

일반논문

지속가능발전을 위한 고등교육의 담론과 실천: 국제개발협력 아카데미협력 프로그램 사례연구를 중심으로*

홍문숙(서울대)·박채원(서울대)·김성규(서울대)**

본 연구의 목적은 국제개발에서 고등교육의 역사적, 개념적, 정책적 맥락을 점검하고 지속가능발전의 맥락에서 민간협력으로서 우리나라 국제개발 고등교육 프로그램의 함의를 살펴보는 데 있다. 국제개발 고등교육 프로그램은 교육 및 연구 인프라, 정책컨설팅, 장학금 제공 및 연수 등의 형태로 우리나라 국제개발에서 중요한 역할을 해왔음에도 불구하고 국내에 관련 연구가 부재하며, 관련 프로그램의 사회적 역할에 대한 학술 및 정책 담론에 대한 논의가 부족하다. 본 연구의 목적은 지속가능발전의 맥락에서 국제개발에서와 고등교육의 사회적 역할을 고찰하고 SDGs 목표와의 연계 속에서 우리나라 고등교육 국제개발의 방향을 모색하는 데 있다. 이를 위해 학술 및 정책 관련 문헌 분석을 수행했으며, 아울러 국제개발에서 고등교육의 사회적 역할에 대한 국제적, 국내적 논의를 검토하였다. 또한 우리나라 공적개발원조 사업 중 민간협력사업의 형태로 수행되고 있는 아카데미협력 프로그램을 사례연구로 선정하여 문헌분석, 참여기관 설문조사, 전문가 및 원조 기관 면담 조사, 프로그램 참여기관 면담 조사 등의 방법을 적용하여 분석하였다. 분석 결과 사례 프로그램은 전 지구적 개발목표인 새천년개발목표(MDGs) 및 지

속가능발전목표(SDGs)와의 연계가 꾸준히 고려되었으며, 프로그램 참여자의 국제개발 관련 지식강화와 같은 성과가 발견되었다. 그러나 공여기관 고등교육 프로그램이 제도적, 재정적, 행정적 지속가능성 측면에서 가지는 한계 및 해외사업을 민간협력으로 구현하는 과정에서 국내 대학 및 연구소의 현실적·구조적 한계가 뚜렷이 확인되었다. 결론적으로 향후 우리나라 고등교육 협력사업의 근간은 불평등을 해소하고 인류의 가치 있는 삶을 추구하고자 하는 지속가능발전의 차원에서 '고등교육의 전 지구적 사회적 역할과 책임에 대한 기관 차원의 인식강화'가 동반되어야 함을 강조하였다. 아울러 단발적이며 한시적으로 진행되는 고등교육 국제개발협력 프로그램의 구조적 한계를 극복하기 위해 이에 대한 본격적인 학술적·정책적 논의와 함께 파트너들의 협력과 실천이 병행되어야 함을 제안하였다.

주제어 : 고등교육, 국제개발, 개발협력, 민간협력, 대학의 사회적 역할

- * 이 연구는 2019년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아기초연구사업의 지원을 받아 수행되었음. 본 연구에 포함된 사례연구의 내용은 다양한 정부, 민간 및 학계 이해관계자들과의 협력을 통해 수행되었음. 특히, 국제개발협력학회, 경희대학교, 이화여자대학교, 중앙대학교, 한양대학교 및 한국국제협력단 시민사회협력실의 협력이 연구수행에 큰 기여를 하였음.
- * 이 논문은 2018년도 한국국제협력단(KOICA)의 “민간협력 프로그램평가 및 운영방안 개선연구”의 일부로 수행된 연구임(P2017-00090-2).
- ** 제1저자, 제2저자, 교신저자 순임.

1. 들어가며

전 세계적으로 고등교육의 '제3의 역할'에 대한 논쟁은 대학의 사회적 역할을 둘러싼 서로 다른 철학과 입장에 근거한다. 여기에는 고등교육의 철학, 전략, 연구 및 교육이 산업과 연계되어야 한다는 신자유주의적인 입장(Ahrens, McNamara 2013; Kim, Lee 2006; Muborakshovea 2015; Wan 2015)과 고등교육이 경제적, 환경적, 사회적으로 지속가능한 사회 발전과 민주주의, 인권 및 시민교육의 확대에 더 적극적으로 기여해야 한다는 입장(Apple 2013; Nixon 2010; Symaco, Tee 2019; Ward 2003; Weerts, Sandmann 2008)이 대립한다. 세계의 우수한 학자들은 대학이 강력한 신자유주의 영향력 속에서 산업과 전략적으로 협력할 필요가 있다는 사실을 인정한다. 그러나 시간이 지나도 변하지 않는 고등교육기관의 근본적인 철학과 정체성은 - 대부분의 고등교육기관이 공적자금을 받는 교육기관이며, 궁극적으로 기업 아니라는 점에서 - 사회 공익이라는 점을 강조하고 있다. 이러한 차원에서 최근 세계 주요 대학과 연구소들의 실천적 사회참여 활동이 눈에 띄게 확장되고 있으며, 학술 및 교육 교류 협력과 봉사활동을 넘어 전 지구적 공공선 창출을 통한 사회적 책임을 실천하는 데까지 이르고 있다.

국내에서는 민간의 국제개발협력 활동이 활발해지고 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance)에서의 비정부 행위자 영역이 확장되면서 전 지구적인 차원의 문제해결을 위한 국내 고등교육 기관 및 연구자의 국제 활동 참여가 확대되어왔다. 2010년 중반까지 국내에서는 새천년개발목표(MDGs, Millennium Development Goals)의 영향으로 교육분야 공적개발원조 정책, 전략, 사업 및 예산이 직업교육훈련(TVET, Technical and Vocational Education and Training) 및 기초교육에

집중됨에 따라 국제개발에서 고등교육과 지식협력에 대한 정책적, 실천적 논의가 부족하였다. 따라서 개발도상국의 고등교육 정책, 체계, 인력, 장학 등에 적지 않은 영향력을 미치고 있는 국제협력 혹은 국제개발의 역할에 대한 학술적, 정책적 논의는 아직 초기 단계이다. 우리나라 고등교육의 전 지구적 혹은 협력 국가의 발전문제 해결을 위한 사회적 책임 - 좀 더 구체적으로 국가 간, 국가 내 불평등을 해소하고 인류의 가치 있는 삶을 추구하고자 하는 지속가능발전의 차원에서 고등교육의 기여 - 에 대한 학술적 논의 역시도 아직 미흡한 실정이다.

이 논문은 개발도상국의 고등교육 역할과 사회적 기여에 대한 논의가 한 국가 내의 지역적 맥락만을 고려해서는 안 되며 국제적 측면과 연계된 다층적인 이해가 요구된다는 입장에서 우리나라 국제개발협력의 대표적 프로그램인 아카데미협력 프로그램에 주목하였다. 또한, 2015년에 발표된 유엔의 지속가능발전목표(SDGs, Sustainable Development Goals)에서 강조하는 ‘고등교육 주체의 다양한 사회공헌 활동의 확대를 넘어서 고등교육 협력을 통해 개발도상국의 사회 발전과 복지에 기여하고 대학 및 연구소가 보유한 특수한 전문적 지식, 기술, 역량을 활용하여 전 지구적 사회문제 해결에 기여해야 한다.’는 논의가 우리나라 고등교육의 새로운 ‘제 3의 역할’을 모색하고 영역을 확장할 수 있는 가능성에 주목하였다. 실천적인 측면에서는 국내외 비정부단체(특히 NGO)의 역할과 지속가능발전에의 공헌에 대한 연구가 다수 존재한다. 그러나 인프라, 정책지원, 시스템 개선, 장학금 제공, 연수 및 훈련을 ‘민관협력’의 형태로 수행하여 온 고등교육 주체에 대한 선행연구, 조사 및 평가가 국내에서 거의 수행되지 않았다. 따라서 민관협력 프로그램으로 수행된 아카데미협력 프로그램의 성과와 한계를 연구하여 향후 우리나라 고등교육이 협력국가의 개발 문제 해결과 고등교육 발전에 기여할 수 있는 방안에 대한 연구와 평가가 필요하

였다. 특히, 본 연구는 고등교육 및 아카데미협력 프로그램의 전략 수립 및 새로운 성과 및 목표의 새로운 변화가 필요했던 시기에 수행된 관련된 주제의 첫 평가연구의 사례이다. 따라서 본 논문은 먼저 국내에서 잘 다뤄지지 않은 고등교육에서의 국제개발의 역사적 맥락, 개념 및 아젠다의 변화에 대해 먼저 소개 한 후, 민관협력의 형태로 수행되고 있는 우리나라 고등교육 기관의 국제개발협력 프로그램이 주는 함의를 도출하기 위해 지속가능발전 및 대학의 전 지구적인 사회적 역할의 개념을 중심으로 살펴보려고 한다.

2. 이론적 고찰

1) 개발도상국의 고등교육의 역사적·정책적 맥락

개발도상국 고등교육은 선진국 고등교육과 함께 전지구화적인 신자유주의적 고등교육의 영향을 받는다는 공통점을 가지면서, 동시에 국가 내 심각한 빈곤 및 경제·정치·사회·교육적 불평등의 문제에 직면하고 있다는 개발도상국만의 특수성을 가진다. 개발도상국 고등교육의 열악한 연구·교육 환경 및 제도의 취약성과 빈곤과 연계된 문제는 수많은 보고서를 통해 제기되어왔지만, 개발도상국 고등교육 발전과 사회적 역할의 역사적 맥락을 이해하기 위한 시도는 많지 않았다. 이러한 측면에서 이들의 고등교육의 현실을 탈식민주의, 신식민주의, 종속이론 및 신자유주의와 개발도상국 사회발전의 맥락에서 비판적으로 접근 할 필요가 있다. 1900년대 초기, 아시아와 아프리카의 근대적인 국공립 고등교육은 영국을 중심으로 하는 식민주의 역사와의 밀접한 관계 속에서 형성되고 발전되었다(Altbach, Kelly 1984). 1960-1970년대

독립국가 형성 시기에는 이들 국공립 대학과 소수의 민족주의 엘리트들은 전 세계적으로 확대되던 국가주의와 민족주의에 영향을 받아 유럽의 식민지 및 식민사관으로부터 탈식민화를 주장하며, 동시에 유럽의 자유주의, 합리주의, 사회주의의 영향을 받아 국가 내 권위와 전통에도 적극적으로 도전하였다 (Hong, Kim 2019). 아시아와 아프리카의 신생 독립국들은 1950년대부터 1970년대 짧은 엘리트 교육의 전성기를 거치고 급격히 후퇴하고, 제1세계, 제2세계, 제3세계의 진영으로 구분되어 전 지구적인 냉전 이데올로기에 종속되는 상황을 맞이하게 되었다(Hong, Kim 2019). 특히, 미국과 구소련연방을 중심으로 제3세계 국가들의 고등교육 기관 및 학자와 연구자들과의 적극적인 학술교류 및 장학을 통한 ‘교육재건’에 힘을 쏟았다. 그러나 다양한 고등교육 교류와 적극적인 지원에도 불구하고, 냉전시대의 개발도상국의 고등교육은 고등교육 협력이라는 미명하에 제 1세계의 정치적, 지적, 교육적 주변자로서 종속되었다는 비판을 받았다.

최근 개발도상국의 고등교육에 영향을 준 세계적인 흐름은 1980년대부터 시작된 미국(레이거니즘)과 영국(대처리즘)의 신자유주의와 1990년대 말부터 부각되기 시작한 전지구화이다. 수많은 학자들은 신자유주의, 신보수주의, 신개발주의는 전지구화가 주류 담론을 이루는 현재까지 가장 강력하고 영향력 있는 고등교육의 사조로 보고 있다 (Apple 2006; 2013; Torres 2011). 닉슨(Nixon 2010)과 같은 비판적 사회학자는 오늘날 고등교육의 중요한 흐름을 상업화(Commercialization), 상품화(Commodification), 경쟁(Competition), 규격화(Classification)로 규정하였는데(유성상 · 김용련 · 이길재 2017), 이와 같이 4C 현상은 선진국에서만 아니라 개발도상국의 고등교육 현장에서도 부각되고 있다 (홍문숙 2018). 이와 같은 고등교육이 상품화되고 있다는 논의는 2010년 고등교육 서비스가 GATT 및 WTO에서 국제적으로 통상되는 ‘서비스’

로 규정되면서 신자유주의로서의 고등교육의 흐름의 정점에 서게 되었다 (Apple 2013; Tilak 2008; Torres 2011).

한편 21세기에 들면서 고등교육 담론의 변화에 큰 영향을 준 세계은행(World Bank)¹⁾은 UNESCO와 공동으로 고등교육과 사회에 대한 전담반(Task Force on Higher Education and Society)을 시작하면서 1990년대 말 국제지형의 변화, 경제 개발 및 지식사회의 등장 of 흐름 속에서 고등교육의 중요성을 인식하게 되었다(Tilak 2000). 당시 세계은행의 부총재였던 세라겔딘(Serageldin)은 개발도상국에서의 고등교육에 대해서 세계은행 차원의 심층적인 검토가 별도로 필요하다고 판단하여 세계은행고등교육작업반(World Bank on the independent Task Force on Higher Education and Society, 2000)을 발족하였다. 본 작업반은 “개발도상국의 고등교육: 위기와 약속(Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise)”이라는 보고서를 통해 개발도상국에서도 양질의 고등교육과 국가발전의 연계성을 정리하고 종합하였다. 본 보고서의 핵심적인 기여를 아래와 같이 세 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 고등교육이 국제개발의 담론에서 논의될 수 하도록 하는데 그 정당성과 국제개발 내에서의 명확한 위치를 제공하였다. 둘째, 21세기 학술혁명에서 논의되고 있는 고등교육 기관들의 역할의 변화가 국제개발에서의 고등교육의 역할과 연계되는지 제언을 제시하였다(Altbach, Reisberg, Rumbley 2010). 셋째, 다양한 지식과 기술을 융합하여 사고하고 기획하며 의사소통 할 수 있는 역량이 필요한 21세기에 고등교육계에 세부 전공에만 함몰된 인재를 키워서는 안 된다는 메시지를 명확히 제공하였다. 고등교육을 통해 융합할 수 있는 인재들이 양성되지

1) 고등교육 담론 변화에서의 세계은행의 긍정적, 부정적 역할에 논쟁이 많지만, 초국가적 정책행위자로서 세계은행의 주도적 역할에 대해서는 대부분의 학자들의 동의하고 있다 (관련해서는 World Bank 2000; 2002; Peters, Besley 2006; Rhoads, Torres 2006; Slaughter, Rhoades 2004; Goldman 2005; Peet 2009; Santos 2006 참조).

않는다면 새로운 경제 및 산업 수요에 고등교육이 대응하지 못할 것이라는 메시지를 제공하였다. 넷째, 개발도상국에서 중요하게 논의되지 않던 고등교육 문화, 행정 및 연구윤리의 중요성²⁾을 강조하였다(Bloom, Hartley, Rosovsky 2006).

그러나 이 보고서는 개발도상국 고등교육의 문제를 “섬처럼 다루었다”는 즉각적인 비판을 받았다(Tilak 2010). 불평등한 북반구 고등교육과 남반구 고등교육의 초국가적 구조 자체의 문제를 도외시하였고, 고등교육의 이동성, 장학금, 두뇌 유출(Brain drain)과 같은 근본적인 전지구적인 차원의 사회적, 교육적 문제를 조명하지 못했었거나, 이를 의도적으로 회피했다는 의심을 받았다(Tilak 2000). 이와 같은 비판에도 불구하고 세계은행의 보고서는 그동안 집중 받지 못한 국제협력 및 국제개발에서 고등교육을 글로벌 아젠다로 위치할 수 있게 하였으며, 공여국 및 개발도상국의 정책전문가들에게 중요한 정책적 시그널을 제공(policy signifier)했다는 차원에서 그 의미가 있다. 애플(Apple), 닉슨(Nixon), 토레스(Torres), 티락(Tilak), 지루(Giroux) 등은 고등교육과 지식협력이 국제적인 상품으로 전락하였다는 비판을 하면서 공존하는 사회의 지식과 진리의 추구에 기반을 둔 고등교육 및 지식교류의 중요성의 원칙이 더욱 강조되어야 한다고 주장하였다. 동시에 초국가·국가·지역·대학·연구자 간의 지식·정보의 교류가 다층위적으로 이루어지는 21세기의 고등교육이 국가간·국가내 불평등을 해소하고 존엄한 인류의 삶을 추구하는 지속가능발전의 차원에서 공공재(public good)로서의 역할이 강조될 필요가 있다고 지적하였다.

2) 본 보고서는 연구윤리의 적용, 표절에 대한 강력한 대응, 학술적 정직성에 대한 개발도상국 고등교육기관들을 위한 제언 뿐 아니라 고등교육 국제협력 차원에서의 윤리적 문제도 포함하였다.

2) 전 지구적 발전문제 해결을 위한 고등교육의 담론

전 지구적 문제해결을 위한 고등교육 및 지식협력의 역할에 대한 논의는 국제적인 학자, 초국가적 정책행위자인 유네스코(UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation) 및 세계은행(World Bank)을 중심으로 지난 1990년대부터 지속적으로 논의되어 왔다.³⁾⁴⁾ 먼저 UN 기관 중 유일하게 고등교육을 주요 분야로 다루는 기관인 UNESCO는 개발도상국의 고등교육 정책 및 전략 형성 그리고 역량강화를 통해 국가발전에 기여할 방안을 모색하는 데 기여하고자 하였다. UNESCO는 고등교육을 국가의 ‘내재적 역량강화의 기재(endogenous capacity-builder)’로서 지식기반사회의 문화, 경제, 정치발전의 기여에 중요한 요인이나 사회의 인권증진, 지속가능한 발전, 민주주의, 평화와 정의에 기여하는 중요한 정치적, 사회적, 교육적 기관임을 강조하였다(UNESCO 2000). 1988년에 UNESCO와 60개의 기관이 고등교육에 대한 UNESCO-NGO 통합 자문(UNESCO-NGO Collective Consultation on Higher Education)에 착수한 후, 1998년 세계 180개 국가가 참여하여 파리에서 개최된 제1차 세계고등교육회의(first World Conference on Higher Education)를 계기로 UNESCO는 21세기의 세계고등교육의 국제적인 아젠다 형성과 대화의 촉진에 기여하였다. 본 회의의 결과로 발표된 ‘21세기를 위한 고등교육 세계선언’은 고등교육의

3) 김영화(2015)는 ‘초국가적 정책 행위자로서 국제기구의 교육부문 사업 동향 비교 - OECD와 UNESCO를 중심으로’라는 논문으로 국제교육 정책 전반에 영향을 미치는 두 국제기구의 정책행위자로서의 특성에 대해 논의하였다.

4) 국제개발에서 신자유주의적 맥락을 이해하기 위해서는 고등교육 아젠다의 초국가 정책행위자로서 WTO와 OECD에 대한 논의가 필요하다. 본 연구는 공공재의 관점에서 고등교육 프로그램의 전략 및 시사점에 집중한다는 차원에서 UNESCO 와 세계은행의 논의에 집중하여 고찰하였다.

사회적 변화와 발전을 위한 추진체제로써 기능을 강조하였다. 특히, 종족, 언어, 종교, 경제적, 문화적, 사회적 구분 혹은 신체적 장애에 차별하지 않고 능력에 기반을 둔 고등교육의 접근성이 보장받을 수 있도록 해야 하며, 고등교육의 가장 핵심적인 기능은 교육하고, 연구하며, 특히 지속가능한 사회 발전을 위해 사회적 기여를 하는 일임을 강조하며, 이와 같은 고등교육 기관의 기능과 역할이 보존되고, 강화되고 지속해서 확대될 수 있도록 해야 한다는 국제적 규범을 도출하고자 하였다. 2001년에 개최된 고등교육, 연구, 지식에 대한 UNESCO 포럼(UNESCO Forum on Higher Education, Research, and Knowledge)에서는 고등교육 수요 및 공급의 폭발적인 증가, 고등교육체제의 다양화, 시장화, 지식의 디지털화를 통한 개발도상국에서도 고등교육의 중요성과 시급성이 재인식하게 만드는 중요한 계기가 마련⁵⁾되었다. 2009년 개최된 제2차 세계고등교육회의(Second World Conference on Higher Education)는 세계 150여개 1000여명의 참가자들이 모여 고등교육의 중요성을 재확인하였다. 제2차 회의에서는 아프리카에서의 고등교육과 경제 및 사회발전에 고등교육의 기여에 대한 논의를 집중적으로 진행하였다.

한편 해외 학계에서는 1990년대부터 2000년대 중반까지 고등교육의 사회적 역할에 대한 논의는 첫째, 역사와 문화의 산물로서의 고등교육을 강조하는 관점, 둘째, 학생과 연구자의 권익의 보호를 강조하는 관점, 셋째, 고등교육을 비영리사업과 활동으로 보는 관점, 넷째,

5) 전 세계적으로 고등교육에 대한 접근성이 눈에 띄게 향상되었고, 이에 따라 고등교육은 '21세기의 새로운 기초교육'으로 간주되기 시작했다(Ilie, Rose 2016; Keeling 2006; Marginson, Van 2007; Schofer, Meyer 2005; Torres, Rhoads 2006). 고소득층 가정 출신이 고등교육 기관 참여에 상대적인 우위를 점하고 있다는 '불편한 진실'에도 불구하고, 2015년 고등교육에 취학한 학생 수는 전 세계적으로 2억 명에 이르면서 2000년 이후 취학률은 두 배가 되었다. 특히 전 세계 고등교육 등록생 수의 절반이 여성이라는 점은 주목할 만한 현상이다(UNESCO 2015).

고등교육을 국가의 책무로 보는 입장에서 고등교육의 공공성을 강조한다는 측면에서 공통으로 고등교육기관의 사회적 역할에 대한 가능성을 모색하고 있다(Calhoun 1998; Clotfelter 1996; Mansbridge 1998; Marginson 2011; Winston 1999). 특히, 신자유주의적 고등교육의 담론과 현상을 비판하고 부정적 효과를 경고한 아로노위츠(Aronowitz 2000), 북(Bok 2003), 닉슨(Nixon 2010)과 같은 학자들은 사회 공동체 속에서 고등교육의 공익 혹은 공공성이라는 원칙을 중심에 놓고 논의하는 것이 21세기 고등교육의 미래의 전략이 되어야 한다는 점을 지속해서 강조하며 눈에 띄게 학술 활동을 하고 있다.

국내 학계에서는 대학의 사회적 책임을 사회적 연대 차원에서 탐색한 조영하(2010; 2011)의 연구와 같이 대학의 지역사회 기여를 고민하는 ‘사회적 책임’에 대한 논의가 2000년대 들어 등장하기 시작했다. 그러나 전 지구적 문제해결을 위한 고등교육의 연구협력, 교육협력 및 봉사에 대한 국제적인 차원의 검토가 진행된 것은 최근 일이다. 대학의 초국가적 사회적 책임과 지구적 연대를 21세기의 새로운 고등교육의 담론과 방향으로 개념화하고자 시도한 박한규(2016)의 연구, 국제 자원봉사의 중요성을 연구하고 그 사회변혁적 역할을 모색한 주성수(2017)의 연구 등이 있다. 2015년 이후부터는 세계시민교육으로서 고등교육의 가능성을 탐색하는 연구(김진희 · 김선정 2017; 민춘기 2016; 박환보 · 조혜승 2016)가 눈에 띄게 확대되고 있다. 또한 2019년 5월에는 그간 기초교육에 집중된 정책연구를 수행한 한국교육개발원(KEDI)이 “SDGs 달성을 위한 고등교육분야 국제개발협력의 과제와 방향” 포럼⁶⁾을 개최하여 우리나라 고등교육이 전 지구적 발전에 기여할 수 있는 정책적인 차원을 검토하기 시작한 데 주목할 필요가 있다.

6) 정부의 정책적인 차원에서의 고등교육 논의는 한국교육개발원의 <SDGs 달성을 위한 고등교육분야 개발협력의 과제와 방향> 포럼 자료집(2019. 05)을 참고하기 바란다.

3) 지속가능발전목표의 등장과 고등교육의 역할의 전지구적 확장

앞서 논의한 바와 같이 2009년 세계 고등교육 컨퍼런스(WCHE, World Conference on Higher Education)에서 고등교육이 사회변화와 개발에 사회적인 기여를 해야 한다는 중요성이 강조된 이후 유럽 및 아세안 등을 중심으로 고등교육의 국제-국내-지역 사회적 기여에 대한 구체적인 프레임워크들이 등장하였다. 고등교육 및 고등교육 기관이 경제적, 사회적, 환경적 차원의 지속가능발전을 위해 구체적인 노력을 경주해야 한다는 논의(Muresli, Imato 2014; UNESCO 2010), 민주주의, 사회정의 및 인권신장에 기여해야한다는 논의(Symaco, Tee 2019) 그리고 개발도상국의 인재양성을 위한 역량강화에 기여해야한다는 논의)로 요약될 수 있다. 이와 같은 국제개발에서 고등교육의 아젠다로서의 관심은 국제원조의 구조(aid architecture)의 변화, 전세계적 불평등 문제의 부각, 기후 변화, 이주난민 등과 같은 인류 공동의 난제에 직면하면서 국제 아젠다의 보편성과 통합성이 강조되기 시작하고, 그 결과로 SDGs의 도입되며 새로운 전기를 맞이하게 된다.

교육 2030 아젠다 및 SDGs 교육 아젠다에도 중등교육부터 대학을 포함한 고등교육까지 청소년과 성인을 위한 평생학습 기회를 제공하고 비판적, 창의적 사고를 촉진하며, 사회, 문화, 생태, 경제 발전을 위한 지식의 생성 및 전파한다는 것이 강조되며, 고등교육의 이슈가 강조되었다. SDGs에는 ‘고등교육에 대한 평등한 접근성 보장’과 관련한 세부목표로서 SDG 4.3⁷⁾와 SDG 4.5⁸⁾는 목표가 있다. SDGs⁹⁾는 교육기회의 형

7) SDG4.3 - 2030년까지 모든 여성과 남성에게 적정비용으로 양질의 기술교육, 직업교육 및 대학을 포함한 고등교육에 대한 평등한 접근을 보장한다.

8) 2030년까지 교육에서 성불평등을 해소하고, 장애인, 토착민, 취약상황에 처한 아동을 포함한 취약계층이 모든 수준의 교육 과 직업훈련에 평등하게 접근할 수 있도록 한다.

평성이라는 측면에서 볼 때, 성별, 인종, 지역 등과 무관하게 모든 사람이 고등교육에 접근할 기회도 동등하게 부여되어야 한다고 강조하고 있다. 따라서 고등교육 접근성을 누구에게나 보장하기 위해서는 각 국가별로 적합한 정책, 전략, 프로그램을 개발하고 원격교육 등 다양한 방법을 통해 고등교육 기회를 보장하도록 요구하였다. 둘째, 전 세계적으로 일정 수준 이상으로 고등교육의 질이 확보되어야 한다는 점을 강조하였다. 고등교육의 접근성 증대에 뒤따를 수 있는 질적 저하의 문제를 방지하기 위해 고등교육 연구 여건 개선, 교원의 전문성 향상, 교수학습역량 강화 등 질 관리 시스템의 개선을 강조하고 있다.

SDG 4.4¹⁰⁾ 및 SDG 4.7¹¹⁾의 목표는 앞서 논의한 고등교육의 제3의 역할에 대한 구체적인 방향과 목표를 제시하였다. SDG 4.4는 ‘노동시장 적합성 제고’라는 관점에서 고등교육의 내용과 질의 문제를 다루고 있으며, SDG 4.7은 고등교육이 추구하는 교양인 양성은 바로 지속가능한 발전의 목표 달성을 위해 적극적으로 참여하는 세계시민을 기르는 일임을 언급하고 있다. 따라서 SDGs 교육목표는 고등교육의 방향과 교육의 내용이 이러한 관점의 연속선상 - 즉, 노동시장과의 연계 강화 및 세계시민으로서의 역할 - 의 차원에서 목표가 선정된 것을 확인 할 수 있다. 앞서 논의한 SDGs에서의 고등교육의 논의의 확장은 국제개발에서 고등교육의 방향, 전략, 프로그램의 변화에 몇 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 고등교육 고유의 연구기능을 통해 고등교육과

-
- 9) 본 절에서 논의하고 있는 SDG 4번의 세부목표의 번역은 <한국사회와 지속가능발전 목표표 4: 지속가능한 사회를 꿈꾸는 교육> 중 SDG 4 목표 번역본(임헌묵 2018)을 기준으로 작성하였다.
 - 10) 2030년까지 취업, 양질의 일자리, 창업 활동에 필요한 전문기술 및 직업기술을 포함하는 적절한 기술을 지닌 청소년과 성인의 수를 실질적으로 늘린다.
 - 11) 2030년까지 모든 학습자가 지속가능발전 및 지속가능 생활방식, 인권, 양성평등, 평화와 비폭력 문화 증진, 세계시민의식, 문화 다양성 및 지속가능발전을 위한 문화의 기여에 대한 교육을 통해, 지속가능발전을 증진하기 위해 필요한 지식 및 기술 습득을 보장한다.

대학은 지식 창조의 기초적인 역할을 하며 지속가능발전 전 분야의 지역적, 전 지구적 문제 해결을 가능하게 하는 분석적, 창의적 역량 개발의 뒷받침을 해야 한다. 둘째, 개발도상국, 특히 최빈국에서 고등교육에 대한 접근 기회는 충분하지 않으며, 이는 지식격차를 낳아 국가의 사회경제적 발전에 심각한 영향을 미치고 있다, 따라서 중등교육부터 대학을 포함한 고등교육까지 기술 개발과 TVET에 대한 방해 요소를 줄이고 청소년과 성인을 위한 평생학습의 차원에서 고등교육에 접근 할 수 있도록 국제개발이 기여해야 한다. 셋째, 고등교육의 접근성 및 형평성의 과제는 개발도상국에서 심각한 수준이다. 성별, 사회, 지역, 인종, 배경, 나이, 장애에 따른 대학에 대한 접근성은 큰 차이를 보이고 있어 국제개발에서 고등교육은 형평성의 원칙을 좀 더 강조할 필요가 있다. 마지막으로 국제개발은 접근성, 형평성, 교육의 질과 적절성을 증진하는데 기여함으로써 대학을 포함한 고등교육 기관의 학습 격차 및 경제와 사회의 요구 격차를 줄일 수 있도록 해야 한다.

SDGs 이행수단 성격인 SDG 4.b 목표 및 SDG 4.c 목표는 SDGs를 중심으로 국제개발에서 고등교육의 ‘사회적 역할’에 대한 논의가 지역 사회에 한정될 것이 아니라, 전 지구적 문제에 대한 고등교육의 역할이 국제적인 차원에서 어떠한 실천도구를 가질 수 있을 것인가에 대한 방법과 도구를 제시하였다. SDG 4.b 목표는 ‘2020년까지 전 세계적으로 개발도상국, 특히 최빈국, 군소도서 개발국, 아프리카 국가에서 직업훈련, ICT, 과학기술 및 공학 분야를 포함한 고등교육에 등록하도록 지원하는 장학금을 실질적으로 확대한다’고 명시하였으며, SDG 4.c 목표는 ‘2030년까지 개발도상국, 특히 최빈국 및 군소도서 개도국에서 교사훈련을 위한 국제협력 등을 통해 양성된 교사를 포함하여 자격을 갖춘 교사공급을 실질적으로 증대한다’라고 명시하였다. 국제적인 고등교육 협력의 차원에서의 교사 및 장학의 중요성을 명확히

한 것이다. 이와 같이 고등교육에서의 국제개발협력에 대한 논의가 시작되고 시점에서 본 연구는 우리나라의 대표적인 국제 고등교육협력 프로그램인 아카데미협력 프로그램 및 본 프로그램에 참여한 개별 사업 사례를 집중적으로 살펴보았다. 이를 통해 전 지구적 발전 문제에 기여에 대한 고등교육의 정책 및 프로그램의 확장이 우리나라 고등교육 국제정책 및 프로그램 그리고 더 나아가 우리나라 국제개발협력에 주는 함의를 모색하고자 한다.

3. 연구 범위 및 방법

본 연구는 아카데미협력 프로그램 평가분석 결과를 토대로 한 실천 연구(applied research)이자 관련 작업의 결과를 지속가능발전의 맥락에서 고등교육의 사회적 역할의 개념을 중심으로 재구성하고 분석한 개념적 연구(conceptual research)이다. 이와 같은 차원에서 본 연구의 범위, 절차 및 방법의 차원에서 이론연구 및 응용연구의 두 층위로 구분되어 수행되었다. 개념적인 측면에서는 본 연구는 변화하는 고등교육¹²⁾의 맥락 및 담론, 국제개발에서 고등교육 정책 및 사업의 동향에 대한 문헌 조사를 실시하였다. 그리고 평가가 완료된 1년 후 연구진 중 이론연구를 담당하는 연구진이 ‘지속가능발전을 위한 고등교육’이라는 관점을 중심으로, 전 과정과 결과를 재검토하였다. 국제개발에서의 고등교육

12) 임현목(2018)은 고등교육은 “국가나 사회의 맥락에 따라 그 제도를 구성하고 있는 주요 기관의 유형이나 수행하는 기능, 그리고 다루어지는 내용이 매우 다양하며 고등교육이 추구하는 가치나 한 사회에서 수행하는 역할, 고등교육을 바라보는 관점에 따라 고등교육의 범위도 다르게 나타난다”고 강조하였다. 국제적인 차원에서 고등교육의 전체 규모와 기본적인 성격이 어느 수준의 발전단계에 도달해 있는지에 따라서 제도적 범위가 상당히 방대하다는 점도 고등교육의 범위를 하나로 일반화하기 어려운 부분이 있다는 것을 설명하였다.

에 대한 이론적, 개념적, 방법론적 연구를 기반으로 평가결과를 재분석하여 본 논문의 종합적인 시사점을 도출하였다. 전체적인 연구의 질문은 첫째, 국제적으로 국제개발에서 고등교육의 역할에 대한 학술 및 국제기구 주요 담론의 주요 내용은 무엇인가?, 둘째, 민관협력으로서 고등교육의 전 지구적 차원의 ‘사회적 역할’이 논의되고 있는 맥락은 무엇인가? 셋째, 실제 수행된 국제개발 고등교육 프로그램은 어떠한 효과를 달성하고 있는가?¹³⁾ 마지막으로 본 분석의 결과를 통해 지속가능발전을 위한 국제개발 고등교육의 방향과 프로그램을 개선하기 위한 정책적, 실천적 시사점은 무엇인가? 에 집중하고자 한다.

〈표-1〉 단계별 주요 질문 및 연구 방법

구분	연구의 주요 질문 및 주안점	연구방법
개념적 연구 (conceptual research)	국제적으로 국제개발에서 고등교육의 역할에 대한 주요 학술 및 정책 담론의 주요 내용은 무엇인가? 고등교육의 전 지구적 사회적 역할은 어떠한 맥락에서 발전되었으며, 지속가능발전 목표와의 관계는 무엇인가?	국내 선행연구 분석 해외 선행연구 분석
실천 연구 (applied research)	‘14년-’16년 아카데미협력 프로그램이 의도하고 달성한 국제 고등교육 프로그램의 사회적 성과는 무엇인가? 이와같은 지속가능한 사회적 성과 달성의 촉진 혹은 저해한 구조적 요인(정책, 프로그램, 환경적·기관, 조직 및 인력-)은 무엇인가?	문헌분석 성과모형 구축 전문가 면담 조사 원조 기관 면담 조사 프로그램 참여기관 설문조사 면담 조사
개념적 연구 (conceptual research)	지속가능발전을 위한 국제개발 고등교육의 방향과 프로그램을 개선하기 위한 정책적, 실천적 시사점은 무엇인가?	평가보고서 재맥락화 국내 선행연구 분석 해외 선행연구 분석

13) 고등교육 프로그램의 효과와 관련해서는 첫째, MDGs/SDGs 달성에 기여했는가, 둘째, 개발도상국의 교육제도 개선에 영향을 미쳤는가, 셋째, 협력국가 주민의 삶의 질 향상에 이바지했는가, 넷째, 한국 대학/연구소 및 협력국가 대학/연구소의 역할이 강화되었는가의 질문이 포함되었다.

연구의 대상은 2014년부터 2016년까지 총 52개의 사업이 완료된 한국국제협력단(KOICA, Korea International Cooperation Agency) 아카데미 협력 프로그램으로 총 40개의 아카데미 파트너 (대학, 대학 산학협력단, 대학 병원, 국제 혹은 민간 연구소 등)를 포함하였다. 본 연구의 평가 대상은 2014년부터¹⁴⁾ 2016년까지 완료된 KOICA의 민관협력 프로그램 가운데 아카데미협력 프로젝트 52개이다.¹⁵⁾ 이는 전체적인 현황의 파악이 어려운 상황에서 국내에서는 처음으로 민관협력 프로그램으로서 고등 교육 프로그램 및 프로젝트를 평가한다는 데에 의의가 있다. 분석의 기준은 프로그램 자체의 적절성, 효과성, 영향력, 지속가능성 그리고 범분야 이슈(cross-cutting issues)에 집중하였다. 위의 <표-1>에서 제시한 세부 평가 질문에 답하기 위해 본 연구진은 세부과정은 크게 5단계로 구분하였다. 첫 단계에서는 사업의 결과보고서 등을 포함한 문헌조사를 실시하였다. 문헌조사의 결과에 근거하여 프로그램 기획단계에 존재하지 않았던 프로그램 차원의 성과모형(Results Framework)을 문헌연구, 핵심 관계자 면담 조사를 통해 재구성하였다. 그 결과로 프로그램 목표(Goals)를 수원국 삶의 질 개선 및 수원국 제도 개선으로 개념화하고, 프로그램의 중기 성과(Outcomes)를 역량강화, 현업적용, 국제인력 양성의 세 가지로 개념화하는 프로그램의 변화이론(ToC, Theory of Change)¹⁶⁾을 구축하였다. 다음으로 KOICA 민관협력사업 담당자, 국제개발 전문가, 사업수행기관(국내 대학), 협력파트너 대학 등 사업 관계자를 대상으로

-
- 14) 2014년 이전 아카데미 협력파트너의 사업 수와 사업명 등의 명확한 정보가 존재하지 않아 본 평가 작업은 2014년 이후로 착수한 사업을 대상으로 한정하였다.
 - 15) 2014년부터 2016년까지 공식적으로 완료된 사업 수는 총 58개이나, 이중 6개 사업은 본연구가 수행된 시점까지 보고서가 제출되지 않아 분석대상에서 제외하였다.
 - 16) 본 연구에서는 “변화이론”을 평가분석 도구차원을 넘어서 국제개발협력에서의 고등 교육의 맥락, 역할 및 프로그램의 분석할 때 사용될 수 있다는 차원에서 광의의 정의인 변화이론이라는 용어를 사용하고자 한다(상세한 논의는 홍문숙·박채원·변수진(2019)의 논문을 참조).

반 구조화된 개별 및 그룹 면담을 수행하였다. 사업 담당자와 사업 직접 수혜자를 대상으로 한 설문조사가 한국 및 미얀마와 캄보디아에서 수행되었다. 분석은 SPSS/Win PC 통계 프로그램을 활용하여 빈도분석 및 상관관계분석을 수행하였다. 이후, 첫째, 지속가능발전 목표 기여(MDGs/SDGs 달성), 둘째, 개발도상국가의 삶의 질의 향상, 셋째, 개발도상국 고등교육 제도개선, 넷째, 협력의 지속가능성 및 구성원의 역량강화, 다섯째, 각 항목별 고등교육 협력파트너들의 프로그램 수행의 촉진요인과 저해요인에 관한 심화 분석을 실시하였다. 이를 통해 민관협력 사업이 고등교육 분야에 주는 함의를 찾고자 하였다.

연구의 범위의 차원에서 국내에 관련 선행연구가 거의 존재하지 않는 환경에서 우리나라 범정부 차원의 고등교육 프로그램의 전체를 다룬 것이 아닌 한 원조 기관의 고등교육 프로그램을 다룬다는 차원에서 수행된 한계가 있다. 우리나라 민관협력의 양적·질적 성장에도 불구하고 아카데미협력 프로그램의 경우, 별도의 선행 연구, 평가 혹은 분석 자료 등이 부재한 상황으로 2014년 이전 아카데미 협력파트너(대학, 연구소 등)의 사업 수와 사업명 등의 명확한 정보가 존재하지 않아 본 평가 작업은 2014년 이후로 착수한 사업을 대상으로 한정하였다. 향후 우리나라 전체를 아울러 한국이 국제개발 및 국제협력을 통해 고등교육 활동을 어떻게 수행하고 있으며, 그 방향은 어떠한지 전반적인 정책연구의 수행이 시급한 것으로 보인다. 평가의 방법론적 차원에서 본 조사의 대상이 된 전체 프로그램 및 개별 사업의 성과목표 및 기초선 데이터가 존재하지 않아 양적 성과평가가 가능하지 않았으며, 물리적인 여건으로 해외조사는 2개 사업을 대상으로 한 한계가 있다. 마지막으로 국내 조사는 52개 사업의 전수조사를 대상으로 진행되었으나 국제개발활동을 수행하고 있는 한국의 고등교육 기관들의 수와 양이 확대되고 있는 것을 고려하고 대학 유형별, 분야별(특히 이공계), 재원별 특성이 다양한 것을 고려할 때 향후 추가 연구가 필요할 것이다.

4. 연구 결과

1) 우리나라 고등교육 분야 ODA 및 프로그램 현황

우리나라의 고등교육 국제협력은 1990년대 중반 세계화정책 이후 시작되어 2000년대 중반부터 급속히 확대되어 왔다. 공적개발원조 차원의 고등교육의 국제개발협력은 2010년 이후 꾸준히 증가한 특징이 있다. 우선 2010년부터 2017년까지 OECD 국제개발통계에서 제공하는 분류가 ‘교육’인 ODA 사업 중 중분류가 대학·전문교육으로 분류된 사업으로 한정하여 살펴보면, 2010년부터 2017년까지 우리나라 고등교육 ODA의 규모는 아래 <표-2>와 같다.

<표-2> 한국의 중등교육 이후 교육 및 고등교육 원조 규모

연도	고등교육 ODA 규모 (현재 규모, 백만 달러)	중등교육이후 ODA규모 (현재 규모, 백만 달러)	전체 교육 ODA 규모 (현재 규모, 백만 달러)	전체 교육 ODA 중 고등교육 비율
2010	40.50	49.34	324.40	12.48%
2011	46.46	69.54	199.17	23.33%
2012	52.12	70.74	127.53	40.87%
2013	70.14	79.65	337.05	20.81%
2014	58.66	84.18	228.75	25.64%
2015	54.84	81.48	260.29	21.07%
2016	72.09	91.81	366.69	19.66%
2017	71.81	91.15	222.08	32.34%

※ 참고: 중등교육이후(114)에는 고등교육(11420)과 고급 기술 및 관리 교육(11430)이 포함 된다. 고등교육은 학위 및 디플로마 프로그램으로 대학, 대학 및 폴리 테크닉이 해당된다. 장학금. 고급 기술 및 관리 교육은 전문가 수준의 직업 교육 프로그램 및 현장 교육을 포함한다.

※ 출처: Source: OECD Query Wizard for International Development Statistics.

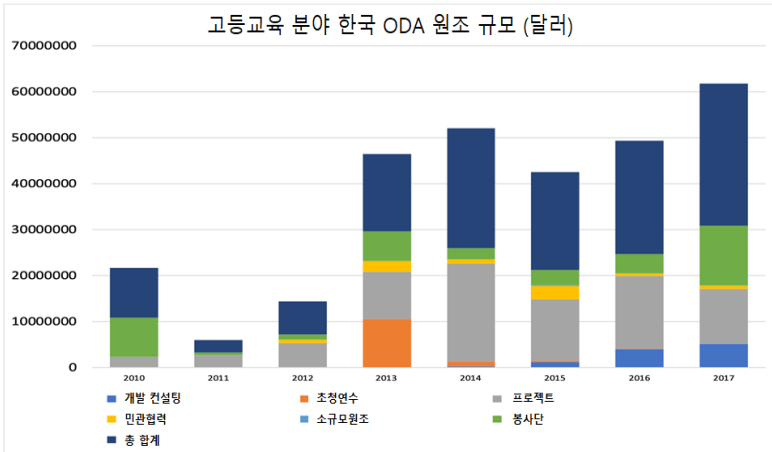
<https://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6&f=2:262,4:1,7:1,9:85,3:250,5:3,8:85&q=2:262+4:1+7:1+9:85+3:250,17,18,G36+5:3+8:85+1:61+6:2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018> (검색일: 2019. 7. 5)

고등교육에 총 5천2백10만 달러, 고등교육을 포함한 중등교육이후(post-secondary education)에 약 7천만 달러가 제공된 2012년을 제외하면, 연간 약 5천만 달러 수준의 지원이 제공되고 있는 것은 파악할 수가 있다. 우리나라 교육분야 ODA가 상당부분 직업교육훈련에 치중하여 있는 점을 고려하고, 국내적으로 국제개발에서의 고등교육이 엘리트교육의 확산에 기여한다는 회의론¹⁷⁾에도 불구하고, 우리나라 고등교육 ODA는 단계적으로 확대되어 왔다.

유형별로 살펴보면 우리나라의 고등교육 분야 ODA는 프로젝트형 사업, 봉사단, 개발컨설팅의 유형으로 나타난다. 그러나 고등교육 ODA의 명확한 현황을 국가차원에서 명확하게 살펴보는 것에는 한계가 있다. 고등교육이 아래 제시된 바와 같이 ‘교육’사업으로 분류되기도 하지만 공공행정, 보건, 농업 등의 ‘분야’에 포함되기도 하기 때문이다. 우리나라 교육부 및 KOICA에서 제공하고 있는 장학금, 봉사단, 연수는 우리나라 고등교육 ODA의 중요한 일부분을 차지하고 있는 것을 파악할 수 있다.

17) 열악한 개발도상국의 교육적 환경에서 국가적인 인재가 성장하더라도 국가 내의 경제, 정치, 사회적 발전의 견인차로 역할을 하는 리더로 성장하기보다 선진국으로 두뇌유출(brain drain)되고 있다는 현상은 이미 수많은 국제 연구를 통해 발표되었다 (Beine, Docquier, Rapoport 2001; Beine, Docquier, Rapoport 2008; Docquier, Lohest, Marfouk, 2007; Ugarte, Verardi 2010)

〈그림-1〉 고등교육 분야 한국 ODA 원조 규모



※ 출처: Source: OECD Query Wizard for International Development Statistics.
<https://stats.oecd.org/qwids/#?x=1&y=6&f=2:262,4:1,7:1,9:85,3:250,5:3,8:85&q=2:262+4:1+7:1+9:85+3:250,17,18,G36+5:3+8:85+1:61+6:2010,2011,2012,2013,2014,2015,2016,2017,2018> (검색일: 2019. 7. 5)

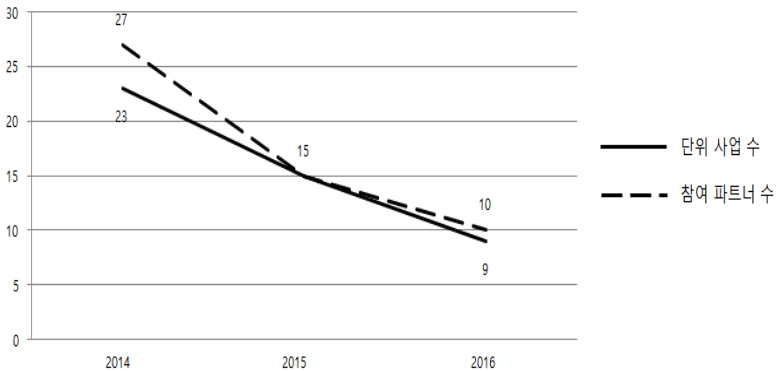
우리나라 고등교육 프로그램을 진행하고 있는 대표적 행위자인 교육부¹⁸⁾는 2019년 기준 고등교육분야에서는 정부초청학생사업(GKS, Global Korea Scholarship), 아세안 대학 이러닝지원 사업, 글로벌교육지원 사업, 국제협력선도대학 육성지원 사업, UNESCO-UniTWIN 사업을 진행 중이다. KOICA의 경우 프로젝트 유형 고등교육 사업, 민관협력 사업, 개발컨설팅 사업, 소규모 무상원조 고등교육 사업, 연수생 초청 및 봉사단 사업이 있다. 이 중 민관협력의 경우, 과거에 아카데미협력 프로그램으로 운영되었으며, 2018부터 민관협력 사업 중 고등교육 사업이라는 세부 프로그램으로 변경 운영되고 있다.

본 논문에서 중점적으로 다루고자 하는 우리나라 민관협력 사업의

18) 2019년 기준으로 교육부의 국제사업은 기초교육(인적교류, 인프라이지), 고등교육(인적교류, 인적역량강화 지원), 평생·직업교육 및 국제기구와 다자간 이러닝 협력 사업으로 구분하여 진행되고 있다(채제는 2019 교육 ODA 컨퍼런스 발표자료).

대표적인 형태인 아카데미협력 프로그램은 2014년부터 2016년까지 총 52개의 사업이 완료되었다. 총 40개의 아카데미 파트너 (대학, 대학 산학협력단, 대학 병원, 국제 혹은 민간 연구소 등)가 참여하였다. 우리나라 국제개발에서 민간부분 협력은 꾸준히 증가하고 있다. KOICA의 경우, 2010년부터 민간부문과의 협력을 지속적으로 강화하고 있어 전체 사업의 수가 눈에 띄고 증가하고 있음에도 불구하고, 2018년 아카데미협력 프로그램이 현실적으로 폐지되고 고등교육사업으로 전환되는 과도기를 겪으면서 2014년 23개 파트너에 의해 27개의 사업이 수행된 반면, 2016년에는 9개의 파트너가 10개의 사업을 수행되는 등 고등교육 세부 분야로 축소되어 참여 대학의 수도 급격하게 감소하고 있는 추세이다.

〈그림-2〉 KOICA 아카데미 협력사업 단위 사업 및 참여 파트너 수



분야별 분포를 살펴보면, 보건·의료 15건(28.8%), 교육 14건(26.9%), 농림수산 10건(19.2%), 공공행정 9건(17.3%), 기술환경에너지 3건(5.8%), 긴급구호 1건(1.9%) 순으로 나타나고 있다. 대부분의 사업이

아시아와 아프리카에 집중되어 수행되고 있으며, 아시아는 전체 사업의 82%를 차지하여 압도적인 특징을 보인다.¹⁹⁾ 국가별 특징을 보면, 베트남이 전체 52개의 사업 가운데 9개(17%)를 차지하며 아카데미협력 프로그램의 최대 수혜국으로 나타나며, 몽골과 베트남이 각각 7개(13%), 네팔과 미얀마에서는 각각 6개(11%)의 사업 수행되었다. 전체 사업의 70% 이상이 도시에서 수행되었다는 점에서 개발도상국에도 대부분의 대학과 연구소가 수도 및 주요 도시에 위치한 상황을 반영하고 있으며, 대학 및 연구소와의 협력을 중심으로 진행되는 사업이라는 특성 또한 드러내고 있다.

2) MDGs, SDGs 달성 및 제도개선

아카데미협력 프로그램의 영향은 제도개선 및 협력국가 주민의 삶의 질 향상, 특히 MDGs/SDGs의 세부목표 달성-에 연계되고 있는 것으로 나타났다. 제도 개선과 관련하여 협력국의 국가 차원 제도개선에 기여에는 한계가 있으나, 개별 사업들이 집중하고 있는 고등교육의 세부 분야 및 해당 파트너 기관 차원의 제도개선 및 네트워크 확대 부분에서는 성과가 있는 것으로 확인되었다. 파트너들은 아카데미협력 프로그램 참여 후, 협력한 기관의 제도개선에 대해, 과반수(보통이다 4명, 약간 그렇다 9명, 매우 그렇다 8명)가 보통 이상으로 응답하였다.

19) 본 연구에서는 지역별 아카데미협력 프로그램의 특성이 크게 발견되지 않았으나 향후 우리나라 고등교육 협력활동이 지역별로 어떠한 상이한 맥락 속에서 사회적 기여를 하고 있는지 별도의 현황 자료의 수집과 분석이 필요하다. 최근 UIS 젠더 고등교육 통계에 의하면, 전세계적인 고등교육의 확대에도 불구하고 사하라이남 아프리카와 중앙아시아에서만 2000년 이후 유일하게 고등교육 등록률 성장이 거의 정체되어있으며 또한 전 세계적으로 모든 지역에서 여성의 고등교육 등록이 남성을 앞지르고 있으나, 사하라이남 아프리카에서만 여성 등록 수가 남성보다 적은 것으로 보고되었다(UNESCO 2018). 이와같이 사하라이남 아프리카의 고등교육은 타지역의 고등교육과 상이한 정치·경제·사회·문화 교육적 환경을 가지고 있음으로 이에 대한 추가적인 연구가 필요 할 것으로 보인다.

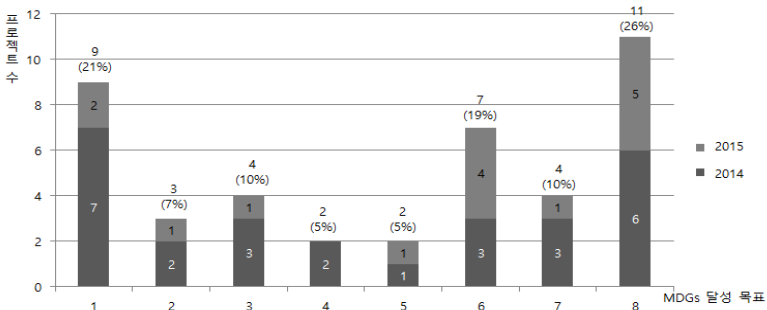
현지 협력파트너의 연구·교수의 질 개선에 대해서는 응답자 전원(보통 이다 5명, 약간 그렇다 14명, 매우 그렇다 6명)이 보통 이상에 응답하였다. 따라서 아카데미협력 프로젝트가 협력기관 연구·교수의 질 개선에 긍정적 역할을 했다고 평가하고 있었으며, ‘그렇다’라고 응답한 응답자가 사업수행 당시 68%였던 반면, 사업 참여 후 80%로 증가한 것을 확인할 수 있다.

〈표-3〉 KOICA 아카데미 협력 중기목표(제도개선) 달성 (사업참여 후, 현재시점)

구분	전혀 아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
응답자 수	0	0	5	14	6
응답률	0%	0%	20%	56%	24%

둘째, 협력국가 주민의 삶의 질 향상에 대하여 MDGs/SDGs 성과를 전수 조사한 결과, 아카데미 프로그램의 주요 MDGs/SDGs 관련 전체 성과는 MDGs 8 (26%), MDGs 1 (21%) 과 연계된 사업이 많은 것으로 확인되었다. 2014년 사업의 경우 MDGs 1, MDGs 8, 2015년의 경우 MDGs 8, MDGs 6, 2016년의 경우 SDGs 3, SDG 8과 연계된 사업이 많은 것으로 나타났다.

〈그림-3〉 2014년~2015년 아카데미 프로그램 MDGs 성과분석



수혜자 성과를 전수 조사 한 결과, 프로그램의 주 수혜대상²⁰⁾은 대학 관계자, 연구자 등의 전문직, 원주민/선주민인 것으로 확인되었다. 전체 사업 중 대학 교수, 교강사는 18%, 연구자, 과학자, 기술자 (전문직)는 17%, 원주민/선주민은 15%로 나타났다. 대학 및 연구소 종사자가 사업의 수혜자로 전체 수혜자 중 35% 선으로 나타난 것에 주목 할 필요가 있다. 원주민/선주민 지원에는 대학과의 협력보다는 지역사회에 직접 활동을 강조한 2014년에 사업의 주요 수혜자로 나타났다.

〈표-4〉 2014년~2016년 아카데미 프로그램 사업 수혜대상 분석

구분	2014	2015	2016	Total
영유아	2	1	0	3 (3%)
청(소년)	4	4	0	8 (8%)
여성	2	2	1	5 (5%)
장애인	2	0	0	2 (2%)
원주민/선주민	10	5	1	16 (15%)
난민	2	0	0	2 (2%)
농부	5	1	1	7 (7%)
노조 및 노동자	1	1	1	3 (3%)
연구자, 과학자, 기술자 (전문직)	8	4	6	18 (17%)
대학 및 연구소, 교수 및 교강사	7	8	4	19 (18%)
지방정부	1	0	0	1 (1%)
중앙정부	4	0	1	5 (5%)
산업 및 비즈니스	3	1	2	6 (6%)
NGOs	0	1	0	1 (1%)
기타	3	2	3	8 (8%)

20) 수혜대상은 UN 지속가능발전목표의 주요 집단 및 이해당사자 9개 그룹(산업 및 비즈니스, 아동 & 청소년, 농민, 선(원)주민, 지방정부, NGO, 과학기술계, 여성, 노동자 & 노동조합)을 기준으로 재구성하여 15개의 그룹으로 구분하였고, 종료보고서에 제시되어 있는 개별 사업의 대표 수혜자를 두 그룹씩 유형화하여 구분하고 분석하였다.

아카데미협력 프로젝트 참여 후, 협력국가의 주민의 삶의 질 향상에 대해, 긍정 지향의 답은 과반수(보통이다 4명, 약간 그렇다 13명, 매우 그렇다 6명)가 보통 이상으로 응답하였으나, ‘매우 그렇다’는 약 24%로 높지 않은 것으로 나타났다. 그리고 기타 의견을 통해서 주민의 삶에 기여는 전반적으로 간접적인 성과로 아카데미협력 프로그램의 전체의 직접적인 성과로 간주하는 부분에는 한계가 있다는 의견이 있어 프로그램이 대체적으로 협력국 주민의 삶의 질 향상에는 간접적인 역할이 있는 수준이었다.

〈표-5〉 KOICA 아카데미 협력 중기목표(주민 삶의 질 향상) 달성 (사업참여 후, 현재시점)

구분	전혀 아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
응답자 수	0	2	4	13	6
응답률	0%	8%	16%	52%	24%

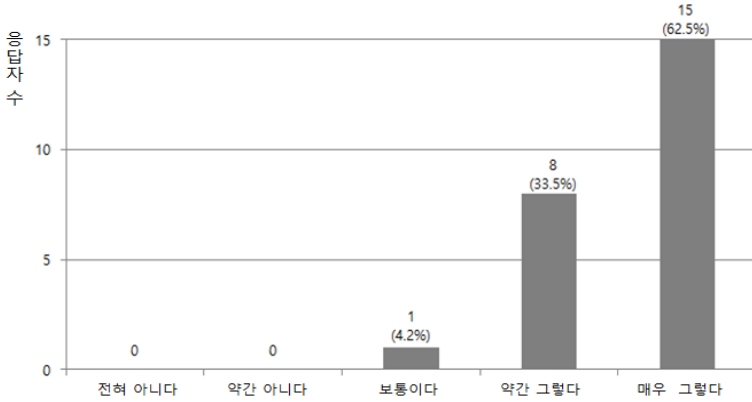
사업의 중장기성과의 촉진 및 저해 요인은 정책 환경 측면, 프로그램 측면, 기관 및 조직 측면으로 살펴보았다. 우선 정책 환경 차원을 살펴보면, 첫째, 개발도상국의 제도개선은 정부중심으로 진행되어 대학 및 연구소의 협력국 제도개선과 관련하여 역할의 한계가 태생적으로 존재하고 있었다. 둘째, 단년도 수행체계 및 국가별/분야별 민관협력에 관한 사전전략이 없어서 아카데미협력 프로그램을 통한 협력국의 제도개선에 한계를 보였다. 셋째, 우리나라 아카데미 협력의 경우 고등교육 인프라-역량강화-연구-연수-장학 등의 분절화하고 연계되어 있지 않아 우리나라 국제협력차원의 영향을 만들어내는데 한계를 나타냈다. 셋째, 한국의 대개도국 아카데미 협력(인프라-역량강화-연구-연수-장학 등)의 분절적 환경으로 연구재단 및 타 부처의 고등교육 사업 대비 KOICA 사업의 차별화 전략이 부재하다는 것이 부각되었다.

프로그램 측면을 살펴보면, 협력국가의 삶의 질 개선(MDGs/SDGs 달성)보다는 협력국가의 고등교육 질 개선에 기여한 것으로 나타났지만, 이는 대학/연구소의 역할과 책임이 연구 및 교수라는 점에서 주민의 삶에 대한 기여에 한계가 있으며, 대학 및 연구소의 차별화된 역할 불분명하게 했다는 한계를 지닌다. 기관 및 조직 측면을 살펴보면, 대부분의 아카데미협력 프로그램의 개별 프로젝트 수행기관의 ODA 사업 수행 경험이 부족하여 사업의 영향력을 고려하고 장기적인 성과를 달성하는데 한계가 있었다. 또한, 현재 사업수행 대학 및 연구소의 ODA 사업수행 경험에 따른 사업의 질 격차가 크며, 신규 대학 및 연구소들의 경우 매해 변화하는 프로그램 방향, 목표, 세부트랙 인식 및 대응의 어려움이 있어 사업의 영향을 보장하는데 한계가 있었다.

3) 경험의 축적과 역량강화

아카데미협력 프로그램의 중기성과는 ① 한국대학의 ODA 사업 경험 축적, ② 협력국 대학 교원의 연구, 교수 역량강화, ③ 협력국 대학교원의 ODA 사업역량강화에 집중하여 평가 하였다. 이를 통해, 한국대학의 ODA 사업 경험 축적 및 협력국 대학 교원의 교수 역량강화에 중요한 성과가 있는 것으로 파악되었다. KOICA 아카데미협력 프로그램의 가장 가시적인 성과는 사업 참여경험의 축적 및 ODA 사업에 대한 이해도 상승으로 가시화될 수 있다. 설문조사 결과에 의하면, KOICA 아카데미협력 프로그램의 참여 후, ODA 사업에 대한 이해도 상승에 대해, 응답자 24명중, 과반수가(보통이다 1명, 약간 그렇다 8명, 매우 그렇다 15명) ODA 사업에 대한 이해도가 보통 이상으로 상승했다고 응답해, 아카데미 협력 프로그램 참여를 통해 ODA 사업 이해도 상승에 긍정적 역할을 함을 알 수 있다.

〈그림-4〉 ODA 사업에 대한 이해도 상승



아카데미 협력 파트너들은 사업수행 당시 KOICA 아카데미협력 프로그램의 단기목표를 한국 대학의 ODA 사업경험 축적과 사업대상 대학 교원의 연구·교수역량강화로 인지하였다. 11명이 한국 대학의 ODA 사업 경험 축적(44%)을 11명이 사업대상 대학 교원의 연구·교수 역량 강화(44%)가 주요 단기목표라 응답하였다. 2020년 기준으로 향후 아카데미협력 프로그램의 단기목표에 대한 의견에는 전체 응답자 25명 중 12명이 사업대상 대학 교원의 연구·교수 역량 강화가 가장 중요한 단기성과로 선정되었다. 궁극적으로 응답자 대다수가 KOICA 아카데미협력 프로그램의 단기목표로 사업대상 대학 교원의 연구·교수 역량 강화를 선택한 것을 확인 할 수 있다. 이 중 사업대상 대학 교원의 ODA 사업 역량 강화에 응답한 4명의 공통적 특성은 드러나지 않았다. 인터뷰 결과, 파트너기관들은 학습, 교수 측면에서 현업적용이 용이하였고, 연구 및 네트워크 축적도 가능하였다는 것이 긍정적인 단기성과로 나타났다. KOICA 아카데미협력 프로그램 참여 후 국제개발 지식 함양 및 교수 역량 강화에 대해, 설문 응답자 24명 중, 과반수가 보통

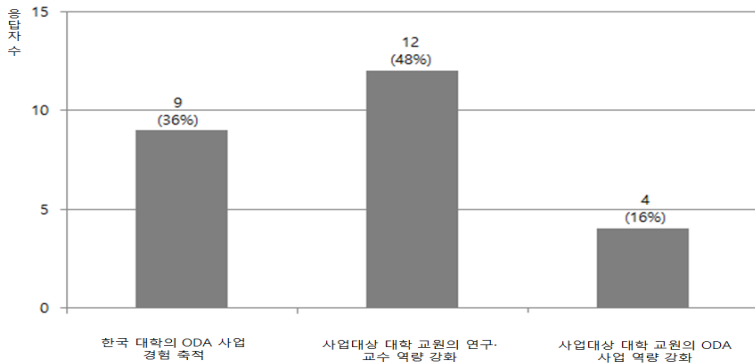
이상(보통이다 2명, 약간 그렇다 11명, 매우 그렇다 11명)으로 역량이 강화되었다고 응답하여, KOICA 아카데미협력 프로그램이 사업 참여자 역량 강화에 긍정적 역할을 한 것을 유추할 수 있다.

둘째, 개발 지식/역량강화 및 현지 네트워크 강화차원에서의 성과 분석 결과, 사업에 참여한 이해관계자들과 협력국 대학/연구소 이해관계자들의 ODA 사업 경험, 학습역량 및 교수역량의 축척 대비 연구역량의 축척은 전반적으로 미비하다고 평가되었다. 협력 국가/대학/연구소 등과의 현지 네트워크 강화의 측면에서, 과반수가(보통이다 1명, 약간 그렇다 10명, 매우 그렇다 13명) 보통 이상으로 응답하였다. 즉, 아카데미협력 프로그램을 통해 협력에 참여한 국가/대학/연구소 등과의 현지 네트워크 강화에 긍정적 역할을 하고 있음을 확인할 수 있다.

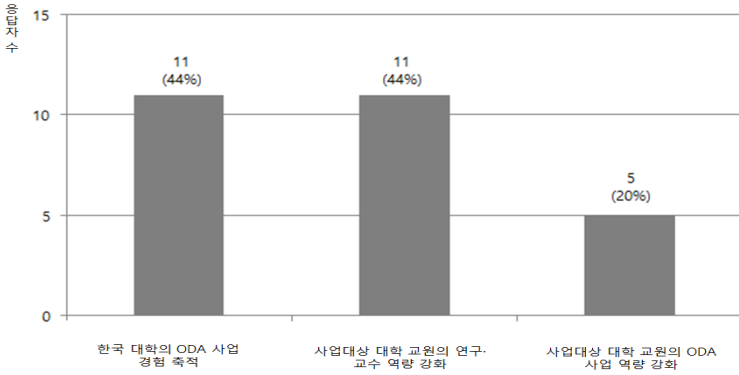
〈표-6〉 KOICA 아카데미협력 프로그램 참여후 국제개발 지식함양 및 교수역량강화

구분	전혀 아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
응답자 수	0	0	2	11	11
응답률	0%	0%	8.3%	45.8%	45.8%

〈그림-5〉 KOICA 아카데미협력 프로그램의 단기목표 (2020년기준, 미래지향)



〈그림-6〉 KOICA 아카데미협력 프로그램의 단기목표 (사업수행당시, 과거지향)



〈표-7〉 KOICA 아카데미 협력 증기목표(현지 네트워크 강화) 달성 (사업 참여 후, 현재시점)

구분	전혀 아니다	약간 아니다	보통이다	약간 그렇다	매우 그렇다
응답자 수	1	0	1	10	13
응답률	4%	0%	4%	40%	52%

셋째, 중장기 성과 촉진 및 저해 요인은 크게 정책 환경 측면, 프로그램 측면, 기관 및 조직 측면으로 살펴볼 수 있다. 정책 환경 측면을 살펴보면, 대부분 단년도 사업으로 수행되거나 다년도 사업의 경우에도 단년도 절차로 진행되는 민관협력 프로그램이 처한 제도(특히 재정 및 감사 시스템) 자체가 중요한 구조적 제약이 되고 있다. 프로그램에 참여한 기관들은 “대학과의 파트너십 사업은 고등교육 역량 강화 효과성을 보장하고 이를 확인하기 위해서는 프로그램 자체가 지속적이고 연속적이어야 함”을 강조했다. 그러나 “매 분기별, 목표 달성에만 집중하는 현재의 아카데미 협력 시스템은 결국 중장기 목표를 미리

고려하고 이를 바탕으로 사업을 추진하기에는 한계가 큰 시스템"이라고 진단하였다. 특히, 잦은 세부프로그램 신설과 폐지, 매해 새로운 세부 트랙의 존폐 결정 등 사업구조 상의 근본적인 한계가 명확하였다²¹⁾. 환경적인 측면에서 잦은 프로그램 전략 변화, 세부 트랙의 신설과 폐지 등의 변화가 프로그램 전체의 중장기 성과달성에 부정적으로 영향을 미치는 것으로 나타난다. 프로그램 단기성과 측면에서 한국 대학/연구소의 교육, 훈련의 접근법과 내용은 협업구조 구축보다는 지식의 전달에 초점을 두어 진행되는 경향이 있어 프로그램 결과가 교수, 연구 및 인재양성으로 연결되는 데는 한계를 보인다. 마지막으로, 기관 및 조직의 성과 측면에서, 국내 대학 및 연구소의 ODA 사업경험 축적 및 ODA 사업역량 증진은 확인되었다. 그런데 단년도/단기 사업구조로 사업에 중장기적으로 투입될 수 있는 안정적인 인력 확보에는 어려움이 야기되고 있었다²²⁾.

4) 고등교육협력 프로젝트의 지속가능성과 한계

프로젝트의 지속가능성 분석은 재정적 지속가능성, 행정적 지속가능성이라는 두 가지 차원에서 수행되었다. 지속가능성 촉진 및 저해요인은 재정적, 행정적 그리고 기술적 지속가능성에 영향을 주는 정책환경 측면, 프로젝트 측면, 기관 및 조직 측면에서 살펴보았다. 분석결과 첫째, 재정적 지속가능성 차원에서는 대학의 재정적 자부담, 인

21) 이와 같은 전체적인 프로그램 변화는 범정부 혹은 상위부처 정책적인 결과로, 잦은 가이드라인/규정 변경의 요청 및 감사에 대응하기 위한 요인도 있다. 따라서 프로그램을 기획하고 재원을 배분하는 원조 기관차원에서 안정적인 정책이행환경을 요구하고 마련하는 것이 요구된다.

22) 우리나라 대학/연구소는 기관차원의 해외사업에 대한 인적, 물적, 재정적 투입에 큰 제약을 가지고 있다. 대학차원에서 사회공헌을 특별히 강조하지 않는 경우, 개인적인 연구, 사업 경험 축적 동기 혹은 개인동기 차원에서 사업이 진행되는 모습을 보인다.

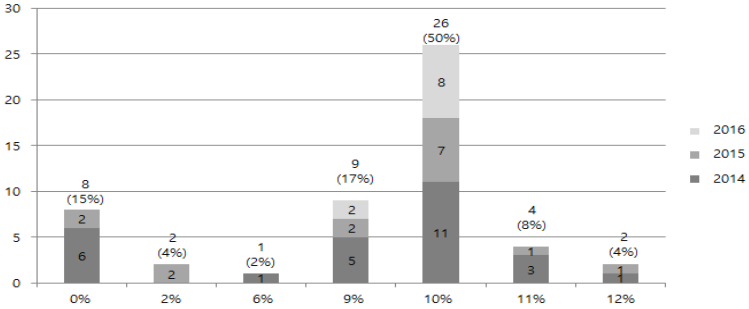
적 투입에 있어 향후 과제가 발견되었다. 예산 현황을 전수 조사한 결과, 대부분의 사업에서 대학이 전체 예산의 10%를 부담하는 형태를 보였다. 전체 52개 사업 중 50%의 대학(26개 대학)이 10%를, 17%의 대학(총 9개 대학)이 9%를 15%의 대학(총 8개 대학)이 0% 자부담하였다²³⁾. 재정적인 지속가능성을 보장하기 위해서는 무엇보다 KOICA와 대학/연구소차원의 재정, 인력 지원에 대한 사전 고려와 후속사업 협의가 중요하다. 그러나 계속사업 혹은 지속사업에 대한 인식이나 후속 지원에 대한 선정 기준에 대해 이해관계자들이 명확히 인지하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

둘째, 행정적 지속가능성 차원에서는 아카데미협력 프로그램 자체가 주로 단기사업을 수행하는 방식으로 진행되었으며, 다년도 사업으로 선정되어도 실제로 단년도 사업처럼 운영이 된다는 특징이 명확히 나타났다²⁴⁾. 실제로 ‘아카데미협력 프로그램에 참여한 개별 사업 종료 반기 혹은 1분기 전 KOICA와 후속사업 혹은 활동에 대한 협의가 이루어지는지’에 대한 질문에 과반수가(보통이다 5명, 약간 아니다 8명, 전혀 아니다 6명) 보통 이하로 응답하였다. 아카데미협력 프로그램 사업 후 KOICA와 후속사업 혹은 활동에 대한 협의가 대체적으로 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다.

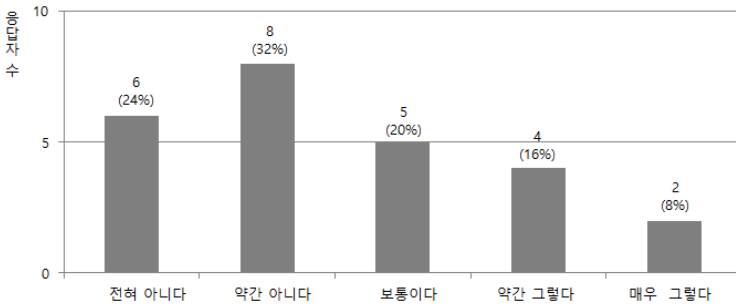
23) 대학의 자부담이 20%로 증가한 사업의 경우는 주로 2017년 및 2018년에 완료될 예정으로 본 평가의 범위에는 포함되지 않았다.

24) 행정적 지속가능성의 부재는 단기 사업구조로 인한 사업의 불안정성과 참여한 이해관계자 내의 구조적, 절차적, 인력 구조 불안감이 확대되는 부정적인 효과를 초래할 수 있다. 프레임워크 계약 없이 1년 단위로 진행되는 사업의 지속가능성에 대한 낮은 확신은 현재도 지속되고 있다.

〈그림-7〉 재정적 지속가능성: 대학의 자부담 비율



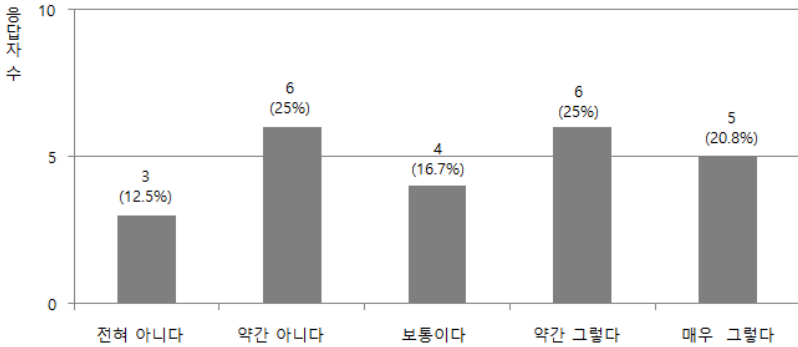
〈그림-8〉 KOICA와 후속사업 혹은 후속활동 협의 여부



또한, ‘아카데미협력 프로그램에 참여한 개별 사업 종료 반기 혹은 1분기 전 협력국 파트너 기관과 후속 사업 혹은 활동에 대한 협의가 이루어지는지’에 대해서는 다양한 의견이 나타났다. 이를 통해 파트너 기관과 후속 사업 혹은 활동에 대한 협의에 대한 편차가 존재함을 유추할 수 있다. 사업결과보고서 작성 시점에서 사업의 후속 활동 및 후속조치의 여부에 관해서는 사업 결과의 활용 및 후속조치와 관련된 다른 연구나 평가, 모니터링에 사업을 활용하는 경우가 있는 것으로 확인되었다. 추후 활용하는 경우는 2014년-2016년 총 15개의 사례가

있었고, 후속조치의 경우 약 4건으로 한정되었다. 주로 연구보고서나 논문을 학회, 세미나 등에서 발표 형식으로 활용하였고 논문의 투고 활동이 진행되는 경우도 간혹 확인되었다.

〈그림-9〉 협력국 파트너기관과의 후속사업 혹은 후속활동 협의 여부



셋째, 지속가능성 촉진 및 저해 요인을 크게 정책 환경 측면, 프로그램 측면, 기관 및 조직 측면으로 살펴보았다. 정책 환경 측면에서 현재 아카데미협력 프로그램은 폐지되어 본 세부프로그램이 존재하지 않았으며, 지난 수년간 아카데미협력 프로그램의 정책적, 제도적 지속가능성 측면에서의 한계성 또한 발견되었다. 프로그램 측면에서는 계속 사업 및 활동에 대한 협의가 부족했으며, 협의가 진행된다고 해도 계속사업 선정 기준이 모호하여 현장사무소 및 파트너기관들이 혼란을 겪는 경우가 많았다. 이로 인해 후속활동 결정 및 협의과정에서 기관차원에서 출구전략 마련에 어려움을 겪었다²⁵⁾. 마지막으로 기관 및

25) 특히, 해당사업에 대한 재정지원이 1년으로 완료될 것을 우려하여 출구전략을 전략적으로 세우지 않는 경우나 1년 수행한 사업에 대해 초기부터 사업의 출구전략 수립하는 부분에 대한 어려움이 있었던 것으로 파악되었다. 이뿐만 아니라, 파트너 사업임에도 불구하고 파트너간의 관계가 프레임워크에 근거한 정립이 아닌 단기적

조직 측면에서, 타 부처/재단 프로그램의 경우 대학에 재정적 인센티브가 제공되는 반면 본 프로그램은 인센티브의 부재 및 높은 자체분담금 요구로 운영에 큰 부담으로 작용하고 있는 점이 발견되었다. 또한 신규 대학 연구소들의 경우 매해 변화하는 프로그램 방향, 목표, 세부트랙에 대해 대응하는데 어려움을 가지고 있었으며, 이는 사업의 효과성을 보장하는데 한계요인으로 작용한 것으로 나타났다.

5. 시사점 및 결론

국제개발협력 지형에서 국내 고등교육사업은 주요 공여국을 중심으로 인프라, 정책지원, 시스템 개선, 장학금 제공, 연수 및 훈련 등 다양한 형태로 수행되어 왔으며, 오랫동안 개발사업의 중요 부문으로 설정되어왔다. 그런데 우리나라 무상원조 기관의 고등교육사업은 상대적으로 구조적 한계로 인해 제한적으로 수행되어 왔으며, 따라서 그간 관련 연구와 평가 또한 정치하게 수행되어오지 못한 것이 사실이다. 이러한 배경 하에 본 연구는 우리나라 아카데미협력 프로그램이 민관 협력활동으로써 정부와 대학간의 협력을 통해 달성 할 수 있는 개도국 내 사회적 기여의 가능성과 한계를 점검했으며, 이를 통해 고등교육 및 아카데미협력 프로그램의 새로운 전략 마련을 위한 시사점을 제안하고 있다.

개도국의 고등교육의 도전과제와 방향성은 전 지구적인 고등교육 변화와 추세에 강한 영향을 받으며, 동시에 국가 내 빈곤 및 경제정

으로 관리, 수행되어 모든 이해관계자 안에서 지속가능성 여부에 대한 근본적 불신이 표출되었다. 이와 같은 지속가능성의 한계는 수립된 성과유지 및 재정적 지속가능성의 문제에서 특히 부각되었다.

차·사회·교육적 불평등과도 강한 연관성을 가진다는 점에서 특징적이다. 이는 개도국 내 고등교육 역할과 사회적 기여에 대한 논의가 국가 내의 사회적, 지역적 맥락 내에서만 고려되어서는 안 되며 국제적 측면과 연계된 다층적인 이해가 요구된다는 문제의식을 상기시키고 있다. 이러한 특수성을 감안하면서 본 연구는 향후 우리나라 고등교육이 협력국가의 개발문제 해결과 동시에 고등교육 발전에 기여할 수 있는 방향성을 고민하게 하고 있다는 점에서 중요한 단초를 제공한다.

분석을 위해 논문은 몇 가지 세부질문을 제기하였다. 즉, 고등교육 협력과 MDGs, SDGs 같은 국제개발목표 달성과의 연계성이 고려되었는지, 고등교육사업의 국가의 발전 및 주민의 삶의 질 향상에 어떠한 기여를 하고 있는지, 고등교육 대상의 ‘고급인력’의 의무와 책무성에 대한 물음이 그것이다. 이는 결국 국제개발협력에서 관련 주체들이 민간협력 고등교육 사업의 목표를 어떻게 설정 하고 향후 방향성을 제시할 수 있는지에 질문으로 수렴된다. 이와 같은 고등교육 프로그램 전략과 목표에 대한 문제의식은 프로그램이 추구하고자 하는 고등교육의 국가 간, 국가 내, 지역 내 다양한 수준의 사회적 역할에 대한 근본적 질문이 왜 필요한지 아울러 보여준다.

본 연구는 전 세계적인 고등교육의 환경변화와 신자유주의의 위협에도 불구하고 대학의 ‘근원적인’ 전 지구적 사회적 역할과 책임에 대한 논의를 강조하면서 논의를 시작했다. 예를 들어, 우리나라가 국제개발협력에서 고등교육 협력을 통한 사회 발전에 기여하고자 할 때 ‘이상적인 대학의 초국가적 기여’ 담론에서 작동할 수 있는 신식민주의, 지식과 체계의 종속 그리고 신자유주의의 위협에 대한 비판적인 관점을 우선적으로 유지할 것을 요구하였다. 이와같은 개념적 논의를 시작으로 국내에서 잘 다뤄지지 않은 고등교육 국제개발협력 사업의

역사적 맥락, 개념 및 아젠다의 변화에 대해 소개했다. 논의를 통해 민관협력으로서의 고등교육이 지속가능발전을 위해 기여할 수 있는 점에 대한 연구는 지난 30여 년간 전 세계적으로 확대되어오며 지속가능발전목표의 등장을 계기로 수많은 주요 대학과 연구소들이 고등교육의 새로운 사회적 역할을 모색하고 있음을 확인하였다. 결론적으로 본 연구결과는 고등교육의 근본적인 환경변화가 기존의 '전통적인' 고등교육의 미래에 대한 위기의식과 새로운 기회에 대한 기대를 동시에 불러일으키고 있다는 점을 강조하고 있다.

본 논문은 다음과 같은 몇 가지 중요 연구 결과를 도출하고 있다. 우선, 우리나라 고등교육 분야 ODA 및 프로그램의 제한성이다. 연구를 통해 그간 무상원조 기관의 고등교육사업 규모의 편차, 고등교육 ODA의 정책적 방향이나 전략과는 무관한 예산배분과 세부 프로그램이 운영 등이 발견되었다. 특히, 본 연구에서 집중 분석한 민관협력으로서 고등교육 프로그램은 최근 급격히 양적으로 축소되어 왔으며, 따라서 참여 대학의 수도 급격하게 감소하고 있는 추세에 있음을 알 수 있었다.

또한 MDGs, SDGs 달성 및 제도개선과 관련하여 가능성과 한계성이 동시에 확인되었다. 예를 들면, 고등교육의 세부 분야 및 해당 파트너 기관 차원의 제도개선 및 네트워크 확대 측면에서는 일정정도 성과가 있었으나, 협력국의 제도개선을 위한 기여에는 일정 정도의 한계가 있음을 알 수 있었다. 또한 아카데미협력 프로그램이 협력기관의 연구 및 교수의 질 개선에 긍정적 역할을 했다는 평가로 이어질 수 있으나, 사업 효과성 분석결과 고등교육사업 자체와 협력국가 주민의 삶의 질 향상에는 제한적이며 간접적인 역할만 수행했음을 알 수 있었다. 여기에 공여 측의 국가별, 분야별 민관협력 사전 전략 부재는 이러

한 한계를 더욱 강화하는 결과를 가져오고 있었다. 특히 아카데미협력 프로그램의 경우, 인프라, 역량강화, 연구, 연수, 장학 등의 사업 요소가 분절적으로 이루어졌으며, 해당 사업수행 대학 및 연구소의 역량부족과 일관성 부족은 이러한 분절성을 더욱 가속화 시키고 있음을 알 수 있었다.

또한, 고등교육협력사업의 재정적, 행정적 지속가능성 측면에서 이해관계자들이 계속사업이나 후속지원에 대한 선정 기준에 대해 명확히 인지하지 못하고 있는 것으로 나타났으며, 따라서 후속사업 혹은 향후 활동에 대한 협의도 잘 이루어지지 못하고 있음을 알 수 있었다. 이는 원조 기관과 사업을 책임지는 고등교육 주체들 간의 정책적, 재정적 관계가 상호 신뢰와 자율성을 바탕으로 이루어지기보다는 자금을 제공하고 이를 ‘관리하고’ ‘관리 받는’ 차원의 이른바 ‘행정적 파트너십’으로 제한되고 있는 것이 아닌가 하는 해석도 가능하다.

이상의 연구 결과를 통해 원조 기관과 고등교육 ODA를 수행하는 대학 및 연구소에 몇 가지 유의미한 시사점이 제안될 수 있다. 첫째, 국제개발협력에서 고등교육사업 및 아카데미 협력분야의 국가별 특수성 인지와 이를 바탕으로 한 사업의 우선순위 설정이 필요하다. 즉, 정부 해당 부처와 원조 기관이 국별, 분야별로 명확한 개발문제를 적시하고, 이를 해결하기 위한 아카데미협력 프로그램 우선순위 설정이 필요하다. 이는 대학차원에서 이루어지고 있는 ‘자발적 사업발굴’의 한계성으로도 증명되고 있다. 둘째, 아카데미협력 프로그램 차원의 명확한 전략과 목표 수립이 필요하다. 즉, 프로젝트 효과성 증진을 위해 프로그램 차원의 목표 재설정 및 명확화가 필요하며, 특히 아카데미협력 프로그램 중 대학 및 연구소의 역할이 강조되는 중장기 전략 마련이 요구된다. 셋째, 아카데미협력 프로그램 성과제고를 위해 교육부 및

연구재단 사업과 대비되며 동시에 개별 원조 기관의 특수성이 고려된 전략 설정이 필요하다. 이는 대학 특성별, 주제별, 전공별로 상이한 성과에 대한 이해가 선행될 때 가능하다. 넷째, 현재 대학 및 연구소 참여의 구조적 제약이 보다 개선되어야 한다. 대표적으로 타 사업 대비 고등교육분야의 낮은 인센티브 구조는 합리적으로 개선되어야 한다. 사업비 내 인건비, 연구비 등의 제약이 존재하고 이로 인해 우수인력이 사업에 참여하는데 한계를 보이는 것도 이러한 구조와 무관하지 않다. 다섯째, 아카데미파트너에 대한 지속적 이해증진교육 및 인큐베이팅 프로그램은 더욱 강화되어야 한다. 특히, 프로젝트 관리자(PM, Project Manager), 중간관리자(PL, Project Leader) 혹은 시설 관리자(Facility Manager)의 역량에 따라 사업의 효과성 및 지속성은 상당한 격차가 존재하는 바, 이들 핵심 파트너들을 위한 차별성 있는 역량강화 프로그램이 요구된다.

우리나라 고등교육 협력사업의 분석 결과를 살펴볼 때, 전 지구적 인류의 가치 있는 삶을 추구하고자 하는 지속가능발전의 차원에서 고등교육의 공공재의 역할을 실현하기 위해서는 관련 정책과 전략, 대학과 연구소들의 환경은 아직 걸음마 단계이다. 이와 같은 환경에서 국내 고등교육 기관 및 이해관계자들이 '개도국 내 중등교육부터 대학을 포함한 고등교육까지 교육에 대한 기회 박탈과 방해요소를 줄여 나가며 청소년과 성인을 위한 평생학습 기회를 제공' 하라는 SDGs 4번과 보다 명확한 연계성을 가지는 사업전략 형성과 수행에 집중할 필요가 있다. 즉, 비판적, 창의적 사고를 촉진하고 사회, 문화, 생태, 경제발전을 위한 지식의 생성 및 전파라는 고등교육의 사회적 역할의 강조가 국제개발협력 프로그램 방향, 전략 및 목표에 보다 지속적이며 효과적으로 스며들어야 한다. 결국, 국제개발협력에서 고등교육사업이 가지

는 가치와 공공재로서의 역할에 대한 논의, 이를 통해 지속가능한 개발목표 이행을 위한 고등교육의 기여에 대한 진지한 고민이 필요하다. 이는 우리나라의 고등교육 협력 파트너들이 개발도상국의 고등교육과 국제개발의 역사적·정책적 맥락을 이해하고 공적개발원조로서의 공공성을 강화하는 구체적인 연구와 실천을 수행해가는 데서 시작되어야 할 것이다.

(접수 2019. 10. 13. 심사완료 2019. 11. 1. 게재확정 2019. 11. 25)

참고문헌

- 김영화. 2015. “초국가적 정책 행위자로서 국제기구의 교육부문 사업 동향 비교 - OECD와 UNESCO를 중심으로.” 『비교교육연구』 . 25(4). 1-34.
- 김진희·김선정, 2017. “대학생 대상 세계시민교육 프로그램 실제와 한계에 대한 탐색적 연구: 유네스코, 코이카 월드프렌즈, 월드비전 사례를 중심으로.” 『교육학연구』 . 55(1). 45-66.
- 민춘기. 2016. “대학생 인성과 시민성 함양을 위한 글로컬 프로그램의 방향.” 『교양교육연구』 . 10(3). 447-48.
- 박한규. 2016. “21세기 새로운 고등교육의 패러다임 지구적 문제 해결을 위한 대학의 사회적 책임과 지구적 연대.” 『OUGHTOPIA』 . 31(2). 35-62.
- 박환보·조혜승. 2016. “한국의 세계시민교육 연구동향 분석.” 『교육학연구』 . 54(2). 197-227.
- 유성상·김용련·이길재. 2017. 『고등교육과 공익: 모두를 위한 대학의 철학의 접근』 . 파주: 교육과학사.
- 임현묵. 2018. 『한국교육과 SDG4-교육 2030』 . 서울: 유네스코한국위원회.
- 조영하. 2010. “21세기 대학의 사회적 책임에 대한 고찰: 사회적 연대의 관점에서.” 『교육행정학연구』 . 28(1). 1-30.
- 조영하. 2011. “우리나라 대략의 사회적 연대 수준 탐색-고등교육 이해관계자들의 인식을 중심으로.” 『교육정치학연구』 . 18(2). 279-308.
- 주성수. 2017. “SDGs 실행을 위한 자원봉사의 변혁적 파트너십 추진전략.” 『국제개발협력』 2017(1). 2 -21.
- 채재은. 2019. “신남방 국가와의 고등교육 개발협력 현황과 과제.” 교육 ODA 컨퍼런스. 한국교육개발원, 서울. 12월.
- 홍문숙. 2018. “국제개발과 고등교육: 아카데미협력 프로그램 평가연구의 시사점.” 국제개발협력학회 학술대회. 서울. 12월.
- 홍문숙·박채원·변수진. 2019. “전환주의 평가이론의 탐색: 임파워먼트 평가 개념 및 방법론을 중심으로.” 『국제개발협력연구』 . 11(1). 39-56.

- Ahrens, L., & McNamara, V. 2013. "Cambodia: Evolving Quality Issues in Higher Education." In: Symaco, L.P. (Ed.), *Education in South East Asia*. London: Bloomsbury Academic.
- Altbach, P. G., Kelly, G. 1984. *Education and Colonialism*, New Brunswick: Transaction Books.
- Altbach, P. G., Reisberg, L., & Rumbley, L. 2010. *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution*. Rotterdam, Netherlands: Sense Publishers.
- Apple, M. W. 2006. "Understanding and Interrupting Neoliberalism and Neoconservatism in Education." *Pedagogies: An International Journal*. 1(1). 21-26.
- Apple, M. W. 2013. "Between Neoliberalism and Neoconservatism: Education and Conservatism in a Global Context." *Globalization and Education: Critical Perspectives*. 57-78.
- Aronowitz, S. 2000. *The Knowledge Factory : Dismantling the Corporate University and Creating True Higher Learning*, Boston: Beacon Press.
- Beine, M., Docquier, F. & Rapoport, H. 2001. "Brain Drain and Economic Growth: Theory and Evidence." *Journal of Development Economics*. 64(1). 275-289.
- Beine, M., Docquier, F. & Rapoport, H. 2008. "Brain Drain and Human Capital Formation in Developing Countries: Winners and Losers." *Economic Journal*. 118(528). 631-652.
- Bloom, D., Hartley, M., & Rosovsky, H. 2006. *Looking Back on the Lessons of "Higher Education and Developing Countries: Peril and Promise" -Perspectives on China and India*. PGDA (Program on the Global Demography of Aging at Havard University) Working Paper No.

133. 2-20.

- Bok, D. 2003. *Universities in the Marketplace: The Commercialization of Higher Education*. Princeton, N.J.: Princeton Univ.
- Calhoun, C. 1998. "The Public Good as a Social and Cultural Project."
In W. Powell & E. Clemens (Eds.), *Private action and the public good*.
New Haven: Yale University Press.
- Clotfelter, C. T. 1996. *Buying the Best: Cost Escalation in Elite Higher Education*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Docquier, F. Lohest, O., & Marfouk, A. 2007. "Brain Drain in Developing Countries." *World Bank Economic Review*. 21(2). 193-218.
- Giroux, H. 2011. *On Critical Pedagogy*. New York, NY: Continuum.
- Goldman, M. 2005. *Imperial nature: The World Bank and struggles for social justice in the age of globalization*. New Haven: Yale University Press.
- Hong, M.S. & Kim, H. 2019. "Forgotten Democracy, Students Participation, and Higher Education in Myanmar: Past, Present, and Future." *Asia Pacific Education Review*. 21(2). 101-115.
- Ilie S. & Rose, P. 2016. "Is Equal Access to Higher Education in South Asia and sub-Saharan Africa Achievable by 2030?." *Higher Education*. 72(4). 435-455
- Keeling, R. 2006. "The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: The European Commission's expanding role in higher education discourse." *European Journal of Education*. 41(2). 203-223.
- Kim, S. & Lee, JH. 2006. "Changing Facets of Korean Higher Education: Market Competition and the Role of the State". *Higher Education*. 52(3). 557-587.
- Mansbridge, J. 1998. "On the Contested Nature of the Public Good."
In W. Powell and E. Clemens. (Eds.). *Private Action and the Public*

- Good*. New Haven: Yale University Press. 3-19.
- Marginson, S. 2007. "The Public/Private Divide in Higher Education: A global revision". *Higher Education*. 53(3). 307-333.
- Marginson, S. 2011. "Higher Education and Public Good." *Higher Education Quarterly*. 65(4). 411-433.
- Marginson, S., & Van Der Wende, M. 2007. *Globalisation and Higher Education*. OECD Education Working Papers, 8. OECD Publishing.
- Muborakshoeva, M. 2015. "Impediments to Enhancing Research within Universities in Developing Context: the Case of Pakistani Universities." *Journal of International Comparative Education*. 4(1). 1-13.
- Murseli, H. & Imoto, N., 2014. The Impact of the Haitian Earthquake on a Fragile Education System. In Symaco, L.P. (Eds). *Education, Poverty, Malnutrition and Famine*. Bloomsbury Academic, London. 81 - 96.
- Nixon, J. 2010. *Higher Education and the Public Good: Imagining the university*. Bloomsbury Publishing.
- Peet, R. 2009. *Unholy trinity: The IMF, world bank and WTO* (2nd ed). New York, NY: Zed Books.
- Peters, M. A., & Besley, A. C. Tina. 2006. *Building Knowledge Cultures: Education and Development in the Age of Knowledge Capitalism*. London: Rowman & Littlefield Publishers.
- Rhoads, R. A., & Torres, C. A. 2006. "The global Economy, the State, Social Movements, and the University: Concluding Remarks and an Agenda for Action." In R. A. Rhoads & C. A. Torres (Eds.). *The University, State, and Market: The Political Economy of Globalization in the Americas*. Stanford: Stanford University Press. 321-351.
- Santos, B.d. S. 2006. "The University in the 21st Century: Toward a

- Democratic and Emancipatory University Reform.” In R. A. Rhoads & C. A. Torres (Eds.), *The University, State, and Market: The Political Economy of Globalization in the Americas*. Stanford: Stanford University Press. 60-100.
- Schofer, E., & Meyer, J. W. 2005. “The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century.” *American Sociological Review*. 70(6). 898 - 920.
- Slaughter, S., & Rhoades, G. 2004. *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State and Higher Education*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Symaco L. P. & Tee. M. Y. 2019. “Social Responsibility and Engagement in Higher Education: Case of the ASEAN”, *International Journal of Educational Development*. 66. 184-192.
- Tilak, H. B. 2000. “Essay Review on The Task Force on Higher Education and Society. Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise.” *Minerva*. 38. 233-240.
- Tilak, H. B. 2008. “Higher Education: a Public Good or a Commodity for Trade? Commitment to Higher Education or Commitment of Higher Education to Trade.” *Prospects*. 38. 449-466.
- Torres, C. A. 2011. “Public Universities and the Neoliberal Common Sense: Seven Iconoclastic Theses”, *International Studies in Sociology of Education*, 21(3), 177-197
- 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: Stanford University Press.

- Ugarte & Verardi. 2010. *Does Aid Induce Brain Drain? The Effect of Foreign Aid on Migration Selection*, CRED Working Paper 2010/12; Center for Research in the Economics of Development University of Namur.
- United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2000. Dakar framework of action, education for all: Meeting our collective commitments. World Education Forum, Dakar, 26-28 April, 2000.
- United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2010. *New Dynamics of Higher Education and Research for Societal Change and Development*. UNESCO, Paris.
- United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO). 2018. Gender Review of the Global Education Monitoring Report: Meeting our commitments to gender equality in education, UNESCO, Paris.
- Wan, C. D., 2015. "Is There a 'Mid Income Trap' for Universities?" *Journal of International Comparative Education*. 4(2). 52-66.
- Ward, K., 2003. *Faculty Services Roles and the Scholarship of Engagement*. Jossey-Bass Higher and Adult Education Series.
- Weerts, D.J., Sandmann, L.R., 2008. "Building a Two-Way Street: Challenges and Opportunities for Community Engagement at Research Universities". *Review of Higher Education*. 32(1). 73-106.
- Winston, G. 1999. "Subsidies, Hierarchy and Peers: The Awkward Economics of Higher Education." *Journal of Economic Perspectives*. 13(1). 13-36.
- World Bank. 2000. *Higher Education in Developing Countries: Peril and Promise*. Washington, DC: The World Bank.
- World Bank. 2002. *Constructing Knowledge Societies: New Challenges for Tertiary Education*. Washington, DC: The World Bank.

Discourse and Practice of Korea's Higher Education for
Sustainable Development:
A Study of Academic Cooperation Program of International
Development Cooperation

Hong, Moon-Suk · Park, Chae-Won Kim, Sung-Gyu

The purpose of this study is to examine the historical, conceptual and policy context of higher education in international development cooperation, and to examine the implications of Korea's international higher education programs in the context of sustainable development. To this end, this study reviews policy and academic related literatures and international and national discussions on the roles of higher education in international development. In addition, this study analyzes the KOICA's flagship academic cooperation program, which is carried out under the public-private cooperation projects in Korea. The case study examined the program itself and 52 implemented projects, while using mixed methods such as literature review, questionnaire survey and individual and focus group interviews with stakeholder from experts, aid agencies and project executing universities and research institutes. This study finds that the case of the program consistently considered linkages with the international initiatives such as MDGs and SDGs, and has contributed to knowledge achievement of participants in terms of international development. However, there are the structural limitations of Korean universities and research institutes in terms of institutional, financial and administrative sustainability as well as a lack of strategic discussions on social responsibilities of the HEIs. In conclusion, the study emphasizes the need for the institutional, organizational and

leadership awareness of global social responsibilities of higher education as well as expanding discussions in regards to relevant policy discussions.

Keywords: International Development Cooperation, Higher Education, Academic Cooperation Program, Public-Private Partnership, Social Responsibility, Sustainable Development Goals(SDGs)