

# 반값등록금 도입에 따른 사립대학의 변화

2012.10

**국회의원 유은혜**  
민주통합당/교육과학기술위원회

## ‘반값등록금’은 시혜적 정책이 아닙니다

국회의원 유은혜

교육과학기술위원회 | 민주통합당

지난해 반값등록금과 관련한 논란이 불붙기 시작할 무렵부터 정부와 여당, 일부 언론에서는 “반값등록금은 대표적인 포퓰리즘 정책이며, 부실대학을 살려주고 말 것이다”라는 주장을 해오고 있습니다.

이는 ‘반값등록금’에 대한 정확한 이해가 부족하기 때문이라고 봅니다. 반값등록금은 연간 1천만 원에 이르는 고액등록금 시대에 살고 있는 대학생들과 학부모들의 처절한 절규에 대한 화답차원에서 비롯됐습니다. 지난 2006년 ‘반값등록금’이라는 용어를 사실상 만들어낸 이주호 현 교육과학기술부장관도 이러한 배경에 착목했을 것으로 짐작됩니다.

맞습니다. 우리 대학생과 학부모님들의 등골이 휘어지고 있습니다. 아르바이트에 지친 학생들의 축 처진 어깨가 우리의 미래가 되어서는 안 될 것입니다. 따라서 야당도 18대 국회부터 국민들의 고통을 외면할 수 없다는 절박함으로 보다 선명하게 ‘반값등록금’의 깃발을 치켜든 것입니다. 하지만 여기에서 그치면 안 됩니다. 왜 이렇게 등록금이 터무니없이 비싼 것인지에 대한 철저한 성찰이 있어야 합니다.

저는 그 해답을 비합리적인 대학재정 구조와 비상식적인 대학의 운영구조에서 찾았다고 했습니다. 오랜 시절동안 구조적 문제에 휩싸였던 대학이 건전하지 못한 ‘시장만능주의’와 만나 터무니없이 비싼 등록금을 만들어냈습니다. 어느덧 괴물이 되어버린 대학등록금은 이 땅에 ‘미친 등록금의 나라’라는 오명을 덧씌웠고, 빚쟁이 청춘과 초라한 부모들을 양산해냈습니다. 비싼 등록금에 기대어 대학의 구조적 문제가 온존되어왔고, 비싼 등록금 자체가 목적이 되기도 했던 현실을 부정할 수 없습니다.

결국 '반값등록금'을 도입하려는 또 다른 중요한 이유는 반값등록금이야 말로 우리 대학이 지닌 구조적 문제점을 해결하는 열쇠가 될 수 있다는 믿음 때문입니다.

이 정책자료집은 이러한 관점을 분명히 하고, 반값등록금을 둘러싼 구조적 문제의 실체가 무엇인지 확인하고자 준비했습니다. 또한 반값등록금을 왜, 어떻게 실현해야 하는가에 대한 물음에 어느 정도의 답이 될 것으로 기대합니다.

끝으로 늘 대학교육에 대한 진지한 연구 활동을 전개하면서 이러한 고민에 동참하여 열정을 더해주시는 한국대학교육연구소 관계자 여러분께 깊은 감사의 마음을 전합니다.

## 차례

<b>I. 문제제기</b> .....	<b>9</b>
<b>II. 사립대학 반값등록금 도입의 필요성</b> .....	<b>13</b>
1. 사립에 의존하는 고등교육 구조 .....	13
2. 고액 등록금으로 인한 가계부담 상승 .....	17
3. 계속되는 부정·비리와 불투명한 재정운영 .....	20
4. 국가장학금 등 등록금 경감대책 실패 .....	24
5. 사립대학의 사회적 위상 저하 .....	27
<b>III. 반값등록금 도입에 따른 사립대학 변화</b> .....	<b>30</b>
1. 사립대 국고지원 확대 .....	30
2. 등록금 인하를 통한 교육비 감소 .....	37
3. 다변화되는 수입구조 .....	41
4. 자구노력 강화 유도과 구조 개혁 추진 .....	45
5. 부정·비리 감소와 재정운영의 투명성 강화 .....	48
<b>IV. 향후 반값등록금 실현을 위한 과제</b> .....	<b>51</b>
1. 반값등록금 관련 법안 입법 .....	51
2. 기타 과제 .....	57

## 표 차례

<표2-1> 고등교육기관의 학교 수, 학생 수 변화 추이 .....	13
<표2-2> 2008~2009학년도 OECD 대학교 및 대학원 전일제 등록생 해당비율 .....	14
<표2-3> 2009년 OECD 교육단계별 GDP 대비 공교육비 구성 .....	15
<표2-4> 2012년 계열별 학생 1인당 등록금 평균액 및 최고액 .....	18
<표2-5> 소득 분위별 연간 소득 대비 등록금 비중 .....	19
<표2-6> 2006~2010년 교육과학기술부 감사 결과 적발된 손실액 .....	21
<표2-7> 2011년 교과부 회계감사 주요 적발 사례 .....	22
<표2-8> 감사원 대학재정운용 관련 주요 제도개선 요구사항 .....	23
<표2-9> 이명박정부가 추진한 주요 등록금경감대책 현황 .....	24
<표2-10> 2008~2012년 사립대 등록금 인상률 .....	26
<표2-11> 2007년 대비 2011년 누적 적립금 증가 현황 .....	27
<표3-1> 2011년 등록금수입 현황 .....	30
<표3-2> 2011년 등록금수입 대비 장학금 현황 .....	31
<표3-3> 반값등록금 정부지원금 추계 .....	32
<표3-4> 2011년 반값등록금 가능 고등교육예산 추계 .....	32
<표3-5> GDP·내국세총액 대비 반값등록금가능 고등교육예산 비율 .....	33
<표3-6> 사립대 정부지원금 추계(대학원 포함) .....	34
<표3-7> 사립대 정부지원금 추계 (학부) .....	34
<표3-8> 반값등록금 국고지원액 최소, 최대 추계 .....	36
<표3-9> 2011년, 2012년 서울시립대 등록금 변화 .....	37
<표3-10> 2011년, 2012년 강원도립대 등록금 변화 .....	38
<표3-11> 반값등록금 시행 시 평균등록금 변화 .....	39
<표3-12> 반값등록금 도입 시 소득 분위별 연간 소득 대비 등록금 비중 변화 .....	40
<표3-13> 2009~2011년 사립대 등록금 의존율 현황 .....	41
<표3-14> 반값등록금 도입 시 사립대학 수입구조 변화 .....	42
<표3-15> 교육역량강화사업 사업비 집행 가이드라인 변화 .....	44
<표3-16> 사립대학 주요 자구노력 과제 .....	46

<표4-1> 반값등록금 실현을 위한 민주당 입법 현황 .....	51
<표4-2> 민주당 「고등교육법 일부개정법률안」 주요 내용 .....	52
<표4-3> 민주당 「고등교육재정교부금법안」 주요 내용 .....	53
<표4-4> 「고등교육재정교부금법안」 내용 비교 .....	56
<표4-5> 대학 재정 논의에 구성원이 참여할 수 있는 제도 .....	58

새누리당 대통령 후보인 박근혜 의원이 지난 8월 23일 대학생들과 함께 한 토론회에서 “대학등록금 부담을 분명하게 반으로 낮추겠다는 것을 확실하게 약속드릴 수 있다.”<sup>1)</sup>고 밝힌 이후 다시 한 번 ‘반값등록금’이 사회적 이슈로 떠올랐다. 민주당과 시민사회단체 등에서는 “반값등록금 법안도, 국가재원 마련 대책도 제시한 바 없는 가짜 반값등록금이다”라고 지적하며 비판했지만 박근혜 의원은 이명박 대통령과의 청와대 만남에서도 등록금 예산 확대를 요청하는 등 활발한 정책 행보에 나서고 있다.

‘반값등록금’의 시작은 2006년 5·31 지방선거에서 한나라당이 ‘등록금 부담 반으로 줄이기’를 공약으로 들고 나오면서부터다. 국민의 정부, 참여정부가 집권하는 동안 대학들은 등록금을 대폭 인상했고 정부는 자율화라는 미명 아래 별다른 간섭을 하지 않아 학생·학부모들의 원망이 높은 시기였다. ‘반값등록금’ 공약은 한나라당이 선거를 승리하는데 적잖은 기여를 했다는 평가를 받았다. 한나라당은 지방선거 이후 현 교육과학기술부(이하 교과부) 장관인 당시 이주호 한나라당 의원이 관련 법안들을 상정하며 본격적인 등록금 경감 대책 수립에 나서는 듯 했다. 그런데 당시 상정된 법안은 일정 비율 이상 등록금을 올리는 대학에 정보공시를 강화하는 「고등교육법」 개정안, 대학 기부금에 세액 공제를 해주는 「조세특례제한법」 개정안 등으로 등록금 인하와는 관련이 적었다. 한나라당은 그마저도 적극적으로 추진하지 않아 법안들은 폐기됐다.

이후 2007년 대통령선거에서 한나라당은 다시 ‘반값등록금’을 공약으로 내세운다. 당시 한나라당 후보였던 이명박 대통령은 대선 기구 중 하나로 ‘경제살리기 특별위원회’를 만들고 산하에 ‘등록금절반인하위원회’를 둔 바 있다. 누가 봐도 ‘반값등록금’을 정책공약으로 내세웠다고 여겼지만 정작 이 대통령은 지난 2009년 8월 본인 스스로 ‘반값등록금’을 공약한 적이 없다고 밝혀 많은 비판을 받았다.

이후 ‘반값등록금’에 대한 논쟁은 본격적으로 불붙기 시작했다. 야당과 시민사회단체는 공약 이행을 촉구했고 이명박 정부는 ‘금액 반’을 약속한 적은 없다면 서도 계속해서 등록금 대책을 내놓았다. 2009학년도 등록금을 결정하는 시기에는 교과부 장

1) “대학생 만만 차 반값등록금 분명하게 확실하게 약속”, 서울신문, 2012.8.24

관이 주요 대학 총장을 초청해 간담회를 가진 후 등록금 동결을 요청했고 주요 대학 재정지원사업인 '교육역량강화사업'에 등록금 인상 정도를 반영했다. 정부가 등록금 동결을 강력히 밀어붙이자 대학들은 마지못해 동결 내지는 소폭 인하로 응답했고 이명박 정부는 이전 정부와 인상률을 비교하며 성과로 홍보하기에 바빴다. 그러나 이미 임계점을 넘어선 대학등록금에 대한 국민들의 비판은 끊이지 않았고 실질적인 '반값등록금'에 대한 요구는 더욱 높아졌다.

결국 2011년 5월 새로 원내대표에 선출된 한나라당 황우여 의원이 '반값등록금'을 실현하겠다는 의지를 밝히면서 '반값등록금'은 다시 한 번 여론의 중심에 서게 된다. 그러나 예전과 마찬가지로 실질적인 '반값등록금'을 구현할 수 있는 입법이나 예산 반영은 되지 않았다. 이와는 대비되게 야당과 시민사회단체는 실질적인 '반값등록금'을 위해 주도적으로 움직였다. 2010년 4월 민주당을 비롯한 야당의 지속적인 노력으로 「고등교육법」을 개정해 대학등록금 인상률이 직전 3개년도 물가인상률의 1.5배를 넘지 못하는 '등록금 인상률 상한제'를 신설하고 각 대학에 등록금심의위원회를 도입하도록 했다.

'반값등록금'을 둘러싼 현재 상황은 복잡하다. 이명박 정부는 여전히 반값등록금 도입을 거부하며 올해부터 예산 1조 7,500억 원을 들여 '국가장학금' 사업을 시행 중에 있으며 2013년 예산안에도 5천억 원 증액을 반영했다. 민주당은 19대 국회 제1호 법안으로 실질적인 반값등록금을 구현하고자 하는 「고등교육재정교부금법」 제정안과 「고등교육법」 개정안 등 관련 법안을 동시에 발의했다. 「고등교육법」 개정안은 등록금액 상한제 조항을, 「고등교육재정교부금법」 제정안은 반값등록금에 대한 재원 확보 마련 방안과 각 대학에 교부금을 어떻게 배분할 것인지에 대한 내용을 담았다. 그러나 한나라당이 국회에서 이들 법안에 대한 확실한 입장을 밝히지 않고 있어 '반값등록금' 실현은 난항이 예상된다.

이처럼 국회에서 논의가 지지부진하고 있는 사이 '반값등록금'에 대한 필요성은 더욱 높아지고 있다. 그 이유로는 등록금 경감 정도가 아직 체감할 수준이 아니라는 점이 크다. 정부가 올해부터 국가장학금을 시행하고 있지만 저소득층 학생을 대상으로 하는 I 유형의 경우 최대로 받을 수 있는 장학금이 450만 원으로 사립대 평균 등록금에도 훨씬 미치지 못하고, 대학 자율로 7분위 이하 학생에게 지급하는 II 유형의

경우 1만원 지급이라는 웃지 못 할 상황까지 벌어졌다. 생애 전반에 걸쳐 교육비가 상승하면서 대학등록금에 대한 부담이 더욱 커지는 측면도 있다. 한국보건사회연구원이 아동의 출생부터 대학 졸업까지의 총 교육비를 2억 6천만 원으로 추산해 발표한 바 있는데 이 중 4년제 대학생(18시~21세)에게 4년간 지출되는 비용은 6,811만 원이었다. 이는 학교를 다니는 동안 전혀 중단이 없이, 또는 재수하지 않고 다닌다는 가정을 한 것이기 때문에 휴학, 재수, 어학연수 등을 할 경우에는 이보다 더 많은 교육비를 지출하게 된다.<sup>2)</sup> 서울 시민을 상대로 한 설문조사에서는 학부모의 37%가 사교육비를 월 91만 원 이상 지출하고 있다<sup>3)</sup>고 밝히는 등 국민들은 여전히 상승하는 교육비에 어려움을 겪고 있다.

가계부채도 문제다. 우리나라의 가계부채는 2011년 말 현재 총 900조원이 넘을 정도로 급격히 늘어나고 있다. 가계부채는 1999~2010년 사이 연평균 13% 증가해 경상 GDP 증가율 7.3%를 상회하고 있다. 아직까지 가계부채에서 학자금대출이 차지하는 비중은 높다고 할 수 없지만 고액 등록금을 감당하기 위해서는 향후 대출이 늘어날 수밖에 없다. 이미 든든학자금을 제외한 학자금대출 총액이 2조 6천억 원을 넘어서고 있으며 연체율도 최근 들어 급격하게 늘어나고 있는 추세다. 학자금대출은 향후 젊은 세대가 사회 진출과 동시에 갚아나가야 할 비용인 탓에 높은 주거비, 결혼비용 등과 결합돼 가계부채 확대, 저출산 등 우리 사회가 갖고 있는 고질적인 병폐들을 더욱 악화시킬 것이다. 최근 미국만 보더라도 부동산시장이 회복되지 않은 영향으로 전체 가계 대출은 감소세로 돌아섰지만, 유독 학자금 대출만 나 홀로 늘어나는 현상을 보이고 있다.

국민들이 사립대학에 대해 갖는 문제의식도 여전하다. 이명박 정부가 등록금 규제를 하는 와중에도 사립대학들은 참여정부 시절보다 더 많은 적립금을 쌓았고, 수익용 기본재산 확보율과 수익률은 떨어지고 있다. 뺨뺨기 예산편성도 여전한 것으로 드러났고 부정·비리와 관련된 뉴스도 계속해서 나오고 있다. 교과부는 이런 사립대학들을 규제하기는커녕 교육용 재산을 수익용으로 쉽게 전환하게 해주고, 대학 안에

2) 김승권 외, 『2009년 전국 출산력 및 가족보건·복지실태조사』, 한국보건사회연구원, 2009, 474쪽

3) "서울 학부모 37% 사교육비 월 91만원 이상", 세계일보, 2012.9.26

호텔 건립을 허용해주는 등의 대학자율화 정책을 발표했다. 이와 같은 상황이 반복되자 “사립대학에 국고 지원을 늘려서는 안 된다”며 ‘반값등록금’에 대해 부정적인 입장을 보이는 여론도 늘어나는 추세다.

그런데 반대로 사립대학의 이러한 문제점 때문에 ‘반값등록금’이 더욱 필요한 시점이기도 하다. ‘반값등록금’은 학생·학부모의 경제적 부담을 덜어주는 정책임과 동시에 사립대학으로부터 여러 가지 긍정적인 변화들을 이끌어낼 요소들을 가지고 있기 때문이다. 사립대학 개혁이 어려운 이유는 사학들의 강력한 저항 때문이기도 하지만 그동안 정부가 고등교육 지원에 소홀한 탓도 크다.

따라서 이번 정책 자료집에서는 ‘반값등록금’이 사립대학에 도입될 경우 어떠한 변화가 생기는데 대해 집중적으로 알아보고자 한다. 반값등록금이 사립대학에 왜 필요한지와 등록금 인하 효과 외에 어떠한 변화들을 몰고 올 수 있는지에 대해 살펴보고 「고등교육재정교부금법」 제정안과 「고등교육법」 개정안이 갖고 있는 의미와 내용에 대해서도 들여다보고자 한다.

## II 사립대학 반값등록금 도입의 필요성

### 1. 사립에 의존하는 고등교육 구조

우리나라 사립대학은 1945년 해방 이후 시작된 미군정기부터 본격 출발한다. 해방과 함께 국민들의 교육열은 폭발적으로 나타났는데, 미군정은 이와 같은 국민들의 고등교육 수혜 욕구를 해결하기 위하여 서구식 자유방임주의적 대학 설립 방침을 정하고, 교육부문에 민간 자본을 유치하였다. 당시 열악한 경제상황 속에서 공교육을 통해 국가가 국민의 교육 욕구를 충족시킬 수 없었기 때문이다.4)

<표2-1> 고등교육기관의 학교 수, 학생 수 변화 추이

(단위 : 교, 명, %)

구분	학교수					학생수				
	총계	국공립		사립		총계	국공립		사립	
		학교	비율	학교	비율		학생수	비율	학생수	비율
1945	21	-	-	-	-	2,382	-	-	-	-
1948	42	-	-	-	-	24,000	-	-	-	-
1955	71	13	18.3	58	81.7	78,649	35,207	44.8	43,442	55.2
1965	131	39	29.8	92	70.2	134,722	36,583	27.2	98,139	72.8
1970	152	57	37.5	95	62.5	191,957	62,611	32.6	129,346	67.4
1975	189	67	35.4	122	64.6	280,356	84,332	30.1	196,024	69.9
1980	214	67	31.3	147	68.7	578,465	151,992	26.3	426,473	73.7
1985	229	48	21.0	181	79.0	1,192,175	284,508	23.9	907,667	76.1
1990	235	51	21.7	184	78.3	1,379,951	297,667	21.6	1,082,284	78.4
1995	287	45	15.7	242	84.3	1,777,205	337,064	19.0	1,440,141	81.0
2000	330	53	16.1	277	83.9	2,599,578	430,316	16.6	2,169,262	83.4
2005	342	51	14.9	291	85.1	2,737,869	461,962	16.9	2,275,907	83.1
2010	334	46	13.8	288	86.2	2,817,546	471,264	16.7	2,346,282	83.3

주1) 대상대학 : 전문대학, 교육대학, 일반대학 현황 (산업대학, 방송대학, 각종학교, 대학원, 분교 제외)  
 ※자료 : 구논회 외, 「사립대학의 실태와 개선방안」, 2004, 4쪽 재인용(1945~2000) / 교육과학기술부, 「교육통계연보」, 2005·2010, 한국교육개발원

4) 구논회 외, 「사립대학의 실태와 개선방안」, 2004, 3쪽

<표2-1>을 보면, 1955년 학교 수 비율은 국·공립이 18%, 사립이 82%로 사립이 압도적인 비율을 보이고 있다. 다만 학생 수 비율에 있어서는 국·공립이 45%, 사립이 55%로 큰 차이는 보이지 않고 있다. 이는 국·공립이 학교 수가 적음에도 불구하고 많은 학생들의 교육을 담당하고 있었음을 보여준다. 이후 약간의 부침이 있기는 하지만 학교 수와 학생 수 모두 사립이 압도적인 비율로 커져나간다. 2010년에는 학교 수가 334교까지 늘어났는데 이 중 국·공립은 46교(13.8%)에 불과하고 사립이 288교(86.2%)로 절대 다수를 차지하고 있다. 학생 수 역시 대학 설립 초기와는 달리 282만 명 중 47만 명(16.7%)이 국·공립에 다니고 나머지 235만 명(83.3%)이 사립에 다니고 있다. 결국 이와 같은 수치는 지속적인 경제성장에도 불구하고 고등교육 분야가 민간 부문에만 의존해 성장해 왔음을 보여준다.

<표2-2> 2008~2009학년도 OECD 대학교 및 대학원 전일제 등록생 해당비율

(단위:%)

구 분	국공립학교	정부의존형 사립학교	독립형 사립학교
한 국	24	a	76
호 주	97	a	3
캐나다	100	m	m
체 코	87	a	13
핀란드	82	18	a
프랑스	87	5	8
이탈리아	92	a	8
일 본	25	a	75
멕시코	66	a	34
뉴질랜드	97	2	1
폴란드	87	a	13
스페인	87	a	13
스웨덴	92	8	n
스위스	99	m	1
영 국	a	100	n
미 국	68	a	32

주1) m은 자료가 해당국가에서 수집되지 않았거나 무응답 때문에 입수 불가능함을 의미함.  
 주2) n은 자료의 크기가 무시할 정도로 작거나 0임을 의미함.  
 주3) a는 이 항목이 적용되지 않기 때문에 자료가 해당되지 않음을 의미함.  
 ※ 자료 : 교육과학기술부, '2011년 OECD 교육지표 조사결과 발표' 보도자료 재구성, 40쪽

우리나라가 가진 압도적인 사립 위주의 고등교육 구조는 국제 통계에서도 증명된다. <표2-2>는 OECD 국가들의 '대학교 및 대학원 전일제 등록생 해당비율'을 보여주고 있는데, 우리나라의 독립형 사립학교<sup>5)</sup> 비율은 76%로 조사 국가 중 가장 높다. 일본이 75%로 우리나라와 비슷한 비율을 보이고 있을 뿐, 일반적으로 사립 비율이 높은 것으로 알려진 미국도 32%에 불과하다. 미국은 3분의 2 이상의 학생이 공립 형태인 주립대학에 다니고 있다. 영국은 설립 형태는 사립이지만 '정부 의존형 사립학교'로 100% 구성되어 있다.

<표2-3> 2009년 OECD 교육단계별 GDP 대비 공교육비 구성

(단위: %)

구 분	전체			초·중등교육			고등교육		
	계	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담	계	정부부담	민간부담
한 국	8.0	4.9	3.1	4.7	3.6	1.1	2.6	0.7	1.9
OECD평균	6.3	5.4	0.9	4.0	3.7	0.3	1.6	1.1	0.5

주1) 2009년도 GDP는 1,065,036,800백만원임(2008년도 1,026,451,811백만원 대비 3.8%p 상승).  
 주2) GDP 대비 공교육비 산출식=(정부부담 금액+민간부담 금액)/GDP\*100  
 주3) '전체 교육단계'는 '초중등 및 고등교육단계'와 '교육행정기관'의 교육비 포함  
 ※ 자료 : 교육과학기술부, '2012년 OECD 교육지표 조사결과 발표' 보도자료, 9쪽

이처럼 우리나라는 고등교육시스템에서 '독립형 사립학교' 비율이 높다 보니 공교육비를 민간이 부담하는 비율도 세계적으로 높은 수준이다. OECD의 교육단계별 GDP 대비 공교육비 구성을 보여주고 있는 <표2-3>을 보면, 2009년 OECD 국가 평균 정부부담이 5.4%, 민간부담이 0.9%로 정부부담이 압도적으로 높지만 우리나라는 정부부담이 4.9%, 민간부담이 3.1%로 정부와 민간 사이에 큰 차이가 나지 않는다. 그나마 초·중등교육 분야에서는 정부부담이 3.6%로 OECD 평균인 3.7%에 근접하고 있지만 민간부담은 1.1%로 OECD 평균 0.3%에 비해 3배 이상 높다. 가장 심각한 건 고등교육 분야인데 GDP 대비 정부부담은 0.7%로 평균 1.1%에 비해 한참 미치지 못하는 수준이고, 민간부담은 1.9%로 OECD 평균 0.5%에 비해 4배 가까이 높다. 정부가 고등교육에 투자하지 않은 부담을 고스란히 민간으로 떠넘긴 결과라 할 수 있다.

5) OECD에서는 설립 형태는 사립이지만 재정의 50% 이상 지원을 받는 경우에는 '정부 의존형 사립학교'로 구분해 재정의 대부분을 민간에 의존하는 '독립형 사립학교'와 구분하고 있음

대학 설립은 사립 위주로 계속해서 허가해주고 재정적으로 준비되지 않은 사학법인들이 등록금수입 위주의 대학운영을 계속해 온 반증이기도 하다.

이처럼 높은 민간부담을 줄이기 위해서는 국·공립 대학을 확대하는 게 맞지만 당장에는 사립대학 교육비의 정부 부담을 늘리는 방법이 우선될 수 있다. 앞에서 살펴봤듯이 우리나라처럼 80%가 넘는 학생들이 사립대학에 다니고 있는 현실에서 사립대학을 제외한 채 반값등록금을 포함한 등록금 경감대책을 논한다는 건 현실성이 없다. 반값등록금이 전 사회적인 이슈가 됐던 직접적인 배경에도 연간 천만 원이 넘을 정도로 고액인 사립대학 등록금이 자리 잡고 있다.

그런데 사립 위주의 고등교육 구조를 논할 때, 학생들이 스스로 선택한 것이기 때문에 책임을 져야 한다는 주장이 있다. 만약 고등교육이 발전해 가는 과정에서 국·사립이 최소한 균등하게 설립돼 학생들이 이를 대학 선택의 근거로 삼을 수 있었다면 근거 있는 주장이 될 수 있다. 그러나 사립 위주의 고등교육 구조는 우리나라 특유의 학벌주의, 수도권중심주의 등과 결합하면서 학생들의 선택 폭을 제한했다. 수도권은 말할 것도 없고 지역 내에서도 국립 비율이 워낙 낮다 보니 설립 형태가 대학 선택의 기준이 되기는 어려웠다. 그러다보니 국·사립의 역할 구분이 모호해지고 실질적으로 사립이 고등교육을 지탱하는 기둥 역할을 해왔다. 한 예로 2012년 현재 직업교육의 중추라고 할 수 있는 전문대학 중 국립대는 한국복지대 단 1교에 불과하다.<sup>6)</sup> 정부가 앞에서는 직업교육의 강화를 외치면서 뒤에서는 국립전문대를 4년제와 통합시키거나 사립에만 내맡기고 있는 탓이다. 가령 직업교육을 위한 고등교육 기관에 진학하고 싶은 학생이 공립이나 사립보다 교육 여건이 좋은 국립 전문대에서 수학과 싶은데 단 1교에 불과해 선택의 폭이 제한받는다면 개인에게 책임을 물을 수는 없다.

더욱이 사립 고등교육기관이 압도적인 비율을 차지하게 된 일차적 책임은 분명 정부에 있다. 정부 수립 초기에야 열악한 경제적 여건 때문에 사립 위주의 설립 정책을 펼 수밖에 없었다고 하더라도 이후 경제 발전 시기에 정책방향은 충분히 바뀔 수 있었다. 대표적으로 1996년 대학 설립을 자율화해 준 '대학설립준칙주의' 같은 정책은 기본적인 교육 여건조차 마련할 수 없는 부실사학이 우후죽순 들어서게 된 결정적인 계기였다. 당시 이 정책에 참여한 주요 인사 중 한명인 이주호 교과부 장관은

6) 「고등교육법」상 국립대전문대는 한국복지대 1교임. 그 외 특별법으로 설립된 '한국농수산대학' 등이 있음.

지금 사학 퇴출을 일선에서 지휘하고 있는 중이다. 정부가 일관되게 사학 위주의 고등교육 설립 정책을 펴왔고 그 결과 사립 비중이 비대화된 것이다. 현재 우리나라 고등교육이 갖고 있는 여러 문제의 근본 원인에는 바로 이 극단적인 사립 위주의 고등교육 시스템이 자리 잡고 있다. 따라서 당장에 근본적인 대안인 국립대학 확대가 어려운 시점에서 정부가 그동안의 정책오류를 바로잡는 출발점이 사학제정의 공공성을 강화하는 반값등록금 정책이 될 수 있다.

## 2. 고액 등록금으로 인한 가계부담 상승

반값등록금이 대학이라는 울타리를 넘어 전 사회적 이슈로 자리 잡은 데는 크게 두 가지 요인이 있다. 하나는 대학진학률이 높아지면서 대학생의 문제가 대다수 국민적 관심사가 됐고, 다른 하나는 말 그대로 등록금이 지나치게 높기 때문이다. 1950년대에도 국립대 학생이 등록금 고민 때문에 자살했다는 기사가 있을 정도로 대학등록금은 언제나 가계에 큰 경제적 부담이었다. 그나마 대학진학률이 낮을 때는 대학에 진학할 수 있는 일부에 해당하는 문제였지만 1990년대 들어 진학률이 급격하게 증가하면서 양상은 달라지기 시작했다. 1990년에는 대학진학률이 33%에 불과했지만 1995년 51%, 2000년 68%를 거쳐 2005년에는 82%의 고교 졸업생이 대학에 진학했다. 2010년 79%의 진학률을 거쳐 2011년에 72.5%까지 떨어졌지만<sup>7)</sup> 아직까지는 우리나라는 세계적으로 높은 대학진학률을 유지하고 있다.<sup>8)</sup>

1990년대 대학진학률과 함께 급격하게 상승한 것이 바로 대학등록금이다. 1990년대 이후 등록금은 두 번의 폭등 시기를 맞이하게 되는데 우선 1989년 정부가 등록금 자율화 조치를 시행한 이후 1997년 구제금융이 있기 까지 사립대가 고율 인상을 주도했다. 대학들은 1997년 구제금융 여파로 인해 1998년 등록금 인상을 잠시 멈췄다가 2000년대 들어서서 고율 인상을 거듭한다. 이 때 특징으로는 국립대가 기성회비를 두 자릿수로 인상하며 전체 등록금 인상을 주도한 점을 들 수 있다. 2008년을 기준

7) '한국의 사회동향 2011', 통계청 보도자료, 2012년 1월 18일

8) 2010년에 비해 2011년 대학진학률이 급격히 떨어진 점은 통계청이 조사시점을 2월(대학합격자)에서 4월(등록생)로 변경한 것이 원인이라는 주장이 있고 실제 진학률이 떨어지고 있다는 의견이 엇갈리고 있음. 보다 정확한 파악을 위해서는 이후 통계를 지켜봐야 함.

으로 할 때 지난 32년 간 물가가 8배 인상된 것에 비해 등록금은 무려 26배나 뛰었으니 가계에 미치는 부담 정도가 매우 커졌고 대학생이 늘어남에 따라 등록금을 걱정하는 가계 또한 많이 늘어나게 됐다.

<표2-4>를 보면, 2012년 국립대는 평균 418만원, 사립대는 739만원의 등록금을 받고 있다. 국립대 등록금이 사립대에 비해 아직까지 3백만 원 이상 낮지만 국제적 기준에서는 국립대 등록금 또한 세계에서 가장 높은 수준이다.

사립대 신입생 등록금은 인문사회 계열을 제외하고는 모든 계열에서 연간 등록금이 천만 원을 넘어섰다. 사립대 평균 등록금인 739만원을 4년 간 내고 다닐 경우를 가정하면 총 등록금은 2,956만원에 이른다. 여기에 법학·의학·경영 전문대학원 등 전문가 양성을 전담하는 대학원들은 많게는 4천만 원 이상까지 등록금을 받고 있기 때문에 갈수록 대학교육 비용은 천문학적으로 치솟고 있는 중이다.

<표2-4> 2012년 계열별 학생 1인당 등록금 평균액 및 최고액

(단위 : 천원)

구분		인문사회	자연과학	공학	예체능	의학	전체평균
국립	평균액	3,518	4,275	4,528	4,647	6,792	4,184
	최고액	5,700	6,187	6,699	7,676	9,932	
사립	평균액	6,462	7,753	8,365	8,360	10,061	7,385
	최고액	8,851	10,160	10,816	11,124	12,540	

주1) 대상 : 일반대

주2) 평균액 : 1~4학년 등록금 평균액(입학금 제외)

주3) 최고액 : 1학년 등록금 기준(입학금 포함), 의학계열 최고액은 본과 1년 대상

※ 자료 : 교육과학기술부, 국정감사제출자료, 2010

대학생들이 대학에 내는 비용은 등록금 뿐 만이 아니다. 최근 사립대가 수익형민자사업<sup>9)</sup>으로 건립한 민자기숙사는 한 학기 비용이 2인실 기준으로 2백만 원에서 3백만 원 정도 받고 있으며, 별도로 내는 계절학기 수강료, 이공계·예체능계 학생들의 경우 실험실습비 명목으로 내는 돈까지 학생들은 등록금 외에도 다양한 비용을 부담하고 있다. 여기에 대학상업 시설이 활성화되면서 학내 물가도 가파르게 상승하고

9) 대학기숙사 민자사업방식에는 임대형 민자사업(BTL)과 수익형민자사업(BTO)이 있다. 2000년대 후반 들어 본격화된 민자기숙사 사업에서 국립대는 모두 임대형 민자사업 방식으로 기숙사를 건립했고, 사립대학은 극히 일부를 제외한 대부분 대학이 수익형 민자사업을 선택했다.

있다. 극심한 대졸자 취업난으로 인해 늘어나고 있는 사교육비용까지 더할 경우 개인차는 있겠지만 가계가 부담해야 할 대학교육 비용은 눈덩이처럼 불어나게 된다.

실제 고액 등록금은 해가 갈수록 가계에도 큰 부담을 주고 있다. <표2-5>를 보면 1995년에는 사립대 평균 등록금이 같은 해 평균 소득의 14.3%를 차지했지만 15년이 지난 2010년에는 소득의 15.8%를 차지해 비중이 1.5% 증가했다. 소득분위별로 봤을 때는 1분위 소득에서 차지하는 비중이 1995년 43.2%에서 2010년 50.3%로 7.1%나 증가했다. 소득은 느리게 상승한 대신에 등록금이 가파르게 오른 탓으로 1분위에 해당하는 가계에서는 소득의 절반을 등록금으로 내야 대학에 다닐 수 있게 됐음을 의미한다. 중산층이라고 할 수 있는 5·6분위에도 대학 등록금은 부담스러운 지출이다. 등록금이 연간소득의 16.3~18.6%에 달하기 때문이다. 이것도 자녀가 1명임을 가정해서 한 예측이기 때문에 2명 이상의 자녀가 동시에 대학에 재학 중인 경우에는 가계가 감당하기 어려운 정도로 비중은 커지게 된다.

<표2-5> 소득 분위별 연간 소득 대비 등록금 비중

(단위 : 원, %)

구분	1995년		2010년		등록금비중 증가
	연간소득	등록금비중	연간소득	등록금비중	
1분위	7,590,408	43.2	14,980,944	50.3	7.1
2분위	11,900,604	27.6	23,734,716	31.8	4.2
3분위	14,311,044	22.9	30,122,160	25.0	2.1
4분위	16,544,604	19.8	35,388,672	21.3	1.5
5분위	18,854,340	17.4	40,428,876	18.6	1.2
6분위	21,382,536	15.3	46,192,488	16.3	1.0
7분위	24,351,672	13.5	52,295,580	14.4	0.9
8분위	28,284,372	11.6	59,835,984	12.6	1.0
9분위	34,167,744	9.6	71,010,108	10.6	1.0
10분위	51,913,404	6.3	101,651,256	7.4	1.1
평균	22,932,768	14.3	47,584,032	15.8	1.5

주1) 소득분위별 연간 소득 = 소득 분위별 월평균 소득(근로자 가구 기준) × 12개월

주2) 등록금은 일반 사립대 연간 평균 등록금(1995년 328만원, 2010년 754만원)

※ 자료 : 국가통계포털, '소득10분위별 가구당 월평균 가계수지', 각 연도.

우리나라에서 대학졸업장은 양질의 일자리를 구하기 위해서 반드시 필요한 관문이 기 때문에 국민들이 소득에 비해 지나치게 높은 등록금을 감내해 온 경향이 있었다. 그러나 2008년 금융위기 이후 가계가 주택·카드대출 등 각종 부채 증가로 어려워지고 저축률은 떨어지는 현상이 지속되고 있다. 심지어 30·40대 가구주의 적자가구 비중은 2011년 각각 21.8%, 28.6%로 1991년보다 9.8%포인트, 10.5%포인트씩 늘었다는 통계마저 나오고 있다.<sup>10)</sup>

대학등록금은 사교육비와 달리 형편이 어렵다고 해서 줄이기도 힘든 성격을 가지고 있다. 그러다보니 대학생을 둔 가계에서는 학자금대출을 통해 등록금을 해결하고자 하는 경향이 강해진다. 정부학자금 대출 규모는 해마다 급증해 2005년에 8,923억 원이던 대출 총액은 2011년에는 2조6,853억 원에 이르고 있다. 대출 규모가 증가함에 따라 연체율도 높아져 올해 1학기 때는 7.17%로 연체액수가 3,074억 원에 달했다. 특히 6달 이상 빚을 갚지 못해 신용유 의자로 등록될 위기에 처한 대출 건수는 지난해 1학기 때 7,500건에서 2학기 때는 1만2,475건으로, 올해 1학기에는 2만4,551건으로 폭증했다.

반값등록금은 현재 내고 있는 등록금의 절반을 국가가 지원을 통해 감액하기 때문에 가계 입장에서 실질적인 지출 감소 효과를 볼 수 있다. 아울러 가계가 주택대출, 카드대출 등 각종 부채로 허덕이고 있음을 감안할 때 부담을 덜어줄 수 있다. 가계대출로부터 오는 경제위기의 파장을 줄이기 위해서는 선제적이고 종합적인 대응이 매우 중요하다.

### 3. 계속되는 부정.비리와 불투명한 재정운영

2011년 11월 서울중앙지법 형사합의26부는 자신이 운영하는 명지건설이 부도위기에 놓이고, 연대보증을 선 자신의 파산이 우려되자 교비 수백억 원 등을 빼돌리는 등 2400억 원의 사학 비리를 저지른 혐의(특정경제범죄 가중처벌법의 횡령 등)로 구속 기소된 유 전 KBO 총재에게 징역 7년을 선고했다. 재판부는 “유 전 총재는 명지학원 이사장이라는 지위를 이용해 학교 교육에 쓰여야 할 명지학원의 재산, 학생과

10) “소득보다 지출 많은 ‘적자가구’ 급증”, 연합뉴스, 2012년 9월 19일

그 학부모들이 힘겹게 낸 등록금을 영리법인인 명지건설을 지원한다는 명목으로 불법 유용하고, 장학사업에 쓰일 기금인 방목기념사업회의 자금까지 횡령해 무거운 처벌을 피할 수 없다”고 판결했다. 이어 재판부는 유 전 총재가 사립학교법을 무시하고 교비를 횡령한 탓에 학생들의 등록금이 오를 수밖에 없었다고 짚었다. 재판부는 “영리법인으로 대규모의 자금이 이동한 탓에 명지학원 산하 학교 학생들은 충분한 교육지원을 받지 못했고, 값비싼 등록금과 지속적인 등록금 인상은 이와 무관해 보이지 않는다”고 밝혔다.<sup>11)</sup> 정부 수립 이래 최대의 사학비리로 불리는 유명구 명지학원 전 이사장의 1심 판결 주요 내용이다. 유 전 이사장은 항소심과 상고심에서도 원심을 확정 받고 현재 복역 중이다.

1심 재판부는 등록금 인상과 사학비리 관계에 대해 명확히 짚어내고 있다. 거의 모든 사학들이 대학운영비의 대부분을 등록금에서 조달하고 있는 실정에서 사학비리는 필연적으로 등록금 인상과 관련될 수밖에 없다.

<표2-6> 2006~2010년 교육과학기술부 감사 결과 적발된 손실액

(단위 : 천원)

구분	사립대학	전문대학	계
2006년	46,157,791	16,716,502	62,874,293
2007년	53,632,741	9,045,477	62,678,218
2008년	33,936,118	633,230	34,569,348
2009년	30,280,866	29,088,082	59,368,948
2010년	3,046,674	163,730	3,210,404
합계	167,054,190	55,647,021	222,701,211
대학당 평균	6,960,591	3,273,354	5,431,737

주1) 사립대학 당국의 횡령 또는 부당운영(유용 및 전용을 비롯한 부당 회계처리 포함)으로 인한 손실액

주2) 대상 : 4년제 대학 24교(대학원대학 2교, 원격대학 1교 포함), 전문대학17교(원격대학 1교 포함)

\*자료 : 교과부, 국정감사 제출자료, 각 연도.

<표2-6>은 교과부가 5년 간 종합감사 결과를 통해 적발한 손실액을 보여주고 있다. 손실액은 명지대 유명구 전 이사장 사례처럼 횡령을 하거나 법인회계에서 처리해야 할 비용을 학생들의 등록금으로 조성된 교비회계에서 처리해 적발된 금액 등을 모아 놓은 결과다. 2006년~2010년 사이 적발된 손실액은 2,227억 원에 달하고 있다. 감사

11) “명지대 학생 등록금 고문 큰 영항” 유명구씨 2400억 비리에 ‘7년 실형’, 한겨레, 2011년 11월 19일

를 받은 대학 당 평균 54억 원에 달하는 금액이다.

교과부가 무작위로 대학을 선정해 진행하는 회계감사에서도 예산을 부정정하게 집행하는 사례는 적지 않다. <표2-7>은 2011년 교과부가 회계감사를 실시한 대학에서 나온 주요 사례들 중 일부분을 보여주고 있다. 주로 학생들의 등록금으로 이뤄진 교비회계와 관련된 내용들이다. 몇 년간 무리한 교비회계 적립 등으로 사회적 물의를 일으켰던 홍익대는 이번 회계감사에서도 연구비 등 예산을 과다 편성해 적립한 부분이 지적됐다. 또한 홍익대 정문에 위치하고 있는 홍문관 같은 교육용건물을 수익용으로 사용해 시정을 명령받았다.

다른 대학들 사례를 보면, 주로 법인이 부담해야 할 비용을 교비회계에 전담시킨 경우가 많았고 교비회계 수입을 법인회계 수입으로 계상하는 사례도 많이 적발됐다. 대학당국이 학생들과 등록금 협의를 할 경우 주로 사용하는 인상 근거 중 하나가 '법인은 재정 여력이 없기 때문에 어쩔 수 없이 학생들의 등록금을 올려야 한다'인데 실제 사례를 보면, 법인과 대학이 법령을 위반해가며 회계 질서를 어지럽히고 교비회계의 부담을 일부러 높이는 경우가 많음을 알 수 있다.

<표2-7> 2011년 교과부 회계감사 주요 적발 사례

대학명	지적건명	지적내용
배재대	법인비용 교비회계 지출 부적정	법인 수익용기본재산인 ○○학당 박물관을 대학홍보용이라는 이유로 운영비 전체를 교비회계에서 부담하는 것으로 결정하여 1,209,672천원 지출
	적립금 및 자금운용 부적정	이사회 의결 없이 교비자금 적립금 1,000,000천원을 인출하여 (주)○○○ 기업어음 매입
홍익대	교육용기본재산 운용 부적정	홍문관, 사회교육원 등 교육용기본재산 4건을 임대 등 수익용으로 운용
	예산 편성 및 집행 부적정	연구비 등 예산을 과다편성한 후 136,444,918천원을 적립
국민대	대학시설 사용료 등 법인회계 세입처리 부적정	주차장 등 교육용 시설 이용료를 법인회계 세입 후 전출: 4,311,083천원
한성대	법정부담금 의무 이행 부적정	법인회계에서 매년 수익이 일부 발생하고 있음에도, 교비에서 사학연금 등 법정부담금 4,088,648천원을 부담
경성대	학교시설 사용료 관리 부적정	학교시설 사용료 총 1,107,489천원을 법인회계에 수입처리

※자료 : 교과부, 국정감사 제출자료, 2012

이러한 문제는 2011년 감사원이 대대적인 대학 회계감사에 나선 후 내놓은 결과를 통해서도 많이 지적된 바 있다. <표2-8>은 감사원이 대학 감사 백서를 통해 제안한 주요 제도개선 요구사항이다. 감사원은 사립대학 예산편성의 주요 문제점으로 지적돼 온 '주요 수입·지출 항목의 본예산과 결산 간 차이'와 '학교회계에 편입될 수입을 부외 계좌로 관리하는 일이 없도록 관리·감독 방안 마련', '학교법인이 "법정부담금을 부담할 수 없을 때"에 해당하는 구체적인 요건을 명시하고 이를 위반할 경우 제재하는 방안 마련' 등의 요구를 하고 있다. 어느 기관이 됐는지 사립대학을 감사하는 과정에서 나오는 문제에 대한 지적은 비슷함을 알 수 있다.

<표2-8> 감사원 대학재정운용 관련 주요 제도개선 요구사항

분야	주요 제도개선 요구사항
예산편성	<input type="checkbox"/> 주요 수입·지출 항목의 본예산과 결산 간 차이 공시 <input type="checkbox"/> 당해연도 등록금 예상수입 산정 시 추정 학생 수를 합리적으로 산정하는 방안 마련 <input type="checkbox"/> 등록금심의위원회가 실질적인 기능을 수행할 수 있도록 구성비율·의사정족수·의결정족수 등을 명확히 규정
학교회계 수입	<input type="checkbox"/> 학교 교육에 사용할 목적으로 받은 기부금을 학교회계 세입 항목으로 명확히 규정 <input type="checkbox"/> 교육용 기본재산 처분 혹은 용도변경 허가 요건과 근거를 명확히 규정 <input type="checkbox"/> 학교회계에 편입될 수입을 부외 계좌로 관리하는 일이 없도록 관리·감독방안 마련
학교회계 지출	<input type="checkbox"/> 공무원 신분인 행정직원에 대한 인건비 지급 재검토 등 급여보조성인건비에 대한 개선 방안 마련 <input type="checkbox"/> 발전기금 집행의 투명성을 높이기 위해 「국립대학교 비국고회계관리규정」 등 관련지침을 준용하도록 하는 등 개선방안 마련
학교법인	<input type="checkbox"/> 등록금 인상과 수익용기본재산 확충을 연계하는 방안 마련 <input type="checkbox"/> 학교법인이 "법정부담금을 부담할 수 없을 때"에 해당하는 구체적인 요건을 명시하고 이를 위반할 경우 제재하는 방안 마련 <input type="checkbox"/> 학교시설 건설비를 교비회계에서 부담할 수 있는 절차와 요건을 구체적으로 마련

※ 자료 : 감사원, 「2012 감사원이 바라본 대학」, 2012, 508쪽

문제는 사정기관이 대학 비리를 찾아내서 처벌하거나 불투명한 회계 처리 등에 대해 지적하더라도 보다 획기적인 변화가 보이지 않는다는 점이다. 사립대학은 그때만 넘어가면 된다는 식으로 대응하고 실제 그러한 방법이 통하고 있다. 사학분쟁조정위원회가 과거 부정·비리를 저질러 쫓겨났던 법인 관계자들에게 복귀를 허용하는 것도 원인으로 작용하고 있다.

반값등록금은 단순히 대학생 개인의 등록금을 깎아주는 측면이 아닌 사립대학 재정의 부족한 공공성을 채워주는 역할을 할 수 있다. 사립대학 재정 내에서 국고보조

금 혹은 교부금이 대폭 확충되면서 자연스럽게 그에 어울리는 강화된 관리·감독 방안이 도입되고 이는 전반적인 사립대학 부정·비리 감소에 크게 기여할 수 있는 측면이 있다. 물론 국고지원이 크게 늘어나는 자체가 부정·비리를 감소시킬 수 있다는 보장은 없다. 다만, 국고의 특성상 회계 투명성이 지금보다는 크게 확장될 수밖에 없고 부정·비리가 발생했을 시 이에 대한 처벌 역시 무거워지게 된다.

#### 4. 국가장학금 등 등록금 경감대책 실패

대학 진학률이 높은 우리나라에서 고액 등록금은 반드시 해결해야 하는 성격의 사회 문제이기 때문에 최근 선거 때마다 단골 정책공약으로 등장했다. 반값등록금 공약이 최초로 등장한 것도 2006년 지방선거였다. 2007년 대선에서도 반값등록금 관련 공약은 어김없이 등장했다. 그러나 이명박 대통령은 “본인 스스로 이야기 한 적은 없다”라는 공색한 변명을 해야만 했다.

<표2-9> 이명박정부가 추진한 주요 등록금경감대책 현황

시기	형식	내용
2008년	간담회	주요 대학 초청 간담회, 2009학년도 등록금 동결 요청
2010년~2012년	교육역량강화사업 지표 반영	등록금 인상 수준을 평가 지표에 반영
2010년~2012년	학자금대출	취업 후 학자금상환 대출 사업 일명 ‘든든학자금’
2012년~	국가장학금	예산 1조7천5백억 원. I 유형(소득분위 최저지원)II 유형(자체노력 연계 추가지원)으로 구분해 지원

주) 인상률상한제, 등록금심의위원회 등 법 개정으로 인한 등록금규제 정책은 제외

이명박 대통령과 당시 한나라당에게 반값등록금은 늘 부담스런 과제였다. 대통령 스스로는 약속한 적이 없다고 공개적으로 밝혔으나 국민들 대다수는 이를 정책공약으로 인식하고 해결할 것을 촉구하고 있었기 때문이다. 따라서 보수적인 성격의 정부임에도 불구하고 이명박 정부는 취임 첫 해인 2008년부터 등록금 동결에 적극 나서는 행보를 보였다. 2008년 12월 교과부 장관이 주요 대학 총장들을 초청해 간담회

를 열고, 이 자리에서 2009학년도 등록금 동결을 요청했다. 이전부터 정부가 자주 쓰던 등록금 대책이었다. 대학들 입장에서는 새로 들어선 정부의 요청을 거절하기도 어려웠고 마침 경제위기도 겹치면서 대부분 대학이 동결하거나 소폭 인상하는 것으로 정부 정책에 반응을 보였다.

2010년부터는 이명박 정부가 주요 대학재정 지원사업으로 내세운 ‘교육역량강화사업’ 평가 지표에 등록금 인상 정도를 반영하기 시작했다. 보다 적극적인 등록금 규제 수단을 사용하기 시작한 셈이다. 연도별 차이는 있지만 대체적으로 등록금 인상 정도를 단계별로 구분해 지표에 반영하는 방식을 사용했고, 등록금 지표가 차지하는 비율은 10%였다.

이명박 정부는 ‘교육역량강화사업’에서 등록금 인상 지표를 반영하기 시작한 2010년 일명 ‘든든학자금’ 사업도 함께 시작한다. ‘취업 후 학자금 상환 제도’로도 불리는 ‘든든학자금’은 이명박 정부가 2010년부터 시행하고 있는 학자금 대출제도다. 2010년 시행 당시 5.7%라는 높은 이자율, 저소득층 이자 지원 폐지, 복리이자, 성적 제한 등으로 인해 이용률이 낮았던 ‘든든학자금’은 2012년 1학기에는 이자율을 3.9%까지 낮추고 성적 제한을 완화하는 조치를 취한 끝에 11만 명가량에서 25만 명 까지 대출인원이 늘어났다.<sup>12)</sup> 이명박 정부는 든든학자금 대출이 크게 늘어났음을 보도자료를 통해 대대적으로 홍보했다.

이명박 정부는 학자금 대출 외에도 2012년부터 ‘국가장학금’ 제도를 시행 중에 있다. 기존에 있던 저소득층 장학금 지원사업(7,500억 원)을 확대하고 대학자체노력과 연계하는 유형의 사업을 신설(1조 원)해 1조 7,500억 원이라는 대규모 국가장학사업으로 재탄생했다.

그렇다면 이처럼 다양한 등록금 규제 정책을 사용한 이명박 정부는 등록금을 얼마나 끌어내렸을까?

<표2-10>은 이명박 정부 취임 이후부터 올해까지 등록금 인상률을 보여주고 있다. 2008년 평균 739만 원이었던 사립대학 평균 등록금은 2012년 738만 5천원으로 명목상으로는 5천원 인하됐고 인하율은 0.1%다. 인하율은 미미하지만 최근 정부 중 규제 정책을 가장 적극적으로 시행해 등록금 인상의 물줄기를 돌려낸 건 긍정적인 측면이

12) “전년도 1학기 대비 든든학자금 58.3% 증가”, 교육과학기술부 보도자료, 2012년 6월 22일

있다. 그러나 한편으로는 역대 가장 많은 등록금 규제 정책을 시행한 것치고는 등록금 인하 측면에서 효과가 거의 없는 수준이다.

이처럼 명목등록금 인하율이 낮은 이유는 정책 방향이 애초부터 등록금을 끌어내리는데 있지 않았다는데 있다. 명목 등록금 인하를 보다 강력하게 요구하고 각종 대책을 시행했으면 지금보다는 등록금을 더 인하할 수 있었을 것이다. 대표적으로 국가장학금 II 유형의 경우 대학 자체사업으로 사업을 맡겨 소득분위별로 지급해야 하는 원칙조차 살리지 못하는 경우가 많았다. '교육역량강화사업'에 등록금 인상을 반영하기는 했지만 큰 영향력을 발휘하지 못했다. 2012년 사업을 보면, 국립대 평가 지표에서 5%가 반영된 '총장직선제 개선'의 경우에는 직선제를 폐지한 대학에는 100점, 폐지하지 않은 대학에는 0점을 주는 식으로 기준을 삼았고 결국 직선제를 폐지하지 않은 경북대, 부산대, 전남대 등은 교육역량강화사업에서 탈락했다. 반면 등록금 인상 반영 비율은 10%임에도 상대적으로 등록금 인하율이 낮은 대학들도 지원 대학으로 선정됐다.

<표2-10> 2008~2012년 사립대 등록금 인상률

(단위 : 천원)

구분	인문사회	자연과학	공학	예체능	의학	평균
2008년	6,400	7,677	8,316	8,385	9,494	7,390
2012년	6,462	7,753	8,365	8,360	10,061	7,385
증감액	62	76	49	- 25	567	- 5
증감률	1.0	1.0	0.6	- 0.3	6.0	- 0.1

주1) 대상 : 4년제 사립 일반대 기준  
 주2) 등록금은 입학금 제외한 금액  
 ※ 자료 : 교육과학기술부, 국정감사 제출자료, 2012.

이명박 정부는 등록금 인하 외에 계속 지적돼온 사립대학 재정운영의 문제점을 개선하는데도 실패했다. 대표적인 사례가 사립대학 적립금 부분이다. <표2-11>은 이명박 정부 집권 기간인 2007년 대비 2011년 누적 적립금 증가 현황과 참여정부 집권 기간 동안의 증가 현황을 비교한 것이다. 이명박 정부 집권 기간 동안 사립대학이 증가시킨 적립금은 총 3조 749억 원으로 참여정부 기간 동안의 2조 6,624억 원보다 4천억 원 이상 많다. 등록금 규제 정책으로 등록금 인상이 어려워진 이명박 정부 시기에도 사립대학들은 별반 다를 바 없이 적립을 해 온 것이다.

지금도 교비회계를 등록금회계와 기금회계를 나누는 등 부분적인 적립금 규제 정책을 펴고 있지만 구체적인 성과를 거두지는 못하고 있다. 결국 부분적이고 분절적인 규제 정책으로는 사립대학 재정운영의 전반적인 혁신과 등록금 인하라는 두 가지 토끼를 모두 잡기란 어려움을 보여주는 지표라 할 수 있다. 지금까지 시행했던 정책 보다는 보다 포괄적이고 종합적인 대책 아래서 등록금의 대폭 인하와 사립대학 재정 운영 개선에 대해 고민해야 할 시점이 다가온 것이다.

<표2-11> 2007년 대비 2011년 누적 적립금 증가 현황

(단위 : 천원)

구분	연도	교비회계	법인회계	계
2007년 ~ 2011년	2007년	7,296,100,400	785,696,063	8,081,796,463
	2011년	10,257,617,267	899,099,011	11,156,716,278
	증가액	2,961,516,867	113,402,948	3,074,919,815
2002년 ~ 2007년	2002년	4,720,934,478	693,140,842	5,419,366,325
	2007년	7,296,100,400	785,696,063	8,081,796,463
	증가액	2,575,165,922	92,555,221	2,662,430,138

주1) 대상 대학 수 : 2007년(4년제 대학 141교, 대학원대학 12교, 전문대 105교), 2011년(4년제 대학 148교, 대학원대학 23교, 전문대 113교) 2002년(4년제 대학 132교, 대학원대학 8교, 전문대 97교), 2007년(4년제 대학 141교, 대학원대학 12교, 전문대 105교).

주2) 교비회계 및 법인회계 모두 적립금이 없는 대학 제외  
 ※자료 : 교과부, 국정감사 제출자료, 각 연도.

## 5. 사립대학의 사회적 위상 저하

「교육기본법」 제9조에서는 '학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다'(제2항)와 함께 '학교교육은 학생의 창의력 개발 및 인성 함양을 포함한 전인적 교육을 중시하여 이루어져야 한다'(제3항)라고 규정하고 있다. 초·중등학교뿐만 아니라 대학까지 모든 학교교육에 적용되는 조항이다.

2011년 반값등록금 이슈 과정에서 국민들에게 비취진 사립대학의 모습은 위에서 언급한 학교의 역할과는 정반대인 것으로 보였다. 주요 언론은 사립대학 예산 운영

이 어느 정도로 엉망인지 연일 특집으로 보도했고 교직원의 높은 급여 문제 등 지금까지는 금기시됐던 문제들에 대해서도 공론화하기 시작했다. 흡사 용단폭격을 당하는 상황이었지만 대부분 사실을 기반으로 한 보도였기 때문에 사립대학들이 이렇다 할 대응도 하기 어려웠다.

역사적으로도 우리 사회에서 사립대학은 사회적 존경의 대상으로 보기는 어려웠다. 학교법인 제도가 처음으로 도입된 것은 박정희정권 때인 1963년 「사립학교법」이 공포되면서부터다. 사학 중 일부는 당시 학원모리배라는 말이 유행할 정도로 개인적 부의 축적에만 관심을 가지고 학교경영의 부실화를 초래하여 학원 내에서의 불화와 분규는 물론 이에 대한 사회의 비판적 여론이 높았다. 이러한 이유로 인하여 1963년 「사립학교법」이 제정됐고 특히 초·중등학교보다는 고등교육기관인 대학에 더 초점을 두어 개정되어 왔다.<sup>13)</sup> 당시 집권한 정부가(박정희정권이) 군사정권임을 감안한다면 사학이 사회에 끼쳤던 해악을 미루어 짐작할 수 있다. 이후에도 사립대학의 역사는 시기마다 대형 입시비리, 재정운영에서 부정·비리, 학생자치권 탄압 등의 이미지로 점철됐다 해도 과언이 아니다.

현재 대부분의 사학이 1960년대와 같은 문제점을 갖고 있다고 할 수는 없다. 민주적으로 대학 운영을 하고 있는 사립대학도 있고, 재정적으로도 건전하고 법인이 지속적으로 지원을 하고 있는 사립대학도 분명 있다. 그러나 등록금 문제에서 자유로운 사립대학은 몇 학교 되지 않는다. 사회의 슬한 비판에도 불구하고 학생들의 부담을 높이는 방향으로 등록금 제도를 설계해왔고 주요 사학들은 계속해서 등록금으로 적립금을 늘리는 재정운영을 지속해 오고 있다. 뿐만 아니라 고려대, 연세대 등 대표적인 사학들은 2006년부터 개방이사제를 규정한 「사립학교법」이 시행되고 있지만 아직까지도 선임을 피하고 있다. 완전한 불법을 저지르고 있음에도 이에 대한 처벌은 이뤄지지 않고 있다. 법 위에 일부 사학이 존재하고 있다는 비판이 심심찮게 나오는 이유다.

국민 여론은 정부 재정보다는 사학 자구노력을 통한 반값등록금을 요구하고 있다. 현실적으로 사립대학의 자구 노력만으로 지속적인 반값등록금은 어렵지만 그만큼 사립대학에 대한 비판 여론이 높음을 보여주는 근거다. 아직까지는 우리 사회 특유의 학벌주의로 인해 주요 사립대학일수록 이러한 비판에 아랑곳하지 않고 있지만 결국

13) 교육부, 『교육50년사(1948-1998)』, 1998, 468쪽

미래에는 진정한 의미의 대학발전을 저해하는 요소가 될 가능성이 높다.

한국사립대총장협의회가 지난 9월 19일 '등록금 문제에 관한 정책연구 결과 및 제안' 보고서를 내고 대폭적인 고등교육 재원 확보를 요구했다. 대학 자구 노력으로 반값등록금 재원을 만들기는 불가능하기 때문에 정부의 재정 지원을 대폭 확대하라는 내용을 담고 있는 것으로 알려졌다. 국민들이 요구하는 반값등록금을 수용하겠다는 메시지로 읽히지만 그동안 시민사회단체가 요구한 개혁조치들에 대해서는 별다른 언급이 없는 상황이다. 단순히 정부 재정 지원을 늘리라는 요구에서 벗어나 지금까지 지적받았던 사립대학 문제들에 대해 적극적인 개혁 조치를 우선적으로 취한다면 사립대학에 대한 반값등록금 지원이 지금보다 수월하게 진행될 것이다.

### III 반값등록금 도입에 따른 사립대학 변화

#### 1. 사립대 국고지원 확대

사립대학에 대한 반값등록금 도입이 확정되면 국고지원은 지금에 비해 대폭 늘어나게 된다. 물론 사립대학이 자기 노력해 확보할 재원도 포함돼야겠지만 지금 상황에서 구체적인 금액까지 예측 하는 데는 한계가 있기 때문에 우선적으로 정부 지원액을 추계할 수밖에 없다. 예산 규모에 대한 논란은 있지만 사립대학에 대한 정부 재정지원을 늘려야 한다는 공감대는 정부, 대학당국, 대학구성원을 포함해 국민 대다수가 공감하고 있는 사안이다.

<표3-1> 2011년 등록금수입 현황

(단위 : 천원)

구분	입학금(A)	수업료(B)	기성회비(C)	등록금(A+B+C)
국공립	18,259,080	265,806,653	1,610,548,990	1,894,614,723
사립	524,249,129	13,375,481,400	해당없음	13,899,730,529
합계	542,508,209	13,641,288,053	1,610,548,990	15,794,345,252

- 주1) 대상 : 일반대학, 산업대학, 교육대학, 전문대학, 방송통신대학, 원격대학, 각종학교  
 주2) 학부 및 대학원 등록금  
 주3) 국립대 등록금수입 : 일반회계(입학금, 수업료), 기성회계(기성회비), 울산과학기술대 교비회계(입학금, 수업료)  
 주4) 사립대 등록금수입 : 자금계산서 상의 등록금수입(단기수강료 제외)  
 주5) 국공립에서 이미 반값등록금을 도입한 서울시립대 제외  
 ※ 자료 : 교육과학기술부, 국정감사제출자료, 2012 / 대학알리미

반값등록금에 소요되는 예산을 예측해보기 위해서는 가장 최근인 2011년 등록금수입부터 살펴볼 필요가 있다. <표3-1>을 보면, 2011년 국·공립·사립대학의 학부 및 대학원은 총 15조 7,943억 원의 등록금수입을 거둬들였다. 이 중 국립대학이 거둬들인 등록금수입은 1조 8,946억 원이었고, 사립대학은 13조 8,997억 원이었다. 등록금 종류별로는 입학금<sup>14)</sup>이 5,425억 원, 수업료는 13조 6,413억 원으로 등록금의 대부분을 차지하고 있고, 국립대만 거둬들이는 기성회비<sup>15)</sup>는 1조 6,105억 원이다.

14) 입학금에 대해서는 '법적 근거 미비'와 '사용처 불분명' 등 여러 가지 문제제기가 되고 있다. 무엇보다 교과부가 각종 등록금 통계에서 입학금을 제외시켜 스스로 입학금에 대한 근거를 애매하게 만들고 있다. 이러한 논란에도 불구하고 현실적으로 입학금은 사립대학이 오래전부터 받고 있는 납부금 중 하나이며 「사립학교법」에서는 기타납부금(제28조 제3항)으로 규정하고 있기 때문에 일단 추계에 포함시키기로 했다.

대학의 높은 등록금에 대한 부담을 완화시켜주는 제도가 장학금<sup>16)</sup>이다. <표3-2>를 보면, 2011년 장학금 총액은 3조 6,197억 원으로 등록금수입의 22.9%를 차지하고 있다. 이중 등록금을 면제해주는 개념인 학비감면을 포함한 교내장학금<sup>17)</sup>은 2조 6,736억 원으로 등록금수입의 16.9%이다. 설립별로 보면, 국립대학이 16.5%, 사립대학이 17.0%로 사립대학이 0.5% 더 높으나, 장학금 총액 비율에 있어서는 국립대가 31.6%로 사립대 21.7%에 비해 더 높다.

<표3-2> 2011년 등록금수입 대비 장학금 현황

(단위 : 천원)

구분	등록금수입	장학금			
		교내장학금	비율	총액	비율
국립	1,894,614,723	312,945,061	16.5	599,379,605	31.6
사립	13,899,730,529	2,360,619,096	17.0	3,020,363,918	21.7
합계	15,794,345,252	2,673,564,157	16.9	3,619,743,523	22.9

- 주1) 총액 : 교내+교외  
 주2) 비율 : 등록금수입 대비 장학금 비율  
 ※ 자료 : 교육과학기술부, 국정감사제출자료, 2012 / 대학알리미

학생들이 실제로 내는 등록금수입은 '등록금 면제'와 비슷한 개념으로 쓰이는 교내 장학금을 제외해야 한다. <표3-3>을 보면, 2011년 등록금수입에서 교내장학금을 제외한 13조 1,208억 원이 실제 납부하는 등록금수입이다. 이를 반으로 나눈 6조 5,604억 원이 바로 반값등록금 소요 예산이 되는 것이다. 반값등록금으로 줄여든 수입을 정부가 보조해준다는 가정을 하면 된다. 즉 2011년을 기준으로 했을 때, 등록금 50%인하 시 필요한 국고 보전액은 6조 5,604억 원으로 추계된다. 이 금액을 정부가 보전해 주면 대학 실수입은 등록금을 인하하기 전과 동일해 대학 재정은 그대로 유지되면서 학생들은 반값등록금 효과를 보게 된다.

- 15) 2012년 1월 국립대 학생들이 해당 대학 기성회를 상대로 한 '부담이득 반환 청구소송' 1심 판결에서 재판부가 "기성회는 아무런 법률상 근거 없이 기성회비를 징수함으로써 이익을 얻고, 학생들에게는 손해를 입혔다며 부담이득을 반환하라"고 판결한 바 있음. 이명박 정부는 국립대 일반회계와 기성회계를 통합해 기성회비를 수업료로 합치려는 국립대재정회계법을 추진 중에 있음.  
 16) '대학 등록금에 관한 규칙'은 '학교는 해당 학년도에 전체 학생이 납부해야 할 등록금 총액의 10퍼센트 이상에 해당 하는 등록금을 학생에게 면제하거나 감액'하여야 하고, '국공립학교는 수업료와 입학금 총액의 30퍼센트를 초과하여서는 안된다.'(제3조)고 규정하고 있음.  
 17) 교과부는 2010년 결산까지 등록금을 감면해주는 '학비감면' 통계를 별도로 냈으나, 2011년부터는 이를 포함한 교내 장학금과 교외장학금으로만 구분해 통계를 내고 있음

**<표3-3> 반값등록금 정부지원금 추계**

(단위 : 천원)

구분	등록금수입(a)	교내장학금		실등록금 (c=a-b)	정부지원금 (d)	대학실수입 (e=c+d)
		금액(b)	비율			
2011년 등록금	15,794,345,252	2,673,564,157	16.9	13,120,781,095	0	13,120,781,095
반값등록금	7,897,172,626	1,336,782,079	16.9	6,560,390,548	6,560,390,548	13,120,781,095

※ 자료 : 교육과학기술부, 국정감사제출자료, 2012 / 대학알리미

<표3-4>는 2011년을 기준으로 반값등록금을 가능하게 할 수 있는 고등교육예산을 추계해 본 결과다. 2011년 교과부 고등교육 예산은 5조 원이 약간 넘는 금액이다. 여기에 앞에서 추계했던 반값등록금 지원액인 6조 6천억 원을 더하면 11조 7천억 원이라는 반값등록금이 가능한 고등교육예산이 추계된다.

**<표3-4> 2011년 반값등록금 가능 고등교육예산 추계**

(단위 : 십억 원)

2011년 교과부 고등교육 예산	반값등록금지원액	합계
5,091	6,560	11,651

※ 자료 : 교과부, '2011 교과부 소관 예산 및 기금운용계획안 개요', 2010

그렇다면 이 11조 7천억 원이라는 예산은 어느 정도 규모일까? 2009년 기준으로 OECD 국가에서 정부가 부담하는 고등교육 비용이 평균적으로 GDP의 1.1% 수준이다. <표3-5>와 같이 우리나라 2011년 GDP가 1,237조 원 정도임을 감안하면 11조 7천억 원이라는 예산은 GDP의 0.94% 수준으로 추계된다. 대학원까지 포함한 반값등록금 예산 전액을 배정해도 OECD 국가 평균 수준에도 미치지 못하는 셈이다.

민주당이 19대 국회 제 1호 법안으로 추진, 당론으로 발의한 「고등교육재정교부금법안」<sup>18)</sup>에서는 교부금의 재원을 2013년 내국세<sup>19)</sup>의 6.0%에서 시작해 2014년 6.5%,

18) 법안의 자세한 내용은 4장에서 다루기로 한다.

19) 여기에서 내국세란 '목적세와 종합부동산세 및 다른 법률에 의하여 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 당해 금액을 제외한 금액'을 의미한다(법안 제3조).

2015년 7.0%, 2016년 7.5%, 2017년 8.4%로 단계적으로 인상하게 된다. 반값등록금이 가능한 교육예산 11조 7천억 원은 2011년 내국세 총액 155조 4천억 원 대비 7.5%로 법안이 국회를 통과하게 된다면 향후 큰 무리 없이 반값등록금 예산을 증당할 수 있을 것으로 보인다.

**<표3-5> GDP · 내국세총액 대비 반값등록금가능 고등교육예산 비율**

(단위 : 십억 원)

반값등록금 가능 고등교육예산	GDP		내국세총액	
	금액	비율	금액	비율
11,651	1,237,128	0.94	155,400	7.5

※ 자료 : e-나라지표([http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO\\_STTS\\_idxMain.jsp?idx\\_cd=2736&bbs=INDX\\_001](http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_idxMain.jsp?idx_cd=2736&bbs=INDX_001)) '2011년 국제징수 실적', 기획재정부 보도자료, 2011.2.10

반값등록금을 단번에 도입할 수도 있지만 경제위기로 인한 내국세 감소나 「고등교육재정교부금법안」 통과 여부 등 여러 가지 변수가 많아 단계적인 반값등록금 추진에 대한 고민도 뒤따라야 한다. 반값등록금을 단계적으로 추진하는 방법으로는 모든 대학 등록금을 일정 비율로 줄여가는 방법이 있을 수 있고, 설립법(국·사립 등) 유형별(대학·전문대학·원격대학 등), 과정별(학부·대학원) 등으로 구분해 단계적으로 이뤄나갈 수도 있다. 다만 전체 대학의 반값등록금을 어떤 식으로 이뤄나갈지에 대한 구체적인 계획 없이 우선 국립대 등록금부터 해결하고 사립대는 이후에 고민해보자는 식의 주장은 위험하다. 국립대는 비교적 적은 예산으로 해결할 수 있지만 고등교육의 대다수를 이루는 사립대학 등록금 경감 자체가 뒤로 밀릴 수 있는 위험성이 있기 때문이다.

장기적인 계획을 세우기 위해서 정부는 매년 분야별 중기재정운용계획을 발표하고 있고 「고등교육법」에 의거해 2010년부터 '고등교육재정투자 10개년 기본계획'을 수립하도록 되어 있다. 이 기본계획에 의거해 정부는 2년마다 한 번씩 국회에 고등교육 지원계획을 보고하도록 되어 있는데, 첫 해가 2010년이었고 올해 정기국회에서 다시 보고가 있게 된다. 따라서 이번 정기국회에서는 반값등록금을 포함한 장기적인 고등교육 예산에 대한 본격적인 토론이 필요하다. 지난 2010년 교과부가 발표한 기본계획에서는 반값등록금에 대한 내용이 전혀 들어가 있지 않았다. 심지어 교과부가

올해부터 시행하고 있는 국가장학금에 대한 기본계획도 없고 분야별 장학금 확대 계획만 들어 있었다. 고등교육 지원 사업이 장기적 안목 없이 진행되고 있음을 보여주는 사례다.

<표3-6> 사립대 정부지원금 추계(대학원 포함)

(단위 : 천 원)

대학유형	등록금(a)	교내장학금(b)	실질등록금(c=a-b)	반값등록금지원액(d=c*0.5)
대학	10,599,788,336	1,875,343,099	8,724,445,237	4,362,222,619
대학원대학	44,678,192	8,173,884	36,504,308	18,252,154
각종학교	4,924,710	1,326,133	3,598,577	1,799,289
전문대	3,019,320,169	429,939,303	2,589,380,866	1,294,690,433
원격대	231,019,122	45,836,677	185,182,445	92,591,223
소계	13,899,730,529	2,360,619,096	11,539,111,433	5,769,555,717

주1) 원격대는 고등교육법상 대학과 평생교육법상 대학 모두 포함  
 ※ 자료 : 교육과학기술부, 국정감사제출자료, 2012

<표3-6>은 정부가 단계적인 반값등록금을 추진할 때 참고할 수 있는 사립대학 유형별 정부지원금 추계를 보여주고 있다. 대학원 등록금을 포함한 금액으로 대학(일반대, 산업대)에는 4조 4천억 원 정도가 소요되며, 전문대의 경우에는 1조 3천억 원의 지원액이 필요한 것으로 나타났다. 모든 사립대의 반값등록금을 지원하기 위해서는 5조 8천억 원 가량이 필요할 것으로 예측된다.

<표3-7> 사립대 정부지원금 추계 (학부)

(단위 : 천 원)

대학유형	등록금(a)	교내장학금(b)	실질등록금(c=a-b)	반값등록금지원액(d=c*0.5)
대학	8,721,592,569	1,543,047,646	7,178,544,923	3,589,272,462
각종학교	4,924,710	1,319,105	3,579,505	1,789,753
전문대	3,013,338,864	429,087,589	2,584,251,275	1,292,125,638
원격대	226,432,389	44,926,620	181,505,769	90,752,885
소계	11,966,288,532	2,032,254,334	9,934,008,098	4,967,004,049

주1) 원격대는 고등교육법상 대학과 평생교육법상 대학 모두 포함  
 주2) 등록금 = 학부생입학금 + 학부생수업료  
 주3) 교내장학금 = 학부등록금(각 유형별 등록금수입 대비 교내장학금 비율)  
 ※ 자료 : 교육과학기술부, 국정감사제출자료, 2012

<표3-7>은 사립대 학부생 등록금수입 기준으로 반값등록금 지원액을 추계한 결과다. 이 경우 대학원대학은 빠지게 되며 대학(일반대, 산업대)에 소요되는 예산은 3조 6천억 원으로 줄어들게 된다. 전문대는 대학원이 없기 때문에 별 차이를 보이지 않는다.<sup>20)</sup> 정부가 사립대 학부생에게 지원해야 하는 금액은 5조 원 가량으로 대학원 포함했을 때보다 약 8천억 원 가량이 줄어들게 된다.

위의 모든 추계는 2011년 결산을 기준으로 삼았기 때문에 2012년부터 시작한 국가장학금 예산을 포함하지 않고 있다. 올해 국가장학금 예산이 1조 7,500억 원<sup>21)</sup> 임을 감안하면 반값등록금을 위해 향후 확보해야 할 예산은 훨씬 줄어 들 수 있다. 저소득층 장학 사업으로 I 유형 7,500억 원 정도는 그대로 배정한다 하더라도 II 유형에 배정된 1조 원 가량은 충분히 명목등록금을 내리는 예산으로 활용 가능하다. 명목등록금을 끌어내린 후 배정된 국가장학금으로 저소득층 지원에 사용한다면 전체 대학생의 등록금 부담을 확실하게 낮출 수 있다.

<표3-8>은 위와 같은 가정을 바탕으로 반값등록금 국고지원액을 최대, 최소로 추계한 결과를 보여주고 있다. 최대는 국립대학·사립대학 모두 대학원을 포함시킨 금액이고, 최소는 국립대는 대학원을 포함하고 사립대학은 학부만 포함시켜 추계한 금액이다. 기존예산에서 '국가장학금 II 유형'과, 4년제 대학에 지원하는 '교육역량강화사업', 전문대에 지원하는 '전문대교육역량강화사업'을 반값등록금 예산으로 전용했다. '국가장학금 II 유형'은 등록금 부담 경감에 직접적으로 쓰이는 사업비임을 감안해 최대, 최소에서 모두 차액 하는데 사용했다. '교육역량강화사업', '전문대교육역량강화사업'은 현재 재정지원사업 중 특정한 목적을 지니지 않았고 대학에 지원하는 일반지원 성격이 강한 사업들이다. 따라서 이들 예산은 반값등록금 예산으로 용도를 바꾸더라도 크게 무리가 따르지 않는다. 대학 입장에서 신성한 대학 중 일부만 지원받던 구조에서 전체가 지원받는 형식으로 바뀌게 되고 많은 평가사업 중 한 가지가 줄어드는 부대효과도 누릴 수 있게 된다.

이렇게 기존예산을 반값등록금 예산으로 사용할 경우 최대금액 기준으로 5조 6천억 원이면 완전한 반값등록금을 실시할 수 있으며, 최소금액 기준으로는 국가장학금

20) 대학원 포함 금액과 동일하지 않은 이유는 기타 입학금과, 수업료가 포함되어 있기 때문이다  
 21) 기획재정부는 2013년 예산안에서 국가장학금 예산을 현행 1조 7천5백억 원에서 2조 2천5백억 원으로 5천억 원 증액 계획을 밝혔.

II 유형 예산 1조원, 교육역량강화사업비 1,811억원, 전문대교육역량강화사업비 2,330억원을 차감해 4조 3천억 원이면 가능하다는 결과가 나온다. 교육의 질 문제가 비판으로 나올 수도 있겠지만 배정된 사업 모두 교육의 질과는 크게 관련 없는 사업들이고 이후 「고등교육재정교부금법안」이 제정된다면 안정적인 예산 확보로 반값등록금 뿐만 아니라 고등교육의 질 자체를 획기적으로 끌어올릴 수 있다.

<표3-8> 반값등록금 국고지원액 최소, 최대 추계

(단위 : 천원)

구분		최대금액	최소금액
반값등록금 지원 추계액		6,560,390,548	5,757,838,880
기존예산	국가장학금 II 유형	1,000,000,000	1,000,000,000
	교육역량강화	0	181,100,000
	전문대교육역량강화	0	233,000,000
차액		5,560,390,548	4,343,738,880

주1) 최대금액 = 국립 790,834,831천원(대학원포함) + 사립 5,769,555,717천원(대학원포함)

최소금액 = 국립 790,834,831천원(대학원포함) + 사립 4,967,004,049천원(학부)

주2) 기존예산 배정액은 2012년 기준

※ 자료 : 교과부 보도자료 및 국정감사 제출자료

사립대학에 대한 국고지원이 대폭 늘어난다는 사실은 단순히 등록금을 경감하는데 의미가 있는 것이 아니다. 정부 수립 이래 처음으로 고등교육의 공공성을 강화하는 정책을 시행한다는 역사적 의미를 가지게 됨과 동시에 소위 글로벌 기준에 부합하는 고등교육 투자의 시발점이 되기도 한다.

각종 정책 중에 반값등록금만큼 오랜 기간 동안 국민들 속에서 다양한 논쟁을 거친 정책도 그리 많지 않다. 또한 사립대학 반값등록금은 정책 시행이 어려운 게 아니라 예산이 실제 배정된 후 다퉈볼 수많은 난관들, 예를 들어 주요 사립대학의 반발, 관치 논란, 예산의 배정과 관리·감독 등이 더욱 어려운 과제들이다. 따라서 최근 경제 상황이 시시각각 변하고 국민들이 대선을 앞둔 시점에서 국가정책에 대한 관심이 높은 시점인 만큼 반값등록금 시행과 관련한 구체적인 청사진을 만들 때가 됐다.

## 2. 등록금 인하를 통한 교육비 감소

정책이 시행되고 곧바로 효과가 나타나면서 피드백이 오는 경우는 많지 않다. 하지만 반값등록금의 경우에는 대학에 반값등록금을 위한 국고지원을 늘리면 곧바로 등록금 인하 효과가 나타나게 된다. 그만큼 가계에 미치는 영향도 직접적이다. 그럼에도 워낙 대규모 예산이 소요되는 사업이기 때문에 논란도 많고 우려점도 끊임없이 제출되고 있다. 최근 들어 여러 가지 이유로 반값등록금을 시행하거나 계획을 밝히는 대학들이 늘어나고 있는데 이들 대학 사례를 살펴보는 것도 시행착오를 줄이는데 큰 도움이 될 수 있다.

현재 사립대학 중에서는 광주가톨릭대가 등록금을 받지 않고 있고, 특별법에 의해 설립된 일부 국립대가 무상이거나 약간의 등록금을 받고 있다. 이 정도를 제외하면 「고등교육법」에 의해 설립된 대학 중 서울시립대는 최초로 전면적인 반값등록금을 시행했다. 지난 2011년 서울시장 보궐선거에서 당선된 박원순 시장은 당선 직후 서울시립대 반값등록금 정책 구상을 밝히며 2012년 예산안에 지원액을 반영했다. 그 결과 <표3-9>와 같이 서울시립대 등록금은 2011년 478만 원에서 2012년 239만 원으로 정확히 반으로 인하됐다.

<표3-9> 2011년, 2012년 서울시립대 등록금 변화

(단위 : 천원, %)

학년도	입학금(A)	수업료(B)	기성회비(C)	등록금(D=B+C)	차액	인하율
2011	184	840.7	3,935	4,775	2,386	50
2012	92	420.4	1,969	2,390		

※ 자료 : 대학알리미

서울시립대 반값등록금 시행에 이전 반대하는 측에서는 ‘교육의 질 저하, 세금낭비 등’ 많은 우려를 제기했다. 구체적인 평가를 하기에는 한 학기밖에 지나지 않았기 때문에 이른 감이 있지만, 연합뉴스가 서울시립대 학생들을 대상으로 한 설문조사에서는 매우 긍정적인 평가가 주를 이뤘다. 재학생 300명을 대상으로 한 설문조사에서 “교육의 질이 떨어졌나”는 질문에 90%에 가까운 응답자가 “교육의 질이 저하되지

않았다"고 답했고, 등록금을 조달하기 위해 아르바이트를 한 경험이 있다고 답한 학생은 121명이었으며 이 중 62%인 75명이 "반값 등록금 덕분에 아르바이트를 그만두었거나, 시간을 줄였다"고 답했다. 또한 반값 등록금 수혜로 지역사회를 위한 봉사 등 사회적 기여의 필요성을 느끼는다는 질문에 74명(24.7%)이 "매우 그렇다", 152명(50.7%)이 "그렇다"고 답해 4명 중 3명꼴로 사회공헌의 필요성에 공감하고 있었다. 어찌 보면, 수혜대상인 학생들이기 때문에 긍정적 평가가 당연하다고 할 수 있겠지만 시의 지원을 통해 대학의 공공성에 대해서 다시 생각하고 사회적 기여에 대해 긍정적인 답변을 한 점은 반값등록금 정책이 지향하는 바를 잘 보여준 것이다.<sup>22)</sup>

전문대 중에서는 강원도립대가 2012년 대폭 등록금을 인하했다. <표3-10>을 보면, 강원도립대는 2011년 등록금이 296만원이었지만 2012년 237만원으로 20% 정도 인하했다. 강원도립대는 여기에 만족하지 않고 2012학년도 2학기 등록금 납부 대상자 1,040명 중 276명(26.5%)의 등록금을 전액 면제키로 하고 이들에게 '0원 고지서'를 발급했다. 최문순 지사는 2011년 "강원도립대를 작지만 강한 대학으로 키우겠다"며 2014년까지 전교생의 등록금을 면제하겠다는 방침을 발표했다. 이에 따라 등록금을 전액 면제받는 276명 외에도 185명은 등록금의 50% 이상, 57명은 50% 미만 등 전체 재학생의 절반인 518명이 전액 또는 일부를 이번 학기에 면제받는다. 이 같은 등록금 면제는 국가장학금(II유형) 4억7,000만 원 추가 확보와 교내의 장학금 3억 2,000만 원 등 총 129억 원의 재원 확보로 가능해졌다.<sup>23)</sup>

<표3-10> 2011년, 2012년 강원도립대 등록금 변화

(단위 : 천원)

학년도	입학금(A)	수업료(B)	기성회비(C)	등록금(D=B+C)	차액	인하율
2011	297	1,756	1,208	2,964	596	20
2012	230	1,343	1,025	2,368		

\* 자료 : 대학알리미

22) 서울시립대는 반값등록금 시행에 이어 2014학년도 일시부터 해외수상·해외봉사활동경력을 비롯해 토익과 토플 등 외부서류 일체를 안 받는 방안을 검토 중이라고 지난 9월에 밝히는 등 대학개혁을 위한 다양한 정책을 준비 중에 있다.

23) "강원도립대 276명<전교생의 26.5%> 2학기 등록금 '0원'", 강원일보, 2012년 8월 31일

이외에도 초당대가 호남 지역 신입생 전원에게 반값등록금을 시행하겠다고 밝혔고, 부산장신대는 내년 신입생부터 반값등록금을 시행하겠다는 계획을 발표했다. 이들 대학이 반값등록금을 추진하는 이유에 대해 지방대학이 위기를 타개하려는 움직임으로 해석하는 이들이 있지만 초당대와 부산장신대는 정권 내 신입생 충원률이 각각 91.5%, 100%인 대학들이다. 향후 이들 대학들이 반값등록금을 시행한 결과를 주목해 볼 일이다.

그렇다면 서울시가 한 방식대로 국고 지원을 통해 반값등록금을 시행한다면 평균 등록금은 어느 정도로 인하될까? 반값등록금 시행을 가정하고 평균등록금 변화를 살펴본 <표3-11>을 보면 국립대 평균등록금은 418만원에서 209만원으로 인하되며, 사립대는 739만원에서 369만원으로 370만원의 금액이 인하된다. 사립전문대도 마찬가지로 2012년 597만원인 평균등록금이 반값등록금이 될 경우 298만원으로 299만원이 인하된다. 계열별로는 국립대 인문사회 계열의 경우 평균 등록금이 176만 원으로 줄어들어 한 학기에 100만원이 넘지 않는 금액을 내고 대학을 다닐 수 있게 된다. 가장 높은 등록금을 받고 있는 사립대 의학계열의 경우에도 503만 원으로 줄어 다소 부담을 덜 수 있을 것으로 보인다.

서울시립대 설문조사에 나왔던 결과처럼 등록금 부담이 이 정도로 줄어들 수 있다면 스스로 아르바이트 등을 통해 등록금을 마련하거나 공부에 집중할 수 있는 환경이 조성되는 부수적 효과도 누릴 수 있게 된다.

<표3-11> 반값등록금 시행 시 평균등록금 변화

(단위 : 천원)

구분	인문사회	자연과학	공학	예체능	의학	평균	
국립	2012	3,518	4,275	4,528	4,647	6,792	4,184
	반값	1,759	2,138	2,264	2,324	3,396	2,092
사립	2012	6,462	7,753	8,365	8,360	10,061	7,385
	반값	3,231	3,877	4,183	4,180	5,031	3,693
사립 전문	2012	5,338	6,050	6,299	6,589	해당없음	5,965
	반값	2,669	3,025	3,150	3,295	해당없음	2,983

주) 2012년 계열별 및 평균등록금을 절반으로 나눈 값 적용

\* 자료 : 교육과학기술부, 국정감사제출자료, 2012

이렇게 반값등록금이 적용될 경우, 저소득층은 현재 지원되고 있는 장학금만으로도 등록금 걱정 없이 대학에 다닐 수 있는 여건이 조성된다. 현재 기초생활수급자에게 국가가 지원하는 장학금은 연간 최대 450만원을 넘을 수 없게 되어 있다. 이 기준을 그대로 두고 반값등록금이 시행된다면 대부분의 경우에 등록금 전액을 감당할 수 있게 된다. 물론 반값등록금이 시행될 경우 제도에 걸맞게 장학금 제도나 기준도 전반적으로 수정이 불가피한 측면은 있다.

우리나라 실정에서는 학생 개인보다는 학생이 속한 가정에 더 큰 반값등록금 효과가 발생하게 된다. 학생 개인이 감당하기에는 등록금 액수가 너무 크기 때문에 대다수 가정에서 부모들이 부담하는 구조가 고착화됐기 때문이다. 따라서 반값등록금을 도입했을 때 소득 분위별로 등록금 비중이 어떻게 변화하는지 예측해 보는 것은 중요하다.

**<표3-12> 반값등록금 도입 시 소득 분위별 연간 소득 대비 등록금 비중 변화**

(단위 : 원, %)

구분	연간소득	등록금비중 (2012년)	등록금비중 (반값)
1분위	16,472,136	44.6	22.4
2분위	26,740,308	27.4	13.8
3분위	33,864,732	21.7	10.9
4분위	39,873,960	18.4	9.3
5분위	45,814,140	16.0	8.1
6분위	52,527,864	14.0	7.0
7분위	60,295,440	12.2	6.1
8분위	70,144,152	10.5	5.3
9분위	84,490,776	8.7	4.4
10분위	125,744,388	5.8	2.9
평균	55,619,400	13.2	6.6

주1) 소득분위별 연간 소득 = 소득 분위별 월평균 소득(근로자 가구 기준) × 12개월, 2012년 1/4 기준

주2) 등록금은 일반 사립대 연간 평균 등록금(2012년 739만원, 반값 369만원)

※ 자료 : 국가통계포털, '소득10분위별 가구당 월평균 가계수지', 각 연도.

<표3-12>를 보면, 2012년을 기준으로 연간소득 대비해 사립대 등록금이 차지하는 비중은 13.2%였지만 반값등록금을 적용하면 6.6%로 떨어진다. 2012년 등록금을 기준으로 하는 고소득층이라고 할 수 있는 소득 8분위까지 비중이 10%를 넘어갔지만, 반값등록금을 적용할 경우 3분위까지만 10%를 넘어서게 된다. 반값등록금 지원이 각종 부채로 어려운 가계에 큰 도움을 줄 수 있을 것으로 예측되는 지점이다. 다만 소득1분위의 경우 반값등록금을 시행하더라도 소득의 5분의 1이 넘는 22.2%를 차지하기 때문에 장학사업이 적절히 병행돼야 할 것이다. 반값등록금이 시행되면 학자금대출도 줄어들 가능성이 높기 때문에 미래를 대비하는 차원에서 저축률을 높이거나 이자비용을 줄이는데도 보탬이 될 수 있다.

### 3. 다변화되는 수입구조

사립대학이 받았던 고액등록금은 수입 재원을 다변화하지 않고, 그나마 손쉽게 학생들에게 받아들일 수 있는 등록금을 무리하게 인상해온 필연적 결과다. <표3-13>은 사립대가 등록금에만 의존해 운영되고 있는 현황을 보여주는데, 대학의 경우 2009년 62.9%에서 2011년 60.2%로 조금 낮아지기는 했지만 여전히 등록금 비중이 60%가 넘는다. 사립대학이 등록금 인상에 목을 맬 수밖에 없는 이유다. 전문대학은 대학보다 상황이 더 심각해서 2009년 65%에서 2010년 66%로 높아졌다가 2011년 63.1%로 약간 낮아졌다.

**<표3-13> 2009~2011년 사립대 등록금 의존율 현황**

(단위 : 천원)

유형	연도	등록금수입(A)	수입총액(B)	비율(A/B)
대학	2009년	9,561,917,104	15,189,769,765	62.9
	2010년	9,978,611,248	16,021,361,198	62.3
	2011년	10,310,800,949	17,114,595,874	60.2
전문대학	2009년	2,840,958,440	4,369,791,328	65.0
	2010년	2,964,314,064	4,494,658,907	66.0
	2011년	3,019,320,169	4,786,313,914	63.1

주1) 대상 : 사립 일반대, 전문대 주2) 교비회계 기준

자료 : 교육과학기술부, 국정감사 제출자료, 각 연도

반값등록금 정책이 시행되면 등록금 위주의 수입 구조도 대폭 바뀌게 된다. <표 3-14>는 반값등록금을 위한 국고지원액이 들어올 경우 사립대학의 수입구조가 어떻게 다변화되는지를 보여주고 있다. 2011년 결산에서 등록금수입이 차지하는 비중은 60.2%였는데 반값등록금이 시행되면 30.1%로 줄어들고 대신 국고보조금이 차지하는 비중이 3.6%에서 33.8%로 대폭 늘어나게 된다. 결국 반값등록금이 시행되면 국가가 부담하는 국고보조금과 학생·학부모가 부담하는 등록금이 전체 수입의 2/3를 차지하게 된다.

<표3-14> 반값등록금 도입 시 사립대학 수입구조 변화

(단위 : 천원)

구분	2011년		반값		
	금액	비율	금액	비율	
대학	등록금수입	10,310,800,949	60.2	5,155,400,475	30.1
	법인전입금	658,813,890	3.8	658,813,890	3.8
	기부금수입	392,985,773	2.3	392,985,773	2.3
	국고보조금	624,522,286	3.6	5,779,922,761	33.8
	기타수입	5,127,472,976	30.0	5,127,472,976	30.0
	수입총액	17,114,595,874	100.0	17,114,595,874	100.0
전문대학	등록금수입	3,019,320,169	63.1	1,509,660,085	31.5
	법인전입금	50,639,797	1.1	50,639,797	1.1
	기부금수입	26,010,398	0.5	26,010,398	0.5
	국고보조금	165,115,097	3.4	1,674,775,182	35.0
	기타수입	1,525,228,453	31.9	1,525,228,453	31.9
	수입총액	4,786,313,914	100.0	4,786,313,914	100.0

주1) 대상 : 사립 일반대, 전문대

주2) 교비회계 기준

자료 : 교육과학기술부, 국정감사 제출자료, 각 연도

전문대학 역시 대학과 비슷하게 구조가 바뀐다. 등록금수입이 63.1%에서 31.5%로 줄어들게 되는 대신 국고보조금 비율이 3.4%에서 35.0%로 대폭 늘어나게 된다.

수입구조 변화를 살펴 본 이유는 사립대학 당국 입장에서 매우 중요한 문제이기 때문이다. 그동안 등록금 일변도의 수입 구조에서 벗어나 등록금과 국고보조금이 대학 운영의 양대 주요 재원으로 자리 잡게 된다. 여기에서도 드러나지만 반값등록금

이 된다고 해서 수입 재원에서 등록금 비중이 턱없이 낮아지는 것은 아니다. 국고보조금 비율은 30% 이상으로 올라가지만 여전히 OECD가 정한 '정부 의존형 사립학교'의 기준인 재정의 50% 이상 지원에는 미치지 못한다.

이처럼 등록금수입 의존도가 높은 현실에서 국고 지원 확대는 확실한 대안이 될 수 있지만 동시에 이의 재원을 확대하기 위한 노력을 기울여야 한다. 지금까지 정부는 사립대학이 법인전입금과 기부금을 확충하는데 무관심했다. 그 결과 사립대학에서 법인전입금이 차지하는 비율은 3.8%, 기부금은 2.3%이고 전문대학은 더 심각해서 각각 1.1%와 0.5%에 불과하다. 그러나 앞으로는 국고지원 확대와 발맞춰 사립대학, 전문대학이 법인전입금을 확충하거나 기부금을 늘릴 수 있도록 정부가 강제할 수 있는 방안을 찾아야 한다. 무엇보다 사립대학 스스로가 이들 재원을 늘릴 수 있는 활성화 대책을 찾아야 한다.

등록금이 인화되고 수입 구조에서 등록금 의존율이 낮아지면서 대학 내에서도 많은 변화가 예상된다. 우선 등록금이 낮아지고 전반적인 통제가 정부 차원에서 이뤄지기 때문에 학생들과 대학이 등록금을 두고 갈등을 빚을 일이 현저하게 줄어들 것으로 예상된다. 대학 입장에서는 국고지원이 예전 등록금 인상만큼이나 대학 재정에 중요한 요소가 됐기 때문에 이를 확보하기 위한 경쟁이 치열할 것으로 보인다. 자구 노력 부분에서 자세히 서술하겠지만 정부가 국고지원을 결정하는 과정에서 법인전입금 등을 매우 중요한 평가 요소로 활용할 수 있어 법인 수익사업 활성화나 기부금 확보를 위한 보다 치밀한 전략이 필요해질 전망이다.

한편, 등록금의존율이 낮아지고 국고지원 비율이 높아지면 지원된 국고를 어떤 방식으로 쓰게 할 것인가가 나사게 된다. 반값등록금을 시행하면서 국가가 대학에 재정을 지원하는 방식은 몇 가지가 있다. 우선 재정 지원 배분 방식에 따라 총괄배분형<sup>24)</sup>과 관료형<sup>25)</sup>으로 나뉘고, 지원 대상에 따라 학생지원형(장학금, 학자금 대출), 기관지원형으로 구분된다. 의사결정 방식에 따라서는 협상형과 수직형 그리고 시장형으로 나눌 수 있다.<sup>26)</sup> 이와 같은 방식으로 볼 때 반값등록금은 정부 지원 총괄배분형, 기관지원형 방식으로 구분할 수 있다.

24) 재정을 총액 지원하고 대학의 자율적 운영을 허용하는 방식

25) 재정의 사용처를 명시하고 규제를 통하여 정부가 대학을 조정하는 방법

26) 반상진, 『고등교육 지원제도 개선방안』, 교육인적자원부, 2005, 68~70쪽

일단 우리나라 등록금 정책은 과도한 수익자부담 논리로 학생들의 교육비 부담을 가중시켜 왔으므로 시장형 방식은 지양해야 마땅하다. 반값등록금 정책은 개별적으로 학생들의 교육비 부담을 줄여주는 접근이 아니라 대학교육 재정에 대한 정부 책임성을 강화하고 등록금 정책을 공공정책으로 전환한다는 의미가 있기 때문에 기관지원형 방식을 취해야 한다.

총괄배분형과 관료형 방식은 논란의 여지가 있다. 그동안 사립대학이 재정운영에서 보여준 부정·비리나 불투명한 일처리 때문에 재정의 사용처를 구체적으로 명시하는 관료형 방식을 사용해야 한다는 주장이 있다. 그러나 '대학자율'이라는 큰 틀에서 재정을 총액 지원하고 대학의 자율적 운영을 허용하는 '총괄배분' 방식이 필요할 것으로 보인다. 재정의 30%가 넘는 금액에 대해 칸막이를 칠 경우 경직성이 너무 높아질 우려가 있으며 사용처를 지정할 경우 그 사용처를 제외한 나머지 회계에 대해서는 오히려 관리·감독 기능이 떨어질 수 있는 점도 감안해야 한다.

<표3-15> 교육역량강화사업 사업비 집행 가이드라인 변화

2010년	2011년
가. 학부 수준의 교육역량 강화라는 취지와 부합하지 않는 세부 사업不可 나. 학생의 사업 수혜를 최우선으로 고려하지 않은 대학 교원만을 대상으로 하는 사업不可 다. 전임 및 비전임 교원에 대한 급여 지급不可 라. 건물의 신축·개축·증축不可 마. 교육 환경 개선 및 기자재 구입비 등의 자본적 지출은 대학의 통상적 교비예산 중 자본적 지출 비율 범위 내에서 가능하며, 교육역량강화를 위한 구체적 프로그램과 연계되지 않은 단순 시설 투자는不可 바. 기존 교비지원 사업의 전면 대체不可 사. 취업촉진 프로그램 등에 참여하는 졸업생을 제외하고, 재학생이 아닌 자에 대해서는 사업비 지급不可 아. 사업의 효과 극대화를 위한 홍보비 이외에 단순 홍보비 지출不可	1. 집행 원칙 가. 학부수준 교육역량강화 취지에 부합하는 사업에 자율적으로 집행 나. 「교육역량강화 지원」의 경우, 취업촉진 및 산학협력분야에 사업비의 30% 이상 지출 2. 집행 불가 사항 가. 교직원에 대한 급여 및 인센티브 지급 나. 건물의 신축·개축·증축

자료 : 교육과학기술부, '10년도 대학 교육역량강화 사업 기본계획 / '11년도 대학 교육역량강화 사업 기본계획

<표3-15>는 이명박 정부가 대학재정 지원사업으로 시행 중인 '교육역량강화사업'에 선정된 대학들에게 주는 '사업비 가이드라인'이 어떻게 변하고 있는지를 보여주고 있다. 2010년까지는 사업비 집행이 불가한 여러 용처를 지정하는 등 강하게 규제했으나 2011년부터는 최소한의 원칙과 더불어 급여와 건설비로만 쓰이지 않게 자율화해줬다. 보다 자유롭게 사업비를 활용하고 싶어 하는 대학들의 요구를 들어준 결과다. 사업 성격에 따라 지원 방식은 달라질 수 있지만 조밀한 관리·감독 체계 위에서 되도록 사업비 사용에 있어서는 자율을 주는 방식이 우선적으로 권장되어야 한다.

#### 4. 자구노력 강화 유도과 구조 개혁 추진

'사립대 등록금 1천만 원에 입학금도 100만원?', '반값등록금은 뒷전...대학들 수백억 건물 짓는 중', '로스쿨 등록금 올리고 장학금 내리고', 반값등록금본부 "사립대 자구노력 반드시 필요" 최근 사립대학의 재정운영 문제점과 관련한 기사 제목들이다. 최근 사립대학 재정운영에 관한 뉴스는 자구노력 부족에 대한 내용으로 채워지고 있다. 반값등록금을 반대하는 측에서도 사립대학이 자구노력을 게을리 하는 점을 반대의 근거로 삼는데 지금도 자구노력을 하지 않는 사립대가 국고지원이 늘어나면 더 안주하지 않겠냐는 견해다. 단순히 '반값등록금'을 반대하기 위한 논거로 자구노력을 강조하는 경향도 있지만, 사학개혁이란 측면에서도 사립대학의 자구노력 강화는 피할 수 없는 부분이다.

현재 사립대학이 자구노력으로 등록금 인하에 기여할 수 있는 방안은 몇 가지가 있다. 우선 대학이 자체적으로 장학금을 증액해 등록금을 면제하는 방안이다. 이명박 정부가 추진하고 있는 국가장학금 제도처럼 대학이 장학금을 대응투자 형식으로 늘려가는 것이다. 반값등록금이 시행되면 대학들은 현재보다 장학금을 줄일 가능성도 있기 때문에 현재 학비감면과 관련한 기준인 10%를 유지할 수 있도록 해야 한다.

앞에서 언급했듯이 법인전입금을 늘리는 것도 눈앞의 과제다. 사립대학의 법인전입금은 2011년 전체 수입의 3.8%에 불과하다. 2011년 교과부 회계감사에서 드러났

듯이 사립대학 법인들은 재정여력이 있음에도 교비회계에서 법정부담전입금<sup>27)</sup> 등을 대신 내게 하고 있기 때문에 「사립학교 교직원 연금법」과 「국민건강보험법」을 개정해 사학법인의 법정부담금 전출의 의무이행을 강화할 필요가 있다. 아울러 자산전입금<sup>28)</sup>에 대해서도 법인이 의무부담을 하도록 해 대학 시설비를 분담시켜야 한다.

<표3-16> 사립대학 주요 자구노력 과제

과제명	현황	개선과제
장학금 증액	등록금수입의 17% (교내장학금 기준)	자체적으로 장학금 증액 노력, 안될 경우 1988년 이전 학비감면 기준 20% 회복(현행 10%), 국립대 수업료 감면 기준은 30%, 경제 상황 곤란자 지급 비율 30% 지켜야
법인전입금 증액	전체수입의 3.8%	법정부담전입금, 자산전입금 의무 부담 해야
기부금 확충	전체수입의 2.3%	기부금 활성화 위해 정부 세제 지원 필요
수익용기본재산	확보율 51.3% 수익률 3.1%	법인이 수익용재산 확보율 높이고 토지구성 비율 줄여 수익률 높일 수 있는 재산으로 대체. 수익률 기준 5%(현재 3.5%) 상향조정해야
적립금 인출	인출 1조 1,421억원 적립 1조 5,191억원 (적립금 증액 3,770억원)	전체 사립대학 누적적립금 11조원 넘어. 적립 자체하고 인출수입 늘려야 함.

자료 : 교육과학기술부, 국정감사 제출자료, 2012 / 사립대학회계정보시스템(<http://infor.sahak.or.kr>)

법인이 대학을 지원하기 위해서는 수익용 기본재산을 잘 활용해야 하는데 2011년 확보율이 법적기준의 51.3%에 불과하다. 더 심각한 문제는 수익률이다. 현행 법령<sup>29)</sup>에서는 “수익용 기본재산은 그 총액의 3.5% 이상에 해당하는 가액의 연간소득이 있는 것이어야 한다”고 규정하고 있다. 그런데 2011년 사립대학법인이 수익용 기본재산에서 올린 수익률은 3.1%에 불과하다. 이유는 수익용 재산 중 수익률이 낮은 수박에 없는 토지 구성비가 87.5%로 가장 높기 때문이다. 토지에서 나온 수익률은 0.6%로 건물 13.0%, 신탁예금 4.6%에 비해 훨씬 낮다. 사립대학 법인은 토지를 수익률이 높은 다른 수익용 재산으로 대체할 수 있도록 적극 노력해야 한다.

27) 법인으로부터 학교의 교직원에 대한 각종 법정 부담금(연금·의료보험)등으로 받는 전입금  
28) 법인으로부터 특정한 시설(토지·건축물 등)의 취득 또는 각종 기금적립 등과 같이 자본(자산)적 지출용으로 받는 전입금  
29) 「대학설립운영규정」 제7조 제3항

사립대학 재정운영에서 가장 큰 논란이 있는 제도가 적립금이다. 2011년 기준으로 전체 사립대학 법인과 대학이 보유하고 있는 적립금은 총 11조 원이 넘는다. 여기서 짚고 넘어가야 할 부분은 적립금을 반값등록금 재원으로 활용하자는 주장인데, 한 해 반값등록금 재원을 5조 원으로 가정한다면 지금의 적립금을 가지고서는 두 해면 바닥이 드러난다. 여기에 일부 대학들에 적립기금이 몰려 있어 활용할 수 있는 대학도 많지 않다. 적립금을 자구노력 차원에서 문제 삼는 이유는 사립대학이 지금처럼 무분별한 적립을 하지 않을 경우, 그 액수만큼 교육 환경 개선에 투자할 수 있고 또 적립을 많이 한 대학은 적립금을 가용재원으로 등록을 인상 않거나 적극적인 교육 투자에 나설 수 있기 때문이다. 반값등록금이 시행된다면 적립금 인출 여부에 대해서도 사립대학과의 적극적인 협의가 필요하다.

이처럼 사립대학의 자구노력이 필요한 부분은 많이 있지만 관건은 자구노력을 어떻게 유도할 것인가이다. 앞에서 밝혔듯이 반값등록금이 시행되면 국고보조금이 전체 수입의 30% 이상을 차지한다. 사립대학 당국이 이제까지는 등록금 인상을 위해 학생들과의 갈등에 신경을 써야 했다면 앞으로는 국고보조금 액수가 등록금 못지않게 늘어나기 때문에 관리·감독 기관인 정부와의 관계도 중요해진다. 학생들은 대학에서 상대적 약자이기 때문에 울며 겨자 먹기 식으로 등록금을 낼 수밖에 없었지만 정부는 대학을 관리·감독하는 입장이기 때문에 대학당국이 더 눈치를 보게 될 가능성이 높다는 점이다.

그렇다면 소위 자구노력은 어떻게 끌어내야 할까? 「고등교육재정교부금법안」이 제정돼 시행된다면 정부는 대학에 교부금 지급을 위한 ‘협약’을 작성하게 된다. 구체적인 내용은 대통령령에 위임하게 되어 있지만 협약에는 법인전입금 확대 등 대학실정에 맞는 여러 자구노력 내용을 담을 수가 있다. 이 협약을 어겼을 경우에는 교부금 제한 등을 받을 수 있기 때문에 대학 입장에서는 반드시 지켜야 하는 성격의 협약이 된다. 다만 학교법인이나 대학당국이 노력하지 않은 피해를 학생들이 입을 수 있기 때문에 다른 강제 방안도 고민해 볼 수 있다. 예를 들어 연속적인 감사 대상에 올린다거나 정원 감축 등 기존의 행·재정 제재 방안도 고려할만 하다.

교부금 성격이 아닌 국고보조금으로 등록금을 지원하게 된다고 해도 재정지원사업의 부대조건으로 협약 등을 맺는 방식은 비슷하다. 등록금액 상한제 등이 통과되지

않아 등록금을 인하시킬 방안이 부재하다면 자구노력의 첫째 조건으로 등록금 인하를 내걸 수 있다. 그런데 이명박 정부가 '교육역량강화사업'과 같은 재정사업 지원을 조건으로 등록금을 인하시키려다 별다른 성과를 거두지 못한 것처럼 이런 자구노력 요구는 실패할 가능성이 있다. 특히 주요 사립대학들이 조직적으로 반발할 가능성이 높다.

반값등록금이 가져올 부작용을 우려하는 측에서 자구노력 문제와 함께 지적하는 부분이 대학 구조개혁의 후퇴다. 「고등교육재정교부금법안」이 도입돼 교부금을 전체 사립대학에 주게 되면 구조조정 대상 대학들이 이를 재원 삼아 버티지 않겠냐는 주장이다. 그러나 이는 법안이 갖고 있는 내용에 대해 깊이 있는 이해 없이 내놓는 의견에 불과하다. 「고등교육재정교부금법안」이 시행되면 지금보다 오히려 수월하게 구조개혁을 시행할 수 있다. 법안에서 구조개혁을 유도할 두 가지 수단을 갖고 있기 때문이다. 우선 교부금에는 보통교부금과 사업교부금이 있는데 이 중 사업교부금은 법안에서 아예 고등교육기관의 다양화와 특성화, 지역균형발전, 교육여건 개선, 통·폐합 및 구조조정을 위한 사업 등에 교부하도록 규정하고 있다. 또한 교부금 제한 조항이 있어 경영 상태가 극히 부실한 사립대학 등에 대해서는 아예 교부금 자체를 주지 않는 조항도 가지고 있다.

향후 올바른 구조개혁을 위해서는 무엇보다 현재 이명박정부가 추진하고 있는 사립대학 퇴출과 정부재정지원 제한 대학 사업에 대한 전반적인 평가를 진행하고 대안을 만들어야 한다. 제대로 된 구조개혁을 하기 위해서는 수도권을 포함 전반적인 정원 정책에 대한 대안이 마련되고 주요 사립대학이라 할지라도 부정·비리가 적발될 시에는 강력한 구조개혁을 실시한다는 원칙과 청사진부터 마련할 필요가 있다.

## 5. 부정·비리 감소와 재정운영의 투명성 강화

감사원은 2011년 7월 '교육재정 배분 및 집행 실태'라는 이름으로 대학 교육 재정 운용 실태에 대한 예비조사에 착수한데 이어 8월 한 달간 300여명의 인력을 투입해 66개 대학에 대한 본 감사를 실시했다. 그런데 감사원이 사립대학 등록금에 대한 전면적인 감사 계획을 발표한 후 연세대가 반발하며 헌법소원을 준비 중이라는 보도가

나왔다. 연세대는 "감사원법 23조를 근거로 하는 회계검사의 경우 사립대학이 국가 보조금을 받고 있으니 보조금 지급에 한정된 선별적 감사여야 하지만, 이번 감사는 적립금·기부금 등을 아우르고 있어 부당하다"는 해석을 한 것으로 알려졌다. 이에 대해 감사원은 지금까지 여러 차례 사립대학에 대한 감사를 진행해 왔으며 1973년 법을 개정할 때 "재정 보조를 공여 받은 자와 사학법인 등 특별법에 의하여 설립되고 그 임원이 정부에 의하여 임명되거나 임명 승인되는 단체"<sup>30)</sup>를 명기해 놓았음을 언론에 알렸다.<sup>31)</sup>

결국 연세대가 헌법소원을 포기하며 일단락됐지만 사립대학들이 정부기관 감사에 대해 어느 정도로 민감하게 여기고 있는지를 보여주는 단적인 사례였다. 특히 정부 지원 비율이 가장 큰 비중을 차지하는 산학협력단 회계와 달리 교비회계에서 국고보조금이 차지하는 비중은 4%대로 극히 낮음을 잘 알고 있는 사립대학들이 이를 근거 삼아 제기한 문제였다.

반값등록금이 시행되면 사립대학 전체 수입에서 국고보조금이 차지하는 비율이 30% 이상으로 높아지기 때문에 이번 감사원 감사 대상과 같은 논란은 반발하기 어려워진다. 감사원이 분명한 근거 없이 사립대학에 감사를 나갈 이유는 없겠지만 반값등록금은 방대한 국가예산이 신규로 들어가는 사업이고 담당 부처가 홀로 감당하기에는 고등교육기관이 워낙 많기 때문에 정부 예산에 대해 관리·감독 기능을 가진 기관들의 협조가 무척 중요해진다.

같은 논리로 국회도 사립대학을 대하는 소극적인 자세에서 벗어나 적극적인 정책 의지를 보여줘야 한다. 반값등록금 관련 법안을 통과시키는 건 물론 매년 국고보조금 내지는 교부금에 대한 심의 및 의결을 해야 하기 때문이다. 최근 정기 국정감사에서 사립대학들이 보여주고 있는 면면을 보면 앞으로 적극적인 국회의 감사 역할이 더욱 중요해진다. 주요 사립대학들이 국회의원이 요구하는 자료를 제출하지 않는 사례는 매년 생겨나고 있으며 이제 와서는 집단적으로 저항하는 경향까지도 보이고 있다. 반값등록금 시행을 계기로 사립대학 개혁과 관련한 전반적인 법령 개정을 준비하는 것은 물론 국고지원이 정상적으로 이뤄질 수 있도록 사립대학에 대한 관리·감

30) 「감사원법」 제23조(선택적 검사사항) 제7호 : 「민법」 또는 「상법」 외의 다른 법률에 따라 설립되고 그 임원의 전부 또는 일부나 대표자가 국가 또는 지방자치단체에 의하여 임명되거나 임명 승인되는 단체 등의 회계

31) "연세대, 감사원 감사 반발 헌법소원 추진", 2011년 10월 24일, 한겨레21

독 기능을 강화해야 한다.

반값등록금을 시행하는 과정에서 가장 중요한 역할은 역시 대학 담당부처인 교과부다. 현재의 교과부는 사립대학 문제에 대해서 지나치게 소극적으로 대처를 하고 있다. 교과부 산하기관인 '사학분쟁조정위원회'가 비리를 저지르고 떠난 구재단에 연이어 이사추천권을 부여하고 사학들의 부정·비리에도 소극적인 대처로 일관하고 있다. 유영구 전 이사장이 2천억 원이 넘는 비리를 저지르고 대학을 떠났지만 당시 부정·비리를 방관한 대학이사진에는 아무런 책임을 묻지 않았다. 단적으로 명지학원 송자 현 이사장은 2001년부터 이사를 2008년부터는 이사장을 맡아 왔다. 유영구 전 이사장이 횡령을 저질렀을 때 계속 이사장이었던 것이다. 그럼에도 불구하고 학생 등록금까지 횡령한 사건에 대해 모든 의결권을 가지고 있던 이사진들은 아무런 책임을 지지 않았고 교과부는 방관으로 일관했다. 이런 식의 원칙을 가지고서는 반값등록금 시행 이후 300여개의 고등교육기관 전반에 대한 재정 관리·감독이 제대로 진행되기 어렵다. 교과부는 오히려 사학법인들이 요구하는 자율화에 적극 나서고 있다. 지난 8월 교과부는 '대학 자율화 계획'을 통해 교육용 재산을 수익용으로 쉽게 전환할 수 있도록 해주는 등의 내용을 내놓았다. 국가장학금 등 예산지원이 확대됨에 따라 사립대학 자구노력을 강제해도 부족할 상황에서 오히려 법인의 자율성을 살뜰히 챙겨주는 행보에 나선 것이다.

반값등록금 시행으로 국고지원이 늘어나면 당연히 교과부가 수행해야 하는 일상적인 관리·감독 역할도 지금과는 비교도 되지 않게 늘어나게 된다. 반값등록금 시행에 앞서 교과부 감사와 사학 관리·감독 기능에 대한 전면적인 개선이 필요하다.

또한 반값등록금 시행과 동시에 사립대학 재정운영에 대한 정보공개도 대폭 강화해야 한다. 현재는 대학 홈페이지에서 예·결산서를 공개하고 있지만 구체적인 내역까지는 알기 어렵게 되어 있고 법령에서도 예산서의 내역까지만 공개하도록 하고 있다. 물론 대부분의 사립대학들은 예산서 내역도 제대로 공개하지 않고 있다. 국고 지원이 강화되면 관련 법령을 보완해 대학알리미 등에서도 국고를 포함한 대학 예산 사용 내역에 대해 상세히 공개해 투명한 집행을 보장받도록 해야 한다.

## IV 향후 반값등록금 실현을 위한 과제

### 1. 반값등록금 관련 법안 입법

민주당은 지난 5월 30일 당시 대표인 한명숙 의원의 대표발의로 「고등교육재정교부금법안」과 「고등교육법 일부개정법률안」을 19대 국회 1호 법안으로 당론 발의했다. 반값등록금을 법제화하는데 가장 중요한 「고등교육법 일부개정법률안」은 중앙등록금책임위원회를 구성하고 이 위원회가 등록금 상한(기준액)을 설정하도록 해 교부금의 전체적인 기준을 마련하도록 하고 있다. 함께 발의한 「고등교육재정교부금법안」의 핵심은 고등교육기관 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 것이다.

<표4-1> 반값등록금 실현을 위한 민주당 입법 현황

법안명	제안자	상정일	주요내용
고등교육재정교부금법	한명숙 외 126인	2012.09.13	고등교육기관 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부
고등교육법	한명숙 외 126인	2012.09.13	등록금 상한액 공표 중앙등록금책임위원회 구성

반값등록금을 시행하기 위해서는 우선 「고등교육법 일부개정법률안」이 국회를 통과해야 한다. 등록금 상한액에 대한 기준 없이는 「고등교육재정교부금법안」이 반값등록금 법안으로서 온전하게 기능하기 어렵기 때문이다.

현행 「고등교육법」은 직전 3개 연도 물가인상률 평균의 1.5배 이상의 등록금 인상을 규제하는 '인상률 상한제'를 정하고 있다. 그러나 이와 같은 '인상률 상한제'는 등록금 경감에 아무런 영향을 주지 못하고 물가인상률의 두세 배 이상 폭등하던 등록금을 억제하는 효과만 있어 '등록금액 상한제'로 변경하고자 하는 것이다. 「고등교육법 일부개정법률안」이 시행되면 교육과학기술부 장관 소속으로 '중앙등록금책임위원회'를 구성하게 되고, '중앙등록금책임위원회'가 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 등록금 표준액을 정하게 된다. 이 표준액의 1.2배를 넘지 않는 범위에서 교과부장관이 등록금 상한액을 정하여 공표하게 되는 것이다.

<표4-2> 민주당 「고등교육법 일부개정법률안」 주요 내용

조항	주요내용
제11조제7항 신설	교육과학기술부장관은 제11조의3에 따른 중앙등록금채정위원회의 심의를 거쳐 매년 9월 1일까지 다음 학년도 등록금표준액과 등록금상한액을 계열별로 정하여 공표하여야 함
제11조제8항 신설	등록금표준액은 지역여건, 교육여건, 전국가구의 월 평균 소득, 경제상황, 물가상승률 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 결정하되 전공계열 및 학부별로 달리 정할 수 있음. 등록금 상한액은 등록금 표준액의 1.2배를 초과하여서는 아니 됨.
안 제11조3 신설	등록금표준액 및 등록금상한액 결정, 등록금 계획 승인 등을 심의하기 위하여 교육과학기술부장관 소속으로 중앙등록금채정위원회를 구성함

그런데 한명숙 의원이 대표 발의한 「고등교육법 일부개정법률안」에 대해서는 ‘반값등록금’을 시행하는데 가장 중요한 등록금표준액 결정 방식을 대통령령으로 위임해 법률의 도입 취지를 퇴색시켰다는 비판이 제기되고 있다. 국회가 「고등교육법」을 개정하더라도 정부가 시행령을 만드는 과정에서 ‘반값등록금’을 피해 갈 수 있는 여지를 남겨뒀기 때문이다. 이런 이유 때문에 비슷한 시기에 발의된 다른 개정안들은 구체적인 등록금표준액(기준액)에 대한 정의가 법에 명시되어 있는데, 입법 논의 과정에서 이를 참고할 필요가 있다.

예를 들어, 안민석 의원이 발의한 「고등교육법」 개정안에서는 “해당 연도 4인가구 최저생계비의 3배(국공립대의 경우에는 2배)를 초과하지 아니하는 범위에서 경제사정·물가상승률 등을 감안하여 정하여야 한다”고 규정했으며, 정진후 의원이 발의한 법안에서는 “전년도 전국가구당 월평균 소득액을 초과하지 아니하는 범위에서 등록금 기준액과 상한액을 설정한다”고 규정하고 있다.

또한 이번 개정안은 등록금 표준액을 ‘지역여건, 교육여건, 전국 가구의 월평균 소득, 경제상황, 물가상승률 등을 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 결정’하도록 하고 있는데 감안해야 할 사항이 지나치게 많고 공통성이 떨어져 실제로는 감안 대상이 되지 않을 가능성이 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 특히, 지역여건과 교육여건, 경제상황과 같은 표현은 매우 추상적인 표현이라 오히려 등록금 인하를 반대하는 측의 논리로 활용될 소지도 있다.

‘반값등록금’ 법안의 다른 한 축인 「고등교육재정교부금법안」에서는 국내총생산(GDP)의 1.0%를 고등교육기관에 투자하도록 명시하고 있다. GDP 1.0%는 OECD 국가들이 고등교육에 투자하는 평균을 기준으로 한 것이다. 구체적으로 GDP의 1%를 확보하기 위한 방법으로는 내국세분 교부금의 교부율을 2013년 6.0%에서 2017년 8.4%까지 단계적으로 인상하도록 하고 있다. 단기간에 대규모 예산을 확보하기 어려움 점을 감안해 순차적으로 교부율을 늘리는 방식을 취하고 있다.

<표4-3> 민주당 고등교육재정교부금법 주요 내용

조항	주요내용
제3조제1항 및 부칙 제2조	국내총생산(GDP)의 1.0%를 고등교육기관에 투자하기 위하여 내국세분 교부금의 교부율을 2013년 6.0%, 2014년 6.5%, 2015년 7.0%, 2016년 7.5%, 2017년 8.4%로 단계적으로 인상함
제4조	고등교육재정의 규모가 국내총생산의 1.0%에 도달한 이후에도 경제성장률 등의 변동에 맞추어 그 수준을 유지할 수 있도록 내국세분 교부율을 보정할 수 있도록 함
제5조제1항 및 제2항	보통교부금은 국립대학의 경우 인건비, 경상적 경비, 시설 확충비 및 교육·연구 발전을 위해 필요한 경비를 매년 산정하여 교부하고, 보통교부금협약을 체결한 국·공립고등교육기관과 학교법인인 설립·경영하는 사립고등교육기관의 경우 당해연도 등록금표준액의 범위 내에서 그 등록금표준액의 일정 비율에 상당한 금액을 해당 고등교육기관의 당해 연도 재학생 수로 곱한 금액을 교부함
제6조	사업교부금의 일부는 고등교육기관의 다양화와 특성화, 지역균형발전, 교육여건 개선, 통·폐합 및 구조조정을 위한 사업 등에 교부하도록 함
제7조제1항	교육과학기술부장관은 고등교육재정교부금을 교부하는 경우에는 고등교육재정교부금의 교부를 신청한 국·공·사립고등교육기관의 장과 학생들로부터 받는 등록금의 상한에 관한 사항, 교부금의 사용내역을 교육과학기술부장관에 보고할 의무 및 회계감사에 관한 사항, 법인전입금의 규모 등을 포함한 “보통교부금 교부협약”을 체결하도록 함
제7조제2항	국·공·사립고등교육기관의 경영이 부실하거나 사립고등교육기관 학교 법인의 법정 재단전입금의 전입이 부실한 경우 등 정당한 거절 사유가 있는 경우에는 교부금의 신청을 거부할 수 있도록 함
제9조	교부금을 교부받은 대학은 교육과학기술부장관에 대하여 교부금에 관한 회계 보고의무와 자료 제출의무를 부담함

확보된 예산은 보통교부금과 사업교부금 두 가지로 나뉘어 각 대학에 교부하게 된다. 보통교부금은 국립대학의 경우 현재 지원하고 있는 운영비를 계속 지원하게 되

며, 보통교부금 협약을 체결한 대학(국·사립 포함)에 대해서는 당해 연도 등록금표준액<sup>32)</sup>의 범위 내에서 재학생 수를 곱해 교부하게 된다. 즉 반값등록금이 시행될 경우 등록금수입의 부족분을 보전해주는 의미를 가지는 것이다. 현재의 특수목적사업, 예를 들면 산학협력 관련 예산 등은 사업교부금 영역에서 지원하게 된다.

교과부장관이 교부금을 교부하는 경우에는 신청 대학의 장과 '교부협약'을 체결하도록 하고 있다. 교부금의 사용내역, 회계감사, 법인전입금 규모 등을 포함해 협약을 체결해 부정·비리를 예방하고 자구노력을 소홀하게 하지 않으려는 의미를 담고 있다. 특히 대학 경영이 극히 부실하거나 법인전입금 확충 등의 약속을 지키지 않았을 때 교부금의 교부를 거부할 수 있도록 해 국민들의 우려인 부실대학 지원에 대한 안전판을 마련했다.

교부금법안에 대한 논의는 이전부터 있었다. 2002년 대통령 자문기구인 교육인적자원정책위원회는 보고서를 통해 '교육예산 중 일정 비율을 고등교육예산으로 배정하여 안정적인 재원 확보 장치 마련'하기 위해 '장기적으로는 「고등교육재정교부금」(가칭) 제도 도입 검토<sup>33)</sup>를 해야 한다고 밝힌 바 있다. 국회에서도 교부금법안은 여러 차례 발의됐다. 2004년 박찬석 의원이 대표발의한 「고등교육재정교부금법안」이 있었고, 2009년에는 신학용 의원이 대표발의한 「고등교육장학재정교부금법안」, 김우남 의원이 대표발의한 「고등교육재정교부금법안」이 현재와 비슷한 제안이유로 제출됐다. 이전 한나라당에서도 2009년 임해규 의원이 「고등교육재정교부금법안」을 발의한 바 있다. 이 법안들은 모두 국회 임기 만료로 자동 폐기됐다.

현재 국회에 계류 중인 「고등교육재정교부금법안」으로는 한명숙 의원이 대표발의한 안 외에 정진후 의원 대표 발의안이 있다. 정진후 의원안은 내국세의 10%를 재원으로 보통교부금 신청 대학에 등록금의 1/2에 등록 학생 수를 곱한 금액을 교부하게 했다. 특이한 점으로는 보통교부금 내역을 '전임교원 확보율 확대, 시간강의료 및 시간강사 처우개선 등'에 쓰도록 구체적인 용처를 지정한 점이다.

결국 고등교육에 대한 국가재정지원 확대라는 큰 틀은 그동안의 입법 과정에서 여·야가 모두 동의하고 있다는 점을 확인할 수 있다. 재원의 규모, 교부금의 내용,

32) 중앙등록금정책위원회가 지역여건, 물가상승률 등 여러 요소를 감안하여 결정하게 되며, 「고등교육법 일부개정법률안」이 국회에서 함께 통과돼야 적용할 수 있음.

33) 대통령자문교육인적자원정책위원회, 「21세기 지식강국을 주도할 국가인적자원개발 정책보고서 III」, 2002, 14쪽

교부금 제한 대상 등에서 차이가 있는 정도다. 다만 과거 한나라당이 내놓았던 교부금법안은 등록금 인하와의 연계성이 명확하지 않으며, 현재 새누리당은 19대 회기 들어서 교부금법에 대한 입장 자체를 밝히지 않고 있다.

〈표4-3〉 고등교육재정교부금법 내용 비교

발의자	한명숙 (민주당)	임해규 (한나라당)	정진후 (통합진보당)
발의일	2012.5.30	2009. 11. 13	2012.6.27
재원	내국세 8.4% (2013년 6%부터 ~ 2017년 8.4%)	내국세 8%	내국세 10%
보통 교부금	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통교부금은 국립고등교육기관과 보통교부금협약을 체결한 고등교육기관에 교부</li> <li>• (보통교부금협약으로 정한 금액×재학생 교부) 단, 등록금 상한액을 초과해선 안됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재원의 60%</li> <li>• 국립대 : 부족액 교부(수입 &lt; 수요)</li> <li>• 공·사립 : 국립대 교부금 제외한 금액 중 전년도 국립대 재학생 1인당 평균 교육비 중 대통령령이 정한 비율을 당해 연도 재학생 수로 곱한 금액 교부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보통교부금 신청 대학에 1인당 등록금의 1/2에 등록 학생 수를 곱한 금액 교부</li> <li>• 학생 1인당 등록금 경감, 교직원 급여 등 처우개선, 전일교원 확보를 확대, 시간강의로 및 시간강사 처우개선, 각종 장학금 지원, 실험실습비, 도서관구입비, 기계기구매입비 등 각종 교육연구를 위한 사업, 연구능력 제고, 그 밖에 대통령령으로 정한 사업에 교부</li> </ul>
사업 (특별) 교부금	다양화·특성화, 지역간 균형발전, 교육여건 개선, 연구능력 제고, 통·폐합·구조조정, 산·학협력, 해외교류, 기초학문 육성, 지역균형선발·계층균형선발, 기타 고등교육 내 실화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재원의 40%</li> <li>다양화·특성화, 지역간 균형발전, 교육여건 개선, 연구능력 제고, 통·폐합 및 구조조정, 산학협력, 그 밖에 고등교육 내실화 사업에 교부</li> </ul>	교부금 총액에서 보통교부금을 제외한 금액 저소득층 장학금 지원, 고등교육여건 개선, 지역간 균형발전, 특성화교육의 개선 및 육성 등의 목적 달성을 위하여 교부
교부 기준	-	-	-
거부 또는 제한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경영 부실, 법인전입금 부족, 최근 3년간 재학생 총원율 50% 미만, 내부 구성원 또는 법인 임원 상호 간 분쟁·소송 진행 등으로 이 법의 목적을 달성하기 어려운 경우, 기타 교부를 거절할 정당한 사유가 있는 경우</li> <li>• 단, 교부금 거부 사립대학 중 학회계제 관한 사항, 대학평의원회의 심의를 거친 대학자율구조개선 계획 및 대학 정상화 계획, 기타 교부금심의위원회가 정한 사항을 제출한 경우 교부 가능</li> </ul>	평가인정 못받은 대학, 퇴출 대학, 최근 3년간 재학생 수 총원율 50% 미만 대학, 대학 내 임원 상호간 분쟁·소송 등으로 교부성과와 이 법의 목적을 달성하기 어려운 경우	등록금 상한제 위반, 교원·수익용기 본재산 미충족, 대학운영 경비 미부담, 법정부담전입금 미부담, 최근 3년간 재학생 수 총원율 50% 미만, 적립금 사용 부적절, 대학 내 구성원 또는 법인 임원 상호 간의 분쟁·소송 등으로 이 법의 목적을 달성하기 어려운 경우, 교직원 또는 임원이 입학 관련 비리나 학교 회계 관련 횡령·배임 등으로 징계·처벌을 받은 경우, 그 밖에 대통령령으로 정하는 교부금의 교부가 제한된 사항
부담 교부금	다음 연도 교부금에서 감액	다음 연도 교부금에서 감액	다음 연도 교부금에서 감액

※ 자료 : 민주당, 진짜 반값등록금 실현을 위한 긴급토론회, 2012, 6~7쪽

## 2. 기타 과제

‘반값등록금’ 정책은 현재 진행 중에 있다. 서울시립대가 이미 시 지원을 통해 ‘반값등록금’을 시행하고 있으며, 강원도립대는 추진 중에 있고, 지역 사립대 중에서도 동참하는 대학들이 생겨나고 있다. 추진과정과 내용에 있어 문제는 많지만 국가장학금 사업 역시 향후 ‘반값등록금’을 시행하는데 있어 중요한 자산이 될 전망이다. 이미 배정된 예산인 만큼 사업 성격만 바뀌 유용하게 활용할 수 있기 때문이다.

‘반값등록금’을 법령으로 정해 시행하는 게 가장 안정적이고 영속적인 방안이기는 하다. 그렇지만 법령으로 모든 걸 규정함에 따라 생길 수 있는 경직성의 문제 등이 있고 새누리당이 반대하고 있는 상황에서 법안 통과 자체가 미지수이기도 하다. 따라서 일반회계나 특별회계에서 예산을 확보한 후 대학에 등록금을 지원하는 방식도 마련해 놓을 필요가 있다.

일단 폐지된 사립대학에 대한 일반지원사업<sup>34)</sup>을 통해 등록금 경감 예산을 대학에 지원할 수 있다. 1990년대 중반 이후 대학 평가 결과에 따른 선별·차등지원 정책이 강화되어 현재는 국립대 운영 경비 지원을 제외한 전체 교육 재정이 특수목적 지원 사업으로 지원되고 있다. 이와 같은 지원 방식은 대학 간 편중을 심화시켰을 뿐만 아니라, 정부 주도 평가에 따른 대학의 자율성 침해, 평가 방식에 따른 대학교육의 혼란을 야기하고 있다. 주요 선진국의 경우에는 일반지원사업을 통해 전반적인 교육의 질적 수준을 향상시키면서 평가와 경쟁을 통한 차등지원 사업을 결합시켜 시너지 효과를 만들어내고 있다. 일본의 경우 기관 지원사업(경상지원)과 특별프로그램 지원 사업 비중이 7대3이며, 영국은 전체 교부금 가운데 특수목적지원 비율이 6.4%(2006년~2007년)에 불과하다. 우리나라와 같이 전적으로 특수목적 지원사업비로 지원하는 국가는 보기 드물다.<sup>35)</sup> 따라서 사립대 등록금 인하를 전제로 경상비 지원과 같은 일반지원사업을 신설해 규모를 대폭 확충하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다.

현재 이명박 정부도 ‘교육역량강화사업’ 평가 지표 중 하나로 등록금 인하 정도를

34) 1990년대 초반까지 정부재정지원은 전체 대학이 재정지원 신청서를 제출하면, 교부부가 각 대학의 학생수, 자구노력정도, 사업목적 등을 평가해 신청 대학에 비교적 균등하게 재정을 배분하는 ‘일반지원사업’ 중심이었으나, 1990년대 중반 이후 정부 고등교육 정책 기조가 ‘평가와 재정지원 연계’를 통한 대학의 다양화와 특성화 추진으로 전환되면서 국가정책에 따라 특정분야를 중점적으로 육성하기 위해 대학을 선별 지원하는 ‘특수목적지원사업’ 비중이 확대되었음.

35) 국회의원 안민석, ‘이명박정부 대학 재정지원사업 실태와 개선방안’, 2010년, 53쪽

반영하고 있다. 사업 평가 지표에 등록금 관련 항목을 대폭 반영하고 이를 바탕으로 대학에 예산지원을 해 등록금을 내리는 방식이다. 대학들이 반발할 수도 있겠지만 지원 결정은 까다롭게 하되 지원 후 간섭은 최소화하는 방식으로 대학자율화를 보장할 수도 있다.

다만 이 방식은 정부가 강한 정책의지를 가져야 성공할 수 있다. 법안을 통해 '반값등록금'을 해결하는 방식과 달리 정부가 정책성패에 대한 모든 정치적 부담을 져야 하기 때문이다. 여기에 예산 관련 부처들이 거세게 반대할 가능성이 높고 국회 예산 협의 과정에서도 진통이 예상된다.

반값등록금 시행에 있어 관련 법안 통과나 정부 정책 못지않게 중요한 요소가 바로 대학재정과 관련한 내부의 소통과 견제 시스템이다. 대학 자율성은 대학구성원들의 자치를 근간으로 하기 때문에 되도록 재정 운영 측면에서도 정부의 직접적인 관리·감독보다는 내부의 구성원 참여로 해결해야 하는 게 기본이다. 대학들이 갖가지 비리나 예산 운용 등에 대해 취약점을 드러낸 것도 지금까지 이러한 시스템이 제대로 작동되지 않았기 때문이다.

<표4-5> 대학 재정 논의에 구성원이 참여할 수 있는 제도

제도명	시행연도	법적근거	주요 내용
개방이사	2006	사립학교법 제14조제3항	학교법인은 제1항에 따른 이사정수의 4분의 1에 해당하는 이사를 제4항에 따른 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임
대학평의회	2006	사립학교법 제29조제4항	학교에 속하는 회계의 예산은 당해 학교의 장이 편성하되 학교운영위원회 또는 대학평의회의 자문을 거친후 이사회의 심의·의결로 확정하고 학교의 장이 집행
등록금심의위원회	2010 (2011학년도)	고등교육법 제11조제2항	각 학교는 등록금을 책정하기 위하여 교직원(사립대학의 경우에는 학교법인이 추천하는 재단인사를 포함한다), 학생, 관련 전문가 등으로 구성되는 등록금심의위원회를 설치·운영하여야 함

<표4-5>는 현재 대학 재정 관련 논의에 구성원이 참여할 수 있는 제도를 보여주고 있다. 이 중 개방이사는 엄밀히 말해 대학구성원이 직접 참여하는 게 아니라 이사

선출 과정에 대학평의위원회가 부분적으로 참여하고 있는 실정이다. 개방이사와 대학평의위원회는 2005년 국회가 「사립학교법」을 개정해 시행하고 있는 제도로 개방이사는 예·결산 의결에 참여할 수 있고 대학평의위원회는 자문 기능을 수행할 수 있다. 그러나 개방이사를 선출하는 과정에서부터 구성원 참여가 쉽지 않고 선출된 개방이사 대부분이 이사회에서 반대의견을 표출하는 경우가 거의 없어 그 역할을 다하지 못하고 있다. 대학평의위원회 역시 예·결산 자문이 매우 형식적으로 진행되고 있다.

2011학년도 등록금 논의 과정에서부터 운영되기 시작한 '등록금심의위원회'는 개방이사와 대학평의위원회에 비해서는 강제력이 강하기 때문에 대부분 대학이 법규에 맞춰 형식적 운영은 하고 있다. 그러나 '등록금심의위원회' 역시 구성원 간 합의의 전통을 살려가기보다는 대학당국이 학생들에게 일방적으로 등록금을 통보하는 기구로 굳어지면서 입법취지를 전혀 살리지 못하고 있다.

반값등록금이 시행된다면 등록금 및 예·결산 관련 기구들에 대한 개선이 필요하다. 만약 「고등교육법」이 개정돼 '중앙등록금심의위원회'가 법령에 따라 등록금표준액과 상한액을 결정하게 되면 대학별 '등록금심의위원회' 역할은 대폭 축소될 수밖에 없다. 등록금액 상한제가 실시될 경우 예·결산에 대한 심의가 등록금산정보다 중요해지는데 현재의 대학평의위원회가 가진 자문 기능으로는 별다른 영향력을 발휘할 수가 없다. 따라서 대학평의위원회의 예·결산 자문 기능을 심의로 바꿔 대학구성원들이 반값등록금 지원액에 대한 스스로 관리·감독을 할 수 있는 시스템을 지원해야 한다. 대학평의회 기능 강화를 전제로 대학별 '등록금심의위원회'는 폐지하거나 등록금의 내역과 사용처를 심의하는 역할로 축소해 운영할 수도 있다.

마지막으로 반값등록금 관련 정책의 목적이 지금보다는 뚜렷해져야 한다. 국민들 입장에서 반값등록금이 대학의 공공성을 강화할 수 있는 획기적인 정책으로 보여지기 보다는 '가계가 부담하기 힘들 정도로 어려운 등록금을 깎는 정책' 정도로 평가되기 쉬운 것도 사실이다. 이런 지점을 상쇄하기 위해 야당과 시민사회단체가 함께 '대 학교조개혁', '고등교육 체재개편' 논의를 함께 진행하고 있지만 아직까지는 널리 알려지지 않고 반값등록금과 별개의 정책으로 인식되고 있는 것이 현실이다.

이번 정책자료집에서 지속적으로 살펴봤듯이 반값등록금 정책은 단순히 등록금 경감 부담을 넘어 대학의 전반적인 개혁을 가져올 수 있는 전환점이 될 수 있다. 그러나 현재의 고비를 넘지 못한다면 이명박 정부가 시행하고 있는 '부분적인 국가장학금 + 학자금대출'이라는 악순환의 고리에 묶일 가능성이 높다. 멀지 않은 미래에 미국처럼 학자금대출 상황이 큰 사회적 문제로 등장할 수도 있다.

반값등록금 정책이 가져올 고등교육 공공성 강화라는 측면을 정확히 해석하고 진정한 의미의 대학 위상을 높이려는 노력이 정부, 국회, 대학구성원들 모두에게 필요한 시점이다. 이명박 정부가 시행하고 있는 국가장학금 정책이 보여주듯이 시혜적인 재정 투자 정책으로 국한된다면 등록금 논쟁 과정에서 바닥을 드러낸 대학의 위상은 회복하기 힘들어진다. 대학의 공공성 회복은 사회 내에서 대학이 왜 필요한지를 증명하는 첫 단계라 할 수 있다. 반값등록금 정책의 내용과 방식이 지금보다는 더 풍부하게 논의되어야 할 이유다.

---

2012년 국정감사 정책자료집 ①

## 반값등록금 도입에 따른 사립대학의 변화

펴낸이 : 국회의원 유은혜

만든이 : 국회의원 유은혜, 한국대학교육연구소

펴낸날 : 2012. 10

---