私學財政의 實態와 政策課題

朴 烜 求
金 明 淑

▷ 目 次 ◁

Ⅰ. 問題의 提起
Ⅱ. 私學財政의 實態와 評價
Ⅲ. 私學財政 關聯政策의 現況
Ⅳ. 私學財政擴充을 위한 政策課題
Ⅴ. 要約 및 結論

Ⅰ. 問題의 提起

우리나라 敎育에 있어 私學이 차지하는 비중이 매우 높아 私學의 중요성이 크며, 따라서 私學의 發展은 敎育發展에 있어 주요한 政策課題이다. 다양한 敎育理念을 추구하는 私學은 국민들에게 보다 폭 넓은 敎育에의 선택을 가능케 하는 동시에 敎育財政上 公學을 보완하는 機能을 수행함으로써 敎育的·經濟的 측면에서 國家發展에 기여하는 바가 크다.

近代敎育의 成長過程에서 우리나라의 私學은 敎育發展에 매우 중요한 역할을 해왔음은 주지의 사실이다. 우리나라 近代敎育의 發芽過程에서 私學은 新敎育의 導入에 선구적 역할을 하였으며 이를 통해 民族의 自主性鼓吹와 外來文化의 導入에 기여한 바 크다. 또한 일제치하에서는 抗日運動의 求心點이 되었고 해방 이후에는 中等敎育의 보급확대와 高等敎育의 발전에 큰 공헌을 해왔다. 특히 해방 이후 敎育人口가 量的으로 크게 확대되고 敎育에 대한 社會的 需要가 급격하게 팽창되는 과정에서 敎育需要의 큰 부분이 私學의 擴大를 통해 충족되었고 이에 따라 敎育의 量的 擴大가 가능하였다는 점은 여타 開發途上國에서의 敎育發展過程과는 상이한 것으로, 우리나라의 私學을 평가하는 데 있어서 반드시 指摘되어야 할 점이다.

이와 같이 우리나라의 敎育發展에 지대한 기여를 해왔고 또한 오늘의 우리나라 敎育에서 커다란 비중을 차지하고 있는 私學은 財政的인 면에서나 非財政的인 學校運營의 측면에

筆者：朴烜求—韓國開發研究院 研究委員 및 研究調整室長, 金明淑—韓國開發研究院 研究委員

서도 많은 어려움을 겪고 있다. 우리나라의 私學法人은 대부분 財政規模가 영세하여 學校設立에 따르는 投資 이외에는 실질적인 學校運營에 커다란 도움을 주고 있지 못하다. 또한 公共敎育財政이 義務敎育에 대한 財源捻出과 公學에 대한 財政支援에도 충분치 못한 실정이어서 私學에 대한 公共支援은 私立中學校에 대한 제한적인 財政支援의 범주를 크게 넘지 못하고 있다. 이러한 현실에서 私學의 절대적 財源인 公納金은 平準化施策, 物價政策 등의 교육적, 비교육적 국가정책 목표와 연관되어 운영되는 과정 속에서 私學財政 自立에 충분하지 못한 실정이다.

이와 같이 私學財政이 취약하고 公學에 비해 상대적으로 낙후됨에 따라 敎師, 敎育施設 등 제반교육여건의 公私學間의 隔差가 확대되고 있어 우리나라의 장기적인 교육발전을 위해서 私學財政自立을 위한 政策代案의 必要性이 더욱 높아가고 있다.

本論文에서는 財政測面에서의 私學運營實態를 파악하고 앞으로 私學의 財政擴充이 어떠한 방식으로 전개되어야 할 것인가에 대하여 논의하고자 하였다. 私學의 財政現況에 대한 分析에 있어서 本硏究는 私學의 歲出歲入構造에 대한 검토와 아울러 公私學間의 學生 1人當 敎育費의 比較分析을 통해서 私學財政問題의 背景을 검토하고자 하였다. 또한 私學財政의 擴充方案을 모색함에 있어 私學財政上 主要收入源인 納入金, 公共財政支援, 法人支援 등이 어떠한 방식으로 運用되어야 할 것인가를 검토하고자 하였다.

Ⅱ. 私學財政의 實態와 評價

1. 韓國私學敎育의 現位置

우리나라의 近代敎育은 私學에 의해 導入·育成되었으며 해방 이후 교육에 대한 公共投

〈表 1〉 私立學校數 推移

	中 學	高 校	專門大	大 學
8.15	33			10
1952	232	109		37
1957	424	256		40
1962	438	252		36
1967	575	365	28	54
1972	718	441	40	54
1977	718	600	77	57
1982	746	723	93	76

資料 : 文敎部, 『文敎統計年報』.

〈表 2〉 私立學校 現況(1983)

	全體學校		私立學校		私學比率	
	學 校	學 生	學 校	學 生	學 校	學 生
	校	名	校	名	%	%
大學(校)	99	617,050	78	449,880	78.8	72.9
專門大	122	208,020	105	189,300	86.0	91.0
高 校	1,514	2,052,384	745	1,213,641	49.2	59.1
中 校	2,317	2,727,020	728	901,754	31.4	33.6
國 校	6,525	5,048,780	75	26,986	1.1	1.5

資料 : 文敎部, 『文敎統計年報』.

資가 계속 확대되어 왔음에도 불구하고 私學의 量的 擴大는 지속되었다. 이에 따라 우리의 敎育에 있어 私學이 차지하는 비중은 매우 크다.

해방 이후 私學의 量的 擴大는 〈表 1〉에서 보는 바와 같이 國民學校를 제외한 모든 學校級別로 고루 나타난 현상으로 이는 公共部門의 敎育投資擴大가 敎育의 需要膨脹에 비해 크게 부족하였고 이러한 공백은 私學의 擴大에 의해 보완되었다고 하겠다. 우리나라가 우리와 비슷한 經濟水準의 나라들보다 모든 學校級에서 就學率이 높다는 점은 公共部門의 敎育投資에 의한 것이었다기보다는 私學의 擴大에 의해서 가능했다고 판단되며 이 점은 우리나라의 私學을 評價하는 데 있어 매우 중요한 요소로 간주하여야 할 것이다.

〈表 2〉에는 우리나라의 各學校級別 私學의 比重(1983年 基準)이 제시되어 있다. 義務敎育의 범주인 國民學校水準에서는 私學의 比重이 극히 미미하나 中等敎育 이상에서의 私學의 比重은 매우 크며, 특히 高等敎育에서는 敎育의 70% 이상이 私學에 의존하고 있는 형편이다. 中等敎育에 있어서도 高等學校의 경우 私學의 比重이 中學校보다 상당히 높고, 또한 私學의 比重은 大都市에서 높은 경향을 보인다.

〈表 3〉은 각국의 敎育에 있어 私學이 차지하는 比重을 보여주고 있는데 私學의 比重이 높은 경우는 日本, 臺灣 등 東아시아國家들 가운데에서 두드러지게 나타나고 있다. 이는 전통적인 儒敎國家에서 敎育에 대한 社會的 重要性에 대한 인식이 공통적인 배경이었음을 보여주고 있다. 그러나 이들 東아시아國家들과 우리나라의 경우를 비교해 보더라도 中等敎育에 있어서의 私學依存度는 日本, 臺灣보다도 우리나라가 매우 높다는 점이 指摘되어야 할 것이다.

2. 私學財政의 槪況

本節에서는 各級學校別로 私立學校의 歲入歲出構造, 公私學間의 敎育費 比較 등을 통해서 私學財政의 實態를 검토하고자 한다.

가. 私立中學校

中學校의 경우, 平準化施策 이후 公私學 공히 같은 수준의 納入金이 적용되고 있으며 政府가 책정한 基準運營經費에 맞추어 私學에 대하여는 公納金에 의한 財源과 基準經費의 差를 財政에 의해 支援해 주고 있다. 따라서 私立中學의 主要收入源은 納入金과 政府補助金으로서 이들이 1984년 私立中學 總歲入에서 차지하는 비중은 각각 78.6%, 17.5%이다(表 4 참조). 우리나라 私立中學校의 1984년 總歲出規模는 2,050億원에 달하며 이중 人件費가 83.6%, 運營費가 11.4%로서 人件費 외에 一般管理, 敎材使用 등을 위한 財源은 매우 부족한 상황이다. 財產造成費가 1984년 歲出의 0.5%를 차지하고 있으나 이는 新設學校 建築費로 간주되어야 할 것으로 私立中學에서 施設管理나 新規資產取得을 위한 支出은 미미한

〈表 3〉 國別 私學比重

(단위 : %)

	年度	初 等	中 等	高 等
日 本	1982	0.5	27.7	73.7
美 國	1976	12.5	7.3	21.4
프 랑 스	1976	5.8	19.9	4.9
臺 灣	1982	1.1	18.9	64.2
韓 國	1984	1.4	59.7	76.3

資料 : 韓國敎育開發院 內部資料.

것으로 보인다.

中學校 수준에서 學生 1人當 公敎育費의 수준을 公私學間에 비교해 보면 〈表 5〉에서 보는 바와 같이 各級地別로 學生 1人當 總公敎育費는 公學이 私學보다 일률적으로 매우 높게 나타나고 있다. 그러나 이는 公學에서의 學校新設에 대한 施設投資가 감안된 것으로 經常費面에서 學生 1人當 敎育費를 비교하면 全級地에서 公私學間에 뚜렷한 隔差를 발견할 수는 없다. 즉 대부분의 私立中學이 財政缺陷補助에 의해 財源을 충당하고 있어 經常費面에서 公私學間의 均衡이 유지되고 있다는 뜻이다. 그러나 私立中學에 있어 施設與件改善을 위한 投資가 미흡하여 施設의 老朽化가 심각하고 특히 農村私立中學의 施設與件은 매우 낙후된 실정이다.

歲入面에서 私學法人의 學校運營에 대한 기여는 극히 미미한 실정이다. 일부 有數財團에서 운영되고 있는 私學은 政府의 財政支援을 최소화하고 財團의 投資에 의해 부족한 財政을 충당하고는 있으나 거의 대부분의 학교에서는 부족분을 政府에 의존하고 있다. 특히 中高竝立學校에서는 中學校의 경우에 政府補助가 다름으로 해서 高號俸敎師들을 고등학교에서 중학교로 轉補, 活用하고 있다. 또한 中學校敎育의 義務敎育化에 대한 政府施策이 거

〈表 4〉 私立中學校 敎育費 豫算[1)]

(단위 : 百萬원, %)

歲入			歲出		
	1983	1984		1983	1984
計	197,243	205,376	計	197,243	205,376
納入金	79.9	78.6	人件費	83.2	83.6
轉入, 補助金	15.7	17.5	運營費	11.8	11.4
借入金	2.5	2.1	學生經費	2.6	2.6
其他	1.8	1.8	財產造成費	0.3	0.5
			其他	2.0	2.0

註 : 1) 敎費 및 育成會費 豫算.
資料 : 文敎部, 『文敎統計年報』.

〈表 5〉 公私學間 1人當 公敎育費(中學校, 1984)

(단위 : 千원)

		1級地		2級地		3級地	
		公	私	公	私	公	私
學生一人當	公敎育費	305.2	228.7	297.8	251.7	314.4	278.6
	人件費	187.3	192.4	229.7	213.2	241.7	244.2
	運營費	30.2	32.4	29.3	31.8	29.6	29.2
	經常費	217.5	224.8	259.0	245.0	271.4	273.4
學生負擔率(%)		62.7	83.7	40.3	47.7	31.5	36.7
敎員平均號俸		9	9	10	9	9	9
敎員當學生數(名)		43	44	36	37	34	32

資料 : 各市道 敎育委員會.

론되고 있는 현시점에서 私學에 대한 處方이 불투명하여 私學法人이 中學校에 대하여는 施設補修 등의 投資를 기피하고 있어 私立中學의 施設與件은 날로 악화되고 있다고 하겠다.

나. 私立高等學校

〈表 6〉에 나타난 私立高等學校 歲入構造를 보면 納入金(90%)과 補助金(5%)이 95% 수준이며 이중 補助金은 實業系 高等學校에 대한 政府財政支援으로 실제 대부분의 人文系 單一學校에서 學校運營에 있어 거의 전적으로 納入金에 의존하고 있다[1].

歲出部門에서 私立高等學校의 人件費는 總歲出의 71.4%(1984년)로 私立中學校의 경우보다 人件費比重이 낮다. 따라서 私立高校가 私立中校보다는 상대적으로 여유있게 운영되고 있다고 하겠다. 納入金 수준이 中學校보다 높아 일정규모 이상의 학교에서는 納入金收入에 의해 독자적인 學校運營이 가능하다는 것이 지배적인 의견이다. 그러나 高號俸敎師의 比重이 높은 역사가 긴 일부 傳統私學에서나 또는 學生規模가 작은 地方學校의 경우에 상

〈表 6〉 私立高等學校 敎育費 豫算[1]

(단위 : 百萬원, %)

歲入			歲出		
	1983	1984		1983	1984
計	385,314	417,116	計	385,314	417,116
納入金	90.1	89.8	人件費	71.3	71.4
轉入, 補助金	4.9	5.1	運營費	16.1	16.2
借入金	0.4	0.2	學生經費	4.2	3.6
其他	4.4	5.0	財產造成費	5.3	6.0
			其他	3.2	2.7

註 : 1) 敎費 및 育成會費 豫算.
資料 : 文敎部, 『文敎統計年報』.

〈表 7〉 單位高等學校 公敎育費 比較(1984年 豫算)

	「가」校 (新興私立)	「나」校 (傳統私立)	「다」校 (農村私立)	「라」校 (서울公立)
學級數(個)	45	30	15	49
學生數(名)	2,750	1,800	896	2,950
敎師 1人當 學生數(名)	32.5	33.3	33.2	31.3
學生 1人當 公敎育費(원)	357,507	352,141	310,931	351,273
豫算規模(千원)	938,146	633,854	278,594	1,036,257
納入金	(88.6)	(86.3)	(95.9)	—
法人轉入金	(6.4)	(4.3)	(0.2)	—
人件費	(84.9)	(87.6)	(82.3)	(83.2)
運營費	(10.7)	(12.1)	(17.7)	(16.1)
施設費	(4.4)	(0.3)	(0)	(0.7)

1) 기타 항목은 대부분 전년도 移越金으로, 法人轉入에 의한 學校運營支援은 미미하다.

당한 財政的 어려움이 있다.

〈表 7〉에서 학교 배경이 상이한 3개의 私立高等學校의 學校概況과 豫算規模 등을 볼 수 있는데 이들 資料로부터 公立高等學校와 對比되어 있는 私立高等學校 財政에 대한 몇 가지 판단을 유추할 수 있다.

「가」校는 서울의 소위 「新興私立」高校로서 학교규모가 크고 法人財團의 學校運營에 대한 支援이 總豫算의 6% 이상을 차지하고 있어 學校運營이 상대적으로 여유가 있는 학교이다. 「가」校의 1人當 敎育費는 비슷한 규모의 公立校인 「라」校보다 높다. 그러나 「가」校의 경우에도 人件費가 納入金의 96%에 달해 法人支援이 없다면 이 학교의 운영은 상당한 어려움이 따를 것은 쉽게 짐작할 수 있다. 「나」校는 서울에 위치한 역사가 오랜 傳統私學으로 高號俸敎師의 比重이 높아 納入金이 人件費에도 못미치고 있어 學校運營에 어려움이 따르고 있다. 法人轉入金이 全體運營豫算의 4.3%로서 他私學에 비해 轉入金이 높기는 하지만 學校運營을 위하여 일부 借入金 등 外部財源으로 經常費가 충당되고 있다. 「다」校는 2級地學校로서 納入金 依存度가 96%에 달하나 人件費比重이 상대적으로 낮은 것이 특징이다. 또한 1級地보다 納入金 수준이 낮고 法人轉入金이나 國庫補助가 거의 없어 學生 1人當 公

〈表 8〉 **公私學間 1人當 公敎育費**(人文系高等學校, 1984)

(단위 : 千원)

		1級地「가」		1級地「나」		2級地		3級地	
		公	私	公	私	公	私	公	私
學生一人當	公敎育費	477.9	359.6	351.9	315.3	401.2	318.1	439.2	279.1
	人件費	283.7	268.1	259.6	228.7	301.8	248.6	326.2	218.0
	運營費	51.4	66.9	36.0	56.5	42.3	54.4	50.1	55.1
	經常費	335.1	335.0	295.6	285.2	344.1	303.0	376.3	273.2
學生負擔率(%)		65.5	92.9	69.8	93.7	56.0	93.5	45.3	87.5
敎員平均號俸		8	10	10	11	12	12	9	13
敎員當學生數(名)		31	34	32	33	28	32	28	33

資料 : 各市道 敎育委員會.

〈表 9〉 **公私學間 1人當 公敎育費**(實業系高等學校, 1984)

(단위 : 千원)

		1級地「가」		1級地「나」		2級地		3級地	
		公	私	公	私	公	私	公	私
學生一人當	公敎育費	545.8	316.8	575.0	373.5	621.9	345.8	596.1	—
	人件費	362.8	218.3	377.4	263.2	421.2	268.5	416.9	—
	運營費	120.0	72.3	102.5	84.5	96.6	64.9	76.4	—
	經常費	482.8	290.6	479.9	347.8	517.8	332.1	493.3	—
學生負擔率(%)		45.3	85.8	31.3	80.1	29.6	80.8	32.9	—
敎員平均號俸		9	10	12	11	8	11	8	—
敎員當學生數(名)		27	34	23	31	22	30	23	—

資料 : 上同.

敎育費는 都市私學에 비해 크게 뒤진다.

高等學校 수준에서 公私學間 學生 1人當 公敎育費를 비교한 결과가 〈表 8〉 및 〈表 9〉에 제시되어 있다. 먼저 人文高校의 경우 學生 1人當 公敎育費는 全級地에서 公學이 私學보다 월등히 높으나 中學과 마찬가지로 施設費 부분을 제외한 學生 1人當 經常費는 1級地에서는 公私學間에 큰 차이를 보이지 않는다. 그러나 2級地와 3級地에서는 私學의 學生 1人當 經常費가 公學의 수준을 크게 밑돌고 있는데 이는 地方學校의 納入金이 상대적으로 낮고 적절한 財政支援도 따르지 못하고 있기 때문이다. 經常費의 公私間 隔差는 주로 學生 1人當 人件費의 隔差로 나타나는데 이에 따라 公私學間의 敎育隔差가 나타나고 있음을 유추할 수 있다. 私學에서 運營費 節減의 방편으로 人件費를 절약하려는 의도에서 低號俸敎師를 선호하기 때문에 모든 級地에서 私學敎員의 平均號俸이 公學보다 낮고 따라서 敎員 1人當 學生數도 私學이 公學에 비해 높게 나타난다.

〈表 9〉에 나타난 實業系 高等學校의 公私學 敎育費를 비교해 보면 全級地에서 總公敎育費 면에서나 經常費 면에서도 公學의 學生 1人當 敎育費가 私學의 수준보다 크게 높게 나타나 實業系 高等學校에서 私學運營의 어려움이 크며 私學敎育이 公學에 크게 뒤짐을 알 수 있다. 公私學間의 隔差는 人件費와 一般運營費 면에서 공히 나타나는 것으로 이에 따라 敎員 1人當 學生數, 實驗實習 수준 등 主要敎育指數上에서 私學이 公學에 비해 크게 뒤떨어짐을 의미한다.

다. 私立大學

1980년 이후 大學人口가 팽창하고 納入金 수준이 점진적으로 상승함에 따라 私立大學의 總豫算規模 또한 크게 증가하였다. 1984년 예산기준으로 私立大學의 歲入歲出規模는 7,124億원에 달하며 私立專門大學의 경우에는 1,380億원이다.

1984년을 기준으로 私立大學 歲入中에서 納入金收入은 전체의 82.0%, 借入金이 6.9%, 轉入金 및 寄附金이 전체의 8.7%를 차지하고 있다. 私立大學 運營豫算의 상당부분이 借入金에 의존하고 있는 것은 80년대 이후 크게 늘어난 學生定員을 수용하기 위한 外廓施設建設에 드는 費用을 충당하는 데 資金이 많이 소요되었기 때문이다.

歲出構成面에서 1984년의 私立大學 豫算을

〈表 10〉 私立大學(校) 敎育費 豫算[1]

(단위 : 百萬원, %)

歲入			歲出		
	1983	1984		1983	1984
計	663,170	712,382	計	663,170	712,382
納入金및手數料	80.9	82.0	人件費	44.8	45.9
轉入, 寄附金	8.2	8.7	運營費	12.1	12.3
借入金	8.4	6.9	學生經費	18.7	18.8
其他	2.5	2.3	財產造成費	23.9	21.6
			償還金	1.1	1.8

註 : 1) 敎費 및 期成會費 豫算.
資料 : 文敎部, 『文敎統計年報』.

보면 人件費가 全體歲出의 45.9%, 財產造成費가 21.6%, 學生經費가 18.8%, 一般運營費가 12.3%를 차지하고 있다. 이중 學生經費는 주로 奬學金支給額으로서 1980년 定員擴大 이후 文敎部가 大學豫算의 一定比率을 奬學金으로 지불도록 규정한 것을 반영하고 있다. 財產造成費가 大學總歲出에서 차지하는 比重은 70년대에는 10% 수준에 있었으나 80년대에 들어와서 20% 이상으로 증가되었다. 이는 私立大學敎育費의 상당부분이 外廓施設建設에 투입됨으로써 敎育의 質的改善을 위한 敎授要員擴充, 敎育機資材 確保 등에 대한 投資가 상대적으로 위축되고 있음을 의미한다. 그러나 장기적으로는 單位大學의 學生規模가 크게 증가하지 않을 것이라는 가정 아래 外廓施設投資의 所要가 점차 줄어든다면 敎育의 質的改善을 위한 投資가 이루어질 수 있는 여력이 생길 것으로 전망할 수 있다.

學生 1人當 公敎育費를 公私立大學間에 비교해 보면 〈表 11〉에서 보듯이 1983년의 경우 私立大學의 學生 1人當 敎育費는 公學의 87%로서 이 隔差中 상당부분이 學生 1人當 人件費의 隔差에서 유발된다. 表에 나타난 바와 같이 私立大學의 敎員 1人當 學生數는 39名으로 公學에서 보다 크게 높아 敎育의 質的隔差를 단적으로 나타내고 있다. 또한 敎育費의 學生負擔率 면에서 公學이 46.8%임에 비해 私學의 負擔率은 75%에 달해 大學敎育에 있어서도 公私學間의 質的 不均衡과 아울러 學生負擔면에서도 커다란 격차가 나타나고 있음이 지적되어야 하겠다.

〈表 11〉 國公·私立間 1人當 公敎育費(大學校, 1983)

(단위 : 千원)

		國·公立	私 立
學生一人當	公敎育費	1,261	1,177
	人件費	550	488
	運營費	334	346
	經常費	884	834
學生負擔率(%)		46.8	74.9
敎員平均號俸		12	11
敎員當學生數(名)		32	39

資料 : 文敎部, 『文敎統計年報』.

3. 私學法人 財政實態

우리나라의 私立學校法에 의하면 私立學校의 設立法人은 그가 설치, 운영하는 學校에 필요한 施設 및 設備와 當該學校의 經營에 필요한 一定規模의 財產을 보유하여야 한다고 규정되어 있다. 同法의 精神은 私學經營에 있어 學校運營에 필요한 施設 및 設備를 學校法人이 의무적으로 갖추어야 할 뿐 아니라, 일정규모의 收益財產을 보유함으로써 이에서 발생되는 收益을 學校運營에 사용하여야 한다는 것으로 同法을 통해 私學法人의 財政支援義務를 명기하고 있다.

收益用 基本財產의 法定規模는 1976년 설정된 수준이 현재 지속되고 있으며 各學校級別로는 〈表 12〉에 나타난 바와 같다. 表에 나타난

〈表 12〉 收益用 基本財產의 法定規模

大 學 : 學生定員當 20萬원

專門大學 : 學級當 水產海洋系 990萬원
工 業 系 600萬원
實 業 系 510萬원

初中等學校 : 學級當(千원)

	서울·釜山	市地域	其 他
國民學校	1,200	1,100	1,000
中學校	1,300	1,200	1,100
人文高校	1,400	1,300	1,100
實業高校	2,000	1,800	1,600

기준에 의하면 서울地域 30學級規模의 人文私立高等學校의 法定保有財産은 4,200萬원이며 1萬名 定員의 私立大學의 法定保有財産의 模規는 20億원에 달한다. 현행규정상 學校法人은 收益用 基本財産에서 발생되는 純利益中 80/100을 學校運營에 투입하도록 명시하고 있다. 그러나 실제로 學校法人이 보유하고 있는 재산의 대부분은 林野, 田畓, 垈地 등 收益이 크게 기대되지 못하는 不動産으로 구성되어 있어 法人의 保有財産에서 발생하는 收益이 學校財政에 큰 도움을 주고 있지 못하다[2].

『文敎統計年報』에 나타난 私學法人의 財政狀況을 살펴보면 다음과 같다. 1983년의 경우 法人財産收入의 규모는 먼저 中等私學法人에서 338億원으로 이중에서 運營費補助, 施設費補助, 年金 및 醫療保險負擔金支援 등의 형태로 學校運營에 法人側에서 투입하는 轉出金의 규모는 131億원이다. 이는 同年의 私立中等敎育 總歲入의 2.2%로 學校法人의 學校運營에 대한 실질적인 기여가 충분하지 못함을 나타낸다. 대학의 경우에는 法人의 財産收入이 41億원으로 收益用財産에서 발생하는 收益規模는 영세하지만 病院 등의 附帶事業을 통한 法人收入의 규모가 커서 실제 學校經營에 대한 轉出金의 규모는 1983년 약 382億원으로 이는 私立大學 總敎育費의 5.7%에 달한다.

참고로 美國의 경우를 보면 1980년도 私立大學豫算中 保有財産에서 발생하는 收入이 전체의 5.1%이며 病院 등 附帶施設收益이 전체의 23.3%로서 總私立大學 歲入에서 法人의 調達 부분이 차지하는 비중이 28.4%이다[3].

위에서 논의된 바와 같이 우리나라의 學校法人은 法人의 保有資産이 대부분 영세하며 保有資産이 土地 등의 低收益性 資産을 大宗으로 하고 있어 法人의 財政이 취약하고 法人의 學校運營에 대한 支援이 미미하다.

資本主義의 歷史가 일천한 우리나라의 社會經濟構造上 學校法人이 방대한 收益資産을 보유하고 收益資産에서 발생되는 收益을 學校運營에 대폭 투입함으로써 私立學校敎員을 육성하는 상황을 일반적인 規範으로 인식할 수 없다. 美國의 경우 私學財政 특히 私立大學의 財政에 있어 基金(endowment fund) 收益金은 私學總收入의 5.1% 차지하고 있다. 일부 有名私學은 基金收益이 전체 學校收入의 20%를 차지하고 있는 경우도 찾아볼 수 있다. 그러나 우리나라의 경우 이와 같은 형태의 私學財政運用을 기대하기 어렵다. 장기적으로는 國家經濟規模가 커지고 國富의 規模도 확대될 것이며 또한 國民所得의 增加와 可處分所得의 增加로 學校法人 자체의 資産增加와 個人 또는 法人의 寄附行爲의 增加로 인한 私學財政擴充을 점진적으로 기대할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 기대가 현실적으로 단기간에 이루어지기 어려운 것은 자명한 일이다. 따라서 우리의 현여건에서 私學의 保有資産規模를 획일적으로 정하고 資産收益의 一定比率을 學校運營에 支援토록 규정하는 것은 현실이 무시된 형식적인 行政이 아닌가 생각한다.

2) 文敎部 內部資料에 의하면 學校法人 保有財産中 林野, 田畓, 垈地 등의 低收益性 不動産이 차지하는 비중은 1982년의 경우 53.1%임.

3) National Center for Education Statistics, *Digest of Education Statistics*, US Dept. of Education, 1983.

Ⅲ. 私學財政 關聯政策의 現況

1. 納入金運用과 國庫支援

앞에서 살펴본 바와 같이 일부 中等私學을 예외로 하면 私學은 學生納入金 收入에 거의 전적으로 의존하고 있다. 이러한 點에서 私學納入金 수준은 私學教育의 質과 바로 연결되며 따라서 私學納入金의 策定은 政策的으로 중요한 意味를 갖는다.

各級學校 納入金은 〈表 13〉에서 나타나는 바와 같이 公·私學別, 級地別, 系列別로 구분 책정되고 있다. 먼저 公·私學別로는 平準化 推進下의 中等教育을 예외로 하면 私學의 納入金이 公學보다 높다. 級地別로는 1級地(市·邑地域)의 納入金이 가장 높고, 2,3級地(面地域, 島嶼·僻地地域)로 갈수록 納入金이 낮아진다. 系列別 納入金은 高等學校의 경우 人文系가 實業系보다 높으며, 大學의 경우 自然系가 人文系보다 높으나 私學에 있어서는 그 差가 극히 일부에 지나지 않는다.

〈表 14〉에는 1972~83年 기간동안의 各級學校 納入金의 變化推移가 제시되어 있다. 消費者物價指數와 비교할 때 納入金指數는 中學校의 경우 대체로 비슷하게 增加하였으나 高等學校와 大學의 경우 消費者物價指數보다 상당히 빠른 속도로 增加하였다. 그러나 納入金指數의 增加는 各級學校「教育價格指數」의 增加에는 못미쳤던 것으로 나타났다. 다시 말하면 各級學校의 納入金은 當該學校에서 教育運用을 위해 購買하는 財貨나 서비스의 價格에 비해서는 낮은 속도로 증가하였다는 것

〈表 13〉 納入金 現況(1984)

(단위 : 원)

		1 級 地 (市·邑)		2級地 (面)	3 級 地 (島嶼, 僻地)
中學校		196,800 (5,700)		127,000 (4,700)	108,000 (4,300)
高等學校		가	나		
公 立	(人文系)	324,000 (6,800)	249,000 (5,700)	219,600 (5,400)	186,000 (5,000)
	(實業系)	324,000 (6,800)	168,000 (5,700)	157,000 (5,400)	140,400 (5,000)
私 立		324,000 (6,800)	310,000 (5,700)	290,000 (5,400)	238,800 (5,000)

綜合大學		人文系		自然系	
		國 立	私 立	國 立	私 立
	新入生	846,000	1,159,000	948,000	1,175,000
	2學年	766,000	1,069,000	868,000	1,088,000
	3學年	765,000	1,054,000	864,000	1,078,000
	4學年	725,000	1,035,000	824,000	1,064,000

註 : 1) 학도호국단비 제외
2) ( )안은 入學金
3) 大學은 最高額 基準

資料 : 文教部, 『教育財政現況』, 1984.

〈表 14〉 納入金의 變化 推移

	納入金指數			全國消費者物價指數	教育價格指數		
	中	高	大		中	高	大
1972	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1975	151.9	168.2	234.9	160.8	190.2	189.9	188.8
1978	254.9	304.2	365.8	233.8	410.0	379.1	358.3
1980	328.4	408.0	431.4	355.8	660.9	625.8	523.6
1982	470.8	632.2	658.1	462.9	915.8	841.0	751.9

이다[4].

다음에 私學에 대한 國庫支援을 살펴보면 〈表 15〉에서 알 수 있는 바와 같이 國策事業支援을 제외한 一般經費支援의 경우 中等私學을 제외할 때 그 額數가 극히 미미하다. 1984年 政府豫算에 의한 私學支援은 總額 740億원의 규모로 私立中學校 財政缺陷支援이 大宗을 이루는 一般經費支援 400億원과 技術敎育振興, 特殊學校補助, 勤勞靑少年支援 등을 포함하는 國策事業支援 340億원으로 大分된다. 中等私學 財政缺陷支援은 平準化實施 이후 敎員俸給平準化 등으로 私立學校 財政所要는 크게 增加한 반면에 私立學校 納入金은 公立學校와 동일하게 策定하고 그 引上을 物價政策的 次元에서 최대한 억제함에 따라, 私學의 財政缺陷을 國庫에서 補塡하기 위한 것으로서 1971年 이래 그 額數가 매년 增加하고 있다(表 16 참조). 中等私學 財政缺陷支援을 처음 실시 이후 그 方式에 있어서 여러 차례 변화가 있었으나 현재는 個別私學의 入學金 및 授業料 收入이 人件費 및 公學水準의 運營費需要에 미달하는 경우에 그 差額을 補塡하는 이른바 「綜合補助方式」을 취하고 있다.

〈表 15〉 私學에 대한 國庫支援(1983~84)

(단위··百萬원)

事業名	豫算	
	1984	1983
Ⅰ. 一般經費支援	40,299	39,413
私立中·高等學校 財政缺陷 支援	37,664	38,818
私立國民學校 敎員 人件費 支援	635	595
私立大學 施設擴充 融資利差補塡	2,000	—
Ⅱ. 國策事業支援	33,899	37,035
産業 및 技術敎育振興	11,346	15,692
特殊學校 補助	6,463	5,795
勤勞靑少年敎育 支援(特別學級支援)	3,131	2,943
外國語敎育 支援	332	387
國樂敎育 支援	18	20
私立學校 敎職員 年金事業 및 醫療保險 支援	12,609	12,198
合計	74,198	76,448

資料 : 文敎部, 『豫算槪要』, 『敎育財政現況』, 1983, 1984.

이상에서 검토된 私學의 納入金運用과 國庫支援의 현황에서 나타나는 문제점은 다음 두 가지로 요약된다.

첫째로, 公學爲主의 財政政策에 따른 문제이다. 平準化地域의 中等私學에 대해서는 級地別로 公學과 均等한 納入金을 策定하고 財

〈表 16〉 中等私學 經常費補助 推移

(단위 : 百萬원)

年度	補助額		
	計	中學校	高等學校
1971	172	172	—
1972	488	488	—
1973	499	499	—
1974	1,018	1,018	—
1975	2,612	2,612	—
1976	5,569	5,569	—
1977	7,274	6,675	589
1978	8,959	8,959	—
1979	17,607	15,028	2,579
1980	26,255	22,677	3,578
1981	18,948	18,948	—
1982	31,558	31,558	—
1983	38,818	38,818	—
1984	37,664	37,664	—

資料 : 文敎部, 『豫算槪要』, 1984.

4) 「敎育價格指數」란 各級敎育機關이 購買하는 財貨와 서비스의 價格指數를 말하는 것으로서, 연간 敎育費를 크게 人件費와 運營費로 구분한다면 敎育價格指數는 다음과 같이 「人件費指數」와 「運營費指數」의 加重平均値로서 표시될 수 있다.

$$\text{敎育價格指數}=\left(\text{人件費指數}*\frac{\text{人件費}}{\text{經常費}}\right)+\left(\text{運營費指數}*\frac{\text{運營費}}{\text{經常費}}\right)$$

〈表 14〉의 敎育價格指數는 위 式의 人件費指數와 運營費指數에 各各 '敎育公務員給與指數'와 一般政府 消費支出中 '敎育費支出「디플레이터」'를 代入하여 算出한 것이다(敎育價格指數에 대한 상세한 논의는 D.K. Halstead, Inflation Measure for Schools and Colleges, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1983 참조).

政缺陷補助에 의해서 人件費外에 公學에 준하는 運營費를 保障함으로써 經常費面에서는 政策的으로 公·私學의 均衡이 추구되고 있다고 하겠다. 그러나 施設費는 國庫補助 없이 전적으로 私學法人의 책임으로 되어 있어서 公·私學間 施設의 不均衡이 심화되고 있다. 또한 大學과 非平準化地域의 高等學校의 경우 주로 公學에 대해서만 國庫支援을 실시하고 私學에 대해서는 公學에 비하여 納入金을 높게 책정하여 주로 受益者負擔으로 運營하게 함에 따라, 私學在學生은 더많은 納入金을 내고 質的으로 낮은 敎育을 받는 결과가 빚어지고 있다. 그러나 우리나라의 경우 公學의 收容能力이 극히 제한되어 있어서 私學이 就學人口의 상당부분을 흡수함에 따라 私學이 公學의 대행기관의 성격을 띠고 있다는 점에서 이와 같은 公學爲主의 敎育財政政策은 바람직스럽지 않다.

무엇보다도 公學爲主의 財政政策은 公·私學 納入金의 隔差를 통해서 公·私學 在學生間의 衡平의 문제를 야기한다. 外國의 私學政策運用에 있어 私學의 納入金 自律化施策에 따라 私學의 納入金이 公學에 비해 높은 수준을 유지하는 경우를 흔히 볼 수 있다. 그러나 이와 같은 納入金 運用方式은 私學의 比重이 낮고 一般大衆의 敎育需要가 주로 國庫로써 運營되는 公學에 의해 충분히 收容되어 높은 登錄金에도 불구하고 완전히 개인의 선택에 의해서 私學의 學生이 모집되는 경우에 어느 정도의 妥當性을 갖는다. 그러나 우리나라의 高等學校敎育이나 大學敎育과 같이 公學의 學生收容能力이 제한되어 있어서 私學이 과반수 이상의 學生을 수용하고 있는 경우 公·私學間 納入金의 隔差는 敎育費가 적게 드는 公學에 가지 못하고 할 수 없이 私立學校에 就學하여야 하는 많은 學生과 學父兄에게는 租稅 및 높은 登錄金의 二重負擔이 주어지게 되어 敎育費負擔에 있어 衡平에 크게 어긋나는 일이 아닐 수 없다.

外國 특히 美國의 경우 私學의 納入金負擔이 높은 點에 대하여 비록 私學의 選擇이 완전히 自律的으로 정해진다 할지라도 租稅 및 納入金의 二重負擔에 대한 문제가 계속 거론되고, 이와 같은 二重負擔 문제의 해결방안으로 「바우처」(Voucher)와 같은 制度의 導入이나 公納金負擔의 一部를 學父兄의 租稅負擔에서 減免해 주는 租稅政策方案 등이 거론되고 있는 형편이다.

또한 公學爲主의 財政政策은 公·私學間 納入金의 差가 公·私學間 財政支援差에 미치지 못하고 私學法人의 財政支援이 극히 미미한 현재, 公·私學間 學生 1人當 公敎育費의 差를 유발함으로써 公·私學敎育의 質的 不均衡을 초래할 뿐 아니라, 前述한 公·私學 納入金 差에 따른 私學在學生의 不利益을 더한층 加重시킨다는 점에서도 문제가 되고 있다.

둘째로, 「補助私學」을 예외로 할 때 私學財政收入이 學校別 財政需要에 관계없이 결정되는 데 따른 문제이다. 同等한 敎育의 質을 전제로 할 때 學生 1人當 公敎育費는 平均號俸·學校規模에 따라서 單位私學別로 크게 다를 수 있다. 그러나 私學財政收入의 대부분을 차지하는 納入金이 이러한 個別學校의 사정과는 관계없이 一率的으로 책정됨에 따라서 私學間에 財政事情이 크게 차이가 나고 있다. 예컨대 敎員平均號俸의 차이에 따라 傳統私學이 新興私學에 비해서, 그리고 學校規模의 차이에 따라 農村所在私學이 都市所在私學에 비해

서 財政的으로 어려움을 겪고 있다. 특히 農村所在私學의 경우 農村住民의 敎育費負擔의 輕減을 목적으로 都市所在私學에 비해서 納入金이 더 낮게 책정된 한편 이와 병행하여 그 差額만큼의 財政支援이 뒤따르지 않고 있어서 財政的 어려움이 더욱더 심각하다고 하겠다.

뿐만 아니라 單位學校別로 財政收入이 財政需要와 무관하게 결정되는 것은 모든 私學에 대해서 硬直性 經費인 人件費節約의 誘引을 제공한다는 점에서도 문제가 크다. 私學은 身分保障, 昇進機會 등의 측면에서 國·公立學校에 비해 優秀한 敎員의 確保에 어려움을 겪고 있는 실정으로, 여기에 人件費節約 경향까지 가세되면 敎員資質 및 敎員確保面에서 公·私學間의 隔差는 더욱더 심화될 것이다.

2. 稅制上의 支援

私學敎育에 대한 稅制上의 支援은 1970年代에 걸쳐 계속 擴大되어 현재 상당히 폭넓게 이루어지고 있다. 여기서 그 주요 현황을 요약하면 다음과 같다.

첫째로, 學校運營에 직접 관련되는 國稅 및 地方稅는 非課稅를 원칙으로 하고 있다.

둘째로, 學校法人의 收益事業 및 收益用財産에 대해서는 課稅를 원칙으로 하되, 非營利法人에 대한 法人稅率의 적용, 財産稅重課稅의 免除, 收益事業의 所得이 學校敎育에 投入되는 경우 당해년도의 所得 범위내에서 損費處理, 收益用財産의 처분에 따른 讓渡所得이 그로부터 3年 이내에 學校敎育에 投入되는 경우 法人稅, 特別附加稅의 免除 등의 租稅惠澤이 부여되고 있다.

세째로, 私學寄附金은 일정한 한도내에서 損費로 인정하고 있으며, 특히 學校法人이 全額 出資하여 設立한 收益事業體가 그 學校法人이 運營하는 學校에 寄附하는 경우 당해년도의 所得 범위내에서 全額 損金으로 인정하고 있다. 또한 學校事業을 위한 個人出捐資産에 대해서는 贈與稅를 免除해 주고 있다. 한편 1986年末까지를 時限附로 實業系學校의 新·增設을 위해 支出하는 寄附金에 대해서 일정한도내에서 5年間 移越하여 損金·算入하도록 하고 있다.

네째로, 醫科 및 齒科大學 附屬病院의 收入은 敎育目的으로 사용되는 경우 法人稅가 免除되어 왔으며, 1986年 이후부터는 法人稅가 課稅되나 다만 公益法人에 대한 최저한의 稅率 5%가 적용될 것이다.

私學의 育成을 위한 措置로서 私學에 대한 稅制支援의 改編이 근래에 자주 논의되고 있다. 아래에서는 지금까지 논의되고 있는 私學關聯稅制 改編에 관하여 부각되는 주요쟁점을 분석·정리하고자 한다.

가. 寄附金全額 損費處理

私學에 대한 外部資金의 迎入을 促進시켜 私學敎育財源의 擴大를 기하는 方案으로서 私學 寄附金에 대한 全額 損費處理가 거듭 主張되고 있다. 現行稅法은 國·公立學校에 대한 寄附金은 그 全額을 損金으로 認定하는 반면 私立學校에 대한 寄附金은 指定寄附金 限度額 범위내에서만 損金으로 認定하고 있어서 私學에 대한 寄附金의 流入을 抑制할 뿐만 아니라 公·私學 衡平에 違背된다는 것이다. 그러나 이와 관련하여 지적할 수 있는 것은 私學 寄附金의 全額 損費處理에 따른 私學支援의 擴大效果는 企業體와 連繫를 가진 상대적으로

여유있는 일부 私立學校에 局限될 것이라는 점이다. 특히 1978年 指定寄附金의 限度가 두 배로 擴大됨에 따라 실제로 施行되고 있는 法人의 總寄附金이 法人의 損費處理 限度에 못 미치고 있는 점을 勘案한다면 몇몇 特定私學을 제외할 때 寄附金全額 損費處理에 따른 寄附金의 擴大效果는 극히 微微할 것으로 판단된다[5].

또한 이와 같은 寄附金控除 限度制는 거의 모든 나라의 稅法에 一般化되고 있어서 우리나라에만 局限된 것이 아니며, 그 限度額을 가지고 볼 때도 우리가 결코 엄격한 것이 아니다. 예컨대 美國의 경우 個人이 非營利團體에 寄附하는 경우 所得의 50%까지 所得控除를 許容하고 있으나 法人의 寄附行爲에 대해서는 純所得의 5% 限度內에서만 損金으로 算入시키고 있다. 日本의 경우에도 個人이나 法人이 國家나 學校 등 非營利機關에 寄附하는 경우 所得控除를 認定하고 있으나 그 控除範圍를 所得의 25%로 制限하고 있다.

個人에 의한 寄附行爲가 土着化되지 않은 狀況에서 寄附金 留置는 주로 企業體와 緣故가 있는 私學에 局限된 問題라는 점에서 公·私學 寄附金稅制의 직접 비교는 그 意味가 크지 않을 것이다.

한편 私學寄附金에 대한 全額 損費處理는 私學財政運用이 철저히 공개되지 않을 경우 變則的 財產贈與의 方便으로 이용될 가능성이 높다는 점에서도 문제되는 바 크다.

5) 1983年의 경우 法人의 總申告所得이 3兆77億원으로 指定寄附金限度額이 3,000億원 이상이었으나 法人의 總指定寄附金은 1,293億원에 불과하여 현재의 損費處理 범위내에서도 法人의 寄附行爲가 擴大될 여지는 크다고 하겠다.

나. 私學法人에 대한 法人稅 特別附加稅의 免除

私學法人이 보유한 收益用財產의 대부분이 非收益性 또는 低收益性 財產으로 그 收益性 提高를 위해서는 財產轉換이 활발히 이루어져야 한다는 점에서 私學法人에 대한 法人稅 特別附加稅의 免稅特例措置가 주장되고 있다. 그러나 法人稅 特別附加稅의 導入目的이 法人의 不動產投機를 抑制하는 데 있었다는 점을 考慮한다면, 私學法人에 대한 免稅特例措置는 私學法人의 不動產投機를 誘發할 가능성이 높다고 하겠다.

다. 學校移轉時 防衛稅 免除

人口分布의 변화에 따라 學校移轉이 불가피한 경우 法人稅, 特別附加稅는 免稅되고 있으나 防衛稅는 法人稅가 賦課된 것을 假定한 額에 割增稅率이 適用·重課되고 있어서 學校移轉에 따른, 稅負擔이 상당히 크므로 이에 대한 免稅措置가 要望되고 있다. 그러나 이러한 免稅措置는 國民皆納의 原則에 입각하여 극히 限定된 경우를 제외하고 全免稅所得에 課稅하기로 한 防衛稅法의 基本哲學에 어긋날 뿐 아니라 學校法人 외의 公益法人으로 波及될 경우 稅收減少 또한 상당히 크다는 점에서 그 실시에 어려움이 따르고 있다.

라. 私學法人의 負擔 各種稅金 全額免稅

前述한 바와 같이 現行稅制는 敎育에 직접 關聯되는 경우에 대해서는 國稅 및 地方稅의 免稅를 原則으로 하되 敎育에 직접 關聯되지 않는 學校法人의 收益事業에 대해서는 課稅하는 것을 原則으로 하고 있다. 이것은 營利法

人과 非營利法人의 租稅負擔을 公平하게 調整함으로써 租稅歪曲에 의한 資源配分의 非效率을 가능한 한 줄이고 동시에 租稅回避現象을 방지하는 데 그 基本目的이 있다. 다시 말하여 學校法人 등 非營利法人이 營利法人과 유사한 事業을 하여 營利法人이나 個人企業과 競爭을 하는 경우 營利法人에게만 法人稅를 賦課하고 非營利法人에게는 法人稅를 賦課하지 않게 되면 稅制面에서 兩者의 公正한 競爭을 沮害하여 資源配分의 歪曲을 가져올 뿐 아니라, 나아가서 營利法人으로 하여금 非營利法人으로 형태를 바꾸어 合法的으로 租稅를 回避하게 하는 誘因이 발생할 것이다. 그러나 이와 같은 租稅原則上의 問題에도 불구하고 私學財政難을 이유로 私學法人에 賦課되는 각종 稅金의 全額 免除가 主張되고 있다. 그러나 현재 私學法人이 負擔하고 있는 稅金의 總額 自體가 그다지 크지 않을 뿐 아니라 특히 財政的 어려움을 크게 겪고 있는 零細私學의 경우 納付稅額이 극히 微微하다는 점에서 稅金全額免除措置의 財政難 輕減效果는 疑問視된다. 私學財團聯合會가 調査·集計한 바에 의하면 1983年 571개 私學法人이 納付한 稅金의 總額이 30億3千萬원으로(表 17 참조), 私學의 全體豫算規模의 극히 일부에 지나지 않으며(1983年 全體私學의 公敎育費 1兆5,000億의 0.2%에 해당), 全體法人의 42.6%인 243개 法人이 10萬원 이하의 稅金을 納付하였다(表 18 참조). 私學의 財政難을 덜어주기 위해서는 私學法人負擔稅金의 全額免除보다는 오히려 여유있는 法人으로부터 稅金을 걷어들여 零細法人에 대하여 歲出支援을 실시하는 政策이 효과적인 代案이 될 것이다.

〈表 17〉 私學의 稅金納付(1983)

細目別 \ 合計		30億2千725萬원
國稅	小計	16億8千717萬원
	法人稅	1億3千667 〃
	特別附加稅	1億6千140 〃
	防衛稅	12億3千828 〃
	附加價値稅	2千446 〃
	特別消費稅	5千516 〃
	財産再評價稅	43 〃
	其他	7千 77 〃
地方稅	小計	13億4千 8萬원
	財産稅	5億8千608萬원
	取得稅	2億5千649 〃
	登錄稅	1億4千200 〃
	住民稅	2千746 〃
	農地稅	1千996 〃
	免許稅	888 〃
	自動車稅	1億3千863 〃
	其他	1億6千 58 〃

註：571개 法人에 대한 세금납부금 총액.
資料：私學財團聯合會, 內部資料, 1983.

〈表 18〉 納付稅金의 規模別 私學法人數

納付稅額	私學法人數		
	1981	1982	1983
10萬원미만	274	241	243
10萬원～ 100萬원	147	164	136
100萬원～ 500萬원	96	105	112
500萬원～1,000萬원	12	19	28
1,000萬원～2,000萬원	20	18	23
2,000萬원～5,000萬원	13	13	20
5,000萬원～1億	8	6	6
1億원 이상	1	5	3

資料：私學財團聯合會, 內部資料, 1983.

Ⅳ. 私學財政擴充을 위한 政策課題

1. 基本視角

私學財政擴充을 위한 政策方案을 모색함에 있어 本硏究에서는 아래에 제시된 몇 개의 基本方向를 제시하고자 한다.

첫째로, 私學財政에 관한 政策의 수립 운영에 있어 公·私學間의 衡平이 指向되어야 한다. 앞에서 논의된 바와 같이 平準化施策下의 中等敎育의 경우 施設費를 제외한 經常費面에서는 政策的으로 公·私學 均衡이 추구되고 있기는 하나 기타 敎育部門에 있어서는 公學爲主의 財政支援과 公·私學間 納入金의 差等化 등 公學爲主의 財政政策이 이루어지고 있다. 그러나 이러한 公學爲主의 政策은 私學의 比重이 매우 큰 우리나라의 敎育에 있어 公·私學 在學生間의 衡平의 問題를 야기하고 公·私學敎育의 均衡發展과 나아가서는 우리나라 敎育全般의 發展을 저해하고 있다. 따라서 앞으로 敎育財政政策은 公學爲主의 政策을 止揚하여야 하며, 財政支援과 納入金策定은 물론 그밖에 敎員 및 學生支援, 國策事業支援 등에 있어서도 公·私學均衡이 指向되어야 한다[6].

둘째로, 모든 私學에 있어 學校運營을 위한 최저한의 經費는 納入金과 財政支援으로 確保되도록 하여야 할 것이다. 現在 私學法人의 收益用 基本財産에서 발생하는 純利益의 일부들을 學校運用에 投入하도록 규정되어 있으나 私學法人의 零細性으로 인하여 私學法人의 學校財政支援이 단순히 서류상의 要式行爲에 그치는 경우가 허다하고 學校運營에 실질적인 도움이 되지 못하고 있다. 다시 말하여 私學法人에 대한 財政負擔 義務規定은 私學財政運用上의 不條理를 조장하는 한편 그 實效를 거두지 못함에 따라 私學의 財政缺陷을 그대로 방치하는 결과를 낳고 있다. 또한 私學財政擴充方案으로서 자주 거론되는 私學法人에 대한 稅金減免의 擴大 및 私學寄附金에 대한 稅制支援의 擴大 등의 조치도 그 효과가 규모상 미미할 뿐 아니라 혜택이 주로 일부 여유있는 私學에만 집중될 것이라는 點에서 全體私學의 財政難解消에 별 도움이 되지 못한다. 따라서 公·私學 均衡의 관점에서 私學敎育의 質을 일정수준 이상으로 유지시키기 위해서는 私學運營에 따른 최저한의 經費는 私學法人에 義務的으로 떠맡길 것이 아니라 公學과 마찬가지로 納入金과 財政支援으로 確保되도록 해야 할 것이다.

세째로, 私學設立 이후 그 運營에 대한 私學法人의 財政的인 역할은 일정수준 이상의 追加經費에 대한 자발적인 支援으로 하고, 政府는 效率的인 政策運用을 통해서 私學法人의 자발적인 財政支援이 擴大되도록 하여야 할 것이다. 前述한 바와 같이 私學法人財政의 零細性에 비추어 볼 때 私學法人에 대해서 設立初期 施設投資 이상의 일률적인 財政負擔義務를 부과하는 것은 바람직하지 않다. 私學運營에 대한 私學法人의 財政負擔은 個別法人의 재량

6) 이와 관련하여 앞으로 平準化施策이 어떤 방식으로 調整된다 할지라도 高等學校 수준에서 私學에 대한 財源調達도 公學과 같은 방법으로 推進되어야 할 것이다. 高校의 私學財政 개선이 平準化의 轉換과 受益者負擔에 의한 納入金策定으로 귀착됨은 公·私學 형평상 바람직하지 못하다.

에 따라 일정수준 이상의 優秀施設의 確保, 優秀敎員 및 優秀學生 留置, 特別活動支援 등의 목적으로 自律的으로 이루어져야 한다. 그러나 現在 대다수의 私學法人의 경우 財政이 극히 빈약하여 私學支援能力을 갖추지 못하고 있는 한편 一部 支援能力이 있는 法人의 경우에도 稅制上의 문제와 통제일변도의 私學政策으로 인하여 私學에 대한 投資를 기피하고 있는 실정이다. 따라서 優秀私學의 育成의 관점에서 支援能力이 있는 法人의 財政負擔을 확대시키기 위해서는 稅制를 一部 改編함과 아울러 私學에 대한 지나친 統制를 止揚하고 私學運營上의 自律性과 獨立性을 어느 정도 保障함으로써 私學法人의 投資意慾을 고취시켜야 한다.

네째로, 私學施設資金에 대한 長期融資制度가 確立되어야 한다. 施設費는 一時的으로 막대한 資金을 필요로 한다는 점에서 經常費와 別途로 그 確保를 위한 制度的인 裝置가 필요하다. 그러나 現在 이러한 制度的인 裝置가 마련되어 있지 않아 私學施設의 老朽化 및 不足現象이 深刻한 問題로 擡頭되고 있으며, 一部 몇몇 私學의 경우 負債에 依存한 무리한 施設擴充으로 인해서 不實運營 내지는 倒產의 問題를 야기하기도 하였다. 앞으로 私學施設의 老朽化가 累積되고, 敎具 및 機資材의 現代化의 必要性이 增加함에 따라 이러한 問題는 더욱더 深化될 것으로 豫想된다. 따라서 現時點에서 私學施設資金에 대한 長期融資制度가 절실히 要望되고 있으며, 이 制度確立에 있어서는 基金造成과 償還保障이 關鍵이 될 것이다.

2. 納入金運用 및 財政支援方式의 轉換

學生 1人當 經費는 敎員平均號俸·學校規模에 따라서 學校間에 상당한 차이를 보인다. 그럼에도 불구하고 일부 補助私學을 예외로 하면 個別私學의 財政收入은 經費와는 관계없이 級地別로 納入金 수준에 의해서 일률적으로 決定되고 있다. 따라서 私學의 경우 敎員의 平均號俸과 學校規模에 따라 財政事情이 크게 차이가 나게 되며 그 결과 人件費의 節約이 財政運用의 관건이 되고 있다. 한편 補助私學의 경우 公學과 같이, "基準財政需要"가 算定되고 있으나 育成會 會計가 別途로 운용됨에 따라 學校間 財政需要의 차이가 제대로 反映되지 못하고 있다. 이러한 觀點에서 私學間 더 나아가서 公·私學間의 財政隔差를 解消하여 敎育의 均衡發展을 圖謀하기 위해서는 公·私學 공히 일정한 基準에 의해서 單位學校 運營에 따르는 最低限의 經費(이하에서는 「必要經費」라고 함)를 算定하고 이를 納入金과 財政支援으로 保障하는 方案이 검토되어야 한다. 前述한 바와 같이 私學法人 財政의 零細性을 감안할 때 私學法人에 대해서는 設立初期 施設投資 이외의 財政義務를 賦課하기 어려울 것이므로, 그 財政事情에 따라서 必要經費 이외의 추가적인 經費를 負擔하도록 하는데 그쳐야 할 것이다.

이하에서는 必要經費算定과 經費調達의 方案을 살펴보도록 한다.

가. 必要經費의 算定

單位學校別로 必要經費를 算定·確保토록

하여 學校間 敎育財政의 隔差를 해소하기 위해서는 무엇보다도 그 算定基準이 確立되어야 한다. 이하에서는 必要經費 算定基準의 確立에 있어서 고려되어야 할 몇가지 事項을 간략히 요약하고자 한다.

첫째로, 必要經費는 人件費와 運營費外에 施設積立金으로 區分·算定하도록 한다. 現行 中等私學財政缺陷補助方式을 보면 基準財政需要算定에 있어서 人件費와 運營費만이 포함되고 施設費는 전혀 計上되지 않고 있다. 이것은 施設費는 私學法人에게 負擔시키려는 政策意志를 反映하는 것이나, 私學法人財政의 零細性으로 인하여 私學施設의 老朽化 및 內部施設未備의 問題를 초래하고 있다. 그러나 이러한 問題는 公·私學施設의 不均衡을 야기할 뿐 아니라 이러한 施設投資不足이 계속 누적될 경우 장래 어느 時點에서 폭발적인 財政需要를 誘發할 것이라는 점에서 그대로 放置될 수 없는 심각한 問題이다. 이런 점에서 必要經費算定에 있어서 施設費項目의 算入이 불가피하다고 보는바, 年間 施設費所要의 不規則性을 고려하여 施設費는 運營費와는 별도로 積立·使用되어야 할 것이다.

〈表 19〉 高等學校 敎員定員

(단위 : 名)

學級數	15	21	30	45
校長	1	1	1	1
校監	1	1	1	2
實科敎師	5(11)	7(15)	10(21)	15(31)
敎師	33	45	63	93
養護敎師	1	1	1	1
特殊敎師	1	1	1	1
敎員數	42(48)	56(64)	77(88)	11.3(129)
學級當敎員數	2.8(3.2)	2.7(3.0)	2.6(2.9)	2.5(2.9)

註 : ( )의 숫자는 實業系에 대한 數値임.
資料 : 韓國法制硏究院, 『文敎大法典』, 1982.

둘째로, 人件費需要는 敎員人件費와 事務職員(一般職, 技能職, 雇用職) 人件費를 합해서 算定되어야 할 것인바, 敎員 및 事務職員의 수는 각각 그 定員을 超過하지 않도록 한다. 현재 敎員 및 事務職員 定員은 現在 敎育法施行令에 學校級別로 規定되어 있으나 財政上의 이유로 私學뿐 아니라 公學에 있어서도 定員의 完全確保가 실현되지 않고 있다. 서울市 경우를 예로 들어 보더라도 私學에 비하여 敎員確保率이 높은 公學에 있어서도 學級當敎員數를 中學校의 경우 1.5名, 高等學校의 경우 1.8名(實業系는 2.0名) 基準으로 確保하고 있어서 敎員定員(表 19 참조)에는 크게 못미치고 있는 형편이다.

이렇게 볼 때 人件費必要經費의 算定을 위해서는 財政制約을 반영하여 學校級別 敎職員定員이 現實的으로 再調整되지 않으면 안될 것이다.

세째로, 運營費 및 施設費必要經費는 學校級別 單位經費를 設定·算定하도록 하되 授業方式上의 差를 고려하여 中·高等學校의 경우에는 學校當 및 學級當으로 大學校의 경우에는 學校當 및 學生當으로 單位經費를 設定하는 것이 合理的이라고 판단된다. 현재 公立 및 國庫補助에 의존하는 私立中·高等學校의 경우 基準財政運營費 需要算定時에 學校當·學級當 單位經費가 설정·적용되고 있으나 育成會會計가 별도로 編成·運營되고 있어서 모든 運營經費를 포괄하고 있지 않다. 따라서 學校級別 學校當·學級當 單位經費는 校費會計 및 育成會會計의 全體歲出項目을 세밀히 검토한 후 總運營費 需要를 現水準에서 크게 변화시키지 않는 범위내에서 새로이 설정되어야 할 것이다.

네째로, 學校級別 單位經費는 級地別, 系列別(또는 專攻別)로 차등·설정되어야 한다. 먼저 級地別로 보면 規模의 經濟를 감안하여 都市地域學校에 비하여 小規模인 農村地域學校의 單位經費가 더 높게 책정되어야 하며, 系列別로는 實驗實習費의 차이를 감안하여 人文社會系에 비하여 實業系, 自然系의 單位經費가 더 높게 책정되어야 할 것이다. 또한 같은 系列內에서도 專攻에 따라 單位經費가 차등·책정될 수 있을 것이다.

끝으로 必要經費算定의 基準이 되는 敎職員定員 및 俸給, 施設基準, 運營費 및 施設費 單位經費는 敎育의 質的 改善의 관점에서 現在의 수준에서 長期的으로 上向調整되어야 할 것이다. 우리나라 敎育은 지난 20여년간 量的으로 크게 成長하였으나 質的인 면에서는 後進國 수준을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 현시점에서 敎育에 대한 投資의 擴大를 통하여 敎育의 質을 改善하는 일이야말로 韓國敎育이 당면한 가장 중요한 政策課題가 되고 있다. 그러나 敎育財源의 制約下에서 敎育의 質的 改善은 短時日內에 이루어질 수 없는 課題로서 장기적인 計劃에 의해서 年次的으로 推進되어야 할 것이다.

나. 必要經費의 確保 : 納入金 및 財政支援

앞에서 單位學校別 必要經費算定의 基本原則을 간략히 언급하였다. 그러면 이렇게 算定된 必要經費는 어떻게 調達되어야 하는가.

장기적으로 人口構造의 變化에 따라 學生數의 增加趨勢가 緩和되고 國家經濟規模가 擴大됨에 따라 敎育財政與件이 점진적으로 개선될 것으로 예상된다. 따라서 이미 完全就學의 단계에 이른 中學校를 中心으로 國庫支援이 점차 擴大되어 나가야 할 것이다. 즉 中學校의 경우 장기적으로 納入金의 公費로의 轉換을 基本方向으로 하여 가능한 한 納入金 引上을 抑制하고 財政支援을 확대함으로써 必要經費確保에 있어서 納入金依存度를 점차 縮小하여 나가야 할 것이다.

그러나 한편 高度産業社會에 부응하는 專門人力開發의 必要性에 비추어 앞으로 敎育의 質的 改善을 위한 追加的인 敎育財源의 所要도 크게 증가할 것으로 예상되므로, 敎育經費調達에 있어서 納入金의 의존도가 단기간에 크게 줄어들기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 특히 中學校 納入金의 國庫로의 轉換이 추진되는 期間중에는 高等學校 이상의 敎育은 受益者負擔을 基本原則으로 하고 다만 農村 및 實業系高校, 大學의 重點育成分野에 국한하여 선별적으로 財政支援이 확대 실시되어야 할 것이다.

한편으로 受益者負擔의 原則下에서는 所得階層間 敎育機會均等의 側面에서 低所得層學生에 대한 學費支援이 확대되지 않으면 안된다. 특히 低所得層에 대한 學費支援은 公的扶助의 성격을 띠고 있으므로 政府主導下에 政府財源으로 실시되는 것이 바람직하다. 이런 점에서 볼 때 現在 中學生에 국한·실시되고 있는 零細民 子女에 대한 授業料支援을 高等學生 이상으로 확대하는 方案이 檢討되어야 할 것이다.

다음에서는 현재의 財政與件을 制約條件으로 하고 學校級別·級地別·系列別로 納入金策定과 財政支援을 보다 상세히 說明하고자 한다.

中學校의 경우, 納入金을 현재의 수준에서 級地別로 均一 策定하고 納入金과 必要經費와

의 差額은 財政支援으로 충당한다.

高等學校의 경우에는 系列別·地域別로 확보방안을 아래와 같이 제시할 수 있다. 都市所在 人文系高校의 경우, 受益者負擔을 原則으로 하여 必要經費를 전부 納入金收入으로 충당토록 한다. 이 경우 문제가 되는 것은 私學納入金이 共同管理되지 않는 한 私學間 敎員平均號俸, 學校規模에 따라서 納入金의 差等化가 불가피하다는 점이다. 〈表 20〉을 통하여 敎員平均號俸, 學級規模에 따른 學校間 學生 1人當 敎員人件費의 차이를 보면, 예컨대 6號俸 20學級의 學校와 12號俸 45學級의 學校와의 差異가 年間 93,300원으로서 現在 1級地地域高等學校의 納入金水準 324,000원의 28.8%에 이르고 있다. 따라서 이 경우 私學間 必要經費의 差를 줄이려는 노력이 계속적으로 필요하다고 보며, 이러한 觀點에서 短期的으로는 敎員平均號俸에 따라서 學級當 學生數를 調整하고 長期的으로는 私學間 敎員平均號俸의 차이가 점차 줄어들 것이라는 前提下에 私學을 一定規模로 規格化하는 方案이 검토되어야 할 것이다.

그러나 또 한편 지금 현재와 같이 中學校卒業生이 抽籤에 의해서 特定高等學校에 配定되는 경우에는 學校間 納入金의 差等化는 原則的으로 適用되기 어렵다는 문제가 있다. 이에 대한 하나의 解決策으로서 提示될 수 있는 것은 學群單位 納入金共同運營制의 採擇이다. 즉 學群單位로 私學의 納入金을 공동관리하도록 하여 一定學群內에서는 中等私學의 納入金을 均一化하되 學群間에는 納入金을 差等化하자는 것이다. 이와 같은 私學의 納入金共同運營制는 私學의 특수성에 비추어 다소 생소하게 들릴지 모르겠으나, 현재 補助私學과 非補助私學으로 二元化되어 있는 中等私學을 統合하여 私學間은 물론 公·私學間 財政隔差를 해소시킬 수 있다는 점에서 平準化施策下에서 바람직한 制度라고 판단된다.

農村所在 高等學校의 경우 地域住民의 所得水準이 낮고 學生人口의 都市移動이 계속되고 있다는 점에서 都市學校보다 納入金을 낮게 책정하고 納入金과 必要經費와의 差額을 財政支援으로 충당하도록 한다.

實業系高等學校의 경우 技能敎育에 대한 私的 需要가 있음을 감안하여 人文系高校에 비하여 納入金을 낮게 책정함으로써 實業敎育에 대한 需要擴大를 誘導하고 納入金과 必要經費와의 差額을 財政支援으로 충당하도록 한다. 예컨대 一定級地 實業系高校 納入金은 同一級地 人文系公立高校 納入金의 一定比率로 책정될 수 있을 것이다.

大學의 경우 受益者負擔을 原則으로 하되 정책적으로 지원이 필요한 外部經濟效果가 상대적으로 높은 一部系列 또는 專攻分野에 대해서는 選別的으로 財政支援을 實施하도록 한다. 또한 單位經費에 따라 大學을 人文系·自然系·醫齒大 등 몇 개의 系列로 區分하여 納入金의 系列別·差等化를 實施하도록 한다.

〈表 20〉 敎員平均號俸別·學級數別 學生 1人當 敎員人件費

(단위 : 원)

學級數 \ 平均號俸	6	8	10	12
20	217,800	189,000	162,600	138,300
30	206,910	179,550	154,470	131,420
45	196,020	170,100	146,340	124,500

註 : 學級當 學生數는 60名을 基準, 學級當 敎員數는 20學級, 30學級, 45學級 學校에 대하여 各各 2.0, 1.9, 1.8을 適用함.

3. 私學法人 關聯稅制의 改正

私學財政難에 대한 認識이 高調되어감에 따라 私學法人의 投資財源을 增殖시키기 위한 關聯稅法의 改正이 重要政策課題의 하나로 부각되고 있다. 그러나 앞에서 上述한 바와 같이 敎育事業에 직접 관련되어 파생하는 各種 稅金에 대해서는 全額 免除를 基本方向으로 하여 1970年代 이후 私學에 대한 稅制支援이 계속 擴大되어 옴에 따라 現在 私學法人은 광범위한 免稅惠澤을 누리고 있다. 따라서 私學에 대한 追加的인 稅制支援은 그 效果가 극히 限界的일 것으로 판단된다. 예컨대 1983年 私學法人이 納付한 稅金의 總額이 30億3千萬원에 불과한 것을 볼 때 私學法人에 대한 追加的인 稅制支援의 免稅效果는 私立學校 總財政收入의 극히 一部에 지나지 않을 것임을 알 수 있다. 뿐만 아니라 상당수의 法人이 극히 少額의 稅金을 納付하고 있어 免稅를 통한 個別學校法人에 대한 支援效果는 미미하며 여유있는 一部私學法人에 集中될 것으로 보인다.

또한 私學敎育에 대한 民間資本의 迎入을 촉진시키기 위해 私學寄附金에 대한 全額 損費處理가 거듭 主張되고 있으나 現在에도 法人의 寄附金總額이 指定寄附金 損費處理限度에 크게 못미친다는 점에서 損費處理限度 擴大에 따른 寄附金의 增加效果는 몇몇 特定私學에 국한될 것으로 판단된다. 아울러 私學에 대한 追加的인 稅制支援은 이와 같이 私學財政難 解消에 기여하는 바가 적음에도 불구하고 私學法人과 營利法人間은 물론 私學法人과 기타 非營利法人間의 課稅의 非衡平의 問題를 誘發하는 등 租稅政策上의 基本體制面에서 상당한 무리를 빚을 가능성이 높다. 이러한 觀點에서 아래와 같은 稅制改編이 고려되어야 할 것이다.

첫째로, 私學法人 收益用財產의 轉換에 따른 法人稅特別附加稅의 일시적 免稅措置이다. 私學法人이 保有한 收益用財產은 그 상당 부분이 非收益性 또는 低收益性 財產으로 私學敎育에 기여하는 바가 극히 작으나 法人稅特別附加稅로 인하여 財產의 形態轉換이 거의 이루어지지 않고 있다. 그러나 私學財政 活性化의 側面에서 私學法人 保有財產의 收益性提高가 當面課題가 되고 있음을 감안하면 私學法人 保有財產의 高收益性財產으로의 轉換을 誘導하는 획기적인 措置가 필요하다. 따라서 일정기간을 정하여 그 기간동안 私學法人이 低收益性財產을 高收益性財產으로 轉換하는 경우 法人稅特別附加稅를 免除해 주는 方案이 檢討되어야 할 것이다.

둘째로, 學校移轉時 賦課되는 防衛稅의 免除이다. 就學人口分布의 변화로 學校移轉이 불가피할 경우 이에 따른 法人稅特別附加稅는 免除되고 있으나 防衛稅는 오히려 割增稅率이 適用·重課되고 있다. 國防의 중요성에 立脚하여 防衛稅의 國民皆納의 原則이 樹立되어 있으나 대표적인 公益機關인 學校의 불가피한 移轉에 대해서까지 그러한 原則을 硬直的으로 適用하는 것은 바람직하지 않다고 본다.

세째로, 私學稅制와 관련된 硬直的인 稅法條項의 緩和이다. 즉 現行稅法은 私學法人의 財產運用과 관련하여 지나치게 硬直的인 條項을 포함하고 있어서 財產運用의 效率性을 沮害하고 있는바, 이에 대한 緩和措置가 필요하다는 것이다. 예컨대 私學法人의 年間收入은 私學施設資金으로 活用되기에는 충분하지 못

함에도 불구하고 私學法人 收入의 사용을 반드시 發生年度로 국한시킨 것이나, 資金確保와 적절한 土地發見의 어려움으로 인하여 敎育用土地의 년차적 매입이 불가피함에도 불구하고 敎育用土地의 매입을 사용전 1년 이내로 제한한 규정은 私學法人의 財產運用의 硬直性을 초래하고 있다는 점에서 그 적용기한이 적절히(3~5년) 연장·조정되어야 할 것이다.

4. 私學施設 擴充

가. 施設資金 融資財源의 確保

私學에 대한 長期施設融資 財源確保의 方案으로 私學關聯團體 또는 政策硏究報告書를 통하여 「私學金庫」, 「振興基金」 또는 「私學振興財團」 등 명칭을 달리하는 施設基金의 設立이 누차 거론되어 왔다[7]. 지금까지 거론된 몇 개의 案에서 공통적으로 부각되는 점은 私學의 財政與件上 施設 改·補修 등에 대한 投資財源의 확보가 어려워 私學施設이 방치상태에 놓여 있으므로 私學의 施設與件改善을 위해 私學에 대한 長期施設融資基金이 확보되어야 한다는 것이다.

私學에 대한 長期施設融資財源의 確保에 대한 필요성을 보다 구체적으로 열거하면 아래와 같다.

첫째, 앞으로 學齡人口의 증가가 현저히 둔화되고 經濟規模의 확대로 敎育財政與件이 전반적으로 개선됨에 따라 敎育施設에 대한 投資가 확대될 가능성이 높다. 특히 우리나라의 敎育與件이 지금까지는 급격하게 늘어나는 敎育人口의 수용에 급급하여 施設面에서 장기간 동안 답보 내지 악화되어 敎育施設 與件의 改善에 대한 國民的 要求가 점차 팽배해지고 있는 현시점에서 學齡人口의 增加勢鈍化와 敎育財政與件의 相對的 改善은 敎育施設 投資擴大의 가능성을 더욱 높일 것으로 보인다.

그러나 私學의 財政與件을 감안할 때 私學法人의 財政支援을 통한 施設與件의 改善이 대폭적으로 이루어지기를 기대하기 어렵다. 물론 일부 財政與件이 좋은 私學法人에서는 施設投資가 계속될 것이나 대부분의 영세한 私學法人에게 施設投資를 기대할 수 없다. 따라서 私學施設投資擴充을 위한 制度的인 장치가 마련되지 않는 한 私學間에 施設面에 있어 隔差가 더욱 확대될 뿐 아니라 公私學間에 있어서도 그 隔差가 擴大될 것이다.

둘째로, 지금까지 社會問題로 자주 대두되고 있는 일부 私學의 運營不實로 인한 法人倒產은 投資財源을 충분히 감안하지 않은 무리한 施設投資에서 연유되는 경우가 적지 않았다[8]. 施設融資基金의 確保와 이를 통해 私學에 대한 施設資金의 貸出制度가 확립된다 하더라도 私學의 施設에 대한 自律的인 投資가 防止되는 것은 아니며, 따라서 무리한 施設投資로 인한 學校法人의 運營不實의 가능성이 전면적으로 배제될 수는 없을 것이다. 그러나 資金造成이 制度的 裝置를 통해 이루어지고 施設擴充 등에 있어 專門的인 助言이 주어질 수 있으면 무리한 施設投資에 따른 私學의 不實運營이 크게 防止될 수 있을 것이다.

私學에 대한 施設財源의 制度的 支援이 지금까지 전혀 없었던 것은 아니다. 정부는 1960年代부터 理工系 敎育의 振興을 위하여 借款

7) 예로 韓國敎育開發院, 『敎育發展의 展望과 課題』, 1977 및 私學財團聯合會의 各種報告書.
8) 그 代表的인 예로 全州大學校를 設立·運營하던 私學法人 永生學院을 들 수 있다.

導入을 통해 資金을 마련하여 工高, 工專 및 理工系, 醫齒學系 大學의 施設擴充에 사용하였으며 이러한 과정에서 상당수의 私學이 對象學校로 선정되었다[9]. 그러나 이와 같은 敎育借款事業은 私學에 대한 독립적인 支援事業이 아니었을 뿐 아니라 支援의 대상이 理工系 實業敎育에 그쳐 私學에 대한 전반적인 支援이 될 수 없었다.

이러한 점을 살펴볼 때 앞으로 均衡있는 敎育發展을 위해서는 私學의 施設改善을 위한 財源의 確保와 이의 집행을 위한 制度的 裝置가 절실히 요구되는 것이다.

나. 私學育成財團의 機能

私學에 대한 施設融資財源의 確保와 이의 執行을 위하여 私學育成財團(假稱)의 設立이 요구되며, 同財團의 主要機能은 다음과 같이 설정할 수 있다

첫째, 學校法人에 대한 施設融資資金의 확보와 배분을 들 수 있다. 同財團은 政府財政支援, 財政融資, 기타 資金源에서의 貸付 등으로 融資金을 확보하여 敎育委員會, 文敎部 또는 財團內의 審査機構를 통해 私立學校敎育의 育成에 필요하다고 인정되는 施設關聯事業에 대하여 資金을 融資하도록 한다. 資金融資 對象事業은 校地, 校舍 및 敎育關聯建物의 擴張, 校舍 및 敎育關聯建物의 改·補修, 實驗實習機資材, 視聽覺機資材와 같은 敎育機資材의 구입 등 각종 외곽시설이나 내부시설에 관련된 사업으로 同財團은 文敎部와 협의하여 對象事業을 구체적으로 선정하고 各種事業에서 필요한 單位經費를 산정하여 融資의 기준으로 설정해야 할 것이다.

同財團의 두번째 기능은 私學經營에 대한 調査 및 相談을 들 수 있다. 同財團은 私立學校 運營에 관한 諸般課題에 대하여 情報를 수집하고 調査硏究作業을 수행하여 私立學校 運營者에게 私學關聯情報 및 硏究結果를 배분하고 私學運營實務者에 대한 專門敎育, 經營診斷 및 經營相談에 응하여 私學敎育經營이 보다 효율적으로 이루어질 수 있는 기반을 조성하도록 하여야 할 것이다. 또한 私學을 新設하고자 하는 사람에게 私學設立이나 運營에 필요한 行政節次, 施設基準, 敎科選定 및 敎師確保 등의 제반사항에 대한 相談 및 支援機能을 수행하도록 해야 할 것이다.

同財團이 수행해야 할 세번째 機能으로는 私學에 대한 寄附金募集 및 配分을 들 수 있다. 個別學校單位의 寄附金募集은 同窓會單位에 주로 의존하게 되어 寄附金募集에 한계가 있다. 그러나 私學育成財團을 통하여 私學에 대한 寄附金이 모집될 때에는 寄附金募集活動이 보다 적극적이고 효율적으로 이루어질 수 있어 보다 큰 효과를 기대할 수 있을 것이다. 同財團은 寄附金의 사용목적을 몇 개로 나누어 財政與件이 落後한 僻地私立學校支援, 實業私學支援, 私立大學敎授 硏究活動支援 등 特定支援事業을 선정하고 寄附金의 配分基準을 설정하여야 할 것이다. 私學育成財團의 寄附金募集活動이 보다 적극적으로 추진되기 위해서는 同財團을 통한 모든 非指定 寄附金에 대하여는 全額 損費로 인정하여 租稅惠澤을 제공하는 방안을 생각할 수 있다.

私學育成財團이 수행할 수 있는 네번째 기능은 私學保有財産 및 私學運營收益事業의 委託管理 및 委託經營을 들 수 있다. 私學이 보

9) 文敎部, 『敎育借款事業 綜合評價硏究』, 1983. 10.

유하고 있는 低收益性 財産의 高收益性 財産으로의 전환, 收益財産의 管理 및 收益事業의 經營 등에 있어 私學法人이 專門的인 능력을 갖추지 못해 支援을 요청할 경우 私學育成財團은 經營相談이나 委託管理의 기능을 수행함으로써 私學法人經營의 效率性 提高에 기여할 수 있을 것이다.

위와 같은 機能을 갖는 同財團의 設立에 있어 가장 중요한 과제는 融資財源을 확보하는 일이다. 融資資金의 財源捻出方案으로는 첫째, 政府의 財政支援으로 同財團의 資本金을 마련하여 이를 貸出金으로 사용하는 方案, 둘째, 政府借入에 의한 財源確保方案으로서 現行 財政投融資制度下에서 資金管理特別會計 資金運營計定에 預託된 政府의 여유자금을 同財團에서 貸與받아 이를 學校法人에 再貸與하는 方案, 세째, 私立學校 教員年金의 積立金의 一部를 사용하는 方案, 네째, 私立學校 教職員 및 私立學校 學生의 貯蓋積立金 등을 사용하는 方案 등을 검토할 수 있을 것이다.

V. 要約 및 結論

本論文에서는 우리나라 私學教育의 財政實態와 私學財政의 擴充을 위한 主要政策課題를 검토하고자 하였다. 私學運營의 正常化를 기하기 위해서는 財政的인 측면에서의 改善方案의 모색과 아울러 私學運營에 대한 行政統制, 人事管理, 學生選拔 등의 非財政的인 學事運營面에서의 검토와 政策代案의 강究가 함께 이루어져야 할 것이다. 특히 私立高等學校의 경우 平準化施策의 轉換과 관련하여 私學財政政策方向이 論議되고 있음을 흔히 볼 수 있다. 그러나 本論文에서 主要政策建議로 제시되고 있는 私學의 納入金 運營方案은 平準化施策의 轉換時에도 일관해서 適用되어야 할 것이라는 點은 이미 밝혀 둔 바 있다.

本研究에서 검토된 私學教育財政의 實態와 主要 政策建議事項을 要約 整理하면 아래와 같다.

가. 우리나라 私學財政의 구조적 특징은 歲入面에서 納入金依存度가 매우 높고 法人의 財政寄與가 零細하며 일부 中等私學을 예외로 하면 國庫支援이 미미하다는 점과, 歲出面에서 中等 私學의 경우 人件費比重이 높아 施設投資餘力이 거의 없는 한편 私立大學의 경우 外廓施設費支出이 過多하여 優秀教員確保, 內部施設擴充 등을 위한 財源造成이 어렵다는 점으로 要約된다. 學生 1人當 公教育費는 學校法人의 재정사정, 地域 등에 따라 私學間에 차이가 심하나 전체적으로 볼 때 私學이 公學보다 낮으며 이러한 격차는 주로 人件費와 施設面에서 發生한다. 公·私學間 施設費의 隔差는 學校新設 등 新規投資面에서 公學이 私學을 크게 앞서고 있는 데 기인한 것이며, 公學의 施設投資財源이 政府豫算으로 확보되어 學校間 어느 정도 平準化가 이루어진 반면 私學의 施設與件은 學校마다 큰 차이를 보여 일부 私學의 경우 施設落後의 問題가 심각하다.

나. 平準化地域의 中等私學에 대해서는 級地別로 公學과 均等한 納入金을 策定하고 財政缺陷補助에 의해서 人件費 외에 公學에 準하는 運營費를 保障하는 등 政策的으로 公·私學間의 均衡을 指向하고 있다. 그러나 私學施設費의 支援 不足으로 教育施設面에서의 公

·私學間 不均衡은 방치상태에 놓여 있다. 또한 大學과 非平準化地域의 高等學校의 경우 財政政策이 公學爲主로 이루어지고 있어서 주로 公學에 대해서만 國庫支援을 實施하고 私學에 대해서는 公學에 비해 納入金을 다소 높게 策定하여 受益者負擔의 原則下에 私學財政이 운영되고 있다.

다. 私學敎育과 직접 관련되는 각종 租稅는 非課稅되는 것은 물론이고 私學敎育에 기여하는 것을 전제로 私學法人의 收益事業과 收益用財産에 대해서도 각종 免稅惠澤이 부여되는 등 現在 私學敎育에 대한 稅制上의 支援이 상당히 폭넓게 이루어지고 있으며 그에 따라서 財政規模가 큰 일부 私學을 제외하면 私學의 稅金負擔은 그다지 크지 않은 것으로 보인다.

라. 우리나라의 경우 私學의 比重이 높아 私學이 國公立學校의 收容能力의 限界를 補完하고 있다는 점에서 公學爲主의 敎育財政政策은 바람직하지 않으며 財政支援과 納入金策定은 물론 그 밖에 敎員 및 學生支援, 國策事業支援 등에 있어서도 公·私學 均衡이 指向되어야 한다.

마. 現在 補助私學을 예외로 할 때 私學財政收入이 學校別 財政需要를 정확하게 반영하지 못하기 때문에 私學의 경우 敎員平均號俸과 學校規模에 따라 學校마다 財政事情이 크게 다를 뿐만 아니라 硬直性 經費인 人件費節約이 財政運營의 관건이 되고 있다. 따라서 이러한 問題를 解消하기 위해서 公·私學 공히 일정한 기준에 의해서 學校運營에 따르는 最低限의 經費(必要經費)를 算定하고 이에 따라서 學校別로 納入金 등 財政收入의 差等化를 實施하도록 한다.

바. 「必要經費」는 學校別로 人件費, 運營費, 施設積立金으로 구분하여 算定하도록 하며, 人件費는 敎職員定員 및 報酬規定에 따라 算定하고 運營費와 施設積立金은 學校級別, 規模別, 地域別, 系列別로 單位經費를 設定 算定하도록 한다.

사. 私學法人財政의 零細性을 감안하여 私學運營에 따른 「必要經費」는 모두 納入金과 財政支援으로 確保되도록 하고 私學法人은 財政餘力에 따라 자율적으로 그 이상의 追加經費를 支援하도록 한다.

아. 必要經費의 確保原則으로 中學校는 義務敎育을 長期的인 基本方向으로 가능한 한 納入金引上을 抑制하고 財政支援을 擴大함으로써 納入金依存度는 縮小시켜 나가고 高等學校級 이상에서는 收益者負擔原則을 基本方向으로 하되 農村所在 또는 實業系의 高等學校, 大學의 重點育成分野에 局限하여 選別的으로 國庫支援이 뒤따르도록 한다.

자. 私學敎育에 대한 稅制上의 支援이 이미 폭넓게 이루어지고 있어서 追加的인 稅制支援은 그 效果가 지극히 限界的일 뿐 아니라 일부 여유있는 私學에만 그 혜택이 집중될 것이다. 따라서 私學財政難 解消를 目的으로 私學法人 關聯稅制를 전면적으로 改編하는 것은 바람직하지 않으며, 다만 私學法人 財産運用의 效率性과 稅法의 合理性의 관점에서 私學法人 收益用財産의 轉換에 따른 法人稅特別附加稅의 일시적 免除, 學校移轉時 賦課되는 防衛稅의 免除, 그밖에 지나치게 硬直的인 일부 稅法條項의 緩和 등의 조치가 취해져야 할 것이다.

차. 私學法人의 施設投資餘力이 未洽한 반면, 私學의 施設老朽化, 敎育機資材의 新規導入 등으로 施設投資 所要가 앞으로 계속 擴大될 展望임에 비추어 私學法人에 대한 長期融資를 主業務로 하는 「私學育成財團」을 設立하도록 한다.

▷ 參 考 文 獻 ◁

文敎部, 『敎育財政現況』, 1983, 1984.

_____, 『敎育借款事業綜合評價硏究』, 1983.

_____, 『文敎統計年報』, 各年度.

_____, 『豫算槪要』, 1983, 1984.

韓國敎育開發院, 『敎育發展의 展望과 課題』, 1977.

Halstead, D.K., *Inflation Measure for Schools and Colleges,* Washington, D.C.: U. S. Government Printing Office, 1983.

National Center for Education Statistics, U.S. Department of Education, *Digest of Education Statistics,* 1983.

公 知 事 項

本 季刊誌는 學術的 討議의 廣場을 마련하려는 뜻에서 本誌에 發表된 論文에 대한 院內外 專門家의 論評을 論文執筆者의 解明과 함께 揭載하기로 하였읍니다.

論評의 寄稿要領은 아래와 같사오니 많은 寄稿를 바랍니다.

아 래

1. 論評의 枚數는 200字 原稿紙 30枚 內外로 限定함.
2. 論評은 가급적 論評되는 論文이 發刊된 後 90日 以內로 作成하여 本誌 編輯委員會에 直接 提出 또는 郵送해 주시기 바람.
3. 本誌의 編輯方針에 따라 寄稿된 論評은 第3者인 論文檢討者(referee) 2名의 同意가 있어야 揭載됨.
4. 揭載되는 論評에 대하여는 所定의 稿料를 送付하여 드림.

1985年 6月

「韓國開發研究」編輯委員會

韓國開發研究院 研究叢書 案內

1 韓國「인플레이션」의 原因과 그 影響
金光錫 著 18切判·122面 高級洋裝·1,200원

2 穀價政策의 計劃化~次善의 糧穀政策
文八龍 著 18切判·158面 高級洋裝·1,800원

3 韓國農業의 成長(1918~1971)
潘性紘 著 18切判·250面 高級洋裝·2,000원

4 韓國家計의 貯蓄行態
金光錫 著 18切判·146面 高級洋裝·3,000원

5 農產物價格分析論~理論과 政策
文八龍 柳炳瑞 共著 18切判·318面 高級洋裝·4,000원

6 *TRADE AND DEVELOPMENT IN KOREA*
洪元卓 A.O. Krueger 編 18切判·254面 高級洋裝·4,000원

7 *SOCIAL SECURITY IN KOREA*
朴宗祺 著 18切判·198面 高級洋裝·4,000원

8 *PUBLIC ENTERPRISE AND ECONOMIC DEVELOPMENT: THE KOREAN CASE*
L.P. Jones 著 18切判·294面 高級洋裝·4,000원

9 韓國의 外換·貿易政策
金光錫 L.E. Westphal 共著 18切判·336面 高級洋裝·4,000원

10 *FACTOR SUPPLY AND FACTOR INTENSITY OF TRADE IN KOREA*
洪元卓 著 18切判·236面 高級洋裝·4,000원

11 勞動供給과 失業構造
金秀坤 著 18切判·202面 高級洋裝·3,000원

12 韓國의 鐵鋼需要分析
宋熙秉 著 18切判·250面 高級洋裝·3,500원

13 韓國鐵鋼工業의 成長
金胤亨 著 18切判·508面 高級洋裝·4,000원

14 *PLANNING MODEL AND MACROECONOMIC POLICY ISSUES*
金迪敎 編 18切判·492面 高級洋裝·4,000원

15 *INDUSTRIAL AND SOCIAL DEVELOPMENT ISSUES*
金迪敎 編 18切判·342面 高級洋裝·4,000원

16 韓國의 人口問題와 對策
金善雄 編 18切判·532面 高級洋裝·4,500원

17 韓國電力需要 및 價格의 分析
張榮植 著 18切判·252面 高級洋裝·3,500원

18 市場構造와 獨寡占規制
李奎億 著 18切判·370面 高級洋裝·3,500원

19 賃金과 勞使關係
金秀坤 著 18切判·244面 高級洋裝·3,500원

20 韓國의 人口와 人口政策
洪思媛 著 18切判·214面 高級洋裝·3,500원

21 *TRADE, DISTORTIONS AND EMPLOYMENT GROWTH IN KOREA*
洪元卓 著 18切判·410面 高級洋裝·4,000원

22 成長과 構造轉換
金光錫 M. Roemer 共著 18切判·194面 高級洋裝·3,500원

23 韓國의 綜合輸送體系
林浩奎 著 18切判·306面 高級洋裝·5,000원

㉔ 韓國企業의 財務行態

南相祐 著 — 18 切 判 · 204 面 / 高級洋裝 · 3,500원

㉕ 韓國經濟의 高度成長要因

金光錫 · 朴埈卿 共著 — 18 切 判 · 166 面 / 高級洋裝 · 3,500원

㉖ *COMMUNITY DEVELOPMENT AND HUMAN REPRODUCTIVE BEHAVIOR*

洪思媛 著 — 18 切 判 · 198 面 / 高級洋裝 · 4,000원

㉗ 農業投資分析論

文八龍 · 林栽煥 共著 — 18 切 判 · 250 面 / 高級洋裝 · 4,000원

㉘ 纖維·電子工業의 特性과 需給構造

金榮奉 著 — 18 切 判 · 180 面 / 高級洋裝 · 3,500원

㉙ 鐵鋼工業의 特性과 需給構造

南宗鉉 著 — 18 切 判 · 192 面 / 高級洋裝 · 4,000원

㉚ 韓國의 所得分配와 決定要因(上)

朱鶴中 編 — 18 切 判 · 470 面 / 高級洋裝 · 5,500원

㉛ 韓國의 國土·都市·環境

宋丙洛 編 — 18 切 判 · 410 面 / 高級洋裝 · 5,000원

㉜ 韓國의 保健財政과 醫療保險

朴宗淇 著 — 18 切 判 · 272 面 / 高級洋裝 · 4,500원

㉝ 石油化學工業의 現況과 展望

具本英 著 — 18 切 判 · 236 面 / 高級洋裝 · 4,000원

㉞ 成長과 都市化問題

宋丙洛 · E.S. Mills 共著 — 18 切 判 · 270 面 / 高級洋裝 · 4,500원

㉟ 韓國의 流通經濟構造

林浩奎 著 — 18 切 判 · 306 面 / 高級洋裝 · 5,000원

㊱ 韓國工業化패턴과 그 要因

金光錫 著 — 18 切 判 · 272 面 / 高級洋裝 · 4,000원

㊲ 保健醫療資源과 診療生活圈

延河淸 · 金學泳 共著 — 18 切 判 · 336 面 / 高級洋裝 · 5,500원

㊳ 韓國의 敎育과 經濟發展

金榮奉 · N.F. McGinn 外 — 18 切 判 · 272 面 / 高級洋裝 · 4,500원

㊴ 貿易·外援과 經濟開發

A.O. Krueger 著 · 田英鶴 譯 — 18 切 判 · 256 面 / 高級洋裝 · 4,000원

㊵ *MACROECONOMIC AND INDUSTRIAL DEVELOPMENT IN KOREA*

朴宗淇 編 — 18 切 判 · 414 面 / 高級洋裝 · 5,000원

㊶ *HUMAN RESOURCES AND SOCIAL DEVELOPMENT IN KOREA*

朴宗淇 編 — 18 切 判 · 384 面 / 高級洋裝 · 5,000원

㊷ *KOREAN REGIONAL FARM PRODUCT AND INCOME:1910~75*

A. Keidel 著 — 18 切 判 · 268 面 / 高級洋裝 · 4,500원

㊸ 韓國의 農村開發

文八龍 · 潘性紈 · D.H. Perkins 共著 — 18 切 判 · 396 面 / 高級洋裝 · 6,000원

㊹ 需給構造와 物價政策

李 烋 著 — 18 切 判 · 288 面 / 高級洋裝 · 5,000원

㊺ 經濟開發과 政府 및 企業家의 役割

司空 壹 · L.P. Jones 共著 — 18 切 判 · 410 面 / 高級洋裝 · 4,500원

㊻ *PRIMARY HEALTH CARE IN KOREA*

延河淸 著 — 18 切 判 · 214 面 / 高級洋裝 · 4,000원

47 韓國 經濟·社會의 近代化

金滿堤
E.S. 메이슨 外

18 切 判·530 面
高級洋裝·6,500원

48 輸出主導型 成長經濟의 外換政策

李天杓 著

18 切 判·228 面
高級洋裝·4,000원

49 韓國의 所得分配와 決定要因(下)

朱鶴中 著

18 切 判·432 面
高級洋裝·7,000원

50 國民經濟와 福祉年金制度

延河淸
閔載成 共著

18 切 判·428 面
高級洋裝·7,000원

51 技術革新의 過程과 政策

金仁秀
李軫周 共著

18 切 判·402 面
高級洋裝·7,000원

52 韓國의 經濟開發과 人口政策

R.레페토
金善雄 外

18 切 判·328 面
高級洋裝·5,000원

53 韓國의 金融發展(1945~78年)

D.C.콜
朴英哲 共著

18 切 判·334 面
高級洋裝·5,600원

54 韓國의 賃金構造

朴烜求
朴世逸 共著

18 切 判·440 面
高級洋裝·5,200원

55 *SOURCES OF ECONOMIC GROWTH IN KOREA*

金光錫
朴逡齣 共著

18 切 判·210 面
高級洋裝·5,400원

KDI 圖書會員制案內

本硏究院은 그간 本院의 刊行物을 필요로 하는 學界 및 企業界의 끊임없는 購讀要請에 副應하고, 本硏究院의 硏究結果를 보다 廣範圍하게 普及함으로써 國內의 經濟動向과 政府의 經濟政策 등 필요한 學術的 情報를 讀者 여러분에게 보다 손쉽게 傳達하기 위하여 다음과 같이 製作實費에 의한 KDI 圖書會員制를 實施합니다. 讀者 여러분의 많은 參與가 있으시기 바랍니다.

다 음

1. 會員에 대한 特典

① 會員加入期間(1年) 중 本硏究院이 發刊하는 一切의 刊行物을 郵送함 (但, 自體資料 및 配布制限資料는 除外).

② 本硏究院 圖書室 所藏圖書·資料의 利用惠澤을 드림.

2. 會 費 : 50,000원

3. 加入期間 : 年中 언제나 接受하되 接受된 날로부터 **1年間 會員으로서의 資格**이 유지됨. 계속 會員資格을 유지하실 분은 **有效期間 終了以前에 再登錄**을 要함.

4. 加入方法

① 직접 本院 出版課에 拂入하거나

② 가까운 郵遞局에서 本院 郵便對替計座(計座番號 : 010983-31-0514919)에 拂入하시되 **團體**의 경우는 **事業者登錄番號** 및 **代表者名**을, **個人**의 경우는 **住民登錄番號**를 明記해야 함.

5. 其 他

① 刊行物 發送料는 本院이 負擔(**國內**發送에 限함).

② 受信處의 變更이 있을 때는 즉시 本院 出版課에 通知해야 함.

③ 加入會費 50,000원 외 다른 費用負擔은 없음.

6. 問議處

우편번호 : 131

서울시 동대문구 청량리동 207-41

한국개발연구원 출판과 (전화 967-3287)