



소득연계 학자금 대출제도 검토 : 수학 지원 제도의 보편주의 실현으로

사카모토, 타카시
윤, 태우

(Citation)

高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究

(Issue Date)

2022

(Resource Type)

research report

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90009185>



소득연계 학자금 대출제도 검토

: 수학 지원 제도의 보편주의 실현으로

Income Contingent Student Loans : Toward the Universalism in the Financial Support of Higher Education Students

【키워드】

소득연계 학자금 대출제도(income contingent student loans), 수학 지원의 경제학적 근거(theoretical base in economics), 수학 지원 신제도(new system on support for learning higher education in Japan), 보편주의와 선별주의(universalism and selectivism)

교토타치바나대학 경제학부

사카모토 타카시

I 들어가며

2019 년 5 월, '대학 등의 취학 지원에 관한 법률'이 가결·제정되었다. 이에 따라 2020 년부터 시작된 고등교육의 수학 지원 신제도는 매우 제한적이라고 하더라도 고등교육 무상화를 실현했다는 의미에서 일본 교육행재정에 있어 의심의 여지 없이 하나의 획기적 사건이라고 말할 수 있을 것이다. 시행 이후 이 제도에 매년 5000 억 엔에 가까운 예산이 계상되었는데, 이 금액은 일본학생지원기구의 연간 장학금 사업 예산의 3 분의 1 은 족히 넘는다. 또한, 이 제도의 대상인 세대 비율을 엄밀히 추정하기가 쉽지만은 않지만 고교생이 포함된 가정의 약 20%가 대상인 것으로 추정된다고 한다¹.

물론 이 제도를 어떻게 평가할지를 두고는 의견이 나뉜다. 잠재적인 대상자 중

¹ 이 추계에 대해서는 鈴木友紀(스즈키 유키) 「所得制限の導入と高校段階の教育費負担軽減の在り方 — 高校無償化法改正案 — (소득제한의 도입과 고교 단계의 교육비 부담 경감의 나아가야 할 방향—고교무상화법 개정안—)」(『立法と調査(입법과 조사)』 No.347, 2013 년, 44-53 쪽), 48 쪽을 참고했다.

20%밖에 지원하지 않는다는 점에서 생각하면 취학 지원으로서 여전히 충분하지 않다는 것은 틀림 없는 사실이지만, 여태껏 긴 세월 실적을 쌓아 올려 온 장학금 사업 예산의 3분의 1이 한번에 수학 지원을 위한 예산으로 추가된 것은, 특히 고등교육 무상화를 이상향으로 생각하는 입장에서는 무상화를 향한 첫 발을 내딛은 것으로 보였는지도 모르겠다.

그런데 한편에서 이 제도는 동시에 고등교육을 받는 개인에 대한 경제적 지원, 특히 이른바 고등교육 무상화로 대표되는 문제점을 가시화 했다고 말할 수 있을 것이다. 본고에서는 이 수학 지원 제도가 가시화 한 문제점을 단서로 일본의 고등교육 재정의 과제와 그 해결책으로서 무상화의 문제점에 대해서 검토하여, 더욱 바람직한 고등교육비 부담의 나아가야 할 모습을 나타내고자 한다.

이런 방식으로 논의를 진행하는 것은 바꿔 말하면 ‘고등교육의 무상화’를 하나의 기준점으로 논의를 진행시키는 것이기도 하다. 그 때문에 이하에서는 고등교육 진학자의 경제적 부담을 경감하는 것에 대해서 부정적인 것으로 읽혀질 수 있는 표현도 포함된다. 그러나 미리 명확히 해두자면, 저자는 ‘열심히 아르바이트만 하는 대학생에 공적 재원을 투입하는 것은 적절하지 않다’거나 ‘공적 재원 투입은 이공계 등 사회에 도움이 되는 분야에 한정해야 한다’는 식의 논의에 동조하고자 하는 것은 아니다. 오히려 저자는 경제 상황을 포함한 모든 특성과 상관 없이, 모든 사람이 고등교육을 받을 기회를 가져야 한다는 가치관을 공유하고 있다. 하지만 경제학적인 관점에서 보면 모든 활동에는 자원의 소비가 동반되어, 그 대가는 개인이 직접 지출하든 조세와 정부 지출을 통하여 공적으로 지출하든 누군가가 부담해야만 하는 것이 사실이다. 따라서 단순히 경제적 부담이 경감되면 된다고 생각하는 것이 아니라, 누구나 고등교육을 누릴 수 있는 사회를 어떤 시스템으로 유지해 나가는 것이 바람직한가 하는 관점에서 논의를 진행하는 것이 중요하다. 앞으로는 그러한 관점에서 검토해 나가고자 한다.

II 일본 고등교육 재정의 과제와 수학 지원의 경제학적 근거

잘 알려진 것처럼, 일본의 경우 다른 OECD 회원국 등과 비교하면 고등교육에 대한 공적 부담이 매우 낮은 수준이다. 여기에서 매우 ‘낮은 수준’이라는 표현에는 두 가지 의미가 있다. 첫 번째로, 고등교육에 지출되는 GDP 대비 공적 재원 비율이 낮다는 의미이며, 두 번째로 민간 부담에 비하여 공적 부담이 적다는 의미다. 구태여 구체적인

수치를 언급하며 상세히 논의하는 것은 불필요하다고 생각되기 때문에 여기에서는 앞서 언급한 두 가지를 확인해 두기만 하고자 한다.

이러한 점 때문에 일본에서는 고등교육에 대한 공적 지출 확대를 요구하는 논의가 긴 시간에 걸쳐서 이어져 왔다. 특히 일본의 고등교육은 국공립대학과 사립대학 간 공적 재원 투입 비율에 큰 차이가 있어, 사립대학·단기대학에 대한 공적 재원 투입을 요구하는 목소리가 많은 것은 주지의 사실일 것이다. 그럼에도 불구하고 여전히 논의가 크게 진전하지 못한 이유는, 고등교육에 대한 공적 재원 투입에 대하여 누구나 충분히 납득할 수 있을 만한 이론을 찾아보기 어려운 점이 크다고 말할 수 있겠다.

실제로 고등교육에 공적 재원을 투입하는 것을 경제학적인 관점에서 정당화 하는 것은 쉽지만은 않은 일이다². 경제학에서 특정 물품·서비스의 자유로운 거래에 대한 정부 개입이 정당화 되는 것은, 시장이 어떠한 이유로 기능 장애를 일으켜 해당 물품·서비스를 두고 사회적으로 요구되는 수준의 자원을 배분하기가 불가능한 경우, 즉 시장의 실패에 빠진 경우다. 그 주요 원인으로 지목되는 것은 ①불완전 경쟁(독점력을 가진 생산자가 존재하는 경우 등), ②공공재의 존재, ③외부성의 발생, ④불완전 정보인데, 이 중 고등교육에 공적 재원을 지출해야 한다는 논의에서 종종 참조되는 것은 ②공공재의 존재, ③외부성의 발생, 이렇게 두 가지다.

그러나 이 두 가지 관점에서 고등교육에 대한 공적 재원 투입을 정당화 하는 것은 매우 어렵다. 일단 고등교육 서비스는 대가를 지불하지 않는 개인의 이용을 제한할 방법이 없다(제한하려고 하면 오히려 큰 비용이 소요된다)는 것을 의미하는 ‘비배제성’이나 그 이용자가 증가했다고 해서 사회적 비용이 증가하지 않는 것을 의미하는 ‘비경합성’을 충족시키지 못하기 때문에 경제학적인 의미로서 ‘공공재’가 아니다. 그 때문에 적어도 경제학적인 관점에서는 고등교육 서비스를 공공재로 보고 공적 재원을 투입하는 것을 정당화하는 것은 불가능하다.

이에 반해, 고등교육이 어떠한 양의 외부성을 발생시키는 것은 명확하다. 고등교육을 통하여 개인이 습득하는 능력은 과학 기술의 발전 및 문화의 발전을 통하여 사회

² 뒤에서 검토하는 고등교육에 대하여 공적 재원으로 지원하는 근거에 대해서는, 구체적으로는 사카모토 타카시 「社会は大学のコストを負担できるのか——大学の生産性と公的支援の論理(사회는 대학의 비용을 부담할 수 있는가——대학의 생산성과 공적 지원의 논리)」(広田照幸ほか編(히로타 테루유키 외 편)『大学とコスト(대학과 비용)』(シリーズ大学(시리즈 대학) 제 3 권) 岩波書店(이와나미 쇼텐), 2013 년, 17-48 쪽) 등을 참고하면 좋겠다.

전체에 이익을 가져와준다고 생각할 수 있기 때문이다. 그러나 이 사실만을 가지고 고등교육에 대한 공적 지출을 정당화 하기는 어렵다. 왜냐하면 공적 재원 투입이 정당화 되기 위해서는 양의 외부성에 상당하는 이익(과학 기술 및 문화의 발전)이, 투입되는 공적 재원 이상으로 실현되지 않으면 안 되기 때문이다. 고등교육 서비스의 경우, 이 점이 매우 어려운 조건이다. 지면의 한계로 상세하게 다루지는 않겠지만 한마디로 말하면, 고등교육이 가져와주는 편익의 대부분은 고등교육을 받은 개인에게 돌아가기 때문에, 공적 재원이 투입되지 않더라도 합리적인 행동을 선택하는 사람들은 충분히 자금을 고등교육에 투입하려고 할 것이기 때문이다. 따라서 공적 재원을 투입한다고 해서 새롭게 실현되는 이익은 제한적이다.

이렇듯 경제학적인 관점에서 고등교육에 공적 재원을 투입하는 것을 정당화 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 단, 여기까지 검토해 온 것은 어디까지나 사회 전체에서 고등교육에 투입되는 자원의 양에 관한 논의로, 고등교육에 진학하는 개개인의 부담을 직접적인 논의 대상으로 하고 있는 것은 아니라는 점에 주의할 필요가 있다. 앞서 서술한 것처럼, 시장 실패에 기반한 논의에서는 투입되는 자원의 양이 사회 전체에서 바람직하다고 생각되는 수준에 비하여 많은지 또는 적은지가 관건으로 다루어지기 때문이다.

물론 일본의 고등교육에 대한 공적 부담 비율이 적은 것에 대하여 그것이 바람직한지 아닌지를 사회 전체의 교육비 지출이라는 관점에서 논의하기 위해서는, 앞서 언급한 것과 같은 논의가 필요하겠지만 최근 많은 사람이 문제시 하고 있는 것은 저소득 가구를 중심으로 적잖은 고등교육 진학자가 과도한 경제적 부담을 겪어지고 있다는 것으로, 오히려 소득 분배에 관한 것이다. 그러나 소득 분배에 관한 논의를 경제 이론의 관점에서 하는 데 별다른 기대를 가지기는 어렵다. 분명 경제학상으로도 소득 분배는 중요한 논점이지만 소득 분배에 관한 논의는 필연적으로 이해 대립을 논의에 들여오게 되며, 개인의 효용을 판단 기준으로 하는 경제학의 경우 이러한 논의를 다루는 것이 매우 어렵다. 이는 최근 일본의 고등교육비 부담 경감 및 수학 지원의 문제를 경제 이론의 관점에서 ‘속 시원하게’ 논하기는 어렵다는 것을 의미한다.

III 고등교육에 대한 공적 재원 지출은 지지를 얻는가

물론 이론적으로 정당화 하기가 어려운 정책이라고 하더라도 사회적으로 지지를 얻을 수도 있다. 그 점에서 보면 일본 고등교육 재정에 있어서 보다 큰 문제는,

일본에서 고등교육에 공적 재원을 투입하는 것이 사회적으로 지지를 얻지만은 못한다는 점이라고 말할 수 있다. 아마도 사회적으로 지지를 얻지 못하는 이유 중 하나는 문화적인 배경일 것이다. 코바야시 마사유키는 고등교육에 한정하지 않고 교육비를 누가 부담해야 하는지에 대하여 ‘교육은 사회가 뒷받침한다’는 교육비 부담의 ‘복지국가주의’, ‘교육은 개인을 위한 것이다’라는 교육관을 배경으로 하는 교육비 부담의 ‘개인주의’, ‘부모나 보호자가 아이의 교육에 책임을 져야 한다’고 하는 교육비 부담의 ‘가족주의’라는 세 가지 입장이 있다면서, 일본이나 한국에서는 이 중 ‘가족주의’가 매우 뿌리 깊다는 점을 지적하고 있다³.

이러한 교육비 부담에 대한 관점을 전제로 이루어진 흥미로운 연구로, 야노 마사카즈의 연구를 들 수 있다. 야노는 도쿄도에서 실시한 설문조사에서 ‘대학의 교육비’에 대하여 ‘사회가 부담해야 한다’는 응답이 ‘꼭 어느 쪽을 선택해야 한다면 사회가 부담해야 한다’는 응답까지 포함해도 약 20%밖에 되지 않는 데 반해, ‘개인 또는 가족이 부담해야 한다’는 응답이 ‘꼭 어느 쪽을 선택해야 한다면’이라는 응답까지 포함해서 80%를 넘긴다고 밝혔다. 이 설문조사를 두고 가계 소득 및 학력이라는 사회계층과 이러한 의견과 관계에 대해서도 조사가 이뤄지고 있지만, 야노에 따르면 사회 계층과 관계는 거의 찾아보기 어렵다. 야노는 고등교육비의 공적 부담이라는 선택지가 그것이 자신에게 이익이 되는 계층에서도 지지를 얻지 못한다는 점에 놀라움을 나타내면서, ‘국민의 다수과는 60 년간 긴 시간에 걸쳐 사립에 의존해 온 현상을 긍정적으로 받아들이고 있다. 대중화 대학에 대한 통념(대중=이기)이 국민의 의식에 깊게 침투해 있다는 증거라고 말할 수 있을지도 모른다’고 밝히며, 그 요인을 국민의 의식에서 찾고 있다⁴.

그 점에서 흥미로운 것은 야노·하마나카·오가와와 조사 연구에 대한 코바야시의 코멘트다. 야노 등은 증세에 따라 ‘빚 없는 대학 진학 기회 확보’를 실현하는 시책을 강화하는 것이, 30% 정도 지지밖에 얻지 못한다는 것을 설문조사를 통해 밝혀냈다⁵.

³ 小林雅之(코바야시 마사유키) 「高等教育費負担の国際比較と日本の課題(고등교육비 부담의 국제 비교와 일본의 과제)」(『日本労働研究雑誌(일본노동연구잡지)』2018년, 4-15쪽), 4쪽.

⁴ 矢野眞和(야노 마사카즈) 「費用負担のミステリー—不可解ないくつかの事柄(비용 부담의 미스테리—이해 불가한 몇 가지 사항)」(広田照幸(히로타 테루유키) 외 편 앞의 문서, 169-193쪽), 190-191쪽.

⁵ 矢野眞和(야노 마사카즈)·濱中淳子(하마나카 준코)·小川和孝(오가와 카즈노리) 『教育劣位社会：教育費をめぐる世論の社会学(교육 열위 사회:교육비를

코바야시는 이 결과에 대하여, 이미 언급한 세부담을 의식하지 않도록 하면서 고등교육 무상화에 대한 찬반을 물은 조사 결과에서는 절반 이상이 무상화에 찬성하고 있다는 사실에 비추어, “세금의 용도로서 고등교육이 지지 받지 못하고 있다”고 지적하고 있다. 또한, 코바야시는 야노 등의 주장을 두고 “교육을 받는 당사자는 교육에 우선하여 비용을 지불하지만 ‘누군지도 모르는 남의 아이’에 대해서는 세금 부담을 하고 싶어하지 않는다”고 표현하면서 이러한 생각을 낳은 원인으로 일본의 ‘이기적인 교육비 부담관’을 지적하고 있다⁶.

어찌되었든, 야노 등의 연구는 표현을 바꾸면 추가적인 세금 부담을 지면서까지 고등교육의 경제적 부담을 경감하는 데 많은 일본 국민이 소극적이라는 것을 나타내고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 야노나 코바야시는 이것을 교육비를 두고 나타나는 일종의 특수한 경우인 것처럼 해석하고 있지만, 이렇게 해석하는 것이 적절한 것만은 아니다. 진노 나오히토가 지적하는 것처럼⁷, 애초에 일본에서 공적 서비스에 필요한 자원을 사회 전체가 부담한다는 의식 자체가 열다는 점도 짚고 넘어가야 할 필요가 있다. 이 점을 고려한다면 고등교육 분야의 경제적 부담의 경감책이 지지를 얻지 못한다고 보기 보다는 오히려 애초에 공공 서비스 확대를 위하여 세금을 새로 부담하는 것에 대한 저항이 있고, 그것이 명료하게 나타나는 부분이 고등교육 분야라고 해석하는 것이 적절할 것이다.

이를 바탕으로 생각한다면 고등교육 분야의 경제적 부담 경감 및 수학 지원에 대하여 검토할 때, 고등교육 고유의 성질 및 과제에 대해서도 물론 유의하면서, 재정 시스템, 즉 민간 부문부터 고등교육 서비스까지 포함한 넓은 의미의 공공 부문에 자원을 이전하는 시스템으로서 논하는 것이 중요하다고 생각할 수 있을 것이다. 이 점을 먼저 짚어둔 뒤, 다음으로 수학 지원 신제도의 과제에 대해서 검토하여 바람직한 수학 지원 제도의 모습에 대해 전망하고자 한다.

IV 수학 지원 신제도의 문제점과 그 과제

여기까지 다룬 논의에서 밝혀진 것처럼, 명확한 이론적 근거가 없고 또한 많은

둘러싼 여론의 사회학』(岩波書店(이와나미쇼텐), 2016년), 42-52쪽.

⁶ 小林(코바야시), 앞선 문서, 13쪽.

⁷ 神野直彦(진노 나오히토) 『「分かち合い」の経済学(‘나눔’의 경제학)』(岩波書店(이와나미 쇼텐), 2010년), ii쪽.

사람이 지지하고 있지만은 않은 고등교육에 관한 경제 부담의 경감을 구체적인 제도로 실현하려고 할 때, 그것이 어떠한 형태인 제도이든지 다음의 두 가지 관점에서 설명책임이 여론으로부터 강하게 요구될 것이라는 것을 예상해 보기 어렵지 않다. 첫째는 제도의 필요성, 즉 그것을 필요로 하는 사람들이 정말 존재하는지에 대한 설명책임이고, 두 번째는 제도의 유용성, 즉 그 제도를 실현하는 것이 사회에 정말로 유용한지에 대한 설명책임이다. 실제로 고등교육의 수학 지원 신제도도 이 두 가지에 대한 설명책임을 다하기(또는 ‘피하기’) 위해서 두 가지 조건을 마련해 두었다고 말할 수 있겠다.

필요성에 대한 설명책임을 다하기 위해서 자주 채용되는 방법은 ‘소득 제한’이다. 수학 지원 신제도가 지원 대상 학생을 ‘주민세 비과세 세대 및 그에 준하는 세대의 학생’으로 제한한 것이 이에 해당한다. 이러한 조건을 두는 것이 수학 지원에서만 있는 일이 아니라는 것은, 2021년 10월에 신형 코로나바이러스 감염증 확대에 따라 경제 지원책으로 기시다 정권이 내놓은 현금 지급 정책을 보더라도 알 수 있다. 당초 18세 이하 자녀를 둔 가계에 자녀 한 명당 10만 엔을 일률적으로 지급하기로 했던 정책은 ‘흠뻑된다’는 비판에 따라 소득 제한을 둬으로써 실현할 수 있었다. 수학 지원 제도보다도 높은 수준으로 제한을 두었다는 차이가 있지만, 소득 수준에 따라 그 필요성을 판단하여 ‘필요 없는’ 지출은 될 수 있는 한 하지 않으려고 한다는 점에서는 공통된다고 할 수 있을 것이다.

수학 지원 신제도에서 유용성에 대한 설명책임을 다하기 위한 부분이라고 생각되는 것은, 학습 성적 또는 보고서 등으로 ‘학습 의욕이 있는 학생이라는 점’을 확인하는 것이나 대학 등이 지원 대상 요건으로 ‘실무 경험이 있는 교원의 수업 과목이 표준 학점 수의 10% 이상 배치돼 있을 것’ 등이 지정되어 있는 부분이다. 어느 것이나 수학 지원의 사회적 유용성을 여론에 설득하기 위해 만들어진 조건이라고 해석하더라도 어색하지 않을 것이다.

물론, 수학 지원 제도가 사회에 어떠한 면에서 유용하다는 것은 환영해야 할 일이고, 수학 지원 제도를 확대하기 위한 일종의 ‘전략’으로 그 유용성을 설득하는 것도 나쁜 선택은 아니다. 앞서 언급한 코바야시의 연구에서도 “고등교육이 사회경제적 효과를 가져서, 당사자 뿐 아니라 사회 전체가 이익을 누릴 수 있다는 것을 나타내는 것”을 ‘이기적인 교육비 부담관’으로부터 전환을 촉진하기 위한 방법 중 하나로 언급하고

있다⁸. 앞서 언급한 야노는 고등교육의 개인적 수익률과 재정적 수익률을 추계하여, 국립대학의 경우 개인적 수익률이 재정적 수익률을 넘어서는 데 반해, 사립대학의 경우 재정적 수익률이 개인적 수익률을 넘어서는 매우 높은 수치를 나타낸다는 것에서, 사립대학에 대한 재정 지출이 그것을 충분히 넘어서는 세수를 창출한다는 것을 밝혀냈다⁹. 이렇듯 개개의 납세자가 자신이 납부한 조세가 고등교육 서비스에 지출된다고 하더라도 그에 상응하는 (경제적) 수익을 얻을 수 있다고 납득시킬 수 있다면, ‘교육은 사회가 뒷받침한다’는 교육관에 가까워질 수 있지 않겠느냐는 것이다.

그러나 이러한 유용성을 위한 조건은 항상 더욱 유용한 것에 지출 범위를 한정하려고 하는 움직임을 낳게 될 수밖에 없다¹⁰. 그러한 움직임 중에는 정치적으로 중립적이지만은 않다고 생각되는 기준에 따른 것도 없다고 만은 할 수 없다. 다음으로 살펴보는 소득연계 학자금 대출제도 고안자 중 하나인 영국의 재정학자 앨런 프레스트가 영국 고등교육의 재정 지출을 설계하면서 염려한 것도 이 부분이다.

V 소득연계 학자금 대출제도(所得連動型教育ローン)라는 선택지

소득연계 학자금 대출제도는 한마디로 말하면 변제액이 소득에 따라 변화하는 학자금 대출이다. 그 제창자 중 하나인 프레스트의 말을 인용한다면 “생애에 걸쳐서 소득의 일정 비율을 정부에 되갚는 계약을 맺는 조건으로, 필요 최소한의 학술적 수준을 충족할 것으로 예상되는 모든 대학생이 공적인 기금의 일정 금액을 이용할 수 있도록 한다”는 방법이다¹¹. 현재 일본학생지원기구 장학금도 일부 소득연계형 변제 제도를 채용하고 있지만, 호주에서 채용되고 있는 HECS(Higher Education

⁸ 小林(코바야시), 앞선 자료, 13 쪽.

⁹ 矢野(야노), 앞선 자료, 174 쪽.

¹⁰ 공공 정책을 경제적인 수익에 비추어서만 정당화 하는 것이 정책의 본래 목적을 왜곡할 가능성에 대해서는, 문화정책학 영역에서 종종 지적되고 있는 부분이다. 예를 들어, 阪本崇(사카모토 타카시) 「文化政策の目的は何によってかたられるべきか (문화정책의 목적은 무엇에 따라 이야기 되어야

하는가)」 『文化政策研究(문화정책연구)』 (제 5 호, 2011 년, 41-56 쪽), 阪本崇(사카모토

타카시) 「文化と經濟(문화와 경제)」 (小林真理(코바야시 마리) 편 『文化政策の現在 1 文化政策の思想(문화 정책의 현재 1 문화 정책의 사상)』 (東京大学出版会(도쿄대학 출판회), 2018 년, 제 14 장), 데이비드 트로스비 『文化政策の経済学(문화 정책의

경제학)』 (後藤和子(고토 카즈코)·阪本崇(사카모토 타카시) 번역 감수, ミネルヴァ 書房(미네르바 쇼보), 2014 년) 등을 참고하기를 바란다.

¹¹ Prest, Alan Richmond, *Financing university education*, (Institute of Economic Affair, 1966), p.19.

Contribution Scheme)와 같이 고등교육 제도의 일부에 접목되고 있는 사례도 있다. 소득연계 학자금 대출제도 도입 사례나 그것이 가지는 뛰어난 특징 및 과제에 대해서는, 이미 별도로 자세히 검토했기¹² 때문에 본고에서는 앞서 언급한 두 가지 지점, 즉 고등교육을 받는 개인에 대해서 공적 재원으로 지원하는 경우에 보통 필연적으로 동반되는 필요성이라는 제약과 유용성이라는 제약과 관련해서만 검토하고자 한다.

소득연계 학자금 대출제도를 최초로 고안한 것은, 교육 바우처 제도를 일찍이 제창한 것으로도 잘 알려진 미국의 경제학자 밀턴 프리드먼이다. 프리드먼이 교육기관에 지불할 때 사용할 수 있는 바우처를 정부가 발행함으로써 정부가 교육비를 부담하고 개인이 교육 기관을 선택할 수 있는 권리를 부여하는 것을 제창한 배경에는, 교육의 영역에 시장의 경쟁 논리를 도입하려고 하는 의도가 있었던 것은 분명하다. 소득연계 학자금 대출제도를 제창한 배경에도 같은 의도가 있었을 것이며, 그런 점에서는 프리드먼이 자본주의적인 시장을 확대함으로써 공공 서비스의 질을 높일 수 있다는 생각에서 그것을 제창한 것은 틀림 없다고 할 수 있겠다.

프레스트가 소득연계 학자금 대출제도를 제창한 배경은 이것과 조금 다르다. 프레스트는 영국에서 가까운 장래에 고등교육의 확대 및 교육비 그 자체가 상승함에 따라, 고등교육에 대한 정부의 지출액이 당시의 2 배 이상이 될 것으로 예측해, 그 해결책으로서 최종적으로 소득연계 학자금 대출제도에 다다랐다. 그가 일단 배제하고 있는 것은 정부가 직접 고등교육 기관에 보조금을 지출하거나, 당시 영국이 시행하고 있던 대학 보조금 위원회(University Grants Committee) 등 정부와 독립된 기관을 통하여 간접적으로 보조금 형태로 지출하는 방법이다. 그 이유는 말할 것도 없이 고등교육이 정부를 포함하여 외부 기관으로부터 영향을 받을 수밖에 없게 되기

¹² 소득연계 학자금 대출제도의 구조 및 변동의 뛰어난 점과 과제에 대해서는, 阪本崇(사카모토 타카시) 「資本市場の不完全性と所得連動型教育ローン(자본시장의 불완전성과 소득연계 학자금 대출제도)」(『財政学研究(재정학연구)』 제 23 호, 1998 년, 82-92 쪽), 阪本崇(사카모토 타카시) 「所得連動型教育ローンの制度間比較(소득연계 학자금 대출제도의 제도 간 비교)」(『国際公共經濟研究(국제공공경제연구)』 제 9.10 호, 1999 년, 84-97 쪽), 阪本崇(사카모토 타카시) 「所得連動型貸与奨学金—その理論的背景と課題—(소득연계형 대여장학금—그 이론적 배경과 과제—)」(『高等教育研究(고등교육연구)』 제 22 집, 29-48 쪽)을 참고하기를 바란다. 이 중 「所得連動型貸与奨学金—その理論的背景と課題—(소득연계형 대여장학금—그 이론적 배경과 과제—)」에서는, 뒤에서 다루는 프리드먼과 프레스트가 제안한 내용에 대해서도 상세히 서술하고 있다.

때문이다. 교육 기관에 대해 보조할지 개인에 대해 보조할지 문제를 두고, 수학 지원 신제도와는 다르지만 앞선 절에서 살펴본 것과 같은 염려를 프레스트는 하고 있었던 것이다.

프레스트는 또 한 가지, 대학생에 대하여 무조건 또는 소득 등 조건을 두어서 보조금(급부형 장학금)을 지출하는 방법에 대해서도 검토하고 있지만, 이에 대해서는 부정적인 견해를 나타내고 있다. 그 이유는 예를 들어 소득 제한을 둔다고 하더라도 급부형 장학금은 저소득자를 포함한 납세자 일반으로부터 장래의 고소득자에게로 이전된다는 점에서 불공평한 측면이 있어, 공평성 면에서 바람직하지 못하다고 생각했기 때문이다. 특히 소득 수준 조건을 두면서 보조금을 지출하는 경우에는 이외에도 불공평을 초래할 가능성이 있다. 예를 들면, 부모의 교육에 대한 생각에 따라 소득과 상관 없이 아이의 진학이 제약될 가능성(고소득자 모두가 교육열이 대단하고 고등교육 진학에 비용을 들인다고 단정할 수 없다) 등도 고려해야 한다. 고등교육에 대한 불공평한 접근성에 대해서 다룰 때 일단 가족의 경제 사정에 초점을 두고 보는데, 그 외에도 장애 요소는 있을 수 있다. 이러한 불공평성을 피하기 위해서는 적어도 고등교육을 받으려고 하는 사람이 어떠한 경제적 조건과 상관 없이 고등교육에 접근할 수 있는 구조가 필요한데, 소득연계 학자금 대출제도는 그 유력한 후보다.

그런데 소득에 따라 변제액이 변화하는 소득연계 대출제도의 구조는 조금 기이하게 보일지도 모르지만, 우리는 이와 거의 비슷한 시스템인 것을 이미 이용하고 있다. 교육비 대출을 보험금 급부, 그 뒤 대출금 변제를 사회 보험료에 빚대어 생각해보면, 순서는 반대지만 지불액이 소득에 따라 변화하는 구조를 우리는 이미 경험했다. 실제로 영국 경제학자 니콜라스 바는 재정의 역할을 소득 재분배 요소가 강한 ‘로빈 후드 기능’과 사회보험 요소가 강한 ‘돼지 저금통 기능’으로 나누어, 앞으로 후자의 역할이 더욱 중요해질 것이라고 하면서 그 예로 사회 보장과 소득연계 학자금 대출제도를 들고 있다¹³.

사회 보장 정책과 고등교육비 부담 경감 정책의 관계에 대해서는 오오오카 요리미츠가 ‘고등교육의 탈가족화’라는 더욱 커다란 관점에서 고등교육비 문제를

¹³ 이러한 생각은 Barr, Nicholas, *The Welfare State as Piggy Bank: Information, Risk: Uncertainty, and the Role of the State* (Oxford University Press, 2001)에 정리되어 있다.

논하면서 ‘인생 전반(前半)의 사회 보장’으로 규정하고 있다¹⁴. 또한 앞서 언급한 코바야시도 ‘이기적인 교육비 부담관’으로부터 전환을 이루기 위한 또 하나의 방법으로 ‘부담의 내용을 교육에 한정하지 않고 복지나 투자 등 관련 분야와 사이에서 부담에 대해 검토하여 부담론을 확대하는 것’을 들고 있는데¹⁵, 인생의 라이프 사이클을 전제로 시점 간 비용 부담과 수입의 평준화라는 관점에서 보면, 소득연계 학자금 대출제도를 사회 보장의 일환으로 보는 것은 결코 어색한 일이 아니다. 또한 이렇듯 고등교육비 부담 경감 정책을 인간의 일생에 있는 중요한 일 중 하나와 관련되는 정책으로 상대적으로 규정하는 것은, 그것을 누구나 잠재적으로 경험할 수 있는 것 중 하나로 규정하는 것이기도 하며, 수학 지원 신제도와 같이 선별주의적인 교육비 경감 정책에서 보편주의적인 교육비 경감 정책으로 전환하는 의미도 있는 것이라고 말할 수 있다.

이데 에이사쿠는 스웨덴을 포함한 여러 북유럽 국가에서 높은 세율이 지지를 받는 것은 일본과 같이 조세 부담을 작게 하는 대신 공공 서비스 수익자를 최대한 제한하는 선별주의가 아니라, 모든 국민이 공공 서비스를 누릴 수 있도록 하여 되도록 많은 국민이 그 비용을 지불 능력에 따라 부담하는 보편주의를 선택하고 있기 때문이라고 지적하고 있다. 이것이 고등교육 영역에도 적용된다면 선별주의가 될 수밖에 없는 직접적인 보조금보다도 보편주의적인 소득연계 학자금 대출제도 쪽이 보다 실현 가능성이 높다고 생각할 수 있지 않을까 생각한다.

VI 마치며

본고에서는 고등교육에 공적 재원을 지출하는 것에 경제 이론상 근거가 있는지, 일본에서 고등교육을 받는 개인을 재정적으로 지원하는 것이 여론의 지지를 받을 수 있는지, 현재 수학 지원 신제도와 같이 여러 조건을 두면서 보조금을 지출하는 것에는 어느 부분에 문제가 있는지 살펴본 뒤, 소득연계 학자금 대출제도의 유용성에 대해서 검토하였다.

마지막으로 관련하여 두 가지 정도 코멘트를 덧붙이고자 한다.

첫 번째로, 본고에서는 고등교육에 대한 소득연계 학자금 대출제도의 우위성에

¹⁴ 大岡頼光(오오오카 요리미츠) 「高等教育の家族負担を減らし脱家族化する：全国民を大学利用可能にして(고등교육의 가족 부담을 줄여서 탈가족화 하다) : 전국민이 대학을 이용 가능하도록 하여」 (『社会保障研究(사회보장연구)』 제 6 권, 제 3 호, 2020 년, 341-355 쪽), 350 쪽.

¹⁵ 小林(코바야시), 앞선 자료, 13 쪽.

대해서 살펴봤지만 이것은 대학을 포함한 고등교육 기관의 존립에 필요한 비용 모두를, 그 직접적인 수익자(라고 종종 취급되는)인 학생이 부담해야 한다고 주장하는 것과 다르다는 것이다. 고등교육 기관은 본래 교육 뿐 아니라 연구 활동을 중요한 책무로 맡고 있다. 또한 최근 지역 연계 활동 등 여러 사회적 공헌을 할 것이 요구되고 있다. 이것은 이미 언급한 고등교육 서비스의 외부성, 즉 교육으로 키워진 개인의 능력에 따라 실현되는 외부성과는 본래는 구별하여 논할 필요가 있는 것이다. 이러한 기능에 관련되는 비용을 고등교육을 받는 개인에게만 부담시키는 것은 당연히 바람직하지 못한 일이다. 현실적인 해결책은 이러한 교육과 구별되는 활동에 관련한 비용을 대학 존속을 위하여 없어서는 안 될 고정비로 보고, 이 고정비에 대하여 사회 전체가 부담하는 것일 테다.

두 번째로 대출에 대해서는 ‘빚을 짊어지게 하게 된다’라는 비판이 있는 것은 사실이지만, 이 비판은 본질적인 지점을 놓치고 있다. 좋은 싫든 교육이 투자로서 성격을 가지는 이상 사회 전체가 ‘당장은 소비를 지양하고, 장래 소비의 확대를 실현한다’는 의미에서 ‘빚을 진다’는 것은 피할 수 없다. 이것은 고등교육비를 모두 국가가 부담한다고 하고 그 재원을 국채를 통해 마련한다고 가정해 보면 알기 쉽다. 국채를 ‘나랏빚’으로 단순하게 보는 것은 잘못됐지만 이 경우에는 고등교육에 지출되는 비용을 국민 전원이 빚을 져서 지탱하는 것이 된다. 이미 언급한 것처럼 그것이 꼭 목적은 아니었다고 할지라도 개인이 교육을 받는 데 따라 생기는 편익은 그 적잖은 부분이 교육을 받은 개인에게 돌아가게 된다. 이것들의 편익에 대해서까지 사회 전체가 부담하게 하는 것은 고등교육을 구태여 선택하지 않는 사람들, 예를 들어 의무교육 수료 뒤 곧바로 목수나 요리사가 되기 위해 주방에서 일하는 사람들 및 해외에서 개인 레슨만을 받으며 한 사람 몫을 할 수 있도록 노력하는 연주가나 발레·댄서에게도 빚 일부를 지도록 하게 되는 점에도 주의해야 한다. 이렇게 생각하면 고등교육을 받은 사람만이 집단적으로 빚을 져서 그것을 능력에 따라 변제하는 방법은 결코 바람직하지 않은 방법은 아닐 것이다.

어느 쪽이든 고등교육을 받는 사람들이 현상태에서 부담하고 있는 비용에 대해서는, 그 내용, 즉 비용에서 어느 정도가 교육을 위해서 사용되는지 명확히 하는 것, 그리고 그것을 사회에서 무리하지 않는 선에서 부담해 나가는 구조를 고민하는 것이 필요하다.

저자 소개

사카모토 타카시(阪本 崇)

1971년 일본 나라현 출생.

현직:

교토타치바나대학(京都橘大学) 경제학부 경제학과 교수(부학장, 현대비즈니스연구과장, 문화정책학연구과장).

학위:

교토대학 박사(경제학)

경력:

2021년 4월 교토타치바나여자대학(京都橘女子大学) 문화정책학부 문화정책학과에 전임 강사로 취임. 이후, 문화정책학부 문화정책학과 조교수, 현대비즈니스학부 도시환경디자인학과·현대매니지먼트학과 준교수, 현대매니지먼트학과·경영학과 교수, 현대비즈니스학부장을 역임.

문화경제학회(文化經濟学会) ‘일본(日本)’ 이사, 일본문화정책학회(日本文化政策学会) 이사 및 학회지 『문화정책연구(文化政策研究)』 편집위원장을 지내고, 그 외 2015년부터 2016년에 걸쳐 문부과학성 소득연계 반환형 장학금제도 전문가 회의(文部科学省所得連動返還型奨学金制度有識者会議) 위원을 지냈다.

연구 이력:

경제학 및 재정학 이론을 바탕으로, 예술·문화에 대한 공적 지원의 근거론 및 소득연계 학자금 대출제도를 포함하여, 문화와 교육 영역에 자원을 이전하는 구조의 바람직한 형태에 대하여 연구를 진행하고 있다. 주 저서로는 『文化經濟論(문화경제론)』 ミネルヴァ書房(미네르바 쇼보)(공저·2005년), 「社会は大学のコストを支えていくことができるか：大学の生産性と『コスト病』(사회는 대학의 비용을 뒷받침해 나갈 수 있는가:대학의 생산성과 ‘비용 병’)」(広田照幸(히로타 테루유키) 외 편 『大学とコスト(대학과 비용)』 岩波書店(이와나미 쇼텐), 2013년), 「芸術・文化と財政－根拠・評価・主体(예술·문화와 재정—근거·평가·주체)」(植田和弘·諸富徹(우에타 카즈히로·모로토미

토오루) 편 『テキストブック現代財政学(텍스트 북 현대 재정학)』유히카쿠(有斐閣), 2016 년), 「資本市場の不完全性と所得連動型教育ローン(자본시장의 불완전성과 소득연계 학자금 대출제도)」『財政学研究(재정학 연구)』(제 23 호, 82-92 쪽, 1998 년), 「所得連動型教育ローンの制度間比較(소득연계 학자금 대출제도의 제도 간 비교)」『国際公共経済研究(국제공공경제연구)』(제 9.10 호, 84-97 쪽, 1999 년), 「公共政策論の現代的課題における『ボームルの病』の意義(공공정책론의 현대적 과제에서의 ‘보몰의 질병’의 의의)」『京都橘女子大学研究紀要(교토타치바나여자대학 연구 기요)』(제 28 호, 167-188 쪽, 2002 년), 「高等教育財政システムの規範的分析—多様な資金調達メカニズムを如何に評価するか—(고등교육재정 시스템의 규범적 분석—다양한 자금 조달 메커니즘을 어떻게 평가할 것인가—)」『財政と公共政策(재정과 공공정책)』(제 27 권 제 2 호, 86-99 쪽, 2005 년), 「所得連動型貸与奨学金—その理論的背景と課題(소득연계형 대여 장학금—그 이론적 배경과 과제)」『高等教育研究(고등교육연구)』(제 22 권, 29-48 쪽, 2019 년) 등.