

사립대학 2013년 결산 분석 및 개선과제

2014. 10.

국회의원 정진후

(국회 교육문화체육관광위원회)

차 례

I. 들어가며	1
II. 사립대학(법인) 2013년 결산 분석 및 개선과제	3
1. 사립대학 이월금 현황 및 문제점	3
1) 결산 이월금 1조 6,324억원, 당초 이월금 편성액은 4,632억원	3
2) 예산보다 최대 517억원 이월금 차액남겨	6
3) 결산 이월금 과다 해소 방안	8
2. 사립대학 적립금 현황 및 문제점	10
1) 2013년 누적 적립금 10조 5,229억원, 전년대비 1,118억원 증가	10
2) 덜 쓰고, 더 쌓는 적립금	11
3) 이화여대 1,198억원 추가 적립	12
4) 적립금 운용계획 안 지키고 누적적립금 증가	14
5) 사립대학의 무분별한 적립금 개선방안	15
3. 사학법인 법인부담금 납부 실태	16
1) 사학연금 법인부담금 여전히 미납	16
2) 사학법인 이월금 남기고 법인부담금 학교 전가	17
3) 사학연금 학교부담 승인제도 위반 여전	20
4) 사학연금외 각종 연금도 법인부담금 학교전가	22
5) 사학연금 법인부담금 문제 개선방안	23
4. 사학법인 수익용 기본재산 실태	25

1) 수익용 기본재산 늘었지만 수익은 줄어	25
2) 수익용 기본재산 유형별 현황	27
3) 수익률이 낮은 이유와 개선방안	29
5. 부실한 외부회계감사와 부실한 감리	32
1) 부실 외부회계감사 막겠다고 감리 시행하지만	33
2) 감리대상 선정 모호	35
3) 외부회계감사는 여전히 부실, 제도 실효성 높여야	37

표 차 례

[표1-1] 전국 사립대학 2013년 예산결산 비교	3
[표1-2] 전국 사립대학 유형별 2013년 이월금 현황	4
[표1-3] 전국 사립대학 유형별 2013년 결산 이월금 내역별 비율	5
[표1-4] 전국 사립대학 2013년 이월금 중 등록금회계 이월금 비율	5
[표1-5] 전국 사립대학 2013년 예산결산 이월금 차액 100억원 이상 대학현황	7
[표2-1] 2013년 전국 사립대학 누적적립금 현황	11
[표2-2] 2013년 전국 사립대학 적립금 운용계획과 결산결과 비교	11
[표2-3] 2013년 전국 사립대학 적립금 유형별 운용계획과 결산결과 차액현황	12
[표2-4] 2013년 적립금 운용계획 미준수 상위 3개대학 세부내역	13
[표2-5] 13년 적립금 유형별 운용계획 대비 추가적립액 큰 상위 20개 대학	13
[표2-6] 2013년 누적적립금 1,000억원이상 17개 대학	15
[표3-1] 2013년 사립대학법인 사학연금 법인부담금 학교부담 현황	17
[표3-2] 2013년 사학연금 학교부담액과 법인회계 차기이월금 현황	18
[표3-3] 2013년 사학연금 학교부담액 보다 법인 이월금 많은 법인 현황	19
[표3-4] 2013년 사학연금 학교부담액과 법인이월금 현황	19
[표3-5] 2013년 사학연금 학교부담 승인액 위반 법인 현황	20
[표3-6] 2013년 사학연금 학교부담 승인액 위반 상위 20개 법인	21
[표3-7] 2013년 사립대학교 총 법인부담금 법인부담 현황	22
[표3-8] 2013년 사립대학교 법인부담금 유형별 법인부담 현황	23
[표3-9] 2012년 사학연금 학교부담 승인액 위반 이의신청 법인 및 결과	24
[표4-1] 12~13년 사학법인 수익용 기본재산 보유액 및 수입액 증감현황	26
[표4-2] 12~13년 사립대학 법인 수익용 기본재산 수익률 현황	26

[표4-3] 12~13년 수익용 기본재산 보유액·수입액 유형별 증감현황	27
[표4-4] 12~13년 사학법인 유형별 수익용 기본재산 보유액·수입액 증감현황	28
[표4-5] 13년 수익용 기본재산 증가액 높은 사립대학 법인 10곳	29
[표4-6] 13년 사립대학 법인 수익용 기본재산 유형별 수익률	30
[표4-7] 13년 수익용 기본재산 수익률 위반 법인 토지 현황	31
[표4-8] 13년 수익용 기본재산 많은 10개 법인의 토지 수익률 현황	31
[표5-1] 2014년 외부회계감사 감리대상 사립대학	33
[표5-2] 사학기관 외부회계감사 감리대상 선정 기준	34
[표5-3] 감리사업 선정기준별 현황	36

I. 들어가며

해마다 사립대학의 회계 부정·비리가 반복적으로 발생하고 있다. 또한 회계 부정·비리가 아니지만 과도한 이월금과 적립금은 물론 법인의 책임을 도외시한 법인부담금 학교전가 문제, 수익용 기본재산의 과도한 토지보유 문제등도 여전하다. 그러나 여전히 개선될 기미가 보이지 않는다.

그나마 최근에는 이러한 사립대학 재정운영의 문제점이 지속적으로 제기되고, 고액의 등록금에 대한 반발과 사회적 비난의 목소리가 높아져 사립대학에 대한 감시와 견제 장치들이 조금씩 도입되고 있다. 하지만 여전히 사립대학의 부정·비리는 사라지지 않고 있다. 도입된 제도가 강력한 제재장치로 작동하는 것이 아니라 형식적인 경우가 많기 때문이다. 이 때문에 상당수 사립대학들은 오히려 이들 제도를 통해 면죄부를 받는 경우도 발생하고 있다.

더 나아가 이명박 정부이후 현 박근혜 정부까지 사학비리로 학교에서 쫓겨났던 비리 당사자들이 다시 학교에 복귀하는 일들이 지속적으로 발생하고 있다. 사학분쟁조정위원회가 정상화라는 명분으로 비리 당사자들을 복귀시키고 있기 때문이다. 더불어 교육부는 이런 사학분쟁조정위원회의 결정에 아무런 이의를 제기하지 않고 있다. 정부의 사학비리 척결 의지를 의심하게 하는 대목이다.

문제는 우리나라 고등교육에서 사립대학이 차지하는 비율이 85%에 달한다는 것을 감안하면 사립대학들의 이러한 일탈은 문제가 된다. 물론 국가가 고등교육을 책임질 수 있는 상황이 되지 못한 상황에서 민간이 그 역할을 대신했다는 점은 존중되어야 한다. 그러나 철학과 재정능력없는 사립대학의 난립은 대학을 돈벌이 수단으로 여기는 비리사학과 부실사학을 양산하게 했다.

교육은 기본적으로 공공재이다. 고등교육도 여기서 벗어나지 않는다. 따라서 사립대학들이 학문의 자율성을 내세우며 학교운영의 자율성을 주장해도 공공성을 유지해야 한다. 그러나 현재 우리나라 사립대학들은 운영의 자율성을 요구하며 사실상 학교를 사유화 하려고 하고 있다. 사학의 각종 비리가 끊이지 않고 발생하는 이유는 이러한 사고를 바탕으로 학교를 운영하기 때문이다. 결국 이러한 문제를 해결하기 위해서는 재정·회계의 투명성을 높이기 위한 정부의 관리와 감독을 강화하는 것이 필수적이다.

이에 이 보고서는 사립대학의 재정·회계의 문제중 적립금, 이월금, 수익용 기본재산, 법정부담금 문제를 중심으로 사립대학 재정·회계 실태를 다시 한 번 확인하기 위해 작성되었다. 매년 반복되는 문제이지만 여전히 개선되지 않는 안타까운 현실을 직시하기 위해서이기도 하다.

II. 사립대학(법인) 2013년 결산 분석 및 개선과제

1. 사립대학 이월금 현황 및 문제점

1) 결산 이월금 1조 6,324억원, 당초 이월금 편성액은 4,632억원

전국의 사립대학 306개교(일반대 154, 산업대 2, 전문대 129, 사이버대 21)의 2013년 예·결산 자료를 받아 예·결산 규모등을 분석한 결과, 2013년 사립대학들이 편성한 이월금은 4,632억원이었다. 그러나 결산 이월금은 1조 6,324억원에 달해 1조 1,692억원의 추가적인 이월금이 발생했다. 매년 반복되어온 예산 부풀리기 관행이 여전하다는 사실이 확인된 것이다.

2013년 예산편성 당시 전국의 사립대학들이 책정한 수입은 모두 22조 9,470억원이었다. 그러나 실제 수입은 23조 5,246억원으로 5,776억원이 더 많았다. 이월금은 이보다 규모가 커서 결산 이월금은 예산 편성 당시 계획했던 이월금보다 1조 1,692억원이었다.

[표1-1] 전국 사립대학 2013년 예산·결산 비교

(단위 : 천원)

구분	자금수입	등록금수입	이월금
예산(a)	22,947,046,700	13,374,356,056	463,230,903
결산(b)	23,524,630,241	13,393,771,262	1,632,439,583
차액(c=b-a)	577,583,541	19,415,206	1,169,208,680

- 분석대상학교 : 전국 사립대학 306개교(일반대 154, 산업대 2, 전문대 129, 사이버대 21).
- 제주국제대학교(일반대), 대전과학기술대, 동원과학기술대(전문대)는 일부 자료 미제출로 분석제외.

대학 유형별로 살펴보면 4년제 일반대는 156개교가 당초 2,399억원을 이월금으로 편성했지만 실제로는 9,002억원을 이월해 6,602억원을 더 이월했고, 129개교에 달하는 전문대학들도 당초 2,064억원을 이월금으로 편성했다가 6,445억원을 이월해 4,381억원을 추가로 남겼다.

[표1-2] 전국 사립대학 유형별 2013년 이월금 현황

(단위 : 천원)

구분	예산편성 이월금(a)	결산 이월금				이월금차액 (c=b-a)
		사고이월	명시이월	기타이월	이월금합계(b)	
전체 대학	463,230,903	94,968,155	456,923,696	1,080,547,731	1,632,439,583	1,169,208,680
일반대	239,956,402	63,721,769	274,238,416	562,258,490	900,218,676	660,262,274
전문대	206,430,593	31,246,386	172,803,671	440,532,627	644,582,684	438,152,091
사이버대	16,843,908	-	9,881,609	77,756,614	87,638,223	70,794,315

- 분석대상학교 : 전국 사립대학 306개교(일반대 154, 산업대 2, 전문대 129, 사이버대 21), 일반대에 산업대 2개교 포함.
- 제주국제대학교(일반대), 대전과학기술대, 동원과학기술대(전문대)는 일부 자료 미제출로 분석제외.

문제가 되는 것은 이월금의 대부분이 이월 사유가 불분명한 기타이월금이라는 사실이다. 사립대학들의 이월금 현황을 보면 사고이월과 명시이월은 34%에 불과했고, 기타이월이 1조 805억원으로 전체 이월금의 66%에 달했다. 예산보다 더 많이 남긴 이월금 차액 1조 1,692억원에 버금가는 액수다.

사고이월이나 명시이월금의 경우도 결산시 그 금액이 많은 경우는 예산을 편성하는 과정에서 사업계획에 대한 면밀한 검토가 부족했다는 것을 의미한다. 그러나 사고이월과 명시이월액은 특정사업을 진행하다 불가피하게 이월되는 금액이다. 그러나 결과적으로 기타이월금이 전체 이월금의 66%가 남았다는 것

은 사립대학들이 얼마나 예산을 주먹구구식으로 편성했는지, 그리고 얼마나 부풀렸는지 알 수 있는 대목이다.

[표1-3] 전국 사립대학 유형별 2013년 결산 이월금 내역별 비율

(단위 : 천원)

구분	결산 이월금			
	사고이월	명시이월	기타이월	이월금합계(b)
전체대학	94,968,155 6%	456,923,696 28%	1,080,547,731 66%	1,632,439,583 100%
일반대	63,721,769 7%	274,238,416 30%	562,258,490 62%	900,218,676 100%
전문대	31,246,386 5%	172,803,671 27%	440,532,627 68%	644,582,684 100%
사이버대	-	9,881,609 11%	77,756,614 89%	87,638,223 100%

또 다른 문제는 사립대학들의 이월금 대부분이 학생들로부터 징수한 등록금 회계에서 발생하고 있다는 것이다. 사립대학들의 이월금 1조 6,324억원중 등록금회계가 차지하고 있는 비율은 89.2%였다. 금액은 1조 4,553억원이었다. 징수한 등록금에서 1조원이 넘는 등록금을 사용하지도 않고 이월한 것이다. 이는 그동안 사립대학들이 말한 '등록금 인하여력이 없다'는 주장이 진실로 받아들여지지 않는 이유다.

[표1-4] 전국 사립대학 2013년 이월금 중 등록금회계 이월금 비율

(단위 : 천원)

구분		결산			
		사고이월(a)	명시이월(b)	기타이월(c)	합계(d=a+b+c)
전체	이월금	94,968,155	456,923,696	1,080,547,731	1,632,439,583

대학	등록금회계	92,264,155 97.2%	415,500,185 90.9%	947,620,494 87.7%	1,455,384,834 89.2%
일반대	이월금	63,721,769	274,238,416	562,258,490	900,218,676
	등록금회계	61,415,848 96.4%	239,311,032 87.3%	469,693,683 83.5%	770,420,563 85.6%
전문대	이월금	31,246,386	172,803,671	440,532,627	644,582,684
	등록금회계	30,848,307 98.7%	166,336,593 96.3%	402,528,511 91.4%	599,713,411 93.0%
사이버 대	이월금	-	9,881,609	77,756,614	87,638,223
	등록금회계	-	9,852,560 99.7%	75,398,300 97.0%	85,250,860 97.3%

2) 예산보다 최대 517억원 이월금 차액 남겨

이렇게 예산을 부풀리고 지출을 적게 하는 방법으로 이월금을 많이 남긴 대학은 전체 분석대상 306개교 중에 276개교에 달했다. 나머지 29개교는 예산보다 이월금이 적었고, 1개 대학은 예산과 결산의 차이가 없었다.

이월금을 예산보다 많이 남긴 대학 중에는 31개교가 예산 이월금보다 100억 원 이상을 남긴 것으로 나타났다. 대학별로 보면 동양미래대가 당초 5억 9천만 원을 이월금으로 편성했으나 결산결과 517억원을 이월해 예산대비 511억원을 더 많이 이월시켰다.

건국대의 경우는 예산에는 이월금을 편성하지 않았지만 결산 결과 455억 원을 이월했다. 예산보다 455억원을 더 많이 남긴 것이다. 한양사이버대의 경우도 건국대와 마찬가지로 예산에서 이월금을 편성하지 않았지만 결산 결과 242억 원을 이월한 것으로 나타났다. 이외에도 마산대, 대구대, 연세대교, 서원대, 수원대, 총신대, 경기대가 예산 이월금대비 결산 이월금이 200억원 이상 차이

가 났다. 모두 추가로 이월된 것이다.

특히 수원대의 경우 결산 이월금 총액 자체가 전체 대학중 가장 많아 무려 1,205억원에 달했다. 예산 이월금이 963억원으로 예산대비 추가된 결산 이월금 규모는 242억원이지만, 결산 이월금 자체가 1205억원에 달해 예산편성 자체가 문제가 있는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다.

[표1-5] 전국 사립대학 2013년 예산·결산 이월금 차액 100억원 이상 대학현황

(단위 : 천원)

대학명	유형	예산 이월금	결산 이월금	이월금 차액
동양미래대학교	전문대학	597,733	51,744,033	51,146,300
건국대학교	일반대학	-	45,572,131	45,572,131
마산대학교	전문대학	20,508,852	52,091,354	31,582,502
대구대학교	일반대학	1,325,268	28,304,712	26,979,444
연세대학교	일반대학	- 3,795,384	22,146,925	25,942,309
서원대학교	일반대학	389,538	25,813,197	25,423,659
한양사이버대학교	사이버대학	-	24,294,570	24,294,570
수원대학교	일반대학	96,313,881	120,581,735	24,267,854
총신대학교	일반대학	70,000	23,343,661	23,273,661
성균관대학교	일반대학	490,430	22,158,235	21,667,805
경기대학교	일반대학	-	21,209,045	21,209,045
진주보건대학교	전문대학	5,001	19,896,078	19,891,077
수원여자대학교	전문대학	2,457,000	22,065,939	19,608,939
울산대학교	일반대학	-	19,559,011	19,559,011
고려대학교	일반대학	-	16,622,693	16,622,693
서일대학	전문대학	5,575,688	22,095,836	16,520,148
우석대학교	일반대학	-	16,117,393	16,117,393
부산외국어대학교	일반대학	128,560	14,893,566	14,765,006
동남보건대학교	전문대학	-	14,693,871	14,693,871
한양여자대학교	전문대학	4,229,461	18,758,203	14,528,742
성신여자대학교	일반대학	1,001	14,495,506	14,494,505
영남대학교	일반대학	20	14,359,495	14,359,475

송실대학교	일반대학	-	13,361,875	13,361,875
광주여자대학교	일반대학	696,000	13,609,948	12,913,948
상지대학교	일반대학	-	12,466,227	12,466,227
영동대학교	일반대학	-	11,388,855	11,388,855
한국관광대학교	전문대학	16,641,981	27,484,952	10,842,971
대덕대학교	전문대학	3	10,829,728	10,829,725
서울디지털대학교	사이버대학	1,151,209	11,972,711	10,821,502
전주대학교	일반대학	699,000	11,132,445	10,433,445
중앙대학교	일반대학	-	10,376,268	10,376,268

3) 결산 이월금 과다 해소 방안

결산 이월금이 예산보다 많다는 것은 예산을 편성할 당시 구체적이고 세부적인 지출계획을 수립하지 못했거나, 아니면 예산 편성하는 과정에서 일부러 지출을 늘려 잡는 방식으로 예산을 편성했다는 것을 의미한다. 이는 결과적으로 사립대학들이 등록금을 낮출 여력이 없다는 주장을 신뢰할 수 없게 한다.

이러한 사립대학들의 과도한 이월금 남기기를 막기 위해 2013년 1월 개정된 「사립학교법」은 “교육부장관은 대학교육기관의 이월금이 재정규모에 비하여 과다한 경우에는 이월금을 줄이기 위하여 시정요구 등 필요한 조치를 할 수 있다”고 되어있다 1). 정부는 이에 따라 사립대학들의 이월금 비중을 그 해 전체 교비회계의 2% 수준으로 하도록 하는 가이드라인을 마련했다. 적정 규모를 초과할 경우 결산서를 제출할 때 이월금의 초과 사유를 구체적으로 기재하도록 했다.

문제는 이러한 법 개정에 따른 교육부의 가이드라인 마련에도 불구하고 여

1) 「사립학교법」 제32조의3(이월금) ① 대학교육기관의 장 및 대학 교육기관을 설치·경영하는 학교법인의 이사장은 해당 회계연도의 교비회계 예산을 편성·집행함에 있어서 이월금을 최소화하도록 노력하여야 한다.

② 교육부장관은 대학교육기관의 이월금이 재정규모에 비하여 과다한 경우에는 이월금을 줄이기 위하여 시정요구 등 필요한 조치를 할 수 있다.

전혀 사립대학들의 이월금 부풀리기 관행이 여전하다는 것이다. 가이드라인을 위반해도 이를 처벌하거나 제재할 방법이 없기 때문이다. 개정된 법은 교육부장관이 이월금이 과다할 경우 이에 대하여 시정요구를 할 수 있을 뿐이기 때문이다. 사립대학들이 교육부의 시정요구를 형식으로 받아들이기만 하면 된다.

교육부가 적정 규모를 초과할 경우 결산서를 제출 할 때 이월금의 초과 사유를 구체적으로 기재하도록 한 것도, 정확한 이월금의 내용과 발생경위 그리고 향후 사용처에 대한 정확한 실태조사가 병행되지 않으면 사실상 형식적 조치에 그칠 가능성이 높다.

사립대학들은 이러한 이월금 차액 발생문제를 어쩔 수 없는 경우라고 항변한다. 그러나 해마다 반복적으로 결산 이월금이 예산보다 많이 발생해 그 규모가 1조원이 넘고, 매년 발생하고 있는 각종 사립대학들의 회계비리를 보면 사립대학들의 이러한 주장을 신뢰하기 어렵다.

결국 이러한 사립대학들의 예산 부풀리기 의혹을 해소하기 위해서는 사립대학 스스로 합리적이고 구체적인 예산편성이 필수이다. 또한 등록금심의위원회에 가결산을 제출해 합리적인 예산편성과 등록금 책정이 될 수 있도록 해야 한다. 현행 등록금심의위원회는 등록금 책정을 위함 심의기구이지만 상당수 대학들은 등록금책정에 필수적인 결산 관련 자료를 제출하지 않고 있다. 정확한 수입과 지출 규모를 파악하기 어려운 것이다. 이에 감사원에서는 가결산 제도를 도입할 것을 지적한바 있지만 여전히 각 대학들은 이를 시행하지 않고 있다.

결국 사립대학들의 이월금 부풀리기를 실질적으로 제한하기 위해서는 교육부가 제시한 전체 교비회계의 2% 수준으로 하도록 하는 가이드라인을 지키지 않을 경우와 결산 이월금이 예산 이월금과 큰 차이가 날 경우 실태조사등을

통해 해당 사립대학의 재정회계 운용 실태를 검증할 필요가 있다. 더 나아가 가이드라인을 준수하지 않을 경우 행·재정적 제한 등을 통해 처벌한 방안의 도입도 검토하여야 한다.

2. 사립대학 적립금 현황 및 문제점

1) 2013년 누적 적립금 10조 5,229억원, 전년대비 1,118억원 증가

사립대학들이 등록금을 내리지 않는다고 적립금만 쌓아놓고 있다는 비판을 지속적으로 받으면서 교육부는 2009년부터 「사학기관 재무 회계 규칙」²⁾에 근거해 사립대학들이 의무적으로 적립금 운용계획을 제출하도록 하고 있다. 무분별한 등록금 인상과 적립금 쌓기 관행에 제동을 걸기위해서이다.

그러나 이러한 제도의 도입에도 불구하고 정작 사립대학들은 적립금 운용계획을 제출할 당시의 사용계획보다 적게 사용하고, 적립계획보다 더 많이 적립하는 방식으로 적립금을 늘리고 있었다. 이러한 방식으로 2013년에 사립대학들이 계획보다 추가로 적립한 적립금은 9,114억원에 달했다.

전국 309개교 사립대학들의 2013년 결산을 분석한 결과 이들 사립대학들이 보유한 누적적립금은 총 10조 5,229억원이었다. 2012년 10조 4,111억원에 비해 1,118억원 증가했다. 그러나 사립대학들이 제출한 ‘적립금 운용계획’을 분석해 본 결과 당초 사립대학들을 2013년에 7,948억원 감소시킬 계획이었다. 계획이 제대로 지켜지지 않은 것이다.

2) 「사학기관 재무 회계 규칙」 제22조의2(적립금의 적립 및 사용 등) ① 법인의 이사장과 학교의 장은 노후교실의 개축·증축 등을 위한 건축적립금 기타 관할청이 특히 필요하다고 인정하는 적립금(이하 "적립금"이라 한다)을 적립할 수 있다. 이 경우 적립금의 적립 및 사용계획을 사전에 관할청에 보고하여야 한다.

[표2-1] 2013년 전국 사립대학 누적적립금 현황

(단위 : 천원)

구분	12년 누적적립금	13년 사용액	13년 적립액	기타증감	13년 누적적립금	13년 증가액
전체 (309)	10,411,179,324	1,021,877,531	1,138,429,001	- 4,663,224	10,522,973,648	111,794,324
일반대 (157)	8,067,197,206	877,465,644	998,891,070	146,132	8,188,768,764	121,571,558
전문대 (131)	2,247,711,879	134,959,244	136,091,354	- 4,903,278	2,243,940,711	- 3,771,168
사이버 대 (21)	96,270,239	9,452,643	3,446,577	93,922	90,264,173	- 6,006,066

- 일반대 157개교에는 산업대 2개교 포함.

2) 덜 쓰고, 더 쌓는 적립금

사립대학들이 제출한 적립금 운용계획에 의하면 사립대학들은 2013년에 그동안 쌓아놓은 적립금에서 1조 5,956억원을 사용하고, 8,007억원을 추가로 적립할 계획이었다. 만약 계획대로 집행했다면 누적적립금이 7,948억원 줄었어야 한다.

그러나 사립대학들은 1조 218억원만 사용했다. 계획보다 5,738억원을 덜 사용한 것이다. 추가 적립의 경우도 1조 1,384억원을 적립해 계획보다 3,377억원을 더 적립했다. 덜 사용한 적립금 5,738억원과 추가로 적립한 3,376억원의 합해 계획대비 9,114억원³⁾이 추가로 적립된 것이다. 운용계획은 부풀리고 적립계획은 축소하는 것이다.

[표2-2] 2013년 전국 사립대학 적립금 운용계획과 결산결과 비교

(단위 : 천원)

구분	연구	건축	장학	퇴직	기타	합계
----	----	----	----	----	----	----

3) [표2-1]의 기타증감 47억원을 제하지 않은 수치임.

사용계획(a)	56,629,675	1,108,800,932	85,996,984	15,409,289	328,789,218	1,595,626,098
적립계획(b)	39,135,135	434,110,720	86,932,610	7,667,086	232,913,558	800,759,109
계획상 적립금 변동액 (b-a)	- 17,494,540	- 674,690,212	935,626	- 7,742,203	- 95,875,660	- 794,866,989
사용액(c)	58,318,441	591,087,092	80,819,950	17,752,324	273,899,723	1,021,877,530
적립액(d)	119,596,112	651,166,134	104,118,648	10,858,322	252,689,785	1,138,429,001
결산결과 적립금 변동액 (d-c)	61,277,671	60,079,042	23,298,698	- 6,894,002	- 21,209,938	116,551,471
계획대비 증가된 적립금	78,772,211	734,769,254	22,363,072	848,201	74,665,722	911,418,460

적립금 유형별로 운용계획 상의 사용계획과 적립계획별로 차이를 보면, 건축적립금은 1조 1,088억원을 사용할 계획이었으나 5,911억원만 사용했다. 5,177억원이 덜 사용된 것이다. 기타적립금도 549억원이 덜 사용되었다. 이에 반해 건축적립금은 당초 4,341억원을 적립할 계획이었으나 6,512억원을 적립했다. 2,171억원이 추가로 적립된 것이다. 연구적립금 또한 805억원을 추가로 적립되었다.

[표2-3] 2013년 전국 사립대학 적립금 유형별 운용계획과 결산결과 차액현황

(단위 : 천원)

구분	연구	건축	장학	퇴직	기타	합계
사용계획(a)	56,629,675	1,108,800,932	85,996,984	15,409,289	328,789,218	1,595,626,098
사용액(b)	58,318,441	591,087,092	80,819,950	17,752,324	273,899,723	1,021,877,530
사용액 차액 (b-a)	1,688,766	-517,713,840	-5,177,034	2,343,035	-54,889,495	-573,748,568
적립계획(c)	39,135,135	434,110,720	86,932,610	7,667,086	232,913,558	800,759,109
적립액(d)	119,596,112	651,166,134	104,118,648	10,858,322	252,689,785	1,138,429,001
적립액 차액 (d-c)	80,460,977	217,055,414	17,186,038	3,191,236	19,776,227	337,669,892

3) 이화여대 1,198억원 추가 적립

대학별로 보면 이화여대가 1,198억원을 추가 적립한 것으로 나타나 309개 사립대학중에 가장 많은 금액을 추가 적립한 것으로 나타났다. 이화여대의 적립금 운용계획을 보면 당초 1,343억을 사용하고, 427억원을 사용해 적립금을 916억원으로 줄일 계획이었다. 그러나 결산 결과는 786억원만을 사용하고 1,067억원을 추가로 적립해 누적적립금은 281억원이 늘었다. 그러나 덜 쓰고, 더 쌓은 금액을 합하면 1,198억원이 더 적립된 것이다. 뒤이어 연세대와 광운대가 각각 638억원, 338억원을 계획보다 많이 적립된 것으로 분석되었다.

[표2-4] 2013년 적립금 운용계획 미준수 상위 3개대학 세부내역

(단위 : 천원)

계획	이화여자대학교	연세대학교	광운대학교
사용계획(a)	134,320,684	99,911,728	31,115,727
적립계획(b)	42,662,000	68,051,434	1,308,345
계획상 적립금 변동액 (b-a)	- 91,658,684	- 31,860,294	- 29,807,382
사용액(c)	78,556,989	65,630,930	1,313,640
적립액(d)	106,678,903	97,589,143	5,327,231
결산결과 적립금 변동액 (d-c)	28,121,914	31,958,213	4,013,591
누적적립금	786,825,096	511,314,547	71,046,936
추가적립액	119,780,598	63,818,507	33,820,973

이외에도 부천대(323억원), 성신여대(301억원), 영진전문대(297억원)등이 적립금 운용계획 대비 추가적립액이 큰 규모로 나타났다.

[표2-5] 13년 적립금 유형별 운용계획 대비 추가적립액 큰 상위 20개 대학

(단위 : 천원)

학교명	연구	건축	장학	퇴직	기타	합계
이화여자대학교	38,392,426	121,785,858	2,256,075	- 567,581	- 42,086,180	119,780,598

연세대학교	9,263,514	51,601,244	5,041,224	-	- 2,087,475	63,818,507
광운대학교	1,006,444	31,437,340	755,259	- 17,938	639,868	33,820,973
부천대학교	- 6,080	19,157,482	5,016,462	1,668,016	6,508,861	32,344,741
성신여자대학교	600,000	17,222,506	-	-	12,350,875	30,173,381
영진전문대학	- 49,937	29,735,699	21,804	- 1	- 1	29,707,564
동덕여자대학교	38,006	25,455,560	171,354	-	1,195,073	26,859,993
서일대학	-	26,234,142	-	-	57,349	26,291,491
을지대학교	15,487	17,324,585	- 52,597	-	7,897,329	25,184,804
가천대학교	242,214	26,174,769	508,555	-	- 2,934,309	23,991,229
중부대학교	- 1	22,867,263	11,849	-	-	22,879,111
고려대학교	3,166,333	18,234,273	2,582,146	-	- 2,069,896	21,912,856
건국대학교	- 136,728	14,106,968	5,461,755	-	790,459	20,222,454
가톨릭대학교	1,679,933	12,882,647	1,068,256	-	3,827,334	19,458,170
계명대학교	1,002,507	12,577,421	179,598	- 5,861	5,553,117	19,306,782
용인대학교	457,805	16,499,282	86,798	511,385	1,245,851	18,801,121
청주대학교	556,290	15,627,479	1,003,520	-	1,297,299	18,484,588
숙명여자대학교	2,500,334	15,672,157	- 317,570	-	- 631,127	17,223,794
원광대학교	2,446,405	3,820,655	886,161	55,870	9,070,824	16,279,915
인하대학교	637,027	8,059,080	874,830	-	5,904,988	15,475,925

4) 적립금 운용계획 안 지키고 누적적립금 증가

이렇듯 적립금 운용계획이 제대로 지켜지지 않으면서 사립대학들의 적립금 보유액도 늘었다. 누적적립금이 1,000억원 이상인 대학은 모두 17개 대학이었다. 가장 많은 적립금을 보유한 대학은 여전히 이화여대였다. 이화여대는 전년 보다 281억원 증가한 7,868억원의 적립금을 보유하고 있었다. 그 다음으로는 홍익대로 6,642억원, 연세대 5,113억원 순이었다.

[표2-6] 2013년 누적적립금 1,000억원이상 17개 대학

(단위 : 천원)

학교명	12년 누적적립금	13년 사용액	13년 적립액	기타증감	13년 누적적립금	13년 증가액
이화여자대학교	758,703,182	78,556,989	106,678,903	-	786,825,096	28,121,914
홍익대학교	627,613,887	35,742	36,584,240	1	664,162,386	36,548,499
연세대학교	479,273,173	65,630,930	97,589,143	83,161	511,314,547	32,041,374
수원대학교	324,496,458	-	12,236,829	-	336,733,287	12,236,829
고려대학교	284,421,853	29,544,946	54,734,569	- 1	309,611,475	25,189,622
청주대학교	281,251,892	2,934,144	14,529,904	-	292,847,652	11,595,760
동덕여자대학교	247,475,617	12,863,876	14,975,990	-	249,587,731	2,112,114
계명대학교	227,038,577	9,400,359	11,156,843	-	228,795,061	1,756,484
숙명여자대학교	203,670,068	4,563,067	16,398,639	-	215,505,640	11,835,572
성균관대학교	156,393,181	21,973,792	46,595,835	1	181,015,225	24,622,044
영남대학교	151,485,561	19,132,667	32,226,000	-	164,578,894	13,093,333
인하대학교	159,153,250	7,183,097	10,048,399	1	162,018,553	2,865,303
세명대학교	130,869,262	8,298	9,333,420	-	140,194,384	9,325,122
대구대학교	125,896,828	-	856,350	-	126,753,178	856,350
경남대학교	117,117,135	5,097,350	6,497,370	1	118,517,156	1,400,021
한양대학교	120,590,751	25,717,222	22,841,043	- 1	117,714,571	- 2,876,180
건양대학교	108,265,612	7,797,241	6,561,079	-	107,029,450	- 1,236,162

5) 사립대학의 무분별한 적립금 개선방안

해마다 반복적으로 사립대학들의 적립금은 논란이 되어왔다. 사립대학들이 학생들의 등록금을 교육비로 쓰지 않고, 학교의 자산을 불리는데 사용한다는 비판이 제기되어왔고 사립대학들은 학교 건물과 학생들을 위한 장학금 지급을 위해서는 일정한 적립은 불가피하다고 주장해왔다.

그러나 사립대학의 적립금은 상당액이 건축적립금과 기타적립금으로 정작 장학적립금과 연구적립금이 상대적으로 적은 점에서 사립대학들의 주장에 동의하기 어렵다. ‘적립금 운용계획’을 제출하도록 한 이유도 사립대학들이 구체적 적립사유도 없이 쌓아놓고 보자는 식으로 적립금을 축적했기 때문이다. 더불어 적립금이 등록금 인상의 원인으로 지목되어왔기 때문이기도 하다.

문제는 이 ‘적립금 운용계획’이 사실상 형식적 절차에 불과하다는 것이다. 계획을 어긴 대학들을 처벌 또는 제재할 수 없기 때문이다. 교육부는 작년 12월 30일 대학 적립금의 ‘기타적립금’을 ‘특정적립금’으로 명칭을 변경하고 적립 목적을 구체적으로 하는 「사립학교법 일부개정법률안」을 발의하였다. 건축적립금 다음으로 많지만 적립사유와 사용처가 불분명한 기타적립금을 규제하기 위해서였다. 하지만 개정안은 ‘적립금 운용계획’ 이행여부에 대한 제재방안을 담지 않아 만약 법이 통과된다고 하여도 실효성을 발휘할 수 있을지 의문이다.

이유는 ‘적립금 운용계획’ 이행여부에 대한 분석에서도 드러나듯이, 규칙으로 사립대학들이 적립금 운용계획을 제출하도록 의무화했지만 이를 무시한다고 하여도 이를 규제할 만한 방법이 없기 때문이다. 결국 사립대학들의 무분별한 적립금 쌓기를 막기 위해서는 적립금의 규모를 구체적으로 정하고 그 이상으로 적립금을 쌓지 못하도록 해야 한다. 더불어 적립금 관련 규정을 어겼을 경우 재정지원을 중단하는 등의 강력한 제재가 수반되어야 한다.

3. 사학법인 법인부담금 납부 실태

1) 사학연금 법인부담금 여전히 미납

사립대학법인들이 당연히 부담해야 하는 사학연금 법인부담금을 학교에 무분별하게 전가하는 것을 막기 위해 2012년부터 교육부는 사학연금 법인부담금의 학교부담 승인제도를 도입하였다. 문제는 법인부담금의 무분별한 학교 전가를 막기 위해 승인제도를 도입했지만 상당수 사립대학법인들의 법인이월금이 학교에 전가한 법인부담금보다 많았다는 사실이다. 승인제도의 취지를 무색하게 하는 것이다.

전국의 사립대학법인 262곳의 사학연금 법인부담금 승인 및 납부현황등의 자료를 분석한 결과 2013년 262곳의 사립대학법인들이 납부해야 하는 사학연금은 2,991억원이었으나 이중 법인이 납부한 금액은 1,972억원이었다. 1,018억 원을 학교에 부담시킨 것이다.

[표3-1] 2013년 사립대학법인 사학연금 법인부담금 학교부담 현황

(단위 : 백만원)

년도	구분	납부기준액(a)	법인납부액(b)	학교부담액(c=a-b)	학교부담률(d=c/a)
2012년	전체	294,142	182,254	111,888	38.0%
	일반대	255,353	171,575	83,778	32.8%
	전문대	37,492	10,240	27,252	72.7%
	사이버대	1,297	439	858	66.1%
2013년	전체	299,139	197,294	101,845	34.0%
	일반대	259,857	185,830	74,026	28.5%
	전문대	38,011	10,763	27,248	71.7%
	사이버대	1,271	701	570	44.9%

- 분석대상 2012년 264개, 2013년 262개 사립대학법인

2) 사학법인 이월금 남기고 법인부담금 학교 전가

더불어 2013년 사립대학법인들의 법인일반회계 이월금을 분석한 결과 법인들이 법인일반회계에서 차기로 이월한 금액은 5,549억원에 달했다. 법인들이 학교에 부담시킨 사학연금 법인부담금 1,018억보다 많은 금액이다.

[표3-2] 2013년 사학연금 학교부담액과 법인회계 차기이월금 현황

(단위 : 백만원)

년도	구분	학교부담액	법인일반회계 미사용 차기이월금			
			이월금 합계	기타	사고	명시
2012년	전체	111,888	604,990	521,106	69,836	14,048
	일반대	83,778	502,828	422,341	66,562	13,924
	전문대	27,252	96,178	92,868	3,186	124
	사이버대	858	5,984	5,896	88	-
2013년	전체	101,845	554,927	488,807	62,385	3,735
	일반대	74,026	492,862	433,982	55,328	3,552
	전문대	27,248	53,900	46,336	7,381	183
	사이버대	570	8,165	8,488	- 323	-

이렇게 학교에 전가한 법인부담금보다 이월금이 많은 법인은 모두 50곳에 달했다. 50곳의 법인이 학교에 전가한 금액은 모두 179억원이었지만 이월금은 1,000억원에 달했다.

만약 이들 법인들이 학교에 전가한 금액을 모두 법인이 납부한다고 하여도 법인이월금은 821억원이 남는다. 더욱이 이 법인들의 이월금은 대부분 이월 사유가 불분명한 기타이월금 이었다. 법인 부담금을 학교에 전가하는 것이 납득되지 않는 이유다.

물론 법인별로 보면 이월금이 없는 등 재정여력이 못 미치는 법인이 있는 것도 사실이다. 그러나 일부 법인의 경우는 이월금의 규모가 상당해 교육부가 도입한 승인제도가 무엇을 기준으로 하는지 의심하게 된다.

[표3-3] 2013년 사학연금 학교부담액 보다 법인 이월금 많은 법인 현황

(단위 : 백만원)

법인수	사학 연금 기준액	법인 부담액	학교 부담액 (A)	법인일반회계 미사용차기이월자금				학교부담액과 이월금 차액 (C=B-A)
				합계(B)	기타	사고	명시	
50	39,727	21,775	17,951	100,039	95,488	4,101	450	82,087

대학별로 보면 서강대의 경우 사학연금 학교부담액은 21억원이었으나, 법인 이월금은 30억원이었다. 만약 법인이 학교에 부담시킨 부담금을 다 납부한다고 하여도 9억원 가량이 남는다. 영남대의 경우도 학교가 14억원을 부담했지만 법인이 남긴 이월금은 28억원에 달했다. 한성대의 경우도 10억원을 학교가 부담했지만 이월금은 무려 382억원에 달했다.

[표3-4] 2013년 사학연금 학교부담액과 법인이월금 현황
(학교부담액 보다 법인 이월금 많은 법인중 학교부담액 높은 순 10개 법인)

(단위 : 백만원)

법인명	학교명	구분	학교 부담액 (A)	법인일반회계 미사용차기이월자금				학교부담액과 이월금 차액 (C=B-A)
				합계 (B)	기타	사고	명시	
서강대학교	서강대학교	대학	2,122	3,011	3,011	-	-	890
영남학원	영남대학교	대학	1,416	2,888	2,888	-	-	1,472
한성(漢城) 학원	한성대학교	대학	1,096	38,256	38,255	1	-	37,160
대림학원	대림대학교	전문	900	2,662	2,662	-	-	1,761
송실대학교	송실대학교	대학	765	835	835	-	-	71

성인학원	호남대학교	대학	751	1,320	1,320	-	-	569
일청학원	경일대학교	대학	713	2,175	2,175	-	-	1,462
배영학숙	대구보건대학교	전문	711	1,191	1,191	-	-	480
동남학원	동남보건대학교	전문	615	1,482	6	1,476	-	868
새빛학원	안산대학교	전문	536	816	816	-	-	280

3) 사학연금 학교부담 승인제도 위반 여전

또 다른 문제는 여러 법인들이 승인규모를 위반하거나 승인받은 규모보다 이월금을 많이 남겼다는 것이다. 262곳의 사립대학법인중 사학연금의 학교부담을 승인받은 법인은 모두 152개 법인으로 승인규모는 1,332억원이었다.

이중 승인을 받지 않고 학교에 부담시키거나, 승인받은 금액보다 많은 금액을 학교에 전가한 대학은 모두 49개 법인에 달했다. 위반한 금액은 103억원이었다. 그러나 이들 법인이 남긴 이월금은 모두 344억원에 달했다. 이중 학교부담 승인액이 0원임에도 법인부담금을 학교에 전가한 법인도 17곳이나 되었다.

[표3-5] 2013년 사학연금 학교부담 승인액 위반 법인 현황

(단위 : 백만원)

법인수	사학연금 기준액	학교부담 승인액(A)	법인 부담액	학교 부담액(B)	승인위반액 (C=B-A)	법인 이월금
49	42,554	16,075	16,096	26,458	10,383	34,411

대학별로는 동국대가 48억원 중 6,500만원을 승인받았으나 학교가 28억원을 부담했고, 대림대가 승인을 받지 않고도 9억원을 학교에 부담시켰다. 그러나 대림대의 경우 법인 이월금이 26억원으로 이월금으로 법인부담금을 납부하고

도 17억원이 남았다. 이렇게 학교부담 승인액을 위반한 대학중에 남은 이월금으로 법인 부담금을 납부하고도 법인 이월금이 남는 대학은 대림대 외에도 원광대(37억원), 광주대(32억원), 서강대(28억원), 동의대(13억원)등이 있었다.

[표3-6] 2013년 사학연금 학교부담 승인액 위반 상위 20개 법인

(단위 : 백만원)

법인명	학교명	학급	학교부담 승인금액	학교 부담액	승인 위반액	법인 이월금	위반액과 이월금 차액
동국대학교	동국대학교	대학	65	2,877	2,812	1,694	-1,118
대림학원	대림대학교	대학	0	900	900	2,662	1,761
성인학원	호남대학교	전문	0	751	751	1,320	569
감리교학원	목원대학교	대학	0	605	605	48	-557
서남학원	서남대학교	대학	0	553	553	-10	-564
신흥학원	한북대학교	전문	1,007	1,539	532	340	-192
원광학원	원광대학교	대학	0	416	416	4,209	3,793
광희학원	한중대학교	전문	0	345	345	0	-345
학교법인 국제대학교	국제대학교	전문	306	626	320	222	-98
대양학원	세종대학교	대학	1,054	1,308	254	9	-246
동의학원	동의대학교	대학	1,866	2,097	231	1,585	1,353
군산기독학원	서해대학	대학	0	211	211	717	506
호심학원	광주대학교	전문	0	183	183	3,383	3,200
한가람학원	진주보건 대학교	대학	69	248	179	230	51
정은학원	호원대학교	대학	249	416	167	127	-40
신경학원	신경대학교	전문	0	162	162	-878	-1,040
한민족학원	세계사이버 대학교	대학	0	143	143	-406	-549
새빛학원	안산대학교	전문	412	536	124	816	692
양남학원	광양보건 대학교	전문	211	326	115	9	-107
서강대학교	서강대학교	대학	2,007	2,122	115	3,011	2,897

4) 사학연금외 각종 연금도 법인부담금 학교전가

승인제도가 도입된 사학연금 법인부담금 뿐만이 아닌 사립대학 법인이 부담해야 하는 국민연금, 건강보험, 산재 및 고용보험의 법인부담금도 여전히 학교에 전가되고 있었다. 특히 승인제도 자체가 없는 이들 법인부담금은 사학연금보다 더 많은 금액이 학교에 전가되고 있었다.

2013년 교수와 교직원등의 사학연금, 국민연금, 건강보험, 산재 및 고용보험과 관련하여 사립대학법인들이 납부했어야 하는 법인부담금은 총 4,986억원이었다. 그러나 이중 법인이 부담한 금액은 2,456억원에 그쳤다. 납부해야할 금액의 49.3%에 불과하다.

[표3-7] 2013년 사립대학교 총 법인부담금 법인부담 현황

(단위 : 백만원)

구분	대학수	총납부기준액	총법인부담액	법인 부담률
전체	306	498,671	245,619	49.3%
일반대	156	406,943	223,306	54.9%
전문대	129	85,256	19,304	22.6%
사이버대	21	6,473	3,009	46.5%

- [표3-7], [표-8]은 법인부담금 유형별 자료로 대학교 수 기준이고, [표3-1] ~ [표3-6], [표3-9]는 사학연금 법인부담금 학교부담 승인자료로 법인 수를 기준으로 함. 따라서 분석대상 수의 차이가 발생해 기준액과 부담액상의 차이가 발생함.

법인부담금의 유형별로 보면 승인제도가 도입된 사학연금은 부담률이 65.9%에 달했지만 국민연금은 20.3%, 건강보험 26.0%, 산재 및 고용 17.1%에 불과했다. 승인제도가 도입된 사학연금에 비해 승인제도가 없는 나머지 법인부담금의 법인부담률이 현저히 낮은 것이다. 사학연금 뿐만이 아니라 나머지 법인부담금도 승인제도를 도입해야 하는 이유다.

[표3-8] 2013년 사립대학교 법인부담금 유형별 법인부담 현황

(단위 : 백만원)

구분	사학연금			국민연금		
	기준액	부담액	부담율	기준액	부담액	부담율
전체	299,054	197,205	65.90%	32,830	6,656	20.30%
일반대	244,274	179,040	73.30%	25,589	5,740	22.40%
전문대	51,301	15,650	30.50%	6,359	789	12.40%
사이버대	3,479	2,516	72.30%	882	127	14.40%
구분	건강보험			산재고용		
	기준액	부담액	부담율	기준액	부담액	부담율
전체	147,981	38,538	26.00%	18,806	3,219	17.10%
일반대	122,492	35,738	29.20%	14,587	2,788	19.10%
전문대	23,901	2,489	10.40%	3,695	377	10.20%
사이버대	1,587	312	19.70%	524	54	10.20%

5) 사학연금 법인부담금 문제 개선방안

사학연금 학교부담액 승인위반은 앞으로도 반복적으로 발생할 가능성이 높다. 제도가 처음 시행된 2012년의 경우 사학연금 법인부담금 학교부담 승인 위반 대학은 모두 33개 법인이었다. 2013년에 비해 16곳이 적었다. 당시 승인신청을 하지도 않고 법인부담금을 학교에 전가한 법인은 20곳, 승인신청 하였으나 승인액을 초과해서 학교에 부담시킨 법인은 13곳이었다.

이에 현재 이들 법인의 승인위반에 대한 조치는 어떠했는가를 살펴보았다. 교육부의 조치는 단순히 대학별로 경고 및 보전조치를 통보하고 이의신청을 받아 이의사유 미인정 법인에 대하여 올해 8월 29일까지 이행결과를 제출하라고 요구한 것이 전부이다.

이의신청은 10개 법인이 했고 이중 8곳을 인정해주었다. 문제는 이의신청을 받아들인 법인중 건양대, 경희대, 성균관대, 한국기술교육대, 총신대, 송실대 6곳의 법인은 법인 이월금이 위반금액보다 많았다는 것이다. 사학연금 법인부담금의 학교부담 승인에 대한 기준이 무엇인지 의심하게 하는 부분이다.

[표3-9] 2012년 사학연금 학교부담 승인액 위반 이의신청 법인 및 결과

(단위 : 백만원)

법인명	학교명	학교부담 승인금액	학교 부담액	위반 금액	법인 이월금	이의신청결과	
						이의신청후 위반액	비고
건양학원	건양대학교	0	1	1	80,810	0	
경희학원	경희대학교	0	156	156	29,365	0	
김천대학교	김천대학교	0	9	9	33	9	인정 불가
꽃동네현도학원	꽃동네대학교	0	2	2	98	2	인정 불가
성균관대학	성균관대학교	0	52	52	473	0	
중부학원	중부대학교	0	171	171	-1,502	0	
한국기술교육 대학교	한국기술교육 대학교	0	31	31	359	0	
대한예수교장로회 총신대학교	총신대학교	588	929	341	921	0	
송실대학교	송실대학교	2,087	3,648	1,561	1,629	0	
신동아학원	전주대학교	1,127	1,777	650	50	407	일부 인정

위반시 이에 대한 처벌도 모호하다. 교육부가 2012년 승인을 위반한 대학들에게 내려 보낸 공문에는 위반을 시정하고 그 결과를 2014년 8월 29일까지 한국사학진흥재단에 제출하고, “향후 이러한 일이 발생하지 않도록 관련 업무를 철저히 하시기 바랍니다”가 끝이다. 승인제도를 도입했으나 단순한 경고에 그

친다면 이를 따를 법인이 있을지 의문이다. 2013년 승인위반 대학이 늘어난 것을 주목하는 이유다.

결국 사학법인의 무분별한 법인부담금 전가를 막기 위해 승인제도를 도입했지만, 승인의 기준과 위반에 대한 처벌이 모호한 상황에서는 이러한 일이 반복적으로 발생할 가능성이 높다.

따라서 승인시 법인이월금의 규모 등에 대해서 검토하고, 승인을 위반할 경우 강력한 처벌을 통해 법인의 의무를 다하도록 해야 한다. 더불어 사학연금 뿐만이 아닌 나머지 법인부담금에 대해서도 승인제도 도입을 통해 무분별한 학교 전가로 인한 등록금 부담을 막도록 하는 것을 적극 검토해야 한다.

4. 사학법인 수익용 기본재산 실태

1) 수익용 기본재산 늘었지만 수익은 줄어

사립대학의 운영에 필요한 경비를 충당하기 위해서 「대학설립·운영 규정」에 근거해 사립대학 법인들이 의무적으로 보유하고 있는 수익용 기본재산이 늘어나고 있지만 정작 수입은 줄어든 것으로 나타났다. 법인의 자산은 늘었지만 학교운영에 법인이 기여하는 바는 줄어든 것이다.

2012년 ~ 2013년 수익용 기본재산 보유현황과 수익금 현황 등의 자료를 받아 분석한 결과 2013년 전국의 254개 사립대학 법인들이 보유하고 있는 수익용 기본재산은 총 9조 1,975억원에 달했다. 2012년 260개 사립대학 법인이 보유하고 있던 8조 9,200억원에 비해 2,775억원이 늘어난 것이다. 그러나 수입액은

2013년 2,775억원으로 2012년의 2,900억원에 비해 124억원이 줄어들었다.

이중 4년제 대학 법인의 경우 수익용 기본재산이 1,731억원 늘어난 7조 4,703억원에 달했으나 수입액은 144억원이 줄어든 것으로 나타났다. 전문대 법인의 재산이 1,043억원이 늘고, 수입이 12억원 늘어난 것과 비교된다. 4년제 대학법인들이 전문대 법인들보다 수익성이 없는 재산을 늘린 것이다.

[표4-1] 12~13년 사학법인 수익용 기본재산 보유액 및 수입액 증감현황

(단위 : 천원)

구분	보유액		증감현황	수입액		증감현황
	2012년	2013년		2012년	2013년	
전체	8,920,057,083	9,197,569,675	277,512,592	290,009,225	277,591,697	- 12,417,528
4년제	7,297,206,416	7,470,392,857	173,186,441	256,509,816	242,092,226	- 14,417,590
전문대	1,622,850,667	1,727,176,818	104,326,151	34,208,699	35,499,471	1,290,772

- 분석대상 : 2012년 260개 사립대학 법인(4년제 156, 전문대 104), 2013년 254개 사립대학 법인(4년제 152, 전문대 102), 4년제에는 산업대 포함.

재산은 늘고 수입이 줄어들었기 때문에 당연히 수익률도 줄었다. 2012년 사립대학 법인들의 수익용 기본재산 수익률은 3.3%였지만, 2013년에는 3.0%에 불과했다. 「대학설립·운영 규정」에서 정하고 있는 “총액의 3.5퍼센트 이상” 규정을 준수하지 못한 것이다. 사립대학 법인들이 이렇게 수익용 기본재산으로 수익을 거두지 못한다는 것은 법인들이 학교운영에 그 만큼 기여하지 못한다는 것을 의미한다. 이는 결국 학교를 운영함에 있어 등록금 의존도도 높아진다는 것이다.

[표4-2] 12~13년 사립대학 법인 수익용 기본재산 수익률 현황

(단위 : 천원)

년도	구분	보유액	수입액	수익률
2012년	전체	8,920,057,083	290,009,225	3.3%

	4년제	7,297,206,416	256,509,816	3.5%
	전문대	1,622,850,667	34,208,699	2.1%
2013년	전체	9,197,569,675	277,591,697	3.0%
	4년제	7,470,392,857	242,092,226	3.2%
	전문대	1,727,176,818	35,499,471	2.1%

2) 수익용 기본재산 유형별 현황

수익용 기본재산 유형별로는 유가증권의 보유액이 가장 많이 늘었다. 사립대학 법인들이 2012년 보유하고 있던 유가증권은 1조 161억원이었으나 2013년에는 1,297억원이 늘어난 1조 1,458억원에 달했다. 그러나 수입액은 전년대비 1억원이 줄었다. 수입액이 가장 줄은 재산은 건물이었다. 건물의 경우 2012년 1조 2,790억원에서 1조 3,711억원으로 921억원이 늘었지만 수입액은 169억원이 줄었다.

[표4-3] 12~13년 수익용 기본재산 보유액·수입액 유형별 증감현황

(단위 : 천원)

구분	보유액		증감현황	수입액		증감현황
	2012년	2013년		2012년	2013년	
토지	5,519,875,809	5,579,433,058	59,557,249	26,064,476	32,206,698	6,142,222
건물	1,279,071,149	1,371,194,110	92,122,961	207,881,970	190,950,128	- 16,931,842
유가증권	1,016,121,259	1,145,873,513	129,752,254	14,142,557	14,016,784	- 125,773
신탁예금	1,001,546,984	1,065,126,561	63,579,577	37,829,430	37,414,069	- 415,361
기타	103,441,882	35,942,433	- 67,499,449	4,090,792	3,004,018	- 1,086,774
합계	8,920,057,083	9,197,569,675	277,512,592	290,009,225	277,591,697	- 12,417,528

수익용 기본재산의 수입이 줄어든 것은 4년제 대학법인들의 건물 재산에서 수입이 감소했기 때문이다. 4년제 대학법인들의 건물은 전년보다 998억원 늘어나 수익용 기본재산중 가장 많은 액수가 증가했지만 수입은 전년보다 169억원을 적게 벌어들였다.

[표4-4] 12~13년 사학법인 유형별 수익용 기본재산 보유액·수입액 증감현황

(단위 : 천원)

구분	구분	보유액		증감현황	수입액		증감현황
		2012년	2013년		2012년	2013년	
4년제	토지	4,915,376,993	4,962,546,232	47,169,239	23,878,270	28,078,337	4,200,067
	건물	1,144,954,216	1,244,803,175	99,848,959	196,963,749	179,978,258	-16,985,491
	유가증권	433,789,700	462,766,714	28,977,014	5,396,995	5,355,673	-41,322
	신탁예금	716,236,739	781,146,112	64,909,373	26,618,156	26,843,765	225,609
	기타	86,848,768	19,130,624	-67,718,144	2,943,356	1,836,193	-1,107,163
	합계	7,297,206,416	7,470,392,857	173,186,441	256,509,816	242,092,226	-14,417,590
전문대	토지	604,498,816	616,886,826	12,388,010	2,186,206	4,128,361	1,942,155
	건물	134,116,933	126,390,935	-7,725,998	10,918,221	10,971,870	53,649
	유가증권	582,331,559	683,106,799	100,775,240	8,745,562	8,661,111	-84,451
	신탁예금	285,310,245	283,980,449	-1,329,796	11,211,274	10,570,304	-640,970
	기타	16,593,114	16,811,809	218,695	1,147,436	1,167,825	20,389
	합계	1,622,850,667	1,727,176,818	104,326,151	34,208,699	35,499,471	1,290,772

2012년 대비 수익용 기본재산이 가장 많이 늘어난 대학은 한림대학교 법인으로 2013년 4,786억원을 보유해서 전년보다 1,696억원이 늘었다. 그러나 수입은 전년보다 147억원이 줄어든 것으로 나타났다. 다만 수익률은 9%로 나타나 법적 기준보다 높은 수익을 거둔 것으로 나타났다. 다음으로 수익용 기본재산

이 늘어난 곳은 명지대학교 법인으로 전년대비 604억원이 늘었다. 수입도 조금 늘어나 10억원이 늘었다. 그러나 수익률은 0.4%에 불과했다.

[표4-5] 13년 수익용 기본재산 증가액 높은 사립대학 법인 10곳

(단위 : 천원)

법인명	학교명	학급	구분	보유액	수입액	수입률
일송학원	한림대학교	대학	2013년	478,652,256	42,858,853	9.0%
			전년대비	169,687,407	-14,748,817	—
명지학원	명지대학교	대학	2013년	247,255,172	1,111,792	0.4%
			전년대비	60,430,628	1,111,792	—
유한학원	유한대학교	전문	2013년	163,302,875	1,169,886	0.7%
			전년대비	59,056,624	147,763	—
계원학원	계원예술대학교	전문	2013년	82,975,212	649,684	0.8%
			전년대비	45,545,320	-347,053	—
성광학원	차의과학대학교	대학	2013년	53,952,094	500,000	0.9%
			전년대비	29,768,887	-166,000	—
중앙대학교	중앙대학교	대학	2013년	125,750,530	191,641	0.2%
			전년대비	17,247,761	23,231	—
대진교육재단	중원대학교	대학	2013년	28,391,621	179,643	0.6%
			전년대비	16,176,727	-46,465	—
건국대학교	건국대학교	대학	2013년	1,004,192,463	6,100,000	0.6%
			전년대비	21,687,263	4,150,000	—
한마학원	경남대학교	대학	2013년	84,901,884	1,541,162	1.8%
			전년대비	8,067,038	-136,762	—
삼육학원	삼육대학교	대학	2013년	52,572,041	4,942,696	9.4%
			전년대비	6,919,826	99,029	—

3) 수익률이 낮은 이유와 개선방안

수익용 기본재산은 사립대학을 운영하는 법인이 학교운영비의 일부를 부담하도록 하기 위해 「대학설립·운영 규정」에 의해 연간 학교회계 운영수익총액에 해당하는 가액을 확보하도록 되어있는 재산을 의미한다. 즉, 보유해야 하는 기준액이 있다는 것이다. 그러나 상당수 사립대학법인들이 이 기준을 지키지

못하고 있는 것도 사실이다. 따라서 사립대학 법인들이 더 많은 수익을 올리기 위해 수익용 기본재산을 늘리는 것을 무조건 비판하기는 어렵다.

그럼에도 불구하고 사립대학 법인들의 수익용 기본재산이 문제가 되는 이유는 수조원대의 자산을 보유하고도 수익률이 미미하기 때문이다. 특히 법령의 기준인 3.5%에 미달하는 수익률을 거두는 가장 큰 원인은 수익이 발생하지도 않는 토지를 다량으로 보유하고 있기 때문이다.

2013년 사립대학 법인들이 보유하고 있는 전체 수익용 기본재산 9조 1,975억 원중에 사립대학 법인들이 가장 많이 보유하고 있는 재산은 토지로 5조 5,794억 원에 전체 재산의 60.7%에 달한다. 그러나 60.7%에 달하는 토지로 얻은 수입은 0.6%인 322억 원에 불과하다.

[표4-6] 13년 사립대학 법인 수익용 기본재산 유형별 수익률

(단위 : 천원)

구분	보유액	보유비율	수입액	수익률
토지	5,579,433,058	60.7%	32,206,698	0.6%
건물	1,371,194,110	14.9%	190,950,128	13.9%
유가증권	1,145,873,513	12.5%	14,016,784	1.2%
신탁예금	1,065,126,561	11.6%	37,414,069	3.5%
기타	35,942,433	0.4%	3,004,018	8.4%
합계	9,197,569,675	100.0%	277,591,697	3.0%

2013년 수익용 기본재산으로 규정인 3.5%의 수익률을 올리지 못한 대학 법인은 모두 197곳에 달한다. 이중 한 푼의 수입도 올리지 못한 대학 법인은 모두 20곳이다. 문제는 규정의 수익률을 올리지 못한 법인들의 수익용 기본재산

총액이 6조 7,592억원에 달하고, 이중 토지의 보유액이 61.4%인 4조 1,509억원에 달하지만 토지수익율은 0.4%에 불과하다는 것이다. 사립대학 법인들이 수익을 발생시키기 어려운 토지로 자산을 불리고 정작 학교운영은 학생들의 등록금으로 충당하고 있다는 지적이 나오는 이유이다.

[표4-7] 13년 수익용 기본재산 수익률 위반 법인 토지 현황

(단위 : 천원)

수익률	법인 수	총 보유액	총 수익액	토지보유액	토지 비율	토지 수익액	토지 수익률
3.5% 미만	197	6,759,244,579	94,403,349	4,150,951,828	61.4%	16,659,434	0.4%
0%	19	219,298,123	0	187,680,260	85.6%	0	0.0%

실제로 2013년 수익용 기본재산을 가장 많이 보유하고 있는 건국대학교 법인의 경우 보유액 1조 41억원 중 토지의 비율은 73.2%인 7,355억원에 달했다. 그러나 토지 수익률은 0.8%에 불과했다. 연세대학교의 경우 전체 수익률은 8.4%로 법 기준은 넘겼으나 토지의 보유비율이 64.7%에 달했음에도 수익률은 0%였다. 이외에도 보유액이 많은 대학들 대부분 토지를 상당수 보유하고도 토지의 수익률은 낮았다.

[표4-8] 13년 수익용 기본재산 많은 10개 법인의 토지 수익률 현황

(단위 : 천원)

법인명	대표학교명	학급	총 보유액	토지			총 수입액	수익률
				보유액	비율	수익률		
건국대학교	건국대학교	대학	1,004,192,463	735,506,042	73.2%	0.8%	6,100,000	0.6%
연세대학교	연세대학교	대학	551,210,127	356,363,613	64.7%	0.0%	46,317,328	8.4%
엘지연암학원	연암공업대학	전문	491,962,101	49,774,500	10.1%	0.0%	13,769,497	2.8%

일송학원	한림대학교	대학	478,652,256	311,862,318	65.2%	0.0%	42,858,853	9.0%
한양학원	한양대학교	대학	317,074,424	199,523,923	62.9%	0.5%	6,150,000	1.9%
단국대학	단국대학교	대학	312,053,377	308,764,705	98.9%	0.1%	1,165,242	0.4%
명지학원	명지대학교	대학	247,255,172	112,403,157	45.5%	0.0%	1,111,792	0.4%
덕성학원	덕성여자 대학교	대학	222,767,195	90,783,160	40.8%	0.3%	6,712,355	3.0%
대양학원	세종대학교	대학	164,617,026	103,587,922	62.9%	1.3%	2,350,626	1.4%
유한학원	유한대학교	전문	163,302,875	35,187	0.0%	0.0%	1,169,886	0.7%

이는 사립대학법인들이 정작 수익이 발생하지도 않는 토지만 계속해서 보유할 뿐, 학교운영에 대한 책임을 제대로 지지 않고 있다는 것이다. 이는 결과적으로 학교운영이 학생들이 납부한 등록금에 의존할 수밖에 없는 구조를 만든다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 수익용 기본재산이란 명목으로 법인의 자산 불리기만 하는 것은 아닌지에 대한 정확한 실태조사가 필요하다. 특히 토지의 경우 이를 방치하고 있으면서 수익용 기본재산으로 등록해놓은 것은 사실상 자산 불리기일 가능성이 높기 때문이다.

교육부는 실태조사를 통해 불필요한 토지등의 수익용 기본재산을 매각하고 안정적 수익확보가 가능한 신탁예금등 새로운 수익처를 찾도록 지도·감독해야 한다.

5. 부실한 외부회계감사와 부실한 감리

1) 부실 외부회계감사 막겠다고 감리 시행하지만

2013년 1월 「사립학교법」이 개정되었다. 그동안 입학정원 1,000명이상의 사립대학에 한해 외부의 공인회계법인이나 공인회계사로부터 감사를 받고 그 감사보고서를 제출하도록 해온 외부회계감사 의무제도를 모든 대학으로 확대한 것이다. 더불어 개정된 법은 외부회계감사의 부실을 우려해 외부회계감사에 대해서 감리를 시행할 수 있도록 하였다. 그동안 외부회계감사의 결과 약 99%가 ‘적정의견’임에도 감사원과 교육부등의 감사에서 횡령등 회계부정이 지속적으로 발견되었기 때문이다.

교육부와 한국사학진흥재단으로부터 2014년 사학기관 외부회계감사에 대한 감리사업 자료를 받아 분석한 결과, 대상학교 323개교중 외부회계감사 감리대상 학교는 10개교에 불과했다. 감리대상 선정은 재정규모를 기준으로 1,000억원 이상, 1,000억원 미만~500억 이상, 500억원 미만 이상인 대학을 기준으로 홍익대, 대전대, 동덕여대등이 선정되었다.

[표5-1] 2014년 외부회계감사 감리대상 사립대학

구분	재정규모 大(대) (1,000억원 이상)	재정규모 中(중) (1,000억원 미만 500억원 이상)	재정규모 小(소) (500억원 미만)	계
대학	홍익대학교 대전대학교 동덕여자대학교	청운대학교 용인대학교	서울과학종합대학 원대학교 합동신학대학원대 학교	7개교
전문	마산대학교	연암공업대학교	대동대학교	3개교
계	4개교	3개교	3개교	10개교

그러나 이들 외부회계감사에 대해 감리를 시행하는 수가 너무 적은 것은 물론 감리대상을 선정하는 기준 자체도 모호했다.

교육부의 「사학기관 외부회계감사에 대한 감리실시 기본계획」에 의하면 감리를 받아야 하는 사학기관을 선정하는 기준은 ‘학교법인이 제출한 결산서가 회계규칙을 위반한 경우’와 ‘계량적 분석 또는 무작위 표본을 추출하여 선정’된 경우다.

[표5-2] 사학기관 외부회계감사 감리대상 선정 기준

구분	기준
회계규칙 위반사항 (8)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제적립대체액과 운영차액대체액의 합계액이 기금 증감내역과 불일치 ■ 학교회계의 기타기본금이 존재 ■ 자금계산서상의 잡손실이 운영계산서상의 잡손실을 초과 ■ 교비회계에서 산학협력단회계로 전출(설립시 1회에 한해 전출 가능) ■ 투자유가증권 매입시 관련 법령상 요건 위배 ■ 장기대여금 타회계 전출시 관련 법령 위배 ■ 학교기업 전입·전출금 등 내부거래 미제거 ■ 대차대조표상 설치학교 금액이 법인 기본금에 미달
계량적 분석 (5)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적립금 총액대비 기타적립금 비율이 높은 대학 ■ 자금수입총액 대비 이월금 비율이 높은 대학 ■ 교육비 환원율이 낮은 대학 ■ 가지급금, 가수금 등 미결산계정이 존재하는 대학 ■ 잡수익이 큰 대학
기타 (1)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학교법인의 회계 관련 법령 위반사실을 통보받은 경우

문제는 교육부가 위 기준을 정해놓고 최근 3년 이내 감사 및 예·결산 실태점검 수감기관을 감리대상에서 제외한 것이다. 감리 자체가 부실한 외부회계감사 문제를 개선하기 위해 도입된 제도이고, 감리의 대상이 대학이 아닌 외부회

계감사를 시행한 회계법인 또는 공인회계사라는 점에서 이해되지 않는다.

2) 감리대상 선정 모호

사립대학들의 회계규칙 위반 현황과 계량분석 자료를 비교해보면 감리대상 학교의 선정기준은 더욱 모호해 진다. 광운대의 경우 8가지의 회계처리규칙 위반 항목중 3가지 항목에서 규칙위반이 발견되어서 1,000억원 이상의 대규모 대학중 가장 많은 지적 건이 있었지만 외부회계감사 감리대상으로 지정되지 않았다. 최근 3년간 교육부 감사, 예·결산 실태조사를 받지도 않았다.

동의과학대의 경우 규칙위반은 1건이었지만 적립금 총액대비 기타적립금의 비율이 88.3%로 102곳의 1,000억원이상 규모 대학중 가장 높은 비율을 보였지만 역시 제외되었다. 포항공과대의 경우 규칙위반 건수 1건, 자금수입 대비 잡 수익의 비율이 가장 높은 대학이었지만 제외되었다. 두 대학 모두 감사 등을 받은 적은 없었다.

교육부 또는 한국사학진흥재단의 실태점검을 받아서 제외된 대학들의 경우도 문제다. 수원대의 경우 규칙위반 건은 없지만 자금수입대비 이월금이 무려 49.7%로 가장 많은 이월금을 기록했다. 하지만 2014년 교육부 감사를 받았다는 이유로 제외되었다. 특히 수원대의 경우 2014년 감사결과에서 “2010년부터 2013년도까지 수원대학교 출판부 수입을 법인수익사업회계로 처리”하거나, 2011년~2013년의 법인기부금을 교비회계로 전출하지 않고 법인이 사용“하는등 각종 회계문제가 지적된바 있다.

한남대의 경우도 2012년 실태점검을 받았을 당시 학자금 용자금을 장학금으로 처리하고, 등록금회계에서 건축적립금 용도로 전출, 교비회계 수입을 법인

회계수입으로 처리하는등의 문제가 지적됐지만 2013년 회계에서도 또 다시 규칙위반이 1건 발견되었다. 이 대학은 적립금총액대비 기타적립금 비율도 49.29%로 높은 편이었다. 두 대학 모두 외부회계감사가 제대로 되었는지 확인이 필요하다. 그러나 단지 교육부 감사와 실태점검을 받았다는 이유로 제외되었다. 감리제도 도입의 취지가 퇴색된 것이다.

[표5-3] 감리사업 선정기준별 현황 (대규모 대학 기준 13개 대학, 가나다순)

대학명	선정 여부	회계처리 규칙 위반건수	계량적 분석				개인공인회계사 감사여부	교육부등 감사여부
			자금수입 대비 잡수익비율	적립금총액 대비 기타적립금 비율	자금수입 대비 이월금비율	교육비 환원율		
건국대		2	2.26%	28.69%	11.21%	131.40%		2012, 2013
경남대		2	0.08%	25.66%	4.55%	120.39%		
광운대		3	0.06%	25.75%	3.53%	116.68%		
대전대	○	1	0.22%	62.27%	3.90%	112.43%		
동덕여대	○	2	0.24%	34.35%	2.78%	116.71%		
동의과학대		1	1.85%	88.30%	2.31%	123.58%		
서강대		1	1.10%	56.40%	0.35%	133.71%		2013
수원대		0	0.22%	53.17%	49.76%	101.49%		2014
아주대		1	0.34%	48.25%	6.36%	157.39%		
연세대		2	1.25%	6.71%	2.28%	185.34%		
포항공과대		1	2.30%	44.97%	21.42%	423.42%		
한남대		1	0.10%	49.29%	5.55%	116.88%		2012
호서대		2	0.89%	37.11%	1.18%	114.46%		2012
홍익대	○	1	0.44%	0.00%	1.62%	111.49%	○	

3) 외부회계감사는 여전히 부실, 제도 실효성 높여야

감리대상으로 선정되지 않은 일부대학의 외부감사보고서를 검토한 결과 사학진흥재단에서 회계규칙 위반을 지적했지만 정작 감사보고서에는 아무런 지적이 없었다.

광운대의 경우 사학진흥재단은 회계처리규칙위반이 3건이라고 했지만, 외부 감사보고서는 이를 지적하지 않고 있었다. 계량적 분석 기준에 대해서도 지적하지 않고 있다. 수원대의 경우도 2014년 교육부 종합감사에서 지적된 문제가 한 건도 외부감사보고서에서는 지적되지 않았다. 연세대, 서강대의 경우도 외부회계감사보고서의 감사 결과는 아무런 지적이 없었다. 결국 사립대학의 회계 투명성을 강화하겠다며 외부회계감사를 전체 대학으로 확대하고 이에 대한 감리제도를 도입했지만 여전히 한계가 있음이 확인된 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 우선 현재 10개 대학만을 대상으로 시행하는 감리를 더 확대해야 한다. 전체 300여개의 대학중에 10개 대학이면 3%에 불과하다. 적어도 너무 적은 숫자이다. 또한 교육부 감사와 한국사학진흥재단의 실태점검을 받은 대학이라고 해서 감리 대상에서 제외할 필요가 없다. 오히려 이들 대학에 대한 감리가 외부회계감사의 부실여부를 검증하기가 용이할 수 있다.

2014년 국정감사 정책자료집
사립대학 재정·회계 분석

펴낸이 : 국회의원 정진후

펴낸날 : 2014. 10
