

고등교육산업 경쟁력 제고 방안 연구

연구책임자 : 손유미
공동연구원 : 송창용
박태준
이현정

2008. 12.

머 리 말

지식창출과 인재양성의 핵심적 역할을 담당하는 고등교육의 경쟁력은 국가 경쟁력과 직결되는 중요한 영역이다. 이에 OECD 국가들은 고등교육의 경쟁력을 강화하기 위한 다양한 정책들을 추진하고 있다. 그 가운데 고등교육을 지식 기반사회에서의 성장산업으로 접근하고자 하는 경향이 증대되고 있다(OECD, 2006). 고등교육에 대한 산업적 접근은 공공성과 영리추구 간의 갈등으로 표출되고 있지만 고등교육이 직·간접적으로 산업으로 존재하고 있다는 점은 분명하다.

즉 연구를 통한 지식의 생산, 교육과정을 통한 인재양성 기능을 통해 산업발전에 기여하고 있다는 점, 연구와 교육의 상업화를 통한 산업적 기능을 수행하고 있다는 점, 고등교육기관의 고용창출과 지역경제 발전효과, 교재·교구 및 교육 프로그램 등 연관 산업의 파생효과에 이르기까지 많은 산업적 파급력을 가지고 있다. 결국 고등교육산업은 교육의 질적 수월성 강화라는 기준에 충실함으로써 산업의 발전을 가져올 수 있다는 점에서 논쟁의 접점을 찾을 수 있을 것이다.

이 연구는 고등교육을 산업 차원에서 육성하기 위한 방안을 찾기 위해, 첫째, 고등교육산업 현황을 밝히고, 둘째, 고등교육산업 경쟁력 구성요소를 국제비교 분석하고, 셋째, 고등교육을 산업으로 접근한 외국 사례를 분석하였다. 우리나라 고등교육산업 경쟁력을 강화하기 위해서는 재정, 재정운영, 규제완화, 교육과 연구의 상업화 부분 등에서 해결해야 할 과제가 많다. 특히 미래 성장동력산업으로서 고등교육산업이 갖는 중요성을 감안할 때, 향후 이 분야의 연구가 보다 활성화되기를 기대한다.

이 연구는 한국직업능력개발원 2008년 기본연구 2008-8번으로 진행되었으며, 손유미 박사가 책임자로서 송창용 박사, 박태준 박사, 이현정 교수와 공동으로 연구를 수행하였다.

본 연구를 위해 애쓴 본원의 연구진과 김승보 박사, 이현정 교수, 그리고 자료의 세심한 정리와 보고서 작성에 도움을 준 서윤희 선생님, 이수영 선생님의 노고에도 진심으로 감사드립니다.

2008년 12월

한국직업능력개발원
원 장 권 대 봉

목 차

요 약

제1장 서 론

제1절 연구의 필요성 · 1

제2절 고등교육의 산업적 접근의 의의 · 3

1. 고등교육의 산업적 접근에 대한 논쟁과 현황 · 3
2. 고등교육의 산업적 접근 의의 · 7

제3절 연구 내용과 방법 · 10

제4절 용어의 정의 · 13

1. 고등교육산업의 범위 · 13
2. 고등교육산업경쟁력 구성요소 · 15

제2장 우리나라 고등교육산업의 실태와 정책

제1절 우리나라 고등교육산업의 현실과 문제점 · 17

1. 고비용 구조 · 20
2. 저효율 체계 · 22
3. 후진적 규제 체제 · 28
4. 유효경쟁 부재 · 31

제2절 연구의 상업화 맥락과 현황 · 37

1. 연구 상업화의 의의 · 37

ii 목차

- 2. 연구 상업화의 맥락과 현황 · 38
- 3. 연구 상업화의 과제 · 43

제3절 고등 교육의 상업화 맥락과 현황 · 47

- 1. 교육의 상업화 맥락 · 47
- 2. 교육 상업화 현황 · 55

제4절 소결 · 61

제3장 고등교육산업 경쟁력 구성 요소 분석: 국제비교

제1절 고등교육산업의 규모 · 65

- 1. 기관수와 학생수 · 65
- 2. 고등교육 비용 · 71

제2절 고등교육산업의 국민경제적 비중 · 79

- 1. 고등교육산업 시장 · 79
- 2. 고등교육산업의 부가가치와 산업성장 기여도 · 81
- 3. 노동생산성 · 83

제3절 국제수지 · 83

제4절 고등교육의 교육·연구 경쟁력 · 86

제4장 외국 사례 분석

제1절 고등교육 산업화의 세계적 추세와 유형 · 89

- 1. 고등교육 국제화의 추세 · 89
- 2. 고등교육 국제화와 무역적 가치 · 91
- 3. 마케팅 정책 · 92
- 4. 고등교육의 국제화 전략 · 93

5. 프로그램과 교육기관의 이동 · 97

제2절 호주 · 99

1. 호주의 고등교육체제 개요 · 99
2. 호주 고등교육의 역사적 변화 · 101
3. 호주 고등교육산업의 유형 및 특징 · 117

제3절 아랍에미리트: 두바이와 아부다비 · 119

1. 교육 현황 · 117
2. 고등교육 지원 체제 · 121
3. 두 가지 접근모델 비교와 시사점 · 135

제5장 결론: 고등교육산업 경쟁력 제고 방안

SUMMARY · 151

참고문헌 · 153

<표목차>

- <표 I-1> 고등교육의 산업적 접근에 대한 찬반논쟁 · 4
- <표 I-2> 4가지 국제화 유형과 주요 적용국가 · 7

- <표 II-1> 국가별 교육비, 등록금 및 보조금(2005년) · 21
- <표 II-2> 주요국의 학생 1인당 교육비 지출규모 비교 · 22
- <표 II-3> 4년제 대학의 계열별 전공일치취업률 · 24
- <표 II-4> 4년제 대학 인문계열의 전공일치취업률 하위 5개 학과 · 25
- <표 II-5> 고등교육법 및 관련 시행령에 의한 규제 실태 · 29
- <표 II-6> 대학설립준칙주의 도입(1997년) 전후의 대학입학자 수 변화 비교 · 32
- <표 II-7> 수도권/비수도권의 고교졸업생 수와 대학입학정원 비교(2007년) · 33
- <표 II-8> 한미 대학 간 연구생산성 비교(2003년 기준) · 40
- <표 II-9> 대학 기술이전 연도별 현황 · 41
- <표 II-10> 대학의 특허 보유 및 출원중 건수 · 41
- <표 II-11> 대학의 기술이전 건수, 수입, 순수입 현황 · 42
- <표 II-12> 정부의 산학협력 사업 현황(2003년 기준) · 42
- <표 II-13> 고등교육기관의 학생1인당 연구개발비의 지출규모비교(2005) · 44
- <표 II-14> 정부의 대학 재정지원 현황 · 46
- <표 II-15> 우리나라가 제출한 양허안 주요 내용 · 50
- <표 II-16> 외국 교육연구기관 유치 추진 현황('08년 7월 현재) · 52
- <표 II-17> FTA 교육단계별 규제현황(모드 3:상업적 주제) · 54
- <표 II-18> 사립고등교육기관의 운영수입 대비 등록금수입(2005결산) · 58
- <표 II-19> 대학별 교육 프로그램 수출 · 60
- <표 II-20> 우리나라 고등교육산업의 경쟁력 현황과 정책방향 · 61

- <표 III-1> 고등교육기관 학교수 추이 · 66
- <표 III-2> 교육서비스업 사업체 수 · 66

- <표 III-3> 고등교육 이수 인구비율(25~34세) · 68
- <표 III-4> 대학 적령기의 나이(18~21세)의 인구추계 · 69
- <표 III-5> 학생1인당 교육기관 누적 교육비(고등교육재학기간동안) · 72
- <표 III-6> 국민1인당 GDP 대비 학생1인당 교육기관 연간교육비(고등교육) · 74
- <표 III-7> 공부담 교육비(GDP 대비) · 76
- <표 III-8> 전체 교육단계에 있어서 교육기관에 대한 공공 및 민간 투자의 상대적 비중(민간재원) · 78
- <표 III-9> 교육서비스 산업 현황 · 80
- <표 III-10> 교육서비스 산업의 종사자 규모 · 80
- <표 III-11> 고등교육산업 매출액 · 81
- <표 III-12> 서비스업종의 실질 GDP 비중 · 81
- <표 III-13> 실질GDP에의 기여도 · 82
- <표 III-14> 지출비중 추이(EU 27개국과의 비교) · 83
- <표 III-15> 노동생산성 국제비교 · 84
- <표 III-16> 서비스수지 적자 규모 추이 · 84
- <표 III-17> OECD 국가 고등교육 해외유출자 수 및 유학시장 점유율 · 86
- <표 III-18> 교원 1인당 학생 수(고등교육) · 87
- <표 III-19> 미국 대학 회수율 · 88

- <표 IV-1> 외국 학생 증가율: 6개국(%) · 102
- <표 IV-2> 호주 교육 서비스의 수출 현황(2005~2007) · 105
- <표 IV-3> 국가별-분야별 외국인 학생 비율 · 110
- <표 IV-4> 고등교육-대학- 분야의 외국인 학생 등록 수 및 비율 · 111
- <표 IV-5> 고등교육-직업교육훈련- 분야의 외국인 학생 등록 수 및 비율 · 112
- <표 IV-6> Knowledge Village에 위치한 주요 교육시설 · 126
- <표 IV-7> CAA의 고등교육기관 및 프로그램 인증 준거 · 131
- <표 IV-8> 두바이와 아부다비 비교 · 136

- <표 V-1> 미래 고등교육 유형별 특징 · 147

[그림목차]

- [그림 II-1] 대학 경쟁력을 위한 다이아몬드 모델(포터) · 19
- [그림 II-2] 연도별 해외 유학생 및 유학수지적자 추이 · 23
- [그림 II-3] 전공계열별 재학생 수의 변화 · 26
- [그림 II-4] 설치된 최종학위를 기준으로 비교한 한국 및 미국의 기관비율 · 27
- [그림 II-5] 일반 성인의 대학원 등록률 한·미 비교 · 28
- [그림 II-6] 고등교육기관의 학생 1인당 연도별 연구개발비 지출 국제비교 · 44
- [그림 II-7] SCI 논문 1편당 피인용 횟수 · 45
- [그림 II-8] 입출국 유학생의 나라별 현황(2004년) · 56
- [그림 II-9] 우리나라의 외국인 유학생 및 유학수입 추이 · 57
-
- [그림 III-1] 고등교육기관 학생수 추이 · 67
- [그림 III-2] 고등교육 이수 인구비율(25~34) · 68
- [그림 III-3] 고등교육 재학생 수 추계 · 70
- [그림 III-4] 고등교육기관 진학자 수 추계 · 70
- [그림 III-5] 학생1인당 교육기관 누적 교육비(고등교육재학기간동안) · 71
- [그림 III-6] 국민1인당 GDP 대비 학생1인당 교육기관연간교육비(고등교육) · 73
- [그림 III-7] 공부담 교육비(GDP 대비) · 75
- [그림 III-8] 전체 교육단계에 있어서 교육기관에 대한 공공 및 민간 투자의 상대적 비중(민간재원) · 77
- [그림 III-9] 유학 관련 경비지출액 규모 · 84
- [그림 III-10] 입출국 유학생의 나라별 현황(2004년) · 85
- [그림 III-11] 교원 1인당 학생 수(고등교육) · 86
- [그림 III-12] 국가별 500위 대학 보유 수 현황(2006년) · 88
-
- [그림 IV-1] 30년간 학생 이동 증가 · 90
- [그림 IV-2] 고등교육 국제화에 대한 네 가지 관점 · 94

[그림 IV-3] 호주의 매년 외국 학생 등록 수 · 109

[그림 IV-4] UAE 고등교육기관의 성장추이 · 122

[그림 IV-5] Dubai Holding · 124

【요약】

1. 연구개요

지식기반사회에서 지식창출과 인재양성의 핵심적 역할을 담당하는 고등교육의 경쟁력은 국가경쟁력과 직결된다. 이에 OECD 국가들은 고등교육의 경쟁력을 강화하기 위한 다양한 정책들을 추진하고 있다. 그 가운데 고등교육을 지식기반사회에서의 성장산업으로 접근하고자 하는 경향이 증대되고 있다(OECD, 2006). 고등교육에 대한 산업적 접근은 공공성과 영리추구 간의 갈등으로 표출되고 있지만 고등교육이 직·간접적으로 산업으로 존재하고 있다는 점은 분명하다. 즉 연구를 통한 지식의 생산, 교육과정을 통한 인재양성 기능을 통해 산업발전에 기여하고 있다는 점, 연구와 교육의 상업화를 통한 산업적 기능을 수행하고 있다는 점, 고등교육기관의 고용창출과 지역경제 발전효과, 교재·교구 및 교육 프로그램 등 연관산업의 파생효과에 이르기까지 많은 산업적 파급력을 가지고 있다. 결국 고등교육산업은 교육의 질적 수월성 강화라는 기준에 충실함으로써 산업의 발전을 가져올 수 있다는 점에서 논쟁의 접점을 찾을 수 있을 것이다.

이 연구는 고등교육을 산업 차원에서 육성할 필요성을 제기한 선행연구들의 문제의식에 더하여, 첫째 고등교육산업 현황을 밝히고, 둘째 고등교육산업 경쟁력 구성요소를 국제비교 분석하고, 셋째 고등교육을 산업으로 접근한 외국 사례를 분석하고자 한다. 이러한 결과를 토대로 고등교육의 산업경쟁력을 제고하기 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

2. 우리나라 고등교육산업의 실태와 정책

우리나라 고등교육산업은 아직 걸음마 단계로서 글로벌 고등교육시장

에서 경쟁력을 갖추기 위해서는 해결해야 할 과제가 많다. 각종 규제 위주로 설계되어 있는 법제체계와 공급자 중심의 행정체계는 고등교육 부문의 다양한 시도를 제약하고 있다. 이는 상업화 등의 활동에 소극적인 원인으로 작용해 왔다. 기본적으로 고등교육이 국가에 의해 생산·배분되며, 사립대학과 같이 민간에 의한 공급도 국가의 관리·감독하에서 유통되었고, 고등교육에 관련된 정책들은 민간부문의 신규 진입과 추가적 투자를 제약하는 방향으로 작용하여 온 것이다. 이에 따라 국내 고등교육 시장은 유효경쟁 체계를 제대로 갖추지 못한 채, 높은 교육비 투자에도 불구하고 교육과 연구에 있어서 낮은 성과를 나타내는 고비용 저효율 구조를 보이고 있다.

고등교육산업이 발전하기 위해서는 고등교육도 하나의 ‘산업’이라고 하는 인식과 전망이 무엇보다 전제되어야 하지만, 그보다는 ‘공공’기관으로서 ‘공공’적 활동을 명목으로 각종 불필요한 규제들이 정당화되고, 단위기관의 자율성과 독립성은 제약되고 있다. 산업발전을 위한 여러 가지 부정적인 여건에도, 고등교육의 연구 부문은 비록 짧은 시간이지만 제도적인 측면에서 상업화를 위한 각종 제도적 정비에 있어서 많은 진척을 이루었다고 할 수 있다. 법률의 정비를 통해 대학이 학교기업을 직접 운영할 수 있게 되었고 민간자본을 끌어들이 수도 있으며, 대학이 개발한 특허 등 지적재산권을 활용한 기업 설립과 수익금이 다시 대학의 교육 및 연구 활동에 재투자될 수도 있고, 이를 가속화할 수 있는 세제상의 혜택 등 인센티브제도도 마련되었다.

그러나 여전히 연구개발을 위한 정부와 민간의 빈약한 투자와 낮은 생산성, 비효율적이고 중첩적인 투자 등의 문제 등 상업화 이전의 본질적인 문제가 동시에 얽혀 있어 대학 연구 부문에서 상업적 성과가 도출되기에는 시간이 더 필요할 것으로 판단된다. 고등교육의 교육(teaching) 부문은 연구 부문에 비해 제도적인 측면에서 그리고 상업화를 바라보는 일반적인 시각에 있어서 상대적으로 더딘 속도를 보이고 있다. 내부적 논

리보다 외부적 환경에 의해서 교육의 상업화 논의를 시작하였지만, 접점을 찾기 위해서는 상당한 시간이 소요될 것으로 판단된다.

3. 고등교육산업 경쟁력 구성요소 분석(국제비교)

우리나라 고등교육산업 경쟁력이 어느 정도인지를 살펴보기 위해 4가지 구성요소(즉 고등교육산업 규모, 국민경제적 비중, 국제수지, 고등교육의 연구 및 교육경쟁력)를 설정한 다음, OECD 30개국 패널데이터 분석을 시도하였다. 그 결과 우리나라의 경우 첫째, 고등교육 산업 규모는 국제적으로 볼 때, 강점과 약점을 동시에 지니고 있다. 고등교육기관 수, 학생 수, 교육비용은 우리나라의 인구나 경제 규모에 비추어 봤을 때 정점에 달했다고 볼 수 있으며 교육비용은 공공부담보다는 개인의 호주머니에 의존하는 비율이 다른 국가에 비하여 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다.

둘째, 고등교육산업이 국민경제에서 차지하는 비중을 보면, 우리나라 GDP의 1.2~1.5% 정도를 차지하는 것으로 추정할 수 있으며, GDP에 대한 성장 기여도와 성장 기여율을 보면, 교육서비스는 1999~2007년 동안 연평균 2.8% 내외의 안정적인 증가율을 기록하고 있으며, 그 결과 성장 기여도와 기여율은 2007년 0.06%포인트와 1.3%로 여타 업종에 비해 높지는 않게 나타나고 있다. 현재로서는 산업으로서 국민경제에 차지하는 비중은 그 중요성과 연관효과에 비하여 미미한 수준이다.

셋째, 국제수지 적자규모는 미국, 호주 등에 비하여 높은 편이지만 해외유학시장 점유율은 유출인구가 많아 높은 편이다. 마지막으로 교원 1인당 학생 수, SCI 피인용횟수, 세계 500대 대학 순위 등으로 볼 때, 모두 하위그룹에 머물러 있음을 알 수 있다.

4. 외국 사례 : 호주와 아랍에미리트(두바이와 아부다비)

고등교육을 산업적 관점에서 접근하고 있는 외국 사례를 조사하기 위해 OECD(2006, 2007) 등을 검토하여 국제적인 경향을 살펴본 다음, 기존 연구에서 충분히 다루지 못하고 있는 호주와 아랍에미리트를 최종 선정하여 분석하였다.

먼저 고등교육의 산업적 접근은 고등교육의 국제화의 네 가지 논리—상호이해, 기술이민(skilled migration), 수익창출, 수용능력 확충—으로 정리된다. 각국의 사례를 보면 네 가지 관점의 논리가 서로 겹치기도 해서, 어느 정도는 비슷한 목표를 달성하기 위한 서로 다른 방법으로 보일 수도 있다. 뚜렷하게 발견되는 사실은 최근 수익창출의 논리가 중요해지고 있다는 점이다. 상호이해의 관점은 근본적인 경제 논리가 있지만 강력한 정책 도구의 지지를 받지 않는 반면, 다른 논리는 해외 교육을 더 넓은 경제 전략의 일부로 본다.

호주와 아랍에미리트의 공통된 특징은 첫째, 고등교육을 국가의 미래를 책임질 성장동력산업으로 간주하고 육성하는 전략과 계획을 장기적인 플랜으로 준비하고 추진하고 있다는 점이다. 호주는 교육의 수출산업화를 통해 일차산업에 대한 의존도를 줄였고, 두바이는 고등교육산업화를 통해 석유의 고갈에 대비하고 있다. 둘째, 전담기구의 설치를 통해 전적으로 지원하고 있다는 점이다. 셋째, 교육과 산업 섹터 간의 파트너십을 통해 정책이 조정되고 집행된다는 점이다. 정부 간 결속을 높이고 다자간 참여를 보장한다는 호주 정부의 원칙은 우리에게 시사하는 바가 크다. 넷째, 고등교육산업 활성화를 위한 법제도 정비를 들 수 있다. 다섯째, 국제적인 명성과 경쟁력을 확보하기 위한 고등교육의 질적인 기준을 매우 중시한다는 점이다. 철저하게 시장기제가 작동되는 메커니즘이다.

특이한 점은 아랍에미리트의 두바이와 아부다비는 고등교육산업에 대한 접근이 다르다는 점이다. 여기에는 두바이와 아부다비가 처해 있는 경

제·사회적 문화가 작용한다. 두바이의 경우 석유고갈에 대한 위기감을 비즈니스 모델로 극복하고자 한다면, 비교적 경제적인 토대가 탄실한 아부다비의 경우 문화예술 모델로 접근하고 있다. 아부다비는 두바이에 비하여 해외 고등교육기관 유치에도 엄격한 잣대가 적용된다.

5. 결론과 제언

고등교육산업이 차지하는 위상은 특별하다. 인재를 육성·배출하는 전통적인 기능에서만 아니라 자체적으로 고급인력을 활용한다는 점, 이들 고등교육의 연구 인력에 의해 노동시장과 산업에 절실한 고급기술 및 연구생산물이 산출된다는 점에서, 지식기반사회에서 고등교육산업이 차지하는 의미는 더욱 심화될 전망이다. 이러한 국제적인 흐름에 비하여 우리나라 고등교육산업의 경쟁력은 많이 뒤떨어져 있는 것이 사실이다. 2장과 3장에서 살펴보았듯이 우리의 고등교육 시스템은 대학별 특성화 전략의 부재, 고비용저효율구조, 유효경쟁의 부재, 규제에 의한 대학 자율역량의 약화 등의 이유로 높은 성적을 받기가 힘들다. 또한 국민경제에서 차지하는 고등교육산업의 비중이나 노동생산성 등도 선진국의 수준에 훨씬 못 미치고 있다. 다행히 최근 교육서비스 산업을 미래 국가성장 동력 확보를 위한 전략산업으로 규정하고 발전시키기 위한 논의를 범부처 차원에서 전개하고 있어, 향후 산업의 활성화를 위한 기반을 공고히 하는 데 기여할 것으로 보인다.

그러나 고등교육산업의 경쟁력을 강화하기 위한 방안들이 현실화되는 데는 많은 시간과 노력이 필요할 것이다. 우선 고등교육을 산업으로 접근하는 것에 대한 국민적 합의를 이끌어내기까지 많은 시간이 걸릴 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 OECD국가를 비롯한 두바이, 중국의 고등교육정책과 현실을 감안한다면 국내 고등교육산업은 국내는 물론 국제화의 요소를 무시할 수 없는 상황에 직면해 있다. 더욱이 2015년을 기점으로

목격되는 입학자원의 감소는 각 대학들에게 전략적 포지셔닝을 취할 수 있도록 압박하는 요소로 작용하고 있다.

이 연구는 고등교육의 산업적 접근이 갖는 의미를 토대로 향후 고등교육의 산업적 기틀을 공고히 하기 위한 주요 방안 다섯 가지를 다음과 같이 제안하고자 한다.

제언 1. 고등교육의 역할과 기능에 대한 재조명을 위한 사회적 합의

영리성과 공공성의 적절한 균형을 찾고 어떤 노력을 할 것인지를 결정하려면 보다 구체적인 조정과정이 필요하다. 따라서 고등교육의 새로운 기능과 역할에 대한 사회적인 합의를 찾는 노력을 해야 한다.

제언 2. 고등교육 유형의 다양화를 통한 수요자선택권의 확대

우리나라 대학들은 모두 종합대학, 연구중심대학을 지향하는 경향이 높다. 전문대학과 4년제 대학 개설학과의 교과과정의 차별화를 찾아볼 수 없는 경우도 많다. 결국 이러한 공급자중심으로 인해 학생들은 다양하고 전문적인 교육을 받을 수 있는 기회를 놓치게 되는 것이다. 다양한 배경과 연령을 지닌 학생들의 요구, 나아가 수요자인 노동시장의 요구를 충족시키기 위해서는 다양한 형태의 고등교육기관 설립이 자유로이 허용되어야 할 것이다.

제언 3. 고등교육 국제화 지원 기능의 강화와 모델 개발

현재 우리나라 고등교육 수출은 고등교육기관 자체의 수출보다는 프로그램 위주로 이루어지고 있는 실정이다. 국내 고등교육의 낮은 국제경쟁력을 단기간에 끌어올리는 데는 한계가 있음을 감안할 때, 현재 개별 대

학 자체적으로 추진하고 있는 수출 추진 사업을 지원하는 기구의 설립을 검토해 볼 만하다. 새로운 기구 설립이 어려우면 현재 있는 기능의 강화와 개선을 검토해 볼 수 있다. 또한 교육서비스 해외수출 모델을 개발하고 이를 지원하는 방안도 검토해 볼 만하다. 우리나라도 각 대학들이 특성화할 수 있는 학과들을 브랜드화하고 이를 통합하여 해외로 수출하거나 국제학생을 하나의 캠퍼스에 유치하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

제언 4. 고등교육산업 발전을 위한 인프라 구축

고등교육을 산업으로 육성하고자 하는 호주, 싱가포르, 두바이와 달리 우리나라는 산업적 기반이 아직 취약한 편이다. 특히 고등교육산업 정책을 기획하기 위해 필요한 기초 통계는 턱없이 부족하다. 교육서비스 관련 통계의 정비와 학교교육과 사교육을 아우르는 종합 교육시장에 대한 정보와 통계를 제공할 필요가 있다.

제언 5. 고등교육 경쟁력지수의 새로운 개발

현재 제공되는 세계 대학순위에 대한 대안으로서 고등교육 경쟁력지수의 개발을 검토할 수 있다. 새로운 도구는 교육성과의 상이한 측면을 포착해야 하며, 고등교육기관의 형태와 목적의 다양성을 포괄할 수 있어야 하고, 우수한 학생과 기타 관계자들이 각자의 기준에 맞게 순위를 얻을 수 있도록 인터랙티브한 구조를 갖추어야 한다.

제1장 서론

제1절 연구의 필요성

지식기반 사회에서 지식창출과 인재양성의 핵심적 역할을 담당하는 고등교육의 경쟁력은 국가경쟁력과 직결된다.¹⁾ 이에 OECD 국가들은 고등교육의 경쟁력을 강화하기 위한 다양한 정책들을 추진하고 있다. 그 가운데 고등교육을 지식기반사회에서의 성장산업으로 접근하고자 하는 경향이 증대되고 있다(OECD, 2006). 이러한 흐름의 기저에는 교육 그 자체가 글로벌화, 시장화, 사적 산업이 되어 가고 있다는 인식이 자리 잡고 있으며 산업 활동으로써 교육서비스를 제공하는 방식과 질을 주요 쟁점으로 다루고 있다.

고등교육에 대한 산업적 접근은 고등교육의 전통적인 이념과 갈등을 일으키고 있기도 하다. 대학은 비즈니스의 영역이 아니며 학문적인 자유와 자율성이 절대가치로서 지켜져야 하는 곳이라는 입장을 견지하는 견해도 존재한다(Akiyoshi Yonezawa, 2007). 이러한 논쟁에도 불구하고 고등교육의 대중화, 지식경제의 출현, 국제화, 그리고 한정된 자원과 우수 인재를 확보하기 위한 경쟁 등은 고등교육의 변화를 주도하고 있다(Economist, 2006). OECD 국가들의 고등

1) 국가: 대학경쟁력 비교(IMD, '06) ⇒ 1위:3위(미국), 3위:1위(싱가포르), 10위:6위(핀란드)

2 고등교육산업 경쟁력 제고 방안 연구

교육 글로벌시장에 대한 네 가지 접근 방법(상호이해, 고급인재 확보, 수익창출, 수용능력역량 확보) 가운데 수익창출 방식을 채택하는 국가들이 증가하고 있다.

세계은행은 전 세계 고등교육에 들어가는 재정이 1년에 3천억 달러이거나 세계경제 생산물의 1%에 해당한다고 추정한다. 호주의 경우 교육산업을 제조업, 관광산업 등과 함께 10대 수출 전략산업으로 정하고, 특히 해외 외국 유학생의 유치를 위해 개별 대학은 물론 연방정부 차원에서도 막대한 투자를 하고 있으며, 이로 인한 교육서비스 수출효과는 2001년 42억 달러, 호주 수출의 13%,²⁾ 미국 학생의 해외 유학 국가 중 호주는 5위의 선호 국가로 전체의 5%를 차지³⁾ (DEST, 2002, 2004; 류지성, 2006)하고 있다. 미국은 고등교육산업이 가장 발달한 국가로서, 세계 최고의 대학을 가장 많이 보유한 결과 '05~'06년 미국 대학에 등록한 해외 유학생의 수는 564,766명에 이르고, 이들이 미국 경제에 기여하는 정도는 \$13,491백만에 이르고 있다(Institute of International Education, 2006).

국내에서 고등교육에 대한 산업적 접근 경향은 WTO를 비롯한 자유무역을 위한 시장개방협상에서 교육이 서비스 품목으로 포함되면서 출발되었다. 시장기제의 도입으로 고등교육의 경쟁력을 강화한다는 취지로 형성되기 시작(신현석, 2007)하였다. 향후 신정부는 시장 친화적 기제도입과 탈규제를 통한 자율화 정책들을 지속적으로 추진할 것으로 예상된다. 이러한 정책의 흐름 속에 공공성과 영리성 간의 갈등요인들이 지속적으로 표출될 것으로 예상된다.

고등교육의 산업적 접근에 대한 찬반논쟁에도 불구하고 고등교육은 직·간접적으로 산업으로 존재하고 있다는 점은 분명하다. 즉 연구를 통한 지식의 생산, 교육과정을 통한 인재양성 기능을 통해 산업발전에 기여하고 있다는 점, 연구와 교육의 상업화를 통한 산업적 기능을 수행하고 있다는 점, 고등교육기관의 고용창출과 지역경제 발전효과, 교재·교구 및 교육 프로그램 등 연관 산업의 파생효과에 이르기까지 많은 산업적 파급력을 가지고 있다. 결국 고등교육 산업은 교육의 질적 수월성 강화라는 기준에 충실함으로써 산업의 발전을 가

2) Australian Education International, "Review of Australian Education International", 2002. 류지성(2006) 재인용

3) Institute of International Education(미국), "Open Door: Report on International Educational Exchange".

저울 수 있다는 점에서 논쟁의 접점을 찾을 수 있을 것이다.

그러나 고등교육산업에 대한 연구는 이제 시작단계라고 볼 수 있다. 과거 고등교육 경쟁력을 강화하는 많은 연구들이 있었지만 이를 다시 산업적 차원에서 접근한 연구는 많지 않은 편이다. 최근 지식서비스산업에 대한 연구의 일환으로 교육서비스산업에 대한 분석이 이루어졌으며(김주훈 외, 2007, 2008), 이들 연구는 전체 서비스산업에 대한 교육서비스산업의 포지션을 잘 보여주고 있으나, 이를 구성하는 하위영역에 대한 정보를 심층적으로 제공하지 못하는 한계가 있다.

고등교육산업에 주목하여 이를 육성하는 필요성을 역설한 연구는 최근 시도되고 있으며(김승보 외, 2007; 류지성, 2006) 특히 류지성(2006)의 연구는 고등교육을 국가적 차원에서 중요한 자산으로 인식하고 산업 관점에서 육성하기 위해 시장메커니즘의 작동, 연구와 교육의 질적 수준 제고, 고등교육 인프라 충실화 정책방향을 잘 제시하고 있다.

따라서 이 연구는 고등교육을 산업 차원에서 육성할 필요성을 제기한 선행 연구들의(김승보 외, 2007; 류지성, 2006) 문제의식에 더하여, 첫째 고등교육산업 현황을 밝히고, 둘째 고등교육 산업경쟁력 구성요소를 국제비교 분석하고, 셋째 고등교육을 산업으로 접근한 외국 사례를 분석하고자 한다. 이러한 결과를 토대로 고등교육의 산업경쟁력을 제고하기 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

제2절 고등교육의 산업적 접근의 의의

1. 고등교육의 산업적 접근에 대한 논쟁과 현황

고등교육의 산업적 접근에 대한 논쟁 흐름은 크게 찬성과 반대 두 가지로 대별되고 있다. 신현석(2007)의 논문은 국내 고등교육 시장화 과정을 잘 보여주고 있다. 찬성하는 입장은 교육서비스의 낮은 질과 경쟁력을 보완할 수 있는 기회, 국내 고등교육시장의 질 개선을 통한 해외유학 수요의 억제와 이를 통한

4 고등교육산업 경쟁력 제고 방안 연구

외화유출 억제, 긍정적인 경제적 파급효과 등에 기여할 수 있음을 강조한다(이만희, 2002; 박순찬, 2002; 김준동, 2002). 반면 반대의 입장에서는 영리를 목적으로 하는 질 낮은 외국기관들의 유입으로 인한 피해, 교육상업화와 기회 불균등으로 인한 공공성 침해(주삼환, 2002; 배태섭, 2003)를 우려한다.

<표 I-1> 고등교육의 산업적 접근에 대한 찬반논쟁

찬성(긍정론)	반대(부정론)
<ul style="list-style-type: none"> ● 대학이 전통에 안주하는 것은 시대변화에 역행. 상이탑은 더 이상 신뢰할 수 있는 학문 구조가 아님. ● 극심한 경쟁시대에 대학 생존을 위해 대학 자체가 이윤을 추구하는 하나의 기업으로 변모하는 것이 필연. ● 교육만이 시장으로부터 독립되어야 한다는 예외주의는 정당화될 수 없음 ● 정보통신기술을 바탕으로 영리를 목적으로 한 가상대학의 출현으로 가속화. <ul style="list-style-type: none"> - 2002년 현재 미국은 영리추구 목적의 대학이 617개(전체 고등교육의 15.7%) - 이 중 4년제 대학 26개, 2년제 485개, 전문교육기관 106개교. - 가상대학은 경제적 효율성의 면에서 전통대학과의 경쟁에서 우위. - 영리대학과 비영리대학 경쟁 시 교부금 수준이 10% 미만인 비영리사립대학이 가장 심각한 위험. ● 지식의 상품화는 새로운 이념과 기능을 표방하는 새로운 대학의 출현 과정에서 불가피한 현상. ● 계몽의 가치를 내걸었던 대학을 대신하여 수행성의 가치를 내세운 새로운 질서와 조직이 출현할 것이며, 연구의 상업화도 이러한 맥락에서 이해. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 상업화로 인해 대학기능이 영리추구로, 대학조직과 구조는 경제적 효율성을 중시하는 기업조직으로, 대학교수는 학문노동의 상품화대행자로 변질. ● 영리 목적의 대학은 사이비대학 ● 이윤을 목적으로 하는 ‘다국적대학주식회사’는 전문화된 훈련기관에 불과. ● 상업화로 인해 지식과 진리추구라는 학문적 도그마가 붕괴되고, 돈이 교수와 교육 프로그램의 성공과 가치를 평가하는 핵심이 됨. ● 연구주체와 관심이 유용하게 써먹을 수 있는 상업적·군사적·기술적·행정적 결과들에 중점. ● 대학은 지적 공동체보다는 정부와 기업 경영주들의 의도에 따라 움직이는 도구적 공간으로 추락. ● 선진자본주의 사회에서 대학은 지식과 지혜의 수호자라는 위치를 버리고 상업적 자본을 위한 하찮은 지식생산기지로 전략. ● 연구의 상업화를 기업, 군대, 일부 교수와 대학행정가, 우익계열 연구기관들이 연합하여 고등교육에 대한 통제권을 확보하고자 하는 일련의 움직임으로 이해.

특히 미국 고등교육의 기업화 과정 분석을 통해 국내 시사점을 제시하고 있는 연구(손준중, 2006)에서는 대학의 기업화는 두 가지 동인에서 출발한다고 분석한다. 하나는 미국이 세계 시장에서의 지배적 위치를 지속시키기 위해 정치적으로 대학연구를 동원한 것이며, 다른 하나는 심각한 재정압박에 직면하고 있는 대학이 새로운 자원을 확보하여 정부와 기업에 대한 자원종속의 상태를 극복하기 위한 생존전략으로 연구의 상업화를 적극 추진하였다고 보면서 1980년 이후 경제적 성과 측면에서 긍정적으로 분석하고 있다.

그러나 대학과 대학연구의 공공적 성격을 훼손하고 있다는 부정적 평가도 있다. 연구의 상업화는 사적 이익을 위한 노력이 결과적으로 공공의 이익으로 귀결된다는 점을 가정하지만 이러한 가정과는 달리 연구의 상업화가 기업의 이익에 따라 연구결과가 왜곡되고 공개가 지연되는 부정적 현상을 초래하고 있음을 역설한다. 그럼에도 불구하고 기업과 대학의 기술이전 촉진 노력은 공통적 현상으로 보고 대학의 기업화가 공공성에 미치는 영향에 대한 주의 깊은 분석을 요청하고 있다.

고등교육 국제화에 대한 유형은 고등교육산업의 다양한 접근에 대한 시각을 제공하고 있다. 표에서 알 수 있듯이 국제화의 유형은 크게 네 가지로 구분된다. 첫째, 상호이해 방식은 국제화에 대한 전통적 접근 방식으로, 학문 교류와 협력이라는 전통의 가치에 근거한다. OECD 나라들은 오래전부터 국제화를 지지해 왔다. 그것은 다른 문화를 더 잘 이해하고, 유학생 유입 국가와 유출 국가의 정치 경제 엘리트들 간에 동맹/개인적 유대를 맺음으로써, 낯이 다문화로 향하는 사회에서 정치 경제의 동맹이 강화되고 사회적 결속이 높아질 수 있음을 근거로 한다. 시간이 흐르면서 이 협력적 방식은 사라지고 국제화에 더욱 경쟁적인 방식이 나타났다. 이런 방식은 앵글로색슨 나라들에서 시작되었고 유럽에서도 점점 강해지고 있는, 훨씬 경제적인 본성을 지닌 동인들이다.

둘째, 재정수익 창출 방식⁴⁾은 최소한 학비 정도를 부담하는 보조금 수준으로 국제 학생들에게 교육 서비스가 제공된다. 기타 시장 서비스와 마찬가지로, 수익창출 방식은 수많은 국제 학생들을 유치하거나 시장의 넓은 부분을 차지

4) Slaughter와 Phoades(2004)가 '학문적 자본주의이자 새 경제'라고 명명함.

하려는 목표를 갖는다. 이 방식은 국내 및 국제 학생들의 고등교육 수요가 나날이 증가하고, 이것이 고등교육 재정에 미치는 어려움 때문에 생겨났다. 호주, 뉴질랜드, 영국은 부분적으로는 수익창출을 고려하여 고등교육 국제화에 대한 접근 방식을 채택했다고 말할 수 있다.

셋째, 고급인재 확보 방식은 지난 몇 년 동안 사회의 노령화, 지식 경제의 대두, 세계적인 기술 경쟁의 동인으로 생겨났다. 일부 유학생들이 학업을 마친 뒤에도 유학 국가에서 머물면서 학문 연구를 자극할 수 있으리라는 기대이다. 수익창출 방식이 고등교육기관과 국가 경제에 경제적인 이로움을 가져다주는 것이라면, 지식노동력 이주 방식은 경제적인 동인이 명확하면서도, 고등교육 분야에 직접적으로 경제적인 이로움을 주는 건 아니다.

넷째, 기초역량 확대 방식은 고등교육의 수용 능력을 확대하기 위해 의도적인 유입 방식-자국 학생들의 해외 유학과 외국 TEIs의 자국 운영을 장려하는-을 채택하는 것을 말한다(OECD, 2007d). 해외 유학과 국제적 공급자들에 대한 의존은 자국 내 공급보다 비용 효율이 높은 대안일 수 있다. 국가 수준에서 재정 압박이 심해서 고등교육이 양적으로 충분히 제공되지 못하거나, 적절한 기준에 미치지 못하거나, 희망하는 학과를 공급할 수 없는 경우가 이에 해당한다. 많은 아시아 국가들이(특히 중국, 말레이시아, 싱가포르) 이 방식을 채택하여 자국 학생들이 고등교육에 더 많이 접근할 수 있도록 하고 있다.

요컨대 고등교육에 대한 산업적 접근에 대하여 긍정론과 부정론이 존재하지만, 고등교육을 산업적 관점에서 육성하고자 하는 논의나 실천들이 시도되기 시작한 것으로 볼 수 있다. 그러나 교육서비스산업, 고등교육산업의 구조와 특징 등에 대한 실증적이고 종합적인 연구는 아직 부족한 실정이다. 특히 교육서비스업이 고부가가치 창출 지식서비스산업으로서 중요한 전략적 위치에 선다면 그 가운데 비중이 높은 고등교육산업을 육성하기 위한 전략과 방안을 제시할 필요가 있다. 결국 고등교육의 산업적 접근이 갖는 의미는 고등교육의 경쟁력의 강화를 위한 접근 방식이라는 점을 감안한다면, 구체적인 고등교육산업 경쟁력을 제고하기 위한 구체적인 방안이 필요하다.

<표 I-2> 네 가지 국제화 유형과 주요 적용국가

구분	내용	주요 특징	주요사례 (국가)
전통적 접근: traditional approach	상호이해접근(mutual understanding approach)이라고 하며, 글로벌 고등교육 시장 접근을 학문적·사회적 상호 발전의 차원에서 접근하는 방식	소수 엘리트학생에 대한 관심, 기관 간 학문적 파트너십 지원, EU의 교류협력을 위한 Socrates-Erasmus 프로그램이 대표적.	일본, 멕시코, 한국, 스페인
고급인재 확보 접근: skilled migration approach	상호이해접근과 동시에 적극적으로 외국학생을 유치하기 위한 목표 지향적 활동 전개. 유능한 학자나 학생 유치로 자국의 고등교육과 연구부문 경쟁력을 지원	비영어권의 경우 영어전용 대학을 지원, 학생들의 학업보조를 위한 지원. 볼로냐 조약에 의한 유럽 고등교육 개조계획	독일, 캐나다, 프랑스, 미국의 연구중심 대학
재정수익 확보 접근: revenue-generation approach	고등교육의 산업적 접근방식, 유학생 유치 등을 통해 재정수익 증대라는 목표를 가진. 유학생에 대한 장학금 등 학업보조에서 수업료의 학생 부담원칙을 강조. 대학에 대한 공적 재정지원 감소	기관의 경영적 마인드 강조, 학교 명성과 교육 질을 유지하도록 국가 차원에서 지원. 결과적으로 영리 프로그램이 증대되며 기관의 해외 직접 진출이 증대.	호주, 영국, 뉴질랜드, 네덜란드 및 미국의 교육중심 대학
기초역량 확보 접근: capacity-building approach	교육 수출이 아닌 교육 수입에 중점을 둔 접근법. 자국의 고등교육 역량을 강화하기 위해 외국 고등교육 기관, 프로그램, 인력 등을 자국으로 유인, 궁극적으로 자국의 고등교육 경쟁력 강화를 유도.	기관·프로그램·연구자 등을 수입하기 위해서는 이등 보조금 등 교육정책 수단 외에 이주정책, 교역정책 등 교육 외적 정책수단이 정부 지원하에 동원됨.	홍콩, 싱가포르, 중국, 두바이, 말레이시아

자료: OECD(2004)

2. 고등교육의 산업적 접근 의의

고등교육이 ‘산업’으로서 주목받고 세계 각국이 앞다퉀 고등교육의 산업육성 경쟁에 뛰어들게 된 것은 고등교육산업이 차지하는 독특한 위상과 관련이 있다. 큰 범주에서 교육산업은 의료서비스, 복지서비스 등과 함께 대개 사회서비

스 분야로서 국가정책에 있어서 국민생활에 직결되는 공익성이 매우 큰 핵심적 영역을 이루는 산업이다.

그리고 교육산업의 생산·소비 또는 분배행위는 시장교환에 참여하지 않고 있는 다른 소비자 또는 생산자에게 유리한 영향(positive externality)을 미치고 있는 가치재(merit good)⁵⁾적 특성으로서 개념화된다. 또한 교육산업은 지식기반 사회 이행에 따라 경제 선진화 및 새로운 성장동력 창출에 있어서 핵심적인 영역을 차지하고 있으며, 여타 산업에 비해 고용계수가 높은 고용친화적 업종이며, 임금수준이 높고 숙련을 요하는 양질의 일자리 개발 등 잠재력이 풍부한 산업이라고 할 수 있다. 이러한 교육산업의 맥락에서 고등교육산업이 차지하는 위상은 특별하다. 비단 인재를 육성·배출하는 전통적인 기능에서만이 아니라 자체적으로 고급인력을 활용하며, 이들 고등교육의 연구인력에 의해 노동시장과 산업에 절실한 고급기술 및 연구생산물이 산출되며, 지식기반사회의 이행이 심화될수록 그 의미는 더욱 커지고 있다. 이를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 고등교육산업의 연구개발 및 지식창출 기능이다.

1970년대 및 1980년대에 급격하게 진행된 시장의 세계화 진전에 따라 미국, 영국 등 구미 선진국들은 세계 시장에서 지속적인 경쟁력 우위를 점하기 위하여 가격경쟁력 유지가 필요한 전통적인 제조업 등을 제3세계로 이전하는 한편, 본국에서는 고급인재와 선진적인 과학기술을 토대로 하는 고부가가치산업에 집중하는 전략을 추구하였다. 지속적인 산업발전을 위하여 IT, BT 등 과학적 연구기반에 근거한 부가가치가 높은 상품에 주력하면서 대학의 연구력 및 지식창출능력의 중요성이 부각되었고, 이를 위해 대학의 관련 분야에 직접적인 투자를 쏟기 시작하였다. 대학을 산업적 가치를 지닌 지식의 창출과 이의 상품화 과정에 필수적인 영역으로 보게 된 것이다. 이들 선진국에서 고등교육은 산

5) 외부경제성을 가지면서도 경쟁성(rivalness)과 배제가능성(excludability)의 재화적 특성을 가지고 있다는 의미이며, 이는 한 사람이 그 재화를 소비하였을 때 다른 사람도 같이 쓸 수 없는 경쟁성, 그리고 대가를 지불하지 않고 사용하는 소비자를 사용에서 배제할 수 있는 배제가능성을 가지고 있다는 의미이다. 흔히 교육, 의료 등을 '공공재'라고 표현하기도 하나 공공재는 '국방'과 같이 비경합성과 비배제가능성의 재화적 특성을 가지고 있는 재화를 뜻한다는 점에서 가치제와는 구별된다.

업발전에 절실한 고급기술과 연구의 생산 기지로서 역할이 이미 보편화되고 있다. OECD(2007) 통계에 의하면, 선진국의 경우 국가 전체 연구자의 약 25.5%(독일)~44.9%(이탈리아)의 인원이 고등교육기관에 종사하고 있으며,⁶⁾ 고등교육기관에서 지출하는 R&D 비용도 국가 전체의 약 13.4%(일본)~30.2%(이탈리아)에 이르고 있다.⁷⁾

둘째, 고등교육 산업의 글로벌 인재 공급기능이다.

시장의 지구촌화 및 근거리화는 국가적 차원에서 산업경쟁력을 위한 인적자원의 고도화 경쟁을 일으키고 있다. 시장의 세계화와 다국적기업을 필두로 한 세계적 차원의 경쟁 격화로 인해 노동시장은 노동자의 정주 지역이나 기업의 소재, 국적에 상관없이 글로벌 차원의 경쟁력 구도에 빠져들게 되었다. 지식기반산업이 급성장하고 산업구조가 고도화됨에 따라 산업계의 투자 양상이 과거의 가격경쟁력에 의존한 상품개발보다는 혁신을 바탕으로 하는 지식창출 부문에 더욱 집중되면서, 이를 선도할 수 있는 글로벌 경쟁력이 있는 고급인재의 필요성은 더욱 커지게 되었다. 이러한 고급인력의 주요한 공급처로서 고등교육의 중요성이 다시금 주목받고 있다. 이는 고등교육이 비단 국내적으로 고급인력을 배출하는 기관으로서의 성격뿐만 아니라, 해외로부터도 각 나라가 필요로 하는 고급인재의 주요한 흡인력(universities as global magnet)으로서도 기능을 하기 때문이다. 결국 고등교육산업의 발전이 약한 나라는 자국의 고급인재를 해외 고등교육기관으로 ‘파송’하여서라도 필요한 인재를 확보하는 상황으로 가게 되었다.

셋째, 고등교육산업의 사회적 혁신역량 창출 기능이다.

지식기반경제가 진척됨에 따라 경제발전은 사회구성원의 지식과 숙련수준이 얼마나 끌어올려지는지 여하에 더욱 의존하게 된다. 경제발전이 자본과 노동, 부존자원 등 양적 측면보다는 지식, 기술 등의 혁신역량적 측면에 더욱 좌우되는 것이다. 수확체감의 법칙보다 수확체증의 법칙이 더욱 중요한 원리로 등장하는 새로운 지식기반 사회의 전개를 맞이하여, 단순한 ‘학력’의 총합을 뛰어넘

6) 우리나라는 15.2%.

7) 우리나라는 9.9%.

어 창의적인 기술과 지식에 기반한 사회 구성원의 ‘혁신적 역량’(innovation competency)이 얼마나 축적되어 있는지가 그 사회의 발전과 경제성장의 핵심 고리가 된 것이다. 이에 따라 노동과 학습의 동시 추구에 대한 사회적 요구가 증대되고 직업교육, 성인교육, 재교육 등 평생학습을 통한 ‘혁신역량’의 사회적 축적을 위해 고등교육의 기능은 더욱 긴요하게 되며, 단순한 교육기관을 뛰어 넘어 ‘산업을 이끄는 산업’으로서 고등교육 역할이 부각되게 된다.

제3절 연구 내용과 방법

고등교육산업 경쟁력 제고 방안을 마련하기 위해 우선 고등교육의 산업적 접근에 대한 선행연구와 사례들에 대한 분석, 둘째 고등교육산업 정책 및 현황 분석, 셋째 고등교육산업 경쟁력 구성요소 분석을 국제비교 형태로 시도, 넷째 외국의 고등교육산업 정책 추진 사례를 조사·분석하였다. 마지막으로 이러한 결과를 토대로 전문가 협의회 등을 거쳐 정책 방안을 제시하였다. 구체적인 연구 내용별 연구 방법은 다음과 같다.

가. 문헌 조사

- 고등교육의 산업적 접근과 경쟁력 개념 정립
- 고등교육의 산업적 접근에 대한 쟁점
- 관련 정책 분석

나. 고등교육산업 규모 추정

- 고등교육산업 규모 추정을 위해 서비스산업, 교육서비스산업, 고등교육 산업에 대한 통계들을 검토

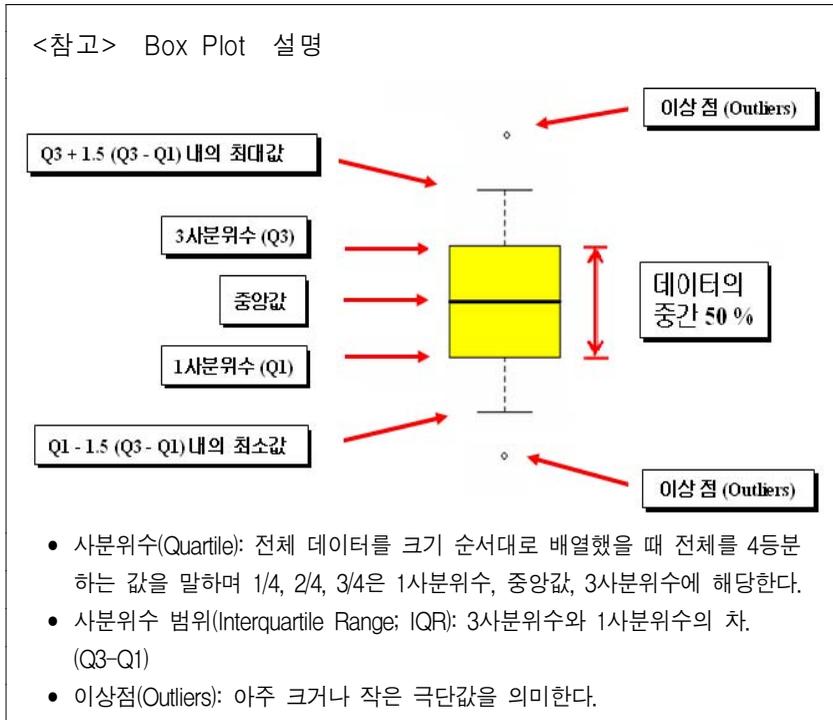
- 통계청, 한국은행 등 기초 데이터의 수집 및 해석

다. 고등교육산업 현황과 정책 분석

- 고등교육산업 특징 분석
 - : 포터의 다이아몬드 모델을 응용한 대학 경쟁력 분석
 - : 고비용저효율, 후진적 규제, 유효경쟁의 부재, 낮은 국제경쟁력
- 연구의 상업화 과정과 현황
- 교육의 상업화 과정과 현황

라. 고등교육산업 경쟁력 구성 요소 분석(국제 비교)

- 고등교육산업 경쟁력 구성요소 설정(전문가 회의)
 - : 제조업과 서비스산업 경쟁력 구성요소 검토, 고등교육산업 관련 통계의 부족, 국제적인 수준을 분석하는 데 필요한 가용 데이터 여부 등을 고려하여 아래 다섯 가지로 설정
- 고등교육산업 규모, 국민경제적 비중(실질 GDP 성장기여도, 노동생산성, 교육지출), 국제수지, 고등교육의 연구 및 교육경쟁력 정도, 규제
- 이 과정에서 규제에 대한 국제적인 비교 데이터를 찾지 못하여 최종 네 가지 구성요소로 결정하여 분석
- OECD 30개국 데이터를 패널(1999~2007년)로 구축하여 BOX PLOT 방식으로 제시



마. 전문가 회의(3회)

- 산업전문가, 대학 관계자, 정책입안자 등의 의견 수렴

바. 해외 사례 조사

- 고등교육을 산업적 관점에서 접근하고 있는 외국 사례를 조사하기 위해 OECD(2004, 2008) 등을 검토하여 국제적인 추세를 정리
- 호주, 중국, 싱가포르 등을 선정하여 기존 연구에서 제시되어 있지 않는 호주와 아랍에미리트(두바이와 아부다비)를 최종 선정

- 해외출장을 통한 면담과 정리
 - 출장 대상국: 아랍에미네이트 두바이·아부다비
 - 출장 일정: 2008. 10. 20~27.
 - 면담 기관: 두바이 날리지 빌리지, 두바이 홀딩, 아부다비 교육위원회, 아부다비 소르본느 대학 등

제4절 용어의 정의

1. 고등교육산업의 범위

현재 한국표준산업분류체계에서 사용하는 산업분류 체계에서는 교육산업을 교육서비스업(분류번호 85)으로만 범주화하여 접근하고 있다(통계청, 9차 산업분류개정, 2006). 한국표준산업분류는 교육서비스업을 다시 초등교육기관(851), 중등교육기관(852), 고등교육기관(853), 특수학교 및 외국인학교, 대안학교(854), 일반교습학원(855), 기타교육기관(856), 교육지원 서비스업(857) 등의 7개 하위영역으로 나누고 있다. 지금까지 별도의 항목으로 분류되지 않았던, 교육활동을 직접 수행하지는 않지만 교육활동을 지원하거나 교육과 밀접하게 관련되어 있는 활동을 포괄하여 교육지원 서비스업을 별도의 소분류로 신설하였다. 조사항목으로는 사업체 수, 종사자 수(남/여), 학급 수, 재적학생 수, 교원(강사) 수 등이 있다(통계청 kosis).

반면 한국은행은 국공립 기관의 경우 일반정부부문에서 추계, 교육서비스는 비영리에 해당하는 사립교육기관과 교육서비스산업으로서 영리를 목적으로 하는 교육기관을 조사 대상으로 한다. 조사항목으로는 총산출, 부가가치, 취업자 수 등이 있다.

85 교육 서비스업			
851	초등 교육기관	855	일반 고습 학원
8511	유아 교육기관	8550	일반 고습 학원
85110	유아 교육기관	85501	일반 교과 학원
8512	초등학교	85502	외국어 학원
85120	초등학교	85503	방문 교육 학원
852	중등 교육기관	85504	온라인 교육 학원
8521	일반 중등 교육기관	85509	기타 일반 고습학원
85211	중학교	856	기타 교육기관
85212	일반 고등학교	8561	스포츠및레크리에이션 교육기관
8522	기술및직업중등교육기관	85611	스포츠 교육기관
85221	상업및정보산업고등학교	85612	레크리에이션 교육기관
85222	공업 고등학교	8562	예술 학원
85229	기타기술및직업고등학교	85620	예술 학원
853	고등 교육기관	8563	사회교육시설
8530	고등 교육기관	85630	사회교육시설
85301	전문대학	8564	직원훈련기관
85302	대학교	85640	직원훈련기관
85303	대학원	8565	기술 및 직업훈련 학원
854	특수학교 외국인학교 및 대안학교	85651	운전 학원
8541	특수학교	85659	기타 기술 및 직업훈련 학원
85410	특수학교	8569	그 외 기타 교육기관
8542	외국인 학교	85691	컴퓨터 학원
85420	외국인 학교	85699	그외 기타분류안된 교육기관
8543	대안학교	857	교육지원 서비스업
85430	대안학교	8570	교육지원 서비스업
		85701	교육관련자문 및 평가업
		85709	기타교육지원 서비스업

여기서는 고등교육기관만을 대상으로 접근하며, 산업연관효과는 연구의 범
위에서 제외하기로 한다.

2. 고등교육산업 경쟁력 구성요소

고등교육산업 경쟁력 구성요소를 결정하기 위해, KDI 지식경제팀(2003)의 한국의 산업경쟁력 종합연구, 매일경제신문사의 서비스산업 경쟁력을 검토하였다.

- 산업일반 경쟁력 구성요소(생산성, 무역성과, 수익성과 재무성과, 기술경쟁력과 연구개발, 외국인 직접투자)
- 서비스산업 경쟁력 구성요소(부가가치 및 고용비중 변화, 국내총생산 구성비 및 연평균증가율, 총산출비중 추이, 취업자 수·비중, 부문별 구성비, 사업체 수·비중, 취업자 1인당 총산출, 부가가치)

이들 요소 가운데 국제비교가 가능한 범위 내에서 아래의 지표들만 선정하여 분석하였다.

구성 요소	구성 지표	비교 범위
규모	고등교육기관 수(현재/미래추계)	국내
	학생 수(현재/ 미래추계)	국내
	고등교육이수율	국제비교
	고등교육비용	국제비교
국민경제적 비중	실질 GDP 성장기여도	국내
	교육지출	국제비교
	노동생산성	국제비교
국제수지	유학시장 세계 점유율	국제비교
	유학생 유입과 유출	국제비교
연구와 교육경쟁력	교원 1인당 학생 수	국제비교
	피인용 SCI 논문	국제비교
	기술이전	국제비교
	500위 대학 보유 수	국제비교

제 2 장

우리나라 고등교육산업의 실태와 정책⁸⁾

제1절 우리나라 고등교육산업의 현실과 문제점

글로벌 차원의 고등교육시장 형성은 우리나라 고등교육산업에도 새로운 전환을 요구하고 있다. 과거 개발연대에서, 밀려오는 학생 수요를 감당하기 위해서는 열악한 교육여건에도 자리를 만들고 학과를 설치하여 최소한으로 규격화된 교육과정을 통하여 컨베이어 벨트에서 제품을 찍어내듯이 학생을 배출하는 것이 고등교육의 최고의 덕목이었다. 성장하는 경제를 받쳐줄 인력이 절대적으로 부족한 상황에서 고등교육에서 배출된 인력은 언제나 시장의 환영을 받았다. 그러나 이제 세계화와 정보화가 경제와 삶의 기반이 되는 사회가 되었다. 밀려오던 학생 수요도 점차 줄기 시작하고, 국내 교육의 품질이 떨어져 수요자의 기대를 충족시키지 못하면 수요자들은 곧바로 외국유학을 통해 질 높은 고등교육에서 기대수요를 충족하는 정도로까지 되었다. 우리 대학에 위기가 온 것이다. 이 위기는 비단 지방대학 중심의 미충원율이 심각한 대학에만 나타나지 않고 최고의 정점에 있는 대학들마저 예외 없이 직면하고 있다. 갑자기 썰물처럼 학생 수요가 빠져 나갈수록 400개에 가까운 우리나라 대학 기관은 국내

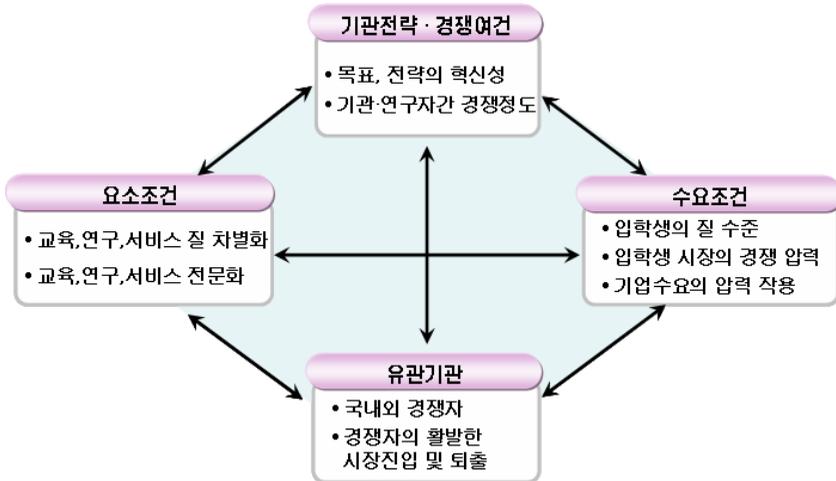
8) 2장은 김승보 박사가 집필함.

적으로는 서로를 차별화하면서 동시에 글로벌한 고등교육 시장에서 해외 우수 기관과의 경쟁에서도 살아남지 않으면 안 되는 힘겨운 상황에 직면한 것이다. 개발연대의 공급자 중심 산업체질을 완전히 벗고 개별 대학 나름의 고유 브랜드와 색깔을 만들어 수요자를 흡인할 수 있는 경쟁력이 요구되고 있는 것이다.

포터(1998)는 국가경쟁력 이론으로서 다이아몬드 모델을 제시한 바 있다. 글로벌 경쟁이 과열되는 현대 세계에서 국가의 중요성은 감소하기는커녕 오히려 증대해 왔다고 진단한 그는, 경쟁력 있는 산업이 발전하기 위해서는 그 산업을 지원하는 국가적 차원의 시스템이 제대로 구축되어 작동하여야 함을 제기하고 있다. 그 시스템이란 국내의 요소조건, 수요조건, 유관산업 조건 및 기관전략·경쟁구조 조건 등 네 가지로서, 이들 시스템을 통해 산업의 특화된 자산이나 기술의 축적을 지원하고 양질의 정보를 제공하며, 특히 산업이 혁신할 수 있는 환경을 제공할 때 그 산업이 국제적으로도 경쟁우위를 확보할 수 있다는 것이다. 포터의 이론을 응용한다면, 고등교육산업도 마찬가지로 고등교육산업을 둘러싼 국가적 시스템이 제대로 구축되고 작동되는지를 따져 볼 수 있을 것이다.

우선 요소조건으로서, 고등교육에 포함되어 있는 대학의 교수, 학생, 직원 등 인력과 캠퍼스 입지, 규모, 시설 수준 등의 투입요인을 통하여 교육, 연구 및 사회봉사(서비스) 등이 타 기관과 얼마나 차별화되고 전문화·고도화되어 있는지가 고려될 수 있다. 그리고 수요조건으로서는, 입학생의 질과 내용이 대학으로 하여금 혁신의 압력으로 작용하는지 그리고 기업의 수요가 고등교육에 혁신의 압력으로 작용하는지 등을 평가해 볼 수 있다. 유관기관 조건으로서는 국내 대학기관에 강력한 경쟁자는 있는지 그리고 해외의 대학기관은 경쟁자로서 역할을 하고 있는지 혹은 새롭게 고등교육 시장에 진입하고 퇴출하는 구조가 활발하도록 구조화되어 있는지 등을 고려하고, 마지막으로 기관전략·경쟁구조 조건으로서, 대학이 나름의 목표와 전략을 공격적으로 설정하고 혁신을 지향하는지 그리고 대학 내 연구자 간의 경쟁은 활성화되어 있는지 등을 평가해 볼 수 있다.

[그림 II-1] 대학 경쟁력을 위한 다이아몬드 모델(포터)



이러한 국가적 차원의 시스템 맥락에서 평가해 볼 때, 우리나라 고등교육산업은 다음과 같은 이유로 높은 성적을 받기는 힘들다. 요소조건으로서, 고등교육의 재정규모나 시설 등 교육환경 등이 열악함은 물론 대학별 교육과정 및 전문성 등의 차별화가 제대로 이루어지지 못하고 있음은 익히 알려져 있다. 입학생의 요구나 기업의 수요가 대학 간의 경쟁압력으로 작용하지 못한 채 유효경쟁은 제대로 작동하지 않고 있다. 새롭게 고등교육 시장에 진입하고 퇴출하는 구조는 각종 규제에 막혀 있고 대학은 나름대로 살아남기 위한 경쟁을 치열하게 벌이고 있지만 대학 내 각종 이해관계에 얽혀 제대로 힘을 발휘하지 못하고 있다. 경쟁력 확보의 가장 중요한 요소로서 포터는 ‘혁신’을 들고 있지만 그러한 혁신이 고등교육산업에서 제대로 작동하려면 많은 난관을 넘어야 할 상황이라고 할 수 있다. 이와 같은 우리나라 고등교육산업의 문제를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 고비용 구조

우리나라의 교육비 부담률(등록금/교육비, 학생 1인당)은 66.7%로서 프랑스(12.8%), 이탈리아(14.6%), 영국(13.8%)은 물론 일본(40.3%)이나 미국(38.2%)보다도 큰 차이로 높게 나타나고 있다.(<표 II-1> 참조) 학생 1인당 교육비가 높다는 것은 학생의 교육을 위해 지출하는 규모가 크다는 뜻으로 학생 입장에서는 더 높은 교육적 혜택을 받고 있음을 의미한다. 그리고 교육비 부담률이 높다는 것은 동일한 금액의 교육적 혜택을 위해 학생이 지출하는 등록금 부담비율이 더 높다는 것을 뜻한다. 그러나 등록금 부담비율이 높더라도 학생에게 지급되는 국가 혹은 공공의 장학금이 높으면 등록금 부담비율은 떨어지게 된다. 이는 교육비순부담률로서 표현할 수 있는데, “(등록금 - 장학금)/교육비”로 계산하며, 학생 1인당 등록금부담금에서 혜택받은 장학금액을 빼서 계산한 순등록금 수준과 교육비의 비율로 나타낸다. 국가 간의 교육비 순부담률은 자료미비로 인해 직접적으로 계산하기는 어려우나, 우리나라의 학생 1인당 지원혜택금액(장학금)이 다른 나라에 비해 절대적으로 저조(<표 II-1>의 마지막 칼럼 참조)하기 때문에 이를 간접적으로 계산해 볼 수 있다. 즉, 교육비 순부담률을 따지면 우리나라는 다른 나라에 비해 교육비부담률이 더욱 높은 것이다.

교육비와 등록금 그리고 보조금에 대한 국제비교를 통해서 살펴볼 때, 우리나라의 대학생들은 상대적으로 적은 혜택에도 불구하고 매우 높은 등록금을 교육기관에 지출하고 있는 셈이 된다. 만약 해외 체류비용이나 해당국의 외국인 유학생 차등등록금제 실시 여부 등 다른 조건을 감안하지 않고 순전히 교육비 부담의 관점에서만 고려한다면, 우리나라 대학생들은 같은 교육적 혜택을 위해 상대적으로 높은 등록금을 부담하고 있는 우리나라에서 굳이 고등교육을 받아야 할 이유가 없다. 현재 큰 규모로 해외로 빠져나가는 우리나라의 해외유학생도 이러한 맥락에서 생각해 볼 수 있을 것이다.

<표 II-1> 국가별 교육비, 등록금 및 보조금(2005년)

구 분	학생 1인당 교육비(a-b)	학생 1인당 등록금(a-b)	일반보조금 (a-b)	교육비 부담율(b/a)	GDP 대비 민간부문 에 대한 지원금
프랑스	11,486	1,466	10,020	12.8	0.1
이탈리아	8,032	1,175	6,858	14.6	0.14
일본	13,827	5,567	8,260	40.3	0.11
한국	9,938	6,624	3,314	66.7	0.03
영국	13,506	1,859	11,648	13.8	0.26
미국	24,370	9,306	15,065	38.2	0.26

자료: OECD(2008). Education at a glance 재구성.

주1: 학생 1인당 교육비는 OECD 교육지표의 중 A유형 고등교육(대학교, 일반대학원/대학원 대학 석사학위 과정, 전문/특수대학원 박사학위 과정)의 교육비를 기준으로 하였으며, 다만 영국과 미국은 전체 고등교육의 교육비 기준으로 산출되었음. 따라서 영국과 미국의 교육비는 이보다 더 높을 것으로 추정됨.

주2: 등록금은 국가별 국공립대학 및 사립대학 간의 비율을 통해 평균값(mean)을 구하였음.

학생의 입장에서 동일한 교육혜택을 위해 상대적으로 높은 등록금을 지불하고 있는 현실과는 별도로 우리나라 대학의 교육비 지출 수준만을 국제적으로 비교해 볼 필요가 있다. 일반적으로 우리나라 고등교육의 교육비 지출 수준은 다른 선진국에 비해서 대단히 낮다고 알려져 있기 때문이다. 그러나 <표 II-2>에서 보면 우리나라의 교육비 지출 수준이 선진국에 비해서 크게 낮다고 하기는 어렵다. 학생 1인당 교육비의 절대액수는 우리나라가 7,606달러로서 이탈리아(8,026달러) 정도만이 우리와 비슷하고 미국(24,370달러)이나 영국(13,506달러) 그리고 독일(12,446달러) 등과 비교해서 상당히 낮은 수준이다.

그러나 교육비에서 R&D 지출비용을 제외한 순교육비⁹⁾를 계산하면 우리나라는 6,606달러로서 이탈리아(5,314달러)보다 오히려 더 높은 규모를 보여준다. 그리고 비록 미국(21,588달러)과는 상당한 격차가 있지만 프랑스(7,673달러), 독일(7,772달러), 영국(8,842달러) 등과는 그 격차가 크게 좁아진다. 이를 다시

9) 순교육비는 인건비, 교재비 등 교육관련 제반비용이 포함된 교육핵심서비스(educational core services) 비용과 기숙사, 식당 등의 학생복지 및 대민서비스 비용을 의미하는 부가서비스(ancillary services) 비용으로 이루어진다.

국민소득 수준에 비교하여 보면 우리나라의 순교육비 지출규모는 미국(52) 다음으로 가장 높은 수준을 보이고 있다. GDP 대비 학생 1인당 교육비는 36으로서 이탈리아(29)보다는 높고 프랑스(37)와 비슷한 정도를 나타내지만, GDP 대비 학생 1인당 순교육비는 31로 프랑스(26), 독일(25), 영국(28)보다 높으며 이탈리아(19)보다는 훨씬 큰 격차로 높게 나타나고 있는 것이다.¹⁰⁾

결론적으로, 우리나라의 교육서비스 지출 비용은 절대액에 있어서도 크게 낮은 수준이 아니며 국민 1인당 소득수준에 대비한 교육비로 계산하면 오히려 높은 비용을 지출하고 있다고 해야 할 것이다.

<표 II-2> 주요국의 학생 1인당 교육비 지출규모 비교

구 분	학생 1인당 교육비	학생 1인당 순교육비	소득대비 학생 1인당 교육비	소득대비 학생 1인당 순교육비
프랑스	10,995	7,673	37	26
독일	12,446	7,772	41	25
이탈리아	8,026	5,314	29	19
일본	12,326	-	41	-
한국	7,606	6,607	36	31
영국	13,506	8,842	43	28
미국	24,370	21,588	58	52
OECD평균	11,512	8,102	40	29

자료: OECD(2008). Education at a Glance.

주1: 소득대비란 1인당 국민소득 대비를 뜻함.

주2: 순교육비란 교육비중 R&D 지출비용을 제외한 것임.

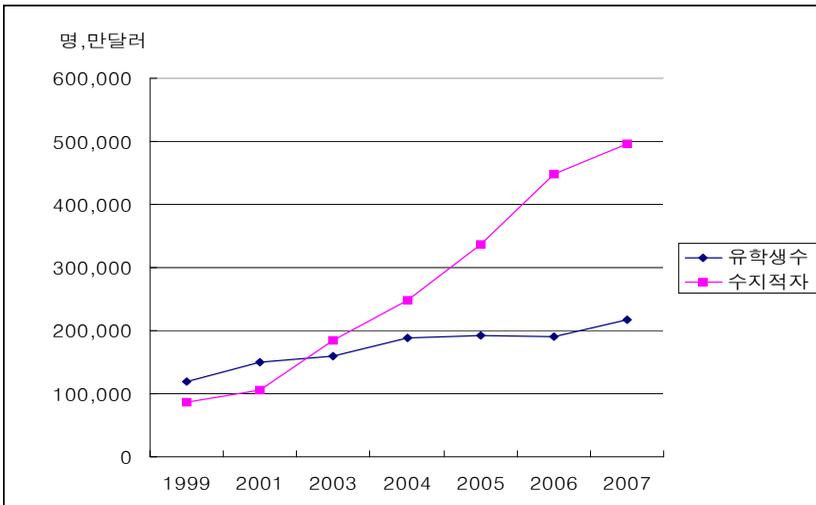
2. 저효율 체계

우리나라 고등교육산업은 교육비 지출수준도 낮지 않고 학생의 교육비 부담률은 대단히 높은 고비용·고지출 구조를 가지면서도 교육 및 연구 성과 등 효과 면에서는 매우 취약하여 전형적인 고비용 저효율 체계를 보여주고 있다.

10) 교육비에서 R&D 비용의 포함 문제는 별도의 이슈라 할 수 있다. 고등교육기관의 R&D 담지 비율이 나라별로 사회적 환경과 역사적 맥락에 따라 다르기 때문이다. 우리나라에서 R&D 투자가 고등교육기관으로 흘러들어간 역사는 선진국에 비해 매우 일천하다.

[그림 II-2]에서 보듯이, 2007년 한 해에 해외로 빠져 나간 유학생 수는 217,959명에 이른다. 이에 반해 외국에서 우리나라로 들어온 유학생 수는 49,270명에 불과하다. 해외유학은 특성상 장기 체류가 많으므로 유학수지에 의한 적자폭은 해마다 큰 폭으로 상승하여 49.6억 달러에 이르러 매년 30% 내외의 높은 증가율을 보이고 있다. 유학에 의한 국내 수입액이 연간 1천만~5천만 달러 정도에 불과하여 우리의 교육시장 규모에 비해 턱없이 낮다는 점을 고려하면 외국인 유학생 유인 등 글로벌 시장에서 우리나라 교육서비스 부분의 대외경쟁력은 심각한 위기에 직면해 있다고 할 것이다.

[그림 II-2] 연도별 해외 유학생 및 유학수지적자 추이



자료: 교육과학기술부(2008)

대학의 전공졸업자 진로가 노동시장의 수요와 간극이 벌어지고 있는 현상은 우리나라 대학교육의 질 문제를 시사하는 주요 사례로서 파악할 수 있다. 4년제 대학의 취업률과 더불어 대학 졸업생이 선택한 직장이 자신의 전공과 일치하는지 여부를 판단한 전공일치도를 통해 전공별 전공일치취업률¹¹⁾을 구할 수

11) 전공일치취업률 = 취업률 * 전공일치도, 자신의 전공과 일치하는 곳에 취업하는 비율을 뜻함.

있다. 전공일치취업률이 높은 전공분야는 사회적으로 시장 수요가 있는 학과라고 해석할 수 있다. 전공일치취업률이 20% 이하라는 것은 졸업 후 자신의 전공을 살린 직장으로 취업하는 비율이 10명중 2명도 되지 않는다는 뜻이다.

<표 II-3>에서 보듯이, 우리나라 4년제 대학 전체의 전공일치취업률은 47.7%에 불과하고 특히 인문계열(29.9%), 사회계열(39.31%) 등이 낮게 나타나고 있다. 가장 낮은 인문계열의 세부전공별로 다시 나뉘보면, 언어학(9.0%), 프랑스어·문학(9.0%), 독일어·문학(9.4%) 등으로 10% 미만의 대단히 낮은 비율을 보여주고 있다. 이들 학과들은 직업진로의 측면에서, 시장의 수요에 비해 대학의 공급이 과다하여 고용전망이 매우 불투명한 학과로 추론해 볼 수 있다(<표 II-4>). 그리고 만약 시장기제가 고등교육 부문에서 제대로 작동한다면 이들 학과들의 학생 수는 줄이고 전공일치취업률이 높은 계열 혹은 학과의 학생 수를 늘리는 것이 정상일 것이다.

<표 II-3> 4년제 대학의 계열별 전공일치취업률

구 분	취업률(%)	전공일치도	전공일치취업률
총계	68.9	69.2	47.67
인문계열	64.4	46.4	29.89
사회계열	64.6	60.9	39.31
교육계열	60.9	79.4	48.38
공학계열	71.6	78.4	56.12
자연계열	66.7	61.1	40.77
의약계열	92	96.5	88.77
예체능계열	76.5	80.9	61.88

자료: 한국교육개발원(2008) 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr>)

주: 전공일치취업률 = 취업률 * 전공일치도.

<표 II-4> 4년제 대학 인문계열의 전공일치취업률 하위 5개 학과

구 분	취업률(%)	전공일치도	전공일치취업률
프랑스어·문학	61.6	14.5	8.95
독일어·문학	62.9	15	9.44
언어학	58.4	23.1	13.48
철학·윤리학	55.9	24.8	13.84
역사·고고학	59.3	29	17.2

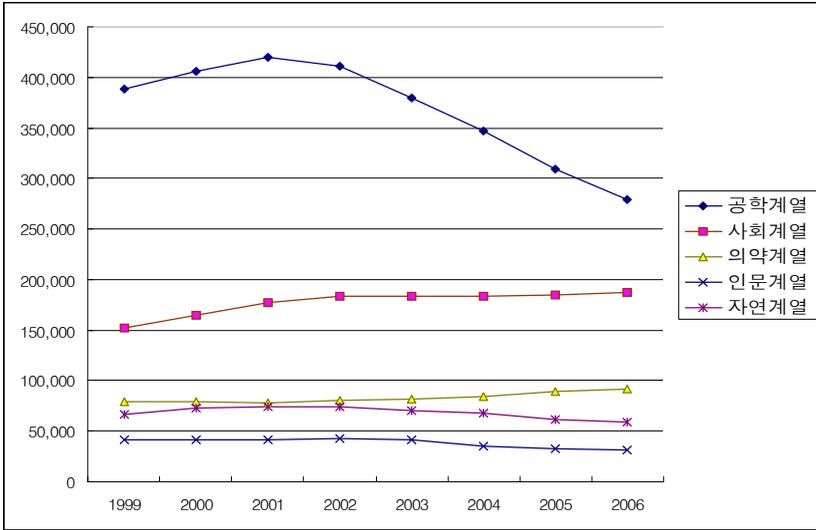
자료: 한국교육개발원(2008) 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr>)

주: 전공일치취업률 = 취업률 * 전공일치도.

그러나 계열별 학생 수의 변화는 이러한 기대와는 다르게 움직이고 있다. [그림 II-3]을 보면, 예컨대 전공일치취업률이 가장 높은 의약계열(88.8%)은 학생 수에 거의 변화가 없고 반면 전공일치취업률이 두 번째로 낮은 사회계열(39.3%)은 학생 수가 8년 동안 43만여 명에서 59만여 명으로 16만명 가까이가 증가하고 있다. 그리고 전공일치취업률이 가장 낮은 인문계열도 1만 7천여 명 정도 늘고 있고, 비교적 높은 전공일치 취업률을 보여주고 있는 공학계열은 2003년을 정점으로 크게 줄고 있다.

이처럼 전공별 재학생 수의 변화가 취업시장 상황과는 다르게 움직이고 있는 현상은 수요자의 요구보다는 대학의 교원 및 교과의 경직성·비효율성을 암시한다고 할 수 있다. 일부 연구중심대학과 교양중심의 학부교육은 전공계열을 바탕으로 한 취업보다는 진학 또는 인문적 소양 위주의 교육을 할 수밖에 없음을 감안하더라도, 현재 많은 대학들이 취업을 염두에 둔 교육을 시행할 수밖에 없음을 고려해야 하기 때문이다.

[그림 II-3] 전공계열별 재학생 수의 변화

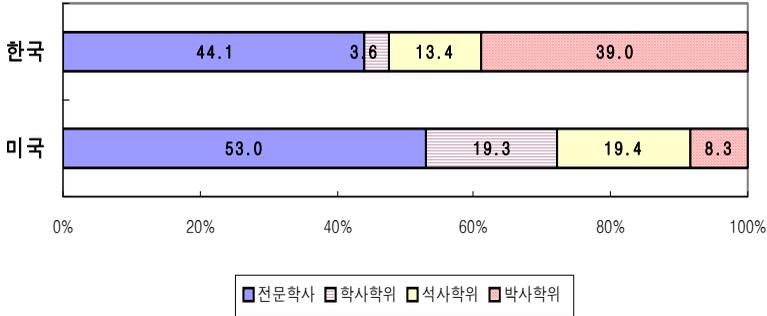


자료: 한국교육개발원(2008) 교육통계서비스(<http://cesi.kedi.re.kr>)

주: 시각적 편의를 위하여 교육계열 및 예체능계열은 제외하였음.

그동안 고등교육에 대한 정부의 재정지원사업은 학생들의 취업률 등 교육의 질보다는 교수들의 연구성과와 주로 연계됨으로써, 거의 모든 유형의 대학이 정부의 재정지원에 연계되어 있는 연구기능에 집착하도록 하는 결과를 낳았다. 이에 따라 학부과정을 중심으로 하는 교육활동에 대한 대학 당국과 교수의 헌신도는 약화되고 교육(teaching)의 질이 광범위한 부실 상태에 있음을 지적할 수 있다(이재경, 2007). 실제로 [그림 II-4]를 보면, 우리나라의 4년제 대학 대부분은 박사학위를 배출하는 연구중심의 대학을 지향하고 있음을 알 수 있다.

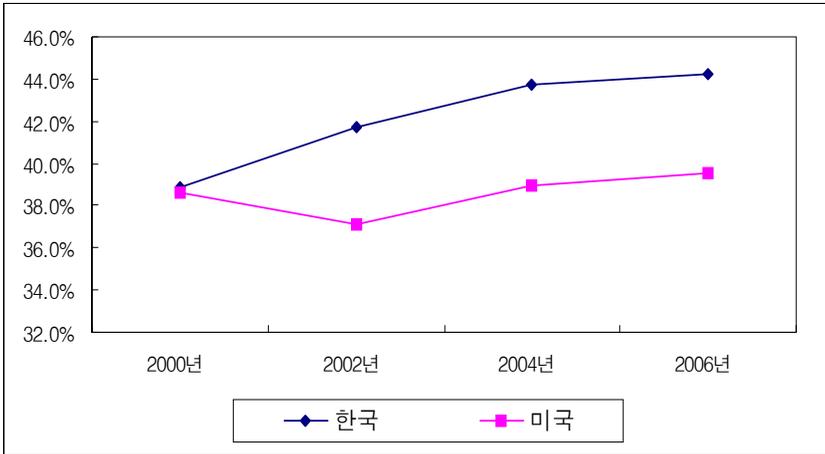
[그림 II-4] 설치된 최종학위를 기준으로 비교한 한국 및 미국의 기관 비율



출처: 교육인적자원부(2005). 「특성화를 위한 대학혁신방안」.

그동안 고등교육에 대한 정부의 재정지원은 두뇌한국21(BK21)에서와 같이 연구중심대학의 연구사업 위주로 지원되면서 연구 성과를 위해 학부교육이 상대적으로 희생되고 있음이 지속적으로 지적되었다(이영·반상진, 2004; 박정수·김승보, 2007; 이재경, 2007). 그리고 학부과정의 교양 및 전공과정 모두 교육의 질이 낮은 이유로서 시간강사에 대한 과도한 의존율과 이들의 열악한 처우 상황으로 인한 소극적 수업 태도, 대규모 강좌 위주의 수업환경과 강의실, 실습실, 기자재 등의 부실화, 짧아진 지식주기에 비효과적이고 수동적인 대처 등이 아울러 지적되고 있다(이재경, 2007). 그러나 대학원 과정이 설치되어 있는 대학기관의 경우에도 부실화 문제는 지속적으로 제기되고 있다. [그림 II-5]에서 보듯이, 석·박사과정 설치 비율이 적은 미국의 대학에 비해 우리나라 대학의 일반성인 참여율이 높게 나타나는 것은 우리나라 성인의 평생교육에 대한 낮은 참여율 등을 고려할 때 대학원 학위 과정의 부실화와도 연관지어 해석해 볼 수 있는 것이다.

[그림 II-5] 일반 성인의 대학원 등록률 한·미 비교



주: 1) 전일제 학생(full-time student)만 계산함.

2) 31세 이상(미국은 30세 이상)을 일반 성인으로 계산함.

자료: NCES, the Digest of Education Statistics(<http://nces.ed.gov/programs/digest/>). KEDI.

3. 후진적 규제 체제

우리나라 고등교육기관에 덧입혀져 있는 각종 규제는 고등교육의 산업경쟁력을 근본적으로 저해하였다. <표 II-5>는 ‘고등교육법’과 ‘고등교육법 시행령’에 의한 규제를 살펴본 것이다. 고등교육에 관련된 법령으로는 이 외에도 고등교육법, 사립학교법, 교육기본법과 같은 각종 법률과 이에 연관된 각종 시행령, 예컨대 고등교육법 시행령, 대학설립·운영 규정, 사립학교법 시행령, 기술대학설립·운영 규정, 사이버대학 설립·운영 규정 등 여러 가지가 존재한다. 그리고 법령의 하위체계인 규칙, 예를 들어 ‘대학설립·운영 규정’의 시행규칙까지 따지면 대학을 둘러싼 각종 규정과 준수사항은 대단히 포괄적이다.

<표 II-5> 고등교육법 및 관련 시행령에 의한 규제 실태

행정 전반	법	· 학교는 장관의 지도·감독을 받아야(제5조) · 학칙의 제정·개정 사항 장관에 보고(제6조) · 대학운영 전반과 교육과정운영에 대한 평가, 인증(제11조의 2)
	령	· 학교현장의 세부 내용(제3조) · 학칙의 세부 내용(제4조)
학사관리	법	· 교과 이수 및 학점당 필요한 이수시간(제21조) · 학생정원에 관한 사항(제12조) · 학년도 설정(제20조)
	령	· 학기에 관한 규정(제10조) · 학생정원의 세부 사항(제28조) · <u>대학원의 학생정원(제30조)</u> · <u>수업일수(제11조)</u> · <u>입시휴업 장관 보고(제12조)</u>
학생선발	법	· 학생선발을 위한 전형방법 구분(제34조)
	령	· 입학전형 구분(제34조) · 입학전형자료 규정(제35조) · 학생선발방법: 산업대학(제39조), 사이버대학(제39조의 2), 전문대학(제40조) · 입학지원방법(제42조)
인사	법	· 교원·조교의 자격기준 및 자격인정 사항(제16조)
	령	· 교원의 교수시간(제6조) · 교원의 소속(제9조)
재정	법	· 수업료 기타 납부금 징수 사항(제11조)
	령	· 수익용기본재산의 확보(대학령 제7조)
조직구성	법	· 대학의 조직에 관한 기본적 사항(제19조) · 연구시설 등 기관(제25조)
	령	· 대학의 조직의 세부 내용(제9조)
설립·폐지	법	· 대학설립기준및장관의인가(제4조) · 대학분교설립 인가(제24조) · 대학 폐지 및 변경 장관 인가(제4조)
	령	· 대학 설립 및 폐지의 세부 사항(제2조) · 교육대학의 교육과 설치(제54조) 및 종합교원양성대학 설립(제55조), 임시교원양성기관 설치(제56조)

* 대학령 = 대학설립운영 규정

* 밑줄친 굵은 글씨는 정부가 개정하기로 발표한 내용

자료: 법제처 홈페이지(<http://www.moleg.go.kr>) 10월 30일 현재

<표 II-5>에 나타난 바와 같이 법령에 의한 대학 규제는 대단히 광범위하여 대학의 자율적 운영과 활동을 원천적으로 제약하는 요소로 작용하고 있다.¹²⁾

12) 정부는 2008년 9월 12일에 대학자율화 2단계 1차 추진과정을 발표하여 관련 법령을 개정하기로 방침을 밝혔다. 그러나 정부가 개정하기로 한 45개 과제 중 <표 II-5>에서 언급된 내용은 3건에 불과하다.

예를 들어, 대학 자율이 가장 엄격히 유지되어야 할 사립대학조차도 현재의 고등교육법에 의하면 교육과학기술부 장관의 ‘지도·감독’하에 놓이게 된다(고등교육법 제5조). 대학의 학사운영에서부터 학생선발, 인사, 재정, 조직구성 및 설립과 폐지에 이르기까지 각종 규제가 미치지 않는 곳이 거의 없다. 대학들은 학생선발부터 대학의 이념과 설립목적에 따라 학생을 뽑기보다 전국적으로 일률화된 생활기록부와 내신성적, 그리고 수능시험의 점수에 따라 줄서 있는 학생들을 ‘배치’ 받고 있다. 대학시장에서 살아남기 위하여 ‘꼭 필요한 대학’이 되기 위한 나름의 특성화 전략 차원에서 추구하는 대학의 조직개편조차 행정부의 승인이 없으면 불가능하다. 학과체제를 택할 것인지 아니면 학부체제로 갈 것인지 혹은 양 체제의 병합형태로 갈 것인지를 결정하기 위해서도 행정부와 협의해야 하며, 학과·단대의 변경은 정부의 승인이 없으면 불가능하다.

고등교육법 제22조의 2(경영등관련전문대학원) 조항은 2006년 6월에 신설한 조항으로서 이 규정에 의해 경영전문대학원, 금융전문대학원, 물류전문대학원을 설치할 수 있도록 되어 있다. 그러나 이미 이러한 종류의 대학에 대한 요구는 2006년 이전부터 있어 왔으며, 그 이전까지는 대학에서 학문적으로 혹은 시장 차원에서 그 필요성이 요구되더라도 대학이 자율적으로 이를 설치할 수가 없었다. 만약 융합 분야의 주요한 한 축이라고 할 수 있는 CT(cognitive technology) 분야의 학과 및 대학원 설치는 세계적인 추세이지만, 이를 대학에 설치하기 위해서는 단위대학 차원의 결정으로는 불가능하며 대통령령이 개정되어야만 한다. 국제학부 설치 및 해외 학생교류 등이 활발해지면서 외국의 학년도인 9월학기제 도입 필요성이 대학별로 활발하게 논의되었지만 이를 단위대학 차원에서는 마음대로 도입하기 어렵다. 대학의 학년도가 법률로서 3월 1일부터 다음해 2월 말일까지로 규정되어 있기 때문이다. 교수의 담당시수까지 법령에 의해 규정되어 있을 정도로 교수에 대한 인사권을 행사하기도 용이하지 않다. 그리고 대학경영을 위한 재정운용이나 조직구성은 물론 등록금 책정조차 각종 규제의 틀에서 자율권을 행사하지 못하고 있다. 대학이 임시로 휴업을 실시할 경우에도 대학총장은 이를 “지체없이” 교과부 장관에게 보고하도록 하고 있다.¹³⁾ 기업과 같이 한 산업을 이끌어 가는 주체의 자율적이고 능동적인 의사결정은 산업 발전의 기초라고 할 수 있다. 대학의 자율과 능동성을 옥죄는

각종 규제 속에서 대학산업의 발전을 기대하는 것은 달리기대회에서 팔다리를 묶어놓은 채 우수한 성적을 기대하는 것에 다름없다고 할 것이다.

4. 유효경쟁 부재

고등교육에 부과된 각종 규제적 틀은 대학 간의 유효경쟁을 가로막는 요소로 작용한다. 포터(1998)는 “기업들이 세계 우수 경쟁자들보다 우위를 차지하는 것은 바로 ‘경쟁압력’과 ‘도전’ 때문이다.”라고 밝히고 있다. 마찬가지로 국내 대학이 세계적인 경쟁력을 갖추기 위해서는 국내 대학시장의 ‘경쟁압력’과 ‘도전’은 필수적이다. 요컨대, 국내 고등교육시장의 경쟁구조로 인해 고등교육이 가장 진취적이고 역동적이며 도전적인 환경에 노출될 때 경쟁력 있는 대학의 탄생이 가능하다. 그러나 우리나라의 고등교육 시장은 과거에 비해 상당 부분 경쟁구조가 나타나고 있는 여전한 큰 틀에서 유효경쟁¹⁴⁾이 제한되고 있다.

1995년 개혁으로 도입된 대학설립 준칙주의와 대학정원 자율화 조치로 인해 원칙적으로 우리나라 고등교육 시장은 법적 조건만 맞으면 신규 대학의 시장 진입이 가능하고 또 기존 대학도 학생정원을 자율적으로 늘릴 수 있게 되었다. 그러나 설립준칙주의와 정원자율화 조치는 대학 설립 ‘남발’ 및 정원확대를 일으키고 질 낮은 대학의 시장진입으로 인해 교육의 질을 떨어뜨리는 요인이 되고 있다는 이유를 들어 시장진입 및 학생정원에 대한 규제는 오히려 지속적으로 강화되어 왔다. 교육부는 부실 학교법인의 양산 방지를 명분으로 ‘대학설립·운영 규정’에서 대학설립심사위원회의 역할을 지속적으로 강화하는 등(2001년 1월 및 2005년 10월 개정) 대학 설립을 최대한 억제하는 정책을 유지하여 왔다. 그리고 수도권 정비법에 의한 수도권 지역의 대학 신규설립 및 정원확대 제한, 의약계열 및 법학계열 그리고 사범계열 등 인기 있는 전공계열의 정원억제 및 신설 제한조치 등도 지속되었다. 결과적으로, 수도권에 소재하는

13) 새 정부는 이러한 각종 규제들을 제거하는 작업에 착수하고 있다.

14) 현실적으로 존재하지 않는 완전경쟁시장을 대신해서 과점적인 시장이더라도 기존 사업자간 경쟁이 상당히 치열하거나 잠재적 진입에 의한 경쟁압력이 커서 시장에서 특성 사업자가 시장지배력을 보유하거나 행사하기 어려운 상태를 말한다.

대학이나 정원규제를 받는 전공계열들에 높은 프리미엄 지대(rent)를 누릴 수 있는 환경을 제공하였고, 프리미엄을 누리는 대학들은 경쟁을 통한 질 향상 노력을 게을리 하는 요인으로 작용하게 되었다.

다음의 <표 II-6>을 보면 대학설립 준칙주의 및 학생정원 자율화 조치가 결코 대학 입학자 수의 증가로 이어지지 않은 것으로 나타난다. 이 정책이 발효된 1997년을 전후한 각각 11년 동안의 기간에 증가한 대학 입학자 수를 비교해보면, '97~'07 입학자 수 증가분은 46,511명으로서 '86~'96 입학자 수 증가분인 72,973명 보다 26,462명이 더 적게 나타나고 있는 것이다.

<표 II-6> 대학설립 준칙주의 도입(1997년) 전후의 대학입학자 수 변화 비교

구 분	'86~'96 입학자수 증가분 (A)	'97~'07 입학자수 증가분 (B)	증가분 차이 (B-A)
전 국	72,973(36.8)	46,511(15.7)	-26,462(-21.1)
수도권	21,369(24.8)	6,910(5.9)	-14,459(-18.9)
비수도권	51,604(46.0)	39,601(22.1)	-12,003(-23.9)

* ()안은 비율임.

이러한 신설 및 정원 규제 정책은 수도권과 비수도권 간, 그리고 정원규제를 받는 전공계열과 그렇지 않은 계열 사이에 경쟁체계의 왜곡과 악영향을 끼치고 있다. <표II-7>에 나타난 바와 같이 수도권에서는 고등학교 졸업생의 절반에 가까운 학생들(47.0%)을 배출하고 있으나 전체 대비 수도권의 대학정원 비율은 37.4%에 불과하다. 이에 따라 비수도권은 졸업생을 모두 흡수하고도 8만8천여 명이 남을 만큼의 많은 대학입학정원을 보유하고 있지만, 수도권은 3만4천여 명의 정원이 부족하게 된다. 대학진학률이 83.7%(2007년)에 이른 지금, 수도권의 많은 학생들은 수도권 소재 대학에 진학하지 못한 채 비수도권의 대학으로 발길을 돌려야 한다. 전통적인 수도권 선호도까지 겹쳐 수도권 대학은 학생수급에 있어서 당연히 높은 프리미엄 지대(rent)로 이어지게 되고, 비수도권 대학은 극심한 학생 미충원을 사태를 맞이하고 있다.

<표 II-7> 수도권/비수도권의 고교졸업생 수와 대학입학정원 비교(2007년)

구 분	고교졸업 생 수(A)	졸업생 비율	대학입학 정원(B)	입학정 원비율	잉여인원 (B-A)	잉여인원 비율
전 체	571,357	100.0	625,690	100.0	54,333	100.0
수 도 권	268,322	47.0	233,745	37.4	-34,577	-63.6
비수도권	303,035	53.0	391,945	62.6	88,910	163.6

자료: 통계청(<http://www.kosis.kr>)

주: 각종학교 및 방통고, 방통대, 원격대학 제외

진입 및 정원규제 정책으로 인해 새로운 대학 설립이나 정원 확대가 비수도권 중심으로만 이루어짐으로써 수도권에 있어서는 대학의 프리미엄 지대(rent)를 압박하는 경쟁체제가 자리잡지 못하게 되었다. 특히 진입규제 정책은 국내 대학과 질 경쟁을 유도할 수 있는 해외 대학의 국내 진입에도 영향을 주고 있다. 외국대학은 지역규제와 더불어 교지·교사·교원 및 수익용 기본재산 및 외국인 이사 수에 대한 제한 등 각종 요건들이 더하여져 국내 진입이 거의 불가능하게 작용한 것이다. 이웃 중국만 하더라도 세계 유수의 MBA대학원이 중국 진출 붐¹⁵⁾을 이루고 있는 현상과는 대조적이다.

신규 대학의 진입장벽과 아울러 퇴출구조나 정보공개에의 부재 혹은 소극화 상황도 기존 대학의 지대추구행위(rent-seeking activity)를 강화하는 요인으로도 작용하며, 기존 대학은 프리미엄을 향유하고 경쟁보다는 담합 등 사적 이해관계를 추구하는 경향성을 띠게 된다. 대학의 교육서비스와 관련된 다양한 정보는 수요자인 학생과 학부모의 대학선택에 실질적인 압력으로 작용할 수 있다.¹⁶⁾ 대학에 대한 충분한 정보는 결국 대학 간의 경쟁압력으로 작용하여 대학 간 교육의 질을 높이고자 하는 경쟁이 이루어질 수가 있기 때문이다. 그러나 그동안 정부는 막대한 인원과 시간을 투입한 각종 대학평가 자료를 포함한 취업률, 미충원율 등 대학을 판단할 수 있는 중요한 자료를 수요자들에게 공개하는 데 소극적이었고, 대학도 경영 상태나 재단전입금, 기부금 규모 등 대학의

15) 월스트리트저널 2007년 11월 9일자

16) 정부는 2008년 12월부터 대학의 각종 정보를 의무적으로 공개하도록 할 예정이다.

상황을 수요자들한테 전달하는 데 적극적이지 않았다. 수요자들이 대학을 선택할 수 있는 정보가 부족한 상황에서 수능시험이라고 하는 국가 관리의 전국고사에서 나타나는 수요자들 간의 경쟁만이 과도하게 팽창하여 ‘입시지옥’이라는 사회적 병리현상까지 낳게 되었다. 수요자들의 경쟁이 공급자들의 경쟁과는 별개로 작동하고 있는 것이다.

교육 공급자인 대학기관 간의 유효경쟁 부재 현상은 대학의 연구자들의 사적 이익 추구현상과도 직결된다. 최근 서울대와 KAIST 등이 정년보장(tenure) 심사를 대폭 강화하여 사회적으로 큰 뉴스가 되고 있지만, 이는 그동안 우리 대학이 유명무실한 승진 심사제도를 운영해 왔음을 반증하는 것이다. 08년 3월, 서울대가 5년 만에 처음으로 일부(10명) 교수를 정년보장에서 유보하기로 결정했다는 사실이 사회적 뉴스가 되고 있는 것은 그동안 46개 국립대의 정년보장 심사통과율이 2002년부터 2005년까지 4년 동안 96.6%에 이른 사실이 이를 잘 말해 주고 있다.

이외에도 정부가 행정과정을 통해 고등교육에 직접적으로 개입하는 과정이 개입목적의 선의 여부를 떠나 일종의 규제로 작용하여 시장왜곡 혹은 고등교육시장의 유효경쟁 저해 요인으로 작용하고 있음도 지적할 수 있다. 이는 정부의 재정지원정책과 밀접하게 관련이 있는바, 재정지원정책이 개별 대학기관에 대한 직접적인 지원방식인데다가 지원 기준도 대학에 대한 평가결과를 재정지원과 연계한 차등지원적 원칙을 적용하고 있기 때문이다. 대학에 대한 재정지원과 평가가 시장의 자율적 기제에 의해 이루어지도록 하거나 정부가 개입하더라도 정부로부터 독립성이 보장된 객관적인 기구에 의해 이루어진다면 정부의 정책개입은 얼마든지 유효경쟁 체제를 강화하는 방향으로 작용할 수 있다. 그러나 우리의 경우 재정지원과 평가를 위한 각종 절차가 규정되어 있지만 많은 경우 대학이 정부가 권장하는 정책을 얼마나 채택했는지가 중요한 요소가 되며, 이는 정부의 권장정책을 잘 수용하는 대학이 더 많은 재정지원을 받을 수 있는 구조로 작용하게 된다.

① 사례 1: 입시제도

대학입시와 관련하여 3불정책에 대한 논쟁이 있을 당시, 당시 교육인적자원부는 “대입전형에서 내신격차를 축소하는 대학들”에 대해서는 교육인적자원부·과학기술부·산업자원부·정보통신부·보건복지부·농림부 등의 약 1조 5875억원에 달하는 모든 부처의 대학재정지원 사업에서 “불이익”을 주겠다는 발표¹⁷⁾를 하여 정부의 정책을 강제하고 있다.

② 사례 2: 학부제 채택

1998년 3월, 교육부는 대통령령으로 각 대학이 학부제를 도입할 수 있도록 하는 ‘고등교육법시행령’을 마련하였다. 학부제는 교육 수요자 스스로 대학이나 학과를 자유롭게 선택할 수 있도록 하자는 취지에서 마련된 개혁안의 하나이다(교육혁신위, 2006). 그러나 학부제 도입 여부는 전적으로 대학 자율에 맡겨진 것으로 되어 있었지만, 대학 차원에서는 정부의 교육개혁 정책에 적극 부응한다는 가시적인 효과를 위해서 그리고 도입 여부에 따라 정부의 재정지원 차등 계획 등으로 인해 사실상 강제력을 띤 규제로 작용하였다.

③ 사례 3: 등록금 인상

2006년에 발간된 “한국 고등교육에 대한 OECD 검토보고서”는 대학들이 학생등록금을 연간 10% 이상 인상하면 정부의 재정지원이 줄어들 것을 염려하고 있다고 보고하고 있다.¹⁸⁾

대학 등록금은 사립대의 경우 1989년, 국립대는 2003년에 공식적으로 자율화됐다. 그러나 교육부는 사립대 등록금이 자율화된 이후인 2000년 말에도 2001학년도 국립대 수업료·기성회비는 물론 사립대 등록금 역시 5% 안에서 인상하도록 정책지도를 하고 있다.¹⁹⁾

17) 국민일보 2007년 6월 16일자

18) “Institutions are also concerned that they will lose research support from government if their tuition fee increases exceed ten per cent per year.” OECD, 2006.

19) 한겨레 2006년 4월 21일자

그 밖에도, 정부가 BK21이나 NURI사업과 같은 재정지원 사업을 추진하면서 재정지원의 전제조건 혹은 사업평가 항목으로 제시한 내용 중에는 대학 간 구조조정, 교수-학생 비율의 축소, 학생 수 감축, 유사·중복학과 통폐합 등과 같은 항목들이 재정 부족에 허덕이는 대학에는 일종의 규제로서 작용하고 있다. 지금까지 살펴본 바와 같이, 우리나라의 고등교육은 고비용 저효율 체계와 각종 규제 속에서 유효경쟁의 부재상황에 놓여 있다. 산업적으로 발전하기에는 더 없이 열악한 조건이라 할 수 있다. 여기에 더하여 교육은 공익적 성격의 것이기 때문에 ‘산업’적으로 접근해서는 안 된다고 하는 의식조차 광범위하게 형성되어 있어, 고등교육산업의 발전은 더욱 지체되고 있다.²⁰⁾

그러나 교육의 산업적 접근이 교육적 본질을 침해하는 것은 결코 아니다. 교육의 질과 깊이의 제고 없이 교육산업의 발전은 불가능한 것이기 때문이다. 일반 산업과 직접적이고 불가분의 관계에 있는 고등교육의 경우, 어떤 의미에서는, 전통적인 ‘교육’과 ‘연구’의 영역에만 머물지 않고 산업적 접근 및 발전을 통해 기술 훈련교육의 대중화 및 산학협력 활성화 그리고 고부가가치 산업 창출 등 다양한 산업적 경로를 걸어온 자체가 대학의 발전과정이었다고 할 수 있다(백성준 외, 2006). 이러한 산업적 경로 속에서 ‘연구와 교육의 상업화’(commercialization of university research and teaching)의 과정은 고등교육이 본격적으로 ‘산업’으로서 면모를 보임과 동시에 그 기능을 하게 되는 계기가 되었다는 점에서 특별한 의미가 있다.

20) 이에 대해서는 4절에서 보다 자세히 다루고 있다.

제2절 연구의 상업화 맥락과 현황

1. 연구 상업화의 의의

고등교육산업의 성장에서 연구의 상업화(commercialization of university research)는 매우 큰 의미가 있다. 대학이 연구를 통한 지식 생산과 지식의 사회적 공유를 통한 산업발전 기여라고 하는 전통적 행태를 벗어나 대학 자체도 하나의 '산업체'로서 기능하는 계기가 되었기 때문이다. 1980년, 미국의 Bayh-Dole 법의 제정은 연구의 상업화를 위한 대학의 노력을 가속화하였다. 1970년대부터 급격하게 진행된 시장의 세계화 속에서 급부상하는 신흥 개발국가들의 저가 상품을 통한 시장 침식에 미국 등 선진국을 기반으로 하는 다국적 기업들은, 세계 시장에서 경쟁력 우위를 유지하기 위하여 고급인재와 선진적인 과학기술을 토대로 하는 고부가가치산업에 집중하는 전략을 추구하였다. 이러한 전략은 과학적 연구기반에 근거한 상품개발을 요구했고, 연구력 및 혁신창출 능력을 가지고 있는 대학에 눈을 돌리게 된 것이다. 특허제도의 도입으로 영국의 산업혁명이 탄력을 받았고 또한 역사상 최초로 이를 법제화한 미국 특허법(Patent Act of 1790)에 의해 미국의 산업혁명이 꽃을 피울 수 있었듯이, Bayh-Dole 법은 연구 성과의 상업화 과정에 획기적인 전기를 제공하였다. 이 법에 의해 대학은 연방정부의 지원으로 개발한 발명품에 대해 대학의 이름으로 사업을 운영할 수 있게 되었으며, 정부의 재정지원에 의한 연구 프로젝트의 성과도 대학이 손쉽게 활용할 수 있게 되었다.

이후 대학은 기술이전센터(TTO, Technology Transfer Office)²¹⁾나 대학-기업 공동연구소(UIRC, University-Industry Research Centers), 과학공원(Techno-Park)²²⁾ 등의 설립과 운영에 적극적으로 뛰어들게 되었다. 그리고 이러한 프

21) 대학연구의 특허를 관장하던 기구였으나, Bayh-Dole 법 이후, 대학연구 발명품의 적극적인 마케팅을 전개하는 기능을 갖추게 되었다(손준중, 2004).

22) 스탠포드 대학의 경우 이미 1954년에 스탠포드 리서치파크를 조성하고 적극적으로 벤처기업과 벤처캐피탈을 유치하고 있다. 이후 이를 토대로 실리콘밸리가 형성되고 이를 토대로 하여,

로그램들을 통하여, 대학은 단순히 기업연구를 위한 후원자적인 위치에 머물지 않고 기업과의 동반자적인 위치에서 지식생산에 공동으로 참여하는 적극적인 파트너로 변화하였다(손준중, 2004). 민철구 외(2003)에 의하면, 생명공학의 열쇠라고 할 수 있는 분자생물학의 경우에는 1980년대 중반에 이르러 이 분야 대부분의 교수들이 큰 기업에 상품을 납품하는 스핀오프회사(spin-off company)의 주주가 되었고 투자 기업의 자문위원으로 활동하고 있음을 지적하고 있다. 대학이 상업적 가치를 지닌 연구에 집중하고 이를 상품화함으로써 이윤창출 과정에도 직접적으로 뛰어들게 된 것이다(김승보 외, 2007).

2. 연구 상업화의 맥락과 현황

미국을 중심으로 하는 고등교육기관의 연구 산출물을 상업화하는 과정이 우리나라 고등교육에 접목되기 시작한 것은 1990년대 후반의 일이라고 할 수 있다. 1960년대부터 1980년대까지 시기의 대학은 연구능력이 취약할 뿐만 아니라 산업에 필요한 인재를 배출하기에도 바쁜 상황이었다. 이 시기 국가적 차원에서 R&D 산출물에 대한 요구를 충족하기 위하여 정부는 주로 정부출연연구소 등 특별 연구기관을 설립해서 대응하였다. 대덕밸리 조성사업은 이 시기 정부의 R&D 정책의 대표적인 사례이다. 그러나 1990년대 이후 고도화된 산업구조와 이를 충족할 수 있는 연구 산출물에 대한 다양한 사회적 요구에 따라 대학의 역할을 제고하는 것은 필연적이었다. 과기부 등 특정 부처의 R&D 관련 특별 연구기관만으로는 이를 제대로 감당할 수 없었기 때문이다. 과학기술부는 1992년부터 시작한 선도기술개발사업이나 21세기 프론티어연구개발사업 등에 대학을 참여시켰으며, 산업자원부는 1987년부터 시작한 산업혁신기술개발, 부품소재기술 등의 연구개발사업 등으로 대학에 재정지원을 실시하였다. 그 밖에 정보통신부의 정보통신연구개발사업, 보건복지부의 신약개발 및 의료기기 개발사업, 환경부의 핵심기술개발사업, 건설교통부의 건설교통기술연구개발사업,

야후, 홀렛 팩커드 등 세계적인 기업이 이 대학 졸업생들에 의해 창립되었다는 사실은 잘 알려져 있다.

중기청의 창업보육센터사업 등의 프로그램들을 통하여 정부의 연구개발사업에 대학도 적극 참여하게 되며, 이 시기부터 기술특허·보유 등 대학의 R&D 역량 축적이 본격적으로 이루어지기 시작하였다(박동, 2004; 송완흡, 2006). 그러나 대학의 연구개발 능력의 축적이 곧바로 기술이전을 통한 상업화로 이어지기에는 여러가지 제도적·관행적 장벽들이 존재하였다.

1998년 제정된 ‘벤처기업육성특별조치법’은 당시 벤처창업 열풍을 타고 대학교수나 연구원이 개발한 하이테크기술을 직접 사업화할 수 있도록 함으로써, 대학교수와 연구원이 벤처창업에 뛰어 들 수 있는 근거를 제공한 법이다. 이 법에 의해 벤처를 설립하는 교수의 겸직이 허용되었고 설비자금 무상제공 등 각종 혜택도 부여되었다. 그러나 휴직 및 겸직 등의 허가절차가 까다롭게 남아 있었고, 시설자금을 투자한 후에도 상품이 판매되고 현금이 회수되는 기간 동안의 회사유지를 위한 재정적 부담은 계속되는 반면, 사업성공 시 대학에 대한 재정기여도는 주식 상장 시 5% 이내에서 기부가 가능하도록 하는 등 미비하였다. 대학의 지원기능 취약 등 제도적 장애가 여전히 남아 있어 연구의 상업화에 큰 성과로 이어지지는 못하였던 것이다(송완흡, 2006).

1999년 연말에 국회를 통과하여 2000년부터 시행에 들어간 기술이전촉진법은 대학 등 공공기관의 기술이전 및 사업화를 활성화하기 위해 도입한 법률이다. 이 법에 의해 대학 및 공공기관의 연구자들은 자신이 개발한 기술의 사업화로 인한 기술료(로열티)의 15% 이상을 성과급으로 지급받는 것이 의무화되었다. 뿐만 아니라, 이 법은 기술이전의 중심 추진기구로서 한국기술거래소를 설립하여 국내외 기술의 원활한 이전, 기술거래 및 기술평가 촉진 등의 업무를 수행하도록 하였다. 그러나 기술거래소를 통한 거래 및 상품화는 기술개발을 주도한 개발자에 의해 직접 경제가치화하도록 하기보다 공개장소인 기술거래소에 기술을 의무적으로 등록하도록 하는²³⁾ 간접적인 방식을 취하는 문제와, 공공연구기관으로서 국공립대학만을 포함하는 한계 등으로 인해 대학의 연구상업화 동기 활성화와 같은 직접적인 효과를 가져오지는 못했다고 할 수 있다.

23) 이 당시의 기술이전촉진법 시행령에 의하면, 기술공공기관 연구원들은 자신이 보유·관리중인 기술 정보 및 성과물을 향후 3개월 이내에 한국기술거래에 등록해야 했다.

2003년에 개정된 ‘산업교육진흥 및 산학협력 촉진에 관한 법’(이하 산업교육·산학협력법)은 대학부지 내에 산업체 연구소를 설치할 수 있도록 하고 대학이 학교기업을 직접 운영해 수익사업을 할 수 있게 되는 등 연구의 상업화가 본격화되는 계기가 되었다. 또 개정법률에 의해 산학협력 사업을 전담하는 별도 법인(산학협력단)을 설치할 수 있도록 하고 회계제도도 개선함으로써 대학이 자체 수익을 학교발전용으로 재투자할 수 있게 하였다.²⁴⁾ 이에 따라 대학들은 교육 연구와 관련된 기업을 직접 운영하는 ‘학교기업’을 통해 자동차정비회사(자동차 정비학과), 컴퓨터 관련기업(컴퓨터 관련학과), 제빵회사(제빵학과), 디자인용역회사(산업디자인과) 등을 만들어 운영하고 민간자본도 끌어들이 수 있게 되었다.

산업교육·산학협력법의 개정을 통하여 학교기업 등 수익사업의 추진을 제도적으로 도입하기 이전까지 대학의 기술이전 등 상업화는 매우 미미하였다. <표 II-8>에서 보듯이, 2003년을 기준으로 우리나라와 미국의 대학 연구생산성을 비교하면, 미국의 연구비 대비 기술료 수입이 2.95%에 이르고 있으나 우리나라의 경우는 0.14%에 불과하다. 기술이전 등을 통한 연구의 사업화가 대단히 미미한 것이다.

<표 II-8> 한미 대학 간 연구생산성 비교(2003년 기준)

구 분	대 학		
	연구비(A)	기술료(B)	B/A(%)
한국(10억원)	1,933	2.8	0.14
미국(백만\$)	34,826	1,029	2.95

자료: 미국의 AUTM Licensing Survey: FY 2003

그러나 산업교육·산학협력법이 개정된 2003년부터 기술이전율은 크게 높아지고 있다. <표 II-9>와 같이 대학의 기술이전 건수 및 기술이전율은 매년 증

24) 국공립대는 일반 수익의 경우 국고에 납부해야 했지만 산학협력단 운영을 통해 얻은 수익은 별도 회계로 인정해 대학 발전에 자체적으로 사용할 수 있도록 하고 있다.

가하고 있으며, 특허보유 건수 및 특허출원중인 건수도 전체적으로 크게 늘어나고 있다. 특허 사립대학교의 경우 특허 건수는 2년 사이에 53.4%가 증가하고 있으며 출원중인 건수는 전체적으로 55.6%가 늘어나고 있다(<표 II-10> 참조). 이에 따라, 3년 동안 전체적으로 기술이전 건수는 192.3%, 기술이전에 의한 수입은 232.7%, 기술이전에 의한 순수입은 172.6%가 증가하고 있다(<표 II-11> 참조). 산업교육·산학협력법이 개정됨에 따라 대학이 적극 호응하였던 것이다. 대학 내 산학협력 전담기구인 산학협력단은 제도를 도입한 지 3년 만인 2005년에 이미 전국의 358개 대학 중 93%인 333개교에 설치되고 있다.

<표 II-9> 대학 기술이전 연도별 현황

구 분	보유특허 건수	기술이전 건수	기술이전율
2003년	1,369	208	15.2%
2004년	1,237	252	20.4%
2005년	1,736	608	35.0%

자료: 국회 이주호 의원실, 2006년 국정감사 요구자료

<표 II-10> 대학의 특허 보유 및 출원중 건수

구 분	국·공립		사립		전체	
	특허	출원중	특허	출원중	특허	출원중
2003년	570	509	799	1,738	1,369	2,247
2004년	310	665	927	2,096	1,237	2,761
2005년	510	1,043	1,226	2,453	1,736	3,496
증가율(%)	-10.5	104.9	53.4	41.1	26.8	55.6

자료: 이주호 의원실, 2006년 국정감사 요구자료

<표 II-11> 대학의 기술이전 건수, 수입, 순수입 현황

구분	국·공립			사립			합계		
	기술 이전 건수	기술 이전 수입	기술 이전 순수입	기술 이전 건수	기술 이전 수입	기술 이전 순수입	기술 이전 건수	기술 이전 수입	기술 이전 순수입
2003년	57	451	431	151	1,559	-1,579	208	2,010	-1,148
2004년	77	1,093	948	175	2,314	-1,861	252	3,407	-913
2005년	139	2,562	1,830	469	4,126	-997	608	6,688	833
증가율(%)	143.9	468.1	324.6	210.6	164.7	36.9	192.3	232.7	172.6

자료: 이주호 의원실, 2006년 국정감사 요구자료

*기술이전 순수입: 기술이전 수입총액 - 기술보유에 따른 지출비용

한편, 정부부처별 기술개발 지원과 기술이전 및 창업지원에 대한 관심과 지원이 활발하게 된 점도 이 시기 기술이전 증대의 한 요인이 된다고 할 수 있다. <표 II-12>에서 나타나듯이, 2003년에 정부가 각 부처별로 추진한 산학협력 관련 재정지원 사업은 재정지원 규모가 가장 큰 산자부를 비롯하여 과기부, 문광부, 정통부, 중기청 등 각 부처별로 2,500억 원이 넘고 있다.

<표 II-12> 정부의 산학협력 사업 현황(2003년 기준)

(단위: 원)

구분	산자부	과기부	문광부	정통부	중기청	총계
기술 이전 / 기술 지도	산·학·연공동연구(926) 테크노 파크(400) 지역기술혁신센터(300) 신기술실용화(150) 기술이전 및 사업화(81) 대학산업기술지원단(20)	연구성 과실용 화지원 (80)		기술이전 및 사업화촉진 (16)	기술지도대학 (30) 대학기술이전 센터(5)	2,008
창업 지원	신기술창업보육 (200)	신기술 창업 지원 (6)	벤처기업 경영지원(6) 스타프로젝 트지원(6) 파일럿프로그램 제작지원(18)	지역S/W지 원센터(66) 정보통신 창업지원 센터 (13)	창업보육센터 (216) 창업동아리 창업강좌(45)	576
합계	2077	86	30	95	296	2584

자료: 국가균형발전위원회(2004) - 송완흡 재인용

2007년에는 기존의 산업교육·산학협력법에 산학협력기술지주회사 및 자회사 조항을 신설하고 대학의 산학협력단도 학교기업 및 기술지주회사를 설치할 수 있도록 함으로써, 그동안 대학에서 창출한 연구 생산물의 직접 사업화를 지원하는 제도적 장치를 보강하였다. 이로써, 대학이 개발한 특허 등 지적재산권을 활용한 기업 창출과 수익금으로 다시 대학의 교육 및 연구 활동에 재투자할 수 있게 되어 연구의 상업화가 보다 활성화될 수 있는 제도적 기반을 갖추게 되었다.²⁵⁾ 비록 시기적으로는 매우 늦었지만, 제도적으로 연구성과의 사업화에 대한 걸림들은 상당 부분 제거되었고, 또한 이를 가속화할 수 있도록 세제상의 혜택 등 각종 인센티브도 마련되었다고 할 수 있는 것이다.

3. 연구 상업화의 과제

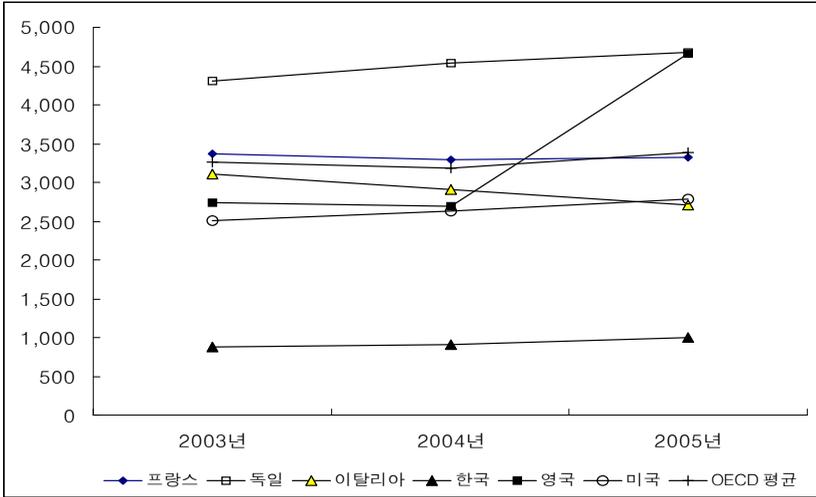
이제 남는 문제는 대학 연구개발의 상업화 이전의 본원적인 것으로서 대학 자체의 연구개발 역량에 대한 것과 제도운영의 효율성이 얼마나 발휘될 것인가 하는 것이라고 할 수 있다. 여전히 우리나라의 연구개발에 대한 대학의 투자가 선진국에 비해 낮게 나타나는 등의 구조적인 요인을 안고 있기 때문이다.

우선, 연구개발에 대한 투자의 문제이다. [그림 II-6]에서 보면, 학생 1인당 연구개발비²⁶⁾ 지출 비중은 우리나라가 913달러로서 매우 낮게 나타나, 독일(4,531달러)이나 프랑스(3,296달러)의 1/5과 1/4 그리고 선진국 중에서는 가장 낮은 미국(2,634달러)에 비해서도 1/3 수준에 불과하다.

25) 개정된 법에 의해, 대학산학협력단은 수익창출을 목적으로 출자, 운영하는 기술지주회사 및 기술지주회사가 재출자하여 운영하는 자회사 설립이 가능하게 되었고, 이로써 연구성과에 대한 상업적 활용도 제고에 대한 대학의 노력이 보다 속도를 낼 수 있는 기반도 아울러 마련되었다.

26) 연구개발비(expenditure on R&D)는 고등교육기관에서 수행하는 연구에 지출된 모든 경비를 포함하는 것으로 해당 기관의 일반 재원에 의한 지원과 외부의 공공 및 민간 지원자로부터의 계약이나 보조금에 의한 지원을 모두 포함한다.

[그림 II-6] 고등교육기관의 학생 1인당 연도별 연구개발비 지출 국제비교



자료: OECD(각년도). Education at a Glance.

주: 서비스 유형별 전일제 환산치 기준이며, GDP에 대한 미국 달러의 PPP 환산액임.

이를 다시 소득수준을 반영하여 국민 1인당 GDP 규모에 대비한 고등교육 부문의 R&D 지출 비중을 살펴보아도 마찬가지이다. GDP 대비 고등교육 부문의 R&D 지출 비중이 선진국들과는 상당한 차이를 보이며 바닥을 형성하고 있다. 독일(15.3%), 영국(14.8%), 프랑스(11.2%), 이탈리아(9.8%) 그리고 미국(6.7%)에 못 미치는 4.7%를 기록하고 있는 것이다.

<표 II-13> 고등교육기관의 학생 1인당 연구개발비 지출규모 비교(2005)

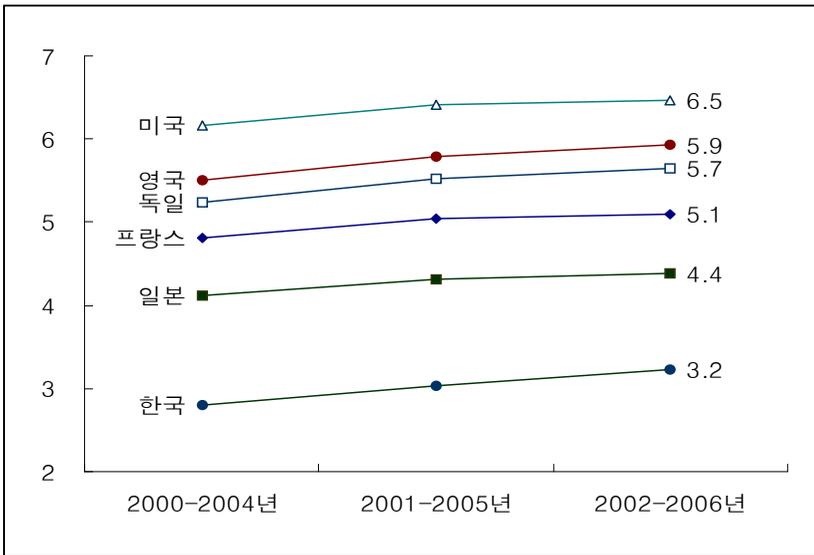
구분	프랑스	독일	이탈리아	한국	영국	미국	OECD 평균
학생 1인당 R&D 지출	3,323	4,674	2,712	999	4,665	2,782	3,391
소득대비 학생 1인당 R&D 지출	11.2	15.3	9.8	4.7	14.8	6.7	9.3

자료: OECD(2008). Education at a Glance.

주1: 소득대비란 1인당 국민소득(GDP) 대비를 뜻함.

다음으로, 연구에 대한 투자에 대비해서도 연구의 성과가 그만큼 나타나고 있는지는 의문이다. [그림 II-7]은 각 나라 대학의 질적 수준을 나타낼 수 있는 논문 1편당 피인용 횟수를 비교한 것이다. 2000~2004년 기간의 2.80에서 2002~2006년 기간의 3.22로 상당히 상승하고는 있으나 여전히 선진국들과 격차가 있으며, 세계 순위로는 28~30위권에 머물고 있다. 글로벌화한 고등교육 시장에서 세계적 경쟁은 연구 성과를 바탕으로 한 높은 명성의 대학을 얼마나 보유하고 있는가 하는 점이 특히 중요하다. 낮은 연구성과는 세계무대에 내놓을 만한 우수 대학의 부족으로 이어지고, 이는 다시 우수학생의 유출이라고 하는 악순환으로 이어진다는 점에서도 문제로 지적되어야 할 것이다.²⁷⁾

[그림 II-7] SCI 논문 1편당 피인용 횟수



자료: Science Citation Index Expanded DB(2006), 과학기술부 재인용.

27) 2007년에 발표된 바 있는 뉴스위크 선정 100대 대학에 우리나라의 대학은 없었으며, 영국의 더 타임즈에 의한 200대 대학에 겨우 두 개가 이름을 올리고 있는 정도이다.

마지막으로 대학에 대한 정부의 재정지원이 분산되어 있어 중복 투자되고 있고 이에 따라 투자의 효율성 문제가 발생하고 있는 것도 문제로 지적할 수 있다. <표 II-14>에서 보듯이 주무 부처인 교육부뿐만 아니라 여러 부처에서 대학에 대한 각종 경상 및 사업예산²⁸⁾이 지원되고 있으나 부처 간의 사업 연계성이 미흡하여 비효율 요인으로 작용하고 있다. 또한 대학에 대한 지방정부의 역할이 미미하여 대부분의 과제가 중앙정부 주도로 기획·평가·관리되고 있으며, 이에 따라 지역의 특성과 수요 반영이 구조적으로 곤란하게 되어 있다. (우천식, 2006; 박정수·김승보, 2007).

<표 II-14> 정부의 대학 재정지원 현황

(단위: 백만원, %)

구 분	교육부	과기부	산자부	노동부	정통부	복지부	중기청	기 타	합 계
전체예산	3,295,798	518,630	228,630	143,332	80,260	70,724	39,230	11,766	4,487,815
사업예산	1,021,170	331,514	228,048	13,427	70,760	70,724	39,230	11,766	1,886,666
예산비중	54.1	17.6	12.1	0.7	3.8	3.7	2.1	5.9	100.0

주1: 국립대학에 대한 경상비, 시설비 지원 등을 포함한 전체지원액

기타: 농촌진흥원, 환경부, 농림부, 해양수산부, 문화관광부, 여성가족부

주2: 예산비중은 사업예산의 비중임.

자료: 교육인적자원부, 2006

28) <표 II-14>는 대학에 대한 정부 각 부처의 전체 재정지원액과 사업단위 재정지원액을 표시하고 있다. 사업단위 지원액에는 개인에 대한 학비보조 성격이 강한 학생단위 지원과 경직성 경비인 기관단위 지원 부분은 빠져 있어 연구개발비와 보다 밀접하게 관련된다.

제3절 고등교육의 상업화 맥락과 현황

1. 교육의 상업화 맥락

대학교육의 상업화가 촉발되는 직접적인 계기는, 1980년대 들면서 시장의 세계화와 자본, 상품과 서비스의 국제적 이동 그리고 이에 따른 인적자원의 국제 이동이 맞물리면서 급증한 해외 유학생과 각국 정부의 정책 변화와 관련이 있다. 해외 유학생이 세계적으로 활발하게 된 것은 이차대전 이후, 전후 복구의 차원에서 미국이 유럽국가들에 대한 경제적 원조의 일환으로 추진한 해외 유학생 교류사업이었다. 또한 냉전시기 동서진영 대립은 공산진영에 맞선 자본주의 수호 차원에서 대대적인 유학생 장학지원사업 전개로 이어졌다. 1980년을 전후한 시기까지 유학생 정책은 경제원조와 지원의 성격이었고, 이에 따라 무상 지원을 하는 유학생 지원정책(university bursary scheme)이 주류를 이루었다.

그러나 1980년대 들면서 해외 유학생의 규모 및 수요가 급증하게 되었고, 거의 무상으로 지원하던 해외 유학생이 재정적 압박요인으로 나타나게 되었다. 이에 따라 유학생 정책이 원조적 성격으로부터 유학생 비용부담 원칙으로 바뀌게 되었다(Naidoo, 2006). 영국이 1980년대 초반부터, 호주의 경우 1980년대 중반부터 대학에 대한 지원금을 대폭 삭감하고 해외 유학생에 대한 원조정책을 거두어들여, 결과적으로 대학들이 해외 유학생 유치를 통해 교육수출에 전력하도록 한 것은 대표적인 예이다. 정부의 재정삭감정책에 따른 학생 수 감소현상이 나타나자 각 대학들은 교육수출을 위한 국제적 마케팅 전개로 이에 대응한 것이다. 해외 유학생 유입은 대학에 재정적 수익뿐 아니라 유학생과 가족의 숙박, 음식 등 파생되는 생활경제적 효과까지도 제공한다. 이에 따라 호주와 같은 일부 나라에서는 해외 유학생 유입을 포함한 교육서비스(teaching)의 수출이 서비스 부문에서 가장 큰 비율을 차지하는 산업의 하나가 되었다. WTO 협정이나 각국의 FTA 체결에 있어서도 고등교육 부문의 개

방 및 수출은 협상이 필요한 주요한 교역재(tradabel goods)로서 등장하게 되었다(김승보 외, 2007).

교육(teaching)의 상업화 과정을 극단적으로 보여주는 좋은 예는 미국을 중심으로 한 영리법인의 대학들이다.²⁹⁾ 영리대학은 대학재정의 대부분을 학생 등록금에 의존할 뿐 아니라, 등록금을 통해 이윤을 남기는 대학이다. 영리대학이 그 성격과 교육적 기능 면에서 타당한지 그렇지 않은지 하는 문제와는 별도로, 학생등록금에 재정을 의존하는 만큼 교육(teaching)에 모든 승부를 걸지 않으면 안 되기 때문에, 교육서비스에 대한 일정 정도의 만족도 없이 많은 학생들이 참여하기 어렵다는 점에서 교육의 상업화 측면에서 성공한 사례로 들 수 있는 것이다. “미국 전체에서 두 번째로 규모가 큰 사립대학”이라는 피닉스대학교(U. of Phoenix)는 1994년 주식시장에 2달러로 상장되었는데, 1997년 그 가치가 35달러에 이를 만큼 성공을 거두고 있다. 이에 앞서 1991년 가장 먼저 주식시장에 상장되었던 데보리대학교(DeVry U.)는 78개 캠퍼스에 약 5만 5천명의 학생이 등록되어 있는데, 졸업생의 95%가 졸업 후 6개월 내에 장래성 있는 업종에 취직하여 일을 하고 있을 정도로 높은 교육의 질을 자랑하고 있다.³⁰⁾

우리나라가 교육의 산업적 맥락에 주목하고 이 부문의 경쟁력을 강화하기 위해서는 교육의 상업화 과정이 적극 요구되나 이에 대한 본격적인 논의는 많은 부분이 유보되어 있다. 그럼에도 불구하고 교육의 상업화 과정 논의의 필요성이 우리나라에서 일어난 것은 앞서 언급한 국제적인 맥락과 마찬가지로 해외 유학생의 흐름과 관련되어 있다. 해마다 큰 폭으로 누적되는 유학수지 적자를 통해 교육서비스의 산업경쟁력 측면이 제기되었고, 동시에 큰 규모로 해마다 해외로 빠져나가는 유학생 수에 우리의 고등교육서비스의 질과 내용을 상업적 측면에서도 되돌아보게 된 것이다.

29) 미국 영리대학은 학위수여기관(degree-granting institutes)만 약 850개에 이르며, 비학위수여기관 약 1,600개를 합해 모두 80만명의 학생이 재학하고 있다. 예를 들어, 가장 잘 알려진 영리대학인 U. of Phoenix는 37개주 170개 캠퍼스에 약 23만명의 학생을 보유하고 있다(반상진, 2007).

30) 데보리대학의 모든 행정과 교육과정은 취업에 초점을 맞추고 있다. 78개 각 캠퍼스는 일률적인 커리큘럼을 채택하는 대신, 지역 노동시장의 구체적인 요구를 반영하여 각기 다른 구성으로 운영된다(Kirp, 2003).

그러나 교육서비스의 상업화에 대한 사회적 논의가 일어난 보다 직접적인 계기는 국제적인 교역협상 등 외부적인 요인에 의한 것이라고 할 수 있다. 즉, 1980년대 말의 영화, 보험, 저작권 등 서비스 시장 개방에 이어 1994년에 타결된 UR라운드 및 2001년 11월 출범한 도하개발어젠다(DDA) 라운드에서 교육서비스 부문이 포괄적 의제에 포함되어 본격적인 협상 논의 주제로 등장한 것이다.

WTO 내의 서비스 교역에 관한 정부간 협정인 GATS(General Agreement on Trade in Services)는 서비스 공급형태를 네 가지 모드로 구분하고 있는데, 교육서비스 역시 이러한 분류체계로 나누어 다른 서비스와 동일하게 ‘교육’을 교역의 대상으로 취급하였다. 모드 1: 국경간 공급, 모드 2: 해외소비, 모드 3: 상업적 주재 그리고 모드 4: 자연인 주재로 설정하는 구분대로 교육서비스도 분류하고 있다. 이에 따르면, 모드 1로는 서비스가 국경을 넘어 이동하는 원격교육이 해당되며, 모드 2는 학생 및 성인 등의 소비자가 국경을 이동하는 해외유학, 모드 3은 국경을 이동하여 해당국에 주재하면서 서비스를 제공하는 학교기관의 진출과 분교 설립, 모드 4는 공급자인 사람이 국경을 이동하여 서비스를 제공하는 외국인교사의 개방 등으로 분류되어 교역재협상을 요구받기에 이른 것이다.

사실, 교육서비스 부문은 전통적으로 국제거래가 부진한 전형적인 ‘비교역재’(non-tradable goods)로서, 우리나라에서 교육서비스를 ‘산업’으로서 접근하고 상품처럼 ‘교역재’로 취급하는 발상 자체를 사회적으로 금기시한 측면이 있었다. 교육에 딸려 있는 재화적 특성으로 ‘공공성’이 언제나 강조되었고, 이에 따라 교육 부문에 대한 경쟁과 효율의 원리를 도입하는 것조차 사회적인 반발에 직면하곤 하였다. 그러나 국제적인 교역협상에서 교육 부문도 결코 예외가 아님이 밝혀지자 사회적으로 많은 논란이 발생함과 동시에 교육의 산업적 맥락에 대한 관심과 상업적 성격에 대한 다양한 논의가 생기게 되었다.

크게 보면, 교육뿐 아니라 서비스 산업, 보다 구체적으로는 교육, 의료, 복지 등 사회서비스 부문 자체가 대체로 비교역재로 취급되었고, ‘산업’적 역할이 강조된 것은 근래에 와서의 일이다.³¹⁾ 의료서비스의 경우에도 생명을 다루는 고

31) 전통적으로 교육서비스 및 의료, 복지서비스 등 사회서비스업은 물론이고 서비스업 자체가 비교역재였다고 할 수 있다. 그러나 세계화와 기술 진보, 교통 통신의 발달, 무역 자유화 등으로 인해 전 세계적으로 서비스 교역은 꾸준히 늘어나 2003년 현재, 수출액 기준으로 1조 7,950억

귀한 분야라고 하는 공공성이 강조되었고, 관광업은 특정 계층이 향유하는 사치성 소비재 정도로 인식되었던 것이다.³²⁾ 우리나라의 교육서비스에 대한 소극적이고 폐쇄적인 입장은 2003년 3월에 완료한 DDA 협상 1차 양허요청서 및 1차 양허안 제출 현황에서도 나타난다. 이를 보면, 미국·뉴질랜드·호주·중국·일본·대만·싱가포르·아르헨티나·브라질·파키스탄 등 10개국이 우리나라에 초·중등 및 고등교육을 포함한 훈련서비스·교육테스팅서비스·교육기관서비스 등 교육부문의 개방을 요구하였다. 이에 비해 우리나라의 양허안은 <표 II-15>에서 보듯이 초·중등교육은 아예 개방 대상에서 제외하고 있으며, 고등교육과 성인교육 일부에 한해 국내법의 범위 내에서 양허안을 제출하고 있다. 대학생과 성인의 해외유학을 제외하고는 거의 대부분 ‘대학생 정원제한 가능’ 등 조건부 개방을 하고 있음을 볼 수 있다. 교육서비스를 통한 글로벌 시장 접근에 대한 대단히 소극적인 접근을 하고 있는 것이다.

<표 II-15> 우리나라가 제출한 양허안 주요 내용

고등교육서비스 부문	성인교육서비스 부문
<ul style="list-style-type: none"> · 해외유학: 제한 없이 양허 · 대학 등 고등교육기관 설립·운영 <ul style="list-style-type: none"> - 비영리형태의 학교법인 제도 유지 - 보건·의료 인력 및 교원양성기관, 방송통신대학, 원격대학 등 제외 - 수도권지역 학교 신설 불가 - 대학의 학생정원 제한 가능 · 외국인에 대한 보조금 지급 제한 등 내·외국인 차별 가능 · 외국에서의 원격 또는 우편 등을 통한 교육서비스 제공 제외 	<ul style="list-style-type: none"> · 성인대상 학원 및 평생교육시설의 설립·운영 양허 <ul style="list-style-type: none"> - 학위과정과 관련된 과정은 제한 - 정부 지원에 의한 직업훈련은 제외 · 학원수강료 조정 가능 · 학원의 교습과정 제한 <ul style="list-style-type: none"> - 보건·의료관련 미개방 등 · 성인의 해외유학: 제한없음 · 외국인에 대한 보조금 지급 제한 등 내·외국인 차별 가능

출처: KDI 나라경제, 2003년 6월호

달러이며 2000년 이후 총교역액 중 약 20% 정도의 비중을 차지하고 있을 정도로 교역이 늘어났다(김주훈 외, 2006).

32) ‘서비스 부문을 사치성 소비재 또는 공공재로 인식하여 육성보다는 규제 위주로 접근’하고 있음을 지적할 수 있다(서비스산업의 선진화 방안, 기획재정부, 2008). 이에 따라 우리나라에서는 비단 교육 부문만이 아니라 이들 서비스 분야 대부분이 산업경쟁력 측면에서 매우 심각한 문제를 안고 있다.

해외로 빠져 나가는 유학생이 급증하여 유학수지가 계속 악화되고 도하개발 어젠다 협상에서 고등교육산업의 개방 필요성이 점증하자 우리 정부가 취한 정책은 ‘전면개방은 유보하되 특별구역 내 부분개방은 허용’하겠다는 입장이었다. ① 2003년 7월부터 시행된 ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률’, ② 2004년 국회에서 통과된 ‘기업도시개발 특별법’ 및 ③ ‘주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법’, ④ 2005년 5월 국회에서 통과시킨 ‘경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법’, 그리고 ⑤ 2006년 7월에 시행된 ‘제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’ 등 일련의 다섯 개의 법안은 이러한 정부의 부분적 개방정책을 잘 설명하고 있다.

이를 순서대로 살펴보면, ① ‘경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률’은 경제자유구역에 한해 외국의 학교법인도 교육과학기술부 장관의 승인을 얻어 학교를 설립할 수 있도록 하고, 이들 학교에 부지매입, 시설건축, 또는 학교운영에 필요한 자금이나 부지의 지원이 가능하도록 하고 있다. ② ‘기업도시개발 특별법’은 외국 학교법인도 기업도시 내에서는 별도 법률의 규제를 받아 대학을 설립할 수 있도록 하였고, ③ 2014년까지 한시적으로 적용되는 법률인 ‘주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법’은 평택 지역에도 역시 별도 법률의 규제하에 외국교육기관 설립이 가능하도록 하였다. 그리고 ④ ‘경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법’은 이전 법에 비해 다소 진전이 있는데, 외국의 비영리학교법인이 경제자유구역 및 제주도에 대학을 설립하고자 할 경우에는 고등교육법이나 사립학교법의 적용을 받지 않고 교육인적자원부 장관의 승인으로 설립할 수 있도록 하고 있다. 그러나 승인을 받기 위해서는 시행령의 교사·교지·교원 및 수익용 기본재산 등 세부적인 설립기준을 준수하도록 하고 있다. ⑤ ‘제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’은 한층 진일보한 내용으로서 제주도 소재 대학이 외국 교육기관과 교육과정을 공동운영할 수 있으며, 외국인 기간제교원 임용에 관한 특례를 인정하고 있다.

이러한 법적·제도적 노력으로 2008년 3월에는 우리나라 학생이 들어갈 수

있는 국내 첫 번째 외국대학 분교인 네덜란드 국제물류대학(STC·Shipping and Transport College) 한국분교(STC-KOREA)의 40명의 석사과정 학생으로 개교를 하는 등 나름의 성과를 낳기도 하였다. 그러나 외국 교육기관 유치에 위해 많은 투자와 공을 들이고 있음에도 불구하고 STC 외에 뚜렷한 진척이 없는 것은 경제자유구역이나 제주도특별자치도 등 특별구역 내에는 외국교육기관의 설치가 다른 지역보다는 보다 용이하게 하고 있지만, 그나마도 비영리법인이어야 하고 교육인적자원부 장관의 승인을 받기 위해 교사·교지·교원 및 수익용 기본재산 등의 조건이 갖추어져야 한다는 등의 규제가 여전히 유지되기 때문이라고 할 수 있다.

<표 II-16> 외국 교육연구기관 유치 추진 현황('08년 7월 현재)

지역	외국 교육기관	현황	추진 주체
인천 송도	유초중고	1) 송도국제학교 -송도국제도시 개발사업자인 NSIC가 건물을 짓고, 외국학교법인 ISS (International School Service)에 임대 -규모: 유, 초, 중, 고 2,100명 -예산: 부지, 건물 등 1,700억원 -착공: '06. 3월 ('08. 7월 공정률 75%) -개교: '09. 9월 예정	NSIC社 (송도신도시 유한개발회사)
		2) 뉴욕주립대 (Stony Brook) -인천청과 MOU 체결('07. 12)	인천청
	대학	3) 노스캐롤라이나 주립대 -인천청과 MOU 체결('07. 10) -분교 및 부설연구소 설치 준비 중	인천청
		4) UC버클리 -연세대와 MOU('07. 12)	연대, 인천청
		5) Warwick대학 -연세대과 MOU체결('08하반기 예정)	인천청
	연구소	1) SALK -인천청과 MOU 체결('07. 11월) -별도 한국법인 JCB 연구소 설립('08. 7)	인천청
		2) MS사 -연세대과 MOU 체결('06. 10)	
		3) CEWIT -인천청과 MOU('07. 10), 국내법인설립준비중	
		4) 바텔 -인천청과 MOU('07. 11)	
		5) AVI사자동차연구소 -인하대와 MOU('07. 2), 송도캠퍼스내 설립	
		6) 사이언스센터 -인천청과 MOU('07. 7)	
		7) 퍼듀대생명자원 연구원 -인천청과 MOU('07. 8) -퍼듀대-경상대 공동설립연구원	

<표 계속>

지역	외국 교육기관	현황	추진 주체
청라	대학	Kowledge Village 조성 -다수외국대학 유치 외국대학전용단지조성계획 -현재 단지 조성과 외국대학 유치를 맡을 사업자 공모 중(8월 접수예정)	한국토지공사
	대학	국제금융전문대학원 컴플렉스 조성 -카이스트 금융전문대학원, 서울대경영전문대학원 공동으로 외국 MBA과정을 유치한 MBA전용단지 구축 추진 (사업계획 수립 중)	한국토지공사 카이스트 서울대
	대학	BIT-PORT -외국연구소 유치(5만평 별도 배정)	
광양	대학	네덜란드 해운물류대학광양분교 (STC-K) -석사과정 40명 정원의 대학원대학 -광양마린센터내 2개층 임대 사용 -해수부·광양시 등이 5년간 설립 운영비 50% 지원(약 48억원) -'08. 1. 21 교육부 설립승인, '08. 3. 17 개교	해양수산부, 광양FEZ청, 광양시
	대학	네바다주립대 (호텔경영대) -해당 대학과 분교 설치 협상 중	광양FEZ청
부산	대학	호주 맥쿼리MBA -분교/연구소 등 설치를 위한 협상진행 중	부산·진해FEZ청
	대학	독일 FAU대학 -부산광역시와 MOU('08. 7)	부산시청

자료: 교육과학기술부(2008). 내부자료.

이러한 소극적인 개방정책은 DDA 협상 1차 양허안 제출에서 4년이 지난 2007년에 타결된 한미 FTA 협정 과정에서도 여전히 그대로 나타나고 있다. 모드 1(원격교육)과 모드 2(해외유학), 모드 4(외국인 교원·교사 이동) 부분은 현실적으로 규제가 매우 힘든 영역들로서 애초에 관련 규제조항이 없었거나 실효성이 없는 부분이어서 협상의 내용이 큰 비중을 가지는 것은 아니었다.³³⁾ 가장 관심이 모아졌던 모드 3: 상업적 주재(투자) 부문을 보면, 초·중등 교육 부문은 포괄적으로 유보됨으로써 개방의 영역을 벗어났고, 고등교육 부문이나 성인교육 등에 있어서도 많은 부분들이 개방 대상에서 제외됨으로써 현재 존속하는 많은 규제들이 지속되는 것으로 나타났다. 우선, 보건의료 및 교원양성 대학, 법학전문대학원 및 원격대학 등은 개방에서 제외되었으며, 고등교육기관 설립은 비영리법인만이 가능하도록 하였고, 사립대학의 이사 숫자의 1/2 이상이 국내인이어야 함과 외국법인의 경우에도 1/3 이상은 국내인이어야 함을 규정함으로써, 사실상 해외의 고등교육기관 유치나 해외 대학의 분교 설립을 쉽

33) 이마저도 초·중등교육의 경우에는 초·중학생 유학금지, 외국인 교원임용금지 등 초·중등 관련 규제조항은 그대로 유지하였다.

지 않게 하고 있다.³⁴⁾ 수도권대학의 정원 규제는 그대로 유지되었으며, 초등교원 양성대학 그리고 방송통신대학의 설립 제한도 엄격하게 유지할 수 있게 되었다. 고등교육과 밀접한 관련이 있는 성인교육의 경우에도, 학위과정의 모든 성인교육은 불허하면서 학위를 수여하지 않는 평생교육시설의 설치·운영에 대해서만 허용함으로써 외국기관의 학위과정 접근을 완벽히 제한하고 있다 (<표 II-17> 참조). 결국, 교육서비스산업의 경쟁력을 위해서는 고부가가치화를 통해 질 높은 서비스가 필요하며, 이를 위해서는 각종 제도적 장벽 제거 및 조정을 통하여 글로벌 스탠다드가 형성되는 제반 환경 정비가 필수적이라 할 수 있으나 한미 FTA에서도 이를 적극적으로 다루지 못하고 만 것이다.

<표 II-17> FTA 교육단계별 규제현황 (모드 3:상업적 주재)

구분	시장접근	내국민 대우	국내규제
고등교육	<ul style="list-style-type: none"> • 고등교육기관 설립 비영리 법인 한정 • 수도권 정원 규제 • 특정계열 정원 규제 (교원, 의대, 약대, 한의대 정원규제) 	<ul style="list-style-type: none"> • 외국대학과의 공동 교육과정, 교육과정 운영 방법 규제 • 학교 법인 구성요건 제한 • 국가와 지자체의 보조금 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 학교설치 기준령에 의거한 학교설립 (교사, 교원인가 기준 등) • 학교법인의 수익용 기본재산보유 조건 • 학교회계의 전용 금지 • 학교법인 합병시 이사(2/3), 교육부장관 동의 • 입학전형방법, 수업연한의 제한 • 학교법인 해산시 잔여재산 임의처분 금지 및 국고귀속 • 사내 대학의 설치 규정(교사, 교원) • 원격대학의 교사, 설비, 수익용 재산 등의 기준
성인 및 기타 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 학원의 종류제한 • 외국인교습행위의 금지 • 직업능력개발훈련 법인의 설립자격 및 요건 	<ul style="list-style-type: none"> • 학원수강료 규제 • 직업능력개발 훈련 법인의 학교법인 전환의 경우 시설 및 장비구입 지원 및 용자허용 	<ul style="list-style-type: none"> • 지식인력개발사업 관련시설의 설립 자격 제한 • 학원의 설립기준 설정 • 평생교육시설 및 학원의 설치 기준 및 폐업 절차 규정

주: 밑줄 친 부분은 한미 FTA에서 허용이 유보된 조항임.

34) 예를 들어, 일본의 경우 1980년대 후반에 급격하게 미국 대학의 분교가 설치되어 총 36개교까지 설립이 되었으나 대부분 실패하여 폐쇄되었는데, 이는 대학의 설립주체를 비영리법인으로 제한함으로써 미국 대학의 분교가 일본에서 학위를 수여하지 못하도록 하였기 때문이다.

한·미 FTA는 지금까지의 수동적·소극적 수입개방 체제가 능동적·적극적 시장개방 체제로 전환된다는 의미에서 시장개방의 패러다임 자체를 변화시키는 중요한 계기로 평가되고 있다(안덕근, 2007). 한미 FTA는 이미 글로벌 단위에서 치열한 경쟁을 벌이고 있는 고등교육산업의 입장에서도 경쟁력 강화의 새로운 계기로 작용할 수도 있었으나, 고등교육에 부과되어 있는 각종 규제는 거의 손대지 못한 채 체결되고 말았다. 수도권 및 교원대·의대·약대 등 인기 있는 학과의 정원 문제는 협상과정에서 ‘유보’하는 것으로 하여 정부의 규제 아래 놓여 있으며, 학교법인의 수익용 기본재산 보유 조건도 여전히 엄격한 통제를 받게 되어 있다. 한미 FTA 협상에도 불구하고 고등교육은 전체적으로 각종 규제적 장치들이 해소되지 못한 채 고등교육의 상업화 진전의 계기로 작용하지 못한 것이다. 고등교육에 부과되어 있는 각종 규제들은 상업화 자체뿐만 아니라 경쟁과 효율의 원리 도입조차 부정적인 영향을 미치고 있다. 서비스의 가격과 공급 규제는 물론 구체적인 학사운영에까지 각종 규제가 횡행하여 대학 자체의 독자적인 활로 개척이나 사업화는 거의 불가능한 정도가 되어, 산업적 발전을 통한 고등교육의 경쟁력 형성과는 여전히 간격이 좁혀지지 않고 있는 것이다.

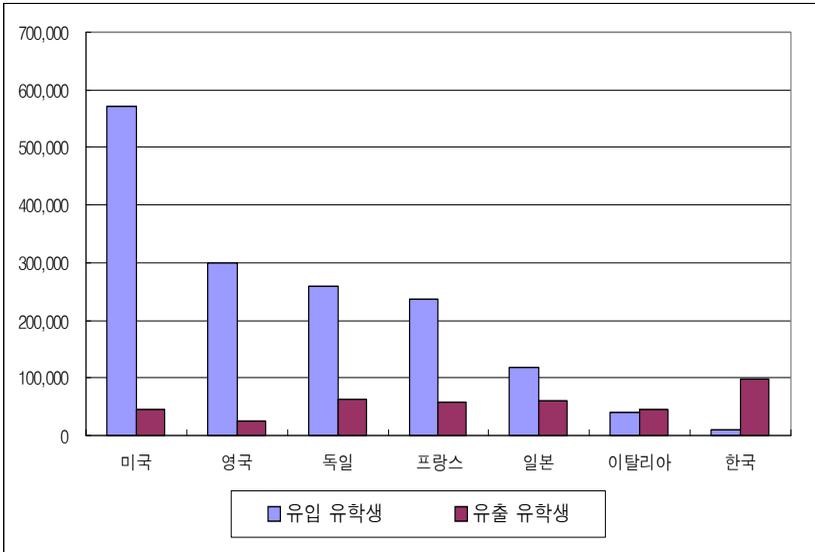
2. 교육 상업화 현황

가. 학생이동

[그림 II-8]에서 보듯이, 해외로 수학을 위해 떠나는 유출인력의 수는 2004년 현재 98,103명으로 독일(61,845명), 일본(61,437명), 프랑스(57,231명), 미국(46,547명) 그리고 이탈리아(44,892명) 등 선진국들 가운데에서도 가장 높게 나타나고 있다.³⁵⁾

35) 국제비교를 위해 2004년의 OECD 데이터를 사용하고 있으나, 2006년 현재, 유출인력은 학위과정에서 113,735명이며 어학연수생까지 포함하면 190,364명이다.

[그림 II-8] 입출국 유학생의 나라별 현황(2004년)



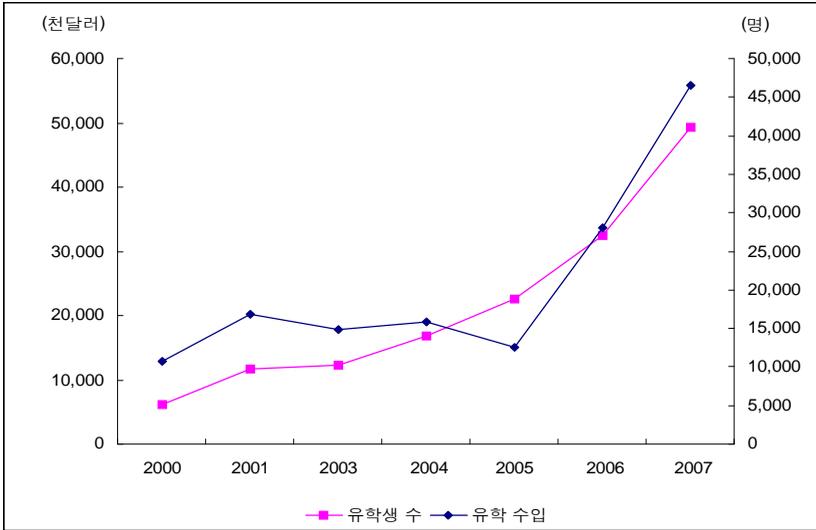
자료: OECD(2006). Education at a Glance.
 주: 정규 학위과정 유학생만을 비교하였음.

한편, 최근 우리나라 고등교육기관으로 유입되는 외국인 유학생이 크게 늘어나고 있고 이에 따라 유학생입 규모도 증가 추세에 있다. 다음 [그림 II-9]에서 보듯이, 우리나라로 들어오는 유학생은 꾸준히 증가하여 2007년에는 그 수가 4만 9,270명에 이르고 있다. 그러나 유학생을 통한 수입은 2005년까지 별로 차이가 없다가 2006년과 2007년에 상당히 증가하는 양상을 보이고 있다.³⁶⁾

비록 해외 유출에 비해 여전히 작은 규모이기는 하나, 2005년 이후 큰 폭의 외국인 유학생 증가와 이를 통한 유학수지의 개선은 우리나라 고등교육산업도 대학 차원에서 점차 교육의 상업적 기반이 조금씩 넓어져 가는 것이라고 할 수 있다. 왜냐하면, 유학수지가 직접적으로 효과를 발휘하는 곳은 결국 등록금 수입 형태로 재정적 수혜를 받는 대학이며, 대학의 내부 메커니즘에서 외국인 유학생에 대한 상업적 접근이 적극적으로 이루어지고 있는 것으로 판단할 수 있

36) 이는 유학생의 누적에 의한 효과가 최근에야 나타나기 시작한 것으로 판단할 수 있다.

[그림 II-9] 우리나라의 외국인 유학생 및 유학수입 추이



자료: 각 년도 교육인적자원부 국내외유학생 통계, 한국은행 유학수지 통계

기 때문이다(김승보 외, 2007). 사실, 대학은 재정구조의 특징상 공익적 성격과 아울러 상업적 성격도 하나의 측면으로서 동시에 가지고 있다고 할 수 있다(Winston, 1999). 특히 등록금에 대한 의존도가 전체 재정의 76.9%(2006년)에 이를 정도로 높은 우리나라 사립대학의 경우는 더욱 그러하다.³⁷⁾ 우리나라 대학의 등록금은 정부의 인상억제방침에도 불구하고 지속적으로 증가하였지만 동시에 차별화되는 양상을 보이고 있다. 자료에 의하면, 2005학년도에의 경우 국립대 내에서 가장 높은 대학과 낮은 대학 간의 등록금 편차는 2.25배이며 사립대학의 편차는 4.25배이다(국회, 2007). 국립대학 중 평균등록금이 가장 적은 한국교원대학교가 연간 220만 5천원일 때 서울대학교는 496만원으로 265만 5천원 차이가 나며, 사립대학 중 남서울대학교의 자연계열이 811만 5천원일 때 전주국제대학교는 420만원에 불과한 등 상당한 차별화가 나타나고 있는 것이다. 이러한 등

37) 기부금 5.3%, 전입금 9.2%, 국고보조금 1.5%, 기타 7.1% 등으로 나타나고 있다(2006년 현재, 국회자료, 2007).

등록금 차별화는 대학 간의 가격경쟁요인으로 작용할 수도 있다. 학생수요자를 불러들일 수 있도록 대학이 교육의 질이나 교육여건 등 각종 요인을 얼마나 잘 정비하느냐 하는 것이 등록금 가격책정과도 밀접한 관련이 있기 때문이다.

그러나 이러한 진전된 환경에도 불구하고 우리의 고등교육은 여전히 상업적으로 접근하는 노력이 부족하다고 할 수 있다. 고등교육기관의 재원(수입원) 다원화 노력이 그렇다. 현재 대학 재원의 대부분을 차지하는 등록금은 정규 교육과정에서 나오는 수입으로서, 평생교육원의 시간제 등록제를 포함한 각종 단기강좌 개설 등을 통해 수입을 다변화하는 데 성공하지 못하고 있다. <표 II-18>을 보면, 정규강좌를 통한 등록금이 아닌 강좌수입은 전체 수입의 1.5%(전문대학)와 3.7%(일반대학)에 불과하다.

<표 II-18> 사립고등교육기관의 운영수입 대비 등록금 수입(2005 결산)

(단위: 10억원, 백만원)

구분	전문대학	일반대학	산업대학	대학원대학	각종대학
등록금(A)	2,485.2	7,658.7	236.3	20.8	3.3
수강료(B)	37.1	290.8	1.2	4.7	0.02
단기수강료 ³⁸⁾	-	260.6	3.1	3.4	0.04
B/(A+B)	1.5%	3.7%	0.5%	18.4%	0.6%

주: * -는 자료 없음.

자료: 한국사학진흥재단 회계정보시스템 자료, 교육인적자원부 자료.

한국대학교육협의회(2006), 『대학등록금 실태조사 및 책정 모델 개발연구』, 김승보 외, 2007 재인용

재원다변화에 대한 고등교육기관의 소극성은 고용보험기금 지원예산에 대한 참여과정에서도 일부 확인할 수 있다. 2년제 전문대학을 포함하여 고등교육의 주요한 기능 중의 하나는 직업교육의 실시이다. 또한 우리 사회에는 직업교육에 대한 광범위한 수요층이 형성되어 있다. 이러한 점에서, 고용보험법에 의한 ‘직업능력개발사업’은 고등교육기관에게 새로운 기회를 제공하고 있다.³⁹⁾ 특히

38) 같은 사학진흥재단의 통계를 통합한 것이나 수강료(B)와 다소 차이가 나고 있다. 이는 계산의 항목이 일부 다르기 때문인 것으로 판단되나 대략의 수치가 일치함을 오히려 주목하고자 한다.

전문대학은 직업교육의 중요한 인프라로서 많은 기능을 할 수 있기 때문이다. 그러나 우리나라 고등교육기관들의 고용보험 직업능력개발 사업에 대한 참여가 매우 부진하다. 직업교육기관으로 분류되는 전문대학조차 노동시장의 직업교육 수요와 상당 정도 유리되고 있는 것이다. 물론 전문대학이나 대학이 고용보험 환급과정에 참여하기 어려운 여러 가지 문제가 있을 수 있겠으나,⁴⁰⁾ 전문대학은 특히 원칙적으로 직업교육을 위해, 성인 및 재직자의 직무향상 교육에 관심을 기울여야 하고 또 이를 잘 수행할 수 있는 인프라와 프로그램 개발 잠재력을 가지고 있다는 점에서 본다면 재원다원화에 대한 소극적인 기관정책과 체질문제를 주요하게 제기할 수 있는 것이다.⁴¹⁾

나. 교육기관 및 교육 프로그램 수출

우리나라의 경우 고등교육기관이 해외 분교를 설립한 경우는 현재로서는 없다. 다만 대학들의 국제화 추진 계획 속에 해외분교의 설립을 담고 있기도 하다(대학교육협의회, 2008). 반면 교육 프로그램의 수출은 각 대학별로 이루어지고 있음을 표에서 확인할 수 있다. 현재 우리나라 대학의 낮은 경쟁력과 낮은 인지도로 인해 대학 자체의 수출 활성화는 상당한 시간이 필요하겠지만, 대학 자체적으로 경쟁력을 지니는 브랜드별 프로그램의 수출은 앞으로도 지속될 것으로 보인다. 이를 효과적으로 지원하고 관련 통계들을 관리하는 일이 필요할 것으로 보인다. 개별 대학별 접근보다는 규모의 경제를 이루어 공동으로 진출하는 방안이 훨씬 효과적일 수 있기 때문이다.

39) 현재 노동부가 주관하고 있는 직업훈련제도는 1995년 고용보험법에 의한 '직업능력개발사업'을 도입함으로써 교육훈련사업에 고용보험기금이라는 민간재정(2004년 기준 약 7,300억원)을 활용할 수 있도록 하고 있다. 직업능력개발사업으로부터 직업능력향상 지원을 받는 근로자는 2000년 122만명 정도에서 2005년에는 235만명으로 5년 만에 거의 100% 신장률을 보일 정도로 그 비중이 커지고 있고 고등교육기관도 일정한 요건만 갖추면 이들을 수용할 수 있도록 하고 있다.

40) 한 가지 예로는 환급이 가능한 프로그램이 단기과정에 국한된 점을 꼽을 수 있다. 그러나 성인교육의 성격상 단기교육이야말로 직장생활 등으로 바쁜 성인들에게 실질적인 프로그램이 될 수 있다는 점에서 전문대학이 이를 등한히 하는 것은 그 정당성을 찾기 어렵다.

41) 이외에도 크게 보아 노동부 주관의 직업훈련(vocational training)과 교육인적자원부 주관의 직업교육(vocational education) 간 유기적 관계가 제대로 형성되어 있지 못한 점과 자격체계와 학력체계 간의 불일치가 큰 장애로 작용하고 있는 문제를 원칙적으로 지적할 수 있겠으나 고등교육기관의 소극성이 더 큰 문제로 파악된다.

<표 II-19> 대학별 교육 프로그램 수출

대학	대상국가/대학	내용
대경대학	중국 산둥 공예예술 대학	현장실습 위주의 산학일체형 특성화 교육프로그램 - CO-OP 운영시스템, 교육커리큘럼, 교수방법 등 - 뷰티디자인학부를 산둥공예예술대학에 개설, 대경대학과 동일 운영.
영진전문 대학	중국	국제연계주문식교육(기업맞춤형 주문식 교육) - 해외진출 국내 대기업 현지법인의 필요인력을 대학과 기업이 함께 선발, 대학이 기업체 수요에 맞춘 교육을 실시 후, 평가를 거쳐 채용. - 2005년부터 LG전자 텐진, 난징, 타이저우, 후이저우 등 4개 법인과 현대자동차 베이징 법인 등 총 21개 기업체와 393명 주문받음.
서울대 학교	개발도상국	국제대학원에 국제개발정책학과 설치 - 개도국의 공무원 교육 담당 - 개도국의 산업이나 경제정책 수립에 필요한 내용을 중심으로 구성.
교육인적 자원부	말레이시아	NEIS(교육행정정보시스템) - 교육행정업무 온라인 처리
정보통신부/ 정보통신연 구진흥원	베트남, 브라질	한이음시스템 - 기업수요에 맞춘 교과과정과 커리큘럼으로 대학을 졸업한 인재들이 실무에 바로 투입될 수 있도록 하는 맞춤형 IT 인력양성시스템
한국정보 통신대학 교(ICU)	미국, 중남미, 동유럽 등	- 해외 36개국 123명의 석박사과정 유학생 유치
	사우디킹사우드 대학, 오만국립술 탄카부스대학 등	- 해외 각 대학 통신망을 온라인으로 연결하여 IT교육을 실시간 강의하는 사이버 IT강좌
	리투아니아	해외분교 설립: On, off라인을 이용한 강의와 공동학위 과정 개설
한국기술 교육 대학교	미국 캔자스대	석사과정 복수학위제 - 각 1년동안 한기대와 캔자스대학에서 15학점 이수 후 양 대학 교수가 공동으로 실시하는 학위논문 통과시 두 대학의 학위를 인정받는 공동학위 취득제도.
안동대	카자흐스탄 알마 티공업대학	국제바이오테크놀로지 공동연구소 운영 - 안동대의 식품, 생명공학 과정 개설, 공동프로젝트 운영.
이화여대	미국, 중국, 유럽 등	현지에서 공부하는 교수, 학생이 이용하는 기숙사, 행정지원센터 등을 설립하여 국제네트워크 구축.
서울 디지털 대학교	일본	일본 최초의 사이버대학 '사이버유니버시티' 설립 - 일본 소프트뱅크와 협력.

제4절 소 결

지금까지 살펴본 우리나라 고등교육산업의 현실을 경쟁력 차원에서 앞서 제시한 포터의 다이아몬드 모델에 비추어 비교하면 <표 II-20>과 같이 정리할 수 있다.

<표 II-20> 우리나라 고등교육산업의 경쟁력 현황과 정책 방향

경쟁요인	주요 특징	문제점	정책 방향
요소조건	교육·연구·서비스 차별화 및 전문화	취약한 대학 재정기반, 비효율적인 재정운용	교육 및 연구의 상업화 제고를 통한 수익창출구조 활성화
수요조건	입학생시장 및 기업수요의 경쟁 압력	기관중심의 정부 재정지원과 각종 규제	학생 장학금의 재정 바우처 실시 및 취업률 등 정보활성화
유관기관 조건	국내외 경쟁자 존재 및 시장진입·퇴출	설립준칙주의 무력화 및 폐쇄성	해외시장 개방 및 수도권 규제 해제, 정보공개
기관전략·경쟁 조건	기관·연구자간 경쟁 정도 및 혁신	교수간 경쟁 부재 및 획일적인 특성화	바우처 방식의 연구자 재정지원 및 현장 중심적인 특성화 추진

우선, 요소조건으로서 대학의 교수, 직원 등 인력의 질과 캠퍼스 입지 및 규모, 시설수준 등 투입요인을 결정하는 대학재정의 기반은 대단히 허약하며, 교육 및 연구의 수준별 차별화 및 전문화·고도화 성취가 매우 어려운 처지에 놓여 있다고 할 수 있다. 이를 극복하기 위해서는 고등교육의 재정기반을 획기적으로 증대하여야 하나, 주어진 재정규모에 따른 운용조차도 비효율적으로 수행되고 있어 단순히 재정지원규모를 확장하는 방식으로 요소조건의 경쟁요소를 제고할 수 있는 것도 아니다. 오히려 교육(teaching) 및 연구의 상업화를 도입하고 활성화함으로써 대학의 재정기반을 확충함은 물론 효율적인 재정운용 방

식을 대학에 도입할 수 있다는 측면에서도 많은 장점이 있을 것으로 판단된다.

수요조건을 살펴보면, 먼저 글로벌 대학시장의 부각으로 인해 학생수요자의 선택의 폭이 확장된 측면은 국내 대학의 경쟁압력으로 작용하는 측면이 있고 직무능력에 적합한 교육을 요구하는 기업의 수요 역시 대학에 상당한 정도 압력으로 작용한다고 할 수 있다. 그러나 전체적으로 여전히 수요(학생)가 공급(대학)을 초과하고 있고 해당 학과·대학의 성취(performance)가 공급기관에 대한 입학생 및 기업의 선택에 직접적으로 영향을 줄 만큼 성숙되지는 못했다고 할 수 있다. 수요자보다 공급자 우위의 포지션은 특히 정원규제가 엄격한 수도권을 중심으로 나타나고 있다. 대학별, 학과별 취업률의 엄밀한 조사 및 공포, 학생에 대한 재정지원방식의 전환(기관 중심에서 학생 바우처 중심으로) 등을 통해 수요조건이 경쟁이 작동하도록 정책적 긴장을 더욱 유발할 필요가 있다.

유관기관 조건에 있어서도 우리의 대학시장은 여전히 해외대학에 패쇄적이며, 설립준칙주의 도입에도 불구하고 해소되지 않고 있는 각종 규제로 인해 신규 대학의 시장진입도 용이하지 않다. 그리고 부실 대학을 퇴출하는 시장도 제대로 형성되어 있지 않은 등 경쟁 및 혁신유발 구조가 매우 취약한 상태에 놓여 있다. 해외 시장에 대한 보다 적극적인 개방과 국내 공급자의 진입 및 퇴출이 활발할 수 있도록 여건을 조성함으로써 유관기관 조건의 경쟁환경을 강화할 필요가 있다.

끝으로 기관전략·경쟁구조 조건으로서, 기관 및 연구자 간의 경쟁이나 대학혁신 노력은 더욱 큰 문제로 지적될 수 있다. ‘평가결과를 재정지원과 연계’하여 차등지원하는 정부의 재정정책 등으로 인해 연구자의 경쟁은 기관에 대한 충성경쟁 양상으로 나타나며 우수한 연구자를 선발하기 위한 기관간의 경쟁은 매우 취약한 상태이다. 또한 정부의 특성화 정책은 과도한 개입으로 인해 자율적인 대학혁신 움직임으로까지 진전되지는 못하고 있다. 한 해 2조원이 넘는 국립대학의 경상비 지원 방식의 효율화를 포함하여 연구자 재정지원의 바우처방식 전환 그리고 현장 중심적인 특성화 추진 등을 통해 기관의 혁신 유도를 주요하게 추진하여야 할 것이다.

글로벌 고등교육시장의 최강자라 할 미국에서는 과거와는 다른 새로운 유형

의 경쟁 양상이 고등교육시장에 출현하여 가격경쟁의 심화, 새로운 수익원(revenue) 찾기, 새로운 공급자의 시장 진입과 퇴출 등 경쟁의 압력은 갈수록 높아지고 있다고 미국의 대학행정가이자 교육학자인 프랭크 뉴먼은 “대학교육의 미래”(The Future of Higher Education)라는 보고서에서 보고하고 있다. 이 보고서에 의하면, 과거 경제적 형편에 따라 지급하던 장학금보다는 성적(merit-based) 장학금을 통해 우수한 학생을 유치하려는 경쟁이 치열해지는가 하면, 이를 등록금 할인을 통해서 해결하려고 하는 가격 전쟁이 나타나고 있다. 그리고 대학이 기업연수 및 가상강의 개설, 신용카드 사업을 통한 대학기금 마련 등 영리사업으로 진출하는 현상은 이미 본격화되었으며 새로운 수입원으로 서 직장인을 겨냥한 주말대학 등을 개설하여 성인학생을 주초점화하고 있다. 그리고 이미 학위를 수여하는 영리 교육기관만 625개가 고등교육시장에 진입하여 학사, 석사는 물론 박사학위 및 법학전문대학원 졸업장까지 제공한다. 또한 온라인 강의가 폭발적으로 증가하여 전통적 대학의 70%가 온라인 강좌를 제공하고 있고 영리적 성격의 온라인 과정도 대학에 의해 경쟁적으로 운영되고 있다.

이와 같은 미국 고등교육의 상업화 정도에 비교하면, 우리나라 고등교육산업은 아직 걸음마 단계로서 글로벌 고등교육시장에서 통용되는 경쟁력 단계로 나아가기 위해서는 향후 해결해야 할 많은 과제가 제기된다. 각종 규제 위주로 설계되어 있는 법제체계와 공급자 중심의 행정체계는 고등교육 부문의 다양한 시도를 제약하는 환경으로 작용하여, 상업화 등의 활동을 소극화시키는 원인이 되어 왔다. 기본적으로 고등교육이 국가에 의해 생산·배분되며, 사립대학과 같이 민간에 의한 공급조차 국가의 관리·감독하에서 유통되었고, 고등교육에 관련된 정책들은 민간부문의 신규 진입과 추가적 투자를 제약하는 방향으로 작용하여 온 것이다. 이에 따라 국내 고등교육시장은 유효경쟁 체계를 제대로 갖추지 못한 채, 높은 교육비 투자에도 불구하고 교육과 연구에 있어서 낮은 성과를 나타내는 고비용 저효율 구조를 보이고 있다. 고등교육산업이 발전하기 위해서는 고등교육도 하나의 ‘산업’이라고 하는 인식과 전망이 무엇보다 전제되어야 하지만, 그보다는 ‘공공’기관으로서 ‘공공’적 활동을 명목으로 각종 불필

요한 규제들이 정당화되고 있고 단위기관의 자율성과 독립성은 제약되고 있다.

산업발전을 위한 여러 가지 부정적인 상황에서도, 고등교육의 연구 부문은 비록 짧은 시간이지만 제도적인 측면에서 상업화를 위한 각종 제도적 정비에 있어서 많은 진척을 이루었다고 할 수 있다. 법률의 정비를 통해 대학이 학교 기업을 직접 운영할 수 있게 되었고 민간자본을 끌어들이 수도 있으며, 대학이 개발한 특허 등 지적재산권을 활용한 기업 설립과 수익금이 다시 대학의 교육 및 연구활동에 재투자될 수도 있고 이를 가속화할 수 있는 세제상의 혜택 등 인센티브제도도 마련되었다. 그러나 여전히 연구개발을 위한 정부와 민간의 빈약한 투자와 낮은 생산성, 비효율적이고 중첩적인 투자 등의 문제 등 상업화 이전의 본질적인 문제가 동시에 얽혀 있어 대학 연구 부문에서 상업적 성과가 도출되기에는 시간이 더 필요할 것으로 판단된다.

고등교육의 교육(teaching) 부문은 연구 부문에 비해 제도적인 측면에서 그리고 상업화를 바라보는 일반적인 시각에 있어서 상대적으로 더딘 속도를 보이고 있다. 내부적 논리보다 외부적 환경에 의해서 교육의 상업화 논의를 시작하였지만, 이에 대한 논리적·심리적 반발은 여전히 광범위하게 형성되어 있다. 도하개발어젠다 협상이나 한미 FTA 협상 과정을 통해서도 이 부문의 대외 개방은 큰 진전을 보지 못하였고, 개별 기관들은 등록금에 과중하게 의존하고 있는 재원구조를 다변화할 이렇다 할 계기를 제대로 만들지 못하고 있다.

제 3 장

고등교육산업 경쟁력 구성 요소 분석: 국제비교

제1절 고등교육산업의 규모

1. 기관 수와 학생 수

고등교육의 규모는 고등교육기관 수, 학생 수, 교육비용 등으로 가늠해 볼 수 있다. 먼저 고등교육기관 수를 보면 2008년 현재 총 405개교로 1970년대 이후 급속하게 증가하다가 2000년 이후 정체를 보이고 있다. 4년제 일반대학의 경우 1980년 85개에서 2008년 174개로 증가하여 104%의 증가율을 보이고 있다. 반면 전문대학은 1980년 128개에서 174개로 15% 증가에 그쳐, 4년제 일반대학의 신규 설립이 압도적으로 많음을 알 수 있다.

통계청 서비스업총조사에 의하면 교육서비스업은 2005년 현재 전체 사업체 수 120,721개로 2001년에 비하여 연평균 4.8% 증가율을 보이고 있다. 사업체 수 구성비는 기타교육기관(78.2%), 초등교육기관(16.5%), 중등교육기관(4.3%), 고등교육기관(1.0%), 특수학교 및 외국인학교(0.2%)의 순으로, 학원 등 기타교육기관이 거의 80%를 차지하고 있다. 학교별 증가 추이를 보면 특수학교 및 외국인학교만 감소하였을 뿐, 초등교육기관(22.2%, 3,610개), 고등교육기관(22.1%, 210개), 기타교육기관(21.6%, 16,771개) 등은 증가하였음을 알 수 있다.

<표 III-1> 고등교육기관 학교 수 추이

(단위: 개교)

연 도	고등교육 기관	일반 대학	산업 대학	전문 대학	교육 대학	방송통신대학	기술 대학	각종 학교	원격 대학	사내 대학	대학원 대학
2008	405	174	13	147	10	1	1	3	17	2	37
2000	372	161	19	158	11	1	1	4	-	-	17
1990	265	107	6	117	11	1	-	23	-	-	-
1980	237	85	-	128	11	1	-	12	-	-	-
1970	168	71	-	65	16	-	-	16	-	-	-

주: 고등교육기관에는 일반대학, 산업대학, 전문대학, 교육대학, 방송통신대학, 기술대학, 각종학교, 원격 대학, 사내대학, 대학원대학이 포함됨.

자료: 교육기본통계(2008), 교육과학기술부

<표 III-2> 교육서비스업 사업체 수

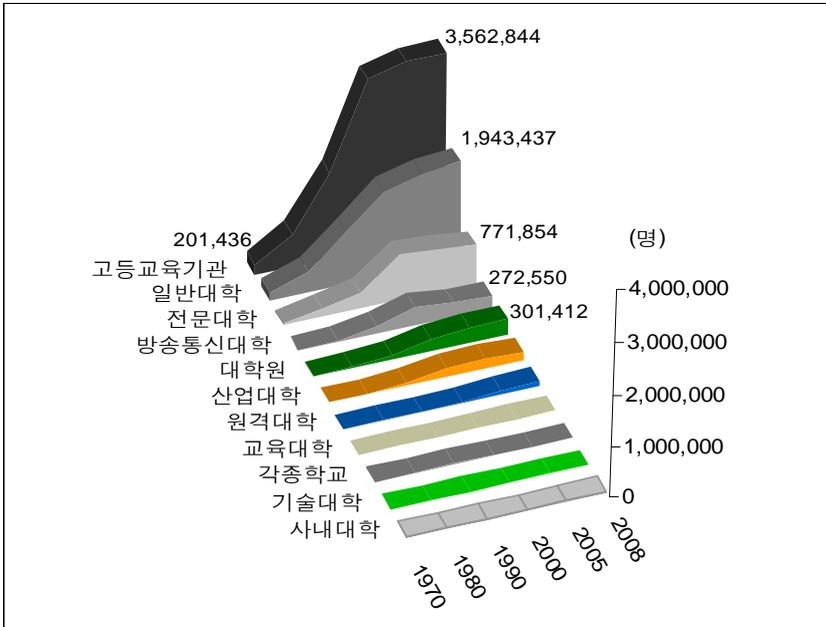
(단위: 개, %)

산업분류별	사업체 수		구성비		증감률	
	2001년	2005년	2001년	2005년	'05/'01	연평균
0 교육 서비스업	99,890	120,721	100.0	100.0	20.9	4.8
801 초등교육기관	16,252	19,862	16.3	16.5	22.2	5.1
802 중등교육기관	4,836	5,138	4.8	4.3	6.2	1.5
803 고등교육기관	952	1,162	1.0	1.0	22.1	5.1
804 특수학교및외국인학교	246	184	0.2	0.2	-25.2	-7.0
805 기타 교육기관	77,604	94,375	77.7	78.2	21.6	5.0

자료: 통계청, 서비스업 총조사(2005)

고등교육기관 재적 학생 수의 변화를 보면 2008년 현재, 350만여 명으로 1980년대 이후 2000년까지 급속히 증가되고 2000년 이후는 정체되고 있다. 1980년 이후 2008년 현재까지 4년제 일반대학의 경우는 380%, 전문대학의 경우, 367%의 증가율을 보이고 있다.

[그림 III-1] 고등교육기관 학생 수 추이

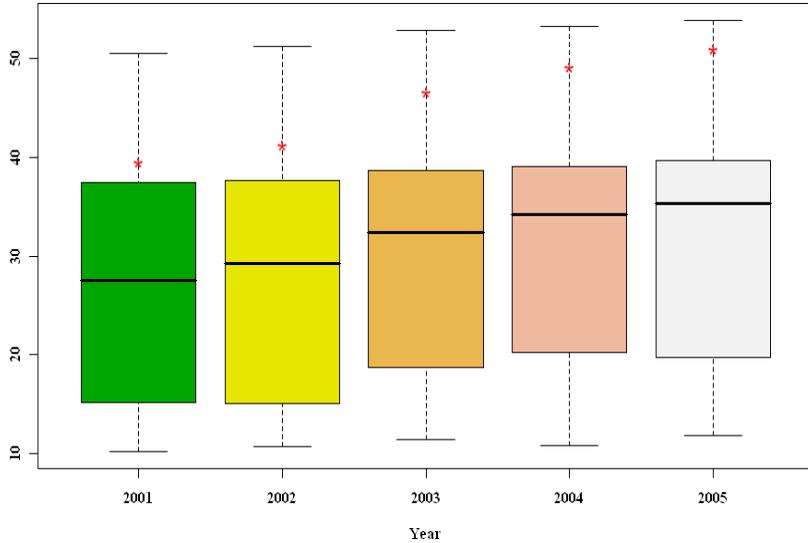


주: 대학원은 대학원대학교와 대학부설대학원 학생 수의 합임.

자료: 교육기본통계(2008), 교육과학기술부

고등교육의 이수비율을 국제적으로 비교해 보면 매우 높은 비율을 보이고 있음을 알 수 있다. 25~34세 인구의 고등교육 이수비율의 OECD 국제 비교를 보면 2005년 현재 약 51%로서, OECD 평균 32%에 비교해서, OECD 국가 중 최상위권에 위치하고 있음을 알 수 있다. 2000년 이후 상위 그룹에 속해 있음을 알 수 있다.

[그림 III-2] 고등교육 이수 인구비율(25~34세)



주: *표는 한국의 위치 / 박스속의 줄은 OECD 평균을 나타내고 있음.
 자료: OECD, Education at a Glance, 각년도

<표 III-3> 고등교육 이수 인구비율(25~34세)

OECD 회원국가	2001	2002	2003	2004	2005
호주	33.51	35.80	36.32	36.17	38.10
오스트리아	14.27	14.78	15.40	20.25	19.72
벨기에	37.51	37.64	38.91	40.73	40.61
캐나다	50.54	51.22	52.85	53.28	53.84
체코	11.28	12.27	12.05	12.98	14.23
덴마크	27.50	29.20	35.06	34.92	39.82
핀란드	38.21	39.24	39.80	37.99	37.54
프랑스	34.23	36.05	37.39	38.06	39.31
독일	21.78	21.74	21.80	22.94	22.50
그리스	23.97	24.08	23.68	24.58	25.42
헝가리	14.65	14.85	16.79	18.88	19.57

<표 계속>

OECD 회원국가	2001	2002	2003	2004	2005
아이슬란드	-	-	-	-	-
아일랜드	47.84	36.31	37.06	40.36	40.65
이탈리아	11.75	12.46	12.46	14.57	16.11
일본	47.68	50.33	51.65	51.65	53.19
룩셈부르크	23.45	22.59	18.70	30.95	37.01
멕시코	17.94	11.09	18.72	19.27	18.12
네덜란드	26.52	27.68	27.68	34.21	35.38
뉴질랜드	28.51	29.32	32.42	27.99	30.76
노르웨이	37.93	39.72	39.79	39.23	40.87
폴란드	15.20	15.59	20.42	23.18	25.53
포르투갈	13.68	15.04	16.30	18.58	19.11
슬로바키아	11.86	11.89	13.22	14.28	16.28
스페인	35.50	36.70	37.51	38.13	39.73
스웨덴	36.88	39.17	40.44	42.30	37.29
스위스	25.61	26.46	29.37	30.44	31.04
터키	10.23	10.64	11.39	10.76	11.83
영국	30.00	31.21	33.10	34.65	35.05
미국	39.06	39.34	38.65	39.04	39.24
한국	39.51	41.22	46.65	49.13	50.98
국가 평균	28.00	28.31	29.73	31.19	32.23

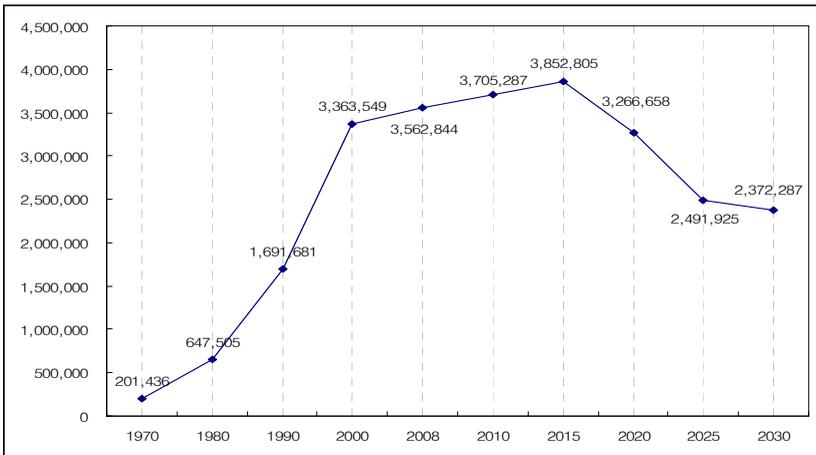
고등교육의 기관 수와 학생 수, 그리고 이수비율로 비교해 보면 우리나라 고등교육의 양적인 규모는 정점에 있는 것으로 판단되나, 이러한 양적 규모는 2015년을 기점으로 감소될 것으로 전망된다. 인구추계에 의하면 대학 적령기(18~21세) 학생들은 2008년 100%를 기준으로 2015년 108%, 2020년 92%, 2025년 70%, 2030년 67%를 보일 것으로 전망된다.

<표 III-4> 대학 적령기의 나이(18~21세)의 인구추계

연도	2008	2010	2015	2020	2025	2030
비율(%)	100	104	108	92	70	67

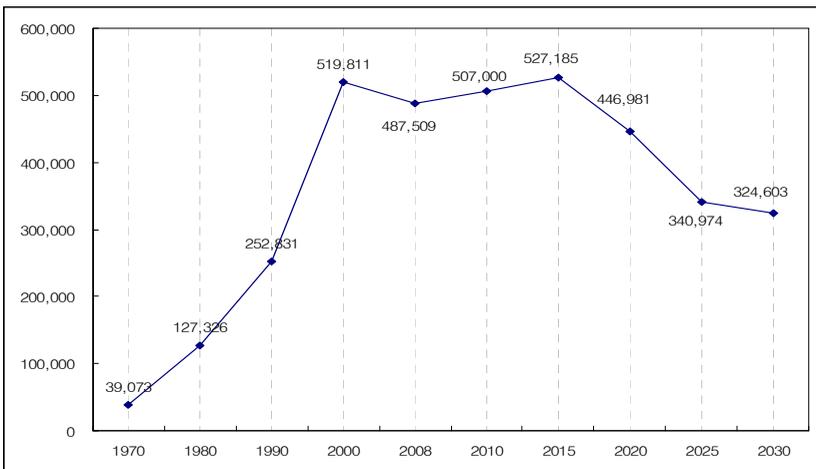
즉, 대학재학생은 현재 진학률 가정하에 2015년까지 8% 내외로 증가하다가 2020년 92%, 2025년에는 70% 이하로 감소하고, 고등교육기관 진학자 수도 2000년 이후 50만여명 전후로서 2025년에는 30만명 정도 감소될 것으로 전망된다.

[그림 III-3] 고등교육 재학생 수 추계



주: 2010년 이후는 인구추계자료에 의해 추계한 것임

[그림 III-4] 고등교육기관 진학자 수 추계

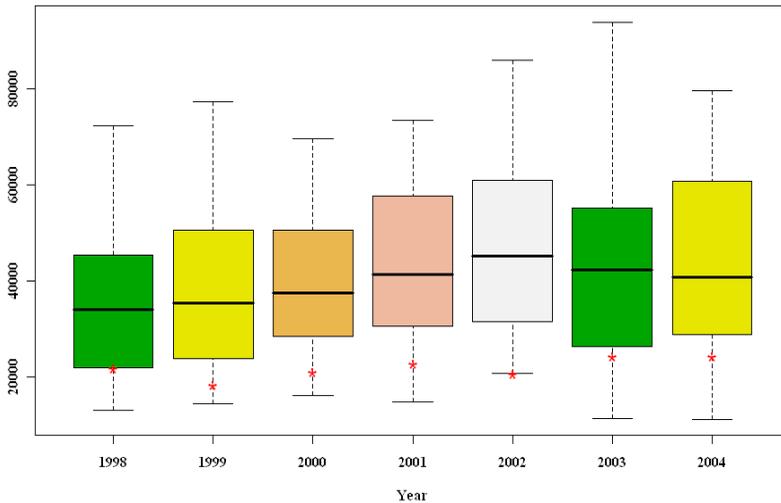


주: 2010년 이후는 인구추계자료에 의해 추계한 것임

2. 고등교육 비용

학생 1인당 교육비 지출 규모⁴²⁾는 국가별 교육 규모를 비교할 수 있는 대표적인 지표 중의 하나라고 할 수 있다. 우리나라 고등교육의 학생 1인당 교육비는 2004년 현재 약 24,242달러로 절대적인 규모면에서는 낮다. 이는 OECD 국가 평균인 44,394달러의 절반 수준에 이르고 스위스, 스웨덴 등의 국가에 비해서는 1/3 수준을 보이고 있다. 한국이 1998년부터 2004년까지 최하위 그룹에 머물러 있음을 알 수 있다.

[그림 III-5] 학생 1인당 교육기관 누적 교육비(고등교육 재학기간 동안)



주: 연간 교육비를 통상적인 고등교육 학업소요기간과 곁해서 계산(국공립 학교만 포함).

자료: OECD, Education at a Glance, 각년도

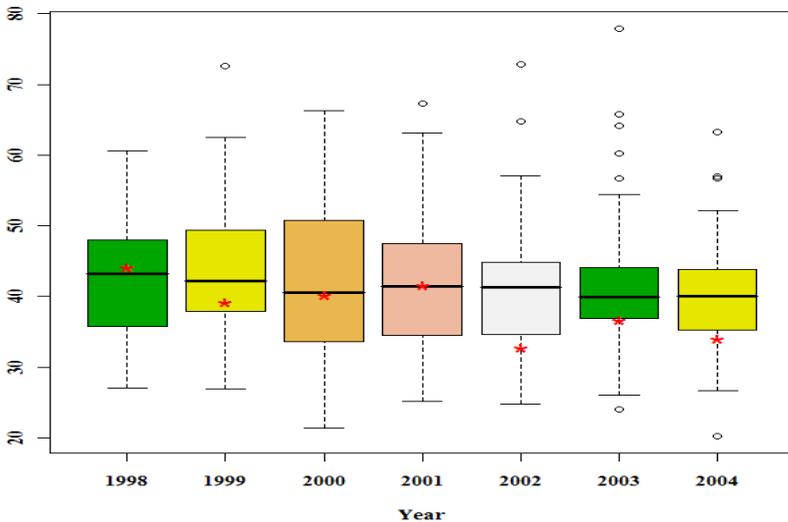
42) 이때 교육비는 정부 부담 교육비와 가계 부담 및 기타 사부담 교육비를 모두 합친 규모를 말한다.

<표 III-5> 학생 1인당 교육기관 누적 교육비(고등교육 재학기간 동안)

OECD 회원국가	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
호주	29193.82	29665.18	32520.92	32100.68	31412.36	-	-
오스트리아	72184.25	77247.68	66947.64	62459.39	68959.17	65424.00	73983.72
벨기에	-	-	-	-	-	35391.81	35406.28
캐나다	-	-	-	-	-	-	-
체코	-	-	-	-	-	-	-
덴마크	40064.65	44654.00	50198.56	59833.71	63616.62	51851.97	56332.98
핀란드	45413.46	50759.84	50468.83	49971.79	53065.78	58489.00	60659.00
프랑스	33829.70	36831.84	39199.83	41371.65	43427.60	43030.35	42884.77
독일	46078.46	50510.78	52961.94	55426.36	58035.66	62186.69	65732.92
그리스	21657.45	22196.71	17722.73	24255.17	26806.26	25850.00	29361.68
헝가리	20545.07	23735.13	28448.32	28843.89	33229.39	34733.70	28735.68
아이슬란드	-	-	21423.83	20566.49	22111.39	-	32770.03
아일랜드	27610.36	31340.97	35908.64	32410.89	31781.64	30263.84	33083.41
이탈리아	34558.77	41458.20	44277.86	45823.90	47410.13	43906.44	38693.50
일본	-	-	-	42969.79	45094.69	47030.89	49624.43
룩셈부르크	-	-	-	-	-	-	-
멕시코	13004.65	16389.66	16043.80	14857.91	20786.74	19747.17	19761.94
네덜란드	41950.53	47911.47	46543.43	63185.56	63802.43	-	72555.10
뉴질랜드	-	-	-	-	-	26938.00	27042.18
노르웨이	-	-	-	-	-	-	-
폴란드	15684.62	14394.72	-	-	-	-	-
포르투갈	-	-	-	-	-	-	-
슬로바키아	-	-	-	-	-	17870.28	25484.81
스페인	22921.96	25964.86	30329.53	33919.55	36493.12	41673.09	43699.95
스웨덴	60927.90	65529.49	69561.32	69981.45	72407.68	75220.74	75901.06
스위스	60029.89	65224.70	66866.89	73320.31	85946.31	93868.71	79610.87
터키	-	-	-	-	-	11274.99	11229.37
영국	34348.00	33835.00	34201.72	41209.15	45307.10	51529.00	49872.71
미국	-	-	-	-	-	-	-
한국	21799.66	18370.95	20985.01	22700.52	20740.14	24316.39	24242.26
국가 평균	35315.63	38194.02	39849.04	42365.44	45092.33	43029.85	44394.03

그러나 국민 1인당 GDP 대비로 하여 고등교육의 학생 1인당 교육비를 계산하면 선진국 수준에 도달한 것으로 나타나고 있다. 2006년 현재 우리나라의 1인당 GDP 대비 고등교육의 학생 1인당 교육비는 34%로서 이탈리아(28%)보다 오히려 높으며, 영국(36%)이나 미국(40%) 그리고 OECD 평균(40%)에 비해서도 크게 낮지 않다.

[그림 III-6] 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육기관 연간 교육비(고등교육)

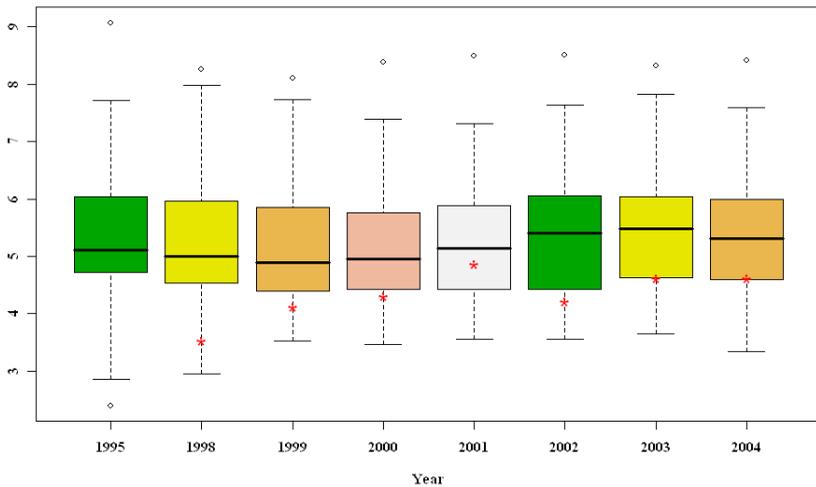


<표 III-6> 국민 1인당 GDP 대비 학생 1인당 교육기관 연간 교육비(고등교육)

OECD 회원국가	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
호주	47.63	45.88	50.24	47.55	44.80	39.89	45.46
오스트리아	47.83	46.96	38.65	39.74	41.35	40.08	42.00
벨기에	27.00	39.42	40.81	42.77	41.98	39.30	37.03
캐나다	57.85	57.48	53.26			65.76	
체코	43.16	41.97	39.34	37.38	37.60	39.19	34.76
덴마크	37.37	38.50	41.66	48.87	50.54	45.68	47.09
핀란드	33.64	34.63	32.51	41.68	42.32	42.52	41.92
프랑스	34.20	33.98	33.37	32.95	33.77	37.73	36.78
독일	41.39	42.20	41.69	41.27	41.27	41.98	40.96
그리스	29.01	26.97	21.41	25.15	24.81	24.00	20.20
헝가리	52.69	50.94	57.56	54.61	57.12	56.75	42.95
아이슬란드			28.40	26.49	29.04	26.07	26.69
아일랜드	37.54	37.20	39.18	33.54	30.15	27.33	27.95
이탈리아	28.41	31.53	32.14	32.89	32.78	32.99	27.84
일본	40.95	41.22	41.96	41.91	43.06	41.17	42.15
멕시코	48.22	57.31	51.42	47.45	64.82	60.24	56.96
네덜란드	43.59	46.46	43.69	45.19	43.76	42.29	41.25
뉴질랜드						37.50	35.70
노르웨이	41.76	43.00	36.85	36.05	37.45	36.99	35.81
폴란드	52.09	44.00	33.75	34.55	43.19	39.62	33.71
포르투갈		28.14	28.40	29.03	36.98	40.87	40.06
슬로바키아		47.75	43.89	46.67	37.82	35.67	44.60
스페인	29.59	29.97	33.01	34.92	34.58	36.04	36.04
스웨덴	60.53	60.58	57.71	56.46	55.82	54.44	52.20
스위스	60.59	62.54	62.30	67.35	72.89	77.97	63.23
터키		72.55	66.35				
영국	46.03	41.00	38.74	40.25	40.90	40.07	36.14
미국		57.00	58.83	63.20	56.75	64.18	56.67
한국	44.19	39.25	40.29	41.58	32.79	36.70	34.11
국가 평균	42.84	44.39	42.41	41.9	42.63	42.97	40.01

교육비용을 국제적으로 비교해 볼 때, 정부부처, 지방정부 등 모든 공공부문이 지출하는 공부담 교육비⁴³⁾가 선진국에 비해 낮게 나타나고 있다. 2004년 현재 GDP 대비 공부담 교육비율은 4.6%로서 OECD 평균 5.4%보다 0.8% 정도 뒤지고 있다.

[그림 III-7] 공부담 교육비(GDP 대비)



자료: OECD(1996~2005). Education at a Glance.

43) 공부담 교육비(public expenditure on education)는 교육기관에 대한 교육비 이외에 학생생활 및 학교 밖에서 구매하는 사교육비(private expenditure)에 대한 공공보조금까지 포함함.

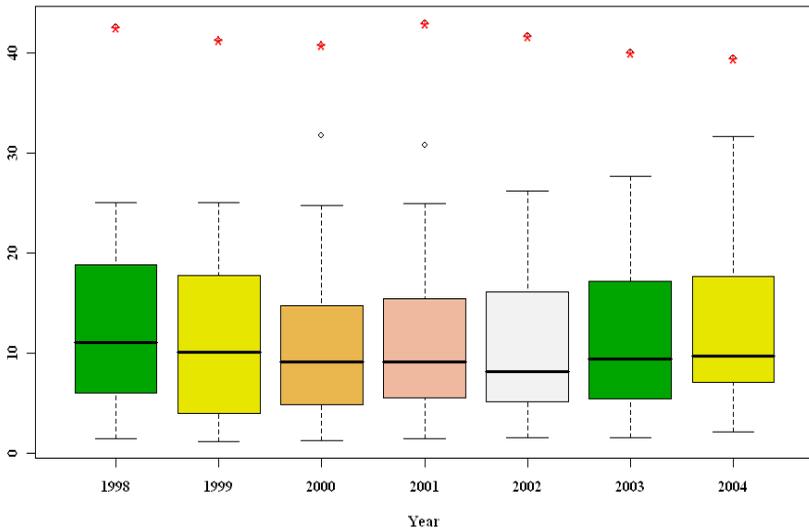
- 공부담 교육비는 모든 공공부문이 지출하는 비용을 의미, 이때 공공부문에는 교육부 이외의 타 정부부처, 지방 혹은 지역정부와 기타 공공단체가 모두 포함됨.
- 공공부문지출 총액(total public expenditure)은 중앙 및 지방 모든 수준의 정부기관에서 지출하는 환급불가 경상비와 자본비를 포함함. 경상비(current expenditure)는 최종소비지출과 지불된 재산소득, 보조금 및 기타 경상이전비용(예. 사회보험료, 사회적 지원금, 연금, 기타 복지비)을 포함함.

<표 III-7> 공부담 교육비(GDP 대비)

OECD 회원국가	1995	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
호주	4.97	4.78	5.02	5.07	5.05	4.97	4.77	4.81
오스트리아	6.53	6.28	6.31	5.77	5.79	5.67	5.48	5.45
벨기에	-	5.21	5.51	5.22	6.12	6.26	6.06	6.02
캐나다	5.22	5.00	5.68	5.54	5.21	-	4.96	-
체코	6.52	5.73	4.38	4.38	4.43	4.41	4.55	4.42
덴마크	4.91	4.29	8.11	8.38	8.50	8.51	8.32	8.42
핀란드	7.72	8.26	6.19	5.98	6.25	6.39	6.51	6.43
프랑스	6.89	6.25	5.97	5.84	5.73	5.81	5.91	5.81
독일	6.04	5.97	4.66	4.53	4.57	4.78	4.71	4.60
그리스	4.71	4.65	3.64	3.80	3.91	3.96	4.28	3.34
헝가리	2.87	3.48	4.66	4.93	5.15	5.51	5.94	5.43
아이슬란드	5.04	4.56	-	6.04	6.47	7.11	7.83	7.59
아일랜드	-	7.09	4.31	4.36	4.35	4.36	4.40	4.75
이탈리아	5.07	4.48	4.55	4.64	4.97	4.75	4.87	4.59
일본	4.57	4.90	3.52	3.57	3.56	3.60	3.65	3.65
룩셈부르크	-	4.07	-	-	3.84	-	-	-
멕시코	-	-	4.43	4.87	5.14	5.31	5.79	5.41
네덜란드	4.65	4.21	4.78	4.83	4.99	5.08	5.07	5.18
뉴질랜드	5.01	4.89	6.30	7.00	6.75	6.70	6.76	6.54
노르웨이	5.74	7.17	7.36	6.65	7.00	7.63	7.62	7.58
폴란드	9.08	7.72	5.18	5.25	5.63	5.60	5.81	5.42
포르투갈	5.50	5.42	5.73	5.74	5.89	5.84	5.91	5.31
슬로바키아	5.36	5.69	4.34	4.06	4.03	4.35	4.38	4.21
스페인	4.67	4.54	4.50	4.43	4.41	4.44	4.29	4.25
스웨덴	-	7.98	7.74	7.39	7.31	7.65	7.47	7.35
스위스	-	5.49	5.48	5.42	5.52	5.79	6.04	5.97
터키	2.40	2.95	4.00	3.46	3.65	3.56	3.74	4.05
영국	5.16	4.91	4.72	4.80	4.69	5.25	5.38	5.29
미국	-	5.09	5.16	4.96	5.64	5.55	5.66	5.33
한국	-	3.54	4.13	4.30	4.86	4.22	4.62	4.63
국가 평균	5.37	5.31	5.22	5.21	5.30	5.45	5.52	5.40

이는 우리나라 교육비용 중 민간부담이 많음을 보여주고 있다. 민간부담은 전체에서 40% 이상을 차지하고 있어 OECD 국가 중 최고에 속한다.

[그림 III-8] 전체 교육단계에 있어서 교육기관에 대한 공공 및 민간 투자의 상대적 비중(민간재원)



자료: OECD(1996~2005). Education at a Glance.

<표 III-8> 전체 교육단계에 있어서 교육기관에 대한 공공 및 민간 투자의 상대적 비중(민간재원)

OECD 회원국가	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
호주	24.51	23.50	24.34	24.37	25.81	26.07	26.97
오스트리아	5.99	4.60	5.80	5.56	6.67	5.46	7.23
벨기에	-	4.95	7.89	7.05	5.83	5.81	5.70
캐나다	18.81	20.18	20.11	21.78	-	22.59	-
체코	12.76	12.43	10.05	9.40	5.49	7.93	12.68
덴마크	5.00	4.02	4.00	3.90	3.93	4.54	4.41
핀란드	-	2.21	2.03	2.17	2.16	2.12	2.13
프랑스	8.17	8.05	7.94	7.98	7.90	9.65	8.84
독일	21.68	22.07	18.89	18.64	16.69	17.38	17.71
그리스	-	6.64	6.21	5.78	4.61	5.50	4.71
헝가리	12.10	12.14	11.74	11.02	10.17	9.24	9.31
아이슬란드	-	-	8.93	8.28	8.14	8.99	9.39
아일랜드	10.07	10.44	9.48	7.79	6.56	7.01	7.06
이탈리아	5.00	9.72	9.11	9.31	7.36	8.06	9.58
일본	24.83	24.44	24.76	24.96	25.48	25.91	25.83
룩셈부르크	-	-	-	-	-	-	-
멕시코	13.62	17.42	14.66	15.41	18.95	18.67	19.50
네덜란드	7.22	10.31	9.73	9.13	9.68	9.60	9.90
뉴질랜드	-	-	-	-	17.53	17.03	19.31
노르웨이	1.86	1.80	1.30	4.06	3.78	1.58	-
폴란드	-	-	-	-	10.83	10.61	9.91
포르투갈	1.46	1.35	1.43	1.49	1.58	1.67	2.46
슬로바키아	-	2.21	3.62	2.88	4.74	9.78	15.96
스페인	16.93	17.73	12.55	12.15	11.64	11.44	12.90
스웨덴	2.71	2.98	3.04	3.20	3.31	2.88	3.00
스위스	9.45	9.99	8.17	-	-	-	-
터키	16.05	1.23	1.38	-	11.26	3.28	7.38
영국	8.55	16.34	14.84	15.29	15.58	16.02	16.11
미국	25.05	25.01	31.76	30.78	26.19	27.70	31.62
한국	42.58	41.25	40.76	42.93	41.70	40.02	39.48
국가 평균	13.86	12.46	12.10	12.68	12.12	12.50	13.56

요컨대 우리나라 고등교육 산업규모는 국제적으로 볼 때, 강점과 약점을 동시에 지니고 있다. 고등교육기관 수, 학생 수, 교육비용은 우리나라 인구나 경제규모에 비추어 봤을 때 정점에 달했다고 볼 수 있으며, 앞으로 학령기인구 감소는 규모면에서 영향을 줄 것으로 판단된다. 이러한 추세는 고등교육기관 수의 변화에 큰 영향을 주는 요인으로 작용할 것으로 보이며, 이에 따른 정부의 고등교육정책과 개별 대학의 전략도 큰 변화를 가져올 것으로 예상된다. 또한 교육비용은 공공부담보다는 개인의 호주머니에 의존하는 비율이 다른 국가에 비하여 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다.

제2절 고등교육산업의 국민경제적 비중

1. 고등교육산업 시장

고등교육산업의 국민경제적 비중을 직접적으로 알 수 있는 통계자료는 현재로서는 없다. 따라서 서비스업과 교육서비스업을 통해서 추정할 수밖에 없다. 교육서비스는 우리나라 GDP의 5.6%(한국은행)를 차지하는 산업영역으로서 산업적으로는 의료서비스, 복지서비스 등과 함께 사회서비스 분야로서 국가정책에 있어서 국민생활에 직결되는 공익성이 매우 큰 핵심적 영역을 이루고 있다.

2006년 현재 교육서비스 시장의 크기는 57조 6천억 원 정도로 전산업 총산출의 2.9%, 부가가치는 44조 6천억 원으로 전 산업의 부가가치 총액은 5.6%, 취업자는 160만 명 정도로 총고용의 7.2%를 차지하고 있다. 교육서비스의 비중은 지속적으로 확대되어 산출과 고용 모두 증가하고 있는 추세로 국민경제에서 차지하는 비중이 크게 높아지고 있음을 알 수 있다.

<표 III-9> 교육서비스산업 현황

(단위: 십억원, 천명)

구분	1997		2000		2003		2006	
		%		%		%		%
총산출(십억원)	28,170.4	2.7	32,493.7	2.6	46,257.4	3.0	57,586.3	2.9
부가가치(십억원)	22,932.6	5.2	25,696.7	5.0	35,760.7	5.6	44,635.2	5.9
취업자 수(천명)	1,119	5.3	1,191	5.6	1,484	6.7	1,658	7.2

자료: 한국은행, 통계청

통계청 서비스산업 총조사(2005)의 결과에 의하면 교육서비스업 분야에서 고등교육기관의 매출액 구성비는 27.2%, 고용비율은 15%를 차지하는 것으로 나타나고 있어, 고등교육산업은 우리나라 GDP의 1.2~1.5% 정도를 차지하는 것으로 추정할 수 있다.

<표 III-10> 고등교육산업 종사자 규모

(단위: 명, %)

산업분류별	종사자 수				구성비	
	합계	비 중	남	여	남	여
교육 서비스업	1,189,784	100.0	463,482	726,302	39.0	61.0
초등교육기관	317,607	26.7	72,737	244,870	22.9	77.1
중등교육기관	278,543	23.4	132,860	145,683	47.7	52.3
고등교육기관	184,024	15.5	126,201	57,823	68.6	31.4
특수학교 및 외국인학교	10,366	0.9	3,615	6,751	34.9	65.1
기타 교육기관	399,244	33.6	128,069	271,175	32.1	67.9

자료: 통계청, 서비스업 총 조사(2005)

<표 III-11> 고등교육산업 매출액

(단위: 억원, %)

산업분류별	매출액		구성비		증감률	
	2001년	2005년	2001년	2005년	'05/'01	연평균
O 교육 서비스업	383,069	563,762	100.0	100.0	47.2	10.1
801 초등교육기관	77,842	127,082	20.3	22.5	63.3	13.0
802 중등교육기관	100,809	150,933	26.3	26.8	49.7	10.6
803 고등교육기관	106,731	153,312	27.9	27.2	43.6	9.5
804 특수학교및외국인학교	2,929	4,576	0.8	0.8	56.2	11.8
805 기타 교육기관	94,758	127,859	24.7	22.7	34.9	7.8

2. 고등교육산업의 부가가치와 산업성장 기여도

1999~2007년 동안 실질 부가가치 기준으로 서비스업은 연평균 증가율이 4.3%를 기록하였으나, 실질GDP의 연평균 증가율 5.2%보다 낮아, 국내 경제성장을 주도하지는 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 교육서비스업의 경우, 1999년 4.7%에서 2007년 3.9%로 오히려 그 비중이 줄어들고 있다.

<표 III-12> 서비스업종의 실질 GDP 비중

(단위: 천억 원, %)

구분	1999	2001	2003	2005	2007
국내총생산	5,334	6,009	6,627	7,231	7,981
- 서비스업	49.4	48.8	48.4	46.8	46.3
• 교육서비스업	4.7	4.5	4.4	4.2	3.9
총부가가치	89.2	88.9	88.7	89.1	88.9
순생산물세	10.8	11.1	11.3	10.9	11.1

자료: 한국은행, 서비스지출구조분석과 산업성장효과 분석(2008, 산업연구원) 재인용

실질GDP에 대한 성장기여도와 기여율을 보면, 교육서비스는 1999~2007년 동안 연평균 2.8% 내외의 안정적인 증가율을 보이며, 성장기여도와 기여율이 2007년 0.06%포인트와 1.3%로 여타 업종에 비해 높지는 않게 나타나고 있다. 비록 교육서비스의 실질GDP에의 성장기여도가 높지는 않지만, 소비자서비스 중 시장규모가 크고 학부모들의 주요 관심 대상이기 때문에 e-learning 등의 산업화를 통한 성장가능성은 높은 것으로 전망된다(최봉현, 박정수, 2008).

<표 III-13> 실질GDP에의 기여도

(단위: 십억 원, %, %포인트)

구분		1999	2001	2003	2005	2007
교육	부가가치	25,182	26,943	29,170	30,174	31,447
	성장률	1.1	4.8	3.7	1.2	1.6
	기여도	0.05	0.22	0.16	0.05	0.06
	기여율	0.6	5.6	5.3	1.2	1.3

자료: 한국은행, 서비스지출구조분석과 산업성장효과 분석(2008, 산업연구원) 재인용

주: 기여도(%): (전년도 실질부가가치/전년도 실질GDP)× 실질부가가치 증가율

기여율(%): (기여도/실질GDP 증가율)× 100

한국의 교육지출 추이 및 비중은 EU 27개국에 비해 5.3%포인트 정도 많이 지출하는 것으로 나타나고 있다. 이는 공교육시스템이 잘 갖추어진 유럽과는 달리 한국은 학력증진을 위한 사교육비 지출이 높기 때문임을 알 수 있다.

<표 III-14> 지출비중 추이(EU 27개국과의 비교)

(단위: %)

구분		1998		2006	
		EU27	한국	EU27	한국
서비스	의료·보건	3.2	4.2	3.4	5.3
	교통	13.8	11.9	13.7	11.3
	통신	2.2	4.2	2.7	5.2
	오락·문화	9.6	6.9	9.5	7.2
	교육	1.0	5.9	1.0	6.3
	음식 및 숙박	8.5	6.8	8.9	7.4
기타		10.4	13.1	11.1	14.3

자료: eurostat db, 한국은행, 서비스지출구조분석과 산업성장효과 분석(2008, 산업연구원) 재인용

3. 노동생산성

고등교육산업의 노동생산성은 교육서비스 산업의 노동생산성으로 환산해 볼 때, 선진국에 비해 낮게 나타나고 있음을 알 수 있다. 서비스산업의 생산성을 1인당 부가가치(경상달러 기준)로 비교해 보면, 한국의 경우 생산성이 미국, 일본, 프랑스 등 주요국들에 비해 대체로 1/2배 수준에 불과하다.

<표 III-15> 노동생산성 국제비교

(단위: 천 달러)

구분	미국		독일		일본		한국	
	1997	2001	1997	2003	1997	2003	1997	2003
도·소매업·호텔·음식점(50-55)	41.8	49.8	31.7	34.5	55.5	50.3	8.1	9.5
운송·보관·통신(60-64)	77.2	86.4	55.8	66.8	73.5	69.7	26.1	30.1
금융·보험·부동산·사업서비스(65-74)	104.2	123.6	121.1	112.9	155.3	185.7	49.0	46.9
사회·개인서비스(75-99)	39.9	46.0	40.6	43.3	47.0	47.5	22.5	21.7
- 교육(80)	26.7	31.6	43.0	45.2	-	-	21.5	20.2
- 보건·사회적 업무(85)	38.4	44.9	34.4	36.3	-	-	29.8	29.6
- 기타(90-93)	28.5	33.2	53.3	55.0	34.8	35.9	14.0	11.4
서비스업 소계(50-99)	55.9	66.3	54.7	58.2	69.9	71.5	20.1	21.9

자료: OECD STAN database. 서비스지출구조분석과 산업성장효과 분석(2008, 산업연구원) 재인용

제3절 국제수지

교육서비스업이 산출, 고용, 부가가치 등 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 높은 반면 국제 수지 측면에서는 상대적으로 매우 낮은 실정이다. 교육서비스의 경우는 대학 등 국내 고등교육기관의 낮은 경쟁력과 언어 문제 등의 이유로 국제수지 적자 규모가 큰 편이다. 그러나 유학연수로 인한 수지보다는 일반 여행으로 인한 수지 적자 규모가 훨씬 높은 편이다.

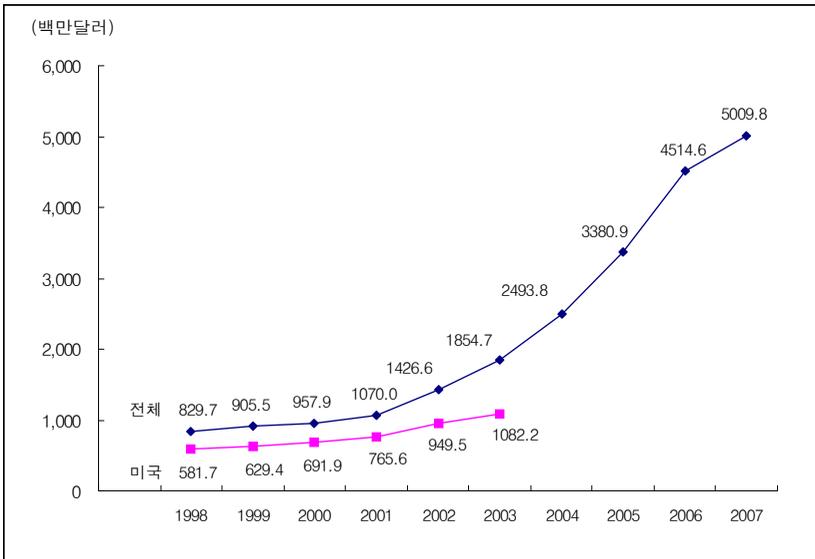
<표Ⅲ-16> 서비스수지 적자 규모 추이

(단위: 억 달러)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005	2006(1~10월)
서비스수지	-38.7	-82.6	-74.2	-80.5	-136.6	-154.5
- 여행수지	-12.3	-45.3	-47.4	-62.7	-95.9	-105.4
· 유학연수	-10.6	-14.1	-18.4	-24.7	-33.6	-36.5
· 일반여행	-1.7	-31.2	-29.0	-38.0	-62.3	-68.9

한국은행 국민계정 경상수지 항목에서 상품 수입과 서비스 지출의 합이 3,372달러로, 45억 달러인 유학연수 지출 비중은 이전수지를 제외한 경상수지 총합의 1.2%에 불과하다.

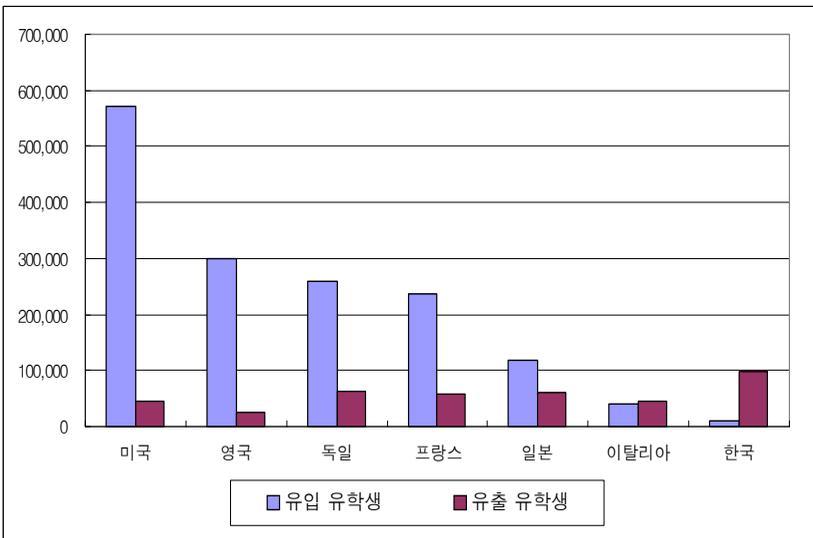
[그림 Ⅲ-9] 유학 관련 경비지출액 규모



자료: 한국은행.

우리나라 고등교육의 국제수지를 살펴보면 해외유입보다는 해외유출이 많은 것으로 나타나고 있다. [그림 III-10]에서 보듯이, 해외로 수학을 위해 떠나는 유출인력의 수는 2004년 현재 98,103명으로 독일(61,845명), 일본(61,437명), 프랑스(57,231명), 미국(46,547명) 그리고 이탈리아(44,892명) 등 비교적 높은 것으로 나타나고 있다.

[그림 III-10] 입출국 유학생의 나라별 현황(2004년)



자료: OECD(2006). Education at a Glance.

주: 정규 학위과정 유학생만을 비교하였음.

우리나라의 고등교육 세계유학시장 점유율은 2004년에도 0.4%에 불과하다. 즉 2004년 우리나라는 대학 이상 해외유학생 수가 9만 8,103명으로 OECD 국가 중 제1위였지만, 우리나라 대학 이상 교육기관에 유학 온 외국 유학생 수는 1만 778명으로 OECD 국가 중 24위에 불과한 것으로 나타나고 있다.

<표 III-17> OECD 국가 고등교육 해외유출자 수 및 유학시장 점유율

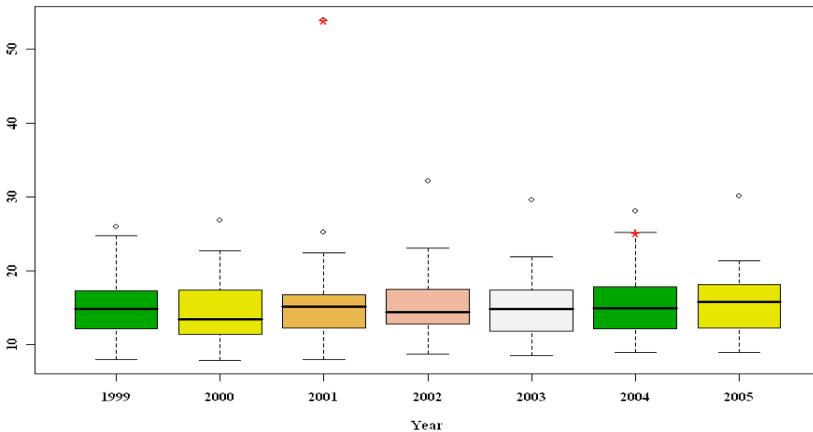
유출국	유출자 수 (2004년)	유입국	유입자 수 (2004년)	유학시장 점유율(%)	
				2000년	2004년
한국	98,103	미국	572,509	25.3	21.6
독일	61,845	영국	300,056	11.9	11.3
일본	61,437	독일	260,314	10.0	9.8
미국	46,547	일본	117,903	3.6	4.4
호주	9,377	한국	10,778	0.2	0.4

자료: OECD(2006)

제4절 고등교육의 교육·연구 경쟁력

우리나라 고등교육의 교육경쟁력은 양적인 규모에 비해 질적인 부분은 매우 떨어지는 것으로 나타나고 있다. 고등교육의 교원 1인당 학생 수를 보면 OECD 평균 교원 1인당 15명 정도에 비해 더 많은 것으로 나타나고 있다. 이는 교육 환경이 열악함을 시사하고 있다.

[그림 III-11] 교원 1인당 학생 수(고등교육)



<표 III-18> 교원 1인당 학생 수(고등교육)

OECD 회원국가	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
호주	-	9.34	9.30	13.30	16.05	-	-
오스트리아	14.95	-	15.75	12.97	12.92	14.83	15.25
벨기에	18.12	19.90	18.12	18.70	19.24	19.41	19.57
캐나다	-	9.84	16.20	-	-	-	-
체코	14.89	13.50	14.88	16.05	17.27	17.93	18.97
덴마크	-	-	-	-	-	-	-
핀란드	-	-	16.79	12.64	12.35	12.35	12.47
프랑스	16.85	18.25	18.09	17.93	17.57	17.82	17.35
독일	12.28	12.09	12.28	12.58	12.50	12.69	12.21
그리스	26.00	26.84	25.21	32.18	29.57	28.10	30.16
헝가리	12.14	13.12	13.27	13.81	14.76	15.58	15.87
아이슬란드	8.02	7.94	8.01	8.71	9.00	10.92	11.02
아일랜드	17.26	17.44	15.96	16.28	14.97	13.69	17.43
이탈리아	24.77	22.76	22.44	23.10	21.94	21.61	21.36
일본	11.54	11.42	11.28	11.16	11.04	11.03	11.04
룩셈부르크	-	-	-	-	-	-	-
멕시코	14.76	15.09	15.23	15.28	15.11	15.09	14.91
네덜란드	11.99	12.57	12.57	12.97	13.36	13.60	-
뉴질랜드	14.84	15.18	15.02	15.04	8.51	15.24	16.33
노르웨이	13.36	12.75	11.48	13.15	11.86	12.03	-
폴란드	-	14.74	16.17	17.96	18.30	-	18.18
포르투갈	-	-	-	-	-	13.49	13.22
슬로바키아	10.27	10.20	10.78	10.51	10.82	10.93	11.75
스페인	16.44	15.88	13.38	13.01	11.84	11.74	10.64
스웨덴	9.47	9.32	9.35	9.14	9.03	8.98	8.94
스위스	-	-	-	-	-	-	-
터키	21.46	-	16.08	16.24	16.60	16.83	17.30
영국	18.46	17.65	17.56	18.27	18.24	17.81	18.25
미국	14.03	13.47	13.68	17.08	15.19	15.75	15.70
한국	-	-	53.90	-	-	25.18	-
국가 평균	15.33	14.29	16.00	15.25	14.96	15.53	15.81

또한 대학의 연구생산성을 보면 최근 4년간 과학기술 분야에 투입된 연구비 대비 기술이전 수입료로 산출되는 연구 생산성 지표 중 하나인 회수율(%) 역시 급격한 성장을 보이고 있으나 미국 대학 회수율(AUTM, 2003)은 2.95%로서 미국의 1/7 수준으로 나타나고 있다.

<표 III-19> 미국 대학 회수율

(단위: 백만 원, %)

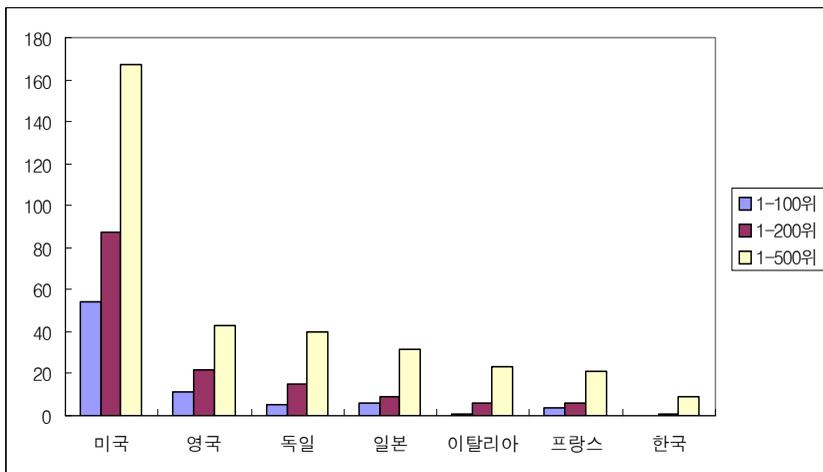
구분	2003년	2004년	2005년	2006년
기술이전 수입료	1,973	3,184	6,323	9,033
과학기술 분야 연구비	1,713,138	1,798,851	2,030,059	2,171,805
회수율(%)	0.115	0.177	0.311	0.415

주: 회수율(%) = 기술이전 수입료 / 과학기술 분야 연구비 × 100

자료: 교육과학기술부(2007)

이러한 결과로 세계무대에 내놓을 만한 우수한 대학도 너무나 부족하다. 이는 세계 200대 대학에 서너 개 정도가 포함되어 있을 뿐이다(Shanghai Jiao Tong 대학, 2006; 영국 The Times, 2006).

[그림 III-12] 국가별 500위 대학 보유 수 현황(2006년)



제 4 장 외국 사례 분석

제1절 고등교육 산업화의 세계적 추세와 유형⁴⁴⁾

1. 고등교육 국제화의 추세

고등교육을 산업적 관점에서 접근하는 사례는 고등교육의 국제화 추세와 관련성이 높다. 고등교육의 국제화에 대한 관심을 촉발하는 데는 몇 가지 요인이 작용한다. 첫째, 경제영역에서의 세계화 과정은 국제적 차원에서 교육훈련에 대한 요구의 증가로 이어진다. 따라서 세계적인 규모로 운영해야 한다는 중요성 때문에 국제적으로 통용되는 기술들이 발전해 왔다. 즉 세계를 기반으로 한 기업들은, 외국어에 능통하고 기초적인 다문화 기술을 습득하여 국제적 파트너와 유연하게 소통할 수 있는, 국제적으로 경쟁력 있는 노동자들을 찾고 있다. 개인과 정부는 학생들의 지평을 넓히는 역할을 고등교육에 기대하고 있다.

또한 지난 15년 동안 세계경제 통합이 빠르게 진행됨에 따라 고숙련노동시장의 국제화도 진전되었다. 이에 따라 일부 직업의 국제화가 이루어졌고, 세계적으로 또는 국제적으로 인정되는 자격이 나날이 중요해졌다. 이는 다국적기업과 세계 일반이 요구하는 분야에서 특히 그렇다(Bennell and Pierce, 2003; Peace

44) 이 절은 OECD(2006)의 내용을 번역하여 재정리.

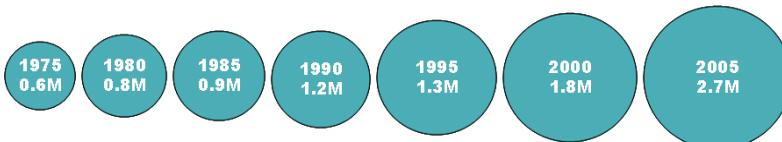
Lenn and Campos, 1997). 고숙련 노동시장의 국제화로 OECD 국가의 고용주들은 날이 갈수록 해외의 인재에 눈을 돌리게 된다. 국제화는 향후 이민을 목표로 국제학생을 유치하는, 좀 더 장기간의 기술발전전략의 일부로 생각될 수 있다.

둘째, 각 나라들이 처한 고등교육의 수요와 공급 상황으로 인해 국제화에 대한 관심이 증대되고 있다. 1980년대 이후 많은 OECD 국가에서는 엘리트 중심이었던 고등교육이 대중화되어 왔다. 이에 따라 고등교육 공급이 전례 없이 팽창했고, 민간 공급자에 대한 의존이 나날이 커졌다. 그러나 일부 국가는 현재 자국 학생의 감소에 직면해 있다. 국제화는 이 감소분을 상쇄할 방법으로 여겨지며, 일부 고등교육기관들의 생존과 직결되는 길이기도 하다.

반면 산업화가 미약한 많은 나라들—특히 중국과 동남아시아—은 고등교육에 대한 수요 증가라는 정반대의 상황에 직면하고 있다. 청년층의 급속한 증가와 고등교육 공급의 병목현상 때문에, 국제화를 비용효율이 높은 대안이자 수용능력(capacity)을 증대시키는 방법으로 여긴다. 신흥국가들의 부족한 수용능력과 일부 OECD 고등교육기관의 과잉공급 간의 결연은, 많은 OECD 국가에서 고등교육의 탈규제 추세에 의해 촉진되어 왔다. 이 추세는 원격교육과 고등교육기관의 해외 운영을 비롯한 새로운 형태의 교육 제공을 허용했다.

셋째, 국제화의 무역 가치에 대한 인식 제고가 국제화에 대한 관심을 증대시키고 있다. 최근, 일부 OECD 국가에서 고등교육 수출산업이 등장하면서 급속한 팽창을 하고 있다. 교육 서비스업 자유화에 대한 국제적 협의까지는 상당한 시간이 걸리겠지만, 그림에서 확인할 수 있듯이 교육의 국제화는 장기적으로 확대 추세가 있고 이것이 국제수지에 큰 영향을 끼친다는 사실은 널리 받아들여지고 있다(OECD, 2004).

[그림 IV-1] 30년간 학생 이동 증가



자료: OECD(2008)

2. 고등교육 국제화와 무역적 가치

이러한 고등교육의 국제화가 주는 이점은 경제적인 측면 이외에도 자국 고등교육제도 개선의 효율성을 높일수 있다는 점, 연구와 교육의 순환과 촉진을 가져온다는 점, 다문화적인 인식의 저변 확대를 가져온다는 점, 외교적인 유대를 향상시킨다는 점 등이다.

특히 학생 이동과 고등교육기관의 해외 활동으로 여겨지는 고등교육의 국제화는 무역 가치와 관련된 경제적 이익을 낳는다(OECD, 2004). 학비 정책은 국제화가 무역수지에 미치는 전체적인 영향 가운데 주요한 요소이다. 사실 일부 국가는 국제교육을 사회경제적 발전 전략의 일부로 삼고, 국제 학생들에게 학비 전액을 부담시킴으로써 이익을 얻는다. 뉴질랜드에서 교육 수출은 3대 서비스 수출업종으로, 2004년에 그 액수는 22억 NZD에 달했다. 이와 비슷하게 영국 고등교육에서 수학하는 국제학생들의 지출은 2003/2004년에 학비와 기타 지출 포함 GBP 50억에 이르렀다고, 2007년의 한 보고서는 말한다(British Council, 2007b).

그러나 Asteris(2006)는 교육 서비스 수출이 실제 기여하는 바는 이런 수치들보다 훨씬 중요하다고 한다. Greenaway와 Tuck(1995)는 무역과 학생 이동 사이의 공통점에 주목하면서, 국제 학생들은 유학 이후에도 유학 국가를 훨씬 선호함을 주목한다. 국제화의 무역 가치는 수업료 수익 이상의 것이다. 국제 학생들의 수업료 이외의 지출은 지역경제에 중요한 영향을 끼친다. 예를 들어 뉴질랜드에서는, 2002년에 10,000개의 전일제 일자리가 창출됨으로써 교육 수출의 총 무역 가치 가운데 반에 가까운 정도가 뉴질랜드 사회 전체로 돌아간 것으로 보인다. 이를 통해 재산 가치가 높아졌고, 국제 학생들의 친구와 친척 방문을 통해서 관광에도 긍정적인 영향을 미쳤다(Asia 2000 Foundation of New Zealand, 2003). Dockery 등(1999)은 1994년에 커틴공과대학(Curtin University of Technology)에 국제 학생 1,957명이 등록함으로써 서부 호주에 약 1,000개의 일자리가 창출되었다고 한다. 뉴질랜드의 더니든(Dunedin)은 국제화가 소규모 대학도시에 어떤 영향을 미치는지 잘 보여준다. 이 도시는 2,000명의 국제

학생 덕택에 주민 110,000명의 지역경제가 숙소 제공과 주거비 수입을 통해 활성화되었다.

3. 마케팅 정책

서구의 고등교육기관은 민간 영역에서의 마케팅 수단을 차용하고 있는 경향이 늘어나고 있다(Kwiek, 2001). 그 이유는 교육을 서비스 수출로 바라보면서 고등교육의 국제적 마케팅은 국제 학생과 교수진을 국가 교육제도 안으로 유인하는 중요한 수단이기 때문이다. 여기에는 여러 가지 측면이 포함되어 있다.

첫째, 국제 시장에서 고등교육의 브랜드 이미지/정체성을 개발하고, 외교, 경제, 교육 채널을 이용하여 그것을 확산시키는 것이다. 대부분의 OECD 참가국들은 국제 시장을 향해 자국의 고등교육 제도의 브랜드 이미지를 확산시키는 국가적인 정책과 제도를 채택하고 있다.

그 첫 번째 단계로서, 호주, 한국, 영국 등에서는 우수한 국제 학생들을 겨냥한 정보 브로셔나 웹사이트를 국가 수준에서 개발한다. 예를 들어 영국 수상은 국제 학생수를 증가시키기 위해, 1999년에 EducationUK 웹사이트(www.educationuk.org)를 개설했다(British Council, 2007a). 이와 비슷하게 한국 정부는 2001년에 정부 웹사이트(www.studyinkorea.go.kr)를 개설하였고, 2010년까지 한국에 국제 학생 50,000명을 유치한다는 목표로 2005년에 'Study Korea' 프로젝트를 내놓았다(NIED, 2007).

일부 국가에서는 마케팅 전담 조직/기관이 이 책임을 맡고 있다. 예를 들어 Education New Zealand는 국제 학생들의 수업료에 과세함으로써 공공 및 민간 고등교육기관의 재정 지원을 받아, 유학 국가로서 뉴질랜드의 국가적 브랜드 및 이미지를 증진시키기 위해 마케팅 연구를 실행하고, 고등교육기관의 마케팅 활동에 협력하며, 정부에 자문을 한다. 한국에서는 정부의 마케팅 지원 활동은 주로 재정 지원으로 이루어지며 교육박람회 참여를 주로 지원한다.

4. 고등교육의 국제화 전략

국제 고등교육은 오래전부터 학생 이동 및 교수 이동과 관계가 있었다. 그러나 그것이 더욱 중요해진 것은 이차대전 이후 정치, 문화, 개발 원조와 더불어 탈식민지화가 시작되면서부터이다. 각국 정부는 평화와 상호이해를 증진하고, 예전 식민지를 비롯하여 특정 국가와 특별한 관계를 확립 또는 유지하며, 연구를 자극하거나 다른 나라의 수용 능력 확충을 돕는 수단으로 국제화를 옹호했다. 이런 논리들과 부수적인 정책들이 오늘날까지 여전히 이어진다.

그러나 그것들은 새로운 추세와 논리들로 꾸준히 보완되고, 때로는 대체되었다. 교수와 연구에서 개발 원조, 상호이해와 국제 협력은 많은 나라에서 대표적인 국제화 의제였지만, 최근에는 수익창출 논리가 더욱 중요해지고 있다. 해외 고등교육에 대한 네 가지 서로 다른 논리는 1) 상호이해, 2) 기술이민 (skilled migration), 3) 수익창출, 4) 수용 능력 확충으로 정리된다.

각각 특징을 지니고 있지만 네 가지 관점의 논리가 서로 겹치기도 해서, 어느 정도는 비슷한 목표를 달성하기 위한 서로 다른 방법으로 보일 수도 있다. 네 가지 관점을 차별화시키는 것은 일부 정책 도구의 존재와 중요성에 있다. 상호이해의 관점은 강력한 정책 도구의 지원이 없는 국제 전략이라는 것이 그 특징이다. 이 관점에는 근본적인 경제 논리가 있지만 강력한 정책 도구의 지지를 받지 않는 것이다. 다른 모든 논리는 해외 교육을 더 넓은 경제 전략의 일부로 보는 것인데, 그렇다고 해서 그 논리로 해외교육에서 비경제적 이익(문화적, 학문적, 사회적, 지리-정치적 등)을 거둘 수 없다는 뜻은 아니다.

또한 상호이해의 논리만큼 비경제적 이익들을 중시하지 않는다는 뜻이 아니다. 기술이민과 수익 창출 논리는 국제 학생 수용 촉진을 목표로 하는 전략(즉 고등교육 서비스 수출)을 수립하게 한다. 반면에 수용능력 확충 논리는 자국 학생들의 해외 유학이나 외국 교육기관의 도입(즉, 고등교육 서비스의 수입)을 촉진하고자 한다. 기술이민은 일반적으로 수익 창출 논리의 구성요소이지만, 고등교육 영역에 수출 이익을 창출하는 유일한 논리는 수익창출 논리이다. 마지막으로, 특정 국가는 특정 논리만 채택하는 게 아니라 여러 논리를 동시에

채택한다. 예를 들어, 말레이시아는 교육서비스의 수입국으로서 수용능력 확충 논리를, 수출국으로서 수익창출 논리를 이용한다. 고등교육 수출국으로서 영국은 비유럽 학생들에게는 수익창출 논리를, 유럽 학생들에게는 기술이민 논리를 이용하며, 고등교육 수입국으로서 상호이해 논리를 수입업자로 이용한다.

[그림 IV-2] 고등교육 국제화에 대한 네 가지 관점

	수입 전략	수출 전략							
강 한 경 제 적 원 인	수용능력 확충	수익창출							
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">논리</th> <th style="text-align: center;">주요 정책수단</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>상호이해접근 외에 · 고등교육 수요 충족 · 국가 인적자원 강화 · 외국기관과의 제휴로 보다 나은 고등교육 시스템 구축</td> <td>· 제한 조건하에 외국교육기관/학 자의 유입 장려 · 국내학생의 유학과 귀국촉진 예: 말레이시아, 중국, 홍콩, 싱가포르, 인도네시아 등</td> </tr> </tbody> </table>	논리	주요 정책수단	상호이해접근 외에 · 고등교육 수요 충족 · 국가 인적자원 강화 · 외국기관과의 제휴로 보다 나은 고등교육 시스템 구축	· 제한 조건하에 외국교육기관/학 자의 유입 장려 · 국내학생의 유학과 귀국촉진 예: 말레이시아, 중국, 홍콩, 싱가포르, 인도네시아 등	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">논리</th> <th style="text-align: center;">주요 정책수단</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>기술이민접근 외에 · 수출산업으로서 고등교육 발전 · 국경을 넘는 교육을 이용하여 국내 고등교육부문 재정 및 지배구조 변화</td> <td>· 국제학생에게 수업료 부과 · 공립교육기관의 해외영리 활동 가능성 예: 호주, 뉴질랜드, 영국 (비EU시민권자), 미국 (대학생), 말레이시아 등</td> </tr> </tbody> </table>	논리	주요 정책수단	기술이민접근 외에 · 수출산업으로서 고등교육 발전 · 국경을 넘는 교육을 이용하여 국내 고등교육부문 재정 및 지배구조 변화
논리	주요 정책수단								
상호이해접근 외에 · 고등교육 수요 충족 · 국가 인적자원 강화 · 외국기관과의 제휴로 보다 나은 고등교육 시스템 구축	· 제한 조건하에 외국교육기관/학 자의 유입 장려 · 국내학생의 유학과 귀국촉진 예: 말레이시아, 중국, 홍콩, 싱가포르, 인도네시아 등								
논리	주요 정책수단								
기술이민접근 외에 · 수출산업으로서 고등교육 발전 · 국경을 넘는 교육을 이용하여 국내 고등교육부문 재정 및 지배구조 변화	· 국제학생에게 수업료 부과 · 공립교육기관의 해외영리 활동 가능성 예: 호주, 뉴질랜드, 영국 (비EU시민권자), 미국 (대학생), 말레이시아 등								
약 한 경 제 적 원 인	상호이해	기술이민							
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">논리</th> <th style="text-align: center;">주요 정책수단</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>· 학문적 · 문화적 · 학생이동 프로그램 · 지정학적 · 정치적 · 개발원조 · 사회적 · 경제적 예: 멕시코, 한국, (국제엘리트네트워크 형성 폴란드, 노르웨이, 과 인적자본 강화를 통해) 이탈리아 등</td> <td>· 학문적 · 문화적 · 학생이동프로그램 · 지정학적 · 정치적 · 개발원조 · 사회적 · 경제적 예: 일본, 스페인, 체코 등 (국제엘리트네트워크 형성 과 인적자본 강화를 통해)</td> </tr> </tbody> </table>	논리	주요 정책수단	· 학문적 · 문화적 · 학생이동 프로그램 · 지정학적 · 정치적 · 개발원조 · 사회적 · 경제적 예: 멕시코, 한국, (국제엘리트네트워크 형성 폴란드, 노르웨이, 과 인적자본 강화를 통해) 이탈리아 등	· 학문적 · 문화적 · 학생이동프로그램 · 지정학적 · 정치적 · 개발원조 · 사회적 · 경제적 예: 일본, 스페인, 체코 등 (국제엘리트네트워크 형성 과 인적자본 강화를 통해)	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">논리</th> <th style="text-align: center;">주요 정책수단</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>상호이해접근 이외에 · 지식경제 구축/유지를 위한 고숙련자 유치 · 고등교육경쟁력 강화</td> <td>· 국내고등교육마케팅 · 국제학생용 특별프로그램 · 학비보조로 노동/이민 촉진 예: 독일, 프랑스, 영국(EU시민 권자), 덴마크, 스웨덴, 노 르웨이</td> </tr> </tbody> </table>	논리	주요 정책수단	상호이해접근 이외에 · 지식경제 구축/유지를 위한 고숙련자 유치 · 고등교육경쟁력 강화
논리	주요 정책수단								
· 학문적 · 문화적 · 학생이동 프로그램 · 지정학적 · 정치적 · 개발원조 · 사회적 · 경제적 예: 멕시코, 한국, (국제엘리트네트워크 형성 폴란드, 노르웨이, 과 인적자본 강화를 통해) 이탈리아 등	· 학문적 · 문화적 · 학생이동프로그램 · 지정학적 · 정치적 · 개발원조 · 사회적 · 경제적 예: 일본, 스페인, 체코 등 (국제엘리트네트워크 형성 과 인적자본 강화를 통해)								
논리	주요 정책수단								
상호이해접근 이외에 · 지식경제 구축/유지를 위한 고숙련자 유치 · 고등교육경쟁력 강화	· 국내고등교육마케팅 · 국제학생용 특별프로그램 · 학비보조로 노동/이민 촉진 예: 독일, 프랑스, 영국(EU시민 권자), 덴마크, 스웨덴, 노 르웨이								

자료: OECD(2004), 232쪽

상호이해 논리는 정치, 문화, 학문, 개발 원조 목표를 아우른다. 이 논리는 장학금 제도와 학자 교류 프로그램을 통한 자국 및 외국 학생들과 교수의 이동을 권장하며, 교육기관들 간의 학문적 파트너십을 지원한다. 이 논리에서 국제 학생들을 유치하려는 강력한 동기는 존재하지 않는다.

기술이민 논리는 상호이해 논리와 그 목표를 공유하지만 우수한 국제 학생들을 유치하는 걸 더욱 강조한다. 이 논리에서는 장학금 제도가 여전히 주요 정책 도구이지만, 비자 및 이민 규제의 완화와 함께 각국의 해외 고등교육 분야의 적극적인 육성으로 보완되어 왔다. 때로 특정 서비스가 개발되어 국제 학생들의 학업과 정착을 돕거나 더 많은 수업을 영어로 진행하기도 한다. 이 논리의 기초는 유능한 인재를 유학 국가의 지식경제에 포섭하는 것이다. 대학생 보다는 석사 또는 연구과정 학생, 특정 지역의 학생, 특정 분야의 학생이 이 논리의 대상이 될 수 있다. 대체로 이 논리에 따라 국제 학생의 수가 증가한다.

수익창출 논리는 상호이해 및 기술이민 논리와 공통된 부분이 있다. 그 특징 가운데 하나는 고등교육 서비스에 공적 보조 없이 수업료 전액을 부과하는 것이다. 자국 학생들에 비해, 외국 학생들은 국제 교육시장을 개척하고자 하는 교육기관에 추가 수익을 창출한다. 이 전략하에 정부는 교육기관에 상당한 자율권을 부여하고 자국 고등교육 분야의 평판을 확보하려 한다. 이를 위해 적절한 국제 품질보증 절차를 마련하기도 한다. 이는 GATS 또는 기타 협정하에 교육 서비스 무역 협정을 체결함으로써 해외 교육활동에 장벽을 낮추는 적극적인 정책으로 보완될 수 있다. 이 논리의 결과, 일반적으로 수업료를 지불하는 학생 이동이 눈에 띄게 성장하며, 수익을 창출하는 프로그램과 교육기관 이동을 통해 해외 교육이 활발해진다.

오스트레일리아와 뉴질랜드에서, 고등교육 국제화 정책의 논리가 변화해 왔다. 양국은 교육을 수출산업으로 육성하기 위한 정부 주도의 전략을 실행해 왔다. 오스트레일리아와 뉴질랜드 정부가 인식하고 있듯이, 교육 무역은 수익을 내고 무역수지를 증진시킬 뿐 아니라, 양국의 일차산업에 대한 역사적인 의존 행태를 바꾸어 놓는다. 뉴질랜드 교육부는 '교육 수출산업은 매우 부가가치가 높은 산업으로, 뉴질랜드의 미래에 가장 중요하다.'고 본다(뉴질랜드, 2002).

영국은 기술이민 논리의 장기적인 이익 이외에도, 수출 이익을 해외교육 활동의 논리로 공공연히 언급하는 소수 유럽 나라 가운데 한 곳이다. 1980년대에 정부는 비유럽 학생들에게 수업료 전액을 부과함으로써, 수출 이익을 창출하고 대학 재정을 보완하도록 했다. 그러나 최근에 와서는 비EU 학생 시장을 더욱 확보하고 대학들의 영국 고등교육 홍보를 지원하는 정책을 펴고 있다. 1999년, 수상은 주요 4개 영어권 국가 가운데에서 영국이 국제 학생들을 더 많이 확보하려는 정책을 수립했다. 2005년까지 고등교육 국제 학생 수를 25,000명 늘리고, 그 이상의 과정에서도 25,000명을 늘리는 것을 목표로 삼았다. 이에 따라 글로벌 마케팅 전략과 영국 교육훈련을 위한 3년 촉진계획이 수립되고, 국가적 장학금 제도가 확대되었으며, 학생들을 위해 비자 규제가 더욱 '사용자 친화적'으로 바뀌고, 국제 학생들의 취업 규제가 완화되었다. 2000년 1월에, 영국은 영국 교육 브랜드를 개발하여 교육기관들의 개별 마케팅 활동을 촉진했다. 브랜드 및 마케팅 계획은 정부 부처와 국가 기관들의 협력을 받아 영국문화원이 주도했다. 이에 따라 특정 시장들이 우선적인 대상으로 정해지고 Education UK(<http://www.educationuk.org>) 웹사이트가 개발되었다. 웹사이트에는 영국의 약 24,000개 코스에 대한 데이터베이스가 실려 있다. 또 Funding Councils, Research Councils, Universities UK, Standing Conference of Principals도 영국고등교육및연구과정(www.hero.ac.uk) 웹사이트를 개설하였다. 이 웹사이트는 원격학습에 대한 정보를 망라하고 있으며, 코스들과 이 과정을 제공하는 교육기관(공립대학, 사립대학, 전문기관들)을 소개하고 있다. 영국품질보증기구(QAA)가 영국 대학들의 해외 협력을 감독하며, 영국 고등교육의 평판을 유지하고 품질보증 측면에서 영국 대학들의 질을 높이기 위해 실천지침을 마련하고 있다.

기술이민과 수익 창출 논리는 1990년대에 등장했고, 해외 교육의 두 가지 주요 양상을 나타낸다. 두 논리는 국제 교육이 인재를 확보하는 경쟁적인 시장이라는 관점을 공유한다. 신흥 경제권이 자국의 수요에 부응하지 못해서 생겨난 해외 교육시장의 등장에 영향을 받은 논리들이다. 신흥 경제국가들의 경제 성장으로 자국 수준에서 고등교육에 대한 요구가 높아졌지만, 자국의 수용능력은 그에 미치지 못하며, 학생들은 학비를 전액 부담하면서 해외 유학을 할 여유가 생겨났다.

5. 프로그램과 교육기관의 이동

프로그램 이동과 교육기관 이동은 몇 가지 유형의 교육 제공을 아우르며 서로 연관되어 있기도 하다. 원격교육은 프로그램 이동의 한 형태이다. 학생들은 외국 교육기관에 재학하여 메일, 인터넷 또는 다른 전자적 형태로 제공되는 자료를 통해 외국의 커리큘럼을 수학할 수 있다. 대부분의 경우에 원격 e-러닝 프로그램은 각국 파트너 또는 외국 학생들 본국의 교육기관이 운영하는 센터가 제공하는 대면 교육이나 강의로 보완된다. 이는 또한 교육기관 이동과 프랜차이즈 계약을 의미하기도 한다.

프로그램 이동은 프랜차이즈 계약이나 자매 프로그램을 통해 이루어진다. 프랜차이즈 계약이란, 각국의 공급자가 일정한 계약 조건하에서 외국의 학위를 제공해도 좋다는 계약을 외국 교육기관과 맺는 것이다. 이 경우에 교육기관의 이동은 일어나지 않는다. 자매 프로그램하에서, 학생들은 외국 공급자의 재학생이 되어 외국의 교과과정을 배운다. 학생들은 코스의 일부를 모국에서 수학하고, 외국 교육기관의 본국에서 코스를 마친다. 이런 형태의 해외교육은 학생 및 프로그램 이동을 수반한다. 학자파트너십은 그런 형태의 프로그램 이동을 수반할 수 있지만, 대체로 외국 프로그램 승인을 통해 학생 이동을 촉진한다.

마지막으로 외국 분교 캠퍼스와 외국인 소유의 교육기관이 교육기관 이동의 주요한 두 가지 형태이다. 외국 캠퍼스는 수업, 실험실, 사무실, 도서관을 갖춘 실제 교육기관이다. 이들은 외국인이 소유한, 또는 공동으로 소유한 교육기관이 운영하고 가르치는 전체 학위 프로그램을 제공한다. 외국인 소유의 교육기관은 외국 자본이 운영하는 교육기관이지만 다른 나라에 모(母)교육기관이 없다. 일부 경우에, 개발 원조 차원에서 외국 교육기관과 협력하여 운영하는 경우도 있다.

이런 새로운 형태의 해외 고등교육 공급이 뚜렷한 양상으로 나타나고 있다. 새로운 형태의 해외 교육 수준을 구체적으로 서술하기는 어렵다. 이들은 주로 자국 프로그램을 대상으로 하고 있는 표준적인 데이터 취합 시스템에서 벗어나 있는 경우가 많기 때문이다. 그러나 기존의 데이터를 보면, 상업적 프로그램

및 교육기관 이동이 주로 아시아-태평양 지역, 동유럽과 남아메리카 지역에서 일어나고 있음을 분명히 파악할 수 있다.

마지막으로, 원격 온라인학습을 통한 해외교육이 교육 수용능력 확대의 주요 수단으로 나날이 인식되고 있다. 타이나 중국 같은 나라들이 고등교육 수용능력을 확충하기 위해 해외 e-러닝을 포함하여 e-러닝에 눈을 돌리고 있다. UNESCO와 세계은행 같은 국제 조직들은 해외 e-러닝 프로젝트를 통한 교육 수용능력 확충을 권장한다. UNESCO가 이끌고 있는 프로젝트인 아비센나 가상캠퍼스(Avicenna Virtual Campus)는 저렴한 비용으로 온라인상에서 과학 기술 코스를 제공할 계획이다. 그 재정은 2003년부터 세 해 동안 유럽연합, 유네스코, 그리고 다양한 국가의 정부가 공동으로 부담한다. 프랑스, 영국, 이탈리아, 스페인, 기타 EU 바깥 지중해 국가들에서 개방적 원격학습을 제공하는 18개 파트너 교육기관들이 개발한 프로젝트는 네트워크 지식센터에서 제공할 학습 자료의 개발을 위해 교수들을 교육할 것이다.

원격학습 또는 e-러닝에 의한 해외교육은 대체로 캠퍼스에 기반한 학습센터에 의해 보완된다. 학습센터들은 국제 학생의 본국에서 (외국 교육기관 또는 자국의 파트너가 직접) 운영한다. 그러나 외국 분교 캠퍼스 또한 국제 학생들에게 대면 교육을 제공한다.

마지막으로 일부 국가들이 수익 창출 논리로서 자국의 국제화 정책을 재편성하고 있다. 프랑스는 수익창출 논리를 채택하지 않았지만, EDUFRANCE의 창설은 국제 시장의 흐름에 따라 고등교육을 보기 시작한 것이다. 공공기관으로서 창설된 에듀프랑스는 행위별 수가제(fee-for-service) 마케팅 기관으로서 프랑스 고등교육기관들을 마케팅하며, 소정의 수수료를 받고 외국 학생들에게 도움을 주기도 한다(언어 수업, 행정 절차 안내 등). 외국 학생들에게 보조금을 지급하지 않는 고등교육의 문제는 논의된 바가 없지만, 이 기구는 수익창출 논리를 채택한 나라들의 마케팅 기구를 어느 정도는 본보기로 삼았다. 2002년에, 이 기구는 무료 공공 서비스로 변화했다.

네덜란드는 고등교육 부문을 잠재적 수출산업으로 공공연히 표방하는 소수 유럽 국가에 속한다. 그러나 수익창출 논리로의 변화에 대한 논의는 최근에 이

루어지고 있다. 스칸디나비아 나라들은 국제 학생들을 포함하여 현재 전액 보조금을 지급하던 고등교육 제도를 재검토하고 있다. 자국 학생들과 국제 학생들에게 고등교육이 무상으로 제공되었던 덴마크에서는 2003년에 새로운 고등교육법을 제정함으로써 국제(유럽 외) 학생들에게 수업료를 부과할 수 있는 선택권을 대학에 주었다. 노르웨이 정부는 최근에 교육기관의 재정 지원에 ‘국제화 혜택’을 도입하여, 교육기관들의 국제적인 홍보에 인센티브를 주기로 했다.

제2절 호주

1. 호주의 고등교육체제 개요

호주 연방정부의 교육과학훈련부(Department of Education, Science and Training: DEST)에 따르면, 호주의 고등교육은 크게 자율인증기관(self-accrediting institutions)과 비자율인증기관(non-self-accrediting institutions)으로 구분된다(DEST, 2005).

자율인증기관에는 다시 39개의 주(State) 또는 준주(territory)에 의해 설립된 대학(University)과 1개의 외국 대학 호주 분교(branch), 그리고 연방정부 법률에 의해 설립된 3개의 국립 고등교육기관-호주국립대학(The Australian National University), 호주영화·텔레비전·라디오학교(The Australian Film, Television and Radio School), 호주해양대학(The Australian Maritime College)-과 회사법에 의해 설립된 대학인 호주가톨릭대학(The Australian Catholic University) 등 총 44개의 기관이 있다. 이들 자율인증기관은 호주 자격 체제(Australian Qualification Framework)에서 규정하고 있는 기준에 근거하여, 교육과정 및 프로그램을 대학의 결정대로 제공할 수 있는 권한을 부여받은 기관들이다(DEST, 2005).

그 가운데 주 정부 설치의 대학(University)은 시드니대학(University of

Sydney)과 멜버른대학(University of Melbourne)이 각각 1850년과 1953년에 설립된 이후로 발전하였다. 이 두 대학이 뉴사우스웨일즈(New South Wales)주와 빅토리아(Victoria)주에 설립될 수 있었던 것은, 1850년대에 호주에 금광이 발견되면서 급속한 경제발전과 인구 증가가 이루어졌고, 그 혜택을 이 두 주가 집중적으로 받았기 때문이었다. 그 후, 아들레이드대학(University of Adelaide)(1874년), 타스매니아대학(University of Tasmania)(1890년), 퀸즐랜드대학(University of Queensland)(1910년), 서호주대학(University of Western Australia)(1913년) 등이 설립되었으며, 이들 6개 대학이 호주의 중심 대학이 되었다. 특히 제2차 세계대전 전까지는 6개 주가 각각 1개씩의 대학교를 갖는 1개주 1개 대학교 체제가 유지되었다. 그러다가 제2차 세계대전 후 급격한 인구 증가와 경제 발전으로 인해 교육 수요가 증가하게 되었고, 이에 따라 1946~1949년, 1964~1975년 사이에 모두 14개의 대학이 설립되었다. 이 시기에 세워진 대학들은 산업 및 경제 발전의 필요에 따라 과학이나 공학 등의 분야를 중심으로 발전된 특징을 갖고 있다.⁴⁵⁾

한편, 비자율인증기관은 교육과정 및 프로그램을 자율적으로 제공할 수 있는 권한을 부여받지 못한 기관으로서, 주정부 및 연방정부 등으로부터 별도로 기관 인증을 받아야 하는 기관들이다. 이들 기관들은 신학, 비즈니스, 정보통신, 자연치료, 간호, 건강, 법, 회계 등의 직업전문 분야와 주로 관련되어 있으며, 보통 TAFE(Technical and Further Education Institutions)로 연결되어 있다. TAFE는 교육과학훈련부 산하의 전문 대학 과정으로, 전체 고등교육 인구의 약 70%에 해당하는 인원이 이의 교육을 받고 있다. TAFE의 과정을 이수하면, 다양한 전문 분야의 자격증을 수여받을 수 있으며, 일반 대학으로 진학할 수 있는 기회도 부여받을 수 있다. 360개 이상의 교과목이 개설되어 있는 TAFE 과정은 대부분 각 산업체와 밀접하게 연계되어 운영되고 있어서, 과정 이수 후 취업에도 용이한 이점을 갖고 있다(DEST, 2007).⁴⁶⁾

45) http://www.dest.gov.au/sectors/higher_education/ 참조

46) http://www.dest.gov.au/sectors/higher_education/ 참조

2. 호주 고등교육의 역사적 변화

1) 대학 인구 증가와 연방정부 역할의 강화

제2차 세계대전 전까지 호주의 대학 교육비는 학생 등록금, 기부금 그리고 주정부의 지원금으로 구성되었다. 대학교육은 전적으로 주에 일임되어 있었기 때문에 연방정부는 대학교육 정책이나 재정지원에 관여하지 않았다(DEST, 2005). 그러나 1950년대 이후에 고등교육 수요가 증가하게 됨에 따라 연방정부의 대학교육에 대한 관심이 점차로 증가하게 되었고, 1950년대 초반에 연방정부의 대학 재정 부담률이 20%에 이를 정도로 연방정부의 대학 재정에 대한 부담 수위도 높아졌다. 그러다가 1973년에는 고흐 위트랩(Gough Whitlam) 연방정부가 그간 연방정부와 주정부가 분담하여 부담하던 대학교육 재정을 연방정부에서 일임하여 부담할 것을 제안하였다. 또한 1974년부터는 학생 등록금을 전부 없애고, 대학교육을 위한 경비 모두를 연방정부가 부담할 것을 주정부와 합의하였다. 연방정부가 모든 대학 재정을 담당한 이후 1977년부터는 연방정부의 대학위원회(University Commission)에서 3년 단위로 재정지원 계획이 수립되었으며, 이에 따라 재정지원이 이루어졌다(Mazzarol, 1996).

이러한 재정지원 방식의 변화로 인해 대학에 대한 연방정부의 영향력 역시 점차 확대되었다. 연방정부는 관련 전문가로 구성된 여러 형태의 정부 자문 기구를 두어 대학별 감사 등을 실시하였고, 이를 통해 대학의 교육환경 개선과 질 향상을 유도해 갔다(Davis, 2008). 특히 1980년대 후반에 들어서서는 고등교육의 양적 확대에 따른 체제 개편이 시도하였다. 이의 가장 주요한 변화라 할 수 있는 것이 고등교육 이원화 체제(binary system)의 폐지였다. 당시 고등교육기관은 대학(university)과 상급교육대학(colleges of advanced education, CAEs)으로 이원화되어 있었다. 그러나 연방정부는 대학에 CAEs를 합병하는 형식으로 교육개혁을 추진하여 부실 교육기관에 대한 대대적인 정비를 단행했다. 그 결과 1987년에 65개였던 CAEs가 1991년에는 37개로 축소되었다. (Mazzarol, 1996).

2) 외국인 학생의 증가와 고등교육 질 개선의 요구 증가

일련의 고등교육 구조조정 과정에서, 연방정부가 주목한 고등교육체제 개혁의 가장 큰 과제 가운데 하나는 고등교육의 질 제고였다. 이에 연방정부는 고등교육의 질을 제고할 수 있는 전략으로 고등교육 분야에 시장원리를 도입하고자 하였다. 이에 각 대학들은 대학 관리 단위의 크기를 민영회사의 수준으로 줄일 것을 권고 받았으며, 대학에 회사 관리의 방식이 광범위하게 도입되었다. 이때 도입된 가장 대표적인 회사 관리 방식 가운데 하나가 대학의 질 관리를 위한 성과 지표의 수립이었다(Baldwin & James, 2000).

그런데, 질 관리 및 성과 관리 방식이 도입된 것에는 보다 직접적으로 외국인 학생 유치의 필요성이 자리하고 있었다. 호주는 1980년대 중반부터 학비 전부 부담(full-fee)으로 유학을 오는 외국 학생들이 급격히 증가하였으며, 이들 유학생들로 인해 고등교육의 양적 성장이 더욱 가속화되었다. 다음의 <표 IV-1>에서 처럼, 1970~1980년대 외국인 학생 성장률이 2.3%에 불과했던 것이 1980년대에는 10.7%까지 증가했는데, 이는 영국과 캐나다가 마이너스 성장률을 기록한 것과 크게 대조를 이루는 지점이었다(Mazzarol, 1996).

<표 IV-1> 외국 학생 증가율: 6개국(%)

구분	1970~1980년 증가율(%)	1980~1987년 증가율(%)
미국	8.4	1.3
프랑스	12.6	1.2
독일	8.3	4.8
영국	8.6	-0.8
캐나다	3.8	-2.5
호주	2.3	10.7

자료: Mazzarol, 1996, pp. 39.

좀 더 많은 외국 유학생을 유치하기 위해 호주의 고등교육 환경을 개선하는 것은 각 대학 및 정부의 주요한 과제로 부각되었다. 시장 관리 방식의 도입은 학교 선택을 위한 바우처제도 등으로 시작되었다. 바우처제도가 효과적으로 운영되기 위해서는 학교 선택에 대한 합리적 근거 자료들이 제공되는 것이 가장 급선무의 과제였다. 이에 이를 위해 고등교육의 성과 지표가 수립되었으며, 이에 기초하여 고등교육기관의 성과가 평가 되었다. 또한 강의의 질을 높이기 위해 강의평가(course experience questionnaire)와 연동된 교수 질 평가도 실시하였다(Davis, 2008).

성과지표의 경우, 고등교육질보증위원회(committee for quality assurance in higher education, CQAHE)가 일차적으로 도입하였다. 이 위원회는 호주 고등교육의 질 감사의 책임을 지고 있으며, 고등교육기관의 질 제고를 위한 새로운 기금 조성의 필요성도 제기하였다. 그러나 성과 평가 과정이 순조롭게 진행된 것만은 아니었다. 예컨대, 1995년의 경우, 성과지표로 삼은 것은 연구 개발, 교수 학습, 지역사회 서비스 기여도 등의 세 부분이었는데, 여기에서 좋은 평가를 받은 기관은 명성과 재정 지원의 두 마리 토끼를 잡을 수 있었다. 그러나 좋은 평가를 받은 대학은 이미 좋은 평가를 받을 준비가 되어 있던 대학, 예컨대 1980년대 개혁 과정에서 충분한 변화 과정을 겪은 대규모 대학들이었다. 그에 비해 신생 대학들은 상대적으로 질 평가에서 불이익을 받을 수밖에 없었다. 교수와 연구 부문에서의 차이는 실제 아주 근소했으나, 대학이 낮은 평가를 받음으로써 재정적 지원은 점차 줄어들어 갔다. 게다가 낮은 평가를 받은 대학들은 직원이나 학생들을 유인하는 데에도 어려움을 겪으면서, 이와 같은 악순환이 거듭되었다(Pratt & Pratt, 2003).

3. 호주 고등교육산업의 유형 및 특징

가. 호주의 주요 수출 산업으로서 교육산업

전통적으로 호주⁴⁷⁾는 광물과 농업이 주된 경제 수입원이 되어 온 나라이다. 그러나 1980년대 이후에 ‘똑똑한 주 만들기(Clever County)’ 등의 전략을 추진

하면서, 산업 구조를 점차 지식산업 중심으로 고도화하려는 시도를 거듭해 왔다. 이에 호주의 고등교육산업은 R&D산업과 소프트웨어 산업과 더불어 호주의 지식 산업을 이끌어 가는 주요 역할을 담당해 왔다(Meek, 2007).

호주의 고등교육산업이 발전하게 된 것에는 크게 두 가지의 동인이 자리하고 있었다. 그 중의 하나는 앞서 언급한 호주 고등교육의 역사적 변화의 흐름 가운데 나타난 것이었다. 호주의 고등교육은 전통적으로 시장의 역할이 크게 작동되지 않았다. 이에 비해 상대적으로 주정부, 연방정부의 재정 부담에 대한 역할이 지대했는데, 이러한 정부의 역할이 대학 수요의 확대와 함께 한계에 다다르게 되었다. 1990년대에 공적 기금은 상당 부분 줄어들었고, 호주 대학의 1인당 정부 보조금은 15년 전에 비해서 절반 상태로 줄어들었다. 이에 호주 대학들은 보다 공격적으로 기업화되었고, 마케팅, 학생 유치, 해외 분교 설치, 금융 및 자산 관리, 질 보장 등의 분야에서 전문화된 성장세를 보였다. 또한 대학 경영의 질적 제고를 위해 대학 내의 비교원(nonfaculty staffing)의 비율을 높였고, 그 결과 대학 인구의 2/3가 비교원으로 채워졌다(Marginson, 2002).⁴⁸⁾

호주 고등교육산업 규모 확대의 또 한 가지 원인이자, 가장 큰 원인이라 할 수 있는 것은 앞서 언급했던 해외 유학생 규모의 확대에 있다. 호주의 해외 교육산업은 호주에서 서비스산업으로는 두 번째로 큰 수출산업이며, 전체 산업 가운데에서는 석탄, 관광, 철강 산업에 이어 네번째로 큰 수출산업이다. 이는 전체 서비스 수출 수입의 12%에 해당하는 수치이기도 하다(Davis, 2008). 일례로 호주의 해외 교육사업의 수입은 2005년 95억 달러, 2006년 107억 달러에 이어 2007년에는 125억 달러로 상승하였다. 그 가운데 해외 유학생 경비조로 조달되는 여행 서비스 비용은 전체 97%에 해당한다. 나라별로 보면 중국이 2007년 기준 27억 달러로 가장 많으며, 인도가 16억 달러, 한국이 9억 달러로 그 뒤를 잇고 있다. 또한 이러한 해외 유학생 경비 이외에 교육 상담, 원격 교육, 해

47) 호주의 경제성장률은 OECD 국가를 상회하고 있으며, 전체 졸업자 가운데 졸업 후 4개월 이내에 81%가 취업을 하고 있어 고용률도 상대적으로 높은 편이다. GDP는 1990년 기준 485.04\$b에서 2003년 기준 734.21\$b으로 지속적으로 상승 추세에 있다. 전체 OECD 국가 GDP의 1.9%를 차지하고 있으며, 세계 무역의 1% 정도를 차지하고 있다(DEST, 2003: 3).

48) <http://www.aaup.org/AAUP/pubsres/academe/2002/MJ/Feat/Marg.htm> 참조

외 교육기관 유치 등으로 벌어들이고 있는 수입도 3억 달러에 다다른다(AEI, 2008).⁴⁹⁾ 이의 자세한 내용은 아래 <표 IV-2>와 같다.

<표 IV-2> 호주 교육 서비스의 수출 현황(2005~2007)

구 분	A\$ million			비율(%)	2006~2007 변화율(%)
	2005	2006	2007		
여행 서비스 관련 교육	9,265	10,371	12,196	97.1	17.6
중국	2,112	2,357	2,740	21.8	16.2
인도	873	1,086	1,621	12.9	49.2
한국	641	826	966	7.7	16.9
말레이시아	586	617	671	5.3	8.7
홍콩	615	588	572	4.6	-2.7
태국	394	428	499	4.0	16.4
인도네시아	476	477	488	3.9	2.4
일본	441	383	352	2.8	-0.8
베트남	175	212	287	2.3	35.4
싱가포르	272	273	269	2.1	-1.5
기타 교육 서비스	322	355	363	2.9	2.3
교육 상담 서비스	93	90	132	1.1	46.7
원격 교육 과정	21	22	23	0.2	4.5
교육기관을 통한 서비스	111	102	90	0.7	-11.8
다른 교육 서비스	97	141	118	0.9	-16.3
교육서비스에 대한 로열티	np	7	7	0.1	0
계	9,587	10,733	12,566	100.0	17.1

자료: AEI, Research snapshot,

<http://aei.gov.au/AEI/PublicationsAndResearch/Snapshots/Default.htm>

이처럼 호주의 교육산업은 자국민을 대상으로 하는 산업이라기보다는 해외 유학생을 대상으로 하는 해외 교육산업이 대부분을 차지하고 있다. 다른 영어권 국가들에 비해 호주가 해외 산업이 급속도로 발전하게 된 데에는 가격우위

49) <http://aei.dest.gov.au>

의 요소가 자리하고 있었다. 즉, 미국이나 영국의 환율에 비해 상대적으로 호주 환율이 평가 절하되었기 때문이었다. 값싼 달러화 덕분으로 학비는 미국의 반 정도 수준, 생활비는 미국과 영국에 79% 수준밖에 되지 않았기 때문에 영어 습득을 주목적으로 하는 외국인 유학생들에게 호주는 주요한 관심국가가 될 수 있었다(Marginson, 2002).

나. 호주 고등교육산업의 유형 및 특징

이하에서는 호주 고등교육산업의 주요 유형 및 특징을 GATS(서비스무역에 관한 일반협정)에서 제시하고 있는 서비스산업 분류와 OECD의 국제교육산업 분류와 관련하여 살펴보고자 한다(AEI, 2008; OECD, 2004).

○ GATS와 OECD의 분류 따른 고등교육산업의 유형

앞서도 보았듯이 호주의 해외 교육산업은 호주 전체 산업 구조의 상당 부분을 차지하고 있으며, 그에 따라 해당 산업 분야에 대한 정부, 대학기관, 민간의 관심도는 점차적으로 높아져 가고 있다. 이에 해외 교육사업의 주된 관리 규정이 될 수 있는 WTO의 교육 서비스 협상 과정에서도 주도적 위치를 차지하고 있다. WTO 체제하에서 2000년부터 시작된 서비스 협상 진행 과정에서 교육 부분에서는 미국, 뉴질랜드, 호주, 일본 등 4개국이 협상제안서(negotiation proposals in education)를 제출하였다.⁵⁰⁾ 이 협상제안서에서 호주는 비자 요건, 외국인 교환 요건 등 소비자의 교육서비스에의 접근성 제고에 많은 관심을 보였다. 또한 교육 서비스 분야에서 국제 무역을 관장하는 규제의 틀과 다른 서비스 분야(예. 이동통신 및 시청각 분야) 간의 주요한 관련성들을 제기하였다. 이와 같은 제안들은 호주의 교육 사업이 외국인 대상의 수출 사업임을 더욱 명

50) 미국은 훈련서비스(training service)와 교육테스팅서비스(educational testing services)를 교육 서비스에 포함시킬 것을 제안하였으며, 고등교육, 성인교육 및 훈련서비스에 대해 시장접근 및 내국민대우상의 제한을 폐지하여 양허를 확대하자고 제안하였다. 뉴질랜드는 기타 교육서비스에 대한 정의의 명확화를 제안하면서 교육에이전시서비스(education agency services)를 교육서비스에 포함할 것을 제안하였으며, 일본은 자유화를 추진하되 소비자 보호 및 각국의 다양한 교육환경에 대한 고려와 고등교육의 질 확보 필요성을 강조하였다.

확하게 드러내 준다.

호주의 교육사업을 설명하기에 앞서, 우선 WTO의 서비스무역에 관한 일반 협정에서 제시한 서비스무역의 유형에 대해 살펴보면, 다음과 같이 구분될 수 있다.

○ 제1유형: 국가 간 공급(Cross-border supply)

인력이나 자본 등 생산 요소를 수반하지 않고도 국가 간 서비스를 공급하는 서비스 제공의 한 형태이다. 콜백(call back) 서비스, 인터넷 전화, 국제 단순 재판매(ISR), 위성 서비스 등이 국경 간 공급 서비스에 속하는데 상대국에 직접 진출하지 않고 자국 내에서 할 수 있는 서비스 사업을 일컫는다. 이러한 직접 서비스의 경우 그 파급 효과가 크기 때문에 국가 간 협의 및 규제 문제가 크게 대두될 수 있다. 교육 분야의 경우 정보통신 기술을 통한 원격 학습 서비스의 문제가 이에 해당된다.

○ 제2유형: 해외 소비(Consumption abroad)

서비스 소비자가 해당 서비스를 누리기 위해 서비스 제공 국가로 옮겨 다니는 형태이다. 교육 분야의 경우 학생들의 유학의 형태가 대표적인 예가 될 수 있다. 특히 고등교육 분야의 학생의 국제적 유동성의 증가는 해외 소비 서비스 산업이 확대되고 있음을 보여준다.

○ 제3유형: 상업 주둔(Commercial presence)

교육 서비스의 공급자가 직접 소비자가 있는 국가로 건너가 교육 서비스를 제공하는 형태이다. 특정 국가에 자국 대학의 해외 분교(local branch campus)를 설치하는 것이 이의 대표적인 예에 해당된다.

○ 제4유형: 자연인 주둔(Presence of natural persons)

서비스 관련 인력이 해당 서비스를 필요로 하는 국가로 이동하면서 교육 서비스가 일시적으로 제공되는 형태이다. 교수, 연구자, 교사의 이동으로 인한 서

비스 공급이 이에 해당된다.

위의 분류에 기초해 볼 때 호주의 고등교육산업은 자국 내에 유학 온 학생 대상의 서비스 제공, 현지에 호주 학교를 설립하는 형태, e-learning을 통한 교육서비스의 제공 등이 다수를 이루고 있으며, 이는 위의 유형 가운데 각각 2유형, 3유형, 1유형의 교육산업에 해당된다.

한편, 교육산업 분류의 또 다른 근거로 OECD가 제안한 분류가 있다. OECD는 고등교육 국제화 산업을 크게 국경간 교육(cross-border), 상호 이해(mutual understanding), 기술 이전(skill migration), 수익 창출(revenue-generating), 역량 개발(capacity-building) 등의 접근으로 구분하였다. 이 가운데, 국경 간 교육은 크게 학생의 이동과 교육 프로그램 및 기관의 이동으로 구분되는데, GATS의 2유형과 3유형, 1유형에 해당하는 것이라 볼 수 있다.

○ 호주 고등교육산업의 유형 및 특징

앞서의 분류를 통해서 보았듯이 호주의 고등교육산업은 크게 세 가지 유형으로 나타난다. 그 가운데 첫 번째가 해외 유학생 대상의 고등교육산업이다. 유학생 이동의 고등교육산업은 보통 정책 동인(policy-driven)과 수요 동인(demand driven)에 의해 촉발되는데, 유럽의 경우가 정책 동인에 의해 교육 서비스 산업이 확장된 것과는 다르게 호주의 경우는 순전히 수요 동인에 의해 교육 산업이 확대된 형태이다(OECD, 2004).

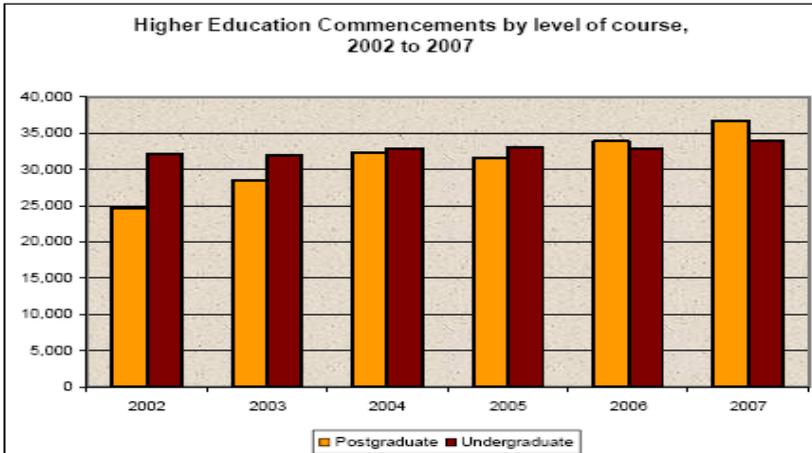
호주의 자국 학생들이 국가의 지원으로 고등교육 과정을 거치는 것과 다르게, 수업료에만 기초하여 고등교육의 기회를 제공받는 외국인 학생—특히 아시아 지역의 학생—은 삭감된 정부 보조금을 보충할 수 있는 주요한 세입원의 창구가 된다. 이에 따라 호주 정부는 외국 학생의 대규모 유치를 통해 고등교육 산업의 수입을 확대시키고자 하고 있다.

최근의 호주 고등교육의 외국 학생 수의 변화 추세를 보면, 학부 과정보다는 대학원 과정에서의 증가가 눈에 띈다. 다음 [그림 IV-2]에 따르면, 학부 학생은 2002년 이래로 98,459명까지 증가하여 전체 35%의 증가율을 보이고 있다. 그러나 연장장률은 2003년에 최고 15%까지 올라갔다가, 2007년에 1%로 둔화되고

있는 것으로 나타나, 외국 학생 증가세가 약화되고 있음을 알 수 있다. 그에 비해 대학원 과정은 2002년 이래로 77,178명으로 총 81%가 증가하였다. 그러나 대학원 과정 역시도 연평균 증가율에 있어서는 학부와 마찬가지로 2003년에 16%에서 2007년 8%로 둔화되고 있음을 보인다(AEI, 2008).

나라별 비율을 보면 중국, 인도, 한국, 말레이시아의 순으로 학생 수가 많으며, 분야별로는 고등교육 분야(40.1%), 직업훈련 분야(25.4%), 영어 언어 연수 과정(English Language Intensive Courses for Overseas Students, ELOCOS)(21.8%)의 순이다. 이처럼 외국 학생 유치의 규모 자체는 고등교육 분야가 가장 많지만, 실제 성장세는 직업훈련분야에서 두드러진다. 아래 <표 IV-3>에서 보이는 것처럼 고등교육 분야는 2006년 대비 4.3%가 증가한 반면, 직업훈련 분야는 45.5%, 언어연수 과정은 31.4%가 증가하였다. 이는 외국인의 선호 분야가 점차 실용화되면서 대학보다는 직업훈련 분야로 학생 수요가 집중되고 있음을 드러내는 것이라 할 수 있다.

[그림 IV-3] 호주의 매년 외국 학생 등록 수



자료: AEI, Research snapshot, <http://aei.gov.au/AEI/PublicationsAndResearch/Snapshots/Default.htm>

<표 IV-3> 국가별-분야별 외국인 학생 비율

국가	외국인학생 수(연령별)					총 학생수	분야별 외국인 학생 비율(%)				
	≤19	20-24	25-29	≥30	평균		고등교육	VET	ELICOS	학교	기타
중국	19,007	44,167	16,888	2,477	22.3	82,539	45.8	16.2	23.3	11.2	3.5
인도	4,133	28,872	15,876	2,881	23.8	51,762	42.8	41.4	14.8	0.1	0.9
한국	7,169	8,260	7,603	4,719	23.6	27,751	18.3	22.0	40.0	17.4	2.3
말레이시아	3,051	12,156	2,091	1,277	22.7	18,575	77.3	12.8	1.7	3.9	4.2
홍콩	4,573	8,905	1,811	784	21.9	16,073	47.9	24.2	10.7	8.2	8.9
태국	1,323	4,092	6,146	3,170	26.2	14,731	25.7	33.2	36.2	3.8	1.1
일본	2,285	5,456	2,808	2,869	24.8	13,418	20.1	25.7	40.5	8.6	5.1
인도네시아	3,184	6,544	1,830	906	22.5	12,464	54.2	26.9	10.7	3.4	4.8
USA	598	9,128	1,176	680	22.5	11,582	21.2	10.3	0.1	1.0	67.4
브라질	715	3,519	3,734	1,409	25.4	9,377	4.5	35.7	57.2	2.1	0.5
기타국가	14,071	48,446	33,325	17,577	24.8	113,419	40.6	27.4	20.2	4.1	7.8
계	60,109	179,545	93,288	38,749	23.7	371,691	40.1	25.4	21.8	6.4	6.3

자료: AEI, Research snapshot, <http://aei.gov.au/AEI/PublicationsAndResearch/Snapshots/Default.htm>

이와 같은 경향은 각 전공 분야별 학생 수 현황을 볼 때 보다 더 선명하게 나타난다. 외국인 학생이 가장 많은 전공 분야는 경제학 관련 분야 및 정보통신학 분야이다. 위의 표에서도 볼 수 있듯이 2007년 기준 management and commerce 분야에 14.4%, 정보통신 분야에 5.5%의 외국인 학생들이 등록하고 있다. 그에 비해 전통적인 학문 분야 및 오래된 전문 분야의 경우 학생 수는 비교적 소수이다. 성장률의 측면에서 보면 경영 분야의 학생 수는 여전히 증가 추세에 있으나 정보 통신 분야는 상당 정도 감소한 추세를 보이고 있다. 그에 비해 공학과 보건 분야는 전체 학생 비율은 적은편이나 성장률은 비교적 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 IV-4> 고등교육-대학- 분야의 외국인 학생 등록 수 및 비율

교육 분야	세부교육 분야	연도			증가율 (2005)	비중 (2007)
		2005	2006	2007		
경영·상업	회계	18,066	23,156	25,262	39.8%	14.4%
	경영·상업	16,232	17,995	19,085	17.6%	10.9%
	사업·경영	9,223	10,382	11,188	21.3%	6.4%
	기타	28,409	28,003	28,807	1.4%	16.4%
정보기술	정보기술	12,607	10,873	9,734	-22.8%	5.5%
	정보시스템	5,306	4,585	3,497	-34.1%	2.0%
	기타	5,241	4,562	4,348	-17.0%	2.5%
사회·문화	사회·문화	4,024	3,882	3,715	-7.7%	2.1%
	경제학	2,194	2,024	1,915	-12.7%	1.1%
	법학	1,377	1,453	1,550	12.6%	0.9%
	기타	6,584	6,999	7,309	11.0%	4.2%
공학 및 관련기술	공학 및 관련 기술	5,480	5,823	6,223	13.6%	3.5%
	기타	7,317	6,989	7,027	-4.0%	4.0%
보건	간호일반	2,736	3,819	5,065	85.1%	2.9%
	약학	999	1,154	1,365	36.6%	0.8%
	기타	4,410	5,200	5,872	33.2%	3.3%
기타 분야	기타 상세 분야	32,533	33,049	33,675	3.5%	19.2%
계		162,738	169,948	175,637	7.9%	100.0%

자료: AEI, Research snapshot, <http://aei.gov.au/AEI/PublicationsAndResearch/Snapshots/Default.htm>

대학의 해외 학생 수가 소폭 증가 또는 부분 감소되고 있는 가운데, 직업교육 훈련 분야의 학생 수는 상당히 증가되었다. 특히 경영 부분에서는 221%, 음식, 의료 등의 분야에서는 282.5%, 사회 문화 부분에서는 730.8%의 증가세를 보여, 전통적인 대학교육에서보다는 직업훈련 분야에서 외국인 학생 점유율이 증가하고 있음을 알 수 있다. 국가별로는 경영 분야 가운데 특히 의료경영 관련 분야의

상당수는 인도와 중국 학생들이, 경영 분야 역시 1/5 가량이 중국 학생들이 차지하고 있다. 특히 태국과 브라질 학생의 증가가 181%와 78.6%로 눈에 띄게 증가하였다(AEI, 2008). 음식 분야에서 역시 중국 학생이 가장 많은 수를 차지하고 있으나, 한국과 네팔 학생의 증가율이 급상승하고 있다. 복지 분야는 인도, 스포츠 코칭은 브라질과 체코의 학생 수가 급격히 증가하고 있는 추세이다.

<표 IV-5> 고등교육-직업교육훈련- 분야의 외국인 학생 등록 수 및 비율

교육 분야	세부 교육 분야	연도			증가율 (2005)	비중 (2007)
		2005	2006	2007		
경영·상업	호텔경영학	9,356	16,768	30,036	221.0%	25.1%
	사업경영	12,905	14,304	19,638	52.2%	16.4%
	기타 세부 교육 분야	15,213	16,746	19,109	25.6%	16.0%
	소계	37,474	47,818	68,783	83.5%	57.5%
음식, 접대, 개인서비스	요리	1,929	4,038	7,378	282.5%	6.2%
	미용	1,546	2,881	5,290	242.2%	4.4%
	제과·제빵	503	1,264	1,887	275.1%	1.6%
	기타 세부 교육 분야	1,224	1,351	1,721	40.6%	1.4%
	소계	5,202	9,534	16,276	212.9%	13.6%
사회·문화	복지학	325	853	2,700	730.8%	2.3%
	종교학	2,003	2,307	2,529	26.3%	2.1%
	스포츠 지도, 성직	530	964	1,513	185.5%	1.3%
	기타 세부 교육 분야	2,781	2,484	3,757	35.1%	3.1%
	소계	5,639	6,608	10,499	86.2%	8.8%
기타 분야	기타 세부 교육 분야	17,222	18,498	24,064	39.7%	30.1%
계		65,537	82,458	119,622	82.5%	100.0%

자료: AEI, Research snapshot, <http://aei.gov.au/AEI/PublicationsAndResearch/Snapshots/Default.htm>

호주 고등교육산업의 두 번째 유형은 교육 서비스 제공 기관의 해외 설치로, 호주 대학의 해외 분교 설치 및 호주 교육기관의 해외 설치의 형태로 나타난다. 특히 호주의 교육 서비스 제공 기관의 설치는 아시아-태평양 지역에서 강한 경쟁력을 보유하고 있다. 고등교육 통계 지표에 따르면 호주에 거주하지 않으면서 고등교육기관에 등록한 학생은 2004년 기준 총 76,575명으로, 이 가운데 해외 분교에 등록하고 있는 숫자는 64,707명이며, 그 밖의 11,868명은 원격교육 기관에 등록되어 있다. 이들 나라들로는 말레이시아, 싱가포르, 베트남, 남아프리카 등이 대표적이다. 특히 싱가포르의 경우 호주는 가장 큰 해외 교육 공급자의 역할을 수행하고 있다. 또한 중국과도 연계 역시 확대하고 있다(AEI, 2006).

세 번째 유형은 원격교육사업, 즉 이러닝(e-learning) 사업이다. 원격교육산업은 프로그램 이동 서비스의 대표적 형태이다. 원격교육사업의 경우 비록 출발할 때는 낮은 수치였지만, 앞으로는 발전 가능성이 더 클 것으로 예상되는 분야이다. 각종 교육기관, 출판기관, 그리고 정보통신기관들이 다양한 분야의 이러닝 코스를 설계하여 보급하려고 하고 있으며, 기업 역시 직원의 기술 향상을 위해 교육훈련 코스를 개발하여 보급하고자 하는 추세이기 때문이다. 호주 이러닝 산업의 경우 2000년 현재, 6250명에 달하는 외국의 원격 학습 학생들이 있다. 35개의 호주 대학들은 750개의 프로그램으로 31,850명의 학생을 유치하고 있으며, 이 프로그램의 대부분은 싱가포르, 홍콩, 중국, 말레이시아 등에 분포되어 있다(IDP Education Australia, 2000). 특히 2001년에는 세계은행(World Bank)이 아시아와 아프리카 국가의 온라인 교육을 위해 호주와 1.3억 만 달러의 계약을 맺어, 호주의 원격교육사업의 확장에 기여하였다.

다. 시사점: 고등교육산업 활성화를 위한 제도적 지원

호주 정부는 국가의 중심 산업으로 자리 잡고 있는 (고등)교육산업의 활성화를 위해 각종 지원책을 마련하고 있다.

그 중 하나는 호주 교육해외부(Australian Educational International, AEI)

를 설치한 것이었다. AEI는 호주 교육과학훈련부의 해외 담당 부서라 할 수 있다. AEI는 세계에 17개 지사를 설치하고, 서비스를 제공하고 있다. AEI는 국제화를 통해 얻어지는 지적·사회적·문화적·경제적 이점을 극대화하고자 하는 국가적 관심으로 호주의 국제 교육훈련을 지원하기 위해 만들어졌다. AEI는 다음의 내용을 주로 수행하고 있다. 첫째, 외국인 학생들에게 주어지는 교육과 훈련 서비스의 질을 확보하고, 정부 대 정부간 협력을 지원하고 있다. 둘째, 보다 다양한 나라의 학생들이 보다 다양한 전달 방식과 주제로 호주의 교육과 만날 수 있도록 지원하고 있다. 셋째, 호주 교육과 훈련 산업과의 정부와의 파트너십을 구축한다. 2005~2006년 사이 정부는 호주 국제 교육 분야를 지원하기 위해 AEI의 프로그램을 통해 22.85백만 달러를 지원하였다(AEI, 2008). AEI는 최근 2005~2008년의 전략적 우선 과제로 다음의 것을 설정하고 호주 해외 교육사업의 지원을 확대하고 있다.

- 산업의 전략적 파트너가 될 것
- 지속가능하고, 다양하며, 질 높은 호주 국제화 교육훈련 사업을 지원할 것
- 호주 교육의 국제화 수준을 높일 것
- 우수 국제 학생들에게 신뢰롭고, 시기에 맞는 정보를 제공할 것
- 글로벌 학생과 노동시장의 유동성을 지원할 것
- 정부 간 결속력을 높이고 다자간 참여를 보장할 것
- 시장 발전과 교육 협력을 위한 정부 전략을 선도할 것
- 조직적 역량을 신장시킬 것

두 번째 지원책으로 들 수 있는 것은 고등교육산업 활성화를 위한 관련 법 제정 및 관련 제도 수립을 들 수 있다. 호주 정부는 2000년에 외국 학생들의 교육 서비스를 위한 법(Education Services for Overseas Students Act: ESOS)을 제정하고, 호주 교육 서비스의 질 제고 및 해외 학생들을 위한 각종 지원책 마련의 근거를 제공하였다. 또한 등록금 및 투자 기금의 최소 기준을 제공함으로써 교육 서비스 제공 기관으로부터 학생의 권익을 보장할 수 있는 기제를 마련하기도 하였다. 이는 곧 교육 서비스 공급자와 수요자 모두가 준수해야 할 기준을 제시한 것이라 할 수 있다. 교육 관련 산업 및 기타 관련 이해 관계자들

은 상호 네트워크를 조성하고 이 법에서 제안하고 있는 수준에 도달하기 위한 노력을 경주하고 있다. 또한 교육, 고용, 훈련, 청소년 문제를 위한 장관급 협의회(Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs: MCEETYA)에서는 다른 나라에 제공되는 교육 훈련의 질의 국제적 신용도를 높이기 위해 국제질관리규준(Transnational Quality Strategy Framework: TQSF)를 마련하기도 하였다(Pratt & Pratt, 2003). 이 기준에 근거하여 호주 국제화교육질보장안(Australia's transnational quality assurance arrangement)이 강화되어 제시되기도 하였다. 이 질보장안은 다른 나라에서 제공되는 교육과정과 프로그램이 호주 내에서 제공되는 그것과 동일한 기준을 갖출 수 있도록 하였으며, 교육 제공자와 수요가가 모두 이와 같은 교육의 질에 대해 이해하고 책임성을 갖출 수 있도록 하였다(AEL, 2006).

이와 같은 지원책에도 불구하고 호주 고등교육산업에는 다음과 같은 한계점이 노출되고 있어 호주 정부 및 산업계의 주의를 요하고 있다.

호주의 외국 학생들의 수업료는 단순히 정부의 부가 수입원의 차원을 넘어서서 호주의 주요한 투자원이 되고 있다. 이에 호주의 교육사업의 경쟁력 확보가 곧 호주 경제의 활성화와 직결되고 있음을 인식한 각 이해관계자들은 호주 교육산업의 활성화를 위해 노력하고 있다. 그러나 외국인 학생에 대한 의존도가 너무 높은 호주 교육산업의 경우, 시장의 변동 요소, 예를 들어 미국 달러의 가치 하락이나 보다 경쟁력 높은 국가의 출현 등의 요소에 의해 한계에 부딪치게 될 가능성도 높다. 또한 외국인 학생들이 많이 점유하고 있는 경영 및 정보통신 분야의 경우 새로운 교원과 선진 기술을 도입하기 위해서는 상당 정도의 재정 투자가 필요하다. 이러한 요구에 부합하지 못할 경우 외국인 학생 점유율이 점차 하락할 위험성도 있는 것이다. 그러므로 외국인 학생이 증가하면 할수록, 교육의 지속적인 질 관리의 필요성은 더 큰 문제로 제기된다.

특히 1990년에 13:1이었던 학생 대 직원의 비율이 2001년에는 19대 1이 됨에 따라 이와 같은 질 관리의 문제, 그로 인한 외국인 학생의 유출 방지의 노력의 필요성은 더 강하게 제기되고 있다(Marginson, 2002). 이에 호주는 고등교육의 경쟁력을 확보하기 위해 특정 분야의 교육산업을 확대시킬 수 있는 차별

화 전략 및 학생 유치 확대를 위한 마케팅 전략 등을 통해 학생의 수요에 부응할 방안들을 구상하고 있다. 또한 대학 간의 전략적 연계 및 정보통신기술의 효과적 활용을 통해 새로운 유형의 고등교육 제공 방식을 제안할 수 있도록 노력하고 있으며, 아직 미개척된 시장에 진입할 수 있도록 해외 국가의 호주 교육기관 설치에 필요한 요건들을 구비하고 있는 중이다(AEI, 2006).

호주는 고등교육 국제화 정책의 논리가 변화해 왔다. 양국은 교육을 수출산업으로 육성하기 위한 정부 주도의 전략을 실행해 왔다. 호주와 뉴질랜드 정부가 인식하고 있듯이, 교육 무역은 수익을 내고 무역수지를 증진시킬 뿐 아니라, 양국의 일차산업에 대한 역사적인 의존 행태를 바꾸어 놓는다. 뉴질랜드 교육부는 '교육 수출 산업은 매우 부가가치가 높은 산업으로, 뉴질랜드의 미래에 가장 중요하다.'고 본다.(뉴질랜드, 2002)

호주는 대학의 새로운 재정 지원 방식의 점진적 도입, 호주 대학교육의 홍보, 이민/비자 정책의 홍보라는, 세 가지 요소에 기반한 국제화 정책을 마련했다. 이런 정책은 외국 학생들의 대규모 유입을 촉진하고, 캐나다처럼 특정 유형의 학생들의 영구 이민을 용이하게 한다. 1988년에 호주는 고등교육 국제 학생들에게 차별적인 수업료를 부과했다. 이는 대학들에게 국제 활동을 확장할 강력한 동기를 주었고, 대학들은 수익을 거두었다. 그리고 수업료가 부과되는 국제 학생 수에 대한 제한을 없애고, 보조금 지원을 받는 국제 학생 수의 대부분을 단계적으로 폐지했다. '새 국제 시장'이 형성되자, 수업료 수준에 대한 규제는 철폐되었고, 대학은 시장에 맞게 자율적으로 수업료를 책정했다.

호주 정부는 1985~1988년에 국제적인 대학 교육 시장을 형성했다. 그리고 공립 부문과 사립 부문의 수익 경쟁을 통해 고등교육 부문의 조정을 꾀했다. 동아시아와 동남아시아의 호주 대사관에 교육센터를 설립하여 호주 교육이 진출할 수 있도록 보조금을 지급했다. 대학들도 조직적·문화적 변화를 시도했고, 기업식 경영과 더욱 정교한 서비스 제공에 힘썼다. 호주 교육기관들은 협력과 경쟁 사이를 오가며 국제 학생들을 유치하기 위해 노력했다. 호주 정부는 국가적으로 일관된 품질 보증 수단을 마련하여 고등교육 분야의 평판을 유지하고 국제 학생들의 우수성도 확보했다. 법률 제정으로 그 실행을 명시하기도

했다. 공급자들은 특정 기준과 의무를 준수해야 하고, 호주 정부에 등록이 됨으로써 호주 내의 국제 학생들에게 코스를 제공할 수 있다. 잠재적인 학생들은 적법한 공급 기관에서 수학한다면 비자를 받을 수 있다. 이러한 제도는 학생들의 이익을 보장하면서 학생 비자 프로그램의 본성을 보장하고자 하는 것이다.

제3절 아랍에미리트: 두바이와 아부다비

1. 교육 현황

아랍에미리트 정부는 산업발전이나 에미리트화의 부진이 자국민의 인적 경쟁력 부족에 있다고 진단하고 인재육성에 주력하고 있다. 현재 UAE의 교육현황을 간단히 살펴보면 아래 표와 같다. 교육 분야에 연방예산의 약 25%를 투입하고 있지만 직업교육과 무관한 종교교육에 치중되어 있어 교육의 질에 대한 내부 비판이 일고 있다(KOTRA, 2008).

2010년 UAE 발전 전략에 따르면 고등교육의 강화, 국가적 수준의 학술인증 시스템 도입, 노동시장이 필요로 하는 인재육성, 세계 우수 대학과의 공동 프로그램 공유, 연방 교육부와 토후국의 교육관련 기관과의 유기적 협력 체계 강화 등을 교육전략으로 제시되어 있다. 특히 두바이는 교육을 산업으로 육성하기 위한 외국인 소유권의 허용, 과실송금의 허용 등을 비롯한 각종 제도들이 잘 구비되어 있다.

여기서는 두바이와 아부다비의 교육현황과 고등교육지원정책, 관련 프로젝트 등을 살펴보고 그 특징과 우리에게 주는 시사점을 논의하고자 한다.

가. 두바이

아랍에미리트연합은 7개국의 토후국으로 구성된 나라이며 두바이와 아부다비는 대표적인 토후국에 해당한다. 두바이의 면적은 3,885km²로 우리나라 제주도의 2.1배 규모이며, 영토의 90%가 사막으로 이루어져 있다. 두바이는 유전개발이 국가경제의 중추적 기반이 되는 여타 중동 국가들이나 아랍에미리트의 다른 토후국과는 달리 지식서비스 산업이 국민생산량의 90% 이상을 차지하고 있다. 이는 2020년 석유가 고갈되는 것에 대비하여 국가 발전의 전략을 변화시킨 데 기인한다.

2007년에 발표된 두바이 전략계획 2015(Dubai Strategic Plan 2015)에 의하면, 두바이는 2000년 이래 실질 GDP 성장률 13%를 견인한 가장 역동적인 경제 분야에 대해서 집중투자를 하여 2015년까지 연평균 두 자리수 경제성장률을 기록하고 GDP 규모도 1,080억 달러, 국민소득 44,000달러에 도달하겠다는 의지를 표명하고 있다.

두바이는 중동지역에 위치해 있는 지정학적 조건을 활용하여 최근 30년 동안 세계 경제와 무역의 중심지로서 급속하게 성장하기 시작하였다. 비교적 낮은 물류비용과 근래 들어서 박차를 가하여 구축하고 있는 인프라 수준, 그리고 두바이 해외투자 유치와 국제무역 촉진을 위해서 두바이 정부가 실시하고 있는 적극적인 감세정책 및 지원정책으로 인하여 세계 무역의 중심지로서 발돋움하고 있다. 그 결과, 국제무역과 교통뿐만 아니라, 관광, 재정, 문화, 교육산업 등 다양한 분야에 있어서의 지속적인 성장을 통한 경제규모의 확대를 가져오고 있다.

현재 두바이 학교교육의 연한은 총 14년으로서 유치원 1년, 초등교육 6년, 중등교육 3년, 그리고 고등교육 4년으로 이루어져 있다. 이 가운데 9년간의 학교교육, 즉 초등교육 수준과 중등교육 수준까지는 모든 아랍에미리트 연합 국민들에게 의무무상교육의 형태로 제공된다.

두바이 지역에서 최근 20년간 가장 많은 증가를 보인 부분이 대학이나 기술대학 등과 같은 고등교육기관들이다. 고등교육기관에 등록되어 있는 학생과 직

원의 규모는 20년 동안 약 30% 정도 증가하였다. 특히 두바이 지역에서 새롭게 설치된 대학들은 대부분 외국의 유명 명문대학교들과 연결되어 있는 캠퍼스로서 영어를 주요 교육진행 언어로 채택하고 있다.

두바이의 고등교육은 학부 수준뿐만 아니라, 고등전문인력 양성의 중요성에 터하여 대학원 교육환경도 빠르게 성장하였다. 그래서 대부분의 대학교는 석사 학위 과정과 박사학위 과정을 함께 운영하고 있으며, 경영, 기술 분야와 관련한 교육에 있어서는 두바이 내에 새롭게 들어오고 있는 외국계 주요 기업, 컨설팅 업체, 그리고 교육훈련기관과 긴밀한 산학협력체제를 구축하여 운영되고 있다.

나. 아부다비

아부다비는 아랍에미리트 연합의 연방수도로서, 7개 에미리트의 통치국이다. 아부다비는 18세기 중반에 사냥과 진주를 기반으로 하는 곳이었으나 20세기 중반에 석유가 발견되고 1971년에 UAE가 형성되면서 이 지역의 중요성이 증가하였다. 그 이후로 지속해서 성장하고 있는 이 도시는 현재 50만 인구의 매우 쾌적하고 멋진 도시의 기능을 하고 있다.

아부다비가 발표한 ‘Urban Structure Framework’ 계획인 “Plan Abu Dhabi 2030”은 중요한 국가 수도로서의 환경적·사회적·경제적인 아부다비 도시의 미래상을 보여준다. 그 계획은 그 도시 자체를 소상시키지 않으면서 경제적 기회를 최대한 활용할 수 있는 방안을 제시하고 있으며 거대한 세계적 메트로폴리스로서의 필요 요소들을 더욱 증진시키는 방안을 모색하고 있다.

이 “Plan Abu Dhabi 2030”의 과정은 2006년 12월부터 시작되었으며 아부다비 현지인들의 수요와 필요를 조사하기 위해서 각 계층별 사람들에게 인터뷰를 실시하였다. 이 계획은 2007년 2월과 3월에 아부다비에서 열린 집단 토론회를 거쳐서 수행되었다. 7개국에서 온 학자 전문가들과 정부기관 사람들, 기술적 전문가들이 모인 가운데 진행되었다.

이 도시계획에 제시되어 있는 ‘지나친 상업적 발전을 피한다’는 조항으로 미루어 아부다비의 산업 접근의 철학을 엿볼 수 있다. UAE에서 최대 원유생산

능력을 가지고 있는 아부다비는 외국인투자에 규제가 강해, 경제개방 속도가 가장 늦다고 평가받고 있다. 그러나 수자원, 전력 등과 같은 핵심서비스 업종에 대한 민간참여를 허용하고 있으며, 가스개발과 석유화학 분야 개발에 역점을 두고 있다는 점에서 개방속도에 대한 부정적인 평가를 내릴 수는 없다. 다시 말해, 석유산업을 다각화측면에서 살펴보면, 산업내에서 부문다각화를 추진하고 있다는 점에서 다른 에미리트보다 민영화가 더 진전되고 있음을 알 수 있다.

아부다비 원유 및 가스 생산규모는 UAE 전체 원유 및 가스 생산의 90% 수준으로서 큰 산업규모를 자랑하고 있다. 원유 및 가스 산업에 이어 급부상하고 있는 산업은 관광산업이다. 2005년 아부다비는 관광산업으로 인해 GDP성장률이 1.2% 증가하였으며, 직접적으로 32,028개의 직업을 발생시켜, 3.3%의 고용성장률을 보였다. 또한 에미리트 내에서도 73,494개의 직업을 발생케 하여 고용률을 7.6%나 증가시켰다. 현재 에미리트 내 산업 중 관광분야는 7.1%를 차지하고 있으며, 관광산업은 지난 2년 동안 17%의 성장률을 기록하였으며, 지난 5년 동안 62%의 성장률을 기록하는 등 지속적인 성장을 이루고 있다.

UAE의 현존하는 교육시스템은 1970년에 만들어졌으며, 14년간 4단계 교육을 받게 된다. 초등교육은 의무교육으로 실시되며, 정부정책에 의해 유치원과 초등학교에서 교사와 학생의 비율은 1:20, 중등학교에서는 1:15로 규정하고 있다. 초등·중등교육은 아랍에미리트 연합의 공통 교육과정이다.

지난 40여 년간 아랍지역에서는 고등교육의 중요성을 인식하고 학생들에게 해외 유학을 장려하였다. 또한 지난 30년간 아랍에미리트 연방에서는 고등교육에 대한 지대한 관심을 가지고, 해외 유학 등을 현실화하였다.

현재 아랍에미리트의 초·중등 교육기관은 1,200개에 달하며, 고등교육기관은 40개가 넘는다. 현재 아랍에미리트의 변형된 고등교육 시스템은 국제적인 표본이 되어 점차적으로 전문성을 인정받고 있다. 이것은 최근에 생겨난 아랍에미리트의 새로운 지식기반 경제의 시발점으로서, 세계 고등교육의 선두주자로서 자리매김하였다.

아랍에미리트의 교육은 위탁교육으로서, “아부다비의 주요 지식기반 경제 설립”을 목표로 하고 있다. 1992년에는 과학 연구와 교육내각의 지원과 셰이크

나흐얀의 리더십으로 연방국 설립이 가능했다. 실제로, 이미 안전한 접근 방식, 선택적인 교육, 영어의 사용 등 세 가지 중요한 영역의 변화를 경험했다. 새로운 변화의 시작은 고등교육의 질적 개선을 가져 왔다. 질적 개선의 준비 및 유도 과정에서는 중등학교 연구와 고등교육 자기주도적 학습을 통해서 사회에서 요구하는 직업능력을 충족시켰다.

2. 고등교육 지원 체제

가. 고등교육 지원 정책

아랍에미리트 정부가 고등교육을 강화하기 위해 중점을 두고 있는 전략은 크게 2가지이다. 하나는 해외유학 지원제도의 강화와 해외 우수 대학의 유치 활동의 활성화이다. 현재 아랍에미리트 고등학교 졸업생 중 여학생은 95%가 남학생의 80%가 대학진학 또는 해외유학을 선택한다. 해외유학은 자국민 중 학교성적과 토폴성적 등을 기준으로 선발하여 학사, 석박사 과정 모두를 장학금으로 지원하고 있다. 지원금액은 수업료와 매년 왕복 항공권, 매월 소정의 학비 등을 제공하고 있으며 상한선은 책정되어 있지 않다.

한편 아부다비에 프랑스 소르본대학 분교를 설립하고 두바이 지식마을에 호주의 윌링공대학을 유치하는 등 해외 우수 대학 분교 유치에 매우 적극적이다. 두바이 지식마을은 교육의 자유무역지대로 세계적인 교육허브 기능을 담당하고 있다.

지난 30년간, 셰이크 자에드의 리더십⁵¹⁾으로 아랍에미리트는 고등교육을 실현함으로써, 충분한 인력을 확보하였다. 아랍에미리트의 일반적인 교육은 초등 교육에서 대학으로 이어지며, 남녀를 불문하고 자유롭게 교육이 이루어진다. 아랍에미리트 최초의 대학은 1976년에 개교한 아랍에미리트 대학교(UAE University)이다. 현재 16,000여명이 재학 중이며, 학·석사 과정이 개설중이다.

51) “국가의 부는 인재로부터 나오고 민족의 진보는 국가가 도달한 교육 수준에 의해 결정된다.”는 인식을 갖고 있음.

이후, 1988년에 개교한 과학기술대학교(Higher Colleges of Technology)에서는 남녀 각각 6개의 캠퍼스 총 12개의 캠퍼스에 15,000명의 학생이 재학하게 되었다. 1998년에는 재학생 2,000의 자에드 대학교(Zayed University)가 개교하였으며, 학·석사 과정을 통해 여성에게도 고등교육의 장이 열리게 되었다. 또한, 육·해·공군 학교인 Federal Military 대학교에도 1,000여명이 재학하고 있어, 아랍에미리트는 매년 34,000여명 이상의 고등교육 인재를 배출하고 있다.

아랍에미리트의 아부다비는 고등교육의 중심으로서 고등교육의 장을 열고 있다. 현재, 연방뿐만 아니라 비연방까지 교육부 인가를 통해 자격을 갖춘 캠퍼스가 지속적으로 증가하고 있다.

[그림 IV-4] UAE 고등교육기관의 성장추이

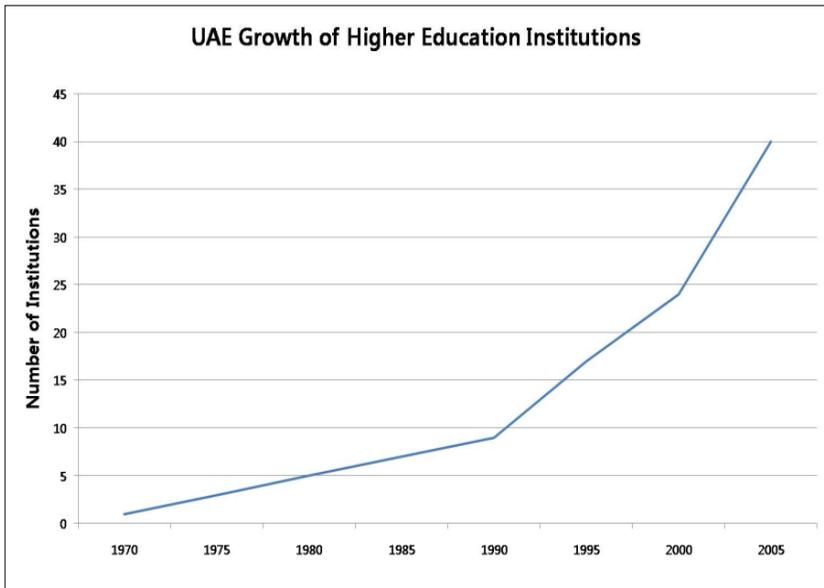


Figure 1: 아랍에미리트 고등교육 체도의 성장.

Source: UAE Ministry of Education, Office of Higher Education policy and Planning, "Overview of Non-Federal Institutions of Higher Education", MoE Draft Report, June 2005.

<참조> 원본 재인용

나. 교육산업 관련 주요 프로젝트

유전개발을 제외하고는 특별한 자원이 없는 두바이는 창의적인 국가발전전략을 바탕으로 빠르게 성장하고 있다. 두바이의 성장은 창의적이고 신속한 프로젝트 구상과 실천의 산물이라고 할 수 있다. 여기서는 두바이와 아부다비의 고등교육과 관련된 다양한 내용과 형식의 프로젝트들을 조망해 보고자 한다.

두바이는 13개 산업 분야의 프로젝트들과 관련된 인프라 시설과 투자자본을 통합하기 위하여 2004년 10월에 ‘두바이 Holding’에 착수한다. 이 전략에 포함된 산업 분야는 숙박(Hospitality), 기술(Technologies), 언론(Communication), 교육(Education), 금융(Finance), 부동산(Real Estate), 건강(Healthcare), 여가 및 관광(Leisure & Entertainment), 제조산업(Industrial Manufacturing), 생명공학(Biotechnology), 에너지(Energy), 정보통신(Telecommunication), 그리고 항공(Aerospace) 산업들이다.

“두바이 Holding”은 13개 산업 분야의 프로젝트들을 지원하고, 각 프로젝트에 참여하는 외국의 투자그룹이 두바이에서 보다 안정적으로 생활할 수 있는 기반시설을 구축하는 데 주안점을 두고 있다(<http://www.dubaiholding.com>). 이들 각 산업 분야에는 하위의 구체적인 프로젝트들이 현재 19개 실행되고 있다([그림 IV-4]). “두바이 Holding”의 프로젝트 가운데 두바이 Internet City, 두바이 Media City, 그리고 두바이 Knowledge Village는 두바이 Technology & Media Free Zone에 속한다. 이들은 지식기반 경제사회와 첨단 테크놀로지를 기반으로 하는 정보화사회의 도래라는 변화에 대응하기 위해 조성된 지역이며, 우수한 인재풀의 상호공유라는 점에서 상호 긴밀한 협력체제를 유지한다.

“두바이 Holding”에 속해 있는 프로젝트 시설 가운데 특히 Knowledge Village는 지식기반사회의 선두주자로 나서기 위해서 교육, 훈련, 연구의 성과를 극대화하기 위하여 조성된 자유무역단지라는 점에서 본 연구와 밀접히 관련되어 있다.

지식기반사회에서 강조되는 지식의 생산가능성을 제고하는 핵심적 활동으로서 교육, 훈련의 중요성이 지속적으로 증대되는 가운데, 두바이는 중동 최고의 교육훈련 전문단지 조성을 목적으로 Knowledge Village를 건설하여 지식기반 사회의 중심지로서 부상하고 있다.

○ 목적

두바이의 Knowledge Village는 2003년부터 그 구체적인 조성사업이 추진되기 시작하였다. 두바이 Knowledge Village는 세계 교통의 중심지로서 세계적 접근성에서 유리한 두바이의 특성을 최대한 활용하여 세계 각국의 우수한 인재와 연구 인력이 상주하면서 연구 및 교육활동을 수행할 수 있도록 지원하고 있다(<http://www.kv.ae>). 다시 말하면, 두바이 Knowledge Village는 다양한 형식과 내용의 학습과 교육, 그리고 연구가 효과적으로 이루어질 수 있도록 기반을 구축하고 지원하는 단지라고 할 수 있다. 세계 유일의 전문 교육훈련 지원 공간으로서 차별성에 초점을 맞추고 있는 Knowledge Village는 세계 유수의 지식, 교육, 훈련기반 시설과 단체들은 각자가 추구하는 사업을 실행하면서 상호 협력활동을 벌이는 것을 촉진, 지원하고 있다.

○ 주요 특징

Knowledge Village에는 세계 유명대학의 캠퍼스와 훈련기관들이 위치하고 있으며, 2008년 현재, 9개국 15개의 고등교육기관, 150여개의 전문 훈련기관이 입주해 있는 상황이며, 계속해서 세계적인 명문대학들의 Knowledge Village 입주에 관한 문의와 협의가 이루어지고 있다. 이들 기관들은 아랍에미리트 국민들뿐만 아니라, 중동지역의 인근 국가의 학생들과 전 세계에서 유학을 온 학생들을 대상으로 교육, 훈련 서비스를 제공하고 있다. <표 IV-6>에서 알 수 있듯이 세계 우수 대학들이 많이 설립되어 있다.

<표 IV-6> Knowledge Village에 위치한 주요 교육시설

Knowledge Village에 위치한 주요 교육시설
BITS Pilani Dubai
British University in Dubai
Cambridge College International Dubai
Dublin Business School in Dubai
European University College Brussels Dubai
Frankfinn Institute of Air Hostess Training
Institute for Technology and Management Dubai
Institute of Management Technology Dubai
Islamic Azad University
JSS Academy Dubai
K12 International Academy
Mahatma Gandhi University Dubai
Manchester Business School Dubai
Manhattan Film Academy Dubai
Manipal Academy Dubai
Michigan State University Dubai
Middlesex University Dubai
Russian University Dubai
SZABIST Dubai
UAE University Knowledge Village
Universal Empire Institute of Medical Sciences
University of New Brunswick Dubai
University of Phoenix Dubai
University of Southern Queensland Dubai
University of Wollongong Dubai
Zayed International College
<2009년 유치 확정> 서울대학교 경영대학 한동대학교

자료: <http://www.dubaifaqs.com/dubai-knowledge-village.php>

Knowledge Village는 지식기반 경제사회에서 두바이의 경쟁력 강화와 두바이의 지역경제 활성화를 궁극적인 목적으로 하며, 나아가서 석유생산을 주된 경제적 기반으로 하는 중동지역을 지식기반 경제체제로 전환시키기 위한 노력의 일환으로 조성되고 있다. 다시 말하면, 교육과 학습을 매개로 세계적 투자를 유치하고, 그럼으로써 중동지역을 지식기반 경제체제로 변화시키는 핵심 기지로서 두바이의 위상을 부각하려는 것이 두바이 Knowledge Village의 중요한 목적이라고 볼 수 있는 것이다. 따라서 Knowledge Village의 성패에 있어서 얼마나 많은, 그리고 얼마나 저명한 해외의 기관과 시설들이 참여하느냐가 중요한 관건으로 대두된다. 이를 위해서 세계적인 교육, 훈련, 연구기관을 유치하기 위하여 두바이 정부는 이곳에 참여하는 다양한 해외의 지식기반 단체들에게 많은 혜택을 제공하고 있다.

구체적으로 Knowledge Village에 입주한 기관들은 100% 기관 운영 및 소유권을 보장받을 수 있게 되며, 100% 조세부담에서 자유롭게 면세혜택이 주어지게 된다. 그리고 학교나 연구시설을 설립할 수 있는 부지를 무상으로 제공해주고 있으며, 유치 기관에서 필요한 경우에는 언제든지 기관 자산과 수익을 자유롭게 본국에 송환할 수 있도록 보장해 주고 있다. 또한 Knowledge Village에 입주하기 위하여 아랍에미리트에 합법적으로 입국하고 체류하는 것을 보장하는 비자발급 절차를 간소화해 주고 있다(<http://www.kv.ae>).

Knowledge Village에 입주하는 기관의 안정적 정착과 운영에 필요한 사항에 대한 지원뿐만 아니라, Knowledge Village에 입주하는 기관에서 근무하는 해외 연구종사자들의 후생복지에 대해서도 파격적인 지원을 하고 있다. 그래서 이들이 두바이에서의 생활에 대해서 높은 만족을 경험할 수 있으며, 두바이에의 정주의식을 안정적으로 유지할 수 있도록 식당, 여가, 스포츠 시설 등과 같은 최신식의 부대시설을 무료로 제공하여 이용할 수 있도록 하고 있다. 현재 Knowledge Village에는 영국, 호주, 아일랜드, 벨기에, 이탈리아, 러시아 등의 교육훈련 전문센터와 HRD 전문기관이 입주해서 활동하고 있다(<http://www.kv.ae>).

Knowledge Village에 입주해 있는 고등교육 수준의 대학교 기관에서는 학부와 대학원 과정을 개설하여 운영하고 있는데, 독특한 것은 이들 대학교를 졸업

하게 되면, 대학교의 본래 국가에서 획득하는 것과 동일한 자격의 학위를 수여하게 된다. Knowledge Village에 입주해 있는 고등교육기관으로는 마하트마 간디 대학교, 비틀라 공과대학교, 브리티시 대학교, 서던 퀸즐랜드 대학교, 울런공 대학교, 이슬라믹 아자드 대학교, 사헤드 줄카 부토 공과대학교, 에스피 자인눔 미들섹스 대학교, 더블린 비즈니스 스쿨, 유러피언 유니버시티 컬리지 브뤼셀 등이 있으며, 2008년 현재 약 8,000여 명이 학생들이 재학 중에 있다. 그리고 세계적인 대학과 연구시설을 유치하여 두바이 성장의 원동력으로 삼고자 하는 Knowledge Village는 같은 맥락에서 이곳에 재학하고 있는 학생 및 미래의 잠재적 학생들을 효과적으로 모집하기 위해서 다양한 장학금 제도의 혜택도 제공하고 있다.

두바이의 Knowledge Village가 갖는 장점 중의 하나는 교육과 훈련의 내용을 활용하게 될 실제 현장과 긴밀히 관련되어 있다는 점이다. Knowledge Village의 학생들은 인접해 있는 두바이 Internet City에 입주해 있는 기업이나 연구센터에서 근무할 수 있는 기회를 가질 수 있으며, 이를 통해서 최첨단 테크놀로지 기술을 연마할 수 있게 된다. 또한 두바이 Media City에 있는 언론기관에서 인턴 과정을 경험하고 실제 활동에 참여하여 자신이 학습한 내용을 적용할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 그러므로 Knowledge Village는 철저하게 학생들의 수요자인 기업의 요구에 맞는 지식과 기술을 배양하는 데 중점을 두며, 그에 따른 교육과정과 학과개설이 이루어지며, 학생들의 정원 조정도 이루어지게 된다(한국경제신문, 2007. 10. 17).

학업을 진행하는 가운데 Internet City나 Media City에서 유용한 실제 경험을 쌓을 수 있다는 점에서 두바이 정부는 세계 인구의 30%를 차지하는 아프리카, 인도, 중동 지역의 유능한 인재들이 Knowledge Village에 모이게 될 것으로 예상하고 있다. 요컨대, 두바이 정부는 이상적인 산학협동체제가 구현되는 세계적인 단지로서 Knowledge Village의 차별성을 부각하고자 노력하고 있다.

2) 두바이 아카데미 시티(Dubai Academic City)

두바이 Academic City는 두바이 Knowledge Village의 성공적인 사례에 힘

입어서 교육훈련 부문에 중점을 둔 새로운 두바이 개발 프로젝트이다. 두바이 Internet City 근처에 위치하고 있는 두바이 Academic City는 Dubai-Hatta Rd 와 Dubai-Al Ain Rd 사이의 지대에 2006년 5월에 공식적으로 출범하였다. 두바이 Academic City를 건설하는 의도는 무엇보다도 두바이 지역의 학교교육 허브로서 새롭게 기능하도록 하는 것이다. 초·중·고등학교, 대학교 등의 중심 허브로서 두각을 나타낸다는 점에서 두바이 Academic City는 주로 직업훈련기관과 교육컨설팅 기관, 전문인력 양성을 목적으로 하는 시설들이 집결해 있는 Knowledge Village와 구별되는 특징을 갖는다. 따라서 앞으로 두바이 정부는 Knowledge Village에 위치해 있는 대학교들을 점진적으로 두바이 아카데미 시티로 옮겨올 예정이며, Knowledge Village는 주로 기업과 연계한 직업기술교육 및 인적자원개발과 관련한 기관과 각 산업분야의 전문인력 양성기관들로 특화하여 구성될 예정이다.

두바이 Academic City는 약 129백만 평방피트의 면적을 차지할 것이며, 2012년에 그 프로젝트가 완료될 예정이다. 두바이 Academic City 안에는 두바이 International Academic City (DIAC)가 있다. 두바이 International Academic City는 두바이에 진출해 있는 외국의 명문 교육기관 가운데 주로 성인들을 대상으로 하는 전문 교육기관들만이 특히 집결해 있는 지역이다. 따라서 초등학교, 중학교, 고등학교 등은 두바이 Academic City에는 포함이 되지 않, 두바이 International Academic City에는 포함되지 않는다.

3) 아부다비 교육문화산업 프로젝트

아부다비는 문화허브로의 발전을 위해 27km² 면적의 무인도 ‘사디아트 섬 (행복의 섬)에 270억 달러를 들여 문화 클러스터(cluster·직접단지)를 짓고 있다. 이 곳에는 프랭크리 게리(Gehry)·장 누벨(Nouvel)·자하 하디드(Hadid) 등 세계 최고의 건축가들이 디자인한 구겐하임미술관(미국)과 루브르 박물관(프랑스)같은 ‘서구 인류 문화 브랜드’가 2018년 까지 모두 개관할 예정이다.

아부다비는 루브르를 유치하기 위해 ‘루브르’ 이름 사용에 5억 2,000만 달러, 작품 대여 및 박물관 운영 컨설팅 비용으로 7억 4,700만 달러 등 약 12억 6,000만 달러 이상을 프랑스에 지불하기로 합의하였으며, 현재는 기초공사 중이다. 당초, 루브르 박물관과 프랑스 지식인들은 “우리의 문화유산은 판매 대상이 아니다”며 프랑스의 정체성과 유산의 타권 이양에 맹렬히 저항했지만, 대수학·의학·천문학 등이 아랍문명에서 서구로 전파된 점을 돌이켜, 박물관 이전이 또 다른 형태의 문화 교류 과정이라 결론짓고, 2008년 3월 역사상 최초로 아부다비에 해외 분관을 설립하기로 결정하였다(조선일보, 2007. 11. 5).

다. 지원기관

1) 두바이 고등교육 심의위원회(Commission for Academic Accreditation)

두바이에 위치해 있는 많은 외국의 대학교들의 질적 수준의 관리를 위하여 공식적 인가는 두바이 정부 차원에서 이루어지는 것이 아니라, 아랍에미리트연합의 차원에서 이루어진다. 이와 관련하여 아랍에미리트연합의 고등교육 심의위원회(Commission for Academic Accreditation: CAA)에서는 대학들의 질적 수준을 심사하여 아랍에미리트연합에서의 설치인가 여부에 대해서 결정하게 된다. 즉, 다양한 외국의 명문 대학교의 캠퍼스가 아랍에미리트연합에 진출하고 있고, 또 진출하려고 하지만, 이러한 과정에서 보다 우수한 기관으로서 대외 인지도를 확보하고 양질의 학생들을 유치하기 위해서는 아랍에미리트연합 정부 차원의 공식적 인정을 받는 것이 중요하다. 이러한 맥락에서 CAA는 사전에 마련한 기준을 바탕으로 심의를 통해서 공식적인 고등교육기관으로서의 인증서(Licensure)를 발행하여 주고 있다.

현재 CAA의 심사와 인가를 통해서 아랍에미리트연합 내에는 모두 47개의 외국 유명 대학교의 캠퍼스가 들어와 있다.

CAA의 대학교에 대한 심사와 인증서 발급은 각 학교 단위에서 이루어질 뿐만 아니라, 각 대학교가 운영하고 있는 교육프로그램 개별에 대해서도 심의를 통하여 인증 프로그램(Accredited Program)으로서의 자격을 부여하고 있다.

2007년에 CAA가 새롭게 마련한 고등교육기관 및 교육프로그램 인증기준은 <표 IV-7>에 제시되어 있는 바와 같이 10개의 준거로 구성되어 있다. 이들 각 준거는 기관인증의 경우와 프로그램 인증의 경우에 따라서 구체적인 하위 세부 준거들로 구분되어져 있다.

<표 IV-7> CAA의 고등교육기관 및 프로그램 인증 준거

기관사명과 운영효과성(Mission & Institutional Effectiveness) 조직구조 및 체계, 리더십(Organization, Governance, & Leadership) 교육 프로그램(The Academic Program) 교수와 교직원(Faculty & Professional Staff) 학생(Students) 도서관 및 기타정보자원(Library & Other Information Resources) 물리, 테크놀로지 시설 및 자원(Physical & Technology Resources) 재정수준(Fiscal Resources) 대외인지도(Public Disclosure & Integrity) 연구능력(Research)

자료: <http://www.caa.ae/CAAweb/images/standards2007.pdf>

2) 두바이교육협의회(Dubai Education Council)

두바이교육협의회(Dubai Education Council: DEC)는 두바이 지역의 통치자이자 아랍에미리트연합의 부통령, 총리 임무를 수행하고 있는 셰이크 모하메드 빈 라시드 알 막툼에 의해서 조직되었다. 두바이교육협의회는 두바이 지역 고유의 문화적·사회적 가치를 보존하면서 국제경쟁력을 갖출 수 있는 교육환경을 개선하고, 지식기반사회를 구현하기 위하여 필요한 교육시설을 지속적으로 구축하는 데 핵심적인 의사결정을 하는 기관이다. 다시 말하면, 두바이교육협의회는 두바이 토후국의 교육부 역할을 수행하는 기관이라고 볼 수 있다. 구체적으로 두바이교육협의회는 다음과 같은 사항에 중점을 두고 있다.⁵²⁾

52) <http://www.dubaicity.com/government-departments/dubai-education-council.htm>

- ① 각 교육수준별 특징을 고려하여 세계적 수준의 교육 실천을 안내할 수 있는 기준을 마련
- ② 사회개혁과 성장에 다양한 교육기관들이 참여하는 것을 촉진하고 지원
- ③ 교육의 질적 수준 개선을 도모하는 각종 교육정책 및 제도의 도입
- ④ 모든 교육 관련 이해관계자들에게 교육의 지속적 성장과 교육의 질 관리 기준의 중요성을 전파
- ⑤ 아랍에미리트 연합의 교육발전을 위하여 아랍에미리트 연합의 교육부와 긴밀한 협조와 지원체제를 구축

이러한 활동을 통하여 두바이 교육협의회가 궁극적으로 지향하는 것은 두바이의 교육시설이나 내용, 지원 등이 세계적인 수준에서 확인하였을 때, 우수할 수 있도록 하는 것이다. 그럼으로써 지식기반 경제사회에서 두바이의 잠재력을 극대화할 수 있는 인적자원을 개발하고 축적할 수 있는 가능성을 확보할 수 있기 때문이다. 하지만 세계적 수준과의 관계뿐만 아니라, 두바이 교육협의회는 아랍 지역 주민으로서 반드시 갖추어야 할 언어, 역사, 종교 등과 같은 전통적 문화와 사회적 특성에 대한 교육도 매우 중요하다고 인식하고 있으며, 이에 대한 강조도 함께 하고 있다. 이와 같은 두바이의 교육수준 제고의 노력은 특정한 통치자의 관점에서 나오는 정책에만 의존하기보다는, 다양한 이해관계자 집단으로부터 교육 성장을 위한 아이디어와 의견을 수렴하여 실행하고자 한다.

3) 아부다비 교육위원회(Abu Dhabi Education Council - ADEC)

아부다비는 세계적인 교육적 지표와 전문가들의 의견을 적극 수용하여 교육 시스템 개발에 총력을 기울이고 있다. 또한 교육적 결과 개선을 위해서, 시민들의 건강증진에도 관심을 가질 정도로 교육에 대한 다각적인 노력들을 기울이고 있다. 아부다비 정부는 교육서비스를 위해 교육 표준안 마련과 교육 실행 감독의 역할을 하며 민간 부문에서 자유롭게 교육서비스를 시행할 수 있도록 돕고 있다. 교육서비스 시행에 직접적인 관여를 하고 있지는 않지만, 교육의 효율성을 높이기 위해 교육 전반에 관한 사항을 통제화 하는 등의 노력으로서,

아부다비는 에미리트 전체 교육의 중심에 있다.

교육기관들을 개선·발전시키고, 에미리트 내 교육 평준화를 통해서 교육의 질을 향상시키기 위한 방안으로서, 아부다비는 2005년 9월, 아부다비 교육위원회(Abu Dhabi Education Council: ADEC)를 설립하였다. 아부다비 정부는 교육에 대한 큰 관심으로 모든 교육을 체계적인 계획하에 시행하고 있으며, 교육 정책의 주요 사항들에 있어서 서민들의 실제 생활상 등을 고려한 능률우선의 정책들을 펼치고 있다. 모든 제도는 학생들의 교육 성과 향상과 직간접적인 연관이 있어야 하며, 전문가적 기질을 갖춘 선생님의 지도하에 모든 학습은 과정보다 결과가 우선시되어야 한다는 배경하에 철저한 교육관리를 하고 있다.

아부다비 교육개혁의 기본 목표는 교육의 최고 품질과 세계적인 종합 시스템을 구축하는 것이다. 이를 달성하기 위해 교육성과 향상과 더불어 건강관리에도 관심을 기울이고 있으며, 행정구조 개혁의 노력으로서 첫째, 정부는 교육 서비스에 직접적인 규정을 제시하지 않고 있다. 둘째, 정부를 대신하여 민간부문에서 보다 강화된 교육서비스를 제공한다. 셋째, 정부는 UAE의 교육이 세계 최고가 될 수 있도록 교육의 중심에서 교육시스템을 만들어, 기준을 제시한다. 넷째, 국제적 교사 수를 증가시킨다. 아부다비는 이러한 개혁의 노력으로서 아부다비가 UAE의 교육의 허브로서 진화할 수 있다고 확신하고 있다. 아부다비의 교육전략은 UAE 전반에 걸쳐 시행되고 있으며, 공공단체 및 교육과 관련된 산업은 아부다비의 관리를 받게 된다. 에미리트 수준에서 교육협의회는 민간 부문의 파트너 역할, 독립적인 공공기관의 교육감독 역할, 교육전략 배급 역할 등을 시행하고 있다.

아부다비 교육위원회(이하 ADEC)는 2005년 셰이크 칼리파에 의해 설립되어, 아부다비 학교교육과 고등교육의 결과 및 질 개선에 목적을 두고 활동하고 있다. ADEC의 고등교육 활동은 교육지침과 규정의 중심으로 역할을 함으로써, 에미리트 교육 전반을 제공한다. ADEC는 아부다비 에미리트 당국의 승인을 통해 개인, 기관, 컨소시엄, 조직 등에서 학교교육 또는 여러 가지 교육활동 등을 찾아 계획한다. 고등교육 내각 의정서에 따르면 진보적인 것을 새롭게 요구하기에 앞서 각 부처에서 경영분석을 받아 보다 엄격한 공정과정을 거친다.

ADEC의 역할로는 첫째, 교육 및 교육기관의 발전을 위한 기술지원. 둘째, 교육전략 수립 및 정책화. 셋째, 교육기관 직원 교육. 넷째, 교육기관과 민간 부문 관계 지원. 다섯째, 직업훈련을 통하여 고용기회 확충. 여섯째, 교육기관에 상담 및 기술 서비스 권한 부여. 일곱째, 교육 서비스 품질의 제도화 등의 역할을 담당하고 있다. ADEC의 설립 목적은 첫째, 아랍에미리트 내 교육정책 및 계획 공정을 교육부와 동등하게 참여. 둘째, 직업훈련 담당기관 등 교육기관의 증진과 교육연구 과제 제안 역할 담당. 셋째, 교육기관에 기술적이고 물리적인 지원을 제공. 넷째, 졸업생들의 고용기회 향상에 기여. 다섯째, 민간 교육기관들에 지원과 기술원조 제공. 여섯째, 민간교육기관들의 활동통합 등의 역할을 담당하고 있다.⁵³⁾

지도력, 통솔력, 설득력, 이행 능력, 창의력 등을 갖춘 ADEC 실행위원회 대표자는, 에미리트 당국의 승인을 통해 개인, 기관, 컨소시엄, 조직에서 교육과정 개발 및 평가, 학교별 학과 모집 정원 등 학교를 관리·감독한다. ADEC는 초·중·고교육에서부터 고등교육에 이르기까지 영어 교수법을 관찰하고, 평가하여 현대적인 교육프로그램으로 발전을 선도하고 있다. 대표적인 ADEC의 주요 활동은 학교 지도자 리더십 강화훈련이다. 아부다비교육협의회(Abu Dhabi Education Council)는 2005년 9월 설립되어, 대통령령에 따라 혁신적인 정책, 계획, 프로그램을 아부다비의 교육제도에 적용시키고 지원함으로써, 국가 발전을 가능케 했다. 2007년 12월 31일 아부다비교육협의회와 교육부는 교육영역의 3개 부처 및 모든 학교에 보고서를 제출하였다.

교육의 전략적인 방향은 에미리트를 구현하는 새로운 교육과정에 대한 기준과 노력을 강화하고 시스템이 학교의 경영 현대화를 이루도록 하게 하며, 이러한 활동은 국제적 목표 달성을 지원하기 위해 설계되었다. 이러한 시스템은 학생으로부터 단기간에 최대 효과를 가져 올 수 있도록 돕는다.

협의회는 또한 진보적 프로세스를 구현하는 의사 결정에 대한 책임을 가지고 학교를 관리한다. 협의회는 학교와 지역사회와의 관계를 긴밀히 유지시키기 위해서 지역사회가 참여할 수 있는 프로그램의 기회를 제공한다. 프로그램의

53) <http://www.adec.ac.ae>

원활한 진행을 위해 학교의 지도자 훈련 및 개발이 이루어지고 있고, 여기에는 우선순위가 부여된다. ADEC가 제안 모델은 첫째, 전문성 강화 교육, 둘째, 홍보 역할, 셋째, 교육 행정과 같은 3개의 주요 목표를 가지고 있다.

3. 두 가지 접근모델 비교와 시사점

가. 비즈니스 모델(두바이)과 문화예술 모델(아부다비) 비교

아랍에미리트의 산업정책은 원유고갈을 대비한 탈석유화 정책으로 선회하고 있으며 이런 정책은 앞으로 가속화될 가능성이 높다(kortra, 2008). 이런 탈석유화 정책의 중심에 지식서비스 산업에 대한 투자가 자리하고 있다. 특히 두바이의 경우 2020년 원유 고갈의 시기가 예상되면서 그 선회의 속도가 빠르고 이미 진행중에 있다. 반면 아부다비의 경우 두바이에 비해서는 상대적으로 느긋한 편이며 물적 토대 역시 탄탄한 편이다. 이러한 경제적인 토대의 상이함으로 교육산업에 대한 철학, 접근 방식에서도 차이를 보이고 있다. 두바이가 비즈니스 모델이라고 한다면 아부다비는 문화예술적 모델에 가깝다. OECD의 기준으로 보면 두바이가 경제적인 요인이 강한 수익창출 모델이라면 아부다비는 상호이해 모델에 속한다고 볼 수 있다.

두바이의 교육 원동력은 ‘날리지 빌리지(Knowledge Village)’이다. 날리지 빌리지는 외국기업 유치로 목적으로 지식 클러스터를 조성하고 있으며, 미국 미시간대, 호주 울릉공대 등 20여 개 해외 우수 대학의 단과대학을 한 캠퍼스에 유치하여 세계 최고 수준의 종합대학 조성하여, 2003년 대규모 대학 타운을 만들었다. 현재 가장 수요가 많은 전공은 금융, 건설, 물류, 미디어, 엔지니어링 등이다. 두바이 정부는 세계 명문 대학의 적극적인 유치를 위해서, 세금 면제, 학교 부지 무상 제공, 학교 설립 비용 제공자 연결, 학교 소유권 보장, 학교 수입 본국 송환 인정 등의 외국 대학의 편의 등을 고려해 주고 있다.

반면 아부다비는 ‘지식과 문명의 세계적 허브’라는 비전으로서, 경제활성화를 주된 목표로 채택하고 있는 두바이와는 다른 국가발전전략을 채택하고 있

다. 아부다비는 중동의 최대 문화 허브로 급성장하고 있다. 이는 중동 금융·교통의 허브로 자리 잡은 두바이와의 차별화 전략에서 비롯된 것이다. 두바이가 ‘비즈니스’ 중심이라면, 아부다비는 전 세계 지식과 문명이 모이는 ‘문화예술 수도’의 중심이 될 것이다.

<표 IV-8> 두바이와 아부다비 비교

영역	두바이	아부다비
교육의 글로벌	산업화와 직결	산업화와 별개
	세계화 즉각 도입	자국민의 문화적 소양 제고 먼저
	특별한 선정기준 없음	엄격한 규제로 자국민의 교육에 기여할 수 있는 최고 품질의 교육기관 도입
외국 교육기관 유치 규제	정부기관의 직접적 규제 없음 (TECOM) 사적 기관을 통해 계약. 계약 조건을 일종의 규제로 간주할 수 있음	정부 기관의 직접적 규제 엄격한 질관리
교육기관의 위상	기업과 동일	기업과 차별
대상 교육기관	어떤 교육기관도 참여 가능함	최고의 기관으로 인정받아야 함
유치 대상 전공 영역	경제, 산업 발전 산업현장 투입 가능한 전공(경영, 기술, 의학 등)	국민의 문화의식을 고양시키는 전공을 선호(문학, 역사 등)
고속도로 분리대 조경	두바이-아부다비를 잇는 고속도로 160km 중 경계지점을 기점으로 두바이 소속 고속도로의 중앙분리대에는 나무가 없음 의미: 환경을 고려할 수 있는 형편이 아님 교육적 효과: 산업발전, 경제발전이 우선	완벽한 조경 시설 의미: 환경을 항상 고려. 모든 개발에서 환경, 문화, 정신을 필수적으로 고려한 것임 교육적 효과: 고상하고 품위 있는 인간의 삶 중시
물적 자원	1960년대 석유를 발굴하여 국가개발에 투자하였으나 2010년에는 고갈 예정	전체 국토의 85% 차지. 풍부한 자연자원으로 매우 부유하게 살았고 앞으로도 문제없음

<표 계속>

영역	두바이	아부다비
개발 모토	<p>세계 최고, 최대, 최초 지향</p> <ul style="list-style-type: none"> - 최고: 가장 높은 건물을 건설 중. 현재 한국의 기업 삼성건설이 시공에 참여 (설계와 감리는 서방 선진국이 담당) <p>경제적 실리 보다는 세계 최고라는 자부심의 표현</p> <ul style="list-style-type: none"> - 최대: 디즈니랜드의 수배가 되는 두바이랜드 공사중 - 최초: 사막에 스키장 건설 	<p>최고 지향</p> <ul style="list-style-type: none"> - 최고: 문화적, 정신적, 삶의 질적 수준에서 최고 <p>예 1) 석유 등 지하자원에 의존하지 않는 100만 인구 수용 가능한 도시 수준의 건물을 계획하고 기술적 타당성을 검토 중. 완전한 태양열 활용 장치와 스탬프치로만 건물 관리. 내부에서 차량 사용 불허</p> <p>예 2) 이슬람 문명의 르네상스를 목적으로 정신적 지주가 되는 가장 아름답고 성스러운 사원 건축 중. 전체를 백색의 대리석으로 치장</p>
교육에서 인문학의 위치	인문학은 교육 산업화 품목으로 적절하지 않아 현재까지는 유치 대상이 아니며 차후 경제발전이 완성되면 다음 단계에서 유치 예정	기술보다는 인문학 우대하여 현재 소르본느 분교 유치
국가 발전 전략과 전략 수립의 환경적 조건	우선 경제 발전에 모든 것을 쏟아부을 수밖에 없는 절박한 상황을 고려했을 때 두바이의 국가 발전 전략은 적절한 선택으로 간주	경제적인 풍요를 누릴 수 있는 환경 속에서 문화 중심의 국가발전 전략은 매우 적절한 선택으로 간주
국가발전전략과 교육 모델	국가발전 핵심 축으로 경제 발전을 채택하고 교육의 산업화 모델을 선택한 것은 매우 타당하다고 판단됨	국가발전의 핵심 축으로 문화발전을 채택하고 자국민을 위한 최고의 문화 교육(반교육산업화) 모델을 선택한 것은 매우 타당하다고 판단됨
좋은 학교의 기준	산업적 경쟁력	수월성
성장	급속도의 성장	느린 단계적 성장
지식	지식을 경제와 결합. 지식은 이윤 창출의 최고의 수단	지식은 이윤 창출의 수단이 아니라 문화유산
교육과 경쟁력	경쟁력 확보를 위한 교육	경쟁이 아닌 이해를 위한 교육
외국 학교의 유치 이유	지식기반사회에서 선도적 지식과 기술 습득. 교육 산업화 전략	문명의 가교 역할 수행

나. 시사점

두바이는 교육을 수출산업으로 육성하고 있다. 스카이라인을 바꾸고 직업을 창출하는 것이 정부의 노력으로 성과를 거둘 수 있지만 청년층의 취약한 경쟁력을 해결하는 유일한 해법을 교육에서 찾고 있다. 높은 급여수준과 생활수준은 청년층의 나태와 교육열 저하로 나타나고 있어 원유가 고갈되면 취약한 경쟁력으로 국가 시스템 자체가 흔들릴 수 있다는 위기감을 지도자들은 느끼고 있다고 한다. 따라서 교육 분야의 예산은 지속적으로 증가할 것이라고 한다 (Business 24, 2008. 10. 23).

국제경제, 산업 분야에 있어서 아랍에미리트의 두바이가 가지고 있는 장점은 크게 여섯 가지로 정리될 수 있다.⁵⁴⁾

첫째, 지정학적 위치이다. 두바이는 아시아와 유럽을 연결하는 중앙에 위치하는 지역이기도 하지만, 유럽과 아시아를 중심으로 하는 북반구와 아프리카를 중심으로 하는 남반구의 중심에 위치하고 있다. 이러한 지정학적 위치로 인해서 약 120여개 이상의 선박 운항 구간이 거쳐 가고 있으며, 85개 국제 항공사가 취항하여 전 세계 130여 지역으로 향하는 항공구간이 운영되고 있다.

둘째, 정치적·경제적 안정성이다. 두바이는 잘 발달된 은행체계가 구축되어 있으며, 자본의 유동성과 축적 정도가 비교적 안정적인 지역이다. 구체적으로 친기업적인 두바이정부의 지원, 시장원리를 강조하는 자유주의 경제정책, 물적인 자산뿐 아니라 지적재산권에 대한 보호와 인정 등의 노력을 기울이고 있다. 또한 외국 기업이나 투자주체들이 두바이에서의 활동을 통해서 창출한 이익의 소유권을 인정함과 동시에 이러한 이익을 본국으로 송환하는 것을 인정하고 있다. 그 결과, 많은 해외기업들의 투자와 진출이 활발하게 이루어지고 있다.

셋째, 규제 철폐에 기반하고 있는 자유경제지역으로의 특성이다. 두바이 경제체제는 투자자와 기업 활동을 촉진하고 지원하는 것에 핵심적인 염두를 두고 있다. 그래서 민간 기업이나 활동주체들에 대한 정부의 통제나 규제를 최소화하고 있으며, 기업의 자산이나 개인적 수입에 대한 직접세(direct tax)를 부

54) <http://www.dubai.ae/en.portal>

과하지 않고 있다. 뿐만 아니라, 관세도 4% 정도로 낮게 부과하고 있으며, 이마저도 여러 예외규정을 두고 있는 실정이다. 또한 다양한 지식과 기술을 보유하고 있는 외국의 전문인력의 두바이 출입을 자유롭게 하기 위해서 비자발급과 관련한 정책도 완화하여 쉽게 비자를 발급받을 수 있도록 하고 있다.

넷째, 세계적 수준의 인프라를 구축하고 있다. 두바이는 교통, 통신, 에너지, 그리고 각종 산업 및 관광기반 시설을 확충하는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 세계적으로 소개되고 있는 두바이의 첨단 인프라는 세계적인 기업의 진출을 유도하고 이들의 활동을 돕는 중요한 기반이 되고 있다. 팜아일랜드 프로젝트를 통하여 각종 주거시설 및 쇼핑시설을 건설하는 동시에, 국가 경제기반을 다양화하는 차원에서 외국인 경제활동지역을 마련하고 있다. 그리고 세계적 수준의 두 개의 항구와 한 개의 국제공항을 건설하여 세계적인 물류, 관광의 허브로서 기능을 수행할 수 있도록 하고 있다.

다섯째, 두바이 지역에 진출하는 외국 기업의 투자비용에 대한 다양한 혜택을 마련해 주고 있다. 구체적으로 무제한적인 외환거래가 가능하도록 하고 있으며, 무역거래에 있어서 장벽이나 쿼터를 철폐하였으며, 4%의 관세만을 부과하고 있다. 그리고 낮은 노동인건비, 전력, 수도와 관련한 비용도 절감하여 주고 있으며, 기업의 법인세 철폐 및 외국인 토지소유 인정 등과 같은 부동산 관련한 비용에 있어서도 다양한 지원을 해주고 있다. 그리고 두바이 내에서의 활동성과에 대한 100% 소유권을 외국 자본에게 허가하고 있다.

여섯째, 생활환경의 개선이 두드러지게 이루어지고 있다는 점이다. 두바이는 외국 기업 및 자본 주체들의 투자를 촉진하는 일환으로 이들의 안정적인 두바이에서의 삶의 기회를 제공할 수 있는 기반을 확충하는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 그래서 첨단 관광시설과 휴양시설을 건설하고 있다.

이상의 주요 논의들과 두바이 Knowledge Village의 사례를 중심으로 두바이 정부가 추진하는 교육훈련 부분에서의 개발 노력에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같이 정리해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 두바이 개발 프로젝트에서 다수를 차지하고 있는 외국의 기업이나 교육훈련기관의 활동들을 지원하기 위하여 법과 제도적 지원을 적극적으로 실행

하고 있다. 두바이 정부는 탈석유화 정책을 추진하고 있다. 그래서 21세기 지식 기반 경제사회에서는 지식생산과 공유, 그리고 활용이 원활하게 이루어지는 것이 중요하며, 보다 우수한 교육과 학습의 결과로 개인이 산출하는 지식이 바로 부가가치를 창출하는 핵심이라는 점을 인식하게 된다.

두바이 정부는 지식의 생산과 공유, 활용이 효과적으로 이루어지기 위해서 세계적으로 우수한 지식기반 산업의 기관들을 유치하고 이들의 자유로운 활동을 최대한 보장하도록 하였다. 그래서 아랍에미리트 연합의 국적을 갖는 기업이나 개인이 아니라도 아랍에미리트연합 국민과 차별적으로 제한받지 않도록 다양한 법적·제도적 제한의 철폐를 시도하였다. 법과 제도는 개개인들의 활동을 제한하고 규제하는 것이 아니라, 다양한 활동을 촉진하고 조화롭게 이끌어내기 위한 수단이라는 점에 주목하고 외국의 우수한 기관과 개인들의 자유로운 투자와 활동을 저해하지 않고자 시도하였다.

예컨대, 두바이 Knowledge Village의 성패는 얼마나 많은, 그리고 얼마나 저렴한 해외의 기관과 시설들이 참여하느냐에 달려 있다는 점에 주목하면서, 이곳에 참여하는 다양한 해외의 지식기반 단체들에게 많은 혜택을 제공하고 있다. 그래서 두바이 Knowledge Village에 입주한 기관들은 100% 기관 운영 및 소유권을 보장받을 수 있게 되며, 100% 조세부담에서 자유롭게 면세 혜택이 주어지게 된다. 그리고 학교나 연구시설을 설립할 수 있는 부지를 무상으로 제공받을 수 있으며, 두바이 관내에서의 활동을 통해서 벌어들인 수익과 자산의 증가분은 언제든지 자유롭게 자국으로 송환하는 것을 허가하고 있다.

둘째, 교육훈련과 실천현장 간의 연계가 긴밀하게 이루어질 수 있도록 기반 시설을 구축하고 연계활동을 지원하고 있다. 보다 많은 부가가치를 창출할 수 있는 기술과 지식의 학습이 필수적인 요소가 된다. 부가가치의 창출 가능성이 극대화되는 기술과 지식은 무엇보다도 현장에서의 문제해결에 즉각적으로 활용될 수 있는 것이어야 하는바, 이는 즉 전이가능성(transfer)이 극대화된 상황적 지식과 기술이라고 할 수 있다. 구체적 상황 속에서 당면하는 문제의 효과적 해답으로서 지식과 기술은 그것이 직접 요구되는 구체적인 실천현장의 독특한 조건에 따라서 나타나는 것이다. 결국 문제를 해결하는 데 유용한 지식과

기술은 그 문제가 발생하는 상황에 불박혀 있는 것이다.

요컨대, 두바이 정부의 교육훈련과 관련된 정책의 일관된 흐름은 실천현장의 구체적인 상황에서 보다 우수한 성과를 창출할 수 있는 인재를 현장의 상황에서 교육, 훈련할 수 있는 기반을 갖추는 것이라고 할 수 있다.

셋째, 수요자 중심의 서비스를 강조한다. 두바이를 이용하는 외국의 주요 교육, 연구기관들을 고객으로 보았을 때 이들의 요구에 적합한 환경을 마련해 주는 것이 중요하다는 것이다. 그래서 Knowledge Village에 있는 다양한 전문 교육훈련기관들은 각 기업체의 상황에서 필요한 지식과 기술을 배양하는 데 중점을 둔다. 또한 이에 따라서 교육과정의 운영과 학과 설치가 이루어지고 있으며, 학생들의 정원 조정도 이루어지게 된다.

제 5 장

결론: 고등교육산업 경쟁력 제고 방안

고등교육이 ‘산업’으로서 주목받고 세계 각국이 고등교육의 산업육성 경쟁에 뛰어들게 된 것은 고등교육산업이 차지하는 독특한 위상과 관련이 있다. 첫째 교육산업은 의료서비스, 복지서비스 등과 함께 사회서비스 분야로서 국민 생활과 직결되는 공익성이 매우 큰 핵심적 영역을 이루는 산업이다. 둘째 교육산업의 생산·소비 또는 분배행위는 시장교환에 참여하지 않고 있는 다른 소비자 또는 생산자에게 유리한 영향(positive externality)을 미치는 가치재⁵⁵⁾(merit good)적 특성을 지닌다. 셋째 교육산업은 지식기반사회 이행에 따라 경제 선진화 및 새로운 성장 동력 창출에 있어서 핵심적인 영역을 차지하고 있으며, 여타 산업에 비해 고용계수가 높은 고용친화적 업종이며, 임금수준이 높고 숙련을 요하는 양질의 일자리 개발 등 잠재력이 풍부한 산업이라고 할 수 있다.

이러한 교육산업의 특성 속에서 고등교육산업이 차지하는 위상은 특별하다. 인재를 육성·배출하는 전통적인 기능에서만이 아니라 자체적으로 고급인력을 활용한다는 점, 이들 고등교육의 연구인력에 의해 노동시장과 산업에 절실한 고급기술 및 연구생산물이 산출된다는 점에서, 지식기반사회에서 고등교육산

55) 외부경제성을 가지면서도 경쟁성(rivalness)과 배제가능성(excludability)의 재화적 특성을 가지고 있다는 의미이며, 이는 한 사람이 그 재화를 소비하였을 때 다른 사람도 같이 쓸 수 없는 경쟁성, 그리고 대가를 지불하지 않고 사용하는 소비자를 사용에서 배제할 수 있는 배제가능성을 가지고 있다는 의미이다. 흔히 교육, 의료 등을 ‘공공재’라고 표현하기도 하나 공공재는 ‘국방’과 같이 비경합성과 비배제가능성의 재화적 특성을 가지고 있는 재화를 뜻한다는 점에서 가치재와는 구별된다.

업이 차지하는 의미는 더욱 심화될 전망이다. 이러한 국제적인 흐름에 비하여 우리나라 고등교육산업의 경쟁력은 많이 뒤떨어져 있는 것이 사실이다. 2장과 3장에서 살펴보았듯이 우리의 고등교육 시스템은 대학별 특성화 전략의 부재, 고비용저효율구조, 유효경쟁의 부재, 규제에 의한 대학 자율역량의 약화 등의 이유로 높은 성적을 받기가 힘들다. 또한 국민경제에서 차지하는 고등교육산업의 비중이나 노동생산성 등도 선진국의 수준에 훨씬 못미치고 있다.

다행히 최근 교육서비스산업을 미래 국가성장 동력 확보를 위한 전략산업으로 규정하고 발전시키기 위한 논의를 범부처 차원에서 전개하고 있어, 향후 산업의 활성화를 위한 기반을 공고히 하는 데 기여할 것으로 보인다. 그러나 고등교육산업의 경쟁력을 강화하기 위한 방안들이 현실화되는 데는 많은 시간과 노력이 필요할 것이다. 우선 고등교육을 산업으로 접근하는 것에 대한 국민적 합의를 이끌어내기까지 많은 시간이 걸릴 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 OECD 국가를 비롯한 두바이, 중국의 고등교육정책과 현실을 감안한다면 국내 고등교육산업은 국내는 물론 국제화의 요소를 무시할 수 없는 상황에 직면해 있다. 더욱이 2015년을 기점으로 목격되는 입학자원의 감소는 각 대학들에게 전략적 포지셔닝을 취할 수 있도록 압박하는 요소로 작용하고 있다. 이 연구는 고등교육의 산업적 접근이 갖는 의미를 토대로 향후 고등교육의 산업적 기틀을 공고히 하기 위한 방안들을 모색하는 것이 목적이다.

이를 위해 국내 고등교육산업의 현황과 특징을 포터의 산업경쟁력 분석 모델을 기초로 분석하고, OECD 30개국 패널 데이터 분석을 통해 우리나라의 위치를 가늠해 보았다. 또한 교육을 수출산업으로 육성한 호주와 아랍에미리트(두바이와 아부다비)의 사례와 OECD 국가들의 산업화 정책의 유형과 특징을 살펴보았다. 이러한 연구결과를 토대로 다음과 같이 여섯 가지 정책과제를 제안하고자 한다.

제언 1. 고등교육의 역할과 기능에 대한 재조명을 위한 사회적 합의

우리나라의 고등교육은 고비용 저효율 체계와 각종 규제 속에서 유효경쟁의 부재 상황에 놓여 있다. 산업적으로 발전하기에는 더 없이 열악한 조건이라 할 수 있다. 여기에 더하여 교육은 공익적 성격의 것이기 때문에 ‘산업’적으로 접근해서는 안 된다고 하는 의식조차 광범위하게 형성되어 있어, 고등교육산업의 발전은 더욱 지체되고 있다. 그러나 교육의 산업적 접근이 교육적 본질을 침해하는 것은 결코 아니다. 교육의 질과 깊이의 제고 없이 교육산업의 발전은 불가능한 것이기 때문이다. 일반 산업과 직접적이고 불가분의 관계에 있는 고등교육의 경우, 어떤 의미에서는, 전통적인 ‘교육’과 ‘연구’의 영역에만 머물지 않고 산업적 접근 및 발전을 통해 기술 훈련교육의 대중화 및 산학협력 활성화 그리고 고부가가치 산업 창출 등 다양한 산업적 경로를 걸어온 자체가 대학의 발전과정이었다고 할 수 있다(백성준 외, 2006).

수익창출을 목적으로 하는 대학들도 철저한 고등교육의 품질관리를 통해 대학의 평판을 유지하고 있는 점을 감안한다면 고등교육의 질적 수월성을 찾아 가는 과정이 결국 고등교육의 산업을 공고히 하는 것임을 알 수 있다. 영리대학을 운영하는 미국에서도 영리의 추구하는 모델은 지극히 직업과 직접 연관되는 비즈니스 영역에만 한정되어 있다는 점, 교육이라는 공공성으로 어느 정도의 자정 역할을 하고 있다는 점에서 오히려 전통적인 대학의 역할만을 고집하고 혁신하지 않는 대학과 비교할 때, 보다 수요자 친화적일 수 있다고 판단된다.⁵⁶⁾ 영리성과 공공성의 적절한 균형을 찾고 어떤 노력을 할 것인지를 결정하려면 보다 구체적인 조정과정이 필요하다. 따라서 고등교육의 새로운 기능과 역할에 대한 사회적인 합의점을 찾는 노력을 해야 한다.

56) 미국에 의해 주도되는 시장중심의 고등교육 모델은 전 세계적으로 점점 더 확산되고 있으며 공공교육의 모델과 비교하여 네 가지 장점을 지닌다(The Economist, 2005년 9월 10일자). 첫째, 수월성과 형평성을 더 잘 연결한다. 미국이 독일(무료)보다 더 많은 수의 가난해서 대학에 갈 수 없던 학생을 대학에 보내고 있다고 한다. 둘째, 아이비리그에서 지역사회 대학에 이르기까지 다양성을 확보하는 데 유리하다. 정부는 고등교육의 다양성을 만들 수는 있지만 정부 보조를 받은 다양성은 학문적 무능력자가 될 수 있다. 셋째, 시장모델은 공공모델보다 훨씬 더 지속성이 있다. 넷째, 많은 주인을 모시는 대학이 한 주인을 모시는 대학보다 대학의 앞날에 대한 조정기능이 뛰어나다는 점이다.

제언 2. 고등교육산업 경쟁력 강화를 위한 고등교육 정책 방향

앞서 포터의 다이아몬드 모델에 따라 우리나라 고등교육산업 경쟁력을 정리한 결과를 토대로 고등교육 정책의 방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 고등교육기관의 재정기반의 획기적 증대, 재정의 효율적 운영

현재 대학재정의 기반은 대단히 허약하며, 교육 및 연구의 수준별 차별화 및 전문화·고도화 성취가 매우 어려운 처지에 놓여 있다. 이를 극복하기 위해서는 고등교육의 재정기반을 획기적으로 증대하여야 하나, 주어진 재정규모에 따른 운용조차도 비효율적으로 수행되고 있어, 오히려 교육(teaching) 및 연구의 상업화를 도입하고 활성화함으로써 대학의 재정기반을 확충함은 물론 효율적인 재정운용 방식을 도입하는 것이 많은 장점을 가질 것으로 판단된다.

둘째, 정보공시제, 재정지원 방식 전환 등 경쟁여건 인프라 강화

글로벌 대학시장의 부각으로 인해 학생수요자의 선택의 폭이 확장되고, 시장에 부합하는 직무능력을 요구하는 기업의 수요 역시 국내 대학의 경쟁압력으로 작용하고 있다. 그러나 전체적으로 여전히 수요(학생)가 공급(대학)을 초과하고 있고 해당 학과·대학의 성취가 공급기관에 대한 입학생 및 기업의 선택에 직접적으로 영향을 줄 만큼 성숙되지는 못했다. 대학별, 학과별 취업률의 엄밀한 조사 및 공포, 학생에 대한 재정지원방식의 전환(기관중심에서 학생 바우처 중심으로) 등을 통해 수요조건의 경쟁이 작동하도록 정책적 긴장을 더욱 유발할 필요가 있다.

셋째, 바우처 방식의 연구자 재정지원과 현장중심적 특성화 추진

‘평가결과를 재정지원과 연계’하여 차등 지원하는 정부의 재정정책 등으로 인해 연구자의 경쟁은 기관에 대한 충성경쟁 양상으로 나타나며 우수한 연구자를 선발하기 위한 기관간의 경쟁은 매우 취약한 상태이다. 또한 정부의 특성화 정책은 과도한 개입으로 인해 자율적인 대학혁신 움직임으로까지 진전되지는 못하고 있다. 연구자 재정지원의 바우처 방식 전환 그리고 현장중심적인 특성화 추진 등을 통해 기관의 혁신을 유도할 수 있어야 할 것이다.

제언 3. 고등교육 유형의 다양화를 통한 수요자선택권의 확대기반 구축

우리나라 대학들은 모두 종합대학, 연구중심 대학을 지향하는 경향이 높다. 전문대학과 4년제 대학의 개설학과의 교과과정의 차별화를 찾아볼 수 없는 경우도 많다. 결국 이러한 공급자 중심으로 인해 학생들은 다양하고 전문적인 교육을 받을 수 있는 기회를 놓치게 되는 것이다. 다양한 배경과 연령을 지닌 학생들의 요구, 나아가 수요자인 노동시장의 요구를 충족시키기 위해서는 다양한 형태의 고등교육기관 설립이 자유로이 허용되어야 할 것이다. 새로운 형태의 기관이 시장에 진입하거나 기존의 대학들이 전환할 경우 그 목적에 맞는 품질 기준만을 적용하여 학생과 기업의 요구에 부응해야 할 필요가 있을 것이다. OECD(2003)에서 제시한 미래 고등교육 유형과 세계은행이 제시하고 있는 프렌차이즈 대학 등은 눈여겨 볼 만하다.

<표 V-1> 미래 고등교육 유형별 특징

유형	특징
전통형	오늘날 대학, 학령기 중심의 초기 교육
기업형	전통형과 유사, 다만 시장의 영향에 민감 대학의 학문적 가치를 유지하면서 시장지향적 접근
자유 시장형	시장의 힘에 따라 다양한 영역으로 전문화, 기업에서도 학위수여 가능, 표준화와 특허 출원
개방·평생교육형	연구는 줄어 들고 모든 연령에 대한 교육 제공 기업이나 기업대학의 영향력이 커짐
네트워크형	대부분 시장과 수요에 의해 이루어짐. 학습자 주도적인 선택, 기관보다 교과과정이 중시
다양형	형식적 고등교육이 사라짐, 생애경험학습 인정, 개인과 기관의 협력 중시

자료: OECD(2003)

제언 4. 고등교육 국제화 지원 기구의 기능강화와 모델 개발

현재 우리나라 고등교육 수출은 고등교육기관 자체의 수출보다는 프로그램 위주로 이루어지고 있는 실정이다. 국내 고등교육의 낮은 국제경쟁력을 단기간에 끌어올리는 데는 한계가 있음을 감안할 때, 현재 개별 대학 자체적으로 추진하고 있는 수출 추진 사업을 지원하는 기구의 설립을 검토해 볼 만하다. 새로운 기구의 창설이 어려우면 현재 기능을 내실화하는 획기적인 방안을 찾아야 한다.

조정 활동을 통해 국가 고등교육의 브랜드 이미지가 국제 학생들에게 각인됨으로써 국제 학생들의 유입에 긍정적인 효과를 미칠 수 있다. 국제 마케팅 활동은 특히 새로운 시장/파트너를 찾는 일과 관계가 있다. 이런 점에서, 단일한 구조/기구에서 시장조사 활동과 국가 고등교육의 브랜드 이미지 광고에 집중함으로써 효율성을 획득하고 규모의 경제를 실현해야 한다. 고등교육기관들은 국제 학생 비율에 따라 이 기구의 재정을 부담할 수 있다.

이 기구는 국제화 추세를 관찰하고, 시장 조사를 수행하며, 브로셔와 인터랙티브한 학과 데이터베이스를 생산하고, 국제화 전략을 수립하도록 자문하며, 국제 학생 유치활동을 도울 수 있다. 이때 정부의 역할은 해외 외교관들을 적극 활용하여 국가 고등교육을 홍보하고, 이주 절차를 완화하며, 국가적 연구 업적과 협력 능력을 제시해야 한다. 해외 대학, 상대국 정부, 상공회의소 간의 협력과 파트너십을 통해서 국가 고등교육을 마케팅해야 한다.

또한 교육서비스 해외수출 모델을 개발하고 이를 지원하는 방안도 검토해 볼 만하다. 예를 들면 두바이와 아부다비의 국제화 전략은 대조적이다. 두바이가 금융, 물류 등 비즈니스 중심 클러스터를 조성하여 20여 개 세계 우수 대학을 유치하였다면 아부다비는 문화예술 클러스터로 소르본느대학, 뉴욕대학, 루브르 박물관, 공연문화예술센터 등을 유치하고자 한다. 우리나라도 각 대학들이 특성화할 수 있는 학과들을 브랜드하고 이를 통합하여 해외로 수출하거나 국제학생을 하나의 캠퍼스에 유치하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

제언 5. 고등교육산업 발전을 위한 인프라 구축

고등교육을 산업으로 육성하고자 하는 호주, 싱가포르, 두바이와 달리 우리나라는 산업적 기반이 아직 취약한 편이다. 최근 지식서비스 산업을 성장동력화 하는 정책에 힘입어 교육서비스 산업에 대한 논의가 시작되었을 뿐이다. 그러나 교육서비스 산업도 국제수지나 경제자유구역이나 제주도 등 국제교육특구에 대한 정책으로 한정되어 있다.

우선 고등교육산업이 국민경제에서 차지하는 의의가 매우 높음에도 불구하고 아직 실질 GDP에서 차지하는 비중이나 노동생산성 등은 아직 선진국에 턱없이 모자라는 실정이다. 특히 고등교육산업 정책을 기획하기 위해 필요한 기초 통계는 턱없이 부족하다. 교육서비스 관련 통계의 정비와 학교교육과 사교육을 아우르는 종합 교육시장에 대한 정보와 통계를 제공할 필요가 있다. 일본의 경우 교육산업백서를 통해 한 해의 교육동향과 각종 통계들을 담은 방대한 자료가 발간되고 있다.

또한 고등교육산업적 기반을 확충하기 위해 현재 추진하고 있는 연구와 교육의 상업화 정책을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 즉, 연구개발 전문인력의 육성, 지적재산권의 활용 촉진, 연구 성과의 사업화 추진, 기술이전기관(TLO)의 육성 강화 등 산업계와 대학 간의 연계를 촉진할 환경을 마련해야 할 것이다.

또한 현재 경제자유구역 및 제주도 등에 조성중인 국제교육특구에서 해외 대학을 유치하고 설립하는 업무의 교육적 전문성을 강화해야 할 필요가 있다. 현재 외국 연구소와 대학의 유치를 추진하는 지자체 공무원의 경우 교육 관련 경험이 없고 관련기관 담당자는 대부분 투자유치 경험자들로 구성되어 있는 것도 문제이다. 외국 교육기관의 유치를 통해 인재를 육성하는 것이 목적이 아니라 지원시설도 단지 분양을 원활하게 하거나 내국인을 대상으로 수익을 창출하겠다는 목표를 추구하는 경향도 높은 것이 사실이다.

제언 6. 현 세계 순위에 대한 대안의 개발: 고등교육 경쟁력지수 개발

나날이 투명해지고 국제적으로 비교 가능해지는 환경에서, 제공되는 고등교육 품질을 둘러싼 문제들이 더욱 중요해진다. 이런 점에서 최근에 세계 대학 순위의 등장은 세계화에 큰 영향을 끼쳤다. 그러나 세계 순위가 문제가 없는 것은 아니다. 이 세계 순위가 공개될수록 고등교육기관의 품질에 대한 인식이 잘못될 수 있다. 이에 따라 고등교육기관의 품질을 비교, 벤치마킹할 수 있는 더욱 정교한 도구의 개발에 각국이 관심을 쏟고 있다.

이상적으로 말하자면, 새로운 도구는 교육성과의 상이한 측면을 포착해야 하며, 고등교육기관의 형태와 목적의 다양성을 포괄할 수 있어야 하고, 우수한 학생과 기타 관계자들이 각자의 기준에 맞게 순위를 얻을 수 있도록 인터랙티브한 구조를 갖추어야 한다. 교육기관 수준에서는 학습성취도라는 비교 도구가 개발되어야 한다. 현재 교육과학기술부가 추진하는 직업기초능력도구개발사업, 국가인재개발지수 사업들과 연계하여 추진하는 것도 고려해 볼만하다.

SUMMARY

A Study on How to Enhance Industrial Competitiveness of Higher Education

Yu-mi, Son Chang-yong, Song Tae-joon, Park Hyun-jung, Lee

In a knowledge based society, the competitiveness of higher education, which serves core roles such as knowledge creation and human resource development, is directly related to the national competitive power. Hereupon the members of OECD are promoting various policies to reinforce higher education. Among these policies, a tendency, which approaches higher education as a growth industry in a knowledge based society, is increasing. An industrial approach to higher education is expressed as conflict between public interest and profit seeking. One may, however, find a solution to the controversy by focusing on strengthening the quality of higher education, which should be encouraged by creating growth in the industry.

South Korea's higher education industry suffers from factors such as lack of strategy in specializing universities, high cost and low efficiency structure, absence of valid competition, and weakening in autonomy of universities, which is caused by regulations. Also, the gravity of higher education in national economy and labor productivity fails to satisfy the standards of developed countries.

In order to evaluate South Korea's industrial competitiveness of higher education, four components, which are the scale of higher education industry, the weight in national economical, international revenue and expenditure, and research in higher education as well as educational competitiveness, were determined to be incorporated in analyzing panel data of 30 nations in OECD. In result, number of higher education institutions, number of students, and education expenditure were seen at its peak in the aspect of South Korea's population and the scale of its economy, whereas the weight in national economy, international revenue

and expenditure, and research and educational competitiveness appeared at its low. Australia and UAE recognize higher education as growth power industry, which is responsible for nation's future, and are preparing and promoting strategies and plans in long term to foster higher education. Especially, the standard of quality in higher education, whose role is to ensure international reputation and its competitiveness, is cared with serious consideration.

Significance of higher education in a knowledge based society is predicted to take further important roles. Despite such international trend, however, it is evident that South Korea's higher education fails to achieve strong competitiveness. Fortunately, the debate on developing the educational service industry and regulating it to serve the goals of strategic industry, in order to secure the future national growth power, is occurring in a pan-ministries dimension; therefore, it is assumed that the educational service industry will contribute to strengthening the foundation of revitalizing the industry.

This research recommends 7 main plans to reinforce the industrial foundation of higher education based on the significance of higher education's industrial approach.

Proposal 1. Social consent for re-evaluating roles and functions of higher education

Proposal 2. Increasing financial status and efficient management for reinforcing higher education's competitiveness

Proposal 3. Reinforcing infrastructures for competing through means of publicizing information, changing methods of financial support, and etc.

Proposal 4. Financial support for researchers in a voucher form and promotion for specializing environment centered approach

Proposal 5. Broadening user's options through diversifying types of higher education

Proposal 6. Reinforcement of supporting internationalization of higher education and model development

Proposal 7. New development of higher education's competitiveness index

참고문헌

- 강승구·이민환(2004). 「지방대학과 지역경제의 효과: 소득창출효과의 관점에서」, 『경제연구』, 제22권 제3호.
- 교육인적자원부(2006). 「외국인유학생 유치정책」.
- _____ (2007). 「고등교육의 전략적 발전방안」, 2007년 대학총장토론회 발표 자료.
- 교육인적자원부(각년도). 「국내외유학생 통계」.
- 교육인적자원부·한국교육개발원. 『교육통계연보』. 각년도.
- 교육혁신위원회(2006). 『역대정부 대통령위원회 교육개혁보고서(III)』.
- 국회(2007). 「전국 국공립 사립대학 등록금 편차 자료」, 최순영 의원실.
- 기획재정부(2008). 「서비스산업 선진화 방안」, 2008. 4. 25, 보도자료.
- 김덕민(2005). 「대학의 기업화와 교육재양」, 대학관련 인터넷 언론 (<http://www.unews.co.kr>) 기고 칼럼.
- 김승보(2006). 「인적자원개발과 학제개편」, 교육혁신위원회.
- 김승보·박태준·이수영·송창용·구연희(2007). 『고등교육의 글로벌 경쟁력 강화방안』.
- 김재윤(2004). 『e-러닝과 미래교육의 변화 방향』.
- 김주훈·안상훈·이재형(2006). 『서비스산업의 생산성 향상을 위한 정책과제』, KDI.
- 류지성(2007). 『고등교육 산업 육성과 대학경영체제 혁신』, 교육혁신위원회.
- 민철구(2003). 『대학의 Academic Capitalism 추세와 발전 방향』, 과학기술정책 연구원.
- 박 동(2004). 『혁신주도형 경제도약을 위한 신산학협력(편저)』, 폴리테이아.
- 박세일·김승보·박정수(2007). 『평생학습사회 만들기: 교육에서 학습으로』, 한국직업능력개발원.
- 박세일·이주호·우천식(2004). 『자율과 책무의 대학개혁: 제2단계의 개혁』, 한국개발연구원·한국직업능력개발원.

- 박정수·김승보(2007). 『대학특성화 등 특정목적 지원예산의 효율적 운영방안』, 『2007~2011년 국가재정운용계획』, 기획예산처.
- 반상진(2007). 『영리대학 도입 논의의 현황과 전망』, 교육혁신위원회.
- 백성준·김승보·전제식(2006). 『고등교육과 인적자원개발』, 한국직업능력개발원.
- 베인 & 컴퍼니(2001). 『지식수출강국』, 매일경제신문사.
- 서중해 외(2003). 『한국의 산업경쟁력 종합연구』, 한국개발연구원.
- 손준종(2004). 『미국 고등교육의 기업화 과정 분석』, 『교육사회학연구』, 14(2).
- 송완흡(2006). 『대학의 연구성과 사업화 방안』, 국회 세미나 자료집.
- 신현석(2007). 『한국 고등교육의 시장화와 다양화: 국가, 시장 그리고 대학의 관점에서의 분석을 중심으로』, 『교육행정학연구』, 25(4).
- 안덕근(2007). 『WTO체제하의 FTA 추진전략과 정책제언』, 『개방화 시대의 한국 경제』, KDI.
- 우천식(2006). 『글로벌 시대, 한국 교육의 발전전망과 과제』, 한국개발연구원.
- 유현숙(2006). 『한·미 FTA 교육 서비스 협상 전략 및 사회·경제적 파급효과 연구』, 한국교육개발원.
- 이병식(2005). 『한국 고등교육 체제진단 및 개선 방안 연구』, 교육인적자원부.
- 이영·반상진(2004). 『정부의 대학재정지원제도』, 박세일·이주호·우천식 (2004), 『자율과 책무의 대학개혁: 제2단계의 개혁』, 한국개발연구원·한국직업능력개발원.
- 이옥화 외(2002). 『대학 사이버 교육 제도 운영에 관한 교직원 요구분석』, 『교육정보방송연구』, 8(1), 135-163쪽.
- 이재경(2007). 『연구중심대학 강화를 위한 교수(teaching)의 질 확보』.
- 이진순(2007). 『한국과 미국 대학의 비교분석: 생산비, 가격 및 보조금』, 『공공경제』, 12(1), 129-130쪽, 한국재정·공공경제학회.
- 이현정·전중호·김한별(2005). 『선진 외국의 e-Learning 훈련정책』, 한국직업능력개발원.
- 이현청(2004). 『고등교육의 국제경쟁력 제고를 위한 방향과 과제』, 『한국사회의 변화와 교육개혁의 과제』, 한국교육학회 추계 학술대회, 한국교육학회.

- 임병노 외(2004). 『고등교육에서의 e-러닝 현황과 활성화 방안』, 한국교육학술정보원.
- 임연옥(2002). 「원격대학교육의 접근성과 질 제고를 위한 제언」, 『교육법학연구』, 14(2), 245-266쪽.
- 임천순(1995). 「교육산업의 개념과 구조」, 『교육재정경제연구』, 제4권 제1호.
- 정기오(2005). 「대학의 국제화 현황 및 개선방안」, 『OECD 고등교육주제 검토』, 한국교육개발원.
- 최상덕 외(2007). 『평생학습실현을 위한 고등교육체제 혁신 방안』, 한국교육개발원.
- 한국무역협회(2006). 『글로벌 인재의 이동현황과 각국의 유치전략』.
- 한국직업능력개발원(2005). 『인적자원개발지수개발 지표집』.
- AEI(2006). *AEI Report to Industry 2005-2006*, Australian Education International.
- ___(2008). *AEI Strategic Directions 2005-2008*, Australian Education International.
- Baldwin, G. & James, R.(2000). "The Market in Australian Higher Education and the Concept of Students as Informed Consumer," *Journal of Higher Education Policy and Management*, 22(2), Association for Tertiary Education Management.
- Brander, James A. & Spencer Barbara J(1985). "Export Subsidies and International Market Share Rivalry", *Journal of International Economics*, Vol.18 No.1-2(Feb. 1985), pp. 83-100.
- Brewer, Dominic J. et al.(2002). *In Pursuit of Prestige: Strategy and Competition in U. S Higher Education*.
- Davis, G.(2008). "Where to from Here?: Australian Higher Education Meets the Market," *Education, Citizenship and Social Justice*, 3(1), pp. 7-17.
- DEST(2005). *Higher Education Report*, Department of Education, Science and Training.

- Hansmann, Henry(1980). "The Rationale for Exempting Nonprofit Organizations from Corporate Income Taxation", *The Yale Law Journal*, Vol.91, pp. 55-100.
- III(Institution of International Education)(2006). *Opendoors Report 2006: Information and Data Tables*.
- Kim, Seung-Bo & Kim, Sunwoong(2004). "Private Universities in Korea", *International Higher Education*.
- Kim, Seung-Bo(2005). "How Governance Affects Donations to Private Universities in Korea: Principal-agent's Perspective", KDI School.
- Kirp, David L(2003). *Shakespeare, Einstein, and the Bottom Line - The Marketing of Higher Education*, Harvard University Press.
- Larsen, K. et al.(2002). "Trade in Educational Services: Trends and Emerging issues." OECE Working Paper, OECD.
- Larsen, Kurt, Martin, John P. & Morris, Rosemary(2002). "Trade in Educational Services: Trends and Emerging Issues," OECD Working Paper.
- Marginson(2005). "Interrogating Global Flows in Higher Education," *Globalisation, Societies and Education*, Vol.3, November.
- Mazzarol, T. & Hosie, P.(1996). "Exporting Australian Higher Education: Future Strategies in a Maturing Market," *Quality Assurance in Education*, 4(1), pp. 37-50.
- Naidoo, V.(2006). "International Education: A Tertiary-level Industry Update," *Journal of Research in International Education*. 5(3), pp. 323-346.
- National Governors Association(2000). "The State of e-Learning in the States(<http://www.nga.org/portal/site/nga>)."
- Newman, et al.(2004). *The Future of Higher Education*.

- OECD(2004). *Internalisation and Trade in Higher Education: Opportunities and Challenges*, OECD.
- _____(2006). *OECD Education Policy Analysis – Focus on Higher Education*.
- _____(2006). *OECD Education Policy Analysis–Focus on Higher Education*.
- _____(2006). *Thematic Review of Tertiary Education*.
- _____(2007). *OECD Factbook*.
- _____(2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*, Vol.1/2.
- _____(2008). *Main Science and Technology Indicators 2008*.
- Porter, M.(1980). *Competitive Strategy*, New York: Free Press.
- Pratt, J. & Pratt, G.(2003). *Reforming Australian Higher Education: From Crisis to Excellence?*, 4th MAAOE Conference 2003 Materials.
- Winston, G. C.(1999). “Subsidies, Hierarchy and Peers: the Awkward Economics of Higher Education”, *Journal of Economic Perspectives*, 13(1).
- World Bank(2004). *International Migration by Education Attainment 1990–2000*.
- Yonezawa, Akiyoshi(2007). “Strategies for the Emerging Global Higher Education Market in East Asia: A Comparative Study of Singapore, Malaysia and Japan”, *Globalisation, Societies and Education*, Vol.5 No.1.(March 2007), pp. 125–136.
- AEI. <http://aei.dest.gov.au>
- AHEIA. <http://www.aheia.edu.au>
- DEST <http://dest.gov.au>
- ACADEME online: May–June 2002 , Volume 88, Number 3. Education in the Global Market: Lessons From Australia By Simon Marginson [<http://www.aaup.org/AAUP/pubsres/academe/2002/MJ/Feat/Marg.html>].
- 대한민국과 미합중국간 자유무역협정(미국 워싱턴에서 2007년 6월 30일 서명) [http://www.mofat.go.kr/mofat/fta/kor_0707/kor_list.htm].

■ 저자 약력

- 손유미
 - 한국직업능력개발원 연구위원
- 송창용
 - 한국직업능력개발원 부연구위원
- 박태준
 - 한국직업능력개발원 연구위원
- 이현정
 - 서울시립대학교 교수

고등교육산업 경쟁력 제고 방안 연구

· 발행연월일	2008년 12월 30일 인쇄 2008년 12월 31일 발행
· 발 행 인	권 대 봉
· 발 행 처	한국직업능력개발원 135-949, 서울특별시 강남구 청담2동 15-1 홈페이지: http://www.krivet.re.kr 전 화: (02)3485-5000, 5100 팩 스: (02)3485-5200
· 인 쇄 처	범신사 (02)503-8737
· 등 록 일 자	1998년 6월 11일
· 등 록 번 호	제16-1681호
· I S B N	978-89-6355-011-4 93370

©한국직업능력개발원

<정가 6,000원>