

반값 등록금의 문제점과 시사점

유진성 / 한국경제연구원 부연구위원 (jsyoo@keri.org)



반값 등록금은 무상복지 정책의 후속으로 전개되었으나 최근 비싼 등록금이라는 여론에 편승하여 사회적으로 큰 이슈가 되고 있다. 반값 등록금은 정부 지원을 통해 부유한 가정까지 혜택을 주게 되어 소득재분배의 차원에서 정당화되기 어려우며, 대학에 가지 않는 고졸자도 대졸자의 비용을 대신 지불하게 되어 수익자부담 원칙과도 괴리가 있다. 향후 학력 인플레이션을 심화시켜 대졸 실업자를 양산하며, 부실대학 정리를 지연시키고, 재수생 수 및 사교육비를 증가시킬 것으로 우려된다. 또한 한정된 국가재원을 고려할 때 재원배분의 우선순위 문제에 대해서도 심각히 고려할 필요가 있다. 결과적으로 등록금은 시장에서 자율적으로 결정토록 하는 것이 최선이며, 대학은 정보를 투명하게 공개할 필요가 있다. 등록금 문제는 무조건적인 인하가 아니라 대학교육의 질과 교육효과를 고려하여 신중히 접근해 나가야 한다. 대학교육의 질 향상과 등록금 인하를 위해서는 부실대학 정리, 교육시장 개방, 대학의 고비용구조 개선, 기여입학제 도입 및 규제개선 등을 추진해 나갈 필요가 있다.

1. 반값 등록금¹⁾ 논의 현황

- 반값 등록금의 시초는 2006년 5·31 지방선거에서 당시 한나라당 이주호 의원(현 교육과학기술부 장관)이 제기한 '교육비 부담 절반 줄이기 정책'이었으나 2011년에는 민주당이 반값 등록금을 주장
 - 2006년 당시 이주호 의원이 제시한 정책은 등록금 자체를 반으로 줄이는 것이 아니라 저소득층을 중심으로 소득분위별 지원을 통해 등록금 부담을 줄인다는 의미
 - 2011년 새해에는 오히려 민주당이 무상급식, 무상의료, 무상보육 그리고 반값 등록금을 주장하는 '3무1반' 정책을 발표
- 올 2월 등록금 납부시즌에 자살하는 대학생이 언론에 보도되면서 여론이 조성되기 시작했고, 2011년 5월 22일 집권 여당(한나라당)의 황우여 원내대표가 반값 등록금 추진을 공언
 - 소셜네트워크, 트위터, 방송인의 가세, 정치권의 공방 등으로 반값 등록금에 대한 관심이 고조

1) 반값 등록금의 정의는 주장하는 정당이나 단체에 따라 의미가 달라질 수 있음에 유의할 필요, 예컨대 등록금의 고지액수를 반값으로 한다든지, 학생들의 등록금은 그대로 두고 절반을 장학금으로 지원한다든지, 저소득층 중심으로 등록금을 지원하여 평균적인 등록금 부담을 절반으로 줄인다든지 등의 다양한 정책들이 반값 등록금이라는 용어로 통용됨.

- 마침내 5월 29일 서울 광화문광장에서 ‘반값 등록금 실현’을 위한 촛불시위 시작
- 5월 22일 황우여 원내대표가 반값 등록금 추진을 공언하였으나 한나라당 내에서도 반값 등록금에 대한 입장의 차이가 존재
- 민주당도 여론에 따라 한나라당과 차별화된 반값 등록금 정책 제시

<표 1> 각 단체별 반값 등록금 정책

단 체	반값 등록금 정책
한나라당	<ul style="list-style-type: none"> - 기초생활수급자 자녀에 대한 등록금 대부분을 국가가 지원 - 기초생활수급자 이외의 소득 중하위계층(하위 50%)에게는 차등적으로 지원하되 등록금의 최대 50%를 지원 - 학자금 용자대상을 넓히고 제한요건과 이자는 대폭 낮출 방침 - 학점 상한선(B학점)을 지정할 예정이었으나 대학생·야당과의 의견대립으로 논의 중
민주당	<ul style="list-style-type: none"> - 저소득층과 지방 국립대생 장학금 등 국가가 지급하는 장학금을 대폭 확대(기초생활수급자와 소득 1분위 전액, 소득 2~4분위 반액, 소득 5분위에는 30% 지원) - 취업 후 등록금 상환제의 금리 하향조정(5% → 3%) - 등록금 인상폭을 물가상승률 이내로 제한 - 손학규 대표는 촛불시위 참석 후 지원대상을 중산층까지 확대 검토
한국대학생연합	<ul style="list-style-type: none"> - 학점이나 소득 구분 없이 무조건적인 반값 등록금 실현 - 모든 학생들을 대상으로 하는 반값 등록금을 실현하고 소득 분위나 학점에 따라 추가적인 장학금을 확충할 필요

자료: 각 단체별 공개자료, 신문기사 및 신문 인터뷰

2. 반값 등록금의 문제점과 부작용

- 반값 등록금은 소득재분배와 수익자부담 원칙의 측면에서도 논란
 - 반값 등록금은 정부 지원을 통해 부유한 가정까지 혜택을 주게 되는 측면이 있어 소득재분배의 차원에서 정당화되기 어려움.
 - 반값 등록금은 수익자부담 원칙과도 맞지 않음.
 - 대학을 졸업하면 대학 졸업 이후 모든 편익을 누리는 당사자가 편익에 대한 대가로서 자신의 등록금을 지불하는 것이 타당
 - 국민 세금으로 대학에 진학하는 이들의 비용을 지불하게 되면 대학에 가지 않는 고졸자가 대졸자의 비용을 대신 지불하는 촌극을 야기
- 학력 인플레이션 심화와 청년실업 및 대졸실업 증가 우려
 - 이미 우리나라의 대학진학률은 다른 선진국보다 높은 수준임.

- 우리나라의 대학진학률은 82.0%(2009년 기준)로서 미국의 대학진학률 68.6%(2008년 기준), 일본의 대학진학률 47.2%(2005년 기준)보다 훨씬 높은 수준
 - 반값 등록금과 같은 정부 지원은 수요자의 대학진학 비용을 낮추어 대학진학률을 더욱 상승시키고 학력 인플레이션을 심화시킴.
- 학력 인플레이션으로 인한 대학 졸업자의 양산은 청년실업과 대졸실업을 심화시킬 우려
- 대학졸업자의 경우 취업 시 눈높이를 낮추기가 쉽지 않아 청년실업률과 대졸 실업자를 증가시키고, 고용의 미스매치를 더욱 심화시킬 것으로 예상
 - 실업에 대한 두려움은 졸업을 지연시켜 대학생들의 평균 재학기간을 늘리고, 이로 인해 추가 간접교육비도 발생
 - 최종적으로는 취업이 되더라도 대학수준의 학력이 필요치 않은 일자리에 취업되어 고용의 질이 크게 저하될 가능성이 큼.

<표 2> 최근 3년간 대학진학률, 청년실업률, 대졸 이상 실업률

구 분	대학진학률	청년실업률(15~29세)	대졸 이상 실업률
2008	83.8%	7.2%	3.0%
2009	81.9%	8.1%	3.5%
2010	79.0%	8.0%	3.6%
2011 Q1	-	8.8%	3.8%

자료: 통계청, 교육통계연보

□ 재수생 수 증가 및 사교육비 증대

- 반값 등록금으로 대학교육 비용이 낮아지면 수요는 더욱 늘어날 것이고 초과수요는 재수생을 양산하는 결과를 초래
 - 재수, 삼수생은 학령인구의 감소에도 불구하고 2009년 12만7,586명, 2010년 13만658명, 2011년 15만4,660명으로 증가추세²⁾
 - 재수, 삼수생의 증가는 사회적으로도 인력자원의 낭비(기회비용) 초래
- 한편 대학진학을 위한 재수, 삼수생의 증가는 사교육비 증가를 수반
 - 한국노동연구원에 따르면 재수생의 사교육비도 2008년 기준 연간 약 7,685억 원이 소요되는 것으로 조사³⁾

2) 대학수학능력시험 연도별·출신별 원서접수 현황의 재학생, 졸업생, 검정고시 가운데 졸업생 수 기준으로 계산한 자료임.

3) 김세움 외(2011), 「학력별 노동시장 미스매치 분석과 교육제도 개선 과제-고등교육기관 및 전문계고를 중심으로」, 한국노동연구원.

□ 부실대학 구조조정 지연

- 반값 등록금은 국민들의 세금으로 일반대학뿐만 아니라 부실대학까지도 지원하는 문제를 야기
 - 한계 부실대학의 수명을 연장시키고 대학 구조조정을 지연시킴.
- 부실대학 정리가 지연되면 대학교육의 질이 저하되고 사회문제도 야기
 - 부실대학의 경우 부실 강의, 학점 남발, 전임교원 부족 등으로 정상적인 대학교육이 불가
 - 부족한 채용확보를 위해 과도하게 외국인 유학생을 모집하게 되고 모집한 외국인 유학생이 학교를 빠져나갈 경우 불법 이민자를 양산하는 부작용을 초래할 우려

□ 자원배분의 우선순위 문제

- 재정이 확보되더라도 재원을 대학 등록금에 지원하는 것이 가장 효율적인지 생각해야 할 필요
 - 빈곤아동, 보육양육비, 노인, 장애인 등 저소득층 및 사회취약 계층의 선별적 지원과 일자리 창출을 위한 채용활용이 실질적으로 더 중요한 문제일 수 있음.

3. 결론 및 시사점

□ 대학 등록금은 시장에서 자율적으로 결정되어야 할 문제

- 대학 등록금 규제나 인위적인 조정은 자원배분을 왜곡하고 부작용을 양산
 - 반값 등록금은 소득재분배와 수익자부담 원칙과도 맞지 않고 학력 인플레이션으로 인한 대출 실업자를 양산할 가능성
 - 취업 후 학자금 상환제도의 인위적인 이자율 하락은 대학생 학자금 대출이 가계대출로 전용되어 자원배분을 왜곡
- 결과적으로 대학 등록금 문제는 대학이 시장에서 자율적으로 결정토록 하는 것이 최선
 - 대학은 재정상황이나 사용내역을 투명하게 공개하고⁴⁾ 학생과의 커뮤니케이션을 유지할 필요
 - 등록금 지원은 저소득층 및 취약계층 중심의 선별적 접근이 필요

□ 무조건적인 등록금 인하보다는 대학교육의 질과 교육효과를 고려할 필요

4) 정보공시제도가 2008년부터 시행되어 대학들의 정보가 대학 알리미 사이트를 통해 공개되고 있지만 대학의 재정상황이나 장학금 지급률 등의 정보는 정확하게 제공되고 있지 않은 실정임. 올해 8월 이후부터는 등록금과 적립금 회계내역도 구분하여 공개될 예정임.

- 우리나라의 경우 아직 선진국들에 비해서 대학의 교육여건이 열악한 상황
 - o 교육경쟁력 확보와 교육여건의 질 향상을 위해 대학 등록금 인상이 불가피한 면도 있음.

<표 3> 대학 교원 1인당 학생 수

국 가	한국	미국	영국	프랑스	독일	일본	OECD 평균
학생 수	27.2	15.1	17.6	16.6	12.1	10.6	15.3

자료: Education at a Glance(2009, OECD)에 수록된 2007년 자료, 2008년 한국의 대학교원 1인당 학생 수는 26.5명을 기록

- 무조건적인 등록금 인하보다는 지불한 비용에 합당한 교육환경과 질이 제공되고 있는가에 중점을 두고 개선방향을 검토할 필요
- 대학교육의 질 향상과 등록금 인하를 위해 다음의 사항들을 검토할 필요
 - 부실대학 정리는 선결과제
 - o 부실대학 정리 등 대학 구조조정이 제대로 되지 않으면 부실대학으로 국고보조금이 낭비되어 등록금 인하 여력이 감소
 - 부실대학 정리를 통해 국고보조금을 등록금 인하와 기타 고등교육 예산으로 활용
 - o 부실대학 정리를 위해서는 자발적 구조조정 유인책을 마련하고 퇴출 기준을 명확히 할 필요
 - 교육시장 개방으로 교육의 질 향상과 등록금 인하 가능성 검토
 - o 고등교육시장 개방으로 해외 대학과의 경쟁체제를 도입하는 방안을 검토
 - 국내 대학들은 경쟁력 제고를 위해 교육 프로그램 개발과 교육여건 향상을 위해 노력할 것으로 기대
 - o 세계 유수의 대학이 들어오게 되면 국내 대학들도 고객인 학생 확보를 위해 등록금 인하를 검토할 가능성⁵⁾
 - 대학 내 임금체제 개선을 통한 고비용구조 개선
 - o 상당수 대학의 교수 및 직원 임금체제는 연공서열식 호봉제 중심
 - 성과에 관계없이 호봉에 따라 매년 교수 및 직원의 연봉이 증가하여 등록금 인상요인으로 작용
 - o 성과급제로 전환하여 고비용구조의 임금체제를 개선하고 등록금 인하 여력을 검토할 필요

5) 물론 교육시장 개방으로 등록금이 오히려 인상될 가능성도 전혀 배제할 수 없지만 그에 합당한 교육의 질 향상이 수반된다면 상대적인 의미의 등록금 인하라고도 볼 수 있음.

- 기여입학제 도입 및 규제 개선
 - 국민적 합의를 통해 기여입학제가 도입되면 재원조달의 문제없이 실질적인 등록금 인하 혹은 장학금 확대 효과가 나타날 것
 - 규제 개선을 통해 학교 운영과 교원의 임용 및 배치 등에 있어서 대학들의 자율성이 확대되면 대학들이 수요자의 요구에 보다 탄력적으로 대응할 수 있게 되어 교육의 질과 서비스 수준이 향상됨.