

# 등록금예고제, 이렇게 하자<sup>1)</sup>

김형근 | 한국대학교육협의회 수석연구위원

## I. 머리말

대학의 등록금은 일반적으로 대학교육을 받을 사람이 그 반대급부로 대학에 납부하는 비용으로 이해되고 있다. 이러한 등록금은 국가가 대학교육을 기본적으로 공공재로 보느냐 시장재로 보느냐 또는 그 비중을 어느 쪽에 높게 두느냐에 따라 고등등록금정책 또는 저등록금정책으로 나타나게 된다.

우리나라의 대학등록금정책은 대학교육을 시장재로 보고 그 비용은 수익자인 학생이 부담해야 한다는 원칙이 정책결정 당국자들을 지배해 왔다고 할 수 있다. 그러면 서도 정부는 대학의 등록금 인상은 물가를 상승시키고, 가난한 학생과 학부모들의 부담을 가중시킨다 하여 매년 대학등록금 책정과정에서 여러 가지 방법을 동원해 인상을 억제되도록 직·간접적인 압력을 행사해 왔다. 외국과 달리 대학재정 수입의 대부분을 학생의 등록금이 차지하는(특히 사립대학) 재정구조를 가진 우리 대학들은 대학교육에 필요한 최소비용의 확보와 국내외 대학들과의 경쟁을 위한 교육여건 개선을 위해 매년 비교적 높은 비율의 등록금 인상을 추구함으로써 수시로 정부와 대학 또는 대학과 학생 간 갈등이 있어 왔다.

대학의 등록금 예고 문제는 교육부(당시 문교부)가 1988년 9월 7일 사립대학 등록금자율화 조치방침을 대학에 통보하면서, 신입생의 등록금 책정에 있어 계열별 교육비 차이도를 적용하고 대학별 등록금 차이가 대학 지원

의 선택요소가 되도록 미리 입시요강에 대학별 등록금액을 발표토록 권장한 정책이 시초라 할 수 있다.

한국대학교육협의회는 문교부의 등록금자율화조치 방침에 따라 수차례의 세미나와 대학관계자 회의를 거쳐 1989년도 등록금은 10%를 인상하는 것이 바람직하다는 결의를 전국 대학에 통보했으나, 각 대학이 자율적으로 등록금을 책정하는 과정에서 11월 말에 가서는 전국적으로 등록금 동결이라는 구호 아래 학생들의 시위, 학교시설 점거농성, 입학원서 접수방해 등 다양한 방법이 동원되어 많은 대학들이 늦게까지 등록금을 책정하지 못하고 있다가 결국 동결하여 대학의 재정운영에 어려움을 겪게 되었다.

1989년 이후에도 조금이라도 더 올리려는 대학 측과 동결에 가까운 소폭인상을 주장하는 학생들 사이에서 대학등록금 책정과정상의 진통은 끊이지 않게 되었으며, 어떻게 하면 학생 측과의 충돌 없이 필요한 만큼의 등록금을 인상하느냐가 많은 대학들의 중요한 현안 과제가 되지 않을 수 없었다.

이러한 시대적 환경 속에서 교육부는 1991년 12월 말에 '사립대학 등록금예고제 실시'를 각 대학에 권장하였다. 교육부는 예고제 도입을 통해 ① 신입생의 경우 납부해야 할 등록금액의 수준이 대학 지원의 선택요소로 작용할 수 있고, ② 재학생은 재학기간 동안 등록금 조달에 여유를 가지고 준비할 수 있으며, ③ 대학은 교육에 필요한 소요 재원을 계획성 있게 확보할 수 있고, ④ 중장기 교육여건

1) 이 글은 2007년도 교육인적자원부의 정책연구개발비에 의해 수행된 "등록금 예고제 매뉴얼 개발연구" 결과의 내용 중 일부를 발췌하여 재구성한 것이다.

개선계획을 마련하는 과정에서 대학인들의 공동체의식을 함양하여 대학발전을 위해 함께 걱정하는 대학풍토를 조성할 수 있는 효과가 있을 것이라고 보았다.

이러한 정부의 권장에도 불구하고 일부 대학의 신입생 경우를 제외하고는 대부분의 대학에서 시행상의 어려움과 실질적 효과에 대한 의문 등을 이유로 정부가 권장한 형태의 등록금예고제를 도입하지 않아 왔다.

그러나 지난 해부터 대학등록금 문제가 정치적·사회적 이슈가 되어 등록금 카드납입제, 등록금후불제 등이 국회 등에서 논의되고, 2007년 2월 교육인적자원부장관이 노무현 대통령에게 보고한 '2007년 주요업무보고'에서 등록금대책의 일환으로 등록금예고제 확대 시행방침을 밝히면서, 대학의 등록금예고제 문제가 다시 부상하게 되었다.

지금까지 등록금예고제의 본질은 대학 입학 후 졸업 시까지의 등록금 총액을 입학요강에 발표함으로써 학생들의 대학이나 학과 선택에 도움을 주고, 매년 등록금 인상 문제로 인한 대학당국과 학생단체 간의 갈등과 학사관리의 낭비를 해소하는 데 있었다. 그러나 이러한 예고제는 시행상의 어려움이나 미래에 대한 불안 문제 등으로 대부분의 대학들이 도입을 기피해 왔을 뿐만 아니라 시대적 상황도 과거와 크게 달라졌기 때문에 등록금예고제의 모형도 발전적으로 재검토해 활성화할 필요가 있을 것이다.

## II. 등록금예고제의 구조와 유형

등록금예고제의 기본적 성격은 “대학이 학생의 재학기간 동안 학교에 납부해야 할 등록금액과 납부방법을 공표하고, 학생은 이에 동의하여 입학하는 쌍방간의 등록금 합의 계약제”라고 할 수 있다. 그러므로 등록금액과 납부방법 등에 대한 표시는 사회통념상 예측가능한 수준에서 합의할 수 있을 것이다. 예를 들면 8개 학기 동안 동일하

게 분납할 등록금의 합계액을 정확하게 표시하거나, 현재 1학년의 연간 등록금 수준과 전년도 소비자물가 상승률에 상응하는 인상금을 재학기간 중 매년 더해 나가는 금액의 합계액을 등록금 총액으로 할 수도 있고, 여기에 교육여건 개선소요 경비를 추가하여 총액으로 표시할 수도 있을 것이다. 그리고 예고 시기와 방법도 입학요강에 직접 기재하거나 대학 홈페이지 또는 한국대학교육협의회가 발간하는 대학입학정보에서 취급할 수도 있고, 학생들이 쉽게 접근할 수 있는 여러 가지 입학정보에 발표하는 방법도 있으며, 발표시기는 가급적 신입생 입학원서 접수개시일 이전이면 족할 것이다.

미국의 사례(등록금예고제의 성격과는 차이가 있음)를 보면, 전국대학 입학안내(College Handbook) 책자의 내용에 매년 전국 3,600여 개교의 4년제 대학 및 전문대학의 학교별 연간 수학기비용(Annual costs)이 게재되어 있는데, 이 수학기비용은 책자발간연도 기준 등록금(Tuition/fees), 기숙사비(Room/board), 교재비(Books/supplies), 피복비 등(Personal expenses, 교통·통신비 등은 제외됨)이 망라된다.<sup>2)</sup> 미국의 대학등록금은 사립대학의 경우에도 대학 재정운용에 있어 그 의존도가 매우 낮고(평균 30% 수준) 매년 인상률도 물가상승 수준을 넘지 않기 때문에 사회통념상 예측가능하며, 장학과 융자제도가 잘 되어 있어 이러한 정도의 대학교육비 정보로도 충분할 것이다.

위와 같은 입장에서 등록금예고제를 발전적 측면으로 다음과 같이 유형화해 보면, 등록금의 산정기간, 산정방법, 납입방법으로 분류하여 각기 여러 가지 형태를 설정할 수 있고, 대학은 실정에 따라라 다양한 방법으로 조합하여 운용할 수 있을 것이다.

### 1. 산정기간에 따른 유형

지금까지 등록금예고제의 등록금 산정기간은 ‘입학 후 졸업 시까지의 재학기간’으로서 일반적으로 대학은 4년

2) The college board(2004), College Handbook, pp.3-4.

간, 전문대학은 2년 간을 기준으로 하였다. 그러나 일부 대학에서는 입학한 첫해의 등록금을 입학요강에서 알려 준다(일반적으로 합격통지서와 함께 1학기 등록금 고지서를 보냄)거나, 첫해 1년 간의 등록금을 인상 없이 매년 적용한다는 것을 예고제란 의미로 사용해 왔다.

당초 등록금예고제를 권장한 직접적인 배경은 등록금 인상 문제로 인한 학생집단과의 마찰과 학사관리 부담을 없애는 데 초점을 두었기 때문에 재학기간 중 등록금 총액을 명시하는 유형만 고려한 것으로 생각된다. 그러나 등록금은 상품의 생산비처럼 고정적인 원가 측정방식이 존재하지 않고, 정부의 고등교육정책이나 국민의 교육비 부담능력, 그리고 대학의 교육방향에 따라 매년 달라질 수 있기 때문에 일시에 재학기간 전체의 등록금 총액을 구체적으로 확정하는 것은 대학사정에 따라 부담의 정도가 크게 다를 수 있다. 또한 학부모 입장에서 재학기간 중 어느 정도의 등록금이 소요될 것인지 예측가능하면 충분할 것이다.

따라서 4년제 대학의 경우는 “4년 예고형”, “2년 예고형”, “1년 예고형” 등으로 구분할 수 있을 것이고, 2년제 전문대학의 경우는 “1년 예고형”과 “2년 예고형” 등으로 유형화할 수 있을 것이다.

## 2. 산정방법에 따른 유형

입학 후 2년차 이상 학년의 연간 등록금 산정방법은 여러 가지 측면에서 다양화할 수 있다. 향후 일정 기간 동안에 일어날 수 있는 여러 가지 변수를 예측하거나 과거 일정 기간 동안 일어났던 변수를 기준으로 수치를 환산하여 일정 금액으로 확정하는 “확정등록금제”, 전년도 소비자물가 상승률(교육물가 상승률)이나 최근 3~5년 간 평균 소비자물가 상승률(교육물가 상승률)과 연계하여 그 비율에 따라 매년 등록금 인상액이 자동적으로 결정되도록 하는 “물가상승연동등록금제”로 구분할 수 있고, 이러한 물가 상승률 적용만으로는 교육여건 개선이 어려운 경우는 일정한 경쟁력 강화 비용을 추가하는 “경쟁력연동등록금제” 등으로 유형화할 수 있을 것이다.

## 3. 납입방법에 따른 유형

등록금 납입방법은 지금과 같이 학기별 등록기간 내에 선납하는 “학기별 선납제”, 학년 초 등록기간 내 1년 간 등록금을 납부하는 “학년별 선납제”, 입학등록 시 재학기간 동안 납부할 등록금 총액을 일괄 납부하는 “일괄 선납제”로 나누어 볼 수 있고, 입학에서 졸업 시까지 매 학년 납부할 금액을 동일하게 배분할 것인가 또는 차이(점차 일정비율 가산)를 둘 것인가에 따라 “동일금납부제”와 “차등금납부제”로 구분할 수 있을 것이다.

그리고 이러한 기간구분에 의한 납부금액을 다시 월별로 나누어 납부하게 하는 월별 분납방법을 병용할 수도 있을 것이다.

## Ⅲ. 등록금예고제에 대한 인식과 대책

등록금예고제에 대한 대학관계자들의 인식과 의견을 파악하기 위해 4년제 대학 200개교와 전문대학 152개교에 대한 설문조사 결과 176개교(대학 108개교, 전문대 68개교)의 응답 결과를 살펴보면 다음과 같다.

등록금예고제는 논리적 측면에서는 흠잡을 여지 없는 좋은 제도이나, 현실적으로는 ① 4년 간의 미래를 예측하여 등록금을 확정하고 이를 밝히는 것이 기술적으로 어렵고, ② 1년 간의 등록금 책정도 타 대학의 상황과 학생들의 저항 문제 등을 고려하여 계획적이기보다는 정치적으로 결정하며(고지 후 조정하여 차액반환 사례도 있음), ③ 신입생의 향후 4년 간 등록금 책정에 당사자가 아닌 재학생들이 관여하는 문제가 있고, ④ 신입생과 재학생의 등록금 격차가 실제와 달리 커 보일 수 있으며, ⑤ 예고에 의해 입학한 경우에는 향후 부득이한 상황이 발생하더라도 변경(추가인상)은 불가능하다는 문제를 안고 있기 때문에 많은 대학들이 도입을 주저하였던 것으로 나타났다.

현재 등록금예고제를 시행하고 있는 대학 수는 176개 대학 중 12개 대학(6.8%)으로 저조할 뿐만 아니라 그 시행 대학들은 대체로 특수성이 있다고 볼 수 있으며, 예고

제 구조도 재학기간 전체의 등록금 총액을 산출하여 학기별로 나누어 납부하게 하는 방법이기보다는 입학 당해 연도 등록금을 책정하여 매년 동일금을 부과하는 단순 방법으로 보인다. 서울산업대의 경우는 다른 대학과는 달리 미리 재학기간 중 등록금 총액을 산출함에 있어 확정형이 아니라, 전년도 1년 간 등록금 총액에 전년도 소비자물가 상승률과 같은 비율의 인상률을 적용한 소비자물가 상승률연동형 등록금예고제를 제도화한 특색이 있다.

위와 같은 대학의 현실과 시대의 변화 그리고 등록금 예고제의 본질을 예측가능한 등록금제도의 정착에 두고 이를 활성화하려면 다음과 같은 방향으로 나아가야 할 것이다.

첫째, 등록금예고제에서 금액 산정기준을 재학기간 중 납부할 등록금 총액만으로 한정할 것이 아니라, 입학 후 1년부터 일정 기간 동안을 대학별 실정에 따라 자유롭게 정하되 신입생 입학요강 공고 이전까지 결정 발표하는 것으로 확대한다.

둘째, 등록금예고제의 시행은 정보공시정책과 예측 가

능한 등록금제도의 구현 차원에서 권장하되 대학별로 실정에 따라 자유롭게 실시 여부와 방법을 선택하도록 한다.

셋째, 등록금의 납부방법은 입학 시 일괄납부, 학기별 납부, 학기 내 분할납부 등 여러 가지 다양한 납부방법을 동시에 활용하거나 몇 가지를 선택하되, 가능한 한 경제적으로 어려운 학생을 고려하는 여지를 둔다.

넷째, 정부는 등록금예고제의 다양한 모델을 개발하여 관심 있는 대학이 용이하게 접근할 수 있도록 한다.

#### IV. 등록금예고제 도입매뉴얼 개발 공표

등록금예고제의 본질을 살리고 정부의 정책목적을 달성하기 위해서는 대학이 자유롭고 편리하게 이 제도를 도입할 수 있도록 운영의 탄력성을 부여하고, 이러한 정책을 안내하는 다음과 같은 '등록금예고제 매뉴얼'을 공표 시행하는 것이 바람직할 것이다.

##### 〈등록금예고제 매뉴얼〉 예시

###### 1. 등록금예고제의 의의

- 등록금예고제에서 등록금이란 대학교육을 받을 사람이 그 반대급부로 납부하는 비용 중에서 사립대학은 수업료를 그리고 국립대학은 학교기성회가 책정하는 기성회비만을 말한다.
- 등록금예고제에서 예고란 학생이 대학에 입학할 지원하기 전까지 재학기간 중 납입하게 될 등록금 수준을 예측할 수 있게 대학이 공시하는 것을 말한다.
- 등록금예고제는 등록금 납부에 대한 학교와 학생 간 합의계약의 성질을 갖는다.
- 재학기간 중 납입할 등록금 총액 수준이란 현재 재학생이 납부하는 1년 간 등록금을 기준으로 하여 향후 인상방법 또는 인상금액 수준에 의해 신입생이 재학기간 중 납부할 등록금의 합계액 수준을 말하며, 사회통념상 예측가능한 대략적 금액(추정 가능한 수치)을 말한다.

###### 2. 등록금예고제의 필요성

- 대학에 입학하고자 하는 자는 수학에 필요한 비용을 예측하여 대비한다.

- 대학은 향후 4년 간의 학교운영관리를 위한 세입규모를 예측할 수 있다.
- 매년 각 학년의 등록금 책정 준비와 협의에 따른 인력과 갈등을 줄일 수 있다.
- 대학의 경쟁력 강화를 위한 재정계획의 안정성 확보에 도움이 된다.
- 학생과 학부모의 입학대학과 학과선택에 도움이 된다.
- 대학에 대한 사회적 신뢰를 높일 수 있고, 안정적 학사운영을 기할 수 있다.
- 대학 재정운용의 투명성 요구에 대응할 수 있다.

### 3. 등록금예고제의 유형

- **산정기간에 의한 유형**
  - 입학 연도분 예고형: 입학한 첫 1년 간의 등록금액을 예고하는 것으로, 입학요강 공고 이전까지 공표한다.
  - 재학기간 1/2분 예고형: 입학 후 재학년 수의 1/2기간 동안의 등록금을 예고하는 것으로, 입학요강 공고 이전까지 공표한다.
  - 재학기간 총액분 예고형: 입학에서 졸업까지 소요 등록금 총액을 예고하는 것으로, 입학요강 공고 이전까지 공표한다.
- **산정방법에 의한 유형**
  - 확정금액 예고형: 산정기간별 유형에 따라 등록금의 액수를 확정하여 예고한다.
  - 물가상승률 연동형: 산정기간별 해당 등록금 액수를 전년도 등록금에 정부가 발표하는 소비자물가 상승률만큼 인상분을 가산하여 예고한다.
  - 경쟁력 강화 연동형: 물가상승률에 일정 비율의 경쟁력 강화비용을 추가한 인상분을 가산하여 예고한다.
- **납입방법에 의한 유형**
  - 동일금 납부제: 산정기간별 유형에 따라 매학기 동일한 금액을 납부한다.
  - 연동금 납부제: 물가상승률 등 당시 계산하는 인상비율에 따라 자동적으로 정해지는 금액을 납부한다.
  - 일괄 선납제: 입학 시 재학기간 전체에 해당하는 등록금을 일괄 납부한다. 이 경우 일정 비율의 할인율을 적용한다.
  - 선택적 납부제: 여러 가지 등록금 납입방법을 설정해 두고 학생이 그 중 하나를 선택해 납부케 한다.

### 4. 등록금예고제 도입의 기획

- 대학의 기획부서에서 등록금예고제의 필요성과 장·단점을 검토하여 총장에게 보고한다.
- 총장은 예고제 도입 여부를 결심하고, 도입 시안작성을 지시한다.
- 예고제시안 작성팀은 관련 자료와 선행사례를 조사 분석하여 '등록금예고제 추진 기본계획(시안)'을 수립하여 총장에게 보고한다.
- 추진기본계획(시안)에는 예고제의 필요성, 장·단점, 장애요인, 등록금 산출 방안, 시행시기, 관련규정 제정, 시행절차 등을 내용으로 포함한다.
- 총장은 이 기본계획(시안)에 대해 이사회(국립대학은 기성회) 등의 의견을 수렴한 후 추진을 지시한다.

### 5. 등록금예고제 도입 확정과 시행

- 기본계획(시안)을 교수, 직원, 학생간부 등에게 설명하고 의견을 청취한다.

- 대학재정위원회, 교무위원회 등의 심의를 거친다.
- 학교법인 이사회(국립대학은 기성회의 의결기구)의 심의를 거친다.
- 등록금예고제 시행방침을 확정 공표한다.
- 등록금 책정내용을 신입생 모집요강 등에 공시한다(국립대학의 경우는 정부가 책정하는 수업료 금액 수준을 함께 공시한다).

## 6. 휴학자의 등록금예고제 적용방법

- 불가상승연동형은 휴학기간을 포함한 상승률을 복학등록 시 적용한다.
- 확정금액 예고형은 정상 재학기간의 1/2기간까지 휴학은 당초 등록금을 적용하고 이를 초과한 경우는 복학학기부터 휴학 없이 재학하는 학생의 해당 등록금을 적용한다.

## 7. 등록금예고제에 대한 부정적 인식의 해소

- 대학 내 정책입안자 등의 부정적 인식요인
  - 향후 4년 간 등록금의 일괄 책정이 어렵다.  
(대학등록금 책정은 세출예산 규모 수립, 세입예산 규모와 방법, 대학 지원자의 평가, 경쟁대학과의 비교 등 다양한 요소를 고려한 정치적 결단이며, 학교 형편상 위험도가 높은 경우는 2년 간 또는 1년 간 등록금만을 예고할 수 있다)
  - 대학교육비 원가계산이 어렵다.  
(교육비는 일반 상품생산 원가와 같이 보편적 고정적 서비스 원가가 존재하는 것이 아니라, 교육의 질이나 여러 가지 대학 내의 환경에 따라 달라질 수 있으므로 현재 소요예산 산출방식을 기본으로 하여 발전계획과 정책추진 목표를 정하여 가감하는 방법이 무난하다)
  - 인근대학들이 시행하지 않기 때문에 문제가 있다.  
(신입생과 재학생의 당해 연도 등록금 책정이 대체로 등록 기일에 임박해서 결정되는 것은 등록금 자율화 이전까지 정부가 등록금 인상기준을 연말에 일괄 제시하였고, 그 이후에는 등록금 인상 저항문제로 다른 대학 예를 참고하려 했기 때문이다. 이제 시대적으로나 대학 환경이 달라졌기 때문에 적절한 예고제 유형을 선택할 수 있을 것이다)
  - 예고제 시행에 대한 학생회의 저항으로 성공하기 어렵다.  
(학생회는 예고제를 등록금 인상을 효율적으로 추진하기 위한 수단으로 오해하여 저항하기 때문에 적절한 방법으로 해결할 수 있을 것이다)
  - 입학 시 책정한 등록금을 매년 동일하게 적용할 경우 재학생에 비해 지나치게 높게 인상한 것으로 생각한다.  
(매년 인상할 비율을 합하여 그 평균 등록금을 입학 시부터 부과할 경우 그렇게 보일 수 있다. 인상을 높게 할 경우는 경쟁력 강화 연동제 등을 고려해 볼 필요가 있다)
  - 현행 연례적 등록금 책정제 시행에 아무런 문제가 없으므로 구태여 예고제를 도입할 필요성이 없다.  
(신입생에 대한 첫해의 등록금을 미리 책정하여 입학요강 공고 이전까지 공사하면 된다)
  - 신입생 등록금 문제를 당사자가 아닌 재학생과 협의하는 것은 문제가 있다.  
(재학생의 동의를 전제하는 것이 아니라 이해와 협력을 구하는 것이므로 향후 학교운영에 도움이 된다)

- 재학생 단체의 부정적 인식요인
  - 예고제는 등록금 납부액을 입학계약상의 합의형태로서 등록금 인상 반대를 원천적으로 봉쇄하려는 고을의 등록금 인상전략이다.  
(등록금 협상을 통한 학생회의 위상강화 등 전략적 측면에서 불리하고, 대학 당국에 대한 불신 등도 깔려 있으므로, 예고제에 대한 정당성과 합리적 방법으로 대응할 수 있을 것이다)
  - 예고한 등록금 책정에 대한 구체적인 중장기 재정계획이 전제되어야 한다.  
(대학발전 중장기계획에 재정계획을 반영하면 될 것이다)
  - 대학재정에 대한 국고 지원을 대폭 늘려 등록금 의존비율을 낮추는 것이 전제되어야 한다.  
(국가차원에서 그리고 대학구성원이 적극 추진해 나가야 할 사안이다)

### 8. 등록금예고제의 유지·정착

- 예고제는 계획적·전략적 대학 재정운용과 교육소비자에게 유용한 정보공시차원에서 철저한 준비와 신뢰성을 기반으로 도입해야 한다.
- 예고제는 등록금 책정준거를 자주 변경하지 아니한다.
- 예고제는 제도의 내용과 시행절차를 학교 내규로 정해 안정성 있게 운용한다.
- 예고와 동의에 의해 확정된 사항은 정당하고 부득이한 이유 없이 변경하지 아니한다.
- 예고제를 올바르게 이해하고 협력할 수 있도록 다양한 홍보와 설명대책을 강구한다.