私立大學의 財政과 稅制問題

李 喆 晟
(成均館大 經營學科 敎授)

Ⅰ. 머리말

敎育은 두말할 것도 없이 그 목적이 弘益人間의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 완성하고 자주적인 生活能力과 公民으로서의 자질을 구비케 하여 民主國家의 발전에 봉사하며 人類共榮의 이상을 실현하는 데 있다.

그 가운데서도 특히 大學敎育은 인류사회의 발전에 필요한 심오한 理論과 광범하고 정치한 應用能力을 교수·연구하며 지도적 人格의 도야를 담당하는 것이므로, 각급 교육 가운데서 가장 으뜸이 되는 교육이라 할 수 있다.

그러므로 이와 같은 숭고한 사명을 가진 大學이 비록 私法人에 의해 설립·운영된다고 하더라도 그들의 敎育目的은 國·公立大學의 그것과 하등 다를 바 없다. 따라서 국가는 私立大學에 대해서도 그들이 自主性을 회복하고 公共性을 함양하며 건전하게 발전할 수 있도록 적극 보호 육성책을 강구해 주어야 하는 것이다.

資本主義 社會에 있어서는 私立大學도 하나의 경제주체이다. 그러므로 교육에 필요한 施設·設備와 경영에 필요한 基本財産을 갖추어야 한다. 특히 私立大學은 국·공립대학과는 달리 그 스스로 大學運營에 필요한 자금을 조달 사용해야 하기 때문에 또 하나, 收益財産을 소유·운영해야 하는 것이다.

私立大學은 설립목적이 국가·사회를 위한 育英事業에 있는 만큼 국가는 이들이 소유·운영하는 基本財産에 대해서는 마땅히 특별한 보호를 해야 한다. 그 결과로서 현행 稅制面에서는 대학 자체가 非課稅對象이 되고 있는 것이다.

그러나 私學財團이 소유하는 收益用財産 및 事業은 비록 그 果實이 전액 교육목적에 전용된다고 하더라도 이들의 첫째 목적은 어디까지나 利潤의 極大化에 있다. 그러므로 경제적 측면에서 볼 때 이들을 營利企業의 재산 및 사업과 구분·처리해야 할 하등의 이유가 없는 것이다.

시장에 상품을 생산·공급하는 행위는 비록 私學財團이라 할지라도 營利行爲가 분명하다. 왜냐하면 이들이 생산·공급하는 商品도 영리기업의 그것과 品質·價格面에서는 서로가 경쟁상태에 있고, 국가는 모든 경제주체들에 대해 그의 營利活動과 自由競爭을 다같이 신장 보호해야 하기 때문이다. 그러므로 私立大學이 소유·운영하는 영리용 財産 및 事業도 원칙적으로는 稅法의 지배를 받게 되어 있는 것이다.

그러나 오늘날 私立大學의 대부분은 財政狀態가 지극히 어려운 상황에 처해 있고 국·공립대학에 비해 敎育環境이 크게 낙후되어 있다. 그리므로 私立大學에 대한 국가의 支援方法의 하나로서 조세의 減免問題가 필연적으로 뒤따르게

되는 것이다.

Ⅱ. 大學財政의 問題點

그러면 먼저 私立大學들이 안고 있는 財政의 어려움을 알아보기로 한다.

작년 11월, 문교부가 學園對策을 마련하기 위해 34개 국·공립 및 사립대학을 대상으로 조사 발표한 「大學運營의 問題點」에 따르면, 그 주된 문제점은 敎授 부족, 施設 부족, 奬學金制度의 미흡 등이었다.

첫째 敎授의 확보율을 보면, 교수 1인당 學生數가 20명 이하인 대학은 6개 대학에 불과하고 나머지 28개 대학은 적게는 22명, 많게는 무려 54.1명에 달했다. 따라서 이 비율은 대학에 따라 엄청난 差異가 있는 것이다.

그 결과 교수가 부족한 대학에서는 時間講師를 많이 채용했고, 시간강사가 강의를 맡은 時間比率이 3분의 1 이상을 차지하고 있는 대학 수가 10개교나 되고 심한 경우 그 74.5%를 外部講師에 의존하고 있는 대학이 있었고, 외부강사가 담당하는 강의는 주로 大學生活이 처음 시작되는 1학년에 집중되고 있는 것이다.

둘째 圖書館의 座席 확보율을 보면, 전체 학생수의 33.7%를 좌석으로 확보하고 있는 대학은 단지 4개교에 불과하고 나머지 30개 대학은 그 확보율이 평균 20% 내외에 불과했다. 그 결과 좌석 확보율이 낮은 대학에서는 試驗期間중에는 물론 평소에도 학생들이 좌석을 구하지 못해 좌석의 爭奪戰이 벌어지고 있는 것이다.

세째 奬學金의 支給率을 보면, 재학생의 50% 이상이 장학금의 혜택을 받고 있는 대학 수는 5개교에 불과하고, 1인당 장학금의 支給額은 많게는 60만 8천원, 적게는 5만 8천원이 지급되고 있다. 따라서 이 비율 역시 대학에 따라 커다란 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 그 결과 10만원 내외의 장학금은 사실상 學費補助에 별다른 도움이 되지 못하고 다만 수혜학생들의 일시적인 雜費가 되고 있는 것이다.

한편 신문보도에 의하면, 전국의 각 대학에서는 一般 및 特殊大學院이 169개나 설치되어 있고 學生定員은 63,326명에 달하고 있다. 그러나 專任敎授가 단 한 사람도 없는 대학원이 무려 102개나 된다. 그 결과 碩·博士學位가 質的으로 매우 저하되고 量的으로 마구 남발되고 있는 것이다.

이와 같은 대학운영의 문제점이 어디에 基因하는가를 살펴볼 때, 私立大學의 경우 그 원인은 주로 「財源의 貧困」에 있다고 볼 수 있다.

먼저 수입면에서 살펴보면, 1982년의 경우에 사립대학의 總收入 가운데서 재단의 轉入金과 외부의 寄附金이 너무나 미약하여 運營費의 대부분을 학생들의 登錄金에 의존했다. 따라서 일부 대학에서는 수입을 늘리기 위해 대학원을 商業的으로 운영하는 등 비교육적인 운영도 있었던 것이다.

다음 支出面에서 살펴보면, 같은 기간중 장학금을 포함, 학생들에게 되돌려준 學生經費는 평균 20.2%였고 施設 및 管理費는 평균 32.5%였으며 나머지 평균 47.3%는 人件費였다.

그러므로 각 대학은 제한된 財源의 범위 안에서 人件費 지출을 줄이기 위해 外部講師를 대폭 이용했고 교실 확보를 위한 物件費 지출에 조급하여 도서관 등 敎育施設과 실험·실습용 敎育資材에 대한 투자를 억제했으며 奬學金이 그만큼이나마 지급된 것은 오로지 문교부가 1981년 학기초에 學生定員을 30%씩 늘리면서 장학금의 義務支給을 강제했기 때문이었다.

Ⅲ. 財政問題의 視角

이상과 같은 문제점은 주로 私立大學, 그 가운데서도 특히 財政이 빈약한 대학의 경우에 더욱 두드러지게 나타나고 있다.

그런데 이와 같은 私立大學의 운영상의 問題點을 두고 우리 사회에서는 이것을 보는 측의 視角에 따라 그 原因과 處方에 많은 差異가 있는 것 같다.

즉 신문보도를 보면, 學父母들은 재단에 대해 그들이 育英事業의 사명감을 망각하고 재단의 轉入金과 외부의 寄附金을 늘리기 위한 노력을 게을리 하고 있다고 보고 있고, 문교부에 대해서는 基本財産이 적고 無能한 재단측을 돕기 위해 매학기마다 登錄金만 인상하여 학부모들의

부담을 가중시키고 있다고 보고 있는 것 같다. 그리하여 대학교육의 質的 低下와 敎育環境의 惡化 問題를 두고 재단과 문교당국에 신랄한 糾彈과 叱責을 서슴지 않고 있는 것이다.

대학이 안고 있는 以上의 문제점 가운데서 문교부는 특히 교수의 不足現象을 심각한 사태로 보고 작년 11월 2일, 부족교수의 정원을 50%까지 충원하지 않는 대학에 대해서는 올해부터 해당 학과의 定員 감축, 학생의 募集 중지 등 강경조치를 취하는 동시에 해당 대학에 대해서는 정부의 각종 支援을 중단할 것이라고 경고한 바 있다. 그리고 특수대학원의 운영문제에 대해서는 금년 2월 15일 소위 管理者課程을 전면 폐지하고 硏究課程의 모집은 碩士課程의 10% 미만으로 제한하되, 無資格者는 일체 入學을 허가하지 말도록 강력한 지시를 해 놓고 있는 것이다.

이와 같은 학부모의 非難과 문교부의 對應策에 대해 私學財團聯合會가 작년 10월 27일, 문교부에 제출한 建議書를 보면 그들 역시 나름대로 적지 않은 隘路가 있다는 것을 알 수 있다.

즉, 첫째로 현재 극심한 財政難을 겪고 있는 私立學校에 대해서는 국가의 아무런 지원이 없으므로 국고금에 의해 私學金庫를 설치·운영하여 金融의 혜택을 주어야 하고 재단의 기본재산 처분과 영리사업에 대해서는 각종 세금을 減免하여 자체 轉入金을 늘릴 수 있도록 해야 할 것과, 둘째로 대학의 經營에 있어서는 財政權과 人事權이 실질적으로 교원에게 부여되어 피용자가 스스로 자기 보수를 결정하는 모순을 낳고 있어 재단의 出捐意慾이 크게 감소되고 있으니 이를 시정해 줄 것 등을 강력히 요청하고 있는 것이다.

이렇게 볼 때 사립대학이 안고 있는 財源의 貧困問題를 두고 이상의 三者는 서로가 책임을 回避 또는 轉嫁하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이 문제의 심각성은 財團, 政府, 學父母의 三者 가운데서 어느 한편의 努力만으로는 결코 解決이 될 수 없다는 데 있다.

그러므로 이 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 재단의 出捐意慾이 고취될 수 있는 방안, 사학에 대한 國庫의 지원 방안, 登錄金의 현실적 인상 방안 등 세 가지 方案을 아울러 강구하지 않는다면 아무런 實效를 거두지 못하게 될 것이다.

물론 사학재단이 주장하고 있는 大學敎育 改革 措置의 백지 환원은 간단한 문제가 아닐 것이고 문교부가 의욕을 보여 온 私學金庫의 설치, 租稅減免의 확대 등도 현재와 같은 超緊縮財政下에서는 쉽게 실현이 될 수 없을 것이며 登錄金의 대폭 인상 역시 정부가 견지하고 있는 低物價政策下에서는 당분간 그 실현이 어려울 것이다.

그러나 이상의 三者가 적어도 한 발자욱씩 양보하지 않는다면 오늘날 私立大學이 안고 있는 심각한 財政問題는 緩和는 고사하고 날로 더욱 深化되고 말 것이다. 따라서 대학재정의 隘路를 稅制面에서 타개하기 위한 방안 역시 이와 같은 이유로 그 展望은 매우 어둡다고 볼 수밖에 없을 것이다.

Ⅳ. 國家支援의 限界性

그러면 私立大學에 대한 국가의 財政的 支援에 어떤 어려움이 있는가를 國家財政의 측면에서 간단히 살펴보기로 한다.

작년말 정부가 예산안을 豫算國會에 제출할 때 일반회계 豫算規模를 10조 5천 1백 70억원으로 책정, 제출한 바 있다.

그러나 국회에서는 연 4년째 계속되고 있는 景氣不況과 國債消化의 어려움을 감안, 경상부문에서 租稅收入을 1천 30억원 증액한 반면 임시부문에서 國債收入을 2천 33억원 삭감하여 그 규모를 당초보다 1천 33억원이 줄어든 10조 4천 1백 67억원으로 수정하여 緊縮豫算을 확정, 통과시킨 바 있다. 그 결과 세출예산 면에서는 防衛費에서 323억원이, 敎育費를 포함한 기타 經費에서는 680억원이 각각 삭감되었다.

또한 정부는 작년말, 稅制改編에서 6·28, 7·3 經濟措置를 구체화하기 위해 직접세와 간접세의 稅率을 인하하고 減免對象을 축소하기 위한 세법개정안을 작성하여 그것을 역시 예산국회에 제출한 바 있다.

그러나 국회에서는 이것 역시 赤字財政과 國債消化의 어려움을 감안, 직접세의 稅率 引下幅을 줄이고 減收要因이 포함된 부가가치세의 改

編案을 국회 財務委員會에 무기한 계류시키고 말았다.

따라서 작년말 豫算國會에서 사립대학에 대해 私學金庫 등 재정자금을 통한 직접지원과 租稅減免 등 세제개편을 통한 간접지원은 사실상 포기되고 말았던 것이다.

또한 정부는 금년도 1학기 登錄金을 책정했을 때 低物價·低金利·低換率 유지라는 경제운용 계획을 내세워 그 引上率을 대전년 5%로 억제했다. 따라서 앞으로 대학운영이 아무리 自律化된다고 하더라도 등록금 책정에 있어서 정부의 規制가 계속되는 한 등록금의 現實化를 통한 財源의 확보는 여전히 어려울 것이다.

따라서 大學財政의 어려움을 바라보고 정부가 획기적인 支援策을 강구하지 않는 한, 앞으로 私立大學의 대부분은 그들이 안고 있는 심각한 財政難 속에서 교육의 質을 높이고 環境을 개선하기 위한 수많은 難題들을 안은 채 계속 苦悶할 수밖에 없을 것이다.

V. 私學의 稅制問題

그동안 私學財團에서는 그 연합회가 중심이 되어 사학재단에 대해 부과되고 있는 각종 國稅 및 地方稅의 減免을 수차에 걸쳐 관계당국에 建議한 바 있다.

그러면 그 건의내용을 다음에서 간단히 검토해 보기로 한다.

첫째로, 현행세법을 보면 個人 및 法人企業이 國·公立學校에 寄附金品을 제공했을 경우 정부는 그 전액을 非指定寄附金으로 보고 기부금품을 제공한 개인이나 기업의 經費로서 인정하게 되어 있다. 그러나 私立學校에 제공했을 경우에는 다른 기부금이 포함된 指定寄附金의 法定限度額 범위 안에서만 경비로서 인정하게 되어 있다. 그리고 만약 기부금이 그 한도액을 超過했을 경우에는 그 초과액은 기업주가 자기 配當金 또는 賞與金을 사립학교에 기부한 것으로 보고 법인기업의 경우에는 기업체에 대해 法人稅를 대표자에 대해서는 所得稅를 각각 이중으로 부과하게 되어 있고, 개인기업의 경우에는 기업주에 대해 所得稅를 부과하게 되어 있다.

그 결과 국·공립학교와 사립학교에 제공되는 寄附金品은 세제상 均衡이 완전히 파괴되어 있고 따라서 私立大學에 대한 독지가의 寄附行爲가 사실상 크게 制約을 받고 있는 것이다.

그러나 私學財團側이 建議하듯 사립대학에 대한 기업의 寄附金品을 經費로 인정할 경우에는 初·中等學校에 대해서도 이를 인정해야 하고 社會·福祉·文化·藝術·宗敎·慈善 등 공익성을 띤 다른 기관에 대해서도 그 特典을 확대해야 한다는 問題點이 발생하게 될 것이다.

둘째로, 현행 세법을 보면 私學재단의 수익용 財産에 대해서도 營利企業의 재산과 마찬가지로 취득세·등록세·재산세를 부과하게 되어 있고, 收益事業과 수익용 土地에 대해서는 농지세를 각각 부과하게 되어 있다.

그 결과, 대학재단의 管理活動이 많은 장애를 받게 되고 따라서 대학재정의 어려움을 완화하기 위한 재단의 財政的 지원도 많은 制約을 받고 있는 것이다.

그러나 私學財團側이 건의하듯 같은 영리기업의 財産이요 事業인데도 사학재단의 그것에 대해서만 地方稅를 부과하지 않는다면 國稅인 법인세도 면제해야 한다는 論理가 성립되고, 같은 기업인데도 一般企業과 財團企業 사이에 租稅負擔의 격차가 발생하여 商品의 판매경쟁에서 일반기업이 不利하게 된다는 치명적인 問題點이 발생하게 될 것이다.

세째로, 현행 세법을 보면 사학재단이 소유하고 있는 低收益 재산을 高收益 재산으로 바꿀 경우에도 개인이나 일반기업이 轉賣하는 부동산의 投機行爲로 보고, 그 賣却差益에 대해서는 특별부가세와 방위세를 그 登記에 대해서는 취득세와 등록세를 각각 부과하게 되어 있다.

그 결과, 出捐者의 私有가 아닌 이미 사회에 出捐·還元된 재산이요 사회재단은 단지 경제적 利益을 증가시키기 위해 그 財産을 交換 또는 對替하는 것인데도 불구하고 국가가 여기에다 세금을 부과한다는 것은 너무 지나친 處事라 아니할 수 없다. 따라서 財團 재산이 실질적으로 잠식되고 재단의 경제활동이 크게 萎縮된다는 問題點이 발생하고 있는 것이다.

그러나 私學財團側이 건의하듯 만약 재단의 부

동산 轉貰利益을 면세할 경우에는 있을 수 있는 부동산의 投機를 방지할 제도적 裝置가 없다는 問題點이 발생하게 된 것이다.

네째로, 현행 세법을 보면 사학재단이 교육용 土地를 매입하고도 1년 이내에 校地로 사용하지 않을 경우, 수익용 財産을 취득하고도 1년 이내에 수익사업을 영위하지 않을 경우, 그리고 그 토지를 賃貸하되 연간 임대수입이 土地價額의 10%에 미달할 경우에는 이들 토지를 모두 비업무용 投機財産으로 보고 재산세를 차별없이 重課하게 되어 있다.

그러나 私學財團側이 건의하듯, 土地 구입을 위한 資金을 일시에 마련하지 못하거나 땅의 소유자가 賣却을 꺼려 한다는 등 사정으로 재단의 교육용 土地나 수익용 土地를 부분적으로 연차적으로 매입할 수밖에 없는 경우가 있고, 또 立地條件이 불리하고 임대료가 하락하여 賃貸收入이 법정요율에 미달할 경우 또한 얼마든지 있을 수 있다. 그런데도 불구하고 이와 같은 특수사정을 무시하고 정부가 그 모두를 投機財産으로 보고 재산세를 차별없이 重課한다는 것은 재단의 不動産 매입을 사실상 제약하고 매입된 재산의 價値를 실질적으로 잠식시키는 결과를 초래하게 되는 것이다.

다섯째로, 현행 세법을 보면 사학재단이 그 財産을 수익사업에 投資했으나 그 收益이 정기예금 利子의 50%에 미달할 경우에는 그 재산을 出捐한 자가 출연받은 사학재단에 대해 고의적으로 재산을 贈與한 것으로 보고 증여세를 부과하게 되어 있다.

사학재단은 理事會의 구성에 있어서 각 이사 상호간이 親族關係이거나 妻三寸 이내인 자일 경우에는 그 수를 理事 定數의 3分의 1 미만으로 해야 한다는 엄격한 排除規定을 두고 있다. 따라서 재단과 출연자는 法的으로 아무 상관이 없다. 그런데도 불구하고 私學財團側이 건의하듯 寄附財産의 收益率이 낮다거나 缺損이 생겼다는 등 이유로 기부행위 자체를 고의적인 脫稅行爲로 보고 증여세를 추징한다는 것은, 독지가의 깨끗한 出捐行爲를 국가가 不信하고 그 財産을 국가가 지나치게 侵害하는 결과를 초래하게 되는 것이다.

Ⅵ. 맺는 말

사학재단이 안고 있는 稅制問題를 이상과 같이 살펴볼 때, 私立大學에 대한 국가의 稅制支援에는 많은 문제점이 있다는 것을 알 수 있다. 하물며 국가의 財政運營이 국민의 높은 租稅負擔에도 불구하고 엄청난 규모의 國·公債의 발행에 의존하고 있고, 국가의 政策誘引方法도 租稅減免을 통한 간접방법에서 豫算支出을 통한 직접 방법으로 점차 전환되고 있는 때인 만큼 그 改善은 현실적으로는 물론 가까운 장래까지 많은 어려움이 있을 것으로 예상된다.

그러므로 사립대학이 당면하고 있는 財政危機는 어디까지나 국가가 충분한 財政資金을 통해 私學金庫를 설치·운영해 주거나 문교부가 登錄金의 책정을 대학의 自律에 맡기지 않는 한 그 근본적인 解決은 어려울 것이다.

따라서 稅制問題도 제기된 문제 가운데서 현단계에서 이것만은 稅法改正이 되어야 하겠다고 생각되는 사항만을 다음에 要約해 보기로 한다.

첫째로, 사학재단이 운영하는 수익사업의 利益率이 법정 이익률에 미달한 경우에 추정되는 증여세의 현행 賦課規定을 삭제해야 할 것이다.

둘째로, 사학재단이 취득한 교육용 土地 등 財産을 1년 이내에 사용 또는 운영하지 않을 경우 그리고 그 토지의 賃貸收入이 법정 收益率에 미달할 경우에 부과되는 재산세의 높은 差等稅率은 낮은 一般稅率로 환원해야 할 것이다.

세째로, 사학재단의 수익사업에서 생긴 所得의 사용은 반드시 發生年度에 한할 것이 아니라 적절한 기간까지 연장해야 할 것이다.

네째로, 사학재단이 賣買 등에 의해 양도한 수익용 土地를 1년에 한번 정도만 양도하고 그 양도를 문교부장관이 대학재단의 維持와 發展을 위해 필수불가결하다고 確認할 경우에는 양도소득세를 면제해야 할 것이다.

다섯째로, 사학재단 또는 사립대학에 대해 지급되는 寄附金品은 문교부장관이 사학의 發展을 위해 필수 불가결하다고 인정하고 또 그가 지정한 大學에 한해서는 그 전액을 非指定寄附金品에 포함시켜야 할 것이다. *