



‘반값등록금’에 관해 국회에서 다뤄진 쟁점과 논의

임, 희성

(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/20.500.14094/81012448>



‘반값등록금’에 관해 국회에서 다뤄진 쟁점과 논의 Issues and discussions addressed in the National Assembly on ‘half-price tuition’

임희성(대학교육연구소 연구원)¹⁾

1. ‘반값 등록금’ 제기배경

높은 사학의존도와 ‘경쟁과 효율’을 강조한 고등교육 정책으로 인해 한국 고등교육에서 공공성의 의미는 상당히 퇴색되었다.

교육을 ‘상품’으로, 학생·학부모를 ‘수요자’로, 대학을 ‘공급자’로 규정하는 시장주의 논리가 강하며, 이러한 논리는 대학 등록금은 교육이라는 ‘서비스’를 받는 개인이 감당해야 할 몫이라는 인식으로 이어졌다. 이 과정에서 사립대학은 대학에 진학하지 않으면 취업이 어려운 사회구조적 현실과 등록금 자율화 정책에 편승하여 천정부지로 등록금을 인상했다.

중산층도 부담이 될 만큼 등록금이 폭등하자 학생들은 매해 등록금 투쟁을 벌였고, 1999년·2000년에는 법적근거가 없는 기성회비 납부거부 운동도 벌였다. 결국 대학 등록금은 2000년대 중반부터 범사회적인 문제로 떠올랐으며 정부와 국회는 ‘취업후 학자금 상환제’ 등 각종 방안을 내놓기 시작했다.

그러나 고액 등록금에 대한 학생·학부모의 불만은 근본적으로 해소되지 않았으며 이로 인해 2010년 지방선거, 2012년 대선에서 급식, 보육, 의료 등 다른 복지사안과 함께 주요쟁점이 되었다.

대학등록금이 쟁점으로 떠오른 배경으로는 높은 대학진학률과 가계부담을 꼽을 수 있다. 등록금 문제가 부각된 2000년대 중후반 당시 고졸자의 80% 이상이 대학에 진학하고, 대학의 87%가 사립대학이었다. 사립대학 등록금은 전체 국민

1) 임희성, 林喜成, IM HEE SUNG / 고등교육정책 / 대학교육연구소 연구원 / 국립대 및 사립대의 현실과 개혁과제(동향과 전망, 2009년), 사립대학 개혁방안-부정·비리 근절방안을 중심으로-(2018년) 등

과 밀접히 관련된 사안이라 해도 과언이 아니었다.

뿐만 아니라 사립대학 등록금은 2008년 소득 4~6분위 연간소득의 1/4~1/5을 차지할 정도로 가계에 상당한 부담이 되었다.²⁾ 즉, 고액화된 대학등록금은 국민 절대 다수가 체감하고 있는 문제였으며, 특히 IMF 관리체제 이후 저성장과 소득 양극화가 심화되면서 등록금 부담은 심각한 수준에 이르렀다.

사회적으로 복지담론이 형성되고 그간 누적되어 온 고액 등록금에 대한 불만이 쏟아지자 수익자부담논리를 견지해온 보수세력이 등록금 부담을 반으로 줄여야 한다고 주장하는 아이러니를 낳았다.

2006년 지방선거에서 한나라당은 ‘등록금 부담 반으로 줄이기’를 공약으로 제시했고, 이명박 후보는 2007년 대선에서 ‘맞춤형 국가장학제도 구축’을 내세웠으며, 집권 이후 국가장학금 제도를 도입했다.

따라서 국가장학금을 비롯하여 현재 시행되고 있는 등록금부담 완화정책은 보수정권의 등록금정책의 산물이라기보다 대학구성원, 시민단체, 당시 야당의 줄기찬 요구의 결과로 보는 것이 타당하다.

보수정권이 등록금부담 줄이기를 주장하자 당시 국회에서는 대학교육의 공공성, 등록금 부담주체 등 근본적인 논쟁보다는 대학 등록금 대책 등의 논의가 주를 이뤘다.

반값등록금이 최대 이슈로 떠올랐던 2011년 국회 본회의 및 교육과학기술위원회 회의에서 있었던 논의의 구체적인 내용은 다음과 같다.

2. ‘반값등록금’에 관해 국회에서 다뤄진 쟁점과 논의

첫째는 실제 등록금을 낮출 것인가 아니면 장학금이나 학자금 대출 확대 등으로 등록금 부담을 경감시킬 것인가 하는 점이다.

2011년 국회에서는 이명박 정부의 ‘반값 등록금’ 실현 의지를 둘러싼 공방이 벌어졌다.³⁾ 당시 공방은 한나라당이 2006년 지자체 선거부터 ‘반값 등록금’을

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

3) 제299회 국회본회의회의록 3호, 2011.4.6. 23쪽, 제301회 교육과학기술위원회 회의록 1호, 2011.6.13. 3~4쪽.

공약으로 제시해왔음에도 이명박 대통령이 명목상의 등록금을 반값으로 줄이겠다고 약속한 적이 없다고 부인함으로써 촉발됐다.

참고로 이미 국회에서는 국민의 가계실정을 고려하여 등록금을 실제 낮추는 것을 골자로 한 법안이 여러 차례 발의된 바 있다.

민주당 안민석 의원은 해당연도 4인 가구 최저생계비의 3배 미만으로 등록금 기준액을 설정하고 등록금 기준액의 1.2배 미만으로 등록금 상한선을 정한 안을 제출했다.

같은 당 김상희 의원은 전년도 전국가구 가구당 월평균 소득액 이내로 등록금 기준액을, 등록금 기준액의 1.2배를 등록금 상한액으로 설정하는 안을 발의했다.

민주노동당 권영길 의원은 3년 평균 전국가구 월평균 소득 이하로 등록금을 책정해 공시하고 3년 평균 물가상승률의 1.2배로 등록금 인상률 상한선을 제시한 안을 발의했다. 이 안들은 공통적으로 국민의 가계부담을 고려한 등록금 책정의 필요성을 주장했다.

그러나 이명박 정부는 등록금 정책 방향을 직접적인 등록금 인하가 아니라 대출제도 개선을 통한 학자금 지원 확대에 설정했다. 즉, 맞춤형 국가장학제도를 수립, 대출받은 학자금을 졸업 후 소득과 연계하여 상환해 나가는 소득연계형 융자제도(income contingency loans)를 도입하겠다고 약속했다.

이와 함께 소득 2분위 이하 저소득층 대학생들에게 등록금과 생활비를 제공하고, 소득 5분위 대학생까지 등록금을 무이자로 융자하며 산학협력 및 인턴제 강화로 근로장학금을 확대하겠다고 했다.⁴⁾

그리고 2010년 1월 18일 국회 본회의에서 「취업후 학자금 상환특별법」과 「한국장학재단법」 재·개정으로 ‘취업후 학자금 상환제’를 도입했다. 그러나 대출제도 확대는 상환에 대한 학생 부담을 가중시키고 신용불량자를 양산한다는 측면에서 국회에서도 여러 차례 문제점이 지적됐다.⁵⁾

결국 이명박 정부는 2012년 등록금 부담을 낮추는 정책으로 상환의무가 없는 ‘국가장학금 제도’를 도입했다.

4) 국회의원 김상희, ‘이명박 정부의 등록금정책 진단’, 국정감사 정책자료집, 2010년, 13~14쪽.

5) 제299회 교육과학기술위원회 회의록 2호, 2011.4.13. 86쪽. 제301회 국회본회의회의록 5호, 2011.6. 18쪽~47쪽~52쪽. 제299회 국회본회의회의록 6호, 2011.04.11. 11쪽, 제298회 교육과학기술위원회 회의록 3호, 2011.3.7. 89쪽.

둘째, 등록금 문제 해결을 위한 재원을 어떻게 마련할 것인가 하는 점이다. 국회에서는 등록금을 인하만 하면 재정의 66%를 등록금에 의존하고 있는 대학 재정이 열악해지므로 정부가 고등교육에 대한 지원을 GDP 대비 1%까지 끌어올려야한다는 주장이 제기됐다.⁶⁾

한국의 고등교육 재정은 ‘수익자 부담 원칙’에 기반하고 있었기 때문에 대학에 대한 정부지원은 활발하지 못했으며, 열악한 경제사정으로 인해 규모 또한 미미한 수준이었다.

대학에 대한 국고지원이 시작된 것은 1960년대부터다. 그러나 60·70년대는 국립대학에 대한 경상비 지원을 제외하면, ‘대학특성화사업’ 등으로 당시 대두된 경제개발의 흐름에 맞춰 이에 기여할 수 있는 대학에 재정지원을 한 것이 전부다.

주로 국·공립대학을 대상으로 한 정부의 재정지원이 사립대학으로 확대되기 시작한 것은 1990년부터다. ‘국·공·사립대학 자구노력 지원사업’, ‘교육개혁우수대학 지원사업’ 등 재정지원사업의 종류도 늘었다. 그러나 평가결과에 따른 차등적 혹은 선별적 재정지원으로 재정지원이 일부 대학에 집중되자 다수의 대학이 정부의 재정지원에서 소외되는 현상이 나타났다.⁷⁾

그리고 한국은 초·중등교육 지원 예산이 ‘지방교육재정교부금’으로 법제화되어 있는 반면 고등교육 지원 예산은 법제화되어 있지 않다. 이에 ‘고등교육재정교부금’을 마련하여 고등교육지원예산을 안정적으로 확보·배분할 필요성이 꾸준히 제기되고 있다.

국회에서는 여야를 불문하고 여러 건의 「고등교육재정교부금법안」이 이미 발의된 상태였다. 발의된 「고등교육재정교부금법」은 내국세의 일정비율을 고등교육에 안정적으로 투자하자는 것이 공통된 내용이다.

신학용(2009)⁸⁾, 김우남(2009), 임해규(2009), 권영길(2010) 의원은 각각 내국세 총액의 5%, 8.4%, 8%, 10%를 고등교육재정교부금의 재원으로 해야 한다는 내용의 「고등교육재정교부금법안」을 발의했다.

그러나 당시 국회에서 김황식 국무총리는 내국세의 10%를 고등교육에 투자하

6) 제299회 교육과학기술위원회 회의록 1호, 2011.4.12. 36쪽.

7) 국회의원 도종환, 대학 재정지원사업 현황과 개선방안, 국정감사 정책자료집, 2016.10. 3~10쪽 요약

8) 신학용의원의 발의법안명은 「고등교육장학재정교부금법안」임.

자는 민주노동당 권영길 의원의 제안에 대해 국민의 조세부담 증가, 재정운영의 여러 가지 고려해야할 문제 등을 이유로 회의적인 입장을 보였다.⁹⁾

당시 박재완 기획재정부장관도 국회에 출석하여 고등교육예산의 GDP 대비 비중이 낮다는 점을 인정하면서도 학생수가 점점 줄어든다는 점을 내세워 별도의 예산을 확보하기보다 초중등교육에 대한 지원을 줄이고 이를 통해 고등교육에 대한 지원을 늘려야 한다는 입장을 피력했다.¹⁰⁾

결과적으로 국가장학금을 도입하면서 등록금부담 경감을 위한 정부예산은 크게 늘었지만 정부예산은 매해 정부가 예산을 편성하여 국회의 승인을 받아 편성되고 있으며, 대학에 대한 재정지원을 안정적으로 보장하는 「고등교육재정교부금법」은 여전히 과제로 남아있다.

셋째, 사립대학 재정운영의 문제점이다. 등록금 고액화의 일차적 책임은 정부에 있지만 사립대학 운영자의 방만한 재정운영도 문제가 됐다.

과도한 적립금 축적이 대표적이다. 「사립학교법」은 사학운영자가 교육시설의 신축·증축 및 개수·보수, 학생의 장학금 지급 및 교직원의 연구 활동 지원 등에 충당하기 위하여 필요한 기금을 적립할 수 있도록 허용하고 있다.

문제는 상당수 사립대학이 교육 및 연구여건에 대한 투자를 기피한 채 적립금 쌓기에 매몰되어 대학에 따라서는 수천억원의 적립금을 쌓았다는 점이다.

이에 국회에서는 사립대학의 과도한 적립금 축적과 적립금 축적을 위해 예산을 부풀려 편성하는 사립대학 재정운영의 잘못된 관행이 문제로 지적됐다.¹¹⁾

국회를 비롯하여 대학구성원과 언론도 사립대학의 적립금 과다축적에 대해 비판의 목소리를 높였고 그 결과 교육부는 교비회계를 등록금회계와 기금회계로 분리하여 등록금이 적립금 축적에 쓰이는 것을 제한했다. 단, 건축적립의 일부는 등록금으로 적립할 수 있도록 허용했다.

또한, 적립금의 일부를 투자유가증권에 투자할 수 있도록 허용하고 있는데 안정성을 확보해야할 교육비가 손실되는 사례가 속출하자 손실여부의 공개방침을 확대했다.

9) 제301회 국회본회의회의록 4호. 2011.6.7. 43쪽.

10) 제301회 국회본회의회의록 4호. 2011.6.7. 13쪽.

11) 제301회 국회본회의회의록 5호. 2011.6.8. 6쪽51쪽.

그러나 이러한 조치에도 불구하고 대규모 사립대학은 여전히 수천억원의 적립금을 보유하고 있다.

이외에 사립대학 운영자가 법정부담금을 부담하지 않는 것도 문제가 됐다. 사학법인은 연금, 의료보험 등 학교 교직원에게 대한 각종 법정부담금을 납부해야 할 의무가 있다. 그럼에도 많은 사립대학 운영자가 불가피한 경우 교비로 법정부담금을 납부할 수 있도록 한 규정을 악용하여 법정부담금 납부책임을 교비회계에 전가하고 있다. 이에 국회에서는 법정부담금 납부의 책임을 이행하지 않는 사립대학에 대해서 제재가 필요하다는 의견이 제시됐다.¹²⁾

법정부담금 문제가 계속되자 2012년 「사립학교교직원연금법」 개정으로 학교법인이 부담해야 하는 교직원 사학연금 부담액을 대학에서 부담하게 할 경우 교육부 승인을 받도록 했다.

넷째, 본격적인 도입에 앞서 국가장학금 성적제한도 국회에서 논의됐다. 국가장학금은 일정기준의 성적기준을 통과한 학생에게 한하여 지급되고 있다. 구체적으로 살펴보면 국가장학금은 2012년 도입 당시 수혜대상자를 직전학기 12학점 이상 이수하고 80점 이상 성적을 획득한 자로 자격을 제한했다.

이에 국회에서는 서민들이 체감할 수 있는 국가장학금 체도를 만들기 위해 성적제한 요건을 폐지해야 한다는 의견이 제시됐다. 그러나 당시 이주호 교육과학기술부 장관은 다양한 방안을 강구하겠다고 즉답을 피했다.¹³⁾

이는 성적이 우수한 학생에게 지급되는 일종의 ‘포상적’ 성격으로 장학금을 지급하는 것이 한국 정부와 대학의 관행이었기 때문이다. 그러나 국가장학금은 등록금을 감당하기 어려운 학생에게 지원하는 장학금인 만큼 성적기준을 폐지하여 수혜 학생수를 늘려야 한다는 요구가 국회 안팎에서 계속 이어졌다.

그 결과 2014년 2학기부터 기초생활수급자와 소득 1분위 학생의 경우 1회에 한해 C학점을 받아도 다음 학기 국가장학금 수혜를 허용하는 ‘C학점 경고제’가 도입됐다.

2015년 국가장학금 신청을 위해 소득분위를 조회한 자 가운데 성적통과자 비율이 1,2학기 각각 91%, 88.2%로 역대 최고치를 기록했던 이유는 이와 같이 성적기준이 완화됐기 때문인 것으로 파악된다.¹⁴⁾

12) 제301회 교육과학기술위원회 회의록 1호, 2011.6.13. 10쪽.

13) 제301회 국회본회의회의록 5호, 2011.6.8. 5쪽.

현재 국가장학금 수혜자격 조건은 직전학기 12학점을 이수하여 80점 이상 취득한 학생으로 제한하되, 기초 및 차상위계층은 70점 이상 취득시 지원가능, 1~3소득분위 구간은 2회에 한하여 'C학점 경고제'를 적용, 장애인은 성적기준을 적용하지 않는 것으로 완화됐다. 그러나 성적기준으로 인해 국가장학금을 받지 못하는 학생들이 여전히 발생하고 있어 성적기준 완전폐지 요구는 계속되고 있다.

다섯째, 등록금심의위원회 구성과 운영에 관한 사항이 논의됐다. 등록금심의위원회는 2010년 「고등교육법」 개정을 통해 도입된 등록금 산정을 위한 대학 내 논의기구다. 그러나 2011년 국회에서는 당시 야당인 민주당과 민주노동당 의원을 중심으로 등록금심의위원회가 유명무실화되고 있다는 문제를 제기했다.

이들은 유명무실화되고 있는 이유로 등록금심의위원회가 '심의기구'인 관계로 등록금 산정에 실질적인 영향을 미치지 못하고 있다는 점, 학교측과 학생측의 동수위원 참여로 학생측 의견이 반영되지 못하고 있는 점, 위원회에 참여하는 외부 전문가를 학교에서 추천한다는 점 등을 꼽았다.¹⁵⁾

여섯째, 등록금 부담 경감을 위해 정부가 재정을 지원하기 이전에 부실대학부터 퇴출시켜야한다는 주장이 제기됐다. 당시 한나라당 박보환 의원은 2010년 학자금대출제한 대학으로 선정된 18개 부실 대학에 2007년부터 3년간 지원한 국고가 195억 원이 넘는다면 부실대학을 정부가 살려준 셈이라고 비판했다. 이에 등록금 부담 경감의 첫 번째 출발은 바로 부실대학 퇴출에서부터 시작돼야 한다고 주장했다.¹⁶⁾

그러나 부실대학이 퇴출된다해도 고액 등록금 문제는 여전히 과제로 남고, 무엇보다 학생, 학부모들이 고액 등록금 문제를 시급히 해결하길 원하는 상황에서 '先 구조조정 後 등록금 부담경감' 주장은 수용되기 어려웠다.

다만, 당시 이주호 교육부장관은 학자금대출제한대학과 경영부실대학을 선정하여 자체적인 구조조정을 더욱 활발하게 유도하고 있다고 답변했다.¹⁷⁾

14) 대학교육연구소, 2012년~2015년 국가장학금 실태분석, 현안보고, 2016. 3~4쪽

15) 제298회 교육과학기술위원회 회의록 3호. 2011.3. 46쪽. 제299회 교육과학기술위원회 회의록 6호, 2011.4.28. 5쪽~7쪽.

16) 제301회 국회본회의회의록 5호. 2011.6.8. 51쪽.

17) 제301회 국회본회의회의록 5호. 2011.6.8. 51~52쪽.

3. 이후 과제

2012년 도입된 국가장학금은 점차 예산이 늘어 오늘날 한국의 대학 등록금 부담을 낮추는 대표적인 정책으로 정착했다. 그러나 고액 등록금은 그대로 유지되고 있으며 이로 인한 논란은 계속 이어지고 있다.

이명박 정부에 이어 집권한 박근혜 정부는 대선에서 ‘2014년까지 대학생 반값 등록금 실천’을 공약으로 내세우고 1년 지난 2015년에 ‘반값등록금이 완성됐다’고 발표했다. 그러나 학생·학부모들은 체감하기 어렵다는 반응이 많았고, 대학 등록금은 인상을 멈췄을 뿐, 사립대 747만원, 국립대 421만원(2016년 기준)으로 ‘고액 등록금’을 유지했다.

문재인 대통령은 대선 후보 시절 ‘반값등록금 추진’을 공약했으나 ‘반값등록금’이 실제 등록금 인하인지, 국가장학금 확대인지 모호했다. 2012년 대선 당시 더불어민주당 대통령 후보였던 문재인 대통령은 △2013년 국·공립대, 2014년 사립대 반값등록금 도입 △국가차원에서 등록금 표준액과 상한액 설정 △재원확보 방안으로 고등교육재정교부금 도입 등으로 고지서 상의 반값등록금 실현 방안을 구체적으로 약속한바 있다.

그러나 2016년 총선에서 더불어민주당은 고지서 상의 반값등록금은 국·공립대에 한해 시행하고, 장기적으로는 ‘소득연계형 국가장학금’과 유사한 제도를 시행하겠다고 밝힘으로써 기존의 ‘반값등록금’ 공약에서 후퇴한 바 있다.¹⁸⁾

결과적으로 문재인 정부도 현재 국가장학금 정책을 등록금 부담을 낮추는 핵심정책으로 유지하고 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 국가장학금은 보수정권이 당시 우리 사회에 형성된 고액 등록금에 대한 불만과 복지확대 요구에 떠밀리듯 도입한 정책인 탓에 고등교육의 공공성, 수익자부담의 원칙 등 등록금을 둘러싼 근본문제를 충분히 검토하지 못하고 도입됐다.

그 결과 고액 등록금을 그대로 둔 채 ‘장학금’ 형태로 등록금 부담을 낮추는 국가장학금 제도는 정부가 수조원에 달하는 예산을 투입하고 있음에도 여러 문제를 낳고 있다. 소득분위 산정에 대한 이의제기 속출, 성적제한으로 학자금지원

18) 대학교육연구소, 현안보고-19대 대선, 대학관련 공약 검토, 2017.5.6. 2~3쪽.

을 받지 못하는 학생 발생, 사립대학 자구노력 유도 불가 등이 이에 해당한다.

등록금을 국민이 감당할 수 있는 수준으로 낮추고, 대학에 대한 정부와 대학운영자의 지원을 늘려 고등교육 공공성을 확대하는 것이 이후 한국 대학교육의 과제라 할 수 있다.