



한국 고등교육재정의 안정적 확보에 관한 논의 : 고등 교육재정교부금법안에 대한 국회 논의를 중심으로

윤, 태우

(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

(Issue Date)

2022

(Resource Type)

research report

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90008950>



한국 고등교육재정의 안정적 확보에 관한 논의*

—고등교육재정교부금법안에 대한 국회 논의를 중심으로—

Discussion on Securing Stable Finance for Higher Education in Korea; Focusing on the Higher Education Financial Grant Act and the National Assembly discussion

윤태우(타고 타이스케)**

Yoon Taewoo(Tagoo Taisuke)

주제어 : 고등교육 Higher education, 고등교육재정교부금법안 Higher Education Financial Grant Act, 고등교육재정의 안정적 확보 Securing stable finance for higher education, 무상교육의 점진적 도입 Progressive introduction of free education, 대학 등록금 Tuition fee, 교육을 받을 권리 Right to education

서론: 본 연구의 과제·대상·방법

1) 과제

대한민국 헌법과 교육기본법은 고등교육 재정을 두고 그 방법 등 사항에 대해서 구체적으로 정하지 않고 있다. 이 때문에 고등교육 예산은 매년 정부 예산 편성을 통해 일반회계나 특별회계 사업예산에 계상하는 방법으로 산정되고 있어, 안정적으로 확보하고 있지 못하다는 지적이 나온다. 한국은 GDP 에서 고등교육비가 차지하는 비율이 1.6%(2017 년)로 OECD 평균(1.4%)에 비해 높은 수준이지만¹, 이러한 수치는 높은 민간 부담 때문이다. OECD 통계에 따르면, 한국의 고등교육비의 공공 부담 비율은 GDP 대비 0.6%(2017 년)로 OECD 평균(1.0%)보다 낮은 편이다². 고등교육비의 공공-민간 부담 비율을 보았을 때는, OECD 국가들이 평균적으로 68% 정도를 공공재원으로, 29% 가량을 민간재원으로 충족하는 데 비해서, 한국은 38% 정도를 공공재원으로, 62%를 민간이 마련하고 있다(2017 년 기준)³. 공공 부담 비율이

* 이 연구는 일본 정부(문부과학성) 및 일본학술진흥회(JSPS)의 재원으로 조성된 과학연구비조성사업(KAKEN) 지원을 받아 수행된 연구임(19K02864).

** 경남대학교 사회학과 졸업, 대학교육연구소(HEI) 회원. tatayoon@gmail.com

¹ OECD 교육지표(2020)

² OECD 교육지표(2020)

³ OECD 교육지표(2020)

2000 년에 23.3%(민간 부담 76.7%), 2010 년에 27.3%(민간 부담 72.7%)였던 것⁴에 비추어 보면 공공 부담 비율이 다소 늘어났지만, 여전히 민간 부담 비율이 상당하다. 한국의 민간 부담 비중은, 한국과 유사하게 사립대학이 많은 미국(민간 부담 65%), 일본(민간 부담 69%)과 함께 OECD 회원국 중 최고 수준이라고 지적된다⁵.

이 연구에서는, 한국의 고등교육재정이 안정적으로 확보되지 못하고 공공 부담이 낮다고 지적되어 온 것을 두고, 그 안정적 확보에 대한 논의의 경위와 특징을 드러내고자 한다. 특히 그동안 발의된 고등교육재정교부금법안(이하 교부금법안)의 주요 내용과 동 법안에 대해 국회에서 논의된 내용을 바탕으로, 지금까지 합의된 부분과 남은 쟁점이 무엇인지 밝히고자 한다. 이를 바탕으로 앞으로 정부 및 국회가 해결해야 할 과제는 무엇인지 고찰하고자 한다.

한편, 2021 년 7 월 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」이 제정·공포되어 2022 년 7 월 국가교육위 출범을 앞두고 있다. 교육 정책과 관련한 대통령 직속 사회적 합의기구라는 점에서, 고등교육 재정의 안정적 확보를 위해 한발짝 나아가는 계기가 될지에 대해서도 언급하고자 한다.

2) 대상

수집한 자료는 각 의원실이 제출한 고등교육재정교부금법안(11 건⁶)과 이에 대한 전문위원 검토보고(7 건), 관련한 회의록(11 건) 등 총 29 건이다. 고등교육재정교부금법안 11 건은, 제 17 대 국회(2004.05.30.~2008.05.29.) : 박찬석 의원⁷(2004 년) 1 건, 18 대 국회(2008.05.30.~2012.05.29.) : 김우남 의원(2009 년), 임해규 의원 (2009 년), 권영길 의원(2011 년) 등 3 건, 19 대 국회(2012.05.30.~2016.05.29.) : 한명숙 의원(2012년), 정진후 의원(2012년), 정우택 의원(2013 년) 등 3 건, 20 대 국회(2016.5.30.~2020.5.29.) : 서영교 의원(2016 년), 윤소하 의원(2017 년), 안민석 의원(2017 년) 등 3 건, 21 대 국회(2020.5.30.~) : 서동용 의원(2021) 1 건이 발의되었다. 이에 대한 전문위원 검토보고 7 건은, 17 대 : 1 건, 18 대 : 2 건(김·임 의원 법안에 대해서는 모아서 1 건), 19 대 : 2 건(한명숙, 정진후 의원 법안에 대해서는 모아서 1 건), 20 대 : 2 건이다. 20 대 윤 의원 법안과 21 대 서

⁴ OECD 교육지표(2013)

⁵ 민간 부담 비중 자료는 OECD 교육지표(2020).

⁶ 11 건 모두 법안명이 동일하다('고등교육재정교부금법안 (○○○의원 대표발의)').

⁷ 인명의 표기는 '○○○ 의원→○ 의원'과 같이 한다.

의원 법안에 대한 검토보고가 빠졌다⁸. 회의록 11 건은, 17 대 : 1 건, 18 대 : 6 건, 19 대 : 2 건, 21 대 : 2 건이다. 법안이 상정되었지만 회의에서 논의되지 않은 채 임기 만료 폐기된 것으로 보이는 경우인 3 건(20 대 : 서·윤·안 의원 법안)은 회의록 검토대상에서 제외했다.

표 1 수집한 자료 일람(고등교육재정교부금법안, 검토보고, 회의록)

국회대수	발의 의원 (제안 일자)	검토보고 작성자 (작성일)	관련 국회 회의록
17대	1. 박찬석 (2004.11.24.)	1. 천병호 (2005.4.)	1. 제253회 국회(임시회) 제2차 교육위원회(2005.4.19.)
18대	2. 김우남 (2009.11.13)	2. 이진호 (2011.3.)	2. 제298회 국회(임시회) 제2차 교육과학기술위원회 (2011.3.4.)
	3. 임해규 (2009.11.23.)		3. 제298회 국회(임시회) 제3차 교육과학기술위원회 (2011.3.7.)
	4. 권영길 (2011.6.7.)	3. 이진호 (2011.6.)	4. 제301회 국회(임시회) 제2차 교육과학기술위원회 (2011.06.14.) 5. 제301회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 제4차 법안심사 소위원회(2011.8.1.) 6. 제302회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 제2차 법안심사 소위원회(2011.8.17.) 7. 제302회 국회(임시회) 교육과학기술위원회 제3차 법안심사 소위원회(2011.8.25.)
19대	5. 한명숙 (2012.5.30.)	4. 임진대 (2012.9.)	8. 제311회 국회(정기회) 제1차 교육과학기술위원회 (2012.9.13)
	6. 정진후 (2012.6.27.)		
	7. 정우택 (2013.7.3.)	5. 임진대 (2013.12.)	9. 제320회 국회(정기회) 제8차 교육문화체육관광위원회 (2013.12.9.)
20대	8. 서영교 (2016.12.26.)	6. 정재룡 (2017.2.)	제349회 국회(임시회) 제2차 교육문화체육관광위원회 (2017.2.14)
	9. 윤소하 (2017.3.20.)		제354회 국회(정기회) 제1차 교육문화체육관광위원회 (2017.9.18)
	10. 안민석 (2017.10.10.)	7. 정재룡 (2018.3.)	제358회 국회(임시회) 제1차 교육문화체육관광위원회 (2018.3.19.)
21대	11. 서동용 (2021.10.27.)		10. 제382회 국회(정기회) 제6차 교육위원회(2020.11.12.) 11. 제391회 국회(정기회) 제3차 교육위원회(2021.11.9.)

⁸ 제 20 대 국회 윤소하 의원 법안에 대한 검토보고는, 상정 당시 이미 작성되었을 것으로 추정되지만, '의안정보시스템'에 누락되어 있다. 국회 교육위원회에 이 자료에 대해 문의했지만 자료를 찾을 수 없는 상태라고 답변했다. 또한, 제 21 대 국회 서동용 의원 법안은 아직 상정되지 않은 상태로, 이 법안에 대한 검토보고는 아직 작성되지 않았다고 한다.

3) 방법

법안과 검토보고는 ‘의안정보시스템’⁹을 통해서 수집할 수 있었다. 회의록을 수집하는 과정에서는 주로 의안정보시스템에 게재된 정보를 참고했다. 이 시스템에 각 법안을 검색한 결과 나타난 각 법안 페이지의 ‘소관위 회의정보’란을 참고했다¹⁰. 이곳에 게재된 회의록 전부(9 건)를 열람하였고, 이곳에 게재되지 않은 회의록의 경우 상정일을 참고하여 ‘국회회의록’ 시스템¹¹을 이용해 회의록을 수집했다¹².

1. 고등교육재정교부금법안의 목적 및 제안 이유

고등교육재정교부금 제도 도입은 2000년대부터 학자들로부터 주장되고, 2002년 대통령자문기구 교육인적자원정책위원회에서 재정 지원 책무성을 이유로 내국세로 재원 확보를 하기 위한 법적 장치 마련을 검토하는 등, 이에 대한 논의는 지난 20여년 동안 이어져 왔다(이진호 전문위원 검토보고, 2011.3.). 고등교육재정교부금법안은 2004년 17대 국회에서 박찬석 의원이 최초 발의한 이래로, 현 21대 국회(서동용 의원)에서 같은 이름의 법안이 제출되기까지 총 11회 제출되었다. 이 중 10개 법안 모두 임기 만료에 따라 자동 폐기되었고, 현 21대 국회의 교부금법안은 계류 중이다.

이 논의 과정에서 여야를 떠나 고등교육 재정에 대한 공적 부담이 확대되어야 한다는 공감대가 형성되어 왔다. 여야를 떠나 발의해 온 교부금법안은, 내국세 당 일정 비율을 의무적으로 고등교육 재정에 투입하도록 법률로 정함으로써, 안정적으로 고등교육 재정을 확보하려는 내용이다. 초·중등교육 예산이 지방교육재정교부금법에 따라 당해연도 내국세의 20.79%가 교부금 형태로 안정적으로 확보되고 있는 것처럼, 고등교육 예산도 그 규모를 법률로 정하고자 하는 것이다. 이러한 배경에서 고안된 고등교육재정교부금법안은, 정부의 대학재정지원사업과 ①고등교육재정의 대폭 확대, ②법령에 근거한 대학재정지원의 의무 지출화, ③사립대학에 대한 인건비·경상비 지원이라는 점에서 커다란 차이점이 있다(정재룡 전문위원 검토보고, 2018.3.).

⁹ <https://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

¹⁰ 국회 의안과 김현학 주무관에 따르면, 해당 법안 관련 회의록 전부가 ‘소관위 회의정보’란에 명시된다.

¹¹ <http://likms.assembly.go.kr/record/>

¹² 국회회의록 시스템의 ‘전체회의록’제○대(○년○월○일~○년○월○일) > 상임위원회 > ○위원회’에서 관련 위원회 회의록 전체 목록을 확인할 수 있다. ‘제 253 회 국회(임시회) 제 2 차 교육위원회(2005.4.19.)’ 회의록은 의안정보시스템 17 대 법안 페이지에 누락되어 있지만 상정일(2005.4.19.)을 바탕으로 국회회의록 시스템을 이용하여 수집할 수 있다. ‘제 382 회 국회(정기회) 제 6 차 교육위원회(2020.11.12.)’ ‘제 391 회 국회(정기회) 제 3 차 교육위원회(2021.11.9.)’ 회의에서는 고등교육재정교부금법안이 상정되지 않았지만 이 법안이 언급되거나 관련 주제로 논의된 내용을 확인할 수 있다. 21 대 국회의 교부금 법안 발의일(2021.10.27.) 이후 회의록들을 열람하는 과정에서 숙아낼 수 있었다.

표 2 역대 법안 '목적' 및 '제안 이유' 주요 키워드 비교

국회대수	대표발의 의원 (발의 연도)	고등교육 경쟁력	구조조정, 구조개혁	균형발전, 교육격차	교육공공성, 교육권	등록금 부담	시간강사, 전임교원
17대	박찬석(2004)	○	○	○			
18대	김우남(2009)	○	○	○			
	임해규(2009)	○		○		○	
	권영길(2011)	○		○	○	○	○
19대	한명숙(2012)	○		○	○	○	
	정진후(2012)			○	○	○	○
	정우택(2013)	○		○	○	○	
20대	서영교(2016)	○	○	○	○	○	
	윤소하(2017)	○		○	○	○	○
	안민석(2017)	○		○	○	○	
21대	서동용(2021)	○		○	○	○	

*노란색 : 진보 정당(구 민주노동당, 구 통합진보당, 정의당), *파란색 : 보수 정당(현 국민의힘 전신), *무색 : 중도 정당(현 더불어민주당 및 그 전신)

<표 2>¹³를 보면 알 수 있듯, 교부금법안과 이에 대한 논의에서 대체로 공통적으로 보이는 문제의식은, 등록금이 과도하게 높아 가계 부담이 상당하다는 점이다. 또, 한국 대학이 세계에서 경쟁력이 부족하다는 인식과 서울과 지방의 격차가 심각하다는 인식, 교육권과 교육공공성을 안정적으로 보장해야 한다는 인식이다. 키워드 중심으로 살펴보면, '균형 발전' 및 '교육격차 해소'와 '경쟁력'은 여야를 떠나 가장 많이 사용된 키워드다. 그 중에서도 서울과 지방 간 '균형 발전' 및 '교육격차 해소'는 모든 법안에서 한 번도 빠짐 없이 언급됐다. '대학(대학교육) 경쟁력'도 진보 진영 한 건(19대 정진후 의원안)을 제외하고 모든 법안에서 공통적으로 언급됐다.

특히 진보정당 소속 의원만 '시간강사 처우개선'과 '전임교원 확보'를 직접 언급했다는 점이 눈에 띈다. 이 두 가지는 교원의 노동권 뿐 아니라 학생의 교육권도 보장하고자 하는 사안이다. 진보정당 소속 의원들은 '교육 공공성' 및 '교육권' 문제에 대해, 단순히 '등록금 부담 완화' 문제 뿐만이 아니라 '시간강사 처우개선' 문제나

¹³ 더불어민주당을 '진보정당'으로 볼지 '보수정당'으로 볼지에 대해서는, 한국 사회에서 그 견해가 나뉘어져 있는 것으로 보인다. 거대 정당인 국민의힘과 더불어민주당을 두고, 국민의힘을 보수정당으로 민주당을 진보정당으로 지칭하는 경우가 많다. 그러나 정의당 등을 민주당과 다른 진보정당으로 부르는 경우도 많다. 한국의 민주당은 1997년 경제위기(IMF) 이후, 신자유주의를 도입한 자본인이기 때문에 진보정당으로 보는 것은 적절치 않다는 입장도 있다.

‘전임교원 확보’ 문제와도 연관 짓고 있다는 것을 확인할 수 있다.

2. 고등교육재정교부금법안의 6 가지 쟁점

고등교육재정교부금법안을 둘러싼 주요 쟁점을 정리하면 여섯 가지로 추릴 수 있다.

①교부금 제도 목적 적합성 및 필요성, ②재정 부족 및 경직성, ③사립대학 운영비 지원, ④대학 특성화 저해, ⑤구조조정 저해, ⑥형평성이다.

(1) 교부금 제도 목적 적합성 및 필요성

첫 번째로 고등교육재정을 안정적으로 확보하기 위해, 내국세 총액의 일정률을 의무적으로 할당하는 방식인 교부금 제도를 도입하는 것이 타당한가 하는 쟁점이다. 최초 발의된 교부금법안에 대한 검토보고(2005)를 보면, 당시 기획예산처는 “교부금은 국가와 지방간 또는 지방 상호간 재원의 불균형을 조정하기 위한 지방재정조정제도의 일환”이라며 “고등교육기관을 지원하기 위한 예산을 편성하는 방식으로 교부금 제도의 도입은 적절하지 아니하다”는 입장을 취했다.

그러나 6 년여 뒤 18 대 국회에서 김우남, 임해규 의원이 각각 발의한 교부금법안에 대하여 작성된 검토보고(2011)를 보면, 찬성 측은 “교부금도 국고보조금과 같이 고등교육기관인 대학에 교부할 수 있다”며 “국고보조금 제도가 지방자치단체에 한정하지 않고 정부의 역할과 기능을 수행하는 민간에게도 그 보조의 취지를 살려 보조금을 지급하는 것과 마찬가지로, 국민에 대한 교육기능을 수행하는 고등교육 기관에 대해서도 국민의 교육권 보호하고 대학 간 재정력 격차를 시정하는 차원에서 교부금을 지급할 수 있다”고 주장했다.

또, “고등교육에 대한 정부의 투자를 확대하기 위해서는 안정적으로 재원을 확보할 수 있는 교부금 제도의 도입을 전향적으로 검토해야 한다”면서 “장기적인 국가발전을 위해서 (...) 인적 자본 확충을 통하여 국가경쟁력을 강화해야 (한다)”고 필요성을 강조했다. 제 311 회 국회(정기회) 제 1 차 교육과학기술위원회(2012 년 9 월 13 일)에서 김상희 의원은 “(기존 예산 확보 방식에 대하여) 정권이 바뀌거나 그리고 또 여러가지 다른 예산 수요들이 있거나 그러면 또 (예산액이) 달라질 수 있는 것”이라며 불안정성을 지적했다. 그러나 이주호 교육과학기술부 장관은 “안정성을 확보한다고 해서요, 모든 것을 다 교부금 체제로 할 수는 없는 것”이라며 부정적 입장을 견지했다.

이에 김 의원은 “국가장학금 제도만이라도 안정적으로 가지고 가겠다는 의지가

있으면 국가장학금과 관련된 법안을 내놔야 되는 것 아닙니까?” “안정성에 대한 담보 없이 (...) 반값등록금 하겠다고 하는 이런 정부의 지금 대책은 무대책이자 국민들을 속이고 호도하는 것입니다.”라며 정부를 강하게 비판했다. 이에 이 장관은 고등교육 예산을 확대해야 한다는 데는 동의하지만 교부금 제도 도입에는 부정적인 입장을 재차 표명하면서도, 그 이유에 대하여 적극적으로 설명하지는 않았다.

앞서 제 301 회 국회(임시회) 제 2 차 교육과학기술위원회(2011 년 6 월 14 일) 질의 과정에서는, 김창경 교과부 제 2 차관이 교부금법안에 부정적 입장을 표명하자, 김유정 의원은 등록금 부담 완화의 필요성을 강조하며 정부의 대안을 추궁했다. “(그렇다면) 대학이 스스로 인하하도록 하시겠습니까? 아니면 교부금 방식 아니면 다른 재정 투입방식을 고려하고 계십니까? 어떻게 반값등록금을 하시겠다는 건지 그 대책을 말씀해 주세요.” 이에 김창경 제 2 차관은 “(부담 완화를 위해) 여러 가지 방법을 생각하고 있(다)”면서도 “ICL 관련 그 다음에 학자금 대출에 대한 이자 경감이라든가(...)”라며 기존 정책 기조를 유지하겠다는 입장을 표명하는 데 그쳤다.

(2) 재정 부족 및 경직성

두 번째로, 법안을 반대하는 측은 교부금 제도가 재정 경직성을 낳는다는 점을 주로 지적했다. 이에 대하여 찬성 측은 교부금법안의 필요성을 설명하고, 현실성 있는 법안이라고 주장하며, 정부의 의지 부족을 지적했다. 한편, 재정 문제를 따지기보다는 고등교육 정책의 방향성에 대한 국민적 합의를 이뤄야 할 문제라는 지적도 나왔다.

최초 발의된 교부금법안에 대한 검토보고(2005.4.)를 보면, 당시 기획예산처는 법안에 대해 현실적으로 불가하다는 입장이다. “(교부금법안 예산인) 내국세 총액의 7.6%는 2004 년의 경우 7 조 1,600 억원에 달하”는데 “향후 25 년간 매년 2 조원의 공적자금을 상환해야 하는 상황에서 추가적인 대규모 의무비율 확보는 지나치게 재정부담을 가중하게 할 우려가 있다”는 것이다. 최근(2018 년) 작성된 검토보고(정재룡 전문위원)는 “(교부금 예산이) 향후 5년 간 연평균 11조 2,947억 원 수준”인데, 이에 국가 채무로 대응할 경우 “2017 년 예산안에 따를 때 2017 년 말 국가채무 규모는 683 조 원으로 GDP 대비 41%”에 달한다며 “(...)신용등급 하락에 따른 재정금융위기의 위험성을 높일 수 있으므로 경계할 필요가 있(다)”고 우려한다.

제 253 회 국회(임시회) 제 2 차 교육위원회(2005 년 4 월 19 일)에서 김진표 부총리 겸 교육인적자원부장관은 “교부금 형태로 재정의 탄력적 운용을 제한하는 것은

불가피한 경우에 최소한으로 운영되어야 하”고, “단기간으로 끝내야 한다”면서 “현실적인 어려움이 있으리라 생각(한다)”고 부정적 입장을 내비쳤다. 7년여 뒤 열린, 제 311 회 국회(정기회) 제 1 차 교육과학기술위원회(2012년 9월 13일)에서 이주호 장관도 “(교부금)법으로 (예산을 확보)할 때는 (...) 여러가지 경직성이나 다양성의 훼손이나 경쟁력 훼손 같은 문제들이 있”다며 교부금법안에 대한 부정적 입장을 표명하였다. 고경모 교과부 정책기획관도 “(...)현재로서는 교부금 방식이나 특별회계 방식이나 별도의 어떤 회계를 설치해서 지원하는 방식에 대해서는 굉장히 부담스럽다는 것이 재정부의 입장”이라며 부정적 입장을 드러냈다(제 302 회 국회(임시회) 제 2 차 법안심사소위원회, 2011년 8월 17일). 김세연 의원은 교부금법안이 현실적이지 못하다고 지적하면서, (법안 예산인) 내국세 8.4%를 금액으로 환산하면 10조 원이기 때문에 증세를 하거나 국채를 추가 발행하거나, 다른 데 쓰이는 예산을 깎아야 한다고 발언했다(제 311 회 국회(정기회) 제 1 차 교육과학기술위원회, 2012년 9월 13일).

이에 대해 찬성 측은 구체적으로 반박하는 한편 정부의 의지 및 우선순위 문제라는 점을 지적했다. 앞선 김세연 의원의 지적에 대해 우원식 의원은, 2013년 예산 소요액은 10조이지만 기존 고등교육 예산이 6조이기 때문에 4조만 추가로 확보하면 되는 수준이라고 사실관계를 바로잡았다. 또, 대기업 이해를 반영하는 불필요한 토목공사를 줄이면 4조를 확보하는 것은 어렵지 않다고 반박했다.

나아가 우 의원은 이 회의에서 교부금법안을 ‘반값등록금 법안’이라 지칭하며 “장학 제도 (예산)만 조금씩 늘려 갖고 이 (등록금) 문제 해결하겠다는 접근방식 가지고는 도저히 국민들의 고통을 해소할 수 없”다고 법안의 필요성을 강조했다. 현 교육부장관인 유은혜 당시 의원도, 우 의원 발언처럼 예산 문제는 없다고 주장하면서 “어떤 관점에서 어떤 우선순위의 예산 집행을 하는가의 차이”라고 지적했다.

박홍근 의원도 고등교육 예산 확보에 대한 적극적인 태도를 장관에게 촉구했다. 박 의원은 법안에 대해 “(교육)공공성을 높이는 동시에 경쟁력 부분도 강화시키자는 취지”라며 “교육부의 수장이 경직성을 이유로 입법화 문제나 예산 확보에 부정적으로 말씀하시는 게 도대체 납득이 되지 않(는다)”고 비판했다. 우 의원은 “(...)지난 선거 때도 다녀보니까 등록금 때문에 고통을 호소하는 사람들이 굉장히 많(았다)”며 이 장관이 4대강 예산이나 불필요한 토목공사에 대해서는 비판하지 않으면서 예산을 이유로 교부금법안에 소극적이라고 지적했다. 이 회의에서 유기홍 의원은 “(정부와

여당의 반값등록금 공약이) 빈말로 끝나버렸”고 “(예산 확보에 대한 법적 뒷받침과 뚜렷한 대책이 없기 때문에) 그런 (또 빈말로 끝날) 우려를 할 수밖에 없다”며 교부금 제도를 주장할 수밖에 없게 된 배경을 꼬집었다.

제 301 회 국회(임시회) 제 2 차 교육과학기술위원회(2011 년 6 월 14 일)에서 김 제 2 차관이 기존 정책 기조를 유지하겠다고 발언한 데 대해, 권영길 의원은 “삼질 예산(당시 주요 국정사업인 4 대강 사업)에 22 조 원 들어갔어요. 그런데 대학등록금 해결하겠다고면서 1 년에 6 조 원이면 반값 되는데 그거 못 하겠다고 하는 것은 의지의 문제 아니겠냐는 거잖아요.”라고 지적했다. 이에 대해 김 제 2 차관은 “(...)최대한 부처 차원에서 노력을 해서 (...) 하여간 그러한 재정 확보에 최선의 노력을 다하겠습니다.”라고 원론적인 답변을 하는 데 그쳤다.

이 회의에서는 국민적 합의가 선행되어야 한다는 의견도 나왔다. 이진호 전문위원은 “OECD 평균의 60% 수준인 정부의 고등교육 재정부담률을 인상하고 대학등록금 부담을 완화(할 필요가 있다)”면서도, “고등교육 재정 확대의 필요성과 재원 마련에 대한 국민적 동의와 사회 각계의 합의가 선결되어야 할 것”이라고 지적했다.

박영아 의원은 재정 문제를 논의하기에 앞서 정책적 판단이 필요한 문제라는 점을 지적했다. 박 의원은 “대학 진학률이 80% 정도이고 사립대학 비율이 80% 정도인 상황에서 대학에 일률적으로 지원하는 문제에 대해서는 얼마를 지원하(느)냐를 떠나서 정책적 판단을 해야 된다고 생각(한다)”며 “그 정책 판단을 위해서는 사회적 합의가 있어야 (된다)”고 지적했다. “(...)모든 사립(중·고등학교)에 국가가 학교운영지원비를 (지원)했던 것처럼 대학도 그런 시스템으로 갈 것인지 (...) 유럽의 공립대학 시스템으로 갈 건지 (...) 국민적 합의 내지는 토론이 필요하다고 생각하는데(...)” 박 의원이 이를 위한 노력을 정부에 당부하자, 김창경 제 2 차관은 “(...)여론조사도 하고 또 우리도 어떤 식으로든지 공청회라든지 이런 것을 열어 가지고 의견수렴을 적극적으로 하겠(다)”고 답했다.

(3) 사립대학 운영비 지원

최초 발의된 교부금법안에 대한 검토보고(2005)를 보면, 기획예산처가 법안에 반대하는 이유 중 하나로, ①국민의 조세부담으로 대학을 지원하는 것이 대학의 책임성과 자율성에 배치된다는 점을 꼽았다. 대학은 설립 주체가 자기 책임하에 설립·운영하는 것이 원칙이라는 것이다. 또 김세연 의원은 ②사립대학에 대한 재정

지원은 관치화로 연결될 가능성이 상당히 높다고 지적했다(제 311 회 국회(정기회) 제 1 차 교육과학기술위원회, 2012 년 9 월 13 일). 이에 대하여 찬성 측은, 사립대학이라고 해서 기능적 차이가 없다는 점과 한국 특성상 사립대학에 진학하는 것이 불가피한 점을 강조하며 반박했다.

천병호 전문위원이 작성한 검토보고(2005)는 “(…)공·사립대학에 대해 국가가 재정지원을 하면서 (이를) 일반운영비에 사용할 수 있도록 하는 것은 적절하지 아니(하다)”고 지적하고 있다. 7 년여 뒤 이군현 의원은 “사립학교의 경우에 고등교육 재정을 더 확대해야 된다”면서도 “그러나 사립대학들이 자립기반 확충을 해야지 국가재정의존도를 더 높인다면, (…) 간섭이 그만큼 늘어(난다)”며 “사학의 자율성을 우리가 오히려 침해할 수 있다”고 우려했다(제 311 회 국회(정기회) 제 1 차 교육과학기술위원회, 2012 년 9 월 13 일). 이 의원은 교부금 사용용도 조항에 대해서도 지적했다. “R&D 투자를 위한 거라든지 연구비나 사업비 이런 것은 지원 확대를 해야 되겠지만 그러나 인건비라든지 운영비 이런 것은 상당히 신중해야 된다”고 꼬집었다. 이 회의에서 김세연 의원도 “(…)교부금을 통해서 대학의 경상경비를 지원한다는 것은 대학을 관치화 하겠다는 결론으로 연결이 (된다)”고 비판했다. 질의 과정에서 이주호 장관도 “사실 일본이 경상 경비 지원을 하고 있는 경우인데요, 거기에 대한 비판도 많이 있는 것으로 알고 있습니다.”라며 맞장구를 쳤다.

18 대 김우남, 임해규 의원안에 대하여 작성된 검토보고를 보면, 앞선 반대 의견에 대해 찬성 측은 “국·공립대학과 사립대학은 고등교육법상 대학의 설립 주체만 다를 뿐 (…) 역할과 기능에 사실상 차이가 없고 학생과 학부모도 고등교육에 있어서 차별을 받지 않을 권리가 있(다)”며 “사립대학에도 운영비를 지급할 수 있다”고 주장했다. 또 “국·공립대학에 대한 입학정원이 전체 입학정원의 24% 수준인 상황에서, 사립대학에 진학하는 것이 학생 자신의 선택의 결과라고만 할 수는 없”는 데다, “고교졸업생의 대학진학율이 80%를 상회하고 있고 사립대학이 고등교육수요의 76%를 담당하고 있는 것이 현실이므로 사립대학에 대하여 운영비를 지원할 필요가 있다”고 반박했다.

(4) 대학 특성화 저해

교부금법안이 대학 특성화를 저해한다는 지적도 나왔다. 대학은 중등학교와 달리 학교별 특성이 있어야 하는데, 교부금법안은 각 대학의 특성을 살리지 못할 것이라는 우려다. 그러나 18 대 법안(김우남, 임해규 의원안)부터는 교부금을 보통교부금과

특별교부금 또는 사업교부금으로 구분하는 등 이를 보완했다. 앞으로는 정부의 기존 정책 기조 및 대학 평가에 대한 근본적인 논의도 필요할 것으로 보인다.

박찬석 의원 법안에 대한 검토보고(2005)는 기존 정부 정책에 대해서 “(국가 사업에) 각 대학들이 경쟁을 기반으로 참여하고, (...) 선정된 학교에 사업비를 지급하고 있어 대학의 특성화를 기반으로 한 ‘선택과 집중’을 기본방향으로 하고 있다 할 수 있다”면서 교부금법안은 기존 정부 정책과 상충된다고 우려했다. 교부금법안의 경우 “몇 가지 평가요소를 고려하여 교부금을 교부하(는 내용)”인 탓에, “(...)일부 항목에 경쟁력 있는 고등교육기관이 선정되기보다는 다방면에서 적절한 정도의 점수를 받을 수 있는 고등교육기관이 선정될 것으로 예상이 된다”는 지적이다.

그러나 18 대 김우남 의원 법안부터는 교부금을 보통교부금(100 분의 40)과 특별교부금(100 분의 60)으로 구분하면서 앞서 언급된 박찬석(17 대) 의원 법안과 구별된다. 김 의원 법안과 같은 해 발의된 임해규 의원 법안도 보통교부금(100 분의 60)과 사업교부금(100 분의 40)으로 구분한다. 이러한 구분은 그 뒤 발의된 교부금법안에서도 이어진다. 18 대 두 의원 법안에 대하여 작성된 검토보고(이진호 전문위원, 2011)에 따르면, 찬성 측은 “특별교부금 또는 사업교부금은 보통교부금과 달리 현행 방식 대로 (...) 대학의 경쟁력 제고를 목적으로 교부되는 예산이므로 대학의 특성화도 살리고 구조조정 및 통·폐합도 저해하지 않는다(...)”고 주장한다.

(5) 대학 구조조정 저해

교부금법안이 대학 구조조정을 저해할 우려가 있다는 점도 자주 지적되었다. 이러한 지적에 따라 교부금 지원을 제한할 수 있는 조항을 추가하는 등 법안을 보완하는 노력이 따랐다. 한편 오히려 구조조정을 위해서 재정지원이 필요하다는 지적도 있었다.

제 253 회 국회(임시회) 제 2 차 교육위원회(2005 년 4 월 19 일)에서 이군현 위원은 “(...)자칫 경쟁력 없는 대학에 국민의 혈세를 쏟는 현상이 발생할 수 있”고 “자구노력 하지 않는 대학들도 (...) 안정적으로 확보된 교부금에 의해 혜택을 받음으로 해서 경쟁력을 떨어뜨릴 수 있는 개연성이 있(다)”고 우려했다. 김진표 부총리 겸 교육인적자원부장관은 “(...)획일적인 지원보다는 (...) 교육의 질을 높일 수 있는, 또 특성화 시켜서 발전 할 수 있는 (...) (그러기 위한) 구조조정을 이루어 가는 대학들에 대해서만 지원이 이루어져야 한다”며 교부금법안에 부정적 입장을 나타냈다.

6 년 뒤에도 이와 같은 논의가 반복된다. 김우남, 임해규 의원이 각각 발의한

교부금법안에 대한 검토보고(이진호 전문위원, 2011)를 보면, 법안 반대 측은 “(법안이) 대학의 재정수입액이 재정수요액에 미달하는 금액만큼 교부하는 방식이므로 (...) 대학들의 재정확충을 위한 자구노력을 억제”하기 때문에 기존 정부 정책과 상충한다고 지적한다. 이 전문위원은 “(...)교부금법 같은 것은 통과만 될 수 있다면 실효 있는 방법이 될 수도 있겠(다)”면서도 “도덕적 해이를 만들(어)” 구조조정을 저해할 수 있다고 우려했다(제 301 회 국회(임시회) 제 2 차 교육과학기술위원회, 2011년 6월 14일). 김세연 의원도 “(...)경상경비 지원이 부실대학에 대한 구조조정에 상당한 장애가, 걸림돌이 될 것 같(다)”고 우려했다(제 311 회 국회(정기회) 제 1 차 교육과학기술위원회, 2012년 9월 13일). 이 회의에서 이주호 교과부 장관도 “대학 현장에서는 구조개혁이 등록금 부담을 해소하는 것만큼이나 지금 가장 중요한 이슈”라고 구조조정의 필요성을 강조하면서 “(대학 경쟁력도 높여야 하는데 법안으로 인해) 경직성이나 또 다양성의 훼손 등이 있을 가능성이 있(다)”고 법안에 대한 부정적 입장을 표명했다.

이러한 우려에 대해, 교부금법안을 발의한 임해규 의원은 “(교부금법안이 통과되면) 명실상부하게 고등교육에 대해서도 우리가 공공의 책무다 하는 구조를 갖게 된(다)”며 반대 측을 설득하고자 했다(제 298 회 국회(임시회) 제 3 차 교육과학기술위원회, 2011년 3월 7일). 이에 대해 이 장관은 고등교육 재정 확충의 필요성에 대해 공감하면서도 “구조조정이 필요한 시기에 균등지원 체제보다는(...)”이라고 부정적 입장을 재차 나타냈다. 그러자 임 의원은 “(대학이 일정)요건을 충족하지 못할 경우에 교부를 받지 못하도록 해서 구조조정을 강제하는 이런 것이 이루어져야 된다”며 구조조정 필요성에 공감하는 한편, “(교부금 제도로) 고등교육 예산을 획기적으로 높일 수 있(다)”며 “대학에 대해서 안정적이고 일정한 지원을 하는 구조적인 장치는 필요하다”고 강조했다. 또 “(기존 재원 지원 방식에서 벗어나) 하나의 구조를 우리가 새롭게 갖는 것으로 전환하는 문제”라며 “(역대 장관들이) 고등교육에 대해서는 경쟁의 원리와 자부담 원칙으로 해야 (하고), 정부가 안정적인 지원을 해 주는 것은 맞지 않(다)는 사고를 하시는 것 같(다)” “이제는 극복해야 (한다)”고 정부의 전향적 태도를 촉구했다. 이 장관은 “예, 검토해 보겠습니다.”라고 답변하는 데 그쳤다.

교부금법안이 구조조정을 저해한다는 우려에 따라 법안 내용도 변화한 것으로 보인다. 임 의원 법안에서 특기할 점은 제 7 조(교부금의 교부 제외 등)다. “①국가는 고등교육기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제 4 조의 교부금

교부대상에서 제외할 수 있다” 등 세 개 항을 규정해, 특정 대학에 교부금을 지급하지 않거나 감액할 수 있도록 했다. 이는 이후 발의된 교부금법안에서도 공통적으로 보인다. 또한, 김우남 의원 법안부터 교부금을 보통교부금(40%)과 특별교부금(60%)으로 구분하기 시작했고, 임 의원 법안도 보통교부금(60%)과 사업교부금(40%)으로 구분한다. 이 특별·사업교부금에 대하여, 법안 찬성 측은 “현행의 사업비 배분 방식과 마찬가지로 선택과 집중을 통한 대학의 경쟁력 제고를 목적으로 교부되는 예산이므로 대학의 특성화도 살리고 구조조정 및 통·폐합도 저해하지 않는다(…)”고 설명한다(이진호 전문위원 검토보고, 2011.3.).

한편, 오히려 구조조정을 위해 교부금법안이 필요하다는 의견도 있었다(제 311 회 국회(정기회) 제 1 차 교육과학기술위원회, 2012년 9월 13일). 우원식 의원은 “(한국은) 대부분 사립학교로 돼 있는데 국가 지원이 워낙 없기 때문에 아이들이라도 많이 뽑아서 (…) 재정 충당하겠다는 게 또 그들(학교)의 항변”이라며 “(그런 이유로) 구조조정 못 하겠다는 것”이라고 분석했다. 정부의 부족한 재정 지원이 오히려 구조조정을 저해하고 있다는 것이다. 이어서 “학교의 경쟁력을 높이려면 정부가 지원하고, 공부를 제대로 할 수 있는 아이들을 대학이 받아서 할 수 있도록 그렇게 재정 지원을 해야 될 것 아니에요?”라고 덧붙이며 재정 지원 필요성을 강조했다. 이에 이 장관은 “(재정 확충은 필요하지만) 그 방법이나 형태가 좀 이견이 있다”며 앞으로도 논의하겠다고 답변하는 데 그쳤다.

(6) 형평성

형평성을 이유로 교부금법안을 반대하는 의견도 있었다. 제 253 회 국회(임시회) 제 2 차 교육위원회(2005년 4월 19일)에서 이군현 의원은 고등교육 재정을 안정적으로 확보하려는 취지에는 절대적으로 동감한다면서도 “형평성에 대한 문제가 제기될 수 있”다고 우려했다. 이 의원은 “(교부금법안은) 대학을 가는 사람만을 위해서 쓰여지는 예산으로 (대학에) 가지 않는 사람까지도 세금에 대한 부담이 있는 것”이라며 “(대학이) 의무교육이 아닌데 국민들의 세금으로 대학에 충당하는 것이 타당한지” 의문을 표했다. 7년여 뒤, 이주호 장관도 “(…)대학을 가지 않고 직업을 택하는 소위 고졸시대 아이들이 있습니다. 그런 아이들과의 형평성도 생각을 해야 (한다)”며 고등교육 재정 확충에만 신경 쓸 수는 없다는 취지로 발언했다(제 311 회 국회(정기회) 제 1 차 교육과학기술위원회, 2012년 9월 13일).

우원식 의원은 이에 대해 “그것은 (...) 고등학교 나와서 들어갈 만한 일자리를 만들어 줘야(할 문제)”라고 일축한 뒤 “그 돈(4 대강 사업 예산) 가지고 대학 가는 우리 아이들 비용도 좀 줄여 주고 고등학교 나온 애들 일자리 갈 수 있도록 만들어 줘야”한다고 지적했다. 우 의원은 대학 등록금 문제에 대하여 “전 세대에 미치는 영향”이라며 “장학금 가지고 안 되는 게 분명함에도 불구하고 장학금 조금씩 늘리는 방식으로 한다는 것도 안 되는 방식”이라고 국가장학금 제도에서 교부금 제도로 전환할 필요성을 주장했다. 앞서 언급한 것처럼, 18 대 김·임 의원 법안에 대하여 작성된 검토보고에 따르면 찬성 측은 “고교졸업생의 대학진학율이 80%를 상회하고 있고(...)”라고 지적하고 있는 만큼, 대학 교육이 소수의 엘리트층을 위한 교육이라고 보기 어려운 현실도 형평성 문제를 두고 짚어볼 부분이다.

3. 정부 및 국회가 해결해야 할 과제

지난 16 년여 동안 고등교육재정교부금법안에 대한 논의에서 나타난 여섯 가지 쟁점에 대해서는 국회 논의 과정에서 반박되거나 법안이 보완되었다. 그러나 주로 집행 방식과 재정 문제를 둘러싸고 이견을 좁히지 못했다. 이는 예산 우선순위 선정의 문제이면서 고등교육 재정을 안정적으로 확보할 필요성에 얼마나 공감하는지 문제일 수도 있다. 따라서 앞으로는 여론의 동의가 관건이 될 것으로 보인다. 여론을 대학·사회·정치권·국민적 여론으로 구분했을 때, 대학 사회와 정치권에서 변화가 감지된다.

대학 사회는 2021 년 신학기부터 지방대학을 중심으로 재정 위기가 본격화 하면서 충격에 빠졌다. 과거에는 교부금법안을 비교적 일부에서 파편적으로 요구했다고 한다면, 최근에는 분위기가 다르다¹⁴. 전국대학노동조합과 전국교수노동조합 등은 2021 년 내내 대학 위기대책 수립과 교부금법 도입 등을 요구하며 기자회견과 교육부 앞 농성 등을 벌였다¹⁵. 대학 총장 협의체인 한국대학교육협의회도 정책포럼을 열면서 법제정을 촉구하고, 한국대학교육협의회 등 5 개 단체가 위기극복을 위한 공론의 장을 마련해 줄 것을 요청하는 건의문을 국회 상임위에 제출하기도 했다¹⁶.

이에 따라 정치권에서도 관련 움직임이 활발하다. 2021 년 5 월 국회 교육위원회는 ‘고등교육 위기극복과 재정책중 방안 마련’을 위한 공청회를 열고 교부금법 제정 등

¹⁴ ‘대교협 회장단 “대학등록금 자율권 행사 검토”... 기본역량진단 결과 우려’ <한국대학신문> 2021.8.17.

¹⁵ 대학교육연구소, 2021 년 대학교육연구소 선정 대학교육 10 대 뉴스, 2021.12.24.

¹⁶ 국회 교육위원회, (보도자료) 정월미달 재정위기에 처한 우리 대학의 생존전략을 모색한다, 2021.5.3.

고등교육재정지원 확대 방안 등을 논의했다¹⁷. 재정 위기에 처한 대학들의 경쟁력을 강화할 수 있는 방안을 모색하기 위한 취지였다¹⁸. 여당인 더불어민주당은 재정확충 방안 마련을 위한 ‘고등교육위기극복 TF’를 꾸렸다.

유은혜 현 교육부 장관은, 앞서 언급되었듯 의원 시절 고등교육 재정의 안정적 확보와 교부금법안에 적극적인 태도를 보였다. 현재 국민적 합의가 필요하다는 이유로 유보적인 태도를 보이고 있지만, 사회적 합의를 이룬다면 수용 가능하다는 입장이다. 유 장관은 고등교육 무상화에 대하여 “**사회적 합의와 여러 고등교육재정 전체에 대한 문제들이 함께 논의 되어야 되고 그 정도의 준비와 합의가 되지 않은 상태에서 예산을 그냥 증액한다는 것만으로는 여러 가지 현장의 혼란과 또 어려움이 생길 수 있다.**” “**교육부만의 힘으로는 사회적 합의를 이루기가 어려운 한계가 있다**”며 국가교육위원회를 통해 사회적 합의가 필요한 정책 과제들을 큰 틀에서 논의할 수 있을 것이라고 말했다(제 382 회 국회(정기회) 제 6 차 교육위원회, 2020년 11월 12일).

앞으로 국민적 여론을 모으기 위해서 대학 및 사학 재정에 대한 국민적 불신을 불식시키기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다. 여론은 정부가 대학에 재정지원을 하는 데 대학 재정의 투명성을 중요시 하는 것으로 보이는 한편, 대학에 대한 국민들의 낮은 신뢰도는 여론조사에서 줄곧 확인되어 왔다. 한국교육개발원 교육여론조사에 따르면, ‘대학평가 시 가장 중요하게 반영해야 할 내용’ 문항에 ‘대학 경영의 건전성 및 투명성’이라고 답한 비율은 16.2%(4000 명 중 648 명)에 달했다(2021 년). 정부의 대학평가 결과는 재정 지원의 지표인데 ‘대학 재정의 투명성’에 대해, 79.0%가 전반적으로 그렇지 못하다고 답했다(2015년)¹⁹. 그 때문인지 ‘사립대학에 대한 정부 지원 확대’에 54.3%나 반대한다(찬성 22.3%, 2020년)²⁰. ‘대학교육혁신을 위해 가장 중점을 두고 추진해야 할 과제’를 묻는 항목에 대해 ‘대학의 자율혁신을 위한 대학재정 지원 개선’을 선택한 응답은 4.0%에 그쳤다. 윤영덕 의원은 사학 개혁을 위해 사학에 재정투자를 하는 사업(사학혁신지원사업)마저, 사학에 대한 국민들의 불신 때문에 국민들이 우려한다고 지적한 바 있다²¹.

이 가운데 국가교육위원회가 고등교육재정의 안정적 확보를 위한 국민적 합의를

¹⁷ 대학교육연구소, 2021년 대학교육연구소 선정 대학교육 10대 뉴스, 2021.12.24.

¹⁸ 국회 교육위원회, (보도자료) 정원미달 재정위기에 처한 우리 대학의 생존전략을 모색한다, 2021.5.3.

¹⁹ 한국교육개발원은 2015년을 마지막으로 이 항목을 여론조사에 포함하지 않고 있다.

²⁰ 2015년 반대 62.1%, 찬성 23.8%.

²¹ 제 382 회 국회(정기회) 제 6 차 교육위원회(2020년 11월 12일).

모으는 데 역할을 할지 주목받고 있다. 2021년 7월 국가교육위가 출범하기 위한 국회의 법적 절차가 이뤄졌고, 2022년 공식 출범을 앞두고 있다. 그러나 국가교육위가 국민적 신뢰를 얻으면서 운영될 수 있을지 회의적이라는 지적도 나온다²².

고등교육 재정 확보를 위한 논의가 활발한 가운데, 지방교육재정교부금법(초·중등)과 고등교육재정교부금법안을 통합하는 방안도 거론되고 있다. 학령인구 감소에 따라 예산 소요량은 감소하지만 매해 초·중등교육 예산액은 늘어난다는 비판이 그 배경에 있다²³. 또한, 현재 국회에는 대학균형발전특별회계법안(유기홍 의원)도 발의된 상태다. 이 법안은 한시 법안(5년)으로, 특별회계를 통해 당장 대학을 지원하고자 하는 내용이다.

결론: 고찰

선행연구의 특징

고등교육재정의 안정적 확보 및 고등교육의 무상화에 대하여 여러 연구가 이뤄져왔다. 그 중에서도 고등교육재정교부금법의 필요성을 주장하는 연구는 송기창(2000)²⁴의 연구 이래 줄곧 이어졌다. 그럼에도 교부금법안이 11회 발의되는 동안 국회에서 어떠한 논의가 이뤄졌는지에 대한 종합적인 연구는 찾아보기 어려웠다.

그러한 가운데, 김병주(2015)²⁵의 연구는 특징적이다. 김병주는 4장(고등교육 재정지원과 관련된 쟁점)에서 교부금법안에 대한 찬성 의견과 반대 의견을 다뤘다(한 쪽 정도). 찬성의견(3가지)은 타 연구와 같이 교부금법안의 필요성을 주장하는 내용이다. 그러나 반대의견으로 언급하는 내용(7가지)은 타 선행연구보다 다양한 것으로, 본 연구가 다루는 6가지 쟁점 중 5가지 쟁점에 해당하는 내용이다. 다만, 그 5가지 쟁점을 두고 본 연구가 언급하는 반대의견 전부가 언급되지 않는다. 이는 국회 회의록을 조사하지 않은 채, 국회 논의에 대한 자료로는 정병호 전문위원의 검토보고(2005)만을 참고문헌으로 한 한계라고 생각된다.

본 연구의 독창성, 학술적 의의 및 공헌

²² 대학교육연구소, 국가교육위원회 출범에 부쳐, 2021.7.28.

²³ 광상도 의원은 대학 무상교육 예산으로 7조 1000억 원을 증액하는 안을 냈다가 교육부 거부로 무산되었다. 이 안은 고등교육재정을 새로이 확보하는 것이 아니라, 초·중등학교 예산을 삭감함으로써 그 예산을 고등교육에 가져오는 안이었다. (제 382회 국회(정기회) 제 6차 교육위원회, 2020년 11월 12일)

²⁴ 송기창(2000) 「대학재정지원정책의 과제와 개선방향」 『교육재정경제연구』 9(2), 1-25.

²⁵ 김병주(2015) 「대학재정 확보 및 지원방식의 현황과 과제」 『동아인문학』 32, 323-355.

본 연구는 교부금법안과 관련된 국회의 모든 자료를 조사대상으로 함으로써, 그 논의에 대하여 종합적으로 파악할 수 있었다. 그 5 가지 쟁점에 포함되는 내용을 보다 다양하면서도 상세하게 언급할 수 있었고, 나머지 한 가지 쟁점(④대학특성화 저해)에 대한 내용도 추가했다. 나아가, 법안 반대의견에 대한 찬성 측의 반박에 대해서도 다룰 수 있었다.

종합하면, 본 연구의 특징은 ①모든 역대 교부금법안에 대한 국회 논의를 조사·연구한 점, ②법안이 통과되지 못한 이유에 대해서 상세하게 조사한 점, ③국회 논의를 두고 6 가지 쟁점을 정리한 점, ④찬성 측이 어떻게 비판해왔는지 상세하게 정리한 점, ⑤16 년여 동안 이뤄진 국회 논의 및 교부금법안의 흐름과 변화를 알 수 있는 점, ⑥현재 남은 과제에 대하여 밝혀낸 점이다. ⑦덧붙여서, <표 2>는 역대 교부금법안을 같은 것으로 취급하지 않고 그 차이에 대해서 분석함으로써, 대표발의 의원의 소속 정당에 따른 교부금법안 목적의 차이점을 밝혀냈다는 특징이 있다.

본 연구에서 남은 연구 과제

앞으로는 본 연구를 바탕으로, 선행 연구와 국회 논의를 대조함으로써 어떤 연구 내용이 한국의 국회의원에게 받아들여지거나 받아들여지지 않았는지 분석하여, 국회의원이 어떠한 관점에서 교부금법안을 다루고 있는지 밝혀낼 수 있을 것이다.

또한, 본 연구는 교부금법안을 두고 재정 여건의 변화에 대해서는 구체적으로 조사하지 않았다. 그러나 교부금법안이 처음 발의된 2005 년부터 지난 16 년여 동안, 정부 재정 면에 변화가 있었을 것이다. 예산 규모도 변화했다. 당시 한국 정부 예산에서 교육예산이 가장 큰 비율을 차지하고 있었지만(김진표 장관), 지금은 그렇지 않다는 차이점도 있다.

본 연구는 16 년여 동안 이어진 국회 논의를 바탕으로, 교부금법안이 통과되기 위하여, 국가의 고등교육정책 기조에 대한 근본적인 논의와 고등교육 재정 확충에 대한 사회적 합의가 필요하다는 점을 밝혀냈다. 지금까지 사회적 합의가 모아지지 않은 원인 중 하나로, 여론조사 결과를 바탕으로 대학(사학)의 재정 불투명성을 지적했지만, 이에 대하여 본격적으로 연구하지는 않았다. 앞으로는 그 원인과 극복하기 위한 과제 및 방안에 대하여, 보다 구체적인 연구가 필요하다.