

경제포커스

■ 우리나라의 교육 경쟁력: 평가와 대책

김진영(건국대학교 경제학과 교수)

■ 대학재정의 현황과 발전방향

안종석(한국조세연구원 세법연구센터장)

대학재정의 현황과 발전방향

안종석*

조세연구원 세법연구센터장

jsan@kipf.re.kr

I. 서론

지식과 기술로 대변되는 인적자본이 국가경제 발전의 원동력이 되는 현대 사회에서 대학교육의 질적 개선을 위한 개혁이 중요한 사회적 이슈가 되고 있다¹⁾. 재정의 관점에서는 대학교육의 질적 개선을 위해 재정의 확대가 필요한지, 필요하다면 어떤 방법으로 하는 것이 가장 효율적인지, 대학의 성과를 최대화하기 위한 재정지원방식은 어떤 것인지 등이 관심의 초점이 되고 있다.

우리나라에서도 1980년대와 1990년대를 거치면서 대학교육이 크게 팽창하였으나 질적인 측면에서 이를 뒷받침하지 못해 심각한 문제가 되고 있다. 고등학교 졸업자의 대학진학률은 세계 최고 수준임에도 불구하고 IMD가 평가한 대학교육 경쟁력은 조사대상국 중 최하위 수준으로 나타났다²⁾.

이러한 문제에 직면하여 재정규모를 확대함으로써 교육의 질적 개선을 도모해야 한다

* 저자 학력, 경력 및 최근 연구:

- 경제학박사(미국 매릴랜드 대학교)
- 청와대 경제구조조정기획단, 미국 U.C. Berkeley 교환교수, 한국조세연구원 선임연구위원
- '지방대학에 대한 재정지원 현황 및 개편방안'(2004), '근로소득과 사업소득의 과세형평성에 대한 연구'(2005)

1) Jacobs and van der Ploeg(2005) 참조.

2) 2005년 평가대상 60개 국가 및 지역 중 52위. IMD(2005), 한국교육개발원(2006).

는 주장이 제기되고 있다. 그러나 대학교육에 대한 정부 지출의 확대가 용이한 것은 아니다. 일부에서는 국가 재정에 대해 세금을 인하하고 지출 규모를 전반적으로 축소하여야 한다고 주장하는 이도 있으며, 다른 한편에서는 복지지출 수요가 막대한 규모로 증가할 것이라는 전망이 나오고 있다. 이러한 요인들이 회임기간이 길고 성과가 불확실한 교육부문에 대한 정부의 투자를 제약하는 요인이 될 수 있다.

본 고에서는 재정에 초점을 맞추어 우리나라 대학이 직면한 문제점과 제약요인들, 환경의 변화 등 특징적 현상들을 살펴보고(Ⅱ장), 대학교육의 성과를 극대화할 수 있는 재정의 효율화 방안을 모색한다(Ⅲ장).

II. 대학재정의 특징적 현상

우리나라 대학교육의 가장 큰 특징은 무엇보다도 최근 20여 년간 진행된 양적 팽창이라고 할 수 있는 바 본 장에서는 제일 먼저 양적인 팽창과 그로 인해 야기된 변화들을 살펴본다. 그 다음에는 재정 문제에 관하여 그 규모와 자원 조달구조 및 지출구조에 대해 차례로 검토한다. 그리고 마지막으로 인구변화로 대변되는 최근의 환경 변화와 그 의미에 대해 논의한다.

1. 대학교육의 양적인 팽창 및 그 영향

<표 1>은 1970년대 이후 우리나라 대학 교육의 양적인 팽창을 보여주고 있다. 총 학교 수는 1970년에 152개였던 것이 1980년에는 224개, 2000년에는 349개로 증가하였으며, 2005년에는 360개가 되었다. 이와 같이 대학교의 숫자가 증가하면서 학생수도 크게 증가하였음은 물론이고 기존의 대학들도 규모를 키워 많은 학생수를 받아들였기 때문에 학생 수는 더욱 빠른 속도로 증가하였다. 2005년 현재 학생수는 전문대학과 대학을 모두 합해 약 293만 명인데, 그 중 약 30%인 85만 명이 전문대학생이며, 나머지는 교육대학과 산업대학을 포함한 4년제 대학에 재학하고 있다. 매년 고등교육 과정으로 진학하는 학생의 절반 정도는 전문대학에, 나머지 절반은 대학교에 진학하는 셈이다.

이러한 대학 및 학생수의 증가는 인구의 증가뿐만 아니라 대학 진학률의 획기적인 변화를 반영한 것이라고 할 수 있다. 고등학교 졸업자의 대학 진학률은 1970년 28.6%에서 점차 증가하여 2000년에 70.5%, 2005년에는 82.1%가 되었다.

<표 1> 대학 및 대학생 수의 변화

(단위: 개, 명)

구분	1970	1980	1990	2000	2002	2004	2005
학 교 수	계	152	224	241	349	352	360
			(47)	(148)	(45)		(3)
	전문대학	65	128	117	158	159	158
			(97)	(96)	(35)		(0)
	대학교	71	85	107	161	163	171
			(20)	(158)	(50)		(7)
교육대학	16	11	11	11	11	11	11
산업대학	-	-	6	19	19	18	18
학 생 수	계	192,087	577,455	1,431,921	2,770,200	2,945,166	2,946,608
			(201)	(148)	(193)		(6)
	전문대학	33,483	165,051	323,825	913,273	963,129	897,589
			(393)	(96)	(182)		(-7)
	대학교	146,414	402,979	1,040,166	1,665,398	1,771,738	1,836,649
			(175)	(158)	(60)		(12)
교육대학	12,190	9,425	15,960	20,907	23,259	23,335	25,141
산업대학	-	-	51,970	170,622	187,040	189,035	188,753

주: ()안의 수치는 10년전 대비 증가율(%), 단, 2005년의 경우 2000년 대비 증가율.

자료: 한국교육개발원, 『교육통계연보』, 각연도.

대학교육의 양적 팽창으로 인해 나타난 중요한 변화 중의 하나가 교원 1인당 학생수의 증가이다. 교원 1인당 학생수는 교육의 질에 중요한 영향을 주는 교육환경을 나타내는 지표로 인식되고 있는데, 1970년에 19.1명이었던 것이 2002년에는 50명에 육박하는 수준으로 증가되었다. 2003년부터는 전반적인 학생수 감소와 함께 교원 1인당 학생수도 약간씩 감소하는 추세를 보이고 있다.

교원 1인당 학생수는 흔히 교육의 질적 수준을 대변하는 지표로 활용된다. 정형화된 지식을 대중에게 보급하는 대량생산형 교육보다는 창의성을 중시하는 소규모 맞춤형 교육이 더욱 중요해진 현대의 대학교육에서 교원 1인당 학생수는 특히 중요한 의미를 갖는다. 이러한 관점에서 우리나라의 대학교육 환경은 매우 심각한 문제를 갖고 있다고 할 수 있다. 양적인 확산의 측면에서 보면 미국 등 극히 소수의 선진국을 제외하면 타의 추종을 불허할 정도로 앞서나가 있지만 질적인 측면을 대변하는 교원 1인당 학생수는 다른 국가와 비교가 되지 않을 만큼 열악한 형편이다. OECD 국가 평균치를 보면 전문대학이 15.9명, 대학교가 16.3명이며, 대학교의 경우 그리스 31.7명, 이탈리아 22.5명을 제외하

고는 20명을 넘는 국가가 없다(2004년 기준).

교육의 질적 수준을 직접 평가한 자료에서도 우리나라 대학교육의 경쟁력은 매우 낮은 것으로 나타나고 있다. IMD에서는 매년 국가경쟁력을 조사해 발표하고 있는데, 조사항목 중에 대학교육의 경쟁력은 총 60개 지역 중 52위인 것으로 나타났다. IMD는 대부분의 선진국은 물론 인도 대만, 말레이시아, 중국, 브라질, 태국 등도 우리나라보다 앞선 것으로 보고하였다³⁾.

<표 2> 교원 1인당 학생수

(단위: 명)

구 분	1970	1980	1990	2000	2002	2004	2005
전체	19.1	28.2	33.9	48.8	49.4	47.4	45.2
		(48)	(20)	(44)			(-7)
전문대학	20.5	30.1	43.9	78.0	79.2	75.6	70.9
		(47)	(46)	(78)			(-9)
대학교	18.8	27.9	31.2	39.7	40.1	39.1	37.8
		(48)	(12)	(27)			(-5)

주: 1) ()안의 수치는 10년전 대비 증가율(%), 단, 2005년의 경우 2000년 대비 증가율.
 자료: 한국교육개발원, 『교육통계분석자료집』, 2006.

2. 대학 교육비 규모

대학교육비의 대 GDP 비율을 다른 국가들과 비교해 보면 OECD 국가 중 유일하게 미국이 2.9%로 2.6%인 우리나라보다 높으며 캐나다가 2.4%로 2%대를 유지하였다. 그 외에 다른 국가들은 모두 2% 미만이다. 우리나라가 미국과 함께 교육비의 대 GDP 비율이 가장 높은 국가가 된 것은 이 두 국가의 고등교육 취학률이 가장 높은 수준이라는 점이 중요한 역할을 한 것으로 판단된다(<표 3> 참조).

학생 1인당 교육비 규모를 보면 <표 4>와 같다. 학교 급별로 보면 우리나라의 초등학교 학생 1인당 교육비는 4,098 달러로 OECD 회원국 평균 5,450 달러의 75%, 중등교육은 6,410 달러로 OECD 평균 6,962 달러의 92%였다. 고등교육 부문에서는 7,089 달러로 OECD 평균 11,254 달러의 63%에 그쳤다. 이는 우리나라의 고등교육 환경이 선진국에 비해 절대적으로 열악한 상황임을 시사하는 것이다. 고등교육 전체적으로 볼 때 우리나라의 학생 1인당 교육비는 1인당 GDP의 37%로 OECD 평균 43%보다 6% 포인트 낮다.

3) IMD(2005)

〈표 3〉 GDP 대비 교육비 비중(2003년)

(단위: %)

구 분	전체 교육단계			고등교육단계		
	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담	계
한 국	4.6	2.9	7.5	0.6	2.0	2.6
독 일	4.4	0.9	5.3	1.0	0.1	1.1
미 국	5.4	2.1	7.5	1.2	1.6	2.9
영 국	5.1	1.0	6.1	0.8	0.3	1.1
이탈리아	4.6	0.4	5.1	0.7	0.2	1.9
일 본 ¹	3.5	1.2	4.8	0.5	0.8	1.3
캐나다 ^{1,2}	4.6	1.3	5.9	1.3	1.0	2.4
프랑스	5.8	0.5	6.3	1.1	0.2	1.4
핀란드	6.0	0.1	6.1	1.7	0.1	1.8
국가평균	5.2	0.7	5.9	1.1	0.4	1.4

자료: OECD, Education at a Glance: OECD Indicators 2006, 2006.

3. 교육비 부담주체: 공공부문 vs 민간부담

우리나라 교육재정을 다른 국가와 비교할 때 가장 뚜렷하게 드러나는 특징 중의 하나는 교육비의 민간부담이 많다는 점이다. 2003년의 자료를 보면 정부부담에서 부담하는 고등교육비는 GDP의 0.6%, 민간부담은 2%로 민간부담이 총교육비의 77%를 차지하였다. 이에 비해 OECD 국가 평균치를 보면 우리나라와 반대로 정부부담과 민간부담이 각각 GDP의 1.1%와 0.4%로 정부부담이 민간부담의 2.75배에 달하였다. 우리나라 공교육의 민간부담 의존은 전적으로 민간이 부담할 수밖에 없는 사교육비와 함께 가정의 교육비 부담을 가중시키는 요인이 되고 있다.

교육비 중 민간부담의 비중이 큰 것은 고등교육부문이 사립에 많이 의존하며, 국공사립을 불문하고 수업료가 많기 때문에 나타나는 현상이다. 전문대학의 경우 국공립에 다니는 학생의 비중이 15%이고, 85%가 정부에서 지원을 받지 않는 독립형 사립학교에 재학하고 있다. 한편 OECD 회원국 전체를 보면 국공립의 비중이 65%이고, 독립형 사립의 비중은 13.4%에 불과하다. 4년제 대학의 경우 우리나라는 국공립의 비중이 22.5%, 독립형 사립의 비중이 77.5%인데 비해 OECD 국가 평균은 각각 76.7%와 11.7%이다.

수업료를 보면 2003/2004년 기준 국공립 일반대학과 사립 일반대학의 학비(수업료)는 각각 3,623 달러와 6,953 달러로서 OECD 국가 중 네 번째로 높다. 국공립 대학의 경우 1위는 호주로서 5,289 달러이고 그 다음이 미국 4,587 달러, 일본 3,747 달러이다. 사립 대학의 경우에는 미국(17,777 달러), 호주(13,420 달러), 터키(9,303 달러)의 학비 평균

치가 우리나라보다 높다. 체코, 덴마크, 핀란드, 아이슬랜드, 노르웨이, 슬로바키아, 스웨덴에서는 국공립대학에서 수업료를 받지 않으며, 고등교육을 거의 대부분 국립대학이 담당하고 있다.

〈표 4〉 학생 1인당 교육비의 국제비교(2003년)

(단위 : 미국달러의 구매력지수(PPP) 환산액 / %)

구 분	초등교육		중등교육		고등교육	
	학생1인당 교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생1인당 교육비	학생1인당 교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생1인당 교육비	학생1인당 교육비	국민 1인당 GDP 대비 학생1인당 교육비
한 국	4,098	21	6,410	33	7,089	37
독 일	4,624	17	7,173	26	11,594	42
미 국	8,305	22	9,590	26	24,074	64
영 국	5,851	20	7,290	25	11,866	40
이탈리아 ¹	7,366	28	7,938	30	8,764	33
일 본	6,350	23	7,283	26	11,556	41
캐나다 ^{1,2}	-	-	6,482	21	19,992	66
프랑스	4,939	17	8,653	30	10,704	38
핀란드	5,321	19	7,402	26	12,047	43
덴마크	7,814	25	8,183	27	14,014	46
룩셈부르크	11,481	21	17,078	31	-	-
스위스 ¹	8,131	24	12,209	37	25,900	78
국가 평균	5,450	20	6,962	26	11,254	43

주 : 1. 공립학교만 포함됨. 2. 2002년 자료임.

* 우리나라의 2003년도 PPP 환율은 1달러 당 784.03원임.

자료: 교육인적자원부, 보도자료 2006. 9. 12.

4. 학생수의 변화

우리나라 대학재정의 또 다른 중요한 특징 중의 하나는 학생수의 변화라고 할 수 있다. 1970년대 이후 인구 증가와 경제의 고도성장, 대학진학률의 획기적 증대 등에 힘입어 대학이 크게 팽창하였다. 그러나 최근 진학률의 증대가 한계에 도달한 상태에서 인구의 감소에 직면하게 되었으며, 결과적으로 한계적 대학에서 신입생을 충분히 확보하지 못하는 상황에 처하게 되었다.

2005년의 인구를 100으로 2015년의 연령별 인구의 지수를 구해보면, 2015년에 대학 적령 인구라고 할 수 있는 20-29세 인구는 2005년의 88%로 12% 줄어들게 된다. 5-14세 인

구는 2005년의 71%로, 이들이 대학에 진학하게 되는 2030년 이후에는 대학생 수가 더욱 줄어들게 된다. 이러한 학생수의 감소는 다른 국가에서 유래를 찾아보기 어려울 정도의 급격한 변화로서 대학 재정에 중요한 영향을 준다. 주로 정부 부담에 의존하는 국가의 경우 학생수의 변화가 직접적으로 대학 재정규모를 줄이는 결과를 가져오지 않을 수 있다. 그러나 우리나라의 사립대학과 같이 거의 전적으로 학생 수업료에 의존하여 학교를 운영하는 경우에는 학생수가 줄어들게 되면 그만큼 수입이 줄어들어 학교 운영에 막대한 지장이 나타난다. 이러한 관점에서 대학의 개혁 및 구조조정이 매우 시급하고 중요한 문제로 대두되고 있다.

III. 대학재정의 주요 이슈와 발전방향

다음에서는 우리 대학재정의 발전과 관련된 주요 이슈들에 대해 논의하고 나름대로의 발전방향을 모색한다. 대학재정과 관련하여 가장 기본적인 이슈는 대학교육비를 증가시켜야 하느냐 하는 문제이며, 그 다음 문제는 그 재정부담을 정부가 부담할 것이냐 아니면 지금처럼 학부모가 계속 부담하도록 할 것이냐의 문제이다. 그리고 정부부담의 경우 어떤 방식으로 대학 및 대학생에게 지원을 할 것인지도 중요한 이슈이다. 본 고에서는 장기적인 발전의 기본 원칙을 제시한다는 관점에서 이러한 이슈들에 대해 차례로 논의하고 발전방향을 모색한다.

1. 대학 교육비 규모

앞의 <표 4>에서 살펴 본 바와 같이 주요 선진국 중에서 우리나라보다 1인당 교육비 규모가 작은 국가는 없다. 특히 교육비 중 정부가 부담하는 부분은 다른 국가에 비해 상당히 작다. 그러므로 대학교육의 질적인 개선을 위해서 정부의 교육비 투자를 증가시켜서 교육비를 확충해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 특히 교육계에서는 대학교육에 대한 정부의 투자를 GDP의 0.6%에서 1%까지 끌어 올려야 한다는 목표하게 갖은 노력을 다하고 있다.

다른 한편에서는 교육비 확대에 신중한 입장을 견지하고 있다. 앞서 검토한 바와 같이 우리나라의 대학교육비의 대 GDP 비율은 2.6%로 OECD 회원국 평균 1.4%의 1.5배에 달한다. 이는 우리가 경제력(GDP)에 비해 비교적 많은 지출을 하고 있음을 시사하는 것이다.

이러한 상황에서 앞으로 급격히 증가될 것으로 예상되는 복지비 등 다른 부문의 지출을 고려하지 않고 교육비를 확대하는 것은 국가경제 전체적으로 볼 때 바람직하지 않을 수도 있다.

그러나 교육의 지출규모를 경제력만으로 평가할 것은 아니다. 교육에 대한 수요가 특히 많은 우리나라에서는 교육비/GDP 비율이 다른 국가보다 높은 것이 우리 국민의 수요를 적절히 반영한 결과일 수도 있기 때문이다. 고등교육부문의 학생 1인당 교육비를 1인당 GDP로 나눈 비율을 보면 우리나라가 37%로 OECD 회원국 평균(43%)은 물론 대부분의 선진국보다 낮는데, 이는 우리나라의 교육비 지출이 양적인 팽창을 충분히 커버하기에는 부족함이 있음을 시사하는 것이다.

교육비 지출구조와 인구의 변화에 대해서도 고려할 필요가 있다. 그동안 지속적인 양적 팽창을 경험하면서 이를 수용하기 위해 시설비, 특히 건축비를 많이 지출하였다. 그러므로 이 지출을 줄인다면 교육의 질적인 개선을 유도할 수 있는 방향으로 교육비가 사용될 수 있을 것이다. 또한 인구변화도 고려할 필요가 있다. 학생수가 줄어들어 등록금 수입이 감소하면 교육비 총액은 줄어들겠지만 정부부담 교육비를 줄이지 않는다면 학생 1인당 교육비는 증가할 수 있다.

요약컨대, 고등교육부문의 교육환경 개선을 위해 학생 1인당 교육비를 증가시켜야 할 필요가 있다. 그러나 그것이 꼭 공교육 투자의 확대를 요구하는 것은 아니다. 인구의 변화를 고려한다면 현재의 교육비 수준을 유지하더라도 학생 1인당 교육비가 증가될 수 있으며, 교육비의 효율적 사용을 위한 구조개선의 여지도 있다.

2. 교육비 부담주체

우리나라의 대학교육 재정과 관련하여 또한 많은 비판의 대상이 되는 것이 민간부담이 많다는 점이다. 다른 국가들은 극히 예외적인 경우를 제외하고는 교육비의 대부분(대체로 2/3 이상)을 국가에서 부담하는데 우리나라는 거꾸로 대부분을 민간이 부담하고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해서는 정부가 교육비 투자를 증대하고 학부모 부담을 줄여야 한다는 주장이 제기되고 있으며, 요즘과 같이 학생수가 줄어들어 민간부담 교육비를 확대하기 어려운 상황에서 이러한 주장은 더욱 설득력을 얻고 있다.

대학교육에 정부가 개입해야 하는 이유는 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 첫째는 대학교육이 사회 전체적으로 긍정적인 외부효과를 유발한다는 점이다. 외부효과를 발휘

하는 재화의 공급에 정부가 개입하지 않고 시장에 맡겨둔다면 사회적 외부효과가 무시된 채 개인 차원에서 수익과 비용만을 고려하여 가격과 공급규모를 결정하므로 과소공급이 발생한다. 이러한 문제점을 시정하기 위한 방편으로 교육부문에서 많이 사용되는 방법 중의 하나가 정부에서 비용을 일부 부담하여 공급량을 확대하는 것이다.

외부효과 및 사적 편익의 크기를 정확하게 평가하지 않는 한 정부부담 비용의 비중이 어느 정도나 되어야 하는지는 판단하기 어렵다. 그러나 현행 비용분담체계 하에서, 적어도 교육수요의 총량의 관점에서 보면 ‘과도한 교육열’ 이라고 할 수 있을 정도로 교육 수요가 많다는 점은 외부효과를 내재화하기 위해 정부가 대학교육 투자를 확대하여야 한다는 주장의 타당성을 의심하게 한다. 대학교육으로부터 얻는 사적 편익이 워낙 크기 때문에 정부가 교육비 투자를 더 이상 확대하지 않아도 충분한 규모로 공급되고 있으며, 오히려 과도한 양적 팽창을 방지하기 위해 여러 가지 규제를 해온 것이 현실이라고 할 수 있을 것이다.

물론 총량적으로는 위와 같은 논리가 설득력이 있다고 하더라도 부분적으로는 정부의 교육비 지원이 더 필요한 분야가 있을 수 있다. 최근 소위 문사철이라고 하는 문학, 역사, 철학 분야의 학생수가 급감하여 위기로 인식되고 있다. 이 분야들이 사회적으로 외부효과가 크에도 불구하고 사적 이익이 적어 교육수요가 적다면 이 분야들에 대해서는 정부의 지원을 확대할 필요가 있을 것이다. 또한 자연과학의 경우에도 기초학문이 이러한 분야에 해당한다고 할 수 있다. 한편 경영학, 법학, 의학 등 사적 편익이 높아 정부의 지원이 없어도 충분히 수요가 많은 분야에 대해서는 공공부문의 지원을 줄이는 것이 타당할 것이다.

정부의 대학교육에의 투자가 필요하다고 주장하는 또 다른 주장은 자본시장의 불완전성이다. 아무리 교육을 받기 원한다고 하더라도 지금 당장 비용을 부담할 능력이 없다면 교육에 참여할 수 없다. 이 문제를 해결하기 위해 많은 국가에서 저소득자에 대한 학자금 융자제도를 운영하고 있다. 정부가 직접 기금을 마련하여 융자를 하는 경우도 있고, 정부 보증 하에 민간 금융기관으로 하여금 융자를 하도록 하기도 한다. 융자를 받은 학생은 교육을 마친 후 돈을 벌어서 자금을 상환하여야 한다. 우리나라도 이러한 제도를 운영하고 있으며, 최근 그 규모가 크게 확대되고 있다. 이 제도의 가장 중요한 문제점은 융자금 회수율이 낮다는 점인데, 최근에는 학교를 졸업한 자가 취업하여 과세대상이 되는 소득이 발생하였을 때 과세관청이 세금과 함께 융자 원리금을 징수하는 방법 등 다양

한 방법이 개발되고 있다.

정부가 대학교육에 참여하여야 하는 세 번째 이유는 형평성 제고이다. 교육을 민간에만 맡겨 놓을 경우 부유한 계층만 교육을 받고, 저소득 계층은 교육의 기회가 박탈되므로 기회의 균등 차원에서 학교 교육을 지원해야 한다는 점이다. 그러나 이 논리에는 중요한 허점이 있다. 사회 전체적으로 볼 때 대학교육을 받은 자들은 상대적으로 부유한 자들이다. 그들이 대학을 진학하기 전에 얼마나 가난하였는지 상관없이 일생소득을 기준으로 볼 때 대학교육을 받은 자들의 소득이 그렇지 않은 자들에 비해 많다. 그런데 세금으로 대학교육을 지원한다면 부분적으로 대학을 졸업하지 않은 저소득층에게서 징수한 세금으로 소득수준이 높은 대졸자들을 지원하는 결과가 나타난다. 이러한 관점에서 저소득층에게 교육의 기회를 제공하기 위해 정부가 개입해야 한다면 직접적인 지원보다는 앞서 언급한 저소득층에 대한 용자제도를 통해서 교육기회의 박탈을 방지하는 것이 바람직하다. 저소득층에 대한 장학금 지원도 궁극적으로는 그 학생이 부유한 자가 될 것이므로 부유층에 대한 지원이라고 할 수 있음을 인식할 필요가 있다.

이러한 점들을 종합해 볼 때 우리나라에서 정부의 대학교육비 지원을 확대하여야 한다는 주장이 확고한 논리적 근거를 가지고 있다고 보기 어렵다. 물론 부분적으로 특정분야 즉, 사회적 외부효과가 큰 반면 사적 편익은 크지 않은 분야에 대해서는 지원을 확대할 필요가 있는데, 그 재원은 일차적으로 지원의 필요성이 덜한 분야에 대한 지원을 축소하여 마련하는 것이 바람직하다. 경제적 관점에서 대학교육에 정부가 개입하여야 하는 가장 중요한 배경은 자본시장의 불완전성이라고 할 수 있는데, 그 수단으로써 지금까지 제시된 가장 바람직한 방법은 저소득층에 대한 학자금 용자이다.

3. 정부부담 교육비 지원방식

정부부담 교육비 지원방식 중 가장 대표적인 방법은 정부가 학교를 설립하여 직접 운영하는 것이다. 국립대학이 그것인데, 우리나라는 국립대 비중이 학생수로 보아 20% 수준으로 다른 선진국에 비해 매우 낮은 편이다.

그런데 국립대를 설립하여 운영하는 방식은 학교의 효율적 운영이라는 관점에서 심각한 문제를 갖고 있다. 그 중 가장 중요한 것은 무차별적인 지원이라는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 정부가 대학교육을 지원해야 한다면 분야별로 차이를 두어야 한다. 사회적 편익이 큰 반면 사적 편익이 충분히 크지 않아 시장에 맡겨 놓으면 과소공급이 우려

되는 분야에는 많은 지원을 할 필요가 있다. 그러나 사적 편익이 높아 충분히 많은 자발적 수요가 있으며, 엄격한 시험과정을 통해 우수한 학생을 선발하기 때문에 학교를 다닌다는 것 자체가 독점적 이익을 보장하는 분야에 대해서는 정부가 자금을 지원하는 것이 바람직하지 않다. 그러나 국립대학에는 모든 분야가 혼재되어 있으며, 등록금도 일괄적으로 책정되어 궁극적으로 모든 학문분야에 동일한 지원이 이루어지는 결과가 나타난다.

국립대의 두 번째 비효율성은 소위 대리인 문제라고 할 수 있다. 중앙정부에서 통일된 기준에 의해 획일적으로 운영하면 바람직하지 않은 국가기관을 효율적으로 운영하기 위해서는 그 기관의 기관장에게 운영의 자율성을 부여하고 그에 상응하는 책임을 지도록 하여야 할 것이다. 현행의 국립대학 체제는 이러한 관점에서 비판의 대상이 되고 있다. 앞서 분야별 획일성의 문제가 심각함을 지적하였지만 전국의 국립대가 모두 동일한 기준과 규정에 의해 획일적으로 운영된다면 얼마나 많은 비효율성이 나타날 것인지에 대해서는 쉽게 상상할 수 있을 것이다. 일본에서도 이러한 문제를 인식하여 국공립대학의 법인화를 단행한 바 있다. 우리나라도 국공립대의 법인화를 통한 효율성 제고를 심각하게 고려할 필요가 있다.

참고문헌

- 박정수, 인종석, 1996. 4, 『교육재정의 구조와 재원확충방안』, 연구보고서 96-02, 한국조세연구원.
- 인병룡, 2001. 3, “교육에 대한 투자수익률 추정 - 한국과 일본의 비교,” 창업정보학회지 4(1).
- 인종석, 2004. 12, 『지방대학에 대한 재정지원 현황 및 개편방안』, 연구보고서 04-05, 한국조세연구원.
- 장수명 외, 2004. 『고등교육 재정지원 성과분석 및 효율화 방안 연구』, 수탁연구 OR 2004-62, 한국교육개발원.
- 전승훈 외, 2001. 11, “예산운용평가 및 세출구조 개선에 관한 연구,” 한국조세연구원.
- 최강식, 2002, “교육투자의 경제적 수익률 분석,” 『응용경제』, 한국응용경제학회.
- 한국교육개발원, 2006, 『교육통계분석자료집』.
- 한국교육개발원, 각연도, 『교육통계연보』.
- 황성현·전영준, 2004. 12, “고등교육 예산 운용의 평가와 정책과제,” 한국재정공공경제학회.
- Ashworth, John, April 1997, "A Waste of Time?(Private Rates of Return to Higher Education in the

1990s)," Higher Education Quarterly, 51(2): pp.164-188.

- Blankenau, William F. and Nicole B. Simpson, 2004, "Public Education Expenditures and Growth," Journal of Development Economics, Vol.73: pp. 583-605.
- Borland, Jeff, July 2002 "New Estimates of the Private Rate of Return to University Education in Australia," Melbourne Institute Working Paper, 14(2).
- Bottomley, Anthony and John Dunworth, April 1974, "Rate of Return Analysis and Economies of Scale in Higher Education," Economies of Scale in Higher Education, Vol.8: pp. 273-280.
- IMD, 2005, World Competitiveness Yearbook.
- Jacobs, Bas and Frederick van der Ploeg, November 2005, "Guide to Reform of Higher Education: A European Perspective," CEPR Discussion Paper, No. 5327.
- Junankar, P. N. and J. Liu, 2003, "Estimating the Social Rate of Return to Education for Indigenous Australians," Education Economics, 11(2): pp.169-192.
- OECD, Education at a Glance, various issues.
- Sianesi, Barbara and John Van Reenen, 2003, "The Returns to Education: Macroeconomics," Journal of Economic Surveys,17(2): pp.157-200.
- Wagner, Alan, Thomas M. Smith and Thomas Healy,2000, "Tertiary Education: new patterns of learning and earnings," European Journal of Education, 35(1).