

# 미국 고등교육재정 정책 현황과 시사점

반상진 | 전북대학교 교육학과 교수

## I. 문제 제기

지난 2006년 9월 미국 교육부 산하 ‘고등교육미래위원회(Commission on the Future of Higher Education)’에서 발표한 보고서 “A Test of Leadership”에서는 지식기반사회에서 급속도로 성장하고 있는 직업의 90%가 고등교육 이수 수준을 요구하고 있고, 대학이 국가경제의 성장엔진으로 매우 중요한 사회·경제적 기능과 역할을 수행하고 있음을 인식하고 고등교육의 발전 방안을 제안하고 있다.

이 보고서에서 지적하고 있는 현재 미국 대학교육이 안고 있는 문제점으로는 고교졸업자의 학력에 대한 고등학교와 대학 간의 기대 격차(expectation gap) 심화, 노동시장에서 기본적으로 요구되는 대학생들의 읽기, 쓰기, 사고력 등 기초학력 저하, 정부의 학자금 재정보조(financial aid)에 관한 정보 부재와 대학 비용 증가로 인한 고등교육에 대한 접근 기회 감소 등을 들고 있고, 이러한 문제점은 저소득층, 소수민족일수록 더욱 심각하다고 진단하고 있다.

아울러 대학이 신뢰할 만한 각종 정보를 제

공하지 않고, 그에 따른 대학의 책무성 부재가 대학에 대한 사회적 신뢰를 약화시키고 있다고 지적하고 있다.

무엇보다도 더욱 정부를 곤혹스럽게 만들고 있는 것은 대학이 질적 경쟁력을 갖추기 위해 충분한 고등교육재정 확보가 필요한 상황에서 미국 경제의 어려움으로 정부의 재정지원은 감소하고 있고, 그에 따른 학부모의 재정부담이 급격히 증가하고 있다는 점이다.

이 보고서에서는 그 결과 미국 고등교육의 성취도가 OECD 국가 중에서 12위권을 유지하고 있다는 점을 심각하게 받아들이고 있다.

한편 지난 2006년 11월 27일 미국 ‘주(州) 입법부 전국회의(NCSL)’에서는 고등교육 개혁 보고서를 통해 최근 대학등록금의 급격한 인상과 더불어 대학생들을 위한 학자금 보조지원 규모의 축소는 결국 대부분의 미국인들에게 고등교육에 대한 접근성(access)을 약화시키고, 나아가 대학경쟁력을 현저히 약화시키는 결과를 초래한다고 경고하고 있다.

이 보고서에 따르면, 고등학교 졸업 학생 100명 가운데 6년 이내에 대학을 졸업하는 학생 수는 18명에 그친 것으로 조사됐다.

그리고 지난 5년간 미국의 인플레이션은 13.8%를 기록했지만, 같은 기간 4년제 대학 교육비는 35% 상승했다.

이에 따라 대학생들은 교육비 부담이 커져 전체 대학생 가운데 2/3가 학자금 대출을 받고 있고, 평균 대출금도 10년 전 8,000달러에서 두 배가 많은 1만 7,250달러로 늘었다.

이와 같이 현재 미국 대학사회의 최대 쟁점 중에 하나가 정부로부터의 고등교육재정 지원 규모 축소와 그에 따른 대학등록금 인상 문제이다.

미국 대학위원회(College Board, 2006)의 발표에 따르면, 1995년 이후 지난 10년간 4년제 공립대학 등록금 수준은 인플레이션 조정 가격으로 전국 평균 약 3,900달러에서 5,800달러로 51% 증가하였고 주로 2002년 이후 인상 폭이 급증하였다. 그리고 같은 기간 동안 4년제 사립대학의 등록금 수준은 인플레이션 조정 가격을 고려하여 전국 평균 약 1만 6,843달러에서 2만 2,218달러로 32% 증가하였다.

미국의 경우 공립대학 학생들은 주로 연방정부에서 지원하는 Pell Grant로부터의 장학금 형태의 재정보조에 의존하고 있고, 사립대학 학생들은 대학 자체에서 지원하는 재정보조에 의존하고 있다.

하지만 2006년 현재 주정부의 재정지원 감소로 인해 대학등록금은 급속히 인상되고 있고 학생들의 재정적 부담은 더욱 가중되고 있는 실정이다.

실제로 2006년도 대학 총 예산 중 주정부로부터의 재정지원 비율이 University of Michigan at Ann Arbor는 7% 감소하였고, UCLA는 15%, University of Colorado at Boulder는 8%, 그리고 University of Wisconsin-Madison은 6% 감소하였다(The Chronicle of Higher Education, 2006. 8. 31.:

Milwaukee Journal Sentinel, 2006. 11. 20.).

대학의 질적 제고를 위해 대학교육비 인상이 불가피한 상황에서, 연방정부나 주정부의 공적 재원의 감축은 학생과 학부모의 재정적 부담으로 이어져 현재 대학등록금 수준에 대한 문제는 사회적 이슈로 부각되고 있는 실정이다.

이를 극복하기 위하여 현재 미국 정부는 대 학경쟁력의 토대가 되는 고등교육의 접근성(access) 보장과 재정 지원의 충분성(affordability) 확보를 위해 연방정부와 주정부의 재정지원 강화 방안을 모색하고 있다. 여기서는 미국 고등교육재정 구조와 현황을 분석하고, 미국의 연방정부와 주정부 단위에서 모색하고 있는 고등교육재정 지원 정책을 살펴보고, 이를 토대로 우리나라 고등교육재정 정책에 주는 시사점을 정리해 보고자 한다.

## II. 미국 고등교육재정 현황 분석

미국 국립교육통계센터(NCES, 2006)의 발표에 따르면, 미국의 대학교육비 규모는 2004년 현재 3,249억 달러로서 국내총생산(GDP)의 약 2.9%를 차지하고 있고, 대학의 총 세입 규모면에 있어서도 1980~2001년 사이에 3.95배 증가하였다.

1990년대 초 미국 경제가 침체되었던 상황에서도 GDP에 대한 고등교육 투자 비율은 1990년도 2.5% 이후 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있다.

미국은 대학의 설립 주체에 따라 차이는 있으나 일반적으로 대학의 총 세입은 학생 부담(등록금), 정부 부담(연방정부, 주정부, 지방정부), 사회 부담(각종 기부금 및 증여), 그리고 자체 수입(판매 서비스 및 기타) 등으로 구성되어 있다. 미국 교육의 법적 책임은 주정부에 있는 만큼 공립대학에 대한 재정지원은 주로 주정부에서 부담하고 있고, 연방정부의 역할은 연방



〈표 1〉 미국 대학 세출의 목적별 현황

(단위 : %, 100만 달러)

구분	1980~81		1990~91		2000~01(2002~03)	
	공립	사립	공립	사립	공립(00~01)	사립(02~03)
등록금 재원	5,570 (12.9)	8,203 (36.6)	15,258 (16.1)	22,176 (40.4)	31,920 (18.1)	36,024(34.1)
연방정부 지원	5,540 (12.8)	4,207 (18.8)	9,763 (10.3)	8,473 (15.4)	19,745(11.2)	16,634(15.7)
주정부 지원	19,676 (45.6)	430 (1.9)	38,240 (40.3)	1,241 (2.3)	62,896(35.6)	1,518 (1.4)
지방정부 지원	1,623 (3.8)	168 (0.7)	3,532 (3.7)	400 (0.7)	7,052 (4.0)	476 (0.5)
개인 교부 및 증여	1,100 (2.5)	2,077 (9.3)	3,651 (3.8)	4,710 (8.6)	8,948 (5.1)	14,375(13.6)
사회 기부(투자 소득)	215 (0.5)	1,149 (5.1)	431 (0.5)	2,837 (5.2)	1,352 (0.8)	9,340 (8.8)
판매 서비스	8,455 (19.6)	5,222 (23.3)	21,546 (22.7)	12,561 (22.9)	38,250(21.7)	12,890(12.2)
기타	1,106 (2.4)	932 (4.3)	2,483 (2.6)	2,463 (4.5)	6,482 (3.7)	14,425(13.7)
전체	43,196 (100)	22,389 (100)	94,905 (100)	54,862 (100)	176,645 (100)	105,683 (100)

주 1) 2년제, 4년제 학위 수여 비영리대학을 대상으로 한 수치임.

2) 판매 및 서비스 수입에는 교육활동 및 보조기관 등에 의한 수입을 의미하고, 기타 수입에는 병원 수입도 포함하였음.

3) current dollar 기준임.

※ 자료 : National Center for Education Statistics(2006). *Digest of Education Statistics*. U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement.; National Center for Education Statistics(1995).

정부 프로그램 지원(주로 고등교육법의 Title III, V 와 관련된 프로그램), 대학의 연구개발(R&D) 지원, 학생 지원(학자금 융자, 장학금 보조금, work-study) 등을 부담하고 있다.

하지만 최근 들어 정부 부담은 줄어들고 있고 등록금 및 판매서비스 등 사적 재원에 대한 의존 비율이 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 1〉에서 보듯이, 지난 20년 동안(1980~2001) 미국 공립대학의 총 세입 규모는 395% 증가하였다.

전반적으로 이 기간 동안 공립대학의 세입 중에서 대학등록금이 차지하는 비중은 평균 15.7%였고, 정부 부담(연방정부, 주정부, 지방정부)은 55.8%, 그리고 기부금 및 기타 재원이 차지하는 비중은 평균 28.5%인 것으로 나타났다.

미국의 공립대학은 각 주에서 운영하고 있기 때문에 주정부의 지원이 대학 재원 중에서 가장

높은 비중(평균 40.5%)을 차지하고 있다.

그러나 1990년대 이후 미국 의료지원정책 및 사회복지정책의 강화로 인해 공립대학에 대한 주정부의 지원이 감소함에 따라 대학 세입 중 주정부 지원이 차지하는 비중은 1980~1981년에 45.6%에서 2000~2001년도에는 35.6%로 감소하였던 반면에, 상대적으로 등록금 재원이 차지하는 비중은 1980~1981년에 12.9%에서 2000~2001년도에는 18.1%로 증가하고 있어 등록금에 대한 의존 비율이 증가하고 있다. 따라서 지난 20년 동안 미국 공립대학의 총 세입 구조는 정부의 지원보다는 등록금과 개인교부 및 사회기부금 등에 대한 의존 비율이 높아지고 있음을 알 수 있다.

한편 〈표 1〉에서 보듯이, 사립대학의 총 세입 규모는 지난 22년 동안 381.8%로 크게 증가하였다. 또한 같은 기간 동안 사립대학 세입 중에서 대학등록금이 차지하는 비중은 평균

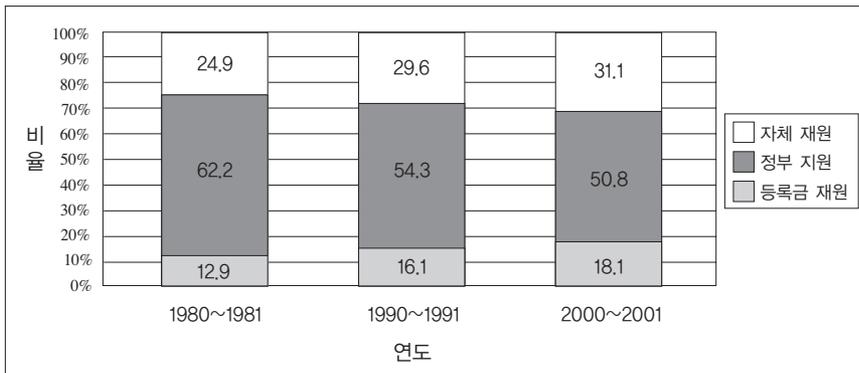
38.4%였고, 정부 부담(연방정부, 주정부, 지방정부)은 평균 19.4%, 그리고 기부금 및 기타 재원이 차지하는 비중은 평균 42.2%인 것으로 나타났다.

미국 사립대학의 경우에 있어서도 대학의 세입 구조에서 등록금이 차지하는 비중이 가장 높고, 그 다음으로 판매 서비스 수입(평균 20.4%), 연방정부 지원(평균 16.8%) 순으로 나타났다. 사립대학에서 판매서비스 수입은

주로 대학병원, 기숙사, 대학식당, 실험실 및 설비 대여 등의 서비스를 통해 얻어진다.

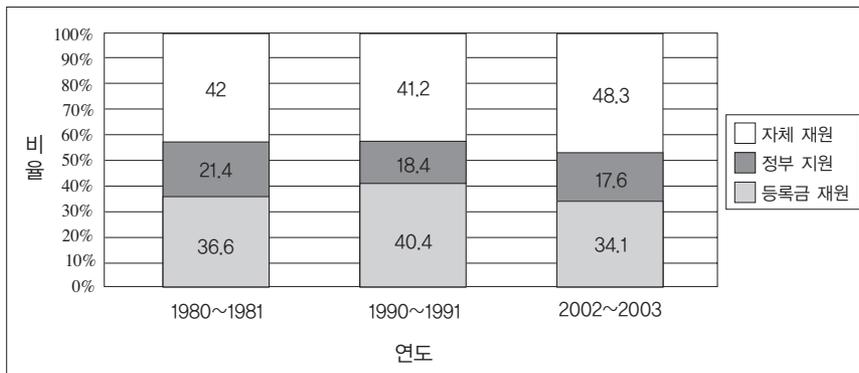
또한 사립대학에 대한 연방정부의 지원은 학생들을 위한 재정보조(financial aid)와 연구기금(research funds)에 대한 지원 부분으로 구성되어 있다.

이러한 연방정부로부터의 지원은 공립과 사립의 구분 없이 지원되고 있으며, 지원 규모는 설립 주체와 관계없이 총 세입에서 14% 내외



- 주 1) 자체 재원에는 개인교부 및 증여, 사회 기부(투자 소득), 판매 서비스, 기타 등을 포함함.
- 2) 정부 지원은 연방정부, 주정부, 지방정부 지원을 포함함.

[그림 1] 미국 공립대학 세입 재원별 구성 비율 현황



- 주 1) 자체 재원에는 개인교부 및 증여, 사회 기부(투자 소득), 판매 서비스, 기타 등을 포함함.
- 2) 정부 지원은 연방정부, 주정부, 지방정부 지원을 포함함.

[그림 2] 미국 사립대학 세입 재원별 구성 비율 현황

의 비중을 차지하고 있다.

그러나 미국 사립대학 재원별 총 세입 구조를 볼 때, 개인 및 사회 기부금이 차지하는 비중이 지난 22년 동안 평균 14.4% 정도로 우리나라의 평균 3.5%에 비해 매우 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다(반상진, 2007). 그만큼 미국 사회는 고등교육에 대한 사회적 수익이 고려되어 사회로부터의 기부 활동이 매우 활성화되어 있는 것은 주지의 사실이다.

미국의 사립대학 총 세입의 재원별 차지 비중에 대한 증가 비율을 보면, 등록금 재원이 차지하는 비중이 1980~1981년도에 36.6%에서 1990~1991년도에 40.4%로 증가하였다가 2002~2003년도에는 34.1%로 다시 감소하였다.

반면에 같은 기간 동안 판매서비스 재원은 23.3%에서 12.2%로 총 수입에서 차지하는 비중이 11.1% 감소하였고, 연방정부 지원이 차지하는 비중도 18.8%에서 15.7%로 3.1%

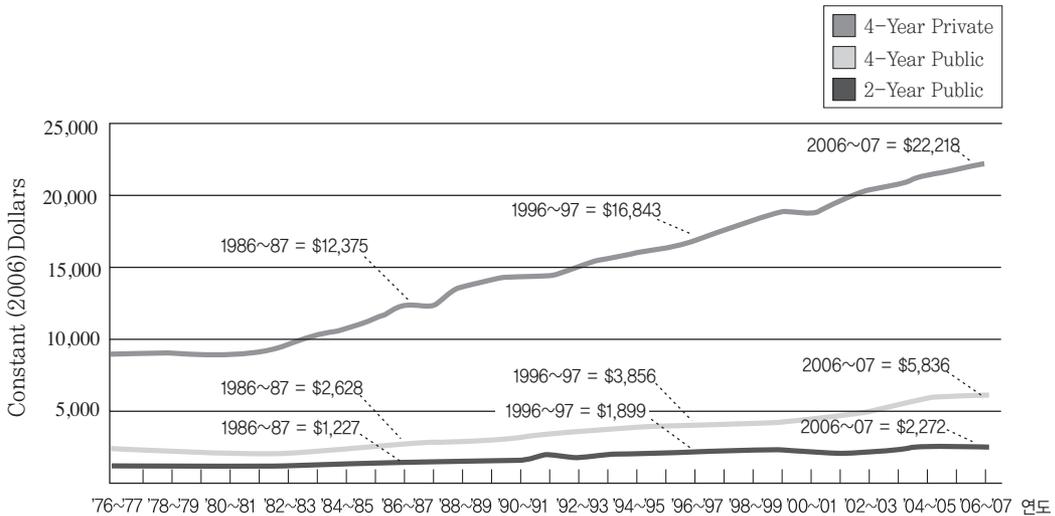
감소하였다. 다만 개인 및 사회 기부가 차지하는 비중이 높아졌다.

따라서 지난 22년 동안 사립대학의 총 세입을 구성하는 재원 중에서 정부의 지원 비중은 감소하고 있고, 상대적으로 등록금 재원과 대학 자체 재원이 차지하는 비중이 증가하였다.

결과적으로 미국 고등교육의 재정 구조를 세입면에서 볼 때, 공립대학은 주정부 지원이 가장 큰 비중을 차지하고 있고, 사립대학은 등록금 재원이 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 공·사립에 관계없이 연방정부로부터의 지원도 평균 14% 내외로 비교적 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다.

그러나 1990년대 이후 고등교육에 대한 정부의 지원이 축소됨에 따라 공·사립대학의 재정 구조에 있어 등록금에 대한 의존도가 높아지고 있다.

실제로 미국 대학위원회(College Board)에서 발표한 바에 따르면, 2006~2007학년도 대학등록금은 2년제 공립대학인 경우 2,272달러



※ 자료 : College Board(2006). *Trends in college pricing*. p. 7.

[그림 3] 미국 대학 평균 등록금 규모 변화 추이(1976~2007)

〈표 2〉 미국 대학등록금과 소비자 물가지수와의 변화 추이(1996~2006)

연도	4년제 사립대학(\$)	전년도 대비 인상률(%)	4년제 공립대학(\$)	전년도 대비 인상률(%)	소비자 물가지수(CPI)
96~97	12,994	—	2,975	—	—
97~98	13,785	6	3,111	5	3.5
98~99	14,709	7	3,247	4	2.6
99~00	15,518	6	3,362	4	3.7
00~01	16,072	4	3,508	4	5.7
01~02	17,377	8	3,766	7	4.7
02~03	18,060	4	4,098	9	3.2
03~04	18,950	5	4,645	13	3.9
04~05	20,045	6	5,126	10	4.9
05~06	20,980	5	5,492	7	6.9
06~07	22,218	6	5,836	6	7.5
평균	17,337	5.7	4,106	6.9	4.66

※ 자료 : College Board(2006). *Trends in college pricing*. p. 10, 27.

(전년도 대비 4.1% 인상), 4년제 공립대학인 경우 5,836달러(전년도 대비 6.3% 인상), 4년제 사립대학인 경우 2만 2,218달러(전년도 대비 5.9%) 정도인 것으로 나타났다.

[그림 3]에서 보듯이, 1976~2006년까지 4년제 사립대학은 매년 평균 3% 이상 인상되었음을 알 수 있고, 4년제 공립대학은 1976~1987년까지는 매년 평균 2% 정도 인상되다가 1988년 이후 지난 20년 동안 평균 4% 정도 인상되었다. 그리고 2년제 공립대학은 1976~1987년까지는 매년 평균 2% 인상되다가 1997년까지는 매년 4% 인상, 그리고 다시 2006년까지 매년 2% 정도 인상되는 추세를 보이고 있다.

미국 대학의 등록금 인상 정도는 대학등록금 수준과 인상률 그리고 소비자 물가지수(CPI)와 비교해 보면 분명하게 드러난다(〈표 2〉 참조).

표에서 보듯이, 지난 12년 동안 4년제 사립대학의 등록금 수준은 평균 1만 7,337달러였고 매년 평균 5.7% 인상되었으며, 4년제 공립대학의 등록금 수준은 평균 4,106달러였고 매년 평균 6.9% 인상되어 사립대학보다 매년 1.2% 더 인상된 것으로 조사되었다.

이러한 대학 등록금의 인상 수준은 지난 12년 동안 소비자 물가지수가 매년 평균 4.66% 정도 증가된 것을 고려할 때 대학등록금이 물가지수보다 평균 1.24~2.44% 인상된 것이다.

Garrett(2006)에 의하면, 미국 대학등록금 인상의 주요 원인은 일반적으로 크게 세 가지 요인으로 요약된다.

첫째, 대학 지출 비용의 증가 요인이다.

교직원의 과다 채용으로 인한 인건비 상승, 비효율적인 행정 비용과 불필요한 교육 프로그램 및 연구시설 운영 등으로 지난 1990~2000년 동안 대학 지출 비용은 28% 증가하였다.



〈표 3〉 미국 대학 세출의 목적별 현황

(단위 : %, 100만 달러)

구분	1980~81		1990~91		2000~01(2002~03)	
	공립	사립	공립	사립	공립(00~01)	사립(02~03)
교수	14,850 (35.1)	5,884 (27.0)	31,371(33.7)	14,125 (26.6)	51,824(30.4)	32,062(32.1)
연구	3,813 (9.0)	1,845 (8.5)	9,364(10.1)	4,080 (7.7)	18,032 (10.6)	11,080 (11.1)
공공서비스	1,719 (4.1)	339 (1.6)	3,990 (4.3)	1,086 (2.0)	8,381 (4.9)	1,878 (1.9)
학문 지원	3,029 (7.2)	1,244 (5.7)	6,934 (7.5)	3,117 (5.9)	13,328 (7.8)	8,157 (8.2)
학생 서비스	1,951 (4.6)	958 (4.4)	4,398 (4.7)	2,627 (4.9)	8,377 (4.9)	7,096 (7.1)
기관 지원	3,563 (8.4)	2,209 (10.1)	8,031 (8.6)	5,696 (10.7)	15,345 (9.0)	13,159 (13.2)
시설관리유지	3,682 (8.7)	1,668 (7.7)	6,656 (7.2)	3,407 (6.4)	10,974 (6.4)	-
장학금	1,065 (2.5)	1,440 (6.6)	2,689 (2.9)	4,863 (9.2)	7,766 (4.6)	1,187 (1.2)
위임이전비	501 (1.2)	314 (1.4)	963 (1.0)	774 (1.4)	2,586 (1.5)	-
부대사업비	4,658 (11.0)	2,630 (12.1)	9,050 (9.7)	5,222 (9.8)	16,377 (9.6)	9,939 (10.0)
병원지원비	3,378 (8.0)	2,055 (9.4)	9,316(10.0)	5,010 (9.4)	16,146 (9.5)	7,586 (7.6)
독립운영비	71 (0.2)	1,187 (5.5)	200 (0.2)	3,150 (5.9)	1,208 (0.8)	7,613 (7.6)
전체	42,280 (100)	21,773 (100)	92,961 (100)	54,700 (100)	170,345 (100)	99,758 (100)

주 1) 2년제, 4년제 학위수여 비영리대학을 대상으로 한 수치임.  
2) current dollar 기준임.

※ 자료 : National Center for Education Statistics(2006). *Digest of Education Statistics*. U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement.; National Center for Education Statistics(1995).

둘째, 미국의 지속적인 경기침체에 따른 주 정부로부터의 재정지원 규모 감소 요인이다.

2003년도에 14개 주가 대학재정지원에 대한 주정부 예산을 삭감시켰던 반면에 대학등록금 수준은 평균 10%가 인상되었다.

셋째, 등록금을 인상시키는 요인으로 대학생 학자금 대출금을 포함한 재정보조금(financial aid) 제도이다.

현재 대학마다 학생의 지불능력에 따라 대학등록금을 차등적으로 부과하고 있는 추세이고, 그에 따라 재정보조금을 받지 않은 학생에게는 그 이상의 등록금 인상 요인이 발생된다. 실제로 1990년도에는 4년제 대학의 등록금 수입의 47%가 재정보조금이 차지하였지만 2000년에는 그 비율이 54%로 증가하였다. 이러한 재정보조금 규모의 확대는 등록금 수

준을 인상시키는 자극효과가 작용한다.

한편 미국 고등교육의 재정 구조를 세출 면에서 볼 때, 공·사립대학 모두 교수(instruction), 연구(research) 분야에 대한 지출 비중이 가장 큰 것으로 나타났다. 구체적으로 공립대학의 경우, 지난 1980~2001년 사이에 총 세출 중에서 교수 분야에 지출한 비중이 평균 33.1%를 차지하고 있고, 연구 분야에 대한 지출은 9.9%를 차지하고 있어 공립대학 총 세출의 평균 43%가 교수, 연구 분야에 지출되고 있는 것으로 나타났다.

그 외에 부대사업비(평균 10.1%), 병원지원비(평균 9.2%), 기관지원(평균 8.7%), 시설관리유지(평균 7.4%) 등 시설 투자비용도 높은 비중으로 지출되고 있는 것으로 나타났다.

사립대학의 경우에도 교수(instruction) 분

야에 대한 지출이 1980~2003년 사이 평균 28.6%로서 총 세출 중 가장 높은 비중을 차지하고 있었고, 다음으로 기관지원(평균 11.3%), 부대사업비(평균 10.6%), 연구(평균 9.1%), 병원지원비(평균 8.8%) 등의 순으로 지출하는 것으로 나타났다.

그리고 사립대학의 경우 장학금이 차지하는 비중이 전체의 평균 6.3%로서 공립대학 평균 3.3에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타났다(〈표 3〉 참조).

결국 미국의 경우에도 인건비, 시설·설비 투자, 연구비, 행정활동비 등의 인상으로 대학의 지출 비용 상승요인은 발생되고 있지만, 공립대학 지원의 궁극적인 책임이 있는 주정부로부터의 재정지원은 오히려 감소되고 있어 물가 상승률이나 가계수익에 비해 대학등록금은 급격히 인상 중에 있다.

그럼에도 불구하고 미국의 대학들은 우리나라에 비해 정부와 사회로부터 높은 비중의 지원을 받고 있고 사회로부터의 기부행위가 활성화되어 있기 때문에 대학재정의 등록금 의존도가 90% 내외를 차지하고 있는 우리나라와는 여전히 현격한 차이를 보이고 있다.

또한 세출 구조 면에 있어서도 미국의 대학들은 경직성 자금 지출의 비중이 높은 우리의 대학과는 달리 교수·학습활동에 필요한 지출 비중이 매우 높음을 알 수 있다.

### Ⅲ. 미국 고등교육재정 지원 정책

#### 1. 고등교육을 위한 연방정부의 역할과 정책

전통적으로 미국은 고등교육을 포함한 교육에 대한 법적 책임은 주정부에 있고, 연방정부의 주된 역할은 고등교육에 대한 접근성(access)을 위해 대학생 재정보조와 저등록금 정책(low tuition policy)을 유도하는 데 있어 왔다.

실제로 현재 연방정부가 지원하는 규모는 대학 총 세입 규모의 14% 전후를 차지하고 있고, 지원하는 영역도 대학생들의 학자금 재정보조(학자금 용자, 장학금 보조금, work-study)가 주류를 이루고 있다.

그 외 대학의 연구기금 지원(campus-based R&D)과 연방정부 프로그램 지원(주로 고등교육법의 Title III, V와 관련된 프로그램) 등을 부담하고 있다.

그리고 이러한 연방정부의 지원은 다음과 같은 역사적인 법적 근거를 갖추고 진행되어 왔다.

#### 고등교육 재정부에 대한 연방정부의 법적 근거 발달사

- The Morrill Act (1862) : 공립대학에 토지 증여를 통해 land grant university 형성
- The Hatch Act (1887) : 농업 분야 연구 및 실험 분야 지원
- The second Morrill Act (1890) : land grant university에 매년 경상운영보조금 지원
- The Smith-Lever Act (1914) : 농업 및 가정학 분야의 구제활동(outreach) 프로그램 지원
- The Smith-Hughes Act (1917) : 직업교육 교사 양성 훈련 지원
- The Creation of the GI Bill (1944) : 전쟁 참여 퇴역 군인의 대학교육 기회 제공
- The National Defense Education Act (1958) : 1957년 소련 Sputnik 충격으로 과학 및 공학 연구 분야 지원과 최초의 대학생을 위한 연방 재정보조(national defense loan program) 지원
- The Higher Education Act (1965), Education Amendments (1972) : 대학생들을 위한 재정보조(financial aid) 프로그램(Pell grant)을 통한 고등교육의 기회균등 확대



※ 자료 : Lyall, Katharine C. & Sell, Kathleen R. (2006). *The true genius of America at risk: Are you losing our public universities to de facto privatization?*. Westport CT: American Council On Education Praeger, Series on Higher Education. p. 8.

최근 고등교육미래위원회(2006)의 진단에 따르면, 1990년대 이후 고등교육의 급격한 팽창에 따라 인건비, 경상비 등의 소요비용 상승 요인이 발생되었지만, 주정부의 재정지원은 오히려 감소하였고, 그 결과 물가 및 가계수익 상승률에 비해 높은 수준으로 대학등록금이 인상되었다.

또한 대학회계 운영구조가 복잡하고, 투명하기도 않아 고등교육에 대한 생산비용이 명료하지 않고, 연방정부에서 지원하고 있는 대학생 재정보조 시스템이 복잡하고, 비효율적·중복적이어서 기대하는 결과를 얻지 못하고 있으며, 과도한 주정부 및 연방정부의 법적 규제가 등이 문제점으로 지적되었다.

이에 따라 이 위원회에서는 미국 대학의 경쟁력 강화를 위한 방향을 고등교육 기회 접근성 확대(access), 재정지원의 충분성(affordability), 대학교육의 질(quality), 대학의 책무성(accountability)으로 설정하고 관련 영역별로 세부 권고안을 제안하고 있다.

이 중에서 고등교육 재정보조 관련된 정책을 살펴보면, 첫째, 연방정부의 재정보조(financial aid)제도가 저소득층 학생의 재정적 필요를 충족시킬 수 있도록 시스템 개편을 권고하고 있다.

이를 위해 대학생 재정보조 시스템을 좀 더

간편하게 간소화하며, 지원자격을 검증하는 효율적인 체제로 재구조화하고, 대학생들을 위한 재정용자(loan)가 아닌 재정적 필요에 근거한 장학금 형태의 Pell Grant의 지원을 전체의 70%(2004~2005년도 48%)까지 인상하도록 권고하였다.

둘째, 대학단위에서 대학비용과 가격을 통제하고, 생산성을 증진시키며, 고등교육의 공급을 증가시키는 혁신적인 방안을 마련하여 대학마다 대학재정 운영의 효율성과 생산성 제고를 위한 노력 강화를 권고하고 있다.

이를 위해 대학마다 교육비 관리체제를 개선하여 교육·연구의 생산성과 효율성을 측정할 수 있는 체제를 갖추고, 비용의 낭비적인 요인을 제거하여 교육수요자에게 좀 더 낮은 교육비용을 부담하도록 체제 개편을 권고하고 있다.

또한 주정부에게는 고등교육 기회의 접근성을 제고시키고, 생산성을 향상시키며, 비용 절감에 혁신적으로 노력하는 대학에게 재정적 인센티브를 제공하는 제도 활용을 적극 권장하고 있다.

아울러 연방정부와 주정부에게는 저비용, 고품격의 교수·학습 기술을 개발하여 대학에게 제공하도록 권고하고 있다.

셋째, 고등교육이 사회적 명성 중심체제(system based on reputation)에서 성과 중심체제(system based on performance)로 전환하도록 유도하기 위하여 대학의 책무성 강화와 투명성 확보를 위한 시스템 확보를 권고하고 있다.

이를 위해 고등교육 관련 각종 정보에 대한 소비자 친화적 정보체제 구축(consumer-friendly information database)을 제안하고 있다. 이러한 정보체제에는 대학재정 관련 자료, 입학 관련 자료, 졸업률 등 '대학기관의 성과'와 대학생들의 '학습결과' 등과 관련된 D/B를 확보하여 대학 운영의 투명성 확보는 물론

론 대학의 학문적 질과 생산성, 효율성을 측정할 수 있는 관련 정보를 소비자나 정책결정자들에게 공개하도록 권고하고 있다.

물론 이와 관련한 정보에는 개별 학생들의 사생활 침해 관련 자료는 철저히 보호하는 이른바 개인 보호 고등교육정보체제(privacy-protected higher education information system) 구축을 지향하도록 하고 있다.

이에 대통령이 제안한 2008년도 고등교육 예산안(President's FY 2008 Budget Proposal)에는 이러한 고등교육미래위원회의 권고안을 토대로 작성된 고등교육 실천계획을 실현하기 위해 향후 5년 동안 210억 달러 추가 재원을 포함하고 있다.

이 중에는 대학생의 재정적 필요에 근거한 재정정보제도인 장학금 형태의 Pell Grant 프로그램을 위해 154억 달러 예산을 책정하고 있다.

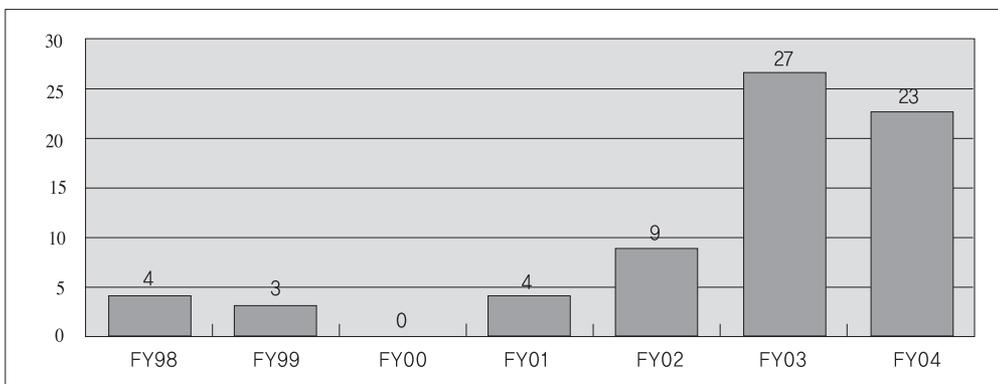
이와 같이 미국 연방정부의 주된 역할은 기본적으로 고등교육 기회 확대를 통한 대학경쟁력 강화에 초점을 두고, 대학생들을 위한 재정정보조에 대부분의 재원을 투자하고 있다.

## 2. 고등교육을 위한 주정부의 역할과 정책

미국 공립대학인 경우 궁극적인 법적 책임은 주정부에게 있지만, McGuinness(2006)의 지적에 따르면, 주정부의 고등교육에 관한 역할은 1990년대 후반까지는 대학의 핵심역량 강화에 초점을 두고 지원하던 방식에서 벗어나 2000년 이후에는 시장 지향의 성과중심 지원 방식(market-oriented performance funding)으로 전환되는 경향을 보이고 있다.

그리고 이러한 지원 방식 전환의 저변에 깔려 있는 철학은 대학은 자율경쟁을 통해 경쟁력을 강화하고, 대신 주정부는 지역주민의 균등한 교육 성취, 삶의 질 제고, 건강 증진, 지역경제 활성화에 더 높은 우선순위를 두고 투자해야 한다는 것이다.

이에 대한 결과 최근 고등교육에 대한 주정부 지원은 대폭 감축되었고 그에 따른 등록금 인상 문제는 가장 중요한 사회적 문제로 제기되고 있다. 일반적으로 대학 총 세입 규모에서 주정부 재정 지원이 차지하는 비중이 공립대학인 경우



※ 자료 : Lyall, Katharine C. & Sell, Kathleen R. (2006). *The true genius of America at risk: Are you losing our public universities to de facto privatization?*. Westport CT: American Council On Education Praeger, Series on Higher Education. p. 11.

[그림 4] 연도별 고등교육예산 삭감 주정부 수



35~45%, 사립대학은 1.4~2.3% 정도이다. 하지만 2006년도 대학 총 예산 중 주정부로부터의 재정지원 비율이 University of Michigan at Ann Arbor는 7% 감소하였고, UCLA는 15%, University of Colorado at Boulder는 8%, 그리고 University of Wisconsin-Madison도 1,600만 달러가 삭감되어 주정부 지원이 차지하는 비율이 6% 감소하였다(The chronicle of Higher Education, 2006. 8. 31.: Milwaukee Journal Sentinel, 2006. 11. 20.).

Lyll & Sell(2006: 10-11)의 분석에 따르면, 이러한 현상은 2000년 이후 더욱 심화되어 2003년에 27개 주, 2004년에 23개 주가 고등교육예산을 삭감한 것으로 나타났다(그림 4) 참조).

고등교육에 대한 주정부 재정지원이 감소되고 있는 주된 이유는 주정부의 주요 정책인 건강의료 및 사회복지 프로그램(Medicaid 등), 초·중등 교육비용 급증, 범죄인구 급증에 따른 교정비용(correction), 세금 면제 확대(tax relief) 등과 관련된 소요재정 확대에 따른 것이다.

그 중에서도 65세 미만의 저소득자·신체장애자 대상의 의료보조제도인 Medicaid의 급격한 비용 증가는 고등교육 재정지원 감소의 결정적인 요인으로 작용하고 있다.

Medicaid 지원에 대해서는 연방정부로부터의 대응자금과 연계되어 있기 때문에, 주정부는 이에 대한 지원을 확대하고 있다(Lyll & Sell, 2006: 28-29).

실질적으로 1995년과 2004년도의 주정부 일반회계 구성비를 비교해 보면, Medicaid 지원 비율이 12%에서 16.3%로 4.3% 증가되었고, 초·중등 교육지원 비율도 29.9%에서 33.6%로 3.7% 증가되었으며, 범죄 교정비용 비율도 5.3%에서 5.9%로 증가하였다.

하지만 주정부 일반회계 중에서 고등교육 재

정지원 비율은 1995년도에 11.7%에서 2004년도에는 11%로 오히려 0.7% 감소한 것으로 나타났다(Perez, 2006: 40.).

이와 같이 주정부로부터의 재정지원이 감축되고 있고, 대학등록금 인상에 대한 학생들의 저항이 발생하는 상황에서 위스콘신 주의 경우에는, 위스콘신군협의회(Wisconsin Counties Association) 산하 교육위원회에서 고등교육의 기회균등 확대와 대학과 지역경제의 공동발전이라는 취지 아래 위스콘신 시스템 대학을 졸업하고 최소 10년 동안 이 지역에 머물러 지역경제발전을 위해 기여한다는 전제로 해당 학생에게 무상 등록금(free tuition)을 제공하고자 하는 급진적인 정책을 권고하였고, 주지사도 이를 적극적으로 검토하겠다는 의견을 개진하여 현재 논란 중에 있다(Wisconsin State Journal, 2006. 12. 12).

한편 버지니아 주의 경우에는 민간 중심의 캠페인을 통해 고등교육에 대한 주정부 지원을 확대시킨 성공적인 사례로 평가되고 있다. 1990년 전반에 걸쳐 버지니아 주정부로부터의 고등교육예산이 지속적으로 감축되는 상황에서 대학총장과 지역기업인이 중심이 되어 '버지니아 기업 및 고등교육회의(Virginia Business Higher Education Council)'를 구성하여 대학의 수월성과 접근성 향상을 위한 주정부 재정지원 확대 캠페인을 전개하였다.

이들 노력의 결과 2004년 'Foundation for Virginia' 계획이 유권자로부터 승인을 받게 되었고, 그 계획에 근거하여 버지니아 주는 고등교육을 위해 2억 5,200만 달러 규모의 예산을 증액시킨 사례가 있다(Finley, 2006: 46-48.).

이와 같이 몇몇 주에서는 고등교육 예산 확보와 대학등록금 인상에 따른 부작용을 해소하기 위해 노력하고 있지만, 전반적으로 고등교육에 대한 주정부의 역할은 법적 책임에 근거한 지원 방식에서 최근에는 탈규제와 자율경쟁체제로

지원 방식이 전환되고 있다.

그에 따라 고등교육에 대한 주정부로부터의 재정지원 규모는 지속적으로 감소하고 있는 추세이고, 이에 대한 부족분은 교육수요자의 부담으로 전가되고 있다. Lyall & Sell(2006)도 지적하였듯이, 현재 미국에서는 고등교육의 공공성을 강조하는 입장과 고등교육의 시장성을 강조하는 입장에 따라 고등교육에 대한 주정부의 역할과 재정지원 방식에 대한 뜨거운 논쟁이 진행 중에 있다.

#### IV. 맺음말—정책적 시사점

미국 고등교육재정 규모는 공립대학은 주정부 지원(35~45%)이 주류를 이루고 있고, 사립대학은 등록금 재원(34~40%)에 크게 의존하고 있다.

하지만 2000년 이후 대다수의 주정부에서는 고등교육 지원을 시장 지향의 성과중심 지원 방식으로 전환하면서, 정부 지원(특히 주정부 지원)이 감소하였고, 그에 따라 학부모와 학생의 재정부담은 크게 늘어났다. 아울러 연방정부 지원의 대부분을 차지하고 있는 대학생 재정보조(financial aid)도 장학금 형태의 재정적 필요에 의한 보조금(need-based grant) 지원 형태에서 점진적으로 중산층 대상의 학자금 융자지원(loan)의 형태로 전환됨에 따라 대학교육비에 대한 사적부담이 크게 증가하고 있는 것이 현실이다.

그럼에도 불구하고, 미국의 고등교육 재정 지원체제가 우리에게 주는 시사점을 살펴보면 첫째, 대학재정 세입 측면에서 최근 고등교육에 대한 정부부담이 감소되고 있는 추세이지만, 공립대학인 경우 정부부담 비율이 50~60% 정도(사립대학은 17~22%)로서, 우리나라 국공립대학의 정부부담 비율 40% 전후(사립대학은 3% 전후)에 비하면 여전히 설립자부담의 원칙

이 상대적으로 충실하게 적용되고 있다는 점이 다. 우리의 경우 정부지원이나 사회로부터의 기부행위가 활성화되지 못해 대학재정의 등록금 의존도가 90% 내외를 차지하고 있는 상황에서, 수익자부담의 원칙만을 강요하는 것은 한계가 있다.

이는 전반적인 재정지원 규모의 문제일 뿐만 아니라 재정분담의 인식과 철학의 전환이 요구되는 문제이다.

둘째, 세출 구조 면에 있어서도 미국의 대학들은 경직성 자금 지출의 비중이 높은 우리의 대학과는 달리 교수·학습활동 및 연구활동에 필요한 지출 비중이 35~45% 정도로서 매우 높다는 점이다.

이는 대학재정의 총량 규모가 작은 것이 주요인이지만, 한편으로는 대학재정의 비효율적, 낭비적, 중복적 운영체제의 대폭적인 개편이 요구된다.

셋째, 우리나라의 고등교육재정투자 중 장학금 지원과 학자금 융자 사업 규모는 아직까지도 미국과 비교해 매우 비중이 낮은 실정임을 고려할 때, 이에 대한 재원 확충이 필요하다는 점이다.

특히 미국에서 추진하듯이 학자금 융자보다는 장학금 지원 사업에 대한 전체 규모를 확충할 필요가 있다. 기회의 형평성 보장은 사후적인 소득의 형평성보다 오히려 중요한 사회결속의 요소로서, 정부는 저소득층 자녀의 고등교육 이수를 위한 재정적인 지원을 할 필요가 있기 때문이다.

마지막으로 중요한 것은 이제 고등교육지원에 대한 국가의 기본 철학이 정립되어야 한다는 점이다. 현재 미국에서도 논쟁 중에 있듯이, 고등교육의 공공성을 강조하는 입장과 고등교육의 시장성을 강조하는 입장에 따라 고등교육에 대한 정부의 역할과 재정지원 방식에 대한 접근이 다르다.



미국과 마찬가지로 현재 우리 사회도 고등교육에 대한 국가나 공공단체의 재정지원의 근거에 대해 논쟁이 심각하다.

특히 자유시장 경제체제를 지향하는 경제학자들은 고등교육에 대한 공적 재원인 정부부담보다는 사적 재원에 의해 지원되는 것을 선호하는 경향이 있다. 이른바 교육을 민간재로 보고 교육의 시장성에 의존하여 교육의 수월성을 강조하는 입장에서는 시장 지향적 민영화 정책(market-oriented privatization)을 지향한다.

하지만 교육을 공공재로 보는 입장에서는 교육의 비경합성(nonrivality)과 비배제성(nonexcludability)을 강조하고 있고, 교육시장이 완전시장이 될 수 없으며, 교육의 외부효과(externality)가 크기 때문에, 교육을 시장기구에 의존하는 데에는 한계가 있다는 입장이다.

공공재라고 해서 반드시 정부가 공공재를 생산하고 공급하는 것이 능사는 아니다. 필요에 따라서는 민간 공급자가 효율적이고 효과적일 수 있다. 따라서 정부는 건전한 교육시장을 전제로 대학의 자율성을 최대한 보장해 주고, 대학의 질적 제고를 위해 재정투자를 하는 노력은 절대적 명제이다.

물론 시장실패나 시장의 불공정성이 발생된다면 교육의 공공성을 위해 정부의 일정 부분 개입이 요구되는 경우도 발생할 것이다.

고등교육 지원에 대한 국가의 기본 철학 정립을 위해서는 현재 우리 사회가 논쟁하고 있는 교육의 공공성과 시장성, 평등성과 수월성의 가치를 상호 대립적 관계로 보는 소극적 해석에서 벗어나 두 가치를 상호 보완적 가치로 보는 적극적 해석이 요구된다.

재정투자는 정책의 방향과 추진 효과를 극대화할 수 있는 효과적인 기제인만큼 고등교육에 대한 재정지원의 철학과 지원 방식, 그리고 전략에 따라 충분히 고등교육의 평등성

과 수월성 가치를 동시에 달성할 수 있기 때문이다. **대학교육**

### 참고 문헌

반상진 (2007). **고등교육의 경제학**. 현대아산 재단 연구총서.

Bowen, William G, Kurzweil, Martin A., & Tobin, Eugene M.(2005). *Equity and excellence in American higher education*. Charlottesville, VA: University of Virginia Press.

Boatman, A., & L'Orange, H.(Nov. 2006). *State Tuition, Fee, and Financial Assistance Policies for Public College and Universities: 2005-06*. State Higher Education Executive Officers(SHEEO) Association.

College Board(2006). *Trends in college pricing*. Washington, DC: Author.

Commission on the Future of Higher Education(Sept. 2006). *A test of leadership: Charting the future of U.S. higher education*. A report of the Commission appointed by Secretary of Education Margaret Spellings.

Finley, Donald(2006). Recovering revenue: The campaign for higher education in Virginia. In WISCAPE, *The consequences of declining state support for public higher education*. Madison, WI. pp. 45-48.

- Garrett, Thomas A., & Poole, William (Jan. 2006). Stop paying more for less: Ways to boost productivity in higher education. *The Regional Economist*. [www.stloisfed.org](http://www.stloisfed.org).
- Lyll, Katharine C. & Sell, Kathleen R. (2006). *The true genius of America at risk: Are you losing our public universities to de facto privatization?*. Westport CT: American Council On Education Praeger, Series on Higher Education.
- McGuinness, Aims(2006). The changing relationship between states and universities: A national perspective. In WISCAPE, *The consequences of declining state support for public higher education*. Madison, WI. pp. 51–70.
- Milwaukee Journal Sentinel(2006). 11. 20.
- National Center for Education Statistics (1995, 2006). *Digest of Education Statistics*. U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement.
- Perez, Arturo(2006). An analysis of state support for higher education: Where Wisconsin ranks. In WISCAPE, *The consequences of declining state support for public higher education*. Madison, WI. pp. 35–44.
- Rasmussen, Christopher J.(Jun. 2003). *State Tuition, Fees, and Financial Assistance Policies, 2002–03*. State Higher Education Executive Officers (SHEEO) Association.
- The Chronicle of Higher Education(2006). 8. 31.
- Wisconsin Legislative Fiscal Bureau(Jan. 2005). *University of Wisconsin Tuition: Informational Paper 36*. Madison, WI: Author.
- Wisconsin State Journal, 2006. 12. 12.

---

#### 반상진

미국 University of Wisconsin–Madison 대학원 교육행정학 과를 졸업하였다(Ph.D). 교육인적자원부 · 2단계 BK21 사업 평가관리전문위원회 위원, 대통령자문 정책기획위원회 정책평가위원회 전문위원, 교육인적자원부 · 대학교원임용양성평등위원회 위원, 대통령자문 교육인적자원정책위원회 상임전문위원, 순천대학교 사범대학 교직과 전임강사 및 조·부교수로 활동하였으며, 현재 전북대학교 사범대학 교육학과 교수로 재직 중이다.