

# 私立大學 豫算會計制度의 改善

申 仲 植

(國民大 教育學科 副教授)

## I. 私立大學 財政의 現住所

우리나라 私立大學 財政의 財源은 그 大宗(90% 이상)이 學生納入金에 의존되고 있고 維持法人으로부터 轉入金 형식으로 溢출되는 財源은 7% 이내로서 매우 미약한 실정에 있다. 반면에 美國, 日本과 같은 나라들의 學生納入金 依存度는 40~50% 정도이고 法人轉入金 20~25%, 寄附金 및 보조금이 20% 정도로 구성되어 있는 것을 보면 우리나라 大學財政이 매우 취약하다는 것은 말할 여지도 없는 것이다.

더구나 우리나라 私立學校의 設立背景을 살펴 보면, 대부분의 私學이 1945년 解放을 전후하여 設立되었으므로 일부 私立大學을 제외하고는 그 역사가 짧고 당시 産業資本이 축적되지 못한 第一次産業을 기반으로 출발하였기 때문에 學校設立 당시에 보유한 財源은 林野, 農地 등 非收益性財產이 대부분이었으며, 그 중 많은 재산은 學生增員에 따른 收容能力 擴充에 투입되었고 현재 극히 일부만이 남아 있는 실정이라 하겠다. 따라서 大學財政에 있어서 經常經費의 억제는 무엇보다도 人件費와 管理運營費의 억제를 불러 일으키게 되었고 한정된 收入으로 질 높은 教育을 해내야 하는 大學會計에는 科學的인 財務管理制度의 도입이 절실히 요구되게 되었다.

大學財政에 있어서 다음과 같은 점들이 問題點으로 지적될 수 있겠다. 우선 私立大學의 會計制度가 아직도 쓰자주의적인 前近代的 豫算制度인 品目豫算制度를 많이 채택하고 있어 豫算의 낭비가 크다는 것이며, 私立大學의 財産增殖을 어떻게 하느냐 하는 것도 한 문제점으로 지적될 수 있다. 또한 大學經營에 있어 資源의 代替效果가 적다는 것도 하나의 큰 약점이라 하겠다.

일반 기업체에서는 人件費와 運營費를 절약하기 위해 컴퓨터와 같은 기계의 힘을 빌리고 있는데 大學에서는 여기에 한계가 있다는 것이다. 또한 高價를 들여 구입한 實驗實習用 機械器具 등이 몇 년을 못 가서 구식이 되거나 古鐵化하기 때문에 減價償却이 너무 크다는 것도 지적될 수 있다. 이러한 상황에서 公納金에 크게 의존된 私立大學의 財政事情으로는 産業社會에서 先驅的 役割을 해야 할 大學의 使命을 다하기란 거의 불가능한 실정에 있다고 하겠다.

## II. 現行 會計制度의 모순성

많은 私立大學에서 예산편성 방법으로 아직 까지도 흔히 쓰이고 있는 品目豫算制度 (Line Item Budgeting System)는 豫算의 執行 및 成果가 경시되고 있으며 지나친 形式主義와 節次

의 복잡성 때문에 능률적인 집행에 장애가 되고 있다. 즉 전통적 예산편성 방법인 品目豫算制度는 年間會計制度로서, 資源의 配當을 결합시키는 절차로서 누가 무엇을 얻는가에 초점을 두고 있으며, 豫算變更決定은 增加比에 기초를 두고 總豫算은 증가된 豫算變化量의 會計로서 投資는 精算(pay off)으로서 배분되고 있다. 즉 어느 기관에서 어느 품목을 사는데 얼마의 金錢豫算을 써도 좋다는 것을 의미하는데, 官僚主義式 卍자주의적 예산편성 방법이라고 평할 수 있다.

따라서 資源의 節約과 支出의 效率化라는 관점에서 大學會計에 企劃豫算制度(Planning-Programming Budgeting System)의 도입 적용이 요구되고 있다. 企劃豫算制度는 政策決定者나 行政家가 제한된 資源을 가장 적절히 배분하여 政策決定의 合理性을 추구하는 豫算編成方法으로 計劃의 財政的 側面(豫算編成)과 實質的 側面(目的과 目標)을 결합시키는 것이다. 企劃豫算制度에서는 長期計劃으로서 資源과 요구되는 目標을 결합시키는 절차로서 “무엇이 이루어지는가”에 초점을 두게 되며, 豫算變更決定은 예상되는 產出에 기초를 두고 있고 投資는 返濟(pay back)와 관련이 있다. 결국 總豫算은 可用資源과 必要間의 最善의 결합으로서, 組織의 各部署 또는 活動을 위한 長期目標을 추정하고, 政策代案들을 비용과 연관시켜 그 효과를 분석하여 目標을 정확히 진술하며, 財源의 適正使用을 통하여 組織의 目標實現을 최대한으로 보장할 수 있는 多年度 資金計劃案인 것이다.

企劃豫算制度보다 한걸음 더 나아가 개발된 예산제도로서 최근에 零根據豫算制度(Zero-Base Budgeting System)가 소개 적용되고 있는 바우리 私立大學 會計制度에서도 귀를 기울일 만하다. 零根據豫算制度는 Pyhrr 에 의하여 Texas Instrument 회사에서 최초로 시작되었으며 前美大統領이었던 Carter 가 Georgia 州知事로 있을 때 이를 받아들여 Georgia 州 豫算制度에 반영하여 큰 성과를 거두었다. 零根據豫算制度의 기본목표는 豫算의 節約에 있으며, 意思決定 Package 를 작성하고 작성된 意思決定 Package 에 順位를 부여하여 이 순위에 따라 제한된 豫算額을 고려하여 수행 가능한 事業의 範圍를 결정하

는 것이며, 이러한 順位決定過程에서 필요한 人力과 豫算을 세밀히 검토하여 이 遂行代案들을 평가할 수 있는 기회를 갖게 되는 것이다.

일반적으로 傳統的 豫算編成時에는 過去의 경향이라든지 前年度 豫算內譯을 참조하거나 근거로 해서 豫算을 확정하는 것이 상례로 되어 있어, 어떤 事業 X의 妥當性이라든지 必要性을 재검토함이 없이 지난해 事業 X에 얼마만한 豫算이 배정되었으니 금년에도 物價 上昇率을 고려하여 몇 퍼센트 더 증가한 豫算을 배정하면 無理가 없을 것이라는 가정하에 예산이 편성·집행되고 있는 것이 일반적이다.

그러므로 下級機關의 豫算擔當者들 사이에 한번 길을 터 놓으면 그 다음해에는 쉽게 豫算을 딸 수 있으리라는 말이 오가기도 한다. 또한 일단 어느 部署에 定員이 책정되고 職員이 배치되면 이에 대한 再評價 없이 항상 같은 수의 직원이 그 部署에서 일을 하고 있으며 어느 누구도 의문을 갖지 않고 現貨로 받아들이고 있다.

그러나 매년 거의 동일한 액수의 예산이나 人力이 필요한 것이나에 대한 의문을 갖고 每會計年度마다 모든 事業을 새로 출발하듯이 零에서부터 시작하자는 것이 零根據豫算制度의 출발점인 것이다.

### Ⅲ. 私學機關 財務會計規則

私學機關 財務會計規則은 1969년에 제정되어 그동안 4 차례 걸친 改定이 있었고, 1981년 2월에는 私學機關 財務會計規則에 대한 特例規則까지 제정되었다.

본 特例規程은 學校法人이 설치, 경영하는 私立學校 중 私立의 大學, 師範大學 또는 大學에 준하는 各稱 學校 등을 설치 경영하는 私立學校에 대하여, 그 특성에 맞는 豫算과 會計制度를 확립하기 위하여 特例事項을 규정함을 그 주된 목적으로 하고 있으며, 學校의 모든 會計와 法人의 非營利 事業會計는 단연코 이 규정의 적용을 받아야 하며, 본 특례사항에 규정하지 아니한 여타 사항은 私學機關 財務會計規則을 적용하도록 되어 있다.

따라서 학교의 모든 會計에는 校費, 期成會費,

護國函費 등 학교의 모든 會計는 모두 이 규칙에 준거하여 회계처리를 하여야 하고, 이 외의 會計로서 그 학교의 실정에 따라 여러 가지 特別會計 즉 各種 研究所나 食堂, 寄宿舍 運營 등과 같은 회계를 가지고 있을 경우에는 그 會計에 대해서는 本規程의 적용을 받지 않고 그 기관의 事業特性에 맞는 會計制度를 개발·적용하여도 무방한 것으로 되어 있다.

그러나 아직 實施經過가 짧아 社會에 널리 알려지지 않은 상태이므로 무엇보다도 先行되어야 할 문제는, 私學機關 財務會計規則의 이해가 있어야 되겠으며 새로운 제도하의 문제점에 대한 시정이 이루어지지 않으면 안 될 것이다.

#### Ⅳ. 豫算의 早期編成과 法定期日 嚴守

私學機關 財務會計規則에 대한 特例規則 第4條에 의하면 法人의 理事長과 學校의 長은 每會計年度 概시 2個月 前까지 각각 法人會計와 學校會計의 豫算編成要領을 정하도록 되어 있고, 同規則 第6條 3項에는 學校의 長은 學校會計의 豫算案을 편성하여 大學財務委員會의 심의를 거쳐 확정하고 每會計年度 概시 20日 前까지 이를 理事長에게 제출토록 하였으며, 同條 4項에서는 理事長은 會計年度 概시 15日 前까지 法人會計와 學校會計의 豫算을 文敎部長官에게 제출토록 규정하고 있다.

現行 學校會計年度는 每年 3月 1日부터 翌年 2月 28日까지이므로 늦어도 年末까지는 豫算編成에 대한 모든 지침이 확정 시달되어야 하고, 매 2학기초부터 翌年度 基本運營計劃을 서둘러야 하는 등 翌年度 豫算編成에 관련된 모든 업무를 앞당겨 집행하여야 할 것이다. 해마다 겪는 일이지는 하지만 入學試驗과 開講準備業務와 豫算編成業務가 시기적으로 중복되어 豫算編成業務가 法定期日보다 지연되고 있고, 豫算의 內容面에 있어서도 신중히 분석, 검토할 시간적 여유가 없는 실정이다. 또한 豫算의 早期編成을 위해서는 학생 납입금의 早期策定과 納入金에 의한 歲入의 規模가 미리 推定되어야 할 것이다.

#### Ⅴ. 豫算의 編成과 統制

私學機關 財務會計規則에 의하면 理事長과 學校의 長은 豫算의 編成部署와 執行部署를 분리 운영할 것을 권장하고 있는데 아직도 同一部署(處·室水準)에서 編成과 執行을 하고 있는 私立大學들이 있으며 예산의 통제는 하지 않는 大學들도 상당수 있는 실정이다.

豫算의 初期編成은 우선 各 部署單位의 責任者로 하여금 그들이 맡고 있는 部分의 예산을 편성·제출하면 企劃室 같은 豫算編成部署에서 各 部門別 內容에 대한 意思와 說明을 충분히 들어 大學運營의 전체적 견지에서 이를 가감·조정하여야 하며, 가감, 조정된 예산을 수합하여 大學 전체의 總豫算으로 수합한 후 財務委員會에 부쳐 심의를 거쳐지게 되는 것이 바람직하다고 생각한다.

豫算이란 期間計劃이므로 성립된 豫算의 執行期間을 명확히 해 두는 것이 중요하며, 예산이 편성되면 分期別 또는 月別로 執行計劃을 수립하여 집행함으로써 豫算의 統制部署에서 豫算과 執行實績을 비교·분석·검토하여 그 차이점을 재상하고, 차이가 발생하였을 때 그 원인이 어디에 있는가를 규명하여 責任의 所在를 밝히는 것이 중요하고 생각된다.

特例規程 第11條에 豫算은 적정한 內部統制에 따라 집행되어야 한다고 되어 있는 바, 이는 豫算의 집행은 1人的 결재만으로 집행하지 않고 학교 실정에 따라 예산의 집행과정에서 統制部署의 統制印을 받아 집행토록 함으로써 일종의 견제기능을 촉구한 것이라 하겠다. 또한 豫算에 반영되지 않은 부득이한 사업으로 예산이 요구될 때에는 통제부서의 책임자와 事前에 협의·의논하여 追加更正豫算에의 반영 등 사후 조치를 취하여 두는 것도 필수적인 것이다.

이처럼 예산의 통제는 예산에 의하여 제반 行政活動을 전반적으로 計劃, 統制, 綜合管理할 수 있는 한 수단이라고 보겠다. 따라서 豫算統制는 統制機能과 더불어 計劃機能, 그리고 전체의 조화를 도모하는 調整機能도 갖추어야 할 것이다. 특히 豫算이란 당해 年度의 方針을 계수

화한 것이므로 충분한 검토와 계획성이 있어야 하고 執行에 있어서는 당초 정해진 豫算의 目的에 따라야 하는 것이다.

豫算의 統制는 일단 편성된 예산이라 할지라도 그 執行過程에서 淸의, 裁可 이전에 신중한 검토가 있어야 할 것이다. 따라서 計劃, 調整, 統制는 상호간에 유기적 관련을 가지고 이루어져야 하며 豫算統制를 유효하게 실행하기 위하여는 상설 統制機構(예: 企劃室)를 설치하여 예산 통제에 감독에 관한 책임과 권한을 부여하는 것이 중요하다.

豫算統制制度가 정착화할 때까지는 많은 무리와 애로가 없지 않을 것이나, 시간을 지내면서 문제점을 개선해 나가면 점차로 토착화할 것이라고 보겠다. 豫算이 집행된 會計年度末에 가서는 審査分析을 하여 豫算의 執行實績, 未執行部分 등을 분석함으로써 再環流(feed back) 자료가 얻어지게 되고 次會計年度부터의 試行錯誤를 줄일 수 있을 것이다.

## V. 會計의 方法

私學機關 財務會計規則 27條에서는 法人의 會計를 복식부기로, 學校의 會計를 단식부기로 하는 것을 원칙으로 하고 있었으므로 대개의 大學에서는 學校의 會計를 단식부기로 처리해 왔었는데, 私學機關 財務會計規則에 대한 特例規則 15條에서 法人이나 學校의 회계 처리를 모두 복식부기로 할 것을 규정한 것은 현명한 처사로 분석된다.

복식부기에서는 일관된 원리원칙에 의하여 구조적으로 기록되고 金錢뿐만 아니라 一般 資産 모두를 제상하게 되며 資産의 변동뿐만 아니라 資本의 변동과 비용, 收益의 발생 원인 등이 기록·제상되게 된다. 이렇게 됨으로써 하나의 거래가 항상 貸借平均의 原理를 유지하게 되며, 去來를 이중성으로 관찰, 파악, 계산, 기록하게 되고, 去來事實의 기록을 자동적으로 검증하게 된다는 것이다.

## VI. 資産의 再評價

資産을 취득하면 이 자산들은 화폐가치 불변의 公準에 따라 원칙적으로 取得價額으로 會計帳簿 財務諸表에 기록·표시되고 있으나, 현실적으로 볼 때 화폐가치가 끊임없이 변동되고 있는데도 企業會計上 이를 전혀 고려하지 않은 채 기록되고 있어 現時價와는 현저하게 유리되어 있는 현상을 볼 수 있다. 따라서 財務諸表 본래의 기능인 財務狀態表示나 經營成果의 측정이 왜곡될 우려가 있는 실정이므로, 이를 시정하기 위하여는 資産의 장부가액을 現時價로 수정하는 절차 즉 資産의 再評價가 꼭 필요하게 되는 것이다. 특히 우리나라와 같이 화폐가치 변동의 폭이 큰 경제상황하에서는, 財務諸表에 표시된 價額과 現實價額間에 너무 격차가 있을 때에는 保有 資産은 현실가액에 적합하도록 再評價하여 教育資源과 그 運營實態를 정확하게 추정 판단할 수 있는 자료를 제공하는 것이 타당하다고 보겠다.

保有 資産 중 不動産에 속하는 것은 特例規程을 적용하여 복식부기로 전환하면서 부동산 중에서 教育用으로 직접 사용되는 基本財産 즉 土地, 建物, 構築物 등은 法人會計와 學校會計에서 상호대체토록 되어 있으므로, 우선 제1단계로 부동산에 속하는 것만이라도 地方稅法 施行令에 의한 財産稅 課稅 時價標準額을 기준으로 再評價額을 산정하여 장부가액을 增額하여야 할 것이며, 그의 여타 보유자산(機器, 備品類)의 재평가와 減價償却에 있어서는 그 기준의 산정이나 資産의 管理面에서도 매우 어려운 일로서 앞으로 專門的인 研究가 요청되고 있다.

## VII. 減價償却의 基準

감가상각이란 建物, 機器, 備品類 등과 같은 固定資産에 대하여 經濟價値의 消失을 계산하는 것을 말하는데, 私學機關 財務會計規則에 대한 特例規程 3條에 의하면 固定資産에 대한 減價償却은 하지 아니하고 그 資産의 기능이 소멸되어 폐기 처분할 때에 當該 資産의 장부가액을 기준으로 資産의 감소와 基本金의 감소로 회계 처리한다고 되어 있는 바, 이는 非營利法人인 學校法人會計에서 감가 상각을 용인하지 않는 것으로 해석되고 있으므로 再考의 여지가 있다고

보겠다.

## Ⅱ. 改善方向

私立大學의 회계제도를 品目豫算制度에서 企劃事業豫算制度 내지는 零根據豫算制度로 과감히 전환함으로써 教育投資와 目的과를 일치시키고 그 성과를 측정하여 책임의 소재를 분명히 하는 것이 최우선적으로 고려되어야 할 것이다.

예산 편성 업무의 早期實現으로 法定期日을 엄수하기 위하여는 기본 운영계획의 수립, 예산 편성 지침의 확정, 시달 등 예산과 관련된 모든 업무를 서둘러서 適期에 作成하고 財務委員會 또는 豫算委員會 등의 기구를 편성하여 예산자료를 시간을 두고 충분히 분석, 검토하도록 하면 알찬 내용의 예산을 편성할 수 있을 것이다.

豫算의 종합관리를 위하여는 예산의 企劃, 編成機能과 執行機能 그리고 감독과 評價部署 등 최소한의 견제 조직을 두어 적절한 內部統制를

가함으로써 편성된 예산액을 적합하고 효율적으로 관리운영할 수 있을 것이다. 每會計年度末에는 審査分析을 하여 再環流시키는 것도 반영되어야 할 것이다.

회계처리는 객관적인 資料와 증거를 기초로 한 正規 簿記 원칙에 따라 처리함으로써 貸借平均의 原理, 去來 二重性의 原理, 自動檢證의 原理 등에 입각하여 財務諸表에 표시된 자료와 정보를 이용자에게 공정하게 제공토록 진실하게 처리되도록 하여야 할 것이다. 또한 保有資産의 장부가액을 현실가액에 적합하도록 재평가, 수정하여 資産 狀態의 정확을 기함으로써 경영의 合理化를 도모하고, 財務諸表 본래의 공식 기능인 財政狀態의 표시로 經營成果를 제대로 추정할 수 있도록 하여야 할 것이다.

私學財政의 脆弱性을 배주기 위해 私立大學 收入을 증식시키는 方案도 연구되어야 하며 私學財政의 自助機能을 높이기 위해 私學基金의 設立도 검토해 볼 필요가 있다. \*