# 대학원 교육개방의 전망과 과제

김 태 완 | 계명대 교육학과 교수

대학원 교육에 대해 정부가 특별한 관심을 보이기 시작한 것은 두뇌한국 21(Brain Korea 21) 사업이 도입된 1999년으로 볼 수 있다. 그동안 정부의 관심은 주로 초·중등교육과 대학의 학부교육에 집중되었다고 할 수 있으며, 대학원 교육은 상대적으로 적은 관심을 받아 왔다. 석·박사 등 학문 후속세대를 국내 대학에서 양성함으로써 세계적인 수준의 대학을 만들고자 하는 BK 21사업은 대학원 교육의 발전을 위해 필수적인 일이다. BK 21사업이 시작된 지 3년이 지난 시점에서 이 사업의 공과에 대해 논의가 분분한 것이 사실이지만, 이 사업에 대한 평가는 시간을 두고 하는 것이 좋을 것이다.

최근 정부는 대학원 교육의 발전을 위한 다른 하나의 정책으로서 2002년 7월 외국 우수 대학원 유치를 중심으로 하는 대학원 교육 개방 정책을 내놓았다. 이 개방 정책의 취지는 우리나라 대학원 교육의 질과 경쟁력을 높이고 교육의 국제화를 촉진하기 위한 차원에서 우수한 외국 대학원들과의 프로그램 공동 운영 및 세계 최고 수준의 외국 대학원들을 국내에 유치할 수 있도록 하는 것이다. 이를 위해 정부는 국내법상의 특례를 인정하는 방안을 마련하여 각계의 의견 수렴절차를 거쳐 올해 말까지 관계법령의 개정을 추진한다는 것이다(교육인적자원부, 2002).

이 글에서는 정부의 외국 우수 대학원 유치를 위한 정책을 중심으로 하여 대학원 교육개방정책을 논하고자 한다.

## Ⅰ. 교육시장 개방의 내용

일반적으로 대외 개방에는 크게 다음 네 가지 유형의 자유화 원칙이 적용된다. 그것은 소비자 이동의 자유화, 노동력 이동의 자유화, 국경간 공급의 자유화, 그리고 상업적 주재의 자유화 등이다. 교육개방도 이와 같은 유형의 자유화 원칙이 적용되어 이루어진다.

첫째, 교육에서 소비자 이동의 자유화(Consumption abroad)는 교육 서비스를 받기 위해 국내 학생이 외국으로 유학을 가거나 외국 학생이 국내로 들어오는 교육 소비자 이동의 자유화를 말한다. 이것은 가장 오래된 개방 형태의 하나로서, 그동안 제한해 오던 해외 송금의 한도액이 해제되었기 때문에 외국으로 유학가는 것은 거의 자유화된 상태이다. 외국 학생이 교육 서비스를 받기 위해 국내로 들어오는 것도 자유화되어 있다.

둘째, 노동력 이동의 자유화(Presence of natural persons)는 교육 서비스를 제공하기 위해 국내 교사와 교수가 외국으로 나가거나 외국 교사와 교수가 교육 서비스를 제공하기 위해 국내로 들어오는 교육 공급자 이동의 자유화를 말한다. 실제

"

대학원 교육의 개방에도 네 가지 자유화 원칙
즉, 국가간 학생(교육 소비자), 교수(교육 공급자), 교육 프로그램(MBA 등),
그리고 교육기관(분교 설치 등) 이동의 자유화 원칙이 그대로 적용된다.
이번에 발표된 정부의 대학원 교육개방정책은
아직 개방되어 있지 않은 국가간 교육 프로그램의 이동과
교육기관 이동의 자유를 제한적·선별적으로 인정하려는 점에 초점이 맞추어져 있다.

"

로 많이 일어나고 있지는 않지만 교육 공급자의 국가간 이동은 자유화되어 있다.

셋째, 국경간 공급의 자유화(Cross-border supply)는 국가간 학생(교육 소비자)이나 교사와 교수(교육 공급자)의 이동과 더불어 상품으로서의 교육 프로그램 이동의 자유화를 말한다. 이와 같이 교육 프로그램의 상품화에는 국내에서도 인기 있는 MBA 프로그램 등이 관심의 대상이 되고 있으며, 방송통신매체와 인터넷 등을 통한 원격교육에 의한 국경을 초월한 교육 프로그램 공급도 포함된다. 현재 국가간 교육 프로그램 이동의 자유는 제한적으로 주어지고 있다.

넷째, 상업적 주재의 자유화(Commercial presence)는 내국인이 외국에 교육기관을 설립하거나 외국인이 국내에 교육기관을 설립할 수 있는 자유를 말한다. 우리나라는 이 부분에 대해 가장 자신이 없으며, 따라서 아직 개방되지 않고 있다. 고등교육에 대한 국민의 과도한 교육열과 외국 대학에 대한 선호도가 높은 국내 현실을 감안하면 국내 대학이 외국 대학의 국내 진출에 대해 크게 우려하고 있음을 이해할 수 있다.

대학원 교육의 개방에도 이상의 네 가지 자유화 원칙 즉, 국가간 학생(교육 소비자), 교수(교육 공급자), 교육 프로그램(MBA 등), 그리고 교육기관(분교 설치 등) 이동의 자유화 원칙이 그대로 적용된다. 현재 교육 소비자인 학생과 노동력인 교수 이동의 자유화는 제도적으로 문제가 될 것은 없다. 그러므로 이번에 발표된 정부의 대학원 교육개방정책은 아직 개방되어 있지 않은 국가간 교육 프로그램의 이동과 교육기관 이동의 자유를 제한적·선별적으로 인정하려는 점에 초점이 맞추어져 있다.

## Ⅱ. 대학원 교육개방정책의 내용 분석

정부가 발표한 대학원 교육개방정책은 첫째, 교육 프로그램 공동 운영 활성화를 위한 제도 개선 및 지원 정책이다. 이것은 국가간 교육 프로그램 이동의 자유화(국경간 공급)를 제한적으로 인정하려는 것이다. 둘째, 외국 우수 대학원 설립·운영에 관한 제도 개선 정책이다. 이것은 국가간 교육기관 이동의 자유화(상업적 주재)를 외국의 우수 대학원에 한해서 선별적으로 인정하려는 것이다. 각 정책의 주요 내용을 소개하면 다음과 같다(교육인적자원부, 2002).

### 1. 교육 프로그램 공동 운영 활성화를 위한 제도 개선 및 지원 정책

이 정책은 다음 네 가지의 정책 제안을 담고

있다.

첫째, 교육인적자원부 고시인 "국내 대학과 외국 대학과의 교육과정 공동 운영에 관한 규정"을 개정하여 교육과정 공동 운영 분야의 운영 주체, 수업 방식과 교원 활용 등의 제한을 폐지 또는 완화함으로써 양 대학이 협약체결시 자율적으로 정하여 운영할 수 있도록 하고, 현재 허용되어 있는 복수학위(Dual degree: 프로그램을 공동 운영하는 양 대학에서 별도로 각자의 명의로 학위 수여하므로 2개의 학위 취득이 가능)뿐만 아니라 공동 학위(Joint degree: 프로그램을 공동 운영하는 양 대학이 하나의 학위에 두 대학의 이름으로 학위 수여하므로 1개의 학위 취득)도 수여할 수 있도록 한다.

둘째, IT, BT 등 국가 경쟁력 제고를 위해 필요한 국가 전략 분야의 프로그램 공동 운영에 대하여 국내 파트너 대학에 매년 교육 인프라 구축비, 연구비, 교수 비용, 프로그램 이식 비용, 우수 학생 유치 비용 등을 지원하되, MBA 과정처럼 사회적 수요가 많은 분야는 별도의 재정 지원 없이 대학 자율로 추진토록 한다.

셋째, 외국 대학 MBA 과정의 경우 다양한 학기제 및 교육과정의 집중적 운영을 통하여 17개월(미시건 대 GMBA 등), 18개월(워싱턴 대 GEMBA 등)만에 졸업생을 배출하고 있는 사례를 고려하여 현재 2년 이상으로 의무화되어 있는 대학원 석 · 박사 학위과정의 수업연한(고등교육법 제 31조)을 학문의 특성 또는 교육과정 운영상 특별히 필요한 경우, 대통령령이 정하는 바에 따라 6월의 범위 내에서 단축할 수 있도록 개선함으로써 교류를 촉진하도록 하고, 국내 대학원들도 학문 성격에 따라 신축적인 학사 운영이 가능하도록 한다. 다만 이 경우 무분별한 수업연한 단축으로 인한 부작용을 최소화하기 위하여 학계의 전문가 등으로 구성되는 별도 위원회의 엄격한 심사를 거쳐 적용 대상 대학(프로그램)을 결정한다.

넷째, 외국 대학원과의 프로그램 공동 운영을 위하여 필요한 경우 독립적인 조직, 인사, 회계 등 별도의 운영 시스템 구축 운영이 가능하도록 허용하는 법률적 근거를 마련한다.

이상 네 가지 정책 제안은 그대로 실천해도 큰 문제가 없을 것으로 판단된다. 다만 교육 기간을 2년으로부터 1년 6개월로 할 수 있도록 법을 개정해 놓고, 실제로 줄여도 좋은지 여부를 별도 위원회가 심사하여 대상 대학(프로그램)을 정하는 문제는 다시 검토해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 그 심사 대상이 되는 1년 6개월간 운영하는 교육과정은 대체로 MBA 과정 등이 될 것이며, 이것은 학문 성격에 따라 신축적인 학사 운영이 가능하도록 하고, MBA 등은 재정 지원 없이 대학의 자율에 맡긴다는 원칙과 맞지 않기 때문이다.

### 2. 외국 우수 대학원 설립 · 운영에 관한 제도 개선 정책

이 정책은 다음 세 가지의 정책 제안을 담고 있다.

첫째, 외국의 우수 대학원이 국내에 용이하게 진입할 수 있도록 제도를 개선하되, 우리나라 고등교육 발전에 미치는 순기능을 극대화하고 부정적 영향이 최소화될 수 있도록 한다. 이를 위해 외국인(법인 포함)이 국내에 대학원을 설립하고자 할 경우에는 설립 요건상의 특례를 다음과 같이 인정한다.

① 세계적 수준의 외국 대학원을 설치 · 운영하고 있는 외국인(법인 포함)이 우리나라에서 대학원을 설립 · 운영하고자 할 경우에는 비영리 공익법인인 학교법인이 대학원을 설치 · 운영할 수 있도록 하되, 설립인가 대상으로 확정된 대학원에 대하여

는 교지, 교사를 소유하거나 임대한 경우에도 학교법인의 설립을 허가하며, 수익용 기본재산 확보 의무도 면제한다. 다만 질 낮은 교육기관의 무분별한 진입으로 인한 부작용을 막기 위해 위와 같은 특례는 대학교수, 기업인, 언론인, 관계부처 공무원 등으로 구성되는 '(가칭)외국 우수 대학원 유치 심사위원회'의 심의를 거쳐 선정된 세계적 수준의 대학원 교육을 실시할 능력과 구체적 실천 계획을 구비한 학교법인에 한해 적용된다.

② 외국인 출연 학교법인의 내국인 이사 선임 의무를 폐지하고, 외국 우수 대학원을 설치·경영하는 학교법인의 해산시에는 그 잔여 재산을 학교법인, 교육 사업을 경영하는 자 또는 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속할 수 있도록 한다.

둘째, 외국 우수 대학원이 설립 후 국내 교육 질서를 훼손하거나 교육관계 법령 또는 이에 의한 명령을 위반할 경우, 교육인적자원부 장관이 시정 또는 변경 명령을 할 수 있는 근거를 마련하여 학생과 학부모들이 선의의 피해를 입지 않도록 한다.

셋째, 외국 우수 대학원 설립이 용이하게 이루어질 수 있도록 부지 알선, 건물 신축 또는 임대 등 학교 설립과 관련하여 관계부처 협의가 필요한 사항에 대하여 교육인적자원부 중심으로 관계부처 실무 공무원으로 '우수 외국 대학원 유치 지원 Task Force팀'을 구성·운영하여 원스탑 서비스를 제공한다.

이상 세 가지 정책 제안 중 핵심적인 내용을 정리하면 〈표 1〉과 같다.

정부는 위와 같은 제도 개선과 지원에 따라 교육 프로그램의 공동 운영과 외국 대학원 설립이 활성화 될 수 있을 것으로 전망하고 있다. 또한 정부는 향후 대학(학사과정) 및 대학원의 일반 개방은 동 우수 대학원 유치 방안의 운영 성과와 국내 고등교육에 미치는 영향 등을 면밀히 분석·검토하면서

〈표 1〉 대학원 교육개방정책과 현행 제도와의 차이점

| 구 분 | 현 행 | 변 경(개방 정책) |
|---|---|---|
| 대상 | – | - '(가칭)외국 우수 대학원 유치 심사위원회'의 심의를 거쳐 선정된 세계적 수준의 외국 대학원 |
| 학교법인 설립 운영 요건 | - 설립 주체의 교지, 교사 소유와 수익용 기본재산 확보 의무화 | - 교지, 교사의 소유 및 임대 허용<br>- 수익용 기본재산 확보 의무 면제 |
| 내국인 이사 선임 | - 외국인이 1/2 이상의 재산 출연시 이사정수의 1/3 이상은 대한민국 국민으로 선임 의무화 | - 의무 폐지 |
| 학교법인 해산시 잔여 재산 귀속 대상 | - 학교법인이나 기타 교육 사업을 경영하는 자에 한함 | - 학교법인이나 기타 교육 사업을 경영하는 자 또는 잔여재산처분계획서에 정한 자에게도 귀속 허용 |
| 기타 대학원 운영 | – | - 고등교육법 및 사립학교법상의 교원 자격, 교육과정 운영 등 외국 우수 대학원에 적용하기 적절하지 않은 사항은 정관으로 정하여 운영할 수 있도록 특례 허용 |

* 자료: 교육인적자원부(2002), 보도 자료: 외국 우수 대학원 유치 적극 추진

WTO 서비스 개방 일정에 따라 단계적으로 추진할 방침이라고 하였다(교육인적자원부, 2002).

정부 정책의 핵심은 외국의 우수 대학원을 유치하기 위해 특례를 인정하는 제도를 도입한다는 것이다. 이것은 외국의 우수한 대학원을 유치하기 위해서 충분히 검토해 볼 수 있는 정책이지만 문제점에 대한 검토 역시 필요하다. 이 정책은 첫째, 교육서비스 공급에 있어서 내국인 공급자보다 외국인 공급자를 우대하는 것이며, 둘째, 우수 외국인 공급자를 비우수 외국인 공급자보다 우대하는 정책의 도입을 의미한다. 내국인 공급자보다 외국인 공급자를 우대하는 정책은 정부의 경제특구 정책 등에서 그 선례를 찾아 볼 수 있다. 이것은 외국의 투자를 유치하기 위해 필요하다면 경제특구를 설정하여 외국 기업에게 여러 가지 특혜를 주는 것과 같다. 그리고 우수 외국인 공급자와 비우수 외국인 공급자의 구분은 정부가 선정한 심사위원회가 할 수 있을 것이다.

이와 같이 서로 다른 집단에 적용하는 차별 정책의 정당성을 인정한다고 하더라도 이러한 제한적 · 차별적 대학원 교육 개방정책의 효과성이 얼마나 있을지 의문이다. 그것은 정부가 인정하는 최고 수준의 외국 대학원은 매우 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 정부의 정책은 국내의 일부 우수 대학만 혜택을 볼 수 있는 제도이다. 국내 소수의 우수한 대학만 외국의 우수 대학원을 유치하도록 하는 제도로는 개방의 효과를 보기 어렵다. 정부는 외국 우수 대학원 유치를 통해 국내 대학들의 교육내용과 방법상에 커다란 자극을 주게 되어 우리나라 고등교육의 경쟁력을 높이게 될 수 있을 뿐만 아니라 현재 범정부적으로 추진하고 있는 동북아 비즈니스 중심국가 건설에도 긍정적인 기여를 할 것으로 기대된다고 하였다(교육인적자원부, 2002). 그러나 많은 대학이 적극적으로 참여하기 어려운 제한적 · 선별적인 최고 수준의 외국 대학원 유치는 정부가 기대하는 효과를 가져오기 어려울 것이다.

그러므로 정부가 판단하여 외국의 우수 대학원에만 적용하고자 하는 정책을 수정하여 대학이 스스로 판단하도록 하고 각 대학이 자신들의 수준에 맞추어 또는 전략적으로 필요로 하는 외국의 대학원을 유치할 수 있도록 하는 정책의 도입이 필요하다. 그것은 국내의 많은 대학이 자신들의 수준에 맞는 외국의 대학원을 유치하여 질적 향상을 도모해 나가야 교육개방의 효과가 나타날 수 있을 것이기 때문이다. 우수한 대학은 우수한 외국 대학원을 유치하고 그렇지 못한 대학은 덜 우수한 외국 대학원을 유치할 것이며, 이에 대해 정부가 별도의 위원회를 구성하여 심사하는 것은 대학의 발전을 어렵게 할 뿐이다. 만약 별도의 심사위원회를 둔다면 그 심사위원들은 대체로 대학교수일 것이며, 다른 대학이 자신들의 수준에 맞게 전략적으로 정한 일에 대해 무슨 기준으로 인정 여부를 판단할 수 있는지도 의문이다.

정부가 기대하는 개방의 효과는 대학간 경쟁을 유도하는 것이며, 이것은 대학의 자율을 최대한 인정해 주어야 가능한 것이다. 대학에 자율을 주지 않고 어떻게 서로 공정한 경쟁을 할 수 있을까? 어차피 개방하면 좋은 것과 그렇지 못한 것이 다 들어오는 것이며, 그런 가운데 대학은 스스로 판단하는 능력이 생기고 대학사회에는 자정 능력과 자생력이 생기고, 질서가 형성될 것이다. 정부가 구상하고 있는 대학원 교육 개방정책은 비교적 잘 정리된 것이다. 다만 우수 대학원 여부에 대한 판단을 정부가 아닌 대학 스스로 할 수 있도록 하는 제도를 도입해야 대학원 교육 개방의 효과가 나타날 것이다. 한국은 일본과 같이 교육시장 개방에 있어서 매우 제한적이며, 늦게 개방한 중국과 러시아보다 제한적으로 개방하고 있다.

"

정부가 기대하는 개방의 효과는 대학간 경쟁을 유도하는 것이며,
이것은 대학의 자율을 최대한 인정해 주어야 가능한 것이다.
정부가 구상하고 있는 대학원 교육개방정책은 비교적 잘 정리된 것이다.
다만 우수 대학원 여부에 대한 판단을 정부가 아닌
대학 스스로 할 수 있도록 하는 제도를 도입해야
대학원 교육 개방의 효과가 나타날 것이다.

"

## Ⅲ. 대학원 교육개방의 전망과 과제

앞에서 언급한 바와 같이 대학원 교육의 대외 개방에는 소비자 이동, 노동력 이동, 국경간 공급, 그리고 상업적 주재의 자유화 등 네 가지 유형의 자유화 원칙이 적용된다. 이번 정부의 대학원 교육개방정책은 우수한 교육 프로그램의 공동 운영과 최고 수준의 외국 대학원의 유치에 초점을 두고 있지만 학생과 교수의 유치도 중요하다.

첫째, 대학원 교육시장 개방에서 가장 기본적인 소비자 이동의 자유화에서의 문제는 교육 서비스를 받기 위해 국내에 들어오는 외국 학생의 수가 적다는 것이다. 특히 정부가 국가경쟁력 제고를 위해 필요로 하는 IT(정보기술), BT(생명공학기술), NT(나노공학기술), ET(환경공학기술), ST(우주항공기술), CT(콘텐츠기술) 분야의 연구에 참여할 수 있는 우수한 해외 학생의 확보를 위한 재정 지원이 필요하다. 우리나라에 더 많은 외국 학생이 유학오도록 하는 정책의 도입이 필요하며, 인도, 중국, 베트남 등의 우수한 학생을 유치하기 위한 국내 대학의 노력과 정부의 지원이 필요하다.

둘째, 노동력 이동의 자유화의 문제는 현재 미국, 일본 등 외국 대학에서 한국어 또는 한국에 대해 배우고자 하는 학생들이 증가하고 있음에도 불구하고 국내 교육자가 외국으로 나가는 경우는 많지 않으며, 재정 지원도 미흡하다. 또한 아시아권, 구공산권, 또는 아프리카 등의 지역에서 한국 또는 한국어에 대한 수요가 높음을 감안하여 이들 지역에 적극 진출할 필요가 있다. 그리고 국내 대학교육의 발전을 위해 외국 교사와 교수를 국내에 들어오게 하는 일도 매우 적극적으로 추진할 필요가 있다. 일본은 일본재단(Japan Foundation)을 통해 이러한 일을 적극적으로 추진하고 있다.

셋째, 국경간 공급의 자유화의 문제는 앞으로 CATV 및 위성방송 시대가 보편화될 경우 방송 매체나 인터넷 등 정보통신 미디어를 통한 교육 프로그램의 공급이 활성화될 것에 대한 대비가 부족하다는 것이다. 현재 일본에서는 학원 체인을 통해 유명 강사의 강의 테이프가 전국적으로 보급되고 있다. 이것은 앞으로 국내는 물론 저명한 외국 교수들의 강의를 녹화한 비디오 테이프 등이 대학 도서관을 통해 학생들에게 제공될 필요가 있음을 시사하고 있다. 그리고 MBA 등 기존의 유명한 교육 프로그램의 도입도 중요하지만 사이버 교육 프로그램의 도입에도 관심을 가지고 적극적으로 유치해 나가야 할 것이다.

넷째, 상업적 주재의 자유화의 문제는 좋지 않은

외국의 교육기관이 들어오지 않을까 하는 우려로 인해 제한적으로 개방하려는 것이다. 혹자는 대학 시장이 개방되면 외국의 우수한 대학이 들어와서 국내 대학이 문닫게 되지 않을까 염려하고 있다. 그러나 '90년대 말 일본에 진출한 대부분의 미국 대학 분교들이 지명도가 떨어지는 대학이었으며, 이들 분교가 주로 영어 교육기관으로 기능하였음을 볼 때 크게 염려할 필요는 없다(김태완, 1994, 1995). 또한 혹자는 대학을 개방하면 학문적으로 외국에 종속될 것을 우려하고 있다. 그러나 이는 정반대로 보아야 한다. 왜냐하면 지금과 같이 개방되어 있지 않은 상태에서는 외국의 이론을 그대로 복사하고, 이것이 마치 우리 것인 듯이 주장하는 경우가 많기 때문에 우리 학문을 세우는 데 오히려 방해가 되고 있다. 대학을 개방하지 않고는 이를 개선할 수 없으며, 우리 학문의 발전은 외국 학문이 공개적으로 들어올 수 있는 상황에서 싹틀 수 있다. 한편 우리 대학도 외국에 분교를 설치하여, 국내 교육을 보완하거나 외국인의 한국 교육에 대한 수요를 충족시킬 수 있도록 노력할 필요가 있다.

현재 교육 소비자인 학생과 노동력인 교수 이동의 자유화는 더 많은 국내외 학생과 교수의 이동이 일어날 수 있도록 하는 유인 및 지원 정책이 필요하다. 이번에 발표된 정부의 대학원 교육개방정책은 우수한 외국 교육 프로그램의 공동 운영과 최고 수준의 대학원의 유치를 목표로 하고 있다. 개방의 효과를 높이고 국내 대학의 자생력을 높이기 위해서 대학이 스스로 외국 대학원 유치의 권한을 행사하고 결과에 대한 책임을 지도록 할 필요가 있다.

〈참고문헌〉


교육인적자원부(2002). 『외국 우수 대학원 설립 · 운영에 관한 제도 개선』.

김태완(1994). "미국과 일본간 대학개방 사례". 『대학교육』 1994, 7 · 8월호, pp.39~45.

김태완 외(1995). 『고등교육부문 시장 개방 대책 및 대학의 국제화 교육 활성화 방안 연구』.

Chambers, G. S. and Cummings, W. K.(1990). *Profiting from Education: Japan-United States International Education Ventures in the 1980s*. New York: Institute of International Education.



**김태완**

서울대 교육학과를 졸업하고 미국 University of Michigan에서 철학 박사 학위를 취득하였다. 유네스코청년원 교수, 한국교육개발원 책임연구원, 교육개혁위원회 전문위원을 역임하였으며, 현재 계명대 교육학과 교수로서 한국교육재정경제학회장으로 활동 중이다. 대표적인 논저로 「교육재정론」, 「교육자치제연구」 등이 있다.