
教育財政構造의 評價와 改善方向

1995. 12

朴釘洙

本論文에 실린 내용은 筆者의 個人意見을 反映한 것이며 韓國租稅研究院의 公式的인 見解와는 無關함.

政策討論會의 概要

- 주 제 : 教育財政構造의 評價와 改善方向
- 일 시 : 1995년 12월 20일(수) 15:00~17:30
- 장 소 : 한국조세연구원 2층 대회의실
- 진행순서
 - 15:00~15:10 인 사 말(최 광 한국조세연구원 원장)
 - 15:10~15:40 주제발표
 - 15:40~17:00 토 론
 - 17:00~17:30 종합토론 및 정리
- 사 회 자 : 김동건(서울대 교수)
- 발 표 자 : 박정수(한국조세연구원 연구위원)
- 토 론 자 : 권태신(재정경제원 교육문화예산담당관)
 - 김재영(노동부 능력개발심의관)
 - 김태기(한국노동연구원 연구위원)
 - 이걸우(교육부 대학행정지원과 서기관)
 - 장현준(중앙일보 논설위원)
 - 조우현(숭실대 교수)
 - 천세영(한국교육개발원 선임연구원)

(가나다 順)

<目次>

I. 問題의 提起	7
II. 教育財政의 特性	8
1. 教育서비스의 特徵	8
2. 教育에 있어서 政府의 役割	9
3. 教育財政의 支援方式	9
4. 教育과 經濟的 成果	11
III. 現行 教育財政構造의 現況과 問題點	14
1. 우리나라 教育財政의 構造的인 問題點	14
2. 教育投資의 效率性	16
3. 教育財政의 衡平性	18
가. 學力間 賃金隔差를 통한 衡平性 問題	19
나. 대우패널데이터를 利用한 衡平性 測定	20
4. 職業·技術教育의 脆弱性	23
IV. 教育財政 效率化 方案	26
1. 教育財源構造의 適正化	26
2. 公教育費 民間負擔의 擴大	27
가. 寄附金 特別控除의 擴大	27
나. 寄附金 入學制度의 導入	28
다. 納入金의 自律化	29
3. 教育費支出의 效率化	32
가. 需要者의 選擇權 擴充	32
나. 教育財政 投資原則의 再定立	32
4. 教育費 支出에 대한 租稅支援	34
V. 要約 및 結論	36

I. 問題의 提起

우리나라의 教育環境은 급속도로 開放化·世界化될 전망이다. 오는 1997년부터 국내 대학교육시장이 개방되기 시작하여 1998년부터는 외국대학의 국내분교 설립이 허용될 것으로 보인다. 현재의 국내대학의 對外競爭力을 감안할 때 상당한 파급효과를 미칠 것으로 우려하는 전문가들이 많다. 정부의 규제와 보호라는 온실 속에서 안주해온 국내대학의 競爭力提高가 시급한 課題로 대두되고 있는 것이다.

과거 십수년전부터 최근까지 教育體制에 대한 개혁의 필요성과 이를 위한 財政擴充에 대한 논의가 있어 왔다. 특히 지난 5월에 新教育改革方案과 이를 지원하기 위한 「교육재정 '98년 GNP 5%수준 확보방안」이 발표되었다. 그러나 이러한 문제의식과 개혁방안의 근거정이 수요와 공급에 입각한 費用概念이나 민간부분과 공공부분간 役割配分理論의 바탕 위에 마련된 것이 아니라는 점에서 상당히 문제가 있다. 그럼에도 불구하고 교육개혁방안과 교육개혁을 위한 교육재정투자계획이 마련된 이 시점에서 우리는 教育財政의 效率的인 構造改善方案에 대해서 심도있는 논의를 진행시킬 필요가 있다고 생각된다.

교육의 기능 중 人的資本의 축적 및 人力開發의 관점에서 볼 때, 정보화·세계화에 따른 산업구조의 고도화라는 장래 산업수요뿐만 아니라 현재 산업수요의 측면에서도 현재 教育財政의 支援構造는 우선순위에 있어 문제가 있다. 결국 고등교육이나 직업·기술교육의 質에 의해 국가경쟁력이 좌우된다는 점에서 교육투자의 우선순위를 재점검할 필요가 있는 것이다. 인간의 삶의 목적은 행복추구에 있으며, 행복은 일을 통해 성취될 수 있다는 점에서 일할 수 있는 能力의 開發에 대해서는 아무리 강조해도 지나침이 없다고 본다.

따라서 본고에서는 우선 교육재정의 이론적인 기초에 입각하여 우리나라의 교육재정구조를 효율성과 형평성의 관점에서 평가해보았다. 신중한 시장메커니즘의 도입을 통해 한편으로 低所得階層을 보호하면서, 다른 한편으로 가격의 情報創出機能을 활용하여야 한다. 특히 열린 교육, 평생교육의 관점에서 職業教育과 技術教育의 質的改善을 도모할 수 있는 방안에 대해서 구체적인 대안을 강구하고자 한다.

II. 教育財政의 特性

1. 教育서비스의 特徵

教育은 특이한 성격의 서비스라고 할 수 있다. 한편으로는 競爭과 排除의 原則(principle of rivalry and exclusion)이 적용되는 民間財라는 측면에서 教育을 받는 개인이 수혜의 대상이며 따라서 受益者負擔의 原則이 적용될 수 있는 여지가 있다. 다른 한편으로는 教育의 편익이 개인을 초월하는 公共財로서의 특성도 지닌다. 특히 초·중등교육의 경우는 外部性(spillover effects)이 크다. Friedman(1962)이 민주사회는 국민의 문맹, 지적 능력, 그리고 공유되는 價値體系에 달려 있다고 갈파하고 있는 바와 마찬가지로 기본적인 教育수준은 전국적인 범위로 영향을 미친다. 따라서 民間市場에서는 효율적인 규모의 공급이 이루어질 수 없고 市場의 失敗로 공공부문의 개입이 정당화되는 것이다.

교육서비스는 문화적, 사회적인 가치와 함께 經濟的인 價値를 갖는다. 학교를 중심으로 공급되는 교육서비스는 消費財인 동시에 投資財라는 이야기이다. 教育을 받는 목적이 개인의 지식추구나 개인적인 삶의 진작에 국한되는 경우 教育은 最終財이며 따라서 消費財로 간주된다. 그러나 教育이 장래의 직업선택과 소득에 영향을 미친다는 점에서 中間財이면서 投資財로 볼 수 있다. 결국 수요자에 따라, 그리고 教育의 종류에 따라 성격을 달리한다고 하겠다.

지난 수십년 동안 경제학자들은 教育의 투자적 성격을 강조하여 왔다. 인적자원에 대한 투자인 教育은 저축과 자본형성, 종국적으로는 經濟成長에 영향을 미치는 중요한 요소로 생각되어 왔다. 또한 教育은 勞動市場에서 賃金構造에 영향을 미쳐 결국 상대적인 所得體系를 변화시키는 것으로 알려져 있다¹⁾.

1) Hu, Kaufman, Lee and Stromsdorfer, "Theory of Public Expenditures for Education," 1971, pp. 89~102 참조.

2. 教育에 있어서 政府의 役割

교육비지출에 있어 정부역할에 대하여 별 의문 없이 당연한 것으로 받아들이는 것이 일반적이다. 세계적으로도 直接的인 教育의 供給은 사립학교재단이나 종교단체와 같은 민간이 담당하더라도 財政的인 支援은 상당부분 政府가 擔當하고 있다. 이와 같이 教育의 公共負擔에 대한 이론적인 근거는 무엇인가. 나아가 教育費의 公的負擔에 대한 適正規模를 결정하는 기준은 어떠한 것이 있는가. 결국 이러한 질문은 교육서비스지출에 필요한 재원마련에 대한 책임을 정부와 학생, 그리고 潛在的인 人力의 需要者인 민간간에 어떻게 적정하게 나눌 것인가로 귀결되어진다.

經濟學的인 觀點에 있어서 논의의 출발점은 政府는 단순히 시장메커니즘에 의해 교육에 적정한 자원이 배분되도록 보장하는 역할만을 담당하는 경우에서 이루어진다. 학생으로 하여금 다수의 私立學校(full-fee charging)와 大學에서 제공하는 교육패키지를 자유롭게 선택하게 하는 것으로 이렇게 될 경우, 효율적이고 효과적인 공급이 이루어진다. 그러나 이러한 모습은 어느 나라에서도 발견할 수 없다. 정부의 상당한 지원이 없는 시장메커니즘은 효율적이지도 공평하지도 않은 결과를 초래한다는 생각이 널리 퍼져 있기 때문이다. 經濟學者에 의해 주장되는 政府支援의 程度는 시장의 실패를 얼마나 심각하게 여기는가에 달려 있다. 그리고 제안되는 정부지원의 유형도 市場失敗를 認知하는 측면과 문제극복에 필요한 방법에 따라 다양하다. 정부는 교육서비스에 관한 資源配分에 다음의 세가지 방법으로 개입할 수 있다. 첫째, 國·公立學校를 설립하여 직접 교육서비스를 공급하거나, 둘째, 학교재단과 같은 공급자를 통해 또는 학생에게 직접적으로 財政支援을 한다. 셋째, 교육에 대한 資源配分을 規制하기도 한다.

3. 教育財政의 支援方式

Maglen(1995)이 제시하고 있는 바와 마찬가지로 교육에 관해 사회가 선택할 수 있는 代案을 요약해 보면 [圖 1]과 같다. 우선 두 극단으로 전적으로 政府가 供給과 財源負擔을 모두 담당하는 경우와 전적으로 학생의 납입금에 의존하는 경우를 상정하고

이 두 극단 사이의 여러 대안을 살펴보자.

[圖 1] 教育供給과 財源負擔의 方法

	공적 부담	사적 부담
공적 공급	학생납입금이 전무한 국·공립학교체제	1. 수익자부담 (User charges) 2. 고등교육 부담금체제 (Higher education contribution scheme)
혼합체제	3. 학생지원체제 4. 바우처제도 (Vouchers)	5. 학생대부체제 (Loans)
사적 공급	6. 사립학교 지원 7. 조세감면 8. 교육개발기금 (Revolving fund)	전액을 학생이 부담하는 사립학교체제

정부는 국·공립학교를 통해 중요한 供給者의 役割을 수행하면서 상당한 정도로 민간에게 부담을 지울 수도 있으며 (代案 1, 2, 또는 5), 민간으로 하여금 공급을 담당하게 하고도 財源을 公的으로 지원할 수도 있다(代案 4, 6, 7, 또는 8). 한편 이상의 代案을 혼합적으로 활용하여 民間의 供給과 財源負擔을 조장할 수도 있다. 마지막으로 代案 3은 어느 형태의 결합하에서도 활용될 수 있는 방안이다.

위의 [圖 1]에서 제시되고 있는 代案을 간략하게 소개하면 다음과 같다. 첫째, 代案 1은 수업료, 입학금과 같은 형태이며 名目的인 負擔에서부터 全額負擔에 이르기까지 다양한 방안이 있다.

둘째, 代案 2는 납입금의 일부를 학생이 부담하되 現在割引 옵션과 부담이연 옵션을 선택할 수 있도록 하는 방안이다. 부담이연의 경우 부담률과 시기는 학생의 將來所得

水準에 따라 달라지며 상환은 租稅의 형태로 징수된다. 현재할인방법의 경우는 代案 1과 효과가 동일하며 부담이연방법은 學生貸付體系의 변형이라 할 수 있다.

셋째, 代案 3은 장학금의 형태로 납입금과 기타 직접 교육과 관계되는 경비, 그리고 생활비보조까지 다양한 형태를 띠며 학생이나 학부모의 所得水準에 연계시킬 수 있고 어떠한 형태의 공급유형에도 모두 적용 가능하다.

넷째, 바우처제도는 公共資金을 학생에게 지원하여 선택의 여지를 제공하고 경쟁을 촉진하는 방안이다. 이는 양도가 불가능한 補助金請求權으로 보다 높은 수준의 교육을 받으려면 여기에 추가하여 個人負擔을 할 수 있다.

다섯째, 학생대부체계(student loan schemes)는 市中銀行으로 하여금 담보없이 학비를 대부하여 주게끔 정부가 보증을 서거나 직접 金融機關을 운영하는 형태이다. 담보가 없는 학생에게 教育費를 융자해 주고 나중에 소득수준에 따라 갚게 하는 資本市場의 失敗에 대한 補完體系라 할 수 있다.

여섯째 代案은 사립학교에 대한 財政支援으로 經常費를 支援하는 경우와 資本經費를 지원하는 경우가 있다. 지원의 목적은 교육의 질 향상과 납입금수준의 적정화에 있다.

일곱번째 代案인 租稅減免은 사립학교와 학생에 대한 비용부담을 덜어주는 방안으로, 사립학교에 대해서는 부가세·근로소득세·재산세 경감, 학생과 학부모에 대해서는 납입금과 사교육경비를 공제하는 방식이 일반적이다.

마지막으로 정부에서 人力開發基金(revolving fund)을 적립하여 시중보다 낮은 이자율로 자금을 빌려주는 방식이 있다.

4. 教育과 經濟的 成果

人的資本論(human capital model)에 의하면 교육이 생산성에 직접적으로 영향을 미쳐 기업의 성과와 종국적으로는 經濟成長에 肯定的인 效果를 초래한다고 한다. 개인적으로 습득된 기술이 生産性的의 增加로 연계되는 정도에 대해서는 많은 先驗研究가 있다²⁾. 교육을 더 받을수록 높은 생산성을 시현한다는 가설에 대해서는 檢證結果가

2) Lockheed, Jamison and Lau(1980)과 Lockheed(1987)에 의하면 초등학교 교육은

엇갈리고 있다. 농업부문의 경우 새로운 정보와 기법을 활용하는 능력과 융통성 측면에서 肯定的인 結果를 지속적으로 나타내고 있으나 세계 각국의 經濟成長과 교육투자와의 관계에 대한 비교연구 결과는 일반적으로 統計的으로 유의미하지 못한 것으로 보고되고 있다(Maglen; 1995).

한편 교육의 경제적인 역할에 대한 差別手段理論(screening device model)에 따르면 人的資本論에서 주장하는 교육과 생산성, 그리고 임금간의 원인-결과관계는 표면적인 것에 불과하며 勞動市場의 機能을 달리 해석한다. 대부분의 노동시장에 있어서 생산기술은 교육에 의해 습득되기보다는 취업 후 훈련에 의존하는 것으로 보고 교육을 많이 받은 사람이 좋은 직장과 높은 보수를 받게 되는 이유는 生産性的 差異라기보다는 취업에 있어 差別的 手段(signaling effect)으로 교육이 활용되기 때문이다. 사회 전체적으로 볼 때 교육에 대한 투자와 생산성, 나아가서 경제성장과는 직접적인 인과관계가 성립하지 않는다는 경험적인 결과를 제시하고 있다(Blaug; 1983).

최근에는 內生的인 經濟成長論(endogenous economic growth theory)의 발전으로 外部效果와 시장의 불완전성에 대한 강조에 따라 政府의 積極的인 役割을 중요시하고 있으며 이때 교육은 인적자본에 대한 투자로서 매우 중대한 기능을 수행한다는 것이다(Romer 1896; Lucas 1988; Barro 1991). 이와 같은 新經濟成長論은 과거의 人的資本論에 있어서 교육의 역할을 또다시 강조하고 있는 것으로 教育이 內生的인 變數로서 성장에 중요한 決定要因이 된다고 주장하고 있다.

이와 같이 정부의 개입이 필요하다는 데는 의견의 합치를 본다 하더라도 다음의 과제는 多段階 政府階層構造下의 어느 계층에서 교육서비스 공급을 담당할 것인가 하는 점이다. 이론적으로는 한계편익곡선이 수요곡선의 모양과 便益의 擴散狀況에 의해 달라지므로 이 점을 고려하여 국가, 광역정부, 기초정부간의 부담비율이 결정되게 된다. 편익의 확산상황은 초·중등과 고등교육에 있어 커다란 차이가 있다. 초·중등교육의 외부성은 전국적인 데 비해 行政權限은 지방정부나 지방교육위원회에 있는 경우, 외부성의 범위에 적절한 행정단위가 설정되어야 한다는 財政的 同等性의 原則(principle of fiscal equivalency)에 위배되게 된다³⁾. 이와 같이 편익의 범위와 정치적인 범위

생산성에 결정적인 영향을 미치는 것으로 분석하였다. Horowitz and Sherman(1980) Weiss(1988)에 의하면 농업부문을 제외하는 경우 교육이 생산성에 유의미한 차이를 나타내지 못하는 것으로 보고하고 있다.

의 불일치는 교육서비스의 공급책임의 하위이양으로 나타난다. 政治的인 責任性 (political accountability)과 行政的인 效果性(administrative effectiveness)을 제고하기 위해서는 지방정부에 공급책임이 맡겨져야 하나 財政的인 充足性(fiscal adequacy)과 同等性의 原則에 따른 조정을 위해서는 中央政府의 交付金과 補助金을 통해 교육재원의 상당부분을 보전해 주어야 한다.

3) 財政的 同等性의 原則은 행정구역이 재정적인 범위, 즉 외부성의 범위와 일치하여야 한다는 점을 강조하는 것이다. 이에 대한 보다 자세한 논의는 Barlow(1970), pp. 1028~1040 참조.

Ⅲ. 現行 教育財政構造의 現況과 問題點

1. 우리나라 教育財政의 構造的인 問題點

우리나라 교육의 각종 指標을 보면 量的으로는 지난 40년간 비약적인 성장을 거듭하여 세계적인 수준에 이르렀으나 질적인 측면에서는 후진성을 면치 못하고 있다⁴⁾. 이렇게 教育部門의 質的 落後의 原因으로는 첫째, 우리 국민의 기대의 이중성을 들 수 있다⁵⁾. 國民總生産 對比 낮은 教育費 문제를 제대로 보기 위해서는 問題의 內容을 구분(decompose)해 볼 필요가 있다.

$$\frac{\text{教育費}}{\text{GNP}} = \frac{\text{教育費}}{\text{豫算}} \times \frac{\text{豫算}}{\text{GNP}}$$

(A) = (B) × (C)

즉 A가 낮은 것은 B가 높음에도 불구하고 C가 원체 낮기 때문으로 B를 더 높이기 전에 C를 높이는, 즉 豫算의 規模 또는 歲入規模를 擴大하는 方案이 먼저 강구되어야 한다.

둘째, 地方自治團體의 一般財源 轉入의 규모가 지나치게 영세하다. 다양성과 경쟁을 전제로 할 때 初·中等教育의 外部性이 지역에 한정되는 경향이 있으므로 일반적으로 초·중등교육에 대한 공급책임은 地方政府에서 지고 재원의 부담도 대부분을 담당한다. OECD국가의 경우 평균적으로 聯邦政府나 中央政府가 50% 미만의 부담만을 하

4) 우리나라 교육의 量的 및 質的 指標에 대해서는 朴釘洙(1995) 참조.

5) 한 나라의 조세부담률은 그 나라의 경제수준을 감안한 재정부담의 정도를 나타낸 것으로서 1인당 담세액과 함께 국민의 세부담의 정도를 측정하는 지표로써 널리 활용되고 있다. 이러한 租稅負擔率의 적정성문제는 한 나라의 재정운용의 방향성을 제시해준다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 또한 조세를 통해서 마련된 재원으로 재정지출이 이루어져 국가의 공공서비스가 공급된다는 측면에서 재정수입과 재정지출은 상호 밀접한 관계를 지니고 있음을 망각하는 경우가 많은데, 이것은 부담은 적게 하고 서비스는 良質로 많이 받으려 하는 소위 '기대의 이중성'으로 대변되기도 하는 것이다.

고 있는 데 반해 우리의 경우는 거의 90% 가까운 부담을 중앙정부가 지고 있다. 이는 인건비가 전체 地方教育費特別會計의 73.5%를 차지하는 현실에서 모든 공립교원의 신분이 국가공무원으로 되어 있는 현상과 맞물려 있다.

현재 서울과 부산만이 각각 중·고등학교 교원 봉급의 전부, 또는 50%를 전입하고 있고, 6대도시에 한해 교육세의 세원이었던 담배專賣益金の 역사적인 인연으로 담배소비세의 45%를 법적으로 전입토록 하고 있는 것이 전부로 1995년 예산기준으로 지방정부의 교육세입 전체의 5.6%에 그치고 있다. 물론 이러한 현상은 중앙정부와 지방정부간의 재원배분⁶⁾ 및 기능배분과 관계가 있지만, 教育自治를 이유로 일반지방자치단체가 교육에 관한 意思決定의 권역에서 완전히 배제되어 있는 현행 教育自治制度에 근본적인 문제가 있다. 이와 같은 구조는 미군정하에서의 미국교육제도(학교구를 통한 독립형)를 바탕으로 한 역사적인 산물로 地方自治의 중단 와중에 교육부와 교육위원회의 전횡이 이루어져 왔다. 그러나 이제는 地方自治가 명실공히 실시되고 있으므로 지방교육에 대한 自治團體와 教育委員會간 役割 및 權限의 調整이 시급하다. 지방교육이야말로 지방정부기능의 가장 중요한 부분 중 하나이며 제도적인 정비를 통한 初·中等教育財政의 체계의 일원화가 반드시 이루어져야 한다.

셋째, 우리나라는 막대한 教育費(公教育費 + 私教育費)를 지출하면서도 그 중 상당한 부분이 사교육비 형태로 이루어져 衡平性과 效率性側面에서 문제가 있다. 교육서비스는 준공공재적 특성으로 말미암아 受益者負擔의 原則이 상당히 반영될 수 있는 소지가 있다. 특히 고등교육의 경우는 理論的·實證的으로 공적인 지원의 효과가 소득분배에 역진적임을 입증하는 연구가 많이 있다⁷⁾. 그러나 이와 같은 논의는 公教育費의 私負擔에 관한 측면이고 우리나라와 같이 課外費를 중심으로 하는 私教育費를 지

6) 1970년부터 현재까지의 形式的 側面과 實質的 側面에서 중앙정부와 지방정부간의 稅源配分을 살펴보자. 먼저 지방세의 形式的 配分推移를 보면 1970년 8.3%로 시작하여 꾸준히 증가하기는 하였으나 1985년에 12.2%를 차지하는 단연 중앙정부 우위의 세원배분체계를 유지해 왔다. 그러나 1980년대말 지방자치의 활성화를 계기로 지방세 비중이 증가하였으며, 1990년부터 20% 내외를 점하고 있음을 알 수 있다. 지방교부세와 지방양여금을 합한 지방정부의 實質的 稅源의 比重은 1970년 30.4%에서 1975년 23.1%로 그 비중이 줄어들었다가 이후 꾸준히 증가하여 1985년 28.5%로 회복되었으며 1980년대 말부터는 40%를 훨씬 넘어서 중앙정부와 거의 대등한 비중을 점하게 되었음을 알 수 있다.

7) Creedy, J. and P. Francois, pp. 181~200 참조.

나치게 지출하는 경우는 찾아보기 힘들다. 1994년 현재 과외비지출은 6조 5천억원 정도로 전체 공교육비 19조 3천억원의 3분의 1 수준에 이르고 있다.

2. 教育投資의 效率性

우리나라의 교육에 대한 투자가 사회적으로나 개인적으로 막대하게 이루어지고 있는바 이러한 투자에 대한 효율성측면의 검토가 필수적이다. 教育投資의 효율성을 측정하는 방법으로는 교육의 투자수익률을 추정하여 이를 대체적인 割引率(alternative rate of return), 즉 실물투자수익률과 비교하는 것이 대표적으로 활용되고 있다⁸⁾.

<表 1>에서 연도별 教育投資收益率의 추정결과를 사회적인 수익률과 개인적인 수익률로 나누어 비교하여 보았다. <表 1>에 의하면 1985년까지는 고등교육에 대한 투자수익률이 계속 상승하는 경향을 보이고 있는데 이는 大卒人力에 대한 사회적인 수요에도 불구하고 입학을 제한하는 통제정책에 의해 초과수요가 항상 존재하였으며 學力間 賃金隔差도 노동생산성의 격차 이상으로 컸기 때문으로 해석된다.

그러나 1994년 결과를 보면 대졸자의 投資收益率이 크게 떨어져 고졸자나 전문대졸자와 비슷하거나 오히려 더 낮은 것으로 나타나고 있다. 이는 대졸인력의 과잉공급으로 인한 낮은 취업비율과 하향취업에 기인한 것으로 해석된다.

8) 경제적·객관적인 수익의 측정이 가능한 대상에 한정하여 교육투자의 수익률을 측정하는 것은 다음과 같은 문제점이 지적될 수 있다. 첫째, 기본적으로 교육의 편익은 외부성을 유발하나 이를 감안하지 못한다. 둘째, 학력간 임금격차는 교육효과이외에도 개인의 특성, 사회·경제적인 다른 변수에 의해 영향을 받는다. 셋째, 평생기대소득을 횡단면자료를 통해 추산하는 것은 과대 또는 과소평가될 소지가 많다. 넷째, 교육비용의 산출에 있어서, 특히 사교육비와 간접교육비의 산출에 있어 오류의 개입가능성이 많다. 보다 자세한 교육투자수익률분석의 한계에 대한 논의는 박세일(1982) 참조.

<表 1> 學校級別·性別 教育投資 收益率 變化趨勢

(單位: %)

	사회적 수익률				개인적 수익률			
	1980	1982	1985	1994	1980	1982	1985	1994
중 학교								
남자	2.9	9.5	11.2	-	3.2	8.5	12.9	-
여자	-12.9	11.1	0.8		-14.4	6.9	2.2	
고등학교								
남자	8.1	12.3	7.6	7.3	8.1	12.5	7.6	8.1
여자	5.5	11.5	9.0	6.8	5.5	11.4	9.5	11.6
전문대학								
남자	10.1	12.9	13.2	5.5	10.2	13.7	14.1	5.1
여자	12.0	13.3	14.9	9.4	12.7	14.2	16.2	9.4
대학(교)								
남자	11.7	13.0	14.5	7.2	12.1	13.7	14.8	6.9
여자	7.3	10.0	11.0	6.8	8.0	10.5	11.6	7.0

資料: 한국교육개발원(1994), p. 170, 재인용.

個人的 收益率과 社會的 收益率을 比較해 보면 우리나라의 경우 양자간의 차이가 적게 나타나는데 이는 우리나라 교육비부담에 있어 공적 투자에 비해 사부담의 비중이 크다는 것을 의미한다. 일반적으로 個人的 收益率은 공부담 교육비가 제외된 사부담 교육비만을 근거로 산출되기 때문에 교육에 대한 정부의 투자가 많아지면 사부담 교육비의 규모는 줄어들게 되고 따라서 社會的 收益率과 個人的 收益率의 격차는 커지게 된다. 이와 같이 個人的 收益率이 社會的 收益率보다 상당히 높은 다른 나라의 경우와는 달리⁹⁾ 우리나라 교육비에서 私負擔 教育費가 차지하는 비중이 크므로 1994년 자료에서 전문대학과 대학 남자의 경우 사회적 수익률이 오히려 높게 나타나고 있다.

과연 우리나라의 교육에 대한 투자가 다른 부문에 대한 투자에 비해 효율적인가

9) Eckstein and Wolpin(1995), "Duration to First Job and the Return to Schooling: Estimates from a Search-Matching Model," *Review of Economic Studies*, 62, pp. 263~286.

하는 의문에 대한 판단은 매우 중요하다. 한정된 자원을 教育部門에 投資한다는 것은 다른 부문에 대한 투자를 희생한다는 것을 의미하므로 기회비용측면에서 대안적인 할인율과 비교해 볼 필요가 있다. 개인적인 수익률은 개인 소자본에 대한 기회비용, 즉 할인율과, 사회적인 수익률은 사회전체적인 할인율과 비교하여 상대적인 투자가치가 논의되어야 한다. 韓國教育開發院(1994)은 個人的 割引率로 저축성예금의 이자율과 채권수익률에 물가상승률(CPI)과 이자에 대한 세율을 적용하여 산출한 개인 소자본 금융자산에 대한 실질 이자율 -2.5% ~ 6.6%를 적용하고, 사회적 할인율은 연평균 주가지수 상승률에 生産者 物價上昇率(PPI)을 적용하여 민간부문자본의 실질평균이자율 11.3%를 사용하고 있다. 이를 기준으로 하여 판단하면 개인적으로는 교육투자가 상대적으로 투자가치가 높은 데 반해 사회적으로는 교육에 대한 투자가 다른 부문에 대한 투자에 비해 비교우위가 없는 것으로 나타난다. 물론 社會的인 收益率의 계산에 외부성을 감안하지 못하였기 때문으로 해석되는 부분과 질적인 편익이 감안되지 못하였기도 하였으나 기본적으로 公教育이 담당하여야 할 부분까지 私教育에 의존하게 되어 사회적 관점에서 자원이 효율적으로 활용되지 못하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

3. 教育財政의 衡平性

먼저 교육재정의 형평성을 판단하기에 앞서 衡平性(equity)에 대한 개념정의를 분명히 해야 하는바 여기서 형평성은 Thurow(1975)의 정의에 따라 경제적 자원의 정의로운 배분, 즉 配分的 正義(distributive justice)를 의미하는 것으로 한다.

일반적인 모형¹⁰⁾에 의하면 다수결을 통한 집단적인 의사결정체제하에서는 고소득 계층으로부터 저소득계층으로의 순자원 재분배가 이루어진다. 그러나 고등교육에 대한 公教育費負擔은 취학기회의 불균등을 통해 역의 所得再分配가 이루어지게 됨을 Psacharopoulos(1986) 등이 보이고 있다. 우리나라에서의 교육에 의한 소득재분배문제는 박세일(1982, 1984), 공은배 외(1985), 김명숙(1988) 등에 의해 논의되기 시작하였다.

10) Atkinson and Stiglitz (1980)는 공교육을 사적재의 公共供給으로 보고 재원조달은 비례적인 소득세를 통해 조달하는 것으로 모형화하여 소득재분배 문제를 분석하고 있다.

가. 學力間 賃金隔差를 통한 衡平性 問題

교육은 소득을 결정하는 가장 중요한 요인 중의 하나로 한편으로는 교육이 저소득층에 기회를 제공함으로써 사회적인 이동성을 증대시키기도 하며, 또 다른 한편으로는 교육기회가 고소득층에 집중됨으로써 所得分配에 악영향을 미치기도 한다. 교육의 貨幣的인 價値는 주로 學力間 賃金隔差를 통해서 시현된다. 교육은 인적자본(human capital)의 축적을 통해 생산성증대로 연결되어 임금의 學力間 隔差가 발생한다고 설명되고 있다¹¹⁾. 또한 학력이 노동시장에서 가지는 選別機能(screening function)이 學力別 職種構成의 격차를 초래하고, 이 격차가 학력별 총임금격차 발생의 주요 원인 중 하나인 것으로 파악되고 있다. 특히 우리나라의 최근까지와 같이 고학력자의 수급 불균형이 존재하고, 勞動供給이 수요를 초과하는 경우, 近代的 高賃金職種에의 옹모·채용기준으로서의 학력의 역할은 더욱 강화되어 업무의 성격과는 관계없는 노동시장의 분할현상이 나타날 수 있다. 우리나라에서는 「무슨 일」을 하는가보다 「누가」 하는가가 더욱 중요한 노동시장에 있어서의 차별적 수요독점(discriminating monopsony)이 지배적이어서 歐美先進國과는 달리 임금이 학력의 商品價格化되어 온 것이 사실이다. 더욱이 위와 같은 경제적인 요인 말고도 일제 식민지통치하의 분할지배 논리의 잔재 및 산업화·공업화에 비해 의무교육 및 고등교육의 확대가 선행하였다는 역사적인 요인도 설명력을 지닌다.

<表 2>에는 노동부의 『賃金構造 基本統計 調査報告書』에 나타난 학력별 임금구조의 추이를 나타내었다. <表 2>에 나타난 학력별 임금격차는 학력별로 상이한 직종구성, 산업구성, 연령구성 등의 차이를 감안하지 않고 단순히 학력별 평균임금을 대비한 총임금격차를 나타내고 있으므로 순수한 학력별 격차뿐만 아니라 직종별, 산업별, 규모별, 연령별 임금격차가 포함되어 있다.

11) 우리나라의 학력별 임금격차의 실태와 원인에 대해서는 박세일(1984), 공은배 외(1985)를 참조.

<表 2> 年度別·學力別 賃金の 相對的 隔差推移

(單位: %)

	전학력	중졸이하	고 졸	전문대졸	대졸이상
1975	83.3	57.2	100.0	136.2	214.4
1980	96.9	72.7	100.0	145.7	217.3
1985	104.5	79.3	100.0	129.5	214.7
1990	108.0	87.7	100.0	116.7	174.6
1993	108.0	91.9	100.0	109.0	153.1

資料: 노동부, 『임금구조 기본통계 조사보고서』, 1993.

<表 2>에 의하면 1993년의 경우 고졸임금을 100으로 보았을 때 전문대졸은 109.0, 대졸 이상은 153.1의 임금을 받는 것으로 나타나고 있다. 또한 연도별 변화 추이를 볼 때 특히 주목되는 것은 고졸과 대졸자간의 賃金隔差가 1980년대 중반까지 두배 이상 이던 것이 크게 완화되어 1993년도에는 1.5배 수준에 그치고 있다는 점이다. 이는 1980년대 후반과 1990년대 초반에 걸쳐 대졸인력의 공급이 상당히 증가하였고, 1980년대 후반 이후 노사간 임금협상결과 학력간 賃金隔差가 과거보다 많이 축소되었기 때문인 것으로 해석할 수 있다. 그럼에도 불구하고 여러 형태의 임금함수 추정결과에 따르면 소득에 대한 교육의 영향력은 상당히 큰 것으로 나타나고 있다¹²⁾.

教育費負擔이 저소득층의 교육기회에 직접적인 制約要因이 되고 있으며 제한된 고등교육기회의 획득을 위한 치열한 학력경쟁에 있어 사교육비의 동원이 가능한 고소득층의 자녀들이 보다 유리한 조건을 가진다. 따라서 우리나라와 같이 私教育費의 비중(직접교육비의 51%)이 지나치게 크고, 뿐만 아니라 公教育費에 있어서도 私負擔의 비중(직접교육비의 17.5%)이 큰 것은 衡平性의 차원에서 문제가 있다고 하겠다.

나. 대우패널데이터를 利用한 衡平性 測定

대우經濟研究所의 제2차 ‘韓國家口經濟活動調査’에 의하면¹³⁾ 학부모가 부담하는 총

12) 공은배 외, 『教育의 所得決定力과 所得分配』, 1985, 참조.

교육비¹⁴⁾는 학교에 납부하는 수업료, 등록금 및 과외비, 특별활동비, 학력전 아동교육비, 기타비용 등 1993년의 19조 2,757억원에서 1994년에는 22조 6,064억원으로 16.8% 증가한 것으로 나타났다. 이러한 私教育費 負擔은 1994년도 국방예산인 10조 4,675억원의 약 2.2배, 公教育費 11조 4,452억원의 약 2배에 달하는 규모이며 GNP에서 차지하는 비중도 1993년의 7.2%에서 1994년에는 7.8%로 증가하고 있다.

<表 3>에 의하면 학부모가 부담하는 연간교육비의 총량에서 과외비부담은 1993년 3조 4,096억원에서 1994년에는 4조 6,957억원으로 37.7%나 증가하여 총사교육비에서 차지하는 비중도 1993년의 17.7%에서 1994년에는 20.8%로 증가하고 있다. 이와 같은 과외비의 증가는 대학입시에 있어 본고사의 부활에 따른 국·영·수 위주의 입시제도 변화에 기인하는 바 큰 것으로 보인다.

<表 3> 年間 教育費 總量 規模와 增加率

(單位: 억원, %)

	1993년	구성비	1994년	구성비	증가율
학교교육비	10조 9,382.7	56.8	11조 9,062.4	52.7	8.8
과 외 비	3조 4,096.5	17.7	4조 6,957.8	20.8	37.7
기 타	4조 9,278.2	25.5	6조 0,044.4	26.5	21.8
총 교육비	19조 2,757.4	100	22조 6,064.6	100	16.8

註: 국내 총 가구수는24

1993년; 12,444,000가구, 1994년; 12,830,000가구로 계산

- 13) 한국가구 경제활동조사는 1993년 8월부터 11월까지 제1차 조사를 4,547가구를 대상으로 실시하였고, 1994년 8월부터 11월까지 3,625가구를 추적조사하여 횡단면조사와 시계열조사를 pooling한 패널조사이다. 여기서 소득은 근로소득, 자산소득 및 이전소득의 합인 가구 경상소득을 의미한다. 근로소득에는 봉급생활자의 급여소득, 자영업자의 사업소득, 농림수산업자의 농어업소득, 비정규직종사자의 비정규소득, 그리고 가구부업소득이 포함된다. 자산소득에는 은행이자, 사채이자, 주식 및 채권의 매매차익 등 금융상품을 통한 소득과 임대소득 및 부동산매매차익이 포함되는 부동산소득으로 구성된다. 마지막으로 이전소득에는 연금과 보조금이 포함된다. 보다 자세한 내용은 「우리나라 가구의 교육비 지출 현황에 대한 조사 결과」(1995) 참조.
- 14) 학부모가 부담하는 총교육비에 중앙정부와 지방정부가 부담하는 공부담공교육비와 기회비용 등은 포함되지 않는다.

<表 4>에는 1993년도 조사대상 총 4,547가구 중에서 첫째, 소득액이 명확하고, 둘째, 교육비지출이 있고, 셋째, 소득이 교육비보다 많은 2,593가구만을 대상으로 하여 소득계층별 교육비부담률을 계산한 것이다. 여기서 소득은 年間所得이며 교육비도 학교교육비, 과외, 특별활동비를 포함하는 年間教育費로 역진적인 教育費負擔을 명료하게 보여주고 있다. 전체적으로 平均教育費負擔은 소득의 16.9%를 차지하고 있고, 소득계층을 5분위로 나누었을 때 부담의 역진성을 명료하게 볼 수 있다. 최고소득계층의 가구는 소득의 9.7%만을 교육비로 지출하는 데 비해 최저의 소득계층에 속한 가구의 경우는 29.7%의 教育費負擔을 하고 있는 것으로 분석되었다.

박세일(1984)에 의하면 우리나라에서의 학력별 임금격차는 학력별 노동공급가격의 차에다 제도적·역사적인 요인 때문으로 학력별 노동공급가격의 차를 축소시키는 정책, 즉 근로자의 비근로가계소득 및 富의 分配를 개선시키는 정책방향이야말로 직접적으로 우리나라의 학력별 순임금격차를 줄이는 방안이라 한다. 실제로 우리의 富와 所得의 分配는 지속적으로 개선되어 왔으며 학력별 임금격차 역시 계속 줄어드는 추세에 있어 사회적으로 문제의 심각성은 크게 줄어들고 있다¹⁵⁾. 그럼에도 불구하고 교육비 부담구조에 있어 <表 4>에서 볼 수 있는 바와 마찬가지로 소득계층별 역진성이 두드러지는 것은 심각한 문제라 하겠다.

15) 권순원 외(1992)에 의하면 1980년대 이후 우리 경제는 성장의 지속화에 따른 고용의 증가, 그리고 물가의 안정 등 분배상태를 개선할 수 있는 여러 가지 기본조건을 마련해 왔으며 실제로 1980년 0.389였던 지니계수가 1988년에는 0.336으로 축소된 것으로 나타나 소득계층간 격차가 줄어든 것으로 밝혀지고 있다. 최근에도 저임근로자를 중심으로 임금이 계속적으로 빠르게 상승되어 소득분배개선에 긍정적으로 기여한 것으로 평가된다. 또한 토지 및 주택가격의 하락 및 주식시장의 냉각 등에 힘입어 부의 편재현상 역시 완화되는 추세를 보이고 있는 것으로 평가된다.

<表 4> 所得區間別 平均教育費負擔率

(單位: 만원, 가구, %)

소득구간	가구수	평균교육비부담률
960 미만	484	29.7
960 이상 1,350 미만	552	17.6
1,350 이상 1,800 미만	518	14.6
1,800 이상 2,400 미만	487	14.2
2,400 이상	552	9.7
전 체	2593	16.9

資料: 대우경제연구소, 「우리나라 가구의 교육비 지출 현황에 대한 조사결과」, 1995.

4. 職業·技術教育의 脆弱性

職業·技術教育의 중요성에 대한 논의가 실제적인 투자증대나 제도적인 유인메커니즘의 확보로 이어지지 못하고 여전히 직업교육을 담당하는 기관, 교육자, 학생들로부터 회의와 불신을 받고 있어 職業技術教育의 荒廢化가 초래되고 있다. 아울러 직업교육을 받는 학생들에 대한 직접적인 지원도 극히 미미하여 가정형편이 어려운 학생들조차 직업기술교육에 대한 편익을 제대로 제공받지 못하고 있는 실정이다(<表 5> 참조).

<表 5> 高等學校 學生의 學費減免 現況

(單位: 명, %)

구 분	일반계	실업계
학 생 수	1,246,427	911,453
감면학생수	197,120	165,046
비 율	15.8	18.1

資料: 교육부, 『교육통계연보』, 1995.

또한 專門大學은 물론이며 실업계 고등학교도 외국에 비해 사립학교의 비중이 높아 국가가 직업기술교육의 중요성을 강조하면서도 결과적으로는 그 책임을 민간에 떠넘기는 형국이다. 이에 따라 사립학교는 투자경비 및 운영비가 많이 드는 공학계의 비중을 낮추는 등 인문화의 경향을 떨 뿐 아니라 이론 위주의 직업기술교육 등으로 교육의 질이 저하되고 있다. 더욱이 職業技術教育에 있어 필수적인 실험실습기자재에 대한 최소확보기준인 법정기준치도 충족시키지 못하고 있는 실정이다. 특히 실업계 고교의 실험실습기자재 확보율은 1994년 기준으로 52.7%에 불과하다. 기술의 발달이 가속화됨에 따라 산업사회에서의 기자재의 수명이 점점 짧아지고 새로운 기자재가 속속 출현하고 있는 실정임에도 이러한 변화에 최소한의 대처를 위한 기자재 대체도 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 특히 실업계고교의 기자재 노후율은 15.7%에 이르며 현재 보유중인 주요 기자재의 대부분이 1970년대에 구입된 것이다.

세계화·정보화에 따라 인력이 국가와 기업의 경쟁력을 좌우하는 궁극적 자산이 되면서, 세계 각국이 職業教育體制를 강화하고 있다. 경제의 서비스화에 따른 직업교육의 범위가 확대되며 기술과 시장환경의 급변에 따라 平生教育의 중요성이 증대되게 되었다. 국민들의 의식변화, 인구증가율의 둔화, 산업구조의 변화 등에도 불구하고 우리나라의 직업교육체제는 개선되지 못해 학생들은 자신이 원하는 교육을 받지 못하고, 기업은 양질의 인력을 확보하지 못하고 있는 것이다. 職業教育을 제대로 받지 못한 채 취업하는 청소년이 많으며, 그나마 직업교육이 單純機能의 人力養成에 치우쳐 왔다. 이에 따라 우리나라 기업의 대부분을 차지하는 중소기업은 만성적인 인력난에 봉착하고 있으며 특히 지방의 慢性的인 人力難은 심각한 실정이다. 이는 인력개발에

대한 자치단체의 의식 미흡과 참여 저조, 기업과 근로자의 의식과 유인체계 미흡, 인력개발에 대한 정부부처간의 협조체계 미흡, 그리고 정부의 과도한 규제로 민간직업교육기관의 영세화 등에 기인하는 것으로 생각된다.

열린 교육·평생교육의 구축을 목표로 한 教育改革이 일반계 교육위주로 치우쳐 있는 현상을 그대로 유지하여서는 안 되며 職業教育에 대한 優先順位가 높아져야 한다. 최근 경기양극화로 중소기업의 어려움이 부각되고 있는 가운데, 중소기업지원을 위한 정부대책이 여러 각도에서 강구되고 있다. 재정·금융지원도 중요하나 중간기술인력을 국가적 인력개발시스템을 통해 양성하여 생산현장에 활용할 수 있도록 하는 人力開發政策을 長期的으로 推進하는 것이 필수적이다.

IV. 教育財政 效率化 方案

1. 教育財源構造의 適正化

교육재원을 확충하기 위해서는 어떠한 負擔構造가 바람직한가 하는 문제와 함께 現實적으로 實現可能한 代案의 摸索이라는 두 가지 관점을 함께 고려하여야 한다. 교육서비스의 특성상 지방정부의 주도적인 역할이 바람직하나 우리나라는 역사적·경험적인 유산으로 중앙정부의존도가 매우 높기 때문에 바로 지방정부 중심의 부담구조를 설계하는 것은 실현가능성이 희박한 실정이다. 따라서 우리는 中央政府, 地方自治團體, 民間의 三層 負擔構造(three tier system)를 적절하게 활용하여야 한다.

우선 中央政府의 負擔을 줄이지 않으면서 地方政府의 支援을 增大시키는 방향으로 財源擴充이 이루어져야 한다. 지방자치의 본질 중 하나인 초·중등교육서비스에 대한 주민의 참여를 제고하고 지역간 경쟁메커니즘이 도입되어야 한다. 이를 위해서는 교육개혁방안에서 제시되고 있는 학부모와 지방유지 등의 참여를 통한 學校運營委員會의 活性化와 學生의 學校選擇權을 점진적으로 확대시켜야 할 것이다. 선진 제국에서 볼 수 있는 교육서비스의 질에 따라 그 지역의 不動産價格이 좌우되는 현상이 우리에게도 일어날 수 있도록 地方自治가 이루어져야 진정 分權化의 장점이 실현될 수 있다.

教育水準別, 學校級別 財源負擔의 構造가 상이해야 한다. 초·중등교육의 경우 기회의 균등이라는 측면과 헌법에 보장되어 있는 교육을 받을 수 있는 기본권(national minimum)의 차원에서 國庫負擔의 비중이 절대적이어야 한다. 보완적으로 학부모·지역 유지들의 참여를 통한 민간부문으로부터의 재원동원에 있어서도 적극성을 떨 필요가 있다. 그러나 고등교육의 경우는 상대적으로 효율성을 중시하여 수익자부담의 원칙과 경쟁의 원리를 적극적으로 도입하여 民間負擔의 비중이 확대되어야 한다. 이를 위해서 필요한 규제의 철폐와 완화를 통해 自律的인 納入金 등 料率의 算定 및 入學政策 樹立에 있어 裁量權을 확대시켜야 한다. 교육기회의 균등은 자본시장의 불안정을 시정하는 차원에서 장학금제도의 확충과 학자금 대여를 위한 정부보증제도를 통해 지원되어야 할 것이다. 기부금 모금에 있어서의 규제완화 및 지원과 연구비 확보에 있어

경쟁체제의 구축이 이루어져야 한다.

결국 우리나라 교육재원 확충의 기본방향은 效率性과 衡平性의 提高로 요약될 수 있다. 公教育의 內實化를 통하여 사교육의 상당부분을 학교교육의 범위 내로 흡수함으로써 효율성과 형평성을 동시에 추구할 수 있다. 公教育의 充實化는 교육의 사회적 비용절감을 가져오며 사교육비의 축소를 통해 교육기회의 형평성을 증대시킬 수 있다. 이것이 가능하려면 교육서비스의 고객인 학생주권이 확대되어야 한다. 획일적인 교육으로 현재의 教師爲主의 供給自主權만 보장해온 현실은 반드시 개혁되어야 한다. 지금까지 강조되어온 학생들간의 입시경쟁에서 한걸음 나아가 學校와 地方自治團體間의 競爭이 강조되어야 한다. 이렇게 될 때 비로소 학생과 학부모가 개인을 위해서 지출하던 사교육 과외비를 학교교육비로 전환시킬 수 있을 것으로 판단된다.

2. 公教育費 民間負擔의 擴大

현재 효율성과 형평성 측면에서 국민경제와 교육재정 양측면에 모두 부정적인 영향을 초래하는 課外費를 중심으로 한 私教育費의 公教育費 吸收方案이야말로 수요자 주권을 강조하는 교육개혁의 성과를 좌우하는 요인이 된다. 이와 같은 사교육비의 공교육비 전환방안으로는 크게 寄附金制度의 活性化와 納入金의 自律化로 나누어 생각해 볼 수 있다.

가. 寄附金 特別控除의 擴大

현행 소득세법 제66조 제3항에 따르면, 不動產所得이나 事業所得이 있는 자로서 소득금액계산시 기부금을 必要經費로 損金算入하는 경우를 제외한 綜合所得이 있는 자의 경우 국·공립학교에 대한 기부금은 제한이 없으나 사립학교에 대한 기부금에 대해서는 소득금액의 5%가 한도로 되어 있으며 근로소득만 있는 자도 마찬가지이다. 이처럼 같은 教育機關에 대한 寄附金이면서도 國公立과 私立學校間의 차별이 심한 것은, 우리나라의 국공립과 사립학교간의 재정격차면에서도, 학생이 공·사립간 학교를 선택할 수 있는 범위가 좁다는 측면에서도 결코 바람직하지 않다. 따라서 사업자가

아닌 종합소득이 있는 자와 근로소득만 있는 자의 경우도 사학에 기부할 수 있는 길을 확대해 줄 필요가 있다. 물론 사립학교에 대한 기부금을 전액 경비로 인정할 경우 문화, 복지, 예술, 자선 등 공익성을 띤 公共法人(nonprofit organization)에 대해서도 형평성의 차원에서 같은 고려를 해야 하는 문제점이 발생한다. 그럼에도 불구하고 우리의 경우 교육수요자인 학생의 입장에서 판단할 때 私立學校가 國·公立學校와 동일하게 여겨지고 있고 선택의 여지가 전혀 없는 상황이므로 중·고등학교에 있어서는 기부행위에 대한 租稅上의 減免惠澤은 동일한 수준이 되어야 할 것으로 사료된다.

나. 寄附金 入學制度의 導入

이번 教育改革委員會의 教育改革案에는 학교운영위원회가 학부모, 동문, 지역유지로부터 기부금을 유치할 수 있도록 하고 있다. 이 경우에 기부금의 모금과 운용과정에 투명성을 유지할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 기부금을 유치하는 학교당국에서도 寄附者에게 인센티브를 제공하는 방안을 적극적으로 강구하도록 노력해야 할 것이다. 학교의 책임자를 초빙하는 경우 경영마인드를 가장 중요시하여 寄附金誘致實績이 중요한 평가기준이 될 수 있을 것으로 사료된다¹⁶⁾.

寄附金 入學制度도 이러한 맥락에서 전향적으로 검토되어야 한다. 同 制度는 이미 선진국에서 보편적으로 시행되고 있을 뿐만 아니라 사학의 성장과 발전에 결정적인 역할을 수행하여 왔다는 점에서 이를 우리나라에서도 공개적으로 허용할 필요가 있다. 사학재정을 운영하는 데 있어 보유재산을 활용하여 재산수입과 사업수입을 확대함으로써 재정확충을 기하는 데는 현실적인 한계가 있음을 인정하지 않을 수 없다. 따라서 빈약한 學校施設의 擴充과 研究支援 및 獎學制度의 擴大를 위해서 동 제도를 수용할 수밖에 없을 것으로 판단된다. 특히 대학교육이 열린 교육체제로 개혁되고 자율화·다양화되며 대학의 공공성과 신뢰성이 높아짐에 따라 기부금입학제도의 도입으

16) 教育改革案에 따르면 1996년부터 學校長招聘制度를 시범실시하고 사립의 경우도 이를 권장하기로 하였으나 교육부가 확정 발표한 「教育改革課題 推進日程」에서는 시범적으로 실시 후 단계적으로 실시하는 것으로 후퇴하였다. 원래의 案에 의하면 1996학년도부터 교장임기가 만료되거나 정년으로 공석이 되는 국·공립학교를 대상으로 실시하기로 되어 있었다.

로 발생할 수 있는 역기능은 상당히 순화될 수 있을 것으로 기대된다. 長期的으로 입학이 곧 졸업으로 연결되지 않고 대학의 학생선발에 관한 자율성이 보장되며 「基金管理委員會」에 의한 투명한 집행이 이루어질 때 寄附金 入學制度가 정착될 수 있을 것이다.

短期的으로 入學定員이 정부규제에 묶여 있는 경우 기부금입학생은 정원 외로 하여 다른 학생들과의 기회균등원칙에 어긋나지 않도록 하여야 할 것이다. 그러나 教育改革案과 교육부의 「教育改革課題推進日程」에 의하면 비수도권 대학의 경우는 1997년 1학기부터, 수도권 대학도 1998년부터는 정원규정이 自律化되므로 기부금 입학제도를 시행하는 데 운영상의 문제점은 없는 것으로 사료된다.

다. 納入金の 自律化

財政自立이 가능한 私立學校의 경우 學生選拔權을 부여하고 납입금 역시 자율화하는 것이 바람직하다. 우리나라와 같이 사립고등학교의 학생비중이 62%에 이르는 상황에서 전면적인 납입금자율화를 실시하고, 공공재정의 지원을 중단하기는 어려울 것으로 생각된다. 교육서비스의 수요자인 학생의 선택에 의해 학교를 지원할 수 있는 教育制度의 改革과 納入金の 自律化는 동시에 추진하여야 할 사안이다.

한편 국립대학 등에 대해서는 수익자부담원칙과 형평성의 원칙에 입각하여 수업료 등 納入金を 대폭 現實化해야 한다. 비록 1994년에는 역전되기는 하였으나 1993년까지 학생 1인당 공교육비가 국·공립대학이 사립대학에 비해 높았음에도 불구하고 납입금수준은 거의 절반수준에 그치고 있다. 1981년부터 사립대학과의 등록금격차를 축소한다는 방침하에 국립대학의 등록금을 대폭 인상하여 왔으나 1995년 현재도 국립대학의 등록금 수준은 사립대학에 비해 상당히 낮은 상태이다(<表 6> 참조).

그러나 이와 같은 國立大學의 低納入金政策은 국립대학생에 한하여 일률적으로 國庫補助金を 差等支給하는 것과 마찬가지로의 효과를 초래하고 있어 형평의 차원에서 문제가 있다¹⁷⁾.

17) 국립대학에 대한 정부보조금의 차등적인 지원의 문제점에 대한 논의는 K. Okachi, "Rates of Returns for Higher Education in Japan: Implications for Planning and Governance," *Journal of Education Finance*, 10, 1985, pp. 303~

첫째, 대학교육의 저납입금정책으로 低所得層의 大學進學獎勵效果는 미미할 것으로 판단되어, 대학교육기회를 갖지 못한 저소득층에게 불리한 所得分配效果를 나타낸다. 다시 말해서 대학교육에서 제외된 저소득층을 포함한 일반납세자가 상대적으로 생애기대소득이 높은 계층을 보조하는 결과를 초래한다.

둘째, 국립대학의 저납입금정책은 국·사립대학간의 등록금격차를 야기시켜 逆進的인 所得分配效果를 나타낸다. 국립대학에 진학하는 학생의 소득계층과 사립대학에 진학하는 소득계층간의 통계적으로 有意한 차이가 발견되지 않는 현실에서 학생 1인당 공교육비가 비슷한 경우 부담은 두배 정도의 차이가 나는 것은 衡平性에 커다란 문제가 있다. 따라서 사립대학에 있어서 입학정원규제의 점진적인 철폐와 함께 등록금을 자율적으로 책정하게 하여 시장메커니즘을 활용할 뿐만 아니라 국립대학에 있어서도 수익자부담원칙과 형평성의 차원에서 등록금을 현실화하는 것이 바람직할 것이다. 다만 교육비부담이 어려운 低所得層을 중심으로 選別的인 學費支援體制를 수립하는 정책이 병행되어야 함은 물론이다.

318; J. Bishop, "The Effect of Public Policies on the Demand for Higher Education," *Journal of Human Resources*, 12, 1977, pp. 283~307 참조.

<表 6> FY 1995 各級學校 納入金 徵收額 現況 (1人當 年額)

(單位: 千圓)

		국·공립			사 립		
		입학금	수업료	기성회비	입학금	수업료	기성회비
전문대학	최고	250	1,058	1,157	400	2,256	957
	최저	74	238	903	200	1,526	584
교육대학	최고	112	422	1,096	-	-	-
	최저			990	-	-	-
대학교 ¹⁾	인문·사회계						
	최고	112	491	1,358	250	2,407	1,200
	최저			977	400	1,300	600
	이 학 계						
	최고	112	503	1,562	250	3,150	1,752
	최저			1,173	400	1,168	725
	공 학 계						
	최고	112	537	1,709	250	3,150	1,752
	최저			1,255	400	1,168	600
	체 육 계						
	최고	112	503	1,562	250	3,150	1,752
	최저			1,173	400	1,168	725
	예 능 계						
	최고	112	537	1,709	250	3,150	1,752
	최저			1,255	400	1,168	600
	의치학계						
최고	112	641	2,187	250	4,210	2,668	
최저			1,308	400	1,606	600	
약 학 계							
최고	112	537	1,788	250	3,550	1,655	
최저			1,397	400	2,090	600	

註: 1) 대학(교)

① 정수종목별 최고, 최저치이므로 합계액과 일치하지 않음.

② 사립대는 평균금액임.

③ 1학년을 기준으로 함.

資料: 교육부, 『교육통계연보』, 1995.

3. 教育費支出의 效率化

가. 需要者의 選擇權 擴充

교육개혁은 수요자 주권을 회복하는 차원에서의 供給者間의 競爭導入이 전제가 되어야 한다. 지금과 같은 무한경쟁시대에 있어서 교육부문만이 예외일 수는 없다. 현재와 같이 아무리 질이 떨어지는 학교나 교원도 경쟁이 전혀 필요치 않는 「철밥통」의 교육여건하에서는 아무리 교육재원을 확충하여도 경쟁력이 향상되기는 어렵다. 따라서 教育財政의 擴充을 위해서는 먼저 교육부문에 있어서도 需要者의 選擇權을 회복할 수 있도록 分權化 및 自律化政策이 필요한 것이다.

나. 教育財政 投資原則의 再定立

1) 職業技術教育의 優先順位 提高

최근 GNP의 5%의 교육재정이 확보됨에 따라 教育財政의 投資計劃을 전면적으로 재검토하여야 할 필요성이 대두되었다. 교육개혁의 중심이 되는 세계적인 인재의 양성을 위해서는 첫째, 학생들의 個人的인 長點과 特性을 살릴 수 있어야 하며, 둘째, 기업이나 사회가 요구하는 문제를 교육계에서 스스로 찾아 해결책을 모색, 産學協同의 틀을 구축해야 한다. 교육개혁의 취지에 걸맞는 교육투자의 원칙을 분명히 제시함으로써 실제 투자계획의 집행계획에 이 원칙이 준수되도록 하여야 한다. 특히 국가경쟁력의 제고와 인력개발을 위한 職業技術教育分野에 실제로 집중적인 투자가 이루어져야 한다.

구체적으로 직업교육기관에 최우선적으로 재정지원원칙이 확립되어 1998년까지 실업계고등학교의 실험실습기자재를 100% 완비하도록 특별지원할 필요가 있다. 노후된 기자재에 대해서는 주기적인 조사를 통해 교체·수리·추가확보 등의 조치가 취해질 수 있는 제도적인 장치가 마련되어야 하며 전문대학에 대한 지원에 있어서도 실습기자재의 확보노력에 상응하여 보조금을 지원하는 matching 형태를 취할 필요가 있다.

나아가서 주요 기자재의 공용화를 통하여 투자의 효율성과 기자재의 활용률을 제

고할 필요가 있다. 産學協議會를 통해 공용기자재의 우선적 확보 및 활용 협조를 강화할 필요가 있다. 이를 위해서는 직업교육과 관련된 인적·물적·정보자산의 활용을 극대화할 수 있도록 학교가 중심이 되는 직업교육 네트워크를 확립하는 것이 바람직할 것이다. 人力開發과 職業教育에 관련된 정보는 대부분 지역과 민간부문에서 보유하고 있으므로 직업교육에 대한 地方自治團體의 역할이 매우 중요하다. 따라서 지방산업교육협의회에 지방자치단체장이 직접 참여하는 등 지방자치단체장의 권한과 역할을 제고할 수 있도록 産業教育振興法을 개정할 필요가 있다. 시설 및 기자재 현대화를 위한 재원은 중앙정부가 교육재정에서 학교와 지방자치단체를 대상으로 직접 지원하되 투자실적과 지방산업교육협의회의 활동, 시설의 공용화 정도 등을 평가하여 차등지원토록 하는 것이 바람직할 것이다.

2) 職業技術教育을 받는 學生에 대한 直接的인 財政支援의 擴大

교육기관에 대한 기본기자재 확보 및 운용에 대한 투자 이외에 실업계고등학생에 대한 直接的인 財政支援을 확대하여 교육여건개선과 의욕을 고취할 필요가 있다. 구체적으로 현재 10.5% 수준인 수업료 전액면제 대상자, 2% 수준인 수업료 반액면제 대상자를 1998년까지 20% 수준으로 확대하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 물론 더욱 중요한 것은 이들 실업계고등학교에 진학하는 學生들의 質을 높이는 것이라 하겠다. 따라서 財政支援과 함께 이들이 동일계 진학을 통해 專門大學과 大學에 진학할 수 있는 길을 열어주는 것이 필수적인 것으로 파악되었다. 단기적으로는 割當制(quota system)體制의 운영이 필요할 것이다.

3) 人力開發基金의 活用

중소기업 근로자 및 주부, 준고령자 등 유희인력의 전직 및 산업인력화에 필요한 직업기술의 활성화와 교육수요의 확대를 위해 학비 및 생활비 용자 등 적극적인 지원이 절실함에도 불구하고 이를 지원할 수 있는 재원이 크게 부족한 실정이다. 현재 직업훈련분담금으로 조성되는 職業訓練促進基金은 공공직업훈련원에만 지원되고 있는데 그치고 있다¹⁸⁾.

18) 雇傭保險制의 실시로 1995년 7월부터 직업훈련분담금 납부대상업체가 상시근로자 150인 이상에서 1,000인 이상 업체로 축소되어 기금규모(1995년 2,206억원)가 줄

새로운 기금을 신설하는 것이 豫算運營의 伸縮性과 透明性을 저해한다는 문제점과 유사기금통합을 통한 지원의 실효성 제고를 위해 현행 직업훈련촉진기금 및 고용보험기금의 직업능력개발사업을 통합하여 人力開發基金으로 運營하는 방안을 강구할 필요가 있다. 여기에 더하여 관련부처 협의과정에 있어서 GNP 5%관련 교육재정 추가재원 9조 4천억원 중 일부를 출연하는 방안도 신중히 검토하여야 한다. 이와 같이 재원이 마련되면 이를 voucher형태로 직업관련교육비를 長期低利 대부하는 형식이 바람직할 것으로 생각된다. 對象教育機關으로는 전문대학 및 기술중심대학, 그리고 일정요건을 충족하는 직업훈련기관으로 하고, 支援對象者는 중소기업근무자와 주부나 준고령자로서 전문대 수준의 향상교육과 초급수준의 양성과정에 중점을 두어 학비와 급여를 보전해 주는 형식이 될 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 실업계고교 및 전문대 학생에게 학교를 통한 長期低利의 教育費 貸付를 실시할 수도 있을 것이다.

4. 教育費 支出에 대한 租稅支援

우리나라에서는 교육비 지출에 대한 稅制支援으로 현재 자녀교육비를 근로소득에서 공제하는 教育費 控除制度를 운영하고 있다. 근로소득자 자녀의 경우 초·중·고교 등록금 전액을, 본인의 경우는 대학등록금도 포함하여 공제하는 형식으로 운영되어 왔다. 지난 1994年 稅制改編에서는 1996년부터 교육비, 의료비, 보험료 등의 지출에 대해 허용하는 특별공제금의 한도를 240만원으로 하는 案을 마련하였으나, 1995년 11월 30일 정기국회의 재경위 세법소위에서는 이를 다음과 같이 수정하였다. 첫째, 교육비 공제대상에 유치원 및 대학등록금을 추가하고 유치원의 경우 1인당 70만원을, 대학의 경우 1인당 230만원을 한도로 설정하였다. 둘째, 特別控除의 限度를 廢止하였다. 이와 같이 개정된 것은 근로자의 교육비부담이 과중한 점을 감안하여 교육비 공제대상에 대학과 유치원을 추가하되 연간 평균등록금 수준을 감안하여 1인당 한도를 설정

어 들었고 고용보험제의 직업능력개발사업(1995년 203억원)이 전면시행되는 2000년에 직업훈련분담금이 폐지되어 동 기금이 폐지될 예정이다. 반면에 고용보험기금은 실업급여 보험료 노사 각 0.3%, 고용안정사업보험료 사용자 0.2%, 직업능력개발사업 보험료 사용자 0.1 ~ 0.5%에 의하여 조성되며 고용보험제의 확대실시로 기금규모가 확대될 전망이다.

한 것이다. 그리고 이번에 수정된 1995 稅法改正案에서 특별공제한도를 철폐한 것은 바람직한 것으로 판단되며 특히 교육비에 대한 세제지원이 상당한 수준으로 증대될 수 있을 것으로 전망된다. 다만, 자녀 1인당 한도를 평균 등록금수준으로 책정한 것은 이를 상향조정해 나가는 방안을 검토하거나 장기적으로 철폐하는 방안을 검토할 필요가 있을 것이다.

또한 공교육비 이외의 일정 부분의 私教育費도 공제대상에 포함시킴으로써 현재 과다한 자녀교육비 지출에 따른 부담을 稅制를 통해 경감시키는 방안을 신중히 검토할 필요가 있다. 아울러 사교육비를 교육비공제에 포함시킬 경우 증빙서류 제출이 필요한데 이는 私教育의 양성화에도 도움이 될 것으로 생각된다.

租稅支援의 效果를 극대화하고 부작용을 최소화하기 위해서는 지원목적에 합당한 적절한 지원방법이 선택되어야 한다. 租稅支援을 통하여 資源配分을 調整하고자 할 경우에는 한계세율에 의하여 유인의 강도가 달라지지 않는 정율의 세액공제를 택하는 것이 이상적이다. 물론 조세지원은 소득효과와 대체효과를 통하여 납세자의 행태에 영향을 미치기 때문에 조세지원이 성공적이기 위해서는 지원의 목적을 달성하는 과정에서 소득분배와 자원배분을 왜곡하는 부작용이 크지 않아야 한다.

教育投資의 活性化를 위한 稅制支援은 현재와 같은 소득공제방법과 함께 세액공제 방법을 고려할 수 있을 것으로 생각된다. 所得控除(deduction)의 경우 공제혜택을 받는 납세자의 한계세율이 높을수록 같은 크기의 소득공제에서 받는 실질적인 혜택이 더 커지는 반면, 稅額控除(tax credit)는 지출액의 일정부분을 납부세액에서 직접 깎아 주는 방법으로서 납세자에게 적용되는 한계세율과 관계없이 세액공제액 자체가 바로 세금의 절감폭이 되는 장점이 있다. 따라서 所得控除의 경우 限界稅率이 높을수록 유리하지만 稅額控除는 한계세율에 관계없이 일정하게 세부담을 경감하므로 低所得層에 게 상대적으로 유리하다고 볼 수 있다. 소득수준이 높을수록 교육비지출의 대상이 되는 자녀 및 본인의 진학률과 납세자의 한계세율도 높아지므로 국민교육을 지원하기 위한 교육비공제제도는, 진학률과 한계세율의 상승작용을 차단하고 소득계급과 관계없이 일정한 가격효과를 제공하기 위하여 定率의 稅額控除制度로 전환하는 것이 바람직할 것이다.

V. 要約 및 結論

앞에서 밝힌 바와 마찬가지로 교육에 대한 정부의 개입은 크게 效率性과 衡平性의 측면에서 생각해 볼 수 있다. 먼저 效率性의 측면에서 資本市場의 不完全性과 不完全한 情報의 문제, 그리고 外部經濟效果와 外部不經濟效果의 존재에 의한 정부의 개입을 통한 조정이 필요한 것이다¹⁹⁾. 형평성의 측면에서도 所得階層에 따른 教育機會의 不均衡을 시정하여야 하는 것 역시 정부의 역할로 꼽아진다. 이와 같이 效率성과 형평성의 관점에서 교육재정에 있어서의 정부재정의 역할이 학교급별로 결정되면 그 다음은 中央政府와 地方政府間의 배분의 문제로 귀결된다. 기본적으로 정부재정에 의한 교육비지출에 있어서의 중앙정부와 지방정부간의 역할분담은 同 機能의 外部效果가 미치는 영역의 범위에 따라 결정될 때 가장 합리적이다²⁰⁾. 그러나 현실적으로는 정부계층간 역할분담이 租稅體系의 配分에 크게 의존할 수밖에 없는 것이다. 1994년 현재 국세와 지방세의 비중은 78 對 22로 중앙정부 위주로 되어 있으므로 상당한 기간 동안 표준교육비 재원조달에 있어 중앙정부의 地方教育財政交付金이 중요한 역할을 수

19) 초·중등교육의 경우 고전학과 이래 많은 사람들이 外部經濟效果를 이론의 여지가 없이 받아들이고 있다. 사회적인 통합과 민주주의 발전과 생산성향상을 통한 경제성장에 기여하는 등은 外部經濟效果의 예로 들 수 있다. 한편 인적 자본이론(human capital orthodoxy)에 대치되는 교육의 선발이론(screening or filter theory of education)에 의하면 능력에 대한 정보의 부족 속에서 대학교육이 직업을 찾는 선발기제로 활용되는 경우 效率性과 衡平性 側面에서 문제가 발생한다는 설명도 설득력이 있다. 선발이론에 관해서는 K. J. Arrow, "Higher Education as a Filter," *Journal of Public Economics*, 2, 1973, pp. 193~216 참조.

20) 朴釘洙(1994)에 의하면 정부계층간 기능 및 재정책임의 배분문제는 세원의 배분문제와 함께 政府間 財政關係를 형성하는 중요한 문제로, 정부계층간 기능의 배분 기준으로는 첫째, 경제적 效率性으로 규모의 경제를 실현할 수 있되 규모의 불경제를 일으킬 정도로 관할구역이 크지 말아야 하며, 둘째, 재정적 형평성으로 서비스제공의 비용과 편익을 포괄할 수 있어야 하고 누출효과를 보상하여야 하고, 셋째, 정치적 책임성으로 주민의 접근과 통제가 가능해야 하고 주민참여를 극대화할 수 있어야 하며, 마지막으로 행정적 效果性으로 지리적·법적 적합성을 유지해야 하고 관리능력과 정부계층간 유기적 협력이 가능해야 한다고 한다. 여기서 초·중등교육의 경우 경제적 效率性의 차원에서 지방정부에서 공급하는 것이 더 효율적인 것으로 알려져 있다.

행할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

한편 공교육비 재원조달에 있어 우리나라와 같이 私的 教育需要가 많은 상황하에서는 사부담의 비중이 높을 수밖에 없는 측면이 있다. 특히 短期的으로는 교육의 질적 개선을 위한 재원소요가 엄청나다. 점에서 고등교육부문과 초·중등부문에 있어서도 학교운영회 기부금 등에서 私負擔公教育費의 擴大가 불가피할 것으로 보인다. 중요한 것은 여하히 엄청난 私教育費(과외비)를 공적인 교육기관으로 흡수하느냐 하는 것으로 교육개혁을 통한 각종 規制의 撤廢와 需要者 選擇의 폭을 넓혀주는 것 등의 개혁이 추진되어야 한다. 그러나 長期的으로 국가경제규모가 확대되고 학령인구 증가율이 안정되면서 교육 전반에 걸친 사부담의존도 역시 낮아져야 할 것이다.

우리나라의 경우 교육에 대한 정부의 개입은 매우 광범위하여 재정적인 측면을 제외하고도 규제적인 측면에서 정부개입의 폭은 상당히 넓은 것으로 판단된다. 따라서 민간의 창의와 참여에 의한 다양한 가치체계의 공존에 기반을 둔 교육, 민주적이고 자율적인 수요자의 선호와 선택을 중요시하는 교육이 불가피한 것이 앞으로의 추세라고 할 때 우리나라 教育의 質的 發展을 위해서는 정부개입의 폭을 어느 정도 축소하지 않을 수 없을 것으로 사료된다. 그럼에도 불구하고 재정적인 측면에서 교육시설의 확충과 교육의 질적인 개선을 위한 투자의 확충을 위한 政府, 學父母, 그리고 民間의 努力 중 政府의 役割은 더욱더 중요할 것으로 판단된다.

국제화·세계화시대의 經濟·社會與件에 부응하여 教育의 目的·理念 그리고 內容에 대한 基本認識이 전환되어야 한다. 획일화된 공급자 중심의 입시위주교육에서 자율과 다양성에 바탕을 둔 수요자 중심의 인성 및 창의성위주 교육으로 발상의 전환이 이루어져야 한다. 최근의 교육개혁위원회에서 발표한 「世界化·情報化時代를 주도하는 新教育體制 수립을 위한 教育改革方案」의 주제(main theme)인 열린 교육체제도 이와 맥을 같이 하고 있다.

이를 위해서는 구체적으로 교육서비스의 전과정에 있어 競爭 메커니즘의 도입으로 創意性의 發揮와 效率性의 增大를 도모해야 한다. 자율과 창의, 그리고 수요자의 다양한 개성을 존중하는 교육체제의 구축을 위해서는 실질적인 의미에서의 교육행정 분권화가 이루어져야 한다. 지방정부가 비교우위에 있는 기능인 교육, 특히 초·중등교육에 관한 의사결정권한과 책임을 지방으로 대폭 위임하여야 한다. 중앙정부는 최소한의 공급수준보장(national minimum)의 차원에서 재정지원과 교육기회의 균등을 위한 지

역간의 서비스수준 조정의 역할로 위상재정립이 필요한 것으로 생각된다.

다가오는 시대는 世界化時代로 국경이 없이 세계가 무대가 된다는 점에서 지금까지 우리의 교육이 평균적인 인재를 양산하는 획일적인 교육이었다면 이제는 그 단계를 뛰어넘어 앞서가는 선진국과 국제경쟁을 할 수 있는 창의적인 것과 이질적인 것을 허용하는 문제해결능력을 기를 수 있는 需要者 中心의 教育體制로 轉換되어야 한다. 교육재정에 있어서의 우선순위 역시 사회와 기업에서 필요로 하는 능력을 개발할 수 있는 분야에 집중적으로 배정되어야 할 것이다. 低所得層과 中小企業에게도 인력개발을 유인할 수 있고 기회를 부여할 수 있는 支援體制의 效率化도 필수적인 과제인 것이다.

<參考文獻>

- 교육개혁위원회, 『신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안』, 제2차 대통령보고서, 1995.
- 교육부, 『교육통계연보』, 1995.
- 공은배 외, 『교육의 소득결정력과 소득분배』, 한국교육개발원, 1985.
- 권순원 외, 『분배불균등의 실태와 주요정책과제』, 한국개발연구원, 1992.
- 김명숙, 「교육재정과 소득분배」, 『국가예산과 정책목표』, 한국개발연구원, 1988.
- 노동부, 『임금구조 기본통계 조사보고서』, 1993.
- 대우경제연구소, 『우리나라 가구의 교육비지출 현황에 대한 조사결과』, 1995.
- 박세일, 「우리나라 교육투자수익률 분석」, 『한국개발연구』, 한국개발연구원, 1982.
- _____, 「학력별 임금격차의 발생원인과 변화과정」, 박원구·박세일(편), 『한국의 임금 구조』, 한국개발연구원, 1984.
- 박정수, 「교육개혁과 교육재정」, 『화요업무회의 토론회자료』, 1994.
- _____, 『중앙·지방정부간 기능 및 재정책임의 재분배』, 정책연구자료 94-06, 한국조세연구원, 1994.
- _____, 「우리나라 적정교육비규모와 교육재원 확충방향」, 한국정책학회 동계학술대회 발표논문, 1995.
- 한국교육개발원, 『한국 교육투자의 실태와 수익률 분석에 관한 연구』, 1994.
- Arrow, K. J., "Higher Education as a Filter," *Journal of Public Economics*, 2, 1973.
- Atkinson, A. and J. Stiglitz, *Lectures on Public Economics*, Maidenhead: McGraw-Hill, 1980.
- Barlow, Robin, "Efficiency Aspects of Local School Finance," *Journal of Political Economy*, 78, 1970.
- Barro, R. J., "Economic Growth in a Cross Section of Countries," *Quarterly Journal of Economics*, 106, 1991.
- Bishop, J., "The Effect of Public Policies on the Demand for Higher Education," *Journal of Human Resources*, 12, 1977.

- Blaug, M., *Where Are We Now in the Economics of Education*, London: Allen Lane the Penguin Press, 1983.
- Creedy, John and P. Francois, "Financing Higher Education and Major Voting," *Journal of Public Economics*, 43, 1990.
- Eckstein, Zvi and K. Wolpin, "Duration to First Job and the Return to Schooling: Estimates from a Search-Matching Model," *Review of Economic Studies*, 62, 1995.
- Friedman, Milton, *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press, 1962.
- Horowitz, S. A. and A. Sherman, "A Direct Measure of the Relationship between Human Capital and Productivity," *Journal of Human Resources*, 15, 1980.
- Hu, Teh-Wei, et al., "Theory of Public Expenditures for Education," in R. A. Wykstra (ed.), *Education and the Economics of Human Capital*, New York: The Free Press, 1971.
- Lockheed, M., "Farmers' Education and Economic Performance," in *Economics of Education: Research and Studies*, in G. Psacharopoulos(ed.), Oxford: Pergamon Press, 1987.
- Lockheed, M., D. T. Jamison and L. J. Lau, "Farmer Education and Farm Efficiency: A Survey," *Economic Development and Cultural Change*, 29, 1980.
- Lucas, R. E. Jr., "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, 22, 1988.
- Maglen, L. R., "The Role of Education and Training in the Economy," *The Australian Economic Review*, 2nd Quarter, 1995.
- Okachi, K., "Rates of Returns for Higher Education in Japan: Implications for Planning and Governance," *Journal of Education Finance*, 10, 1985.
- Psacharopoulos, George, *Financing Education in Developing Countries*, Washington D.C.: World Bank, 1986.
- Romer, P. M., "Increasing Returns and Long-run Growth," *Journal of Political*

Economy, 94, 1986.

Thurow, Lester C., *Generating Inequality*, Basic Books Inc., 1975.

Weiss, A., "High School Graduation, Performance and Wages," *Journal of Political Economy*, 96, 1988.