

# 등록금심의위원회 적정 운영방향 및 개선방안에 관한 연구



연구책임자: 주창범 (동국대학교 행정학과 교수)

공동연구원: 최철호 (청주대학교 법과대학 교수)

차성현 (한국교육개발원 박사)



# 연구 요약

## 1. 연구의 목적

본 연구는 2011년에 법제화된 대학 등록금심의위원회(등심위) 제도의 합리적인 운영을 위한 법적 논거를 제시하고, 운영상에 나타날 수 있는 주요 쟁점 사항에 대한 적절한 대안을 마련하고자 했다. 이를 위해 2011년에 운영된 등심위의 현황을 파악했고, 외국의 유사 사례를 검토했으며, 대학관계자들의 의견을 조사했다. 이러한 연구를 통해 개별 대학이 등심위 운영내규를 마련하는데 도움이 될 수 있는 가칭 표준운영모델도 함께 제시했다.

## 2. 등록금심의위원회 표준운영모델 제시에 대한 논거

교육과학기술부(교과부)에서 등심위의 표준운영모델을 제정한다면, 이는 법적 구속력이 없는 가이드라인, 즉 행정지도로서의 성격을 가진다고 이해하는 것이 타당하다. 왜냐하면 각 대학이 표준운영모델을 반드시 따라야 할 의무는 없으며, 각 대학의 상황에 맞게 독자적인 학칙을 제정할 수 있기 때문이다. 등록금 심의와 관련한 가이드라인을 따르지 않았다고 해서 불이익을 예정하고 있지 않고, 법령이 규정하고 있는 내용을 학칙이나 교칙에서 규정하도록 위임하고 있다. 단지 개별 대학의 부족한 법제업무 역량을 보완하는 목적으로 표준적인 사례를 제시하고자 하는 것으로 이해할 수 있다. 이는 법령의 내용을 각 대학이 신속하게 학칙이나 교칙으로 정할 수 있도록 촉진하는 기능을 하는 것이고 법률을 자치규범화 하는 순기능을 하는 것으로 이해될 수 있다.

## 3. 등록금심의위원회 적정 구성 및 운영상의 쟁점에 대한 사항

등록금심의위원회 위원 구성단위 중 학생위원회에 대하여 고등교육법 제11조 2항대로 전체위원의 10분의 3이상이 되도록 하되, 학생위원 구성은 대학원 대표 1인 이상을 포함할 수 있도록 한다. 이때, 학부, 대학원 학생비율(학생집단비율)을 고려하여 대학원생이 많은 경우(대학원 중심 학교인 경우), 대학원생 대표가 다수를 구성할 수 있다. 아울러 특수대학원생(직장인)도 포함가능하며, 대학원 종류가 특수·전문·일반대학원으로 다양하므로 대학원생 대표는 여러 대학원을 대표할 수 있는 최

소 1인으로 구성해야 한다.

등심위 정족수의 경우, 재적위원의 과반수를 의사정족수로 하고, 출석위원의 과반수를 의결정족수로 한다. 의사 결정 시 각 구성단위의 정족수 충족여부를 별도로 두지 않고, 전체 정족수만 충족된다면 그 심의결정의 효력을 인정하는 것으로 해석한다. 즉 의결정족수만 충족되면 의결을 할 수 있는 것이지 구성원의 분포까지 요건으로 할 필요는 없다.

등록금심의위원회의 ‘심의’란 등록금 산정 안(심의대상)을 심사하고 논의하며 결정하는 것을 말한다. 이때, 결정이라 함은 채택/부결뿐만 아니라 ‘학교장에 위임하는 결정’도 결정으로 본다.

등심위의 등록금 심의를 거치지 않을 경우 규제가 가능한지에 대하여 살펴보면, 고등교육법 제11조 7항과 8항은 등록금을 직전 3개 연도 평균 물가상승률의 1.5배를 초과한 경우에 행.재정적 제재를 할 수 있다고 규정하고 있다. 즉, 등심위의 등록금 심의를 거치지 않을 경우 제재를 할 수 있다는 별칙규정은 아닌 것이다.

이와 관련하여 고려해 볼 조항이 고등교육법 제60조이다. 고등교육법 제60조의 시정 또는 변경명령의 대상은 제1항에서 학교시설, 설비, 수업, 학사, 그 밖의 사항이 이 법에 위반될 경우 제재를 할 수 있는 것으로 되어 있다. 즉, 등록금과 등록금심의위원회가 ‘그 밖의 사항’에 해당되는지에 대한 법적 해석에 논란이 있을 수 있다.

그리고 대학등록금에 관한 규칙 제9조의 조항들을 검토해보면, 고등교육법 제11조 4항의 ‘(...)적정하게 등록금을 산정하여야 한다’는 조항을 위반하여 등록금을 인상한 경우에 행.재정적 불이익을 부과할 수 있다고 되어 있다. 이 역시 등록금심의위원회에서 등록금 미(未)심의 시 제재를 할 수 있다는 별칙규정은 아니다.

하지만 현실적으로 법규상 등록금심의위원회를 설치.운영하도록 의무화되어 있고 등심위의 심의를 거치도록 되어있기 때문에, 그리고 이 위원회에서 등록금을 적정하게 산정하지 않거나(법 11조 4항, 규칙 9조), 등록금을 인상하고자 할 때에도 직전 3개 연도 평균 소비자 물가상승률의 1.5배를 초과하여 인상한 경우 행정적.재정적 불이익을 줄 수 있도록 되어 있기 때문에 (법 11조 8항), 미(未)심의의 경우는 발생하기 힘들 것이다. 하지만 이러한 규정들을 확대 해석하여 미(未)심의 시 제재를 할 수 있다고 해석하는 것은 무리가 있다.

마지막으로, 등록금에 관한 별칙이 별칙조항인 고등교육법 제60조에 규정되

어 있지 않고 부령인 대학등록금에 관한 규칙 제9조에 규정되어 있는 사항이다. 이는 국민에게 불이익을 주는 제재적 사항은 반드시 법률에 근거해야 한다는 법률유보의 원칙에 위반되는 내용이라 할 수 있다. 법률에서 시정명령의 대상 사유로 명확하게 규정하지 않은 등록금 인상에 관한 사항을 하위법령인 규칙에서 제재의 대상으로 규정하여 상위 법률의 제재조항이나 벌칙조항을 적용하는 것은 위임의 원칙에 어긋날 뿐만 아니라 입법 체계상으로도 문제가 있다고 판단된다.

중립적이고 객관적인 전문가위원 위촉 방안에 대하여, 총장은 학생, 교수, 교직원을 대표하는 사람이기에 총장이 위촉한다. 그러나 관련 전문가는 등록금 산정에 있어 전문가이면서 중립적인 인물이어야 하므로 총장이 바로 위촉할 것이 아니라 교직원 1인, 학생 1인이 각각 추천하여 총장이 위촉하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 관련 전문가는 예산·회계·감사·법률 등에 관한 전문가 또는 교육행정에 관해 전문성이 있는 사람으로 위촉해야 할 것이다.

등록금심의위원회 회의 개최 전 자료제출 범위와 시기, 열람방법 등에 관해서는, ‘교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법’에 준하며, 필요한 자료는 제공할 수 있지만, 관련자료 일체는 요구할 수 없는 것이 타당하다고 판단된다. 또한 자료 열람 시에는 지정된 장소에서 열람하되 비공개로 열람하는 것을 원칙으로 하며, 일체의 등록금 산정 자료는 회의장 내에서만 열람, 회의 후 반납하는 것이 타당하다고 사료된다.

등록금심의위원회 개최 공지는 위원회 개최 2주일 전으로 하며, 최소한 대학본부 게시판, 학교 홈페이지, 개인 이메일을 통해 공지한다. 아울러 위원회 개최 결과는 최소한 대학본부 게시판, 학교 홈페이지에 공지한다. 또한 위원회 구성 이외의 간사는 학교 측(교직원)에서 최소한 1명으로 한다. 등록금심의위원회 회의는 비공개를 원칙으로 하며, 필요시 관계자(학교 예산관련 부처 담당자)를 출석시킬 수 있다.

등록금심의위원회 내부자료 유출을 방지하기 위하여 위원들에게 유출, 공개, 발설을 하지 않겠다는 서약서를 작성하는 것도 하나의 방안이라고 판단된다. 또한 등록금심의위원회 규칙에 ‘위원들의 기밀유지에 관한 규칙’ 등을 제정하는 방안도 구상해 볼 수 있다.

#### 4. 외국 사례의 시사점

우리나라 대학의 등록금 결정은 고등교육법의 규정에 따라 대학별로 설치된 등록금심의위원회에서 심의하고 각 대학들이 자율적으로 결정하도록 되어 있다. 다만, 정부는 현재의 사회요구를 반영하여 그 상한선을 법률로 규정하고 있다.

이와 관련하여 미국의 등록금 결정방식은 시사점이 크다. 수업을 받는 비용으로 지불하는 수업료(tuition)와 학생들이 도서관, 체육시설, 보건시설, 상담 등의 서비스를 이용하기 위해 지불하는 비용(fee)을 분리하여 별도의 위원회에서 그 비용을 산정하고, 각 위원회의 학생 참여비율도 달리하고 있는 수가 있다. 등록금심의위원회의 구성 운영과 관련하여 학생, 전문가, 교직원위원의 구성 비율이 논란이 될 수 있다는 점을 고려할 때, 수업료는 교직원이 다수로, 기타 서비스 비용은 학생위원이 다수로 구성된 위원회를 검토해 볼 수 있다.

등록금심의위원회는 당해 연도의 대학등록금을 산정하도록 되어 있는데, 당해 연도 등록금을 포함한 대학 재정 수요를 예측하여 2년 주기 혹은 대학별로 실정에 맞는 주기를 정하여 등록금을 산정하고 그 결과를 공지하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

우리나라는 등록금 수준이 다양화되어 있지 않다. 따라서 미국처럼 연구중심의 research universities, 교육중심의 teaching colleges, 평생교육중심의 community colleges로 수준을 구별하여 등록금을 차등 부과할 필요도 있다. 즉, 연구중심대학은 높은 등록금을, 교육중심대학은 낮은 등록금을, 그리고 평생교육중심의 대학은 무상에 가까운 등록금을 부과하여 글로벌 경쟁이 가능한 대학 육성과 원하는 국민은 모두 대학교육을 받을 수 있는 보편적 고등교육 제공이라는 ‘투 트랙(two tracks)’ 대학체제를 갖출 필요가 있다.

#### 5. 교직원 및 대학생 설문조사 분석 결과

등록금심의위원회의 합리적 구성·운영방안에 관한 쟁점사항에 대해서 국·공립·사립 대학의 학교당국(교직원)과 학생(총학생회 등의 학교자치기구)들의 의견을 조사하였다.

교직원과 학생 간 비슷한 의견을 보인 사항은, 등록금심의위원회 구성단위 중 학생위원으로서 학부생과 대학원생의 비율(2:1), 전문·특수 대학원생 대표 포함 여부(불포함), 위원회의 의사/의결정족수(재적/출석위원의 1/2), ‘심의’에 대한 의견

(등록금 산정안을 심사만 한 것으로는 미흡하며, 논의까지 한 경우를 심의한 것으로 본다), 관련 전문가 위촉방안(교직원대표와 학생대표가 각각 추천하여 총장이 위촉), 관련 전문가 직업군(회계사, 변호사, 교수 등), 관련 전문가의 개별 대학 직접적인 이해관계 성립 여부, 등록금심의위원(회)에 학교 관련 자료 제출 시기(회의 개최 1주일 전), 회의 개최 공지 방법(대학 본부 게시판, 위원 이메일), 간사 필요 여부(필요), 분과위원회 구성 여부(구성 안함) 등이다.

교직원과 학생 간 상이한 의견을 보인 사항은, 등록금 심의위원 중 한 구성단위가 모두 불참했을 때 회의 개최 가능여부(교직원: 가능 / 학생: 불가), 관련 전문가위원의 수(교직원: 1명 / 학생: 교직원대표와 학생대표가 각각 추천한 2인), 심의위원이 요구할 수 있는 학교 관련 자료의 범위(교직원: 정보공개법에 준하여 요구 / 학생: 필요한 학교 관련 자료 일체 요구), 자료 열람 방법(교직원: 비공개 / 학생: 학교캠퍼스 내 어디서나 열람 가능), 위원회 개최 공지 시기(교직원: 회의개최 1주일전 / 학생: 회의개최 2주일전), 회의 결과 공지 방법(교직원: 대학본부게시판, 학교 홈페이지 / 학생: 대학본부게시판, 학교 홈페이지, 전체학생 이메일), 간사(교직원: 학교 측에서 1명 / 학생: 학교 측과 학생 측에서 각각 1명씩), 위원회 회의 시 위원 이외에 외부 인사 배석 여부(교직원: 배석 불가 / 학생: 배석 가능) 등으로 파악되었다.