



タイトル Title	대학 등록금 부담 완화를 위한 한국 정부의 정책적 노력 및 관련 법률 변화(Changes in Korean Government's Policy Efforts and Related Laws to Mitigate the Burden of University Tuition)
著者 Author(s)	김, 훈호
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.:
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/81012468

대학 등록금 부담 완화를 위한 한국 정부의 정책적 노력 및 관련 법률 변화 (Changes in Korean Government's Policy Efforts and Related Laws to Mitigate the Burden of University Tuition)

김훈호 (공주대학교 교육학과 교수)¹

1. 서론

문재인정부의 100대 국정과제 중 6개 국정과제(교육의 공공성 강화, 교실혁명을 통한 공교육 혁신, 교육의 희망사다리 복원, 고등교육의 질 제고 및 평생 직업교육 혁신, 미래 교육환경 조성 및 안전한 학교 구현, 교육 민주주의 회복 및 교육자치 강화)가 교육분야 국정과제라 할 수 있으며, 세부 실천과제로 31개 과제가 제시되었다(대한민국정부, 2017.08.). 이들 과제 안에는 유·초·중등교육부터 고등교육 분야에 이르기까지 교육의 공공성을 강화하기 위한 다양한 실천과제들이 포함되어 있다.

정부는 만 3~5세 아동에 대한 누리과정 예산을 전액 국고에서 지원하고, 고등학교 교육을 무상화함으로써 출생 이후 고등학교 3학년까지의 모든 교육과정을 무상으로 제공하고자 하였다. 또한, 대학생들에 대한 국가장학금을 대폭 확대하고, 대학 신입생들에게 부과되던 입학금을 폐지하며, 대학 기숙사 시설을 확충함으로써 대학생들의 주거비 부담을

¹ 김훈호, 金訓鎬, Hoonho Kim / 교육행정 및 고등교육 / 공주대학교 교수 / Internationalizing Higher Education in Korea: Challenges and Opportunities in Comparative(2016), 고등교육 질 제고를 위한 재정투자 방안(2018), OECD 고등교육 재정 분석 연구(2019), 대학혁신지원사업 연차평가 설계 연구(2019), LINC+ 육성사업 예산 활용 및 효과성 분석(2020) 등

줄여주기 위한 정책들을 지속적으로 추진해오고 있다. 그리고 대학에 대한 정부 재정지원사업을 전면 재구조화함으로써 노무현정부(2004년) 이후 지속되어 온 ‘평가 결과에 기반한 선별적 재정지원’ 중심의 정부 재정지원 방식이 2019년부터 일정 자격을 갖춘 대학에 학생 수 비례로 재정을 배분하는 ‘일반재정지원’ 방식으로 전환되었다(교육부, 2018.03.21.)².

최근에는 고등학교 무상교육에 이어 고등교육까지 무상화해야 한다는 주장들이 제기되고 있다. 다만, 전체 고등교육기관 중 사립이 86.5%를 차지³하고 있을 뿐만 아니라 부실 사립대학이 여전히 많은 비중을 차지하고 있는 상황에서 고등교육기관 재학생 전체를 대상으로 무상교육을 추진하기는 현실적으로 어려운 상황이어서, 국가균형발전과 지방인재육성 차원에서 ‘지방 국·공립대학 무상교육’에 대한 요구가 힘을 얻고 있다. 아울러, 안정적인 고등교육 예산을 확보를 요구하며 18대 국회(2008년)에서 처음 발의되었던 ‘고등교육재정교부금법’ 제정 또한 더욱 주목을 받고 있는 상황이다.

이에 본 연구에서는 유·초·중등교육 분야에서 주목을 받고 있는 유아교육 및 고등학교 무상교육 이슈와 고등교육 공공성 강화를 위한 주요 정책 및 고등교육 무상화 관련 이슈를 간단히 살펴보고자 한다.

² 정부는 대학 재정을 확충함으로써 각 대학이 기본적인 교육 역량을 제고하고 자체 중장기 발전계획에 따라 강점분야를 육성 및 특성화해 갈 수 있도록 하고자 하였으며, 이를 위해 산학협력(LINC+)과 연구지원(BK21+)을 위한 특수목적지원 사업과 국립대학육성사업을 제외한 모든 정부 재정지원사업을 ‘대학혁신지원사업’이라는 일반재정지원사업으로 일원화하였다(교육부, 2018.03.21.).

³ 한국교육개발원 교육통계연보(2019)에 따르면, 전체 고등교육기관(430개) 중 사립은 86.5%(372개)를 차지하고 있으며, 이들 사립 기관에 재학하고 있는 학생 비율은 전체의 77.3%로 나타남. 4년제 대학으로 범위를 좁혀도 사립 대학은 전체의 81.7%를 차지하고 있으며, 전체 학생의 76.9%가 이들 기관에 재학 중인 것으로 나타남

2. 고등학교까지 무상교육 확대

1948년에 제정된 대한민국 「헌법」 제16조는 “모든 국민은 균등하게 교육을 받을 권리가 있다. 적어도 초등교육은 의무적이며 무상으로 한다”고 규정하였다. 1972년에 「헌법」이 전부개정 되면서 위치가 제27조로 이동하면서 의무교육 관련 조문도 “② 모든 국민은 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다”와 “③ 의무교육은 무상으로 한다”로 변경되었으나, 관련 「교육법」⁴이 그대로 유지되면서 의무교육은 여전히 초등교육(6년)까지로 제한되었다. 그러나 1984년에 국민의 교육기회 확대 및 기초교육 수준 향상을 위해 「교육법」이 개정되었으며, 1985년부터 의무교육 기간이 6년에서 9년으로 연장되었다⁵. 다만, 정부의 재정적 여건을 고려하여 동법 제8조의2에서 “3년의 중등교육에 대한 의무교육은 대통령령이 정하는 바에 의하여 순차적으로 실시”할 수 있도록 규정하였으며, 1985년에 제정된 「중학교 의무교육 실시에 관한 규정(대통령령 제11626호, 1985. 2. 21., 제정)」에 따라 중학교 무상 의무교육은 도서·벽지 지역부터 시작되었으며, 1992~94년에 읍·면 지역으로, 2002년부터 도시 지역으로 점차 확대(2002학년도 1학년, 2003학년도 2학년, 2004학년도 3학년)되었다⁶. 요컨대, 중학교 3학년까지의 9년 무상 의무교육은 2004년이 되어서야 비로소 완성이 되었다.

때문에 이하에서는 최근에 무상교육 대상에 포함되기 시작한 만 5세 미만의 유아교육과

⁴ 당시 「교육법」 제8조 제1항은 “모든 국민은 6년의 초등교육을 받을 권리가 있다”고 규정하였음

⁵ 개정된 「교육법(법률 제3739호, 1984. 8. 2, 일부개정)」 제8조 제1항에서는 “모든 국민은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육을 받을 권리가 있다”고 규정하고 있음

⁶ 「교육법」은 1997년에 「교육기본법」, 「초·중등교육법」, 「고등교육법」으로 분리되었으며, 의무교육 관련 사항은 「교육기본법」 제8조에 규정되었음(“①의무교육은 6년의 초등교육 및 3년의 중등교육으로 한다. 다만, 3년의 중등교육에 대한 의무교육은 국가의 재정여건을 고려하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 순차적으로 실시한다”). 2004년에 도시 지역 중학교 3학년까지 무상 의무교육이 확대되면서 2005년 3월에 「교육기본법」이 개정되었으며, 제8조 제1항의 단서 조문(“다만, 3년의 중등교육에 대한 의무교육은 국가의 재정여건을 고려하여 대통령령이 정하는 바에 의하여 순차적으로 실시한다”)이 삭제되었음

고등학교 교육을 중심으로 변화 동향을 간단히 살펴보고자 한다.

가. 만 5세 미만 아동에 대한 무상교육

정부의 보육비 지원은 두 가지 형태로 구분된다. 어린이집에 아이를 맡기는 경우에는 정부가 어린이집에 보육료를 대신 지불하고, 가정에서 아이를 직접 돌보는 경우에는 매월 일정 금액의 가정양육수당을 지급한다. 영유아에 대한 보육료 지원 정책이 본격적으로 시작된 것은 1999년으로, 2003년까지 최저생계비 미만의 저소득층 가구만을 대상으로 보육료가 지원되었다(이혜원, 2013).

이후 정부의 보육료 예산이 확대되면서 지원 대상이 점차 확대되었으며, 2004년부터 가계소득에 따라 보육료가 차등 지원되기 시작하였다. 2009년부터는 소득 하위 50% 가구의 4세 이하 영유아들은 보육료 전액을 지원받기 시작하였으며, 만 5세는 소득 하위 70%까지 지원을 받았다. 2011년부터는 만 5세 이하의 영유아를 둔 소득 하위 70% 가구 전체가 정부로부터 보육비 전액을 지원받게 되었으며, 2012년에는 만 0~2세와 5세의 보육료를 전 계층에 지원하고, 2013년부터는 이를 만 3~4세 전 계층으로 확대 적용함으로써 소위 5세 이하 영유아 무상보육 시대가 도래하였다⁷.

2020년 현재 부모의 취업 여부와 아이의 연령에 따라 최대 지원 가능한 보육료⁸에 차이가 있는데, 만 0세는 월 최대 47만원, 만 1세는 월 41.4만원, 만2세는 월 34.3만원, 그리

⁷ 2013년 1월에 「영유아보육법(법률 제11627호, 2013. 1. 23, 일부개정)」이 개정되면서 제34조에 무상보육 조항이 명시되었음

34조(무상보육) ① 국가와 지방자치단체는 영유아(6세 미만의 취학 전 아동)에 대한 보육을 무상으로 하되, 그 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다., ③ 제1항에 따른 무상보육 실시에 드는 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라 국가나 지방자치단체가 부담하거나 보조하여야 한다.

⁸ 만 3~5세 유아는 어린이집(보건복지부 관할)과 유치원(교육부 관할) 중 한 곳에 선택할 수 있는데, 어린이집 교육비는 '보육비'로, 유치원 교육비는 '유아학비'로 구분하고 있음

고 만 3~5세는 월 24만원을 지원받는다⁹. 그러나 해당 금액 이상의 어린이집에 보내고자 할 경우 초과금액은 부모가 부담해야 한다. 만일, 어린이집에 아이를 맡기지 않고 가정에서 영유아를 돌보는 경우에는 보육료 대신 가정양육수당이 지급되는데, 만 0세(12개월 미만)는 월 최대 20만원, 만 1세(24개월 미만)는 월 15만원, 만 2~7세(86개월 미만: 초등학교 취학년도 2월까지)는 월 10만원을 지급받는다.

사실, 만 3~5세 유아에 대한 보육비 지원은 '누리과정'이라는 보다 큰 국가 정책에 포함되어 추진되고 있다. 정부는 어린이집과 유치원에 다니는 만3~5세 영유아들의 공평한 교육 및 보육기회 보장하고 학부모들의 교육비 및 보육비 부담을 줄여 저출산 문제를 함께 해결하고자 2012년부터 국가가 '표준교육과정'을 마련하여 제공하되, 부모의 소득수준에 관계없이 모든 계층의 유아에게 학비와 보육료를 지원하고 있다¹⁰. 특히, 생애 단계별로 투자 비용을 동일하게 산정할 경우, 영유아기의 인적자원 투자 대비 회수비율이 가장 높다는 최근의 연구 결과 또한 고려되었다. 이를 위해 정부는 2012년 3월부터 만 5세 유아들을 대상으로 '누리과정'을 도입, 추진하였으며, 2013년에는 대상이 만 3~4세로 확대되었다. 그 결과 유치원에 재학하고 있는 만 3~5세 유아의 경우, 어린이집에 다니고 있는 유아들과 마찬가지로 매월 최대 24만원¹¹(국. 공립유치원은 6만원)의 '교육과정 지원금'이 유치원에 지원되며, 방과후 교육 프로그램 참여를 위해 최대 7만원(국. 공립유치원은 5만원)의 '방과후 과정 지원금'이 추가로 지원된다¹².

⁹ 보건복지부 복지포털 웹사이트(<http://www.bokjiro.go.kr/>, 접속일: 2020.08.13.)

¹⁰ 2012년에 개정된 「유아교육법(법률 제11382호, 2012. 3. 21, 일부개정)」 제24조(무상교육)에서는 다음과 같이 무상교육을 규정하고 있음.

제24조(무상교육) ① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다., ②제1항에 따라 무상으로 실시하는 유아교육에 드는 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하되, 유아의 보호자에게 지원하는 것을 원칙으로 한다.

¹¹ 사립유치원에 다니는 법정저소득층(기초생활수급자, 차상위계층, 한부모 가정) 유아에게는 10만원의 '저소득층 유아학비 지원금'이 추가로 지원됨

¹² 교육부 유아학비지원시스템(<https://www.childschool.go.kr/>, 접속일: 2020.08.17.)

나. 고등학교 무상교육

한국은 고등학교 진학률이 99.7%에 이를 정도로 고등학교 교육이 보편화되어 있음에도 불구하고 36개 OECD 회원국 중 유일하게 고등학교 무상교육을 실시하지 않는 나라였다(기획재정부, 2019.04.09.). 이에 문재인정부와 여당인 더불어민주당은 2019년 4월에 당. 정. 청¹³ 협의회를 개최하고, 2021년부터 고등학교 무상교육을 전면 도입하는 것을 골자로 하는 ‘고등학교 무상교육 실현방안’을 발표하였다. 당초 문재인정부는 국정과제로 고등학교 무상교육을 2022년부터 전면 실시하는 것을 계획하고 있었으나, 교육기회 확대 및 학부모들의 교육비 부담 완화를 위해 도입 시기를 1년 앞당기기로 한 것이다.

이를 위해 2019년 2학기부터 고등학교 3학년 학생들을 대상으로 무상교육을 시작하되, 2020년에 2학년과 3학년 학생으로 대상을 확대하고, 2021년부터 1학년까지 전면 시행하는 단계적 도입 방식을 선택하였다. 무상교육이 실시되면 그 동안 학생들이 부담해 오던 입학금과 수업료, 학교운영지원비, 교과서대금 등을 지원받게 되는데, 학생 1인당 연 평균 약 158.2만원 정도를 지원받는 효과가 있을 것으로 보았다. 이를 기반으로 정부가 산출한 연도별 소요 예산은 다음과 같다.

<표 1> 고등학교 무상교육 연도별 소요액 추계

시기	대상학년	인원	총 소요액
'19년 2학기	3학년	49만 명	3,856억 원
'20년	2·3학년	88만 명	13,882억 원
'21년	전학년	126만 명	19,951억 원

* 출처: 기획재정부(2019.04.09.:3)

¹³ 더불어민주당, 정부, 청와대 협의회를 의미함

고등학교 무상교육이 성공적으로 추진되기 위해서는 안정적인 재원 확보방안 마련이 무엇보다 중요한데, 정부는 2019년 2학기부터 시행되는 고등학교 3학년 대상 예산은 우선 시·도교육청 자체 예산으로 편성·추진하되, 2020년부터 2024년까지 5년 동안은 국가가 47.5%, 교육청이 47.5%, 지방자치단체가 5.0%를 책임지기로 하였다.

<표 2> 등학교 무상교육 재원 분담(안)

연 도	총 액	국 가	지자체	교육청
'21년	19,951	9,466	1,019	9,466
완성연도	100%	47.5%	5.0%	47.5%

* 출처: 기획재정부(2019.04.09.4)

정부와 여당은 2019년 10월에 「초·중등교육법」을 개정함으로써 고등학교 무상교육 제도가 안정적으로 시행될 수 있도록 법적 근거를 마련하였으며, 필요한 재원을 안정적으로 확보하기 위해 「지방교육재정교부금법」을 함께 개정하였다. 개정된 「지방교육재정교부금법」에 따라 정부는 고등학교 무상교육에 필요한 실 소요금액을 산정한 후 해당 금액만큼을 기존 교부금¹⁴에 증액하여 교부해야 한다.

¹⁴ 「지방교육재정교부금법」 제3조 제2항 제1호(해당 연도 내국세 총액의 1만분의 2,079) 및 제2호(해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조 제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액)에 따라 교부되는 교부금을 의미하며, 2019년에는 총 55.2조원이었고 2020년에는 53.5조원 정도 규모임

<표 3> 고등학교 무상교육 실시를 위해 개정된 법률 내용

법률	신설된 내용
<p>초·중등교육법 [법률 제16672호, 2019. 12. 3, 일부개정]</p>	<p>제10조의2(고등학교 등의 무상교육) ① 제2조제3호에 따른 고등학교·고등기술학교 및 이에 준하는 각종학교의 교육에 필요한 다음 각 호의 비용은 무상(無償)으로 한다. 1. 입학금 2. 수업료 3. 학교운영지원비 4. 교과용 도서 구입비 ② 제1항 각 호의 비용은 국가 및 지방자치단체가 부담하고, 학교의 설립자·경영자는 학생과 보호자로부터 이를 받을 수 없다. ③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 사립학교의 설립자·경영자는 학생과 보호자로부터 제1항 각 호의 비용을 받을 수 있다.</p>
<p>지방교육재정교부금법 [법률 제16673호, 2019. 12. 3, 일부개정]</p>	<p>제3조(교부금의 종류와 자원) ① ~ ③ (현행과 같음) ④ 국가는 지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 국가예산으로 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항에 따른 교부금 외에 따로 증액교부할 수 있다.</p> <p>제14조(고등학교 등의 무상교육 경비 부담에 관한 특례) ① 국가는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 475에 해당하는 금액을 제3조제4항에 따라 따로 증액교부하여야 한다. ② 시·도 및 시·군·구는 「초·중등교육법」 제10조의2에 따른 고등학교 등의 무상교육에 필요한 비용 중 1,000분의 50에 해당하는 금액을 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육비특별회계로 전출하여야 한다.</p>

* 출처: 국가법령정보센터(<http://law.go.kr/>, 접속일: 2020.08.01.)

3. 고등교육 공공성 강화를 위한 노력

고등교육 분야에서는 2008년 이후 대학의 등록금 인상이 억제되고 2012년에 국가장학금이 도입된 이후 매년 큰 폭으로 규모가 확대되면서 대학생들의 등록금 부담이 크게 감소하였다. 뿐만 아니라, 2018년에 국·공립 대학의 신입생 대상 입학금이 폐지되었으며, 2022년까지 사립대학의 입학금이 단계적으로 폐지될 예정이어서 학생들의 등록금 부담은 더욱 감소할 것으로 예상된다. 대학생들의 등록금 부담 완화를 중심으로 한 고등교육 분야의 공공성 강화 노력을 간단히 살펴보고자 한다.

가. 정부의 등록금 인상 억제

1988년까지만 하더라도 사립대학은 「학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙」에 의해 교육부장관이 정한 상한선 범위 안에서 등록금을 책정하도록 하였으나, 1989년 해당 규칙이 개정되면서 사립대학에 대한 ‘등록금 상한제’가 폐지되었다. 2002년에는 국립대학의 수업료 및 입학금마저 대학의 장이 결정하도록 규칙이 개정되면서 국립대학의 등록금마저 물가상승률의 2~3배를 웃도는 수준으로 빠르게 인상되기 시작하였다. 결국, 2007년 12월에 치러진 대통령 선거에서 대학 등록금 인하와 반값등록금 추진이 크게 주목을 받았으며, 2008년에 들이닥친 세계 금융위기의 영향으로 대부분의 대학들이 2009학년도 등록금을 거의 동결하게 된다. 그런데 2010년 6월에 치러진 동시지방선거 과정에서 이명박정부의 반값등록금 공약 미이행이 다시 주목을 받기 시작하면서 등록금 문제에 대한 비판은 정치계를 넘어 점차 사회문제화되기 시작하였다.

그 결과 2010년 12월에 「학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙」을 「대학 등록금에 관한 규칙(교육과학기술부령 제83호, 2010. 12. 2., 일부개정)」으로 개정하고, 대학의 과도한 등록금 인상을 억제하기 위해 대학별로 등록금심의위원회를 설치·운영하도록 법이 개정되었다.

<표 4> 대학 등록금에 관한 규칙 (교육과학기술부령 제83호, 2010. 12. 2, 일부개정)

주요 개정 내용

제2조(등록금심의위원회) ① 「고등교육법」(이하 “법”이라 한다) 제2조 각 호에 해당하는 학교의 장은 수업료와 그 밖의 납부금(이하 “등록금”이라 한다)을 정할 때 법 제11조제2항에 따른 등록금심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

② 위원회는 7인 이상의 위원으로 구성한다.

③ 위원회는 교직원(사립학교의 경우에는 학교법인이 추천하는 재단인사를 포함한다), 학생, 관련 전문가(해당 학교와 직접적인 이해관계가 있는 자는 제외한다) 중에서 각각의 구성단위를 대표할 수 있는 자로 구성하되, 학부모 또는 동문(同門)을 포함할 수 있다.

④ 제3항에 따라 어느 하나의 구성단위에 속하는 위원의 수는 전체 위원 정수(定數)의 2분의 1을 초과하여서는 안 되고, 학부모 및 동문 위원의 총수는 전체 위원 정수의 7분의 1을 초과하여서는 안 된다.

⑤ 위원회는 등록금 산정에 필요한 자료를 학교의 장에게 요청할 수 있고, 학교의 장은 성실히 협조하여야 한다.

⑥ 위원회는 회의의 일시, 장소, 발언 요지, 결정 사항 등이 기록된 회의록을 작성·보존하여야 한다.

⑦ 제2항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 학칙으로 정한다.

제2조의2(등록금 인상률의 산정방법) ① 법 제11조제4항에 따른 등록금의 인상률은 연간 학교 평균 등록금을 기준으로 계산하되, 학부와 대학원은 구분하여 계산한다.

② 제1항 외에 등록금 인상률 산정방법에 관하여 필요한 사항은 교육과학기술부장관이 정하여 공고한다.

제3조(등록금의 면제·감액) ① 동일

② 학교는 해당 학년도에 전체 학생이 납부해야 할 등록금 총액의 10퍼센트 이상에 해당하는 등록금을 학생에게 면제하거나 감액하여야 한다. 이 경우 경제적 사정이 곤란한 학생에게 감면하는 액수가 총감면액의 30퍼센트 이상이 되도록 하여야 한다.

* 출처: 국가법령정보센터(<http://law.go.kr/>, 접속일: 2020.08.01.)

이에 따라 각 대학은 교직원, 학생, 전문가, 학부모 및 동문 등으로 구성된 등록금심의위원회를 구성하여 등록금을 결정해야 하며¹⁵, 등록금 인상률은 「고등교육법」 제11조(등록금 및 등록금심의위원회) 제4항¹⁶에 의거 “직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배”를 초과하지 못하도록 하였다¹⁷. 또한, 대학에서 제공하는 장학금(학비감면) 규모를 전

¹⁵ 「대학 등록금에 관한 규칙」은 2011년 12월에 다시 한 번 개정이 되는데, 이를 통해 규칙 제2조 제4항에 “학생 위원의 수는 전체 위원 정수의 10분의 3 이상이 되도록 하여야 한다”는 내용이 추가되었음

¹⁶ 현재는 「고등교육법」 제11조 제8항에 명시되어 있음

¹⁷ 예를 들어, 2017년 소비자 물가상승률은 1.9%, 2018년 1.5%, 2019년 0.4%였으며, 이로 인해

체 등록금 총액의 10% 이상으로 책정하도록 규정하였으며, 경제적 사정이 어려운 학생들에 대한 장학금 규모가 장학금 총액의 30% 이상을 차지하도록 함으로써 취약계층 학생들의 고등교육 기회를 확대하고자 하였다.

사실, 대학은 「고등교육법」 제11조 규정에 따라 ‘최근 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배’ 이내에서 등록금을 인상할 수 있으나, 실제로는 거의 모든 대학들이 2008년 이후 등록금을 동결 또는 인하했고 현재도 이를 유지하고 있는 상황이다. 가장 큰 이유는 2010년부터 정부 재정지원사업 선정 평가에 대학의 ‘등록금 인상 수준’이 평가지표로 포함되기 시작하였으며¹⁸, 2012년에 도입된 국가장학금 중 제Ⅱ유형(대학 자구노력 연계 지원, 2012년 예산 7,500억 원) 지원 대상 대학 선정 지표에도 ‘등록금 인하 규모’가 포함되면서 대학이 등록금을 인상할 경우 정부 재정지원을 받을 수 없도록 하였기 때문이다. 2019년부터 정부 재정지원사업이 개편되면서 등록금 인상 수준이 평가 지표로 활용되고 있지는 않지만, 국가장학금 Ⅱ유형 지원 대상 대학 선정 기준에는 여전히 대학의 등록금 인상 수준이 반영되고 있으며, 등록금 인상에 대한 학생 및 학부모들의 반발이 워낙 강한데다 코로나19로 인해 대학 수업에 차질이 빚어지면서 대학 등록금을 인상하는 대학은 거의 없는 상황이다¹⁹.

2020년 등록금 인상률은 1.95% 이하로 제한되었음

¹⁸ 2010년 당시 2,900억 원 규모의 ‘대학 교육역량강화 사업’이 추진되었는데, 지원대상 대학 선정 지표 중 교육여건 지표로 ‘등록금 인상 수준’이 추가되었음(교육과학기술부, 2010). 2010년에 시작된 교육부의 ‘2011학년도 1학기 신입생 대상 학자금 대출 한도 제한 대학’ 선정에서도 대학의 등록금 인상 수준이 반영되었으며(교육과학기술부, 2010.9.7.), 2011년 평가부터는 평가 결과의 활용 범위를 ‘신입생에 대한 학자금 대출 제한’에서 대학에 대한 모든 ‘정부 재정 지원 사업 제한’으로 확대·적용하도록 하였음(교육과학기술부, 2011.8.16.)

¹⁹ 대학정보공시 자료에 따르면, 2019년에 전국 4년제 대학 196곳 중 등록금을 인상한 대학은 5개 학교에 불과하였으며, 174개교는 동결, 17개교는 인하를 결정하였음

(<https://academyinfo.go.kr/index.do>, 접속일: 2020.07.05.)

나. 학자금대출 및 국가장학금 도입과 확대

1949년 12월에 「교육법」이 제정되면서 제9조 제2항에 국가나 지방자치단체가 재능이 우수한 저소득층 학생들을 대상으로 장학금 및 학비보조를 할 수 있도록 법적 근거가 마련되었다. 그리고 국가와 지방자치단체의 장학금 지급 방법 및 지원 대상자의 자격이나 의무를 규정하기 위해 1957년에 「장학금규정(대통령령 제1258호, 1957. 2. 28., 제정)」이 제정되었으며, 1961년에는 「대여장학금법(법률 제603호, 1961. 4. 17., 제정)」을 제정함으로써 대학생 대상 학자금 대출 지원을 위한 법적 토대가 마련되었다²⁰.

이후 학자금 지원 사업을 위한 전담 조직으로 1989년에 한국장학회가 설치되었으며, 1999년에 한국학술진흥재단으로 업무가 통합되었다가, 2009년에 한국장학재단이 설립되면서 학자금 대출 제도를 중심으로 한 학자금 지원 사업이 대폭 확대되었다(정성수 외, 2015). 2005년에 정부보증방식의 학자금 대출 제도²¹가 도입되면서 학부모의 도움 없이 학생들의 능력과 의지만으로 등록금과 생활비를 조달할 수 있는 여건이 조성되었으나, 이 제도는 은행을 경유하여 학생 등록금을 대출하는 방식을 취함으로써 은행 수수료, 유통비용 등 각종 부가 비용이 발생하고, 결과적으로 학생들이 부담해야 할 금리가 높아지는 문제가 지적되자 정부는 2009년에 ‘한국장학재단’을 설립하고 정부에서 직접 학자금 대출을 실시하는 방식으로 전환하였다.

현재 한국장학재단을 비롯한 국가 및 지방자치단체에서 제공하는 학자금 지원 사업은

²⁰ 1989년에 「한국장학회법(법률 제4104호, 1989. 3. 31., 제정)」이 제정되면서 한국장학회가 설립되었으며, 이를 통해 국가 수준의 학자금 무상지급 및 대여 업무를 총괄하도록 하였음. 이후 1999년에 「학술진흥법(법률 제5687호, 1999. 1. 21., 전부개정)」이 개정되면서 한국장학회의 학자금 지원 업무가 한국학술진흥재단에 통합되었다.

²¹ 은행이 학생에게 등록금을 대출하고 이 채권에 대해 ‘학자금대출 신용보증기금’이 신용보증을 하는 방식을 취했음. 당시 ‘학자금대출 신용보증기금’은 「학술진흥 및 학자금대출 신용보증 등에 관한 법률」에 의해 설립된 기관으로, 한국주택금융공사가 기금수탁기관으로 지정되었음 (교육인적자원부, 2005.08.09.)

1997년 「교육법」이 분리되면서 신설된 「교육기본법」 제28조 및 「고등교육법」 제8조에 근거하고 있다.

<표 5> 대학생 대상 학자금 지원 사업의 근거 법률

법률	관련 조문
교육기본법 (법률 제15950호)	<p>제28조(장학제도 등) ① 국가와 지방자치단체는 경제적 이유로 교육받기 곤란한 자를 위한 장학제도와 학비보조제도 등을 수립, 실시하여야 한다.</p> <p>② 국가는 다음 각 호의 자에게 학비나 그 밖에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 교원양성교육을 받는 자 2. 국가가 특히 필요로 하는 분야를 국내외에서 전공하거나 연구하는 자 <p>③ 제1항 및 제2항에 따른 장학금 및 학비보조금 등의 지급 방법 및 절차, 지급받을 자의 자격 및 의무 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>
고등교육법 (법률 제16742호)	<p>제8조(실험실습비 등의 지급) 국가는 학술 또는 학문 연구와 교육 연구를 진흥시키기 위하여 실험실습비·연구조성비·장학금 지급 등 필요한 조치를 마련하여야 한다.</p>

* 출처: 국가법령정보센터(<http://law.go.kr/>, 접속일: 2020.08.01)

<표 6> ‘국가장학금’ 및 ‘취업 후 상환 학자금 대출’의 근거 법률

법률	관련 조문
한국장학재단 설립 등에 관한 법률 (법률 제16957호)	<p>제1조(목적) 이 법은 한국장학재단을 설립하고 이를 통하여 대학생에 대한 학자금 지원 제도를 효율적으로 운영함으로써 경제적 여건에 관계없이 누구나 의지와 능력에 따라 고등교육 기회를 가질 수 있도록 함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "학자금지원"이란 다음 각 목의 하나에 해당하는 것을 말한다. <ol style="list-style-type: none"> 가. 이 법에 따라 학자금대출, 신용보증, 학자금 무상지급 등으로 대학생의 학업 수행에 필요한 학자금을 지급하고 이의 상환을 위하여 필요한 사항을 관리하는 것 <p>제3조(학자금 지원 대상) ① 학자금 지원 대상은 대학생에 한정한다.</p>

<p>국가 장학사업 운영 규정 (교육부훈령 제320호)</p>	<p>제1조(목적) 이 규정은 「교육기본법」(이하 "법"이라 한다) 제28조에 따른 장학사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 세부사항을 정함을 목적으로 한다.</p> <p>제3조(정의) 이 규정에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "장학금"이란 무상 또는 일정한 조건을 전제로 하여 학생에게 직접적으로 지급되는 등록금, 학업장려비 및 생활비(숙식비, 교재구입비, 어학연수비, 체재비, 교통비 등) 등의 금품을 말한다. <p>제4조(사업대상) ① 교육부장관은 학생들이 공부하려는 의지와 능력만 있으면 교육의 기회를 받을 수 있도록 장학사업을 시행한다.</p> <p>② 제1항에 따른 장학사업은 다음의 각 호에 해당하는 사업을 말한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 저소득층국가장학사업 2. 우수학생국가장학사업 3. 국가근로장학사업 4. 그 밖의 교육부장관이 필요하다고 정하는 장학사업 <p>제5조(관리기관) ① 교육부장관은 장학사업의 효율적인 관리운영을 위하여 관리기관을 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」에 따른 한국장학재단으로 지정하고, 다음 각 호의 업무를 수행하게 할 수 있다.</p>
<p>취업 후 학자금 상환 특별법</p>	<p>제1조(목적) 이 법은 취업 후 상환 학자금대출을 실시함으로써 현재의 경제적 여건에 관계없이 누구나 의지와 능력에 따라 원하는 고등교육 기회를 가질 수 있도록 함을 목적으로 한다.</p> <p>제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. "취업 후 상환 학자금대출"이란 대학생에게 학자금을 대출하고 그 원리금은 소득이 발생한 후에 소득수준에 따라 상환하도록 하는 대출을 말한다.

* 출처: 국가법령정보센터(<http://law.go.kr/>, 접속일: 2020.08.01)

현재 한국장학재단에서 지원하고 있는 ‘소득연계형 국가장학금²²’ 뿐만 아니라 ‘국가근로장학금’, ‘국가우수장학금’ 등의 국가 지원 장학금 제도는 모두 「교육기본법」 제28조 및 「고등교육법」 제8조에 근거하여 도입된 국가 장학사업이라고 할 수 있다. 정부는 이러한 국가 장학사업을 보다 효율적으로 운영하기 위해 2011년에 「국가 장학사업 운영

²² 소득 8분위 이하 또는 자녀 3명 이상의 다자녀 가구 자녀를 대상으로 해당 학기 등록금 필수 경비(입학금, 수업료)를 초과하지 않는 범위 내에서 연간 최대 520만원까지 소득분위에 따라 차등 지원되고 있음 (https://www.kosaf.go.kr/ko/scholar.do?pg=scholarship_main, 접속일: 2020.08.16.)

규정」을 제정하였으며, 구체적인 사업 대상이나 한국장학재단 운영을 포함한 국가 장학 사업의 운영 체계, 중복지원 방지 등과 같은 장학사업 관리 방안 등을 규정하였다.

학자금 대출 제도 또한 기본적으로 「교육기본법」 제28조에 근거를 두고 있으나, 구체적인 사업 목적이나 지원 대상, 대출 방법 등은 「한국장학재단 설립 등에 관한 법률」을 통해 규정하고 있다. 이를 통해 한국장학재단은 현재 ‘취업 후 상환 학자금대출²³’과 ‘일반 상환 학자금 대출²⁴’을 제공하고 있는데, 이 중 ‘취업 후 상환 학자금대출’은 2010년에 제정된 「취업 후 학자금 상환 특별법」에 근거를 두고 있다. 한국장학재단이 설립되기 전인 2009년까지 실시된 정부의 학자금 대출 제도(정부보증방식의 학자금 대출 제도)는 시중금리와 연동되는 금리를 적용한 이자를 대출시점부터 내도록 하여 금리상승에 따른 이자 증가가 대학생과 학부모들에게 전가되는 문제가 있었을 뿐만 아니라, 용자금의 상환도 거치기간이 경과한 후에는 용자를 받은 자의 취업 등 상환능력의 유무와 관계없이 용자금을 상환하도록 하는 구조 때문에 신용불량자가 양산되는 문제가 발생하였다. 이에 정부는 2010년에 ‘취업 후 상환 학자금대출’ 제도를 신설함으로써 대학생들이 재학 중에 이자 부담 없이 등록금과 생활비를 대출받을 수 있도록 하고, 졸업 후에 일정 소득수준 이상이 되면 대출금을 상환할 수 있도록 하였다.

다. 입학금 폐지

문재인정부는 국정과제의 하나로 ‘대학 등록금 및 주거비 부담 경감’을 약속하였으며, 세부적으로 ‘반값등록금 추진’과 ‘대학 입학금 폐지’, ‘학자금 대출 이자 부담 완화’를 공약하였다. 그 동안 대학 입학금은 성격과 징수목적, 산정근거 등이 불분명하고 대학별

²³ 대학생에게 학자금을 대출하고 그 원리금은 취업 등으로 소득이 발생한 후에 소득 수준에 따라 상환

²⁴ 학자금을 대출한 후 거치(據置) 기간 동안은 이자를 내게 하고 상환 기간이 도래한 후 원리금을 분할하여 상환

금액이 천차만별이어서 논란이 계속되어 왔다. 실제로 입학금 폐지 논란이 불거진 2017학년도 입학금 현황을 살펴보면²⁵, 입학금이 가장 많은 동국대학교는 102.4만원에 이르렀으며, 한국외국어대학교(99.8만원), 고려대학교(99.6만원), 홍익대학교(99.6만원), 인하대학교(99.2만원), 세종대학교(99.0만원), 연세대학교(98.5만원) 등도 입학금이 100만원에 육박하였다. 반면, 한국교원대학교나 인천가톨릭대학교 등 5개 대학교는 입학금이 전혀 없었다.

그 동안 대학들은 「대학 등록금에 관한 규칙(교육부령 제1호)」 제4조 제4항 “입학금은 학생의 입학 시에 전액을 징수한다”는 조항을 근거로 신입생들에게 입학금을 부과하였는데, 사실 해당 규칙에는 입학금 부과에 구체적인 근거나 산출 기준 등이 명확하지 제시되어 있지 않다. 때문에 2016년 6월 이후 동년 10월까지 4개월 동안 국회의원 5명이 입학금 폐지 또는 실비 수준의 입학금 징수(인하)를 골자로 하는 「고등교육법」 일부개정법률안을 발의하였다²⁶. 그리고 2016년 10월에는 대학생 9,782명이 대학의 입학금 부과가 부당하다며 각 소속 대학(고려대, 홍익대, 경희대, 중앙대, 한양대, 건국대, 연세대 등 15개 대학)과 대한민국 정부를 상대로 ‘입학금 반환 청구 소송’을 제기하였다(설승은, 2016.10.25.).

입학금 폐지를 둘러싼 논쟁은 2017년까지도 지속되었는데, 2017년 7월에 국립 군산대학교가 처음으로 입학금 폐지를 선언하면서 다른 국.공립 대학으로 확산되었으며, 동년 8월에는 국.공립대총장협의회에서 입학금 폐지를 결정하기에 이른다. 이를 계기로 교육부는 9월에 사립대학도 입학금을 축소 또는 폐지하는데 동참해 주기를 기대하였으나, 한국사립대총장협의회에서 “대학 입학금 폐지는 시기상조이고, 대학 재정확충과 연계해 추진되어야 한다”는 입장을 밝히면서 공식적으로 교육부 제안을 거절하였다.

결국, 교육부는 2017년 9월에 ‘사립대 입학금 실태 조사’를 실시하고, 전체 4년제 사립대(156개교) 중 80개 학교의 입학 실소요 비용을 분석. 발표하였다(교육부, 2017.10.11.).

²⁵ 대학알리미(<https://academyinfo.go.kr/index.do>, 접속일: 2020.08.18.)

²⁶ 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>, 접속일: 2020.08.18.)

그 결과 입학금 중 33.4%는 입학 외의 일반적인 대학 운영비로 집행되었고, 나머지 52.0%도 대학의 홍보비나 신·편입생 장학금 등에 사용되었으며, 실제 입학과 관련되어 집행된 금액은 전체 입학금의 14.6% 정도에 그치는 것으로 나타났다. 이를 계기로 정부는 동년 11월에 ‘대학(4년제). 학생. 정부 간 입학금 제도 개선 협의체’를 구성하고, 3차 협의회가 열린 11월 24일에 대학 입학금을 전면 폐지하기로 합의하였으며, 2018년 1월에는 사립 전문대학도 입학금 폐지가 확정되었다(교육부, 2018.02.19.). 우선, 4년제 사립대학 156곳 중 입학금이 평균(77만3천원) 미만인 95곳은 입학금 가운데 입학 관련 업무 실비용(20%)을 제외한 금액(80%)을 2018년부터 2021년까지 4년에 걸쳐 매년 20%씩 줄이기로 했으며, 입학금이 평균 이상인 대학 61곳은 2022년까지 5년에 걸쳐 해마다 16%씩 감축하기로 했다. 입학금 실비용(20%)의 경우, 감축 단계에는 국가장학금 II유형으로 지원하고, 입학금이 폐지되는 2022년 이후에는 신입생 등록금으로 산입하되 해당 금액만큼을 국가장학금으로 지원해 줌으로써 학생 부담을 해소하기로 했다. 사립 전문대학의 경우에는 등록금 수입 구조의 특수성과 재정적 어려움을 고려하여 2018년부터 2022년까지 입학금의 33%를 제외한 나머지 67%를 매년 13.4%씩 감축기로 했다.

그리고 국회는 2019년 12월에 「고등교육법(법률 제16679호, 2019. 12. 3, 일부개정)」을 개정하고 제11조 제2항을 신설하였는데, “② 제1항에도 불구하고 학교의 설립자. 경영자는 해당 학교에 입학 또는 편입학하는 사람으로부터 입학금을 받을 수 없다”고 규정함으로써 대학으로 하여금 학생들에게 입학금을 받을 수 없도록 명문화하였다.

라. 코로나19로 인한 등록금 일부 반환

2020년 1월 20일에 국내 첫 코로나19 확진자가 발생한 이후 2월에 대구 지역을 중심으로 확진자가 폭발적으로 증가하였다. 그 결과 정부는 2월 말에 코로나19 경보 단계를 ‘경계’에서 ‘심각’ 단계로 격상하였으며, 전국 초. 중. 고등학교뿐만 아니라 대학도 개강

이 연기되었다. 3월 중순까지도 사태가 완화되지 않으면서 대부분의 대학들이 비대면 온라인 수업을 전제로 3월 2~3주차에 개강을 하였으며, 학기말까지도 수업은 대면 수업으로 전환되지 못하였다.

결과적으로, 학생들은 온라인 수업만으로 한 학기를 보내게 되었으며, 높은 등록금을 고려할 때 등록금의 일부를 반환해야 한다는 주장들이 제기되기 시작하였다(최현호, 2020.07.01.). 실제로, 전국대학학생회네트워크는 전국 40여 개 대학 3,500여 명의 학생들과 함께 각 소속 대학 및 대한민국 정부를 상대로 등록금 반환 소송을 제기하였다. 학생들은 소장을 통해 등록금의 25% 즉, 사립대는 학생 1인당 100만원, 국립대는 학생 1인당 50만원 정도를 반환하라고 요구하였다. 하지만, 대학이 이를 수용하기는 쉽지 않은 상황이다. 갑작스러운 전면 온라인 수업 전환으로 강의가 다소 부실했고 실험·실습 시설을 이용하는데 한계가 있었던 것은 사실이나, 교수들 또한 처음 접해보는 낯선 환경 하에서 강의 자료를 준비하고 온라인 수업 환경에 적응하기 위해 많은 노력을 기울였으며, 대학도 원격강의 환경을 새롭게 구축하는데 막대한 비용을 투자할 수밖에 없었다(김병주, 2020.08.20.). 더욱이, 인건비와 시설관리비 등 고정비용은 크게 달라지지 않았기 때문에 한 학기 전체가 온라인 강의로 진행되었다 하더라도 실제 비용절감 효과는 제한적이었다는 것이 대학 측의 주장이다. 뿐만 아니라, 「대학 등록금에 관한 규칙(교육부령 제1호)」 제6조(등록금의 반환)에 대학의 등록금 반환 조건²⁷이 규정되어 있는데, 코로나19로 인한 전면 온라인 수업 전환

²⁷ 제6조(등록금의 반환) ①등록금이 과오납된 경우에는 그 금액을 전액 반환한다.

②다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 별표의 기준에 따라 이미 납부한 등록금을 반환한다.

1. 법령에 따라 입학(재입학 및 편입학을 포함한다. 이하 같다)을 할 수 없거나 학업을 계속할 수 없는 경우
2. 입학허가를 받은 자가 입학포기의 의사를 표시한 경우
3. 재학 중인 자가 자퇴의 의사를 표시한 경우
- 3의2. 휴학 중인 자가 복학하지 않아 제적(除籍)된 경우
4. 본인의 질병·사망 또는 천재지변이나 그 밖에 부득이한 사유로 해당학교에 입학할 수 없게 되거나 학업을 계속하지 않게 된 경우

은 등록금 반환 대상에 해당하지 않는다는 점도 함께 지적하고 있다.

결국, 정부는 국회를 통해 대학 등록금 반환을 위한 간접 지원 예산 1,000억원(일반대 760억원, 전문대 240억원)을 마련하였으며, 2020년 7월 30일에 이를 지원하기 위한 ‘대학 비대면 교육 긴급 지원 사업 기본계획’을 수립·발표하였다(교육부, 2020.07.30.). ‘대학 혁신지원사업 IV유형²⁸’으로 이름 붙여진 이 사업은 대학 기본역량 진단 및 교원양성기관 역량진단 결과에 따른 자율개선대학, 역량강화대학, 진단제외대학 중 실질적 자구노력을 통해 특별장학금 등을 지급한 대학을 대상으로 하되, 대학의 재정여건을 고려하여 누적 적립금이 1천억원 이상인 대학은 지원 대상에서 제외하기로 하였다. 그리고 대학의 재정적 어려움을 고려하여 10월 중에 사업비가 집행될 수 있도록 신속하게 사업을 추진해 나갈 예정이다.

4. 고등교육 무상화를 위한 요구

2019년 3월에 부산대학교 교수회는 지역균형발전 차원에서 지방 국립대학의 등록금을 전액 지원하는 ‘지방 국립대 무상교육’ 방안을 제기하였다(김광수, 2019.05.07.). 초·중·고교 무상급식과 고등학교 무상교육에 고등교육 분야에서의 무상교육 운동이라고 할 수 있다. 부산대학교에서 시작된 이 요구는 동년 5월에 전국 40개 국·공립대학이 참여하는 전국국립대학교수회연합회 총회에서 정식으로 논의되어 서명운동으로까지 확대되었으며, 동년 10월에는 더불어민주당 국회의원(박완주)이 대정부질문 과정에서 “수도권 쓸림을 극복하고 지방 국립대 재건을 위해 교내·외 장학금을 제외한 나머지 본인 부담을 정부가 지원(연간 약 3천억 원)하는 방안을 검토”해볼 필요가 있음을 강조하였다(김병한,

²⁸ 대학혁신지원사업 I 유형은 대학기본역량진단에서 자율개선대학으로 선정된 대학들에 대한 자율협약형 재정지원사업, II 유형은 역량강화대학으로 선정된 대학들에 대한 역량강화형 재정지원사업, III 유형은 전문대학 대상으로 한 후진학선도형 재정지원 사업을 의미함

2019.10.02.).

2020년 4월에 실시된 국회의원 선거 과정에도 정부 여당을 중심으로 “지방 국립대학에 대한 정부 재정지원을 대폭 확대하여 국립대학 등록금을 절반 수준(연 평균 420만원에서 210만원 수준)으로 인하해야 한다”는 주장이 제기되었으며, 범여권으로 분류되는 열린민주당에서는 지방 국립대학 등록금을 면제하여 ‘지방 국립대학 무상교육’을 실현하자는 주장까지 제기되었다(곽수근, 2020.04.06.; 안세진, 2020.04.03.).

그리고 20대(2016.05.~2020.05.) 국회에서 이미 지방 국립대에 대한 무상교육의 필요성을 제기했던 박완주 의원은 21대 국회에서 「지방대학 및 지역균형인재 육성에 관한 법률」 일부개정법률안을 대표발의하였다. 동법 제16조의2(국공립 지방대학 학생의 등록금)로 “국. 공립 지방대학 학생이 납부하는 수업료와 그 밖의 납부금(이하 “등록금”이라 한다)은 「고등교육법」 제11조에도 불구하고 전액 국가 또는 지방자치단체가 부담한다”는 조문을 신설하는 것이 핵심이다. 국가균형발전 차원에서 지방대학과 지역인재 육성은 필수적인 요소가 되고 있으며, 지방소멸과 인구의 수도권 집중이 가속화되는 상황을 고려할 때, 이제 지방 국. 공립대학 무상교육 정책은 선택이 아니라 필수가 되었다는 점을 지적하고 있다. 사실, 고등교육의 점진적 무상교육화를 위한 정부의 노력은 1990년 3월에 우리 국회가 비준한 국제연합(UN)의 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)(이하, 국제규약)²⁹⁾ 제13조 제2항 (c)호³⁰⁾에 비추어 볼 때 어쩌면 더 일찍 추진했어야 할 정책적 사안이었을 수도

²⁹⁾ 1948년 12월 10일에 실시된 제3회 국제연합(UN) 총회에서 채택된 세계인권선언에 기초하여 1966년 12월 16일에 ‘경제·사회·문화적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)이 채택되었음. 1976년 1월 3일부터 발표된 이 국제규약은 1990년 3월 16일 제148회 국회(임시)의 동의를 얻어 1990년 7월 10일부터 우리나라에서 효력이 발생하였음(류은숙 외, 2006; 홍성필, 1997)

³⁰⁾ 제13조 (중략)

2. 이 규약의 당사국은 동 권리의 완전한 실현을 달성하기 위하여 다음 사항을 인정한다.

있다. 우리 「헌법」은 제6조 제1항에서 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다”고 규정함으로써 ‘국제법 존중의 원칙’을 명시하고 있기 때문이다. 다만, 국제교육 제13조 제2항 (c)호에서 ‘고등교육’에 대한 권리는 즉각적으로 권리를 실현해야 하는 ‘무상초등교육’과 달리 국가의 가용자원에 의존하여 점진적으로 실현되는 권리로 규정하고 있어(류은숙 외, 2006), 국가의 정책에 의해 점진적으로 달성될 성질의 것이라 볼 수 있다. 때문에 향후 전개될 무상 고등교육에 대한 논의 및 정책들은 이러한 국제연합(UN)의 규약을 실천하기 위한 정책적 노력으로 해석될 수도 있을 것으로 보인다.

이러한 지방 국립대학 무상교육 논의는 자연스럽게 재원확보 방안에 대한 논의로 이어질 수밖에 없는데, 21대 국회의 교육위원회 위원장인 유기홍 의원(더불어민주당)은 「고등교육재정교부금법」 추진을 방안으로 제시하고 있다(정성민, 2020.07.03.). 사실, 「고등교육재정교부금법」 제정 논의는 이미 지난 18대(2008.05.~2012.05.) 국회에서 의원발의가 된 적이 있으며, 19대(2012.05.~2016.05.) 국회와 20대 국회에서도 여러 국회의원들이 유사한 법안을 발의한 적이 있다. 핵심 내용은 초·중등교육 예산이 「지방교육재정교부금법」에 의해 비교적 안정적으로 확보할 수 있었던 것처럼, 고등교육 예산도 안정적 재원 확보를 위해 내국세의 일정 부분을 ‘고등교육재정교부금’으로 확보하자는 것이었다(김일곤, 2020.07.13.). 여당을 중심으로 지방 국립대학 무상교육 논의가 시작된 이상 21대 국회에서도 곧 「고등교육재정교부금법」이 발의될 가능성이 높아 보인다.

(c) 고등교육은, 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 무상교육의 점진적 도입에 의하여, 능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.

참 고 문 헌

곽수근(2020.04.06.). 與, 국립대 반값등록금 꺼내자... 군소야당 "우린 무상교육" 조선일보(주소:

https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/04/06/2020040600255.html, 접속일:

2020.08.29.).

교육과학기술부(2010). 2010년도 대학 교육역량강화 사업 기본계획.

교육과학기술부(2010.9.7.). 학자금 대출한도 제한 대학 발표 보도자료.

교육과학기술부(2011.8.16.). 2012학년도 평가순위 하위대학(하위 15% 내외) 정부재정지원 제한 계획 발표. 보도자료.

교육부(2017.10.11.). 사립대 입학금 실태조사 결과 발표. 보도자료.

교육부(2018.03.21.). 대학 재정지원사업 개편계획 확정 발표. 보도자료.

교육부(2020.07.30.). 대학 비대면 교육 긴급 지원 사업 기본계획 발표. 보도자료.

교육인적자원부(2005.08.09.). 대학생 학자금 대출 신용보증기금 출범. 보도자료.

기획재정부(2019.04.09.). 당정, 고등교육 무상교육 실현 방안 확정. 보도참고자료.

김광수(2019.05.07.). "균형발전 위해"...지방국립대로 번진 무상교육 운동. 한겨레신문(주소:

http://m.hani.co.kr/arti/area/area_general/892848.html#cb, 접속일: 2020.08.29.).

김병주(2020.08.20.). 이슈토론: 대학등록금 반환. 매일경제(주소:

<https://www.mk.co.kr/opinion/contributors/view/2020/08/855262/>, 접속일: 2020.08.26.).

김병한(2019.10.02.). 박완주 "지방 국공립대 무상교육 검토해야." 충청일보(주소:

<http://www.ccdailynews.com/news/articleView.html?idxno=1029659>, 접속일: 2020.08.28.).

김일곤(2020.07.13.). 고등교육 공공성 강화 4: '고등교육재정교부금법' 제정이 필요하다. 오마이뉴

스(주소: http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002657471, 접속일: 2020.08.30.).

대한민국정부(2017.08.). 100대 국정과제. 세종시: 대한민국정부.

류은숙, 정경수, 심영규(2006). 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약 해설집. 서울: 국가

인권위원회.

설승은(2016.10.25.). 대학생 9천 700명, 입학금 반환 청구 소송. 연합뉴스(주소:

<https://www.yna.co.kr/view/AKR20161025123800004>, 접속일: 2020.08.18.).

안세진(2020.04.03.) 열린민주당 교육개혁안 발표...“지방국립대 등록금 면제해 교육 서열화 해체해

야” 국민일보(주소: <http://www.kukinews.com/newsView/kuk202004030258>, 접속일: 2020.08.29.).

이혜원(2013). 보육료 지원 정책이 부모의 보육비용 부담 완화에 미치는 영향. 재정포럼, 204, 8-26.

정성민(2020.07.03.). 유기홍 국회 교육위원회 위원장, “대학구조개혁 획기적으로 진전시키는 역할

할 것” 한국대학신문(주소: <http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=231848>, 접속일:

2020.08.29.).

정성수, 김훈호, 김영식(2015). 정부기관 대학 학자금 지원제도의 효율적 운영 방안 연구. 서울: 한

국장학재단.

최현호(2020.07.01.). 대학생 3500명, 등록금 반환 소송 시작.. “25% 돌려달라”. 뉴시스(주소:

https://newsis.com/view/?id=NISX20200701_0001079769&cID=10201&pID=10200, 접속일:

2020.08.25.).

홍성필(1997). 경제적·사회적 및 문화적 권리에 관한 국제인권규약 연구. 법학논집, 2(1), 267-286.