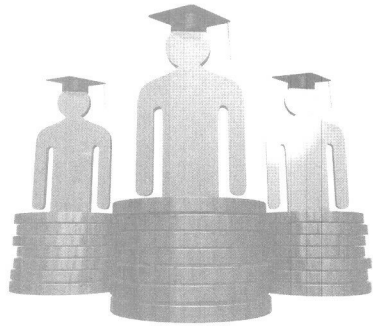


국가장학금 정책에서의 쟁점*

김수경 | 한국대학교육협의회 정책연구부장



높은 대학등록금 수준과 그 원인

고등교육재정 원천이 등록금으로 단일화됨으로써 대학등록금은 소비자물가상승률과 비교해 2배~3배 수준 이상으로 가파르게 증가하는 결과를 가져왔다. 높은 등록금 인상률은 비용요인 외에 교육여건개선, 교육의 질 향상 등 다른 요인과 함께 해석해야 할 것이지만, 그럼에도 불구하고, 소비자물가상승률보다 높은 대학등록금 인상률은 국민들의 대학등록금의 부담 수준의 한계선에 이르렀다는 의견이 분분하게 제시되고 있다.

우수학생 유치, 대학에 대한 사회의 요구 수준이 높아짐에 따라 교육시설 확충, 우수교원 확보 등을 위한 대학 간 경쟁은 더욱 치열해졌지는 과정에서, 대학이 교육비전과 목표에 맞게 자율적으로 등록금을 결정할 수 있도록 정부의 관여를 줄였고, 대학들은 보다 손

쉬운 수입원인 등록금을 올려서 필요한 비용을 충당해 온 측면이 있다.

한편, 지금까지 우리나라 고등교육재정은 초·중·등 교육에 집중되고 고등교육재정은 매우 낮은 반면 수요자부담원칙에 근거하여 대학등록금 의존도가 매우 높았기 때문으로 판단된다.

환언하면, 고등교육의 80%를 차지하고 있는 사립대학의 경우는 고등교육분야에 있어 결코 적지 않은 기여와 성과를 보여줬음에도 불구하고, 모든 대학들이 경쟁적으로 참여하는 재정사업 선정에 따른 지원 외에는 학교 운영 관련 경상비 보조나 강의실, 기숙사 등 시설비에 대한 지원이 이뤄지지 않았다는 점도 중요하다.

이로 인해 OECD국가들과 비교할 때 상대적으로 우리나라의 대학교육에 대한 지원

이 낮은 것(OECD국가 평균지원은 GDP 대비 1.1%이며, 우리나라의 0.6% 수준의 2배 이상 높음)이 높은 대학등록금 수준의 중요한 원인 중 하나라 할 수 있다.

다행스럽게도 이명박 정부에 들어서 정부는 이례적으로 대학등록금 안정화 및 인하 지원 정책을 지속적으로 추진하였으며, 특히 정부는 2011년 9월 8일, 대학생들의 대학등록금 부담을 완화할 목적으로 국가장학금 1.5조억 원을 마련하였다. 이러한 정부의 국가장학금 확충 노력은 매우 시의적절하며, 중요하고 실질적인 시사점을 줄 수 있을 것이라 사료된다.

국가장학금 도입 배경

우리나라 1인당 교육비는 \$8,920로 미국 \$27,010, 호주 \$14,726, 일본 \$14,201에 비해 매우 낮은 수준이며, OECD 평균인 \$12,907에 비교해도 2/3 수준에 불과하다. 특히 1인당 교육비의 부담 주체를 볼 때, 공부담이 20.7%, 사부담이 79.3%으로 사부담에 크게 치중되어 있음. OECD 국가의 1인당 교육비 중 사부담은 호주가 30.9%, 미국이 68.4%, 일본이 67.5%로 우리나라 79.3%에 비해 상당히 낮은 비율을 나타내고 있다.

이로 인해 대학은 국제화 시대에 대학의 국제경쟁력 강화를 위한 교육의 질적 제고를 추진해야 하는 과제와 국민들의 대학등록금 부담 완화를 해야 하는 과제를 동시에 갖고 있는 상황에 놓여있다.

정부차원에서는 2009년 5월, 한국장학재단을 설립하여 국가장학제도의 틀을 마련하고, 학생의 경제·생활여건을 고려한 다양한

국가장학사업을 신설한 후, 취업후상환학자금 제도인 '든든학자금'이 도입되었고, 국가장학사업 규모는 지속적으로 확대되어 왔으며, 특히 대학등록금 부담 완화 방안(2011.9.8)이 발표됨에 따라 2012년 부터는 1.5조억원의 확충된 장학금이 대학생들에게 지급될 예정이다. 즉, 전체 국가장학금은 장학금 지원 I 유형(7,500억 원)과 장학금 지원 II 유형(7,500억 원)으로 구분되어 운영되며, 장학금 지원 I 유형의 경우는 소득분위 3분이 이하의 학생에게 등록할 학교와 무관하게 지급되는 특징을 갖는 한편, 장학금 지원 II 유형(7,500억 원)의 경우는 대학의 자구노력 수준에 따라 대학의 국가장학금 수준이 결정되며, 대학 내 소득분위 7분위 이하 학생에게 지급되는 특징을 갖으며, 이 때, 대학의 국가장학금 수준은 대학의 등록금인하와 장학금확충 수준에 따라 결정된다.

국가장학금 정책의 효과

실질적으로 이명박 정부가 추진한 대학 등록금 부담 완화 정책은 등록금 인상률을 낮추는 측면에서는 가시적인 성과를 보이고 있다. 2009년 이후로 물가인상률에 비해 등록금인상률이 낮아져서, 2009년 2.8%, 2010년 2.9%, 2011년 4.3%의 물가인상률에 비해, 같은 해 기준으로 국공립대학 등록금 인상률은 0.5%, 2.4%, 2.3%, 사립대학 등록금 인상률은 0.5%, 1.6%, 1.0%로 낮음. 특히 고려대, 연세대, 서울대 등 주요대학의 등록금 인상률이 국민의 정부, 참여정부에 비해 급격히 낮아지고 있다.

이번 정부가 1.5조원의 국고지원을 하는

대학등록금 부담 완화 방안(2011.9.8)을 제시하고 수차례 대학의 의견을 수렴한 결과, 대교협 차원에서도 대학이 기부금 모집 노력 강화, 수익사업의 발굴, 대학자체 운영비 절감, 적립금 활용 등 대학별 특성과 여건에 따른 대학의 재정 효율화, 경영 투명성 확대 등 경영개선 노력을 지속해 나갈 것과 정부의 대학등록금 부담 완화 방안을 수용할 것을 성명함으로써 대학등록금 인하도 기대해볼 수 있을 것이다.

국가장학금 지원 II 유형에서의 쟁점

장학금 지원 II 유형의 경우, 소득하위 70% 학생수(추정)에 근거하여 배정되며, 배정된 예산을 지급받기 위해 대학이 등록금 인하 또는 교내·외 장학금 확충의 자구적 노력을 전제하고 있어서, 결국 학생 장학금 지원임에도 불구하고 대학의 재정구조에 따라 장학금 규모가 달라지게 될 여지가 있다. 즉, 대학재정이 여유가 있는 대학은 학생 장학금을 확대 및 등록금 인하를 함으로써 국가 장학금 수혜를 받지만, 대학재정이 열악하여 학생 장학금 확충 및 등록금 인하를 시행하기 어려운 대학은 국가 장학금 수혜도 어렵게 되는 결과가 우려되는 측면이 있다.

또한 장학금 유형 II로 인한 경상비 결손으로 대학교육의 질 저하가 우려될 수 있다. 장학금 유형 II(대학의 등록금 인하, 교내장학금 확충을 기준으로 대학에 인센티브 형태로 장학금 지원)로 인해, 교수학습비, 교수확보율, 비교과 프로그램 지원 등 교육적 투자(경상비)가 줄어들 수 밖에 없으며, 이는 대학교육의 질 저하를 의미하기 때문이다.

국가장학금 II 유형은 학생 개인이 아닌 대학을 통해 배분하고 있는데, 이 때 재정 지원제한 대학으로 선정된 대학에 대해서는 2012년 신입생부터 장학금 지급이 제한되고 있음. 대학기관평가인증제도가 도입되고 일부 추진되고 있는 시점에서, 향후 대학교육의 질 관리와 국가장학금 등 재정지원 사업이 체계적으로 연계될 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다고 판단된다.

국가장학금 정책의 안정화를 위한 제언

정부의 국가장학금이라는 방식으로 고등교육재정을 확충한다는 점은 분명 고무적이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 우려대학등록금 정책에 있어서 등록금 문제의 본질은 무엇보다 학부모 부담을 정부부담으로 바꾸는 것이 아니라, 등록금 재원 구조를 다원화하고 정부의 재정부담 확대와 대학의 효율적 운영을 통해 등록금 의존도를 낮추는 것이라는 점을 간과해서는 안된다. 이번 1.5조원의 국고지원을 학생에게 지원하고, 개별대학에는 총 7,500억원 규모의 대응투자를 요구함으로써 대학재정의 총량규모를 감축시키는 것은 대학교육의 여건을 악화시키는 결과를 가져올 우려가 있기 때문에, 교육재정 확충을 통한 등록금 인하 정책이 성공하기 위해서는 우선적으로, 대학재정의 총량 규모를 증가시켜야 할 것이며, 동시에 대학차원에서도 책무성 있는 대학운영을 추진되어야 할 것이다.

사회적으로 부모가 등록금을 부담하던 시기에서 점차 대학생 본인이 부담하는 시기로 옮겨가고 있기에, 모든 학생들에게 등록금

부담을 완화해주려는 노력으로, 든든학자금 이 갖는 과제(이자율 부담 축소, 이용자 확대 등)가 해결된다면 좋은 해결책이 될 수 있다고 보여진다. 따라서 국가장학금 확충 뿐 아니라 든든학자금 수혜 학생수 확대 또한 병행 되어질 때 등록금 부담의 실질적 효과가 배가 될 것이라 보인다.

무엇보다 국가장학금이 대학등록금 부담을 완화할 목적에서 도입된 만큼, 국가장학금의 효과는 대학의 재원을 다양화함으로써 학생들의 대학등록금 부담을 완화할 때 커질 것이다. 그러나 일회적 보조금 형태의 장학금이 된다면 이는 등록금 문제의 해결 방안이 될 수 없을 것이다. 따라서 국가차원에서 좀 더 장기적이고 안정적인 국가 고등교육재정 확보 방안을 마련할 필요가 있다.

국가장학 체제인 한국장학재단이 국가장학금 관리 및 운영을 전담해야 할 것으로, 개별 대학에 행정업무 부담이 추가된다면, 대학의 경상비 부담으로 이어져 대학의 재정부담을 가중시키는 또 다른 이유가 되어서는 안될 것

이기에 이에 대한 대책 마련이 필요하다.

향후 대학등록금 이외의 재원을 확충하는데 있어서 국가재원만을 기대할 수는 없다고 본다면, 대학재원의 다원화를 위해, 정부 차원에서 소액기부금 세액공제 제도 등과 같은 제도적 장치를 마련해야 할 것이며, 대학 차원에서도 대학기부금 확보 노력에 전력을 다해야 할 것이다.

결론적으로 정부가 대학에 재정지원에 대한 노력을 가세하는 것에 대학도 사회도 긍정적이라 판단된다. 그럼에도 불구하고 정부의 대학재정지원이 대학의 자율성을 존중하지 않을 경우 대학의 개별적 상황이 간과된 채 정부 정책의 효과가 낮아질 뿐 아니라 대학의 본질인 대학교육의 질이 저하됨으로써 ‘소탐대실’이 될 우려가 있다. 따라서 정부의 국가장학금 지원 정책은 대학의 자율성을 토대로, 과거 3년간 대학이 정부의 등록금정책을 수용해온 노력에 대한 인정이 전제될 정책적 효과를 극대화할 것이라는 제언을 하는 바이다.

필자소개

김수경 | 한국대학교육협의회 정책연구부장

숙명여대를 졸업하고, 동 대학원에서 교육학 석·박사 학위를 취득하였다. 현재 한국대학교육협의회 정책연구부 부장, 숙명여자대학교 겸임교수로 재직 중이다. 주요 연구 논문으로는 “비용 및 수익함수를 통한 사립대학 적정규모 추정(2009)”, “대학특성화 재정지원 전략과 효과성 분석(2009)”, “사립대학 적립금 규모의 적정성 분석(2009)”, “취업후상환 학자금 대출제도의 등록금 납부제도 개선 효과 분석(2009)”, “한국과 영국의 대학재정지원기구 비

교 분석(2010)”, “The Possibilities of Change in Korean Education Organizations for Women (WKEO) toward Gender Sensitivity and Equality in Education(2010)” 등이 있다. 주요 정책연구로는 “2014학년도 수능체제개편 방안 관련 의견수렴을 위한 설문조사”, “경기도 대학유치 및 경쟁력 강화 방안”, “창의 인재 선발을 위한 대입선진화 및 입학사정관제 내실화 방안 연구”, “대입공통 지원서 및 시스템 개발 연구” 등이 있다.