

고등교육재정(편)

교육재정콜로키엄

송기창교수님과 함께 하는

교육재정 콜로키엄

교육재정의 올바른 이해와 발전을 위해 교육재정의 기본 개념부터 교육재정의 현황 등을 정리하여 향후 개선 방향 등에 대해 논의할 수 있는 계기를 마련하고자 교육재정전문가이신 송기창 교수님을 모셔서 콜로키엄을 개최합니다.

주제 : 반값등록금정책의 성과와 과제

강사 : 송기창(숙명여자대학교 명예교수 / 강원대학교 교육재정중점연구소 석좌연구위원)

장소 : 대구대학교 OCW전용강의실(혁신원 1212호) / 온라인 ZOOM 병행

* 오프라인 참석은 장소가 협소하여 희망자 중 일부만 참석 가능

Schedule

콜로키엄 일정



일자	주제	세부내용
3월 13일	교육재정의 이해	- 교육재정의 개념 / 교육재정의 구조와 유형 구분 - 교육재정의 탐구영역 등
3월 27일	교육재정 확보제도(I)	- 교육재정 확보제도의 개요 - 지방자치단체 전입금과 교육경비보조금 등
4월 03일	교육재정 확보제도(II)	- 교육세 : 도입배경과 변천과정, 쟁점, 개선과제
4월 24일	교육재정 배분제도	- 보통교부금제도와 특별교부금제도
5월 08일	교육재원의 지출제도와 교육재정 평가제도	- 기금제도, 학교회계제도, 교비회계제도 - 교육재정 성과 평가제도 / 교육재정 분석·진단제도 / 교육재정 정보공시 / 교육재정투자심사, 주민참여예산제도 등
5월 22일	지방교육재정 개편 요구 의 쟁점과 과제	- 1949년 「교육법」 제정 및 지방교육재정 분리·독립 과정 - 1999년 지방교육재정교부금과 지방교부세의 통합 시도 - 2021년 이후 지방교육재정교부금과 일반회계 전입금 개편 요구의 쟁점 - 지방교육재정 개편의 과제
6월 12일	교육재정 이슈 탐색	- 반값등록금정책에 대한 고찰

제7차 교육재정 콜로키엄 (대구대학교/ 2023.06.12.월. 14:30-16:30)

반값등록금정책의 성과와 과제

* 이 발표문은 한국대학교육협의회 「2022 고등교육현안 정책자문 자료집」
원고를 기반으로 작성함.

EDUCATION
FINANCE



송기창 (숙명여대 명예교수)

I.

반값등록금정책의
도입 및 추진 경과



II.

반값등록금정책
평가 준거



III.

반값등록금정책의
성과

IV.

반값등록금정책의
부작용

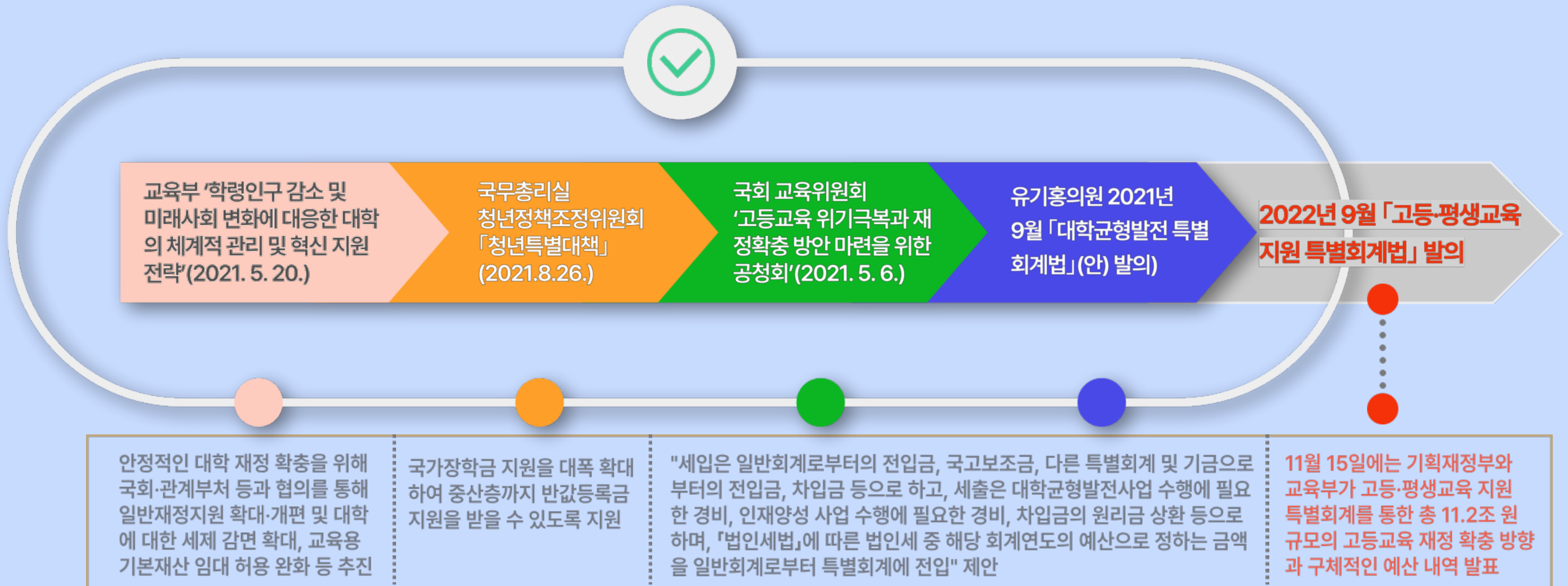
V.

반값등록금정책의
과제



반값등록금정책에 대한 논의 배경

- 반값등록금정책이 시행된 지 10년이 된 2021년에 지방대학 신입생 총원율이 급격히 하락하면서 지방대학 재정의 위기에 대한 사회적 관심이 높아졌다.





I. 반값등록금정책의 도입 및 추진 경과

1. 반값등록금정책의 기원(origin)

✓ **2006년 5월 지방선거 당시에 야당이던 한나라당의 '대학등록금 부담 반으로 줄이기' 공약에서 출발** (송기창, 2006)

- ✓ 반값등록금이라는 용어는 2008년 제18대 총선을 겨냥하여 2008년 2월 '등록금대책을 위한 시민·사회단체 전국네트워크'(등록금 네트워크)가 발족되어 '21세기 한국대학생연합'과 함께 반값등록금 도입 촉구운동을 전개한 것으로부터 시작
- ✓ 2011년 1월 민주당이 무상 의료, 무상 급식, 무상 보육에 더하여 대학 반값등록금을 내용으로 하는 '3+1 보편적 복지 정책'을 당론으로 채택하면서 반값등록금이 정치권의 이슈로 재부상

(송기창, 2011)

한나라당의 추진과정

“ 반값등록금정책에 대해서 회의적인 입장을 보이던 한나라당은 여당이 된 후 소득중하위계층 자녀의 대학 등록금 전액 또는 절반가량을 국가 예산으로 지원하는 '무상·반값등록금' 제도를 추진하면서 등록금부담 완화 정책이 공식적으로 논의되기 시작하여 2011년 5월 22일 원내지도부가 반값등록금정책 도입 결정 6월 23일에는 2014년까지 6조 8,000억 원의 예산을 투입해 대학등록금을 30% 이상 인하하는 내용의 '대학 등록금 부담 경감 대책' 발표 2011년 9월 8일 교육과학기술부는 한나라당과의 당정 협의를 거쳐 2012년 예산안에 1조 5,000억 원의 국가 장학금을 편성하고, 7,500억 원 이상의 대학 자구노력을 유도하여 2조 2,500억 원 이상의 대학생 등록금 부담을 완화하는 방안 발표 ”

(송기창, 2017: 66)

2012년부터 시행된 반값등록금정책의 정확한 이름은 '소득연계형 등록금 부담 완화 정책'

2012년에는 모든 대학이 4~5%씩 등록금 인하

(송기창 외, 2016)

2. 교육부와 국회의 제도 개선과 입법과정

고등교육법

2010년 1월

개정「고등교육법」
등록금 인상률 상한제 및 등록
금심의위원회 도입 등을 규정

2011년 9월

개정「고등교육법」
등록금심의위원회 중 학생위원
의 비중을 10분의 3이상

2016년 12월

개정「고등교육법」
등록금을 신용카드, 직불카드,
선불카드에 의한 결제로 납부

2019년 12월

개정「고등교육법」
등록금 분할 납부, 2023학년
도 입학생부터 입학금 금지

▶ 2020년 10월 개정「고등교육법」: 학교시
설의 이용 및 실험·실습이 제한되거나 수업
시수가 감소하는 등 학사운영이 정상적으로
이루어지지 아니한 경우 등록금을 면제·감액
할 수 있다는 조항 신설

▶ 등록금 수준이 안정화 될 수 있도록 2009년
이후 대학별 등록금 현황과 등록금 산정 근
거를 대학정보공시시스템을 통해 공시

사립학교법

2009년 12월

「사학기관 재무·회계 규칙에 대한 특
례규칙」 개정. 사립대학의 교비회계
를 등록금회계와 기금회계로 구분

2011년 7월

개정「사립학교법」
적립금 규정(제32조의2) 신설.
과다한 적립금으로 인한 사립학교
등록금의 인상요인을 제거

2013년 1월

교비회계를 등록금회계와 비
등록금회계로 구분 경리하여
등록금 사용내역 명확화

2012년 1월

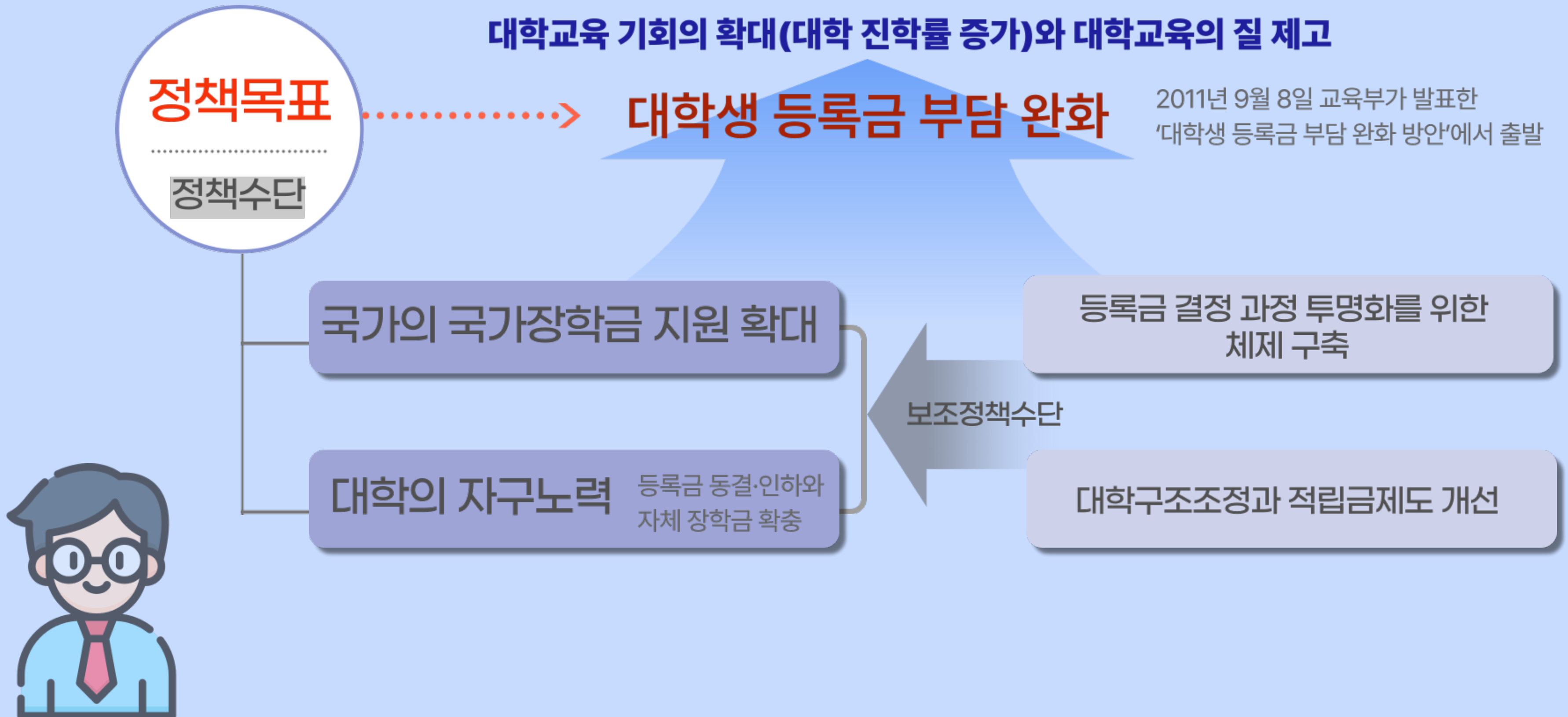
교비회계에서 법정부담금
부담을 제한하도록 「사립
학교 교직원연금법」 개정

교육부와 국회는 「사립학교법」 관련
법령 개정을 통해서 사립대학에 대한
등록금 규제도 강화해왔다.

II. 반값등록금정책 평가 준거



1. 반값등록금정책의 목표와 정책수단



2. 반값등록금정책의 평가준거



III. 반값등록금정책의 성과



1. 정책의 효과성 (1) : 등록금 부담 완화 정도

✓ **정책목표 : 2011년 기준 학생의 등록금 부담을 절반으로 낮추는 것**



2011년 등록금 총액
14조 502억 원(단기수강료, 대학원 등록금 제외)



2011년 장학금 규모
국가장학금 5,517억 원, 교외장학금 1,525억 원,
교내장학금 1조 9,414억 원 등 총 2조 6,456억 원



2011년 학생 실부담 등록금 총액
11조 4,046억 원

✓ 민주당 정책수단

「고등교육재정교부금법」
제정



학생부담액 감소 목표
7조 251억 원으로 낮추는 것

교육부는 2011년 장학금 총액 2조 6,456억 원을 제외하고 나머지인 4조 3,795억 원(등록금 인하분, 국가장학금 증가분, 국가장학금 이외의 장학금 증가분 등 합산)을 추가로 부담



1. 정책의 효과성 (1) : 등록금 부담 완화 정도

표 1

연도별·계열별·설립별 대학 및 전문대학 학생 1인당 평균 등록금 변화추이

연도		인문사회계열		자연과학계열		예체능계열		공학계열		의학계열		평균 등록금	
		국공립	사립	국공립	사립	국공립	사립	국공립	사립	국공립	사립	국공립	사립
대학	2011	3,697	6,718	4,393	8,069	4,652	8,712	4,684	8,659	7,153	10,464	4,319	7,659
	2012	3,458	6,481	4,203	7,755	4,465	8,357	4,414	8,343	6,735	10,055	4,081	7,391
	2013	3,460	6,434	4,216	7,719	4,470	8,301	4,452	8,300	6,702	10,070	4,101	7,354
	2014	3,454	6,413	4,231	7,707	4,471	8,255	4,458	8,273	6,671	10,067	4,103	7,339
	2015	3,459	6,429	4,246	7,718	4,484	8,247	4,478	8,274	6,762	10,119	4,119	7,356
	2016	3,459	6,432	4,260	7,728	4,478	8,257	4,470	8,274	6,840	10,153	4,121	7,369
	2017	3,458	6,445	4,260	7,732	4,475	8,263	4,465	8,280	7,392	10,268	4,133	7,399
	2018	3,462	6,463	4,265	7,752	4,477	8,282	4,464	8,284	7,750	10,372	4,151	7,431
	2019	3,463	6,472	4,275	7,761	4,474	8,282	4,464	8,281	7,991	10,428	4,167	7,454
	2020	3,464	6,481	4,286	7,775	4,472	8,284	4,464	8,277	8,177	10,481	4,182	7,476
	2021	3,465	6,487	4,289	7,777	4,473	8,277	4,464	8,284	8,207	10,483	4,186	7,488
	2022	3,466	6,513	4,292	7,805	4,475	8,287	4,467	8,310	8,234	10,488	4,191	7,520
전문 대학	2011	2,506	5,570	2,996	6,324	2,941	6,844	2,907	6,567			2,828	6,207
	2012	2,400	5,354	2,820	6,059	2,670	6,609	2,700	6,299			2,647	5,966
	2013	2,087	5,336	2,466	6,044	2,369	6,591	2,487	6,278			2,376	5,962
	2014	2,082	5,357	2,450	6,050	2,321	6,569	2,475	6,260			2,355	5,965
	2015	2,084	5,392	2,470	6,042	2,335	6,577	2,465	6,255			2,356	5,974
	2016	2,017	5,417	2,540	6,042	2,151	6,593	2,416	6,248			2,325	5,980
	2017	2,087	5,428	2,547	6,047	2,392	6,603	2,427	6,248			2,355	5,987
	2018	2,081	5,435	2,581	6,050	2,407	6,612	2,419	6,252			2,350	5,996
	2019	2,082	5,443	2,596	6,070	2,391	6,620	2,418	6,254			2,344	6,011
	2020	2,090	5,452	2,597	6,086	2,378	6,623	2,414	6,261			2,353	6,027
	2021	2,103	5,461	2,596	6,099	2,363	6,622	2,417	6,273			2,365	6,044
	2022	2,106	5,468	2,603	6,127	2,359	6,625	2,430	6,282			2,375	6,068

(단위: 천원)

2012년 등록금이 인하된 이후
1인당 등록금의 변화는 거의 없었음
(국공립 전문대학의 경우, 대학 수가 적어서 폐교,
통합 등에 따라 평균 등록금의 변화가 크게 나타남)

다만 대학의 경우 국·공립대학 의학
계열의 등록금이 2017년 이후 약간
인상되었음

주 : 대학의 경우, 교육대학, 대학, 산업대학을 합산
한 자료이며(방송통신대학, 사이버대학, 각종학
교, 대학원대학, 특별법법인 국립대학 등 제외),
전문대학의 경우, 특별법법인 전문대학, 각종학
교, 기능대학, 사이버대학을 제외한 자료임.

자료 : 대학알리미의 '대학 및 전문대학 평균
등록금 현황' 공시데이터(입학금 미포함)

1. 정책의 효과성 (1) : 등록금 부담 완화 정도

표 2

연도별 국가장학금 집행 실적

설립별	학제	구분	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
국 공립	일반 대학	수혜인원	500,462	548,333	516,705	469,873	456,061	453,462	383,443	374,366	378,795	372,303
		장학금액	314,502	438,178	559,120	558,638	536,258	527,800	511,565	498,745	491,211	473,896
		평균 장학금	1,257	1,598	2,164	2,378	2,352	2,328	2,668	2,664	2,594	2,546
		평균 등록금	4,081	4,101	4,103	4,119	4,121	4,133	4,151	4,167	4,182	4,186
		장학금 비율	30.8	39.0	52.7	57.7	57.1	56.3	64.3	63.9	62.0	60.8
	전문 대학	수혜인원	10,454	11,605	11,213	9,764	9,553	9,651	8,465	8,677	8,463	8,031
		장학금액	6,401	9,288	10,304	9,533	9,334	9,300	8,395	8,615	8,426	8,162
		평균 장학금	612	800	919	976	977	964	992	993	996	1,016
		평균 등록금	2,395	2,120	2,081	2,063	2,010	2,034	2,350	2,344	2,353	2,365
		장학금 비율	25.6	37.7	44.2	47.3	48.6	47.4	42.2	42.4	42.3	43.0
	수혜인원 합계		510,916	559,938	527,918	479,637	465,614	463,113	391,908	383,043	387,258	380,334
	장학금액 합계		320,902	447,466	569,425	568,168	545,593	537,101	519,959	507,362	499,637	482,058
사립	일반 대학	수혜인원	1,301,761	1,676,819	1,703,630	1,589,909	1,597,127	1,550,695	1,432,162	1,399,299	1,466,283	1,453,276
		장학금액	933,726	1,424,449	1,772,675	1,966,764	2,020,182	2,011,339	2,006,243	1,919,667	1,936,741	1,920,157
		평균 장학금	1,435	1,699	2,081	2,474	2,530	2,594	2,802	2,744	2,642	2,643
		평균 등록금	7,391	7,354	7,339	7,356	7,369	7,399	7,431	7,454	7,476	7,488
		장학금 비율	19.4	23.1	28.4	33.6	34.3	35.1	37.7	36.8	35.3	35.3
	전문 대학	수혜인원	701,489	844,403	855,315	768,442	721,838	722,614	689,728	652,413	673,139	628,756
		장학금액	498,077	742,213	971,785	1,019,483	1,020,372	1,025,806	1,038,256	1,002,135	1,004,187	941,916
		평균 장학금	710	879	1,136	1,327	1,414	1,420	1,505	1,536	1,492	1,498
		평균 등록금	5,966	5,962	5,965	5,974	5,980	5,987	5,996	6,011	6,027	6,044
		장학금 비율	11.9	14.7	19.0	22.2	23.6	23.7	25.1	25.6	24.8	24.8
	수혜인원 합계		2,003,250	2,521,222	2,558,945	2,358,351	2,318,965	2,273,309	2,121,890	2,051,712	2,139,422	2,082,032
	장학금액 합계		1,431,802	2,166,661	2,744,460	2,986,248	3,040,554	3,037,145	3,044,499	2,921,799	2,940,929	2,862,074
	수혜인원 총계		2,514,166	3,081,160	3,086,863	2,837,988	2,784,579	2,736,422	2,513,798	2,434,755	2,526,680	2,462,366
	장학금액 총계		1,752,704	2,614,127	3,313,883	3,554,419	3,586,147	3,574,243	3,564,459	3,429,162	3,440,567	3,344,130

(단위: 인원 명, 비율 %, 장학금액
백만 원/평균 장학금·등록금 천원)

2015년 이후 수혜 인원이 감소한
것은 대학 및 전문대학 재학생 수가
감소한 영향으로 분석

자료 : 한국장학재단 국가장학금 집행실적(정보공개
청구 자료)을 바탕으로 연구자가 분석한 것임.

1. 정책의 효과성 (1) : 등록금 부담 완화 정도

표 3

연도별 국가장학금 지원금액 변화

(단위: 만원)

연도	예산(억 원)	기초·차상위	1구간	2구간	3구간	4구간	5구간	6구간	7구간	8구간
2012	17,500	450	225	135	90					
2013	27,750	450	450	270	180	135	112.5	90	67.5	67.5
2014	34,575	450	450	450	337.5	247.5	157.5	112.5	67.5	67.5
2015	36,000	480	480	480	360	264	168	120	67.5	67.5
2016	36,545	520	520	520	390	286	168	120	67.5	67.5
2017	36,346	520	520	520	390	286	168	120	67.5	67.5
2018	36,845	520	520	520	520	390	368	368	120	67.5
2019	36,122	520	520	520	520	390	368	368	120	67.5
2020	36,051	520	520	520	520	390	368	368	120	67.5
2021	39,946	520	520	520	520	390	368	368	120	67.5
2022	46,567	700	520	520	520	390	390	390	350	350

수혜대상 및 수혜금액은
계속 확대 및 증액

자료 : 교육부(각연도). 국가장학금 지원계획

1. 정책의 효과성 (1) : 등록금 부담 완화 정도

분석

반값등록금 정책목표 도달 여부 분석 결과 : 2015년 이후 정책목표 달성 (일반대학 기준)

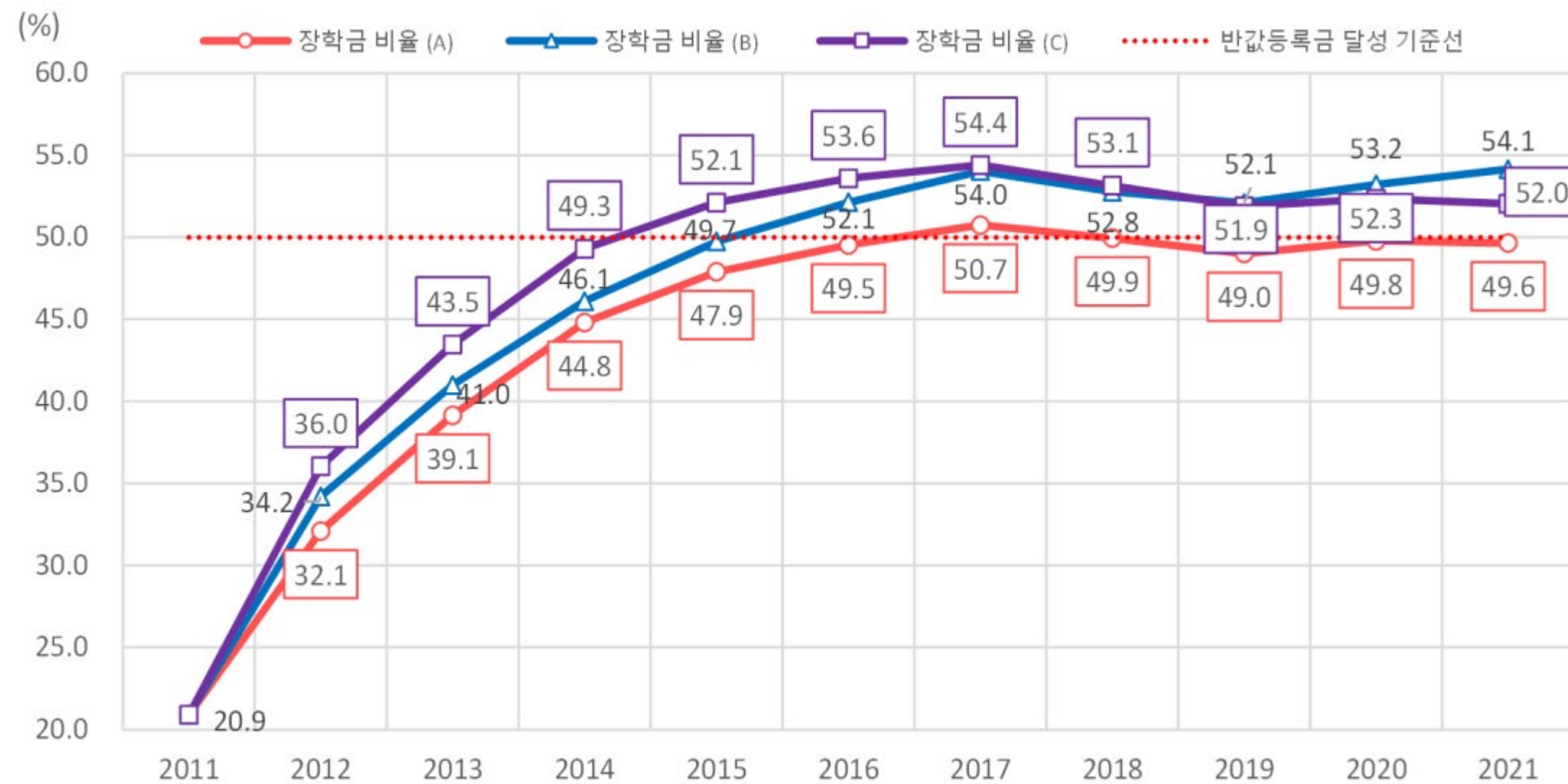


그림 1 세 가지 기준에 따른 연도별 장학금 비율 변화(일반대학 기준)

산출 방식

2011년 1인당 등록금에서 연도별 1인당 등록금을 빼 나머지가 등록금 인하분으로 보고, 여기에 재학생 수를 곱하여 산출된 연도별 등록금 인하액과 장학금 총액을 합한 금액으로 연도별 등록금 총액 대비 비율 산출

장학금 비율(A)

연도별 등록금총액 대비 장학금총액 비율

장학금 비율(B)

2011년 등록금총액 대비 연도별 [장학금 총액+11년 등록금총액 대비 차액] 비율

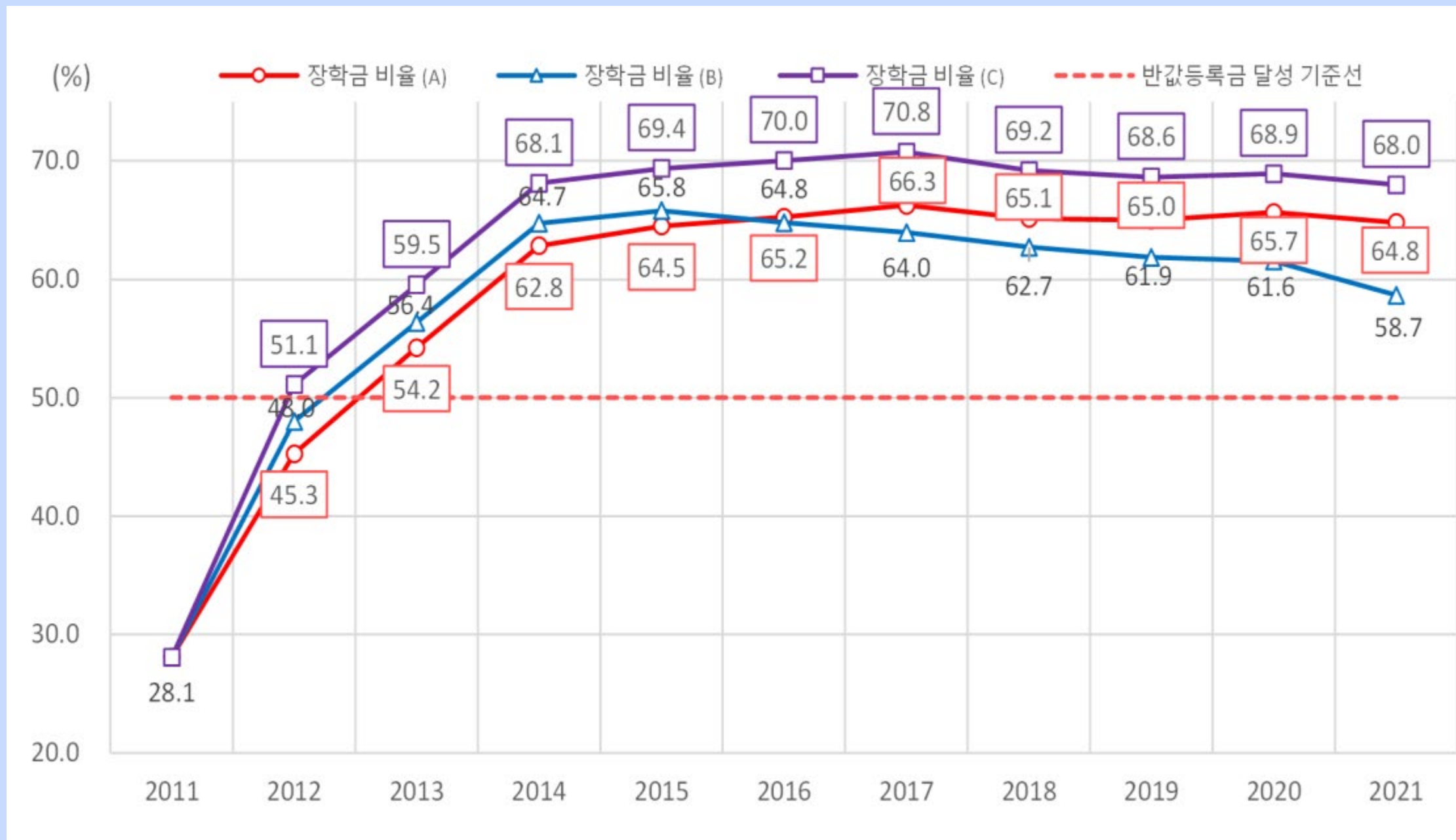
장학금 비율(C)

연도별 등록금총액 대비 연도별 [장학금 총액+등록금 인하분 총액] 비율

1. 정책의 효과성 (1) : 등록금 부담 완화 정도

분석

반값등록금 정책목표 도달 여부 분석 결과 : 2012년 이후 정책목표 달성(국공립일반대)



장학금 비율(A)

연도별 등록금총액 대비 장학금총액 비율

장학금 비율(B)

2011년 등록금총액 대비 연도별 [장학금 총액+11년 등록금총액 대비 차액] 비율

장학금 비율(C)

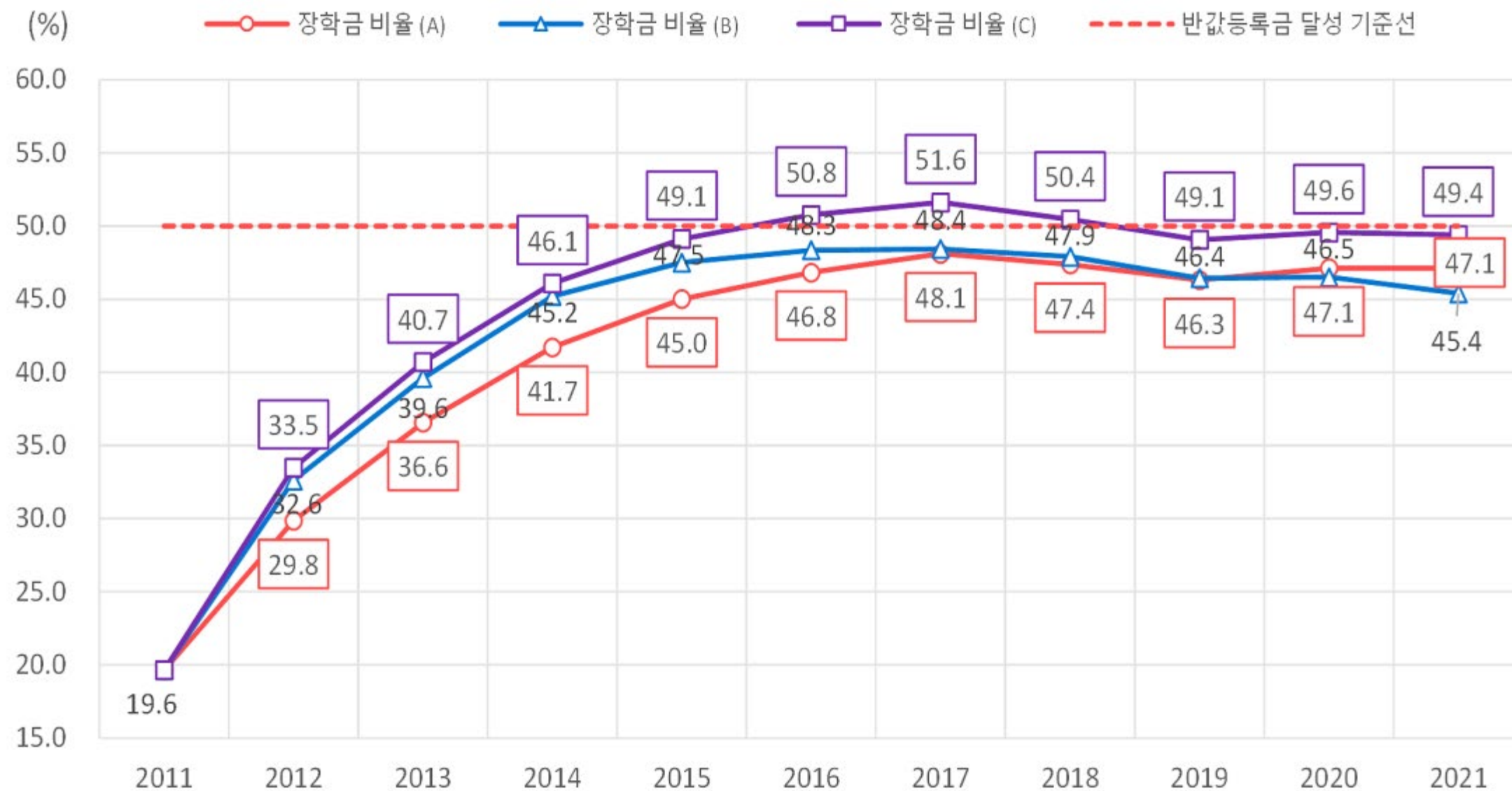
연도별 등록금총액 대비 연도별 [장학금 총액+등록금 인하분 총액] 비율

그림 2 세 가지 기준에 따른 연도별 국·공립대학 장학금 비율 변화(일반대학 기준)

1. 정책의 효과성 (1) : 등록금 부담 완화 정도

분석

반값등록금 정책목표 도달 여부 분석 결과 : 2016년 이후 정책목표 달성(사립일반대)



장학금 비율(A)

연도별 등록금총액 대비 장학금총액 비율

장학금 비율(B)

2011년 등록금총액 대비 연도별 [장학금 총액+11년 등록금총액 대비 차액] 비율

장학금 비율(C)

연도별 등록금총액 대비 연도별 [장학금 총액+등록금 인하분 총액] 비율

그림 3 세 가지 기준에 따른 연도별 사립대학 장학금 비율 변화(일반대학 기준)

2. 정책의 효과성 (2) : 등록금 부담 완화의 파급 효과



과연 학생과 학부모는 등록금 부담 완화 정책을 얼마나 체감하는가?

초·중·고생 자녀가 있는 부모들(대학생 자녀도 있을 수 있음)

자녀 교육비에 대한 부담을 느낀다는 응답 비율이 2008년 80.5%에서 2020년 63.4%로 지속적 감소세

초·중·고생 자녀가 없는 학부모들(대학생 자녀만 있는 학부모)

2010년 80.1%로 정점을 찍은 후 반값등록금정책이 시행된 2012년부터 감소하기 시작하여 2018년 63.0%까지 감소하다가 2020년 65.9%로 약간 증가했고, 2022년 58.2%로 다시 감소하는 추세

* 2020년은 코로나19의 영향을 많이 받은 해였으므로 특수한 상황으로 볼 수도 있음

그림 4 자녀 교육비에 대한 부담 응답(매우 부담+약간 부담) 비율 변화

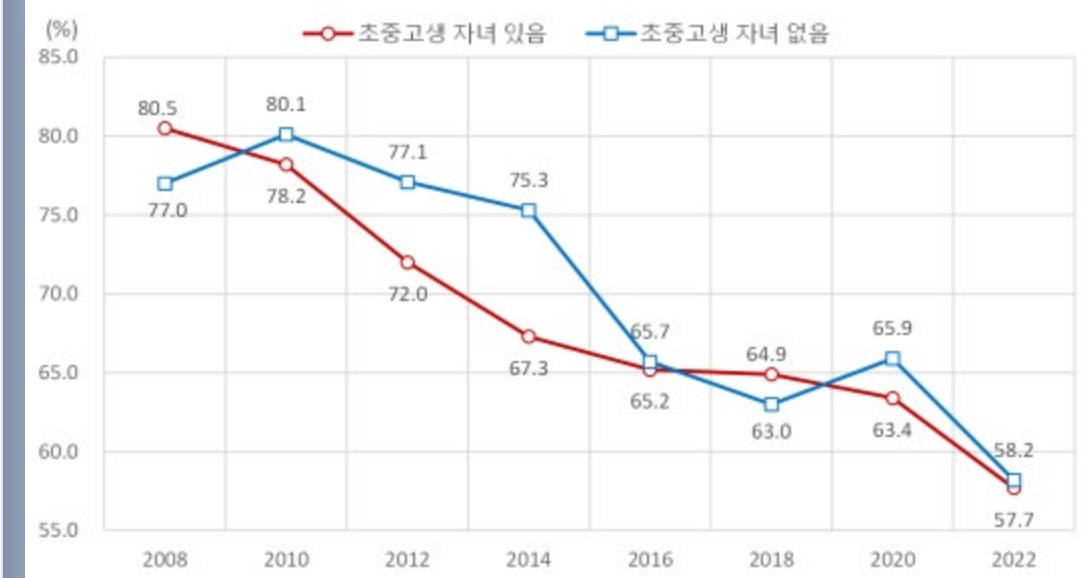
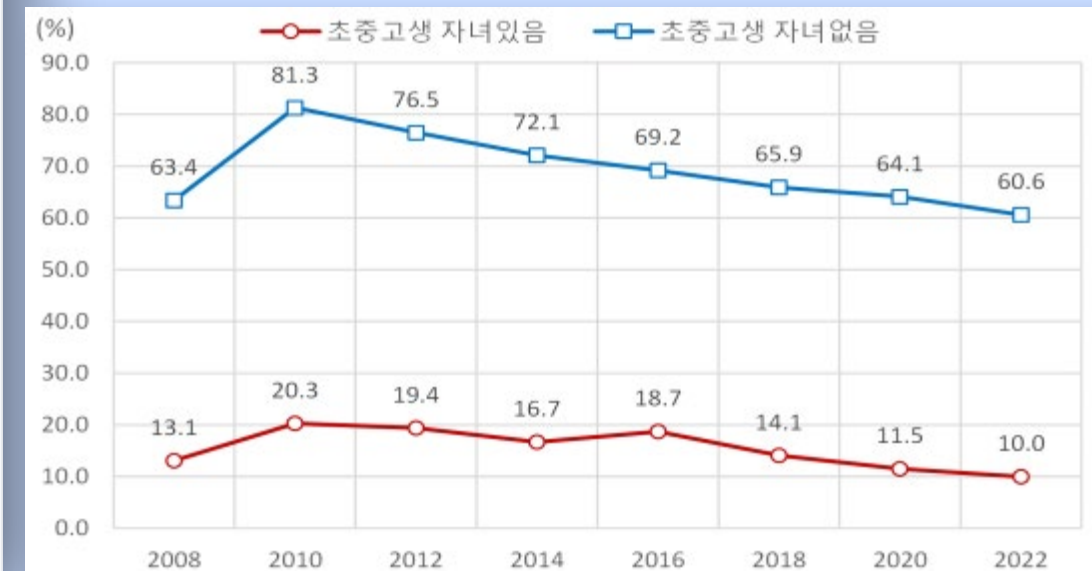


그림 5 등록금이 가장 부담스러운 자녀교육비라고 응답한 부모 비율의 변화



2. 정책의 효과성 (2) : 등록금 부담 완화의 파급 효과

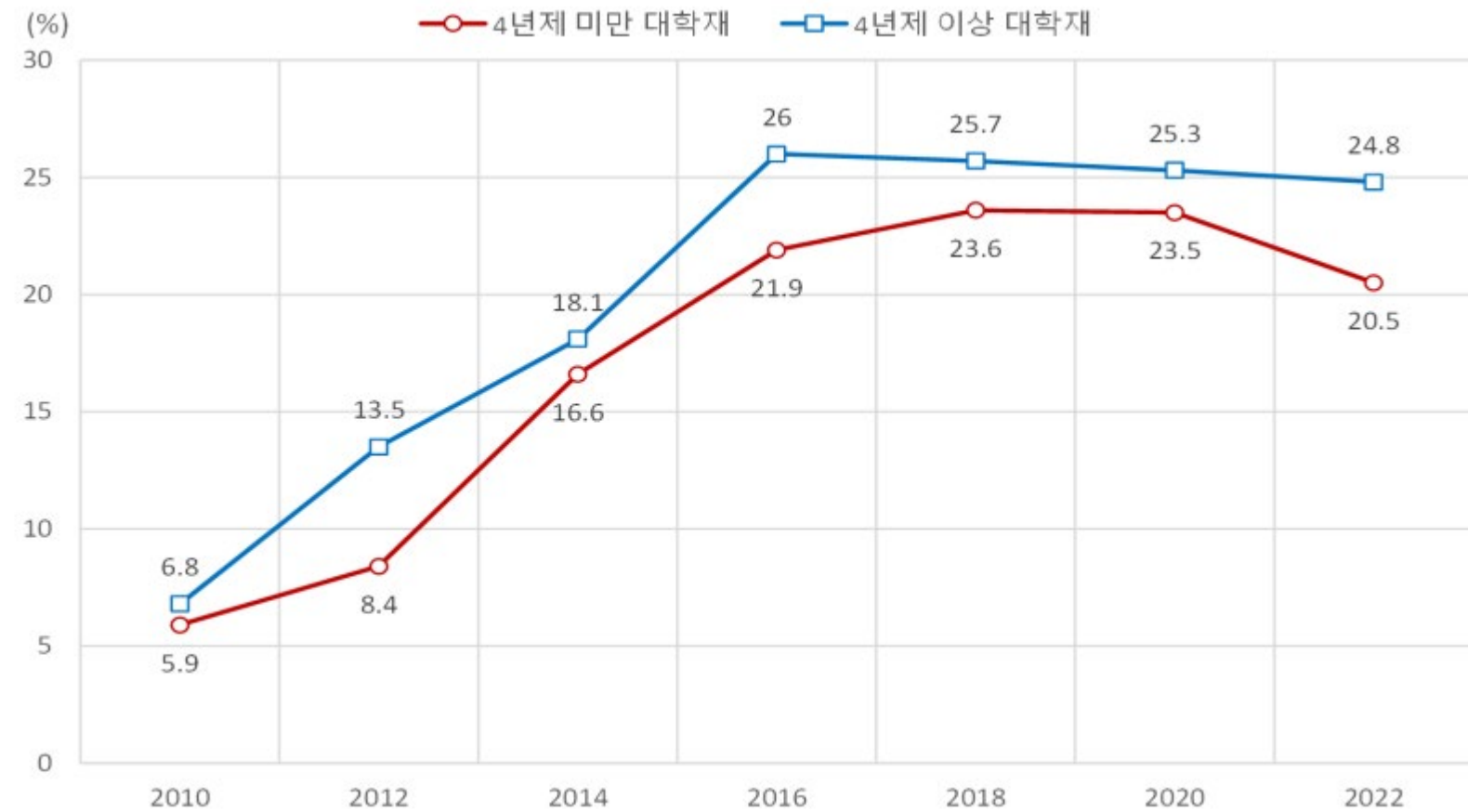


그림 6 장학금으로 등록금을 마련하는 대학(원)생의 비율 변화

- 장학금으로 등록금을 마련하는 대학(원)생의 비율이 2012년 이후 뚜렷한 증가세

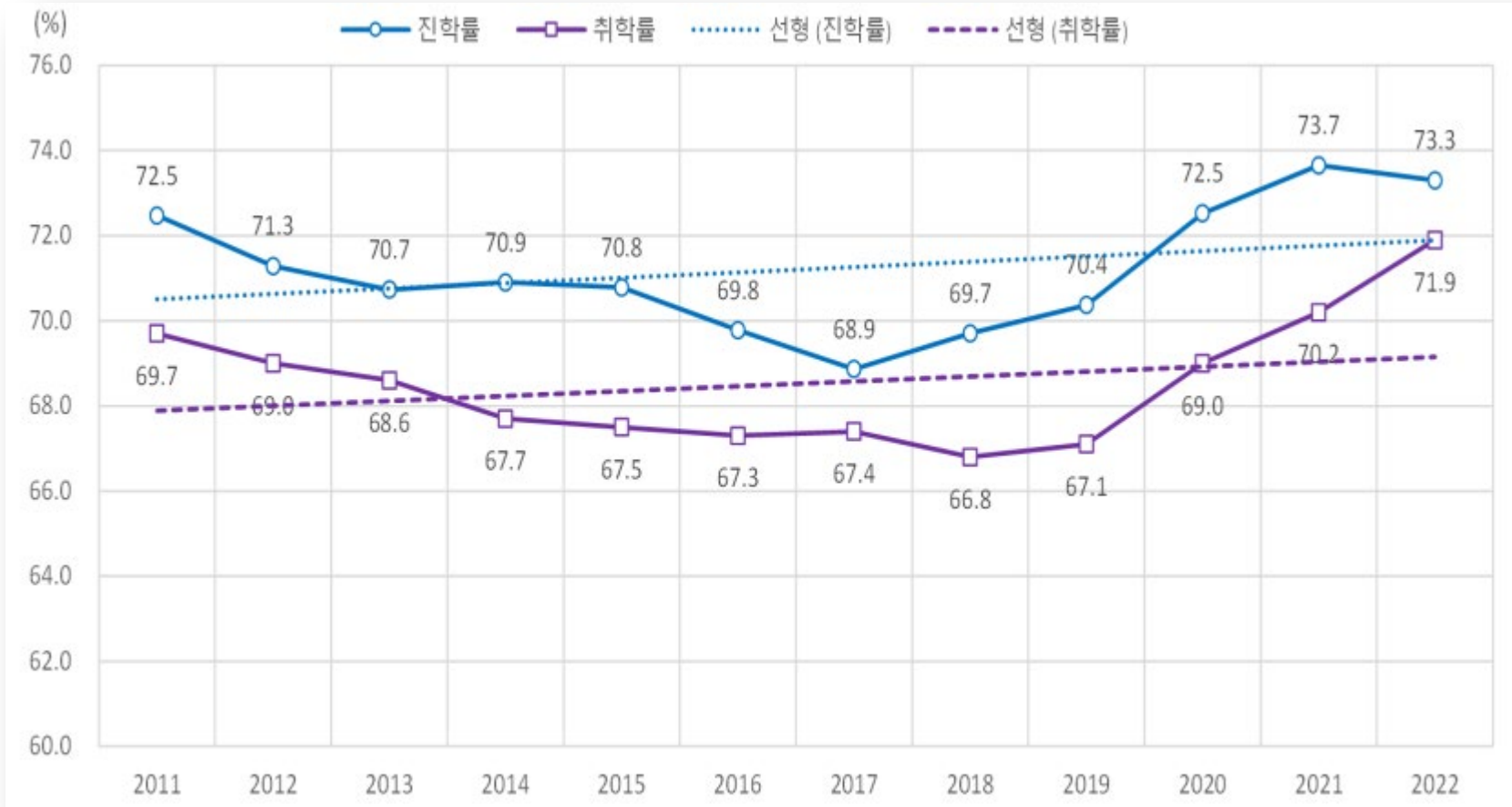


그림 7 고등교육기관 진학률과 취학률 변화 추이

- 대학 진학률은 2016년에 68.9%까지 떨어졌다가 반등하여 2021년에는 73.7%까지 증가
- 대학 취학률은 2018년 66.8%까지 감소했다가 2019년부터 증가세로 돌아서 2022년에는 71.9%까지 증가

2. 정책의 효과성 (2) : 등록금 부담 완화의 파급 효과

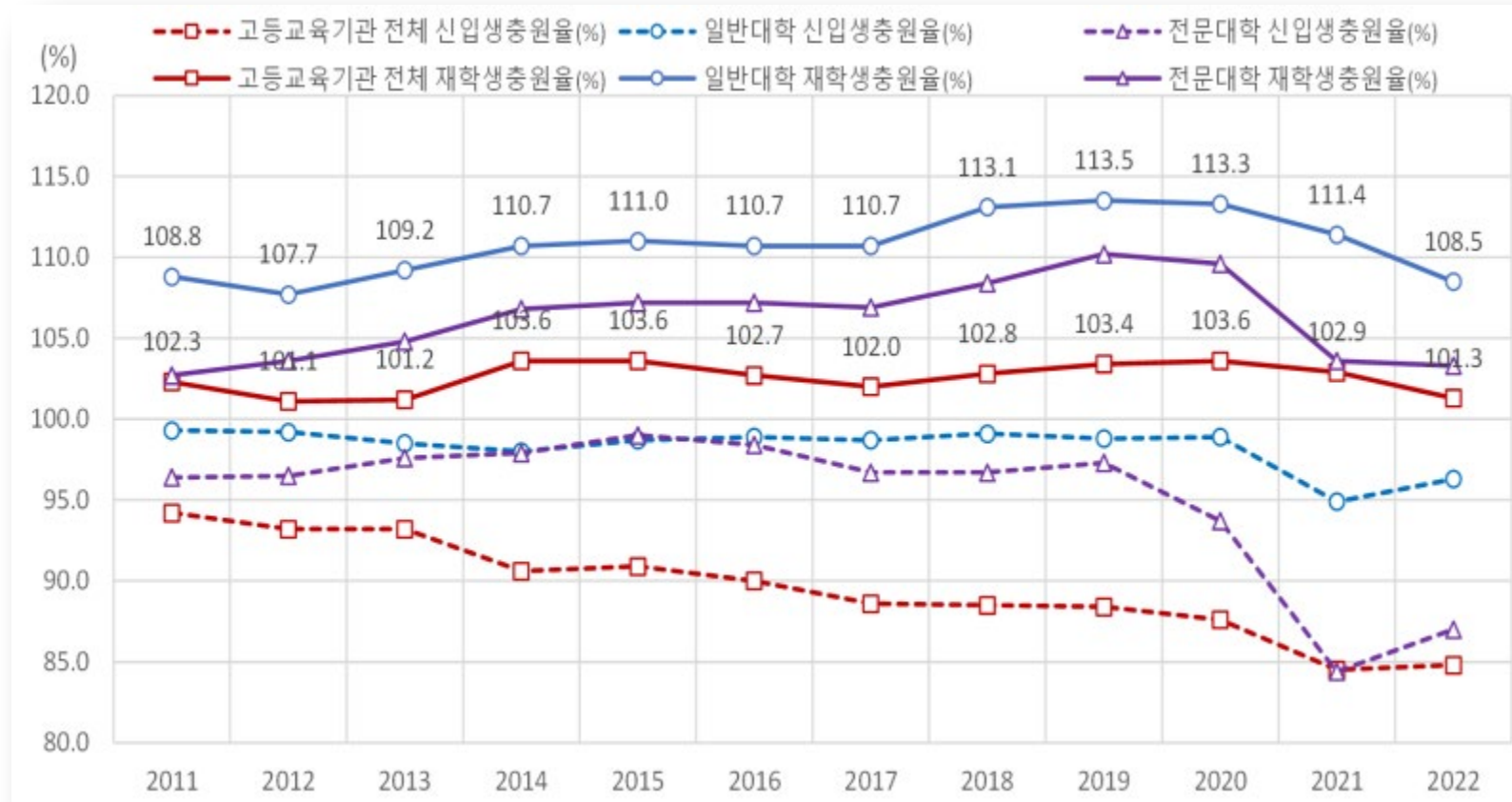


그림 8 전문대학, 일반대학, 고등교육기관 전체 신입생 충원율과 재학생 충원율

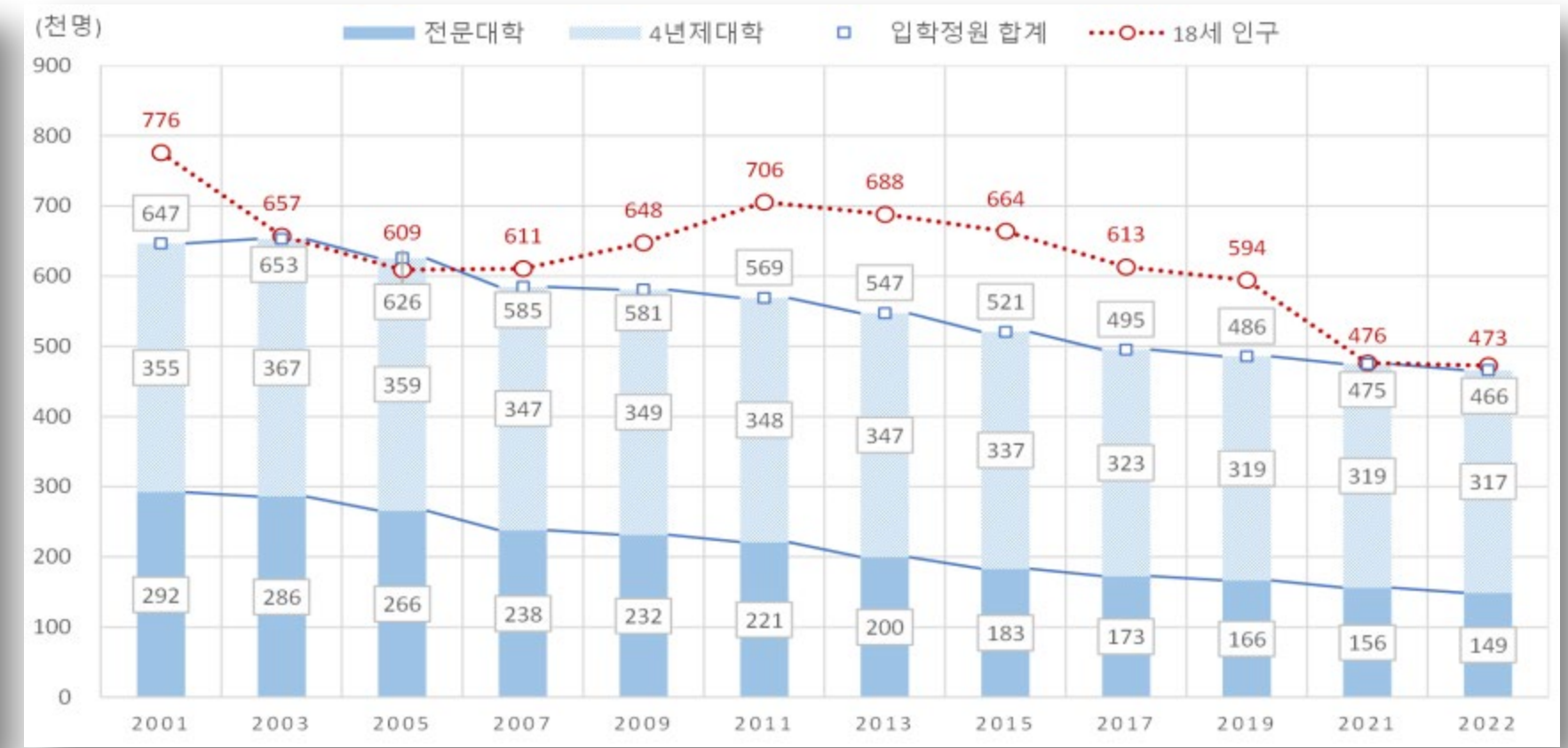


그림 9 연도별 전문대학 및 대학 입학정원과 18세 인구 변화

- 2011년 이후 대학 학령인구가 급격히 감소하고 있으나, 전문대학과 달리 대학 입학정원은 거의 변화가 없었기 때문에 신입생 충원율이나 재학생 충원율이 낮아질 수밖에 없었음. 반값등록금정책이 없었다면 학생 충원율이 더 많이 낮아졌을 수도 있음

3. 정책의 형평성 : 설립별, 학제별 형평성은 취약

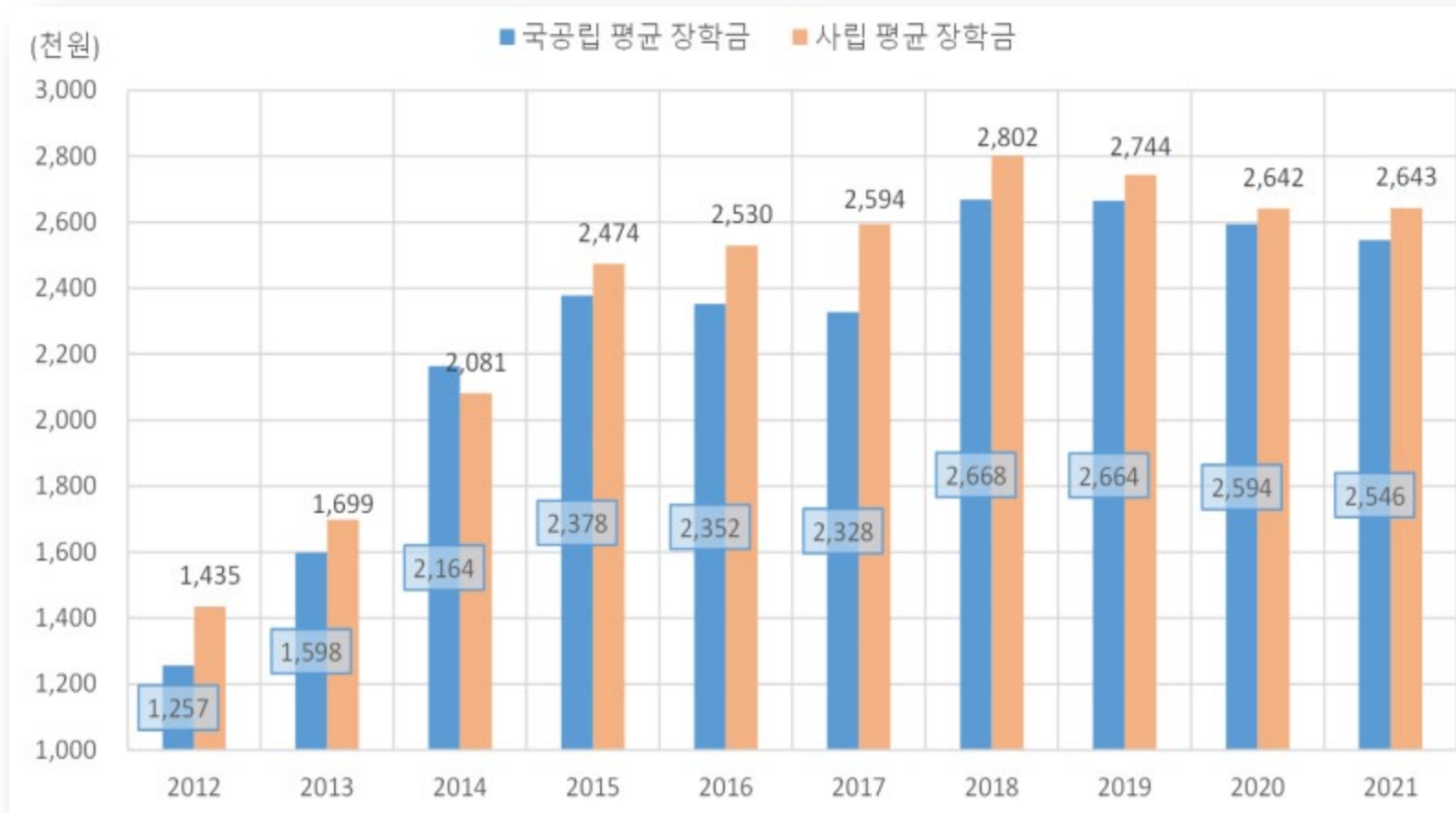


그림 10 설립별 소득연계 국가장학금 평균 지급액(일반대학 기준)

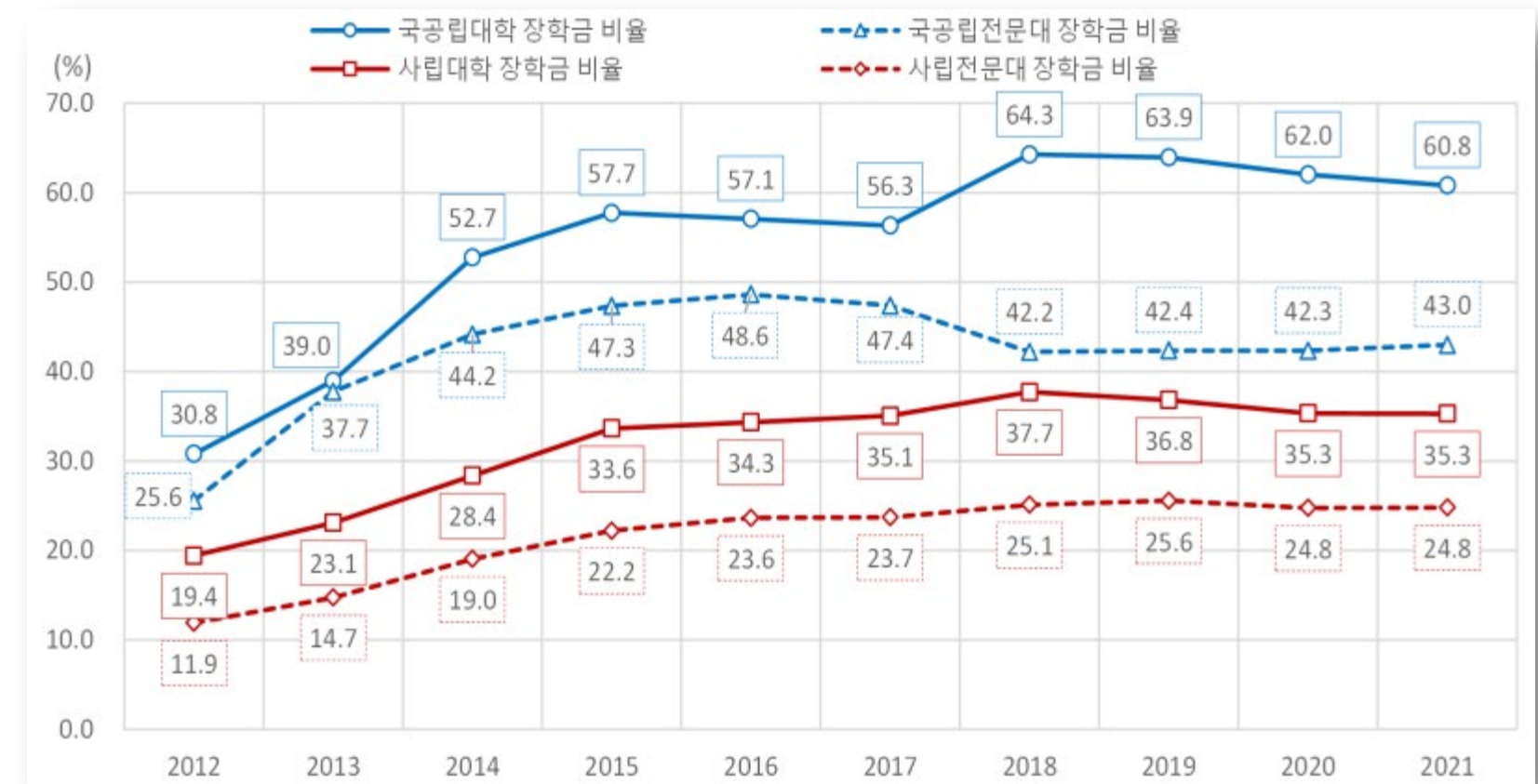


그림 11 설립별·학제별 평균 등록금 대비 소득연계 국가장학금 지급 비율

- ✓ 소득연계 국가장학금 지급 비율은 국·공립 일반대학, 사립 일반대학, 국·공립 전문대학, 사립 전문대학 순으로 높았음
- ✓ 등록금 부담 정도가 국·공립보다 사립이 더 높고, 일반대학보다 전문대학이 더 높았음

4. 정책의 대응성 : 정책 대상과 장학금액은 유연하게 대응

① 국가장학금 유형을 I유형과 II유형으로 구분하고 I유형의 대상을 기초수급자와 소득분위 1, 2, 3분위에 한정

2012년

2013년

② '국가장학금I유형' 지원 대상의 범위를 소득분위 8분위까지 확대하였고, 방학 중 교외근로 프로그램을 시범 운영

④ '대학 등록금 및 주거비 부담 경감'을 문재인정부 국정과제로 선정

2017년

2014년

③ '다자녀 장학금'과 '지역인재 장학금'을 신설하여 기존의 소득연계 국가장학금 이외의 정책 수요에 대응

⑤ 입학금 단계적 폐지의 부작용을 줄이기 위해 '입학금 감축 대응 지원' 장학금 신설

2018년

2019년

2022년

⑥ '다자녀 국가장학금' 연령제한을 폐지하여 고등교육 기회 확대 도모

⑦ 소득구간별 국가장학금 상한액 대폭 인상하여 코로나로 겪는 학비부담 경감 지원

4. 정책의 대응성 : 국가장학금 II유형의 한계

✓ 국가장학금 II유형에 대한 대학들의 요구에는 귀를 기울이지 않아서 대응성에 문제가 있었던 것으로 평가

- 국가장학금 II유형을 지원하기 위한 기준인 교비장학금 산정 기준과 등록금 인상 여부 판정 기준은 매년 조정함으로써 대학들의 요구에 부응해왔지만 국가장학금 II유형 참여를 하지 않으면 2018년까지 7년 동안이나 대학재정지원사업에 지원할 수 없도록 한 것
- 「고등교육법」에서 등록금을 물가인상률 1.5배까지 인상할 수 있도록 허용했음에도 불구하고 동결을 강제
- 등록금 인상 상한선을 초과했을 때에 한하여 행정적·재정적 제재를 할 수 있도록 했음에도 불구하고 조금만 올려도 재정적 제재

- ✓ 전반적으로 정책 대상과 지원 기준 및 금액은 수요에 따라 조정해왔기 때문에 어느 정도 대응성을 확보한 것으로 평가되나, 2012년부터 2022년 현재까지 대학들의 아우성에도 불구하고 등록금 동결 정책을 고수하고 있고, 대학 등록금 동결과 교비장학금 유지 내지 인상을 계속 요구하면서 국가장학금 II유형을 계속 유지해오는 것은 정책의 대응성을 심각하게 떨어뜨린 것으로 평가



5. 정책의 적절성



학생의 입장에서는

반값등록금을 달성하면서 그 등록금이 인상되지 않아야 적절하다고 평가



대학의 입장에서는

대학 등록금과 교비장학금 수준을 2012년 수준으로 고착화 시킴으로써 대학재정의 위기를 초래하고 나아가 대학교육의 질적 하락을 촉진했다는 점에서 적절성을 상실했다고 평가

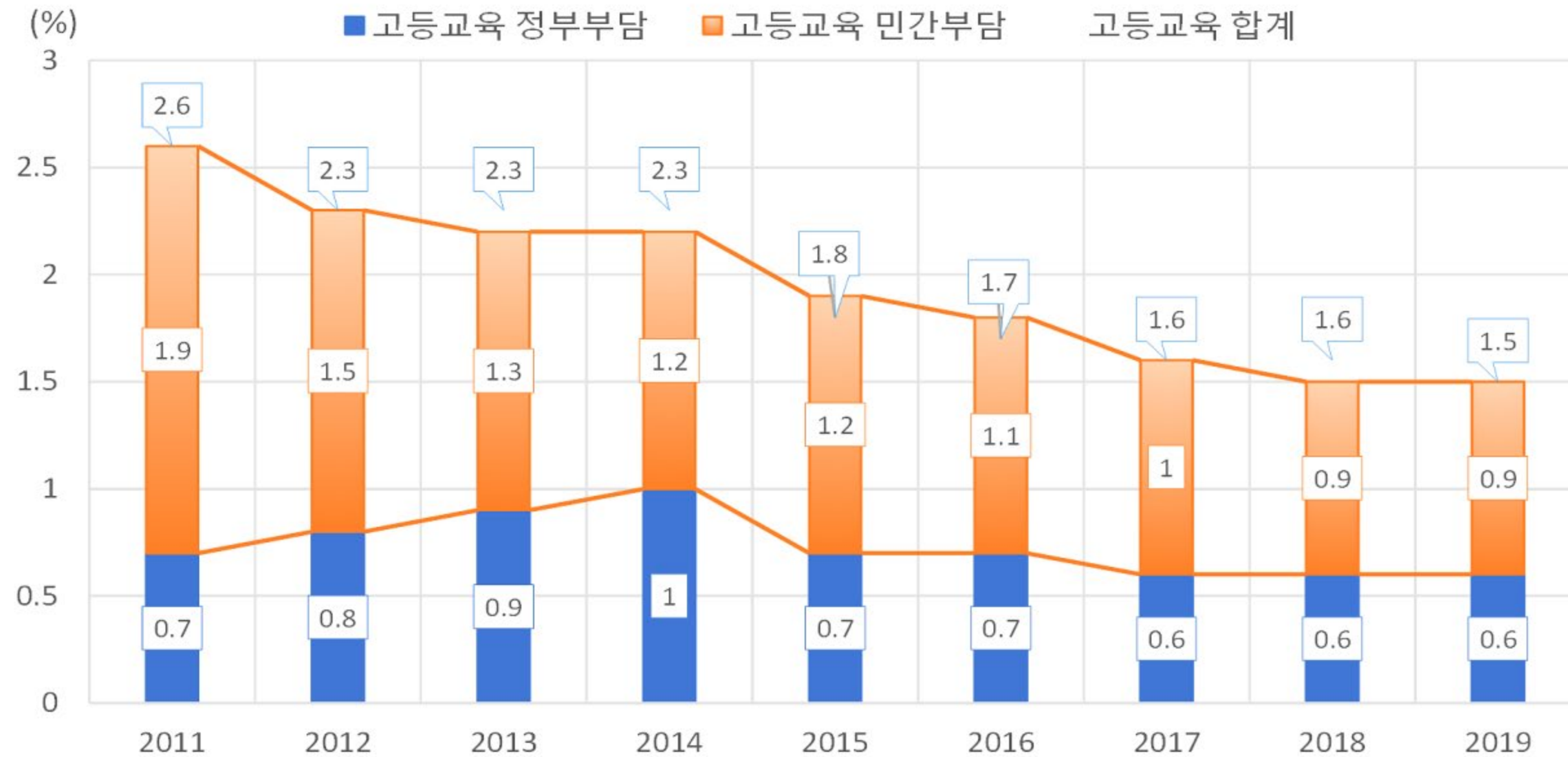


왜 반값이어야 하는지도 합리적 근거없이 정치적으로 결정되었고, 반값등록금 달성 후에는 정부와 대학이 어떠한 노력을 해야 하는지 분명한 계획이 없었으며, 등록금을 대체할 수단이 없는 상황에서 등록금 부담 완화가 대학재정의 위기를 초래하고 대학교육의 질을 저하시킬 경우에 대한 대응책을 마련하지 않았다는 점에서 대학등록금 부담 완화라는 정책목표 달성에도 불구하고 정책의 적절성은 확보하지 못한 것으로 평가

IV. 반값등록금정책의 부작용



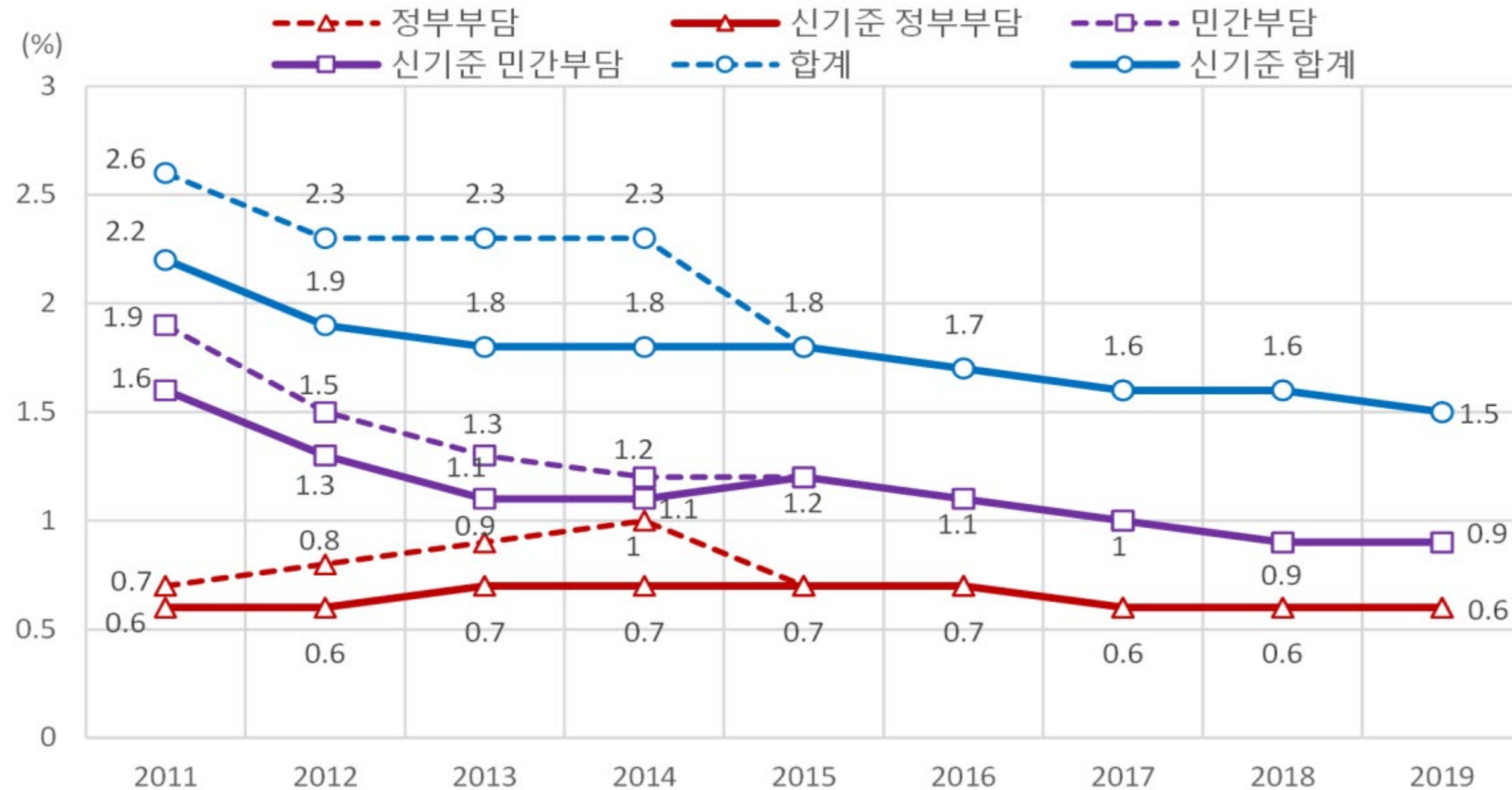
1. 민간 부담 동결 및 국가 부담 소폭 증가



정부 부담이 늘긴 했지만 정부 부담분의 증가 폭이 민간 부담분의 감소 폭을 상쇄하지 못하여 전체적으로 GDP 대비 비율 감소

그림 12 정부와 민간의 GDP 대비 고등교육비 부담 비율 변화

1. 민간 부담 동결 및 국가 부담 소폭 증가



정부재원은 변화가 없고 민간재원이 감소하면서 결과적으로 고등교육에 대한 투자는 계속 감소해 왔고 고등교육 경쟁력은 퇴보

그림 13 OECD 신기준에 따른 GDP 대비 고등교육비 비율(2011-2014년 신기준은 추정치)

2. 등록금 총액의 지속적 감소 추세

가. 설립별 등록금 총액의 변화

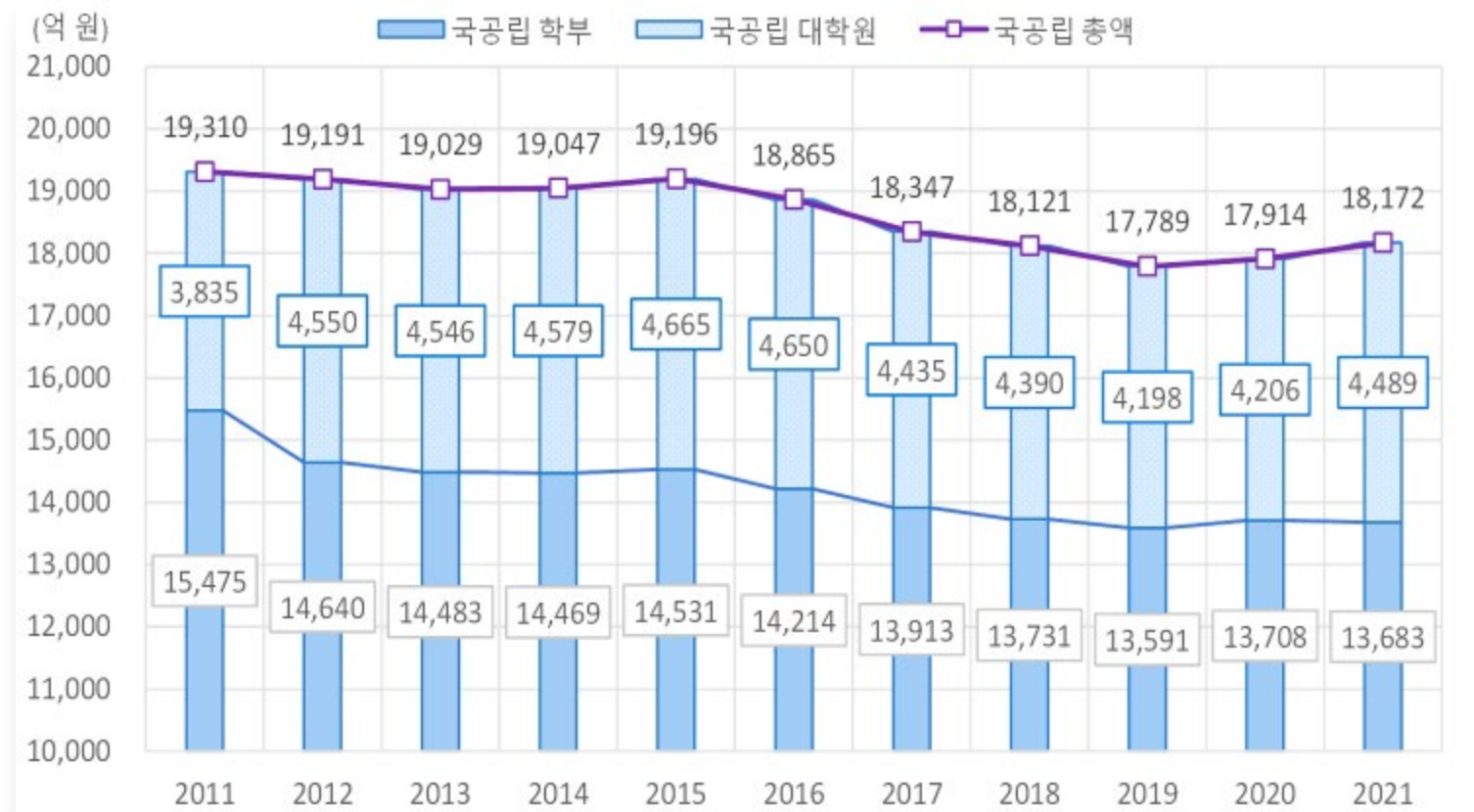


그림 14 국·공립대학 등록금 수입액의 변화

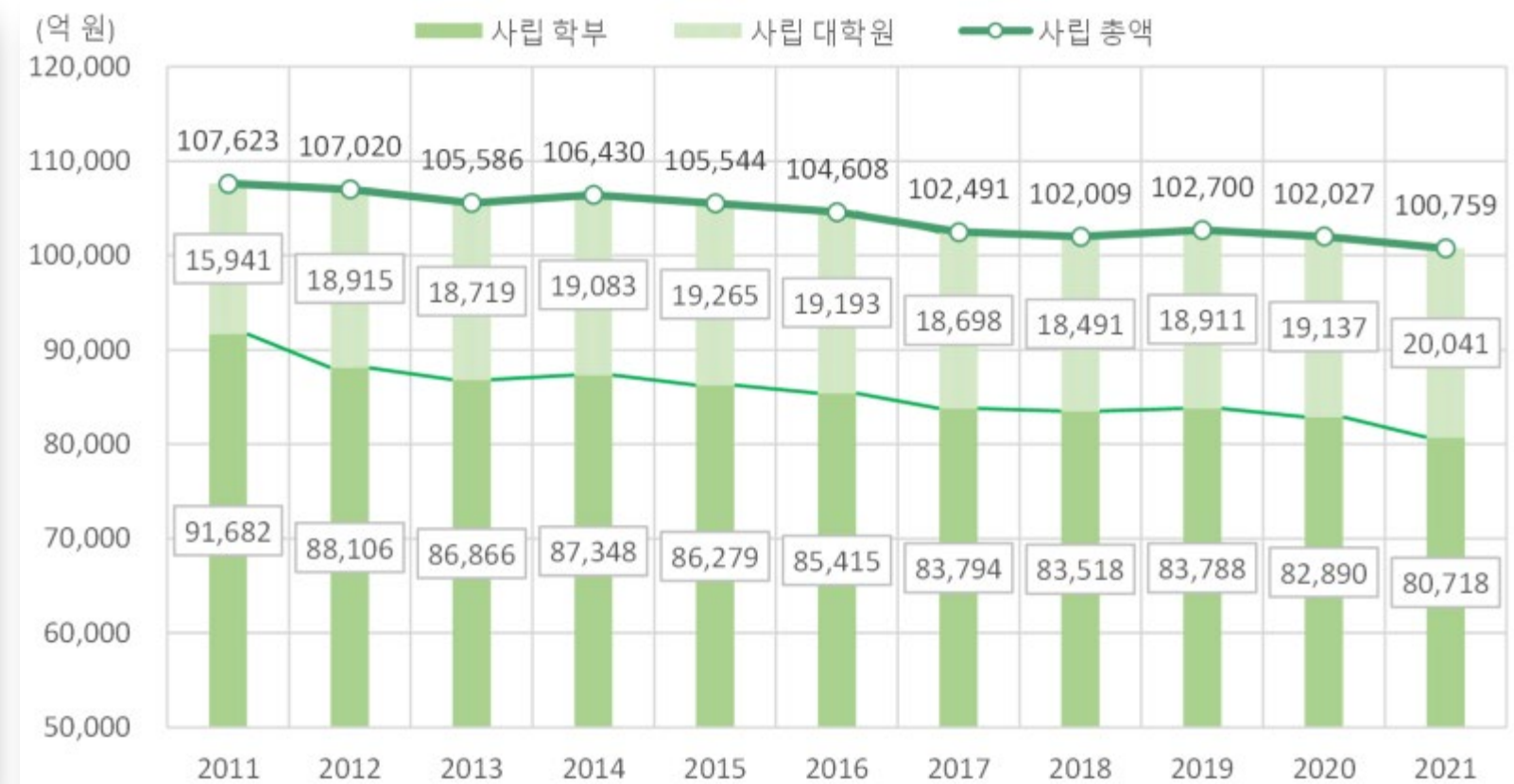
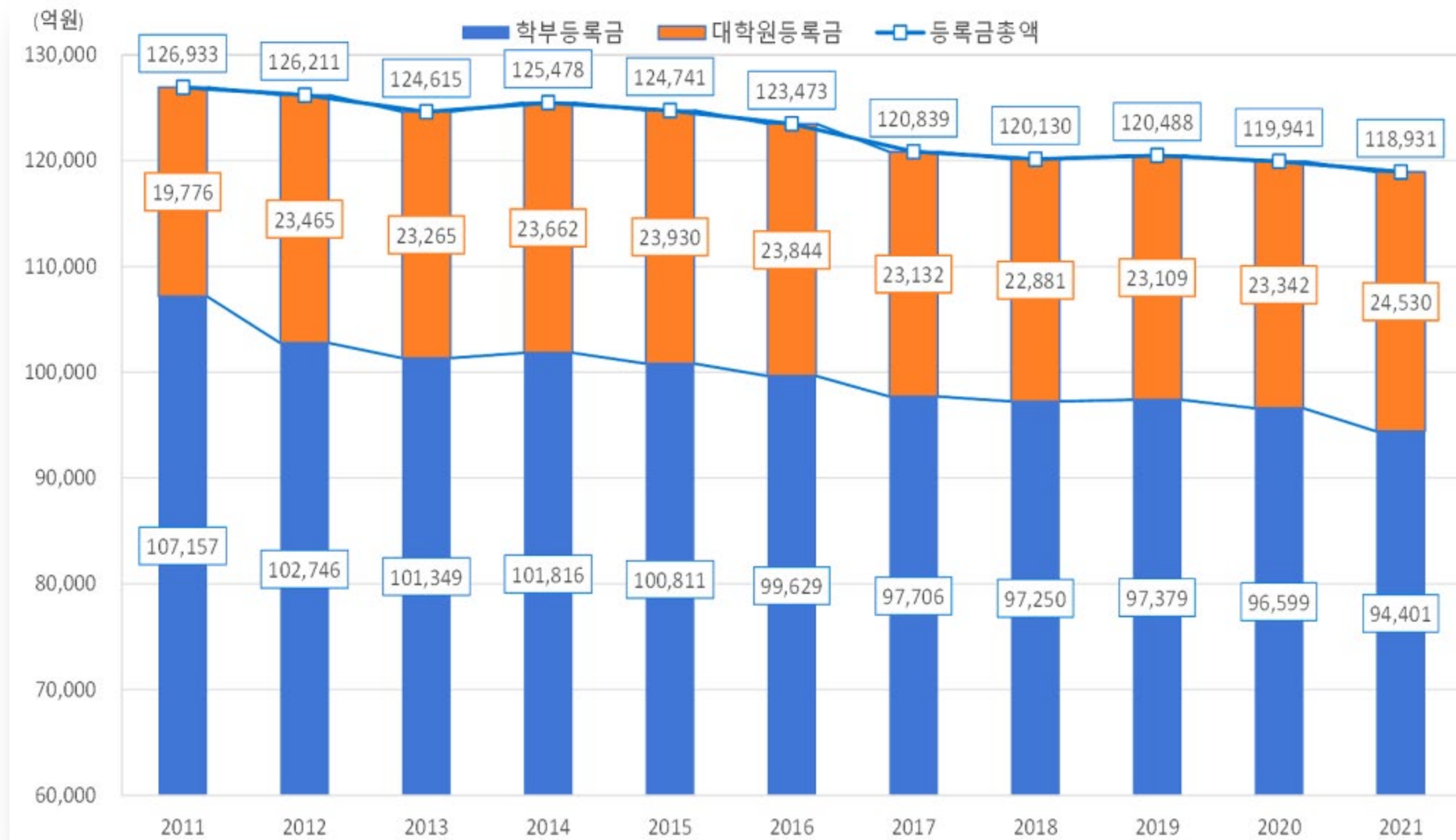


그림 15 사립대학 등록금 수입액의 변화

- 국·공립의 경우, 2015년까지 등록금 총액의 변화는 그리 크지 않았으나, 2016년부터 감소하기 시작하여 2019년에 최저를 찍고 2020년부터 소폭 증가. 등록금 총액은 학부 등록금과 약간 다른 변화 추세를 보여주는 것은 대학원 등록금이 학부 등록금 감소 폭을 줄여 주기 때문
- 사립대학 학부 등록금의 경우, 감소 추세가 더 가파르게 나타나고 있음

2. 등록금 총액의 지속적 감소 추세

나. 학부 등록금과 대학원 등록금의 변화

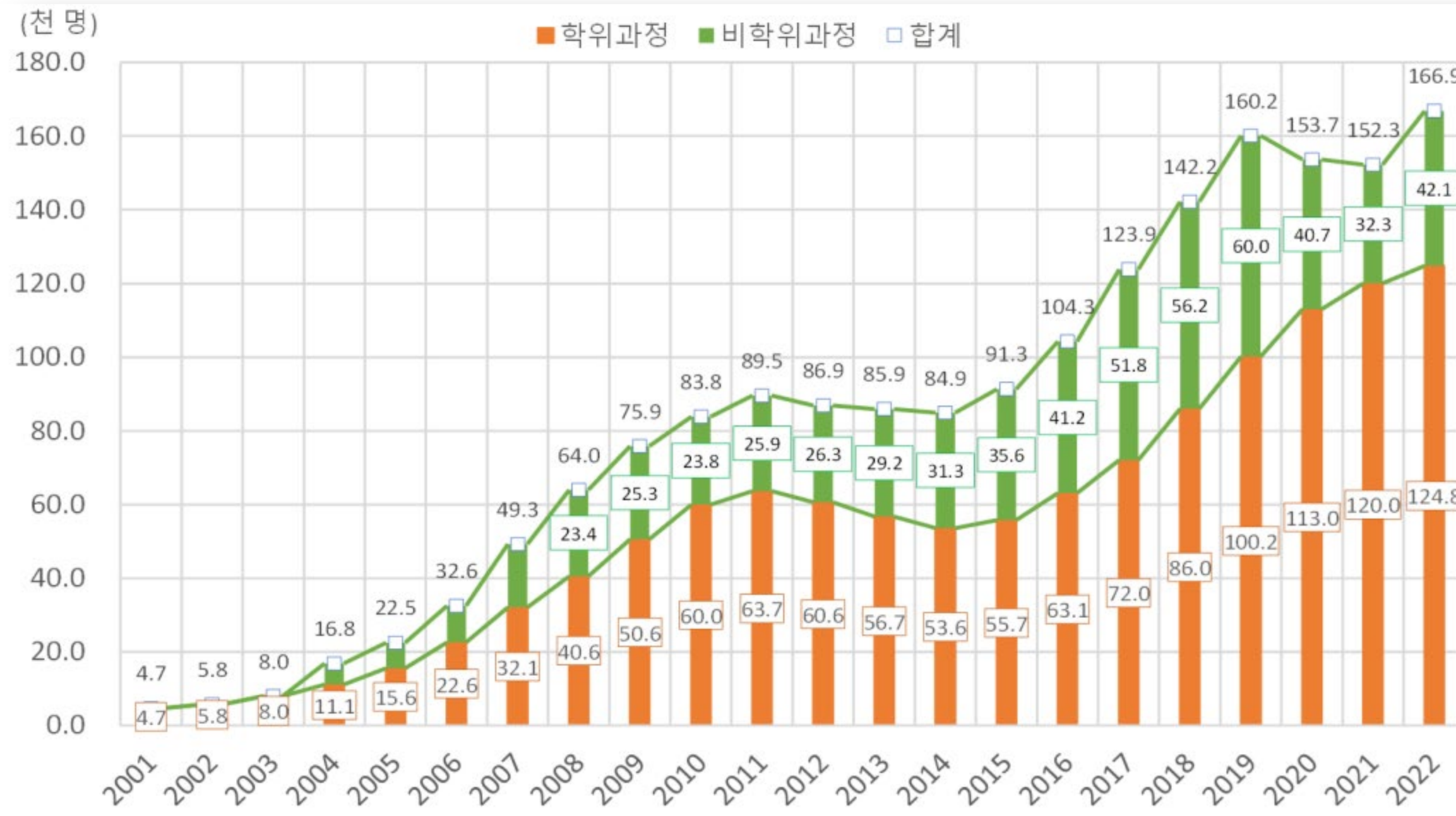


등록금 총액의 가파른 감소를 막고 등록금 수입을 떠받치고 있는 요인이 대학원 등록금임을 알 수 있음. 2021년 학부 등록금 총액은 2011년 대비 약 1조 2756억 원 감소했으나 2021년 대학원 등록금의 경우에는 1조 9,776억 원에서 2조 4,530억 원으로 오히려 4,754억 원 증가했음. 연도별로 약간의 증감은 있으나 전반적으로 대학원 등록금 총액은 증가 추세 유지

그림 16 국·공·사립대학 등록금 수입액의 변화

2. 등록금 총액의 지속적 감소 추세

다. 외국인 유학생 수의 변화와 등록금·수강료의 영향



2006년 이후 매년 외국인 학생 수 급증
2001년부터 2022년까지 외국인 학생 수는 연평균 7,400명씩 증가

2020년과 2021년 코로나19의 영향으로 잠시 감소했다가 2022년에 다시 증가세

외국인 학생 수의 증가로 등록금과 수강료 수입에 외국인 유학생분이 합산됨으로써 등록금 동결 및 인하의 부정적 효과 상쇄

그림 17 외국인 유학생(학위과정+비학위과정) 수의 변화 추이

2. 등록금 총액의 지속적 감소 추세

라. 국·공립 대학재정과 공무원 인건비 인상

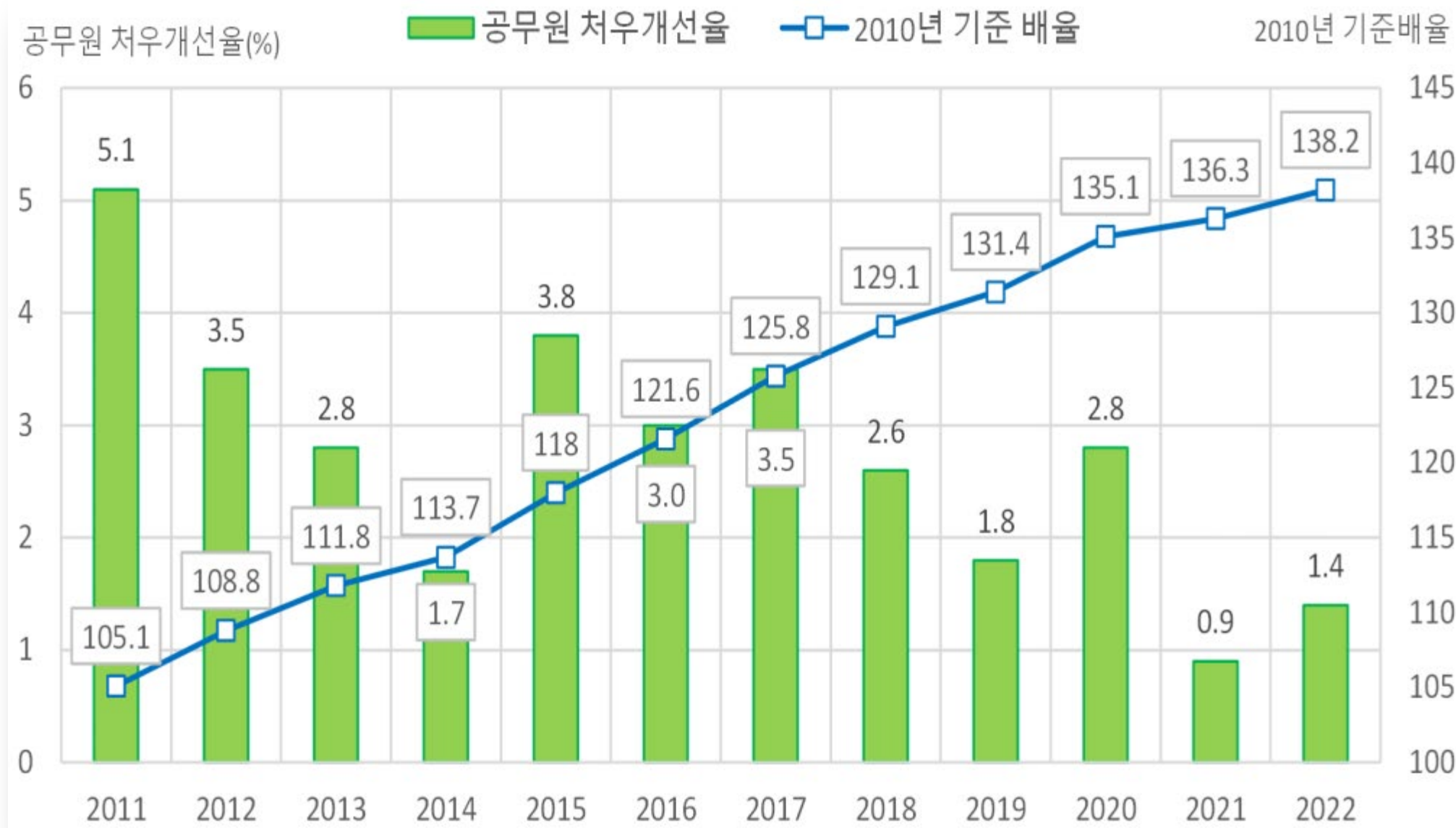


그림 18 공무원 봉급인상률 변화(2011~2022)

국공립대학의 경우 인건비 인상에 의한 운영비와 시설비 잠식 발생하지 않음

사립대학의 경우 인건비를 인상하지 못하고 오히려 인하하고 정년과정 교수 퇴직 후 비정년과정 교수를 임용하여 인건비 절감 → 이로 인하여 재정적, 교육의 질적 어려움 봉착

2. 등록금 총액의 지속적 감소 추세

마. 계열별 재학생 수의 변화와 등록금

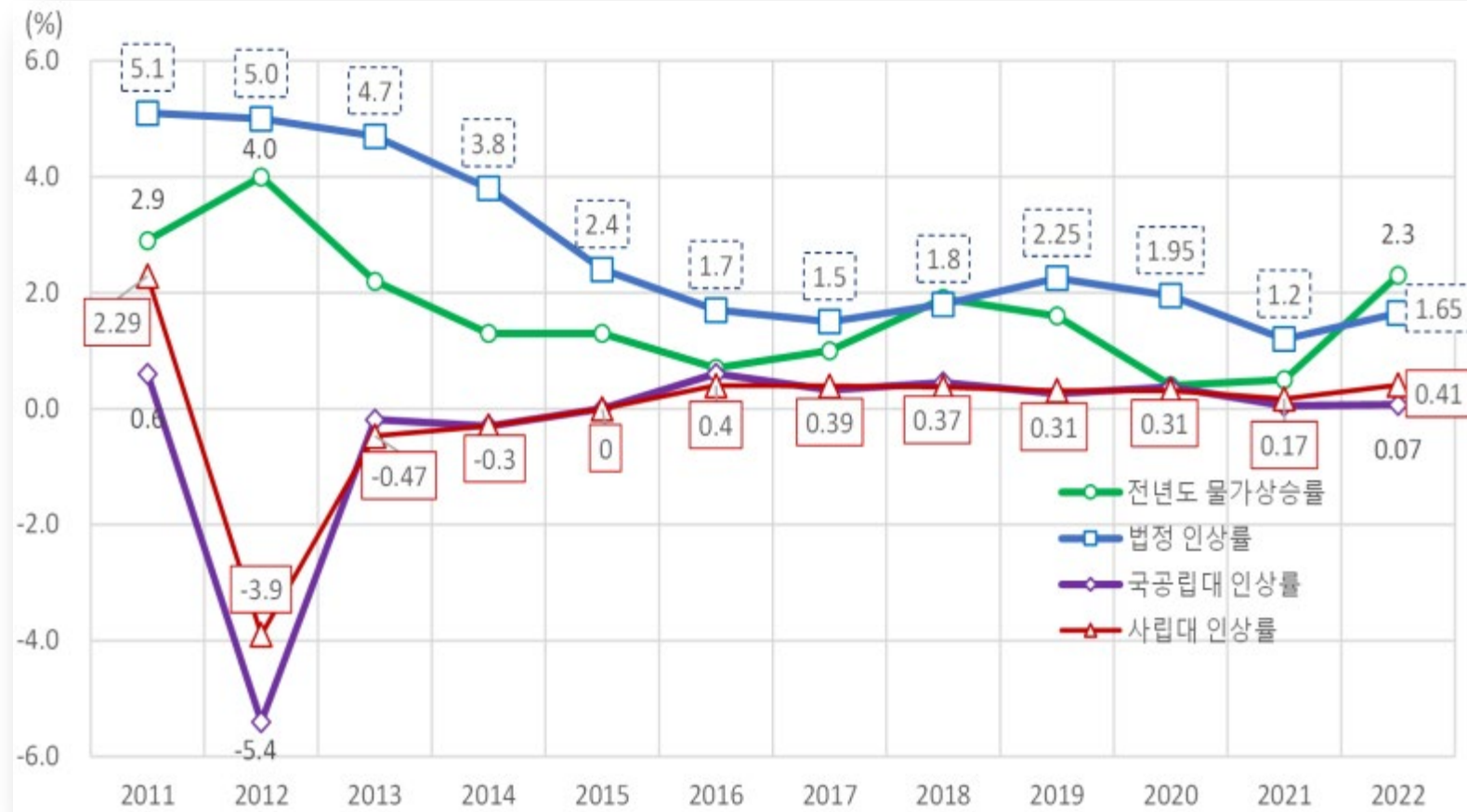


그림 19 연도별 물가상승률, 법정 등록금 인상률, 국·공·사립대학 등록금 인상률의 변화

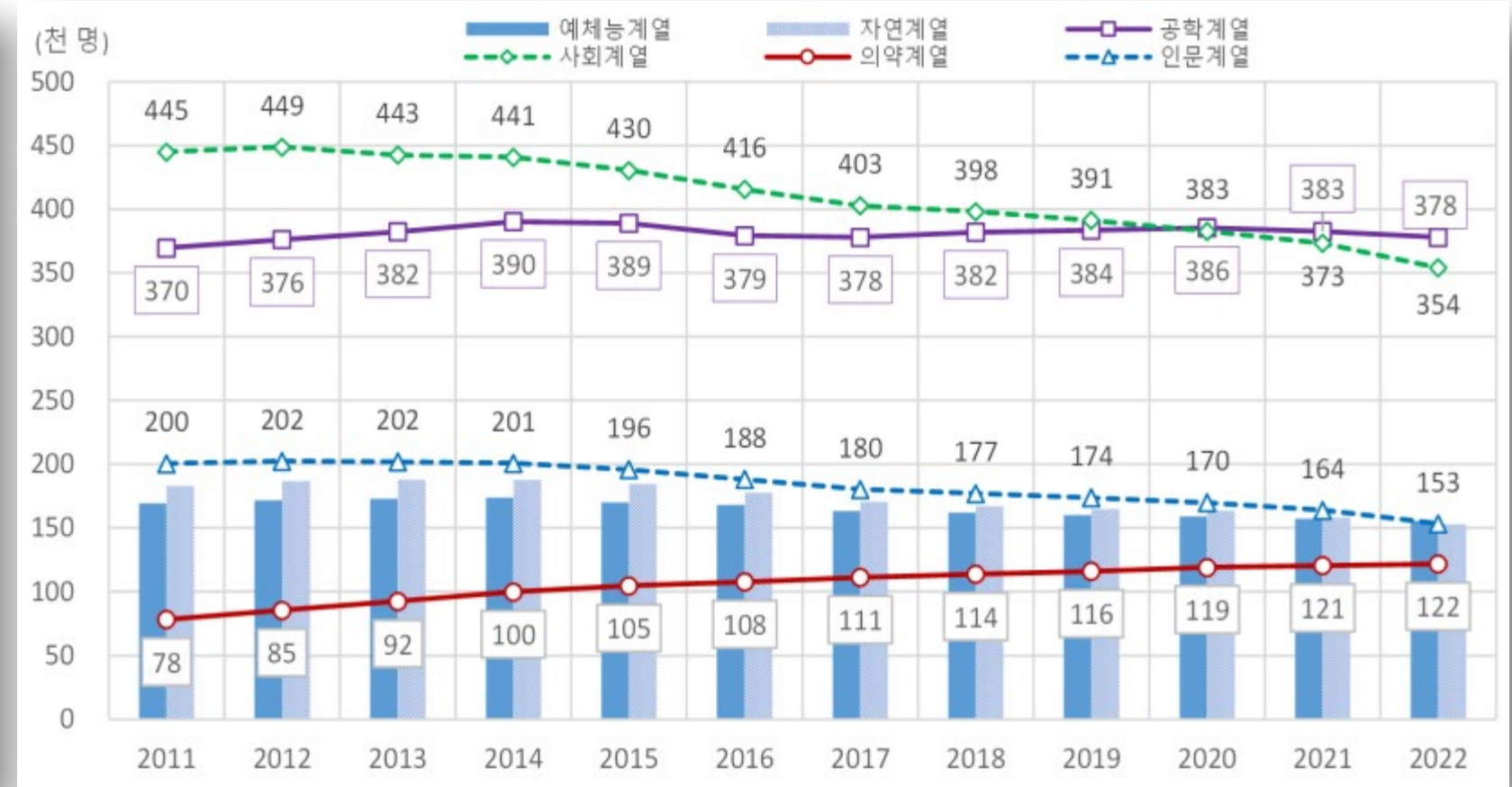
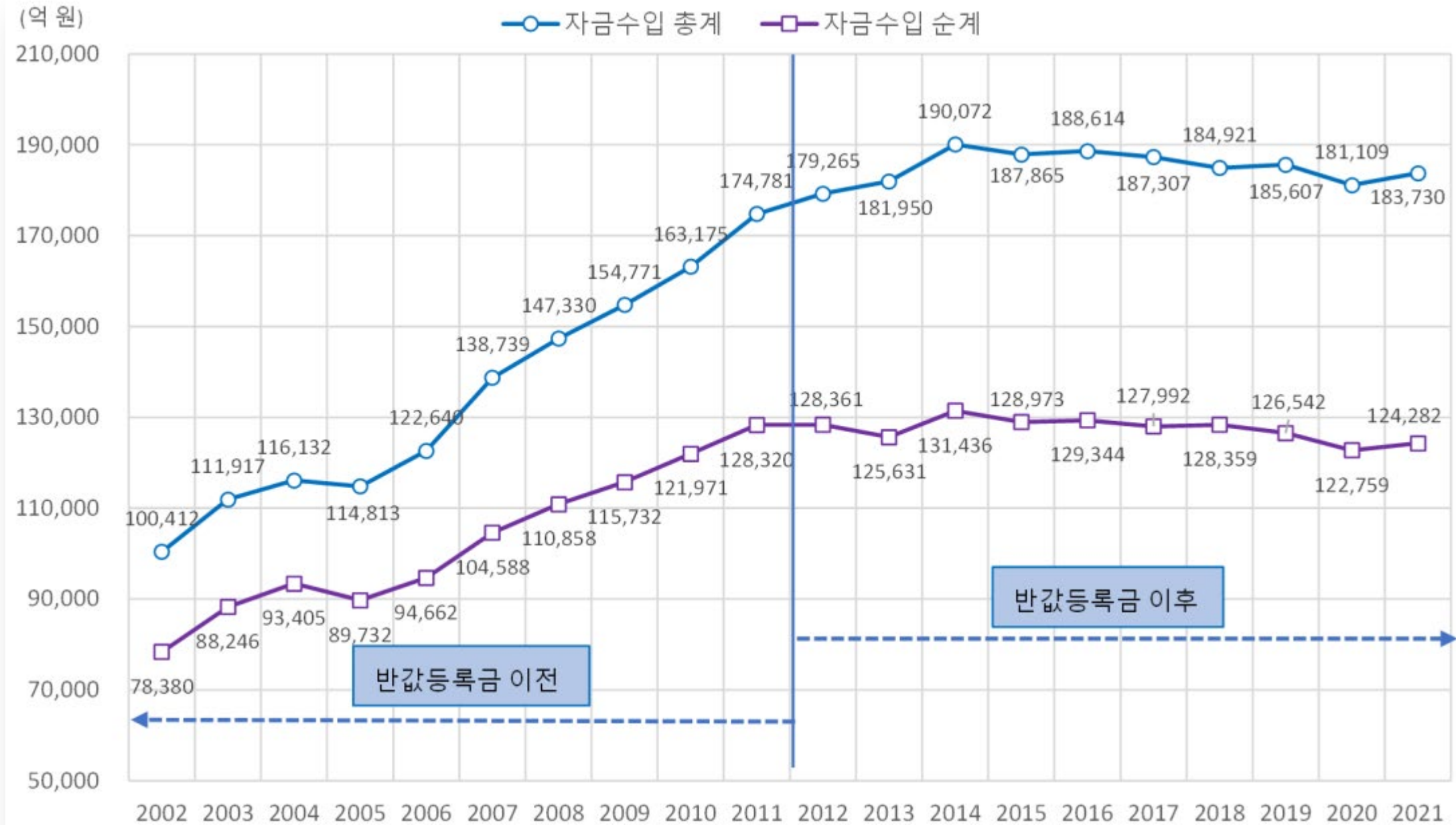


그림 20 반값등록금 이후 계열별 대학 재학생 수의 변화

- 교육부가 고시하는 법정 등록금 인상률은 1.2%~5.1%의 분포를 보이나, 국·공립대학과 사립대학 모두 등록금 인상률은 전년도 물가상승률보다 낮았고, 2012년부터 2014년까지는 등록금 동결을 넘어서 오히려 인하
- 2014년 이후 인문계열과 사회계열 재학생 수가 급감한 반면, 예체능계열과 공학계열은 변화가 크지 않으며, 의약계열은 계속 증가

3. 사립대학의 국가장학금, 교비장학금 등의 불합리한 회계처리



- 1 반값등록금 이전에는 자금수입이 가파른 증가 추세를 보여주고 있으나, 반값등록금 이후에는 총계는 정체, 순계는 감소 추세를 보여줌. 값등록금 정책이 사립대학재정의 확대를 가로막는 계기가 되었음을 알 수 있음
- 2 반값등록금 이전에는 자금수입 총계와 순계의 차이가 적었으나, 반값등록금 이후에는 국가장학금과 교비장학금이 증가함에 따라 자금수입 총계와 순계의 차이가 더 커지고 있음

그림 21 국가장학금, 교비장학금, 이월·적립금을 제외한 교비회계 자금수입 비교

4. 반값등록금으로 인한 등록금 결손 과다 발생

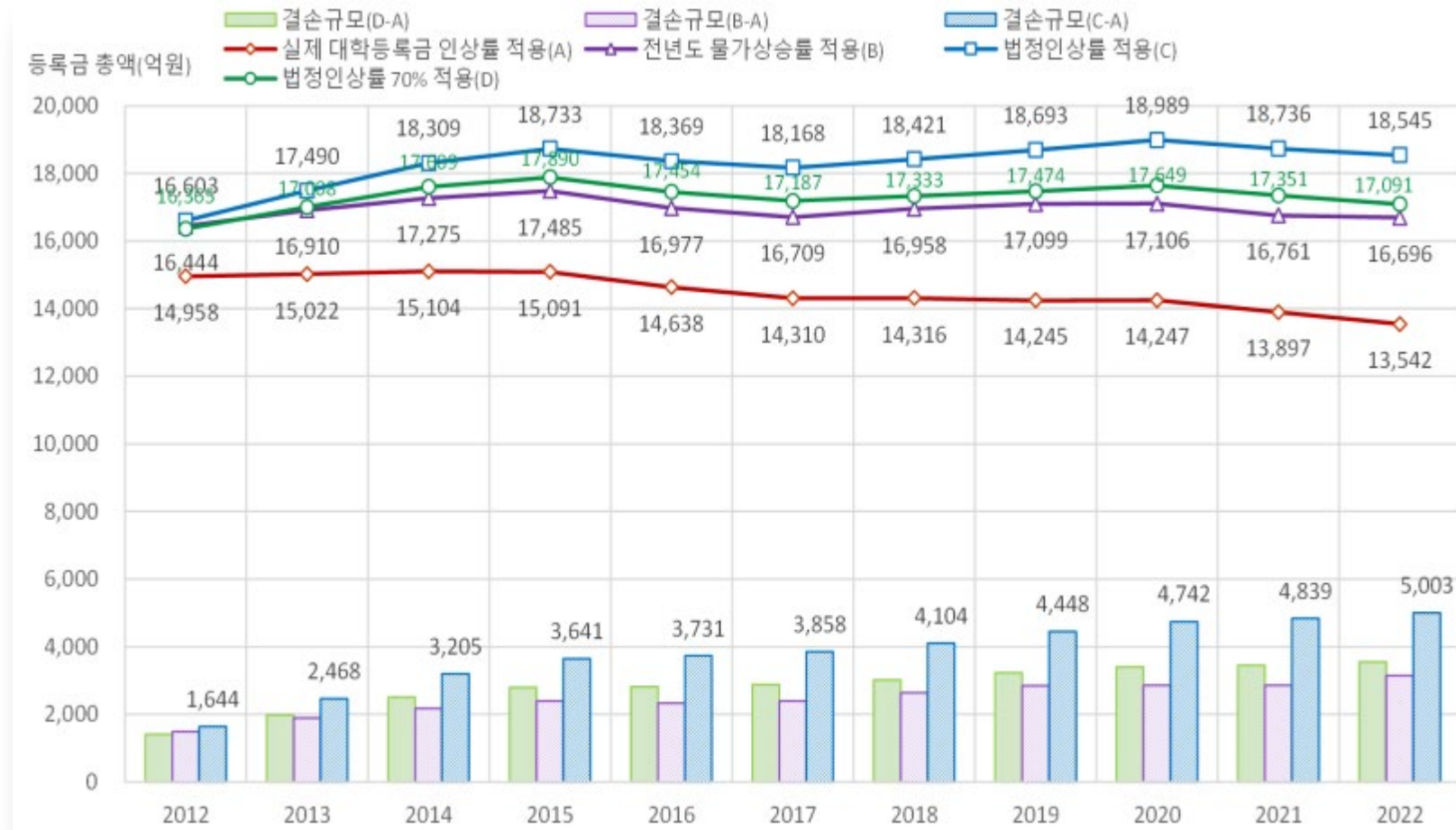


그림 22 반값등록금 이후 시나리오별 국공립대학 학부 등록금 결손액 추정

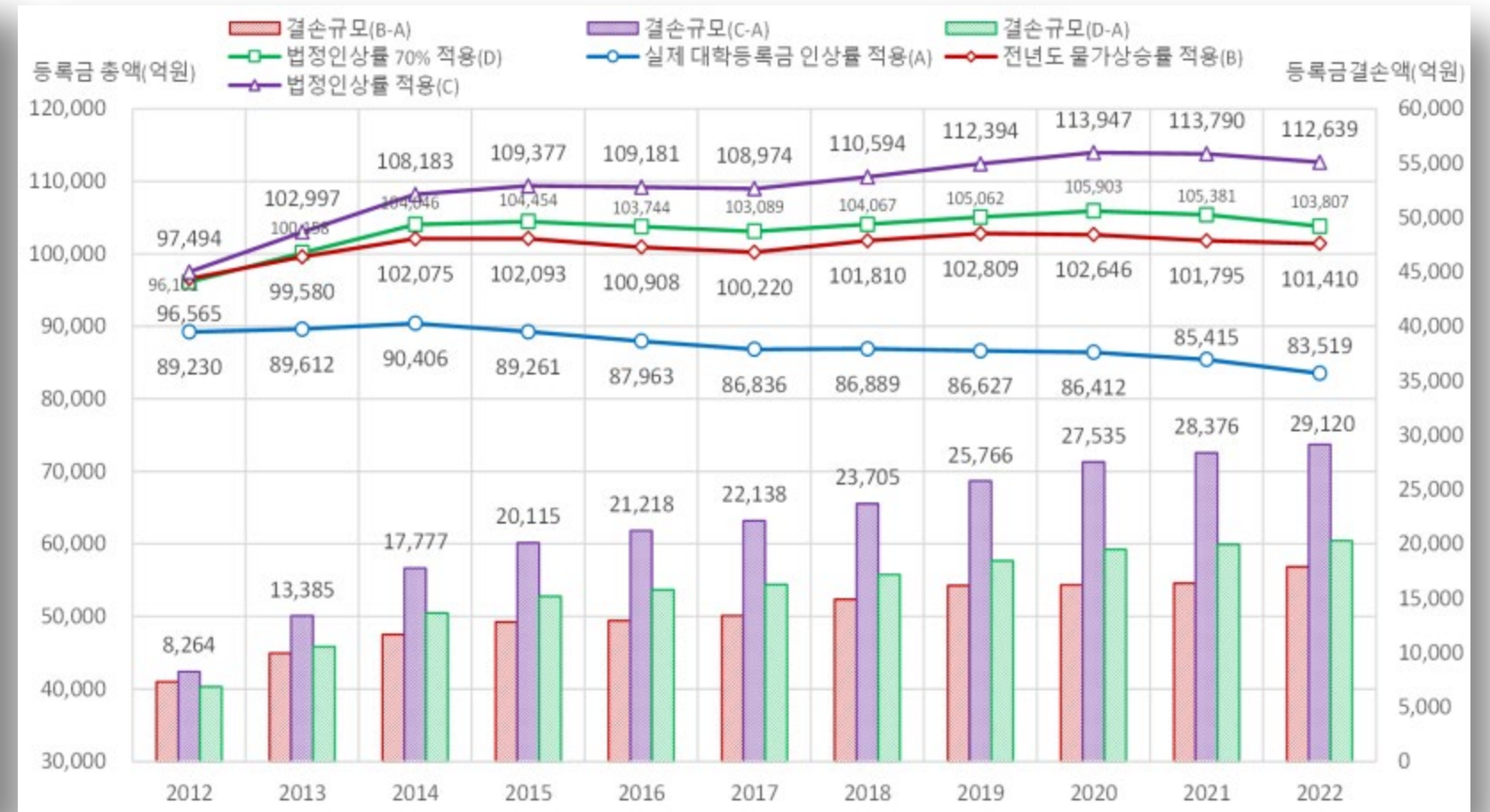


그림 23 반값등록금 이후 시나리오별 사립대학 학부 등록금 결손액 추정

- 반값등록금정책의 시행으로 가장 문제가 되는 것은 물가 인상에도 불구하고 등록금을 인상할 수 없어서 결과적으로 대학재정의 교육활동 지원기능을 제대로 수행할 수 없다는 것임
- 전년도 물가상승률을 적용한 경우에는 국·공립대학은 연평균 2,459억 원, 사립대학은 1조 3,613억 원 결손이 발생했으며, 법정인상률을 적용한 경우에는 연평균 국·공립대학은 3,790억 원, 사립대학은 2조 1,582억 원 결손이 발생하였고, 법정인상률 70%를 적용한 경우에는 국립대학은 연평균 2,822억 원, 사립대학은 1조 5,786억 원 결손 발생

5. 사립대학 재정의 적자구조 초래

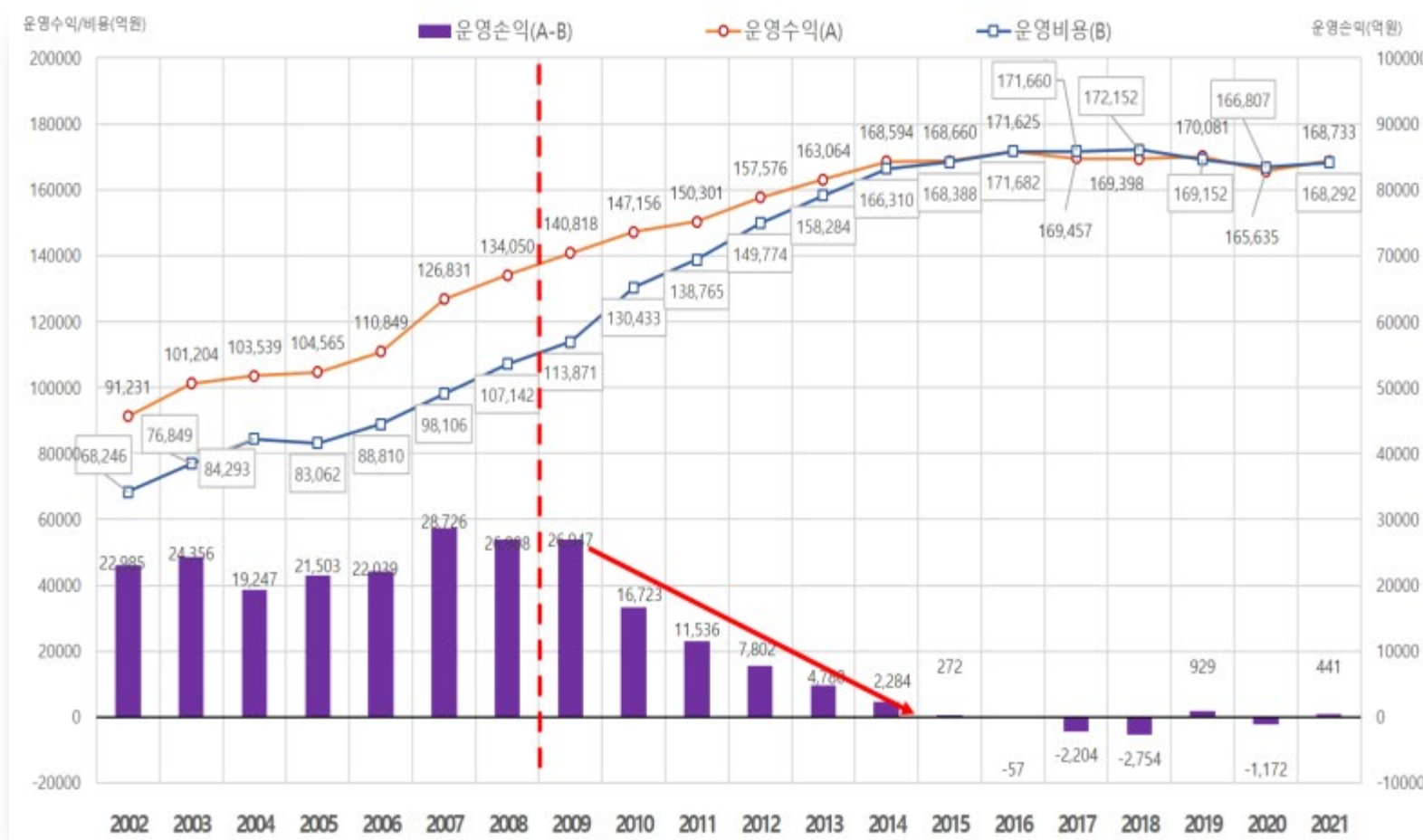


그림 24 사립대학 교비회계의 운영손익 변화

- 2009년 등록금 동결을 시작하면서 2010년부터 운영손익이 줄어들기 시작하여 2016년부터 적자로 전환되었다. 2019년과 2021년에 잠깐 소폭 흑자로 돌아섰지만, 운영손익의 흐름을 바꾸기는 쉽지 않아 보임.
- 적립금 적립규모는 2011년에 정점을 찍은 후 계속 감소하여 2018년 1조 원 대 미만으로 떨어졌음. 반면, 인출 규모는 계속 증가하여 2015년부터 2018년까지 4년 연속 기금수지 적자를 나타냈음. 2019년 이후 기금수지가 흑자 전환된 것은 일부 대학의 수익용기본재산 매각과정에서 건축기금으로 대규모로 편입된 결과로, 적립기금수지가 근본적으로 개선된 것은 아님.

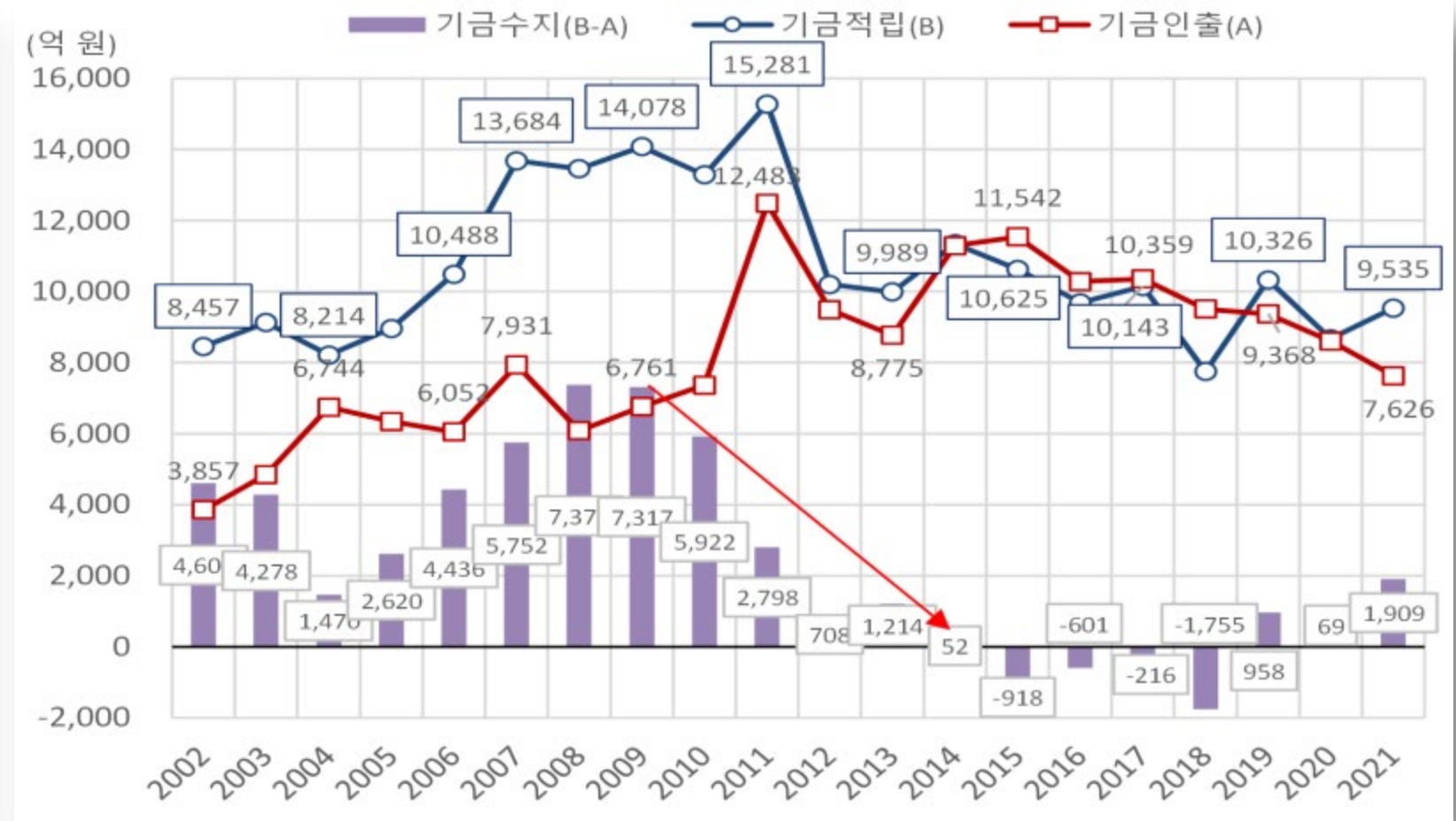


그림 25 사립대학 적립금 인출과 적립의 변화 추세

6. 대학교육 지표의 악화

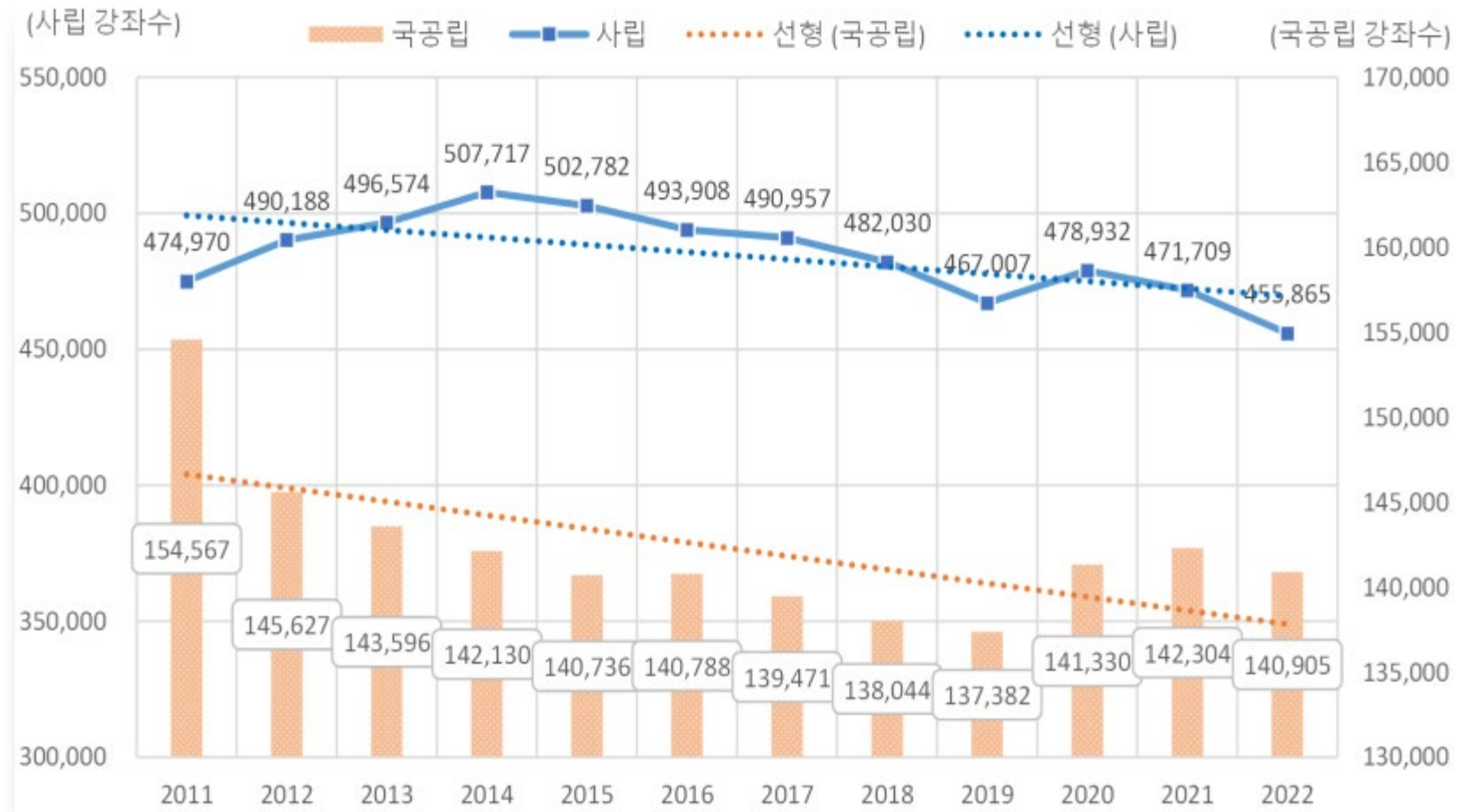


그림 26 설립별 연간 개설 강좌수의 변화 추세

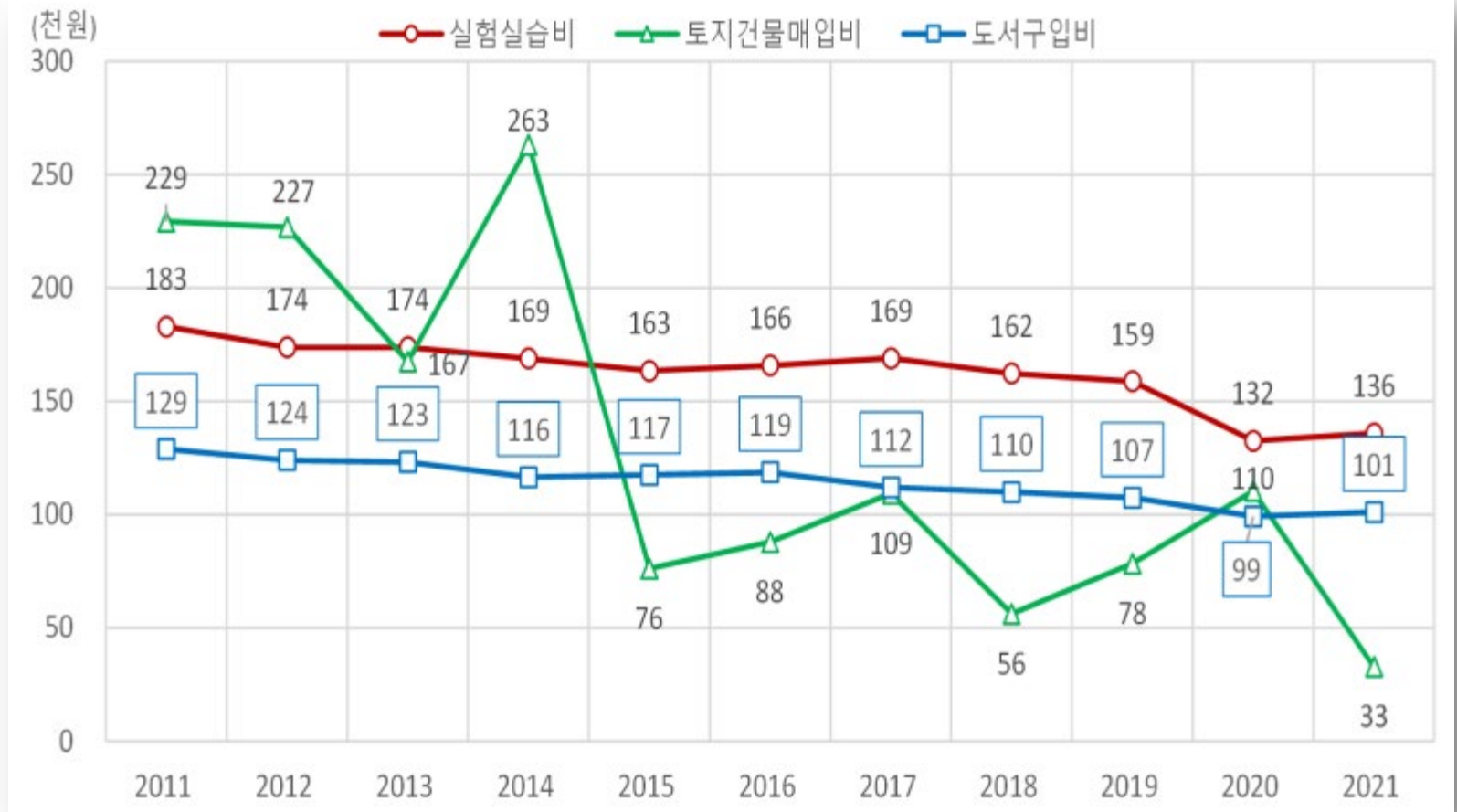


그림 27 사립대학 재학생 1인당 주요 항목 세출 결산액 변화

- 강좌 개설을 늘려서 학생들의 선택 기회를 확대하는 것이 교육의 질을 높이는 수단 중의 하나로 인식되고 있으나, 대학재정의 빈곤으로 실현되기 어려운 상황임.
- 학생경비를 구성하는 장학금과 실험실습비의 변화와 연구비의 변화를 보면, 사립대학들이 장학금을 늘리기 위하여 연구비를 줄이고 실험실습비를 줄이는 고육책을 쓰고 있음을 볼 수 있음. 도서구입비, 토지건물 매입비, 건설 가계정, 그리고 차기 이월금 등도 감소 추세를 면치 못하고 있음.

6. 대학교육 지표의 악화

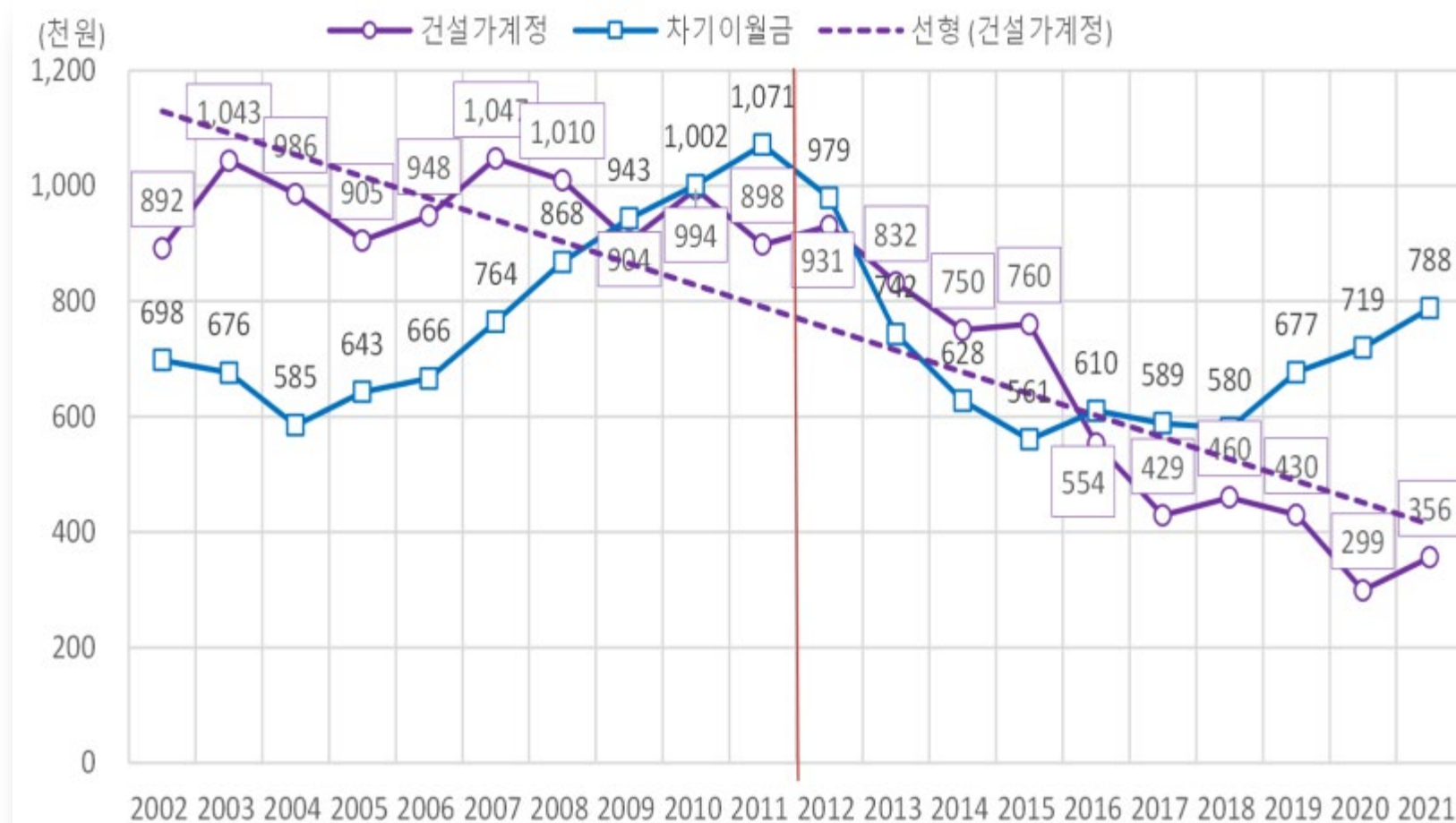


그림 28 사립대학 재학생 1인당 건설가계정과 차기이월금의 변화

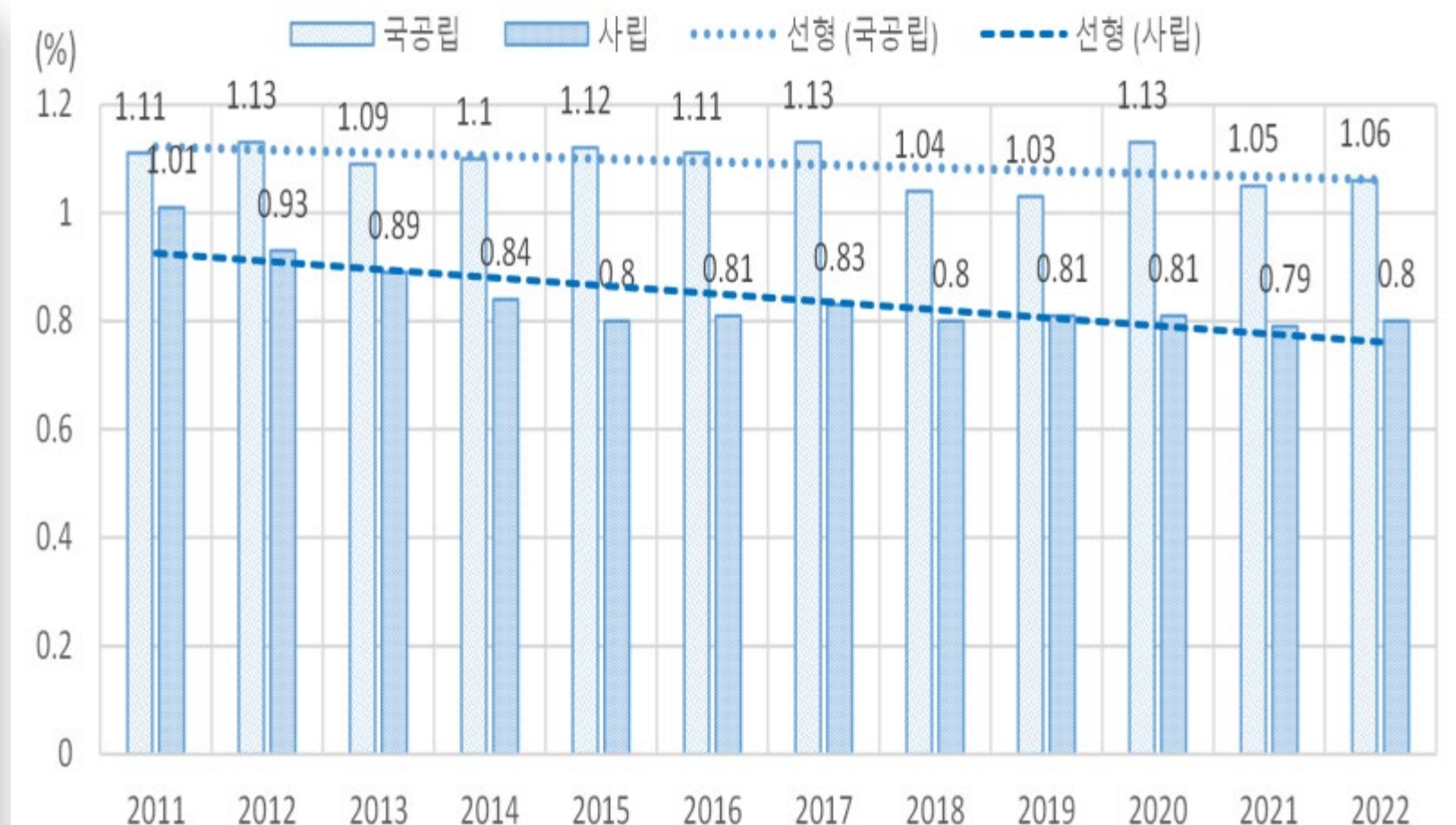


그림 29 대학예산 대비 자료구입비 예산 비율의 변화

- 재학생 1인당 도서구입비가 감소한 상황에서 도서구입비가 대학예산에서 차지하는 비율을 산출해본 결과 국·공립대학과 사립대학 모두 감소 추세를 보여주고 있음.
- 국·공립대학의 감소세는 다소 완만한 반면, 사립대학은 그보다 기울기가 큰 것이 특징임.

6. 대학교육 지표의 악화

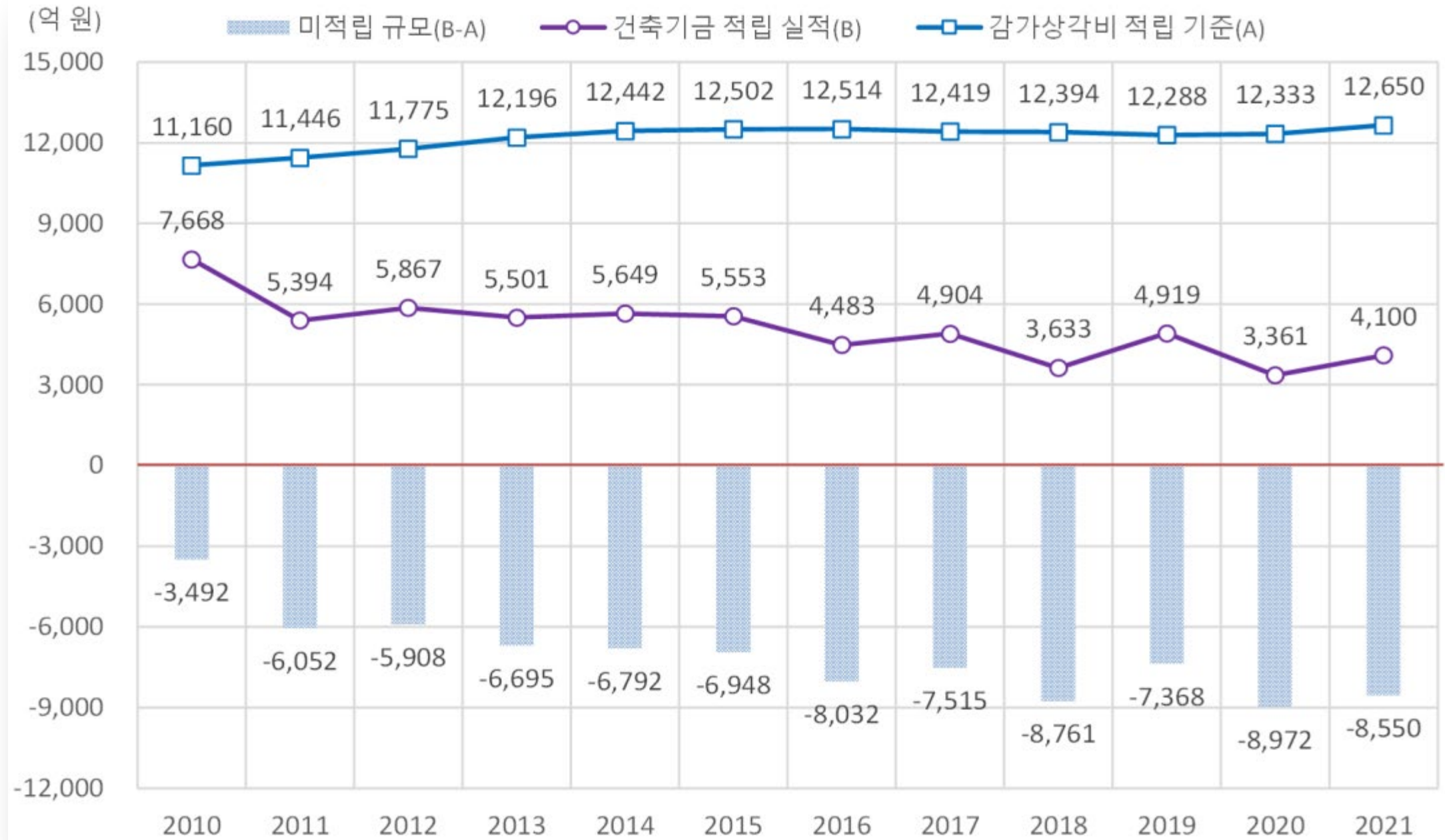


그림 30 유형고정자산 감가상각비 적립 기준과 건축기금 적립금의 비교

- 1 악화된 대학재정은 유형고정자산의 감가상각비를 제대로 적립할 수 없게 만들었음. 유형고정자산 감가상각을 할 수 있도록 「사립학교법」이 개정된 2010년 이후를 보면, 감가상각비의 절반도 적립하지 못하고 있음.
- 2 적립해야 할 감가상각비는 해마다 증가하지만 건축기금 적립규모는 감소 추세여서 미적립 규모가 계속 커지고 있음. 향후 개축 비용을 마련할 수단이 없어서 교육여건의 악화와 시설 불안정으로 이어질 수 있는 문제가 있음.

V. 반값등록금정책의 과제



안정적 재원 확보, 과감한 규제 철폐, 자율적 책무성 강화



향후 개선과제

대학등록금 동결 해제

- 국민들도 대학등록금 부담이 많이 완화된 것으로 인식하고 있고, 대학교육 기회도 확대되었으므로 이제는 대학교육의 질적 개선에 집중할 필요가 있으며, 이를 위하여 등록금 동결을 즉시 풀어야 할 것이다.

2023년 4월 공시자료 기준, 학생 실부담액은 사립대학 4,055,700원(월평균 337,975원), 국·공립대학 1,490,600원(월평균 124,217원)으로, 사설학원 인터넷 강의 1과목 수강료에도 미치지 못한다.

국가장학금 II유형 폐지, 경상비 보전 방안 강구

- 2023년에 신설된 고등·평생교육지원특별회계를 통한 재정지원은 재원 확충과 경상비 지원에 한계가 있으므로 대학교육계의 오랜 숙원인 「고등교육재정교부금법」 제정을 통한 대학 재정 안정화를 추진해야 한다.
- 고등교육재정교부금제도는 고등교육재원을 안정적으로 확보하고, 대학에 대하여 목적을 지정한 사업비가 아니라 대학 자율로 집행이 가능한 교부금, 즉 경상비를 지원하기 위한 틀이다. 내국세 재원을 칸막이 하는 것에 대한 거부감을 해소하기 위하여 현행 고등교육재정 규모 범위 내에서 고등교육재정교부금제도를 도입하는 것도 고려할 필요가 있다.

학제별·설립별 지원 격차 해소와 규제정책 폐지

- 대학의 학제별·설립별로 국가장학금 지원 격차 해소
- 등록금 인상률 규제가 해소된 후에는 적립금 규제도 철폐. 다만 과도한 적립금 적립에 대한 우려가 있는 것도 사실이므로 연구비와 장학금 적립은 등록금 수입액의 일정 비율 범위내로 제한하는 방안 검토

- 김진영·이정미(2014). 국가장학금 사업에 따른 사립대학 재정의 변화 탐색. 교육재정경제연구. 23(1), 157-183.
- 남수경(2020). 대학생 장학금정책의 효과 분석(II) : 국가장학금정책을 중심으로. 교육재정경제연구. 29(3), 57-84.
- 반상진(2016). 박근혜정부의 반값등록금정책에 대한 평가. 교육비평. 제37호. 98-113.
- 송기창(2006). "정당별 대학등록금 대책에 대한 분석," 교육재정경제연구 15(1), 161-186.
- 송기창(2011). 정부의 '대학등록금 부담 완화 방안'의 쟁점과 과제. 한국대학교육협의회 대학교육정책포럼(2011.10.05., 연세대) 발표논문.
- 송기창(2013). 박근혜정부 고등교육재정정책의 쟁점과 과제. 교육행정학연구. 31(3), 25-279.
- 송기창(2017). 반값등록금정책에 따른 대학재정지원정책 개선방향. 교육재정경제연구. 26(2), 63-92.
- 송기창(2020). 대학재정의 현주소와 과제. 국가장학금과 대학회계 쟁점과 과제. 한국대학교육협의회 고등교육전문가 토론회 자료집. 2020. 10. 30.
- 송기창, 이순철, 정원창, 조석훈(2016). 사학의 진흥과 자율성 신장을 위한 사학 정책의 재정립 방안. 한국사립대학총장 협의회 정책연구보고서.
- 유진성(2014). 반값등록금의 영향과 정치경제학. 한국경제연구원 정책연구보고서.

감사합니다.



궁금한 점 모두 부담없이 물어보세요!