



대학 법인의 수익용 기본 재산에 대한 과세 제도의 개선 방안

원 윤 희 | 서울시립대 세무학과 교수

I. 머리말

21세기 지식기반 사회에서 새로운 지식의 창출과 전파자로서 대학의 역할은 더욱 중요해지고 있다. 대학이 급변하는 교육 및 사회적 환경하에서 그 역할을 충실히 수행하기 위해서는 대학의 자율성 제고 등 많은 제도적인 개선노력이 필요하지만, 그 중에서도 안정적인 재원확보의 문제는 가장 필수적인 조건이라고 할 수 있다.

이 글에서는 대학교육의 절대적인 축을 담당하고 있는 사학의 안정적인 재정 확보라는 관점에서 학교 법인의 수익용 재산과 관련된 조세제도의 현황과 문제점을 살펴보고 그 개선 방안을 모색해보고자 한다.

대학설립운영규정에 따르면 학교 법인은 대학운영에 필요한 경비를 충당하기 위하여 연간 학교회계 운영수익 총액에 해당하는 수익용 기본 재산을 확보하여야 하며, 그 수익용 재산에서는 매년 총액의 5%에 해당하는 액수의 소득이 발생하고, 또한 그 발생한 소득의 80% 이상을 학교운영에 필요한 경비로 충당하도록 하고 있다. 이와 같이 수익용 기본 재산은 비록 수익을 획득하기 위한 수단이지만 궁극적으로 그 수익은 교육의 질적 수준을 높이기 위해 필요한 재원으로 사용되는 것이며, 이러한

특성으로 인하여 과세에 있어서도 여러 가지의 특례규정들이 적용되고 있는 것이다.

II. 수익용 기본 재산에 대한 과세 현황

1. 수익 사업 등과 관련한 법인세 과세

학교 법인에 대한 과세는 기본적으로 비영리법인에 대한 과세라는 큰 틀 속에서 이루어지고 있는데, 각 사업 연도의 소득 중에서 열거된 수익사업으로부터의 소득에 대해서만 과세가 이루어진다.

법인세법에서 정하고 있는 수익사업은 크게 사업소득과 수익용 재산 등 자산의 보유 및 운용, 매각 등에 따른 투자소득으로 구분될 수 있다. 사업소득은 제조업, 건설업, 도·소매 및 소비자용품수리업, 부동산·임대 및 사업서비스업 등 수익이 발생하는 사업을 계속·반복적으로 영위함으로써 발생하는 소득을 의미한다. 투자소득은 이자소득, 배당소득, 주식·신주인수권 또는 출자지분의 양도로 인하여 생기는 수입, 고정자산(처분일 현재 3년 이상 계속하여 법령이나 정관에 규정된 교육목적사업에 직접 사용한 자산 제외)의 처분으로 인하여 생기는 수입, 채권 등의 매매익으로 구성된다.

한편 이상과 같은 수익사업으로부터 발생하는

소득 중에서 학교 법인의 고유목적사업인 교육 목적으로 전출된 부분에 대해서는 고유목적사업준비금의 손금산입을 통해서 법인세가 과세되지 않도록 하고 있다. 다시 말해서, 수익사업에서 발생한 소득을 교육 목적으로 사용하는 경우 이를 손금으로 인정하여 과세소득에서 공제함으로써 실질적으로 법인세를 면제하는 것과 같은 효과를 가져오고 있는 것이다.

비영리 내국 법인에 인정되고 있는 이러한 고유목적사업준비금의 설정한도는 통상적으로 이자소득금액이나 증권투자신탁수익의 분배금 등은 전액, 그리고 이외의 수익사업소득에 대해서는 50%가 적용되고 있다. 그러나 학교 법인이나 사회복지법인 등 조세특례제한법상에 열거된 법인에 대해서는 수익사업에서 발생한 소득을 전액 100% 고유목적사업준비금으로 하여 손금에 산입할 수 있도록 하고 있어 다른 비영리 법인에 비해 과세상 특례를 규정하고 있다.

2. 토지 등의 양도 차익에 대한 특별부가세 과세 및 특례

특별부가세는 토지 등의 양도차익에 대하여 법인세에 추가하여 부과하는 조세로서, 기본적으로 법인의 부동산 투기를 억제하기 위한 정책적인 목적으로 도입되었다고 할 수 있다. 개인이 토지 등을 양도함에 따라 발생하는 양도차익에 대해서는 20~40%의 양도소득세를 부담하는 데 비해서 법인세의 세율은 이보다 낮은 16%와 28%가 적용되기 때문에 양도소득세 부담과의 형평을 맞추고 법인을 이용한 부동산 투기를 억제하기 위하여 과세되고 있는 것이다.

영리 법인과 마찬가지로 비영리 법인도 토지나 건물 등의 부동산과 그에 관한 권리, 그리고 주식

또는 출자지분의 양도에 따른 양도차익이 있는 경우 특별부가세를 납부하게 된다. 다만 비영리 법인 중에서 사회복지 법인이나 종교 법인 등이 고유목적에 3년 이상 직접 사용한 토지 등을 고유목적사업에 사용하기 위하여 양도함으로써 발생한 소득에 대해서는 특별부가세를 면제하도록 하고 있으며, 학교 법인의 경우에는 이러한 특별부가세의 면제범위가 더 넓게 설정되어 있다.

조세특례제한법 제 81조는 ① 학교 법인이 소유하는 기본 재산인 토지 등을 교육사업에 사용할 목적으로 양도함으로써 발생하는 소득 ② 학교 법인이 1985년 12월 31일 이전에 취득한 토지 등을 다른 수익용 재산을 취득하기 위하여 양도함으로써 발생하는 소득에 대해서는 특별부가세를 면제하는 것으로 규정하고 있다.

동법의 시행령 제 76조에서는 특별부가세가 면제되는 내용을 보다 구체적으로 다음 세 가지의 경우로 열거하고 있는데, ① 교육사업에 직접 사용되는 토지 등을 먼저 취득한 경우에는 그 취득한 날부터 2년 이내에 기본 재산인 토지 등을 양도하는 경우 ② 기본 재산인 토지 등을 먼저 양도하는 경우에는 양도대금을 그 양도한 날부터 3년 이내에 교육사업에 사용하는 경우 ③ 다른 수익용 재산을 취득하기 위한 경우에는 양도대금을 그 양도한 날부터 1년 이내에 재정경제부령이 정하는 수익용 재산의 취득에 사용하는 경우 등이다.

또한 위의 세 번째 경우에 해당하는 대체취득 대상의 수익용 재산은 이자 또는 배당소득이 발생하는 금융자산, 그리고 수익사업에 사용하기 위한 고정자산(비업무용 자산은 제외)을 의미한다.

3. 수익용 재산에 대한 지방세 과세

현행 지방세법에서는 학교 법인의 고유목적사업

인 교육사업에 직접 사용되는 재산에 대해서는 취득세와 등록세, 종합토지세와 재산세, 면허세 등 대부분의 세목들을 비과세하고 있다. 그러나 직접적인 교육 목적에 사용되는 이외에 수익사업에 사용되는 경우에는 과세하도록 규정하고 있다. 또한 교육용 재산으로 등록되어 있는 경우라 하더라도 실질적으로 교육에 사용하고 있지 않거나 취득일로부터 3년 이내 정당한 사유 없이 그 사업에 사용하지 않는 경우 등에 대해서는 취득세와 등록세를 부과하는 등 과세가 이루어지고 있다.

Ⅲ. 학교 법인의 수익용 기본 재산 및 조세 납부 현황

1. 수익용 기본 재산의 보유 및 운용 현황

〈표 1〉은 1999년의 대학 법인 수익용 재산의 보유 및 수익 현황을 보여 주고 있다. 대학 법인이 보유하고 있는 수익용 재산은 약 2.7조 원으로 나타나고 있는데, 평가액을 기준으로 볼 때 토지가

45.5%로 가장 높은 비중을 차지하고 있으며, 그 다음으로는 임야 16.7%, 정기예금 16.1%, 건물 15.1%의 순으로 나타나고 있다.

수입 구조를 살펴보면, 전체 2,592억 원의 수입 중에서 건물임대수입이 29.3%인 760억 원으로 가장 높게 나타나고 있으며, 정기예금은 22.2%인 575억 원 등으로 나타나고 있다.

이러한 자료분석 결과는 결국 현재 대학법인이 보유하고 있는 수익용 재산의 구성이 수익률에 관계없이 지나치게 토지와 임야 등을 위주로 이루어져 있음을 의미하는 것이다. 수익용 재산을 보유하도록 하는 기본 취지가 이로부터 적정한 수익을 획득하여 이를 대학운영에 사용할 수 있도록 하는 것이라고 한다면 현재의 수익용 재산구조를 고수익 재산으로 전환시킬 수 있도록 하는 제반 정책들이 필요하다고 할 수 있다.

2. 학교 법인의 조세 납부 현황

〈표 2〉와 〈표 3〉은 1998년과 1999년 학교 법인

〈표 1〉 대학 재단*의 수익용 재산 보유 및 수익 현황(1999) (단위: 십억 원, %)

연도별	토 지	임 야	건 물	주 식	정기예금	기 타	계
보유평가액 (A)	1,233 (45.5%)	452 (16.7%)	410 (15.1%)	153 (5.6%)	436 (16.1%)	27 (1.0%)	2,711 (100.0%)
연간수입액 (B)	44 (17.0%)	47 (0.0%)	76 (29.3%)	7 (2.5%)	58 (22.2%)	75 (28.9%)	259 (100.0%)
B/A × 100	3.6	0.0	18.5	4.3	13.2	277.2	9.6

자료: 사학진흥재단 홈페이지

* 대학, 대학원, 산업대학, 각종 학교 포함

〈표 2〉 학교 법인*의 국세 납부 현황 (단위: 백만 원, %)

연도별	양도 특별 부가세	법인세	택지 소유 부담금	토지 초과 이득세	관 세	기 타	계
1999	243	6,431	175	1	347	1,862	9,059
1998	-	2,573	2,745	28	430	1,594	7,369

자료: 사학진흥재단 홈페이지

* 대학, 대학원, 산업대학, 각종 학교 포함

의 국세와 지방세의 세목별 납부 현황을 보여 주고 있다. 1999년의 경우를 살펴보면, 국세는 약 91억 원으로 수익사업에 대한 법인세가 64억 원으로 가장 많이 나타나고 있고, 전화세 등 기타 세목이 약 19억 원으로 나타나고 있다.

지방세의 경우 99년에 약 63억 원을 납부하고 있는데, 종합토지세 27억 원, 재산세 15억 원, 취득세 11억 원의 순으로 나타나고 있다.

한편 국세와 지방세의 전체 세수 비중이 약 4:1이라는 점을 고려한다면, 학교 법인에 대한 지방세의 과세가 국세에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 국세의 경우 비록 수익사업에 대한 법인세의 과세가 이루어지고 있지만 고유목적사업준비금의 설정을 통해서 수익의 많은 부분이 사실상 법인세의 과세에서 면제되고 있는 반면, 지방세의 경우 교육에 직접 사용되고 있지 않은 수익용 재산의 경우 그 수익의 용처에 관계없이 과세가 이루어지고 있기 때문이라고 할 수 있다.

IV. 수익용 기본 재산에 대한 과세 제도의 문제점과 개선 방안

1. 수익용 재산의 대체취득에 대한 특별부가세 면제 범위 확대

앞에서 논의한 바와 같이 조세특례제한법 제 81조에 따라 학교 법인이 보유하고 있는 토지 등의

자산을 매각하여 3년 이내에 그 고유목적사업인 교육사업에 사용하는 경우 등에는 특별부가세를 면제하며, 다른 수익용 재산을 대체취득하는 경우에는 85년말 이전에 취득한 토지 등에 대해서만 예외적으로 면제를 인정하고 있다.

수익용 재산은 기본적으로 그 보유 및 운용을 통하여 수익을 확보하고 이를 사학이 교육사업을 수행하는 재원으로 사용할 것을 목적으로 하는 재산이다. 따라서 사학재정의 장기적인 측면을 고려할 때, 수익용 재산을 매각하여 그 대금을 교육에 투자하는 것도 중요하지만 일정한 수준의 수익용 재산을 보유하고 그로부터 안정적이고 높은 수익을 얻음으로써 사학재정의 건실화를 기할 수 있어야 하는 것이다. 또한 경제상황의 변화에 따라 사학법인이 탄력적으로 그 구성내용을 변화시킴으로써 수익성을 극대화할 수 있어야 한다는 점도 중요하다고 할 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 사학법인이 보유하고 있는 토지나 임야, 건물, 정기에금 등 수익용 재산은 그 형태에 따라 사학재정에 기여하는 정도는 크게 다르게 나타나고 있다. 따라서 학교법인이 이러한 수익률을 고려하여 토지나 임야 등의 수익용 재산을 건물이나 정기에금 등으로 전환함으로써 수익성을 제고해야 할 필요성이 제기되는 것이다.

그러나 이러한 자산구성의 변화과정에서 발생하는 양도차익에 대해 '86년 이후에 취득한 토지등에 대해서는 특별부가세가 과세됨에 따라 사학법

〈표 3〉 학교 법인*의 지방세 납부 현황

(단위: 백만 원, %)

연도별	취득세	등록세	재산세	총 합 토지세	주민세	사업소세	기 타	계
1999	1,069	321	1,461	2,742	320	22	338	6,273
1998	1,609	429	1,503	2,654	457	26	213	6,891

자료: 사학진흥재단 홈페이지

* 대학, 대학원, 산업대학, 각종 학교 포함

인들의 수익성을 고려한 합리적인 자산구성이 제약을 받게 되는 것이다.

〈표 4〉에 제시되고 있는 바와 같이 '92~'98년 기간 동안 특별부가세 감면액은 '95년의 최고 728억 원에서 '98년의 65억 원까지 분포하고 있는 반면, 납부실적은 '99년의 경우 불과 2.4억 원에 불과한 실정이다. 이러한 통계는 물론 학교법인에 대해 많은 규모의 조세감면 혜택이 주어지고 있다는 사실을 기본적으로 보여 주고 있지만, 또 다른 측면에서는 특별부가세의 과세대상의 주요한 내용이라고 할 수 있는 '86년 이후 취득한 수익용 재산의 매각과 대체취득 등을 통한 수익성 제고 노력이 극히 제한되고 있다는 사실을 반증하고 있는 것이라고 할 수 있다.

이러한 측면에서 볼 때 현재 '85년 말 이전 취득한 토지 등을 대상으로 제한적으로 적용되고 있는 특별부가세의 면제를 '86년 이후에 취득한 수익용 재산에 대해서도 적용함으로써, 사학 법인의 탄력적인 자산구성을 가능하게 하고 토지·임야 등 수익성이 없는 재산을 주식이나 건물 등 고수익성 재산으로 전환하는 것을 촉진하여 결과적으로 수익용 재산의 수익성을 제고하여 사학재정의 건전성을 높일 수 있도록 하여야 할 것이다.

그러나 이와 같이 특별부가세의 감면 범위를 확대하기 위해서는 수익용 재산으로부터의 수익이 과연 본래의 취지인 교육목적에 투입되는가에 대한 엄격한 사후관리를 강화할 수 있는 방안이 동시에 모색되어야 할 것이다. 학교 법인의 회계처리

에 대한 투명성을 제고함으로써 교육재원의 적절한 확보와 함께 조세부담의 공평성이 유지될 수 있을 것이다.

한편 특별부가세의 주요 도입목적적인 법인의 토지투기 억제라는 측면의 경우 '90년대 이후 나타나고 있는 지가안정과 최근의 경제상황 등을 고려할 때 그 우려는 상당 부분 감소되고 있다고 할 수 있다. 또한 학교 법인의 경우 법령에 따라 그 기본 재산을 매도·증여·교환 또는 용도 변경 하거나 담보에 제공하고자 할 때 또는 의무의 부담이나 권리의 포기를 하고자 할 때에는 관할청의 허가를 받아야 하기 때문에 투기목적의 부동산 거래를 사전에 일정 부분 제한할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다고 할 수 있다. 그리고 대체취득이 가능한 재산은 이자나 배당이 발생하는 금융자산이나 수익사업을 운영하는 데 필요한 고정자산으로 한정되어 있으며 비업무용 자산은 제외되기 때문에 부동산 투기 목적으로 이 규정을 활용하는 것은 그만큼 제한되어 있다고 할 수 있다.

2. 수익용 기본 재산에 대한 지방세 감면

현재 직접 교육사업에 사용되는 자산에 대해서는 각종 지방세가 비과세되고 있지만 수익용 기본 재산의 경우 과세되고 있다. 이에 따라 앞에서 살펴본 학교 법인의 조세납부 현황에서 나타나고 있는 바와 같이 국세와 지방세의 전체 세수비중과 비교할 때 학교 법인의 지방세 부담은 상대적으로 무

〈표4〉 학교 법인의 토지 등에 대한 특별부가세 납세 실적 및 감면액 (단위: 억 원)

연도	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
납부액	-	-	-	-	-	-	0	2.43
감면액	260	181	244	728	242	284	65	-

자료: 재정경제부 자료

겹게 나타나고 있다고 할 수 있다.

물론 수익용 재산에 대해 과세하는 것은 비영리 법인에 대한 지방세의 과세원칙에 부합하는 것이라고 할 수 있지만, 교육기능에 대한 지방자치단체의 역할이 강화되고 있는 현실에서 비록 수익용 재산이라 하더라도 그 수익이 교육에 사용되는 경우 정책적으로 지방세를 감면할 필요성이 제기된다.

앞에서 살펴본 바와 같이 국세의 경우 수익용 재산에 대한 과세원칙을 유지하면서도 그로부터의 수익이 교육목적에 위하여 사용되는 경우, 고유목적 사업준비금을 통한 손급산업이나 특별부가세의 면제 등을 통해서 실질적으로 조세를 감면하고 있다.

따라서 지방세에서도 이러한 국세에서의 과세방법을 적용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다고 할 수 있다. 구체적으로는 수익용 재산에 대한 현행의 과세원칙을 유지하되 그로부터 소득의 대부분이 교육목적에 사용되고 있다는 입증자료를 학교 법인이 첨부하여 감면을 신청할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

V. 맺는 말

학교 법인의 수익용 기본 재산은 안정된 교육재원의 확충을 통해 교육의 질을 높이는 데 매우 중요한 역할을 담당해야 한다. 이러한 관점에서 현행 세법은 학교 법인이 보유하는 수익용 기본 재산에 대해 조세를 감면할 수 있는 여러 가지의 특례조치들을 규정하고 있다.

그러나 현실적으로 학교법인의 수익용 기본재산 및 그로부터의 수익이 학교재정에 기여하는 역할은 우리의 기대에 부응하지 못하고 있는 것이 현실이다. 이러한 현상의 원인을 분석하고 이에 대한 정책적인 대처방안을 지속적으로 모색해 나가야 할 것이다. 또한 국가 전체의 자원배분의 측면에서

적정한 교육재정의 확보와 함께 사학에 대한 국가의 지원방안도 모색되어야 할 것이다.

한편 수익용 재산의 보유와 운용을 통한 수익활동이 기본적으로 영리행위로서 과세되어야 한다는 조세의 기본원칙은 유지되어야 할 것이지만, 그 수익이 궁극적으로 영리 자체가 목적이 아니라 국가가 담당해야 하는 기본책무라고 할 수 있는 교육목적에 투입되는 경우 면세되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 본고에서는 수익용 재산의 대체취득에 대한 특별부가세 면세 범위의 확대와 함께 지방세의 면세 방안을 논의하였다. 다만 이러한 면세 확대와 함께 과연 그 수익이 교육목적에 적절히 투입되었는가를 확인할 수 있는 사후관리를 강화할 수 있는 방안도 동시에 모색되어야 할 것이다. **국문**

원운희

서울대 경제학과와 행정대학원을 졸업하고 Ohio 주립대 정책대학원에서 정책학 박사 학위를 수여 받았다. Ohio 주립대 University Fellow, R.A., Lecturer를 거쳐 현재 서울시립대 세무학과 부교수로 재직중이다.

한국지방재정학회 이사, 한국정책학회 이사, 한국재정학회 이사, 한국정책분석평가학회 편집위원, 행정자치부 정책자문위원회 위원 등으로 활동중이며, 저서로는 『지방재정론』, 『재정학』, 『주요국의 지방재정』(공저), 『한국 조세제도의 선진화』(공동연구), 『연금소득에 대한 과세제도 개선방안』(공동연구) 등 조세정책에 관한 다수의 논문이 있다.