

## 필리핀 대학교육의 역사와 현황 그리고 개혁방향\*

김동엽\*\* · 정범모\*\*\*

### I. 머리말

오늘날 대학교육이 국가의 경제적, 사회적, 문화적 수준의 유지와 발전에 깊은 관련이 있을 뿐만 아니라 개별 국가들의 국제경쟁력을 제고하는 데도 중요한 역할을 한다는 인식이 널리 퍼지고 있다. 이러한 인식하에 1980년대 유럽에서부터 시작된 대학교육에 대한 개혁의 흐름은 최근 전세계적으로 전파되고 있다. 특히 대학교육의 질적 향상과 더불어 국제적인 표준화의 노력도 국제기구를 중심으로 함께 이루어지고 있다. 초등 및 중등교육이 국가의 구성원으로서 바람직한 시민을 만드는 데 초점이 맞추어진다면, 대학교육은 사회의 전문분야에서 역할을 수행할 수 있는 전문적인 지식을 배양하고, 또한 국가와 사회를 이끌어 갈 지도자들을 배출하는 기능을 담당한다고 볼 수 있다. 더불어 대학교육은 국가의 장기적인 발전역량을 제고하기 위한 연구와 개발인력을 양성함은 물론, 기초연구의 산실이

---

\* 이 논문은 2008년 한국연구재단의 국제교류 분야 정책연구 용역으로 수행한 “필리핀의 고등교육 및 학위제도에 관한 조사연구”의 내용 일부를 발전시켜 완성한 것임을 밝힌다. 필자는 줄거의 질적 향상을 위해 세심한 심사를 해 주신 익명의 심사위원들께 감사의 뜻을 전합니다.

\*\* 부산외대 동남아지역원 HK연구교수. iamkimdy@hanmail.net.

\*\*\* (국립)필리핀대학교 사회과학대학 인류학과 박사후보. sao0526@hotmail.com.

되기도 한다. 따라서 대학교육의 질적 향상은 곧 국가의 국제적 경쟁력 향상에 직결되며, 반대로 국가의 경제발전 수준이나 국제적인 위상이 해당 국가의 고등교육 수준과 어느 정도 비례한다는 사실은 그 상호 연관성을 말해주는 반증이라 할 수 있다.

필리핀은 16세기부터 서구의 식민통치를 받으면서 일찍이 서구식 고등교육 제도를 도입했다. 이는 근대초기 필리핀에서 고등교육을 받은 많은 전문 인력들이 주변 국가에 파견되어 건축이나 회계, 혹은 교육이나 법률 분야 등 전문 직종에서 활약하는 배경이 되기도 했다. 이처럼 1970년대까지 아시아에서 가장 우수한 대학교육을 자랑했던 필리핀이 이후 마르코스 독재체제와 경제적 발전의 지체를 겪으면서 대학교육의 발전이 정체되었고, 이는 곧 주변국들의 추월을 허용하는 상황을 맞았다. 과거에 전문직의 고급인력을 해외로 진출시켰던 필리핀은 오늘날 건설 노동자나 가사도우미 등 단순 노무직 근로자를 수출하는 상황으로 추락했다. 이러한 해외진출 인력의 변화추이는 국내의 경제상황과 다른 국가들의 대학교육 상황이 결합되어 나타난 것으로 볼 수 있다. 필리핀 국내산업이 농업이나 일부 서비스업 등에 치우쳐 있는 상황에서 비록 대학에서 우수한 고급인력을 배출한다고 하더라도 이들에게 제공할 적절한 일자리가 부족하다. 또한 주변국가들의 대학교육 수준이 이미 필리핀을 능가하는 상황에서 필리핀의 대학에서 배출하는 고급인력에 대한 수요는 점점 감소하고 있다. 이에 따라 해외 노동시장에 초점이 맞추어진 필리핀의 대학교육이 해외의 저급노동인력 수요를 충족하기 위한 방향으로 추진됨에 따라 전반적인 질적 저하를 낳고 있다. 또한 일찍이 대학교육의 자유화 정책이 추진됨에 따라 손쉽게 대학을 설립할 수 있고, 또한 상업적 목적으로 운영할 수 있도록 함으로써 고등교육기관의 난립과 함께 학위공장(diploma mill)처럼 운영되는 경우가 생겨났다. 이러한 현실을 인식하여 필리핀 정부는 대학교육의 질

적 향상을 위한 각종 정책과 인센티브 제도를 도입하여 실시하고 있다. 특히 1990년대 말부터 실시되고 있는 고등교육기관에 대한 다양한 규제들은 고등교육에 대한 국가의 역할을 강화하는 방향으로 정책적 변화를 시도하고 있다.

필리핀은 지리적으로 우리나라와 근접해 있으며, 영어가 교육언어로 사용된다는 장점 때문에 한국의 많은 학생들이 유학지로 고려하는 국가이기도 하다. 비록 경제발전의 지체로 인한 낙후된 교육환경과 사회적 치안이 불안하다는 일반적인 인식 때문에 유학을 꺼리는 경향도 있지만, 오랜 고등교육의 전통과 함께 저렴한 학비, 그리고 학교나 학과의 선택에 있어서 다양한 기회를 가질 수 있다는 점에서 여전히 매력적인 유학지로 간주할 수 있다. 더불어 세계화의 흐름과 함께 고등교육의 국제화가 가속화되고 있는 오늘날 국내 대학들이 다양한 학생교류 프로그램을 개발하여 운영하고 있다. 필리핀의 대학들은 영어로 교육한다는 장점 때문에 국내 많은 대학들의 중요한 교류 파트너가 되고 있다.

이러한 측면에서 필리핀 대학교육의 제도와 현황 그리고 정책적 방향에 대한 연구는 우리에게 많은 시사점을 던져줄 것이다. 필리핀의 고등교육에 대한 연구가 국내에 소개된 바 없으며, 국제적으로도 비교적 근래에는 이렇다 할 깊이 있는 연구가 소개되지 않고 있다. 단지 지역적 차원에서 고등교육 현황을 비교분석한 연구에 일부로 포함되어 소개되는 정도이다(World Bank 2012; Yepes 2007). 필리핀 내에서는 고등교육의 질적인 통제를 위한 인증제도와 관련하여 해당 기관에서 발행하는 저널(*Journal of Philippine Higher Education Quality Assurance*)이 있어 대학교육의 질적통제 현황과 방식에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 또한 필리핀개발학연구소(Philippine Institute for Development Studies)에서 작성한 필리핀 고등교육의 국제적 경쟁력에 대한 보고서(Santiago 2005; Tullao 2003)

등 일부 정책지향적인 연구가 이루어지고 있는 상황이다.

본 논문에서는 필리핀의 대학교육 제도와 현황에 대한 정보를 국내에 소개한다는 목적에 초점을 두어 이론적인 접근이나 분석보다는 서술적이고 정책적 함의를 도출하는 접근법을 사용했다. 머리말에 이어 제2절에서는 필리핀 교육제도 전반에 대한 역사적 배경과 대학교육의 제도적 기반을 소개했다. 제3절에서는 필리핀 대학교육의 현황과 질적 통제장치를 소개함으로써 양적인 측면과 질적인 측면에서 필리핀의 대학교육을 분석했다. 그리고 제4절에서는 필리핀 대학교육이 내포하고 있는 다양한 문제점들을 검토하고, 또한 필리핀 정부의 정책적 방향에 대한 나름대로의 평가를 제시했다. 마지막으로 제5절은 전반적인 논의를 정리하고, 우리의 대학교육에 던져주는 시사점을 제시했다.

## II. 필리핀 대학교육의 역사와 제도

필리핀 전통사회의 교육은 주로 비공식적이며 사적인 영역에서 가족이나 부족단위로 이루어졌으며 생존에 필요한 지식을 도제(apprenticeship)의 방식으로 전수하는 정도였다. 필리핀에서 초·중등교육과 고등교육기관이 나타나기 시작한 것은 스페인 식민통치하에서였다. 주로 종교단체를 중심으로 선교사들이 운영하였으며, 교육의 내용도 주로 종교교리가 중심이 되었다. 필리핀에서 고등교육은 1600년대에 다수의 가톨릭계 사립고등교육기관이 나타나면서부터 시작되었으며, 1611년에 설립된 산토토마스대학교(University of Santo Tomas, UST)도 그 중의 하나이다. 필리핀 최초의 공립교육제도(public education system)는 1863년에 반포된 교육법령(Education Decree 1863)에 기초한다. 이 법령은 지방정부의 책임 하

에 각 마을(town)마다 소년·소녀들을 위한 학교를 설립할 것을 규정하고 있다. 스페인 사람들만을 위한 학교에 필리핀 학생들을 받아들이기 시작한 것도 이 즈음에서였다. 부족한 교사들을 충당하기 위해 기독교단체인 예수회(Jesuits)의 감독 하에 사범학교(Normal School)가 설립되어 초등교육을 위한 교사를 양성하기도 했다.

스페인의 식민통치를 이어 받은 미국은 필리핀 근대교육제도의 근간을 수립하는데 지대한 영향을 주었다. 고도로 집중된 공립학교 제도(public school system)는 1901년 미국 정부의 감독 하에 필리핀 위원회(Act No. 74)에 의해서 수립되었다. 교육언어로서 영어가 채택되었으며, 부족한 교사들을 충당하기 위해 600여명의 교사들(Thomasites)<sup>1)</sup>을 미국에서 들여오기도 했다. 지방정부의 관할 하에 고등학교(high school)<sup>2)</sup>제도가 1902년에 수립되었으며, 1908년에는 필리핀 의회의 포고령(No. 1870)을 통해 (국립)필리핀대학교(University of the Philippines)가 설립되었다. 미국정부의 후견 하에 있던 필리핀자치령(Philippine Commonwealth)의 법적 기초를 이루는 1935년 헌법에는 필리핀 내의 모든 공립학교에서 무료교육을 실시하도록 명시했다. 교육내용은 주로 필리핀 민족주의와 국가적 영웅들의 생애에 관한 것과 기술교육 등이었으며, 좋은 매너와 규율 등도 중요하게 다루어졌다.

1941년 12월 일본군의 진주는 필리핀 교육의 내용적 측면에 일시적 변화를 가져왔다. 미국이나 영국과 같은 서구에 의존하던 교육을 철폐하고, 대동아공영권의 일원으로서 필리핀 민족주의를 강조하는

1) 1901년 8월 21일, 미국정부에서 파견된 540의 교사들이 USS Thomas라는 배를 타고 처음으로 들어왔다. 이를 계기로 파견된 미국교사들은 토마스인(Thomasites)로 불리었으며 이후에는 1,000명이 넘는 미국 교사들이 필리핀에서 활동하였다.

2) 필리핀에서 고등학교(high school)는 중등교육과정(secondary education)으로 6년 과정의 초등학교(elementary school)를 졸업하고 입학한다. 4년 과정으로 되어 있는 필리핀 고등학교는 많은 국가들이 채택하고 있는 6년 과정의 중등교육과정에 2년이 부족하다. 필리핀에서는 4년 과정의 고등학교를 졸업하고 대학에 진학한다.

교육을 실시하도록 했다. 영어 대신에 일본어를 교육언어로 사용하도록 했으며, 교육내용에서 물질주의와 직업관 등이 강조되었다.

독립을 획득한 1946년 이 후 필리핀 교육은 다시금 미국식 교육제도로 복귀하여 현재까지 이어지고 있다. 6-4-4 제도가 교육과정의 근간이 되어 왔으나, 교육행정을 담당하는 조직체계는 근래까지 지속적으로 변화하고 있다. 1947년 행정명령(EO No. 94)을 통해 일본 점령기에 훈련부(the Department of Instruction)로 되어 있던 교육행정기관을 교육부(Department of Education)로 개칭하였다. 필리핀 교육부는 1987년 행정명령(EO No. 117)을 통해 교육문화체육부(Department of Education, Culture and Sports, DECS)로 통합되었다가 2001년에는 공화국법(RA9155)을 통해 다시 교육부(Department of Education, DepEd)로 독립하였다. 한편 고등교육을 담당하는 기관으로서 고등교육위원회(Commission on Higher Education, CHED)를 1994년 고등교육법(RA7722)으로 설치하여 교육부(혹은 교육문화체육부)와는 별도로 독립적인 위치에서 고등교육 프로그램을 관장하도록 하였다. 또한 1995년에는 기술교육개발청(Technical Education and Skills Development Authority, TESDA)을 공화국법(RA7796)으로 설치하여 중등교육(secondary education)과정 이후의 비학위(non-degree) 기술직업 프로그램을 관장하도록 하였다. 종합하면 현재 필리핀의 교육행정은 교육부(DepEd)에서 초등, 중등교육 및 비공식 교육을 담당하고, 기술교육개발청(TESDA)에서는 중등교육 이후 기술개발교육 과정을 주관하며, 고등교육위원회(CHED)는 고등교육을 담당하고 있다.

필리핀 초·중등(first and secondary) 교육제도는 각각 6년과 4년으로 이루어져 있다. 4년간의 중등교육과정(high school)을 이수하면 필리핀 내의 대학에 입학할 자격이 부여된다. 우리나라를 포함한 많은 국가에서 중등교육 기간을 6년으로 채택하고 있기 때문에 일부

국제학교(international school)에서는 초·중등과정을 12년으로 운영하기도 한다. 2012년, 필리핀 정부는 이른바 K-12 프로그램을 발표했는데, 현행 10년제의 초·중등과정을 초등 6년, 중등 4년, 고등 2년으로 확대하는 것을 골자로 하고 있다. 이렇게 되면 초등과정 6년, 중등과정 4년, 고등과정 2년으로 총 12년제가 된다. 아울러, 유치원 교육을 의무과정으로 하면서 초기 교육을 강화하고, 고등과정에서는 자신의 적성과 기술에 맞는 과목을 미리 선택하여 대학과정에 준비한다는 취지를 갖고 있다. 현재 시범적으로 30개의 공립학교가 시행하고 있으며 2016년 전면적으로 실시할 것을 정부는 계획하고 있으나, 이에 대한 법률이 의회를 통과하지 않고 있어, 일선 학교에서는 재정 및 인력 충원 등에 대한 혼란을 겪고 있는 상황이다.

필리핀에서 대학의 입학자격은 고등학교(high school) 졸업장 소지자나 정규교육과정을 거치지 않은 사람들이 응시하는 필리핀교육지위테스트(Philippine Education Placement Test, PEPT)를 통과한 자에게 부여된다. 각 대학마다 자율적인 선발기준을 가지고 있으며, 일부 대학들은 고등학교 4학년들의 학력검증을 목적으로 전국적으로 치러지는 국가중등교육성취도시험(National Secondary Achievement Test, NSAT) 결과를 기준으로 선발하기도 한다. 그러나 많은 경우 개별 대학교마다 독자적인 입학시험을 통해 선발한다.

현 필리핀 고등교육 제도는 1994년에 제정된 고등교육법령(RA 7722)에 기초하고 있다. 이 법에서는 필리핀 고등교육의 정책선언을 다음과 같이 하고 있다.

국가는 모든 국민들이 모든 수준에서 재정적으로 감당할 수 있는 양질의 교육을 받을 권리를 보호하고 육성하며 증진시키고, 모든 사람들이 교육을 받을 수 있도록 적절한 조치를 취한다. 국가는 학문적 자유를 보장하고 보호하며, 지속적인 지식 개발, 학습과 연구의 증진, 책임 있고 효율적인 리더십의 개발, 중급과 고급의

전문인에 대한 교육, 그리고 역사와 문화적 유산을 풍부하게 하는 모든 행위와 관례를 증진한다. 정부가 지원하는 고등교육기관은 그들의 프로그램을 국가적, 지역적 발전계획과 결부시킨다. 마지막으로 모든 고등교육기관은 그들의 외형적 혹은 자연적 환경을 통해 존엄과 아름다움뿐만 아니라 지적 그리고 학문적 자부심을 대변한다.

본 법령에 따라 필리핀 고등교육행정을 담당할 고등교육위원회(CHED)를 기존의 교육문화체육부(DECS)로부터 독립하여 설립하고 대통령 직속에 두었다. 고등교육위원회는 공립과 사립 고등교육기관 모두에게 그 권한이 있으며, 모든 고등교육기관이 제공하는 학위 프로그램을 본 위원회가 관할하도록 했다. 위원회는 5명의 전임 위원으로 구성된다. 4년 임기의 위원들에 대한 임명권은 대통령에게 있다. 위원은 박사학위 소지자로서 최소한 10년 이상 고등교육에 직접 관여한 경험이 있으며, 임명 직전에 어떠한 선거에서 선출직위의 후보가 아니었던 사람이어야 한다. 위원의 구성은 위원장 1명과 위원 4명으로 되어 있다. 위원들은 높은 수준의 전문성과 고결함을 지니고 자신의 학문영역에서 권위를 인정받는 학자들로 임명한다. 위원회는 각각 다른 분과학문 출신의 위원들로 구성되도록 규정하고 있다. 또한 모든 위원들은 자신의 임무수행을 위하여 대리인을 지명할 수 없도록 하고 있다.

필리핀 고등교육기관의 설립에 관한 규정은 사립과 국공립 그리고 지방자치단체 산하 기관이 각각 다른 법률이나 명령에 근거한다. 필리핀의 사립 고등교육기관은 상법(Corporation Code)에서 규정한 원칙에 의하여 설립되며 규율된다. 비종교 소속 고등교육기관은 법에 의거하여 법인화하고 어떠한 종교단체에도 연관되지 않은 개인에 의해 소유되고 운영된다. 종교소속 고등교육기관은 보통 비주식, 비영리이며 종교단체에 의해 법인화, 소유, 그리고 운영된다.



국립 대학교 및 대학(State Universities and Colleges, SUCs)은 법률에 의해 설립되고 특권이 부여된(chartered) 공립고등교육기관으로서 정부에 의해 감독되고 재정적 지원을 받는다. 지역 대학교 및 대학(Local Universities and Colleges, LUCs)은 지방정부의 결의나 명령에 의하여 설립되며, 지방정부의 재원에 의해 지원된다. 필리핀 고등교육위원회 산하기관(CHED Supervised Institutions, CSIs)은 법률에 의해 설립되었으나 특권이 부여되지 않은(non-chartered) 공립 고등교육기관으로서 정부에 의해 행정, 감사, 그리고 재정적 지원을 받으며, 보통 기술-직업교육을 제공한다. 기타 정부관할 학교들(Other Government Schools, OGSs)은 보통 기술-직업교육 프로그램을 제공하며, 특히 군사학이나 국방과 관련된 특별교육 프로그램을 제공한다. 기타 정부관할 학교들은 자체 지부를 가지며, 대학교평의회나 대학이사회가 각각의 정책, 규칙, 기준을 정하여 승인하고 유지한다. 고등교육위원회 위원들이 기타 정부관할 학교들의 평의회와 이사회 의장이 되며, 정책과 관리의 집행은 기관의 총장, 직원 그리고 지원조직에 의해 이루어진다.

고등교육법 제14절에 근거하여 “고등교육위원회는 국공립이나 사립을 막론하고 인증기관에 의해 인증된 프로그램을 보유한 고등교육기관에 대해 인센티브를 제공한다”고 명시함으로써 개별 고등교육기관이 국가가 인정한 인증기관에 의해 질적 평가를 받을 것을 권장하고 있다. 필리핀고등교육기관의 인증과 관련된 내용은 아래의 다른 절에서 논하고 있다. 1996년 고등교육위원회는 필리핀 고등교육기관 중에서 대학교(University) 지위를 부여하기 위한 조건을 명백히 규정(CMO\_48)하고 있다. 우선 학위과정과 관련하여 승인(recognized)된 과정으로 4년제 인문(Arts), 기초과학/수학(Basic Science/ Mathematics), 사회과학(Social Science) 과정이 존재해야 하며; 추가로 최소한 3개의 전문직(professional)과정, 즉 특별한 기술

이나 개업(practice)할 수 있는 자격증 취득을 위한 과정이 있어야 하며, 최소한 2개의 박사과정이 있는 대학원이 있어야 한다. 제공하는 프로그램<sup>3)</sup>들의 질적 수준을 평가하는 인증(accreditation)과 관련해서는 최소한 3단계(Level III)에 해당하는 학부과정 프로그램이 최소한 4개가 있어야 하며, 그 중 인문학과 과학 과정에 최소한 1개씩 3단계로 인증된 프로그램이 있어야 한다. 더불어 최소 2개의 인증된 대학원 전공과정을 확보해야 한다.

강의의 질적 측면에 대한 기준으로 교수들의 높은 연구업적의 유지와 인근 지역사회 활동에의 참여가 포함된다. 교원 확보와 관련해서는 최소 50%의 인문(Humanity)학과와 과학(Science)학과 교수가 전임교원이어야 하며; 전체 교수 중 최소 20%는 박사학위 소지자여야 하며, 이중 최소 절반은 전임교원이어야 한다. 그리고 최소 35%는 석사학위 소지자로 이중 70%는 전임교원이어야 한다. 또한 국내, 국제적으로 저명한 교수의 특별 기술을 인정하는 규정을 명시화해야 한다. 5) 이상의 조항들은 매 3년을 단위로 평가하며, 평가 시 향상된 수준을 나타내야 한다.

대학교의 부지와 건물에 관해서는 최소 5헥타르의 부지에 최소 3헥타르의 캠퍼스 전용 용지를 확보해야 하며, 각 건물들은 법과 규율이 정하는 영구(permanent)건물이어야 한다. 도서관 및 실험실 그리고 장비들은 고등교육위원회가 제시하는 규정에 의거하여 구비해야 한다. 대학교로의 전환신청서는 고등교육위원회 위원장에 제출하며, 위원장은 심사위원을 위촉하여 평가하도록 한다. 대학교 지위가 부여된 후에는 매 3년마다 실태조사를 한다. 기존의 대학교들은 본 규정의 발효일(1996년 6월 18일)로부터 5년 이내에 상기의 기준을 충족시켜야 한다고 규정하고 있다.

3) 여기에서 프로그램은 우리나라의 '전공' 혹은 '학과'와 동일한 의미로 사용한다.

### Ⅲ. 필리핀 대학교육의 현황과 질적 통제장치

#### 1. 필리핀 고등교육기관 현황

필리핀은 동남아시아 국가 중에서도 현저히 많은 고등교육기관을 보유하고 있다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 2011-2012 학년도를 기준으로 필리핀 고등교육기관수는 위성 캠퍼스까지 포함하면 약 2,282 개나 된다. 이 통계는 교육 우수성을 인정받아 고등교육위원회로부터 자치를 부여 받은 63개 사립대학을 제외한 수치이다. 이 중 국공립대학은 220개(11.9%)이고, 사립대학은 1,636개(88.1%)로써 사립대학 비중이 현저히 높다. 지난 10년 간 한해 40-50개 대학이 꾸준히

<표 1> 고등교육기관 현황, 필리핀 2011-2012 학년도\*

영역	기관유형	본교/캠퍼스	학교수
국공립	국공립 대학교 및 대학(SUCs)	본교	110
		위성 캠퍼스	426
	지역 대학교 및 대학(LUCs)		94
	고등교육위원회 산하기관(CSI) 기타 정부 관할학교(OGSs) 특수학교(SPs)		16
국공립대학 총계		위성 캠퍼스 제외	220
		위성 캠퍼스 포함	646
사립	비종교단체 산하		1,297
	종교단체 산하		339
사립대학 총계			1,636
총계		위성 캠퍼스 제외	1,856
		위성 캠퍼스 포함	2,282

출처: 필리핀 고등교육위원회(CHED)

주: \* 필리핀의 학기는 일반적으로 6월에 시작하여 10월에 끝나는 1학기, 11월에 시작하여 3월까지 계속되는 2학기로 구성된다. 여름학기는 4월에서 5월까지이다. 따라서 학업년도는 2년에 걸쳐서 표시된다.

새롭게 등록되고 있는 추세를 보더라도 필리핀에서 고등교육기관의 설립이 얼마나 자유로운가를 알 수 있다.

이처럼 많은 대학 숫자만큼이나 대학에 다니는 학생들의 수도 많다. 2010년 통계에 따르면 필리핀에서 대학에 등록한 학생의 수는 2,770,965명으로 집계되었다. 전체 학생 수에서 여학생의 비율이 전체

<표 2> 영역/성별 대학생 등록 및 졸업 숫자, 필리핀 2009-2010 학년도

	등록생수(2009-2010)			졸업생수(2008-2009)		
	남성	여성	종합	남성	여성	종합
교양학부	5,493	8,705	14,198	643	919	1,562
교육학 및 사범교육	91,678	260,368	352,046	15,167	41,610	56,777
순수/응용 미술	8,656	8,026	16,682	1,097	1,040	2,137
인문학	12,416	15,673	28,089	2,160	2,518	4,678
종교 및 신학	5,469	1,474	6,943	953	178	1,131
사회과학 및 행동과학	26,315	50,231	76,546	4,454	8,052	12,506
경영학 관련	272,509	451,706	724,215	39,802	66,944	106,746
법률	10,943	9,201	20,144	1,589	1,342	2,931
자연과학	9,176	14,951	24,127	1,478	2,716	4,194
수학	5,060	7,094	12,154	881	1,224	2,105
IT 관련	181,218	167,244	348,462	21,727	24,103	45,830
의료	134,030	306,305	440,335	38,944	89,113	128,057
무역, 공예, 산업	2,192	1,641	3,833	507	439	946
공학	256,473	88,189	344,662	36,242	12,206	48,448
건축 및 지역설계	13,213	7,228	20,441	1,473	813	2,286
농업, 임업, 수산	31,299	28,393	59,692	5,104	4,738	9,842
가정경제	947	4,202	5,149	124	828	952
서비스 무역	7,714	28,641	36,355	896	2,594	3,490
매스컴	8,451	22,543	30,994	1,726	3,728	5,454
기타	85,111	32,337	117,448	13,256	4,558	17,814
해양	87,476	974	88,450	11,683	85	11,768
<b>총계</b>	<b>1,255,839</b>	<b>1,515,126</b>	<b>2,770,965</b>	<b>199,906</b>	<b>269,748</b>	<b>469,654</b>

출처: 필리핀 고등교육위원회(CHED)

의 54.7%로서 남성보다 많은 수를 차지하고 있는 것으로 나타난다. 하지만 이렇게 양적으로 팽창한 필리핀 고등교육기관은 질적인 면에서 여러 가지 문제를 지적 받고 있다(Congress of the Philippines, 1991). 우선, 많은 대학들이 소수 분야에만 집중되어 있어 종합대학의 성격을 가지는 곳은 많지 않다는 점이다. 전체적으로 고등교육기관들은, 경영학, 공학, 교육, 의료 부문에 편중되어 있다고 할 수 있다. 또한 석사과정 이상의 대학원 과정을 운영하고 있는 곳도 많지 않다.

<표 2>에서도 확인 할 수 있듯이 경영학이나 의료, 교육/사범교육 그리고 IT 및 공학관련 계열에 많은 학생들이 등록하고 있는 것을 볼 수 있다. 반면 인문학이나 자연과학, 그리고 사회과학 분야가 상대적으로 낮은 비율의 학생 분포를 보여주고 있다. 경영, 공학, 교육, 의료 분야에 등록되어 있는 총 학생수는 1,860,958명으로 전체 등록 학생수의 67.1%에 달한다. 위와 같은 편중 현상은 석사나 박사과정으로 진행될수록 더욱 증가하여 동일한 비교에서 네 영역에 등록된 학생은 전체 학생 중의 79%에 달한다. 이는 취업률이 좋다고 기대되는 소수 학과 중심으로 작은 규모의 대학을 개설하고 학생을 모집한 결과라고 볼 수 있다(Congress of the Republic of the Philippines 1991). 또한 간호사나 기술관련 자격증은 해외진출에 유용하기 때문에 특히 선호하는 것으로 나타난다. 반면 필리핀 전체 산업에서 차지하는 농업의 비중이 높음에도 불구하고, 이에 대한 교육수요는 현저히 낮게 나타남에 따라 필리핀 대학교육의 초점이 국내산업보다는 해외진출을 위한 수요에 치중하고 있음을 볼 수 있다.

대학교육의 질적 평가의 지표로서 교수진의 수준은 중요한 부분을 차지한다. <표 3>은 필리핀 고등교육기관에서 가르치는 교수진들의 학위 수준에 대한 통계이다. 이는 대학에서 강의하는 모든 강사진을 포함하는 것으로, 통계에서 보는 바와 같이 석사학위나 박사학위를 취득하지 않은 강사들도 상당한 비율을 차지하고 있음을 알

&lt;표 3&gt; 필리핀 고등교육기관 교수진의 학위수준, 2004-2005 학년도

학문분야	국공립 대학			사립 대학			계
	석사 학위	박사 학위	총인원	석사 학위	박사 학위	총인원	
농업, 임업, 수산, 수의학	1,006	548	2,801	81	35	402	3,203
건축 및 지역 설계	50	10	230	77	4	460	690
경영관련	1,400	295	3,255	5,153	722	11,589	14,844
교육학 및 사범교육	5,438	1,968	14,802	6,946	2,261	19,060	33,862
공학 및 기술	630	137	3,077	941	67	6,028	9,105
순수/응용 미술	74	9	190	70	6	341	531
일반(General)	684	125	2,279	2,168	396	7,296	9,575
가정 경제	71	29	254	46	7	168	422
인문	495	511	1,666	996	1,046	3,203	4,869
IT 관련	85	9	771	618	41	3,468	4,239
법률	103	5	397	360	36	2,306	2,703
해양	10	1	97	84	13	963	1,060
매스컴	80	24	281	220	22	649	930
수학	285	108	799	348	52	1,070	1,869
의료	339	61	1,513	1,720	150	10,969	12,482
자연과학	487	300	1,565	441	149	1,698	3,263
종교 및 신학	4	-	23	686	192	1,294	1,317
서비스 무역	2	-	21	17	4	174	195
사회과학/ 행동과학	363	279	1,205	834	236	2,642	3,847
무역, 공예, 산업	16	17	70	-	-	40	110
기타	247	151	588	403	79	1,521	2,109
<b>계</b>	<b>11,869</b>	<b>4,587</b>	<b>35,884</b>	<b>22,209</b>	<b>5,518</b>	<b>75,341</b>	<b>111,225</b>

출처: 필리핀 고등교육위원회(CHED)

수 있다. 전체 국공립대학에서 박사학위를 소지한 교수진은 33% 정도이며, 석사까지 포함하면 45.9% 정도이다. 사립대학의 경우에는 박사학위 소지 교수진이 29.4%이며, 석사까지 포함하면 44.1% 정도이다. 이는 과반수 이상의 대학 교수진이 학사학위만 소지한 것을 볼 수 있다. 특히 인문학 부분에서 전체적으로 석사학위 이상 소지

자가 62.6%에 달하지만, 건축 및 지역설계 부문에서는 20.4%에 그친다. 2011-12년의 통계에도 전체 고등교육기관에서 가르치는 교수들 중에 박사학위 소유자는 전체의 42.4%, 석사학위 소지자는 12.7%에 달하는 것으로 조사되었다.

필리핀 대학교육의 현실은 환경이 열악한 소규모 대학들이 대거 존재하고 있으며, 전체적인 측면에서 학과별 수급조절이 제대로 이루어지지 못하고 있는 것을 볼 수 있다. 이와 같은 환경 하에서 필리핀의 대학 내에서는 편입비율이나 중도 탈락률이 높은 것이 특징이다. 전체적인 졸업율은 1995년 기준으로는 45.7%이었으나 꾸준히 증가하여 2004-2005년도에는 61%로 증가하여 일부 개선의 면모를 나타내기도 한다.

## 2. 필리핀 대학교육의 질적 통제장치

필리핀에서 고등교육을 제공하고자 하는 자는 필요한 구비서류를 갖추어 제출하고, 정부는 특별한 법적 절차적 결함이 없는 이상 이를 승인(recognition)하며, 이는 곧 법적으로 해당 교육기관을 운영할 수 있는 권한이 부여됨을 의미한다. 그러나 정부의 승인(recognition)은 단순히 기관의 법적 등록을 의미하는 것으로 프로그램의 질적 수준을 판단하는 인증(accreditation)과는 다른 의미를 가진다. 필리핀 고등교육위원회는 정책적으로 각 고등교육기관들로 하여금 기관 및 프로그램 별로 공인된 교육평가기관으로부터 인증(accreditation)을 받도록 권장하고 있다. 그리고 그 결과에 따라 다양한 종류의 인센티브, 즉 운영의 자율권, 각종 교부금 및 재정지원을 하고 있다.

필리핀 고등교육기관의 인증제도는 필리핀 고등교육위원회가 공식적 활동을 인정한 사설인증기관이 자체의 기준에 근거한 평가제도이다. 이는 교육의 질을 보증하고 증진하기 위한 제도로서 각 사

설인증기관은 그 평가방법과 절차에 있어서 고등교육위원회가 제시하는 기준에 부합해야 한다. 다시 말해 정부는 고등교육기관의 설립이나 교과목의 제공과 같은 문제에 대한 승인을 부여하고, 인증제도는 정부가 제시하는 기준에 준하여 사적영역(private)에서 자발적인(voluntary) 방법으로 이루어진다. 인증의 사적·자발성의 원칙은 인증기관에 의해 철저히 준수된다.

60여 개가 넘는 학교인증기구를 가진 미국만큼은 아니지만 필리핀에는 사립/공립, 종교/비종교 부문들에 따라서 독립적으로 생겨난 인증기구가 5개 존재한다. 1957년 주로 가톨릭 교육기관이 주축이 되어 필리핀학교/대학/대학교인증연합(Philippine Accrediting Association of Schools, Colleges and Universities, PAASCU)이 필리핀 최초의 고등교육 인증기관이 되었다. 이후 비종교 교육기관들이 주축이 되어 1973년 필리핀대학/대학교인증위원회(Philippine Association of Colleges and Universities-Commission on Accreditation, PACU-COA)를 구성하였고, 1976년에는 주로 프로테스탄트 계열 교육기관들이 주축이 되어 기독교학교/대학인증연합(Association of Christian Schools and Colleges-Accrediting Agency, ACSC-AA, 현재 Association of Christian Schools, Colleges and Universities Accrediting Agency, Inc, ACSCU-AAI로 변경)을 구성하였다. 이 세 개의 인증기구가 연합하여 1977년 필리핀인증기관연맹(Federation of Accrediting Agencies of the Philippines, FAAP)을 구성한 이후 사립고등교육기관에 대한 인증 역할을 담당해왔다. 이들이 주로 사립학교에 대한 인증을 담당하였기 때문에, 1989년에는 공립고등교육기관에 대한 인증을 위해, 필리핀 공립대학/대학교인증기관(Accrediting Agency of Chartered College and Universities in the Philippines, AACCU)이 설립되었고, 1995년에는 필리핀인증기관연맹(Federation of Accrediting Agencies of the Philippines, FAAP)에 회원으로 가입하였다. 그러나



사립학교에 대한 인증을 담당하는 다른 기구들과 관심분야가 달라 FAAP로부터 회원자격을 사임한 이후, 2003년에 설립된 지방대학/대학교연합-인증위원회(Association of Local College and Universities Commission on Accreditation, ALCUCOA)와 함께 전국품질인증네트워크(National Network of Quality Accrediting Agency, NNQAA)를 결성하였다.

필리핀 고등교육위원회는 FAAP와 NNQAA를 사립과 공립 각각의 공식적 인증기관 연맹으로 승인하였다(CMO-01-S-2005). 이들 두 인증연맹은 산하 인증기관이 되고자 하는 후보자에 대한 적절한 평가과정을 거쳐 산하 인증기관으로 받아들인다. 인증연맹에 가입되기 위해서는 철저하고 수용 가능한 인증 기준이 있어야 하며, 적절한 평가 수단과 절차가 있어야 하며, 자체 기준에 맞추어 기관/프로그램을 평가할 수 있는 효과적인 메커니즘이 있어야 하며, 연맹의 정책과 절차에 부합하는 기관/프로그램의 인증, 효력정지, 혹은 박탈을 위한 정책과 절차를 갖추어야 한다(CMO-01-S-2005, 제3조 2항). 그리고 인증기관은 소속 인증연맹에 매년 보고서와 관련 서류를 제출해야 한다. 인증연맹은 산하 인증기관들이 정부가 제시하는 기준에 근거하여 인증을 실시하고 있는지에 대한 감독의 책임이 있으며, 매년 이들로부터 보고 받은 인증결과를 취합하여 고등교육위원회에 보고하도록 하고 있다. 현재 필리핀 고등교육 인증기관들 중 PAASCU, PACU-COA, 그리고 AACUP은 유네스코 산하 국제고등교육인증네트워크(International Network for Quality Assurance Agencies in Higher Education)의 정회원으로 가입되어 있으므로 그 평가결과에 대하여 국제적인 인정을 받는다고 볼 수 있다.<sup>4)</sup>

기본적으로 필리핀 고등교육기관들은 자율적으로 인증을 신청하

4) <http://www.inqaahe.org/> (검색일, 2009/03/05). 인증과 관련된 정보는 주로 고등교육위원회 홈페이지(<http://www.ched.gov.ph>)에 보고서 형식으로 게재하고 있다.

며, 여러 인증기관 중에서 유관된 기관에 인증을 신청할 수 있다. 고등교육위원회는 인증 수준과 연계하여 보조금 지급이나 규제 면제 등의 혜택을 제공함으로써 고등교육기관들이 인증을 받도록 유인하고 있다. 또한 각 인증기관들에 의해 적용되는 인증기준이 통일성을 갖도록 정책적으로 지도하는 역할도 수행한다. 필리핀의 고등교육 인증제도는 기관 별, 그리고 프로그램 별 인증제를 실시하고 있다. <표 4>에서는 주요국들의 고등교육의 질적 통제를 위한 인증제도를 분야와 단위로 비교하고 있다.

<표 4> 주요국의 고등교육 인증제도 비교표

비교분야	영국	이란	한국	인도	태국	필리핀
평가단위	프로그램/ 학과	기관	기관	기관	프로그램	기관/ 프로그램
고등교육 기관 규모(수)	작음	비교적 큼	비교적 큼	매우 큼	큼	큼
특성과 구조	-강제적 -내부적, 외부적 감사	-강제적 -내부적, 외부적 감사	-강제적 -내부적, 외부적 감사	-자발적 -내부적 그리고 철저한 외부적 판단제도	-자발적 -외부적 평가	-자발적 -내부적 제도로 인증기관 에 의한 외부 감사
기능	-공적 교부금의 기준 -자율권 부여의 기준 -제도개선 을 위한 근거	-제도개선 을 위한 근거	-공적 교부금의 기준 -자율권 부여의 기준 -제도개선 을 위한 근거	-제도개선 을 위한 근거 -공적 교부금의 기준	-기관개선 의 기준	-자율권 부여의 기준 -제도개선 을 위한 근거

출처: Roberto N. Pauda (2003 14)

인증기관들은 일반적으로 고등교육위원회가 요구하는, 물리적 시설의 적절성, 도서관, 강의의 질, 교수진의 학문적 자격, 프로그램 교과과정, 학생조직 등에 부합하는 지를 평가하여 각 단계별 수준을

정한다. 1단계(Level 1)를 획득하면 인증지원자 자격이 부여된 것으로 간주되고, 2년 이내에 정식 인증을 받을 수 있는 여력이 있다고 판단되는 기관/프로그램을 의미한다. 2단계(Level 2)를 획득하면 정부의 모든 행정적인 통제에서 자유로우며, 일부 교과과정에 대한 자율적 운영권과 각종 재정지원, 그리고 교수개발을 위한 보조금을 배정받는 데 우선권이 부여된다. 3단계(Level 3)를 획득하면 모든 교과과정의 자율적 운영권이 부여되며, 원거리 교육프로그램을 제공할 수 있는 권리가 부여된다. 4단계(Level 4)를 획득하면 고등교육개발 기금의 지원과 보조금을 획득할 권한이 부여되며, 정부의 감독과 통제에서 완전히 독립된다. 4단계는 국제적으로 저명한 대학들의 프로그램과 견줄 수 있는 교육의 질을 실현하는 기관에 부여된다. 4단계가 되기 위해서는 그 기관 프로그램의 75% 이상이 최소한 십년 동안 3단계를 유지하여야 하며, 연구 성과를 국내는 물론 국제 학술지에서 등재해야 하며, 졸업생이나 동문들이 가르치거나 배우는데 탁월함을 보여 줘야 하며, 지역발전이나 국가의 사회경제 발전에 기여해야 한다. <표 5>는 필리핀인증기관연맹(AACCUP, FAAP)에 의해 인증된 고등교육 프로그램들의 통계수치를 보여주고 있다.

한편, (국립)필리핀대학교(University of the Philippines, UP)는 모든 운영 면에서 자치를 부여받은 기관으로 고등교육위원회(CHED)나 인증연맹의 감독이나 관리를 받지 않는다. 필리핀 공화국법(RA 9500)에 따르면 “(국립)필리핀대학교는 국립대학<sup>5)</sup>으로서 ‘학문의 자유(academic freedom)’를 누릴 권리와 의무를 가지며”(5조), “국가적인 목표와 우선권을 위해 수업, 연구, 계획, 정책, 프로그램 및 규정에 있어 절대적으로 스스로 결정할 권한을 가지며, 필리핀 대통령

5) (국립)필리핀대학이 설립되었을 때, national university는 국가(state)에 의해서 세워졌다는 의미보다는, ‘필리핀 국민’을 위한 대학이라는 의미가 강했다. 기존의 대학들이 가톨릭계 학교로서 상류층 학생들을 위한 공간이었다면, 종교나 계층에 상관없이 필리핀 민족을 위한 대학교란 의미와 취지를 두고 여러 특별 지위를 부여하였다.

<표 5> 필리핀 지역/영역/단계별 인증된 프로그램 수, 2007년 10월 31일 기준

지역*	고등 교육 기관 총수	인증프로그램이 있는 고등교육기관수			인증된 프로그램										총계
		공립**	사립***	합계	공립					사립					
					후보	1단계	2단계	3단계	합계	후보	1단계	2단계	3단계	합계	
I	108	20	18	38	19	23	57	16	115	17	11	56	1	85	200
II	70	7	11	18	10	4	53	3	70	9	1	39	9	58	128
III	224	13	15	28	17	30	65	-	112	10	9	33	23	75	187
IVA	264	14	22	36	27	29	35	1	92	34	12	61	13	120	212
IVB	80	7	2	9	15	3	6	-	24	1	-	6	-	7	31
V	60	14	10	24	35	13	32	-	80	9	4	36	3	52	132
VI	139	19	20	39	20	8	35	10	73	27	16	33	22	98	171
VII	137	8	19	27	16	1	21	6	44	28	5	46	34	113	157
VIII	142	12	-	12	8	11	64	29	112	-	-	-	-	0	112
IX	95	4	2	6	7	3	-	-	10	2	-	7	5	14	24
X	80	5	9	14	24	14	24	-	62	5	9	45	10	69	131
XI	85	7	15	22	10	18	4	-	32	13	13	28	16	70	102
XII	74	9	13	22	11	18	26	-	55	13	3	32	7	55	110
NCR	309	5	61	66	2	19	89	-	110	77	27	165	74	343	453
CAR	50	9	7	16	19	2	15	1	37	14	1	26	4	45	82
ARMM	64	-	1	1	-	-	-	-	0	-	-	2	-	2	2
Caraga	55	5	3	8	18	5	-	-	23	6	-	11	-	17	40
총계	2066	158	228	386	258	201	526	66	1051	265	111	626	221	1223	2274

출처: 필리핀 고등교육위원회(CHED)

주: \* 지역(Region)은 필리핀의 지리적 행정단위를 의미하며, NCR은 수도권을 의미하고 CAR, ARMM, Caraga는 모두 자치 구역에 해당한다.

\*\* 공립(public)은 AACUP에 의해 2006년 12월 31일까지 집계된 자료임.

\*\*\* 사립은 FAAP에 의해 2007년 10월 30일까지 집계된 자료임.

과 의회에 매년 예산을 신청한다”(11조)라고 명기하고 있다. 이 대학은 독자적인 자치권을 가진 대신, 고등교육위원회 위원장은 이 대학의 의사결정기구인 대학평의회(Board of Regents)의 한 회원으로 참여한다. 또한 고등교육위원회는 이 대학 프로그램의 질적 단계를 평가하지는 않지만, 고등교육개발지원금의 직접적인 수혜대상이 되는 우수기관(Center of Excellence)이나 발전기관(Center of Development)을 선정할 때는 이 대학도 포함시킨다.

필리핀 고등교육위원회는 인증이나 감독, 관리하는 일 이외에도 고등교육기관들의 경쟁력을 향상시키기 위하여 우수/발전기관들을 선발하여 발표하는 일을 하기도 한다. 인증은 각 인증기관들이 임무를 맡고 고등교육위원회가 이를 감독하거나 보고 받는 것이라면, 우수/발전기관의 선발은 고등교육위원회가 직접 주관한다. 인증제도는 고등교육기관들에게 기관 운영의 자율성을 제공하는 것이 주요 목적이라면, 우수/발전기관 제도는 고등교육기관에게 실질적인 교육제정을 지원하는 기준으로 사용한다는 점에서 차이가 있다.

이 우수/발전기관 선발은 고등교육법령(RA 7722)에 명기된 “세계 수준의 학자 배출과 국가의 발전을 위하여 필요한 프로그램 영역에서 가능한 우수기관(centers of excellence)을 발굴하고, 지원하며, 개발한다”는 취지에서 각 학문 분야마다 다른 평가기준과 심사절차에 의해 고등교육위원회가 심사하며, 단계적으로 ‘우수기관’, ‘발전기관’, ‘발전기관 2’의 순으로 평가한다. 심사를 받기 원하는 각각의 고등교육기관들은 자발적으로 신청하여 심사를 받게 된다. 이 심사는 교육발전 프로그램의 일환으로 인증단계와는 별도로 진행되지만, 우수기관 신청을 하기 위해서는 고등교육위원회가 인정하는 인증기관에 의해 허가를 받아야 하는 것이 하나의 조건이다. 또한 기관의 프로그램이 ‘우수기관’으로 선정되면 3단계 인증을 받은 것과 비슷하게, ‘자치와 규제 자율 지위’를 부여 받기 위한 신청 자격이 되기도 한다.<sup>6)</sup> 이러한 보안 규정은 현실적으로 완전한 자치를 부여 받는 기준인 4단계에 해당하는 대학이 하나 밖에 없는 현실적 한계 때문인 듯하다.

고등교육위원회가 우수기관을 선정하는 데에는, 우수한 수준의 교수진, 강의, 연구, 시설, 교외활동 프로그램, 그리고 모범적인 졸업

6) CHED Morandom Order(CMO 2001: 32), "Grant of Autonomy and Deregulated Status to Selected HEIs with Benefits Accruing Thereto."

생을 배출하는 것이 기준이 되는데, 효과적인 심사를 위하여, 1996년 이후 각 지역 고등교육위원회 지부마다 학계, 산업분야, 전문직 분야에 종사하는 사람들로 구성된 지역별 품질평가팀(Regional Quality Assessment Team)을 구성하고 있다. 우수기관으로 선정된 기관에 대해서는 3년 동안 매년 3백만 페소를 지급한다. 단 인문학, 사회과학 및 커뮤니케이션 과정에 대해서는 매년 1백만 페소를 지급한다. 발전기관으로 선정된 곳에 대해서는 매년 1백만 페소를 지원한다. 1999년 기준으로 고등교육위원회가 우수기관이나 발전기관에 지원한 한 금액은 2억8천만 페소에 이른다(Philippine National Commission for UNESCO Education Committee 2000: 59). 우수/발전기관 선발은 기관이 자발적으로 신청해서 고등교육위원회가 선발하는 과정을 거치기 때문에 선발 기간이 오래 걸리며 꾸준히 추가되고 있다. 현재까지 크게 3번에 걸쳐서 이 작업이 이루어졌는데, 2000

<표 6> 필리핀 우수/발전 기관 현황 (2010년 10월 4일 기준).

분야	우수기관	발전기관
농업/농업공학/수산/임업/수의학	14	13
회계/경영/호텔경영/기업교육	2	15
범죄학	3	4
IT	9	31
간호학/물리치료학/안경광학/의학/약학교육	8	6
생물학/화학/환경학/지질학/분자생물학/물리학/통계학	24	20
사범교육	31	12
화학공학/컴퓨터공학/세라믹공학/전자통신공학	0	18
전자통신공학/토목공학/위생공학/전기공학/산업공학/기계공학	0	38
총 개수	91	157

출처: 필리핀 고등교육위원회(CHED)

년과 2001년 그리고 2008년에 많은 선정이 이루어졌다. <표 6>에서 처럼 2010년 10월 기준 91개의 우수기관과 157개의 발전기관이 선정되어 있으며, 이러한 우수/발전 기관을 가진 대학 수는 국공립 39개, 사립 61개로 총 100개이다. 우수기관과 발전기관은 3년간의 재정 지원을 받는 것이 목적이므로 그 선정과 지원이 지속적으로 이루어지고 있다.

고등교육위원회에서는 대학을 선택하는 학생들에게 학교의 프로그램이 인증기관으로부터 정식 인증을 받았는지, 그리고 위의 표에서 제시된 우수기관이나 발전기관에 포함되었는지를 살펴보는 것이 좋은 방법이라고 제안하고 있다.<sup>7)</sup> 비록 자발성에 근거한 평가제도이지만, 인증제도나 우수/발전기관 제도는 필리핀 고등교육 기관 및 프로그램들의 질적 수준을 비교해 볼 수 있는 좋은 근거가 된다.

#### IV. 필리핀 대학교육의 문제점과 개혁방향

필리핀 고등교육기관의 수는 1,856개로 동남아시아뿐만 아니라 세계에서 손꼽힐 정도로 많은 숫자를 보유하고 있다. 그리고 대학교육의 대부분(88%)이 사립학교에서 이루어지고 있는 것도 하나의 특징이다. 더불어 최근 10년 동안 한해에도 40~50여개의 새로운 대학이 설립되었다는 점은 대학설립의 수월성과 함께 상업성의 일면을 보여준다고 볼 수 있다. 국공립대학도 직업교육기관들의 병합이나 위성 캠퍼스의 증가로 인해 그 수가 많이 증가하였다. 인구대비 대학 등록 학생 수도 동남아 다른 지역에 비해 월등히 높은 편이다. 이러한 양적인 규모나 성장추이에 발맞추어 교육의 질적 향상을 기

7) [http://newsbreak.com.ph/index.php?option=com\\_content&task=view&id=4326&Itemid=88889051](http://newsbreak.com.ph/index.php?option=com_content&task=view&id=4326&Itemid=88889051)

하고 있는지가 문제로 대두되고 있다. 또한 현재의 이러한 성장 추세가 국가의 교육 비전이나 정책 과제와 부합하느냐 하는 문제도 제기된다. 이러한 문제들에 대한 전문가들의 진단과 전망은 그리 밝지 않다.

우선 대학의 양적성장에 비해 교육부문이 특정 분야에 편중되어 있고, 국가의 질적 통제 장치가 효율적이지 못하다는 지적이 많다 (Johanson 1999; Santiago 2005; Valisno 2000). 필리핀은 이미 1970년에 대통령직속 필리핀교육조사위원회(PCSPE)가 대학의 신규 설립에 대한 모라토리엄을 선언했던 경험이 있을 정도로 무분별하게 설립되는 대학들에 대한 통제의 필요성이 오래 전부터 제기되어 왔다. 1994년 하원에 구성된 교육위원회(EDCOM)와 2000년에 대통령직속으로 설립된 교육개혁위원회(PCER) 등도 고등교육의 질적 개선을 위해 다양한 방안을 모색하였으나, 그 결과는 그리 만족스럽지 못한 것으로 평가된다. 특히 1990년대 필리핀 사회 전반의 민영화와 규제 완화의 흐름을 타고 1992년 사립교육 규제 완화조치가 발효되면서 1992년에 636개였던 대학의 개수는 3년만인 1995년에 1,019개로 급증했다. 또한 등록금 인상 비율을 한해 15%로 제한하던 규정도 사라져 대학의 자율에 맡겨졌다. 필리핀의 대학 등록금은 국공립대학과 사립대학 간에 최대 50배의 차이가 나기도 한다 (Bernado 2003: 247). 필리핀 사립대학은 크게 종교부와 민간 영리부문 대학으로 나뉘는데, 상대적으로 세금 감면 혜택이나 보조금 규모가 적은 영리부문 대학들은 등록금을 인상하거나, 교육비용이 상대적으로 적게 드는 교육학/사범교육이나 경영학, 또는 해외 취업이 용이한 해양학, 간호학 등에 집중하여 설립하는 경향을 나타내고 있다. 이는 필리핀의 대학교육이 특정 분야에 지나치게 편중되는 현상을 낳았다. 필리핀 전체 대학별 평균 학생수가 2천명이 안 된다는 사실은 이러한 군소 대학들의 난립상을 반영하는 것으로 볼 수 있으



며, 이들 대학들의 교육환경은 지극히 열악한 것이 현실이다.

필리핀 대학들은 질적인 측면에서도 많은 편차를 보여주고 있다. 필리핀 대학들의 질적 수준을 보여주는 하나의 지표로 국가자격시험에 대한 합격률을 들 수 있다. 필리핀에는 40여개가 넘는 분야에 국가자격시험이 있으며, 이를 통과해야만 해당 분야의 공공기관에서 일할 수 있고, 민간영역에서도 취업에 유리하다. 2011년 필리핀 고등교육위원회 통계에 따르면 전체 국가자격시험 합격률은 35.37%였다. 과학, 보건 관련 분야에서는 50% 내외이지만 교사자격, 농림수산 분야에는 30% 내외의 합격률을 나타냈다. 필리핀에서 명문으로 꼽히는 3개 대학 졸업생의 합격율은 90%를 넘는 반면, 합격자를 한명도 배출하지 못하는 프로그램을 가진 학교도 존재한다 (Bernado 2003: 245).

전반적인 필리핀 대학교육의 시장수급 현황도 문제점으로 제기된다. 이는 단지 필리핀 대학교육의 문제로만 취급할 수 없다. 대학에서 우수한 인력을 많이 배출하더라도 국내의 직업시장이 이들을 수용할 정도의 규모가 되지 못하는 것이 현실이다. 이러한 상황은 필리핀 대학교육이 국내의 인력수요보다는 해외의 인력수요를 충족시키는 방향을 발전하는 결과를 낳았다. 이는 필리핀 정부가 지난 1970년대부터 본격적으로 추진한 인력의 해외진출 정책의 결과로 볼 수 있다. 이러한 필리핀 교육의 현실은 고급인력의 해외유출 (brain drain)현상을 낳고 있으며, 국내에서 취업하는 인력은 해외기업들의 콜센터와 같은 단순 서비스 직종의 수요를 충족시키는 부정적인 현상을 낳고 있다. 국가가 장기적인 경제발전계획을 수립하고, 이의 추진과정에 필요한 인력을 대학에 공급하는 유기적이고 체계적인 관계가 수립되어 있지 못한 것이 현실이다.

필리핀의 대학교육제도는 미국의 영향을 받아 설립과 운영에 있어서 국가의 통제보다는 시장의 자율에 대부분 의존하다. 이러한 상

황에서 대학교육의 질적 수준을 제고하기 위한 방안으로 인증제도를 도입하여 사용하고 있다. 앞에서 기술했듯이 필리핀 대학들은 자율적으로 인증 및 평가 신청을 하며, 우수하게 평가받은 프로그램이나 대학은 간접적으로 프로그램에 대한 재정지원을 받거나 대학의 자율성을 부여받게 된다. 그러나 2012년 7월 24일 기준으로 2,282개의 고등교육기관 중 인증된 프로그램을 가진 고등교육기관이 484개로 21.2%에 지나지 않는다. 국공립대학은 그 비율이 상대적으로 높지만 사립대학의 경우에는 그 비율이 훨씬 낮으며, 석사과정이나 박사과정은 이 수치가 더욱 낮게 나타난다. 인증을 받은 기관도 대부분 전체 4단계 중 2단계의 인증을 받은 곳이며, 최고 단계인 4단계 평가를 받은 프로그램 수는 35개에 지나지 않는다. 필리핀의 인증제도가 기관의 자율적 선택에 의해 이루어진다는 점에서 이 비율이 곧 대학의 질적 수준을 보여주는 것은 아니겠지만, 이렇게 비율이 낮다는 점은 또한 고등교육을 관할하는 정부 정책의 효율성이 낮다는 점을 반증한다. 대부분의 대학들은 인증 및 평가를 받기 위한 절차가 너무 길거나 비용이 많이 들며, 이에 반해 얻을 수 있는 인센티브가 너무 적다는 점을 지적하고 있다.

대학의 국제적인 경쟁력은 대학의 국제적 지명도로 나타나며, 이는 또한 외국 유학생의 유입 규모를 통해 알 수 있다. 필리핀은 아시아에서 제일 오래된 근대적 대학을 보유하고 1970년대까지 일부 대학들은 세계적 대학들과 어깨를 나란히 했던 경험이 있다. 이는 과거 필리핀에서 주변국들에게 건축가, 회계사, 변호사 등 전문직 인력을 공급했던 배경이 되었다. 그러나 오늘날 필리핀은 싱가포르, 말레이시아, 인도 등의 정부들이 대학의 국제경쟁력을 높이기 위해 투자하는 국가적 노력에 비해 현저히 뒤처져 있다는 평가이다 (Santiago 2005). 이미 아시아 대학평가 순위에서도 상위권에서 많이 밀려나고 있으나, 이와 같은 국제적인 대학평가를 받거나 교육시장

을 개방하여 세계 유명 대학과 제휴하려는 움직임에 적극적으로 나서지 않고 있다. 이는 필리핀의 대학들이 이러한 부분에 집중적으로 투자할 만한 경제적 여력이 뒷받침되지 못하고, 또한 행정 및 재정적 투자에 비례하여 유치가 예상되는 외국 유학생들의 규모가 그리 만족스럽지 못할 것이라는 현실적인 판단 때문이기도 하다. 유학생의 유치는 단지 대학의 명성뿐만 아니라 유학을 유도할 수 있는 다양한 인센티브나 안정적인 유학생생활을 위한 다양한 사회적 기반 등에도 영향을 받는다. 필리핀은 영어로 교육을 하고, 상대적으로 생활비가 적게 든다는 장점이 있지만, 각 대학이 재정적 어려움을 겪고 있는 상태에서 외국인 유학생을 유인할 수 있는 장학금 확보가 어렵고, 또한 사회적 치안상태가 불안하다는 인식이 외국 유학생의 유입에 걸림돌이 되고 있다.<sup>8)</sup>

필리핀 대학교육이 직면하고 있는 다양한 문제점들은 이미 오랜 전부터 지적되어 왔으며, 필리핀 정부도 이를 개선하기 위한 다양한 정책들을 제시하고 추진해 왔다. 그러나 세계화의 흐름 속에서 대학교육도 하나의 상품으로서 치열한 국제적 시장경쟁에 노출되어 있는 오늘날의 현실을 감안하면, 보다 많은 재정적 투자여력이 있는 국가들과 경쟁에서 필리핀이 우위를 점하기는 쉬운 일이 아니다. 2010년 출범한 현 아키노 행정부는 향후 5개년(2011-2016) 간의 교육개혁을 통해 필리핀 고등교육의 질적인 향상과 함께 평등한 교육기회의 확대를 정책비전으로 제시한바 있다. 정책목표로는 우선, 고등교육의 질적 향상을 통해 국제적으로 경쟁력 있는 졸업생들을 배출하고, 또한 사회적 필요를 충족하는 적실성 있는 교육을 육성한다.

8) 2000년대 중반까지는 4,000명 내외의 외국 유학생이 필리핀의 대학에서 공부했던 반면, 최근 한국과 중국 유학생의 유입이 급증하면서 2011년 기준으로 약 6,000명이 넘는 한국인과 3,400여명의 중국인을 포함하여 19,654명이 고등교육기관에 등록된 사람(단순 여학연수자 제외)에게 지급되는 학생비자를 받았다. 하지만 최근 급증한 유학생 수는 영어를 목적으로 온 단기 교환학생의 비중이 높아서, 실질적으로 필리핀의 대학교육을 받기 위한 순수한 목적의 유학생 규모로 보기 힘들다.

둘째, 경제적 여력이 부족한 계층에게도 양질의 고등교육이 제공될 수 있는 여건을 마련한다. 셋째, 지속적인 지적 추구하고 리더십 함양, 그리고 역사적·문화적 유산의 함양을 위한 학문의 자유를 보장하고 보호한다. 마지막으로 부패한 요소들을 일소하고 투명하고 책임성 있는, 그리고 참여적인 관리체계를 갖춘다, 등이다. 이를 실현하기 위한 세부적인 단계별 전략을 수립하여 추진하고 있다.

그러나 대학교육의 육성을 위한 필리핀 정부의 이와 같은 전략이 어느 정도 성공을 거둘 수 있을 지는 좀 더 두고 볼 일이지만, 여러 가지 부정적 현실여건이 긍정적 전망을 내놓기 어렵게 한다. 필리핀 정부가 대학교육의 육성을 통한 국가 경쟁력 강화를 내세웠지만, 필리핀 대학의 현실은 첨단과학이나 고도의 정보통신기술 분야보다는 당장에 학생들을 유치할 수 있고, 저비용으로 교육할 수 있는 소수 분야에 집중되어 있다. 대학의 국제경쟁력을 강화하기 위해서 필리핀 정부가 그 많은 대학들을 모두 지원할 수는 없을 것이 현실이다. 따라서 일부 대학에 집중적인 투자를 하는 수밖에 없는데, 이는 정부의 집중투자 대상에서 제외된 대학들의 질적 저하를 가져올 여지가 크다. 또한 대다수의 대학들이 이와 같은 정부의 지원에서 소외될 경우 전반적인 대학교육의 질적 저하를 낳을 것이다. 이와 같은 대학교육의 질적 양극화는 사회적 문제를 수반할 수도 있다. 필리핀인 다수가 경제적인 빈곤 상태에 있는 상황에서 제대로 된 대학교육의 기회가 일부 극소수 상류층에게만 집중되는 경향이 있다. 대다수의 대학들이 재정적 여력이 어려운 상황에서 학생들에게 지급하는 장학금의 규모는 한정되어 있고, 국가에서 지급하는 장학금도 전체 학생의 1% 정도밖에 누릴 수 없는 상황은 하층민들의 대학교육 기회를 더욱 좁게 만드는 이유가 된다. 평등한 교육의 기회는 민주주의 사회의 가치를 실현하는 중요한 요소 중의 하나이다. 이는 교육이 경제·사회적 신분상승의 중요한 수단이 되기 때문이며, 이와 같

은 기회는 모든 계층에게 동등하게 제공해야만 양극화의 심화와 사회적 계층구조의 고착화를 방지할 수 있는 것이다.

필리핀 정부는 양적으로 지나치게 팽창되어 있는 고등교육기관을 합리적 수준에서 정리하는 것을 목표로 하여, 우선 지역별로 국공립 대학들에 대한 통폐합 사업을 추진하고 있다. 또한 정부에서 규정하고 있는 조건들을 갖추지 않는 대학들에 대해 폐쇄 명령을 내리기도 했다. 이는 그동안 필리핀 정부가 고등교육을 단순히 시장논리에 맡겨두고 최소한의 간섭만을 했던 정책에서 벗어나 보다 적극적인 개입을 시사하는 것이다. 이와 같은 고등교육에 대한 국가의 적극적인 개입은 바람직한 정책방향으로 볼 수 있다. 교육은 국민보건과 함께 사회의 공공재로서 정의로운 사회의 기본적인 조건으로 간주된다. 이를 단순히 시장논리에 맡겨두기보다는 국가에서 적극적인 관여와 지원을 통해 양적인 측면이나 질적인 측면에서의 통제가 필요하다. 또한 전문적인 인력의 양성과 국가적 지도자의 배출이라는 목적을 수행하고 있는 대학교육의 특성상 정부에서는 국가의 장기적인 발전전략에 맞추어 유기적인 협력과 조율관계를 맺는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 현 필리핀 정부의 정책방향은 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 정책들을 효과적으로 이끌어 나갈 정치적, 경제적 역량을 갖추고 있는가는 여전히 의문으로 남는다.

## V. 맺음말

필리핀의 대학교육은 오랜 역사와 함께 양적인 팽창, 질적인 양극화 그리고 전반적인 발전의 지체를 경험하고 있다고 평가할 수 있다. 필리핀 대학교육의 양적인 팽창은 대학의 설립과 운영을 민간의 자율에 맡김에 따라 나타난 현상이며, 대학교육의 시장화 결과로 볼

수 있다. 이처럼 난립하고 있는 대학들의 질적 통제를 위한 인증제도도 민간에게 맡겨져 있으며, 인증의 여부도 기관의 자율에 맡겨짐에 따라 국가차원의 통합적인 통제가 어려운 상황이다. 인증의 단계나 정부에서 선발하는 우수기관이나 프로그램에 대한 각종 혜택과 재정적인 지원은 일부의 대학들에 치중되고 있으며, 이는 대학교육의 양극화를 심화시키는 결과를 낳고 있는 실정이다. 또한 높은 빈곤율을 나타내고 있는 필리핀의 계층구조에서 저소득층 학생들이 우수한 대학교육을 받을 수 있는 실질적인 기회가 점점 더 좁아지고 있는 것이 현실이며, 이는 필리핀의 경제적, 사회적 계층구조를 더욱 양극화시키고 고착화시키는 결과를 낳기도 한다. 이와 같은 문제점들을 일찍이 인식한 필리핀 정부는 다양한 정책을 수립하여 추진하고 있지만, 교육개혁에 대한 정치적 의지의 결여와 정부의 재정적 역량부족으로 많은 결실을 보지 못하고 있는 형편이다. 현 아キノ 행정부는 필리핀 대학교육을 국가의 경제발전을 지탱해 주는 한 축이자 보다 평등한 사회를 만드는 기반으로 인식하고 적극적인 개혁정책을 제시하고 있다. 이러한 행정부의 정책적 의지가 보수적 성향의 정치권으로부터 어느 정도 호응을 이끌어 내어 결실을 거둘지는 좀 더 지켜볼 일이다.

필리핀 고등교육의 사례는 최근 많은 변화를 경험하고 있는 우리나라의 대학교육에도 많은 시사점을 남긴다. 그동안 증가하는 대학교육 수요에 맞추어 지나치게 비대해진 고등교육 기관의 규모가 점차 감소하는 수요에 따라 구조적 조정 시기를 맞고 있다. 더불어 그동안 국내 대학들이 누렸던 국내 학생 유치에 대한 독점적 특권도 점점 사라지고 있다. 이는 세계화와 더불어 유학이 보편화되고 있는 추세와 함께 각종 자유무역협정(FTA)을 통해 고등교육서비스 시장이 개방될 경우 외국의 대학들과의 경쟁이 본격화 될 것이기 때문이다. 주어진 현실에 만족하고 국가차원에서 지속적인 발전을 모색하

지 않음으로써 대학교육이 불균형적이고 파행적으로 발전한 필리핀의 경험은 변화하는 우리의 대학교육 환경에서 국가의 역할에 대한 좋은 반면교사(反面教師)가 된다.

**주제어:** 필리핀, 대학현황, 고등교육 제도, 고등교육 개혁, 고등교육 질적 통제장치.

### 〈참고자료〉

- Bernardo, Allan B. I. 2003. "Internation Higher Education: Models, Conditions and Issues." In Tereso S. Tullao (ed.). 2003. *Education & Globalization*. the Philippine APEC Study Center Network(PASCN) and the Philippine Institute for Development Studies(PIDS).
- CHED. 2004. *Commission on Higher Education: A Decade of Service to the Nation*. Published by Commission on Higher Education, the Philippines.
- Clark, Nick Clark. 2004. "World Education News and Reviews: Education in the Philippines." <http://www.wes.org/ewenr/PF/04nov/pfpractical.htm>. (검색일 2008/08/27)
- Congress of the Republic of the Philippines. 1991. *Making Education Work: An Agenda for Reform*. Quezon City: Philippine Congress.
- Corpus, Manuel T. 2003. "Historical Perspectives of the Philippine Quality Assurance System." *Journal of Philippine Higher Education Quality Assurance* 1(1): 1-7.
- Frey, James S. 2001. "International Credentialing of Tertiary Education: Principles, Questions and Concerns." <http://www.aic.lv/ace/>

- ace\_disk/Recognition/exp\_text/frey.pdf (검색일, 2009/03/09).
- Johanson, Richard K. 1999. "Higher Education in the Philippines." Technical Background Paper No. 3. Manila: Asia Development Bank.
- Omas-As, Roberta L. 2005. *Historical, Philosophical, Legal Foundations of Education*. Quezon City: Great Books Publishing.
- Pauda, Roberto N. 2003. "International Higher Education Quality Assurance Practices: Situating the Philippine System." *Journal of Philippine Higher Education Quality Assurance* 1(1): 8-15.
- Santiago, Andrea L. 2005. "Cross-Border Transactions in Higher Education: Philippine Competitiveness." Discussion Paper Series N. 2005-27. Manila: Philippine Institute for Development Studies.
- The World Bank. 2012. *Putting Higher Education to Work, Skills and Research for Growth in East Asia*. World Bank East Asia and Pacific Regional Report. Washington D. C.: The World Bank
- Valisno, Mona Dumlao (ed.). 2000. *The Reform and Development of Higher Education in the Philippines*. Manila: UNESCO National Commission of the Philippines.
- University of the Philippines Office of the University Registrar. 2007. "2004-2010 General Catalogue: University of the Philippines Diliman." Quezon City: UP Press.
- Yepes, Cezar de Prado. 2007. "Regionalization of Higher Educational System in Europe and East Asia and Potential for Global Change." *Asia Europe Journal* 5: 83-92.
- 기타 참고 법령 및 인터넷 참고 내용은 본문 각주에 명기되었음.  
(2012. 10. 19. 투고; 2012. 10. 24. 심사완료; 2012. 10. 24. 게재확정)



<Abstract>

## Philippine Higher Education: History, the Present State, and Reform Direction

KIM, Dong–Yeob (Busan University of Foreign Studies)

JUNG, Bub Mo (University of the Philippines)

The current situation of higher education in the Philippines can be summarized as the rapid increase in number of HEIs(Higher Education Institutes), the polarization of the education quality, and the current deferment of educational development. The soaring number of HEIs has been backed up by the autonomous establishment and management of private sector, and also by the marketization of higher education. Further, the quality control of higher education has been also the task of private sector, which has made the state level of control difficult. The benefit and financial support for HEIs which are selected by government tend to be focused on certain prominent schools, which accelerate the bi-polarization of higher education. In the Philippines with high poverty rate, it becomes more difficult for students from lower class to access the higher education with good quality, and the economic and social class difference becomes more solid through such an unequal educational opportunity. In response to educational issues, Philippine government has tried various remedies, however, the trial hasn't had a significant outcome because of unsteady political will for the educational reformation and the

scarce financial support. The current Aquino administration recognizes that the higher education is the key to successful economic development and to the equal society. Thus the government has actively shown the vision and has implemented the plan. Though, it still needs an attention before judging whether it draws the cooperation from the conservative political parties and it would have fruitful outcomes.

**Key Words:** The Philippines, Current State of University, Higher Education System, Higher Education Reform, Higher Education Quality Control System.