

반값 등록금으로 가는 길, 마땅한 지원과 실효적 규제

2011.6.9 | 이은경_새사연 연구원 | eundust@saesayon.org

목 차

1. 대학등록금, 비싸도 너무 비싸다
2. 대학 등록금, 그렇게 비싼 이유는?
3. 등록금 관련 제도
4. 어떻게 할 것인가?



<http://saesayon.org>

반값등록금이 부각되고 있다.

정치권에서는 여야 불문하고 반값 등록금을 추진하겠다는 입장을 밝혔고, 한나라당에서조차 반값등록금을 공식적으로 언급하고 나섰다. 대학생들은 매일 저녁 도심에서 이를 요구하는 집회를 열고 있으며 제 2의 촛불이 될 수도 있다는 이야기가 나온다. 하지만 이를 둘러싼 논쟁 역시 뜨겁다. 우리나라 등록금은 국가 보조가 매우 취약한 상황에서 그다지 비싸지 않으며 교육의 질을 위해서는 등록금은 대학 자원에 맡겨야 한다는 사학재단측의 입장에서 대학에 다니지 않는 청년들에 대한 역차별이라는 논란, 다른 복지가 우선 되어야 한다는 복지 우선순위 논쟁, 부실하고 거품이 과도한 대학교육에 국가재정을 쓰는 게 정당 하느냐 는 논쟁까지 우리사회는 반값등록금을 둘러싼 다양한 입장이 충돌하고 있다.

문제를 좀 정리해서 볼 필요가 있다. 반값등록금의 핵심은 과도한 등록금부담을 지고 있는 청년층의 부담을 줄여주자는 것이다. 그렇다면 등록금이 실제 과도한지, 등록금 부담을 적정하게 조절하기 위해서는 어떤 정책이 필요한지, 그 정책이 미칠 파급효과와 다른 대학개혁과제와의 관계는 어떠한지, 정책을 달성하기 위한 과정과 재원은 어떻게 마련해야 할 것인지 등이 연구되어야 한다.

여기에 다른 복지가 우선이다 는 논쟁은 의미가 없다. 전반적 복지수준이 형편없는 상황에서 빠른 시간 내 복지수준을 크게 끌어올리지 않으면 변화된 신사회위협에 대처할 수 없다는 것은 명확하다. 우선순위를 따지고 가장 필요한 것은 논의하자는 것은 계층 간, 세대 간 갈등만 유발할 뿐이고 우선순위에 대한 근거를 찾기도 쉽지 않다.

부실하고 거품이 많은 대학교육의 현실에서 올바르지 못한 정책이 될 수 있다는 논의도 문제가 있다. 수준 낮은 대학이라도 대학졸업장이 필요한 현실에서 대부분의 청년들이 대학진학을 하고 있다. 대학졸업장이 기본 스펙이 된, 소위 인서울 대학에 가기 위한 경쟁이 심화되고 유명 대학의 독점력이 발생하고 있는 현실에서 출발해야 한다. 부실대학 문제와 과도한 대학진학을 해소는 등록금문제와는 다른 정책과제이다. 사회전반의 개혁과 동반되어야 하며 본격적인 논의를 당장 시작해야 하지만 등록금 부담 완화과제와 충돌한다고 볼 필요는 없다.

과도한 학벌주의와 대학졸업장이 사회생활의 기본이 된 상황에서 가격을 통한 시장 질서 회복의 논리는 타당하지 않다. 자칫 등록금을 비싸게 해서 대학진학을 억제하자는 주장으로 확대된다면 매우 위험한 논리에 빠질 수 있다.

1. 대학등록금, 비싸도 너무 비싸다

2011년 현재, 등록금은 국공립대 1년 평균 425만 6000원, 사립대가 767만7000원이다. 2009년 OECD 교육지표 조사 결과에 따르면 우리나라 대학 등록금은 2006-2007년도 통계로 OECD 국가 중 미국에 이어 2번째로 높다. 사립대 재학생 비중이 가장 높은 나라(77.9%), 학생들에 대한 정부의 등록금 지원은 턱없이 부족한 나라로 드러났다. 1위를 차지한 미국의 경우, 학비는 비싸지만 장학금 혜택은 매우 높아 우리나라가 실질 등록금 부담액이 가장 높다. 등록금 인상폭도 대단히 크다. 2008년 OECD 교육지표 조사(2004-2005년도)에 의하면, 우리나라 국공립대는 미국과 일본에 이어 세 번째로, 사립대는 미국, 터키, 멕시코, 호주에 이어 다섯 번째로 등록금이 비쌌는데 그랬던 순위가 1년 만에 2위로 올라섰다.

일단 등록금 책정액이 높다. 또한 국가 지원이 부족해서 비싼 등록금을 대부분 학생이 부담해야 한다. 장학금이나 지원혜택도 매우 취약하다. 그러다 보니 몇 년 새 대학생으로 인한 가계 부담이 크게 커지고 있다. 자녀 한 명을 낳아 대학을 졸업시킬 때까지 드는 양육비용이 2억 6천만원을 넘는 것으로 산출¹⁾되었고 대학생 1인당 1년에 3000만원 안팎의 교육비(생활비 포함)가 들어가는 것으로 조사되었다. 여기에는 문화생활비, 식비, 의류비 등은 제외된 것으로 대학생들은 막대한 학비와 생활비로 엄청난 고통에 시달리고 있는 것이다. 이 글에서는 대학등록금으로 인한 대학생들의 어려움을 구체적으로 다루지는 않는다. 하지만 지나치게 높은 등록금으로 학업을 포기하거나 실제 공부보다는 아르바이트와 장학금을 위한 학점관리에 내몰리고 있는 현실을 부정할 사람은 없을 것이다. 이는 사회적으로도 심각한 낭비이다.

2. 대학 등록금, 그렇게 비싼 이유는?

대학등록금이 비싼 이유는 여러 요인이 복합적으로 작용한 결과이다. 일단 국가지원이 너무 적고 그 부족분을 1989년 이후 대학자율화 조치를 통한 등록금 자율책정으로 해결한 결과, 대학의 양적 확대에 동반해서 대학등록금이 천정부지로 오른 것이다. 여기에 사립대학의 독점력과 과도한 영리적 운영이 보태졌다. 소위 인서울 사립대는 아무리 등록금을 올려도 들어올 학생은 차고 넘치는 상황에서 등록금을 조절할 필요가 없다. 또한 사립대학에 대한 규제가 거의 없는 상황에서 들어오는 수입의 상당 부분을 부동산, 채권투자 등의 영리목적으로 사용하게 된 것이다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보자.

1) 보건사회연구원 김승권 선임연구위원이 발표한 보고서에 따르면, 2009년 기준으로 출생 후 대학 졸업까지 자녀 한 명에게 지출되는 양육비는 2억6천2백4만4천원임

1) 부족한 국고지원

대학 운영비는 크게 학생 등록금, 정부보조, 재단전입금, 사회기부 등으로 구성된다. 그 우리나라 대학의 운영비는 학생등록금에 지나치게 의존하고 있는 것이 문제로, 국고지원, 재단전입금 등의 영역이 크게 확대되어야 한다. 반값등록금 운동은 일단 국고보조를 OECD 수준으로 올려 등록금부담을 확 낮추자는 주장이다. 우리나라 고등교육 정부 부담은 GDP 대비 0.6%로 OECD 평균(1.0%)에 비해 절반 수준이고 민간부담은 GDP 대비 1.9%로 OECD 평균(0.5%)의 3.8배나 높다. 쉽게 말해 국가 지원의 수준이 너무 낮아서 등록금의 학생 부담이 큰 것이다.

여기서 쉬운 해답이 나온다. OECD 평균수준으로 고등교육에 대한 국가지원을 늘리면 된다. 사실 우리나라를 비롯한 몇몇 국가가 평균을 깎아먹어서 그렇지 실제 지원액은 더 많다. 우리나라와 경제수준이 비슷한 나라들도 대학교육비 중 가계지출이 우리나라의 절반수준이다. 특히 사립대학의 경우, 2007년 기준으로 전체 수입에서 국고보조가 차지하는 비중은 6.4%에 불과하다.

<표1> 고등교육에 대한 공사자원 지출 비중(2000, 2007)

	2007		2008		변화율(2007/2000)	
	공적 자원	사적 자원	공적 자원	사적 자원	공적 자원	사적 자원
호주	44.3	55.7	49.6	50.4	118	146
캐나다	56.6	43.4	61	39	119	143
프랑스	84.5	15.5	84.4	15.6	115	114
독일	84.7	15.3	88.2	11.8	104	141
일본	32.5	67.5	38.5	61.5	97	126
네덜란드	72.4	27.6	76.5	23.5	115	143
뉴질랜드	65.7	34.3	m	m	143	m
영국(UK)	35.8	64.2	67.7	32.3	121	288
미국	31.6	68.4	31.1	68.9	137	133
대한민국	20.7	79.3	23.3	76.7	134	155
OECD 평균	69.1	30.9	75.7	24.3	127	201

* 자료 출처 : 안진걸, 반값등록금 구현 방안과 정당별 정책 비평, 참여연대 반값 등록금 토론회자료집, 2011

Education at a Glance 2010: OECD Indicators. /교수노조 박정원 교수

표 2 우리나라와 경제수준이 비슷한 10개국의 일부 조세재정지표

국가	1인당 GDP (미 달러)	조세부담율 (%)	GDP 대비 공공복지지출 비율(%)	대학교육비 중 가계지출 비율(%)
Mexico	8,134	17.5	7.2	28.2
Turkey	8,711	24.6	10.5	(자료부재)
Chile	9,516	18.2	10.6	79.2
Poland	11,302	34.3	20.0	28.5
Hungary	12,914	39.1	23.1	(자료부재)
Slovak Republic	16,282	29.3	15.7	8.7
Korea	17,074	25.6	7.5	52.8
Czech Republic	18,256	34.8	18.8	8
Portugal	21,970	35.2	22.5	25.2
Slovenia	24,111	37.9	20.3	16.7
Israel	26,874	31.4	15.5	33.4
평균	15,922	29.8	15.6	31.2

출처 : 홍현호, 반값등록금을 옹호한다. 프레시안 칼럼. 2011.6(OECD, IMF, 2007)

2) 등록금, 비싼 이유가 따로 있다.

그럼, 국가 지원이 OECD 평균인 GDP의 1.0%인 6조원 정도로 확대되면 등록금 문제는 해결되는가? 일각에서는 대학에서 계속 등록금을 인상하는 구조를 개혁하지 않으면 국고만 지원되고 등록금은 몇 년 새 다시 큰 폭으로 오를 수 있다고 걱정한다. 이런 비판은 실질적 근거가 있다. 대학등록금이 높은 이유를 경제학자들은 대학의 담합행동설, 비용과장설, 생산성지체설, 실질적 비용의 상승설 등으로 설명하고 있다.²⁾ 우리나라의 경우, 대학자율화 조치 후 상당기간은 물가인상 등 비용 상승요인으로 인한 등록금 인상 요인이 존재했다. 하지만 2천년대 이후, 과도하게 올라버린 등록금이 실제 교육 원가를 제대로 반영하고 있는지에 대해 대학 측은 납득할만한 자료를 제출하지 못하고 있다.

대학등록금을 대학자율로 맡겨두는 것은 많은 문제를 발생시킬 수 있다. 1989년 등록금 자율화 조치가 실시된 사립대의 경우에는 90년대 초반에 이미 15%이상의 급격한 인상률을 보였다. 2004년 이후 국공립대학마저도 등록금을 대학자율에 맡긴 결과, 국공립대학 등록금의 인상률이 사립대 인상률을 앞서고 있다. 게다가 대학등록금을 책정하는 과정을 거의 공개하고 있지 않다. 즉, 대학을 운영하는데 필요한 실질적 원가비용이 얼마이고 그를 위해 어느 수준의 등록금이 필요한지를 설명하고 있지 않다. 하지만 대학의 독점적 지위로 인한 담합과 비용과다산정을 통해 과도한

2) 박정원, 대학 재정의 공공성 강화 방안과 등록금 문제, 한국사회포럼2008 교육부문토론자료집, 2008

등록금을 책정하고 있다는 분석이 나오고 있다. 만일 책정한 등록금이 적정하다면 관련 자료를 철저히 공개하고 민주적이고 대표성이 있는 심의기구에서 결정하는 절차를 밟으면 된다. 하지만 대학 측에서는 의무적으로 설치 운영해야 하는 등록금심의회를 매우 폐쇄적으로 운영하고 있으며 현재 등심위 관련 규정은 권고수준이어서 규정을 지키지 않을 경우 대학에 규제를 가할 근거도 취약하다. 한국교육연구원³⁾에서는 등록금 책정의 문제점을 등록금 책정 논리의 불명확함/ 등록금 부담주체의 비공정성/ 등록금 결정 주체 모호/ 대학재정의 등록금 의존비중 과다/ 등록금 결정요인에 대한 심층적 분석 미흡/ 등록금 책정수준의 다양성 부족/ 예산배분시스템의 비효율성/ 등록금 정보부족 등으로 제시하고 있다.

다음으로 문제되는 것은 학교재단의 역할은 거의 미비하다는 점이다. 사학재단은 학생과 교원의 증가에 따라 수익용 재산을 출연하고 법정 부담 전입금(교직원용 연금, 의료보험)을 대학에 지급하여야 한다. 2009년 김영진 의원이 공개한 전국 145개 4년제 사립대학의 ‘2008년도 결산 재무제표 및 감사 결과 분석’ 보고서에 따르면 조사 대상의 77%(111곳)가 법인이 학교에 내야 할 법정 부담 전입금을 제대로 내지 않았다. 그러다 보니 실제 학교가 부담해야 할 직원의 보험료마저 등록금에서 나가고 있는 상황이다. 전체 수입 중 재단 전입금이 차지하는 비중은 3.8%에 불과하다. 대부분의 사학재단이 적립금과 부동산 등 보유자산을 통한 투자 및 운영수익을 내고 있는 상황에서 기본적인 전입금도 내지 않는 것은 심각한 사회적 문제이다.

표 3 서울 주요 사립대학 등록금 의존율

대학	등록금 의존율(%)	
	2011년	2010년
중앙대 →	71.4	58.8
서강대 →	68.0	54.5
한양대 →	75.0	63.4
송실대 →	66.0	55.0
이화여대 →	55.3	47.7
건국대 →	70.1	65.5

* 등록금 의존율 = 등록금
수입/수입총액 × 100

자료 : 경향신문 기사 인용 2011-04-06

3) 대학 등록금 산정근거 공시방안 연구

건은 등록금이 실제 사용되는 내역도 문제다. 대표적인 것이 예결산 허위보고를 통한 이월금과 과도한 적립금이다. 한국대학연구소가 2007년도 국내 151개 사립대학의 예산 및 결산을 분석한 결과에 의하면, 사립대학들은 결산에 비하여 수입예산은 약 7,531억원을 축소 편성하고, 지출예산은 약 9,643억원을 확대 편성하여, 2007년 한 해만 1조 7,174억원을 예결산 차액으로 남겼다.(2007년 예산 등록금수입 8조 5,295억원의 20.1%에 해당하는 금액) 이렇게 발생한 금액은 이월금으로 남겨 적립금과 함께 누적되는데 2007년도까지 이렇게 발생한 누적된 이월·적립금의 합계액은 7조 2천억원이었다. 차기이월자금 비중은 '01년 6,368억원(5.7%)에서 '07년 2조 4,130억원(11.3%)으로 크게 증가했다. 재정편성을 지나치게 보수적으로 하고 회계를 투명하지 않게 운영하고 있는 것이다. 반면, 재단 전입금의 규모는 '01년 4.1% 에서 '07년 3.8% ($\Delta 0.6\%$)로 감소했으며 2011년에는 더욱 감소한 것으로 조사되었다.(위의 표 참조)

적립금의 문제는 매우 심각하다. 2009년 기준으로 건축적립금은 3조2001억원, 전체의 46%에 달하는 반면, 장학적립금은 8.6%, 연구기금 적립금은 6381억원으로 9.2%밖에 되지 않았다. 더욱이 용도가 불분명한 '기타 적립금' 규모는 2조4155여억원(34.8%)에 이른다. 건축적립금의 경우 규정취지를 보면 노후, 불량한 대학건물의 개/보수에 사용하기 위한 것이나 하지만 상당수의 대학에서는 그 범위를 넘어 신규 건축물의 건축비용으로 사용하거나 부동산 구입비용 등으로 사용하고 있다. 뿐만 아니라 적립금의 규모가 1년 치 등록금액의 규모에 가깝게 지나치게 많이 적립하는 대학도 있는 상황이다. 거기에 2007년 12월 사립대학 적립금을 1/2 한도 내에서 금융상품에 투자할 수 있도록 허용한 이후 펀드, 채권, 주식 등에 투자한 액수가 얼마나 되는지는 전혀 공개되지 않고 있다. 막연히 막대한 손실을 본 곳이 있다는 소문만 무성하고 정부에서는 손실금이 50%이상인 경우에만 공개하도록 허용하고 있는 형편이다. 현재 공개되는 재단적립금은 대학생들의 등록금에서 조성한 '등록금 회계'와 외부에서 기부 받은 '기금회계'가 함께 포함돼 있다. 이 중 등록금 회계가 적립금 중 얼마를 차지하는지 공개되지 않는다. 때문에 대학별로 등록금으로 적립금을 얼마나 불렀는지를 구체적으로 파악하기가 힘들다.

정리하면 부족한 국고보조와 적정한 사회적 규제 없는 대학의 독점적 자율권이 등록금을 비싸게 하는 원인으로 작동하고 있으며 국고지원만으로는 등록금이 합리적으로 조절되기 힘든 구조가 구축되었다고 볼 수 있다. 따라서 반값등록금은 국고보조와 대학 운영의 합리적 기준마련과 사회적 규제방안이 동시에 추진되어야 달성가능한 과제이다. 기존에도 등록금을 합리적으로 조정하고 학생 부담을 줄이기 위한 정책들이 연구되어 왔다. 그 중, 정부에서 추진하고 있는 제도를 살펴보자.

상승률만 반영하는 제로금리로 운영한다. 셋째, 취업 후 학자금 상환제는 취업 후에 원금을 상환하는 제도인데, 원금을 상환할 때는 복리가 붙는다. 즉, 갚아야 할 상환금이 시간이 갈수록 불어나는 것이다. 거기에 학생의 등록금 부담을 낮추기 위해 실시된 취업 후 학자금 상환제도는 재학기간 중에는 대출 상환의 압력을 받지 않는다는 이유로 오히려 ‘등록금 인상’에 날개를 달아주고 있다. 취업 후 학자금 상환제 실시 이후 상당수 사립대들이 경제위기를 이유로 동결했던 등록금을 올리고 있는 것이다.

3) 저소득층/차상위계층 장학금 제도

‘08년 기초생활수급자 대상 장학금제도를 신설한 이후, ‘09년 2학기 차상위계층까지 확대 실시하고 있다. 하지만 민생희망연대의 자료에 따르면 2008~2010년부터 기초생활수급권계층·차상위계층 대학생 장학금 신청은 총 277,290건에 달했고, 그 중에서 총 57,601건이 탈락하여 1/5이 넘는 빈곤층 대학생들이 장학금 지급받지 못한 것으로 확인됐다. 이는 저소득층 장학금에 대한 지급 요건이 까다로워서 발생한 문제로 실제 저소득계층의 등록금 부담완화에는 실질적 기여를 하지 못하는 것으로 평가된다.

표 4 저소득층/차상위계층 장학금 제도

구 분	기초생활수급자 장학금 (미래드림)	차상위계층 장학금 (희망드림)
대 상	국민기초생활보장법 제5조에 의거하여 소득인정액이 최저생계비 이하 에 해당되어 학생 본인 명의로 수급자증명서를 발급받은 자	국민기초생활보장법 제5조에 의거하여 소득인정액이 최저생계비의 120%이하 에 해당되고, 기초생활수급자를 제외한 저소득계층 대상자
	전 학년	3학년 ~ 4학년 (‘09학번까지 지원가능)
증빙서류	기초생활수급자 증명서	기존 복지제도증명서, 보험료 납부확인서
성적기준	12학점, B ⁰ 수준(80점) 이상	12학점, B ⁰ 수준(80점) 이상
지원내용	• 연간 450만원 이내 등록금 지원 (1학기 : 230만원, 2학기 : 220만원)	• 1학기 115만원 이내 등록금 지원 ※ 든든학자금 선택 시 차상위계층 장학금 중복 지원 불가 ※ 1, 2학년 제외(‘10, ‘11학번) ※ ‘11년 1학기 사업종료 예정

정리하면 현 구조에서 대학에서 마음대로 등록금을 산정해서 인상하는 것을 막을 수 있는 실효성 있는 제도가 없을뿐더러 그나마 존재하는 상한제도 역시 정부의 의지부재로 거의 작동하지 못하고 있다. 학생의 부담을 줄여주겠다고 도입한 학자금 상환제는 제도 자체의 목적을 달성하지 못할 뿐 아니라 오히려 등록금인상 요인으로 작용하고 있다. 저소득층의 부담완화는 지나치게 엄격한 기준으로 교육 형평성의 확대에 기여하지 못하고 있는 상황이다.

4. 어떻게 할 것인가?

1) 획기적 국고지원 확대

가장 중요한 것은 국가지원을 늘리는 것이다. 국가지원 확대에 대한 논리는 탄탄하다. OECD 평균수준으로 확대하는 것은 고등교육의 긍정적 외부효과, 사회 양극화 해소와 기회균등 원칙의 확립, 시장실패 보완 등의 효과를 얻을 수 있다. 전체 대학생은 대학원생 30만을 제외하고 330만, 매년 실제 등록하는 대학생은 220만 명으로 추산되며 등록금액 총액은 2009년 결산 기준으로 14조원인데, 2010년 인상률을 감안하면 2010년은 15조원으로 추산되고 있다. 그 중 3조 안팎이 장학금이므로 실제 납부하는 총액은 12조원 정도이며 반값 등록금을 위해서는 6조원쯤의 예산이 필요하다. 이는 OECD 수준으로 고등교육 지원액을 확충하면 가능하다. 구체적 재정지원 원칙에 대한 논의는 이 글의 주제를 벗어난다. 하지만 지원대상과 방식에서 몇 가지 논란을 정리해 보자.

◦ 지원 대상

- 소득 분위 하위 50% 지원방안과 소득 분위 50%이상의 가구 역시 등록금 부담이 크기 때문에 일괄적으로 지원해야 한다는 방안이 존재한다. 반면, 일괄적으로 지원할 경우 저소득층 지원이 반감될 수 있다는 우려가 있다.
- 학점을 기준(B학점 이상)으로 하는 방안은 문제가 있다. 저소득층일수록 아르바이트, 공부여건 등이 취약하기 때문에 학점을 기준으로 지원 대상을 제한하는 것은 문제가 있다.
- 소득분위별로 지원액을 차등 지원하는 방안이 바람직하다.

◦ 지원방식

- 학생개개인을 지원하는 개별지원방식은 사학재단에 대한 관리 감독이 어려울 수 있다는 우려가 존재한다.
- 개별 학생이 아닌 지원 총액을 학교에 직접 지원하는 방식이 검토되나 상대적으로 고소득층 자녀가 많은 수도권 유명 대학의 경우, 지원이 줄면서 통제에서 벗어날 가능성도 우려된다.

- 사학법/고등교육법 등 법 개정을 통한 등록금 상한제, 정보공개, 회계 투명성 등은 국고지원여부와 상관없이 제도화 하는 것이 필요하며 등록금 지원과 대학 규제 견인을 위한 보다 세부적인 정책이 설계되어야 한다.

2) 등록금 거품빼기와 대학규제

다음으로는 대학에 대한 합리적 규제방안 확립이다. 이는 대학의 공공성을 확보하는 필수 조건이다. 공공성이 국가의 재정지원과 직접 운영이라는 협소한 의미에서 교육의 공적 역할을 달성하는 과제로 확대되기 위해서는 일정 수준의 기준충족과 그에 미달하는 기관에 대한 규제방안이 필수적이다. 규제가 제대로 작동하기 위한 확실한 견인방법도 필요하다. 등록금 결정과정과 대학운영, 교육의 질 등에 대한 기준을 마련하고 집행에 대한 구속력을 갖춘 법제정이 그것이다. 여기에는 등록금상한제의 개선, 사립학교법 개정을 통한 사학재단 적립금 규모 및 운영 규정, 대학전입금 의무화 및 규제방안, 학교운영의 민주적 governance 구조 등이 포함되어야 한다. 세부적인 정책내용을 보다 세밀히 연구될 필요가 있지만 핵심은 국가지원을 확대하는 것과 지원을 받는 대학의 공공성을 확보하는 정책은 동시에 추진되어야 한다는 점이다.

현재 반값등록금을 반대하는 세력들은 과거 사학법 개정을 극렬 반대했던 집단이다. 한나라당에서 반값등록금을 논의하기 시작했지만 당 내부에서는 개정된 사학법을 다시 개악하자는 법안을 내는 형편이다.⁴⁾ 사학재단들이 철저히 이익집단화 되어 있고 학교운영의 전권을 쥐고 있는 상황에서 엄밀한 제도설계 없이 재정만 투입될 경우, 밑 빠진 독에 물붓기라는 비판을 피하기 어렵다. 반면, 대학개혁은 국가 재정 투입보다 훨씬 쉽지 않은 과제이다. 관계집단간의 합의도출과 실제 집행과정의 어려움, 이익집단의 비토 등은 노무현정부시절 사학법 개정 시 똑똑히 보여준바 있다. 그 당시 촛불집회까지 이끌며 결사반대를 했던 집단들이 현 집권여당이며, 그 뒤에는 든든한 사학재단 관계자들이 존재한다. 그 결과 열린우리당이 과반수를 차지했던 상황에서 간신히 통과된 사학법은 아무도 지키지 않는 유명무실한 법안이 되었고 2007년 개정안 내용이 상당히 후퇴한 재개정안이 통과되었다. 그나마도 실제 현장에서는 집행되지 않고 있다. 이러한 상황이 반값등록금 정책이 국가 재정투입의 과제를 넘어 실질적 대학개혁으로 이어지는 것이 쉽지 않은 길임을 보여준다.

4) 한나라당 조전혁의원은 2011년 2월 개방이사제와 대학평의원회를 없애고 교원인사위원회를 기존 심의기구에서 자문기구로 전환하는 것을 골자로 한 사립학교법 개정안을 대표 발의했다. 학교법인의 해산과 관련, 설립자 및 설립자의 직계존비속 중 학교경영에 기여한 자에게 총 잔여재산의 30%를 초과하지 않는 범위에서 지급할 수 있게 하여 사학정리 시 재산을 돌려받을 수 있게 하고 이사장과 상근임원에게 생계 및 품위 유지를 위한 보수를 지급할 수 있도록 조항 등 사학재단 관계자들의 이익을 대변하는 입법안이다.

기대되는 점은 등록금 부담의 실 주체인 학생들이 나섰다는 점이다. 유명 대학들이 동맹휴업을 결의하고 10일이 넘게 이어지는 집회가 열리고 있다. 학부모들과 앞으로 자녀를 대학에 보내야 하는 3-40대의 지지도 확산되고 있다. 정치권에서도 앞다투어 지지를 보내며 반값등록금을 주장하고 있다. 이런 운동이 대학개혁 운동으로 확대되어야 한다. 앞선 사학법 개정과정에서 명확히 보여주듯이 대학개혁은 국민들의 압도적 지지로 추진되지 않는 이상 달성되기 어려운 과제이다. 학생들과 학부모, 국민모두가 인정할 수 있는 대학개혁방안의 연구와 사회운동화가 절실한 시점이다. 뒷장에서는 각 정당 및 사회단체에서 제출되었던 등록금과 대학개혁관련 각 단체의 개혁방안을 정리해보았다.

제목들을 정리하면

- 등록금상한제
- 국가장학기금 설치법
- 적립금 규제법안
- 소득별 학자금지급
- 등록금 심의위원회 설치
- 등록금 수입 지출에 관한 독립 회계관리
- 등록금 후불제
- 소득별 등록금 차등부과제
- 학자금대출 이자보전
- 등록금 공제회 설치

등이다. 반값등록금이 현실화되기 위해서는 위의 대안들을 적극 검토하여 법률화, 제도화 해야 한다. 반값등록금 운동이 보다 더 확대되기를 기대한다.

참고 기존 등록금 및 대학 개혁과 관련한 각 단체 개혁방안

1. 민주노동당 등록금상한제 안

- 등록금 상한제법/등록금심의위원회 설치법 (고등교육법 개정안)
 - 국공립대의 등록금 서민 가구소득의 12분의 1 이하로 책정. : 연간 대학등록금의 총액을 해당 연도에서 직년 3년간 전국가구 월평균소득의 합계액을 3으로 나눈 금액의 12분의 1이하로 책정하게 한다. 즉, 지난 3년간 가구 월평균 소득액을 평균한 액수 이상으로 등록금을 책정할 수 없게 하는 것이다. 또한 기초생활보장수급권자와 그 자녀, 차상위계층에 속하는 자와 그 자녀에 대해서 대학등록금을 면제하게 한다.

◦ 등록금의 결정·변경 사항을 정하는 등록금심의위원회 설치.: 각 학교별 등록금을 결정·변경 하는 경우 등록금심의위원회의 심의를 거치도록 한다. 심의회 위원의 3분의 1은 학생대표로 구성하도록 한다. 또한 학교의 등록금 결정에 이의가 있는 경우에 교과부 장관에게 조정을 신청할 수 있다.

□ 등록금 소득연계 후불제법/국가장학기금 설치법(한국장학재단 설립 관한 법률안 제정안)

- 등록금 국가 대납 및 소득발생 후에 소득에 연계하여 상환.
- 등록금 관련된 대납, 대출을 총괄할 장학기금을 하나로 통합.

□ 적립금 규제법(사립학교법 개정안)

- 학교 재단이 매년 적립금할 수 있는 적립금 규모의 제한과 사용내역의 보고 의무.
- 연구·장학·시설 개보수 목적의 적립금 외에 사용목적이 불분명한 적립금의 규모를 제한함으로써 과도한 적립금으로 인한 사립대학 등록금 인상요인을 제거하기 위하여, 대학교육기관의 장은 학교에 속하는 회계의 예산에서 교육시설의 개·보수, 학생의 장학금지급 및 교직원의 연구 활동 등의 사용에 충당하기 위하여 필요한 금액을 적립할 수 있지만, 사용목적이 불분명한 적립금은 해당 연도 적립금 총액의 100분의 10을 넘을 수 없으며, 적립 내역과 사용계획을 교육과학기술부장관에게 보고해야 한다. 또 교육과학기술부장관은 해당 대학교육기관의 재정상태 등을 고려하여 적립금의 용도 및 적립기간 등에 관하여 시정을 요구할 수 있다.

2. 진보신당 방안

□ 가계소득에 따른 맞춤형 학자금 지원

- 가계 소득에 따라 무상장학금, 세액공제, 소득연계형 학자금 대출(후불제) 혼용
- 소득연계형 학자금 대출 방식을 기본 바탕으로 하면서, 저소득층과 중하위층은 국가 및 대학의 무상장학금, 중간층은 세액공제 결합
- 국가장학재단에서 관장하면서 대상 및 지원범위 조정

□ 대학등록금 심의위원회 설치 및 대학등록금 상한선 설정

- 교육과학기술부 산하에 대학등록금 심의위원회 설치
- 대학등록금 상한선 설정: 물가, 가계소득, 최저생계비, 대학의 재정현황 및 교육비 등을 고려하여 학교 구분별, 계열별 설정.
- 대학의 등록금 자율화 기조는 유지

□ 부대조치

- 국가장학재단 설치: 학자금 지원사업의 일원화

- 사립대학 적립금과 전입금의 연계: 법인전입금의 50% 수준까지 적립 가능

3. 참여연대 민생희망본부

□ 등록금 증액상한제의 실시(고등교육법 개정)

- 등록금을 대통령령으로 정하는 일정상한선 범위 내에서 물가상승율과 도시근로자 가구소득 연평균증가율을 고려하여 책정하도록 하고 이러한 물가상승율과 도시근로자 가구소득 연평균증가율을 초과하는 등록금 인상을 원할 경우에는 교육인적자원부 장관의 승인의무화

- 교육인적자원부장관 산하에 구성되는 등록금심의위원회의 심의를 거쳐 이를 승인하도록 하고, 위 등록금심의위원회에는 학생, 학부모, 교원, 대학을 대표하는 자가 참여하여 이해관계자들의 민주적인 이해 조정을 통하여 과도한 등록금 인상이 발생하지 않도록 한다.

□ 등록금 수입과 지출에 관하여 독립된 회계 관리 실시(고등교육법 개정)

- 각 대학의 회계에 있어 등록금 계정을 독립시켜 그 수입과 지출을 투명하게 회계 관리하도록 해야 한다.

□ 등록금 후불제의 전면적 실시(학자금대출보증법 개정)

- 정부가 출연하는 기금을 확대하여 무이자, 유이자 대출을 담당하도록 하고 그 상환은 졸업 후 3-5년 정도의 상환유예기간을 거쳐 10-15년 정도의 장기간에 걸쳐 분할 상환하는 학자금 후불제 확대
- 기금의 대대적 확충, 학생과 학부모의 편익을 중심으로 한 학자금 무상지급 및 대여 신청절차를 개선
- 기금의 확충을 위해서는 국민연금, 고용보험 등 정부가 운용하는 공적기금으로부터의 저리의 차입금, 국가의 보증으로 발행하는 학자금대출채권 등을 적극 활용
- 기금의 50% 이상을 학자금의 지급 및 대여에 사용하도록 것을 법규화
- 상환거치기간을 수수료 또는 졸업 후 5년 등으로 개선
- 한국학술진흥재단과 학자금대출신용보증기금의 무상지급 및 대여 대상자 선정기준, 선정절차, 대여금의 상환거치기간 및 상환기간 등 학자금 대여업무 통일

□ 국립 및 지방대학의 소득수준에 따른 등록금 차등부과제 실시(고등교육법 개정)

- 국립, 지방대학 등 국가와 지방자치단체의 재정적 지원에 의하여 운용되는 공공성

이 강한 대학의 경우에는 소득에 따라 등록금을 차등적으로 부과하는 등록금 차등 부과제를 실시

- 등록금 차등부과 등급을 2-3개 등급으로 시작하여 점차 세분사립대학의 경우에도 소득수준에 따른 등록금 차등부과제를 적극 실시하도록 권고

4. 민주당

<표> 통합민주당 등록금 방안

정책	내용
등록금 상한제	정부가 등록금 인상 상한액 제시
등록금 후불제	<ul style="list-style-type: none"> - 재학 기간 중 학자금대출, 졸업 후 일정 소득이 됐을 때 장기간에 걸쳐 분할 납부 - 재학과 미취업 기간에는 정부가 대출 이자를 상환 - 학부모의 소득 수준과 졸업 후 취업 상황에 따라 상환 계획과 이자율 차등 적용 - 도시근로자 월평균 소득 미만인 가정을 중심으로 우선 시행, 점진적 확대
등록금 공제회	<ul style="list-style-type: none"> - 운영방식 : 대학연합 혹은 대학별로 공제회 설치 - 자금 조성 방법 : 대학, 기업, 학부모, 동문, 독지가 등이 일정 금액을 예치 또는 부금 형태로 적립 - 대학적립금 활용 - 예금 금리 : 연 1.5%(금융기관 보통예금 수준 이상)
학자금대출 이자보전	- 일정 기준 이상의 학자금대출 이자를 학자금대출신용보증기금에서 보전
기타	<ul style="list-style-type: none"> ○ 등록금 원가 공개제 : 등록금 책정을 위한 각종 데이터, 자료 공개 ○ 적립금 규제 : 등록금 인상액의 10% 이내로 적립 제한
출처 : 안민석의원 2008년 국정감사 대학등록금 정책자료집 재요약	

5. 교수노조 등록금 후불제 방안

등록금후불제는 대학생들이 재학 중 등록금을 일체 납부하지 않고 교육을 받는 대신 졸업 후에 교육비의 일정부분을 세금으로 납부하는 제도

국가가 교육비를 일단 부담하므로, 모든 대학생들은 재학 중에는 일체의 등록금을 내지 않고 대학을 졸업하고 난 후 소득이 일정수준에 도달하면 그때부터 정해진 기간 동안 교육비의 1/2에서 1/4에 해당하는 액수를 세금으로 납부함으로써 사회에 기여하는 제도

대학졸업자들만 추가로 부담하는 세금이기 때문에 이를 졸업생세금(Graduate Tax)

이라 부르며, 호주에서는 대학졸업자들의 부담을 의미하는 고등교육기여금제(Higher Education Contribution Scheme; HECS)로 부르고 있다. 스코틀랜드에서는 졸업생기부제(Graduate Endowment Scheme)라 칭한다. 졸업 후 납부하는 세금의 크기는 전공에 따라 다르게 운영할 수 있다.

우리 현실에서 가능한 구체적 방식은, 모든 대학생이 국가의 지원으로 대학교육을 무상으로 받고, 대학졸업 후 연소득 2,000만원이 넘는 직업을 갖게 된 경우, 한 달에 10만원의 세금을 15년간 국가에 납부하게 하는 것이다. 2년제 전문대학 출신은 이 액수의 절반정도를 납부하면 될 것이다. 또한 법학대학원이나 의학대학원, 약학대학원 등 전문대학원출신은 20-25년간 내게 하면 된다. 교육비의 크기는 국가위원회가 전공별로 정하게 되며, 현재처럼 선불로 내기를 원하는 학생이나 외국인학생은 선불로 납부하게 한다.