

사립대학구조개선에 관한 발의 법안 분석 및 논의*

권형일** (중앙대학교)

조정호*** (중앙대학교)

신중범**** (중앙대학교)

■ 요약 ■

이 연구의 목적은 사립대학구조개선에 관한 국회 발의 법안을 분석하고 현 국내 사정을 반영한 심도 있는 논의를 제공하는 것이다. 대한민국의 고등교육 시장은 출산율 급감에 따른 학령인구 부족으로 공급과잉 상태이다. 이미 2018년부터 대학 정원과 대학 입학자원의 역전 현상이 발생하였으며 이러한 현상은 저출산 현상을 고려한다면 앞으로 더 악화할 것이 분명해 보인다. 이러한 사회적 요구의 응답으로 2010년부터 2023년 8월까지 약 10년 동안 8명의 국회의원이 9개의 관련 법안을 대표 발의하였다. 이에 본 논문은 가장 논란이 되고 있는 자발적 해산 현실화 방안을 중심으로 발의 법안을 비교 검토하고자 한다.

[주제어] : 사립대학교, 사립대학 폐교, 법인 해산, 학령인구 감소

* 본 논문은 한국사학진흥재단 과제물을 수정·보완한 것임

** 제1저자, 중앙대학교 사법대학 체육교육과 교수, hkwon@cau.ac.kr

*** 공동저자, 중앙대학교 경영경제대학 강사, jyshjkl@cau.ac.kr

**** 교신저자, 중앙대학교 국제대학원 강사, shinida@cau.ac.kr

I. 서론

4차산업 혁명으로 고등교육에도 많은 변화가 필요하다. 4차산업 혁명에 맞춰 새로운 접근의 창의적 인재개발이 필요하며(김정주 외, 2018; 노경란, 2018), 급변하는 환경 속에서 학생들의 진로와 노동시장 진입을 위해 학습민첩성도 키워줘야 한다(정홍인, 2023). 하지만 현재 대학은 학령인구 감소로 신입생 충원이 어려운 경우도 있으며, 이와 더불어 등록금 동결로 인하여 경쟁력 향상에 한계를 보이고 있다. 이미 2018년부터 대학 정원과 대학 입학자원의 역전 현상이 발생하였으며 이러한 현상은 저출산 현상을 고려한다면 앞으로 더 악화할 것이 분명해 보인다. 2023년 대학 입학정원 총 463,515명 대비 18세 학령인구는 442,830명으로 대학 입학자원이 20,685명이 부족한 상황이다. 그리고 2040년에는 약 20만 명의 입학자원이 부족할 것으로 예상되며, 결국 대학 입학정원과 학령인구의 추계를 판단할 때 현재 대학 정원의 반 정도의 수준으로 정원을 채우지 못할 것으로 예상된다(국회사무처, 2023).

특히 등록금을 주 재원으로 대학을 운영하는 사립대학들은 등록금 수입 감소로 인한 재정적 어려움을 경험하고 있으며, 이는 결국 사립대학의 경영 위기를 초래하고 있다. 2000년 이후 22개 사립대학이 폐교하여 청산 및 해산 절차를 밟고 있다. 하지만 사립대학의 퇴출은 원활히 진행되고 있지는 않아 보인다. 사립학교(전문대 및 대학) 학생 수는 2012년 2,397,883명을 기점으로 계속 하락해 2022년에는 1,984,874명으로 떨어졌다. 하지만 사립대학의 수는 2012년 289개교에서 2022년엔 280개교로 3.11% 줄어들었다. 동기간 학생 수가 17.22% 줄어든 것에 비하면 사립대학이 줄어드는 속도는 학생이 줄어드는 속도를 따라가지 못하고 있다.

사립대학이 경영위기대학으로 지정되고, 각종 불이익에 노출되면 사실상 강제 폐교 수순을 밟게 되는데, 이 경우에는 구성원, 즉 학생, 교직원, 그리고 지역사회가 예상하지 못한 불이익을 받게 된다(한국대학신문, 2024). 사립학교가 보유한 재산이 대부분 부동산이라는 점에서 청산 절차가 신속하게 이루어지기 어렵고 청산 및 해산의 복잡하고 지루한 과정에서 많은 이해관계자들의 고통은 배가 되어 예상치 못한 사회적 비용이 증가하게 된다(한국사학진흥재단, 2022). 따라서 충분한 입학정원을 확보하지 못해 재정위기에 처해있는 사립대학들을 위한 법 인해산의 퇴로를 확보해주는 것이 그 어느 때보다 절실한 시점이라고 볼 수 있다.

이러한 사회적 요구의 응답으로 현재 국회에서는 2023년 11월까지 4개의 관련 법안이 발의되었다. 2010년 5월 김선동 의원이 최초 발의한 '사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법

률안'은 기간 만료로 자동 폐기 되었다. 2012년에는 민병주 의원이 사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안을 대표 발의하였다. 2021년 7월 윤영덕 의원이 발의한 '한국사학진흥재 단법 일부개정법률안'을 통하여 사학 지원계정과 청산 지원계정을 구분하여 청산 지원 용자를 할 수 있는 법적 근거를 확보하였다. 2022년 9월 이태규 의원이 대표 발의한 '사립대학의 구조 개선 지원에 관한 법률 제정안', 2023년 1월에는 강득구 의원이 대표 발의한 '사립학교의 구조 개선 지원에 관한 법률 제정안', 2023년 3월 정경희 의원이 발의한 '사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률 제정안', 그리고 2023년 8월 문정복 의원이 발의한 '사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률 제정안'이 그 법적 근거이다. 이후 지난 논의를 바탕으로 2024년에 문정복 의원안, 서지영 의원안, 김대식 의원안, 정성국 의원안이 발의되었고, 이를 통합 및 조정하여 위원회 대안으로 제안되었다. 최종적으로 「사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률」은 가결되어 공포되었다.

위에서 제시된 발의 법안의 주요 내용은 경영 위기에 직면한 사립대학들을 위해 원활한 출구전략을 만들어 주자는 취지로, 해산장려금과 잔여재산의 귀속범위를 확대하고 구성원 지원 방안을 마련하는 것이 주요 내용이다. 이러한 내용은 궁극적으로 경영 위기에 직면한 사립대학들이 자발적으로 폐교와 법인 해산을 준비하고 이해관계자들 간의 충분한 합의를 준비할 수 있게 하며 이를 통해 폐교 및 법인 해산으로 인한 피해를 최소화할 수 있는 기회를 제공한다고 볼 수 있다. 이는 거시적으로는 한국의 건강한 고등교육 생태계를 구성하여 사립대학구조 개선의 큰 틀을 제공할 가능성이 커진다.

본 연구의 필요성은 현재 한국 사립대학이 직면한 전례 없는 구조적 위기에서 비롯된다. 급격한 저출산으로 인한 학령인구 감소, 고등교육기관의 과잉 공급, 그리고 장기간 지속되어온 정부의 등록금 동결 정책은 사립대학의 지속 가능성 위협하는 구조적 불균형을 초래하였다. 이러한 상황에서 사립대학 구조개선을 둘러싼 법적 제도는 위기를 완화하거나 오히려 심화시킬 수 있는 결정적 도구가 된다. 따라서 미래지향적이고 효과적인 정책을 도출하기 위해서는 국회, 고등교육 관계자, 정책 담당자 등 이해당사자들이 관련 법안의 역사적 변천 과정을 면밀히 이해하는 것이 필수적이다. 1990년대 후반 「사립학교법」의 특례조항에서부터 최근의 해산장려금 및 잔여재산 귀속 범위 확대 논의에 이르기까지 과거의 입법 시도들은 정책 아이디어의 연속성과 그 한계를 동시에 보여주었다. 이러한 선행 입법 경험을 정확히 파악하지 못한다면 향후 법안 발의 과정에서 과거의 한계를 반복하거나 중요한 교훈을 간과할 위험이 크다. 더구나 최근의 여러 법안이 학령인구 감소뿐만 아니라 정부의 등록금 정책을 사립대학 경영 위기의

주요 원인으로 지목하고 있는 현실을 고려할 때, 과거 법제의 면밀한 검토는 대학 내부의 거버넌스와 국가 정책 사이의 책임을 균형 있게 평가하는 데 중요한 기반이 된다.

따라서 본 연구는 지난 10여 년간 발의된 사립대학교구조개선과 관련된 법안을 조사한다. 구체적으로 각 법안이 제시하고 있는 내용을 비교·분석하여 총 9개의 발의 법안이 어떤 과정을 거쳐 발전해 왔는지를 제시하고자 한다. 이를 통해 현재 「사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률」이 어떠한 입법사적 맥락 속에 발전하여 왔는지 확인하고자 한다. 이는 향후 있을 「사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률」 시행에 근거로 제공할 수 있으며, 궁극적으로 사립대학 구조개선을 위한 정책이 대학 자율성과 공공성, 그리고 국가적 교육 수요를 균형 있게 반영할 수 있도록 하는 증거 기반의 정책 틀을 마련하는 데 기여할 것이다.

II. 사전 문헌 분석

1. 국내 학령인구 감소와 사립대학의 위기

대학 입장에서 신입생 충원은 대학의 재정 상태를 결정짓는 가장 큰 요인일 수밖에 없다. 특히 대학 수입의 상당 부분을 등록금에 의지할 수밖에 없는 사립대학의 경우는 더더욱 그러하다. 한국대학교육협의회가 발표한 자료에 따르면 2022년 사립대학의 정원 내 모집인원은 242,666명이었지만 정원 내 입학자는 232,159명으로 1만 507명의 미충원 인원이 발생하였다 (한국대학교육협의회, 2023). 2012년과 비교했을 때 미충원 인원은 6,374명 증가했다. 같은 기간 정원 내 모집인원은 26,196명 줄었지만, 정원 내 입학자는 32,570명이 줄었다. 모집인원이 줄어드는 속도보다 입학자가 줄어드는 속도가 더 빨랐다. 입학자원이 줄어든 것뿐 아니라 중도에 탈락하는 학생 수도 크게 늘었다. 2021년 사립대 중도 탈락 학생 수는 74,948명으로 2011년과 비교해서 5,649명이나 늘었다.

이러한 대학들의 입학 수요 급감으로 인하여 재정적 위기에 처한 한계 대학들이 발생하고 있으며, 사립대학구조개선의 문제가 사회적 이슈로 제기되었다. 대학재정알리미 자료에 따르면, 2020년에 적립금이 0원인 대학은 41개교였으며, 2021년도에는 43개교, 2022년도엔 45개의 대학이 적립금을 보유하고 있지 못한 것으로 나타났다. 동 자료에 따르면 2022년 전기 대비 자

산이 감소한 대학은 148개였으며 이는 전체 대학의 50.51%이다. 대학알리미에 공개되는 2021년 운영계산서 내용에 따르면 전체 334개 학교 중 운영손실(적자)을 기록한 대학은 236개 학교이며, 운영이익(흑자)을 기록한 학교는 98개 학교로 나타났다.

운영이익을 기록한 대학 중 수도권 비중은 약 54.08%(53개교)인 반면 운영손실을 기록 대학 중 수도권의 비중은 약 31.36%(74개교)였다. 다르게 말하면 운영손실을 기록한 대학이 운영이익을 기록한 대학에 비하여 비수도권 비중(약 68.64%, 162개교)이 높은 것이다. 운영손실을 기록한 대학 중 전문대학의 비중도 상대적으로 높았다. 운영손실을 기록한 전문대학의 수는 96개교로 전체 운영손실을 기록한 대학 중 약 40.68%를 차지하였다. 반면 운영이익을 기록한 전문대학의 수는 29개교로 전체 운영이익을 기록한 대학 중 약 29.59%였다. 운영손실이 비수도권, 전문대학 중심으로 벌어지고 있는 것을 알 수 있다.

또 한계 대학의 발생을 초래한 중요한 요인은 10년 가까이 지속된 등록금 동결이다. 국공립대학과 비교하여 사립대학의 특수성에 비추어 볼 때, 경영에 필요한 재정적 확보의 가장 큰 요소는 사실상 등록금 수입이다. 하지만 정부는 2012년도부터 정치적인 이슈로 인하여 등록금 인상에 따른 다양한 불이익을 통하여 사회적 성장의 동력인 인플레이션의 역성장을 오직 대학에 강요하였다.

2020년 소비자물가지수를 100으로 봤을 때 2012년도부터 2024년까지 약 25% 이상의 물가가 상승하였다(통계청, 2025). 이는 대학이 지급해야 할 인건비, 물품 구입비, 기자재 등도 상승하였다는 말과 같다. 하지만 줄어든 학생 수에 따른 감소한 등록금 수입과 더불어 10년간 정부 압력으로 진행된 등록금 동결은 사립대학의 경영 위기에 크나큰 악재로 작용하였다.

그러다 보니 경영위기대학 정상화를 위한 다양한 사회적 관심에도 불구하고 경영지속불가능대학이 발생하였다. 경영위기대학의 발생은 사학재단의 구성원, 직간접교육수혜자인 학생 및 학부모, 그리고 소속 지역사회 구성원 모두에게 손해를 끼치고 있으며, 궁극적으로는 「고등 교육법」 제28조에서 정한 “대학은 인격을 도야하고, 국가와 인류사회에 발전에 필요한 심오한 학술이론과 그 응용 방법을 가르치고 연구하며, 국가와 인류사회에 이바지함을 목적으로 한다”라는 사립대학의 태생적 목적을 이루지 못하고 있다. 뿐만 아니라 국가 단위에서도 큰 손해일 수밖에 없다. 한정된 공적 자원이 계속해서 경영위기대학에 유입되는 것은 국가적 낭비이다. 해당 대학의 물적, 인적 자원이 자원을 필요로 하는 곳으로 이동한다면 국가 전체의 생산성도 향상될 수 있는 것이다.

2. 경영위기대학에 대한 사립대학 구조조정

대학 구조개선의 대상인 경영위기대학(한계대학)을 부르는 명칭은 정부별로 상이했다. 박근혜 정부는 경영부실대학, 문재인 정부는 경영한계대학, 현재 윤석열 정부에서는 경영위기대학으로 지칭하였다. 명명하는 내용은 다양하지만 중요한 것은 사립학교가 질 좋은 교육을 제공하지 못해서 본래의 설립목적이 사라지는 것을 의미하고 있다는 것이다. 그리고 그 명칭에 대한 지정은 국가에서 시행한 대학구조개혁 관련 평가의 결과값에 따른 것이다.

선행연구에서는 이러한 한계 대학을 정의하는 것에 재정건전성, 경영 위기 요인 등의 기준을 제시하였다. 안동인 외(2017)에서는 한계 대학을 경영 지속가능성의 한계에 이른 대학으로 정의하고 그 판단 기준을 재정건전성으로 보았다. 이에 관련하여 이효진과 정준희(2023)는 사학진흥재단의 재정진단 평가에서 ‘경영위기대학’으로 선정되는 요인을 텁색하였다. 이들은 2018년-2020년 재무 및 비재무 지표를 분석하여 일반대학은 운영차액, 전문대학은 유동비율, 부채비율, 적자 여부가 주요 결정 요인이었다는 것을 밝혀 내었다. 하지만 이와 함께 비재무지표인 취업률, 신입생 충원율, 등록금 의존율 등의 지표들이 더 큰 영향을 미쳤다는 것을 제시하였고, 이는 학령인구감소가 사립대학을 경영위기대학으로 몰아넣는 큰 요인 중의 하나라는 것을 이해할 수 있다.

교육기관으로서의 목적을 달성할 수 없는 요인이 무엇이냐에 따라 한계 대학과 부실대학을 구분할 필요가 있다는 선행연구도 있다. 정필운(2023)은 한계 대학은 학생 수 감소라는 외적 요인으로 문제가 발생한 대학이며, 내적 요인으로 발생한 대학은 비리 대학 또는 부실대학이라고 정리하였다. 서영인 외(2020)도 마찬가지로 한계 대학과 부실대학이 혼재된 상황을 지적하면서 한계 대학은 부실 운영으로 퇴출해야 할 부실대학과 구별해야 한다고 말하였다. 학생지원 감소에 의한 미충원 문제로 운영의 어려움을 갖는 대학만을 한계 대학으로 보자는 입장이다. 이에 더해 같은 한계 대학이더라도 회생 가능한 대학과 그렇지 않은 대학을 구분할 필요가 있으며 한계 대학의 경우는 회생시키는 방향이 선행되어야 한다고 제시하고 있다.

국내 사립대학 위기와 구조개혁에 관한 선행연구들은 학령인구 감소, 재정구조 취약성, 그리고 법제도의 불비를 사립대학 존립 위기의 핵심 요인으로 지적하고 있다. 고영선(2023)은 학령인구 급감이라는 구조적 압력 속에서 대학 구조조정이 지연되는 원인을 국립대학의 연성예 산제약과 학생 선택의 정보 비대칭에서 찾았다. 그는 수도권 정원 규제 완화, 교직원 실직 대비

책 마련, 그리고 취업률·연봉과 같은 실질적 정보 제공을 통해 학생이 자율적으로 대학을 선택할 수 있는 환경을 조성해야 한다고 주장하였다. 이효진과 정준희(2023)는 사학진흥재단의 재정진단 자료를 분석하여, 운영차액·부채비율 등의 재무적 지표와 취업률·충원율 같은 비재무적 지표가 경영위기대학 판정의 핵심 요인임을 밝혔으며, 특히 충원율과 취업성과가 대학생존에 미치는 영향이 크다는 점을 강조하였다. 한편, 황주원과 이승길(2021)은 국회 발의 법안을 법학적 관점에서 분석하면서, 잔여재산 귀속의 특혜 가능성과 교직원 면직에 대한 사회안전망 부재를 비판하였다. 이들은 노동법적 쟁점에 주목하여 기본금 정의, 경영상 해고 제한, 면직보상금 및 명예퇴직 제도화 등 구체적 보완책을 제안함으로써 법안의 실효성과 정당성을 강화할 필요성을 제시하였다. 또한 정필운(2023)은 학령인구 감소로 인한 대학 위기가 특히 비수도권 사립대학에 집중되고 있음을 지적하며, 대학 구조개혁이 단순한 고등교육 차원을 넘어 지역 균형발전과 연계되어야 한다는 점을 강조하였다. 서영인 외(2020)은 사립대학의 높은 등록금 의존율과 정부의 장기적인 등록금 동결 정책이 재정 위기를 심화시켰음을 분석하면서, 사립학교 범인의 책무성 강화와 국가 재정지원의 구조적 재설계 필요성을 제안하였다.

이러한 연구들을 종합하면, 사립대학의 위기는 단순히 학령인구 감소라는 외부적 충격에 국한되지 않고, 재정 운영의 경직성과 정부 지원체계의 한계, 정보 비대칭과 수요자 선택의 제약, 법제도의 불완전성과 교직원 보호 장치의 부재, 지역사회와의 불균형적 연계 등 다층적인 구조적 문제에서 비롯된다는 점을 알 수 있다. 특히 다섯 편의 연구는 공통적으로, 현재의 위기를 극복하기 위해서는 단순한 정원 감축이나 폐교 유도와 같은 단기적 처방이 아니라, 법적 정당성 강화, 이해관계자 보호, 그리고 지역 균형발전과 연계된 종합적 구조개혁이 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이는 곧 향후 법안 발의나 정책 설계에서 대학의 자율성과 공공성을 동시에 고려하고, 국가적 차원의 지속 가능한 고등교육 체제를 확립하기 위한 근거로 기능할 수 있다.

III. 사립학교법 특례조항과 조세특례제한법

그동안 국회의원이 발의한 사립대학구조개선법의 주요 내용인 해산장려금과 잔여재산의 귀속범위 확대는 사실 처음 등장한 내용이 아니다. 국내에서 이미 1998년부터 2006년까지 「사립학교법」의 특례조항과 조세특례제한법의 조항으로 고등학교 이하 사립학교에게 정부차원의

지원을 한 사례들이 존재한다. 1998년에 「사립학교법」 제35조의2를 한시적으로 시행하면서 처분계획서에 정한 자에게 잔여재산을 귀속하게 하였다. 당시 해당 조항을 신설하는 이유를 ‘고등학교 이하 각급 학교를 설치·경영하는 학교법인이 학생 수의 격감으로 해산하는 경우 재정 지원할 수 있는 근거를 신설’이라 밝히고 있다.

〈표 1〉 상속세 및 증여세법 시행령 12조(공익법인등의 범위)

제12조(공익법인등의 범위) 법 제16조제1항에서 “대통령령으로 정하는 사업을 하는 자”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 하는 자(이하 “공익법인등”이라 한다)를 말한다. 다만, 제9호를 적용할 때 설립일부터 1년 이내에 「법인세법 시행령」 제39조제1항제1호바목에 따른 공익법인등으로 고시된 경우에는 그 설립일부터 공익법인등에 해당하는 것으로 본다. (개정 1998. 12. 31., 1999. 12. 31., 2001. 12. 31., 2005. 8. 5., 2007. 2. 28., 2008. 2. 22., 2008. 2. 29., 2012. 2. 2., 2017. 2. 7., 2017. 5. 29., 2018. 2. 13., 2019. 2. 12., 2021. 2. 17.)

1. 종교의 보급 기타 교회에 현저히 기여하는 사업
2. 「초·중등교육법」 및 「고등교육법」에 의한 학교, 「유아교육법」에 따른 유치원을 설립·경영하는 사업
3. 「사회복지사업법」의 규정에 의한 사회복지법인이 운영하는 사업
4. 「의료법」에 따른 의료법인이 운영하는 사업
5. 삭제 <2018. 2. 13.>
6. 삭제 <2018. 2. 13.>
7. 삭제 <2018. 2. 13.>
8. 「법인세법」 제24조제2항제1호에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업
9. 「법인세법 시행령」 제39조제1항제1호 각 목에 따른 공익법인등 및 「소득세법 시행령」 제80조제1항제5호에 따른 공익단체가 운영하는 고유목적사업. 다만, 회원의 친목 또는 이익을 증진시키거나 영리를 목적으로 대가를 수수하는 등 공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업은 제외한다.
10. 「법인세법 시행령」 제39조제1항제2호다목에 해당하는 기부금을 받는 자가 해당 기부금으로 운영하는 사업. 다만, 회원의 친목 또는 이익을 증진시키거나 영리를 목적으로 대가를 수수하는 등 공익성이 있다고 보기 어려운 고유목적사업은 제외한다.
11. 삭제 <2018. 2. 13.>

보통 비영리 공익법인은 설립 시 조세법에 따라 출연재산에 대한 증여세를 면제 받게 된다. 하지만 설립 취지에 맞는 목적사업이 중단 될 시, 최초에 면제 받았던 증여세가 다시 부과된다. 한시적으로 시행된 「사립학교법」 제35조의2는 제35조 제1항의 잔여재산의 귀속자는 학교법인이나 그 밖에 교육사업을 경영하는 자 또는 사학진흥기금의 청산지원계정 또는 해당 지방자치단체로 회수한다는 내용과 별개로 잔여재산 처분계획서에 정한 자 또는 공익법인을 설립하기

위한 재산으로 출연할 수 있다고 되어 있다.

이는 처분계획서에 명기한다면 해산한 학교의 잔여재산을 사인에게 증여하거나 공익법인 설립을 위해 사용할 수 있다는 뜻이다. 이때 세금 문제가 발생한다. 공익법인 설립을 위하여 학교법인의 잔여재산을 사용한다면 공익법인은 조세특례제한법에 따라 취득한 잔여재산에 대한 증여세를 면제받는다. 하지만 해당 공익법인의 성격이 교육기관과 유사하지 않은 공익법인이라면 최초에 면제 받았던 증여세는 다시 과세 대상이 된다.¹⁾ 비유사공익법인 여부의 판단은 상속세 및 증여세법 시행령 제12조(공익법인등의 범위)에서 살펴볼 수 있는데 주요 내용은 아래와 같다.

위의 내용에 따라 정관에 기재된 고유목적사업 등을 토대로 관할청에서 공익법인의 유사성을 판단하게 된다. 「상속세 및 증여세법 시행령」 제38조(공익법인등이 출연받은 재산의 사후 관리)제8항에 따라 공익법인 등이 사업을 종료한 때의 잔여재산을 국가·지방자치단체 또는 해당 공익법인 등과 동일하거나 주무부장관이 유사한 것으로 인정하는 공익법인등에 귀속하지 아니할 때 과세가액 불산입 적용을 취소하고 세무서장등은 증여세를 부과할 수 있다. 보통 공익법인이 지정되려면 최초 신청 시 공익법인 등 추천 신청서, 법인의 설립을 증명할 수 있는 서류, 정관, 최근 3년 간 결산서 및 해당사업연도예산서, 지정일이 속하는 사업 연도부터 향후 3년 동안 기부금을 통한 사업계획서, 법인대표자의 공익법인등 의무이행준수 서약서, 공익활동 보고서, 선거운동 사실 여부 확인서 등을 제출해야 한다. 이에 따라 상기 공익법인의 구분으로 유사공익법인을 판단하는 1차 기준에서 정관 등에 기재한 고유목적사업 등을 토대로 유사공익법인 여부를 판단하여 과세여부를 최종 결정할 수 있다.

처분계획서에 정한 자가 사인(자연인)이 된다면 이번에는 사인도 상속세 및 증여세법에 따라 증여세를 납부해야 하고, 해산되는 법인 역시 최초 면제 받았던 증여세를 납부해야 한다. 이 같은 문제가 계속되자 국회는 2001년 조세특례제한법에 한시적 특례조항 제81조의2를 두어 귀속자가 공익법인인 경우 교육기관과 비유사법인이라도 한시적으로 해산법인의 사업 종료 후 잔여재산 처분으로 발생하는 증여세를 면제하여 영세사학의 해산을 지원하였다.

이와 별도로 해산되는 법인이 잔여재산을 사인(처분계획서에서 정한 자)에게 이전한다면 귀속자의 증여세 납세 의무가 남아있다. 그래서 국회는 이 부담을 제거하기 위하여 2004년도 「사

1) 상속세 및 증여세법 시행령 제38조 제8항 1. 공익법인등이 사업을 종료한 때의 잔여재산을 국가·지방자치단체 또는 해당 공익법인등과 동일하거나 주무부장관이 유사한 것으로 인정하는 공익법인등에 귀속시키지 아니한 때

립학교법」 제35조의2 특례를 개정하여 해산장려금을 기본재산의 30/100까지 지원할 수 있다고 결정하였다. 이로써 세 차례의 특례법의 제·개정을 통하여 고등학교 이하 영세사립학교의 경우 잔여재산을 설립자가 가져가는 데에 있어 세금에 따른 경제적 부담이 존재하지 않았으며 이에 따라 학교를 자발적으로 폐지할 수 있었다. 이 특례조항은 2006년 12월 31일까지 적용되었다. 아래 표는 위의 내용들을 정리한 내용이다. 해당 조항은 최종적으로 2006년 12월 31일까지 한시적으로 적용되었다.

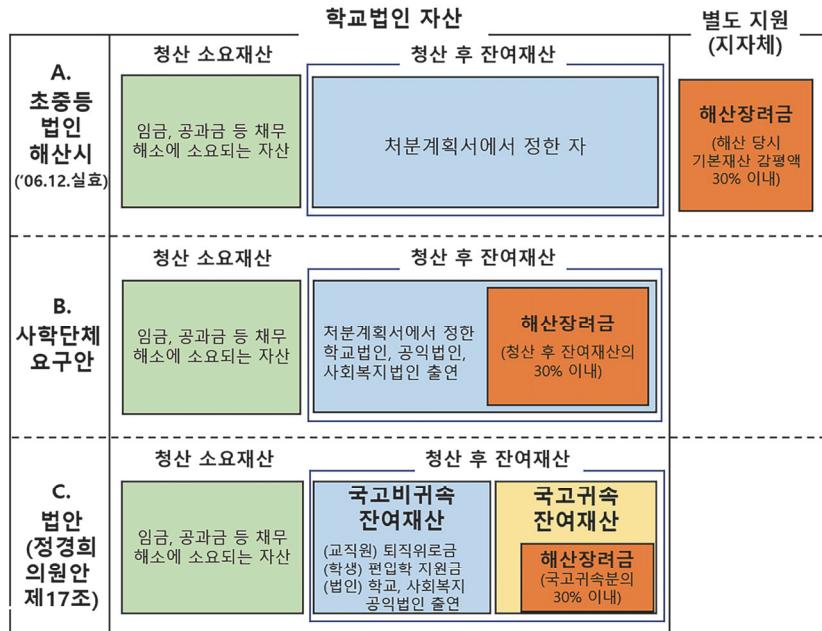
관련 조항	「사립학교법」 제35조의2	「조세특례제한법」 제81조의2	「사립학교법」 제35조의2 제4항
개정년도	1997	2001	2004
주요내용	잔여재산 귀속자의 범위 확대	학교법인 해산에 따른 증여세 부과 면제	해산장려금 30/100 지급
주요효과	잔여재산의 사인 및 공익법인 귀속 가능	해산법인 최초 증여세 면제	사인 증여세 면제
잔여 이슈	-학교법인 해산에 따른 증여세 발생 -귀속자 증여세 납부	-귀속자 증여세 납부	-이슈 해소를 통한 원활한 폐교/청산/해산 유도

[그림 1] 사립학교 해산 지원 정책 관련 조항 및 내용

가. 해산장려금 정책

현재 활발히 논의되고 있는 '해산장려금'은 2004년 초·중등이하의 교육기관을 설치한 학교법인에 한하여 지급된 사례가 있다. 하지만 현재 한계대학 해산을 위해 논의되고 있는 해산장려금과는 성격이 사뭇 다르다. 아래 [그림 2]는 국회 교육위원회 법안심사소위원회 심사자료로 중등이하 교육기관에 적용됐던 해산장려금과 현재 발의된 법안의 해산장려금 귀속 방식의 차이를 보여준다. 정경희의원안(정경희, 2023)의 해산장려금은 사실상 장려금보다는 위로금의 성격을 갖는다. 규모도 작을뿐더러 실질적 해산 장려 효과가 있을지 의문이다. 정경희의원안(정경희, 2023)에서는 국고로 귀속되는 잔여재산의 30%를 장려금으로 주는 것으로 그 규모가 매우 작다. 청산 후 잔여재산을 퇴직위로금과 편입학 지원금 등으로 사용한다면 잔여재산이 얼

마나 남아 있을지도 미지수이다.



[그림 2] 해산장려금 귀속 방식 비교²⁾

교육부 자료에 따르면 1998년부터 2006년까지 해산 학교법인은 총 25개 법인으로 중학교 18개, 고등학교 6개, 기술학교 3개 총 27개교와 유치원 하나가 문을 닫았다(송영식, 2011). 지역별로 보면 서울 2개, 인천 1개, 광주 1개, 충남 3개, 전북 5개, 전남 4개, 경북 4개, 경남 5개로 해산한 학교 법인은 주로 비수도권에 쏠려 있는 것을 알 수 있다. 당시 잔여재산 귀속가액³⁾은 총 428억이었다. 이 중 설립자 등 개인에게 돌아간 금액이 401억 원, 공익법인에게 돌아간 금액이 15억 원이었다. 나머지는 타학교법인에 가거나 청산경비 등으로 활용됐다. 이 중 해산장려금을 받은 학교법인은 9개로 41억 7447만 원의 해산장려금이 지급됐다. 해산장려금을 받지 못한 19개교는 근거조문 신설 전(2004년 1월) 전에 해산하거나 사학정비심사 결과 미지급된 경우

2) 출처: 국회 교육위원회 법안심사소위원회 심사자료: <의사일정 제3, 4, 5항 사립대학(학교)의 구조개선 지원에 관한 법률안> 2023. 5.

3) 잔여재산 귀속가액은 해산한 학교법인의 잔여재산 중 잔여재산처분계획서에서 지정한 개인, 공익법인 등에 귀속된 재산의 금액을 말한다.

등이 있다.

정경희의원안(정경희, 2023)과 2004년부터 2006년까지 시행되어 해산된 학교법인에게 준 해산장려금을 비교하면 그 규모와 성격의 차이가 더욱 드러난다. 당시 해산장려금은 「사립학교법」 제35조의2 4항으로 제정되어 한시적으로 적용되었던 것으로 기본재산 감정평가액의 30% 이내로 지급되었다. 현재 논의되고 있는 해산장려금과 그 규모의 차이를 알 수 있다. 또한, 위 [그림 2]에서 나타내듯 당시 해산장려금은 청산 후 잔여재산이 기준이 아닐뿐더러 재정 마련 역시 잔여재산에서 이뤄진 것이 아니라 별도의 재정적 지원이 있었다.

당시 해산장려금의 입법 취지를 확인해보면 그 성격도 차이가 있다는 것을 알 수 있다. 당시 해산장려금은 단순히 위로금 차원이 아니라 설립자 등이 학교 기본재산을 가져가려 할 때 발생하는 증여세를 면제해주려는 것이었다.⁴⁾ 꽈태철 외(2004)는 해산장려금 취지를 잔여재산귀속자에 대한 증여세 보전 기능으로 설명하였다. 설립자 등에게 잔여재산을 귀속할 경우 이것은 증여에 해당하고 이로 인해 증여세가 발생하는 데 이로 인한 부담을 덜어줘 영세 학교법인의 해산을 유도하려는 정책이라는 것이다.

당시 언론들은 해당 조항을 설명하면서 재산을 돌려받을 때 내야 하는 증여세를 면제하는 효과가 있을 것이라고 밝혔다. 중앙일보(강호준, 2004)는 “해산 장려금은 사실상 설립자가 학교 법인으로부터 재산을 돌려받을 때 내야 할 증여세(30%)를 면제해 주는 효과를 낼 전망이다. 증여세를 면제해 줄 테니 학교 문을 닫고 재산을 찾아가라는 의미다”라고 설명하였다. 또한, 한겨례(황순구, 2004)는 “개정안은 사학재단이 학교의 잔여재산을 돌려받을 경우에 내야 하는 증여세 만큼을 해산장려금으로 지급할 수 있도록 하되 잔여재산 감정평가액의 30%를 넘을 수 있도록 하였다.”고 당시 개정 취지를 설명하였다. 즉, 잔여재산 중 일부를 설립자 등에게 주는 것이 아니라, 기본재산 모두를 설립자 등에게 주고, 거기에 더해 그로 인해 발생하는 증여세까지 면제해준 것이다.

이렇듯 2004년의 해당 조항의 신설 취지는 학교법인의 청산 후 잔여재산 모두를 설립자 등(잔여재산처분계획서 상의 귀속자 또는 공익법인)이 가져갈 수 있게 하려는 것이다. 하지만 이러한 취지와 다르게 현재 논의되고 있는 대학을 설치한 법인의 해산장려금은 학교법인의 경영진의 잔여재산 인정 범위를 더 좁게 본다. 현재 법안 심사 중인 사립대학의 구조개선 지원에 관

4) 개정이유는 “고등학교 이하 각급 학교를 설치·경영하는 학교법인이 학생 수의 격감으로 해산하는 경우 재정 지원할 수 있는 근거를 신설”이라고 밝혔다. 사립학교법 [시행 2004. 1. 29.] [법률 제7118호, 2004. 1. 29., 일부개정] 【제정·개정이유】

한 법률안(정경희의원안)에서는 국고귀속 잔여재산 중 30%만을 인정하겠다는 것이다. 사학단체 등은 이보다 조금 더 넓게, 청산 후 잔여재산 중 30%를 해산장려금으로 인정해달라고 요구하고 있다. 하지만 이 경우엔 공익법인 등에 출연하는 등의 방법으로 잔여재산을 모두 사용하여 국고귀속 분이 없는 상황이 발생할 수 있다. 해당 상황에선 발의된 법률안(정경희의원안)과 달리 국고 귀속된 잔여재산으로 해산장려금의 재원을 마련할 수 없게 된다. 이 경우, 해산장려금 혜택을 받지 못한다.

나. 잔여재산 처분 완화와 조세제한특례

위의 내용과 같이 증여세 이슈가 발생한 이유는 「사립학교법」 제35조의2 신설로 인하여 잔여재산 귀속 가능 범위를 넓혔기 때문이다. 현행법 상(해당 특례가 적용되지 않는 경우) 해산한 학교법인의 잔여재산은 학교법인 또는 교육사업 경영자에게 가야 한다. 그렇지 않을 경우만 지방자치단체 또는 사학진흥기금 청산지원계정(고등교육기관 설치 학교법인)으로 귀속된다. 학교법인은 「상속세 및 증여세법」 제48조에 따라 출연 받은 재산에 대하여 증여세 및 상속세를 내지 않는다. 하지만 「사립학교법」 제35조의2가 신설되면서 잔여재산이 공익법인 설립에 쓰이거나 설립자 등 개인(처분계획서 상 지정자)에게 귀속될 수 있게 되었다. 이때, 증여를 받는 개인은 공익법인이 아니기 때문에 증여세를 납부해야 한다. 이 부담을 지워주었던 것이 당시 해산장려금이었다.

구체적으로 보면, 학교법인의 잔여재산의 귀속자는 「사립학교법」 35조에 따라 학교법인이나 그 밖에 교육 사업을 경영하는 자 중에서 선정되도록 되어있다. 그렇지 않을 경우, 대학은 사학진흥기금 청산지원계정으로, 중등이하의 학교는 지방자치단체로 잔여재산을 귀속하게 되어 있다. 즉, 잔여재산은 계속해서 교육 사업에 쓰이지 않으면 국가로 귀속되는 것이다. 하지만 1997년 8월 22일에 신설된 35조의2(해산 및 잔여재산 귀속에 관한 특례; 1998년 1월 1일부터 2006년 12월 31일까지 시행)에 따라 고등학교 이하 각급 학교를 설치한 법인에 한하여 해산 시, 학교법인의 잔여재산을 설립자 등(잔여재산처분계획서 상 지정자)에게 귀속하거나 공익법인 설립을 위한 재산으로 출연하는 것이 가능해졌다. 학교법인의 자발적 해산을 위해 잔여재산을 귀속할 수 있는 대상을 기존보다 완화한 것이다. 해산장려금 관련 조항은 「사립학교법」 제35조의2가 시행되고 6년 뒤에 새로 추가된 내용이다.

당시 학교법인의 잔여재산의 귀속 가능 범위를 넓힌 이유는 현재 사립대학이 처한 상황과

유사하다. 당시 본 조항을 신설하면서 제정 이유를 다음과 같이 밝히고 있다. “인구의 감소에 따른 학생 수의 격감으로 정상운영이 어려운 농어촌지역의 소규모 사립학교의 통·폐합을 유도하고 중학교의무교육의 내실화를 도모하기 위하여 1998년부터 2000년까지 3년간에 한하여 고등학교이하 각급학교를 설치·경영하는 학교법인이 학생 수의 격감으로 인하여 그 목적의 달성이 곤란한 경우를 새로운 해산사유로 추가하도록 하며, 해산한 학교법인의 잔여재산은 해산 당시의 학교법인이 잔여재산처분계획서에서 정하는 자에게 귀속시키거나 공익법인의 설립을 위한 재산으로 출연할 수 있도록 함.”⁵⁾ 즉, 학령인구 감소로 인해 정상적 운영이 불가능한 학교에 대하여 통폐합 및 해산을 유도하기 위한 정책인 것이다.

이러한 취지를 적극적으로 반영하기 위해 잔여재산 귀속 가능 범위를 넓히고, 해산장려금을 지급한 것뿐 아니라, 교육사업 종료로 인하여 발생하는 증여세 문제도 해결해주었다. 2000년 12월 29일에 신설하여 2006년 12월 31일까지 적용됐던 「조세특례제한법」 제81조의2(학교법인의 해산에 따른 증여세 부과특례)⁶⁾가 그 내용이다. 「상속세 및 증여세법」 48조에 따라 학교법인은 출연 받은 재산에 대하여 증여세를 내지 않는다. 하지만, 해당 사업을 종료하고 법인의 잔여재산을 국가 및 지방자치단체나 동일하거나 유사한 공익법인에 귀속시키지 않으면 출연 받은 재산에 대한 증여세를 납부해야 한다(「상속세 및 증여세법」 제48조 제2항⁷⁾ 및 「상속세 및 증여세법 시행령」 제38조⁸⁾). 이에 따라, 동일 또는 유사 목적의 법인이나 개인에게 잔여재산이 귀속될 경우에는 학교법인이 출연 받은 재산에 대하여 내지 않았던 증여세를 내야 되는 것이다. 「사립학교법」 제35조의2로 인하여 잔여재산 귀속 가능 범위를 확대함에 따라 잔여재산이 동일 및 유사하지 않은 법인의 설립에 쓰이거나 개인에게 갔을 경우 학교법인이 부담해야 하는

5) 사립학교법 [시행 1998. 1. 1.] [법률 제5345호, 1997. 8. 22., 일부개정] 【제정 · 개정이유】

6) 학교법인이 사립학교법 제35조의2의 규정에 의하여 해산함에 있어서 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 동조의 규정에 의한 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 2006년 12월 31일 이전에 귀속시키는 경우 당해 학교법인에 대하여는 상속세및증여세법 제48조제2항의 규정을 적용하지 아니한다. <개정 2003.12.30. >

7) ②세무서장등은 제1항 및 제16조제1항에 따라 재산을 출연받은 공익법인등이 다음 제1호부터 제4호까지, 제6호 및 제8호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 사유가 발생한 날에 대통령령으로 정하는 기액을 공익법인등이 증여받은 것으로 보아 즉시 증여세를 부과하고, 제5호 및 제7호에 해당하는 경우에는 제78조제9항에 따른 가산세를 부과한다. 다만, 불특정 다수인으로부터 출연받은 재산 중 출연자별로 출연받은 재산가액을 산정하기 어려운 재산으로서 대통령령으로 정하는 재산은 제외한다.

8) ⑧법 제48조제2항제8호에서 “대통령령으로 정하는 바에 따라 운용하지 아니하는 경우”란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 말한다.

1. 공익법인등이 사업을 종료한 때의 잔여재산을 국가·지방자치단체 또는 해당 공익법인등과 동일하거나 주무부장관이 유사한 것으로 인정하는 공익법인등에 귀속시키지 아니한 때

증여세가 생기는 것이다.

「조세특례제한법」 제81조의2(학교법인의 해산에 따른 증여세 부과특례)는 이러한 학교법인의 부담을 한시적으로 해결해주었다. 종합해보면, 한시적이지만 당시 학교법인 해산에 대한 지원책은 잔여재산을 설립자가 모두 가져가게 할 수 있을 뿐 아니라 이로 인해 발생하는 증여세도 모두 면제해주는 효과가 있었다. 잔여재산 모두를 설립자 등이 가져갈 수 있게 하였을 뿐 아니라 이에 대한 증여세마저도 면제시켜주면서 설립자가 잔여재산을 고스란히 가져갈 수 있게 된 것이다. 현재 논의되고 있는 해산장려금과 비교해서 생각해 보면 훨씬 더 적극적인 정책이라 할 수 있다.

〈표 2〉 학교법인 해산 관련 지원 조항

관련 조항	내용	시행 기간
「사립학교법」 제35조의2 (해산 및 잔여재산 귀속에 관한 특례)	잔여재산을 공익법인 설립을 위해 쓰거나 개인(잔여재산처분계획서 상 지정자)에게 귀속 가능해짐.	1998. 1. 1.- 2006. 12. 31.
「사립학교법」 제35조의2 4항	기본재산 감정평가액의 30% 이내로 해산장려금으로 지급	2004. 1. 29.- 2006. 12. 31.
조세특례제한법 제81조의2 (학교법인의 해산에 따른 증여세 부과특례)	상속세 및 증여세법 제48조 2항에 의하여 발생하는 증여세 면제	2001. 1. 1.- 2006. 12. 31.

IV. 사립대학 구조개선 발의 법안 분석

2023년까지 발의된 사립대학 구조개선에 관련한 법률은 다음과 같다.⁹⁾ 2010년 김선동 의원의 사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안 대표 발의를 시작으로 2023년 8월까지 약 10년 동안 8명의 국회의원이 9개의 관련 법안을 대표 발의하였다. 지금까지 발의된 법안 총 9 개 중 5개 법안은 임기 만료로 자동 폐기되었으며 4개 안은 현재 계류 중이다. 2010년부터 보수 정권 아래에서 여야를 가리지 않고 발의되고 있으나 아직 입법까지는 이뤄지지 않았다. 해당

9) 의안정보시스템(<https://likms.assembly.go.kr/bill/BillSearchDetail.do>)

법률안들의 제정이유는 모두 유사하다고 볼 수 있다. 학령인구 감소로 신입생 충원을 하지 못하고, 이로 인한 재정 악화, 교육부실 등의 문제를 안고 있는 한계 대학의 증가로 고등교육의 경쟁력이 약화하고 있다는 것이다. 즉, 한계 대학 등의 문제를 가지고 있는 현재의 고등교육 생태계는 구조개선을 통하여 경쟁력을 높여야 한다는 것이 이 법안들의 제안 사유이다.

시대가 변하면서 법안명에서부터 한계 대학을 칭하는 명칭까지 변화하고 있다. 2010년대 초에는 사립대학 구조개선이라는 명칭을 썼지만 2010년 중반에는 대학 구조개혁이라는 이름을 사용했으며 최근에는 다시 사립대학 구조개선이라는 이름을 쓰고 있다. 2010년 초의 법률안에서는 한계 대학을 경영부실대학으로 명명하고 재정확보가 어려워 사립대학의 목적을 달성하기 어려운 대학으로 정의하고 있다. 최근엔 한계 대학을 경영위기대학으로 명하고 있으며 재정 악화로 구조개선을 필요로 하는 대학으로 정의하고 있다. 일부 법률안에서는 한계 대학의 원인인 '학생 충원율 감소'를 강조하는 예도 있다.

2010년대 중반에 나온 법률안(안홍준의원안, (안홍준, 2015); 김선동의원안, (김선동, 2016))에서는 대학 해산, 대학 간 통폐합 외에도 평생학습, 직업교육, 외국인 유학생 등 새로운 고등 교육 수요로의 전환을 구조개혁의 하나로 보았다. 하지만, 최근에 나온 법률안들을 보면 그보다는 재무구조 개선, 대학 간 통폐합, 폐교 및 해산에 방점이 찍혀있는 것을 확인할 수 있다.

잔여재산 귀속에 대하여 가장 폭넓게 인정한 것은 김희정의원안(김희정, 2014)으로 공익법인 출연, 사회복지법인 출연, 직업능력개발훈련법인 출연, 평생교육시설 비영리법인으로 전환 또는 출연, 기증자의 생계비 · 의료비 · 장례비 지급, 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속 등 총 6가지 잔여재산 처분 방법이 제시되어 있다. 하지만 현재 계류 중인 법률안에서는 출연자 또는 기증자에게 귀속되는 조항은 찾아볼 수 없다. 대신 잔여재산이 국고(사학진흥기금 청산지원계정)로 귀속될 경우 해산장려금을 지급하는 조항이 포함된 법률안(정경희의원안, (정경희, 2023); 문정복의원안, (문정복, 2023))이 복수로 존재한다.

국회에 발의된 법안별로 잔여재산의 귀속에 대한 내용이 조금씩 상이하게 제시되었다. 2010년에 최초로 발의된 김선동의원안에서는 구체적으로 잔여재산을 어떻게 귀속시킬지에 대한 내용이 제시되지 않았지만 그 이후로 제시된 법안들 중 대부분이 구체적인 귀속의 내용을 포함하고 있다. 민병주 의원의 발의안에서는 학교법인이 자체계획에 따라 해산하려는 경우 대학구조 개혁위원회의 심의를 거쳐 교육부장관의 인가를 받도록 하고, 잔여재산의 전부 또는 일부를 공익법인 · 사회복지법인 · 직업능력개발훈련법인 등에 대한 출연 등의 방법으로 처분할 수 있도

록 규정하고 있다. 또한 학교법인이 자체계획에 따라 해산함에 있어서 그 잔여재산의 전부 또는 일부를 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 2025년 12월 31일 이전에 귀속시키는 경우 해당 학교법인에 대해 「상속세 및 증여세법」 제48조제2항의 규정을 미적용하도록 규정하고 있어 상당히 넓은 폭에서 잔여재산을 처리할 수 있도록 하고 있다.

2년 후 발의된 김희정 의원 발의 내용을 보면 학교법인이 자체계획에 따라 해산하려는 경우, 잔여재산의 전부 또는 일부를 공익법인·사회복지법인·직업능력개발훈련법인·평생교육시설 운영 비영리법인·설립자 등에 대한 출연 등의 방법으로 처분할 수 있도록 하되 설립자 등에 대해서는 귀속되는 금액이 설립자 기본금을 초과하지 않도록 제한하였다. 이는 2010년에 발의된 김선동 의원의 내용과 귀속의 범위 부분에서 상당히 다른 내용으로 제안이 되었다는 특징이 있다. 또한 설립자에게로 귀속시킬 수 있는 잔여재산의 액수에 대한 제한을 둔 점도 이전 발의안과 차이를 보이고 있다.

이후 발의된 2015년 안홍준 의원의 발의 내용은 어려 측면에서 김희정의원안과 유사한 것으로 나타났다. 김선동 의원은 2016년에 다시 한 번 유사한 내용을 발의하였는데 2016년의 특이 점은 잔여재산을 공익법인, 사회복지법인, 출연자 중 생계곤란자 생계비 등의 용도로 사용할 수 있도록 제시한 것이다.

이후 이태규 의원의 2022년 발의 법안, 강득구 의원의 2023년 발의 법안, 정경희 의원의 2023년 발의 법안, 그리고 마지막으로 발의된 문정복 의원의 2023년 법안에서는 구조개선이행 계획에 따른 폐교와 자진 폐교(폐지) 및 해산의 절차와 잔여재산 귀속과 해산장려금에 관한 특례를 규정한다고 제시하였다. 아래 표는 이태규, 강득구, 정경희, 문정복의원안에 있는 특례 조항을 정리한 것이다.

〈표 3〉 법률안 잔여재산 귀속 특례 조항 비교

이태규, 강득구의원안	정경희의원안	문정복의원안
제17조(잔여재산 귀속에 관한 특례) ① 제16조에 따라 해산하는 학교법인은 그 잔여재산의 일부를 「사립학교법」 제35조에도 불구하고 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인 또는 「사회복지사업법」 제2조제3	제17조(잔여재산 귀속에 관한 특례) ① 제16조에 따라 해산하는 학교법인은 법인의 잔여재산 일부를 「사립학교법」 제35조에도 불구하고 잔여재산 처분계획서에 따라 위 원회의 심의를 거쳐 다음 각 호에 해당하는 방법으로 처분할 수 있다.	제17조(잔여재산 귀속에 관한 특례) ① 제16조에 따라 해산하는 학교법인은 법인의 잔여재산 일부를 「사립학교법」 제35조에도 불구하고 잔여재산 처분계획서에 따라 위 원회의 심의를 거쳐 다음 각 호에 해당하는 방법으로 처분할 수 있다.

<p>호의 사회복지법인으로서 대통령령으로 정하는 법인의 재산으로 출연할 수 있다.</p> <p>② 제1항에 따른 잔여재산 출연의 한도, 절차와 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>1. 「공익법인의 설립 · 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인에 대한 출연</p> <p>2. 「사회복지사업법」 제2조제3호의 사회복지법인으로서 대통령령으로 정하는 법인에 대한 출연</p> <p>3. 「한국사학진흥재단법」 제17조제2항에 따른 사학진흥기금의 청산지원계정으로의 귀속</p> <p>② 제1항제3호에 따라 잔여재산이 사학진흥기금의 청산지원계정으로 귀속된 경우, 귀속재산의 100분의 30 이내의 범위에서 잔여재산처분계획서가 정한 자에게 해산장려금을 지급할 수 있다.</p> <p>③ 제2항에 따른 해산장려금의 범위, 한도와 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>1. 「공익법인의 설립 · 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인에 대한 출연</p> <p>2. 「사회복지사업법」 제2조제3호의 사회복지법인으로서 대통령령으로 정하는 법인에 대한 출연</p> <p>3. 「한국사학진흥재단법」 제17조제2항에 따른 사학진흥기금의 청산지원계정으로의 귀속</p> <p>② 제1항제3호에 따라 잔여재산이 귀속된 경우, 잔여재산 처분계획서에서 정한 자에게 위원회의 심의를 거쳐 해산장려금을 지급할 수 있다. 다만, 학교법인의 임원 또는 해당 학교법인이 설립한 사립학교를 경영하는 자 등이 교육 관계 법령을 위반하여 해당 학교법인이 관할청으로부터 회수 등 재정적 보전(補填)을 필요로 하는 시정요구를 받았으나 이를 이행하지 않은 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해산장려금을 지급하지 아니한다.</p> <p>③ 제2항에 따른 해산장려금의 범위, 한도와 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p> <p>④ 제2항에 따른 해산장려금은 「상속세 및 증여세법」 제46조제1호의 국가나 지방자치단체로부터 증여받은 재산으로 본다.</p>
--	---	---

상기 내용은 21대 국회의원들이 발의한 자발적 해산을 장려하기 위한 잔여재산 귀속에 관한 특례이다. 동일한 제정법 제명에 동조한 17조에 관련 내용을 적시하였다. 앞서 설명한 대로 먼저 발의한 이태규 의원과 강득구 의원은 논란이 되었던 '설립자 또는 잔여재산처분계획서에 정한 자'가 갖고 있는 공공성의 훼손 가능성에 대한 논란을 막기 위해 공익법인과 사회복지법인까지만 귀속 범위를 확대하고자 하였다.

이후 정경희 의원은 공익법인과 사회복지법인에 더하여 사실상 국고귀속인 사학진흥재단의 청산지원계정으로 귀속하고 잔여재산처분계획서에 정한 자에게 잔여재산의 30/100을 해산장

려금으로 지급하자고 하였다. 그리고 가장 최근에 발의한 문정복 의원은 정경희의원안인 공익법인과 사회복지법인 사학진흥기금의 청산지원계정으로의 귀속 시 잔여재산 처분계획서에서 정한 자에게 해산장려금을 지급하는 것에 더하여 위원회의 검토 의견을 반영하여 관계 법령을 위반한 학교법인은 제외하자고 하였다.

해산장려금의 지급 범위도 대통령령으로 따로 정하고자 하여 이전의 법령보다는 조금 더 구체적인 법안임을 강조하였다. 여기에 더하여 해산장려금 수혜자의 증여세를 면제하기 위하여 해산 장려금을 국가나 지방 자치단체로부터 증여받은 재산으로 보았다.

관련하여 교육위원회의 검토 내용을 조금 더 살펴보면 문정복 의원의 제정안에 대하여 해산장려금 지급 시 이전 제정안들에서 학교법인의 재산이 사유 재산인지 공적 재산인지 여부가 논란이 되었던 것을 고려하여 그 범위를 특정하지 않고 대통령령에 위임한 것으로 보인다고 판단하였다. 그리고 정경희 의원의 검토보고서에서 부정 및 비리를 저지른 사학재단 설립자가 해산장려금을 받을 수 있는 문제점을 해결하였다고 판단하였다.

마지막으로 문정복 의원이 제시한 해산장려책의 하나인 ‘상속세 및 증여세법 제46조제1호의 국가나 지방자치단체로부터 증여받은 재산으로 본다’라는 정착에 대하여 대하여 검토 위원회는 상속세 및 증여세법 제46조 제1호의 적용은 정경희 의원안에 비해 실질적으로 더 많은 장려금이 잔여재산 처분계획서에서 정한 자에게 돌아가게 만들었다고 판단하였다. 이 부분에 대해서 검토보고서 기재 내용에 따르면 기획재정부는 해산장려금을 비과세 증여재산으로 보는 것을 조세특례에 해당하여 제4항의 증여세 면제 부분은 삭제해야 한다고 주장하고 있다고 적시되어 있다.

위에서는 국회에서 발의 된 총 9건의 법안 내용을 자세하게 소개하고 분석하였다. 시기적으로 나중에 제정된 발의안들은 이전에 만들어진 발의 내용을 바탕으로 많은 고민을 하여 수정되고 제안되었다. 따라서 9개의 발의 법안들은 유사한 면이 존재하지만 세부적으로 중요한 차이점들을 찾아볼 수 있다. 먼저 잔여재산에 대한 각 의원들의 귀속자 범위와 해산 장려금 그리고 주요 특이사항 등을 살펴보기 위하여 표로 정리하였다. 순서는 발의 일자별이다.

〈표 4〉의 내용을 보면 이태규, 강득구 의원 발의 법안을 제외하고는 해산장려금을 주는 방향으로 제정안을 발의한 것으로 볼 수 있다. 2014년도 김희정 의원의 발의 내용을 보면 해산하는 학교법인에 해산 및 잔여재산 귀속에 대한 최대의 혜택을 제공하기 위한 내용을 파악할 수 있다.

〈표 4〉 학교법인 해산 관련 지원 조항

법안	잔여재산 처분 범위	잔여재산 처분 한도	비고
김선동 의원안 (김선동, 2010)	1. 공익법인에 출연 2. 사회복지법인에 출연	순자산가액에서 편입학 지원, 합병하는 사립대학법인의 교수충원 부담액, 합병하는 사립대학법인에게 추가로 발생하는 수익용 기본재산에 대한 부담액, 명예퇴직수당 또는 보상액, 등록금 환불액, 적립금 중 유보할 필요성이 있다고 인정되는 금액 등을 공제한 금액 이내	
민병주 의원안 (민병주, 2012)	1. 공익법인에 출연 2. 사회복지법인에 출연 3. 출연 또는 기증자의 생계비 · 의료비 · 장례비 지급		3번의 경우, 기본재산액의 1/3 이상에 해당하는 재산을 출연 또는 기증한 자 중 생계가 곤란한 자에 대하여 지급되며 지급 범위를 대통령령으로 정한다.
김희정 의원안 (김희정, 2014)	1. 공익법인에 출연 2. 사회복지법인에 출연 3. 직업능력개발훈련 법인에 출연 4. 평생교육시설 비영리 법인으로 전환 또는 출연 5. 출연 또는 기증자의 생계비 · 의료비 · 장례비 지급 6. 잔여재산처분계획서에서 정한 자에게 귀속	순자산가액에서 등록금 환불액, 인건비 부담액, 명예퇴직수당 또는 보상액, 재취업 비용, 국가예산으로 구입한 재산 등에 해당하는 금액을 모두 공제한 금액 이내	5번의 경우, 기본재산액의 1/3 이상에 해당하는 재산을 출연 또는 기증한 자 중 생계가 곤란한 자에 대하여 지급되며 지급 범위를 대통령령으로 정한다. 6번의 경우, 한시적으로 상속세 및 증여세법 규정을 적용하지 아니함.
안홍준 의원안 (안홍준, 2015)	1. 공익법인에 출연 2. 사회복지법인에 출연 3. 직업능력개발훈련 법인에 출연 4. 평생교육시설 비영리법인으로 전환 또는 출연 5. 출연자에게 귀속	순자산가액에서 등록금 환불액, 인건비 부담액, 명예퇴직수당 또는 보상액, 재취업 비용, 국가예산으로 구입한 재산 등에 해당하는 금액을 모두 공제한 금액 이내	5번의 경우 설립자 기본금을 초과하지 아니하여야 함.
김선동 의원안 (김선동, 2016)	1. 공익법인에 출연 2. 사회복지법인에 출연 3. 직업능력개발훈련 법인에 출연 4. 평생교육시설 비영리법인으로 전환 또는 출연 5. 출연자에게 귀속	순자산가액에서 등록금 환불액, 인건비 부담액, 명예퇴직수당 또는 보상액, 재취업 비용, 국가예산으로 구입한 재산 등에 해당하는 금액을 모두 공제한 금액 이내	5번의 경우 설립자 기본금을 초과하지 아니하여야 함.

법안	잔여재산 처분 범위	잔여재산 처분 한도	비고
이태규 의원안 (이태규, 2022)	1. 공익법인에 출연 2. 사회복지법인에 출연	대통령령으로 정함	
강득구 의원안 (강득구, 2023)	1. 공익법인에 출연 2. 사회복지법인에 출연	대통령령으로 정함	
정경희 의원안 (정경희, 2023)	1. 공익법인에 출연 2. 사회복지법인에 출연 3. 사학진흥기금의 청산지원계정으로 귀속	대통령령으로 정함	3번의 경우, 귀속재산의 100분의 30 이내의 범위에서 해산장려금 지급
문정복 의원안 (문정복, 2023)	1. 공익법인에 출연 2. 사회복지법인에 출연 3. 사학진흥기금의 청산지원계정으로 귀속	대통령령으로 정함	3번의 경우, 해산장려금 지급

V. 논의 및 결론

학령인구급감으로 인한 영세사학의 퇴로를 마련하기 위하여 국회에서 제·개정한 한시적 특례들이 2006년도까지 적용되었고, 이러한 특례를 통해 영세사학이 폐교와 해산을 하였다. 이러한 사례는 현재 급감하는 입학자원으로 인한 경영위기대학의 자발적 해산을 유도할 수 있는 유일한 선택지로 여겨지기도 한다. 이에 국회에서는 2010년부터 사립대의 자발적인 폐교와 해산을 위한 사립대학 구조개선 법률안을 제안하였지만, 15년간 합의에 도달하지 못하고 있었다. 그러다 2025년이 돼서야 해당 법률이 통과되고, 2026년 시행을 앞두고 있다.

본 연구에서 검토된 과거 발의 법안은 총 9개에 달한다. 발의한 국회의원의 소속 및 정치 성향을 보았을 때 전체 9개의 발의 법안 중 7개가 보수진영에서 발의되었고, 진보진영에서는 강득구 의원과 문정복 의원이 발의를 하였다. 이를 보았을 때, 사립대학의 폐교, 해산의 문제는 정치 이념의 관점에서 벗어나서 다루어져야 할 대한민국의 공통 관심사가 되었다고 볼 수 있다. 사립대학의 폐교는 결국 지역사회의 파탄이 동반되는 문제이며 이미 현실에서 일어나고 있는 문제이다.

본 연구에서는 2010년 김선동 의원의 발의 법안을 시작으로 최근 2023년 문정복 의원까지 관련법안의 취지와 주요 내용 그리고 국회 교육위원회의 법률적 및 전반적인 검토 의견을 분석하였다. 2010년부터 2023년까지 약 13년 동안 8명의 국회의원이 9건의 사립대학 구조개선 관련 제정안 법안을 대표 발의하였고 18대 국회를 시작으로 21대까지 총 4대의 임기가 지나갔다. 하지만 자발적인 구조개선의 결정적인 유인 요인인 귀속자 확대 및 해산장려금 지급 등을 포함한 제정안 발의는 사회적 논란을 야기할 수 있다는 이유로 국회 내 여야 합의가 되지 못하고 자동 폐기가 되었다. 이후 해당 법률은 2024년에 재논의를 시작하여, 2025년에 국회를 통과해 공포되었다.

학교법인이 자발적으로 해산할 시 현행 「사립학교법」 제35조에 따라 학교를 운영하는 자 또는 국고에 귀속하는 조항을 특례로 두어 귀속자의 범위를 확대하고 일정의 해산장려금을 지급하려는 제정안들은 사립학교의 재산을 공공재가 아닌 사유재로 인식할 수 있는 우려가 있어 반드시 사회적 합의를 통해 해결해야 할 가장 큰 난제였다.

그러나 다양한 사회적 갈등으로 결국 입법화되지 못하자 정부는 자율적인 구조개선에서 강제적인 구조개선으로 방향을 틀었다. 학령인구 급감에 대비한 선제적이고 강제적인 정부 주도의 조치로서 2015년부터 시행한 대학구조개혁평가는 2023년까지 대학 정원을 16만 명 줄인다는 강력한 목표로 정원 감축 및 정부재정지원사업, 국가장학금, 그리고 학자금대출 등에 대한 제재 조치를 시행하게 된다. 이에 따라 자율적인 구조개선을 위한 제정안 발의가 2016년 6월 김선동 의원이 발의한 제정안의 폐기를 마지막으로 잠시 휴지기에 들어가 있었다.

이후 2022년 윤석열 정부의 대학 자율권 보장과 대학평가체계 전환이라는 철학 속에서 다시금 학교법인의 자율적인 구조개선을 지원하고자 하는 관련 법안들이 21대 국회에 다수 발의되게 된다. 2016년 김선동 의원 발의 법안 이후 6년 만이다. 2022년 이태규 의원을 시작으로 2023년에는 강득구, 정경희, 문정복 의원이 관련 법안을 발의하였다. 총 9건의 법안 발의 내용과 위원회의 검토의견서를 분석하면서 하나의 제정안 발의 시 이전 제정안들에 대해 법제도적 또는 사회적 관점에서 치열한 고민이 반영된 것을 발견할 수 있었다.

「사립학교법」 제35조의2 한시적 특례조항은 공익법인만을 귀속자로 확대하여 적용하였는데 그 이후 김선동 의원부터는 사회복지법인으로 확대하고 김희정 의원에 이르러서는 직업능력개발훈련법인과 평생교육시설운영 비영리 법인으로 확대하여 미국 사립대학의 학교법인이 해산할 시 비영리법인에서 잔여재산을 귀속할 수 있는 것과 유사한 방향으로 확대되었음을 확

인할 수 있었다.

이후 이태규, 강득구 의원은 대학의 자율권 보장에 대한 교육부 정책의 틀 안에서 이전 발의 제정안들과 비교하여 다소 보수적으로 공익법인이나 사회복지법인에 귀속범위를 한정시켰는데 정경희, 문정복 의원은 잔여재산계획처분서에서 정한 자를 추가하여 다시금 학교법인의 자발적 해산 유도를 위한 유인책 부여 조항을 강화한 것으로 보인다. 특히 문정복 의원의 조세제도 특례에 관한 조항은 교육위원회 검토 시 기획재정부에 부정적인 피드백을 받았지만, 다시금 한시적인 특례 조치 시행의 효과성을 극대화하기 위하여 2010년 이전에 고등학교 이하 사립학교에 적용되었던 특례조항들을 다시금 회귀시키고자 하였다.

특히 문정복 의원 발의 법안의 제안 사유에서도 보듯이 경영위기사립대학의 발생 원인으로 기존 학령인구의 급감과 더불어 11년째 지속되어온 정부의 등록금 동결 정책을 포함시켰고, 이에 따라 경영위기대학 발생의 책임을 정부의 정책에서도 찾을 수 있기에 자발적 해산을 현실화 하기 위하여 한시적으로 명확하고 강한 유인책을 부여하는 방향으로 발의를 한 것으로 해석될 수 있다.

한국 정부는 이미 2000년도를 전후하여 학령인구 급감에 대한 사회적 부작용을 예측하고 특히 한 국가의 근간인 고등교육 및 사립대학의 경쟁력 확보를 위하여 자구노력을 지속해서 해왔다. 교육부 차원의 노력, 국회 교육위원회 차원의 노력 그리고 이런 노력이 투영된 사립대학들의 자발적 구조개선에 대한 노력이 있었고 지금도 계속되고 있다. 특정 정책의 철학 안에서 어떻게 법이 제·개정 되고 사립대학의 구조가 어떤 방향으로 개선될지는 누구도 예측할 수 없지만, 건강한 고등교육 생태계 구축 및 유지를 위해 하루빨리 국민적 합의가 가능한 법 제정이 필요하다.

본 연구는 2010년부터 2023년까지 발의된 총 9건의 사립대학 구조개선 관련 법안을 중심으로 그 취지와 주요 내용, 그리고 국회 교육위원회의 검토의견을 분석함으로써 사립대학 구조개선 입법의 흐름과 쟁점을 조명하였다. 그러나 몇 가지 한계점을 지니고 있다. 첫째, 본 연구는 법안 발의 과정과 그 조문적 특징에 집중하여 분석을 진행하였으나, 실제 법안이 입법화되지 못한 정치·사회적 맥락에 대한 체계적 분석은 상대적으로 미흡하다. 즉, 법안 내용만을 검토하는 방식은 입법 불발의 정치적 협상 과정, 이해관계자 간의 갈등, 그리고 사회적 여론의 영향을 충분히 반영하지 못했다는 한계를 가진다. 둘째, 연구에서 다룬 법안의 발의 배경과 제안 사유는 의원 개인의 정치적 입장이나 소속 정당의 정책 노선과 밀접하게 연결되어 있으나, 이를

정치적 이념 대립의 문제로 환원하지 않고 보다 구조적이고 국가적인 차원의 문제로 분석할 필요가 있다. 사립대학의 위기는 단순히 특정 정당이나 이념적 진영의 이해관계를 넘어 국가 고등교육 체제 전반의 지속가능성과 직결되며, 따라서 향후 연구는 정치적 프레임을 넘어서 사립대학 구조개선을 국가적 과제로 규정하고 국민적 공감대를 형성할 수 있는 연구 방향을 모색해야 한다. 둘째, 본 연구는 법안 분석에 집중함으로써 학생, 교직원, 지역사회 등 실제 이해관계자들이 경험하는 피해와 사회적 비용을 충분히 반영하지 못하였다. 강제적 구조조정이나 폐교 과정에서 발생하는 학습권 침해, 고용불안, 지역사회 붕괴 등의 문제는 단순히 법적 장치로 해결하기 어려운 사회적 차원의 갈등이며, 향후 연구에서는 이러한 다층적 이해관계자 관점을 병행할 필요가 있다. 마지막으로, 본 연구는 과거의 법안 발의와 검토 의견을 분석함으로써 제도적 변천을 파악하는 데 기여했지만, 향후에는 국제 비교 연구를 통해 다른 국가들이 학령인구 감소와 대학 구조조정 문제를 어떻게 법제화하고 정책화했는지를 함께 검토할 필요가 있다. 이를 통해 한국적 맥락에서의 특수성과 보편성을 동시에 파악할 수 있으며, 보다 설득력 있는 제도적 대안을 제시할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강득구 (2023). 사립학교의 구조개선 지원에 관한 법률안 [의안번호 2119373]. 대한민국 국회. [계
류 중]
- 곽태철, 정규상, 유철형, 안영수, 이진환, 김승호, 김보엽 (2004). 사립대학 구조조정 방안의 법률
적 검토 및 제도화를 위한 기초연구. 교육인적자원부.
- 국회사무처 (2023). 학생 수 감소와 사립대학 재정 건전화 방안 연구.
- 김선동 (2010). 사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안 [의안번호 1808393]. 대한민국
국회. [임기만료 폐기]
- 김선동 (2016). 대학 구조개혁 촉진 및 지원에 관한 법률안 [의안번호 2000370]. 대한민국 국회.
[임기만료 폐기]
- 김정주, 가신현, 김인성 (2018). 대학생 창의역량 요구분석에 기초한 대학 교육과정에의 함의. 휴
먼웨어 연구, 1(1), 1-24.
- 김희정 (2014). 대학 평가 및 구조개혁에 관한 법률안 [의안번호 1910421]. 대한민국 국회. [임기
만료 폐기]
- 노경란 (2018). 제4차 산업혁명의 흐름에 따른 국가 인적자원개발 정책 방향성에 대한 분석. 휴먼
웨어 연구, 1(1), 55-72.
- 문정복 (2023). 사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안 [의안번호 2123877]. 대한민국 국회.
[계류 중]
- 민병주 (2012). 사립대학 구조개선의 촉진 및 지원에 관한 법률안 [의안번호 1900928]. 대한민국
국회. [임기만료 폐기]
- 서영인, 최상덕, 김지하, 문보은, 길용수, 신재영 (2020). 학령인구 감소에 따른 한계대학 대응 방
안 연구. 한국교육개발원.
- 송영식 (2011). 이슈토론: 사립대학 구조개혁 추진과 재산의 귀속 문제. 대학교육, 173, 48-60.
- 안동인, 신중범, 배현원, 이경아 (2017). 한계대학 종합관리방안 연구. 한국사학진흥재단.
- 안홍준 (2015). 대학 구조개혁에 관한 법률안 [의안번호 1917340]. 대한민국 국회. [임기만료 폐기]
- 이태규 (2022). 사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안 [의안번호 2117653]. 대한민국 국회. [계
류 중]
- 이효진, 정준희 (2023). 경영위기대학 선정의 결정요인: 사립대학을 중심으로. 국제회계연구,
109, 27-47.
- 정경희 (2023). 사립대학의 구조개선 지원에 관한 법률안 [의안번호 2120729]. 대한민국 국회. [계
류 중]
- 정필운 (2023). 대학은 시장에서 어떻게 퇴장해야 하는가? -한계대학 구조조정의 쟁점과 대안-.

- 공법연구, 51(4), 1-27.
- 정홍인 (2023). 지방 대학생의 일의 의미, 학습민첩성이 진로준비행동에 미치는 영향. 휴먼웨어 연구, 6(1), 63-82.
- 통계청 (2025). CPI 소비자 물가지수. <https://www.kostat.go.kr/cpidtval.es?mid=b70201010000>
- 한국대학교육협의회 (2023). 학생 미충원에 따른 사립대학 재정손실 분석. 고등교육 포커스, 1-4.
- 한국대학신문 (2024.03.05). [시론] 사립대 구조개선 위한 법적·제도적 지원을 기대한다. <https://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=568068>
- 한국사학진흥재단 (2022). 폐교대학 정책 현황 및 과제. 한국사학진흥재단. <https://www.kasfo.or.kr/bbs/kasfo/321/57970/download.do>

권형일(제1저자): 중앙대학교 사범대학 체육교육과 교수. 연구 관심분야는 스포츠마케팅/고등 교육임. hkwon@cau.ac.kr

조정호(공동저자): 중앙대학교 경영경제대학 강사. 연구 관심분야는 회계/고등교육임. jyshjkl@cau.ac.kr

신중범(교신저자): 중앙대학교 국제대학원 강사. 연구 관심분야는 국제관계/고등교육임. shinid.a@cau.ac.kr

논문접수일: 2025년 6월 28일

논문심사일: 2025년 7월 30일

제재확정일: 2025년 8월 29일

ABSTRACT

Analyses of the Proposed Bills on Restructuring Private Universities^{*}

Hyungil Kwon^{**}(Professor, Chung-Ang University)

Jungho Cho^{***}(Ph.D. Student, Chung-Ang University)

Joongbeom Shin^{****}(Lecturer, Chung-Ang University)

The objective of this study is to analyze the proposed bills concerning the restructuring of private universities and to provide in-depth discussions reflecting the current domestic situation in South Korea. The higher education market in South Korea is in a state of oversupply due to a sharp decline in the birth rate and a consequent shortage of the school-age population. This issue has been evident since 2018, which will be likely to worsen considering the low birth rate. In response to this social demand, starting with congressman Kim, Seon-dong's bill in 2010 to promote and support the restructuring of private universities, approximately 8 members of the National Assembly have introduced 9 related bills over a decade until August 2023. Accordingly, this paper aims to comparatively examine the proposed bills, focusing on the most controversial issue: the realization of voluntary dissolution.

[Keywords] Private university, Private university close down, Dissolution of entity,
Decline of school-age population

* This paper is a revised and supplemented version of a project conducted by the Korea Private School Promotion Foundation.

** First author, Professor, Department of Physical Education, College of Law, Chung-Ang University, khu@cau.ac.kr

*** Co-author, Lecturer, School of Business&Economics, Chung-Ang University, jyshjkl@cau.ac.kr

**** Corresponding author, Lecturer, Graduate School of International Studies, Chung-Ang University, shinida@cau.ac.kr