

# 大學의 自律과 登錄金 策定過程에 관한 研究

- ◇ 이 研究論文은 韓國大學敎育協議會의 1989년도 정책 ◇
- ◇ 연구 사업(研究責任者: 李宗宰, 서울大 敎授)의 일 ◇
- ◇ 환으로 수행된 것이다. 紙面 관계상 내용을 전부 소 ◇
- ◇ 개하지 못하고 目次와 要約 및 結論 부분만을 게재 ◇
- ◇ 한다. ....<편집자 주> ◇

## 1. 目 次

### 第1章 序 論

### 第2章 大學敎育財政 關聯 法令 및 財政 構造 分析

1. 關聯法令
2. 大學財政 構造 事例 分析
3. 日本 大學敎育財政 變化 過程과  
登錄金의 位置

### 第3章 大學 登錄金 政策의 構造와 政策 論理

1. 大學 登錄金의 敎育的 意義
2. 大學 登錄金 政策類型과 政策 論理
3. 大學 登錄金 政策의 概觀

### 第4章 大學 登錄金의 自律的 策定을 위한 接近 模型과 登錄金 引上 要因 分析

1. 大學 登錄金 自律的 策定의 意義
2. 大學敎育의 指向點과 大學 登錄金
3. 協議調整의 原則과 登錄金 所要 推定

### 模型

### 4. 個別 大學 登錄金 引上 要因 分析

### 第5章 1989學年度 大學 登錄金 策定 過程 分析

1. '89學年度 大學 登錄金 策定 過程 概要
2. 大學 登錄金의 自律的 策定을 위한 意  
見 調査 結果
3. 세미나 및 公聽會 結果
4. 韓國大學敎育協議會의 引上案

### 第6章 登錄金 策定 勸告에 대한 各界의 反 應과 各 大學의 登錄金 策定 結果 分析

1. 各界의 反應
2. 自律的 策定의 結果: 引上 結果 分析

### 第7章 要約 및 結論

### 附錄

- I. 89學年度 大學 登錄金 策定 現況
- II. 主要報道·論評內容
- III. 日本 私立大學 經常費 補助金 取扱要  
領 (日本 文部省: 1970. 12. 2)

## 2. 要約 및 結論

### 1) 大學 財政의 構造的 問題點

이 연구에서는 우리나라 대학 재정의 법적 기반을 분석하고, 선정된 대학의 사례를 통해 대학 재정의 구조적 문제점을 파악했으며, 아울러 일본 대학교육 재정 변화 과정을 분석하여 대학 재정 정책 및 등록금 정책에 주는 시사점을 도출하였다. 이 각각을 간단히 요약하고 문제점을 제시하면 다음과 같다.

#### (1) 大學 財政 關聯 法令

대학 재정 관련 법령은 크게 사립대학 재정과 관련된 법령과 국립대학 재정과 관련된 법령 그리고 수업료 및 입학금에 관한 규정으로 구분된다. 사립대 관련 법령 중에서는 사립학교법과 등법 시행령, 사학기관 재무·회계 규칙에 대한 특례규칙, 학교법인의 학교 경영 재산 기준령 등을 주로 분석하여 사립대학 재정 운영의 주체, 예산 회계 제도 등을 간략히 살피고 문제점을 분석하였다. 사립대학 재정 운영 관련 법령의 문제점 및 보완책으로는 다음을 들 수 있다.

첫째, 사립학교법 중의 財政·會計 關聯 規定이 너무 統制的이다. 관련 조항 6개 중 5개 조항이 관련 법률 및 등법 시행령 그리고 문교부 예규 등에 의한 규제 조항으로 구성되어 있다. 사립대학의 공공성 보장을 위해 어느 정도의 통제는 필요하나 사립대학의 자율성을 보장하기 위하여 예산의 편성 및 집행에 대한 통제는 최소화하여야 할 것이다. 그리고 통제 방법도 감독청 주도의 절차적 통제에서 예산 편성 및 집행 과정과 그 결과를 공개하게 함으로써 참여를 통하여 자율적 통제가 가능할 수 있도록 '참여적 통제'로 바꾸는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 私學機關 財務會計 規則에 대한 特例 規則의 修正·補完 必要性을 들 수 있다. 각 사립대학의 건전한 자율성과 운영의 합리화 및 효율성을 높이고 건전한 회계 처리를 유도하기 위해서 완전 공시 제도를 도입하고, 각 사립대학의 회계 처리 기준을 주식회사의 경우와 같이 외부감사에 관한 법률에 의한 기업 회계 기준과 같은 수준의 기준으로 객관성을 유지할 수 있도록 수정·보완하며 또한 공인회계사 등과 같은 외

부 감사인이 감사할 때 합리적인 판단 기준을 제공할 수 있도록 하여야 할 것이다.

셋째, 학교법인의 學校經營財産 基準令의 문제로서 수익용 기본 재산의 최저 기준액이 낮은 것을 들 수 있다. 법인의 수익용 기본 재산을 충분히 확보하도록 하기 위하여 현행 수익용 기본 재산의 최저 기준액인 학생 정원 1인당 200,000원을 최소한 2배 이상 상향 조정하도록 하고, 또한 학교 재정 수입의 일정 비율 이상을 법인의 전입금으로 부담하도록 규정하여야 할 것이다. 이를 위하여 사학의 法人에 대하여 정부는 금융 정책적인 지원을 하고, 법인이 수익용 기본 재산을 수익성 높은 사업으로 전환할 때 세제상 혜택을 주는 방법을 통하여 수익용 기본 재산의 수익성을 높이기 위한 정책적인 지원을 할 필요가 있다. 국립대학 재정 운영과 관련하여서는 예산 회계법과 수입 대체 경비 사무처리 규정, 비국고 회계 관리 규정만을 간략히 살폈다. 문제점 및 보완책은 다음과 같다.

첫째, 일반 국고 회계 제도를 대학에도 그대로 적용하는 데에서 나타나는 문제이다. 일반 회계 제도를 그대로 적용하면 교육 회계 운영시 비효율성·비효과성 등이 나타난다. 이를 해결하기 위해 비국고 회계를 별도로 마련하였으나, 현재 많은 문제가 제기되고 있으므로 국립대 특별회계 제도 수립 등 새로운 방안이 강구되어야 할 것이다.

둘째, 財政運營의 公共性, 效率性 그리고 效果性 保障 方式의 문제이다. 현재는 예산의 편성과 집행 절차를 상세히 규정함으로써 이를 보장하고자 하나, 본래의 목적과 달리 형식주의와 관료주의로 흐르며, 예산의 효과적인 집행도 저해한다는 것이 일반적인 견해이다. 따라서 집행 결과를 평가하고 집행 결과를 공개하게 함으로써 대학 관련 집단의 평가를 받도록 규정을 바꾸어야 할 것이다.

학교 수업료 및 입학금에 관한 규칙은 1969년 7월 19일에 제정된 후 1987년 12월 30일 제 29차 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 이 규칙의 주 내용은 징수 금액과 수업료·입학금의 면제, 감액, 징수 방법, 기일, 수업료 등의 반환, 징벌, 과태료, 보고 및 공고 등에 관한 것이다.

이 규정의 문제점 및 보완책은 다음과 같다.

첫째, 授業料와 期成會費의 無意味한 區分을 문제점으로 들 수 있다. 현재는 이러한 구분이 의미를 지니지 못하므로 수업료와 기성회비를 등록금으로 통합 개정하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, 자율화 시대에 맞추어 현행 규정을 대폭 개정하여야 한다. 수업료·입학금의 면제, 감액, 징수 방법, 징수 기일 등을 어느 정도 대학의 자율에 맡기고, 등록금 책정이 합리적으로 이루어 지도록 제도적 보완을 하여야 할 것이다.

### (2) 우리나라 大學 財政 構造 事例 分析

여기서는 국립대학과 사립대학의 수입·지출 구조를 간단히 분석함으로써 우리나라 대학 재정의 전반적인 개황을 살펴 보고, 이어 사립대학 6개대와 국립대학 6개대를 대상으로 사례 분석을 하였다. 단, 국립대학 사례 분석의 경우는 기성회비 수입·지출 구조만 분석 대상으로 하였다. 분석의 결과 및 시사점은 다음과 같다.

첫째, 사립대의 수입 구조를 보면 최근에 登錄金 依存率이 낮아지고 있다. 그러나 아직도 다른 나라에 비해 볼 때 등록금 의존도가 너무 높다. 따라서 대학의 재정을 학생 등록금으로 충당하려 하기보다는 새로운 재원을 발굴하는 데 역점을 두어야 할 것으로 보인다. 이를 위해서는 이사회를 개방적으로 구성하여 새로운 출자자를 받아들이고, 동창회의 구성원과 사회의 명망있는 사람들도 이사로 받아들여 기부금 모금에 도움을 받도록 할 필요가 있다. 그리고 장기 계획을 세워 여러 기금을 조성함으로써 대학의 재원이 안정적으로 확보되게 해야 할 것이다. 한편 정부도 사학을 완전히 방치하지 말고 사학의 재정을 지원함으로써 적극적으로 사학 발전에 기여하여야 할 것이다.

둘째, 사립대의 지출 구조를 보면 전반적으로 資本的 經費의 비율이 높음을 알 수 있다. 대학 발전 초기에는 어쩔 수 없는 현상이나 이 경비를 학생 등록금이 아니라 별도의 재원을 통해 충당해야 할 것이다.

셋째, 국립대의 경우 국고 회계와 비국고 회계가 구분되어 집행되므로 인해 대학이 사업을 집행하는 데 많은 애로를 겪고 있는 것으로 나타났다. 대학 예산 운영의 경직화 방지를 위해

이러한 미봉책을 쓰기보다는 적극적으로 대학 예산 회계 특례법의 제정을 검토할 필요가 있다.

### (3) 日本 大學 教育 財政 構造 變化 過程 分析

일본은 1964년에 국립대 특별 회계 제도를 도입했고, 사립대학에 대한 경상비 보조는 1970년부터 시작했다. 사학에 대한 지원이 법적 근거를 갖게 된 것은 1975년 사학진흥원조법이 제정되면서부터이다. 지원의 규모는 매년 정부가 정할 수 있게 되어 있다. 사립대학에 대한 지원이 최고 수준에 이르렀던 1979년에는 정부 지원금이 사립대학 경상비 지출 총액의 24%를 차지했다. 최근에는 경제 성장이 둔화되고 정부의 재정 적자로 인한 지원액의 감소로 '85년 현재 국고 지원이 경상비 지출 총액의 15%를 차지하고 있다. 사립대학에 대한 지원은 사립대학의 재정난을 해소하고, 국·사립간의 격차를 줄이기 위함이었는데 정부 지원금의 상당 부분이 교직원 인건비 인상이나 시설비에 사용된 결과를 낳았다는 비판이 대두되고 있다.

일본의 대학 등록금은 국·사립간의 격차가 무척 큰 특색을 보였다. 1960년에는 국립대학 대 사립대학의 등록금 비가 1대 4였는데, 1970년에는 1대 9로 벌어졌다. 이를 줄이기 위해 국립대 등록금을 크게 인상하고 사립대학에 대한 국고 보조를 늘렸다. '72년에 국립대 신입생 등록금을 약 3배 인상하고, '76년에 또 '72년도 금액의 약 3배로 인상했으며, 그후 약 3,4년간격으로 크게 인상해 왔다. 그러나 '70년대 후반에 들어 사립대학도 등록금을 인상하기 시작해 그 차이는 다시 벌어지기 시작했다. 결국 정부의 경상비 보조가 학생 부담 경감에 기여를 하지 못했음을 알 수 있다. 1985년 현재 국립대학 대 사립대학 등록금의 차이는 약 1대 3.5정도 된다. 국민 1인당 GNP 대비로 보면 국립대학 등록금은 1인당 국민소득의 약 9%, 사립대학 등록금은 약 30% 정도 된다.

대학 재정 구조를 보면 국립대의 경우 1987 회계년도에 총 수입 1조 8천엔 중 국고 전입금이 63%, 대학 서어비스 수입이 29% 그리고 학생 등록금이 9%를 차지하고 있다. 사립대학의 경우는 1985 회계년도에 학생 등록금 수입이 46%, 국고 지원이 15%, 기타가 39%로 나타났다. 4

년제 대학의 경우는 학생들이 등록금 및 기타 다른 명목으로 부담하는 비용이 총 수입의 65%에 달할 것으로 나타났다.

이러한 분석 결과를 우리나라 대학이 처한 현실에 비추어 몇 가지 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 國立大 特別會計制度를 도입할 필요가 있다. 일본이 국립대 특별 회계 제도를 도입한 것은 약 25년 전인 1964년이었다. 이제는 우리나라도 국립대 회계의 특수성을 감안하여 일반 회계로부터 분리·독립하여 국립대 재정 운영에 신축성을 기하도록 할 필요가 있다.

둘째, 國立大學 收入源 多樣化를 위한 제도적 장치가 필요하다. 국립대학 특별 회계 제도가 도입되면 각 대학은 나름대로 수입원을 개발하여 대학 발전을 위해 노력을 경주할 것이나, 정부 차원에서도 수입원의 다양화를 위한 제도적인 지원—예를 들면 연구 용역 수입 신설—을 하여야 할 것이다.

셋째, 사립대와 보조를 맞추기 위한 국립대 학생 등록금 인상 정책은 지양되어야 한다.

넷째, 사립대 재정난 해소를 위한 政府의 積極的인 支援이 필요하다. 일본의 경우 1970년부터 사립대학 경상비 보조를 실시해 왔다. 그 결과 1979년에는 사립대 총수입의 24%를 차지하게 되었고, 1985년 현재에도 15%를 차지하고 있다. 사립대 학생 부담이 큰 점을 감안하여 정부에서는 획기적인 지원 조치를 마련해야 할 것이다.

다섯째, 사립대 운영비를 국고에서 지원할 경우에 그 효과를 提高할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 일본의 경우 경상비 지원의 결과는 당초 목적과는 달리 교육 여건 개선에 큰 기여를 하지 못했고, 학생 등록금 인상을 억제하는 기능도 수행하지 못했다는 반성이 제기되고 있다. 정부 지원금의 상당 부분이 기존 교직원들의 처우 개선이나 대학의 자본 투자에 활용되는 결과 초래되었다. 따라서 최근에 거론되고 있는 우리나라 사립대학 운영비 보조 정책을 수립할 때에는 정부 지원금이 사립대학 교육 여건 개선과 학생 부담 감소에 사용될 수 있도록 하는 제도적인 장치를 마련해야 할 것이다.

여섯째, 登錄金 引上은 自制되어야 한다. '86년 현재 1인당 국민 소득에 대한 우리나라 국립대학 등록금의 비율은 자연계 재학생을 기준으로 할 때 39.4%이고, 사립대의 경우는 53.5%에 달한다. 일본의 경우는 과거에 그 비율이 극히 낮았으나, 최근 급격한 인상의 결과 국립은 9%, 사립은 30%에 달하게 되었다. 이러한 인상의 수준도 우리나라의 경우에 비하면 그 비율이 낮다. 최근 한국대학교육협의회가 수행한 대학교육 재정 국제 비교에 비추어 볼 때 1인당 국민 소득에 대한 우리나라 대학생의 등록금은 상대적으로 높은 수준에 있다. 교육의 투자의 사회적 파급 효과를 고려해서 학생뿐만 아니라 정부나 사회로부터의 재정 지원을 증대하는 방안을 강구하여야 할 것이다.

## 2) 大學 登錄金 政策과 大學의 財政 運營

정부의 대학 등록금 정책은 대학교육의 확충과 질적 수준의 향상을 기하는 대학교육 목표와 대학교육 재원 확보라는 상충되는 두 개의 정책 목표 사이에서 형성되어 왔다. 대학 교육비 증가 요인과 사립학교 재정 구조의 구조적 취약성을 인정하는 전제 위에서 정부는 가급적 대학 등록금의 인상, 즉 학생 부담의 증가를 억제하는 '저등록금 정책'을 추구하여 왔다. 정부의 저등록금 정책은 학생 증가와 교육·연구 여건의 개선 등의 대학 교육비 인상 요인을 고려하되, 정부의 저물가 정책과 학생들의 대학교육 기회를 보호하기 위하여 취해진 정책으로 이해할 수 있다. 대학 등록금 정책은 대학에 대한 정부의 재정 지원의 한계 속에서 서로 상충되는 두 개의 정책 목표, 즉 대학교육의 발전을 위한 교육 투자의 증대를 위한 재원 확보와 등록금의 인상을 억제해야 하는 대학교육의 공공성을 보장하려는 목표 사이에서 최소·필수의 교육비 인상을 반영하는 저등록금 정책을 택하여 왔다.

이러한 등록금 정책의 기본 방향에 따라 우리나라 등록금 정책은 4개의 요소로 구성되어 있는 것으로 개념화할 수 있다. 즉, ① 대학 교육비의 부담 주체를 학생으로 규정하는 수익자 부담 원칙, ② 국립대학과 사립대학간의 교육비 부담에 차이를 두는 이중 가격제의 실시, ③ 대

학 교육비의 설정에서 지나친 인건비 인상을 억제하기 위하여 예산 편성을 통제하는 대학 재정 운영에 대한 행정 통제 방식, ④ 교육비 부담에서 형평성을 제고하기 위한 몇 가지 책정 원칙을 적용하고 있다. 이러한 원칙으로서 대학 예산의 일정 비율을 장학금 재원으로 사용토록 하고, 등록금의 책정에서 계열별 차이도를 반영하도록 조치하고 있는 것이다.

정부의 등록금 정책의 운영에서 종래의 '정부 통제형'에서 1989 학년도 등록금 책정에서는 대학의 자율에 맞도록 '자율화'되었다. 1989 학년도 등록금의 책정을 위해서 정부는 대학이 자율적으로 등록금을 책정하는 과정에서 고려해야 할 권장 사항만을 제시하였다. 이제 대학 등록금의 책정은 대학의 자율적인 결정 사항으로 되었다.

우리나라의 대학 등록금 정책은 대학 교육비의 대종을 학생 등록금에 의존하고 있는 사립대학 등록금의 급격한 인상을 억제하는 데는 기여하였다. 그러나 사립대학의 등록금 인상을 억제 한 결과로 사립대학의 교육 여건은 학생 수의 증가와 함께 개선되지 못했을 뿐만 아니라 국립대학과 비교할 때 교육 여건과 학생들의 교육비 부담에서 격차가 좁혀지지 않고 있다. 이러한 차이는 ① 교수 1인당 학생 수, ② 학생 1인당 교육비, ③ 학생의 교육비 부담률, ④ 교육비 환원률 그리고 ⑤ 교수 1인당 인건비에서 찾아 볼 수 있다.

대학 등록금 책정이 자율화되면서 대학 등록금의 책정 과정에 공공성의 논리를 반영할 책임이 대학에 주어졌다. 대학은 대학 등록금의 자율화를 등록금의 자율적 인상의 계기로 삼을 수 없다는 것은 지난번 대학 등록금 책정과 관련하여 많은 대학이 학내 분규에 휘말렸던 경험으로 보아 매우 분명하다. 우리나라 대학 재정의 구조적 여건에 비추어 볼 때 대학 등록금의 자율화 조치는 대학과 정부에 새로운 과제와 역할을 제기하고 있다. 먼저 대학은 학생 등록금의 책정에서 이 자율화 과정을 무절제한 인상의 계기로 삼을 수 없으며 정부와 사회에서 기대하는 대학 재정의 구조적 개선과 운영에서 공공성의 원칙을 스스로 지켜가야 할 기대를 안고 있다. 정부

는 대학이 이러한 공공성의 원칙을 지켜 갈 것으로 전제할 때 사학에 대한 재정 지원이 불가피함을 인정하고 사학에 대한 보다 합리적인 재정 지원 대책을 수립·실시해 가야 한다.

### 3) 大學 登錄金의 自律的 策定을 위한 接近 模型 開發

한국대학교육협의회는 대학 등록금 책정의 자율적 협의 조정을 위한 접근 모형을 정립하기 위하여 대학교육의 지향점과 대학 등록금간의 관계를 분석하고 이 논의를 토대로 교육 지표에 따른 大學教育費 所要 推定 模型을 개발하였다. 이 모형을 토대로 개별 대학의 등록금 인상 요인을 분석하려고 시도하였다.

대학 등록금과 관련된 중요한 지표는 대학교육의 수월성, 다양성, 자율성, 공공성 등이다. 대학 등록금에 대한 결정은 이러한 요인과의 관련성을 고려하여야 한다. 자율적 협의·조정을 통해 등록금을 책정하려고 할 때 고려하여야 할 원칙은 다음과 같다.

① 협의·조정은 대학의 자율적 발전을 도모할 수 있어야 한다.

② 협의·조정 과정은 대학의 자율성을 존중하여야 하지만, 동시에 우리나라 대학교육의 공공성을 보장할 수 있도록 논의의 근거를 제시하여야 한다.

③ 이 협의 과정에서 등록금 책정을 위한 준거와 수준이 합리적으로 제시되어야 한다.

④ 이렇게 제시된 준거나 수준에 대하여 각 대학은 자율적으로 결정할 수 있어야 한다는 것이다.

이러한 기본 원칙하에 대학교육의 자율성, 수월성, 다양성, 공공성 등을 반영하는 정책 요소를 설정하고 인상을 산출 공식을 제시하였다. 사립대를 기준으로 정책 요소를 제시하면 다음과 같다.

- ① 물가 상승률
- ② 급여 인상률
- ③ 학생 수 증감률
- ④ 교수 1인당 학생 수
- ⑤ 교수 1인당 조교 수
- ⑥ 사무 행정 직원 1인당 학생 수

- ⑦ 시간 강사 강의 담당 비율
- ⑧ 시간당 시간 강사료
- ⑨ 학생 1인당 대학 내부 장학금
- ⑩ 학생 경비 수준률

⑪ 전년도 총예산 대비 신규 사업비 비율  
이 모형에 의거, 대학이 제공한 자료를 토대로 정책 변인에 따른 등록금 인상률을 추정하면 다음과 같다.

'88 학년도 총 지출 예산 중에서 '88 학년도 신규 사업비를 제외한 액수를 '88 학년도 총 예산으로 삼아 등록금 인상률을 추정하였다. 정책 변인별 등록금 인상률 추정은 해당 정책 변인을 제외한 제반 정책 변인 및 교육 여건 등은 전년도와 동일하다는 가정하에 이루어진 것이다. 그리고 학부와 대학원을 모두 포함하여 추정하였다.

① 다른 교육 여건은 전년도와 동일하다고 가정할 때 물가 인상률 7%만을 반영하면(추정A) 대학에 따라 2.3%에서 3.6%까지 등록금 인상요인이 발생하여 등록금이 평균 2.5% 인상되어야 하는 것으로 추정된다. 학생 수가 5천 명에서 1만 명 사이인 대학의 경우는 2.1%에서 2.9%까지 등록금 인상요인이 발생하여 등록금이 평균 2.5% 인상되어야 하는 것으로 추정된다. 그리고 학생 수가 1만 명 이상인 대학의 경우는 1.6%에서 2.8%까지 등록금 인상요인이 발생하여 등록금이 평균 2.2% 인상되어야 하는 것으로 추정된다. 대학별 차이가 발생하는 것은 총 지출 예산 중에서 인건비가 차지하는 비중이 다른 때문이다.

② 교직원 급여만 9.7% 인상된다고 가정할 경우 제1유형 대학의 경우는 3.5%에서 5.0%까지의 등록금 인상요인이 발생하여 등록금 평균 인상률은 4.1%로 추정되고, 제2유형 대학의 경우는 3.4%에서 5.3%까지의 등록금 인상요인이 발생하여 등록금 평균 인상률은 4.3%로 추정되며, 제3유형 대학의 경우는 대학별로 3.8%에서 6.0%까지의 등록금 인상요인이 발생하여 평균 4.5%의 인상요인이 있는 것으로 추정된다.

③ 물가 인상률 7%와 급여 인상률 9.7%를 등록금 인상에 반영하는 것으로 가정할 경우 등록

금 인상률 추정치는 물가 상승에 따라 등록금 인상률 추정치와 급여 인상에 따른 등록금 인상률 추정치를 합한 것이 된다. 제1유형 대학은 7.0%, 제2유형 대학은 6.8%, 제3유형 대학은 7.0%로 대학 유형에 따라 큰 차이를 보이지 않는다.

④ 물가가 7% 상승하고 급여가 9.7% 인상되며 교수 1인당 학생 수를 5% 개선한다고 할 경우 대학에 따라 7.1%에서 11.3%까지 등록금 인상요인이 발생한다. 제1유형 대학은 평균 9.0%, 제2유형 대학은 평균 8.8%, 제3유형 대학은 평균 9.2%의 인상요인이 발생하여 평균 9.0%의 등록금 인상요인이 발생하는 것으로 추정된다.

⑤ 이상의 정책 변인에 학생 경비를 5% 개선한다고 할 경우 등록금 인상률 추정치는 제1유형 대학 평균 9.8%, 제2유형 대학 평균 9.8%, 제3유형 대학 평균 10.2%이다. 여기에서 학생 경비라 함은 예산 항목의 학생 경비 항목을 말하는 것으로 학비 감면 장학금도 포함한 금액이다. 5%를 개선한다고 함은 물가 인상률을 반영한 것에 더하여 학생 1인당 학생 경비를 5% 증액함을 말한다.

이상과 같이 24개 사립대학을 선정하여 교육 여건 개선을 위한 정책 목표에 따른 등록금 인상률을 추정하여 보았다. 대체적으로 9~10% 수준의 등록금 인상으로 물가 상승률 7%, 급여 인상률 9.7%, 여기에 교수 1인당 학생 수의 개선을 5% 정도(예컨대 교수 1인당 학생 수가 40명인 경우 2명을 감소하여 38명 수준으로) 개선하고, 학생 경비를 5% 정도 개선할 수 있는 수준이 된다. 이렇게 볼 때 물가 상승률과 인건비 개선을 어느 정도로 절제한다면 10% 수준의 등록금 인상으로 교수 1인당 학생 수를 점차적으로 개선할 수 있다는 결론을 내릴 수 있다. 여기서 해석상의 유의 사항으로 강조하고자 하는 것은 이 추정 과정에서 신규 시설 투자는 대학의 총 교육비 소요에서 제외하였다는 점이다. 따라서 만약 등록금을 재원으로 하여 신규 시설 투자를 할 경우 이 부분 만큼 등록금 인상률에 추가될 수밖에 없다.

#### 4) 1989 學年度 大學 登錄金의 策定 過程

정부는 1989 학년도의 대학 등록금을 대학의 자율에 따라 책정하기로 하고 한국대학교육협의회에 대학 등록금의 자율적 책정을 협의·조정하여 줄 것을 요청하였다. 이에 따라 대학교육협의회는 대학 등록금의 자율적 협의·조정을 위한 원칙과 계획을 수립하고 이 계획에 따라 협의·조정을 진행하였다. 협의·조정的基本 원칙은 대학교육의 발전을 위한 탁월성, 다양성, 공공성의 원칙과 정부의 권장 사항을 고려하여 각 대학이 자율적으로 책정하되, 그 결과를 토대로 대학간 협의 기구를 통하여 협의·조정하고 대학교육협의회에 권장안을 고려하여 대학이 자율적으로 책정하자는 것이었다.

이에 따라 대학교육협의회는 대학 등록금의 자율적 책정을 위한 단계적 접근을 계획하고, 이에 따라 협의·조정에 착수하였다. 이 계획에 따르면 다음과 같은 3단계 접근 모형에 따라 이 문제에 접근하였다.

제 1 단계 : 등록금 책정의 원칙적 준거에 따라 각 대학이 자율적으로 등록금 책정

제 2 단계 : 대학교육협의회는 조정자의 입장에서 대학 등록금의 책정 원칙과 이에 따라 적정 인상 수준의 제시

제 3 단계 : 대학의 자율적 책정

제 1 단계의 결과 대부분의 대학은 대학의 자율적 책정보다는 대학교육협의회에서 적정 인상의 상한선을 제시해 줄 것을 요청하였고, 대학별 인상률도 평균 21.1%에 이르는 수준으로 집계되었다. 제 2 단계의 접근을 위하여 대학교육협의회에서는 등록금 인상의 필요와 내용 그리고 적정 인상 수준을 보다 합리적으로 제시하기 위하여 '대학교육의 발전 지표에 따른 교육비 소요 추정 모형'을 개발하고, 목표 준거의 측면에서 각 대학이 선택하는 수준에 따라 대학 등록금의 인상 요인이 어느 정도 발생하는지 그 결과를 추정하여 우리의 상황적 제약 조건에서 보다 적정한 수준을 각 대학이 자율적으로 결정할 수 있도록 계획하였다. 그리고 이 결과를 '대학 등록금의 자율적 책정을 위한 세미나'에서 발표하고 각 대학의 재정 관계자들과 협의하여 이 결과를 토대로 하여 각 대학의 등록금 책정을 위

한 지침과 권장안을 만들 계획이었다. 이러한 계획에 따라 각 대학으로부터 기초 자료를 수집하고 세미나 일정, 대학교육협의회 이사회 일정도 계획·통보하였다.

그러나 제 2 단계 과정에서 대학교육협의회는 시간적 제약으로 주어진 목표안에 대학교육의 발전 지표에 따라 소오 교육비와 등록금의 인상 수준을 추정할 수 있는 computer program의 개발을 마치지 못하였다. 따라서 등록금의 협의·조정을 위한 세미나에서 대학교육협의회는 원래의 계획과는 달리 대학 등록금의 자율적 책정의 원칙만을 제시할 수밖에 없었다.

'대학 등록금의 자율적 책정을 위한 접근 모형'에 따라서 대학 발전의 지표에 따라 최소·필수적인 인상 수준으로 몇 % 혹은 이러한 수준으로 대학교육의 여건을 개선하기 위해서 몇 %의 등록금 보상이 바람직하다고 조정안을 제시하지 못했기 때문에 결과적으로 두 가지 문제를 야기한 것으로 평가된다. 첫째로 야기된 문제는 등록금의 인상 요인과 인상에 따른 결과가 제시되지 못하여 왜, 어느 수준의 등록금 인상이 불가피한가라는 문제에 대해서 사회에 대하여 합리적 설명을 하지 못하였고, 이에 따라 언론에서 추측 기사가 보도됨으로써 '등록금 대폭 인상'이라는 인상을 주어 불필요하게 학생을 자극하고 학내의 등록금 인상 동결 투쟁의 요인을 형성하지 않았나 하는 반성을 하게 된다. 둘째로 제기되는 문제는 대학간 협의 과정에서 구체적으로 인상률을 놓고 그 타당성을 논의하지 못하였다.

이러한 합리적 근거를 검토하지 못하고 대학의 입장에서 볼 때 등록금 책정에서 반영되길 바라는 요구 사항이 제시될 뿐이었다. 따라서 대학교육협의회가 이사회의 의결을 거쳐 각 대학에 제시한 '등록금 인상 권장안'도 의도한 바의 합리성을 제시하지 못하고 결과적으로 필수적 인상 수준 이상으로 과대 책정된 점이다.

세미나에서의 논의와 대학 유형에 따른 분과별 협의의 그리고 종합토론에서 논의·합의된 사항은 '89 학년도 대학 등록금 책정 과정에서 자세하게 설명한 바 있다. 이 논의 및 합의된 사항에 따라 등록금의 적정 인상률을 추정할 수

없었기 때문에 대학교육협의회 이사회에서 통과된 권고안은 구체적 추정의 결과에 따라 작성되지 않고, 다음과 같은 몇 가지 원칙에 따라 산정된 결과에 의한 것이다.

① 물가 인상 요인 7%, 처우 개선에 따른 인상 요인 8.3%, 교수 증원을 위한 최소한의 추가 소요 1.7%, 인상 요인을 반영하여 기준 계열이 되는 인문사회계 신입생의 등록금을 10% 인상한다.

② 기타 계열은 기준 계열인 인문사회계의 계열별 차이도를 반영하여 인상한다.

③ 재학생의 경우(2~4학년)에는 해당 학생이 납부한 전년도 등록금에서 10% 범위 내에서 인상한다.

이 세 가지 원칙을 순차적으로 적용한 결과, 신입생과 재학생의 등록금은 높게 책정될 수밖에 없었다. 각 대학들이 이 권장안에 따라 등록금을 책정할 경우 신입생의 경우 인문사회계 10%에서부터 공학·예능계 17.5%, 의·치학의 경우 22.4%까지 인상하게 되고, 신입생의 평균 인상률은 13.5%에 이르게 된다. 기준 계열의 인상률을 10%로 한정한다 하더라도 계열별 차이도를 적용한 결과는 평균적으로 13.5%, 계열에 따라 최고 22.4%까지 인상되는 셈이다.

이미 1988학년도와 등록금 책정시에서부터 1991년까지 계열별 차이도 반영을 완성한다는 목표 아래 적용하였다. 1988학년도의 경우에는 1,2학년의 등록금 책정에 계열별 차이도를 반영하였다. 1988학년도에 기준 계열로서 인문·사회 계열의 등록금을 7.1% 인상하였으나 계열별 차이도를 적용한 결과로 계열에 따라서 12.8%에서부터 의·치학 계열의 경우에도 28.5%까지 인상되었다. 정부가 공식적으로 발표한 인상률 7.1%와는 달리 평균 인상률은 16.0% 수준에 이르렀다는 사실을 주목해야 한다.

1989학년도와 등록금 책정에서 재학생(2~4학년)의 경우에는 전년도에 해당 학생이 냈던 등록금에서 10% 범위 안에서 인상할 수 있다는 원칙을 제시하였다. 이 원칙에 따른 경우 전년도에 학생이 냈던 등록금을 '89학년도에도 낸다고 가정하더라도 4학년만 전년도와 동일한 등록금을 내게 되고, 2,3학년의 경우에는 실질적

으로 인상된 등록금을 내게 된다. 등록금 책정 과정에 이러한 원칙이 적용된 결과 '등록금 동결'의 의미를 놓고 대학과 학생간 동결이다, 인상이다라는 시비가 발생하게 되었다. 대학의 입장에서는 실질적으로 약간의 인상이 있었으나 전년도에 학생이 냈던 등록금의 액수와 같기 때문에 동결이라고 주장하는 반면에, 학생들은 동일 학년의 등록금이 전년도와 금년도 사이에서 실질적으로 인상되었기 때문에 인상이라고 주장하였다. 이러한 혼란은 대학 등록금의 개념을 규정하는 방식과 사립대학이 대학 등록금을 인상할 때 1학년부터 인상한 방식을 적용한 데서 비롯된다.

대학 등록금을 교육 서비스에 대한 수혜자의 비용 부담으로 보는 관점이 있을 수 있고, 4년간의 일정 수준 대학 교육 서비스에 대한 총체적 수수료 지불의 계약금의 의미로 볼 수도 있다. 전자의 경우에는 교육비의 변동에 따라 수혜자가 비용을 부담하는 입장으로서 통상적인 등록금의 개념이 여기에 해당된다. 후자의 경우에는 대학에 지원, 입학했을 경우에는 이미 4년 동안 그 대학이 제공하려는 교육을 이 정도의 등록금을 내고 받겠다는 묵시적 약속과 계약이 형성된 것으로 볼 수 있기 때문에 4년 동안의 교육 기간 동안 교육비의 증감 요인에도 불구하고 입학 당시에 냈던 등록금의 수준에 따라 재학생의 등록금을 책정하는 편법이 반영되어 있다.

원칙적으로 생각하면 후자의 입장은 일종의 계약금이기 때문에 연도별 교육비의 증·감 요인과는 무관하게 4년 동안 계약 당시 수준의 등록금만 징수해야 할 것이다. 그러나 이 경우에도 전년도에 냈던 등록금에 인상 요인을 반영하려 하기 때문에 이론적으로 완전한 계약 개념이 반영되지 못하는 무리가 개입된다. 후자의 입장을 따른다면 전 재학 기간에 걸쳐 입학 당시 수준의 등록금만을 징수해야 논리적으로 일관성이 있다. 이러한 계약금의 개념은 등록금보다는 입학금의 책정에 보다 부합되는 개념으로 생각된다. 대학교육의 실체를 보면 1학년의 교육비보다 고학년 교육비가 더 들고, 학년이 올라갈수록 전공 과목의 비중이 커지면서 과목당 인원



〈표 1〉 재학생 대비 10% 인상시 '89년 학생 등록금 인상률 추정치(사립 종합대 기준)

(단위 : 1,000원)

구 분	'87	'88	'89	인상률(%)	학생대비등록금 인상률(%) <sup>2)</sup>
인문·사회					
1학년 <sup>1)</sup>	1,191	1,276	1,403	10.0	10.0
2학년	1,191	1,276	1,403	10.0	0.0
3학년	1,183	1,267	1,404	10.8	0.7
4학년	1,183	1,267	1,394	10.0	0.0
이학·체육					
1학년 <sup>1)</sup>	1,233	1,391	1,585	13.9	13.9
2학년	1,233	1,391	1,530	10.0	0.0
3학년	1,208	1,294	1,530	18.2	7.5
4학년	1,208	1,294	1,423	10.0	0.0
공학·예능					
1학년 <sup>1)</sup>	1,268	1,493	1,754	17.5	17.5
2학년	1,268	1,493	1,642	10.0	0.0
3학년	1,208	1,294	1,643	26.9	10.0
4학년	1,208	1,294	1,423	10.0	0.0
약 학					
1학년 <sup>1)</sup>	1,368	1,557	1,796	15.4	15.4
2학년	1,368	1,557	1,713	10.0	0.0
3학년	1,299	1,391	1,713	23.1	11.9
4학년	1,208	1,391	1,530	10.0	0.0
의·치학					
1학년 <sup>1)</sup>	1,490	1,914	2,343	22.4	22.4
2학년	1,490	1,914	2,105	10.0	0.0
3학년	1,444	1,547	2,105	36.1	23.7
4,5,6학년	1,444	1,547	1,702	10.0	0.0

주 : 1) 입학금 제외

2)  $\{88\text{학년도 } n\text{학년 등록금} - 88\text{학년도 } (n+1)\text{학년 등록금}\} / 88\text{학년도 } (n+1)\text{학년등록금} \times 100$

은 감소하기 때문에 1인당 교육비는 재학생 그리고 고학년으로 올라갈수록 높아지기 마련이다. 앞으로 교육비 부담의 형평을 위해서 수강 과목당 등록금을 내는 방식까지 생각한다면 학년별 등록금 개념은 과목당 등록금 개념으로 전환되어야 하고, 이러한 전환을 전제할 때 등록금의 개념을 수혜자의 수수료라는 입장에서 정의해야 한다. 이렇게 볼 때 교육의 여건 개선에 따른 비용 증가에 따라 이 비용을 부담하는 수혜자의 수수료 개념이 보다 합당한 등록금의 개념이 되어야 한다.

돌이켜 볼 때 대학교육협의회가 권장한 등록금 수준은 위에서 지적한 바와 같은 세 가지 원칙을 산술적으로 적용하고, 이에 따라 10% 이상의 등록금 수준을 책정하는 결과를 빚었다.

기준 계열의 등록금을 10% 인상할 것만을 제안하였으나, 실질적으로 재학생의 경우까지 포함하면 평균적으로 16% 수준 이상의 등록금의 인상을 제안한 결과가 되었다. 재학생의 경우 대학에서 주장하는 것처럼 학생이 전년도에 냈던 등록금을 동결하여 '89 학년도에 낸다 하더라도 2학년과 4학년의 경우만이 실질적으로 동결될 뿐 3학년의 경우에는 10% 수준의 등록금이 인상되는 결과가 된다.

이러한 결과가 초래된 원인으로는 시간적 제약과 computer program을 주어진 시간 안에 개발하지 못하여 인상 원칙과 요인의 결과를 깊이 있게 분석하지 못하였고, 이 결과 실제로 권장안을 만들 때 적용하였던 세 가지 원칙을 깊이 있게 분석하지 못한 데 그 원인이 있다. 돌이켜 볼

때 교육비 증가 요인을 고려하여 대학·전체 등록금의 평균 인상률을 정하고 이 범위 안에서 계열별 차이도를 조정하는 방식을 따라야 할 것으로 판단한다. 학년별 등록금 산정에서도 등록금의 개념을 수혜자 수수료의 개념으로 파악해야 할 것이다.

1989 학년도 사립대학 등록금 및 국립대학 기성회비 책정 결과는 대학이 협의회에 통지해 준 '89 학년도 등록금 책정 보고서' 자료에 더하여 책정 결과를 알리운 사립대 56 개 대학과 국립대 29 개 대학(종합대: 11 개교, 단과대: 11 개교, 교육대: 7 개교)에 한하여 인상률 및 등록금 수준을 분석하였다. 국립대의 경우는 수업료와 입학금은 정부가 일률적으로 5% 인상하였으므로 본 연구 보고서에서는 기성회비에 한하여 계열별·학년별로 1989 학년도 인상 현황을 분석하였다.

1989 학년도 사립대학 계열별 등록금 평균액 및 인상률을 보면 인문·사회 계열의 등록금 평균액이 약 131 만 원, 평균 인상률이 4.5%, 이학·체육 계열의 등록금 평균액이 약 143 만 원, 평균 인상률이 5.4%, 공학·예능 계열의 등록금 평균액이 약 149 만 원, 평균 인상률이 5.7%, 약학 계열의 등록금 평균액이 약 159 만 원, 평균 인상률이 6.4%, 의·치학 계열의 등록금 평균액이 약 173 만 원, 평균 인상률이 2.5% 등이다.

'80 년대에 들어 거의 인상되지 않았던 입학금이 등록금 자율화와 함께 대폭 인상되어 많은 대학의 입학금이 150 만 원이 되었다. 신입생 등록금은 인문·사회 계열 7.0%, 이학·체육 계열 9.4%, 공학·예능 계열 10.5%, 약학 계열 12.6%, 의·치학 계열 3.7% 인상된 것으로 나타났다. 의·치학 계열의 경우는 '88 학년도 등록금 책정시 적용하였던 계열별 차이도인 1.50 보다도 낮은 계열별 차이도가 적용된 것으로 분석되었다. 이는 예과의 교육비가 다른 이학 계열 교육비에 비해 특별히 높지 않다는 학생들의 주장이 받아들여진 것으로 보인다.

재학생 등록금 평균 인상률은 의·치학 계열을 제외하면 약 2.6%에서 3.7% 사이인 것으로 분석되었다. 전반적으로 2 학년이나 4 학년에 비해

3 학년 등록금 인상률이 낮다. 공학·예능 계열과 약학 계열은 3 학년 등록금 인상률이 다른 학년의 약 2 배에 달한다. 예과 2 학년의 등록금은 1.6%가 인하된 것으로 나타났다. 그러나 교육비가 많이 드는 것으로 분석된 의대 본과의 경우도 등록금 인상률이 다른 계열에 비하여 낮다. 이는 지난 3 년간 다른 계열에 비하여 등록금이 급속하게 인상된 데 대한 의대생들의 항의가 컸던 결과이다.

인문·사회 계열을 기준으로 할 때 사립대 53 개교 중 신입생 등록금 인상을 동결한 대학이 16 개교, 인상률이 0.1%에서 5% 사이인 대학이 3 개교, 5.1%에서 10% 사이인 대학이 18 개교, 10.1%에서 15% 이하인 대학이 12 개교, 15.1% 이상 인상한 대학도 4 개교나 된다. 인문·사회 계열 재학생 2 학년을 기준으로 할 때 등록금 인상을 동결한 대학이 34 개교인 반면 10% 이하 인상한 대학은 13 개교이다.

'89 학년도 사립대 등록금 계열별 차이도는 인문·사회 계열의 1,324,900 원을 1.00 으로 볼 때 이학·체육 계열 1.12, 공학·예능 계열 1.20, 약학 계열 1.30, 의·치학 계열 1.41 이다. 문교부가 '89 학년도 등록금 차이도로 제시한 인문·사회 1, 이학·체육 1.13, 공학·예능 1.25, 약학 1.28, 의학 1.67 과 비교해 보면 의·치학 계열을 제외하고는 비슷한 경향을 띠고 있음을 알 수 있다. 신입생 등록금이 재학생에 비해 크게 인상되어 입학금을 합할 경우 공학 계열은 173 만 원, 약학 계열은 약 186 만 원, 의·치학 계열은 200 만 원에 이르게 되었다.

국립대 계열별 기성회비 평균액 및 인상률을 보면 인문·사회 계열의 기성회비 평균액이 약 54 만 원, 평균 인상률이 2.0%, 이학·체육 계열의 기성회비 평균액이 약 67 만 원, 평균 인상률이 1.7%, 공학·예능 계열의 기성회비 평균액이 약 70 만 원, 평균 인상률이 1.8%, 약학 계열의 기성회비 평균액이 약 70 만 원, 평균 인상률이 1.9%, 의·치학 계열의 기성회비 평균액이 약 68 만 원, 평균 인상률이 -6.6% 등이다. 1989학년도의 경우에는 의·치학 계열의 기성회비가 인하여 공학·예능 계열이나 약학 계열의 기성회비 평균액보다도 낮은 것으로 나타났다.

신입생 기성회비는 인문·사회 계열 2.1%, 이학·체육 계열 2.8%, 공학·예능 계열 2.6%, 약학 계열 1.2%, 의·치학 계열 -20.5%씩 각각 인상된 것으로 나타났다. 의·치학 계열 신입생 기성회비가 크게 인하된 것은 의예과를 이학계열로 구분하는 현행 제도에 맞추어 기성회비도 이학 계열 학생과 동일하게 책정한 때문이다.

재학생 기성회비 평균 인상률은 의·치학 계열을 제외하면 1.2%에서 2.2% 사이이다. 공학·예능 계열과 약학 계열은 3학년 기성회비 인상률이 다른 재학생의 경우보다 훨씬 높는데, 이는 사립대와 동일한 이유 때문이다.

국립대 인문·사회 계열 기성회비를 기준으로 할 때 28개 대학 중에서 신입생 기성회비를 동결한 대학은 19개교, 인상한 대학은 9개교인데 대학에 따라 3.4%에서 9.4%까지 인상률이 다양하다. 대학 유형별로 보면 종합대 2개교, 단과대 3개교, 교육대 4개교가 인상한 것으로 나타났다. 그리고 기성회비 평균 액수도 교육대가 가장 높고, 다음이 단과대, 종합대 순서이다. 2학년의 경우를 보면 재학생 기성회비를 인상한 대학은 7개교이다.

##### 5) 向後 大學 登錄金 策定을 위한 提言

1989학년도 대학 등록금 책정을 위한 1988년의 과정을 회고해 보면 정부의 대학 등록금 책정의 자율화 방침을 결정한 단계, 대학교육협의회와의 자율적 협의·조정 단계 그리고 개별 대학의 자율적인 책정 단계로 크게 3단계로 구분하여 볼 수 있다.

정부의 대학 등록금 책정의 자율화 방침은 1988년 9월초에 공포되었다. 이미 대학 등록금 정책의 개관에서 살펴 본 바와 같이 정부의 대학 등록금 책정의 자율화 방침과 등록금 책정시 고려해야 할 권장 사항은 타당한 정책 방향으로 평가된다. 대학 등록금 책정에서 종래 정부가 행정 통제 과정에서 적용해 온 것처럼 형식적으로는 자율화를 표방하면서 내용적으로 등록금 인상의 상한선을 설정하고 이 범위 안에서 등록금을 인상하도록 행정 지도를 하지도 않았다. 1989학년도의 대학 등록금은 명실공히 자율화되었다. 또한 정부는 이번 자율화 조치와 함께

등록금의 수준을 대학 입학 전형 요강에 밝힌 고등학생들이 대학 지원시 등록금 수준을 참고할 수 있도록 신입생의 등록금을 밝혀 놓을 것을 요청한 바 있다. 이러한 요청은 1989학년도의 대학 등록금이 10월말까지는 책정되어야 함을 의미한다. 따라서 정부의 자율화 조치 발표 이후 2개월 이내에 각 대학은 '89학년도의 등록금을 책정하도록 요청받았다.

돌이켜 보건대 그동안 타율적으로 대학 등록금 인상률을 '통보'받아 대학의 등록금, 즉 대학의 수입 규모를 정하고 이에 따라 다음 해 예산을 편성해 오던 우리나라 대학의 관행에 비추어 볼 때 이 2개월 동안에 대학의 문제를 분석하고 대학 나름의 발전의 방향과 관련지위 대학 등록금의 수준을 결정한다는 것은 무리였다고 판단된다. 이러한 시간적인 제약으로 인하여 협의·조정을 맡은 대학교육협의회는 의도한 수준의 기초 자료 분석과 보다 합리적인 등록금 책정을 위한 권장 지침과 적정 수준의 등록금 인상률을 제시하기 어려웠다.

각 대학은 대학교육협의회와의 권장 지침과 등록금 인상안에 따라 '89학년도의 대학 등록금을 공지하였으나, 학생들의 '등록금 인상 반대 투쟁'과 이로 인한 학내 소요를 겪는 과정에서 등록금 인상률을 하향 조정하여 결정하였다. 제6장에서 분석한 것처럼 등록금을 동결한 대학도 있고, '89년 6월 현재 등록금 수준을 결정하지 못한 대학도 있다. 1989학년도의 대학 등록금을 자율적으로 결정하려는 정부의 자율화 조치는 이와 같이 대학의 진통과 소요의 과정을 경험하게 되었다.

이러한 진통을 경험한 지금 앞으로 대학 등록금 책정 방법을 모색하는 것은 쉬운 일은 아니다. 그렇다고 해서 대학 등록금 책정의 자율화 조치를 후퇴하며 과거처럼 타율적 방식으로 할 수도 없을 것이다. 또한 대학교육협의회와 같은 대학간 협의 기구의 협의·조정 방식도 소기의 성과를 거두지 못했기 때문에 작년의 경우처럼 협의·조정을 거친다 하더라도 등록금 책정에 따른 책임과 합리적 설명의 책임은 결국 대학이 감당하지 않으면 안 될 것으로 전망된다. 대학간에 협의와 원칙에 대한 조정은 필요할지 몰라도

등록금 책정은 이제 개별 대학의 자율과 책임에 속하는 문제가 되었다. 이렇게 볼 때 1990 학년도 대학 등록금 책정은 대학이 자율적으로 접근해야 할 과제로 판단된다.

1989 학년도 등록금의 책정 과정에서 대학이 겪은 진통을 회고할 때, 대학의 등록금 책정은 대학의 자율적 결정 사항으로 인정하더라도 이 과정에 관계되는 정부와 대학교육협의회 그리고 대학, 학생, 교수, 직원의 대학 공동체의 구성 집단에게 요구되는 새로운 역할을 정립할 필요가 있다고 본다. 즉, (1) 정부는 대학교육의 발전과 공공성을 지켜가기 위해서 대학의 재정 운영과 등록금 책정에서 고려되어야 할 원칙과 사항을 권장해야 할 것이다. 앞으로 사학에 대해서도 정부의 재정 지원이 증가할 경우에는 정부의 권장 사항과 이러한 재정 지원은 연계되지 않을 수 없고, 정부는 이러한 재정 지원을 통하여 대학에 대하여 공공성의 유지를 위한 간접적 통제를 시도할 수 있을 것이다. 이러한 간접적 통제는 대학에 대한 보다 세련된 행정으로 평가될 수 있을 것이다.

(2) 대학간 협의의 기구로서 대학교육협의회는 대학과 정부의 중간적 위치에서 두 가지 입장을 반영하는 역할을 수행해야 할 것이다. 하나의 입장은 대학교육의 공공성의 입장에서 정부와 사회를 대신하고 대학 사회 전체의 입장에서 대학에 대하여 공공성의 원칙을 제시하며 이에 터하여 공동의 문제와 과제를 협의하고 필요에 따라서는 다양한 견해와 입장을 조정해야 할 것이다. 또 하나의 입장은 대학교육협의회는 대학의 입장을 대변하여 정부와 사회에 대하여 대학의 발전을 위한 지원과 이해를 촉구하고 조성하는 역할을 수행해야 할 것이다. 우리나라에서처럼 대학교육을 위한 공공 기구가 없는 상황에서 대학교육협의회는 이 두 가지의 역할을 조화롭게 수행해 나가야 할 것이다. 어느 한쪽의 역할에 치우치게 되면 대학교육협의회는 정부 통제의 '대리자'가 되거나 아니면 특정 이익만을 대변하는 '이익대변자'의 위치에 머물게 될 것이다. 이번에 대학 등록금의 책정에서 대학교육협의회는 등록금을 과대 책정함으로써 사학의 이해 관계를 중시했다는 비판을 받을 소지가 있다.

등록금 책정과 관련하여 대학교육협의회는 이러한 두 가지 입장을 반영하여 주도적 노력 혹은 대학의 요청에 따라 등록금 책정에 관한 원칙을 제시하고 필요에 따라 협의·조정 역할을 담당할 수 있다. 그러나 작년의 경우에서처럼 일정률의 등록금 인상 수준을 제시하기보다는 등록금 책정에서 반영되어야 할 원칙, 고려되어야 할 사항, 등록금 책정 과정에 대한 제안을 중심으로 일종의 지침을 제시하고 각 대학이 이 지침을 참고하여 자율적으로 책정할 수 있어야 할 것이다. 이번에 대학교육협의회가 계획하였던 협의·조정을 위한 입장과 접근 방법, 계획까지는 타당하였다고 평가된다. 이러한 방식은 충분한 시간과 분석적 정보의 지원 그리고 대학의 보다 자율적인 노력이 연결될 때에는 계속 활용할 수 있는 모형으로 인정할 수 있을 것이다. 등록금 책정 과정에서 논의되고, 동시에 대학의 입장에서 반영되어야 할 것으로 제기된 원칙 중에서 다음 사항은 앞으로 계속 반영·중요되어야 할 당연한 원칙으로 평가된다.

① 대학 등록금의 책정은 대학교육의 공공성을 제고하는 방향에서 합리적으로 책정되어야 하며, 책정 과정에서 사회적 합의, 학생·학부모 등의 동의를 구해야 한다는 의견이 제시되었다.

② 대학 교육비의 책정 과정이 합리적으로 이루어져야 한다. 인건비, 학생 경비, 연구비, 실험실습비, 내부 시설 등의 산출 및 소요 근거가 합리적으로 설정되어야 하며, 궁극적으로는 학과별 소요 경비가 과학적으로 연구·적용되어야 한다.

③ 대학 등록금은 그 인상분만큼 교육의 질 향상에 투자되어야 하며, 그것이 재단의 재산 증식이나 시설 투자 등에 쓰이면 납득할 수 없는 일이 될 것이다.

④ 대학 등록금의 자율화는 단순히 그것 자체로만 이루어지는 것이 아니라 재단이사회, 총·학장의 대표성 확보, 학생이 참여하는 예산·결산 심의 기구 구성 등 민주적 합의 절차를 통해서 이루어져야 한다.

⑤ 무조건적인 등록금의 인상에 앞서 시설 투자를 위한 기부금 등의 재원 확보책을 강구할 필

요가 있다.

⑥ 모든 국민이 같이 부담하는 세금으로 국립 대학만을 지원한다는 것은 조세의 형평 사용 원칙에 어긋난다. 따라서 사립대학에도 국고 지원을 해 주어야 할 것이다.

⑦ 시설투자비는 최소한 앞으로 몇 년 동안만이라도 한정적으로 등록금을 통한 예산에 반영하되, 학생 납입금 수입의 10%를 넘지 않도록 하는 것이 좋을 것이다.

⑧ 등록금 책정시 문교부가 제시하는 계열별 교육비 차이도를 준수하도록 한다. 그러나 계열별 차이도 적용은 1학년에만 적용하여 계열간 등록금의 급격한 인상을 순연할 필요가 있다.

⑨ 학비 감면율의 산정에는 외부 장학금을 제외하며 3,4학년은 기존의 비율(20%)을 준수하고 1,2학년은 10% 이내로 줄이도록 한다.

⑩ 신규 외곽 시설 사업비를 등록금에 포함시키는 비율은 입학금을 포함하여 10% 이내로 하도록 한다.

대학은 대학교육협의회의 지침을 고려하여 대학별로 자율적으로 등록금 책정을 시도할 수 있고 이제는 시도하지 않으면 안 될 형편에 놓여 있다.

(3) 대학은 이제 자율적으로 그 대학의 등록금을 책정해야 하며 이 과정에서 제기되는 문제를 스스로 해결하지 않을 수 없다. '89학년도 등록금 책정 과정에서의 진통은 이러한 점에서 대학 교육의 자율화를 지향하는 귀중한 '창조를 위한 진통'으로 받아들일 수 있다. 각 대학은 등록금의 자율적 책정과 관련하여 세 가지 과제를 해결해야 할 것으로 보인다.

첫째는 대학의 사정과 대학의 발전 과제를 고려하는 登錄金 策定의 合理性을 제시하고 대학 구성체인 교수, 직원, 학생에게 이것을 설명할 책임(accountability)을 담당해야 하며, 이 합리성을 토대로 하여 대학내에 합의의 공감대를 형성해야 할 것이다.

둘째는 대학 등록금 책정 과정과 이 과정에서 대학 構成員의 見解가 표명되고 의견이 調整되며 승인을 형성할 수 있는 機構를 구성할 필요가 있다. 학생들의 견해가 투쟁의 형식이나 학내 '대자보'에 표명되고 직원들의 입장이 노조

의 투쟁 구호에 나오기 앞서서 학교의 사정을 '부분 이해'의 입장이 아니라 전체의 입장에서 보면서 각자의 입장을 표명할 수 있는 장이 형성될 필요가 있다. 이를 위해서 그 기구의 명칭이 일부 대학에서처럼 '대학발전협의회'가 되든지 혹은 '대학등록금협의회' 등이 되든지 간에 등록금을 협의할 수 있는 위원회(committee)의 구성은 필요할 것으로 보인다.

이 위원회의 성격과 구성 방법은 대학의 사정에 따라 결정될 수 있을 것이다. 그러나 대학 문제에 대한 최고 의사 결정 기구가 대학 나름으로 있기 때문에 이 위원회가 등록금에 대한 최고 의사 결정 기구는 될 수 없고, 최고 의사 결정 기구에 의견을 반영하기 위한 심의 기구로 되어야 할 것이다. 따라서 이 위원회의 구성 범위도 대학, 교수, 학생, 교직원 그리고 등문과 학부모까지 참여할 수 있도록 개방되어, 여기에서 대화와 의견이 조정될 수 있는 계기를 만들어야 할 것이다. 이러한 위원회 구성을 전제로 할 때 다음 학년도의 등록금 결정에서 각 대학이 취할 단계적 과정을 구안할 필요가 있다. 1989학년도 등록금 책정 과정에서는 대학 수준에서 이 과정이 생략되었고 의견을 조정할 수 있는 위원회가 구성되지 못했다는 것이 하나의 반성의 과제로 제기 되었다.

셋째로 대학의 豫算編成과 執行結果는 대학 구성체에게 公開되어야 한다. 대학 공동체 안에서 신뢰가 형성되지 않는 한 대학의 어떤 문제에 대해서도 갈등의 소지가 있기 마련이다. 대학의 재정을 공개할 때 학생들이 주장하는 것처럼 예산 집행의 장부까지 심사의 대상으로 공개된다는 것은 대학에 불필요한 문제를 야기시킬 수 있기 때문에 장부 공개는 않는다 하더라도 예산서와 결산서는 공개되어야 한다.

대학이 등록금의 적정 수준을 검토할 때 이 보고서에서 제시하는 '대학 교육비 소요 추정' 모형은 매우 유용한 모형으로 활용될 것으로 평가한다. 이 모형은 대학 발전을 위한 목표 수준을 어떻게 설정하는가에 따라 대학 등록금 수준이 추정될 수 있기 때문에 이 모형을 통하여 등록금 수준 결정을 위한 협의·조정 과정에서 논의의 합리성과 근거를 제시할 수 있을 것이다.

## 6) 私立大學에 대한 財政 支援

우리나라의 대학교육의 질적 발전을 위해서는 교육비 규모가 확대되어야 한다. 이미 대학교육의 여건에서 언급한 바와 같이 현재의 대학교육의 여건은 개선되지 않으면 안 된다. 특히 대학의 교육과 연구를 위한 교수 인력의 확충과 대학교육의 시설 개선은 시급한 과제이고, 현재와 같은 국립대학과 사립대학간 교육 여건의 격차는 축소되어야 할 것이다. 대학교육을 재정 측면에서 볼 때 사립대학은 매우 어려운 형편에 있다는 것을 지적하지 않을 수 없다.

사립대학의 교육 여건을 개선하기 위하여 필요한 재원을 확보하는 일은 크게 구분하여 3가지 방향에서 검토될 수 있다.

첫째, 학교 수입의 대종을 이루는 대학 등록금으로 필요한 재원을 확보하는 방향이고, 둘째는 법인의 전입금을 포함하여 대학 스스로의 자체 수입을 확대하는 방향이고, 셋째로는 사학에 대한 정부의 재정 지원을 확대하는 일이다. 이미 대학 등록금 정책과 사립대학 등록금 수준의 개관에서 지적된 것처럼 지난 15여년 동안 정부의 일관된 '저등록금정책'에도 불구하고 우리나라의 등록금 수준은 등록금 책정 과정에서 볼 수 있듯이 물가 인상률과 대학교육의 여건을 개선하기 위하여 교수 1인당 학생 수를 5% 수준으로(40명의 경우에 2명을 낮추어 38명 수준) 할 경우에도 대체적으로 10%의 등록금 인상 요인이 발생하고 있는 형편이다. 이러한 상황에서 학생 등록금에 의존하여 대학교육의 여건을 개선하기에는 매우 어려운 제약 조건이 설정되어 있기 때문에 등록금의 재원은 크게 기대할 수 없다고 지적할 수 있다.

그러면 대학 자체 수입의 확대와 정부의 재정 지원이 앞으로 그 비중을 증대해 가는 재원이 되어야 한다. 사학의 안정적 재원 확보를 위해서는 자체 수입과 정부의 재정 지원이 전체 재원의 30%까지 확대되어야 할 것이다. 따라서 정책적 방안의 탐색은 어떻게 대학의 자체 수입을 확대할 수 있으며, 정부의 한정된 재원으로 사학을 재정적으로 지원할 수 있을 것인가라는 문제가 제기된다.

사립대학은 스스로 재정적으로 안정될 수 있

도록 노력하는 일이 정부의 재정 지원에 앞서서 선행되어야 할 것이다. 사학의 경비 증가 요인을 가급적 자제하고 학교의 교육 활동, 연구 활동을 위해서 재원을 발굴해야 할 뿐만 아니라 각종의 기부금을 대학 발전을 위한 기금으로 조정·활용하는 제도를 발전시켜야 할 것이다. 이러한 방향에서 몇 가지 방안을 제시하면 다음과 같다.

① 입학금을 학교 시설 확충을 위한 목적 재원으로 활용

② 학교 교육 여건 개선을 위한 기부금 입학제도의 활용

③ 산·학협동 체제를 통한 기금의 조성

④ 경비 증가 요인의 억제 등이다.

정부의 사학에 대한 재정 지원은 불가피한 것으로 보인다. 우리나라 사학이 고등교육의 70%를 차지하고 있고, 대학교육 발전에 대한 사학의 기여를 고려할 때 사학의 재정 문제를 방치하는 방향은 제고되지 않을 수 없다. 대학의 등록금 인상과 관련하여 이미 대학교육협의회는 1989년의 경우에 1,500억 원에 이르는 사학에 대한 재정 지원을 건의하고 있다. 이 과정에서 일본의 사학에 대한 정부 보조가 구체적인 사례로 예시되고 있다. 그러나 일본의 경우에는 그 시행이 20년이 지난 지금 대학의 교육 여건에 따라 일정 비율로 경상비를 보조하는 방식이 대학교육의 여건 개선에 기여하기보다는 사학의 인건비 인상에 충당되고 있다는 문제점이 지적되고 있고, 정부의 재정 적자에 따라 사학에 대한 재정 지원을 축소하자 다시 사학의 재정난이 문제로 제기되고 있다. 이러한 일본의 사례를 고려할 때 사학에 대한 정부의 재정 지원은 깊이 연구될 필요가 있다. 몇 가지 검토될 수 있는 방안을 제시하면 다음과 같다.

① 경상비 보조 방식을 피하고 목적 사업에 대한 지원 방식의 체계 속에서 지원하는 원칙의 적용

② 사학 진흥 기금을 통하여 학교의 시설 확충비를 무이자로 대여하고, 장기간에 걸쳐 대학의 입학금, 기타 기부금으로 상환할 수 있도록 기금을 통한 융자 형식의 지원 방안

③ 사립대학 장학금의 지원과 대여 장학 기금의 확충

- ④ 교수 연구비의 지원
  - ⑤ 교수 채용시 처음 1년을 정부 재원으로 지원하여 사학의 교수 인력 확충을 조성하는 방안
  - ⑥ Program 별로 정부의 재정 지원을 요청받고, Program 별로 지원하는 방안이다.
- 결론적으로 사학에 대한 재정 지원은 필요하다. 그러나 이러한 재정 지원이 대학교육의 질

적 수준을 보장하고 향상시킬 수 있는 방향으로 활용될 수 있어야 사학에 대한 재정 지원이 계속될 수 있을 것이다. 이러한 재정 지원 방안이 정착된다면 대학에 대한 정부의 행정 그리고 대학교육에 관련된 여러 기구의 역할과 기능도 재정립될 것으로 전망된다. \*