

대학교육시장 개방의 전망과 과제

강 무 섭

한국교육개발원 교육정책연구본부장

1. 대학시장 개방논의의 배경과 동향

일반적으로 시장이란 재화나 서비스를 이윤추구 동기에서 공급하는 자와 이를 소비하고자 하는 수요자가 만나서 거래행위를 하는 구체적인 장소나 시설뿐만 아니라 그것에 대한 정보가 교환되는 조직까지도 포함한다.

이러한 의미에서 보면 교육적인 서비스를 공급하는 자와 이러한 서비스를 공급받으려는 수요자 간의 거래행위를 교육시장이라고 할 수 있다. 그러나 통상 교육활동은 공공적인 서비스로 간주하여 일반적인 시장개념에서 제외하려는 것이 어느 사회에서나 공통적인 입장이었다. 그러나 슬츠에 의해

교육을 소비가 아니라 투자로 보는 '인간자본론'이 제기되면서 교육을 하나의 단순한 소비적인 활동으로 보기보다는 경제적인 가치를 부여하는 공적인 활동으로 보려는 경향이 있으며, 최근에는 교육을 국가기간산업으로 보는 입장 또는 교육활동과 관련된 제 기관과 활동을 포괄하여 교육산업으로 보려는 입장이 강하다. 특히 우루과이라운드 협상에서 교육이 서비스 산업으로 포함되면서 교육에도 시장개념의 도입이 본격화되었다.

이러한 교육시장의 개방이 논의되기 시작한 배경은 거시적인 측면에서 보면 사회 전반적인 영역의 국제화 개방화 추세이다. 그러나 1986년부터 본격화된 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)¹⁾의 제8차 UR 협상에서 교육이 하나의 서비스 부문으로 포함된 것이 직접적인 논의의 계기가 되었다. 구체적으로 1991년에 UR 서비스 협상에 교육부

1) 가트는 제2차 세계대전 이후 국가간의 무역이 자유롭고 공정하게 이루어지도록 함으로써 세계 교역의 증대와

문이 협상의제로 포함되어 국가간의 개방계획 제시와 개방 요구에 따른 협상이 전개되었으나 우리나라의 UR 개방계획에는 교육부문을 포함시키지 않아 본격적인 논의가 이루어지지 않았다. 결국 1993년 12월에 타결된 UR 협상에서도 우리나라 교육시장 개방 부문은 포함되지 않았다.

그러나 현재까지 교육시장 개방에 대한 논의는 다자간 UR 협상보다는 93년 7월에 개최된 한·미간 영업 환경개선 협상에서 학원의 개방 등에 관한 미국측의 강력한 요구가 있었고, 우리 정부의 외국인 투자 5개년 예시 계획 등 외국인 투자 활성화 정책의 일환으로 한국의 교육시장 개방일정이 확정되었으며,²⁾ 이 결정은 우리나라가 경제협력개발기구(OECD)에 가입하게 되는 96년에 가서는 이 기구의 통상 자율화 원칙에 따라 미국뿐만 아니라 다른 회원국가에도 적용되게 되어 그 효과는 UR 협상 타결에서 교육분야의 개방이 포함된 것보다를 바가 없게 되어 있다. 한·미간 영업 환경개선 협상에서 제시한 교육부문의 개방계획을 살펴보면, 95년부터 기술 및 예·체능계 전문학원을 개방하고, 96년부터 어학 및 입시계 일반학원을 개방하도록 되어 있으며, 고등교육부문은 96년 이후에 개방을 논의하기로 되어 있다.

그러나 현재에도 교육시장 개방은 다각적으로 논의가 진행되고 있다. 구체적인 동향을 보면 미국의 경우는 미국 무역대표부의 비공식 통로를 통해 고등교육시장 개방을 무역협상의 의제로 다루도록 로비를 하고 있다. 그리고 유엔(UN)과 세계은행(IBRD)은 교육시장 개방의 문제를 서비스 교역의 해외직접투자 문제와 연계시켜 신중하게 검토하고

있다.

또한 우리나라가 1996년에 가입할 것으로 예정하고 있는 OECD는 현재 진행중인 '새로운 국제환경에서의 고등교육'(Higher Education in New International Setting)이라는 사업과 1994년에 새로 시작된 '교육의 국제화'(Internationalization of Education)라는 사업에서 교역서비스의 한 영역으로서 교육문제를 정식 의제화하여 교육시장 개방을 본격적으로 논의할 예정이다.

EC에서는 EC국가 통합 논의과정에서 교육통합을 그동안 이미 상당히 중요하게 다루어 왔으며, 이러한 논의를 토대로 EC 이외 국가의 교육시장 개방에도 적용할 것으로 예상되고 있다.³⁾ 한편 1992년 미국 윈스프레드에서 첫 공식회담을 가진 NAFTA도 고등교육통합 방향 제시 및 이의 실현을 구체적으로 논의하기 위한 회원국의 공동 실무를 구성하였으며, 이어 1993년 9월에는 캐나다의 밴쿠버에서 대규모 심포지엄을 갖고 구체적인 활동계획과 전략을 마련하여 공동 코뮤니케를 발표하였다.

이러한 교육시장 개방에 대한 논의의 배경과 최근 동향에 따라 우리나라에서도 학원부문에서는 심도있게 대응전략 등이 논의되고 있으며, 대학시장도 가까운 미래에 개방이 전망되어 있어 정부차원에서는 물론 개별 대학차원에서도 대응전략에 대한 논의가 이루어지고 있다. 최근 교육부에서는 차기 UR 협상에 포함될 것으로 예상되는 고등교육부문 시장 개방에 부응하기 위한 연구를 한국 국제교육협의회와 공동으로 추진중이다.⁴⁾

세계 경제의 공동번영을 이룩하고자 하는 목적을 지닌 무역에 관한 국제적인 규칙임. 1948년 만들어진 이 국제협정에는 현재 우리나라를 포함하여 115개국이 회원국으로 참여하고 있음.

2) 김관복, "교육개방의 현황과 대책", 『교육원보』(통권 145호), 1994. 1, pp. 78~81을 참고하였음.

3) 교육부, "Internationalization", OECD 주요사업, 1993년 12(1993년 11월 개최된 OECD 교육위원회에서 제시된 자료를 편집한 자료임).

2. 외국대학의 국내진출 전망과 형태

교육시장 개방에 대한 이러한 논의와 최근의 동향으로 미루어 볼 때 우리나라의 경우도 대학교육 시장 개방이 임박했음을 미루어 알 수 있다. 이미 많은 선진국들이 교육열이 높은 우리나라의 풍부한 대학교육 수요를 익히 알고 있기 때문에 교육시장 개방 시점만을 기다리고 있다고도 볼 수 있다. 실제 최근 들어 우리나라에 어떤 형태로든 대학교육 시장에 뛰어들려는 외국 대학 관계자들이 다양한 방법으로 접근을 시도하고 있다. 일부 외국 대학들은 국내 교육시장 조사팀을 파견하여, 1차 조사를 마치고 조사결과를 바탕으로 부지나 건물매입 등의 기초적인 준비를 서두르고 있는 것으로 알려지고 있다.

실제 작년 말 연세대학교는 미국의 한 주립대학으로부터 분교설치 제안을 받은 사례가 있으며, 이러한 제안은 고려대학교, 이화여자대학교, 한양대학교 등에도 잇따르고 있다.⁵⁾ 또한 외국 대학이 직접 국내에 들어오지는 않았지만 컴퓨터 네트워크에 의한 교육프로그램이 국내 진출한 사례도 있다. 즉, 경희대학교 의학정보센터는 미국의 조지워싱턴대와 '국제교류 전산화 학술회의 체제' 구축에 합의하여 작년 6월부터 시험 가동에 들어갔다. 이 전산화 학술회의 체제가 본격 가동되면 컴퓨터 화상을 통해 미국 대학의 해부학 강의나 수술장면 등을 직접 국내에서 보고 들으며 수강을 할 수 있게 된

다. 이 경우는 공식적인 학술교류의 한 형태이기 때문에 교육시장 개방 인정에 관계없이 진출이 가능한 부분이다.

이와 같이 외국 대학들이 우리나라 대학교육시장에 진출하기 위해 준비하고 있거나 진행중에 있는 것으로 볼 때 그 진출형태는 다양할 것으로 예상된다. 교육시장의 개방 형태를 일반 시장의 경우에 비추어 보면 다음의 네 가지 유형으로 설명할 수 있다.

첫째로 외국인이 직접 투자를 통하여 국내에 교육기관을 설립하는 경우(상업적 주재의 자유화), 둘째로 교육 서비스 제공을 위하여 외국인력이 국내에 유입되는 경우(인력이동의 자유화), 셋째로 외국의 교육 서비스를 받기 위하여 해외에 유학하는 경우(소비자 이동의 자유화), 끝으로 인력이동 없이 통신교육 등을 통한 교육 서비스의 유입(국경간 공급의 자유화) 등이다.⁶⁾

일반적인 개방 유형을 감안하여 실제로 국내 대학교육시장에 외국 대학들이 진출할 수 있는 형태를 생각해 보면 다음과 같다.⁷⁾

첫째, 대학신설 또는 분교 형태로 내국인과의 공동 투자를 통해 진출하는 형태이다. 이 경우는 미국 대학들이 현재 일본에 많이 진출해 있는 형태로, 특히 미국 대학들이 관심을 가지고 있는 것으로 전망된다.

대학 신설 또는 분교 설치의 경우 ① 국내 자본 또는 국내 기존 대학과 합작하여 공동으로 설치·운영하는 경우, ② 국내 대학을 외국인이나 외국교육기관이 인수하여 외국 대학으로 변경하여 신설

4) 교육부 대학정책실, "우루과이라운드(UR)에 대비한 고등교육부문 시장개방 대책 연구", 1993. 10, 정책연구 과제 추진계획안 참조.

5) 『교수신문』, "대학시장 개방의 실태와 문제점", 1994년 2월 12일자, 제36호 참조.

6) 김성동, "교육시장개방에 따른 교육체제의 대응방향과 과제, 국제화·개방화 시대에 대비한 교육의 과제", 한국교육개발원 제7차 교육정책포럼 발표(1994. 3. 4) 자료 참조.

7) 최운실, "교육부문 시장개방의 전망과 대책연구", 한국교육개발원, 1991, p. 120.

· 운영하는 경우, ③ 외국 대학이 단독 자본으로 진출하여 새로운 대학을 신설·운영하는 경우 등을 예상해 볼 수 있다. 이 중에서 단독 신설의 경우나 국내 대학 인수의 경우는 국내 지가 수준과 시설비가 높아 국가적 차원에서 문화적 침투를 위해 진출해 오는 경우가 아닌 한 현실적으로 진출 가능성이 높지 않을 것으로 보이며, 진출방식 ①의 경우, 즉 국내 자본과의 합자 또는 국내 기존 대학과의 공동 설치 운영에 의한 진출 가능성이 가장 높을 것으로 보인다.

합자에 의해 설치·운영될 경우 일본처럼 국내에서 정부나 대학, 재단, 기업체가 교지와 건물, 시설, 설비 등의 교육기관 설치에 따른 하드웨어를 제공하고, 교육 프로그램 및 교수요원 일부 등 교육의 소프트웨어는 외국 대학이 제공하는 형태 또는 국내의 기존 대학과 합자·병합 형태로 운영되는 경우 등이 있을 수 있다.

둘째, 대학 또는 대학원의 단기 교육과정의 설치·운영이다. 인문·사회과학 분야에서 정규대학을 설치하지 않고 단기 학위과정이나 주말 프로그램, 계절 프로그램 등을 운영하는 형태이다.

학사·석사 등의 정규 학위과정이 아닌 단기 교육과정은 학위과정과 비학위과정이 모두 있을 수 있으나 대부분의 경우는 비학위과정으로서 전문기술 자격취득을 위한 과정이다. 이들 단기 교육과정은 통상 6개월에서 1년 정도의 전문 영역별 교육과정으로서, 예컨대 언어과정(Language Course, Language School)이나 무역실무 과정(Business School 또는 MBA과정)의 형태가 있을 수 있다. 또는 이러한 형태의 과정은 계절제 단기과정의 방식으로 설치·운영이 가능한 반면 그 수요가 매우

높을 것으로 예상되어 특히 진출이 많을 것으로 전망된다.

이러한 단기 교육과정의 경우도 ① 외국 대학이 독자적으로 설치·운영하는 경우와 ② 국내 대학 또는 특정 교육기관과 합작 또는 지부 계약에 의해 운영하는 두 가지 방식의 진출 요청이 있을 것으로 예상된다.

셋째, 통신매체 등을 통한 원격교육 형태이다. 이는 우편, 컴퓨터, 위성방송 등을 이용한 통신교육으로 큰 투자 없이 진출 가능하며, 현재의 국내 법으로 규제 대상이 되지 않는다.

이러한 통신교육과정은 4년제나 2년제의 장기 학위과정일 수도 있고 6개월에서 1년 정도의 단기 비학위과정일 수도 있다. 또한 학위과정으로서의 통신교육과정의 경우는 별도의 대학 캠퍼스가 없이 사무실만으로 모교(본교)와 연계하여 교육과정을 운영하는 교외학위제도(External Degree System, Off Campus System)의 형태로 운영될 가능성도 높다.

넷째, 커리큘럼과 학사운영 방식만 제공하고 명칭을 사용하는 프랜차이즈 시스템 등이다.⁸⁾

이것은 마치 외국 유명 브랜드의 상표를 국내에서 들여와 상당한 로열티를 지불하고 상품을 상설 판매하는 것과 같은 형태이다. 이러한 프랜차이즈 시스템은 국내 기존의 대학들이 외국 대학과의 계약에 의해 도입할 수도 있고, 국내 대학 신설을 원하는 독지가가 외국 대학과 계약에 의해 대학 형태를 갖추고 운영할 수도 있을 것이다. 이 경우 프랜차이즈 시스템으로 들어오는 외국 대학들의 학위가 나날 수 있기 때문에 대학교육의 수요자들이 선호할 수도 있을 것이다.

8) 김성동, 앞의 자료

3. 대학교육 시장개방의 대응 과제

외국 대학들이 이와 같이 다양한 형태로 국내 진출할 경우, 외국의 우수 교육서비스 도입을 통해 국내 교육기관의 경쟁력을 강화할 수 있고, 신기술·첨단기술 등의 국내유입 등 정보교류를 원활히 할 수 있으며, 국민의 학습권 신장과 교육기회의 다양화 등에 기여하는 긍정적인 측면이 있다. 그러나 대학시장이 개방될 경우 우리나라 대학에는 다음과 같은 측면의 부정적인 영향이 있을 것 같다.

첫째, 국내 대학의 교육의 질적 수준 및 교육여건 면에서 국제경쟁력이 아직 취약한 상황이므로 외국의 우수한 대학들이 국내에 진출해 올 경우 국내 대학들이 우수 학생유치가 어려워지고 전반적인 발전이 위축될 여지가 있다. 특히 2000년대 초에 이르면 현재 국내 대학들도 정원을 다 채울 수 없을 정도로 대학진학 수요가 부족할 것으로 예상된다고 볼 때 국내 영세 사학들의 위축은 더욱 심각한 상태에 이를 것으로 사료된다.

둘째, 대학 중 사학의 비중이 약 70%로 다른 나라에 비해 특히 높는데 이러한 상황에서 국가발전의 초석이 될 고급인력을 키우는 핵심 교육부문으로서의 대학 부문을 다시 외국인과 외국 교육기관에 의해 상당수 점유당하게 된다는 것은 국가 교육체제 구축과 국내 교육계의 기반확충을 저해하는 매우 심각한 문제로 제기될 수 있다.

셋째, 외국 대학의 국내진출은 외국 대학을 선호하는 일부 계층에 의해 또는 외국 대학이 수여한 학위와 졸업 증서를 국내 대학에 비해 무조건 높게 평가·선호하는 사회전반의 풍조와 기업의 유사 고용관행 등으로 인해 현재 국내 대학간의 과열 경쟁과는 다른 새로운 형태의 교육경쟁이 국내·외 대학 간에 유발될 우려가 있다.

넷째, 국내에도 이미 많은 독지가나 기업 등에서

대학 설립을 희망하고 있다. 그러나 국가 인력수급 계획 또는 지역간 균형발전의 차원에서 가급적 억제하고 있는 실정이다. 이러한 상황에서 대학 부문의 대외 개방화는 내국민의 국내 대학교육에 대한 투자를 위축시키고, 국내 사학 교육부문의 활성화를 저해할 우려가 있다.

이와 같이 대학교육시장 개방이 긍정적인 효과보다는 부정적인 영향이 더 클 것으로 예상되고 있지만 교육시장 개방은 피할 수 없는 국제적인 추세이고 보면 부정적인 영향력을 최소화하는 선에서 문제를 풀어가야 할 것 같다. 보다 적극적인 의미에서는 대학교육시장 개방을 우리나라 대학교육의 국제경쟁력을 제고시키는 계기로 활용할 필요가 있다. 대학교육시장 개방에 대응하기 위한 구체적인 몇 가지 전략을 제시하면 다음과 같다.

우선 국내진출하는 다양한 형태의 외국 대학 프로그램에 대하여 관련조건을 크게 위배하지 않는 범위에서 최소화할 필요가 있다. 독자적인 대학시설의 경우에는 국내법을 우선 적용하여 대학의 규모나 질적인 측면 등을 강력히 규제해야 한다. 합작형태로 진출하는 대학의 경우에는 반드시 일정 비율 이상의 외국인 투자를 유도하도록 하고, 운영 과정에 내국인이 일정 비율 이상을 고용하도록 해야 한다. 그리고 설치 분야에 있어서는 이미 설치·운영되고 있는 국내 대학의 개설학과 및 분야를 고려하여 국내 대학에 설치되어 있지 않거나, 설치가 미흡한 분야 또는 교육 수요는 높으나 국내 대학만으로 공급이 부족한 분야에 한하여 허용하도록 해야 할 것이다. 이외에도 선진국으로부터의 기술이전이 필요한 첨단과학 기술분야나 의학계열 또는 국내 대학에서 제정 형편상 설치하기 어려운 첨단 기자재와 교육 시설을 요하는 이공학 분야를 선별적으로 설치·운영하도록 한다.

둘째, 분교 설치의 경우도 특히 대학원 석사과정을 중심으로 외국인에 의한 단독 국내진출을 최대한 억제하고 가능한 한 한국 대학과 공동으로 분교

를 설치·운영하도록 유도해야 한다. 분교 설치도 대학 신설의 경우와 마찬가지로 설치 지역 및 분야, 설치 규모, 학생수, 교수 자격 및 채용 요건 그리고 회계 및 재무관리와 등기 등록 등을 국내법에 의거, 동급의 대학 분교와 같이 적용반도록 해야 한다. 분교의 설치 요청시 외국의 우수 대학에 한해서만 제한적으로 허용하고 그 외에 외국의 중하위권 소규모 대학의 경우는 사전에 철저한 국내 평가인정제도의 심의·사정을 거친 후에 선별적으로 인정하도록 해야 한다. 외국의 대학들이 인문계 중심의 분교 설치로 편중·진출하지 않도록 설치 허용시 자연계와 균형을 이루도록 안내·조정할 필요도 있다.

셋째, 외국 대학의 단기 교육과정 및 교외 학위과정 국내설치의 경우 질 관리를 철저히 해야 한다. 외국대학의 국내 진출이 가장 용이한 부분은 역시 장기간의 정규 학위과정보다는 전문자격 취득 과정이나 비학위과정으로서의 단기교육과정 및 통신교육에 의한 교외 학위과정이 될 것으로 예상된다. 그러나 이러한 과정에서는 교육과정 운영 및 학위와 자격수여의 질 관리에 어려움이 예상되며 운영 부실이나 편법 운영 등의 측면에서도 많은 부작용이 예상된다. 따라서 교육과정의 이수와 학위수여 등에 대한 제도적 여과·심사 장치와 국내법에 근거한 법적 규제를 적용·강화할 필요가 있다. 또한 통신교육을 통한 교외 학위과정의 경우 학생들이 도중에 중단할 가능성이 높고 모두 이수하는 경우에도 운영의 부실과 등록 학생들의 학업 소홀 등으로 교육의 질이 문제시될 수 있다. 따라서 국내법에 따라 이러한 프로그램을 통하여 이수한 학위 인정에 대해서는 별도의 심의·사정 기구를 통해 관리하도록 해야 한다.

넷째, 대학교육시장이 개방되는 데 대처하기 위해서는 무엇보다 국내 대학의 대외경쟁력을 제고시키는 것이 중요하다. 국내 대학의 국제경쟁력 제고와 자생력 강화, 질적 수월성 추구를 위해서는 대학간 자유경쟁체제를 구축하여 국제경쟁력이 강한 우수 대학은 자생적으로 발전·환성화 되도록 하고 부실 대학은 자체적으로 정리되도록 해야 한다. 이미 몇 개 대학의 학과들에 적용하고 있는 대학평가인정제도를 통해 대학교육의 질 관리와 선별적 지원체제를 확충해 나갈 필요가 있다. 즉, 우수 대학은 적극 지원·육성하여 정원 및 학생선발 등에 제반 자율화 조치 등을 부여함으로써 선별적으로 지원·육성하도록 해야 한다. 또한 대학별로 특정 부문을 육성하는 특성화 대학을 운영하여 대학교육의 전반적 질적 수준을 제고하고 부문별 전문성 함양을 통해 국제경쟁력을 강화해 나가야 한다. 그리고 교수 및 시설 확보 등 국내 대학의 교육 여건 선진화를 위해 정부와 민간차원의 투자를 대폭적으로 확충해 나간다. 교수확보율 및 시설·교육 기자재 확보 여건의 국제적 비교 열위를 최단시간 내에 극복, 국제경쟁력이 강화되도록 획기적 투자 지원을 확충한다.

끝으로 현재로서는 외국의 국내 대학교육시장 개방 압력과 진출에 대처하는 방안이 더 시급하고 중요하게 다루어져야 하겠지만, 장기적으로 보면 국내 대학들이 해외로의 진출을 적극 추진해 나가고 다른 나라에 우리 대학의 진출을 위해 개방을 요구하는 방안을 강구하는 일도 매우 중요하다. 국내 고등교육 부문이 아직 교육여건이나 제정 등의 측면에서 취약하지만 어느 정도의 제정 확보만 전제된다면 부분적으로는 당장 해외로 진출할 수 있는 가능성을 지닌 분야도 있다. ▣