

# 대학의 수익용 재산 운영 현황과 문제점

한국대학법인협의회 사무총장  
송영식



## I. 문제의 제기

근래에 국내 대학들은 과거에 볼 수 없었던 심각한 위기를 맞고 있다. 저출산 여파로 학령인구 급감에 따른 학생정원 미충원 현상이 가속될 뿐만 아니라 정부 주도의 일률적 평가에 의한 대학구조개혁 추진이 지속되어 상당수 대학들은 이미 존립위기에 봉착하고 있는 실정이다. 또한 정치권 일각에서 제기한 ‘반값 등록금’ 여파로 인하여 사립대학들의 재정기반이 크게 약화되고 있다.

그 예를 들어보면, 첫째 고등교육법의 개정과 정부 간여 확대로 대학들은 물가인상에 비례하는 등록금 인상은 커녕 오히려

등록금을 인하<sup>1)</sup>하거나 동결시키고 있다. 이는 등록금상한제 도입과 등록금심의위원회의 위원 중 학생위원이 30% 이상 참여, 정부의 각종 재정지원 평가항목에 등록금인상(하)을 반영 등의 의원입법 또는 정부정책에서 비롯된 것이다. 둘째, 사립학교교직원연금법 개정으로 교직원의 퇴직수당 국가 부담이 축소(100%→40%)되었고 국민건강보험법 개정으로 직원의 건강보험료 국가 부담(20%)이 폐지되어 대학의 재정 부담이 크게 증가되었다. 셋째, ‘반값등록금’ 정책을 장학금 확대사업에 치중해 온 결과<sup>2)</sup>로 사립대학에 대한 정부지원금 규모는 오히려 축소되고 있다. 안정적인 대학재정을 확보하는 일은 대학교육의 질을 보장하는 관건임과 동시에 대학의 유지·발전을 위한 요체임이 분명하다. ‘반값등록금’ 실천에 진정성을 보이려면 고등교육 포변화 단계에서 고등교육비 부담에 대한 합리적인 분담구조를 공론화하고, 일본의 사례<sup>3)</sup>와 같이 사립대학의 교육·연구에 소요되는 경상비 중 일부를 국가가 부담하는 등의 정책구현이 긴급한데 정부·국회는 그동안 안정적 대학재정을 위한 지원 대책은 마련하지 않고 규제와 간여만을 강화하고 있다는 비판이 고조되고 있다.

최근 들어 사립대학들은 최후의 자구책으로 수익사업의 효율화에 주목한다. 수익용 기본재산의 확보율을 높이고 수익사업의 고수익사업으로의 전환을 모색한다.

본 고에서는 수익용 기본재산 기준변동 현황과 수익용 재산운영 관련 현황을 살펴보고 문제점을 고찰한 후 개선대책을 제안하고자 한다.

## II. 대학법인의 수익용 기본재산 기준변동 현황

사립대학의 경영주체인 대학법인은 경영학교의 운영에 필요한 재산을 갖추도록 사립학교법 제5조에 규정하고 있다. 이에 따라 마련된 시행령이 학교법인의학교경영재산기준령(1976. 5. 21~1996. 7. 25)과 대학설립·운영규정(1996. 7. 26~2014. 8. 현재)이다. 이 두 규정에 의한 대학법인의 수익용기본재산 확보기준은 <표 1>과 같이 1976년 5월 21일 처음 마련된 이후 2차례의 법령개정 과정을 거쳐 대폭 상향 조정되었음을 알 수 있다.

<sup>1)</sup> 2011년도 평균 물가 인상율은 4.0%인데 2012년도 사립대학 등록금 평균 인하율은 4.1%이며, 2012년도 평균물가 인상율은 2.2%인데 2013년도 사립대학 등록금 평균 인하율은 0.5%임.

<sup>2)</sup> 정부의 국가 장학금 제도는 2012년에 1조 7,500억 원으로 도입된이래 2013년 2조 9,000억 원, 2014년 3조 7,000억 원 2015년에는 4조 원으로 확대됨.

<sup>3)</sup> 일본은 1970년도에 사립대학에 대한 보조금제도를 신설하고 「사립학교 진흥조성법」에 근거하여 사립대학의 교육 또는 연구에 소요되는 경상비중 일부를 지원해옴. 1970년부터 2012년까지 사립대학에 보조한 경상비 총액은 10조 4,760억 엔이며, 경상비 대비 보조비율은 최저 7.2%(1970년) 최고 29.5%(1980년)임.

표 1 | 수익용 기본재산 확보기준 변동

시행기간	확보기준
1976. 5. 21~ 2005. 10. 24	• 연간 학교운영 경비(연간 학교운영 경상비에서 인건비를 제외한 경비)의 10배에 해당하는 재산 - 학교법인의학교경영재산기준령시행규칙 제3조제1항제3호의 규정에 의하여 학생 1인당 20만 원에 해당하는 재산을 확보하도록 기준을 운영(학생 1만명 기준 20억 원)
1996. 7. 26~ 2005. 10. 24	• 대학의 연간 학교회계 운영수익 총액(「사학기관재무회계규칙에대한특례규칙」 별표 3에 의한 운영수익 총계에서 전입금 수입 및 기부금 수입을 뺀 금액)에 해당하는 가액의 재산
2005. 10. 25~ 2014. 8 현재	• 대학의 연간 학교회계 운영수익 총액에 해당하는 가액의 재산을 확보하되, 다음 각호에서 정한 금액 이상을 확보 1. 대학 100억 원 2. 전문대학 70억 원 3. 대학원대학 40억 원

### III. 대학의 수익용 재산운영 관련 현황<sup>4)</sup>

#### 1. 수익용 재산 확보 현황

2010~2012년 3개 연도의 수익용 기본재산 확보율은 <표 2>와 같이 기준 대비 51%를 조금 넘는 것으로 집계 되었다. 2012년도 사립대학의 수익용 기본재산 확보 현황은 51.7%로 전년도 대비 0.4% 증가한 것으로 나타났다.

표 2 | 최근3년간 사립대학 수익용 기본재산 확보 현황

(단위 : 백만원)

	구분	보유액(A)	기준액(B)	확보율(A/B)
2010	일반대학	6,481,347	12,750,001	50.8%
	산업대학	167,599	356,841	47.0%
	대학원대학	177,367	60,578	292.8%
	계	6,826,313	13,167,420	51.8%
2011	일반대학	6,672,446	13,344,338	50.0%
	산업대학	190,896	381,835	50.0%
	대학원대학	219,406	72,525	302.5%
	계	7,082,748	13,798,697	51.3%
2012	일반대학	7,181,524	14,205,946	50.6%
	산업대학	47,501	121,039	39.2%
	대학원대학	236,446	99,832	236.8%
	계	7,465,471	14,426,817	51.7%

<sup>4)</sup> 이 장에서의 수익용 재산 운영 현황은 한국사학진흥재단, 「대학재정통계연보(2012)」 PP126-136의 내용을 인용 또는 재구성하여 작성함

## 이슈진단 및 분석

2012년도 사립대학의 수익용기본재산 확보율 분포를 보면 <그림 1>과 같이 기준 대비 100% 이상 확보한 법인은 63개 법인(전체의 32.8%)이고, 20% 미만의 확보율을 보인 법인은 49개 법인(25.5%)에 달한다.

(단위: 법인수)

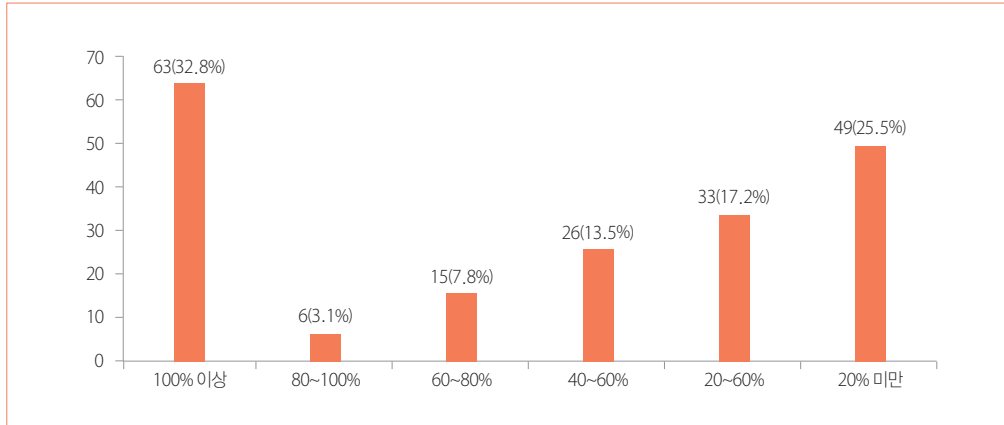


그림 1 | 2012년 사립대학 수익용 기본재산 확보율 분포도

### 2. 사립대학 수익용 재산형태 및 수익 현황

2012년 사립대학 수익용 재산형태는 <표 3>와 같이 토지 66.8%, 건물 15.6%, 유가증권 6.0%, 신탁예금 10.4%, 기타 1.2%로서 그 수익률은 토지 0.5%, 건물 17.3%, 유가증권 1.3%, 신탁예금 3.7%, 기타 3.6%, 평균 3.5%인바, 토지에서 나오는 수익률이 가장 낮음을 알 수 있다.

표 3 | 2012년 사립대학 수익용 기본재산 형태 및 수익 현황

(단위: 백만원)

구분	토지	건물	유가증권	신탁예금	기타	계
평가액(A)	5,024,801	1,176,097	455,300	782,298	87,448	7,525,944
비율	66.8%	15.6%	6.0%	10.4%	1.2%	100%
수익액(B)	24,615	203,464	6,146	29,270	3,150	266,646
수익률(B/A)	0.5%	17.3%	1.3%	3.7%	3.6%	3.5%

### 3. 대학별 수익용 기본재산 수익률

2012년도 사립대학의 수익용기본재산 수익률은 <표 4>과 같이 일반대학 3.5%, 산업대학 1.0%,

대학원대학 4.3% 평균 3.5%인 것으로 나타났다. 비교적 최근에 설립된 대학원대학의 수익률이 가장 높음을 알 수 있다.

표 4 | 2012년 대학별 수익용 기본재산 수익률

(단위 : 백만원)

구분	수입액(A)	평가액(B)	수익율(A/B)	
2012	일반대학	256,045	7,241,976	3.5%
	산업대학	461	47,522	1.0%
	대학원대학	10,140	236,446	4.3%
	계	266,646	7,525,944	3.5%

2012년도 사립대학 수익용 기본재산 수익률 분포를 보면 <그림 2>와 같이 수익률 3.5% 이상 범인은 63개 법인(전체의 32.8%)이고 미수익 법인도 18개 법인(전체의 9.4%)인 것으로 나타났다.

(단위 : 법인수)

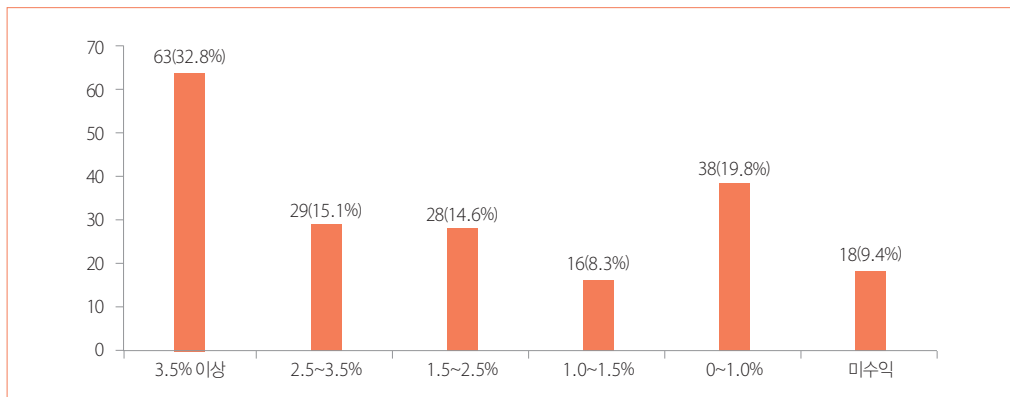


그림 2 | 2012년도 사립대학 수익용 기본재산 수익률 분포도

#### 4. 수익사업체 현황

2012년도 사립대학 법인이 운영하는 수익사업체 수는 총 217개로서 이를 보면 부동산 및 임대업 110(전체의 50.7%), 교육서비스업 31(14.3%), 보건 및 복지사업 21(9.7%), 기타 55(25.3%)이다. 기타에는 도·소매업, 숙박업 등이 포함되어 있다.

#### 5. 수익용 기본재산 평가 방법

수익용 기본재산의 평가에 대하여는 1981.3.1. 제정된 「사학기관 재무회계 규칙에 대한 특례규

## 이슈진단 및 분석

칙」 제30조에 재산의 평가기준을 정하고 있음에도 2001.4.30. 개정된 「대학설립·운영규정」 제7조에서는 수익용 기본 재산의 가액은 「상속세 및 증여세법」 제60조 내지 제66조의 규정에 의한 평가를 하도록 하고 있어 혼선이 야기되고 있다.

〈사학기관 재무회계 규칙에 대한 특례규칙〉

제30조(자산의 평가기준)

- ① 대차대조표에 표시하는 자산의 가액은 당해자산의 취득원가를 기초로 하여 계상함을 원칙으로 한다.
- ② 당해자산의 취득을 위하여 통상적으로 소요되는 가액과 비교하여 현저하게 저렴한 가액으로 취득한 자산 또는 증여받은 자산의 평가는 제1항의 규정에 불구하고 취득하거나 증여받은 때의 시가로 평가한다.
- ③ 제2항의 규정에 의한 시가는 「지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률」에 의한 감정평가액에 의함을 원칙으로 하되, 토지의 경우에는 동법 제4조의 규정에 의한 당해토지의 공시지가(당해토지의 공시지가가 없는 경우에는 동법 제10조의 규정에 의하여 산정한 개별토지의 가격)에 의할 수 있다.

제31조(자산재평가에 대한 특례)

- ① 이사장 및 학교의 장은 보유자산의 장부가액을 시가에 적합하게 하기 위하여 자산의 재평가를 할 수 있다.
- ② 자산의 재평가방법 및 재평가차액등의 회계처리에 관한 사항은 「자산재평가법」의 규정을 준용하되, 토지는 제30조제3항의 규정에 의한 공시지가 또는 개별토지의 가격에 의하여 자체적으로 평가할 수 있다.

특히 2014년 6월에 시행된 2014년 학교법인 수익용기본재산 보유현황 입력지침서(정부의 위탁으로 한국사학진흥재단이 발송)에 의하면 감정평가에 의한 경우 2개 업체 감정평가액 평균을 적용하고, 평가 시기도 매년 4월 1일 기준으로 1년 이내 평가하도록 하고 있다. 이는 「상속세 및 증여세법」의 관계 규정을 엄격하게 적용한 결과이다.

### 6. 수익용 재산 소득에 대한 제한

학교법인은 매년 수익용기본재산에서 생긴 소득의 100분의 80 이상에 해당하는 가액을 소속 대학 운영경비로 충당하도록 제한하고 있다(대학설립·운영규정 제8조 제1항)

## IV. 문제점

### 1. 수익용 기본재산 추가 확충 곤란

수익용 기본재산은 학교법인 설립당시 설립자에 의하여 출연되는 관계로 대학 설립이후 상당한 기간이 경과한 이후에 대폭 증가된 기준을 확충하기 위하여 추가 출연하는 것은 사실상 불가능한 일이다. 더욱이 수익용 기본재산 제도가 1976년 5월 21일에 마련된 관계로 그 이전에 설립된 대학들은 수익용재산 확보율이 매우 낮아도 해결 방안이 없는것이 현실이다.

다만, 정부가 실시하는 대학구조개혁 평가항목에 수익용 기본재산 확보율이 포함됨에 따라 대학법원들은 보유 중인 토지나 건물 등 부동산에 대하여 감정평가를 실시하여 확보율을 높이고자 시도한다.

### 2. 저수익 재산을 고수익 재산으로 전환 애로

앞에서 살펴본 문제점으로 인하여 학교법인 입장에서는 토지 등 저수익 재산을 건물 등 고수익 재산으로 전환시키는 일이 절실한 과제로 부각되고 있다. 그러나 토지등을 매각한 후 양도차액을 교비회계에 전출하지 않고 수익용 재산을 대체 취득하는 경우에는 법인세와 주민세(양도차액의 33%)를 납부토록 되어 있어 저수익 재산을 고수익 재산으로 전환시키는 데 걸림돌로 작용하고 있다.

### 3. 수익용 기본재산 평가방법 변경에 따른 부담 과중

2014년도부터 수익용 재산평가에 「상속세 및 증여세법」 제60조 내지 제66조의 규정에 의한 감정평가 방법을 이용할 시에는 평가업체수가 증가(1개업체→2개업체)되고, 평가 유효기간이 1년으로 단축됨에 따라 감정평가 방법을 이용하는 법인들은 막대한 추가 수수료 부담<sup>5)</sup>을 안게 되었다.

### 4. 수익용 재산 소득에 대한 전출 강제로 수익용 재산 확충 애로

수익용 기본재산에서 생긴 소득의 80% 이상을 학교회계로 전출토록 강제됨에 따라 수익용 재산 증식을 통한 수익용 기본재산 기준 확충이 제도적으로 봉쇄되어 있다.

## V. 개선대책

전 장에서 살펴 본 문제점을 해결하기 위하여 다음과 같이 3가지의 개선대책을 제안한다.

<sup>5)</sup> 감정평가 수수료는 평가액이 100억원일 경우 최소 4,800천원, 최대 7,200천원이 소요되며, 평가액이 1,000억원인 경우에는 최소 32,000천원, 최대 48,000천원이 소요됨.

<sup>6)</sup> 100분의 80을 100분의 50으로 완화하고, 100분의 30에 해당하는 금액은 수익용 기본재산 추가 확보 재원으로 활용토록 하는 것이 바람직함

## 이슈진단 및 분석

### 1. 수익용 재산 관련 규정 정비

수익용 기본재산의 평가에 관한 사항을 사립학교법 체제로 일원화하고 대학 설립·운영규정 제7조 제4항(「상속세 및 증여세법」 제60조 내지 제66조의 규정에 의한 평가방법 채택)을 삭제하는 것이 요망된다. 또한 매년 수익용 기본재산에서 생긴 소득의 100분의 80 이상을 학교회계로 진출토록하고 있는 동 규정 제8조를 합리적으로 개정<sup>9)</sup>하여 대학의 수익용 재산운용에 탄력을 부여하는 것이 필요하다.

### 2. 수익용 기본재산 대체 취득에 따른 법인세 비과세

수익용 기본재산중 저수익 재산을 고수익 재산으로 전환하기 위하여 처분한 재산에서 발생한 양도차액 중 다른 수익용 재산으로 대체 취득하는 부분에 대하여는 법인세 및 지방세(주민세)가 비과세 되도록 법인세법 제 155조의2(토지등 양도소득에 대한 과세특례)와 법인세법시행 제56조(교육목적사업준비금의 손금산입)를 개정하여야 한다.

### 3. 회계제도 개선

수익용 기본재산 제도는 우리나라 사학 회계제도의 모순에서 비롯된 기이한 제도다. 사학제도를 운영하는 국가들 중 우리나라만 유일하게 사학회계를 법인회계와 학교회계로 엄격하게 구분하고, 법인의 재산인 교육시설에서 생긴 수익을 한 푼도 경영주체가 사용할 수 없도록 하고 있다. 따라서 사립학교법 제29조의 엄격한 법적 분리구조를 합리적 개선하여 학교법인의 회계는 교육사업 회계와 수익사업 회계로 구분하여 운용토록 하는 것이 요망된다. 사학회계제도가 개선되면 수익용기본재산 운영이 더욱 활성화될 것으로 전망된다.

### [참고문헌]

송동섭(2012), '사학육성을 위한 세제방향', 「사립대학 육성 발전을 위한 재정/세제 및 구조 조정 방향」, 2012 사학정책포럼 자료  
송영식(2012), '사립대학의 현안과제', 「2012 대학법인 행정책임자 세미나」, 한국대학법인협의회 세미나 자료  
제철웅(2013), '사학제도의 선진화 방안', 「사학의 신뢰성 회복과 사학제도의 선진화 방안」, 2013 사학정책토론회 자료  
조선일보(2014), 8월12일자 A14면 '반값 등록금도 빠듯한데 더 깎아주겠다는 교육부'  
한국대학법인협의회(2014), '수익용 기본재산 평가방법 변경에 대한 검토 및 건의', 협의회 내부문서  
한국사학진흥재단(2012), 「대학재정통계연보 2012」

## 필자소개

송영식 | 한국대학법인협의회 사무총장

육군사관학교 졸업, 연세대학교 교육대학원에서 교육학 석사를 취득하고 홍익대학교 대학원에서 박사과정(교육학)을 수료한 후 백석대학교에서 명예교육학 박사학위를 취득하였다. 충북·울산·강원 부교육감, 서울시교육청 기획관리실장, 미국UC버클리대 객원교수를 역임하였다. 현재 사단법인 한국대학법인협의회 사무총장으로 재직중이다.

주요 저서 및 논문으로는 「학교교육법편람(공저)」, 「교원노조법해설(공저)」, 「우리나라 직업교육에 관한 일 분석」, 「현행 사립학교법의 문제점과 개선방향」 등이다. 주요 관심분야는 대학정책, 사학법제, 대학재정, 대학구조조정 등이다.