

외국인 유학생 유치 확대 : 양적 성장과 질적 향상의 딜레마

중앙대학교 국제처장, 공공인재학부 교수
한국대학교국제교육협의회 회장
홍준현

1. 외국인 유학생의 양적 성장

교육부는 지난 2005년 Study Korea Project를 입안하여 외국인 유학생을 적극적으로 유치하기 위한 정책을 추진하기 시작하였다. 이는 우리나라에서 외국으로 유학을 가는 인구는 지속적으로 증가하는 반면 외국에서 우리나라로 유학을 오는 인구는 턱없이 부족하여 외화가 유출되는 현상이 지속되는 문제에 기인한다. 2004년 우리나라에서 외국으로 유학간 인구는 187,683명인데 반해 외국에서 우리나라로 유학 오는 인구는 16,832명으로 유입과 유출 간에 막대한 불균형이 발생하고 있었던 것이다. 이에 따라 교육부는 외국에서 유학을 오는 인구를 10만 명으로 늘리

고자 하였고, 이에 따라 우리나라로 유학을 오는 인구가 늘기 시작하여 2011년에는 89,537명까지 증가하였다. 2011년에 우리나라에서 외국으로 유학을 가는 인구가 262,465명이었으니 교육부의 정책은 어느 정도 성공한 듯하다. 교육부는 2013년 보다 공격적으로 외국인 유학생을 유치하기 위해 다시 Study Korea 2020 Project를 수립하여 2020년까지 유학생을 20만 명 유치하여 외국인 유학생 수의 비율을 5.4%까지 끌어올리겠다는 새로운 정책목표를 수립하였다. 물론 이러한 목표수치도 OECD 국가 평균인 8.7%에는 못 미치는 것이기는 하나 외국으로 유학을 가는 데 익숙해 있던 우리나라가 외국에서 유학생을 받는 나라를 지향하는 정책을 수립했다는 것만으로도 우리나라 고등교육에는 커다란 변화를 가져온 것임에 틀림없다.

이러한 외국인 유학생을 자국으로 유치하는 움직임은 우리나라에만 국한된 것은 아니다. 사실 세계에서 동아시아의 경제력이 급격히 팽창하고 소득수준이 향상하고 있는 것과 일치하여 고등교육의 양적 팽창이 이루어지고 있고 질적 수준이 향상되고 있는 것과는 연계된다. 일본은 2011년 외국인 유학생이 12만 4,000여 명인데 2020년까지 30만 명을 유치하겠다는 목표를 세우고 있고, 중국은 2011년 외국인 유학생이 29만 3,000여 명인데 2020년까지 50만 명을 유치하겠다는 목표를 세우고 있으며, 싱가포르도 2011년 외국인 유학생 8만 명에서 2015년까지 15만 명을 유치하겠다는 야심찬 목표를 세우고 있다. 이는 전 세계적으로 국경을 넘어 고등교육을 받고자 하는 유학 인구가 1980년 110만 명에서 2009년에는 370만 명으로 급격히 증가하였고, 2020년에는 450만 명까지 증대할 것으로 기대되는 현상과도 맞물려 있다.

이러한 국제교육 시장의 증가는 전통적인 의미에서의 선진국형 국제화의 진전에만 기인하는 것은 아니다. 오히려 이와 더불어 중국을 비롯한 신흥 경제국은 물론 아시아의 개발도상국들의 경제가 급성장하면서 이러한 국가에서 고등교육을 감당할 수 있는 경제력을 갖춘 인구가 증가하고 있고 또한 고등교육을 이수한 인구에 대한 고용수요가 늘어나는데 비해, 이들 국가에서 고등교육을 받을 수 있는 기회는 여전히 부족하다는 점, 즉 고등교육에 대한 수요와 공급에서 초과수요가 나타나고 있다는 점이 국경을 넘는 국제교육에 대한 수요를 급격하게 끌어올리고 있다고 볼 수 있다.

이에 따라 각국은 이러한 국제교육 시장의 확대에 자국의 학생을 내어놓기만 하는 것이 아니라 적극적으로 이들을 자국으로 끌어들이기 위한 치열한 경쟁이 일어나고 있는 것이다. 최근 들어서 이러한 동아시아에서의 경쟁에 일부 선진국들도 가세하고 있는 현상인데, 2011년 캐나다는 2022년까지 45만 명의 외국인 유학생을 유치하여 궁극적으로는 고등교육을 받는 이들을 자국에 정착하게 함으로써 국가발전에 기여하는 방안을 수립하였으며, 독일도 2011년 체류법을 개정하여 외국인 유학생이 졸업 후에 구직기간을 확대함으로써 인재를 적극적으로 활용하는 정책을 수립하였다. 즉 외국인 유학생을 유치하는 것에만 그치는 것이 아니라 이렇게 유치한 외국인 유학생들이 자국경제에 기여하도록 하는 방안까지 고민하고 있는 것이다. 이러한 추세에 일본도 발빠르게 대처하여 2010년에

이슈진단 및 분석

기존의 2020년까지 30만 명을 유치하는 계획에 외국인 유학생의 취직과 고용을 촉진하는 대책을 포함시켰다.

이러한 외국인 유학생의 유치는 우리나라 인구구조의 변화를 극복하는 데도 매우 중요하다. 우리나라가 저출산으로 인해 급격하게 고령화사회로 접어들었고, 이에 따라 2017년에는 대학입학정원이 대입 시험을 치르는 고교졸업생보다 많아지는 역전현상이 발생하며, 이러한 격차는 점점 커져서 2025년에는 대학입학정원이 16만여 명이나 남아돌게 되는 심각한 현상이 벌어지게 될 것이라는 데 미래 상황은 이미 우리 대학들에게 외국인 유학생의 유치가 선택이 아니라 생존과도 직결되는 것이라고 할 수 있다. 더 나아가 외국인 유학생에 대한 교육은 물론 졸업 후 국내에서 적절한 취업을 유도함으로써 점점 감소하는 생산활동인구를 증대시키는 것은 국가 경쟁력을 강화하는 데도 필수적이라고 할 수 있다.

2. 외국인 유학생 유치의 질적 문제

Study Korea Project의 도입으로 7년이라는 짧은 시간에 우리나라는 외국인 유학생의 수가 5배 이상 급격히 증가하는 놀라운 성과를 거두었다. 그러나 양적인 증가를 뒷받침할 수 있는 우리 대학의 인프라가 충분히 갖춰지지 못하여 국내학생 위주로만 되어 있는 교육체계가 외국인 유학생에 대해 체계적인 지원과 관리에는 미치지 못하는 문제점을 노정했다. 또한, 무분별하게 외국인 유학생을 유치함에 따라 유학생의 질적 수준이 평균적으로 저하되어 우리나라의 고등교육을 수용하지 못하는 문제점도 나타나고 있다.

특히 문화와 관습이 다른 나라에서 공부하는 외국인 유학생들에게 우리나라의 사회관습과 문화를 체계적으로 교육시키지 못함으로써 대학 캠퍼스 내에서는 물론 캠퍼스 밖 사회생활에서 국내 학생 및 주민들과 불필요한 오해와 충돌을 발생시키는 일도 심심찮게 일어나고 있으며, 이로 인해 학업 부적응, 생활 부적응을 초래하고 반한(反韓) 감정을 노출하는 일도 지속적으로 발생해왔다. 한 예로 국내의 교통 문화 및 체계에 대한 이해부족으로 어이없는 교통사고를 당하는 일도 발생하기도 하고 성범죄에 노출되기도 하였다. 특히 대학재정에 직접적으로 도움을 주는 학위과정 유학생과 어학연수생의 경우 지나치게 중국 유학생에 치중되어 있어(2011년 기준 전체 유학생의 66.2%이고 학위과정 학부생의 경우 전체의 83%임), 이들이 오히려 그들만의 그룹을 형성함으로써 다양한 문화와 가치의 확산이라는 국제화의 진정한 의미가 퇴색되고 있는 실정이다.

또한 대학들간의 지나친 유치 경쟁으로 인해 학업의지가 없고 학업능력이 현저히 떨어지는 유학생을 무분별하게 입학시켜 이들이 자의반 타의반으로 학업에서 중도 탈락하고 불법체류하게 되는 문제점도 발생시켜 왔다. 심지어 입학허가를 받고 입국한 유학생들이 공항에서 사라지는 현상도 발생하고 있어 또 다른 사회문제를 야기할 수 있다는 우려도 나오고 있다.

3. 외국인 유학생 유치·관리역량 인증제의 도입

이러한 외국인 유학생의 질적 관리 문제에 대응하기 위해 교육부는 2011년 외국인 유학생 유치·관리역량 인증제(IEQAS: International Education Quality Assurance System)를 도입하여 2012년에 시범사업을 실시하였고 2013년부터 본격적으로 시행하여 왔다. 본 제도의 추진 목적은 매력적인 유학환경을 조성하여 한국 유학의 이미지를 개선하고 성공적인 한국 유학생활 지원을 통해 우수한 지한(知韓) 또는 친한(親韓) 인재를 육성하고 한국 고등교육의 국제적 신뢰도를 제고하고 경쟁력을 향상시키기 위한 것이다.

이를 위해 교육부는 대학의 외국인 유학생 유치 및 관리역량을 평가하여 일정 기준을 충족하는 대학에는 외국인 유학생 유치·관리역량 인증을 부여하고, 인증대학에 한하여 GKS(Global Korea Scholarship) 사업에 대한 참여자격을 제공하며, 인증결과를 대학정보공시에 반영하여 각종 대학재정지원 사업과 연계시키고 있다. 다만, 대학이 평가결과 인증을 받지 못하거나 인증을 신청하지 않는다 하더라도 별도의 제재를 받지 않는다. 그러나 인증제와는 별도로 대학의 유학생 유치·관리역량 평가 결과 현저히 부실한 대학에 대해서는 1년간 신입생 유학생을 유치할 수 없도록 법무부의 사증발급을 정지하는 비자발급제한의 조치를 내려지고, 비자제한대학이 되지 않더라도 시정명령 또는 컨설팅의 조치를 받을 수도 있다.

외국인 유학생 유치·관리역량 인증제는 재정지원제한대학, 외국인 유학생 중도탈락률 20% 이상 대학에 대해서는 유학생 유치관리 부실대학으로 판단하여 신청자격을 부여하지 않고 있다. 또한, 4년제의 경우 20명 미만, 전문대학의 경우 10명 미만의 유학생 규모가 작은 대학에 대해서도 인증실익이 없는 것으로 판단하여 신청 자격을 부여하지 않고 있다.

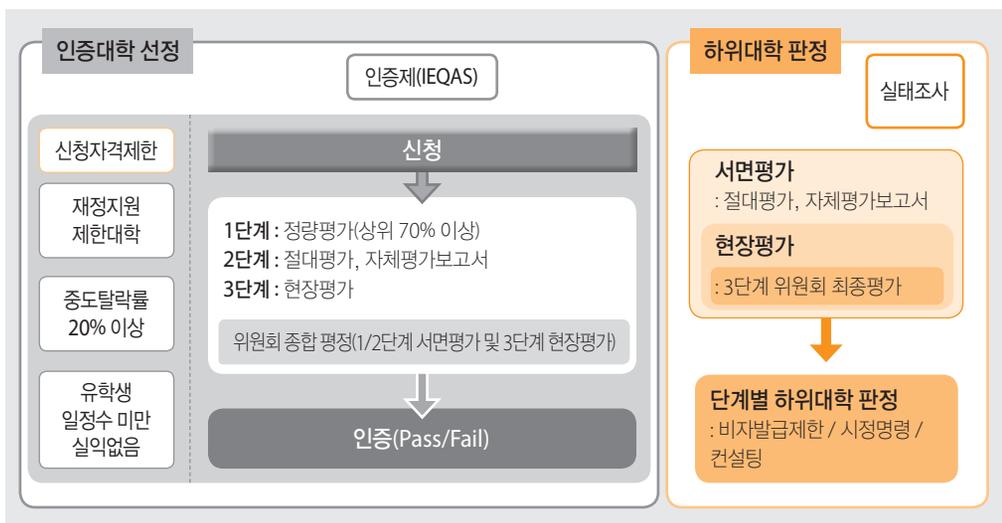


그림 1 | 외국인 유학생 유치·관리역량 인증제 개요

이슈진단 및 분석

외국인 유학생 유치·관리역량 인증제의 평가는 3단계로 구성되어 있다.

1단계 정량평가는 배점 10점의 국제화기반지표 3개(외국인 전임교원 수 및 비율, 해외 파견학생 수 및 비율, 국내 유치 교환학생 수 및 비율)와 배점 90점의 유치관리역량지표 5개(외국인 유학생 순수 총원 수와 비율, 외국인 유학생 중도탈락률, 외국인 유학생 다양성, 유학생 유치를 통한 재정건전성, 신입생 유학생 숙소제공률) 등 8개 정량지표를 통한 평가결과 상위 70% 이상의 대학을 선별한다.

2단계 절대평가는 인증대학 선정을 위해 절대지표를 제시하고 지표별 인증기준을 설정하고 있다. 6개의 절대지표를 제시하되, 4년제 대학과 전문대학의 인증 기준을 달리 적용하고 있는데, 4년제 대학은 인증기준 6개 중 5개 이상 충족시 인증대학 후보군으로 선정하며, 전문대학은 인증기준 5개 중 4개 이상 충족시 인증대학 후보군으로 선정한다. 단, 기본적 절대지표인 비자제한 기준(중도탈락률 20% 이상 또는 불법체류율 10% 이상)에 해당할 경우 무조건 비자제한대학 후보군으로 분류한다.

표 1 | 유학생 유치·관리역량 인증제 절대지표 및 인증기준

절대지표	4년제 인증 기준 (6개)	전문대 인증 기준 (5개)
1. 중도 탈락률 or (1-1. 불법체류율)	6% 미만 (1% 미만)	6% 미만 (1% 미만)
2. 외국인 유학생 다양성	90% 미만	해당 없음
3. 재정건전성	80% 이상	80% 이상
4. 의료보험 가입률	80% 이상	80% 이상
5. 신입생 기숙사 제공률	25% 이상	25% 이상
6. 언어능력 - 4년제: 토픽(TOPIK) 4급, 토폴 550 - 전문대: 토픽(TOPIK) 3급, 토폴 550	30% 이상	30% 이상
충족 요건	1 ~ 6 중 5개 이상	1 ~ 6 중 4개 이상

3단계 현장평가는 2단계까지 통과한 대학 중 인증위원회가 서면자료(대학제출 정량자료 및 자체평가보고서)를 검토한 후 자료 확인이 필요하거나 전년도에 비해 뚜렷한 변화가 나타난 대학을 대상으로 실시하며, 현장평가시 대학제출 정량자료와 자체평가보고서의 근거자료를 수집하고 분석하여 허위사실 여부를 확인한다.

유학생 유치관리역량인증제와 별도로 비자발급제한대학 선정을 위해 절대지표체계를 활용하고 있는데, 5개 절대지표를 제시하되 이 역시 4년제 대학과 전문대학의 비자제한 기준을 달리 적용하고 있다. 4년제 대학은 비자제한기준 중 기본적 절대지표(중도탈락률 20% 이상 또는 불법체류율 10% 이

상)를 제외한 4개 중 3개 이상에 해당할 경우 비자제한대학 후보군으로 분류하고, 전문대학은 비자제한기준 중 기본적 절대지표를 제외한 3개 중 2개 이상에 해당할 경우 비자제한대학 후보군으로 분류한다. 비자발급제한대학 후보군으로 선정되면 현장평가 결과에 따라 비자제한, 시정명령, 컨설팅 중 하나의 제재를 받게 된다.

표 2 | 비자제한대학 후보군 판정 절대지표 및 선정 기준

절대지표	4년제 판정 기준 (5개)	전문대 판정 기준 (4개)
1. 중도 탈락률 or (1-1. 불법체류율)	20% 이상 (10% 이상)	20% 이상 (10% 이상)
2. 외국인 유학생 다양성	95% 이상	해당 없음
3. 재정건전성	60% 이하	60% 이하
4. 의료보험 가입률	60% 이하	60% 이하
5. 언어능력 - 4년제: 토픽(TOPIK) 4급, 토플 550 - 전문대: 토픽(TOPIK) 3급, 토플 550	10% 이하	10% 이하
총족 요건	(1 or 1-1) or 2 ~ 5 중 3개 이상	(1 or 1-1) or 3 ~ 5 중 2개 이상

이러한 인증제 도입에 따라 인증대학의 수는 2011년 10개 대학에서 2012년 30개 대학, 2013년에는 49개 대학으로 증가하였다.

4. 외국인 유학생 유치 · 관리역량 인증제의 문제점

외국인 유학생의 질적 문제를 해결하기 위해 도입한 유학생 유치 · 관리역량 인증제는 Study Korea Project가 추구하는 양적 증대의 문제점을 보완하는 역할을 해주고 있음에도 불구하고 유학생 유치 · 관리역량 인증제의 시행에 따라 2011년을 정점으로 유학생 수가 2011년 89,537명에서 2012년 86,878명, 2013년 85,823명으로 다소 감소하고 있다는 문제점도 초래하고 있다.

비자제한대학의 선정은 1년간 학부과정 유학생은 물론 대학원과정 유학생과 어학연수생에 대한 비자발급도 제한함으로써 해당 대학은 1년간 유학생을 전혀 받을 수 없게 되고 지표의 개선을 통해 비자제한조치에서 해제된다고 해도 이미 대외적인 이미지 손상으로 유학생을 적극적으로 유치하기에는 역부족인 상태가 된다는 점이다. 특히 기본적 절대지표인 불법체류율을 산정함에 있어 학위과정은 물론 어학

이슈진단 및 분석

연수과정에 대한 통계를 통합하여 산정함으로써 학위과정에서 매우 양호한 불법체류율을 보이고 있으나 어학연수과정에서 불법체류율이 높아질 경우 기준치를 초과하게 되어 학부 및 대학원과정 유학생에 대한 비자발급도 함께 제한되고 있는 점은 해당 대학에게 너무 과도한 불이익이 아닌가 생각한다. 또한, 중도탈락률의 경우에도 물론 애초부터 학업에 관심이 없어 의도적으로 학업에서 이탈하는 경우도 있으나, 학사관리를 엄격하게 함으로서 중도탈락하는 경우도 있으므로 획일적인 기준의 적용보다는 보완적인 지표만 활용하는 것이 보다 바람직하지 않나 생각한다.

인증대학의 경우에도 실질적으로 인증의 효과가 유학생 유치에 직접적이고 긍정적으로 작용하고 있는지에 대한 의문이 든다. 실제 출입국사무소에서의 사증심사는 인증대학이나 비인증대학이나 사실상 구별 없이 이루어지고 있기 때문에 불법체류율이 지속적으로 1% 미만인 인증대학에 대해서는 표준입학 허가서만으로도 사증발급이 되도록 함으로서 대학이 자율적 책임 하에 외국인 유학생을 유치하도록 보다 적극적인 인센티브를 부여해줄 필요가 있다.

5. 양적 확대와 질적 향상의 딜레마 상황

교육부는 최근 감소하고 있는 외국인 유학생의 양적 확대를 위해 학업과 생활적응 지원 강화와 취업 지원 확대 정책을 발표하였다. 이 중에는 입학과 졸업에서 한국어 수준에 대한 기준을 완화하는 것을 포함하고 있다. 보다 구체적으로 대학이 1년간 일정시간 이상 한국어연수를 의무제공하도록 함으로써 토픽(TOPIK, 한국어능력시험) 입학등급을 3급에서 2급으로 하향조정하는 것을 허용하여 한국어가 유학에 걸림돌이 되는 것을 방지하고 대학의 유학생 유치에 보다 자율성을 확보해주겠다는 것이다. 특히 이공계 유학생 유치를 활성화하기 위하여 이공계부터 시행하겠다고 한다. 또한 한국어 구사능력의 필요성 여부 등을 감안하여 전공별로 졸업시 토픽 급수를 차등적으로 적용하여 이공계의 경우 졸업기준을 4급에서 3급으로 하향조정하는 것도 검토하겠다고 한다.

전공별 특성을 반영하겠다는 이러한 조치는 일견 타당해보이기도 한다. 그러나 실제 학업현장에서 토픽 4급의 수준도 학부교육을 충분히 이해하는 데 부족한 점이 있다는 점에서는 토픽기준을 하향조정하는 것이 외국인 유학생 관리의 질적 수준을 담보하는 데는 오히려 어려움을 가져올 수도 있을 것이다. 미국 등에서 시행하고 있는 바와 같이 어학수준이 부족할 경우에는 일정한 어학수준에 도달할 때까지 어학과정을 선행하도록 의무화하는 것이 더 합리적이지 않나 생각한다. 한국어실력이 좋다고 해서 대학교육의 수월성이 담보되는 것이 아닐 것이다. 따라서 대학입학의 요건으로 한국어 수준을 획일적으로 요구하기 보다는 학업능력과 학업의지에 따라 유학생을 유치하고 한국어실력은 어학과정을 통해 반드시 일정 수준에 도달하도록 한 후 정식으로 학부수업을 이수할 수 있도록 하는 일종의 조건부 입학에 적극적으로 도입하는 것이 오히려 교육의 질적 수준을 확보하면서도 유학생의 양적 확대를 추구할 수 있는 방

법이 아닐까 생각한다. 또한 졸업시 한국어 수준은 반드시 확보할 필요가 있는데, 이는 유학생의 한국내 취업기회를 확대하는 데도 매우 중요하기 때문이다.

이러한 한국어 실력의 중요성에도 불구하고 유학생 확대를 위해서는 한국어 트랙만이 아니라 세계 공용어인 영어트랙의 학부 교육의 강화도 필요하다. 한국어에 대한 강조는 유학생의 다양성을 확보하는데 한계가 있고 이에 따라 유학생의 양적 확대에도 한계로 작용하는 것이 사실이다. 따라서 이제는 영어로 학업을 이수하는 것이 가능하고 졸업까지 할 수 있는 학부과정을 다양하게 육성하는 것이 필요하고 이를 통해 한국어에 대한 부담 없이 한국에 유학 올 수 있는 여건도 조성할 필요가 있다. 이를 위해서는 외국인을 위한 맞춤형 전공과목 도입도 적극적으로 고려해야 할 시점이라고 생각한다.

또한 국제교육시장에서 치열하게 경쟁하는 주변 국가와 차별화되는 교육시스템의 구축이 필요하다. 이를 위해 가장 필요한 것은 취업과의 연계라고 할 수 있는데, 대학보다 먼저 국제화를 실행하고 선도하고 있는 우리나라의 글로벌 기업의 인턴십 기회 확대 등 외국인 유학생을 위한 산·학·연계의 활성화라고 할 수 있다. 외국인 유학생을 교육시킨 후 국내에서 취업하는 것뿐만 아니라 글로벌 기업을 통해 유학생들의 모국에서 취업기회를 제공해주는 것은 양질의 유학생을 양적으로 확대하는 데 결정적인 인센티브로 작용할 수 있다고 생각한다.

결국 외국인 유학생의 양적 확대와 질적 향상의 두 마리 토끼를 모두 잡기 위해서는 기존의 틀 속에서 미시적인 보완을 하는데 그쳐서는 안 되고 기존의 틀을 깨는 보다 혁신적인 접근방법이 요구된다고 할 수 있다.

필자소개

홍준현 | 중앙대학교 국제처장, 공공인재학부 교수, 한국대학교육협의회 회장

서울대학교 문학사(1987), 행정학석사(1990), 피츠버그대학교 행정학박사(1995) 학위를 취득하였다. 대통령소속 지방행정체제개편추진위원회 자문위원(2011~12), 대통령소속 지방분권촉진위원회 실무위원(2011~13), 대통령소속 정부혁신지방분권위원회 전문위원(2003~06) 등을 지냈다. 현재 한국대학교육협의회 회장, 안전행정부 정책자문위원, 서울특별시 학술용역심의위원을 맡고 있다. 근정포장(2013), 국무총리표창(2005)을 수상하였고, 주요 저서로 『다산의 행정개혁』 (공저, 대영문화사, 2010), 『한국의 지방분권』 (공저, 도서출판 금정, 2003) 등이 있다.