

## 大學財政의 合理的 配分과 관리

李 東 奎

(忠南大 會計學科)

### 1. 緒 論

2000 년대를 대비하는 대학교육이 되기 위해서는 대학교육의 질을 예시하는 指標라고 할 수 있는 교수당 학생 수의 감소, 시간강사에 대한 의존율의 저하, 그리고 교수당 조교 수, 학생당 도서 수, 학생당 장학금, 학생당 실험·실습 기자재 확보율 등의 증대가 이루어져야 한다. 그러나 현재의 대학 재정은 이들 지표를 개선시키기에는 너무 빈약한 형편이다. 정부 차원의 고등교육에 대한 지원도 기대하기가 어렵고, 그렇다고 하여 학생 등록금에만 계속 의존하는 식으로 대학 재정 문제를 해결할 수도 없는 상황이다. 대학이 이와 같이 심각한 재정 문제를 해결하기 위해서는 대학이 주체적으로 재정 문제 해결을 위한 장·단기 계획을 수립하면서 대학 재정의 어려움을 널리 호소하여 사회적인 共感帶를 형성하도록 하는 노력이 필요하다. 이러한 공감대를 바탕으로 할 때 寮與金 입학제의 추진, 국가에 대한 재정 지원 요청, 大學發展基金의 募金, 재단의 건실화, 재단 재산의 수익적 활용 등 재정 수입을 늘리기 위한 각종 方案들도 實效性을 거둘 수 있게 된다.

그리고 재정 문제 해결에 있어 재정 확보 노력 못지않게 중요한 것은 조달된 자원의 효율적 활용에 대한 것이다. 이를 위해서는 대학이 구

성원의 參與를 통해 의사 결정을 하고, 豫·決算을 公開하며, 제반 學事活動을 전개함에 있어 浪費를 없애고 原價를 節減하는 등 최소한의 자원으로 최대의 교육 효과를 올릴 수 있도록 효율적이고 합리적인 경영을 하여야 한다. 본고에서는 이러한 관점에 입각하여 論議의 軸점을 대학이 조달한 자원을 어떻게 하면 보다 효율적으로 활용함으로써 대학교육의 質을 현 상황에서 최대한 높일 수 있겠는가에 두고 있다. 따라서 본고에서는 자원 투입이 꼭 필요한 부분이 어느 것인가(시기 및 금액 포함)를 결정하여 예산에 반영하는 부분과 배정된 재원을 여하히 잘 관리할 것인가 하는 두 부분을 중점적으로 다룬다.

### 2. 財政配分の 合理化

현재의 대학 재정 문제는 그 絕對額이 크게 부족하다는 사실과 조달한 자원마저 非效率的으로 운용되고 있다는 두 가지의 내용으로 구성되어 있다고 볼 수 있다. 특히 지금까지의 대학 재정이 非公開的으로 운용되어 재정에 대한 不信感이 팽배해 있어 재정 문제를 한층 더 심각하게 하고 있다. 따라서 대학 재정 문제를 해결하기 위해 현실적으로 실천해야 할 과제는 대학 재정의 확보 방안에 대한 주체적인 장·단기 계획을 수립하고, 대학 재정 문제 해결에 최대의 걸림돌

이 되고 있는 不信感을 해소하며, 구성원 간의 合議過程을 통해 한정된 대학 자원의 효율화를 기하는 것이라고 할 수 있다.

그런데 대학 재정의 약 80%는 현실적으로 거의 삭감하기 어려운 교직원의 인건비나 필수적인 교육 운영 경비, 학비 감면액, 기타 경상적으로 투입되어야 하는 관리 경비 등 硬直性 경비들이다. 따라서 대학이 裁量權을 발휘하여 교육의 질을 높이기 위한 계획을 수립하고 활동을 전개하는 것은 이들 硬直性 경비를 제외한 나머지 약 20%에 해당하는 부분의 효율적인 활용 문제라고 하여도 過言이 아닐 것이다. 이와 같이 대학 재정의 절대액이 부족하고 대학의 수입은 고정되어 있으며 대학의 각종 프로그램 성과에 대한 계량화도 현실적으로 어려운 뿐만 아니라 대부분의 대학 경비가 硬直性을 띠고 있는 상황에서 대학 재정 배분의 합리화 내지는 효율화를 기하려면 豫算過程에서 장·단기 목표를 반영하여 계획적이고 합리적인 배분이 이루어지도록 하여야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 대학의 장·단기적인 목표가 확정되고 이들 목표들 사이에 중요성의 정도, 시행 시기의 緩急 정도, 사업의 효과성 등이 분석되어 예산에 반영될 수 있어야 한다. 또한 예산은 대학 구성 집단인 교수, 학생, 직원 등의 의견이 충분히 개진되어 합의가 도출되어야 하는 바, 절차 자체에 문제가 있거나 합의를 바탕으로 하지 않고 재정 운용을 하려 하는 경우에는 대부분의 대학 재정이 마비되어 適期·適所에 사용할 수조차 없게 되어 대학이 발전은 커녕 停滯 내지는 後退하게 되는 등 여러 가지 면에서 부정적인 결과를 초래하였다는 것을 경험하였다.

대학 재정을 합리적으로 배분하려면 이에 관련된 기본적인 재정 體制를 갖추어야 한다. 즉, 대학의 장·단기 목표의 결정, 장·단기 대학 운영에 대한 심사·분석·평가와 제반 의견을 수렴하여 예산을 편성할 수 있는 제도적인 裝置, 예산 집행에 대한 내부 통제 및 감사 등을 專擔하는 기구가 설치되어야 한다. 그리고 이들을 體系的으로 統合하는 기획실이 제대로 운영될 때 재정의 배분은 합리적으로 이루어질 수 있는 것이다. 그런데 이러한 기구나 제도 등은 기본적

으로 대학 최고 경영자의 經營 合理化 내지는 資源의 効率化에 대한 굳은 意志와 대학 구성원의 受容能力이 있어야 제 기능을 發揮하게 된다.

대학 재정 배분의 합리화를 기하기 위한 機構, 規程 및 그 내용을 例示하면 다음과 같다.

① 企劃室 : 대학 목표의 결정, 기획예산위원회 및 대학 평가위원회의 운영에 관한 실무 등에 대한 지원, 통합경영정보시스템의 운영, 예산 데이터 베이스 등을 관리한다.

② 大學發展委員會 : 총장이 임명하며 대학의 장·단기 발전 계획을 전담한다.

③ 企劃豫算委員會 : 총장이 임명하며 장기 발전 계획을 토대로 하되, 구체적으로 다음 연도의 대학 운용 방향을 확정하고 이를 예산에 반영하며 예산 절차를 집행하는 역할을 담당한다.

④ 大學評價委員會 : 총장이 임명하며 전년도 대학 활동 및 대학 사업을 검토·분석·진단·평가하여 이를 차년도의 예산 편성에 반영할 수 있도록 정보를 제공한다.

⑤ 豫算·決算·監査 및 內部統制에 관한 規程 : 예산의 참여적·민주적 편성에 관한 규정, 예산·결산의 공개 및 결산 감사와 내부 통제에 관련된 사항을 제도적으로 규정한다.

### 3. 豫算에 의한 計劃의 配分

대학 재정은 그 수입이 고정되어 있으나, 대학 활동 자체가 非計量的인 것이고 수입과 지출 간의 因果關係가 불분명하여 성과 측정이 사실상 어렵다. 따라서 지출 자체를 사전적으로 계획하고 통제하여 대학 활동을 전개해야 하므로 대학 예산은 대학 재정 관리의 필수적인 도구이며, 대학 활동에 대한 구체적인 鳥瞰圖이다. 그런데 재단 내지는 학교 당국에 대한 대학 구성원들의 불신감으로 인하여 대학 예산은 그 기능을 發揮하지 못하고 있어 대학 재정의 어려움을 더하고 있다. 따라서 예산이 대학 재정의 합리적 배분 및 관리 도구의 역할을 하려면 일차적으로 대학 당국에 대한 구성원들의 불신감을 없애고 대학 재정 문제에 대한 共感帶를 형성하는 일이라고 할 수 있다. 여기에 있어 가장 효과적인 방안 중 하나는 대학 재정을 최대한 公開하

고 예산 절차를 民主化하는 일이다. 더욱이 등록금의 自律化와 함께 대학 재정의 문제는 학교 당국이나 재단 또는 문교부만의 문제가 아니라 학교 구성원 내지는 사회 모든 사람의 일반 문제가 되었기 때문에 대학 재정을 공개하지 않는 것보다는 공개하는 편이 대학 발전에 보다 긍정적이라고 할 수 있다. 대학의 예산 및 회계와 관련된 주요 問題點과 改善方案은 다음과 같다.

첫째, 지금까지의 대학 재정에 대한 監査는 자체 감사보다는 문교부의 감사가 주종을 이루고 있으며, 감사 방법이 주로 회계적 合法性에 초점을 두고 있기 때문에 대학 재정 운용의 중심이 대학 경영의 합리성보다는 회계적인 합법성에 얽매어 왔다고 볼 수 있다. 이에 따라 대학 재정은 項目別 合法性에 치중하므로 硬直的으로 운영되었다. 따라서 교육 效果나 需要도 볼 때, 새로운 교육 프로그램을 개발하는 것이 시급하지만 예산에 반영되어 있지 않아 다음으로 연기됨으로써 기회를 잃게 되는 경우도 발생하였다. 즉, 자원의 效率性이 전혀 고려되지 못한 상태에서 재정이 운용되어 온 것이다.

이제는 문교부의 監査는 대폭 줄이고 그 대신 대학 自體가 예·결산의 公開 및 參與的 豫算節次의 採擇을 통해 대학 스스로 自律的인 規制가 이루어지도록 하고 대학 자체의 내부 통제 제도의 확충과 자체 감사 및 외부의 專門監査人에 의한 감사를 制度化하는 것이 바람직하다.

둘째, 교육 프로그램이나 교육 투자는 1년이라는 고정된 기간에 한정된 것이 아닌 長期에 걸친 투자인데도 정부 회계 방식이 1년이고, 사학기관의 재무 회계 규칙에 관한 特例規則에서 규정하고 있는 회계 기간이 1년으로 되어 있어 1년이라는 회계 기간이 劃一的으로 적용된다. 따라서 교육이 장기적인 과정(대학의 경우는 4년에서 8년까지)을 하나의 週期로 하는데도 이를 1년의 단기 예산, 그것도 品目別 豫算으로 처리함으로써 경직적인 운용 내지는 비효율적인 자원의 사용으로 歸結된다. 특히, 이 품목별 예산 제도는 지나치게 形式的이며 회계상의 책임만 중시하기 때문에 결과적으로 어느 기관에서 어떤 項目으로 얼마까지 쓸 수 있다, 또는 써야 한다라는 의미의 '쓰자주의' 官僚主義·形式主義에

서 벗어나지 못한다. 즉, 현재의 예산 제도 하에서는 담당 부서의 장이 어떻게 해서든지 다른 부서보다 예산을 많이 가져 오려고 노력하기 때문에 전체적인 調和를 이루기 어렵다. 이러한 면에서 품목별 예산 제도는 조직의 전체적인 목적을 달성하기에는 지극히 불완전하고 逆機能的인 제도라고 볼 수 있다.

따라서 대학의 예산 제도는 계획의 실질적인 측면과 재정적인 측면을 연결시키는 企劃豫算制度의 도입이 바람직하다고 볼 수 있다. 여기에다가 零點基準檢討制度의 사고 방식이 적용된다면, 대학 자원은 더욱 그 효율성을 높일 수 있게 될 것이다.

셋째, 예산 절차의 民主化를 통해 구성원 간의 合議를 얻도록 해야 한다. 예산 절차의 민주화란 參與的 豫算過程을 뜻한다. 참여적 예산 과정은 비록 그 절차가 복잡하고 길지만, 예산 과정에서 현실을 서로 이해하며 구성원 간의 合議가 얻어지기 때문에 오히려 효율적인 결과를 가져올 수 있다. 이와 같은 參與를 통한 自律的인 統制가 豫算過程에서 달성될 때, 해당 대학의 대학 재정 문제는 상호 신뢰와 긍정적인 분위기 속에서 문제 해결 방안을 찾아 최선의 노력을 기울일 수 있게 된다. 예산은 대학 구성원 모두의 이해에 관련된 것이기 때문에 예산 과정에서 疎外集團이 발생하지 않도록 최대한 이해 관련 집단의 의사가 개진될 수 있는 제도를 마련하여야 한다. 대학 구성원의 합의를 바탕으로 하지 않고 일방적으로 예산이 편성될 때, 예산에 대한 抵抗은 커지고 그만큼 대학 자원의 효율성은 低下된다. 따라서 교수, 학생, 직원, 재단, 기타 관련 집단이 주체적으로 예산 과정에 참여하는 가운데 예산 절차가 진행되어야 하는 것이다.

넷째, 예산서의 작성, 예산의 배정, 결산, 예산 통제 등을 電算化하는 것이 필요하다. 대학 내지는 專攻系列別 教育原價 및 教育費 還元率, 등록금 및 기타 대학 자원의 변화가 예산에 미치는 영향을 구체적으로 분석하면서 합리적으로 대학 재정 문제를 논의하고 대학 운영 관리비의 절감 및 한정된 대학 자원의 효율적인 활용을 도모하려면, 대학 예산 회계 분야의 電算化 및 각종 관련 자료들의 데이터 베이스화를 통해 업무

효율을 증진함은 물론 대학 재정 管理力을 높임으로써 재정의 효율성을 創出하여야 한다.

다섯째, 예산이 早期에 編成될 수 있도록 관련되는 사항을 미리 준비하고 指針을 마련해야 한다. 사학 기관의 경우 예산 관련 법규에 따르면, 예산의 조기 편성과 법정 기일의 준수(적어도 2개월 전까지 매 회계년도 개시 20일 전까지 학교의 장은 예산을 이사장에게 제출하고 이사장은 15일 전까지 문교부장관에게 제출하도록 규정하고 있음)를 규정하고 있으나, 현실적으로는 입학 시험과 개강 준비에 바쁘기 때문에 예산 자체가 저극히 形式的 要式行爲에 그치는 경우가 많다. 이러한 모순을 시정하려면 남입금을 早期에 策定하고 늦어도 2학기 開講과 동시에 예산 과정이 시작되는 것이 바람직하다. 국립대학의 경우에 있어서도 非國庫會計인 기성회 예산이 1학기가 다 지났는데도 편성되지 못하는 경우가 실제로 발생하고 있는 바, 이러한 일을 예방하려면 사전에 예산 절차에 대한 구성원의 합의를 마련하고 예산 과정 자체가 일찍 시작되어야 할 것이다.

여섯째, 예산의 집행에 있어 일반적·경상적인 사항(사무용품, 인건비, 학비 감면액, 기타 경상적인 교육 지원비 등)에 대해서는 절차를 간소화함으로써 최대한 신속하게 適期에 집행될 수 있도록 하고, 여타 항목에 대해서는 집행 시기를 예정하여 교육 활동이 차질 없이 집행될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해서는 각 기관이 교과 진행을 고려하여 時期別 資金需要 豫定書를 작성하여 제출하고, 이를 근거로 하여 月別 現金收支計劃書를 작성하며 월별 내지는 분기별 자금 配定이 이루어지는 것이 바람직하다. 또한 월별 현금수지계획서를 바탕으로 자금의 수익적 활용 또는 이자 비용을 節減할 수 있는 자금 활용이 이루어져야 할 것이다.

또한 예산 집행의 自律權이 최대한 보장되어야 한다. 예산의 집행을 중앙 단위, 본부, 대학 등에서 하는 것보다는 교육 현장을 직접 담당하는 學科 水準에서 집행할 수 있도록 하여야 한다. 다만 規模의 利益을 얻을 수 있는 경우에 한하여 유사한 사업을 總括하여 집행하는 것은 바람직하다.

#### 4. 財政管理의 合理化

경비의 집행을 합목적적·효율적으로 할 것인가, 경직성 경비를 여하히 줄일 것인가, 그리고 어떻게 하여 경직성 사업 부분의 효과성을 높일 것인가에 재정 관리의 일차적인 비중이 두어져야 할 것이다. 구체적으로 다음과 같은 분야에 대한 노력이 필요하다.

##### (1) 管理費用의 節減

대학의 경상적 교육비 중에서 차지하는 관리비 수준이 일본의 경우 5% 미만이지만, 우리나라의 경우에는 약 11%에 달하고 있어 다음과 같은 사항에 力點을 두어 관리함으로써 그 節減을 기해야 할 것이다.

① 관리직을 專門化·精銳化하고 관리 조직을 合理化한다. 직무의 적정 배분과 철저한 직무 교육을 통해 업무 능력을 향상시킨다.

② 대학 문서 사무의 표준화·자동화·단순화와 함께 대학 행정에 대한 통합 전산망을 구축하여 인건비의 절감은 물론 사무의 능률화·신속화·정확화를 기한다.

③ 마찰적 間接費를 제거하여야 한다. 일반적으로 관리직 직원의 증대는 마찰적 관리비의 증대를 가져 온다. 과다한 차량의 보유, 불필요한 보고 제도의 증대 등이 발생하는 바, 원가 절감 운동의 제도적·지속적 추진을 통해 관리비의 효율화·절감화를 추진한다.

##### (2) 施設活用の 效率化

각종 교육 프로그램을 개발하여 固定施設의 활용도를 높인다. 예를 들면 각종 夜間大學院 과정을 개발하여 사회에 제공하거나 전산실, 어학 훈련실 등을 적극적으로 활용할 수 있는 프로그램을 學內·外에 提供하는 것도 시설 활용의 효율화를 기하는 방안이라고 할 수 있다.

##### (3) 綜合經營情報 시스템의 確立

예산 회계 분야의 전산화와 함께 이들을 대학 전체로 통합하는 경영 전산망 구축을 통해 필요한 경영 정보를 적시에 활용할 수 있도록 한다. 각종의 대학 재정 및 학사 운영 자료를 데이터베이스화하여 체계적으로 관리하여야 한다.

##### (4) 資金 管理의 合理化

자금의 執行 時期別 殘額管理를 통해 최대의

收益을 올릴 수 있도록 管理한다. 또한 부족 자  
금에 대해서는 최소의 金利 부담으로 이에 대응  
할 수 있도록 한다.

#### (5) 内部統制의 強化 및 大學財政에 대한 診斷의 實施

대학의 재정 활동 전반에 대해 내부 통제 제  
도를 적절히 설계하여 운영함으로써 재정 관리  
의 합리화를 기하도록 하고 수시 감사, 정기 감  
사, 외부 감사 제도, 내부 감사인의 활용 등을  
통해 재정 누수 현상을 방지하여야 한다. 그리  
고 특별 사업 또는 力點事業에 대해서는 반드시  
그 결과를 심사·분석·평가하여 사업의 효과를  
검토함으로써 사업의 폐지·지속·확대 여부를  
결정하는 체계가 갖추어져야 한다.

또한 재정 관리의 합리화를 위해서는 비슷한  
규모 대학들의 평균 수치를 기준으로 하여 다음  
과 같은 사항에 대한 비교·검토·분석 및 평가  
등 經營診斷을 실시할 필요가 있다.

- ① 대학 운영비 중에서 인건비(교수, 조교 및  
직원의 봉급) 비중은 적정인가?
- ② 학생 1인당 인건비 부담액은 적정인가?
- ③ 학생 1인당 운영비 부담액은 적정인가?
- ④ 학생 1인당 학생 경비의 수준은 어느 정  
도인가?
- ⑤ 대학 관리 경비의 수준은 어느 정도인가?
- ⑥ 대학 재정에서 총 운영비가 차지하는 비중  
은 어느 정도인가?
- ⑦ 학생당 장학금 지급액, 학생당 학비 감면  
액 등은 적정인가?
- ⑧ 투자 자본의 수익성 분석, 투자 자산의 구  
성 비율 분석, 투자 자본 수익률 분석, 유동 부  
채 회전을 분석, 재무 안전성 분석(고정 자산 비  
율 분석), 고정 부채 구성 비율 분석, 개별 항목  
별 또는 사업별 원가 절감을 위한 분석 등을 실  
시하고 있는가?

## 5. 結 論

대학 재정의 합리적인 配分과 管理는 첫째로  
이를 가능하게 할 수 있는 제도의 확립, 둘째로  
경직성 재정 부분에 대한 최대한의 원가 절감 내  
지는 원가 효율화, 셋째로 비경직적인 부분, 즉

주체적인 의사 결정에 의해 활용 가능한 재정 부  
분의 최적 활용 등을 통해 이루어진다. 즉, 다  
음과 같은 사항들이 해결될 때 자원의 효율성이  
極大化될 수 있을 것이다.

① 최고 경영자인 총·학장의 경영 관리 능력  
및 경영 합리화에 대한 의지, 대학 구성 집단의  
共感帶 및 제도 개선에 대한 受容力이 있어야  
한다.

② 합리적인 재정 배분과 관리를 제도적으로  
보장할 수 있는 제반 제도나 규정 등이 갖추어  
져야 한다.

③ 대학 장·단기 목표가 구체적으로 확정되  
고 예산 과정이 早期에 着手되어야 한다. 이때  
계획 과정과 예산 절차는 대학 구성원의 의사가  
충분히 개진되는 가운데 진행되어야 한다.

④ 경직성 경비 부분에 대한 구체적인 장·단  
기의 節減方案이 수립되어야 한다.

⑤ 경직성 경비를 제외한 대학 재정의 운용은  
大學 構成集團 사이의 合議를 바탕으로 이루어  
져야 한다.

⑥ 대학 행정의 電算化가 이루어져야 한다.

⑦ 대학 활동에 대한 檢討·分析·評價 活動이  
체계적·지속적으로 전개되어야 한다.

현재 어려운 여건 가운데 있지만, 대학이 주  
체적으로 이상에서 언급한 노력을 기울여 限定  
된 資源을 꼭 필요한 곳에 適時 支援하고 경직  
성 경비를 최대한 감축시켜 대학의 자원 활용을  
극대화할 때, 대학에 대한 사회적인 聲援과 關  
心度는 더욱 높아져 대학 재정 문제를 해결할 수  
있는 길이 열릴 것이 분명하다. \*

#### (參考文獻)

- 김병주, "합리적인 교육재정배분 모형의 탐색", 서울  
대학교 대학원 석사학위논문, 1988.
- 김영철 외, 교육투자 규모와 적정단위 교육비, 서울:  
한국교육개발원, 1982.
- 배중근, 교육새신을 위한 사립대학의 경영진단, 1983.
- 배중근·김제법, 학교경비의 적정규모에 관한 연구,  
서울: 중앙교육연구소, 1972.
- 서울대 자율적 발전 방안 연구회, 서울대학교 자율적  
발전 방안: 대학 예산회계제도 개선방안, 서울대학  
교, 1988.
- 선형기, "사립대학재정 현황분석과 경영합리화 방안",

- 고려대학교 교육대학원 석사학위논문, 1982.
- 이종재, 대학자율과 등록금 책정 과정에 관한 연구, 한국대학교육협의회, 1989.
- 이창길, “사립대학 재정 현황분석과 운영합리화 방안 연구”, 연세대학교 경영대학원 석사학위논문, 1983.
- 이철성 외, 대학 예산회계법 제정을 위한 기초적 연구, 한국대학교육협의회, 1984.
- 일본공인회계사회, 학교법인회계 요람, 1984.
- 한국고등교육연구회, 전환기에 선 한국 고등교육의 과제와 전망, 한국 고등교육연구회 창립 1주년 기념 세미나 자료, 1989.
- 한국대학교육협의회, 대학의 재정 구조에 관한 분석 연구, 1983.
- \_\_\_\_\_, 1983 학년도 대학 재정·경영 평가보고서, 1983.
- \_\_\_\_\_, 1984 학년도 대학 재정·경영 평가보고서, 1984.
- \_\_\_\_\_, 대학 재정·경영 합리화 방안에 관한 연구, 1984.
- \_\_\_\_\_, 대학교육 재정의 국제비교 연구, 1988.
- \_\_\_\_\_, 대학 발전을 위한 대진·충남 지역 세미나 자료, 1989.