

## 私學財團의 實相과 育成策

尹 正 一

(韓國教育開發院 教育發展研究部長)

## I. 緒 論

教育史的으로 볼 때 韓國教育은 私學을 중심으로 발전하여 왔다고 볼 수 있다. 우리나라에 있어 私學은 高句麗의 扁堂을 嚆矢로 하여 書堂, 書院을 거쳐 오늘에 이르기까지 國民教育과 鄉風醇化를 통하여 國家發展에 지대한 공헌을 하여 왔다. 初期의 私學은 서민대중의 자제를 대상으로 文字教育을 실시함은 물론 地方文化의 향상 및 士風振作에 기여하였으며, 開化期의 私學은 서구의 文物을 받아들이고 新教育體制를 확립하는 데 공헌하였고, 日帝下의 私學은 民族思想의 鼓吹를 통한 獨立運動의 進원지로서의 역할을 수행하였으며, 현대 産業社會속에서의 私學은 經濟發展 내지 國家發展의 原動力이라고 할 수 있는 高級人力을 양성·배출하는 중요한 기능을 담당하고 있다.

1982년 현재 우리나라 高等教育機關 총수 236개 기관(專門大學, 教育大學, 大學의 합계) 중 72%에 해당하는 169개 기관이 私立이며, 高等教育 總學生人口 중 75%에 해당하는 663,000명 정도가 私立學校 학생이며, 전체 교수의 70% 정도가 私立學校의 교수이다. 이와 같이 우리나라 高等教育은 3/4을 私學에 의존하고 있는 형편이다. 그러므로 私學을 소홀히 하고는 韓國 高等教

育의 발전을 기대할 수 없다고 할 수 있다.

그러나 현재까지 私學에 대한 教育政策은 受益者負擔原則을 내세워 財政的인 支援·育成을 외면한 반면에 教育의 秀越性 추구를 내세워 統制爲主의 정책을 펴 왔다. 즉 “支援 없이는 統制할 수 없다”는 기본 원칙이 무시되어 왔다는 것이다. 예를 들면 無試驗抽籤 進學制와 平準化 政策과 같은 학생 선발 방법의 規制, 學生納入 金 限度額 規制, 寄附金의 억제, 入學定員政策 등을 위시하여 教育課程에 이르기까지 심한 통제를 하여 왔다. 결과적으로 私立學校는 재정난에 봉착하여 教育環境이 낙후되고, 학교의 특수

〈表 1〉 設立別 高等教育機關 現況('82)

設立別	學校數 (A)	教授數 (B)	學生數 (C)	C/A	B/A	C/B
總計	236	27,049	883,734	3,745	114.6	32.7
國公立	67	8,298	220,729	3,294	123.9	26.6
私立	169	18,751	663,005	3,923	111.0	35.4
專門大學	128	6,392	211,404	1,652	49.9	33.1
國公立	35	1,458	30,685	877	41.7	21.0
私立	93	4,934	180,719	1,943	53.1	36.6
教育大學	11	520	11,205	1,019	47.3	21.5
大學(枝)	97	20,137	661,125	6,818	207.6	32.8
國公立	21	6,320	178,839	8,516	301.0	28.3
私立	76	13,817	482,286	6,346	181.8	34.9

註: 各種學校(大學)와 大學院은 제외됨.  
資料: 文敎部, 文敎統計年報, 1982.

성과 자율적인 발전을沮害받게 되었다.

表 1은 '82년도 高等教育機關의 현황을 제시하고 있는데, 私立 高等教育機關은 國·公立學校보다 학교당 학생수가 많은 반면에 教授數는 적어서 교수당 학생수가 國·公立學校보다 10여명이 많은 35명 정도에 달하고 있다. 이와 같은 私立 高等教育機關의 教育條件을 개선하여 私學의 발전을 조장하기 위하여 本稿에서는 私立 高等教育機關의 教育費와 私學財團의 현황을 분석하여 財團의 문제점을 추출하고, 私學財團의 育成方案을 探索·提示하고자 한다.

## II. 私立 高等教育機關의 公教育費

1982년도에 총 884,000여명의 高等教育學生을 위하여 투자된 總公教育費는 9,679억원으로서 GNP의 1.8%이고 政府豫算의 10.1%에 달한다. 이는 '82년도 우리나라 總公教育費의 27.6%에 해당하는 規模이다. 高等教育機關의 總公教育비를 設立別로 보면 國·公立學校가 3,139억원이고 私立學校가 6,540억원으로서 國·公立學校와 私立學校가 차지하는 비율은 각각 32.4%, 67.6%씩이다. 高等教育機關의 總학생수 중 私立學校學生數가 차지하는 비율이 75%인 반면에 總公教育비 중 私立學校 公教育費가 차지하는 비율은 67.6%에 불과하므로 私立學校는 國·公立學校에 비하여 값싼 교육을 하고 있다고 할 수 있다.

한편 高等教育機關의 總公教育費를 財源別로 보면 國·公立學校의 경우에는 校費가 71.5%, 期成會費가 27.5% 그리고 學徒護國費가 1.0%인데, 私立學校의 경우에는 校費가 69.5%, 期成會費가 28.9% 그리고 學徒護國費가 1.6%이다. 私立 高等教育機關 總公教育비의 80.3%가 私立大學의 公教育비이며, 나머지 19.7%가 私立專門大學의 公教育비로 나타났다.

表 3은 私立 高等教育機關(各種學校 포함)의 歲入別 校費 현황을 나타내고 있다. 總額의 85.7%가 學生의 納入金과 手數料이고 財團轉入金 및 寄附金은 겨우 8.8%이며, 나머지 5.5%가 基本財產收入, 事業收入, 其他 收入으로 되어 있다. 따라서 私立 高等教育機關의 校費는 거의 전적

〈表 2〉 高等教育機關의 總公教育費 現況('82)

(단위: 百萬元)

高等教育機關別	總計	校費	期成會費	學徒護國費
總計	967,949	679,493	275,060	13,396
國·公立	313,949	224,736	86,254	2,959
私立	654,000	454,757	188,806	10,437
專門大學	170,538	120,557	46,859	3,122
國·公立	41,542	30,182	10,907	453
私立	128,996	90,375	35,952	2,669
教育大學	21,896	17,624	4,095	177
大學(校)	775,515	541,312	224,106	10,097
國·公立	250,511	176,930	71,252	2,329
私立	525,004	364,382	152,854	7,768

資料: 文敎部, 文敎統計年報, 1982.

〈表 3〉 私立 高等教育機關의 歲入別 校費現況('82)

(단위: 百萬元)

歲入別	總計(%)	專門大學	大學(校)	各種學校(大)
總計	460,964(100.0)	90,374	364,382	6,208
納入金 手數料	395,083(85.7)	79,408	303,818	5,000
轉入·寄附金	40,298(8.8)	3,409	36,042	847
基本財產收入	918(0.2)	—	820	98
事業收入	74(—)	—	74	—
其他收入	24,591(5.3)	7,557 <sup>1)</sup>	16,912	122

註: 1) 이월금을 합한 액수임.

資料: 文敎部, 文敎統計年報, 1982.

〈表 4〉 私立 高等教育機關의 歲出別 校費現況('82)

(단위: 百萬元)

歲出別	總計(%)	專門大學	大學(校)	各種學校(大)
總計	417,403(100.0)	90,376	321,794	5,233
人件費	221,728(53.1)	47,366	171,504	2,858
管理運營費	58,473(14.0)	11,905	45,614	954
學生經費	92,018(22.0)	8,171 <sup>1)</sup>	82,807	1,040
入試管理費	6,232(1.5)	1,293	4,816	123
研究費	14,807(3.5)	8,189	6,499	119
其他	24,145(5.9)	13,452 <sup>2)</sup>	10,554	139

註: 1) 보전체육관비와 실험비임

2) 재산조성비, 상환금, 과년도 지출, 예비비 등을 포함

資料: 文敎部, 文敎統計年報, 1982.

으로 學生負擔에 依存하고 있다고 할 수 있다. 학생부담 의존도는 학교별로 보면 專門大學의 경우는 87.9%로서 가장 높으며, 大學의 경우는 83.4% 그리고 各種學校의 경우는 80.5%이다.

私立高等教育機關 校費의 歲出別 현황을 보면 表 4와 같다. 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것은 人件費로서 총액의 53.1%를 차지하고 있다. 다음은 學生經費로서 22%이고, 그 다음은 管理運營費로서 14%를 차지하고 있다. 人件費가 차지하는 비율을 학교별로 보면 專門大學은 52.4%, 대학은 53.3% 그리고 各種 學校는 54.3%이다.

高等教育機關의 총공교육비 중 학생부담 公教育費인 入學金, 授業料, 期成會費, 學徒護國國費가 차지하는 비율은 약 73%가 되고 있는데, 國公立學校는 39%인데 비하여 私立學校는 89%나 되고 있다. 공교육비 중 私負擔率이 가장 높은

학교는 私立專門大學으로서 91.5%에 달하며 가장 낮은 학교는 教育大學으로서 19.5%가 되어 그 차이는 무려 72% 포인트나 되고 있다.

그리고 학생 1인당 公教育費는 약 110만원 정도인데 이도 역시 公·私立學校間에 큰 차이를 나타내고 있다. 즉 國·公立學校의 경우에는 학생 1인당 공교육비가 142만원 정도인데 私立學校의 경우에는 99만원 정도에 불과하다. 教育大學의 경우에는 195만원에 달하여 私立大學의 2배 정도가 되고 있다. 따라서 私立學校 학생들은 國·公立學校 학생들보다 公教育費 負擔은 많이 하고 있으면서 惠澤은 오히려 적게 받고 있다고 할 수 있다.

〈表 5〉 高等教育機關의 總公教育費 및 私負擔公教育費 現況('82)

高等教育機關別	公教育費(A)		公教育費中 私負擔額(B)		B/A (%)
	總額 (100만원)	학생 1인당 (천원)	私負擔額 (100만원)	학생 1인당 (천원)	
總計	967,949	1,095	705,752	799	72.9
國·公立	313,949	1,422	123,283	559	39.3
私立	654,000	986	582,469	879	89.1
專門大學	170,538	807	132,877	629	77.9
國·公立	41,542	1,354	14,848	484	35.7
私立	128,996	714	118,029	653	91.5
教育大學	21,896	1,954	4,272	381	19.5
大學(校)	775,515	1,173	568,603	860	73.3
國·公立	250,511	1,401	104,163	582	41.6
私立	525,004	1,089	464,440	963	88.5

註：私負擔公教育費=入學金·授業料+期成會費+學徒護國國費  
資料：文敎部, 文敎統計年報, 1982.

〈表 6〉 1976年度 美國 高等教育費의 財源別 構成

(단위 : %)

區分	教育費總額 (百萬 \$)	政 府	學 生	自體收入(法人)	其 他
高等 教育	39,698.6	51.26	20.59	19.36	8.79
公 立	26,829.9	65.07	12.96	17.47	4.50
私 立	12,868.7	22.47	36.48	23.32	17.73
短期 大學	5,299.1	72.56	16.90	7.16	3.38
公 立	4,988.5	76.48	14.62	6.37	2.53
私 立	310.6	9.51	53.52	19.83	17.40
大 學	34,399.5	47.98	21.15	21.25	9.62
公 立	21,841.4	62.47	12.58	20.00	4.95
私 立	12,558.1	22.79	36.06	23.41	17.75

註：寄附金 包含

資料：National Center for Education Statistics, The Condition of Education (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1978).

〈表 7〉 日本 私立 高等教育機關의 歲入構造 現況('80년)

(단위: %)

區 分	총 계	一 般 收 入						사 업	차입금
		소 계	납 입 금	수 수 료	기 부 금	보 조 금	기 타 <sup>2)</sup>	수 입	등 수입
高 等 教 育	100.00	70.27	43.96	2.95	2.52	14.95	5.89	19.15	10.58
短 期 大 學 <sup>1)</sup>	100.00	85.25	60.70	2.99	1.82	14.13	5.61	3.00	11.75
大 學	100.00	67.60	40.96	2.95	2.65	15.10	5.94	22.04	10.36

註: 1) 고등전문학교 포함.

2) 자산운용수입, 자산매각수입, 잡수입.

資料: 일본 문부성, 문교통계요람(동경: 문부성 대신관방 통계과, 1982), pp.294-295.

이와 같은 우리나라 私立 高等教育機關의 공교육비 현황을 外國現況과 비교하기 위하여 表 6과 表 7에 각각 美國과 日本의 高等教育機關 教育費 현황을 제시하였다. 美國의 私立大學 경우에 學生負擔率은 36% 정도이고, 政府負擔과 財團負擔이 각각 22%, 23% 씩이며, 寄附금이 차지하는 비율도 18%나 되고 있다. 日本의 私立大學 경우에도 學生 負擔率은 44% 정도에 지나지 않으며, 寄附金과 補助金이 각각 2.5%, 15%씩이고, 事業收入이 19%나 되고 있다.

외국의 현황과 비교하여 볼 때 우리나라 私立 高等教育機關은 지나치게 學生負擔에 의존하고 있는 반면에 財團負擔率이 극히 낮으며, 寄附金이나 政府補助가 거의 없는 실정이다.

### Ⅲ. 私學財團의 現況과 問題

우리나라 學校法人 設立의 歷史는 대단히 짧으며 學校財産形成에 있어서도 農業資本이 주축을 이루고 있어 零細性을 면치 못하고 있다. 해방 이후 國權回復으로 인한 教育熱이 高潮되고, 産業社會의 到來와 經濟發展으로 인한 高級人力에 대한 需要가 증대됨에 따라 私立大學의 法人 設立이 급격히 증가되었으나, 대부분의 法人이 소유하고 있는 基本財産이 收益性이 낮은 土地에 의존하고 있으므로 인하여 私學財政의 問題는 점점 심각해지고 있다.

'82년도 學校法人의 歲入·歲出現況을 살펴보면 表 8과 같다. 우선 歲入을 보면 총 예산은 1,670억원인데 이 중 48%가 資産收入이며, 29% 정도가 轉入·寄附金이고, 基本財産收入과 事業收入은 15.6%에 불과하다. 이를 학교별로

보면 총예산 중 大學이 차지하는 비율이 83.4%이고 나머지가 專門大學의 예산이다. 大學의 경우 基本財産收入은 전체의 3.3%이고, 事業收入은 9.3% 정도이다. 다음으로 歲出豫算을 보면 資本的 支出이 70.1%로서 가장 높은 비율을 차지하고 있고, 管理運營費가 21.1%를 차지하고 있으며, 人件費와 其他가 각각 2.0%, 6.8%씩을 차지하고 있다.

私立學校에 있어서 收益用 基本財産은 學校法人이 설치·경영하는 私立學校의 經營에 필요한 財産 중 수익을 목적으로 하는 資産을 말하는데 주로 土地, 建物, 株式, 定期預金 또는 금전신탁, 國債나 公債 등이 여기에 포함된다. "學校法人의 學校經營 財産基準令"('76년 제정, '81년 개정) 제 5조에 의하면 학교법인의 收益用 基本財産에서 발생한 收益의 80% 이상을 학교의 연간운영비에 충당하도록 규정되어 있다.

또한 "學校法人의 學校經營 財産基準令 施行規則"(文教部令, 1976)에서는 收益用 基本財産의 最低基準額을 설정하고 있는데, 大學을 설치 경영하는 학교법인에 있어서는 학생정원에 20만원을 곱한 액을 최저 기준액으로 정하고 있다. 뿐만 아니라 이 시행규칙에서 基準에 미달되는 收益用 基本財産의 연차별 보충기준을 제시하고 있는데 연도별로 20%씩 보충하여 5차년도에 100%를 보충하도록 정하고 있다.

이와 같은 基準令이 있음에도 불구하고 私立大學의 收益用 基本財産은 대단히 貧弱하다. '81년에 69개 私立大學의 學校法人 收益用 基本財産은 총 935억원 정도로서 基準額 1,043억원의 89.6% 정도이다. 따라서 收益用 基本財産의 基準額보다 약 108억원 정도가 부족된 실정이다.

〈表 8〉 學校法人 豫算現況('82)

(단위 : 百萬元)

區 分	總 計 (%)	專 門 大 (%)	大 學 (校) (%)
歲 入	167,025 (100.0)	27,704 (100.0)	139,231 (100.0)
轉 入 寄 附 金	48,259 (28.9)	11,510 (41.5)	36,749 (26.4)
基 本 財 產 收 入	26,033 (15.6)	8,501 (30.7)	4,529 (3.3)
事 業 收 入			13,003 (9.3)
資 產 收 入	80,103 (48.0)	—	80,103 (57.5)
其 他	12,540 (7.5)	7,693 (27.8)	4,847 (3.5)
歲 出	167,025 (100.0)	27,704 (100.0)	139,231 (100.0)
人 件 費	3,276 (2.0)	538 (1.9)	2,738 (2.0)
管 理 運 營 費	35,162 (21.1)	5,558 (20.1)	29,604 (21.3)
資 本 的 支 出	117,137 (70.1)	17,944 (64.8)	99,193 (71.2)
其 他	11,360 (6.8)	3,664 (13.2)	7,696 (5.5)

資料 : 文敎部, 文敎統計年報, 1982.

이를 財産規模別로 구분하여 보면 表 9와 같다.

表 9에 제시된 바와 같이 1억원 미만의 빈약한 財産을 갖고 있는 대학이 7개교나 되며, 이중 收益用 基本財産을 전혀 보유하고 있지 못한 大學도 2개교가 있다. 69개 대학 중 60%에 해당하는 34개교가 10억원 미만의 영세한 財産을 보유하고 있으며, 10개 대학 정도가 비교적 財政의 基礎가 확립되었다고 볼 수 있는 30억원 이상의 收益用 基本財産을 보유하고 있다. 私立大學당 平均 收益用 基本財産額을 산출하여 보면 약 13억 5천만원 정도이고, 이를 학생 1인당 액수로 환산하여 보면 약 24만원 정도에 불과하다. 따라서 學校法人의 收益用 基本財産에서 발생한

收益金の 80%를 학교교육에 투자한다고 하여도 그 總規模는 별로 기대할 수 없다.

收益用 基本財産의 資産別 構成比를 산출하여 보면 다음과 같다. 私立大學의 收益用 基本財産의 대종을 이루고 있는 것은 收益性이 낮은 土地로서 총 935억원 중 거의 54%에 해당하는 500억원 정도에 달한다. 이와 같은 현상은 학교법인 설립 당시에는 農業爲主의 사회로서 土地의 收益이 다른 종류의 財産보다 高收益性을 갖고 있었기 때문이라고 해석된다. 이는 학교법인을 설립년도별로 구분하여 보면 더욱 분명해진다. 즉 1945년 이전에 설립된 대학의 收益用 基本財産은 82% 정도가 土地인데 반하여 '45년이후에 설립된 학교의 경우에는 50% 정도만이 土地에 의존하고 있다.

〈表 9〉 收益用 基本財産의 規模別 保有現況

(단위 : 천원)

規 模	項 目	大學數	收益用基本 財産 合計	大學別平均 財産 額
1억원 未滿		7	146,744	20,963
1~10억원		34	15,894,944	467,498
10~20억원		10	13,869,758	1,386,975
20~30억원		8	18,626,908	2,328,363
30~40억원		5	17,952,712	3,590,542
40억원 以上		5	26,970,824	5,394,164
總 計		69	93,461,805	1,354,519

資料 : 文敎部大學財政課, '81私立大學 및 法人財政現況.

宣炳基, 私立大學 財政現況分析과 經營合理化 方案 研究, 高麗大學校 敎育大學院 碩士學位論文, 1982, p. 31.

土地 다음으로 높은 비중을 차지하고 있는 資産은 株式으로서 전체의 약 15%에 해당하는 136억원 정도이다. 株式은 危險資産의 성격을 지니고는 있지만 비교적 安定的이고 持續的인 配當所得과 資本所得을 기대할 수 있는 資産形態라고 할 수 있다.

그 다음은 建物과 企業體 形態의 자산인데 각각 13% 씩을 차지하고 있다. 建物은 持續的이고 安定的으로 賃貸收益을 제공한다는 면에서 볼 때 수익용 기본재산으로 적합한 資産이라고 할 수 있으며, 企業體는 合理的 經營을 전제로 할 경우 어느 資産보다도 수익성이 높은 資産이라고 할 수 있다.

#### Ⅳ. 私學財團의 育成方案

이상에서 私立 高等教育機關의 公教育費와 財團의 현황과 문제점들을 分析·考察하였다. 私學財團의 收益用 基本財産이 수익성이 낮은 土地를 주축으로 이루어졌음으로 인하여 財團 自體가 零細하며, 따라서 財團으로부터의 轉入金이 貧弱하여 대부분의 私學은 學生負擔에 거의 전적으로 의존하고 있는 실정이다. 그러므로 私立 高等教育機關의 학생들은 國·公立 高等教育機關의 학생들보다 教育費 負擔은 많이 하고 있는 반면에 학생 1인당 교육비가 國·公立學校보다 낮으므로 받는 惠澤은 오히려 낮은 형편에 있다. 이와 같은 문제점을 해결하기 위하여는 私學財團의 育成은 물론 직접적으로 私立 高等教育機關에 대한 다양한 財政支援·育成策이 강구되어야 할 것이다.

私學財團을 전진하게 육성하는 方案에는 여러 가지가 있을 수 있으나 현실적으로 실현 가능하고 그 實效를 기대할 수 있는 主要方案을 요약 제시하면 다음과 같다.

##### 1. 私學財團의 資産收益 造成

私學財團의 가장 큰 문제점은 收益用 基本財産이 貧弱하고 그 收益성이 낮다고 하는 것이다. 따라서 이를 改善하기 위해서는 收益用 財産의 規模를 확대하도록 권장함과 동시에 低收益性의 資産을 高收益性의 資産으로 전환할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 私立學校法에 의하여 학교법인은 學校運營에 필요한 일정 수준 이상의 財産을 갖추어야 하며 收益事業도 할 수 있도록 되어 있고, 收益金の 80%를 義務적으로 학교운영비에 투자하도록 되어 있다. 그러나 대부분의 학교법인은 收益성이 낮은 基本財産과 事業에 의존하고 있으며, 이로부터 收益이 발생한다고 하여도 각종 세금이 부과됨으로 인하여 財團은 영세성을 면치 못하고 있다. 따라서 財團의 低收益性 資産을 高收益性 資産으로 전환할 수 있도록 각종 特惠를 부여함은 물론 財團의 資産으로부터 발생하는 收益에 대하여 租稅를 減免해 주어야 할 것이다.

##### 2. 私學運營의 自律性 提高

私立 高等教育機關에 대하여 國庫를 支援할 수 없는 경우에는 사학에 대한 統制政策을 지양하고 自律적으로 運營할 수 있는 權限을 사학에 부여해 주어야 할 것이다. 學生選拔과 登錄金水準의 결정을 私學에 위임함은 물론 私學에 대한 寄附金·贊助金·教育誠金を 허용하고 권장하여야 할 것이다. 우리나라에서는 교육에 대한 財源이 따른다는 消極적인 측면에서 개인 篤志家나 企業體에 의한 寄附金과 教育誠金を 억제만 하고 있는데, 선진국의 유명한 私立大學의 경우에는 이것에 의한 財源은 총교육비의 30% 이상을 차지하고 있다. 따라서 期成會의 활동을 활성화시켜서 私學財源 확보를 위한 사업을 적극적으로 꾀도록 하는 한편 교육목적에 적합한 教育誠金과 寄附金を 받을 수 있도록 허용할 필요가 있다.

##### 3. 私學金庫 設置·運營

私學財源의 불안정, 法人 收益財産의 부실 등 제반 私立財政에 관련된 문제들을 해소하여 私立學校에 재학하는 학생들의 負擔을 경감함으로써 公·私立學校間의 교육비 부담상의 격차를 완화시킴을 목적으로 稅制上的 特惠를 받는 特殊法人體의 私學金庫를 설치할 수 있다. 이 金庫의 基金造成 방법으로는 政府의 出捐金, 國民投資基金, 寄附金, 학교법인의 出資金を 고려할 수 있으며, 보조대상은 학교 시설비, 人件費 研究·獎學費를 고려할 수 있다.

##### 4. 私學에 대한 國庫補助 擴充

私學 自體가 公益事業을 하고 있으므로 政府에서는 사학의 재정난을 타개하고 公·私立學校間의 教育與件의 결차에서 발생하는 教育機會의 불균등을 시정하기 위하여 적극적으로 사학을 지원해 주어야 한다. 財政支援의 방법에는 補助金 형태의 직접적인 지원은 물론 政府貸與獎學金の 대폭 확대, 각종 租稅負擔의 免除, 教育借款元利金 상환 등과 같은 간접적인 지원이 있을 수 있다. \*