



제429회국회(정기회)
제6차 기획재정위원회

조세특례제한법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 안도걸의원 대표발의(의안번호 제13699호)

2025. 11.

기 획 재 정 위 원 회

전문위원 정지은

목 차

I . 개요	1
II . 주요 내용별 검토	3
1. 학교법인의 수익용 기본재산 대체취득에 대한 과세특례 확대	3

I. 개요

1. 안도결의원 대표발의안(의안번호 제13699호)

가. 제안경위

- (1) 제 안 자 : 안도결의원 등 13인
- (2) 제 안 일 : 2025. 10. 24.
- (3) 회 부 일 : 2025. 10. 27.

나. 제안이유 및 주요내용

현행법령은 「고등교육법」에 따른 학교법인이 토지 및 건물에 해당하는 수익용 기본재산을 양도하고 1년 이내에 다른 수익용 기본재산을 취득하는 경우 양도차익을 해당 사업연도의 익금에 산입하지 아니하고 3년간 거치한 후 3년간 균분하여 익금에 산입할 수 있도록 과세특례를 두고 있음.

그런데 최근 학령인구 감소, 등록금 인상 제한, 고정지출 증가 등으로 인해 학교법인의 재정 악화가 심화되고 있으나 현행의 대체취득 요건은 학교법인이 과세이연을 활용하여 재정을 확충하는 데 제한으로 작용하고 있음. 토지의 경우 대체취득 시 수익률이 높지 않아 학교법인이 대체취득 자체를 꺼리는 경향이 있으며, 토지 및 건물은 그 특성상 1년 이내에 대체취득하는 것이 어렵고 과세이연 기간도 고정되어 있어 학교법인이 재정을 유연하게 운용하는데 제약이 됨.

이에 학교법인이 대체취득할 수 있는 수익용 기본재산을 유가증권으로 확대하고 유가증권을 제외한 수익용 기본재산에 대해서는 대체취득 기한을 기존 1년에서 2년으로 연장하며, 새롭게 취득한 수익용 기본재산이 유가증권인 경우에는 과세이연 기간을 해당 유가증권을 처분한 시점으로 변경함으로써 학교법인이 수익용 기본재산을 적절히 활용하여 재정을 건전화할 수 있도록 지원하려는 것임(안 제104조의16 제1항).

II. 주요 내용별 검토

1. 학교법인의 수익용 기본재산 대체취득에 대한 과세특례 확대 (김상훈의원안, 정부안, 안도결의원안)

현 행	김상훈의원안	정부안	안도결의원안
□ 대학 등 학교법인의 수익용 기본재산 대체취득시 양도차익 과세이연(제104조의16제1항) ○ 대상자산: <u>토지, 건축물(이하 “토지등”)</u> ○ 대체취득 시한: <u>1년</u> ○ 과세이연 방식: - 토지등: <u>3년 거치 + 3년 분할</u> <u>익금</u> <u><신 설></u> ○ 과세이연 금액: 양도차익 중 대체취득분(①×②) ① 양도가액-장부가액-이월결손금 ② 신규자산 취득가액÷ 기존자산 양도가	□ 수익용 기본재산 대체취득 시한 연장 및 과세이연 기간 확대 ○ 대상자산: (현행과 같음) ○ 대체취득 시한: <u>2년</u> ○ 과세이연 방식: - 토지등: <u>대체취득 자산 처분시까지 과세이연</u> ○ 과세이연 금액: (현행과 같음)	□ 적용대상에 유가증권 추가 및 대체취득 유가증권 처분 시 익금산입 허용 등 ○ 대상자산: <u>토지, 건축물, 유가증권*</u> * (시행령 개정사항) 국내 상장법인 주식, 국·공채 ○ 대체취득 시한: (현행과 같음) ○ 과세이연 방식: - 토지등: (현행과 같음) - 유가증권: <u>대체취득 유가증권 처분시까지 과세이연</u> ○ 과세이연 금액: (현행과 같음)	□ 적용대상에 유가증권 추가, 대체취득 시한 연장 및 과세이연 기간 확대 등 ○ 대상자산: <u>토지, 건축물, 유가증권</u> ○ 대체취득 시한: <u>2년(유가증권은 1년)</u> ○ 과세이연 방식: - 토지등을 취득하는 경우: (현행과 같음) - 유가증권을 취득하는 경우: <u>유가증권 처분시까지 과세이연</u> ○ 과세이연 금액: (현행과 같음)

현 행	김상훈의원안	정부안	안도걸의원안
액 <신 설> ○ 사후관리: 과세이연 적용 후 대체취득하지 않은 경우 과세이연 금액 익금산입 <신 설>	○ 사후관리: (현행과 같음) ○ 시행일: 2025. 1. 1. ○ 적용례: 이 법 시행 이후 수익용 기본재산을 양도하는 경우부터 적용	○ 과세이연 요건: 동종 수익용 기본재산 대체취득시에 한정 - 토지등 매각 시 토지등 대체취득, 유가증권 매각 시 유가증권 대체취득 ○ 사후관리: ① 과세이연 적용 후 대체취득하지 않은 경우 과세이연 금액 익금산입 ② 학교법인의 이사장, 이사 또는 대표자가 취득한 수익용 기본재산과 관련하여 「사립학교법」에 따라 징역 또는 벌금형이 확정된 경우 * 교육용도 학교재산의 매도·담보제공 금지의 무 위반, 수익사업 수익의 학교경영 목적 외 사용에 따른 정지명령 위반 등 ○ 시행일: 2026. 1. 1. ○ 적용례: 이 법 시행 이후 수익용 기본재산을 양도하는 경우부터 적용	○ 사후관리: (현행과 같음) ○ 시행일: 공포 후 6개월 ○ 적용례: 이 법 시행 이후 수익용 기본재산을 양도하는 경우부터 적용

현 행	김상훈의원안	정부안	안도걸의원안
	○ 경과조치: 이 법 시행 전에 수익용 기본재 산을 양도한 경 우에 대해서는 중전의 규정 적 용		

* 김상훈의원안 2024. 10. 24. 발의(의안번호 4897), 정부안 2025. 9. 3. 제출(의안번호 12653), 안도걸의원안 2025. 10. 24. 발의(의안번호 13699)

□ 개정안은 「고등교육법」에 따른 학교법인의 세부담을 완화하기 위해 학교법인의 수익자산 대체취득 시 과세이연 특례를 확대하려는 것임.

김상훈의원안은 대체취득 시한을 1년에서 2년으로 연장하는 한편, 과세이연 방식을 현행 3년 거치·3년 익금 분할산입 방식에서 대체취득한 자산을 처분하는 시점까지 과세를 이연하는 방식으로 완화하려는 것임.

정부안은 과세이연 적용 대상 자산에 유가증권 등 대통령령으로 정하는 수익용 기본재산(이하 “유가증권등”)을 추가하면서 토지, 건축물 등(이하 “토지등”)과 달리 유가증권등의 경우 이를 양도하고 양도일부터 1년 이내에 다른 유가증권등을 취득하는 경우 차익을 대체취득한 자산을 처분하는 시점에 익금에 산입하도록 하려는 것임.

또한, 동종 수익용 기본재산 대체취득 시에만 과세이연을 적용하도록 하는 한편, 학교법인의 이사장 등이 취득한 수익용 기본재산과 관련하여 「사립학교법」에 따라 징역 또는 벌금형이 확정된 경우

과세이연 금액을 익금에 산입하도록 하는 사후관리 규정을 추가하려는 것임.

안도결의원안은 과세이연 적용 대상 자산에 유가증권등을 추가하고, 토지등에 대해서는 대체취득 기한을 기존 1년에서 2년으로 연장하며, 새롭게 취득한 수익용 기본재산이 유가증권등인 경우에는 해당 유가증권등을 처분하는 시점까지 과세를 이연하는 방식을 적용하려는 것임.

- 현행법 제104조의16에 따른 학교법인의 수익자산 대체취득에 대한 과세이연 특례는 취약한 대학의 재정 확충을 위해 대학이 수익용 재산을 활용하여 재정을 보충할 수 있도록 지원할 필요성이 제기되어 2007년 세법개정을 통해 도입되었고, 2014년부터 적용기한이 삭제되어 영구화되었음.

특례의 내용은 「고등교육법」에 따른 학교법인이 수익용 기본재산을 대체취득하는 경우 양도차익에 대해 법인세 과세이연 혜택을 제공하는 것으로, 수익용 기본재산을 양도하고 양도일부터 1년 이내에 다른 수익용 기본재산을 취득할 경우 양도차익 중 대통령령에 따라 계산한 금액¹⁾에 대하여 과세이연(3년 거치·3년 분할산입)할 수 있음.

1) 「조세특례제한법 시행령」

제104조의16(대학재정건전화를 위한 과세특례) ③ 법 제104조의16제1항 전단에서 “대통령령으로 정하는 바에 따라 계산한 금액”이란 제1호의 금액에 제2호의 율을 곱하여 계산한 금액을 말한다.

1. 처분하는 수익용기본재산의 처분가액 - (처분하는 수익용기본재산의 장부가액 + 직전 사업연도 종료일 현재 「법인세법」 제13조제1항제1호에 따른 이월결손금
2. 처분하는 수익용기본재산의 처분가액 중 취득하는 수익용기본재산의 취득가액이 차지하는 비율(100분의 100을 한도로 한다)

적용대상이 되는 학교법인은 「고등교육법」에 따른 대학 등이며,²⁾ 양도대상 수익용 기본재산은 「대학설립·운영 규정」에 따른 수익용 기본재산³⁾ 중 토지와 건축물로 규정되어 있음.⁴⁾

동 제도에 따른 조세지출 실적을 보면, 2018년도 이후 계속 1,000만원 수준을 유지하였으나 최근 소폭 증가하여 2024년에는 1억원의 조세지출이 발생하였음.

[대학재정 건전화를 위한 과세특례 조세지출 실적]

(단위: 억원)

신고연도	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
법인세	0.1	0.1	0.1	0.1	0.6	1	1	1	2

주 1) 2025년 및 2026년은 전망치

2) 학교법인이 50%이상 출자하여 설립한 법인이 해당 학교법인에 출연 시 손금산입하는 조세특례(법 제104조의16제4항) 조세지출 실적 포함

자료: 각 연도별 조세지출예산서

2) 「고등교육법」

제2조(학교의 종류) 고등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 대학
2. 산업대학
3. 교육대학
4. 전문대학
5. 방송대학·통신대학·방송통신대학 및 사이버대학(이하 "원격대학"이라 한다)
6. 기술대학
7. 각종학교

3) 「대학설립·운영 규정」

제7조(수익용기본재산) ① 학교법인은 대학의 연간 학교회계 운영수익총액 중 학생의 등록금 및 수강료 수입에 해당하는 가액의 수익용기본재산을 확보하되, 다음 각 호에서 정한 금액 이상을 확보하여야 한다. 다만, 국가가 출연하여 설립한 학교법인이 설립·경영하는 대학에 국가(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관을 포함한다)가 그 대학의 연간 학교회계 운영수익총액의 2.8퍼센트 이상을 지원하는 경우에는 해당 학교법인은 수익용기본재산을 확보한 것으로 본다.

2. 전문대학 200억원
3. 대학원대학 100억원 (이하 생략)

4) 「조세특례제한법 시행령」

제104조의16(대학재정건전화를 위한 과세특례) ① 법 제104조의16제1항 전단에서 "대통령령으로 정하는 수익용기본재산"이란 「대학설립·운영 규정」 제7조에 따른 수익용기본재산 중 토지와 건축물을 말한다.

한편, 2024년 기준 사립대학법인은 토지(211,073천㎡), 건물(2,475천㎡), 유가증권(30,770천주), 신탁예금(960건), 기타재산(49건) 등 총 12조 4,272억원의 수익용 기본재산을 보유하고 있고, 유형별 평가액은 토지 7조 7,298억원, 건물 2조 527억원, 신탁예금 1조 4,209억원, 유가증권 1조 1,854억원, 기타재산 384억원임.

[2023년~2024년 수익용기본재산 보유현황 비교]

(단위: 천㎡, 천주, 건, 억원, %)

구분		토지	건물	유가증권	신탁예금	기타재산	계
물량	2024년	211,073	2,475	30,770	960	49	-
	2023년	209,426	2,287	26,265	944	46	
	증감	1,647	188	4,505	16	3	
	(증감률)	0.8%	8.2%	17.2%	1.7%	6.5%	
평가액 (억원)	2024년	77,298	20,527	11,854	14,209	384	124,272
	2023년	75,244	20,534	10,679	12,255	444	119,156
	증감	2,054	△7	1,175	1,954	△60	5,116
	(증감률)	2.7%	0.0%	11.0%	15.9%	△13.6%	4.3%

자료: 한국사학진흥재단, 2024 대학 재정분석보고서, 2024. 12.

□ 학교법인의 수익용 기본재산 대체취득에 대한 과세특례를 확대하려는 개정안과 관련하여 다음과 같은 효과가 기대될 수 있음.

첫째, 수익용 기본재산 확보율을 충족하지 못하는 학교법인의 세부담을 완화함으로써 수익용 기본재산 확보 의무를 충족하도록 지원할 수 있음.

학교법인은 「대학설립·운영 규정」에 따라 대학의 연간 학교회계 운영수익총액 중 학생의 등록금 및 수강료 수입에 해당하는 가액의 수익용 기본재산을 확보하되 대학은 300억원, 전문대학은 200억원,

대학원대학은 100억원 이상을 확보해야 하고, 매년 수익용 기본재산에서 생긴 소득의 80% 이상에 해당하는 가액을 대학운영에 필요한 경비로 충당하여야 함.

따라서, 수익용 기본재산 확보율을 충족하지 못하는 법인은 수익용 기본재산 매각 시 양도차익을 고유목적사업준비금으로 설정하지 못하고 수익용 기본재산의 대체취득에 지출하여야 함.

참고로 2024년 기준으로 수익용 기본재산 확보율을 충족하지 못하는 사립대학법인은 187개 법인 중 100개 법인으로 전체의 53.5%이며 전년 대비 5.6%p 감소하였음.⁵⁾

대체취득 시한 연장, 과세이연 대상 자산 추가, 처분시까지 과세이연 등 조세지원을 확대할 경우 학교법인의 세부담을 완화함으로써 학교법인이 수익용 기본재산 기준을 충족하는 데 필요한 재원의 확보에 기여할 수 있을 것임.

둘째, 수익용 기본재산의 대체취득을 통해 수입을 확대하려는 대학의 세부담을 완화하여 대학의 재정 여건을 개선하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

최근 학령인구 감소, 등록금 인상제한, 고정지출 증가 등으로 사립대학의 재정이 악화되고 있는 상황임.

사립대학의 수입구조를 보면 전체 수입은 2014년 20조 7,418억원에서 22조 5,389억원으로 증가하였으나, 국고보조금 수입을 제외하면

5) 한국사학진흥재단, 2024 대학 재정분석보고서, 2024. 12.

2014년 17조 4,692억원에서 2024년 17조 477억원으로 오히려 감소하였음.

또한, 대학 등록금 수입은 2014년 13조 8,115억원에서 2024년 12조 7,766억원으로 7.5% 감소한 반면, 대학운영비용은 19조 637억원에서 20조 6,642억원으로 8.4% 증가하였음.

[사립대학 수입구조 변화]

(단위: 억 원)

구분	등록금 및 수강료 수입	전입금 수입	기부금 수입	국고보조금 수입	전입금 수입	교육 부대수입	교육외 수입	합계
2014년	138,115	13,747	4,323	32,726	2,466	10,357	5,682	207,418
2024년	127,766	14,493	5,706	54,912	1,800	13,689	7,023	225,389
증감률	△7.5%	5.4%	32.0%	67.8%	△27.0%	32.2%	23.6%	8.7%

주: 자산 및 부채수입 제외
자료: 교육부

[사립대학 지출구조 변화]

(단위: 억 원)

구분	보수	관리	연구학생경비	교육외	전출금	합계
2014년	91,149	25,564	72,820	1,044	60	190,637
2024년	95,812	30,479	79,665	686	-	206,642
증감률	5.1%	19.2%	9.4%	△34.3%	△100.0%	8.4%

주: 자산 및 부채지출 제외
자료: 교육부

이와 같이 수입이 줄어들고 비용이 증가하는 상황 속에서 대학은 충분한 수입을 확보해야 하는데, 수익률이 저조한 토지 등 자산을 매각하고 비교적 수익률이 높은 자산을 대체 취득하여 수입 확대를 도모할 수 있음.

[사립대학 수익용기본재산 평가액 및 수익률 현황]

(단위: 억원)

구분	토지		건물		유가증권		신탁예금		연간 수익률
	평가액	수익률	평가액	수익률	평가액	수익률	평가액	수익률	
2021년	73,231	0.8%	20,784	9.7%	10,474	3.1%	10,987	1.6%	2.7%
2022년	79,269	0.8%	20,936	10.1%	9,934	4.4%	14,224	1.1%	2.7%
2023년	75,244	0.8%	20,534	10.4%	10,680	3.7%	12,255	1.7%	2.9%
2024년	77,298	0.7%	20,527	10.3%	11,854	3.0%	14,209	2.8%	2.8%

자료: 한국사학진흥재단, 2024 대학 재정분석보고서, 2024. 12.

김상훈의원안과 안도걸의원안과 같이 대체취득 시한을 늘리고 과세이연 기간을 확대하면 수익용 기본재산을 대체취득하는 과정에서 발생하는 학교법인의 세부담이 더욱 완화될 수 있음. 이에 따라 학교법인이 수익용 기본재산 대체취득을 통해 수익률을 개선하고 재정여건을 개선하는 데 기여할 수 있을 것으로 보임.

셋째, 정부안은 유가증권등에 대한 과세이연 특례를 신설하면서 시행령 개정을 통하여 과세특례 대상이 되는 유가증권등을 국내 상장법인의 주식 및 국·공채로 한정할 계획인바⁶⁾, 국내 증시 활성화 등에 기여하는 효과가 있을 것으로 기대됨.

□ 다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 측면을 감안할 필요가 있음.

첫째, 대체취득 자산 처분 시까지 과세를 이연할 경우 영구적인 면세가 가능해질 우려가 있음.

먼저 학교법인이 대체취득한 자산을 처분하지 않을 경우 양도차익

6) 2025 정부 세제개편안 상세본

에 대한 과세가 불가능하고, 개정안은 대체취득한 자산을 양도하고 새로운 자산을 대체취득하는 경우에도 과세이연을 허용하고 있으므로 유가증권을 현금화하지 않고 계속해서 대체취득할 경우에도 양도차익에 대해 영구적으로 법인세가 과세되지 않는 효과가 발생함.⁷⁾ 둘째, 자금사정이 양호한 학교법인에 대해서는 과도한 특혜로 작용할 우려가 있음.

「대학설립·운영 규정」에 따르면 매년 수익용 기본재산에서 생긴 소득의 80% 이상을 대학운영에 필요한 경비로 충당하여야 하므로, 수익용 기본재산에서 생긴 소득의 최대 20%는 대학운영 지출로 환류되지 않을 수 있음.

수익용 기본재산에서 생긴 소득이 전부 대학 운영비 지출로 환류되어 등록금 인하 등 학생지원으로 이어지는 것이 아님에도 불구하고, 수익용 기본재산 대체취득 시 양도차익에 대한 과세를 무기한 이연시켜주는 것은 과도한 특혜가 될 수 있음.

셋째, 정부안과 관련하여 기획재정부는 과세특례 대상이 되는 유가증권등의 종류를 국내 상장법인의 주식 및 국·공채로 한정할 계획인데, 대학법인의 수익률 제고를 통한 안정적 경영 등을 돕기 위해서는 국내주식형 펀드⁸⁾ 등 국내 증시 활성화라는 취지에 부합하는

7) 2023년 정부가 제출한 「조세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 2124163호)」은 학교법인의 수익자산 대체취득에 대한 과세이연 기간(3년 거치·3년 분할산입)을 대체취득 자산 처분시까지로 확대하고 대체취득 시한을 1년에서 2년으로 연장하는 내용을 포함하고 있었는데, 당시 정부가 발표한 ‘2023년 세법개정안 상세본’에 따르면 대체취득한 자산 양도 후 새로운 자산을 대체취득하는 경우에도 과세이연을 적용하도록 한다고 설명하고 있음. 단, 2023년도 국회 기획재정위원회 조세소위 심의 결과 해당 개정내용은 반영되지 않았음.

8) 국내주식 및 주식관련 파생상품에 60%이상 투자하는 펀드

범위까지 대상을 넓히는 방안을 고려해 볼 수 있음.

문 의 처

02)6788-5154
