

大學經營의 序說的 視角

— 財政問題를 中心으로 —

崔 起 俊

(延世大 法人事務處長)

1. 問題의 提起

大學의 問題를 논할 때 우리는 일반적으로 대학교육의 理念과 本質, 또는 대학교육의 性格과 方向, 그리고 구체적인 교육내용에 대한 거론과 함께 教育制度의 개혁이나 개선에 관한 문제를 論議의 中心으로 삼아 왔다. 대학교육의 문제가 제기될 때마다, 大學教育과 國家發展의 문제와 대학의 學問과 機能에 관하여도 상당히 수준 높은 차원의 논의가 있어 왔다. 뿐만 아니라 대학교육의 質的 向上을 위한 방안과 함께 최근에는 大學院 中心教育의 과제에 이르는 교육전반의 문제와 未來社會에 대응하는 大學의 能力과 展望에 관하여도 깊은 관심의 대상으로 삼아 논의하여 왔다.

우리나라의 國力伸張과 함께 우리의 大學도 이제 國際的인 수준의 대학으로 성장 발전하고 있는 모습이 우리의 대학 문제의 논의의 폭을 국제적인 眼目으로까지 확대하여 가고 있다고 믿어진다.

그러나 교육의 當爲的인 目的論이나 명분만의 추구는 문제의 실질적인 해결과 향상이라는 관점에서 볼 때, 다시 한번 다른 視角에서도 검토해 볼 문제가 있으리라고 본다. 그것은 다른 아닌 大學의 經營에 관한 論議이다. 대학 경영에 관한 일반적인 논의가 본격적으로 논급된 바도 없고, 대학 경영의 事例研究를 통한 전문적인 경

영의 개선이나 合理化 方案이 공개적으로 모색되어 오지도 않은 것이 그동안의 대학 문제를 다룬 현실적인 입장이다.

대학의 문제에 있어서 대학의 當위의 目的論이나 학문의 내용과 교육의 효율에 관한 문제는 教育方法의 개선에만 있다는 견제하에서 教育 그 자체의 문제만이 거론되었지, 결코 교육의 성과를 효율적으로 달성하기 위한 支援行政 體制의 改革이나 現代經營論에 의한 전문적인 대학 경영의 방식은 사실상 제외된 대상으로 남겨 놓았다.

그러나 1981년에 실시된 大學定員의 급격한 증가로 인하여 우리나라의 우수한 대학의 規模는 이제 학부와 대학원을 합치면 적어도 30,000명을 전후하는 학생수를 수용하게 되었고, 이에 따라 豫算의 규모도 놀라우리 만큼 팽창되었다. 급격한 大學人口의 증가로 비록 外形豫算의 규모는 엄청나게 늘어났으나, 시급하게 요청되는 교수진의 확보와 교육시설의 확충을 短期間 안에 실현시키기에는 너무나도 벽찬 과제일 뿐 아니라, 1970年 後半에 首都圈 人口抑制 정책에 따라 권장되어 온 서울에 있는 대학들의 地方分校의 경영문제도 이제 새로운 과제로 대두되고 있는 실정이다.

여기에서 우리나라 大學教育의 오늘의 實像을 어떻게 해석하든 간에 이제 우리나라 대학의 人口와 재정적 規模와 운영의 實體는 국제적 규모의 대학이라는 사실에는 이의가 있을 수 없는 것

같다. 우리나라 大學의 運營에 있어서 在來式 方法으로는 감당하기 어려운 만큼 방대해지고 있다는 사실이다. 大學의 學事運營이 이미 전문화되어 가고 있는 만큼, 大學의 경영방식에도 專門性을 도입하여 大學 경영의 經營學의 分析과 合理化 方案이 大學運營의 事例研究를 통하여 끊임없이 강구되어야 할 단계에 이르렀다고 본다. 따라서 大學經營의 專門化 문제는 大學의 규모가 국제적 수준에 이르렀다는 사실에만 기인하는 것이 아니고, 그보다는 私學의 재정적 측면에서 볼 때, 예산의 효율적인 編成과 執行, 교육시설의 擴張과 活用, 그리고 재정의 造成과 管理에 있어서 과감하게 經營專門化를 촉진함으로써 私學 스스로가 財政의 어려움을 극복하기 위하여 大學 경영의 합리화 방안을 모색할 수밖에 없는 것이 우리나라 私學의 재정적 실정이기 때문에 더욱 시급한 것이다. 그러므로 大學 경영본의 研究와 論議가 공개적으로 전개될 시기에 당도하고 있다고 믿어진다.

II. 大學財政의 財源과 그 苦惱

우리나라 大學의 發展過程에 있어서 1981년은 획기적인 전기를 이룬 해이다. 이제까지의 우리나라 大學의 성장은 비교적 완만한 추세로 그 발전을 거듭해 왔다. 더우기 1970년대에 접어들어서는 首都圈 人口抑制政策에 따라 大學의 증원은 4~5%선에서 머물러 왔을 뿐 아니라 70년대 후반에는 首都圈 안에 있는 大學의 증원을 엄격히 규제해 왔기 때문에, 財政의 어려움은 극심했고, 따라서 大學의 外形的인 成長도 주춤하였다.

그런데 1981년도의 大學政策의 급선회로 인하여 首都圈 大學을 포함하여 전국의 大學에 이제까지 유례가 없었던 대폭적인 증원이 실시되어 1980학년도 대학입학 정원 116,900명에서 1981학년도 대학입학 정원은 70,150명이 증원되어 187,050명으로 늘어났다. 이는 대학입학의 기회를 확대함으로써 再修生으로 인한 사회문제를 부분적으로나마 해소하는 한편, 大學의 졸업정원제를 실시하여 年학분위기를 조성하고, 사립대학의 심각한 財政難을 해소하게 하기 위한 시책

이었다.

이렇듯 학생수의 증가로 大學의 財政的 형편이 나아지고 있음은 분명한 사실이지만, 우리나라 大學財政의 실태로 보면, 거의 大學豫算의 95%가 學生 登錄金으로 充當되고 있으며, 겨우 5% 미만의 수입을 設立財團의 재정적 지원과 文教當局 또는 社會團體로부터의 보조금에 의존하고 있는 것이 實情이다. 大學財政의 학생등록금에의 의존도가 지나치게 높기 때문에 자연스럽게 학생수의 다과에 그 大學의 財政的 規模가 드러나게 마련이다. 따라서 大學運營의 관건이 학생증원에 있고 단과대학을 綜合大學校로 승격시키는 길만이 학교발전의 上策이라고 믿게 되었으며, 이런 과제들을 능히 성취시켜 나가는 大學運營者만이 能力者로서 평가되어 온 것이 우리나라 大學街의 現實이다.

여기에서 大學運營者들의 安逸主義가 높아지고 大學運營의 改革의 의지가 박약해지며, 동시에 大學 財團의 資產造成의 적극성이 결여해진 원인이 되어 왔다고 본다. 그것은 大學運營의 收入源을 학생등록금에만 의존하고 있는 실정에서는 자연스럽게 학교 운영자는 학생증원만 실현시키면, 外形上의 學校發展은 이룩할 수 있기 때문이었다. 이러한 현상이 계속되는 동안 학교 운영의 財務構造가 건실하게 구성될 가능성은 날로 희박해질 뿐 아니라, 학교 경영의 안이한 방식에서 벗어나지도 못하고, 학교 경영의 社會的 信賴性도 높아지기가 어렵다고 본다.

더우기 여기서 한번 짚어보고 넘어갈 문제는 현재와 같이 대학등록금을 差等調整하면서까지 平準化 또는 劃一化하는 登錄金 政策은 안이한 學校經營의 方式을 더욱 부채질할 뿐 아니라, 학교 경영자로 하여금 文教當局의 보호 우산 속에서 스스로 大學의 自決能力을 점차로 쇠잔시켜 가는 결과를 초래하게 될 기우마저 없지 않다고 본다. 大學 登錄金이 自律化되고 대학가의 登錄金 市場이 경쟁적 과정을 거쳐서 自律的으로 형성되어 가지 않고서는 大學運營의 적극적인 자세는 기대하기가 어렵울 뿐만 아니라 財産造成의 책임과 열의를 가중시킬 자구제가 되지 못하리라고 믿기 때문에, 大學運營의 活性化를 추진하기 위해서는 등록금의 自律化 政策은

여러 측면서 새로운 의미를 지니게 될 것으로 믿는다.

전국 私立大學의 등록금 의존도가 대학 예산의 95%라는 現實的 觀點에서 볼 때, 등록금 정책은 자못 重大性을 지니고 있는 것이 사실이지만, 한편 양식있는 대학 경영자들의 숨길 수 없는 苦悶이 여기에 서려 있는 것도 사실이다. 일반적으로 대학의 支出構造가 인건비 60%, 장학금 20%, 시설비 10%, 관리운영비 10%의 비율로 구성되어 있으며, 재단의 資産運營이 비교적 착실한 대학의 경우에 있어서만이 5~10%의 法人轉入金이 실현되기 때문이다. 학생등록금 부담의 어떤 限界性 같은 것을 예견하면서 대학재정의 현실적인 財務構造 속에서 대학 경영의 내일을 내다 볼 때, 오늘의 책임은 실로 막중한 것이다. 따라서 대학 재정의 현실적 과제의 극복은 오늘의 대학 경영자들에게 주어진 최대의 命題일 뿐 아니라, 한국적 대학 경영의 새로운 類型을 모색해내야 하는 과제도 안고 있는 것이다.

Ⅲ. 法人의 資産造成과 財務構造의 改善

大學財政의 해결책은 오로지 그 大學을 설립, 경영하는 學校法人의 資産造成에 관한 活性化 方案의 추진과 함께 사회의 團體 또는 企業으로부터의 寄附行爲에 의한 순수한 資金을 迎入하는 方案을 모색하여 成就시키는데 달려 있다. 학생 등록금에 의존하는 대학재정에 法人의 轉入金을 늘리는 방안 이외에는 대학재정의 재무구조를 지원하는 묘안은 따로 없는 것이다.

우리나라 4年制 大學(97個校)의 경우, 國立大學과 私立大學의 비율이 21대 76으로서 1981년 현재 우리나라 대학생 총수 661,125명 중에서 국립대학생수 178,839명에 비해 사립대학생수는 482,286명으로 나타나 있다. 이처럼 國家의 高級人力의 需給源이 사학에 크게 의존하고 있음을 볼 때, 國庫補助는 물론이거니와 사회의 財政的 支援에 의한 私學法人의 育成이야말로 너무도 당연한 것이며, 사학법인의 육성엔 대학재정의 재무구조를 개선하고 우리나라 대학교육을 內實化하는 最適의 方案인 것이다.

여기에서 우리나라 대학을 설립 경영하는 法

人의 收益性 資産의 貧困의 원인과 그 資産의 活用化 方案의 대책은 깊이 검토해 볼 과제라고 본다.

私立學校法에 따르면, 사립대학을 설치한 “학교법인”은 그 설치 경영하는 사립학교에 필요한 시설 설비와 당해 학교 운영에 필요한 재산을 갖추어야 하며(5조), 大學設置基準令에는 “교지, 교사, 체육장 및 기타 시설등의 고정자산 외에 1년간 경비액의 10배 이상에 해당하는 수입재산을 보유해야 한다(13조)고 규정하고 있다. 또한 학교법인의 학교 경영 재산 기준령 시행규칙 제3조 제3항에 따르면, “대학을 설치 경영하는 학교법인이 확보할 수익용 기본재산의 최저 기준액은 학생 정원에 20만원을 곱한 액”으로 규정하고, 學校法人의 學校經營 財産基準令에는 “수익용 기본재산에서 생긴 수익의 100분의 80 이상에 해당하는 액을 그가 설치 경영하는 학교의 연간 운영비에 충당하여야 한다(제5조)”고 규정하고 있을 뿐 아니라, 제6조에는 “이 영에 의한 기준에 미달되는 학교법인에 대하여는 학교의 설립이나 학부·학과 및 학급의 증설 또는 학생정원의 증원을 인가하지 아니한다”고 규정되어 있다.

이러한 私立大學의 資産造成의 법적 규정이 있는 데도 불구하고, 우리나라의 대학의 운영은 오로지 학생수의 증가에만 의존하는 인이한 경영 방식에 의존해 왔다. 大學設置基準令이나 學校法人 學校經營財産基準令과 그 施行原則에 따라 자율적이든 타율적이든 간에 수익용 기본재산의 확보가 철저히 이행되었었다면, 오늘의 私學의 財務構造가 이토록 모순 속에 빠져 들지는 아니했을 뿐 아니라 전전한 대학 재정의 기반을 구축했으리라고 본다.

학교법인의 수익용 기본재산의 기준과 범위가 土地, 建物, 株式(공개법인), 現金, 國公債, 債券(은행), 鑛業權……등으로 명시되어 있기 때문에 대부분의 학교법인이 수익용 기본재산으로서 土地, 林野 등을 확보하고 있는 경우가 많으나 이를 수익용 자산으로 활용하기가 어려운 형편에 있다. 다만 비교적 收益性이 안전한 貸貸建物이나 資産株式를 소유하고 있는 법인의 경우에 있어서 그 수익성을 보장받고 있는 실정이다.

따라서 학교법인이 소유하고 있는 土地, 林野 등의 不動産을 처분하여 수익용 자산으로 전환하여야만 자산조성 등의 실현성이 가능하다는 것을 알고 있으면서도 不動産등의 기본재산을 처분하였을 때 부담해야 하는 높은 양도소득세 때문에 과감한 재산전환도 못하고 있는 것이 학교법인이 안고 있는 심각한 과제이다. 부동산을 학교법인의 재산으로 계속하여 확보하고 있을 경우에는 地價評價額으로 보면 상당한 經濟財産은 되겠지만, 기본재산에서 얻어지는 所得額이 미미하기 때문에, 年間學校運營費의 부담에 전연 도움이 되지 못하고 있는 것이다. 그러므로 학교법인의 수익용 기본재산을 대체자산으로 전환할 경우에 발생하는 양도소득세 등의 면세를 요청하는 私學側의 요구는 학교법인의 성격으로 보아 비영리 수익을 목적으로 하고 있기 때문에 너무도 당연한 주장인 것이다.

그러나 現實的인 實情은 그 理由가 어디에 있는 간에, 학생증가에 따른 수익용 기본재산의 증자를 시행하고자 하는 法人의 적극적인 노력이 결여된 채, 私學 法人의 財政的 貧困性은 그 심도를 더해 온 연유가 여기에 있게 된 것이다.

일반적으로 法人의 開放的 運營은 교육사업의 본질인 법인의 公共性을 전제로 하여 이뤄질 때 사회로부터 信賴性이 높아지는 것이다. 더우기 企業의 密附行爲로써 사회의 健全한 資產의 영입을 주도하려고 하면, 법인은 公益的 目的을 수행해 온 성과에 따라, 사회의 公信用을 확보해야 하는 것이다. 물론 企業의 기부행위가 이뤄지기 위해서는 법인의 공개운영이 전제되어야 하겠지만, 현행 稅法으로 묶여 있는 일반기부금의 上限線이 철폐되어서 기업의 기부행위가 자유로워져야 할 것이다. 그래야만 私學의 教育的 內實은 더욱 견실해지고 사회는 대학으로부터 더욱 유능한 人材를 공급받을 수 있게 될 것이다. 마땅히 대학에서 공급받은 高級人力을 통해서 육성된 기업은 그 利潤의 일부를 대학에 환원시키고 대학은 국가가 요청하는 인재를 사회에 배출함으로써 產學 協同의 기본정신을 구현시켜야 할 것이다. 이와 똑같은 論理의 근거로 私立大學에 대한 國庫補助의 요청도 당연히 실현되어야 한다고 믿는다.

그러므로 私學 法人의 공개 운영을 통하여 적극적인 資產造成의 方案을 추진하고 사회의 순수한 자금의 영입이 이뤄질 때만이 私學財團의 育成은 실현될 수 있으며, 우리나라 私學의 財政的 矛盾이 타결될 수 있을 것이다.

IV. 私學의 公共性 具現에의 努力

우리나라에 있어서 私學을 설립, 경영하는 학교법인이 교육의 公共性을 드러내고, 사회로부터 公教育機關으로서의 信賴를 인정받고, 교육사업의 순수한 理念이 國益의 觀點에서 높이 평가되어 사회적으로 尊敬의 對象이 되어 주기를 바라는 것은 바람직한 教育風土가 조성되기를 바라기 때문이다. 단체든 개인이든 간에 그 資產을 出捐하여 사학을 설립하고 국가의 인재를 배출하는 교육사업을 추진하여 오는 大學設立者들의 숨은 노력과 고집과 그리고 외로운 심정은 育英事業이라는 명분만의 보람으로 달래기에는 너무도 그 부담이 크고 깊다. 學校事業이란 創業의 사회적 명분으로 개인의 資產을 出捐하여 힘겨운 출발을 할 때에는 보람스러운 자부심도 적지 아니하였겠으나, 학교경영의 財政的 支援과 資產의 確保라는 점에서는 너무도 힘겨운 짐이 있음에 틀림 없으리라고 믿어지기 때문이다.

아무리 학생등록금에만 의존하고 있는 대학재정이라고 하더라도 초창기의 학교운영에는 교육용 기본시설의 자금은 엄청나게 소요되었으리라고 믿어진다. 그러나 학생정원은 증가시키고 교육시설은 확장해야 하는가 하면, 학교 운영비의 부담은 커지기 때문에 대학 경영자는 당면 문제의 타결책으로서 부득이 變則的 運營方法을 강구하지 않을 수 없는 입장에 놓이게 되었고, 사회적으로는 물의를 빚는 결과를 자초한 것이 그 간의 실정이었다.

뿐만 아니라, 일반적으로 企業의 경우에 있어서는 資本과 經營의 分離라는 원칙 하에서 현대적 경영방식에 따라 경영 전문인들에 의해 운영되고 있듯이, 大學經營에 있어서도 財團과 學務의 分離라는 원칙 하에서 支援과 協力, 自主와 牽制라는 大學運營體制를 이뤄야 마땅할 터인데도 우리의 교육적 현실은 이러한 원칙론적인 대학

경영은 한 두 大學에서만 찾아볼 뿐이었다. 더러는 設立者라는 힘을 가지고 經營과 學務를 장악하였기 때문에 大學 本然의 교육적 기능을 수행하지 못해 온 데서 파생된 부작용이 엄청난 사회적 비난의 대상이 되어 왔고, 私學財團의 설립자들의 참뜻도 의연당해 왔을 뿐 아니라, 教育事業의 社會的 尊嚴性도 크게 실추된 바 없지도 아니 하였다.

우리나라 대학의 성장과정에서 있어 왔던 이러한 大學經營의 不條理가 바로 불행하게도 우리나라 大學財團을 透視하는 사회적 냉혹한 視角이기도 했다.

그러나 이러한 大學財團에 대한 사회적 視角은 사회에도 그 책임의 일부가 있다고 생각된다. 學校法人은 비영리 공익법인으로서 교육사업의 내용으로 삼고 그의 설립정신을 교육을 통해 구현해 보고자 하는 特殊性을 지니고 있다. 따라서 교육의 公共性과 特殊性에 따라 사회에 인재를 배출하고 국가발전에 이바지하고 있는 私學에 대하여 좀더 國家的 社會的 關心은 높았어야 한다고 믿는다. 그래야만 學校法人은 학교경영에 대한 막중한 責任을 인식하고 財源의 確保와 사회인사의 영입을 통한 自己革新에 과감했었으리라고 믿으며 이러한 體質改善의 努力속에서 私學經營의 公共性은 具現될수있었고 私學設立者와 經營者들의 社會的인 地位가 확보되는 教育風土의 조성이 성취되었으리라고 믿어진다.

모름지기 私學經營의 정신적 바탕은 그 대학이 지향하는 교육 理念의 추구 과정에서 이뤄지는 것이다. 私學의 教育理念을 구현하기 위해서는 私學 그 自體에 순수성과, 私學 그 운영에 公共性과, 私學 그 理念에 正當性이 부여되어야만 私學에 대한 사회적, 국가적 관심과 지원은 높아가는 것이다. 뿐만 아니라 私學의 存在價値와 함께 그 장래가 약속받을 수 있는 것이다. 그것은 私學經營의 公共性을 실현시키기 위한 노력이 실천될 때만이 가능하다고 믿는다.

V. 經營專門化와 自主性의 實現

우리가 教育的 문제를 논할 때, 언제나 신중하고 그리고 전문성에 의지하여 생각할 수 밖에

없는 것은, 教育이 지닌 機能과 그 파급효과가 사회적 문제로 직결되고 더 나아가서는 國家的 次元의 문제로 연결될 수도 있기 때문이다. 교육이 사회적 근대화과 국가발전에 미치는 영향이 지대하다는 것은 人間教育의 重大性 때문인 것이다.

새로운 視角에서 대학 경영의 합리화 방안을 마련하고 學務의 改革을 추진하는 것도 결과적으로는 教育的 효율화를 전제로 삼는 것이기 때문에, 대학경영의 방법론의 모색도 保守的이며 傳統的인 大學觀의 입장에서 검토되고 추진되어야 하리라고 믿는다. 그것은 대학사회의 구성적 특성과 관념 때문에 더욱 그러하다.

大學經營의 광범한 문제를 새로운 視角에서 검토해 보자는 目的은 궁극적으로는 大學教育의 內質化를 촉진하는 방안이며, 이 목적의 성취를 위하여 대학 재정의 효과적인 투입과 그 교육적 재정의 확보책을 강구하여 대학 운영의 합리성을 이룩하고 대학재단의 사회적 공신력을 높이자는데 있는 것이다. 그리하여 교육적 自主性과 재정적 自主性을 성취시킴으로써 궁극적으로는 私學의 自主性을 실현시켜 大學設立의 目的을 具現하려는 것이다.

교육을 企業에 비유하여 설명할 수는 없다고 보는 것은, 기업은 商品을 제조하여 판매이익을 추구하는 利潤活動이지만, 교육은 국가발전에 이바지할 人材養成을 목적으로 삼고 있기 때문이다. 그러나 기업이 資本(投資)과 利潤(판매·관리)과 生産性(공장)을 추구하는 활동이라고 본다면, 교육도 資本(財團設立)과 利益(國家社會에의 공헌)과 生産性(교육·연구·지도)을 효율적으로 높이기 위한 管理體制라는 視角에서도 다시 한번 생각해 볼 여지는 없는지 살펴볼 필요가 있다고 본다.

우리가 살고 있는 現代社會의 特性은 모든 것이 合理的이고 效率的인 生産性을 높이기 위한 경영학적 방식에 의해서 움직이고 있다. 따라서 대학경영의 관리방식과 운영방안을 새로운 經營理念에 의해서 찾아 보자는 것이 오늘 우리 대학사회가 안고 있는 과제이며, 이 과제의 해결로써만이 오늘의 大學은 날로 새롭게 발전할 수 있다고 믿어진다. *