



외국대학과 외국교육기관 설립에 관한 제언

김민호 | 제주교육대학교 교육학과 교수

I. 들어가는 말

교육인적자원부는 2003년 11월 25일 '제주국제자유도시및경제자유구역내외국교육기관설립·운영에관한특별법' 제정을 위한 제2차 공청회를 개최했다. 이 법안은 건설교통부가 주도하여 만든 '제주국제자유도시특별법'과 재정경제부가 주도한 '경제자유구역의지정및운영에관한법률'을 보완¹⁾하기 위해 교육인적자원부가 초안한 것이다.

일반적으로 교육 관련 법을 제정하는 까닭은 특정 교육활동을 금지 내지 제한하거나 아니면 허용 또는 지원하기 위해서라고 말할 수 있다. 그리고 금지 및 제한, 허용 및 지원의 이면에는 각각 나름의 논리가 내포되기 마련이고, 이들 논리는 시대의 변화와 함께 달라져 왔다.

현재 우리나라 교육 관련 법안은 교사, 학부모, 학생 등 교육 관련 각 주체들과 일반 시민, 국가(관료) 및 경제계 등이 상호 경합하고 타협한 산물로서 '공교육 이념의 실현'이라는 논리가 내포되어 있다. 공교육 이념 속에는 다음 세 가지 하위개념이 녹아 있다.

첫째, 교육기회의 확대로 서민들의 교육을 권리를 보장해야 한다는 생각이 깊게 깔려 있다. 교육기회로부터 소외되었던 서민들에게 국가가 공권력을 발휘해 경제적 능력, 지리적 여건에 상관없이 최소한 9년간 무상교육을 받을 기회를 보장해 중학교 3학년까지는 의무교육을 실시하겠다는 의지가 담겨 있다. 아울러 그간 여러 이유로 최소한 9년간의 교육기회를 향유하지 못한 교육소외계층에 대해 여러 형태의 보상교육 정책도 마련한 바 있다. 서민들 중에는 선진국처럼 의무교육 기간을 9년 이상

1) 건설교통부 주도하에 만들어져 2002년 4월 1일부터 시행에 들어간 '제주국제자유도시특별법'은 제22조에서 "제주도에 설립·운영되는 외국대학에 대한 특례는 법률로 정한다"고 규정했고, 재정경제부가 초안을 만들어 2003년 7월 1일부터 시행되고 있는 '경제자유구역의지정및운영에관한법률'에서는 제22조 ③항에 "외국교육기관을 설립할 수 있는 외국학교 법인의 자격, 외국교육기관의 승인조건 등 외국교육기관의 설립과 운영 등을 위하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다"고 명시했다. '제주국제자유도시및경제자유구역내외국교육기관설립·운영에관한특별법'(안)은 앞의 두 법의 조항을 구현하기 위해 마련되었다.

으로 연장할 것을 요구하는 이들이 있다. 또 교육기간만이 아니라 교육내용, 교육조건, 평등을 요구하고 심지어 최소한 9년간 받은 교육결과에서 일정 수준의 학업 성취 기대 그리고 장애 아동에 대한 특별한 조치 강구 등을 요구한다.

둘째, 산업사회가 요구하는 노동력의 양성 및 공급의 논리가 담겨 있다. 공교육 재정의 상당 부분을 부담하는 산업계의 요구를 받아들여 초·중등 보통교육과 직업기술교육을 실시하고, 직업기술 수준의 향상에 따라 이에 상응하는 교육의 질 향상을 도모하고, 특히 대학 교육에 막대한 예산지원을 해야 한다는 주장이다.

셋째, 국민국가의 정체성 유지의 필요성이 담겨 있다. 계층, 성, 지역을 넘어 국민국가 구성원으로서 동질성을 지니도록 국민교육을 실시하고, 국가사회의 구성원으로서 필요한 최소한의 시민적 자질을 육성하자는 것이다.

II. 교육에 대한 새로운 요구의 등장

최근의 교육 관련 담론들을 살펴보면 첫째, 기존의 공교육의 이념을 새롭게 구성해야 한다는 의지를 엿볼 수 있다. 무엇보다 교육의 다양성에 대한 요구가 강하다. 국가 주도의 교육체제 속에서 교육기회는 확대되었으나 국민들의 다양한 욕구를 충족시키는 데에 한계를 보임에 따라, 중산층 학부모를 중심으로 고등학교 수준에서 다양한 형태의 학교교육을 요구하고 있다.

둘째, 교육의 공공성 강화에 대한 주장이다. 교육기회의 확대 이념을 의무교육의 연장 등 단지 접근기회의 확대만이 아니라 교육 환경의 개선처럼 교육 조건, 교육 결과의 평등 차

원에서 접근하여 서민들이 받는 교육의 질을 높이려는 움직임이다. 대체로 교육 관련 시민단체들이 주장하고 있다.

셋째, 교육 관련 의사결정에 참여하려는 욕구의 분출이다. 국가 주도 교육체제 속에서 배제되었던 교사, 학부모 내지 시민들이 단체를 결성하여 교육 주권을 강조하고 있다.

넷째, 지식기반경제에 부응하는 인적자원개발의 욕구도 매우 크다. 주로 기업체와 국가가 탈산업화 시대의 인적자원개발을 위해 인적자원개발기본법을 제정하는 등 교육을 경제적 측면에서 접근하려 한다.

다섯째, 세계화, 정보화 사회에 부응하는 세계적 규범의 내면화 요구도 존재한다. 국민국가를 넘어 지구촌 사회를 살아가는 세계시민을 육성해야 한다는 주장이다. 주로 다국적 기업과 국가의 교육 정책에서 엿볼 수 있다.

끝으로 세계화에 따른 지역사회의 정체성 상실, 환경 훼손 등을 막으려는 대안교육운동을 찾아볼 수 있다. 주로 지역 교육운동 단체가 지역 단위에서 주체적이고 자생적인 대안교육운동을 전개한다.

III. 새로운 교육적 요구에 비추어 본 헌 법안의 문제점과 수정안 제시

현재의 공교육은 새로운 교육적 요구를 받아들여 재구조화해야 할 것이다. 아울러 '제주국제자유도시및경제자유구역내외국교육기관설립·운영에관한특별법'은 새롭게 재구조화해 가는 공교육과 정책적 일관성을 지녀야 할 것이다. 이 점에 비추어 헌 법안에 대한 의견을 개진하면 다음과 같다.

1. 외국교육기관의 범위 제한

현 법안 제3조의 ②항에서 ‘외국교육기관’의 범위를 “유아·초·중등교육기관 및 고등교육기관의 국내분교”로 설정한 것은 경제자유구역의 설립 취지를 확대 해석한 것이고, 우리나라 교육시장 개방의 원칙과도 모순된다. 모범에서 명시한 ‘외국교육기관’의 범위를 “고등교육기관의 국내 분교”로 한정하고, 유아·초·중등학교는 삭제할 것을 제안한다. 그 이유를 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 외국인 투자자 자녀의 교육을 위해서라면 우리나라 법률에 따른 정규학교를 마련할 필요가 없다. 이들은 일시적으로 머물 뿐이므로 ‘외국인학교’로도 충분하다.

둘째, 외국인 유학생의 연령을 고려할 때, 외국의 인재의 유치 역시 모범에서 정한 ‘국제고등학교’와 외국 ‘고등교육기관의 국내 분교’ 혹은 ‘외국대학’을 통하여 충분히 가능하다.

셋째, 모범이 명시하듯이 내국인에게 “국제관계 또는 외국의 특정지역에 관한 교육 등으로 국제화된 전문인력의 양성”이 필요하다면, 이는 ‘국제고등학교’나 ‘고등교육기관의 국내 분교’ 혹은 ‘외국대학’을 통해 충분히 가능하다. 더군다나 국제적인 전문인력은 자국의 언어는 물론 자국의 역사와 문화에 대한 이해에 바탕을 두고 확고한 국가 정체성을 갖추었을 때 세계 무대에서 그 능력을 발휘할 수 있을 것이라는 기대에 비추어 볼 때, 경제자유구역 내에 내국인이 입학 가능한 유아·초·중등교육기관을 두는 것은 바람직하지 않다.

넷째, 경제자유구역 내에 내국인이 입학 가

능한 유아·초·중등교육기관을 두는 것은 WTO 체제 속에서 도하 라운드에 정한 절차에 따라 유아·초·중등교육의 개방을 원칙적으로 불허한 우리나라 ‘교육서비스 시장 개방’ 원칙에도 맞지 않는다. 현 법안이 그대로 통과된다면 향후 교육서비스 시장 개방을 둘러싼 다자간 협상에서 매우 불리한 위치에 서게 될 것이고, 우리나라 유아·초·중등 교육시장 개방이 전면적으로 추진될 우려가 있다.

2. 외국교육기관 졸업자의 국내 학력 인정 재고

현 법안 제8조(학력 인정)에서 보듯이 외국교육기관의 초·중등교육과정 이수자에 대하여 대한민국의 학교를 졸업한 자와 ‘동등한 학력을 인정’ 하는 것은 대한민국 교육의 정체성 부재를 드러내는 일임과 동시에 현행 학력 인정 체제에 형평성 문제를 불러일으키고, 일부 상류층에 대한 특혜라는 의혹을 줄 수 있다. 필자는 외국교육기관의 학력 인정에 관한 법조항을 아예 삭제하거나 만일 둔다면 ‘초·중등교육과정 이수자’는 삭제하고 ‘고등교육과정을 이수한 자’로 한정하거나 아니면 “외국교육기관에서 초·중등교육과정을 이수한 자는 “법령이 정한 절차를 거쳐(추가) 그에 상응하는 대한민국의 학교를 졸업한 자와 동등한 학력을 인정받을 수 있다”는 수정안을 제안한다. 그 이유를 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 이 법 조항대로라면 마치 특정한 상태의 사람들이 병역의 의무를 면제받는 것처럼, 외국교육기관에서 초·중학교를 다닌 사람들은 우리나라 법이 정한 ‘교육의 의무’를 면제받게 된다. 그런데 과연 내국인으로서 경제자

유구역 내 외국교육기관에서 초·중학교 교육 과정을 이수했다는 것이 의무교육을 면제받을 만큼 특별한 조건으로서 충분한지 의심스럽다. 우리나라의 어떤 대안학교가 학력을 인정 받지 못해 애태웠던 사실을 기억할 필요가 있다. 집에서 재택교육(home-schooling)을 하는 적지 않은 부모들 역시 학력 인정에 목말라 하고 있다. 더군다나 외국인학교에 다니는 학생들조차 우리나라 학력을 인정받으려면 특정한 과목을 반드시 이수해야 한다. 법 적용의 형평성을 따져 보아야 할 것이다.

둘째, 병역의 의무를 피하기 위해 대한민국 국적을 포기하고 미국 국적을 선택해야 했던 어떤 인기 가수처럼, 대한민국의 언어, 역사, 문화를 가르치는 의무교육을 포기하고 경제자유구역 내 외국교육기관의 교육과정을 선택한 사람이라면, 대한민국의 학력 인정을 포기해야 마땅하다. 만일 우리나라 의무교육을 이수하지 않은 사람들에게 특별한 이유 없이 대한민국 학력을 인정해 준다면 대한민국 교육의 정체성을 포기하는 일이 될 것이다.

셋째, 경제자유구역 내 외국교육기관에서 초·중등학교 교육과정을 이수한 자에게 국내 학력을 인정하고, 나아가 이들이 대학입학 수능능력고사가 요구하는 내용을 공부하지 못했다는 이유로 국내 대학에 특례 입학의 자격을 부여한다면, 이 법의 조항은 비싼 수업료를 내야 하는 경제자유구역 내 외국교육기관을 이용할 수 있는 소수 상류층 자녀를 위한 특혜라는 비판을 면할 수 없을 것이다.

3. 외국대학의 설립 자격 강화 및 질 확보 방안 강구

제주국제자유도시에 외국대학을 설립할 수

있는 주체의 자격 조건이 법 3조의 ①항(외국에서 외국법령에 의해 정규교육기관을 설립 운영하고 있는 외국의 정부·지방자치단체 및 영리를 목적으로 하지 아니하는 법인)과 시행령 제3조의 ②항(교사의 임차 가능, 교원 확보 기준의 완화, 수익용기본재산 대신 보증보험 가입)에서 알 수 있듯이 국내대학의 설립 주체의 조건보다 훨씬 완화되어 있다. 무엇보다 외국대학 교원의 질을 규정한 법률 조항이 없어 국내의 '교수자격기준등에관한규정'을 준용할 가능성이 있다. 이 규정에 따르면 대학의 전임강사는 최소한 대학졸업자 혹은 동등 자격자로서 연구실적 2년과 교육경력 1년, 합계 3년의 경력(연구실적년수와 교육경력년수는 서로 대치할 수 있음)만 있으면 임용 가능하다. 전문대학을 나오고 총 5년의 경력만 있어도 된다. 반면에, 이들 외국대학은 국가와 지방자치단체로부터 행정상, 재정상 지원을 받을 수 있고(법 제11조), 국내대학에는 제한된 "결산잉여금의 본교 회계 전출"의 특혜를 부여받고 있다(법 제10조 ②항). 이같은 법령은 몇 가지 문제를 지닌다.

첫째, 수도권이 아닌 제주도에 외국대학을 유치하는 것 그 자체에는 다소 도움이 될 수는 있어도, 이 법의 취지대로 "세계 수준의 우수 교육기관을 제주에 유치"할 수 있을지 의심스럽다. 국내대학 교수의 경우 치열한 경쟁을 통해 임용되기에 대부분 박사학위 소지자들인 반면에, 제주국제자유도시에 설립될 외국대학의 경우, 단지 영어 구사 능력이 있는 외국인이라는 이유 하나만으로 석사학위 혹은 학사학위 소지 교수들로 구성된 대학이 설립될 수도 있다. 질 낮은 2년제 초급 대학이나 원격대학 혹은 그 실체가 불분명한 외국학교법인 등

이 단지 외국어(주로 영어)로 가르치고 배운다는 조건 하나만으로 들어와 영어 공부에 목말라 하는 한국 학생들에게 외국대학의 이름을 지닌 또다른 형태의 고급 영어 학원을 개설하는 결과를 초래할 수 있다. 아니면 외국으로 유학을 떠날 준비를 하려는 학생들에게 4년제 대학 편입기회를 제공하는 유학 준비 교육기관로서 역할을 수행하는 데 그칠 가능성도 있다.

둘째, 외국대학의 결산잉여금의 본교 진출 허용은 국내대학에 대한 역차별이란 불만을 초래한다. 현재 제주도 내 모 사립대학의 전 이사장은 자신이 운영하는 대학의 교비로 제주도 내에 다른 대학을 설립했다가 그 전모가 드러나 법적 구속까지 당했고, 경영 일선에서 물러났으며, 현재 그 학교는 관선 이사 체제로 운영되고 있다. 그 와중에 학교 구성원간 갈등이 심화되었다. 이런 상황에서 제주도에 설립될 외국대학에게 결산잉여금의 본교 진출을 허용한다면 대학행정체제에 큰 혼란을 초래할 것이다.

셋째, 대학입학정원이 고교 졸업생 수를 초과하는 상황에서 대학 신입생 모집에 어려움을 겪는 수많은 대학들이 제주국제자유도시와 경제자유구역 내 외국대학 혹은 그 분교의 설립으로 고교 졸업생을 나누어 가져야 하는 상황이 초래된다면, 조만간 문을 닫지 않을 수 없을 것이다. 특히 비수도권 대학의 경우 그 파급 효과가 더 크게 나타날 것이다. 대학 재정의 위기와 폐교는 물론이고 이로 인한 지역 경제의 쇠퇴, 지역 인재 육성의 터전 소실, 나아가 지역문화 전승과 재창조의 기회 고갈 등을 예상할 수 있다.

그러므로 제주국제자유도시 내 외국대학의 설립을 뒷받침하는 법률의 제정은 신중히 접

근해야 할 것이다. 참으로 질 높은 우수한 외국대학이 제주국제자유도시나 경제자유구역에 받을 내디딜 수 있도록 지원 체제를 강구하되, 국내대학과의 형평성을 고려해야 할 것이다. 아울러 외국대학이 지나치게 사리사욕을 추구하지 않도록 법 제9조(외국교육기관의 운영)와 관련 이사회제도를 두게 하고 해당 지역의 시민단체, 교육단체 대표를 반드시 공익 이사로 참여하도록 해야 한다.

Ⅳ. 맺는 말

기존 법안을 보완하기 위해 마련한 새로운 법안은 기존 법의 정신을 살려야 함이 마땅하다. 하지만 기존 법안 중 여기서 논의되고 있는 외국대학과 외국교육기관에 관한 특례 조항은 건설교통부와 재정경제부가 제안·입안하는 가운데 교육계 구성원들로부터 심한 반발을 받아 따로 법률로 정한다고 유보했던 조항이다. 따라서 기존의 법안을 보완하기 위해 교육인적자원부가 마련 중인 ‘제주국제자유도시및경제자유구역내외국교육기관설립·운영에관한특별법’(안)은 국토개발이나 경제발전의 논리를 좇기보다는 공교육의 이념을 구현하고 있는 기존 교육 관련 법안들과 일관성을 유지함은 물론 교육계 구성원들의 의견을 반영해야 할 것이다. 대학교육

김민호

서울대학교 교육학과를 졸업하고, 동 대학원에서 석사 및 박사 학위를 취득하였다. 제주교육대학교 학생처장, 교육대학원장, (사)제주참여환경연대 공동대표 등을 역임하였고, 현재 제주교육대학교 교육학과 교수로 재직 중이며, 한국교육학회 제주지회장을 맡고 있다.