

이슈
토론

등록금 적정성 문제 *

교육의 질과 국제수준에 관련하여

남수경 | 강원대학교 교육학과

1. 문제에 대한 접근방식

1989년 등록금 자율화 정책 도입 이후 시작된 등록금 문제는 1997년 말 IMF 구제 금융체제 이후 노동시장의 침체와 가정경제의 악화로 인하여 대학가의 문제가 아니라 사회적 문제로 확대되었다. 2006년 5월 지방 선거를 계기로 대학 선 무상교육제도나 등록금 후불제, 등록금 인상률 제한, 대학 등록금 반으로 줄이기 등이 정당별 핵심 정책공약으로 부상하였다. 이들 공약은 등록금에 대한 서민층의 경제적 부담을 줄여주겠다는 취지로 제안되었다. 그러나 공약의 실천과정에서 나타난 등록금에 대한 사회적 관심은 정부 책임론에서 점차 대학 책임론으로 전환되고 있다. 2010년도부터 등록금 규제정책과 든든학자금(취업후 상환 학자금대출)이 도입되면서, 정부가 어떻게 고등교육에 대한 재

정지원을 확대하여 등록금 부담을 줄여줄 것인가의 문제는 점차 대학이 책정한 등록금이 과연 적절한 수준인가의 문제로 그 성격이 변화하고 있다.

등록금 수준의 적정성 문제는 일반적으로 등록금과 대학교육의 질적 수준간 관계의 적절성, 즉 대학교육의 질적 수준에 비추어 볼 때 등록금이 적절한 수준이라고 볼 수 있느냐의 문제로 정의된다. 그런데 이 문제는 '등록금'과 '대학교육의 질적 수준'을 어떻게 바라보느냐에 따라서 달라질 수 있다. 즉, 등록금을 생산비용, 사용비용, 목적비용 가운데 어디에 초점을 두느냐, 그리고 대학교육의 질적 수준을 과정(process)과 성과(outcome) 가운데 무엇에 초점을 두느냐에 따라서 대학 등록금의 적정성 문제에 대한 논의가 달라질 수 있다.

등록금을 ‘생산비용이나 사용비용’으로 보되 대학교육의 질적 수준을 ‘과정’에 초점을 둘 경우, 등록금의 적정성은 대학에서 제공하는 교육 서비스 수준에 비추어 등록금이 타당한 수준인가를 논의하는 것이 된다. 등록금을 ‘사용비용’으로 보되 대학교육의 질적 수준을 ‘성과’에 초점을 둘 경우, 등록금의 적정성은 대학의 성과, 예컨대 취업률에 비추어 등록금이 타당한 수준인가를 논의하는 것이 된다. 등록금을 ‘목적비용’으로 보되 대학교육의 질적 수준을 ‘성과’에 초점을 둘 경우, 등록금의 적정성은 대학의 목적으로서 교육이나 연구의 성과를 달성하는 데 등록금이 타당한 수준인가를 논의하는 것이 된다.

그런데 등록금을 생산비용, 사용비용, 목적비용 등 무엇에 초점을 두고 논의하든지 등록금은 대학교육의 총 비용 가운데 학생이 직접 부담하는 일정 비율의 금액일 뿐이다. 예컨대 ‘등록금은 생산비용이다’라는 것이 대학의 교육서비스를 생산하는 데 소요되는 총 비용을 학생이 등록금으로 부담해야 한다는 의미는 아니다. 엄밀한 의미에서 볼 때 대학교육의 질적 수준은 등록금이 아니라 대학생 1인당 총교육비에 의해서 결정된다. 따라서 등록금 수준의 적정성 문제를 논의하기 위해서는, 첫째, 고등교육의 목표로서 대학교육의 질적 수준을 결정하고, 둘째, 질적 수준을 유지하는 데 소요되는 총 교육비를 산출한 후, 셋째, 총 교육비 가운데 학생의 분담

비율을 결정하는 단계를 거쳐야 한다.

이하에서는 학생이 체감하는 대학교육의 질적 수준을 나타내는 대표적인 과정지표와 성과지표로서 각각 대학생 1인당 교육비와 취업률을 선정하여 우리나라의 수준을 진단하고, 국제적 비교를 토대로 대학교육의 질적 수준의 목표를 결정한 후, 이 목표에 도달하는 데 필요한 총 비용에 대한 학생의 기여분, 즉 등록금 수준을 유지하기 위한 방안에 대해서 논의하고자 한다.

2. 대학생 1인당 공교육비와 취업률

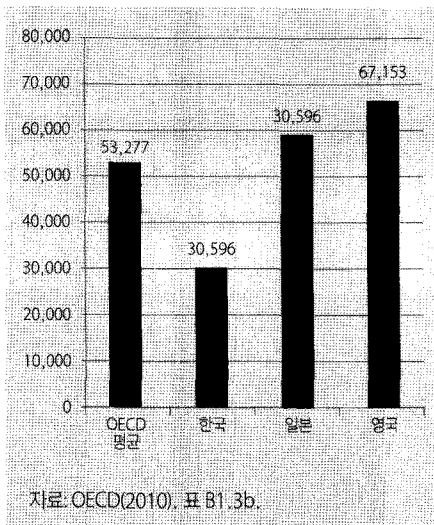
각국의 대학생 1인당 공교육비는 학생에게 제공되는 대학교육의 서비스 수준을 한 눈에 보여주는 가장 중요한 지표이다. 그리고 등록금을 부담하는 학생의 입장에서 대학교육의 질적 수준을 평가하는 체감지표는 취업률이다. 등록금이 비싸다는 인식의 기저에는 졸업 후 얻게 될 수익이 불확실하다는 문제가 내재해 있기 때문이다. 여기서는 학생 1인당 공교육비와 취업률을 토대로 우리나라 대학교육의 질적 수준을 살펴보았다.

2007년도 기준 OECD 주요국의 고등교육단계 학생 1인당 공교육비를 살펴보면, 영국이 \$67,153(이하 모든 단위는 미국 달러의 PPP 환산액 기준)이 가장 높고, 다음으로 일본이 \$59,500으로 높았다. OECD 국가의 평균은 \$53,277이었다. 우리나라의 고등교육

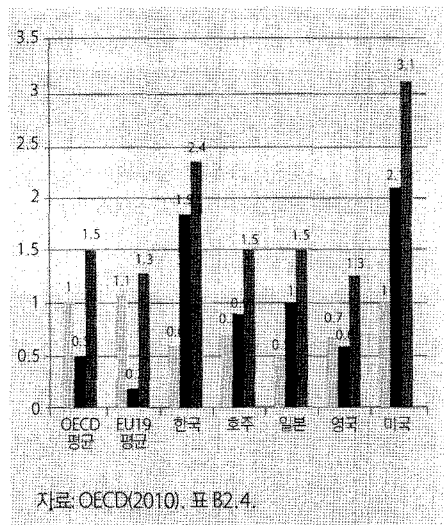
단계 학생 1인당 공교육비 수준은 OECD 국가 평균의 약 57% 수준인 \$30,596에 불과하였다. 한편 GDP 대비 고등교육 자원 규모를 살펴보면, 우리나라의 공교육비 총 규모는 GDP 대비 2.4%로, 미국(3.1%) 다음으

로 높게 나타났다. 그러나 재원별 공교육비 비율을 살펴보면, 공교육비 가운데 정부재원의 비중은 GDP 대비 0.6%로 OECD 평균인 1.0%에 훨씬 미치지 못하는 수준으로 매우 낮게 나타났다.

(단위: 미국 달러의 PPP 환산액)



[그림1 _ OECD 주요국의
고등교육단계 학생 1인당 공교육비]

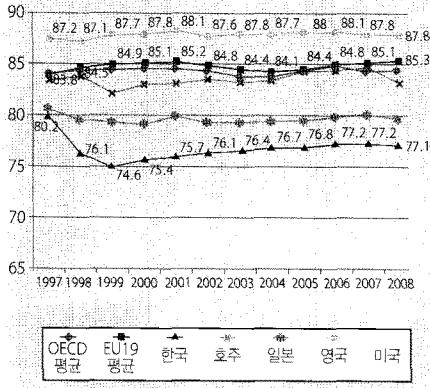


[그림2 _ 고등교육에 대한
GDP 대비 재원별 공교육비 비율]

다음으로 25-64세 인구의 고등교육 취업률 추이(1997년~2008년)를 살펴보면, 우리나라는 OECD 평균에 훨씬 미치지 못하는 수준이다. 2008년을 기준으로 고등교육 취업률이 가장 높은 영국과 비교하면 약 10.7% 포인트, OECD 평균과 비교하면 약 8.2% 포인트 낮은 것으로 나타났다. 한편 25-64세 인구 대비 25-64세 고등교육 취업률의 경우에도 남, 여 모두 OECD 주요국 가운데 가장 낮

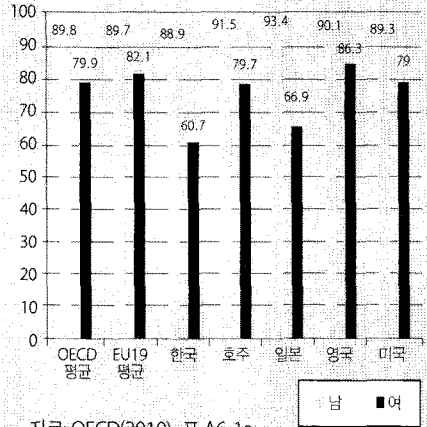
은 것으로 나타났다. 2010년 대학정보공시 정보에 따르면, 4년제 일반대학교 졸업생(28만 341명)의 정규직 취업률은 약 51.9%에 불과하다. 초기 교육으로 고등교육을 이수한 개인의 사적 순현재가치(2006년 기준)에 대한 국제비교에서도 우리나라 대졸 남성의 사적 수익률은 9.4로 OECD 평균값인 11.5이나 영국의 11.2에 훨씬 미치지 못하는 것으로 나타났다.

(단위: %)



자료: OECD(2010), 표 A6.3a.

[그림3_ 25-64세 인구의
고등교육 취업률 추이(1997-2008년)]



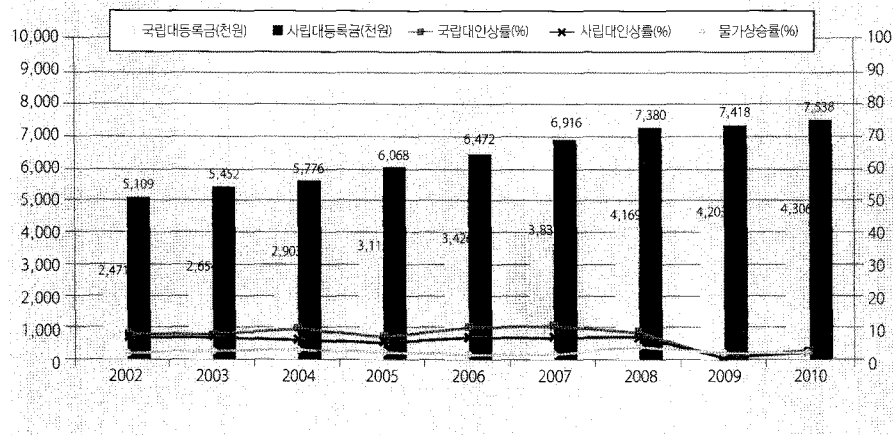
자료: OECD(2010), 표 A6.1a.

[그림4_ 25-64세 인구대비
25-64세 고등교육 취업률(2008년)]

이상에서 등록금을 납부하는 학생의 입장에서 체감하는 가장 대표적인 지표로서 학생 1인당 공교육비와 취업률 등을 사용하여 우리나라 대학교육의 질적 수준을 평가하였

다. 국제적 비교 분석 결과, 우리나라 대학교육의 질적 수준은 상대적으로 낮다고 평가할 수 있다.

3. 대학 등록금의 현황

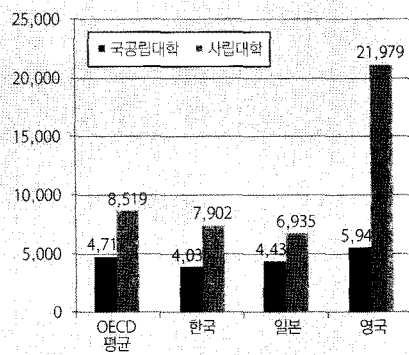


[그림5_ 국립대학과 사립대학의 학생 1인당 평균 등록금 증가 추이]

2010학년도 기준 우리나라 학생 1인당 연평균 대학 등록금은 국립대의 경우 약 430만 6천원, 사립대의 경우 약 753만 8천원이다. 이는 2002학년도부터 2008학년도까지 매년 물가인상률을 훨씬 상회하는 수준으로 증가한 규모이며, 2009학년도와 2010학년도에는 물가인상률 이하로 떨어진 상태이다.

2007학년도 전일제 학생 기준 OECD 주요국의 대학 등록금 현황을 살펴보면 미국의 사립대학 등록금이 \$21,979(PPP환산액 기준)로 압도적으로 높고, 다음으로 우리나라

의 사립대학 등록금이 \$8,519로 높은 것으로 나타났다. 국·공립대학교 등록금의 경우에도 미국이 \$5,943으로 가장 높고, 그 다음으로 우리나라(\$4,717), 일본(\$4,432), 호주(\$4,035), 캐나다(\$3,693)의 순으로 높았다. OECD 주요국 가운데 국·공립대학교에 재학 중인 학생 비율은 우리나라가 약 22%로 매우 낮은 국가에 속하는 것으로 나타났다. 따라서 사립대학 재학생 비중이 압도적으로 높은 우리나라 대학생들의 등록금에 대한 부담은 클 수밖에 없다.

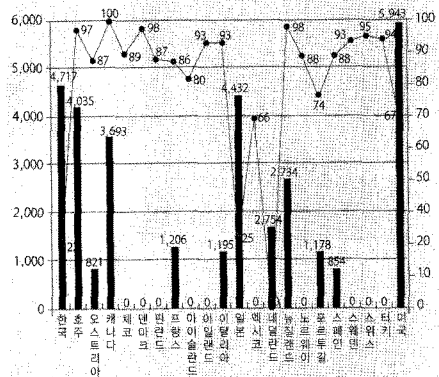


자료: OECD(2010). 표 B5.1. 참고

[그림6 _ OECD 주요국의 대학 등록금 수준 (2007학년도 전일제 학생 기준)]

일부 대학 운영자들은 여전히 현재의 등록금은 절대 높은 수준이 아니며, 교육의 질적 개선을 위해서는 더 인상할 수밖에 없다고 주장한다. 그 근거는 등록금 환원율이 계열별로 130%~300% 이상에 이른다는 점 등

(단위: 미국 달러의 PPP 환산액)



자료: OECD(2010). 표 B5.1. 참고

[그림7 _ OECD 주요국의 국공립대학교 등록금 수준 (2007학년도 전일제 학생 기준)]

을 이유로 수이자 부담원칙을 따르는 외국의 수준과 비교할 때 현재의 등록금 수준이 높지 않다는 것이다. 그러나 등록금 환원율이 높다는 것이 등록금을 더 인상해야 한다는 것을 의미하지는 않는다.

(단위: 천원, %)

유형	설립별	2008학년도			2009학년도		
		1인당 교육비(A)	1인당 평균 등록금(B)	등록금 환원율 (A/B*100)	1인당 교육비(A)	1인당 평균 등록금(B)	등록금 환원율 (A/B*100)
대학교	국공립	7,236.50	3,758.10	192.56	8,010.50	3,806.10	210.5
	사립	8,867.20	7,126.30	124.43	9,457.80	7,128.50	132.7
전문대학	국공립	7,976.50	2,657.80	300.12	9,978.30	2,662.40	374.8
	사립	5,286.30	5,247.30	100.74	5,799.60	5,330.00	108.8

[표1 _ 고등교육기관 학생 1인당 연간 교육비 및 등록금 현황]

자료: 대학알리미 통합검색자료

국·공립대의 등록금이 사립대보다 낮 으네 현재의 등록금 환원율을 고려할 때 사 립대 수준으로 높여야 주장하는 사람도 없 을 것이다. 대학생 1인당 총교육비를 모두 등 록금으로 충당해야 하는 것은 아니기 때문이 다. 앞서 살펴본 호주나 일본이 우리나라보 다 대학등록금이 낮기는 하지만 우리나라보 다 대학생 1인당 공교육비가 높다는 것이 그 것을 반증한다.

4. 대학 등록금 적정선을 위한 과제

대학들은 2010년도부터 「고등교육 법」 제11조에 의해서 등록금 인상을 제한 규 정을 적용받고, 정보공시의 항목으로 등록금 산정 근거를 제시하도록 하고 있다. 또한 학 생 대표가 참여하는 등록금심의위원회를 구 성, 운영하고 있다. 대학 차원에서 등록금 산 정의 합리성과 투명성을 제고하기 위한 노력 을 시작하였다. 이제 정부 차원에서 규제가

아닌 적극적인 지원을 통한 대학 등록금 적 정선 유지 방안을 강구할 필요가 있다.

첫째, 학생들이 체감하는 대학교육의 질 적 수준을 높이기 위해서는 무엇보다 고등교 육단계의 학생 1인당 공교육비를 OECD 평 균인 현재의 2배 이상으로 확대해야 한다. 고 등교육단계 공교육비에 대한 민간재원의 부 담비율이 국제적으로 가장 높은 수준임을 고 려할 때, 정부재원의 부담비율을 획기적으로 확대하는 방향으로 개선해야 한다. 2007년 도 기준 고등교육단계 공교육비의 정부재원 대비 민간재원의 구성 비율은 약 1 : 3이다. 따라서 단기적으로는 미국과 일본의 수준인 1 : 2, 장기적으로는 영국의 수준인 1 : 1 이 상으로 개선되어야 할 것이다.

둘째, 사립대학의 등록금 의존적 세입 구조를 개선해야 한다. 우리나라는 세계적으 로 사립대학 재학생 비율이 가장 높은 나라 에 속한다. 그런데 2007학년도 기준 세입결 산 현황에 의하면 등록금 의존도는 국·사립

51.8%(국·공립 29.7%, 사립 57.2%)이며, 운영수입을 기준으로 등록금 의존도를 산출하면 사립대학은 77.0%, 사립 전문대학은 91.1%에 달한다(송기창, 2010). 따라서 사립대학 세입구조의 개선은 대학 등록금 적정선을 유지하는 데 무엇보다 중요한 과제라고 볼 수 있다. 이를 위해서 평가인증을 받은 우수 사립대학에 대해서는 상대적으로 재원 활용의 자율성을 부여하는 재정지원사업을 확대 운영할 필요가 있다.

셋째, 사회적 수익의 관점에서 학문영역 또는 전공계열 사이에 정부와 학생간 공교육비 분담 구조를 재검토할 필요가 있다. 우리나라의 전공별 등록금 차이도를 살펴보면 생산비용의 관점에서도 사용비용의 관점에서 그 논리적 타당성을 찾기 어렵다. 예

컨대 2009학년도 기준 경영학과, 교육학과, 의예과 세 전공간에 등록금 차이도는 국·공립대학의 경우 1.00 : 1.02 : 1.42이며, 사립대학의 경우 1.00 : 1.01 : 1.60이다(대학알리미 통합자료 분석결과). 2010년 기준 호주(Australia) 국·공립대학의 경우 경영학, 교육학, 의학 세 전공간 총교육비 차이도는 1.0 : 1.4 : 2.8이며, 사회적 수익을 고려한 정부 분담금을 제외한 순 학생 분담금, 즉 등록금의 차이도는 1.00 : 0.62 : 1.08이다(Australian Government, 2010). 따라서 대학생 1인당 공교육비 수준을 결정하고 나면, 주기적으로 전공계열별 사회적 수익을 산출하고, 특히 사회적 수익이 높은 전공계열을 중심으로 국가장학금 등을 통한 정부 분담금을 확대하는 방안을 강구할 필요가 있다.

필자소개

남수경 | 강원대학교 교육학과

서울대학교 윤리교육과, 서울대 대학원 교육학과에서 교육학 석사 및 박사학위를 취득하였다. 한국교육개발원 부연구위원, 국가교육과학기술자문회의 전문위원, 교육과학기술부 자체평가위원, 대통령실 교육문화 정책자문위원 등을 역임하였다. 현재 강원대학교 교육학과 부교수로

재직 중이다. 주요 논문으로는 “대학생 학자금 지원정책에 대한 진단과 재설계 방안”, “능력기준 장학금 정책의 변화 동향과 쟁점분석”, “호주 소득연동 대여장학금 제도의 구조와 운영원리에 대한 연구” 외 다수가 있다. 주요 관심분야는 교육행정, 교육재정, 고등교육 등이다.