

공교육과 무상교육*

임재홍**

I. 들어가는 글

2010년 한국사회에서는 진보교육감들의 새로운 교육실험을 보면서 공교육의 개념을 다시 생각해 볼 수 있는 기회를 가지게 되었다. 이 실험의 공통 주제는 학생인권조례의 제정, 무상급식의 전면적 실시 등을 중점에 두고 있다는 점이다.¹⁾ 무상급식은 무상교육의 한 부분에 불과하다. 무상급식은 몇몇 지방자치단체에서는 실시가 되고 있다. 그럼에도 우리 사회에서는 격한 찬반논쟁의 이슈가 되었고, 서울시의 경우에는 이를 무산시키기 위한 광기어린 저항이 진행중에 있다.²⁾

이러한 상황은 우리 헌법이 규정하고 있는 공교육의 내용이 불완전하고, 그 의미에 대한 사회적 합의를 이루어지 못하고 있기 때문이다. 교육에 대한 국민의 관심은 높은 반면, 그 관심이 이기적인 경우가 많아 합의의 실마리를 찾기도 쉽지 않다. 특히 사립대학의 등록금은 고등교육이 공교육인지 의심스러울 정도이다. 국립대학의 경우에도 매년 등록금 인상율이 물가 인상율을 상회하고 있고³⁾, 국공립대학이 법인화되면 사립대학과 별반 다를 것이 없게 된다. 이러한 등록금 때문에 학업을 포기하거나 아르바이트 때문에 학업이 부실해지는 예가 속출하고 있다. 반값등록금을 공약으로 내건 이명박 대통령은 입기 말임에도 이에 대한 해결책을 내놓고 있지 않아 학생, 학부모가 촛불을 드는 상황에 이르러 있다.

이 글에서는 공교육의 의미를 추적하여 무상급식을 포함한 무상교육의 본래적인 의

* 투고일자 : 2011. 06. 05 심사일자 : 2011. 06. 17 게재확정일자 : 2011. 06. 24

** 한국방송통신대학교 교수

1) 학생인권조례의 실시도 공통적인 사항이나 이 글에서는 다루지 않는다.

2) 165개 시민단체로 구성된 '복지 포퓰리즘 추방 국민운동본부(국민운동본부)'는 지난 8일 "전면 무상급식 반대 주민투표 청구를 위한 서명에 65만명 정도가 참여했다"고 밝혔다. 노컷뉴스 2011. 6. 13. <http://www.nocutnews.co.kr/show.asp?idx=1827849>(2011. 06. 13, 방문).

3) 1999년 이후 지난 10년간 국립대학의 등록금 인상률은 약 115%, 사립대학의 등록금 인상률은 약 80.7% 수준이다. 같은 기간 물가 상승률은 39.5%이었다. 일요서울(883호), 2011. 4. 5. 18쪽.

미를 토하여 여전히 그 가치를 확인하고자 한다. 이를 위하여 먼저 무상교육을 포함한 공교육개념의 역사적 발전을 조명해 본다(II). 그리고 법률과 정책, 판례를 통해 우리나라에서 공교육의 현재 상황을 평가해 본다. 특히 반값등록금 정책으로 표출되고 있는 우리나라 교육비 문제를 언급한다(III).

II. 공교육의 역사와 내용

1. 공교육개념의 발생

공교육이라고 하면 우리는 통상 프랑스를 연상하게 된다. 프랑스의 교육제도는 인종과 종교를 초월한 보통교육, 의무교육 그리고 무상교육을 3원칙으로 삼고 있다.⁴⁾ 이러한 프랑스 공교육이 확립된 것은 상당히 오랜 전부터이다. 그 시초를 이룬 것이 프랑스 대혁명이었다. 프랑스 대혁명 직후인 1791년 8월 5일 인민집회는 “모든 시민에게 공통적이고 또한 모든 사람에게 필요불가결한 교육의 부분에 대해서 무료로 수행되는 공교육을 창설하고 건설하지 않으면 안된다.”고 선언하였다.⁵⁾

이러한 초기 프랑스인들의 생각을 대변한 사람이 콩도르세⁶⁾인데, 그는 전제정치와 종교에 의하여 우매한 상태에 머물러야 했던 인간을 구출하고 인간정신의 발달과 사회적 불평등의 감소를 위한 수단으로서의 교육은 모든 시민에게 균등해야 한다고 주장하였다. 그리고 이를 실현하는 방안으로 인민에 대한 사회의 의무로서 공교육의 확립을 주장하였다.⁷⁾

콩도르세는 사회가 그 구성원을 공공 책임하에 교육해야 하는 이유로 3가지로 들고 있다. 첫째, 모든 시민이 다른 사람에게 종속되지 않고 스스로 시민으로서의 권리와 의

4) 이것은 교육을 공공서비스로 파악하여 공공서비스의 계속성과 평등성에서 나오는 무상성과 중립성이라는 점이 담겨있다. 진훈, 교육 분야에서의 행정처분기준의 설정 - 한국과 프랑스의 구체적 사례를 중심으로 -, 성균관법학 제19권 제3호, 2007, 176쪽

5) 이 선언은 1791년 콩도르세가 주도한 지롱드헌법에서 채택되었다. 제23조는 “초등교육은 모든 자의 필요이며 사회는 모든 구성원에게 평등하게 이를 책임진다.”고 규정하였다.

6) 니콜라 드 콩도르세(Marie Jean An-toine Nicolas de Caritat, Marquis de Condorcet, 1743년~1794년)는 프랑스의 수학자·정치가이다. 프랑스 혁명기에는 입법의회, 국민공회의 의원이 되고 국민교육제도 확립에 힘을 기울였으며, 1793년에 지롱드 헌법 초안의 기초자가 되었으나 의회에서 부결되었다. 지롱드당을 대표한 그의 헌법초안은 로베스피에르가 자코뱅당에 의해 거부되었다.

7) Condorcet, Esquisse d'un tableau historique des progres de l'esprit humain, 1795, 장세룡역, 인간정신의 진보에 관한 역사적 개관, 책세상, 2002, 13-30쪽 참조.

무를 수행하기 위해서는 최소한의 지식을 소유해야 하기 때문에 교육의 기회균등을 제도화해야 한다. 둘째, 시민 개개인의 다양한 소질을 계발하여 공공의 복지에 최대한 기여할 수 있기 위해서는 모든 사람에게 교육이 요구된다. 셋째, 인류의 완성가능성은 교육에 달려 있다. 즉 혁명을 통해 마련한 진보적 특징들을 유지·발전시키기 위해서는 국민 전체의 교육이 필수적이다. 콩도르세는 위의 이유들을 충족시키는 국민교육제도가 실현되면 사적 권리와 국가이익 및 자유와 평등이 함께 증진된다고 믿었다. 콩도르세는 모든 단계의 교육은 무상이어야 한다고 주장하였다.⁸⁾ 물론 이러한 사고가 바로 법제화되고 제도화된 것은 아니었다. 이런 사고들이 법제화되고 정착된 것은 19세기에 들어와서부터이다.

2. 무상의무교육⁹⁾의 제도화

19세기말 이후 의무교육제¹⁰⁾와 더불어 무상교육제가 실시하여 아동의 교육을 받을 권리가 실현되기 시작했다.

1) 프랑스

프랑스에서 초등교육의 무상교육은 1881년 6월 16일의 공교육무상법¹¹⁾에 처음 실

8) 당시 전단계 무상교육은 현실적으로 노동하지 않고는 생활이 불가능한 무산계급에게는 별 혜택이 없고 오히려 유산자만 혜택을 보게 된다는 비판이 있다. 자코뱅의 교육관을 대표하는 르벨르띠에는 빈곤자인 수동적 시민의 부담을 줄이고 부유자인 능동적 시민의 세부담을 늘이는 차등적 세부담에 의한 무상교육을 주장하였다.

9) 의무교육은 일종의 강제교육의 성격을 띤다. 통상 근대시민혁명이후에도 교육은 가정의 문제이며 부모의 권한으로 사고되었다. 그러나 아동의 교육권이 강조되면서 모든 어린이는 인간적 발달에 맞는 완전한 교육이 보장될 필요가 있고, 부모라도 이를 박탈할 수 없으며 평등한 교육수단을 보장하고 교육기회의 평등을 확보하기 위해서는 교육을 국고의 부담으로 행해야 한다는 주장이 제기되었다. 이런 점에서 의무교육과 무상교육은 병행적으로 생각할 필요가 있다. 그러나 현대 들어서는 강제적 성격의 의무교육보다는 무상교육에 초점을 두는 것이 타당하다.

10) 1866년 영국의 아동노동조사위원회의 보고서에서 아동의 노동력을 착취하는 친권의 남용에 관하여 입법부의 문제해결을 요구하고 있는 부분에 대하여 마르크스는 자본론 1권에서 “친권의 남용이 자본에 의한 미성숙 노동력의 직접 또는 간접적 착취를 창조한 것이 아니고 역으로 자본주의적 착취양식이야말로 친권으로 하여금 그에 조응하는 경제적 기초를 지향하게 하여 하나의 남용이 되도록 한 것”이라고 지적하고 있다. 기계제공업의 발전이 성인육체노동자보다 아동노동을 더 선호하여 장시간 아동노동의 일반화된 부분과 관련되어 있다. 영국의 1802년 공장법은 아동의 근로시간을 제한하고 도제들에게 수업을 받도록 하고 있었다. 또한 1833년의 공장법에서도 9세미만 아동의 취업을 금지했고, 9-13세 아동은 하루 2시간의 학교교육을 받도록 했다. 영국에서 1876년 교육법에서 의무교육을 실시함으로써 위 문제를 입법적으로 해결하기에 이른다.

11) Loi du 16 juin 1881 etablissant la gratuite absolue de l'enseignement dans les ecoles

시되었다. 1882년의 의무교육법¹²⁾은 6-13세 의무교육제 및 공립학교로부터 종교 교육을 제외시켰다. 중등교육의 무상교육은 1927년 12월 27일의 법률에 의하여 실시되는데, 1933년에 이르러야 실질적인 효과가 발생한다. 1959년에는 16세로 의무교육이 연장되었다.¹³⁾ 의무교육은 무상인데, 무상의 범위는 수업료전액면제, 장학금, 기숙사비, 교과서대금, 통학비 전액 내지 일부 면제, 가족수당지급 등이 이루어지고 있다. 무상교육은 현재 유아원과 유치원까지 확대되어 있다.¹⁴⁾

프랑스의 고등교육은 의무교육의 대상은 아니나 대학등록금은 거의 무상의 수준이라 할 수 있다. 학부 1년 등록금이 150-400유로(약 25만원-68만원 수준) 정도이다. 더구나 경제사정이 어려운 학생들을 위한 장학금 지급의 기회를 늘려 주고 있다.¹⁵⁾ 프랑스에서 이러한 전통의 확립은 헌법조항이나 헌법적 원칙의 확립에 기인한다. 교육에 관한 헌법상의 가장 중요한 규정은 1946년 헌법전문으로, “모든 등급에 있어서 무상이고 계속적인 공교육의 구성은 국가의 의무이다”라고 규정하고 있다. 이 규정은 교육은 공공서비스(service public)임을 선언하고 있다.¹⁶⁾

2) 미국

1852년 미국의 메사추세츠주에서 의무교육제도(8-14세)가 세계 최초로 법률¹⁷⁾에 규정되었다.¹⁸⁾ 1870년대부터 보통교육(Common School)제도의 정립이 주의회의 의무로 규정되었다. “미국에서 보통교육제도 창설을 위한 운동(The Common School movement)”에 의하면 공립학교는 지방교육위원회나 주정부에 책임을 져야 하고, 공립학교는 초등교육연령의 아동들이 학교에 의무적으로 참여시킬 수 있도록 해야 한다.

publiques.

12) Loi du 28 mars 1882 relative a l'obligation de l'enseignement primaire.

13) 1882년 3월 28일 법률은 의무교육의 연한을 13세까지로 정하고 있었고, 1936년 8월 9일 법률에서는 14세까지 1959년 1월 6일 정령(ordonnance)에서는 16세까지로 확대하였다.

14) 이광윤외, 教育制度의 憲法的 問題 研究 - 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 원리의 비교법적 검토, 헌법재판소, 2003, 16쪽.

15) 시사IN Live, 2010. 1. 29, <http://media.daum.net/cplist/view.html?cateid=&cpid=131&newsid=20100129111439929&p=sisain>

16) 이광윤외, 앞의 논문, 6쪽.

17) The compulsory attendance act of 1852

18) 호레이스 맨(Horace Mann)은 미국의 교육개혁가로서 보통교육운동의 주창자이기도 하다. 보통교육은 보편적인 교육의 기회를 부여하자는 운동으로 의무교육을 전제한 것이었다. 호레이스 맨은 보통교육이야말로 인민을 공화국의 시민으로 만드는데 필수적인 수단으로 이해하였다.

1918년까지 그러한 제도는 대부분의 주에서 입법으로 규정되기에 이르렀다.¹⁹⁾ 1874년 미시간주 대법원의 칼라마주판결²⁰⁾이 고등학교도 주법상의 보통교육에 포함된다고 해석하고 그 설치를 위하여 학교세를 부과한 것에 대해서 적법하다고 판시하였다. 이 판결로 고등학교의 공교육으로의 편입이 가능해졌다.

1870년대 이후 대다수의 주헌법이 공립초등학교·중등학교인 보통학교의 수업료를 무상으로 규정하였다. 미국에서 정부의 의무교육의 실시는 19세기 중반에 무상교육의 형태로 도입되었고, 1920년경에는 미국전역으로 확대되었다. 1965년 사회경제적으로 불우한 지위에 있는 아동 및 청소년들의 교육기회를 확대하기 위해 초중등교육법²¹⁾이 제정되었다.²²⁾

미국에서 무상이란 교과서 기타 필요한 물품은 주의 비용으로 학생들에게 제공되어야 한다는 것을 의미한다.²³⁾ 미국에서 의무무상교육이 유럽국가에 비해 빨리 이루어진 것은 프랑스의 공교육이념을 계승했기 때문이다. 특히 산업화로 인하여 자본과 노동간의 갈등과 투쟁이 전면화되면서 이를 해결하기 위한 방안으로 공교육이 도입되었다. 선구적인 역할을 한 호레이스 맨은 보편적인 교육만이 자본가의 일방적 통치와 노동자의 노예화 경향을 막을 수 있다고 보았다.

19세기 중반까지 미국에서 학생의 학교등록비용은 세계에서 가장 높은 수준이었다. 즉 모든 교육의 단계에서 대량 교육이 행해졌다. 1900년대 미국교육의 특성 혹은 장점이라고 할 수 있는 것으로 교육비의 공적 부담과 보조를 들 수 있다.²⁴⁾

19) 미국에서 의무교육의 필요성은 먼저 아동노동의 보호에 있고, 나아가 숙련노동자 양성의 필요성 때문이라고 한다. Lawrence Kotin/ William Aiken, *Legal Foundations of Compulsory School Attendance*, New York: National University Publications, Kennikat Press, 1980 참조.

20) *Stuart v. School District No. 1 of village of Kalamazoo*, 30 Mich. 69(1874).

21) *Elementary and Secondary Education Act*(Pub.L. 89-10, 79 Stat. 27, 20 U.S.C. ch.70)

22) 대학생에 대한 장학금과 도서관시설의 보조금 지급을 목적으로 한 고등교육법(Higher Education Act)이 제정되었다.

23) *Bond v. Ann Arbor Dist.*, 18 Mich. App. 506, 171 N.W. 2d 557(1969). 텍스트북과 공급용품을 학생들이 사도록 하는 공동관행이 존재했는데, 지방법원과 항소법원은 이 관행이 헌법에 위배하지 않는다고 판결했다. 그러나 미시간 주 대법원은 이러한 관행이 위헌이라고 결정, 적어도 초등학교의 경우 무상이어야 하기 때문에 학구에서는 초등학생의 교육에 필요한 것들을 모두 공급해야 한다고 판시했다.

24) Claudia Goldin/ Lawrence F. Katz, *THE "VIRTUES" OF THE PAST: EDUCATION IN THE FIRST HUNDRED YEARS OF THE NEW REPUBLIC*, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, 2003, 1-4쪽.

III. 우리나라의 공교육과 무상교육제도: 현황과 평가

우리나라의 경우 제헌 헌법 이래 교육을 받을 권리와 의무교육의 무상성의 원칙을 규정하고 있다. 그러나 교육비의 완전무상을 위한 노력은 제대로 이루어지지 않고 있다.

학계에서는 무상의 범위에 대해서는 법률이 정하는 바에 따른다는 무상범위법정설²⁵⁾, 수업료만이 면제된다는 수업료무상설²⁶⁾, 교재·학용품을 비롯한 급식까지 포함한다는 취학필수비무상설²⁷⁾ 등의 견해가 있다. 당연히 공교육의 관점에서 보면 취학필수비무상설의 견해가 타당하다. 문제는 입법, 행정, 사법부 모두 이에 소극적이라는 점이

25) 무상범위법정설은 ‘의무교육을 무상으로 한다’는 규정은 국가가 국민의 취학의무를 강제하는 반면에 무상의 범위는 국가의 재정사정 등에 따라 국가의 정치체무로서 단순히 선언한 것에 불과하며 무상의무교육을 실시하지 않은 것에 대하여 직접 국가 및 지방자치단체를 상대로 소송을 제기할 수 없다는 설로 일명 프로그램(program)규정설이라고도 한다. 이 설은 헌법재판소가 「교육법 제8조의2에 관한 위헌심판」 청구사건에서 “헌법상 초등교육에 대한 의무교육과는 달리 중등교육의 단계에 있어서는 어느 범위에서 어떠한 절차를 거쳐 어느 시점에서 의무교육을 실시할 것 인가는 입법자의 형성(形成)의 자유에 속하는 사항으로서 국회가 입법정책적으로 판단하여 법률로 구체적(具體的)으로 규정할 때에 비로소 헌법상의 권리로써 구체화된다”(헌법재판소 1991. 2. 11. 선고, 90헌가27 결정)라면서 무상범위법정설에 근거하여 합헌결정을 내린 바 있다. 하지만 이 설은 의무교육의 실현에 대하여 지나치게 소극적인 한계성을 지니고 있다. 정현승, 의무교육의 무상성, 대한교육법학회, 교육법학연구, 2005, 233-234쪽.

26) 수업료면제설은 무상은 수업료만이 면제된다는 설로서 대법원과 헌법재판소 및 일본 최고재판소가 취하고 있는 판례의 태도이다. 대법원(서울민사지법 1991.10.9. 선고 91나19141 제5부 판결 : 상고기각)은 “의무교육의 실시 범위와 관련하여 의무교육의 무상원칙을 규정한 헌법 제31조 제3항은 초등교육에 관하여는 직접적인 효력규정으로 개인이 국가에 대하여 입학금 수업료 등을 면제받을 수 있는 헌법상의 권리”라 하여 수업료면제설에 근거하고 있다. 「교육법 제8조의2에 관한 위헌심판」 청구에 대한 헌법재판소 결정(헌법재판소 1991.2.11. 선고, 90헌가27 결정)에서도 오늘날 우리 사회의 높은 교육열과 상급학교 진학을 학부모들의 공·사교육비에 대한 부담의 증가 등 제반사정을 고려하면 의무교육제도는 국민에 대하여 보호하는 자녀들을 취학시키도록 한다는 의무부과의 면보다는 국가에 대하여 인적·물적 교육시설을 정비하고 교육환경을 개선하여야 한다는 의무부과의 측면이 강하다는 점, 국가가 교육의 질을 높이기 위한 교육비의 전부 또는 상당 부분을 부담하지 않은 채 수업료와 입학금만을 면제하는 형식적인 의무교육을 실시하게 된다는 점 등을 들어 합헌결정을 내렸다. 이 합헌결정에서 무상의 범위를 수업료면제설에 근거하고 있다. 정현승, 앞의 논문, 234-235쪽.

27) 취학필수비 무상설은 수업료 입학금 교과서 대금뿐만 아니라 교재비, 학용품비, 기숙사비, 교통비 등 수업활동에 필요한 일체의 금품을 국가 및 지방자치단체가 부담하여야 한다는 설이다. 의무교육의 무상성에서 무상의 범위를 수업료면제 뿐만 아니라 국가의 재정이 허용하는 경우에는 학용품 수업에 사용되는 모든 물품을 비롯한 급식의 무상까지도 포함한다고 본다. 국가와 지방자치단체는 의무교육의 실시에 관한 의무를 가지고 있으며 국가는 가능한 최대의 배려를 하여 보호자의 부담을 경감시켜야 한다. 의무교육의 무상 원칙을 온전히 실현하기 위해서는 취학에 필요한 모든 비용이 지급되어야 한다. 정현승, 앞의 논문, 235쪽.

다. 오히려 공교육비의 부담범위를 줄이기 위한 시도들이 진행되고 있다.

1. 무상급식 논쟁: 교육복지와 포퓰리즘 논쟁간의 사회적 갈등

우리나라의 학교급식은 2003년 학교급식법시행령의 개정으로 전국적으로 확대 실시되고 있다. 이를 통해 학생들은 보편적 식사를 할 수 있게 되었다. 그런데 유상으로 설계되어 있기 때문에 급식비용의 상당부분을 학부모가 부담해야 했다. 때문에 학부모의 경제력에 따른 문제점이 제기되어 왔다. 정부는 저소득층 자녀에게만 선별적으로 급식비용을 지원하고 있으나, 선별적 지원에 따른 낙인효과로 피지원 학생에게 상처를 주고 있다. 나아가 교육비의 무상이라는 헌법의 규정에서 볼 때에도 의무교육 기관인 초·중학교 학생들에게 제공되는 급식과 그 경비는 무상으로 실시되는 것이 당연한 일이라 할 수 있다. 그럼에도 무상급식 논쟁이 매우 격렬하게 진행되었다.²⁸⁾

무상급식에 대해서 찬성론의 입장은 대개 다음을 근거로 한다. 먼저 학생의 교육은 기초체력, 건강유지·관리능력도 길러주어야 하기 때문에 학교급식은 학생들의 건강 유지 및 증진과 함께 식생활학습에 관한 영양교육과 보건개념은 물론 식사예절을 배우는 지·덕·체 통합 교육의 일환으로 보아야 한다는 것이다.²⁹⁾ 다음으로 초등학교 무상급식을 전면적으로 실시하고 있는 김상곤교육감은 무상급식을 보편적 복지의 일환으로 보고 있고 의무교육의 한 내용으로 보고 있다.³⁰⁾ 따라서 이 논리에 의하면 초등학교뿐만 아니라 중학교 나아가 고등학교에까지 무상급식의 범위를 넓혀 가야 한다. 유럽, 미국에서도 급식은 의무교육의 일환으로 국가의 의무로 받아들여지고 있다.

반면 반대하는 입장에서는 부모의 재력 여부와 관계없이 학생들에게 점심을 제공하는 것이 사회주의 정책이며, 포퓰리즘 정책이라고 비판하고 있다.³¹⁾ 여당인 한나라당의

28) 2011년 1월 6일, 서울시의회는 서울시와 한나라당의 반대에도 불구하고 의장 직권으로 무상 급식 조례안을 통과시켰다. 서울시는 서울시의회 민주당 의원들이 단독으로 처리시킨 무상급식조례안에 대해 공포를 거부함과 동시에 법원에 무효소송을 내기로 했고, 서울시의회는 오세훈의 공포 거부 에 따라 익일 시의회 의장 직권으로 공포했다.

29) 일본에서도 학교급식을 교육과정에 포함하여 지도하고 있으며, 영양, 농업, 어업, 가공업 등 식사 관련 지식을 습득할 뿐 아니라, 식사 준비, 식사, 뒷정리의 과정을 거치면서 일하는 경험과 공동작업을 체험함으로써 협력정신과 사회적 향상을 물론 바람직한 식습관 등 식사예절에 대해 학습하고 있다. 재단법인 광장, 의무교육과 의무급식의 당위성, Agora Issue Briefing 제21호, 2010, 13쪽.

30) 한겨레신문 2011. 5. 2(<http://media.daum.net/society/view.html?cateid=100011&newsid=20110502200017521&p=hani>, 2011. 06. 15, 방문)

31) 이계성 반국가교육적결국민연합 공동대표는 무상급식이 의무급식으로, 의무급식이 강제급식으로, 강제급식이 낭비급식으로 변질되었다고 비판하고 있다.

원들 역시 못가진 자에 대해서만 무상급식을 주장하고 있다.³²⁾ 이 관점은 교육복지를 빈민구호정도로 이해하고 있는 것 같다.

외국의 제도를 보면 급식은 무상인 경우도 많지만 유상으로 이루어지고 있는 경우도 있다. 일본의 경우 급식비의 2/3를 정부가 부담하고, 학부모는 전체 급식비용의 1/3 정도를 부담하고 있다. 그러나 15세 이하 아동에게 지급되고 있는 아동수당을 감안하면 사실상 완전무상급식에 가깝다.³³⁾

미국은 성장기 아동에게 낮은 가격으로 혹은 무상으로 점심식사를 제공하자는 취지로 1946년 학교급식법³⁴⁾을 제정하여 학교급식을 시작하였다. 급식은 연방학교급식프로그램(National School Lunch Program)에 따라 진행되고 있다. 1994년 건강식생활법³⁵⁾, 1998년 아동영양재인가법³⁶⁾ 등의 제정을 통하여 학교급식의 범위를 점심급식에서부터 아침급식, 방학중 급식, 방과후 간식제공, 우유급식으로 넓혀가고 있다.³⁷⁾

미국에서는 급식의 영양을 확보하기 위한 제반 수단을 강구하여 왔고, 프로그램의 계속적인 개발에 노력을 기울이고 있다. 미국의 무상급식 비율은 절반 수준인데³⁸⁾, 최근 오바마 정부는 전쪽 무상급식을 실시하기 위한 노력을 진행하고 있다.

전면 무상 급식을 실시하고 있는 나라는 핀란드와 스웨덴이 대표적이다. 핀란드, 스웨덴 등 북유럽 국가들에서는 급식은 의무교육의 일환으로 부모의 사회적 지위, 경제 수준 등에 관계없이 교육기회의 평등차원에서 무상급식을 시행하고 있다.

핀란드는 1948년 세계 최초로 무상급식을 실시하여 모든 의무교육 대상 아동(7~18세)에게 무상으로 제공하고 있다. 급식비는 국가가 42%, 지방이 58%를 부담하며, 2007년의 경우하루에 1인당 평균 2.31유로 지원하고 있다. 핀란드의 학생 94%는 매일 학교에서 제공하는 점심을 먹고 있다.

http://www.allinkorea.net/sub_read.html?uid=21419§ion=section14(2011. 06. 13, 방문)

32) 정두언 한나라당 최고위원은 "무상급식은 이름이 전면무상급식이지 실질적으로는 부자무상급식"이며, 전형적인 남미식 포퓰리즘이라고 비판했다. 아시아경제신문, 2010. 12. 6. <http://media.daum.net/politics/assembly/view.html?cateid=1018&newsid=20101206102223120&p=akn> (2011. 06. 13, 방문)

33) 재단법인 광장, 앞의 책, 13-14쪽.

34) The National School Lunch Act(79 P.L. 396, 60 Stat. 230)

35) Healthy Meals for Healthy Americans Act(P.L. 103-448)

36) The Child Nutrition Reauthorization Act(P.L. 105-336). 이 법은 2010년 개정되었다.

37) 재단법인 광장, 앞의 책, 15쪽.

38) 2009년 3,130만명의 학생이 전국학교급식프로그램을 통해 점심을 먹고 있으며 이들 중 62.5%가 지원대상 (무료급식 52.5%, 할인급식 10%)이다. 아침급식의 경우 2009년 1,107만명의 학생이 이용 이들 중 82.1%가 할인급식이 나 무료급식 (무료급식 52.5%, 할인급식 10%)의 대상이다. 재단법인 광장, 앞의 책, 16쪽.

스웨덴은 1978년 지자체가 의무교육 대상 아동(7~16세)에게 의무적으로 무상급식을 실시하고 있다. 2007년에 1인당 연간 270파운드를 지원하고 있으며, 85%의 재학아동이 매일 점심을 먹고 있으며, 점심을 통해 일일음식물 섭취요구량 70%정도를 섭취하고 있다.³⁹⁾

신자유주의의 영향으로 양극화가 심화되고 있다. 또한 비정규직의 일반화로 대부분의 노동자들이 자녀들을 위해 아침을 준비할 여유를 확보하지 못하는 상황이 발생하고 있다. 따라서 학령기 아동들의 결식, 영양결핍, 영양불균형 등이 세계적으로 문제되고 있다. 이런 현상이 특히 심각한 미국의 경우에는 아동들의 성인병 및 암환자 발생비율이 높아지면서 무상급식(주에 따라 편차는 있으나)의 범위를 넓히는 추세에 있고, 채소와 과일을 중심으로 한 식단을 편성하고 있다. 2010년 통과된 결식아동건강법⁴⁰⁾은 아동의 영양을 개선하는 데에 주요 목표를 설정하고 있다. 특히 여성, 유아 및 아동(Women, Infants and Children, WIC)를 위한 학교 조식 프로그램과 특별 보충 영양 프로그램을 설정하고 있다. 미국의 사회적 문제는 우리나라의 경우에도 예외는 아니다. 따라서 다른 어떤 부분보다도 무상급식에 재원을 우선적으로 사용할 필요가 있다.

무상급식은 국가별 차이는 있으나 아동영양 및 건강의 확보라는 정책적 측면뿐만 아니라 보편적인 교육복지의 일환으로 인정해야 할 필요성이 점점 커지고 IT음에 유의할 필요가 있다.

2. 학교운영비와 무상범위 - 범위의 소극성

초·중등교육법 제10조 제1항은 “학교의 설립·경영자는 수업료 기타 납부금을 받을 수 있다”고 하였고, 동법 제12조 제1항은 “국가는 교육기본법 제8조 제1항의 규정에 의한 의무교육을 실시하여야 하며, 이를 위한 시설의 확보 등 필요한 조치를 강구하여야 한다”고 하는 한편, 동조 제4항에서 “국·공립학교의 설립·경영자 및 제3항의 규정에 의하여 의무교육대상자를 위탁받은 사립학교의 설립·경영자는 의무교육을 받는 자에 대하여 수업료를 받을 수 없다”고 규정하고 있다.

그럼에도 의무교육의 범위안에 있는 중학교에서는 학교운영지원비를 사실상 강제적으로 징수하고 있다. 일부 학교에서는 스쿨뱅킹 방식으로 빠져 나가기 때문에 학부모들은 돈의 성격을 알지 못하는 경우도 많다. 일부 중학교에서는 밀린 학교운영지원비를

39) 재단법인 광장, 앞의 책, 17쪽.

40) the Healthy, Hunger-Free Kids Act of 2010(P.L. 111-296)

안내면 졸업을 시켜주지 않겠다고 강요하는 경우도 있다. 이 학교운영지원비의 징수가 무상교육원칙에 위반되는지가 다투어진바 있으나 법원은 유감스럽게도 소극적인 판단을 내리고 있다.⁴¹⁾

이 소송에서 원고들은 중학교들의 설립자인 지방자치단체들 또는 교육기본법 제8조 제1항의 규정에 의한 의무교육을 실시하여야 할 책임이 있는 대한민국은 마땅히 의무교육 무상의 원칙에 따라 학교운영비를 전액 부담하였어야 했음에도 불구하고, 그 중 일부를 학교운영지원비 명목으로 원고들에게 부담케 함으로써, 법률상 원인 없이 년 15만원 상당의 부당이득을 취했다고 주장하고 있다.

반면 국가와 지방자치단체는 학교운영지원비는 해당 학교 차원에서 조성되고 국가나 지방자치단체의 수입으로 국가나 지방자치단체의 예산에 편성되지 않으며, 학생복리비, 학습활동지원비 등 그야말로 학생들을 위해서 쓰인다고 주장, 학교운영지원비를 학부모들이 자발적으로 학교 재정에 기여하기 위한 협찬금이다. 위 법률조항은 의무교육을 받는 자에 대하여 수업료를 받을 수 없지만, 명목상 수업료라고 이름 붙여진 것이 아니라면, 얼마든지 다른 명목으로 기타 납부금을 받을 수 있다는 입장이다.

법원은 “교원의 인건비, 학교의 신축, 개축, 증설에 관한 비용, 교과서 대금 등 취학에 필수적인 비용에 대해서는 국가 또는 지방자치단체가 직접 지급의무를 부담하므로 이에 대해서는 학교운영지원비가 사용되지 않는 점(지방재정교부금법 제2조 내지 제11조), 초·중등교육법은 수업료의 징수에 관하여 필요한 사항은 광역시·특별시 또는 도의 조례로 정하는 것으로 규정하고 있음에 반하여(제10조 제2항), 학교운영지원비에 대해서는 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 하는 것으로 규정하고 있는 점(제30조의2 제2항) 등을 근거로 학교운영지원비가 수업료에 해당한다고 인정하기 어렵다”고 판단하였다.

수업료란 ‘학교에 등록하여 수업을 받는 댓가’로서(즉, 재학계약에 따른 채무로서) 학생·학부모가 학교 측에 납부하는 돈으로서, 학교의 인적·물적 시설을 설치·유지하기 위한 비용(=학교운영비)에 충당되는 돈을 의미한다.

학교운영지원비가 학교운영비의 10% 정도에 불과하고 그 중 극히 일부가 소위 ‘학생복리비’로 사용된다고 하더라도, 그 주요 사용처가 학교 시설의 유지·운영비인 한, 학교운영지원비의 기본 성격은 ‘학교에 등록하여 수업을 받는 대가’로 학부모가 학교에 지불하는 돈인 수업료라고 아니 할 수 없다.

우리나라 헌법 제31조 3항에는 '의무교육은 무상으로 한다'고 명시돼 있고, 중학교

41) 서울중앙지법 2009. 6. 17. 선고, 2007가단361392 판결.

교육은 의무교육이므로 중학교 학교운영지원비는 폐지하는 것이 타당하다.⁴²⁾

3. 국립대학법인화 - 행정부의 적극성

지난 20여년간 교육부 고등교육정책의 모토는 구조조정 내지 구조개혁이다. 이러한 구조전환의 수단 개념은 국가의 경쟁력강화론이다. 이를 위해서는 먼저 인적 경쟁력이 앞서야 하고 인적 경쟁력을 강화시키기 위해서는 대학의 경쟁력이 증진되어야 한다. 교육부는 국가경쟁력 강화를 위해서 교육이념을 전환하는 작업을 하고 있다. 그 방향은 종래의 공교육체계를 경쟁력있는 신자유주의 교육체제로 바꾸는 것이다.

신자유주의는 자본의 세계화를 활성화하기 위한 이데올로기로서, 교육과 관련해서는 교육에 대한 국가부담을 줄이기 위해 사영화를 앞세우고, 규제를 푸는 차원에서 자유화를 강조하고 있다. 대학구조개혁안의 내용들은 그 명칭의 차이(국립대학발전계획(2000년 12월), '대학경쟁력 강화 방안'-대학구조조정(2003년 11월), '대학 구조개혁 방안'(2004년 12월)는 있지만 본질적인 내용은 공교육체계에 시장메카니즘을 도입하는 데 있다. 이런 점에서 대학구조전환의 제1차적인 대상은 국립대학이 될 수밖에 없다. 그것은 고등교육의 비용부담이 제일 많은 영역이 국립대학이기 때문이다.

국립대 법인화의 핵심적인 내용은 독립법인화를 통해 국립대학이 스스로 재원에 대한 책임을 지라는 것이었다. 즉 독립법인의 책임주체를 이사회로 상정하고, 이사회가 대학의 발전계획을 수립하여 자율적으로 재원을 마련하라는 것이었다. 재원마련의 한 방법으로 교비에 의한 수익사업도 인정해 주고 있다. 재원마련의 방법의 최후 수단은 학생·학부모에게 전가시키는 것이다.

이러한 국립대학의 사영화가 야기할 대학교육비용의 증가가 중등교육단계에서의 자립형사립고, 그리고 공교육비용의 대폭적 증가를 전제로 한 전문대학원 과정과 결합 되면 재산에 따른 교육기회의 사회적 차별이 일반화 된다는 점이다. 그 결과 사회적인 불평등체계가 교육을 통해 더욱 강화되는 상황이 도래하게 된다.

42) 2010년 10월 인천시와 인천시교육청은 학교운영지원비에 대해 2011년부터 중학교 1학년 지원을 시작으로 2013년 중학교 3학년까지 연차적으로 지원을 확대해 나간다는 내용의 MOU를 체결했다. 2002년 중학교 의무교육이 도입된 이후 10년이 지나서야 내려진 결정이지만 그나마 다행이라 여겨진다. 경인일보 2011. 2. 10 <http://www.kyeongin.com/news/articleView.html?idxno=565226>(2011.06.14, 방문). 학교운영지원비 폐지 전국운동본부(이하 운동본부)에 의하면 “올해부터 경기·강원·전북·경남도 교육청과 광주시교육청 등 5곳이 중학교 학교운영지원비를 교육청 자체 예산으로 지원하게 된다”면서 “나머지 11개 시도교육청도 2013년까지 학부모 징수를 폐지하기로 했다”고 한다. 경향신문, 2011. 1. 17, http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201101172143015&code=940401 (2011.6.14, 방문)

2010년 12월 8일 국립대학법인 “서울대학교 설립·운영에 관한 법률”⁴³⁾이 국회 본회의를 통과하여 그간 논란이 되어 왔던 국립대 법인화 작업은 입법단계로 접어들었다. 이에 따라 국립대학교도 법인의 법적 지위가 주어지고(동법 제3조) 법인의 경영자인 이사회가 구성된다(동법 제5조). 사립대학과 유사하게 이사회는 총장의 임면권 등 주요 학교경영에 관한 권한을 행사하게 되었다(동법 제12조).

그러나 대학은 연구성과와 평가순위를 위해 존재하는 것이 아니라 학문의 자유를 위해 존재하는 것이다. 학문의 자유는 비판정신과 혁신적 사고의 함양을 위해 인정되는 것이라는 근본적 명제이다. 만일 대학의 ‘경쟁력’이라는 것이 현재의 정치권력·사회세력의 가치기준에 의해 강요되는 것이라면, 오히려 그 ‘경쟁력’ 자체가 학문의 자유의 본지에 위배되는 것이다.⁴⁴⁾

법인화법의 추진과 더불어 경쟁을 근간으로 하는 “공무원 보수규정 개정안”이 통과되었다. 동 규정의 핵심내용은 국립대학 교원을 대상으로 성과급적 연봉제를 도입·시행하기 위한 것으로 2011년 1월 4일 국무회의에서 가결되었다.

성과급적 연봉제는 신자유주의교육시스템 즉 경쟁원리의 도입이란 점에서 국립대 민영화와 맥락을 같이 한다. 왜냐하면 성과급적 연봉제는 교수간의 경쟁시스템이기 때문이다. 이러한 것을 가능하게 하기 위한 제도적 방안으로 이미 교수계약제와 연봉제는 제도화되었다. 1999년 정부 제안으로 개정된 교육공무원법⁴⁵⁾ 제11조의 2는 “대학의 교원은 대통령이 정하는 바에 의하여 근무기간·급여·근무조건, 업적 및 성과약정 등 계약조건을 정하여 임용할 수 있다”고 규정하고, 사립학교법⁴⁶⁾ 제53조의 2 제3항은 “대학교육기관의 교원은 정관이 정하는 바에 따라 근무기간·급여·근무조건, 업적 및 성과약정 등 계약조건을 정하여 임용할 수 있다. 이 경우 근무기간에 관하여는 국·공립대학의 교원에게 적용되는 관련 규정을 준용한다”고 규정하여 대학교수의 계약제 도입을 명문화하였다. 그리고 교육공무원법의 규정에 따라 교육공무원법시행령이 2001년 12월 29일 국무회의를 통과하여 12월 31일 공포되었다.⁴⁷⁾

성과급적 연봉제는 국가의 재정부담이라는 공교육과 직접적인 연관성은 떨어지나 앞서 본 국가의 일방적인 정책결정을 밀어붙이기 위한 수단적 성격이 강하다고 볼 수 있다.

43) 제정 2010.12.27 법률 제10413호 시행일 2011.12.28.

44) 박정훈, 국립대학 법인화의 공법적 문제, 법학 47권3호, 2006, 429쪽.

45) 1999.1.29 법률 제5717호.

46) 1999.8.31 법률 제6004호.

47) 대통령령 제17440호.

4. 대학 등록금 후불제 제안 - 의회와 교육부의 무시

대학등록금 문제를 해결하기 위하여 교수노조가 제안한 것이 등록금 후불제이었다. 대학의 무상교육 실현이 장기적인 과제라면 단기적으로 등록금 문제를 해결하기 위하여 등록금을 선불이 아닌 후불형식으로 하자는 것이 제안의 배경이었다. 이러한 제도를 제안하게 된 배경에는 국가의 고등교육에 대한 교육비를 부담하지 않는데 문제가 있기 때문이다.

우리나라는 고등교육에 대한 국가의 지원이 매우 부족하다. 아래 도표에서 알 수 있듯이 고등교육 단계에서 정부가 부담하는 공교육비 비율도 한국은 20.7%에 불과해 자료를 제출한 26개국 가운데 칠레(14.4%)에 이어 두 번째로 낮았다. 벨기에와 핀란드, 아이슬란드 등 5개국은 정부가 부담하는 대학의 공교육비 비율이 90% 이상이었고, OECD국가 평균은 69.1%였다. 반면 한국은 등록금 등 가계 지출로 부담하는 대학 공교육비 비율이 52.8%로 역시 칠레(79.2%)에 이어 두 번째로 많았다. 2009년 기준으로 연평균 대학 등록금이 가장 비싼 미국도 가계 지출 부담은 34.2%에 불과했다.⁴⁸⁾

OECD 회원국 고등교육 정부부담 공교육비 비율

자료: 2010 OECD 교육지표

90% 이상	노르웨이 등 5개국
80~89%	독일 등 5개국
70~79%	멕시코 등 6개국
60~69%	뉴질랜드 등 2개국
20.7%	한국
69.1%	OECD 평균

등록금후불제는 대학 수업료 납부방식의 하나로서 대학생들이 재학 중 수업료 등 등록금을 납부하지 않고, 대신 졸업 후에 납부하는 제도를 말한다.⁴⁹⁾ ‘Study Now! Pay

48) 한겨레신문, 2011. 6. 8. <http://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/481831.html>(2011.06.14, 방문).

49) 대학졸업자들만 추가로 부담하는 세금이기 때문에 이를 졸업생세금(Graduate Tax)이라 부르며, 호주에서는 대학졸업자들의 부담을 의미하는 고등교육기여금제(Higher Education Contribution Scheme; HECS)로 부르기도 한다. 스코틀랜드에서는 졸업생기부금제(Graduate Endowment Scheme)라 칭한다.

Later!'의 구호처럼, 모든 대학생들은 재학 중에는 일체의 등록금을 내지 않는다. 그 대신 대학을 졸업하고 난 후 소득이 일정수준에 도달하면 그때부터 정해진 기간 동안 원리금을 상환하는 제도이다. 이는 고등교육재정의 일부를 국가가 부담하고 일부를 교육을 받는 본인이 부담하는 제도이다. 졸업 후 납부하는 세금의 크기에 따라 개인부담의 크기가 다르게 되는데, 주로 대학생 일인당 교육비의 1/4에서 1/2 정도를 부담하게 한다.⁵⁰⁾

현재 호주·뉴질랜드·스코틀랜드·잉글랜드는 등록금 후불제를 실시중이며, 캐나다와 네덜란드도 도입을 검토 중이다. 1989년에 도입된 호주의 고등교육부담체제⁵¹⁾는 호주 고등교육 재정지원문제를 크게 변화시켰다. 첫째, 전공에 관계없이 교육비 전체평균의 25%에 해당하는 액수인 매년 A\$2,000의 수업료원칙을 확립했다. 현재는 전공별로 4개 영역으로 나누어 상환해야 할 액수를 차별화시키고 있다.⁵²⁾ 무상으로 대학에 다닌 경우에는 졸업 후 일정조건에 따라 등록금을 상환할 수 있다. 또 소득수준과 연계하여 용자를 해주는 제도를 채택하고 있다. 대신 용자는 수업료에 대해서만 가능하며 생활비는 가족이 부담하거나 자신이 일하는 것으로 대신한다.

교육은 국가와 사회가 책임져야 한다는 의식이 유럽국가들에서는 확고했다. 영국에서는 1980년대 이전까지 대학교육을 무상으로 실시하였으나, 1998년부터는 수업료를 부과하고 있다. 본래 지역 출신 학생의 수업료는 출신지의 지방자치단체가 부담하는 대신 학생은 대학을 졸업한 후 자신의 출신 지역발전에 기여하도록 하는 시스템이 발달해 온 영국⁵³⁾이지만, 미국 등의 경쟁국의 재원에 비해서는 예산이 턱없이 모자랐다. 이로

50) 박정원의, 왜 등록금후불제인가, 전국교수노동조합 정책자료집, 2006 참조.

51) Higher Education Contributions Scheme(HECS)은 the Employment, Education and Training Act 1988에 의하여 도입되었다. 이 제도의 재원에 대한 법률로서 the Higher Education Funding Act 1988이 있다.

52) 박정원, “대학교육비, 누가 부담해야 합리적인가?”, 사회포럼 2007, 대학등록금 문제, 어떻게 해결할 것인가, 전국교수노동조합, 2007, 27쪽.

53) 영국의 대학 등록금 제도는 크게 두 가지로 나뉜다. '등록금 상한제'와 '소득연계형 등록금 후불제'이다. 우선 등록금 상한제는 일정한 금액 내에서 대학이 등록금 규모를 정할 수 있도록 규정한 제도이다. 2006년부터 시행되었다. 이에 따라 2010~2011년의 경우, 영국의 대학 등록금은 연간 최고 3290파운드(약 660만원) 한도 내에서 결정된다. 선진국 수준에서는 우리나라와 비교해도 많이 저렴한 편이다. 더욱이 영국 내 웨일스 지역의 연간 대학 등록금은 1285파운드(약 250만원) 수준이고, 스코틀랜드는 등록금을 받지 않는다. 등록금을 부담하기 어려운 학생들을 위해서는 '소득연계형 등록금 후불제'를 시행한다. 일단 등록금 부담 없이 학교를 다니고, 졸업한 뒤 '얼마를 버느냐'에 따라 등록금을 나눠 상환하는 제도이다. 즉, 취업해서 연봉 1만5000파운드(약 3000만원) 이상을 버는 시점부터 '초과분'의 9%를 매년 상환하게 된다. 예컨대 연봉이 2만 파운드에 이르는 해에는, 초과분인 5000파운드(2만-1만5000파운드)의 9%인 연 450파운드를 갚는다. 더욱이 도중에 직장을 잃으면 상환 의무가 중단된다. 만약 25년 이후에도 대출금이 남아 있는 경우에는 대출 상환이 면제되기까지 한다.

인해 2006년 9월부터 등록금후불제를 실시하게 되었다. 호주와 마찬가지로 원금 상환은 졸업 후 일정 금액 이상의 연봉을 받게 되는 시점부터 시작된다. 소득의 9%를 상환하는 것이 원칙이나, 실질적인 이자율은 0이라고 할 수 있다. 또 졸업한 지 25년이 지나면 자동으로 탕감된다.

대학졸업자들만 추가로 부담하는 세금이기 때문에 이를 졸업생세금(Graduate Tax)이라 부르며, 호주에서는 대학졸업자들의 부담을 의미하는 고등교육기여금제(Higher Education Contribution Scheme)로 부르고 있다. 스코틀랜드에서는 졸업생 기부제(Graduate Endowment Scheme)라 칭한다.

등록금후불제가 처음 제안되었을 때, 교육인적자원부도 이에 관심을 보였다. 그러나 재정문제를 이유로 도입을 미루고 대신 학자금 용자제도에 안주하게 되었다. 그러나 학자금 용자제도는 일종의 금융상품으로서 연리 7%에 달하는 고금리대출제도이다. 제 때 상환하지 못하면 신용불량자로 낙인찍혀 사회생활에 여러 가지 불이익을 받게 된다. 우리나라의 경우 대졸신용불량자가 많은 이유 중의 하나가 바로 이 학자금 용자제도에 있음을 추정해 볼 수 있다.⁵⁴⁾ 미국 등에서도 시행중인 이 제도는 대학졸업자들을 채무자로 만들어 평생 대출금 상환의 부담을 안겨줄 뿐만 아니라 저소득층의 고등교육접근을 가로막는 역할도 하고 있다.⁵⁵⁾

5. 대선공약으로서 반값 등록금 - 모른척하기

이명박 대통령 선거운동본부는 지난 대선 당시 '등록금 절반 위원회'라는 공식 기구를 설치한 바 있다. 한나라당도 수십 차례 공개적으로 이를 약속했다. 현재 국회 교과

54) 2011년 6월 8일 국회 교육과학기술위원회 소속 김춘진(민주당) 의원실이 민주당 정책위원회로부터 받아 공개한 자료에 따르면 올 4월 기준으로 대학생과 대학원생 학자금 대출자 중 신용불량자는 3만57명으로 집계됐다. 비싼 등록금을 충당하느라 학자금 대출을 받았다가 신용불량자가 된 경우도 상당수 있다. 대학생 신용불량자가 증가하면서 학자금 대출 연체액은 2007년 말 1266억 원에서 2010년 말 3천46억 원으로 2.4배 증가했기 때문이다. 헤럴드경제신문, 2011. 6. 8. <http://biz.heraldm.com/common/Detail.jsp?newsMLId=20110608000936> (2011. 6. 18, 방문)

55) 미국의 경우 대학생들의 2/3 정도가 부채를 지고 있으며, 그 규모가 점차 커지고 있는 가운데 2005년 졸업생의 경우 졸업일 기준 평균 약 \$17,600에 이르는 부채를 지고 있는 것으로 조사되었다. 부채가 심한 졸업생들은 결혼과 주택구입 및 가정을 꾸리는 일도 연기하고 있는 등 그 피해가 심각한 것으로 나타났다. Heather Boushey, Student Debt: Bigger and Bigger, Briefing Paper, Center for Economic and Policy Research, 2005, 2쪽. 그럼에도 2006년 이후에 대학을 졸업하는데 드는 교육비용은 그 이전에 비해 빠른 속도로 증가하고 있다. 특히 사립대학보다 국립대학의 교육비 증가율이 가파르게 증가하고 있다. John Schmitt/ Heather Boushey, The College Conundrum, Center for American Progress, 2010, 4쪽.

위 야당 의원과 무소속 의원 전원은 '반값 등록금 실현을 위한 법 개정'과 예산 확보를 주장하고 있다. 그런데 한나라당이 야권의 반값 등록금 정책을 공격하고 있다. 참으로 기괴한 일이다.

만약 반값 등록금이 구현된다면, 1학기에 400-500만원(사립대 기준) 정도의 금액이 절반으로 줄어든다. 그러면 서민 가계의 부담을 덜 수 있고, 그에 따른 경제적 효과도 클 것이다.

대학 총학생회가 치솟는 등록금을 반값으로 줄여달라고 삭발 투쟁에 나선 가운데 이주호 교과부 장관이 학생들의 등록금 부담을 줄이기 위해 내년(2012년) 고등교육 예산을 1조원 가량 더 마련하겠다고 밝혔다.⁵⁶⁾ 과연 이 약속이 실현될지는 미지수이다. 이미 2009년의 경험 때문이다.

지난 2009년에도 등록금 대책을 위한 시민·사회단체 전국 네트워크(등록금넷)는 4월 28일부터 학부모, 시민, 사회 저명인사들 반값 등록금 이행을 촉구하며 릴레이 1인 시위에 돌입한 적이 있다. 당시에 정부는 눈물의 삭발식을 진행하는 대학생들을 연행하는 것으로 반값 등록금 요구에 대해 대응한 바 있다.

그리고 2009년 4월 임시국회에서 정부여당은 부자감세, 재벌 건설사 편향의 추경안을 편성했다. 등록금과 관련해서 민주당·자유선진당·민주노동당은 추경심사 과정에서 각각 1조 1298억, 1조 970억원, 3조원의 예산 배정을 요구했고, 참여연대 등 시민사회단체는 3.4조원을 반영하면 소득별 맞춤형 등록금 지원으로 사실상 반값 등록금 공약 이행이 가능하다고 제안했지만, 한나라당과 기획재정부의 반대로 본회의에서는 결국 2500여억원 정도만이 증액되었다.⁵⁷⁾

'반값 등록금'을 공약으로 내걸었던 이명박 정부가 2010년부터 '취업후 학자금 상환제' 시행에 들어갔다. 그러나 이 제도는 높은 이자율(2010년 2학기 5.2%, 2011년 1학기 4.9%)에 상환 시 복리적용, 낮은 상환기준선(최저생계비 수준), 까다로운 자격조건(평균 성적 B학점 이상) 등으로 정작 지원이 필요한 학생들에게는 별반 도움이 되지 못하고 있다.

2011년 드디어 등록금 문제가 사회의 이슈가 되었다. 심지어 한나라당까지 나서 교

56) 이 장관은 2011년 4월 29일 제6회 한국사립대학총장협의회회의 초청간담회 자리에 참석해 "우리나라 고등교육이 발전해 나가려면 등록금에 의존하는 체제로는 더 이상 힘들다"며 "대학의 재원을 다원화할 수 있도록 적극 지원하겠다"며 이같이 말했다.

57) 교과위가 신규 배정한 차상위계층 무상장학금 2,575억원은 710억원(차상위계층 11만명 중 대상자 선정하여 현행 무상장학금의 1/2 (215만원)을 '09.2학기부터 2년간 지원)으로 삭감되었고, 소득 5분위까지 학자금 무이자 대출을 지원하기 위해 증액한 86억원은 예결위에서 대출대상을 3분위(3.7만명)로 줄여 11억원('09.2학기부터 대출일로부터 2년간)을 지원하기로 했다.

육복지를 주장하는 희한한 광경을 목도하고 있다.

연구에 의하면 우리 경제는 규모로 따져 세계 15위이고, 1인당 국민소득은 49위이다. 그런데 대학 등록금 규모는 세계 2위로, 미국 다음이다. 물가 비싸다는 일본도 등록금만큼은 우리에게 한참 뒤져 있다고 한다. 또한 1인당 국민소득에서 동·서유럽 평균은 1만8000~2만달러 수준이며, 일반적인 등록금 수준은 대략 그 10%다.⁵⁸⁾

2009년 우리나라 1인당 국민소득은 2만8000달러 수준(미국달러의 구매력지수 환산액 기준)으로 1100원의 환율을 적용하면 3100만원가량이고, 10%는 310만원이다. 연구에 의하면 여러 가지 연구비 시설비 등을 감안해 중간값인 350만원선이 적절하다고 한다. 이 액수는 대략 우리나라 연간 대학 등록금 평균액의 절반 수준으로, OECD에서 등록금 고·저 국가를 구분짓는 기준선이 1500달러(165만원)라는 점을 감안할 때 절대 무리한 수준이 아니다.

이런 상황에서 정상적인 국가라면 공부하는 대학생, 학부모가 길거리로 나오기 전에 대책을 세워야 정상이 아니겠는가? 현 정부에 대해 이런 기대를 한다는 것은 어리석은 일일지 모른다. 그러나 국립대학의 등록금 인상이 명확한 국립대법인화정책을 추진한 것은 현재의 야당 또한 마찬가지라는 점이다.

문제는 오히려 다른 데에 있다. 만약 정부가 국민의 고통을 감안하고 공교육을 감안하여 등록금정책을 추진하려고 해도 또 다른 문제가 기다리고 있다. 사립대학 중심의 고등교육체제를 갖추고 있는 한 등록금의 문제를 해결하기가 쉽지 않다는 점이다. 전체 고등교육기관(일반대학 및 산업대학, 전문대학) 중 사립대학 비중 87%에 달한다. 이들 사립대학에서의 교육비리는 매우 심각한 수준이다. 당연히 비리사학이나, 사립대학이라고는 하지만 재단 내 법정전입금도 못내는 취약한 사립대까지 국고를 지원할 것인가 하는 문제가 계속 지적되고 있다.

사립학교의 자율성을 말하면서 국가가 책임질려고 하지 않을 것이 분명하기 때문이다. 물론 국가의 정책추진이 어려운 상황도 이해할 수 있다. 국가가 법률과 판결로서 사립학교의 자율성을 이미 공인해 온 상황에서 등록금 문제에 대해서만 입법으로 제한을 가하기가 쉽지 않게 된 것이다. 고등교육의 공교육성을 강화하기 위해서는 국공립대학의 수를 늘려야 하는데 현실은 정반대로 가고 있다. 2005년부터 추진돼온 정부의 국립대 구조조정 방침에 따라 현재까지 10개의 국립대가 통폐합됐다. 그 결과 국·공립대에서는 모두 108개의 학과가 감축됐고, 학생 정원도 8,768명이나 축소됐다. 사립대는 우후죽순 들어서는데 국립대만 구조조정이 되다 보니 전체 대학에서 국·공립대가 차지

58) 한국대학교육연구소 편저, 미친 등록금의 나라, 개마고원, 2011 참조.

하는 비율은 1980년 31.3% 이후 30년 만에 13.8%로 절반 이상 줄었다.⁵⁹⁾

그 결과 정부가 추진할 수 있는 여지란 등록금을 직접적으로 낮추기보다, 대학의 등록금 인상을 용인하는 한편 학자금 지원 확대를 통해 학생·학부모의 부담을 완화시키는 정책을 추진할 수밖에 없었다. 하지만 이마저도 정부의 학자금 지원 규모 자체가 작을 뿐더러 무상장학금 지원이 부족한 상태에서 높은 이자의 대출사업만 확대해 학생·학부모의 미래 부담을 더욱 가중시키는 상황을 만들고 있다.

이제 우리나라 교육의 가장 근본적인 문제로 다시 돌아가지 않을 수 없다. 바로 국가의 책임있는 자세이다. 반값 등록금이든, 등록금상한제이든, 후불제이든 아니면 완전 무상제이든 국가의 정책을 실현할 수 있는 공교육시스템의 확립이 우선이다. 이는 간단하다. 고등교육에 대한 국가의 지원액수를 대폭 늘려야 한다는 점이며, 사립대학에 지원 보다는 국가정책추진이 가능한 국공립대학의 신설이 더 필요하다는 것이다. 국·공립대 육성으로 지방을 살리겠다는 공약은 역대 정부의 단골 주제였다. 이 약속을 실현할 필요가 있다. 물론 그 이전에 학생에게 교육비를 전가하는 국립대법인화정책부터 재고해야 할 것이다. 정부가 추진하겠다는 대학구조조정의 핵심 전략이 수정되어야 할 시점이다.

IV. 글을 맺으며

공교육이란 국가나 지방공공단체가 관리하는 교육의 의미로 사용되는 경우가 있다. 이 경우 공교육은 국민교육제도로 불리기도 한다. 공적 주체에 의해 관리되는 공교육의 의미는 무엇보다 공적 재원으로 공적 절차에 따라 운영된다는 의미로서 공공성 즉 공익을 목적으로 한다.

반면 무상교육이란 학생에게 일체의 경비를 부담하게 하지 않고 무료로 실시하는 교육을 말한다. 일반적으로 의무교육을 실시하는 과정에서 제도화하는 경우가 많다. 그러나 의무교육이 반드시 무상교육과 일치하는 것은 아니다. 우리나라에서는 초등학교와 중학교까지 무상교육이 이루어지고 있다. 그러나 육성회비와 같은 학교운영지원비와 급식비 등은 학부모가 부담하고 있다. 반면 고등교육에서는 무상교육제도는 거의 의미가 없는 상황이다.

59) 경향신문 2011. 6. 15. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201106152144165&code=940401(2011. 6. 18. 방문).

공교육이라면 무상 혹은 학생에게 최소한의 경비만 부담시키는 교육의 의미로 사용되는 것이 공교육의 취지에 맞는다는 것은 누구나 인정하는 바일 것이다. 이런 맥락에서 우리나라의 무상교육의 현황을 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있다.

첫째, 공교육 제도의 불완전한 설계로 인하여 무상교육의 범위가 매우 협소하게 이해되고 있다는 것이다. 헌법재판소나 대법원의 경우 무상교육의 범위를 법률로 정한 범위로 이해하여 수업료면제설을 채택하고 있으며, 법원도 학교운영비를 수업료에 포함시키지 않고 있다.

무상급식에 대해서 지방자치행정을 담당하는 광역자치단체장들의 경우 이를 포퓰리즘 정도로 이해하여 학생교육복지의 범위 밖으로 보고 있다. 또한 행정부는 국립대학교 법인화를 적극 추진함으로써 고등교육비용을 학생들에게 전가시키는 정책을 펴고 있다. 그런가하면 고등교육의 비용인 등록금의 해결에 대해 정치권, 의회, 행정부는 매우 소극적인 입장에 머물러 있다. 이것은 종래 여당의 지위를 차지하고 있었던 정당들도 마찬가지였다. 즉 국민의 교육기본권을 보장해야 할 책무가 있는 국가는 공교육과 무상교육에 대해서 매우 소극적이거나 아니면 부정적인 입장에 머물러 있음을 확인할 수 있다.

둘째 공교육과 학생교육복지를 연결시켜 그 간극을 줄이려고 하는 작업은 민선교육감들에 의해서 새로이 시작되고 있다는 점이다. 보수층의 저항이 없지 않지만 대다수 국민의 지지하에 기반을 잡아가고 있음을 확인할 수 있었다. 이런 맥락에서 교육행정의 담당자인 교육감의 선거방식에 의한 선출은 매우 유의미한 제도임을 확인할 수 있다. 일방행정의 담당자들인 광역자치단체장들이 일반자치행정과 교육자치행정의 통합을 주장하고 있지만 교육전문성에 기반한 교육감 선거는 매우 중요하며 유지의 필요성이 크다고 할 수 있다.

주제어 : 공교육, 무상교육, 등록금, 무상급식

참 고 문 헌

1. 외국문헌

Claudia Goldin/ Lawrence F. Katz, THE “VIRTUES” OF THE PAST: EDUCATION IN THE FIRST HUNDRED YEARS OF THE NEW REPUBLIC, NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH, 2003.

Condorcet, Esquisse d'un tableau historique des progres de l'esprit humain, 1795, 장세룡역, 인간정신의 진보에 관한 역사적 개관, 책세상, 2002.

John Schmitt/ Heather Boushey, The College Conundrum, Center for American Progress, 2010.

Heather Boushey, Student Debt: Bigger and Bigger, Briefing Paper, Center for Economic and Policy Research, 2005.

Lawrence Kotin/ William Aiken, Legal Foundations of Compulsory School Attendance, New York: National University Publications, Kennikat Press, 1980.

2. 국내문헌

박정원, “대학교육비, 누가 부담해야 합리적인가?”, 사회포럼 2007, 대학등록금 문제, 어떻게 해결할 것인가, 전국교수노동조합, 2007.

박정원의, 왜 등록금후불제인가, 전국교수노동조합 정책자료집, 2006.

박정훈, 국립대학 법인화의 공법적 문제, 법학 47권3호, 2006.

이광윤외, 敎育制度의 憲法的 問題 研究 - 敎育의 자주성·전문성·정치적 중립성 원리의 비교법적 검토, 헌법재판소, 2003.

재단법인 광장, 의무교육과 의무급식의 당위성, Agora Issue Briefing 제21호, 2010

전훈, 교육 분야에서의 행정처분기준의 설정 - 한국과 프랑스의 구체적 사례를 중심으로 -, 성균관법학 제19권 제3호, 2007.

정현승, 의무교육의 무상성, 대한교육법학회, 교육법학연구, 2005.

한국대학교육연구소 편저, 미친 등록금의 나라, 개마고원, 2011.

<Abstract>

Public Education and free Education

Lim, Chae-Hong

Professor, Korea National Open Univ.

Public education is universally available. School curricula, funding, teaching, employment, and other policies are set through locally elected school boards with jurisdiction over school districts with many directives from state legislatures.

Free education refers to education that is funded through taxation rather than tuition fees. Although primary school and other comprehensive or compulsory education is free in many countries, for example, all education is mostly free including post-graduate studies in the Nordic countries. Free education has long been identified with "sponsored education". This may now evoke images of advertising campaigns, but in the past, especially during the Renaissance, it was common practice among rich dignitaries to sponsor the education of a young man as his patron. In the late 18th century, Thomas Paine was amongst the earliest proponents of universal, free public education, which was considered to be a radical idea at the time.

The term "public education" is not synonymous with the term "publicly funded education". Government may make a public policy decision that it wants to have some financial resources distributed in support of, and it may want to have some control over, the provision of education which is not public education.

In Korea students have to pay fees to colleges or universities. Pay increases have caused chronic controversy since shortly after 2004. Data from the statistics office and the Bank of Korea show that schools have been gouging parents in the past few years by raising tuition faster than inflation. In rough terms, the cost of degrees at universities, graduate schools and two-year

colleges increased by about 30 percent between 2005 and 2010, nearly twice the rate of consumer prices that rose about 16 percent during the same period. Parents are spending nearly twice as much on their children's university costs than compared to five years ago. But the Korea government does not directly support higher education. Instead it has offered programs of loans and grants.

Household spending on higher education has been rising inexorably over the past few years, aside from a temporary dip during the financial crisis. The spending on higher education accounted for 11.5 percent of household outlays during the first quarter of the year, marking the same level as a year earlier.

According to the OECD's "Education at a Glance 2009" report, the average tuition at public Korean universities was \$4,717 using purchasing power parity, which was higher than any other OECD nation aside from the United States (\$5,666). Tuition at private Korean universities averaged \$8,519, which again, was second only to the U.S.'s \$20,517. Some argue that the numbers show Korean university students shoulder a heavier burden than those of any OECD country as the country's public schools account for just 22 percent of its universities, the lowest proportion among OECD nations.

Tuition has become a sensitive political subject with some lawmakers of the ruling Grand National Party proposing to halve the fees, despite a paucity of debate on securing financial sources to make the cut. Cutting tuition in half was among the campaign promises of President Lee Myung-bak during the 2007 election, although the presidential office has been pretending that it never happened.

Since it began championing universal welfare earlier this year, the Democratic Party has called for tuition to be halved, but recently stepped up its welfare policy offensive as the GNP began to solicit working- and middle-class voters by vowing to ease the tuition burden.

College students and citizens hold a candlelit vigil to call for the government to halve tuition fees. Thousands of students joined members of civic groups and opposition political parties in a candlelit rally in Seoul calling for quick government action to reduce tuition fees. We have confirmed the desire of

students and citizens for tuition cuts. We will continue the candlelit vigil.

Most students (and their families) who pay for tuition and other education costs don't have enough savings to pay in full while they are in school. Some students must work and/or borrow money to afford an education. Developed countries have adopted a scheme for higher education to be supported by taxes rather than tuition. After World War II, an enhanced standard of living and the existence of free university education in many countries enabled more working-class youths to receive a degree, resulting in the inflation of education and enlarged middle classes.

Key Words : Public Education, free Education, tuition fees, free school meals