



## 서울시립대학교 운영체제와 반값등록금

### 정, 병호

---

**(Citation)**

日韓シンポジウム, 第5回:1-24

**(Issue Date)**

2017-02-11

**(Resource Type)**

conference object

**(Version)**

Version of Record

**(URL)**

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90006951>



# 서울시립대학교 운영체제와 반값등록금

정병호 (서울시립대 법학전문대학원 교수, 원장)

# I. 서울시립대의 설치 근거

서울특별시 행정기구 설치조례 제22조:

“ 「지방자치법」 제113조 및 「고등교육법」 제28조의 규정에 따라 국가와 인류사회발전에 필요한 학술이론과 그 응용방법을 교수·연구하며, 사회가 요구하는 지도적 인재를 양성하기 위하여 시장 소속 하에” 설치.

동 조례 24조 1항: 대학교의 운영에 관한 사항은 따로 조례(-> 서울시립대학교 운영에 관한 조례)로 정함.

## II. 서울시립대학교의 운영

### 1. 운영의 원칙

서울시립대학교는 설치목적과 「고등교육법」 제28조에 따라 대학교의 이념을 달성하는데 적합하도록 운영하여야 한다(서울시립대학교 운영에 관한 조례 제2조 1항)

## II. 서울시립대학교의 운영

### 2. 대학재정의 구조

#### (2) 대학회계의 前史

「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」 (2015.3.13. 제정, 2016.1.1. 시행) 제4조에 따라 설치된 대학회계에 의해 운영.

- 대학회계= 국가 및 지방자치단체의 지원금+ 대학의 자체수입금.
- 자체수입금= 등록금 수입이 주이고 기타 주차료 등 세외수입이 있다.
- 기타 산학협력단회계와 발전기금 회계

## Ⅱ. 서울시립대학교의 운영

### (2) 대학회계의 前史

- 과거 국공립대 회계= 일반회계(국가나 지방자체단체의 지원금을 대상으로 하는 일반회계)+ 기성회계(형식: 학부모의 자발적 지원조직인 기성회의 회계)
- 국공립대 학생들의 기성회비 반환소송과 국립대학회계법안 제출  
국공립대를 상대로 기성회비가 불법이므로 지난 10년 동안 불법 징수한 기성회비를 반환하라는 소송 제기. 대학이 하급심에서 패소하자, 교육부는 사립대처럼 기성회계를 폐지하고 일반회계를 포함하는 대학회계를 설치하는 내용의 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률안」 제출

## Ⅱ. 서울시립대학교의 운영

### (2) 대학회계의 前史

#### ○ 서울시립대의 위기

교육부는 애초에 국립대에 대해서만 관심.

국내 유일의 4년제 공립대인 서울시립대의 경우 기성회계를 대체하는 회계 없이 기성회비의 불법성이 대법원에서 확정되면, 교수의 수당(연간 2천원 정도)과 기성회직원의 급료 지급 불가능.

#### ○ 대학회계법을 공립대에도 준용

서울시립대 측에서 입법과정에 적극 참여하여 공립대학에도 「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」이 준용되도록 함

## Ⅱ. 서울시립대학교의 운영

### (3) 2017년 대학회계 예산안

#### □ 예산안 총괄표

(단위 : 천원)

구분		2017 예산안(A)	2016 예산(B)	증감(A-B)	
				증감액	비율
세입	계	<b>116,326,329</b>	87,302,218	29,024,111	33.2%
	시 지원금	73,566,562	47,623,475	25,943,087	54.5%
	자체수입금	42,759,767	39,678,743	3,081,024	7.8%
세출	계	<b>116,326,329</b>	87,302,218	29,024,111	33.2%
	시 지원금	73,566,562	47,623,475	25,943,087	54.5%
	자체수입금	42,759,767	39,678,743	3,081,024	7.8%

## Ⅱ. 서울시립대학교의 운영

### 3. 대학교 운영위원회

#### (1) 설치근거

대학교의 종합발전계획, 투자계획, 학사운영 및 교원임용과 기타 대학교 운영에 관한 중요사항을 심의·조정하기 위하여 서울특별시(이하 "시"라 한다)에 대학교운영위원회를 둔다(조례 제3조 1항).

#### (2) 구성

위원장(시장), 공동부위원장 2인(정무부시장과 위촉직 위원 중 1인 호선), 기타 12인 이하의 위원(당연직: 시의 기획조정실장, 대학의 총장, 기획처장. 위촉직: 시의원 중 시의회의장이 추천한 자, 교육·학교운영 등에 관하여 학식과 경험이 풍부한 자, 대학교 운영과 관계 있는 자)

#### (3) 실무위원회

관계 공무원으로 구성

## Ⅱ. 서울시립대학교의 운영

### 4. 총장선출

#### (1) 서울시립대 총장 선출(임명)의 법적 근거

서울시립대의 추천을 받아 지방교육공무원 인사위원회에 자문하여 시장이 임명  
(교육공무원법 제55조 1항)

#### (2) 서울시립대의 총장 후보자 추천

1) 총장후보자추천위원회에서 2인 이상의 후보자를 총장 임기만료 30일전까지 시  
장에게 추천(교육공무원임용령 제12조의 2)

2) 국공립대 총장후보자추천위원회의 추천 방식

추천위원회에서의 선정 또는 해당 대학교원의 합의된 방식과 절차에 따른 선정  
(교육공무원법 제24조 3항)

## Ⅱ. 서울시립대학교의 운영

### 3) 서울시립대의 총장후보자 선출

서울시립대 교원의 합의된 방식과 절차에 따라 전임교원 및 전체교수회가 정한 자(현재 직원에게 전임교원 투표권의 10% 인정)의 직선에 의해 총장후보자 선출(서울시립대학교 총장후보자 추천에 관한 규정)

추천위원회에서 총장후보자 선거 관리- 입후보자 중 2인 이상 5인 이하의 총장후보대상자 선정,

직접 선거에 의해 과반수 득표자와 차점자를 선정.

- 1차투표(해외 연구년 교수 포함)에서 과반수 득표자가 없으면, 1차투표의 상위득표자 3인을 대상으로 2차투표 실시하여 과반수 득표자와 차점자 선정, 2차투표에서도 과반수 득표자가 없으면 2차투표의 상위득표자 2인을 대상으로 3차투표 실시하여 득표순으로 2인을 총장후보자로 선정.

## II. 서울시립대학교의 운영

### 5. 재정위원회

#### (1) 법적 근거

「국립대학의 회계 설치 및 재정 운영에 관한 법률」에 따라 설치

#### (2) 권한

재정 및 회계 운영에 관한 주요 사항을 심의·의결

특히 총장은 대학회계의 예산 및 결산에 관한 사항에 대한 심의·의결 결과에 반드시 따라야 하며, 그 외의 사항에 대한 심의·의결 결과는 최대한 존중하여야 한다.

#### (3) 구성

##### 1) 당연직 위원(6인):

대학원장, 교무처장, 학생처장, 기획처장, 연구처장, 행정처장

##### 2) 일반직 위원(9인): 임기 2년, 1회 연임 가능

교원 2인(교수회 추천), 직원 2인(서울시공무원노조 서울시립대 지부 1인, 전국대학노조 서울시립대 지부 및 교육전문직 노조 1인 추천), 재학생 2인(총학생회 1인, 대의원회 1인 추천), 동문 1인(총동창회 추천), 시의원 1인(소관상임위원을 시의회에서 추천), 기타 1인(학교발전에 기여한 사람 또는 학교경영에 필요한 전문성과 경험을 갖춘 사람을 관련 단체 또는 총장이 추천)

##### 3) 위원장: 일반직 위원 가운데 호선

## Ⅱ. 서울시립대학교의 운영

### 6. 교수회

(1) 2012년 9월부터 학칙기구로 설치.

2012년 11월 전임교원의 직접 선거에 의해 교수회장 선출. 현재 3대 회장 재임.

약간 명의 고문, 부회장 2인, 사무총장. 부총장, 각 단과대학 회장, 각종 위원회 및 평의회(회장, 부회장, 제19조의 단과대학 교수회의장, 사무총장과 평의원)으로 구성

(2) 교수회의 권한

대학본부에 심의. 건의하는 기능이 주었던 과거의 교수협의회를 대체하여, 심의. 의결기구로 권한 강화.

## Ⅱ. 서울시립대학교의 운영

### (2) 교수회의 권한

#### 1) 총회의 권한

회장 및 감사의 선출, 총장후보자의 선출, 교수회 규정 개정의 발의 및 심의, 평의회의 심의.의결권한 중 회장이 부의한 사항

#### 2) 평의회의 권한

- 1. 예산(안), 결산, 기타 재정에 관한 중요사항의 심의, 2. 교수의 신분 및 처우에 관한 중요사항의 동의 3. 총장후보자 추천에 관한 규정 개정의 심의 4. 학칙 및 제규정의 제.개정 발의 또는 심의 5. 대학운영에 관한 기본방침의 발의 또는 심의 6. 주요기구의 설치 및 통.폐합에 관한 건의 7. 교수회의 예산안 및 결산의 심의.의결 8. 본회의 운영에 관한 제반 사항의 의결 9. 총장이 부의한 사항의 논의 10. 중장기발전계획의 심의 11. 기타 총회에서 위임한 사항의 심의

## Ⅱ. 서울시립대학교의 운영

### 7. 학생회

총학생회, 단과대학학생회, 학부.과 학생회. 최근 학생들의 관심저하로 총학생회 구성의 어려움.

### 8. 직원 노조

직원 구성:

- (1) 서울시의 파견 공무원
- (2) 대학회계직원
- (3) 대학회계전문직

### Ⅲ. 반값등록금 도입과 성과

#### 1. 도입 과정

이명박 정부(2008.3.~2013.2)의 신자유주의 정책에 대한 반발로 야당인 민주당에서 무상복지정책을 공약으로 내세웠고, 그 일환으로 2011년 10월 시장 보궐선거에서 학부 반값등록금 공약. 박원순 후보가 민주당의 공약을 그대로 수용.

#### 2. 박원순 시장의 공약 실천

2012년 3월부터 현재까지 5년간 반값등록금 시행, 2012년부터 180억 원 지원.

2017년 등록금 동결- 인문사회 1,022,000원, 수학 1,126,500, 이학 1,228,500, 공학 1,350,500, 체육 1,371,000, 미술 1,444,000, 음악 1,610,500

# III. 반값등록금 도입과 성과

## 3. 반값등록금의 성과

### (1) 반값등록금 시행전후 시립대 재정변화

<표 1> 반값등록금 시행전후 시립대 재정현황 (단위 : 백만원)

구분	2011년	2012년 (반값등록금 원년)	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2012- 2017 평균(건축비 포함/불포함)
*시립대 예산총액	80,293	84,021	79,303	75,935	79,139	87,302	116,326	87,004
** (증 감)		(3,728)	(-4,718)	(-3,368)	(3,204)	(8,163)	(29,024)	
<건축비>	<1억원>	<51억원>	<없음>	<41억원>	<35억원>	<100억>	<390억>	
건축비 제외	79,293	78,921	79,303	71,835	75,639	77,302	77,326	/76,721
시지원금 예산총액	30,480	48,625	44,151	43,986	40,534	47,623	73,566	49,747
** (증 감)		(18,145)	(-4,474)	(-165)	(-3,452)	(7,089)	(25,943)	
건축비 제외	30,380	43,525	44,151	39,886	37,034	37,623	34,566	39,463
자체수입금 ** (증 감)	49,813	35,396	35,152	31,949	38,605	39,678	42,759	37,256
		(-14,417)	(-244)	(-3,203)	(6,656)	(1,073)	(3,081)	

### III. 반값등록금 도입과 성과

<표2> 서울시 예산(순계)대비 비율 (인건비 포함. 단위 : 백만원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015
서울시 예산 (증감 비율)	18,640,000	19,949,600	20,628,700	21,549,800	22,842,700
* 시립대 예산총액 (비율)	114,144 (0.61%)	119,655 (0.60%)	116,969 (0.57%)	114,303 (0.53%)	**** 120,832/ <u>121,332</u> (0.53%)/ <u>(0.53%)</u>
** 시지원금 예산총액 (비율)	*** 64,331/ <u>76,931</u> (0.35%)/ <u>(0.41%)</u>	84,259 (0.42%)	81,817 (0.40%)	82,354 (0.38%)	**** 82,227/ <u>88,127</u> (0.36%)/ <u>(0.386%)</u>

\* 시립대 예산총액은 시지원금 예산총액과 기성회계/자체수입금의 합이며 인건비가 포함된 금액임.

\*\* 인건비가 포함된 금액임.

\*\*\* 동등한 비교를 위해 기성회수입의 50%를 시지원금에서 증액하였을 경우를 가정하면,

1) 시지원금은 64,331백만원 + 12,600백만원 = 76,931백만원

2) 비율은 (64,331+12,600)/18,640,000 = 0.41%

\*\*\*\* 수업료와 입학금 수입 54억원을 2015년부터 자체수입금으로 처리한 것을 반영함. 또한 청소 및 관리용역 고용형태변경에 따른 예산 5억원을 반영함, 시지원금 예산총액에는 원래 예산에 59억원을 추가하고 시립대 예산총액에는 5억원을 추가함.

# Ⅲ. 반값등록금 도입과 성과

## (2) 대학평가 변동 추이

<표3> 중앙일보 대학평가 재정지표와 평가순위

평가연도 (자료기준)		2012년 (2011년)	2013년 (2012년)	2014년 (2013년)	2015년 (2014년)	2016년 (2015년)
등록금 대비 교육비 지급률	순 위	24	17(5)	12(5)	20(2)	2
	지 표 값	254.79	309.39 (416.26)	300.53 (422.79)	284.64 (409.90)	426.45
등록금 대비 장학금 지급률	순 위	7	3	4	2	2
	지 표 값	23.34	30.82	27.97	28.36	28.13
세입 중 등록금 비율	순 위	29	16	36	27	지표삭제
	지 표 값	43.46	35.27	36.69	40.61	37.45

※ 자료기준 : 전년도 결산

※ 순위는 서울시 재무국으로 통합 편성된 교수 직원 및 조교 인건비가 포함되지 않은 상태에서 각 해당연도에 중앙일보 대학평가결과로 발표된 순위이며, 괄호 안 ( ) 순위는 인건비를 포함할 경우 순위임.

※ 2016.1.부터는 인건비를 포함하여 총교육비를 산출하는 것이 인정됨.

### (3) 반값등록금 시행전후 시립대 교육비 현황

<표3> 주요 국립대학 대비 교육비 변동추이 비교 (2011년 자료 대비)

(단위 : 천원)

대학명	구분	평가연도 (자료기준)	2012년 (2011년)	2013년 (2012년)	2014년(2013년)	2015년(2014년)	2016년 (2015년)	4년간증감
서울 시립대	총교육비		12683765	13608616	14209481	13803401	141607211	11769346
	2011년대비 총교육비변동률(%)		-	54%	94%	64%	91%	91%
	(학부재학생수명)		897	892	909	959	9516	
	재학생1인당교육비 (2011년대비비율)		1429	1520	1526	1441	14881	-48 (-03%)
경북대	총교육비		33358828	36847380	40733955	424172100	447217116	113678288
	2011년대비 총교육비변동률(%)		-	105%	211%	272%	341%	341%
	(학부재학생수명)		22169	24314	23882	24168	23702	
	재학생1인당교육비 (2011년대비비율)		1503	1515	1695	1751	18868	3755 (248%)
부산대	총교육비		35194387	38159355	40422075	42549827	480814589	12962002
	2011년대비 총교육비변동률(%)		-	87%	151%	220%	369%	369%
	(학부재학생수명)		21788	21613	21678	22225	21488	
	재학생1인당교육비 (2011년대비비율)		1614	1766	1867	1922	22376	6235 (386%)
전북대	총교육비(천원)		31217300	32137804	33728821	34686197	389362973	772838333
	자료기준2011년 총교육비변동률(%)		-	30%	81%	111%	248%	248%
	(학부재학생수명)		18748	19143	18309	19330	18743	
	재학생1인당교육비 (2011년대비비율)		1666	1678	1787	1784	20774	4128 (248%)

※ 출처 : [총교육비] 2011 ~ 2012 (자료기준연도) - 중앙일보; 2013 ~ 2015 - 공시자료 / [재학생수] 대학알리미, 대학 통계연보

- 자료기준연도로 2011년과 2012년 총교육비는 공시자료가 공개되지 않아서 평가연도 당시 중앙일보에서 사용한 공시자료를 사용함.

- 오류 등으로 추후에 수정이 없었다면 중앙일보 대학평가자료와 공시자료는 일치함.

### (3) 반값등록금 시행전후 시립대 교육비 현황

<표4> 2011년 대비 주요 국공립대학 재학생 1인당 교육비 비교 (학부생) (단위 : 천원)

평가연도 (자료기준)	2012년 (2011년)	2013년 (2012년)	2014년(2013년)	2015년(2014년)	2016년 (2015년)	평균 증가율 (자료기준 연도: 2012~2015)
서울시립대 (2011년 대비 변동률)	14,929 (-)	15,260 (2.2%)	15,256 (2.2%)	14,461 (-3.1%)	14,881 (-0.3%)	0.25%
경북대 (2011년 대비 변동률)	15,113 (-)	15,155 (0.3%)	16,905 (11.9%)	17,551 (16.1%)	18,868 (24.8%)	13.3%
부산대 (2011년 대비 변동률)	16,141 (-)	17,656 (9.4%)	18,647 (15.5%)	19,282 (19.5%)	22,376 (38.6%)	20.8%
전북대 (2011년 대비 변동률)	16,646 (-)	16,788 (0.9%)	17,837 (7.2%)	17,954 (7.9%)	20,774 (24.8%)	10.2%
3개 국립대 평균 교육비	15,967	16,533	17,796	18,262	20,673	
3개 국립대 평균 대비 서울시립대 교육비 비율	93.5%	92.3%	85.7%	79.2%	72.0%	

※ 출처 : [총교육비] 중앙일보 / [재학생수] 대학알리미, 대학 통계연보 (재학생수는 학부생만 고려함.)

### (3) 반값등록금 시행전후 시립대 교육비 현황

<표5> 중위권(중앙일보 평가 10~20위) 국공립대학 재학생 1인당 교육비 비교 (대학원생 포함)

(단위: 천원)

평가연도 (자료기준)	2014년 공시 (2013년 기준)	2015년 공시 (2014년 기준)	2016년 공시 (2015년 기준)	3년간 증감
서울시립대(공립)	11,830.0	11,258.3	11,611.9	-218.1
경북대(국립)	13,254.2	13,695.8	14,477.7	1,223.5
부산대(국립)	13,551.3	14,083.6	15,787.2	2,235.9
전북대(국립)	14,494.2	14,700.2	16,331.7	1,837.5
충남대(국립)	13,086.3	13,098.2	14,362.4	1,276.1
전남대(국립)	13,732.0	13,364.3	15,290.3	1,558.3
5개 국립대 평균	13,623.6	13,788.4	15,249.9	1,626.3
5개 국립대 평균 대비 서울시립대 교육비(%)	86.8	81.7	76.1	-10.7

※ 출처 : [총교육비] 중앙일보 / [재학생수] 대학알리미, 대학 통계연보 (재학생수는 학부생만 고려함.)

# III. 반값등록금 도입과 성과

## (4) 분석결과 종합

### 1) 대학재정 평가에서 긍정적 효과

주요 지표인 등록금 대비 교육비 지급률, 등록금 대비 장학금 지급률, 그리고 세입 중 등록금 비율의 변동을 분석한 결과 모든 지표가 크게 개선되었으며 중앙일보 대학평가에서도 순위가 급격히 상승하였다. 특히, 반값등록금 시행 첫 해인 2012년(자료기준) 평가에서 그 효과가 매우 뚜렷하게 나타났다.

### 2) 반값등록금 시행 이후 건축비 제외 시지원금 지속적 감소:

2012년 43,525백만원-> 2017년 34,566백만원

### 3) 경쟁대학(중앙일보 대학평가순위 10위 ~ 20위권 국립대학교) 대비 교육비 낮은 수준

2011년~ 2015년(자료기준) 기간 동안 시립대의 학생 1인당 교육비 지급액은 평균 0.25% 증가한 반면 국립대학의 평균증가율은 13.3% ~ 20.8%.

학생 1인당 교육비가 반값등록금 시행 전(2011년)에 3개 국립대학 평균교육비의 93.5%수준이었던 것이 2013년(자료기준)부터는 85%수준으로 떨어졌으며 2015년(자료기준)에는 72%까지 하락.

### III. 반값등록금 도입과 성과

- 4) 반값등록금 시행 이후 입학생 학력수준 향상 미미  
세간의 예상, 추측과 달리 반값등록금 시행 이후에도 입학생의 학력수준은 특기할 만한 영향을 받지 않은 것으로 평가.  
그 원인은 강고한 한국대학의 서열 구조인 것으로 추측됨.

### III. 반값등록금 도입과 성과

#### (5) 반값등록금에 대한 구성원의 평가

##### 1) 학생

학부모의 등록금 부담 저감, 아르바이트 대신 학업 집중 등을 이유로 서울시에 고마움을 표시.

그러나 교육여건 개선이 미흡한 데에 대해 공개적으로 불만 표시.

##### 2) 교수

반값등록금 시행이 대학과의 상의 없이 전격적으로 진행되어 상당한 불만.

처음부터 반값등록금을 시행하면, 그 동안 자율적으로 운용해온 기성회비 수입이 줄어들어 대학의 교육여건이 악화될 것을 우려하였는데, 지난 5년간 우려가 현실이 되어 반값등록금에 대해 공개적으로 지지를 표시하는 교수는 찾기 어려움.

앞친 데 덮친 격으로 2016년부터 대학회계법이 시행되어 과거의 기성회계 수당(정교수 기준 연간 약 2천만 원) 수령을 위해 귀찮은 paper work까지 하여야 하고 수당에 대한 과세 강화로 현저하게 사기 저하.