



한국 등록금 부담 완화(점진적 무상교육 운동)의 역사

박, 거용

(Citation)

高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究, 「韓国高等教育研究所」関連論考

(Issue Date)

2020-10-02

(Resource Type)

research report

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81012442>



한국 등록금 부담 완화(점진적 무상교육 운동)의 역사

The History to Reduce High Education Tuition in Korea
(Progressive Free Education Movement)

박거용(대학교육연구소 소장)¹⁾

1. 사립대학 중심으로 출발한 한국 고등교육

한국 고등교육의 기본 골격은 광복과 함께 시작된 미군정 시기에 세워졌다. 광복과 동시에 국민들의 교육열이 폭발하고, 신생국가 건설에 필요한 전문인력 육성의 필요성이 제기되자 미군정은 대학 기관을 설립하기 시작했다.

미군정 3년 동안 설립된 대학은 모두 23개교에 이른다. 이처럼 단기간에 많은 대학이 설립될 수 있었던 배경에는 사재를 털어 대학을 설립하려는 사람들이 많았고, 미군정이 미국식 자유방임주의에 기반해 대학 설립을 개방적으로 받아들였기 때문이다.

하지만 미군정은 국·공립 대학보다는 사립대학 유치를 통해 당시 국민들의 교육열을 해결하려 했다. 이 과정에서 미군정은 교육에 필요한 비용의 거의 대부분을 학부모에게 전가시키는 ‘수익자 부담 원칙’을 공식화²⁾했다.

미군정의 정책 기조는 대한민국 정부 수립 이후에도 크게 변하지 않고 최근까지 이어져 왔다. 정부 수립 이후에도 한국 고등교육은 사립대학 중심으로 양적 팽창을 해 왔고, 정부가 부실한 고등교육기관의 설립을 묵인하는 결과를 가져왔다. 결과적으로 정부가 고등교육에 대한 적극적 조성정책을 등한시켰으며, 방임을 통한 소극적 조성의 효과는 있었을지라도 고등교육의 정상적 발전에는 제대로 기여하지 못했다.³⁾

그 결과 한국의 고등교육기관은 1945년 광복 직후 19교에서 60년이 지난 2005년에는 360교로 증가했다. 사립대 비율은 1945년 52.6%(10교)에서 2005년에는 83.6%(301교)까지 증가했다. 2005년부터 대학 통·폐합과 입학정원 감축 등을 포함한 대학구조개혁이 시작되면서 2019년 현재 고등교육기관은 335교로 줄어들었

1) 박거용, 朴巨用, Park Ker Young / 영어영문학 / 전 상명대학교 영어교육과 교수, 전 민주화를 위한 전국 교수협의회 공동의장 / <Understanding British-American cultures>(2013년), <사립대학 개혁방안-부정·비리 근절방안을 중심으로>(2018년) 등

2) 박거용, 「역대정부의 등록금정책과 새정부의 과제」, 전국교수노동조합·전국대학노동조합, 『등록금 인상 이대로 방치할 것인가?』 토론회 자료집, 2003년, 7쪽.

3) 교육50년사편찬위원회, 『교육50년사』, 1998, 459~468쪽.

지만 사립 비율은 83.9%(281교)로 오히려 높아졌다.⁴⁾

한국 고등교육의 사립대학 의존율은 대학 수 뿐만 아니라 학생 수에서도 확인할 수 있다. OECD 교육지표에 따르면, 회원국 대부분의 고등교육기관이 절대다수의 국·공립대학과 정부의존형 사립대학(학교 재정의 50% 이상을 정부가 지원) 형태를 보인다. 그러나 한국은 일본(79%)과 함께 독립형 사립대학(학교 재정의 50% 미만만 정부가 지원) 비율이 81%로 가장 높다.⁵⁾

정부 방침 속에 사립대학 운영자들은 최소 비용만으로 대학을 설립했고, 대학 설립 이후에는 등록금에 의존해 대학을 운영해 왔다. 그 결과 2018년 사립대학 등록금 의존율은 53.8%⁶⁾에 달하고, 2017~2018학년도 사립대학 등록금은 세계 4위다

반면, 한국 고등교육 학생 1인당 공교육비는 10,486달러(GDP에 대한 미국 달러의 PPP환산액)로, OECD 평균 15,556달러의 2/3 수준⁷⁾밖에 되지 않는다. 고등교육 공교육비 중 정부지출의 상대적 비율은 37.6%로, OECD 평균인 66.1%와 비교하면 현저히 낮다.

2. 사립대학 등록금 자율화 조치와 학생들의 반발

한국 고등교육기관에 대한 정부의 등록금 정책은 1989년 등록금 자율화 조치 이전까지는 통제와 통제 해제를 반복해 왔다.

정부 수립 초기 사립대학 설립자들은 최소 비용만으로 대학을 설립한 이후 부족한 대학 재정을 보충하기 위해 각 대학에 후원회를 조직했다. 1953년 당시 문교부(현 교육부)는 ‘후원회에 관한 사항’을 훈령으로 인가하고, 1957년부터 문교부 승인을 얻어 후원회비를 징수토록 했다. 한국전쟁 직후 전후 복구에 따른 물가 폭등과 절대적 빈곤 학부모들에 대한 고려로 정부가 등록금 인상을 억제했다.

1961년 집권한 박정희정권은 난립했던 대학을 정비하는 과정에서 재정난을 겪은 사립대학 사정을 감안해 등록금 통제를 해제했다. 1969년 기성회비 징수 한도

4) 대학교육연구소, 『대학 위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안』, 2020, 37~38쪽

5) 교육부, 『OECD 교육지표(Education at a Glance) 2018』, 2018, 325~327쪽.

6) 사립 일반대학, 산업대학 교비회계 기준

7) 교육부, 『OECD 교육지표 2019』 결과 발표, 보도자료, 2019.9.10.

액을 폐지하면서 1977년까지 사립대학 등록금 인상률이 소비자 물가상승률보다 훨씬 높았다. 그러나 물가인상 자극 우려 등으로 1978년부터 다시 억제 정책으로 돌아섰다.

1980년 등장한 전두환정권은 고급인력 수급 불균형과 재수생 누적, 과외 과열 등을 막는다는 명분으로 입학정원의 30%를 추가 모집 할 수 있는 졸업정원제를 실시했다. 학생정원 급격한 증가에 따른 교육비 증가 요인이 발생하자 정부는 1981년 신입생부터 등록금 자율화 정책을 실시했다. 그러나 1982년부터 물가인상 억제 시책으로 다시 등록금 인상에 정부가 개입했다.

1988년 집권한 노태우정권은 졸업정원제 폐지로 입학정원을 통제하면서 등록금 자율화정책을 본격적으로 시행했다. 국·공립대는 수업료와 입학금을 정부가 통제 하되, 국·공립대 기성회비와 사립대 입학금, 수업료 및 기성회비는 대학 자율로 하고, 전국 대학 총장 모임인 한국대학교육협의회(이하 대교협)에서 협의토록 했다.⁸⁾

이 때 시행된 대학 등록금 자율화로 인해 한국 대학 등록금, 특히 사립대 등록금은 폭등하기 시작해 오늘날 세계 최고 수준에 이르는 계기가 됐다.

한편, 과거 대학 등록금 폭등에 따른 학생들의 반발은 계속되었으나, 개별 대학 차원의 반발에 그쳤다. 그러나 1987년 전국대학생대표자협의회(전대협)이 결성되고, 1989년 사립대 등록금 자율화 조치가 이뤄지면서 학생들의 전국적 대응이 본격화되었다. 이런 흐름은 1993년 출범한 한국대학총학생회연합(한총련)으로도 계속 이어지면서 학생들의 목소리가 높았졌다. 당시 학생들의 등록금 투쟁은 매년 개나리가 필 시기에 전국에서 동시다발적으로 행동한다는 의미에서 ‘개나리 투쟁’으로 불리며, 고액 등록금을 사회 문제화했다. 또한 학생들은 등록금 논란이 개별 대학의 문제가 아니라 정부가 고등교육에 투자하지 않은 것이 근본 문제라는 인식을 갖고 교육재정 확보를 요구하며 대정부 투쟁을 벌였다.

3. 기성회비 반환 소송과 기성회비 수업료 통합

고액 등록금 인상이 계속되자 학생들은 대학과 정부를 상대로 한 투쟁과 별개

8) 박거용, 「역대정부의 등록금정책과 새정부의 과제」, 전국교수노동조합·전국대학노동조합, 『등록금 인상 이대로 방치할 것인가?』 토론회 자료집, 2003년, 7~10쪽.

로 기성회비 반환 소송을 냈다. 당시 한국 대학 등록금은 수업료와 기성회비로 구분해 징수되었다.

1999년 초 경원대 학생들은 기성회비는 “기성회의 회원으로서 내는 회비에 불과한 것인데, 학생 보호자들은 기성회에 가입한 바도 없으며, 기성회비는 기부금의 성격을 가지고 있어 회원들의 자발적인 후원의사에 따라 납부 여부 및 그 금액이 결정되는 것이지 수업료와 함께 일률적으로 강제징수될 수는 없는 것” 이라며 법원에 소송을 제기했다.

학생들의 이 같은 움직임에 전국 대학 총장 모임인 대교협은 전국 대학에 수업료와 기성회비 통합에 대한 찬반 의사를 묻는 공문을 일제히 하달해 ‘수업료-기성회비 통합’ 여론을 전국에 확산시켰다.⁹⁾ 이와 함께 1997년 7월 개최된 대교협 총회에서 1999년 2학기부터 수업료와 기성회비를 통합¹⁰⁾하기로 하고 이를 밀어붙였다.

대교협이 수업료와 기성회비를 통합한 이후 1999년 12월 법원은 기성회비 징수는 정당하다며 학생들의 주장을 기각¹¹⁾했다.

사립대가 기성회비를 수업료에 통합했으나 국·공립대는 그대로 유지되었다. 사립대는 수업료와 기성회비가 성격은 달랐으나 교비회계 내에서 운영되어 회계를 통합할 수 있었다. 반면, 국·공립대학은 등록금은 국고회계, 기성회비는 비국고회계로 회계 자체가 다르게 운영되어 통합하기가 쉽지 않았기 때문이다.

이에 따라 2010년 국·공립대 학생들이 기성회비 반환 집단 소송에 나섰다. 4,131명의 국·공립대 학생들은 “등록금의 82%를 차지하는 기성회비가 본래용도인 교육시설확충 등에서 벗어나 교직원들의 급여보조에 불법적으로 쓰이고 있다” 며 이를 반환하라¹²⁾고 소송을 냈다.

1심 재판부는 기성회비 징수에 대한 국가의 불법행위에 대한 책임은 인정하지 않았지만, “기성회 회계를 위법하게 운영해 기성회비가 과다 책정됐다” 며 각 대학 기성회는 학생들에게 “각 10만원씩 지급하라” 라고 판결¹³⁾했다. 이어진 2심 재판부도 학생들 손을 들어주면서¹⁴⁾ 국·공립대 기성회비 징수 부당성 목소리는 더욱 높아졌다.

9) 신일용, “‘수업료’와 ‘기성회비’ 통합 움직임 가시화 - 대학가 등록금 분쟁 가속화 전망”, 한국대학신문 (news@unn.net), 1999.04.20

10) 강의영, “대학 수업료·기성회비 통합-학생반발 거셀 듯”, 연합뉴스, 1999.07.10.

11) 수원지법 성남지원 1999. 12. 15., 선고. 99가합2733

12) 송윤세, “국·공립대 대학생들, 기성회비 반환 집단소송”, 뉴시스, 2010.11.15

13) 서울중앙지법 2012. 1. 27. 선고 2010가합117721

14) 서울중앙지법 2014. 5. 23. 선고 2014가합3141

이에 대해 정부는 2015년 3월 “기성회비 부당이득금 반환소송 등으로 국립대학의 기성회비 징수에 대한 논란이 가중되고 있는 상황에서 국립대학의 열악한 재정여건을 고려하여 국립대학에 대한 국가의 재정 지원을 명확히 규정하는 한편, 국립대학의 회계 및 재정 운영 체계를 정비하여 자율성과 공공성을 높일 필요”가 있다며, 국회를 통해 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」을 제정하면서 기성회비와 수업료를 통합했다.

4. 고액의 등록금과 가계 부담 증가

1989년 정부의 등록금 자율화 조치 직후 국립대학은 물가인상 등을 이유로 정부가 실질적으로 통제해 과도한 인상을 자제했고, 사립대학도 학생과 학부모의 격렬한 반발에 부딪혀 재학생을 제외한 신입생 등록금만 인상한 수준에 그쳤다.

그러나 사립대학은 본격적인 등록금 인상에 나서 1992년부터(1997년 IMF관리체제 시기 제외) 등록금 인상률이 물가인상률보다 2~3배 높았다. 그 결과 2008년 사립대학 등록금은 1989년 자율화 조치 당시보다 5배 이상 인상되어, 최고액은 인문사회계열을 제외하고 모두 천만 원을 넘어섰고, 국립대 의학계열 등록금 최고액 또한 천만 원을 넘어섰다.

당시 등록금이 얼마나 인상되었는지는 같은 기간 비교 가능한 272개 품목 대상 중 인상률이 5배가 넘는 품목은 경유 및 등유, 시외·내 버스로 등 12개 품목에 지나지 않았다는 점에서도 알 수 있다.

2008년 당시 고교졸업생의 83.8%가 대학에 진학했고, 전체 대학생 수가 356만 명이었던 점을 고려하면, 3가구 가운데 한 가구에는 대학생이 있다는 것을 의미했다.

그러나 한국은 IMF관리체제를 겪으면서 극심한 소득 양극화가 발생해 고액의 등록금은 소득에 따른 극심한 가계 부담을 가져왔다. 소득 10분위별 연간 소득 대비 등록금 비중을 보면, 1989년 1분위 연간 소득에서 등록금이 차지하는 비중이 47.8%였던 반면, 2008년에는 65.6%로 17.8%나 늘었다. 2분위 역시 1989년 30.0%에서 39.1%로 9.1%나 증가했다. 반면, 10분위는 1989년에 비해 2008년 등록금 부담 비중이 1.3%밖에 증가하지 않았고, 9분위 역시 동기간에 1.7%밖에 증가하지 않았다.

특히 2008년 1분위는 연간 소득의 65.6%를 지출해야 자녀 한 명의 등록금을 충당 할 수 있었다. 그러나 등록금에 생활비 및 교재 구입 비용 등까지 지출할 경우 연소득에서 지출 비율은 그만큼 높아질 것이고, 이는 1분위 가구에 속한 학생들은 가계 소득만으로는 대학 진학이 불가능할 정도였다.¹⁵⁾

당시 한국은 정부가 지원하는 무상장학금(無償獎學金) 지원정책도 매우 빈약했다. 2008년 정부 학자금 지원정책에서 무상장학금이 차지하는 비중은 14.6%에 불과했고, 이외에 학자금 대출이 84.9%, 근로장학금이 0.5%를 차지했다. 또한 정부가 지원하는 무상장학금은 기초생활수급자 또는 이공계 학생 등 특정계층, 특정분야의 일부 학생들로 대상이 제한되어 있었다.¹⁶⁾

5. 반값등록금 요구 분출과 국가장학금제도 도입

고액의 등록금으로 인한 가계부담이 심각해지자 2006년 지방선거 당시 야당이던 한나라당이 ‘등록금 부담 반으로 줄이기’를 공약으로 제시했다.

한나라당은 이를 위해 △국가차원의 장학제도 도입 △개인학습계좌제도 도입 △대학 기부금 활성화 △대학 세제 혜택 확대 및 규제 완화 △새로 발굴된 세원은 고등교육 강화에 우선 사용 등을 추진 방안으로 제시했다.¹⁷⁾

한나라당은 지방선거 이후 일정 비율 이상 등록금을 인상하는 대학에 정보공시를 강화하는 「고등교육법」 개정안, 대학 기부금에 세액 공제를 해주는 「조세특례제한법」 개정안 등으로 등록금 액수 인하와는 직접적인 관련이 적은 법안을 내놓았지만, 이마저도 적극적인 추진 의지를 보이지 않아 법안은 폐기됐다.

2007년 대선에서 이명박 후보는 공약으로 ‘소득 5분위 대학생까지는 무이자로 학자금을 융자받을 수 있도록 하고, 대출받은 학자금을 졸업 후 소득과 연계해 상환하는 소득연계형 융자제도(Income Contingency Loans)를 실시’ 하겠다고 하며, ‘맞춤형 국가장학제도 구축’을 내세웠다.

그러나 취임 이후 이명박 대통령은 2009년 8월 본인 스스로 ‘반값등록금’을 공약한 적이 없다고 밝혀 논란이 일면서 ‘반값등록금’ 논쟁이 불붙기 시작했다

15) 국회의원 안민석, ‘대학 등록금 경감 방안’에 대한 정책 연구, 국정감사 정책자료집, 2008, 10~16쪽

16) 국회의원 김상희, ‘이명박 정부의 등록금 정책 진단’, 국정감사 정책자료집, 2010, 10쪽

17) 한나라당, ‘NEW대한민국, 한나라당 일꾼들이 만들겠습니다’, 5·31전국동시지방선거 한나라당 실천 약속, 2006, 60~61쪽

다. 야당과 시민사회단체는 공약 이행을 촉구했고 이명박정부는 ‘금액 반’ 을 약속한 적은 없다면서도 등록금 관련 대책을 발표했다.

2009년 7월, ‘취업 후 학자금 상환제 시행방안’ 을 발표하고 △정부의 대학평가에 등록금 인상률 반영과 반영 비율 단계적 확대 △등록금 및 학생 1인당 교육비 산정 근거를 공시해 등록금 책정의 투명성 제고 등을 발표했다.

국회에서는 야당과 시민사회단체, 대학생들의 강력한 요구로 ‘취업후 학자금 상환제’ (정부가 등록금 및 생활비 등의 학자금을 대출해 주고, 취업 등 소득이 발생한 시점부터 소득수준에 따라 원리금을 상환하는 제도) 와 더불어 ‘등록금 인상률 상한제’ 논의가 본격화 됐다. 2010년 1월, 국회는 「고등교육법」을 개정해 ‘등록금인상률 상한제(해당 연도 직전 3년 평균 소비자물가상승률의 1.5배 초과 불가)’ 와 ‘등록금심의위원회’ 를 도입했으며, 2011년부터 시행됐다.

이런 가운데 사회적 논란이 가라앉지 않고 2011년 ‘반값등록금’ 문제가 최대 사회적 이슈로 부각됐다. 2011년 5월 학생들은 거리로 나서 ‘반값등록금 공약 이행’ 을 요구하며 시위를 벌이다 수십 명이 경찰에 연행¹⁸⁾된 이후 수 개월간 거리 시위를 했으며, 8월에는 700여 시민사회단체, 학생 및 학부모 단체가 참여한 ‘반값등록금 실현과 교육공공성 강화를 위한 국민본부’ (이하 반값등록금 국민본부)가 발족하고, 본격적인 ‘반값등록금’ 운동에 뛰어 들었다.

앞서 집권여당은 2011년 6월 ‘등록금부담 완화 및 대학경쟁력 제고방안’ 을 발표하고, 교육과학기술부(현 교육부)는 9월 ‘대학생 등록금 부담 완화 방안’ 을 발표했다.

교육과학기술부는 이어 2011년 11월 “총 1.75조원의 국가장학금 지원과 9,616억 원 규모의 대학 자체 노력으로 2011년 대비 25.3% 등록금 부담경감 달성(소득 7분위 이하 학생기준)” 을 주요 내용으로 하는 ‘2012년 국가장학금 사업 기본계획’ 발표했다.

2012년 국가장학금(변제하지 않아도 되는 무상장학금)은 소득 하위 3분위 이하의 학생에게 소득에 따라 연간 최대 450만 원의 장학금을 국가가 직접 지원하는 ‘I 유형’ 과 등록금 인하와 장학금 추가확충 등 대학의 자체노력 규모와 연계해 대학에 지원하고 대학이 자율적으로 학생을 지원하는 ‘II 유형’ 으로 나뉘 지원 됐다.¹⁹⁾

18) 김효정, “반값 등록금’ 집회 대학생 73명 연행’, 연합뉴스, 2011.05.29.

19) 국회의원 도종환, ‘반값등록금 시행 방안 연구’, 국정감사 정책자료집, 2015, 7~10쪽.

이후 박근혜정부와 문재인정부 들어 국가장학금 지급 대상과 액수가 증가하며 오늘에 이르고 있다. 2020년 현재 국가장학금은 소득 하위 3분위 이하 학생에게 연간 최대 520만원까지 지급되고 있다.(4분위 연간 최대 390만원, 5분위 368만원, 6분위 368만원, 7분위 120만원, 8분위 67.5만원)

그러나 성적기준(2018년부터 기초생활수급자 및 차상위 계층 대학생의 성적기준을 C학점(70점)으로 낮추었으며, 1~3분위는 2회까지 B학점(80점) 미만이라도 C학점(70점) 이상), 소득분위 산정기준 등에서 문제점을 보이며 비판을 받고 있다.

한편, 반값등록금 국민본부는 2012년 2월 대학 입학금을 산정하고 징수하는 정확한 근거가 없다며 이를 폐지하거나 최소화하라고 요구했다.

당시 대학별 입학금은 사립대의 경우 최고 104만 원에서 최저 15만 원으로 7배 차이를 보였고, 국·공립대도 최고 40만 원, 최저 2만 원으로 20배 차이를 보였다.²⁰⁾

시민사회단체와 학생들의 입학금 폐지 운동은 계속됐고, 2014년 6월 지방선거를 앞둔 야당인 민주당은 ‘국민 생활비부담 경감대책’으로 대학입학금 단계적 폐지를 약속²¹⁾했다.

학생들은 이후에도 입학금 문제 해결을 요구하는 수천 명의 서명을 국회에 전달²²⁾했으며, 대학생 1만여 명이 부당하게 청구된 대학 입학금 반환청구 소송을 제기²³⁾했다.

2017년 대선에서 문재인 후보가 대학 입학금 폐지를 공약으로 내걸고, 당선 이후 본격적으로 이행에 나섰다. 2017년 8월 국·공립대총장협의회가 제3차 정기총회에서 입학금 폐지를 결정했고, 11월에는 사립대가 2022년까지 5년에 걸쳐 단계적으로 폐지하기로 했다.

현재 한국은 대학 당국과 학생, 직원 등 대학구성원 대부분이 고등교육재정의 안정적 확보를 위해 「고등교육재정교부금법」 제정을 요구하고 있다. 내국세의 일정 부분을 고등교육에 투자하자는 것이다. 또한 일각에서 국·공립대와 전문대학을 무상교육하자는 주장도 이어지고 있다.

20) 대학교육연구소, 2012년 전국 대학 입학금 현황, 2013.01.17.

21) 최성욱·이재, “[이슈]대학 입학금 폐지 논란에 사립대 ‘긴장’”, 한국대학신문, 2014.04.06.

22) 이정진, “‘입학금 폐지’ 대학생 7천명 서명 국회 전달” KBS, 2016.10.18.

23) 김태현, “대학생 1만명 ‘입학금 반환청구’ 소송 제기”, 뉴스1, 2016.10.25.

당장 실현은 어렵겠지만, 학생들의 학비 부담을 줄이고, 고등교육의 공공성을 높이자는 한국 시민사회와 학생들의 움직임은 계속될 전망이다.