

# 대학등록금 정책의 국가간 비교 분석

## - 한국과 미국을 대상으로 -

반 상 진 순천대학교직과 교수

### 1. 들어가는 말

대학등록금 정책은 매년 대학사회의 주요 현안 문제로 대두되어 왔다. 교육부의 '99학년도 등록금 현황 조사 결과 전국 189개 대학 중에서 167개 대학(88.3%)이 지난해에 이어 올해도 등록금을 동결하였음에도 불구하고, 현재 학생과 시민단체는 기성회비 납부 거부 운동을 전개하며 등록금 정책에 대한 강한 불신과 저항감을 보이고 있다.

학생과 학부모 입장에서는 대학등록금에 대한 가계의 재정적 부담, 등록금 성격의 모호성, 책정과정과 운영과정의 비합리성 및 불투명성, 대학당국에 대한 불신 등의 심리가 어우러져 대학등록금 정책에 대한 불만을 갖고 있는 것이 사실이다. 한편 대학입장에서는 IMF체제 이후 심한 재정적 압박을 받고 있고, 특히 금년도 지방대의 경우 신입생 미등록 인원이 급증하여 등록금 제원 부족에 따른 재정난이 학교운영을 더욱 어렵게 하고 있다. 이러한 상황에서 지난 2년 동안 등록금 동결 조치는 재원이 다양하지 못한 대학입장에서 대학재원 감소에 대한 커다란 부담일 수밖에 없고, 이것이 등록금 인상에 대한 압박요인으로 작용하고 있는 것도 사실이다.

지금까지는 구조적으로 대학교육이 초과수요 상태에

있었기 때문에 대학당국이 독과점적 위치에서 등록금을 책정하는 교육공급자 위주의 등록금 정책이 가능하였다. 그러나 대학교육의 수요와 공급이 비슷한 수준에 이르고, 대학교육의 기본 구조 및 급격한 환경 변화, 경제 악화 등의 학내외 상황 변화로 현재의 등록금 정책에 대한 보다 발전적인 논의가 그 어느 때보다 요구되고 있다.

이러한 시점에서 우리 나라와 미국의 대학등록금 정책을 비교·분석하는 작업은 의미가 있다고 본다. 미국도 등록금 정책과 관련하여 우리와 같은 현안 문제를 지니고 있음에도 불구하고 지역 및 학교의 특성에 따라 다양한 접근 방법이 시도되기 때문에 그에 대한 시사점을 제공 받을 수 있다고 본다. 실제 미국의 경우에도 '90년대 이후 대학 등록금 수준이 소비자 물가의 상승률보다 3.5배 이상 인상하여 이에 대한 사회적 불만이 고조되고 있는 실정이다(The Chronicle of Higher Education, 1997). 그러나 대학 등록금 인상에 대한 이러한 불만이 우리와 같이 대학사회 내에서 커다란 갈등요소로 제기되지 않는다는 사실을 우리는 주목할 필요가 있다.

이에 여기서는 한국과 미국간의 대학등록금 정책을 대학재정과 등록금 규모, 정책의 기본 철학, 책정 주체 그리고 책정 과정 등을 중심으로 비교 분석하고, 이를 토대로 합리적인 등록금 정책 방안을 모색하기 위한 시사점

을 추론해 보고자 한다.

## 2. 우리 나라 대학등록금 정책의 현황과 주요 문제

### 1) 대학등록금 정책 현황

#### ① 대학재정의 구조와 등록금 규모

우리 나라는 대학교육의 질적 수준에 비해 등록금 수준이 지나치게 비싸다는 인식이 높다. 실제로 1989년 대학등록금자율화조치 이후 지난 10년 동안 국·공립대학의 등록금 인상률은 평균 8.9%, 사립대학은 평균 13.3% 인상하여 1998년도 학생 1인당 등록금 규모는 계열에 따라 차이는 있으나 국·공립대학은 2백85만 원~3백92만 원 정도, 사립대학인 경우 연간 4백만 원~7백60만 원 수준인 것으로 나타났다(반상진, 1998).

등록금 인상률에 비해 대학교육의 질적 개선이 이루어졌다는 명백한 증거도 없다. 오히려 학부모의 학비 부담만을 가중시켰다는 비난이 높다. 이는 대학교육의 질적 경쟁력을 갖추기에는 대학재정 규모가 열악하고, 대학재원 구조에서도 설립자와 수익자 부담 원칙의 형평성을 유지하지 못하는 데에서 그 원인을 찾을 수 있다. <표 1>에서 보듯이, 국·공립대학의 경우 등록금이 차지하는 비율은 1991~1996년 사이에 평균 40.8% 정도였고, 설립주체인 국가 부담 비율은 같은 기간 동안 평균 46.1% 이었다. 반면에 사립대학은 대학등록금이 차지하는 비율이 같은 기간 동안 평균 72.3%이고, 법인부담금의 비율은 평균 11.5%로서 등록금 의존 비율이 매우 높다고 할

수 있다. 설립자 부담과 수익자 부담 원칙의 형평성을 고려할 때, 특히 사립대학 설립자는 대학재정을 책임지지 않고 대부분이 학생들의 등록금에 의존하며 대학을 운영하고 있는 것이다. 이러한 현실이 개선되지 않는 한 대학 등록금 수준이 지나치게 높다는 비판과 아울러 대학교육의 질에 대한 불만은 계속될 것이다.

#### ② 정책의 기본 철학과 책정 과정

지금까지 대학등록금의 기본 철학과 정책 방향은 정부의 대학교육정책에 영향을 받아왔다. 1989년 대학등록금자율화조치 이후 대학내 협의기구를 통해 등록금 책정 과정이 대학마다 자율화되었다고는 할 수 있으나, 정부는 여전히 물가에 미칠 영향을 고려하여 등록금 인상의 상한선을 제시하고 이를 어길 경우에 대학의 국고지원금을 줄이겠다고 통보함으로써 등록금에 대한 부분적인 통제 정책을 취하고 있다. 특히 IMF체제 이후 대학등록금이 동결된 것도 정부의 부분 통제 정책이 가져다 준 결과라고 할 수 있다.

그러나 1989년 자율화조치 이후 대학마다 교육목표와 정책의 우선 순위가 다르고 대학구성원의 영향력 정도도 다르기 때문에 책정과정도 다소 다른 양상을 보이고 있다. 국·공립대학과 사립대학을 구분하여 일반적인 책정과정을 살펴보면, 우선 국·공립대학의 경우 대학예산은 일반회계와 기성회회계로 구분되어 편성·운영되고, 입학금과 수업료를 포함하는 일반회계는 예산회계법 규가 정한 절차에 따라 편성되기 때문에 입학금과 수업료 책정에 대한 대학의 재량권은 거의 없다. 반면에 기성

(표 1) 대학재정의 재원별 부담 비율 현황(1991~1996)

(단위: %)

구분	등록금	국고지원	법인전입금	기부금	기타	합계
국·공립대학	40.8	46.1	-	5.12	7.98	100
사립대학	72.3	2.3	11.5	5.73	8.17	100

※ 재원별 부담 비율은 6년 간의(1991~1996) 통계치를 평균한 것임.

※ 출처: 정진환 외, "대학등록금 책정방법 개혁연구" (한국학술진흥재단 대학 부설연구소 연구비 지원 과제 연구, 1998), pp.126~154에서 재구성.

회예산은 대학 자체 내에서 예산안을 편성하고 확정하도록 되어 있어 기성회비 수준에 대한 책정은 대학 자체의 역량을 발휘할 여지가 있다.

국립대학의 기성회비는 일반적으로 기성회계 예산편성, 심의, 의결, 보고의 네 과정을 거치면서 그 수준이 결정된다. 그러나 학교마다 예산편성과정에서 어떤 방법에 기초하여 예산안을 작성하느냐 하는 것과 심의 또는 의결과정에 참여하는 주체가 누구이며, 어느 정도의 영향력을 행사하느냐에 따라 기성회비 수준이 달리 책정된다. 이러한 차이를 유형화시켜보면 첫 번째 유형으로 예산편성과정에서 학생이 참여하면서 부서별 예산요구가 반영되는 형태, 두 번째는 부서별 예산요구에 의하여 편성하지만 학생 및 교수가 참여하지 않는 형태, 세 번째는 드문 경우이지만 부서별 예산요구 이전에 교육비 원가분석 등 과학적 방법을 거쳐 총예산규모를 먼저 수립한 후 예산을 편성하는 형태이다. 이렇게 확정된 예산안은 총장이 기성회 이사회에 부의하여 최종적으로 기성회 이사회에서 기성회비 책정안을 심의·의결하여 학생 1인당 기성회비가 확정된다.

한편 사립대학은 모든 사업계획이 예산편성기본방침에 따라 수립되며 등록금 책정 계획 또한 이 방침에 따라 수립된다. 사립대학의 등록금 책정과정은 국립대학의 기성회예산 책정과정과 마찬가지로 크게 예산편성, 심의, 의결 및 보고의 네 단계를 거친다고 볼 수 있다. 대학구성원, 특히 학생집단의 참여여부와 등록금 책정방법을 기준으로 볼 때 첫째, 학생의 참여를 배제하면서 전년도 예산편성방식에 따르는 유형 둘째, 학생을 참여시키면서 전년도 예산편성방식을 따르는 유형 셋째, 드문 형태이지만 교육원가분석이나 영기준예산제도 같은 새로운 대학등록금 책정방법이나 예산편성방식을 채택하고 있는 유형으로 구분할 수 있다(정진환 외, 1998: pp.175~190).

'90년대 들어서면서 대학등록금 책정과정에 대학구성원이 참여하는 비율은 높아지고 있으나 여전히 직접적인 참여는 미흡한 것이 사실이고, 또한 대학당국도 전년도

대비 일정 인상을 반영, 다른 대학 등록금 수준과의 보조 등의 비합리적 근거를 제시하면서 학생들의 합의를 구하는 기존의 방식에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 교육수요자들은 등록금 책정의 정당성과 합리성에 대한 납득할 만한 설명을 제공받지 못하고 있는 것이다. 그리고 등록금 정책에 관한 정부의 직·간접적인 통제가 여전히 존치하고 있어 대학간의 다양한 책정 방법을 모색하려는 노력에도 한계가 있다.

## 2) 대학환경변화와 등록금정책의 주요 현안 문제

대학등록금 정책에 대한 교육수요자의 가장 커다란 불만 중에 하나는 대학재원에서 등록금이 차지하는 비중이 지나치게 높고 대학 설립자와 수익자간 불공평한 재정부담이 이루어지고 있다는 것이다. 수익자 부담의 원칙은 철저히 지켜지면서 설립자 부담의 원칙은 제대로 지켜지지 않는 데서 나온 불만이다. 아울러 설득력 있는 등록금 책정 방법의 부재로 인해 책정 근거가 모호하고, 교육공급자 주도의 등록금 정책 운영으로 책정 및 운영과정의 불투명성에 대해 교육수요자는 많은 불만을 가지고 있다(정진환 외, 1998 : pp.193~219).

그 외에도 대학교육의 기본 구조 변화와 급격한 환경변화로 인해 현재 적용되고 있는 등록금 차이도에 의한 설립별, 학교급별, 학위과정별, 그리고 대학별 혹은 계열별로 균일하게 부과되는 등록금 책정방식은 개선될 필요가 있다. 최근 대학들은 인접·관련 학과간의 재조정이 이루어지는 학부제 운영, 복수전공 및 부전공 취득 권장, 연계전공제 및 디자인전공제 도입, 학점은행제 및 시간제 학생 등록제 도입, 그리고 필수과목 축소, 선택과목 확대를 근간으로 하는 새로운 교육과정 운영 등 이른바 수요자중심의 대학교육체제로 근본적인 변화가 이루어지고 있다. 이러한 변화체제에서 학생들은 주전공 이외에도 학부나 계열을 넘어서 전공을 선택할 수 있고, 학부나 계열이 같다고 하더라도 학생들에게 교과 선택의 자율성을 최대한 보장하고 있는 상황에서 지금과 같이 대

학별, 계열별 혹은 학부별로 균일하게 등록금 수준이 책정되는 것은 설득력이 없다.

또한 현재 논의가 되고 있듯이 등록금 성격과 구조의 모호성으로 인해 등록금 정책에 혼선이 야기되고 있는 것도 문제이다. 등록금의 성격을 어떻게 규정하느냐에 따라 다양한 책정 방식이 적용되기 때문이다. 일반적으로 대학등록금을 수익자 부담의 원칙을 적용하여 교육수혜자가 교육을 받는 반대 급부로 정의하고 있다. 이 개념은 교육수요자인 학생들이 교육서비스 산출에 소요되는 비용(cost)의 일정 부분을 충당하는 이른바 비용 공동부담의 철학(cost-shared philosophy)을 적용할 수 있고, 또는 교육수요자들이 대학이 제공하는 교육서비스를 통해 이익을 창출하는 직접적인 구매자이기 때문에 등록금을 교육서비스 구매에 대한 가격(price)으로 보고 등록금 정책에 수요와 공급이라는 시장의 원리를 적용할 수도 있다. 어떠한 개념을 적용하느냐에 따라 교육수요자의 참여와 부담 정도에 대한 설명이 명확해 진다. 아울러 대학등록금은 입학금, 수업료, 기성회비로 구성되어 있으나 기성회비는 자율기부금 혹은 협찬금으로 규정되어 있어 기성회비의 강제 징수에 대한 법적 근거가 모호한 것도 사실이다. 따라서 앞으로 등록금 정책이나 제도 개

선에 대한 논의가 실효를 얻기 위해서는 대학등록금 성격이나 구조에 대한 개념이 명료하게 규정되고 그에 대한 사회적 합의가 이루어질 필요가 있다.

### 3. 미국 대학등록금 정책의 현황

#### 1) 미국 대학 재정 구조와 등록금의 규모

1990년대 이후 미국 대학사회에서 가장 중요하게 제기된 문제가 바로 대학등록금 인상에 대한 부분이다. 4년제 공립대학의 경우 지난 1981~1994년 사이에 인건비, 시설·설비 투자, 연구비, 행정활동비 등의 인상으로 대학의 지출규모가 121% 증가하였으나 주정부 지원은 오히려 대학 재원에 차지하는 비중의 56%에서 42%로 삭감됨으로 인해 등록금이 인상될 수밖에 없는 것으로 분석되고 있다(Joyner, 1996: pp.6~7). 실제로 지난 15년 동안(1980~1996) 4년제 공립대학의 경우 학생 1인당 등록금 수준이 256% 인상한 반면에 소비자 물가지수는 79%, 가계소득은 82% 증가되어 등록금에 대한 가계부담이 3배 이상 가중되고 있는 것으로 나타났다(Christal, 1997).

〈표 2〉 대학 세입의 재원별 현황

(단위: ( )%, million dollar)

구 분	1980~1981		1990~1991		1994~1995	
	공 립	사 립	공 립	사 립	공 립	사 립
등 록 금 재 원	5,570(12.9)	8,203(36.6)	15,258(16.1)	22,176(40.4)	21,908(18.4)	29,599(42.4)
연 방 정 부 지원	5,540(12.8)	4,207(18.8)	9,763(10.3)	8,473(15.4)	13,192(11.1)	10,051(14.4)
주 정 부 지원	19,676(45.6)	430(1.9)	38,240(40.3)	1,241(2.3)	42,855(35.9)	1,488(2.1)
지 방 정 부 지원	1,623(3.8)	168(0.7)	3,532(3.7)	400(0.7)	4,757(4.0)	409(0.6)
개 인 교 부 및 증 여	1,100(2.5)	2,077(9.3)	3,651(3.8)	4,710(8.6)	4,738(4.0)	6,129(8.8)
사 회 기 부 금	215(0.5)	1,149(5.1)	431(0.5)	2,837(5.2)	693(0.6)	3,295(4.7)
판 매 서 비 스	8,455(19.6)	5,222(23.3)	21,546(22.7)	12,561(22.9)	27,518(23.1)	15,522(22.2)
기 타	1,016(2.4)	932(4.3)	2,483(2.6)	2,463(4.5)	3,652(3.1)	3,315(4.7)
전 체	43,195(100)	22,388(100)	94,904(100)	54,861(100)	119,313(100)	69,808(100)

출처: National Center for Education Statistics, "Digest of Education Statistics", U.S. Department of Education, Office of Educational Research and Improvement NCES, 1997.

미국 대학등록금 인상의 주요 원인은 일반적으로 대학 지출비용의 증가와 등록금에 대한 의존도가 높아지고 있는 미국 대학재정 구조에 있다. <표 2>에서 보듯이, 지난 15년동안(1981~1995) 미국의 4년제 공립대학의 총 세입 규모는 176% 증가하였다. 같은 기간동안 공립대학의 세입 중에서 대학등록금이 차지하는 비중은 평균 15.8%이었고, 정부 부담(연방정부, 주정부, 지방정부)은 55.8%, 그리고 기부금 및 기타 재원이 차지하는 비중은 평균 28.4%이었다. 미국의 공립대학은 각 주에서 운영하고 있기 때문에 주정부의 지원이 대학 재원 중에서 가장 높은 비중(평균 41%)을 차지하고 있다. 그러나 '90년대 이후 미국 의료지원 정책 등 사회복지정책의 강화로 인해 공립대학에 대한 주정부의 지원이 감소함에 따라 등록금에 대한 의존 비율이 증가하는 추세를 보이고 있다.

한편 4년제 사립대학의 경우에는 대학의 총 세입 규모가 211.8%로 크게 증가하였다. 같은 기간동안 대학 세입 중에서 대학등록금이 차지하는 비중은 평균 39.8%이었고, 정부 부담(연방정부, 주정부, 지방정부)은 19%, 그리고 기부금 및 기타 재원이 차지하는 비중은 평균 41.2%이었다. 미국 사립대학의 재원구조에서도 등록금이 차지하는 비중이 가장 높고, 그다음으로 판매 서비스 수입(22.8%), 연방정부 지원(16.2%) 순으로 나타났다. 사립대학에서 판매서비스 수입은 주로 대학병원, 기숙사, 대학식당, 실험실 및 설비 대여 등의 서비스를 통해 얻어진다. 연방정부로부터의 지원은 학생들을 위한 재정 지원(financial aid)과 연구기금(research funds)에 대한 지원으로 공·사립의 구분 없이 지원되고 있으며, 지원 규모는 설립주체와 관계없이 총 세입에서 15% 내외의 비중을 차지하고 있다. 그러나 미국 사립대학 재원별 총 세입구조를 볼 때, 총 세입에서 개인 및 사회기부금이 차지하는 비중이 평균 14% 정도로서 우리에게 비해 매우 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 그만큼 미국은 고등교육에 대한 사회적 수익이 고려되어 사회로부터의 기부

활동이 매우 활성화되어 있다.

결과적으로 미국의 공립대학은 주정부 지원에 크게 의존하고 있는 반면에 사립대학은 학생들의 등록금에 의존하고 있다. 그러나 공·사립에 관계없이 연방정부로부터의 지원은 비교적 높은 편이고, 대학 스스로도 재원 확보를 위한 노력을 매우 활발히 전개하고 있다. 또한 연방정부와 주정부가 제공하는 학자금 보조 및 융자를 위한 지원 프로그램과 교수들의 연구 지원을 위한 프로그램은 사립대학에 대한 중요한 간접적인 재정 지원이 되고 있다. 이처럼 미국의 대학은 재원이 다원화되어 있고 설립자의 재정 부담의식이 높기 때문에 상대적으로 우리에게 비해 등록금 의존도가 낮을 수밖에 없고, 재원의 전체적인 규모도 우리와는 비교가 되지 않기 때문에 대학교육의 질적 차이는 클 수밖에 없다.

## 2) 미국 대학등록금 정책의 기본 철학

대학등록금 정책에 대한 본격적인 관심은 1957년 이후 고등교육에 대한 투자 증대의 필요성이 본격적으로 제기되고, 기회균등이라는 사회적 가치가 지배하던 1960년대 빈곤과의 전쟁(War on Poverty) 시기를 거치면서 고등교육의 효율성과 기회균등이라는 상호 상충적인 가치가 부각되면서부터라고 할 수 있다. 이 기간 동안 고등교육의 효율성을 강조하는 입장에서는 대학재원의 확충을 우선적인 과제로 보고 고등등록금 정책과 정부 지원의 역할 강화를 주장하였던 반면에, 기회균등을 강조하는 입장에서는 저등록금 정책을 주장하면서 양자간의 정책적인 논쟁이 주류를 이루었다. 1970년대 들어서면서 효율성과 기회균등의 가치를 동시에 충족시킬 수 있는 방안으로 고등등록금/고학자금 지원 정책(high tuition/high aid policy)이 제기되었으나 등록금 책정에 대한 관심은 여전히 정책적인 논쟁의 수준에서 벗어나지 못하였다(Griswold & Marine, 1996: pp.361~389).

1980년 이후부터는 대학등록금 책정이 정책적 논의로 결정되기보다는 합리적이고 과학적인 틀에 의해 책정되어

야 한다는 주장이 제기되면서 대학등록금 책정에 대한 과학적인 접근이 시도되었다. 등록금 인상 요인 분석, 등록금이 미치는 영향에 대한 연구, 대학 등록금의 지수화를 위한 각종 연구들(Lenth, 1993; Joyner, 1996; Christal, 1997)이 '80년대 이후에 본격적으로 수행되었다.

이러한 노력에도 불구하고 미국의 공립대학들도 대학 등록금 책정과정에 특정 공식이나 지수를 활용하기보다는 대부분 주마다 채택하고 있는 등록금 철학에 의해 등록금 수준이 결정되고 있다. 미국은 각 주(州)마다 고등교육비를 지원할 수 있는 능력과 주민들이 지니고 있는 고등교육에 대한 기본 철학에 따라 공립대학의 등록금은 고등등록금, 중간등록금, 저등록금 정책을 취하고 있다(Christal, 1997: pp.1~2). 이러한 철학은 각 주마다 대학등록금 수준을 결정하는 기본 지침으로 작용한다. 실제로 저등록금과 중간등록금 철학을 채택하고 있는 주(州)가 각각 13개 주로서 전체의 56%를 차지하고 있고, 23%인 11개의 주가 대학 당국에게 등록금 책정의 자율성을 부여하고 있다. 그리고 버지니아주와 플로리다주는 고등등록금 철학을 채택하고 있으나 주의 입법부에서 현재 저등록금 정책을 추진하고 있어, 결과적으로 대부분의 미국의 4년제 공립대학들은 저등록금 정책을 지향하고 있다고 할 수 있다.

저등록금 철학이 교육의 기회균등과 교육비 부담의 형평성을 고려한다면 중간등록금 철학은 1973년에 카네기 위원회(Carnegie Commission) 보고서에서 권고하고 있는 대학교육비의 낮은 학생, 높은 주정부 부담이라는 대학교육비 공동 부담의 철학에 기초하고 있다. 이 경우 대학교육비의 20~50%를 학생들의 등록금 재원으로 충당하고 있다. 반면에 고등등록금 철학은 주정부의 재정적 기반이 낮은 주에서 주로 채택하고 있다. 등록금 책정이 대학 자율에 맡겨진 경우는 주로 공립대학간의 경쟁이 심

한 동부 중심의 주들에 의해 채택되고 있는데, 이는 대학간의 건전한 경쟁으로 대학발전을 꾀하기 위해 등록금 수준을 대학들의 재정적 수요와 필요에 따라 자율적으로 책정할 수 있도록 하고 있다.

한편 미국의 사립대학들은 대학마다 등록금 정책에 대한 뚜렷한 철학을 제시하고 있다기보다는 등록금 책정과정에 재정의 소요예산 규모, 사회기부금 규모, 그리고 경쟁 대학의 등록금 규모 등의 요인들이 고려되어 매년 상황에 따라 결정되는 것이 일반적이다. 그 중에서도 경쟁 대학의 등록금 수준이 중요한 결정요인으로 작용하는 이유는 대학등록금 수준이 해당 대학의 명성과 명예와 관련되어 있다는 경쟁 의식 때문에 경쟁 대학의 등록금 보다 높게 책정하는 경향을 보이고 있다(Lively, 1997: pp.12~15). 따라서 미국의 사립대학의 등록금 정책은 어떠한 기본 철학에 의해서 결정된다기 보다는 매년 경제적 여건 변화 등의 외부적 요인뿐만 아니라 내부적 요인과 연결되어 정치적 과정을 거쳐 대학마다 독자적으로 결정되는 것이 일반적이라고 할 수 있다.

### 3) 미국 대학등록금의 책정 주체와 책정 과정

일반적으로 등록금을 책정할 수 있는 법적 권한(legal authority)은 공·사립대학을 불문하고 대학 이사회에 부여되어 있고, 경우에 따라 공립대학은 주 입



법부나 주정부가 등록금 책정의 헌법적 혹은 법률적 권한(constitutional or statutory authority)을 가지고 있다.

4년제 공립대학의 경우 미네소타주를 비롯한 6개 주는 대학등록금을 책정할 수 있는 법적 권한을 주 의회에 부여하고 있고, 위스콘신주를 포함한 5개 주는 주정부 산하의 고등교육 관련 운영·조정기구라고 할 수 있는 주정부 대학이사회가 공립대학의 등록금 비율을 결정할 수 있는 법적 권한을 가지고 있다. 한편 펜실바니아, 미시간주 등 33개 주는 등록금 책정과 관련하여 대학 이사회에게 법적 자율권을 부여하고 있다(Christal, 1997). 이러한 법적 권한에도 불구하고 대학등록금 수준은 여러 관련 기관에 의해 조정·결정되기 때문에 등록금 책정은 이들간의 이해가 충돌하고 그에 따라 정치적 역량이 작용한다. 그러나 주마다 제시하고 있는 등록금 철학은 이해관계를 달리하고 있는 기관간의 갈등을 해소시켜 주는 중요한 지침으로 작용하고 있다. 따라서 미국 대학의 등록금 책정과정은 이해 당사자들의 다양한 요구를 반영하는 정치적 과정으로 인식되기도 한다.

한가지 예로서 미국 위스콘신대학은 예산 및 등록금 책정에 관한 모든 권한이 위스콘신주 헌법과 주법에 의거 대학 이사회(Board of Regents: 지역주민, 학부모, 주교육감, 학생 등으로 구성)에 주어지고, 주의회 및 주지사는 주정부로부터의 고등교육 재정지원 규모를 결정하는 과정에서 대학예산 편성에 관한 직·간접적인 조정기능을 수행하고 있다. 위스콘신대학 예산은 2년 주기로 편성되고, 이러한 편성과정에서 대학등록금 수준이 결정된다. 대학예산 편성과정에서 추가 비용에 대한 예산 요구는 등록금 규모와 주정부로부터의 일반회계 재원 규모간의 비용 부담의 비율을 고려하여 반영하고 있다. 대학 이사회에서는 대학예산을 확보하기 위하여 주정부 부담 대비 학생 부담의 비율을 65:35로 정책적으로 제안하고 있으나, 법률적으로 규정된 사항이 아니기 때문에 주지사와 주의회의 동의를 얻어야 하는 사항이다. 따

라서 대학 이사회는 학생 부담 비율을 35%로 정하고 있으나 주지사와 주의회간에 각자의 부담 비율을 조정하는 과정에서 학생 부담의 비율이 어느 수준에서 결정되느냐에 따라 등록금 수준이 결정되게 된다.

이 경우 주지사와 주의회는 대학 이사회에서 제시하는 등록금 재원의 규모를 보고 주정부로부터의 재정지원 규모의 비율을 정하기 때문에 대학 이사회는 수업비용의 비율, 학생 1인당 등록금 수준, 다른 경쟁 대학의 등록금 수준, 그리고 추가 재원 확보 가능성에 대한 각종 자료를 주정부에게 제시하여 예견되는 등록금 재원 규모의 정당성을 입증하기 위해 노력한다. 결국 이러한 과정은 대학과 주정부간의 조정에 의해 이루어지지만 여전히 정치적 역량이 크게 작용한다고 보아야 할 것이다.

반면에 미국 사립대학 등록금은 주로 시장경쟁 원리에 의거하여 책정된다. 등록금은 자신의 대학에 대한 학생들의 수요와 등록금 지불 의지 등을 고려하여 결정된다. 사립대학은 대학 이사회가 등록금을 결정할 수 있는 법적 권한을 가지고 있지만 정부기관이 원할 경우 사립대학에 대해 어느 정도 영향력을 행사할 수 있다. 이러한 영향력은 특별법이나 규정을 통해 행사된다. 또한 이러한 영향력은 정도의 차이는 있으나 모든 사립대학이 정부기금의 수혜 대상이라는 사실에 의해 행사된다(김병주 외, 1996). 예를 들어 연방정부나 주정부는 사립대학에 다니는 학생들을 위한 학비보조를 지원하고 있고, 교수들을 위한 연구기금을 지원하고 있기 때문에 사립대학 등록금 책정과정에서 인상률에 관한 어느 정도 간접적인 영향력을 행사할 수 있다.

이와 같이 미국 대학의 등록금 수준은 사립대학인 경우 시장경쟁의 원리에 의해 결정되고, 공립대학은 정치적 합의에 의해 결정된다고 할 수 있다. 그러나 공립대학인 경우 주마다 채택하고 있는 등록금 철학 및 정책이 등록금을 책정하는 과정에서 매우 강한 영향력을 발휘하고 있다. 미국 교육의 모든 책임이 법률적으로 주정부에 주어졌기 때문이다.

#### 4. 맺는 말

미국 대학의 등록금 책정도 과학적 방법에 의존하기보다는 지역과 대학마다 추구하는 등록금 철학에 의해 시장경쟁의 원리와 정치적 합의 과정이 어우러져 수행되고 있다. 단지 등록금 인상에 대한 불만이 우리와 같이 대학내의 커다란 갈등요소로 제기되지 않는 이유는 미국은 설립자 부담의 원칙이 철저히 지켜지고 있고, 책정과정도 사회적 합의를 이끌며 투명하게 진행함으로써 대학정책에 대한 사회적 신뢰도가 높기 때문이다. 또한 등록금 수준에 비해 높은 대학교육의 질이 제공되고 있고, 등록제도가 학생 중심으로 자율화되어 있으며, 아울러 학생들의 학비보조를 위한 다양한 제도가 활성화되어 상대적으로 등록금 정책에 대한 대학과 학생과의 갈등은 우리에게 비해 크지 않다고 할 수 있다.

우리의 경우 등록금 책정의 과학화를 위한 노력도 중요하지만 등록금 정책에 대한 철학과 신뢰성을 확보하는 것이 급선무이다. 현행과 같이 설립자 부담의 원칙이 철저히 무시되고 있는 상황에서는 어떠한 등록금 정책도 교육 수요자를 설득할 명분이 없기 때문이다. 사회적 합의과정을 통해 교육 공급자와 수요자간의 대학재정 부담에 대한 일정 비율을 결정하고 그것을 토대로 대학마다 등록금 책정 기준을 마련하는 방안이 고려될 수 있다. 그 외 대학등록금 정책의 정착을 위한 발전적인 논의의 출발점을 찾기 위하여 몇 가지 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 대학간의 심화된 경쟁구조에서 등록금은 가격의 성격이 강해지기 때문에 등록금은 교육의 수요와 공급에 의해 결정되는 것이 바람직하다. 따라서 시장경쟁의 원리가 적용되어 대학마다 교육의 질에 따라 등록금 수준이 차등화 되어야 한다.

둘째, 등록금 책정 방법은 대학의 세입과 세출 규모가 균형을 이루는 데 초점을 두어야 한다. 세출 규모에 의해 세입 규모 특히 등록금 수준이 결정되는 만큼 세출 규모에 대한 추정이 교육공급자와 소비자들이 요구하는 교육

적·재정적 수요에 근거하여 과학적이고 합리적으로 이루어져야 한다. 따라서 교육 공급자와 수요자의 요구조건이 대학재정 세입·세출 산출과정에 반영됨으로써 등록금 수준이 조정될 수 있다.

셋째, 학부제 운영 등 급격히 변화되고 있는 대학교육의 기본 틀 변화에 대처하기 위해서는 등록금 수준이 교육원가 개념을 도입하여 교과목별, 혹은 학집단위별로 책정되어야 한다.

넷째, 책정과정의 투명성과 합리성을 위해 대학구성원이 참여하는 자율적인 협의기구의 활성화는 물론 등록금 책정을 위한 컴퓨터 프로그램을 개발하여 책정과정의 과학화와 대학경영의 효율성을 도모할 필요가 있다. 이에 『교육적·재정적 수요에 근거한 대학등록금 책정 프로그램 개발』(반상진, 1998; 정진환 외, 1998)과 같은 연구는 앞으로도 지속적으로 전개될 필요가 있다.

그 외에도 설립 주체가 다른 만큼 국·공립과 사립과의 차별화된 책정 모형 및 절차의 개발이 요구되고, 또한 교육수요자 중심의 대학교육이 되기 위해서 수요자 편의를 최대한 보장해 줄 수 있는 다양한 징수방법에 대한 정책적 배려도 동시에 고려되어야 한다.

그러나 합리적인 등록금 책정을 위한 노력도 중요하지만 우리의 경우 대학에 대한 사회적 신뢰성을 구축하는 것이 보다 중요하다. 이를 위해 대학은 스스로 대학경영의 대 혁신을 위한 구조조정의 노력과 다양한 재원 확보를 위한 노력을 가시화 하여야 하고, 그리고 정부도 교육투자의 우선적 가치를 인식하고 실천하는 태도 변화가 선행되어야 할 것이다. **□**

(참고문헌)

김병주, 박남기, 송기창, John C. Weidman(1996). 『대학교육비와 등록금』. 서울: 교육과학사.

반상진(1998). 『교육적·재정적 수요에 근거한 대학등록금 책정 모형』. 『IMF 시대 대학등록금의 합리적 책정 방안』. 동국대학교 교육 연구원 1998년도 정책 포럼 발표 논문.



정진환, 반상진, 임연기, 심연미, 임규진, 한경수(1998). 「대학등록금  
책정방법 개혁연구」, 한국학술진흥재단 대학부설연구소 연구비 지  
원과제 연구.

Carnegie Commission for Higher Education(1973). *Higher  
Education: Who Pays? Who Benefits? Who Should Pays?*.  
Hightstown, N.J: McGraw-Hill.

Griswold, Carolyn P. & Marine, Ginger M(1989). "Political  
Influences on State Policy: Higher-Tuition, Higher-Aid, and  
the Real World", *The Review of Higher Education*, vol. 19,  
No. 4.

Joyner, Carlotta C(1996). *Higher Education : Tuition Incr-  
easing Faster Than Household Income and Public Colleges  
Costs*. Report to Congressional Requesters, Washington  
D.C.: United States General Accounting Office(GAO).

Lenth, Charles S(1993). *The Tuition Dilemma - State Policies  
and Practices in Pricing Public Higher Education*. State  
Higher Education Executive Officers (SHEEO) Association.

Melodie E. Christal(1997). *State Tuition and Fee Policies:  
1996~1997*. State Higher Education Executive Officers  
(SHEEO) Association.

National Center for Education Statistics(1997). *Digest of  
Education Statistics*. U.S. Department of Education, Office  
of Educational Research and Improvement NCES.

*The Chronicle of Higher Education*(1997). "Anxiety Over  
Tuition: a Controversy in Context: a Special Report". May 30.

Wisconsin Legislative Fiscal Bureau(1997). *University of  
Wisconsin Tuition*. State of Wisconsin.

---

#### 반상진

동국대 교육학과와 동 대학원을 졸업하고, 미국 University of  
Wisconsin - Madison 대학원에서 교육행정학을 전공하여 철학박사  
학위를 받았다. 한국교원단체총연합회 교육정책연구원을 역임하였으  
며, 현재 순천대 교직과 교수로 재직중이다. 한국교육학회, 미국교육학  
회(AERA) 회원, 한국지방교육경영학회 이사 등으로 활동하고 있다.  
저서로 「21세기 한국적 교육개혁의 방향」이 있으며, 논문·연구보고서  
로, 「대학등록금 책정방법 개혁연구」, 「교육투자자의 빈곤구조와 원인  
분석」, 「교원 공개전형 임용제도 개선에 대한 연구」 등 다수가 있다.