

말레이시아와 싱가포르 고등교육정책 변화의 정치경제*

황인원** · 김형중*** · 김지훈****

I. 서론

지구화 시대를 맞이한 이래 전세계 고등교육은 양적인 팽창은 물론 질적인 변화 역시 두드러졌다. 말레이시아와 싱가포르를 포함한 동남아시아 국가들도 예외는 아니다(Marginson 2006; Marginson 2011). 특히 2000년대에 접어들면서 유학과 학술교류가 서구 선진국 일변도에서 벗어나 제3세계를 포함한 다양한 지역과 경로로 확산되는 추세이다. 동남아 지역 역시 지리적 인접성은 물론 비교적 저렴한 비용으로 양질의 교육을 받을 수 있다는 장점 때문에 한국인에게 매력적인 유학 대상지로 부상하고 있으며(김지훈 2007), 동남아시아인을 포함한 외국인 유학생의 국내 유학도 증가하고 있는 추세이다(김지훈·이민경 2011). 특히 싱가포르와 말레이시아는 영어와 중국어의 활용도가 높고, 상대적으로 저렴한 비용에 안전하고 쾌적한 유학환경을 제공한다는 이유로 일찌감치 초·중등교육의 유학 대

* 이 논문은 황인원(경상대), 김형중(창원대), 김지훈(인하대), 조민성(말라야대학교 석사과정)이 공동으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행한 정책보고서 “말레이시아/싱가포르의 교육 및 학위제도 조사연구”의 일부를 수정하여 발전시킨 것이다.

** 경상대학교 정치외교학과 교수. hwang@gnu.ac.kr. 제1저자.

*** 창원대학교 국제관계학과 교수. khjsea@gmail.com. 제2저자.

**** 인하대학교 사회교육과 교수. jhkim@inha.ac.kr. 교신저자.

상지로서 높은 관심을 받고 있었다(Kim 2010; 홍석준·성정현 2009). 최근 들어 세계의 대학들에 대한 평가와 함께 양국 고등교육제도의 다양성은 물론 질적 우수성에 대한 인식이 재고되면서 국제화를 추진하는 한국의 대학과 교육계에서도 양국에 대한 관심이 더욱 증폭되는 것은 어쩌면 자연스런 현상이다.

이를 반영하여 최근 말레이시아와 싱가포르 내 한국 유학생의 수는 꾸준한 증가추세를 보여 왔고, 양국과의 관계를 고려할 때 이러한 현상은 점차 심화될 것이 자명하다. 그럼에도 불구하고 한국에서 이들 국가들의 교육제도, 현황 및 정책 등에 관한 학술적 연구는 거의 전무한 실정이다. 학술적 연구는 고사하고 양국의 교육현황에 대한 가장 기초적인 정보와 이해도 지극히 미흡한 수준에 머물고 있다. 본 연구는 말레이시아와 싱가포르 고등교육의 현황과 제도 그리고 정책의 변화를 살펴봄으로써 양국의 고등교육체계에 대한 이해를 증진시키고 향후 학술교류의 긍정적 발전방안을 마련하는데 기여하고자 하였다.

교육과 연구의 질을 높인다는 것은 국가나 시장 부분에 필요한 우수 인력의 제공을 통하여 경제성장과 국제경쟁력의 신장에 기여하는 효과를 가져 온다. 고등교육의 질적 발전을 위한 투자가 괄목할만한 경제성장과 직접적인 상관관계가 있다는 것은 주지의 사실이다. 동아시아의 경제성장을 주도해온 싱가포르의 교육이 개발도상국을 위한 하나의 모델로 인식되는 것도 이런 맥락에서이다(Lee et al. 2008). 그러나 일국의 교육제도와 정책은 단순히 시장의 수요와 변화만을 반영하는 것은 아니다. 특히 고등교육은 경제발전을 위한 우수한 인적자원의 양성 필요성과 더불어 보다 장기적으로 국가의 생존 및 발전전략과 밀접한 연관 속에서 이해되어야 할 것이다. 이런 관점에서 말레이시아와 싱가포르 고등교육의 제도와 현황을 이해하는데 있어서 양국의 역사적 맥락과 국내외적인 정치경제, 사

회문화적 요인 등이 복합적으로 고려되어야 할 것이다.

본 연구는 양국의 고등교육의 역사와 현황 그리고 주요 정책의 변화과정에 대한 정치경제적 함의를 도출하고자 한다. 특히 1990년대 이후 추진된 고등교육기관의 정책적 변화, 국제화 전략 및 그 현황에 대해서 파악하고자 하였다. 말레이시아와 싱가포르는 모두 다민족국가로서 국가정체성 확립과 같은 정치적 요인과 세계적 교육시장의 경쟁력 확보라는 경제적 요인의 영향을 받아서 공립과 사립 교육기관들이 각기 성장하고 변화하였다. 그러나 양국의 고등교육제도와 시장의 변화는 독립 이후 서로 다른 국가목표의 설정과 추진에 따라 차별성을 지니니 않을 수 없다. 이런 맥락에서 본 연구가 관심을 갖는 문제는 다음과 같다. 영국 식민지배라는 같은 뿌리에서 출발하여 양국의 고등교육 시장은 독립 이후 어떠한 차별적 변화를 경험하는가? 그리고 어떠한 공통성을 보여주고 있는가? 또한 양국의 고등교육체계는 향후 어떤 변화를 경험할 것으로 전망되는가? 이러한 문제들에 대한 답을 찾아가는 과정은 양국의 고등교육의 현황, 제도 및 정책 변화에 대한 비교에 있어서 매우 의미 있는 학술적 가치를 제공할 것이다. 뿐만 아니라 말레이시아와 싱가포르 고등교육체계에 대한 사례 및 비교 분석은 양국과 학술교류의 필요성이 점증하는 한국 고등교육의 질과 방향에 대한 정책적 논의에 대한 시사점도 제공할 것으로 기대된다.

II. 영국 식민통치 시기 고등교육의 역사와 현황

말레이반도에 근대교육의 도입은 영국의 식민통치 시기와 그 역사적 맥락을 같이 한다. 영국 식민통치 기간에 설립된 영어학교들이 대표적인 근대적인 교육기관들이었는데 이들은 주로 기독교 단체와

기타 독립적인 사립 단체들에 의해 운영되었다. 1816년 삐낭(Penang)에 설립된 삐낭자유학교(Penang Free School)와 1823년 싱가포르에 설립된 싱가포르학교(Singapore Institution, 이후에 래플즈 학교(Raffles Institution)로 개명)가 대표적인 사례이다. 19세기 중반에 들어서면서 식민정부의 지원 하에 초등학교가 설립되면서 말레이반도에서 본격적인 공립교육이 시작되었다. 정부가 지원한 최초의 영어학교는 클리포드학교(Clifford School)로써 말레이계 상류층의 자녀교육을 목적으로 1860년대에 설립되었다. 1905년에는 기숙형 공립학교로 말레이칼리지(Malay College)가 설립되었는데 이는 행정업무의 수행을 담당할 인력을 배출하는 것이 주요 목표였다. 근대적 교육이 도입되기 이전에는 뽀뽀(Pondok, 말레이어로 ‘오두막’을 뜻함)이라는 마을 단위의 종교적 수련학교와 아랍어로 교육하는 이슬람학교(Madrasah)가 말레이반도의 유일한 교육기관이었다.

한편, 영국 식민통치 기간 중 인도와 중국에서 대량의 이민이 이루어졌고 이는 말레이반도 교육정책의 핵심적인 변수로 자리 잡게 되었다. 영국 식민지 교육의 주요 목표는 종족별로 이중적 정책과제를 바탕으로 차별화된 사회적 역할을 부여하는 것이었다. 특히 도심지역의 왕족을 비롯한 말레이 엘리트집단은 영국 식민정부 고등교육정책의 가장 큰 수혜자로서, 이들은 식민지 행정과 수출경제를 담당할 소수의 고급인력으로 육성되었다. 영국의 이튼스쿨(Eton School)을 모방한 꾸알라강사 말레이칼리지(MCKK, Malay College Kuala Kangsar)는 대표적인 엘리트 교육기관으로 주로 식민정부 관리를 배출하였다. 말레이계 학교인 술탄이드리스 교육칼리지(Sultan Idris Training College)는 사범학교로 출발해서 훗날 말레이 민족주의 지식인 및 정치인의 산실이 되었다.

영국 식민정부는 식민지배체제에 대한 저항세력의 성장을 방지하기 위해 말레이계 일반 대중에게는 최소한의 교육기회를 제공하였

다. 당시 다수의 말레이계는 소농 또는 소작농이었으며, 이들에 대한 교육 목표는 문명 퇴치와 기초적인 초등교육에 한정되었다. 농촌 지역의 경우, 공립교육은 주로 언어 습득 위주로 진행되었는데 로마 문자인 루미(Rumi)와 아랍문자를 약간 변형한 자위(Jawi) 교육에 초점을 두었다.

비말레이계인 중국계와 인도계의 경우 식민정부의 제한적인 지원으로 인해 종족 집단 자체적으로 자신들의 정체성을 유지하기 위한 교육이 주로 이루어졌다. 중국계 학교의 경우는 19세기 후반부터 설립되기 시작하였는데 주로 중국계 상인과 단체들이 주요 후원세력이었다. 이들은 주로 중국 본토의 교육기관과 교육과정을 모델로 삼았으며, 교육은 중국 표준어인 보통화(Mandarin)로 진행하였다. 당시 식민정부 차원에서의 지원은 중국계가 밀집하였던 슬랑오르(Selangor) 주에 두 개의 중국계 학교를 설립하는 정도였다. 식민정부는 1919년부터 중국계 학교에 대해 보조금과 교사양성 프로그램을 제공하였고, 1920년대에는 중국계 중등학교를 도입되었다. 그러나 식민정부의 지원과 더불어 이들에 대한 직접적 통제도 강화되었다.

인도계 학교는 타밀어로 교육을 했는데 이주 초창기에는 선교사 또는 고무와 팜유 농장주 등에 의해 교육기관이 설립되었다. 식민정부는 1870년에 빠락(Perak)과 느그리 섬빌란(Negri Sembilan) 주에 두 개의 학교를 설립했으며, 1937년에 이르러서야 타밀어 교육을 위한 교사를 양성하기 시작했다. 도심지역 타밀어 학교들이 식민정부의 직접적인 통제를 받았음에 반해, 식민정부의 지원을 받지 않았던 농촌지역의 경우는 학교의 운영과 교육과정에 있어서 상대적으로 자유로운 편이었다. 중국계와 마찬가지로 인도계 학교들의 교과서, 교사 양성과 교육문화에 관한 각종 자료들은 주로 인도에서 수입되었다. 결국 영국 식민지배 시기 말레이반도에서의 근대교육은

다양한 종족사회의 통합보다는 종족적 경계를 더욱 두드러지게 하는 분파적인 방향으로 진행되었고, 이는 독립 이후에도 말레이반도에서, 특히 말레이시아의 경우, 종족에 기반한 사회분열적인 방향으로 현대교육이 지속되는 결과를 야기하였던 것이다.

영국 식민지배 시기에 비말레이계의 도심 집중은 더욱 심화되었고, 이들은 농촌지역의 말레이계에 비해 보다 많은 교육기회 뿐만 아니라 교육여건에 있어서도 상대적으로 우위를 점하였다. 20세기 초반에 접어들면서 도시에서 영어학교에 대한 수요가 점차 증대하였고 이에 따라 학교의 숫자도 자연스럽게 증가하였다. 상대적으로 도시 거주자가 많았던 중국계와 인도계는 영어학교를 크게 선호하였다. 1938년 기준으로 영어학교 재학생의 80%가 중국계였던 것이 그 단적인 사례이다. 주로 공립교육의 혜택을 받았던 대부분의 말레이계들이 4년간의 초등교육만을 받았던 것에 반하여, 중국계와 인도계는 상대적으로 보다 양질의 교육 기회를 접할 수 있었고, 이는 말레이계와 비말레이계의 교육격차를 점차 심화시키는 계기로 작용하였다. 영국 식민통치 기간, 현재의 싱가포르 지역에는 영어, 중국어, 말레이어, 타밀어로 운영되는 초등학교들이 존재했다. 당시 중국어와 타밀어 학교는 사립학교였던 반면에, 영어와 말레이어 학교의 경우는 식민정부가 설립하여 운영하였던 공립학교였다(NOOSR 1996: 2). 그러나 1959년 이 지역에 자치정부가 들어서면서 새로 설립되는 모든 학교는 정부의 지원을 받게 되었다(Goh and Gopinathan 2008: 14-16).

한편, 싱가포르와 말레이시아의 고등교육 역시 영국 식민통치의 동일한 경험으로 인하여 그 역사적 맥락을 공유하고 있다. 당시 영국 식민정부의 고등교육 정책은 자유방임주의(laissez faire)로 요약할 수 있다(Goh and Tan 2008: 149). 식민지배 당시 싱가포르 지역의 고등교육은 로칼 엘리트를 육성하기 위해 식민정부의 지원으로

설립된 대학과 자생적으로 설립된 소수의 고등교육기관이 존재하였다. 싱가포르와 말레이시아에서의 고등교육의 시초는 영국 식민정부 시기인 1905년 싱가포르에 설립된 The Straits Settlements and Federated Malay Straits Government Medical School(1921년 King Edward VII College of Medicine로 명칭 변경)과 1928년 설립된 래플즈대학(Raffles College)으로 거슬러 올라간다. 이들 학교는 모두 영국 식민정부의 재정적 지원으로 운영되었고 학사운영 역시 식민정부의 직접적인 통제 하에 놓여 있었다(NOOSR 1996: 18; Goh and Tan 2008: 149-150). 1946년에 이르러 쿠알라룸푸르에 기술대학(Technical College)이 설립되었으며, 1947년에는 슬랑오르 주에 농업대학(Agriculture College)이 추가로 설립되었다.

한편, 1938년에 말레이반도에 대학을 설립하기 위한 시도로 에드워드 7세 의학교(King Edward VII College of Medicine)와 래플즈대학의 통합이 제안되었으며, 1949년에 이르러 두 학교의 통합으로 싱가포르에 말라야대학교(University of Malaya)가 설립되었다. 말라야 대학교는 1959년 쿠알라룸푸르에 문학부, 이학부, 공학부 등 3개의 학부로 구성된 자치권을 가진 말라야대학교 분교를 개교하였다. 1961년에 말레이연방과 싱가포르 자치정부가 싱가포르와 쿠알라룸푸르에 있는 각 캠퍼스를 각국의 국립대학교로 분리하기로 결정함으로써 말라야대학교는 1962년 1월 1일에 독립적인 국립대학교로 정식 출범하였다. 그러나 1965년 말라야연방에서 싱가포르가 분리 독립함으로써 싱가포르의 말라야대학교는 싱가포르대학교(University of Singapore)로 개명하였다. 한편, 영국 통치 시기인 1956년 싱가포르 지역에 중국계의 주도하에 중국어로 교육되는 사립대학인 난양대학(NU, Nanyang University)이 설립되었는데, 난양대학은 중국어를 교육언어로 채택한 동남아시아 최초의 대학이었다(Goh and Tan 2008: 150).¹⁾

Ⅲ. 말레이시아 고등교육의 현황과 정책 변화

1. 말레이시아 고등교육의 현황

말레이시아 고등교육기관은 크게 국립대학과 사립대학으로 나누어 살펴볼 수 있다. 2012년 현재, 말라야대학교(UM, Universiti Malaya), 말레이시아뿌트라대학교(UPM, Universiti Putra Malaysia), 말레이시아국민대학(UKM, Universiti Kebangsaan Malaysia), 말레이시아고학대학(USM, Universiti Sains Malaysia), 말레이시아기술대학(UTM, Universiti Teknologi Malaysia) 등 5개 국립대학교가 연구중심종합대학교(research university), 4개교가 일반종합대학교(comprehensive university), 12개 중점 대학교로 각각 지정되었다. 이외의 공립 고등교육기관으로는 27개의 폴리테크닉과 42개의 커뮤니티 칼리지가 있고, 28개의 교원학교(Teacher Education Institute)가 있다.

사립 고등교육기관은 1992년 156개에서 1996년에 354개, 2000년에 470개 그리고 2004년에 이르러서는 559개로 급격하게 증가하였다. 그 유형과 프로그램에 있어서도 다양한 형태를 띠고 있다. 종합대학교(university), 대학(university college)에 한해 자체적으로 학사학위 수여가 가능하고,²⁾ 전문대학에 해당하는 칼리지(college)와 외국 대학교의 말레이시아 캠퍼스는 각각 전문학위 및 외국본교의 학

1) 사립 난양대학(Nanyang University)은 폐지된 후 1981년 새로 설립된 국립대학인 난양이공원(Nanyang Technological Institute) 그리고 이것이 확대 개편된 난양이공대(Nanyang Technological University)에서 이름과 일부 역사는 계승되었으나 구분하여 바라볼 필요가 있다.

2) 정부의 공식 분류상 차이에도 불구하고, 실제 학위를 부여하는 권한을 기준으로 할 때 University와 University College간에 차이는 없다. 다만 University College의 경우는 특정 분야의 전공에 대한 중점적인 학사과정을 제공한다는 점에서 그 규모에서 차이가 있을 뿐이다

위만을 수여하는 것이 특징이다. 이들 사립대학들은 외국의 대학교들과 다양한 형태의 교육 프로그램 협력을 하고 있는데, 외국 대학교의 학위과정의 일부 또는 모든 과정을 말레이시아 내에서 수료할 수 있는 트위닝 프로그램(Twinning Program)이 대표적인 사례이다. 트위닝 프로그램은 전 교육기간을 말레이시아에서 마치는 3+0(국내 3년 + 외국 0년), 일정기간을 국내에서 이수한 후 외국의 본교에서 과정을 마치는 2+1(국내 2년 + 외국 1년) 또는 2+2(국내 2년 + 외국 2년) 등으로 다양하게 구성되어 있다. 이밖에도 국내 대학 재학생의 해외 편입을 위한 학점 해외인정 프로그램,³⁾ 우수학생 편입제도(advanced standing entry),⁴⁾ 해외 대학교의 정원 외 자격으로 국내 대학교에서 수업을 듣는 학외학위 프로그램(external degree)⁵⁾ 등이 있다.

사립 종합대학교는 1999년 최초 설립되기 시작하여 현재 23개교가 있으며 아울러 21개 사립대학과 5개의 외국대학교 캠퍼스가 있다.⁶⁾ 사립대학교육의 약 절반에 해당하는 전문학위와 트위닝 프

-
- 3) 트위닝 프로그램과의 차이는 국내 사립대학들이 특정 외국대학교와 직접적으로 연계되지 않는다는 점이다.
 - 4) 국내 사립 전문대학과 외국 대학 간의 협약을 통해 국내 전문학위 취득자가 해외의 학교에 2, 3학년으로 편입하는 프로그램이다. 이는 국내 전문대학의 교육 질에 대한 국제적 인증이라는 의미를 갖는다. 또한 상대적으로 넓고 저렴한 비용에 외국 대학 학위를 취득할 수 있다는 장점이 있다.
 - 5) University of London, UK의 B.Sc.(Hons) (Accounting & Finance)에 대한 학외 프로그램이 대표적인 사례이다.
 - 6) 1998년 호주 Monash 대학교의 말레이시아 캠퍼스 설립을 시발점으로 외국 대학교의 말레이시아 캠퍼스 설립이 확대되었다. 본교와 동일학위를 수여하면서 유학비용을 줄일 수 있는 장점이 크게 부각되었다. 현재 5개 외국 대학교 캠퍼스의 경우 국제적으로 인증되는 외국학위를 수여한다. 학사학위와 대학원 과정을 제공하고 있다. 이는 말레이시아를 역내 고등교육의 허브로 육성을 하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 현재 말레이시아 캠퍼스를 설치하고 있는 외국 대학교는 다음과 같다. ()안은 캠퍼스 설치년도와 본교 소재국. University of Nottingham, Malaysia(2000, 영국), Monash University, Malaysia(1998, 호주), Curtin University of Technology, Sarawak(1999, 호주), Swinburne University of Technology, Malaysia(2004, 호주), Newcastle University of Medicine, Malaysia(2009, 영국).

그램을 중심으로 설치된 전문대학은 약 403개에 달한다.

진학률에 있어서도 1990년대 이후 고등교육기관의 진학률이 눈에 띄게 증가하였다. 1990년대 초에 의무교육인 초등학교 진학률은 99%에 육박했다. 고등학교 과정의 경우 1993년 55%에서 2003년 73%로 증가하였다. 이와 같은 대학교육에 대한 수요 증가로 인해 국립-사립대학의 신설이 이루어지고 고등교육기관 진학률도 꾸준히 증가를 보이는 추세이다(표1 참조). 예비대학과정 및 전문대 과정 진학률은 1993년 19%에서 2003년 24%로 증가하였으며, 대학과정 진학률은 동기간에 5.9%에서 18.7%로 각각 크게 증가하였다.

<표1> 과정별 학교 진학률, 1993-2003

과정	진학률		
	1993	1998	2003
초등학교	98.57	95.06	98.49
중등과정	85.97	85.61	84.40
고등과정	55.74	66.68	73.52
예비대학과정 및 전문대	19.27	20.95	24.05
대학	5.9	14.5	18.7

출처: Ministry of Education(2004: 3).

사립대학의 급격한 팽창으로 재학생 규모로 볼 때 사립대학이 국립대학보다 더 큰 비중을 차지하게 되었다. 2010년 기준 국립대학 총 등록학생 462,780명(외국인 학생 24,214명 포함) 중 학사과정은 274,690명에 달한다. 452개 각 수준별 사립 고등교육기관 재학생은 총 54만여 명으로 이중 외국인이 6만 4천여 명으로 약 10% 이상을 차지하고 있다. 한편, <표2>에서 보이듯이, 석사와 박사 과정 재학생은 국립대학이 6만7천여 명인데 비해 사립대학의 경우는 1만7천여 명에 그치고 있다. 이는 국립대학과 사립대학의 시장이 서로 다

르다는 것을 보여주는 현상이다. 즉, 국립대학에서는 내국인 비중이 높으며 학사학위 이상과 연구 분야에 집중하는 반면에, 사립대학의 경우는 전문학위를 비롯한 실용적 프로그램으로 외국인 학생 유치에도 집중하는 구조인 것이다. 이는 대학교육의 양적팽창이 양자 간의 비경쟁적인 구조로 형성되었음을 의미한다.

<표2> 2010년 말레이시아 기관별/학위별 대학 재학생 현황

학위과정	국립대학 재학생 수	사립대학 재학생 수
Diploma	94,026	216,788
Postgrad. Diploma(준석사학위)	3,168	-
학사학위	274,690	220,299
석사학위	49,676	14038
박사학위	17,718,	3,804
Matriculation(대학 前과정)	20,196	-
Professional(직업과정)	1,725	1,202
기타(advance diploma, certificate, pre-session)	1,581	85,498
계	462,780 (외국인학생 24,214명 포함)	541,629 (외국인학생 62,704명 포함)

출처: http://www.studymalaysia.com/education/art_education.php?id=edusystem

2. 독립 이후 고등교육정책의 변화와 정부규제의 강화

1957년 영국 식민지배로부터 독립 이후 말레이시아 교육정책의 기초는 1957년의 교육령과 1961년에 입법 제정된 교육법에서 찾아볼 수 있다. 이에 따르면 교육이 국가발전을 위한 중요한 축으로써 문화적, 사회적, 경제적, 정치적 발전을 촉진시키기 위한 핵심적 역

할을 담당하고 있다. 특히 독립 초기의 교육정책은 문맹률 퇴치 등 초등교육에 중점을 두면서 사회통합의 기제로 활용되는 성격이 농후했다. 이후 교육시스템의 점진적 발전과정에서 말레이어가 국가의 공식 언어로써 교육의 핵심적인 매개임을 분명히 하고 있다.

대학교육은 국가의 장기발전을 염두에 두고 그 중요성이 점진적으로 강조되었으나, 1969년 이전까지는 초등교육 중심의 기반 확대에 중점을 둬서 따라 대학교육에 대한 정부의 영향력이 미미한 수준이었다. 1969년 빼낭에 빼낭대학교(University of Penang)가 설립되기 전까지 말라야대학교(University of Malaya)가 유일한 대학교였다는 사실에서 알 수 있듯이 말레이시아에서 대학교육의 기회는 지극히 제한적이었다.⁷⁾ 독립 이후 1969년에 이르기까지 말레이시아의 대학교육은 제한적 엘리트 교육의 시기로 규정될 수 있다. 이 시기의 말레이시아의 대학은 입학관리를 제외한 대부분의 분야에서 상대적으로 독립적인 권한을 누렸는데, 이는 대학에 대한 정부의 지원과 역할이 제한적이었다는 것에서 기인하고 있다.

그러나 1969년 총선을 계기로 촉발된 말레이계와 중국계간의 유혈폭동은 말레이시아 전반은 물론 교육정책에 있어서도 질적인 변화를 야기했다. 특히 종족폭동 이후 국가 전체의 부의 증가와 종족간 경제적 불균형을 해소한다는 명목으로 도입된 신경제정책(NEP, New Economic Policy)은 사실상 말레이계로 대변되는 부미뿌트라(Bumiputra)에 대한 각종 특혜에 정당성을 부여하였다. 신경제정책에 따라 정치, 경제, 사회, 문화 등 모든 영역에서 통일말레이국민기구(UMNO, United Malays National Organization)를 정점으로 한 정부의 개입이 크게 강화되었으며, 대학교육도 예외일 수는 없었다.

7) 빼낭대학교는 후에 학교명을 말레이시아 과학대학교(USM, Universiti Sains Malaysia)로 바꾸었다. 같은 해 중국계를 대표하는 정당인 말레이시아화인협회(MCA, Malaysia Chinese Association)가 쿠알라룸푸르에 툰꾸압둘라만 칼리지(KTAR, Kolej Tunku Abdul Rahman)라는 전문대학을 설립하였다.

대학교육에 대한 정부의 직접적인 통제를 가장 극명하게 보여주는 사례는 말레이계에게 보다 유리하게 대학입학을 보장하기 위해서 종족별로 대학입학을 할당제(Quota System)를 실시한 것이었다. 1959년 고등교육기관 재학생 중 말레이계(19.2%), 중국계(60.6%), 인도계를 비롯한 기타계(20.2%)의 비중이 할당제의 실시를 계기로 1969년에는 해당비율이 35.6%, 52.9%, 11.5%로 각각 변화하였다. 한편, 부미뿌뜨라(말레이계)의 전공은 주로 예술, 경제, 교육 등의 부문에 집중되었고, 이는 말레이계가 관료 및 공직으로 대거 진출하는 발판이 되었다. 대학입학 할당제의 실시로 인한 입시 왜곡은 의학과 법학 전공에서 특히 두드러졌다. 1969년 종족폭동을 계기로 본격화된 국공립 교육기관을 통한 종족 차별정책은 중국계와 인도계의 고등교육 접근이 제한되는 결과를 야기하였고, 이후 말레이계와 비말레이계 간의 분열을 심화시키는 핵심적 요인으로 잠재화되었다.

한편, 1971년 제정된 대학법(Universities and University Colleges Act 1971)은 정부가 고등교육기관의 운영에 직접적으로 개입하는 것을 본격적으로 가능하게 하였다. 대학법을 통하여 정부는 대학의 설립은 물론 교과과정, 행정, 학생활동 및 캠퍼스 생활 전반에 대해 엄격한 규제를 가하였다(Sirat 2009). 이에 따르면 재학생 개인(15조 3항) 또는 학생 단체, 기구, 모임(15조 4항)은 특정 정당, 노조에 대한 지지를 표명할 수 없으며, 기타 기구나 단체에 대한 지지도 표명할 수 없다고 명시하고 있다(Government of Malaysia 2006). 1980년 후반에 이르러서는 정부가 교과과정, 재정, 학생 및 교수선발에까지 관여하였다. 하지만 공립교육과는 달리 사립교육기관에 대해서는 교육의 질적 향상과 국익을 강화한다는 측면에서 정부는 상대적으로 소극적으로 개입하였음에 주목할 필요가 있다(Sirat 2009).

1980년대는 마하티르(Mahathir Mohammad)의 집권을 계기로 철

강, 자동차 등 중공업 분야에 대규모 투자가 이루어지고, 전반적인 산업발전에 따른 양질의 노동력 육성의 필요성이 증가했다. 이에 따라 1970년대 이후 꾸준히 증가하던 재학생의 수가 1980년 이후 더욱 증가하였다. 이 기간에도 대학에서 부미뿌뜨라의 수는 지속적으로 높아져서 1985년에는 부미뿌뜨라가 전체 학사과정 재학생의 약 63%를 차지하기에 이르렀다. 그러나 공립고등교육기관과 달리 정부의 통제가 상대적으로 미약한 사립고등교육 시장에서는 비말레이계의 비중이 여전히 높게 유지되었다(표3 참조).

3. 1990년대 이후의 변화: 고등교육 시장의 팽창과 제한적 탈규제

종족폭동 이후 대학입학 할당제 실시로 중국계와 인도계 학생들이 상대적으로 불이익을 받았으나 대학교육에 대한 이들의 요구와 수요마저 제한된 것은 아니었다. 오히려 1970년대 이래 중국계와 인도계 학생들의 대학교육 수요는 꾸준히 증가하는 추세였다. 더욱이 1980년 중반의 전반적인 경제 침체로 부미뿌뜨라 학생들에 대한 정부의 해외유학지원을 위한 재정적 부담이 가중됨으로써 국내 대학교육의 공급확대에 대한 필요성이 더욱 제기되었다. 이런 배경하에서 정부의 고등교육정책은 ‘규제의 강화’에서 점차 ‘통제 속의 양

<표3> 종족별 재학생 현황 (1999년)

	1999년					
	사립고등교육기관			공립고등교육기관		
	부미뿌뜨라	비부미뿌뜨라	계	부미뿌뜨라	비부미뿌뜨라	계
학사 학위	6,345	24,595	30,940	97,836	42,084	139,920
(%)	20.5	79.5	100.0	69.9	30.1	100.0

출처: Economic Planing Unit (2001); Wan Muda(2008: 4)에서 재인용.

적 확대'로 전환되는 조짐을 보이기 시작했다(Tan 2002: 8-9; Lee 1999: 70).

1990년대에 들어서 대학교육정책은 더욱 복잡한 양상을 띠게 된다. 지구화 현상 속에 세계적으로 대학교육 시장 개방 물결이 일었다. 말레이시아도 이러한 흐름에 조용하여 교육영역에 시장적 요소를 강화하기 시작했으며, 사립대학 시장의 개방을 위한 일련의 교육 관련 법안들이 도입되었다.⁸⁾ 1996년에 제정되거나 개정된 교육관련 법안들은 대외 환경의 변화에 따른 경쟁력 강화에 중점을 두었다. 이들 법안들은 말레이시아 사회가 극도의 경쟁적이고 지구화된 세계에서 필요로 하는 지식, 기술, 가치를 갖는 것을 목표로 했다. 선진 국가로 도약하고자 하는 국가 비전에의 기여를 교육의 핵심 역할로 규정하고 세계수준의 교육시스템 건설이 목표로 설정했다(MOHE 2006: 32). 특히 사립대학법은 “대학교육은 학문적 우수성과 전문적이고 기술적 향상을 향한 비전을 현실화하는데 중요한 역할을 하며 국가의 인력 수요를 충족시킨다”고 규정하고 있다(MOHE 2006: 33).

그러나 1990년대 교육정책의 제한적 탈규제를 단순히 시장의 수요와 국제적인 맥락에서만 이해하는 것은 국내정치적 요인을 간과하는 것이다. 말레이시아에서 교육문제는 지극히 정치적이면서 종족적으로 민감한 사안으로 국내정치세력의 역학관계를 떠나서는 충분히 설명될 수 없다. 이런 맥락에서 1990년대 교육시장의 완화를 1980년대 중반 이후 격화된 집권세력 내부의 정치적 분열 및 그 정치적 결과로써 이해할 필요가 있다. 특히 1987년 마하티르 총리의 리더십을 둘러싸고 전개되었던 말레이계 집권정당인 UMNO의 분

8) 1996년에 제정 또는 개정된 교육관련 법들은 다음과 같다. Education Act 1996, Private Higher Educational Act 1996, National Council on Higher Education Act 1996, National Accreditation Board Act 1996, the Universities and University Colleges(Amendment) Act 1996.

열에 주목할 필요가 있다. 당시 UMNO는 마하티르와 반(反)마하티르 세력으로 양분되었고, 당내 패권경쟁이 마하티르의 승리로 귀결되었으나 이는 말레이계 정치엘리트 절반 가까이가 UMNO로부터 축출 또는 탈당 끝에 얻어진 ‘절반의 승리’였다. 결국 1987년 이후 1990년대로 접어드는 시기는 마하티르가 체제의 유지를 위해서 말레이계는 물론 중국계와 인도계의 지지가 절실해지는 정치상황이었다. 이런 맥락에서 1969년 종족폭동 이후 신경제정책의 도입으로 추진되었던 말레이계 중심의 배타적인 언어, 문화, 교육정책이 1990년대 접어들면서 종족적으로 민감한 사안에 대해서 포용적이고 유화적인 방향으로 전환을 하게 되었다. 1990년대 교육정책의 제한적 탈규제의 배경에는 이러한 국내정치적 역학관계가 자리하고 있는 것이다.⁹⁾

이러한 국내외적 상황의 변화는 1990년대 말레이시아 고등교육 시장을 비약적으로 팽창시켰다. 1992년 156개에 달했던 고등교육기관의 수는 1996년 354개로 급증했고, 재학생 수도 1985년 15,000명에서 1996년에 이르러서는 127,594명으로 급증했다. 특히 사립대학의 수는 1996년 사립고등교육법(Private Higher Educational Act) 제정 이후 급속한 증가를 보였는데 이는 이전까지 금지되었던 사립대학에서의 학사학위 수여가 가능하게 되었기 때문이다. 그러나 사립고등교육법의 개정 직후에도 학위 수여는 외국의 대학교들과 파트너십을 맺은 경우에 한하여 허락되었고, 1998년에 이르러서야 외국대학교의 학위 전 과정을 국내에서 수료하는 소위 ‘3+0’ 트위닝 프로그램을 통한 학위 수여까지 허용되었다.

한편, 1997년 동아시아 경제위기는 사립대학교의 확대를 더욱 촉진시켰다. 경제위기를 겪으면서 말레이시아 화폐가치의 평가절하에

9) 1990년대 마하티르정권의 유화적 언어, 문화, 교육정책의 구체적인 배경과 내용에 대해서는 Hwang(2003)의 제6장을 참조할 것.

따른 유학비용의 급증된 부담을 감당할 수 없는 가구들이 속출하였다. 이는 1990년대 들어 사립고등교육기관의 증가가 해외유학을 감당할 수 없었던 중산층 이하의 자녀들에게 교육기회를 확대하고자 하는 정책적 의도가 있었음을 감안할 때 중대한 변화였다(Mok 2008: 158). 경제위기로 고등교육의 수요를 해외에서 충족시켰던 중산층 이상의 가구들이 국내로 눈을 돌일 수밖에 없는 현실이 된 것이다. 이는 국내 고등교육시장에서 절대적인 교육기관 수의 부족으로 연결될 수밖에 없었다. 이런 맥락에서 1997년 이후에 사립대학(University College), 외국 대학교의 말레이시아 캠퍼스, 대학교 이전(non-university) 교육기관들이 영국, 호주, 뉴질랜드 등의 외국대학들과 자매결연을 통해 3+0에 기반한 교육 프로그램이 현저하게 증가한 것이다.¹⁰⁾

사립교육기관의 확대에서 거대 자본의 개입과 역할을 빼놓을 수 없다. 사립대학의 설립은 대부분 대기업(국영기업)에 의해 설립 자금을 조달하였으며, 외국 대학교의 국내 캠퍼스 설립 역시 이를 성사시킨 국내 파트너들은 대부분 대기업들이었다.¹¹⁾ 정부는 다양한 인센티브의 제공을 통하여 이들 사립대학의 설립을 적극적으로 지원하였다. 교육기자재 수입과 판매에 대한 면세, 기술-직업교육 기관 설립투자에 대한 세제혜택, 정부기관 또는 고등교육관련 준 정부기관에 기부할 경우 세금감면 혜택을 제공하는 것 등이 대표적인 사례였다. 정부의 적극적 유인책에 힘입어 고등교육기관의 수는 1995년 292개에서 2005년 630개로 2배 이상 증가했다. 한편, 급속한 양적 팽창 이후 미약한 조정기를 거치게 되는데 2000년부터 2005년까지

10) 사립교육기관의 팽창에 대해 일부에서는 국가 통합과 같은 국가과제를 달성하는데 효율성과 책임성의 결핍가능성을 지적하기도 하였다. Levy(1986)을 참조할 것.

11) 이들 대기업 중에는 통신회사(Telekom Malaysia-MMU), 전력회사(Tenaga Nasional)의 Universiti Tenaga Nasional) 들이 대표적인 경우이다. 이들 회사는 1983년 말레이시아정부가 추진한 국영기업의 민영화의 결과로 탄생하였으며 이후에도 정부는 여전히 대주주로 남아있다.

지의 사립대학교육기관의 수는 704개에서 559개로 감소하였다 (Sivalingam 2006).

1998년 국립대학교의 법인화 역시 대학교육의 경쟁력 강화를 위한 노력의 일환으로 도입되었다. 이는 당시 시장경쟁력을 강조하던 세계적 추세를 반영한 것으로 지식, 기술, 교과과정, 재정, 회계, 경영 조직에 있어 상업적 모델의 도입을 의도한 것이었다(Lee 2004; Tham and Kam 2008: 354에서 재인용). 2002년에는 부미뿌뜨라 우대정책이 오히려 말레이계는 물론 국가의 경쟁력 약화를 불러왔다고 판단하고 대학입학 할당제를 폐지하였다. 당시 특권 상실을 우려한 말레이계의 반대 여론이 거세었지만, 마하티르는 특유의 권위주의적 통치스타일로 이를 관철시킬 수 있었다. 그러나 교육시장에서 말레이계에 대한 특혜가 전면적으로 사라진 것은 아니었다. 대학입학 할당제의 폐지에도 불구하고 부미뿌뜨라만을 위한 입시시험을 통해 차별적 신입생 선발은 여전히 지속되고 있다. 말레이시아에서 중등과정(Fifth Form)을 마친 후 국립대학교에 입학할 위해 준비하는 대학예비과정(Pre-U)은 두 가지가 있다. 종족에 관계없이 모든 학생을 대상으로 하는 폼식스(Sixth Form)과정과 마티쿨레이션(Matriculation)과정이 그것이다. 기존의 마티쿨레이션 과정은 부미뿌뜨라 학생만이 지원할 수 있었으나, 최근에는 10%에 한해 비부미뿌뜨라 학생도 선발하고 있다.

4. 2004년 이후의 변화: 국제경쟁력 향상과 정부 개입의 재강화

2004년 총선에서 연립여당(BN, Barisan Nasional)의 압승과 고등교육부의 신설은 고등교육정책과 정부의 역할이라는 역학관계에 있어서 또 다른 전기를 마련했다. 2004년 총선 승리를 계기로 정부여당은 경제, 사회 등 제 분야에서 보다 적극적인 개입을 하는데 있어

서 상대적으로 자유로운 정치적 상황을 맞이하였다(Sirat 2009). 이런 맥락에서 2004년에 신설된 고등교육부는 교육정책을 수행함에 있어서 보다 많은 절차와 규제를 도입하였다. 대학관련법 개정에 있어서도 고등교육부 장관은 대학의 자율권과 캠퍼스 생활에 대한 규제 완화 문제는 국가안보를 고려해 논의되어야 한다고 공공연히 밝히고 있다(Sirat 2009).

압둘라 바다위 정권하에서 고등교육의 질적 강화에 대한 강조는 당시 국내외적 상황과 밀접한 연관이 있다. 당시는 대졸 실업자의 증가와 더불어 민간 기업에서 대학졸업자의 질에 대한 불만이 공공연히 제기되었던 시기였다. 특히 영어소통 능력, IT활용 기술능력 부족 등에 대한 문제가 빈번하게 지적되었다. 이에 따라 정부는 고등교육시장의 국제적 경쟁력 강화를 위한 정책적 수단으로 고등교육기관의 국제화를 추진하였다(Tham and Kam 2008). 2006년 연구 중심 대학교를 선정하고, 정부의 집중적인 지원을 기반으로 적어도 국내 대학들 중 1개 대학을 2013년까지 세계대학순위 100위권 진입시키고, 2020년에는 50위권 이내의 대학으로 육성한다는 계획을 추진하는 것도 이런 맥락에서 이해될 수 있다.

고등교육부는 2007년에 국가고등교육전략계획(National Higher Education Strategic Plan of Malaysia)을 발표하였다. 이 계획의 주요 목표는 말레이시아를 동남아 지역 내는 물론 세계적인 고등교육시장의 허브로 부상시키고 ‘퍼스트 클래스’ 의식을 가진 인적 자원을 육성하는 것이다. 이를 위해 고등교육시장의 질적인 관리를 담당할 교육평가기관도 신설하였고, 기금도 추가로 배정하였다.¹²⁾ 국가고등교육전략계획에 따르면 2020년까지 역내 교육허브로 발돋움하기

12) Malaysian Qualifications Agency(MQA 2007), National Higher Education Fund Corporation(PIPTN), Tunku Abdul Rahman Foundation(Yayasan TAR), Higher Education Leadership Academy(AKEPT 2008) 등이 대표적인 경우이다.

위해 외국인 유학생의 20만명 유치를 목표로 하고 있는데 이는 세계 유학시장의 2.6%에 달하는 수치이다. 2010년 기준으로 말레이시아 내에 약 8만 6천여 명의 외국인 학생이 재학 중인데 이들은 주로 트위닝 프로그램, 학점이전 프로그램, 장단기 어학연수 프로그램을 통해 등록하고 있다. 이중 80% 이상이 사립 고등교육기관에 소속되어 있다. 2008년 대학법(Universities and University Colleges Act) 개정을 통해 공립대학교 이사회에 보다 많은 전문직 인사를 포함시킨 것도 대학의 경쟁력 강화 차원에서 이루어졌다고 볼 수 있다. 그러나 2008년 총선을 계기로 정권교체의 현실적 가능성이 대두되고 있고, 세계경제의 불확실성 증가에 따른 국내경제 침체 가능성이 계속되는 상황에서 정부지원에 지나치게 의존하는 공립대학의 재정구조 등은 극복해야 할 과제로 지적되고 있다.

국제화 추진과 더불어 정부는 대학의 자율권을 확대하겠다고 공언하고 있다. 그러나 이를 위해 새롭게 마련되는 교육관련 신규 법안과 규칙들은 역설적으로 정부가 고등교육시장에 보다 적극적으로 개입하는 결과로 이어질 가능성을 배제할 수 없다(Sirat 2009). 대학 스스로도 학문적 성과와 발전을 위해 국제화 전략의 필요성을 인정한다고 해도 장기적인 준비와 비전이 없이 당장 세계적 수준으로의 도약을 요구받게 됨에 따라 여러 부작용을 낳을 수 있다. 특히 최근 들어 말라야대학교 등 일부 국립대학교에서 연구실적 기준을 급격하게 상향조정하여 상별로 연계시키는 정부의 정책에 대하여 학계에서는 연구의 질적 저하는 물론이고 학문의 자유가 침해될 가능성이 높다는 비판이 꾸준히 제기되고 있다.

최근 들어 말레이시아는 대학교육의 국제화를 추진함에 있어서 시장경쟁력을 갖는 졸업생 양성과 보다 많은 외국인 학생의 유치 등을 구체적 목표로 설정하고 있다(Tham and Kam 2008: 353). 이로 인해 사립대학들은 국공립대학들에 비해서 상대적으로 자율성을 누

리면서도 교육시장을 통한 ‘국가이익’의 창출과 국제경쟁력의 향상이라는 이중적인 목표에 의해서 정부의 제한으로부터 크게 자유로울 수 없다(Mok 2011: 73). 결국 2004년 이후 말레이시아 교육정책은 “선택적 탈중앙화”(selective decentralization)라는 양상을 띠며 정부개입이 다시 강화되고 있는 경향을 보이고 있다(Mok 2011: 74).

IV. 싱가포르 고등교육의 현황과 정책 변화

1. 싱가포르 고등교육의 현황

싱가포르의 고등교육기관은 2012년 현재 총 5개의 공립대학이 존재한다. 독립 전인 1950년대부터 1990년대 말까지 2개의 종합대학 체제가 유지되었으나, 2000년대 들어 중소규모의 특화된 종합대학이 추가로 설립되면서 현재 공립 5개, 사립 1개 등 총 6개의 종합대학이 존재한다. 1905년에 설립된 싱가포르국립대(NUS, National University of Singapore), 1981년 설립된 난양이공대(NTU, Nanyang Technological University), 2000년에 설립된 싱가포르경영대(SMU, Singapore Management University), 2009년에 설립되어 2010년부터 신입생을 받기 시작한 싱가포르기술대(SIT, Singapore Institute of Technology)¹³⁾와 2012년 4월부터 신입생을 받기 시작한 싱가포르기술디자인대(SUTD, Singapore University of Technology and Design)가 학사 학위 이상을 수여하는 공립종합대학이다.

13) SIT는 국립 전문대학 졸업생들이 해외 대학의 학사학위를 받을 수 있는 해외 연계 대학의 프로그램으로 구성되어있고, 2012년 현재 전공별로 각 전문대학에 캠퍼스를 분산한 연합 대학 형태이다. 따라서 학부와 대학원 전 과정이 설치된 공립대학은 SIT를 제외한 4곳으로도 볼 수 있다. 싱가포르 정부는 장기적으로는 SIT가 자체 학사 학위를 수여할 수 있도록 하는 계획을 갖고 있다(MOE 2012: 8).

사립대학은 종합대학, 특화된 로칼 대학과 외국 대학으로 구분할 수 있다. 2012년 현재 사립종합대학은 SIM University(UniSIM)이 유일하다.¹⁴⁾ 특화된 로칼 사립대학으로는 예술 분야에 라살예술대학(LASALLE College of the Arts)이 1984년에 설립되었고, 1938년 설립된 후 1999년부터 고등교육기관으로 인정받은 난양미술대학(NAFA, Nanyang Academy of Fine Arts) 2곳이 있다.¹⁵⁾ 싱가포르에 캠퍼스를 운영하는 외국 대학으로는 시카고대학 경영대학원(University of Chicago), 뉴욕대(New York University)의 예술대학(Tisch School of Arts) 등 9개가 있다.¹⁶⁾

전문대학(Polytechnic)은 3년제 전문학사(Diploma) 과정을 운영하는 국립대학이며 사립전문대학은 존재하지 않는다. 싱가포르 폴리테크닉(Singapore Polytechnic)이 1952년도에 설립된 후 현재까지 총 5개의 전문대학이 설립되었으며, 대학 당 15,000명에서 17,000명 사이의 학생이 재학하는데 2010년 기준으로 77,000명 정도가 재학하고 있다(표4).

14) UniSIM은 1964년 해외 학위 습득을 매개하는 사립교육기관으로 설립된 후, 1992년부터 영국의 방송통신대학(Open University)과 협력하여 학위를 수여할 수 있는 평생교육 전문고등교육기관(MOE 2011: ix)으로 전환되었다. 이후 3년제 전문대학 졸업자 혹은 성인들이 학부와 석사과정을 이수할 수 있는 프로그램으로 점차 특화되었다.

15) 이 두 대학의 경우, 3년 과정의 전문학사 학위는 이 대학에서 직접 수여하고 학사 학위는 연계된 해외 대학의 학위를 수여한다.

16) 싱가포르 소재 외국대학 캠퍼스나 해외 대학의 학위를 매개하는 싱가포르 소재 사립교육기관의 경우, 싱가포르 교육부에 등록은 하더라도 싱가포르 소재 사립교육기관 명의로 학위가 수여되지 않는다. 이들 기관의 재학생은 엄밀히 말해 해외 대학에 등록하는 것이다.

<표4> 싱가포르의 고등교육기관별 재학생 추이: 1960년-2010년

연도	종합대학(Universities)						NIE	Polytechnics	LASALLE	NATA	ITE
	NUS	NU	NTU	SMU	SIT	총계					
1960	1641	1861	-	-	-	3502	2327	2332	-	-	-
1970	4751	2310	-	-	-	7061	2001	2794	-	-	4727
1980	8634	-	-	-	-	8634	2328	7835	-	-	12543
1990	15193	-	6812	-	-	22005	1577	24078	-	-	15919
2000	21233	-	14583	305	-	36121	3072	52033	-	-	15974
2005	22105	-	17777	3781	-	43663	2881	58880	1505	1933	21603
2010	25189	-	22862	6721	406	55178	2816	76989	1754	2269	24789

참고: 각 대학의 대학원생은 통계에서 제외되었음. NIE는 교원양성을 위한 사범대학으로 독립 기관으로 존재하다가 1991년 NTU에 합병되었다.

자료: MOE(2011).

<표5> 공교육 기관의 재학생 수: 1965년-2005년

	1965년	1975년	1985년	1995년	2005년
초등학교	355,096	328,034	277,875	261,553	290,261
중등학교	104,720	160,556	163,590	180,982	213,063
고등학교	6,671	13,782	24,699	21,690	28,901
ITE	1,193	9,830	18,894	9,476	21,603
전문대학	3,208	9,276	21,610	46,841	64,422
NIE	5,603	685	1,125	2,482	3,676
종합대학	4,996	8,540	16,958	34,591	59,441

자료: Goh and Gopinathan(2008: 15); Kim(2012: 166)

싱가포르의 고등교육기관이 1990년대부터 점차 증설되고 정원이 확대됨에 따라 고등교육 기관의 재학생 수는 지난 50여 년간 꾸준히 늘어났지만(표4, 5 참고), 한국을 비롯한 비슷한 경제 수준의 동아시아 국가나 선진국에 비해서는 대학 진학률이 낮은 편이다. 초등학교 입학생 코호트(cohort) 기준으로, 1965년에는 종합대학과 전문대학에 각각 3%와 2%만이 입학할 수 있었고, 1989년에는 각각 14%와 17%가 싱가포르 소재의 대학과 전문대학에 입학할 수 있었다(Goh and Tan 2008: 153). 최근 싱가포르 정부는 국내 종합대학 진

학률을 25%까지 끌어올리기 위해 대학의 증설을 추진하고 있다 (Sidhu 2009: 238; MOE 2012). 그간 대학 진학률이 낮은 것은 진학 희망자가 적어서가 아니라, 2000년대 들어 SMU가 설립되기 전까지 독립 후 35년 동안 2개의 종합대학만을 유지하면서 우수한 소수의 학생들만 진학할 수 있는 정책을 유지해왔기 때문이었다.

싱가포르 소재의 공립종합대학에 진학하는 것은 그동안 우수한 학생에게 주어진 기회였지만, 최상위권 학생은 영국과 미국 등의 명문 대학에 정부장학생으로 유학을 보내는 것을 주지할 필요가 있다 (Sidhu 2009: 239). 이들을 제외한 약 2만 명의 싱가포르 유학생의 경우 싱가포르 국내 대학에 입학하지 못한 학생과 기타 이유로 본인이 유학을 선택한 학생들이다 (Sidhu 2009: 238). 그 외에도 상당수의 싱가포르 학생이 사립기관(private institution)이 운영하는 싱가포르 내 해외대학 학위프로그램에 재학하는 것으로 추정된다.

2. 독립전후와 1990년대 후반까지의 고등교육: 정부 직접 관리정책의 강화

2차 대전 직후부터 1965년까지 싱가포르에서는 전후의 혼란, 말라야공산당 사건과 종족폭동 등을 겪으면서 다민족 국가로서 국민통합의 필요성과 경제발전에 토대가 되는 기술인력의 양성이 급선무로 여겨졌다(Yip et al. 1990). 또한 싱가포르의 교육정책은 “경제적, 정치적 생존(economic and political survival)이라는 국가목표에 부응하는 교육인력 양성”이라는 목표로 추진되었다(Goh and Gopinathan 2008: 13). 특히, 1960년대와 1970년대에는 싱가포르를 ‘다국적 기업의 아시아 지역 거점화’로 만드는데 필요한 인재를 양성하는 것도 주요한 교육목표 중 하나였다(Lee et al. 2008: 2). 1979년 실시된 교육개혁조치는 20세기 싱가포르 교육에 있어 가장 중요

한 전환점으로 1990년대 후반까지 그 기초가 이어졌지만,¹⁷⁾ 고등교육에 국한하여 본다면 독립 이후 지속되어 온 정부의 직접적인 통제와 관리가 강화됨을 상징적으로 보여주는 것이다.

1979년 리완유 총리의 의뢰로 수행된 싱가포르 대학정책에 관한 데인튼 경(Sir Frederick Dainton)의 보고서의 권고에 따라, 1980년 싱가포르대학(University of Singapore)과 유일한 사립종합대학이던 난양대학(Nanyang University)를 통합하여 싱가포르국립대(National University of Singapore)로 개편하였다.¹⁸⁾ 난양대학은 중국어를 교육언어로 채택한 동남아시아 최초의 대학으로, 당시 난양대학의 흡수를 통한 대학합병은 중국계를 중심으로 반발이 심했음에도 불구하고 성사되었다(Goh and Tan 2008: 151). 대학통합을 명분으로 난양대학을 폐지한지 1년 만에 국립대학인 난양이공원(Nanyang Technological Institute)을 설립하여 주로 공학을 중심으로 한 학위과정을 개설하였다는 점을 고려하면, 1979년의 고등교육정책은 사립대학 없이 국립종합대학과 국립전문대학 체제로 고등교육 전반을 직접 관리하려는 리완유 정부의 강력한 의지로 이해할 수 있다.

비록 2개의 종합대학과 소수의 국립전문대학 체제라는 고등교육정책의 틀이 1990년대 후반까지 유지되었지만, 1980년대 중반 이후부터 정부의 확대를 통해 고등교육의 점진적 확대가 이루어졌음에 주목할 필요가 있다(Olds 2007: 963). 단적인 예로 1965년에는 3%,

17) 싱가포르 정부는 1970년대 후반까지의 교육을 재평가하여 교육 제도를 개선하기 위해 당시 부총리 고켄취(Goh Keng Swee)를 위원장으로 위원회를 구성하여 1년여의 활동을 거쳐 고 보고서(The Goh Report)를 발표하였고, 이 보고서의 권고에 따라 1979년 신교육체제(New Education System)를 도입하였다. 신교육체제는 초중등 교육에서의 능력별 계열(stream) 도입을 핵심으로 하는 능력우선주의(meritocracy)를 강화하여 2007년 교육체제 개편에 이르기까지 40년 가까이 싱가포르 교육제도의 근간을 이루게 된다.

18) 데인튼 보고서(The Dainton Report)는 당시 싱가포르의 인구와 인력 수급을 고려하여 대학을 통합하고, 학부의 경우 이공 계열과 인문사회과학 계열을 각각 절반 정도의 비율로 유지할 것을 권고하였다. Goh and Tan(2008: 150-151)을 참조할 것.

1980년에는 5%에 불과하였던 종합대학 진학률은 1989년 14%, 2001년에는 21%까지 늘어난다(Goh and Tan 2008: 153; Olds 2007: 963). 전문대학의 경우 1990년 타마섹폴리테크닉(Temasek Polytechnic), 1992년 난양폴리테크닉(Nanyang Polytechnic)이 추가로 설립되었고 정원 역시 점진적으로 확대되었다.

3. 1990년대 후반 이후의 변화: 국제화, 법인화, 진학 기회 확대

1997년 동아시아 경제위기 이후 최근까지 싱가포르가 추진한 고등교육정책은 국제화(교육제도, 교육기관, 교육 및 학위 프로그램 등), 법인화를 통한 고등교육기관의 자율성과 책임성 강화, 그리고 종합대학 추가 설립을 통한 대학 진학 기회의 확대라는 세 가지 특징으로 요약할 수 있다.

고등교육기관과 교육체제의 국제화는 경제기획원(EDB, Economic Development Board)의 주도하에 싱가포르를 아시아의 교육 허브(educational hub)로 만들려는 글로벌 스쿨하우스(Global Schoolhouse) 정책과 관련 정책에 의해 추동되었다(Gopinathan and Lee 2011; Olds 2007; Sidhu 2009; Yeoh and Huang 2005; 김지훈 2010). 글로벌 스쿨하우스 정책은 첫째 싱가포르 대학들의 국제화 수준을 높이는 것은 물론 세계적 명문대학의 싱가포르 캠퍼스를 유치하고, 싱가포르의 대학이 세계적인 명문대학들과 국제적인 파트너십을 맺는 등 교육기관의 세계화를 한 축으로 한다. 둘째, 싱가포르 맥락에서 외국인재(foreign talent)라고 불리는 우수한 외국인 유학생과 기술전문직 이주자(professional migrants)를 다수 유치하는 것을 다른 한 축으로 한다(Ng 2010). 셋째, 국내기관과 제도의 마인드(mindsets)를 변화시키는 것을 포함한다(Sidhu 2009: 242).

국제화 관련 고등교육정책의 수립과 실행 과정을 살펴보면 발전

국가로서의 싱가포르의 면모가 잘 드러난다(Olds 2007: 961-2; Sidhu 2009). 국제화 관련 세부적인 고등교육정책의 수립 및 실행에 있어 국가 최고지도자를 포함한 최고위층과 교육 관련 담당 부서인 교육부 뿐만 아니라 통상산업부(MTI, Ministry of Trade and Industry) 및 MTI 산하 경제기획원(EDB), 인력부(MOM, Ministry of Manpower) 등과의 공조와 역할이 두드러진다는 점에서 특히 그러하다(Olds 2007; Sidhu 2009; Gopinathan and Lee 2011). 특히 글로벌 스쿨하우스 정책의 핵심 사업 중 하나로 1998년부터 추진된 월드클래스 대학(World Class University) 프로그램은 “10년 이내에 10개의 세계적 명문대학을 싱가포르에 유치하는 것을 목표”로 교육부가 아니라 경제기획원에 의해 추진되었고, 이들 대학에 막대한 재정지원이 이루어졌다(Olds 2007: 963-7). 현재까지 존스홉킨스대(Johns Hopkins University), 매사추세츠공대(MIT, Massachusetts Institute of Technology), 조지아공대(GIT, Georgia Institute of Technology), 펜실베이니아대(University of Pennsylvania), 시카고대(University of Chicago), 스탠퍼드대(Stanford University), 예일대(Yale University) 등의 대학들이 싱가포르에 직접 캠퍼스를 설립하거나 국내대학들과 연계학위, 공동학위 프로그램 등을 개설하고 있다.

둘째, 2006년부터 싱가포르의 모든 공립종합대학을 법인화함으로써 대학기관의 자율성과 책임성을 강화하고 있다. 2000년 설립된 SMU는 설립 때부터 법인화되었고, NUS와 NTU 역시 2006년에 모두 법인으로 전환되었다(Goh and Tan 2008: 158). 2011년과 2012년 각각 설립된 SIT와 STUD 역시 법인화한 형태의 종합대학이다. 여기서 자율성은 대학 설립의 규제완화나 대학 총장을 비롯한 대학 고위직의 임명 등에 있어서의 대학의 자율성을 의미하는 것은 아니다(Sidhu 2009: 239). 고등교육의 국제화 관련 정책지원 등과 연계해서 볼 때, 기존의 정부 직접 관리정책에서 간접 관리정책으로의 상

징적 변화에 가깝다고 볼 수 있다.

셋째, 2009년 사립교육법(Private Education Act)의 제정에 따라 이전까지 부재하던 사립대학의 설립에 대한 법적 토대가 마련되었다. 사립교육법은 초중고 및 기타 교육기관을 포함한 모든 사립교육기관(Private Education Institutions, PEIs)을 정부 산하 사립교육위원회(CPE, Council for Private Education)에 등록하도록 법제화하였다. 아직까지 사립대학(혹은 사립 고등교육기관)만을 특정하여 법제화한 법률은 존재하지 않는다(MOE 2010; MOE 2011). 사립교육법의 제정 목적은 사립교육기관의 설립이나 진흥을 위해서가 아니라, 글로벌 스쿨하우스 정책 이후 유입된 외국인 유학생 중 일부가 해외대학 학위취득 프로그램의 로컬 운영자의 부도로 인해 피해를 입자 이를 막기 위한 정부의 규율책의 일환으로 제안되었다.¹⁹⁾ 달리 말하면, 싱가포르의 사립교육기관 중 일부에 해당하는 해외대학 연계 프로그램의 로컬 운영 기관의 경우 영국 식민통치시기에 자유방임적 대학정책이 유지되었던 것처럼, 독립 이후 오랜 기간 동안 느슨한 통제의 상태에서 운영되어왔던 것이다(Goh and Tan 2008). 2012년 4월 현재, 총 352개 기관이 CPE에 등록되어있다.

넷째, 1990년대 후반 이후 고등교육정책은 싱가포르인에게 고등교육의 기회를 더 부여하려는 차원에서 대학정원 확대정책으로 구체화되었다. 이 정책은 2000년대부터 점진적으로 추진되다가 2011년 리셴룽 총리의 독립기념일 행사 연설에서 보다 구체화되었다. 리셴룽 총리의 제안을 구체화하여 2012년 8월 발표된 대학교육정책위원회 보고서는 공적 자금이 지원되는 대학에 진학하는 싱가포르 거주자 코호트를 2015년까지 30%로, 202년까지 40%로 확대하려는 목

19) 싱가포르에 소재한 외국 대학 캠퍼스의 경우 설립 당시에는 사립대학과 관련된 법적 규제가 없었으나, 현재는 2009년에 제정된 사립교육기관법에 의해 등록 의무만 부여하고 최소한의 규제만을 받는다.

표로 한다(MOE 2012: 4-5). 보다 구체적으로 대학 정원 확대 정책을 살펴보면, 첫째, 2000년대 초반부터 싱가포르의 공립대학이 3개 더 추가로 설립되었고, 전문대학 졸업자의 싱가포르 내 대학으로의 편입학의 경로가 보다 활성화되었다. 둘째, 2011년 설립이 발표된 SIT를 통해 싱가포르 내의 전문대학(Polytechnic) 졸업자가 전문학사(Diploma)를 획득한 후 싱가포르의 전문대학과 해외대학 간의 연계 프로그램을 통해 해외대학의 학사학위를 취득할 수 있는 프로그램이 강화되었다. 아울러, 한국의 방송통신대학과 유사한 개방대학(Open University) 형태의 평생교육기관으로 전문화된 사립대학인 UniSIM을 확대 개편하여 성인들의 학사학위 취득을 보다 용이하게 하였다.

결국, 1990년대 후반부터 현재까지 추진되어 온 고등교육정책의 변화는 세계화와 지식경제로의 전환이라는 외부적 변화에 대응하여, 한편으로는 싱가포르 고등교육기관의 국제화를 포함하는 글로벌 스쿨하우스 정책, 다른 한편으로는 내부적으로 교육산업을 경제 성장의 주요 동력으로 삼으려는 싱가포르 정부의 발전정책 그리고 점증하는 국내의 고등교육 수요의 적극적 수용이라는 큰 변화를 수반한다. 그러나 고등교육에 국한하여 본다면 이 시기의 변화는 기존의 직접적 관리정책에서 간접 관리정책으로의 전환을 의미하는 것이다.

V. 말레이시아와 싱가포르 고등교육시장의 변화: 비교적 관점

말레이시아와 싱가포르는 영국 식민통치의 경험을 공유하고 양국에서 근대적 형태의 교육체계가 도입된 것도 그 역사적 기원을 함께 하고 있다. 특히 양국은 독립 이후 고등교육체계의 형성과 발전에

있어서 정부가 적극적이고 주도적인 역할을 담당하고 있다는 점에서 공통적인 특징을 지닌다. 권위적 정치체제 하에서 경제발전을 통해 정치적 정통성의 창출이 필요했던 양국 정부는 경제성장을 위한 인적자원의 개발과 집권 엘리트 충원의 중요 수단으로 고등교육의 육성과 정책변화를 적극 활용했다. 또한 양국은 1997년 동아시아 경제위기와 지구화의 확산을 계기로 국제화라는 맥락에서 국내 고등교육시장을 빠르게 확대시키는 경향을 보이고 있다는 점에서도 유사성을 지닌다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 양국의 고등교육 시장과 정책은 독립 이후 많은 유사성 속에서도 차별성을 비교적 분명하게 드러내며 서로 상이한 발전경로를 밟아가고 있다.

1. 상이한 국가목표의 설정과 고등교육정책의 차별화

싱가포르와 말레이시아의 고등교육정책은 1965년 양국이 완전히 분리 독립되는 출발점부터 극명한 차이점을 보여준다. 인구 구성면에 있어서 말레이계와 비말레이계가 대등하게 경쟁하고, 1969년 말레이계와 중국계의 유혈폭동을 경험한 전형적인 다종족국가인 말레이시아에서 국민형성(nation-building)은 독립 이후 최대의 국정목표로 제기되었다. 교육정책도 종족 간 언어, 문화, 경제적 이해관계를 극명하게 반영하는 것으로, 종족 간 이해관계의 조정에 있어서 교육자원의 공정한 분배는 항상 민감한 사안으로 존재해왔다(Jamil 2010: 187). 이런 맥락에서 말레이계, 중국계, 인도계가 골고루 포진된 연립정부(Alliance)는 1960년 ‘국가교육정책’을 발표하여 공통 교과과정, 공용어를 통한 교육의 사회통합기능을 강조하였다. 그러나 1969년 종족폭동을 계기로 정치권력의 정점을 장악하고 있던 말레이계 정치엘리트들은 ‘신경제정책’으로 대변되는 말레이계 우대정책을 실시하면서 교육문제를 말레이계의 정치적 우위를 점하기 위

한 핵심기제로 활용하게 되었다. 특히 대학입학에 있어서 할당제를 시행하면서 종족 간 균형문제가 말레이시아 고등교육체계의 최우선 과제로 제기되었다고 할 수 있다.

싱가포르 역시 영국 식민지배의 영향으로 다종족적인 사회구성을 특징으로 한다. 그러나 말레이시아에 비해 인구 구성면에 있어서 종족 간 격차가 크지 않다. 오히려 중국계가 절대 다수를 차지하고 있다는 점에서 말레이시아와는 다른 형태의 다종족 사회라고 할 수 있다. 이런 맥락에서 1965년 말레이시아로부터 분리 독립된 싱가포르의 경우는 국민형성의 문제보다는 국가형성(state-building)이라는 국가생존의 문제가 더욱 절실한 상황이었다. 말레이시아에 비해 상대적으로 종족적인 문제에서 자유로우며, 말레이시아로부터의 분리와 1971년 영국 해군의 완전한 철수 등으로 인해 경제적으로 국가 '생존'의 문제가 절박했던 싱가포르로서는 교육이 사회통합보다는 부존자원이 희박한 도시국가의 생존을 감당할 우수한 인적 자원개발의 수단으로 여겨질 수밖에 없는 여건이었다. 독립 초기부터 현재까지 집권하고 있는 인민행동당(PAP) 정권은 고등교육 문제를 접근하는데 있어서도 집단적으로 '전략적 실용주의(strategic pragmatism)'적 정책 선택을 해온 발전국가로서의 특성을 여실히 보여주고 있는 것이다(Sidhu 2009: 239). 이런 맥락에서 싱가포르는 독립 이후 비교적 최근에 이르기까지 교육기관의 양적 팽창보다는 소수의 국립 종합대학교와 전문대학을 중심으로 핵심 엘리트 양성에 주력해 왔다.

2. 고등교육 수요의 증대에 따른 국가와 시장의 역할

싱가포르와 말레이시아 모두 1970년대 이후 성공적인 경제성장과 중산층의 증가에 따라 고등교육에 대한 수요는 꾸준히 증대하여 왔다. 싱가포르의 경우 진정한 의미의 자율화를 통해 시장의 역할을

증대시키는 변화 없이 국가가 직접 통제할 수 있는 국공립 대학을 중심으로 고등교육 정원 및 기관의 팽창이 이루어진 점이 특징적이다. 1970년대부터 1980년대까지 싱가포르에서 고등교육 이수률은 5% 혹은 그 미만 수준이었다. 그러나 최근 싱가포르 정부는 국내 종합대학 진학률을 25%까지 상승시키기 위해 대학의 증설을 추진하는 등 고등교육 수요의 증대에 적극 대응하고 있다(MOE 2012). 말레이시아의 경우도 1990년대 접어들면서 고등학교 과정의 진학률이 크게 상승하면서 대학교육에 대한 수요 증가의 필요성을 강하게 제기되었다.

그러나 양국에서 고등교육시장의 확대는 1997년 동아시아 경제 위기를 기점으로 대학시장의 수요 증대로 인해 더욱 촉진되었다. 특히 말레이시아의 경우 1997년 경제위기를 계기로 사립대학(University College), 외국 대학교의 말레이시아 캠퍼스, 대학교 이전(non-university) 교육기관들이 영국, 호주, 뉴질랜드 등 해외의 대학들과 자매결연(혹은 트윈링 프로그램)을 통해 주로 3+0에 기반한 프로그램을 확대하였다. 싱가포르의 경우는 1997년 경제위기가 말레이시아와 달리 사립대학시장이 확대를 직접 야기하지는 않았다. 그럼에도 불구하고 1997년 경제위기를 계기로 교육시장의 국제화, 국립 고등교육기관의 자율성 강화 그리고 추가적인 종합대학의 설립을 통해 싱가포르 고등교육시장의 확대와 개방을 추진하였다는 점에서는 공통점을 지니고 있다. 전체적으로 국립 고등교육기관의 법인화와 사립교육기관의 설립 등에 있어서 말레이시아의 변화가 싱가포르보다 먼저 시작되고 그 팽창의 폭과 속도가 보다 광범위하고 빠르게 진행되었다는 데서 차별성을 찾을 수 있다.

한편, 고등교육 수요 증가에 대해 국가와 시장이 어떻게 대응해왔는가에 주목할 필요가 있다. 독립 이후 현재까지 말레이시아와 싱가포르의 고등교육의 제도 및 정책의 변화에 있어서 양국 정부는 공통

적으로 적극적이고 주도적인 역할을 담당해 오고 있다. 이는 교육이 단순히 시장의 수요와 공급을 반영하는 것이 아닌 국가의 생존 및 장기적인 발전전략과 상호불가결한 관계를 맺고 있기 때문이다. 싱가포르의 경우 1990년대 후반부터 추진해온 고등교육기관의 국제화를 포함한 고등교육정책의 변화에 있어서 개별 고등교육기관이나 교육부 차원을 넘어서는 여러 정부 부서의 정책적 공조가 특징적인 국가의 역할이 두드러진다(Olds 2007; Sidhu 2009; Gopinathan and Lee 2011). 독립 이후 1990년대 중반까지는 소수의 국립 종합대학과 전문대학 중심으로 한 정부 직접 관리형 정책으로, 1990년 후반은 이전 시기의 정책이 변형된 정부 간접 관리형 정책으로 특징 지워진다. 이는 도시 발전국가로서의 싱가포르의 특성과 국내외 정치경제 상황에 대응한 결과로 이해된다.

말레이시아의 고등교육 역시 1990년대 사립대학기관의 양적 팽창이 이전까지 정부의 주도적 역할과 국립대학에 크게 의존하였다. 그러나 말레이시아의 경우는 초기 국립대학 위주의 고등교육시장이 점차 사립대학시장의 확대로 이어지는 일련의 변화 과정에서 점차 국가 중심에서 시장 중심으로의 변화되는 경향을 보이고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 물론 이것이 정부의 역할이 여전히 주도적이라는 점을 부인하는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 말레이시아 고등교육 정책의 변화에 있어서 정부의 역할이 독립 초기 자율성 강조에서, 1969년 종족폭동을 계기로 직접적인 통제의 강화로, 1990년대 접어들면서 제한적 탈규제로, 그리고 2000년대 접어들면서 선택적으로 탈중양화를 꾀하는 방향으로 가시적인 변화를 보이고 있다는 것도 부인할 수 없다.

특히 말레이시아의 경우 1997년 경제위기를 계기로 사립대학이 확대되는 과정에서 거대자본이 개입과 역할을 빼놓을 수 없다. 이 과정에서 사립대학의 설립은 대부분 비록 국영기업이었으나 대기업

에 의해 학교 설립자금이 조달되었으며, 외국 대학교의 국내 파트너 역시 대부분 대기업들이었다(Tham and Kam 2008). 싱가포르의 경우 2000년대 후반까지 사립학교법이 존재하지 않았다. 이는 싱가포르 정부가 실질적으로 사립 고등교육기관의 신규 설립을 불허하는 정책을 구사하였다고 볼 수 있다. 1990년대 접어들면서 외국 명문대학들의 싱가포르 캠퍼스 설립은 싱가포르 정부 차원(경제기획원)에서 적극 유치하거나 허용하였으며, 사립기관, 재단 혹은 단체에 의한 사립대학의 설립은 2008년 법적, 제도적 장치가 만들어지면서 가능하게 되었다. 2000년대 후반까지 사립대학의 경우 예술 분야를 비롯한 일부 특수 전공 분야에 한정하여 관리하고 해외 대학 학위 대행 기관의 경우 실질적으로는 정책 대상에서 배제하는 정책을 구사하였으나, 2012년 8월 발표된 대학교육정책위원회 보고서를 통해 드러나듯이 사립대학과 해외 대학 연계 프로그램에 대한 정책의 변화를 추진하고 있다(MOE 2012).

3. 고등교육시장의 국제화, 자율화 그리고 국내 정치경제적 요인

말레이시아와 싱가포르에서 1990년대 후반 이후 공통적으로 드러나는 고등교육정책의 특징은 양국이 역내 교육시장의 허브로서 자리매김하기 위한 국제화 추진과 학위취득 요건과 학위 과정의 운영에 대한 대학의 자율성 강화를 통한 교육시장의 확대였다. 싱가포르가 추진하는 해외 대학의 국내유치는 말레이시아의 트위닝 프로그램과 유사한 학위과정 연계 프로그램, 특화된 전공 중심의 해외 교육기관 설립 등을 통해서 이루어지고 있다. 1990년대 이후 말레이시아의 국제화 추진은 국립 고등교육기관의 법인화, 트위닝 프로그램을 통한 외국 대학과의 공동 및 연계 학위제, 외국 대학의 말레이시아 캠퍼스 설립과 외국 유학생 유치 등과 같은 다양한 정책을 통

해서 추진되었다.

이 시기에 나타나는 또 다른 특징은 경제성장에 기반한 교육수요의 증가와 이에 따른 사립 고등교육시장의 양적 팽창을 들 수 있다. 이 과정에서 양국의 대응은 상이하게 전개된다. 말레이시아의 경우 국립대학의 정원증가와 더불어 사립대학의 증가를 허용한 반면, 싱가포르는 국립대 중심으로 정원 확대를 추진하였고, 2000년대 후반을 기점으로 국립 전문대학 졸업생의 해외 연계 대학 프로그램을 통한 해외 학사 학위 수여나 평생 교육 특화 사립대학인 UniSIM의 해외 학사 학위의 확대를 통해 학위 수요를 충족하는 방식으로 정책을 점진적으로 변화하였다. 차이점 중 하나는 싱가포르의 경우 사립대학의 설립 자율화를 없이 기존 고등교육 기관을 정부가 간접적으로 관리하는 점이다.

말레이시아에서 대학교육의 수요를 크게 진작시킨 것은 중국계와 인도계로 이루어진 비말레이계였다. 영국 식민통치 기간 중 공식 도입된 말레이시아 고등교육은 독립 이후 민족정체성 형성을 위한 도구로써 국가정책의 핵심이 되었다. 말레이시아 1969년 종족 간 유혈 사태를 계기로 시행된 부미뿌트라 우대정책으로 대학입학 할당제가 시행되며 종족 간 균형문제가 대학교육의 최우선과제로 제기되었다. 공립교육기관에서의 비말레이계에 대한 차별적 정책은 역설적으로 고등교육에 대한 비말레이계의 수요를 증폭시키는 결과를 야기하였다. 그러나 이들의 수요를 충족시키기 위해 단기간 내 국립대학의 신설이 여의치 않았을 뿐만 아니라, 말레이계 우대에 기반한 국립 공립대학체계 내에서 비말레이계를 포용하는 것도 말레이계의 정치적 지지를 기반으로 유지되는 연립정부로서도 택할 수 있는 현실적인 방안은 아니었다. 이런 배경 하에서 1990년대 후반에 접어들면서 말레이시아에서 사립 고등교육시장의 확대가 추진된 것이었다 (Aihara 2009: 87-88).

말레이시아의 양면적 정책 추진은 고등교육 시장의 수요의 급증에 대응해야 하는 경제적 필요성과 함께 체제유지 차원에서 말레이계 우대정책을 지속해야 하는 정치적 필요성이라는 이중적인 요인에 기인하는 것이었다. 이에 반해 싱가포르의 특정 민족에 기반하는 정책 보다는 점증하는 고등교육 시장 수요에 대응하는 면이 강하다.

VI. 결론

이상에서 말레이시아와 싱가포르의 대학교육이 대내외적 여건의 변화에 대응함에 있어 각각의 정치경제적 요인들을 반영하여 발전하였음을 보았다. 양국은 전형적인 다종족 사회로 독립 이후 고등교육체계의 변화와 발전 과정에서 국가의 역할이 강조되어 왔다는 공통점을 갖지만, 말레이시아의 경우 종족별 대학 입학 할당제 도입 등과 같은 훨씬 민감하고 분열적인 정치적 요인에 의해 영향을 받았다. 지속적 경제성장을 위한 인재양성 필요성에 당면한 양국은 교육시장의 수요 확대, 시장화, 국제화에 대응하는데 있어서 각기 차별화된 특성을 보였다. 말레이시아의 경우 신경제정책으로 대변되는 말레이계 우대정책이 역설적이게도 비말레이계의 고등교육에 대한 수요를 증가시켰으나, 정부여당이 국립대학의 구조나 제도 개혁을 통해 공급을 확대하기에는 역부족이었다. 이런 맥락에서 국립대학 중심으로 고등교육시장의 양적, 질적 성장을 주도한 싱가포르의 사례와는 달리, 말레이시아의 경우는 사립대학 시장의 급속한 확대와 국립대학 중심의 국제경쟁력 강화라는 양면적 정책을 병행함으로써 활로를 찾았다.

일반적으로 시장화, 국제화 현상은 시장원리를 강화시키면서 정부개입 축소와 함께 대학 자율권의 확대를 가져올 것으로 기대된다.

그러나 말레이시아의 경우, 복합사회에서 야기되는 종족별 이해관계 특히 말레이계의 특권 포기가 가까운 시일 내에 가시화되기는 어려운 전망이다. 이런 맥락에서 정부가 대학교육 특히 국립대학에 관한 정책에 있어 지속적으로 핵심적인 역할을 유지할 가능성이 높다. 말레이시아는 물론 싱가포르에서도 국가경쟁력을 재고할 수 있는 국제적 역량을 갖춘 고등교육기관의 육성이 필요한 상황에서 국가의 재정적 지원이 절실하게 요구되어진다는 측면에서도 정부의 역할은 여전히 중요하다.

말레이시아와 싱가포르와의 고등교육정책에 관한 본 연구는 유사한 여건에 처한 역내 다른 동남아 국가들뿐만 아니라, 최근 고등교육시장의 국제화에 박차를 가하고 있는 한국, 대만, 일본을 비롯한 동아시아 국가들에게도 의미 있는 시사점을 제공할 수 있다.

첫째, 고등교육 기관의 국제화나 질적 지표의 면에서 아시아의 최상위권과 세계 수준의 상위권을 유지하고 있는 싱가포르 소재 대학은, 마치 약 20년 전 세계은행이 동아시아 국가의 경제 성장을 동아시아의 기적이라 일컬으며 발전 모델로 인식한 것처럼(World Bank 1993), 개발도상국을 위한 하나의 모델로 인식되기 시작하였다(Lee et al. 2008). 싱가포르의 사례처럼 개별 프로그램 단위, 대학 단위, 여러 연합대학의 연계 형태 등 대학 국제화의 다양한 유형을 국가가 주도해 적용한 사례나 말레이시아처럼 국공립 대학과 사립대학으로 양분되어 적용된 방식이 유사한 도전에 직면한 다른 동남아시아 국가와 개발도상국에 하나의 모델 또는 주요 참고사례가 될 수 있을 것이다.

둘째, 보다 거시적인 수준에서 동아시아 국가들에 대한 정책적 함의를 모색해 볼 필요가 있다. 특히, 1990년대 후반부터 한국, 일본, 대만 등 아시아의 많은 국가들도 자국 고등교육 기관의 국제화를 포함한 세계화 정책을 통해 자국 내 고등교육 기관과 연구기관의

연구 수월성을 추구하며 동아시아 수준의 경쟁(김지훈 2010; 김지훈·이민경 2011; Ishikawa 2009; Marginson 2006; Marginson 2011; Ninomiya et al. 2009; Yeoh 2007)을 추구하고 있다. 이들 국가들의 목표와 실천을 고찰하는데 있어 외국인 유학생 연구 분야나 세계 수준의 고등교육 시장에 대한 연구(Dixon 2006; Marginson and van der Wende 2007) 수행이 필요하며 싱가포르와 말레이시아의 사례는 주요한 비교 사례가 될 것이다.

주제어: 고등교육, 국제화, 법인화, 말레이시아, 싱가포르, 사교육 시장, 공교육시장.

〈참고문헌〉

- 김지훈. 2007. “급증하는 싱가포르 조기유학.” 동아시아의 오늘과 내일 특집기획 35회. 경향신문 2007년 10월 27일.
- _____. 2010. “싱가포르의 교육 산업화와 교육 이주.” 『동아시아 브리프』 5(4): 46-51.
- 김지훈·이민경. 2011. “외국인 유학생들의 한국유학 동기와 경험 연구: 서울 A 대학 석사과정 학생들의 내러티브를 중심으로.” 『동아연구』 30(2): 73-101.
- 홍석준·성정현. 2009. “조기유학 대상지로 동남아시아를 선택하는 한국인 부모들의 동기 및 사회문화적 배경에 대한 연구.” 『사회과학연구』 20(4): 239-262.
- 황인원·김형중·김지훈·조민성. 2012. 『말레이시아/싱가포르의 교육 및 학위제도 조사연구』. 한국연구재단 정책연구과제.
- Aihara, Akihito. 2009. “Paradoxes of Higher Education Reforms:

- Implication on the Malaysian Middle Class.” *IJAPS* 5(1): 81-113.
- Dixon, M. 2006. “Globalisation and international higher education: Contested positionings” *Journal of Studies in International Education* 10(4): 319-333.
- Economic Planning Unit. 2001. *The Third Outline Perspective Plan (OPP3) 2001-2010*. Putrajaya: Prime Minister’s Department.
- Goh, Chor Boon and S. Gopinathan. 2008. “The Development of Education in Singapore since 1965.” In S. K. Lee, C. B. Goh, B. Fredriksen. and J. P. Tan (eds.). *Toward a Better Future: Education and Training for Economic Development in Singapore since 1965*. pp. 12-38. Washington. D.C.: World Bank.
- Goh, Chor Boon and Leo Tan Wee Hin. 2008. “The Development of University Education in Singapore.” In S. K. Lee, C. B. Goh, B. Fredriksen. and J. P. Tan (eds.). *Toward a Better Future: Education and Training for Economic Development in Singapore since 1965*. pp. 12-38. Washington. D.C.: World Bank.
- Gopinathan, S and Michael H. Lee. 2011. “Challenging and Co-opting Globalization: Singapore's Strategies in Higher Education.” *Journal of Higher Education Policy and Management* 33(3): 287-299.
- Government of Malaysia. 2006. *Universities and University Colleges Act 1971*. Putrajaya: The Commissioner of Law Revision, Malaysia.
- Hwang In Won. 2003. *Personalized Politics: The Malaysian State under Mahathir*. Singapore: ISEAS.
- Ishikawa, M. 2009. “University rankings, global models, and emerging hegemony: Critical analysis from Japan.” *Journal of Studies in International Education* 13(2): 159-173.

- Jamil, Hazri. 2010. "The aspiration for educational rights in educational policies for national integration in Malaysian pluralistic society." *Procedia Social and Behavioral Sciences* 9: 158 - 173.
- Kim Jeehun. 2010. "'Downed' and Stuck in Singapore: Lower/Middle Class South Korean Wild Geese (Kirogi) Children in Public School." *Research in Sociology of Education* 17: 271-311.
- _____. 2012. "Singapore's Bilingualism and its Bilingual Educational Policies: A Review of the Literature on Continuity, Change and Challenge, 1950s - 2000s." 『사회과학연구』 36(1): 157-177.
- Lee, M.N.N. 2004. "Global trends, national policies and institutional responses: Restructuring higher education in Malaysia." *Educational Research for Policy and Practice* 3: 31-46.
- Lee, Molly N.N. 1999. "Public Principles on Private Education in Malaysia." In KS. Jomf (ed.). *Rethinking Malaysia*. Kuala Lumpur: Malaysian Social Science Association.
- Lee, Sing-Kong, Goh Chor Boon, Birger Fredriksen and Tan Jee Peng. 2008. *Toward a Better Future: Education and Training for Economic Development in Singapore since 1965*. Washington, D.C.: World Bank.
- Levy, Daniel. 1986. *Private Education: Studies in Choice and Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Marginson, Simon and M. van der Wende. 2007. "To rank or to be ranked: The impact of global rankings in higher education." *Journal of Studies in International Education* 11(3-4): 306-329.
- Marginson, Simon. 2006. "Dynamics of national and global competition in higher education." *Higher Education* 52: 1-39.
- _____. 2011. "Higher education in East Asia and Singapore: Rise of the

- Confucian Model.” *Higher Education* 61(5): 587-611.
- Ministry of Education. 2004. *The Development of Education: National Report of Malaysia*.
- MOE (Ministry of Education). 2010. *Education Statistics Digest 2010. Management Information and Research Branch Planning Division Ministry of Education Singapore*. Singapore: MOE.
- _____. (Ministry of Education). 2011. *Education Statistics Digest 2011. Management Information and Research Branch Planning Division Ministry of Education Singapore*. Singapore: MOE.
- _____. (Ministry of Education). 2012. *Report of the Committee on University Education Pathways Beyond 2015 (CUEP): Final Report*. Singapore: MOE.
- MOHE (Ministry of Higher Education). 2006. *Toward Excellence*. Shah Alam: University Publication Centre.
- Mok, Ka Ho. 2008. “Varieties of regulatory regimes in Asia: the liberalization of the higher education market and changing governance in Hong Kong, Singapore and Malaysia.” *The Pacific Review* 21(2): 147 - 170.
- _____. 2011. “The quest for regional hub of education: growing heterarchies, organizational hybridization, and new governance in Singapore and Malaysia.” *Journal of Education Policy* 26(1): 61-81.
- Ng, P. T. 2010. “Singapore's Response to the Global War for Talent: Politics and Education.” *International Journal of Educational Development* 31(3): 262-268.
- Ninomiya, A., J. Knight and A. Watanabe. 2009. “The past, present, and future of internationalization in Japan.” *Journal of Studies in*

- International Education* 13(2): 117-124.
- NOOSR (National Office of Overseas Skills Recognition). 1996. *Singapore: A Comparative Study*. Canberra: National Office of Overseas Skills Recognition in association with International Development Program of Australian Universities and Colleges.
- Olds, Kris. 2007. "Global Assemblage: Singapore, Foreign Universities, and the Construction of a 'Global Education Hub'." *World Development* 35(6): 959-975.
- Sidhu, Ravinder. 2009. "Running to Stay Still in the Knowledge Economy." *Journal of Educational Policy* 24(3): 237-253.
- Sirat, Morshidi Bin. 2009. "Strategic planning directions of Malaysia's higher education: university autonomy in the midst of political uncertainties." *Higher Education*. DOI 10.1007/s10734-009-9259-0.
- Sivalingam, G. 2006. "Privatization Of Higher Education In Malaysia." *Forum on Public Policy*. <http://www.forumonpublicpolicy.com/archive07/sivalingam.pdf>
- Tan, Ai Mei. 2002. *Malaysian Private Higher Education: Globalisation, Privatisation, Transformation and Marketplaces*. London: Asean Academic Press.
- Tham, Siew Yean and Andrew Kam Jia Yi. 2008. "Internationalising higher education: comparing the challenges of different higher education institutions in Malaysia." *Asia Pacific Journal of Education* 28(4): 353-367.
- Wan Muda, Wan Abdul Manan. 2008. *The Malaysian National Higher Education Action Plan: Redefining Autonomy and Academic Freedom Under the APEX Experiment*. Paper presented at the

- ASAIHL Conference. University Autonomy: Interpretation and Variation. Universiti Sains Malaysia. December 12-14. 2008.
- World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Oxford and New York: Oxford University Press for the World Bank.
- Yeoh, B. S. A and S. Huang. 2005. "Transnational families and their children's education: China's 'Study Mothers' in Singapore." *Global Networks* 5: 379-400.
- Yeoh, Brenda S. A. 2007. "Singapore: Hungry for Foreign Workers at All Skill Levels." *Migration Information Source* (<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=570>) (검색일: 2010. 10. 3).
- Yip, John Soon Kwong, Soo Peck Eng and Jay Ye Chin Yap. 1997. "25 Years of Education Reform." In J. Tan, S. Gopinathan. and W. K. Ho(eds.). *Education in Singapore: A Book of Readings*. Singapore: Prentice Hall. pp. 3-32.
- http://www.studymalaysia.com/education/art_education.php?id=edusystem

(2012. 10. 16. 투고; 2012. 10. 23. 심사완료; 2012. 10. 23. 게재확정)

<Abstract>

Political Economy of Higher Education Policies in Malaysia and Singapore

In-Won HWANG (Gyeongsang National University)

Hyung Jong KIM (Changwon National University)

Jeehun KIM (Inha University)

This study examines history, current status and development of higher educational policies in Malaysia and Singapore. In particular, this study pays attention on policy changes and internationalization strategies since the late 1990s. Malaysia and Singapore, both as multi-ethnic societies and newly established states, was once one country before the separation in 1965. However, political factors such as nation-building and economic factors such as competitiveness have shaped different paths for these two countries. This paper raises following research questions. What are the policy changes of higher education in these two countries in the post-separation era? What are the commonalities and the differences? What are the future prospects? This study finds that development of higher education in Malaysia and Singapore was strongly influenced by political economic factors of both domestic and international environments. Although two countries were common in that the role of the state has been strong as both had to go through nation-building, higher

education policies in Malaysia was much more influenced by political factor as it has adopted the ethnic quota system for preferential treatment for its ethnic Malays. Also the two countries differed their policies in responses to higher education needs since 1990s. Malaysia expanded private educational market and steered international competitiveness centering on state universities. In contrast, Singapore slowly expanded size of state universities and pursued the quality of state universities. Recent development of international strategies of higher education in these countries reveals implications for future discussion on quality and direction of higher education in Korea and other Southeast Asian countries, as well as global level discussion on internationalization of higher education.

Key words: Higher Education Policy, Internationalization, Malaysia, Singapore, Private Educational Market, Public Educational Market.

