

# 大學教育과 國家財政<sup>(1)</sup>

李 俊 求

일반적으로 정부의 지출사업이 정당화될 수 있는 근거로는 시장실패의 보완, 소득재분배, 그리고 가치재 공급의 세 가지를 들 수 있다. 따라서 정부가 대학교육에 재정지원을 해주어야 할 당위성의 근거도 이 세 가지 측면에서 검토해 볼 수 있다. 대학교육은 공공재의 성격을 갖지 않을 뿐 아니라 큰 외부효과를 만들어 내지도 않아 이와 관련해 시장실패가 일어날 별 이유가 없다. 또한 소득재분배의 측면에서 본다면 대학교육에 대한 재정지원은 오히려 분배의 불평등을 더욱 악화시킬 우려가 있다. 대학교육을 가치재로 볼 수도 없어, 결론적으로 말해 정부의 재정지원을 정당화할 이렇다 할 이유를 찾을 수 없다. 뿐만 아니라 현실적으로 우리 사회의 여건상 대학교육에 대한 정부의 지원에는 명백한 한계가 있기 때문에, 결국 우리 대학들이 안고 있는 재정문제는 스스로의 자구노력에 의해 해결할 수밖에 없다.

## 1. 머리 말

우리의 대학들은 공립이나 사립을 막론하고 거의 모두가 취약한 재정기반 때문에 큰 어려움을 겪고 있다. 특히 사립대학의 경우에는 재단의 재정능력이 지극히 취약하여 교육에 소요되는 비용의 많은 부분을 학생들로부터 거둔 登錄金에 의해 간신히 충당해 나가고 있는 실정이다. 이는 외국의 우수한 대학들이 다양한 재원을 확보하고 있어 학생 등록금에 대한 재정의존도가 상당히 낮은 것과 좋은 대조를 이루고 있다. 우리 사회에서는 대학운영에 필요한 경비의 거의 대부분을 등록금에 의존하면서도 불가안정이라는 이유 때문에 등록금의 자율적 인상을 무척 어렵게 만들어 놓고 있다. 이와 같은 현실에서 우리 대학이 외국의 우수한 대학과 동등한 질의 교육서비스를 제공해 줄 것을 기대하기는 힘든 것이 사실이다.

최근 일부 사립대학을 중심으로 좀더 나은 대학교육을 위한 새로운 재원형성의 방법이 시도되는 추세를 볼 수 있다. 동창이나 학부형을 대상으로 한 基金의 모집이라든가 기업과의 産學協同 프로그램을 통한 연구재원 확충이 바로 그러한 시도의 좋은 예라고 할 수 있다. 이 새로운 시도가 일부 대학에서는 상당한 성과를 거두기 시작한 것으로 알려지고

---

(1) 이 연구는 1997년도 재단법인 서울대학교 발전기금의 연구비 지원으로 이루어졌다.

있으나, 이를 통해 눈에 띄는 개선을 기대할 수 있는 학교는 지극히 소수에 지나지 않는다. 몇몇 우수한 사학을 제외한 대부분의 대학들은 그러한 시도를 해 볼 엄두도 내지 못하고 있는 것이 현실이다. 더군다나 우리 사회가 갖고 있는 문화적 배경의 특성상 그와 같은 모금사업은 별로 큰 성과를 거두기 힘든 기본적인 제약을 안고 있다.<sup>(2)</sup>

자주적인 방법으로 재원을 확충할 수 있는 가능성이 그리 크지 않은 현실에서 마지막 남은 희망은 바로 政府라고 할 수 있다. 지금 우리 사회의 대학들은 정부에 대하여 교육과 연구에 필요한 자금 지원을 대폭적으로 늘려 줄 것을 간절하게 원하고 있다. 또한 사회의 일반적인 분위기도 정부가 대학교육의 질을 높이기 위해 좀더 과감한 투자를 해야 한다는 입장을 지지하는 쪽으로 흘러가고 있다. 현실을 보면 지금 우리 정부가 국공립이나 사립대학을 위해 지원하고 있는 재정자금의 규모가 그리 큰 것은 아니다. 자체적으로 이미 건설한 재정을 갖고 있는 외국의 우수한 대학들이 정부로부터 받는 재정지원의 폭보다도 상대적으로 작은 편이라고 말할 수 있다.

대학의 입장에서는 政府의 재정지원 폭이 크면 클수록 좋다고 생각할 것이 분명하다. 대학교육의 질을 높이는 것이 중요한 과제라고 생각하는 일반 사람들도 지원의 폭을 대폭 넓혀야 한다고 생각할지 모른다. 정부의 재정능력이 허용하는 한 최대한으로 대학교육을 지원해야 한다는 논리까지 제기될 수 있다. 그러나 이 문제는 우리가 흔히 생각하듯 그렇게 쉽게 결론지을 수 있는 성격의 것이 아니다. 현재 우리 정부가 대학에 만족스런 수준의 지원을 해 줄 수 있는 충분한 財源을 갖고 있지 않기도 하지만, 설사 충분한 재원을 갖고 있다 할지라도 대학에 너무 큰 폭의 재정지원을 해주는 것은 바람직하지 않은 측면이 있음에 주의해야 한다. 다시 말해 대학에 대한 정부의 재정지원은 어떤 분명한 근거에서 적정한 수준을 찾아야지 무조건 많다고만 해서 더 좋다고 말할 수 있는 것은 아니다.

현대의 정부는 그 활동영역을 여러 분야로 점차 넓혀가고 있는 것을 볼 수 있다. 國防이나 治安 같이 전통적으로 정부의 고유한 활동영역이라고 인식되어 온 분야는 물론 社會福祉, 環境保護 등 여러 분야에서도 점차 적극적인 활약을 하고 있을 뿐 아니라, 教育, 保健, 藝術 등 민간부문이 기본적인 활동주체가 되어야 하는 분야에서도 폭넓은 개입을 하고 있다. 이와 같은 추세와 더불어 일반대중들 사이에서는 거의 모든 문제와 관련해 정

(2) 예컨대 우리 사회에서 대학이 基金을 거둔다고 나서는 많은 사람들은 이제 대학까지 돈 거두는 데 나섰냐는 식으로 부정적인 반응을 보이기 일쑤다. 자식을 대학에 집어넣기 위해 엄청난 私教育費를 마다하지 않았던 부모라도 대학에 일단 들어간 다음에는 대학의 모금활동에 매우 소극적인 태도를 보이는 것이 보통이다. 그 이유야 어떻든간에 기본적으로 우리 사회에는 서구사회에서 흔히 볼 수 있는 자원봉사라든가 모금사업 등이 활발하게 벌어지기 힘든 문화적 배경이 존재한다고 볼 수 있다.

부의 역할을 기대하는 풍조가 생겨나기 시작했다. 어느 신문이라도 펴들면 바로 알 수 있지만, 정부가 어떤 일과 관련해서 재정적 도움을 주기를 원하는 항목이 한두 가지가 아니다. 예를 들어 스포츠를 육성하는 데, 우리 문학을 세계에 널리 소개하는 데, 혹은 활발한 예술활동을 촉진하는 데 정부의 지원이 필요하다는 등 셀 수도 없는 요구가 등장하고 있다.<sup>(3)</sup> 개인적 취미생활의 영역에 속하는 분야인 문학이나 예술에까지 정부가 개입해야 하는지 그 근거가 분명하지 않음에도 불구하고 그와 같은 요구는 꼬리를 물고 제기된다.

우리가 분명하게 깨달아야 할 것이 하나 있는데, 그것은 정부가 결코 산타클로스가 아니라는 사실이다. 사람들은 이런 저런 이유로 정부의 지원을 요구하나 막상 정부가 도와주는 데 필요한 자금은 하늘에서 떨어지는 것이 아니다. 너무나도 당연한 말이지만 정부는 국민들로부터 稅金을 거두어야만 비로소 어떤 일을 할 수 있는 재정능력을 갖게 된다. 그러므로 정부에게 어떤 일을 요구할 때는 그것이 과연 국민들로부터 거둔 세금으로 수행해야 할만한 충분한 근거를 갖고 있는지를 우선 묻지 않을 수 없다. 또한 정부가 하는 일에는 그 중요성의 정도에 따라 優先順位가 명백하게 정해져야 한다. 만약 합리적으로 설정된 우선순위가 없이 무질서하게 아무 일이나 수행한다면 결코 효율적인 재정집행이 될 수 없다. 그러므로 우리가 지금 고려하고 있는 대학교육과 관련된 정부의 재정지원이라는 문제의 경우에도 그것이 얼마나 높은 우선순위를 갖는 것인가를 검토하는 일로부터 먼저 시작해야 할 것이다.

구체적으로 말해 정부가 다른 영역의 사업과 비교할 때 敎育에 어떤 우선순위를 부여해야 하는지를 논의해 보아야 함은 물론, 敎育의 여러 종류 중에서 大學敎育에 적용해야 하는 우선순위가 어떤 것이어야 하는지를 함께 논의해 보아야 한다. 지금까지 대학교육과 관련한 정부의 재정지원 문제에 대한 논의에서는 바로 이러한 근본적인 문제에 대한 검토 없이 다분히 감정적인 차원에서 갖가지 주장이 제기되었기 때문에 설득력을 결여하고 있었다.

물론 敎育문제와 관련된 논의에서 經濟的 論理가 전부를 차지해서는 안될 것이다. 그러나 경제적 논리를 무시한 채 진행되는 논의가 공허한 것이라는 사실을 부정할 수도 없다. 이와 같은 관점에서 대학교육의 社會的 意味를 근본적으로 검토해 보고, 이와 관련하여 政府가 어떤 역할을 수행할 수 있는지에 대한 의견을 제시하는 데 이 글의 목적이 있다.

(3) 국민들이 이와 같은 개입을 원하지만 하는 수준에 그치고 있는 것이 아니라 실제로 정부가 개입을 하고 있는 것이 우리 사회의 현실이다. 예를 들어 큰 건물을 지을 때는 건축비의 일부분을 美術作品의 설치에 써야 한다고 규정해 놓은 것을 볼 수 있다. 또한 우리 정부는 올림픽에서의 메달 획득이라는 이유 때문에 스포츠에 엄청나게 많은 돈을 쏟아붓고 있다.

## 2. 經濟學者가 본 教育의 意味

교육의 근본적인 목적이 人性의 陶冶에 있음을 감히 부정할 사람은 아무도 없다. 그러나 경제학자의 시각에서는 그와 같은 원론적인 논의에서 별 특별한 의미를 찾을 수 없다. 경제학자의 입장에서는 교육이 갖는 사회적 의미, 특히 경제적인 측면에서 갖는 의미가 중요한 관심사가 될 수밖에 없다. 좀더 구체적으로 말해 경제학자들의 관심은 교육이 그것을 받은 사람의 經濟的 條件을 어떻게 변화시키며 그것의 社會的 意味는 무엇인지에 초점이 모아지고 있다.

교육이 개인에게 미치는 영향에 대해 누구라도 잘 알 수 있는 사실은 — 다른 조건이 동일하다고 할 때 — 교육을 더 받은 사람일수록 소득이 더욱 높아진다는 것이다. 그런데 어떤 이유로 해서 이와 같은 결과가 나타나는지는 그렇게 쉽게 대답할 수 있는 성질의 문제가 아니다. 교육을 더 많이 받은 사람일수록 生産性이 더 높아지기 때문에 자연히 더 높은 임금을 받게 된다고 생각하는 사람이 많을 것이다. 그러나 예컨대 대학에서 중세 회랍어를 공부한 사람이 고등학교를 졸업한 사람보다 더 높은 임금을 받는 것 역시 더 높은 생산성 때문일까? 반드시 그렇다고 말하기는 힘들 것이며, 따라서 대학 졸업자가 고등학교 졸업자보다 더 높은 임금을 받는 이유는 다른 데 있는지 모른다.

교육은 그것을 받은 사람의 生産性을 높이고, 이 때문에 교육을 더 많이 받은 사람일수록 더 많은 소득을 얻는다고 믿는 일군의 경제학자들이 있다. 슈츠[Schultz(1971)], 베커[Becker(1994)] 등 소위 시카고학파(Chicago school)에 속하는 경제학자들이 이러한 견해를 대표하고 있다. 이들은 교육을 人的 資本(human capital)에 대한 투자의 일종이라고 본다. 우리가 보통 ‘자본’이라고 하는 것을 좀더 정확하게 표현하면 物的 資本(physical capital)이라고 부를 수 있으며, 이에 비해 교육이나 현장훈련 등을 통해 사람 그 자체에 형성되는 자본은 인적자본이라고 부를 수 있다는 것이 이들의 견해이다. 만약 이들이 보는 바대로 교육이 그것을 받는 사람들의 인적자본을 늘려 생산성을 높이는 역할을 한다면, 교육을 더 받은 사람들일수록 더 많은 소득을 올리는 것은 자본주의적 시장경제의 자연스런 귀결이라고 할 수 있다. 시장경제체제하에서는 수요와 공급의 상호작용에 의해서 임금이 결정되며 이 과정에서 생산성이 높은 사람에게 돌아가는 임금은 자연히 높아지게 마련이다. 이와 같은 견해를 우리는 人的 資本說(human capital theory)이라고 부를 수 있다.

이와 같은 입장을 취할 때 사람들의 교육수준이 전반적으로 높아지는 현상은 다음과 같은 사회적 이득을 가져 오리라 보고 된다. 첫째 인적자본의 축적으로 말미암아 경제 전체의 생산성이 높아져 經濟成長이 촉진된다. 경제성장을 위해서는 자본의 축적이 있어야 한다고 말하는데, 여기서의 자본이란 물질자본뿐 아니라 인적자본도 포함하는 개념으로 볼 수 있다. 똑같은 시간의 노동이라도 좀더 많은 인적자본을 體化하고 있는 사람은 더욱 많은 것을 생산해낼 수 있다. 그러므로 인적자본이 축적되어 가면서 경제의 성장이 촉진되는 결과가 나타날 수 있다.

둘째로는 전반적 교육수준의 상승과 더불어 所得의 分配가 한층 더 평등해지는 효과를 기대할 수 있다. 교육수준이 전반적으로 상승하게 되면 사람들 사이의 學歷格差가 자연히 좁혀지게 되어 근로소득이 평균화되는 결과가 나타난다. 또한 교육수준의 전반적 상승은 근로소득의 크기를 상대적으로 늘리는 결과를 가져와 소득분배의 평준화를 가져 오기도 한다. 일반적으로 利子나 利潤 같은 비근로소득은 매우 불균등하게 분배되어 있으며, 그 불균등분배의 정도는 근로소득의 경우보다 더 큰 것이 보통이다. 그러므로 비근로소득에 비해 근로소득이 상대적으로 더 커지는 변화가 나타나면 소득의 분배가 자연히 균등해지는 결과가 부수적으로 나타나게 되는 것이다.

비록 소수이기는 하지만 이와 같은 인적자본설에 대해 강한 異議를 제기하는 경제학자들이 있다. 애로우(K. Arrow), 스티글리츠(Stiglitz(1975))로 대표되는 일군의 경제학자들은 교육이 그것을 받는 사람의 생산성을 높여 준다는 견해를 정면으로 부정하고 있다. 그들의 설명에 따르면 교육은 단지 (타고난) 能力이 많고 적은지를 판별하는 수단에 지나지 않을 뿐이라고 한다. 교육을 더 많이 받은 사람이 더 높은 임금을 받는 것은 더 높은 생산성 때문이 아니고 애당초 타고난 능력이 더 많다는 신호를 고용주에게 전달해 주는 역할을 하기 때문이라는 것이 그들의 주장이다.

고용하려는 사람의 능력에 대해 잘 모르는 고용주는 이 정보 부족의 상태를 극복하기 위해 그 사람의 學閥을 보고 능력을 간접적으로 추정하는 방법을 채택한다. 다시 말해 교육수준이 능력있는 사람과 없는 사람을 가리는 選別(screening)의 수단으로 사용된다는 말이다.<sup>(4)</sup> 고용주가 교육을 더 많이 받은 사람일수록 능력이 더 많다고 판단할 수 있는 근거로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. 우선 들 수 있는 것은 우리 모두가 다 알고 있듯 타고난 認知的 能力, 즉 知能이 높은 사람일수록 고등교육을 받을 확률이 높다는 점이다.

(4) 모 재벌기업에서는 신입사원을 뽑을 때 관상을 보는 사람을 배석시켜 자문을 구한다는 소문도 있는데, 만약 그것이 사실이라면 이것도 정보부족의 상태를 극복하려는 선별의 한 방법일 수 있다.

고등학교에 들어가는 과정에서 머리 나쁜 사람을 한 차례 걸러내고 대학에 들어가는 과정에서 또 한 차례 걸러내기 때문에 대학을 졸업한 사람은 어느 정도의 지능을 갖추고 있을 것이라고 추정할 수 있다. 가정의 경제적 여건이 大學 修學 여부를 결정하는 측면도 있지만 가장 중요한 요인은 역시 지능이라고 말할 수 있다.

또한 교육을 중도에 그만두지 않고 고등교육까지 마칠 수 있는 사람은 참을성이라든가 끈기 같은 측면에서도 좋은 평가를 받을 만하다. 우리 나라같이 너나 없이 대학을 간다고 난리를 치고 어떻게든 대학에 들어 오기만 하면 갖은 수단을 동원하여 졸업장을 받는 풍토라면 문제가 좀 다를지 모른다. 그러나 외국의 경우를 보면 자신의 특별한 의지가 없는 한 구태여 고등교육을 받으려고 무리를 하지 않는다. 조용히 앉아서 강의를 듣고 책을 보며 공부할 수 있는 끈기의 소유자가 아니면 중도에서 교육을 스스로 포기하는 것이 보통이다. 그렇기 때문에 어떤 사람이 대학의 졸업장을 갖고 있다면 최소한의 忍耐力을 구비하고 있는 것으로 평가해도 무방한 것이다. 우리 사회 같은 풍토에서도 인내력 부족으로 인해 중고등학교조차 제대로 마치지 못하는 사람이 더러 있는데, 그렇게 참을성이 부족한 사람을 반겨할 고용주는 없을 것이다.

지금까지의 논의를 종합해 보면 교육과정은 원래부터 능력이 있는 사람들을 골라내는 역할을 하고 있음을 알 수 있다. ‘選別手段으로서의 教育’ (education as a screening device)을 주장하는 사람들은 교육의 바로 이 측면을 가장 중시하고 있는 것이다. 그들은 교육을 더 받음으로써 생산성이 높아지는 효과가 아주 미미하다고 보아 앞에서 설명한 인적자본설을 정면으로 부정하고 있다.

만약 교육이 주로 選別道具로서의 기능을 하고 있다면 교육수준을 높이는 것은 경제발전엔 그다지 큰 도움을 주지 못한다. 교육수준이 높아진다 해서 노동력의 생산성이 높아지는 것을 기대하기 힘들기 때문이다. 또한 교육은 소득의 분배를 평등화하는 것이 아니라 좀더 不平等하게 만드는 역할을 하기도 한다. 만약 교육이라는 선별의 도구가 없다면 능력이 있는 사람과 없는 사람을 구분할 길이 없어진다. 그러므로 雇用主는 모든 노동자들에게 평균적인 생산성에 준하는 임금을 지급한다. 그러나 교육에 의한 선별이 가능해지면 능력이 있는 사람과 없는 사람을 가려 서로 다른 임금을 지급하게 된다. 따라서 능력이 있어 높은 임금을 받는 사람과 능력이 없어 낮은 임금밖에 받지 못하는 사람으로 分化가 생겨 분배의 상태는 좀더 불평등해진다. 그러므로 교육을 선별도구로서 인식하는 사람들은 교육이란 것이 생산성을 올리지도 못하면서 공연히 비용만 들 뿐 아니라 분배마저 불평등하게 만드는 부정적 존재로 파악한다.

한편 긴티즈(H. Gintis)나 보울즈(Bowles(1972)) 같은 急進的 사고방식의 경제학자들은 敎育이 갖는 의미를 한층 더 부정적으로 본다. 이들에 의하면 敎育은 支配階級이 자신의 지배적 위치를 더욱 강화하기 위한 수단에 불과하다. 敎育기관은 權威에 順從的인 태도를 가진 사람을 생산해내 사회에 배출하는 역할을 한다고 보는 것이다. 현실의 敎育이 얼마나 이데올로기적인 요소를 포함하고 있는지의 여부가 이들의 주장이 얼마나 큰 설득력을 갖는지를 판단하는 잣대가 될 수 있다. 지난 날 維新統治하의 敎育을 회고해 보면 그들의 주장에 전혀 일리가 없는 것은 아님을 깨닫게 된다.

결국 敎育을 보는 눈에는 인적자본설과 같이 매우 긍정적으로 보는 것에서부터 급진적 견해같이 매우 부정적으로 보는 광범한 스펙트럼이 존재한다고 할 수 있다. 이 여러 가지 상이한 견해 중에서 경제학자들 사이에서 가장 큰 영향력을 갖는 것은 역시 인적자본설인데, 그렇다고 해서 다른 견해를 완전히 무시해도 좋을 정도는 아니라고 본다. 다시 말해 敎育은 생산력과는 무관하게 선별도구로서의 기능도 하고 체제유지 수단으로서의 기능도 하는 것이 사실임을 인정해야 한다는 말이다.

國家財政이 敎育, 특히 대학敎育에 대해 어느 정도로 재정적 지원을 제공해야 하느냐의 문제를 논의할 때는 이처럼 사회적 관점에서 보았을 때 敎育의 본질적 의미가 무엇인가라는 물음에 대한 해답을 우선 찾아 놓아야 한다. 지금 우리가 제기하고 있는 의문은 매우 강한 社會性을 내포하고 있다. 그런 만큼 敎育은 인성의 도야에 그 근본적인 목적이 있다는 식의 고식적인 인식은 문제의 해결에 전혀 도움이 되지 않는다.

### 3. 政府가 大學敎育에 財政支援을 해야 할 當爲性的 根據

현대의 정부는 매우 다양한 기능을 수행하고 있다. 예를 들어 國防이나 治安같이 정부 고유의 영역이라고 말할 수 있는 것으로부터 예술이나 체육의 진흥처럼 민간부문 스스로 능히 처리할 수 있는 일에 이르기까지 광범한 분야에서 적극적인 역할을 하고 있는 것을 발견하게 된다. 그런데 정부가 어떤 역할을 수행하고 있든간에 나름대로 正當化의 근거를 갖고 있어야 한다. 따라서 정부가 大學敎育에 재정지원을 제공해야 한다는 결론을 내기 위해서는 그래야만 하는 근거를 제시할 수 있어야 한다. 그저 막연하게 그렇게 하는 것이 바람직하기 때문이라고 그 이유를 드는 것은 아무도 설득시키지 못한다.

敎育學者 또는 敎育에 종사하는 사람들의 입장에서 쓴 글을 보면 대학敎育이 그것을 받는 개인이나 사회 전체에 갖가지 惠澤을 가져다 주는 것으로 묘사하고 있다.<sup>(5)</sup> 예를 들어

개인의 잠재력을 개발해 한층 더 높은 경제적 성취를 가능하게 해 준다는 상식적인 것으로부터 더 많은 대학졸업자는 경제성장을 더욱 빠르게 한다는 것 등 수없이 많은 혜택을 가져다 준다고 한다. 그러나 국가재정이 대학교육에 재정지원을 제공해야 하는 당위성의 근거로 이 모든 것을 논의할 수는 없다. 일반적으로 정부가 어떤 사업을 수행해야 할 당위성의 근거를 논의하는 것과 비슷한 틀에서 대학교육에 재정지원을 해주어야 할 근거를 논의해야 할 것이다.

일반적으로 정부의 지출사업이 정당화될 수 있는 근거는 다음과 같은 세 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 첫째는 市場의 失敗를 보완하여 효율성을 제고한다는 점에서 지출사업이 정당화될 수 있는 경우가 있다. 좀더 구체적으로 말하면 公共財(public goods)나 外部效果(external effects)와 결부되어 시장의 실패가 일어날 때 효율성 제고를 위해 지출사업을 수행하는 것이 정당화될 수 있다.

公共財의 성격을 갖는 재화나 서비스의 경우에는 그 성격상 시장기구가 효율적인 배분을 가져올 수 없는 경우가 많아 지출사업 등을 통한 정부의 개입을 요구하게 된다. 정부가 생산하여 공급하는 재화나 서비스가 모두 공공재의 성격을 갖지는 않는다 해도 공공재의 성격을 가진 것이 압도적으로 많다. 공공재라고 해서 반드시 정부가 개입해야 할 이유는 없지만, 공공재가 관련된 대부분의 상황에서 정부 개입의 정당성이 인정되고 있는 추세다.

또한 어떤 행위가 外部效果를 발생시키는 경우에도 정부가 간여할 여지가 생긴다. 코우즈(R. Coase)가 적절히 지적했듯 외부효과가 발생한다고 해서 언제나 정부의 개입이 정당화될 수 있는 것은 아니다. 그러나 현저한 외부효과가 발생하는 경우에는 시장에 의한 배분이 비효율적일 가능성이 높아 정부의 개입을 통해 효율성 제고의 효과를 기대할 수 있다. 환경오염 문제와 관련한 개입이 그 대표적 사례라고 할 수 있지만, 외부효과 때문에 정부가 간여하는 사례는 점차 증대해 가는 경향을 보인다.

둘째로 所得과 富의 再分配效果를 거두기 위해 지출사업을 수행할 필요가 제기될 수 있다. 현대의 정부는 좀더 평등한 분배의 실현을 위해 다양한 방법으로 개입을 시도하고 있다. 사람에게 따라서는 재분배 목표를 지향하는 정부의 개입에 부정적인 태도를 취하기도 하지만 대부분의 정부가 다양한 재분배 프로그램을 운영하고 있는 것이 현실이다. 만약 정부의 지출사업이 좀더 평등한 분배상태를 가져올 수 있다면 이는 수행할 가치가 있는

---

(5) 예를 들어 Bowen(1977), Mumper(1996) 등의 책을 보면 많은 지면을 할애하여 대학교육이 얼마나 많은 혜택을 가져다 주는지 길게 설명하는 것을 볼 수 있다.



것으로 평가될 수 있다.

마지막으로 정부가 어떤 지출사업을 수행해야 할 당위성의 근거로 價値財(merit goods)의 성격을 갖는 재화나 서비스의 공급을 생각할 수 있다. 정부가 보기에 모든 국민이 어떤 재화나 서비스를 충분히 소비할 수 있는 기회를 갖는 것이 바람직하다고 할 때, 그 재화나 서비스를 가치재라고 부른다. 일반적으로 정부는 국민이 가치재의 성격을 갖고 있는 재화나 서비스를 충분히 소비할 수 있도록 만들려고 노력한다. 얼핏 생각할 때 가치재와 공공재가 서로 비슷한 점을 가졌다고 생각할 수 있는 여지가 있지만 양자는 엄밀하게 구분되어야 한다. 어떤 재화나 서비스가 가치재의 성격을 가져 정부가 이를 생산, 공급하는 것이 바람직하다는 것은 그것이 공공재의 성격을 가졌다는 것과 전혀 별개의 문제라는 말이다.

우리는 이와 같은 일반적 틀 안에서 정부가 대학교육에 재정지원을 해주어야 할 당위성의 근거를 논의해 볼 수 있다. 예컨대 대학교육이 공공재나 가치재로서의 성격을 강하게 갖거나, 현저한 외부효과를 발생하고 있다면 정부가 재정지원을 해주어야 할 근거가 그만큼 확실해질 수 있는 것이다. 나아가 재분배의 측면에서 어떤 효과를 가지며, 가치재로서의 성격은 얼마나 강하게 갖는지도 검토해 보아야 한다. 그러므로 다음에서 대학교육이 각 기준에 어느 정도 부합될 수 있는지를 하나씩 논의해 보기로 한다.

### 3.1. 公共財로서의 大學教育

공공재는 소비에서의 非競合性(non-rivalry)이 존재하고 일정한 代價를 치르지 않은 사람이라도 소비에 참여할 수 있다는 점에서 排除不可能性(non-excludability)을 갖는다. 바로 이 두 특성이 공공재를 일반적인 상품, 즉 사용재와 구별되게 만드는 중요한 성격이 된다. 그렇다면 문제는 大學教育이 과연 이 두 성격을 모두 구비하고 있는지의 여부가 된다. 만약 이 의문에 대한 대답이 '그렇다'로 나오면 대학교육이 공공재의 성격을 갖는다는 것을 인정할 수 있고 따라서 정부가 이에 대해 재정지원을 해주는 것이 정당화될 수 있다.

우선 대학교육이 비경합성을 갖는다는 것을 보이기 위해서는 모든 사람이 동시에 교육을 받으려 해도 混雜(congestion)의 문제가 발생하지 않는다는 것을 입증해야 한다. 그러나 현실의 상황을 보면 대학교육이 비경합성을 갖는다는 것을 입증하는 것은 거의 불가능에 가까운 일임을 알 수 있다. 교육을 받으려는 학생의 수가 추가되면 그만큼 더 큰 혼잡이 발생하기 마련이므로 대학교육은 기본적으로 경합성을 갖고 있다. 다만 일정한 범위 이내에서는 학생의 수가 늘어도 무방하기 때문에 완벽하지는 않지만 어느 정도 비경합성

을 갖고 있음을 인정해 줄 수 있다.

공공재로서의 두번째 성격, 즉 배제불가능성이란 측면에서도 대학교육을 공공재로 보기 힘들다. 대학은 등록금을 내지 않은 사람을 손쉽게 골라내 교육을 받지 못하게 만들 수 있다. 이것을 불가능하게 만드는 그 어떤 기술적, 제도적 장벽이 존재하지 않아 대학교육은 완전한 배제가능성의 영역에 속한다고 볼 수 있다.

이상의 논의를 종합해 보면 대학교육이 갖는 공공재로서의 성격은 그다지 강한 것이 아니라 결론에 도달한다. 반드시 대학교육뿐 아니라 어느 수준의 교육이든 공공재로서의 성격이 그리 강하지 않다. 한 마디로 말해 교육이 공공재의 성격을 갖고 있음을 들어 정부가 대학교육에 재정지원을 제공해야 한다는 주장의 논리적 근거로 삼는 것은 그다지 설득력이 없다.

### 3.2. 大學教育이 誘發하는 外部效果

일반적으로 시장경제에서 해로운 외부효과는 너무 많이 발생하는 경향이 있는 반면, 이로운 외부효과는 너무 적게 발생하는 경향이 있다. 그러므로 해로운 외부효과의 경우에는 정부가 여러 가지 수단에 의해 이의 발생을 억제해야 하고, 이로운 외부효과는 발생을 촉진시킬 필요가 생긴다. 이로운 외부효과의 발생을 촉진시키기 위해서 정부는 租稅를 減免해 주거나 補助金을 지불하는 등의 정책을 쓸 수 있다. 만약 대학교육이 어떤 이로운 외부효과를 만들어 내고 있음이 밝혀진다면 정부가 이에 대해 재정지원을 해주어야 할 당위성이 입증될 수 있다.

한 사회에 교육을 받은 사람이 늘어나면 暴力과 犯罪가 줄어들고 사회가 더 안정된다는 가 하는 긍정적인 결과가 나타난다. 그러므로 어떤 사람이 교육을 받는 행위는 자신에게 뿐 아니라 사회에게도 이로운 효과를 가져올 수 있다. 어떤 사람이 교육을 받음으로써 사회에 이득이 발생하는 부분을 外部效果라고 부를 수 있다. 우리 사회에 대학교육을 받은 사람이 전반적으로 많아짐으로써 사회에 돌아오는 이득이 있음을 인정할 수 있다면 대학교육이 이로운 외부효과를 만들어 낸다는 것을 인정하는 셈이다.

그런데 대학이 만들어내는 외부효과는 교육 그 자체보다 대학에서 수행하는 研究活動에서 더 현저히 나타난다고 말할 수 있다. 대학에 속한 사람들이 연구를 하는 목적은 자신의 知的 好奇心의 만족에 있음이 분명하다. 그러나 지적 호기심을 만족시키려는 의도로 행한 연구가 사회에 여러 가지 이로운 효과를 가져다 주게 된다. 대학에서 행해진 연구를 통해 사회가 어떤 이득을 얻을 수 있는지에 대해서는 구태여 따로 설명이 필요 없으리라고 생각한다.

이렇게 대학은 연구활동을 통해 사회에 이로운 외부효과를 만들어내기 때문에 정부가 대학에 대해 재정지원을 해 주어야 할 당위가 생긴다는 논리에는 상당한 설득력이 있다. 특히 基礎學問처럼 사회적인 기여가 크면서도 그것이 특정 기업의 이윤에 도움이 되지 않기 때문에 누군가가 선뜻 나서서 지원을 해주려 하지 않는 경우 정부의 지원은 더욱 절실하다고 할 수 있다. 이로운 외부효과를 더욱 부추기기 위해 대학에 지원되는 자금은 일종의 投資라고 볼 수 있다. 그리고 정부의 지원을 통해 실제로 더욱 많은 외부효과가 만들어진다면 이제 정부의 투자는 상당한 결실을 거둔 셈이 된다.

정부가 대학에 재정지원을 제공할 것을 고려할 때 대학이 수행하는 교육활동에서 나오는 외부효과가 연구활동에서 나오는 외부효과만큼 크지는 않다는 사실을 감안해야 한다. 다시 말해 정부의 재정지원은 교육활동을 지원하는 데 초점을 맞추는 것이 아니라 연구활동을 촉진시키는 데 초점이 맞추어져야 한다는 것이다. 현실에서 대학이 수행하는 이 두 기능을 명백히 구분하는 것이 어려운 것은 사실이지만 개념적으로는 분명하게 구분할 필요가 있다. 결론적으로 말해 외부효과라는 관점에서 대학에 대한 재정지원의 타당성을 논의한다면, 연구기능과 관련해서는 명백히 긍정적인 대답을 얻을 수 있는 반면 교육기능과 관련해서는 미온적인 긍정 정도가 고작일 것이다.

### 3.3. 價値財로서의 大學教育

가치재의 대표적 사례로는 영양가 있는 飲食이나 최소한의 住宅서비스를 들 수 있다. 정부가 국민학교 아동들에 대해 無料給食 프로그램을 시행한다든가 혹은 저소득층에 대해 싼값으로 주거공간을 제공하려 한다든가 하는 것은 이것들이 가치재의 성격을 가졌기 때문이다.<sup>(6)</sup> 문제는 大學教育이 가치재로서의 성격을 어느 정도 강하게 가지느냐에 있다. 일반적으로 교육은 가치재로서의 성격을 상당히 강하게 갖는 것으로 알려져 있다. 정부가 막대한 예산을 들여 국민들에게 의무교육을 제공하는 것에 대해 아무도 이의를 제기하지 않는 것을 보면 분명히 드러나는 일이다.

그러나 한 가지 주의해야 될 점은 모든 유형의 교육이 가치재가 될 수는 없다는 사실이다. 예를 들어 初等教育을 가치재로 보는 데는 아무 이의가 없어도 高等教育까지 가치재라고 말하기는 힘들다. 특히 대학교육이 가치재라고 주장할 논리적 근거는 매우 희박한 것이 사실이다. 어떤 재화나 서비스가 가치재로 인정받을 수 있기 위해서는 모든 국민들

(6) 정부가 생각하기에 국민들이 어떤 특정한 재화나 서비스를 충분히 소비하는 것이 바람직하다고 하여 이의 소비를 권장한다는 것은 결국 정부의 價値判斷(value judgements)을 개인에게 강요한다는 함의를 갖는다. 따라서 개인의 자유로운 선택을 중시하는 사람은 가치재와 관련한 정부의 개입에 대해 부정적인 견해를 가질 수도 있다.

이 그것을 고루 소비하는 것이 바람직하다는 점을 입증해야 한다. 대학교육을 많이 받는 것이 나쁘다고 할 수는 없어도 모든 국민이 고루 이를 받아야 한다고 말할 정도로 필수적인 것은 아님이 분명하다.

국민들이 많은 교육을 받는다고 해서 이를 반드시 바람직한 일이라고 볼 수는 없다. 효율성의 관점에서 볼 때 적절한 수준의 교육이 있는 것이며, 모든 사람이 너도나도 대학교육을 받으려 하는 것은 결코 바람직하지 못하다. 대학교육에는 적지 않은 사회적 비용이 수반되기 때문에 너무 많은 사람들이 대학교육을 받는 것은 사회적 낭비가 아닐 수 없다.<sup>(7)</sup> 이 점에서 볼 때 대학교육은 결코 가치재의 성격을 가질 수 없음이 명백해진다.

이상에서 대학교육이 공공재나 가치재의 성격을 얼마나 강하게 갖고 있으며, 어느 정도로 외부효과를 발생하고 있는지 살펴 보았다. 그런데 대학교육의 所得再分配 측면은 좀더 자세하게 고찰할 필요가 있어 다음 절에서 따로 논의하기로 하겠다. 지금까지의 논의를 종합해 보면 정부가 대학교육에 財政支援을 제공해야 한다는 주장의 논리적 근거가 그리 강하지는 않다는 느낌을 받는다. 대학교육이 공공재나 가치재의 성격을 갖고 있기 때문에 정부가 그 비용의 일부를 부담해야 한다는 논리는 별 설득력이 없는 것으로 드러났다. 이에 비해 대학에서 행해지는 교육활동과 연구활동이 외부효과를 갖기 때문에 이의 촉진을 위해 정부가 재정지원을 해 주어야 한다는 논리가 상대적으로 더 큰 설득력을 갖는다고 볼 수 있다. 결론적으로 말해 정부가 학문의 발전을 위해 대학교육에도 어느 정도 지원을 해주어야 할 것이나 그렇다고 해서 지원을 해 주는 것이 정부의 기본적인 책임이라고까지 주장할 정도는 될 수 없다.

사람들의 감정에 호소하여 미래의 우리 사회를 짊어지게 될 사람들을 교육하는 보람있는 일이기 때문에 정부가 대학교육에 財政支援을 해주어야 한다는 식으로 설득하는 것은 별 효과가 없다. 기본적으로 한계가 있는 재정자금으로 대학교육에 대한 지원 말고도 해야 할 일이 너무나 많다는 사실을 잊어서는 안된다. 따라서 대학교육에 대한 재정지원은 우선순위가 더 높은 다른 사업들이 충분한 수준으로 수행된 다음에 비로소 고려되기 시작

(7) 대학교육에 드는 비용은 비단 이를 제공하는 데 소요되는 여러 가지 경비에 국한되지 않는다. 예를 들어 한참 일할 나이에 있는 젊은이들이 학교에 다니기 위해 생산에 참여할 수 있는 기회를 포기해야 하는데 이로 인한 社會的 費用이 결코 적지 않다. 우리 사회에서도 그런 현상이 나타나고 있지만 고등학교 졸업자들로서도 충분히 할 수 있는 일에 대학졸업자가 매달려 있다는 사실은 대학교육을 위해 지출된 비용이 낭비였음을 시사하고 있다. 다만 대학교육이 人性을 도야한다는 점에서 경제적 고려와는 상관없이 그 자체로 의미가 있는 것이라고 반박한다면 달리 할 말이 없다. (실제로 대학교육이 그런 방향으로 진행되고 있음을 입증할 수 있어야 그 반박이 설득력을 갖는다.)

할 수밖에 없다. 이 점을 고려하지 않고 대학교육에 대한 재정지원이 충분치 않다고 불평하는 것은 온당한 태도라고 말할 수 없다. 더군다나 다음 절의 논의를 통해 분명해지겠지만 대학교육에 대한 재정지원은 소득분배의 측면에서 사회에 否定的인 영향을 끼칠 가능성도 있다. 이 점까지 감안한다면 정부가 대학교육에 많은 재정지원을 제공할수록 더욱 바람직하다는 맹목적인 주장은 하기 힘들 것이라고 생각한다.

#### 4. 所得再分配의 側面에서 본 大學教育

지금까지의 논의를 요약해 보면, 비록 그 당위성의 근거가 아주 강하지는 않으나 가능하다면 정부가 대학에 재정지원을 해주는 것이 바람직하다는 쪽으로 정리할 수 있다. 그렇다면 정부가 충분한 재원을 가지고 있음을 전제로 할 때, 대학에 가능한 한 많은 재정지원을 해주는 것이 바람직하다고 말할 수 있을까? 별 생각 없이 ‘그렇다’고 대답하기 전에 우리는 다음과 같은 사실에 대해 한번 생각해 볼 필요가 있다. 즉 대학에 대한 정부의 재정지원이 어떤 측면에서는 사회에 否定的 效果를 가져올 수도 있다는 사실을 신중하게 고려해야 하는 것이다.

좀더 구체적으로 말하면, 대학교육에 대한 재정지원은 所得分配를 더욱 不平等하게 만드는 역할을 할 수 있다. 美國의 州立大學체제가 원래는 가난한 주민들의 자제에게 대학교육의 혜택을 받을 수 있게 만든다는 취지에서 발족되었지만 현실적으로 이 체제의 주요 수혜계층은 빈곤층이 아니라 중·상류층이라는 사실이 드러난 것을 보면 일이 어떻게 돌아가는지 능히 짐작할 수 있다. 한젠-와이즈브로드(Hansen and Weisbrod(1969))는 소득분배의 측면에서 미국 캘리포니아 주립대학체제가 갖는 의미를 분석했는데, 여기에 지급되는 보조금이 주로 高所得階層에 유리한 방향으로 분배된다는 결론을 도출하고 있다. 물론 이 연구결과에 대한 비판이 없는 것은 아니다. 예를 들어 크린(Crean(1975))은 어떤 사람의 생애에서 자식을 대학에 보낼 때, 즉 40대 전후에서 소득이 가장 높은 수준으로 올라간다는 점을 지적하고 있다. 그렇기 때문에 겉으로 보기에 주립대학에 지급하는 보조의 혜택이 주로 중, 상류층에게 돌아가는 것 같지만, 생애전체 소득의 관점에서 보면 반드시 그렇지는 않다고 주장한다.

그러나 이들이 논의의 초점을 맞추고 있는 것은 대학교육을 받는 사람의 부모가 속하는 소득계층일 뿐이다. 소득분배의 측면에서 대학교육에 대한 정부의 재정지원이 갖는 효과를 좀더 직접적으로 알아내기 위해서는 대학교육을 받는 사람 그 자신이 미래에 누리게

될 경제적 지위를 관찰해야 한다. 그 이유야 어찌 되었든간에 교육을 더 많이 받은 사람일수록 더 높은 賃金을 받고 있음은 어느 사회에서든 예외없이 발견할 수 있는 추세다. 대학교육을 받은 사람이 얻게 되는 이득은 더 높은 임금을 받을 수 있다는 데 국한되는 것이 아니다. 대학교육을 받은 사람은 취업의 기회라는 측면에서도 그렇지 못한 사람보다 월등히 우월한 지위를 누리게 된다.

별다른 변화가 없는 한 대학에 다니고 있는 사람이 사회에 진출했을 때 그는 사회의 中上流 소득계층에 속하게 될 것이 분명하다. 이들의 교육을 위해 정부가 재정지원을 해 준다는 것은 결국 감추어진 형태로 이들에게 所得補助를 제공해 준다는 것을 의미한다. 다시 말해 국민으로부터 거둔 세금으로 미래의 중상류 소득계층에 속할 사람에게 보조를 해 준다는 뜻이다. 이와 같은 암묵적 소득재분배가 매우 逆進的(regressive)인 성격을 갖는다는 것은 의심의 여지가 없다. 우리 나라를 비롯한 대부분의 나라에서 관찰되는 현상이지만, 겉으로 드러나는 것과 달리 실질적으로 조세부담의 누진성은 거의 없는 것이 보통이다. 다시 말해 부유층이라고 해서 소득대비 비율의 측면에서 더욱 많은 부담을 지는 것이 아니라는 뜻이다. 이렇게 거두어진 세금으로 미래의 중상류 소득계층에게 보조를 해준다면 소득분배의 불평등은 한층 더 심화될 수밖에 없다.

특히 우리 사회에서 大學教育을 받은 사람이 누리는 프리미엄은 엄청나게 큰 것이 사실이다. 해마다 입시철만 되면 느끼는 것이지만 모두가 대학을 들어 가려고 아우성을 쳐 큰 사회적 혼란이 일어나고 있다. 이것은 우리 사회에서 대학교육을 받았는지의 여부가 얼마나 중요한 일로 간주되고 있는지를 단적으로 보여 주는 좋은 예라고 할 수 있다. 그렇지 않고서야 왜 그 광기에 가까운 열기로 대학에 들어가려고 난리를 치겠는가? 자식을 대학에 입학시키기 위해 천문학적인 사교육비를 아끼지 않는 것을 보면 대학을 졸업함으로써 얻는 이득이 얼마나 큰지 능히 짐작할 수 있다.

우리 사회에서 대학졸업자들이 누리는 특혜는 初賃이 고등학교 졸업자에 비해 높다는 것 이상이다. 補職이나 昇進에도 대학졸업장을 가졌는지의 여부가 적지않은 영향을 미치는 것이 현실이고 보면 이런 측면들을 모두 감안한 대학졸업장의 가치는 매우 큰 것이 분명하다. 그러나 대학졸업자들이 받는 프리미엄이 사실 그들이 현실 경제에서 발휘하고 있는 生産性과는 별로 관계가 없는 것같이 보인다. 그 프리미엄은 생산성의 차이와는 아무 관계없이 우리 사회에 존재하는 독특한 성격 때문에 발생한 것이다.

모든 일이 人間關係에 기초를 두고 풀려 나가는 우리 사회의 특성 때문에 대학 졸업자, 특히 일류대학 졸업자에게 매우 유리한 여건이 조성된다. 관청에서 인허가를 받는 데도,

금융기관에서 자금을 빌리는 데도 學脈은 다른 어떤 것 못지않게 큰 위력을 발휘한다. 기업주 입장에서 볼 때 대학졸업자가 그만큼 더 많은 이득을 가져다 주니 더 높은 임금을 주는 것은 당연한 일이다. 이처럼 대학졸업자들이 얻는 프리미엄 중 상당한 부분이 그들의 생산성과는 관련없는 우리 사회구조의 특성 때문에 발생한 것이라는 사실을 잊어서는 안된다.

이와 같은 사실은 어떤 개인이 대학교육에 투자함으로써 높은 收益率을 얻을 수 있다는 것이 바로 사회적 관점에서 높은 수익이 나온다는 것을 의미하지는 않음을 시사해 주고 있다. 대학졸업자들이 학맥의 힘을 빌려 자신이 속한 기업에 더 많은 이득을 가져다 주는 것은 사회적 관점에서 볼 때 결코 생산적인 일이라고 볼 수 없다. 따라서 대학졸업자가 누리는 프리미엄 중 이 부분에 해당하는 것은 순전히 개인적인 이득일 뿐 사회적인 관점에서 볼 때도 이득이 되는 것은 아니다. 사회적 관점에서 본 수익은 사람들이 교육에 투자한 만큼 생산성이 높아지는 결과를 통해서만 발생할 수 있다.

앞에서 대학교육에 재정보조를 해 주어야 할 당위성의 근거 중 하나로 외부효과를 든 바 있다. 만약 대학교육에서 나오는 개인적 수익률보다 사회적 수익률이 더 높다면, 대학교육이 사회에 이로운 외부효과를 만들어내고 있다는 증거로 받아들일 수 있고 따라서 재정지원을 정당화할 근거가 생긴다. 그러나 지금까지 본 것처럼 대학교육의 개인적 수익률이 사회적 수익률보다 오히려 더 높은 상황에서는 외부효과라는 관점에서 이에 대한 재정지원을 정당화할 수 없다.

대학 졸업자가 사회구조의 특성 때문에 과분한 프리미엄을 얻고 있는 현실에서 이들에게 보조금까지 지불한다면 分配正義(distributive justice)의 차원에서 심각한 문제가 아닐 수 없다. 대학 졸업자에게 보조를 지급할 것이 아니라 그들이 얻는 프리미엄을 줄이는 것이 더욱 바람직한 정책대응일지 모른다. 만약 현실적 여건으로 보아 그 프리미엄을 줄이는 것이 어렵다면 최소한 대학교육에 드는 비용은 학생 스스로의 부담에 의해서 해결해야 마땅하다는 결론이 나온다. 다시 말해 공평한 분배라는 관점에서 대학교육의 수혜자가 이에 소요되는 비용의 대부분을 부담하는 ‘受益者負擔’의 원칙이 관철되어야 하는 것이다. 앞으로 얻게 될 자신의 개인적 이득을 위해 지금 그에 상응하는 비용을 지출하게 만들어야 이 사회에 비로소 정당한 게임의 규칙이 확립될 수 있다.

## 5. 韓國 大學이 안고 있는 財政危機의 根本的 解決策

학문의 진흥을 위해 정부가 대학에 어떤 도움을 주는 것은 바람직하다고 볼 수 있으나, 대학의 재정을 근본적으로 책임질 수도 없고 또한 그렇게 하는 것이 바람직하지도 않다. 정부는 국방이나 치안의 유지, 빈곤층의 생계보호, 혹은 사회간접자본 형성 등 여러 부문에서 더 큰 책임을 져야 하기 때문에 현실적으로 대학교육에 대한 지원은 부차적인 중요성을 가질 수밖에 없다. 그렇다고 해서 현재 정부가 대학에 대해 제공하고 있는 재정지원마저 줄이라고 말하는 것은 아니다. 지금과 같이 거의 있으나 마나 한 재정지원을 두고 더 이상 줄여야 하는지의 여부를 논의하는 것 자체가 우스꽝스러운 일이라고 생각한다.

그렇지만 우리 사회의 여건상 대학교육에 대한 정부의 지원에는 명백한 限界가 있음을 부정해서는 안된다. 국민의 租稅負擔率이 고작해야 國民總生産의 20% 수준에 머물고 있는 상황에서 정부가 대학교육에까지 충분한 지원을 해줄 재정상의 여유를 갖지 못한 것이 사실이다. 교육에 대한 지출을 국민총생산의 5% 수준으로 올려놓았다 해도 초, 중등교육에 우선적으로 배정해야 할 것이기 때문에 대학으로 갈 몫은 얼마 남지 않을 것이 당연하다. 결국 오늘날 한국의 대학들이 안고 있는 재정위기는 기본적으로 스스로의 自救努力에 의해 해결할 수밖에 없다는 결론이 불가피하다.

선진국의 대학들과는 달리 우리의 대학은 登錄金 이외에 이렇다할 자체 재원을 갖고 있지 못한 실정이다. 충분한 재원을 확보하지도 못한 채 우후죽순처럼 생겨난 우리의 대학에게 이제 와서 새삼스레 財團의 재정능력을 획기적으로 높이라고 요구한다고 해도 그렇게 될 리가 없다. 그렇다고 일반 대중들이 대학에 자발적으로 기금을 내놓는 사회적 분위기가 조성되어 있는 것도 아니다. 우리 사회의 대학들은 좋은 실든 학교 운영에 필요한 경비의 대부분을 학생들의 등록금으로 해결하는 길 이외에 아무 대안도 갖지 못하고 있는 실정이다.

이렇게 학생들의 등록금에 거의 전적으로 의존하는 구조하에서 內實있는 교육을 기대하기는 힘들다. 그나마 물가에 미칠 악영향을 우려한 정부의 압력 때문에 教育原價는 계속 上昇하는데도 등록금의 인상은 쉽게 이루어지지 않는 것이 현실이다. 교육은 서비스업이기 때문에 그 본질상 제조업과는 달리 生産性的의 향상이 그리 빠르게 이루어질 수 없다. 이렇게 생산성의 향상이 더디기 때문에 전반적인 물가상승과 더불어 교육원가는 해마다 급격하게 올라갈 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 통계상으로 나타난 物價에 病的인 執着



을 보이고 있는 우리 정부는 등록금의 인상예 강한 제동을 걸고 있는 형편이다. 시장의 힘을 무시하고 인위적인 행정지도를 통해 물가를 잡으려는 구시대적 행태가 아직도 청산되지 못한 상황에서 등록금 인상 억제예 물가당국의 단골 메뉴가 되어 버렸다.

등록금의 인상률이 두 자리 숫자인 대학에 대해서는 정부의 지원을 끊어 버리겠다는 위협에서 우리는 지극히 무책임한 정부의 대학정책을 읽을 수 있다. 충분한 재정지원을 해주지도 못하는 현실에서 그나마 등록금의 인상마저 허용하지 않는다면 대학은 과연 어떻게 내실있는 교육을 제공할 수 있을까? 그러면서도 세계의 우수한 대학과 경쟁할 수 있어야 한다고 요구하는 것은 모순이 아닐 수 없다. 물론 돈만 있다고 해서 대학의 質이 하루 아침에 올라 가는 것은 아니다. 그렇지만 대학의 질을 개선하기 위해서는 든든한 財政의 뒷받침이 필요한 것 또한 사실이다. 현재 우리의 대학이 처해 있는 재정상황으로는 세계 수준으로의 도약은 커녕 現狀을 유지하는 데만도 힘이 벅찰 지경이다.

현재의 상황에서 대학교육의 질을 향상시키는 데는 불행하게도 등록금의 대폭적인 인상 밖에 다른 兪족한 대안이 없다. 그리고 등록금의 인상은 그것이 대학의 재정문제를 해결해 준다는 측면 이외의 다른 측면에서도 필요한 과제라고 할 수 있다. 앞에서 대학이 창출해내는 外部效果 때문에 정부의 재정지원이 정당화될 수 있다고 말한 바 있는데, 그 외부효과는 주로 대학이 수행하는 研究機能에서 나온다는 사실을 염두에 둘 필요가 있다. 즉 정부의 재정지원은 교육기능이 아닌 연구활동에 그 초점이 맞추어져야 하는 것이다. 그렇다면 등록금을 낮은 수준으로 유지하기 위해 정부의 재정지원이 필요하다는 논리는 전혀 이치에 맞지 않는다고 할 수 있다.

또한 대학교육의 직접적인 受惠者가 대학교육의 비용을 부담해야 마땅하다는 원칙에 비추어 볼 때 등록금의 인상은 필요한 일이라고 할 수 있다. 우리 사회에서 대학교육을 받은 사람들이 도대체 사회적으로 어떤 중요한 역할을 하고 있길래 모든 국민들이 그 교육비의 일부를 부담해야 하는지 그 근거가 분명하지 않다. 특히 서울대학교를 위시한 國立大學校의 경우, 그 학생들이 왜 私立대학교에 비해 더욱 싼 등록금의 혜택을 받아야 하는지 강한 의문을 제기할 수 있다. 이들이 받는 교육의 질이 사립대학보다 결코 뒤지지도 않는 상황에서 이들만이 싼 등록금으로 교육을 받을 수 있는 特惠를 누린다는 것은 불공평한 일이 아닐 수 없다. 공평한 수익자부담의 원칙을 확립하기 위해서는 우선 국립대학교의 등록금을 인상하고, 이어서 사립대학교의 등록금 인상도 허용해 주는 방향으로 정책의 틀을 잡아야 할 것이다.

우리의 대학 등록금이 이미 상당히 높은 수준으로 올랐다고 불평하는 사람도 있으나 사

실 先進國의 私立大學 수준에 비하면 아직도 엄청나게 낮다. 우리 나라라고 해서 대학교육을 제공하는 데 드는 비용이 선진국보다 더 싸야 할 아무런 이유가 없다. 그렇다고 우리의 대학들이 그들보다 더 튼튼한 재단을 갖고 있거나 사회로부터 더 많은 지원을 받고 있는 것도 아니다. 이런 여건을 감안한다면 오히려 선진국의 대학들보다 더 높은 등록금을 받아야만 그들과 비슷한 수준의 교육이 가능할 것이라는 생각이 든다.

단지 物價安定을 해친다는 이유 하나만으로 등록금의 인상을 억제하는 것은 결코 현명한 처사가 아니다. 다만 등록금의 인상으로 인해 低所得層의 자제가 대학교육을 받을 기회가 현저히 줄어들게 된다는 우려의 소리에는 진지하게 귀기울일 필요가 있다. 이 점에 대해서는 우리 대학들이 당연히 했어야 할 일이면서도 소홀히 해 온 獎學制度의 충실화를 통해 해결이 가능하다고 본다. 대학들이 장학제도를 소홀히 해 온 이유가 재정의 취약성에 있다면 등록금의 대폭 인상은 이 제도의 충실화를 가져 오는 계기를 마련해 줄 수도 있을 것이라고 생각한다.

이와 더불어 學資金融資 프로그램의 대폭 확대를 적극적으로 추진해야 한다. 당장 돈이 없어 대학진학을 포기해야 할 사람에게는 이 융자 프로그램이 큰 도움을 줄 수 있을 것이다. 현재 이 프로그램이 소규모로 운영되고 있지만 재원부족, 홍보부족 등의 이유로 그다지 널리 활용되고 있지 못한 형편이다. 우리 대학의 열악한 재정상황을 감안할 때 가난한 학생에 대한 장학제도보다는 학자금융자 프로그램이 훨씬 더 활용가능성이 크다고 할 수 있다. 현재 융자 프로그램을 운영하는 데 가장 큰 문제가 되고 있는 것은 융자를 받은 사람이 졸업 후 상환기일이 도래해도 이런저런 이유로 상환을 미루고 있는 점이다. 이 문제점을 해결할 적절한 방안이 마련되면 금융기관의 협조를 얻기도 한결 수월해질 것으로 생각한다.

## 6. 맺음말

우리 나라의 대학들이 만성적인 財政問題에 시달리고 있다는 사실은 그 나름대로 대책을 요구하고 있다. 이 문제의 원천은 충분한 재정의 뒷받침 없이 무조건 대학을 세우고 보려는 태도를 가진 사립대학 설립자와 이를 그대로 방치한 교육당국의 잘못에 있다고 할 수 있다. 지금도 정부가 대학의 설립절차를 너무 까다롭게 만들어 놓았다고 비판하는 사람이 있는데, 재정능력 등에 대한 엄격한 심사가 없이 무절제하게 설립을 허용한다면 뒤에 또다시 심각한 문제를 일으키게 될 것이다. 새로이 대학을 설립하려 하는 경우 최소한

요구되는 재정능력은 학생들의 등록금에 전적으로 의존하지 않고서도 대학을 꾸려나갈 수 있을 정도가 되어야 한다.

정부가 마치 산타클로스라도 되는 양 생각하는 사람이 있지만, 실상 모든 일에서 정부의 역할을 기대할 수는 없다. 국민들은 이런저런 이유로 갖가지 일에서 정부의 도움을 요구하지만 현명한 정부라면 이들을 모두 들어줄 것이 아니라 엄격한 優先順位하에서 들어줄 것만을 들어주는 방침을 확고히 세워놓고 있어야 한다. 이 글에서 밝히려 한 점은 여러 가지 사항을 고려할 때 대학교육에 대한 정부의 재정지원이 사실 그다지 높은 우선순위를 부여받을 수 없다는 사실이다. 지금 우리의 대학이 직면하고 있는 재정위기는 그 교육의 受惠者들이 일차적인 책임을 져야 마땅하다는 것이 이 글의 결론이다.

예술이나 문학 역시 마찬가지지만, 大學教育이라 해서 특별히 신성해야 할 이유가 아무 것도 없다. 만약 이것들과 관련하여 어떤 문제가 생긴다면 이것들을 생산하고 소비하는 사람들의 個人的인 次元에서 해결해야 한다. 정부가 문제의 해결에 약간의 도움을 줄 수는 있어도 전적인 책임을 질 하등의 이유가 없다. 국민을 대표하는 기관인 정부는 오직 사회적인 차원의 문제가 결부되는 영역에서만 책임을 지고 일해야 한다. 따라서 대학의 재정위기가 사회적인 차원의 문제로 제기되는 부분에 한해서만 개입이 정당화될 수 있다.

대학교육과 관련하여 정부가 시급히 해야 할 일은 재정지원보다 오히려 제도적 정비를 통한 教育의 正常化 쪽이라고 할 수 있다. 등록금 인상 불허가 바로 그 단적인 예지만, 정부가 불필요한 간섭으로 대학의 자율적 발전을 저해하는 분위기를 일신하는 것이 더 시급한 과제라고 하겠다. 그렇다고 해서 정부가 대학교육에 관해 전혀 개입하지 말아야 한다고 주장하는 것은 아니다. 개입은 하되 公平한 審判의 역할을 하는 데 주력해야 한다. 지금까지의 개입은 의당 해야 할 부분에 대해서는 하지 않고 하지 말아야 할 부분에 대해서는 하는 식이었다. 예컨대 재단의 비리나 교수채용시의 의혹 같은 문제는 당연히 해결했어야 함에도 불구하고 이 때는 대학의 자율을 내세워 책임을 회피해 왔다. 반면에 하등의 필요도 없는 각종 규제로 대학의 발전을 가로막은 예는 일일이 들 수 없을 만큼 많다.

너무나도 당연한 말이지만 우리 사회의 대학이 비약적인 발전을 원한다면 의당 대학의 구성원이 주체가 되어 새로운 길을 개척해야 한다. 이와 같은 주체적 노력의 과정에서 대학 자체의 힘만으로는 해결이 불가능하고 社會的 介入이 요구되는 문제가 나타날 때 비로소 정부의 역할을 당당히 요구할 수 있다.

서울대학교 經濟學部 教授

151-742 서울특별시 관악구 신림동 산 56-1

전화: (02)880-6377

팩시: (02)886-4231

## 參 考 文 獻

- Barr, N.(1993): "Alternative Funding Resources for Higher Education," *Economic Journal*, 718-728.
- Becker, G.(1994): *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis*. 3rd ed., New York, Columbia University Press.
- Bowen, H.(1977): *Investment in Learning*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Bowles, S.(1972): "Schooling and Inequality from Generation to Generation," *Journal of Political Economy*, 219-251.
- Creedy, J.(1995): *The Economics of Higher Education*, Hants, Edward Elgar.
- Crean, J.(1975): "The Income Redistributive Effects of Public Spending on Higher Education," *Journal of Human Resources*, 116-122.
- Hansen, W., and Weisbrod, B.(1969): "The Distribution of Costs and Direct Benefits of Public Higher Education: The Case of California," *Journal of Human Resources*, 176-191.
- Mincer, J.(1974): *Schooling, Experience and Earnings*. New York, Columbia University Press.
- Mumper, M.(1996): *Removing College Price Barrier*, Albany, SUNY Press.
- Musgrave, R.(1959): *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw-Hill.
- Schultz, T.(1971): *Investment in Human Capital*. New York, Free Press.
- Spence, M.(1973): "Job Market Signalling," *Quarterly Journal of Economics*, 355-374.
- \_\_\_\_\_ (1974): *Market Signalling: Informational Transfer in Hiring and Related Processes*. Cambridge: Harvard University Press.
- Stiglitz, J.(1975): "The Theory of Screening Education and the Distribution of Income," *American Economic Review*. 283-300.