모두를 위한 필수 사회서비스 확대·공공성 강화
연속토론회_9

# 유치원부터 대학까지 공공성 강화

- 일시 : 2024년 8월 13일(화) 오후 2시
- 장소 : 국회 의원회관 제8간담회의실

주최 민주노총 민주노총 공공운수노조 대학노조 서비스연맹
더불어민주당 고민정 의원 진보당 정혜경 의원

소 개

# 유치원부터 대학까지 공공성 강화

좌 장

- **조 창 익** (대학무상화 · 평준화국민운동본부 상임대표)

발 제

**학교 공공성과 복지: 조명받지 못했던 학교의 공적 역할을 드러내다 :**
- **박 성 식** (공공운수노조 전국교육공무직본부 정책기획국장) / 17

**대학 무상교육의 의미와 실현 방안 :**
- **홍 성 학** (대학무상화 · 평준화국민운동본부 상임대표) / 27

토 론

- **이 재 진** (서비스연맹 전국학교비정규직노동조합 정책실장 직무대행) / 53
- **홍 석 화** (대학노조 정책국장) / 63
- **백 운 희** (정치하는엄마들 활동가) / 67
- **최 지 웅** (교육부 청년장학지원과 서기관) / 71

# 인 사 말

전국민주노동조합총연맹
위원장 **양 경 수**

안녕하십니까? 민주노총 위원장 양경수입니다. 교육 공공성의 의미를 되묻고 강화하기 위한 방안을 모색하는 참으로 중요한 토론회를 통해 만나뵙게 되어 반갑습니다. 교육의 중요성은 굳이 더 강조하지 않아도 될 정도로 모두들 공감하고 있습니다. 중국 전국시대의 사상가 관중은 십년을 내다보고 나무를 심는다면, 백년을 내다보고는 사람을 키운다고 이야기한 바 있습니다. 교육이 백년의 계획이어야 함을 말하는 것입니다. 백년을 보는 교육은 결국 공동체의 미래, 공동의 이익을 염두에 두어야 함을 의미할 것입니다. 백년이라는 자못 긴 시간을 이야기하지 않더라도, 전사회적, 전인류적 변화가 닥쳐오는 현 시점에서 교육에 기대하고 부여하는 의미는 매우 큽니다. 지금 교육이 어떻게 진행되고 또한 바뀌느냐에 우리 공동체의 미래가 달려 있습니다.

하지만 지금 현재, 우리의 교육 현실은 어떠합니까? 노동의 가치를 제대로 배우지 못하는 교육 현장, 연대와 공공성보다는 능력주의가 당연시되고, 적자생존과 약육강식의 경쟁지상주의가 교육의 원리로 작동하는 현실, 비정규직 노동이 당연시되는 것은 물론 노동 혐오마저 다듬어내기 힘든 학교. 우리 사회의 미래를 벼려내는 교육을 이렇게 내버려둘 수는 없습니다.

우리는 이러한 교육을 바꿔내기 위해, 교육 현장의 노동자들을 조직하고 학교를 노동의 가치를 배우는 공간으로 만들고자 노력해 왔습니다. 그러나 여전히 갈 길은 멉니다. 저임금 비정규직 노동의 확산을 막아내지 못했음은 물론, 그에 대한 차별 역시 제대로 대응하지 못하고 있습니다. 현실적 어려움을 들어 교육 공공성을, 교육 자체를 약화시키

는 일들이 벌어지고 있습니다. 교육은 그야말로 미래를 위해 굳건히 견지해야 할 공공성의 보루입니다. 부족한 인력, 낮은 임금과 처우로 인한 결원 사태, 여전히 열악하기만 한 교육복지, 정부의 경제사회정책의 실패를 교육이 뒤집어쓸 수는 없습니다. 학생수 감소, 예산 부족 등을 이유로 여전히 개선이 필요한 현재의 교육 수준, 학교 수준마저 후퇴시킨다면 우리의 미래는 암울해지기만 할 것입니다.

이러한 교육 정책의 비정상적 운용의 기저에는 또한 대학 교육의 왜곡이 있습니다. 대학 등록금은 세계 최고수준이지만 대학교육의 질은 경제협력개발기구(OECD) 최하위 수준입니다. 대학생 1인당 교육비도, 대학교육 공공지출도 낮뜨거운 수준이며, 대학교육은 취업 스펙쌓기로 변질되고 있습니다. 먹이사슬 피라미드 같은 기형적 학벌체계의 상위에 진입하기 위해 대학 전체 운영경비를 훌쩍 뛰어넘는 사교육비가 투입되고 있으며, 초중등 교육 전체가 왜곡된 대학 교육을 위한 희생양이 되고 있습니다.

교육은 공동체의 책임입니다. 그것은 교육의 궁극적 수혜자가 바로 공동체이기 때문입니다. 누구나 양질의 교육을 평등하게 받을 수 있어야 합니다. 누구나 교육을 통해 존엄을 배우고 누릴 수 있는 기회를 가져야 합니다. 그것이 공동체의 미래를 위한 것이며, 그래서 공동체의 책임이기도 한 것입니다.

오늘 이렇게 뜻깊은 토론회를 준비해주신 여러 분들께 감사의 인사를 드립니다. 민주노총은 교육의 공공성을 지키고 강화해 나가는 그 길에 여러분들과 함께 할 것입니다. 감사합니다.

# 인 사 말

공공운수사회서비스노조
위원장 **엄 길 용**

한국사회가 커다란 변화의 한가운데 있다고들 이야기합니다. 저출산과 인구 감소, 지방소멸 등과 같은 인구 이슈는 물론이고, 갈수록 깊어지는 차별은 반드시 풀어야 할 과제가 된 지 오래입니다. 코로나19 이후 국가책임 돌봄이 부상하고 있으며, 이른바 '돌봄사회로의 전환' 주장도 이제는 익숙합니다. 이 수많은 변화의 한가운데 있는 공간 중 하나가 바로 학교입니다.

학교의 변화는 이미 시작됐습니다. 교육부가 2022년 발표한 자료에 따르면, 전국 초-중-고-특수학교 전체에서 학교 급식을 하고 있고. 이 중 98% 학교에서는 직영 급식이 이뤄지고 있습니다. 하루 평균 530만명이 넘는 학생들이 급식을 먹고 있습니다. 사실상 보편적 권리로 뿌리내린 셈입니다. 돌봄과 방과후학교 등 방과후 과정 전반을 국가책임 하에 통합적으로 운영하려는 늘봄학교 정책 역시 교육복지 확대의 방향과 다르지 않습니다. 이처럼 교육복지를 완성하는 여러 정책은 우리 사회에 이미 등장해 시행되며 체감되고 있지만, 아직 튼튼하진 않습니다. 각각의 정책 퍼즐들이 흩뿌려져 있지만, 이를 모으고 묶어 하나의 완성되고 튼튼한 토대로 완성하기 위한 몇 개의 조각들이 아직 미완의 상태에 머물러 있기 때문입니다.

구슬도 꿰어야 보배라고 합니다. 급식과 돌봄, 특수고용, 상담 등 다양한 교육복지의 '구슬'을 꿰어 만들 보배가 바로 '학교공공성'입니다. 학교공공성을 확대-완성하기 위해서는 정책의 확산 속도에 부합하는 체계와 운영의 개선이 필수적입니다. 체계가 허약한 운영은 단발에 그칠 수밖에 없으며, 운영대책이 뒷받침하지 않는 정책은 부작용을 키우

기 때문입니다. 그런 측면에서 학교 무상급식 안정화를 위한 결원대책 마련과 교수학습 여건 발전을 위한 학교행정 지원인력 운영 개선, 장애아동의 교육소외 극복을 위한 특수교육 지원인력 확충, 학교도서관 활성화를 위한 사서 노동조건 개선, 안정적인 학교 공공성 체계 구축을 위한 교육공무직 제도화 등은 더 이상 미뤄선 안되는 시급하고 필수적인 과제입니다.

오늘 토론회가 이러한 학교공공성을 확대하고, 이를 통해 갈수록 심각해지고 있는 우리 사회의 인구-차별 이슈를 극복하기 위한 22대 국회의 원대하고 소중한 첫 발이 되길 기원합니다. 그리고 교육복지기본법 제정 등 실물적인 입법 성과로 귀결될 수 있기를 기대합니다.

오늘 좌장을 맡아 토론회를 이끌어주실 대학무상화평준화국민운동본부 조창익 상임공동대표님, 발제를 맡아주신 공공운수노조 교육공무직본부 박성식 정책국장님과 대학무상화평준화국민운동본부 홍성학 상임공동대표님, 토론으로 지혜를 더해주신 학교비정규직노조 이재진 정책국장님과 대학노조 홍석화 정책국장님, 정치하는엄마들의 백운희 활동가님께 깊은 감사 인사를 드립니다. 공동주최를 위해 애써주신 민주노총-대학노조-서비스연맹 위원장과 민주당 고민정 의원, 진보당 정혜경 의원께도 고맙습니다. 공공운수노조는 교육공무직노동자가 '학교 4주체(학생-학부모-교사-교육공무직)'로 당당히 서고, 이를 통해 학교공공성을 강화하는 길에 늘 나란히 서서 함께 하겠습니다.

# 인 사 말

전국대학노동조합
위원장 **백 선 기**

전국대학노동조합 위원장 직무대행 백선기입니다.

먼저 '유치원부터 대학까지 공공성 강화' 토론회를 주최한 민주노총, 공공운수노조, 서비스연맹, 더불어민주당 고민정 의원님, 진보당 정혜경 의원님께 감사드립니다. 또한 토론회의 좌장을 맡아주신 조창익 대학무상화·평준화 국민운동본부 상임공동대표님을 비롯하여 발제와 토론을 준비해 주신 분들께도 감사드립니다.

지금의 대한민국이 있기까지 교육은 중요한 역할을 해왔습니다. 특히 대학은 단순한 학문과 연구의 장을 넘어 사회 변화와 혁신을 주도하고, 그 사회의 한 구성원으로서 이바지할 건강한 시민들을 길러왔습니다. 그러나 학령인구 감소와 수도권 집중 현상 등 대학을 둘러싼 어려운 상황은 대학가를 넘어 사회적 문제로 대두된 지 오래입니다. 대학은 각자도생의 길로 내몰리며 본연의 목적인 교육과 공공성보다는 돈과 효율성을 따지며 생존에만 급급한 실정입니다. 대한민국을 지탱해 온 고등교육이 뿌리째 흔들리고 있는 것입니다.

하지만 위기가 곧 기회라는 말처럼 교육공공성 강화를 통해 생존의 문제를 넘어 교육본연의 역할을 충실할 수 있는 기회로 삼아야 합니다. 고등교육재정의 확대로 교육의 질을 더 높이고, 교육과 사회의 요구를 긴밀하게 연결시켜 사회 발전에 기여할 수 있도록 해야 합니다. 대학의 공공성을 강화할 때 우리는 더 많은 사람이 고등교육의 혜택을 누릴 수 있고 이를 통해 더 나은 사회를 만들 수 있을 것입니다.

이번 ‘유치원부터 대학까지 공공성 강화’ 토론회를 통해 대학이 교육공공성 강화를 통해 사회와 국가 발전의 든든한 버팀목으로 자리매김할 기회가 되었으면 합니다. 고등교육 3주체의 한 축으로서 현장에서 대학의 발전과 교육공공성 강화를 위해 묵묵히 걸어왔던 것처럼 전국대학노동조합은 그 길에 늘 앞장서며 함께하도록 하겠습니다.

마지막으로 교육공공성 강화를 위해 한마음 한뜻으로 오늘 토론회에 참석해 주신 모든 분께 감사의 말씀을 드립니다.

# 인 사 말

전국서비스산업노동조합연맹
위원장 **강 규 혁**

학교가 달라지고 있습니다. 더 이상 학교는 수업만 듣고 오는 공간이 아닙니다. 급식, 돌봄을 필두로 다양한 교육복지의 확대는 거스를 수 없는 시대의 대세가 되었습니다. 그리고 학교에서 교육복지를 책임지며 그 노동을 담당하고 있는 우리 학교비정규직 노동자들은 이제 명실상부한 교육의 한 주체라고 해도 과언이 아닐 것입니다.

교육복지의 확대와 강화는 우리 교육의 공공성을 강화하는 중요한 맥락 중 하나입니다. 집안 여건과 관계없이 소외되거나 방치되는 학생들이 없도록, 더 많은 학생들이 더 나은 교육복지의 혜택을 입을 수 있도록 단단하고 안정적인 운영 및 지원 체계가 필요합니다. 교육과 교육복지는 사람이 하는 일이 대부분입니다. 따라서 교육과 교육복지의 질은 그 노동을 담당하는 인력을 어떻게 대우하고 운용하는 가에 따라 판이하게 달라집니다.

지난 세월을 돌아보면 많은 것이 전진했습니다만, 다양한 문제들 역시 노정되어 있습니다. 급식실 결원 사태, 혼란스러운 늘봄학교, 돌봄 공간과 교육 복지를 제공하기 위한 인력의 부족, 법적 근거가 없어 수많은 학교비정규직노동자들이 불안정한 신분과 불합리한 처우에 노출되어 있는 문제까지. 지난 10여 년간 수없이 늘어난 교육공무직의 직종과 인원만큼이나 새로운 문제들은 늘 발생해 왔습니다. 그리고 학교비정규직노동자들은 그 문제를 해결해오면서 교육복지를 통한 교육공공성 강화에 이바지해왔습니다. 늘어난 교육복지의 영역들이 그 질적 수준을 제대로 갖출 수 있도록, 교육 공공성 강화의 새로운 시대를 열어온 길이었습니다.

22대 국회를 맞이하여 많은 분들이 우리 교육의 미래를 위하여 애쓰고 계신 것으로 압니다. 오늘 토론회 역시 그 일환일 것입니다. 아무쪼록 오늘의 논의가 우리 교육의 공공성을 강화하는데 소중한 거름이 되길 바랍니다.

좌장을 맡아주신 조창익 대학무상화평준화국민운동본부 상임공동대표님, 발제를 진행해주실 박성식 공공운수노조 전국교육공무직본부 정책국장님과 홍성학 대학무상화평준화국민운동본부 상임공동대표님, 토론자로 나서주실 이재진 전국학교비정규직노조 정책실장 직무대행님과 홍석화 대학노조 정책국장님, 양육자의 입장에서 더 풍성한 토론을 만들어주실 백운희 정치하는엄마들 활동가님까지, 바쁘신 와중에도 토론회에 마음과 시간을 내주신 모든 분들께 감사의 인사를 드립니다.

끝으로 오늘의 토론회를 함께 주최하고 준비한 민주노총, 공공운수노조, 대학노조 동지들, 민주당 고민정 의원, 진보당 정혜경 의원께도 감사의 말씀을 전합니다. 고맙습니다.

# 인 사 말

더불어민주당
국회의원 **고 민 정**

교육은 우리 삶의 필수재입니다.

교육을 통해 우리는 각자의 삶을 좀 더 풍부하게 만들어나갈 수 있습니다. 그렇기 때문에 원하는 누구나 교육에 쉽게 접근할 수 있는 사회가 바람직한 사회일 것입니다.

사회경제적 배경과 성별, 출신 등에 관계없이 평등한 기회를 가질 수 있는 사회를 만들 책임이 우리에겐 있고, 그런 사회는 공정한 교육의 토대를 만드는 것에서 부터 시작할 수 있습니다. 우리가 〈유치원부터 대학까지 공공성 강화〉를 주제로 오늘 머리를 맞대는 이유입니다.

그러나 어느 순간 대한민국 사회에는 '부모찬스'라는 말이 유행하게 됐고, 한국은 경제력에 비해 사회이동성지수가 상대적으로 낮은 나라 중 하나가 됐습니다. 과거엔 교육을 통한 계층 이동이 가능했지만, 오늘날엔 소득과 자산격차가 교육 격차로 그대로 이어지고, 안타깝게도 계층 이동의 사다리는 끊어진 사회가 됐습니다.

끈끈한 바닥과 끈끈한 천장으로 표현되는, 사회이동이 일어나기 힘든 불평등 사회를 조장하는 데 사교육 또한 중요한 역할을 하고 있습니다. 개인의 경제적 능력에 따라 교육이 좌우되는 사회는 결코 정의롭다고 하지 못할 것입니다. 교육에 참여할 공정한 기회는 정의로운 사회의 토대이자 뼈대입니다.

교육의 공공성을 강화하기 위한 노력이 없었던 건 아닙니다. 국공립 유치원 및 초등 돌봄교실 지속 확충을 통한 학부모의 돌봄 부담 완화, 고교 무상교육, 국가장학금 확대 등 유아에서 대학까지 교육의 공공성을 강화하기 위한 정책을 꾸준히 추진해왔습니다.

그러나 경제적 여건에 관계없이 고등교육의 실질적 기회를 제공하기 위해서는 더 큰 걸음을 내딛어야 하는 것도 사실입니다. 오늘 토론회가 우리가 함께 걸음을 내딛어야 하는 방향을 찾아나가는 소중한 시간이 될 것입니다.

소중한 지혜와 의견을 모아주신 발제자 토론자 선생님들께 감사드립니다. 토론회 준비를 위해 애써주신 민주노총, 공공운수노조, 대학노조, 서비스연맹 관계자분들께도 깊은 감사를 드립니다. 함께 주최해주신 정혜경 진보당 의원님께도 감사드립니다.

교육의 공공성 강화를 위한 입법과 사회적 공론화를 위해 함께 노력해나가겠습니다.
고맙습니다.

# 인 사 말

진보당
국회의원 **정 혜 경**

반갑습니다. 여성 비정규직 노동자 국회의원 정혜경입니다.

모두를 위한 필수 사회서비스 확대, 공공성 강화 연속토론회 아홉 번째 토론입니다. 오늘은 유치원부터 대학까지 공공성 강화를 주제로 한 토론회를 공동 개최하게 되었습니다. 함께해주신 고민정 의원님, 토론회를 준비해주신 민주노총, 공공운수노조, 대학노조, 서비스연맹 위원장님과 여러 간부님께 감사 인사드립니다.

좌장을 맡아주신 조창익 대학 무상화 평준화 국민운동본부 상임공동대표님, 내용을 준비해주신 박성식 공공운수노조 전국교육공무직본부 정책기획국장님, 홍성학 대학 무상화 평준화 국민운동본부 상임공동대표님께도 감사드립니다.

민주노총에서 기획한 이번 필수서비스, 공공성 강화 연속토론회는 세제, 의료, 돌봄, 교육, 연금, 주거, 대중교통, 에너지, 금융 등 다양한 주제를 통해 정부와 국회가 국민의 안정적 생활을 보장하기 위해서 할 일을 제시하고 있습니다.

교육은 필수서비스, 공공서비스의 기본입니다. 하지만, 오랫동안 학교 현장 노동자들과 함께해온 제가 본 교육 현장은, 공교육이 강화되고 안정화된다기보다는 더욱 위태로워지고 있는 것 같습니다. 교육 불평등은 심화하였고, 교육 주체 간 갈등은 커졌습니다. 학생 인권, 교사의 권위, 학부모의 요구는 얽혀 해결방안을 찾기 어렵습니다. 최근에는 저출산과 대학 서열화로 지방대학은 존립마저 위협당하는 실정입니다.

교육복지 문제에서부터 노동문제까지 교육 현장이 풀어야 할 과제가 많습니다. 오늘 토론회를 통해서 이런 문제를 해결할 방향을 정리하고, 여러 주체가 힘을 모으는 계기가 되었으면 합니다.

저는 늘 학교 비정규직 노동자를 대표해 의회 활동하고 있다고 생각하며 일하고 있습니다. 저도 교육의 한 주체라는 생각으로 관심을 가지고 함께하겠습니다. 감사합니다.

발제 1

# 학교 공공성과 복지: 조명받지 못했던 학교의 공적 역할을 드러내다

**박 성 식**

공공운수노조 전국교육공무직본부
정책기획국장

# 학교 공공성과 교육복지:
# 조명받지 못했던 학교의 공적 역할을 드러내다

박성식 사회공공연구원 전문위원 / 전국교육공무직본부 정책기획국장

## 1. 들어가며

학교가 변하고 있다. 그러나 변화 과정이나 지향에 대한 사회적 논의나 총체적 비전은 논의된 적이 없다.

변화의 핵심 요인 중 하나는 양극화와 저출생, 지방소멸 등 한국 사회 근본 문제로부터 출발한다. 이 위기는 다시 교육 불평등과 지역 간 교육여건 차별로 드러나며, 이에 대한 공교육의 책임과 대응을 사회는 요구하고 있다.

위기에 관한 교육계의 해법으로 교육당국과 교육계는 **부지불식 간에** '교육복지'[1]를 주목한다. 교육부가 발족한 '미래교육돌봄연구회'는 '23. 11. 16. 열린 '늘봄학교 발전방안 논의를 위한 정책토론회'에서 아래와 같은 문제의식을 담은 권고문을 발표했다.

---

1) **교육복지** : 학생들의 전인적 성장 등 "교육의 공적 목적을 달성하기 위해 모든 사람들에게 제공되는 제반 공적 교육지원 체계"로 정의할 수 있으며, 학생 누구라도 교육과정 적응에서 소외되지 않도록 국가책임 아래 지원하는 공적 서비스를 말한다. 이러한 교육복지는 학교의 기본 역할로 정의되거나 제도화된 바 없으며, 특정 '취약계층을 지원하는 일개 사업(교육복지 우선 지원사업 등)'으로 협소하게 이해되는 경우가 많다. 그러나 본 주제발표에서는 일개 사업이 아닌 급식부터 방과후과정, 상담, 특수교육 지원 등 학교에서 이뤄지는 다양한 공적 지원을 포괄적으로 이르는 총체적 개념으로 제시하고자 한다.

늘봄학교는 지금까지 한국사회가 시도하지 않았던 새로운 길입니다. 가르침에서만 정체성을 찾았던 학교에 '교육과 돌봄'이 융합되는 변화입니다. 교육·돌봄의 융합이 갖는 개념이 무엇인지 아직 우리는 더 찾아가야 합니다. 그러나 한 가지 확실한 것은, 우리가 지금까지 알았던대로 가르치기만 하고, 또 돌보기만 해서는 아이들의 건강하고 행복한 성장, 그리고 우리 사회의 미래를 보장받기 어렵다는 점일 것입니다.

'미래교육돌봄연구회'는 저출생·고령화 등 인구 위기가 전면적 상황에서, 새로운 사회적 계약을 위한 사회적 실험으로서 늘봄학교의 교육복지적 성격을 강조했다고 볼 수 있다. 오늘날 인구 위기는 끊기 어려운 악순환의 고리가 형성됐다. 산업 구조 변화로 인해 신산업이 수도권에 집중되며 지방 인구 유출과 수도권 인구 유입이 심화됐고 수도권 부동산 시세 폭등을 야기했다. 산업 생태계가 수도권의 일부 대기업 중심으로 좁아지고 있으며, 양극화와 임금 격차는 계속해서 확대 중이다. 부동산 시세 폭등은 혼인 비용을 높이고, 청년들의 사회 진출 시기가 늦어지는 문제는 혼인율과 출생률에 직접 영향을 미친다.

'교육복지'는 사회적 위기의 악순환에 대처하는 공교육의 주요 방안이 될 수 있다. 돌봄[2]의 사회화는 혼인으로 인한 경제적·사회적 부담을 직접 완화하기 때문이며, 그뿐만 아니라 자녀들의 다양한 '교육 소외' 극복을 지원함으로써 교육 불평등을 완화하고, 더 나아가 공적 지원에 기반한 아이 성장의 결과 미래세대의 경제 불평등 해소에도 간접적으로 기여하기 때문이다.

그러나 지금까지의 교육복지 정책들(급식, 돌봄, 상담, 특수교육, 학교도서관 등)은 ▲사업 소관 부처 및 집행 구조가 매우 파편적이어서 총체성이 없고▲예산, 인력, 조직을 지원하는 제도의 근거 또한 다양한 법령 등에 연관성이나 방향성 없이 흩어져 있다. 이러한 교육복지의 파편화와 분산성 때문에 교육계조차 교육

2) 이때의 돌봄은 좁은 의미의 '초등돌봄교실' 또는 '늘봄학교' 프로그램의 의미가 아닌, ▲식생활 ▲정서적 지원 ▲경제·환경·신체적 불평등 등으로 인한 제반 여건의 차등 해소 지원 등 포괄적 의미의 '돌봄'을 의미한다.

복지에 대한 총체적 인식과 비전이 없는 것은 물론이고, 각 교육복지 사업이 상호 조응하여 상승효과를 일으키기는커녕 오히려 정책의 임시성과 중복성이 동시에 나타나는 게 현실이다.

이렇듯 교육복지에 대한 총체적 인식과 비전의 부재에 따라 파생되는 대표적 문제는 다음과 같다.

첫째, ▲학생에 대한 직접적인 재정 지원뿐 아니라, 학교의 각종 지원 정책을 실행하는 공공부문 비정규직인 교육공무직의 정체성이나 그 인력체계를 어떻게 마련할 것인지, ▲이들 인력이 제공하는 공적 지원이 수혜자(학생)에게 어떤 방식으로 전달되도록 제도화할 것인지에 대해서는 제대로 논의된 적도 없다.

둘째, 교육복지에 대한 사회적 요구는 분출하고 있으나 오히려 교육복지에 대한 총체적 인식과 비전 없이 사회적 요구에 임시로라도 빠르게 대응하려다 보니 각종 땜질식 처방들을 양산하게 됐다. 그 결과 교사들이 항변하듯 학교에 부담을 가중시킨 것은 물론이고, 공교육에 신자유주의를 도입하여 불안정·저임금 비정규직 인력을 양산해 온 것도 바로 교육복지에 대한 사회적 인식이 부재한 탓이며, 이것이 오늘날 학교의 모습이다.

이러한 문제는 최근 20년 여야 어떤 정부를 가릴 것 없이 계속 누적돼왔으며, 현 정부가 구성한 미래교육돌봄연구회조차 이제는 교육복지 인력에 대한 고려를 간과해선 안 된다는 취지로 아래와 같이 주문했다.

> 학교 현장 전문가의 부담만 가중시킨다면 늘봄학교 도입은 의미가 없습니다. 부담만 잔뜩 짊어진 교사와 돌봄전담사가 지속 가능하게 아이들이 행복하게 자랄 수 있는 교육과 서비스를 제공할 수는 없기 때문입니다. 늘봄학교 운영 지원체계를 확실하게 구축해서 우리 선생님들의 부담을 획기적으로 감소할 필요가 있습니다.

한국의 교육복지는 하나의 패러다임으로 인식된 적이 없으며, 정규 교육과정처럼 총체적 시스템도 존재한 적이 없다. 이제 학생의 성장과 교육 불평등 해소는 부모나 가정의 헌신에만 의존해서는 대처할 수 없다. 공적 시스템의 종합적 지원이 필요하며, 그러한 공적 지원 시스템을 안정적으로 구축하기 위해서는 공교육 안에 새로운 담론과 이에 근거한 새로운 사회적 합의가 필요하다. 이를 위해 본 주제발표가 제기하는 것은 교육복지의 총체적 체계화이며 교육 공공성[3]에 그치지 않는 학교 공공성[4] 확립이다.[5]

## 2. 학교공공성과 교육복지

교육복지에 대한 사회적 요구가 증대하는 시대에 맞춰 교육복지를 일개 사업이 아닌 넓은 의미로 해석해야 할 필요성이 높다. 다시 말해 교육복지가 교육 본래의 공적목적 달성에 점점 더 중요한 영향을 미친다는 점을 고려할 때, 교육 및 학교 공공성에 대한 담론을 새롭게 모색할 필요성이 있다. 이를 위해 본 발표에서는 교육분야 공공성에 대한 확장된 담론으로서 ‘학교공공성’을 아래와 같은 도식으로 요약해 제시한다. 아래 도식 중 ‘교육 기회의 공공성’과 ‘교육을 통해 달성하는 목적의 공공성’ 요소는 ‘교육 공공성’ 담론에 관한 기존 연구들에서 이미 여러 차례 조명이 이뤄진 바, 본 발제문에서는 ‘교육환경의 공공성’에 관하여 집중적으로 논하고자 한다.

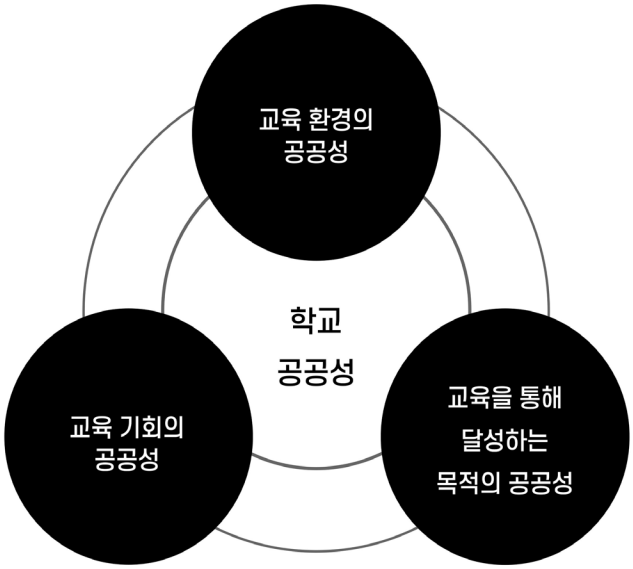
---

3) **교육 공공성** : 공동체성에 입각해 교육과정 교수학습의 지향과 철학, 범위, 평가 방식 등을 다루는 사회적 패러다임으로서, 경쟁교육과 입시 문제 등 상당히 논쟁적이고 이념적인 교원 중심의 영역이다.

4) **학교 공공성** : 사회와 시대의 변화에 따라 학교의 역할과 시스템을 어떻게 구축할 것인가의 문제로서, 교육정책에서든 교육운동에서든 교육 공공성과 구별하여 뚜렷하게 개념화하거나 주목한 바가 없다. 가족의 파편화와 심각한 저출생 등으로 인해 관련 정책들이 각각 국가 책임의 공적 과제로 다뤄지고 있으나, 총체적 비전을 갖고 체계적으로 논의된 적이 없으며, 교육공무직 중심 영역이다.

5) 공공운수노조 부설 사회공공연구원은 워킹페이퍼 「교육환경 등 교육소외 유발 요인 저감 담론으로서 ‘학교공공성’ 개념 제안: 교육복지 발전 방안 모색을 중심으로(김한올, 박성식, 2023)」을 통해 기존 교육복지 운영의 한계를 조명하고, 한국 최초로 ‘학교공공성’ 개념을 소개하고 있다.

[그림] 학교공공성 담론의 기초 도식




교육환경이라는 개념을 구성하는 개별 요소로는 ①교육이 이뤄지는 공간적 환경 ②교육 편의 및 접근성 보장 환경 ③식생활, 보건, 안전, 정서반응 등 학교 내 제반 생활환경 ④학생 개인의 사회관계망(돌봄망)을 구성하는 환경 등을 생각해 볼 수 있다. 이들 각각의 요소를 개선하기 위해서는 직접적 설비 개선이나 학생에 대한 재정적 지원뿐 아니라, 이를 운영하고 지원하는 공공부문 제반 인력 등 운영체계를 어떻게 마련할 것인지, 나아가 이들 인력이 제공하는 공공서비스가 수혜자(학생)에게 어떤 방식으로 전달되도록 설계할 것인지를 함께 고려해야 한다.

대표적인 교육공무직 사례를 살펴보자. 최초에 교육공무직은 중구난방 학교별 채용으로 도입되었다가, 현재는 대부분 시도교육감 직고용 직종으로 전환되었다. 그러나 이러한 과정은 정책 변화의 결과라기보다는 노조 투쟁의 결과인데, 즉 '교육공무직'이라는 넓은 층위의 개념에서는 인력운영 정책 방향이 수립된 적이 없다.

게다가 시도별로 달리 각 시도교육감의 인사관리 방침에 따라 ▲직무범위 ▲보

수체계 ▲교육훈련 ▲취업규칙상의 각종 처우가 상이하게 운영된다. 공립학교는 제도적 측면에선 광역자치단체의 자치 사무로 구분됨에 따라 중앙행정부처 중 소관 부처인 교육부가 인사관리 정책에 대한 기준조차 일률적으로 적용하기가 어렵다고도 볼 수 있지만, 큰 틀의 교육체제 운영이나 정책은 교육부가 이끌고 있다는 점에서 전국적 인력운영 체계의 부재는 지방교육 자치라는 취지 이전에 교육복지 인력운영의 정책적 근거와 방향이 없고, 그에 따라 비체계적 인력을 양산해온 결과임을 볼 수 있다.

다시 말하지만 이러한 문제점은 학교에 비정규직을 양산한 정책적 배경이기도 하다. 즉 통상적으로 비정규직의 양산은 비용절감과 고용탄력성 추구라는 경제적 배경만 주목해왔는데, 공교육분야에 있어선 교육복지에 대한 총체적 정책 비전의 부재와 그에 따른 인력운영에 대한 지속성·체계성이 부재하여 나타난 문제이기도 하다는 점을 새롭게 인식할 필요가 있다.

이러한 문제점은 결국 ▲첫째, 학생을 둘러싼 다양한 공적 교육환경 조성에 기여하는 다양한 직군 및 직종 간 유기적 업무 설정을 저해하고, ▲둘째, ‘교육환경의 공공성’이라는 관점 위에 교육복지가 폭넓게 논의되지 않고 매우 협소하게 ‘취약계층에 대한 선별적 복지’ 수준 논의에 그치게 하는 영향을 미쳤다

나아가 이러한 문제점은 교육공무직을 넘어 학교 내 다양한 직군 간 협력적 관계 설정이 아닌 위계적 관계를 조장했고, 제도적·문화적으로 고착되면서 학교 구성원 간 유기적 업무 수행을 저해하며 갈등만 조장하는 구조로써 작용해왔다.

## 3. 교육공무직과 학교공공성

현재 전국적으로 17만~20만 명 규모로 운영되는 교육공무직원은 학교별 회계로 채용 및 운영된다는 뜻의 ‘학교회계직원’에서 그 기원을 찾을 수 있다. 교육복지 등 학교에 대한 시대적 요구를 수용하기 위해 필요한 제반 인력의 형성을 신자유주의적 기조에 따라 저임금 노동시장에 의탁한 결과, 공교육에 유래없는 규모의 비정규직 인력이 양산된 것이다. 이후 노동조합이 설립되고 이들에 대한 직무 범위와 각종 처우 및 노동 조건, 노동환경, 임금체계를 개선하고 기준을 마련하는 투쟁을 거치며 현재의 교육공무직원 제도가 불완전하게나마 자리 잡게 되었다.

그러나 여전히 지역별 차등의 합리적 사유가 없는 경우에도 근무일수, 근무시간, 수당 등 차이가 현존하는 데다가, 직무범위나 임금체계를 설정함에 있어서도 기초적인 직무평가조차 수반되지 않은 것이 현실이다. 작년 서이초 사태로 촉발된 교육노동자 보호 이슈 또한 학교 내 다양한 기능이 조직적·체계적·유기적으로 작동하지 못하고 임의적인 인력체계 운영과 분절적인 직무 수행이 기저 원인으로 작용한 측면도 있다. 교육공무직원은 앞선 학교공공성 담론을 통해 제시한 다양한 교육소외 유발 요인 해소를 위한 여러 유관 직무를 수행하고 있다. 이를 유기적으로 엮어내는데 향후 학교 공공성 개념을 통한 정책과 제도가 요구된다. 이를 위해 가장 대표적인 방안은 ‘교육복지 기본법’ 제정이다.

[표] 교육소외 유발 요인 해소를 위한 연관 직무 범위 및 유관 교육공무직 직종

| 교육소외 유발 요인 | | 연관 직무 범위 | 유관 교육공무직 직종 |
|---|---|---|---|
| 교육환경 | 공간적 환경 | 위생 | 환경실무사(시설미화원) |
| | | 시설 | 시설관리원 |
| | 편의 및 접근성 환경 | 특수교육 | 특수교육지도사, 특수방과후교육사 |
| | 제반 생활환경 | 상담 | 전문상담사 |
| | | 급식 | 영양사, 조리사, 조리실무사 |
| | | 안전 | 시설당직원 |
| | | 정서반응 | 전문상담사, 교육복지사 등 |
| | 사회관계망 | 지역사회 | 교육복지사, 교육복지조정자, 사회복지사 |
| | | 돌봄 | 유치원방과후전담사, 돌봄전담사, 방과후코디 |
| 교육기회 | 물리적 접근 편의성 | 통학 | 통학지도사 |
| | 식이 접근성 | 식생활 | 영양사 |
| | 독서 경험 | 도서관 | 사서 |
| | 사회 통합 | 통합교육 | 특수교육지도사, 특수방과후교육사 |
| | 경제적.환경적 기회 | 사례관리 | 교육복지사, 교육복지조정자, 사회복지사 |

# 대학 무상교육의 의미와 실현 방안

발제 2

**홍 성 학**

대학무상화 · 평준화국민운동본부
상임대표

# 대학 무상교육의 의미와 실현 방안

**홍 성 학**
**(대학무상화·평준화국민운동본부 상임공동대표)**

## 1. 머리말

○ 현재 많은 대학들이 정부의 재정 지원은 낮고, 등록금 의존도가 높은 상태에서 2009년 이후 계속된 등록금 동결 유도 정책으로 인해 재정상 어려움을 호소하고 있다.
- 더욱이 지방대학들은 학령인구 감소 상황에서 더 어려움을 맞이하고 있다.
- 일부 지방대학들은 입시 등록률을 높이기 위해 등록금을 낮추거나 장학금을 지급했다.

○ 한편 올해 들어 일반대학 26곳, 전문대학 18곳이 등록금을 올리는 등 정부의 규제를 감수하고서라도 등록금을 인상하고자 하고, 등록금 자율화를 주장하는 목소리가 나오고 있다.

○ 그러나 우리나라 대학의 등록금은 세계적으로 높은 수준이어서 등록금을 대학 자율에 따라 인상하는 것은 정부의 재정지원 비율을 더욱 낮추게 하고, 대학 간 등록금과 교육·연구 여건의 격차를 심화시키게 된다. 교육 불평등을 심화시킬 수 있다.

○ 따라서 등록금을 낮추면서 대학 간 등록금과 교육·연구 여건의 격차를 해소하여 교육의 불평등성을 해결하고 고등교육의 질과 격을 높이기 위해서는 정부의 고등교육 재정을 늘려 공공성을 강화해야 한다.

○ 대학 공공성을 강화하여 등록금을 낮추어 대학의 무상교육을 실현하는 것은 강화된 공공성을 바탕으로 교육의 평등한 기회를 만들고, 대학의 질과 격을 전반적으로 상향 평준화시켜 대학 서열화를 해소하고, 고등교육생태계를 건실화시키는 의미를 갖는다.[1)]
- 이런 점에서 대학 공공성 강화, 대학 무상교육 실현은 지방대학을 육성하고 지역균형발전을 도모하는데도 효과적이다.
- 그리고 초·중등교육을 대학서열을 바탕으로 한 지나친 입시위주 경쟁 교육으로부터 탈피시켜 정상화하는데도 역할하게 된다.

○ 이러한 대학 무상교육이 갖는 의미에 근거해 보아, 대학 무상교육은 가능성 여부에 따라 해도 되고 안 해도 되는 것이 아니다. 대학 무상교육의 의미를 살려 내도록 가능한 방안을 마련해야 한다.

○ 본 글에서는 먼저 대학 무상교육의 주요 의미를 살펴보고 대학 무상교육의 실현 방안을 모색하고자 한다.

---

1) 본 글에서 '대학 상향 평준화'는 전체 대학의 교육·연구 여건의 질을 전반적으로 고르게 조절하여 교육·연구 여건의 질적 격차를 해소하고 높여가는 의미로 사용

## 2. 대학의 무상교육의 의미: 대학 교육의 공공성 강화

### 1) 대학 교육과 공공성

○ 사전적 의미로 공공성은 '한 개인이나 단체가 아닌 일반 사회 구성원 전체에 두루 관련되는 성질'을 뜻한다.[2)]

○ 그리고 교육이 사회에 미치는 영향력이 매우 커서 '기승전교육'이라는 표현이, 대학이 초·중등교육에 미치는 영향력이 매우 커서 '기승전대학'이라는 표현이 일반화되어 있을 정도이다.

○ 이런 의미에서 당연히 고등교육(고등직업교육을 포함한 의미로 사용)은 공공성의 대상이고 고등교육을 담당하고 있는 대학은 공공성을 갖추어야 한다.

○ **「헌법」**과 **「교육기본법」**을 비롯한 **교육관계법령**은 고등교육을 담당하고 있는 대학이 공공성을 갖추어야 함을 잘 명시하고 있다.
- **「헌법」 제31조 제1항**은 "모든 국민은 능력에 따라 **균등하게 교육을 받을 권리**를 가진다."라고 하고, **「헌법」 제31조 제5항**은 "국가는 평생교육을 진흥하여야 한다."라고 하여 교육의 공공성을 분명히 하고 있다.
- 그리고 **「헌법」 제31조 제6항**에서 "학교 교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다"라고 하여 **「교육기본법」을 비롯한 교육관계법령**을 통해 교육의 공공성을 법제화하도록 하였다.
- 실제 **「교육기본법」**에서 교육의 공공성과 관련된 내용을 확인할 수 있다. **「교육기본법」 제3조(학습권)**는 "모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다."라고, **제4조(교육의 기회균등)제1항**은 "모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 **교육에서 차별을 받지 아니한다.**"라고, **제7조(교육재정)제1항**은 "국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다."라고, **제9조(학교교육)제2항**은 "학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다."라고 하는 등 교육의 공공성에 관한 내용을 규정하고 있다.
- **「국립학교 설치령」 제20조(경비부담 등)제1항**은 "이 영에 따라 설립된 학교의 운영에 필요한 경비는 국고에서 부담한다."고 하여 국립학교의 공공성에 대해 규정하고 있다.
- **「사립학교법」 제1조(목적)**에서는 "이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고, **공공성을 앙양**함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다"하여 사립학교 역시 교육기관으로서 교육의 공공성을 갖추고 앙양해야 함을 적시하고 있다.

○ <세계인권선언> 등 **국제 인권규범**에서도 고등교육의 기회균등과 무상화를 촉구하고 있다.[3)]

---

2) 국어사전
3) 대학 무상화·대학평준화 추진본부 연구위원회(2021.7.), 대한민국 대학혁명, 살림터, 76쪽

- **<세계인권선언> 제26조 1에서** “모든 사람은 교육 받을 권리가 있다. 적어도 초등교육과 기본교육 단계에서는 무상교육을 실시해야 한다. 초등교육은 의무적으로 실시해야 한다. 보통 사람들이 큰 어려움 없이 기술교육과 직업교육을 받을 수 있어야 한다. 고등교육은 오직 학업능력으로만 판단하여 **모든 사람에게 똑 같이 개방되어야 한다.**”라고 하였다.
- **<경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약> 제13조의 2 (c)**에서는 “고등교육은 모든 적당한 수단에 의하여, 특히 **무상교육의 점진적** 도입에 의하여, 능력에 기초하여 모든 사람에게 동등하게 개방된다.”라고 하였다.

### 2) 낮은 대학 교육의 공공성 현황

○ 앞에서 살펴본 「헌법」과 「교육기본법」, 그리고 여러 교육관계법령은 교육의 공공성을 명시하고 있을 뿐만 아니라 그 내용으로 보아 교육 공공성은 **교육 경비의 공적 책임성, 교육기회의 평등성, 교육 목적의 이행성(교육기관의 정체성)**이라는 3측면을 실현하는데 있다고 할 수 있다.

○ 그러나 고등교육의 공공성은 매우 부족한 상태이다. 즉 교육 경비의 공적 책임과 평등성, 그리고 교육 목적의 이행성 측면 모두 제대로 실현되지 못하고 있을 뿐만 아니라 매우 약한 상태이다.

#### (1) 낮은 교육 경비의 공적 책임성

○ 교육 경비의 공적 책임성이 이행되지 못하고 있는 원인으로 **불안정한 ‘저지원·고비용·저효과’의 정부재정지원**을 들 수 있다.

○ 초·중등교육의 경우는 안정적인 지방교육재정교부금을 통해 재정지원이 이루어지고 있지만 고등교육의 경우는 안정적으로 재정지원이 이루어지지 않고 있다.
- 앞에서 살펴 보았듯이 **「교육기본법」 제7조(교육재정)제1항**은 “국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.”라고 규정하고 있다.
- 그러나 **「고등교육법」 제7조(교육재정)제1항**은 “국가와 지방자치단체는 학교가 그 목적을 달성하거나, 재난 등 급격한 교육환경 변화의 상황에서 교육의 질을 관리하는 데 필요한 재원(財源)을 지원하거나 **보조할 수 있다**”라는 정도로 규정하여 고등교육 경비에 대한 공적 책임을 분명하게 규정하지 않고 있다.

○ 실제 OECD 자료와 비교하면 우리나라는 고등교육 이수율은 높지만 정부 재원은 반대로 매우 적은 상태임[4)]
- **<표 1>**에서 보듯이 우리나라 고등교육 이수율은 청년층(25~34) 69.6%, 성인(25~64) 52.8%로 OECD 47.2%, 40.4%보다 훨씬 높다.

4) 교육부 보도자료, 「경제협력개발기구(OECD) 교육지표(2021~2023)」 결과 발표

### <표 1> 고등교육 이수율 현황

(단위: %)

| 기준연도 | 구분 | 25~34세 | 25~64세 |
|---|---|---|---|
| 2022년 | 한국 | **69.6** | 52.8 |
| | OECD 평균 | **47.2** | 40.4 |
| 2021년 | 한국 | 69.3 | 51.7 |
| | OECD 평균 | 46.9 | 41.1 |
| 2020년 | 한국 | 69.8 | 50.7 |
| | OECD 평균 | 45.5 | 40.3 |
| 2019년 | 한국 | 69.8 | 45.0 |
| | OECD 평균 | 50.0 | 39.6 |

- 그러나 **<표 2>**에서 알 수 있듯이 고등교육에 대한 **GDP 대비 공교육비**에서 우리나라 정부 재원은 2018년과 2019년 0.6%, 2020년 0.7%로 OECD 평균 2018년과 2019년 0.9%, 2020년 1.0%보다 매우 낮다.
- 그리고 **<표 3>**에서 보듯이 우리나라의 '정부지출 대비 고등교육 지출 비율'은 **2020년 기준 2.4%로** OECD 국가 평균인 2.7%보다 낮은 수준으로 나타났으며, 2016년부터 비율이 감소세를 보이고 있다.[5)]
- 한편 2014년부터 2021년까지 중앙정부 고등교육 재정지원 규모의 연평균 증가율은 4.7%로 늘어났지만 **정부 총지출(6.9%) 및 교육부 지출(6.2%)보다 낮아**, 중앙정부의 고등교육 재정지원이 정부 총지출 및 교육부 지출에서 차지하는 비중은 2014년 대비 2021년 감소했다.[6)]
- 여기에다가 등 **국가장학금지원의 증가**로 실질 고등교육 재정 지원 예산은 감소하기도 했다.[7)]

### <표 2> 고등교육에 대한 GDP 대비 공교육비

(단위: %)

| 구분 | 2018년 기준 | | | 2019년 기준 | | | 2020년 기준 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 정부 | 민간 | 합계 | 정부 | 민간 | 합계 | 정부 | 민간 | 합계 |
| 한국 | 0.6 | 0.9 | 1.6 | 0.6 | 0.9 | 1.5 | 0.7 | 0.9 | 1.6 |
| OECD 평균 | 0.9 | 0.4 | 1.4 | 0.9 | 0.5 | 1.5 | **1.0** | 0.5 | 1.5 |

* 한국의 GDP: (2019년) 1,924.5조 원, (2020년) 1940.7조 원
* 우리나라는 해외재원을 민간재원에 포함하여 산출하나, OECD 기준상 민간재원과 해외재원을 별도 산출
* 동 수치는 반올림한 값으로 부분의 합이 전체와 다를 수 있음/동 수치는 최종재원 기준

5) 국회예산정책처(2023.11.), 고등교육 재정지원 분석, 51쪽~53쪽
6) 국회예산정책처(2023.11.), 고등교육 재정지원 분석, 요약 3쪽
7) 한국교육개발원(2019.12.), 고등교육 정부 재정 확보 방안 연구, 50쪽, 80쪽

**<표 3> 정부지출 대비 정부 부담 고등교육 지출 비율**

(단위: %)

| 구분 | 2016년 | 2017년 | 2018년 | 2019년 | 2020년 |
|---|---|---|---|---|---|
| 한국 | 2.9 | 2.8 | 2.8 | 2.4 | 2.2 |
| OECD 평균 | 2.9 | 2.9 | 2.9 | 2.8 | 2.7 |

- 그리고 **<표 4>**에서 보듯이 2020년 고등교육의 학생 1인당 공교육비 지출액에서 우리나라는 $12,225로 OECD 평균 $18,105의 **3분의 2** 수준에 불과하다.

**<표 4> 학생 1인당 공교육비(2020년 회계연도 기준)**

(단위 : $)

| 구분 | 초등교육 | 중등교육 | 고등교육 |
|---|---|---|---|
| 한국 | 13,278 | 17,038 | **12,225** |
| OECD 평균 | 10,658 | 11,942 | **18,105** |

- 반면에 공교육비에 대한 민간 의존도 비중이 높아 우리나라 대학의 등록금이 높다. 2019년 국공립대학의 연평균 등록금은 $4792로 2018년도 $4,886 대비 0.1% 정도 올랐고 자료 제출 국가 중 **8번째**로 높았으며, 사립대학은 2019년 $8,582로 2018년 $8,578보다 약간 올랐고 **7번째**로 높았다.[8)]
- 다른 나라에 비해 상대적으로 사립대학(일반대학 79.8%, 전문대학 94.6%)이 많아 높은 등록금을 지출하고 있다.

### (2) 낮은 교육 경비의 평등성

○ 교육 경비(기회)의 평등성을 확보한다는 것은 궁극적으로 대학 간 등록금 차별과 등록금 의존도를 없애고, 학생 1인당 교육지원비의 차별을 없애는 것이고 교육 여건을 골고루 조절하여 대학을 상향 평준화하는 것이다.

○ 그러나 정부의 재정 지원의 불평등과 사립대학 법인의 책무성 미비 등으로 대학 간 교육 경비의 평등성이 매우 낮다.

○ 먼저 대학 간 정부재정 지원의 불평등은 **특정 대학에 대한 지원의 집중, 수도권 대학과 지방대학 간 불평등, 일반대학과 전문대학 간 불평등 지원**에서 잘 나타나고 있다.
- **<표 5>**는 2019년 교육부 및 교육부 외 타 부처의 대학 재정 지원이 상위 10개 대학에 집중되어 있음을 보여 준다.[9)]
- 교육부 지원의 경우 상위 10개 대학 지원액은 교육부 전체 지원액의 **24.2%**를 차지하고

8) 교육부 보도자료(2021),「경제협력개발기구(OECD) 교육지표 2021」결과 발표, 부록 1. 참고
9) 대학교육연구소(2021),「2019년 정부 대학 재정 지원 분석」,『대교연 현안보고』통권 22호

있고, 교육부 외 타 부처의 지원액이 지원의 경우 상위 10개 대학이 **41.3%**를 차지하고 있다.

- 더욱이 교육부 외 타 부처 지원의 경우 상위 10개 대학 중 지방 대학 수가 더 적음을 알 수 있다.

**<표 5> 2019년 교육부 및 교육부 외 타 부처 대학재정지원(일반지원) 상위 10개 대학**

(단위: 백만 원, %)

| 교육부 | | | | 교육부 외 타부처 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 대학명 | 소재지 | 금액 | 비율 | 대학명 | 소재지 | 금액 | 비율 |
| 서울대 | 서울 | 98,153 | 3.9 | 서울대 | 서울 | 272,487 | 9.9 |
| 연세대 | 서울 | 70,438 | 2.8 | 연세대 | 서울 | 178,124 | 6.5 |
| 성균관대 | 서울 | 63,970 | 2.6 | 고려대 | 서울 | 148,610 | 5.4 |
| 고려대 | 서울 | 62,985 | 2.5 | 성균관대 | 서울 | 110,575 | 4.0 |
| 부산대 | 부산 | 62,215 | 2.5 | 한양대 | 서울 | 79,339 | 2.9 |
| 경북대 | 대구 | 58,592 | 2.4 | 부산대 | 부산 | 78,719 | 2.9 |
| 전남대 | 광주 | 53,284 | 2.1 | 포항공대 | 경북 | 77,377 | 2.8 |
| 전북대 | 전북 | 46,450 | 1.9 | 경북대 | 대구 | 66,902 | 2.4 |
| 충남대 | 충남 | 45,348 | 1.8 | 경희대 | 서울 | 63,368 | 2.3 |
| 강원대 | 강원 | 41,628 | 1.7 | 한국기술교대 | 충남 | 60,339 | 2.2 |
| 소계 | | 603,063 | **24.2** | 소계 | | 1,135,841 | **41.3** |
| 전체 | | 2,487,108 | 100.0 | 전체 | | 2,750,961 | 100.0 |

* 주 1) 학자금지원, 국공립 경상비지원 제외
* 주 2) 전체 : 교육부 소관 4년제 대학 198교 및 전문대학 136교 대상 지원액
* 주 3) 본교와 분교 분리

- **<표 6>**에서 보듯이 학생 1인당 교육비에서 대학 간 차이가 난다. <표 6>은 2023.10.12. 정의당 이은주 의원실에서 발표한 자료로 전체적으로는 **포항공대가 1억 2,408만 원**으로 가장 많았고, 2022년 재학생 5천명 이상 일반·교육대학 가운데에서는 **서울대가 5,804만 원**으로 가장 많았다.[10)]
- <표 6>에는 나와 있지는 않지만 서울 주요 15개교의 평균은 2,250만 원이고, 지방거점국립대 9개교 평균은 2,230만 원, 국공립대 38개교 평균은 2,011만 원으로 서울 주요 대학 평균보다 낮다.[11)]

10) 연합뉴스(2023.10.12.), 학생 1인당 교육 투자, 서울대가 최고…2위 연세대의 1.5배
11) 연합뉴스(2023.10.12.), 학생 1인당 교육 투자, 서울대가 최고…2위 연세대의 1.5배

### <표 6> 일반 및 교육대학의 학교별 학생 1인당 교육(투자)비

(단위: 만 원)

| 국공립 | | 사립 | | 전체 | | 재학생 5천명 이상 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 서울대 | 5,804 | 포항공대* | 12,408 | 포항공대* | 12,408 | 서울대 | 5,804 |
| 전남대 | 2,412 | 대전가톨릭대* | 6,198 | 대전가톨릭대* | 6,198 | 연세대 | 3,994 |
| 경북대 | 2,384 | 한국기술교육대* | 4,359 | 서울대 | 5,804 | 고려대 | 3,209 |
| 충북대 | 2,369 | 수원가톨릭대* | 4,128 | 한국기술교육대* | 4,359 | 성균관대 | 3,017 |
| 부산대 | 2,313 | 연세대 | 3,994 | 수원가톨릭대* | 4,128 | 가톨릭대 | 2860, |
| 목포해양대* | 2,262 | 치의과학대* | 3,694 | 연세대 | 3,994 | 한림대 | 2,822 |
| 충남대 | 2,229 | 금강대* | 3,318 | 치의과학대* | 3,694 | 한양대 | 2,769 |
| 목포대 | 2,153 | 고려대 | 3,209 | 금강대* | 3,318 | 아주대 | 2,718 |
| 전북대 | 2,141 | 성균관대 | 3,017 | 고려대 | 3,209 | 연세대(미래) | 2,450 |
| 한국해양대 | 2,136 | 영산신학대* | 2,881 | 성균관대 | 3,017 | 전남대 | 2,412 |

* 학교명 옆의 *은 재학생 5천 명 미만. 예컨대 대전가톨릭대 54명 등

- **<표 7>**은 교육부와 교육 외 타 부처의 지원에서 수도권 대학의 대학당 지원액이 지방 대학의 대학당 지원액보다 많음을 보여준다.[12)]
- 특히 타 부처 지원의 경우 수도권 대학은 대학 수는 116개교로 지방 대학 218개교보다 적지만, 지원액에서는 1조 5,823억 원으로 지방 대학 지원액 1조 1,687억 원보다 많고, 대학당 지원액에서는 **136억 원**으로 지방대학 지원액 **54억 원의 3배** 수준에 이르고 있다.

### <표 7> 2019년 교육부 및 타 부처 대학재정지원(일반지원) 현황

(단위: 교, 백만원)

| 구분 | 수도권 | | | 지방 | | | 전체 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 대학수 | 금액 | 대학당 | 대학수 | 금액 | 대학당 | 대학수 | 금액 | 대학당 |
| 교육부 | 116 | 1,023,540 | **8,824** | 218 | 1,463,569 | **6,714** | 334 | 2,487,108 | 7,446 |
| 교육부 외 타부처 | | 1,582,273 | **13,640** | | 1,168,688 | **5,361** | | 2,750,961 | 8,236 |
| 전체 | | 2,605,813 | **22,464** | | 2,632,256 | **12,075** | | 5,238,069 | 15,683 |

* 주 1) 학자금지원, 국공립 경상비지원 제외
* 주 2) 교육부 소관 4년제 대학 198교 및 전문대학 136교 대상
* 주 3) 본교와 분교 분리

12) 대학교육연구소(2021), 「2019년 정부 대학 재정 지원 분석」, 『대교연 현안보고』 통권 22호

- **일반대학과 전문대학** 간의 교육 경비 지원의 불평등성도 심하다. 2020년 강득구 의원실 자료에 의하면 일반대학의 학생 1인당 공교육비는 OECD 평균 **68%**이고, 전문대학의 학생 1인당 공교육비는 OECD 평균 **46.6%**에 불과하다.[13)]
- **<표 8>**은 2019년 정부의 대학재정지원 현황을 보여주고 있는데, 일반대학에 대한 일반 지원은 4조7,720원억 원이었고, **전문대학에 대한 일반 지원은 4,661억 원으로 일반대학의 10분의 1정도에 불과**했다.[14)] 서울대학교 한 개 대학이 2020년 정부로부터 지원받은 4,860억 원보다 적다. 더욱이 일반대학보다 전문대학에 소득 수준이 낮은 가정의 학생들이 더 많이 입학하는 것으로 알려져 있다.[15)]
- 2020학년도 학교 수에서 일반대학 58.2%, 전문대학 41.8%이고 학생수에서 일반대학 76.1%, 전문대학 23.9%여서 학생 수를 고려하더라도 전문대학에 대한 지원액의 비율이 대략 일반대학의 30% 이상 정도는 되어야 한다.[16)]

**<표 8> 2019년 정부 대학 재정 지원 현황**

(단위: 백만 원, %)

| 구분 | 학자금 지원 | | 국공립 지원 | | 일반 지원 | | 합계 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 | 금액 | 비율 |
| 대학 | 2,707,568 | 25.6 | 3,100,808 | 29.3 | **4,772,017** | 45.1 | 10,580,393 | 100 |
| 전문대학 | 1,088,911 | 69.4 | 14,339 | 0.9 | **466,052** | 29.7 | 1,569,302 | 100 |
| 전체 | 3,796,479 | 31.2 | 3,115,147 | 25.6 | 5,238,069 | 43.1 | 12,149,695 | 100 |

* 주 1) 간접지원비 제외

* 주 2) 교육부 소관 4년제 대학 198개교 및 전문대학 136개교 대상

- **국공립대학과 사립대학 간 지원의 차별**도 교육 불평등에 크게 작용하고 있다. 2024년 기준으로 일반대학의 경우 193개교 중 79.8%인 154교가 사립대학이고, 전문대학의 경우 130개교 중 94.6%인 123개교가 사립이다.[17)] 그동안 국가는 교육에 대한 국가의 책무성을 사립대학에 떠넘겼던 것이다. 그리고 설립 주체가 다르다는 이유로 국가 재정지원을 국공립대학과 달리 차별하였다.
- 대학에 입학하는 목적이 사적 이익과 관련된다고 하여 개개인에게 책임을 돌려야 한다는 견해도 있다. 그러나 이러한 견해는 **「헌법」에서 제시하고 있는 교육의 공적 기능**을 도외시한 접근이다. 그리고 사립대학이 80%(일반대학 81.7%, 전문대학 93.4%) 이상인 상황에서 **학생의 의지와 상관없이** 사립대학을 선택해야 한다는 점도 간과한 것이다. 상대적으로 높은 등록금을 내며 국립대학보다 사적 이익에 불리한 사립대학에 입학한 것을 사적 이익과 관련된다고 하는 것도 **모순**이다.
- 한편 사립대학의 재학생 입장에서 교육 경비의 불평등성과 관련된 또 하나의 원인으로 **사립대학 법인이 책무성을** 제대로 이행하지 않고 있다는 점을 들 수 있다.

13) 강득구 의원실 보도자료(2020.10.12), 「교육부의 전문대에 대한 예산 소외 심각, OECD 평균 대비 절반에도 못 미쳐」

14) 대학교육연구소(2021), 「2019년 정부 대학 재정 지원 현황」, 『대교연 현안보고』 통권 22호

15) 대학교육연구소(2021), 「2019년 정부 대학 재정 지원 현황」, 『대교연 현안보고』 통권 22호

16) 교육부 보도자료(2020), 「2020년 교육기본통계」 결과 발표

17) 교육부 보도자료(2024.4.28.), 「2024년 4월 대학정보공시 분석 결과 발표」

- 2020년 권인숙 의원실 보도자료에 따르면 2019년도 사립대학 법정부담금 법인부담률에서 사립 일반대학은 **52.8%**, 사립 전문대학은 **19.4%**로 많은 사립대학을 운영하고 있는 학교법인들은 법정부담금을 제대로 부담하지 않고 있다.[18)]
- 심지어 11개 사립대학 법인은 법정부담금을 일체 부담하지 않고 일체를 학교 교비에 전가하고 있기도 하다. 결과적으로 대다수 사립대학의 재학생들은 높은 등록금을 내며 차별받고 있는 셈이다.

### (3) 교육 목적의 불이행성

○ 일반대학과 산업대학, 전문대학 별로 서로 목적이 다른데 그 목적이 안 지켜지고 있는 것이다.
- 「고등교육법」을 비롯하여 관계 법령에서는 다양한 고등교육기관 별로 설립 목적을 규정하고 있다.
- **「고등교육법」 제28조(목적)**는 "대학은 인격을 도야(陶冶)하고, 국가와 인류사회의 발전에 필요한 심오한 학술이론과 그 응용방법을 가르치고 연구하며, 국가와 인류사회에 이바지함을 목적으로 한다."라고 하여 일반대학의 목적을 적시하고 있다.
- **「고등교육법」 제37조(목적)**에서는 "산업대학은 산업사회에서 필요로 하는 학술 또는 전문적인 지식이나 기술의 연구와 연마를 위한 교육을 계속하여 받으려는 사람에게 고등교육의 기회를 제공하여 국가와 사회의 발전에 이바지할 산업인력을 양성함을 목적으로 한다."라고 하여 산업대학의 목적을 명시하고 있다.
- **「고등교육법」 제47조(목적)**는 "전문대학은 사회 각 분야에 관한 전문적인 지식과 이론을 가르치고 연구하며 재능을 연마하여 국가사회의 발전에 필요한 전문직업인을 양성함을 목적으로 한다."라고 하여 전문대학의 목적을 규정하고 있다. 이렇듯 고등교육기관 중에서 대표적인 일반대학, 산업대학, 전문대학 간에는 서로 목적이 다름을 알 수 있다.
- 그러나 최근 상황은 일반대학이 「고등교육법」상 본래의 목적을 이행하지 않고, 산업대학이나 전문대학의 학과를 모방하여 개설하고 고등직업교육기관화되어 버렸다는 것이 널리 알려져 일반화되었다.
- **유은혜 전 국회의원**의 2014년 국정감사 정책자료집에 따르면 2004년에 43개 일반대학에서 전문대학 관련 학과 80개를 설치했고, 2015년에는 108개 일반대학에서 전문대학 관련 학과 303개 학과를 설치했다.[19)] 2015년 이후에는 더 많은 일반대학이 전문대학 관련 학과를 설치했을 것으로 추정된다.

○ 이렇게 된 것은 학령인구가 감소하고 등록금 의존도가 높은 상황에서 입학생들이 선호하는 **취업 위주 인기 학과**를 개설하는 것이 학생충원률을 높여 등록금을 통한 재정확보에 유리하다고 판단한 데 따른 것이다. 그리고 **실용학문**을 지나치게 강조한 데 따른 것이다.

○ 또한 **교육부**의 교육 목적의 이행을 저해하는 **대학정책과 평가**가 큰 역할을 했다.
- 교육부는 97년 이후 많은 전문대학과 산업대학을 일반대학으로 전환시키고 전문대학과

18) 권인숙 의원실 보도자료(2020.10.7.), 「11개 사립대학법인 법정부담금 통째로 학교에 전가」
19) 유은혜 의원(2014.10), 「전문대학 10년의 변화와 박근혜정부 전문대학 정책 진단」, 2014년 국정감사 정책자료집, 29~31쪽

일반대학, 산업대학과 일반대학을 일반대학으로 통합시켰다. 산업대학은 2009년 이후 대거 일반대학으로 전환했다.[20]

- 그러나 교육부는 일반대학으로 전환한 대학으로 하여금 일반대학으로서의 목적을 이행하도록 하기는커녕 대학평가에서 취업률을 강조하며 오히려 취업기관화를 부추겼다. 전문대학과 산업대학에서 일반대학으로 전환한 대학들뿐만 아니라 기존의 일반대학들도 취업기관화되었다.
- 교육부는 **「고등교육법」 제60조(시정 또는 변경 명령 등) 제1항**에 근거해서 「고등교육법」에서 명시한 대학 별 목적을 이행하지 않은 대학에 대해서 시정과 변경을 명해야 하지만, 일반대학이 전문대학 학과를 모방하여 개설하는 것을 방치하고 취업률을 강조하며 취업기관화하도록 부추겼다.
- 결국 상당수의 일반대학은 '일반대학'으로서의 지위를 확보하여 산업대학이나 전문대학보다 대학서열화의 이점을 살려 학생충원률을 높이려고 했던 것으로, 사실상 **'무늬만 일반대학'**으로 전락하였다.
- 대학 목적을 달성하기 위해 재정확보가 수단이 되어야 함에도 반대로 재정확보가 목적이 되고 대학 본연의 목적은 상실되었다. **생존을 위해 생존의의를 저버린 것**이고, 이제는 생존마저 위협받고 있는 실정이다.

### 3) 대학 생명력 약화와 고등교육생태계 부실화

○ 앞에서 살펴 보았듯이 대학의 공공성은 매우 부실하다.

○ 그동안의 역대 정부의 대학정책은 대학의 공공성을 약화시켰다.

- 적은 정부재정을 대학평가를 통해 지원하면서 대학의 정체성과 생존의의를 상실시키고 서열을 강화시키는 **'저지원, 고비용, 저효과'** 정책이었다.
- 대학서열화는 대학의 특성을 상실시키고 **'더 부실대학, 부실대학, 덜 부실대학'**으로 서열화를 촉진시켰다.

○ 낮은 우리나라 대학의 공공성에 의해 약화된 대학의 생명력은 여러 자료에서 나타나고 있다.

- **<표 9>** 국제경영개발대학원(IMD)에서 발표한 대학교육 경쟁력 순위를 보면 2008년에는 55개국 중 53위로 최하위권이었다. 2007년, 2011년, 2015년에는 39위와 38위로 순위가 조금 상승했지만 2019년에는 다시 **63개국 중 55위**로 떨어지는 등 하위권에 머물고 있다.[21]

---

20) 유기홍 의원(2013), 「대학구조개혁 정책 평가와 전환」 정책자료집에 따르면 산업대학은 2009년 이후 대거 일반대학으로 전환하였는데, 이는 이명박 정부가 2008. 9. 23. '**교육환경과 시대의 변화에 따라** 산업대학의 필요성이 약화'되었다는 이유로 정부가 일정 요건만 갖추면 산업대학을 일반대학으로 전환할 수 있도록 「대학·설립운영 규정」에 특례를 신설했기 때문이다.

21) 박성현, 미래한국(2019.10.8.), 「추락하는 대학교육 경쟁력, 이대로 방치할 것인가」

**<표 9> 한국의 국제경영개발대학원(IMD)의 대학교육 경쟁력 순위**

| 구분 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 대상 국가 수 | 61 | 61 | 63 | 63 | 63 | 63 | 63 | 63 | 63 |
| 국가경쟁력 | 25 | 29 | 29 | 27 | 28 | 23 | 23 | 27 | 28 |
| 교육경쟁력 | 32 | 33 | 37 | 25 | 30 | 27 | 30 | 29 | 26 |
| 대학교육 경쟁력 | 38 | 55 | 53 | 49 | 55 | 48 | 47 | 46 | 49 |

- 그런가 하면 국내에서 명문대학이라고 일컬어지는 대학의 경우 논문의 질로 평가하는 세계 대학 순위에서는 하위권에 머물고 있다. 서울대학교는 논문의 질을 기반으로 순위를 매기는 **라이덴 랭킹 2020년 발표에서 평가 대상 1,176개교 중 818위이며, 고려대학교는 853위, 연세대학교는 910위**였다.[22)]
- 낮은 대학교육 경쟁력은 **<표 10>**에서 보듯이 대학 교원 1인당 학생 수가 잘 보여주고 있다. OECD 평균 및 EU23 평균과 비교하면 우리나라는 대학 교원 1인 당 학생 수가 지나치게 많다. 일반대학의 경우 24명으로 OECD 평균 15명의 1.6배이고, 전문대학의 경우 33명으로 OECD 평균 16명의 2.1배 수준이다.[23)]

**<표 10> 우리나라 대학 교원 1인당 학생 수의 국제 비교**

| 구분 | 한국(2020) | OECD(2018) | EU23(2018) |
|---|---|---|---|
| 일반대학 | 24 | 15 | 14 |
| 전문대학 | 33 | 16 | 12 |

* 전문대: 한국농수산대학, 사이버대학 제외
* 일반대: 특별법 법인, 방송통신대, 사이버대, 기술대, 각종학교 제외

- OECD 평균 수준에 맞추려면 일반대학은 학생충원율이 **62.5%**, 전문대학은 **48.55%**이면 되므로 학생충원율 미달을 걱정할 것이 아니라 교원 충원에 더 나서야 함을 보여주고 있는 것이다.[24)]
- 이러한 교수 1인당 학생 수는 **「대학설립·운영규정」상 교원 산출 기준**에도 미치지 못하고 있다.

**<표 11> 「대학설립·운영규정」 상 교원 산출 기준**

| 계열별 | 인문·사회 | 자연과학 | 공학 | 예·체능 | 의학 |
|---|---|---|---|---|---|
| 교원 1인당 학생 수(명) | 25 | 20 | 20 | 20 | 8 |

- 교원이 매우 부족한 상황에서 더구나 단기계약·저임금의 근로조건과 신분이 불안정한 **비정년트랙 전임교원**을 신규 임용 교원의 절반 가까이 임용하고 있음을 **<표 12>**에서 볼 수 있다.[25)]

22) http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=33125
23) 교육부·한국교육개발원(2020), 「OECD 교육지표」
24) 양한주, 한국대학신문(2021.6.11.), 「우리나라 대학 교육의 경쟁력 제고 방안은?」

<표 12> 사립 일반대학 전임교원 신규 임용 현황(2016~2020년)

(단위: 명, %)

| 구분 | | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 정년트랙 | 인원(A) | 715 | 736 | 752 | 771 | 905 |
| | 비율(A/C) | 50.28 | 48.65 | 54.65 | 56.32 | 52.07 |
| 비정년트랙 | 인원(B) | 707 | 777 | 624 | 598 | 833 |
| | 비율(B/C) | 49.72 | 51.35 | 45.35 | 43.68 | 47.93 |
| 계(C=A+B) | | 1,422 | 1,513 | 1,367 | 1,369 | 1,738 |

* 전국 사립 일반대 157개교 88개교 현황

* 윤영덕 의원실이 교육부로부터 받은 자료 분석·정리

### 4) 대학 공공성 강화와 무상교육

○ 앞에서 우리나라 대학교육의 공공성이 매우 낮음을 교육 경비의 공적 책임성과 평등성, 그리고 교육 목적의 이행성이라는 3측면에서 살펴 보았다.

○ 그 결과 교육 복지와 교·직원의 근로조건, 대학경쟁력과 고등교육생태계의 건실도는 낮고, 대학서열화만 강화되었다.

○ 학령인구 감소로 대학의 위기가 도래하고 있다고 하지만, 학령인구 감소를 대학 위기의 원인 중의 하나로 삼을 수는 있지만 대학의 위기를 해결하기 위한 근본 원인(문제점)으로 삼을 수는 없다.

- **공학한림원**은 2022년 대선을 앞두고 발간한 '정책총서에서 "지방대학 정원 미달의 원인이 학령인구 감소 때문이라는 인식이 널리 알려져 있지만 근본적으로 접근해 보면 정부의 재정 지원 방식으로 인해 획일적 기준 아래 **서열화된 교육 시장**에서 구조적으로 발생하는 문제"라고 지적하였다.[26]

○ 대학 위기의 원인으로 학령인구 감소를 삼는 것은 '등록금에 의존하는 대학'이라는 전제하에서 접근하는 것이다. 무상교육을 통해 대학 공공성을 강화하게 되면 학령인구 감소는 오히려 대학교육의 질과 격을 높이는 기회를 주게 된다.

- 앞에서도 살펴 보았듯이 **교원 1인당 학생 수를 OECD 평균 수준으로 높이려면 현재 학생 수 기준으로 학생충원율이 일반대학은 62.5%, 전문대학은 48.5%여야 한다.** 아니면 전임교원 확보율을 대폭 높여야 한다.
- 즉, 학령인구 감소로 인한 학생충원율 미달을 걱정할 것이 아니라 대학교육의 질과 격을 높이는 기회로 삼아야 한다.

○ 현재와 같은 대학 평가와 대학서열을 통해 학생충원율이 낮은 대학을 폐교시키는 대학 구조조정 방식은 몇 개 대학을 줄이는 **양적 구조조정 방식에 불과**할 뿐, 남은 대학의 질과

25) 교수신문(2021.11.15.),「최근 5년 간 신임교수 절반은 비정년트랙」

26) 매일경제(2021.12.22.),「공학한림원 석학들 쓴소리…"교육부, 발전적 해체를"」

격을 높일 수 없고 지역경제에도 나쁜 영향을 미쳐 바람직하지 않다. 전국적으로 입학정원을 조절하면서 **고등교육생태계를 건실화시키는 질적 구조개혁 방식**이어야 한다.

○ 양적 대학 구조개혁이 아니라 획일적인 대학서열화를 해소하고 대학 상향 평준화를 통해 질과 격을 고루 높이는 **'고지원·저비용·고효과'** 재정 정책과 대학 구조개혁이 되어야 한다.
- 대학의 무상교육을 통한 공공성이 강화되면 여러 대학간 등록금과 인건비 격차가 해소되고, 교육과정 공동관리, 공동 사업 관리, 인적 교류, 시설 공동 활용 등을 활성화하는 **대학연합체제 형성**에 효과적이고, 재정의 효율성을 높일 수 있다.
- 또한 대학평가를 위한 학생충원율과 재학생충원율에 연연하지 않게 되어, 교원은 교육과 연구에 열중할 수 있고, 재학생 평가를 강화할 수 있으며, 학생 상담을 소신있게 할 수 있다.

○ 이러한 대학의 질적·격적 전환을 위해 대학교육의 공공성 3측면을 전반적으로 높여야 하는데, 교육 경비의 공적 책임성이 제대로 이루어지지 않은 상태에서는 다른 측면의 실현을 보장할 수 없는 만큼 **공공성 3측면 중에서도 대학 무상교육을 중요시**하게 된다.

## 3. 대학의 무상교육의 실현 방안

### 1) 등록금과 학생 수를 고려한 등록금 무상화

○ 대학 무상교육을 실현하는데 필요한 정부 재정 규모를 학생 수와 평균 등록금 현황을 통해 대략적으로 추산할 수 있다.

○ 전체 대학 420여 개 중 학교수와 학생 수에서 큰 비중을 차지하고 등록금이 높은 일반대학과 전문대학을 중심으로 살펴보고자 한다.
- 먼저 교육부의 대학정보공시 분석 결과 발표 자료와 교육통계 분석자료집, 언론 내용 등을 바탕으로 **<표 13>과 <표 14>, <표 15>**와 같이 정리하였다.[27)28)29)30)31)32)33)34)]
- **<표 13>과 <표 14>, <표 15>**에서 보듯이 전체 대학 중 일반대학과 전문대학이 학교 수와 학생 수에서 큰 비중을 차지하고 등록금이 다른 유형의 대학보다 높음을 알 수 있다.
- **<표 13>에서** 알수 있듯이 2023년 전체 대학 380개(대학원 대학 44개 교를 포함하면 424개) 중 일반대학(교육대학 포함)과 전문대학이 333개로 **87.6%**를 차지하고 있고, 2023년 전체대학 학생 수는 **2,706,252명**(대학원생 336,596명을 포함하면 3,042,848명)이고, 일반대학과 전문대학 학생 수는 **2,379,400명으로 87.9%**를 차지하고 있다.

---

27) 교육부(2020.4.28.), 「2020년 4월 대학정보공시 분석 결과 발표」
28) 교육부(2021.4.30.), 「2021년 4월 대학정보공시 분석 결과 발표」
29) 교육부(2022.4.29.), 「2022년 4월 대학정보공시 분석 결과 발표」
30) 교육부(2023.4.28.), 「2023년 4월 대학정보공시 분석 결과 발표」
31) 교육부(2024.4.28.), 「2024년 4월 대학정보공시 분석 결과 발표」
32) 교육부·한국교육개발원(2023.12.), 「2023 교육통계 분석자료집」
33) 한국대학신문(2020.5.18.), 「[데이터로 본 대학] 2020년 전문대 연평균 등록금 574만 원 '소폭 인하'」
34) 대학무상화·대학평준화 추진본부 연구위원회(2021.7.), 대한민국 대학혁명, 살림터, 98쪽

- 2024년 학생 수 통계를 알 수 없어 <표 13>의 2023년 학생 수와 <표 14>의 2023년 평균 등록금을 곱하여 추산하면, 일반대학 **12조 7,086억 원**(1,870,231명 × 평균 등록금 6,795,200원), 전문대학 **3조 1,193억 원**(509,169명 × 평균 등록금 6,126,300원) 정도가 되어 합하면 **15조 8279억 원 정도**가 된다.
- 여기에다 전체 대학 학생 수 중 12% 정도를 차지하고 있는 다른 유형의 대학의 등록금 총액 **8,151.3억**(326,052명 × 평균 등록금 추정 2,500,000원) 정도를 더해야 한다.

### <표 13> 일반대학과 전문대학 연도별 학교 수와 학생 수 현황(2020년~2023년)

(단위: 개, 명)

| 구분 | 일반대학(분교수) | | 전문대학 | | 전체 대학 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 학교 수 | 학생 수 | 학교 수 | 학생 수 | 학교 수 | 학생 수 |
| **2020년** | 201(5) | 1,996,631 | 136 | 621,772 | 429 | 3,276,327 |
| **2021년** | 200(5) | 1,953,663 | 134 | 576,041 | 426 | 3,201,561 |
| **2022년** | 200(5) | 1,903,790 | 134 | 539,306 | 426 | 3,117,540 |
| **2023년** | 200(5) | 1,870,231 | 133 | 509,169 | 424 | 3,042,848 |

* 주 1) 일반대학에 교육대학(10개)을 포함하였음
* 주 2) 일반대학과 전문대학 외에 기술대학, 원격대학, 사이버대학, 사내대학, 전공대학, 기능대학(폴릭텍 대학), 산업대학, 방송통신대학, 각종학교 등이 있음

### <표 14> 일반대학과 전문대학 연간 평균 등록금 현황(2020년~2024년)

(단위: 원)

| 구분 | 일반대학 | | | 전문대학 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 사립대 | 국공립대 | 평균 | 사립대 | 공립대 | 평균 |
| **2020년** | 7,498,800 | 4,182,700 | 6,726,600 | 5,950,000 | 2,410,000 | 5,740,000 |
| **2021년** | 7,492,100 | 4,184,600 | 6,733,500 | 6,044,500 | 2,364,900 | 5,974,100 |
| **2022년** | 7,523,700 | 4,195,700 | 6,763,100 | 6,068,600 | 2,368,400 | 6,001,200 |
| **2023년** | 7,573,700 | 4,205,600 | 6,795,200 | 6,193,400 | 2,350,000 | 6,126,300 |
| **2024년** | 7,629,000 | 4,211,400 | 6,827,300 | 6,250,200 | 2,376,800 | 6,182,600 |

* 주 1) 평균등록금: 전체등록금(학과별·학년별 등록금×학과별·학년별 입학정원)의 합 / 전체 학과별·학년별 입학정원의 합
* 주 2) 일반대학의 국공립대에는 교육대학을 포함하였음

### <표 15> 2020년 과학기술원, 사이버대, 폴릭텍대 연간 평균 등록금 현황

(단위: 원)

| 구분 | 과학기술원 | 사이버대 | 폴릭텍대 |
|---|---|---|---|
| **2020년** | 4,211,000 | 2,547,000 | 2,332,000 |

○ 우리나라 고등교육 예산을 OECD 평균 수준인 GDP의 1% 수준으로 확보할 경우 2023년 우리나라 실질 **GDP 1,968.8조 원으로 하여 산출하면 19.7조 원 정도가 되어** 무상교육이 현실적으로 가능하다.
- 앞으로 GDP는 더 늘어나고 학령인구가 감소한다는 점을 고려하면 현실적 가능성은 더 높아진다.
- 그러나 2009년부터 등록금이 동결되었기 때문에 평균 등록금에 물가인상율을 반영하여 현실적 가능성을 확인하는 것이 필요하다.

### 2) 단계적 대학 무상화

○ 정부의 재정확보와 대학의 공공성을 실현하는 과정을 고려해 보았을 때 대학의 무상교육을 일시에 이루어내는 것은 어려울 수 있어 단계적 무상화를 검토하게 된다.

○ 단계적 무상교육을 진행하는데 있어 먼저 **현행 국가장학금을 고등교육재정 지원 예산으로 편입**하고 편입한 만큼 대학등록금을 줄여가는 방식을 검토해야 한다. 이렇게 하면 대학의 일반경비 지원이 늘어나면서 등록금을 낮추는 이중의 효과를 갖게 된다.
- 정의당이 2022년 기준 등록금 수입과 국가장학금을 기준으로 산출한 결과는 **6조 3,771억 원(등록금 수입 11조 992억 원, 국가장학금 4조 7,221억 원)**이었다.[35]

○ 다음 무상화 방식으로 **학년별로 연차적으로 진행하는 방식**을 생각해 볼 수 있다.[36]
- 4학년부터 진행하여 2~4개년에 걸쳐 1학년까지 무상화를 완료하는 것이다.

○ 그리고 **모든 학년 학생을 대상으로 3개년 계획을 수립하여 진행**하는 것을 생각해 볼 수 있다.[37]
- 첫 번째 해에는 반값등록금을 실현하고, 두 번째 해에는 75%, 세 번째 해에는 100%를 지원하는 방식으로 진행할 수 있다. 진보당은 22대 국회의원선거 공약으로 이 방식을 택하였다.[38]
- 이 방식이 앞의 방식에 비해 모든 학생들에게 골고루 등록금 경감의 혜택을 제공할 수 있다.

○ 일반대학보다 등록금이 낮고 상대적으로 가계 소득이 낮은 학생들이 입학하는 **전문대학부터 무상화**하는 것도 생각해 볼 수 있다.
- 강문상 인덕대 교수는 2021년 전문대학생 43만 5056명으로, 그리고 평균 등록금을 595만원으로 하여 계산하면 약 2조 6,000억 원이 필요하다고 하였다. 그리고 매년 국가장학금이 약 1조 원 정도 되어 전문대학 무상교육에 들어가는 추가소요액은 약 **1조 5,000억 원 정도** 규모라고 하였다.[39]

---

35) 정의당 제22대 총선 공약 발표(2024.1.10.),「지방대부터 대학 무상교육」
36) 대학무상화·대학평준화 추진본부 연구위원회(2021.7.), 대한민국 대학혁명, 살림터, 102쪽
37) 대학무상화·대학평준화 추진본부 연구위원회(2021.7.), 대한민국 대학혁명, 살림터, 102쪽
38) 교수신문(2024.3.28.),「22대 총선, '대학 무상교육' 단계적 추진 공약」
39) 강문상(2021.9.1.), <한국대학신문 수요논단>,「전문대학의 '무상교육'」

- **정의당**이 2022년 등록금과 국가장학금 규모를 기준으로 **전문대학 무상교육** 소요예산을 산출한 결과는 **1조 2,070억 원(국공립 전문대 44억 원, 사립 전문대 1조 2,026억 원)**이었다.[40]
- 한편 앞의 **<표 13>**과 **<표 14>**의 2021년 전문대학 학생 수와 평균 등록금으로 계산하면 **3조 4,413억 원**(576,041명 × 평균 등록금 5,974,100원)이 되고, 2022년 학생 수와 평균 등록금으로 계산하면 **3조 2,365억 원**(539,306명 × 평균 등록금 6,001,200원)이 된다. 여기서 국가장학금 1조 원 정도 만큼을 빼면 2조 2천억 원~ 2조 4천 억원 정도가 된다.

○ 국공립대학부터 무상화하는 것도 생각해 볼 수 있다.
- 정의당은 2022년 기준 등록금과 국가장학금 규모를 기준으로 산출한 결과 **7,092억 원(국공립전문대 44억 원, 국공립 일반대 7,048억 원)의 예산**이 소요될 것으로 예상했다.[41]

○ 지방대학부터 무상화하는 것도 생각해 볼 수 있다.
- 정의당은 2022년 기준 등록금과 국가장학금 규모를 기준으로 산출한 결과 **3조 6,271억 원(비수도권 일반대학 3조 114억 원, 전문대 6,157억 원)** 소요될 것으로 예상했다.[42]

○ 더불어민주당 제22대 총선 공약에서 국립대와 전문대를 전액 무상화(국립대학법인도 포함)하고 사립 일반대학은 반값 등록금 실현을 제시했다.[43]
- 더불어민주당 공약을 정의당의 2022년 기준 산출액을 바탕으로 결합하여 계산해 보면 모두 **4조 7,3075억 원(국립 일반대 7,048억 원, 전문대 1조 2,702억 원(국립 전문대 44억 원, 사립 전문대 1조 2026억 원), 사립 일반대 반값 등록금 2조 7,325억 원)**이 소요된다.

○ 국립 일반대와 전문대, 지방사립 일반대부터 무상화하는 것도 생각할 수 있다.
- 정의당의 2022년 기준 산출액을 바탕으로 결합해서 계산해 보면 모두 **4조 9,864억 원(국립 일반대 7,048억 원, 전문대 1조 2,702억 원, 지방사립 일반대 3조 5,057억 원)**이 소요된다.

### 3) 등록금 무상화의 한계와 질적 교육·연구 여건의 조성을 위한 무상화

○ 등록금을 무상화하는 것은 완전한 무상화라고 할 수 없다.
- 현재 사립대학의 재정 수입 중 등록금 수입 의존도는 **50% 정도**를 차지하고 있어 등록금만 무상화하는 것은 대학 전체 재정의 50% 정도만 무상화하게 된다는 한계가 있다.[44]
- 2009년부터 등록금이 동결되어 등록금 의존도가 낮아졌는데, 동결된 등록금을 중심으로 무상화를 추진하면 실질적인 물가상승분이 반영된 등록금을 적용할 수 없다.
- 또한 현재 대학 유형별, 계열별 등록금에서 많은 차이가 있어, 물가상승분을 반영한 평균 등록금을 기준으로 재정을 마련하는 것을 우선 생각할 수 있다.

---

40) 정의당 제22대 총선 공약 발표(2024.1.10.),「지방대부터 대학 무상교육」
41) 정의당 제22대 총선 공약 발표(2024.1.10.),「지방대부터 대학 무상교육」
42) 정의당 제22대 총선 공약 발표(2024.1.10.),「지방대부터 대학 무상교육」
43) 더불어민주당 제22대 총선 공약(2024.3.27.),「대학무상교육으로 교육의 기본권을 보장하겠습니다」
44) 뉴시스(2023.12.27.), 작년 사립대 등록금 의존율 51.4% '10년 새 최저'...동결 영향 추정

- 그러나 등록금 무상화의 한계를 넘어서기 위해서는 궁극적으로는 **OECD 평균 1인당 공교육비를 기준 목표**로 정하는 등 필요한 재정 기준을 산정하여 실질적인 대학 재정을 지원하면서 무상화를 추진하는 것이 교육·연구 여건의 질을 높여 바람직하다고 할 수 있다.
- 2019년 한국교육개발원의 **<고등교육 정부 재정 확보 방안 연구>**에서는 우리나라 고등교육 1인당 공교육비를 OECD 평균으로 설정하여 산정하면 총 교육비가 **2020년 37조 9,710억 원**이 되고, 학령인구가 감소함에 따라 2027년에는 **30조 9,239억 원**으로 줄어든다고 하였다.(일반대와 전문대 재학생 수 예측치, 대학원생 추정치 포함)[45]
- 이 총교육비는 앞에서 2023년 학생 수와 평균 등록금을 기준으로 산출한 무상화 필요 재원 **16조 6,430.3억 원(**일반대학 12조 7,086억 원, 전문대 3조 1,193억 원, 기타 8,151.3억 원)의 두 배(현재 대학 재정 수입의 50% 정도가 등록금)에 대학원생 교육비를 더한 추정치와 비슷하다.
- 따라서 2023년 실질 GDP가 1968.8조 원이므로 OECD 평균 수준의 1인당 공교육비를 마련하고 고등교육의 질과 격을 높이기 위해서는 고등교육에 대한 정부 재원이 GDP 대비 **1.53% 이상**(30조 원 정도 이상)은 되어야 한다.

○ 학부생뿐만 아니라 대학원생까지의 무상화를 실현해야 한다.
- 현재 많은 무상화 논의는 대학원을 포함시키지 않고 있다.
- 학문생태계의 건실화를 위해 대학원 무상화를 함께 검토하고 실현해야 한다.

## 4. 안정적 고등교육 재정 확보를 위한 법률 제·개정

○ 대학 무상화를 위해서는 안정적인 정부 재정확보가 필요한데, 이를 뒷받침하는 법률 제·개정이 필요하다.
-「고등·평생교육지원특별회계법」개정,「고등교육재정교부금법」제정 등

### 1)「고등·평생교육지원특별회계법」개정

○「고등·평생교육지원특별회계법」은 2022. 12. 31. 제정되어 2025. 12. 31까지 한시적으로 효력을 갖기 때문에 연장을 위한 개정 논의가 22대 국회에서 필요하다.

○「고등·평생교육지원특별회계법」은 초·중등 교육 예산의 주요 재원인 교육세를 활용해 대학 등에 투자할 수 있도록 특별회계 세입으로 전환하는 것인데, 법 제정 당시 초·중등 예산을 가져온다는 점, 한시적이고 안정적이지 않다는 점 등에 대한 비판적 견해들이 있었다.

### 2)「고등교육재정교부금법」제정의 필요성

○ **<표 16>**에서 보듯이 17대 국회 중 2004. 11. 4. 박찬석 의원(열린우리당)이 처음 대표발의한 후 18대, 19대, 20대, 21대 국회에서도 계속 발의했고 진보, 보수로 분류되는 정당 모두 발의했음을 알 수 있다.[46]

45) 한국교육개발원(2019.12.), 고등교육 정부 재정 확보 방안 연구, 136쪽

- 19대 국회에서는 한명숙의원이 새정치민주연합 1호 법안으로 발의하기도 하였다.

**<표 16> 「고등교육재정교부금법」(안) 발의 현황**

| 번호 | 발의 일자 | 발의 의원 | 비고 |
|---|---|---|---|
| 1 | **2004.11.04.** | 박찬석(열린우린당) 등 41인 | - 17대 국회 임기만료 폐기 |
| 2 | 2009.02.05. | 신학용(민주당) 등 10인 | - 고등교육장학재정교부금법<br>- 18대 국회 임기만료 폐기 |
| 3 | 2009.11.13. | 김우남(통합민주당) 등 13인 | - 18대 국회 임기만료 폐기 |
| 4 | 2009.11.23. | 임해규(한나라당) 등 16인 | - 18대 국회 임기만료 폐기 |
| 5 | 2011.06.07. | 권영길(민주노동당) 등 10인 | - 18대 국회 임기만료 폐기 |
| 6 | 2012.05.30. | 한명숙(새정치민주연합) 외 126인 | - 19대 국회 임기만료 폐기 |
| 7 | 2012.06.13. | 정진후(진보정의당) 등12인 | - 19대 국회 임기만료 폐기 |
| 8 | 2013.07.03. | 정우택(새누리당) 등 13인 | - 19대 국회 임기만료 폐기 |
| 9 | 2016.12.26. | 서영교(더불어민주당) 등 10인 | - 무소속에서 더불어민주당으로 전환<br>- 20대 국회 임기만료 폐기 |
| 10 | 2017.03.20. | 윤소하(정의당) 등 10인 | - 20대 국회 임기만료 폐기 |
| 11 | 2017.10.10. | 안민석(더불어민주당) 등 11인 | - 20대 국회 임기만료 폐기 |
| 12 | 2021.10.27. | 서동용(더불어민주당) 등 9인 | - 21대 국회 임기만료 폐기 |

○ 안정적 재정 확보를 통해서 대학의 공공성을 확보하기 위해 「고등교육재정교부금법」이 필요한 이유, 「고등교육재정교부금법」의 의미에 대해서 기존에 발의되었던 「고등교육재정교부금법」(안)의 제안 이유와 목적을 통해 알 수 있다.

○ 먼저 기존에 발의되었던 「고등교육재정교부금법」(안) 중 <표 17>에 정리했듯이 대표적으로 20대 국회에서 발의했던 윤소하 의원의 발의(안)과 21대 국회에서 발의했던 서동용 의원의 발의(안)에 나오는 제안이유를 통해서 「고등교육재정교부금법」의 의미를 알 수 있다.

- 두 명의 의원 모두 제안이유에서 고등교육에 대한 정부 재정부담률이 OECD 평균 수준에 많이 미치지 못한다는 점을 지적하고 국가차원의 안정적인 고등교육재정 확보와 지원정책이 필요하다고 하였다.
- **윤소하 의원**은 등록금 부담 해소 외에 특별히 전임교원의 법정기준을 지키지 못하고 있는 점, 시간강사의 처우가 열악한 점 등을 지적하고 이를 해결하기 위해 안정적 재정 확보가 필요하다고 하였다.
- **서동용 의원**은 지방대학의 위기 극복, 수도권과 비수도권 간 고등교육 격차 해소, 4차산업혁명시대 고급인재 양성 체계 마련 등을 특별히 강조하였다.

46) 「고등교육재정교부금법」 발의(안), 17~21대 국회

**<표 17>「고등교육재정교부금법」의 제안이유**

| 대표발의 의원 | 제안이유 |
|---|---|
| 윤소하 | 우리나라 국내총생산(GDP) 대비 고등교육의 정부 재정부담률이 2013년 기준 0.9% 수준으로 OECD 평균인 1.1%에 미치지 못하는데, 이에 비해 민간의 고등교육 재정부담률은 1.3%로 OECD 평균 0.5%에 비해 현저하게 높은 실정이다. 이렇게 고등교육에 대한 국가적 지원이 미흡함으로 인해 학생 및 학부모들의 대학등록금 부담이 여전하다.<br>정부는 국가장학금을 통해 이러한 부담을 경감하고 있다고 하지만 민간의 고등교육 재정 부담이 여전히 높다는 점에서 시급히 해결해야 할 필요가 있다. 또한 대부분 대학들은 **전임교원의 법정기준**을 지키지 못하고 있으며, 이를 대체하고 있는 **시간강사의 처우**가 매우 열악한 상황에서 고등교육의 제반 문제를 해소하기 위해서는 **국가차원의 안정적인 고등교육재정 확보와 지원정책**이 절실히 필요하다. |
| 서동용 | 우리나라 고등교육에 대한 공공부문 투자규모는 GDP 대비 0.7% 수준으로 OECD 주요국 평균인 1.1%에 크게 못미치고 있고, 이중 개인에게 지급되는 국가장학금을 제외하면 0.4% 수준으로 고등교육의 공공성 확대와 대학 경쟁력 강화를 위한 국가 투자는 매우 부족한 실정이다.<br>이로 인해 우리나라 대학의 재정 운영은 등록금에 과도하게 의존하고 있어 학생과 학부모는 세계 최고 수준의 등록금을 마련하느라 고통을 겪고 있고, 학령인구 급감으로 대학은 기초 경쟁력을 유지하기 위한 기본적인 교육재정 확보조차 어려운 상황이다.<br>급격한 학령인구 감소로 인한 **지방대학의 위기 극복, 수도권과 비수도권 간 고등교육 격차 해소, 4차산업혁명시대 고급인재 양성 체계 마련, 가계 등록금 부담 완화** 등 고등교육과 관련된 문제를 해소하기 위해서는 **국가차원의 안정적인 재정 확보와 지원정책**이 필요하다. |

○「고등교육재정교부금법」(안)의 목적을 통해서도 「고등교육재정교부금법」의 필요성과 의미를 알 수 있다. <표 18>에는 대표적으로 20대 국회에서 발의했던 서영교 의원, 윤소하 의원, 안민석 의원의 발의(안)과 21대 국회에서 발의했던 서동용 의원의 발의(안)에 나오는 목적을 정리했다.

- 네 명 의원의 발의(안)의 목적에서 공통적으로 안정적 정부 재정 확보를 통해 대학의 공공성을 확보하고 균형있는 발전을 도모하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

**<표 18>「고등교육재정교부금법」의 목적**

| 대표발의 의원 | 제1조(목적) |
|---|---|
| 서영교 | 고등교육기관의 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 **공공성 확대하고 고등교육의 균형있는 발전과 대학의 특성화 및 대학경쟁력 강화 도모** |
| 윤소하 | 고등교육기관의 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 **공공성 확대** 및 **균형있는 발전**을 도모 |
| 안민석 | 고등교육기관의 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 **공공성 확대와 균형발전, 대학의 특성화 및 경쟁력 강화를 도모함** |
| 서동용 | 고등교육기관의 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 **공공성을 확대하고 고등교육의 균형발전과 대학의 경쟁력 강화를 도모함** |

○ 「고등교육재정교부금법」(안)에서는 사립대학이 비리·부정을 저지르거나 책무를 다하지 않았을 때는 교부를 제한하도록 하여 사립대학의 공공성을 강화하도록 하고 있다.

- 예를 들어 **<표 19>**은 21대 국회에서 서동용의원이 발의한「고등교육재정교부금법」발의(안) 중에 나오는 교부금 교부 제한 내용이다.

**<표 19> 서동용 의원 발의 「고등교육재정교부금법」(안)의 교부 제한 내용**

제7조(보통교부금의 교부협약 등) 제2항

1. 교육부의 대학 기본역량 진단 등에서 국고재정지원 제외 대상 고등교육기관으로 지정된 경우
2. 학교법인이 대통령으로 정하는 금액 이상을 해당 고등교육기관 운영의 경비로 충당하지 아니한 경우
3. 해당 고등교육기관의 최근 3년간 평균 재학생 수가 학교규칙으로 정한 학생 정원의 100분의 50에 해당되는 인원에 미달하는 경우
4. 해당 고등교육기관의 내부 구성원 간의 분쟁·소송 진행 등으로 이 법의 목적을 달성하기 어려운 경우 등 대통령령으로 정하는 사유에 해당하는 경우

○「고등교육재정교부금법」제정의 취지를 살리면서 국가사무인 고등교육 업무의 특성상 대학에 바로 재정교부하는 것이 가능한지에 대한 검토가 필요하다.

## 5. 맺음말

○ 우리나라의 대학은 재정의 상당 부분을 학생들의 등록금에 의존하고 있고, 학생들은 높은 등록금을 내고 있다. 대학 간에 등록금 격차도 크다.

○ 한편 정부의 낮은 재정지원과 대학 평가에 따른 지원, 일부 대학에의 쏠림 지원은 획일적인 대학서열을 부추기고 대학의 질과 격을 떨어트려 '더 부실대학, 부실대학, 덜 부실대학'으로 서열화시켰다. 그리고 재정지원의 서열화로 학생들의 균등하게 교육받을 권리를 침해하였다.

○ 즉 고등교육에 대한 안정적인 정부의 재정지원을 바탕으로 대학 공공성이 제대로 이루어지지 않은 상태에서 **'저지원·고비용·저효과'**의 대학 정책이었다.

- 학생들은 대학서열 체제하에서 치열한 입시를 통해 대학에 입학하였지만 대학의 교육경쟁력은 세계 순위에서 하위권이다.

○ 이제 대학 무상화를 바탕으로 대학의 공공성을 강화하는 **'고지원·저비용·고효과'**의 대학정책으로 대전환해야 한다.

- 교육 경비의 공적 책임성을 강화하여 대학 무상화를 실현하고 이를 바탕으로 교육 경비의 평등성과 교육 목적의 이행성을 함께 실현하여 대학의 생명력을 살리고 고등교육생태계를 건실화시켜야 한다.
- 지방대학을 육성하고 지역균형발전을 도모해야 한다.
- 대학서열화를 해소하고 초·중등교육을 지나친 입시위주 경쟁 교육으로부터 탈피시켜 정상화시켜야 한다.

○ **대학 등록금 무상화는 충분히 가능하다.** 단순히 등록금의 무상화가 아니라 교육·연구 여건의 질과 격을 높이는 무상화를 실현할 수 있다. 의지의 문제이다.

- 제22대 총선을 앞두고 더불어민주당은 "대학무상교육으로 교육의 기본권을 보장하겠습니다"라고 하면서 국립대와 전문대 전액 무상, 사립 일반대 반값 등록금을 공약으로 발표하였고, 정의당은 "지방대학부터 무상교육"을 공약으로 발표하였으며. 진보당은 단계별로 반값등록금부터 시작하여, 75%, 100% 무상교육을 완성해가는 안을 제시하는 등 정치권이 나선 것은 바람직하다.
- 22대 국회에서「고등교육재정교부금법」제정 등 안정적인 재정 확보를 위한 제도 마련이 이루어지기를 기대한다.

# 참고자료


1. 강득구 의원실 보도자료(2020.10.12), 교육부의 전문대에 대한 예산 소외 심각, OECD 평균 대비 절반에도 못 미쳐
2. 강문상(2021.9.1.), <한국대학신문 수요논단>, 전문대학의 '무상교육'
3. 교육부 보도자료(2020),「2020년 교육기본통계」결과 발표
4. 교육부·한국교육개발원(2020),「OECD 교육지표」
5. 교육부 보도자료(2021~2023),「경제협력개발기구(OECD) 교육지표」결과 발표
6. 교육부 보도자료(2020.4.28., 2021.4.30., 2022.4.29., 2023.4.28.,2024.4.28.),「대학정보 공시 분석 결과 발표」
7. 교육부·한국교육개발원(2023.12.),「2023 교육통계 분석자료집」
8. 국회예산정책처(2023.11.), 고등교육 재정지원 분석
9. 권인숙의원 보도자료(2020.10.7.), 11개 사립대학법인 법정부담금 통째로 학교에
10. 더불어민주당 제22대 총선 공약(2024.3.27.),「대학 무상교육으로 교육의 기본권을 보장하겠습니다」
11. 대학 무상화·대학 평준화 추진본부 연구위원회(2021.7.), 대한민국 대학혁명, 살림터
12. 대학교육연구소(2021),「정부 대학 재정 지원 분석」,『대교연 현안보고』통권 22호
13. 박성현(2019.10.8.), <미래한국>, 추락하는 대학교육 경쟁력, 이대로 방치할 것인가
14. 박정원(2022. 4.), 대학 무상교육의 구상,
15. 양한주(2021.5.10.), <한국대학신문>, 퇴화하는 고등교육 재정… '대학의 질' 저하로 국가 경쟁력 훼손될 것
16. 양한주(2021.6.11.), <한국대학신문>, 우리나라 대학 교육의 경쟁력 제고 방안은?
17. 유기홍 의원 정책자료집(2013), 대학구조개혁 정책 평가와 전환
18. 유은혜 의원 정책자료집(2014.10), 전문대학 10년의 변화와 박근혜정부 전문대학 정책 진단
19. 정의당 제22대 총선 공약(2024.1.10.),「지방대부터 대학 무상교육」
20. 한국교육개발원(2019.12.), 고등교육 정부 재정 확보 방안 연구
21. 교수신문(2021.11.15.), 최근 5년 간 신임교수 절반은 비정년트랙
22. 교수신문(2024.3.28.), 22대 총선, '대학 무상교육' 단계적 추진 공약
23. 교수신문(20224.4.29.), 동결기조에도 4년제 26곳·전문대 18곳 등록금 인상
24. 뉴시스(2023.12.27.), 작년 사립대 등록금 의존율 51.4% '10년 새 최저'...동결 영향 추정
22. 동아일보[사설](2013.12.28.), 대학 교육비 OECD 최하위권인데 또 등록금 동결하란 정부
25. 매일경제(2016.9.23.), B급 논문만 줄줄이… 이름값 못하는 서울대
26. 매일경제(2021.12.22.), 공학한림원 석학들 쓴소리…"교육부, 발전적 해체를"
27. 연합뉴스(2023.10.12.), 학생 1인당 교육 투자, 서울대가 최고…2위 연세대의 1.5배
28. 한국경제신문(2015.10.29.), 세계대학평가 비즈니스 '봉' 한국대학
29. 한국대학신문(2015.10.18.), 울며 겨자 먹기... 한국대학은 세계 평가기관의 봉인가
30. 한국대학신문(2020.5.18.), [데이터로 본 대학] 2020년 전문대 연평균 등록금 574만 원 '소폭 인하'
31. http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=33125
32.「고등교육재정교부금법」발의(안), 17대 ~ 21대 국회
33.「헌법」,「고등교육법」등 교육관계 법령

## 부록 1. 대학 등록금(학부 수업료 기준, 2년마다 조사)

(단위 : $, 미국달러의 구매력지수(ppp) 환산액)

| 구분 | 국공립 | | 사립(독립형) | |
|---|---|---|---|---|
| | '17~'18학년도 | '19~'20학년도 | '17~'18학년도 | '19~'20학년도 |
| 영국(잉글랜드)[4] | 12,038 | 12,330 | a | m |
| 미국 | 8,804 | 9,212 | 29,478 | 31,875 |
| 칠레 | 7,361 | 8,317 | 6,577 | 7,368 |
| 아일랜드 | 8,708 | 8,304 | m | m |
| 일본 | 5,090 | 5,177 | 8,541 | 8,798 |
| 캐나다 | 5,493 | 5,060 | a | a |
| 호주[2] | 4,961 | 5,024 | 9,223 | 9,226 |
| **한국** | **4,785** | **4,792** | **8,578** | **8,582** |
| 라트비아[4] | 4,348 | 4,768 | 4,714 | 5,243 |
| 뉴질랜드[3] | 4,541 | 4,584 | m | 4,376 |
| 리투아니아 | – | 4,048 | – | 3,773 |
| 헝가리 | – | 3,834 | – | 4,284 |
| 이스라엘 | 3,141 | 2,753 | 6,890 | 9,004 |
| 네덜란드 | 2,577 | 2,652 | m | m |
| 이탈리아 | 1,953 | 2,013 | 6,802 | 7,338 |
| 스페인 | 1,782 | 1,768 | 7,926 | 10,342 |
| 벨기에(네덜란드어권)[5] | 655 | 1,239 | m | m |
| 오스트리아[2] | 936 | 952 | m | m |
| 프랑스 | 240 | 233 | m | m |
| 벨기에(프랑스어권) | 542 | 191 | a | a |
| 독일[2] | 136 | 148 | 5,011 | 5,187 |
| 노르웨이 | 0 | 0 | 5,765 | 5,742 |
| 핀란드[3] | 0 | 0 | a | 0 |
| 스웨덴[3] | 0 | 0 | a | 0 |
| 덴마크 | 0 | 0 | a | m |
| 터키 | – | 0 | – | 0 |
| 에스토니아 | – | 0 | – | 9,161 |
| 스위스 | 1,305 | – | 3,238 | – |
| 포르투갈 | 1,529 | – | m | – |
| 그리스 | 0 | – | a | – |
| 슬로바키아 | 0 | – | 2,059 | – |
| 슬로베니아 | 0 | – | 0 | – |

주 1) 참고년도는 국가별로 다름. 호주, 독일은 2018년, 칠레, 한국, 뉴질랜드, 이스라엘은 2019년, 영국, 미국, 스페인, 에스토니아는 2018/19년, 아일랜드, 핀란드는 2020/21년이며, 나머지 국가는 2019/20년 기준임

2) 호주, 오스트리아, 독일은 정부 의존형 사립 교육기관이 독립형 사립 교육기관에 포함됨

3) 뉴질랜드, 핀란드, 스웨덴은 독립형 사립 교육기관 대신 정부 의존형 사립 교육기관 데이터가 수록됨

4) 영국(잉글랜드), 라트비아는 국공립 교육기관 대신 정부 의존형 사립 교육기관 데이터가 수록됨

5) 벨기에(네덜란드어권)는 국공립 교육기관과 정부 의존형 사립 교육기관이 결합된 자료임
6) 등록금을 받지 않는 교육기관의 경우 등록금을 0으로 표기, 이번 조사에 포함되지 않은 경우 – 로 표기함.
7) a : 해당사항 없음, m : 자료 미제출
8) 한국의 PPP 환율 : (‘18년) 870.77원/$ → (’19년) 868.57원/$
9) 2017/18년 등록금 조사에 대한 「OECD 교육지표 2019」는 2019년 기준 2018년 PPP(852.69원/$)를 적용했고, 「OECD 교육지표 2020」은 2020년 기준 2018년 PPP(870.77원/$)를 적용함

# 토론 1

**이 재 진**

서비스연맹 전국학교비정규직노동조합
정책실장 직무대행

# 사회양극화를 해결하는 학교교육이 필요성

-학교와 세상을 바꾸는 교육운동으로 나아가자

■ 발표: 전국학교비정규직노동조합 이재진 정책실장 직무대행

## 1. 학교교육의 기능과 역할

1) 학생 : 2023년 교육통계 기준으로 전체 유·초·중등 학생 수는 5,783,612명으로 전년(5,879,768명) 대비 96,156명(1.6%↓) 감소하였다. 헌법 31조는 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리를 가진다.”고 되어 있다. 학생 누구나 교육을 평등하게 받을 권리가 있다.

2) 교수학습 : 교사들이 교무실을 거점으로 주로 교실이라는 공간에서 교사들이 학생들에 대한 다양한 교육활동을 벌이고 있다. 2023년 교육통계 기준으로 유초중등 교원수(장학사 등 교육전문직 및 기간제 포함)는 508,850명이며, 교원 1인당 학생수는 유치원 9.4명, 초등학교 13.3명, 중학교 11.6명, 고등학교 9.8명. 1 학급당 학생수는 20명~25명 수준.

3) 교육행정 : 행정공무원들이 주로 행정실과 교육청을 거점으로, 교육활동을 지원하기 위해 다양한 행정을 담당하고 있다. 2022년 교육통계 기준으로 70,3882명이다. 최근 10년간 교원업무경감과 행정지원에 속도를 내기 위해 무기계약직, 기간제를 대거 채용하였다.

4) 교육복지 : 교육공무직, 파견직 등 학교비정규직들이 주로 급식실,방과후돌봄교실,교육복지실,상담실 등에서 교육복지 활동을 담당하고 있다. 2018년 142,864명에서 2022년 169,910명으로 증가하였다.

## 2. 학교와 교육복지의 현실

### 1) 교육복지우선사업과 학교장

“우리 학교 뿐 아니라 전반적으로 가정학대 청소년 문제가 매우 심각해요. 또 코로나 이후 교육양극화 문제가 더 심각해졌습니다. 오늘도 학대 학생을 교육복지사 선생님과 함께 병원에 정말 어렵게 입원시키고 왔습니다. 이를 해결할 시스템을 학교 자체로 지역사회와 함께 꾸렸는데, 인력이 정말 필요해요. 모든 학교에 교육복지사가 의무적으로 배치되어야 합니다. 우리 학교처럼 문제가 심한 학교는 추가 배치가 되어야 해요. 국가예산이 600조원이 넘고, 남아 도는 교육예산이 20조원에 육박한다고 하는데, 이리 뛰고 저리 뛰어도 답이 잘 안나와요. 경기도에 교육복지사가 고작 138명 수준인데, 교육청이 너무 태연합니다. 학교가 학생들을 이렇게 밖에 대할 수 없는지 학교장으로서 자괴감이 듭니다.” - OO중학교 학교장

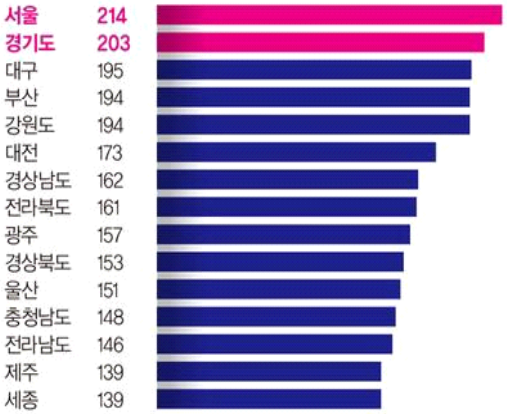
### 2) 늘봄학교와 학부모

“늘봄이라는게 결국 방과후돌봄이잖아요. 태권도 도장같은 돌봄시스템이 학교에 만들어졌으면 해요. 태권도 도장은 태권도만 하는 곳이 아니예요. 부모가 일찍 퇴근해서 직접 아이를 돌보는 사회가 되면 좋겠지만, 현실적으로 그러기 어렵잖아요. 부모의 부재를 대신해서, 정성을 다해 책임져 줄 수 있는 그런 돌봄이 필요합니다. 돈만 쓰고 생색내고 뜬구름 잡는 정책들은 이제 중단되었으면 좋겠어요” - OO학부모회 간부

### 3) 무상급식과 급식노동

“학교에 출근하면 휴게실에서 근육이완제, 진통제 약을 나눠 먹어요. 약을 나눠 먹으면서 일하는 직장이 도대체 대한민국 어디에 있습니까? 그러니 일하려는 사람이 없어요. 신규가 들어와서 하루도 못 버티고 그만 둡니다. 임금도 배치기준도 근본적으로 개선되어야 합니다. 조리실무사가 없어서 급식이 중단되는 학교들이 늘어나는 거 안 보여요? 우리 몸이 무너지면, 전 세계가 부러워 한다는 무상급식이 무너지는 거 아닙니까? -OO학교 급식실 조리사

### 그래픽1. 지역별 조리실무사 1명당 급식인원 최댓값

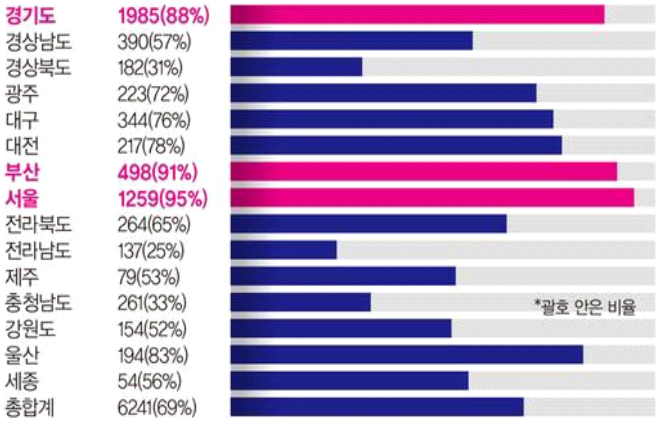



*그래픽 1·2는 지역, 학교에 따라 조리사가 조리실무사와 같은 강도로 근무하지 않고 감독, 지시 등 역할을 하는 경우도 있어 '조리실무사' 기준 통계 작성.

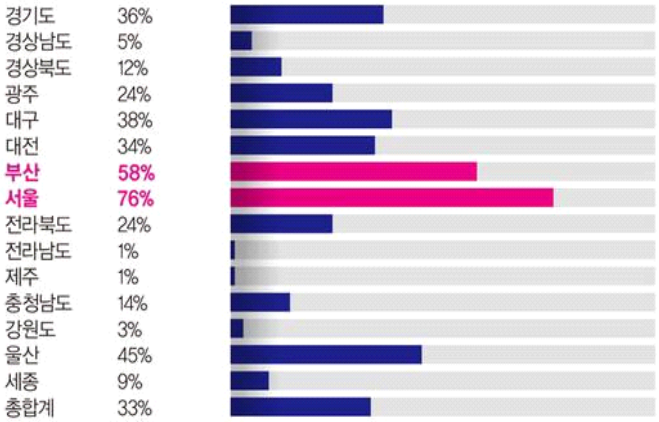
### 그래픽3. 2024년 9월 서울시교육청 교육공무직원 신규채용 응시 현황

| | |
|---|---|
| 유치원 교육실무사 | 35 대 1 |
| 교육행정지원사 | 31 대 1 |
| 돌봄전담사 | 27 대 1 |
| 특수교육실무사 | 9 대 1 |
| 조리실무사 | 0.5 대 1 |

### 그래픽2. 지역별 조리실무사 1명당 급식인원 100명 이상 학교 수




### 그래픽4. 교직원 급식실 별도 공간 운영 비율



# 3. 진단과 전망

## 1) 저출생 대한민국과 신분제 사회의 가속화

올해 상반기 유튜브 짤 중에 장안의 화제 영상 중에 하나가 있다. 캘리포니아대학교 법대 명예교수 조앤 윌리엄스는 한국의 출생률을 보고, 머리를 움켜쥐면서 “대한민국 완전히 망했네요. 와!” 라고 경악을 금치 못 한다.  그리고 이어서 “큰 전염병이나 전쟁 없이 이렇게 낮은 출생율은 처음 봅니다.” 라고 충격받은 이유를 설명한다.

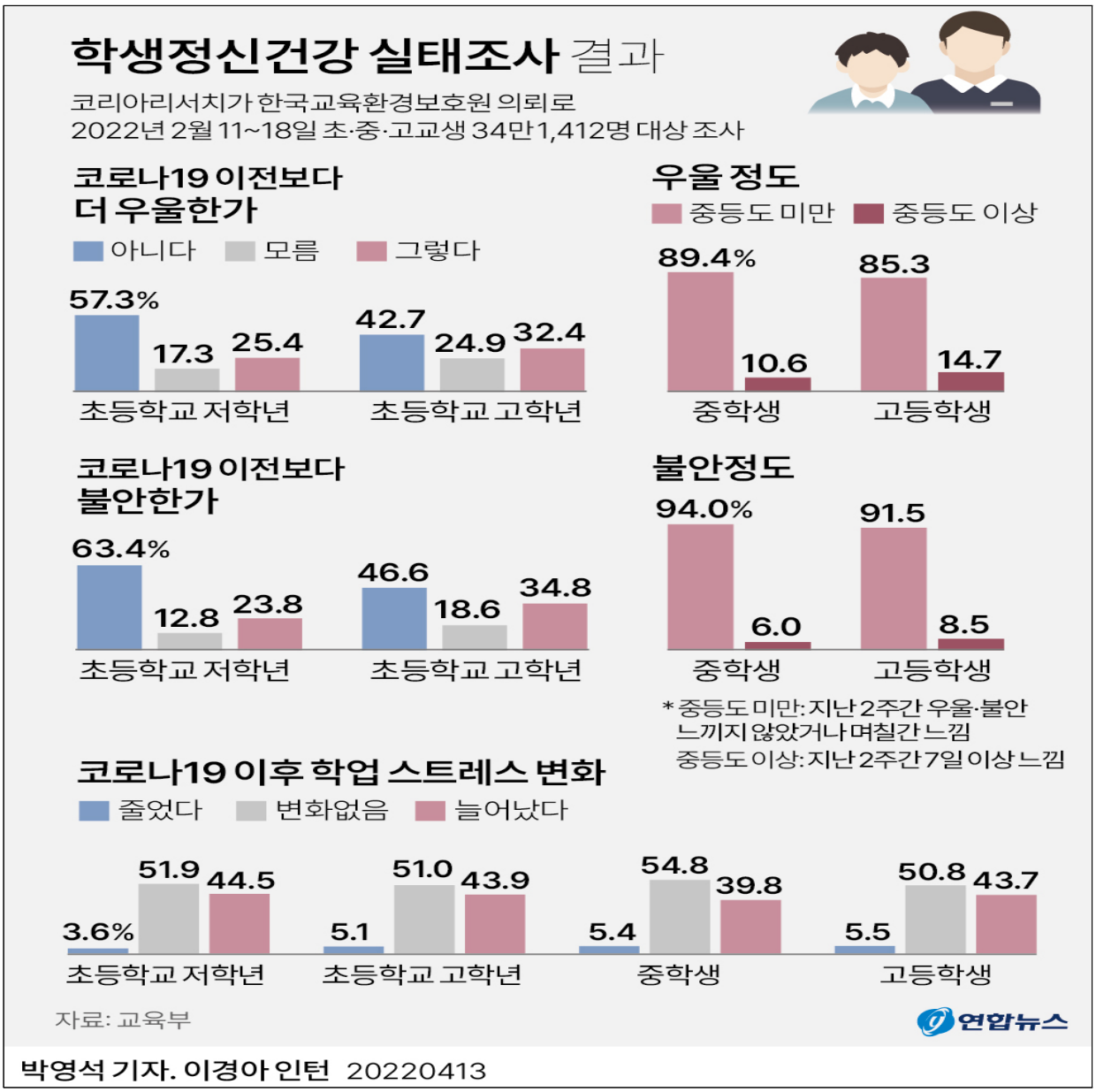
저출생 문제로 온 사회가 떠들썩하다. 학생이 줄어드니 폐교하는 학교도 늘고 있다. 양육자들의 신분이 서열화되니 아이들도 서열화된다. 입시경쟁은 더 치열해지고 가족을 꾸리면 불행이 예정되어 있다. 누가 아이를 낳고 싶어하겠는가.

| |
|---|
| 대한민국에서 교육 문제는 대학입시를 중심으로 논의되고, 교육개혁 역시 대입제도 개혁이 중심이다. 우리나라는 어떤 대학을 나왔느냐가 인생을 좌우하고 일류대 합격 여부가 인생에서의 보상과 대우를 결정하는 학벌주의 사회다. 학벌주의 사회에서는 대학입시에 인생을 걸 수밖에 없다.<br><br>통계청이 지난 3월 23일 발표한 ‘2022 한국의 사회지표’에 따르면, 2021년 대졸자를 100.0%로 한 교육 수준별 임금수준은 중졸 이하 48.9%, 고졸 64.4%, 전문대졸 78.2%, 대학원졸 145.5% 수준이다. 대졸자 임금은 고졸자 임금의 약 1.6배이며, 대학원 졸업자 임금은 고졸자 임금의 약 2.3배, 대졸자 임금의 약 1.5배에 달한다.<br><br>대졸자 사이의 격차도 크다. 대학의 서열화에 따라 임금격차가 14%의 차이에서 40대가 되면 46.5% 격차가 더 벌어진다. (이지영.고영선「대학서열과 생애임금격차」, 한국노동연구원, 2019) |

## 2) 코로나19 유행 이후 더 심각해진 학생정신건강

매년 실시하는 학생 건강체력평가에서 지속적으로 학생 체력이 저하되고 있다. 특

히 코로나19 유행 이후로 우울·불안감이 커진 초등학생이 30%에 육박하며, 40% 넘는 초·중·고등학생의 학업 스트레스가 커진 것으로 조사됐다. 학교교육이 이에 대한 적극적인 대책을 수립해야 하지 않는가?




▶(연합뉴스 2022년4월13일 기사)교육부는 지난 13일 한국교육환경보호원이 코리아리서치에 의뢰해 지난 2월 11~18일 초·중·고교생 34만1천412명을 대상으로 시행한 조사에서 이같이 나타났다고 밝혔다.

### 3) 교육예산의 호황과 교육철학의 시대변화 필요성

다행히 이를 뒷받침할 교육예산은 호황을 거듭하고 있다. 교육예산은 내국세의 20.79%가 교육부를 통해 17개 시도 교육청 통장에 자동으로 교부되는 자동교부세를 근간으로 하고 있다. 교육은 백년지대계라는 국민적 열망이 교육세 법제도에 반영된 것이다. 또한 저출생 시대가 가속화되면서 교육예산의 70% 이상을 차지했던 인건비 비중이 2022년 기준으로 40% 대로 주저 앉았다.

거꾸로 사업비는 주체하지 못할 정도로 늘어났고, 순세계잉여금과 적립기금은 20조원에 육박하고 있다. 지면 관계상 짧게 설명하면 대한민국의 교육세 제도는 경제가 어려울수록, 예상을 깨고 늘어나는 희한한 구조이다. 숙명적으로 사회양극화, 교육격차 해소에 더 힘을 쏟아야 하는 이유다.

교육예산을 교육복지의 예산과 인력에 힘을 쏟는 것이 학교 교육의 공공성을 강화하는 중요한 한 축으로 자리잡게 되었다. 그러나 교육복지사, 급식노동자, 방과후 돌봄노동자들의 처우개선과 인력확충은 난항을 겪고 있다.

### 4) 학교비정규직 노동자들의 처우개선과 정규직 전환 및 법제도 정비의 필요성

교육철학이 사회양극화라는 시대변화를 따라가지 못하고 있다. 그러다보니 IMF 이후, 교육복지가 주먹구구식으로 학교 안에 들어왔다. 곳간에서 인심난다고 교육예산이 호황이면 학교구성원들 사이에 연대가 강화되어야 하지만 현실은 그렇지 않다. 학교구성원들은 신자유주의와 능력주의 강화라는 사회적 압력을 받아 왔고, 학교비정규직 관련 직종들과 시설들은 법제도 정비를 한 걸음도 나아가지 못하고 있다.

교육복지를 담당하는 급식,돌봄,복지 영역에 종사하는 학교비정규직노동자들은 무기계약, 기간제, 파견으로 고용형태도 다양하고 시간제와 전일제, 방중비근무와 상

시제 등 근무형태도 다양하다. 공무원법, 교원법이 있는 것과 달리, 교육공무직법이나 학교비정규직 정규직전환 법률 등이 존재하지 않는다. 태어나기는 했지만 호적에 올리지 못하는 유령신분인 것이다.

방과후학교는 교육부가 몇 차례 국회 상정을 시도하다가 교원단체들의 반발로 좌초되었다. 교육복지우선사업은 학생맞춤형 통합지원법률이나 조례가 의회에 상정된 적은 있지만, 정작 가장 중요한 교육복지사 의무배치는 빠져있다. 학교급식법 개정안과 산업안전보건법 개정안과 조례들은 급식노동의 안전과 건강, 배치기준이 교사와 공무원들의 업무량 증가 등과 맞물려 난항을 겪고 있다.

교육복지에 대한 대대적 투자와 학교비정규직 정규직 전환과 처우개선을 위한 법제도 정비로 학교교육의 공공성을 강화할 필요성이 있다.

## 4. 마무리

### 1) 학교는 학생이 있어 존재한다.

학생들의 양육자들은 사회양극화로, 저임금장시간노동과 불안정노동으로 고통받고 있다. 양육자들이 방과후에 양육자들과 함께 행복한 가족공동체를 꾸리는 것이 최선이지만, 현실은 그렇지 못하다. 학교는 교육복지에 대한 요구가 급증하는 사회현실을 직시해야 한다. 학생들이 균등하게 교육받을 권리를 보장하기 위해 적극적인 대책을 수립해야 한다.

### 2) 학교의 공공성 강화를 위해 교육복지에 대한 대대적 인력과 예산을 투자해야 한다.

교육복지의 영역을 학교교육의 한 축으로 받아들이고, 학교공공성을 강화하는 길에 교육구성원 모두가 힘을 모아 연대해야 한다. 학교의 공공성 강화를 위해 교육복지에 대한 대대적 인력과 예산을 투자하는 데 지혜를 모아가자.

### 3) 학교 구성원들 사이에 갈등을 딛고, 세상을 바꾸는 교육운동으로 대전환

능력주의가 강화되면 될수록, 학교비정규직의 정규직 전환이나 처우개선도, 그 학교비정규직이 담당하는 교육복지의 기능과 역할의 확대도, 더 큰 갈등으로 증폭될 가능성이 높다. 그러나 사교육이 공무원들의 임금을 억제하고, 대규모 비정규직을 만들어서 전체 노동자들의 저임금 구조를 유지하는 것이 한국사회라고 생각한다면, 교육구성원들이 학생중심 현장중심의 원칙을 세우고 세상을 바꾸는 교육운동으로 대전환해야 한다. 처우개선의 프레임을 넘어서서 사회구조를 바꾸는 운동으로 나아가야 함께 힘을 합쳐 학교를 바꾸고 세상을 바꿀 수 있다.

교육부의 발표에 따르면, 2022년 사교육비 총액이 26조원이다. 같은 해 교육예산은 89조6251억원 이다. 그런데 1980년 정부 추산 사교육 참여율이 6%였는데, 2022년에 78.3%로 뛰었다. 과연 학교 공교육의 효능감도 분명히 성장하고 발전했을 것이다. 그러나 투여한 예산 대비 효능감을 비교한다면, 과연 공교육이 좋은 평가를 받고 있는가 돌아봐야 한다.

학교의 또 다른 특징 중 하나가, 학교비정규직 뿐 아니라 교사, 행정공무원 등 거의 대부분이 노동조합에 가입되어있다는 사실이다. 학부모, 양육자들의 현실이 학생들의 미래를 강하게 짓누르고 있고, 학교 또한 신분제 사회의 단면을 보여주고 있다. 학교 구성원들이 서로의 처우에 우열감을 가르는 수준을 넘어서, 세상을 바꾸는 교육운동으로 나아가자.

# 토론 2

**홍 석 화**

전국대학노동조합 정책국장

# 고등교육재정 확대를 통한 공공성 강화

전국대학노동조합 정책국장 홍석화

1. 대학 운영예산 안정화의 필요성

❍ 우리나라 고등교육은 정부나 공공영역에서 책임지는 방식보다는 ‘수익자 부담 원칙’에 따라 교육받는 당사자를 수익자로 보아 학생이 등록금을 부담하는 방식이 주를 이룸. 따라서 대다수 대학이 등록금에 의존도가 높은 재정 구조로 대학을 운영해 왔음.

❍ 정부의 등록금 인상을 억제하는 정책에 따른 등록금 동결과 학령인구 감소로 인한 입학생 감소는 대학 재정 수입의 정체로 이어짐. 그러나 물가 인상 등 재정 지출은 늘어날 수밖에 없어 대학 운영경비는 상대적으로 줄어듦. 이는 교육여건 악화로 이어지며 학생들의 피해로 돌아갈 수밖에 없음

❍ 기존 정부의 대학에 대한 재정 지원 방식은 평가와 연계되거나, 사업의 형태로 지원되어 운영경비로는 사용할 수 없는 방식이 주를 이루었음. 정부의 재정 지원 규모가 증가하고 제한적이나마 운영경비로 활용이 가능해졌지만, 국가장학금 지원 예산이 상당하고 글로컬대학 등 정책으로 소수 대학에 쏠린 지원으로 대학 운영의 숨통을 틔우기에는 불충분함

❍ 따라서 각 대학은 등록금 인상을 부족한 운영경비에 대한 해법으로 보고 있음. 2023년 35개 대학에서 등록금을 인상했고, 학생들의 거센 반발 여론 등으로 대학원과 외국인 학생의 등록금을 인상하는 우회적인 방식을 택한 대학도 많음. 등록금 인상을 통한 교육여건 개선은 고등교육의 공공성 측면에서 바람직하지 않음

2. 현실적 문제와 개선 방안

❍ 대학이 추가적인 등록금 인상 없이 교육여건을 개선할 수 있도록 현재보다 재정 지원 규모를 확대해야 함. 기존처럼 사업비 지원 방식을 고수한다면 지원사업 수행과 유지에 매몰되어, 본연의 역할인 교육에 집중하기 어려워 교육여건 개선과 대학의 혁신과는 거리가 멀어질 가능성이 높음. 대학 운영비에 활용할 수 있는 비율을 지금보다 확대하거나 교부금 등의 방식으로 전환이 필요함.

❍ 한시적인 고등·평생교육지원 특별회계보다 「고등교육재정교부금법」과 같이 장기적이고 안정적인 재원 마련이 필수적임. 다만, 현재와 같이 초·중등 예산을 고등교육 예산으로 돌리기보다 전체 교육 예산을 확대하여 교육의 질을 제고할 수 있어야 함

❍ 하지만 대학의 80%를 사립대학이 차지하고 있는 현실에서 사립대학에 대한 국민적 여론은 호의적이지 않음. 지방대학이 부실하다는 인식, 과거부터 이어져 온 사학비리, 학교 운영상의 여러 문제로 국가 재정을 사립대에 지원하는 것에 부정적인 여론이 팽배함. 사립대학이 직접 대학 운영경비 등을 지원받는 경우 비리사학에 대한 지원 중단, 강화된 교육부 감사, 국립대학자원관리시스템(KORUS)과 같은 공동 회계 시스템 활용 등의 방식으로 대학 운영의 민주성과 회계의 투명성을 담보해야 할 필요성이 있음. 이는 사실상 정부책임형 사립대학으로 전환을 의미하고 나아가서 대학 서열화 해소의 단초가 될 수 있음

❍ 대학평가를 비롯한 교육부의 대학 구조조정 정책들의 결과로 수도권과 비수도권의 학생당 교육비 격차는 상당한 수준임. 비수도권 대학에 대한 재정지원을 더욱 늘리고, 학생들의 진학을 유인하고, 졸업 후 지역에 정착할 수 있는 정책적 지원들도 같이 마련되어야 함. 이를 통해 지역 간 불균형 해소, 대학 서열화 완화, 지역 균형발전에 부합할 수 있음

❍ 2009년 등록금 동결 시작을 전후로 사립대학들은 교수·직원의 임금을 장기간 동결하거나 심지어 삭감하는 등 인건비 인상을 극도로 억제하는 데 주력해 옴. 물가 인상을 고려하면 교수·직원의 실질임금 하락률은 심각한 수준임. 이런 상황에서 교육과 연구의 질 향상, 대학 현신을 위한 동기 부여를 기대하기 어려움. 더구나 대학은 비정년트랙 교원을 비롯한 각종 비정규직이 넘쳐나는 상황임. 이들은 기존의 전임교원, 정규직과 비교하여 매우 열악한 처우를 받고 있어 장기적인 관점에서 대학 발전을 기대하기 어려움. 특히 대학 내 비정규직 양산으로 인한 문제는 국사립을 가리지 않음. 앞서 살핀 바와 같이 지원된 재정을 운영비로 활용할 수 있게 하거나, 중등교육과 같이 정부에서 책임지는 방식으로 전환도 고려되어야 함

# 토론 3

**백 운 희**

정치하는엄마들 활동가

# 토론 4

**최 지 웅**

교육부 청년장학지원과 서기관