



# 高等教育授業料をめぐる国際的動向と高等教育財政研究の理論的課題：アメリカの授業料無償化政策の現段階と公私混合負担の日本の特質をめぐる

石井, 拓児  
ユン, テウ

---

(Citation)

高等教育への権利——キム・フンホ教授／石井拓児教授の論考をもとにした韓日研究者の対話——

(Issue Date)

2022-12-16

(Resource Type)

video

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100477961>



# 고등교육 수업료 정책을 둘러싼 국제적 동향과 이론 과제 —공사 혼합 부담인 일본적 특질에 대하여—

나고야대학

이시이 타쿠지 (TAKUJI ISHII)

# 1. 일본의 비정상적인 사비 부담 현황

- 1971년 중앙교육심의회 ‘수익자 부담 주의’를 채용, 이후, 천정부지로 수업료 · 입학금을 인상
- 세계적으로 봤을 때 수업료 도입은 매우 빨랐음 (세계적으로는 신자유주의적 교육개혁이 이뤄진 1990년대~2000년대에 걸쳐 수업료가 도입되어 옴)
- 1979년 국제인권규약 사회권 규약 13조 2항 (b) (c) 중등교육 고등교육의 점진적 무상 조항을 오랫동안 유보

<참고2> 국공사립대학 수업료 등의 추이

연도	국립대학		공립대학		사립대학	
	수업료	입학료	수업료	입학료	수업료	입학료
1975	엔 36,000	엔 50,000	엔 27,847	엔 25,068	엔 182,677	엔 95,584
1976	96,000	↓	66,582	74,220	221,844	121,888
1977	↓	60,000	78,141	80,152	248,066	135,205
1978	144,000	↓	110,691	90,909	286,568	157,019
1979	↓	80,000	134,618	104,091	325,198	175,999
1980	180,000	↓	157,412	119,000	355,156	190,113
1981	↓	100,000	174,706	139,118	380,253	201,611
1982	216,000	↓	198,529	150,000	406,261	212,650
1983	↓	120,000	210,000	167,265	433,200	219,428
1984	252,000	↓	236,470	178,882	451,722	225,820
1985	↓	↓	250,941	179,471	475,325	235,769
1986	↓	150,000	252,000	219,667	497,826	241,275
1987	300,000	↓	290,400	230,514	517,395	245,263
1988	↓	180,000	298,667	261,639	539,591	251,124
1989	339,600	185,400	331,686	268,486	570,584	256,600
1990	↓	206,000	337,105	287,341	615,486	266,603
1991	375,600	↓	366,032	295,798	641,608	271,151
1992	↓	230,000	374,160	324,775	668,460	271,948
1993	411,600	↓	405,840	329,467	688,046	275,824
1994	↓	260,000	410,757	357,787	708,847	280,892
1995	447,600	↓	440,471	363,745	728,365	282,574
1996	↓	270,000	446,146	371,288	744,733	287,581
1997	469,200	↓	463,629	373,893	757,158	288,471
1998	↓	275,000	469,200	375,743	770,024	290,799
1999	478,800	↓	477,015	381,271	783,298	290,815
2000	↓	277,000	478,800	383,607	789,659	290,691
2001	496,800	↓	491,170	387,200	799,973	286,528
2002	↓	282,000	496,800	394,097	804,367	284,828
2003	520,800	↓	517,920	397,327	807,413	283,306
2004	↓	↓	522,118	397,271	817,952	279,794
2005	535,800	↓	530,586	401,380	830,583	280,033
2006	↓	↓	535,118	400,000	836,297	277,262
2007	↓	↓	536,238	399,351	834,751	273,564
2008	↓	↓	536,449	399,986	848,178	273,602
2009	↓	↓	536,632	402,720	851,621	272,169
2010	↓	↓	535,962	397,149	858,265	268,924
2011	↓	↓	535,959	399,058	857,763	269,481
2012	↓	↓	537,960	397,595	859,367	267,608
2013	↓	↓	537,933	397,909	860,266	264,417
2014	↓	↓	537,857	397,721	864,384	261,089
2015	↓	↓	537,857	397,721	868,447	256,069
2016	↓	↓	537,809	393,426	877,735	253,461
2017	↓	↓	538,294	394,225	900,093	252,030
2018	↓	↓	538,633	393,618	904,146	249,985
2019	↓	↓	538,734	392,391	-	-

(주) ①연도는 입학연도  
 ②국립대학의 2004년도(平成16年度) 이후 액수는 정부가 나타낸 표준액임.  
 ③공립대학·사립대학의 액수는 평균이고, 공립대학 입학료는 타지역에서 입학한 학생의 평균임.

이 표는 1975년 이후 일본의 대학 수업료의 추이를 나타낸 것입니다.  
 왼쪽 열이 국립대학, 중간 열이 공립대학, 오른쪽 열이 사립대학입니다.  
 국립대학의 수업료 인상과 함께, 공립대학·사립대학의 수업료도 큰 폭으로 인상되어 온 것을 알 수 있습니다.

Relative share of public, private and international expenditure on educational institutions, **by final source**

	Public sources	All private sources	International sources
Canada <sup>2</sup>	52	48	X
New Zealand	53	47	0
United Kingdom	25	71	4
United States	36	64	a
Denmark	82	12	6
Finland	91	4	5
Norway	92	6	1
Sweden	84	12	5
France	77	22	2
Germany	83	15	2
Japan	32	68	0
Korea	40	60	X
OECD average	66	30	4

# 1. 일본의 비정상적인 사비 부담 상황

- 세계적으로 봤을 때 일본의 고등교육비에 대한 사비 부담은 눈에 띄게 큼.
  - 단, 영국이나 미국도 사비 부담은 매우 높아져 있는 것도 사실임.
  - 선행연구에서는, 이러한 동향에 비추어, 점점 **공사 혼합 부담(Cost Shearing)** 이 진행되고 있다고 보는 것이 일반적임.
- “특히 최근에는, ...공사 부담에서 사적 부담, 부모 부담에서 아이 부담으로 이행하는 경향이다”(코바야시2018:5)

## 2. 「사비 부담」 현황을 파악하기 위하여 국제 통계를 이용한 새로운 시도

**고등교육 수업료**의 부담은, 사적 부담(private expenditure)임에 틀림 없음.

수업료 부담에 대하여, 급부형 장학금을 지급하는 경우와 대여형 장학금을 지급하는 경우는, 성격이 다르다.

수업료 지불 (사비 부담)	<b>급부형 장학금</b> 으로 수업료를 <b>전액</b> 총당한 경우 (100% 공비 부담)
수업료 지불 (사비 부담)	<b>급부형 장학금</b> 으로 수업료를 <b>절반</b> 총당한 경우 (50% 공비 부담+50% 사비 부담)
수업료 지불 (사비 부담)	<b>대여형 장학금 (대출)</b> 으로 수업료를 총당한 경우 (100% 사비 부담)

## 2. 「사비 부담」 상황을 파악하기 위한, 국제 통계상 새로운 시도

최종 자원 (Final Funds)	초기 자원 (Initial Funds)
수업료 지불 (사비 부담)	급부형 장학금으로 수업료를 전액 총당한 경우 (100% 공비 부담)
수업료 지불 (사비 부담)	급부형 장학금으로 수업료를 절반 총당한 경우 (50% 공비 부담+50% 사비 부담)
수업료 지불 (사비 부담)	대여형 장학금 (대출)으로 수업료를 총당한 경우 (100% 사비 부담)

OECD 도표로 보는 교육 2011년도판 (한국의 OECD 교육지표 2011)에서 인용. 이후, 점차 데이터가 풍부해지게 되었다.

### 3. 여기에서 「초기 자원」에 주목하여 제도에 대해 고찰해 두자면...

수업료가 비싸다고 알려진 국가들	장학금 제도 정비 현황의 차이
미국 · 영국 · 호주 · 뉴질랜드	모두 개인 급부형 장학금 제도가 충실한 국가들
일본	급부형 장학금은 규모가 매우 작고, 압도적으로 대여형 장학금에 의존

개인 급부형 장학금 제도가 충실한 국가들에서는, 사비 부담이 「최종 자원」에서와 달리 「초기 자원」에서 매우 작아지는 것은 아닌가?

Relative share of public, private and international expenditure on educational institutions, **by initial source and public-to-private transfers (2018)**

	Public sources	All private sources	International sources	Public-to-private transfers
Canada <sup>2</sup>	m	m	0	m
New Zealand	70	30	0	16
United Kingdom	49	47	4	25
United States	m	m	a	m
Denmark	82	12	6	0
Finland	91	4	5	0
Norway	95	4	1	2
Sweden	84	11	5	0
France	79	19	2	3
Germany	m	m	m	m
Japan	m	m	0	m
Korea	56	44	x	16
OECD average	72	22	6	8

### 3. 계속해서 제도 고찰

- 호주나 뉴질랜드는, 수업료를 높게 책정하고 있지만, 개인 급부가 커서 사비 부담이 상쇄된다.
- 영국과 한국 또한 사비 부담은 크지만 공적 재원에 의해 부담 경감 조치가 이뤄지고 있다 (이 부분에 대한 한국 쪽 사정에 대하여, 김훈호 선생님께 여쭙고자 합니다).
- 미국과 일본은 자료(숫자)가 없다.

미국에서는 연방 펠 무상 장학금 (**The Federal Pell Grant Program**) 과 같은 보편적인 대형 장학금 제도가 충실한 점이나, 공재정에서의 재정 이전으로는 드러나지 않는 민간 장학금이 충실한 점, 나아가 대학·고등교육기관별 수업료 감면 제도 (**net tuition**) 나 뒤에서 다루는 주 단위 수업료 보조 제도에 의하여 무상 조치가 확대되고 있는 점 등에 비추어, 미국의 초기 사적 부담 비율은 매우 낮은 수준일 가능성이 있다.

### 3. 계속해서 제도 고찰

일본에서는 민간을 포함한 장학금 수급자가 전체의 50%에 조금 못 미치는 점(2020년 49.6%), 심지어 타국의 장학금과 달리 일본의 장학금은 대부분이 변제 의무가 있는 ‘대여형’이라는 점을 고려하면, 이는 ‘공적 보조’라고 보기 어렵다. 그렇다면 ‘최종 자원’의 공사 부담 비율과 ‘초기 자원’의 공사 부담 비율은 거의 차이가 없을 가능성이 높다.

일본의 통계상 문제점으로는, 다음과 같은 점을 지적해둘 필요가 있다. 예를 들어 『지방교육비 조사보고서』는, 「국가, 도도부현 및 시정촌의 공재정에서 지출된 교육비의 총액」을, 「공교육비」로 산출하고 있지만, 여기에서는 「PTA·그외 단체 등에서 기부금을 재원으로 지출된 교육비는 포함하지 않는다」고 하고 있다. 또한, 그 산출 근거인 「지방교육비」의 경우도, 「학교 징수금(학교가 학생으로부터 징수한 학급비·실험실습비·수학여행비·급식비 등 경비)」는 포함하지 않는다. 즉, 「기부금」이나 「학교 징수금」은 「공교육비」에서 제외되어 있다. 문제는 「기부금」이나 「학교 징수금」을 공교육비에서 제외하여 사교육비로 취급하고 있는 데 반해, 「수업료」는 공교육비에서 제외하고 있지 않다는 것이다. 구체적으로는, 이시이 타쿠치 「교육의 공비·사비 개념-그 일본적 특질-」(요토리야마 요스케·신복지국가구상연구회편 『공교육의 무상성을 실현하다-교육재정법의 재구축-』 오오츠키 쇼텐, 2012년), 346-352쪽)

(石井拓児 「教育における公費・私費概念—その日本の特質—」)

### 3. 계속해서 제도 고찰

- 미국에서는 주립대학도 사립대학도, 수업료를 **표시 가격 (sticker price)** 으로 보고, 실제로 지불하는 수업료를 **순수업료 (net tuition)** 로 구별해서 다루는 것이 통상적임 (Archibald and Feldman 2011)
- 미국의 대학 수업료의 ‘표시 가격’을 보고 그대로 고등교육의 수업료 부담(사적 부담)이 당연한 것으로 생각하는 것은 오류임.
- 국가에 의한 학생에 대한 직접적인 재정 지원 뿐 아니라, **고등교육기관이 부과하고 있는 수업료 금액보다도 오히려 최종적으로 학생이 지불한 수업료를 분석하는 것이 중요하다 (OECD2020:330)**

## 4. 미국의 고등교육 수업료 무상 지원 현황 - 프로미스 프로그램 정책의 동향 -

- 우타가와(2019)가 동향을 다루고 있음.
- 미국 연방 정부, 오바마 정권 말인 2015년 1월 8일, 커뮤니티 칼리지의 수업료 무상화 정책 「**미국 칼리지 프로미스 (America's College Promise : ACP)**」 (2015)를 발표. 실현되지는 않았지만, 연방 정부와 주가 연계하여, 4분의 3을 연방이, 남은 4분의 1을 주가 부담함으로써 평균적으로 연간 3,800달러인 미국의 커뮤니티 칼리지(2년간) 수업료를 무상화 하고자 한 것임.
- 미국에서는 고등교육 진학자의 약 40%가 커뮤니티 칼리지에 재적, 상당히 폭넓은 무상화 조치.
- 테네시주와 시카고시에서 선행적으로 실시되고 있었음.

## 4. 미국의 고등교육 수업료 무상 지원 현황 - 프로미스 프로그램 정책의 동향 -

- 우타가와(2019) 테네시주에서 2015년부터 실시되고 있는 ‘테네시 프로미스 (Tennessee Promise)’를 소개.
- 이 프로그램은, 수업료 그 자체를 무상화 하는 것이 아니라, 대학 수업료 지불을 보전하는 공비 보조.
- 학생은 ‘이용가능한 모든 장학금에 응모한 뒤에 테네시 프로미스에 응모할 수 있는’ 구조.
- 이 때문에 ‘최후의 장학금 (last dollar scholarship)’이라고 불리고 있음.

## 4. 미국의 고등교육 수업료 무상 지원 현황 - 프로미스 프로그램 정책의 동향 -

- 2018년 3월 시점에, 아칸소주, 델라웨어주, 하와이주, 인디애나주, 켄터키주, 루이지애나주, 미주리주, 미네소타주, 미시시피주, 네바다주, 뉴욕주, 오클라호마주, 오리건주, 로드아일랜드주, 웨스트버지니아주 등 **총 15개 주에서 유사한 법안이 가결**되었다(우타가와 2019:29)
- 2022년 1월 15일 기준으로, 프로미스 프로그램을 새로 도입한 주는, 아이오와주, 코네티컷주, 뉴저지주, 메릴랜드주, 버지니아주, 미시간주, 테네시주, 뉴멕시코주, 캘리포니아주 등 **9개 주**.
- 그외, 주의 일부에서 확장적인 장학금 지급을 실시하고 있는 주는, 버몬트주, 사우스캐롤라이나주, 노스캐롤라이나주, 와이오밍주, 워싱턴주 등 **5개 주**、주에 거주하는 사람에 한정하는 등으로 수업료 무상 조치를 실시하고 있는 주는, 펜실베이니아주, 조지아주, 플로리다주, 콜로라도주, 몬태나주 등 **5개 주**.

## 4. 미국의 고등교육 수업료 무상 지원 현황 - 프로미스 프로그램 정책의 동향 -

- 바이든 대통령 취임 뒤, 2021년 9월 8일 하원 교육노동위원회에서는 ACP 법안이 검토되는 등 구체적인 검토 단계
- 2021년도 시점에서 ACP 법안은 사회보장 관련법에서 분리되는 것으로 결정=보류
- 2022년 8월 24일, 바이든 대통령이 연방 정부의 학생 대출(론) 변제에 대하여 연수입 12만 5000달러 (약 1억 7000만 원) 이하인 국민에 대하여 한 명당 최대 2만 달러(약 2700만 원)을 면제한다고 발표.
- 연방 장학금 증액 (연간 500달러)도 계획 중

연방 정부에 의한 정책 도입이 먼저 이뤄질지, 각 주의 프로그램 시행에 따라 전미적으로 지원이 이뤄지는 것이 먼저일지, 또는, 그 결과로서 어느 시기에 전미적으로 실현되게 될지는, 현 단계에서는 미지수. 그러나 미국에서는 무상화 조치를 위한 정책 검토가 착실히 이뤄지고 있는 것은 틀림 없다.

## 5. 왜 수업료는 무상이어야 하는가 (MARTIN, THE RIGHT TO HIGHER EDUCATION 에 대한 코멘트)

- 고등교육은 특권이 아님 (엘리트 단계에서의 무상 조치조차 특권이었다고 보는 것은 오류, 대중 단계에서의 무상 조치는 고등교육의 특권성을 해방하는 것)
- 고등교육에 접근함으로써, 많은 국민이 비판적 정신을 개발함=시민이 자유롭게 좋은 생활을 추구하는 능력을 촉진함 (personal autonomy/civic education)
  - =시민의 무조건적인 절대적 권리 (absolute right)**
- 고등교육의 권리성과 이를 보장하는 정부의 의무 (full public funding for higher education=**전면적 공비 지원**)

## 참고문헌 일람

▣ ROBERT B. ARCHIBALD AND DAVID H. FELDMAN, 2011, WHY DOES COLLEGE COST SO MUCH?, OXFORD UNIVERSITY PRESS.

▣ 小林雅之 (2018) 「高等教育費負担の国際比較と日本の課題」 『日本労働研究雑誌』 NO.694.

(코바야시 마사유키(2018) 「고등교육비 부담의 국제 비교와 일본의 과제」 『일본노동연구잡지』 NO,694.

▣ 石井拓児 (2022) 「高等教育授業料をめぐる国際的動向と高等教育財政研究の理論的課題—アメリカの授業料無償化政策の現段階と公私混合負担の日本の特質をめぐって—」

(이시이 타쿠지(2022) 「고등교육 수업료를 둘러싼 국제적 동향과 고등교육재정연구의 이론적 과제-미국의 수업료 무상화 정책의 현단계와 공사혼합부담의 일본적 특질에 대하여-」 JSPS과학연구비 기반연구©19K02864(대표자:와타나베 아키오2019-21년도) ‘고등교육의 경제적 부담 경감 및 수확지원에 관한 법·제도·행재정의 한일비교연구’에 대한기고(8).)

▣ 宇田川拓雄 (2019) 「高等教育のユニバーサル化とアメリカ授業料無償化政策」 『高等教育ジャーナル—高等教育と生涯学習—』 26号.

(우타가와 타쿠오(2019) 「고등교육의 보편화와 미국 수업료 무상화 정책」 『고등교육 저널-고등교육과 평생학습-』 26호.)