

法學博士 學位論文

WTO/GATS下에서 高等教育서비스  
市場開放의 法的 問題點과 對應方案

The Legal Issues and Countermeasures on the Market Opening of  
Higher Education Service under WTO/GATS

指導教授 崔 洪 培

2004年 8月

韓國海洋大學校 大學院

海 事 法 學 科

金 成 秀

本 論文을 金成秀의 法學博士 學位論文으로 認准함

委員長： (印)

委 員： (印)

委 員： (印)

委 員： (印)

委 員： (印)

2004年 6月 30日

韓國海洋大學校 大學院

# <目 次>

第1章 序 論 .....	1
第1節 研究의 目的 .....	1
第2節 研究의 內容 및 方法 .....	5
第2章 GATS에 있어서 서비스協商의 意義와 背景 .....	8
第1節 서비스貿易의 定意와 範圍 .....	8
1. 서비스의 定意 .....	8
2. GATS상 서비스貿易의 定意 .....	9
3. GATS상 서비스貿易의 特性과 範圍 .....	11
第2節 GATS의 貿易原則 .....	12
1. GATS의 一般原則 .....	13
2. GATS의 主要規定 .....	21
第3節 서비스協商의 背景 .....	42
1. 서비스貿易의 重要性 增加 .....	42
2. 서비스貿易과 比較優位論 .....	43
3. 서비스貿易 障壁 除去를 위한 努力 .....	45

### 第3章 GATS 體制下에서 教育서비스市場의 開放과 爭點 … 48

#### 第1節 WTO DDA 教育서비스協商 動向 …………… 48

1. 背景 및 經過 …………… 48
2. 國·내외 教育部門 讓許 現況 …………… 50
3. 教育部門에 대한 最初 讓許要請內容 및 讓許안 …………… 51
4. 教育開放에 대한 贊反論과 向後 展望 …………… 53

#### 第2節 GATS상의 教育서비스市場開放 規範 …………… 54

1. 適用範圍 …………… 55
2. 教育서비스 貿易의 類型과 下位 分野 …………… 56
3. 最惠國待遇條項 …………… 57
4. 補助金 規制條項 …………… 57
5. 具體的 約束 …………… 57

#### 第3節 教育市場開放에 따른 法體系의 變化 …………… 58

1. 종래의 法體系 …………… 59
2. 教育市場開放에 따라 形成될 法體系 …………… 60
3. 小結 …………… 62

#### 第4節 GATS상 教育서비스市場의 開放과 爭點 …………… 63

1. 問題의 提起 …………… 63
2. 教育서비스市場 開放化의 時代的 要請 …………… 65
3. 國內成人教育市場과 開放現況 …………… 67
4. 主要國의 教育서비스 讓許 및 規制現況 …………… 69
5. 教育서비스市場 開放化 方向 …………… 73

第4章 GATS상 高等教育서비스市場의 開放과 爭點 .....	77
第1節 外國의 教育市場開放實態 .....	77
1. 독일 .....	77
2. 일본 .....	78
3. 중국 .....	80
4. 싱가포르 .....	82
5. 유럽연합 .....	84
第2節 外國大學의 國內教育市場 進出 展望과 形態 .....	86
1. 外國大學의 國內教育市場 進出을 위한 努力 .....	86
2. 外國大學의 國內教育市場 進出 形態 .....	86
第3節 GATS상 高等教育서비스市場의 開放과 爭點 .....	89
1. 問題의 提起 .....	89
2. 高等教育서비스市場의 危機 .....	92
3. 高等教育서비스市場 開放의 必要性 .....	106
4. GATS상 高等教育서비스市場의 開放과 爭點 .....	113
第5章 우리나라 高等教育서비스市場의 開放과 爭點 .....	118
第1節 高等教育의 役割과 教育서비스市場 開放 .....	118
1. 問題의 提起 .....	118
2. 우리나라 高等教育의 現況 .....	120
3. 高等教育서비스市場開放의 影響 .....	126

4. 小 結 .....	134
<b>第2節 우리나라 教育政策의 轉換 .....</b>	<b>135</b>
1. 教育目的의 轉換 .....	135
2. 平準化教育政策의 廢棄 .....	136
3. 大學修學能力試驗의 廢止 .....	136
4. 實業教育體制의 再編成 .....	137
5. 海外留學에 대한 合理的인 規制와 補完 .....	137
<b>第3節 우리 政府의 高等教育서비스市場開放政策 .....</b>	<b>138</b>
1. 高等教育서비스市場開放과 新教育政策 .....	138
2. 高等教育서비스市場開放관련 法令 .....	140
3. 大學院 教育서비스市場開放政策 .....	145
<b>第4節 特別法 制定안의 問題點과 對應方案 .....</b>	<b>153</b>
1. 特別法 制定趣旨 .....	153
2. 特別法의 主要內容 .....	154
3. 特別法 制定關聯 展望 .....	159
4. 特別法 制定안의 問題點과 對應方案 .....	160
<b>第6章 結 論 .....</b>	<b>168</b>
<b>參 考 文 獻 .....</b>	<b>173</b>

## < 표 차 례 >

<표2-1> 협상제안서의 주요내용 .....	49
<표2-2> 교육서비스 부문별 양허국가 수 .....	50
<표3-1> 서비스교역의 공급유형 .....	56
<표3-2> 성인교육서비스분야 개방현황 .....	70
<표3-3> WTO양허회원국의 시장접근 부문 유형별 규제수 .....	71
<표3-4> WTO양허회원국의 내국민대우 부문 유형별 규제수 .....	72
<표4-1> 싱가포르의 외국대학 유치현황 .....	83
<표4-2> 고등교육기관 수 및 학생 수 비교 .....	92
<표4-3> 교육서비스산업의 국제경쟁력 비교 .....	93
<표4-4> 고등교육기관의 미충원률 .....	95
<표4-5> 사립고등교육기관 재무구조 현황 .....	96
<표4-6> 교육통치의 단순 모형 .....	97
<표4-7> GATS체제 전후의 고등교육체제의 전망 .....	99
<표4-8> 한국학생들의 유학현황과 외국학생들의 한국유학상황 ..	110
<표4-9> 국내고등교육기관의 지역별 분포 현황 .....	116
<표5-1> GDP대비 교육단계별 공공지출 .....	121
<표5-2> 대졸신입사원에 대한 만족도 .....	125

# The Legal Issues and Countermeasures on the Market Opening of Higher Education Service under WTO/GATS

*by Kim, Seong-Soo*

*Department of Maritime Law  
The Graduate School of Korea Maritime University  
Busan, Korea*

## **Abstract**

With 'General Agreements on Trade in Services (GATS)' came into force *with* the commencement of WTO system, education service has been incorporated into the field of goods *which* are available to trade internationally. Service negotiations under GATS *were* resumed as a built-in agenda of Uruguay Round since January 1st, 2000. As the fourth Ministerial Conference *was* held in Doha, Qatar in November, 2001, it has been decided that *with* the commencement of Doha Development Agenda (DDA), each member should submit initial request lists in the service sector *by* June 30th, 2002 and initial offer lists *by* March 31st, 2003 to complete negotiations *by* January 1st, 2005. Accordingly, real opening of education service market has come.

Basically GATS is aimed at creating advantageous condition for education service suppliers *by* delivering education services *between* borders and abolishing or relieving *barriers* to set up or operate the facilities to supply service to domestic or overseas students (customers).



In the globalized world economic frame, Korean education market has to accept GATS and faces into a turning point of exposure to foreign competition directly.

According to the definition of GATS, education service trade is divided into Mode 1 (Cross-border trade), Mode 2 (Consumption abroad), Mode3 (Commercial presence), Mode4 (Presence of natural persons).

Mode 1, cross-border trade of education service, corresponds with the normal form of trade in goods and education service, flows without seller and buyer moved. Mode 2, consumption abroad of education service, refers to situations where a student moves into the country of service provider to obtain a service such as to study abroad or take a language course abroad, and it takes the largest portion in the world education service trade up to now. Mode 3, commercial presence, refers to establishing branch offices or other education institution by an education service supplier as a form of direct investment. Mode 4, movements of natural persons, represents that a professor, lecture or research worker moves to provide education service in person.

Under the current situation with high demand for university and education, and weak international competitiveness comparing to developed countries in Korea, it's highly possible for foreign universities to enter into Korea.

In this Korean educational reality, the issues of opening education market will have an intense effect on setting the standard for our education. Accordingly, the purpose of this study is to face up to the current situation of our education related to the opening of higher education market, set the course for how to cope with it and in what attitude, analyze policies on the opening of higher education service market and its legal problems under WTO/GATS system by investigating related statutes including special acts, and propose countermeasures for it.

To accomplish those purposes of this study, this study explores the

definition of service trade, trade principles of GATS and background of service negotiations in Chapter 2. It investigates features of service trade in detail, general principle of GATS, major regulations and the background of service negotiations such as increase in relative importance of service trade according to explosive augmentation in service trade with technology development.

In Chapter 3, this dissertation describes that the schedule of service negotiations have been confirmed with the commencement of Doha Development Agenda and GATS negotiations are commenced, and studies with major contents of negotiation offers in the educational field suggested by 4 countries including the U.S.A and changes in norms and its related law system to the opening of education service market in GATS, investigates about permit and regulation situation for education service in the major countries and the future courses in opening education service market.

In Chapter 4, it investigates the realities of foreign education marketing opening, issues related to higher education market crisis and higher education market opening under GATS and studies issues related to opening higher education market in Korea.

In Chapter 5, it explores current situations of our higher education and effects of higher education market opening. It also suggests turning the course for our education policy through foreign examples and studies our governmental policies for higher education market opening. It contemplates major contents of the registration "Special Act on Jeju Free International City and Establishment and Operation of a Foreign Education Institution in Free Trade Zone," the main subject of this dissertation and legal problems included in it and proposes countermeasures and reaches the conclusions.

key words : WTO, GATS, Higher education service market opening,  
Countermeasures, Doha Development Agenda, Mode

# 第1章 序 論

## 第1節 研究의 目的

1995년 WTO 체제의 출범과 함께 ‘서비스 무역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services : GATS)’이 발효됨으로써 교육서비스는 국제적으로 거래가능한 상품의 한 영역으로 편입되게 되었다. GATS하에서의 서비스협상은 우루과이라운드의 기 설정 의제(built-in agenda)로서 2000년 1월 1일부터 재개되었다. 2001년 11월 카타르 도하에서 열린 WTO 제4차 각료회의에서는 도하개발아젠다협상(Doha Development Agenda : DDA)의 출범과 함께 회원국들이 2002년 6월 30일까지 서비스 부문의 양허 요구 목록(request list)을 제출하고, 2003년 3월 31일까지 양허수용목록(offer list)을 제출하여 2005년 1월 1일까지 협상을 완결 짓도록 결의함으로써 교육서비스 시장은 본격적 개방 시대를 맞게 되었다.<sup>1)</sup>

GATS는 교육서비스를 국경 간에 전달하고, 또 자국이나 해외에 있는 학생들(소비자)에게 서비스를 공급할 수 있는 시설물을 설치·운영하는 데 장벽을 철폐하거나 완화함으로써 교육서비스 공급자들에게 유리한 조건을 창출하기 위한 기본 목적을 가지고 있다. 글로벌화 되고 있는 세계경제의 틀 속에서 한국의 교육시장도 결국 GATS를 수용할 수밖에 없게 됨으로써 대외 경쟁에 직접적으로 노출되는 전환점을 맞게 된 것이다.<sup>2)</sup>

---

1) 이 결의에 따라 한국은 11개국에 양허 요구 목록을 제출하고, 현재까지 10개국으로부터 양허 요구 목록을 받았다.

2) GATS는 교육시장을 초등교육, 중등교육, 고등교육, 성인교육, 기타교육 등의 다섯 가지 유형으로 분류하고 있는데, 현재 WTO 서비스무역이사회에 제출한 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드의 제안서에

교육서비스의 교역은 GATS에서 정의된 공급형태에 따라 Mode 1 (국경 간 공급), Mode 2 (해외소비), Mode 3 (상업적 주재), Mode 4 (자연인의 이동)으로 분류된다.

Mode 1인 교육서비스의 국경 간 공급은 일반적인 상품교역의 형태에 상응하는 것으로 교육서비스의 공급자와 수요자는 이동하지 않은 상태에서 교육서비스가 교역되는 형태를 일컫는다. Mode 2인 교육서비스의 해외소비는 유학 또는 연수 등과 같이 학생이 직접 외국의 교육서비스 공급자의 국가로 이동하여 교육서비스를 받는 것으로, 현재까지 세계 교육서비스 교역의 가장 큰 부분을 차지하고 있다. Mode 3인 상업적 주재는 교육서비스의 공급자가 직접투자의 형태로 해외에 분교 또는 여타의 교육기관을 설립하는 것을 일컬으며, Mode 4인 자연인의 이동은 외국에 교육서비스를 제공하기 위해 교수, 강사 및 연구자가 직접 이동하는 것을 말한다. 이러한 분류를 기준으로 해서 본다면 이번 교육개방 협상이 이루어지기 이전부터 광범위하게 개방이 이루어진 상황이다.

우루과이라운드 당시 우리나라의 개방계획에는 교육서비스가 포함되지 않아서 다자간 협상 차원에서 우리나라의 교육서비스시장의 개방은 이루어지지 않았지만, 별도로 진행된 한·미 쌍무협상에서 교육서비스의 시장개방이 논의되었다. 이 과정에서 우리나라는 외국인투자 활성화와 국가 경쟁력 제고를 위한 정책수단의 일환으로서 교육서비스시장 개방을 추진하였다. 1993년에는 한미 투자환경개선위원회에서 학원을 1995년부터 부분적으로 개방하기 시작하여 1997년 전면 개방하기로 하였다. 1995년에는 기술계와 예·체능계 전문학원이 개방되었고, 1996년 외국어 및 일반고교과목의 일반학원이 개방되었다. 1998년에는 학원에 대한 외국인 투자가 인가제에서 허가제로 전환되고 개방제한규정이 폐지되어 학원은 완전 개방되었다. 우리나라에서는 현

---

의하면 그 중 고등교육, 성인교육, 기타 교육에 대해 각국의 대한(對韓) 개방 요구의 목표가 될 가능성이 매우 크다([http://www.wto.org/GEN\\_viewerwindow.asp\\_D:/DDFDOCUMEN:검색일 2002.6.5](http://www.wto.org/GEN_viewerwindow.asp_D:/DDFDOCUMEN:검색일 2002.6.5)). 각국은 초·중등 교육의 공급이 대부분 정부의 고유 몫일 뿐만 아니라 GATS가 공교육체제를 대체하려는 것은 아니라고 인식하고 있기 때문이다. 현재 일본, 브라질, 대만, 미국, 중국, 뉴질랜드, 호주 등이 고등교육시장의 전면 개방을 요구한 상태이다.

재 유아교육기관, 초·중·고, 대학, 대학원 및 특수학교 등이 비영리법인에 해당되어 외국인투자 제외업종으로 지정되어 있다. 1997년에는 대학 이상의 교육기관에 대해서는 각 시·도당 1개씩 외국대학의 분교를 유치할 수 있도록 허용하였다.

특히 우리나라는 대학시장과 교육수요가 큰 반면 교육의 국제경쟁력은 선진국에 비하여 취약한 실정에서 외국의 대학이 국내에 진출할 수 있는 개연성은 상당히 높을 것으로 전망된다. 특히 대학시장의 개방은 세계화, 국제화 차원에서의 교류, 협력이 아니라 국제무역 질서를 재편하여 경제적 이익을 극대화하는 차원에서 강대국의 논리에 의해 결정될 수 있기 때문에 우리에게 교육개방의 필요성만큼 부정적인 영향도 일부 작용할 수 있을 것으로 보인다.

고등교육서비스시장의 개방은 첫째, 국제교류를 확대하게 될 것으로 예상된다. 국내·외 대학간의 교류 확대로 학생들이 자유롭게 대학을 옮겨 다니면서 학습하는 등 학생과 교수의 교환·교류가 확대될 것이다. 또한 국내 대학의 교육과정을 국제적 수준으로 향상시키게 되는 등 교육과정의 국제화에 공헌하게 될 것이다. 하지만 우리나라 대학의 국제경쟁력이 없기 때문에 외국 대학의 국내 캠퍼스로의 일 방향 학생이동, 특히 본국으로 학생을 편입시키기 위해 유학에 필요한 어학능력 향상 교육과정을 운영하는 징검다리 기능을 담당할 가능성이 높다.

둘째, 대학교육의 여건 및 수준이 국제적 차원에서 비교·평가하게 될 것이다. 국내 대학간의 경쟁에서 국내·외 대학간의 경쟁으로 바뀌게 되면 비교평가 지표도 국제적 지표로 대체될 것이다. 경우에 따라 대학교육의 질을 향상하는 계기가 되겠지만 국내 대학의 존립 기반마저 흔들 가능성이 높다. 국내 대학의 현재 여건과 수준에서 대학 시장이 개방된다면 대학입학자원의 감소와 상승 작용을 일으켜 파산하는 대학이 급증하게 될 것이다.

셋째, 부정적인 영향으로 대학생의 계층화를 심화시키고 대학원 교육이 축소될 것이다. 대학시장이 개방되면 이른바 일류대학과 외국대학에 재학하는 학생과, 다른 학생간의 위화감이 증대될 것이다. 외국의 대학은 자국의 수강

료에 상응하여 수강료를 징수하게 될 것이고 이에 따라 일부 계층만 교육기회가 주어지게 될 것이다. 이렇게 되면 실력이 있어 국내 일류대학에 진학하거나, 아니면 재력이 있어 국내에 진출한 외국대학에 진학하는 계층과 그렇지 못한 계층간 장벽이 생기고, 이에 따라 취업시장도 영향을 받게 될 것이고, 이러한 교육과 취업간의 “밀월”관계는 상호 작용하여, 결국 국민을 양분화 하게 될 것이다. 특히 신규 교수 채용 시 외국대학 선호사상이 극심한 현실에서 대학원 교육은 외국대학에 의존하게 될 것이다. 이미 2001년도부터는 서울대학교 대학원입시에서 일부 계열 또는 학과의 지망자가 줄어들어, 정원을 채우지 못하는 현상이 생겨나고 있음은 깊이 음미해볼 필요가 있다.

넷째, 긍정적 영향으로 국내에 취약한 분야나 첨단 외국의 학문과 기술이 국내 학계와 산업체에 전수되어 지식, 정보 및 기술의 이전이 용이하게 될 것이다. 외국의 우수교육기관과 교육 프로그램, 교수요원이 국내에 진출하여 교육활동을 하게 될 경우 첨단 외국학문을 접하는 기회가 늘어나게 될 것이다. 아울러 고등학교 이하의 조기 유학이 줄어들게 될 것으로 예상된다. 국내에 외국의 대학이 있으면 굳이 조기에 외국으로 유학 갈 필요성이 줄어들게 될 것이다.<sup>3)</sup>

실제 우리나라의 교육 상황은 교육개방을 요구하는 국가들에게 황금을 낚는 거위와 같은 토양을 가지고 있다. 조기 영어교육이 과열되면서 해외 출산이 상류사회에서 보편화되고 있으며 초등학교부터 조기유학을 떠나는 학생이 해마다 증가하고 있다. 또한 미국의 SAT를 대비하기 위한 학원이 생겨나고, 미국 교과서로 공부하는 것이 유행이 되고 있다. 과학고와 외국어고 등 특수목적고 출신의 학생들은 이제 국내 명문대 진학이 목표가 아니라 하버드 등 외국 대학의 진학을 목표로 공부하는 것이 당연시되고 있다. 외국인들을 대상으로 설립한 외국인학교에 국내인이 입학하는 것을 허용해 달라는 요구가 사회적 쟁점이 되고 있는 기현상마저 벌어지고 있다. 이미 초국적 자본시대에 필요한 세계기준에 맞추는 것이 교육목표가 되어버린 것이

3) 최돈민, “세계화에 따른 교육시장 개방 현실과 대응 논리”, 교육개발(2001. 5·6월호), 48~49면.

우리 교육의 현 모습이다.<sup>4)</sup>

이러한 우리나라의 교육현실에서 교육개방의 문제는 우리 교육의 좌표를 설정하는데 커다란 영향을 끼치게 된다. 따라서 이 논문에서는 현재 고등교육서비스시장개방과 관련하여 우리 교육이 어떠한 상황에 처해 있는가를 직시하고, 어떠한 입장으로 대처해 나가야 할 것인지에 대한 방향을 설정함과 동시에 교육서비스시장개방과 관련한 특별법 제정 등 관련 법령들을 살펴봄으로써 WTO/GATS체제 하에서 우리의 고등교육서비스시장 개방 정책과 법적 문제점을 분석하고 그에 대한 대응방안을 제시하는 것을 본 연구의 목적으로 한다.

## 第2節 研究의 內容 및 方法

이제 우리의 교육서비스 시장도 머지않아 전면 개방될 것을 대비하여 시장경쟁의 원리에서 살아남을 수 있는 경쟁전략을 찾아보아야만 할 것이다. 따라서 교육을 교육이론만으로 접근하는 편협된 관점에서 벗어나 국제통상법에 기초한 수요와 공급이 균형을 이루는 시장경제원리에 입각하여 우리나라 교육서비스의 나아갈 바를 경쟁적 측면을 통해 모색해야만 할 것이다. WTO체제를 통해 세계경제는 하나로 연결되어 있는 이 시점에 교육도 서비스 품목으로 지정되어 국가간의 시장개방을 통한 무역을 하게 되었다. 그러므로 교육서비스 상품을 생산하는 학교와 각 교육단위 조직은 교육서비스 상품의 공급자 요인이며 학생과 학부모, 사회의 요구 등은 수요자 요인으로 보고 공급요인과 수요요인의 분석을 통해 시장경쟁에서 경쟁우위를

---

4) 한만중, “교육개방과 초·중등 교육”, 교육인적자원부, 교육서비스협상관련 광주지역 워크숍 자료 (2002. 10), 35면.

확보할 수 있는 경쟁우위전략을 찾아 나서야만 할 시점이다.

또한 구체적으로 교육적 개념에 대해 수요와 공급이 균형을 이루는 시장 경제의 개념과 경쟁전략의 개념의 적용이 가능한지 살펴보고 한국교육이 어떠한 경쟁전략을 갖추어 교육서비스시장개방에 대비해야 할 것인지에 대한 방안을 모색해 나가야 할 것이다.

위와 같은 연구의 목적을 달성하기 위해 이 논문에서는 먼저 제2장에서 서비스무역의 정의와 GATS의 무역원칙, 그리고 서비스협상의 배경에 대해서 살펴보기로 한다. 서비스무역의 특성과 범위를 구체적으로 살펴보고 GATS의 일반원칙과 주요규정을 검토한 후 서비스무역의 증가에 따른 서비스무역의 비중 증대와 기술의 발전으로 인한 서비스무역의 폭발적 증대 등 서비스협상의 배경에 관하여 고찰한다.

제3장에서는 도하개발아젠다협상의 출범으로 인하여 서비스협상 일정이 확정됨에 따라 GATS 협상이 본격화 되고, 이에 따라 교육부문에 있어서 미국 등 4개국이 제안한 협상 제안서의 주요 내용을 살펴본 후 GATS상 교육서비스시장개방의 규범과 관련법체계의 변화 내용을 알아보고 주요국의 교육서비스 양허 및 규제현황과 향후 교육서비스시장 개방화 방향에 관하여 고찰 한다.

제4장에서는 먼저 외국의 교육서비스시장개방실태를 살펴본 후 외국대학의 국내교육시장 진출 전망과 형태에 관하여 알아본 후 고등교육시장의 위기와 GATS에 있어서 고등교육시장개방에 따른 쟁점들을 살펴 본 후 GATS상 고등교육서비스시장의 개방과 관련한 쟁점들에 관하여 연구·검토한다.

제5장에서는 먼저 우리나라 고등교육의 현황과 고등교육서비스시장개방의 영향에 관하여 알아보기로 한다. 또한 교육서비스개방화에 따른 우리의 교육정책 전환 방향을 제시하고 우리 정부의 고등교육서비스시장개방 정책을 살펴보기로 한다. 다음으로 이 논문의 주제 부분이라 할 수 있는 “제주국제자유도시및경제자유구역내외국교육기관설립·운영에관한특별법”제정안의 주요 내용들을 살펴보고 동 제정안이 내포하고 있는 법적 문제점이 무



엇인지를 고찰해본 후 그에 대한 대응방안을 제시하면서 결론을 내리기로 한다.

본 연구의 방법으로는 WTO/GATS관련 국내·외 논문과 단행본을 중심으로 논의를 정리·분석해보기로 하였다. 그러나 최근에 진행되고 있는 DDA협상과 관련한 국내·외 자료가 거의 전무한 실정이므로 교육인적자원부의 DDA협상관련 정책보고 자료와 관련 문서, WTO와 OECD의 관련 위원회 등의 각종 자료들을 이용하였다. 또한 외교통상부 및 대외경제정책연구원의 연구자료 또는 각종 보고 자료를 최대한 연구·분석하여 본 논문 작성에 활용하였다.

## 第2章 GATS에 있어서 서비스協商의 意義와 背景

### 第1節 서비스貿易의 定意와 範圍

#### 1. 서비스의 定意

서비스를 개념 정의하는데 있어서 어려움으로는 서비스 자체가 물리적 존재를 갖지 않는다는 것을 들 수 있다. 즉, 단위의 측정이나 존재의 확인이 어려운 만큼 그 의미에 대한 정의를 내리는 일은 더욱 더 어렵다고 하겠다.<sup>5)</sup> GATT의 서비스 정의에 따르면 서비스란 “농업과 공업부문을 제외한 모든 활동”으로 규정되어 있다.

서비스는 광범위하면서 상이한 경제활동을 포함하고 있으며, 그에 따라 광범위한 이슈, 관련기구, 이해관계를 포괄하고 있다. 서비스 분야의 다자간 협상 첫 번째 라운드는 학계, 정부, 민간단체들의 관심 및 검토가 상대적으로 적었다. 그러나 우루과이라운드와 WTO 후속협상의 업적을 더욱 발전시키자는 제안은 오늘날 상당한 관심을 모으고 있다.<sup>6)</sup>

서비스의 정의 및 서비스가 재화와 구분되는 특징에 대해서는 학자들 간에 견해가 일치하지 않고 있으나, 대부분의 서비스 정의는 상품(goods)과

---

5) 우영수, 서비스교역에 있어서의 교역장벽, 대외경제정책연구원(1999), 11면.

6) 외교통상부, 서비스시장개방 바로 알기, 대외경제정책연구원(2002), 17면.

구분되는 서비스의 특징으로서 서비스의 무형성(Intangibility) 및 저축불가능성을 강조하고 있다.<sup>7)</sup> T.P.Hill은 그가 내린 서비스에 관한 정의에서, 상품을 “경제주체에 의한 점유 및 경제주체간의 이전이 가능한 물적 대상”으로 정의한 반면, 서비스는 “경제주체의 경제활동에 의하여 타 경제주체 및 소유물의 상태를 변화시키는 행위”로 규정하고 있다.<sup>8)</sup> 따라서 서비스는 그 정의상 정의가 불가능하며 서비스 생산자와 수요자간의 근거리 접촉과 통신이 서비스거래의 불가결한 요소이다. 또 다른 서비스의 정의는 “노동, 기술 또는 자문과 같이 인간의 노력형태인 무형의 상품(an intangible commodity in the form of human effort, such as labor, skill, or advice)”<sup>9)</sup> 혹은 “시장에서 구매·판매되는 모든 무형적 제품”이나 “재화가 아닌 무형의 경제재의 생산 활동”<sup>10)</sup> 등으로 정의하고 있다.

서비스의 국제무역이 이루어지는 형태는 기능적으로 크게 2가지로 구분된다. 먼저 상품의 무역과 마찬가지로 어느 국가에서 다른 국가로 서비스가 이동됨으로써 서비스 무역이 이루어지는 경우와, 서비스의 국경이동이 곤란하여 서비스 수출국 혹은 수입국<sup>11)</sup>에서 서비스가 이루어지기 때문에 소비자가 보다 나은 서비스를 찾아 국경을 넘나드는 경우이다.

## 2. GATS상 서비스貿易의 定意

GATS의 적용대상이 되는 서비스무역은 상품의 국경 간 수출입과 같은 서비스제품의 국경 간 이동뿐만 아니라, 소비자의 이동, 생산요소의 이동에 의한 무역을 포괄하는 개념이다.<sup>12)</sup>

7) 이상학, “우리나라 서비스 교역의 구조와 추이”, 대외경제정책연구원, 1991, 12면.

8) Hill, T.P.(1997), "On Goods and Services", Review of Income and Wealth Vol. 23, pp.15~20.

9) West Publishing Co., *Black's Law Dictionary*, 7th ed.(1999), p.1372.

10) 유진수, 우리나라 서비스산업의 생산성 변화와 생산성의 국제비교, 대외경제정책연구원, 1991, 15면; 채육, 서비스교역과 세이프가드, 대외경제정책연구원, 1994, 13면.

11) 민경휘 외, 서비스산업의 성장과 구조변화, 산업연구원 연구보고서 제92호(1987), 206~207면.

서비스무역협정은 서비스무역에 영향을 미치는 모든 회원국의 ‘모든 조치’에 대해 적용된다(제1조 제1항). 여기에서 ‘조치(measures)’라 함은 법률, 규정, 규칙, 절차, 결정, 행정행위, 또는 기타 형태 등으로 회원국에 의해 취해지는 모든 조치를 의미한다(제28조 ④). 회원국의 조치에는 i) 서비스의 구매, 지불 또는 이용, ii) 서비스의 공급과 관련하여, 일반적으로 공중에게 제공되도록 회원국이 요구하는 서비스에 대한 접근과 이용, iii) 다른 회원국의 영역 내에서 서비스를 공급하기 위한 상업적 주재를 포함한 회원국의 사람의 주재를 포함한다(제28조 ⑤). 다만 정부의 권한을 행사함에 있어서 공급되는 서비스에는 서비스무역협정이 적용되지 아니한다(제1조 3항 ⑥). 또한 ‘회원국의 조치’에는 중앙지역 또는 지방의 정부 및 기관뿐만 아니라 이들로부터 위임받은 비정부기관에 의해 취해진 조치도 포함되는데, 각국은 자국영역내의 지역, 지방정부 및 기관과 비정부기관의 준수를 보장하기 위하여 ‘합리적인 조치’를 취하여야 한다(제1조 3항④).

이처럼 ‘서비스무역협정’은 서비스무역에 영향을 미치는 모든 조치에 적용됨으로써 서비스의 범위를 최대한 포괄적으로 규정하고 있지만 서비스 자체에 대한 개념정의를 내리지 않는다고 있다.<sup>12)</sup> 이에 대해 서비스협정은 서비스무역형태를 i) 국경간 공급(cross-border supply), ii) 해외소비(consumption abroad), iii) 상업적 주재(commercial presence), iv) 자연인의 주재(presence of natural persons) 등을 통한 서비스의 공급으로 네 가지로 분류·정의하였다(제1조 2항).

여기서 서비스의 공급(supply of service)은 서비스의 생산, 유통, 시장 확대, 판매 및 배달을 포함한다(제28조 ⑥). 또한 상업적 주재(commercial presence)는 서비스를 공급할 목적으로 회원국의 영토 내에서 i) 법인의 설립, 인수 또는 유지, ii) 지사나 대표사무소의 창설 또는 유지 등을 통한 모든 형태의 ‘영업적 또는 전문직업적 회사설립(business or professional establishment)’을 의미한다(제28조 ⑦).

12) 김성준, WTO법의 형성과 전망(4. GATS, TRIPS, DSU) (서울: 삼성출판사, 1996), 116면.

13) 최승환, 국제경제법 (서울: 법영사, 1998), 322면.

서비스를 공급하거나 소비하는 인(人)에는 자연인과 법인이 포함되며, 다른 회원국의 영주권을 갖고 있는 자연인도 ‘서비스무역협정’의 목적상 다른 회원국의 자연인으로 분류된다(제28조 ①, ②).<sup>14)</sup>

### 3. GATS상 서비스貿易의 特性과 範圍

서비스를 상품과 구별시켜주는 가장 기본적인 특성으로는 무형성, 이질성, 동시성 등을 들 수 있다.

즉, 서비스가 실체가 아닌 행위이기 때문에 인간의 오감으로 느낄 수 없으며, 그 이질성 때문에 상품의 표준화가 어렵다. 그리고 서비스가 제공되는 효용은 창출이나 수행 후 곧 소멸되기 때문에 저축, 재판매, 유통, 소유권 이동 등도 어렵다. 또한 서비스는 생산과 소비가 동시에 같은 장소에서 발생하고, 흔히 다른 경제와 동반하여 제공된다.

일반적인 서비스의 특징으로는 ‘저장불가능성(unstorable)’과 만질 수 없음(intangible)’을 들 수 있다. 이러한 서비스의 특성으로 인하여 서비스의 양을 측정하는 데는 불가피하게 서비스의 ‘존속정도(Duration)’와 ‘강도(Intensity)’라는 기준이 적용되지만 이 또한 소비자가 느끼는 주관적 효용 정도에 따라 편차가 많으므로 해서 서비스 양의 객관적 측정에 어려움을 더해준다. 또한 재화의 효용은 그 상품에 내재화된 재화의 물리적 기계적 특성에 의존하는 면이 강하지만 서비스의 경우는 그 특성상 상품의 효용측정방식이 적용될 수 없는 어려움이 있다. 서비스의 효용이 소비하는 개인의 주관적 판단에 달려있다는 점, 그리고 그 소비행위가 지속적으로 소비가 가능한 재화의 소비와는 달리 순간적인 특성을 가지고 있다는 점을 고려할 때 서비스의 효용 측정은 불가피하게 서비스가 공급되는 양상에 의존하게 된다.

서비스의 가치나 가격의 결정에 있어서 또 다른 문제점으로는 서비스를

---

14) 최승환, 상계서, 323면.

‘시장화 할 수 있는 서비스(Marketable Services)’, ‘시장화가 불가능한 서비스(Non-Marketable Services)’, 그리고 ‘공공서비스(Public Services)’ 등으로 분류하는데서 오는 가치화의 어려움을 들 수 있다.<sup>15)</sup>

일반적으로 국제무역에서 중요하게 인정되는 서비스산업은 회계, 광고, 은행, 금융업, 정보·통신업, 컴퓨터서비스, 건설 및 엔지니어링, 교육, 동업 설립인가권(franchising), 의료, 보험, 임대, 법무서비스, 영화산업, 해운, 항공운송업, 관광 등이 있다. 이와 같은 국제간 거래에는 관련서비스 외에 자본, 노동, 정보의 이동이 수반되는 경우가 많으며, 따라서 서비스무역은 무역관련투자, 첨단기술과도 밀접한 관계를 맺는다. 특히 거래의 특성상 해외 자회사가 설립되는 경우가 많은데 이 경우 무역상대국의 까다로운 제한규정에 구속을 받는 경우가 많아 이의 시정이 촉구되기도 한다.

## 第2節 GATS의 貿易原則

GATS는 투명성 및 점진적 자유화의 원칙 하에서 무역을 확대하고 모든 무역당사국의 경제성장과 개발도상국의 경제발전을 증진시키는 수단으로서 서비스무역에 관한 다자간 규칙과 원칙체계를 확립하였다.<sup>16)</sup> GATS는 그 적용대상을 “서비스무역에 영향을 미치는 회원국들의 제반조치(제1조 제1항)”로 규정하고 있다. GATS 제28조 (c)에서 ‘서비스무역에 영향을 미치는 회원국의 조치’에 대해서 (1) 서비스의 구매, 지불 또는 이용, (2) 서비스의 공급과 관련하여, 일반적으로 공중에게 제공되도록 회원국이 요구하는 서비스에 대한 접근과 이용, (3) 다른 회원국의 영토 내에서 서비스를 공급하기 위한, 상업적 주제를 포함한 회원국의 사람의 주제에 관한 조치를 포함한다

---

15) 우영수, 전게서, 11면.

16) 최승환, 전게서, 309면.

고 정의하고 있다. 서비스분야는 구체적 약속과 관련해서는 회원국의 양허표에 명시되어 있는 서비스의 하나 또는 그 이상의 모든 업종, 그 이외의 경우, 서비스의 업종 모두를 포함하는 서비스분야 전체를 의미한다고 규정하고 있다(GATS 제28조 e).

## 1. GATS의 一般原則

### 가. 최혜국대우원칙

최혜국대우원칙(Most-Favoured Nation)이란 내국민대우의 원칙과 함께 WTO체제에서 가장 중요한 원칙이다. GATS 제2조 제1항에서도 “각 회원국이 특정서비스분야에 관하여 어느 회원국에게 부여한 대우보다 불리하지 아니한 대우를 다른 회원국들에게 즉시, 그리고 무조건적으로 부여하여야 한다”라고 최혜국대우규정을 명시함으로써 최혜국대우원칙이 서비스무역의 가장 중요한 원칙임을 강조하고 있다. 여기서 최혜국대우원칙이 내국민대우원칙과 다른 점은 내국민대우원칙이 양허표에 명시된 한도에서만 적용되도록 소극적으로 규정되어 있는 한편(제17조 제1항), 최혜국대우원칙은 최혜국대우면제규정<sup>17)</sup>에 따라 이 원칙의 적용을 배제한다는 취지를 면제목록에 기재하지 않는 한 즉시, 그리고 무조건적으로 적용되도록 적극적으로 규정되어 있다는 점이다. 따라서 어떤 서비스분야에 있어서 다른 어느 한 나라에 개방을 한 사례가 있으면 동 서비스 분야가 자국의 양허표에 기재되지 않았다고 하더라도 똑같은 개방혜택이 모든 회원국에 제공되어야 하는 것이다. 그러나 정부기능 수행 상 제공되는 서비스나(제1조 제3항 b), 정부기관들에 의하여 조달되는 서비스의 경우에는(제13조 제1항) 일정한 조건하에서 최혜국대우의 원칙의 적용되지 아니하며, 이중과세방지를 위한 국제협

17) GATS 제2조의 면제에 관한 부속서, 제3조에서는 최혜국대우면제조항의 남용을 방지하기 위하여 면제기간이 5년이상인 경우에는 ‘WTO설립협정’의 발효이후 5년 이내에 서비스무역이사회의 검토를 받도록 하였고, 제6조에서는 면제기간은 원칙적으로 10년을 초과할 수 없도록 하였다.

정의 경우에도(제14조 e) 동 원칙의 적용이 배제된다.

GATS 제2조 제2항은 ‘제2조의 예외사항에 대한 부속서’에 기재된 조치에 대해서는 최혜국대우원칙을 적용하지 않아도 된다고 밝히고 있다. 즉 서비스 무역에 있어서 특별한 경우 최혜국대우원칙을 지키지 않아도 된다는 예외를 인정한 것이다. 이는 상품무역을 다루어 온 GATT에서는 찾아볼 수 없는 조항이다. 이렇게 예외를 인정하는 것은 서비스 무역에 대한 국제 규범이 없는 상태에서 부문별로 양자간 또는 복수 간 협약들만이 존재해 온 까닭에 최혜국대우원칙을 무조건적으로 준수할 경우 무임승차 등 불공평한 무역문제가 발생할 수 있다는 것이다. 그러나 서비스 일반협정이 다자간 규범으로서의 명실상부한 성격을 갖추기 위해서는 최혜국대우원칙을 확고히 갖추는 것이 가장 시급히 극복해야 할 근본적인 문제로 남아 있다.<sup>18)</sup>

## 나. 투명성(공개주의)원칙

GATS 제3조 제1항에서 “각 회원국은 이 협정의 운영에 관련되거나 영향을 미치는 일반적으로 적용되는 모든 관련조치를 신속히 공표하며, 긴급상황의 경우를 제외하고는 늦어도 발효 전까지 공표한다. 특정 회원국이 서명국인 서비스무역에 관련되거나 영향을 미치는 국제협정도 또한 공표한다.”고 규정하고 있다. 제1항에서 언급된 공표가 실행 불가능할 경우에는 그러한 정보를 달리 공개적으로 입수 가능하도록 한다.<sup>19)</sup>

또 각 회원국은 서비스무역이사회에 이 협정에 따라 자기나라의 구체적 약속의 대상이 되는 서비스의 무역에 중대한 영향을 주는 모든 법률, 규정 또는 행정지침의 새로운 도입 또는 수정에 관하여 신속히 그리고 적어도 해마다 통보<sup>20)</sup>해야 한다. 각 회원국은 제1항의 의미 내의 일반적으로 적용되는 자기나라의 모든 조치, 혹은 국제협정에 대한 그 밖의 회원국의 특정

---

18) 강인수외, 국제통상론 (서울: 박영사, 1999), 273면.

19) GATS 제3조 제2항.

20) GATS 제3조 제3항.



정보에 관한 모든 요청에 대하여 신속하게 응답해야 한다. 각 회원국은 또한 요청이 있을 경우 제3항의 통보요건에 따른 사항뿐 아니라 모든 이러한 문제에 대한 구체적인 정보를 다른 회원국에게 제공하기 위해 하나 또는 그 이상의 문의처(inquiry point)를 설립해야 하며, 그러한 문의처는 세계 무역 기구 설립을 위한 협정(이하에서는 “WTO협정”이라 한다.)의 발효일로부터 2년 이내에 설치되어야 한다. 개발도상회원국에 대하여는 그러한 문의처 설치의 시간제한에 관하여 개별적으로 적절한 융통성이 합의될 수 있다. 그리고 어떠한 문의처가 법률과 규정의 기탁처가 될 필요는 없다.<sup>21)</sup>

모든 회원국은 여타 회원국이 취한 특정의 조치가 GATS의 운영에 영향을 미친다고 간주할 경우 이를 서비스무역이사회에 통보할 수 있다.<sup>22)</sup>

투명성원칙은 서비스무역에 있어 예측가능성을 제고하고 서비스무역과 관련된 조치가 공개적으로 명료하게 적용되도록 함으로써, 특정조치의 존재와 내용에 대한 무지로 인한 불이익을 시정하고 관련규칙의 자의적인 해석과 적용에 따른 통상 분쟁을 사전에 방지하는 기능을 하리라 기대된다. 특히 GATS에서 최초로 도입된 문의처의 설치는 서비스무역에 영향을 미치는 회원국의 조치에 대한 정보공개의 실효성을 제고하기 위한 구체적 방안의 하나로 평가된다. 따라서 문의처를 통해 특정조치가 실제로 운영되는 상황을 구체적으로 파악할 수 있을 것이다.<sup>23)</sup>

## 다. 내국민대우원칙

### (1) 내국민대우의 정의와 경쟁조건

내국민대우(National Treatment: NT)란 자기나라의 양허표에 기재된 분야에 있어서 양허표에 명시된 조건 및 제한을 조건으로, 각 회원국은 그 밖의 회원국의 서비스 및 서비스 공급자에게 서비스의 공급에 영향을 미치는

---

21) GATS 제3조 제4항.

22) GATS 제3조 제5항.

23) 최승환, 전게서, 320면.

모든 조치와 관련하여 자기나라의 동종 서비스와 서비스 공급자들에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여해야 한다는 것을 의미한다.<sup>24)</sup>

각 회원국의 양허표에 등재된 서비스분야에 있어서는 동 양허표에 유보한 사항 이외의 어떠한 차별조치도 금지된다. 즉, 각국이 자국 양허표에 등재하지 않은 서비스분야에 있어서는 어떠한 차별조치를 하든 각국의 자유에 속하나 일단 양허표에 등재된 분야에 있어서는 동 양허표에 기재되지 않은 사항 이외의 차별조치를 하게 되면 협정상의 의무위반으로 분쟁해결 대상이 되게 된다. 양허표에 유보된 내용보다 더 강화된 조치를 하는 경우에도 물론 협정상의 의무위반이 된다.

여기서 차별조치라 함은 형식상의 차별조치뿐만 아니라 형식적으로 동일한 조치이지만 사실상 외국 서비스, 외국 서비스공급자에게 불리한 대우를 초래하는 조치도 포함된다. 즉, 정부조치를 외국 서비스와 공급자에 대한 대우에 따라 ① 형식상 내·외국인 간 동일조치로서 사실상 내국민보다 불리하지 않은 대우 ② 형식상 내·외국인 간 동일한 조치이나 사실상 내국민보다 불리한 대우 ③ 형식상 내·외국인 간 차별조치이나 사실상 내국민보다 불리하지 않은 대우 ④ 형식상 내·외국인 간 차별조치로서 사실상 내국민보다 불리한 대우 등으로 구분할 때 ②번과 ④번이 모두 내국민대우에 대한 위반으로 처리되는 것이다.

따라서 어떤 조치가 내국민대우 위반이나 여부는 형식상으로 내·외국인 간 동일여부와는 관계없이 외국인에게 미치는 사실상의 효과에 따라 결정하도록 되어 있는데, 이에 대한 판정기준이 제17조 3항에 명시되어 있는 “경쟁조건”이다. 그러므로 관련시장에서 외국 서비스공급자의 시장점유비율 등 경제적 성과는 경쟁조건을 기준으로 하는 내국민대우 요건의 충족여부에 대한 평가와는 관계가 없는 사항이다.

GATS 제17조 3항<sup>25)</sup>은 형식적으로 동일하거나 상이한 대우라도 그것이

---

24) GATS 제17조 제1항.

25) GATS Article 17:3. “Formally identical or formally different treatment shall be considered

그 밖의 회원국의 동종 서비스 또는 서비스공급자와 비교하여 회원국의 서비스 또는 서비스공급자에게 유리하도록 경쟁조건을 수정하는 경우에는 외국인에게 불리한 대우로 본다고 규정하고 있다.

내·외국인 간 경쟁조건에 유·불리한 점이 없어야 한다는 사실상의 내국민대우(De-facto National Treatment)는 형식상의 내국민대우(De-jure National Treatment)보다 진일보한 개념으로서 1991년 말까지 내내 논란이 되었다. 그러나 사실상의 내국민대우가 GATS에서 처음 규정된 것은 아니며 GATT나 OECD Code에서도 이미 인정된 개념이다. 즉, GATT 제3조에서 내국민대우(National Treatment)는 “모든 수입상품은 모든 국내규제에 있어서 국내 동종 상품보다 불리하지 않은 대우를 받아야 한다.”라고만 규정하고 있으나 GATT 패널에서는 “no less favourable treatment”를 “실제 동등한 기회”(effective equality of opportunities)로 해석해 왔으며 그 대표적 사례가 1989년의 미국 관세법 337조에 대한 GATT 패널판정이다.<sup>26)</sup>

한편, OECD Code에서는 “동등대우”라는 용어가 사용되었다. 경상무역외 거래 자유화규약(The Code of Liberalization of Current Invisible Operation)에 보험·은행 등 외국금융기관의 지점, 대리점 등의 설립 및 운영에 있어서 내국민보다 무거운 부담을 지우지 않아야 한다는 일반적 의무를 규정함과 동시에 각 항목별로 자세한 의무규정을 두고 있다.

그러나 OECD 역시 협정본문상의 ‘동등대우’의 의미는 사실상의 내국민대우 개념과 똑같다는 GATT 법률국의 견해에 따라, 1991년 말 최종의정서 초안에는 금융 분야에 있어서 내국민대우에 대한 새로운 개념규정은 사라지고 협정 본문의 규정으로 흡수되게 되었다.

## (2) 내국민대우의 비교대상

---

to be less favourable if it modifies the conditions of competition in favour of services or service suppliers of the Member compared to like services or service suppliers of any other Member.”

26) 미국 관세법 337조 Panel Report(L/6349;1989.1.6).

경쟁조건의 비교대상은 “동종서비스 또는 동종 서비스공급자”(like services or service suppliers)이다. 서로 다른 서비스나 서비스공급자 간에 경쟁조건을 비교한다는 것은 당연히 무의미한 일이라고 할 수 있다. 그러나 문제가 되는 것은 실제로 동종 서비스 또는 동종서비스공급자인지를 구분하기 어려운 경우가 발생할 수 있다는 점이다. 앞으로 협정운영과정에서 국가간 협의, 분쟁패널 등을 통하여 사례별로 규율되어 나갈 것이다. 다만 여기서 말할 수 있는 것은 동종 서비스 또는 동종서비스 공급자 등을 판정함에 있어서는 현실경제에서 실제 이루어지고 있는 상거래관행, 관련기업의 형태 등에 의해 크게 좌우하게 될 것이라는 점이다.

예를 들어 도시에서 영업하는 금융기관과 산간벽지에서 영업하는 금융기관에 대한 대우가 다를 수 있는데 이 경우에는 서로 여건이 다르기 때문에 산간벽지에서 영업하는 국내금융기관을 우대하더라도 내국민대우에 대한 위반이 아니라는 것이다. 그러나 이 경우에는 특정지역에서 영업하는 금융기관에 대한 우대가 국적을 기준으로 한 것이 아니며, 도시에서 영업하는 금융기관과 산간벽지에 있는 금융기관이 영업상 서로 경쟁관계에 있다고 보기도 어렵다는 점, 외국금융기관도 산간벽지에 가서 영업할 경우에는 똑같은 특혜를 받을 수 있을 것이라는 점 등 때문에 내국민대우 위반이라고 보기 어렵다고 할 것이다. 즉, 어떤 조치가 차별적이라 하더라도 동 조치의 목적이 국내사업자 보호가 아닌 특정지역개발 등 다른 정책목표를 위한 것이며, 어떤 대우의 부여기준이 국적에 기초한 것이 아니라 영업지역, 영업내용 등 다른 객관적 기준에 기초한 이러한 기준을 충족할 경우에는 국적에 관계없이 모든 서비스공급자가 동 혜택을 받을 수 있다면 내국민대우 위반이 아니라는 것이다.<sup>27)</sup>

결국, 내국민대우의 판정기준은 자국의 서비스 또는 서비스공급자와 타 회원국의 서비스 또는 서비스공급자 간의 차별여부와 동 차별조치가 경쟁조건에 영향을 미치는지 여부로 귀결되는 것이다. “유사한 여건”이 “어떤 대우의 부여기준”이라면 이러한 부여기준의 국적에 따른 차별요소가 있느

27) 한철수, 서비스산업개방과 WTO (서울:다산출판사, 1994), 188~189면.

나 하는 문제로 귀결되기 때문에 결국 동종의 서비스와 서비스공급자 간 대우의 비교문제가 되는 것이다.

GATS 제17조 3항은 “자국 서비스나 서비스공급자에게 경쟁조건을 유리하게 수정하는 경우에는 외국인에게 불리한 대우로 본다.”라고 규정하고 있는바, 여기서 수정이란 서비스협정 발효 이후에 어떤 조치를 변경함으로써 새로이 자국 서비스나 공급자의 경쟁조건을 유리하게 변경하는 것만을 의미하는 것이 아니고, 과거부터 계속 존재하던 조치까지 포함한다.

한편, 경쟁조건을 어느 정도 유리하게 하여야 내국민대우에 위배되는나 하는 문제가 제기될 수 있다. 그러나 이에 관해 어떤 기준이 있을 수는 없으며 다만, 어떤 회원국이 자국의 무역 이익이 상당한 정도로 침해되었다고 생각하면 협정상의 분쟁해결절차를 원용하게 될 것이다.

따라서 사소한 경우에는 문제제기를 하지 못하도록 “중대한 정도로 (significantly)” 경쟁조건을 유리하게 하는 경우로 한정하여 규정하자고 일본이 주장하였으나 다른 모든 국가의 반대로 반영되지 못하였다. 즉, 일국의 정부가 소를 제기할 때에는 무역이익이 상당한 정도로 침해되었을 경우이며, 사소한 경우에는 당연히 문제를 제기하지 않을 것이므로 별도로 ‘significantly’라는 요건을 추가할 필요가 없다는 것이다.<sup>28)</sup>

또한, 제17조에 대한 주석은 제17조에 의한 구체적 약속이 어떤 회원국으로 하여금 관련 서비스나 서비스공급자가 외국 또는 외국인이기 때문에 발생하는 본래의 경쟁상의 불이익을 보상하도록 요구하는 것은 아니라고 규정하고 있다. 즉, 외국인 회계사가 한국어를 못하기 때문에 영업활동에서 불리한 점이나 외국건설사가 국내건축시장의 관행이나 관련제도 등을 잘 몰라 수주활동에 불리한 것 등은 어쩔 수 없다는 것이다.

### (3) 내·외국인 간 차별대우 사례

서비스나 서비스공급자를 국적에 따라 차별하지는 않으나 사실상 외국

---

28) 이와 같이 비중 있는 사안에 한하여 정부가 어떤 행동을 취하는 것을 “Government Behavior”라고 하며 다자간협상에서 어떤 논리를 전개할 때 자주 원용되는 용어이다.

서비스나 공급자가 불리하게 대우받는 사례는 다음과 같은 것들이 있다. 어느 서비스분야의 영업활동을 하기 위해서는 국내교육기관의 학위가 있어야 한다는 요건(예 : 변호사나 회계사시험, 의사의 응시자격으로 국내대학 졸업요건을 부과하는 경우)·서비스 공급활동 허가요건으로서 자국 언어 구사능력을 시험하는 경우 등이다.

#### **(4) 내국민대우와 거주요건**

금융기관의 책임자나 건축·회계 등 전문직 서비스공급자에 대해서는 소비자보호를 위하여 국내거주요건이 부과되는 경우가 많다. 그러나 거주요건이 과연 무엇을 의미하는가는 분명치 않다. 즉, 사무소 등의 완전한 설립, 국내에 주소보유, 단순한 등록 또는 개인의 물리적 주재 등 나라마다 분야마다 다를 수밖에 없으며 심지어는 徒弟期間(apprentice ship)을 의미하는 경우도 있을 수 있다. 따라서 거주요건이 내국민대우에 위배되는지 여부는 관계서비스 공급활동과 관련하여 사례별로 판단할 수밖에 없다.

#### **(5) 내국민대우와 보조금**

GATS 제17조 내국민대우 규정은 다른 모든 조치와 마찬가지로 보조금 형태의 조치에도 똑같이 적용된다. 보조금에 관한 규정 제15조는 아무런 의무규정 없이 단지 회원국들로 하여금 보조금에 관한 다자간규율을 개발하기 위한 협상을 개시할 것만 규정하고 있다. 그러므로 보조금형태의 조치를 제17조의 적용대상으로부터 제외하려면 불가피하게 보조금에 대한 명확한 정의가 필요하다. 그러나 제15조에는 보조금에 대한 정의가 없기 때문에 보조금형태의 지원 ‘조치’라고 밖에 말할 수 없게 된다. 따라서, 이러한 보조금형태의 지원조치들이 자국 서비스나 자국 서비스공급자에게 유리한 경쟁요건을 조성하느냐 하는 문제가 심사되어야 하는 것이다.

이에 따라 UR협상에서 상당수 국가들이 자국 양허표 내국민대우란에 양허업종 전체에 대해 적용되는 수평적 제한조치로서 보조금에 대한 일반적 유보를 하였다. 1994년 2월 각국 양허표의 검증과정에서 이러한 일반적 유

보에 대한 문제제기가 있었으나 이들 국가들 대부분은 보조금 관련규율이 불확실한 상황이므로 미래의 안전판으로 이를 유지하겠다는 입장을 견지하였다.

그러나 실제로 각국의 사례를 보면 어떤 분야에 보조금을 지원할 경우 자국법에 따라 설립된 법인은 소유권자의 국적을 불문하고 별도의 일정한 기준에 따라 지원대상과 지원규모를 결정하는 것이 일반적이다. 다만, 외국기업의 지사에 대해서는 보조금이 지급되지 않는 것이 일반적일 것이나 법인과 지사는 동등대우 여부의 판정에 있어 비교대상인 “유사서비스공급자”로 보기 어려운 점이 있다고 할 수 있다.

또한, 보조금이 지원되는 서비스분야에 있어서 상업적 주재에 의하지 않고 외국으로부터 국경 간 공급형태로 외국서비스가 들어오는 경우도 있을 것인 바, 이때 외국에 소재하고 있는 공급자까지도 동등한 보조금 지원여부의 비교대상이 된다고 보기는 어려울 것이다.<sup>29)</sup>

## 2. GATS의 主要規定

### 가. 국내규제

UR 서비스협상의 개시를 선언한 푼타 델 에스테 각료선언에 다음과 같은 구절이 있다. “...그와 같은 기본협정은 서비스분야에 적용되고 있는 국내법률과 규제의 정책목표를 존중하여야 한다...”

GATS 제6조 국내규제(Domestic Regulation)는 상기 “국내법규의 정책목표”에 그 뿌리를 두고 있다. 여기서 국내법규가 추구하는 과당경쟁방지과 시장질서유지, 소비자보호, 안전, 국내산업보호 등 국내법규에 내재된 여러 가지 정책목표 중에 서비스교역의 제한이 아닌 정당한 국내규제는 무엇인

---

29) 한철수, 전게서, 191~193면.

가 하는 문제이다.

국내산업을 보호하기 위해서 내·외국인을 차별하는 조치는 제17조에서 내국민대우에 대한 제한으로 정의됨으로써 서비스교역에 대한 제한으로 규정된 바 있다. 과당경쟁방지와 시장질서유지를 위한 양적인 규제는 제16조에서 시장접근에 대한 제한으로 규정되었다. 소비자보호, 안전 등을 위한 규제는 교역을 제한하기 위한 것이 아닌 정당한 국가정책목표라고 할 수 있는데, 이러한 목표들을 달성하기 위한 중간목표는 “서비스의 질”과 “서비스 공급자의 자격 및 능력”으로 대표된다. 또한 이러한 중간목표를 달성하기 위한 국내규제수단은 “자격요건”(qualification requirement) 및 “인가요건”(licensing requirement)과 “기술적 표준”(technical standard) 등으로 분류할 수 있다.

GATS 제6조는 이와 같은 세 가지 유형의 규제를 정당한 국내규제의 대표적인 것으로 인식하는 한편, 이러한 규제들의 기준과 운용방식에 대한 규율을 설정하고 있는 것이다.<sup>30)</sup>

### (1) 합리적 국내규제의 기준

제6조 4항은 다음 세 가지를 국내규제의 기준으로 규정하고 있다.

(a) 자격·면허관련 요건 및 기술적 표준은 서비스 공급능력과 자격 등과 같은 객관적이고 명백한 기준에 바탕을 두어야 함.

(b) 이들 요건이 서비스의 질을 확보하기 위해 필요한 정도 이상으로 부담스럽지 않아야 함.

(c) 면허절차의 경우, 절차 그 자체가 서비스공급에 대한 제한이어서는 안됨.

그러나 이러한 기준 역시 매우 추상적인 것으로서 실제 각국의 분야별 국내규제가 과연 위 기준에 맞는지 여부를 가려내는 일은 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 따라서 국내규제에 관한 보다 구체적인 다자간규율이 제정

30) 한철수, 전게서, 207면.



되어야 하나 UR 기간 동안에는 시간이 부족하여 이에 대한 작업을 개시하지 못하였다. 다만, GATS의 운영을 책임지게 될 서비스이사회가 적절한 기구를 설치하여 각국의 국내규제가 상기 세 가지 기준에 부합하도록 보장할 수 있는 규율을 개발하도록 하였다.

동 기구가 앞으로 국내규제에 관한 다자간규율을 어떠한 형태로 개발할 것인지에 대해서는 아무런 규정이 없으며, UR협상에서도 논의되지 않았다. 모든 서비스분야에 대해 공통으로 적용되는 규율이 될 지, 아니면 분야별로 서로 다른 규율이 만들어 질 것인지, 또한 분야별로 규율이 만들어질 경우에도 각 분야마다 규율이 만들어질지 아니면 전문직업, 금융, 운송 등 일부 분야에 대해서만 만들어질 것인지도 미지수이다. 다만, 전문직 서비스에 대해서는 UR 종결시 각료들의 결정에 의하여 국내규제에 관한 규율제정을 위한 작업반을 구성할 예정인바, 이로 미루어볼 때 일부 주요 서비스분야를 대상으로 각 분야별로 서로 다른 다자간규율이 제정될 가능성이 많다고 하겠다.

국내규제에 관한 다자간규율이 법적으로 어떤 형태가 될지에 대하여는 다음과 같은 세 가지를 예상하여 볼 수 있다.

- ① 표준설정 협정(Standard-setting Agreement)
- ② 분야별 부속서 또는 주석(Sectoral Annex or Annotation)
- ③ 서비스이사회 결정(Decision)

한편, GATS 제6조 5항은 4항에서 규정한 다자간규율의 제정 이전기간동안의 경과조치를 규정하고 있다. 즉, 면허나 자격요건, 기술적 표준을 적용함에 있어서 시장접근 및 내국민대우에 관한 구체적 약속을 무효화(nullify)하거나 침해(impair)하는 방식으로 적용해서는 안된다는 것이다. 예를 들어, 외국은행지점 인가기준을 적용함에 있어서 본점의 자본금이 100억불 이상이 되어야 한다고 하면, 은행규모가 작은 나라는 사실상 이와 같은 인가기준을 충족시킬 수가 없어 시장접근 혜택을 보지 못하게 된다. 따라서 이와

같은 국내면허기준의 강화에 의하여 피해를 볼 가능성이 많은 스웨덴, 호주, 뉴질랜드, 홍콩 등과 같이 은행규모가 작은 나라들이 동 조항을 강력히 주장하여 반영되게 되었다.

그러므로 제6조 5항 (a)에 의하면 한 회원국의 면허·자격요건과 기술적 표준이 ① 동조 4항의 세 가지 기준 중 하나라도 부합하지 않고, 또한 ② 당해국이 구체적 약속을 할 당시 합리적으로 기대할 수 없었던 방식으로 적용하여 구체적 약속을 침해하거나 무효화하지 않도록 하고 있다.

따라서 면허요건 등이 필요 이상으로 부담스럽거나 서비스 공급능력과 관계없는 사항이라 하더라도 양허협상과정에서 양국간에 이미 논의된 사항이라면 제6조 5항의 의무를 위반한 것으로 되지는 아니한다. 왜냐하면 양자협상과정을 통하여 그러한 국내규제의 존재를 상대국이 알게 되었기 때문이다.

결과적으로 제6조 5항은 기존의 국내규제요건보다는 주로 새로운 국내규제의 도입이나 기존 규제요건의 강화, 변경의 경우에 해당한다고 할 수 있다. 그러나 기존의 국내규제요건이라 하더라도 양허협상과정에서 고의나 과실에 의하여 전혀 거론되지 않음으로써 상대국이 합리적으로 기대할 수 없었던 사항은 분쟁대상이 된다고 할 수 있다.

사실 “합리적 기대”(reasonable expectation)를 넘어서는 양허효과의 “무효화(nullification) 및 침해(impairment)”는 GATT에서 비롯되고 GATS 제 23조 3항<sup>31)</sup>에도 반영되어 있는 “의무 비위반 사례”(Non-Violation Case)에 의해서도 규율이 가능하다. 비록 시장접근 및 내국민대우에 관한 약속이나 MFN과 같은 의무를 위반하지 아니하였다 하더라도, 국내규제의 강화나 신

---

31) GATS Article 23. ③ provides, “If any Member considers that any benefit it could reasonably have expected to accrue to it under a specific commitment of another Member under Part III of this Agreement is being nullified or impaired as a result of the application of any measure which does not conflict with the provisions of this Agreement, it may have recourse to the DSU. If the measure is determined by the DSB to have nullified or impaired such a benefit, the Member affected shall be entitled to a mutually satisfactory adjustment on the basis of paragraph of Article which may include the modification or withdrawal of the measure. In the event an agreement cannot be reached between the Members concerned, Article 22 of the DSU shall apply.”

규도입에 의하여 시장접근이 불가능하게 되었을 경우에는 제23조 3항에 의하여 의무 불 위반 사례의 분쟁제기가 가능한 것이다.<sup>32)</sup>

## (2) 국제적 표준의 적용

GATS 제6조 5항 (b)는 동조 5항 (a)의 요건이 충족되고 있는지 여부를 판단함에 있어서 당해국이 관련 국제기구에서 제정한 국제표준을 사용하고 있는 경우에는 이에 대한 고려가 있어야 한다고 규정하고 있다.

처음 이 조항은 아르헨티나가 주장한 것으로서 국제표준을 사용하고 있는 경우에는 GATS 제6조 5항 (a)의 요건을 충족하는 것으로 간주하자는 것이었다. 그러나 관련 국제기구란 것이 정부간 기구, 비정부간 기구 등 수백 개에 달할 뿐만 아니라 국제표준도 그 정의 및 범위가 애매하기 때문에 이를 간주규정으로 할 수 없다는 미국, EU 등의 강력한 반대에 부딪혀 “추정”(presumption)보다도 그 효과가 약한 “고려사항”(take account)으로 귀결되었다.

## (3) 전문자격 입증 기회의 부여

제6조 6항은 회원국이 어떤 전문직 서비스분야에 대하여 구체적인 약속을 한 경우에는 타 회원국의 전문직업인에 대하여 그 자격을 입증할 수 있는 “충분한 절차”(adequate procedures)를 제공하도록 규정하고 있다.

여기서 문제가 되는 것이 “충분한 절차”가 과연 무엇이나 하는 것이다. 회계사나 변호사 자격시험을 치르는 데 있어서 자국민과 똑같이 응시기회만 부여하면 되는 것인가, 아니면 외국인들이 본국어로 시험을 볼 수 있도록 통역이나 번역 서비스를 제공하여야 하는가, 아니면 더 나아가서 약식면접심사와 같은 특인(特認)절차를 제공하여야 하는가이다.

이에 대해서 일본 등 일부국가로부터 문제제기가 있었으나 미국, EU 등이 토의를 회피하여 서비스협상그룹(Group of Negotiation on Service : GNS)내에서 구체적으로 논의되지 않았다.

---

32) GATS 제6조 4항 및 5항.

여기서 통역이나 번역이라고 하면 영어만 생각하기 쉬우나 응시하는 외국인의 국적이 다양할 것이기 때문에 영어로 통역이나 번역 서비스를 제공하게 되면 MFN 때문에 스페인어, 불어, 스웨덴어 등 다른 나라 말도 같은 서비스를 제공해 주어야 되며, 이는 당사국에게 과도한 행정부담을 초래하게 된다. 따라서 “충분한 절차”가 이를 요구하는 것이라고 해석하기에도 어려운 점이 있다.

다만, 앞으로 실제 협정운영과정에서 이 조항이 큰 의미를 갖게 되지는 못하리라는 점은 있다. 왜냐하면 회계사, 변호사, 의사, 엔지니어, 건축사 등 전문직 서비스의 교역확대는 주로 자격의 상호인정에 의존하게 될 것이기 때문이다.

#### **(4) 규제조치의 합리적, 객관적, 공정한 운영**

GATS 제6조 1항은 각 회원국은 구체적 약속을 한 서비스분야의 무역에 영향을 미치는 모든 조치들을 합리적이고 객관적이며, 공정한 방식으로 시행하여야 한다고 규정하고 있다.

동 조항은 규제조치 자체의 내용은 문제 삼지 않는다. GATS 제6조 4항에서의 규제조치 자체에 대한 규율은 UR이후로 그 작업이 미루어졌기 때문이다. 다만, 일반적 적용효력을 가지는 이미 정해진 규제조치를 실제 운영하는 데 있어서 합리적이고 객관적이며 공정한 방식으로 관리·운영하라는 것이다.

이 조항 역시 호주, 뉴질랜드, 스웨덴과 같은 국가들이 주장한 것으로서 1947년 GATT 제10조 3항에 그 근거를 두고 있다. 당초 이들 국가들은 구체적 약속 여부를 불문하고 모든 서비스분야에 대하여 규제조치의 합리적, 객관적, 공정한 운영의무를 규정하자고 하였으나 서비스협정의 기본구조가 구체적 약속을 하지 않은 서비스분야는 전적으로 당해 국가의 자유재량에 속하게 되어 있다는 논의에 밀려 구체적 약속을 한 서비스분야에 한하여 적용하기로 그 범위가 제한되었다.

### (5) 인·허가절차에 대한 규율

GATS 제6조 3항은 서비스공급을 위해 인가가 필요한 서비스분야에 있어서 국내법규상 필요한 요건을 모두 갖춘 인가신청서가 제출된 경우에는 합리적인 기간 내에 신청자에게 그 신청과 관련된 결정을 알려주도록 규정하고 있다. 여기에서 “합리적인 기간”(reasonable period of time)이란 사례별로 판단할 수밖에 없다. 이와 관련된 사항으로서 OECD 경상무역외거래자유화규약의 보험서비스분야의 설립관련조항<sup>33)</sup>과 은행 및 금융 서비스분야의 설립관련조항<sup>34)</sup>은 모든 요건을 갖춘 인가신청 후 6개월 이내에 결정을 내리고 지체 없이 그 결과를 통지해 주도록 규정하고 있다. 그러나 GATS 제6조 3항<sup>35)</sup>은 언제든지 신청자의 요청이 있는 경우에는 지체 없이 그 처리 현황에 대한 정보를 제공하도록 규정하고 있다.

### (6) 인·허가 등에 관한 행정결정의 국내규제

GATS 제6조 2항은 인·허가 및 기타 관리감독 등에 관한 행정결정의 국내규제장치에 관한 조항이다. 외국서비스 공급업체의 설립을 위한 인·허가 신청이 부결되었을 때 또는 이미 설립되어 영업활동을 하고 있는 업체에 대하여 어떤 제재가 가해졌을 경우에 당해 서비스공급자는 국내의 행정 심

---

33) OECD The Code of Liberalization of Current Invisible Operation, D. Insurance D/6, para.2.  
d) The competent authorities shall decide on each application for authorization by an insurer from another Member State not later than six months from the date on which that application has been completed in all particulars and shall without further delay notify their decision to that insurer.

34) OECD The Code of Liberalization of Current Invisible Operation, E. Banking and Financial Services, para. 2.c) The competent authorities shall decide on each application for authorization from a non-resident enterprise not later than six months from the date of which the application has been completed in all particulars and shall without further delay notify the enterprise of their decisions.

35) GATS Article 6. ③ provides, “Where authorization is required for the supply of a service on which a specific commitment has been made, the competent authorities of a Member shall, within a reasonable period of time after the submission of an application considered complete under domestic laws and regulations, inform the applicant of the decision concerning the application. At the request of the applicant, the competent authorities of the Member shall provide, without undue delay, information concerning the status of the application.”

판, 사법기관 또는 중재기구에 제소하여 적당한 구제조치를 받을 수 있어야 한다는 것이다.

GATS 제6조 2항은 각국이 위 관련기구들을 계속 유지하거나 최대한 빨리 설치하도록 하고 있으며, 만약 행정결정을 내린 기관과 이를 재심하는 기관이 서로 독립되어 있지 않은 경우에도 객관적이고 공정한 검토가 이루어질 수 있도록 하여야 한다고 규정하고 있다.

동 조항이 회원국의 어떤 행정결정에 대하여 당사국이 이를 GATS하에 분쟁을 제기하는 것을 막는 것은 아니다. 바꾸어 말하면 주재국의 국내구제 절차를 모두 거친 후에만(exhaustion of local remedies) GATS상의 분쟁제기가 가능한 것은 아니라는 것이다.

그러나 일반적으로 GATT체제하에서 국가간 분쟁대상으로 큰 의미를 가지는 것은 구체적 사안에 대한 개별결정(individual decision)보다도 법규상의 규제체계(regulatory regime)나 행정관행(pattern of practices)이다.

예를 들면, 한국 내에 소재하고 있는 외국은행에 대하여 법인세가 부당하게 부과되었을 경우 이는 GATS상의 분쟁을 제기하기 이전에 우선적으로 국세심판소에 심사를 청구하게 되는 것이다. 국세심판소의 결정에도 불복할 경우에는 고등법원에 행정소송을 제기할게 될 것이다. 그러나 세법 자체가 외국은행에 불리하게 되어 있다든지 국내세무서들이 외국은행들에 대해서 과세표준을 평가하고 세액을 결정·징수함에 있어서 반복적으로 불리하게 대우하는 경우에는 GATS상의 분쟁해결절차를 원용하게 될 것이다.<sup>36)</sup>

## 나. 추가적 자유화약속

GATS 제18조<sup>37)</sup>는 브뤼셀 각료회의 제출 초안<sup>38)</sup>에는 없던 조문이나

---

36) 한철수, 전게서, 207~216면.

37) GATS Article 18, provides, "Members may negotiate commitments with respect to measures affecting trade in services not subject to scheduling under Articles XVI or XVII, including those regarding qualifications, standards or licensing matters. Such commitments shall be inscribed in a Member's Schedule."

1991년도에 규제조치를 4개 유형으로 구분하는 과정에서 탄생하게 된 것이다. 즉, 무차별적 질적 규제는 시장접근이나 내국민대우에 대한 제한이 아니므로 양허표에 유보할 필요가 없으나 사실상 서비스교역을 제한하는 효과를 가지는 규제들은 당사국간 협상을 통하여 이를 제거하거나 변경하는 약속을 할 수 있도록 한 것이다. 따라서 추가적 자유화약속은 포지티브방식(Bottom-Up Approach)에 따라 기재하게 된다. 그러므로 어떤 회원국이 이에 관한 약속을 할 의사가 없는 경우에는 양허표에 아무것도 나타나지 않게 되고 국가간 협상에서 합의된 사항만 약속의 수락형태로 기재되게 되는 것이다.

서비스교역에 영향을 미치는 조치라면 무엇이든 추가적 자유화약속의 대상이 된다. 대표적인 것이 GATS 제6조<sup>39)</sup>에 규정된 인정·자격요건과 기술적 표준이며, 이 외에도 정부조달이나 무차별적인 영업규제 등이 그 대상이 될 수 있다. 예를 든다면, 인가요건에 있어서 최소자본금 요건을 100억원에서 50억원으로 낮출 것을 약속하다든지, 자격요건과 관련해서 외국 건축사나 엔지니어의 자격을 일방적으로 인정해주거나 간단한 약식절차를 거쳐서 인정해 준다면, 또는 기술적 표준에 있어서 통신망의 접속·사용요건을 상대국 요건과 통일시키겠다고 약속하는 것이다.

또한, 영업규제와 관련된 예로는 은행과 증권업무를 분리하도록 되어 있는 나라(분업주의: *Separate Banking System*)가 상대국은행에 대하여 증권업무까지 겸업(겸업주의: *Universal Banking System*)할 수 있도록 약속하는 것을 들 수 있다.<sup>40)</sup>

---

38) GATT documents, MTN.TNC/W/35/Rev.1(3 December 1990).

39) GATS Article 6. ④ provides, 4. With a view to ensuring that measures relating to qualification requirements and procedures, technical standards and licensing requirements do not constitute unnecessary barriers to trade in services, the Council for Trade in Services shall, through appropriate bodies it may establish, develop any necessary disciplines. Such disciplines shall aim to ensure that such requirements are, inter:

(a) based on objective and transparent criteria, such as competence and the ability to supply the service;

(b) not more burdensome than necessary to ensure the quality of the service;

(c) in the case of licensing procedures, not in themselves a restriction on the supply of the service.

정부조달과 관련해서는 해운서비스의 정부구매시, 즉 정부가 해외로부터 구매하는 화물의 운송에 있어서 외국 해운업자에 대하여 국내 해운업자와 똑같은 대우(내국민대우)를 해줄 것을 약속하는 것을 예로 들 수 있다.

당초 1991년 협상과정에서는 추가적 자유화약속의 대상과 관련 세 가지 입장이 대립하고 있었다. 인도 등 개도국들은 양허협상의 대상은 어디까지나 시장접근과 내국민대우에 대한 제한에 한하여야 한다는 입장(따라서 제 18조는 불필요)이었고, 일부국가는 제18조의 대상을 인가·자격요건과 기술적 표준에 한정하자는 입장이었으며 선진국들은 모든 조치를 대상으로 할 것을 주장하였다.

이렇게 세 그룹의 입장이 대립되자 당시 GNS 공동의장이었던 호(Hawes) 호주대사가 1991년 12월 20일 최종의정서 초안 작업 제출 시 의장 직권으로 현재의 조문을 반영하였으며 그 후 동 조문에 대하여는 각국으로부터 별다른 이의제기가 없이 그대로 최종협정에 규정되게 되었다.<sup>41)</sup>

## 다. 자격인정

인정조항(GATS 제7조)은 주로 전문직업 서비스분야에 해당하는 조문으로서 전문직업서비스 공급자격의 상호인정, 일방적 인정, 자격인정 제도의 조화 등의 추진에 관한 근거조항임과 동시에 이에 대한 규율을 규정한 것이다. 그러나 각국으로 하여금 상호인정 및 조화에 관한 협상참여, 일방적 인정 등을 의무화하는 조항은 아니다.

회계법인, 법무법인의 설립 등 상업적 주재나 회계사, 변호사 등의 입국 및 주재와 같은 자연인의 주재에 관한 제한은 시장접근 또는 내국민대우에 대한 제한이지만 관련 서비스의 공급 이전에 국내 회계사, 변호사 등의 자격을 취득토록 하는 것은 내·외국인 간 무차별적인 합법적 국내규제이다.

---

40) 우리나라는 최근 분업주의에서 겸업국으로 정책을 전환함으로써 영업상의 규제를 대폭 완화한 바 있다.

41) 한철수, 전게서, 217면.



그러나 위와 같은 자격취득이 관련 전문서비스 공급의 필수 전제조건인 반면 외국인이 내국인과 동일한 절차에 의하여 자격을 취득한다는 것은 매우 어려운 일(외국어에 의한 시험통과 곤란)이므로 당사국간 상호인정, 한 회원국의 일방적 인정 등이 필요하게 되는 것이며, GATS 제7조는 이와 같은 인정조치의 근거 및 이에 관한 규율을 규정한 것이다. 한편, 자격인정제도라 하더라도 외국인의 자격취득을 금지하는 국적요건, 일정기간 이상 국내 사전거주요건, 특정 국내학교 졸업요건 등은 내국민대우 위배조치에 해당한다.

인정조치는 상호인정과 일방적 인정이 그 대상이 되며, 조화의 경우에는 학력(education), 경험(experience), 기타 구비조건(requirements), 자격증(license or certification)등이 그 대상이 된다.<sup>42)</sup> 일반적으로 각국의 자격인정기준은 서비스분야별로 각각 상이하다. 즉, i) 4년제 정규대학 졸업 등 학력요건만 충족하면 서비스 공급자격이 주어지는 경우, ii) 엔지니어 등과 같이 해당분야에 일정기간 종사하면 자격이 주어지는 경우, iii) 의사, 변호사, 회계사 등과 같이 시험에 의하여 자격이 주어지는 경우 등이다.

따라서 상기 서비스분야별 자격인정기준에 따라 인정조치의 대상이 외국에서 취득한 학력, 경험, 자격증 등으로 각각 달라지게 되는 것이다. 이 같은 학력, 경험, 자격증 등의 인정조치에 의하여 본래의 서비스 공급자격 부여기준이 충족되게 된다.<sup>43)</sup> 즉 서비스 공급자에 대한 인·허가, 면허, 인증기준의 충족조건이 상기 인정조치에 의하여 대체되는 것이다.

인정조치방법은 상호인정에 관한 협정체결<sup>44)</sup>이나, 일방적인 인정의 방법이 있다. 상호인정에 관한 협정체결은 양자간 또는 다자간에 서비스분야별로 각국의 서비스공급자의 자격을 상호 인정하는 협정을 체결하는 방법이다. 동 협정은 자격인정제도의 조화(예 : 학력요건의 통일, 경력기간의 통일 등)에 기초할 수도 있으며, 자격인정기준의 조화 없이 상호인정을 추진할

---

42) GATS 제7조 1항.

43) GATS 제7조 1항.

44) GATS 제7조 1항, 2항.

수도 있다.<sup>45)</sup> 그러나 각국이 서로 문화와 전통이 다르기 때문에 학교교육제도나 자격인정제도 등 제도를 조화시킨다는 것은 사실상 매우 어려운 일이기 때문에 주로 상호인정의 방법이 활용되게 될 것이다. 상기와 같은 협정의 체결국은 현존 협정이든, 미래의 협정이든 관심 있는 타 WTO 회원국으로 하여금 동 협정에의 가입을 위한 협상이나 동 협정과 대등한 협정체결 협상을 위한 충분한 기회를 제공하여야 한다. 그렇지 않으면 인정조치가 국가간 차별을 위한 수단으로 악용될 우려가 있기 때문이다.

일방적 인정은 어떤 회원국이 타 회원국 서비스공급자의 자격을 일방적으로 인정할 수도 있다. 그러나 이 경우 MFN문제가 발생하므로 제3회원국으로 하여금 당해국 서비스공급자도 그와 같은 일방적 인정대상에 포함될 수 있음을 주장할 수 있는 충분한 기회를 제공하여야 한다.

인정조치의 운영상의 의무는 성실한 관리의무<sup>46)</sup>와 통지의무<sup>47)</sup>가 있다. 운영상의 의무는 각 회원국이 인정조치를 국가간 차별을 위한 수단이나 위장된 서비스교역 제한으로 이용하여서는 안되기 때문에 부과하고 있다. 통지의무에 따르면, 각 회원국은 서비스협정 발효 후 12개월 내에 현존·이전조치의 내용 및 동 인정조치가 제7조에 규정된 형태의 협정에 기초하고 있는지 여부를 서비스이사회에 통지하여야 한다. 또한, 회원국 간 또는 회원국과 비회원국 간 상호인정에 관한 협상을 개시할 경우 사전에 최대한 빨리 서비스이사회에 이를 통보하여 관심 있는 회원국이 동 협상에 참여할 수 있는 충분한 기회를 제공하여야 한다는 것이다.<sup>48)</sup>

또한 동 조항에 따르면, 새로운 인정조치의 시행이나 현존 인정조치의 중대한 변경 시에도 동 내용과 동 조치가 제7조에 규정된 형태의 협정에 기초하고 있는지 여부를 서비스이사회에 즉시 통지하여야 한다.<sup>49)</sup>

---

45) GATS 제7조 1항, 2항.

46) GATS 제7조 3항.

47) GATS 제7조 4항.

48) 정동진, “WTO/GATS하의 보건의료서비스의 법적 문제”, 한국해양대학교 대학원 법학박사학위논문(2004), 29~31면.

49) GATS 제7조 4항. c).

## 라. 시장접근

### (1) 시장접근에 대한 유형

GATS 제16조는 시장접근에 대한 제한조치의 유형을 열거하고 있다.<sup>50)</sup> 동 조항의 여섯 가지 유형은 한정적인 열거목록(exhaustive list)이다. 따라서 열거된 유형에 해당하지 않는 제한조치는 제16조의 적용을 받지 아니하므로, 시장접근에 대한 제한조치가 아니며 각국의 자유재량에 속하는 사항이라고 할 수 있다.

---

#### 50) GATS 제16조

① With respect to market access through the modes of supply identified in Article I, each Member shall accord services and service suppliers of any other Member treatment no less favourable than that provided for under the terms, limitations and conditions agreed and specified in its Schedule. If a Member undertakes a market-access commitment in relation to the supply of a service through the mode of supply referred to in subparagraph of Article I and if the cross-border movement of capital is an essential part of the service itself, that Member is thereby committed to allow such movement of capital. If a Member undertakes a market-access commitment in relation to the supply of a service through the mode of supply referred to in subparagraph of Article it is thereby committed to allow related transfers of capital into its territory.

② In sectors wheremarket-access commitments are undertaken, the measures which a Member shall not maintain or adopt either on the basis of a regional subdivision or on the basis of its entire territory, unless otherwise specified in its Schedule, are defined as:

(a) limitations on the number of service suppliers whether in the form of numerical quotas, monopolies, exclusive service suppliers or the requirements of an economic needs test;

(b) limitations on the total value of service transactions or assets in the form of numerical quotas or the requirement of an economic needs test;

(c) limitations on the total number of service operations or on the total quantity of service output expressed in terms of designated numerical units in the form of quotas or the requirement of an economic needs test; Subparagraph 2(c) does not cover measures of a Member which limit inputs for the supply of services.

(d) limitations on the total number of natural persons that may be employed in a particular service sector or that a service supplier may employ and who are necessary for, and directly related to, the supply of a specific service in the form of numerical quotas or the requirement of an economic needs test;

(e) measures which restrict or require specific types of legal entity or joint venture through which a service supplier may supply a service; and

(f) limitations on the participation of foreign capital in terms of maximum percentage limit on foreign shareholding or the total value of individual or aggregate foreign investment.

그러나 유형 그 자체는 한정적인 것이지만 각 유형의 포괄범위는 무한정한 것이다. 따라서 어떤 규제가 동 여섯 가지 유형에 해당하느냐 여부를 둘러싸고 앞으로 분쟁발생 소지가 많다. 더구나 제16조 조문의 문구 자체가 애매모호한 점이 많기 때문에 조문해석을 둘러싸고도 분쟁이 발생할 소지가 많은 실정이다.

시장접근에 대한 제한의 유형과 사례<sup>51)</sup>로서, GATS 제16조 2항은 네 개의 양적 제한조치 유형과 두 개의 질적 제한조치 유형을 명시하고 있다. 양적(quantitative)제한조치란 수치로 표시된(numerical)제한과는 다르다. 즉, 양적 제한은 수량쿼타로 표시될 수도 있고 독점이나 진입금지, 경제적 수용심사 등과 같이 숫자로 표시되지 않을 수 있다. 그렇지만 숫자로 표시된 조치가 모두 양적인 제한조치는 아니다. 우리나라의 경우 업종마다 사업면허요건에 최소자본금요건이 있는데, 이 자본금요건은 숫자로 표시되어 있지만 양적인 제한조치라고 할 수는 없다.

한편, 제16조는 내·외국인 간 무차별적 조치와 차별적 조치를 모두 포괄하기 때문에 무차별적인 양적 조치도 제16조 해당사항으로 각국 양허표에 기재되어야 한다. 이러한 조치들은 공급되는 서비스의 질이나 서비스공급자의 자격과는 관계없는 사항들이기 때문에 내·외국인 간 차별여부를 불문하고 시장접근에 대한 제한으로 취급되는 것이다.

또한 제16조 2항(a)~(d)까지의 네 개의 양적 제한조치는 최대한도제한(maximum limitation)만을 포괄한다. 즉, 회사설립 시 최소 자본금 요건과 같이 최소요건(minimum requirement)은 시장접근에 대한 제한조치가 아니다. 그러나 물론 최소요건이라 하더라도 내·외국인 간 차별조치는 명목상의 차별뿐만 아니라 사실상의 차별조치까지도 내국민대우에 대한 제한조치에 해당한다. 일단 양허표에 기재된 서비스분야에 있어서는 제16조가 네가티브 방식(또는 Top-down Approach)으로 적용되기 때문에 양허표에 유보되지 않은 양적 제한조치는 시행할 수 없게 된다.

물론 이러한 양적 제한조치들은 그 나라의 전국을 기준으로 시행하든, 특

---

51) GATS 제16조 2항.

정지역에 한하여 실시하는 모두 제16조 적용대상이 된다.

(a) 서비스공급자 수 제한<sup>52)</sup> : 쿼타를 설정하거나 독점업체를 지정하거나 소수의 지배적 사업자를 지정하는 경우, 또는 경제적 수요심사에 의하여 사업자 수를 제한하는 조치를 하는 경우가 있다. 이는 경제적 수요심사에 의한 식당, 호텔, 주유소 등의 사업 면허나, 외국 의료인 입국에 대한 연간 쿼타, 고용 알선업에 대한 정부독점, 전문 직업 서비스공급자에 대한 국적요건(엄밀한 의미에서 양적인 제한이라고 할 수 없으나 외국인에게는 영(零)의 쿼타에 해당한다는 차원에서 시장접근에 대한 제한으로 취급하기로 하였다.) 등을 들 수 있다.

(b) 서비스거래액이나 자산 가액에 대한 제한<sup>53)</sup> : 수적인 쿼타나 경제적 수요심사의 형태로 서비스 총 매출액이나 총자산가액을 제한하는 조치라고 할 수 있다. 이에 대한 사례는 국내 총 금융자산 중 외국은행 자회사 및 지점의 점유비율 제한(예 : 20%이내)이나, 1개 외국은행 자회사 또는 지점 당 수신고 또는 여신금액 제한(예 : 1조원 이내), 외국보험회사 지사 및 자회사의 총 계약고 제한(예 : 5조원 이내), 국내보험시장 상황에 따라 1개 외국보험회사 지사 또는 자회사당 보험계약고 제한 등을 들 수 있다.

(c) 서비스 영업량이나 총 산출량에 대한 제한<sup>54)</sup> : 지정된 계수로 표시된 쿼타나 경제적 수요심사형태의 제한조치를 말하며, 외국산 프로그램의 방송 시간제한을 대표적인 예로 들 수 있다. 이 외에도 1개 병원 당 진료가능 환자 수 제한, 변호사 사무소당 연간 법률상담건수 제한 등을 예로 들 수 있으나, 실제로 이와 같은 제한은 별로 없을 것이다.

한편, (c)항의 주석은 동 (c)항에 서비스공급을 위한 투입(inputs)을 제한하는 조치는 해당하지 않는다고 밝히고 있다. 예를 들면, 1개 병원당 병상 수 제한, 건설회사의 건설장비 보유한도, 1개 운송회사당 트럭보유대수 한도 등이다. 그러나 이러한 것들은 최소요건을 규정하는 경우는 있어도 최대

---

52) GATS 제16조 2항 (a).

53) GATS 제16조 2항 (b).

54) GATS 제16조 2항 (c).

한도요건을 정하는 경우는 거의 없을 것이다.

우리나라의 경우 해운업자가 트럭킹 사업면허를 받으려면 트럭을 30대 이상 보유해야 한다는 규정이 있는데, 이 규정이 제16조 제2항 (c)에 해당하는가에 대해서 동 규제는 서비스공급을 위한 투입에 대한 제한일뿐만 아니라 최대한도요건이 아닌 최소요건이기 때문에 시장접근에 대한 제한은 아니라고 할 수 있다. 그러나 외국의 해운업자가 자사선박이 운반한 화물만을 대상으로 우리 국내 최종목적지까지 운송하기 위하여 트럭킹 사업면허를 받고자 하는 경우 트럭 30대 보유요건이 문제될 수 있다. 즉, 화물량이 많지 않기 때문에 트럭 10대면 충분한데 30대 보유요건 때문에 경제성이 없이 사업을 개시할 수 없는 사례가 생길 수 있는 것이다. 이런 경우에는 제17조(내국민대우)에 의거하여 사실상 차별대우문제로 분쟁의 대상이 될 수도 있다.

(d) 총 고용인력 제한<sup>55)</sup> : 쿼타나 경제적 수요심사 형태로 한 서비스공급자가 고용할 수 있는 총 자연인 수를 제한하거나 어느 한 서비스분야에 종사할 수 있는 자연인의 총수를 제한하는 경우이다.

건설분야 인력 중 외국인력이 30%를 초과할 수 없도록 제한하거나 1개 건설회사당 외국인부가 50명을 초과할 수 없도록 제한하는 것을 예로 들 수 있다. 그러나 직접적으로 사람 수를 제한하는 경우뿐만 아니라 한 분야 또는 한 기업당 외국인의 임금총액이 X%를 초과할 수 없도록 제한하는 경우도 해당된다고 하겠다.

한편, 국내취업 외국인 총수에 대한 제한도 있을 수 있으나 이는 서비스 공급인력의 이동에 대한 제한이 아니라 해외취업 문제이므로 별개 사안이라고 할 수 있다.

(e) 서비스 공급기업의 법적 형태나 합작투자에 대한 제한<sup>56)</sup> : 지사나 자회사, 대표사무소 등 상업적 주재형태에 대한 제한, 주식회사나 합명회사, 유한회사 등 법인형태에 대한 제한, 합작투자에 한하여 설립을 허용하거나

---

55) GATS 제16조 제2항 (d).

56) GATS 제16조 제2항 (e).

합작투자를 금지하는 등의 조치를 말한다. 예를 들면, 상업적 주체의 설립 중 대표사무소 제외, 외국은행은 지점설립을 불허하고 자회사만 설립허용, 회계사는 회계법인에 고용될 수 없으나 합명회사(Partnership)만 설립가능, 회계법인 또는 법무법인은 다른 법인으로부터 재정 면이나 인사관계 면에서 독립되어야 하는 경우를 들 수 있다.

(f) 외국인 자본참여에 대한 제한<sup>57)</sup> : 1개 기업당 외국인 소유지분상한, 어느 한 서비스 분야 당 또는 동 분야의 1개 기업당 총 외국인 투자가액 상한 또는 외국인 1인당 투자가액 제한이 이에 해당한다.

이상 제16조 제2항의 여섯 가지 제한유형에서 이를 더 자세히 분석하면 애매모호한 점이 많이 발견된다.

첫째, (d)항의 고용인력에 대한 제한은 1개 기업당 고용인력 수의 제한과 1개 분야를 기준으로 한 제한이 모두 포함된다고 명시하고 있는 반면, (b), (c), (f)항은 그에 대한 언급이 없다. 따라서 (d)항에 대한 반대해석에 기초하여 제16조 제2항의 도입부와 연결하여 해석하면 양허표에 기재된 분야에 있어서 전국 또는 지역 기준으로 (b), (c), (f)항의 제한을 하지 말라는 것이 되므로 결과적으로 1개 기업당 제한은 16조 2항에 해당되지 않는다는 결론이 나올 수도 있다. 그러나 서비스협정 전체취지와 제16조의 입법취지에 기초하여 해석하면 1개 기업당 제한도 포함된다고 보는 것이 마땅할 것이다. 위의 사례도 이와 같은 해석에 기초하여 작성된 것임을 일러둔다.

또한, 제16조 2항 (a)~(d)와 (f)는 제한조치의 유형을 열거함에 있어서 제한의 내용뿐만 아니라 형태를 함께 규정하고 있다. 따라서 이 형태에 관한 요건이 제한의 내용과 동등한 성격의 이중요건(dual criteria)이나 아니면 예시에 불과한 것이냐가 문제될 수 있다.

예를 들어, 2항 (a)는 “수량쿼타, 독점, 배타적 서비스공급자 또는 경제적 수요심사 형태의 서비스공급자의 수에 대한 제한”이라고 되어 있는데, 제한의 형태가 수량쿼타나 독점, 과점, 경제적 수요심사가 아닌 다른 형태의 제한에 의해 서비스공급자의 수가 제한될 경우, 동 제한이 제16조 2항 (a)에

---

57) GATS 제16조 제2항 (f).

해당하느냐 여부가 문제될 수 있는 것이다. 이 문제에 대하여 양허표 작성에 관한 GATT사무국의 지침<sup>58)</sup>은 “양적인 제한은 수량적으로 또는, 제16조 2항 (a)~(d)에 명시된 기준에 의해 표시될 수 있다”라고 함으로써 간접적으로 제한의 형태가 이중요건임을 밝히고 있다.

그러나 우리나라의 경우 건설업면허를 수시로 내주지 않고 매 3년마다 발급하는 제도가 있었는데 이에 대하여 일본과 캐나다는 실질적으로 서비스공급자 수를 제한하는 것이므로 시장접근에 대한 제한조치의 일종이라는 입장을 견지하였다. 한국으로서는 이를 양허표에 기재하면 동 제도를 안전하게 유지할 수 있는데(동 제도의 유지가 과연 경제적으로 바람직한 것이냐는 별개 문제로 하고), 기재하지 않음으로써 나중에 분쟁대상이 되는 위험을 감수할 필요가 없기 때문에 양허표에 기재하기는 하였으나 제16조 2항을 엄격히 해석하면 동 조항 적용대상이 아니라고 할 수 있다.

그러나 서비스협정의 제정취지를 감안할 때에는 서비스공급자 수를 제한하는 효과가 있는 제한조치는 최대한 제16조에 해당하는 것으로 해석하게 될 가능성이 많으며 선진국들의 조문해석 경향이 또한 그러한 바, 앞으로 개도국들이 미처 양허표에 기재하지 않은 제한조치 또는 새로이 도입하는 규제조치를 둘러싸고 많은 분쟁이 야기될 것이다.<sup>59)</sup>

## (2) 시장접근 약속과 자본이동

한 나라가 어떤 서비스분야에 시장접근 약속을 하였을 경우 외국서비스나 외국 서비스공급자가 그 시장에 진입하기 위해서는 자본의 이동이 필요하게 된다. 그러나 공급형태별 4가지 서비스 모두가 자본이동이 필요한 것은 아니다. ‘해외소비’는 당해국의 소비주체가 외국으로 나가는 것이기 때문에 외국자본의 유입과는 관계가 없으며 ‘자연인의 주재’ 역시 자본이동과는 관계없는 사항이다. 따라서 GATS 제16조 2항에는 다음과 같은 중요한 주석이 규정되어 있다.

---

58) GATT documents, MTN.GNS/W/164(3 September 1993).

59) 한철수, 전게서, 173~179면.



“한 회원국이 제1조 2항 (a)에 규정된 공급형태를 통한 서비스공급과 관련하여 시장접근 약속을 한 경우, 만약 자본의 국경간 이동이 동 서비스 자체의 필요불가결한 일부분인 때에는 당해 회원국은 그러한 자본의 이동허용을 약속한 것으로 된다. 한 회원국이 제1조 2항 (c)에 규정된 공급형태를 통한 서비스공급과 관련하여 시장접근 약속을 한 경우에는 당해국 영토내로의 관련자본의 이전을 허용할 것을 약속한 것이다.”

제1조 2항 (a)의 공급형태는 국경 간 서비스공급이며, 자본의 국경간 이동이 서비스 자체의 ‘필요불가결한 일부’인 경우란 곧 금융서비스를 말한다. 즉 외국에 있는 금융기관이 대부를 해주거나 또는 동 기관에 예금을 가입하거나 보험을 가입하는 경우에는 당해 자금의 국경 간 이동이 가능해야만 외국으로부터 서비스공급이 이루어진다.

금융기관이 제공하는 금융서비스란 예금을 예치하고 이를 일정기간 운용한 후 원금과 이자를 지급하는 행위 등인데, 이에 따른 자금이 이동될 수 없는 경우에는 원천적으로 금융서비스가 공급될 수 없는 것이다. 따라서 금융서비스분야에 있어서 국경간 서비스공급에 시장접근 약속을 한다는 것은 곧 국제자본대차(국제금융신용)를 자유화한다는 것을 의미한다.

금융서비스 이외의 분야에서는 국경간 서비스공급이 이루어진다 하더라도 동 서비스에 대한 대가가 해외로 지불되는 것이지 금융서비스의 경우와 같이 자본이 이동하는 것은 아니다.

GATS 제1조 2항 (c)는 상업적 주재형태인 데 “당해국 영토내로의 관련된 자본의 이전”(related transfer of capital into its territory)이란 일차적으로 자회사, 지사 등 상업적 주재의 설립에 필요한 자본의 이전을 의미하는 것으로 해석될 수 있다.

그러나 제1조 2항 (c)는 상업적 주재의 ‘설립’을 규정하고 있는 것이 아니라 “당해국 영토내의 상업적 주재 자체”(through commercial presence in the territory of other member)를 규정하고 있기 때문에 설립 이후에 필요한 자본의 이전이 문제될 수 있다. 이와 관련하여 제기될 수 있는 것이 상업차관문제이다. 즉, 국내에 자회사 또는 지사를 설치하여 영업활동을 하던

중 결손보전을 위해서 또는 사업 확장을 위해서 추가자본이 필요한 경우 이를 본사로부터 들여와 증자(자회사의 경우) 또는 영업기금증식(지사, 지점의 경우)의 형태를 취하지 않고 외국금융기관으로부터 현금차관을 들여오는 행위를 “상업적 주재에 의한 서비스공급과 관련된 자본의 이전”이라고 보아야 하느냐 하는 문제이다.

주재국에서 현금차관도입을 허용하지 않을 경우 금융서비스 이외 기타분야의 서비스 공급기업은 굳이 현금차관도입을 고집할 이유는 없을 것이다. 해외에 있는 모기업이 起債하여 이를 증자형태로 보내주면 추가자본소요를 해결할 수 있을 것이기 때문이다.<sup>60)</sup>

GATS 제16조 주석<sup>61)</sup>의 “관련자본의 이전”의 정의 및 범위가 무엇인지는 GNS에서 구체적으로 토의된 바 없으나, GATS의 제정취지나 GNS 협상 경위를 돌이켜볼 때 위와 같은 경우까지 포함하고자 한 것은 아니라는 것이다. 즉, 국내기업이 외국의 값싼 자금을 필요로 할 때 외국계 금융기관이 이를 중개하는 경우는 대출서비스의 국경간 공급문제로 보아야 할 것이며, 이에 대한 시장접근 약속을 하지 않았으면 구속되지 않는다고 할 수 있을 것이다.

국내소재 외국계 금융기관이 이를 일단 차입하여 그 다음에 국내 수요자에게 자금을 대부하는 경우에는 한층 복잡하다. 차입금의 이전을 “관련자본의 이전”이라고 보아야 하느냐 하는 문제이다. 이 역시 외국에 소재하고 있는 금융기관(자금도입선)으로부터의 대출서비스의 국경간 공급으로 분류할 수 있을 것이다. 그러나 이 외에 본사로부터 운영자금의 추가도입은 관련자본의 이전에 해당한다고 보아야 할 것이다.<sup>62)</sup>

---

60) 외국은행 자회사나 지점의 경우 국내금융시장에 자금의 초과수요가 존재할 때 국제금융시장에서 저리의 자금을 들여와 국내대출채원으로 사용하고자 하는 유혹을 느끼게 될 것이다.

61) If a Member undertakes a market-access commitment in relation to the supply of a service through the mode of supply referred to in subparagraph of Article and if the cross-border movement of capital is an essential part of the service itself, that Member is thereby committed to allow such movement of capital. If a Member undertakes a market-access commitment in relation to the supply of a service through the mode of supply referred to in subparagraph of Article it is thereby committed to allow related transfers of capital into its territory.

### (3) 시장접근 약속과 경제적 수요심사

GATS 제16조 2항의 6개 항목 중 4개 항목에 경제적수요심사(Economic Needs Test : 이하 ENT)가 규정되어 있으나, ENT가 과연 무엇인지 그에 대한 확립된 정의는 없다. 다만, 일반적으로 기업설립요건에 있어서 공급되는 서비스의 질이나 공급자의 자격과는 관계없는, 공급업체수의 수요·공급에 관한 어떤 기준을 설정·운영하는 것과 같이 공급되는 서비스의 양, 공급업체 수, 서비스 거래가액 등에 관하여 정부가 수요·공급을 조절하는 행위라고 할 수 있다. 주유소설치의 거리제한(매 2km당 1개), 인구 5천 명당 약국 1개소 등의 규제를 대표적 예로 들 수 있다. 그러나 ENT기준이 이와 같이 계량적, 객관적인 기준만 있는 것은 아니라는 데 문제가 있다. 특히 우리나라의 경우 모든 분야별 개별법에 보면 서비스 공급업체의 설립요건으로서 자본금, 시설, 기술인력 보유기준 외에 애매모호한 기준이 들어있다. 즉, “시장질서 또는 수급상황을 고려하여 주무장관이 적정하다고 판단하는 경우”라는 당국의 재량적 기준이 그것이다.

이와 같은 재량적 기준이 과연 ENT에 해당하느냐 여부는 다음과 같이 동 기준의 실제 운영상황에 따라 판단하여야 한다.

첫째, 당국의 자유재량에 따라 사례별로 면허를 내주기도 하고 안내주기도 하면 이는 ENT라 할 수 없으며, 그와 같은 경우에는 자국 양허표에 시장접근 약속을 할 수가 없다. 국경간 서비스공급이나 해외소비 등 다른 공급형태에 양허를 하는 경우에도 상업적 주재형태는 “무제한(unbound)”이 되어야 한다.

둘째, 재량적 기준이 실제 적용되지 않는 경우이다. 즉, 자본금, 시설, 기술인력 등 객관적인 기준에만 맞으면 자동적으로 사업면허가 나가는 경우에는 상업적 주재형태의 서비스공급에 있어서 시장접근에 대한 제한이 없는 것이라고 할 수 있다.

셋째, ENT에 해당하는 경우로서 동 재량적 기준을 구체적으로 규정한

---

62) 한철수, 전게서, 179~182면.

내부지침이 있거나 현재는 그런 지침이 없지만 실제로 동 기준을 운영할 때 어떤 기준을 제정·운영하고자 하는 경우이다. 이번 분야에 있어서 상업적 주체의 설립에 ENT가 적용된다고 양허표에 유보했을 경우에는 외국업체의 설립인가 신청시 그러한 세부기준을 설명할 수 있어야 한다. 또한 무엇보다도 중요한 것은 ENT를 내·외국인 간에 차별없이 공평·무사하게 적용하였음을 입증할 수 있어야 한다는 것이다.

물론 ENT가 외국인에게만 적용되는 것으로 유보하였을 경우에는 외국인에 한하여 ENT를 적용할 수 있다고 하겠다. 그러나 ENT는 그 성격상 내·외국인에게 차별없이 적용되는 것이라고 보아야 마땅할 것이다. 왜냐하면 ENT란 그 자체가 수요·공급상황에 따라 인가하겠다는 것인데 내국인은 자유설립에 맡겨두고 다른 한쪽만 수요·공급상황을 심사한다는 것은 그 자체로서 개념이 성립할 수 없기 때문이다. 실제로도 UR협상에 있어서 외국인에게만 ENT가 적용된다고 유보한 나라는 하나도 없다.<sup>63)</sup>

### 第3節 서비스協商의 背景

#### 1. 서비스貿易의 重要性 增加

역사적으로 볼 때 GATT는 오직 상품무역만을 그 대상으로 하여 왔다. 즉, 지난 40여년 이상 무역장벽을 제거하기 위한 다자간협상은 주로 상품무역 분야에서서의 관세인하에만 그 초점을 맞추어 왔으며 서비스무역은 1970년 이전까지 주로 국내에서만 이루어지는 무역으로 인식되어 왔고 이에 따라서 서비스무역에 대한 규율도 국제적인 규범에 의해서라기보다는 각국의

---

63) 한철수, 전게서, 182~184면.

국내법규의 규율을 받아 왔다. 그러므로 상품무역이 그동안 국제적으로 꾸준하게 자유화가 이루어 졌음에 반하여 서비스무역은 국제적인 규범의 규율밖에 존재하여 왔던 것이다.<sup>64)</sup>

그러나 1970년대 이후 서비스무역이 증가하고 세계경제에서 서비스무역이 차지하는 비중이 증대하기 시작하였으며 특히 전자 및 컴퓨터분야를 중심으로 하는 기술의 눈부신 발전은 서비스무역의 폭발적 증가에 견인차 역할을 하였다. 나아가 상품의 국제적 무역은 점차 금융 및 정보서비스 분야에의 의존도가 증대하여 상품의 무역규모가 커질수록 서비스의 규모도 커지게 되었다.

우루과이라운드에서 서비스무역이 논의되게 된 것은 지난 20여년간 서비스무역이 국내에서 뿐만 아니라 국제적으로 눈부신 성장을 거듭하였음에도 불구하고 상품무역과는 달리 서비스무역의 경우 다자간규범이 없어 서비스무역에 상당한 장애가 있었고 국제간 분쟁가능성이 높았으며, 따라서 미국 등의 선진국들로부터 이에 대한 시정의 필요성이 제기된 데에 따른 것이다. 이러한 취지에서 시작된 우루과이라운드협상은 처음으로 서비스무역에 있어서 무역의 장벽 및 불평등조치의 제거나 완화를 목표로 최초로 진행된 다자간협상으로서 서비스무역협상의 목표는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT, General Agreement on Tariffs and Trade)과 유사한 『서비스무역에 관한 일반협정(GATS, General Agreement on Trade in Services)』을 제정하기 위한 것이다.<sup>65)</sup>

## 2. 서비스貿易과 比較優位論

경제학상 『비교우위론』은 “각국은 자국이 다른 나라에 비하여 열등한

---

64) Petersmann, Ernst-Ulrich and Hilf, Meinhard, The New GATT Round of Multilateral Trade Negotiation(Legal and Economic Problems), Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991, p.459.

65) 법무부, UR협정의 법적 고찰(하), 1994, 6면.

상태에 있는 상품을 자국에서 생산하기 보다는 외국에서 수입하고 다른 나라에 비하여 우위의 상태에 있는 상품생산에 주력하여 이를 수출하는 것이 자원의 효율적인 배분이나 부의 축적에도 유리하다”고 정의 되어지고 있는 이론이다. 상품무역을 규율하는 GATT는 근본적으로 비교우위론에 근거하고 있는바 각국은 완전경쟁시장에서 자국의 비교우위에 있는 상품에 대한 생산을 전문화하여 이를 수출함으로써 무역을 통한 이익을 극대화할 수 있다는 것이다. 이러한 비교우위론은 현실적으로 적용되는데 있어서 문제점이 없지 않으나 상품무역에 관한 국제경제학적 기초이론으로서 창시자인 리카르도 이래 오늘날까지 중요한 이론으로 인정되고 있다.

그런데 이러한 상품의 생산과 무역을 결정하는 비교무역론이 서비스무역의 패턴을 결정하는 데에도 타당한 이론인가의 여부가 제기되고 있다. 그 이유는 서비스라는 용어가 광고, 금융, 통신, 건설, 프랜차이즈, 전문직 서비스(건축, 회계, 교육, 엔지니어링, 건강 및 법률분야), 유통, 관광 및 운송 등을 망라하는 개념인데 이러한 각 분야는 비록 서비스라는 포괄적인 개념 하에 있지만 각 분야는 서로 근본적인 차이점이 있을 뿐 아니라 소비자에게 전달되는 서비스 형태에 있어서도 각기 다른 유형을 가지고 있어 어려움이 제기되고 있기 때문이다.

이론적으로는 비교우위론이 상품무역 뿐만 아니라 서비스무역을 규율하는 데에도 타당한 이론이라고 보고 있다. 이론상 서비스무역의 유형을 분류한다면 서비스는 상품과 달리 재고가 발생하지 않고 생산과 소비가 동시에 이루어진다는 특질을 감안하여 (1) 생산자 및 소비자가 모두 이동하지 않고 서비스가 상품과 똑같이 수출국에서 생산되어 국제간 거래를 통하여 수입국에서 소비되는 국경이동의 유형 (2) 서비스 생산을 위하여 생산자가 수입국으로 이동하는 생산요소 이동의 유형 (3) 소비자가 서비스생산국으로 이동하는 생산요소 이동의 유형 (4) 생산자, 소비자 모두가 제3국으로 이동하는 제3국무역의 유형으로 구분될 수 있다. 비교우위론에 의하면 서비스무역에 관하여도 상품의 무역과 동일하게 비교우위론에 근거한 무역자유화를 추진하는 것이 가능하다는 것이다.

이러한 비교우위론에 근거한 서비스무역의 자유화추진에 대한 반대 입장은 『유치산업보호론』이다. 유치산업보호론은 “성장의 초기단계에 있는 산업은 그 단계에서는 절대적으로 비교열등의 상태에 있어서 국제경쟁에서 생존할 수 없기 때문에 보호무역정책에 의하여 유치산업이 성장하여 자립능력을 키우기까지는 유치산업에 대한 보호육성이 정당화 된다”고 보는 이론으로서 선진국에 비하여 서비스 분야가 열등한 상태에 있는 개발도상국들이 주로 원용하는 이론이다.

GATT의 서비스협상에서는 미국을 중심으로 하는 선진국과 인도를 중심으로 하는 개발도상국간에 비교우위론에 기초한 서비스무역자유론과 유치산업보호론과의 대립이 있었다. 그러나 선진국=비교우위론, 개발도상국=유치산업보호론이라는 등식은 일반적인 경우는 별론으로 엄격한 의미에서는 성립되지 않는다. 예컨대 개발도상국이 비교우위에 있는 노동이동 내지 노동서비스의 제공에서 있어서는 선진국과 개발도상국의 입장이 바뀌어 개발도상국이 무역자유론에 근거하여 선진국의 노동시장의 개방을 요구하였다.<sup>66)</sup> 결국 UR협상에서는 각국이 자국에 비교우위가 있는 분야에 대하여는 비교우위론에 입각한 자유무역론을 주장하고 비교열위에 있는 분야에 대하여는 유치산업보호론에 근거한 시장보호를 주장함에 따라 협상은 교착상태에 빠져 들게 되어 7년이라는 긴 세월 끝에 협상이 타결되었던 것이며 그 협상도 사실상 미완의 상태에서 타결된 것이다.<sup>67)</sup>

### 3. 서비스貿易 障壁 除去를 위한 努力

미국은 1982년 GATT 각료회의시 서비스무역을 다룰 실무작업반을 설치

66) 법무부, 전게서, 6~8면.

67) 서비스협정은 근본적으로 GATT와 같이 비교우위론에 근거한 자유무역론에 기초를 두고 있으나 협정의 서문을 비롯하여 제4조(개발도상국의 참여 증진), 제5조(경제통합), 제12조(국제수지보호를 위한 제한), 제19조(구체적 약속에 관한 협상), 제25조(기술협력)에서 보는 바와 같이 개발도상국에 대한 배려조항을 규정하고 있는 데 이는 유치산업보호론에 근거한 개발도상국의 주장이 반영되었기 때문이다.

하자고 공식 제안하였는데 미국의 이러한 제안은 인도, 브라질 등 개발도상국들의 강력한 반대에 부딪쳐 관철되지 못하였다. 다만 서비스무역의 자유화에 대한 연구를 추진한다는 실무작업 계획의 실질적인 추진이 1984년 말에 가서야 시작되어 1986년까지 17개 국가와 13개 국제기관이 서비스무역에 관한 보고서를 GATT에 제출하였다. 그러나 의견이 크게 두 가지로 나뉘어져서 결론을 얻지 못하였는 바, 미국과 일본 그리고 몇몇 OECD회원국가 중심의 선진국들은 경제성장과 고용창출에 있어서 서비스역할의 중요성을 강조하고 서비스무역에 관한 다자간 규범의 필요성을 피력한 반면 브라질과 인도 등을 중심으로 하는 개발도상국들은 국가정책목표와 경제개발의 중요성, 그리고 GATT의 능력한계를 들어 서비스무역이 GATT에서 다루어져서는 안된다는 주장을 하여 선진국과 개발도상국의 의견대립이 컸다.

이러한 이견들은 결국 1986년 9월 푼다 델 에스테에서의 UR출범시 절충되어 다자간 서비스협상이 정식으로 개시되었다. 그때까지 반대의견을 시종 강하게 고수해 오던 개발도상국들이 협상에 참여하게 된 주요 동기는 선진국들과의 절충에서 그들의 입장이 상당부분 반영되었기 때문인데 즉, 서비스협상은 상품협상과는 달리 GATT법적체계 밖의 서비스협상그룹(GNS)에서 진행한다는 절차상의 신축성이 주어지고 또한 개발도상국의 경제발전개념이 중요시되어야 하고 서비스무역에 관한 국제규범은 국내법과 각국의 경제정책목표를 존중해야 한다는 내용이 서비스협상지침에 포함되었기 때문이다. 그러나 서비스협상그룹(GNS)도 UR 전체협상을 주도하는 무역협상위원회(TNC)의 관할을 받도록 되어 있으며 UR협상의 최종 타결 또한 상품협상과 서비스협상이 함께 단일안으로 타결되어야만 하는 조건이 부여되었다.<sup>68)</sup>

나아가 위와 같이 선진국과 개발도상국이 서로 절충하게 된 현실적인 이유에는 우선 개발도상국의 입장으로서 서비스협상이 GATT라운드 의제로 포함되지 않을 경우 미국을 비롯한 선진국들이 개발도상국과의 양자협상 등을 통한 서비스시장개방을 시도하여 이에 불응하는 경우 무역보복

68) 성극제, UR총점검: 최종협정의 분야별 평가(증보판) (서울: 대외경제정책연구원, 1993), 315면.



조치를 취할 가능성을 염려하지 않을 수 없었다. 반면에 선진국들은 GATT회원국들의 절반이 넘는 개발도상국들이 GATS에 참여하지 않을 경우에는 서비스무역에 관한 최초의 다자간 협정인 GATS의 권위나 지위가 극히 미미하여질 뿐만 아니라 결국 서비스의 주요 수입국이 될 개발도상국들을 제외한다면 GATS의 제정을 통한 경제적 이익 역시 그다지 크지 않을 것이라는 판단하에 개발도상국의 참여를 유도하기 위하여 노력한 결과라 할 것이다.<sup>69)</sup>

---

69) 법무부, 전게서, 10~12면.

# 第3章 GATS 體制下에서 教育서비스 市場의 開放과 爭點

## 第1節 WTO DDA 教育서비스協商 動向

### 1. 背景 및 經過

교육서비스 시장의 개방 논의는 1991년 UR서비스 협상에서 교육부문의 의제로 포함되면서 시작되었다. 1991년에서 1993년으로 이어지는 UR서비스 부문의 협상에서 금융·건설 부문 등 다른 부문에 가려져 커다란 주목을 끌지 못했던 교육서비스 부문은, 당시 우리나라가 개방계획을 제출하지 않음으로써 1993년까지의 협상테이블에서는 국내 시장 개방 논의가 일단 제외된 바 있었다. 이에 앞서 1993년 한미투자환경개선회의에서 우리나라는 미국에 대해 교육서비스 시장 개방을 약속한 상태이고 미국에 대한 개방약속은 모든 나라에 대한 개방 약속을 의미하므로 우리나라도 본격적으로 교육서비스 시장 개방을 기정사실화 하여 1995년부터는 학원시장을 개방하고 곧 이어 대학 등 고등교육기관도 개방할 방침을 세우게 되었던 것으로 알려져 있다.<sup>70)</sup>

1995년 WTO 체제하에서의 교육서비스 협상은 앞서 언급한 바와 같이 UR협상의 기 설정의제(Build-in Agenda)로 2000년부터 시작된 서비스협상의 한 부분으로 진행되고 있으며, 2001년 11월 카타르도하에서 개최된

70) 박정원, “우리 대학교육시장의 구조와 개방화 대책”, 대학교육, 제69호(1994.5·6), 67면.

WTO 제4차 각료회의에서 DDA(Doha Development Agenda)협상의 출범과 함께 서비스 협상 일정이 확정('02. 6월 상대국에 개방 요구, '03. 3월 각국의 개방안 제출, 04년 말 협상 완료)됨에 따라 개방협상이 본격화 되었다. 2000년부터 시작된 서비스협상 진행과정에서 교육부문에 대해서는 미국, 뉴질랜드, 호주, 일본 등 4개국이 다음과 같은 내용의 협상제안서를 제출하였다.<sup>71)</sup>

<표2-1> 협상제안서의 주요 내용

국가	협상 제안서 주요 내용
미국	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고등교육은 모든 3차(tertiary)교육(예컨대 중등교육 이후의 교육), 성인교육, 훈련서비스를 포함.</li> <li>○ 훈련서비스와 교육테스트 서비스를 교육서비스 개념에 명시적으로 포함</li> <li>○ 고등, 성인교육 및 훈련서비스에 대한 시장 접근, 내국민 대우상의 제한 폐지</li> <li>○ 무역 장벽 제시               <ul style="list-style-type: none"> <li>-교육서비스 제공금지, 교육기관 설립 기회 제한, 진입과 퇴출상의 제한, 학위수여 제한, 전자적 전송에 대한 제한, 국내 파트너 요구, 차별적인 세금, 합자시 외국인에 대한 차별, 프랜차이즈에 대한 차별, 불투명한 규제, 숨겨진 보조금, 비자유권, 환전 시 과도한 수수료 또는 세금 등</li> </ul> </li> </ul>
뉴질랜드	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기타 교육서비스에 대한 정의의 명확화</li> <li>○ 성인 교육에 community education(지역사회 교육) 포함</li> <li>○ 교육에이전시 서비스를 교육서비스에 포함</li> </ul>
호주	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 무역장벽 제시               <ul style="list-style-type: none"> <li>-비자유권, 외국인 교환요건, 자격인정 제한, 소유지분 제한, 계약 제한, 규제의 투명성 부족, 원격교육서비스 제공에 대한 제한 등</li> </ul> </li> <li>○ 소비자의 교육서비스에의 접근성 제고</li> <li>○ 필요한 규제금지에 대한 반대</li> </ul>

71) 교육인적자원부, “WTO DDA 교육서비스 협상 동향”, 1면.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자국의 정책 및 규제 목적에 부합하는 교육용 공적자금의 공급금지에 대한 반대</li> <li>○ 포괄적인 서비스 맥락에서 교육서비스 논의 필요</li> <li>○ 임시 입국 목적에 대한 선별권 인정 등</li> </ul>
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 교육서비스 질을 유지 또는 개선 가능</li> <li>○ 각국의 다양한 교육환경 고려</li> <li>○ 국경간 공급을 통해 제공되는 고등교육의 품질 유지 필요</li> </ul>

## 2. 국·내외 教育部門 讓許 現況

우리나라는 우루과이 라운드 협상 결과에 따른 GATS양허표(schedules of commitments)상 초등, 중등, 고등, 성인, 기타 교육서비스 전 부문이 미양허 상태이나, 현행 국내법상 실질적으로는 부분적으로 이미 개방되어 있는 상태이다. 예를 들어, 중졸 이상자의 해외 유학의 경우에는 아무런 제한이 없으며, 외국인도 학교법인을 통하여 전문대학, 대학 등 고등교육기관을 수도권외의 지역에 설립·운영할 수 있다. 학원의 경우에는 외국인 투자자가 인가제에서 신고제로 전환되어, 현재 다수의 외국인 투자 어학원이 국내에 설립되어 운영 중에 있다.

외국의 양허표상 양허 현황을 보면 2003년 현재 44개 회원국(EU를 하나의 회원국으로 간주 시)이 최소한 교육서비스의 한 부문 이상을 양허한 상태이며(개별국가별로 볼 때는 146개 회원국 중 55개국이 양허), 교육서비스 부문별로 양허 현황을 보면 아래와 같다

<표2-2 > 교육서비스 부문별 양허국가 수

구분	초등	중등	고등	성인	기타
양허국가수*	30	36	34	34	20

\*EU는 하나의 회원국으로 간주

이들 국가에서는 미국, 호주, 뉴질랜드, EU 대부분 국가, 일본, 대만, 중국, 오스트리아, 멕시코, 노르웨이, 스위스, 태국 등 대부분의 주요 국가가 포함되어 있으며, OECD 30개 국가 중에서는 우리나라, 핀란드, 스웨덴, 캐나다, 아일랜드 등 5개국만이 미양허 상태이다.<sup>72)</sup>

### 3. 教育部門에 대한 최초 讓許要請內容 및 讓許안

#### 가. 우리나라가 외국에 양허 요청한 내용

서비스협상 일정에 따라 2002년 6월 우리나라는 11개 회원국에 대하여 최초 양허 요청안(Initial Request List)을 제출하였다. 우리가 양허를 요청한 나라들은 중국, 일본, 미국, 호주, 캐나다, 아르헨티나, EU, 필리핀, 인도네시아, 말레이시아, 태국이다. 양허 요청 상대국은 국내 교육기관의 해외 진출 현황 및 계획과 향후 가능성 등을 고려하여 선정하였으며, 양허 요청 교육 부문은 교육의 공공성 및 우리의 현행 개방 현황 등을 고려하여 초·중등교육은 제외하고, 고등교육, 성인교육 및 기타교육의 일부로 국한하였다. 그러나 우리나라의 상대국에 대한 양허 요청 내용 및 수준은 상대국의 기존 양허현황, 우리나라의 현행 개방 수준 및 향후 전개될 협상 등을 종합적으로 고려하여 작성·제출하였으므로, 외국의 우리나라에 대한 양허 요청에 비해 범위나 수준에 있어 그 정도가 미약한 실정이다.

#### 나. 다른 나라들이 우리나라에 양허 요청한 내용

현재까지 총 10개국이 우리나라의 교육 부문에 대해 양허 요청을 하였다. 양허를 요구한 대부분의 국가들은 교육부문을 이미 상당 정도 개방한

---

72) 교육인적자원부, 전계자료, 2~3면.

국가들로서 미국, 뉴질랜드, 호주 중국, 일본, 대만, 싱가포르, 아르헨티나, 브라질, 파키스탄이다. 교육서비스 부문별로는 초등, 중등교육보다는 주로 고등, 성인, 기타 교육서비스 부문에 대해 양허 요청을 하였다. 그러나 일부 국가는 초·중등교육서비스에 대해서도 양허 요청을 하였으며, 훈련서비스, 교육테스팅 서비스, 교육에이전시 서비스 등과 같이 특정한 교육서비스 부문에 대해 개방을 요구한 국가도 있다.

양허 요청 내용과 수준면에서 보면 대부분의 국가가 구체적인 사항에 대해 양허 요청을 하지 않고 각 교육서비스 부문에 대해 서비스 공급 형태별로 시장접근 및 내국민대우에 대해 포괄적인 개방을 요구하고 있다(예: 고등, 성인, 기타 교육에 대해 Mode 1, 2, 3상 시장접근 및 내국민대우에 있어 완전개방요청). 따라서 상대국이 우리나라에 대해 어떠한 사항에 대해 관심을 가지고 있으며, 어느 정도 강하게 개방을 요구할지는 향후 협상과정에서 구체화될 것으로 전망된다.<sup>73)</sup>

## 다. 우리나라 교육부문 최초 양허안 내용

우리나라는 WTO/DDA 서비스협상 일정에 따라 2003년 3월 31일 교육부문 최초 양허안을 제출하였다. 최초 양허 대상 교육부문과 수준은 외국의 우리나라에 대한 양허 요청 및 양허 수준, 우리나라의 현행 개방 수준, 우리나라 상대국에 대한 양허 요청 및 개방에 따른 영향 등을 종합적으로 고려하여 결정하였다.

초·중등교육은 국민기초공통 교육단계로서 강한 공공성이 요구되고 개방 시 교육의 공공성 침해 우려가 크므로 최초 양허안에서 제외하고, 사립 교육기관에 의한 고등 교육과 성인 교육의 일부에 한해 현행 국내법상의 제한을 유지하는 범위 에서 최초 양허안을 제출하였다. 고등교육부문 양허와 관련하여 국내 사립교육 제도의 근간의 하나인 학교법인 제도를 유지하

---

73) 교육인적자원부, 전계자료, 4~5면.

여 교육의 상업화와 같은 부정적인 영향을 방지하고, 보조금 지급 등에 있어 내·외국인 차별이 가능하도록 하여 국가의 고등 교육에 대한 권한과 책임 약화를 막고자 하였다. 성인 교육의 경우에는 이미 상당 정도로 개방되어 있고 개방에 따른 교육의 공공성 침해와 같은 부정적인 영향의 발생이 거의 없으므로 고등교육보다 개방의 폭을 넓혀 양허안을 제출하였다.

이외에도 교육의 공공성 확보에 필요한 국내 교육의 기본적인 틀을 유지하는 선에서 최초 양허안을 제출함으로써 개방으로 인한 부정적인 영향이 없도록 최대한 고려하였다.<sup>74)</sup>

## 4. 教育開放에 대한 贊反論과 向後 展望

### 가. 教育개방에 대한 찬반론

교육부문 개방 여부 및 수준에 대해서는 정부 내·외에서 찬반 의견이 대립되어 왔고 현재도 상존하고 있다. 교육개방 찬성론자들은 개방을 통하여 외국 교육기관의 국내 진출이 용이하게 될 경우, 우수한 외국교육기관의 국내 진출이 용이해지고, 국내·외 교육기관 간 경쟁으로 국내 교육의 질 제고와 경쟁력 강화가 가능하다고 주장한다. 또한 다양한 교육 수요를 가지고 있는 교육수요자의 선택권을 확대시켜 해외 유학에 대한 과도한 수요를 국내에서 흡수하고 결과적으로 외화 유출을 감소시킬 수 있다고 주장한다.

반면에 교육개방 반대론자들은 교육은 공공영역으로 교역의 대상이 아니므로 WTO 서비스협상에서 제외되어야 한다고 주장한다. 또한 교육부문이 개방될 경우 외국의 우수한 교육기관이 국내에 진입하기보다는 영리만을 추구하는 질이 낮은 교육기관이 국내에 진출하여 우리 교육을 상업화시키고 교육기회 불균등을 심화시켜 교육의 공공성을 침해할 것이라고 주장한

---

74) 교육인적자원부, 전계자료, 5~6면.

다. 또한 해외 유학 이외의 다양한 형태를 통한 외화 유출이 늘어나게 되어 오히려 외화 유출을 심화시키고, 아울러 취약한 국내 교육기관을 도산시킬 우려가 있다고 주장한다.<sup>75)</sup>

## 나. 교육개방에 따른 향후 전망

우리나라는 국내 교육의 특수성 등 다양한 국·내외 상황을 고려하여 초·중등교육을 제외하고, 고등교육과 성인교육의 일부만을 대상으로 최초 양허안을 WTO에 제출하였고, 향후의 협상과정에서도 국내 교육의 기본적인 틀을 유지하도록 최대한 노력할 계획이다. 그러나, 우리나라 교육 부문의 최종적인 양허 범위와 수준은 추후 진행될 상대국과의 양자 협상 등을 거쳐 WTO/DDA 서비스협상이 종료될 때 확정된다. 우리나라에 양허 요청을 한 호주, 뉴질랜드, 중국, 미국 등 대부분의 회원국이 이미 교육의 상당 부분을 양허한 상태이고, 우리나라 진출에 관심을 가지고 있다는 점을 고려할 때, 향후 양자 협상 등의 과정에서 이들의 우리나라에 대한 개방 요구 강도가 예상보다 강해질 수 있다.<sup>76)</sup>

## 第2節 GATS상의 教育서비스市場開放 規範

GATS는 서비스 국제무역을 다루기 위해 만들어진 것으로 29개 조항으로 구성되어 있다.<sup>77)</sup> 이 중 교육개방과 관련 있는 조항을 살펴보면 다음과

75) 교육인적자원부, 전계자료, 5면.

76) 교육인적자원부, 상계자료, 7면.

77) GATS는 ‘서비스 교역의 범위와 정의’를 다룬 1부, ‘일반적 의무와 규율’을 다룬 2부, ‘조건이 따르는 의무(구체적 약속)’를 다룬 3부, ‘점진적 자유화’를 다룬 4부, ‘제도규정’을 다룬 5부, ‘최



같다.

## 1. 適用範圍

GATS 제1조 제1항은 “이 협정은 서비스 교역에 영향을 미치는 정부의 조치에 적용한다”고 규정하고 있다. 여기서 ‘서비스’란 제1조 제3항(b)에 의하면 “정부가 권한을 가지고 담당하는 서비스를 제외한 모든 영역의 모든 서비스”를 말한다. 따라서 “정부가 권한을 가지고 담당하는 서비스”는 배제되는 개념인데, 이 의미에 대해서 제1조 제3항(c)는 상업적인 목적이 아니며 하나 이상의 서비스공급자와 경쟁하고 있지 않은 서비스를 말한다 고 규정하고 있다. 즉 국가가 의무교육으로 담당하는 공교육은 제외 된다.

우리나라의 경우 국공립대학은 “정부가 권한을 가지고 담당하는 서비스”에 해당될 수 있으므로 개방의 대상이 되지 않는다고 평가할 수 있으나, 제1조 제3항 (c)는 “상업적인 목적이 아니며 하나 이상의 서비스”에 한정하므로 만약 국공립대학이 상업적 목적의 이윤을 추구하거나 민간자금을 받는다면 GATS의 적용 대상이 될 수도 있다.

따라서 신자유주의정책의 일환으로 추진되고 있는 국공립대학의 특수법인화나 산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률(제6878호, 2003. 5.27개정)이 제정되어 교육의 상업성이 강화되기 때문에 국공립대학도 당연히 대상이 될 수 있다고 볼 수 있다. 사립대학은 공교육이념에 입각하여 설립되고 운영되는 학교라는 점을 감안한다면 GATS의 대상이 안된다고 볼 수 있지만, 사립대학을 상업적 동기에서 파악하는 미국이나 유럽의 입장에서는 개방의 대상으로 이해할 수 있을 것이다. 우리나라에서는 최근 입법된 경제자유구역의지정및운영에관한법률(제6916호, 2003.5.29개정)은 경제자유구역에 설립되는 학교를 현행 사립학교에 대한 예외조치로서 영리성을 인정하고 있다. 또한 유럽공동체조약은 사립학교를 공적인 목적과 관련 있는 활동으로 보

---

중조항’을 다룬 6부, 그리고 부속서로 구성되어 있다.

지 않아 서비스교역 대상으로 보고 있다.<sup>78)</sup>

이런 점을 감안하면 사립대학의 경우 개방의 직접적 대상이 될 것으로 보인다.<sup>79)</sup>

## 2. 教育서비스 貿易의 類型과 下位 分野

GATS 제1조 제2항은 (a)에서 (d)까지 서비스분야의 교역 형태를 4가지로 구분하고 있다.<sup>80)</sup> 이를 교육 분야에 적용하면 다음과 같은 서비스 구별이 가능해진다.

<표3-1> 서비스교역의 공급유형

구분	공급유형	예
유형1	국경간 공급	원격교육
유형2	해외소비	유학
유형3	해외교육기관진출(상업적주재)	해외교육기관분교
유형4	자연인이동(자연인주재)	외국인교사/교수

서비스상품은 12개 분야로 나뉘어 지는데 교육 분야에는 5개의 하위 분야 즉 ① 초등교육, ② 중등교육, ③ 대학교육, ④ 성인교육, ⑤ 기타교육이 있다.

78) 강신현, “교육의 공공성을 위협하는 교육시장개방-GATS조항 분석”, 「교육비평」 제8호 (2002), 140면.

79) 임재홍, “신자유주의와 교육법의 변화”, 「민주법학」 제23호(2003), 207면.

80) 이 협정의 목적상, 서비스무역은 다음과 같은 서비스 공급으로 정의 된다. (a) 한 회원국의 영토로부터 그 밖의 회원국의 영토내로의 서비스 공급, (b) 한 회원국의 영토 내에서 그 밖의 회원국의 서비스 소비자에 대한 서비스 공급, (c) 한 회원국의 서비스 공급자에 의한 그 밖의 회원국의 영토 내에서의 상업적 주재를 통한 서비스 공급, (d) 한 회원국의 서비스 공급자에 의한 그 밖의 회원국 영토 내에서의 자연인의 주재를 통한 공급.

### 3. 最惠國待遇條項

GATS 제2조 제1항은 일반적 의무<sup>81)</sup>의 하나로 “이 협정의 대상이 되는 모든 조치에 관하여, 각 회원국은 그 밖의 회원국의 서비스와 서비스 공급자에게 그 밖의 국가의 동종 서비스와 서비스 공급자에 대하여 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 즉시 그리고 무조건적으로 부여한다”고 하여 최혜국대우조항을 규정하고 있다.

### 4. 補助金 規制條項

GATS 제15조 제1항은 일반적 의무의 하나로 “회원국은 특정 상황에서 보조금이 서비스무역을 왜곡하는 효과를 가질 수 있다는 것을 인정 한다”고 하여 보조금에 대한 다자간규율을 위한 협상을 개시하도록 규정하고 있다. 또한 제2항은 “다른 회원국의 보조금에 의해 부정적인 영향을 받고 있다고 간주하는 모든 회원국은 이러한 사안에 관해 동 회원국에게 협의를 요청할 수 있다. 이러한 요청에 대해서는 호의적으로 고려하여야 한다”고 규정하여 개방대상이 아닌 교육부분에 대한 보조금은 허용되지만 개방대상 분야에 대한 지원여부는 협상을 해서 결정해야 하게 된다.

### 5. 具體的 約束

GATS 제16조부터 제18조는 회원국이 양허안에서 약속을 한 경우에만 이행의무가 발생하는 구체적인 약속에 대해서 규정하고 있는데 제16조는 시장접근을 제17조는 내국민대우조항, 제18조는 점진적 자유화를 규정하고

---

81) 일반적 의무(General Obligations)란 GATS 적용에 있어서 회원국이 조건을 붙일 수 없는 의무를 말한다.

있다.

이 조항들은 앞서의 일반적 의무와 달리 개방의무가 있는 회원국이 개방의 속도를 조절할 수 있는 근거조항으로 작용할 수 있는 점에서 의미 있는 조항들이다<sup>82)</sup>. 예를 들면 최혜국대우조항은 유지되기 때문에 외국인 공급자를 차별할 수는 없지만, 제16조 제2항 (a)부터 (f)에 걸치는 사항<sup>83)</sup>에 대

해서 제한을 붙일 수는 있다. 예를 들면 대학설립을 인가제로 하거나, 국회의 심사를 거치도록 하는 한계, 엄격한 학위요건 등을 통해 시장접근이나 내국민대우를 제한할 수 있다.

물론 한계가 없는 것은 아니다. 제19조 이하에서는 개발도상국의 융통성을 부여하지만 보다 높은 수준의 자유화를 하나의 이념으로 제시하기 때문에 이러한 구체적 약속의 조항들은 임시적인 효과만을 가질 것이다.<sup>84)</sup>

### 第3節 教育市場開放에 따른 法體系의 變化

---

82) GATS 제19조는 “자유화과정은 전반적 및 개별적인 분야에 걸쳐 회원국의 국가정책목표 및 개발의 정도를 정당하게 고려하면서 이루어진다. 개별 개발도상국회원국을 위하여 그들의 개발상황에 따라 보다 적은 부문을 개방하고 보다 적은 거래유형을 자유화하며, 점진적으로 시장 접근을 확대할 수 있도록 적절한 융통성이 부여되며, 또한 개발도상회원국이 외국의 서비스 공급자에게 자기나라 시장의 접근을 허용할 경우 이 협정 제4조에 언급된 목적을 달성하기 위한 접근 조건을 이러한 시장접근 허용에 첨부하는 데 있어서 적절한 융통성이 부여 된다”고 규정하고 있다.

83) (a) 수량쿼타, 독점, 배타적 서비스 공급자 또는 경제적 수요심사 요건의 형태 여부에 관계없이, 서비스 공급자의 수에 대한 제한, (b) 수량쿼타 또는 경제적 수요심사 요건의 형태의 서비스 거래 또는 자산의 총액에 대한 제한, (c) 쿼타나 경제적 수요심사 요건의 형태로 지정된 숫자단위로 표시된 서비스 영업 총 수 또는 서비스의 총 산출량에 대한 제한(Re.9) (Remark 9) 제2항 다호는 서비스 공급을 위한 투입요소를 제한하는 회원국의 조치들은 그 대상으로 하지 아니한다. (d) 수량쿼타 또는 경제적 수요심사 요건의 형태로 특정 서비스분야에 고용되거나 혹은 한 서비스 공급자가 고용할 수 있는, 특정 서비스의 공급에 필요하고 직접 관련되는, 자연인의 총수에 대한 제한, (e)서비스 공급자가 서비스를 제공할 수 있는 수단인 법인체나 합작투자의 특정 형태를 제한하거나 요구하는 조치, (f) 외국인 지분소유의 최대 비율한도 또는 개인별 투자 또는 외국인 투자합계의 총액 한도에 의한 외국자본 참여에 대한 제한.

84) 임재홍, 전개논문, 209~210면.

## 1. 종래의 法體系

현재 우리의 교육관련 법체계가 교육공공성을 담보하고 있지는 못하다. 그러나 적어도 교육공공성을 담보해 낼 수 있는 최소한의 일원적인 법체계를 구성하고 있었다.

이 일원적인 법제도 체계는 헌법, 교육기본법, 사립학교법, 고등교육법 등 여러 법률에서 확인되고 있다. 우리 헌법은 제31조에서 ‘국민의 교육을 받을 권리’, ‘교육의 자주성’과 ‘대학의 자율성’을 보장하고 있다.

교육기본법은 제1조에서 ‘교육에 관한 국민의 권리·의무와 국가 및 지방자치단체의 책임’을 정하고 있고, 제2조는 ‘홍익인간의 이념과 인격도야 및 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 하여 인간다운 삶을 영위하게 하려는 교육이념’을 교육목적으로 하고 있다. 제3조는 국민의 학습권을, 제4조는 교육의 기회균등을, 제5조는 교육의 자주성을, 제7조는 국가 및 지방자치단체의 교육재정 확보의무를 규정하고 있다. 제11조에서 학교 등의 설립 권한을 국가 및 지방자치단체 내지 일정 법률요건을 갖춘 法人 또는 私인에 한정하고 있다.

사립학교법 역시 제1조에 사립학교의 특수성을 인정하면서도 ‘자주성 확보’와 ‘공공성 양양’을 목적으로 규정하고 있으며, 이로 인해 학교법인은 그 설치·경영하는 사립학교에 필요한 시설·설비와 당해 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 한다<sup>85)</sup>. 또한 사립학교는 수익을 목적으로 하는 사업을 할 수 있더라도 “교육에 지장이 없는 범위 안에서”만 가능하며<sup>86)</sup>, 일정한 요건을 갖추어 허가를 받아서만 학교설립이 가능해진다<sup>87)</sup>. 학교설립이 된 이후에도 재산출연자의 학교운영에의 개입은 제한되고 이사회가 권한을 행사하고 이사회에 대한 규제가 허용되고 있다. 그리고 사립학교에는 민법이 준용되기는 해도 포괄적인 공법적 규제가 허용되고 있다.

85) 사립학교법 제5조.

86) 사립학교법 제6조.

87) 사립학교법 제10조.

이들 일원적인 공교육법체계의 특징은 비영리 학교법인에 의한 학교운영이며, 학교운영에 대해서 국가가 책임을 지는 구조라는 점에서 특징을 찾을 수 있다.<sup>88)</sup>

## 2. 教育市場開放에 따라 形成될 法體系

교육개방이 이루어지면 앞서 본 단일의 법체계와는 전혀 어울리지 않는 새로운 유형의 법체계가 혼합되게 된다(이원적 법체계로의 전환). 아직 개방이 이루어지지 않는 않았지만 앞서 본 사전 개방의 내용으로서 제정된 또는 입법 예고된 법률안 등을 볼 때 교육개방에 따라 형성될 법체계의 단면을 예측하여 볼 수 있다.

### (1) 경제자유구역의 지정및운영에 관한 법률

이 법률은 향후 시작될 교육개방의 내용을 미리 보여주는 전형적인 법률이다. 교육개방의 두 축이 이윤추구와 이윤의 송금인정이고, 이 내용은 사립학교법과 다른 법률에 의하여 부정되고 있던 부분이다. 그런데 이 법률은 사립학교법 제3조, 즉 교육 공공성의 한 내용으로 비영리법인만이 학교를 설립할 수 있도록 규제하던 부분에 대한 예외를 인정하여 교육을 통한 영리추구를 가능하도록 해주고 있다. 나아가 대학설립장소 규제를 해제시켜 줌으로써 내국인 대학에 대해 특혜까지 보장하는 저자세를 보여주고 있다. 이러한 법령은 상당한 파급효를 가질 수 있을 것인데, 특히 외국교육기관에 대한 특혜조항들은 내국법인과 차별을 두는 것이다. 따라서 내국법인의 경우 이 특혜를 문제삼을 것이고, 그 반대급부로 무엇이 주어질지 예측하기 어렵지 않다. 즉 동일한 대우로서 사립학교법인의 영리추구, 과실의 사유화, 기여우대입학, 등록금 자율화, 학교설립규제의 완화 등을 들 수 있을 것이다.

---

88) 임재홍, 전계논문, 221면.

## (2) 고등교육법 및 사립학교법 개정

위 법안들은 외국의 우수한 대학원대학을 유치하여 국내 대학원과 경쟁 시킴으로써 국내 대학원의 질을 높이겠다는 것을 전제로 하여 외국의 우수 대학원 대학에 고등교육법 및 사립학교법상의 각종 규제를 완화하는 특혜를 부여하겠다는 것이다.<sup>89)</sup> 이 법률들은 우리나라 전 영역에 걸쳐 외국의 대학원 대학의 설립을 허용해 주겠다는 것인데, 아마 장소 규제가 없어서인지 경제자유구역의 지정및운영에관한법률과는 달리 이윤추구 및 과실송금에 대해서는 별도의 규정이 없다.

그러나 외국의 우수대학들이 타국의 인재양성을 위해 별도의 인센티브도 없이 대학을 설립하여 질 높은 교육을 제공하려 하진 않을 것이다. 지난 해 5월 23-24일 미국 워싱턴 DC에서 열린 “교육개방관련 OECD/US 국제포럼 참석 결과보고서”(교육부 7월 15일자 공개)는 외국에 분교설립 등 해외교육 시장 진출에 관심을 보이고 있는 외국의 우수대학은 별로 없는 것으로 보이며, 일부 외국의 사이버대학·사설 온라인 프로그램 제공자·어학학원 등 영리를 목적으로 하는 교육사업자만이 관심을 보인다“고 밝히고 있다.<sup>90)</sup>

## (3) 산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률

이 법률 역시 직접적인 개방의 내용을 정하고 있는 것은 아니다. 다만 개방에 대비하는 내적인 구조개선의 측면이 크다. 개방이 일반화되어 국가가 대학에 지원을 할 수 없는 상황을 대비하여 교육기관이 스스로 대학운영의 재원을 마련하여 자생할 수 있는 구조를 갖추도록 요구하고 현실적으로 반강제하는 성격이 강하다고 평가할 수 있다.

이상의 법률들을 볼 때 새로운 법체계의 특징을 둘로 나누어 평가할 수

---

89) 실제 우리나라 대학들의 대학원교육은 상당한 위기상황에 있다. 언론보도에 따르면, 2002학년도에는 서울대(85%), 성균관대(54%), 서강대(59%), 한양대(75%), 고려대(82%), 연세대(87%) 등도 박사과정 입학시험에 정원이 미달된 것으로 나타났다. 이미 여러 대학 대학원에서 석·박사 입학시험을 서류전형으로 대체하고, 졸업 조건을 느슨하게 만들었다는 사실이 우리나라 대학원 현황을 대변하고 있는 셈이다. 박겨용, “대학원 실태와 외국우수대학원 유치 정책”, 「2003 교육운동 활동가수련회 자료집」(2003. 1월), 15면.

90) 임재홍, 전개논문, 222면.

있다. 하나는 개방에 따라 진입 할 외국법인의 경우 영리법인이어도 상관없고 그 이윤을 송금할 수 있도록 허용한다는 것이다. 다른 하나는 이러한 개방에 대비하여 국립대학을 사유화 하고, 대학의 경우에도 이윤추구를 할 수 있도록 제도적으로 보장하겠다는 것이다. 특히 후자의 경우는 중요한 의미를 내포하는데 개방에 따른 국내 교육법체계를 향후 어떠한 방향으로 설정할 것인가에 대한 단초를 보여주기 때문이다.

앞서 본 산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률은 기본적으로 대학의 성격을 달리 보겠다는 의미를 강하게 내포하고 있다. 종래에는 대학교육도 고등교육의 일환이었기 때문에 교육기본법 제2조상의 교육이념 즉 인격도야와 민주시민으로서 필요한 자질 함양에 기본적인 목적을 두어 왔다.<sup>91)</sup> 물론 대학교육은 전문적인 만큼 산업대학, 교육대학, 전문대학, 기술대학 등이 있을 수 있으며, 이런 대학이 아니더라도 사회적 요구를 무시할 수 없다.<sup>92)</sup> 또한 대학이 개발한 기술을 상용화 할 수 있는 길을 열어 주는 것이 합리적인 측면도 있다.<sup>93)</sup>

### 3. 小 結

이렇게 두 법체계가 병존하게 될 것이 예상되는데, 문제는 양자가 계속 병존하는 것이 아니라, 어느 하나에 의하여 다른 한 법체계가 영향을 받고 변질될 것이라는 점이다.

단기적으로는 외국법인이 영리목적으로 대학을 운영하는 것을 인정하는 개방에 따른 법체계가 현행 고등교육법이나 사립학교법의 예외적 운영형태

---

91) 고등교육법 역시 제28조에서 “대학은 인격을 도야하고, 국가와 인류사회의 발전에 필요한 학술의 심오한 이론과 그 응용방법을 교수·연구하며, 국가와 인류사회에 공헌함”을 목적으로 하고 있다.

92) 임재홍, 전개논문, 225면.

93) 2001년 12월 기술이전촉진법과 특허법개정으로 국·공립대학에 산학협력단 설치를 법제화하고, 특허의 소유권한을 부여했다.



로 될 것이나, 문제는 개방이 확대될수록 이러한 이질적 법체계가 공교육체계를 부정하는 방향으로 작용할 것이라는 점이다.

즉 일원적 법체계하에서 내국법인이 설립하는 학교는 과도기적으로 영리추구에 한계가 있다. 그러나 시간이 지남에 따라 이러한 사립학교법 등에 의한 규제는 점차 풀릴 것이다. 왜냐하면 외국법인과 내국법인에 대한 차별이 이루어지기 때문에 이러한 사립학교에 대한 규제를 완화해 달라는 사립학교(비영리 공익)법인의 요구가 거세질 것이며 결국 정부는 사립학교법을 개정하여 내·외국법인을 동등하게 대우하는 법제로 갈 것이며, 결국은 공교육체계가 완전히 부정된 상태를 기반으로 하여 교육에서 영리가 인정되는 일원적 법체제로 변질될 수 있을 것이다.

물론 법제의 단일화가 완성되고 나면, 대학은 단순한 영리추구에서 벗어나 전문적이고 대규모의 영리를 추구하려고 할 것이다. 이것은 정부의 보조금 지급이 중단되면서 더욱 강화될 수 있을 것이다. GATS 제15조에 의하여 “회원국은 특정 상황에서 보조금이 서비스무역을 왜곡하는 효과를 가질 수 있다는 것을 인정”하는 것을 원칙으로 하기 때문에 다자간 규율을 통해 일부 완화되는 측면이 있더라도 점차적으로 보조금 지급은 어려워질 수 있을 것이다.<sup>94)</sup>

## 第4節 GATS상 教育서비스市場의 開放과 爭點

### 1. 問題의 提起

GATS 협약에서 규정하는 공급형태는 4가지 Mode로 구분된다. 국경간공급(Mode 1)은 한 회원국 영토로부터 다른 회원국 영토로의 서비스 공급으

---

94) 임재홍, 전개논문, 227면.

로서 주로 원격교육에 의한 서비스를 그 예로 들 수 있다. 해외소비(Mode 2)는 한 회원국 영토에서 다른 회원국의 서비스 소비자로서의 서비스 공급으로서 해외유학을 그 예로 들 수 있다. 상업적 주재(Mode 3)는 다른 회원국의 영토에 상업적으로 주재함으로써 한 회원국의 서비스 공급자에 의한 서비스의 공급으로서 외국인 교사의 임용을 예로 들 수 있다.<sup>95)</sup> 자연인의 이동(Mode 4)는 서비스 공급을 위해 사람이 일국에서 타국으로 이동하는 것으로 교수 또는 강사의 이동 등을 그 예로 들 수 있다.

모든 교육상품은 일괄적으로 개방되는 것이 아니라 GATS의 제3부 ‘구체적 양허’의 제16조 시장접근, 제17조 내국민대우, 제18조 추가적 양허 등의 규칙에 따라서 각국 간의 협상을 통하여 개방, 미 개방, 조건부 개방 등으로 양허된다.<sup>96)</sup>

시장접근은 회원국의 서비스 및 서비스 공급자에 대해 자기나라의 양허표 상에 합의되고 명시된 제한 및 조건하에서 규정된 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여하는 것이다.<sup>97)</sup> 내국민 대우는 자기나라의 양허표에 기재된 분야에 있어서 양허표에 명시된 조건 및 제한을 토대로 각 회원국은 그 밖의 회원국의 서비스 및 서비스 공급자에 영향을 미치는 모든 조치와 관련하여 자기나라의 동종 서비스와 서비스 공급자들에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여하는 것을 말한다.

그리고 교육서비스의 경우에는 이러한 공급형태가 중요할 뿐 아니라 학점 및 학위인정, 교수 및 교사의 자격인정 등도 중요한데 이러한 사항은 제16조의 시장 접근이나 제17조의 내국민대우에 해당되지 않고 제6조의 국내규제에 해당된다. GATS는 비록 국내규제에 관한 사항이라도 교역자유화를

95) OECD(2002 d). Education Policy Analysis. Paris. p.92.

96) OECD, 2002 a,c,d.

97) GATS 협약은 시장 접근상의 제한을 여섯가지로 제시한다. ① 서비스공급자의 수의 제한, ② 거래액 또는 자산 총가치에 대한 제한, ③ 서비스 운영 및 산출 총량에 대한 제한, ④ 서비스 공급 자연인의 수 제한, ⑤ 법인 형태의 제한 또는 합작요구, ⑥ 외국자본의 참여 제한 등이다. 이를 교육 부문 양허표 상의 제한 유형으로 예시해 보면, ㉠ 외국인의 투자 지분은 49% 미만임, ㉡ 미용 학원의 수는 50개 미만으로 허용, ㉢ 성인교육기관의 장은 내국인이어야 함, ㉣ 학원의 설립은 합작만 가능, ㉤ 학원의 유형은 국내 법규에 기재된 사항만 허용, ㉥ 교습형태의 외국인 교습 금지 등으로 열거할 수 있다.

위하여 필요한 사항이라고 판단되면 국가간의 협상을 통하여 추가적 약속이라는 형태로 양허표에 기재할 수 있도록 되어 있다. 이는 제18조 추가적 양허에 규정되어 있다.

추가적 양허는 회원국이 자격, 표준 또는 면허사항에 관한 조치를 포함하여 제16조 또는 제17조에 다른 양허표 기재사항은 아니나 서비스의 무역에 영향을 미치는 조치와 관련하여 약속에 관한 협상을 할 수 있다는 것이다.

GATS는 궁극적으로 교육시장의 영리성을 추구하고 있다. 교육시장을 글로벌화 하여 영리추구를 목적으로 하는 교육서비스 공급자의 활동 범위를 넓히려는 것이다. GATS에 규정하고 있는 보조금 제한(제15조), 최혜국대우(제2조), 국내규제의 객관성·합리성·공정성(제6조), 투명성(제3조), 특정권 내에서 부여받은 면허나 증명인정(제7조), 내국민대우(제17조), 시장접근(제16조) 등의 의무에 관한 원칙은 글로벌 표준(global standard) 속에서 교육서비스 시장의 자유화를 통하여 공급자간의 경쟁을 보장하고 있는 것이다.<sup>98)</sup>

또한 GATS는 개도국의 참여 증진(제4조), 독점 및 배타적 서비스 공급자의 제한(제8조), 영업 관행에 의한 경쟁 제약 인정(제9조), 긴급 수입 제한 조치(제10조), 국제수지 보호를 위한 제한(제12조), 제4부의 ‘점진적 자유화’ 부분 중 구체적 약속에 관한 협상(제19조), 양허표의 수정(제21조) 등과 같은 보완 조치도 취할 수 있는 주권국가의 권리도 보장하고 있다<sup>99)</sup>.

## 2. 教育서비스市場 開放化의 時代的 要請

전통적으로 교육 서비스는 무상 또는 그것을 생산하는 데 투입된 비용에 훨씬 못 미치는 가격으로 공급되는 공공 소비재(public consumption item)로 간주되어 왔다. 교육 서비스를 공공 소비재로 정의할 경우, 소비자는 저

98) 김규태, “GATS 체제에서의 성인교육시장 개방과 쟁점”, 교육행정연구 21집(2003), 316면.

99) WTO, 2002 a, b.

비용으로 교육기회를 포착할 수 있다. 그러나 교육 서비스는 질(質)에 관계 없이 동일 수준의 가격으로 공급됨으로써 공급자로서는 서로 간에 경쟁할 필요가 없고, 질을 높여야 하는 인센티브를 찾을 수가 없게 된다.

이러한 공급 체제에서는 구조적으로 교육 서비스의 질이 개선되기가 어렵다. 또한 다양한 서비스를 창출할 수 있는 동기를 상실하게 됨으로써 소비자의 선택 폭은 제한될 수밖에 없다. 결국 공급자로서는 도덕적 해이의 함정(trap)에서 벗어날 수 없고, 소비자로서는 질 높은 교육 서비스를 갈망하게 된다.

80~90년대 전 세계적으로 확산되었던 ‘분권화, 경쟁, 선택’의 교육 이념은 이러한 공급체제에 대한 반작용이었다. 단위별로 강력한 리더쉽에 의해 운영되는 다양하고 자유로운 학교, 그리고 소비자 선택의 시장 민주주의에 입각한 교육 시장의 원리가 전통적 교육체제를 대체해야 한다는 논리였다. 교육기회를 평준화하려는 전통적 교육체제는 교육 수준을 위협할 뿐만 아니라 개인 선택의 자율권을 침해하기 때문에 교육체제는 시장력(market forces)에 맡겨져야 한다는 것이다. 즉 학부모의 선택권을 인정하고 공급자 보다는 소비자의 이익을 조직화하는 시장에서 교육 서비스가 공급될 때 성과도 커질 수 있다는 논리이다.

이러한 교육 이념은 1995년 1월 WTO 체제의 출범과 함께 발효된 서비스 무역에 관한 협정(General Agreement on Trade in Services, GATS)을 전환점으로 국제적 표준(global standard)으로 되고 있다. GATS는 교육 서비스 상품이 국내외적 시장 경쟁을 통하여 공급됨으로써 공급자에게는 혁신, 효율, 질 향상을 촉진하고, 소비자에게는 보다 질 높은 상품을 선택할 수 있는 기회를 제공할 수 있다는 신념에서 출발하고 있다. 교육 서비스는 질(質)에 따라서 가격이 결정되고, 그 선택은 소비자에 위임하는 사적 소비재(private consumption item)로 되어야 한다는 것이다.

교육서비스시장의 개방은 2001년 11월 WTO 제4차 각료회의(카타르, 도하)에서 일정이 합의됨으로써 현실화 단계로 접어들었다. WTO 회원국은 2002년 6월 30일까지 교육 서비스의 개방 요청 목록(request list)을 제출하고, 2003년 3월 31일까지 개방 요청에 대한 수용 목록(offer list)을 제출한 후, 2005년 1월 1일까지 협상을 완결 짓도록 결의한 것이다.

이 일정에 따라서 우리나라는 6월 30일까지 11개국에 교육 서비스 시장

의 개방을 요청했고, 10개국(EC는 인문사회계 R&D만 개방 요구)으로부터 그러한 요청을 받았다. 우리나라는 고등교육, 성인교육, 기타교육(초·중등 과정 과외 교육) 등에 한정하여 개방 요청을 하였으나, 10개국은 초등교육, 중등교육을 포함한 전 교육부문을 망라하여 완전 개방을 요청하고 있어 교육 서비스 시장의 개방화는 그 범위와 시점만 결정되지 않았을 뿐, 거역할 수 없는 국제적 물결로 확고하게 굳어지고 있다.<sup>100)</sup>

### 3. 國內 成人教育市場과 開放現況

우리나라의 성인교육시장은 유형별로 다음과 같이 구분할 수 있다. ① 학교형태의 평생교육시설, ② 사내대학 형태의 평생교육시설, ③ 원격교육형태의 평생교육시설, ④ 사업장 부설 평생교육시설, ⑤ 학교부설 평생교육시설, ⑥ 언론기관 부설 평생교육시설, ⑦ 지식인력개발사업 관련 평생교육시설, ⑧ 학원법에 의한 학원, ⑨ 근로법에 의한 직업훈련기관 등이 있다. 이 분야에서 시장 개방 요청이 있을 것으로 판단되는 분야는 지식인력개발사업관련 평생교육시설, 학원법에 의한 학원, 근로자직업훈련촉진법상의 교육 훈련 기관일 것으로 판단된다. 원격대학형태의 평생교육시설은 학위를 수여하는 특성상 고등교육분야에서 개방요청이 올 것으로 판단된다. 또한 학교 형태의 평생교육시설은 학교와 유사한 형태(학습시설, 자료실, 관리실)를 갖추어야 하며, 공공성이 강한 초·중등분야임으로 이 분야의 시장개방요구는 거의 없을 것으로 판단된다. 그리고 사내 대학 형태의 평생교육시설과 사업장 부설 평생교육시설 및 언론기관부설 평생교육시설 등은 먼저 우리나라에 사업장이 있어야 하고, 국내에 외국인 사업장을 설치한다면 이는 자연스럽게 국내법에 의한 국내법인이 됨으로 국내법에 의한 절차를 적용하면 되기 때문에 시장개방요구는 없을 것으로 판단된다.<sup>101)</sup> 그러나 학교

100) 이만희, “교육서비스 시장의 개방화 시대와 선택”, 『한국교육』 제29권 제2호(2002.12월). 477면.

101) 김규태, 전계논문, 316~317면.

102) 최돈민, “WTO 성인교육시장 개방과 학원산업의 대응 전략”, 한국교육개발원(2002), 17면.

부설 평생교육시설은 학교의 설립을 전제로 하는 경우에는 시장개방에 관심을 가질 이유가 거의 없다고 본다. 하지만, 기존 학교와의 제휴 및 프랜차이즈 형태로 진입할 가능성은 있어 보인다.

우리나라의 성인교육시장에 진출하고 있고 개방 요청이 있을 것으로 예상되는 분야의 성인교육시장 규모는 외국 교육서비스 업체가 선호할 만한 수준에 있다고 볼 수 있을 것이다.

교육부에 따르면 국내 사교육시장 규모가 7조 1,276억원에 달하고 있다(교육부자료, 2001. 3). 또한 학습지 및 온라인 교육업체에 따르면 2000년 현재 회원 수 600만명에 연 3조원 규모에 달하고 있으며, 온라인 교육시장이 500여 업체에 4천억에 이르고 있는 것으로 나타났다(매일경제, 2000. 9. 7일자; 한국경제, 2001. 12. 11일자). 그리고 직업능력 개발 훈련 시장은 2001년도에 연간 1,871,000명에 달하는 훈련생에 총 7,186억원이 투자되는 것으로 나타났으며, 이중 외국시장 개방의 대상이 되는 학원 등의 훈련기관이 35.5% 이상 차지하고 있는 것으로 나타났다(노동부자료, 2002. 7).

2002년 현재 외국인이 국내에 설립한 학원은 총 21개 어학원이 있으며, 국가별로는 미국 10개, 대만3개, 중국 4개, 캐나다 1개, 일본 3개이며, 외국인 어학강사 수가 6,621명으로 전체 학원 강사 165,107명의 4.0%에 달하고 있으며, 외국인이 설치한 사업장 부설 평생교육시설은 3개로 설립 운영 중에 있는 것으로 나타났다(교육인적자원부 회의자료, 2003. 1. 15일). 또한 국내학원과 외국대학 연계 교육, 국내 직업훈련기관과 외국 전문대학 연계 교육, 외국대학과의 협약을 통해 국내학원에서 어학교육을 받고 외국대학에 편입학 하는 어학과정 등의 제휴 형태로 교육서비스를 개방하고 있는 것으로 나타났다.<sup>102)</sup>

성인교육시장 개방은 외국의 성인교육서비스를 국내에 수용하는 것만이 아니라 GATS 협약에 따라 상호주의에 입각한 해외 진출도 해당 된다.

---

103) 김제완, “교육시장 개방 대책은 경쟁력 확보 방안에서 찾아야”, 「교육개발」, 통권 제127호 (2001. 5·6월호), 96면.

2001년 현재 국내성인교육기관이 해외로 진출한 기관은 거의 없는 실정에 있다.<sup>103)</sup> 그러나 GATS가 본격적으로 효력을 발휘하게 될 2005년~2010년경에는 중국 및 동남아의 한류 열풍, 해외 한국인들의 교육열, 정보통신 강국으로서의 직업관련 교육 서비스의 경쟁력 등을 고려할 때 해외 진출이 매우 유망한 교육서비스로 전망된다.

#### 4. 主要國의 教育서비스 讓許 및 規制現況

2002년 4월 현재 WTO 회원국들 중에서 성인교육 32개국, 기타 교육 20개국 등이 성인교육시장에 양허하고 있다. 다음의 표를 보면 몇 가지 양허의 특성을 발견할 수 있다.

첫째, 시장접근, 내국민대우 부문에서 자연인 주재의 개방율이 현저하게 낮다는 점이다. 이것은 교육서비스 제공자의 무분별한 유입으로 인하여 나타날 수 있는 서비스 질의 저하를 우려하고 있기 때문이라고 본다.

둘째, 공급유형별로 해외소비(Mode 2)의 개방율이 가장 높다. 이것은 각국이 국내에서는 공급하기 어려운 교육서비스를 해외에서 소비하기를 허용하고 있음을 의미 한다. 세계화는 외국어 교육, 국제 이해 교육 등에 대한 수요를 창출하고 있으나 이것은 국내의 공급으로는 충족되기가 어려운 부문이다. 이러한 수요를 보완하기 위하여 개방을 확대하고 있는 것이다. 선진국은 또한 경쟁력이 있는 교육을 중요한 수출 상품으로 인식하고 적극 개방하고 있고, 적극 개방을 요구할 것으로 보인다.

셋째, 국경간 공급(Mode 1)의 개방율도 비교적 높게 나타나고 있다. 이것은 이 부분이 유망한 수출 부문으로 부상하고 있는 한편, 국내 규제의 실효성이 매우 낮기 때문이다. 선진국은 학생들이 자국 밖으로 여행하지 않고도 사이버 교육을 받을 수 있기 때문에 공공 교육 시스템을 통하여 이루어지

103) 김제완, 전계논문, 318면.

는 교육을 보완 할 수 있다고 주장하고 있으나 실제로는 수출 유망 품목으로 인식하고 있어 개방율이 높다고 본다.

넷째, 상업적 주재의 개방율은 대체로 높은 수준을 유지하고 있다. 이는 외국(법)인의 투자 유치로부터 대체 재원을 국내 수요자에게 제공함으로써 해외교육 수요를 내부화하고자 하는 것으로 판단된다.<sup>104)</sup>

**<표3-2 > 성인교육 서비스 분야 개방 현황**

학교급별	양허분야	서비스 공급유형	개방 않음	부분 개방	완전 개방	개방율(%)	
						완전	완전+부분
성인교육 (32개국)	시장접근 (market access)	M1 국경간 공급	2	3	27	84.4	93.8
		M2 해외소비	0	1	31	86.9	100
		M3 상업적 주재	1	10	21	65.6	96.8
		M4 자연인 주재	23	0	3	9.4	9.4
	내국민대우 (national treatment)	M1 국경간 공급	2	2	28	87.5	93.8
		M2 해외소비	0	1	31	96.8	100
		M3 상업적 주재	2	4	26	86.7	93.8
		M4 자연인 주재	23	2	7	21.8	28.1
기타교육 (20개국)	시장접근 (market access)	M1 국경간 공급	2	1	17	85	90
		M2 해외소비	1	0	19	95	95
		M3 상업적 주재	2	8	10	50	90
		M4 자연인 주재	17	3	0	0	15
	내국민대우 (national treatment)	M1 국경간 공급	2	2	16	80	90
		M2 해외소비	1	1	18	90	95
		M3 상업적 주재	5	3	12	60	75
		M4 자연인 주재	14	3	3	15	30

GATS에서는 교육서비스 시장의 자유화로부터 유발될 수 있는 시장실패 (market failure)를 방지하기 위하여 점진적, 자발적 자유화를 보장하는 한편, 국가의 정책적 목적을 달성하기 위하여 규제가 필요한 경우 양허 일정을 조정할 수 있는 권리, 이미 취한 양허를 수정하거나 철회할 권리, 시장 접근을 허용하거나 허용조건을 선택할 수 있는 권리 등을 보장하고 있다. 즉, 회원국이 능력과 국가목표 및 우선순위에 따라서 다자간 무역체제에 통합되도록 허용하고 있는 것이다.<sup>105)</sup> 이에 따라서 양허국들은 국가 규제주권

104) OECD(2002), "Current Commitments under GATS in Educational Services" Background Document, Washington, DC, U.S.A. pp.9~18.



을 행사할 수 있다. 2002년 4월 현재 양허한 국가들이 행사하고 있는 규제는 양적으로 다음과 같이 나타나고 있다. 시장접근 부문의 규제에서는 Mode 3, Mode 4에 집중되어 있다는 점이 가장 두드러지게 나타난다. 이 중 M3는 개방율이 높은 부문이다. 이것은 개방을 하되 국내 규제를 통하여 교육서비스의 질 관리를 하겠다는 의지를 반영하고 있다. 그 반면 개방율이 가장 낮은 Mode 4는 규제가 많다는 점에서 각국이 교육 서비스 공급자의 질을 중시하고 있음을 보여준다.

개방율이 높은 Mode 1, Mode 2는 규제도 가장 적다. 그 만큼 국경 간 공급, 해외 소비에 대해서는 양허국들이 국가정책상 개방을 확대하고 있는 것으로 이해된다. 이것은 각국이 정규 교육에 대한 책무성을 고려하여 개방을 하더라도 질 관리 차원에서 규제를 강화하는 한편, 비정규직 교육 서비스의 제공은 시장에 맡기고 있음을 보여 준다. 구체적 규제로는 기타 시장 접근 조치, 내국민 대우 제한, 외국자본의 참여, 법인유형, 자연인의 수의 제한 등의 순서로 많다. 이것은 우리나라가 개방을 하되 질 관리 차원에서 활용할 수 있는 시장 접근 규제임을 시사하고 있다.<sup>106)</sup>

**<표3-3 > WTO 양허 회원국의 시장접근 부문 유형별 규제 수<sup>107)</sup>**

교육서비스 유형별	Mode	a	c	d	e	f	g	h	총계
성인교육	1						3		3
	2						1		1
	3	1	1		2	2	4	3	13
	4			1			10	1	12
기타교육	1			1					1
	2								

105) OECD, 2002 a:13.

106) OECD(2002), Current Commitments under GATS in Educational Services, " Background Document, Washington, DC. U.S.A. 등에 게재된 규제를 참조로 작성.

107) OECD(2002), Current Commitments under GATS in Educational Services, " Background Document, Washington, DC. U.S.A. 등에 게재된 규제를 참조로 작성.

	3				1	2	2	3	8
	4			1			6	3	10

※ a:공급자수, b:거래가치 또는 자산 총액, c:서비스 영업 총수, d:자연인의 수  
e:법인 유형, f:외국자본 참여, g: 기타 시장 접근

**<표3-4 > WTO 양허 회원국의 내국민대우 부문 유형별 규제 수<sup>108)</sup>**

교육서비스 유형별	Mode	a	b	d	e	f	g	h	m	n	총계
성인교육	1		1							1	2
	2		1								1
	3		1	2		1		2	1	1	8
	4		1			3			8		12
기타교육	1		1								1
	2		1								1
	3		1	2		1		2	1		7
	4		1			2		2	4		9

※ a:세제조치, b:보조금 및 증여, c:기타금융조치, d:국적요건, e:주거요건, f:인허가 기준, 자격, g:등록요건, h:인가요건 i:실적요건, j:기술이전요건, k:local content, 훈련요건, l: 자산 및 토지의 소유, m:기타 내국민대우 조치, n:시장접근 제한

내국민대우의 규제도 다음에서 보는바와 같이 시장접근에서와 같은 경향을 보이고 있다. 규제는 Mode 3, Mode 4에 집중되어 있다는 점이 가장 두드러지게 나타난다. 이 중 Mode 3는 개방율이 높은 부문이다. 이것은 개방을 하되 국내 규제를 통하여 교육서비스의 질 관리를 하겠다는 의지를 반영하고 있다. 그 반면 개방율이 가장 낮은 Mode 4는 규제가 많다는 점에서 각국이 교육서비스 공급자의 질을 중시하고 있음을 보여준다. 구체적인 규제로는 기타 내국민대우 조치, 인가 요건, 인허가·기준·자격, 국적 요건, 보조금 및 증여 등의 순서로 많이 차지하고 있다. 이것은 우리나라가 개방을 하되 질 관리 차원에서 내국민 대우 규제를 활용해야 하는 당위성을 시사하

108) OECD(2002), 상계자료.

고 있다.

지금까지 분석한 공급유형별 개방율과 규제 수와의 관계는 다음과 같은 상관관계가 있는 것으로 나타났다. Mode 2는 개방율이 높은 반면, 규제가 적다. 이것은 양허국이 교육서비스의 해외 소비를 시장에 맡겨, 촉진하려는 의사를 반영하고 있다. Mode 4는 개방율이 낮으면서 규제는 많다. 이것은 회원국이 자연인의 자격, 국적요건 등을 통하여 국내 교육 서비스의 질 관리를 엄격히 실시하겠다는 의지를 반영하고 있다. Mode 3는 개방율이 높으면서 규제가 많다. 양허국이 자국내 교육기관 설립을 허용하되 국내규제에 따라서 질 관리를 엄격히 실시하겠다는 의지를 반영하고 있다. Mode 1은 개방율이 상대적으로 낮으면서 규제는 가장 적다. 개방율이 낮은 것은 사이버 교육이 표준화되어 있지 못하기 때문에 국내 교육 서비스의 질에 기여하는 데는 한계가 있음을 반영한다. 그 반면 규제가 적은 것은 규제의 실효성이 적기 때문이다.<sup>109)</sup>

## 5. 教育서비스市場 開放化 方向

국제적으로 우리나라의 교육 체제는 경쟁력이 매우 취약한 것으로 인식되고 있다. 2002년 5월 지방대학 졸업자가 호주에서 소정의 교과 과정을 이수했음에도 불구하고 국내에서의 학력을 인정받지 못하여 대학원 진학이 좌절된 바 있다. 우리나라의 교육 체제에 대한 국제적 신뢰도가 매우 낮음을 분명히 보여준 사례이다. 한편 이것은 우리나라의 교육 체제가 국제적 표준에 못 미칠 뿐만 아니라, 정부가 승인한 학력이라도 그 질은 국제 시장에서 평가되고 있음을 시사하고 있다.

교육 체제를 국제화하지 않고서는 그 성과의 신뢰를 받을 수 없는 것이 오늘날 교육 시장의 엄연한 현실이다. 이 점에서 GATS는 우리나라의 교육

---

109) 김규태, 전개논문, 320~321면.

체제를 개방함으로써 신뢰도를 높일 수 있는 기회를 제공하고 있다. GATS를 통하여 교육 체제를 개방하고, 이로부터 국내의 교육 체제를 보완하는 효과를 거둘 수 있을 때 신뢰도도 향상될 수 있다. 또한 개방을 하더라도 국내 규제를 통하여 질 관리를 할 수 있기 때문에 양허 자체를 기피할 필요는 없다. 42개 양허국의 개방율과 규제 수와의 상관관계는 이러한 방향성을 시사하고 있다. 이에 기초할 때, 단기적으로는 다음과 같은 양허 태도를 제시할 수 있다.

### 가. 초·중등 교육 서비스

① 해외 소비(Mode 2)는 개방율이 매우 높고 규제도 매우 적은 공급유형이다. 오히려 규제의 사회적 비용, 단기 연수 및 유학 장려의 필요성에서 학력에 관계없이 해외 소비(M2)를 개방하되, 중졸 미만 학력자의 해외 소비에 대해서는 규제를 긍정적 방향으로 보완한다.

② 자연인 주재(Mode 4)는 개방율도 낮고 규제도 많은 공급유형이다. 교육 서비스의 질 관리를 지향하여 자연인의 자격 요건을 엄격히 한 후, 국내 수요가 발생하는 부분만(예: 원어민 교사) 개방한다.

③ 상업적 주재(Mode 3)는 개방율이 높으나 규제가 많은 공급유형이다. 따라서 개방하되, 과급효과가 적은 외국인 학교, 각종학교 등으로 한정하고, 각국의 양허 현황에서 나타난 바와 같이 국내 규제를 적용하여 정체성 있는 교육 등 질 관리를 엄격히 한다.

④ 국경간 공급(Mode 1)은 개방율이 높고, 규제도 적은 공급유형이다. 이 부문은 규제의 실효성이 없을 뿐만 아니라 질 관리가 현실적으로 불가능하다. 따라서 개방하되, 그 성과를 자격으로보다는 경력으로 인정한다.

### 나. 고등 교육 서비스

① Mode 2는 개방율이 높을 뿐만 아니라 규제도 매우 적다. 이것은 양허

국들이 Mode 2를 명실상부하게 개방하고 있음을 의미한다. 현재 우리나라의 경우도 개방되어 있고, 고등교육의 경우 규제도 없다. 따라서 개방을 원칙으로 한다.

② Mode 1은 개방율이 높을 뿐만 아니라 규제도 상대적으로 적은 편이다. 이 부문도 양허국들이 명실상부하게 개방하고 있음을 의미한다. 또한 서비스의 특성상, 규제의 실효성을 거두기가 어려운 부문이다. 교육서비스 공급의 다양화를 추진한다는 측면에서 이 부문을 개방하더라도 교육과정이 표준화되어 있지 않기 때문에 질 관리가 현실적으로 불가능하다. 따라서 개방하되, 그 성과를 자격으로서 보다는 시장에서 경력으로 인정할 필요가 있다.

③ Mode 3은 개방율은 높으나 규제가 많은 부문이다. 우리나라의 경우, 고등교육의 질을 높이기 위해서는 국제적 표준 및 경쟁체제를 도입해야 한다는 점에서 현행 제도에서 개방하되, 국내 규제를 통하여 질 관리를 엄격히 한다. 그런데 현행 제도가 외국 기관을 유인하기에 불충분할 경우 별도의 인센티브를 명문화한다.

④ Mode 4는 개방율도 낮고, 규제도 많은 부문이다. Mode 3과 마찬가지로 고등교육의 질을 높이기 위해서는 자연인의 국제적 표준 및 경쟁체제를 도입해야 한다는 점에서 개방하되, 자격 요건을 엄격히 한다.

## 다. 성인 및 기타 교육 서비스

① Mode 2는 개방율이 높을 뿐만 아니라 규제도 거의 없다. 우리나라의 경우에도 중졸 이상의 학력자 및 성인에 대한 규제는 전혀 없다. 그렇다고 중졸 미만 학력자의 유학에 대한 규제가 실효성을 거두고 있는 것도 아니다. 따라서 Mode 2는 전면적으로 개방하되, 중졸 미만의 학력자에 대해서는 장기 체류보다는 1년 이하의 단기 해외 연수 프로그램을 장려하는 제도로 보완할 필요가 있다.

② Mode 3는 시장접근에서 개방율이 높은 반면, 규제가 많다. 내국민 대

우에서는 개방율이 낮고 규제가 많은 특징을 보이고 있다. 이것은 개방하  
되, 질 관리를 고려하고 있음을 의미한다. 현재 우리나라에서는 일정 조건  
을 갖출 경우, 설립 허가가 이루어지고 있는 만큼 현행의 제도대로 개방을  
양허한다.

③ Mode 1은 성인교육 서비스의 경우, 시장접근에서는 개방율은 낮으나  
규제가 적은 반면, 내국민 대우에서는 개방율이 높으나 규제는 적은 편이  
다. 사실 정보화시대에서 Mode 1의 공급과 소비는 개방율, 규제의 수 등과  
상관관계가 낮다. 규제가 이루어진다고 해도 이에 대한 접근은 얼마든지 이  
루어질 수 있기 때문이다. 이를 고려하여 규제하기 보다는 전면적으로 개방  
하여 Mode 1이 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 한편, 그 성과를 자격  
또는 경력으로 인정하는가에 대해서는 시장에 맡기는 것이 합리적일 것이  
다.

④ 여타 교육 서비스 부문에서와 마찬가지로 성인 및 기타 교육 서비스  
의 Mode 4는 개방율도 낮고 규제도 많은 특징을 보이고 있다. 이것은 자연  
인의 자격과 관련되어 있다. 현재 우리나라에서는 대졸 이상의 외국인 학력  
자는 외국어 교습에 한하여 학원 강사가 될 수 있는 자격을 갖추고 있다.  
그러나 개방을 하되, 강사의 자격을 엄격히 규제하는 양허가 필요하다.

이와 같이 볼 때 우리나라 양허안의 개방율은 성인 및 기타 교육→고등  
교육→초·중등 교육 등의 순으로 높게 나타날 것이다. 그러나 우려되는 것  
은 국내 교육체제의 발전을 위해서는 외국 기관의 국내 시장 진입이 필요  
함에도 불구하고, 이 정도의 양허로는 충분한 유인이 될 수 없다는 점이다.  
예컨대 성인 및 기타 교육, 고등교육의 경우 제도적으로는 이미 개방이 되  
어 있음에도 불구하고 현재 성인 및 기타 교육 부문에만 9개의 기관만이  
진출하고 있을 뿐이다. 외국 기관의 진입이 필요한 이상, 점진적으로 개방  
율을 높이면서 외국의 교육 서비스를 ‘보완재’로 활용할 수 있는 지혜를 모  
아야 할 것이다.<sup>110)</sup>

---

110) 이만희, 전개논문, 485~486면.

# 第4章 GATS上 高等教育서비스市場의 開放과 爭點

## 第1節 外國의 教育市場開放實態

### 1. 독일

교육정책의 일환으로 독일에서는 세계의 여러 나라 대학들과 학문적 교류관계를 계속 추진하고 있으며, 그러한 가운데 외국학생들을 더 많이 수용하기 위해서 특별히 국립대학 안에 국제학위과정(International Degree Program)을 개설하고 있다. 이 프로그램 안에 국제적인 연구과정으로 “Master-Plus”모델이 개발되어 있어 모든 학과의 강의가 영어로 진행되고 있다. 또한 학생선발의 경우 독일 학생과 외국학생을 똑같은 비율로 모집하고 있다. 이와 같은 연구과정은 지금까지 약 20개의 국립대학과 11개의 전문대학 안에 개설되어 있다.

개설된 과정으로는 공대계열에 25개, 컴퓨터 및 수학 11개, 자연과학 12개, 농학 5개, 환경공학 4개, 경제 및 경영에 10개 학과, 기타 인문사회계열 10개 과정에 달하고 있다. 이 프로그램의 특징은 짜임새 있는 교과과정과 소규모 단위의 학생 지도 등으로 교육의 질이 우수하다는 데 있다. 특히, 학위제도에 있어 외국에서도 상호인정 문제를 원활하게 하기 위해 Bachelor, Master를 도입하고 있다.

독일의 많은 대학들은 국제적 협력관계에 있는 외국대학들과 기본적으로 서로 특별 연구학과들을 설치하고 있으며 이러한 학문적 교류가 이루어지

는 학교 수는 해마다 증가하고 있다. 국제적으로 교류 협력관계 속에서 서로 학문연구 성과가 인정된 학과의 수는 대학 및 전문대학을 합하여 총 143개학과에 달하며 학교 수는 대학이 41개, 전문대는 약 69개이다.<sup>111)</sup>

독일의 대학들과 국제적 협력관계에 있는 외국대학의 나라별 비율을 보면 유럽지역에 있는 나라들이 80%이상을 차지하고 있으며, 그 중 90% 이상이 프랑스의 대학들과 협력관계를 맺고 있다. 또한 프랑스의 협력대학과는 각 교류 학과별로 거의 모든 연구과정이 상호 개설되어 있다.

그 외의 지역 중에서 독일 대학과 협력관계에 있는 외국대학들은 미국 내 대학의 비율이 약 10%에 해당하고, 아시아 내 대학들과의 협력관계는 아주 미미하며, 구체적이고 전문적인 분야별 교류가 극히 드문 상태에 있다.<sup>112)</sup>

## 2. 일본

일본의 학교교육법 제2조에 의하면 학교는 국가, 지방자치단체 및 학교법인만이 설치할 수 있도록 되어 있어, 학교교육법에 의한 정식교육기관을 외국인이 직접 설립하는 것은 법적으로 불가능하나 외국인이 학교법인을 설립하고 그 임원이 되는 것이나 외국의 학교법인 등의 자금이 학교법인의 설립 출연재산이 되는 것에 대하여 특별히 제한하고 있는 규정은 없다. 문부성에 의하면 이제까지 외국대학이 일본 국내법에 의하여 학교설립 인가를 받고 정식으로 대학을 운영하고 있는 경우는 전혀 없으며, 외국대학의 일본 진출에 관한 자료를 별도로 파악하고 있지는 않다. 그러나 실제로 1980년대 이후 나카소네 내각이 국제화를 추진하면서 일·미 무역확대 추진위원회의 간접적인 지원을 받아 미국대학의 분교형식으로 일본 내에 교

---

111) Bunder Laender, Kommission fuer Bildungsplanung und Forschungsfoerderung(BLK): Bundesanstalt fuer Arbeit, 1999/2000, Studien & Berufswahl, Nuernberg, 1999, pp.364~366.

112) 이학춘, “외국의 교육시장 개방사례와 한국교육정책의 전환”, 교육개발 (2001. 5·6월호). 63면.



육기관을 설치한 경우가 다수 있으며, 이들 학교들의 일본내 법적 위치를 보면 극소수의 학교는 전수학교로 설립인가를 받았으나, 대부분의 학교는 설립인가를 받지 않은 상태이다. 일본학교교육법에 의하면 전수학교는 학교법인이 아니더라도 운영이 가능하도록 하고 있다.

그간 일본에 설립된 학교수는 약 30여개교에 이르지만 많은 수의 대학이 학생수 부족으로 폐교되었다. 문부성에서 관여하지 않아 정확한 자료가 없으나 아사히 신문에 보도된 자료에 의하면 현재 개교 중인 미국대학의 일본분교는 총 8개에 달하고 있다. 다음으로 주요 미국대학의 일본 분교 현황을 보면 동경대에 총 4개, 가나가오현에 1개, 니이가타현에 1개 아키타현에 1개, 홋카이도에 1개 등이 있다. 동경도에는 템플대학 일본교가 1982년에, 콜럼비아 Teachers College 대학원이 1987년에, 네바다 캘리포니아 대학 일본교가 1988년에, 레이크랜드대학 일본교가 1991년에 설립되었다. 가나가와현에는 센트럴텍사스칼리지가 1983년에 설치되었는데, 미국기지 내 근무자가 주로 이 학교에 재학하고 있다. 니이가타현에는 사우드 일리노이 대학 니이가타교가 1990년에 설치되었으며, 홋카이도에는 1983년도에 하이델베르크 대학 일본교가 개교되었다.

일본의 미국대학은 현재 일본인으로부터 별로 좋은 호응을 받지 못하고 있는 실정이다. 아사히신문은 미국대학이 일본의 거품경제시기에 대폭 설립되었으나 불황기가 도래하자 경영에 어려움을 맞게 되었다고 보고 있다.

현재 남아 있는 대학 중 가장 오래된 템플대학은 동경도의 중심가에 9층 건물을 사용하고 있으며, 당초 설립시는 일본 측의 자본 참여에 캠퍼스를 동경 외곽으로 이전하였던 적이 있으나 1996년 이후 미국 본교가 경영에 직접 참여하면서 현재의 위치로 학교를 옮겼던 바 야간에 대학원생으로 한강좌에 사회인의 등록이 늘어나면서 학교가 안전을 찾는 계기가 되었다. 1991년에 약 600명 정도로 대폭 줄었으나 대학원생을 포함하면 약 1,700명의 학생이 재학하고 있다.

사우드 일리노이대학 니이가타교는 니이가타현과 일리노이주가 공동으로 교육경제위원회를 설립하여 학교운영을 지원하고 있는데, 이 학교는 본교와

동일한 교육프로그램을 운영하고 있다. 이 대학에 입학하면 동시에 본교 학생으로 관리되며, Language과정을 거치거나 또는 직접 대학과정에 입학한 학생들은 미국 본교 또는 미국의 대학에의 편입이 가능하다. 이들 학교들은 특정분야에 한정하여 학과를 설치하고 있지는 않은 상황이며 템플대학의 경우는 학부에 영문학과, 정치학과, 경제학과, 미국연구학과, 아시아연구학과, 사학과, 종교학과, 교양학과 등이 있으며 영어로 수업을 진행하고 있다.

일본의 사립학교 및 학교법인 회계기준은 운영수익에 관하여 별도의 규정을 갖고 있지는 아니하고 있으며 운영수익금의 사용에 대하여 특별히 제한하고 있지는 않다. 또한 일본외환관리법은 외국으로의 송금을 금지하고 있는 규정이 없어 제도상 송금은 가능하다. 그러나 학교법인의 모든 지출은 학교법인의 목적에 맞아야 하므로 학교법인의 공공성에 비추어 볼 때, 수익금이라고 하더라도 학교운영목적 이외에 무단사용을 할 수는 없다.

현재 일본에 진출해 있는 외국대학들 중 일본 국내법에 의하여 전수학교로 인가받은 회계보고를 都道府縣 교육청에 매년 제출하고 있으며, 인가를 받지 않은 경우는 특별히 파악되고 있지는 않으나, 실제로는 대부분의 대학이 송금할 만큼의 수익을 내고 있지는 못하는 것으로 알려지고 있다.<sup>113)</sup>

### 3. 중국

중국교육시장의 개방은 경제상의 개혁개방과 서로 밀접히 연관되어 있다. 경제체제 개혁개방 실행 전인 1950년부터 1970년대 말까지 중국정부는 교육통제아래 교회 등의 사회단체가 설립한 사립학교 등을 회수하였다. 그러나 개혁개방 이후, 사립학교는 우선 중국 연해지역부터 광대한 내륙으로 설립되기 시작하였다.

---

113) 김태완, “고등교육부문 시장개방 대책의 국제화교육 활성화 방안 연구” 교육부 교육정책실, 1995, 57~65면.

통계에 따르면 1999년 지역별 학교점유 총 수와 학생 총 수가 1.9%와 5.1%로 중국사립학교는 이미 4만 4천개에 이르며, 학생 수는 454만 6천명에 이른다. 이 통계는 근년에 설립한 사립대학 통계를 포함하지 않은 것이다.

사립학교 중 국내투자로 설립한 것 이외에 상당 부분이 중외합작(홍콩·타이완 포함) 혹은 외국의 독점으로 설립되었다.

대학교육분야에서 중국교육시장의 개방은 이미 오래 전부터 시작되어온 외국유학과 근년 들어 일기 시작하는 중·외 합작의 학교설립이다.

외국유학은 일찍이 중국교육서비스 무역수입의 주된 구성부분이다. 이와 관계된 보도에 따르면, 근년 들어 매년 중국은 대략 25,000명의 자비유학으로 한 사람 당 최소 17,000~22,000(\$) 가량의 소비를 보이고 있다. 중국은 매년 자비유학으로 483.2 million(\$)을 소비하고 있다. 이러한 통계 수치는 국비유학생을 포함하지 않은 수치이나, 사실 국비유학생의 통계수치가 자비유학생보다 더욱 수치가 높다.

중국인 유학생 중 주목을 끄는 새로운 현상은 바로 초·중등학생의 조기유학이다. 비록 이 소수 유학생이 대학교육학위의 수와 비할 수는 없으나, 이는 중국교육서비스무역수입의 새로운 구성 부분이다. 중국 여러 대학들은 계속해서 외국대학과 합작으로 MBA 등을 설립하여 학위를 수여하고 독립적으로 학원을 설립하기도 한다. 이러한 대학학위를 받은 졸업생들은 사회에서 비교적 큰 영향력과 주의력을 끈다.

중·외 합작의 학교기관의 수속비는 아주 비싸기 때문에 실제로 영리를 목적으로 한 외국자본이 중국교육시장의 상당부분을 차지하고 있다.

정부가 학위를 수여하지 않는 언어연수, 정보기술 등과 같은 기능 교육은 느슨한 교육기관의 운영으로 외국투자자에게는 비교적 큰 영리부문을 남겨준다.

미국 마이크로 소프트웨어사는 중국의 몇몇 학교에 소프트웨어 발급 정수권한을 가지고 정보기술 연수반을 설립하여 중국의 많은 도시에서 좋은 결과를 얻고 있다. 중국의 청화대학을 포함한 학교 내의 많은 IT기술 일류대학 모두가 마이크로소프트사의 대리인이 되었으며, 소프트웨어사는 이러한 방

법을 통하여 중국 교육서비스 시장에서 상당히 낙관적인 호응을 얻고 있다. 중국 타이완 투자가 왕광아씨와 허남성 정주대학 합작으로 경제무역 경영학원을 설립·발전시키고 있다.

이 학원에 투자한 금액은 24.2 million(\$)이 투자되었으며, 학생 수는 5,670명으로 현재 중국내의 최대 합작 효과를 얻고 있다. 따라서 중국 측의 입장에서는 교육서비스 무역에 상당한 도전을 받고 있다. 그러나 중국정부 교육정책은 이에 따른 도전을 방어하기에는 아직 미비한 상태이다.<sup>114)</sup>

#### 4. 싱가포르

1998년 싱가포르 정부는 미래 사회를 주도하는 국가로 변모하기 위해 「Industry 21」 계획을 발표하였다. 이에 따르면 향후 10년 내에 지식기반산업이 싱가포르 GDP의 40%를 차지하고, 연간 20,000~25,000여 개의 일자리를 창출한다는 목표를 세우고 있다. 이러한 목표를 달성하기 위한 핵심적인 과제로 세계적 수준의 다국적 기업을 유치하고 이를 뒷받침할 수 있는 세계적 수준의 인력을 양성하는 것으로 설정하고 있다. 지식기반경제에서는 인프라 또는 자본보다는 응용력과 창의력을 지닌 인적자원이 더욱 중시되기 때문에, 세계적 수준의 인적자원을 양성하고 새로운 기술을 개발하는 역할을 담당할 수 있도록 싱가포르 대학의 질을 획기적으로 향상시킬 필요성이 절실해진 것이다. 이를 위해 싱가포르는 세계 최고 수준의 10개 대학을 유치하여 싱가포르를 연구·교육의 중심지로 발전시키려는 World-Class Universities Program (WCU)을 추진하고 있다. 싱가포르 정부의 각 부처는 외국대학의 유치를 위해 대학 부지를 알선하고, 비용차입을 위해 재정보증을 하는 등의 각종 행정적 편의를 제공하고 있다. 또한 연구개발을 위해 MIT와 파트너인 싱가포르 대학에 각각 1억 달러를 지원하기도 하였다. 외국대학에게 특별한 세금혜택은 부여하지 않고 있지만, 또한 과실송금도 제

---

114) 이학춘, 전개논문, 65~66면.

한하지 않고 있다.

<표4-1 > 싱가포르의 외국대학 유치 현황

대 학	싱가포르내 협력기관	내 용
MIT (1998)	NUS, NTU	- 세계 수준의 공학 연구 강의
Georgia Tech (1999.2)	NUS	- Leaders in Logistics 프로그램 - 물류 서비스 향상 연구
Johns Hokins 대학 (2000.6)	NUS, NUH(National Univ.Hospital)	- 의학.생명공학 분야 공동 교육 및 연구 실시 - NUH내 건물임차
Chicago 대학 (2000.8)	독자분교 설립 (House of Tan Yeok Nee)	- 고급 경영자 대상 MBA
Wharton (2000.9)	SMU	- 아시아 지역에 적합한 경영 이론 공동 연구
Insead 대학 (2000.10)	독자분교 설립	- 1년 MBA과정 - 고급 경영자 과정
TU/e(2001.5): Netherlands' Technische Universiteit Eindhoven (TU/e)	NUS	- 디자인 분야 공동연구, 강의 - 기술디자인 분야 학위과정 - Design Technology Institute 설립

<표4-1>은 2001년까지 진행된 싱가포르의 외국대학 유치현황을 요약하고 있다. Chicago와 Insead 대학은 싱가포르 내 분교를 설치하였으나, 기타 5개 대학은 싱가포르 내 NUS(National University of Singapore)를 비롯한, NTU(National Technological University) 및 SMU(Singapore Management University)와 Joint Venture 형식으로 연구소를 설립하거나 교육과정을 공동으로 운영하고 있다. 외국대학 스스로가 세계화 전략의 일환으로 각 대륙에 진출하려는 목적을 갖고 있는 상태에서 싱가포르의 정치적 안정, 양호한 인프라 시설, 원활한 의사소통 및 싱가포르 정부의 외국대학 유치를 위한 강력한 의지와 지원 등의 요인이 외국대학의 선택에 긍정적으로 작용한 것으로 평가된다.<sup>115)</sup>

115) 박순찬, “고등교육의 역할과 개방의 영향”, 교육인적자원부 교육서비스협상관련 2002년 서울지역 토론회 자료, 52~53면.

## 5. 유럽연합(EU)

유럽연합의 교육개방은 유럽단일시장의 형성과 밀접한 관련을 갖고 있으며, 교육개방의 초기에 유럽연합은 싱가포르의 경우와는 달리 역외국가와의 교류보다는 회원국간의 교류에 역점을 두고 있었다. 교육이 유럽연합 공동정책의 대상은 아니지만, 마스트리히트 조약<sup>116)</sup> 149조는 “공동체는 회원국간의 상호협력을 증진하여 교육의 질적 수준 향상에 기여 한다”라고 명시하고 있다. 특히 2000년 리스본에서 개최된 유럽이사회(European Council)는 유럽의 미래를 위해 “세계에서 가장 경쟁력 있는 지식기반경제의 건설과 지속적 경제성장”이라는 목표를 설정하고, 이를 뒷받침할 수 있는 인적자원의 양성을 담당하는 교육의 중요성을 강조하였다. 이에 따라 유럽연합은 학생, 교사 및 연구 인력의 회원국내 이동촉진, 공동연구 프로그램, 네트워크의 형성 및 정보교류의 촉진을 위한 각종 프로그램을 실행하고 있다. 가장 대표적인 프로그램으로 고등교육을 대상으로 하는 SOCRATES와 직업교육을 위한 Leonardo Da Vinci를 들 수 있다. 또한 유럽연합의 확대를 대비하여 TEMPUS는 동유럽국가의 고등교육기관과의 협력을 강화하기 위해 운영되고 있다.

이와 같은 교육부문을서 회원국간의 교류를 촉진하고자 하는 목적은 교육, 특히 고등교육 및 직업교육의 경쟁력이 유럽의 미래와 직결된다고 보고 있기 때문이다. 유럽연합 집행위원회가 준비한 교육과 직업교육에 대한 백서(White Paper on Education and Training)<sup>117)</sup>에서 유럽사회는 정보사회의 도래, 세계화의 진전과 과학기술의 발전으로 격변을 겪고 있다고 평가하면

---

116) 1993년 11월 1일자로 발효됨. 동 조약이 발효됨으로 인해 유럽연합이 창설됨과 동시에 기존의 세 공동체 설립조약은 개정되는 등 유럽공동체의 법체계 및 구조에 중대한 변화를 초래함. 그리하여 EEC조약은 EC조약으로 개정되게 되었는데, 공동통상정책과 관련한 EEC조약의 규정들 가운데 제111조, 제114조 및 제116조는 EC조약에 의해 폐지되고, 제113조 및 제115조는 개정됨 ; 채형복, EU통상법(서울 : 도서출판 지산, 2001), 18면.

117) European Commission (1995), *White Paper on Education and Training : Teaching and Learning Towards the Learning Society*, Brussels.

서 유럽이 세계에서 경쟁력을 유지하고 지속적인 성장을 이룩하기 위해서는 유럽 고등교육과 직업교육의 질적 수준이 향상되어야 하고 이를 위해 회원국간의 학생 및 교수의 이동 및 공동연구를 통해 상호 경쟁과 협력이 진행되어야 한다고 강조하고 있다<sup>118)</sup>. 최근 유럽연합 집행위원회는 리스본 유럽이사회에서 세워진 미래유럽의 목표를 달성하기 위해 교육부문의 구체적인 전략을 다음과 같이 3가지로 설정하고 있다<sup>119)</sup>.

- ① 유럽연합에서 교육 및 훈련체계의 질적 향상과 효율성 제고
- ② 교육 및 훈련체계에 대한 접근 원활화
- ③ 유럽 교육 및 훈련체계의 전 세계로의 개방

상기 설정된 목적이 이전의 전략과 차별되는 것은 유럽연합이 회원국이 아닌 제3국과의 교류 및 협력을 명시적으로 구체적인 전략에 포함시켰다는 점이다. 유럽 교육 및 훈련체계가 보다 경쟁력을 갖추기 위해서는 역내 국가는 물론 역외 국가와의 경쟁과 협력이 절대적으로 필요하다는 것을 명확히 인식하고 있다. EU는 1995년부터 미국 및 캐나다와 고등교육에서의 협력 프로그램을 진행시켜 왔고, 2000년에 다시 직업교육을 포함하여 그 적용 범위를 확대하였다. 그 목적은 연구 인력과 학생의 상호교류와 공동 프로그램의 수행을 지원하여 인적자본의 질적 수준을 향상하는데 있다. 또한 EU는 미국과 캐나다에 비해 지원정도가 낮지만 호주 및 일본과도 협력을 진행하고 있다. 결국, 미래 유럽경제의 경쟁력을 유지하고 제고 하는데 고등교육 및 직업교육이 결정적인 역할을 한다고 보고, EU는 회원국은 물론 세계에서 교육수준이 높은 국가들과 상호교류와 경쟁을 통해 유럽 교육의 질적 수준을 향상시키는데 주력하고 있다.<sup>120)</sup>

---

118) *ibid.*

119) European Commission (2001), *Report From Education Council to the European Council on the Concrete Future Objectives of Education and Training Systems*, Brussels.

120) 박순찬, 전계논문, 54~55면.

## 第2節 外國大學의 國內教育市場 進出 展望과 形態

### 1. 外國大學의 國內教育市場 進出을 위한 努力

최근 들어 우리나라에 어떤 형태로든 대학교육시장에 뛰어 들려고 하는 외국 대학 관계자들이 다양한 방법 접근을 시도하고 있다. 일부 외국대학들은 국내 교육시장 조사팀을 파견하여, 1차 조사를 마치고 조사결과를 바탕으로 부지나 건물 매입 등의 기초적인 준비를 서두르고 있는 것으로 알려지고 있다.

실제 수년 전 연세대학교는 미국의 한 주립대학으로부터 분교설치 제안을 받은 사례가 있으며, 이러한 제안은 고려대학교, 이화여자대학교, 한양대학교 등에도 잇따르고 있다.<sup>121)</sup> 또한 외국 대학이 직접 국내에 들어오지는 않았지만 컴퓨터 네트워크에 의한 교육프로그램이 국내에 진출한 사례도 있다. 즉, 경희대학교 의학정보센터는 미국의 조지워싱턴대와 ‘국제교류 전산화 학술회의 체제’구축에 합의 하여 작년 6월부터 시험 가동에 들어갔다. 이 전산화 학술회의 체제가 본격 가동되면 컴퓨터 화상을 통해 미국 대학의 해부학 강의나 수술 장면 등을 직접 국내에서 보고 들으며 수강을 할 수 있게 된다. 이 경우는 공식적인 학술교류의 한 형태이기 때문에 교육시장 개방 인정에 관계없이 진출이 가능한 부분이다.<sup>122)</sup>

### 2. 外國大學의 國內教育市場 進出 形態

121) 교수신문, “대학시장 개방의 실태와 문제점”, 제36호(1994. 2. 12).

122) 강무섭, “대학교육시장 개방의 전망과 과제”, 대학교육 제69호(1994. 5·6), 88면.



이와 같이 외국대학들이 우리나라 대학교육시장에 진출하기 위해 준비하고 있거나 진행 중에 있는 것으로 볼 때 그 진출 형태는 다양할 것으로 예상 된다. 교육서비스시장 개방의 형태를 GATS 제1조 2항의 4가지 서비스 교역 유형을 감안하여 실제로 국내 고등교육서비스시장에 외국 대학들이 진출할 수 있는 형태를 생각해 보면 다음과 같다.<sup>123)</sup>

첫째, 대학 신설 또는 분교의 형태로 내국인과의 공동 투자를 통해 진출하는 형태이다. 이 경우는 미국대학들이 현재 일본에 많이 진출해 있는 형태로, 특히 미국 대학들이 관심을 가지고 있는 것으로 전망된다.

대학 신설 또는 분교 설치의 경우 ① 국내 자본 또는 국내 기존 대학과 합작하여 공동으로 설치·운영하는 경우 ② 국내 대학을 외국인이나 외국 교육기관이 인수하여 외국 대학으로 변경하여 신설·운영하는 경우, ③ 외국대학이 단독 자본으로 진출하여 새로운 대학을 신설·운영하는 경우 등을 예상해 볼 수 있다. 이 중에서 단독 신설의 경우나 국내 대학 인수의 경우는 국내 지가 수준과 시설비가 높아 국가적 차원에서 문화적 침투를 위해 진출해 오는 경우가 아닌 한 현실적으로 진출가능성이 높지 않을 것으로 보이며, 진출 방식 ①의 경우, 즉 국내 자본과의 합자 또는 국내 기존 대학과의 공동 설치 운영에 의한 진출 가능성이 가장 높을 것으로 보인다.<sup>124)</sup>

합자에 의해 설치·운영될 경우 일본처럼 국내에서 정부나 대학, 재단, 기업체가 교지와 건물, 시설, 설비 등의 교육기관 설치에 따른 하드웨어를 제공하고, 교육 프로그램 및 교수요원 일부 등 교육의 소프트웨어는 외국대학이 제공하는 형태 또는 국내의 기존 대학과 합작·병합 형태로 운영되는 경우 등이 있을 수 있다.

둘째, 대학 또는 대학원의 단기 교육과정의 설치·운영이다. 인문·사회 과학분야에서 정규대학을 설치하지 않고 단기 학위과정이나 주말 프로그램,

---

123) 최운실, “교육부문 시장 개방의 전망과 대책 연구”, 한국교육개발원, 1991, 120면.

124) 강무섭, 전계논문, 89면.

계절 프로그램 등을 운영하는 형태이다.

학사·석사 등의 정규 학위과정이 아닌 단기 교육과정은 학위과정과 비 학위과정이 모두 있을 수 있으나 대부분의 경우는 비 학위과정으로서 전문 기술 자격취득을 위한 과정이다. 이들 단기 교육과정은 통상 6개월에서 1년 정도의 전문 영역별 교육과정으로서, 예컨대 언어과정이나 무역실무과정의 형태가 있을 수 있다. 또는 이러한 형태의 과정은 계절제 단기 과정의 방식으로 설치·운영이 가능한 반면 그 수요가 매우 높을 것으로 예상되어 특히 진출이 많을 것으로 전망된다.

이러한 단기 교육과정의 경우도 ① 외국대학이 독자적으로 설치·운영하는 경우와 ② 국내 대학 또는 특정 교육기관과 합작 또는 지부 계약에 의해 운영하는 두 가지 방식의 진출 요청이 있을 것으로 예상 된다.

셋째, 통신매체 등을 통한 원격교육 형태이다. 이는 우편, 컴퓨터, 위성방송 등을 이용한 통신 교육으로 큰 투자 없이 진출 가능하며, 현재의 국내법으로 규제 대상이 되지 않는다.

이러한 통신교육과정은 4년제나 2년제의 장기 학위과정일 수도 있고 6개월에서 1년 정도의 단기 비 학위과정일 수도 있다. 또한 학위과정으로서의 통신교육과정의 경우는 별도의 대학 캠퍼스가 없이 사무실만으로 본교와 연계하여 교육과정을 운영하는 교외학위제도(External Degree System , Off Campus System)의 형태로 운영될 가능성도 높다.

넷째, 커리큘럼과 학사운영 방식만 제공하고 명칭을 사용하는 프랜차이즈 시스템 등이다.<sup>125)</sup>

이것은 마치 외국 유명 브랜드의 상표를 국내에서 들여와 상당한 로열티를 지불하고 상품을 상설 판매하는 것과 같은 형태이다. 이러한 프랜차이즈 시스템은 국내 기존의 대학들이 외국 대학과의 계약에 의해 도입할 수도 있고, 국내 대학 신설을 원하는 독지가가 외국 대학과 계약에 의해 대학 형태를 갖추고 운영할 수도 있을 것이다. 이 경우 프랜차이즈 시스템으로 들

---

125) 김성동, “교육시장개방에 따른 교육체제의 대응방향과 과제, 국제화·개방화 시대에 대비한 교육의 과제”, 한국교육개발원 제7차 교육정책포럼 발표(1994. 3. 4) 참조.

어오는 외국대학들의 학위가 나갈 수 있기 때문에 대학교육의 수요자들이 선호할 수도 있을 것이다.<sup>126)</sup>

### 第3節 GATS상 高等教育서비스市場의 開放과 爭點

#### 1. 問題의 提起

교육서비스시장 개방과 관련된 논의들이 끊임없이 이어지고 있다. 이는 한국 교육서비스시장의 개방이 교육은 물론 사회발전과 직결되기 때문이다.

이러한 논의들은 대개 교육서비스시장의 개방은 세계적인 큰 흐름이며, 더욱이 질 좋은 교육서비스를 요구하는 학습자들의 욕구충족은 물론 국가·사회발전의 발판을 만드는 좋은 계기가 될 것이다 라는 긍정적인 시각과, 이와는 반대로 인간의 자아실현과 정서교육에 중심을 두어야하는 학교 교육조차도 극단적인 시장논리와 경쟁으로 휘말려 공교육의 가치가 상실되게 될 것이며, 현실적으로 학생부족 등으로 어려움을 겪는 고등교육기관들과 열악한 성인교육기관들에게 치명적인 위기를 가져오게 하는 위기가 될 것이라는 우려들로 양분되고 있다.

그러나 이러한 논의들의 궁극적인 목적은 어떠한 선택이 한국의 모든 교육조직은 물론 개인과 국가사회의 발전과 행복한 양질의 삶을 누리는 미래를 만들어 갈 것인가에 고민에서 나온 것들이기 때문에 매우 바람직한 것

---

126) 강무섭, 전제논문, 89면.

들이며, 그러한 전제 하에서 본 내용은 고등교육과 성인교육을 포함하는 교육서비스시장 개방은 최소한 피할 수 없는 길이라는 전제하에 교육서비스 시장 개방에 따른 문제점과 대응방안을 살펴보고자 한다.<sup>127)</sup>

GATS는 교육 서비스를 국경 간에 전달하는 데, 또는 자국이나 해외에 있는 학생들(소비자)에게 서비스를 공급할 수 있는 시설물을 설치·운영하는 데 장애물을 제거하거나 낮춤으로써 교육 서비스 공급자들에게 유리한 조건을 창출하는 데 기본 목적이 있다. 글로벌화 되고 있는 세계경제의 틀 속에서 한국의 교육시장도 결국 GATS를 수용할 수밖에 없게 됨으로써 대외 경쟁에 직접적으로 노출되는 전환점을 맞게 된 것이다.<sup>128)</sup>

이러한 대외경쟁의 압력 속에서 한국의 고등교육시장은 두 가지의 대내적 위기에 직면해 있다. 하나는 고등교육기회가 보편화되면서 초과공급시대로 전환하고 있고, 다른 하나는 교육의 질(質)에 대한 신뢰도가 저하되고 있다는 사실이다. 한국의 고등교육은 기회의 평등성을 성취하는 과정에서 수월성을 약화시키는 사회적 비용을 지불한 것이다. 물리적 자본을 기반으로 하는 산업사회에서는 전자(前者)의 선택이 효과적이었음을 부인할 수 없다. 그러나 지식자본을 기반으로 하는 무한경쟁의 지식기반경제에서는 ‘수월성’ 없이는 생존 자체가 어렵게 되었다. 한국의 고등교육은 기회의 평등성보다는 수월성을 추구해야 하는 전환점을 맞고 있기 때문에 여기서는 GATS를 활용하여 수월성을 추구하기 위한 방안을 모색하고자 한다. 고등교육 서비스 시장을 개방함으로써 혁신, 효율, 질 향상 등을 촉진하고, 소비자에게는 보다 질 높은 상품을 선택할 수 있는 최선의 기회를 제공할 수 있을 뿐만 아니라 자원의 낭비 및 지대추구의 범위를 감소시켜 전반적으로

---

127) 김남순, “교육서비스 개방에 대한 논의” 교육인적자원부 교육서비스 협상관련 광주지역 워크샵 자료(2002.10월), 43면.

128) GATS는 교육시장을 초등교육, 중등교육, 고등교육, 성인교육, 기타교육 등의 다섯 가지 유형으로 분류하고 있는데, 현재 WTO 서비스무역이사회에 제출한 미국, 일본, 호주, 뉴질랜드의 제안서에 의하면 그 중 고등교육, 성인교육, 기타 교육은 각국의 대한(對韓) 개방 요구의 목표가 될 가능성이 매우 크다([http://www.wto.org/GEN\\_viewerwindow.asp\\_D/DDFDOCUMEN](http://www.wto.org/GEN_viewerwindow.asp_D/DDFDOCUMEN): 검색일 2002. 6. 5). 각국은 초·중등 교육의 공급이 대부분 정부의 고유 몫일 뿐만 아니라 GATS가 공교육체제를 대체하려는 것은 아니라고 인식하고 있기 때문이다. 현재 일본, 브라질, 대만, 미국, 중국, 뉴질랜드, 호주 등이 고등교육시장의 전면 개방을 요구한 상태이다.

직접적 이익을 가져올 수 있다<sup>129)</sup>. 예컨대 질 높은 외국의 고등교육 기관 유치, 합작 또는 공동 프로그램 운영 등을 양허함으로써 국내 고등교육시장의 가격 및 질 경쟁을 촉진하고, 소비자의 선택 폭을 확대하여 전반적으로 고등교육의 수월성을 향상시킬 수 있을 것이다.

GATS는 이러한 선택을 가능하게 하는 국제적 규범으로서 한국의 고등교육시장에는 적지 않은 파급효과를 낳을 것이다. 긍정적 효과 면에서 볼 때, 한국의 고등교육시장은 외국의 우수 교육기관의 유입 기회, 학습권과 교육기회의 확대, 국내 학문의 선진화 도약, 고급 두뇌의 취업 확대, 교육행정의 전문화 촉진, 중등교육의 질 향상 촉진 등의 기회를 포착할 수 있다. 또한 국내 교육제도를 불신하여 외국으로 자녀를 유학 보냄으로써 발생하는 사회적 비용을 어느 정도 흡수하고, 기존 국내 시장을 자극하여 수월성 향상을 모색할 수 있는 것이다.<sup>130)</sup>

그 반면 부정적 효과 면에서 볼 때, 교육을 통한 외국 문화의 침투, 국내 교육기관의 자생력 약화와 위축, 국내 교육의 대외 의존도 심화, 교육적 경비의 과대 해외 유출을 통한 경제적 손실, 상업주의적 교육풍조의 만연, 계층간 교육 위화감의 조성 등을 지적할 수 있다. 따라서 개방 시기를 최대한 유보하고, 선별적·점진적으로 개방하며, 국내 진출 외국 기관의 질 관리를 엄격히 해야 한다는 주장이 제기되고 있다.<sup>131)</sup>

---

129) OECD(2002), Education at Glance : OECD Indicator, Paris.

130) 이와 함께 기대되는 긍정적 효과로서는 사립대학의 일부를 외국기관이 떠맡음으로써 정부의 교육재정 압박이 완화될 수 있다는 점이다. 2002년 현재 정부 예산 대비 교육인적자원부 예산은 19.6%로서 교육투자의 한계점에 이르고 있다. 2000년 현재 사립대학 재정 구조에서 정부보조금이 차지하는 비중은 3.9%에 불과하나 금액으로는 3,153억원 규모로 연간 3천명 정도의 입학정원을 갖춘 사립대학 4~5개를 운영할 수 있을 만큼 커다란 액수이다. 고등교육시장을 개방함으로써 초·중등 교육에 투자할 수 있는 재정적 여력이 발생할 수도 있다.

131) 부정적 효과에 대해서는 다음과 같은 인식의 전환이 필요하다.

- ① 국내 교육의 대외의존도가 심화된다는 사고보다는 국내의 교육여건을 보완할 수 있다는 사고로 전환해야 한다.
- ② 과실송금의 해외 유출로 인한 경제적 손실은 오히려 해외 유학 수요를 내부화함으로써 줄일 수 있다. 1993~2001 기간 중 조기 유학 및 고등교육 유학, 해외 연수 수지는 76억 880만 달러의 누적 적자를 기록하고 있다.
- ③ 상업주의적 교육풍조가 만연된다는 논리보다는 질 좋은 상품을 구매하는 데 값비싼 비용을 지불하는 것이 당연하다는 논리가 적절하다. 또한 이제는 교육도 투자의 대상이자 국제적으로

고등교육시장을 개방함으로써 이러한 양면적 효과는 불가피하게 나타날 것이나, 그 결정의 기준은 무엇보다도 고등교육의 수월성을 높이는 데 우선 순위를 두어야 한다. 그 관건은 질 높은 해외 고등교육기관이나 프로그램을 유인하는 데 있다. 한국의 사립 고등교육시장은 등록금 기준 41억불, 자금 수입 총계 기준 65억불(2000년) 규모를 갖추고 있어, 제도만 갖추어진다면 유수의 외국 기관을 유인할 수 있을 만큼 매력적인 투자유망 부문이다<sup>132)</sup>.

## 2. 高等教育서비스市場의 危機

한국의 고등교육시장은 양적 팽창을 거듭하면서 질적으로는 저하되고 있다. 또한 고등교육체제는 GATS를 전환점으로 공공성과 영리성간의 가치 충돌 속에서 딜레마를 겪을 것이고, 다른 한편으로는 각국의 개방 요구에 직면할 것으로 예상되고 있어 대내외적으로 커다란 위기를 맞고 있다.

### 가. 고등교육시장의 양적 팽창과 질적 저하

해방 이후 한국의 고등교육시장은 다음과 같이 양적으로는 급속히 팽창해 왔다. 유교문화에서 비롯된 교육의 가치는 사회적 유동(mobility)에 효과적인 수단이었고, 학위로부터 파생되는 화폐적, 비화폐적 편익이 매우 컸기 때문이다.

#### <표4-2> 고등교육기관 수 및 학생 수 비교

거래 가능한 서비스 상품으로 인식해야 한다.

④ 계층간 교육 위화감을 조성한다는 논리는 재고의 여지가 있다. 값비싼 비용을 지불하고 해외 유학한 사람에 대해서도 위화감을 느낀다면 곤란하지 않을까.

132) 이만희, “고등교육시장의 개방과 쟁점”, 교육인적자원부 교육서비스협상관련 부산지역 정책토론회 자료, 2002, 40면.

구분	1965	2002	성장율(%)
고등교육기관 수	162	376	232
재적학생 수	137,794	3,577,447	2,596
진학률(%)	32.3	74.2	-

자료: 교육인적자원부·한국교육개발원(2002), 「교육통계분석자료집」.

양적 팽창은 노동시장의 인력수요와는 반대로 재정부담이 덜 소요되는 인문사회 분야에 집중되면서 나타난 현상으로, 그 결과 취업과 전공의 불일치는 당연한 것으로 간주되어 왔다. 편익/비용 측면에서 볼 때 이것은 막대한 사회적 손실이자 고등교육의 질적 저하를 낳았다. 그럼에도 불구하고 고등교육기관이 양적으로 팽창·유지될 수 있었던 것은 별다른 교육의 질 개선 노력 없이도 계속 증가하는 학령인구에 힘입어 초과수요가 지속되었기 때문이다.

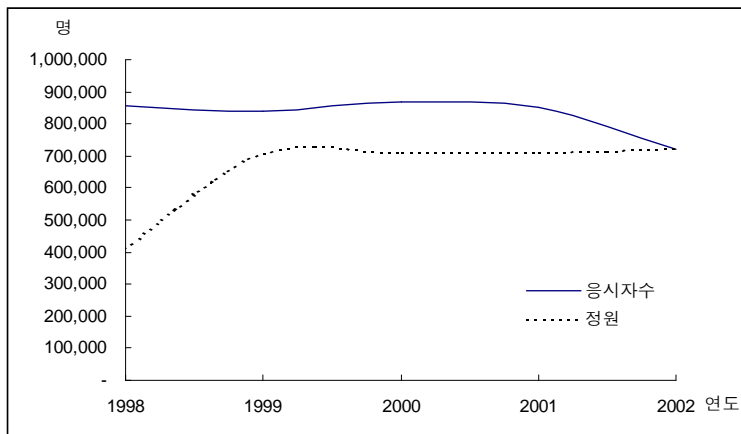
이것은 고등교육기관의 도덕적 해이를 낳은 결정적 원인을 제공하였다. IMD의 조사 결과, 2000년 현재 다음과 같이 한국의 국제경쟁력이 28위임에도 불구하고 상대적으로 고등교육의 효율성은 47위(49개국 중)로 낙후되고 있는 것은 ‘도덕적 해이’가 낳은 고등교육 위기의 단면을 보여주고 있다.

#### <표4-3> 교육서비스 산업의 국제경쟁력 비교

국가	국가경쟁력	1인당 GDP	대학교육	교육시스템
한국	28	28	47	44
일본	26	26	49	46
싱가포르	2	2	4	3
미국	1	1	5	24
캐나다	9	9	11	13
영국	19	19	26	30
프랑스	25	25	20	20
독일	12	12	19	19

자료 : IMD(2000). *World Competitiveness*.

그러나 최근 고등교육기관의 존립 자체를 위협하는 두 가지 현상이 나타나고 있다. 하나는 1997년을 정점으로 학령인구가 감소함으로써 대입응시자수가 감소하고 있고, 그것이 역전될 가능성이 전혀 없다는 사실이다. 더욱이 다음의 【그림1】에서 보는 바와 같이 2003년부터는 고등교육의 입학정원이 진학희망 인구를 초과하는 이른바 ‘초과공급’이 확실시 되고 있다. 여기에 신규 고등교육기관의 시장 진입이 지속적으로 이루어지고 있고, 또한 GATS 체제 하에서 외국의 고등교육기관들이 국내 시장으로 진출할 경우 초과공급은 더욱 가속화될 것이 분명하다. 따라서 고등교육기관의 존립 자체는 위협을 받을 수밖에 없을 뿐만 아니라 교육의 질을 보장하지 못하는 기관들의 퇴출은 불가피해졌다.<sup>133)</sup>



【그림1】 대입응시자 수와 입학정원의 변화 추이(1998~2002)

또 다른 하나는 IMF 외환위기를 전환점으로 학위의 명목적 가치가 저하되었다는 사실이다. 한국의 노동시장에서 학위는 명목적 가치(졸업장의 근원) 기준으로 소위 일류 대 비(非)일류로 구분되어 일류 학위는 교환가치(능력)에 상관없이 스크린효과를 누릴 수 있었다. 그러나 IMF 외환위기를 전환점으로 외국기업이 국내에 진출하면서 대졸자가 노동시장에 진입하고, 상승

133) 이만희, 전제자료, 42면.



하기 위해서는 학위의 교환가치가 우선시 되는 관행이 도입되기 시작하였다. 더구나 노동시장의 유동성이 활발해지면서 평생직장보다는 평생직업의 개념이 확산되어 학위의 교환가치는 더욱 중시되고 있다. 이것은 고등교육 시장에서 명목적 가치보다는 교환가치를 극대화할 수 있는 대학(교), 또는 전공에 대한 수요가 커지고 있음을 의미한다.

고등교육 시장의 정서 변화는 다음과 같이 고등교육기관의 미충원률에서 뚜렷이 나타나고 있다. 학령인구가 줄어드는 경향 속에서 GATS 체제가 실현될수록 미충원률은 더욱 확대되고, 가속화될 것임은 쉽게 예상할 수 있다.

**<표4-4 > 고등교육기관의 미충원률(2002)**

미충원률	전문대학				대학교			
	국공립		사립		국공립		사립	
	수도권	지방	수도권	지방	수도권	지방	수도권	지방
0% ↓	3	7	48	47	5	21	51	22
0~5%		1		13	3	11	5	25
5~10%	1	1		6		3	3	7
10~15%				4		1	2	6
15~20%				4				4
20~25%				6				4
25~30%	1	2		4	1		1	1
30~35%		1		2				2
35% ↑				9		1	2	10

자료: 한국교육개발원 Database

위의 <표4-4 >에서 지방 소재 사립 고등교육기관의 미충원률이 두드러지게 높아지고 있음을 알 수 있다. 이것은 고등교육기관의 소재지, 등록금 수준 등 여러 가지 요인이 복합적으로 작용한 결과이나, 무엇보다도 고등교육기관이 생산하는 상품(학위)의 교환가치가 낮기 때문에 발생하는 결과라고

평가할 수 있다. 교육의 질이 낮기 때문에 진학자의 장래에 대한 불확실성을 제거하지 못하기 때문이다.

이러한 경향이 개선될 가능성은 거의 없어 보인다. 무엇보다도 다음에서 보는 바와 같이 사립 고등교육기관의 재무구조는 등록금에 크게 의존하고 있어 건실하지가 못하다. 학령인구가 감소하고 있어 등록금 수입은 감소될 것이고, 그 결과 국내 고등교육기관의 투자 여력은 더욱 취약해질 수밖에 없는 구조를 지니고 있다. 따라서 고등교육기관은 교육의 질을 높이기 위해서 등록금 이외의 투자재원을 개발하여 등록금 의존도를 낮추어야 하는 과제를 안고 있다. 이것이 비현실적인 대안이라면, 투자 여력을 갖춘 해외 투자자(고등교육기관)를 유치하여 고등교육시장을 보완하는 것도 효과적인 대안이 될 수 있을 것이다.<sup>134)</sup>

<표4-5 > 사립고등교육기관 재무구조 현황(2000·2002, %)<sup>135)</sup>

구분	운영 수입				자본 및 부채수입	미사용전기 이월 자금	자금수입 총계
	등록금 수입	전입 및 기부 수입	교육부대 수입	교육외 수입			
2000	63.3	19.5	2.0	4.3	4.2	6.7	100
2002	66.7	16.9	2.0	3.2	6.2	4.9	100

## 나. 고등교육체제의 변화

일반적으로 교육통치는 어떤 방식으로 ① 교육재원을 조달하는가, ② 교육을 공급하는가, ③ 교육을 규제하는가 등에 따라서 다음과 같은 유형으로 나누어 볼 수 있다. 교육의 자원, 공급, 규제가 정부에 의해서만 이루어질 때 이것을 ‘공교육체제’라고 한다. 그 반대로 그것이 시장에 의해서 이루어

134) 이만희, 전계자료, 41~43면.

135) 한국교육개발원, 「교육통계연보」, 2002, 982~983면.

질 때 이것을 ‘사교육체제’라고 한다. 따라서 GATS가 지향하는 ‘교육의 시장화’라 함은 교육재원이 비정부 부문에서 충당되고, 소비자의 학교선택에 장애가 되는 규제가 철폐되고, 또한 공급은 효율성을 지향하여 경쟁 지향적으로 이루어지는 통치 형태를 의미한다.

<표4-6 > 교육통치의 단순 모형<sup>136)</sup>

		조정기구		
		국가	시장	공동체
통치 행위	재원	A	B	C
	규제	D	E	F
	공급	G	H	I

이에 비추어 볼 때, 한국의 고등교육시장은 설립 주체별로 국공립대학의 경우는 A·D·G가 조합된 모형의 통치를 받고 있고, 사립대학의 경우는 B·D·H가 조합된 모형의 통치를 받고 있는 것으로 평가할 수 있다. 두 경우의 고등교육시장에서 공통적인 것은 영리성이 배제되고 공공성을 지향하도록 국가의 규제를 받고 있다는 점이다. 예컨대 교육대학은 국가 또는 지자체만이 설립할 수 있고<sup>137)</sup>, 사립학교(원격대학 포함)는 비영리 학교법인만이 설립할 수 있고<sup>138)</sup>, 학교법인이 해산할 경우에는 그 잔여재산이 국고, 지자체, 또는 다른 학교법인에 귀속됨으로써 기본재산의 처분을 근원적으로 불허하고 있는 것<sup>139)</sup> 등의 명문화된 규제, 그리고 수업료 인상분의 가이드라인, 기부금 입학제 금지 등의 비명문화된 규제는 한국의 고등교육시장이 공공성을 추구하고 있음을 보여 준다.

136) Roger Dale, "The State and the Governance of Education," p.275.

137) 고등교육법 제42조 제1항.

138) 사립학교법 제30조 및 민법 제32조.

139) 사립학교법시행령 제12조 및 학교법인정관 제41조.

그러나 GATS는 궁극적으로 고등교육 서비스의 영리성을 추구하고 있다. 고등교육 서비스 시장을 글로벌화하여 영리 추구를 목적으로 하는 교육 서비스 공급자의 활동 범위를 넓히려는 것이다. GATS에서 규정하고 있는 보조금 제한(제15조), 최혜국대우(제2조), 국내 규제의 객관성·합리성·공정성(제6조), 투명성(제3조), 특정권 내에서 부여받은 면허나 증명 인정(제7조), 내국민대우(제17조), 시장접근(제16조) 등의 의무에 관한 원칙은 글로벌 표준(global standard) 속에서 교육 서비스 시장의 자유화를 통하여 공급자간의 경쟁을 보장하고 있는 것이다.<sup>140)</sup>

이렇게 될 경우, 국가의 규제 주권에 대한 위협, 또는 국가 정부로부터 WTO 같은 초국적 기구로의 규제 권한의 이전은 불가피하다. 이것이 반(反)GATS론자들이 주장하는 핵심 논리이다. 이에 반하여 OECD는 GATS가 서비스 부문에서의 국제 무역의 증진을 촉진하고 세계경제발전에 기여할 것이고, 자유화 과정에서는 국가의 정책 목표의 관점에서 정부가 규제할 필요성과 그 권리를 존중하고 있고, 개도국의 국내 서비스 산업의 능력, 효율성, 경쟁력이 강화될 때 다자간 무역체제로 통합될 수 있다는 신념을 갖고 있다고 주장하고 있다. GATS가 인정하고 있는 긴급구제, 국가규제주권, 점진적 자유화 원칙 등은 이를 뒷받침한다.<sup>141)</sup>

한국의 대외무역 의존형 성장구조를 고려할 때, GATS의 규정은 교육 시장의 개방을 어느 정도 지연시키는 데는 효과가 있을 수 있으나 결국은 개방 자체가 불가피하다. 외국은 교육 시장만을 대상으로 하지 않고, 경제 전반에 걸쳐 포괄적으로 개방 압력을 행사할 것이 분명하기 때문이다. 한국은 교육 시장의 개방을 받아드리지 않을 수 없게 될 것이고, 정부는 특히 타 부문 시장의 보호를 위하여 외국의 집중적 공략 대상으로 부상하고 있는 고등교육시장과 성인교육시장의 개방을 전략적으로 교환할 가능성도 배제할 수 없다. 한국의 고등교육시장은 구조적으로 예상보다 빨리 국제적 경쟁에 노출될 수밖에 없는 것이다.

---

140) 외교통상부 자료, 2002.

141) OECD, 2002: 62~66.

이와 같이 GATS 체제 하에서 고등교육은 경쟁에 노출되면서, 이념적으로는 그 본연의 공공성과 GATS가 추구하는 시장적 영리성이 충돌하는 현상 속에 놓여 있다. GATS가 예외 조항과 점진적 자유화 원칙, 정부의 규제 권리 등을 보장하고 있지만 한국이 개도국의 범주에서 벗어나고 있다는 점을 고려할 때 일시적으로는 양허를 지연하거나, 특정 부문 또는 그 하위 부문을 자유롭게 양허할 수 있고, 모든 서비스 부문에 대하여 수평적 제한(예: 서비스 공급자의 진입 억제)을 일시적으로 가할 수는 있으나 궁극적으로 시장화를 수용하는 것은 물론, GATS 체제 하에 놓이게 되는 것은 불가피할 것이다. 즉 한국의 고등교육 시장은 GATS 체제 이전과 이후를 비교할 때 다음과 같은 변화를 겪을 것으로 전망된다.

**<표4-7 > GATS 체제 전후의 고등교육체제의 전망**

GATS체제 \ 구분	이전	진입기	정착
가치	공공성	공공성 ≥ 영리성	영리성
수단	시장보호	시장 보호 ≥ 개방	시장개방
주요 행위자	정부	정부 ≥ 시장	시장
정부의 주요 역할	공급자 · 규제자	공급 · 규제 ≥ 조정 · 감독	조정 · 감독자

이러한 가치관의 충돌은 한국의 고등교육체제가 딜레마에 직면하게 될 것임을 예고한다. 예컨대 고등교육시장의 서비스 가격(등록금) 규제(최고가격제), 설립 주체 및 지역의 규제, 재정운영의 규제, 질 관리 규제 등을 정부의 “보이는 손”으로부터 시장의 “보이지 않는 손”으로 이전할 경우, 시장 실패의 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 이러한 잠재적 리스크는 고등교육시장을 점진적으로 자유화해야 한다는 논리를 정당화시킬 수 있다.<sup>142)</sup>

## 다. 고등교육시장 개방 요구

WTO 회원국은 GATS 서비스 위원회에 협상에서 기대하는 자국의 수준을 설정한 제안서를 제출하고 있다. 현재 제출한 국가는 일본, 호주, 미국, 뉴질랜드 등의 4개국이다. 이 제안서는 앞으로의 GATS 협상에서 그 국가의 협상 전략 내지 가이드라인을 제시하는 것으로 한국의 고등교육이 GATS 체제를 준비하는 데 시사하는 바가 매우 크다.<sup>143)</sup> 그 중 고등교육과 관련된 내용을 검토해 본다.

### (1) 일본

일본은 최근 급변하는 사회수요에 신속적으로 대응하기 위하여 교육 연구의 질을 개선하는 것이 매우 중요한 과제라고 인식하고, 자유화를 촉진하는 것이 이러한 정책 목표를 달성하는 데 효과적이라고 보고 있다. 이 점에서 회원국들이 교육 서비스의 양허 요구(request)와 양허 수용(offer) 협상에서 더 나은 시장 접근, 내국민대우, 관련 국내 규제의 탈규제를 확대함으로써 자유화를 촉진할 수 있기를 기대하고 있다.

교육 서비스의 질을 유지하고 개선하기 위하여 GATS 협상에서는 구체적으로 다음과 같은 사항에 관심을 기울여야 한다고 보고 있다.

① 회원국의 교육과 연구활동의 질을 유지하고 향상시킬 수 있는 조치가 필요하다.

② 소비자(학습자)의 보호, 즉 소비자들이 저질의 서비스로 피해를 보지 않는다고 확신할 수 있는 조치가 필요하다.

③ 각국의 학위, 졸업장 등에 대해서 국제적 형평성을 확신할 수 있는 조치가 필요하다.

---

142) 이만희, 전계자료, 44~46면.

143) <http://www.wto.org/GENviewwindow.asp> D:/DDFDOCUMEN.

일본은 특히 ③에 있어서 교육체제(설립 허가, 제3자의 평가, 학위수여 방식)가 각국의 사회적 배경, 다양한 발전 과정의 결과로서 서로 다르기 때문에 교육 서비스의 자유화를 추구하면서도 이러한 차이에 주의를 기울일 것을 주장하고 있다. 또한 글로벌화와 기술의 발달로 촉진되고 있는 국경간 공급되는 고등교육의 질을 어떻게 유지할 것인가 하는 문제가 발생하고 있다. 예컨대 고등교육체제의 차이 때문에 한 나라의 대학이 공급하는 서비스의 질이 타국 대학이 제공하는 서비스의 질과 반드시 같은 수준이 아닐 수도 있다. 한 나라의 학위 공장이 E-learning을 수단으로 교육 서비스를 공급하는 경우 그 질을 정확하게 판단하기는 더욱 어렵다. 따라서 소비자를 보호하는 관점에서 회원국은 국경간 공급되는 고등교육에 대한 정보 네트워크를 구축해야 한다는 것이다.

일본의 제안서는 고등교육의 질을 향상시키기 위해서는 고등교육 서비스의 자유화가 필요함을 인식하고 있다. 그러나 그 질이 악화될 우려가 있기 때문에 학습자를 보호하고, 서비스의 질을 보증하기 위한 정보 네트워크가 구축되어야 한다는 것이다. 한편 공급 형태별로 어느 부분의 제한에 관심을 기울이고 있는지는 구체적으로 제시하지 않고 있다.<sup>144)</sup>

## (2) 호주

호주는 각국 정부들이 교육의 자원 조달, 전달, 규제에서 중요한 역할을 하고 있음을 인식하고 있다. 따라서 각국 정부가 자신의 국내 자원 조달, 규제적 정책/조치 등을 결정할 수 있는 주권을 갖고 있어야 한다고 보고 있다.

그러나 교육 서비스 무역의 자유화는 개인들에게 교육 서비스에 대한 접근을 제공하기 위한 수단으로서, 특히 학생과 교육 서비스 공급자의 국경간 유동을 촉진함으로써 질적, 양적으로 한 나라에서는 이루어지지 않는 교훈 훈련 과정에 대한 접근을 확대시킨다고 한다. 그 결과 고등교육기관 간에 경쟁력을 지향하는 자극을 주어 모든 학생에게 이익이 된다는 것이다. 또한 교육 서비스의 자유화는 교육의 국제화를 촉진하고 국가간 학생 이동을 고

144) 이만희, 전제자료, 47~48면.

조시키는 가장 효과적인 방법으로 간주한다. 이를 통하여 타국의 언어, 문화, 사회에 대한 지식과 이해를 촉진하고, 그로부터 획득한 기능과 지식은 학생들에게 이익을 준다. 그리고 사람, 이념, 경험의 교환을 촉진하여 국가 수준, 국제 수준에서 다양성을 촉진할 뿐만 아니라 지식의 국제적 활용에도 기여한다는 것이다.

따라서 호주는 교육 서비스의 자유화를 위해서는 다음과 같은 특별 원칙이 지켜져야 한다고 인식하고 있다. 첫째, 교육 서비스 협상은 모든 나라의 소비자(학생)가 어디에서든, 어떤 유형의 공급을 통해서든 최선의 교육 서비스에 접근할 수 있도록 하는 데 목적을 두어야 한다. 둘째, 이 협상으로 인해서 회원국이 자체의 교육정책 목표를 설정하는 것이 방해받아서 안 된다. 또한 회원국이 이러한 목적을 달성하는 데 적용하는 규제 조치가 제한을 받아서는 안 된다. 즉 회원국의 주권이 GATS에 우선함을 인정해야 한다는 것이다.

GATS 협상에서 이러한 원칙을 실천하기 위해서는 현존하고 있는 장애물이 제거되어야 한다고 보고 있다. 해외소비 유형에서는 학생의 자유로운 국제적 유동을 규제하는 비자 요건, 외환 요건, 해외 기관에서 자격을 취득하는 데 걸림돌이 되고 있는 자격인증 문제, 상업적 주재 유형에서는 소유권 및 외국 지분 제한, 정부의 규제 정책 및 자원 조달 구조의 투명성 결여 등이 나타나고 있다고 한다. 자연인 주재의 유형에서는 학자의 자유로운 유출입을 규제하는 비자 문제, 고용 규칙 등이 나타나고 있고, 국경간 공급 유형에서는 교육 서비스를 전달하기 위하여 인터넷 사용의 증가가 불가피하나 정부가 새로운 장벽을 설치하고 있고, 교육 기자재의 활용/수입에 대한 제한이 나타나고 있다는 것이다.

호주의 제안서는 교육 서비스의 자유화가 필요함을 인식하면서도 GATS 보다는 주권국가의 규제 권리가 우선시되어야 함을 인정하고 있다. 또한 자유화를 촉진하는 데 장애가 되고 있는 장벽을 구체적으로 지적하고 있어, 이것은 앞으로 한국의 고등교육시장에 진출하는 데 있어서 개방을 요구할 가능성이 큰 부문으로 이해할 수 있다.<sup>145)</sup>



### (3) 뉴질랜드

뉴질랜드는 교육 서비스 무역이 민간, 공공 부문의 교육기관, 그리고 회원국 경제에 수입(收入)을 낳을 뿐만 아니라 학문 교류, 문화간 연계 증대, 기술 이전 등을 통해서 개인 수준, 기관 수준, 사회 수준을 막론하고 총체적으로 경제적 이익을 가져온다고 인식하고 있다. 이 점에서 뉴질랜드는 교육 서비스의 자유화에 적극적인 자세를 보이고 있는 데, 고등교육 부문에서는 특수한 경우를 제외하고는 전 공급유형별로 전반적으로 개방되어 있음을 알 수 있다. 그 만큼 교육 상품의 수출이 수지균형에서 차지하는 비중도 매우 높다. 교육 상품은 네 번째로 큰 수출 품목이자, 다섯 번째로 큰 외환수입 품목으로 자리 잡고 있다.<sup>145)</sup>

고등교육 시장과 관련하여 뉴질랜드가 관심을 기울이고 있는 부문은 교육 관련 대행 서비스이다. 사실 이 서비스는 고등교육 시장뿐만 아니라 모든 수준의 교육 서비스 공급과 연관되어 있다. 그러나 초·중등 수준보다는 고등교육 수준에서 교육 서비스의 공급이 국제적으로 이루어지고 있는 현실을 고려할 때, 이러한 서비스는 고등교육 시장에서 성행할 가능성이 크다.

뉴질랜드는 교육 관련 대행 서비스, 즉 “등록금, 계약 베이스에 관하여 대행기관이 교육기관을 대신하거나 학생에게 직접 제공하는 교육 서비스의 광고, 마케팅, 등록 절차 처리 및 등록금 납부” 등은 교육 서비스 공급과 연계되어야 한다고 보고 있다. 스스로 마케팅을 하고 학생을 선별하는 교육 관련 대행 서비스는 교육 서비스 공급의 범위에 속한다고 보기 때문이다. 그러나 GATS에서 해외 교육기관을 대신하여 등록금 또는 계약 베이스로 이러한 기능을 수행하는 대행기관에 관한 규정은 현재 분명하지가 않다.

뉴질랜드도 교육 서비스의 자유화에 적극 나서고 있다. 특히 교육 상품 수출 및 외환수입 품목으로서 커다란 비중을 차지하고 있고, 또한 고등교육

---

145) 이만희, 전제자료, 48~49면.

146) 뉴질랜드의 경우, 국제교육의 경제 기여도는 GDP의 0.5%인 5억 4,500만 달러 정도로 추산된다. 외국인 학생 지출로 인하여 발생하는 고용은 상근근로자 약 4,500명, 경제적으로는 10,000개 이상의 일자리가 창출되고 있다.

시장이 대부분 개방되고 있는 현실에게 교육 관련 대형 서비스의 개방을 강조하고 있는 것은 GATS를 활용하여 이러한 상품을 국제시장에서 확대 공급하려는 의지로 이해할 수 있을 것이다.<sup>147)</sup>

#### (4) 미국

미국이 말하는 고등교육은 전통적 범주와는 달리 중등교육 이후에 이루어지는 고등교육, 성인교육, 훈련 서비스 등을 포괄하고 있다. 여기에는 학점 이수를 요구하는 대학의 학위 과정, 또는 개인의 개발, 흥미, 직업 관련 기능 향상 등에 요구되는 비(非)학위 과정이 포함된다. 이 서비스는 대학, 학교 등과 같은 전통적인 제도적 환경, 작업장 등과 같은 전통적 환경 밖에서 제공될 수 있다. 미국은 이러한 서비스가 공교육체제를 보완하고, 효율적 노동력을 개발하는 데 기여함으로써 ‘지식’ 경제를 전세계적으로 확산시키고, 나아가서는 국제 비즈니스로 성장하고 있다고 인식하고 있다. GATS를 이러한 서비스의 국제적 공급을 촉진하는 매개체로 인식하고 있는 것이다.

GATS는 전자 매체 또는 물리적 매체를 통하여 국경간에 교육 서비스를 전달하는 데 장애가 되는 장벽, 그리고 국내외의 학생들에게 이를 공급하기 위한 시설(학교, 교실, 사무소 등)의 설립과 경영에 장애가 되는 장벽을 제거하고, 낮춤으로써 고등교육, 성인교육, 훈련 서비스의 공급자들에게 유리한 조건을 만드는 데 목적이 있다. 이것은 공교육체제를 독점적으로 유지하고 있는 국가에게는 적용되지 않고 사립 교육을 허용하는 국가에만 적용된다. 또한 각국의 정부가 국내의 정책 목표에 맞게 규제할 수 있는 권리를 갖고 있고, 정부는 서비스 공급자로서 중요한 역할을 계속해야 한다고 인식하고 있다.

미국이 제시하고 있는 장애물은 다음과 같다.

- ① 외국 법인이 제공하는 고등교육, 성인교육, 훈련 서비스의 금지
- ② 고등교육, 성인교육, 훈련 서비스의 외국 공급자들이 회원국 영토 내에

---

147) 이만희, 전제자료, 49~50면.

서 설비 구축 인허가를 받을 수 있는 기회의 제한

③ 고등교육, 성인교육, 훈련 서비스의 외국 공급자들이 학위 수여 기관으로 자격을 취득할 수 있는 기회 제한

④ 교육 과정 기자재의 전자 송달에 대한 부적절한 규제

⑤ 서비스 공급자에 대한 경제적 수요 실험(need test)

⑥ 해당국(local) 파트너를 활용하는 데 요구되는 조건

⑦ 고등교육, 성인교육, 훈련 서비스의 민간부문 공급자들이 해당국, 또는 비 해당국 파트너들과 자발적으로 합작하거나 합작 해체를 거부

⑧ 정부 승인이 필요한 경우 장기간 지체되고, 승인이 거부될 때 거부에 대한 이유, 그리고 앞으로 승인을 얻기 위해서 해야할 사항에 대한 어떤 정보도 제공하지 않음

⑨ 외국 공급자에 대한 세제상의 차별 대우

⑩ 합작에서의 외국 파트너는 지역 파트너보다 덜 우호적으로 대우받음

⑪ 프랜차이즈는 기타 형태의 비즈니스 기관보다 덜 우호적으로 대우받음

⑫ 고등교육, 성인교육, 훈련 서비스에 대한 보조금이 투명하게 지급되지 않음

⑬ 해당국 고용(local hiring)에 대한 최소한의 요구 수준이 지나치게 높아 비경제적 경영을 유발함

⑭ 일시적 수요에 따라서 유동하는 고급전문인력(경영자, 컴퓨터 전문가 등)에 대한 출입국 허가의 어려움

⑮ 과실송금의 환전 시 수수료와 세금이 과도함. 과도한 수수료와 세금은 자격취득(licensing) 또는 로얄티 지불에도 부가됨.

미국은 교육 서비스를 국제 비즈니스로 간주하면서 GATS를 활용하여 국제적 공급을 확대하려는 의지를 보이고 있다. 각국의 규제 주권을 인정하고 있으나 위에 열거되어 있는 미국 시각에서의 각종 장벽에 대한 국가 주권을 인정할지는 회의적이다. 특히 한국과 같이 대외의존도가 높은 국가의 경우는 더욱 그렇다. 따라서 미국이 제시하고 있는 장벽은 GATS 협상 과정에서 반드시 제기될 것이므로 이에 대한 준비가 필요할 것이다.

이와 같이 한국의 고등교육시장은 대내외적으로 위기에 직면하고 있다. 특

히 교육서비스의 질이 낙후되고 있어 국가의 장래를 불투명하게 만들고 있다. 그러나 이러한 불확실성을 자체적으로 해소할 만큼, 고등교육시장의 펀더멘탈(fundamentals)은 건실하지 못하다. 사립고등교육기관은 등록금 의존도가 높은 재정구조에서 벗어날 수 있는 가능성이 보이지 않는다는 점에서 투자 여력은 이미 한계점에 이르고 있다. 새로운 투자 재원을 모색해야 하는 상황에 직면해 있고, 정부의 투자 여력도 한계점에 이르고 있다. 그 대안으로 해외 고등교육기관을 유치하여 시장을 보완하는 것이 효과적일 수도 있다는 점에서 GATS는 ‘기회’일 수 있다.<sup>148)</sup>

### 3. 高等教育서비스市場 開放의 必要性

#### 가. 자본주의 시장경제체제의 유지

우리나라는 자본주의 시장경제체제를 채택·유지하고 있다. 이것은 정부의 기능과 역할을 최소한으로 하고, 민간에 의한 시장의 기능과 역할을 최대한으로 한다는 것을 의미한다. 다시 말해서, 국민의 조세 부담을 가능하면 작게 하여 작은 정부를 지향한다는 것이다. 현재 우리 국민의 조세 부담률은 23% 정도이며, 이것은 미국이나 일본과 비슷한 수준이며 세계에서 담세율이 비교적 낮은 국가에 속한다. 사회주의적인 전통을 가진 유럽국가의 조세부담율은 30%이상 40% 또는 50% 정도에 이르는 국가도 있다. 이것은 국민이 세금을 많이 내어 국가가 교육과 의료서비스 등 사회복지비용을 대부분 부담하도록 하는 것을 의미한다. 즉, 사회복지에 대한 정부의 기능과 역할은 최대로 하고 민간의 기능과 역할은 최소로 한다는 것이다.

---

148) 이만희, 전계자료, 50~52면.

현재 우리 교육계의 일부는 정부가 교육서비스를 모두 담당해 주기를 기대하고 요구하는 경향이 있다. 그러나 세금을 적게 내면서 정부가 모든 것을 부담해 주기를 바라는 것은 생각과 행동이 맞지 않는 것이다. 이와 같이 우리 사회가 모순적인 양상을 보이는 것은 우리 국가의 경제체제는 자본주의 시장경제체제인데 비해 우리의 사고체계는 사회복지를 강조하는 사회주의적인 데에 문제의 근원이 있다. 이 문제를 해결하는 길은 우리 국민이 세금을 더 내어 사회주의 경제체제로 가든지, 아니면 우리의 사고를 바꾸어 자본주의 시장경제체제를 존중하든지 둘 중의 하나를 선택하는 것이다.

현재 우리 국민 중에는 지금보다 세금을 더 많이 내고 사회주의 경제체제로 가는데 찬성하는 사람은 많지 않을 것이다. 무엇보다 현실적으로 우리 국민의 담세 능력은 한계에 이르고 있기 때문에 세금을 더 낼 수는 없다. 그렇다면 문제해결의 길은 우리의 사회주의적인 사고체계를 자본주의적인 사고체제로 바꾸어 나가는 것밖에 없다. 세금은 더 내지 않으면서 더 많은 사회복지를 요구하는 것은 이치에 맞지 않는다고 봐야 할 것이다.

우리가 선택한 자본주의 시장경제체제의 핵심은 민간의 자율에 의한 개방된 시장체제를 지향하는 것이다. 동시에 우리나라가 희망해서 가입한 WTO는 이러한 자본주의 시장경제를 세계적으로 확산·정착시키기 위해 만들어진 것이며, 회원국들은 국가간 상호개방정신을 존중하도록 요청받고 있다. 이와 같이 의무교육을 제외한 교육서비스가 보건, 환경서비스 등과 같이 개방되어야 하는 이유는 우리 경제체제가 자본주의 시장경제를 지향하고 있기 때문이다.<sup>149)</sup>

---

149) 김태완, “고등교육시장과 성인교육시장의 점진적 개방을 찬성하며”, 대학교육 통권124호(2003. 7·8), 103~104면.

## 나. 고등교육의 民間財적 성격

일반적으로 우리 사회에는 교육을 公共財로 보는 경향이 있다. 그러나 교육은 공공재와 민간재의 속성을 모두 가지고 있다. 초·중등교육은 민간재적 성격보다 공공재적 성격이 더 강하기 때문에 의무교육으로 하여 정부가 재정부담을 하고 있다. 그러나 고등교육과 성인교육은 민간재적 성격이 공공재적 성격보다 더 강하기 때문에 수혜자인 학생과 학부모가 비용을 대부분 부담하고 있다. 학생과 학부모는 비용을 부담하는 만큼 선택의 권한도 행사할 수 있어야 한다.

국내대학이든 외국대학이든 학교의 선택은 학생과 학부모의 몫이며, 이들의 의사를 존중해야 한다. 그러므로 정부는 다양한 외국대학의 교육서비스가 국내에서 국내대학의 교육서비스와 차별 없이 제공될 수 있도록 개방할 필요가 있다.

## 다. 국내고등교육서비스의 보완 효과

우리나라 고등교육은 양적인 면에서 세계의 최고 수준에 이르고 있지만 질적인 면에서는 그렇지 못하다. 고등교육의 질적 발전은 우리 고등교육이 당면한 최대의 과제 중 하나이다. 고등교육서비스시장을 개방한다고 해서 외국의 우수한 고등교육서비스가 국내에 들어온다는 보장은 없다. 예를 들어, 1980년대 초부터 일본에 설치한 미국대학의 분교들은 대부분 우수하지 않은 대학들이었으며, 이후 이들 분교들은 대부분 성공적인 결과를 보지 못하고 있다. 하지만 국내대학들이 외국의 대학들과 경쟁하기 위해 국내 고등

교육시장은 개방될 필요가 있다.

개방에 반대하는 사람들은 고등교육서비스시장을 개방하게 되면 국내대학이 어려움을 겪을 것이라고 주장한다. 즉, 국내대학이 어려움을 겪을 것이라고 주장한다. 즉, 국내대학이 외국대학과 경쟁할 수 있는 수준에 있지 않다는 것이다. 그러나 국내대학은 수준에 따라 다소 차이는 있겠지만 외국의 대학과 충분히 경쟁할 수 있는 수준에 있다. 또한 외국의 대학이 단독으로 들어오는 것보다 국내대학과 연계해서 들어오는 것이 더 많을 것이기 때문에 국내 대학의 교육서비스가 질적으로 보완되는 효과가 나타날 것이다.<sup>150)</sup>

## 라. 고등교육환경의 변화

우리나라 고등교육기관의 변화는 매우 괄목 할 만하며, 많은 긍정적인 측면도 있지만 고등교육대상 인구의 감소와 질적 수준에서의 문제점은 심각하다. 지난 1980년도와 2001년을 비교해 보면 고등학교 전체 졸업자의 고등교육기관 진학률은 27.2%에서 무려 70.5% 증가했고, 고등교육기관의 학생수는 568,030명에서 2,682,287명으로 약 4.7배 증가하였다. 고등교육기관의 교원 수는 16,662명에서 55,206명의 증원되어 3.3배, 교원 1인당 학생수는 전문대의 경우 33.9명에서 80.1명으로, 대학교는 34.2명에서 39.9명으로 증가되었다<sup>151)</sup>

이러한 사실들은 곧 양적 증가에 비해 질적 증가는 이루어지지 않았으며, 더더욱 통계청의 ‘장래인구추계’에 따르면 2000년 대학 입학 대상연령인 18세 인구는 82만 7천명으로 입학자수 (67만 7천명)보다 많았으나 2003년도부

---

150) 김태완, 전계논문, 104면.

151) 교육인적자원부, 교육통계연보, 1980·2001년도. (학교수, 학생수, 교원 수에는 방송통신대학, 교육대학, 산업대학 등 다른 고등교육기관은 포함되지 않음).

터는 입학자수의 98% 이하 수준으로 줄어들고 있는 실정이다. 고등학교 졸업자의 고등교육기관 진학률이 2001년 현재 70.5%인 점을 감안한다면 고등교육기관의 학생유치는 시급한 목전의 일로 다가왔음을 알 수 있다.

이에 대한 해결대안은 환경개선과 질적 향상 그리고 학생유치노력이다.

우선 학생유치를 위한 노력은 대내적으로는 성인교육 프로그램의 확대이며 대외적으로 외국 유학생 유치하는 노력이 필요하다. 대내적인 노력의 결과로 고등교육기관에 참여하는 25세 이상 성인연령층의 비율을 보면, 4년제 대학은 1985년 10.0%, 1995년에 10.0%, 2001년도에는 11.2%로 증가하였고, 전문대학에서는 1985년 5.5%, 1995년도 5.0%, 2001년도에는 9.3%의 비중을 보여 1995년 이후 성인연령층의 비중이 높아지고 있는 것으로 나타나 결국 고등교육과 성인교육 기관의 다양화와 규모는 증가 추세를 보일 것으로 예측된다.

대외적인 변화 마찬가지로 활발해 지고있는데, 지난 2000년 3월 현재 한국의 166개 대학들이 자매결연을 맺은 국가는 모두 135개 국가이며 대학수는 3,484개교이다. 이는 1992년도의 경우 90개 대학이 563개 대학과 관계를 가진 것에 비해서 현저한 증가를 보인 것이며, 그에 따라 학생교류는 더욱 활발해 지고 있다. 아래 표는 다른 국가들과의 학생교류를 살펴 본 표이다.

<표4-8> 한국 학생들의 유학 현황과 외국 학생들의 한국 유학 상황

학년도 (3.1-2.28)	국내 외국인 유학생 수	국외 한국인 유학생 수	초·중등 국외 한국인 유학생
95 학년도	1,983(100)	106,450(100)	2,259(100)
97 학년도	4,753(239)	133,249(125)	3,274(144)
99 학년도	6,297(317)	120,170(112)	1,839(81)
01 학년도	11,646(587)	149,933(140)	7,944(351)



위 표에서 보는 바와 같이 국내 고등교육기관에 유학하는 외국인 학생수는 '95년도의 경우 1,983명에서 '01학년도에는 11,646명으로 5.9배가 증가했으나 해외로 나간 한국 유학생수는 106,450명에서 '01학년도에는 149,933명으로 1.4배만 증가했다. 그러나 해외로 나간 유학생수의 규모면에서는 '95년도에는 53.6배였으나 '01년도에는 12.8배로 현저히 그 차이가 줄어들고 있는 현상을 보이고 있다. 이러한 현상은 그동안 한국 고등교육기관들이 해외 유학생 유치에 큰 관심을 보이지 않다가, 최근 들어서는 매우 큰 관심의 대상으로 전환되어 규모 면에서 급증 추세를 보이고 있다는 의미이다. 결국 고등교육기관들의 대내외적인 큰 변화를 의미하는 것이며, 이러한 추세는 매우 바람직한 현상으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 추세들이 지속되기 위해서 현재와 같은 소극적인 체제로 나가서는 안된다는 사실이다. 최소한 그에 상응하는 우리교육시장의 개방이 필요하고, 그러한 조치들이 선행되지 않는 한 큰 진전을 기대하기 힘들 것이다. 가장 우선적인 과제는 여러 가지 관련된 규제들이며, 최소한 유학생들이 수학하는데 좋은 환경을 의무적으로 만들어주는 노력과 장벽을 허무는 노력이 필요하다는 입장에서 개방의 필요성을 가진다.<sup>152)</sup>

## 마. 경제적 효과의 측면

교육시장 개방이 경제에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대해서는 상반된 의견들이 있다. 하나는 교육시장 개방으로 여타 제조업 등의 산업에 긍정적인 영향을 미칠 것이라는 주장이다. 그리고 다른 하나는 교육시장의 열악한 조건들로 인하여 제조업 등에서의 긍정적 영향은 있을지 몰라도 교육시장 자체의 피해가 엄청 날 것이라는 지적이다.

우선 긍정적 시각으로 외국인직접투자(FDI)의 변화를 기존의 CGE모형에 반영한 Michigan Model of World Production and Trade를 사용하여 DDA(뉴라운드) 협상 결과 서비스교역장벽이 33% 감축될 것을 가정하고 그 영

152) 김남순, 전개논문, 47~48면.

향을 추정한 결과를 보면 우리나라의 경우 DDA 서비스협상의 결과 후생이 52억 달러 증가하여 그 증가율이 약 0.9%일 것으로 나타났다. 이러한 후생 효과는 증가율 면에서는 일본이나 EU 및 EFTA 등과 비슷한 수준이나, 홍콩, 싱가포르, 필리핀 등에 비해서는 낮은 수준이다. 이는 우리나라의 경우 이들 국가에 비해 외국인직접투자(FDI) 유치환경이 양호하지 못하여 FDI 유입수준이 낮기 때문인 것으로 추정된다 (Brown et al.(2001), Table 5.)

다른 구체적인 연구의 하나는 UR 당시와 2000년 5월 현재 우리나라의 서비스 교역장벽지수를 산출하여 DDA 서비스협상에서 각각의 시점에서 25%씩 개방이 이루어진다는 것을 가정하고 CGE 모형을 사용하여 산업별 파급효과를 예측한 결과인데<sup>153)</sup> DDA 결과 서비스산업이 자유화될 경우 제조업 부문에서는 고용, 중간재, 투자 등의 측면에서 전반적으로 긍정적인 파급효과를 볼 것으로 나타나고, 개방정도가 클수록 이러한 긍정적인 효과가 커지는 것으로 예측되었다. 따라서 전반적으로 볼 때 서비스협상의 결과 서비스업종의 자유화가 이루어지면 서비스업종 자체보다도 제조업 부문에 대한 파급효과가 크게 나타날 것으로 예측되었다.

이러한 결과는 대부분의 서비스업종이 제조업에 중간재로 투입되기 때문에, 서비스교역의 자유화 결과 투입재로서의 서비스 가격의 하락이 제조업 부문의 생산, 고용, 투자를 증대시키는 효과를 가져오게 되는 긍정적인 파급효과를 시사하는 것이다

## 바. 우수인력 확보 및 첨단 분야의 발전

고급인력의 확보는 곧 국가 경쟁력의 지표이며, 이를 위해서 우수한 고등 교육기관이 국내에 진출하여 수월하게 학습 할 수 있도록 하는 노력이 다방면에서 이루어져야 한다. 그동안 많이 지적된 바와 같이 해외유학으로 야기되는 많은 외화유출의 문제를 국내에 우수대학들이 진출하도록 하고 그

153) 이 분석에서는 서비스 개방의 효과를 가격하락에 따른 효과에 중점을 두어 추정하였고, 개방 이후 외국인투자의 증가에 따른 효과는 반영되지 못하였다.

들 기관에서 학습한다면 결국 많은 외화를 절약 할 수 있을 뿐 아니라 다수의 우수한 인력들이 효과적인 학습을 할 수 있고, 또한 우수한 인력 확보에 기여 할 수 있을 것이다.

더욱이 급속히 증가추세를 보이고 있는 최첨단의 학문들은 더욱 그렇다. 같은 맥락에서 패션, MBA교육과정, IT(정보통신) BT(생명공학) 등 국가 전략 분야에 대한 외국 유수 고등교육기관의 유치 또한 마찬가지로 효과를 거둘 것으로 예측된다. 이처럼 새로운 첨단 분야와 특정 영역의 국내유입은 결과적으로 많은 고급인력양성에 기여 할 뿐 아니라 궁극적으로는 외국에 나가서 배우지 않으면 안될 지식과 기술들을 국내에서 수월하게 익힐 수 있도록 하는 긍정적 효과를 기대 할 수 있을 것이다.<sup>154)</sup>

#### 4. GATS상 高等教育서비스市場의 開放과 爭點

WTO 회원국(146개국)이 GATS를 앞세워 한국 고등교육시장의 개방을 요구하고 있는 만큼, 개방은 불가피할 것이다. 한편으로는 국내적으로도 일정 수준의 개방은 필요하다. 개방의 범위와 수준을 결정하기 위해서는 외국이 개방을 요구할 가능성이 큰 국내의 규제 현황을 우선 검토할 필요가 있다. 이러한 검토 위에서 개방 원칙을 설정하고, 구체적인 장·단기 대응 방안을 마련하는 전략적 접근이 이루어져야 할 것이다.

##### 가. 고등교육시장의 주요 규제 현황

해외 고등교육기관의 한국 진출에 관한 양허 요청서는 2002년 12월 말까

---

154) 김남순, 전계자료, 49~50면.

지 제출하기로 되어 있었고, 현재까지 양허 요청서를 제출한 10개국 중 7개국이 고등교육의 양허를 요청해 왔다. 그 중 한 개국을 제외하고는 그 내용이 지나치게 포괄적이어서 구체적인 내용을 파악하기가 어렵고, 협상 과정을 거치면서 구체화될 것으로 예상된다.

한국의 고등교육시장 진입에 관심을 갖고 있는 국가라면 한국 정부가 거친 과정과 마찬가지로 GATS에 위배되는 국내 고등교육시장의 규제 사항을 조사하여 공급유형별로 국내 시장진입<sup>155)</sup>과 내국민대우<sup>156)</sup>에 위배되는 부분을 제거해줄도록 양허 요청할 것이다. 따라서 해외 고등교육기관의 양허 요구 사항은 국내 고등교육시장의 규제 사항을 토대로 작성될 가능성이 매우 높다.

이와 함께 앞서 언급한 4개국의 제안서를 통하여 양허 요구 사항을 예상할 수 있다. 실제로 이들은 양허 요청서에서 구체적인 개방 부문을 제시하지는 않았으나 제안서의 논리를 그대로 반영하면서 전 공급유형에서 완전개방(none)을 요구하고 있다. 이들을 포함한 7개국이 완전개방을 요구하고 있는 이상, 협상 과정을 거치면서 한국 고등교육시장의 규제 사항은 쟁점화될 것이 분명하다.<sup>157)</sup>

## 나. 고등교육시장의 개방 원칙

앞서 제기한 바와 같이 한국의 고등교육시장은 국내외적으로 심각한 어려움에 처해 있다. 특히 그 중에서도 지식기반사회를 지배하는 두뇌력(brainpower)의 핵심 요소인 고등교육 경쟁력의 질적 저하는 국가의 미래를 불확실하게 하고 있다. 고등교육시장의 개방은 이러한 불확실성을 완화하는데 기여할 수 있어야 한다. 즉 외국의 우수 고등교육기관을 국내에 유치하여 국내 시장을 자극하고, 도덕적 해이를 방지함으로써 장기적으로는 경쟁

---

155) GATS 16조.

156) GATS 17조.

157) 이만희, 전제자료, 53~54면.

력을 높일 수 있어야 한다.

고등교육시장을 개방한다는 것은 주요 행위자가 국가에서 시장으로 이진함을 의미한다. 이러한 시점에서 국내 시장을 일시에 개방할 경우, 부정적 파급효과, 즉 시장실패(market failure)를 초래할 가능성을 경계할 필요가 있다. 따라서 “점진적 자유화 원칙” 속에서 개방의 범위와 수준을 결정해야 한다. 그렇다고 M3을 유보하고 M1, M2, M4를 우선적으로 자유화하자는 것은 결코 아니다.

점진적 자유화 원칙에 집착하여 외국 기관의 국내 시장 진출을 억제할 경우, 자칫 국내 고등교육시장의 경쟁력 제고에 도움이 되지 않을 수도 있다. 이를 고려하여 경제특구를 실험실로 활용하는 방안도 제기할 수 있다. 이 지역에서는 개방 수준을 넘어 외국 기관을 획기적으로 유치하여 국내 고등교육시장의 자유화를 촉진할 수 있는 간접적 효과를 거두는 것이다.

점진적 자유화는 “상호주의(reciprocalism)”와 연계되어야 한다. 국제 무역에서는 상호주의가 관행화되어 있다. A국이 시장을 개방하면, B국도 그에 상응하여 시장을 개방하고, 또 A국은 시장 개방을 요구할 수 있는 정당성을 갖게 된다. 현재 국내의 9개 고등교육기관이 다양한 형태로 해외에 진출해 있고, 13개의 기관이 해외 진출을 계획하고 있다. 점진적 자유화를 통하여 외국 기관들의 국내시장 진출을 허용하는 한편, 국내의 고등교육기관도 대외적으로 진출할 수 있도록 상호주의를 적용해야 할 것이다.

지역적으로는 고등교육시장의 개방을 통하여 고등교육의 균형발전을 촉진할 수 있어야 한다. 현재 수도권은 수도권정비계획법에 의하여 실질적으로 고등교육기관의 신설이 불가능하다. 외국 기관이 영리성을 추구한다면 비용에 민감할 수밖에 없다는 사실을 고려할 때, 이 지역만을 선호할 것으로는 보이지 않는다. 지방에서의 설립도 선호할 가능성이 충분하다. 외국 기관을 수도권 이외의 지역에 유치하거나 지방대학과의 합작을 유도하는, 이른바 “균형발전” 원칙도 존중되어야 한다.

2002년 4월 현재 수도권(서울, 경기, 인천) 소재 고등교육기관 현황은 다음과 같다. ‘학생 수’를 기준으로 할 때, 수도권에 밀집되어 있는 대학교와 대

학원 대학의 경우는 지방으로의 배치를 적극 권장할 필요가 있다. 특히 앞에서 살펴본 바와 같이 지방대학의 미 충원률을 고려할 때, 국가 수준, 지자체 수준에서 적극적 인센티브를 제공하면서 다양한 형태별(M1~M4)로 외국교육기관의 지방 진출을 적극 권장할 필요가 있다. 이 점에서 지방에 설정될 경제특구의 지리적 이점을 활용해야 한다.<sup>158)</sup>

**<표4-9 > 국내 고등교육기관의 지역별 분포 현황**

	학교 수			학생 수		
	수도권(A)	지방(B)	A/B(%)	수도권(A)	지방(B)	A/B(%)
전문대학	52	107	32.7	104,868	858,641	10.9
대학교	73	125	36.9	1,081,903	1,269,168	46.0
대학원대학	15(468)	3(459)	83.3(50.5)	147,858	115,009	56.2

※ 대학원 대학의 ( )는 대학교 부설 대학원임. 학생수는 전체 포함.

한편, 고등교육시장의 개방은 국내 고등교육의 질을 높일 뿐만 아니라 보완할 수 있어야 한다. 저질의 기관 유입을 억제하는 것이야말로 시장개방의 성과를 결정짓는 가장 중요한 원칙일 것이다. 이 점에서 일정 수준의 이상 기관만을 국내진입 대상으로 한다.<sup>159)</sup> 일본은 양허 요청서에서 고등교육의 질 보호, 소비자 보호 등을 위하여 규제 필요성을 인정하고 있어 이러한

158) 이만희, 전제자료, 55~56면.

159) 미국의 경우는 ① 주정부의 설립 허가, ② 주정부 소비자 보호국의 인가, ③ 법무부 이민국의 인가, ④ 교육연맹의 인가 등을 거쳐 학위 인정 기관으로 인증( accreditation)을 받는다. 이 중 ①~③은 비교적 수월하나, 이 경우에도 2~3년이 소요된다. 그러나 ④는 매우 엄격하여 지속적인 심사과정을 거치기 때문에 오랜 시간이 소요된다. 미국에서는 이 과정을 거치 대학의 졸업자만이 정규 졸업자로 인정된다. 현실적으로 외국법인이 설립한 대학이 이 요건을 갖추기는 어렵다. 한국의 대학 중에는 건국대학교 분교(Pacific State University)가 유일한 사례이다. 유의할 것은 ①~③의 요건만을 갖추고 한국 학생들을 대상으로 소위 학위 세일을 하는 경우가 많다는 것이다. 그러나 우리나라는 설립인가와 동시에 학위가 인정되는 제도이기 때문에 이러한 질 평가가 현실적으로 어렵다. 따라서 국제 신용기관으로부터의 평가 기준을 통과하고, 예컨대 A- 등급 이상을 획득한 기관만을 설립 인가 대상으로 하되, 기관의 현황을 철저히 공개하여 소비자 선택을 존중하는 원칙을 고려해야 할 것이다.

질 기준은 정당화될 수 있음을 시사하고 있다.

이와 함께 국내 고등교육시장의 질을 높이고, 보완하기 위해서는 국내 시장에서는 취약한 이공계부문, 특히 기초과학 부문은 인센티브(예: 보조금)를 제공하면서 적극 유치하고 그 밖의 부문에 대해서는 법인설립 인가, 학교설립의 준칙주의(예: 시설, 교수, 재정 등) 요건 강화 등을 통하여 국내 진입을 억제할 필요가 있다.

#### 다. 개방 요청 쟁점과 대응

한국의 고등교육시장 개방은 교육의 질을 제고하고, 보완하는 효과와 연계되어야 한다. 시장개방으로 수반되는 경쟁은 이러한 효과를 낼 수 있는 기반이 될 수 있다. 한편, 시장개방은 초과공급을 가속화함으로써 경쟁력이 취약한 국내 고등교육기관의 퇴출을 낳을 것이다. 이 점에서 일부에서는 경쟁력 있는 부문만을 개방하고, 그렇지 못한 부문을 유예해야 한다는 견해도 제기되고 있다. 또는 개방하더라도 보이지 않은 제한을 가하여 실제로 시장을 보호하는 효과를 고려하자는 의견도 제기되고 있다.<sup>160)</sup>

현실적으로 이러한 견해는 수용하기 어렵다. 오히려 개방을 통하여 경쟁을 유도하고, 그로부터 국내교육시장을 보완할 수 있는 효과를 거두어야 하기 때문이다. 또한 GATS가 점진적 자유화를 보장하고 있더라도 한국 정부는 무역협상에서 타 시장의 보호를 위해서 교육 서비스 시장을 전략적으로 개방할 가능성이 크기 때문이다. 따라서 앞서 제시한 원칙 위에서 M3에 해당되는 쟁점을 중심으로 대응 방안을 검토하는 것이 현실적이다. 그러나 장기적으로는 글로벌화 되고 있는 세계에서 WTO 회원국으로서 고등교육서비스 시장을 적극적·능동적으로 개방하는 정책적 태도로 전환해야 할 것이다.<sup>161)</sup>

---

160) 최운실, 전계자료, 96면.

161) 이만희, 전계자료, 58면.

# 第5章 우리나라 高等教育서비스市場의 開放과 爭點

## 第1節 高等教育의 役割과 教育서비스市場 開放

### 1. 問題의 提起

교육은 개인이 능력을 함양하여 소득을 높이는 개인의 경제적 성공에 기여할 뿐만 아니라, 국가가 지속적으로 경제성장을 이룩하는데 원동력이 되는 인적자본을 양성한다. Becker<sup>162)</sup>에 의해 인적자본(human capital)의 중요성이 강조된 이래 인적자본이 경제성장에서 매우 중요한 역할을 한다는 것은 오래 전부터 인지되어 왔으며, Romer<sup>163)</sup>, Lucas(1988)로 대표되는 내생적 경제성장이론(Endogenous Growth Theory)에 이르러 인적자본과 경제성장과의 관계는 체계적으로 정립되었다. 이 이론에 따르면 교육을 통해 축적된 인적자본이 국가의 지속적인 경제성장을 가능케 하는 핵심요소라는 것이다. 즉, 개인은 개인적 성공을 위해 교육을 받지만, 교육의 과정에서 형성된 인적자본은 그 사회에 존재하는 타인의 인적자본에 긍정적인 영향을 미치는 외부효과와 아울러 지속적인 경제성장을 가능케 하는 경제성장효과를 갖는다(Rebelo<sup>164)</sup>, Barro and Sala-i-Martin<sup>165)</sup>). 이러한 인적자본과 경제성장과

162) Becker, G.S.(1965), "A Theory of the Allocation of Time", Economic Journal, 75, 493.

163) Romer, P. (1990), "Endogenous Technological Change," Journal of Political Economy, 98, S71-S102.



의 밀접한 상호관계는 Mankiw, Romer and Weil<sup>166)</sup> 및 Benhabib and Spiegel<sup>167)</sup>를 비롯한 여러 실증분석에서 확인되고 있다.<sup>168)</sup>

세계화의 진전, 지식정보화시대의 도래로 인해 우리 사회에는 광범위하고 급격한 변화가 진행되고 있다. 현대는 노동, 자본 및 자원이 주된 생산요소였던 전통적 산업사회에서 벗어나 지식을 바탕으로 한 창의력과 응용력이 개인과 국가의 경쟁력을 결정짓는 핵심요인이자 가치창출의 원천이 되는 지식기반사회로 이행되고 있다. 새로운 지식을 창출하고 활용하는 인적자원을 형성·축적·개발하는 교육의 중요성이 더욱 강조되는 지식기반사회에서 국가경제의 발전은 인적자본의 양적·질적 수준에 달려 있고, 고급인력 양성기관으로서의 고등교육기관은 국가의 국제경쟁력을 결정짓는 핵심적인 역할을 담당한다.

우리나라의 고등교육은 80년대 이후 양적으로 급속하게 성장하였으나, 교육서비스의 질적 수준은 매우 낮은 것으로 평가되고 있다. 특히 응용력과 창의력을 바탕으로 하는 지식활용과 지식창출기반은 매우 취약하다. 현재 우리나라 고등교육은 취학가능인구의 감소, 인구의 노령화 등 인구구조의 변화와 지식기반사회의 도래라는 사회경제적 환경의 변화와 맞물려 질적 도약이 요구되는 시점에 놓여 있다. 또한 노동시장은 외국기업의 국내진출 증가, 신기술을 이용한 벤처기업의 창업 등을 배경으로 보다 경쟁력 있고 적응력 높은 인적자본의 배출을 요구하고 있다. 그 동안 우리나라가 이루었던 경제발전은 양적으로 풍부한 인적자본이 있었기에 가능하였으나, 향후 인적

---

164) Rebelo, S. (1991), "Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy*, 99, pp.500-521.

165) Barro, R.J. and X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, Inc. New York.

166) Mankiw, N.G., D. Romer and D.N. Weil(1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth," *Quarterly Journal of Economics*, 107, pp.407-437.

167) Benhabib, J. and M. Spiegel (1994), "The Roles of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data", *Journal of Monetary Economics*, 34, pp.143-173.

168) 박순찬, "고등교육의 역할과 개방의 영향", 교육인적자원부 교육서비스협상관련 서울지역정책토론회 자료, 2002, 45면.

자본의 질적 수준이 획기적으로 향상되지 않고서는 지식기반경제의 확립과 고부가가치 산업의 발전은 기대하기 어려운 실정이다. 고등교육의 중요성은 조세연구원의 연구보고서<sup>169)</sup>에서도 확인된다. 이 연구에 따르면 인적자본이 경제성장에 미치는 영향은 각 국가의 발전 정도에 따라 크게 다른데, 개발도상국은 초중등교육이 성장에 크게 영향을 미치는 반면 OECD국가와 같은 선진국가일수록 고등교육이 경제성장에 더 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다.

교육과 경제성장과의 밀접한 상관관계에 미루어 볼 때, 교육서비스의 개방은 교육부문에 그 영향이 한정되지 않고 한국경제의 현재와 미래에 심대한 영향을 미칠 것이다. 교육서비스 개방의 영향에 대한 논의는 한국경제 및 교육의 현실과 과제를 파악하는 것에서부터 시작해야 한다. 우리나라가 여태껏 경쟁력을 지녔던 산업은 중국을 비롯한 이웃 국가에 의해 빠르게 대체되고 있고, 내적으로는 소득의 향상으로 저임금에 의존하는 산업의 성장은 한계에 다달았다. 이제 한국은 저임금 산업과 모방형 연구·개발에서 벗어나 새로운 지식의 창출 및 생산적 활용이 기업과 산업 경쟁력의 원천이 되는 지식기반경제로 전환되어야 할 시점에 와 있다. 따라서 여기서는 이러한 대전제 하에서 우리나라 고등교육의 문제점을 파악하고 고등교육의 개방이 한국교육과 국가경제에 미치는 영향을 파악한다.

## 2. 우리나라 高等教育의 現況

한국 고등교육이 어느 정도의 수준에 있고 어떤 문제점을 지니고 있는지는 고등교육기관의 재정상태, 운영상의 문제점, 국가 정책적인 측면 등 다양한 측면에서 살펴볼 수 있다. 여기서는 우리나라 교육의 현황을 자원배분의 효율성, 질적 수준 및 노동시장의 만족도를 중심으로 파악한다.

---

169) 김진영, “교육재정의 효율성 제고를 위한 연구: 성과평가를 중심으로”, 연구보고서 01-05, 조세연구원, 2001.

## 가. 효율성

효율적인 투자지출은 각 교육단계에 적합한 만큼 투자하여 최대의 교육성과를 획득하는 것이다. 그러나 각 교육 단계는 서로 독립적이라기보다는 상호 긴밀히 연결되어 있기 때문에 각 교육단계의 성과를 분리하는 것이 쉽지 않기 때문에 교육단계별 투자에 대한 성과를 일률적으로 평가하기는 어렵다. 여기서는 국제비교를 통해 우리나라의 각 교육단계에 대한 공공지출이 타 국가에 비해 얼마만큼 차이 나는지를 분석함으로써 교육투자배분의 효율성을 평가한다.

<표5-1> GDP 대비 교육단계별 공공지출<sup>170)</sup>

(단위: %)

국 가	초·중등교육	고등교육	총 공공지출
한 국	3.1	0.4	4.1
미 국	3.4	1.3	5.1
호 주	3.5	1.2	4.8
오스트리아	4.0	1.6	6.3
핀 란 드	3.8	2.0	6.2
프 랑 스	4.2	1.0	6.0
독 일	3.0	1.1	4.6
일 본	2.8	0.4	3.5
<b>OECD 국가 평균</b>	<b>3.6</b>	<b>1.3</b>	<b>5.3</b>

위 표에서 우리나라 정부는 초중등교육에 GDP의 3.1%, 고등교육에 0.4%를 투자하고 있고, 미국은 초중등교육에 3.4% 고등교육에 1.3%를 투자하고

170) OECD(2001), Education at a Glance.

있다. 총 공공투자 중에서 고등교육에 투자되는 비율을 살펴보면, OECD 국가는 평균적으로 고등교육에 투자되는 공공지출이 GDP 대비 1.3%이며 이는 총 공공지출의 25%에 달한다. 이에 반해 우리나라의 총 공공지출 중에서 고등교육에 투자되는 비율은 9.7%에 그치고 있다. 이러한 공공투자의 국가별 차이는 각 국가가 고등교육을 바라보는 시각이 다르기 때문이다. 외국은 고등교육을 받는 것이 그 개인의 이익에 한정되지 않고 사회전체에 긍정적인 영향을 미친다는 외부효과를 인정하고 이를 보조하는 반면에, 한국은 고등교육의 긍정적 외부효과를 매우 미미한 것으로 평가하고 수익자부담의 원칙에 입각하고 있기 때문이다. OECD 국가 평균이 곧 효율적인 투자배분의 기준이 된다고 평가할 수는 없으나, 우리나라의 공공투자가 고등교육에 상대적으로 과소투자되고 있는 것은 사실이다.<sup>171)</sup>

## 나. 질적수준

경제성장에서 인적자본의 역할을 밝히는 대부분의 연구는 교육연수 또는 초·중·고 등록률 등이 인적자본의 수준을 반영하는 것으로 가정하고 있다. 그러나 이러한 연구는 인적자본의 양(quantity)적인 측면만을 강조하고 인적자본의 질적인 측면은 전혀 고려하지 않고 있다. 같은 양의 인적자본이 존재한다 하더라도 인적자본의 질이 높을수록 인적자본의 생산성이 높고 이에 따라 소득수준이 증가하는 것은 자명하다.

인적자본은 교육을 통해 형성되기 때문에, 인적자본의 질은 교육의 질과 밀접한 관련을 맺고 있다. 그러나 교육의 질을 평가하는 것은 간단한 문제가 아니다. 교육의 질을 평가하기 위한 다양한 시도에도 불구하고 아직까지 만족스러운 대응변수를 찾기는 어렵다. 본고는 교육의 질을 측정하는 대응변수를 이용하여 우리나라 교육의 질이 국제적으로 어떤 수준에 있는지를 평가한다.

---

171) 박순찬, 전계자료, 47~48면.

스위스 국제경영대학원<sup>172)</sup>에 의하면 한국은 고등교육이수율은 세계 5위를 기록하고 있지만, 대학의 경쟁력은 49개국 중 47위로 최하위를 면치 못하고 있다. 이는 고등교육을 받은 인적자원의 양적 규모는 세계적인 수준에 도달하였으나, 그 질은 국제수준에 크게 뒤떨어진 최하위권이라는 것을 의미한다. 또한 교육의 질을 평가하는데 가장 일반적으로 사용되는 지표인 학생/교사의 비율을 보더라도 우리나라 교육의 질은 상대적으로 매우 낮게 나타난다. 1999년 현재 한국 대학의 교원1인당 학생수는 38.5명으로 OECD 평균치인 15.3명의 2.5배에 달하고 있다. 초등 및 중등교육과정도 고등교육과 마찬가지로 한국의 교원1인당 학생수는 OECD 국가에 비해 훨씬 높다.

교육의 질을 측정하는 또 다른 대안으로 노동시장에서 벌어들이는 수입을 고려할 수 있는데, 여기서의 문제점은 노동소득은 교육이 아닌 노동시장의 조건 및 산업의 발달정도와 같은 타 요소에 의한 국가간 차이를 배제하기 어렵다는 것이다(Psacharopoulos and Woodhall<sup>173)</sup>). 그러나 여러 국가 출신의 노동자가 동일한 노동시장에서 동시에 경제활동을 행하는 경우를 대상으로 각 국가출신별 노동수입을 측정한다면, 교육 이외의 다른 요소가 노동수익률에 미치는 영향을 최소화할 수 있다. 즉, 동일한 노동시장에서 동일한 기간동안 교육을 받은 노동자의 노동수익률이 출신국가별로 차이가 난다면 이것은 출신국가 교육의 차이에서 연유하는 것으로 볼 수 있고 또한 교육의 국제비교가 가능하다. Kim and Hanushek<sup>174)</sup>은 미국의 노동시장에서 이민자들이 벌어들이는 노동수익이 출신국가의 교육에 대한 객관적 정보를 제공한다 보고, 이민자들의 노동수익률을 비교하여 이민자 출신국가에 대한 교육의 질을 평가하고 있다. 즉, 이 연구는 미국 노동시장에서 이민자들의 노동소득은 출신국가에 따라 현저하게 차이가 나고, 또한 같은 연수의 교육

---

172) IMD, 2001.

173) Psacharopoulos, G. and M. Woodhall (1985), *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*, Oxford University Press for World Bank. p.205.

174) Kim, J-Y. and E. Hanushek (2002), "School Quality around the World : Evidence from U.S. Immigrant Earnings", *Korea's Official Pool of International Economists & Regional Experts*, No.2002-15, KIEP.

을 받았더라 하더라도 출신국가에 따라 노동소득이 차이 나는 것에 주목하고 두 가지 가설을 세우고 있다. 첫째, 이민자의 노동소득은 모국에서 받은 교육의 질에 따라 좌우된다. 둘째, 교육의 질은 출신국가별로 다르다.<sup>175)</sup>

#### 다. 노동시장의 만족도

노동시장의 고등교육기관에 대한 요구도 변모하고 있다. 현재 노동시장은 구조개혁을 통해 유연성이 증대되고, 외국기업의 국내진출 증가, 신기술을 가진 벤처기업의 창업 등을 배경으로 한 탈 학력, 탈 학벌주의, 연공 서열주의 파괴 등 새로운 고용 및 인사 관행이 확산되고 있다. 이러한 변화는 노동시장에서 보다 경쟁력 있고 적응력 높은 인적자원의 배출을 요구하며, 노동시장과 인력공급에서 가장 큰 영역을 담당하는 교육부문에 효율적이고 탄력적인 인력수급 및 양성체계 구축의 필요성을 제기하고 있다.

기업의 대학교육 만족도를 면담과 설문을 통해 조사한 교육정책연구자료<sup>176)</sup>에 따르면 모든 기업들이 대졸 인력의 기본적인 인성 및 태도, 기초적인 지식 및 능력, 전문적 지식 및 기술 등과 같은 세 가지 형태의 소양을 직무를 효과적으로 수행하는 데 있어서 가장 필수적인 요소로 인식하는 것으로 나타났다. <표5-2>에서 보는 바와 같이 기업에서는 최고 5점 기준으로 대졸 신입사원의 기초적인 지식과 능력에 대해서 평균적으로 만족하는 정도가 3.60, 기본적인 인성과 태도에 3.58, 그리고 전문 지식과 기술에 3.55 정도로 분석되었는데, 전술한 교육부 교육정책연구자료에 따르면 전문 지식과 기술에 대한 만족도가 다른 소양에 비해서 상대적으로 낮은 점을 들어 대학교육이 산업 현장의 요구에 제대로 부합하지 못하는 것으로 평가하고 있다.

---

175) 박순찬, 전계자료, 49면.

176) 강성원, “기업의 대학교육 만족도 조사 연구”, 교육부 교육정책연구 (2000-특-16).

<표5-2> 대졸 신입사원에 대한 만족도

(단위 : 빈도)

구 분	매우 불만	다소 불만	보 통	약간 만족	매우 만족	사 례수	평균(SD)
기본적인 인성 및 태도	4(1.0)	25(6.0)	161(38.8)	172(41.4)	53(12.8)	415	3.59(.82)
기초적인 능력 및 지식	1(0.2)	25(6.0)	154(37.0)	195(46.9)	41(9.9)	416	3.60(.76)
전문지식과 기술	2(0.5)	29(7.0)	166(39.9)	176(42.3)	43(10.3)	416	3.55(.79)

또한 실험실습과 창의력 등의 항목에 대해서는 만족도가 낮은 것으로 나타났다는데, 이는 대학에서의 교육과정 운영이 현장과는 거리가 먼 이론적인 지식의 전달에 머물러 있음을 말해주고 있다고 해석할 수 있다. 특히 정보통신산업은 대학의 교육과정에서 강화되어야 할 교육내용으로 창의력 교육이라는 응답이 많았고, 대학이 기업에서 필요로 하는 인력을 육성하지 못하고 있다는 부정적인 반응이 많은 것으로 나타났다.

이상에서 한국교육의 문제점을 효율성, 질적 수준 및 노동시장에서의 요구라는 3가지 측면에서 살펴보았다. 미국을 비롯한 여타 OECD 국가와는 달리 우리나라의 공공투자는 고등교육보다는 초·중등교육에 집중 배분되고 있어, 연구·개발 및 인적자본의 축적을 통해 지식기반경제의 중추적인 역할을 담당해야 할 고등교육에 대한 지원은 대단히 부족한 실정이다. IMD의 분석에서도 노동시장에서의 국가간 노동수익률의 비교에서도 한국교육의 질적 수준은 매우 낮은 것으로 나타났다. 노동시장도 현재 우리나라 고등교육에 대해 만족하지 못하고 있는 것으로 나타났다.<sup>177)</sup>

177) 박순찬, 전제자료, 50~52면.

### 3. 高等教育서비스市場 開放의 影響

#### 가. 긍정적 측면에서의 영향

##### (1) 경쟁 심화와 질적 수준 향상의 계기

질적 수준이 높은 교육서비스를 제공하는 외국대학이 국내에 진출하거나 또는 국내대학과 공동연구 및 공동교육과정을 운영할 경우 무엇보다도 한국 교육서비스의 질적 수준이 향상될 것으로 기대된다. 질적 수준이 높은 교육서비스를 제공하는 외국대학과 경쟁하기 위해 국내대학은 교육서비스의 질을 높이지 않을 수 없고, 또한 외국대학도 이에 자극받아 더 나은 수준의 교육서비스를 제공하기 위해 노력하지 않을 수 없는 끊임없는 상호작용이 유도될 수 있다. 외국대학이 국내에 직접 진출하면 외국대학과 국내대학간의 경쟁체제가 성립되어 전체 국내대학의 질적 제고를 위한 변화를 유도될 수 있다. 그리고 공동연구 및 공동교육과정의 개설은 파트너 국내대학의 변화를 통해 국내 타 대학과 경쟁함으로써 전체 국내대학의 발전에 영향을 미칠 것이다. 아울러 외국대학과 공동연구 및 공동교육과정의 개설하는 국내대학은 경쟁력 있는 프로그램을 마련할 수 있고 그 과정에서 생기는 교육과 연구경험을 공유할 수 있다. 국내외 대학간의 경쟁으로 인한 교육의 질적 수준향상은 인적자본의 질적 수준이 향상된다는 것을 의미하기 때문에 교육 개방의 혜택은 소비자인 학생에게 돌아갈 것이다. 나아가 교육 및 인적자본의 질적 수준의 향상은 장기적 경제성장의 핵심적인 요소인 인적자본의 생산력 향상과 국가경쟁력의 강화로 귀결될 것이다.

교육개방에 대한 대안으로 대외개방은 하지 않고 국내 대학들 간의 경쟁을 촉진함으로써 국내 대학이 재정구조를 건전화하고 국제경쟁력을 갖도록 유도하는 방법을 모색해야 한다는 주장이 제기될 수 있다. 그러나 대학의 수는 날로 늘어가고 취약한 재정구조는 더욱 악화되고 있는 실정을 감안할



때 국내 대학간의 경쟁만으로 우리나라 대학이 자생적으로 국제경쟁력을 갖출 것으로 기대하기는 매우 어렵다. 특히 보다 나은 서비스를 제공하는 경쟁자가 없는 상태에서는 스스로 서비스의 질을 개선하고 소비자 지향적인 교육과정을 제공할 유인은 상대적으로 적을 수밖에 없다. 또한 국내 대학간의 경쟁을 저해하는 다른 이유로 국내대학의 서열화 된 체계를 들 수 있다. 우리나라 교육은 지금까지 소비자인 학생간의 경쟁은 치열했던 반면에, 교육서비스의 공급자인 대학간의 경쟁은 거의 없었다고 해도 과언이 아니다. 서열화 된 체계 내에서 상위 그룹에 속하는 대학은 교육서비스의 질적 수준을 높이지 않아도 우수한 학생을 모집할 수 있고, 하위 그룹에 속하는 대학은 교육서비스의 질적 수준을 향상시키기 위해 노력하더라도 그 노력이 서열화 된 체계의 벽을 허물 수 있다는 보장이 없기 때문에 질적 수준의 제고를 위한 유인을 갖지 못한다. 그러므로 외적 자극이 없이 내적인 힘만으로 질적 수준이 향상되기를 기대하는 것은 대단히 어렵다. 우리나라에 비해 교육의 질적 수준이 높은 EU가 회원국간의 상호교류와 협력 나아가 역외국가에 대한 적극적인 교육개방을 통해 EU 교육의 질적 수준을 제고하려는 노력을 기울이고 있는 것은 보다 나은 교육서비스를 제공하는 경쟁자가 없는 상태에서는 질적 향상을 도모하기 어렵다고 판단하기 때문이다.<sup>178)</sup>

## (2) 국제교류의 확대

무엇보다 대학 시장의 개방은 국제교류를 확대하게 될 것으로 예상된다. 국내·외 대학간의 교류 확대로 학생들이 자유롭게 대학을 옮겨 다니면서 학습하는 등 학생과 교수의 교환·교류가 확대될 것이다. 또한 국내 대학의 교육과정을 국제적 수준으로 향상시키게 되는 등 교육과정의 국제화에 공헌하게 될 것이다. 문제는 대학의 국제경쟁력이 없다는 점이다. 이럴 경우 외국 대학의 국내 캠퍼스로의 일 방향 학생 이동, 특히 본국으로 학생을 편입시키기 위해 유학에 필요한 어학 능력 향상 교육과정을 운영하는 징검다리 기능을 담당할 가능성이 높다. 이미 동남아에 진출해있는 미국 대학은 어학

178) 박순찬, 전제자료, 55~56면.

과정 등, 1, 2학년 과정을 마치고 미국 본토 캠퍼스로 유학하도록 하는 본교 학생 유치를 위한 방편으로 활용하고 있다.<sup>179)</sup>

### (3) 전문화 및 특성화의 촉진

모든 대학이 동일한 교육프로그램을 운영하고 전문화된 영역을 갖추지 못하고 있다면 수많은 대학이 별도로 존재할 가치는 반감된다. 우리나라는 80년대 후반부터 대학운영의 자율화를 위한 규제를 완화하고 대학의 특성화를 지원하는 정책을 실시하고 있으나, 대부분의 대학은 전문화되고 특화된 학과에 역량을 집중하기보다는 모든 학과를 포괄하는 양적 팽창위주의 백화점식 종합교육체제를 갖추고 있는 것이 사실이다. 이에 반해 외국대학은 전문화되어 있다. 각 대학마다 특화된 분야가 있고 이에 집중적인 투자를 하고 있다. 그러므로 국내에 진출하는 외국대학은 전체 학과를 포괄하는 식이 아닌 경쟁력을 지닌 특정분야를 선정하여 진출할 것으로 예상된다. 각 분야를 총망라하여 백화점식으로 운영하는 현재의 체계로 국내대학이 세계적인 수준에 있는 특화되고 전문화된 분야에 역량을 집중하는 외국대학과 경쟁하기는 어렵다. 규모가 작고 재정이 취약한 대학일수록 규모의 확대보다는 특정 분야에 전문화할 때 그 대학의 경쟁력은 강화될 수 있다. 전문화·특성화된 외국대학과 경쟁하기 위해서 국내대학은 스스로 전문영역을 구축하지 않을 수 없기 때문에 교육서비스 시장의 개방으로 국내외 대학간의 경쟁이 본격적으로 진행된다면 국내대학의 특성화와 전문화가 가속화될 것으로 기대된다. 종합대학이 아닌 몇몇 전문대학은 실제로 전문화된 분야에서 외국 우수 전문기관 및 대학과 협력을 시도하고 있다. 용접, 금형, 자동차 및 기계분야에서 외국대학과 공동교육과정을 개설하고 이를 이수하고 일정한 요건을 갖출 경우 외국대학과 동일한 자격증 및 학력을 인정하는 것을 골자로 하는 협력 프로그램을 마련하고 있다. 이러한 움직임은 교육서비스의 소비자인 학생이 글로벌 시대에 현재의 한국교육에 만족하지 못하고 있고, 아울러 대학 스스

179) 최돈민, “세계화에 따른 교육시장 개방 현실과 대응 논리”, 「교육개발」(2001. 5·6월호), 48면.

로도 생존하기 위해서는 보다 나은 서비스를 제공할 수밖에 없다는 점을 인식하고 있다는 것을 반영한다. 다만 현행 국내법규로 인해 이러한 움직임이 본격화되지 못하고 있을 뿐이다. 이러한 대학과 학생의 요구는 적극 수용되어야 한다.<sup>180)</sup>

#### **(4) 양질의 교육서비스에 대한 접근의 용이**

대학의 입학과 졸업이 곧 일정한 경제지대를 보장하는 서열화된 대학체계 내에서 우리나라의 학생은 경쟁을 통해 질적 수준과는 상관없이 국내대학의 선택을 강요받기만 했다. 현재로서는 질적 수준이 높은 교육을 선택할 수 있는 유일한 방법은 직접 유학을 가는 길 밖에 없다. 특히 전문대학의 학생들이 막대한 유학비용을 부담하면서 유학을 갈 수 없는 것이 일반적이기 때문에 이들이 질적 수준이 높은 교육을 받을 기회는 실질적으로 봉쇄되어 있다. 그러나 교육개방으로 외국의 전문대학이 직접 국내에 진출하거나 국내 전문대학과 공동교육프로그램을 운영한다는 것은 전문대학교의 학생들도 질적 수준이 높은 교육을 받을 수 있는 기회를 갖게 된다는 것을 의미한다.

교육개방에 반대하는 논거로 자주 등장하는 것이 불평등의 확대이다. 즉, 교육개방은 고소득층의 자녀에게만 해당된다는 것이다. 그러나 이는 현실과는 상당히 유리된 관념적인 논리이다. 왜냐하면 우리나라 고소득층은 현재 교육시장이 개방되지 않은 상태에서도 자녀들을 외국대학으로 유학을 보낼 수 있는 교육개방과는 전혀 상관이 없는 계층이기 때문이다. 교육개방으로 영향을 받는 사람은 현재 경제적인 이유로 유학을 가지 못하는 계층이다. 교육개방은 질적 수준이 높은 교육서비스의 국내공급을 의미하기 때문에, 교육개방은 불평등을 초래하는 것이 아니라 오히려 질적 수준이 높은 교육서비스에 대한 일반국민의 접근을 용이하게 하는 것이다.

#### **(5) 교육환경의 개선과 고급인력의 해외유출 방지**

---

180) 박순찬, 전계자료, 56~57면.

고급인력의 해외유출 방지를 위해서도 교육서비스의 대외개방은 필요하다. 현재 한국의 고급인력은 해외로 계속 유출되고 있고, 반대로 값싼 노동력은 유입되고 있다. 고급인적자본의 부족은 한국경제가 고부가가치산업 및 지식기반산업으로 이행하는데 직접적인 장애요인으로 작용하고, 값싼 노동력의 유입은 기존의 저부가가치 산업을 유지시켜 고부가가치산업의 발전을 더디게 하는 역할을 하게 된다. 고급인력이 해외로 이민가는 가장 큰 이유는 고급인력 개인의 소득증대가 목적이 아니라 보다 좋은 환경에서 자녀들이 교육받게 하기 위해서라는 설문조사가 있었다. 앞서 언급하였듯이, 대학에게 학생선발의 자율권을 부여하는 것은 초·중등교육을 입시위주의 학습에서 벗어나 보다 창의적이고 자기 특성을 살리는 학습으로 유도하는 효과가 있다. 다양한 기준으로 학생을 선발하는 외국대학의 국내진출로 국내대학의 자율권도 확대될 것으로 기대되며, 이러한 변화는 초·중등교육에도 큰 영향을 미칠 것이다. 이처럼 고등교육의 개방은 고등교육의 질적 향상뿐만 아니라 초·중등교육의 교육환경을 개선함으로써 자녀교육을 위해 이민가는 핵심 인적자본의 해외 유출을 방지할 수 있는 가능성을 내포하고 있다.<sup>181)</sup>

## 나. 부정적 측면에서의 영향

### (1) 자유시장원리의 적용으로 교육의 공익성 훼손

교육시장이란 말은 교육도 시장의 개념으로 파악되어야 한다는 시각에서 나온 말이다. 교육도 자본과 자원이 투입되어 만들어지는 하나의 상품과 같은 특성이 없는 것은 아니다. 따라서 교육도 자유시장에서 그 질이 평가되고 소비자에 의해서 선택되기도 하는 시장적 기능이 주어질 수 있다. 따라서 이러한 상품으로서 교육은 그 질을 향상시키기 위한 경쟁의 대상으로부터 예외될 수 없고 경쟁의 원리에 따라서 운영되는 것이 합리적일 것이다. 그러나 교육은 그러한 경제적 상품으로서의 특성만 있는 것은 아니다. 그보

---

181) 박순찬, 전계자료, 58면.

다 더 중요한 특성들이 들어있기 때문에 교육을 그와 같은 시장원리에만 맡겨 둘 수 없는 것이다.

우선, 교육은 모든 사람에게 이익이 돌아가는 공익성을 가져야한다. 교육이 어느 특정한 개인이나 집단에게 독점되는 것은 바람직하지 않다. 물론 경제 상품도 독점되는 것은 바람직하지 않다. 그러나 독점으로 인한 피해는 교육이 다른 경제 상품보다도 훨씬 심각하다. 고등교육기관이나 프로그램도 자유경쟁을 통하여 그 질이 향상될 수는 있으나 그 경쟁에서 진 기관이라고 해서 다른 기업이나 영리단체와 같이 함부로 퇴출시킬 수는 없을 것이다. 왜냐하면 그 피해가 소비자인 학생들에게 그대로 돌아가기 때문이다. 따라서 교육의 공익성을 훼손하는 자유시장원리가 교육에 그대로 적용되어서는 안될 것이다. 교육이 인간의 성장과 발달을 돕는 비영리적인 육성사업인 이상 그것을 비인간적인 경제시장에 내맡기는 것은 인간의 존엄성이나 숭고한 육성정신을 물질이나 영리세계에 맡기는 것과 같다<sup>182)</sup>.

## (2) 국내 영세 대학의 퇴출

고등교육시장의 개방은 국내 대학간의 경쟁을 심화시킬 것이다. 국내 대학간의 경쟁은 벌써부터 뜨거워지고 있다. 어느 정도의 경쟁은 대학의 질 향상을 위해 필요하지만 우리 대학들의 현재의 대학서열에 대한 인식과 열악한 재정구조를 가지고 무한 경쟁체제에 돌입시키는 것은 무리가 있다. 그렇지 않아도 벌써부터 지방의 영세 대학들은 취약한 재정구조와 등록 학생수의 부족으로 문을 닫을 위기에 처해있는 것이 사실이다. 물론 재정, 학사 운영, 교육의 질에 있어서 부실을 면치 못하고 있는 대학은 퇴출되어야 한다. 그러나 고등교육의 많은 부분을 사학에 의존하고 있고 사립대학에 대한 정부의 지원이 미약한 현실에서 그리고 지방대학을 정책적으로 살려야하는 현실에서 지방의 영세 대학을 함부로 고사시키는 것은 사태를 더욱 악화시킬 뿐이다. 오히려 그 영세 대학들에 대한 지원을 강화하여 지방에서 필요로

---

182) 한대동, “고등교육시장 개방에 대한 반대론”, 교육인적자원부 교육서비스협상관련 부산지역 교육정책토론회 자료, 2002, 74면.

하는 그들의 역할에 보다 충실할 수 있도록 도와야 할 것이다. 지식기반사회에서 고등교육의 기회를 더욱 확대해야하는 시점에서 여러모로 취약한 대학들을 지나친 경쟁구조 속에 몰아넣음으로써 일부를 고사시키는 것은 결코 바람직한 정책이 아닐 것이다.

이러한 상황에서 고등교육시장을 해외에 개방하는 것은 경쟁을 통한 대학의 질적 수준을 향상시키는 효과도 없지 않겠지만 그보다는 경쟁력의 상실로 인하여 퇴출의 운명을 맞이하는 영세 대학들이 늘어나게 되는 심각한 부작용을 초래할 것이다. 이때 퇴출되는 대학들은 영세한 소규모 대학들 만에 한정되지 않고 경우에 따라서는 이미 기반을 갖추고 있는 기존의 대학들도 해당될 수도 있다. 더구나 최고를 지향하고 영어권 문화를 선호하는 우리 국민들 특히 젊은 층의 의식구조를 감안하면 개방후의 외국대학에 대한 선호는 맹목적일 정도로 강하게 나타나서 대학선택에 있어서 적지 않은 혼란을 초래할 것이다. 따라서 고등교육시장의 개방은 어떤 형태이든지 아직은 시기상조이며 국내 대학들이 어느 정도 경쟁력을 갖춘 연후에 충분한 검토를 거친 후에 하는 것이 좋을 것이다.<sup>183)</sup>

### **(3) 대학교육의 비정상화 및 교육과정의 불균형화**

고등교육시장의 개방은 현재 진행되고 있는 대학 교육과정의 불균형화가 더욱 심각해질 것이며 또한 대학간에 시장성 있는 분야로의 대학 집중 경향이 심해질 것으로 예상된다. 소비자 선택 중심의 대학운영은 대부분의 대학들이 피상적인 학부제를 도입하게 되었으며 이러한 학사운영은 현재 일어나고 있는 학생들의 인기 있는 전공분야로의 집중과 반면에 인기 없는 분야의 기피로 인한 대학 내의 전공분야간의 불균형이라는 심각한 문제를 초래하고 있다. 고등교육의 시장화는 이러한 문제점 외에도 교육의 상품가치가 지나치게 강조되어 학생들의 대학생활을 피폐하게 만들고 있으며 대학의 본연의 기능인 학문 연구와 인간 양성 기능이 왜곡되고 있다. 고등교육시장의 해외 개방은 이러한 부작용을 더욱 부채질할 것으로 예상된다.

---

183) 한대동, 전제자료, 73면.

#### (4) 교육비 인상 효과

고등교육시장의 해외 개방은 결과적으로 등록금 인상과 같은 교육비 인상을 초래할 것이다. 우리의 고등교육시장의 개방을 요구하고 있는 선진국들에서는 대부분 대학교육에 들어가는 교육비가 우리와는 비교가 안 될 정도로 훨씬 비싸다. 이러한 외국의 대학들이 우리나라에 진출하게 되면 대학교육비의 대폭적인 인상이 불가피할 것이다. 그렇게 될 때에는 교육 수요자인 학생들이나 학부모들로부터 저항이 심각할 것이며 대학간의 등록금 격차로 인한 부작용도 적지 않을 것이다. 영세한 국내대학들이 외국출신 교수 채용과 경쟁력 있는 프로그램의 도입을 통한 국제 경쟁력을 갖추기 위해서는 앞에서도 지적한 바와 같이 막대한 재정이 소요될 것이다. 이러한 재정 문제는 예상되는 학생수의 감소 문제와 겹쳐 대학 생활의 관건이 될 것이다.<sup>184)</sup>

#### (5) 교육주체성 상실과 문화의 정체성 훼손 가능성

교육시장 개방이 초래할 가장 우려되는 점은 무분별한 외래문화의 침투와 우리 교육의 해외 종속성의 강화로 인한 우리 교육의 주체성 상실의 위험이다.<sup>185)</sup> 다시 말해서 교육주권의 측면에서 국가 차원의 목표와 문화적 정체성을 약화시킨다는 것이다. 상대적으로 우월하다고 생각하는 외국문화가 편파적으로 유입되어 우리의 정신이 잠식당하는, 즉 민족주체성이나 정체성을 상실하고 문화적 식민화로 인한 정신적 무국적성을 지닌 문화를 창출할 가능성이 크다.<sup>186)</sup>

정밀한 도입, 선별의 기준이 여과장치로서 마련되어 있지 못할 때 이러한 우려는 가시화 될 수 있는 가능성이 크다.

---

184) 한대동, 전계자료, 74면.

185) 최은희, “교육개방과 한국교육의 과제”, 고시계 Vol. 459(1995. 5월호), 379면.

186) 정관수, “UR에 의한 교육개방이 우리 교육에 미치는 영향과 대책”, 고시계 Vol. 452(1994. 10월호), 396면.

## 4. 小結

현재 우리나라 고등교육은 공급과잉, 사립대학의 열악한 재정 및 낮은 질적 수준이라는 문제에 직면해 있다. 또한 초·중등 교육은 입시위주의 교육으로 말미암아 지식기반경제에서 절실히 요구되는 창의력과 응용력 배양은 소홀히 하고 있다. 이러한 문제점들을 한꺼번에 완벽하게 해결할 방법은 아직 없다. 그러나 질적으로 우수한 외국의 교육서비스가 제공된다면 국내외 대학간의 경쟁을 통해 우리나라 고등교육의 질적 수준을 제고할 수 있고, 전문화 특성화를 유도하는 등 한국 고등교육에 긍정적으로 작용할 수 있는 가능성은 분명히 존재한다.

그러나 교육개방은 대학간의 상호 경쟁을 유도하여 우리나라 교육의 질을 높일 수 있는 계기를 제공할 뿐이지, 개방하는 것이 곧 질적 수준의 향상을 의미하지는 않는다. Borensztein, Gregorio and Lee<sup>187)</sup>는 외국인 직접투자가 생산성을 제고하는 효과를 갖는지의 여부는 FDI 수용국의 인적자원에 달려 있다고 실증적으로 밝히고 있다. 즉, 외국인 직접투자가 새로운 기술을 전파하는 통로는 되지만, 외국인 직접투자의 유입이 아무런 조건 없이 생산성 향상으로 직결되지 않는다. 마찬가지로 교육개방의 잠재적 장점을 실제로 현실화하고 내재화하여 우리나라 인적자본의 질적 수준을 획기적으로 향상할 수 있는지는 결국 우리가 이를 어떻게 활용하는가에 달려있다. 특히 질적 보증 및 인증체계의 확립은 질 높은 교육서비스가 제공될 수 있는 보호장치이기 때문에, 우리나라도 하루빨리 그 기준을 마련하는 것이 필요하다.

마지막으로 언급되어야 할 문제는 우리나라가 교육개방을 단행하기만 하면 곧바로 외국 고등교육기관이 대거 우리나라에 진출할 것으로 기대하기는 어렵다는 점이다. 우리나라의 입지여건은 그다지 좋은 편이 아니다. 영어로 교육받는데 애로점이 많고, 수도권 주변의 토지가격은 타국에 비해 상대적으로

187) Borensztein, E., J. De Gregorio and J-W. Lee (1998), "How Does Foreign Direct Investment Affect Economic Growth?", *Journal of International Economics*, 45: pp.115-135.



으로 매우 높은 편이며, 현재 국내대학의 등록금 수준이 외국대학에 비해 현저히 낮은 등 우리나라의 조건은 외국대학에게 큰 유인을 제공하지 못하고 있는 것이 사실이다. 교육개방의 장점을 최대한 활용함으로써 우리나라의 고등교육 및 직업교육의 수준을 높일려는 공감대가 형성될 경우, 우리는 외국대학에 대해 시장을 개방하는 정도에 그칠 것이 아니라 적극적인 유치에 나설 필요가 있다.<sup>188)</sup>

## 第2節 우리나라 教育政策의 轉換

### 1. 教育目的의 轉換

우리나라의 교육이념은 홍익인간이고 교육목적은 전인의 양성에 있다. 그러나 이 교육목적은 대단히 추상적인 교육목적이다. 국제적으로 보아서 모호한 교육 목적을 추구하는 국가는 없다 그 이유는 현대사회가 일반 교양인이 아니라 전문가를 요구하는 사회이며, 외국과의 경쟁은 각 국가의 분야별 전문가간의 경쟁으로 전화되었기 때문이다.

전인교육은 국가간의 경쟁, 개인간의 경쟁이 치열하지 않은 시대의 목가적인 교육목표일 뿐이다. 따라서 우리나라의 교육목표 자체를 바꾸어야 하며 그 방향은 국가경쟁력을 함양할 수 있도록 해야 한다. 구체적인 방향은 교육목적으로 ‘분야별 전문인의 양성’과 ‘도덕적인 인간’을 들 수 있다.

‘전문인 양성’이 교육목적으로 설정되어야 하는 이유는 오늘날 시대는 전문가의 경쟁시대라는 점이다. ‘도덕적인 인간’의 양성은 국가간의 경쟁 뿐

---

188) 박순찬, “전계자료”, 61~62면.

만 아니라 개인간의 경쟁에서도 기본적으로 ‘더불어 공존하는 인간’이 되어야 하기 때문이다.<sup>189)</sup>

## 2. 平準化 教育政策의 廢棄

평준화교육정책의 기본목적은 입시과열현상의 해소와 이로 인한 과외금지 목적에 있었다. 그러나 이러한 교육정책목적은 달성되지 못하고 도리어 공식적인 과외시장만 팽창되었다. 즉, 사설학원의 팽창은 평준화정책의 산물이라고 하여도 과언이 아니다. 평준화정책이 실패한 이유는 교육정책목적의 지향점이 교육 본래의 목적인 우수한 인재이 양성에 있지 아니하고 입시과열과 과외해결 등 부수적인 사회적 문제의 해결에 있었기 때문이다.

평준화 정책은 교육자체를 비교육적으로 하게 하는 국가 통제정책일 뿐이다. 따라서 평준화정책을 전면적으로 재검토해야 하며 이러한 의미에서 평준화정책을 보완하는 정책으로 교육인적자원부에서 추진하고 있는 자립형(사립) 학교 설립정책은 일부 단체 또는 계층에서 반대하더라도 모든 교육이 파괴적인 상황으로 전개되기 이전에 과감히 도입되어야 한다.

## 3. 大學修學能力試驗의 廢止

국제적으로 보아 대학진학을 위한 대학수학능력시험 당일에 전 국력을 소비하는 국가는 거의 없다. 대학입학이 수능시험성적으로 결정되다시피 되게 됨에 따라 대학은 전부 서열화 되어 버렸다. 대학의 특성화를 교육인적자원부에서 주문하지만 기본적으로 수능시험으로 대학의 서열이 매겨지는 현실에서 대학의 특성화는 기대할 수 없다.

이러한 문제점을 폐지하여 각 대학의 입시자율권을 돌려주도록 해야 할

---

189) 이학춘, 진계논문, 67면.

것이다.<sup>190)</sup>

#### 4. 實業教育體制의 再編成

우리나라의 실업계 고등학교의 교육정책은 없는 것과 마찬가지다. 실업계 고등학교에 다니는 학생은 사회적으로 열등생으로 인식되어 무조건 대학에 진학하려고 한다. 따라서 직업 수요면 에서 보면 대학학력이 필요하지 아니한 직종에 대학졸업자가 진입함으로써 국가적으로 보아 교육의 낭비가 엄청나다. 더욱 심각한 것은 대학미진학자에 대한 정부의 정책이 전무하다는 사실이다.

대학미진학자에 대한 정책적 배려가 없고 사회적으로 냉대와 좌절을 맞보기 때문에 대학입학이 모든 학생들의 지상목표가 되고 있다.

국가는 학생들이 스스로 자기 적성에 맞게 직업학교를 선택하여 진학하도록 하는 직업훈련체제를 수립하여야 하며 이들 직업학교에의 진학을 장려해야 한다.<sup>191)</sup>

#### 5. 海外留學에 대한 合理的인 規制와 補完

현재 대학에서 해외유학을 하는 경우는 학문을 연구하는 경우가 대부분인데 이러한 경향을 바꾸어야 한다. 그 이유는 현재상황에서도 해외유학을 마치고 박사학위를 취득한다고 하여 국내에 이를 활용할 수 있는 기회는 무척 희박하기 때문이다.

이 경우 해당자의 불행에 그치는 것이 아니라 국력 낭비로 직결된다. 현재 유학생이 5만여명 이상, 유학경비가 1년에 1조 2천억원 정도(유학생 1인당 월 2백만원을 지출하는 경우) 추산되며 향후 유학생의 격증이 예상됨에

---

190) 이학춘, 전계논문, 68면.

191) 이학춘, 상계논문, 69면.

따라 경비가 더욱 격증하게 될 전망이다. 따라서 정부에서는 무분별한 해외 유학을 막기 위한 제도적 장치를 강구하여야 한다.

참고적으로 말레이시아를 비롯한 많은 국가에서 일정한 어학 수준에 달하는 학생에 대하여 외국유학을 허용하고 있으며, 국내 어학센터에서 일정 기간 어학코스를 이수하여야 유학비자를 발급하고 있다. 우리나라의 경우에도 각 대학에 설치된 어학교육원에 외국인 강사를 채용하여 해외유학을 위한 강의를 개설하며 이 과정을 이수하고 일정한 어학수준에 도달한 자에 한하여 해외 유학을 허용하는 방안을 강구하여야 할 것이다.<sup>192)</sup>

### 第3節 우리 政府의 高等教育서비스市場 開放 政策

#### 1. 高等教育서비스市場 開放과 新教育政策

교육시장개방을 통해 초국적 자본이 연고자 하는 것은 이윤이다. 그리고 이러한 이윤이 확보될 수 있는 법적 장치란 『산업교육진흥및산학협력촉진에 관한법률』 제36조에 의한 학교기업을 운영하고 그로부터 발생하는 수입은 산업교육기관의 회계(사립학교의 경우에는 사립학교법 제29조의 규정에 의한 교비회계를 말하며, 산학협력단을 둔 국·공립대학의 경우에는 산학협력단의 회계를 말한다)의 수입으로 하는 것이다. 이런 점을 염두에 두면 교

---

192) 이학춘, 전개논문, 69면.

육시장개방에 적극적으로 나서는 점은 종래의 공교육적 규제나 보호를 포기하고 교육에 경쟁원리를 도입하고 이윤확대를 추구할 수 있는 과도기적 법 정책을 펴는 것과 동일시된다고 할 수 있다.

이런 맥락에서 종래 교육인적자원부가 추진해온 정책과 법령을 살펴보도록 한다. 현재 진행되고 있는 대학교육개혁의 시발은 1985년의 '5·31교육개혁자료'193)에서 등장하기 시작한다. 이 때 제출된 교육개혁 비전은 '제7차 교과과정 개편'194)에 그대로 반영되었고, 계속하여 '국립대학발전계획'195), '지방대학육성대책'196), '국가인적자원개발기본계획'197) 등으로 이어지면서 일관성과 지속성을 가지고 점차 구체화되고 있다.198)

신대학교육정책의 내용은 경쟁메커니즘의 전면적 도입으로 특징 지워지는데, 경쟁 메커니즘의 도입은 교육의 시장화를 실현하기 위함이다.199)

신대학정책 중 개방과 관련해서 핵심적인 내용은 대학간 경쟁체제의 도입이다. 즉, 외국대학의 설립을 자유롭게 인정하여 국내대학과 경쟁할 수 있도록 하고200), 국공립대학을 장기적으로 사유화하여 국내 대학간에도 경쟁을 유발시키겠다는 것이다. 단기적으로는 국립대학에 대학운영의 자율권과 책임성을 부여하는 책임운영기관화를 통해 국립대학으로 하여금 자율적인 재정확보를 위한 무한경쟁으로 돌입하게 만들며, 성과가 좋은 대학은 집중적으로 투자가 이루어지지만, 그렇지 않으면 통폐합의 대상으로 전략되어

---

193) 대통령직속의 교육개혁위원회, 『세계화·정보화를 주도하는 신교육체제수립을 위한 교육개혁 방안』 (1995. 5. 31).

194) 교육부 고시 제1997-15.

195) 교육부, 『국립대학발전계획』 (2000. 12).

196) 교육부, 『지방대학육성대책』 (2000. 12).

197) 대한민국정부, 『국가인적자원개발기본계획-사람, 지식 그리고 도약』 (2001. 12).

198) 이상수, “신자유주의적 대학교육정책에 대한 대응방향”, 『민주법학』 제21호(2002), 8면.

199) 이상수, 상계논문, 89면.

200) 신대학교육정책은 ‘외국대학의 적극유치’이며, 이를 위해 “외국 우수 대학(원)의 분교 설치, 교육 프로그램의 공동 운영 등 다양한 형태의 유치방안 마련, 국내에 대학(원)을 설립하고자 하는 국가의 자국법에 의한 설립조건을 인정 등 [외국대학의] 유치를 촉진할 수 있는 설립조건을 마련” 해 준다. 기본계획(2001), 63면, 위의 글, 90면에서 재인용.

버린다.

2001년 11월에 발표된 국가인적자원개발기본계획은 뒤에서 검토하는 산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률제정의 토대가 된 정책으로 ‘산업현장과 연계한 인력양성강화’를 위해 대학을 근거로 한 ‘산·학·연 협력체제’를 확충하고자 하는 것이 기본 취지의 하나이다. 그 주요 내용을 보면 광역자치단체별로 대학과 기업의 역량이 집결하는 테크노파크를 조성하고, 산학연 협력사업 활성화를 위한 법적·제도적 장치를 마련하여, 학교기업설립활성화를 위해 상속세 및 증여세법상의 주식 등 보유기준을 개정하고 학교기업 등에 민간자본 투자를 촉진시키기 위한 투자자의 세제지원 방안을 마련한다는 것이다. 또한 기업연구소, 정부출연연구소를 대학 내에 설치하고, 운영할 수 있도록 세제혜택과 행·재정적 지원방안을 강구하는 데 주안점을 둔 것이다.<sup>201)</sup>

이러한 대학정책을 평가한다면 초국적 자본의 요구를 반영하는 시장 개방에 순응하여 개방의 여건을 국가주도하에 적극적으로 창출해 내겠다는 것으로 평가하지 않을 수 없다. 왜냐하면 교육시장개방에 대한 GATS의 원칙은 교육예산의 축소와 외국자본의 대학설립의 자유이며, 이를 충실히 따를 때 나타날 수 있는 것이 신대학교육정책이라 평가할 수 있기 때문이다.<sup>202)</sup>

## 2. 高等教育서비스市場開放관련 法令

---

201) 국가인적자원개발기본계획에서 교육과 관련하여 언급되는 부분은 본문에서 설명된 내용 이외에도 다음과 같은 것이 포함되어 있다. 먼저, 새로운 성장 동력으로서 대학의 역할과 기능 혁신으로 산·학·연 협력체제이외에 지식 네트워크에서 대학이 보다 핵심적인 역할을 할 수 있도록 제도화하는 것, 세계적 수준의 연구중심대학을 육성하고 대학별 특성화를 유도하기 위한 제도적 기반을 조성한다는 것이 포함되어 있다. 다음으로 서비스 산업 고도화를 위한 인적자원 확충 부분으로 WTO 뉴라운드 출범과 서비스시장의 개방에 대비하여 서비스 산업 분야의 인적자원개발 및 지식의 고도화를 추진하고, 법률,의료 등 서비스시장 대외 개방에 대비하여 면허 전문직의 국제 경쟁력 제고를 위한 제도적 기반을 마련한다는 것 등이다.

202) 임재홍, 전개논문, 211~213면.

신 대학정책 이외에 시장개방에 대한 정부의 입장을 추정해 볼 수 있는 것이 제정된 법령이나 입법 예고된 법령을 통해서다. 물론 이 법령들의 내용은 신대학교육정책의 규범화로 볼 수 있기 때문에 내용이 앞의 정책과 중복되는 부분이 상당히 많다. 여기서는 중복을 피하여 그 골격을 파악해 보기로 한다.

### 가. 인적자원개발기본법<sup>203)</sup>

국가인적자원개발기본계획을 실현하기 위하여 만들어진 법률이다. 그런데 국가인적자원개발기본계획 자체가 교육을 포함한 서비스 시장 개방을 전제로 하여 만들어진 계획이라는 점을 고려하면 이 법률은 개방을 전제로 하여 개방과 신자유주의교육정책을 집행하는데 필요한 상위 계획을 설정하고 유도하는 근거법으로 기능한다고 볼 수 있다.<sup>204)</sup>

### 나. 제주국제자유도시특별법<sup>205)</sup>

이 법률 중 교육과 관련 사전 개방의 내용을 정하고 있는 부분은 다음과 같다. 다만 그 주요 내용은 뒤에서 보는 경제자유구역의 지정및운영에 관한 법률과 유사하므로 구체적인 설명은 생략한다.

- ① 외국인학교 입학자격의 특례(제21조)<sup>206)</sup>
- ② 외국대학 설립·운영의 특례(제22조)<sup>207)</sup>

---

203) 제정 2002. 8. 26, 법률 제6713호.

204) 그 주요골자는 다음과 같다. ① 정부는 인적자원개발정책을 효율적으로 추진하기 위하여 5년마다 인적자원개발기본계획을 수립함(법 제5조). ② 교육인적자원부장관을 의장으로 하는 인적자원개발회의를 두도록 함(법 제7조). ③ 교육인적자원부장관은 인적자원개발기본계획 등의 추진실적을 평가단을 구성하여 평가를 실시함(법 제8조). ④ 정부는 인적자원개발관련 연구기관 등을 인적자원개발지원센터로 지정할 수 있도록 함(법 제11조 및 제12조).

205) 일부개정 2002. 12. 30, 법률 제6852호, 시행일 2003. 7. 1.

206) 동법 시행령 제20조는 외국인학교 입학자격으로 외국인(대한민국 국적을 가진 이중국적자를 제외한다)과 외국에서 3년 이상 거주한 대한민국 국민을 적시하고 있다.

- ③ 외국인 기간제 교원 임용의 특례(제23조)<sup>208)</sup>
- ④ 학교 및 교육과정 운영의 특례(제24조)<sup>209)</sup>
- ⑤ 교육재정지원의 특례(제25조)<sup>210)</sup>

## 다. 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률<sup>211)</sup>

이런 법률안을 입법하게 된 이유는 2002년 정부가 마련한 “동북아 비즈니스 중심 국가 실현방안”의 연장선인데, 향후 우리나라를 동북아 비즈니스 중심 국가로 육성하기 위하여 공항·항만 등 물류시설의 확충 및 관련제도의 정비, 경제특별구역의 지정<sup>212)</sup>을 통한 체계적인 개발, IT 인프라의 구축 및 외국인 친화적인 경영·생활여건 조성 등의 정책을 추진한다는 계획에 입각한 것이다.

그런데 이 법률은 교육 분야에서의 사전 개방적인 의미를 담은 조항들을 다수 포함하고 있다.

207) 사립학교법 제3조 및 제10조의 규정에 불구하고 제주도에 설립·운영되는 외국대학에 대한 특례는 법률로 정한다.

208) 동법 시행령 제21조에서 외국인 기간제교원의 임용기간은 1년 이내로 하되, 필요한 경우 이를 연장할 수 있도록 하고 있다. 그리고 국·공립학교의 외국인 기간제교원은 행정기관의 조직과정에 관한 통칙 제24조의 규정에 불구하고 정원 외로 임용할 수 있도록 하고 있다.

209) 동법 제1항은 초·중등교육법의 적용을 받지 않는 학교 또는 교육과정을 운영할 수 있도록 하고 있다. 또한 동법 시행령 제23조는 자율학교의 경우에는 제주도교육감이 지정할 수 있도록 하고 있고, 제2항은 자율학교의 지정·운영에 대해서 규정하고 있다.

210) 국가는 국제자유도시 개발과 관련한 교육목적 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 제주도에 지방교육재정교부금법에 의한 지방교육재정교부금을 대통령령이 정하는 바에 따라 특별 지원할 수 있도록 하고 있다.

211) 재정경제부는 2002년 8월19일 재경부 공고 제2002-88호를 통하여 경제특별구역의 지정 및 운영에 관한 법률안을 입법예고하였고, 2002년 11월 14일 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 법률(이하 경제자유구역법으로 약칭)이 본회의를 통과하였다.

212) 지정요건인 “국제적인 항만, 공항시설을 갖춘 곳”은 전국적으로 36곳이나 되며, 이는 경제자유구역법 적용지역이 언제든지 전국적으로 확장될 수 있는 것이며, 노동권에 대한 심각한 제약과 자본투기의 활성화 및 교육·의료의 개방이 전국적으로 가능하도록 명문화, 법제화한 것으로 파악할 수 있다. 진보교육연구소, 「경제자유구역법의 ‘문제점’과 교육개방 ‘과장’ - 교육문제를 중심으로-」 WTO교육개방·시장화 관련 4대 입법 및 양허 안 저지를 위한 공동투쟁본부, 「03년 상반기 투쟁 어떻게 할 것인가」, 16면.



① 과실송금의 허용

등록금 본국 송금을 자유화하여 과실송금을 허용하고 있다(동법 제21조)

② 외국교육기관의 설립·운영(동법 제22조 제1항)

‘비영리법인’만 학교설립을 할 수 있도록 한 사립학교법 제3조에 대한 예외를 인정하여, 영리법인이든 비영리법인이든 외국학교법인이 외국학교기관을 설립할 수 있도록 하였다.

③ 대학 설립 장소 규제의 해제(동법 제22조 제4항)

제22조 제1항의 규정에 의하여 설립되는 외국교육기관에 대하여는 수도권정비계획법 제7조·제8조 및 제18조의 규정을 적용하지 아니하도록 하여 수도권에 설립되는 외국대학을 허용한다는 취지이다.

④ ‘외국인학교’와 ‘외국교육기관 설립 학교’입학 시 외국거주요건의 해제(동법 제22조 제5항)

제22조 제5항은 “국가는 국민이 경제자유구역에 있는 외국교육기관과 초·중등교육법 제60조의2<sup>213)</sup>의 규정에 의한 외국인학교에 입학하고자 하는 경우 외국거주요건 등을 이유로 입학을 제한하여서는 아니 된다”고 규정하여 입학자격에 관한 무제한적인 개방을 허용하고 있다.

⑤ 국가 및 지방자치단체의 지원(동법 제22조 제6항)

동법 제22조 제6항은 “국가 및 지방자치단체는 경제자유구역에 설립되는 외국교육기관에 대하여 부지의 매입, 시설의 건축 또는 학교의 운영에 필요한 자금을 지원하거나 부지를 공여할 수 있다”고 규정하여 국내의 사립학교법인과 차별하여 특혜를 줄 수 있는 조치를 담고 있다.

⑥ 국제고등학교에 대한 특례 인정(동법 제22조 제7항)

동법에 의하여 “국제관계 또는 외국의 특정지역에 관한 교육 등으로 국

---

213) 제60조의2(외국인학교) ① 국내에 체류 중인 외국인의 자녀와 외국에서 일정기간 거주하고 귀국한 내국인 중 대통령령이 정하는 자에 대한 교육을 위하여 설립된 학교로서 제60조 제1항에 해당하는 학교(외국인학교)에 대하여는 제7조·제9조·제11조 내지 제16조·제21조·제23조 내지 제26조·제28조·제29조·제30조의2·제30조의3·제31조 내지 제34조의 규정을 적용하지 아니한다.

제화된 전문 인력의 양성을 목적으로 하는 고등학교”(이하 “국제고등학교”라 한다)를 설립할 수 있으며, 이 경우 특례<sup>214)</sup>를 인정하여 “임용자격, 임용기간, 급여, 근무조건, 업적 및 성과 등 계약조건을 정하여 교육과정 운영에 필요한 외국인 교원”을 임용할 수 있도록 하고 있다.

## 라. 산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률

교육인적자원부는 이 법률의 제정취지로 새로운 지식과 기술의 창출·공유·확산을 위한 국가혁신체제의 구축을 위하여 산업체, 대학 및 정부출연 연구기관 간의 협력과 교류를 활성화하는데 필요한 사항을 규정함으로써 법적·제도적 기반을 마련하려는 것이라고 하고 있다. 이 법률안은 앞서 본 교육부의 “국가인적자원개발기본계획”에 입각한 것으로 교수들의 특허출원을 진작시키고 기술의 상업화를 촉진함으로써, 대학마다 기술이전 수익을 확보하자는 것이다. 그 주요 골자는 다음과 같다.

① 대학의 장 소속으로 산학협력계약의 체결, 지적재산권출원 및 관리, 기술이전 등을 전담하는 산학협력단을 설치, 이를 기술이전전담조직(TLO)<sup>215)</sup>으로 보도록 하고(법제25조), 자체 학교기업을 운영할 수 있도록 함<sup>216)</sup>.

---

214) 여기서의 특례란 초·중등교육법 제21조, 교육공무원법 제6조·제32조 제1항 및 사립학교법 제52조·제54조의4 제1항·제3항을 배제하는 것을 말한다. 이 조항들은 교사의 자격 및 기간제 교원의 자격을 법률로 정한 것인데 초·중등교육법 제21조는 제1항에서 교원의 자격을 “대통령령이 정하는 바에 의하여 교육인적자원부장관이 검정·수여하는 자격증을 받은 자이어야 한다”고 규정하고 있다.

215) TLO란 Technology Licensing Organization의 약자로 기술이전촉진법 제9조 제1항에 근거하는 기술이전전담조직을 말한다.

216) 「산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률」 제36조 및 「학교기업의설치·운영에관한규정(대통령령 제18327호)」(‘04. 3. 16).

② 대학이 기술이전과 학교기업을 운영하여 자체 수익을 마련하거나 이윤추구를 할 수 있도록 함(법제30조 내지 36조).

③ 산학협력과 대학의 평가, 교원의 평가를 연계함으로써 ‘산학협력’을 더욱 강화함(법제11조 내지 제12조의2).

④ 학교기업과 산학협력단을 통해서 대학에서 만들어진 연구결과를 사업화 하는데, 사립학교법상 할 수 없었던 교비회계(수업료, 납부금)를 이용할 수 있도록 함(법제36조2항).

⑤ 대학 교지 안에 산업체 또는 정부출연연구기관 소유의 연구소의 설립 및 운영을 가능케 함(법제37조).

⑥ 대학의 시설과 직원을 산학협력단에서 이용 또는 근무할 수 있도록 하고, 이에 대한 국가 등의 행·재정적 지원을 부여함(법제34조).

### 3. 大學院 教育서비스市場 開放政策

#### 가. 우리 정부의 대학원 교육개방정책 현황

대학원 교육에 대해 정부가 특별한 관심을 보이기 시작한 것은 두뇌한국 21(Brain Korea 21) 사업이 도입된 1999년으로 볼 수 있다. 그동안 정부의 관심은 주로 초·중등교육과 대학의 학부교육에 집중되었다고 할 수 있으며, 대학원 교육은 상대적으로 적은 관심을 받아 왔다. 석·박사 등 학문 후속세대를 국내 대학에서 양성함으로써 세계적인 수준의 대학을 만들고자 하는 BK 21사업은 대학원 교육의 발전을 위해 필수적인 일이다. BK 21사업이 시작된 지 5년이 지난 시점에서 이 사업의 공과에 대해 논의가 분분한 것이 사실이지만, 이 사업에 대한 평가는 시간을 좀 더 두고 하는 것이 좋을 것으로 생각된다.

최근 정부는 대학원 교육의 발전을 위한 다른 하나의 정책으로서 2002년

7월 외국 우수 대학원 유치를 중심으로 하는 대학원 교육 개방 정책을 내놓았다. 이 개방 정책의 취지는 우리나라 대학원 교육의 질과 경쟁력을 높이고 교육의 국제화를 촉진하기 위한 차원에서 우수한 외국 대학원들과의 프로그램 공동 운영 및 세계 최고 수준의 외국 대학원들을 국내에 유치할 수 있도록 하는 것이다.

여기서는 정부의 외국 우수 대학원 유치를 위한 정책<sup>217)</sup>을 중심으로 우리 정부의 대학원 교육개방정책을 살펴보기로 한다.

## 나. 대학원 교육개방정책의 내용 분석

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

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

이 정책은 다음 네 가지의 정책 제안을 담고 있다.

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

217) 교육인적자원부, ‘외국 우수 대학원 설립·운영에 관한 제도 개선, 2002.

다.

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

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

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

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

## (2) 외국 우수 대학원 설립·운영에 관한 제도 개선 정책

이 정책은 다음 세 가지의 정책 제안을 담고 있다.

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

① 세계적 수준의 외국 대학원을 설치·운영하고 있는 외국인(법인 포함)이 우리나라에서 대학원을 설립·운영하고자 할 경우에는 비영리 공익법인인 학교법인이 대학원을 설치·운영할 수 있도록 하되, 설립인가 대상으로 확정된 대학원에 대하여는 교지, 교사를 소유하거나 임대한 경우에도 학교법인의 설립을 허가하며, 수익용 기본재산 확보 의무도 면제한다. 다만 질 낮은 교육기관의 무분별한 진입으로 인한 부작용을 막기 위해 위와 같은 특례는 대학교수, 기업인, 언론인, 관계부처 공무원 등으로 구성되는 ‘(가칭) 외국 우수 대학원 유치 심사위원회’의 심의를 거쳐 선정된 세계적 수준의 대학원 교육을 실시할 능력과 구체적 실천 계획을 구비한 학교법인에 한해 적용된다.

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

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

셋째, 외국 우수 대학원 설립이 용이하게 이루어질 수 있도록 부지 알선, 건물 신축 또는 임대 등 학교 설립과 관련하여 관계부처 협력이 필요한 사항에 대하여 교육인적자원부 중심으로 관계부처 실무 공무원으로 ‘우수 외

국 대학원 유치 지원 Task Force팀'을 구성·운영하여 윈스탑 서비스를 제공한다.

정부는 위와 같은 제도 개선과 지원에 따라 교육 프로그램의 공동 운영과 외국 대학원 설립이 활성화 될 수 있을 것으로 전망하고 있다. 또한 정부는 향후 대학(학사과정) 및 대학원의 일반 개방은 동 우수 대학원 유치방안의 운영 성과와 국내 고등교육에 미치는 영향 등을 면밀히 분석·검토하면서 WTO 서비스 개방 일정에 따라 단계적으로 추진할 방침이라고 하였다<sup>218)</sup>

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

이와 같이 서로 다른 집단에 적용하는 차별 정책의 정당성을 인정한다고 하더라도 이러한 제한적·차별적 대학원 교육 개방정책의 효과성이 얼마나 있을지 의문이다. 그것은 정부가 인정하는 최고 수준의 외국 대학원은 매우 제한적일 수밖에 없기 때문이다. 정부의 정책은 국내의 일부 우수 대학만 혜택을 볼 수 있는 제도이다. 국내 소수의 우수한 대학만 외국의 우수 대학원을 유치하도록 하는 제도로는 개방의 효과를 보기 어렵다. 정부는 외국 우수 대학원 유치를 통해 국내 대학들의 교육내용과 방법상에 커다란 자극을 주게 되어 우리나라 고등교육의 경쟁력을 높이게 될 수 있을 뿐만 아니

---

218) 교육인적자원부, '외국 우수 대학원 유치 적극 추진' 발표, 2002.7.16.

라 현재 범정부적으로 추진하고 있는 동북아 비즈니스 중심국가 건설에도 긍정적인 기여를 할 것으로 기대된다고 하였다<sup>219)</sup> 그러나 많은 대학이 적극적으로 참여하기 어려운 제한적·선별적인 최고 수준의 외국 대학원 유치는 정부가 기대하는 효과를 가져오기 어려울 것이다.

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

정부가 기대하는 개방의 효과는 대학간 경쟁을 유도하는 것이며, 이것은 대학의 자율을 최대한 인정해 주어야 가능한 것이다. 대학에 자율을 주지 않고 어떻게 서로 공정한 경쟁을 할 수 있을 것인가. 어차피 개방하면 좋은 것과 그렇지 못한 것이 다 들어오는 것이며, 그런 가운데 대학은 스스로 판단하는 능력이 생기고 대학사회에는 자정 능력과 자생력이 생기고, 질서가 형성될 것이다. 정부가 구상하고 있는 대학원 교육 개방정책은 비교적 잘 정리된 것이다. 다만 우수 대학원 여부에 대한 판단을 정부가 아닌 대학 스스로 할 수 있도록 하는 제도를 도입해야 대학원 교육 개방의 효과가 나타날 것이다. 한국은 일본과 같이 교육시장 개방에 있어서 매우 제한적이며, 늦게 개방한 중국과 러시아보다 제한적으로 개방하고 있다.<sup>220)</sup>

---

219) 교육인적자원부, '동북아 비즈니스 중심국가 실현'을 위한 교육부문 방안 발표, 2002.7.14.

220) 김태완, "대학원 교육개방의 전망과 과제", 대학교육 제120호(2004. 5·6), 27~29면.



## 다. 대학원 교육개방의 전망과 과제

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

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

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

셋째, 국경 간 공급의 자유화의 문제는 앞으로 CATV 및 위성방송 시대가 보편화될 경우 방송 매체나 인터넷 등 정보통신 미디어를 통한 교육 프로그램의 공급이 활성화될 것에 대한 대비가 부족하다는 것이다. 현재 일본에서는 학원 체인을 통해 유명 강사의 강의 테이프가 전국적으로 보급되고 있다. 이것은 앞으로 국내는 물론 저명한 외국 교수들의 강의를 녹화한 비

디오 테이프 등이 대학 도서관을 통해 학생들에게 제공될 필요가 있음을 시사하고 있다. 그리고 MBA 등 기존의 유명한 교육 프로그램의 도입도 중요하지만 사이버 교육 프로그램의 도입에도 관심을 가지고 적극적으로 유치해 나가야 할 것이다.

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

현재 교육 소비자인 학생과 노동력인 교수 이동의 자유화는 더 많은 국내외 학생과 교수의 이동이 일어날 수 있도록 하는 유인 및 지원 정책이 필요하다. 이번에 발표된 정부의 대학원 교육개방정책은 우수한 외국 교육 프로그램의 공동 운영과 최고 수준의 대학원의 유치를 목표로 하고 있다. 개방의 효과를 높이고 국내 대학의 자생력을 높이기 위해서 대학이 스스로 외국 대학원 유치의 권한을 행사하고 결과에 대한 책임을 지도록 할 필요가 있다.<sup>221)</sup>

---

221) 김태완, 전계논문, 31~32면.

## 第4節 特別法 制定안의 問題點과 對應方案

### 1. 特別法 制定趣旨

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

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

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

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

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

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

셋째, 국민국가의 정체성 유지의 필요성이 담겨 있다. 계층, 성, 지역을 넘어 국민국가 구성원으로서 동질성을 지니도록 국민교육을 실시하고, 국가 사회의 구성원으로서 필요한 최소한의 시민적 자질을 육성하자는 것이다.<sup>222)</sup>

## 2. 特別法の 主要內容

### 가. 설립주체 및 형태

특별법상 설립주체는 외국에서 외국법령에 근거하여 교육기관을 운영하고 있는 외국정부, 지방자치단체 및 영리를 목적으로 하지 아니하는 외국법인에 한하여 설립을 허용하였다. 한편, 설립형태는 외국법령에 의하여 외국 학교법인이 우리나라에 설치·운영하는 외국 교육기관의 국내 분교 형태로 설립 허용하되, 초·중등교육기관의 경우, 설립주체가 외국의 정부나 지방자치단체일 경우 본교 신설도 예외적으로 허용하고 있다. 이는 이미 제정되어 시행 중인 경제자유구역특별법에 외국학교법인이 외국교육기관을 설립하도록 명시하고 있기 때문이기도 하지만, 보다 실제적인 이유는 교육 및 연구

---

222) 김민호, “외국대학교와 외국교육기관 설립에 관한 제언”, *대학교육* 통권128호(2004. 3·4), 96~97면.

수준을 이미 국제적으로 인정받은 외국교육기관을 유치하고 설립주체의 명확한 법적 지위를 보장하기 위해서이다.

## 나. 설립기준

특별법은 교육기관의 설립 및 운영에 관한 규제를 대폭 완화하는 법적 근거를 마련하고 있지만 국내에서 이루어지는 교육활동에 대하여 최소한의 기준을 갖추도록 하고 있다. 초·중등교육기관의 경우에는 고등학교 이하 각급학교 설립 운영에 관한 기준을, 고등교육기관에 대해서는 대학 설립 운영 규정에 의한 기준을 적용하되, 관할청에서 외국교육기관에 대해 완화된 기준을 적용할 수 있도록 하였다.

이에 따라, 특별법은 외국교육기관을 설립하고자 하는 자에게 관련 규정에 의하여 교사, 교원, 수익용 기본재산, 교지 등 학교 설립 및 운영에 필요한 최소한의 시설·설비를 갖추어 신청하도록 하고 있으나, 일부 예외적인 특례규정을 두고 있다. 구체적으로, 교사와 교지에 대해서는 외국교육기관의 특수성을 인정하여 임차의 형태로 갖추는 것을 가능하게 하였고, 수익용 기본재산에 대해서는 연간 학교운영수익 총액에 해당하는 금액의 보험 가입으로도 신청 가능하게 하였다.<sup>223)</sup>

## 다. 설립절차

특별법에서는 우선 외국 학교법인이 국내에서의 대표자를 정하여 국내사무소를 설치하고 관할청에 신고하도록 하였다. 학교설립 절차는 외국 학교법인의 국내사무소 대표자가 설립 신청서류를 갖추어 관할청(교육인적자원부 장관 또는 시·도교육감)에 승인 신청하도록 하였으며, 국내사무소는 학교설립과 동시에 자동 폐지되도록 하였다. 외국교육기관의 설립 심사는 관

---

223) 김원찬, 전제논문, 92면.

활청에 설치하는 외국교육기관설립심사위원회의 심사를 거쳐 승인을 하도록 하였으며, 경제자유구역 내에 설립되는 외국교육기관에 대해서는 경제자유구역특별법에 의해 경제자유구역위원회의 심의를 추가로 거치도록 하고 있다. 또한, 외국교육기관을 설립하고자 하는 자는 설립 승인 신청 이전에 당해 경제자유구역관할청 또는 제주도와 외국교육기관 설립·운영에 관한 협약을 우선 체결하는 것을 원칙으로 하였으며, 관할청이 외국교육기관을 승인할 때 필요한 경우 승인에 조건을 붙일 수 있도록 하였다. 관할청의 설립심사위원회에서는 설립계획의 적정성, 타당성, 기준의 준수 여부, 교육기관의 국제적 명성도, 관련기관과의 협약 체결 등을 기준으로 심사하고 심사 결과를 토대로 관할청이 승인 여부를 신청자에게 통보하게 된다. 외국교육기관의 장은 설립 승인 사항을 민법 관련 규정에 의하여登記하여야 하며, 외국교육기관의 장은 학교의 설립 및 운영에 있어서 법적으로 해당학교를 대표하게 된다.<sup>224)</sup>

## 라. 학교의 운영

경제특구 및 제주 국제자유도시에 설립되는 외국교육기관은 외국법령에 의해 이미 교육기관을 운영하고 있는 주체이기 때문에 국내법에 의한 운영상의 규제는 최소한으로 하였다. 이러한 이유로 외국교육기관에 대해 국내 고등교육법과 사립학교법을 적용하는 대신 특별법을 별도로 제정 적용하게 하였다. 다만, 국내에서 교육활동을 하고 외국교육기관에 내국인도 입학이 가능하다는 점에서 관할청은 승인 시 해당지역 학생 정원 총량 규모, 지역의 특수성 등을 고려하여 내국인의 입학정원의 비율에 대한 조건을 붙일 수 있도록 하였다. 또한, 외국교육기관에서 이수한 교육과정은 그에 상응한 우리나라의 동등학력을 인정하도록 하되, 초·중등 교육과정에 대해서는 관할청이 따로 정하는 최소한의 기준을 충족하는 경우 학력을 동등하게 인정하기로 하였다.

---

224) 김원찬, 전계논문, 92~93면.

## 마. 행정적 지원

특별법은 경제특구 및 제주 국제자유도시에 좋은 교육환경을 조성하기 위하여 우수한 교육기관을 유치할 목적으로 제정되는 것이므로 해당지역의 자치단체에서는 우수한 외국교육기관의 유치에 걸림돌이 되는 장애요인을 해소하여야 하며, 이를 위하여 동 법률에서는 법인세, 소득세, 관세 등 세제상 혜택의 근거와 학술연구비 등을 필요한 경우 행정적으로 지원할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한, 외국교육기관의 국내사무소 설치 및 설립업무 간소화를 위하여 안내 창구 운영, one-stop service 실시 등 행정상 편의를 제공할 수 있도록 하였다.

이 밖에도 외국교육기관에 대해 행정적으로 대폭 규제를 현실화한 부분은 결산상 잉여금의 처리 부분이다. 외국교육기관은 비영리법인이므로 국내의 교육기관과 마찬가지로 회계상 과실이 발생할 수 없다. 따라서 과실을 송금한다는 것은 제도상 허용할 수 없다. 다만, 국내에 들어오는 기관이 외국에서 이미 학교를 설립 운영하고 있는 교육기관의 분교이기 때문에 본교와 분교간의 회계상의 전출, 즉 해외 송금의 문제가 생길 수 있다. 이에 따라 특별법에서는 이러한 가능성에 대한 법적 근거를 마련하고 있으며, 이 경우 외국교육기관의 설립 본래의 목적에 지장을 주지 않는 범위 내에서 공인회계사의 감사 증명서를 첨부하고 관할청의 승인을 받아 제한적으로 송금이 가능하도록 하였다.<sup>225)</sup>

## 바. 폐지, 폐쇄, 설립승인 취소

외국 학교법인은 특별법에 의해 설립된 외국교육기관을 폐지하고자 할 때에도 관할청의 승인을 받도록 하고 있다. 이는 외국교육기관은 다른 기관과는 달리 폐지의 경우 학생의 학적부 처리, 재학생에 대한 대책, 교직원

---

225) 김원찬, 전제논문, 93면.

대한 신분상의 처리 문제 등에 대해 사전에 필요한 조치를 강구하도록 하기 위함이다. 또한, 외국교육기관이 그 승인조건을 이행하지 아니하거나, 운영상 위법 또는 부당한 행위가 있을 때에는 관할청이 이에 대한 시정 명령을 하여야 하며, 이를 이행하지 아니한 때에는 당해 외국기관의 폐쇄를 명하거나 설립승인을 취소할 수 있다. 이 밖에도 외국 학교법인이 운영하는 외국 소재 본교가 폐지 또는 폐쇄되거나 제주 국제자유도시 또는 경제자유구역의 지정이 해제되는 경우에는 관할청은 외국교육기관의 설립승인 사항을 변경하거나 설립승인을 취소할 수 있도록 하였다.

한편, 관할청은 외국교육기관이 휴가기간을 제외하고 계속하여 3개월 이상 수업을 하지 아니하는 경우 또는 외국교육기관의 설립승인을 받지 아니하고 외국교육기관의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 외국교육기관의 형태로 운영하는 경우 그 시설의 폐쇄를 명할 수 있도록 하였다.

## 사. 외국교육기관의 청산 및 벌칙

특별법에서는 외국교육기관의 진출의 경우와 마찬가지로 청산하는 경우에도 법적 지위를 명확하게 하여 외국교육기관의 설립 및 운영과 관련된 제3자의 피해를 최소화 할 수 있도록 하고 있다. 이와 관련하여 특별법에서는 동 법률에 의하여 폐쇄되거나 폐지 또는 설립 승인이 취소되는 경우에는 해당 외국교육기관은 대한민국 내에 있는 재산의 전부에 대하여 청산하도록 하고 있다. 이 경우 민법의 관련 규정을 그 성질이 허하는 경우 이를 준용하도록 하고 있다. 또한, 특별법에서는 외국교육기관의 설립 및 운영과 관련한 불법 및 부당한 행위의 시정을 위하여 국내의 교육기관에 대한 벌칙과 동일한 수준의 벌칙 조항을 포함하고 있다. 구체적으로, 설립 승인을 받지 아니하고 외국교육기관의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 사실상 외국교육기관의 형태로 운영하는 자, 설립 중요사항에 대한 변경승인을 받지 아니한 자, 폐지승인을 받지 아니한 자, 허위 기타 부정한 방법으로 외



국교육기관의 설립승인 또는 변경승인을 받은 자에 대해서는 각각 이에 상응하는 징역, 벌금, 또는 과태료를 부과할 수 있는 근거를 마련하고 있다.<sup>226)</sup>

### 3. 特別法 制定關聯 展望

경제특구특별법의 제정은 1차적으로 경제특구 및 제주 국제자유도시 내에 우수한 외국교육기관을 설립하여 외국인의 투자를 적극적으로 유치하기 위하여 준비한 것이다. 이는 우리나라의 기존의 교육기본법, 초·중등교육법, 고등교육법, 사립학교법 등 교육 관련 법령의 체계 속에서 적극적으로 수용하지 못한 교육의 국제화의 틀을 전향적으로 전환시켜 가는 첫 걸음이 되기도 한다는 점에서 상당한 의의가 있는 일이라고 평가할 수 있다. 이러한 점에서 특구지역 내에서의 외국교육기관 운영의 성공 여부는 다른 일반지역에서의 우리나라 교육의 변화에도 커다란 영향을 줄 것으로 예상할 수 있다.

이번 특별법 제정안은 외국교육기관의 유치가 실질적으로 가능하도록 규제를 최소화하기 위한 여러 가지 특례 조항을 포함하고 있다. 일부에서는 영리법인의 외국교육기관 설립 허용, 내국인 입학 정원 완전 자율화, 국내 교육기관과의 합작 설립 허용 등 경제적인 측면만을 지나치게 고려한 요구를 하고 있지만, 이는 국내 교육의 현실적 정서와 특수성을 고려하여 수용하지 아니하였다. 외국에서 이미 교육기관을 운영한 경험이 있는 우수한 교육기관을 선별적으로 심사를 거쳐 승인을 하고, 외국교육기관에서 이수한 교육 중 초·중등학교의 경우에는 관할청이 정하는 일정한 기준을 충족하는 경우에 한하여 동등한 학력을 인정하며, 외국의 본교 교육기관으로의 회계상의 진출, 즉 해외로 송금을 가능하게 하되 관할청의 승인과 공인회계사의 감사 증명서를 첨부하도록 한 것도 이러한 이유 때문이다.

---

226) 김원찬, 전계논문, 94~95면.

향후 특별법 제정안은 정부 내 심의절차를 거쳐 국회로 이송되어 법률안이 통과되면 바로 시행에 들어갈 수 있다.<sup>227)</sup> 이미 인천 경제자유구역에서는 외국의 우수한 교육기관과 상당한 접촉을 하고 있는 것으로 알고 있다. 이제 특별법에 근거하여 어떠한 우수한 교육기관을 유치하여 경제특구의 성공적인 활로를 뒷받침 하느냐 하는 문제는 해당 지방자치단체의 역량에 달려 있다고 본다. 우리나라에서 처음 시도되는 경제특구와 동 지역에서의 외국교육기관의 유치는 우리나라의 경제, 사회, 교육, 문화의 여러 영역에 많은 영향을 줄 것으로 본다. 교육인적자원부에서는 앞으로 특별법에 의한 외국교육기관의 운영 상황을 지켜보며 외국교육기관의 설립 및 운영상의 문제점이 있는 경우 보완하여 더욱 발전시켜나갈 수 있도록 해야만 할 것이다.<sup>228)</sup>

## 4. 特別法 制定안의 問題點과 對應方案

### 가. 특별법제정안의 특징

이제까지 우리나라 교육 관련 법령에는 외국교육기관을 적극적으로 유치하기 위한 법적 근거가 없었다. 고등교육법 및 동법시행령과 대학설립운영규정에 의해 학교법인을 설립하고, 동 학교법인이 설립주체가 되어 교원, 교사, 교지, 수익용 기본재산의 기준을 갖추어 학교설립 신청을 하도록 하고 있다. 그러나 고등교육법시행령 및 사립학교법 등 설립 및 운영에 관련된 법령은 대부분이 외국의 교육기관을 유치하기 위한 기준으로는 지나치게 까다로워 현행 법령에 의한 외국 교육기관의 국내 진입은 사실상 불가

227) 교육인적자원부는 2004. 6. 13일 현재 ‘제주 국제자유도시 및 경제자유구역 내 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법’ 정부안이 차관회의를 통해 결정돼, 곧 국무회의를 거쳐 국회에 제출될 예정이라고 밝힘.

228) 김원찬, 전개논문, 95면.

능하였다.

이번에 제정되는 특별법은 외국교육기관의 특수성을 최대한 고려하여 우수교육기관의 유치에 가능하도록 기존의 교육기본법, 초·중등교육법, 고등교육법, 사립학교법 적용의 틀을 따르지 않고 별도의 특별법 형태로 제정하여 학교 설립 및 운영의 규제적 요인을 대폭 완화하여 접근한다는 점이 전제되어 있다. 다만, 우수한 교육기관을 유치하기 위하여 설립주체는 외국에서 이미 교육기관을 설립 운영하고 있는 외국의 교육기관으로 제한하여 상업적, 영리적 목적으로 국내에 진출하는 것을 차단하고 있다. 또한, 외국교육기관의 진출에 대한 규제는 대폭 완화되었으나 설립 신청서에 대한 엄격한 심의를 거쳐 관할청에서 우수한 교육기관만을 선별적으로 설립 승인하도록 하여 설립 가능성의 현실화와 질적 수준에 대한 통제의 두 가지 목적이 모두 달성되도록 하였다.<sup>229)</sup>

## 나. 교육에 대한 새로운 요구의 등장

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

둘째, 교육의 공공성 강화에 대한 주장이다. 교육기회의 확대 이념을 의무교육의 연장 등 단지 접근기회의 확대만이 아니라 교육 환경의 개선처럼 교육 조건, 교육 결과의 평등 차원에서 접근하여 서민들이 받는 교육의 질을 높이려는 움직임이다. 대체로 교육 관련 시민단체들이 주장하고 있다.

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

---

229) 김원찬, 전개논문, 91~92면.

육 주권을 강조하고 있다.

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

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

끝으로 세계화에 따른 지역사회의 정체성 상실, 환경 훼손 등을 막으려는 대안교육운동을 찾아볼 수 있다. 주로 지역 교육운동 단체가 지역 단위에서 주체적이고 자생적인 대안교육운동을 전개한다.<sup>230)</sup>

## 다. 특별법 제정안의 문제점과 수정(안) 제시

### (1) 외국교육기관의 범위 제한

현재의 공교육은 새로운 교육적 요구를 받아들여 재구조화해야 할 것이다. 아울러 ‘제주국제자유도시및경제자유구역내외국교육기관설립·운영에 관한특별법’은 새롭게 재구조화해 가는 공교육과 정책적 일관성을 지녀야 할 것이다. 이 점에 비추어 현 법안에 대한 의견을 개진하면 다음과 같다.

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

첫째, 외국인 투자자 자녀의 교육을 위해서라면 우리나라 법률에 따른 정

---

230) 김민호, 전개논문, 97면.

규학교를 마련할 필요가 없다. 이들은 일시적으로 머물 뿐이므로 ‘외국인학교’로도 충분하다.

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

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

넷째, 경제자유구역 내에 내국인이 입학 가능한 유아·초·중등교육기관을 두는 것은 WTO 체제 속에서 도하 라운드가 정한 절차에 따라 유아·초·중등교육의 개방을 원칙적으로 불허한 우리나라 ‘교육서비스 시장 개방’ 원칙에도 맞지 않는다. 현 법안이 그대로 통과된다면 향후 교육서비스 시장 개방을 둘러싼 다자간 협상에서 매우 불리한 위치에 서게 될 것이고, 우리나라 유아·초·중등 교육시장 개방이 전면적으로 추진될 우려가 있다.<sup>231)</sup>

## (2) 외국교육기관 졸업자의 국내 학력 인정 제고

현 법안 제8조(학력 인정)에서 보듯이 외국교육기관의 초·중등교육과정 이수자에 대하여 대한민국의 학교를 졸업한 자와 ‘동등한 학력을 인정’하는 것은 대한민국 교육의 정체성 부재를 드러내는 일임과 동시에 현행 학력 인정 체제에 형평성 문제를 불러일으키고, 일부 상류층에 대한 특혜라는 의혹을 줄 수 있다. 필자는 외국교육기관의 학력 인정에 관한 법조항을 아예 삭제하거나 만일 둔다면 ‘초·중등교육과정 이수자’는 삭제하고 ‘고등교육과

---

231) 김민호, 전개논문, 98면.

정을 이수한 자'로 한정하거나 아니면 “외국교육기관에서 초·중등교육과정을 이수한 자는 “법령이 정한 절차를 거쳐(추가) 그에 상응하는 대한민국의 학교를 졸업한 자와 동등한 학력을 인정받을 수 있다”는 수정안을 제안한다. 그 이유를 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 이 법 조항대로라면 마치 특정한 상태의 사람들이 병역의 의무를 면제받는 것처럼, 외국교육기관에서 초·중학교를 다닌 사람들은 우리나라 법이 정한 ‘교육의 의무’를 면제받게 된다. 그런데 과연 내국인으로서 경제자유구역 내 외국교육기관에서 초·중학교 교육과정을 이수했다는 것이 의무교육을 면제받을 만큼 특별한 조건으로서 충분한지 의심스럽다. 우리나라의 어떤 대안학교가 학력을 인정받지 못해 애태웠던 사실을 기억할 필요가 있다. 집에서 재택교육(home-schooling)을 하는 적지 않은 부모들 역시 학력 인정에 목말라 하고 있다. 더군다나 외국인학교에 다니는 학생들조차 우리나라 학력을 인정받으려면 특정한 과목을 반드시 이수해야 한다. 법 적용의 형평성을 따져 보아야 할 것이다.

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

셋째, 경제자유구역 내 외국교육기관에서 초·중등학교 교육과정을 이수한 자에게 국내 학력을 인정하고, 나아가 이들이 대학입학 수학능력고사가 요구하는 내용을 공부하지 못했다는 이유로 국내 대학에 특례 입학의 자격을 부여한다면, 이 법의 조항은 비싼 수업료를 내야 하는 경제자유구역 내 외국교육기관을 이용할 수 있는 소수 상류층 자녀를 위한 특혜라는 비판을 면할 수 없을 것이다.<sup>232)</sup>

---

232) 김민호, 전계논문, 99면.

### (3) 외국대학의 설립 자격 강화 및 질 확보 방안 강구

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

첫째, 수도권이 아닌 제주도에 외국대학을 유치하는 것 그 자체에는 다소 도움이 될 수는 있어도, 이 법의 취지대로 “세계 수준의 우수 교육기관을 제주에 유치”할 수 있을지 의심스럽다. 국내대학 교수의 경우 치열한 경쟁을 통해 임용되기에 대부분 박사학위 소지자들인 반면에, 제주국제자유도시에 설립될 외국대학의 경우, 단지 영어 구사 능력이 있는 외국인이라는 이유 하나만으로 석사학위 혹은 학사학위 소지 교수들로 구성된 대학이 설립될 수도 있다. 질 낮은 2년제 초급 대학이나 원격대학 혹은 그 실체가 불분명한 외국학교법인 등이 단지 외국어(주로 영어)로 가르치고 배운다는 조건 하나만으로 들어와 영어 공부에 목말라 하는 한국 학생들에게 외국대학의 이름을 지닌 또 다른 형태의 고급 영어 학원을 개설하는 결과를 초래할 수 있다. 아니면 외국으로 유학을 떠날 준비를 하려는 학생들에게 4년제 대학 편입기회를 제공하는 유학 준비 교육기관으로서의 역할을 수행하는 데 그칠 가능성도 있다.

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

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

그러므로 제주국제자유도시 내 외국대학의 설립을 뒷받침하는 법률의 제정은 신중히 접근해야 할 것이다. 참으로 질 높은 우수한 외국대학이 제주국제자유도시나 경제자유구역에 받을 내디딜 수 있도록 지원 체제를 강구하되, 국내대학과의 형평성을 고려해야 할 것이다. 아울러 외국대학이 지나치게 사리사욕을 추구하지 않도록 법 제9조(외국교육기관의 운영)와 관련 이사회제도를 두게 하고 해당 지역의 시민단체, 교육단체 대표를 반드시 공익이사로 참여하도록 해야 한다.<sup>233)</sup>

## 라. 소결

기존 법안을 보완하기 위해 마련한 새로운 법안은 기존 법의 정신을 살려야 함이 마땅하다. 하지만 기존 법안 중 여기서 논의되고 있는 외국대학

---

233) 김민호, 전계논문, 99~100면.



과 외국교육기관에 관한 특례 조항은 건설교통부와 재정경제부가 제안·입안하는 가운데 교육계 구성원들로부터 심한 반발을 받아 따로 법률로 정한다고 유보했던 조항이다. 따라서 기존의 법안을 보완하기 위해 교육인적자원부가 마련하여 제정 절차를 거쳐 국회에 상정된 ‘제주국제자유도시및경제자유구역내외국교육기관설립·운영에관한특별법’(안)은 국토개발이나 경제발전의 논리를 좇기보다는 공교육의 이념을 구현하고 있는 기존 교육 관련 법안들과 일관성을 유지함은 물론 교육계 구성원들의 의견을 반영해야 할 것이다.<sup>234)</sup>

---

234) 김민호, 전계논문, 100면.

## 第6章 結 論

GATS 체제의 출범으로 교육 서비스는 공교육체제의 독점물이 아니라, 상품화는 물론 국제시장에서 거래되는 상품이자 투자의 대상이 되고 있다. 이에 따라 고등교육시장은 정부의 ‘보이는 손’보다는 ‘보이지 않는 손’에 의해서 움직여짐으로써 결국 공공성이 약화되고, 상대적으로 영리성이 지배 규범으로 자리잡게 될 것이다. 반면에 고등교육시장의 경쟁력 향상에 자극이 될 수 있는 긍정적인 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

GATS 체제가 시장 잠식을 통하여 국부유출 등의 부정적 효과를 유발할 수 있으나 현 시점에서 낙후된 고등교육 경쟁력을 향상시키기 위해서는 이것을 ‘기회’로 받아들이는 자세가 필요하다. 기존의 보호주의적 시각보다는 소비자들에게 질 높은 교육에 대한 접근 기회를 제공하는 한편, 국내 시장에 자극을 가할 수 있는 기회라는 ‘자유주의적 시각’을 수용하는 것이다. 국내적으로는 고등교육 시장의 초과공급 시대를 맞이하여 새로운 시장 개척, 그리고 고등교육의 질 향상이라는 과제를 해결하기 위해서도 ‘국제화’를 적극적으로 추구해야 할 시점에 와 있다. 이러한 국제화가 국내 기관이 추구하는 ‘수요’라면 GATS가 추구하는 ‘자유주의’는 그에 대한 ‘공급’인 것이다.

GATS의 자유주의가 기회라고 하더라도 불확실성을 배제할 수 없다. 국내 시장에 미치는 과급효과를 고려하여 점진적 자유화, 상호주의, 균형발전, 질 우선주의 등의 원칙을 제시한 것도 이러한 불확실성 때문이다. 그럼에도 불구하고 고등교육 서비스의 질 향상이라는 관점에서 오히려 시장을 보호하기 보다는 외국의 고등교육기관이 국내시장에 진입하도록 각종 유인책을 제시할 수 있는 정책적 태도를 갖추어야 한다. 이로부터 파생될 수 있는 부정적 효과를 최소화하기 위하여 개방초기에는 점진적으로 자유화하는 한편, 경제특구 내에서는 파격적으로 자유화하여 실험기간을 거친 후, 본격적으로 개

방하는 방안도 고려할 수 있을 것이다.

이와 같이 초기 단계에서의 한국 고등교육시장의 개방은 포지티브 시스템(positive system)을 지향하나, 장기적으로 한국의 고등교육시장은 '네거티브 시스템(negative system)'을 지향하여 적극적으로 개방되어야 한다. 국내외적 경쟁을 경험하지 않고서는 고등교육의 경쟁력을 향상시킬 수 없을 뿐만 아니라, 글로벌화 되고 있는 세계 공동체에서 이것은 WTO 회원국으로서의 당연한 책무이기도 하다.

GATS는 교육서비스시장에서의 점진적 자유화, 국내의 규제주권, 예외 등을 보장하고 있다. 외형상으로 볼 때, 이것은 한국의 고등교육시장 개방을 지연 혹은 유예할 수 있는 장치로서 인식될 수도 있다. 그러나 GATS 규정은 시장에 미치는 충격을 흡수할 수 있는 시간을 제공하고 있을 뿐이지, 궁극적으로는 국제무역을 지배하고 있는 상호주의 원칙에 따라서 시장보호는 불가능하다는 사실을 인식할 필요가 있다. 보호주의에 집착한다면 교육서비스 시장이 '마늘 파동'의 전철을 밟을 수도 있을 것이다.

선진국에서는 이미 교육서비스가 주요 수출품목으로 자리 잡고 있다. 또한 한국의 제조업이 기술도입을 통하여 수입대체를 달성하면서 노하우를 축적하고, 이를 바탕으로 수출품목화 함으로써 '후발성의 이익'을 경험한 바와 같이, 앞으로 한국의 고등교육도 같은 진로를 밟을 것이다. 현재 해외로 진출해 있거나, 그것을 모색하고 있는 고등교육기관은 이러한 가능성이 현실화될 것임을 예고하고 있다. 이제부터는 한국경제가 60년대 이후 경험한 바와 같이 해외 고등교육기관의 국내진출을 억제하기보다는 자유화를 통하여 후발성의 이익을 극대화시킬 수 있다는 전략적 사고가 필요하다. 이 점에서 GATS가 지향하는 교육서비스시장의 자유화는 분명히 기회임을 인식해야 하며, 따라서 거시적인 교육목표와 미시적인 대책을 동시에 고려하면서 종합적인 정책을 수립하고 합리적으로 추진해야 한다. WTO 체제의 GATS가 엄존하고 DDA가 실행 중에 있는 현실을 감안할 때 한국은 교육부문에 대하여 세가지 노력을 동시에 기울일 필요가 있다.

첫째는 WTO 체제와 그 외부에서 외교력을 발휘하여 세계화의 흐름을 순

화하고 GATS의 ‘교육서비스’ 영역에 대하여 교육적이고 상호 협력적인 방향으로 개념을 다시 규정해 나가는 일이다. 대세이니까 따라야 한다고 말하지만 말고, 대세라는 것도 국가들이 만들어 내는 것이라는 점을 인식하고 주요 상대국들을 설득해 나갈 필요가 있다. 현재 교육시장 개방에 가장 적극적인 미국이나 오스트레일리아 등도 자국의 교육당국은 개방에 소극적이고 양허수준도 미미하다. 예컨대, 미국은 성인교육을 제한적으로 양허하는데 그쳐왔다. 이런 점들은 세계적으로 교육당사자들은 현재의 교육시장 개방 흐름을 적극적으로 받아들이고 있지 않다는 증거이다. 물론 앞으로 적지 않은 양허내용들이 추가적으로 나오겠지만 그 나라 교육주체들이나 교육당국의 적극적 의사에 의한 것이 아니라 무역당국의 주도에 의한 결과일 것이다. 따라서 국제적으로 교육계의 현실을 반영시켜 나가는 노력이 필요하다. 그런 측면에서 정부는 교육주체와 교육운동 단체의 주장과 요구를 진지하게 받아들여 활용해 나가야 한다.

둘째는 GATS의 흐름과 DDA 속에서 효과적인 협상전략을 마련하여 적절한 양허 안을 준비하고, 최대한의 협상력을 발휘하여 국가교육에 피해가 오지 않고 오히려 도움이 되는 방향으로 상대국들과 협상해 나가는 것이다. 수동적으로 수세의 입장에서 양허협상에 응하는 것이 아니라 적극적으로 설득력 있는 교육정책을 마련하여 상대국 교육당국과의 긴밀한 교류를 통하여 무역 분야의 상대국 협상대표들을 설득해 나가면서 GATS 협상과정에서도 선진적 협상력을 발휘하라는 것이다. 한국교육의 경쟁력 강화가 필요한 만큼 한국의 교육정책이나 외교, 무역협상 등에 있어서의 경쟁력 강화도 필요하다.

셋째는 국내교육의 정상화와 내실화를 추구하여 자생적인 국제경쟁력을 키우고 세계의 교육개방무대에서 외국들이 주요 대상국으로 개방 압력을 가하던 원인인 왜곡된 ‘교육시장’을 해소하는 것이다. 국내교육이 정상화되면 왜곡된 국내 사교육 시장 및 공교육 시장의 거품이 사라져서 외국자본의 공격적 요구를 줄일 수 있을 것이다. 또한 국내 교육의 내실화가 이루어지면 이른바 ‘경쟁력’은 자연스럽게 갖춰질 것이다.

이러한 점들에 대한 인식을 바탕으로 다음과 같은 사항들을 제안하고자 한다.

첫째, ‘개방’에 관한 왜곡된 담론을 원점에서부터 다시 점검하고 당국과 시민이 함께 지혜를 모아 한국의 대응책을 마련해 나가야 할 것이다.

둘째, 교육인적자원부와 교육 분야 무역협상 대표들은 외국의 교육계와 긴밀히 연대하여 국제적인 교육발전을 이루는 방향으로 활동을 조직해 나가야 할 것이다.

셋째, 시장 개방의 차원이 아니라 국가 차원의 대학간 교류 활성화 정책을 수립하고, WTO 체제 속에서도 교육 분야에 대한 GATS 접근 방식을 그런 방향으로 유도하는 외교력을 발휘하여야 할 것이다.

넷째, DDA 일정을 최대한 활용하여 양허안 제출과 양허 협상의 전략을 전문가 및 교육운동 단체와 협의하여 새롭게 수립해야만 할 것이다..

다섯째, 교육시장 개방에 앞서 국내교육의 부실화를 막기 위한 장치를 먼저 마련해야만 할 것이다.

여섯째, BK21과 같은 즉흥적 발상이 아니라 보다 본질적인 내용의 국내 대학원 교육발전을 위한 정책을 수립하여 고급 고등교육의 경쟁력을 강화하여야 할 것이다.

일곱째, 대학원 교육의 실용화 차원에서의 경쟁력 강화를 위해 외국대학원 유치를 주장하기보다, 그에 앞서 그 동안 일관성 없이 추진되어 오던 국내 전문대학원 정책을 합리적으로 보완하여 추진해야 할 것이다.

여덟째, 기초학문 분야의 대학원 육성책을 수립하여 고등교육체계의 안정 대책을 마련해야 할 것이다.

마지막으로, 외국대학원에 특혜를 주기 위한 예외 조치로서 사립학교법을 개정하기에 앞서 국내 사립교육기관의 경쟁력 제고와 교육조건 정상화를 위해 국제적 수준에 맞는 교육적 민주적 창의적 사립학교법 개정이 먼저 이루어져야만 할 것이다.<sup>235)</sup>

---

235) 주경복, “교육시장개방의 문제인식과 바람직한 교육정책”, 교육인적자원부 교육개방 관련 서울 지역 정책토론회 자료, 2002, 75~76면.

GATS의 자유주의가 국내 고등교육시장에 기회가 되기 위해서는 고등교육시장을 재편하는 데 요구되는 제도의 개정이 선행되어야 한다. 무엇보다도 시장 퇴출과 진입, 그리고 통폐합을 비롯한 구조조정이 자율적으로 이루어질 수 있도록 학교경영상의 규제를 완화 또는 철폐하는 제도개선이 이루어져야 할 것이다.

교육은 문화적 외교이다. 따라서 고등교육서비스시장 개방의 과급효과는 문화적으로나 정치·경제·사회적으로 많은 영향을 줄 것이 예견된다. 그러나 우리의 교육은 내부적으로는 근시안적 입시 경쟁과 일류자만 성향 그리고 특정대학 모방 성향, 전공이기주의 성향, 교수분과 성향 등의 의식적 고착화 현상이 내재되어 있다. 체제 구조면에서도 획일성, 경직성, 비 자율성, 배타성 등의 특성을 배제하지 못하고 재정적으로도 매우 심각한 취약성을 탈피하지 못하고 있다. 이뿐만 아니라 학생인구의 변화와 산업구조의 변동도 간과할 수 없는 문제이다. 이럴 때 우리는 세계적 교육산업시대를 맞고 있고 교육무한경쟁시대와 교육소비자시대를 맞고 있는 형편이다. 따라서 지금은 깨어나는 대학, 입보다는 귀와 눈이 트여진 대학을 필요로 하는 시대이다<sup>236)</sup>. 교육도 개방과 경쟁체제를 갖춰야만 발전이 가능하다. 국민성과 교육의 정체성 유지라는 명분 아래 교육이 더 이상 폐쇄적 공간에 갇혀 있을 수는 없다고 본다. 교육의 실질적 개방이 이루어지도록 정부가 교육서비스시장 개방에 적극적으로 임하는 자세가 절실히 필요한 시점이다.

---

236) 이현청, “교육개방시대의 대학 : UR의식과 UR형 대학”, 대학교육 제69호(1994. 5·6), 85면.

# 參考文獻

## I. 國內文獻

### 1. 單行本

- 강인수 외, 국제통상론, 박영사, 1999.
- 강현중, 민사소송법, 박영사, 1996.
- 고준승 외, 법무서비스 개방문제 연구, 법무부, 2000.
- 김대순, 국제경제법론, 삼영사, 1998.
- 김명기, 국제법원론 (상·하), 박영사, 1997,
- 김성준, WTO법의 형성과 전망(4. GATS, TRIPS, DSU), 삼성출판사, 1996.
- 김용일, WTO 세계무역기구협정 해설, 한국무역경제, 1995.
- 김형재외, GATT와 WTO세계로의 여행, 법률출판사, 1999.
- 대외경제정책연구원, WTO출범과 신교역질서, 대외경제정책연구원, 1994.
- 민경휘 외, 서비스산업의 성장과 구조변화, 산업연구원 연구보고서 제92호, 1987.
- 법무부, GATS 국내규제연구, 2000.
- 법무부, UR협정의 법적 고찰(상·하), 1994.
- 서정두, 국제통상법, 삼영사, 1996.
- 서헌재, 국제경제법-국제통상·통화규범-, 율곡출판사, 1998.
- 석광현, 국제사법과 국제소송(제2권), 박영사, 2002.
- 성극제, UR총점검: 최종협정의 분야별 평가(증보판), 대외경제정책연구원, 1993.
- 안춘수, 국제재판관할권, 민사소송법의제문제, 삼영사, 1992.
- 여택동외, 국제통상과 WTO, 율곡출판사, 2003.
- 외교통상부, 우루과이라운드 다자무역협상 결과(국문협정문집), 외교통상부 세계무역기구과, 2000. 8.

- 우영수, 서비스교역에 있어서의 교역장벽, 대외경제정책연구원, 1999.
- 유진수, 우리나라 서비스산업의 생산성 변화와 생산성의 국제비교, 대외경제정책연구원, 1999.
- 외교통상부, 서비스시장개방 바로알기, 대외경제정책연구원, 2002.
- 이영준, 국제경제법론, 법문사, 1997.
- 이장희 편저, 국제통상과 WTO법, 도서출판아사연, 1996.
- 채 욱, 서비스교역과 셰이프가드, 대외경제정책연구원, 1994.
- 채형복, EU통상법, 도서출판 지산, 2001.
- 최공웅, 개정판 국제소송, 육법사, 1988.
- 최승환, 국제경제법, 법영사, 1998.
- 통계청, 한국표준산업분류, 행법사, 2000.
- 한철수, 서비스산업 개방과 WTO, 다산출판사, 1994.
- WTO 사무국 엮음·김의수 옮김, 우루과이라운드협정의 이해(Guide to the Uruguay Round Agreements), 대외경제정책연구원, 2000.

## 2. 論 文

- 강무섭, “대학교육시장 개방의 전망과 과제”, 대학교육, 제69호, 1994. 5·6.
- 강순원, “세계시장의 논리와 우리 학문의 주체성”, 대학교육, 제69호, 1994. 5·6.
- 김규태, “GATS체제에서의 초·중등 교육시장의 개방과 쟁점”, 교육학연구, 제41권, 2003.
- 김남순, “교육서비스 개방에 대한 논의”, 교육인적자원부 2002년 광주지역 정책토론회 자료.
- 김대환, UR/WTO 체제하의 교육개방, 대학교육, 제70호, 1994.7·8.
- 김재범, “교육서비스시장의 개방에 따른 학교교육산업의 전망과 대책”에 대한 토론“, 교육재정·경제연구 제4권 제1호, 1995. 6월호.



- 김준동, “WTO 서비스 협상분야별 주요국의 시장개방현황 분석 및 양허요청안 작성에 대한 시사점”, 대외경제정책연구원, 2002.
- 김종일, “대학개방의 전망과 과제”, 대학교육, 제70호, 1994.7·8.
- 김제완, “교육시장 개방 대책은 경쟁력 확보 방안에서 찾아야”, 교육개발, 통권 제127호, 2001. 5·6월호.
- 김태완, “고등교육시장과 성인교육시장의 점진적 개방을 찬성하며”, 대학교육 제124호, 2003.
- 김태완, “고등교육부문 시장개방 대책 및 대학의 국제화 교육 활성화 방안 연구”, 교육부자료.1995.
- 김태완, “대학원 교육개방의 전망과 과제”, 대학교육 제120호, 2002.
- 노태약, “전자거래의 재판관할과 준거법-개정 국제사법, 헤이그신협약 초안 및 UCTA와 관련하여”, 정보법학 제5권, 한국정보법학회, 2001. 12.
- 민동석, “WTO DDA 서비스협상 논의동향과 우리의 대응방향”, DDA 대연찬회 토의자료; 제3주제, 2003.
- 박거용, “교육개방과 우리의 과제”, 함께하는 영어교육, 통권65호, 2003년 5월호.
- 박정수, “대학시장개방에 대하여”, 교육개발, 2001. 5·6월호.
- 박정원, “우리대학교육시장의 구조와 개방화 대책”, 대학교육, 제69호, 1994. 5·6월호.
- 박진규, “교육시장개방에 대비한 고등교육의 제도적 개선방안”, 고등교육연구, 제7권 제2호.
- 박순찬외, “DDA 서비스협상에서 자연인의 이동에 관한 OECD 논의”, OECD FOCUS(2003. 3), 대외경제정책연구원, 2003.
- 백윤재, “무역관련투자조치(TRIMs)에 관한 UR협정의 의의와 분석”, 국제거래법연구 제4집, 국제거래법학회, 1995.
- 법무부, 국제화시대의 섭외사법 개정방향(1999); 한국국제사법학회, “21세기 국제사법-섭외사법 개정 법률 안의 검토”, 제8차 연차학술대회 자료집, 2000. 11.

- 송선옥, “도하개발 아젠다의 통관서비스개방과 향후 협상방안”, 한국상품학회, 상품학연구 제27호, 2002. 12월호.
- 서철원, “WTO의 서비스 무역에 관한 일반협정의 평가”, 서울국제법연구 3권 2호, 1996.
- 새천년준비위원회, “밀레니엄관계법 제정에 관한 연구”, 한국법학교수회(공편), 2000.
- 외교통상부, WTO DDA 서비스협상 1차 양허안(Initial Offer) 해설자료, 2003. 3.
- 우지숙 외, 인터넷상 국가간 법적 관할권과 준거법 및 시행에 관한 연구, 정보통신정책연구원, 1999. 12.
- 이만희, “고등교육시장의 개방과 쟁점“, 교육인적자원부 2002년 부산지역정책토론회 자료, 2002. 10.
- 이만희, “교육서비스 시장의 개방화 시대와 선택”, 「한국교육」 제29권 제2호(2002. 12).
- 이상학, “우리나라 서비스 교역의 구조와 추이”, 대외경제정책연구원, 1991.
- 이중호, “교육시장개방과 대학개혁의 올바른 방향”, 교육인적자원부 교육서비스협상관련 2002년 광주지역정책토론회 자료, 2002. 10.
- 이학춘, “외국의 교육시장 개방사례와 한국교육정책의 전환”, 교육개발, 2001. 5·6월호.
- 이현칭, “교육개방시대의 대학 : UR의식과 UR형 대학”, 대학교육 제69호, 1994. 5·6월호.
- 임재홍, “신자유주의와 교육법의 변화”, 민주법학 제23호, 2003.
- 장준혁, “21세기 국제사법-섭외사법 개정 법률 안의 검토”, 한국국제사법학회, 제8차 연차학술대회 자료집.
- 정관수, “UR에 의한 교육개방이 우리 교육에 미치는 영향과 대책”, 고시계 Vol. 452(1994. 10월호).
- 정동진, “WTO/GATS하의 보건의료서비스의 법적 문제”, 한국해양대학교 대학원 법학박사학위논문, 2004.

- 정진화, “교육서비스 시장 개방 논의와 대응”, 산업연구원, 2001. 12.
- 최돈민, “세계화에 따른 교육시장개방현실과 대응논리”, 교육개발, 2001. 5  
· 6월호.
- 최운실 외, “교육부문 시장개방의 전망과 대책 연구”, 한국교육개발원 연구보고( RR 91-6), 1991.
- 최은희, “교육개방과 한국교육의 과제”, 고시계 Vol. 459 (1995. 5월호).
- 한준상, “교육시장개방의 사회문화적 파급효과”, 한국대학교육협의회, 「UR협상의 영향과 교육시장 개방에 따른 대비 전략」, 1994.
- 한충수, “21세기 국제사법-섭외사법 개정법률 안의 검토”, 한국국제사법학회, 제8차 연차학술대회 자료집, 2000. 11.

### 3. 其他資料

- 교육법전편찬회 편, 「교육법전」, 교육주보사. 2004.
- 교육인적자원부, “교육서비스 협상관련 광주지역 워크샵 자료”, 2002. 10.
- 교육인적자원부, “교육서비스 협상관련 부산지역 워크샵 자료”, 2002. 10.
- 교육인적자원부, “교육서비스 협상관련 서울지역 워크샵 자료”, 2002. 11.
- 교육인적자원부, “민관합동 WTO 교육서비스 협상협의회 1차 회의자료”, 2002. 11.
- 교육인적자원부, OECD/US 교육시장개방관련 Forum 출장보고자료, 2002. 7.
- 교육인적자원부, “WTO DDA 교육서비스 협상동향”, 국제교육협력과 자료, 2003.
- 외교통상부, “DDA협상의 득과 실”, 대외경제정책연구원 자료, 2002. 11.
- 외교통상부, “개도국의 교육훈련 서비스 수출 사례”, 주OECD대표부 자료, 2003.

## II. 外國文獻

- Adlung, R.(2000), "Services Trade Liberalization from Developed and Developing Country Perspectives", in Sauve, P. and R.M.Stern, Washington, D.C.: Brookings Institution Press and Center for Business and Government, Harvard University.
- Alastair M. Geray and Victoria L. Philips, "Nursing in the European Labour Market : an Economic Perspective", in C.E.M. Normand and P. Vaughan Editors, *Europe Without Frontiers*. John Wiley and Ltd., 1993.
- AMA, Report of the board of trustees, B of T Report, 35-A-99, 1999.
- Asher, Bernard(2002). *Higher Education and Training in the Global Marketplace*. in Deupree, John L; Johnson, Miasia E; Lenn, Marjorie Peace(2002). eds. Washington: Center For Quality Assurance in International Education.
- Barro, R.J. and X. Sala-i-Martin (1995), *Economic Growth*, McGraw-Hill, Inc. New York.
- Becker, G.S.(1965), "A Theory of the Allocation of Time", *Economic Journal*, 75, 493~517.
- Benhabib, J. and M. Spiegel (1994), "The Roles of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data", *Journal of Monetary Economics*, 34, 143-173.
- B.II. § 7, Par. 3; German Model Regulation for the Professional Code.
- Black's Law Dictionary*, 7th ed.(1999), West Publishing Co.
- Catherine Kessedjian, *Electronic Commerce And International Jurisdiction* 및 *Electronic Data Interchange, Internet and Electronic Commerce* <<http://hcch.net/doc/jdgm7.doc>>.
- Conference: Jurisdiction : *Building Confidence in a Borderless Medium*, Montreal, Canada 26-67 July 1999 및 Conference: Jurisdiction II:

- Global Networks / Local Rules, San Francisco, California, 11-12 September 2000.
- Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters.
- Disciplines on Domestic Regulation in the Accountancy Sector, WTO Restricted S/WPPS/W/21, 1998.11.30.
- Dale, Roger(1997). "The State and the Governance of Education." in Halsey, A. H; Lauder, Hugh; Brown, Phillip; Wells, Army Stuart. eds. *Education: Culture, Economy, and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Deupree, John L; Johnson, Miasia E; Lenn, Marjorie Peace(2002). eds. *Higher Education and Training in the Global Marketplace*. Washington: Center For Quality Assurance in International Education.
- European Commission (2001), *Report From Education Council to the European Council on the Concrete Future Objectives of Education and Training Systems*, Brussels.
- European Commission (1995), *White Paper on Education and Training: Teaching and Learning Towards the Learnign Society*, Brussels.
- GATT documents, MTN.TNC/W/35/Rev.1(3 December 1990).
- GATT Panel Reports, "Thailand-Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes", *BISD 37S/200*(Adopted 7 November 1990).
- GATT Panel Reports, "United States Section 337 of the Tariff Act of 1930", *BISD 36/345*(Adopted 7 November 1989), para. 5.26.
- GATT Panel Reports, "United States-Imports of Certain Automotive Spring Assemblies", *BISD 30S/107*(Adopted 26 May 1983).
- Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of

Personal Data, Part One 2.

Hill, T.P.(1977), "On Goods and Services", *Review of Income and Wealth* 23.

Kim, J-Y. and E. Hanushek (2002), "School Quality around the World : Evidence from U.S. Immigrant Earnings", *Korea's Official Pool of International Economists & Regional Experts*, No.2002-15, KIEP.

Kötz Deliktsrecht, 3Aufl., 1983.S. 29f.

Michael J. Trebilcock & Robert Howse, *The Regulation of International Trade(Ch. 9 Trade in Service)*, London & New York: Routledge, 1995.

Montana Code. Sec. 37.3.301.

OECD(2002 a). *GATS: The Case for Open Service Markets*. Paris.

OECD(2002 b). *Education at a Glance*. Paris.

OECD(2002 c). "Current Commitments under GATS in Educational Services", *Background Document*, Washing, DC. U.S.A.

OECD(2002 d). *Education Policy Analysis*. Paris.

OECD The Code of Liberalization of Current Invisible Operation, D. Insurance D/6.

OECD, "Report by the High Level Group on Trade and Trade-related Problems", 1973.

Pierre Sauve, "Assessing the General Agreement on Trade in Services Half-Full or Half-Empty?", v.29 *Journal of World Trade* 125, 1995.

Psacharopoulos, G. and M. Woodhall (1985), *Education for Development: An Analysis of Investment Choices*, Oxford University Press for World Bank.

Rebelo, S. (1991), "Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth," *Journal of Political Economy*, 99, 500-521.

- Romer, P. (1990), "Endogenous Technological Change," *Journal of Political Economy*, 98, S71-S102.
- TD/B/COM.1/EM.1/2; Commission of the European Communities, Report to the European Parliament and the Council on the state of the general system for the recognition of higher education diplomas, Brussels, 15 February 1996, COM(96) 46 final, para. 23.
- The World Development Report of 1993 : Investing in Health , quoted by : H. Ashok Chandra Prasad, Rajendar Kapoor, Trade in Invisibles : An Indian Perspective, Commonwealth Publishers, New Delhi, 1996.
- West Virginia Code. sec. 30.3.13.
- Williams J. Drake and Kalypso Nicolaidis, "Ideas, Interests and Institutionalization : Trade in Services and the Uruguay Round", International Organization 46.1, 1992, winter.
- World Trade Organisation (WTO) (1997). "*Economic Effects of Services Liberalisation*", Background Note by the Secretariat, S/C/W/26, (7 October), Geneva: World Trade Organisation.
- WTO (1998a), "*Economic Effects of Services Liberalisation*": *Overview of Empirical Studies*", Background Note by the Secretariat, S/C/W/26/Add.1,(29 May), Geneva: World Trade Organisation.
- WTO (1999), "*Assessment of Trade in Services-Japan's Non-paper*", S/C/W/105, Geneva: World Trade Organisation.
- WTO (1999a), "*The Developmental Impact of Trade Liberalisation Under GATS*", Job No.2748/Rev.1, Geneva: World Trade Organisation.
- WTO (2000), *Annual Report, International Trade Statistics*, Geneva: World Trade Organisation.
- WTO (2001a), *GATS: Fact and Fiction*, Geneva: World Trade Organisation, available at [www.wto.org](http://www.wto.org).

- WTO Council for Trade in Services(1998), *Education Services:Background und Note by the Secretariat*. No Place.
- WTO Secretariat, "Article VI:4 of the GATS: Disciplines on Domestic Regulation Applicable to All Services", S/C/W/96(1 March 1999).
- Zolot. J.S, Computer-based patient records, *AJN*, 1999; 99(12): 64.
- Bunder Laender, Kommission fuer Bildungsplanung und Forschungsfoerderung (BLK): *Bundesanstalt fuer Arbeit, 1999/2000, Studien & Berufswahl*, Nuernberg, 1999.



## 되돌아보면서

그 언제쯤인가 숨 가쁘게 지나쳐온 세월들을 잠시 되돌아보며 바쁜 직장 생활 가운데서도 무엇인가를 한 가지씩 이루어 가면서 살아가야겠다는 의욕이 불현듯 생겨났을 때, 박사과정 진학을 위해 한국해양대학교 대학원의 문을 조심스레 두드리게 되었습니다. 그리고 지금, 그 긴 터널과도 같았던 대학원 학위과정의 각 단계별 시험대를 간신히 빠져나와 이제 마지막 결승점을 향해 혼신의 힘을 다해 뛰어가고 있습니다.

그다지 길지 않은 인생을 살아가면서 각 자의 삶을 나름대로 설계하는 가운데 각 단계별로 자기만의 목표를 설정하고 한 가지씩 성취해 나가는 기쁨과 보람은 다른 무엇보다도 더 클 수 있으리라 여겨집니다. 그러나 혼자만의 힘으로는 이 세상을 살아 갈 수 없듯이, 우리가 어떤 목표를 향해 나아가는 과정에서 주변에 계신 많은 분들의 도움과 격려가 없다면 결코 그 목표를 쉽게 달성할 수는 없을 것입니다.

학위논문 준비 기간 동안 저를 위해 애써주신 분들께 이 지면을 빌어 감사의 뜻을 전해드리고 싶습니다.

우선 저의 대학원 박사과정 지도교수님으로서 학위과정 기간 동안 시종 일관 저를 보살펴 주시고 학문적으로 격려와 채찍질을 아끼지 않으셨던 최홍배 교수님께 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 연구와 강의준비 등 바쁜 일정에도 불구하고 이번 제 학위논문 심사위원으로 선정 되셔서 지루한 심사일정 동안 열과 성의를 다해 심사에 임해주셨던 이운철 교수님과 최석운 교수님께 감사의 말씀을 전해 드리고 싶습니다. 그리고 멀리 타 대학에서 불편을 감수하시면서 심사에 참여 해주셨던 영남대학교 채형복 교수님과 전정기 교수님께도 감사의 말씀을 드립니다. 또한 대학원 수업 시간을 통해 저에게 깊은 인상을 심어 주셨던 한병호 교수님과 대학원 해사법학과 학과장으로 계신 황정원 교수님께도 감사의 뜻을 전해드리고 싶습니다.

중도에 포기라도 할까봐 제게 늘 관심을 가지면서 희망과 용기를 북돋워 주었던 계명대 동산의료원 정동진 박사님께도 감사의 뜻을 전합니다.

또한 제 학위논문작성 기간 동안 곁에서 말없이 성원해주신 경북대학교 기획처 정원수 과장님을 비롯한 동료 선·후배 교직원님들께도 이 지면을 통하여 감사의 뜻을 전해 드리고 싶습니다.

말은 없었지만 그동안 외로움을 많이 느꼈을 아내에게 미안하다는 말을 전하고 싶습니다. 아울러 논문작성 기간 동안 함께할 시간을 자주 갖지 못했던 내 아이들 휘, 보라와 더불어 이 작은 결실의 기쁨을 함께 나누고 싶습니다.

2004년 7월 13일

한국해양대학교 대학원

해사법학과 김 성 수