

대학운영 간접지원 방식의 실제 진단

이기형 | 전국사립대학재정관리자협의회 회장

I. 들어가는 말

지식기반정보화사회의 국가경쟁력은 국가인적자원의 질적 수준에 의해 좌우되며 인적자원의 질적 수준은 대학교육의 질적 제고를 통해 향상된다고 해도 무리가 아닐 것이다. 그러므로 대학교육의 질적 제고는 지식기반정보화사회의 글로벌 무한경쟁 시대에서 국가경영의 성패를 결정하는 키워드라 할 수 있다.

우리나라 대학의 질적 수준을 간접적으로 가늠할 수 있는 영국의 더 타임즈 평가 및 중국 상하이교통대학 평가에 의하면 우리나라 대학의 세계 순위는 초라한 수준이다. 이러한 초라한 성적을 놓고 매스컴과 사회전체는 무차별적으로 대학에 대해 비판과 불만을 토로하고 있다. 그러나 비판과 불만을 하기 전에 우리나라 대학교육의 질적 수준을 향상시키는데 얼마나 많은 관심을 가졌는지 뒤짚어 보아야 한다. 대학을 향해 정부, 사회, 국민은 21세기를 대비한 최고수준의 인적자원을 양성해야 한다는 막중한 국가적 책임을 대학에 위임해 놓고 이를 수행할 막대한 교육재원의 확충에 대해서는 누구도 적극적으로 언급을 하지 않는다. 이는 우리나라 대학교육 현주소인 교수 1인당 학생 수, 학생 1인당 교육비 투자액, 실험기자재 확보 및 도서관서 수 등을 세계 대학순위가 높은 선진대학들과 비교할 때 현저하게 값싼 교육을 수행할 수밖에

없는 현실은 간과하고 세계 대학순위에서 높이 평가되기를 기대하는 요행을 바라는 것이라고 밖에 볼 수 없다.

선진 국가들은 일찍이 대학에 대한 지속적인 투자가 국가발전의 원동력이었다는 역사적 교훈을 갖고 있다. 그들은 경기변동에 관계없이 대학에 직·간접적인 투자를 게을리 하지 않았다. 미국경제가 극히 심한 침체에 빠져 있을 때인 1980년대에 스탠포드대학에 정부와 기업의 지원은 오히려 급격히 증가했으며, 그 결과 1990년대 실리콘벨리가 등장했고 오늘날 미국경제의 성장동력이 되고 있는 IT산업의 기반이 구축되었음은 시사하는 바가 많다.

대학교육의 질적 제고의 전제는 교육재정이 적정 규모로 얼마나 안정적으로 투자되느냐에 달려 있다. 우리나라 대학, 특히 사립대학의 재정 상태는 너무도 열악하다. 대학의 주요 수입구조는 등록금, 재단전입금, 국고보조금 및 외부기부금 등으로 구성되어 있다. 이중 안정적 재원은 등록금뿐이나 인상을 통한 자원 확보는 이미 한계에 이르렀다. 재단전입금은 몇몇 사립대학을 제외하고는 거의 없는 형편이며, 국고보조금은 선택과 집중이라는 정부 정책에 따라 특성화, 구조조정사업, BK 및 누리사업 등 철저한 평가를 통해 지원되므로 일부 대학에 집중되어 있기에 안정적 자원이라고 보기 어렵다. 외부기부금은 경기변동에 따라 불확실한 상태이고 이 또한 몇몇 주요대학에 편중되어 있어 안정적 재원으로 보기 어렵다.

최근 대학이 교육의 질적 수준을 향상시켜 우수한 인적자원을 지속적으로 양성하기 위한 국고보조 확대 등 직접지원관련 정책연구가 교육학 교수 및 일부 보직 교수들을 중심으로 발표되고 있다. 본고에서는 대학지원을 위한 정책방향을 제시하기 보다는 다년간 대학재정 현장에 있으면서 느껴온 각종 제도개선 및 완화 등 간접지원을 통한 교육재원 확충방안을 모색하고자 한다.

II. 대학운영 간접지원 제도 모색

1. 기부문화 확산 제도

모든 대학들이 발전기금 모금을 위한 활동을 조직적으로 하고 있지만 전통적으로 상속문화가 일반화되어 있는 우리나라 현실에서 대가성이 없는 기부금을 유치하기란 그리 쉬운 일이 아니다. 기부문화의 확산을 위해 일정한 인센티브가 주어지는 제도를 마련하거나 관련 규제를 완화하는 방안을 마련하여 기부문화를 확산해야 한다.

(1) 기부금 신탁제도 도입

미국에서 이미 제도화되어 활성화되고 있는 공익 잔여 재산 신탁(Charitable Remainder Trust)과 공익 연금형 기부(Charitable Gift Annuity)제도인 기부금 신탁제도의 도입이 필요하다. 이는 대학에 전 재산 또는 대부분의 재산을 기부하면 기부자의 노후생활을 위하여 사망 시까지 대학으로부터 정기적으로 일정한 생활비를 수령하는 형태의 기부제도로 현행법상 우리나라에서는 허용되지 않고 있다. 세법, 민법 등 관련 조항의 개정하여 기부금 신탁제도와 유사한 다양한 기부금제도를 도입하면 기부금 수익 확충은 물론 기부문화도 확산될 것이다.

(2) 학교의 농지소유 제한 완화

현행 농지법에서는 국·공립학교는 제한 없이 농지를 소유할 수 있으나, 사립학교는 제한적인 용도에 한하여

농지를 소유할 수 있도록 규정하고 있다. 현재 사립학교는 농지소유자가 기부의사를 밝혀도 농지소유를 제한한 농지법에 저촉되어 기부 받을 수 없다. 이에 따라 사립학교는 교육사업을 위해 농지를 기부하려는 농지소유자의 고귀한 뜻을 받아들일 수 없다. 사립학교도 국·공립학교와 동등하게 농지를 기부 받을 때에는 용도에 제한 없이 소유할 수 있도록 농지법 제6조 제2항 제2의3호에 “사립학교법에 의한 사립학교가 기증에 의하여 농지를 취득하여 소유하는 경우” 조항을 신설하여 교육사업에 기부하려는 농지소유자들로부터의 기부가 활성화 될 것으로 예상된다.

(3) 소액 기부금 세액공제 신설

개인이 정치인에게 기부하면 10만원까지는 전액 세액에서 공제하여 기부자는 기부금 전체를 절세할 수 있다. 교육사업은 정치에 못지 않은 국가성장 동력인 국가인적자원을 양성하는 국가적 중차대한 사업 중 하나이나 대학들은 재정적 어려움으로 그 기능을 원만히 감당하기 어려운 실정이다. 정치자금과 같은 소액 기부금 세액공제제도를 대학에도 도입하면 대학재정의 확충으로 등록금 인상요인을 줄일 수 있게 되고 이와 더불어 기부문화 확산에도 크게 기여할 것이다.

(4) 학교에 대한 기부금 손금인정비율 확대

개인이 학교에 기부하면 전액 소득공제를 받을 수 있으나, 법인이 학교로 기부하는 교육비, 연구비, 장학금은 법정기부금으로 인정하여 소득금액의 50%(2008년까지는 한시적으로 75%)를 한도로 손금으로 인정하고 있다. 2001년 이전에는 소득에 대하여는 100%까지 기부금을 손금으로 인정받아 학교법인이 행하고 있는 수익사업을 주식회사 형태로 변환하여 수익사업이 활성화 되었으나, 기부금 한도비율이 축소됨에 따라 학교법인의 100%출자 주식회사를 다시 직영 수익사업소로 전환함에 따라 수익사업의 축소 운영이 불가피해졌으며, 일반 기업의 기부금도 점차 감소되고 있다. 일반 기업의 학교 기부금 손금한

도를 75%이상으로 확대하여 기부금 유치규모를 점증케 하여야 하고, 학교법인이 전액 출자한 수익사업 영리법인에 대하여는 학교 기부금 손금인정 한도를 100%로 확대되면 대학이 적극적으로 수익창출 모델을 개발할 것이고 이로 인해 학교의 재정은 크게 확충될 수 있을 것이다.

(5) 공익법인의 주식 등 출연·취득 제한 완화

학교법인에 대한 주식 등의 출연을 활성화하기 위하여 현행 동일기업 주식의 보유한도를 발행주식 총수의 100분의 5한도로 제한되어 있는 것을 100분의 10으로 확대하고, 계열기업 주식의 보유한도도 현행 해당 학교법인의 자산총액의 100분의 30에서 100분의 50으로 확대하면 학교법인에 기부할 수 있는 주식의 출연한도가 확대됨에 따라 기부문화가 활성화될 것이다.

2. 대학운영관련 규제 개선을 통한 지원

대학 운영 및 행정관련 정부의 각 분야에 산재되어 있는 각종 규제를 개선, 완화 또는 자율화하므로 교육재정 확충에 도움이 될 수 있는 것들을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 국가유공자 장학금 전액 국고지원

국가유공자에 대하여 대학의 입학금, 수업료 및 기성회비를 전액 면제한 후, 사립대학에 대하여는 자녀에게 감면한 금액의 50%만 지원하고 나머지는 사립대학에 부담시키는 것은 국가가 부담해야 할 비용을 사립대학에 전가시키고 있는데 그 규모는 2006년 기준 534억 원에 이른다. 이는 상식적으로 경비 부담의 원칙에도 어긋날 뿐 아니라, 취약한 사립대학의 재정을 더욱 열악하게 만드는 요인이 되고 있다. 현행제도는 초·중·고등학교 및 국·공립대학에 대해서만 면제한 등록금 전액을 지원하고 있어 50%만 지원하는 사립대학과의 형평성의 문제가 있다. 이와 관련된 국가유공자 등 예우 및 지원에 관한 법률 개정이 절실하다.

(2) 교지 인정 기준 완화

대학설립인가 지번과 붙은 지번 또는 도로·하천 등으로 부득이하게 분리되어 인접한 경우에만 교지로 인정하고, 임차 토지는 물론 허가를 받아 대학이 사용하는 국·공유지도 교지로 인정되지 않고 있어 교지에 대한 경직된 규정 적용으로 도심지 캠퍼스의 경우 교지와 붙은 토지를 확보하기 어려우며, 대학 주변의 토지 소유자들이 이 규정을 악용하여 토지가격을 상승시킬 소지가 있다. 정부출연연구기관이 설립한 대학원대학은 사용허가를 받은 국·공유지를 교지로 인정하고 있으며, 경영 등 관련 전문대학원은 임차한 경우에도 교지로 인정하고 있어 대학과 형평성에서 어긋난다. 교지의 인정지역을 대학의 소재지(읍, 면, 동)와 인접한 지역(읍, 면, 동)으로 확대하고 사립대학이 허가를 받아 전용으로 사용하는 국·공유지는 교지에 포함시키면 교지 확보에 유연성이 생겨 교육재정의 절감에도 크게 기여할 것이다.

(3) 장애인고용부담금 축소

2006년 현재 산하기관을 포함한 학교법인 단위로 고용인원이 400명 이상인 곳(적용제외율 인하 등으로 2010년에는 56명 이상인 곳)은 고용산출인원의 2%에 해당하는 장애인을 고용해야 한다. 대학은 2005년까지는 장애인고용의무인원 제외율이 60%(부속병원은 50%)로 적용되었으나, 장애인고용촉진 등에 관한법률이 개정되어 2006년부터 매년 10%씩 단계적으로 축소하여 2010년부터는 10%(부속병원은 0%)로 적용될 예정이다. 의무고용인원만큼 장애인을 고용하지 않은 학교법인은 미달한 인원에 대하여 1명당 연간 600만원(의무고용인원의 1/2에 미달한 인원에 대하여는 900만원)에 해당하는 장애인고용부담금을 납부하고 있다. 대학의 교수는 박사학위 소유 등 고도의 전문능력이 필요하며, 직원들도 높은 수준의 능력을 필요로 하는 직종으로 이런 자격을 갖춘 장애인이 부족하여 현실적으로 장애인을 고용하기 어렵다. 2007년부터는 대학에 대한 장애인고용부담금 적용 제외율 감소를 증지하여 50%로 유지하면 2008년기준 100억 원 절감 효

과가 있을 것으로 예상된다.

(4) 정부지원금에 대한 교비대응자금 폐지

연구비, BK사업, WCU 등 정부지원사업에 대한 교비대응자금의 의무화가 많이 완화되었으나 아직도 정성적 평가에 대응자금을 간접적으로 요구하고 있어 일부 사립대학에서는 이에 대한 재정 부담으로 정부지원 각종 프로젝트 신청을 포기하는 경우도 있는바 교비대응자금제도를 완전히 폐지해야 한다.

(5) 연구간접비 비율 상향

대학에서 수주한 연구사업은 대부분 학교의 인적, 물질 자원을 활용하여 수행되고 있어 연구사업 수행에 따른 연구간접비는 이에 상응하는 수준인 40%이상(현행 20~23%)을 인정하여야 한다.

(6) 감가상각 누계적립금 제도 신설

현재 대학회계에서는 유형고정자산에 대한 감가상각을 인정하지 않아, 학교 시설·설비 사용에 따른 감가상각에 대한 감가상각 누계적립금을 운영할 수 없게 되어있다. 미국대학은 건물을 포함하여 고정자산에 대한 감가상각 충당금을 적립하고 있다. 시설확충 및 증축과 노후화에 따른 재투자 비용은 구별하여 운용되는 것이 바람직함에도 불구하고 구별되어 있지 않으며 시설·설비 노후화에 따른 재투자 비용이 매년 합리적인 방법으로 확보되지 않고 있다. 이런 상황에서는 노후화로 인한 교육시설의 교체 및 재건축시 안정적인 재정이 확보되지 못하여 적절한 재투자를 할 수 없게 되기 때문에 감가상각관련 회계규정의 개정이 필요하다.

(7) 대학의 국·공유재산대부료 및 사용료 면제

전국 사립대학에 의뢰하여 자료가 수집된 59개교의 국·공유지 점유 면적은 172,975m² 대부사용료는 14억 원 정도이다. 대학이 국·공유지를 점유하여 사용하는 것은 주로 도로 및 하천인데, 각종 법령에서는 감면대상을

정부 및 지방자치단체로 한정하고 있어 국공립대학은 감면을 받고 있으나, 국가가 실시할 교육을 대행하는 대표적인 공익기관인 사립대학을 점용료 부과 감면대상이 되지 못하는 것은 형평성에 문제가 있다. 현재 도로법에는 비영리기관이 비영리사업에 사용하는 경우에는 징수를 면제하고 있으므로 국유재산 및 공유재산 및 물품관리법에서 감면규정 중 학교법인의 고유목적사업에 대하여 사용료 및 대부료의 감면 조항을 추가해야 한다.

3. 대학의 조세제도 개선을 통한 지원

절대적으로 부족한 대학교육재정의 확충을 위해 다양한 수입원을 창출하여야 하나 현실적 어려움이 많다. 대학 특히 사립대학에 대한 직접적인 재정지원 못지않게 중요한 간접적인 조세지원정책이 필요하다.

(1) 학교의 교육 및 연구사업 영세를 적용으로 전환

현행 부가가치세법은 대학의 교육용역, 산학협력단 연구용역 등을 면세사업으로 규정하고 있으며 이에 따라 교육용역 제공 등에 부가가치세가 부과되지 않고 매입세액 공제도 허용되지 않고 있다. 그러므로 교육 및 연구에 투자되는 재화와 용역에 대해 대학이 부담하는 부가가치세가 대학의 비용이 되고 있다. 교육용역에 대해 수출재화처럼 영세를 적용하면 대학이 부담했던 부가가치세가 환급되게 되어 대학에 대한 실질적인 재정확충원이 될 수 있다.

(2) 평생교육원 등을 교육서비스업에 포함

대학부설 평생교육시설은 수익사업 목적이어서 아니라 평생교육에 대한 사회적 요구와 대학의 고유기능인 사회봉사 기능의 일환으로 지역주민 등에게 직업교육 및 재교육 기회를 제공함으로써 평생학습사회 구현에 일조하기 위해 운영된다. 따라서 대학의 평생교육시설 운영과 관련한 교육서비스업은 수익사업대상에서 제외해야 한다. 평생교육시설 운영 잉여금이 발생해도 고유목적사업준비금

설정을 통해 법인세 전액이 비과세되므로 과세당국의 입
장에서는 과세 실익이 없다.

(3) 종합부동산세 과세 대상에서 제외

학교법인이 보유하는 수익용재산인 토지 중 종합합산
대상 토지의 공시가격이 3억 원을 초과하는 경우와 별도
합산 대상토지의 공시가격이 40억 원을 초과하면 종합부
동산세 과세대상에 해당된다. 1995년 12월 31일 이전에
취득한 토지는 재산세(옛 종합토지세) 계산에서 분리과세
대상으로 적용되어 종합부동산세 과세대상이 아니나,
1996년 1월 1일 이후에 취득한 토지는 별도 합산 대상이
되어 과세 대상이다. 종합부동산세의 도입 취지가 투기
방지에 있다고 거듭 밝히고 있는 바, 대표적인 공익법인
인 사립학교가 투기 억제 법령의 대상이라는 것은 법 취
지에도 맞지 않고 1996년 이전에 취득한 토지를 고수익
성 재산으로 대체하면 종합부동산세 과세 대상이 되어 수
익구조 합리화에도 걸림돌이 되고 있다. 학교법인이 보유
하는 모든 토지는 취득시기와 용도에 관계없이 종합부동
산세 대상에서 제외되어야 한다.

(4) 수익용재산 등에 대한 지방세 면제

대학의 교육사업은 법인세 과세대상에서 제외되며, 수
익사업에서 발생하는 수익에 대하여는 고유목적사업준비
금 설정 한도를 100%까지 허용하여 결과적으로는 수익금
을 학생교육에 사용하면 수익금 전체에 대하여 비과세하
고 있다. 대학의 교육용재산은 대부분의 지방세가 비과세
되나, 수익용 기본재산은 물론 학교 내 임대 복지매장에
대하여도 각종 지방세가 부과되고 있다. 학교법인이 보유
하는 수익용재산은 그 수익이 모두 교육사업에 출연되도
록 강제되어 있어 결과적으로 직접 교육에 사용되는 것과
차이가 없고, 지방세과세로 수익용 재산에서 얻어지는 수
익이 줄어들면 현실적으로는 교육재정의 부족을 초래하
여 결국 등록금 인상 및 임대 복지매장의 물품의 가격인
상으로 이어져 학부모들의 직접적인 교육비 부담의 원인
이 되므로 학교법인이 보유하는 모든 건물과 토지는 용도

에 관계없이 지방세는 법인세와 같이 비과세되어야 한다.

(5) 예금이자를 원천징수 적용대상에서 제외

학교법인의 예금이자수익은 이자수익을 수령할 때 이
자소득세가 원천징수 되어 이를 수익사업의 범주에 포함
하여 법인세를 신고한 후 환급의 절차를 거쳐 환급받고
있다. 예금이자 소득의 원천징수는 실제 조세징수의 효과
가 없고 대학과 세무당국의 불필요한 행정부담을 가중시
키고 있으며, 대학에서는 예금이자에 대한 원천징수금액
만큼 적기에 자금집행을 하지 못하는 애로사항이 발생할
수 있어 이자수익을 원천징수 적용대상에서 제외하여야
한다.

(6) 수익용 재산의 대체취득에 대한 법인세 등의 감면

현행 세법상 학교법인의 저수익 수익용 재산을 매각하
여 고수익 수익용 재산으로 대체 취득하는 경우 법인세,
주민세, 농어촌 특별세, 취득세, 등록세 및 부동산 중개료
등 부동산 양도금액의 61%의 비용(수익용 기본재산이 농
지, 목장용지, 임야 등 비사업용 토지에 해당할 경우)이
발생되어 실제 대체 매입자금은 양도금액의 39% 밖에 남
지 않는다. 대학이 교육인적자원부장관의 승인을 받아 저
수익 재산을 고수익재산으로 대체 취득할 때 발생하는 세
금을 고유목적사업에 사용하는 것으로 간주함으로써 법
인세 및 주민세 부담을 완전 불식시켜 저수익 재산을 고
수익 재산으로 원활하게 전환할 수 있도록 하여 수익증대
를 실현할 수 있도록 해야 한다. 다만, 부동산을 매각하
고 발생하는 이익금에 대한 특혜시비가 일어날 수 있으
므로 이에 대한 사후관리가 필요할 것이다.

(7) 학생복지시설 위탁운영 수입 수익사업에서 제외

세법은 학생복지시설을 대학에서 직영하지 않고 외부
에 위탁운영하는 경우 이를 임대로 보아 수익사업에 포함
하고 있다. 학생복지시설은 식당, 서점, 편의점, 문구점,
안경점 등으로 대학의 교육사업과 관련하여 구비된 학생
및 교직원의 복지시설 및 편의시설로 이의 운영은 비수익

사업인 학교교육목적사업의 일부이다. 이 시설들을 외부 업자에게 위탁경영하는 것은 임대라기보다 아웃소싱이다. 위탁경영은 수익을 목적으로 한 것이 아니라 운영의 전문성 및 효율성 차원으로 외부위탁한 것이기 때문에 법인세법상 수익사업에서 제외하여 지방세의 과세논란을 원천적으로 차단하고, 대학 세무행정의 혼란이 야기되지 않도록 해야 한다.

Ⅲ. 맺는 말

대학에 관심을 갖고 있는 대부분의 국민들과 일부 정치인을 포함한 전문인들은 대학의 교육비 투자를 단순히 비용의 측면으로 해석하려는 경향이 많아 그 투자 규모를 축소의 대상으로 인식하고 있다. 그러나 대학의 교육비 투자는 단순한 회계 상의 경비가 아닌 우리나라 미래를 책임질 인재양성을 위한 국가적 R&D투자인 것이다. 이는 그 투자 규모 즉, 학생 1인당 교육비 투자액이 선진 대학의 버금가는 수준만큼 커질 때 글로벌 경쟁 시대에 필요한 질적으로 우수한 인적자원을 양성할 수 있게 된다. 기업이 신제품을 개발하기 위해 엄청난 연구개발비를 투자하는 것과 같은 개념이다. 글로벌 경쟁체제에서 우리 대학이 생존하기 위한 교육재정의 필요규모는 날로 증가할 수밖에 없다. 이 교육재정은 최종 수익자인 학생 및 학부모, 재단, 국가, 사회, 기업 등 그 주체별로 일정 수준을 적정히 부담해야 한다. 우리나라의 대학재정 부담현황은 학생 및 학부모를 제외한 나머지는 그 부담 정도가 미미한 것이 현실이다. 그렇다고 언제까지 학생 및 학부모에 대학교육재정을 부담시킬 수는 없다. 다양한 교육재원 창출을 위한 부담주체들의 관심이 필요하다.

앞서 적시한 기부문화 확산 제도, 대학운영관련 규제 개선을 통한 지원 및 대학의 조세제도 개선을 통한 지원 등 대학의 재정확충에 기여할 수 있는 여러 가지 간접적인 지원제도에 대한 개선안들이 정부, 국회, 교육관련 단체 등의 관심 속에 적극적으로 추진되기를 기대한다.

참 · 고 · 문 · 헌

- 이기형, 주영복, 함경일, 조선미, 장일기(2006), 사립대학 재정확충을 위한 규제 완화, 한국대학교육협의회
- 이천오(2007), 대학의 기부금 신탁제도 도입방안에 관한 연구, 교육인적자원부
- 길용수, 황보혜(2007), 사립대학 특성 및 재정현황, 한국사학진흥재단
- 서갑수, 주영복, 최병렬, 박성희, 함경일, 우종선, 송완홍(2004), 사립대학 세제개선 방안 연구보고서, 전국사립대학재정관리자협의회

필 · 자 · 소 · 개

이기형
성균관대학교 대학원 경영학과(회계학전공) 석사를 수료하고 한국사학진흥재단 사립대학 결산 경영 분석심의위원을 거쳐 현재 성균관대학교 예산기획팀장, 전국사립대학재정관리자협의회 회장으로 재직 중이다.