

규제연구 제24권 제2호 2015년 12월

# 고등교육기관 국외진출 관련 규제의 현황과 문제점

이영환\* · 임재진\*\*

본 연구는 고등교육 환경변화에 대응하기 위한 한 방편으로 정부가 추진해 온 고등교육 국외진출 활성화를 위한 규제개혁이 기대했던 효과를 거두고 있지 못하고 있는 원인을 설명하고자 하였다. 본 연구는 그 주된 원인을 불완전한 규제개혁에서 찾았다. 우선, 국내 대학의 국외시설 취득을 가능하도록 허용하는 규제개혁을 단행하였으나, 고등교육법과 사립학교법, 대학설립운영규정 등을 포함한 다른 법령들은 국외시설 취득을 사실상 불가능하거나 어렵게 규정하고 있었다. 또한, 국외분교 역시 대학설립운영규정상 설립요건 완화를 통해 설치가 원활하도록 유도하였으나, 교육당국의 고시와 다른 법령들은 지배구조, 운영관리, 재원 등에 대한 제약을 통해 사실상 국외분교 설치가 어렵도록 규정하고 있었다. 이는 교육당국이 고등교육 국외진출을 실질적으로 활성화하기 위해 무엇보다도 선결해야 하는 것은 관련 법령에 대한 일관성 있는 규제개혁이라는 점을 시사한다.

핵심 용어: 고등교육, 국외진출, 규제개혁

\* 제1저자, 원광보건대학교 조교수, 전북 익산시 익산대로 514(high@wu.ac.kr)

\*\* 교신저자, 한성대학교 조교수, 서울특별시 성북구 삼선교로 16길 116(jaejinim@hansung.ac.kr)

\*\*\* 본 연구는 2015년도 원광보건대학교 교내연구비 지원으로 수행됨.

제출일: 2015/11/15, 심사일: 2015/12/04, 게재확정일: 2015/12/04

## I. 서론

정보통신기술의 발달과 교육체제의 개방으로 고등교육 국제화에 대한 수요가 전세계적으로 증가해 왔다. 선진국들은 이미 오래 전부터 학생과 교수를 포함한 인적자원의 국제 교류 활성화와 교육 프로그램의 국제화를 추진하는 등 고등교육 국제화를 위해 노력해 왔다. 우리나라도 예외는 아니다. 특히, 학령인구 감소와 유학 수지 적자, 두뇌유출의 증가 등의 환경변화는 고등교육 국제화에 대한 요구와 그 필요성을 증대시키고 있다. 우리나라 대학들이 신규 고등교육 수요를 창출하고 교육재정역량을 강화하기 위한 주요 수단으로 국제화를 적극적으로 모색하고 있기 때문이다.

정부도 고등교육의 환경변화에 대응하는 방식 가운데 하나로 제도개선을 통한 고등교육 국제화의 활성화를 추진하여 왔다. 고등교육법의 개정, 대학설립운영의 개정, 국제화 전략수립을 포함한 정책들이 그 대표적인 예다. 그러나 교육당국의 여러 제도개선을 위한 노력에도 불구하고, 우리나라 대학들의 국제화 수준은 여전히 미흡한 상태다. 대학 자체의 재정적인 문제, 고등교육 수출대상국의 제도 문제 등 여러 원인이 있겠지만(이영환·임재진, 2014), 정부가 고등교육 국제화를 활성화하기 위하여 실시해온 제도개선이 효과적이지 못했을 가능성이 크다.

본 연구는 정부가 고등교육 국제화를 활성화하기 위해 실시해온 여러 제도개선 노력 중 규제개혁에 주목하고자 한다. 교육당국이 고등교육 국제화, 특히 대학의 해외진출을 도모하기 위하여 규제완화를 단행하였으나, 대학들은 여전히 국외진출을 활발히 진행하지 못하고 있다. 본 연구는 정부가 대학의 국외진출을 활성화하기 위해 실시한 규제완화의 주요 내용을 분석하여, 기대했던 규제완화의 효과가 나타나고 있지 않은 이유를 설명하고자 한다. 이를 통해, 본 연구는 대학의 해외진출 활성화를 위해 개선되어야 할 규제는 무엇인지를 파악

하고, 문제가 있다면 개선방안은 무엇인지를 모색하고자 한다. 이러한 연구는 우리나라 고등교육 국제화 관련 규제제도에 대한 이해를 도모하고, 궁극적으로 우리나라 대학이 고등교육 환경변화에 적극적으로 대응하고 경쟁력을 강화할 수 있는 방안을 마련하는 데에 도움을 줄 것이다.

## II. 이론적 배경

### 1. 고등교육 국제화

세계화와 지식기반사회의 도래, 정보통신기술, 교통의 발달로 인적·물적자원의 국제적 이동이 더욱 더 활발해지고 있다. 이에 따라 국제적으로 통용될 수 있는 지식 및 기술에 대한 수요도 증가하고 있다. 이는 지식의 창출과 전파에 있어 핵심적인 역할을 담당하고 있는 고등교육 기관 국제화에 대한 수요와 중요성이 증가하고 있음을 의미한다(Knight, 2011).

‘고등교육 국제화’에 대한 표현은 다양하지만, ‘international education’, ‘internationalization of education’, ‘transnational higher education’ 등의 표현이 가장 빈번하게 사용된다. 이들은 공통적으로 고등교육의 국제화를 의미하지만, 엄밀하게는 서로 상이한 의미를 내포하며 강조되는 측면도 상이하다.<sup>1)</sup> 우선, 미국에서 주로 사용되는 용어인 ‘international education’은 국제화와 관련된 구체적 활동(activities), 프로그램(programs) 및 소양(competencies)의 개발 등을 주로 의미한다. ‘internationalization of education’은 유럽과 호주 등에서 주로 사용하는 것으로 ‘내용적(활동적)’ 측면뿐만 아니라, 보다 광범위하게 국제적 관점과 차원을 고등교육의 역할과 기능에 통합시키는 ‘절차적 측면’과 관련된 조직, 절차, 리더십, 전략 등의 범주까지 모두 포함하는 보다 포괄적인 과정적 접근방식에 초점을 두는 경향이 있다(엄상현·변기용, 2012). 마지막으로, ‘transnational higher education’은 사람, 프로그램, 혹은 기관이 일개 국가를 넘어 다른 국가의 고등 교육과정에 제공하는 교육 혹은 훈련을 의미하는 것으로 학생,

1) 이와 함께 고등교육의 세계화(globalization)의 개념 또한 존재하는데 세계화는 거시적인 부분 관점에서 사회 경제적 요인들이 고등교육에 미친 영향에 초점을 두는 개념이라면 국제화는 세계화에 대한 정부와 고등교육 기관의 정책적 반응에 초점을 두는 개념으로 구분한다(Scott, 2000).

연구자, 교육프로그램, 교육기관 등의 이동을 강조한다(이영환·임재진, 2014). 본 연구는 고등교육의 국제화를 국경을 초월한 고등교육(transnational higher education)이 의미하는 용어로 사용하고자 한다. 본 연구가 주목하는 고등교육 국외진출은 고등교육 국제화의 한 방식으로 국내 고등교육 프로그램 혹은 기관, 관련 인적자원이 국외로 이동하여 교육서비스를 제공하는 것을 의미한다.

## 2. 국경을 초월한 고등교육의 유형 및 장단점

국경을 초월한 고등교육은 교환학생, 방문교수, 연구학생 등 학생이나 교수를 포함한 인적자원의 이동부터 공동학위과정, 합병, 공동프로그램, 해외 분교 등 프로그램, 제도나 조직의 이동 등 상당히 다양한 유형을 띄고 있다. Knight(2005)는 이러한 다양한 국경을 초월한 고등교육을 이동의 형태와 조건, 이동 대상을 기준으로 <표 1>과 같이 유형화하였다. 보다 구체적으로, 그는 이동의 대상을 인적 자원, 교육프로그램, 교육인프라, 프로젝트로 구분하고, 이를 개발협력, 교육연계, 상업적 교류 등 이동의 형태와 조건에 따라 구분하였다.

<표 1> 국경을 초월한 고등교육의 종류

구분	이동의 형태와 조건		
	개발협력	교육연계	상업적 교류
인적자원 - 학생, 교수, 연구자, 전문가	계절학기, 교환학생, 학위취득, 인턴십, 연구학생, 안식년		
프로그램 - 코스, 프로그램, 학위과정	공동학위과정, 프랜차이즈, 심화과정, 복수전공 원격교육		
인프라(제공자) - 제도, 조직	캠퍼스, 가상 대학, 합병, 통합, 분교		
프로젝트	연구, 커리큘럼, 역량형성, 교육적 서비스		

출처: 이영환·임재진(2014: 228)

고등교육 국제화는 다양한 장점을 가진다. 유치국(host country)의 입장에서는 두뇌유출을 방지하고, 교육수준을 향상시키며, 지식과 기술의 이전을 촉진할 수 있다. 유치국의 대학들은 외국의 선진화된 교육 프로그램 혹은 대학 경영기법과 경쟁해야 하기 때문에 반경쟁적이

고 폐쇄적인 교육방식이나 교육내용 등을 구태의 틀에서 벗어날 수 있다. 학생들은 더욱 다양한 전공을 접하고, 교육비용을 절감할 수 있으며, 보다 수준 높은 교육서비스와 학습권을 제공받을 수 있다. 중국과 베트남을 포함한 몇몇 국가에서 해외 대학을 활발히 유치하고자 하는 이유는 고등교육 국제화가 가져오는 이러한 이익 때문이다.

고등교육을 해외로 수출하는 국가(home country)는 대학의 교육과 연구 활동을 확대하고 대학의 평판과 이미지를 제고할 수 있으며 재정수입을 창출할 수 있다(Margison, 2006). 또한 수출국 대학의 입장에서는 학생의 모집 경로를 국제적으로 다양화해 학령인구의 감소에 대비할 수 있으며 해외 대학 및 기업과의 학문적·경제적 교류를 확대하며, 전략적 국제화를 촉진시킬 수 있다는 이점을 가진다. 주요 선진국들이 다양한 형태로 국외진출을 활발히 추진해 온 이유다. 영국의 경우 국외진출 유형에 대한 제한을 두지 않고 학교의 필요성, 유치 국가의 수요에 따라 국외진출을 허용하고 있다. 덕분에 영국의 대학의 교육프로그램을 수강하는 학생은 전세계적으로 280,000명에 이르는 것으로 추정된다(Steve, Fiona, and Nicholas, 2011). 호주의 경우 교육 수출은 1994년부터 매년 평균 11%씩 성장해 왔으며, 2004년에 석탄, 관광, 철광석의 뒤를 이어 4번째로 높은 수익을 나타내고 있다. 개별 대학의 경우 국경을 초월한 교육을 통한 재정수입도 상당히 높게 나타나는데 Central Queensland University, Curtin 공과대학교, RMIT는 해외 학생으로부터 얻는 수익의 비중이 학교 전체수입의 64%, 52%, 55%에 달하는 것으로 나타났다(Sugimoto, 2006). 일본의 경우 학령인구감소에 따라 유학생유치를 위해 국외진출을 추진하고 있다. 1983년 8,116명이던 유학생을 2000년까지 100,000명 유치하고자 하였는데, 다양한 국외진출 프로그램을 활용하여 유학생 유치 목표치를 달성하였다(Yonezawa, 2009).

물론 고등교육 국제화가 장점만 가지는 것은 아니다. 재정투자에 따른 손실, 운영과 정보 획득의 어려움, 부실운영으로 인한 국가이미지 손상 등과 같은 다양한 위험이 존재하기 때문이다. 나아가 국내 법제도적인 불확실성으로 인하여, 대학의 고등교육 국제화를 위한 프로그램 운영에 있어 불확실성에 직면할 수 있다. 정부가 고등교육 국제화 관련 법률을 명확하고 구체적으로 규정할 필요성을 제시한다(Shams and Huisman, 2012).

### 3. 고등교육기관 국외진출 관련 선행연구

고등교육기관 국외진출과 관련한 연구들은 다양하지만, 본 연구에서 초점을 두고 있는 고등교육기관의 국외진출 관련 진출국가의 규제현황과 문제점을 분석한 연구는 드물다. 특히, 대부분의 연구는 고등교육 국제화의 개념 및 유형, 고등교육 국제화의 전략 및 효과에 초점을 두고 있다(예를 들어, Chen& Barnett, 2000; Knight, 2005; Marginson, 2006; Shams and Huisman, 2012). 또한, 고등교육 국제화를 위한 규제현황과 특징과 관련된 연구도 개별 국가에 대한 규제의 현황과 특징을 소개한 연구가 대부분이다. Tsuruta(2006) 일본의 고등교육 국제화의 배경, 현황과 특징에 대해 소개하고 고등교육 국제화의 법제도에 정리하였다. Sugimoto(2006)은 호주의 고등교육 국제화 정책의 변화, 현황, 문제점, 품질관리를 위한 제도적 개선사항을 제시하였다. Huang(2006)은 중국의 고등교육 국제화의 배경과 중외합작학 교설립운영에 관한 조례에 대해 소개하고 있다.

국내의 경우, 외국대학을 국내에 유치하기 위한 법제도적 개선사항을 분석한 연구가 대부분이다. 이들 연구는 우리나라를 포함한 여러 국가들의 외국대학 유치사례를 비교·분석하여, 외국대학의 국내 유치 활성화를 위한 정책방안을 도출하는 데에 그치고 있다.<sup>2)</sup> 국내 고등교육기관의 국외진출을 활성화하기 위한 연구로 이영환·임재진(2014)의 연구가 존재하지만, 이 연구도 프로그램(트위닝과 프랜차이즈 방식) 수준에서 국제화를 활성화하기 위한 방안을 모색하는 데에 초점을 두고 있을 뿐이다. 앞서 Knight(2005)가 언급한 교육인프라, 특히 제도 측면에서 국외진출을 활성화하기 위한 연구는 존재하지 않는다. 이러한 상황에서 고등교육기관의 국외진출에 있어 인프라 수준에서 국내 법제도의 현황과 특징을 분석하는 연구는 중요한 의미를 가진다.

2) 예를 들어, 김미란(2011)은 일본, 중국, 싱가포르, 한국, 주회정(2009)은 카타르, UAE, 싱가포르, 중국, 이병욱 외(2007)는 두바이, 싱가포르, 중국의 해외대학 유치사례를 각각 비교·분석하였다.

### Ⅲ. 고등교육 국외진출 관련 규제 및 대학의 국외진출 현황

#### 1. 고등교육 국외진출 관련 규제 현황

우리나라 정부는 대학의 경쟁력 강화를 목표로 고등교육 국외진출 활성화를 추진하였다. 정부는 이를 위한 가장 주요한 정책수단으로 규제개혁을 실시하였다. 구체적으로, 정부는 1995년 5. 31 교육개혁을 시작으로 고등교육에 대한 규제개혁을 추진해 왔는데 2003년부터 고등교육분야의 규제개혁을 한층 가속화하기 위해서 대학자율화 추진계획을 수립하여 주요 영역별로 규제완화를 추진해 왔다(채재은, 2007). 더불어, 2009년에는 국외진출에 대한 수요 조사를 수행하였으며 2011년 2월에는 규제개혁 차원에서 국외분교 설치근거 및 국외시설 취득 근거를 마련하였다(이영환 외, 2010). 국외진출과 관련된 이들 제도에 대해서는 고등교육법, 고등교육법시행령, 대학설립운영규정에서 구체적인 사항을 규정하고 있다. 아래에서는 국외시설과 국외분교 관련 규정, 이들 규정의 규제개혁 내용과 특징에 대해 살펴보고자 한다.

##### (1) 국외시설

국외시설은 대학이 외국에서 취득한 시설로서 학교교육에 직접 필요한 시설로, 예비학생을 포함한 국내 대학 학생과 교원의 교육 및 연구를 지원하기 위하여 국외에 설치할 필요가 있어 취득 혹은 임차한 시설(예를 들어, 교육원, 연구소 등)이다(한국사학진흥재단, 2011).

교육시설을 국외에 취득하도록 한 것은 대학의 경쟁무대가 국내에서 국제사회로 확대됨에 따라 국내대학의 해외 진출 기회 확대되고 대학의 국제화 촉진을 위함이었다. 이에 2011년 2월 대학설립운영규정의 개정을 통해 국외시설취득의 근거를 마련하였다. 구체적으로 대학설립운영규정 제 11조는 ‘교사’의 개념에 “국외에 설치·운영 중인 교사”를 포함하였다.

〈표 2〉 국외시설 규제완화 전후 비교

대학설립운영규정 개정전	대학설립운영규정 개정후
<p><b>제11조(보고)</b> 대학을 설립·경영하는 자 및 대학의 장은 교육부장관이 정하는 바에 따라 교사·교지·교원 및 수익용기본재산 등의 보유현황을 매년 4월 30일(10월 1일을 기준으로 한 교원보유현황의 경우에는 10월 31일)까지 교육부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 교사·교지 및 수익용기본재산 등은 4월 1일 현재, 교원은 4월 1일 및 10월 1일 현재를 기준으로 한다.</p>	<p><b>제11조(보고)</b> ----- 교사 (국외에 설치·운영 중인 교사를 포함한다) -----.</p>

이 규정은 2011년 2월에 개정된 것으로 그 동안 국외시설의 취득에 대한 규정이 존재하지 않아 국외시설을 취득하는 것이 불가능 하였으나 국외시설 취득에 대한 보고 규정을 마련함으로써 대학들의 국외시설 취득 근거를 마련한 점에서 의의를 가진다.

## (2) 국외분교

국외분교는 국내 학교법인이 현지국가의 규정에 따른 대학 설립요건을 충족(현지국가 승인)하고 교육부장관의 인가를 받아 현지국가에 설립하여 경영하는 대학을 의미한다. 국외분교의 법적 근거를 살펴보기 위해서는 2011년 국외분교와 관련된 규정의 개정 전·후를 비교하여 살펴볼 필요가 있다.

국외분교는 고등교육법, 고등교육법시행령, 대학설립운영규정에 그 근거를 두고 있다. 고등교육법 제24조는 분교에 대한 조항을 제시하고 그 내용으로 학교의 설립·경영자는 대통령이 정하는 바에 의하여 교육부장관의 인가를 받아 국내·외에 분교를 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 고등교육법시행령 제16조(분교의 인가)는 고등교육법 제24조의 규정에 의한 국내·외 분교의 설치인가에 관한 사항은 따로 대통령령으로 정한다고 규정하고 있다. 이에 따라 국외분교설치에 관한 사항은 대학설립운영규정에 규정하였다.

〈표 3〉 국외진출 규제완화 전 국외분교 관련규정

법령	내용
고등교육법	제24조(분교) 학교의 설립자·경영자는 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관의 인가를 받아 국내외에 분교(分校)를 설치할 수 있다.
고등교육법 시행령	제16조(분교의 인가)법 제24조의 규정에 의한 국내·외 분교의 설치인가에 관한 사항은 따로 대통령령으로 정한다.
대학설립운영 규정	제 2조 설립인가기준 등 ① 대학을 설립하고자 하는 자(이하 "설립주체"라 한다)는 다음 각 호의 기준을 갖추어 교육부장관에게 대학설립의 인가를 신청하여야 한다. 1. 제4조에 따른 교사 및 제5조에 따른 교지를 확보할 것 2. 제6조에 따른 교원(「고등교육법」 제14조제2항에 따른 교원을 말한다. 이하 같다)의 2분의 1 이상을 확보할 것. 이 경우 나머지 교원은 학생정원에 따라 연차적으로 확보하되, 편제완성연도 전까지 모두 갖추어야 한다. 3. 제7조에 따른 수익용기본재산을 확보할 것(국가 또는 지방자치단체가 대학을 설립하는 경우는 제외한다) ②교육부장관은 대학설립을 인가하고자 하는 경우에는 제1항 각호의 기준과 「고등교육법 시행령」 제2조제2항 각 호의 사항 및 교육과정 등 교육부령이 정하는 사항에 대하여 제3조의 규정에 의한 대학설립심사위원회의 심의를 거쳐야 한다. ④ 제1항 및 제2항의 규정은 대학의 분교를 설립하는 경우에 이를 준용한다.

2011년 2월 대학설립운영규정이 개정되기 이전에는 국외에 분교를 설립할 경우 국내에서 분교를 설립하는 것과 같은 요건을 충족하도록 하였다. 대학을 설립할 경우 일정한 요건을 충족할 것을 요구하고 있는데, 국외에 분교를 설립하는 것도 국내대학 설립기준과 동일한 4대 대학설립 요건을 확보할 것을 요구하였다.

이러한 국내 대학설립에 요구되는 4대 요건을 국외분교 설치에도 동일한 기준으로 적용한 것은 사실상 국외진출을 억제하는 요인으로 작용하였다. 국내 대학이 국외로 진출하여 대학을 설립할 경우, 진출 대상국마다 마련해 놓은 대학 설립 규정뿐만 아니라 국내 대학 설립 규정을 동시에 충족시켜야 하기 때문이다. 예를 들어, 오스트리아, 체코, 덴마크, 프랑스, 인도네시아, 라오스와 같은 국가는 외국교육기관에 대한 특별한 범류나 감독규정이 없으며 외국교육 기관은 해당국가의 기관으로부터 승인 등의 절차가 없어 대학 설립이 자유롭다. 하지만 UAE와 같은 국가는 해당국가에서 대학의 설립 운영에 대한 사항을 허가사항을 규정하고 학과 편성 및 관리 감독에 대해 엄격하게 규제하고 있다(Verbik, 2006). 이처럼 해당 국가마다 대학의 설립요건이 다름에도 불구하고 분교설립에 있어 우리나라에서 대학을 설립할 때 적용되는 것과 동일한 4대 요건을 요구한 것은 불합리하다.

〈표 4〉 국내대학(분교포함) 설립요건

구분	설립 기준
교사	<ul style="list-style-type: none"> <li>○설립주체의 소유여야 함</li> <li>○학생 1인당 교사기준 면적: 인문사회 12㎡, 자연과학 17㎡, 공학 20㎡, 예체능 19㎡, 의학 20㎡</li> <li>※최소기준: 대학의 경우 입학정원 1,000명(대학원대학 200명)</li> </ul>
교지	<ul style="list-style-type: none"> <li>○설립주체의 소유여야 함</li> <li>○교지 기준면적: 학생정원 400명 이하인 경우 교사 건축면적 이상, 학생정원 400명 초과~1,000명 미만인 경우 교사 기준면적 이상, 학생정원 1,000명 이상인 경우 교사 기준면적의 2배 이상</li> </ul>
교원	<ul style="list-style-type: none"> <li>○교원 1인당 학생 수: 인문사회 25명, 자연과학·공학·예체능 20명, 의학 8명</li> <li>※최소기준: 대학의 경우 입학정원 500명(대학원대학 200명)</li> </ul>
수익용 기본재산	<ul style="list-style-type: none"> <li>○대학의 연간 학교회계 운영수익 총액에 해당하는 가액의 수익용기본재산을 확보하되, 그 총액의 3.5%에 해당하는 연간소득 발생</li> <li>※최소확보기준: 대학 100억 원, 전문대학 70억 원, 대학원대학 40억 원</li> <li>○동일 학교법인이 수개의 학교를 설치·경영할 경우 각 학교별 합산액 이상 확보</li> </ul>

2011년 2월 대학설립운영규정을 개정하여 대학의 국외 분교 설립 인가기준 완화하여 대학이 국외에 분교를 설립하는 경우에는 분교를 설립하는 해당 국가의 설립기준을 충족하면 되도록 국외 분교의 설립 인가기준을 개정하였다. 이를 통해 대학의 국외 분교 설립에 관한 불필요한 규제를 완화함으로써 국내대학의 국외 진출을 활성화하는 데 이바지할 것으로 기대하였다.<sup>3)</sup>

〈표 5〉 국외분교 설립관련 규정 개정 전후 비교

대학설립운영규정 개정전	대학설립운영규정 개정후
<p><b>제2조(설립인가기준 등)</b></p> <p>④ 제1항 및 제2항의 규정은 대학의 분교를 설립하는 경우에 이를 준용한다</p>	<p><b>제2조(설립인가기준 등)</b></p> <p>④ -----, 다만, 국외에 대학의 분교를 설립하는 경우에는 분교를 설립하려는 국가의 법령 등을 고려하여 교육과학기술부장관이 제1항 및 제2항의 기준을 조정하여 고시하는 기준에 따른다.</p>

3) 법제처, 국가법령정보센터. 대학설립운영규정 제개정 이유

## 2. 우리나라 대학 국외진출 현황

우리나라 대학의 국외진출 수요는 꾸준히 존재하여 왔다. 예를 들어, 한국사학진흥재단이 실시한 한 조사(이영환 외, 2010)에 따르면, 우리나라 고등교육기관의 국외진출에 대한 수요는 다수 존재하였다. 교육원 연구소형과 같은 국외시설 취득에 대한 수요가 가장 많았으며, 캠퍼스형이 그 다음으로 많은 수요를 보였다.

〈표 6〉 국외진출 계획

(단위: 학교수, %)

항목	빈도	백분율
캠퍼스형	21	20.39
분교형	18	17.48
교육원·연구소형	52	50.49
기타	12	11.65

출처: 이영환 외(2010: 32)

이와 같은 수요에도 불구하고, 우리나라 대학들은 국외진출에 어려움을 겪고 있다. 여러 요인이 있겠지만, 한 조사(이영환 외, 2010)에 따르면 국외진출 관련 법제도적 근거 미비, 재정적 부담, 현지 관리 능력의 부족 등의 요인이 가장 심각한 것으로 보인다(<표 7> 참조).

앞서 설명한 대로, 우리나라 교육 당국이 규제완화를 단행한 이유는 바로 이러한 고등교육기관의 국외진출에 대한 어려움, 특히 법제도적인 측면에서의 문제점을 시정하기 위한 조치였다. 하지만 국외진출 관련 규제완화 이후 국외에 분교를 설립하거나 국외시설을 취득한 학교는 존재하지 않는다. 그 이유는 대학의 현실과 법제도 사이에 괴리가 존재하기 때문이다. 국외진출 관련 현황 자료가 존재하지 않기 때문에 본 연구에서는 언론보도 자료와 기존 사례연구 통해 국외진출을 진행한 학교의 현황과 특징을 살펴보고자 한다.

〈표 7〉 국외진출 장애요인

(단위: 학교 수, %)

항목	아주 심각하다	심각하다	보통	문제가 되지 않음	전혀 문제가 되지 않음
재정적 부담	15 (15)	37 (37.00)	39 (39)	8 (8)	1 (1)
관련 근거의 미비	10 (10.10)	47 (47.47)	31 (31.31)	11 (11.11)	0 (0)
현지관리운영 능력의 문제	7 (7)	33 (33)	32 (32)	25 (25)	3 (3)
대학의 경쟁력 부족	5 (5)	15 (15)	48 (48)	29 (29)	3 (3)
전문가의 부족	5 (5)	25 (25)	44 (44)	23 (23)	3 (3)
운영 프로그램의 부족	5 (5)	13 (13)	45 (45)	31 (31)	6 (6)

출처: 이영환 외(2010: 37)

### (1) 국외시설 사례

가천대학교는 글로벌 감각과 어학 실력을 갖춘 학생들을 양성하기 위하여 2012년부터 미국 하와이 호놀룰루시에 기숙형 어학센터인 ‘하와이가천글로벌센터’를 설치·운영해왔다. 이 센터는 지상 3층 규모로 한번에 70여 명을 수용할 수 있으며, 2015년 5월 현재까지 661명의 단기 어학연수생명, 225명의 장기 어학연수생 등을 포함해 총 913명의 가천대학교 학생이 어학 및 문화 체험 프로그램을 이수했다.<sup>4)</sup> 하지만 이 교육 시설에서 학점을 부여할 수 있는 수업을 할 수 없기 때문에 하와이 주립대학에서 한 학기 최대 18학점을 취득할 수 있도록 양해각서를 체결하여 운영하고 있다.<sup>5)</sup>

### (2) 국외분교 사례

인하대학교는 우즈베크 정부의 요청에 따라 우즈베크의 수도인 타슈켄트시에 ‘타슈켄트 인하

4) 조선일보, 2015.5.19. 하와이가천글로벌센터·기숙형 토익 캠프·글로벌존...국제적 감각 익히고 어학 실력 키운다

5) 한국대학신문, 2014.5.18. 글로벌교육의 새 거점 ‘가천하와이교육원’ 주목

대학(IUT·Inha University in Tashkent)'를 2014년 10월 1일부터 설립·운영하고 있다. 인하대는 교수진을 파견하여 IUT 학생들이 한국과 동질의 교육을 받도록 하고 있으며, 향후 학생교류를 통해 IUT 학생들이 한국에서 수강할 수 있도록 교육과정을 개발 중이다. 또한 현재 정보통신기술 전공에 한정된 IUT의 교육프로그램을 인하대가 강점을 가진 공학, 물류 등의 분야로 확대할 계획을 가지고 있다.<sup>6)</sup>

한편, 동서대학교는 중국 중남재경정법대학과 학사전문인력 공동 육성에 관해 합의하여 합작학교를 설립하여 운영하고 있다. 중화인민공화국 중외합작대학설립조례와 중화인민공화국 중외합작 대학설립 조례 실시방법에 근거하여 합작학교를 설립하였는데 이 대학은 중국 교육부로부터 인가를 받은 대학이다. IT 전공과 방송영화 TV 전공을 중심으로 2+1+1 형태로 수업을 수행하며 중국학위와 동서대학교 학위를 공동으로 수행한다. 이 학교의 설립에 있어 가장 특징적인 면은 중국 측에서 시설과 학생을 한국은 프로그램과 교원을 제공하여 학교를 설립한 것이다. 이 과정에서 학교의 교비는 투자되지 않고 단기 교원의 일부활동만 중국에서 이루어지고 있다. 3학년 과정을 한국에서 수행하기 때문에 300명 규모의 학생을 운영하여 연간 10억 원 정도의 등록금수입을 창출하고 있다.

구체적으로 중국 학교는 중국 교육부가 비준한 전공의 학생수에 따라 수강생을 모집하고, 합작 항목의 교육수준 보증체계를 건립하고 합작 항목이 쌍방의 교육수준에 부합하도록 노력하며 수강생이 수학기 교학관리를 책임지고, 교육수준이 일정한 수준에 이르도록 보증하며 동서대학이 감독과 점검을 수행한다. 또한 동서대학의 명칭과 로고를 사용하며 동서대학과 함께 학생모집 관련 및 학위과정 선전광고 제작 및 기타 마케팅 활동을 수행할 수 있다.

또다른 예로, 한양대학교는 2014년 9월 개교를 목표로 '한양대학 말레이시아 분교'를 세운다고 발표했다. 말레이시아 수도인 쿠알라룸푸르에서 60km 떨어진 세렘반시에 설립되는 분교는 부지 약 6만여 평에 세워지는 것으로 캠퍼스 부지는 세렘반시에서 무상으로 제공되었으며 캠퍼스 조성을 위해 필요한 재원 1,000억 원 가량은 현지 건설기업인 베타그룹으로부터 민간투자사업(BLT) 방식으로 지원받기로 했다. 해외분교에는 공학계열 8개 학과와 경영학과 국제학을 포함하여 모두 10개 학부로 운영된다. 아울러 한국 기업에 취업하려는 현지 학생들을 감안해 한국어 수업도 개설할 예정이었다. 신입생은 2014년 2월 모집하며 모집

6) 국민일보(2014.6.18), 인하대, 우즈베키스탄 분교진출 “국민만찬장에서 교육수출 화제만발”

정원은 학년당 600명으로 최대 2,400명이다. 교원 100명 중 80명 가량은 현지에서 채용될 예정이었다. 한양대학교는 말레이시아 정부와 현지 기업의 적극적인 지원과 치안 상황, 경제 여건, 외국 유학생들이 많은 점 등을 고려해 분교 설립을 추진했다. 하지만 이 계획은 실현되지 못하였다. 분교 설립에 있어 교지는 무상으로 제공받았지만 교사 설립 비용 1,200억 원을 마련하는데 어려움이 존재하였기 때문이다. 한양대학교는 연간 40억 원 규모로 30년 동안 상환하는 조건으로 투자제의를 받았지만, 우리나라 정부로부터 기채(起債) 승인을 받는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 분교 설립을 추진할 수 없게 되었다.<sup>7)</sup>

### (3) 소결

가천대학교 사례는 국외시설을 취득하여 재학생들에게 글로벌 감각을 키우고 어학 실력을 향상하고자 한 사례이다. 매년 일정한 학생을 국외연수에 참여하게 함으로 국외시설의 취득목적에 맞게 운영하고 있는 것을 알 수 있다. 하지만 국외시설에서 수업을 하고 학점을 부여하지 못하기 때문에 교육과정 공동운영 협약을 맺어 운영하고 있는 사례이다.

인하대학교 사례는 효율적인 국외진출 사례이다. 유치국에서 시설투자를 하고 우리나라 대학은 교육과정과 교원, 학교명칭을 사용하여 진출한 것이기 때문이다. 재정적 투자가 이루어지지 않아 위험성이 적으며, 행정적 측면에서 신속하고 효과적으로 학교를 설립하였으며, 학생모집의 위험부담도 존재하지 않았다. 문제는 국외에 설립된 시설이 인하대학교의 분교인지, 만일 분교가 아니라면 어떻게 규정할 수 있는지에 대한 해석이 여전히 필요하다는 점이다. 구체적으로 고등교육 국제화에 대한 현황과 트렌드를 조사하는 국제기구인 인하대학교와 같은 사례를 국외분교로 본다.<sup>8)</sup> 하지만 우리나라는 이를 국외분교로 인정하지 않는다.<sup>9)</sup> 우리나라에서 국외분교로 인정되기 위해서는 국내대학이 해외에 대학 부지를 마련하고 실제 건물을 짓고 국내법인의 지배구조 하에 있어야 하기 때문이다. 국내법이 이러한 형태의 국외진출에 대한 별도의 상세한 규정을 마련하지 않은 채 국외분교에 대한 개념을 협의로 해석하고 있는 결과다.

7) 아세안투데이(2011.11.10), “한양대, 말레이시아에 분교 세운다”.

8) Cross-border education research team. Branch Campus Listing( <http://www.globalhighered.org/branchcampuses.php> 참조)(최종접속일: 2015.12.10)

9) “대학교육 해외수출 활성화 및 국내 제도정비”라는 포럼에서도 인하대학교를 국외분교로 보기 어렵다고 해석하고 있다. 대학신문(<http://m.unn.net/news/articleView.html?idxno=153323>) 참고(최종접속일: 2015.12.8)

동서대학교 사례는 대학이 국외분교 형태로 진출하고자 하였으나 국내법이 이러한 형태의 진출을 규정한 것이 없어 합작학교 형태로 제한될 수밖에 없는 현실을 보여주는 사례다. 동서대학교의 인적 투자, 프로그램 투자가 이루어지고 동서대학교의 교명을 활용하여 학생의 모집과 프로그램 운영이 실질적으로 이루어지고 있음에도 불구하고 이와 같은 진출 형태를 규정한 법 조항이 존재하지 않아 합작학교 형태로만 존재하는 것이다. 영국 대학의 경우 대부분 중국에서 합작학교 형태로 설립·운영하고 있지만, 교육당국이 이를 분교로 인정하기 때문에 본교가 이들 분교에 대한 지원과 품질관리를 수행할 수 있다는 점에서 우리나라와 대별된다.

한양대학교 사례는 국외진출에 있어 재원의 문제를 잘 나타내 주는 사례이다. 국외분교를 설립함에 있어 막대한 재정이 소요되기 때문에 채무를 부담하여 국외진출을 하고자 하였으나 이루어지지 않은 사례이다. 국외진출에 있어 재원에 대한 검토의 필요성을 나타내 주는 사례라 할 수 있다.

## IV. 고등교육 국외진출 규제의 문제점과 개선방안

### 1. 국외시설

앞서 살펴본 것처럼, 개정된 대학설립운영규정은 이전에 존재하지 않았던 국외시설에 대해 구체적인 규정을 마련함으로써 국내 대학들로 하여금 국외에 시설을 취득할 수 있도록 허용하고 있다. 대학의 경쟁무대가 국제사회로 확대됨에 따라 국내 대학이 국외에 거점을 마련하여 학생유치, 교육 및 연구 활동을 원활히 수행할 수 있도록 규제를 완화하였다는 점에서 의미를 가진다. 하지만, 또 다른 규정은 이러한 규제완화의 효과를 가로막고 있다. 국외에서 시설을 취득할 수 있도록 하였지만, 국외시설에서 수업을 하고 학점을 부여하는 것을 금지하고 있기 때문이다(한국사학진흥재단, 2011). 실제 국외시설을 취득하여 운영하고 있는 대학의 경우 수업과 학점부여 활동은 이루어지지 않고 있다.

한국사학진흥재단(2011) 업무매뉴얼에 따르면, 국외시설을 통한 학점부여는 불가능하다. 이러한 해석은 고등교육법, 고등교육법시행령, 사립학교법의 규정에 기반하고 있는 듯하다.

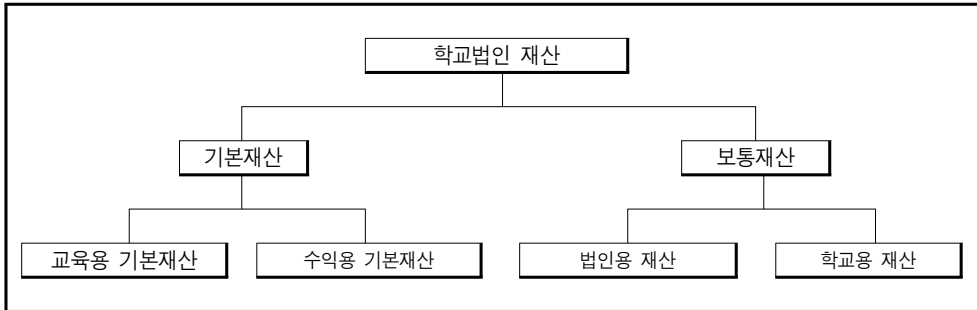
우선, 고등교육법 제4조(학교의 설립 등) ③항은 공·사립학교의 설립·경영자는 학교를 폐지하거나 대통령령이 정하는 중요사항을 변경하고자 하는 경우에는 교육부장관의 인가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 또한 고등교육법시행령 제2조(학교설립등) 변경인가를 받고자 하는 자는 ① 변경사유, ② 변경내용, ③ 변경일자 등의 사항이 기재된 서류를 갖추어 교육부장관에게 신청하여야 한다고 규정하고 있다. 또한 사립학교법 시행령 제4조(학교법인의 설립허가신청)에서 학교 법인의 설립허가 신청 시 설립취지서, 정관, 재산목록 등을 제출하게 되어 있는데, 설립취지서와 정관에 학교의 소재지를 기재하도록 하고 있다. 마지막으로 사립학교법 제7조(주소)에 “사립학교의 학교법인의 주소는 그 주된 사무소의 소재지에 있는 것으로 한다.”고 규정하고 있다. 이는 대학을 설립할 경우 학교의 소재지를 기재하고 설립된 지역에서만 교육활동을 수행할 수 있고, 인가 당시 설립지역을 벗어날 경우 교육부장관의 승인을 받아야 한다는 것을 의미한다. 국내 대학은 교육부로부터 인가받은 지역에서만 수업을 수행할 수 있으며 설립이 인가된 지역 외에서 수업을 할 경우 불법학습장으로 폐쇄명령의 대상이 된다. 즉 국외시설에서 수업과 학점을 부여하기 위해서는 위치변경의 인가를 받아야 하는데 국외시설은 위치변경 인가의 대상이 아니라는 것이다. 결론적으로 국외시설에서 수업을 하거나 학점을 부여할 경우 불법학습장으로 판단되기 때문에, 국외시설에서 수업을 하고 학점을 부여할 수 없는 것이 현실이다.

하지만, 국외시설을 국내에서 위치변경 인가와 동일한 인가의 대상으로 보는 것은 불합리하다. 국내에서의 위치변경 규정을 둔 이유는 “교지와 교사가 협소하여 교육여건을 개선하고자 하거나 수도권 인구 억제 정책에 따라 서울 소재대학이 수도권 또는 지방으로 정원의 일부를 분리하여 대학을 이전”할 경우를 지원하는 데에 있다(임병노 외, 2012: 273). 국외시설은 대학의 국외진출 수요를 충족시키고 국제화를 촉진하기 위한 목적을 지닌다는 점에서 이와 전혀 상이하다. 위치변경 규정을 국외시설에 그대로 적용하는 것은 이렇듯 각 규정을 마련한 의도와는 맞지 않는다. 또한 위치변경과 국외시설의 대상과 범위에 있어서도 차이가 존재한다. 위치변경은 대학의 전체 또는 일부의 기능이 다른 지역으로 이전하는 것을 의미하지만 국외시설 취득은 교육시설의 일부에 대한 취득을 의미하기 때문이다.

국외시설에서 수업과 학점부여가 가능한지 여부를 판단하기 위해서는 국외시설의 법적성격을 검토할 필요가 있다. 국외시설은 학교재산 중 교육용 기본재산에 해당한다. 학교법인의 재산은 크게 기본재산과 기본재산 이외의 보통재산으로 나누어지며(사립학교법시행령

제5조), 기본재산은 그 사용목적에 따라 교육용 기본재산과 수익용 기본재산으로 재분류되고(사립학교법시행령 제4조 제2항), 보통재산은 그 사용자의 구분에 따라 법인용 재산과 학교용 재산으로 구분하고 있다(사립학교재무회계특례규칙 제42조).

〈그림 1〉 학교법인의 재산구조



기본재산은 교육용 기본재산과 수익용 기본재산으로 구분된다. 이 가운데 교육용 기본재산은 학생들의 교육·연구 활동에 공여되는 교지 및 교사로서 학교시설결정구역 밖의 실습지, 농장 및 지원·연구·부속시설 등을 포함하는 것으로 학교운영에 있어 필수적인 재산이기 때문에 중요하다. 이러한 이유로, 교육용 기본재산은 법에서 엄격한 보호를 받는다. 교육용 기본재산의 취득 및 처분과 관리에 관한 사항은 일차적으로 이사회에서 심의·의결사항이다(사립학교법 제16조). 하지만 그 취득과 처분은 보다 엄밀한 절차를 거쳐야 한다. 기본재산을 매도·증여·교환·용도변경 및 담보에 제공하고자 할 때에는 관할청의 허가(일부 경미한 사항은 신고)를 받아야 처분이 가능하다. 하지만 교육용 기본재산 취득에 관한 사항은 관할청의 승인 없이 이사회 심의·의결에 따라 증자 후 보유현황을 보고하도록 규정한다(사립기관재무·회계규칙 제45조). 즉, 학교법인이 그 기본재산을 ① 매도, ② 증여, ③ 교환, ④ 용도변경, ⑤ 담보에 제공하려는 경우, ⑥ 의무부담, ⑦ 권리의 포기를 하려는 때에는 사립학교법 제28조(재산의 관리 및 보호)에 따라 관할청의 허가를 받거나 또는 사전 신고하도록 되어 있지만, 그 취득은 이사회 심의·의결을 거쳐 보고만 하면 가능하다. 이처럼 교육용 기본재산에 대해 엄격하게 관리하고 보호하는 것은 사립학교 교육에 필수 불가결한 학교재산이 처분됨으로써 학교의 존립 자체가 위태롭게 되는 것을 방지하자는 데 그 목적이 있다.<sup>10)</sup>

10) 대법원 제2부 72.4.14 결정 71마330

국외시설은 학교법인의 교육용 기본재산이라는 점에서 국내 교육용 기본재산의 취득과 처분의 절차에 준용하여 운영하여야 하며 실제 대학설립운영규정에서도 국외시설인 교사의 취득 현황을 보고하도록 규정하고 있다. 문제는 국외시설에 대해 재산의 관리와 보호 규정은 국내 교육시설과 마찬가지로 법적으로 엄격하게 적용하고 있지만 수업과 학점 부여에 대해 명확한 근거도 없이 이를 허용하고 있지 않는 것이다. 형평성과 일관성 측면에서 타당하지 않은 것으로 판단된다.

국외시설의 개념적 정의에서도 국외시설은 수업이 가능한 시설이라 할 수 있다. 국외시설은 교육용 기본재산으로 대학설립운영규정 별표 2에서는 교육기본시설, 지원시설, 연구시설, 부속시설로 구분하고, 교육기본시설은 강의실·실험실습실·교수연구실·행정실·도서관·학생회관·대학본부 및 그 부대시설로 한다고 규정한다. 또한 교사에 대한 외적 요건에 대해서 규정하고 인문사회, 자연과학, 공학, 예체능, 의학에 대해 일정한 기준면적을 요구하고 있다(대학설립운영규정 제4조 교사). 사립학교법과 대학설립운영규정에서 국외시설을 국내시설과 동일한 교육용 기본재산으로 보는 것과 달리 국외시설에 대해서는 이를 위임받아 수행하는 기관에서 그 성격과 목적을 제한하고 있다.

<표 7> 교사(교육기본시설·지원시설·연구시설) 기준면적(제4조제3항 관련)

(단위: m<sup>2</sup>)

구분 \ 계열별	인문·사회	자연과학	공학	예·체능	의학
학생1인당 교사 기준면적	12	17	20	19	20

\*전문대학 및 이에 준하는 각종학교의 경우에는 교사 기준면적의 10분의 7에 해당하는 것으로 한다.

관련 법령을 해석하면, 국외시설에서 수업과 학점을 부여하는 것이 가능하지만, 규정의 불확실성으로 인하여 사실상 학점을 부여하지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서, 국외진출을 활성화하고 국외시설의 역할과 범위를 명확하게 규정하기 위해 고등교육법을 아래와 같이 개정할 필요가 있다.

〈표 8〉 국외시설 학점부여 명확화를 위해 필요한 법률 개정 사항

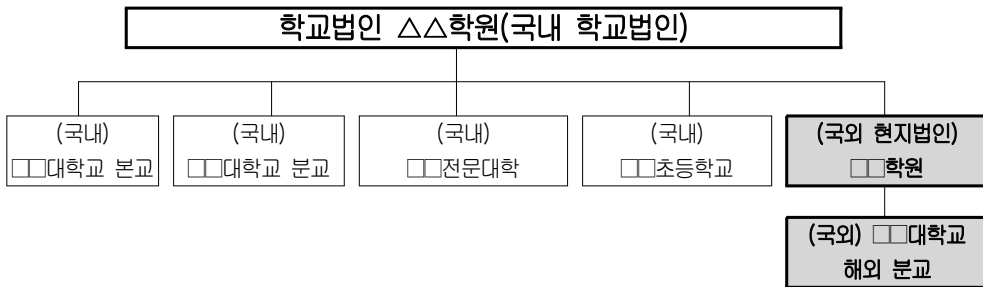
개정전	개정후
<p><b>고등교육법 제23조(학점의 인정 등)</b>                      ① 학교는 학생이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우(해당 학교에 입학하기 전의 경우를 포함한다)에 학칙으로 정하는 바에 따라 이를 해당 학교에서 취득한 학점으로 인정할 수 있다.                      1. 국내외의 다른 학교에서 학점을 취득하는 경우</p>	<p><b>고등교육법 제23조(학점의 인정 등)</b>                      ① 학교는 학생이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우(해당 학교에 입학하기 전의 경우를 포함한다)에 학칙으로 정하는 바에 따라 이를 해당 학교에서 취득한 학점으로 인정할 수 있다.                      1. 국내외의 다른 학교에서 학점을 취득하거나 국외시설에서 수업을 하여 학점을 취득한 경우(추가)</p>

## 2. 국외분교

대학설립운영규정의 개정을 통해 국외분교에 대해 국내분교와 달리 그 설립요건을 완화한 것은 규제개혁의 성과라 하겠다. 그동안 국내외에 분교를 설립할 수 있도록 고등교육법과 시행령에 규정하고 있으면서 이에 대한 세부 사항은 마련하고 있지 않았으나 대학설립운영규정 개정을 통해 국외분교 설립 요건을 마련하였다는 점, 국외분교 설립요건을 국내분교 설립요건에 비해 현실에 맞게 규정하였다는 점에서 의의를 가진다. 하지만 4대 대학설립요건을 완화하였지만 국외분교 설립과 관련된 규제는 다양한 형태로 존재한다. 그 내용은 국외분교 설립 심의 기준 등에 관한 고시에서 잘 나타난다. 먼저, 국외분교 설립 심의기준 등에 관한 고시에서 제2조(설립·운영방법) ①항에서 국외분교를 설립하고자 하는 자는 설립하고자 하는 현지 국가에 법인을 설립하여 운영하여야 한다고 하고 다만 현지국가의 법령 상 현지법인을 설립하기 어려운 경우에 한하여 사인으로 설립·운영할 수 있으며, 이 경우 사인은 이사회에서 의결하여 결정한다고 규정하고 있다. 국외분교 설립 주체를 법인으로 한 점과 법인설립이 어려운 경우 사인으로 설립·운영하도록 한 점은 문제가 되지 않는 것으로 판단된다. 하지만 제2조 ②항이 문제가 된다. 이 조항에 따르면, 국외분교 현지법인의 임원 선임, 재산 처분, 정관 변경, 예·결산 등 운영에 대한 책임은 국외분교 설립주체에 있으며 이에 대한 세부적인 사항은 당해 학교법인의 정관으로 정한다고 규정하고 있다. 이는 국외에 설치하는 현지법인을 국내대학 법인의 지배구조 하에 위치하도록 한 것이다. 국외분교 업무에

관하여 교육부로부터 컨설팅 및 성과관리 업무를 위탁받아 수행하는 한국사학진흥재단(2013)의 업무 매뉴얼에서도 국외분교의 지배구조를 국내대학의 영향력 하에 두도록 <그림 2>와 같이 안내하고 있다.

<그림 2> 국내 학교법인과 국외분교와의 체계도



출처: 한국사학진흥재단(2013: 6)

대학설립운영규정에서 국외분교 설립 요건은 해당국가의 설립요건에 따른다고 규정해 놓았다. 그럼에도 불구하고 행정부 규칙이라 할 수 있는 고시에서는 그 지배구조를 국내법인의 영향력 하에 두도록 규정한다. 법령 간의 충돌일 뿐만 아니라, 하위입법이 상위입법의 규정을 위반하고 있는 셈이다. 이 조항은 또한 국외진출을 억제하는 요인으로 작용한다. 예를 들어 중국의 경우 학교를 설립할 경우 중외합작학교설립조례에 따라 학교를 설립할 수 있는데 이 합작학교의 지배구조는 중국인이 1/2 이상을 차지하도록 하고 있다. 우리나라 대학이 중국에 합작학교와 같은 형태로 분교를 설립하는 것은 사실상 불가능하다. 국외분교에 관한 규제는 완화가 되었지만 이를 구체화한 고시에서 국외분교 진출을 억제하고 있는 것이다. 앞서 살펴본 동서대학교와 인하대학교의 사례도 이와 동일하다.

미국과 영국의 국외분교 개념은 우리나라와 전혀 다르다. 미국의 ACE(교육에 대한 미국 위원회)는 분교(branch campus)를 ① 본교(parent institution)가 아닌 다른 국가에서(branch campus) 교육시설을 임대하거나 소유해야 할 것, ② 캠퍼스(branch campus)는 학위로 이어지는, 하나 이상의 연구 분야에 대한 교과과정을 제공해야 함, ③ 학위는 본교의 이름을 가져야 할 것, ④ 캠퍼스에서 학생들은 본교의 교육과정과 유사한 교육과정 대부분을 듣고 그들의 학위를 끝낼 수 있어야 할 것, ⑤ 캠퍼스는 주로 대면 학습(face-to-face instruction)을 해야 할 것, ⑥ 캠퍼스는 영구적인 행정 직원을 가져야 할 것을 요건으로 규정하고 있다. 영

국의 경우 분교를 영국의 대학이 학생의 모집, 입학, 교육프로그램의 운영, 학위의 부여에 대해 책임을 지는 현지에 설립한 독립적인 운영조직체로 정의하고 있다. 또한 현지의 교원을 채용할 수 있지만 본국에서 교원이 파견되어야 하며 교육의 품질에 대해 현지의 인증 절차나 품질관리 절차에 따르지만 영국 본교의 대학이 책임을 지는 조직을 분교의 요건으로 규정하고 있다(British Council, 2013). 두 국가 모두 지배구조에 대해서는 규정하고 있지 않지만, 품질관리를 위해 교육과정에 대해 영향력을 미칠 것을 규정하고 있다. 이들 국가는 분교에 대해 이러한 개념을 가지고 접근하고 있기 때문에 중국을 포함한 다른 국가에 분교 형태로 활발히 진출할 수 있다. 아울러, 국외에 설치되지만 본교의 분교이기 때문에 교육품질 관리를 체계적으로 실시할 수밖에 없다.

국외분교 설립 심의기준 등에 관한 고시에서 위임입법의 범위에 벗어나는 조항이 또 있다. 고시 제4조에서는 설립계획 수립 및 심의 반영 조항이 있는데 교육부장관은 국외분교 설립계획 심의 시 국외분교 설립주체가 설치·경영하는 국내대학의 부실방지와 그가 설립하고자 하는 국외분교의 질 관리 등 공익적 목적을 위하여 당해 학교법인이 설치·경영하고 있는 국내대학이 다음 각 호에 해당하는지 여부를 심의에 반영한다고 규정하고 있다. 이에 따라 ① 교육부장관이 사립대학 경영진단 및 실태조사 등을 통해 선정한 경영부실대학 여부, ② 취업률, 재학생 충원율, 전임교원 확보율, 교육비 환원율 등 교육·재무지표가 기준에 미달하는 지 여부, ③ 외국인 전임교원 비율 및 외국인 졸업생 비율 등 국제화 지표가 하위 20%에 해당하는지 여부를 들고 있다. 이러한 지표는 대학설립 요건이 현지의 요건에 맞는 경우 설립할 수 있다는 대학설립운영규정의 조항과 다른 기준이며, 그 심사 기준(교육, 재무 지표의 기준 미달 여부, 경영부실대학 여부, 국제화 지표)도 불명확하다. 즉 위임입법의 범위를 벗어나는 조항이라 할 수 있다(김미란, 2013).

분교에 대한 개념적 접근과 함께 분교 설립에 있어 소요되는 재원에 대한 고려도 필요하다. 국외진출 특히 분교설립에 있어서는 막대한 재정이 소요되지만 교비회계를 사용하는 것은 불가능하다. 사립학교법 제29조(회계의 구분) 제1항은 “학교법인의 회계는 그가 설치·경영하는 학교에 속하는 회계(교비회계)와 법인의 업무에 속하는 회계로 구분한다.”고 규정하고 있고, 여기서 교비회계는 등록금회계와 비등록금회계로 구분한다. 그런데 사립학교법 제29조 제6항에 의하면, “제2항에 따른 교비회계에 속하는 수입이나 재산은 다른 회계에 진출하거나 대여할 수 없다.”고 규정하고 다만, “1) 차입금의 원리금을 상환하는 경우; 2) 공공

또는 교육·연구의 목적으로 교육용 기본재산을 국가, 지방자치단체 또는 연구기관에 무상으로 귀속하는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다. 즉 교비회계에 속하는 수입이나 재산을 다른 회계로 전출하거나 대여하는 것을 원칙적으로 금지하고 있다. 이는 국외분교 설립재원으로 교비를 활용하는 것이 불가능하다는 것을 의미한다. 또한 사립학교법 시행령 제13조(교비회계와 부속병원회계의 세입세출) 제2항에서는 교비회계의 세출을 1) 학교운영에 필요한 인건비 및 물건비, 2) 학교교육에 직접 필요한 시설·설비를 위한 경비, 3) 교원의 연구비, 학생의 장학금, 교육지도비 및 보건체육비, 4) 제1항 제8호의 차입금의 상환원리금, 5) 기타 학교교육에 직접 필요한 경비라고 규정하고 있다. 이렇듯, 사립학교법 시행령 제13조는 학생 등록금을 학생들에게 활용하여야 한다는 수혜자 부담원칙을 강조한다.

국외분교설립에 교비 사용이 불가능한 이상, 법인재원을 활용할 수밖에 없다. 국외분교설립을 안내하는 한국사학진흥재단(2013)의 매뉴얼에서도 분교설립 재원을 법인재원으로 한정하고 있다. 하지만 국외분교의 설립재원은 법인회계내 적립금(기타 적립금)으로 관리하되 적립금의 용도를 명확하게 표기(국외분교 설립)하며 별도의 통장으로 관리하도록 하고 법인의 수익용재산은 준칙주의(대학설립운영규정)상 수익용기본재산 규정(확보율, 수익률, 학교운영경비부담률)을 모두 준수하도록 하고 있다. 또한 국외분교에 수익용기본재산 재원을 투입하여도 국내 대학 지원에 문제가 없는 경우에 한해 사용 가능하도록 하고 있다(한국사학진흥재단, 2013). 문제는 우리나라 대학법인의 재정이 이와 같은 요건을 모두 충족한 학교는 극히 소수에 국한되어 법인재원을 활용한 투자도 사실상 불가능하다.

구체적으로 우리나라 대학 법인의 2014년 수익용 기본재산의 수익률은 3.4%로 나타났다. 2013년 수익률이 2.6%였다는 점을 고려하면 낮은 수익률은 개선된 것으로 보인다. 하지만 대학설립운영규정에서 요구하는 수익률 3.5%를 충족시키는 대학은 소수 대학에 국한된다.<sup>11)</sup>

11) 대학설립운영규정 제7조(수익용기본재산) ③ 제1항의 규정에 의한 연간 학교회계 운영수익총액에 해당하는 가액의 수익용기본재산은 그 총액의 3.5퍼센트 이상에 해당하는 가액의 연간 소득이 있는 것이어야 한다.

〈표 9〉 2012~2013년 사립대학 법인 수익용 기본재산 수익률 현황

(단위: 천 원)

년도	구분	보유액	수입액	수익률
2013년	전체	7,468,315,687	242,103,661	2.6%
2014년	전체	8,162,278,342	263,649,251	3.4%

자료: 정진후, 2015, 4년제 사학법인 수익용기본재산 운영현황 분석, 국정감사보고자료

한편 수익용 기본재산이 늘어나기는 했지만 여전히 법정기준에는 못 미치는 것으로 나타났다.<sup>12)</sup> 사학법인들이 보유한 수익용 기본재산은 기준대비 93.8%였다. 2013년의 91.7%보다 소폭 증가했으나 여전히 법정기준을 지키지 못하고 있었다. 그리고 수익용 기본재산으로 벌어들인 수익의 80%를 학교운영비로 부담해야 하는 의무 부담률 80%도 제대로 지키지 못하고 있는 것으로 나타났다.<sup>13)</sup> 특히 규모가 작은 사학법인 일수록 벌어들인 수익을 제대로 학교운영비로 부담하지 않고 있다.

〈표 10〉 2013년~2014년 수익용 기본재산 확보율·부담률 현황

(단위: 천 원)

구분	전체		대규모		중규모		소규모	
	확보율	부담률 (%)	확보율	부담률 (%)	확보율	부담률 (%)	확보율	부담률 (%)
2013년	91.7%	73.9%	38.5%	82.5%	57.9%	72.1%	158.7%	67.8%
2014년	93.8%	76.2%	35.8%	89.3%	56.5%	67.5%	169.0%	70.6%

자료: 정진후, 2015, 4년제 사학법인 수익용기본재산 운영현황 분석, 국정감사보고자료

국외진출은 막대한 재정소요를 요구하지만, 확보율, 부담률, 수익률과 같은 요건을 모두

12) 이에 대한 근거는 다음과 같다. 「대학설립운영규정」 제7조(수익용기본재산) ① 학교법인은 대학의 연간 학교회계 운영수익총액에 해당하는 가액의 수익용기본재산을 확보하되, 다음 각 호에서 정한 금액 이상을 확보하여야 한다.

1. 대학 100억 원
2. 전문대학 70억 원
3. 대학원 대학 40억 원

13) 「대학설립운영규정」 제8조(대학운영경비의 부담)에 학교법인은 그가 설립·경영하는 대학에 대하여 매년 수익용기본재산에서 생긴 소득의 100분의 80 이상에 해당하는 가액을 대학운영에 필요한 경비로 충당하여야 한다고 규정하고 있다.

충족할 경우에만 법인재원을 투자하도록 규정한 것은 사실상 국외진출을 불가능하게 만든다. 한국사학진흥재단(2013)의 업무매뉴얼도 이러한 사항을 제한하고 있다.

학교법인이 국외분교설립과 관련된 재원 마련을 원활하게 진행하도록 지원하는 방안으로는 학교법인의 교비회계 활용을 허용하는 방안을 검토할 수 있다. 보다 구체적으로 사립학교법 관련 규정 개정을 통해, 교비회계 중 비등록금회계를 활용하는 방안을 마련하는 것이다(<표 11> 참조). 비등록금회계는 등록금을 제외한 국고보조금, 전입금, 적립금 등을 말하는 것으로 학생의 등록금을 제외한 수입을 말한다. 비등록금회계를 활용하여 국외에 분교를 설립하는 것을 허용하는 방안은 국외분교설립을 위한 재원확보를 위하여 등록금을 인상한다는 비판에서 어느 정도 자유로울 수 있고 수익자 부담원칙에 벗어나지 않는다.

<표 11> 국외분교 재원 마련의 활성화를 위해 필요한 사립학교법 개정 사항

개정전	개정후
<p>사립학교법 28조 ②학교교육에 직접 사용되는 학교법인의 재산중 대통령령이 정하는 것은 이를 매도하거나 담보에 제공할 수 없다.</p> <p>사립학교법 29조</p>	<p>사립학교법 28조 ② 좌동 다만 학교법인은 학교법인이 보유한 기본재산 중 수익용 기본재산과 법인의 보통재산을 활용 국외 분교설립을 위한 재원을 마련할 수 있다(신설).</p> <p>사립학교법 제 29조 3. 비등록금 회계를 활용하여 국외분교설립을 하는 경우. 다만, 학생, 교직원, 법인의 대학구성원의 합의를 거친 후, 합의 사실에 대해 교육부장관의 승인을 얻어야 한다(신설).</p>

## V. 결론 및 정책제언

고등교육 환경변화에 대응하기 위한 한 방편으로 정부가 추진해 온 고등교육 국외진출 활성화를 위한 규제개혁은 기대했던 만큼의 효과를 거두지 못하고 있다. 본 연구는 그 주된 원인을 불완전한 규제개혁에서 찾았다. 우선, 국내 대학의 국외시설 취득을 가능하도록 허용하는 규제개혁을 단행하였으나, 고등교육법과 사립학교법, 대학설립운영규정 등을 포함한 다른 법령들은 국외시설 취득을 사실상 불가능하거나 어렵게 규정하고 있다. 또한, 국외분

교 역시 대학설립운영규정상 설립요건 완화를 통해 설치가 원활하도록 유도하였으나, 교육당국의 고시와 다른 법령들은 지배구조, 운영관리, 재원 등에 대한 제약을 통해 사실상 국외분교 설치가 어렵도록 규정하고 있다.

이는 규제개혁의 범위가 특정 법제도의 개선에 한정될 경우, 규제개혁이 애초 목표했던 성과를 거두기 힘들다는 점을 시사한다. 고등교육 국외진출을 활성화하기 위한 규제개혁은 일부 직접적인 연관성을 갖는 법제도뿐만 아니라, 비록 간접적일지라도 해당 분야에 영향을 주는 다른 법제도까지 포괄하여야만 그 성과가 뚜렷해질 것이다. 이는 일관성있는 규제개혁의 필요성도 시사한다. 특정 법령상의 규정은 개선되었지만, 하위 법령을 포함한 다른 법령상의 규정이 이와 배치된다면, 피규제자(혹은 기관)는 불확실성에 직면하여 위험회피적으로 행동할 가능성이 있다. 현재처럼 규제개혁으로 일부 규정은 대학들에 국외진출을 활성화하도록 유도하고 있으나 다른 규정은 국외진출을 사실상 가로막고 있을 경우, 대학들이 규정 위반으로 인한 손실을 회피하기 위해 국외진출을 꺼려하는 현상향이 이를 대변한다. 결국 교육당국이 고등교육 국외진출을 실질적으로 활성화하기 위해 무엇보다도 선결해야 하는 것은 관련 법령에 대한 일관성 있는 규제개혁일 것이다.

## 참고문헌

- 김미란(2011), 외국대학유치모델 및 기준 연구: 고등교육기관을 중심으로, 수탁연구 CR2011-01-2, 한국교육개발원
- \_\_\_\_\_(2013), 한국 고등교육 국제화 정책 진단 및 개선방안 연구, 한국교육개발원
- 임상현·변기용(2012), 고등교육 국제화에 대한 국내외 연구 동향 분석, 교육문제연구 42: 123-155
- 이병욱 외(2007), 주요국의 해외대학 유치현황과 시사점, 전국경제인연합회
- 이영환·임재진(2014), 고등교육 국제화 활성화 방안: 트위닝과 프랜차이즈 방식을 중심으로, 한국사회와 행정연구 15(3): 121-148
- 이영환 외(2010), 해외분교 설립 운영에 관한 제도개선 및 정책효과에 관한 연구, 한국사학진흥재단
- 임병노·임정훈·김혜경·김세리(2012), 대학학사업무 매뉴얼, 고등교육정책연구소
- 정진후(2015), 4년제 사학법인 수익용기본재산 운영현황 분석, 국정감사보도자료
- 주휘정·안선희·강경완·김민정·전월평(2009), 해외대학 유치사례 국제비교 연구, 교육정치학연구 16(3): 191-219
- 채재은(2007), 한국의 고등교육 규제실태 및 개혁방안, 한국교육개발원
- \_\_\_\_\_(2010), 외국대학 유치 정책 비교분석: 한국, 싱가포르, 두바이 사례를 중심으로, 비교교육연구 20(4): 29-51
- 채재은·이병식(2005), 고등교육정책에 대한 인식분석 연구, 한국교육개발원
- 한국사학진흥재단(2011), 국외시설 취득 업무매뉴얼
- \_\_\_\_\_(2013), 국내대학국외분교 설립에 대한 사전 컨설팅 안내
- British Council(2013), The Evolution of Transnational Education: Data, Definitions, Opportunities and Impacts Analysis
- Better Regulation Task Force(2000), *Principles of Good Regulation*, London: Cabinet Office Publications & Publicity
- Chen T. and G. Barnett(2000), Research on International Student Flows from a Macro

- Perspective: A Network Analysis of 1985, 1989 and 1995, *Higher Education* 39: 435-453
- Huang F.(2006), Transnational Higher Education in Mainland China: A Focus on Foreign Degree-conferring Program, RIHE International Publication Series 10: 21-34
- Knight, J.(2011), Education Hubs: A Fad, a Brand, an Innovation? *Journal of Studies in International Education* 15(3): 221-240
- Knight, J.(2005), Cross-border Education: An Analytical Framework for Program and Provider Mobility, in John Smart and William Tierney (eds.) *Higher Education: Handbook of Theory and Practice*, Dordrecht, Netherlands: Springer
- Marginson, S.(2006), Dynamics of National and Global Competition in Higher education, *Higher Education* 52(1): 1-39
- Scott, P.(2000), Globalization and Higher Education: Challenges for the 21 Century, *Journal of Studies in International Education* 4(1): 3-10
- Shams, F. and J. Huisman(2012), Managing Offshore Branch Campuses: An Analytical Framework for Institutional Strategies, *Journal of Studies in International Education* 16(2): 109-113
- Steve, B., Fiona M., Micholas S.(2011), A Guide to UK Higher Education and Partnerships for Oversea Universities, UK Higher Education International and Europe Unit
- Sugimoto, K.(2006), Australia's Transnational Higher Education in the Asia Pacific Region: Its Strategies and Quality Assurance, RIHE International Publication Series 10: 1-19
- Tsuruta, Yoko(2006), Transnational Higher Education in Japan, RIHE International Publication Series 10: 59-89
- Verbik, Line(2006), Global Trends in Transnational Higher Education; Exporting Education as a Model for International University Cooperation, Observatory on Borderless Higher Education, Berlin
- Yonezawa, A.(2009), Internationalization of Japanese Higher Education: Policy Debates and Realities, *名古屋高等教育研究* 9: 199-219

## The Current States and Problems of Regulations on overseas expansion of Higher Education in South Korea

Lee, Young Hwan & Im, Jae Jin

This study explains the reasons that the regulatory reform for vitalizing the export of higher education in South Korea have failed to produce expected effects. The study finds the main reason in the imperfectness of the regulatory reform. The reform of the rule regarding the establishment and operations of universities allowed domestic universities to obtain foreign facilities and establish foreign campuses. However, other laws, rules, and guidances still make the reform ineffective. This finding suggests that, in order to vitalize the overseas expansion of higher education, it is essential to reform the related regulations in a consistent way.

Keywords: overseas expansion of higher education, overseas branch campus, overseas facility, regulatory reform