

해외

고등교육동향

미국의 대학 등록금 정책

고 장 완 | 성균관대학교 교육학과 교수, 대학교육효과성센터 센터장



지난 10여년간 미국 고등교육에서 가장 쟁점이 되었던 사항 중의 하나가 바로 대학 등록금에 관한 것이다. 이미 알려진 대로 미국은 세계에서 가장 높은 등록금 수준을 보이고 있다. OECD 자료에 따르면 미국 4년제 대학의 등록금 수준은 2008~2009년 기준으로 공립대학이 6,312달러, 사립대학이 2만 2,852달러이다. 이는 OECD 국가 중 두 번째로 높은 우리나라 등록금 보다 국공립대학은 1,000달러 정도, 사립대학은 무려 1만 2,000달러 정도 높은 수준이다. 이러한 높은 수준의 등록금은 미국 사회에서도 논란이 되고 있다. 특히 최근 10여년간 미국 내 경기 악화로 주정부의 재정지원이 감소하고 대학 등록금

이 물가상승률 이상으로 크게 인상됨으로써 사회적 문제가 되어 왔다.

미국의 경우 대학 등록금의 책정은 원칙적으로 각 대학이 갖고 있다. 그러나 주립대학의 경우 주정부가 대학 등록금 책정에 대한 다양한 방안을 제시하거나 등록금 인상률에 대한 일정 정도의 가이드라인을 제공하고 있으며, 주에 따라서는 엄격한 가이드라인을 정하여 좀 더 직접적으로 간여하고 있다. 특히 급격한 등록금 인상이 사회문제화 되면서 전통적으로 대학교육에 대한 직접적 통제를 꺼려왔던 연방정부 역시 등록금 인상에 대한 규제를 마련하는 등 최근 미국의 등록금 정책은 변화하고 있다. 미국의 대학 등록금 정책에

대한 최근 동향을 연방정부 차원과 주정부 차원으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

미국 대학의 등록금 현황

미국의 대학 등록금은 지난 수십년 동안 지속적으로 증가해 왔다. College Board에 따르면, 미국 4년제 대학의 등록금은 2011년 불변가로 지난 1981~1982년의 경우 공립대학이 2,242달러, 사립대학이 1만 144달러이었으나, 30년 후인 2011~2012년의 경우 공립대학은 8,244달러, 사립대학은 2만 8,500달러로 각각 3.68배와 2.81배로 크게 증가하였다. 이러한 등록금 인상에 있어서 중요한 사항 중의 하나는 공립대학과 사립대학의 등록금 인상이 지난 2000년 이후 크게 차이가 나기 시작하였다는 것이다. 즉, 공립대학과 사립대학은 지난 1980년대부터 1990년대까지 서로 비슷한 등록금 인상률을 보여왔다. 그러나 2001~2002년부터 2011~2012년까지 10년간 평균 등록금 인상률은 공립대학이 6.1%로 사립대학의 2.6%를 크게 앞질렀다. 미국의 경우 고등교육인구의 약 70%가 공립대학에 재학하고 있기 때문에 이러한 공립대학 등록금의 급격한 인상은 그 파급효과가 클 수밖에 없었다. 특히 대학 등록금이 사회적 문제가 된 것은 단순히 등록금이 크게 인상되었기 때문만은 아니다. 즉 가구당 소득이 크게 변화하지 않음에도 불구하고 등록금이 크게 증가하여 학생과 학부모의 부담이 늘어나게

되고, 이와 함께 주정부의 재정지원 감소로 학생들이 장학금 등 학생에 대한 재정지원을 축소하면서 사회적 문제로 발전한 것이다.

연방정부의 등록금 인상 억제 정책

미국의 경우 대학교육에 대한 일차적 책임은 주정부와 개별 대학에 있기 때문에 전통적으로 연방정부 차원에서의 대학에 대한 간섭이나 재정지원은 매우 제한적으로 이루어져 왔다. 그러나 2000년대 들어 대학 등록금의 급격한 상승이 사회문제가 됨으로써 연방정부 차원에서의 제재 움직임이 나타나기 시작하였다. 이러한 움직임은 하원을 중심으로 한 등록금 관련 법령제정으로 나타났는데, 하원의원인 Boehner와 McKeon은 등록금에 관한 실태조사를 바탕으로 대학교육 비용에 대한 통제 강화와 이에 관한 정보공개 강화 등을 중심으로 하는 관련법 제정을 주도하였다. 이에 대한 구체적 결과는 2003년의 Affordability in Higher Education Act와 2004년과 2005년의 College Access and Opportunity Act 등 일련의 고등교육법 제정으로 나타났다. 이러한 일련의 법안들은 연방정부법으로 제정되지는 못하여 실효를 거두지 못했지만 등록금 문제와 관련하여 큰 사회적 주목을 받았다.

연방정부 차원의 등록금 통제 노력은 2008년 고등교육법이 개정되면서 비로소 성과를 보이기 시작하였다. 지난 2008년 오랫동안 쟁점이 되어왔던 「고등교육기회법

(Higher Education Opportunity Act)」이 연방정부법으로 재개정되면서 그동안 논의 되어 왔던 대학 등록금에 관한 구체적인 내용도 이에 포함되었다. 개정된 고등교육기회법에 의하면 대학들은 연방정부 국가교육통계청(National Center for Education Statistics: NCES)에 등록금 현황에 관한 사항을 보고하여야 하며, 국가교육통계청은 이와 관련된 정보를 일반에게 공개하여야 한다. 정보공개 사항은 다음과 같이 6가지로 구분하여 이루어진다: 1) 대학 등록금이 최상위 5%인 대학, 2) 대학 등록금이 최하위 10%인 대학, 3) 대학 등록금 인상이 최상위 5%인 대학, 4) 평균 순수대학교육비(average net price)가 최상위 5%인 대학, 5) 평균 순수대학교육비가 최하위 10%인 대학, 6) 평균 순수대학교육비

인상이 최상위 5%인 대학. 이러한 사항은 대학설립별(공립, 사립, 사립영리 대학)과 수학 연수(4년제, 2년제, 2년제 이하 대학) 등 대학을 9개 범주로 나누어 정보를 제공하도록 하고 있다. 이러한 연방정부의 등록금 인상 억제 노력은 등록금 인상에 대한 연방정부의 역할을 공식화하고 개별대학과 주정부에 학생들의 대학교육비 부담 경감을 위한 방안을 수립하도록 하는 등 일정 정도의 성과가 있는 것으로 나타났다.

현재는 고등교육기회법에 의해 College Affordability and Transparency Center에서 대학 등록금에 관한 정보를 제공하고 있으며, 하나의 예시로써 2012년에 발표된 등록금 최고수준 대학 중 상위 5개 대학을 제시하면 <표 1>과 같다.

설립별	대학명(소재 주)	등록금
국공립 대학	Pennsylvania State University(PA)	15,250
	University of Pittsburgh (PA)	14,936
	University of Vermont (VT)	14,066
	University of New Hampshire (NH)	13,672
	St Mary's College of Maryland (MD)	13,630
사립 대학	Connecticut College (CT)	43,990
	Sarah Lawrence College (NY)	43,564
	Columbia University (NY)	43,304
	Vassar College (NY)	43,190
	George Washington University (DC)	42,905

출처: College Affordability and Transparency lists(2012). <http://collegecost.ed.gov>.

[표 1_ 4년제 대학 등록금 수준 최상위 5% 대학 예시]

주정부의 등록금 정책

미국의 경우 대학의 등록금 책정은 원칙적으로 각 대학의 권한이다. 그러나 주립대학의 경우 주정부가 대학에 많은 재정지원을 하고 있기 때문에 책무성 확보 차원에서 등록금 책정에 대해 직·간접적으로 간여하여 왔다. 즉 대학 등록금 책정 단계에 있어서 일정정도 영향을 행사하거나, 등록금 인상률에 대한 가이드라인을 제공하여 왔으며, 주에 따라서는 엄격한 가이드라인을 정하고 이를 지키지 않을 경우 제재를 가하는 등 나름대로의 정책을 펼쳐왔다.

미국 주정부의 등록금 정책은 매우 다양하기 때문에 여기서는 미국고등교육행정가협회(State Higher Education Executive Officers)에서 2011년 45개 주에 대한 등록금 정책 조사 내용을 바탕으로 최근 동향을 살펴보고자 한다. 특히 가장 핵심이 되는 등록금 책정 권한과 주체, 등록금 수준에 대한 주정부의 철학, 그리고 등록금 책정 시의 고려사항 등을 중심으로 살펴보았다.

먼저 미국의 대학 등록금 책정은 상당히 복잡한 과정을 걸쳐서 이루어지고 있음을 주지할 필요가 있다. 등록금 결정 주체는 크게 주지사나 주의회, 주고등교육부나 고등교육위원회(Statewide agency for multiple systems),

대학체제 운영위원회¹⁾(Coordinating or governing board(s) for individual systems), 그리고 개별대학(individual institutions)으로 나눌 수 있다. 이러한 주체들은 일련의 등록금 책정과정에서 일정정도의 역할을 담당하게 된다. 이러한 주체 중 대학 등록금 책정에 대한 일차적 권한을 대학체제 운영위원회가 갖고 있는 경우가 알라스카를 포함한 19개 주, 주고등교육위원회가 갖고 있는 경우가 콜로라도 등 11개 주, 개별대학이 갖고 있는 경우가 알라바마 등 10개 주, 그리고 주의회나 지방정부가 갖고 있는 경우가 캘리포니아 등 5개 주로 나타났다. 그러나 개별대학이 등록금 책정에 대한 일차적 권한을 갖고 있다 할지라도 많은 주의 경우 주정부의 간섭을 받는 것으로 나타났다. 즉 켄터키 주의 경우 매우 엄격하게 주정부의 통제를 받고 있으며, 콜로라도를 비롯한 8개 주는 주정부에서 정한 일정정도의 가이드라인 안에서 등록금을 결정하는 것으로 나타났다. 대학이 외부의 통제를 받지 않고 순수하게 자체적으로 등록금을 결정하는 경우는 8개 주에 불과하였다. 다시 말하면 8개 주를 제외한 대부분의 주에서 등록금 책정 시 주정부의 직·간접적인 영향을 받는다고 볼 수 있다. 주목할 만한 것

¹⁾ 미국 대학의 경우 복수의 캠퍼스를 가진 공립대학들이 매우 많은데 이러한 대학을 대학체제(University System)라고 이름하였다. 이 경우 보통 각 개별대학(individual institution)에 총장(Chancellor)이 있고 이러한 대학체제를 총괄하는 총장(President)이 따로 있다. 예를 들면 캘리포니아대학 체제(University of California System)에는 버클리대학과, UCLA 등 11개의 개별대학들이 있다.

은 개별대학이 외부의 간섭을 받지 않고 자체적으로 결정하는 경우가 2006년의 5개 주에서 2011년에는 8개 주로 늘었다는 것이다.

둘째로 등록금에 대한 주정부의 철학을 살펴보면 ‘등록금 정책은 예산상의 필요나 개별대학의 철학에 따라 시행되어야 한다’는 의견이 가장 많았고, 그 다음으로 ‘등록금은 가능한 한 낮게 책정되어야 한다’와 ‘등록금은 적정수준을 유지하여야 한다’는 응답이 그 다음으로 나타났다. 특징적인 것은 ‘등록금은 가급적 낮게 책정되어야 한다’는 정책철학을 가진 주가 지난 2003년 이후 갈수록 줄어들고 있으며, 이에 반하여 ‘등록금은 적당한 수준에서 책정되어야 한다’는 주가 갈수록 증가한다는 것이다. 또한 2003년의 경우 주 단위의 등록금 정책에 대한 철학을 갖고 있지 않은 주가 18%에 달하였으나 2011년에는 그 비율이 9%로 크게 감소하였다. 이러한 경향은 주정부가 등록금 정책수립에 대한 나름대로의 철학을 갖기 시작하였으며, 등록금 책정에 있어서도 재정지원의 어려움 때문에 무조건 등록금을 낮게 책정하는 정책에서 벗어나 일정정도의 등록금 수준을 유지하는 정책을 실시하고 있음을 잘 나타내고 있다.

셋째로 등록금 책정시 고려하고 있는 주요 내용을 살펴보면, 등록금 책정에 있어서 주정부의 재정지원 수준이 가장 중요한 사항이라고 응답한 경우가 절대적으로 많았다. 이는 전통적으로 주립대학들이 주정부의 지원금(appropriations)에 크게 의존해 온 만

큼 주정부의 재정지원이 감소할 경우 불가피하게 등록금을 인상해야 한다는 것을 의미한다. 실제로 많은 연구들이 주정부 지원금 감소를 등록금 인상의 주요 원인으로 제시하고 있다. 그 다음으로는 전년도의 등록금 수준과 대학의 사명(mission), 동료 또는 경쟁 대학의 등록금 수준도 일반적으로 고려되고 있는 사항이다. 이에 반하여 통상적으로 등록금 인상의 중요요인으로 인식되고 있는 물가 상승률은 9위로 나타나고 있어 상대적으로 적게 고려되고 있었다. 한편 등록금 책정시 우선적으로 고려되고 있는 사항들은 전반적으로 지난 10년간 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 다만 주목할 만한 최근 동향은 등록금을 누가 부담하여야 할 것인가에 대한 인식, 즉 등록금 분담에 대한 주정부의 철학과 학생에 대한 재정지원 가능성 여부가 등록금 책정시 고려되고 있는 중요한 요인으로 떠올랐다는 것이다.

미국 대학 등록금 정책의 시사점

미국의 경우 급격한 등록금 인상이 사회문제가 됨으로써 연방정부가 간여하기 시작하였다. 그러나 주 고등교육에 대한 일차적 책임이 주정부에 있기 때문에 연방정부 차원의 정책은 등록금 관련 정보의 제공을 통한 느슨한 통제에 머무를 수밖에 없는 한계가 있다. 대학 등록금에 대한 보다 직접적인 영향은 주정부의 정책에서 찾아볼 수 있

다. 일부 주를 제외하고는 대학의 등록금 책정 과정에 주정부가 직·간접적으로 간여를 하고 있으며, 다만 주정부는 가급적이면 낮은 등록금을 책정하는 정책에서 벗어나 일정 정도의 수준을 유지하는 정책으로 방향을 선회하고 있다. 이는 주정부가 재정지원을 감소할 수밖에 없는 상태에서 대학 등록금에 대한 억제제를 강제할 수 없기 때문이다. 주정부의 재정지원 감소를 등록금 책정의 가장 중요한 요소로 고려하는 것이 이를 잘 설명해 주고 있다.

이러한 미국 대학 등록금 정책의 최근 동향이 우리나라의 등록금 논쟁에 주는 시사점은 다음과 같이 크게 두 가지로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 대학 등록금 정책에 대한 철학이나 기본 방향설정이 필요하다. 즉 누가 대학교육비를 부담해야 하며, 각각의 주체가 어느 정도를 부담해야 하는가에 대한 기본적인 방침과 이에 대한 상호간의

동의를 있어야 한다. 이에 대한 충분한 논의 없이 단순히 현재 나타나는 현상만을 가지고 대학에만 책임을 물어서는 안될 것이다. 두 번째는 대학재정 지원에 있어서 정부 지원이 우선적으로 확대되어야 한다. 미국의 경우 공립대학의 급격한 등록금 인상의 주요인은 주정부의 재정지원 감소이다. 이는 우리나라의 경우에도 똑같이 적용될 수 있다. 현재 우리나라의 경우 대학에 대한 정부의 지원은 다른 국가들과 비교해서 매우 적은 것으로 나타나고 있다. 즉 정부의 지원이 OECD 국가들의 평균 수준만 되어도 대학 등록금은 상당히 낮아질 수 있다. 현재 우리나라의 높은 대학 등록금은 일차적으로 정부의 낮은 재정지원에 기인하고 있기 때문에 고등교육에 대한 정부지원 확대가 우선적으로 이루어져야 할 것이다. 대학교육비에 대해 정부, 대학, 학생 간의 균형있는 분담에 대한 논의가 필요한 시점이다.

필자소개

고장완 | 성균관대학교 교수

성균관대학교 교육학과를 졸업하고, 동대학원에서 석사 학위를, 미국 미주리 주립대학에서 박사학위를 취득하였다. 한국교육개발원과 미주리주립대학교 연구원, 조지메이슨 대학교 책임연구원 등을 역임하였다. 현재 성균관대학교 교육학과 교수, 대학교육효과성센터 센터장으로 재

직 중이다. 주요 저서 및 논문으로는 대학생의 학습경험 분석 연구, 미국 고등교육의 재구조화 분석, 미국 고등교육의 포물러편당 사례분석, 미국 연방정부의 등록금 통제 효과 분석 외 다수가 있다. 주요 관심분야는 대학평가, 대학교육효과성, 고등교육 국제화 등이다.