이기 때문에 상당한 소통력과 기획력이 있어야 한다. 해당 분야에 대한 지식만 가지고 있다고 아무나 할 수 있는 일이 아니다.

이렇게 볼 때, 개발 컨설팅은 우리가 일상 비즈니스로 하는 국내 또는 해외와 상품 거래를 하는 것과는 달리, 문제 해결을 위한 지식을 파는 일로서, 어떠한 분야이건 그 대상이 될 수 있지만, 우리와는 모든 면에서 여건이 다른 국가 또는 지역을 대상으로 그들의 문제 해결에 필요한 지식과 방법을 제공하는 것이니, 위와 같은 세 가지 요소로서 업무가 수행되는 것이다. 이러한 요소에서 어느 하나라도 빠진다면 개발컨설팅이 제대로 효과성을 가질 수 없게 될 것이다.[4]

## 2. 국제개발 컨설팅 산업 및 그 시장

개발컨설팅은 국가적으로는 하나의 산업으로 존재하게 되며, 국제사회에서 거대한 시장에서 이들 각국의 개발컨설팅 산업이 경쟁하고 있다. 그런데 개발컨설팅 산업이라고 해서 해당 특정 분야의 전문 기업을 말하는 것이 아니라, 앞의 II.1.절에서 논의한 바와 같이 개발컨설팅은 여러 분야에서의 컨설팅을 포괄하는 것임으로 기업의 분야도 다양하기 마련이다. "전통적으로 컨설팅 서비스는 엔지니어링 기업, 재무적 자문, 회계 기업, 법무 법인 및 경영 컨설턴트 등과 같은 실체(entities)에 의하여 제공되었다. 근래에는 그 분야가 정보기술로부터 농업 서비스를 거쳐 환경기술까지의 거의 모든 종류의 전문성과 성향(orientation)을 가진 기업을 포함한다. 그들

3) 세계은행은 "사회간접자본 및 환경으로부터 공공부문 개혁 및 금융부문 현대화, 민영화로부터 경영 및 시스템 통합의 변화, 규제로부터 역량 구축을 포함하되 이에 국한하지 않는다"라고 지적한다(The World Bank, 2006: 11).

4) 한국의 경우는 원조의 초기 단계로서 아무래도 후자의 두 요소가 소홀히 인식된 면이 있다.

은 수천의 고용자를 보유하고 넓은 폭의 규율(discipline)을 커버하는 갖춰진 기업으로부터 아주 특화된 초점을 가진 작은 인원을 가진 기업에 걸쳐 있다. 부가하여, 많은 수의 개인 전문가들이 시장에 참가하여 그들의 서비스를 직접 또는 특정한 컨설팅 기업을 통하여 제공한다. 비정부기관, 연구기관, 대학, 국제기관도 때로 컨설팅 서비스를 제공한다."(Asian Development Bank, 2008: 1). 개발컨설팅 산업이라고 할 적에는 이상과 같은 다양한 분야에서 원조 관련 서비스를 제공하는 개인, 기업 및 실체(entities)를 포괄하는 것이다.

개발컨설팅의 대상은 지구촌 공동체의 핵심적인 과제라고 볼 수 있는 "지속 가능한 개발(sustainable development)"로서, 이는 새천년개발목표(MDGs) 및 이어진 지속가능개발목표(SDGs)로 잘 나타나고 있다. 지구촌 공동체는 지구촌의 개발을 돕기 위하여 개발원조를 아주 체계적으로 실시하고 있다. OECD DAC 회원국과 다자개발은행(MDB, Multi-lateral Development Bank)을 포함한 각종 국제기구가 그 중심이 되어 있고, 그 외에도 여러 나라 및 민간 기구들이 이에 참여하고 있다.

국제 개발원조 시장의 규모는 공적 원조의 경우, 2021년 실적이 1,789억 달러이고, 민간 부문에서 그에 버금가는 원조를 제공하고 있다(OECD, 2021). 이상과 같은 금액의 재원이 세계 시장에서 용역 및 물자의 형태로 그리고 부분적으로 현금지원 형식으로 수원국에 제공되는 것이다. 개발원조는 컨설팅 외에 물자나 현금 형태로도 제공되지만, 후자도 컨설팅에 따라 영향을 받기 때문에 이상의 국제 개발원조 시장이 개발컨설팅의 주된 시장이라고 볼 수 있다.

그런데 개발컨설팅 시장이 반드시 원조 시장에 국한되는 것이 아니다. 사실 국제적으로 원조가 아니더라도 고급 지식 및 첨단 기술을 바탕으로 한 엄청난 규모의 고(高)부가가치 컨설팅 수요 또는 맞춤형 서비스 수요가 선진국 및 개발도상국을 망라한 각국 정부, 공공기관, 대기업, 민간 기구 등에 의하여 아주 큰 시장으로 형성되어 있다. 이를 테면, 두바이의 도시설계 및 고급 건축물, 시설물 등의 설계, 호주의 신수도 캔버라의 설계, 한국의 영남권 신공항 건설의 타당성 분석 등 부지기수이다. 최근 회자하고 있는 것의 하나는 사우디아라비아의 5천 억 달러(640조 원) 규모의 신도시 네옴시(Neom City) 건설 프로젝트이다(Ryu & Jung, 2022). 이러한 고부가가치의 설계 및 컨설팅은 주로 영미의 컨설턴트가 공고히 장악하고 있다.[5] 우리가 제조업 다음 단계로 지식산업 단계로 이행한다는 것은 서구 선진국들이 장악하고 있는 이러한 시장이 그 대상이 되는 것이다.

이러한 국제 원조에 의한 개발컨설팅 산업은 상품에 대한 무역 거래와는 달리 다음과 같은 세 가지 특징을 가지고 있다.

- (특징 1) 개발컨설팅은 컨설팅산업의 하나로서 고(高)부가가치의 노동집약적 지식산업이다.
- (특징 2) 개발컨설팅 산업은 국제사회의 핵심 과제인 "지속 가능한 개발"을 지향하고 있어

5) 두바이 도시설계 및 고급 건물 또는 주요 시설의 설계는 주로 영국 및 구미의 컨설턴트, 호주의 켄버러 도시설계는 미국인 건축가의 설계가 채택되었으며, 영남권 신공항 타당성 평가는 프랑스의 기업이 수행하였다. 최근 중동 지역의 주요 인프라 건설에 중국의 역할이 두드러지고 있다(GIS, 2022).

국제적으로 아주 중요한 과제를 풀기 위한 일로서 전후방 연관 효과가 아주 큰 산업이다.

- (특징 3) 국제적으로 개발컨설팅 산업은 서구의 선진 공여국 기업들이 주도하고 있으며, 최근에는 중국 정부가 자신의 역할을 확대해 나가고 있다.

개발컨설팅 산업의 첫째 특징은 제공하는 컨설팅에 따르는 개발에는 수익이 따르기 마련이며, 지식산업이기 때문에 배타적이지 않고(non-exclusive), 고갈되지 않아(non-exhaustible) 고정 비용이 낮기 때문이다. 컨설팅은 상품이나 플랜트 수출과 달라 대부분 인건비로 회수되는 지식산업이다. 산업의 발전 단계에서 1차 산업단계에서 제조업 중심의 2차 산업단계로 진화하고, 다음으로 서비스 및 지식산업의 단계로 진화하게 되는데, 개발컨설팅 산업은 제조업 다음 단계로 진화하게 되는 지식산업의 총아이다.

개발컨설팅 산업의 둘째 특징은 개발원조 사업이 각각의 국별로 개발에 중요한 경제적 타당성이 높은 사업 위주로 선정되기 때문에 그 자체로서도 중요할 뿐더러 전후방 연관 효과도 크기 마련이다.

개발컨설팅 산업의 셋째 특징은 오랜 식민지 역사를 가진 선진 공여국들이 국제 개발원조 시장을 주도하고 있다는 점이다. 선진 공여국 개발컨설팅 기업들은 우리의 상상을 벗어난 큰 규모로 시장에서 큰 임무를 수행하고 있다. 미국의 대표적인 개발컨설팅 기관인 Chenonics의 경우, 연 매출 16억 달러에 고용원은 5,000명으로서 100개 국가에서 사업을 추진하고 있다(Chemonics, 2022). 호주를 기반으로 한 개발컨설팅 기관인 Palladium의 경우, 연 매출 4억 달러, 고용원 2,500명으로서 75개 국가에 사무소를 두고 있다(Palladium, 2022). 일본의 개발컨설팅사 IC Net을 보면, 연 매출 30억 엔, 고용원 200명, 8개 국가에 지사를 운영하고 있다(IC Net Limited, 2022). 이렇게 국제 개발컨설팅 시장에서 자본과 기술을 바탕으로 각국 기업과 개인들이 경쟁하면서 국제개발을 촉진하고 세상을 변화시키고 있다(Kumar, 2019).

선진공여국들이 이렇게 개발원조시장을 주도하게 됨에는 그 배경이 있을 것이다. 선진 공여국들은 대개 역사적으로 식민지 개척을 통하여 다른 나라들과의 경제적 관계를 맺는데 관심을 가져왔고, 이것이 전후 국제 개발협력을 주도하는 것으로 이어졌다. 이러한 과정에서 국제개발 내지는 개발협력에 관한 학문적 연구나 인력 양성이 활발하게 되었고, 원조 규모의 확대에 따라 전문인력에 대한 수요 증대로 이어지고, 자유시장 경제의 바탕에서 민간 기업들의 역동성이 사업 영역을 확대해 나가게 되었다. 기업의 영향력이 커짐에 따라 직원들을 국제기구의 임시로 보낼 수 있게 되었고, 이들이 해당 국제기구의 사업을 수주하는 데 역할을 할 수 있게 된다. 그래서 오늘날 위와 같은 국제원조시장을 주도하는 다국적 기업들이 탄생하게 된 것이다. 일본의 경우는 이들 서구의 선진 공여국들과는 배경이 좀 달랐다. 정부가 산업을 발전시키기 위하여 적극적 임무를 수행하는 산업정책이 개발원조에도 그대로 적용된다. 일본은 식민지 경영의 경험이 있으므로 일본의 원조가 일본 기업이 해외에 진출하는 데 도움을 주어야 한다는 취지에

서, 일찌감치 해외컨설턴트협회를 설립하여 원조자금으로 일본 기업으로 하여금 많은 개발조사 사업을 상당 기간 대규모로 실시하였으며, 원조 서비스의 조달가격을 다자개발은행의 그것보다 높게 설정하여 기업들이 지속해서 성장해 나갈 수 있도록 배려하였다.[6] 이상과 같이 선진 공여국들이 개발컨설팅 시장에서 주도적인 역할을 할 수 있게 된 배경에는 각각 자국의 원조를 바탕으로 민간 기업들이 활발하게 사업 영역을 넓혀나가는 동시에 정부에서 인력 양성, 원조 조달가격 정책 등으로 기업 성장을 적절하게 뒷받침하여 온 데 기인한다고 볼 수 있다.

그러나 이들이 개발컨설팅 시장에서 주도적 임무를 수행함은 그들이 모든 면에서 강점이 있기 때문만은 아니다. 그들은 현재 수원국들과는 판이한 역사적 경험 및 문화적 배경을 가지고 있어서 수원국들을 진정으로 이해하고 그들의 문제의 해결책을 찾기 어려운 점이 있기도 하다. 수원국들의 입장에서 볼 때, 서구 공여국들은 자신들을 이해할 수 있기에는 너무나 서로 다른 것이다. 이 같은 점에서 볼 때, 한국과 같이 수원국으로부터 공여국의 경험을 가진 경우는 이것이 큰 강점이 될 수 있다.

## 3. 한국의 경제적 상황과 개발컨설팅 산업이 줄 기회

### 1) 한국의 경제적 상황

원조도 우리가 경제적으로 여건이 되어야 할 수 있고, 원조의 방법 여하에 따라서는 우리 경제에 큰 영향을 줄 수 있다. 우리가 개발원조를 많이 할 수 있는 경제적 여건을 만들어야 하고, 역으로 그렇게 원조를 잘 하게 되면, 우리 경제에도 큰 도움이 될 수 있을 것이다.[7]

그런데 한국의 경제 상황을 보면, 원조를 생각할 겨를이 있을까 하는 생각이 들 정도이다. 한국 경제는 고도성장의 시기를 뒤로 하고, 현재는 장기적 침체(secular stagnation) 상황이라고들 한다. 대내적으로 심각한 인구 고령화에다가 무엇보다 일자리 창출이 한계에 부딪히고 있다. 대외적으로는 국제적 분쟁, 코로나 팬데믹, 인프레 대책 등이 어려움을 가중하고 있다. 이러한 상황을 벗어날 수 있으려면 다음과 같은 과제들을 먼저 극복할 수 있어야 할 터인데 그 길이 잘 보이지 않는다.

첫째, 무엇보다 우리 경제의 핵심적인 과제가 "좋은 일자리"를 만드는 일이며, 이는 우리 경제의 문제 해결에 마스터키가 될 수 있을 것이다. 둘째, 경제가 성숙해짐에 따라 산업발전의 단계가 제조업 주도에 이어서 서비스 또는 지식산업 주도로 고용이 이행될 수 있어야 할 것이다. 셋째, 최근 우크라이나 전쟁에서 보는 바와 같이, 국제적 갈등과 세계 경제의 불확실성에 대응하여 경제적 안보의 위협으로부터 안전을 확보하는 것도 긴요하다.

---

6) 일본의 이러한 우대 정책은 국내 기업들의 성장을 촉진하였지만 다른 한편으로 부작용도 초래하였다. 국내 단가가 유리하다 보니 일본 기업들이 해외 진출을 소홀히 하는 결과가 그것이다.

7) 시민사회의 관점에서 원조를 제공하면서 국익을 따지는 것은 인도주의적 원조의 순수성을 훼손하는 것일 수 있다. 그러나 원조는 제공자가 원하든 원하지 않든 간에 공여 국가에 어떤 형태로든지 영향을 주기 마련이다.

그런데 첫째의 일자리 창출은, 국내외 여건을 고려해 보면 해결되기 어려워 보인다. 국내 투자를 늘리는 데 한계가 있지만, 늘리더라도 4차 산업혁명의 기술혁신 시대에서 투자의 고용 유발효과가 아주 낮다. 더욱이 국내 기업의 해외투자는 증가 추세이고, 대신 한국을 향한 해외직접투자(FDI)는 정체되고 있다. 둘째의 지식산업으로의 이행도 쉽지 않다. 사실 우리의 제조업과 건설산업 등 거의 모든 이차 산업에 있어서 거대한 시장과 자본력을 바탕으로 한 중국으로부터 맹렬한 추격을 받고 있으며, 고급 지식 및 기술을 바탕으로 한 지식산업에서는 전통적 선진국이 확고히 장악하고 있는 여건에서 넛크래커(Nut-cracker) 신세에 몰려 있는 것 같다.[8] 소득 수준에 비한 국가컨설팅지수(NCI, National Consulting Index) 평가에서 한국은 아주 낮은 것으로 평가되고 있다.[9] 셋째의 경제적 안보에 대한 위협은 자원이 없는 국가로서 에너지와 원료를 해외에 의존하여 상품 수출을 젖줄로 삼고 있는 한국으로서는 한시라도 안심할 수 없는 과제이다.

이상과 같이 볼 때, 어느 의미에서는 우리가 원조에 주력하기보다는 일자리 창출과 경제 안보에 주력하여 우리 경제의 활력을 회복하는 그것이 더욱 긴요한 과제인 것으로 보이기도 하다. 내가 여유가 있고 내 문제를 해결할 수 있어야, 남을 도울 수 있을 것이 아닌가.

### 2) 개발컨설팅 산업이 한국경제에 줄 수 있는 기회

그런데 문제의 해결책이 안에서 볼 때 잘 보이지 않는다면, 이를 바깥에서 보는 것도 한 방법이다. 바깥과의 관계에서 우리가 공여국으로써 제공하는 개발원조가 우리의 문제를 풀어가는 하나의 실마리가 될 수도 있을 것이다. 개발원조 내지는 그 수단이 되는 개발컨설팅 산업이 한국 경제의 이상과 같은 과제 해결에 어떠한 관계를 맺고 있으며, 이 산업이 한국 경제에게 어떠한 기회를 제공할 수 있는가.

앞 장에서 논의한 개발컨설팅 산업의 네 가지 특징을 음미해 보면, 이것이 위와 같은 한국경제의 고질적인 과제를 해결하는 문제와 직접적 관계를 맺고 있다는 점을 알 수 있다.

첫째, 무엇보다 개발컨설팅 산업은 한계에 부딪힌 일자리 창출에 블루오션이 될 수 있을 것이다. 개발컨설팅은 고부가가치의 노동집약적 산업으로서, 고용 효과가 아주 높은데, 더욱이 비구속화(untied) 개발원조 시장에서 우리가 국제개발원조 시장에서 경쟁력을 발휘할 수 있다면, 상당한 좋은 일자리 창출의 기회가 될 수 있을 것이다.

---

8) 제조업의 이전은 역사적 추세이다. 영국에서 대류의 유럽을 거쳐 미국으로 그것이 다시 일본을 거쳐 한국으로 옮겨 왔다. 한국의 제조업도 어느 때엔가 다른 나라에 의하여 추월 당할 것이고, 그 과정에서 새로운 출구를 찾아야 한다. 넛크래커 용어는 1997년 외환위기 때 부즈알랜 보고서가 한국 경제가 마치 넛크래커 속에 끼인 호두처럼 되었다고 비유하면서 비롯된 말이지만 지금도 유효한 것 같다. 변하지 않으면 깨질 수밖에 없는 운명이다.

9) 2020년 ICMCI(International Council of Management Consulting Institutes) 보고서의 각 나라의 NCI(National Consulting Index)를 보면, 뉴질랜드(0.5399), 호주(0.4923), 영국(0.4403), 네덜란드(0.4394), 미국(0.4074) 등이 상위 국가들이나, 한국은 아주 낮은 한국은 0.0450을 보여주고 있다. 소득 수준에 비한 컨설팅의 수준이 입문 정도로 낮게 평가된 것이다(ICMCI, 2020: 11,14).

둘째, 앞에서 우리 경제는 제조업으로 이만한 발전을 이루었지만, 앞으로는 제조업만으로 살기 어렵고 고부가가치의 지식산업도 발전시켜야 한다고 했는데, 개발컨설팅 산업은 이러한 지식산업의 총아로서 그 발전에 촉매 역할을 하게 될 것이다. 제조업으로 성공한 한국이 지식산업으로 다시금 도약하는 기회를 만드는 것이다.

셋째, 우리의 개발 컨설팅산업의 경쟁력 수준이 높아진다는 것은 바로 우리의 개발원조의 효과성을 높이는 첩경이 될 것이다. 이는 개발도상국과의 관계를 깊게 하여 경제적 안보의 위험성을 크게 줄일 수 있는 바탕을 마련해 줄 것이다. 개발도상국들과의 신뢰 관계가 깊어질 것이고, 그렇게 되면 더 깊은 경제협력과 투자의 관계로 발전하게 될 것이다. 이것이 경제적 침체로부터 활력을 회복하는 요체가 아닐까.

이상과 같이 볼 때, 개발원조가 단순히 경제적으로 어려운 나라를 재정적으로 돕는 데 그치는 것이 아니라, 개발원조를 통하여 국제개발컨설팅 산업이 활성화될 경우, 한국 경제의 고질적인 과제인 지식산업의 발전을 통하여 장기적 정체 현상에 빠져들고 있는 한국 경제에 도움이 될 것이고, 수원국들과의 깊은 신뢰 관계로 경제협력 기회를 창출하고 경제적 안보에도 이바지하게 될 것이며, 무엇보다 한계에 부딪힌 일자리 창출의 새로운 블루오션이 될 수 있는 것이다 (Chun et al., 2006).

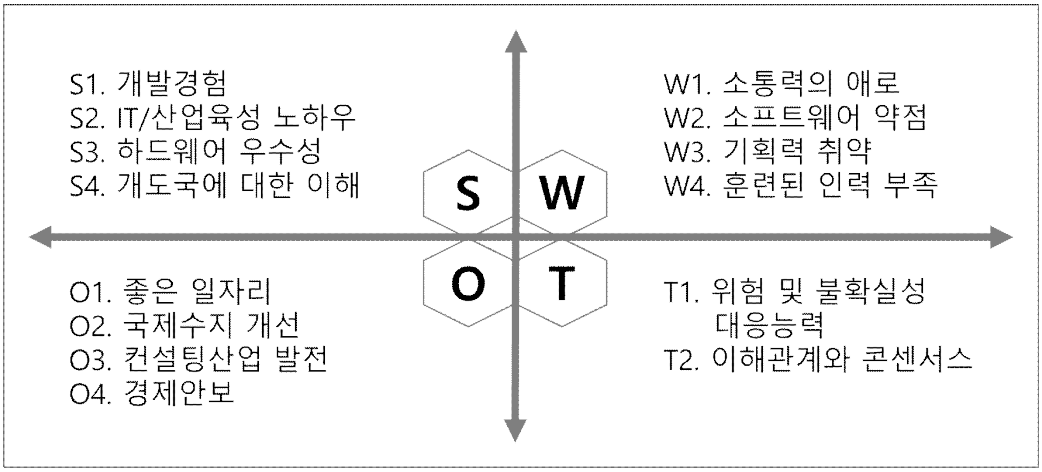
# III. 한국의 국제개발컨설팅 산업 분석과 그 귀결

## 1. 한국 개발컨설팅 산업의 SWOT 분석

개발컨설팅 산업이 우리에게 위와 같은 기회를 줄 수 있다면, 과연 우리의 개발컨설팅 산업이 치열한 국제 원조 시장에서 이러한 역할을 감당할 수 있을 정도의 잠재적 경쟁력을 가지고 있을까? 이의 검토를 위한 우리 개발컨설팅 산업에 대한 SWOT 분석이 필요하다. 그 검토 기준은 앞 장에서의 개발컨설팅 3대 요소 및 개발컨설팅산업 3대 특징이 될 것이다. 전자는 주로 강점 및 약점, 그리고 후자는 주로 기회와 위협에 관련될 것이다(〈그림 2〉 참조).

먼저, 개발컨설팅의 강점 및 약점과 관련하여, 개발컨설팅의 첫째 요소인 대상의 다양성 및 포괄성에 있어서, 한국은 당 세대에서 원조에 의존한 세계 최빈 국가의 하나로 출발하여 자유민주주의를 바탕으로 한 근대적 산업국가로서 공여국으로 탈바꿈하였다. 이렇게 한국은 국가개발 또는 국민 생활의 모든 부면에서 생생한 발전 경험이 있다. 이는 선진 공여국에 비하여 큰 장점이다. 한국은 OECD 공여국 회원 중에서 거의 유일하게 수원국의 경험을 고스란히 간직하고 있다는 점은 선진 공여국 및 여타 공여국들이 가질 수 없는 한국의 태생적인 비교 우위성이다. 그 이외에도 한국이 IT 및 제조업 강국이라는 점, 그리고 개발도상국들이 겪어야 했던 식민지 피지배, 극심한 가난과 전쟁을 겪었다는 점은 개발도상국들을 이해하는 데 큰 도움이

**〈그림 2〉 한국 개발컨설팅 산업의 SWOT 분석**




출처: 필자 작성.
주: SWOT, strengths, weaknesses, opportunities and threats.

될 것이다(Chun, 2018). 한국이 이러한 강점을 가졌다는 점은 우리의 강점이라고 하기에 앞서서 국제사회에 대한 한국의 역사적 소명이라고 할 수 있을 것이다.

개발컨설팅에 있어서 한국의 약점을 보면 이상과 같은 강점이 워낙 커서 큰 문제가 되지 않아 보인다. 개발컨설팅의 둘째 요소인 "전문성 및 기술성"의 관점에서 볼 때, 당장 보기에는 선진 공여국보다 뒤지는 것으로 보일 수도 있지만, 우리가 노력하기에 따라서는 개도국의 여건에 맞는 전문성과 기술성을 갖출 수 있다고 볼 수 있다. 많은 선진 공여국은 국제사회의 개발 협력을 오랫동안 주도하고 수행하면서 전문성과 기술성을 축적해 왔지만, 우리는 앞 절에서 논의한 바와 같이 수원국들과의 역사적 경험의 공통성으로 인하여 누구보다도 그들을 잘 아는 처지에 있기에, 마음만 먹으면 얼마든지 그들의 강점을 능가하여 실력을 발휘할 수 있을 것이다.

개발컨설팅의 셋째 요소인 "소통력과 기획력"에 있어서는 아무래도 한국이 약점을 가진 것으로 평가된다. 그런데 이 점에 있어서 최근의 한국은 상황이 많이 달라지고 있다. 국제화 시대에서 자란 한국의 젊은 세대는 이제 글로벌 무대에서 언어상의 큰 핸디캡 없이 소통할 수 있게 되었다. 여기에 우리도 이미 30여 년의 개발원조의 경험이 있지 않은가.

개발컨설팅 산업의 기회와 위협요소를 볼 때, 한국은 큰 기회를 가지고 있는 대신 위협요소는 그리 심각하지 않다고 볼 수 있다. 글로벌 교육에 노출된 우리 젊은이들이 큰 기회를 창출할 수 있을 것이며, 여기에 개발세대의 풍부한 개발 경험이 보탬이 될 것이다. 이들에게 기회만 주어진다면, 앞 절에서 논의한 개발컨설팅산업이 한국 경제에 줄 수 있는 좋은 일자리, 컨설팅산업 발전 기반, 경제적 안보기반 등의 기회를 현실로 만드는 데 앞장 설 것이다. 개발컨설팅 산업의 발전과정에서 초래할 수 있는 위협요소는 그리 크지 않다. 시장 진출에 따른 위험과 불확실성은 기업의 기업가정신에 의하여 능히 극복될 수 있을 것이며, 다만 정책 조정과정에서 이

해관계자들이 합의(consensus)를 이루는 문제는 상호 이익이 되는 해결책으로 충분히 극복될 수 있을 것이다.

이상과 같이 한국 개발컨설팅 산업에 대한 SWOT 분석의 결과, 강점은 약점보다 훨씬 크고, 기회는 위협을 크게 능가할 수 있는 것으로 평가된다. 무엇보다 한국은 수원국으로부터 공여국으로까지의 발전과정에서 태생적으로 다른 나라들이 가지지 못한 비교 우위성을 가지고 있으며, 이 같은 한국의 존재는 국제원조시장에서의 수요자 선택권을 넓히는 점에서 큰 의의를 가지는 것이다. 한국이 국제 개발컨설팅 시장에서 한국만이 가진 역사적 경험의 비교우위성을 발휘할 수 있는 큰 잠재적 경쟁력을 가지고 있으며, 이는 자신의 원조 효과성과 경제적 기회뿐만 아니라 국제사회에 크게 이바지할 수 있게 될 것이다. 약점이 되는 소통력과 기획력을 가진 인력의 부족은 정책적인 인력 양성으로 얼마든지 극복할 수 있으며, 위협요소가 되는 이해관계자의 의견일치를 바탕으로 정책 조정을 해나가는 일은 어려운 일이 아니다. 그렇다면 한국의 개발컨설팅 산업에 대한 진단을 바탕으로 이 잠재적 경쟁력을 잘 살리는 방안을 모색하는 것이 과제이다.

## 2. 한국 개발원조의 전개와 개발컨설팅 산업 진단

30여 년 전 한국은 그동안 수원국으로 원조를 받기만 하다가 갑자기 원조를 주는 상황이 되면서 위의 개발 컨설팅을 하게 되었다. 원조 당국이 출발 당시 다음과 같은 제도적 틀에서 원조사업을 시행하게 되었다. 원조를 주는 것이 생소하다 보니 일단 당시의 예산 회계 제도 그리고 공공부문의 여건의 틀 안에서 추진하게 되었다.

첫째, 원조 서비스, 즉 국제개발 컨설팅을 시장에서 조달하면서 정부의 예산회계법의 기준에 정한 대로 국내에서의 기술 용역 단가 또는 연구용역 단가를 적용하는 것이다. 기업에 있어서 비즈니스의 지속을 위한 간접비나 이윤은 재정 절약의 원칙으로 별 관심의 대상이 되지 못하였다.

둘째, 한국은 개발 초기에 개발을 정부 주도적으로 추진하면서 개발에 관한 여러 과제를 수행하기 위한 공공기관이 많이 설립되어 존재하고 있었다. 그 범위가 정부가 담당하는 광범위한 역할에 걸쳐 있다.

선진 공여국의 경우에는 우리와 달랐다. 위의 둘째 조건이 없는 여건에서 개발원조를 오랜 역사를 가지고 차곡차곡 시행되는 것이었다. 그들은 대개 식민지를 경영해 본 경험이 있었기 때문에 과거의 식민지국들을 경제적으로 돕는 일이 새삼스러운 것이 아니어서 늘어나는 원조사업을 바탕으로 민간 기업들이 활발하게 성장하는 여건이 마련될 수 있었다. 개발 협력의 본질을 알고 있었던 일본은 II.2.절에서 논의한 바와 같이 다음과 같은 일본 기업이 원조를 통하여 해외에 진출할 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 우리의 한국국제협력단(KOICA) 출범이 일본국제협력단(JICA)를 본으로 하였지만, 이러한 정책적 측면은 보지 못한 것이다.

한국의 개발원조는 위와 같은 여건은 개인이나 기업이나 이를 하나의 직업이나 비즈니스로 영위하기 어렵게 하는 것이었다. 개인으로서는 이를 하나의 생업으로 삼기 어려웠으며, 기업도 고용하는 개인이 직업인으로서의 보상을 받지 못하고 기업 수익도 제대로 인정을 못 받게 되니 개인처럼 어렵기는 마찬가지였다. 원조사업 또는 개발 컨설팅도 국제 시장에서 경쟁하는 하나의 비즈니스인데, 우리는 이를 부업으로만 가능한 원조 서비스 조달정책을 유지하고 있는 셈이다.

발주기관으로서는 초기 아무런 개발컨설팅 역량이 축적되어 있지 않은 여건에서 다양한 공공기관과 풍부한 퇴직 인력의 존재는 그나마 사업을 추진할 수 있는 여건이 되어 주었다. 그러나 시간이 흐름에 따라 개발원조 사업을 비 전업적(part-time) 방식으로 진행되어서는 그 비즈니스가 요구하는 기술성과 전문성 등을 갖추기 어렵고 기술축적도 되지 않는다는 사실을 인지하게 된다. 공공기관으로서는 콘텐츠는 풍부하나 개발 협력은 자신의 고유 목적의 사업이 아닌 부수적 업무이기 때문에 이러한 일에 큰 관심이나 비중을 두기 어려웠다. 이것이 앞에서 언급한 공공기관의 개발원조 사업의 수행과정에서 나타나는 부작용인 것이다. 발주기관은 다시 그 보완책으로 국가별로 사무소를 두면서 국제적 원조사업을 하는 비정부기관(NGOs)에게 관심을 두게 되지만, 비정부기관(NGO)의 주된 목적이 "민간 간의 협력(NG2NG)"을 본질로 하다 보니 "정부대정부(G2G)"의 개발원조에는 최선의 대안이 되기 어려운 점이 있었다.

우리의 개발원조가 이상과 같이 상당히 비 전업적으로 진행되는 과정에서 우리의 개발컨설팅은 앞 장의 개발컨설팅 요소의 관점과는 당연히 괴리되면서 이루어질 수밖에 없었다. 수원국의 개발과제에 대한 이해와 지식의 관점에서 이에 관한 충분한 이해나 지식이 없이 진행되기도 하고, 컨설팅 상대에 적용하는 전문성과 기술성은 뒤떨어질 수밖에 없었으며, 소통 역량에 있어서 시니어 중심의 분야별 전문인력 위주로 투입되다 보니 아무래도 선진 공여국보다 뒤질 수밖에 없었다.

이상과 같이 한국의 개발원조의 틀 하에서 원조사업에 의하여 제공되는 개발 컨설팅이 그 특성에 맞추어 전문성 있게 수행되지 못함으로써, 자연이 그 산업이 제대로 형성되지 못하게 되었다. 비전문적, 비직업적으로 하다 보니 "산업"이라고 할 정도가 되지 못하는 취약성이 드러났다.

## 3. 개발원조에 있어서 개발컨설팅 산업 취약성의 귀결

우리의 개발원조가 이러한 개발컨설팅 산업의 취약성을 그대로 안고 진행된다면 그 귀결이 어떻게 될까? 이대로 가더라도 우리의 개발원조가 온전히 진행될 수 있을까? 원조의 효과성으로 기대되는 그 많은 경제적 기회는 고스란히 잃어버리게 되고 마는가? 여러 가지의 의문이 남는다.

앞 장에서 원조의 효과성은 개발컨설팅 역량과 밀접한 관계를 맺는다고 하였는데, 개발컨설팅 산업의 취약성은 바로 원조의 효과성에 도움이 되지 않을 것이다. 이는 두 가지의 문제를

초래한다. 하나는 원조 당국으로서는 수행기관의 비전문성 하에서 투입 요소에 대한 통제를 강화할 수밖에 없게 되는 것이고, 다른 하나는 원조 규모가 커지고 사업이 대형화되면서 이러한 투입 요소 위주 통제의 한계는 더욱 심화할 것이다. 후자와 관련하여, 지난 30년 동안 한국의 개발원조는 명목상으로 그 규모가 66배로 증가하였다. 그에 상응하여 단위 프로젝트의 규모 및 사업 기간도 많이 늘어났을 것이다. 그런데 우리의 개발원조 수행 역량(delivery capacity)은 크게 달라짐이 없다. 말하자면 보내는 물의 양은 60배가 늘어났고 앞으로 더욱 늘어날 터이나 송수관은 옛것 그대로인 셈이다. 그 송수관이 얼마나 견디어낼 수 있을까. 이대로는 우리의 원조 관리에 곧 한계가 올 것이다.

한국 원조의 효과성이 국제적 기준에 미흡하게 되면, 다시 두 가지 문제가 야기될 수 있다. 하나는 우리 원조에 있어서 국제적 조화(international harmony)를 기대하기가 점점 어렵게 될 것이다. 저 개발의 환자를 돕는 데는 국제적 의료진(medical team)의 일원이 되어서 역할분단 아래 종합적으로 진단하고 처방하여야 효과적일 터인데 이에서 점점 멀어지게 되는 것이다.

다른 하나는, 앞 장에서 논의한 바 있는 효과성 있는 원조로부터 얻을 수 있는 일자리 창출, 경제적 안보기반, 경제적 활력의 회복 등 우리 경제에의 기회를 모두 제대로 실현하지 못하는 결과가 될 것이다. 그 경우, 그저 우리가 원조를 그만큼 하고 있다는 사실 자체에 자기 만족하는 것으로 그치고 그 원조가 가져다줄 수 있는 가치는 버리고 마는 것이다. 우리가 그렇게 절실한 일자리 창출의 블루오션을 개발원조시장에서 열어갈 수 있는 것을 그대로 외면하는 것이다.

그 단적인 근거가 한국의 국제적 위상에서 본 우리 기업의 국제원조시장에서의 역할이다. 〈표 1〉은 한국이 국제사회에서 무역 및 개발원조의 중심국가의 하나임을 보여주고 있다. 한국은 2021년 기준으로 국제무역에서는 세계 7위, 개발원조에서는 15위를 기록하고 있음을 보여주고 있다. 〈US News & World Report〉에서 해마다 발표하는 세계 국가별 순위 분석에서 2022년 국력 부문에서 한국이 일본, 프랑스를 제치고 세계 6위를 기록하고 있다.[10]

그런데 이러한 국가의 국제원조시장에서의 역할을 보면 너무나 초라하다. 〈그림 3〉은 세계은행에서 체결한 큰 규모(USD $250,000 이상)의 조달기업계약 통계(FY 14-22)인데, 국제무역

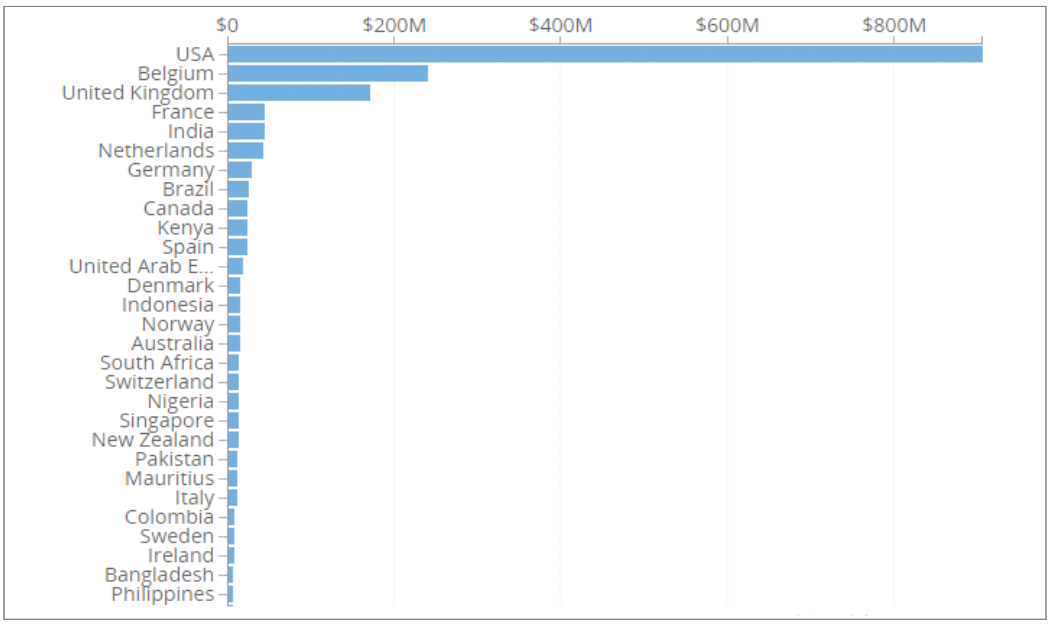
**〈표 1〉 한국의 국제무역 및 개발원조** (단위: Million USD)

| 구분 | 2020 | | 2021 | | 비고 |
|---|---|---|---|---|---|
| | 규모 | 국제순위 | 규모 | 국제순위 | |
| 국제무역 | 980.3 | 7위 | 1,259.5 | 7위 | |
| 개발원조 | 2.25 | 16위 | 2.86 | 15위 | 5년내 10위 목표 |

출처: WTO 및 OECD DAC.

10) 국력 부문 순위를 보면 1위 미국 다음으로 중국, 러시아, 독일, 영국 그리고 한국 순이다(U.S. News, 2022).

〈그림 3〉 세계은행 원조서비스 조달에서 국가별 계약




출처: 국별 World Bank 사업수주 통계(FY14-22).

7위의 공여국 한국이 국제원조시장에서 30위 안에도 들지 못하고 32위(USD $6 m.)를 기록하고 있다.[11] 이렇게 한국의 경제적 위상과는 전혀 어울리지 않는 한국 기업의 다자개발은행(MDB) 사업 수주 규모는 바로 우리 개발컨설팅 산업의 취약성을 말해주고 있다.

문제는 한국 기업이 국제원조시장에서 수주를 덜 하는 경제적인 문제로 끝나지 않는다. 언젠가 북한이 개방되면, 국제사회로부터 엄청난 개발원조와 투자가 집중될 것으로 기대되고 있다. 국제사회의 처지에서 보면, 북한의 개발을 위한 진출에 있어서 한국처럼 좋은 파트너가 있을 수 없다. 그런데 우리의 개발컨설팅 산업이 취약하면 이 모든 잠재적 기회도 놓치고 말게 될 것이다.

이렇게 볼 때, 앞 절에서 논의한 바와 같이 한국의 개발컨설팅 산업의 높은 잠재적 경쟁력에도 불구하고, 지난 30년간 개발원조(ODA) 추진과정에서 개발컨설팅 산업 활성화의 뿌리를 제대로 자라지 못하게 한 점은 아쉬운 일이다. 원조를 받기만 하던 한국이 갑자기 공여국이 되었으니 그것이 어떤 의미를 가지며, 이를 어떻게 활용하여야 하는지에 대한 이해가 불충분했다. 다행히 그동안 정책당국과 원조 기관들이 이의 개선을 위하여 꾸준히 노력해 온 덕분에 어느 정도의 씨앗은 뿌려졌다고 볼 수 있다. 이제 이를 잘 살려서 국제경쟁력을 갖춘 개발컨설턴트들이 국제 원조 시장에서 활발하게 뛸 수 있도록 정책을 준비할 때이다.

11) 1위 미국(약 $906 million USD), 2위 벨기에(약 $240 million USD), 3위 영국(약 $171 million USD), 4위 프랑스(약 $45 million USD)이다(World Bank Group Finances, 2022).

# IV. 국제개발 컨설팅산업 활성화 방안

## 1. 국제개발 컨설팅산업 활성화 전략

이제 우리의 개발컨설팅 산업을 어떻게 국제경쟁력을 가질 수 있도록 키우느냐의 문제가 남는다. 이 일은 당장 어떤 한두 조치로서 가능한 것이 아니라, 우리가 달성하여야 할 기본 목표를 세우고, 이를 실현할 수 있는 단계적 전략이 있어야 할 것이다.

개발컨설팅 산업을 활성화하는 기본 목표를 다음과 같은 세 가지로 제시하고자 한다.

하나는 우리의 기업 또는 개인 개발컨설턴트가 국제 개발원조 시장에서 우리가 가진 잠재적 경쟁력을 충분히 발휘하여 나름대로 뚜렷한 임무를 수행할 수 있도록 하는 것이다,

둘은 대학을 나오는 우수한 젊은이들이 이 시장에서 비전을 가질 수 있도록 하는 것이다.

셋은 이러한 국제 개발원조 시장에서의 한국의 역할에 의하여 앞장에서 논의한 바와 같은 여러 경제적 기회를 실현하게 되어 국제사회의 공동 번영에 이바지할 수 있도록 하는 것이다.

이상과 같은 목표를 실현할 전략은 개발컨설팅의 공급 측면 및 수요 측면을 어우르는 종합적인 것이 되어야 할 것이다. 한쪽 만의 대책으로 위의 목표가 실현되기는 어려울 것이다.

첫째, 공급 측면에서 양질의 서비스를 제공할 수 있는 개발컨설턴트의 공급을 늘려야 한다. 원조 당국의 입장에서는 현재의 서비스 수준에서 가격만 올리는 것은 재정을 비효율적으로 쓰는 것이 아니니 그것이 쉽지 않을 것이다. 개발 컨설팅산업을 육성하는 일의 열쇠는 수준 높은 개발 컨설팅을 수행할 수 있는 양질의 전문 개발컨설턴트를 국가적 차원에서 전략적으로 양성하면서, 그에 맞추어 수요 조건을 개선하는 것이 좋을 것이다.

이러한 인력 양성책은 우리가 경제개발의 전략을 추진하는 과정에서 아주 유효한 정책으로 채택되어 온 것이다. 한국은 산업 불모지에서 한국인은 정밀 공업을 할 수 없을 것이라는 국제적 편견에 대응하여 아주 전략적인 기능인력 양성책을 도입하였다. 국제수준의 모델 특성화 공업학교와 수많은 직업훈련센터(TVET)를 설립하여 이들 기능공을 나라의 보배라고 아꼈다. 이어서 기술 개발 및 과학 발전을 위하여 역시 전략적으로 한국과학기술원(KIST)을 설립하고, 영재 과학도를 양성하기 위하여 KAIST를 설립하였으며, 과학기술고등학교를 전국적으로 설립하고 전문 대학 및 대학원에 대한 투자를 최대한으로 늘렸다. 이제 지식산업의 시대에 필요한 컨설턴트를 양성하기 위한 전략이 필요한 것이다. 이러한 일은 공공 투자가 마중물 역할을 하여야 한다.

둘째, 양질의 개발컨설턴트 공급을 늘리면서, 그들에게 일자리를 충분히 마련해 주는 수요면에서의 대책이 필요하다. 대우가 좋으면 인재가 모이고 인재가 모이면 그 산업은 번성하기 마련이다. 개발컨설팅을 업으로 선택하는 개인이나 기업이 지속성을 가지고 그 일을 할 수 있는 여건을 만들어 주어야 한다.

끝으로, 우리의 원조 인적자원, 즉 공공기관, 대학, 비정부기구(NGO), 개발컨설팅 기관 등을 종합적으로 활용하는 것이 필요하다. 공공기관의 콘텐츠에 대한 전문성, 대학의 연구 역량, NGO의 현장 기반, 개발컨설팅 기관의 협력사업 관리 전문성 등이 결합하여 이를 효과적으로 활용할 수 있도록 하는 것이다. 국제 경쟁의 관점에서 보면, 각자 부족한 역량이 있고, 이를 다른 파트너를 통하여 보완하면 된다. 그래서 이들이 하나로 국제 시장에서 경쟁해 나갈 수 있도록 하여야 할 것이다.[12] 이렇게 되면, 어느 한 분야의 전문성을 가진 기업들이 크는 여건이 되는 것이 아니라, II.2절의 개발컨설팅 정의에 해당되는 다양한 분야에서 다양한 형태로 원조 관련 서비스를 제공하는 개인, 기업 및 실체(entities)들이 서로 협력하고, 때로는 경쟁하면서 발전하는 산업 생태계를 형성하는 모습이 될 것이다.

## 2. 국제개발 컨설턴트 전문인력 공급 방안

앞 장에서 개발컨설팅은 세 가지 요소를 가진다고 했는데, 이 특징에서 요구하는 기능 셋(skill set)을 가진 개발컨설턴트가 필요한 것이다. 선진 공여국 같으면 역사적 식민지 지배 경험과 오랜 개발 협력사업을 통하여 자연적으로 그러한 기능 셋(skill set)이 형성되어 왔지만, 우리는 그러하지 못하였으니 교육 훈련을 통하여 습득하게 하는 것이 필요하다. 개발컨설팅 산업을 뿌리내리게 하는 첫걸음이 개발컨설턴트로서 필요한 소양을 가진 인력을 양성하여 시장에 공급하는 것이다.

개발컨설턴트 양성을 위한 교육 프로그램의 내용은 앞 장에서 언급한 개발컨설팅의 세 가지 요소에서 비롯되는 수원국의 개발 문제에 대한 전문적 지식과 정보, 그들의 문제를 해결할 수 있는 전문성과 기술성, 그리고 이러한 일을 설계하고 소통하는 기획력과 소통력을 향상하도록 하는 데 주력하여야 할 것이다. 대상 국가가 다양하고, 분야가 역시 다양하며, 발주기관이 필요로 하는 개발 협력의 내용이 다양하니, 이러한 교육 프로그램은 수요를 맞춤형으로 충족시켜야 할 것이다. 그래서 원조 기관이 수요로 하는 개발컨설턴트의 소양 및 수준별로 인력을 선택하는 데 도움이 될 수 있도록 하여야 할 것이다. 개발컨설턴트 양성 규모는 시장 상황에 맞추어 단계적으로 확대해 나간다.

교육 훈련의 범위에서는 다음과 같은 것을 포함하게 될 것이다.

- 국제적 표준의 사업관리 지침으로서 프로젝트 관리 전문(project management professional), 프린스2(Prince2) 등에 대한 교육
- 국가 개발정책 관련 제반 분야에 대한 기본적 이해
- 국제협력 사업 운영에 필요한 커뮤니케이션 능력과 스킬

12) 국제원조시장에서의 경쟁에서 흔히 겪는 일의 하나는 선진 공여국들의 경우, 기업과 공공기관이 협력관계를 가지고 참여하는 경우를 보는데, 한국의 경우는 그렇지 않다는 점이다.

- 개발도상국으로서의 대상 국가에 대한 이해와 정책적 소양
- 협력사업의 성과관리에 대한 기본적 이해와 스킬

교육 훈련의 수요 및 사업 타당성과 관련하여, 현재와 같은 개발원조(ODA) 수행 방식을 지속할 경우 전문 컨설턴트의 역할이 미약하므로 교육 훈련의 수요도 미약할 것으로 보인다. 교육 훈련의 품질과 ODA 발주기관의 활용 의지가 본 사업의 수요를 창출하는 결정적 요인이 될 것이다. 본 교육 훈련이 제대로 시행된다면 한국 ODA의 수준을 높이고 청년 일자리 창출, 개발컨설팅 산업의 발전, 우리 기업의 동반 진출 등에 상당히 이바지할 것으로 기대된다.

## 3. 국제개발 컨설팅산업 수요 창출

### 1) 용역조달 가격 정책(pricing policy)

개발 컨설팅에 대해서는 두 가지의 가격 정책이 있을 수 있다. 하나는 낮은 가격으로 서비스의 양을 늘리는 것이고, 다른 하나는 제대로 가격을 인정하여 확실한 효과성을 확보하도록 하는 것이다. 한국의 개발원조 서비스 조달가격은 아무래도 전자에서 출발하여 후자로 진행 중인 것으로 보인다.

원조 서비스 조달 가격 정책과 관련하여, 세 가지 문제가 검토되어야 한다. 하나는 서비스 대가에 대한 적정성이고, 둘은 보수와 직결되는 투입일수 인정제도이며, 셋은 입찰에서 가격 경쟁의 운영 방식이다.

첫째, 조달가격과 관련하여, 현행 국제협력 사업 단가는 정부 예산상의 기술 용역 또는 학술연구 용역 단가를 적용하고 있다. 이의 적정성을 두 가지 기준에서 검토되어야 한다. 하나는 해외에서 다른 고객을 대상으로 하는 개발원조 서비스가 국내 기술 용역 단가 또는 연구 용역 단가를 적용하는 것의 합리성 여부이다. 전자는 업무 환경 및 업무 성격에 있어서 후자와 다르다. 이 다른 점을 어떻게 반영할 것인가를 검토하여야 한다. 다른 하나는 유사한 서비스에 대한 다자개발은행 등 국제시장의 가격과의 비교 검토이다. 우리가 그들과 대등한 질의 서비스를 제공할 수 있으려면 그 대가도 일단 대등하게 하는 것이 원칙이 아닐까 하는 점이다.[13]

둘째, 투입일수 인정제도와 관련하여, 개인이든 기업이든 이 일을 직업적으로 영위할 수 있도록 하는 관점에서 투입일수 관련 제도를 운용하는 것이 필요하다. 이를 테면, 장기 프로젝트의 핵심 투입인력을 사업 기간 장기 계약을 해 놓고 다른 일의 수행은 제한하면서 투입일수는 아주 제한적으로 한다면 이러한 일을 전업적으로 하기 어려울 것이다.[14] 기업에 대해서도 이

13) 우리의 단가는 이러한 불합리한 기준으로 설정되었기에 선진 공여국 및 MDB에 비하여 상당히 낮은 수준이다. 일본은 개발원조를 시작할 적에 아예 MDB의 그것보다 높게 책정하여 국내 기업이 충분히 이익을 보장받을 수 있도록 하였다(Chun et al., 2012: 12).

14) 이를 테면, 4년 기간의 사업에서 전문가와 4년간의 계약을 하면서 투입일수는 연간 20일, 4년간 80일을 인정하

일을 지속해서 영위해 나갈 수 있도록 제 경비율 및 기술료를 배려하여야 한다. 기업이 이윤이 있어야 시장에서 비즈니스를 할 수 있다.

셋째, 원조 서비스 조달에 있어서 품질과 제안가격을 함께 평가하는 것 자체는 다자개발은행(MDB)에서도 그러하니 일응 정당하다고 하겠다. 그런데 성능과 사양이 객관적으로 명백한 물자와 달리, 지적 산출물인 컨설팅 용역에서는 가격보다는 품질이 절대적인 중요성이 있음을 유의하는 것이 좋겠다. 다만, 정부 예산으로 운영하는 공공기관과 사업 수주를 생존 기반으로 삼고 있는 민간 중소기업과 같은 기준으로 가격 경쟁을 하게 하는 것은 형평성의 원칙에 맞지 않은 것 같다.

### 2) 국내 시장의 확대(market securing)

개발컨설팅 시장 규모가 어느 정도 되어야 하나의 산업으로 성장해 나갈 수 있다. 그런데 국내 시장에서 조달되는 우리 원조 규모는 그리 크지 않기 때문에 다수의 기업이 자랄 수 있는 여건으로 불충분하다. 그래서 그 원조 규모의 안에서라도 가능한 한 시장에서 조달하는 컨설팅 서비스의 규모가 크게 되도록 배려할 필요가 있다.

첫째, 원조 기관이 서비스를 조달하는 과정에서 공개 입찰에서 제외하는 경우가 몇 가지 있다. 국내 입찰보다 국제기구에 위탁하여 수행하게 하는 경우, 기업이 아니라 개인 컨설턴트를 고용해서 용역을 맡기는 경우 등이다. 전자의 경우, 우리 기업의 전문성이 미흡하니, 국제기구에 맡기는 것이다.[15] 후자의 경우, 주로 단순한 서비스 조달이 그 대상이지만, 기업으로 조달하면 더욱 효과적인 과업도 있다.[16] 이러한 문제에서는, 국내 기업의 경쟁력을 기르는 기회를 주는 의미에서 가능한 한 국내 기업이 참여할 수 있도록 하고, 그리고 개인보다는 가능한 한 기업을 고용하는 것이 바람직하다.[17]

둘째, 특히 양허성차관사업 등 대규모 사업에 있어서 단순히 하드웨어에 치중하기보다는 컨설팅 부분을 가능한 한 확대하는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 컨설팅 부분이 제대로 수행되어야 사업의 타당성을 보다 확실하게 검증할 수 있고 사업 자체도 효율성을 확보할 수 있다.[18]

셋째, 지금 전문 원조 기관 이외에 정부의 각 부처, 그 산하의 공공기관 그리고 지방자치단체 등에서 개발원조 사업을 수행하는 경우, 원조 전문기관과 달리 시장에서 경쟁에 의한 조달이

---

여 4년간 80일에 대한 일당을 지급하면서 계약 기간 4년 동안 다른 일에 대한 참여를 제한하는 것이다.

15) 국내 기업으로서는 진작 국제기구 수준의 가격을 보장해 주었다면, 우리 기업도 외부 기관처럼 할 수 있었겠지만, 우리 기업에는 낮은 가격을 고수하다가 품질이 낮다고 높은 가격으로 국제기구에 위탁하는 것이니 불합리한 것으로 인식된다.

16) 정책 자문관 파견 제도를 개인별로 선정하여 종합적 관리 기능 없이 개인별로 파견하는 것은 개인으로서 주재 기관의 다양한 과제에 대하여 대응하기에는 어려운 점이 있다.

17) KOICA 예비조사·기획조사의 경우, 대부분 개인 컨설턴트의 단기계약 형태로 실시하고 있다. 또한, 국별 협력사업에 있어서 수원국 내에 사업 기반을 보유한 국제기구 및 개발 NGO의 사업기회가 확대되고 있다.

18) EDCF 사업의 컨설팅 관련 연간 사업 수가 30여 건 내외이며, 사업 규모도 차관액의 0.7% 내외로 시장 규모가 협소하다.

제대로 지켜지지 않는 경우가 있다. 공공재로서 특별히 이를 담당하는 공공기관이 수행할 수밖에 없는 분야를 제외하고는 모두 시장에서 공개 입찰에 따라 원조 서비스를 조달하여야 할 것이다.

넷째, 젊은 세대의 시장에의 접근성을 크게 확대해 나가는 것이 필요하다. 학교를 갓 졸업한 젊은 인력이 개발컨설턴트를 하나의 직업으로 선택하여 경력을 쌓아나갈 수 있도록 시장에서 기회를 제공하여야 한다. KOICA의 경우, 현재 7년 미만의 경력은 5급으로 가장 낮은 등급을 부여받고 프로젝트에 직접 투입되는 기회도 상당히 제한되어 있다.[19] 기업으로서는 이 같은 사업참여의 대가와 기회가 낮은 젊은 인력은 고용하기가 어렵다. 개인으로서도 그렇게 오랜 기간 일에의 참여 기회나 보수가 그렇게 제한된다면 그 일을 직업으로 선택하기 어려울 것이다.[20] 선진 공여국의 경우, 핵심 투입인력 외에는 사업수행기관(PMC, Project Management Company)의 재량에 맡겨 청년 인력들이 경력을 쌓아나갈 기회를 부여하고 있다.[21]

### 3) 시장의 개방(market opening)

산업이 유치한 단계에서는 시장을 보호해 주다가 어느 단계가 되면 시장을 개방하여 경쟁자들과 경쟁할 수 있어야 한다. 이것이 산업발전의 패턴이다. 우리 개발컨설팅 산업이 국내 시장에서 해외 경쟁자들과 경쟁하여야 하고, 길러진 경쟁력을 바탕으로 해외 시장으로 나가야 한다. 해외 시장에서 생존하고 경쟁에서 뒤지지 않아야 진정한 경쟁력을 가지게 되고 앞 장에서 이야기한 기회를 우리 것으로 할 수 있는 것이다.

지금 우리의 원조 서비스 조달가격으로는 해외의 경쟁자들이 참여하기 어렵게 되어 있다. 그런데 해외 경쟁자들과의 경쟁은 우리 산업의 경쟁력 배양에 도움이 된다. 현재의 조달가격의 저가 정책을 유지하는 한 해외 경쟁자들의 참여는 없을 것이고 우리의 개발컨설팅 산업은 경쟁력 배양의 기회를 얻기 어렵게 될 것이다. 장기적인 관점에서 적정한 가격 정책으로 우리 기업이 경쟁을 통하여 경쟁을 배양할 수 있는 여건을 조성하는 것도 필요할 것으로 본다.

원조 기관은 이러한 여건하에서 원조의 품질을 확보하기 위하여 국제기구에 사업을 위탁하거나 소수의 사업을 대상으로 시험적으로 국제 입찰에 부하는 것이다. 전자의 경우 이미 앞에서 논의했고, 후자의 원조 당국이 형식적으로 국제 입찰에 붙이지만, 아직 조달가격을 그들의 국제적 가격 수준에 맞추지 못하고 있어 결국 해외 우수 기관들의 참여가 무산되고 마는 사례가 있다. 국제 입찰에 부의할 경우에는 국제적 기준의 가격 정책을 적용하지 않고서는 의미가 없다.

---

19) 어느 시장에서든지 경력 7년 미만의 젊은 인력이라도 수익 창출의 기회가 있기 마련이고, 7년 동안이라면 경력 상승의 기회가 주어지는 것이 보통이다.

20) 일본 JICA는 10년 사이 6호에서 4호로 두 계단 승급하게 되어 있으며, 낮은 등급의 인력 투입은 PMC의 재량에 맡겨진다.

21) 선진 공여국의 사례를 보면, 프로젝트의 핵심 투입인력에 대해서는 발주기관이 통제하지만, 그 이외의 투입인력에 대해서는 PMC에 재량을 주어서 젊은 인력이 경험을 쌓아가는 데 도움이 되고 있다.

원조도 국제 경쟁일진데, 낮은 가격의 원조 서비스는 두 가지 부작용이 초래될 수 있다. 하나는 우리의 원조 서비스의 질이 국제적 기준에 뒤질 수밖에 없어, 그 원조가 수원국의 만족을 확보하기 어렵게 될 점이고, 다른 하나는 국제 개발컨설팅 시장에서 한국의 경쟁력을 확보하기 어려워 앞 절에서와 같이 큰 경제적 기회를 외면하게 되는 결과가 될 것이라는 점이다. 앞으로 우리의 원조 서비스 조달가격을 단계적으로 국제시장 수준에 맞추어 나가면서, 그 과정에서 해외 전문가들의 국내 시장에의 참여 기회를 넓혀 나가고, 궁극적으로는 우리 기업들이 높은 경쟁력을 가져서 원조 서비스의 질을 높이는 동시에 국제시장에서의 블루오션의 기회를 열어나갈 수 있도록 하여야 할 것이다.

### 4) 해외 시장의 진출 지원

우리 개발컨설턴트들이 속히 국제적 경쟁력을 갖추어 해외 시장에 진출할 수 있게 되어야 한다. 그래서 개발컨설팅이 하나의 산업으로서 성장하여 한국 경제에 전술한 바와 같은 이바지를 할 수 있어야 한다. 반도체, 가전제품, 조선, 철강, 이차전지, 심지어 엔터테인먼트 산업, 식품산업 등에서 국제적으로 두각을 나타내고 있는데, 우리가 성공적으로 경제적 발전을 이루어 온 삶 자체를 바탕으로 한 컨설팅 비즈니스에서 그러지 못하란 법은 없다.

우선 위와 같은 전문 컨설턴트 양성 프로그램으로 길러진 우수한 우리 컨설턴트들이 국제시장에 진출할 수 있어야 할 것이다. 이를 위하여 관계부처에서 운영하는 젊은 인재의 국제기구 진출 지원 프로그램을 확대해 나가면서, 무엇보다 국제기구에 최소한 우리가 이바지하는 만큼 우리 인력이 진출할 수 있도록 외교적인 노력이 필요할 것이다.

무엇보다 진검 승부는 우리 기업들이 국제시장에서 경쟁해 나가는 일이다. 기업이 혼자 아무런 실적을 쌓지 못한 여건에서 진출하기란 쉽지 않다. 해외 시장 정보, 입찰 관련 서류 작성 기술 등을 제공할 수 있는 지원 프로그램이 있어야 한다. 그런데 정부가 해야 할 그 이상의 역할이 있다.

국제 개발원조 시장의 사업 발주처는 주로 UN 관련 기구, 다자개발은행(MDBs), 그리고 각국 정부이다. 이들 사업의 경쟁에는 상당한 정치력이 관계하기 마련이다. 국제기구의 근무자들은 자국의 컨설턴트를 돕는 입장이고, 각국 정부 또한 정치적으로 유리한 선택을 하고자 한다. 여기에 공여국 정부는 자국 기업들이 경쟁에서 유리할 수 있도록 다각적으로 지원한다.[22] 그런데 우리 정부 및 공공기관들은 민간 기업들과 해외 시장에서 비즈니스로 어울리는 것은 특정 기업에 이익을 줄 수 있는 행위로서 터부시하는 경향이 있다. 이 점은 선진 공여국들의 국제적 관행과는 분명히 다르다. 국내에서 여러 자국 기업들과의 경쟁에서 특정 기업에 도움이 되는 일을 하는 것은 공정하지 않지만, 해외 시장에서 타국 기업과 경쟁하는 자국 기업을 돕는 일에

22) 그 형태로는 입찰 관련 비공개 정보의 제공, 자국 기업과 공공기관의 협력 진출, 심지어는 자국 기업이 수주할 때 추가적인 원조 약속 등 여러 방법이 활용된다.

서는 정부나 공공기관이 자국 기업의 수주를 위하여 고급정보의 제공, 외교적 지원, 협력에 의한 공동 진출 등 다양한 조치를 강구한다. 우리도 기업의 해외 시장 진출에 정부가 가능한 도움이 될 수 있도록 생각이 바뀌었으면 좋겠다.

## V. 맺음말

개발원조는 국제사회의 책무로서 그냥 도와주고 끝나는 일이 아니다. 개발원조는 남을 경제적으로 도와주는 일이지만, 따지고 보면 주는 우리에게 큰 영향을 준다. 다만 이것이 먼 나라에서 이루어지는 일이니 우리의 관심을 끌기 어려운 점이 있을 뿐이다.

우선 개발원조의 목적은 수원국에서 원조의 개발 효과성을 가지도록 하는 것이다. 원조가 상대국의 개발에 큰 효과를 창출한다면, 우리와 그 나라들과의 관계는 더욱 돈독해질 뿐더러 경제적 협력관계가 심화할 수 있을 것이다. 그런데 이것으로 그칠 일이 아니다. 개발원조는 주로 개발과 관련되는 지식 내지는 컨설팅을 제공하는 형태로 이루어진다. 자국의 개발컨설팅 산업 발전에 종잣돈(seed money) 또는 교육비가 되는 것이다. 개발컨설팅 산업의 발전 수준은 원조의 효과성의 주된 요소가 되니, 원조로 인하여 개발컨설팅 산업이 발전하게 되면, 역으로 원조의 효과성이 높아지게 될 것이고, 그 외에도 여러 경제적 기회를 창출하게 된다.

무엇보다, 개발 컨설팅산업이 발전하게 되면, 이는 한계에 부딪힌 좋은 일자리 창출에 하나의 블루오션이 될 수 있을 것이다. 개발컨설팅은 고부가가치의 노동집약적 산업으로서, 비구속화(untied)의 엄청난 규모의 국제 개발원조 시장에서 우리가 경쟁력을 발휘할 수 있다면, 일자리 창출의 원천이 될 수 있다. 또한, 개발컨설팅 산업의 발전은 지식산업의 총아로서 지식산업으로의 발전에 촉매 역할을 하게 될 것이다. 끝으로, 우리의 개발 컨설팅산업의 발전으로 우리 개발원조의 효과성이 높아지게 되면 개발도상국과의 관계를 깊게 하여 경제적 안보의 위험성을 크게 줄일 수 있는 바탕을 마련해 줄 것이다.

문제는 우리의 개발컨설팅 산업이 그러한 역할을 감당할 수 있는 잠재력을 가지고 있느냐의 여부이다. 한국 개발컨설팅 산업에 대한 SWOT 분석 결과, 한국은 약점에 비하여 강점이 훨씬 크고 위협에 비하여 기회가 훨씬 많은 것으로 평가되었다. 특히 한국은 국제사회에서 개발에 아주 성공적인 모델을 제시하여 세계 최빈의 수원국으로서 짧은 기간에 민주 산업국가로서의 공여국이 된 거의 유일한 경험과 지적 자산을 고스란히 보유하고 있다. 이 점은 누구도 가질 수 없는 우리의 태생적 강점이다. 이와 같은 개발컨설팅의 높은 잠재력을 제대로 살리지 못하여 위와 같은 좋은 기회를 외면하고 있음은 우리의 불찰이다.

그런데 지금까지 우리의 개발원조는 이러한 개발컨설팅 산업을 활성화하는 방향으로 진행되지 못하였다. 원조를 받기만 하다가 갑자기 원조를 공여하게 된 한국은 원조의 여건으로 개발시대에 탄생한 많은 공공기관이 존재하고 있었으며, 재정 사업이니 예산회계법의 틀 안에서 될

수 있는 대로 예산을 아껴야 했다. 이러한 여건에서 콘텐츠에 풍부한 공공기관과 연구 역량의 대학이 큰 역할을 감당하여 오늘에 이를 수 있었다. 근래에는 현장에 강점을 가진 비정부기구(NGO)가 상당한 역할을 떠안게 되었다. 그 과정에서 전업적 개발컨설팅 기업들이 제대로 자라지 못하게 되어 개발컨설팅 산업을 육성하는 것이 정책적 과제가 되었다.

개발컨설팅 산업을 활성화하는 기본 목표는 무엇보다 우리의 기업 또는 개인 개발컨설턴트들이 국제 개발원조 시장에서 나름대로 경쟁력을 가지고 뚜렷한 역할을 수행할 수 있도록 하며, 대학을 나오는 우수한 젊은이들이 이 시장에서 비전을 가질 수 있도록 하는 동시에 이러한 국제 개발원조 시장에서의 한국의 역할에 의하여 앞장에서 논의한 바와 같은 여러 경제적 기회를 실현할 수 있도록 하는 데 두고자 한다.

위의 목표를 실현할 전략은 여건에 맞추어 단계적으로 추진하되, 개발컨설팅의 공급 측면 및 수요 측면을 어우르는 종합적인 것이 되어야 할 것이다.

개발컨설팅 산업을 육성하기 위하여 현 상황에서 우선시 되어야 할 일은 개발컨설턴트 공급면에서 양질의 서비스를 제공할 수 있는 전문가를 양성하는 것으로 생각된다. 전문가의 부족으로 국제원조시장에서 우리의 위상에 걸맞은 역할을 하지 못하고 있는 여건에서 그리고 지식산업 시대를 열어가는 의미에서 전략적으로 전문인력 양성 교육 프로그램을 마련하여야 한다. 이는 아무래도 정부의 마중물 역할이 필요한 과업이다.

다음으로, 개발컨설턴트 공급을 늘려가면서 필요한 것이 그들의 일자리를 충분히 마련해 주는 수요 면에서의 대책이다. 원조 서비스 조달가격을 합리적으로 정하는 것이 아주 중요하다. 원조 서비스가 해외에서 아주 다른 고객을 상대로 하는 점을 충분히 고려하여 조달가격이 정해져야 할 것이다. 그리고 가능한 한 시장에서 조달하는 원조 서비스 자체 또는 그중에서 컨설팅 비중이 확대될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이어서, 우리 개발컨설팅 산업이 국내 시장에서 해외 경쟁자들과 경쟁하여야 하고, 길러진 경쟁력을 바탕으로 해외 시장으로 나갈 수 있도록 우리 시장도 단계적으로 개방하여야 할 것이다. 이러한 국내 원조 시장의 정상화 조치와 아울러 이제는 우리 기업이 해외 원조 시장에 진출할 수 있도록 필요한 정보, 기술적 지원 등을 제공하는 것도 필요하다.

끝으로, 이상과 같은 전략을 수행하면서 우리의 원조 인적자원, 즉 공공기관, 대학, 비정부기구(NGO), 개발컨설팅 기관 등을 종합적으로 활용하거나 서로 협력하는 전통을 마련하여야 한다. 공공기관의 콘텐츠에 대한 전문성, 대학의 연구 역량, 비정부기구의 현장 기반, 개발컨설팅 기관의 협력사업 관리 전문성 등의 각 주체의 강점을 최대한 살려서 국제시장에서의 우리 기업의 경쟁력을 극대화할 수 있도록 하여야 할 것이다.

이상과 같은 정책이 효과적으로 추진될 경우, 아주 다양한 분야에서 다양한 형태의 개인, 기업 등 실체가 원조서비스 조달을 위한 국제개발컨설팅 산업 생태계를 형성하게 될 것이다. 이것이 또 하나의 한류를 창출하여 국제사회의 개발원조 효과성에 크게 이바지하고, 이를 바탕으

로 우리 경제의 절실한 과제인 좋은 일자리 창출의 새로운 블루오션이 될 것이며, 우리 경제의 순조로운 지식산업 기반으로의 이행에 촉매 역할을 할 것이고, 국제경제의 불확실성 증대에 대비한 우리 경제의 안보기반을 강화하게 되며, 기업의 해외 진출에 도움을 주어 경제 활력 회복에도 이바지할 수 있게 될 것이다. 이렇게 개발컨설팅 산업의 활성화는 한국 개발 협력의 효과성 제고뿐만 아니라 한국 경제의 과제에 이바지할 수 있으므로 국가 전략의 한 축으로 삼아 적극적으로 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

## 참고문헌


Asian Development Bank [ADB]. (2008). Consulting services operations manual. *ADB*. Retrieved from https://www.adb.org/documents/consulting-services-operations-manual

Baum, W. C. (1982). *The project cycle.* Washington, DC: World Bank.

Chemonics. (2022). Development works here. Retrieved from https://www.chemonics.com/life-at-chemonics/

Chun, S. (2018). *The economic development of South Korea: From poverty to a modern industrial state*. New York, NY: Routledge.

Chun, S. et al. (2006). *Mid to long-term bilateral aid policy of Korea*. Seongnam: KOICA.

Chun, S. et al. (2012). *Establishment of the base for international development consulting industry*. Sejong: Ministry of Economy and Finance.

Chun, S. et al. (2017). *Comprehensive evaluation of KOICA's development experience exchange program*. Seongnam: KOICA.

CMC-global. (2022). NCI 2020 - COVID 19 edition. Retrieved from https://www.cmc-global.org/content/nci-2020-covid-19-edition

Engineering and Consulting Firms Association [ECFA]. (2002). *What is a development consultant?* Retrieved from http://www.ecfa.or.jp/japanese/consul/index.html

Geopolitical Intelligence Services AG [GIS]. (2022). *China's growing economic impact on the Middle East.* Retrieved from https://www.gisreportsonline.com/r/china-middle-east

Han, H. W. (2022). The new government plans within its term to leapfrog to the world's top 10 country in ODA. *Yonhapnews*. Retrieved from https://www.yna.co.kr/view/AKR20220630135600001?input=1195m

IC Net Limited. (2022). Uniting the World for a Better Tomorrow. Retrieved from https://www.icnet.co.jp/about/

International Council of Management Consulting Institutes [ICMCI]. (2020). *National consulting index global report 2020: COVID 19 Edition*. Zurich: ICMCI.

Kan H. (2002). Saudi Arabia is launching the Neom project: A $500billion megacity-building plan. *Korea Herald.* Retrieved from http://www.koreaherald.com/view.php?ud=20221114000588&ACE_SEARCH=1

Kumar, R. (2019). *The business of changing the world: How billionaires, tech disrupters, and social entrepreneurs are transforming the global aid industry*. Boston, MA: Beacon Press.

ODA Korea. (2022). '22 Comprehensive implementation plan for international development cooperation. Retrieved from http://www.odakorea.go.kr/contentFile/MSDC/40.pdf

Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. 2021. Official Development Assistance (ODA). Retrieved from https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm

Palladium. (2022). Make it possible. Retrieved from https://thepalladiumgroup.com/about

The World Bank. (2006). *Consulting services manual 2006: A comprehensive guide to the selection of consultants at the World Bank*. Washington DC: The World Bank.

U.S. News. (2022). Power. Retrieved from https://www.usnews.com/news/best-countries/rankings/power

World Bank Group Finances. (2022). Corporate Procurement Contract Awards. Retrieved from https://finances.worldbank.org/Procurement/Corporate-Procurement-Contract-Awards/a3d9-f9xv

논문 접수일: 2022.10.17.
수정논문 접수일: 2022.11.15.
게재 확정일: 2022.11.24.

# Development Aid and Vitalization of International Development Consulting Industry in Korea

Seung-hun Chun*

## Abstract

Development cooperation is usually conducted in the form of development consulting. This study aims to examine the feasibility of and to explore policy measures for the vitalization of development consulting industry in Korea. Based on a literature survey on related topics, we applied the methodology of international comparative analysis, and the method of in-depth discussion with experts in development cooperation and economic policy issues. We conducted a status analysis and examined the possibility of the potential competitiveness of the development consulting industry, which showed that although the competitiveness of the industry was very weak, its potentiality was great for various reasons. Having reviewed the possible benefits of the industry, we found that its vitalization would not only upgrade the aid effectiveness of Korea, but also contribute to the creation of good jobs, and the foundation of economic security and business opportunities in Korea. Then, we explored various policy schemes for the vitalization of the industry. Strategies for its vitalization were examined, and various policy measures were proposed, including programs for fostering professional development consultants and policies for the improvement of aid service procurement. With more than 30 years of development aid in Korea, the revitalization of the development consulting industry, which is the key to improving aid effectiveness, is an urgent task of the times.

**Key words:** International Aid Market, Development Consulting Industry, Aid Effectiveness, Job Creation, Knowledge Industry

* **Corresponding author:** Korea Institue of Development Strategy / sychun@kds.re.kr

*Journal of International Development Cooperation, 2022, 17(2), 31-77*
https://doi.org/10.34225/jidc.2022.17.2.31
pISSN: 2093-212X, eISSN: 2671-9797

연구논문

# Family Context Matters: Exploring Family Environmental Factors That Influence the Development and Performance of Religio-Cultural Menstrual Practices in Far-West Nepal

Ji Sun Park*

## Abstract

In far-west Nepalese communities, menstruating girls and women commonly observe multiple religio-cultural restrictions that reflect discriminatory beliefs and attitudes about menstruation. Multiple layers of social and environmental factors sustain the practice of these rituals. To address the culturally constructed risk factors and promote menstrual health in these communities, it is vital to understand how the local family, the basic societal unit, contributes to the reproduction of cultural menstrual practices. Guided by the Levels of Interacting Family Environmental Subsystems (LIFES) framework, the author conducted qualitative research in a far-west Nepalese community to

* **Corresponding author:** Master Student, Maastricht University / J.Park8912@gmail.com

© 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.

identify family environmental factors that affect the local adolescents' development and performance of religio-cultural menstrual practices. The current study employed interviews with mothers and grandmothers of the post-menarche adolescents in the local community who live in an extended family. Through these interviews, the author explored how the caregivers learned about the menstrual ritual restrictions they practice, their experiences with and perceptions of the ritual restrictions, their interactions with their (grand)children in regard to the menstrual rituals, and the perceived menstrual health climate in their families. The findings underscore the importance of the family context in transmitting religio-cultural menstrual practices to members of younger generations.

**Key words:** Menstrual Health, Cultural Restrictions, Family Factors, Adolescents, Nepal

# Ⅰ. INTRODUCTION

In many communities in Nepal, menstruation has a negative religious connotation and menstrual blood is perceived as impure and polluting (Crawford et al., 2014; Thapa et al., 2019). Accordingly, religious strictures have been prescribed on local menstruating women and most of the female Nepalese population of reproductive age continue to observe one or more ritual restrictions (Crawford et al., 2014; UN Nepal, 2020). Many communities in western Nepal have been forcing menstruating girls and women to distance themselves from the elderly, men, sacred symbols, and religious places during their menstrual period based on the community's belief that menstruating women are 'contaminating' (UN Nepal, 2020). Studies have reported that the hostile socio-cultural context and religio-cultural rituals imposed on menstruating populations have taken significant tolls on the health of girls and women in the community (Hennegan & Montgomery, 2016; Thapa et al., 2019).

Religio-cultural menstrual practices are cultural constructs that have been constructed, transmitted, and transformed over time via a highly complex nonlinear process. Indeed, the locals' understandings of religio-cultural menstrual practices vary based on their lived experience and thus, religio-cultural menstrual practices in Nepal are referred to by different names in different Nepalese communities; these names include *separation practices, untouchability rituals, untouchability practices, menstrual rituals*, and *menstrual rules.* Nevertheless, there has been an attempt to define and categorise the most practised religio-cultural menstrual practices in Nepal. Thapa et al. (2019) categorise Nepalese religio-cultural menstrual practices into *seclusion practice* and *separation practice.* Their qualitative study has contributed to understandings of religio-cultural menstrual practices in Nepalese communities. According to Thapa et al. (2019), menstrual seclusion practice is an extreme form of restriction that is placed on menstruating girls and women. Locally known as *Chhaupadi*, the seclusion practice has been widely practised in western Nepal. *Chhaupadi* forces menstruating girls and women to live in livestock sheds or menstrual huts (Amatya et al., 2018), which is known locally as *Chhaugoth*. This socio-cultural practice expose girls and women to multiple health risks ranging from hypothermia during

the winter, heat-stroke during summer, reproductive tract infection and diarrhoea resulting from poor hygienic conditions during their seclusion, as well as poor nourishment, animal attacks, and depression from social exclusion (Kadariya & Aro, 2015).

Menstrual separation practice involves multiple restrictive menstrual rituals that menstruating populations in Nepal practice. Separation practices include forbidding menstruating girls and women from entering the temple, or the kitchen, touching or preparing food for others, and drinking cow's milk or eating yoghurt; cow is the sacred animal of Hinduism, a religion which over 80% of Nepali follow (World Population Review, 2022). Additionally, separation practices may also include a prohibition on sharing space or resources with others or even touching others (Mukherjee et al., 2020; Sommer & Sahin, 2013; Thapa et al., 2019). Over 91% of Nepali girls and women have reported they have experienced some form of menstrual separation during menstruation (UN Nepal, 2020). In a recent study regarding religio-cultural menstrual practices of post-menarche girls in Bajura (N = 398), a far-west district in Nepal, almost all participants (99.7%) responded that they were performing one or more menstrual separation practices (GNI Nepal, 2020). The separation practices entail mild-to-moderate level socio-cultural restrictions on menstruating females, and they are believed to have a lasting impact on the mental health and social well-being of the menstruating population in the local community (Thomson et al., 2019). In this regard, low self-esteem and depression among the menstruators are one of the most prominent short-term consequences of separation practices that involve the physical or psychological isolation of girls and women from their families and society (Kardiya & Aro, 2015). Over the long term, repeated exposure to these types of menstrual ritual restrictions have negative implications on members of the concerned populations' health, education, employment, social participation, and gender socialisation (Barrington et al., 2021; Hennegan et al., 2019; Marván & Molina-Abolnik, 2012; McPherson & Korfine, 2004; Rothchild & Piya, 2020; Sommer et al., 2016; UNICEF, 2021).

## 1. Research Gap in Understanding the Menstrual Health Climate in Nepal

In an effort to promote menstrual health in Nepalese communities, scholars have conducted a number of studies on menstrual health in Nepal. Groups of scholars have confirmed the broad prevalence of cultural menstrual practices in western Nepal (Amatya et al., 2018; GIZ, 2019; GNI Nepal, 2020; Thapa et al., 2019; UNICEF, 2018; UN Nepal, 2020). These studies have identified two major motives for the performance of menstrual restrictions: a prevalent negative religious connotation with menstrual blood in Nepalese communities and female community members' strict conformity to community norms and traditions (Amatya et al., 2018; Hennegan et al., 2019; Mukherjee et al., 2020; UNICEF, 2018; UN Nepal, 2020). Some studies elaborated on the various consequences that performing menstrual rituals have on different aspects of the health of post-menarche girls and women in the community, including their physical, reproductive, and mental health (Amatya et al., 2018; Ranabhat et al., 2015; Yilmaz et al., 2021). Other studies navigate the implications of religio-cultural menstrual practices on gender socialisation within the local population, focusing on how these cultural practices may instil negative feelings in the members of the menstruating population, leading to negative gender socialisation and gender identity within those populations (Rothchild & Piya, 2020; UNICEF, 2021). Additionally, studies that examine female Nepalis' perspectives on menstrual rituals have found that local women reported that they felt reluctant to resist traditional menstrual practices entirely but they had attempted to modify the menstrual rituals to lessen the inconveniences caused by the rituals (Crawford et al., 2014; Rothchild & Piya, 2020).

It is important to note that the menstrual ritual restrictions are a cultural construct that has continued and changed over generations while being affected by multiple contextual factors such as intergenerational transmissions (Trommsdorff, 2008). Thus, the nature of these menstrual rituals cannot be understood fully by focusing solely on individuals' experiences. Given this, it is worrisome that previous studies about menstrual health in Nepal have focused almost exclusively on describing specific individuals' menstrual experiences and the individual

determinants of religio-cultural menstrual practices. In fact, to the author's knowledge, only one article, by Thapa et al. (2019), has foregrounded the contextual factors in addressing religio-cultural practices. Thapa et al. (2019) maintained that contextual factors such as cultural beliefs that associate menstruation with impurity, community-wide menstrual stigma, poverty, illiteracy, the influences of family members and traditional healers, and a lack of effective interventions, are primarily responsible for the religio-cultural menstrual restrictions imposed on and practised by girls and women in Nepalese communities. Moreover, the dynamic whereby socio-cultural context shapes girls' and women's menstrual experiences has also been largely overlooked or sidelined (Amatya et al., 2018; Crawford et al., 2014; Hennegan et al., 2019; GIZ, 2019; Mukherjee et al., 2020; Rothchild & Piya, 2020; Thapa & Aro, 2021; UNICEF, 2018; UN Nepal, 2020).

A social-ecological approach can help promote contextual understandings of religio-cultural beliefs and practices surrounding menstruation in Nepal (Thapa & Aro, 2021; Thapa et al., 2019). Such an approach focuses on understanding the interrelationship between individuals and their multilevel environments in health promotion (Mehtälä et al., 2014). It asserts that individuals' intrapersonal behavioural factors are in constant interaction with the surrounding, where their behaviours take place (Garney et al., 2021). In this regard, implementation research have consistently underlined that the contextualised understanding of an individual's health or risk behaviours is the active ingredient in designing successful health promotion programmes (Kegler et al., 2011; Kok et al., 2015). A contextualist perspective on religio-cultural menstrual practice is likely to shed light on the environmental factors that influence how individuals learn about, adapt to, and internalise traditional menstrual norms and develop pertinent religio-cultural menstrual practices throughout their developmental process (Rothchild & Piya, 2020; Thapa & Aro, 2021; Thapa et al., 2019).

Investigating the micro-level context of religio-cultural menstrual practices by focusing on the family system can help reveal the essential dynamics of how menstrual beliefs and practices are developed and maintained. Prevalent menstrual beliefs and practices represent a community's perceptions of menstruation and menstruating females. Studies have identified the integral roles that families play

in transmitting traditional menstrual beliefs and associated practices while simultaneously filling the role as the primary agent of adolescents' socialisation (Karki et al., 2017; Rothchild & Piya, 2020; Tam, 2015; UNICEF, 2021). Likewise, it is family and its rules that determines whether or not menstrual restrictions are imposed on adolescent girls as well as what form the restrictions take (GNI Nepal, 2020; Mukherjee et al., 2020). Scholars examined the cultural beliefs and practices surrounding menstruation in Nepalese communities through a life history narrative analysis. The results indicated that family members' knowledge and attitudes had substantial impacts on adolescent girls' menstrual beliefs and future practices (Rothchild & Piya, 2020). Scholars have consistently identified elderly female family members as the enforcers of the menstrual ritual, and female members of the family have been found to play critical roles in constructing menstrual beliefs and practices (Crawford et al., 2014; Hennegan et al., 2021; Thapa et al., 2019; UN Nepal, 2020). Furthermore, lack of familial support has been recognised as a critical local-contextual barrier to effective menstrual health interventions for adolescent girls in many countries (Plesons et al., 2021; Shannon et al., 2021; Thapa et al., 2019). Nevertheless, to the author's knowledge, there has been no research exploring how different types of families and levels of the family factors affect female adolescents' menstrual beliefs and associated cultural practices in the Nepalese cultural context.

## 2. Problem Statement: The Need to Explore Family Environmental Factors That Affects the Development and Performance of Adolescents' Religio-Cultural Menstrual Practices

A qualitative study was conducted to address the identified knowledge gap in regard to family environmental factors that influence the development of adolescents' religio-cultural menstrual practices in far-west Nepal. The exploratory research uses *the Levels of Interacting Family Environmental Subsystems (LIFES) framework* (Niermann et al., 2018) as its theoretical framework. Considering the close and critical relationship between the family microsystem and a child or adolescent's healthy or unhealthy behaviours, the LIFES framework provides a valid conceptual basis for understanding the development and performance of

different behavioural patterns or habits of children and adolescents in the family context (Niermann et al., 2018).

The goal of the study was to identify family environmental factors that have implications on the socio-cultural construction of religio-cultural menstrual practices in a far-west community in Nepal. Accordingly, an exploratory study was designed to navigate the family factors that might affect the transmission of local religio-cultural menstrual practices to next generation in the family context. To this end, the following research questions were developed: *how do local mothers and grandmothers describe their religio-cultural menstrual practices and pertinent perceptions (about individual subsystem factors)?; how do they describe their interactions with their post-menarche (grand)daughters that are pertinent to the adolescents' religio-cultural menstrual practices (about interpersonal subsystem factors)?; how do they describe the family menstrual health climate that is pertinent to the adolescents' religio-cultural menstrual practices (about family-as-a-whole subsystem factors)?*

# Ⅱ. METHODS

## 1. Study Design

A qualitative study was conducted in the Badimalika municipality in the Bajura district, a far-west region of Nepal where menstrual stigma and discriminatory restrictions on menstruating girls are prevalent (Pandit et al., 2021). It was presumed that local adolescent's religio-cultural menstrual practices are shaped by senior family members, mostly mothers and grandmothers, as they transfer the shared menstrual beliefs and practical understandings of menstruation of their generations to the next via the socialisation process (GIZ, 2019; GNI Nepal, 2020; Karki et al., 2017; Rothchild & Piya, 2020; UNICEF, 2018; UNICEF, 2021; UN Nepal, 2020). Therefore, an inductive approach was adopted to explore the family environmental factors of adolescents' menstrual separation practices. To that end, an on-site semi-structured interviews were conducted.

## 2. Participants

For the interviews, mother-grandmother dyads consisting of the mothers and grandmothers of post-menarche girls aged 12-17 who come from families that currently live in Badimalika municipality were recruited. To this end, the extended families of the grandmothers, mothers, and daughters, who either live together or in proximity to one another and interacting on a daily basis, were invited to participate in the study. For this study, extended family was defined as 'consist[ing] of several generations of people and … include[ing] biological parents and their children as well as in-laws, grandparents, aunts, uncles, and cousins' (Bester & Malan van Rooyen, 2015). Of the local families showed interest in participating in the study, only those families whose female members openly admitted that they practised cultural menstrual practices at home were eligible for the study and were thus recruited. When recruiting the study participants, 'mother' was operationally defined as any female primary caretaker of adolescents who is responsible for nurturing the adolescent girls, and was not limited to biological mothers (UNICEF, 2021). 'Grandmother' was defined as the mother-in-law of the 'mother', taking into consideration the local family culture, whereby 'the family relations are normally connected through the male side (Patrilineal)' (Evason, 2017). The target group for the interviews was selected based on the prominent roles that mothers and grandmothers play in reproducing cultural menstrual practises within local families by instilling certain menstrual beliefs into adolescent girls (Crawford et al., 2014; Mukherjee et al., 2020). Fathers were not included in the study as evidence shows they have a marginal impact on adolescent girls' menstrual behaviours (GNI Nepal, 2020; UNICEF, 2017).

## 3. Materials

The author developed an interview guide for the purpose of the semi-structured interviews. The LIFES framework and other behavioural theories, including social-ecological models, guided the development of the interview questions. A set of interview questions was prepared to explore the participants' past and recent

experiences with religio-cultural menstrual practices, associated parenting practices and their family climates. The theoretical framework introduces three subsystems (i.g., individual, interpersonal, and family-as-a-whole) and three levels of influences (i.g., immediate, proximal, and distal) to categorise the effects that family environmental factors have on children and adolescents' behaviours. Accordingly, the author developed operational definitions for the concerned concepts, which are presented in 〈Table 1〉.

Interview questions were initially developed in English and translated into Nepali. The interviews explored a variety of topics, including the general menstrual experiences of the caregivers, caregivers' personal experiences with religio-cultural menstrual practices, parenting experiences relevant to these menstrual practices, and family-level experiences regarding menstrual practices. Then, the interview questions were finalised by incorporating the findings from pretesting of the drafted questions.

**〈Table 1〉 The hypothesized LIFES framework to understand the local adolescents' religio-cultural menstrual practices in far-western Nepal**

| Category | Sub-category | Operational definition |
|---|---|---|
| Family subsystem | Individual | Nature and characteristics of the caregivers (e.g., grandmother and mother), which have implications on the adolescent girls' development and performance of religio-cultural menstrual practices. |
| | Interpersonal | Nature and characteristics of the caregiver-child interactions (e.g., mother-child, grandmother-child), which have implications on the adolescent girls' development and performance of religio-cultural menstrual practices. |
| | Family-as-a-whole | Nature and characteristics of the local family, which have implications on the adolescent girls' religio-cultural menstrual practices. |
| Level of influence | Immediate | Manifested behavioural strategies pertinent to menstrual practices. |
| | Proximal | Cognitive, motivational, volitional or affective factors that affect the menstrual practices or pertaining interactions. |
| | Distal | Contextual factors that are supposed to have indirect impacts on religio-cultural menstrual practices or pertaining interactions as a high-level moderators. |

LIFES, Levels of Interacting Family Environmental Subsystems.

## 4. Procedures

The study was approved by the Ethics Review Board at the Nepal Health Research Council (NHRC) and the Research Ethics Committee of the Faculty of Health, Medicine and Life Sciences (FHML).

Recruitment of the study participants took place throughout March 2022. Snowball sampling was used to recruit the research participants. This involved sharing eligibility criteria with two local female community health volunteers (FCHVs), who serve as the backbone of the health care system in rural Nepalese communities (Khatri et al., 2017). The FCHVs provided a list of eligible candidates in the community comprised of 10 local extended families; two for pretesting and eight for the actual study. The author's consultation with the FCHVs was arranged and supported by *the Good Neighbors International Nepal (GNI Nepal) Health and Rights Improvement Project (HRIP)* Office. Field research for this explorative study was conducted between April 9th and 16th, 2022.

Based on the information gathered through the pretesting, interviewees participated in a 10-minute ice-breaking session before the interviews to ensure they felt safe and comfortable to sharing their stories regarding their menstrual experiences. A total of six people attended the ice-breaking session, including the author, a female Nepali research assistant, the Project Coordinator (PC) of the *GNI Nepal HRIP* team, one FCHV, and a mother and grandmother from the same family. The HRIP team's PC was invited to the session as a facilitator, because of his ability to speak the both the local dialect and English fluently and his rapport with members of the local community. The facilitator warmly welcomed the study participants, led small talk, and helped the author and research assistant explain the purpose of the study to the participants. After the ice-breaking session, one member of the participating family was invited to the interview room, which was a separate room in the HRIP office, while the other family member was asked to wait for her turn in the waiting room.

A trained Nepali female research assistant led each interview in the separate interview room. During the interviews, the author waited in a different room. The purpose of this was twofold. First, the author wished to avoid distracting the interview participants. Second, the author learned that the physical presence of a

foreign researcher observing the interview process without directly engaging in the communication could create awkwardness. Only participants who provided verbal consent to participate in the interview, and to the audio recording of the interview were invited to participate in a 1:1 face-to-face interview. Considering that the moderator of the interview was a Nepali but not originally from the concerned community, the participants were asked if they would prefer FCHV to attend the interview with them to create an ambience where participants feel safe and trusting to share their menstrual practice-related experiences. Where an interviewee requested that an FCHV be present during the interview, FCHVs were engaged in the interview to facilitate communication between the moderator and interviewee. FCHVs attended five interviews with the grandmothers and helped the interviewees understand the questions through their use of the local dialect and instructions that were based on the local culture. Participants were informed about the confidentiality of the interviews to encourage them to provide reliable answers. Next, participants were informed about the contents and procedures of the interviews. Each participants provided a signed inform consent form at the end of their interview, which provided the final confirmation for the use of the qualitative findings gathered through the interviews for the study. The interviews took between 38 and 64 minutes. De-identified data were collected on a password-protected external hard disk. After each interview, interview participants received a small gift, consist of soap and detergent (with a value of 55 NRs each). Additionally, the study participants also received 250 NRs at the end of the interview to compensate them for the expenses they incurred to travel to the venue for the interviews, including the meal and transportation fees. The amount for compensation reflected market prices. After the interviews, the author and the local research assistant, who moderated the interviews, held a daily review meeting to review the findings from each interview.

## 5. Data Analysis

The qualitative data collected through the interviews were transcribed verbatim in Nepali. The transcripts were then translated into English by the Nepali research assistant who conducted the interviews. Three native Nepali researchers who were

not engaged in the interviews nor in the field research reviewed the original Nepali transcripts and English translations. One reviewer was recruited from the research organisation with which the local research assistant is currently affiliated, while the other two were engaged in the public health department of GNI Nepal Head Office. They assisted the author in the quality management of the transcripts that had been translated into English. Two reviewers from GNI Nepal also helped the author in validating the cultural appropriateness of her interpretations of the findings. The reviewers' feedback was used to refine the drafts of the translated transcripts, and prepare the final version of the English transcripts for analysis. The English transcripts were then hand-coded for content analysis. Using a code tree, 12 family environmental factors that have influenced the adolescents' religio-cultural menstrual practices were identified (〈Table 2〉): *mothers' and grandmothers' (hereafter, caregivers) observance of menstrual rituals; caregiver-adolescent's menstrual ritual-related communications; caregivers' perceptions in regard to their religio-cultural menstrual practices; caregivers' personalities; caregiver-adolescent menstrual ritual-related communications; supports that caregivers provide to girls who observe menstrual rituals; caregivers' parental beliefs about religio-cultural menstrual practices; perceived behavioural control of the caregivers; perceived role of the (grand)mother as a caregiver; family level support provided to girls who are observing menstrual rituals; family climate surrounding female members' observance of menstrual rituals; perceived role and behavioural control of the caregiver in parenting; family functioning; physical co-habitation status of the extended family.* Subsequently, the transcripts were coded for thematic analysis based on the identified factors. The analysis was guided by a hypothetical LIFES framework regarding adolescents' religio-cultural menstrual practices in far-west Nepal (〈Table 1〉). Accordingly, the responses were grouped into three major themes that reflect different family subsystems that contribute to the local adolescents' learning and observance of religio-cultural menstrual practices. Furthermore, nine sub-themes were created to indicate the level of familial influence on each family factor. Based on this work, the study identifies twelve family environmental factors that appears to have had effects on the adolescents' development and the maintenance of these cultural behaviours: mothers' and grandmothers' (hereafter, caregivers) observance of menstrual rituals;

**〈Table 2〉 Coding tree: Identified family environmental factors of adolescent girls' development and performance of religio-cultural menstrual practices**

| Major themes | Sub themes | Codes | Description |
|---|---|---|---|
| Individual subsystem | Immediate level influence | Caregivers' observance of menstrual rituals | Mothers and grandmothers practice menstrual rituals during their menstruation in a regular basis and as growing up, adolescent girls have seen their mothers and grandmothers observing the menstrual ritual restrictions. Manifested menstrual practices of the primary caregivers in the family in the local context have promoted adolescent girls to learn the cultural practices and social expectations for menstruating women. To add, observed adherence of the menstrual practices of caregivers affect the adolescents' maintenance of menstrual practices. Caregivers' strong adherence to menstrual practices seemed to make adolescents reluctant and cautious to questions the validity of the cultural rituals and reject the concerned traditions. |
| | Proximal level influence | Caregivers' perceptions in regard to their religio-cultural menstrual practices | Caregivers' understanding and perspectives of menstrual rituals form the cognitive basis of the pertaining parenting practices. Motivations of mothers and grandmothers to observe menstrual practices, their understanding of the cultural changes regarding menstrual practices, and their perceptions of the contemporary menstrual practices seemed to have influence on how the caregivers interact with their menstruating daughter. Menstrual practice-related interaction in this regard includes the caregivers' level of engagement and proactiveness in promoting menstrual health of the adolescent girls in the family context. |
| | Distal level influence | Caregivers' personalities | Caregivers' personality has implications on adolescents' menstrual practices as it is reflected on caregivers' menstrual practices and pertinent perceptions. The study identified dispositional tendency to seek for others' approval, level of agreeableness and openness to experience as relevant to the adolescents' menstrual practices as a high-level moderator. |
| Inter-personal system | Immediate level influence | Caregiver-adolescent menstrual-ritual-related communications | Caregivers communicate with adolescents regarding menstrual rituals. Through caregiver-child communication, family rules and restrictions on menstruating women are instructed to the adolescent girls and the caregivers monitor and supervise the child's observance of menstrual rituals. Caregivers' own menstrual experiences are found to be reflected on how and what kind of message the caregivers deliver to the adolescents regarding the menstrual rituals. The mothers and grandmothers reported that they mostly use punitive discipline (e.g., nagging) as they deliver the pertaining messages. They also reported that subsequently to the nagging. quarrel between caregivers-child followed with the adolescents requesting caregivers for valid explanation why they shall adhere to menstrual ritual restrictions. Caregivers' verbal instruction on menstrual rituals would serve the adolescent as the reference for developing their menstrual practices. And, parental monitoring for adherence to the menstrual rituals would affect the adolescents' maintenance of the menstrual practices. |

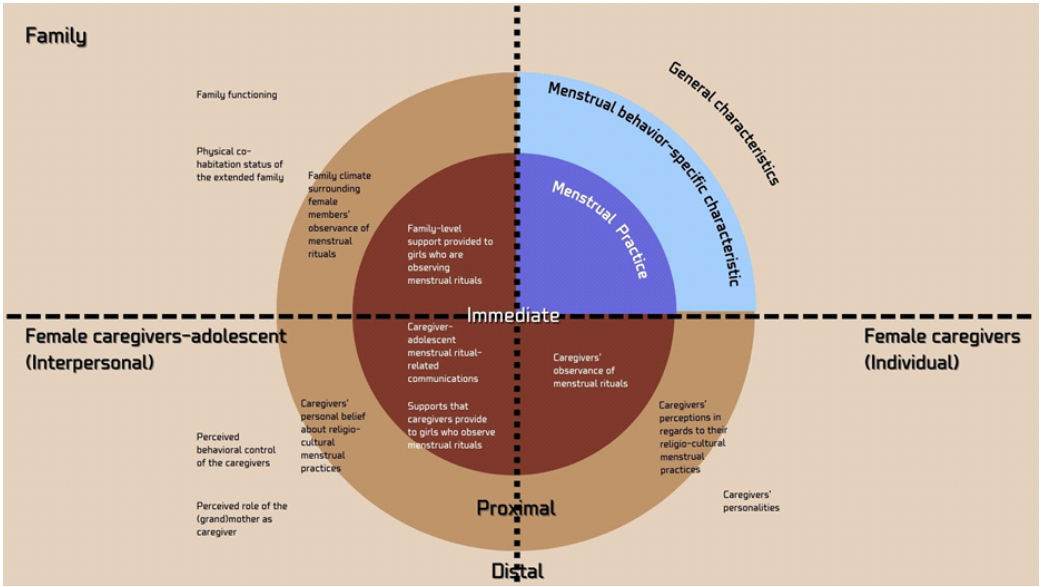
〈Table 2〉 Continued

| Major themes | Sub themes | Codes | Description |
|---|---|---|---|
| Inter-personal system | Immediate level influence | Supports that caregivers provide to girls who observe menstrual rituals | Caregivers provide menstruating girls with instrumental support when the girls observe the menstrual rituals. When performing routine task is obstructed by the rituals (e.g., not entering the kitchen during the men-struation), caregivers support them with managing the task. The most popular case reported by the caregivers was that caregivers cook food for the children and feed them during the menstruation as their menstruating daughters are not allowed to enter the kitchen. The findings indicated that the experience of menstrual rituals may be perceived as experience of social support by the adolescent girls and affect the girls' motivation to perform the menstrual practices. |
| | Proximal level influence | Caregivers' parental beliefs about religio-cultural menstrual practices | Caregivers' parental belief of menstrual practices is supposed to be the antecedents of the caregivers' parenting practices regarding menstrual practices. The study identified the two prominent cognitive factors that affect pertaining caregiver-child interaction: importance of the menstrual practices perceived by the caregivers and improved menstrual health and hygiene knowledge and awareness among caregivers pertinent to their parenting practice. These factors may have indirect impact on the local adolescents' development and maintenance of menstrual practices. |
| Inter-personal system | Distal level influence | Perceived behavioural control of the caregivers | Perceived behavioural control of the caregivers has implication on the general parenting practices of the local family. The caregivers were focusing exclusively on supporting childrens' social integration in parenting than developing their the sense of independence and self-concept. The distal level interpersonal factor is assumed to be the higher-level moderator that affects the caregivers' parenting practices including those pertaining to adolescents' menstrual practice. |
| | | Perceived role of the (grand)mother as caregiver | Perceived role of the mothers and grandmothers as caregiver is expected to reflect the general parenting strategy of the local family. The local mothers and grandmothers presented low parental self-efficacy in parenting. The distal level interpersonal factor is assumed to be the higher-level moderator that affects the caregivers' parenting practices including those pertaining to adolescents' menstrual practice. |

〈Table 2〉 Continued

| Major themes | Sub themes | Codes | Description |
|---|---|---|---|
| Family-as-a-whole system | Immediate level influence | Family level support provided to girls who are observing menstruating rituals | In the local community, family members were providing support for adolescent girls as they are observing menstrual practices. It is primarily female family members including grandmother, mother, and sisters including sister-in-law and cousin-sister that share responsibility of supporting other female members when the girls have any difficulties while observing the family menstrual rituals. While the frequency may differ, nature of the support provided to the adolescent girls are the same as the one provided via caregiver-child interpersonal interaction. |
| | Proximal level influence | Family climate surrounding female members' observance of menstrual rituals | In extended family setting in the local community, grandmothers and mothers were co-developing the menstrual rules and ritual restrictions for menstruating girls and women. Grandmothers and mothers shared the responsibility for monitoring the adolescents' adherence to the menstrual practices. However, it was predominantly mothers, who had more impact on adolescents' menstrual practices than grandmothers, as they had more frequent interactions with the adolescents in general. The local family was ready to provide any support for adolescent girls observing the menstrual rituals and connotation of menstruating women being untouchable was no longer valid in the family. Nevertheless, some elderly presented resistance for menstruating women touching them based on the belief that it would invite misfortune. |
| | Distal level influence | Family functioning | Characteristics of the extended families in the local context such as vertical family hierarchy with high parental authority and low status of women in the family have implications on adolescents' menstrual practices. The local families demonstrating high parental authority coupled with lower youth autonomy were inclined to have adolescent girls observe stricter menstrual rules and restrictions. On the other hand, the more family responsibility and workload are imposed on girls and women (during their menstruation), the shorter the duration of the menstrual practices tended to become. |
| | | Physical co-habitation status of the extended family | Physical co-habitation status of the local extended families was identifed to decide the primary decision maker of the family's menstrual rule and restrictions. When grandmother was living with the adolescent girl and her mother, grandmother's menstrual belief was prioritized than the mother's in the family's menstrual practice. However, when grandmother was living separately with the adolescent girls, menstrual belief of mother or foster mother ruled the adolescent girls' menstrual practices almost exclusively. |

〈Figure 1〉 Findings: family environmental factors of adolescent girls' development and performance of religio-cultural menstrual practices in rural Nepalese communities




caregiver-adolescent's menstrual ritual-related communications; caregivers' perceptions in regard to their religio-cultural menstrual practices; caregivers' personalities; caregiver-adolescent menstrual ritual-related communications; supports that caregivers provide to girls who observe menstrual rituals; caregivers' parental beliefs about religio-cultural menstrual practices; perceived behavioural control of the caregivers; perceived role of the (grand)mother as a caregiver; family level support provided to girls who are observing menstrual rituals; family climate surrounding female members' observance of menstrual rituals; perceived role and behavioural control of the caregiver in parenting; family functioning; physical co-habitation status of the extended family (see 〈Figure 1〉 for the summary of the findings).

## Ⅲ. RESULTS

A total of 16 interviews - eight with the mothers and eight with the grandmothers of menstruating adolescents from the eight local extended families – were conducted. All the participants were from Badimalika municipality; seven

families were from Ward 8 and one family was from Ward 9. All of them were of Brahmin/Chhetri origin and believed in Hinduism. The post-menarche adolescents' mothers and grandmothers ranged in age from 24 to 50 and from 53 to 80, respectively. While seven mothers were the biological mothers of the adolescent, one mother identified herself as a foster mother to one of the adolescents. Education levels varied among the participants, but most of the interviewees were illiterate or had no formal education. Two families reported that the grandmother was currently living with the mother and the adolescent, while the other families said that the grandmother was living in proximity but separate from the mother and adolescent. 〈Table 3〉, below, presents a summary of the participants demographics.

**〈Table 3〉 Participant demographics**

| Parti-cipants | Inter-viewees | Caste/ethnic group | District/ municipality | Ward # | Reli-gion | Age | Level of education | Home of origin | Age of post-mena-rche adole-scent | Cohabi-tation status |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Family 1 | Grand-mother 1 | Brahmin/Chhetri[1)] | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 60 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | 13 | Living together |
| | Mother 1 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 31 | Bachelor and above | Bajura | | |
| Family 2 | Grand-mother 2 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 58 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | 17 | Living together |
| | Mother 2 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 38 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | | |
| Family 3 | Grand-mother 3 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 38 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | 14 | Living separately |
| | Mother 3 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 42 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | | |
| Family 4 | Grand-mother 4 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 62 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | 13 | Living separately |
| | Mother 4 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 41 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | | |

〈Table 3〉 Continued

| Parti-cipants | Inter-viewees | Caste/ethnic group | District/ municipality | Ward # | Reli-gion | Age | Level of education | Home of origin | Age of post-mena-rche adole-scent | Cohabi-tation status |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Family 5 | Grand-mother 5 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 68 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | 17 | Living separately |
| | Mother 5 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 41 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | | |
| Family 6 | Grand-mother 6 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 9 | Hindu | Mid-60s | Illiterate/ non-formal education | Bajura | 16 | Living separately |
| | Mother 6 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 9 | Hindu | 34 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | | |
| Family 7 | Grand-mother 7 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 80 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | 17 | Living separately |
| | Mother 7 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 50 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | | |
| Family 8 | Grand-mother 8 | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 53 | Illiterate/ non-formal education | Bajura | 16 | Living separately |
| | Mother8 [2] | Brahmin/Chhetri | Bajura/ Badimalika | 8 | Hindu | 24 | Secondary leave | Bajura | | |

Note: One participant did not report their age.

[1] While Brahmin and Chhetri are practically different castes, when it comes to cultural practices, Brahmin and Chhetri follow the same rule. Accordingly, in every cultural studies in Nepal, participants are asked whether they are Brahmin/Chhetri or the other castes (e.g., Newar, Janajati, Gurung, Sherpa or Dalit). Likewise, while the other castes can be differentiated by the local participants' surname, Brahmin and Chhetri could not be differentiated with their surname.

[2] Mother 8 is the foster mother of the menstruating girl, whose mother left her when she was a child. Except for mother 8, all the other mother participated to the study was the birth-mother of the menstruating adolescent girls.

## 1. Individual Subsystem

The first theme reflects on the mothers' and grandmothers' lived experiences of local menstrual rituals. The study identified three overarching individual factors

pertinent to the caregivers that influence the adolescents' development of religio-cultural menstrual practices in the family context: caregivers' observance of menstrual rituals, their perceptions in regard to their religio-cultural menstrual practices and caregivers' personalities.

### 1) Immediate level: Caregivers' observance of menstrual rituals

Nine study participants, including all eight mothers and one grandmother of the local adolescent girls, reported that they were contemporarily obliged to observe menstrual rituals. Seven other participants said that they had gone through the menopause. Although the type, duration, number and strictness of the ritual restrictions experienced by the interviewees varied per family, some similarities in cultural religio-cultural menstrual practices were detected across the interviews. For instance, in general, the menstrual rituals were observed for 4–5 days after the first day of menstruation. All study participants reported that they avoid going to the temple and not touching symbols of gods/goddesses, including traditional healers, when menstruating. In this regard, all of the interviewees presented high commitment and consistency in observing menstrual rules that concern keeping a distance from gods/goddesses during menstruation. All participants shared that they conduct the cleansing ceremony on the last day of menstruation. They said they were washing all of their clothes, bedding and clothing used during their period to 'purify', 'clean' or 'cleanse' their belongings. Most interviewees also mentioned that they do not enter the kitchen or drink milk, curd and yogurt during menstruation. Some mentioned that dairy products from buffalos rather than cows are allowed. However, the level of adherence to the mentioned rituals differed among the participants.

> "I am following the restrictions like not going to temple and kitchen, not touching traditional healers, not touching the source of water, not drinking cow's milk and yogurt and not sleeping in the bed during the period. I follow menstrual rituals for 4 days. I clean myself and wash the clothes I used during the period for purification on the 4th day and enter the kitchen on the 5th day of menstruation. However, while I am not supposed to drink milk or yogurt from cows during menstruation, previously, when my mother-in-law was not at home… I drank them (laughing)" (Mother 1)

"We do not touch the god/goddess and traditional healers do not enter the kitchen during the period. Nowadays, I practice menstrual separation for 5 days. But… if there is any urgency, I may have entered the kitchen a few times. For example, if there is no one in the home to cook food. In that case, I must enter the kitchen… right? it is necessary to eat food anyway. We have not drunk cow milk yet. But… we can drink buffalo milk." (Mother 6)

Other local menstrual rituals referred by the study participants included not touching the source of water, not touching male members of the family, not touching the elderly, not feeding the cattle, not touching plants, not sleeping in the regular room, not sleeping on their regular bed, using a separate room prepared for menstruating members and using separate cooking utensils during menstruation. While all of the mothers and grandmothers, except for one mother in her twenties, had experience of staying in *Chhaugoth* during their period in the past, none of them were currently observing the practice of *Chhaupadi*.

### 2) Proximal level: Caregivers' perceptions in regard to their religio-cultural menstrual practices

Caregivers shared different reasons for observing the menstrual rituals, ranging from not angering the god/goddess, conforming to the community traditions, respecting deities, respecting the family rules set by the elderly, managing spiritual purity and avoiding inviting misfortune and calamity to their family and neighbours. Many participants referred to more than two reasons for their observance of the rituals. A great majority of the caregivers attributed the observance of religio-cultural menstrual practices to intrinsic motivations in observing menstrual rituals. Some stated that whether to observe menstrual rituals is not a matter of an individual's choice, but the locus of control belongs to either the god/goddess or community-as-a-whole.

"I started following the rituals because my mother-in-law asked me to do so… If community rules and restrictions will change, we will adapt to it. If other menstruating community members start going to the temple, I think… I and my family may end up joining them… but, my heart does not allow me to join the

trend. I think we should not go to the temple when we are menstruating. I do not know what will happen, but the temple should be avoided. I am afraid of not following the restrictions because somebody from the community will start shivering and fall ill if we go to the temple during menstruation." (Grandmother 2)

Most of those who presented intrinsic motivations for observing menstrual rituals highlighted their awareness of the fact that there would be no negative consequences for not practicing menstrual rituals.

"I do not want her to go to kitchen or temple during her period because it is a sin. God stays in temple also in the kitchen. And at water source as well. They shall be respected. It is a sin if you are giving water to somebody during their menstruation. It is not a virtuous behaviour at all! I already know nothing may happen when women disobey the rule and go to the temple or kitchen during her period. But it would be good if they do not touch the god/goddess, since they are to be respected." (Grandmother 4)

However, two participants named external pressures as the most prominent reason for observing menstrual restrictions.

"The only reason why I am not going to temple during the menstruation is that I would not want to go there during menstruation when other women do not go to temple during their period. If others start to go, then I will go. No women really choose to perform menstrual restrictions. We are compelled to follow the rules. People like our mothers or parents-in-law, they force us to follow the rules." (Mother 8)

Local caregivers' perceptions of menstrual rituals also were reflected in their understanding of the changing nature of the concerned cultural tradition over time. When asked about their thoughts and feelings about religio-cultural menstrual practices, all interviewees expressed a strong impression of the cultural changes and illustrated how the contemporary environment for menstruating populations differs from the past. Overall, all participants appreciated the cultural change in the reduced severity of menstrual rules and reduced restrictions. Particularly, caregivers shared that they were happy with the eradication of

*Chhaupadi* practices in the community. They said the change has addressed the physical health risks imposed on the menstruating women as they were staying in the *Chhaugoth*. The study participants also commented that they witnessed the change process in the community, which decreased the enacted stigma on menstruating women. They reported that contemporarily, menstruating girls and women in the community receive a lot of support, while menstruating women were openly discriminated against and virtually excluded from the community in the past.

> "Family rules have been changed over time. ··· Also, there are a lot of facilities that support her to maintain hygiene during her period. ··· Menstrual rituals from the past belong to the past and now we have our own rituals adjusted to the time we are living on. So many things have been changed. Earlier, we used to stay in a Chhaugoth but now, women stay in their own room. Now, they can do everything at home, except for going into the kitchen. I am happy about the changes in Chhaupadi. But honestly, I feel uncomfortable with all the other changes [in menstrual rituals]. After Chhaugoth was demolished, some women even started cutting wet grass and feeding the cow. The duration for following menstrual rituals before was 7 days, but people only do it for 4 days now." (Grandmother 1)

On the other hand, when the sense of ownership regarding the cultural changes in religio-cultural menstrual practices was investigated, most local women attributed the changes to the external forces such as community development organisations and governments. According to the interview, the cultural change was understood as something that 'happened' in the community overtime without the community's role in change process specified. Nevertheless, one participant shared her belief that cultural change can take place due to the changes of the individuals.

> "There are many reasons what enabled all of the changes in menstrual rules. Seeing other changes is one of the reasons... for example, if I am menstruating but cooking my food in the kitchen and eating it, other people may also follow me." (Mother 8)

### 3) Distal level: Caregivers' personalities

Shared discourse from the study participants implied distal level individual factors of the caregivers that would have an impact on adolescents' religio-cultural menstrual practices. Dispositional tendency to seek for approval from others than for self-validation seemed to base all of the caregivers' manifested religio-cultural menstrual practices and their pertinent perceptions. Moreover, many participants demonstrated relatively high levels of agreeableness in that they considered a strong sense of community and compliance to the community's expectations as virtuous.

On the other hand, one young mother, who strongly denied the validity of religio-cultural menstrual practices, presented relatively low agreeableness and higher openness to experience than others. She used original and independent standards to make decisions for herself and was highly responsive to one's own needs and emotions.

> "I know that people who live in cities don't follow all of these [rituals] and are living normal lives. If so, why do only we fear God and follow these? If God gets angry, why hasn't he got angry with people in urban areas? Because of this, I changed my practice. God is for all people not just for village people, isn't it? … The only reason why I am not going to the temple during menstruation is the fear of being ostracised." (Mother 8)

She claimed that her own opinion represents the younger generation like her by putting it in this way:

> "Many other women of my generation or of similar ages also do the same as I do. We do not follow many restrictions so strictly. It is only community women like my mother, mothers-in-law, who are following the old restriction [who observe many menstrual rituals so strictly]." (Mother 8)

## 2. Interpersonal Subsystem

The second theme reflects the mothers' and grandmothers' interactions with their adolescent daughters in relation to the adolescents' religio-cultural menstrual

practices. The study identified five overarching interpersonal factors between the caregivers and children that influence the adolescents' development of religio-cultural menstrual practices in the family context; caregiver-adolescent menstrual ritual-related communication, supports that caregivers provide to girls who observe menstrual rituals, caregivers' parental beliefs about religio-cultural menstrual practices, perceived behavioural control of the caregivers and perceived role of the (grand)mother as a caregiver in the local context.

### 1) Immediate level: Caregiver-adolescent menstrual ritual-related communication & Caregivers' support provided to girls observing menstrual rituals

The study identified two major ways in which direct interactions between caregivers and menstruating children had been taking place in the family context with respect to the adolescent girls' development and performance of religio-cultural menstrual practices. Caregiver-child interactions in this context include both mother-child and grandmother-grandchild interactions. In one way, the interactions took the form of menstrual ritual-related communications while the other was the caregivers' support provision for girls observing menstrual rituals.

### 2) Menstrual-ritual related communications

Caregivers provided verbal instructions to their children about family rules on menstruating women and as monitoring the child's adherence to the menstrual rules and rituals. All families reported that the family rules on menstrual rituals were given to the child when caregivers were informed that their (grand)daughters had experienced menarche. When describing how they informed children about the menstrual rituals, the caregivers shared that they 'advised' or 'requested' their (grand)children to keep in mind and abide by the family's menstrual rituals as the code of conduct during menstruation. While the religio-cultural menstrual practice that caregivers taught to adolescents varied by family, every interviewee reported that their house rules for menstruating girls included not going to the temple or touching the god/goddess, not entering the kitchen and cleaning all clothes used during their period on the last day of the ritual. Not drinking milk and yogurt from cows and sleeping on the floor rather than the bed, as well as not touching

the elderly, were also popularly reported menstrual rules that adolescent girls from different families were instructed to observe during menstruation.

> "I told her not to go to the temple or to the kitchen. I have not given her milk or curd at those times. She was also asked to wash all of the clothes she used during her period. She followed the rules for 6 days for the 1st year of menstruation, which has now been shortened to 5 days." (Mother 3)

> "As she told me that she is now menstruating, I told her that you should not go to the kitchen or temple and you shall maintain hygiene during your period." (Grandmother 6)

Many grandmothers and some mothers were inclined to add requests for adolescent girls like *"do not behave carelessly"* or *"do not roam around here and there"* during menstruation.

> "I advised her to stay in her own room, not to run here and there… And she was told not to sleep in bed during her menstrual period. I also said she should not go to the kitchen or temple." (Mother 1)

However, according to the interview, emotional or appraisal support for menstruating adolescents was hardly provided to adolescents via caregiver-child communications.

Caregivers-adolescent menstrual ritual-related communications took place when the caregivers were monitoring the (grand)children's adherence to the instructed religio-cultural menstrual practices. All caregivers reported that they monitored the adolescents' menstrual ritual observance spontaneously, not regularly. In this regard, the caregivers described that they 'nagged' their menstruating (grand) children whenever they somehow noticed that their child was not adhering to the menstrual rituals appropriately. They also reported that their (grand)daughters became irritated and complained when guided to observe religio-cultural menstrual practices. Seven out of eight families reported that their menstruating daughter had requested a valid reason why they were asked to abide by all menstrual ritual restrictions and argued with the caregivers by saying 'nothing bad will happen even if menstruating women violate menstrual rituals'. In response,

many caregivers had attempted to convince the adolescents to observe the rituals by identifying the observance with being respectful for the rules of the god/ goddess for menstruating women and/or compliance with contemporary community norms regarding menstruating women.

> "I have only told my daughter to follow those few restrictions. Still, sometimes, she raises issues about the current rules. At that time, I tell her, do all of the other things as you wish, but at least never enter the kitchen or temple. I told her if she goes to the temple, God will get angry." (Mother 5)

> "My granddaughter used to ask me why menstrual restrictions have to be followed and I used to answer... because it is community's rule." (Grandmother 2)

When teaching or monitoring adolescents with regard to the observance of religio-cultural menstrual practices, many caregivers recalled sharing their own menstrual experiences from childhood. The primary intention behind sharing their experience was suspected to be highlighting the ease of the contemporary set of menstrual rituals compared to previous ones.

> "I sometimes tell my granddaughter like "you are so lucky. I used to go to the Chhaugoth but you are allowed to stay in your home. We had a lot of troubles during menstruation at that time." (Grandmother 4)

> "I shared with my daughter my menstrual experience. I shared with her my lived experience of Chhaugoth and how difficult it was at that time." (Mother 6)

Meanwhile, all of the mothers and grandmothers indicated that the frequency and strictness of the monitoring had been gradually decreasing. In this regard, interviewees attributed the change to the decreased parental behavioural control caused by different external factors and to the increased assertiveness of the adolescents. One interviewee indicated that the increased availability of menstrual materials and supplies for girls and women in the community had made menstruation a socially invisible event and, thus, it became harder for caregivers to monitor their menstruating children.

"These days, it is hard to monitor if menstrual restrictions are observed by my family as we did in the past. On top of anything··· nowadays··· we do not know who is menstruating and who is not. We just cannot tell." (Grandmother 5)

### 3) Support that caregivers provide to girls who observe menstrual rituals

The study found that adolescent girls received instrumental support from their caregivers as they were observing the instructed menstrual rituals. In the contemporary community context, it seemed at least visible forms of discrimination against menstruating girls were no longer tolerated with the criminalisation of *Chhaupadi* and menstrual health-related interventions are in progress. Caregivers were asked to provide support for adolescent girls to observe their religio-cultural menstrual practices, especially when the rituals at home prevent girls from performing routine tasks.

"When my daughter said she would like to discontinue the rituals, like not entering the kitchen, I reminded her to keep observing rules. I said: "I will make food for you as you are not supposed to violate the rules"." (Mother 1)

"I have told my daughter-in-law and granddaughter that I will cook food for them and feed them so that during menstruation they do not need to come into the kitchen." (Grandmother 8)

One participant's comment regarding her perceptions of menstrual health intervention indicated that the locals might perceive or interpret some menstrual rituals as social support rather than an enacted stigma by the concerned individual.

"I think the campaign against Chhaupadi is very nice. It is the right move. But for campaigns advocating for the abolishment of all restrictions... hmmm.... I don't know.... honestly. I do not want to enter the kitchen to cook food for myself nor do I want to feed others when I am menstruating (smile). I like other people feeding me while I am menstruating." (Mother 3)

### 4) Proximal level: Caregivers' parental beliefs about religio-cultural menstrual practices

While all of the caregivers shared their hopes and expectations for the environment that promotes menstrual health and hygiene for their (grand) daughters; many wished that their daughter would consistently adhere to at least a few of the religio-cultural menstrual practices like not going to the temple, not touching the god/goddess or not entering the kitchen during menstruation for the sake of their own and the family's well-being and social integrity.

> "I do not want my daughter to abide by any restrictions except for not going to temple and kitchen in her later life. … She should not do so… If she resists [to observe the rituals], I will tell her that she must follow the rituals because everybody else is following the same." (Mother 1)

> "We need to adapt to changes coming with time. But if my daughter-in-law said she will not follow the rules, I will tell her "You cannot just stop observing the rituals. If we stop practicing menstrual separation, we may fall sick. Only when someone can guarantee for sure we will not fall sick [due to our deeds], may we stop practicing the restrictions"." (Grandmother 3)

The caregivers added that the parenting practice is based on what their own (grand)parents or in-laws taught them and how pertinent information had been taught since they experienced menarche.

In the meantime, the caregivers consistently reported that their knowledge and awareness regarding their roles and responsibilities when supporting their (grand)daughters' menstrual health had improved. Many described supporting the menstrual health and hygiene of their menstruating children by supplying hygiene materials, preventing them from bearing a physically heavy workload and providing nutritious food as the major role expectations of parents and grandparents.

### 5) Distal level: Perceived behavioural control of the caregivers & Perceived role of the (grand)mother as caregiver

There was no specific question asked during the interview to explore the distal level interpersonal factor affecting the local adolescent girls' religio-cultural menstrual practice. However, the caregivers' discourse on their parenting experiences provided clues for the distal level parental factors that would have an impact on adolescents' religio-cultural menstrual practices.

### 6) Perceived behavioural control of the caregivers

Both mothers and grandmothers presented a low level of behavioural control in parenting adolescent children. When narrating their parenting experiences and pertaining perceptions, caregivers repetitively referred to the defiant nature of the younger generation and indicated a low sense of parental self-efficacy.

> "Children these days are so defiant and stubborn. While she has not yet raised any issues directly to my face, I know that they are hardly obeying the elderly's words (laughing)." (Grandmother 4)

> "My daughter bluntly asked me like 'why it is necessary to practice all of these restrictions and she often complains about not being allowed to enter the kitchen or temple during menstruation. While I try to reply, I know she is not listening to me carefully…she does not comply with my words." (Mother 7)

### 7) Perceived role of the (grand)mother as a caregiver

When nurturing the children, local (grand)parents focused exclusively on supporting the child's social integration rather than developing their sense of independence and self-concept. Mothers and grandmothers perceived the transmission of cultural traditions and community norms to the next generation as the major role of the parents. Many participants described the complacent nature of the children as virtuous. All mothers and grandmothers demonstrated intentions to discourage their children to behave differently from the others.

> "I think my daughter won't follow any menstrual rules after 10 years. … yes… God would get angry about the change but…what can I do? Change happens and

we must adapt to the change. Still, I cannot tell my daughter or granddaughter to go break the community rules." (Mother 7)

"I told her that if she does not observe the menstrual rituals, community people will say bad things about us and, my granddaughter follows the instruction taught by her mother and me. She is a good child, very obedient!" (Grandmother 8)

## 3. Family-as-a-whole Subsystem

The third theme reflects the elaborated family-level interactions in relation to the adolescents' religio-cultural menstrual practices. The study identified four overarching family system factors that influence the adolescents' development of religio-cultural menstrual practices in the family context: family level support provided to girls who are observing menstrual rituals, the family climate surrounding female members' observance of menstrual rituals, family functioning and physical co-habitation status of the extended family.

### 1) Immediate level: Family level support provided to girls observing menstrual rituals

The study identified that family-level support was provided to the female members observing the menstrual rituals. The characteristics of the support were the same as the support that major caregivers said they were providing to the adolescent girls when they observe menstrual rituals. The caregivers reported that when their menstruating child has any issue as they observe menstrual rituals, female members of the family, primarily the grandmother, mother, sister, sister-in-law and cousin-sister, provide any required support. The participation of male family members such as fathers and brothers in providing support was occasionally reported.

"When menstruating family members have any problem [as they are practicing menstrual rituals], any family member who is available supports her. That includes me, my husband and my mother-in-law." (Mother 1)

Many mothers and grandmothers recalled their childhood memories and shared that they had hardly received any support from their own grandmother, mother and/or mother-in-law as they were observing the rituals. Only a few said they were supported by their mother, female cousins, or friends during their period. Instead, the participants reported that they had experienced punitive discipline (e.g., nagging, scolding etc.) from their grandmother, mother and/or mother-in-law mostly as they observed menstrual rituals.

### 2) Proximal level: Family climate surrounding female members' observance of menstrual rituals

Caregivers reported that mothers and/or grandmothers set the tone of the familial menstrual health climate. Accordingly, the list of ritual restrictions and expected level of adherence to the menstrual rituals were largely decided by mothers and/or grandmothers. The families equally described how the female elders in the family set the ground rules pertaining to rituals, while the female primary caregiver of the adolescent was made primarily responsible for the monitoring the observance of adolescents' religio-cultural menstrual practices and providing necessary support. While many mothers were referring to their mother-in-law's expectations on religio-cultural menstrual practices for their own religio-cultural menstrual practices and pertinent parenting practices, the grandmothers' expectations had only limited influence in practice. The mothers reported that it is mostly their expectations of religio-cultural menstrual practices that predominantly rule the religio-cultural menstrual practices of adolescent girls.

> "My mother-in-law used to scold me and my daughter, complaining that I am not properly observing the ritual restrictions on menstruating women and touching here and there, which is undesirable… Usually, it [=the familial conflict] settles down on its own (smile). She kept on telling me and my daughter things and we kept on doing as per our wishes (laugh)." (Mother 7)

Nevertheless, depending on the frequency of grandmother-child interactions, grandmothers were playing an active role in monitoring. They were also able to instil their own expectations to the adolescents in terms of nagging as well. A few families reported that grandfathers and fathers had intervened to relax the

menstrual ritual restrictions. However, in most cases, those male members were not considered to be valid decision-makers when it comes to menstruation-related issues.

Most participants reported that the connotation of 'untouchability' for menstruating women had been mostly removed from their families' understanding of menstruation. Likewise, many reported that no member of their family is currently reluctant to provide needful support to adolescent girls as they observe menstrual rituals. However, a few families shared that the family elders still resist being touched by menstruating women.

### 3) Distal level: Family functioning & Physical co-habitation status of the extended family

The caregivers' discourse on their family provided contextual clues for the distal level family system factors that would have an impact on adolescents' development and the performance of religio-cultural menstrual practices.

### 4) Family functioning[1)]

Caregivers' discourse regarding their experience living in an extended family indicated a vertical family hierarchy between generations reflecting respect for the elderly, a common-law in Nepalese culture. Simultaneously, decreasing parental autonomy and increasing youth autonomy in parent-child interactions was detected. Mothers and grandmothers shared that they had experienced frustration and a low sense of competence in parenting while encountering their daughters to be assertive. The younger generation, on the other hand, was trying to get on their way via the imperceptible violation of the family rules set by the older generations to avoid conflict with the older generation. The discourse also implied low female status in the family with household chores disproportionately distributed among female members of the family.

> "The duration of the [menstrual] rituals depends on the family responsibility and workload imposed on the menstruating women, such as if there is someone to

1) Family functioning refers to a 'complex phenomenon describing structural and organizational properties of a family group and the patterns of interactions between the group's members' (Haines et al., 2016).

help and support her at home. If the woman does not have anyone to support her, they take a bath on day 3 and enter the kitchen on day 4." (Mother 4)

### 5) Physical co-habitation status of the extended family

The local extended families can be categorised into two types depending on grandmothers' co-habitation status with mothers and adolescents in the same household. Among the eight families who participated in the study, mothers from two families reported that they were living with their mother-in-law, the grandmothers, who also participated in the study.

## Ⅳ. DISCUSSION

The purpose of the study was to identify family factors surrounding the religio-cultural menstrual practices and contribute to development of an effective menstrual health interventions in far-west Nepalese communities by explaining the expected facilitators and barriers to implementation.

The study found that family climate contributed to the construction of a social environment for menstruating adolescent girls in a family setting in this rural community. These findings made it possible to extend the implications of the family health climate on adolescents' health and risk behaviours to another level found from many other studies of health promotion (Niermann et al., 2018).

The shared discourses of caregivers regarding their own experiences with religio-cultural menstrual practices, pertinent parenting practices and the familial menstrual health climate were used to identify family environmental factors. The study confirmed the integral roles that mothers and grandmothers play in supervising female family members' menstrual experiences in the local community. The finding is congruent with the findings in relevant studies (Crawford et al., 2014; GNI Nepal, 2020; Rothchild & Piya, 2020; Thapa et al., 2019). Furthermore, the study also found circumstantial evidence that caregiver- adolescent interactions regarding religio-cultural menstrual practices affect adolescent girls' religio-cultural menstrual practices. Accordingly, the study identified twelve family factors, which can be categorised into three major themes that appear to shape the overarching qualities of the adolescent girls' religio-cultural menstrual practices.

The study found individual- and interpersonal family factors that had immediate- and proximal-level influences on the local adolescents' culture-linked behaviours that are relevant to how the adolescents' learned, adopted and generally performed the menstrual rituals. The process by which these family factors have contributed to the local adolescents' development of religio-cultural menstrual practices is believed to be best explained by a theory of cultural learning (Tomasello, 2016; Tomasello et al., 1993) in two respects. On the one hand, the adolescents' adoption of religio-cultural behaviours seemed relevant to the caregivers' observance of menstrual rituals and caregiver-adolescent menstrual ritual-related communication. In this vein, imitative learning and instructed learning, per cultural learning theory, provide the most plausible explanations (Tomasello, 2016). Demonstrated observance of menstrual rituals by mothers and grandmothers is believed to have a modelling effect on their adolescent children's development of religio-cultural menstrual practices. Indeed, many caregivers stated that observational learning is one of the primary modalities of how women in the community, including themselves, develop their religio-cultural menstrual practices. Moreover, study participants commonly recalled that, although their religio-cultural menstrual practices have changed over time, the instructions they received from their mothers or mothers-in-law undergirded their contemporary menstrual rituals. Likewise, caregivers shared that they have provided verbal instruction about menstrual rituals to adolescent children as they experienced menarche.

On the other hand, individual factors like the manifested compliance of the caregivers with the traditional ritual restrictions and interpersonal factors, such as nagging at adolescents to comply with traditional menstrual practices seemed to pose a normative pressure on adolescents to conform to family rules and practices (Tomasello, 2016). The religio-cultural menstrual practices of the caregivers also affected the adolescents' continuous observance of religio-cultural practices. Witnessing the other female family members observing menstrual rituals seemed to discourage the adolescents from resisting them. The finding suggests that the more robust a caregivers' adherence to menstrual rituals is, the more psychologically challenging it becomes for adolescent girls to resist and discontinue the observance of the menstrual rules and restrictions. Likewise, while almost all study participants commonly described the young generation as 'rebellious and

opinionated', many mothers reported that, by and large, their daughters observe menstrual rituals and have not completely deviated from family rules. Furthermore, all caregivers, except for one mother, said that they occasionally monitored their (grand)daughters' observance of menstrual rituals and nagged and scolded the child for their insincere observance of the rules. Most participants also reported minor quarrels with their irritated (grand)children, followed by the nagging. This punitive discipline, coupled with negative caregiver-child interactions, might be responsible for the tension and ambivalence that the local adolescents were reported to have felt when attempting to resist traditional restrictions and undermine the discriminative menstrual beliefs (GNI Nepal, 2020; Thapa et al., 2019). Additionally, interpersonal family factors such as parental monitoring on the menstrual practices seemed to have an immediate effect on the local adolescents' attempts to discontinue observing religio-cultural menstrual practices and resist these cultural traditions.

Moreover, the individual factors of caregivers that have proximal level influence - such as the caregivers' understanding of and perspectives on religio-cultural menstrual practices - seemed to be reflected in their parenting practices; they transmit family menstrual rules and rituals to their children. In particular, the caregivers' motivations to observe religio-cultural menstrual practices and their attitudes toward the cultural changes in those practices were relevant to the caregivers' parenting norms regarding their (grand)daughters' religio-cultural menstrual practices. For instance, the caregivers, who had observed the religio-cultural menstrual practices motivated by the fear of negative consequences of violating the rituals, explained that they taught their (grand)daughters the rituals out of the fear that something negative would happen to them and the families if their (grand)daughters violated the rituals.

Proximal level interpersonal family factors such as the caregivers' perceived role in promoting religio-cultural menstrual practices among their (grand)daughters and their perceived importance were relevant the adolescents' religio-cultural menstrual practices. Cognitive factors in parenting could be expected to precede the relevant parenting behaviours and influence caregiver-child interaction patterns and children's behaviours (Niermann et al., 2018). Likewise, the perceived importance of their (grand)children observing religio-cultural menstrual practices

was expected to influence how devoted caregivers were to the transmission of the menstrual rituals via parenting practices. However, the caregivers presented fair knowledge and an awareness of the importance of the adolescents' menstrual health and menstrual health rights. They also reported that they had applied this knowledge and their improved awareness in their parenting practices by providing needed support to their menstruating (grand)daughters. This is congruent with a finding from cross-cultural psychology study that highlights the importance of caregivers' understandings of the cultural norms to intergenerational cultural transmission (Tam, 2015).

Furthermore, it is noteworthy that all caregivers habitually compared their children's menstrual experiences to their own childhood experiences during the interview. Consequently, they were inclined to downplay the hardship and distress that their menstruating daughters might experience during their period. This cognitive tendency seemed relevant to the caregivers' irresponsive attitude and reactions to their (grand)daughters' complaints about the menstrual rituals they had been observing. The caregivers' opinions on dramatic relaxation of the ritual restrictions that menstruating women observe may have also influenced their opinions that there is no need for changes in the menstrual climate that adolescent girls face at home and in the community. This finding advances the implications of the earlier findings from Crawford et al. (2014) and Rothchild and Piya (2020) about the community women's perceptions on changing nature of community's menstrual rituals. According to the interviews, caregivers' perceptions on the cultural changes in menstrual rituals are likely to affect their pertinent parenting attitudes and practices.

The immediate level interpersonal- and family-as-a-system factors of the caregivers, such as the support they provided to adolescents who were observing menstrual rituals, were suspected to have played a role in the adolescents' performance of the rituals. The presence of social support for these adolescents reflects the complexity of addressing traditional beliefs and pertinent ritual restrictions. For instance, while most of the adolescents' caregivers agreed that it is wrong to discriminate against girls and women based on their menstrual status, many caregivers considered some menstrual ritual restrictions to be virtuous traditions. They interpreted these practices as a form of social support provided

to menstruating female family members and refused to abolish the traditions (e.g., because girls are not allowed to enter the kitchen during their period, family members are expected to feed them). In this regard, the author also noted that lack of familial support during menstruation caused the girls and women to violate the religio-cultural menstrual practices. The finding was congruent with Rothchild & Piya's (2020) study on how religio-cultural menstrual practices can be altered to serve practical purposes. Two interviewees who were flexible in their observance of the menstrual ritual of not entering the kitchen explained that they used the kitchen when there was no one at home to cook for them.

The distal level family environmental factors seemed to function as a high-level moderator of the adolescents' development and performance of religio-cultural menstrual practices (Niermann et al., 2018). The findings suggested that the caregivers, who are more likely to seek others' approval for their behaviours, exhibit a high level of agreeableness and a low level of openness; thus, one would expect them to be more likely to compel their (grand)children to comply with menstrual rituals and encourage them to develop and perform the religio-cultural menstrual practices. It supports a mainstream argument presented in parenting studies regarding the substantial influence that caregivers' psychological variables have on a child's or adolescent's development and the maintenance of behavioural patterns (Niermann et al., 2018; Prinz et al., 2009; Prinzie et al., 2009; Vafaeenejad et al., 2019).

Furthermore, the caregivers who participated in the study exhibited a low level of parental self-efficacy and tended to view the (grand)children's integration into society as the goal of nurturing their (grand)children. At the same time, most caregivers reported a low sense of agency and external locus of control regarding the perceived changes in religio-cultural menstrual practices to date. These findings suggest that unless the identified factors are addressed, it will be difficult to mobilise local caregivers to promote adolescent girls' menstrual health, as the caregivers are unlikely to understand nor accept their role as active agents of change. This will eventually compromise community participation in the menstrual health interventions in the concerned community. Considering the importance of community participation in successful community health interventions (Haldane et al., 2019), increasing the sense of agency among caregivers to implement cultural

changes and improve their parental self-efficacy are required for effective menstrual health interventions.

Co-habitation with the members of older generation seemed to influence which set of expectations of menstruating women govern a family's menstrual rituals. Among grandmothers who lived with their granddaughters, the grandmothers' menstrual beliefs were prioritised over the mothers; the grandmother and mother co-developed the family's menstrual rituals that adolescents were obliged to observe. However, when grandmothers lived separately from their granddaughters, the adolescent girls' mothers or foster mothers were almost exclusively responsible for setting the family's menstrual rituals.

The study findings also indicated that the characteristics of menstrual rituals that female family members are obliged to observe were influenced substantially by the family culture in general. High parental authority coupled with low youth autonomy and the authoritarian and controlling nature of caregivers' interaction with other family members seemed to affect the socio-cultural environment in which the adolescents developed and practised the menstrual rituals. According to the findings, while members of the older generation resisted cultural changes to family structure, members of the younger generations were willing to relax the menstrual restrictions to some extent. The younger generations in the families were imperceptibly violating their family's menstrual rituals in an apparent effort to avoid familial conflict. In that vein, the study captured *intergenerational tension between tradition and modernity,* which can be defined as 'the expected difficulties the younger generation with high knowledge and awareness of menstrual health may experience as they attempt to have communication with the older generations and break cultural traditions' (Thapa et al., 2019). The differences in perspectives on and adherence to religio-cultural menstrual practices among members of different generations seemed to fuel inter-generational tensions between female family members in the participants from rural Nepalese communities, as suggested earlier by Crawford et al. (2014). Moreover, during her field research, the author was keenly aware of the strong collectivist culture among the participants, with the family being at the core of the collectivism (Evason, 2017; Hofstede Insights, n.d.). In a collectivist culture, where 'adolescents are encouraged to stay safe as part of a network of family members

and friends who provide support and hold individuals accountable for the impact of personal decisions on the community' (Lescano et al., 2009: 1048), adolescents are highly likely to face challenges in their attempts to deviate from traditional norms and the adoption of attitudes and behaviours that promote their health and well-being in the long run (Lescano et al., 2009).

Admittedly, this study has some limitations. First, the small number of participants, all of whom were recruited via convenience sampling, may not be fully representative of the entire population in the concerned community. For instance, caregivers from different ethnic, age, or socio-economic groups in the community may have exhibited different family factors that influence adolescents' religio-cultural menstrual practices. Nevertheless, the author found that the data she had collected reached a saturation point with the recruited sample. Moreover, translating of the interview guide from English to Nepali and the interview transcripts from Nepali to English may have affected the delivery of the questions and interpretation of the primary data. However, to tackle these problems, a trained local research assistant who speaks fluent English was hired for the study; she translated the documents in close collaboration with the author. Furthermore, repetitive quality checks to ensure the veracity of the translations occurred throughout the study process.

Despite these limitations, this study is the first to investigate how family (sub)systems contribute to the transmission of religio-cultural menstrual practices. By identifying family environmental factors that may have an effect on these practices, the study advances knowledge about how families in far-west Nepal shape the religio-cultural menstrual practices of adolescent girls. The findings confirm those of previous studies indicating that family context matters in the evolution of religio-cultural menstrual practices in Nepal (Hennegan et al., 2019; Plesons et al., 2021; Rothchild & Piya, 2020; Thapa et al., 2019). This study stresses the need to move beyond an individualised approach (e.g., focusing exclusively on individuals' knowledge and awareness) to a more holistic and local context-sensitive framework in developing interventions for menstrual health in rural communities in Nepal (Thapa & Aro, 2021; Thomson et al., 2019). By providing a broader perspective that can be used to explore how religio-cultural menstrual practices evolve in the family setting using the LIFES framework

(Niermann et al., 2018), the study highlights the relevance of the LIFES framework to future studies in this area. The study indicates that there were two prominent features of the local families in the community under study: *the complex relationship among family members* and *the shared child-rearing responsibilities of different family members, which were not limited to biological parents* (Bester & Malan-Van Rooyen, 2015). Consequently, studying family factors for the promotion of health in the rural Nepalese context, where extended family prevails, requires researchers to adopt a theoretical framework that facilitates the exploration of family environmental factors that are not limited to individual or parent-child interpersonal factors. These findings validated the cultural responsiveness of the LIFES framework when studying the family environmental factors of the local adolescents' culturally oriented behaviours. The framework promotes the exploration of all family factors, not just parental factors.

Based on the findings, the author recommends Nepalese government, donor agencies and international and local organisations working for menstrual health promotion to base their interventions on family- and community-based approaches to abolish menstrual restrictions. In that vein, those who have direct and indirect impacts on community female decision making in their menstrual practices shall be mapped with their roles and levels of influence identified and engaged from the early stages of intervention development. Moreover, practical applications of menstrual health interventions should include activities that can address interpersonal- and family-level factors that contribute to development and performance of the community's cultural menstrual practices. For instance, parenting interventions for local caregivers with pre-menstrual and menstruating children that guides the participants on when and how to provide physical and psychological support for menstruating children and training community leaders on how to facilitate community-wide discussions on culturally-sensitive issues including the perpetuation of menstrual ritual restrictions in the community would likely to add value to the effectiveness of menstrual health interventions (Rothchild & Piya, 2020; Thapa & Aro, 2021). Furthermore, the author calls for more rigorous research to be conducted on family environment factors that affect menstrual practices to fuel pertinent intervention development. Studies on the perception and roles of men and boys in the development and performance of menstrual

ritual restrictions and quantitative research that probes the relationship between family factors identified in this study and adolescents' religio-cultural menstrual practices, as well as interactions between the identified factors, are highly recommended.

## V. CONCLUSION

Ritual restrictions on menstruating populations that are based on menstrual stigma have substantial impacts on the health and well-being of these individuals and equity societies that enforces these restrictions (Thomson et al., 2019). This study of family environmental factors relevant to Nepali adolescents' development and performance of religio-cultural menstrual practices highlights the significance of the family setting in understanding the cultural construction of menstrual beliefs and practices. Furthermore, the findings confirm that family factors at different subsystems and levels of influence interact with each other in a way that may facilitate or impede adolescents' resistance to traditional menstrual beliefs and relevant religio-cultural practices. Accordingly, the study calls attention to the need for comprehensive interventions to promote menstrual health in Nepal that incorporate the family components as key elements of the interventions. These interventions ought to be developed based on a contextualised understanding of the menstrual health climate in local families. Menstrual health interventions that take local family system factors into account are believed to increase the effectiveness of these interventions and the implementation process. It is the author's hope that the findings elaborated in this study serve as a useful reference for the development of effective interventions to promote menstrual health and hygiene in rural Nepalese communities.

## ACKNOWLEDGEMENTS

This work originated from the author's fulfillment of her master's degree. The author would like to thank her supervisor, Sanne Gerards, and local supervisors from the research placement, Ram Naresh Yadav and Shrijana Joshi, for her advice and encouragement. She is grateful to Jeonghwa Lee, Debendra Shah and

Upasana Regmi from Good Neighbours International (GNI) Nepal Health Rights Improvement Project (HRIP) Team, Jae Kyun Roh from GNI Nepal Head Office, and Sujata Nyaupane, Ranju KC, and Ramesh Adhikari from Center for Research on Education, Health and Social Science (CREHSS) for their helpful insights and their continuous support for planning and conducting the field research. Also, the author is grateful for the Faculty of Health, Medicine and Life sciences (FHML) and GNI International for their financial support for the placement took place in Nepal.

## REFERENCES

Amatya, P., Ghimire, S., Callahan, K. E., Baral, B. K., & Poudel, K. C. (2018). Practice and lived experience of menstrual exiles (Chhaupadi) among adolescent girls in far-western Nepal. *PLOS ONE*, *13*(12), e0208260.

Barrington, D. J., Robinson, H. J., Wilson, E., & Hennegan, J. (2021). Experiences of menstruation in high income countries: A systematic review, qualitative evidence synthesis and comparison to low- and middle-income countries. *PLOS ONE*, *16*(7), e0255001.

Bester, S., & Malan-Van Rooyen, M. (2015). Emotional development, effects of parenting and family structure on. In J. D. Wright (Ed.), *International encyclopedia of the social & behavioral sciences* (2nd ed., pp. 438-444). Amsterdam, Netherland: Elsevier.

Crawford, M., Menger, L. M., & Kaufman, M. R. (2014). 'This is a natural process': Managing menstrual stigma in Nepal. *Culture, Health & Sexuality*, *16*(4), 426-439.

Evason, N. (2017). Nepalese culture. Cultural Atlas [Website]. Retrieved from https://culturalatlas.sbs.com.au/nepalese-culture/nepalese-culture-family

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit [GIZ]. (2019, May 3). Nepal's mentrual movement: How 'MenstruAction' is making life better for girls and women in Nepal - month after month [Website]. Retrieved from https://www.giz.de/en/downloads/giz2019-en-nepals-menstrual-movement.pdf

Garney, W., Wilson, K., Ajayi, K. V., Panjwani, S., Love, S. M., Flores, S., Garcia, K., & Esquivel, C. (2021). Social-ecological barriers to access to healthcare for adolescents: A scoping review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *18*(8), 4138.

Good Neighbors Internaitonal Nepal [GNI Nepal]. (2020). *Adolescent girls' awareness*

*on rights related to MHM and its relation with their risk perception, self-efficacy, and behavior pertinent to MHM.* Lalitpur, Nepal: Good Neighbors Internaitonal Nepal.

Haines, J., Rifas-Shiman, S. L., Horton, N. J., Kleinman, K., Bauer, K. W., Davison, K. K., Walton, K., Austin, S. B., Field, A. E., & Gillman, M. W. (2016). Family functioning and quality of parent-adolescent relationship: Cross-sectional associations with adolescent weight-related behaviors andweight status. *The International Journal of Behavioral Nutrition and Physicalactivity, 13*, 68.

Haldane, V., Chuah, F. L. H., Srivastava, A., Singh, S. R., Koh, G. C. H., Seng, C. K., & Legido-Quigley, H. (2019). Community participation in health services development, implementation, and evaluation: A systematic review of empowerment, health, community, and process outcomes. *PLOS ONE*, *14*(5), e0216112.

Hennegan, J., & Montgomery, P. (2016). Do menstrual hygiene management interventions improve education and psychosocial outcomes for women and girls in low and middle income countries? A systematic review. *PLOS ONE*, *11*(2), e0146985.

Hennegan, J., Shannon, A. K., Rubli, J., Schwab, K. J., & Melendez-Torres, G. J. (2019). Women's and girls' experiences of menstruation in low- and middle-income countries: A systematic review and qualitative metasynthesis. *PLOS Medicine*, *16*(5), e1002803.

Hennegan, J., Winkler, I. T., Bobel, C., Keiser, D., Hampton, J., Larsson, G., Chandra-Mouli, V., Plesons, M., & Mahon, T. (2021). Menstrual health: A definition for policy, practice, andresearch. *Sexual and Reproductive Health Matters, 29*(1): 1911618-1911618.

Hofstede Insights. (n.d.). What about Nepal? Hofstede Insights [Website]. Retrieved from https://www.hofstede-insights.com/country/nepal/

Kadariya, S., & Aro, A. R. (2015). Chhaupadi practice in Nepal – analysis of ethical aspects. *Medicolegal and Bioethics*, *2015*(5), 53-58.

Karki, K. B., Poudel, P. C., Rothchild, J., Pope, N., Bobin, N. C., Gurung, Y., & Sherpa, L. (2017). Scoping review and preliminary mapping menstrual health and hygiene management in Nepal. Population Services International Nepal [Website]. Retrieved from https://menstrualhygieneday.org/wp-content/uploads/2017/09/PSI_Scoping-Review-and-Preliminary-Mapping-of-Menstrual-Health-in-Nepal-Final.pdf

Kegler, M. C., Rigler, J., & Honeycutt, S. (2011). The role of community context in planning and implementing community-based health promotion projects.

*Evaluation and Program Planning*, *34*(3), 246-253.

Khatri, R. B., Mishra, S. R., & Khanal, V. (2017). Female community health volunteers in community-based health programs of Nepal: Future perspective. *Frontiers in Public Health*, *5*, 181.

Kok, M. C., Kane, S. S., Tulloch, O., Ormel, H., Theobald, S., Dieleman, M., Taegtmeyer, M., Broerse, J. E. W., & de Koning, K. A. M. (2015). How does context influence performance of community health workers in low- and middle-income countries? Evidence from the literature. *Health Research Policy and Systems*, *13*, 13.

Lescano, C. M., Brown, L. K., Raffaelli, M., & Lima, L. A. (2009). Cultural factors and family-based HIV prevention intervention for Latino youth. *Journal of Pediatric Psychology*, *34*(10), 1041-1052.

Marván, M. L., & Molina-Abolnik, M. (2012). Mexican adolescents' experience of menarche and attitudes toward menstruation: Role of communication between mothers and daughters. *Journal of Pediatric and Adolescent Gynecology*, *25*(6), 358-363.

McPherson, M. E., & Korfine, L. (2004). Menstruation across time: Menarche, menstrual attitudes, experiences, and behaviors. *Women's Health Issues*, *14*(6), 193-200.

Mehtälä, M. A. K., Sääkslahti, A. K., Inkinen, M. E., & Poskiparta, M. E. H. (2014). A socio-ecological approach to physical activity interventions in childcare: A systematic review. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, *11*, 22.

Mukherjee, A., Lama, M., Khakurel, U., Jha, A. N., Ajose, F., Acharya, S., Tymes-Wilbekin, K., Sommer, M., Jolly, P. E., Lhaki, P., & Shrestha, S. (2020). Perception and practices of menstruation restrictions among urban adolescent girls and women in Nepal: A cross-sectional survey. *Reproductive Health*, *17*, 81.

Niermann, C. Y. N., Gerards, S. M. P. L., & Kremers, S. P. J. (2018). Conceptualizing family influences on children's energy balance-related behaviors: Levels of interacting family environmental subsystems (the LIFES framework). *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *15*(12), 2714.

Pandit, C., Singh, A. K., Parajuli, A., & Pandey, A. (2021). Misconception and effect of menstruation (Chhaupadi) and delivery on women's health in Bajura, district Nepal. *Europasian Journal of Medical Sciences*, *3*(1), 24-29.

Plesons, M., Patkar, A., Babb, J., Balapitiya, A., Carson, F., Caruso, B. A., Franco, M.,

Hansen, M. M., Haver, J., Jahangir, A., Kabiru, C. W., Kisangala, E., Phillips-Howard, P., Sharma, A., Sommer, M., & Chandra-Mouli, V. (2021). The state of adolescent menstrual health in low- and middle-income countries and suggestions for future action and research. *Reproductive Health*, *18*, 31.

Prinz, R. J., Sanders, M. R., Shapiro, C. J., Whitaker, D. J., & Lutzker, J. R. (2009). Population-based prevention of child maltreatment: The U.S. triple p system population trial. *Prevention Science*, *10*(1), 1-12.

Prinzie, P., Stams, G. J. J. M., Deković, M., Reijntjes, A. H. A., & Belsky, J. (2009). The relations between parents' big five personality factors and parenting: A meta-analytic review. *Journal of Personality and Social Psychology*, *97*(2), 351- 362.

Ranabhat, C., Kim, C. B., Choi, E. H., Aryal, A., Park, M. B., & Doh, Y. A. (2015). Chhaupadi culture and reproductive health of women in Nepal. *Asia Pacific Journal of Public Health*, *27*(7), 785-795.

Rothchild, J., & Piya, P. S. (2020). Rituals, taboos, and seclusion: Life stories of women navigating culture and pushing for change in Nepal. In C. Bobel, I. T. Winkler, B. Fahs, K. A. Hasson, E. A. Kissling, & T. A. Roberts (Eds.), *The palgrave handbook of critical menstruation studies* (pp. 915-929). Singapore: Palgrave Macmillan.

Shannon, A. K., Melendez-Torres, G. J., & Hennegan, J. (2021). How do women and girls experience menstrual health interventions in low- and middle-income countries? Insights from a systematic review and qualitative metasynthesis. *Culture, Health & Sexuality*, *23*(5), 624-643.

Sommer, M., Caruso, B. A., Sahin, M., Calderon, T., Cavill, S., Mahon, T., & Phillips-Howard, P. A. (2016). A time for global action: Addressing girls' menstrual hygiene management needs in schools. *PLOS Medicine*, *13*(2), e1001962.

Sommer, M., & Sahin, M. (2013). Overcoming the taboo: Advancing the global agenda for menstrual hygiene management for schoolgirls. *American Journal of Public Health*, *103*(9), 1556-1559.

Tam, K. P. (2015). Understanding intergenerational cultural transmission through the role of perceived norms. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, *46*(10), 1260-1266.

Thapa, S., & Aro, A. R. (2021). 'Menstruation means impurity': Multilevel interventions are needed to break the menstrual taboo in Nepal. *BMC Women's Health*, *21*(1), 84.

Thapa, S., Bhattarai, S., & Aro, A. R. (2019). 'Menstrual blood is bad and should be cleaned': A qualitative case study on traditional menstrual practices and contextual factors in the rural communities of far-western Nepal. *SAGE Open Medicine*, *7*,

2050312119850400.
Thomson, J., Amery, F., Channon, M., & Puri, M. (2019). What's missing in MHM? Moving beyond hygiene in menstrual hygiene management. *Sexual and Reproductive Health Matters*, *27*(1), 1684231.
Tomasello, M. (2016). Cultural learning redux. *Child Development*, *87*(3), 643-653.
Tomasello, M., Kruger, A. C., & Ratner, H. H. (1993). Cultural learning. *Behavioral and Brain Sciences*, *16*(3), 495-511.
Trommsdorff, G. (2008). Intergenerational relations and cultural transmission. In U. Schönpflug (Ed.), *Introduction to cultural transmission: Psychological, developmental, social, and methodological aspects* (pp. 126-160). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
United Nations Children's Fund [UNICEF]. (2018, April). Analysis of menstrual hygiene practices in Nepal: The role of WASH in schools programme for girls education 2016 [Website]. Retrieved from https://www.unicef.org/nepal/media/336/file/ANALYSIS%20OF%20MENSTRUAL%20HYGIENE%20PRACTICES%20IN%20NEPAL.pdf
United Nations Children's Fund [UNICEF]. (2021). Technical note: Gender-responsive parenting [Website]. Retrieved from https://www.unicef.org/eca/media/16436/file/Gender_Responsive_Parenting.pdf
United Nations Nepal [UN Nepal]. (2020, January). Harmful practices in Nepal: Report on community perceptions [Website]. Retrieved from https://un.org.np/sites/default/files/doc_publication/2021-02/HP_perception_survey_0.pdf
Vafaeenejad, Z., Elyasi, F., Moosazadeh, M., & Shahhosseini, Z. (2019). Psychological factors contributing to parenting styles: A systematic review. *F1000Research*, 7:906.
World Population Review. (2022). Hindu countries 2022. World population review [Website]. Retrieved from https://worldpopulationreview.com/country-rankings/hindu-countries
Yilmaz, S. K., Bohara, A. K., & Thapa, S. (2021). The stressor in adolescence of menstruation: Coping strategies, emotional stress & impacts on school absences among young women in Nepal. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, *18*(17), 8894.

논문 접수일: 2022. 9.25.
수정논문 접수일: 2022.10.22.
게재 확정일: 2022.11. 7.

*Journal of International Development Cooperation, 2022, 17(2), 79-102*
https://doi.org/10.34225/jidc.2022.17.2.79
pISSN: 2093-212X, eISSN: 2671-9797

연구논문

# Approach for Higher Education Reform by International Organizations and the Reaction of Latin America

Minkyung Shin*

## Abstract

Higher education (HE) in Latin America has experienced explosive growth over the past half century, and countries have made their own efforts to reform HE. However, with the intervention of international organizations since the 1980s, HE in Latin America has been influenced by neoliberal ideology. In view of the gap between what Latin American society actually wanted and what international organizations required, this study examines the overall HE reform direction advocated by the latter and how Latin American countries actually accepted or rejected it, especially during the 1990s. However, since this is an introductory study, future research will need to investigate the mechanism of HE reform through external pressures and internal reactions in more depth, considering the contexts and circumstances of each country.

**Key words:** Higher Education Reform, Latin America, Neoliberalism, Privatization, World Bank

* **Corresponding author:** Ph.D Candidate, Seoul National University / greenmks@naver.com

© 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. INTRODUCTION

External environment and discourses surrounding higher education (HE) such as globalization, internationalization, and neoliberalization have a significant influence on developing countries. How do the universities in developing countries take their positions under these circumstances? When taking the worldwide environment faced by universities into consideration, although world-class universities in developed countries are capable of self-development, those of developing countries may have some difficulties. They, at best, borrow policies from the developed world or adopt strategies recommended by international organizations such as the World Bank (WB) in order to control their quality. Inter alia, it is important to examine the effect of international aid organizations because in case of developing countries, HE reform could be easily conducted through an international aid agency network (Torres & Schugurensky, 2002). Torres & Schugurensky (2002) explain that 'institutional capitalism', a concept proposed by Useem (1986), is identified differently in HE of developed countries and that of developing countries. In core countries, strong capital class and relatively autonomous government lead in HE change through co-research, conferences, and forum. For instance, there could be a forum intended to make a favorable environment for business administration by expanding the role of private sector in national economy and universities (Slaughter, 1990). On the other hand, peripheral countries cannot form adequate HE policies in the new economic paradigm because they are not independent and have weak capital class (Torres & Schugurensky, 2002).

Meanwhile, although it is known as the relationship between economic growth and HE is quite close to each other, Latin American universities had not been expected as important agents for economic growth because the region's industry was based on commodities and services which have comparatively lesser value than added value of knowledge and capability (Arocena & Sutz, 2005). However, the paradigm promoted by organizations like the WB and Inter-American Development Bank (IDB) postulates that the region's universities support the society's capitalistic economic development (Espinoza, 2017). Under this premise where there is a discordance between what the society wants and what international organizations require, it will be crucial to look into how international aid agencies' strategies towards

developing countries' HE reform and how the region has carried out the policies. In particular, Latin American HE has gone through a rapid expansion for fifty to sixty years. It is said that barriers to university access have been mitigated through that expansion, and it seems like the link between national economic growth and HE should be more significant under this phenomenon.

Over the last three decades, Latin American countries have made various attempts for a change in the national HE system, and have implemented or at least suggested structural reforms. Thus, Latin America can be a fertile case to conceptualize and learn about contemporary HE reform (Bernasconi & Celis, 2017). Furthermore, by analyzing external influences and internal respond regarding Latin America's HE reform, it will be possible to discuss the region's position about HE and to come up with implications in order to realize desirable principles shared within the area of education development.

In the strict sense, this paper is not written for a profound academic discussion. Its purpose is to introduce and to share a general picture of the aspects and characteristics of international organizations' development cooperation approach for HE reform, focusing on neoliberalism and privatization, and to explain the reaction or response of Latin America. It would be beneficial to analyze how the actual status of Latin American HE policies are being implemented after all those pressure from international organizations, especially from the perspective of international development cooperation, but this would be beyond the scope of discussion of this paper. Meanwhile, considering the fact that the scope of analysis is quite broad and neoliberal ideology acts differently in each country's context and environment, this paper could be a stepping stone for future research, for instance, what the mechanisms of HE reform were and who the driving forces were in a specific country, how the tension between the external pressure and the internal resistance was, and so on.

The remainder of this paper will start with a brief introduction of Latin American universities' background, progress, and status. Secondly, as an introductory content, aspects and characteristics of international organization's development cooperation approach for HE – focused on universities - reform since the 1980s, especially during the 1990s will follow. Here, the analysis will aim to see the aspects of neoliberalism and will be limited to the approach of the WB's development aid on national-level HE policy.[1] Thirdly, in the following section,

how Latin American countries have responded will be identified, in terms of acceptance of HE policy and movement of resistance. Here, this paper will focus on privatization, one of the major trends spawned by neoliberalism. Afterwards, fourthly, a couple of points of criticisms regarding the WB's approach will be discussed with a conclusion at the end.

## II. BRIEF HISTORY AND STATUS OF LATIN AMERICAN HIGHER EDUCATION

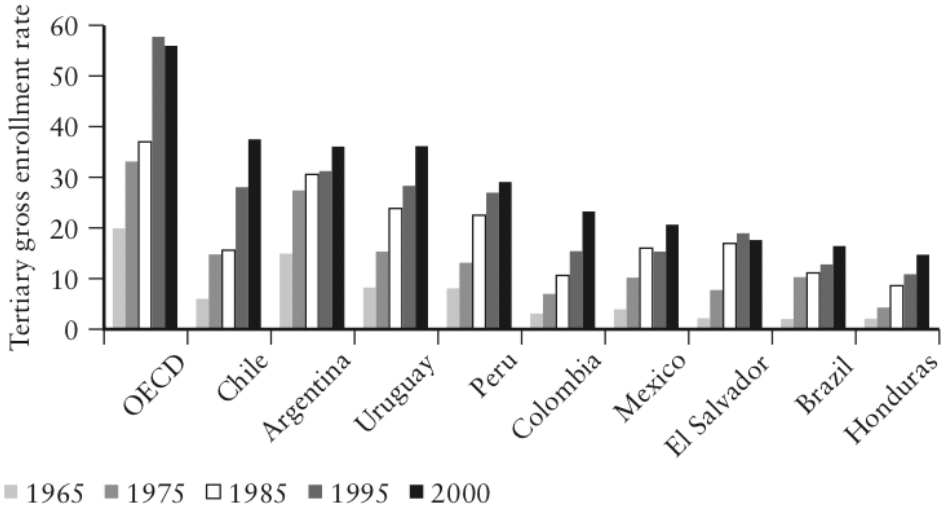
Latin American HE has begun in the early 1500s (Ferreyra et al., 2017). Established just after the arrival of Spanish conquerors, these colonial universities were subordinated to the government and the church (Arocena & Sutz, 2005). However, even after independence, they still retained colonial legacy (Benavides et al., 2018). It was not until the early twentieth century that Latin American universities started to involve themselves in social concern and to contribute to political and cultural change (Arocena & Sutz, 2005). Most of all, the Cordoba Movement of 1918 led by students in Argentina was a watershed of institutional development that enabled universities to construct societal democracy beyond to pursue internal autonomy and democratization, which consequently affected other Latin American countries (Arocena & Sutz, 2005; Benavides et al., 2018). The Movement also contributed to the expansion of HE enrollment and the free access to it, dealt with the promotion of research which contributes to national development, and put up the "extension[2]" function (Arocena & Sutz, 2005).

Following this Movement and also due to increase of public demand of HE, Latin American HE has continuously expanded since the 1960s in terms of size and enrollment (Torres & Schugurensky, 2002). About one thousand three hundred students were enrolled in the 1960s, but this figure increased to more than twenty million in the 2000s (UNESCO, 2011). The 〈Figure 1〉 shows how the gross HE

1) In case of Latin American, whereas IDB, USAID, and private foundations from the US were the main donors before the 1980s, the WB's influence on HE increased since the 1980s (Balán, 2006). This is why this paper tries to limit the analysis to the WB.

2) The "Latin American Public Universities were expected to address and solve social problems by engaging in community outreach, contributing expertise to improve opportunities for disenfranchised members of society, and preserving local culture and traditions." (Fischman & Ott, 2018: 87).

〈Figure 1〉 Gross HE enrollment in Latin America and the OECD, 1965-2000




Source: Holm-Nielsen et al. (2005: 40).
Note: HE, Higher Education.

enrollment in Latin America changed from 1965 to 2000, based on nine countries. This region's total enrollment of HE steadily increased, even after 2000. In the early 2010s, there were more than ten thousand HE institutions and sixty thousand programs in Latin America (Ferreyra et al., 2017).

However, "the 1970s' spike in crude oil prices, drop in export prices, and abolition of agricultural trade disturbed lots of Latin American countries in expanding public investment to public education" (Lee, 2008: 106). Although public spending in HE even saw an increase in Latin America before the 1980s except Argentina and Chile which faced economic crisis at that time, most of the Latin American countries did not have enough fund and lacked political will since the 1980s, which drastically decreased public spending towards education sector (Balán, 1993). However, it was necessary to take measures in order to accept the society's various demands regarding HE expansion, so it boiled down to the introduction of private HE. Lee (2008) says that the enlargement and diversification of HE institutions partly decreased the financial burden of public HE and contributed to the expansion of HE itself. Nevertheless, it led to the low quality of HE. sshows the percentage of total enrollment in private HE institutions in Latin American countries. It is visible that lots of countries had moved from the column on the right side to that on the left.

〈Table 1〉 Private HE in Latin America, 1985-2002

| Percent of total enrollment | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Year | 40-75 percent | 30-40 percent | 20-30 percent | 10-20 percent | Less than 10 percent |
| 1985 | Brazil<br>Colombia<br>Dominican Rep. | Chile<br>El Salvador<br>Peru | Argentina<br>Guatemala<br>Paraguay | Costa Rica<br>Ecuador<br>Honduras<br>Mexico<br>Nicaragua<br>Venezuela | Bolivia<br>Cuba<br>Panama<br>Uruguay |
| 2002 | Brazil<br>Chile<br>Colombia<br>Dominican Rep.<br>El Salvador<br>Nicaragua<br>Paraguay<br>Peru | Venezuela | Argentina<br>Costa Rica<br>Ecuador<br>Guatemala<br>Mexico | Honduras | Cuba<br>Bolivia<br>Panama<br>Uruguay |

Source: Holm-Nielsen et al. (2005: 42).
Note: HE, Higher Education.

In short, the overall expansion of HE in the 1980s was realized by private sector that absorbed the demand. In case of Brazil, Chile, Colombia, Ecuador, and Peru, loans and scholarships raised accessibility towards private institutions, which explains that private sector coped with the demand when public universities were restricted (Ferreyra et al., 2017). Of course, in Argentina, Mexico, Uruguay, and Venezuela, public universities expanded and diversified, and new public institutions absorbed newly increasing demand (Holm-Nielsen et al., 2005). Notwithstanding these variances, private supply of HE in Latin America has generally increased. Private HE institutions, both for-profit and not-for-profit, are widespread in the region, and in the early 2000s, private institutions cover around 40 percent of total HE enrollment (ibid). It can be said that market dynamics gradually and rapidly started to alter the HE environment since the 1980s, and intervention of international organizations or agencies was closely intertwined with this situation.

# III. THE ASPECTS AND CHARACTERISTICS OF THE WORLD BANK'S DEVELOPMENT COOPERATION APPROACH FOR HIGHER EDUCATION REFORM

## 1. Neoliberal Ideologies Permeated into Developing Countries

The aforementioned market dynamics and privatization[3] are one of the important mechanisms of neoliberal ideology. Actually, it is not easy to define neoliberalism, its deployment and its institutional and geographical scopes (Palma Amestoy, 2021). However, to briefly introduce, neoliberalism is an ideology, which is structured, based upon the ideal thoughts of market freedom and self-regulation (Brenner et al., 2010). Deriving to a large extent from the global economic interests such as the United States and the United Kingdom, neoliberalism significantly advanced in the 1980s by Reagan and Thatcher. However, it has been continued throughout the 1990s and still exerting its influence (Torres & Rhoads, 2006).

Mexico and Brazil defaulted on their loans in the late 1981. And this was considered by the developed world as faults of developing countries themselves. It was recognized that the governments of developing countries were corrupted, highly interventionist, bureaucratic, and inherently inefficient and this was why Structural Adjustment Programs were introduced. WB and International Monetary Fund (IMF) together started to intervene in the policy of developing countries with Structural Adjustment Programs, mapped out to cut the extent of state intervention in the economy, retrench government expenditure, and promote international trade and liberalization (Simon, 2002). And these requirements were offered as conditions for monetary loan from aid agencies. Accordingly, developing countries not only went under various restrictions in socio-economic policies but also were affected in educational spending (Alcántara et al., 2013). Not different from this trend, most of the Latin American countries introduced neoliberal strategies to stabilize the finance and adjusted economic policies, which were promoted by international aid agencies. In return, spending on services had been reduced which were traditionally treated as crucial role of government, and to yield those

3) The idea that the private sector is more efficient than the public and 'privatization' is one of the principles imposed in neoliberal times (Palma Amestoy, 2021).

services to the market (Rosskam, 2009).

In case of education, privatization and decentralization were a few of the methods favored by the WB and IMF in order to enhance educational efficiency (Arnove et al., 1996). Especially for HE, neoliberalism highly affected the surrounding environment and HE reform towards developing countries in the late twentieth century. This means that when examining contemporary HE, it is important not to leave aside the fact that neoliberalism had become the dominant discourse and the ideological framework in social formations in many different countries (Palma Amestoy, 2021). Universities have been passing through neoliberalization processes, which are characterized by several issues (Raaper, 2017). Raaper (2017) asserts that neoliberalized universities go through reform and development of institutional regulations for the sake of quality assurance[4] and accountability. Canaan (2010) argues that audit, (new) managerialism or quality assurance have been introduced as new forms of accountability. Torres & Rhoads (2006) suggest four major fields on which the power of neoliberalism was reflected, in terms of impact on HE: accountability and efficiency, accreditation and universalization, international competitiveness and massification, and privatization. There is no consensus in classifying the impacts of the HE sector, as different scholars have different approaches. Narrowed down to Latin America, Alcántara et al. (2013) argue that neoliberal policy in HE sector is characterized by decentralization, assessment, accountability, and privatization. Salvador Peralta & Pacheco (2014) explain that in Latin America, neoliberal HE reform plays a part in three different tendencies — privatization, diversification, and accreditation. World Bank (1986; 1995) described approaches of HE reform into seven categories, which can be summarized into privatization, diversification, and accountability.

## 2. The World Bank's Higher Education Reform towards the Developing Countries: Trend, Agenda, and Strategies in General

The WB Group was established in order to rebuild war-shocked world and to

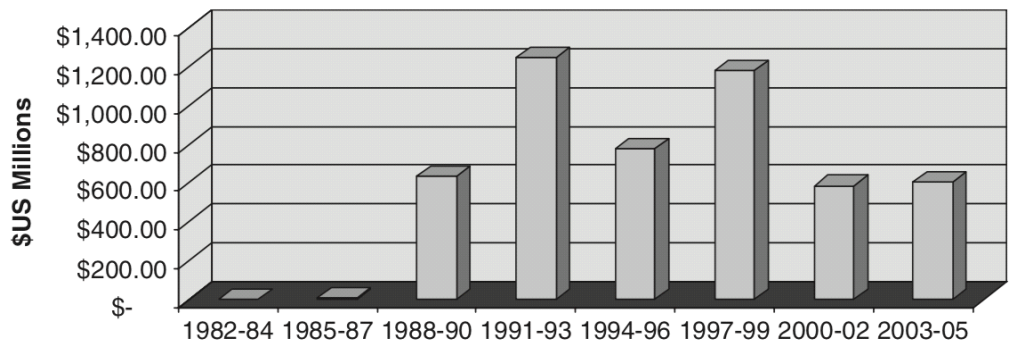
4) "Quality assurance is the systematic review of educational programs to ensure that acceptable standards of education, scholarship and infrastructure" (IEG, 2017: 130). Or it refers to "a public recognition of a certain level of quality of a program or an institution based on a self-assessment and an external evaluation (Ferreyra et al., 2017: 240).

provide a "new economic order" to prevent the US system from being shattered by the depression in the 1930s (La Feber, 1989). Especially, International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) was tailored to provide each country with governmental framework for private investment in the future (Kolko & Kolko, 1972). Moreover, International Finance Corporation (IFC) makes international private partners to actively participate in the businesses of de-nationalizing and privatizing strategic assets of host nations (Delgado-Ramos & Saxe-Fernandez, 2009). Especially in the 1990s, IFC has supported Latin American HE through establishment of new private institutions, fortification of existing private institutions, and developing student loan program which helps them enter into private HE institutions (IFC, 2001).

The WB started to operate in education since 1963, and HE accounted for 17 percent among education loan between 1963 and 1970 (World Bank, 2011). From 1971 to 1984, proportion of HE projects among the whole education increased to 38 percent (ibid). However, HE has fallen behind basic and primary education since the mid 1980s (World Bank, 1999a). This trend overturns from the middle and late 1990s and HE takes over a high position as universities' role for global knowledge economy started to be emphasized (〈Figure 2〉).

Nowadays, the total amount of WB education loans is around US$4 billion per year, where about 30 percent is for financing higher-level reforms (Espinoza, 2017). For the WB's sectoral specialists, HE needs to concentrate on the development of the technical capacities and the leaders for the economic growth (World Bank,

**〈Figure 2〉 World Bank Loans for higher education**




Source: Torres & Rhoads (2006: 190).

1995). From this point of view, market orientation would be the best way to ensure access to education and the equality of the system (Espinoza, 2017). Furthermore, the 'market' is like an engine, which enables the universities to act, and also a control mechanism, which is necessary for professional training of the human capital (World Bank, 1995). This means that the WB changed its focus from Psacharapoulos's rate of return analysis, which gave the basis for emphasizing basic education in developing countries (Collins & Rhoads, 2010). This kind of shift can be identified in several reports from the WB. Especially, the WB's thoughts of global knowledge economy revealed in 'Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise (2000)', and 'Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education (2002).' Post et al. (2004) shows the former asserting that without better and expanded HE opportunities, developing countries cannot earn that much in global knowledge-based economy. The latter contends that HE is necessary for the creation, dissemination, application of knowledge, and the formation of skilled and professional capacity. Also, it claims that developing countries are in danger of becoming marginalized within a competitive world economy since their HE system cannot properly create knowledge and utilize it (World Bank, 2002a).

However, these reports' prescriptions contain neoliberal agenda. Most of all, 'Higher Education: Lessons of Experience (1994)' is well known for redefining the role of governments in regards to developing countries' national HE system, and for recommending neoliberal solutions for quality improvement for education and research (World Bank, 1994). Moreover, the WB came up with 'The Financing and Management of Higher Education (1998)', which basically tries to accelerate privatization and adopt principles of neoliberal economics to HE (Johnstone et al., 1998). Here, it promotes increase of user fees, student loans based on market interest rate, improving education quality through entrepreneurial training, decrease of public education, and the like. Meanwhile, quality assurance and accountability were additional issues came out of neoliberal trend. This aspect has not been changed that much so far. The WB still thinks it would be a success if privatization consequently makes universities to have high rate or return (Woodhouse, 2011).

In the 1970s to 1980s, the WB's HE projects provided support which was piecemeal, focusing on establishing new programs or discrete measures to

improve teaching quality or research, and these kinds of projects could not offer long-term comprehensive support for HE which was required for successful reform and effective building of institution (World Bank, 2002b). Therefore, since the 1990s, the World Bank (2002b) has focused on three approaches: 1) promoted long-term and sustained participation in regards to reform efforts and comprehensiveness of the intervention strategies, 2) considered political-economy aspects of HE reform to induce consensus among various HE stakeholders, 3) promoted change through positive incentives such as competitive funds or quality assurance system. And the followings are the general types and some examples of the specific objectives of the WB's HE intervention since the 1990s (ibid). 1) Vision development, consensus building, strategic planning, 2) financial reforms (cost sharing, student loans, scholarships, competitive funds), 3) governance reforms (establishment of policy bodies, mergers and federations), 4) quality improvement (fortification of existing programs, quality assurance systems), 5) institutional diversification, and 6) improvement of science and technology (capacity for M&E, competitive funds, public-private sector joint technology development).

## IV. LATIN AMERICA'S REACTION TO THE WORLD BANK'S POLICY INTERVENTION

The WB's neoliberal HE reform projects started to be conducted regularly in the 1990s in Latin America (World Bank, 1999b). Chile was the fastest in the 1980s and other countries such as Argentina, Mexico, and Peru were applied in the 1990s (Bernasconi & Celis, 2017). Based on its recommendations, Latin American policy makers started to carry out a series of neoliberal HE reform in order to transform universities into more efficient and financially autonomous institutions (Jones, 2007; World Bank, 1994; 1998). This kind of reform contributed to create several critical tendencies, privatization, decentralization, quality assurance or accreditation, accountability, and diversification (Alcántara et al., 2013; Arnove et al., 1996; Bernasconi & Celis, 2017; Salvador Peralta & Pacheco, 2014; Raaper, 2017). This section will divide Latin American countries' respond into two categories: acceptance and resistance. In regards to acceptance and application, it

will briefly introduce examples for one of the most important aspects drawn from neoliberal HE reform effort — privatization. HE privatization believes that the best way to solve social and organizational problems is market competition. Torres & Rhoads (2006) argue that among the many phenomena surrounding HE that neoliberalism entails, privatization is particularly relevant in analyzing the policies of developing countries and international organizations such as the WB. According to them, the main policy of many international organizations that have intervened in international politics has included pressure to privatize many public sector services, including HE.

## 1. Acceptances and Application

### 1) Privatization[5)]

#### (1) More financial support towards private institutions

To begin with, private universities in Brazil represented more than 60 percent of the total enrollment in the 1980s and were provided with substantial financial assistance from the federal government at the expense of public universities' 30 percent loss of their resources (Lerche Vieira, 1990; cited in Arnove et al., 1996). In case of Argentina, although most of its HE services are provided through public institutions like Uruguay, the University of Buenos Aires did not have enough resources to pay for full-time and exclusive professors and cannot spend sufficient amount of money for the students (Arnove et al., 1996; Ferreyra et al., 2017). On the occasion of Peru, by 1990, approximately 34 percent of all university students were studying in private ones and 41 percent of all universities were private (McLauchlan de Arregui & Salmón, 1992). Prominently, "private universities in Peru

5) Kwiek (2017) summarizes that HE privatization involves government's diminishing role in provision, subsidy, and regulation. Patrinos (1990) defines that HE privatization includes expansion of private institutions, aiming cost recovery, relative effectiveness of private than public, decreasing public spending. However, in general, recognizing students as consumers and outsourcing services which were previously considered as the government's duty, emergence of for-profit universities will be concrete examples for HE privatization (Kwong, 2000; Lyall & Sell, 2006). Olivier (2012) suggests that the HE privatization in Latin America accounts for five characteristics in common: 1) decrease of public spending on HE, 2) growth in the supply of private investment, 3) transfer of educational cost to the users or families of the system, 4) collection of fees, and 5) subjugation of academic activities to market forces.

are only exceptionally directly subsidized by the State"[6] (ibid: 26). On this account, to a large extent, private sector's share in the total enrollment of Latin American HE increased from 7 percent in the 1950s to 40 percent in the 1990s (Torres & Schugurensky, 2002). Moreover, the share of private HE institutions in the region increased from 53.7 percent among 5,438 in 1995 to 69.2 percent among 7,514 in 2002 (Garcia-Guadilla, 2006).

Although there is a case like Cuba where HE is fully delivered by public institutions, privatization of HE system can be discovered in Chile, Brazil, Colombia, Mexico and most other countries in Latin America (Ferreyra et al., 2017). Neave & van Vught (1994) asserts that Latin American HE had been characterized by a state control model before the 1980s, but transformed into a state supervising model afterwards. For instance, Brazil, Colombia, and Chile went through a process of deregulation since the 1990s (Brunner, 1990; cited in Neave & van Vught, 1994).

### (2) Financing scheme of universities and loans

Since the 1980s, ministries of finance in Brazil, Argentina, and Chile tried to inspire HE transformations to transfer the load of finance from public to private (Balán, 2006). Decrease of public spending towards HE imposes the burden to the students and the universities, in the form of tuition and profit generation, respectively. In practice, many free public universities did chase for mixed financing (Santos, 2004; cited in Muhr & Verger, 2009). In Peru, with the overlap of economic crisis direct transfers decreased and public universities were made to generate own sources of funding: the students had to pay for their diplomas when they graduate and they were recommended to do some 'voluntary donations' do their faculty (McLauchlan de Arregui & Salmón, 1992). In case of Chile, especially during Pinochet's government (1974-1989), public spending to HE substantially diminished, which basically made students pay high tuition (Arocena & Sutz, 2005). Furthermore, public universities were forced to become 'educational enterprises' where market logic determined which courses to give or not, ultimately pursuing scholarship that can make profit as much as possible (Campbell, 1998; cited in Arocena & Sutz, 2005). Based on the recognition of diminishing subsidy from the government, private sector has been gradually becoming a crucial source of

6) Of course, the larger part of their resources is from tuitions, investments and donations (McLauchlan de Arregui & Salmón, 1992).

additional revenue in the universities in Mexico, and students and faculty were mobilized to fulfill this process (Johnstone et al., 1998). Delgado-Ramos & Saxe-Fernandez (2009) explains that powerful local elites accepted the WB's HE privatization agenda in Mexico and since the 1990s, through its senators and deputies the private sector has permeated into education. Certain departments even made their own profits through sale of services or offering specialized courses (Johnstone et al., 1998).

World Bank (2002b) presents more examples. In the 1990s, the WB supported FUNDAYACUCHO, a public student loan agency in Venezuela, with a project to improve its financial sustainability and managerial efficiency. Although successful in terms of disbursements, the project's impact was limited since it did not become a part of comprehensive reform of HE financing. However, in case of Jamaica, a similar operation had been done to the Student's Loan Bureau. It has tried to improve financial status of HE through cost sharing conducted at the University of the West Indies and University of Technology. Also, Mexico has worked to establish student loan program that cover every private sector, following the WB's recommendation (ibid).

#### (3) Competitive funds

World Bank (2002b) asserts that competitive funds can stimulate HE institutions' performance and could be strong vehicles for innovation and transformation. Argentina's Quality Improvement Fund has supported universities to be involved in strategic planning to strengthen existing programs and to create new inter-disciplinary graduate programs. Consequently, faculties, which had never worked together gradually, started to cooperate in designing and implementing joint projects. Moreover, in Chile a second wave of HE reforms have been supported by a competitive fund to diversify – developing of the non-university sector – and to improve quality of all HE institutions. Mexico, Venezuela, and Brazil are trying to form high-class human resources in science and technology through competitive funds (ibid).

### 2) From the 2000s

Latin American HE policy development slowed down in the 2000s and this

period is characterized by maintaining or combining previously introduced initiatives (Bernasconi & Celis, 2017). In this context, policies relatively focused on issues of equality or access to HE (CINDA, 2007; 2011; cited in Bernasconi & Celis, 2017). However, the WB's neoliberal education reform agenda is maintained in terms of emphasizing the role of private sector or imposing user fees (Menashy, 2007). For instance, according to World Bank (2002b), the HE development should include expanding the production, qualified technicians and professionals through a cost-effective combination of non-university (both public and private) institutions. Moreover, it includes targeting investments in areas of advanced research and training, which can yield sizeable returns in the medium term (ibid). From the late 2000s to early 2010s, Latin America did expand student loan (Brunner & Villalobos, 2014; cited in Bernasconi & Celis, 2017).

## 2. Resistance from the Society

The WB's neoliberal HE reform agenda and strategies focused on privatization were not always obediently accepted and applied. Arocena & Sutz (2005) assert that in regards to legal and financial dimensions of HE, the policies supported by the WB were implemented by several governments in the 1980s and 1990s, but were actually not well received by universities communities. Ferreyra et al. (2017) also explains that reforms in HE can be politically difficult in formulation and implementation due to conflicting interests among various stakeholders — faculty, students, industry, society in general, etc. — and ideological opposition. In fact, the WB did not pay enough attention to the political-economic aspects of HE reforms until the beginning of the 1990s. When coming to actual implementation of projects and programs, political reality of the recipient countries proved stronger than the technocratic vision (World Bank, 2002b). For instance, although it is aforementioned in part III of this paper that the WB tried to take political economy into account since the 1990s, the WB was not enough successful in supporting the implementation of reforms which were politically sensitive, such as transferring from negotiated budgets to formula funding, introducing tuition fees, and reducing subsidies (ibid).

Besides, introduction of neoliberal HE policy is not free from contradiction and various stakeholders' resistance, especially the students. Student movements were mainly focused on preventing tuition increase or other privatization measures such as providing subsidy to private institutions through vouchers or public funds (Alcántara et al., 2013). In Nicaragua, university students and faculty protested against the national legislative executive branches of government's attempt to reduce public allocations to nationally recognized universities (Arnove et al., 1996). At the end of the 1990s, in Ecuador, there was a resistance movement which criticized the economic policies that violated the social sense of universities. Argentina, Brazil, Colombia and Chile, recently with a stronger force, have joined these countries (Olivier, 2012). Also in Argentina, in 1995, tens of thousands of students, faculty, parents, and staff came out to streets and demonstrated to protest the New HE Law, which tried to implement tuition in public universities (ibid). There was a student occupation of the Autonomous National University of Mexico (UNAM) to oppose increase of tuition in 1999–2000 (Levidow, 2002). Some of these movements that expanded in the 1990s were even transformed into organizations such as the Social Network for Public Education in the Americas (Red SEPA), and the National Union of Educators of Ecuador (Olivier, 2012). Even in the 21st century, this tendency is being continued. In 2012, six hundred thousand Colombian students protested against increasing privatization of HE in the country (Jarvis, 2012).

Moreover, there were anti-neoliberal movements from newly elected leftist governments. Since 1998 until the late 2000, the leftist government came into power in the countries like Venezuela, Chile, Brazil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Nicaragua, Ecuador, and Guatemala, of which the governments have made efforts to discard 40 years of continuing neoliberal policies, by increasing accessibility to HE and reducing tuition (Salvado Peralta & Pacheco, 2014). However, except for Venezuela[7], most of the leftist governments ultimately failed because there were not enough resources to reduce HE tuition (ibid).

7) Although this paper did not cover 'decentralization', as previously mentioned it is also pointed out as one of the important aspects of neoliberal HE reform. In Venezuela, however, decentralization policies came into action, which were not typically neoliberal. One of them was to democratize HE by geographically locating traditional university infra to where people are actually living in the mid 2000s (Muhr & Verger, 2009).

# V. DISCUSSION AND CONCLUSION

Regarding its recommendations to Latin America's HE reform, the WB has claimed that although neoliberal orientation might seem opportunistic rather than idealistic, it would be the sole alternative to solve the status of austerity when it is becoming more and more difficult to collect taxes and to satisfy the public need (Johnstone et al., 1998). However, there are several side effects. This paper will briefly mention them due to limit of space. First of all, developing countries in Latin America were made to throw away what they had believed in. Latin American universities have been pressured to discard the main principles — autonomy and economic independence — established since Cordoba reform in 1918 (Torres & Schugurensky, 2002). The positive effects earned from expanding HE to previously ignored students from the late 1960s were ultimately weakened due to market-oriented policies (Arnove et al., 1996). It has been recognized that HE is a right of citizens and societal investment for several decades and this has been challenged by neoliberal agenda (Torres & Schugurensky, 2002). Castells (1996) even asserts that reduction in 'dependency' of Latin American countries, which was attained from the 1950s to the 1970s, was reversed in the 1980s and 1990s.

Secondly, it is hard to claim that HE inequality has reduced than before even though Latin American HE has been explosively expanded and accessibility of low-income students did increase[8]. As a case in point, students with income of

8) Proponents of 'privatization' argue that, overall, private schools are far more effective in improving the cognitive abilities of people in developing countries (Psacharopoulos et al., 1986). They also say that 'privatization' has increased equity. This logic explains that an increase in cost recovery frees up more money, which can make primary education better in both quantity and quality, benefiting people with low income (Psacharopoulos, 1977). Although access has improved overall due to changes in HE in Latin America, there is still a gap in terms of equity. While it is true that private HE institutions attract students from higher income groups than public HE institutions, on average, both public and private HE institutions are now accepting more lower-income students than in the early 2000s. Furthermore, both public and private HE institutions are attracting larger proportions of students living outside the city. Despite their relatively low income, these 'new' students can finance their tuition through loans or scholarships at private universities, or through recent increases in family income (Ferreyra et al., 2017: 11). In this way, the expansion of HE in Latin America has improved access for the underprivileged. However, as the enrollment rate of students from low-income families rose, the enrollment rate of the group that had previously accounted for most of the enrollment rate also rose. In other words, there is no significant difference between the distribution before and after the expansion of HE. Latin American HE is still for the elite, and the majority of students come from high-income families (Holm-Nielsen et al., 2005). Education privatization may be beneficial at the school level, but there is no guarantee that it will do so for students (Kwong, 2000). Tuition increases may discourage the underprivileged from studying

the bottom 50 percent comprised of 16 percent of HE enrollment in 2000, 24 percent in 2012 (Ferreyra et al., 2017). Despite of this advancement, rate of access to HE in Latin America is 6 percent in the lowest income quintile, 70 percent in the highest (ibid). This shows that the gap between the rich and poor in terms of opportunity of HE has not been reduced. At this juncture, it is necessary to think about why there is a huge discrepancy between the WB's agenda and policy and what is happening in practice.

Latin American HE has been exposed to various problems coping with worldwide change and it is impossible not to mention neoliberal ideology in that term. Neoliberalism had been an economic orthodoxy of developed countries and it has been exported to developing countries as an aid policy or a means to solve debt crisis (Simon, 2002). Segrera (2010) claims that HE institutions are formed not only based on the nation-state policy but also the global trend of capitalist system, and that external effect towards HE is much stronger than the change and transition which HE institutions could internally produce. This paper generally described how the WB has intervened in Latin America's HE reform in terms of trend and agenda, focusing on neoliberal orientation and specifically privatization, and explained that although most of the Latin American countries did accept its recommendations, there were significant movements which counteracted them, as well. Since the 1980s, vivid in the 1990s, HE reform in Latin America was directed to reduce subsidies and to rely on private sector. However, several countries in the region made effort to promote feasible alternatives to neoliberalism in HE sector.

Although lots of scholarships draw the complexity of international organizations' effect on HE reform in developing countries, there is a lack of empirical studies of HE policy formulation. It will be significant to see the detailed mechanism of how Latin American HE policy has been formed out of not only international organizations' recommendations but also the societies' resistance or values. For

---

mathematics, and school promotions can increase enrollment rates, but can harm students by dispersing faculty time and energy. In particular, the strict admission policy applied by decentralized schools may allow only competent students to be selected at the school level, but students who do not meet the qualifications are inevitably excluded. This leads to systemic partitioning by establishing a more restrictive admissions policy for top-ranking or prestigious universities and a relatively accessible admissions policy for low-ranking universities (Torres & Schugurensky, 2002). In this regard, highly educated and information-accessible parents will use such resources to send their children to good schools located outside of their residential areas, leaving vulnerable students behind, resulting in slumping the area (Kwong, 2000). This is contrary to the 'equivalence of qualifications', one of the main goals of UNESCO's HE policy (Segrera, 2015).

instance, Manky & Dolores (2021) suggest a perspective, which permits one to understand how actors related to Peruvian public universities were not against nor were victims of neoliberal reforms, but instead negotiated to deal with some of its dynamics. This implies that it actually could be difficult tending to be black and white, saying that one country solely 'accepted' or 'refused' neoliberal HE reform. Therefore it is recommended that what kind of mechanism work within one country in regards to neoliberalization's effect on HE reform. Particularly, more research should be done regarding the countries besides high-income countries such as Argentina, Brazil, Chile, and Mexico, and this can be suggested as further research. Furthermore, international organizations' neoliberal policy intervention towards the field of HE is not only confined to Latin American developing countries but also to Sub-Saharan Africa and Asia (Brock-Utne, 2003; Chou, 2008; Collins & Rhoads, 2010; Sifuna, 2014). Thus, it will be meaningful to discuss other developing countries' stance and reaction about HE and to find a significant implication for international education development cooperation as well.

## REFERENCES


Alcántara, A., Llomovatte, S., & Romão, J. E. (2013). Resisting neoliberal common sense in higher education: Experiences from Latin America. *International Studies in Sociology of Education*, *23*(2), 127-151.

Arnove, R. F., Torres, A., Franz, S., & Morse, K. (1996). A political sociology of education and development in Latin America: The conditioned state, neo-liberalism, and educational policy. *International Journal of Comparative Sociology, 37*(1), 140-158.

Arocena, R., & Sutz, J. (2005). Latin American universities: From an original revolution to an uncertain transition. *Higher Education*, *50*(4), 573-592.

Balán, J. (1993). Introduction. *Higher Education*, *25*(1), 1-8.

Balán, J. (2006). Reforming higher education in Latin America: Policy and practice. *Latin American Research Review*, *41*(2), 228-246.

Benavides, M., Arellano, A., & Zárate Vásquez, J. S. (2018). Market- and government-based higher education reforms in Latin America: The cases of Peru and Ecuador, 2008–2016. *Higher Education*, *77*(6), 1015-1030.

Bernasconi, A., & Celis, S. (2017). Higher education reforms: Latin America in

comparative perspective. *Education Policy Analysis Archives, 25*, 67.

Brenner, N., Peck, J., & Theodore, N. (2010). Variegated neoliberalization: Geographies, modalities, pathways. *Global Networks*, *10*(2), 182-222.

Brock-Utne, B. (2003). Formulating higher education policies in Africa: The pressure from external forces and the neoliberal agenda. *Journal of Higher Education in Africa, 1*(1), 24-56.

Brunner, J. J. (1990). *Education Superior en America Latina: Cambios y Desafios.* Santiago, Chile: Fondo de Cultura Economica.

Brunner, J. J. and Villalobos, C. (2014). *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica*. Santiago, Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.

Campbell, J. C. (1998). La educación superior en Chile: Continuidades y desafíos. In C. Mendes (Ed.), *Novas perspectivas nas políticas de educaçao superior na América latina no limiar do Século XXI* (pp. 247-256). Campinas, Brazil: Autores Associados.

Canaan, J. E. (2010). Analysing a 'neoliberal moment' in English higher education today. *Berghahn Journals*, *3*(2), 55-72.

Castells, M. (1996). *The information age: Economy, society and culture. Volume I - The of the network society*. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell.

Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA] (2007). *Educación Superior en Iberoamerica. Informe 2007*. Santiago, Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.

Centro Interuniversitario de Desarrollo [CINDA] (2011). *Educación Superior en Iberoamerica. Informe 2011*. Santiago, Chile: Centro Interuniversitario de Desarrollo.

Chou, C. P. (2008). The impact of neo-liberalism on Taiwanese higher education. *International Perspectives on Education and Society, 9*, 297-312.

Collins, C. S., & Rhoads, R. A. (2010). The World Bank, support for universities, and asymmetrical power relations in international development. *Higher Education*, *59*(2), 181-205.

Delgado-Ramos, G. C., & Saxe-Fernandez, J. (2009). World bank and the privatization of public education: A Mexican perspective. In D. Hill, & E. Rosskam (Eds.), *The developing world and state education: Neoliberal depredation and egalitarian alternatives*. New York, NY: Routledge.

Espinoza, O. (2017). Paulo Freire's ideas as an alternative to higher education neo-liberal reforms in Latin America. *Journal of Moral Education*, *46*(4), 435-448.

Ferreyra, M. M., Avitabile, C., Alvarez, J. B., Paz, F. H., & Urzua, S. (2017). *At a*

*crossroads: Higher education in Latin America and the Caribbean.* Washington, DC: World Bank.

Fischman, G. E., & Ott, M. (2018). Access, equity and quality trends in Latin America's public universities. *International Journal of Educational Development*, *58*, 86-94.

Garcia-Guadilla, C. (2006). Financing higher education in Latin America. In GUNI (Ed.), *Higher education in the World 2006*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Holm-Nielsen, L. B., Thorn, K., Brunner, J. J., & Balán, J. (2005). Regional and international challenges to higher education in Latin America. In H. de Wit, I. C. Jaramillo, J. Gacel-Avila, & J. Knight (Eds.), *Higher education in Latin America: The international dimension.* Washington, DC: World Bank.

Independent Evaluation Group [IEG]. (2017). *Higher education for development: An evaluation of the world bank group's support.* Washington, DC: World Bank.

International Finance Corporation [IFC] (2001). *IFC strategic directions: Investing in private education.* Washington, DC: World Bank.

Jarvis, G. (2012). 'Colombia all ears after students vote with their feet (college students are protests against privatisation of a higher education)', *Times Higher Education*, (2045), 18-19.

Johnstone, D. B, Arora, A., & Experton, W. (1998). *The financing and management of higher education: A status report on worldwide reforms.* Washington, DC: World Bank.

Jones, P. W. (2007). *World Bank financing of education: Lending, learning, and development*. New York, NY: Routledge.s

Kolko, J., & Kolko, G. (1972). *The limits of power: The world and United States foreign policy, 1945-1954*. New York, NY: Harper & Row.

Kwiek, M. (2017). De-privatization in higher education: A conceptual approach. *Higher Education*, *74*(2), 259-281.

Kwong, J. (2000). Introduction: Marketization and privatization in education. *International Journal of Educational Development*, *20*(2), 87-92.

La Feber, W. (1989). *The American age*. New York, NY: Norton.

Lee, Y. H. (2008). Higher education reform in Latin America. *Korean Council for University Education,* 153, 105-113.

Lerche Vieira, S. (1990). Universidade Federal nos anos 80; o jogo da política educacional (Ph.D. Dissertation), Saão Paulo, Brazil: PUC/SP.

Levidow, L. (2002). Marketizing higher education: Neoliberal strategies and counter-strategies. In K. Robins, & F. Webster (Eds.), *The virtual university, knowledge, markets and management* (pp. 227-248). Oxford, UK: Oxford University Press.

Lyall, K., & Sell, K. (2006). *The true genius of America at risk: Are we losing out public universities to de facto privatization?* Westport, CT: Praeger.

Manky, O., & Dolores, J. (2021). Negotiated marketization: Public universities and higher education markets in Peru (1990–2014). *Comparative Education Review*, *65*(2), 332-355.

McLauchlan de Arregui, P., & Salmón, E. M. (1992). Public university financing in Peru: Responses to the crisis and to the adjustment of the economy. *Higher Education Policy*, *5*(2), 26-29.

Menashy, F. (2007). World Bank education policy: Do the neoliberal critiques still apply? *McGill Journal of Education, 42*(1), 47-60.

Muhr, T., & Verger, A. (2009). Venezuela: Higher education, neoliberalism, and socialism. In D. Hill, & E. Rosskam (Eds.), *The developing world and state education: Neoliberal depredation and egalitarian alternatives* (pp. 71-89). New York, NY: Routledge.

Neave, G., & van Vught, F. A. (1994). Government and higher education in developing nations: A conceptual framework. In G. Neave, & F. A. van Vught (Eds.), *Government and higher education relationships across three continents: The winds of change* (pp. 1-19). Oxford, UK: Pergamon Press.

Olivier, G. (2012). *Challenge of private higher education in Latin America: Between expansion and resistance.* Bloomington, MN: IdeAs.

Palma Amestoy, C. (2021). *Social reproduction and higher education: Aspirations, transitions and social inequalities in Chilean society* (Ph.D. Dissertation). The University of Bristol, Bristol, UK.

Patrinos, H. A. (1990). The privatization of higher education in Colombia: Effects on quality and equity. *Higher Education*, *20*(2), 161-173.

Post, D., Clipper, L., Enkhbaatar, D., Manning, A., Riley, T., & Zaman, H. (2004). World Bank okays public interest in higher education. *Higher Education*, *48*(2), 213-229.

Psacharopoulos, G. (1977). The perverse effects of public subsidization of education or how equitable is free education? *Comparative Education Review*, *21*(1), 69-90.

Psacharopoulos, G., Tan, J. P., and Jimenez, E. (1986). *The financing of education in*

*Latin America: Issues and lines of Action*. Washington, DC: World Bank, Education and Training Department.

Raaper, R. (2017). Tracing assessment policy discourses in neoliberalised higher education settings. *Journal of Education Policy*, *32*(3), 322-339.

Rosskam, E. (2009). Introduction. In D. Hill, & E. Rosskam (Eds.), *The developing world and state education: Neoliberal depredation and egalitarian alternatives.* New York, NY: Routeledge.

Salvador Peralta, J., & Pacheco, T. P. (2014). Resisting "progress": The new left and higher education in Latin America. *PS: Political Science & Politics*, *47*(3), 620-623.

Santos, B.d.S. (2004). *La Universidad del siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipadora de la Universidad [The University of the XXI century. Towards a democratic and emancipatory reform of universities*]. Buenos Aires, Argentina: Mino y Davila – Laboratorio de Políticas Publicas.

Segrera, F. L. (2010). *Trends and innovations in higher education reform: Worldwide, Latin America and in the Caribbean.* South Yarra, Australia: Center for Studies in Higher Education.

Segrera, F. L. (2015). Global issues of higher education with special reference to Latin America and the Caribbean. *Journal of International and Comparative Education*, *4*(1), 39-48.

Sifuna, D. N. (2014). Neoliberalism and the changing role of universities in Sub-Saharan Africa: The case of research and development. *Journal of Higher Education in Africa, 12*(2), 109-130.

Simon, D. (2002). Neoliberalism, structural adjustment and poverty reduction strategies. In V. Desai, & R. B. Potter (Eds.), *The companion to development studies* (pp. 86-92). London, UK: Hodder Education.

Slaughter, S. (1990). *The higher learning and high technology: Dynamics of higher education policy formation.* Albany, NY: State University of New York Press.

Torres, C. A., & Rhoads, R. A. (2006). Introduction: Globalization and higher education in the Americas. In R. A. Rhoads, & C. A. Torres (Eds.), *The university, state, and market: The political economy of globalization in the Americas.* Stanford, CA: Stanford University Press.

Torres, C. A., & Schugurensky, D. (2002). The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective.

*Higher Education*, *43*(4):429-455.

UNESCO. (2011). *Global education digest*. Montreal, QC: UNESCO Institute for Statistics.

Useem, M. (1986). *The inner circle. Large corporations and the rise of business political activity in the US and UK.* Oxford, UK: Oxford University Press.

Woodhouse, H. (2011). Your money or your life! A critical Canadian perspective on the World Bank's "reform agenda" for higher education. *International Education*, *40*(2), 6-21.

World Bank (1986). *Financing education in developing countries: An exploration of policy options*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (1994). *Higher education: The lessons of experience*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (1995). *Priorities and strategies for education: A World Bank review*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (1998). *"Knowledge for development" in world development report.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (1999a). *Education sector strategy*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (1999b). *Latin America & the Caribbean bank assistance.* Washington, DC: World Bank.

World Bank (2002a). *World development indicators 2002*. Washington, DC: World Bank.

World Bank (2002b). *Constructing knowledge societies: New challenges for tertiary education.* Washington, DC: World Bank.

World Bank. (2011). *Learning for all: Investing in people's knowledge and skills to promote development.* Washington, DC: World Bank.

논문 접수일: 2022. 8.31.
수정논문 접수일: 2022.10.11.
게재 확정일: 2022.10.24.

# 특별기고

## 1. KOICA 평가 체계 발전 과정과 향후 과제

김지윤

*Journal of International Development Cooperation, 2022, 17(2), 105-120*
https://doi.org/10.34225/jidc.2022.17.2.105
pISSN: 2093-212X, eISSN: 2671-9797

특별기고

# KOICA 평가 체계 발전 과정과 향후 과제

김지윤*

## 요 약

KOICA의 평가체계는 1996년 처음으로 평가 전담부서가 설치된 이후, KOICA의 사업 수행체계 및 정책의 변화에 맞추어 변화하고 고도화되어 왔다. 국내 무상원조 분야에서 KOICA가 선도주자이듯, 국제개발협력 사업의 평가도 KOICA가 가장 많은 경험과 노하우를 축적하여 국내 개발협력생태계를 이끌어가고 있다. 이에 본 연구는 1996년부터 현재까지의 KOICA 평가 체계의 발전과정을 돌아보고 2019~2023년 평가 중기전략 수립 이후 최근의 KOICA 평가 체계 변화와 시사점을 집중적으로 분석하였다. 분석 결과, KOICA의 평가 체계는 2009년 한국 정부의 OECD/DAC 가입 이후로 체계적인 성과관리 및 평가 체계 구축에 대한 대내외 요구 증대에 부응하여 평가 제도 정비, 다양한 유형의 평가 수행, 평가의 환류 강화 노력을 기울여 급격한 발전을 이루었다. 2018년 이후에는 KOICA의 평가 체계 고도화 노력이 더욱 강화되어 평가실의 평가 총괄 기능이 강화되고, 국별협력사업에 대한 사업 등급제가 도입되었으며, 평가보고서의 품질을 검토하는 독립평가패널위원회가

* **Corresponding author:** 한국국제협력단 / june0619@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.

전체 평가 대상 사업으로 확대되었다. 아울러, 평가 환류 강화를 위해 제언의 분류를 더욱 세분화하고, 사업 이해관계자에 대한 평가 결과 공유를 강화하였으며, KOICA 기관내 성과관리 및 평가 역량 내재화를 위한 내부평가자 매칭 확대, 직원 교육 강화도 이루어졌다. 이러한 많은 성과에도 불구하고, KOICA 평가는 급격하게 증가한 평가 업무의 효율성 증대 및 점진적인 평가 현장화, 국내 개발협력사업 평가 역량 강화 선도, 평가 환류 강화를 통한 증거기반 정책 수립 및 환류 체계 정착 등을 위해 지속 노력할 필요가 있다.

**주제어:** 개발협력사업 평가, 개발협력사업 성과관리, KOICA 평가, KOICA 성과관리

# Ⅰ. 서론

KOICA는 1991년 한국 정부의 무상원조 중점시행기관으로 설립된 이후, 한국 정부의 무상원조의 살아 있는 역사를 써오고 있다. 이제 30년을 지나 성숙기에 접어든 KOICA는 2010년 우리 정부의 OECD DAC 가입을 계기로 사업의 양적 성장을 넘어 질적 성장을 목표로 하여, 사업의 성과 도출을 위한 성과관리와 평가를 강조해왔다.

KOICA 평가 또한 KOICA의 발전사와 함께 해오고 있다. KOICA는 1996년 평가 전담부서를 설치, 약 25년간 다양한 ODA 사업 및 정책의 평가 경험을 축적하고, 동 평가 경험을 국내 개발협력 분야에도 공유해오면서 국내 개발협력사업의 성과관리 및 평가의 고도화를 통한 사업의 효과성 제고에 기여해오고 있다.

최근 국내에서 무상원조를 수행하는 부처 및 기관만 44개로 증가하는 등 국내개발협력 사업 수행주체와 사업이 다양해지고, 한국 개발협력 규모가 급격하게 확대되면서 국무조정실 국제개발협력위원회 등 국내 개발협력 분야에서는 사업의 성과관리 등 질적 제고를 강조해오고 있다.

국무조정실 국제개발협력위원회는 2022년부터 국내 개발협력기관들의 성과관리역량과 자체평가 역량을 평가하는 기관역량진단을 시행하고 있으며, 이렇게 국내 개발협력 최고 정책결정기관부터 성과관리와 평가를 강조하는 추세가 지속된다면 동 분야의 이해관계자들은 더욱더 성과관리와 평가의 고도화에 노력을 할 것으로 예상된다.

KOICA는 국내 개발협력사업 평가의 선도기관으로서 그간 축적되어온 평가 노하우를 국내 생태계에 적극 공유하면서 생태계의 역량강화에 기여해야 한다. 더 나아가, 한국보다 개발협력 역사 및 평가 경험이 더 많이 축적된 타 공여국의 평가 제도와 노하우를 지속적으로 학습하고 사업에 적용해가면서, 한국 개발협력평가 품질을 제고하고 고도화시켜야 할 미션을 가지고 있다.

이에 따라, 본 논문에서는 그간 KOICA 평가의 발전 현황과 2019년 이후, 평가 체계 개선 현황과 문제점을 알아보고, 앞으로 나아가야 할 방향성에 대해 연구해 보고자 한다.

# II. 본론

## 1. KOICA 성과관리 및 평가 체계 발전 현황

평가는 성과관리의 큰 개념에 포함되어 이해되기도 하고, 성과관리와 평가가 다른 개념으로 분리되어 이해되기도 한다(정지선·이주영, 2021). 그간 KOICA에서는 성과관리와 평가는 조직체계 및 평가전담부서의 업무 분장 등을 볼 때 분리되지 않은 채 성과관리 전담 부서가 설치되기 전까지는 평가의 개념에 성과관리까지 포함되어 추진되어 왔다.

그러나 성과관리가 성과 중심의 사업 관리의 일환으로 인식되면서 별도의 전담부서가 설치되었으며, 이에 따라 현재는 성과관리는 사업 성과관리를 위한 표준 성과지표 수립, 성과 지표 점검을 위한 데이터 수집 및 관리, 분야별 모델 수립으로 평가는 사업별로 수립된 산출물 및 성과 지표의 달성여부와 정도를 확인하는 과정으로 구분하여 이해되고 있다. 따라서, 본 논문에서는 성과관리와 평가를 구분하여 기술하고자 한다.

### 1) KOICA 평가 착수 및 기틀 구축(1991~2008년)

KOICA의 평가는 1996년 사업 평가 전담부서를 설치하고 평가 체계를 구축하여 1998년 최초로 사업 평가를 실시하였다(KOICA, 2013). 그러나 초기 KOICA의 평가는 이미 수행 중이거나 완료된 사업에 대한 진도 평가 위주로 수행되어와 사업의 성과나 결과를 확인하여 차기 유사사업 등에 반영하기 어려운 구조였다. 이 무렵 국제사회에서는 사업의 성과를 중시하는 Result Base Approach가 강조되었으며, 이에 따라 KOICA도 이러한 성과중심 사업 관리를 위한 평가의 중요성을 인식하게 되어 1998년 타 공여기관의 평가 체계 및 OECD DAC 평가 원칙 및 가이드라인 등을 반영하여 1999년 '사업평가 가이드라인'을 발간, 자체적인 평가 기반을 마련하였다. 아울러, 사전조사, 중간평가·종료평가·사후평가의 평가체계를 정착시키고 평가 제언으로 도출된 사항을 정책수립, 제도개선 및 사업 기획 등에 반영하는 환류체계를 구축하였다. 1999년에는 결과중심사업 관리를 위한 수단으로 최초로 PDM(project design matrix)을 사업 성과관리 모형으로 도입하였으며, 동 PDM을 사업의 기획과 평가의 tool로 활용하기 시작하였다. 이렇게 1990년대 후반 마련된 KOICA 평가 체계, 기준 등을 활용하여 본격적인 사업평가를 실시할 수 있었다(KOICA, 2021a).

2006년에는 사업평가실로 조직이 개편되면서 개별 사업 평가뿐만 아니라, 평가 대상을 정책, 전략, 분야 및 사업유형에 대한 통합 평가 등으로 확대해 왔다.

### 2) 평가 체계 성장기(2009~2018년)

2009년 한국정부의 OCED DAC 가입 및 2012년 DAC의 한국에 대한 동료검토(Peer Review)는 한국 ODA 수행체계 전반의 한 단계 도약을 위한 이정표가 되었다. KOICA도 이러한 분위기에 따라 'KOICA 선진화 방안'이 마련되었으며, 이에 따라 KOICA의 평가도 한 단계 고도화되는 계기가 마련되었다. DAC Peer review와 KOICA 선진화 계획에서는 한국 ODA 사업의 평가 체계 강화를 요구하였고(OCED DAC, 2012), KOICA 평가실의 위상이 강화되어 이사장 직속부서인 평가실로 개편이 되었으며, 2010년 최초로 2011~2015년 평가 중기전략을 수립하여 체계적인 평가 전략하에 다양한 평가 선진화 활동이 진행되었다. 또한, KOICA의 평가도 자체 평가 체계 선진화뿐만 아니라, 국내 관련 생태계의 평가 역량 강화에도 기여할 수 있는 다양한 지식공유 및 역량강화 활동이 진행되었다. 2010년에는 OCED DAC가 발간한 2012년

에 '평가 길라잡이'를 발간하여 국내개발협력 평가 수행의 표준 기준을 제시하였으며, 최초로 ODA 교육원에 '모니터링 및 평가 교육'과정을 개설하고, '평가 세미나' 개최 등을 개최하여 KOICA 직원 및 국내 개발협력 이해관계자들에게 성과관리 및 평가 관련 역량 강화 활동을 본격화하였다. 아울러, '에티오피아 아르시존 가족계획 및 모자보건 증진사업'에 대한 영향평가도 최초로 실시하여, 과학적·실증적 방법을 통한 KOICA 사업의 성과확인 노력도 시도하였다(KOICA, 2013).

### 3) 평가 관리 중앙 집중화 시기(2019~현재)

평가실에서는 그 간 평가 가이드라인 수립, 평가 정책 수립, 평가 현황 및 실적 정리, 국무조정실 등의 평가 관련 외부 요구 자료 대응, 일부 사업 종료 평가 및 CPS 등 전략 평가 등 주로 평가 정책, 교육 기능을 수행해 왔으며, 개별 사업의 평가는 평가실에서 수립한 평가 가이드라인 등에 따라 각 사업부서에서 주로 수행해 왔다.

따라서, 사업의 평가 관련 예산도 사업 예산내 포함되어 있거나 사업의 타당성 조사, 평가 및 사후관리 등에 활용 가능한 예산 등을 활용해 왔다. 이렇게 사업별 종료평가는 대부분 사업부서에서 수행해오면서 평가의 수행 시기가 모두 다르고, 평가의 일관성이나 품질이 저하되는 등의 문제점이 생겨왔다. 아울러, 개별 부서별로 사업을 평가하면서 평가 정보가 산발적으로 흩어져 있어 KOICA 사업의 전체적인 성과나 문제점을 파악하기 어려운 구조였다.

이에, 평가실은 2018년 평가 중기전략을 수립하여 증거기반 의사결정을 위한 국별 평가 도입 및 평가 환류 체계 개선, ODA 사업 책무성 강화를 위한 평가실의 평가 총괄 기능 강화 및 국별협력사업 종료평가 등급제 도입, 우리 기관의 M&E 역량 강화 및 민간 평가 전문가 양성 기반 구축의 목표를 수립하였다(KOICA, 2018).

이러한 전략 목표에 따라, 평가의 품질 및 일관성 제고, 독립성 강화를 위해 모든 국별협력사업의 종료평가를 평가실에서 직접 수행하는 체계로 전환하여 평가실의 KOICA 평가 총괄 기능을 강화하였다.

또한, 2019년부터 평가 체계를 대대적으로 개편해 왔다. 첫째, 평가 품질의 일관성 제고 및 품질 관리 강화 등을 통한 평가 고도화를 위해 기존에 평가실에서는 평가 기준이나 가이드라인 교육 등을 수립하는 등 평가 기획에 중점을 두던 체계에서 변화하여 기존에 사업부서 위주로 수행해오던 국별협력사업의 종료평가를 2021년 하반기부터는 평가실에서 모두 수행하였다. 아울러 개별 국별협력사업뿐만 아니라, CPS(국가협력전략) 및 KOICA의 국별계획(CP) 등의 이행성과, 수원국 수요와의 적절성 등을 판단하기 위해 2019년, 2020년 25개국에 대한 국별 포트폴리오 평가를 수행해, 국별 사업의 연계성, 종합적인 성과, 중점 지원 분야의 적합성 등을 평가하여 우선순위별로 추진해야 할 분야를 선정하는 작업을 수행하였다.

또한, 2019~2023년 평가 중기전략에 기반, 기존에 개별사업 평가가 국별협력사업에 집중

되고, 민관협력사업, WFK 해외봉사단 사업 등 타 사업 유형이 평가에서 소외되어왔던 문제점을 개선하기 위해(한국국제협력단, 2018) 종료평가 대상 사업을 시민사회협력사업, 국제기구협력사업 등 프로젝트성 사업으로 확대하였다. 이에 따라 2021~2022년 사이 평가실은 118개 사업의 종료평가를 수행하였으며, 이 중 시민사회협력사업, 기업협력사업이 74건을 차지하는 등 파트너십사업 평가도 본격적으로 시행하였다(KOICA 내부자료, 2021).

기존에 평가는 평가자의 정성적 평가에 주로 의존하여 객관적으로 사업의 성과를 판단할 수 있는 기준이 부족했다. 2013년부터 KOICA는 사업평가등급제를 사후평가에 활용하여 정량적 자료를 통해 객관적으로 사업을 평가하는 시도를 해왔으나, 사후평가는 평가실에서 일부 사업을 선정해 추진하면서 전반적인 KOICA 사업의 등급은 확인하기 어려웠다. 이에 따라, 2019~2023년 사업 평가 중기 전략에서 국별 종료평가에 평가등급제를 도입하여 ① 매우 성공적(14점 이상), ② 성공적(11점 이상~14점 미만), ③ 부분 성공적(8점 이상~11점 미만), ④ 미흡(8점 미만)으로 등급을 구분, 사업의 전체적인 성과를 판단할 수 있는 계량적인 기준을 개별사업 평가 전반에 확대 적용하였다(KOICA, 2018).

또한, 평가보고서의 신뢰성, 객관성 등 전반적인 보고서의 품질 제고를 위해 2019년부터 평가 보고서의 확정 전에 평가보고서를 다시 한번 평가를 하는 평가품질검토위원회 즉 독립평가패널위원회를 거치고 있다. 이 전에도 평가보고서를 발간 전 간헐적으로 내부 관련 부서나 외부위원들의 의견과 자문을 받아 평가보고서의 객관성과 신뢰성을 높이려는 시도는 있었으나, 2019년 이후에 독립평가패널위원회는 품질 검토 위원과 위원장을 모두 외부 전문가로 구성해 품질 검토의 객관성과 독립성을 더욱 높였으며, 모든 종료평가서가 발간되기 이전에 품질검토위원회를 거치도록 하여 품질 검토가 평가의 필수 절차의 하나로 확립되었다는 점에서 의의가 있다.

2019~2023년 중기전략에 맞추어 최근 평가실에서는 KOICA 내외부의 평가역량 강화를 위해서도 많은 노력을 기울였다. 2019년부터는 KOICA 직원들의 평가에 대한 인지도 제고 및 역량강화를 위해 '내부평가자 매칭 플랫폼'을 구축하여 KOICA 직원들이 직접 평가를 수행할 수 있는 제도를 구축하였다(KOICA, 2020). 이렇게 구축된 내부평가자[1] 매칭 플랫폼에 의해, 현재까지 약 20여 건의 사업을 내부 평가자가 평가를 하였으며, 75명의 내부 평가자가 pool로 구축되어 있다. 아울러, 2021년부터는 이러한 내부평가자를 그룹화하여 Eval People 워크샵도 실시하여 우수 평가사례, 평가 이슈 등을 공유하여 내부 평가자간 상호 학습 및 역량 강화를 위해 노력하고 있다. KOICA 내부 직원뿐만 아니라, 외부 평가 생태계 육성을 위해 2021년부터는 국제개발협력 관련 대학의 국제개발협력 관련 M&E 과정을 개발하고 운영하는 것을 지원하는 사업을 시작하였다. 또한 평가 R&D 제도를 구축하여 다양한 평가 이슈, 평가 기법 등에 대해 연구하고 조사, 분석하여 국내 평가 관련 생태계의 고도화를 위한 지식 축적 및 공유를

1) 영문명은 Eval People로 지칭.

도모하고 있다.

2020년 이후 평가 체계 개선은 환류 체계 강화에도 중점을 두고 있다. 평가 결과를 환류하는 것은 2011년 평가 중기전략에서도 언급되고 있듯이 2010년대 이후부터 지속적으로 강조되어 오던 것이었다. 다만, 기존에는 평가 결과상 나오는 제언을 관련 부서에 공유하여 필요시 이행계획을 접수하고 이를 모니터링하는 형식이었다면 2020년 이후에는 동 제언을 교훈, 환류과제로 분류하여 중요한 교훈은 교훈 리포트로 정리, 공유하여 유사 사업 관리에 반영하는 것으로, 환류과제는 반드시 이행하는 것으로 구분하여 중요도가 높은 제언은 좀 더 주의를 기울여 제언의 품질을 제고하고 집중하여 관리할 수 있도록 체계를 구축하였다.

또한, 사업 관련 다양한 이해관계자별로 사업의 평가 절차에 단계별로 참여하고 의견을 줄 수 있는 체계를 구축하였다. 즉, 사업수행부서는 사업 평가의 주요 보고회에 참여하면서 평가의 신뢰성 제고를 위한 평가 대상 사업의 정확한 정보나 문헌 등에 나타나 있지 않은 기타 정보를 공유하고 평가 제언이나 환류과제의 구체성, 현실성 등에 대한 의견을 개진할 수 있게 하였다. 아울러, 사업수행 파트너와 수원국에 대한 평가 결과 환류워크샵도 평가 절차에 정례화시켜 다양한 이해관계자들이 빠짐없이 평가의 수행과 환류에 참여할 수 있게 하였다.

## 2. 2019~2022 KOICA 평가 체계 개선 결과

2019년 평가 중기전략 수립 및 이에 따른 평가 체계 개선은 1) 국별 포트폴리오 평가 등을 통해 정책 결정시 근거 기반 정책 수립 체계 마련, 2) 개별사업의 종료평가 체계 확립, 3) 다양한 이해관계자들의 환류 체계 확립, 4) 평가 부서의 독립성 확보, 평가 총괄기능 강화를 통한 평가 품질 제고 및 고도화 성과를 가져왔다.

그 중에서도 가장 돋보이는 KOICA 평가 체계의 변화는 평가실의 총괄 기능 강화 및 전사 평가 관리를 평가실에서 직접 수행하기 시작했다는 점이다. 기존에 평가실에서는 평가 관련 기준 수립, 국별 또는 분야별 평가, 정책적 의사결정의 기반이 될 수 있는 상징적 사업들의 사후평가 등을 수행하면서 평가실의 역할은 사업부서에서 평가 수행에 필요한 제도적 틀 구축과 정책적 의사결정을 위한 근거 자료 제공 즉, 사업의 모니터링의 일환보다는 정책 수립 지원에 중점을 두어온 것을 알 수 있다.

그러나 평가실에서 평가 관련 제도 정비, 평가자 교육 강화 등의 평가 총괄 기능을 강화하면서도 직접 국별협력사업의 종료평가를 모두 관리하면서 평가 이론의 실무적용성을 높이고, 평가 수행을 사업과 관련 없는 독립부서에서 일괄 수행하면서 평가의 독립성, 객관성과 일관성이 모두 제고되는 효과를 가져왔다.

이러한 효과는 2021~2022년 평가 및 품질검토위원회 검토 결과를 분석한 내용을 보면 잘 나타나 있다. 2021~2022년 수행한 종료 평가의 품질 검토 등급은 2019~2020년에 비해서

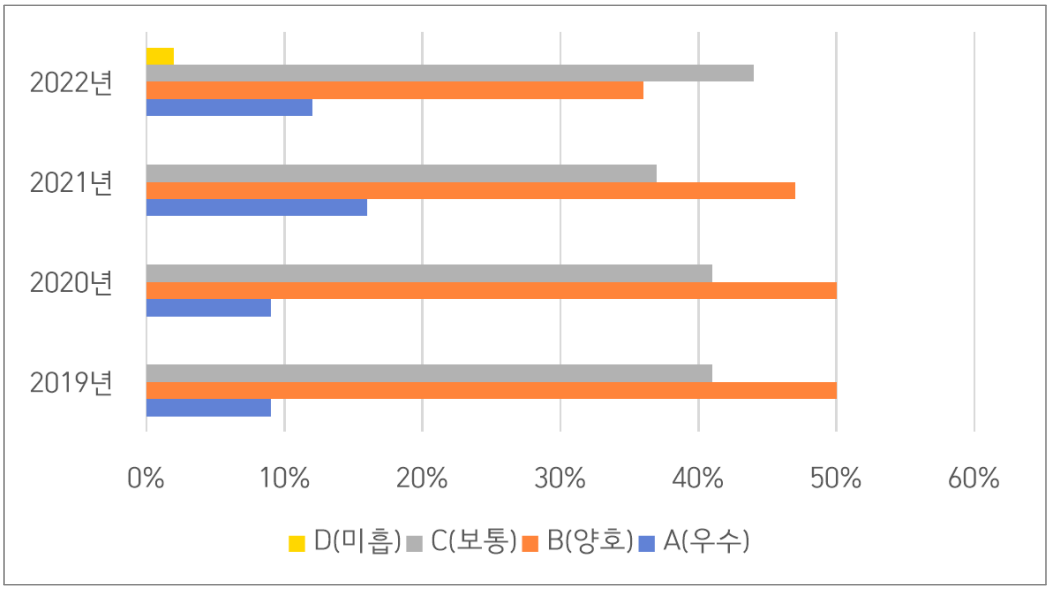
상향되어 보고서의 품질이 제고되었음을 알 수 있다. 또한, 평가실에서 직접 관리한 평가의 품질이 사업부서에서 수행한 평가보고서의 품질보다 품질검토 점수가 높아 평가 전문성을 가진 평가실에서 평가를 관리하면서 평가 품질이 제고되었음을 확인할 수 있다 (KOICA 내부자료, 2022a). 2021~2022년 평가결과 분석은 우리에게 또 다른 시사점을 제시해 주는 데, 그것은 평가의 객관성 제고이다. 2019~2020년 평가시보다 사업평가 등급 평균이 다소 낮아져 사업부서에서 자체적으로 평가를 관리할 때보다 평가실에서 평가를 관리하면서 평가에 대한 엄정성이 높아진 것을 알 수 있다(〈Figure 1〉).

2019년 이후 평가의 또 다른 가장 큰 특징은 그 이전에 비해 종료평가에 집중해 있다는 점이다. 2019년 이전 50건 미만이었던 종료평가는 2021년부터 급격하게 증가해 2021~2022년에는 연도별 진행 중인 종료평가가 평균 100건 이상임을 알 수가 있다. 이것은 2019년 종료평가 기준을 구체적으로 사업 종료 후 1년 이내로 하고, 모든 국별협력사업의 종료평가를 의무화하면서 나타난 현상으로 판단된다.

모든 국별협력사업의 평가를 의무화하고 사업 종료 후 1년 이내로 기준을 수립하면서 평가는 사업의 수행 절차의 하나로 확립이 되고, 성과관리와의 연계성이 강화되었다고 볼 수 있다.

2019~2020년간 수행한 25개국에 대한 국별 포트폴리오 평가와 DEEP 사업 사후평가는 기존에 CPS 평가 지원, 2010년, 2016년에 수행했던 민관협력사업 평가 등 사업 유형별 평가와 맥락을 같이 하고 있다. 다만, 기존에 수행했던 국별 전략 평가와 사업의 유형별 평가와 달리

**〈Figure 1〉 연도별 평가 품질검토 등급표[2)]**




2) 동 자료는 KOICA 평가실이 자체 관리 중인 평가 정보 데이터를 분석 도출한 자료임.

평가 결과 도출된 제언은 단순히 전략 수립시 참고용으로 활용되었던 과거와 달리 경영진까지 보고하여 경영진의 의사결정을 받아 후속조치를 취하거나 피평가부서의 수용 여부를 확인한 후, 이행계획까지 접수하여 평가 결과가 전략 수립 및 제도개선에 반영되도록 했다는 점에서 평가의 유용성 증대와 강화된 환류체계가 구축되었다는 점을 확인할 수 있다.

## 3. 향후 KOICA 평가 과제 및 방향성

2019년 새로운 평가 중기전략 수립에 따라, KOICA 평가 관리를 평가실이 직접 수행하면서 1996년부터 약 25년간 집약된 평가에 대한 이론적 노하우와 경험을 직접 평가 실무에 적용할 수 있게 되어 평가 절차와 품질이 고도화되는 효과를 가져올 수 있었다. 이 뿐만 아니라 평가 관련 모든 정보가 평가실에 집중되어 향후 더욱 효율적인 평가 체계를 구축할 수 있는 기반을 마련하는 계기를 가져왔다.

이러한 긍정적인 효과에도 불구하고, 향후 KOICA의 평가가 효과적이고 효율적으로 이루어지기 위해서는 다양한 난관과 과제를 가지고 있다.

첫 번째는 평가 수행의 분권화와 평가 전담부서의 효율적인 총괄 체계 구축이다. 2020년 이후 평가 정책 및 수행이 모두 평가실로 집중되는 평가의 중앙 입중화가 강화되었으나 이에 수반되는 소요 예산과 인력은 평가실로 이동하지 않고 여전히 기존에 사업부서에 분산되어 있어 향후 이러한 체계를 유지해 나가는 데는 다양한 제약과 한계가 예상된다.

즉, 기존에 평가 제도 수립, 주요 정책 수립을 위한 지식과 정보 제공의 업무는 지속적으로 수행하면서 평가 품질 관리 실무 및 평가실로 모두 수집되는 평가 정보 관리 업무가 급격하게 증가되었으며, 다양한 부서에 분산된 평가 관련 예산을 활용하기 위한 예산 조정업무까지 증대되었다. 이러한 평가 관리 중앙화에 필요한 예산과 인력이 평가실로 이전되지 않는 상황이 지속될 경우, 개선된 환류 체계, 평가 품질 검토 체계나 내외부 평가 역량강화 체계를 기계적으로 수행하면서 동 체계를 효과적으로 정착시키고 발전시켜 나갈 동력을 잃을 수도 있다는 우려가 있다.

KOICA와 유사하게 다양한 형태의 사업을 수행하고, 선진화된 평가 체계를 가지고 있는 USAID와 JICA는 개별사업의 평가 수행은 학습효과를 강조하여 사업부서나 현장에서 주로 수행하고(〈Table 1〉), 평가 전담부서는 주로 평가 제도 정비, 평가 수행 자문, 개별사업 평가 결과를 분석한 메타 평가를 통한 중요한 개선 과제 도출, 대내외 평가 역량 강화, 평가 통합 정보 관리 등에 집중을 하고 있는 것을 볼 수 있다(JICA, 2021; USAID, 2022).

사업 소관 부서나 사무소 등 사업 관련 이해관계자가 직접 평가를 수행 또는 관리할 경우의 장점은 사업에 대한 이해가 높아서 깊이 있는 분석이 가능하며, 사업 자체뿐만 아니라 기관의 사업수행체계나 제도에 대한 이해도 깊어 평가 교훈이 사업 자체, 사업수행 체계, 전략 등 광범

〈Table 1〉 2021년 JICA 사업평가 실시현황

| 구분 | 외부평가 | 내부평가 | 계 |
|---|---|---|---|
| 기술협력 (Technical cooperation) | 17건 | 77건 | 94건 |
| 유상원조 차관 (ODA loans) | 25건 | 0건 | 25건 |
| 무상원조 증여 (Grant aid) | 31건 | 7건 | 38건 |
| 계 | 73건 | 84건 | 157건 |

Source: JICA (2021).

위한 부분에서 실질적이고도 깊이 있는 제언이 도출될 수 있다는 점이다. 실제로 KOICA 내부평가자 매칭 제도를 통해서 KOICA 직원이 직접 평가를 수행한 경우의 평가 품질 등급이 외부평가자 품질검토 등급 평균보다 높다는 것은 이러한 사실을 반증하는 것이기도 하다(KOICA 내부자료, 2022a).

사업 수행 당사자가 평가에 직접 관여할 경우의 또 다른 장점은 평가의 학습기능이 극대화된다는 점이다. 평가를 수행하고 관리하는 과정속에서 사업수행 과정과 결과에 대한 이해가 높아질 뿐만 아니라, 평가 제언과 교훈에 대한 수용성도 높아질 수밖에 없다. 이러한 평가를 통한 학습 기능을 강조하면서 USAID와 JICA는 평가를 현장화하고, 내부직원의 평가를 독려하고 있다.

반면, 사업수행 관련자가 평가에 관여하는 평가 분권화는 가장 큰 문제점은 독립성과 객관성을 담보할 수 없다는 문제일 것이다. USAID의 경우, 사무소 내 사업 수행부서가 아닌 기획 부서가 평가를 수행하고, JICA의 경우는 평가 후 외부 전문가로 구성된 평가심의회에서 평가에 대한 심의를 거치면서 최소한의 독립성을 확보하는 체계로 운영하고 있다(KOICA 내부자료, 2022b)[3].

그러나 KOICA가 이렇게 평가를 현장에 위임하기에는 아직 여러 가지 문제점이 존재한다. 국무조정실 등 외부에서는 평가의 독립성, 객관성 확보를 위해 외부 평가를 시행할 것을 권고하고 있다[4]. 외부의 이러한 우려는 국내 관련 이해관계자들의 평가에 대한 이해나 인지도를 고려시, 타당성이 없는 것은 아니다. 따라서, 품질검토위원회 등 기관 내부의 자체 평가의 객관성 확인 절차의 존재 및 그 효과성을 증명하지 못할 경우에는 USAID나 JICA와 같이 사업수행당사자들이 직접 평가를 관리하는 체계로 전환하기에는 어려울 것으로 판단된다. 사업수행당사자

3) USAID와 JICA의 평가 중점 목적, 평가 현장화 이유 및 평가를 사업 관련 부서가 이행하게 되면서의 독립성, 객관성의 문제는 2022년 KOICA-USAID, KOICA-JICA 평가 실무협의 결과에서 논의된 사항이다.

4) 국무조정실 개발협력위원회의 다양한 문서와 관련 포럼, 평가 전문위원회 등 관련회의에서는 평가의 독립성을 강조하면서, 외부 평가를 권장하고 있다.

가 평가를 수행하기에는 객관성이 확보되지 않는다는 인식이 지속될 경우에는 또한 USAID처럼 사업대상지의 사무소내에서도 사업과 관련되지 않는 독립적인 주체들이 확보가 되어야 하는데 현재 KOICA의 현장 사무소에는 그렇게 독립된 기능을 수행하는 각각의 인력이 확보되지 못한다는 현실적 어려움이 존재한다.

평가의 분권화를 위한 또 다른 걸림돌은 사업 관련 조직이 직접 평가를 관리하기에는 KOICA내 평가 역량이 모든 사업수행조직에 균일하게 축적되지 못했다는 점이다. 2020년 평가 중앙집중화 이후의 평가 결과를 분석해 보면, 평가 보고서의 품질이 제고된 사실은 아직은 평가 관련 이론적 전문성을 가진 주체가 일관되게 평가의 품질을 관리해줘야 하는 필요성을 보여주고 있다(KOICA 내부자료, 2022a). 또한, 평가 품질은 KOICA 내부의 평가 관리 역량도 중요하지만, 실제 평가를 수행하는 전문가와 기관들의 전문성도 어느 정도 균일한 수준으로 향상되었을 때 확보될 수 있을 것이다. 2019년 이후의 독립평가패널 결과를 보면 평가 수행 기관간, 평가 전문가간 평가 역량의 차이가 현저하게 나타나는 것을 알 수 있듯이 국내 개발협력사업 평가 생태계 내 역량 제고 및 균일화도 다양한 사업 수행 주체들이 평가를 직접 수행하기에는 아직 시기 상조라는 것을 알 수가 있다.

따라서, 평가의 중앙집중화는 USAID나 JICA와 같이 평가의 독립성보다는 평가를 통한 학습 기능이 더욱 강조되는 분위기가 생기고, KOICA 내외부적으로 평가 역량이 일정 수준에 도달했다고 판단되는 시점까지는 유지할 필요가 있어 보인다.

다만, 평가실에서 직접 관리하는 평가의 규모와 수는 평가실의 예산과 인력으로 관리 가능한 수준으로 유지하면서 평가 수행은 점진적으로 분권화하고, 평가실은 평가 체계를 지속적으로 고도화하고, 전사에 안착시키는 본연의 역할에 충실할 필요가 있다. 예를 들면, 현재는 평가실에서 종료되는 모든 국별협력사업에 대해서 종료 평가를 실시 및 관리하고 종료평가가 의무화되어 있지 않은 파트너십사업의 수요도 최대한 수용하고 있지만, 향후에는 평가성 사정 등을 통해 평가실에서 직접 수행하는 평가의 규모를 조정하고, 평가 우선순위를 정하여 선택과 집중을 하는 효율적인 평가 체계를 구축할 필요가 있다.

두 번째는 다양한 평가를 균형 있게 수행하는 체계를 구축하는 것이다. 평가 체계가 갖 구비된 1990년대 말은 개별사업의 진도 평가와 사후평가가 위주였다면 2000년대 중반에는 분야별 종합평가, 국별 전략 평가 등을 위주로 수행하고, 2010년대 초반과 중반에는 다시 사후평가 집중하면서 일부 사업에 대한 영향평가도 시도했다. 2010년대 후반에는 KOICA내 분야별 사업 관리 체계가 구축되면서 분야별 사업모델 수립 및 성과 지표 개발 등을 위한 분야별 종합평가를 집중적으로 수행하였다. 2019~2020년은 국별 포트폴리오 평가에 집중했으며, 2021~2022년 이후에는 연간 100여 건이 넘는 개별사업 종료평가를 수행하였다.

연도별 집중적으로 수행해온 평가 유형을 분석해 보면 중장기적으로 일관된 방향성이 보이지는 않는다. 2011년 평가 중기전략, 2016년 평가 선진화 전략, 2019년 평가 중기전략을 수

립하여, 평가 중점 과제들을 선정하기는 하였으나, 다양한 형태의 평가의 배분에 대해서는 이러한 전략에 포함되지 않았다. 개별 사업 평가의 시기별 경향성만 보더라도 중장기적인 방향성 없이 시기별 경영진과 관련 부서장의 판단에 따라서 특정 평가 유형에 집중되는 경향을 보인다. 이렇게 다양한 평가 유형의 배분에 대한 중장기 방향성의 부재는 평가의 기능과 역할에 대한 혼란도 가져올 수 있으며 평가의 예측 가능성을 약화시킬 가능성도 있다.

따라서, 향후에는 평가 중기전략에 평가 유형별 배분과 전략적 목표를 설정하여 평가가 기관의 전략과 방향성에 부합하면서도 시기나 리더십과 상관없이 평가의 역할과 기능에 대한 기관 차원에 이해가 안정적으로 확립될 수 있도록 해야 할 것이다.

다양한 평가 유형의 균형있는 배분과 중장기적인 방향성 설정 이외에도 평가 대상사업 유형을 다양화하고, 사업유형별 특성에 맞는 평가 기준 개발도 평가 고도화를 위해 중요한 과제로 손꼽을 수 있다. 2019년 신규 평가 중기전략 수립 이전에는 개별사업 및 분야별 사업 평가 대상은 주로 국별 협력사업이었다. 그러나 2020년 이후 평가 대상을 국별 협력사업 이외에도 시민협력사업, 국제기구협력사업, 기업협력사업으로 확대하고, 2021~2022년에는 이러한 파트너십 사업에 대한 평가를 본격화하여 전체 평가대상사업의 64%를 시민사회협력사업과 기업협력사업이 차지하게 되었다. 시민협력사업과 기업협력사업을 본격적으로 평가하면서 기존에 KOICA 사업 평가 기준으로 이러한 유형의 사업의 성과를 정확하게 평가하기에는 다양한 한계점이 발견되었다(KOICA, 2021). 즉, 사업수행자간 관계나 사업의 목적 등이 국별 협력사업과 다른 부분들이 나타나, 기존에 평가 질문, 평가 항목 등으로는 사업의 당초 목적 달성 여부를 정확하게 파악하기 어려운 경우들이 나타났다.

이와 같이, 향후에는 타 프로젝트성 사업을 집중적으로 평가 후 평가 결과를 분석하여 다양한 사업 유형에 적합한 평가 기준과 가이드라인을 개발할 필요가 있다. 이뿐만 아니라 현재까지 평가는 프로젝트성 사업에 집중되어 왔으나, 초청연수나 봉사단 파견 등 기술협력사업의 성과 확인과 도출도 점점 강조되고 있는 추세로, 동 사업에 대한 평가 기준개발에도 노력을 기울일 필요가 있다.

세 번째로 KOICA 평가 체계에서 가장 중요하고도 지속적으로 강화해가야 할 것은 환류 체계이다. 평가의 환류는 평가의 가장 근본적인 목적인 전략과 사업의 성과, 문제점 확인을 통한 사업의 효과성 제고와 근거 기반 정책 결정을 도모하기 위함이다. 이러한 이유로, 1996년 KOICA는 평가 체계를 갖추면서부터 지속적으로 평가 환류 강화를 위해 다양한 노력을 펼쳐왔다. 다양한 전략과 사업을 종료평가, 사후평가, 영향평가 등 다양한 방법론을 동원해서 평가를 수행해오면서 직·간접적으로 KOICA의 전략 및 사업수행체계 개선에 기여해왔다. 그러나 평가 결과를 의사결정과 향후 사업 발굴, 기획 및 모니터링에 반드시 적용하게 하는 제도적 틀은 부족한 상황이다.

평가 결과에 대한 환류는 주로 평가 결과에 대해 주요 이해관계자들에게 공유하거나, 경영진

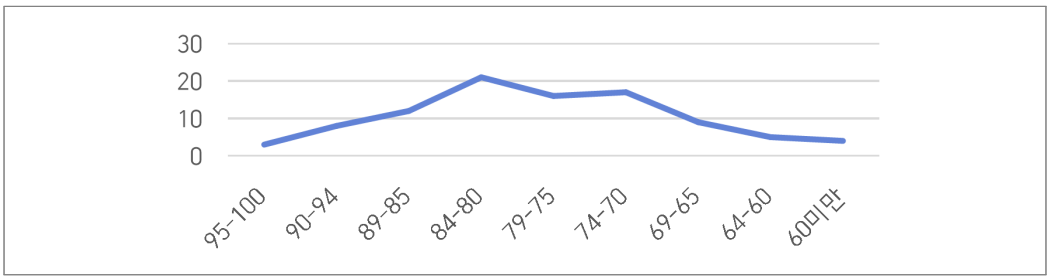
에게 보고하거나 교육, 워크샵 등 대내외 논의의 장을 통해 학습을 통해 자발적으로 반영할 수 있게 노력하는 등의 활동이 환류의 주요 형태를 띄었다. 그러나 이러한 간접적이고도 자발적인 환류로는 효과적인 평가의 활용이 이루어지기 어려우며, 경영진이나 담당자의 의지와 인지도 등에 따라서 그 정도가 다양한 수준으로 나타날 수밖에 없다.

이제 대내외적으로 국무조정실 등에서도 평가의 고도화 및 특히 효과적인 환류를 강조하고 있으며, KOICA 사업의 규모와 사업발굴, 기획의 면밀함을 고려시, 사업의 성과관리와 평가도 KOICA 사업의 수준에 맞게 더욱 고도화되어야 하며, 특히 평가의 핵심 목적을 내포하고 있는 환류야말로 사업 평가 체계 및 사업수행체계에 필수적인 과정이 될 수 있도록 더욱 노력할 필요가 있다. 따라서, 향후에는 사업 발굴, 기획, 모니터링, 평가 각 단계별로 평가 결과가 환류될 수 있도록 제도적인 틀 구축에 노력해야 할 필요가 있다.

2020년부터는 평가의 제언을 환류과제, 교훈 등으로 분류하고, 이해관계자별 중요한 교훈과 환류과제에 대해 공유하는 계기를 마련하는 데 집중하여 평가 결과가 최대한 공유되고 학습될 수 있는 체계를 구축했으며, 2022년에는 이에 더 나아가 평가 결과 도출된 교훈과 체크리스트를 사업발굴지침에 첨부하여 신규사업 제안요청서 작성시 반드시 참고토록 하고, 신규사업 심사기준에도 이러한 평가결과를 참고했는지 여부를 확인할 수 있도록 심사항목에 추가하였다. 2023년부터는 2단계, 3단계 등 후속 사업을 발굴시, 전단계 사업의 평가 결과를 참고할 수 있도록 사업의 타당성조사 단계에서 전단계 사업을 신속하게 평가하는 Rapid 평가를 도입할 예정이다. 현재 이렇게 사업 수행 단계별로 평가 결과를 의무적으로 반영할 수 있게 하는 조치는 사업의 발굴 및 선정 단계에 집중되어 있지만, 향후 사업의 기획단계, 모니터링 등 사업 수행 전 단계로 확대될 필요가 있다.

마지막으로 KOICA 평가가 향후 지속적인 노력을 경주해가야 할 것은 KOICA 내외부 ODA 사업 이해관계자들의 평가 역량 강화이다. 2020년 이후 매년 100여 건의 종료평가와 전략 평가, 분야별 프로그램의 평가를 평가실에서 관리하면서 KOICA 내부와 외부의 관련 이해자들의 평가에 대한 이해와 역량에 편차가 있다는 문제가 도출되었다(〈Figure 2〉, (〈Table 2〉).

**〈Figure 2〉 2019~2022년 평가 품질검토 점수 분포[5)]**




5) 동 자료는 KOICA 평가실이 자체 관리중인 평가 정보 데이터를 분석 · 도출한 자료임.

〈Table 2〉 2019~2022년 평가 품질검토 점수[6)]

| 연도 | 품질검토 점수 평균 | 표준 편차 |
|---|---|---|
| 2019 | 78.57 | 7.17 |
| 2020 | 78.06 | 9.07 |
| 2021 | 79.47 | 9.06 |
| 2022 | 79.13 | 8.54 |

평가 역량의 차이는 평가 품질의 차이를 불러왔으며, 사업평가 등급이나 평가 품질검토 등급 등에서의 개별 평가기관 또는 평가 전문가의 평가 결과 차이는 KOICA 평가 전반에 대한 신뢰성에 대한 문제제기까지 야기하기도 하였다(KOICA 내부자료, 2022a).

따라서, KOICA 평가의 고도화를 위한 기본적인 조건으로 KOICA 대내외의 평가 역량 강화가 중요한 과제로 제기되어 왔으며, 향후에도 가장 중요한 과제로 남아 있을 문제이다.

KOICA 직원의 평가 역량 강화는 KOICA내 평가가 내재화되고, 이를 통해 전략과 사업의 효과성 제고를 도모할 수 있기 때문이다. 또한, 평가를 관리하는 주요 주체로서 평가 품질 제고를 위해서도 KOICA 직원의 평가 역량 강화는 중요한 선결과제이다. 앞서 언급한 중장기적인 과제인 개별사업의 평가 분권화 또는 현장화를 위해서도 KOICA 직원의 평가 역량 강화는 필수적인 요소이다.

KOICA가 자체적인 성과관리 및 평가 체계를 지속적으로 고도화할 필요성이 있는 또 다른 이유는 KOICA는 국내에서 ODA 사업수행 및 평가 노하우를 가장 많이 축적한 기관으로서 국내 ODA 시행기관들의 평가 역량을 강화하는데 선도적인 역할을 할 수 있기 때문이다. KOICA 기관 차원에서 평가 역량이 축적되고 선진화되기 위해 기존의 평가 체계의 정착, 효과성 제고를 위해 더욱 노력할 필요가 있다.

## III. 결론

평가는 정책과 사업이 지속적으로 발전하고 진화해 나갈 수 있게 해주는 사업수행과정에서 가장 중요한 단계이다. KOICA의 평가는 1996년 이후 지속적으로 발전하여 현재는 USAID, JICA 등의 선진 공여기관과 크게 차이가 없고, 평가 품질 검토 체계 등 어떤 부분에서는 더 고도화된 모습을 보일 정도로 체계적인 시스템이 구축되어 있다.

그러나 현재까지의 KOICA 평가를 세부적으로 분석해 보면 체계와 제도는 높은 수준에 이르렀으나, 실행이 따라 가지 못하고 있는 것으로 평가된다. 각 평가 단계 및 제도의 효과성은

6) 2019~2022년 KOICA 평가 보고서에 대한 품질검토 등급 점수 분석 결과, 연도별로 품질등급 평균 점수는 조금씩 상향되고 있으나, 표준편차는 매년 거의 유사한 수준을 유지하고 있다.

KOICA 내외부적으로 평가의 중요성에 대한 인지 부족, 평가자 역량 부족, 장기적인 방향성 부족과 무엇보다도 평가의 환류와 활용 부족으로 구비된 제도의 효과성이 극대화되지 못하고 있다.

2022년 국무조정실의 ODA 시행기관에 대한 '기관진단역량'에 따라 KOICA는 다시 한번 자체 평가 체계의 완결성과 성과를 검증받는 계기가 될 것이다. 따라서, 이제는 기존에 잘 구비된 체계를 종합적으로 분석하여 작동되지 않는 부분은 개선하고, 작동이 잘 되는 부분은 안착을 시켜 KOICA 평가가 궁극적으로는 KOICA 사업과 더 나아가서는 한국의 개발협력사업 효과성 개선에 기여할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

## 참고문헌


정지선, 이주영. (2021). 한국 ODA 시행기관의 성과관리 체제에 대한 고찰: 유형별 사례 분석을 중심으로. *국제개발협력연구*, *13*(3), 1-21.

Japan International Cooperation Agency [JICA]. (2021). *JICA Annual Report*. Shinichi Kitaoka. Japan: Japan International Cooperation Agency.

KOICA. (2013). *2012년 평가 연보*. 성남: 한국국제협력단.

KOICA 내부자료. (2015). *KOICA 평가체계 선진화 전략*. 성남: 한국국제협력단.

KOICA. (2018). *2019-2023 중기 사업평가 전략 및 추진과제(안)*. 성남: 한국국제협력단.

KOICA. (2020). *2019 평가 연보*. 성남: 한국국제협력단.

KOICA. (2021a). *KOICA 30년사*. 성남: 한국국제협력단.

KOICA. (2021b). *2020년 평가 연보*. 성남: 한국국제협력단.

KOICA 내부자료. (2022a). *KOICA 평가실 종합환류워크샵 결과보고*. 성남: 한국국제협력단.

KOICA 내부자료. (2022b). *2022년 KOICA-JICA 평가협력 실무협의 결과보고*.성남: 한국국제협력단.

KOICA 평가실. (2021). *2020년 평가 연보*. 성남: 한국국제협력단.

ODA Korea. (2022). 대한민국 ODA 통합누리집. Retrieved from https://www.odakorea.go.kr

OECD DAC. (2012). *Korea: DAC Peer review*. Paris: OECD.

USAID [United States Agency for International Development]. (2022). Evaluation. Retrieved from https://www.usaid.gov/evaluation



논문 접수일: 2022.10.17.
수정논문 접수일: 2022.11.15.
게재 확정일: 2022.11.24.

# Development Process of KOICA Evaluation System and Future Tasks

Jiyoon Kim*

## Abstract

KOICA (Korea International Cooperation Agency) established an evaluation department in 1996, which has, since, developed in conjunction with the Agency's systems and policies. As KOICA is one of the most specialized agencies in the field of international development in Korea, it is also playing a leading role in the monitoring and evaluation of international development cooperation. In this regard, this study examines the overall development process of KOICA's evaluation system from 1996, especially focusing on the recent change during 2019-2022, and attempts to determine its implications as well as the future challenges facing it. As a result, this study has learnt that KOICA's evaluation system has improved significantly since the Korean government joined OECD DAC (Development Assistance Committee). Once it became a member of DAC, the Korean government had to improve its overall ODA system, including the M&E system. KOICA has also put in a lot of efforts, such as setting up regulations, conducting various type of evaluation and strengthening utilization of evaluation lessons, to systematize evaluation. KOICA's evaluation is at the second-leap stage after its mid-term evaluation strategy for 2019-2023. The evaluation function has been centralized; additionally, the evaluation quality review process has been strengthened for improved accountability and quality. These efforts have enabled significant advancement of KOICA's evaluation system, however, certain challenges still remain in making it more effective. KOICA needs to decentralize the evaluation of individual programs in the long term and strengthen the evaluation capacity of both, its staff and external stakeholders. Moreover, it needs to improve the evaluation utilization in order to enhance evidence- based policies and programs.

**Key words:** KOICA, Evaluation System, M&E System, Evaluation of International Development Programs

* **Corresponding author:** Korea International Cooperation Agency (KOICA) / june0619@koica.go.kr

# 『국제개발협력』 운영지침

# 『국제개발협력』 운영지침

제정 2019.10.16. 지침 제289호
개정 2021.04.12. 지침 제350호

## 제1장 총칙

### 제1조(목적)

이 지침은 한국국제협력단(이하 "협력단"이라 한다)의 「간행물 발간 및 활용에 관한 지침」(이하 "간행물 발간지침"이라 한다) 제2조에 따라, 협력단이 발간하는 「국제개발협력」 (이하 "국제개발협력") 학술지의 발간 및 활용에 관한 사항을 정함을 그 목적으로 한다.

### 제2조(적용 범위)

"국제개발협력" 발간에 관하여는 법령 또는 다른 규정에서 특별히 정한 것을 제외하고는 이 지침이 정하는 바에 따른다.

### 제3조(용어의 정의)

이 지침에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. "국제개발협력"이란 협력단이 발간하는 연구 학술지를 의미하며, 영문표기는 Journal of International Development Cooperation이라 한다.
2. "저자"는 "주저자"와 "공동저자"로 구분한다. "주저자"(first author)는 논문 저자 명단 중 가장 먼저 오는 자로 논문을 주도적으로 작성한 자를 의미한다. "공동저자"(co-author)는 "주저자"를 제외한 나머지 저자들을 말한다.

## 제2장 연구윤리

### 제4조(연구윤리자가진단서)

① "국제개발협력"에 연구논문을 게재하기 위해서는 별지 제1호 서식 '연구윤리자가진단서 및 저작권 이양 동의서(이하 "연구윤리자가진단서")'를 제출하여야 한다. '연구윤리자가진단서'를 제출하지 않을 경우 제출된 원고는 심사 대상에서 제외된다.

② 논문의 위조, 변조, 표절, 부당한 논문저자 표시 행위 등 부정행위를 사전에 방지하기 위해 논문유사도를 포함한 표절검사 프로그램을 이용한 검사결과를 '연구윤리자가진단서'에 작성하여야 한다.

**제5조(연구자의 정직성)**

① 연구자는 자신이 수행하는 연구를 정직하게 수행하여야 한다. 이 경우 정직은 연구의 구상, 설계, 자료수집, 연구비 지원, 연구 참여자들에 대한 공정한 보상, 연구 성과의 출판 등 연구 과정 전반에 관한 정직을 말한다.

② 연구자는 타인의 저작물의 인용에 관한 일반원칙을 준수하여야 한다.

③ 연구자는 타인의 저작물의 내용을 표절하지 않아야 한다.

④ 연구자는 다른 지면에 게재한 논문을 중복 게재하지 않아야 한다.

**제6조(연구윤리위원회)**

① 연구윤리에 관한 제반 사항을 심의·의결하기 위해 연구윤리위원회를 설치한다.

② 연구윤리위원회는 편집위원장을 포함하여 7인 내외로 구성하며, 편집위원장 및 편집위원은 연구윤리위원을 겸임한다.

③ 연구윤리위원회는 이 지침 제2장 연구윤리에 관한 규정 개정 또는 폐지에 관한 사항을 심의·의결한다.

④ 연구윤리위원회는 "국제개발협력"과 관련된 논문의 연구 윤리 사항, 연구 정직성 및 연구 부정행위에 대한 조사를 실시한다.

⑤ 연구윤리위원장은 기타 연구윤리와 관련된 제반 사항을 심의 요청할 수 있다.

⑥ 연구윤리위원회 회의는 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 위원장은 표결권을 가지고 가부동수인 경우에는 결정권을 가진다. 사안에 따라서는 서면으로 심의·의결할 수 있다.

**제7조(심사위원의 공정성)**

① 논문의 심사를 의뢰받은 심사위원은 지정된 기간 안에 성실하게 평가하고, 그 결과를 편집위원회에 통보하여야 한다.

② 논문심사의 공정성을 보장하기 위하여, 심사과정 및 심사결과의 통지 과정에서 투고자 및 심사위원은 익명으로 처리한다.

③ 심사위원은 저자의 인격과 독립성을 존중하여야 한다. 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단을 밝히되, 수정이나 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유도 함께 설명하여야 한다.

④ 심사위원은 논문평가를 위해 필요한 경우가 아니라면 심사를 의뢰받은 논문에 관련된 사항에 대해 비밀을 지켜야 한다.

**제8조(표절)**

① 게재(신청) 논문이 다음 각 호에 해당할 경우 표절로 간주한다.

1. 학술지, 단행본, 학회발표논문집, 전자저널 등 학술매체를 통해 기 출간된 타인 및 자신의

연구저술의 전부 또는 일부를 무단으로 전재한 경우.

2. 기 출간된 타인의 연구저술의 연구 설계, 타인의 1차 자료, 기타 지적 재산과 관련된 항목을 사용하면서 그 출처를 적절한 방식으로 명시하지 않은 경우.
3. 기 출간된 타인 또는 자신의 연구저술의 일부를 인용하면서 인용부호, 각주, 내용주 또는 기타의 적절한 방식을 통해 그것을 명시하지 않은 경우.
4. 별지 제1호 양식에 따라 논문 표절률이 20% 이상인 경우.

② 표절 여부에 대한 판정은 다음 각 호의 사항을 따른다.

1. 편집위원회는 표절 여부의 판정권한을 가지며, 심사위원의 검토, 독자의 제보 또는 자체 판단에 따라 표절 여부를 검토하고 판정한다.
2. 표절 여부의 1차 검토는 해당논문의 심사위원 2인에게 위촉한다.
3. 편집위원회는 심사위원 2인의 1차 검토결과를 바탕으로 표절 여부를 검토·판단하고, 표절의혹이 있을 경우 그 사실을 해당논문의 저자에게 통보하고 소명하도록 한다.
4. 표절의혹에 대한 저자의 소명이 없을 경우, 편집위원회는 해당논문을 표절로 판정한다.
5. 표절의혹에 대한 저자의 반론이 있을 경우, 편집위원회는 편집위원의 과반수 참석 및 참석자의 3분의 2 이상의 찬성으로 표절 여부를 판정한다.

③ 표절사실이 인정된 경우, 다음 각 호와 같이 제재한다.

1. 편집위원회에 의해 표절판정을 받은 논문의 저자는 판정 후 4년간 단독 또는 공동으로 “국제개발협력”에 논문게재를 신청할 수 없다. 그 경우, 편집위원회는 표절 논문의 저자에게 그 사실 및 정확한 게재신청 불가기간을 공식 통보한다.
2. 게재 이후 표절판정을 받은 논문은 “국제개발협력” 논문목록에서 공식 삭제된다.
3. 편집위원회는 본 조에 따른 업무가 종료된 후 표절판정 및 제재조치와 관련된 세부사항을 한국연구재단에 통보한다.

**제9조(논문의 중복게재)**

① 게재(신청) 논문이 다음 각 호의 어느 하나에 해당될 경우 중복게재로 간주한다.

1. 타 학술지에 게재를 신청하여 심사가 진행 중인 논문의 경우
2. 이미 출판된 연구물 또는 게재예정인 논문인 경우

② 중복게재 여부에 대한 판정은 다음의 절차를 따르며, 중복게재 사실이 인정된 경우 다음의 제재를 부과한다.

1. 중복게재 신청 여부의 심사는 제보 또는 편집위원회의 자체판단에 따라 이루어지며, 편집위원회가 판정을 내린다.
2. 제1항에 해당하는 논문은 “국제개발협력”에 게재 신청할 수 없다.
3. 중복게재 신청된 것으로 판정된 논문은 즉시 심사에서 제외되며, 저자는 단독 및 공동으로 향후 3년간 “국제개발협력”에 논문게재를 신청할 수 없다.
4. 편집위원회는 중복게재 신청자에게 그 사실 및 정확한 게재신청 불가기간을 공식 통보한다.

③ “국제개발협력”에 게재한 논문을 재출간할 경우 원 출처를 반드시 밝혀야 한다.

## 제3장 편집위원회

**제10조(편집위원회 구성)**

① 편집위원회의 구성과 편집위원의 임기는 다음 각 호와 같다.

1. 편집위원회는 편집위원장이 추천한 10인 내외의 편집위원으로 구성한다.
2. 편집위원장은 협력단 내외부에서 추천한 자로서 협력단 연구 업무 소관 이사의 최종 승인을 받아 위촉한다.
3. 편집위원장과 편집위원의 임기는 원칙적으로 2년으로 하되, 1년 단위로 연임할 수 있다.
4. 편집위원회 구성시 국제개발협력에 대한 학문적 수월성과 분야 전문성을 보유하고, 협력단의 정책 및 사업 운영 방향 등에 대한 이해도가 높다고 판단되며, 향응·뇌물수수 등 부패행위 및 징계사항 등의 전력이 없는 자를 위원으로 위촉해야 한다.
5. 편집 간사는 학술지 발간 부서 내 1인이 되며, 위원회의 학술지 발간 관련 제반 업무를 수행한다.

**제11조(편집위원회 역할)**

① 편집위원회는 “국제개발협력”에 게재되는 논문의 심사, 편집 및 출판과 관련하여 다음의 항목들을 심의한다.

1. 편집위원회 운영에 관한 규정 개정 및 폐지에 관한 사항
2. “국제개발협력” 발간에 관한 규정 개정 및 폐지에 관한 사항
3. 투고 논문의 심사 및 게재에 관한 사항
4. “국제개발협력”의 편집 및 출판에 관한 사항

**제12조(편집위원의 성실성)**

① 논문 게재 및 편집에 관한 사항을 심의하기 위해 편집위원회를 설치한다.

② 편집위원은 투고된 논문의 게재와 관련된 모든 책임을 지며, 저자의 인격과 학자로서의 독립성을 존중하여야 한다.

③ 편집위원은 투고된 논문에 대해 그 저자와 무관하게 오직 논문의 질적 수준과 투고에 관한 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.

④ 편집위원은 투고된 논문의 평가를 전문지식과 공정한 판단능력을 지닌 심사위원에게 의뢰하여야 한다. 동일논문에 대한 평가가 심사위원간에 현저하게 차이가 날 경우, 해당분야 제3의 전문가에게 자문할 수 있다.

⑤ 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부가 결정될 때까지는 논문의 내용이나 저자와 관련된 사항에 대해 비밀을 유지하여야 한다.

**제13조(편집위원회 운영)**

① 편집위원회는 제11조의 임무 수행을 위하거나, 기타 필요한 경우 편집위원장이 소집한다.

② 편집위원회 회의는 재적위원 과반수 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결하며, 위원장은 표결권을 가지고 가부동수인 경우에는 결정권을 가진다. 사안에 따라서는 서면으로 심의·의결할 수 있다.

③ 편집위원회 회의 개최시, 회의에 참석하는 외부 편집위원에게는"예산집행지침"내 '위원회 및 설명(보고)회 업무'에 따라 회의 참석 수당을 지급할 수 있다.

## 제4장 발행규정

**제14조(발행처)**

"국제개발협력"의 발행처는 협력단으로 한다.

**제15조(발행횟수 및 발행형태)**

① "국제개발협력" 발간횟수는 1년에 2회 발행을 원칙으로 하며, 필요한 경우 편집위원회의 결정에 따라 발간횟수를 증감하거나 특별호를 발간할 수 있다. 학술지 발행일자 및 원고마감일은 다음 각 호와 같다.

1. "국제개발협력"은 매년 6월 30일과 11월 30일 자로 간행한다.
2. 원고마감일은 별도로 정하지 않으며, 특별한 경우 외에는 편집위원회의 결정에 따른다.

② 학술지는 저널 형태의 인쇄본으로 출판되며, 원문은 국제개발협력저널 홈페이지(ejidc.org)에 무상 제공된다.

**제16조(논문의 투고, 심사, 게재 확정일의 표기)**

소정의 심사 절차에 의해 게재가 확정된 논문에 대해서는 심사 절차의 투명성을 제고하기 위해 당해 논문의 접수일, 심사일자, 게재확정일자 등 심사단계를 표기한다.

**제17조(논문 수집, 검토 및 채택)**

① 논문 수집은 편집위원회에 일임한다.

② 논문 검토 및 심사, 게재 여부는 편집위원회에 일임한다.

③ 인쇄 전 기타 제반 업무는 편집위원회에서 논의하여 시행한다.

**제18조(발행인 및 편집처)**

발행인은 협력단 이사장으로 하며, 편집처는 "국제개발협력" 편집위원회로 한다.

**제19조(저자 투고료 및 심사수당)**

① 저자는 논문 투고 시 별도의 심사료 및 게재료를 납부하지 않는다.
② 협력단은 게재가 확정된 논문에 한해서 「조사연구사업규정」에 따라 원고료를 지급할 수 있다. 원고료 지급 기준은 논문 1편당 지급하며, 저자가 2인 이상인 경우에는 주저자에게 지급한다.
③ 논문 심사자에게는 논문의 심사 진행시, 「전문인력 업무처리에 관한 지침」을 준용하여 소정의 심사료를 지급할 수 있다.

**제20조(발행 부수 및 별쇄본)**
발행 부수는 관련 예산에 따라 신축적으로 결정하며, 저자에게 제공할 수 있다.

## 제5장 편집규정

**제21조(논문구성)**
본지에 투고하기 위하여 다음의 논문 작성방법을 준수해야 하며, 이에 어긋날 경우 논문접수를 보류할 수 있다.
① 한글 원고는 '한글'프로그램을 사용하며, 영문 원고는 'MS Word'를 사용하여 작성한다.
② 논문의 본문 분량은 A4용지 20매 내외이며, 논문 구성은 다음과 같은 순서를 갖추어야 한다.
1. 논문게재신청서
2. 본문 및 각주
3. 참고문헌 및 부록
③ 연구비 수령 표기는 각주로 기재한다.
④ 공동집필인 경우에는 주저자와 공동저자를 명기하여 제출하여야 한다. 저자는 제1저자를 제일 처음 명기하며, 공동저자는 논문 기여도를 고려하여 명기한다.

**제22조(원고체계)**
원고의 편집체계는 다음과 같다.

① 한글 원고의 편집체계는 다음과 같다.
1. 글씨체: KoPub바탕체
2. 본문 글자크기 12pt, 각주 글자크기 10pt
3. 표와 그림 글씨체: KoPub돋움체, 제목 글자크기: 12pt 내용 및 출처 글자크기: 11.5pt
4. 줄간격 170%, 상하여백 15, 좌우여백 25, 머리말 및 꼬리말 15
② 영문 원고의 편집체계는 다음과 같다.
1. 글씨체: KoPub바탕체
2. 본문 글자크기 12pt

③ 본문 서술의 순서는 “Ⅰ.”, “1.”, “1)”, “(1)” 순차로 매긴다.

④ 표나 그림 제목은 “〈표 1〉 …”과 같은 형식으로 표나 그림의 위에 적는다. 표나 그림에 대한 주는 개별주(a), b), c)의 기호사용; 확률주인 경우에는 *p<.05, **p<.01, ***p<.001), 일반주(‘주:’로 표시하고 기재)의 순으로 자료출처의 윗부분에 달아준다. 표나 그림의 출처(‘출처:’)라고 쓴 후에 제시한다. 표나 그림의 주석 순서는 개별주, 일반주, 출처의 순서로 제시한다.

**제23조(인용 표시)**

① 인용을 할 경우, 저자명, 간행연도를 반드시 명기하며, 인용 페이지는 선택적으로 표기할 수 있다.

② 구체적인 예는 아래와 같다.

가. 저자명은 서술의 흐름에 따라 본문에 노출시킬 수도 있고, 괄호 속에 넣어야 할 경우도 있다.
[예1] “…이상백(2009)…”; [예2] “…라 했다(이상백, 2009: 23).”

나. 외국인 저자명을 본문에 노출시킬 경우, 원어로 표기한다. 또한 외국인 저자명을 본문에 노출시키지 않을 경우, 번역서와 원서에 관계없이 저자명은 원어로 표기한다.
[예] “…Mills(2011: 66)는 …”

다. 2인 공동저술일 경우, 두 저자명을 중간점으로 구분하고 병기한다.
[예] “…(이상백・김채윤, 2006: 25), …(Lee & Xang, 1999)”

라. 3인 이상의 공동저술일 경우 “외”(et al.)를 사용한다.
[예] “…(문승규 외, 2014: 16), … (Romeo et al., 2010)”

마. 출간예정인 저술은 “출간예정”(forthcoming)을, 미간행물은 “미간행”(unpublished)을 명기한다.
[예] “…(김일철, 2017 출간예정)”; “…(Lee, forthcoming)”

바. 다수의 논문을 인용할 경우에는 가나다 순으로 정렬하고, 연도 순으로 정렬한다.
[예] “…(김철수, 2018; 홍길동, 2016; Johnson et al., 2010)”

**제24조(참고문헌)**

① 참고문헌의 나열은 본문에 인용 또는 언급된 것만으로 제한한다. 먼저 한국어 문헌을 저자명의 가나다 순으로 제시하고, 이어서 동양어 문헌을, 마지막으로 서양어 문헌을 알파벳 순으로 제시한다. 단, 중국어 및 일본어 저자명은 괄호 속에 영문 또는 한글 표기를 한다.

② 참고문헌은 아래의 예시를 따르며, 구체적으로 명기되지 않은 형식은 APA 양식에 준하여 작성한다.

가. 동일 저자의 저술을 두 편 이상 제시할 때는 출판연도 순으로 나열한다.
나. 동일 저자의 저술로서 같은 연도에 출간된 것이 두 편 이상일 때는 제목의 가나다 또는 알파벳순으로 나열하되, 연도표기 뒤에 a, b, c, …를 부기하여 구별하도록 한다.
다. 저자가 2인 이상일 때는 모든 저자의 이름을 기재해야 한다. 영문저자의 성은 제외한 이름은 앞글자 약어를 사용한다.
[예] "Cannel, C. F., Miller, P., & Oksenberg, L. (1981).…"
라. 국문 참고문헌의 저자명이 기관명으로 되어 있을 경우, 국문표기를 원칙으로 한다.
[예] 한국국제협력단. *2015 KOICA 대외무상원조실적 통계.* 성남: 한국국제협력단.
마. 정확한 연도를 알 수 없을 때에는, n.d.(not determined)를 사용한다.
바. 참고문헌 기재의 구체적인 예는 아래와 같다.

(1) 서적

- Author, A. A. (year). *Title of work* (xx ed., Vol. xx). Location: Publisher.
- Author, A. A. (year). Title of chapter. In A. Editior, & B. Editor (Eds.), *Title of book* (xx ed., Vol. xx, pp. xx-xx). Location: Publisher.
- 이정희, 우승지. (2009). *현대국제정치이론과 한국적 수용*. 파주: 법문사.
- 차종천. (1990a). 동아시아와 서구의 사회이동 비교. 송호근 (편), *노동과 불평등* (pp. 125-149). 파주: 나남출판.
- 차종천. (1990b). 세대간 사회이동의 지역격차. 한국사회학회 (편), *한국의 지역주의와 지역갈등* (pp. 93-122). 서울: 성원사.
- Easterly, W. (2011). *The elusive quest for growth.* Cambridge, MA: MIT Press.
- Beger, P. L., & Xiao, X. M. (Eds.). 1988. *Search of an East Asian development model*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Cannel, C. F., Miller, P., & Oksenberg, L.. (1981). Research on interviewing techniques. In S. Leinhardt (Ed.), *Sociological methodology* (pp. 389-437). San Francisco, CA: Jossy-Bass.
- 菅谷章 (스가랴 아키라). (1988). *日本社會政策史論*. 東京: 日本評論論社.
- 森田桐郎(Morita, Kirirora). (1987). 資本主義の世界的展開と國際勞力移動. 森田桐郎 (編), *國際勞力移動* (pp.1-54). 東京: 東京大學出版會.

(2) 학술지

- Author, A. A., Author, B. B., & Author, C. C. (year). Title of article. *Title of Periodical, volumn*(issue), page range.
- 홍은경. (2016). 개도국의 기후변화 취약계층에 대한 논의. *국제개발협력, 2016*(4), 73-96.

- Mullin, W. J., & Arce, M. (2008). Resilience of families living in poverty. *Journal of Family Social Work, 11*(4), 424-440.

(3) 연구보고서

- Author, A. A. (1998). *Title of work* (Report No. xxx). Location: Publisher.
- 김수진. (2015). *신흥공여국 ODA정책과 현황: 슬로베니아*. 성남: 한국국제협력단.
- 김지현. (2015). 모든 형태의 빈곤종식. In *지속가능개발목표(SDGs) 수립현황과 대응방안*. 성남: 한국국제협력단.
- 한국국제협력단. (2015). *2015 KOICA 대외무상원조실적 통계*. 성남: 한국국제협력단.

- World Bank. (2013). *Innovative finance for development solutions: initiatives of the World Bank Group*. Washington, DC: World Bank.

(4) 인터넷 문서

- Author, A. A. (Year, Month Day). Title of post [Description of form]. Retrieved from http://www.xxxx
- 통계청. (2014). 보건·사회·복지 통계자료. http://www.kosis.kr
- Dunning, C., & Kalow, J. (2016). SDG indicators: Serious gaps abound in data availability [Website]. Retrieved from http://www.cgdev.org/blog/sdg-indicators-serious-gaps-abound-data-availability
- IAEG-SDGs. (2016). Provisional proposed tiers for global SDG indicators. Retrieved from http://unstats.un.org/sdgs/files/meetings/iaeg-sdgs-meeting-03/Provisional-Proposed-Tiers-for-SDG-Indicators-24-03-16.pdf

(5) 학위 논문

- Author, A. A. (year). *Title of doctoral dissertation or master's thesis* (Doctoral dissertation or Master's thesis). Name of Institution, Location.
- 이순아. (2013). *경제위기 전후 빈곤결정 양상의 변화: 미시요인 및 거시요인의 영향 변화를 중심으로* (박사학위논문). 전북대학교, 전주.
- Shin, H. H. (1990). *Schooling and Employment of Married Women in Korea* (Ph.D. Dissertation). University of Hawaii, Honolulu, HI.

(6) 학회 발표

- Presenter, A. A. (year). *Title of article*. Paper presented at the Symposium or Conference, Location.
- Presenter, A. A. (year). *Title of article*. In Title of proceedings (pp. xx-xx, Article number). Location: Publisher.
- 한승주. (2010). *외국인노동자의 권리에 관련한 정책갈등*. 한국행정학회 춘계학술대회, 영남대학교, 경산.
- IAEG-SDGs. (2016). *The 47th session of the statistical commission: Outcome on global SDG indicators.* Paper presented at the 3rd meeting of the IAEG-SDGs, Mexico.

(7) 번역서 및 번역보고서

- Weber, M. (1990). *유교와 도교* (이상율 역). 서울: 문예출판사.
- Clegg, S. R., Higgins, W., & Spybey, T. (1994). 경제문화: 포스트 유교주의와 사회민주주의. 공유식, 김혁래, 박길성, 유흥준 (편), *신경제사회와의 이해* (pp. 195-210). 서울: 역사비평사.
- Weber, M. (1951). The religion of China (H. H. Gerth, Trans.) New York: Free Press. (Original work published 1920).

## 제6장 논문기고 및 심사에 관한 규정

### 제25조(논문 기고의 요건)

① "국제개발협력"은 공적개발원조(ODA) 관련 이슈뿐만 아니라 국제개발협력과 관련한 모든 제반 문제에 대한 이론과 정책대안 모색에 관한 연구논문을 대상으로 하며, 논문의 성격 및 형태는 순수이론적인 논문, 실증분석논문, 사례연구, 응용연구 및 정책분석 등 방법론상의 제약을 두지 않는다.

② 투고된 논문은 다른 학술지에 게재된 바 없는 독창적인 내용이어야 하며, 투고 시점에 다른 학술지에서 심사 중이 아니어야 한다.

### 제26조(논문의 접수)

① 논문은 온라인 투고시스템을 통해 수시로 접수한다.

② 논문을 제출할 때에는 본문 외에도 논문게재신청서, 연구윤리자가진단서 및 저작권 이양동의서, 개인정보 수집·이용 동의서를 함께 제출해야 한다.

**제27조(논문 심사위원)**

① 심사위원은 편집위원회의 추천에 의거하여 편집위원장이 해당분야의 전문가 2인을 위촉한다.

② 심사기한은 투고한 날로부터 30일까지로 한다. 30일 이내 심사가 완료되지 않을 경우, 그 심사자를 편집위원 중 한 사람으로 교체한다.

**제28조(판정기준)**

① 심사의 판정은 별지 제4호 국제개발협력지 심사결과서 양식에 따라 평가한다.

② 심사 판정기준은 초심에서 accepted, minor revision, major revision, reject의 네 단계로 구분한다. 심사 횟수는 초심을 포함하여 2회로 한정하며, 2회 연속 '수정 후 재심' 판정을 받은 경우에는 '게재불가'로 결정한다.

③ 심사 결과에 근거한 판정 기준은 다음과 같다.

| 심사자 1 | 심사자 2 | 판정결과 |
|---|---|---|
| accepted | accepted | 그대로 게재 |
| accepted | minor revision | 수정 후 게재 |
| minor revision | minor revision | |
| accepted | major revision | 수정 후 재심 |
| accepted | reject | |
| minor revision | major revision | |
| major revision | major revision | |
| reject | minor revision | |
| reject | major revision | |
| reject | reject | 게재불가 |

④ '그대로 게재'는 수정 없이 게재할 수 있다.

⑤ '수정 후 게재'는 편집위원회가 정한 기한 내에 수정된 원고를 제출하여야 하며, 심사위원은 해당 원고의 수정 여부를 검토하고, 편집위원회가 최종 확인한다.

⑥ '수정 후 재심'은 편집위원회가 정한 기한 내에 수정된 원고를 제출하여야 하며, 심사위원은 해당 원고를 재심사하여 게재 여부를 결정한다.

⑦ '불가판정'으로 판정된 원고는 동일한 제목과 내용으로 "국제개발협력"에 재투고할 수 없다.

**제29조(수정논문 제출기한 및 게재 확정)**

① 편집간사는 게재 여부를 포함한 최종 심사결과를 그 이유와 함께 논문 제출자에게 통보한다.

② 게재확정 통보를 받으면 저자는 편집 제반규정에 따라 교정 후 최종 논문 파일을 제출한다.

③ 게재가 확정된 논문이라도 분량이나 구성 등 편집방침에 따라 다음 호로 이월하여 게재할 수 있다.

④ 수정된 논문의 제출기한은 심사결과 통보일로부터 1개월로 하고 책임저자의 서면요구에 의하여 1개월 범위 내에서 기간을 연장할 수 있으며, 특별한 사유없이 제출기한을 초과하는 경우에는 투고를 자진 철회하는 것으로 간주한다.

**제30조(저작권)**

① 협력단은 최종심사에 통과한 논문의 무상사용권한을 갖는다.

② 논문 투고시 별지 제1호 서식의 '저작권 이양 동의서'를 작성하여 제출하여야 한다. '저작권 이양동의서'를 제출하지 않을 경우, 제출된 원고는 심사 대상에서 제외된다.

**[별지 제1호 서식] 연구윤리자가진단서 및 저작권 이양 동의서**

# 연구윤리 자가진단서 및 저작권 이양 동의서

소속 :

성명 :

상기 본인은 '(*논문제목*) ' 연구를 수행함에 있어 연구의 객관성과 신뢰성, 연구결과의 공익성과 진실성을 확보하기 위하여 아래와 같이 연구윤리를 준수하였음을 확인합니다.

첫째, 연구과정에서 객관적인 자세를 가지고 철저한 기록을 통해 연구결과의 검증이 가능하도록 노력하였다.

둘째, 연구결과에 중대한 영향을 미칠 수 있는 데이터 및 분석 결과를 왜곡 또는 조작하지 않으며, 결과발표는 진실되고 공정하게 하였다.

셋째, 유사 중복된 연구를 지양하며, 연구자원을 투명하고 효율적으로 사용하도록 노력하였다.

넷째, 타인의 연구개발 과정과 결과를 존중하며, 위조, 변조, 표절 등 지적재산을 도용하는 부정행위를 하지 않았다. 이를 위해 본인은 연구 최종 결과에 대한 표절 부정행위를 방지하기 위해 표절검사 및 유사성 검사를 사전에 실시하였다.

| | |
|---|---|
| 표절 검사 활용 프로그램명 | |
| 표절 검사 기준 | *예. 6어절 이상 일치,*<br>*1문장 이상 일치 등* |
| 최종 표절률<br>(20% 이내 인정) | |

다섯째, 본 논문이 ‘국제개발협력’에 게재될 경우, 저작재산권(복제권, 공연권, 공중송신권, 전시권, 배포권, 대여권, 2차적 저작물작성권) 전부를 한국국제협력단에 이양하기로 동의한다.

| 저 자 | 성 명 | 소속 및 직위 | 수신 이메일 | 전화 번호 | 서 명 |
|---|---|---|---|---|---|
| 제1저자 | | | | 연락처 1 :<br>연락처 2 : | |
| 공동저자1 | | | | 연락처 1 :<br>연락처 2 : | |
| 공동저자2 | | | | 연락처 1 :<br>연락처 2 : | |
| 교신저자 | | | | 연락처 1 :<br>연락처 2 : | |

년 월 일

## 한국국제협력단 이사장 귀중

**[별지 제2호 서식] 논문게재신청서**

# 논문게재신청서

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 논문제목(국문) | | | | |
| 논문제목(영문) | | | | |
| 주저자 | 성명 | (국문) | (영문) | |
| | 소속 | | 직위 | |
| | 주소 | | | |
| | 전화 | | 팩스 | |
| | 이메일 | | | |
| | 저자약력 | | | |
| 공동저자 | 성명 | (국문) | (영문) | |
| | 소속 | | 직위 | |
| | 주소 | | | |
| | 전화 | | 팩스 | |
| | 이메일 | | | |
| | 저자약력 | | | |
| 목차 | | | | |
| 국문요약 | | | | |
| 국문키워드 | | | | |
| 영문요약 | | | | |
| 영문키워드 | | | | |

* 논문요약은 국문 기준 700자 내외, 영문기준 300단어(words)로 제한하며, 3~5개의 국문 및 영문 주제어(Key words) 제시.

**[별지 제3호 서식] 개인정보 수집·이용 동의서**

## 연사료 · 원고료 · 자문료 지급을 위한 개인정보 수집 · 이용 동의서

한국국제협력단은 연사료 · 원고료 · 자문료 지급을 위하여 개인정보보호법 제15조 및 제22조, 제24조에 따라 개인정보 수집 · 이용 및 제공에 대한 귀하의 동의를 받고자 합니다. 자세히 읽어보신 후 동의 여부를 결정해 주시기 바랍니다.

**■ 개인정보 수집 · 이용 내역(필수항목)**

| 수집 · 이용 항목 | 수집 · 이용 목적 | 보유기간 |
|---|---|---|
| 이름, 생년월일, 전화번호, 소속, 직급, 이메일, 주소, 학력, 경력, 수상실적, 저역서 및 학술논문(이력서), 계좌번호, 사진 | 발표료 · 원고료 · 자문료 지급을 위한 전문가 등급 책정 및 지급 | 2년(재동의) |

※ 위의 개인정보 수집 · 이용에 대한 동의를 거부할 권리가 있습니다. 그러나 동의를 거부할 경우 발표료 · 원고료 · 자문료 지급이 불가합니다.

☞ 위와 같이 개인정보를 수집 · 이용하는데 동의하십니까?

본인 □ 동의함 □ 동의하지 않음

**[기타 고지사항]**

개인정보보호법 제15조 제1항 제4호, 제24조의2 제1항 제1호에 따라 정보주체의 동의 없이 개인정보를 수집 · 이용합니다.

| 개인정보 항목 | 개인정보 처리사유 | 보유기간 | 수집 근거 |
|---|---|---|---|
| 주민등록번호, 여권번호, 운전번호, 외국인등록번호 중 선택 | 원천징수영수증 발행 | 5년 | 국세기본법시행령 제68조(민감정보 및 고유식별정보의 처리) 3항 |

■ 위와 같이 개인정보를 수집 · 이용하는 데 동의합니다.

년 월 일

본인 성명 (서명 또는 인)

한국국제협력단장 귀중

**[별지 제 4호 서식] 국제개발협력지 심사 결과서**

국제개발협력지 20xx년 □ 1호 / □ 2호

# 국제개발협력지 심사 결과서

□ 초심 □ 재심

| 심사자명 | | 소 속 | |
|---|---|---|---|
| 논문제목 | | | |
| 심사일자 | | | |
| 심사총평<br>(저자에게 전하는 말) | | | |

| 심사기준 | 영역 | 내용 | 판정등급 A (20) | B (16) | C (12) | D (8) | E (4) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 연구의 활용가능성 (20점) | ◦ 연구내용의 구체 수준<br>◦ 관련된 개발협력 대내외 환경·맥락에 대한 분석적 토대 수준<br>◦ 논문이 정보의 양 및 구체성<br>◦ 개발협력 전략·사업 시사점에 대한 연구내용의 유의미 수준 | | | | | |
| | 연구 독창성 (20점) | ◦ 연구주제, 방법, 설계 측면에서의 참신성 | | | | | |
| | 내용의 논리성 (20점) | ◦ 연구배경과 문제제기 과정 간의 논리적 연계성<br>◦ 국제개발협력 분야 논문으로서의 구성의 적합성 | | | | | |
| | 연구방법론의 적절성 (20점) | ◦ 문제제기와 방법론 간 연계의 타당성<br>◦ 연구목적과 연구내용 간 연계의 타당성<br>◦ 연구과정의 논리적 타당성과 신뢰성<br>◦ 모집단 설정, 표본선정, 조사결과의 연구적 해석의 적절성<br>◦ 결론 도출의 타당성 | | | | | |
| | 연구서술의 적절성 (20점) | ◦ 인용 자료에 대한 저자·문헌 표기 등 성실한 서술 여부(referencing)<br>◦ 참고문헌 작성에 대한 관례 준수 여부<br>※ 표절 부분이나 인용이 적절하게 되지 않은 부분은 지적 요망<br>◦ 연구서술에 대한 가독성<br>◦ 목차 구성과 서술 방식의 논리적 흐름 | | | | | |
| | 총점 | | ( )점 / 100점 | | | | |

| 최종판정 | 게재 (100-90점) | 수정 후 게재 (89-80점) | 수정 후 재심사 (79-70점) | 게재불가 (69-0점) |
|---|---|---|---|---|
| | | | | |

| 편집위원에게 전하는 심사의견 | |
|---|---|

연구자료 : 연구정보 2022-11-108

**국제개발협력** 2022년 17권 2호

발 행 일 2022년 11월 30일
발 행 처 한국국제협력단
편 집 인 ODA연구센터
주 소 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825 (우:13449)
전 화 031-740-0777
팩 스 031-740-0772
홈페이지 http://www.koica.go.kr
인 쇄 (주)명진씨앤피 (02)2164-3000

[무단복제를 금함]

pISSN 2093-212X eISSN 2671-9797

연구자료
연구정보 2022-11-108

ISSN 2093-212X

Journal of International Development Cooperation
KOREA INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY

KOICA 한국국제협력단

13449 경기도 성남시 수정구 대왕판교로 825
Tel. 031-740-0114 Fax. 031-740-0655
http://www.koica.go.kr