

대학의 등록금과 기성회비

황인성 대교협 고등교육연구소 연구원

1. 들어가는 글

대학의 등록금 문제는 매년 대학가의 주요 현안이 되어 왔다. 대학의 등록금정책은 1989년 대학등록금 자율화조치 이후 대학내 협의기구를 통해 자율적으로 등록금을 책정할 수 있도록 되어 있으나, 정부는 물가에 미칠 영향을 고려하여 등록금 인상의 상한선을 제시하여 이를 부분적으로 통제하고 있다. 특히 IMF 관리체제 이후 대부분의 대학들이 지난 2년간 등록금을 동결한 배경도 정부의 정책에 의한 것이며, 이로 인하여 대학재정의 재원이 다양하지 못하고 등록금 의존율이 높은 대학들은 심한 재정적 부담을 느끼고 있다.

이러한 상황에서 올해 초 일부 대학의 학생들이 '99학년도 1학기 등록금 중 기성회비를 제외한 나머지 부분만으로 학사등록을 하려다가 대학으로부터 거부당하자, 이를 법원에 공탁한 뒤 '체무부존재확인'의 소'와 '학생지위보전가처분' 신청을 하면서 기성회비 문제는 한 해 동안 대학가에 가장 큰 이슈의 하나가 되었다. 즉, 대학의 기성회비는 기성회비 제도가 도입된 이래로 대학재정 운영에 있어 중요한 부분을 차지하여 왔음을 모든 대학 구성원들이 인정하고 있다. 그럼에도 불구하고, 일부의 학생들은 등록금 항목에 수업료와 함께 기성회비가 고지되

어 관행처럼 징수되었던 기성회비에 대하여 문제제기를 한 것이다. 그 배경에는 IMF 관리체제로 인한 경제침체와 이에 기인하는 가계의 어려움으로 학생들은 기성회비 납부 거부운동을 통하여 등록금 인하를 주장하고 있다.

2학기 들어서는 142개 사립대학 중 94개 대학이 기성회비를 수업료에 통합하여 고지하면서 기성회비 문제는 대학가에 더 확산될 조짐을 보였으나, 학생들이 제기한 '등록금에 기성회비를 포함하여 고지하는 것은 부당하다'는 주장에 대하여 법원이 '대학의 납입금은 수업료와 기성회비 항목으로 구성되어 있으며, 기성회비 부과는 정당하다'고 10월 14일 판결하면서 기성회비 문제는 일단락되었다. 즉, 법원의 결정문에 따르면, 기성회비 제도는 대학의 재정확충에 기여하여 왔으며, 교육활동의 내실화에 많은 공헌을 하여 왔고, 기성회비의 액수 결정 및 징수업무를 학교측에 위임하여 오랜 기간동안 관행으로 확립되어 온 것으로 판단하고 있다.

본 논의는 대학의 기성회비제도에 대한 이해를 돕는데 목적이 있다. 그러나 이에 앞서 우리가 먼저 인식해야 하는 것은, 대학 기성회비제도의 근본적인 원인은 고등교육의 3/4이상을 책임지고 있는 사립대학들에 대한 국가의 재정적 지원이 열악한 데 있으며, 교육부가 대학의 자율성을 제한하는 데서 발생한 비민주적 통제구조에 있다는

것이다. 그러므로 현상적으로 나타나고 있는 학생과 대학간의 대립 혹은 갈등구조는 기성회비문제에 대한 근본적인 해결책을 이끌어내는 데 있어서는 낭비적인 요소가 더 많다. 왜냐하면 그 해결책이라는 것이 우선적으로는 국가의 교육재정, 특히 고등교육관련 교육예산을 확충하고, 재단은 전입금을 늘이고, 등록금 책정방식이 합리적인 교육원가 산정방식으로 바뀌어야 하기 때문이다.

2. 기성회와 기성회비에 대한 논쟁

대학의 기성회와 기성회비에 대하여 제기되고 있는 논쟁에 대하여 그 문제점을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 기성회에 대해서는 각 대학의 규정집에 있는 「기성회 규약」에 자세하게 나타나 있으며, 기성회규약은 대학마다 약간의 차이를 보이고 있다. 「기성회규약」의 일반적인 내용을 중요한 것만을 간략하게 정리해 보면, 회원자격은 '학교에 재적하는 학생의 보호자'로 하고 있으며, 총회의 기능은 의결사항으로 '규약의 제정과 개폐', '임원의 선출', '사업과 예산 및 결산' 등이 있으며, 이와 같은 의결사항은 이사회에 위임할 수 있도록 하고 있다.

임원의 선출은 '총회 혹은 대의원 중에서 선출'하도록 되어 있으며, 기성회의 사업으로는 '대학시설 등을 보충지원', '학교운영 등에 필요한 교육활동지원', '연구비 지급' 등이 있다.

이상과 같은 기성회의 기능 및 운영에 대하여 각 대학 총학생회와 일부 학생들의 주장은, 기성회는 첫째 학부모들로 구성되며, 기성회는 기성회비를 징수하고 이를 운영하고 유지하는 주체는 학부모들로 구성된 기성회라는 것이다. 둘째, 기성회의 가입은 강제규정이 아니기 때문에 기성회에 가입하지 않을 수도 있고, 가입하지 않았을 경우에는 기성회비의 납부의무가 없다는 것이다. 셋째, 기성회비의 책정과 징수가 적절한 근거가 없다는 것이다. 넷째, 기성회비를 기성회규약에 제시된 대로 소정

의 절차를 거치지 않고 대학측이 액수를 결정하고 임의로 부과하는 것은 부당하고, 특히 기성회비는 자발적 기부금에 해당하는 것이므로 이를 등록금에 합산하여 강제 부과하는 것은 이치에 맞지 않는다는 것이다. 다섯째, 대학당국은 학생들이 대학에 입학할 때에 학부모들에게 기성회규약을 알려주지도 않았을 뿐 아니라 사실상 운영에 대한 아무런 참여 권한도 주지 않고 있다는 것이다. 그리고 사용내역에 대해서도 대표성 있는 학부모조차도 예결산 및 집행과정을 알 수 없는 상황에서 학교당국이 일방적으로 기성회비를 집행·사용하고 있다는 주장이다.

이에 대하여 학교당국은 학교는 매년 예산을 편성하면서 학교 예산의 일부인 학생장학금, 학비감면, 연구비 및 교육용/연구용 기계기구 구입 등의 예산을 기성회비 회계로 예산을 편성하고 집행하고 있으며, 학부모 및 학교측 대표로 구성된 이사회에서 예산 및 결산내역에 대한 심의를 받으며, 매년 재단에서 정한 공인회계사에 의하여 결산감사를 통해 공정하고 투명한 집행을 해 오고 있으며, 공인회계사의 감사를 받은 후 재단이사회의 승인을 받아 교육부 보고 및 학보 및 일간신문을 통해 그 내역을 공개해 오고 있다고 주장하고 있다.

이와 같은 상반되는 주장에 대한 법원의 판결은, 학교측의 기성회비 징수에 관하여 그 법률적 근거가 없고, 기성회의 검토 내지 징수 결의가 없었으므로 기성회비를 납부할 의무가 없다는 학생들의 주장에 대하여, 기성회비는 학교시설 확충 및 교육활동 지원을 위하여 징수되는 것으로서 기성회를 대신하여 학교측에서 그 금액을 정하고 직접 징수하는 것이 교육계의 오랜 관행으로 확립되어 왔으므로 기성회비의 납부의무를 부담시키는 것은 정당하다고 판결하고 있다.

이상의 논의를 정리해 보면, 기성회제도에 대한 논란의 배경은 기성회비 고지 및 징수와 관련하여 기성회비 제도의 정당성에 대한 것이다. 그러므로 기성회제도에 대한 이해를 돕기 위하여 기원 및 연혁을 살펴보면 다음과 같다.

3. 기성회의 기원 및 연혁

기성회의 기원을 알아보기 위하여 해방 이후의 각급학교의 학부모회의 변천과정과 기능을 살펴보면 대학 기성회의 설립취지와 성격을 이해하는 데 도움을 받을 수 있을 것이다. 왜냐하면, 대학의 기성회와 초·중등학교의 육성회가 그 기능과 목적에서 하나의 뿌리에서 출발했다는 것을 알 수 있기 때문이다. 이는 초·중·고등학교 육성회 규약준칙과 각 대학의 기성회규약의 내용을 비교·분석해보면 대학의 기성회와 초·중등학교의 육성회의 설치목적이나 기능은 거의 같다는 것에서도 알 수 있다. 그러므로 기성회의 기원을 먼저 살펴보고, 대학 기성회의 연혁을 간략하게 살펴보고자 한다.

1) 기성회의 기원

• 학교후원회(1945~52) : 1945년 8.15 해방 이후, 급증하기 시작한 취학인구에 비해 수용할 교육시설이 크게 부족해지자 정부는 수익자 부담에 의한 재원 확보 방안을 추진하였고, 이와 더불어 학교 후원회의 성격을 지닌 각종 학부모 단체가 발족되었다. 1947년 당시 교육예산은 전체 정부 예산의 5.5%에 불과하였으며, 초등교육비 중 공교육비 부담이 30% 미만이었으며, 학교경비의 70% 이상을 학부모가 부담하였다. 후원회는 학교의 물질적 후원에 중점을 두고 교실의 확보와 교원의 생계비 보조를 주된 목적으로 하였다.

• 사친회(1953~62) : 교육사조의 영향으로 문교부는 후원회를 사친회로 개편하였다. 사친회는 이전과 달리 단순한 후원단체가 아니라 '교육단체'의 특성을 갖는다. 그러나 사친회의 주된 목적은 학교후원회의 기능을 담당하였으나 극심하게 부족한 교육예산으로 인하여 사친회에 재정부담이 과중하게 돌아가고, 징수과정에서의 여러 가지 문제들로 인하여 물의를 빚게 되자 1962년 학교수업료 및 입학금에 관한 규정을 개정하여 사친회 및 후원회의 회비징수를 금하였고, 이에 따라 사친회와 후

원회가 존립 근거가 없어져 해체하기에 이른다.

• 대학 기성회(1963~) : 교육재정이 부족한 상태에서 학부모의 물질적 후원이 현실적으로 필요하였으므로 문교부는 교육시설의 확보와 학교 운영의 지원을 목적으로 하는 기성회를 발족시켰다. 설립 초기에는 본래의 설립 취지에 맞게 기성회비가 부족시설 확보에 주로 쓰였으나, 1964년 이후에는 교원의 봉급문제가 심각하여 설립 목적과는 달리 전체 회비중 60%를 교원 후생비로 사용하게 되었다. 그러나 징수과정에서의 문제 등으로 여러 가지 사회문제로 발전하였으며, 종래의 사친회에서 해결해주던 부수적 경비가 없어지자, 기성회비 외에도 각종 잡부금이 징수되어 학부모들에게 이원적 부담을 주게 되는 등 많은 문제를 야기시키자 기성회는 다시 해체되었다.

• 초·중등학교 육성회(1970~) : 문교부는 1970년 2월에 "학교교육 정상화에 관한 지침"을 마련하여 기성회를 해체하고 육성회를 발족시켰다. 이 지침에 의해 발족된 육성회는 기성회비와 모든 잡부금을 육성회비로 일원화하고 어떤 형태의 잡부금도 징수하지 못하도록 하였다. 육성회의 성격은 설립취지에 따라 재정적 후원 단체의 성격에 국한되었다. 그리고 이 지침에 의하면, 육성회 운영을 위한 회비 기준액은 학부모의 부담 능력, 당해 지역 생계비, 물가상승률을 감안하되 학부모의 소득계층에 따라 차등 책정하도록 하였으며, 그리고 육성회 예산은 교사생계 보조에 60%, 학교운영비에 36%, 학생복지비에 4%를 사용하도록 하고 있다. 그러나 육성회는 이후 여러 차례 관련 규정의 개정을 거쳐 왔다. 특히 육성회비는 1972년부터 연차적으로 국고로 전환되고 있다.

2) 대학 기성회의 연혁

대학 기성회는 지난 1963년 수익자 부담을 원칙으로 사립대학의 취약한 재정기반을 보완하기 위해 교육시설 확보 등 주요 교육재원의 확보수단이 되어 왔다. 이러한 측면에서 초·중등학교의 육성회와 유사한 기능을 가지고 있는 대학 기성회의 연혁을 간략하게 정리하면 다음

과 같다.

- 각급학교 기성회 발족(1963.3)- 교육시설 확보 및 학교운영 지원으로 교육정상화 도모 목적
- 각급학교 기성회규약 준칙 시달(1964. 12)
- 국립대학의 기성회회계를 합리적으로 운영하기 위하여, 「국립대학(교) 비국교회계관리규정」을 교육부 훈령으로 제정(1977. 1) 현재에 이름
- 기성회비 결정은 교육부장관이 경제기획원장관과 협의결정(1988년까지)
- 1989년도부터 기성회비 자율결정
- 합리적 교육비 재원 확보로 대학교육의 질 향상 추구
- 대학의 자율적 경영능력 제고로 대학자율화 조기 정착
- 사립대학은 수업료 이외에 학교재정을 보조하기 위하여 국립대학에 준하여 기성회회계를 운영하여 오던중, 1996. 2. 「사학기관재무회계규칙에 대한 특례규칙」을 개정하면서 기성회비를 학교회계에 포함하여 예산을 편성하도록 하였음.

4. 기성회비의 성격

1) 일반적 성격

우리 나라에서는 학교에 대한 기부관행이 성숙되어 있지 못하고, 대학교육에 절대적으로 필요한 부족경비를 학부모들로 구성된 기성회를 통하여 충당할 목적으로 기성회비 제도가 도입되었다는 것을 기성회의 발전과정을 통하여 확인하였다. 정부도 고등교육의 대부분을 차지하고 있는 사립대학의 현실적 대학환경을 고려하여 대학의 기성회비를 수업료와 동등한 납입금으로 간주하여, 교육관련법령, 소득세법, 기부금품 모집법 등에 반영하여 왔을 뿐만 아니라, 학칙상에서도 학생 등록금 납부의무부과시 기성회비를 징수할 수 있도록 이를 인가하여 왔다. 그래서 대학등록금 자율화가 시행되기 전인 1988년까지는 각 대학 기성회비의 금액 결정한도를 문교부장관과

경제기획원장관이 협의하여 결정하여 왔다. 이러한 관행으로 인하여 일반 사회에서도 기성회비를 수업료와 동등하게 의무적으로 납입해야 하는 등록금으로 인식하여 왔다. 그래서 기성회비는 국립대의 경우는 비국교회계, 사립대는 국립대에 준하여 수업료 이외의 학교재정을 보조하기 위한 목적으로 존재하여 왔다.

기성회비에 대하여 법령의 조항으로 구체적으로 명시되어 있는 것은 없다. 그러나 교육부는 「학교수업료 및 입학금에 관한 규칙」 해설자료를 송부(1997. 10. 13 대재81448-730)하면서, 기성회비 반환에 대하여 설명하면서 “현행 대학 등록금은 크게 수업료/입학금 및 기성회비 두 부분으로 구성되어 있는데 등록금에 관한 규정인 교육부령 「학교수업료 및 입학금에 관한 규칙」은 수업료 및 입학금에 관하여만 명시하고 있으나, 수업료와 기성회비는 학교측의 교육서비스 제공에 대해 학생이 부담하는 비용이라는 측면과 기성회비와 수업료/입학금의 납부 목적이 별개로 구분되어 있지 않다는 점 등을 고려해 볼 때, 수업료/입학금과 기성회비를 별개로 취급할 수 없다”고 하여 그 성격을 명확하게 하였다.

대학의 재정적인 측면에서도 대학의 등록금은 사립대학에 따라 비율이 다르나 수업료(약 70%)와 기성회비(약 30%)로 구분하고 있으며, 기성회비가 대학운영에 있어서 대학재정의 중요한 부분을 담당하여 온 것은 주지의 사실이다.

2) 법적 성격

기성회비에 대한 법적 성격을 살펴보면, ‘학교의 설립, 경영자는 수업료와 기타 납부금을 받을 수 있다’(고등학교 제11조 제1항). ‘초·중·고등학교 제10조 및 고등학교법 제11조의 규정에 의한 수업료 기타 납부금(입학금, 학교운영지원비 또는 기성회비)을 말한다’(사립학교법 제28조 제3항). ‘사립대학 예산 중 등록금 수입에 기성회비를 입학금 및 수업료와 같은 항목’(사학기관 재무회계 규칙에 대한 특례규칙 제9조 3항)으로 규정 - 재무

재표 중 등록금 수입 항목에 입학금, 수업료, 기성회비를 명시하고 있다. 납입금 징수와 관련한 각 대학의 학칙에 따르면, '학생은 기성회비 기타 교육부장관의 허가를 받은 비용은 수업료와 동시에 납입해야 한다(고려대). '재학생은 수업료 기타 소정의 납입금을 납입해야 한다'(경원대)고 명시하고 있어 기성회비를 수업료 등과 동시에 징수할 수 있도록 하고 있다.

5. 기성회비의 통합 경과

기성회비 관련 문제가 대학가에 불거지기 이전부터 사립대학들은 예산서상에 교비회계와 기성회비회계를 구분하여 불필요한 행정절차만 가중되고 있다는 인식하에 행정업무의 효율화를 추진하였다. 이의 일환으로 사립대학 등록금의 수업료와 기성회비 구분을 폐지하고, 수업료로 단일화하여 예산편성 및 집행의 효율화를 도모하고자 한 것이다. 이를 통합하게 된 과정은 다음과 같다.

- 금년 1학기에 들어 일부 대학 학생단체가 기성회비 납부 거부운동의 일환으로 등록금 중 기성회비를 제외한 수업료 등을 공탁하였으며(공탁대학은 강남대, 경기대, 경희대, 고려대, 대진대, 명지대, 아주대, 용인대, 한국외대, 한양대, 홍익대 등 12개 대학), 그 중 일부대학에서는 '기성회비 채무부존재확인소', '학생지위보전 가처분신청' 등의 소송 제기
- 하계 대학총장세미나(7. 1~3)에서 사립대학총장협의회에서는 회의를 거쳐 금년 2학기부터 준비된 대학을 시작으로 수업료와 기성회비를 통합하기로 결정
- 한국대학교육협의회는 사립대학총장협의회 기성회비제도에 대한 회원대학의 합의사항을 각 대학에 송부하고, 2학기부터 준비가 된 대학부터 기성회비 제도 폐지 및 기성회비의 수업료에 통합하도록 함(7. 8)
- 교육부도 '기성회비 징수방법 개선에 따른 연구비비

과세 협의 내용 통보'(대재81448-190)라는 공문을 보내 "현행 기성회를 청산하는 대학의 경우 기존 기성회규약 등 관계규정에 의거 적정한 절차를 거쳐 하지없이 청산하여 향후 문제의 소지가 없도록 만전을 기하라고 하여 기성회비의 수업료에 통합을 공식적으로 인정(7. 15)

- 서울지역의 14개 대학 총학생회는 "사립대학들이 담합해 수업료와 기성회비를 통합징수키로한 것은 공정거래법 제19조의 공동행위 금지규약을 위반한 것"이라며 학교측을 공정거래위원회에 제소(8. 7)
- 전국 60여 개 대학 총학생회에서는 학교측의 기성회비의 수업료에 통합에 대하여 2학기 등록거부와 등록금 납부연기 운동 전개(9. 9)
- 공정거래위원회에서는 학생들이 대학측을 상대로 공정거래위원회에 제소한 것과 관련하여 한국대학교육협의회에 기성회비 통합과 관련한 자료 요청(9. 21)
- 서울지방법원은 기성회비 징수와 관련하여 학생들이 제기한 '학생지위보전가처분' 신청에 대하여 기각 결정(10. 14)
- 공정거래위원회에서는 "독점규제 및 공정거래에 관한 법률"에 위반되지 않았음을 한국대학교육협의회에 통보(10. 26)

6. 글을 마치며

21세기 국가경쟁력은 교육에 있으며, 특히 고등교육의 경쟁력에 그 바탕을 둔다고 하겠다. 그리고 이와 같은 경쟁력은 대학 제정의 확충없이 는 불가능하다. 특히 우리나라의 고등교육의 대부분을 책임지고 있는 사립대학의 학생등록금 의존률이 매우 높은 상황에서 대학의 열악한 재정문제의 해결은 대학의 가장 큰 과제의 하나라 할 수 있다. 과연 우리의 대학들은 현재의 재정적인 어려움을 극복하고 앞으로 다가올 21세기 지식기반 정보화

시대에 잘 대응할 수 있을 것인가?

그러나 현재의 상황은 국가의 교육재정 확충에 의한 지원을 기대한다는 것은 매우 어려운 상황이다. 지난 1학기동안 전국의 대학생 중 3명에 1명 꼴인 약 54만명이 휴학, 자퇴한 상황에서 교육부가 확정된 2000년도 교육재정은 21조 8천여 억 원으로 올해보다 3.4% 정도 늘어나는데 그쳤다. 외형상으로는 증가하였으나 내용상에서는 인건비 부족액을 충당해야하므로 실제 교육비 투자규모는 올해보다 줄어드는 것으로 나타났다. 즉, 내년의 교육재정 중 인건비를 제외한 교육사업비와 시설비 등이 줄어들게 되어 교육 부실화가 우려되고 있다. 그리고 국민총생산(GNP) 대비 교육재정 비율도 올해의 4.3%보다도 낮은 4.1%로 떨어질 것으로 전망되고 있다. 그래서 현 정부의 대선 공약사항인 교육재정 GNP 대비 6% 확보도 어려운 상황이다. 이 상태로 간다면 교육재정은 갈수록 악화될 것이다.

뿐만 아니라 안정적인 교육재정 확보에도 현재에는 빨간 불이 켜져 있다. 즉, 2000년에 '교육환경개선 특별회계'가 폐지되어 1조원 가량 줄어들고, 2001년에는 교육세의 40% 정도를 차지하는 담배세, 교통세도 역시 폐지되기 때문이다.

또한 사립대학들은 2000학년도 고교장 추천 특별전형으로 수시모집한 학생들에 대하여 지난해 보다 인상된 등록금 및 입학금 납부고지서를 발부하고 있어, 2000학년도 등록금이 인상될 것으로 보인다.

이를 위해서는 대학재정의 합리적인 확보가 중요하다. 또한 국가예산 중 교육예산을 증액하고, 특히 고등교육 관련 예산이 확충되어야 할 것이며, 법인의 전입금 확대도 필수적이다.

또한 합리적인 등록금 책정이 이루어져야 할 것이다. 금번 기성회비 문제도 따지고 보면, 등록금 책정방식에 대한 갈등 때문에 발생한 것이다. 그러므로 교육원가에 바탕을 둔 보다 합리적인 등록금 책정방식을 제도화하는 것이 필요하며, 이와 더불어 학점단위 등록금제도를 발전시키는 것이 필요하다.

다른 한편으로는 대학들은 재정적인 어려움으로 등록하지 못하는 학생들을 위하여 학내·외의 각종 장학제도를 확충해야 한다. 뿐만아니라 범정부적 차원에서 대외 장학금 제도를 확대할 수 있도록 이를 정부에 촉구하며, 교육부에서는 학자금 대출을 위한 재정을 안정적으로 확보하도록 노력해야 한다. 왜냐하면 교육의 최종 수혜자는 국가이기 때문이다. 그러므로 국가는 교육재정 확충의 시급성을 인식하고, 이에 우선적으로 투자하는 지혜가 필요한 시점에 와 있다. 즉, 21세기 국가경쟁력 강화를 위해 선진제국들이 교육투자에 앞장서고 있는 것으로 보아 국가 경쟁력은 교육에 있으며, 특히 고등교육의 경쟁력이 있다는 것을 명심하고, 이에 대한 투자를 강화해야 할 것이다. **한민**

황인성

한양대 교육학과와 동대학원을 졸업하고, 건국대 박사과정을 수료하였다. 서울북공고 교사, 한국교육연구소 연구원, 한국교육개발원 연구원 등을 역임하고, 현재는 한국대학교육협의회 고등교육연구소 연구원으로 재직중이다. 주요 논문으로는 『통일교육의 새로운 방향과 실천과제』, 『현장 중심의 교육개혁 활성화 방안』, 『대전산업대학교 장단기 발전계획 수립연구』 외의 다수의 논문이 있다.