

私立大學의 經營合理化

—財務構造의 改善을 中心으로—

宋 在 萬

(弘益大 大學院長)

I. 序 言

우리나라는 1970年代에 들어 高度産業社會의 實現을 위한 高級人力の 원활한 供給을 目的으로 본격적으로 高等教育의 改革事業을 추진하여 왔고, 1980年代에 들어서면서는 先進産業社會 進入을 위한 高級 頭腦의 開發 供給이 더욱 절실히 요구되어 왔다. 이에 따라 大學教育의 改革은 量的 擴大와 더불어 質的 改革의 方向으로 치닫게 되었다. 그러나 이 두 가지 課題의 해결, 즉 量的 팽창과 質的 향상의 目標을 달성하기 위하여는 必然的으로 大學 經營에 있어서의 財政的 負擔의 加重이라는 壓力이 따르게 된다.

오늘날 우리나라 私立大學의 學生數는 1982年 현재 全體 大學生數의 80%에 달하고 있으며, 이것은 곧 高等教育에 있어서의 私立大學의 比重이 막대함을 말해 주고 있다. 그러므로 私立大學 經營의 건전한 발전은 곧 우리나라 高等教育의 장래를 좌우한다고 해도 過言이 아니다.

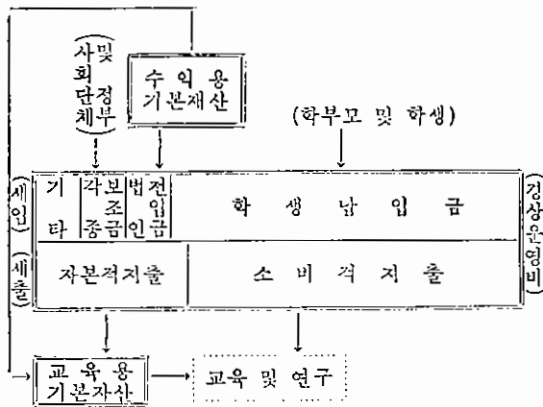
그런데 오래전부터 흔히 논란되고 있는 「私學의 危機」란 곧 「私學 財政의 危機」를 말하는 것으로서 高等教育의 경우, 私立大學의 財政的 危機를 가리키는 것이다. 그러나, 이와 같이 私立大學의 財政的 危機가 초래되게 된 근원적 원인을 분석하여 그 經營合理化 方案을 모색한다는

것은 쉬운 일이 아니다. 본고에서는 지면의 제약으로 이러한 分析 過程에까지 언급할 餘裕가 없으므로, 우리나라 私立大學의 財政的 運營의 特性和 그 財政運營 構成要素의 概觀을 살펴봄으로써 유도될 수 있는 財務構造의 問題點과 그 改善方案을 要約하여 제시하고자 한다.

II. 私立大學의 財政的 運營 特性

私立大學의 財政的 運營 特性은 教育和 研究의 機能이 私의 主體에 의하여 이루어진다는 점이다. 즉 그것은 일반적 營利 企業과는 달리 教育和 研究라는 社會的 奉仕에 그 動機를 두고 있으며, 私의 主體에 의하여 운영되는 教育 및 研究 機能은 필연적으로 私의 主體에 의한 財政運營을 수반하게 된다. 우리나라 私立大學의 財政을 概觀하면, 그들이 필요로 하는 資金의 대부분이 學生의 納入金이나 私學 維持 法人의 轉入金에 의존하고 있고, 다만 부분적으로 國家 또는 公共 團體의 補助에 의존하고 있다는 사실을 알 수 있다. 그러므로 私立大學의 財政問題는 國·公立大學의 경우에 비하여 解決하기 어려운 많은 문제점을 안고 있는 것이다.

私立大學의 財政問題의 概觀은 다음의 도표에서 설명되고 있다. 즉, 私立大學의 本質的 機能으로서의 教育和 研究 機能은 經常 運營費의 支



출에 기초하고, 經常 運營費의 支出은 人件費, 管理費, 研究 獎學費, 實驗 實習費 등과 같은 消費的 支出과 施設費 등의 資本的 支出로 구성된다. 이 중 消費的 支出은 教育과 研究를 위하여 支出과 함께 教育 서비스의 形態로 變하는 것이나, 資本的 支出은 教育用 基本財産이라는 Stock의 形態로 전환되어 서서히 教育 서비스로 變화되어 간다. 또 經常 運營費의 調造은 大別하여 學生 納入金, 法人 轉入金, 各種 補助金, 其他 源泉으로 構成된다. 이 중 學生 納入金은 學父母와 學生의 經濟的 與件에 따라, 法人 轉入金은 法人이 保有하는 收益用 基本財産의 收益力에 따라 결정된다.

또 各種 補助金은 政府와 公共 團體의 補助로서 國家 등의 豫算에 의하여 주어지는 것이며 其他 源泉은 各種의 手數料, 移越金, 寄附金 등이다.

위의 도표에서 볼 수 있는 바와 같이 私立大學의 財政 運營을 구성하는 要素는 收益用 基本財産, 教育用 基本財産 및 經常 運營費의 세 가지로 구분할 수 있다.

따라서 私立大學의 財務 構造의 分析은 이들 세 가지 要素의 運營上의 效率性을 분석하는 것이 效果的인 것이고, 이와 같은 分析의 結果로써 私立大學이 안고 있는 여러 가지 財政上의 문제점들을 도출할 수 있게 된다. 특히 이 分析에 의하여 私立大學의 財政負擔을 加重시키고 있는 單位 教育費의 上昇과 높은 納入金 依存率 이 무엇에 基因하고 있는가를 究明하게 되면, 그 結果 私立大學의 經營 合理化를 위한 財務的

代案을 도출할 수 있게 될 것이다.

Ⅲ. 財政運營 構成要素의 概觀

1. 收益用 基本財産

私立大學에 있어서 收益用 基本財産이란 學校 經營에 應하기 위하여 收益의 획득을 目的으로 하는 産이다. 오늘날 大學 規模의 擴大는 이 收益用 基本財産의 役割을 보다 강하게 기대하게 되었다. 先進 産業社會 進入을 위한 高級 人力의 教育에는 單位 教育費의 급격한 增大를 要求하게 되는 데 對하여 代價로 物價 上昇率에 비례한 納入金 上昇은 大學教育의 이와 같은 時代的 要請에 副應하기에는 크게 乏한 것이다.

따라서 급증하는 大學 教育費의 應을 위한 주요한 源泉의 하나는 收益用 基本財産으로부터의 收益이라 할 수 있다. 이러한 收益用 基本財産의 重要性에 比추어 우리나라의 教育關係法은 이에 關하여 비교적 엄격하게 規制하고 있으나, 私立大學의 收益用 基本財産의 零細性과 낮은 收益性으로 因하여 거의 實效를 거두지 못하고 있는 實情이다. 즉 收益用 基本財産의 私立大學 經營에 있어서의 寄與度는 매우 낮은 水準에 머무르고 있다.

2. 教育用 基本財産

私立學校法 第5條에 依하면, 學校 法人은 그 設置·經營하는 私立學校에 필요한 施設·設備과 當해 學校의 運營에 필요한 財産을 갖추도록 規定하고 있다. 이것이 教育用 基本財産이다. 이 教育用 基本財産은 教育 서비스의 質的 水準과 직접 關連되는 資本財的 性格을 가지고 있으며, 그 保有 基準은 施設 基準令으로 규정하고 있다. 이 教育用 基本財産의 教育 서비스 水準에 對한 關連性을 적절하게 測定할 수 있는 財政的 指標을 設定하는 것은 어려운 事이다. 우리나라의 私立學校法에 根據한 施設 基準令에 對한 確保率은 基準 決定의 任意性과 標準 尺度로서의 適用이 불가능한 것이므로 財政 指標로서 이용하는 데는 問題點이 있다. 오히려 현재 日本에서 사용하고 있는 學生 1인당 施設 保有 量을 測定하는 것이 보다 적절한 것 같다. 왜냐

하면 學生 1인당 施設 保有量은 다른 어떠한 財務的 指標보다도 規模 效果가 현저하다고 할 수 있기 때문이다.

3. 經常 運營費

收益用 基本財産과 教育用 基本財産은 경제적 으로 Stock의 性格을 지니는데 반하여 經常 運營費에 대한 財務 構造 分析은 두 가지 測面에서 할 수 있다. 그 하나는 經常 運營費 支出의 受惠者인 學生 1인당 經費의 分析인데, 이 單位 教育費는 教育 서비스의 質의 水準에 관한 貨幣的 測定으로서 중요한 意味를 갖는다. 다른 하나는 經常 運營費를 구성하는 各 成分의 結合 方式이다.

이러한 構成比 分析은 두 가지 次元을 지니게 되는데 그 하나는 經常 運營費의 調達 또는 財政的 源泉이라는 次元으로서 學生이 부담하는 納入金과 私學 維持法人이 부담하는 法人 轉入金 및 國家와 社會가 부담하는 補助金 등의 結合 方式에 關連되는 것이며, 다른 하나는 經常 運營費의 支出 構成이라는 次元으로서 大別하여 人件費, 施設費, 需用費 등의 結合 方式 또는 配分 構造에 關連되는 것이다. 따라서 經常 運營費의 水準과 構成에 關하여 體系的 分析을 함으로써 經常 運營費 支出의 效率性을 측정할 수 있다. 오늘날 우리나라 私立大學들이 지출하는 經常 運營費는 막대한 것으로서 그 財政的 負擔은 매우 심각한 상황이다.

上述한 바와 같이 收益用 基本財産과 그 收益性이 매우 영세한 狀況下에서는 經常 運營費의 財政的 負擔의 거의 大部分이 學生에게 轉嫁되게 된다는 것은, 私立大學에 있어서의 納入金 依存率이 80% 이상에 달한다는 事實만으로도 충분히 짐작할 수 있는 것이다.

IV. 財務構造의 問題點과 改善 方案

1. 收益用 基本財産의 確保

우리나라 私立大學의 收益用 基本財産은 그 規模面에서는 규정된 保有 基準에 달하고 있으나, 실은 결코 만족할 만한 水準이 못 된다. 왜냐하면, 이 保有 基準은 그간의 物價 上昇의 進

行에 따라 그 意味를 喪失하였을 뿐더러 收益用 基本財産의 大部分이 土地 資産으로서 그 收益力이 매우 낮기 때문이다. 따라서 앞으로 계속하여 收益用 基本財産의 規模를 확대시켜 나가는 努力이 필요하며 이를 위하여 다음과 같은 조치가 강구되는 것이 바람직하다.

(1) 補充 基準의 改正: 이미 명목화된 補充 基準을 現實적이고 合理的인 水準으로 改正하여 收益用 基本財産의 確保를 촉진시킬 必要가 있다. 또 그 改正 方向은 궁극적으로 法人 轉入金의 規模를 增大시키기 위한 것이므로 이에 대한 적절한 法的 制約이 따라야 할 것이다.

(2) 財産의 出捐 機會 擴大: 法人이나 個人的 出捐 機會를 확대하기 위하여 法人稅法, 所得稅法 등에 規定한 學校法人이나 國·公立學校에 대한 施設費, 教育費 및 獎學金이나 收益用 基本財産을 기증하는 경우, 法人稅와 所得稅 計算에 있어서의 出捐金 處理限度的 증대 또는 稅率 그리고 必要經費 認定限度的 확대 또는 稅率 등이 바람직하다.

2. 收益用 基本財産의 收益力 提高

앞에서 지적한 바와 같이 우리나라 私立大學이 보유하고 있는 收益用 基本財産의 平均 收益率은 분석의 결과 매우 낮은 편이다. 또 土地의 構成比가 높을수록 收益率은 낮아지고 建物 및 株式의 構成比가 높을수록 收益率은 높게 나타나게 된다. 이러한 사실은 私立大學의 收益用 基本財産의 運用에 있어 중요한 示唆을 주는 것으로서, 다음의 몇 가지 方案을 제시할 수 있다.

(1) 資産 構成의 改編: 우리나라 私立大學이 보유하고 있는 收益用 基本財産은 그 50% 이상이 수익력이 낮은 土地에 집중되고 있다. 따라서 收益性的 提高를 위한 가장 基本的 課題는 資産 構成의 改編이다. 특히 土地 資産을 보면 收益性이 높은 資産, 이를테면 建物 또는 株式 등으로 전환한다든지 하는 것이다. 그러나 土地 資産의 處分에는 현재 制度的 또는 稅制上的 制約이 있어 어려움이 많으므로 國家의 政策的 配慮가 있어야 될 것이다.

(2) 投資의 多角化: 현재 私立大學들이 보유하고 있는 資産은 몇 가지의 단순한 資産에 集

中 投資되고 있다. 이러한 集中的 投資는 收益力의 下落을 가져오거나 平準化를 阻害하고 때로는 危險 負擔의 加重을 초래하게 될 것이다. 그러므로 單一 類型의 資產 形態로의 投資 比率을 제한한다든가, 公信力 있는 上場企業 株式 등으로 株式投資를 유도하는 것과 같이 적절히 制約을 가한다든가 하는 등 投資의 多角化를 유도하여 收益性과 安定性을 유지할 수 있도록 적절한 制度的 장치가 강구되는 것이 바람직하다.

(3) 資產 管理 機能의 強化: 일반적으로 私學 法人의 財產管理 能力은 일반 營利 企業의 경우에 비하여 뒤진 것으로 알려지고 있다. 특히 株式이나 社債와 같은 資產의 投資 및 運用에는 專門性이 요구되므로 收益力 提高를 위해서는 財政管理의 效果의 代行을 담당하는 機構 등을 設置·運營하는 方法도 바람직할 것이다. 이와 같이 하여 管理 能力이 향상되게 되면 資產의 平均 收益率이 제고됨으로써, 私立大學의 納入金 依存率이 현저하게 감소되는 成果도 기대할 수 있을 것이다.

3. 教育用 基本財産의 擴充과 運用

우리나라 私立大學의 教育用 基本財産은 國·公立大學에 비하여 그 水準이 낮은 편은 아니나 絕對量에 있어서 부족한 水準이며, 또 일반적으로 그 利用度가 낮은 편이다. 다음에 教育用 基本財産에 관련된 問題點을 시정하기 위한 代案을 제시하여 보기로 한다.

(1) 教育用 施設資金의 確保: 현재 教育用 外廓施設을 위한 資金 支出은 經常 運營費 豫算에 算入할 수 없게 되어 있는 바, 이는 法人의 出捐에 의한 施設 確保라는 目的에는 아무런 기여를 하지 못하고 있다. 왜냐하면 基本的으로 우리나라 私立大學의 收益用 基本財産의 形成이 취약할 뿐만 아니라 그 收益力이 낮은 現 實情下에서는 學校 法人에 의한 施設 確保란 거의 기대하기 어렵기 때문이다. 그러므로 適正한 限度內에서 外廓 施設費를 經常 運營費 豫算에 算入하게 하는 것이 바람직하다고 본다.

(2) 特殊 教育 프로그램의 強化: 현재 教育用 基本施設의 活用은 大學의 定員政策에 크게 제약받고 있다. 그러나 定員政策의 修正은 國家의

人力 需給 計劃의 修正과 관련되므로 매우 어려운 問題이다. 따라서 教育用 基本財産의 活用度를 높이고, 定員政策의 계속을 보장할 수 있는 方法은 特殊 再教育 프로그램을 多角的으로 실시하는 것이다. 특히 이 特殊 再教育 프로그램은 實務에 종사하는 管理者, 技術者에게 보다 참신한 知識을 제공하게 될 것이며, 產學協同의 次元에서도 바람직할 것이다.

4. 管理 費用의 節減

우리나라 私立大學의 管理 費用은 施設費를 제외한 消費的 支出의 1/4이 넘는 11%에 달하고 있다. 日本의 경우 이 管理 費用은 5% 미만인 不過하다는 것과 비교할 때, 우리나라 私立大學의 管理 意識의 改革이 절실히 要望된다는 것을 알 수 있다. 이와 같은 높은 管理 費用의 支出을 억제하지 못한 狀態에서의 納入金 引上이나 國家 補助 등은 그 意義를 상당히 減少시키게 된다. 우리나라 私立大學의 이와 같은 높은 水準의 管理費 支出의 要因으로서 는 주로 마찰적 간접비의 發生, 不要不急經費의 支出 등을 들 수 있으며, 다음과 같은 改善 方案이 강구되어야 할 것이다.

(1) 管理職의 專門化와 精銳化: 우리나라 私立大學의 管理職 人員의 增大 傾向은 자연히 마찰적 관리비용의 증대를 수반하게 됨으로써 私立大學의 財政 壓迫의 要因이 되고 있다. 그러므로 이 문제의 개선을 위해서는 管理職의 專門性을 최대한으로 살려 最少의 精銳化를 꾀할 필요가 있다. 그리고 이 專門化, 精銳化의 實現에는 專門性을 가진 管理職에 대한 經濟上 및 身分上의 待遇가 따라야 할 것이다. 또 이 管理職의 精銳化를 위해서는 管理組織의 標準化, 行政 事務의 標準化, 機械化, 單純化, 職務의 適正 配分 등도 병행하여 改善할 필요가 있다.

(2) 마찰적 간접비의 除去: 일반적으로 管理職 人員의 肥大化는 마찰적 간접비의 增大를 수반한다. 또 과도한 車輛의 保有나 불필요한 報告 制度 등도 역시 마찰적 간접비의 增加를 가져온다. 따라서 마찰적 간접비용의 除去를 위해서는 전항의 조치에 이어서 保有 車輛의 制限, 學校 行政의 能率化를 위한 單純化와 標準化 및

機械化 등을 과감히 실시하는 것이 바람직하다. 또 私立大學의 現金 出納을 위하여 銀行 口座를 이용하는 것도 費用의 節減에 효과적인 方法이다.

특히 大學 行政事務의 電算化는 管理 費用의 절감을 위하여 매우 效果的인 것이다. 근래 大學마다 컴퓨터가 보급됨에 따라 많은 行政事務를 電算化하게 되었다. 私立大學의 行政事務는 대체로 反復的 業務가 중심을 이루고 있어 그 標準化가 용이하므로 그 行政事務의 電算化는 더욱 促進되어야 할 것이다. 電算化에 의하여 費用의 節減을 가져올 뿐만 아니라 業務의 正確性과 迅速性도 기할 수 있게 된다.

V. 結 言

前項에서 제시한 여러 가지 方案이 그 效果를 거두기 위해서는 私立大學에 대한 當局의 監督 體制의 確立과 財務構造 改善을 위한 自發的 努力의 誘導가 필요하다고 본다.

監督體制 確立의 方向은 몇 가지로 대별할 수 있는데, 첫째는 大學의 內部 統制가 실현될 수 있도록 複式簿記 會計로 전환하게 하는 學校會計基準의 制定이고, 둘째로는 行政 當局이 정확히 監督 機能을 행사할 수 있도록 報告制度를 改善하는 일이며, 셋째로는 私立大學 財政의 全般에 대한 外部 監査 制度의 採擇이다. 비례로는 오늘날 날로 복잡화하는 私立大學 財政에 대한 專門的 評價와 諮問 및 統制를 할 수 있는 內部 統制 擔當者를 두는 것도 하나의 方案이 될 수도 있다.

또한 앞으로의 私學 財政 監督의 방식은 私立大學의 自發的 努力을 유도하는 方向에서 이루어지는 것이 바람직하다. 이를테면 私立大學의 收益用 基本財産, 法人 轉入金, 施設 確保率, 經常 運營費 중 管理費 比重, 專任教員 確保率 등에 관한 명확한 基準을 제시하고, 그 충족의 程度에 따라 行政的 優待와 制約을 적절히 줌으로써 私立大學의 財務構造 改善에 자발적인 努力이 促進되도록 하는 것이다. *