

대학보유 부동산자산의 개발 및 활용사례분석

- 학교법인 K학원을 중심으로 -

University-Owned Real Estate Assets Development and Utilization Case Analysis

- Focusing on K Educational Foundation -

이창문* · 박태원**

Lee, Chang-Moon · Park, Tae-Won

ABSTRACT

The purpose of this study is to analyze and categorize major development cases of university-owned assets, and to present policy implications for the profit model of universities by applying the development type appropriate to the characteristics of the university-owned assets actually owned by K Educational Foundation. With socio-economic changes, the school-age population steadily declines, and the number of enrollment quotas for college students is higher than the number of enrolled resources. Considering the financial situation of private universities, which are absolutely dependent on tuition, this is a serious problem. Accordingly, universities may develop idle educational basic assets by repurposed them as basic assets for profit, or acquire high-profit basic assets by disposing of low-profit basic assets. It is necessary to maximize profits by purchasing additional land and developing it on a large scale. Since the development of university-owned assets requires a lot of budget, it must be carried out carefully considering the internal and external situation and the mid- to long-term perspective. To this end, the management's firm will and execution, and the hiring of specialized personnel to reinforce expertise should be preceded.

키 워 드 : 대학보유자산, 용도전환, 규모확대, 대체취득, 수익용 기본재산

Key Words : University-Owned Assets, Purpose Change, Scale-up, Substitute acquisition, Basic Property for Profits

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

21세기는 지식이 국가경쟁력을 결정하는 지식기반 경제사회이며, 세계 어느 나라보다도 교육에 대한 열정이 큰 우리나라 현실에서는 대학교육의 질적 제고는 무엇보다 중요하다고 할 수 있다. 1995년도부터 대학사회에 깊숙이 만연하게 된 신자유주의 영향은 교육을 시장경제 영역으로 옮겨 놓았으며, 대학을 기업화하고 순수한 학문을 상업화로 이끌었으며 대학의 부익부 빈익빈 현상을 더욱 고착화 시켰다.

우리나라 사학은 교육에 있어서 중추적인 역할과 국가사회 발전에 지대한 공헌을 하여 왔으며, 고등교육의 80%를 담당하고 있다. 이와 같이 사립대학은 고등교육의 80%를 담당하고 있으나 정부가 고등교육에 지원하는 금액 중 57%(7조 4,224억원)만을 지원받고 있으며 고등교육의 20%를 담당하고 있는 국립대학이 지원하는 43%에 비해 미미한 실정으로 사립대학 스스로 대학 재정의 문제를 해결해야 하는 상황이다.

* 광운대학교 도시계획부동산학과 박사과정(주저자: windowlee@kw.ac.kr)

** 광운대학교 도시계획부동산학과 교수(교신저자: realestate@kw.ac.kr)

반값등록금의 영향으로 11년 동안 등록금은 제자리걸음을 하고 있으며, 단계적인 입학금 폐지, 대학원생 충원률 및 학부생 휴학 후 복학을 저하, 몇몇 특정대학에 몰리는 기부금과 OECD(16,143달러)의 60%에도 미치지 못하는 9,570달러 수준의 열악한 국고보조는 많은 사립대학들의 재정을 더욱 열악하게 만들고 있다. 또한 신종 코로나바이러스 감염증이라는 역대급 팬데믹은 대학들로 하여금 비대면수업을 진행하게 하였으며, 이는 학생들의 등록금 환불로 이어져 대학들의 재정을 더욱 악화시키고 있다. 사립대학*의 열악한 재정은 교육의 질을 악화시키고, 대학의 경쟁력을 저하시키며, 결국 대학생들에게 그 피해가 갈 수 있다고 할 수 있겠다.

통계청 장래인구추계에 따르면 우리나라 총인구는 2030년부터 마이너스의 인구성장률로 진입 하지만, 저출산·고령화로 인해 학령인구는 지속적으로 감소 추세에 놓여 있다. 등록금에 절대적으로 의존하고 있는 사립대학의 재정 상황을 고려하면 심각한 문제가 아닐 수 없다.

지금까지 사립대학의 폐교는 경영진의 비리, 부실운영, 학사비리 등의 사유가 주된 원인이었다면 미래에는 학령인구의 감소가 주된 원인이 되는 대학재정 악화로 대학 폐교가 발생할 것이다. 이와 같은 급격한 시대적 변화와 상황속에서 대학들은 경쟁력을 확보해야 하는데 대학 경쟁력 확보를 위한 첫 걸음은 재정확충이라고 볼 수 있다. 대학 재정을 확충하기 위한 가장 효과적인 방법은 수익용 기본재산의 수익창출과 대학으로의 법인전입금을 확대하는 것이다. 학교법인의 대학으로의 전출금 확대를 위해서는 학교법인의 수익용 기본재산의 개발 및 효율적인 관리를 통해 수익률을 높이는 것이 효과적인 방법이라고 할 수 있겠다.

이에 따라 교육부에서는 학교법인들이 수익을 확대시킬 수 있도록 관련 제도를 완화하고 있다. 지금까지 수익용 기본재산을 대학설립을 위한 기본 요건으로만 인식하고 개발 및 관리에 대해 외면해 왔던 학교법인들은 제도완화에 따른 수익용 기본재산의 수익을 극대화하여 대학으로의 법인전출금을 확대시켜야 할 것이다.

대학재정의 확충은 교육의 질 제고를 위한 초석이 되며 이는 대학 평판도 제고 및 대학을 지원하는 학생 수 증가와 정부의 각종 평가에서 높은 평가를 받을 수 있게 되고 이것은 정부의 각종 지원 사업을 더욱 많이 수주하는 선순환적인 효과가 발생하도록 만든다.

본 연구에서는 수익용 기본재산의 주요 개발사례를 분석 및 유형화하여, 학교법인 K학원이 실제 보유하고 있는 수익용 기본재산에 특성에 맞는 개발유형을 적용하여 대학들의 수익모델을 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

2. 연구의 범위 및 방법

수익용 기본재산은 토지, 건물, 유가증권, 신탁예금, 기타재산으로 구성되어 있으며 이 중 금융상품을 제외한 부동산인 토지 및 건물로 범위를 한정하고 최근의 학교법인**들의 부동산 개발 사례를 활용하였다. 이 부동산 개발 사례를 바탕으로 분석 및 유형을 분류하고, 학교법인 K학원의 수익용 기본재산을 대상으로 도출된 개발 유형을 적용하였다.

4년제 사립대학을 기준으로 하였으며, 기존에 문헌조사를 참고로 학교법인들의 수익용 기본재산의 현황에 대해서는 한국사학 진흥재단의 정보공개청구 자료를 참조하였으며 대학 재정 알리미, 대학 재정 분석 보고서 및 교육부의 대학 알리미를 참조하였다.

* 대학은 설립주체에 따라 크게 국가가 설립·경영하거나 국가가 국립대학법인으로 설립하는 국립 대학, 지방자치단체가 설립·경영하는 공립대학, 학교법인이 설립·경영하는 사립대학으로 구분된다.

** 학교법인은 사립대학의 설립 및 운영주체이며 사립대학이 보유한 재산의 권리주체이지만 학교법인과 대학의 재산과 회계는 엄격히 구분되기 때문에 본 연구에서도 별도로 구분하였으나, 수익용 기본재산 개발과 관련해서는 법인과 대학을 통합적 개념으로 보았다.

3. 선행연구 검토

학교법인 수익용 기본재산과 관련된 선행연구는 제도 개선, 효율적 관리, 수익률 제고로 크게 3가지 분야로 진행되었다.

제도개선 분야에서 박정수(1998)는 학교법인 수익용 기본재산 제도의 문제점을 언급하며 수익용 기본재산의 저수익성, 비현실적 법규 체제, 법인회계와 학교회계의 복잡성을 제시하였고, 배병일(2000)은 비영리법인의 일종으로서 학교법인을 규정하지 말고 학교법인법을 제정하여 교육을 목적으로 하는 특수법인인 학교법인에 대한 각종 규제를 대폭적으로 완화할 것을 제안하였다. 김관중(2005)은 학교법인 수익용 기본재산 기준령의 통합과 사학에 대한 세제당국의 접근방식 전환 및 제도적인 노력이 필요함을 언급하였다. 효율적 관리 분야에서 길용수(2010)는 사립대학의 수익용 부동산 운영성과를 제고하기 위한 영향요인을 용도별, 지역별, 규모별로 분석하였으며, 이창우(2013)는 부동산 개발과정에서 발생할 수 있는 사업성 분석과 문제점, 이에 대처하는 방안 등을 체계적으로 기술함으로써 학교법인의 수익용 부동산 개발에 관한 구체적인 사례를 제시하였다. 유선종 외(2015)는 한국자산관리공사의 위탁제도인 위탁개발 및 위탁관리의 사례 분석을 통해 재정 건전성의 새로운 방향을 제시하였다.

수익률 제고 분야에서 오창걸 외(2007)는 수익용 기본재산의 성공사례를 들어 분석과 개발방법을 통해 수익 극대화 방법을 제시하였으며, 천희영(2010)은 학교법인의 수익용 기본재산 개발 사례를 성공과 실패요인으로 분석하여 개발이익 제고 방안을 제시하였으며, 성공요인으로 학교법인의 직접적인 시행사 역할 수행, 성공적인 인허가 시스템 구축, 개발의 투명성 확보, 공동개발 방식 도입 등이 있으며, 실패요인으로는 부동산 경기변동을 감안하지 않은 개발 추진을 지적하였다.

표 1. 선행연구

유형	저자	내용
제도 개선	박정수 (1998)	수익용 기본재산 제도 관련 법규를 통일하고 저수익성, 비현실적 법규 체제, 법인회계와 학교회계의 복잡성을 해결해야 함을 제시
	배병일 (2000)	학교법인과 관련된 각종 규정을 고찰 및 개정안 제시
	김관중 (2005)	학교법인 수익용 기본재산 기준령의 통합과 제도 개선을 통한 재정 확충 제시, 사학에 대한 세제당국의 접근방식 전환 필요 언급
효율적 관리	길용수 (2010)	사립대학의 수익용 부동산 운영성과를 제고하기 위한 영향요인을 용도별, 지역별, 규모별로 분석
	이창우 (2013)	부동산 개발과정에서 발생할 수 있는 사업성 분석과 문제점, 대처방안을 체계적으로 기술함으로써 수익용 부동산의 개발의 구체적인 사례 제시
	유선종 외 (2015)	사학기관 수익용 기본재산을 한국자산관리의 위탁제도를 통한 위탁개발 및 위탁관리 사례 분석을 통해 재정 건전성의 새로운 방향 제시
수익률 제고	오창걸 외 (2007)	수익용 기본재산의 제도상의 문제점과 개선안 제시 수익용 기본재산의 성공사례를 들어 분석과 개발방법을 통해 수익 극대화 방법 제시
	천희영 (2010)	수익용 기본재산 개발 사례를 성공과 실패 요인으로 분석하여 개발이익 제고 방안 제시
	김덕수 (2015)	학교법인의 효율적인 수익사업 운영을 통해 법인전입금 확대 방안 제시

II. 학교법인 및 사립대학의 재정 구성 및 특성

1. 학교법인의 재정 구성 및 특성

1) 학교법인의 재정 구성

사립학교법에서 학교법인이라 함은 사립학교만을 설치·경영함을 목적으로 설립되는 법인을 말하며, 학교법인은 그 설치·경영하는 사립학교에 필요한 시설 설비와 당해 학교의 운영에 필요한 재산을 갖춰야 하는데, 그 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분되어 지고 기본재산은 사용목적에 따라 교육에 직접 사용되는 교육용 기본재산과 대학의 운영경비를 충당하기 위한 수익용 기본재산으로, 보통재산은 그 사용자의 구분에 따라 법인용 재산과 학교용 재산으로 구분된다.

기본재산은 부동산, 정관에 의하여 기본재산으로 되는 재산, 이사회 결의에 의하여 기본재산에 편입되는 재산, 학교법인에 속하는 회계의 매년도 세계잉여금 중 적립금으로 구성되고 이 기본재산 외의 재산은 보통재산으로 한다. 우리나라 사립대학은 학교법인과 대학 간의 자금 흐름에 대해 엄격한 구분과 통제를 받고 있는데, 이는 각 자산관리 주체별 별도의 회계 운영을 통해서 운영된다.

학교법인의 회계 구성은 법인회계, 학교회계, 산학협력단회계로 구분되어지고 법인회계는 세부적으로 일반 업무회계와 수익 사업회계로 나뉘지며 학교회계는 등록금 회계, 비등록금 회계로 세분화된다.

이와 같이 법인회계와 교비회계를 구분 지어 놓는 이유는 사립대학의 고유 목적인 교육에 사용되는 교비를 다른 용도로의 사용을 엄격하게 통제하고, 법인회계의 별도 운영을 통하여 발생하는 수익을 대학으로 전출을 도모하기 위한 것으로 학교법인의 수익용 기본재산에서 발생한 이익금은 대학에 전출시켜야만 한다.

2) 학교법인의 수익용 기본재산 현황

학교법인은 사립학교 경영에 필요한 경비를 충당하기 위해 수익용 기본재산을 보유하고 있으며 감독청의 허가로 매도, 증여, 임대, 교환 또는 용도변경과 담보제공이 가능한 재산으로 토지, 건물, 유가증권, 신탁예금, 기타 재산 등으로 구성되어 있다.

2018학년도 우리나라 학교법인 수익용 기본재산 구성현황은 토지의 비율이 62.8%로 제일 높으며 건물이 20.7%, 신탁예금 9.2%, 유가증권 7.1%, 기타 0.2%로 구성하고 그 수익률은 아래와 같다.

표 2. 2018년 전국 4년제 학교법인 수익용 기본재산 구성현황

구분	평가액 (A)	비율	수익액 (B)	수익률 (B/A)	수익비율
토지	60,857	62.8%	712	1.2%	23.2%
건물	20,051	20.7%	1,884	9.4%	61.4%
유가증권	6,952	7.2%	227	3.3%	7.4%
신탁예금	8,917	9.2%	145	1.6%	4.7%
기타재산	174	0.2%	102	58.9%	3.3%
합계	96,951	100.0%	3,070	3.2%	100%

(단위 : 억원, %)

토지가 가장 큰 비율을 차지하고 있으나, 수익률은 1.2%로 가장 저조하고 건물은 9.4%로 상대적으로 높은 수준을 유지하고 있다. 토지 수익액은 721억원으로 전체 수익액 중 23.2%를 차지하고 있으나 건물 수익액은 1,884억원(61.4%)으로 가장 큰 수익을 내고 있다. 토지의 수익률이 저조한 이유는 토지의 대부분이 임야·전·답 등 저수익성 기본재산으로 구성되어 있어, 수익용 기본재산에서 발생하는 수익은 대학 경영을 위한 재정에 크게 영향을 주지 못하고 있는 실정이다. 이와 같은 현상은 우리나라 사립대학들이 설립 초기에 금전출연에 의한 설립보다는 설립자의 토지 등 부동산의 출연에 의한 설립이 많았고, 또한 학교법인 설립시에 요구하고 있는 수익용 기본재산을 부동산으로 충족하였기 때문으로 학교법인은 수익용 기본재산 중 임야·전·답 등 저수익성 재산을 고수익성 재산으로 전환하여 수익증대 방안을 강구해야 할 것이다.

3) 수익용 기본재산의 확보율, 수익률, 부담률

대학설립·운영규정에서는 학교법인의 수익용 기본재산의 법정 확보기준인 확보율을 제시하고 있으며, 확보율은 수익용 기본재산 기준액에서 보유액의 비중을 나타내는 것으로 2014년도부터 확보율이 점차적으로 증가하는 것을 알 수 있다.

표 3. 전국 4년제 사립대학 수익용 기본재산 확보율, 수익률, 부담률 추이

(단위 : 억원, %)

구 분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
확보율	보유액*	74,156	78,036	80,133	82,340	86,824
	기준액**	155,247	133,443	132,221	131,260	129,708
	확보율	47.8%	58.5%	60.6%	62.7%	66.9%
수익률	수익액	2,687	2,803	2,997	2,945	3,070
	평가액	83,816	89,256	90,990	93,127	96,951
	수익률	3.2%	3.1%	3.3%	3.2%	3.2%
부담률	부담액	2,146	2,119	2,284	2,304	2,218
	기준액	2,641	2,764	2,944	2,903	3,130
	부담률	81.3%	76.7%	77.6%	79.4%	70.9%

출처 : 한국사학진흥재단(2016), 대학 재정분석보고서. p186~198, 한국사학진흥재단(2018), 대학 재정분석보고서 p192~205

특히 2014년 대비 2015년 수익용 기본재산 확보율 상승세(10.3%)가 크게 높아진 것은 학교법인들의 수익용 기본재산의 확보율을 늘린 것보다는 2015년 「대학설립·운영규정 시행규칙」 등의 개정으로 기존 기준액에서 국고보조금을 제외하였기 때문에 높아진 것으로 이는 최소 등록금 이상의 수익용 기본재산을 맞추기 위한 현실적인 조정이라고 볼 수 있다.

수익률은 대학설립·운영규정이 최초 제정될 시에는 5%였으나, 현실적으로 달성하기가 어려워 2004년 3.5%로 하향 조정하였다. 그러나 은행이자율 하락, 공실률 증가 등으로 3.5%의 수익률을 확보하기도 어

* 보유액 : 학교법인이 보유하고 있는 수익용 기본재산의 평가액 합-수익사업체 장기차입금-예금으로 미예치된 임대보증금
- 기본재산 담보 차입금 잔액 (교비회계 상환 차입금 제외)

** 기준액 : 대학 운영수익총계 - 전입금 수입 - 기부금 수입 - 국고보조금 수입

려운 현실을 감안하여 2017년도에 한국은행이 작성한 해당년도 평균의 금융기관 저축성 수신 가중평균 금리이상으로 조정하여 현재의 수익률로 개정하였다. 학교법인은 수익용 기본재산에서 발생한 수익의 100분의 80이상에 해당하는 가액을 학교로 부담해야만 한다. 이 부담률은 수익용 기본재산 수익액*에서 학교운영경비 부담액**의 비중을 나타내는 것으로 학교운영경비 부담률은 많은 법인들이 수익액을 학교로의 진출 기준을 충족하고 있으나 그 부담률은 2015년부터는 충족하지 못하고 있는 실정이다.

2. 사립대학의 재정 구성

학교법인은 사립대학의 설립 및 운영주체이며 사립대학이 보유한 재산의 권리주체이다. 사립대학의 회계구성은 교비회계와 부속병원회계로 구분할 수 있으며, 교비회계는 등록금회계와 비등록금 회계로 구분되어 지며, 사립대학의 재정은 등록금, 수강료, 전입금, 기부금, 국고보조금, 교육부대수입, 교육 외 수입 등으로 구성되어 있으며 재정수입에 등록금은 56.5%를 차지하고, 국고보조금 15.0%, 전입금 수입 9.7% 등으로 등록금 의존도가 높은 실정이다.

표 4. 2018년 전국 4년제 사립대학 재정수입 현황

(단위 : 억원, %)

구 분	금액	백분율	구 분	금액	백분율
등록금 및 수강료	105,935	56.5%	교육부대	10,132	5.4%
전입금	18,153	9.7%	교육외	2,562	1.4%
기부금	4,337	2.3%	자산 및 부채	14,113	7.5%
국고보조금	28,169	15.0%	전기이월자금	4,247	2.3%
합 계				187,648	100%

출처 : 한국사학진흥재단(2018), 대학 재정분석보고서, p46

이렇게 대학 운영자금에서 50%를 상회할 만큼 등록금 의존률이 높으나 입학정원의 감소로 그 비중은 갈수록 줄어들 것이다. 국고보조금은 대학 재정수입에서 높은 비율을 차지하나 학생들에게 직접적으로 지원하는 장학금이기 때문에 대학 재정확충에는 실질적인 도움이 되지 않는다.

Ⅲ. 수익용 기본재산 주요 개발 사례

1. 주상복합시설 개발

A대학교는 법인 산하에 AMC라는 조직을 구성하고 대학소유의 광진구 소재 체육시설 부지를 직접 부동산 시행사업을 수행하였다. 1995년 지구단위계획구역 지정부터 2008년 완공까지 총13년 동안 최고 58층의 주상복합 아파트 1,177세대와 할인점, 백화점, 영화관 등의 상업시설 개발을 통해 학교발전을 위한 수익원을 마련하여 사립대학들이 고질적으로 안고 있는 재정난을 극복한 대표적인 성공 사례이다.

A대학교 학교법인은 법인 정관을 변경하여 법인이 직접 시행사업을 할 수 있는 길을 마련하였으며,

* 수익액 : 수익용 기본재산의 총 수입중 제비용(제세공과금 및 법정부담경비)를 제외한 금액

** 부담액 : 수익용 기본재산에서 발생한 수익금 중 학교회계로 진출한 금액

대학의 부동산 개발에 관한 전문지식 및 전문가 등의 부족부분을 보충하기 위해 AMC에 외부 전문가를 영입하여 학교용지의 용도변경, 각종 인허가, 사업기본계획, 각종 계약체결, 운영 및 시설관리 등 부동산 개발 등을 총괄적으로 직접 시행하였다.

이 사업은 크게 “The #”의 주상복합시설과 “The Classic”의 상업시설 및 노인요양시설로 구분할 수 있는데, 주상복합시설은 일반주거지역에서 준주거지역으로 용도 변경하여 건축면적 15,415m², 연면적 417,873m², 용적을 415%인 지하3층에서 최고58층의 주상복합아파트 4개동을 건설하였으며 공동주택의 토지 대지지분은 매각하고 그 외 판매, 업무, 운동, 문화 및 집회시설은 임대하였다. 상업시설 및 노인요양 시설은 일반주거지역에서 일반상업지역으로 용도 변경하여 건축면적 10,745m², 연면적 249,295m², 용적을 619%인 지하6층에서 최고50층의 상업 및 노인요양시설 3개동을 건설하여 임대사업을 진행하였다.

위 두 사업에서 발생한 부지매각대금과 임대보증금으로 조달한 5,267억원은 대학 부속병원과 단과대학 증축사업으로 사용하고, 파주 법원리의 골프-레저 단지 조성 등 법인 소유부지의 부동산 개발에 이용하였으며, 1,500억원의 학교발전 기금 전출 및 매년 2~300억원의 수익을 학교발전기금으로 제공하고 있다.(오창걸; 2007)

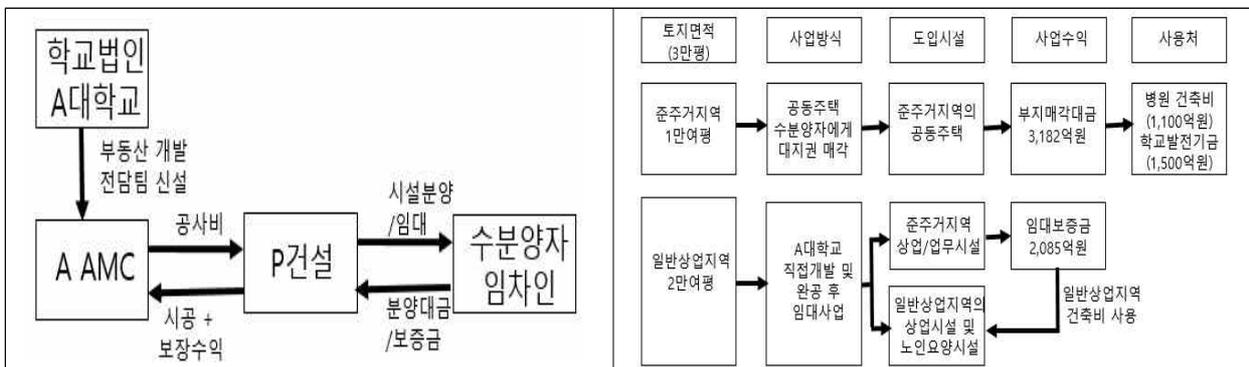


그림 1. A대학교 주상복합시설 개발 사업 구조도 및 자원조달 구조도

출처 : 오창걸 외 1인(2007), 학교법인 수익용 기본재산 수익극대화에 관한 연구, 한국사학진흥재단, p127

또한 A대학교는 자원조달을 위해 가장 안정적이면서 일정수준의 수익을 확보할 수 있는 수익보장방식을 2가지 형태로 나누어 사업을 추진하였는데, 공동주택 부분에 해당하는 부지의 매각대금과 오피스텔, 할인점 등 업무 및 상업시설의 임대보증을 보장하는 방식과 여기서 발생하는 임대보증금(2,085억원)을 상업시설 및 노인요양시설의 건축비용으로 사용하는 방식으로 2가지 방식으로 진행하였다.

이는 학교의 재정난을 극복한 대표적인 성공 사례로서 위와 같이 할 수 있었던 근본적인 원인은 첫째 법인의 확고한 의지가 있었으며, 둘째 전문지식 강화를 위한 전문가 영입, 셋째 교육용 기본재산에서 수익용 기본재산으로, 주거지역에서 준주거지역과 상업시설 지역으로의 용도 변경 등 성공적인 인허가, 넷째 모든 사업과정을 투명하고 공정하게 운영하였기 때문이라고 볼 수 있다.

2. 사회복지시설 개발

B대학교는 법인 소유의 유휴 토지(59,400m²)인 교육용 기본재산을 수익용 기본재산으로, 도시계획시설인 학교시설을 사회복지시설로 용도 변경하여 저수익성 토지(100억)를 고수익성 토지(240억)로 성공적으로 매각한 사례이다. 이 사업은 지하 2층, 지상 9층, 연면적 62,554m², 용적률 67%로 사회복지시설 7개동을 건설하는 것으로, 건축 관련 인허가는 B학원이 직접 수행하였으며, B학원으로부터 토지를 매입한 B건설은 본 사업의 시공사 겸 시행사로 사회복지시설을 분양 및 임대하고, 사회복지법인이 B병원 및 B대학

교와 연계하여 사회복지시설을 운영하는 구조로 진행하였다.(오창걸; 2007)

사립대학의 수익용 기본재산 인 토지에는 임야가 가장 많은 부분을 차지하고 있으며 대부분 자연녹지 지역에 속해 있고 많은 제약으로 개발하기에 어려움이 있다. 이 사업은 활용가치가 낮아 매각이 어려운 토지를 용도 변경한 후 가치를 증가시켜 매각한 것으로 전문성 및 자본 등의 문제로 토지를 직접 개발하기에 어려운 소규모 학교법인에 적합한 사례라고 할 수 있다.

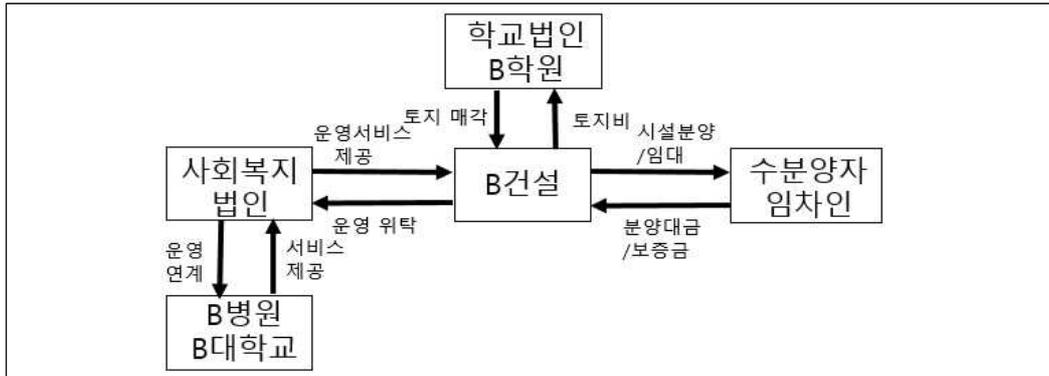


그림 2. B대학교 사회복지시설 개발 사업 구조도

출처 : 오창걸 외 1인(2007), 학교법인 수익용 기본재산 수익극대화에 관한 연구, 한국사학진흥재단, p137~140

3. 상업용 빌딩 개발

1) C대학교 상업용 빌딩 개발

C학원은 시외버스터미널로 사용되고 있는 토지를 매각한 금액과 추가자금을 투입하여 중심상업지역의 신규 토지를 매입하였다. 신규 매입한 토지위에 건물을 신축하여 임대료 수익을 극대화한 것으로 C학원은 연임대료 1억 2천만원의 수입이 발생하는 법인소유의 수원시 소재 토지 8,624㎡를 임차회사의 사정으로 임대차계약을 못하게 되자, 이 토지에 대해 용도변경 및 인허가를 받아 건설사에 매각하였다. 토지를 매각한 금액과 추가 자금으로 강남구 역삼동에 신규 토지를 매입하여 건물을 신축하였다. 건물 전체의 임대를 통해 2009년부터 2015년까지 6년간 임대보증금 53.4억원에 최초 2년간 임대료수입 10.8억원(임대수입률 4.53%)과 관리비 5.2억원으로 2년마다 물가상승률에 따라 임대료와 관리비를 조정하는 조건의 임대 계약으로 수익을 극대화하였다.(이창우; 2013) 이는 저수익성 재산을 처분하고 고수익성 재산으로 대체 취득하여 개발한 경우로서 저수익성 재산을 많이 보유하고 있는 대학에게 유용한 사례이다.

이 사업은 첫째 이사회의 각 분과위원장 및 대학총장을 건축위원회의 위원으로 참여하게 하는 등 경영진의 부동산개발에 대한 강력한 의지와 역할, 둘째 인허가에 대한 관할청의 적극적인 지원이 있었기 때문에 가능하였다.

2) D대학교 상업용 빌딩 개발

D대학교는 수익성 강화를 위해 법인 소유의 노후화된 건물을 철거하고 새로운 건물을 신축하는 사업을 진행하였다. 종전 건물 토지 2,874㎡에 인접 부지 664㎡를 추가 매입하여 총 면적 3,538㎡에 지하7층, 지상 25층, 연면적 59,532㎡의 수익용 건물을 신축하였으며 총 사업비 1,250억원 중 기존 토지와 건물을

매각한 806억원에 금융기관으로부터 444억원을 차입하였다. 그러나 높은 차입금 비율과 이자, 임차인을 구하지 못하는 악순환 속에 결국 신축 건물을 부동산 펀드에 매각하여 대학 재정에는 기여하지 못했다. (길용수; 2010) 이 사업은 기존 노후 건물을 재개발하여 임대수입으로 대학의 수익성 강화를 목적으로 추진된 재개발 사업으로 노후 건물을 소유하고 있는 많은 대학에게 유용한 사례이다. 그러나 과도한 차입으로 큰 이자 부담과 시기의 적절성을 확보하지 않은 부동산 개발은 시장위험에 그대로 노출되기 때문에 중장기적인 안목을 가지고 안정적으로 추진되어야만 한다는 것을 알 수 있다.

IV. 수익용 기본재산 개발 사례 및 유형 분석

1. 수익용 기본재산 개발 사례 분석

A대학교*와 B대학교는 교내에 위치하고 있으며 지상에 건축물이 없고, 교육용으로 사용가치가 떨어지는 야구장과 유희토지인 교육용 자산을 수익용 기본재산으로 변경 후 개발 및 매각하여 수익을 창출한 사례이다. A대학교는 사업의 체계적인 추진을 위해 전문 인력을 영입하여 직접개발을 진행하였으나, B대학교는 인력 및 자본 등의 문제로 토지를 직접 개발하지 않고 가치를 상승시킨 후 매각하였는데 이는 학교의 규모 및 역량, 개발방향에 따라 적용되어야 할 것으로 보인다.

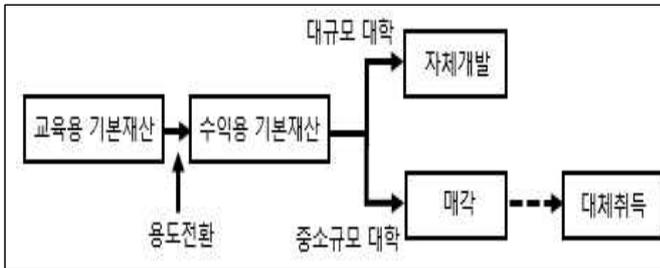


그림 3. 대학규모에 따른 용도전환 대학자산 운용
출처 : 연구자 작성

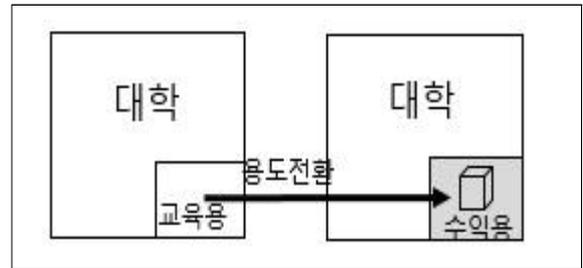


그림 4. 대학 내 유희 교육용 기본재산 개발
출처 : 연구자 작성

C대학교는 교외에 위치해 있는 저수익성 수익용 기본재산을 매각하고 중심상업지역에 신규 부지를 매입 및 건물을 신축하여 고수익성 자산으로 수익을 극대화하였으며, D대학교는 교외에 위치한 노후화된 건물을 철거하고 인접부지를 추가 매입하여 큰 규모의 건물을 신축하였으나, 과도한 차입과 시기의 적절성으로 부동산펀드에 매각하여 대학 재정에 기여를 하지 못하였다.

수익용 기본재산 개발은 많은 예산이 투입되기 때문에 내외부적인 상황과 중장기적인 안목을 고려하여 신중하게 진행돼야 하기 때문에 법인들은 수익용 기본재산을 개발할 때 부딪히게 되는 내외부적인 문제점들을 철저히 분석해야 한다.

표 5. 수익용 기본재산 개발 내·외부적 문제점

구분	내용
내부적 문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 경영진의 의지 부족 · 전문인력 및 전문지식 부족 · 개발을 위한 초기 자금 부족 · 시장정보와 개발을 위한 체계적 시스템의 부재 · 저수익 재산(임야, 전, 답 등)의 과다보유
외부적 문제점	<ul style="list-style-type: none"> · 부동산 경기의 침체 · 처분을 위한 법적인 규제 · 저수익을 고수익 부동산 대체 취득시 양도세 등 세금 부가의 문제 발생

* 한국사학진흥재단 재학생 기준 대학 규모 : 대규모(10,000명 이상), 중규모(10,000명 미만~5,000명), 소규모(5,000명 이하)

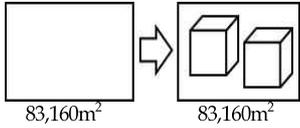
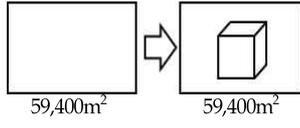
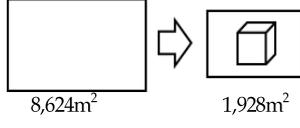
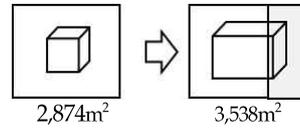
또한 A대학교의 주상복합시설, B대학교의 사회복지시설, C대학교의 상업용 빌딩 개발의 성공 요인과 D 대학교의 상업용 빌딩 개발의 실패 요인을 철저히 분석하여 개발을 진행해야 한다.

표 6. 수익용 기본재산 개발 성공 및 실패 요인

구 분	내 용	
성공 요인	<ul style="list-style-type: none"> · 경영진의 확고한 의지 · 개발사업의 투명한 관리운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 전문지식의 보강을 위한 전문인력의 영입 · 토지 입지에 맞는 개발
실패 요인	<ul style="list-style-type: none"> · 자본대비 과도한 차입 	<ul style="list-style-type: none"> · 부동산개발 시기의 적절성(부동산 경기 침체)

위의 개발 사례를 토대로 분석하면 <표 7>과 같다.

표 7. 수익용 기본재산 개발 사례 유형 분석

대학교	개발 유형	용 도		내용 분석
		기 준	변 경	
A 대학교	 <ul style="list-style-type: none"> · 기존(교내)부지개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육용 · 학교시설 · 일반주거지역 	<ul style="list-style-type: none"> · 수익용 · 상업시설 주상복합시설 · 준주거지역 일반상업지역 	<ul style="list-style-type: none"> · 사례유형 : 성공사례 · 사업규모 : 大 · 사업비 : 1조원 · 사업기간 : 13년 · 개발방식 : 직접개발 · 사업부지 : 교내(83,160m²)
B 대학교	 <ul style="list-style-type: none"> · 기존(교내)부지개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육용 · 학교시설 · 자연녹지지역 	<ul style="list-style-type: none"> · 수익용 · 사회복지시설 · 자연녹지지역 	<ul style="list-style-type: none"> · 사례유형 : 성공사례 · 사업규모 : 中 · 사업기간 : 4년 · 개발방식 : 간접개발 · 사업부지 : 교내(59,400m²)
C 대학교	 <ul style="list-style-type: none"> · 대체 취득(교외)부지 개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 수익용 	<ul style="list-style-type: none"> · 수익용 · 업무 및 근린생활시설 · 일반주거지역 	<ul style="list-style-type: none"> · 사례유형 : 성공사례 · 사업규모 : 小 · 사업비 : 283억원 · 사업기간 : 7.5년 · 개발방식 : 직접개발 · 사업부지 : 교외(1,928m²)
D 대학교	 <ul style="list-style-type: none"> · 기존(교외) + 인접부지 매입 개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 수익용 · 업무 및 근린생활시설 · 일반상업지역 	<ul style="list-style-type: none"> · 수익용 · 업무 및 근린생활시설 · 일반상업지역 	<ul style="list-style-type: none"> · 사례유형 : 실패사례 · 사업규모 : 中 · 사업비 : 1,250억원 · 사업기간 : 3.5년 · 개발방식 : 직접개발 · 사업부지 : 교외(3,538m²)

2. 수익용 기본재산 개발 유형 분석

위의 사례 분석을 바탕으로 수익용 기본재산 개발 유형을 <표 8>과 같이 분류할 수 있다.

표 8. 수익용 기본재산 개발 기본 유형 분류

유형분류	내 용	적용대학
용도 전환 개발형	· 교육용 기본재산을 수익용 기본재산으로 용도 변경한 개발	· 확보기준을 초과한 교육용 기본재산을 보유한 대학
규모 확대 개발형	· 기존부지에 인접부지를 추가하여 규모를 확대한 개발 (건물 연면적 ↑, 토지 면적 ↑)	· 중심상업지역에 부지 및 건물을 보유한 대학
대체 취득 개발형	· 저수익성 기본재산을 처분하고 고수익성 기본재산을 대체 취득한 개발	· 임야, 전, 답 등 저수익성 토지를 보유한 대학

A, B대학은 용도 전환과 규모 확대 개발형, C대학은 대체 취득과 규모 확대 개발형, D대학은 규모 확대 개발형에 해당된다고 볼 수 있다. 이와 같이 수익용 기본재산의 개발은 한 가지 유형이 아닌 2가지 이상의 유형에 걸쳐 개발되기도 한다. 따라서 위의 기본 유형을 바탕으로 <그림 5>와 같이 총7가지 개발유형으로 확장될 수 있다.

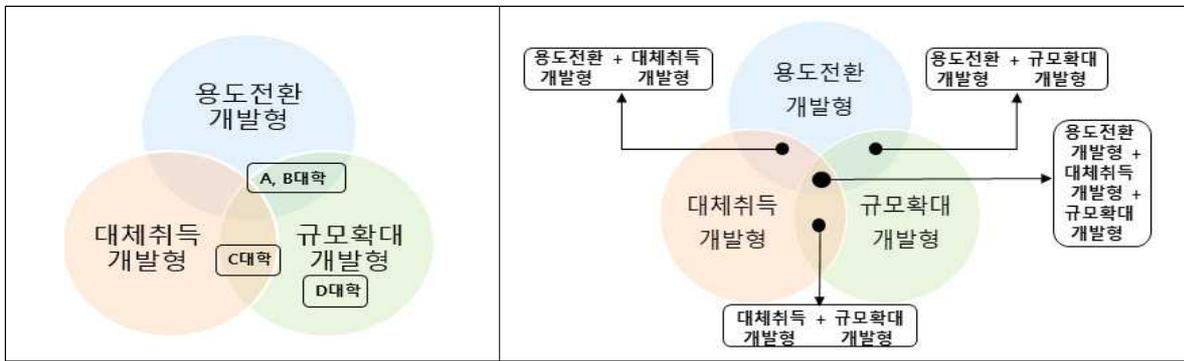


그림 5. 주요 개발 사례 유형 분류 및 확대

V. 학교법인 K학원 수익용 기본재산 분석 및 개발

1. 학교법인 K학원 수익용 기본재산 현황 및 분석

학교법인 K학원이 설립한 K대학교는 1934년 전자산업분야의 전문가를 양성하기 위해 설립된 조선무선강습소를 모체로 하여 국내 최초로 전자공학과를 설립한 대학으로 전자분야에 특성화된 교육을 선도해 온 대학이다.

학교법인 K학원의 수익용 기본재산 중 토지는 경기도 양평군, 강원도 원주시, 강원도 횡성군, 경기도 가평군 등에 주로 분포하고 있다. 면적은 총1,186,780㎡이며 이 중 임야(林野)가 99.75%(1,183,792㎡)로 절대적으로 많으며, 전(田)이 0.14%(1,719㎡), 대(垓) 0.11% (1,269㎡)로 대부분이 저수익성 토지로 구성되어 있다.

표 9. 학교법인 K학원 수익용 기본재산 지목별 현황

구분	면적	백분율	구분	면적	백분율
임야	1,183,792	99.75%	대	1,269	0.11%
전	1,719	0.14%	합 계	1,186,780	100%

출처 : 한국사학 진흥재단 자료 활용

강원 양평군 양동면 일대 토지는 9필지로 구성되어 있고, 면적 118,225㎡로 지목은 전(田), 임야(林野)이며 용도지역은 보전 및 계획관리지역과 농림지역이 혼재되어 있다. 대상지에서 10분 거리에 중앙선철도 양동역이 위치하고 있으며 서측부 구릉지는 잣나무 숲의 양호한 자연경관을 지니고 인근 지역에 시골마을과 학교가 있는 안정된 마을 뒷산의 입지를 가지고 있다.

강원 원주시 호저면 일대 토지는 면적 84,298㎡의 1필지로 지목은 임야(林野)이며 용도지역은 보전관리지역과 농림지역이 혼재되어 있으며, 경사가 있는 암반층의 임야 및 입지여건상 개발 가능성이 낮아 보인다.

강원 횡성군 서원면, 공근면 일대 토지는 19필지로 구성되어 있고 면적 945,322㎡로 지목은 임야(林野)이며 용도지역은 보전 및 계획관리지역과 농림지역에 혼재되어 있다. 많은 필지로 구성되어 있으며 다수의 필지가 지적도상 맹지로 되어 있으며 개발 가능성이 매우 제한적이다.

경기 가평군 설악면 일대 토지는 면적 29,256㎡, 1필지의 임야(林野)와 면적 379㎡, 1필지의 대(垜)로 구성되어 있으며 용도지역은 자연녹지지역으로 지정되어 있다. 이 일대는 수자원보호구역으로 지정되어 있어 개발 가능성이 매우 낮아 보인다.

경북 김천시 신음동 일대 토지는 면적 727㎡의 1필지로 지목은 대(垜)이며 용도지역은 준주거지역으로 지정되어 있다. 이 토지에는 2016년 초에 건축된 연면적 334㎡, 용적율 46%, 2층 규모의 건물이 들어서 있으며, 1, 2층에 스타벅스 커피전문점이 입점해 있다.

서울 노원구 월계동 일대 토지는 4필지로 구성되어 있고 면적 8,450㎡로 지목은 임야(林野), 대(垜)이며 용도지역은 자연녹지지역과 제2종 일반주거지역으로 혼재되어 있다. 대학과 영축산 사이에 토지로 입지여건상 개발 가능성이 낮아 보인다.

표 10. 학교법인 K학원* 수익용 기본재산 현황

위 치	면적(m ²)	필지수	지 목	용도지역
강원 양평군 양동면	118,225	9	임야, 전	보전/계획관리지역 농림지역
강원 원주시 호저면	84,298	1	임야	보전관리지역 농림지역
강원 횡성군 서원면, 공근면	945,322	19	임야	보전/계획관리지역 농림지역
경기 가평군 설악면	29,635	2	임야, 대	자연녹지지역
경북 김천시 신음동	727	1	대	준주거지역
서울 성북구 장위동	123	1	대	제2종일반주거지역
서울 노원구 월계동	8,450	4	임야, 대	자연녹지지역 제2종일반주거지역
합 계	1,186,780	37		

출처 : 한국사학진흥재단 자료 활용

* 학교법인 K학원 예하 폐원된 K유치원 토지 현황 : 면적(1,838m²), 1필지, 학교용지, 제2종일반주거지역

2. 학교법인 K학원 수익용 기본재산 개발

1) 용도 전환 및 규모 확대 개발

2020년 5월에 폐원된 학교법인 K학원 예하 K유치원의 성북구 장위동 소재 교육용 토지(1,838㎡)를 도시계획시설에서의 해제(학교)와 일반주거지역을 준주거지역으로 변경하고 교육용 토지를 K학원 수익용 토지로 용도 변경하여 편입시킨 후 개발하여야 한다. 또한 토지의 효용성을 높이기 위해 K유치원 토지(1,838㎡)에 인접한 부지(10필지, 1,580㎡)를 추가 매입하여 개발하여야 할 것이다.

2) 대체 취득 개발

학교법인 K학원의 수익용 토지의 99.75%(1,183,792㎡)가 저수익성인 토지인 임야와 일부 개발이 불가능한 형태의 토지로 구성되어 있기 때문에 개발이 어려운 저수익성 토지(1,183,792㎡)와 성북구 장위동 소재 토지(123㎡)를 매각하고 그 매각 대금으로 서울지역 중심상권에 토지를 매입 하여 건물을 신축, 임대료 수익을 극대화해야 할 것이다.

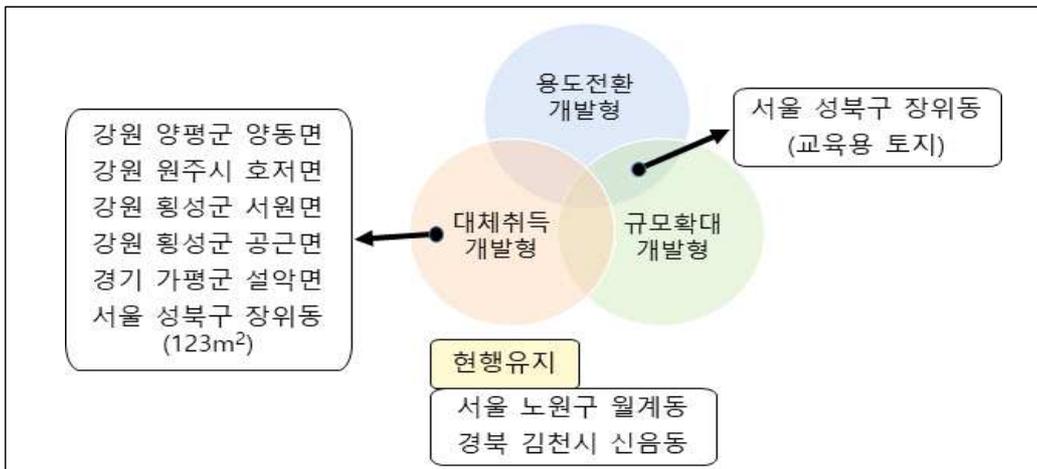


그림 6. 학교법인 K학원 수익용 기본재산 개발유형 적용

Ⅶ. 결론 및 시사점

21세기는 지식이 국가경쟁력을 결정하는 지식기반 경제사회이며, 세계 어느 나라보다도 교육에 대한 열정이 큰 우리나라 현실에서는 대학교육의 질적 제고는 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.

통계청 장래인구추계에 따르면 우리나라 총인구는 2030년부터 마이너스의 인구성장률로 진입 하지만, 저출산·고령화로 인해 학령인구는 지속적으로 감소 추세에 놓여 있다. 등록금에 절대적으로 의존하고 있는 사립대학의 재정 상황을 고려하면 심각한 문제가 아닐 수 없다.

지금까지 사립대학의 폐교는 경영진의 비리, 부실운영, 학사비리 등의 사유가 주된 원인이었다면 미래에는 학령인구의 감소가 주된 원인이 되는 대학재정 악화로 대학 폐교가 발생할 것이다.

대학의 재정 수입은 등록금, 국고보조금, 법인전입금, 기부금, 교육 부대 수입 등으로 구성되어 있으며, 대학은 등록금에 절대적으로 의존하고 있는 실정이다. 이 중 대학 재정 확충을 위해서는 법인전입금을 확대하는 것이 효과적이며, 법인전입금 확대를 위해서는 수익용 기본재산의 개발을 통해 수익을 극

대화하는 것이 가장 효과적인 방법이라고 할 수 있다.

사용가치가 떨어지는 교육용 기본재산은 수익용 기본재산으로 전환하여 수익을 발생시켜야 한다. 교육용 기본재산을 수익용 기본재산으로 전환하기 위해서는 관할청 및 지자체의 인허가 등의 복잡한 절차를 거쳐야 하며 법인세, 재산세 등의 세금 문제가 발생 된다. 그러므로 수익용으로 전환하여 개발하기 위해서는 개발방향과 수익 등 향후 학교의 발전방향, 시설배치 등의 중장기적인 안목을 고려하여 진행되어야 한다.

대학의 재정 규모가 크고 자체 전문 인력을 보유한 대학은 직접개발 방식으로 진행해야 하며, 재정 규모가 중소규모이고 자체 전문 인력을 갖추지 못한 대학은 외주를 통해 진행하는 것이 효율적이라고 할 수 있다. 또한 중심상업지역에 건물을 보유한 대학은 수요가 풍부한 입지적 특성을 고려하여 인접부지를 추가 매입하여 확대 개발 하는 것이 임대료 수익의 극대화를 위해 필요하다.

2018년 수익용 기본재산 자료에 따르면 토지 평가액의 구성 비율은 62.8%로 가장 큰 비율을 차지하고 건물은 20.7%를 차지한다. 그러나 토지 수익액은 721억원으로 전체 수익액 중 23.2%를 차지하고 있으나 건물 수익액은 61.4%(1,884억원)을 차지할 만큼 건물을 통한 수익이 가장 크며, 이 결과는 대학들에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

본 연구에서는 대학들의 수익용 기본재산의 주요 개발 사례 분석을 바탕으로 용도전환, 규모 확대, 대체 취득 개발형으로 유형을 분류하였으며, 학교법인 K학원의 수익용 기본재산 특성에 맞게 개발 유형을 적용하여 보았다.

학교법인 K학원 예하의 폐원된 K유치원의 교육용 토지는 도시계획시설 해제와 일반주거지역에서 준주거지역으로 변경하고 수익용으로 용도 전환한 후 개발해야 하며, 더불어 토지의 효용성 증대를 위해 인접부지(10필지, 1,580㎡)를 추가 매입하여 규모 확대 개발을 해야 한다.

또한 학교법인 K학원의 수익용 기본재산 중 토지의 대부분이 저수익성 토지인 임야(99.75%, 1,183,792㎡), 전(0.14%, 1,719㎡)과 개발이 불가능한 형태의 토지(123㎡) 등으로 구성되어 있기 때문에 저수익성 토지인 임야(1,183,792㎡), 전(1,719㎡)과 개발이 어려운 성북구 장위동 소재 토지(123㎡)를 과감히 매각하고 그 매각 대금으로 서울지역 중심상권에 토지를 매입 하여 건물을 신축, 임대료 수익을 극대화하는 대체취득 개발형을 취해야 한다.

대학 자산 개발은 외부환경 등의 많은 복합적인 요소들이 작용함에 따라 수익용 기본재산 개발의 3개의 기본유형을 바탕으로 대학 개발 환경에 맞는 유형으로 확대·적용하여 수익의 극대화를 추구해야 할 것이다.

지금까지 대학들에게는 수익용 기본재산 개발을 위해 경영진의 의지 부족, 전문 인력 및 전문 지식의 부족, 개발을 위한 초기 자금 부족, 임야·전·답 등의 저수익 재산의 과다 보유 등의 내부적인 문제점들과 부동산 경기의 침체, 저수익을 고수익 부동산으로 대체 취득시 양도세 등 세금 부가의 문제 발생 등 외부적인 문제점들이 있어 왔다. 이러한 문제점을 바탕으로 성공적인 개발을 위해서는 무엇보다 경영진의 확고한 의지와 실행력, 전문지식 보강을 위한 전문 인력의 영입이 우선적으로 선행되어야 할 것이다.

대학은 재정이 갈수록 악화되어지는 상황속에서 대학 재정 확충이라는 이유로 진리탐구와 인재 양성의 요람인 대학의 본질을 간과하지 않도록 유의해야 한다.

참고문헌

1. 오창걸·정병수(2007) “학교법인 수익용 기본재산 수익극대화에 관한 연구” 한국사학진흥재단.
2. 유선중 등(2015) “사학기관 재정건정성 제고를 위한 수익용 기본재산 활용방안 연구” 한국사학진흥재단.
3. 길용수(2010) “수익용 부동산의 운영성과 영향요인 연구” 단국대학교 대학원 박사학위논문.
4. 이창우(2013) “학교법인의 수익용 부동산개발 사례” 한국경영학회 17(2):137-169.
5. 박정수(1998) “학교법인 수익용 기본재산 제도 개선 방안에 관한 연구” 행정학회.
6. 이창문(2019) “외부교육 환경변화에 따른 대학자산 활용의 효율적 제안” 한국지역개발학회 2019(5):345-364.
7. 김관중(2005) “학교법인 수익용 기본재산제도의 개선방안” 전북대학교 대학원 석사학위논문.
8. 배병일(2006) “학교법인 수익사업에 대한 과세문제” 『조세연구학회』 Vol.6:39-64.
9. 천희영(2010) “학교법인 수익용 재산 개발이익 제고 방안” 한양대 공공정책대학원 석사학위논문.
10. 손혜진(2018) “사학 수익용 기본재산의 수익률 제고 방안에 관한 연구” 건국대학교 대학원 석사학위논문.
11. 김덕수(2015) “사립대학교의 수익사업”. 한국교육시설학회논문. 22권. 2호. pp.16-21.
12. 교육부 사립대학제도과. 2017. 사립대학(법인) 기본재산 관리 안내서.
13. 한국사학진흥재단(2016, 2018) 대학 재정분석보고서.
14. Chappey, B.(1996) “Assets and venture of a university” Vol.31(161):9-12.
15. 한국사학진흥재단 대학재정알리미(<http://uniarlimi.kasfo.or.kr/totalAnno/highEducation/business>).
16. 한국교육개발원 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr/>)
17. 통계청(<http://kosis.kr/visual/populationKorea>)
18. 대학알리미(www.academyinfo.go.kr)
19. David C. Perry and Wim Wiewel(2005). “The University as Urban Developer”, Lincoln Land Institute of Policy Armonk, NY
20. Wim Wiewel and Kara Kunst(2007). “University Real Estate Development, Campus Expansion in Urban Settings”. Lincoln Land Institute of Policy.
21. James F. Gerrity IV(2009). “Analyzing the Private Development Model for University Real Estate Development”, Massachusetts Institute of Technology. Degree of Master of Science in Real Estate Development.