



タイトル Title	한국의 대학 등록금 부담 완화 정책
著者 Author(s)	연, 덕원
掲載誌・巻号・ページ Citation	高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究, 「韓国高等教育研究所」関連論考:
刊行日 Issue date	
資源タイプ Resource Type	Research Paper / 研究報告書
版区分 Resource Version	author
権利 Rights	
DOI	
JaLDOI	
URL	http://www.lib.kobe-u.ac.jp/handle_kernel/81012444

한국의 대학 등록금 부담 완화 정책

(Korea's policy to ease the burden of college tuition)

연덕원(대학교육연구소 연구원)¹⁾

1. 국가장학금

한국의 ‘국가장학금’은 고액 등록금에 대한 국민의 반감과 대학생의 ‘반값 등록금’ 요구가 높아짐에 따라 도입한 제도다. 정부는 2011년 9월 소득과 연계한 ‘국가장학금’ 제도를 마련하여 2012년 시행 후, 지속 확대해 왔다.

2012년 1조 7,500억 원이었던 ‘국가장학금’ 예산은 2015년 3조 6,000억 원으로 두 배 이상 늘어났으며, 2018년 3조 6천 8백억 원까지 늘었다. 이후 학생 수 감소 등으로 2020년 3조 5천 5백억 원으로 소폭 감소했다.(〈표1〉참조) ‘국가장학금’ 예산은 2020년 교육부 예산 중 고등교육 및 평생·직업교육 예산 10조 5,600억 원²⁾의 38%로 큰 비중을 차지한다.

‘국가장학금’은 소득수준에 연계하여 경제적으로 어려운 학생에게 더 많은 혜택을 주도록 설계한 ‘국가장학금 I유형’과 대학 자체노력과 연계하여 지원하는 ‘국가장학금 II유형’으로 구분해 지급하고 있다. 이와 더불어 다자녀 가구(자녀 3명 이상)의 모든 자녀에게 지원하는 ‘다자녀 국가장학금’으로 구분된다.

‘국가장학금 I유형’은 소득구간 별로 지급한다. 사회보장정보시스템을 통해 확인한 가구원 소득, 재산, 금융자산, 부채 등을 반영한 소득인정액을 산정하여 소득구간을 결정한다. 이때 소득구간은 기준중위소득³⁾ 대비 비율을 구간별로 조정하여, 기초생활보장 수급자·차상위계층부터 10구간까지 11단계로 구분한다. 기존 매 학기 신청한 학생들의 소득인정액을 분석 후 상대적인 기준에 따라 소득구간을 구분해 지원하다, 2017부터 지금의 기준중위소득을 활용한 소득구간을 구분하기 시작했다.

2012년 소득 하위 3구간까지만 지원하다 2013년 8구간까지 확대했으며, 학생 1인당 최대 지급액도 450만 원에서 2016년 520만 원으로 증액했다. 2020년 소득구간별 ‘국가장학금 I유

1) 연덕원, 延德元, YEON DUKWON / 고등교육정책 / 대학교육연구소 연구원 / <등록금 인하 및 재정지원 방안>(2012), <사립대학 재정 운용 실태 연구>(2014년) 등

2) 교육부, ‘2020년도 예산 주요사업비 설명자료’, 2019.12.

3) 한국 보건복지부 장관이 급여 수준과 전 국민 100명 중 소득 규모 50번째 사람의 3년간 소득을 고려하여 매년 고시하는 기준값

형' 지급액(학생 1인당 연간 지원액)은 ▲소득 3분위까지 520만 원 ▲4분위 390만 원 ▲5~6분위 368만 원 ▲7분위 120만 원 ▲8분위 67.5만 원이다.(〈표2〉 참조) 2019년 4년제 대학 학생 1인당 연간 평균 등록금과 비교하면, 국·공립대학 재학생은 소득 3분위까지 등록금 전액을 지원받고, 소득 5~6분위도 등록금의 80% 이상을 지원받는다. 사립대학 재학생은 소득 3분위까지 등록금의 73%를 지원받고, 소득 5~6분위까지 등록금의 절반(52%) 이상을 지원받는다.⁴⁾

이외에 성적 기준이 있어 직전 학기 12학점 이상 이수자 중 B학점(80/100점) 이상을 받아야 한다. 다만, 기초~차상위는 C학점(70/100점) 이상을 적용받으며, 소득 1~3구간 학생은 C학점(70점) 경고제⁵⁾를 2회까지 적용받는다.

〈 표1 〉 연도별 국가장학금 예산

(단위 : 억 원)

구분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
전체예산	17,500	27,750	34,575	36,000	36,545	36,346	36,845	36,022	35,474
I 유형	7,500	20,750	28,350	29,000	29,000	28,917	29,416	27,390	23,251
II 유형	10,000	7,000	5,000	5,000	5,000	4,800	4,800	4,800	4,800
다자녀	미지원		1,225	2,000	2,545	2,629	2,629	3,832	7,423

※ 자료 : 교육부, 연도별 국가장학금 지원계획, 각 연도. / 교육부, 2019년도 예산안 주요사업비 설명자료, 2018.12.

〈표2〉 연도별 국가장학금 I 유형 학생 1인당 지급액 비교

(단위 : 만 원)

구분	기초	1분위	2분위	3분위	4분위	5분위	6분위	7분위	8분위
2012년	450	225	135	90	미지원				
2013~14년	450	450	270	180	135	112.5	90	67.5	67.5
2015년	480	480	480	360	264	168	120	67.5	67.5
2016~17년	520	520	520	390	286	168	120	67.5	67.5
2018~20년	520	520	520	520	390	368	368	120	67.5

1) 기초 : 기초생활보장 수급자와 차상위계층

2) 2018년 이후 분위는 구간임

※ 자료 : 교육부, '국가장학금 지원계획', 2012~2020.

4) 2019년 학생 1인당 평균 등록금 국·공립대학 416만 원, 사립대학 712만 원.

5) 1회에 한해 성적 기준을 C 학점으로 하향 조정해 적용

‘국가장학금 II유형’은 대학의 자체노력과 연계하여 지급한다. 대학의 등록금 부담완화 참여를 유도하기 위해 등록금 인하·동결, 장학금 유지·확충 등 자체노력을 이행한 대학에 지급한다. 정부가 대학에 지원금을 주면, 대학은 자체 기준에 따라 학생들에게 지원한다. 다만, 장애인, 대학생 자녀가 2명 이상인 가구 또는 자녀가 3명 이상인 가구의 학생, 긴급 경제 사정 곤란자, 선취업-후 진학 학생에게 우선 지원하도록 권고하고 있다.

‘다자녀 국가장학금’은 2014년 다자녀 가구의 등록금 부담 경감을 위해 도입했다. 기초~소득 8구간 다자녀 가구의 모든 대학생이 지원받는다. 학생 1인당 지급액은 기초~3분위까지는 520만 원이며, 나머지 8분위까지는 450만 원이다. 도입 첫해에는 2014학년도 신입생에게만 지급했지만, 점차 확대해 2018년부터 다자녀 가구 모든 대학생에게 지급하고 있다. 성적기준은 ‘국가장학금 I유형’과 같다.

2. 국가장학금 이외 대학 등록금 부담 완화 정책

정부와 국회는 국가장학금 도입 전인 2010년 1월 등록금 부담 완화를 위해 ‘취업 후 학자금 상환제’⁶⁾, ‘등록금인상률 상한제’, ‘등록금 심의위원회’를 도입했다.

‘취업 후 학자금 상환제’는 ‘국가장학금’ 지원 8구간 이하 학부생(만 35세 이하)에게 학자금(등록금 및 생활비)을 대출해주고, 취업 등 소득이 발생한 시점부터 소득수준에 따라 원리금을 상환하는 제도다. 도입 당시 △신청자격 성적 제한 △ 높은 이자율과 복리 적용 △군 복무 중 이자 부과 △대학원생 제외 등 제도 자체의 문제점뿐 아니라, ‘수익자부담원칙’을 유지한 채, ‘현재의 고통을 미래로 연기한 모르핀 정책’⁷⁾이라는 비판을 받았다. 이후 성적 기준은 C학점(70/100점) 이상으로 완화됐고, 군 복무기간 이자 면제, 학자금 대출 이자를 복리에서 단리로 변경하는 등 제도를 개선해 운영 중이다.

이와 함께 학자금 대출금리는 2011년 4.9%에서 점차 낮아져 2020년 2학기 1.85%로 3.05%p 줄었다.

‘등록금인상률 상한제’는 대학 등록금 인상률을 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과할 수 없도록 한 것이다. 정부는 등록금 인상률 상한선 등 등록금 인상률 산정 방법을 매년 공고하고 있다. ‘등록금인상률 상한제’ 도입은 천정부지로 치솟던 등록금 인상을

6) 대학생에게 학자금(등록금 전액과 연 300만 원 한도의 생활비)을 대출해주고, 소득이 발생한 후 소득수준에 따라 원리금을 상환하는 제도

7) 대학교육연구소, “취업 후 학자금 상환제’에 대한 단상’, 논평, 2010.1.

어느 정도 제어했다는 점에서 의미가 크다.

‘등록금심의위원회’는 등록금 책정에 대학구성원의 참여를 보장한 제도로, 대학 총장은 등록금 책정 시 ‘등록금심의위원회’의 심의를 거쳐야 한다. 대학의 예산 편성 및 결산 시에도 ‘등록금심의위원회’의 심사·의결을 거치도록 하고 있다. 위원회 구성은 교직원(사립대학은 학교법인이 추천하는 재단 인사를 포함한다), 학생, 관련 전문가 등 7인 이상으로 구성하며, 어느 하나의 단위가 전체 위원 정수의 1/2을 초과할 수 없다. 학부모 및 동문 위원의 총수는 전체 위원 정수의 1/7을 초과할 수 없으며, 학생위원은 전체 위원 정수의 10분의 3 이상이어야 한다.

‘등록금심의위원회’는 도입 당시 등록금 문제의 직접 당사자인 학생들의 참여비율이 낮고, 자료 요구권을 명확히 규정하지 않아 자료 제출이 부실해 걱정된 등록금 산출이 어렵다는 등 비판이 일자 2011년 국회에서 △학생위원의 비중을 10분의 3 이상 되도록 하고 △대학 설립자·경영자는 ‘등록금심의위원회’ 심의 결과를 최대한 존중해야 하며 △‘등록금심의위원회’의 총장에 대한 자료 요청권 및 회의록 작성·공개 등을 명시하도록 법령을 개정했다. 2013년에는 사립대학 예·결산 시 대학구성원 참여를 보장하기 위해 교비회계 예산 편성 및 결산 시 ‘등록금심의위원회’ 심사·의결을 거치도록 했다.⁸⁾

한편, 대학 입학금은 사실상 폐지됐다. 대학 입학금은 금액이 천차만별인 데다 성격과 징수 목적, 산정근거 등이 불분명해 계속 논란이 됐다. 시민·사회단체와 대학생이 입학금 폐지 요구를 이어가, 문재인 대통령은 2017년 당시 대선 공약으로 입학금 폐지를 내걸었다. 이후 국·공립대는 2018년부터 입학금을 폐지했으며, 사립대는 2018년부터 4~5년간 단계적으로 입학금의 80%를 감축하고, 20%는 국가장학금으로 지원하기로 해 사실상 폐지했다.

3. 대학 등록금 부담 완화 정책의 성과와 과제

‘국가장학금’과 입학금 폐지 등 일련의 대학 등록금 부담 완화 정책의 성과는 무엇보다 대학생과 학부모에게 집중되었던 등록금 부담을 낮췄다는 것이다.

2019년 1학기 기준 전체 대학생의 41.2%가 국가장학금(‘I 유형’과 ‘다자녀 장학금’)을 받았으며, 33.4%는 등록금의 절반 이상을 지원받았다. 구체적으로 국가장학금 수혜 학생 비율은 국·공립 전문대학(53.4%)이 가장 높았으며, 사립 전문대학(52.4%), 국·공립 대학(39.9%), 사립 대학(37.2%) 순이었다. 등록금의 절반 이상 지원받은 학생 비율도 국·공립 전문대학

8) 국회의원 박경미, 『사립대학 공공성·투명성·민주성 확대 방안』, 국정감사 정책자료집, 2016.9. 51쪽. 요약 발췌.

(48.3%)이 가장 높았으며, 사립 전문대학(44.2%), 국·공립 대학(31.4%), 사립 대학(29.7%) 순이었다. (〈표3〉참조)

〈표3〉 2019년 1학기 국가장학금 I 유형+다자녀 장학금 지급 현황

(단위 : 명, %)

구분		대학		전문대학		지급 인원 합계
		국·공립	사립	국·공립	사립	
국가장학금 지급 인원	1유형	107,470	330,536	2,778	174,533	615,317
	다자녀	30,817	90,520	1,038	52,665	175,040
	합계(A)	138,287	421,056	3,816	227,198	790,357
반값 이상 지급 인원	1유형	78,037	245,890	2,418	139,108	465,453
	다자녀	30,817	90,520	1,038	52,665	175,040
	합계(B)	108,854	336,410	3,456	191,773	640,493
재학생(C)		346,415	1,131,363	7,152	433,590	1,918,520
비율1(A/C)		39.9	37.2	53.4	52.4	41.2
비율2(A/B)		31.4	29.7	48.3	44.2	33.4

- 1) 대학 : 국립·공립·특별법 법인(국립)·사립 일반대학, 산업대학, 교육대학
 2) 전문대학 : 국립·공립·사립 전문대학
 3) 비율1 = 국가장학금 '1 유형' + 다자녀 장학금수혜 인원 / 재학생 수
 4) 비율2 = 반값 등록금 이상 국가장학금 I 유형 + 다자녀 장학금수혜 인원 / 재학생 수
 5) 2019년 1학기 등록금 : 2019년 학생 1인당 연간 평균 등록금/2
 - 대학교 : 국·공립 208만 원, 사립 356만 원
 - 전문대학 : 국·공립 117만 원, 사립 301만 원
 ※ 자료 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2019. / 대학알리미

또한, '국가장학금 II유형'과 정부의 등록금 동결 기조 등으로 대학 등록금은 인하 및 동결되었고, 대학의 자체 장학금도 확대됐다. 2012년 한 해에 그치긴 했지만, 전체 대학이 등록금을 인하하기도 했다. 물론, 인하율은 3.9%에 불과하고, 등록금 인상을 주도했던 수도권 주요 대학 인하율이 1~2%에 그쳐⁹⁾ 국민의 기대에는 미치지 못했으나, 전체 대학이 등록금을 인하하기는 처음이었다. 이후 사립대학(4년제 대학 기준) 등록금은 동결 수준을 보여 학생 1인당 연간 평균 등록금은 2012년 739만 원에서 2019년 746만 원으로 7만 원 인상에 그쳤다.

그 결과 '국가장학금'과 대학이 자체적으로 지급하는 장학금을 합하면 대학생의 등록금 부담은 더욱 낮아진다. 2018년 학부 등록금수입 대비 장학금 수혜 현황을 나타낸 〈표4〉를 보면, 2018년 전체 대학 학부 등록금수입 대비 교내·외 장학금 비율은 53.8%로 등록금수입의 절반 이상이다.

9) 국회의원 도종환·대학교육연구소, 국정감사 정책자료집 『반값 등록금 시행방안 연구』, 2015, 9쪽

국·공립 4년제 대학 학부 등록금수입 대비 장학금 비율은 71.2%로 등록금수입의 2/3 이상을 장학금으로 지급하고 있다. 4년제 사립대학은 49.1%로 등록금의 절반 가까운 수치다. 국·공립 전문대학은 92.3%로 등록금수입 대부분을 장학금으로 지급하고 있으며, 사립 전문대학은 59.4%로 등록금수입의 절반 이상을 장학금으로 지급하고 있다.

〈표4〉 2018년 학부등록금 수입 대비 대학 장학금 수혜 현황

(단위 : 억 원, %)

구분	대학				전문대학				합계		
	국·공립		사립		국·공립		사립				
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	
학부 등록금 수입	13,458	100.0	81,060	100.0	160	100.0	25,653	100.0	120,331	100.0	
장학금	교외	6,695	49.8	23,443	28.9	106	66.1	11,182	43.6	41,426	34.4
	교내	2,800	20.8	15,475	19.1	42	26.2	3,982	15.5	22,299	18.5
	유학생	93	0.7	882	1.1	0	0.0	64	0.3	1,039	0.9
	합계	9,589	71.2	39,800	49.1	148	92.3	15,229	59.4	64,765	53.8

- 1) 대학 : 국립·공립·특별법 법인(국립)·사립 일반대학, 산업대학, 교육대학
 - 2) 전문대학 : 국립·공립·사립 전문대학
 - 3) 비율 : 학부 등록금 수입(입학금 포함) 대비 비율
 - 4) 교외장학금 : 외부재원으로 학생에게 지급된 장학금(국가장학금 포함)
 - 5) 교내장학금 : 등록금, 기금 등 대학 자체 재원으로 지급한 장학금
 - 6) 유학생 : 외국인 유학생의 교내장학금
- ※ 자료 : 대학알리미

이러한 성과에도 한국의 등록금 문제는 근본적 해결되지 않았다. 여전히 고등교육 비용에 대해 ‘수익자 부담 원칙’을 유지하고 있기 때문이다.

‘국가장학금’은 ‘수익자 부담 원칙’에 따라 대학생이 교육비를 부담하되, 정부가 일정 부분을 지원해 주는 방식이다.¹⁰⁾ 그러다 보니 ‘국가장학금’은 △수혜 학생 비율 절반 미만 △고액 등록금 유지 및 등록금 인상 우려 △사립대학 자구노력 부족 등 제도적 한계가 있다.

앞서 살펴본 것처럼 ‘국가장학금’을 지원받는 학생은 전체의 41.2%에 불과하며, 등록금을 ‘반값 이상’ 지원받는 학생도 33.4%에 불과하다. ‘국가장학금’ 수혜학생의 소득구간과 학생 1인당 최대 지급액을 확대하기는 했지만, 수혜 학생 수와 ‘반값 등록금’ 이상 지원받는 학생이

10) 연덕원 대학교육연구소 연구원, ‘국가장학금 도입 8년, 등록금과 고등교육제정’, 노수석 열사 23주기 추모 토론회 발제문, 2019. 4., 27쪽. 요약 발췌.

크게 늘지 않고 있다.

성적기준도 문제다. 도입 당시 B학점(80/100점) 이상이었던 성적기준을 C학점(70/100점)으로 완화했지만, ‘국가장학금’이 등록금 부담 완화 정책이라는 점에서 성적기준은 더욱 완화하거나 폐지해야 한다.

고액 등록금 문제도 해결되지 않고 있다. 등록금 동결 기조가 10년 가까이 유지되고 있지만, 한국 사립대학 등록금은 여전히 OECD 회원국 중 최상위권이다. 사학 운영자들은 등록금 동결과 학생 수 감소로 대학 재정이 부족하다며 등록금 인상을 요구하고 있어, 언젠가 등록금이 인상될 수 있다. ‘등록금 인상률 상한제’의 법정 기준만큼만 등록금을 인상해도, 10년 후면 사립대학 학생 1인당 연간 평균등록금은 1,000만 원을 넘는다.¹¹⁾ 대학이 등록금 인상을 단행한다면 다시금 대학생의 등록금 부담은 높아질 수밖에 없다.

국가장학금을 확대하기도 쉽지 않다. 학령인구 감소로 2018년 이후 수혜대상 학생 수가 줄자 ‘국가장학금’ 예산을 축소 편성했다. 향후 학령인구가 급격히 감소하는 상황에서 장학금 지급액을 늘리는 등의 등록금 부담 경감 폭을 확대하기보다, 국가장학금을 일정 수준에서 유지하고 예산은 지속 삭감될 가능성이 크다.

등록금 부담 경감 정책이 학부생에게만 초점이 맞춰져 있는 것도 문제다. ‘국가장학금’, 입학금 폐지 모두 학부생에게만 적용된다. 심지어 학자금 대출제도 중 하나인 ‘취업 후 학자금 상환제’도 대학원생은 받을 수 없다.

사립대학을 운영하는 법인의 노력 또한 제자리 수준이다. 법인이 대학운영에 지원하는 학생 1인당 지원금이 2010년 44만 원에서 2018년 48만 원으로 4만 원 증가¹²⁾에 그쳤다. 사립대학의 고질적인 병폐인 비민주적이고 불투명한 운영 또한 개선되지 않고 있다.

그동안 한국은 국가장학금 도입으로 대학 등록금 부담완화에 일정 부분 성과를 냈다. 하지만 대학 등록금 등 고등교육 비용 문제를 근본적으로 해결하고, 고등교육의 공공성을 강화하려면 ‘수익자 부담 원칙’이 아닌 정부 책임성 강화가 필요하다. 우선 모든 학생이 고등교육 참여기회를 보장받도록 국가장학금 지급액과 수혜자를 확대해야 한다. 나아가 국가장학금 예산을 대학에 직접 지원해 등록금 액수를 낮춰야 한다. 또한, 대학의 자체노력과 민주적이고 투명한 대학운영을 견인해야 한다. 이는 지금까지 대학 재정운영의 대부분을 등록금에 의존했던 사립대학 중심의 한국 고등교육이 공공성을 강화하는 방향으로 발전할 수 있게 할 것이다.

11) 연덕원 대학교육연구소 연구원, ‘국가장학금 도입 8년, 등록금과 고등교육제정’, 노수석 열사 23주기 추모 토론회 발제문, 2019.4., 15쪽.

12) 대학교육연구소, 『대학위기 극복을 위한 지방대학 육성 방안』, 2020.7. 66쪽.