

발표 3

대학 등록금 문제 해결, 어떻게 할 것인가?

최 순 영 | 민주노동당 국회의원

I. 대학 등록금 문제 현황

1. 등록금 인상 현황

- 대학 등록금 자율화 조치 이후 대학 등록금은 계속 인상되어 왔음. 특히 국립대의 경우 기성회비를 중심으로 인상해 왔으며 사립대보다 높은 인상률을 보여 왔음.
- 사립대학 중 일부 학과는 등록금 1,000만 원을 넘어서고 있음. 대학은 상아탑을 넘어, 우골탑을 넘어 이제는 인골탑의 수준이라고 볼 수 있음.

2. 주요국의 대학 등록금 정책 현황

- 유럽 대부분의 국가들이 무상교육 혹은 소득 수준을 고려한 등록금 책정 방식을 실행하고 있는 데 비하여 한국의 등록금 정책은 높은 등록금과 학자금 융자제도 개선이라는 미국식 방식을 추진하고 있음.

〈표 1〉 국공립대학 등록금 인상 현황

(단위 : 천 원)

연도	재학생 1인당 연간 등록금(학부생 기준)						기성회비 비율(%) (기성회비/등록금 총액)
	수업료		기성회비		등록금 총액		
	금액	인상률	금액	인상률	금액	인상률	
2000년	504	-	1,689	0.0%	2,193	-	77.0%
2001년	529	4.9%	1,772	4.9%	2,300	4.9%	77.0%
2002년	557	5.4%	1,914	8.0%	2,471	7.4%	77.5%
2003년	585	5.0%	2,069	8.1%	2,654	7.4%	78.0%
2004년	613	4.7%	2,290	10.7%	2,903	9.4%	78.9%
2005년	639	4.2%	2,476	8.1%	3,115	7.3%	79.5%
2006년	683	7.0%	2,742	10.7%	3,426	10.0%	80.1%

〈표 2〉 사립대학 등록금 인상 현황

(단위 : 천 원)

연도	재학생 1인당 연간 등록금 총액(학부생)	전년 대비 인상률(%)
2000년	4,511	-
2001년	4,779	5.9%
2002년	5,109	6.9%
2003년	5,452	6.7%
2004년	5,776	5.9%
2005년	6,068	5.1%
2006년	6,472	6.6%

〈표 3〉 유럽 국가의 대학 학비제도

국가	정규학업에 대한 수업료와 등록비
오스트리아	<ul style="list-style-type: none"> • 자국학생 수업료 무료
벨기에(fr)	<ul style="list-style-type: none"> • Means-tested한 등록비와 수업료b)가 학위수준에 따라 다름. • 연간 비용이 EURO 650
벨기에(nl)	<ul style="list-style-type: none"> • Means-tested한 등록비와 수업료가 학위수준에 따라 다름. • 연간 비용이 EURO 460
독일	<ul style="list-style-type: none"> • 자국학생과 유럽 및 기타 국가의 학생의 경우도 무료
덴마크	<ul style="list-style-type: none"> • 자국 및 외국학생 무료
스페인	<ul style="list-style-type: none"> • Means-tested한 등록비와 수업료b)가 학위수준에 따라 다름.
그리스	<ul style="list-style-type: none"> • 자국학생 무료, 외국학생 비용 지출
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • Means-tested한 등록금 자국과 외국학생 모두에게 • 연간 EURO 100에서 EURO 230
핀란드	<ul style="list-style-type: none"> • 자국 및 외국학생 무료
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> • Means-tested한 등록비와 수업료가 학위수준에 따라 다름.
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> • 낮은 단계 학위에 대해서는 학비제도를 1996년에 폐지 • 수업료는 대학원의 경우 학생 부담
아이슬란드	<ul style="list-style-type: none"> • 학비 무료
룩셈부르크	<ul style="list-style-type: none"> • 학비 무료
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> • Means-tested한 수업료 약 EURO 1200 자국과 유럽학생들에게
노르웨이	<ul style="list-style-type: none"> • 학비 무료
포르투갈	<ul style="list-style-type: none"> • 자국과 외국학생들에게 학비 부담. 학부 수준 연 EURO 294
스웨덴	<ul style="list-style-type: none"> • 학비 무료
영국	<ul style="list-style-type: none"> • 학비가 자국, 유럽학생, 기타 나라의 학생에 따라 차이 • 유럽 및 자국학생들의 연간 비용 £1,025 • 비용은 means-tested 이고 부분적으로 또는 온전히 소득에 달려있음. • 학교들은 파트타임 학생들에게 학비 부담을 자유로이 요구할 수 있음.

II. 대학 등록금 문제의 원인 및 정책 대안

1. 교육재정 상황

- 우리나라 고등교육 재정의 정부 부담은 GDP 대비 2.6%(전체 고등교육 재정의 76.9%)이며, 이중 2.0%(전체 고등교육 재정의 23.1%)는 민간 부담이며, 정부 부담은 0.6%임.
- 고등교육 재정의 총량은 OECD보다 높음. 이는 대학 진학률이 매우 높은 현실로 인한 것으로 볼 수 있음. 이러한 재원은 대부분 민간 부담으로 운영하고 있는 것을 확인할 수 있음.

〈표 4〉 GDP 대비 교육단계별 학교 교육비 구성(2003년)

(단위 : %)

구분	전체 교육단계			초·중등교육단계			고등교육단계		
	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계	정부 부담	민간 부담	계
한국	4.6	2.9	7.5	3.5	0.9	4.4	0.6	2.0	2.6
국가 평균	5.2	0.7	5.9	3.6	0.3	3.9	1.1	0.4	1.4

* 2006년도 OECD 교육지표(Education at a Glance) 조사 결과

⇒ 정책대안 1 : 국립대 지원 특별법, 고등교육재정 교부금법 추진

- 이행방안 : 2010년까지 최소 GDP 대비 1% 확보를 통한 고등교육재정 확보
‘국립대 지원에 관한 특별법’, ‘고등교육재정 교부금법’ 추진

2. 국공립대학, 사립대학 비율

〈표 5〉 OECD 국가별 고등교육에서의 국·공립대학 및 사립대학의 비율

(단위 : %)

구분	전문대학 유형			대학과 연구중심 프로그램		
	공립	정부지원 사립	독립 사립	공립	정부지원 사립	독립 사립
호주	99.1	0.9	a	100.0	a	n
오스트리아	63.1	36.9	n	92.7	7.3	n
벨기에	47.5	52.5	m	41.5	58.5	m
캐나다	m	m	m	m	m	m
체코	67.9	32.1	a	98.3	n	1.7
덴마크	100.0	a	a	99.5	0.5	a
핀란드	80.1	19.9	a	89.8	10.2	a
프랑스	73.0	8.7	18.3	87.8	0.8	11.4
독일	64.3	35.7	x(2)	100.0	a	a
그리스	100.0	a	a	100.0	a	a

헝가리	79.6	20.4	a	85.9	14.1	a
아이슬란드	46.6	53.4	n	90.2	9.8	n
아일랜드	93.4	a	6.6	94.0	a	6.0
이탈리아	85.3	a	14.7	93.5	a	6.5
일본	9.5	a	90.5	27.5	a	72.5
한국	14.1	a	85.9	22.7	a	77.3
룩셈부르크	100.0	a	a	100.0	a	a
멕시코	96.2	a	3.8	66.3	a	33.7
네덜란드	9.6	90.4	a	29.2	69.6	a
뉴질랜드	78.5	21.5	0.6	97.3	1.4	n
노르웨이	85.7	14.3	x(2)	87.6	12.4	x(5)
폴란드	82.6	a	17.4	71.6	a	28.4
포르투갈	43.4	a	56.6	72.3	a	27.7
슬로바키아	93.6	6.4	a	99.3	0.4	0.3
스페인	75.9	16.6	7.4	87.9	n	12.1
스웨덴	69.8	1.0	9.2	94.1	5.9	a
스위스	36.2	42.0	21.8	90.4	6.8	2.8
터기	98.8	a	1.2	96.0	a	4.0
영국	a	100.0	n	a	100.0	n
미국	96.8	a	3.2	76.0	a	24.0
국가평균	68.6	19.1	13.7	79.0	10.3	11.4

* x는 관련 자료가 다른 열에 포함되었음을 의미함(예를 들어 x(2)는 2열에 포함되었음을 의미함).

** 자료 : 장수명, 2004, 한국교육개발원. 고등교육 재정지원 성과 분석 및 효율화 방안연구 p.5 재인용

- 우리나라 사립대학의 비율은 전문대학의 95%, 4년제 대학의 75% 수준임. 과도한 사립 비율은 국가의 고등교육에 대한 책임 방기, 정치적 위기 모면을 위한 대학정원확대정책, 재산 증식형 사학을 위한 1996년의 대학설립준칙주의 정책의 후과임(사립대학 수 변동 : 134개(96년) → 143개(97년))

⇒ 정책대안 2 : 사립의 국공립화 추진, 국공립 신설

- 대학구조개혁 특별법에 사학의 국공립화 경로 법제화 혹은 '사립대학의 국공립 전환에 대한 특별법' 제정 추진

3. 사립대학 재정 구조 현황

- 2001년 이후 2005년까지 사립 4년제 대학의 재정 수입 중 등록금 수입(수강료 포함)이 차지하는 비율이 6.8% 증가. 이에 비하여 전입금은 0.9% 증가하는 데 그쳤고, 기부금은 그 비율이 4.9% 감소하여 4년 전에 비하여 비율이 절반 정도 수준으로 감소. 국고보조금 비율도 4.4%에서 1.5%로 줄었음. 사립대학들의 학생들의 등록금 의존률이 점점 심화됨.

〈표 6〉 사립대학(4년제) 재정 현황 추이(2001~2005년)

(단위 : 천 원)

연도	구분	등록금 수입	전입금	기부금	국고보조금	교육 부대 수입	교육외 수입	운영수입 총액
2001 (148개교)	액수	5,684,261,860	668,273,178	823,884,533	359,326,175	190,731,318	378,482,748	8,104,959,812
	비율	70.1%	8.2%	10.2%	4.4%	2.4%	4.7%	100%
2002 (148개교)	액수	6,258,068,785	745,716,446	977,517,913	354,459,470	236,845,332	342,793,349	8,915,401,295
	비율	70.2%	8.4%	11.0%	4.0%	2.7%	3.8%	100%
2003 (153개교)	액수	6,836,300,019	851,610,586	1,135,775,478	386,484,159	263,749,978	385,985,914	9,859,906,134
	비율	69.3%	8.6%	11.5%	3.9%	2.7%	3.9%	100%
2004 (154개교)	액수	7,296,942,166	848,742,185	1,054,234,234	186,028,881	290,030,072	423,757,275	10,099,734,813
	비율	72.2%	8.4%	10.4%	1.8%	2.9%	4.2%	100%
2005 (156개교)	액수	7,731,961,408	911,543,792	536,425,366	154,954,870	315,944,866	398,454,600	10,049,284,902
	비율	76.9%	9.1%	5.3%	1.5%	3.1%	4.0%	100%

4. 사립대학 수익용 기본재산 관련 현황

- 우리나라 사립대학의 상당수가 사립대학 수익용 기본재산 관련 규정을 지키지 못하는 열악한 재정 상황에 처해 있는 것으로 나타났음. 2005년 현재 사립대학 수익용 기본재산 규정 미준수 대학이 187개 대학 중 46개 대학 24.6%에 해당하고, 수익용 기본재산 최소 수익률 3.5%를 지키지 못하는 대학이 2004년보다 급증하여 109개 대학 58.3%에 이르는 것으로 나타났음. 또 수익용 기본재산 수익 중 대학운영 경비에 지원해야 할 최소 비율을 지키지 못하는 대학이 63개 대학 33.7%에 해당함.

〈표 7〉 사립대학 운영수익 총액 대비 수익용 기본재산 총액 비율 변화

연도(법인 수)	학교회계 운영수익 총액(a)	수익용 기본재산 총액(b)	운영수익 대비 수익용 기본재산 비율 (%) (c=b/a×100)
2000(167개)	5,772,821,139	2,830,372,746	49.0%
2001(169개)	6,539,642,194	2,989,187,613	45.7%
2002(170개)	7,259,478,473	3,190,227,908	43.9%
2003(181개)	8,379,041,672	4,154,284,225	49.6%
2004(182개)	8,924,379,502	4,082,852,769	45.7%
2005(187개)	9,199,668,381	4,647,156,578	50.5%

〈표 8〉 사립대학 수익용 기본재산 수익률 변화 추이

연도(법인 수)	수익용 기본재산 총액(a)	수익용 기본재산 수익 총액(b)	수익용 기본재산 수익률(%) (c=b/a×100)
2000(167개)	2,830,372,746	226,809,009	8.0%
2001(169개)	2,989,187,613	233,329,145	7.8%
2002(170개)	3,190,227,908	252,084,521	7.9%
2003(181개)	4,153,445,602	244,403,492	5.9%
2004(182개)	4,081,652,769	175,242,431	4.3%
2005(187개)	4,647,156,578	286,219,013	6.2%

〈표 9〉 사립대학 수익용 기본재산 수익 중 대학운영 경비 지원 비율 추이

연도(법인 수)	수익용 기본재산 수익 총액(a)	수익용 기본재산 수익 중 대학운영 경비 부담 총액(b)	수익용 기본재산 수익 대비 대학운영 경비 부담액 비율(%) (c=b/a×100)
2000(167개)	135,314,930	99,571,129	73.6%
2001(169개)	126,167,923	85,805,360	68.0%
2002(170개)	146,504,832	120,517,635	82.3%
2003(181개)	209,981,156	136,787,966	65.1%
2004(182개)	167,079,156	120,884,795	72.4%
2005(187개)	283,322,710	175,361,014	61.9%

* 수익용 기본재산 수익 총액(a) : 수익용 기본재산 총액 중 관련 규정상 재산운영 기본경비 제외 금액

⇒ 정책대안 3 : 대학설립 인가과정에 대한 종합 감사 실시

- 수익용 기본재산 확보율, 수익률이 특히 낮은 대학의 설립 인가 과정, 추후 재산 관리 과정에 대한 종합적인 감사를 진행하여 불법적 행위에 대해서 엄정한 처리가 선행되어야 함.

⇒ 정책대안 4 : 대학설립 인가규정 강화, 한계법인 국공립화

- 대학설립 운영규정을 개정하여 대학설립 과정에서의 수익용 기본재산 관련 규정을 강화하고, 기준 충족 여부에 대한 평가 절차의 강화, 이행 강제의 강화를 이루어 낼 수 있어야 함.
- 재정구조가 열악한 사립대학의 경우 선정하여 법정관리 개념을 도입하고 단계적으로 국공립화 시켜야 함.

5. 사립대학 적립금 현황

- 사립학교의 적립금은 해마다 늘어 2000년 이후 매년 7천억 원~9천억 원 정도를 적립해 오고 있으며, 2005년 회계연도 결산 기준으로 4조 4천 138억여 원이 적립되어 있음. 사립전문대학의 경우 1조 3,538억 원이 적립되어 있음. 합계는 5조 7,677억 원에 달함.
- 대학의 재정운영 규모의 기준을 운영수익이라고 하였을 때 현재의 적립금 누계 총액이 운영수익 총액의 43.9%에 이르고 있음(전문대학은 49%). 이러한 적립금 규모는 매우 큰 규모임.

〈표 10〉 사립대학(4년제) 적립금 적립 현황(학교회계)

(단위 : 천 원)

연도	각해 연도 적립금 총액	적립금 누계 총액 (회계결산일시점 기준)	각해 연도 적립금 인출액
2000년	769,170,434	2,685,343,068	238,668,319
2001년	740,266,395	3,101,776,598	329,458,774
2002년	845,718,852	3,565,093,943	385,653,208
2003년	912,789,290	3,996,317,784	484,960,390
2004년	821,403,532	4,151,456,958	674,432,415
2005년	896,171,393	4,413,857,064	634,181,206

〈표 11〉 사립대학(4년제) 법인, 학교회계 적립금 적립 항목별 적립 현황(2005년)

(단위 : 천 원)

구분	연구 적립금	건축 적립금	장학 적립금	퇴직 적립금	기타 적립금	계
법인회계	70,466,837	161,999,923	16,779,597	213,013	462,189,818	711,649,188
	9.90%	22.76%	2.36%	0.03%	64.95%	100%
학교회계	384,698,977	2,024,734,889	298,298,539	77,367,725	1,628,756,934	4,413,857,064
	8.72%	45.87%	6.76%	1.75%	36.90%	100%
계	455,165,814	2,186,734,812	315,078,136	77,580,738	2,090,946,752	5,125,506,252
	8.88%	42.66%	6.15%	1.51%	40.79%	100%

〈표 12〉 사립대학(2년제) 적립금 적립 현황(학교회계, 2001~2005년)

(단위 : 천 원)

연도	각해 연도 적립금 총액	적립금 누계 총액 (회계결산일시점 기준)	각해 연도 적립금 인출액
2001년	203,356,189	997,846,040	94,744,764
2002년	242,725,522	1,151,385,568	89,248,025
2003년	198,741,723	1,211,698,626	138,507,560
2004년	140,620,935	1,273,971,231	78,408,795
2005년	211,749,288	1,353,844,079	59,888,239

〈표 13〉 사립대학(2년제) 법인, 학교회계 적립금 적립 항목별 적립 현황(2005년)

(단위: 천 원)

구분	연구 적립금	건축 적립금	장학 적립금	퇴직 적립금	기타 적립금	계
법인회계	-	3,826,959	916,129	10,871	30,497,098	35,251,057
학교회계 (비율)	21,408,365 1.6%	1,031,328,711 76.2%	31,222,975 2.3%	17,608,009 1.3%	252,276,019 18.6%	1,353,844,079 100.0%
계	21,408,365	1,035,155,670	32,139,104	17,618,880	282,773,117	1,389,095,136

⇒ 정책대안 5 : 사립대학 적립금 조정권, 상한 법제화(사립학교법 개정안)

- 적립금 적립 계획에 대한 사전 보고 절차를 강화하고, 필요 시 교육인적자원부의 조정 명령권을 부여함.
- 대학 운영수익의 2분의 1을 넘지 못하게 상한선을 정하고, 초과분에 대해서는 우선적으로 교육비에 투자 강제

6. 대학 등록금 관련 협의, 분규 현황

- 2000년 이후 2006년 7월까지 국공립대학의 27.8%, 사립대학의 23.4%가 등록금 인상에 항의하는 학생들의 총장실, 대학본부 접거가 있었던 것으로 나타났음. 또한 국공립대학의 16.7%는 등록금과 관련한 학칙상의 공식적 협의체를 가지고 있고 사립대학은 7.3%만 학칙상 협의체를 가지고 있는 것으로 나타났음.
- 2000년 이후 2006년 7월까지 등록금 인상 관련 학내집회가 있었던 경우가 26.6%, 대학본부, 총장실을 점거한 경우가 23.4%, 학생총회가 16.9%, 등록금 납부 거부는 8.1%에 이르는 것으로 나타났음.

〈표 14〉 국공립대학 등록금 인상 관련 학생대표와의 협의 현황

구체적 방식	해당 대학 수	비율
협의 없음.	1 개교	2.8%
대학관계자와 학생대표와의 면담	27 개교	75.0%
공식적 협의체 구성(학칙상 협의체)	6 개교	16.7%
공식적 협의체 구성(관례상 협의체)	20 개교	55.6%
문서처리를 통한 협의	9 개교	25.0%
기타	1 개교	2.8%

* 등록금 인상 관련 협의 방식(자료 제출 36개교, 중복응답 가능)

〈표 15〉 국공립대학 등록금 인상 관련 학내 분규 현황

분규 형태	해당 대학 수	비율
대학본부, 총장실 등 접거	13 개교	36.1%
학생총회	10 개교	27.8%
학내집회	16 개교	44.4%
등록금 납부 거부	6 개교	16.7%
기타	2개교	5.6%

* 2000년 이후 2006년 7월까지 등록금 인상 관련 학내 분규 현황(제출교 36개교, 중복응답 가능)

〈표 16〉 사립대학 등록금 인상 관련 학생대표와의 협의 현황

분규 형태	해당 대학 수	비율
협의 없음.	10 개교	8.1%
대학관계자와 학생대표와의 면담	80 개교	64.5%
공식적 협의체 구성(학칙상 협의체)	9 개교	7.3%
공식적 협의체 구성(관례상 협의체)	56 개교	45.2%
문서처리를 통한 협의	27 개교	21.8%
기타	2 개교	1.6%

* 등록금 인상 관련 협의 방식(제출교 124개교, 중복응답 가능)

〈표 17〉 사립대학 등록금 인상 관련 학내 분규 현황

분규 형태	해당 대학 수	비율
대학본부, 총장실 등 접거	29 개교	23.4%
학생총회	21 개교	16.9%
학내집회	33 개교	26.6%
등록금 납부 거부	10 개교	8.1%
기타	2 개교	1.6%

* 2000년 이후 2006년 7월 현재까지 등록금 인상 관련 분규 현황(제출교 124개교, 중복응답 가능)

⇒ 정책대안 6 : 기성회계 민주화

- 국립대학 기성회 운영의 합리성과 민주성을 강화하며, 과도한 등록금 인상을 억제할 수 있는 장치를 만들기 위해,
 - 총학생회장에게 기성회 이사회 당연직 이사 자격 부여
 - 기성회 이사회 임원에 대한 단과대학 학생회장의 추천권 부여
 - 기성회 감사 중 1인에 대한 총학생회장 추천권 부여
 - 기성회 관련 정보의 공개
- 를 주요 내용으로 하는 현행 국립대학(교)비국고회계관리규정의 개정

⇒ 정책대안 7 : 등록금 조정심의위원회 설치(고등교육법개정안)

- 교육부총리 산하에 등록금 조정심의위원회를 설치하여 등록금 인상에 대한 대학 구성원의 심의요청이 있을 경우, 이를 심의하여 조정권고를 내릴 수 있도록 함. 또한 교육인적자원부장관은 심의위원회의 자문을 받아서 등록금 관련 시정명령을 내릴 수 있도록 함.
- 또한 대학의 장이 등록금을 책정할 경우에는 학생들의 의견을 반영하는 공식적 협의 과정을 거치게 함.

7. 대학 학자금 용자제도

- 정부는 2005년 기존의 이자 차액 보전 방식(학생 부담 이자율은 4%, 고정금리 8.25% 중 정부가 4.25% 이자 차액 보전)의 학자금 용자제도를 정부보증 방식으로 바꾸면서 학자금 대출 이자율이 6~7% 정도로 상향조정되었음. 이는 이전의 방식에서 신용보증이 어려워 학자금 대출을 받지 못하는 학생들을 위해서 정부가 보증하면서 이자율을 높인 것임(2005년 2학기(6.95~7.0%), 2006년 1학기(7.0%), 2006년 2학기(6.84%)).
- 그러나 정부는 2006년 2학기부터 신용 기준을 강화하여 2006년 1학기 신용탈락자 수 671명에 비하여 2학기에는 6,262명으로 신용탈락자 수가 10배 이상 증가하였음. 이는 정부가 신용을 보증해 주고 이자율을 높게 받는다는 제도 도입 초기의 이자율 상승 필요성을 정부가 스스로 부인한 것으로 볼 수밖에 없음.

⇒ 정책대안 8 : 학자금 용자 정부 이자 차액 보전, 신용 기준 완화

- 학자금 용자의 이자 차액을 국가가 최소 3% 정도를 보전하여 이자율을 낮추어야 함.
- 정부보증 학자금 제도의 취지를 살리기 위해서는 신용 기준을 최소 수준으로 완화해야 함.