



# 大学登録金の負担緩和のための韓国政府の政策的努力及び関連法律の変化

キム, フンホ  
肥後, 耕生

---

**(Citation)**

高等教育への権利——キム・フンホ教授／石井拓児教授の論考をもとにした韓日研究者の対話——

**(Issue Date)**

2022-12-16

**(Resource Type)**

video

**(Version)**

Version of Record

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/0100477958>



日韓・韓日対話企画 「高等教育への権利」

대학 등록금 부담 완화를 위한  
한국 정부의 정책적 노력 및 관련 법률  
변화

김훈호 / Hoonho KIM  
(공주대학교 / Kongju Nat'l Univ.)

# Contents

## 목 차

- 01 서론
- 02 고등학교까지 무상교육 확대
- 03 고등교육 공공성 강화를 위한 노력
- 04 고등교육 무상화를 위한 요구
- 05 Review on The Right to H.E.

01

# 서론

# 1. 서론

문재인 정부 「100대 국정과제」 (2017. 7. 19.)



국가비전

국민의 나라, 정의로운 대한민국

5대  
국정목표

국민이  
주인인 정부

더불어  
잘사는 경제

내 삶을  
책임지는 국가

고르게  
발전하는 지역

평화와 번영의  
한반도

20대  
국정전략

1. 국민주권의  
촛불 민주주의  
실현
2. 소통으로  
통합하는 광화문  
대통령
3. 투명하고  
유능한 정부
4. 권력기관의  
민주적 개혁

1. 소득 주도  
성장을 위한  
일자리 경제
2. 활력이 넘치는  
공정경제
3. 서민과  
중산층을 위한  
민생경제
4. 과학기술이  
선도하는 4차  
산업혁명
5. 중소벤처가  
주도하는 창업과  
혁신성장

1. 포용적  
복지국가
2. 국가 책임의  
보육과 교육
3. 안전과 생명을  
지키는 안심사회
4. 차별 없는  
공정사회
5. 자유와 창의가  
넘치는 문화국가

1. 풀뿌리  
민주주의를  
실현하는  
자치분권
2. 골고루 잘사는  
균형발전
3. 사람이  
돌아오는  
농산어촌

1. 강한 안보와  
책임국방
2. 남북간  
화해협력과  
한반도 비핵화
3. 국제협력을  
주도하는  
당당한  
외교

100대  
국정과제

15개 과제  
(71개 실천과제)

26개 과제  
(129개 실천과제)

32개 과제  
(163개 실천과제)

11개 과제  
(53개 실천과제)

16개 과제  
(71개 실천과제)

# 1. 서론

문재인 정부 「100대 국정과제」 (2017. 7. 19.)



국가비전

국민의 나라, 정의로운 대한민국

5대  
국정목표

국민이  
주인인 정부

더불어  
잘사는 경제

내 삶을  
책임지는 국가

고르게  
발전하는 지역

평화와 번영의  
한반도

20대  
국정전략

1. 유아교육에서 대학까지  
교육의 공공성 강화
2. 교실 혁명을 통한 공교육 혁신
3. 교육의 희망사다리 복원
4. 고등교육의 질 제고 및  
평생 직업교육 혁신
5. 미래 교육 환경 조성 및  
안전한 학교 구현

1. 포용적  
복지국가
2. 국가 책임의  
보육과 교육
3. 안전과 생명을  
지키는 안심사회
4. 차별 없는  
공정사회
5. 자유와 창의가  
넘치는 문화국가

1. 풀뿌리  
민주주의를  
실현하는  
자치분권

6. 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화

1. 강한 안보와  
책임국방
2. 남북간  
화해협력과  
한반도 비핵화

100대  
국정과제

15개 과제  
(71개 실천과제)

26개 과제  
(129개 실천과제)

32개 과제  
(163개 실천과제)

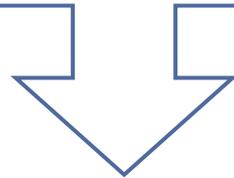
11개 과제  
(53개 실천과제)

16개 과제  
(71개 실천과제)

# 1. 서론



- 고등학교까지 모든 교육과정 무상화
- 국가장학금 대폭 확대
- 대학 입학금 폐지
- 대학생 주거비 부담 완화 정책 시행
- 정부재정지원사업 재구조화



**지방 국·공립대학 무상교육에 대한 요구**  
**「고등교육재정교부금법 제정」 필요성 대두**

02

# 고등학교까지 무상교육 확대

## 2. 고등학교까지 무상교육 확대

### 『헌법』 제16조 제정

“모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다.  
적어도 **초등교육은 의무적이며 무상**으로 한다.”

### 『교육법』 개정

- 1985년부터 의무교육 기간 6년에서 **9년으로 연장**
- (1985년) 도서·벽지, (1992~94년) 읍·면, (2002~04년) 도시지역으로 순차적 실시

1948년

1972년

1984년

2004년

### 『헌법』 제27조 개정

- ② 모든 국민은 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.
  - ③ 의무교육은 무상으로 한다.
- 다만, 「교육법」이 그대로 유지되면서 **의무교육 기간은 6년으로 유지**

### 9년 무상 의무교육 완성

## 2. 고등학교까지 무상교육 확대

### 가. 만 5세 미만 아동에 대한 무상교육

#### 정부 보육비 지원 형태

- 어린이집에 맡기는 경우: 정부가 어린이집에 보육비 지불
- 가정에서 돌보는 경우: 매월 가정양육수당 지급

#### 1) 보육비 지원 변화

- (1999년) 최저생계비 미만의 저소득층 가구 보육비 지원
- (2004년) 보육비 지원 대상 확대 및 가계소득에 따른 차등 지원
- (2009년) 만4세 이하(소득 하위 50% 가구), 만5세(소득 하위 70% 가구) 지원
- (2011년) 만5세 이하(소득 하위 70% 가구) 지원
- (2012년) 만2세 이하 및 만5세 '전 계층' 지원
- (2013년) 만5세 이하 '전 계층' 지원 → 만5세 이하 영유아 "무상보육" 시작

## 2. 고등학교까지 무상교육 확대

### 가. 만 5세 미만 아동에 대한 무상교육

- (2022년, 현재)

| 구분                | 만 0세<br>(12개월 미만) | 만 1세<br>(24개월 미만) | 만 2세<br>(36개월 미만) | 누리과정  |
|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|---|
|                   |                   |                   |                   | 만 3-5세  |
| 어린이집(유치원)에 다니는 경우 | 월 49.9만원          | 월 43.9만원          | 월 36.4만원          | -교육과정 지원금: 월 28만원<br>(국·공립유치원: 10만원)<br>+<br>-방과후 과정 지원금: 월 7만원<br>(국·공립유치원: 5만원) |
| 가정에서 돌보는 경우       | 월 20만원            | 월 15만원            | 월 10만원            | 월 10만원(만 3~7세)  |

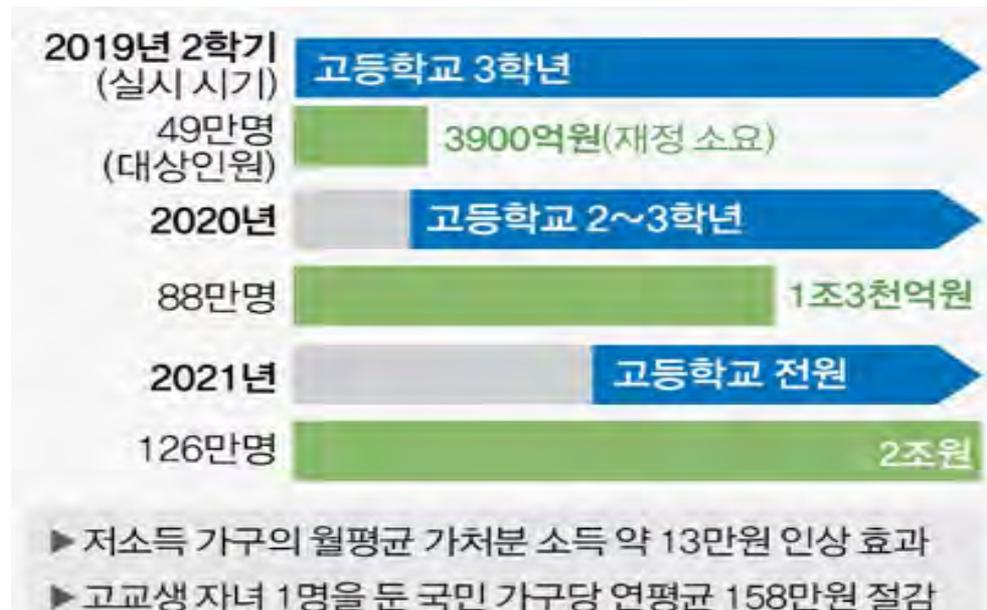
- 지원금 명칭: 어린이집(보육료), 유치원(유아학비), 가정(가정양육수당)
- '보육'은 보건복지부 소관으로 「영유아보육법」 제34조(무상보육)에서, '유아교육'은 교육부 소관으로 「유아교육법」 제24조(무상교육)에서 각각 보육료(6세 미만의 취학 전 아동) 및 유아학비(취학 전 3년) 지원을 규정하고 있음

## 2. 고등학교까지 무상교육 확대

### 나. 고등학교 무상교육

#### 1) 고등학교 무상교육 도입 과정

- 고등학교 진학률이 99.7%에 이르지만, 36개 OECD 회원국 중 유일하게 고등학교 무상교육을 실시하지 않는 나라 (2019년 기준)
- 2019년 2학기부터 단계적으로 고등학교 무상교육 도입 → 2021년 고등학교 무상교육 전면 도입



출처 : 연합뉴스

## 2. 고등학교까지 무상교육 확대

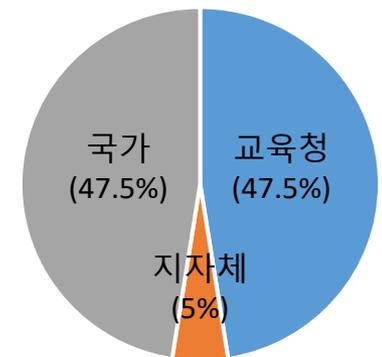
### 나. 고등학교 무상교육

#### 2) 고등학교 무상교육 자원 확보방안

- (2019년 2학기) 시·도교육청 자체 예산 편성 추진
- (2020~2024년) 국가(47.5%), 지자체(5%), 교육청(47.5%) 비율로 자원 분담

| 연도    | 총액        | 국가       | 지자체      | 교육청      |
|-------|-----------|----------|----------|----------|
| 2021년 | 19,951억 원 | 9,466억 원 | 1,019억 원 | 9,466억 원 |
|       | 100%      | 47.5%    | 5.0%     | 47.5%    |

출처 : 기획재정부



→ 학생 1인당 연 평균 약 158.2만원 정도를 지원받는 효과  
(입학금, 수업료, 학교운영지원비, 교과서대금 지원)

## 2. 고등학교까지 무상교육 확대

### 나. 고등학교 무상교육

#### 3) 고등학교 무상교육 법적 근거 마련

- 안정적인 제도 시행을 위해 『초·중등교육법』 개정(2019.10.)

| 법률  | 신설된 내용   |
|---|--|
| 초·중등교육법<br>[법률 제16672호,<br>2019. 12. 3.,<br>일부개정] | <b>제10조의2(고등학교 등의 무상교육)</b><br>① 제2조제3호에 따른 <b>고등학교</b> ·고등기술학교 및 이에 준하는 각종학교의 교육에 필요한 <b>다음 각 호의 비용은 무상(無償)</b> 으로 한다.<br><b>1. 입학금 2. 수업료 3. 학교운영지원비 4. 교과용 도서 구입비</b><br>② <b>제1항 각 호의 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담</b> 하고, 학교의 설립자·경영자는 학생과 보호자로부터 이를 받을 수 없다.<br>③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 사립학교의 설립자·경영자는 학생과 보호자로부터 제1항 각 호의 비용을 받을 수 있다. |

## 2. 고등학교까지 무상교육 확대

### 나. 고등학교 무상교육

#### 3) 고등학교 무상교육 법적 근거 마련

- 안정적인 재정 확보를 위해 『지방교육재정교부금법』 개정(2019.12.)

| 법률   | 신설된 내용   |
|--|--|
| 지방교육재정<br>교부금법<br>[법률 제16673호,<br>2019. 12. 3.,<br>일부개정] | <p><b>제3조(교부금의 종류와 자원)</b></p> <p>① ~ ③ (현행과 같음)</p> <p>④ 국가는 지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 국가예산으로 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항에 따른 교부금 외에 따로 증액교부할 수 있다.</p> <p><b>제14조(고등학교 등의 무상교육 경비 부담에 관한 특례)</b></p> <p>① 국가는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 <b>고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 475에 해당하는 금액을 제3조제4항에 따라 따로 증액교부</b>하여야 한다.</p> <p>② <b>시·도 및 시·군·구</b>는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 <b>중 1,000분의 50에 해당하는 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육비특별회계로 전출</b>하여야 한다.</p> |

→ 정부는 필요한 실 소요금액을 산정 후 기존 교부금에 증액하여 교부

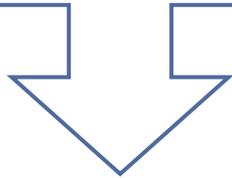
03

# 고등교육 공공성 강화를 위한 노 력

### 3. 고등교육 공공성 강화를 위한 노력



- 2009년 이후 대학 등록금 인상 억제
- 2012년 국가장학금 도입
- 2018년 국·공립 대학의 신입생 대상 입학금 폐지
- 2022년까지 사립대학 입학금 단계적 폐지



**대학생의 등록금 부담 감소**

### 3. 고등교육 공공성 강화를 위한 노력

#### 가. 정부의 등록금 인상 억제

- (1989년) 『학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙』 개정 → 사립대학에 대한 등록금 상한제 폐지
- (2002년) 국립대학도 대학의 장(長)이 수업료, 입학금 결정할 수 있도록 규칙 개정 → 국립대학 등록금 빠르게 인상(물가상승률의 2~3배 수준)
- (2007년) 대통령 선거에서 대학 등록금 인하와 반값등록금 크게 주목
- (2009년) 2008년 세계 금융위기 영향으로 대부분 대학의 등록금 동결
- (2010년 6월) 지방선거 과정에서 이명박정부의 반값등록금 공약 미이행이 주목 받기 시작 → 대학 등록금 문제가 사회문제화되기 시작

# 3. 고등교육 공공성 강화를 위한 노력

## 가. 정부의 등록금 인상 억제

- (2010년 12월) 『학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙』 → 『대학 등록금에 관한 규칙』으로 개정 & 대학별 등록금심의위원회 설치

### 주요 개정 내용

#### 제2조(등록금심의위원회)

- ① 「고등교육법」 제2조 각 호에 해당하는 학교의 장은 **수업료와 그 밖의 납부금(등록금)을 정할 때** 법 제11조 제2항에 따른 **등록금심의위원회의 심의**를 거쳐야 한다. (중략)
- ③ **위원회는 교직원, 학생, 관련 전문가** 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 자로 구성하되, **학부모 또는 동문(同門)을 포함**할 수 있다. (이하 생략)

#### 제3조(등록금의 면제·감액) (중략)

- ② 학교는 해당 학년도에 전체 학생이 납부해야 할 **등록금 총액의 10퍼센트 이상에 해당하는 등록금을 학생에게 면제하거나 감액**하여야 한다. 이 경우 **경제적 사정이 곤란한 학생에게 감면하는 액수가 총감면액의 30퍼센트 이상**이 되도록 하여야 한다.

### 3. 고등교육 공공성 강화를 위한 노력

#### 가. 정부의 등록금 인상 억제

- 「대학 등록금에 관한 규칙」 2011년 12월 개정 → 제2조 제4항에 “학생 위원회의 수는 전체 위원 정수의 10분의 3 이상”이 되도록 규정
- 등록금 인상은 『고등교육법』 제11조(등록금 및 등록금심의위원회)에 의거하여 “직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배 이내”에서 가능 → 2008년 이후 **대부분의 대학이 등록금 동결 또는 인하**
  - 2010년부터 정부재정지원사업 평가지표에 ‘등록금 인상 수준’ 포함
  - 2012년에 도입된 국가장학금 Ⅱ유형(대학 자구노력 연계 지원) 지원 대학 선정 지표에 ‘등록금 인하 규모’ 포함
  - 2019년부터 정부재정지원사업 대상 선정 시 ‘등록금 인상 지표’ 제외 → 그러나 국가장학금 Ⅱ유형 지원 대학 선정에는 여전히 등록금 인상 수준 반영

# 3. 고등교육 공공성 강화를 위한 노력

## 나. 학자금 대출 및 국가장학금 도입과 확대

### 『한국장학회법』 제정

국가 수준의 학자금 무상지급 및  
대여 업무를 총괄

1989년

2009년

2010년

2011년

### 『한국장학재단 설립 등에 관한 법률』 제정

- 학자금대출, 학자금무상지급 등 대학생 학자금 지원 사업 대폭 확대
- 2005년 정부보증방식의 학자금 대출 제도 도입 → 학생의 높은 금리 부담 → 한국장학재단 설립을 통해 정부에서 직접 학자금 대출 실시

### 『취업 후 학자금 상환 특별법』 제정

- 기존 정부 학자금 대출(정부보증방식)은 대출시점부터 이자 납부 & 금리상승에 따른 이자 증가 & 거치기간 종료 후 상환능력과 무관하게 상환 요구
- 재학 중 이자납부 유예 → 졸업 후 일정 소득 이상이 되면 원금·이자 상환 시작 (2021년 기준: 연간 총 급여 2,280만원 이상부터 상환 시작)

### 『국가 장학사업 운영 규정』 제정

- 소득연계형 국가장학금, 국가우수장학금, 국가근로장학금 등 국가 장학사업의 효율적 운영(중복지원 방지 포함) 도모 → 관리기관으로 '한국장학재단' 지정

### 3. 고등교육 공공성 강화를 위한 노력

#### 다. 입학금 폐지

- 신입생 대상 입학금 부과 → 입학금의 성격과 징수 목적, 산정 근거 등 불분명 & 대학별 금액 천차만별
- (2017년 8월) 국·공립대학총장협의회 입학금 폐지 결정 → 사립대는 거부

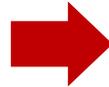


- (2017년 9월) 교육부, 사립대 입학금 실태 조사 실시
  - 4년제 사립대 80개교 대상 입학금 사용 실태 조사 → 33.4%는 일반 대학운영비로 집행 & 52.0%는 홍보비·장학금 등 → 실제 입학 관련 집행은 14.6% 수준
- (2017년 11월) 전국 4년제 대학 입학금 전면 폐지 합의
- (2018년 1월) 사립 전문대학도 입학금 폐지 확정
- (2019년 12월) 『고등교육법』 제11조 제2항을 신설하여 학생들에게 입학금을 받을 수 없도록 명문화

### 3. 고등교육 공공성 강화를 위한 노력

#### 라. 코로나19로 인한 등록금 일부 반환

- (2020년 1월) 국내 첫 COVID-19 확진자 발생
- (2020년 2월) 확진자 폭발적 증가



- 대부분의 대학이 비대면 온라인 수업을 전제로 3월 2-3주차에 개강
- 온라인 비대면 수업으로 학기 운영

- ❖ 전국 대학학생회네트워크는 전국 40여 개 대학 3,500여 명의 학생들과 함께 각 소속 대학 및 정부를 상대로 **등록금의 25% 반환 요구**  
(사립대: 학생 1인당 100만원 / 국립대: 학생 1인당 50만원)

# 3. 고등교육 공공성 강화를 위한 노력

## 라. 코로나19로 인한 등록금 일부 반환

### 대학 측 주장

- ✓ 교수는 낯선 환경 하에서 온라인 수업 환경에 적응하기 위해 노력 & 수업자료 개발 & 학교는 **원격강의 환경** 구축에 **막대한 비용 투자**
- ✓ 인건비, 시설관리비 등 **고정비용**은 불변 → 비대면 수업으로 인한 **비용절감 효과 제한적**
- ✓ COVID-19로 인한 전면 온라인 비대면 수업은 『대학 등록금에 관한 규칙』 제6조(등록금의 반환)에 규정된 **등록금 반환 조건에 해당하지 않음**

### 정부 대응 조치

- ✓ 국회를 통해 대학 등록금 반환을 위한 **간접 지원 예산 1,000억원 마련**
- ✓ '대학 비대면교육 긴급지원 사업 기본계획' 수립 및 발표(2020.7.)

04

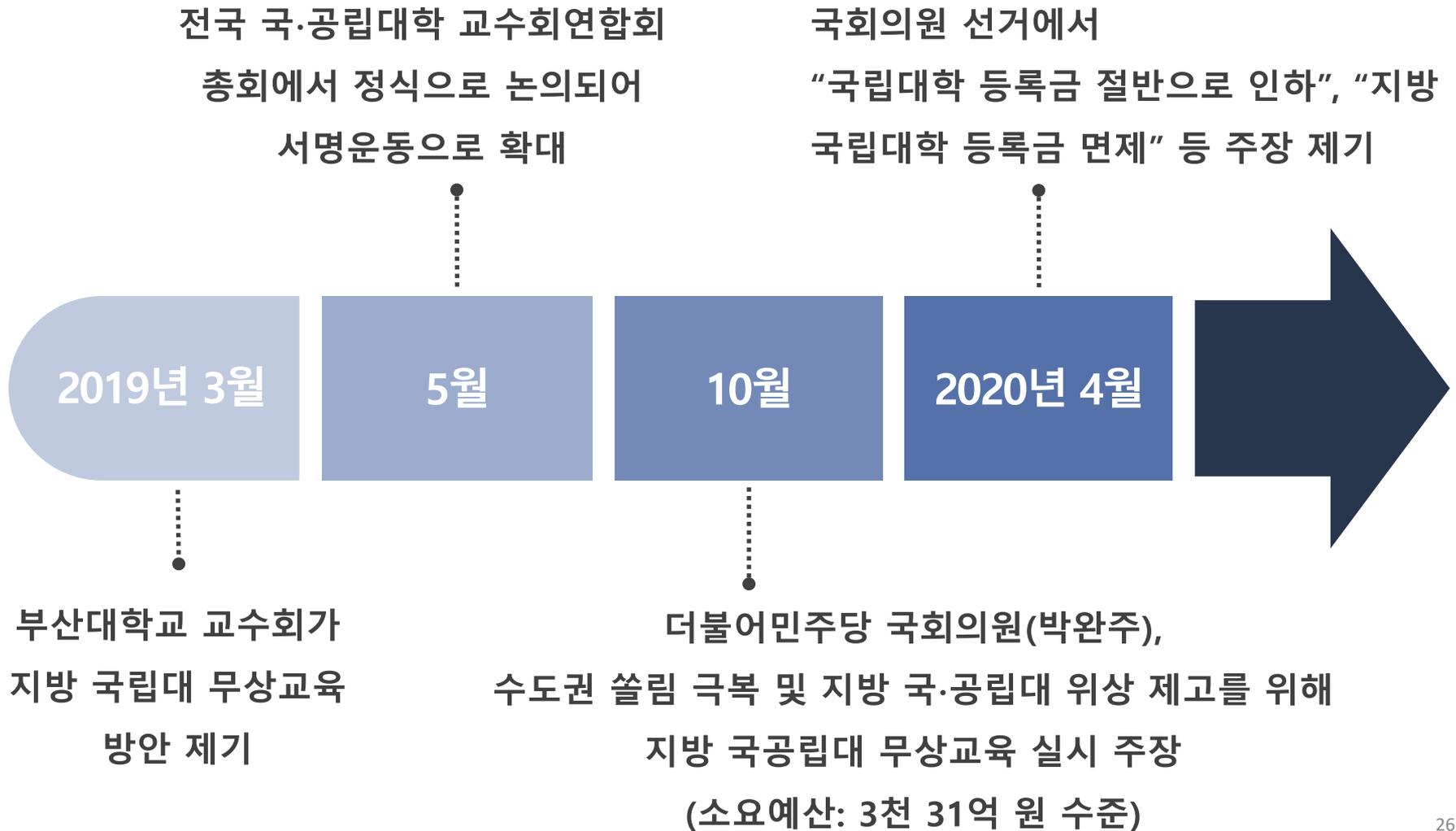
# 고등교육 무상화를 위한 요구

## 4. 고등교육 무상화를 위한 요구

### 국제규약 국회 비준 (1990.3.16.)

- 대한민국국회는 1990년 3월에 국제연합(UN)의 '경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) 비준
  - 해당 국제규약 제13조 제2항 (c)호에 "고등교육은 모든 적당한 수단에 의하여 특히, 무상교육의 점진적 도입에 의하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다"고 규정
- 다만, '고등교육'에 대한 권리를 "즉각적"으로 권리를 실현해야 하는 무상초등교육과 달리 국가의 가용자원에 의존하여 "점진적"으로 실현되는 권리로 규정
  - 무상고등교육 논의는 국가 정책에서 우선적으로 고려되지 못하였음

## 4. 고등교육 무상화를 위한 요구



## 4. 고등교육 무상화를 위한 요구

### 21대 국회(2020.5.~현재) 논의

- 박완주 의원, □ 지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률 □ 개정안 발의(2020.8.18.)  
“국·공립지방대학 학생의 수업료 등 납부금 전액을 국가 또는 지방자치단체가 부담”
- 서동용 의원 등, □ 고등교육재정교부금법 □ 제정 발의 (2021.10.27.)  
“내국세의 일정 비율을 '고등교육재정교부금'으로 확보하고 고등교육기관 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부함으로써 고등교육의 공공성 확대 및 경쟁력 강화 도모”
- 이태규 의원 등, □ 고등·평생교육지원특별회계법 □ 제정 발의 (2022.9.2.)
  - 「지방교육재정교부금법」에 따라 안정적인 예산이 확보되는 초·중등교육과 달리 고등교육 재원은 소요재원을 안정적으로 확보하는데 한계
  - 특별회계 규모는 총 11조 2000억 원(기존 대학 경쟁력 강화 사업비 8조원 + 교육세 이관 3조 2000억 원)으로, 교육청·지자체와 연계한 지역대학, 지역인재양성, 교원 재교육 등에 집중 투자



05

# Review on The Right to Higher Education

# 5. Review on The Right to Higher Education

## ▪ 고등교육의 가치와 목적

- 고등교육 이수를 통한 사회·경제적(국가경쟁력 제고), 정치적(정치적 안정) 효과 기대
- 하지만 학습자의 대학 진학에 소요되는 비용은 스스로 부담하도록 만드는 구조  
(← 성인학습자에 대한 교육은 사회적 필요(need) 보다는 개인적 욕구(want)로 인식)

학생들이 교육상품과 서비스를 자유롭게 구매  
→ 학생의 개인적 자율성(autonomy) 인정

소비자 주권

분배공평성

고등교육은 개인의 시장적 측면(소득)과 비시장적 측면(건강, 관계, 정치참여 등)을 향상시킬 수 있음  
→ 사회적 평등성(분배공평성) 강화

시민교육을 통해 개인은 자율성 확보 &  
국가는 정치적 안정 도모

시민권

# 5. Review on The Right to Higher Education

## ▪ 고등교육의 가치와 목적

- 다만, 시민교육은 기본교육 단계에서부터 상당부분 실천 → 추가적인 투자는 낭비 & 이미 대학에서는 각 전공분야별 직업윤리, 가치 차원의 교육 제공 → 시민역량 강화를 위한 고등교육의 역할도 중요하지만, 국가의 적극적 개입을 정당화할 정도의 이유는 아님
- 모든 자유주의 시민들이 행복한 삶을 추구하기 위해서는 "자율성" 필요
  - 시민의 자율적인 삶을 보장하기 위해 국가 차원의 지원(교육 포함)이 필요함
  - 고등교육의 주요 공공적, 정치적 목표로서 오직 "자율성"만이 중요한 가치를 가짐

## ▪ 성인에게 고등교육 권리 보장이 필요한 이유

- Joseph Raz는 "인간은 선택할 수 있는 다양한 옵션이 있고, 이러한 옵션 중 일부를 선택함으로써 그의 삶이 현재의 모습을 갖추게 되었을 때 비로소 자율적이고 할 수 있다."고 말함
- 고등교육 이수 여부를 개인이 선택할 수 있을 때 비로소 자율성이 보장됨  
(→ 국가는 고등교육 권리를 보장하되, 이수 여부는 개인이 선택할 수 있도록 해야 함)
- 학생에게 tuition fee 부담 → 개인이 자신의 삶을 위해 자율적으로 수립한 계획에 차질 (제한된 자율성) & 빈곤층에게 고등교육은 사치재로 인식

# 5. Review on The Right to Higher Education

## ▪ 취약계층만 지원해도 고등교육 권리는 보장되지 않을까?

- 중산층 이상은 이미 고등교육을 위한 자원을 충분히 확보 → 국가가 보장하지 않아도 자율권 행사 (→ 보편적 고등교육 권리 보장은 부유한 학생들도 지원 → 대중의 반발)
- 그렇다면 국가는 취약계층의 고등교육 권리만 보장하면 되지 않을까?  
→ 중산층(조세부담, but 학비지불)의 딜레마 발생  
& 무상교육에 제외된 학생(부유층)이 교육의 결과를 사회에 환원해야 할 이유(명분) 사라짐
- 결국, 고등교육에 대한 국가의 full-support가 국민의 자율성을 보장하는데 반드시 필요

## ▪ 고등교육 권리, 한국 상황에 적용해 보면?

- 고등교육기관 취학률(만18~21세)이 71.5%에 이르는 한국 (←→ 캐나다 20세 58.9% 수준)
- 4년제 대학 중 81.7%가 사립대학, 전체 학생의 76.9%가 사립대학 재학 (←→ 캐나다 39.3%가 사립)
- 무상 고등교육 추진 시 막대한 고등교육 재정 소요

# 감사합니다

김 훈 호 (공주대학교 교육학과)  
(hoono78@gmail.com/ 010-3098-1502)