



# 고등교육 수업료를 둘러싼 국제적 동향과 고등교육재정 연구의 이론적 과제 : 미국의 수업료 무상화 정책의 현 단계와 공·사 혼합 부담인 일본적 특질에 관하여

이시이, 타쿠지  
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/20.500.14094/90009305>



고등교육 수업료를 둘러싼 국제적 동향과 고등교육재정 연구의 이론적 과제  
—미국의 수업료 무상화 정책의 현 단계와 공·사 혼합 부담인 일본적 특질에 관하여—  
International Trends in Higher Education Tuition Fees and Theoretical Issues for  
Research on Higher Education Finance; The Current State of Tuition-Free Policies in  
the U.S. and the Japanese Characteristics of Mixed Public/Private Cost of Higher  
Education

이시이 타쿠지(나고야대학)

ISHII Takuji

키워드 : 수업료 tuition fee, 장학금 scholarship, 교육비 공·사 혼합 부담 cost sharing,  
학생에 대한 공적 보조 public subsidies for student, 프로미스 프로그램 promise  
program

### 들어가며

본 연구는 고등교육 수업료 부담 경감에 관한 국제적 동향에 주목하여, 이 동향과 매우 밀접한 관계에 있는 교육 재정 연구의 이론 현황을 파악해, 일본의 수업료 정책 현황과 과제를 밝혀내는 것이 목적이다.

1990 년대 이후 그때까지 고등교육을 무상으로 제공하는 것이 일반적이었던 구미 각국에, 신자유주의 교육 개혁과 함께 수익자 부담주의가 확산하면서 수업료가 도입되게 되었다. 이러한 국제적인 동향을 바탕으로 점차 ‘공·사 혼합 부담(Cost Shearing)’이 진행되고 있다고 보는 것이 일본 고등교육재정 연구에서는 일반적인 인식이 되었다. 예를 들어 고등교육재정의 1 인자인 코바야시 마사유키는 최근 논문에서도 “특히 최근에는...공적 부담에서 사적 부담, 부모(보호자) 부담에서 아이(학생 본인) 부담으로 이행하는 경향이다”라고 하고 있다(코바야시 2018:5)<sup>1</sup>.

그러나 이러한 공·사 혼합 부담 상황에 대해서 국제 통계상으로 아직 충분히 파악되지 않았다는 점에 특히 유의할 필요가 있다. 고등교육 수업료 부담이 사적

---

<sup>1</sup> 小林雅之(코바야시 마사유키, 2018) 「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)』 No.694.

부담(private expenditure)인 것은 물론 틀림 없는 사실이지만 그러한 사적 부담에 대해서 급부형 장학금을 설치한 경우와 대여형 장학금을 설치한 경우는 그 ‘재원’의 성격이 다르기 때문에 다른 ‘사적 부담’으로 볼 필요가 있다. 전자는 오히려 공비 부담으로 보아야 할 만한 성격이지만 이에 비해 후자는 우리가 통상 생각하는 순수한 사비 부담으로 보아야 하는 부분이기 때문이다(아래 그림).

급부 장학금으로 수업료를 전액 충당한 경우	→ 수업료=공적 부담(100%)
급부 장학금으로 수업료를 절반 충당한 경우	→ 수업료=공적 부담(50%) + 사적 부담(50%)
대여 장학금으로 수업료를 충당한 경우	→ 수업료=사적 부담(100%)

그 점에서 본고에서는 최신 OECD 통계(2020 년판 『OECD 교육지표(Education at a glance)』)를 활용하여 공사 부담 상황에 대한 국제 비교를 분석해, 일본의 특질을 밝혀내고자 한다(1). 그 과정에서 수업료에 대한 공적 보조가 이뤄짐으로써 통계에 대해 어떠한 조작이 필요하게 되는지를 밝혀내고자 한다. 또한, 본 통계가 보여주고 있는 수업료 무상화를 둘러싼 국제적 동향에 주목하면서(2), 최근 수업료 무상 정책의 전형인 수업료에 대한 공적 보조에 관한 시책으로, 미국의 많은 주에서 제도화 되고 있는 프로미스 프로그램에 대해서 다루며 프로그램 설계에 관한 제도 논점을 검증한다(3). 이상 내용을 통하여, 일본의 사비 부담 상황의 문제점을 밝혀내면서 앞으로 마련되어야 할 수업료 정책에 대해서 시사하는 바를 얻어내고자 한다.

### 1. 국제 통계에서 나타나는 고등교육 공사 부담 상황과 일본의 특질—초기 재원(Initial funds)과 최종 재원(Final funds)에 주목하여—

모두에서 나타낸 것처럼 OECD 통계에서 공적 재원 지출(공적 부담)과 사적 부담을 구분하기 위하여, 이 재원의 본래 출처가 어디인지 파악하기 위해 초기 재원(Initial funds)과 최종 재원(Final funds)으로 구분한다. OECD 정의에 따르면(2020:302), 공적 재원과 사적 재원의 재정 이전을 함께 산출한 것을 ‘초기 재원’이라고 하고 재정 이전 뒤 공적 재원과 사적 재원의 지출 상황을 확인한 것을 ‘최종 재원’이라고 하고 있다.

이것을 사적 부담으로 이뤄지는 수업료 지분에 주목하여 정리하면, 수업료 지분에 대해서 공적 재원 지출에 따른 공적 보조가 이뤄지는 경우가 있다는 점을 감안하여, ①‘초기 사적 부담(Initial private spending)’이란 ‘가계가 교육 기관에 대하여 지불하는

수업료 및 그 외 학생의 지출을 포함하여, 가계가 교육기관에 지불하는 금액에서 공적 보조금으로 상쇄되는 부분을 제외한 금액'이며, ②'최종 사적 부담(Final private spending)'이란 '공적 보조금으로 충당되고 있는지 여부와 관계 없이, 수업료 및 그 외 경비를 포함한 교육기관에 대한 직접적인 지출'이다.

여기에서 고찰하고자 하는 것은 수업료가 비교적 비싼, 다시 말해 사적 부담 비율이 높다고 여겨지는 국가라고 하더라도 미국 및 호주, 뉴질랜드와 같이 개인 급부형 공적 장학금이 널리 정비되어 있는 나라와, 일본과 같이 장학금 급부율이 고작 50% 수준에 그치는 나라는, 초기 사적 부담과 최종 사적 부담에서 수치 차이가 크게 나타난다는 점이다.

다음 페이지의 표는 사비 부담에서 공적 보조로 상쇄되는 부분을 제외한 '초기 재원'과 공적 보조분을 제하지 않은 경우인 '최종 재원'에서 공사 부담 비율을 나타낸 것이다. 이른바 '최종 재원'이란 '외견상' 공사 부담 비율을 나타낸 것인데, 호주와 뉴질랜드, 영국, 한국은 외견상 사적 부담이 일본과 특별히 다르지 않은 수준이지만, 공적 보조에 따른 재정 이전을 적용하면 사적 부담이 크게 감소하고 있는 것을 알 수 있다. 미국과 일본은 자료가 정리되어 있지 않은 탓에 '초기 사적 부담' 비율이 나타나 있지 않지만, 미국에서는 연방 펠 무상 장학금(The Federal Pell Grant Program)이라는 보편적인 대규모 장학금 제도가 충실히 정비되어 있는 점이나, 공재정으로부터 재정 이전으로 나타나지 않는 민간 장학금이 충실한 점, 나아가 대학·고등교육 기관별 수업료 감액 제도(net tuition)나 뒤에 다룰 주 단위 수업료 보조 제도에 따라 무상 조치가 확대하고 있는 점 등을 감안하면, 미국의 초기 사적 부담 비율도 꽤 낮은 수준을 유지하고 있을 가능성이 있다.

이와 달리 일본에서는 민간을 포함하여 장학금 수혜자가 전체 50%에 조금 못 미치는 수준(2020년 49.6%)에 그치고 있는 점<sup>2</sup>, 심지어 타국 장학금과 달리 일본 장학 사업의 대부분이 변제 의무가 있는 '대여형'이라는 점을 고려했을 때, 이를 '공적 보조'로 보기는 어렵다. 그렇다면 '최종 재원'에서 공사 부담 비율과 '초기 재원'에서 공사 부담 비율은 거의 차이가 없을 가능성이 높다.

<sup>2</sup> 대학 주간 재적생 중 장학금 수혜자 비율.

日本学生支援機構(일본학생지원기구) 「令和2年度学生生活調査集計表 大学昼間部(速報値)(레이와 2년도 학생 생활 조사 집계표 대학 주간부(속보치))」에서.

**Table C3.2 Relative share of public, private and international expenditure on educational institutions, by source of funds and public-to-private transfers (2017)를 바탕으로 저자가 작성**

	초기 자원 Initial funds (before transfers between public and private sectors)			최종 자원 Final funds (after transfers between public and private sectors)		
	Public	Private	International	Public	Private	International
호주	55	45d	x	36	64d	x
핀란드	92	3	5	92	4	5
프랑스	80	18	2	77	21	2
뉴질랜드	66	34	0	51	49	0
노르웨이	94	5	1	92	7	1
스웨덴	84	11	4	84	12	4
영국	51	45	4	25	71	4
미국	m	m	a	35	65	A
일본	m	m	0d	31d	69d	0d
한국	54	46d	x	38	62d	x
OECD 평균	75	21	4	68	29	3

덧붙여, 일본의 통계상 문제점으로 다음과 같은 점을 지적해 두어야 할 필요가 있다<sup>3</sup>. 예를 들면, 『지방 교육비 조사 보고서』는 “정부와 도도부현 및 시정촌의 공재정으로 지출된 교육비 총액”을 ‘공교육비’로 산출하고 있는데 여기에서는 “PTA·그 외 단체 등으로부터 기부금을 재원으로 지출된 교육비는 포함하지 않는다”고 하고 있다. 또한 그 산출 근거인 ‘지방 교육비’의 경우에도 ‘학교 징수금(학교가 학생으로부터 징수한 학급비·실험 실습비·수학 여행비·급식비 등 경비)’은 포함하지 않고 있다. 즉 ‘기부금’과

<sup>3</sup> 구체적으로는 石井拓児 「教育における公費・私費概念—その日本的特質—」(世取山洋介・新福祉国家構想研究会編 『公教育の無償性を実現する—教育財政法の再構築—』大月書店、2012年)、346-352頁。

(이시이 타쿠지 「교육의 공비·사비 개념—그 일본적 특질—」(오토리야마 요스케·신복지국가구상연구회 편 『공교육의 무상성을 실현하다—교육재정법의 재구축—』오오츠키 쇼텐, 2012년), 346-352쪽.)

‘학교 징수금’은 ‘공교육비’에서 제외되어 있다. 문제는 ‘기부금’과 ‘학교 징수금’을 공교육비에서 제외하고 사교육비로 취급하고 있는 데 반해, ‘수업료’는 공교육비에서 제외하지 않는 점에 있다.

국공립 학교의 수업료는 ‘정부의 교육비’의 경우에도 ‘지방 교육비’ 산출 방법의 경우에도 ‘공교육비’에 포함되어 있다. ‘정부의 교육비’의 경우는 이 안에 ‘국립대학 법인 등 세출 결산액’이 포함되는데, 각 국립대학 법인은 세입 안에 수업료 수입을 포함해서 세출을 결산하고 있기 때문이다. 지방 교육비의 경우도 수업료를 공교육비에 포함하고 있고 사회교육 시설의 시설 사용료 및 이용자 부담료도 ‘공비’에 포함하고 있다. 그러나 OECD 통계 방식에 비추어 보면, 이러한 수업료 및 이용료는 ‘초기 재원(Initial funds)’의 경우에도 ‘최종 재원(Final funds)’의 경우에도 ‘사적 부담’에 분류되어야 한다.

이상 살펴본 바에 따르면, 일본의 공비·사비 부담 현황은 구미 각국과 비교하더라도 사비 부담에 매우 의존하고 있다고 판단할 필요가 있으며, 또한 이를 적절하게 밝혀내기 위하여 해결되어야 할 통계상 문제점도 안고 있다고 할 수 있다. 그 때문에 한정된 통계의 범위에서 문제점을 지적할 수밖에 없지만, 다음 절에서는 각국의 수업료와 그 외 지출에 대한 공적 보조(장학금)의 제도 정비 현황을 파악하고자 한다. 이를 통하여 ‘가계가 교육 기관에 지불하는 금액에서 공적 보조금으로 상쇄되는 부분’의 정도를 나름대로 파악할 수 있다고 생각되기 때문이다.

## 2. 고등교육기관 재적생(국내)에 대한 공적 보조 제도의 정비 상황

OECD 에 따르면, 수업료 수준과 장학금(scholarship), 조성금(grants), 학자금 대출(loans) 이용 가능성에 관한 개혁은, 각국에서 교육 정책으로서 치열하게 논의되어져 온 부분이며, 정보가 파악되는 20 개국 중 12 개국에서 수업료 개혁이 이뤄졌고 그 중 8 개국에서는 수업료 개혁과 함께 학생에 지급되는 공적 보조금 수준이 변경되었다(OECD 2020:327).

2016/17년도에는 사용 가능한 데이터가 있는 국가의 과반수에서 10년 전과 비교했을 때 수업료(국공립 대학)가 적어도 15% 상승했고, 캐나다와 이탈리아, 스페인, 미국에서는 25~46% 상승한 것으로 나타난다. 가장 높은 상승률을 보인 것은 영국으로, 같은 기간에 3 배 오른 것으로 나타났다. 한편 호주와 독일은 수업료가 하락하였고, 덴마크와 핀란드, 그리스, 노르웨이, 슬로바키아, 슬로베니아 각국은 수업료 가격이 유지되고 있다. 호주와 칠레, 프랑스, 아일랜드에서는 수업료가 거의 비슷하게 유지되고

있으며 10% 이상 상승한 경우는 없었다. 이러한 수업료 상승 경향에 비해 공적 보조는 어떠한 상황인지에 대하여, OECD 는 다음과 같이 정리하고 있다(OECD 2020:328).

호주와 덴마크, 뉴질랜드, 노르웨이, 스웨덴에서는 국내 학생의 적어도 80%가 장학금·조성금·학자금 대출 형태로 공적 보조를 받고 있으며, 오스트리아와 벨기에(프랑스어권), 포르투갈, 스위스에서는 수급률이 20% 이하로 나타났다.

고등교육 기회를 확대하기 위하여 몇 가지 개혁이 이뤄지고 있는 것도 근래의 특징이다(칠레, 그리스, 한국, 포르투갈). 뉴질랜드에서는 공적 보조금을 증액하면서 이와 함께 고등교육기관의 초년도 수업료를 무상화 하고 있다. 노르웨이에서도 정부의 학자금 대출 재원으로 이뤄지는 재정 지원(the State Educational Loan Fund's Financial Support)을 증액하고, 10 개월 수급 기간을 11 개월로 확대했다. 영국에서는 졸업자 소득에 따른 수업료 후불 기준액이 인상되었다.

이와 같이 각국에서 수업료 상승이 나타나지만 이를 공적 보조로 충당하는 제도적 조치를 도입하는 등 정책을 마련하거나, 또는 영국처럼 수업료가 매우 폭등한 국가라고 하더라도 소득 수준에 따라 후불 수업료를 감액 조치하는 등 대응을 하고 있어, 공사 부담 상황을 수업료 수준만으로 판단하기는 어렵다. 그 때문에 OECD 는 다음과 같은 매우 중요하고 흥미로운 지적을 하고 있다.

즉, 학생을 지원하기 위한 공적 보조 제도에 대하여, 이를 학생에 직접 지원하는 장학금·보조금·학자금 대출 틀을 ‘직접 재정 지원(direct financial support)’이라 부르고, 이와 다른 간접 지원의 틀이 있을 수 있다고 하면서 이를 ‘간접적 보조(indirect subsidies)’라고 하고 있다(OECD 2020:330). ‘간접적 보조(indirect subsidies)’ 틀로는 ①수업료 전액 또는 일부를 면제하는 조치나, ②학생이 부담하도록 추가적으로 요구되는 요금을 국가가 부담하는 조치를 들 수 있다.

여기에서 검토해야 하는 것은 일본의 경우 수업료 면제가 저소득 세대 일부에 그치고 있는데 여러 외국의 경우를 보면 그것이 꼭 일반적이라고 하기는 어렵다는 점이다. OECD 조사에서는 수업료 면제 수준이 각국에서 어느 범위까지 포괄하고 있는지에 대한 내용까지는 통계로 나타나 있지 않아, 현단계에서 이를 비교하는 것은 불가능하다. 또한 ②의 추가적 요금(eventual additional charges)의 범위가 어떠한 비목의, 어느 정도 금액의 조치를 포함하고 있는지에 대해서도 명확하게 나타나 있지 않지만, 적어도 일본의 경우도 수학에 필요한 재정적 지원 조치의 틀에 대해서 검토를 시작해야만 한다는 점은 말할 수 있겠다. 예를 들어, 학생에 대한 식비 보조, 교통비

보조, 주거비 보조 등 복리후생비가 검토되어도 좋을 것이며 실습 경비, 교과서 비용, 노트북 등 통신비 등도 고려해 볼 필요가 있다.

이를 바탕으로 OECD 는 “정부의 학생에 대한 직접적인 재정 지원 뿐 아니라, 고등교육기관이 부과하고 있는 수업료 금액보다도 오히려 최종적으로 학생이 지불한 수업료를 분석하는 것이 중요하다”고 결론 짓고 있다(OECD 2020:330, 강조 표시는 인용자).

### 3. 미국 고등교육 수업료 무상화 조치(프로미스 프로그램)의 정책 동향과 제도 논점

그러한 점에서, 다음으로 대학 수업료 무상화를 둘러싼 동향 중에서 하나의 전형인 미국 수업료 무상화 정책을 검토하고자 한다. 미국의 수업료 무상화 정책은 수업료를 무상화 하지는 않는 특징이 있다. 수업료 책정은 그대로 한 채로, 수업료 사비 부담분을 두고 이를 보전하기 위하여 공적 보조를 정비하는 것이다. 이에 대한 내용은 우타가와 타쿠오 「고등교육 보편화와 미국 수업료 무상화 정책」(2019)<sup>4</sup>을 참고하면 좋은데, 조금 정리해 두고자 한다.

미국의 연방 정부는 오바마 정권 말기인 2015년 1월 8일, 커뮤니티 칼리지의 수업료 무상화 정책 ‘미국 칼리지 프로미스(America’s College Promise : ACP)’(2015)를 발표했다<sup>5</sup>. 이 정책은 실현되지는 않았지만 연방 정부와 주가 연계하여 4분의 3을 연방이, 남은 4분의 1을 주가 부담함으로써 평균 연간 3,800 달러인 미국의 커뮤니티 칼리지(2년간) 수업료를 무상화 하려고 한 것이었다. 미국에서는 고등교육 진학자의 약 40%가 커뮤니티 칼리지에 재적하고 있는 것으로 알려져, 이 정책이 실현되면 약 900 만 명이나 되는 학생의 수업료가 무상화 될 예정이었다. 이 정책은 테네시주와 시카고시에서 선행적으로 실시되고 있던 수업료 무상화 제도를 참고로 구상되어, 주 및 지방의 개개의 프로그램이나 제도를 바탕으로 실시할 계획이었다.

4 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」 『고등교육저널—고등교육과 평생학습—』26호.)

5 The White House, FACT SHEET - White House Unveils America’s College Promise Proposal: Tuition-Free Community College for Responsible Students, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/01/09/fact-sheet-white-house-unveils-america-s-college-promise-proposal-tuitio> - Bing, final accessed 2022/01/08.

우타가와(2019)는 테네시주에서 2015년부터 실시되고 있는 ‘테네시 프로미스(Tennessee Promise)’를 소개하고 있다. 이 프로그램은 수업료 자체를 무상화 하는 것이 아니라 대학 수업료 지불을 보전하는 공비 보조로, 학생은 ‘이용 가능한 모든 장학금에 응모한 뒤 테네시 프로미스에 응모할 수 있’는 구조다. 그 때문에 ‘최후의 장학금(last dollar scholarship)’이라고 불린다(우타가와 2019: 27).

그 뒤 대학 수업료를 무상으로 하기 위한 장학금 제도는 프로미스 프로그램이라고 불리듯 전미에 확산하고 있는 것으로 알려진다. 우타가와에 따르면 2018년 3월 시점에, 아칸소주, 델라웨어주, 하와이주, 인디애나주, 켄터키주, 루이지애나주, 미주리주, 미네소타주, 미시시피주, 네바다주, 뉴욕주, 오클라호마주, 오리건주, 로드아일랜드주, 웨스트버지니아주 등 총 15곳 주에서 유사한 법안이 가결되었다(우타가와 2019:29)<sup>6</sup>.

ACP는 정권 교체에 따라 실현되지 못했지만 새롭게 수업료 무상화를 내건 바이든이 대통령직에 취임하면서<sup>7</sup>, 정책 검토가 재차 이뤄지고 있다. 2021년 9월 8일 하원 교육노동위원회에서는 ACP 법안이 검토되었으며 그 구체적인 내용을 확인할 수 있는 단계에 접어들었다<sup>8</sup>. 언론 보도에 따르면, 현재까지 커뮤니티 칼리지 무상화 법안은 사회 보장 관련 법과 별개로 다뤄질 예정인 것으로 알려져 있다<sup>9</sup>. ACP는 보류될 가능성이 높지만 현재 연간 6,495달러로 설정되어 있는 연방 펠 무상 장학금 재원에 500달러를 추가할 예정인 것으로 알려진다.

---

<sup>6</sup> 최신 정보(2022년 1월 15일)로는 프로미스 프로그램을 주 전체에서 실시하고 있는 곳은 본문에서 언급되는 15곳에 더하여, 아이오와주, 코네티컷주, 뉴저지주, 메릴랜드주, 버지니아주, 미시간주, 테네시주, 뉴멕시코주, 캘리포니아주 등 9곳이다. 또한 주 전체는 아니지만 주 일부에서 확장적인 장학금 지급을 시행하고 있는 주는, 버몬트주, 사우스캐롤라이나주, 노스캐롤라이나주, 와이오밍주, 워싱턴주 등 5곳, 주에 거주하는 사람으로 한정하는 등으로 수업료 무상 조치를 시행하고 있는 주는, 펜실베이니아주, 조지아주, 플로리다주, 콜로라도주, 몬테나주 등 5곳이다.

<https://www.freecollegenow.org/>, final accessed 2021/01/15.

<sup>7</sup> New York Times, April 28, 2021, Biden Directs Education Funding to Community Colleges, a Key Lifeline, <https://www.nytimes.com/2021/04/28/us/politics/biden-education-community-college.html>, final accessed 2021/01/08.

<sup>8</sup> 하원에서 검토 중인 법안은 다음 웹사이트에서 수집할 수 있다.

<https://docs.house.gov/Committee/Calendar/ByEvent.aspx?EventID=114029>, final accessed 2021/01/08.

<sup>9</sup> 조 바이든 대통령의 파트너인 질 바이든은 커뮤니티 칼리지 교원이며 언론 인터뷰에서 “앞으로 수년 안에 커뮤니티 칼리지를 전면적으로 무상화 하고 싶다”고 말했다. News Week, December 10, 2021, Jill Biden Says Free College Cut From Bill Because It's 'Not the Right Moment for It',

<https://www.msn.com/en-us/news/politics/jill-biden-says-free-college-cut-from-bill-because-it-s-not-the-right-moment-for-it/ar-AARFhh1>, final accessed 2021/01/08.

어떻게 되든 연방 정부에 의하여 정책 도입이 먼저 이뤄질지, 각 주의 프로그램 실시에 따라 전미에 걸쳐서 시행되는 것이 선행될지, 또는 그 결과로 어느 시점에 전미에 걸쳐서 실현되게 될지에 대해서는 현 단계에서는 미지수다. 그러나 미국에서 무상화 조치를 하는 방향으로 정책 검토가 착실히 진행되고 있다는 점은 틀림 없다.

그런 점에서 미국에서 수업료 무상화 정책을 둘러싸고 존재하는 몇 가지 중요한 정책적·제도적 논점을 검토하고자 한다. 이를 바탕으로 일본의 수업료 무상화 정책의 현황과 과제를 밝혀낼 수 있기 때문이다. 일단 무당파 싱크탱크인 센츄리 재단(The Century Foundation)은 프로미스 프로그램 정책 분석을 진행하고 있으며 이 프로그램에 관련한 여러 유의미한 데이터를 생산하고 있다<sup>10</sup>.

첫 번째 논점은 각 주에서 도입되어 온 프로미스 프로그램의 상당수가 수업료 자체를 무상화 하는 것이 아니라, 높게 설정된 수업료는 그대로 유지한 채 공적 보조를 통하여 수업료 부담을 보전하고 있다는 점이다. 이 점에서 이 프로그램은 ‘보편적 제도’로 보기 어렵고 소득 제한을 포함한 몇 가지 자격 요건이 있는 ‘선별적 제도’다.

센츄리재단 연구원이었던 Jen Mishory 는 많은 프로미스 프로그램이 무상화 조치 대상을 커뮤니티 칼리지로 제한하고 있다는 점에서, 이 정책의 특질이 저소득층인 가장 지원을 필요로 하는 계층을 타겟(대상)으로 하고 있다는 점을 나타내고 있다고 말한다<sup>11</sup>. 또한 어느 프로그램도 제도 도입 시에는 대상을 매우 좁게 설정하고 있어, 당초 예산을 보더라도 그렇게 큰 규모는 아니었다는 점을 밝히고 있다. 이를 바탕으로 Mishory 는 델라웨어주, 인디애나주, 루이지애나주, 미시시피주, 미주리주, 오클라호마주 등 6 개 주에서 시행되고 있는 프로미스 프로그램의 입법 경과를 분석하고 정책 담당자를 대상으로 인터뷰를 진행해 다음과 같은 점을 밝혀내고 있다. 즉, “수급자 대상 범위를 확대하여 보다 많은 사람이 혜택을 보게 되면 프로미스 프로그램에 대한 지지가 확대하는 경향이 있다”며 많은 프로그램이 보다 보편적인 제도로 점차

---

<sup>10</sup> 센츄리 재단과는 별개로 수업료 무상 캠페인 단체로 Campaign for Free College Tuition(CFCT)이 있다. 이 단체는 가이드북 『Invest In Your State’s Future Now - A state leader’s guidebook for public college tuition free-(지금 당장 당신이 거주하는 주의 미래에 투자를—공립 칼리지를 무상화 하기 위한 주 지도자용 가이드북—)』를 발행하면서, 이 가이드북을 활용함으로써 전미 50 주 전체에서 커뮤니티 칼리지 무상화를 실현할 수 있다고 보고 있다.

<sup>11</sup> Jen Mishory, March 6, 2018, The Future of Statewide College Promise Programs, <https://tcf.org/content/report/future-statewide-college-promise-programs/>, final accessed 2021/01/08.

이행하고 있다는 점을 확인하면서, 정책 입안자에 대하여 복잡한 수급 요건을 충족하도록 하는 프로그램 설계(즉, 선별적인 제도 설계)는 피해야 한다고 말하고 있다<sup>12</sup>.

두 번째 논점은 프로미스 프로그램에 따른 공적 보조 범위가 수업료로 한정되는지, 수업료 이외 취학 비용을 포함하는지, 라는 지점이다. 이 점은 이 프로그램 제도 설계가 ‘최후의 장학금(last dollar scholarship)’ 또는 ‘중간 단계의 장학금(middle dollar scholarship)’ 중에 어느 것인지에 따라 차이가 나타나게 된다.

이미 언급한 것처럼, 프로미스 프로그램은 보통 ‘최후의 장학금(last dollar scholarship)’으로 학생은 처음에는 수업료 비용에 대해 연방 펠 무상 장학금이나 그 외 조성금을 이용하고, 수업료에 비해 부족한 금액을 프로미스 프로그램으로 보전하는 식이다. 장학금과 그 외 조성금을 이용할 수 없는 경우에도 수업료와의 차액(즉 수업료의 전액)이 지급되기 때문에, 결과적으로 수급 자격을 가지는 모든 학생이 수업료 무상 혜택을 보는 구조다.

한편, ‘최초의 장학금(first dollar scholarship)’ 또는 ‘중간 단계의 장학금(middle dollar scholarship)’으로 제도 설계가 이뤄지는 경우에는 수업료 이외 취학 비용을 커버할 수 있는 가능성이 생기게 된다. 예를 들어, 오리건주의 프로그램은 ‘중간 단계의 장학금(middle dollar scholarship)’인데 이 경우 수업료를 보전하는 타 장학금이나 조성금을 수급하고 있는지 여부와 상관 없이, 1,000 달러를 지급 받게 된다. 이 점에 주목하여 Mishory(March 6, 2018)는 “이러한 학생은 수업료를 넘어서서 생활비를 충당하기 위하여 1,000 달러를 활용할 수 있게 된다”고 말한다.

참고로, 루이지애나주와 오클라호마주, 미시시피주는 ‘최초의 장학금(first dollar scholarship)’이며 워싱턴주는 몇 가지가 복합된 형태로 되어 있다. 이 중에서도 미시시피주에서는 ‘수업료 인센티브 프로그램(The Tuition Incentive Program: TIP)<sup>13</sup>을 채용하는데, 이는 대학에 대한 접근성을 확대하려고 하는 내용이라는 점에서 다른 주와 비교하더라도 두드러지는 내용으로 여겨진다(Brown, Mishory and Granville 2021)<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Jen Mishory, July 12, 2018, “Free College:” Here to Stay?, <https://tcf.org/content/report/free-college-stay/>, final accessed 2021/01/08.

<sup>13</sup> 이 제도에 대해서는 <https://www.michigan.gov/mistudentaid/0,4636,7-372--481218--,00.html> 에서 구체적으로 알 수 있다(final accessed 2021/01/08.).

<sup>14</sup> Catherine Brown, Jen Mishory and Peter Granville, February 16, 2021, Michigan’s Tuition Incentive Program: A Model for National Need-Based Financial Aid,

‘최초의 장학금(first dollar scholarship)’인 TIP 의 경우, 학생이 TIP 와 연방 펠 무상 장학금을 동시에 전액 받을 수 있게 되기 때문이다. 이에 따라 수업료 무상에 더해 취학에 필요한 수학 비용이나 생활비 등 사비 부담도 공적 보조로 충당할 수 있게 된다.

### 마치며—일본의 공·사 부담 현황의 특질과 고등교육재정 연구의 이론적 과제—

지금까지 다룬 내용을 간단하게 정리하면, 최근에 고등교육재정 분석을 할 때는 고등교육기관이 책정하고 있는 수업료 금액만을 비교하는 것이 아니라, 그러한 수업료에 대한 공적 보조가 어느 정도 이뤄지고 있는지를 확인하여, 공사 부담 현황을 보다 정확하게 파악하는 것이 가능하게 되어 있다는 것이다. OECD 통계를 보더라도 그러한 지표가 개발되고 있으며(초기 재원과 최종 재원의 구별), 많은 국가에서 사비 부담(수업료)에 대해 제도적 조치를 취함으로써, 초기 재원으로서 사적 부담을 가능한 한 완화하고자 하는 움직임도 나타나게 되었다.

일본의 경우 초기 재원과 최종 재원을 두고 공·사 부담 현황을 측정하는 통계가 존재하지 않아, 일단은 이것을 정확하게 산출하는 것이 과제이지만, 여러 외국과 비교하여 수업료가 매우 높게 책정되어 있는 점이나 장학금 수급자 비율이 낮은 점을 감안하면 ‘초기 사적 부담’은 ‘최종 사적 부담’에 비하여 다른 여러 국가만큼 줄어들지는 않을 가능성이 높으며, 일본의 사비 부담에 대한 공·사 부담 현황은 매우 특이한 상황인 것으로 추측된다.

한편, 똑같이 고등교육비에 대한 사적 부담이 매우 높은 국가로 여겨져 온 미국에서는 많은 주에서 공적 보조를 병행함으로써 커뮤니티 칼리지 수업료를 무상화 해 왔으며, 나아가 연방 정부 차원에서도 같은 형태의 정책을 시행하기 위해서 이미 검토 단계에 있는 상태다. 미국에서는 커뮤니티 칼리지에 한정하지 않고도 장학금이나 조성금이 상당한 수준 보급되어 있어, 이러한 여러 지원금이나 조성금을 병행함으로써 수업료 금액이 낮아지는 구조다<sup>15</sup>. 따라서 수업료를 ‘표시 가격(sticker price)’으로 보고,

---

<https://tcf.org/content/report/michigans-tuition-incentive-program-model-national-need-based-financial-aid/>, final accessed 2021/01/08.

<sup>15</sup> 로버츠·타케우치는 하버드대학의 사례에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다. “예를 들어, 하버드에서는 미국의 평균 세대 소득이 5만 달러 전후인데 6만 5천 달러를 저소득 기준으로 두고 있어, 그 이하 세대 소득인 학생의 대학 생활에 드는 비용은 수업료를 포함하여 전부 충당해 주고 있다. 15만 달러 이하 세대 소득인 학생에게도 대학 생활에 드는 비용의 90% 이상을 대학이 보조해 준다. 15달러 이하 세대 소득인

실제로 지불하는 수업료를 ‘순 수업료(net tuition)’로 구분하여 다루는 것이 통상적이다<sup>16</sup>. 그렇게 보았을 때, OECD 통계상으로는 미국도 일본처럼 초기 재원과 최종 재원의 공·사 부담 현황의 변화에 대한 데이터가 드러나 있지 않지만, 일본과 비교하더라도 상당한 공적 보조가 이뤄지고 있을 가능성이 높다.

일본에서는 2019년 6월에 제정된 ‘대학 등 수학 지원법(大学等修学支援法)’에 따라 선별적인 수업료 무상 조치를 도입해 왔지만, 상당히 엄격한 수급 요건을 부과하는 데다가 제도의 대상으로 상정하고 있는 범위가 매우 좁다<sup>17</sup>. 또한 일본의 경우에는 수업료 그 자체를 감액하는 구조인 탓에, 이 제도를 통하여 수업료 이외의 비용을 충당하는 것은 불가하다. 물론 수업료 면제 구조와 장학금 지급을 병행하면 장학금으로 생활비를 충당할 수 있는 가능성이 생기지만, 모두 상당히 엄격한 선별적 제도(그 탓에 좁은 지원 대상 범위)라는 점을 고려하면 두 제도를 동시에 이용할 수 있는 가능성은 매우 낮은 것으로 생각된다. 입법부는 실제 제도 수급 상황을 반드시 엄밀히 수치상으로 확인할 필요가 있다.

또한 미국에는 무상 고등교육비를 오랫동안 요구해 온 ‘수업료 무상 운동’(College for all movement)이 있다. 그 중에서도 버니 샌더스 상원의원이 이끄는 Our Revolution은 거의 매년 지속적으로 수업료 무상 법안을 제출해 오며 ‘수업료 무상과 모든 학생의 빛을 탐감’할 것을 주장하고 있다. 2021년 4월 21일에 자야팔 하원의원과 샌더스

---

하버드생은 대학 생활에 드는 비용에 대한 걱정을 하지 않아도 되는 것이다.”(아키로버츠·타케우치 요(2017) 『アメリカの大学の裏側(미국 대학의 이면)』 朝日新書(아사히신쇼), 119-120 쪽). 이 책에 따르면 미국의 “다른 톱 대학”에서도 같은 정책이 취해지고 있다고 한다. 이 점에 비추어 보면 수업료가 고액인 것으로 알려진 미국의 사립대학의 경우조차, 그 수업료 지불이 실제로 이뤄지고 있는 경우는 연 수입이 1억 6,000만 원~1억 7,000만 원 이상인 고소득자에 한정되어 있다고 봐야 할 것이다.

<sup>16</sup> Robert B. Archibald and David H. Feldman, 2011, Why Does College Cost So Much?, Oxford University Press, 138-143.

<sup>17</sup> 고등교육 취학 지원법에 대한 비판적 분석에 대해서는, 中嶋哲彦(나카지마 테츠히코)(2020) 『国家と教育—愛と怒りの人格形成—(국가와 교육—사랑과 분노의 인격 형성—)』 青土社(세도샤), 307-321 쪽에서 자세하게 다룬다. 나카지마는 대학 등 취학 지원 제도에 대하여 “높게 평가하기만은 어렵다”며 첫 번째로, 고등교육비에 대한 사비 부담 원칙에 대하여 전혀 대응하지 않는 점, 두 번째로 신제도를 이용할 수 있는 학생이, 문부과학 대신(한국의 장관, 번역자 주)·도도부현 지사 등이 인정하는 ‘확인 대학(確認大学) 등’에 입학한 학생으로 제한되어 있는 점, 세 번째로 세대 소득 등이 기준 이하여야 하는 요건 외에 입학 전·입학 후 학업 성적에 대해서도 매우 엄격한 요건을 두고 있는 점을 들고 있다.

상원의원이 연방 의회에 제출한 수업료 무상 법안(College for all act)은 공립 커뮤니티 칼리지 무상화에 더하여 연 수입이 12 만 5 천 달러(약 1 억 4500 만 원) 이하인 모든 학생에 대하여 대학 수업료를 무상화 하는 내용이다. 또한, 이와 함께 ‘학자금 대출 탕감 법안(student loan forgiveness bill)’도 제출할 준비가 되어있다<sup>18</sup>. 이러한 법안에 대해서 미국 국내 수십에서 수백에 달하는 노동조합이나 NPO 단체, 지역 단체 및 정치 단체가 지지 입장을 나타냈다. 물론 이 중에는 많은 청년 단체(youth group)와 학생 단체(student action, student voice)가 포함된다. 이러한 많은 풀뿌리 네트워크가 지역을 단위로 미국 국내에서 사회적인 합의를 만들어내고 있다는 점을 놓쳐서는 안 될 것이다.

## 저자 소개

石井拓児(이시이 타쿠지)

1971년 홋카이도 출생, 나라현 성장.

현직 : 나고야대학 대학원 교육발달과학 연구과 교수

학위 : 박사(교육학)

직업력 : 2002년 나고야대학 대학원 교육발달과학 연구과 조교, 2012년 아이치교육대학 교직원대학원 준교수, 2015년 나고야대학 대학원 교육발달과학 연구과 준교수, 2021년부터 현직. 일본교육학회, 일본교육법학회, 일본교육행정학회 이사를 맡고 있다. 아이치현 토요타시에서는 2018년부터 ‘토요타 아이들 조례(とよた子ども条例)’를 근거로 하는 아이들 권리 옹호 위원을 맡고 있다.

---

<sup>18</sup> 또한 본고를 제출할 썸(2022년 1월 16일)에는 미국 민간 학자금 대출 회사인 내비언트(Navient)와 각 주 간에 진행 중인 소송에 대해, 이용자 약 66,000명에 대하여 약 17억 달러(약 1조 9,400억 원)에 달하는 채무를 탕감함과 동시에 9,500만 달러(1,100억 원)를 환불하는 것으로 화해가 성립했다는 보도가 나온 상태다(「しんぶん赤旗(신분 아카하타)」 2022년 1월 16일, The New York Times, 2022/01/13, Navient agrees to cancel 66,000 student borrowers' loans to settle claims of predatory lending, <https://www.nytimes.com/2022/01/13/business/navient-student-loans.html>, final accessed 2021/01/16.). 학생을 대출에서 보호하는 사업을 하고 있는 Student Borrower Protect Center(SBPC)는 캘리포니아대학 어바인 캠퍼스의 법과대학원과 연계하여 학자금 대출에 관한 법률 문제를 연구하는 학술 센터 Student Loan Law Initiative(SLLI)를 설립했다. 이러한 단체의 끈질긴 활동이 새로운 법안 준비 및 소송을 뒷받침 하고 있다고 보아야 할 것이다.

연구 경력 :

전문 분야는 교육행정학, 교육법학. 구 교육기본법 10 조에서 규정하는 ‘교육의 직접 책임성’ 원리를 추구하는 것을 목적으로 전후 일본의 교육행정학 연구의 학설사와 학교 만들기의 실천사를 연구해 왔다. 최근에는 아이들의 빈곤 문제를 염두에 두고 세계 각국의 신자유주의 교육 개혁을 비판적으로 검증하면서, 바람직한 복지 국가형 교육 행재정 제도를 구상하기 위한 ‘얼터너티브(대안) 교육행정학’을 제창하고 있다. 주요 저서로는 『学校づくりの概念・思想・戦略—教育における直接責任性原理の探究—(학교 만들기의 개념·사상·전략—교육의 직접 책임성 원리 탐구—)』(春風社(춘푸샤), 2021 년), 주요 공편저로는 『コンメンタル教育基本法(코멘타르 교육기본법)』(学陽書房(가쿠요쇼보), 2021 년), 『教職員の多忙化と教育行政—問題の構造と働き方改革に向けた展望—(교직원의 다문화와 교육행정—문제의 구조와 업무 방식 개혁을 향한 전망—)』(多賀出版(타가슈판), 2020 년), 『新自由主義大学改革—国際機関と各国の動向—(신자유주의 대학 개혁—국제 기관과 각국의 동향—)』(東信堂(토신도), 2014 년)가 있다.

교육행재정에 관한 주요 논문으로는 「新自由主義大学改革と大学財政システムの変容—日本型大学財政システムの歴史的性質と問題点—(신자유주의 대학 개혁과 대학 재정 시스템의 변용—일본형 대학 재정 시스템의 역사적 특질과 문제점—)」(『法の科学(법의 과학)』50, 2019 년), 「教育財政ガバナンスの構造的変容と学校経営の自律性をめぐる理論的課題(교육 재정 거버넌스의 구조적 변용과 학교 경영의 자율성을 둘러싼 이론적 과제)」(『日本教育経営学会紀要(일본교육경영학회 기요)』60, 2018 년), 「公教育財政制度の日本的特質と教育行政学研究的今日の課題—教育における福祉国家論と内外事項区分論争を手がかりに—(공교육 재정 제도의 일본적 특질과 교육행정학 연구의 현재적 과제—교육의 복지국가론과 내외 사항 구분 논쟁을 실마리로—)」(『日本教育行政学会創立 50 周年記念誌(일본교육행정학회 창립 50 주년 기념지)』, 2016 년), 「日本における青年期の学習費保障と生活保障制度の横断的検討(일본의 청년기 학습비 보장과 생활 보장 제도의 횡단적 검토)」(細川孝(호소카와) 편저 『「無償教育の漸進的導入」と大学界改革(‘무상교육의 점진적 도입’과 대학계 개혁)』晃洋書房(코요쇼보), 2014 년), 「教育における公費・私費概念—その日本的特質—(교육의 공비·사비 개념—그 일본적 특질—)」(世取山洋介(요토리야마 요스케) · 福祉国家構想研究会(복지국가구상 연구회)

편 『公教育の無償性を実現する—教育財政法の再構築—(공교육 무상성을 실현하다—교육재정법의 재구축—)』大月書店(오즈키쇼텐), 2012년)이 있다.