

세무회계저널

제17권 제2호 2016년 4월 pp.101~139

한국세무학회

사립대학의 회계투명성 개선방안에 대한 연구*

김영웅** · 최형규*** · 고운성****

<요 약>

사립대학은 대학교육의 약 80%를 담당하고 있는 중요한 교육기관이다. 그러나 사립대학의 설립자 및 이사장들은 자신들의 사적재산을 투하하여 대학을 설립했다는 이유로 횡령·배임 등을 통해 학교 재산을 편취함으로써 사립대학의 회계투명성을 심각하게 훼손시키고 있다.

본 연구는 사립대학의 회계투명성 제고를 위한 기존의 선행연구들이 사립대학 관련 법조항 및 규칙 개정에 중점을 둔 것과 달리 사립학교의 회계정책에 실질적인 영향을 미치는 지배구조의 개선이 선행되어야 한다는 점에서 출발하였으며, 보다 전문적이고 현실성 있는 문제제기를 위해 문헌조사 및 회계·감사분야 전문가 집단의 설문조사를 실시하였다. 조사 결과 이사회의 폐쇄성과 막강한 권한 보유 및 이사회를 감시하는데 있어 독립성 보장이 필수인 내부감사의 권한 약화와 요식적인 사립대학의 외부감사 수검 그리고 교육부의 무원칙적인 감리 실시 사립대학의 선정 등이 사립대학의 회계투명성을 저하시키는 요인으로 확인되었다.

이 문제들의 해결을 위한 본 연구의 제안은 다음과 같다. 첫째, 현재 폐쇄적으로 운영되는 이사회를 학교와 관련된 여러 이해관계자들로 확대 구성함으로써 횡령·배임을 사전에 차단하고, 교육부와 사립대학 사이의 부당한 거래를 막는 모니터링의 역할을 수행하도록 한다. 둘째, 감사의 독립성 확보를 위해 감사인 선임위원회를 독립 기구로 신설 운영하고, 현재 부재한 사립대학 감사기준서를 새로이 제정한다. 셋째, 2014년 처음으로 실시된 감리제도의 규정을 「외감법」에서 제시하는 수준으로 높이고, 문제가 발생한 모든 사립대학을 감리하고, 감리결과에 대한 책임을 감사인과 사립대학 모두 지도록 해야 할 것이다.

이와 같이 본 연구에서 제안한 방안들은 공공성을 기초로 사회구성원을 길러내야 하는 사립대학들이 설립취지의 본 모습을 잃고 영리기업들에서 나타나는 각종 폐해들을 발생시키는 현 상황에 대한 해결책을 제시함으로써, 회계규칙의 개정 등과 같은 방법으로 해결할 수 없었던 진정한 의미의 사립대학 회계정보의 투명성을 제고할 수 있을 것이다.

<주제어> 사립대학 회계투명성, 지배구조, 감사제도, 감리제도

* 본 논문은 주저자의 2015년 한국외국어대학교 석사학위 논문을 수정·보완한 것입니다.

본 연구는 2016학년도 한국외국어대학교 교내학술연구비의 지원에 의하여 이루어진 것임.

** 한국외국어대학교 경영대학 석사, liveq99@naver.com, 주저자

*** 한국외국어대학교 경영대학 박사과정, heartsouls@hufs.ac.kr, 교신저자

**** 한국외국어대학교 경영대학 부교수, max0907@hufs.ac.kr, 공동저자

논문접수일 2015년 11월 17일

1차수정일 2016년 2월 14일

게재확정일 2016년 4월 22일

I. 서 론

일반적으로 기업의 주인은 주주라고 인식되고 있지만 사립대학의 경우 자본을 투자한 설립자가 주인인가라는 질문에 답하는 것은 쉽지 않다. 그 이유는 국공립학교 교육은 국공립이라는 용어 자체만으로 공공성에 입각하고 있음을 모두가 인지할 수 있지만, 사립학교는 사립이라는 단어에서 나오는 특수성으로 인하여 사립학교의 공공성에 의문을 갖도록 만들기 때문이다. 하지만 교육의 중요한 운영기준이 공공성과 공익성에 있기 때문에 사립학교는 영리추구를 목적으로 운영되는 기업과는 근본적으로 다른 시각에서 판단해야 한다. 『사립학교법』¹⁾ 제1조 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.”는 규정은 사립대학 교육이 헌법에 명시된 것처럼 국민들에게 균등한 교육의 기회를 제공함과 동시에 사립이라는 특수성이 존재하지만 공공성의 범위 안에서 운영이 되어야 한다는 뜻을 담고 있다고 해석된다.

이렇듯 설립과정에서부터 사립대학운영 전반에 걸친 모든 부문에 대한 공공성 확보 차원에서 국가와 지방자치단체의 관리·감독을 받아야 하는 사립대학은 2014년 말 기준으로 우리나라의 전체 대학교 399개 중 87.5%인 349개이고, 전체 대학생 329만 명 중 76.7%인 253만 명의 교육을 전담하고 있는 매우 중요한 고등교육 기관이다²⁾. 하지만 사립대학의 설립자 및 특수관계자 등 소수의 구성원에 의해 이뤄지는 불투명한 운영으로 인하여 회계비리 및 부정사건이 빈번하게 발생되고 있는데, 이 문제들은 여러 집단의 이해관계와 맞물려 쉽게 해결되지 못하고 있다. 최근 다시 이슈화 된 상지대 및 수원대 사태가 그 단적인 예이다.

이러한 사립대학의 회계비리를 근절하기 위해서, 『사립학교법』을 근간으로 한 『사학기관 재무·회계규칙』에 대한 특례규칙(이하 ‘특례규칙’이라 함)은 1981년 제정 후, 여러 번의 개정을 통하여 수정 보완되었다. 가장 최근인 2010년 이루어진 개정에서는 그동안 학계에서 사립대학 회계처리 방법에 대하여 계속적으로 지적하였던, 고정자산에 대한 감가상각 도입, 유가증권의 공정가치 평가 및 등록금 회계와 기금회계의 분리 등을 『특례규칙』에 도입함으로써 사립대학 회계의 효율성을 제고하였다는 평가를 받았다. 하지만 지난 2013년 서남대 설립자 이 모 씨가 자신이 설립한 대학 4곳의 교비 약 898억 원과 건설사 1곳의 자금 106억 등 총 1천 4억 원을 횡령한 사건³⁾은 회계규칙의 개정만으로는 사립대학의 비리 문제를 개선하는데 한계가 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다.

즉, 『특례규칙』의 제정 이후 9번의 개정을 통한 보완과정을 거쳐 사립대학의 회계비리를 근절

1) 『사립학교법』은 헌법 제31조 1항의 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리가 있다는 내용이 담긴 교육기본법의 틀 안에서 사립학교의 설립과 운영에 대한 내용을 담은 특별법이다.

2) 대학교육연구소 통계(기본) 2014-15년 : 1호(통권 20호), 2호(통권 21호), 3호(통권 22호)

3) 서순규, ‘909억 횡령’ 서남대 이홍하 징역 9년, 뉴스1, 2013.06.20.

하고자 했지만, 끊임없이 발생하는 사립대학의 회계비리는 사립대학 운영의 투명성을 높이기 위한 방안으로 기존 선행연구들이 주장한 사립대학 회계제도의 개선만으로는 문제의 본질이 해결될 수 없음을 보여주는 반증이다. 또한 이러한 문제는 설립자 및 특수관계자들이 사립대학을 사적편익의 도구로 생각하는 잘못된 인식의 변화 및 지배구조에 대한 제도적 보완이 수반되지 않는다면 사립대학의 회계투명성이 개선될 수 없음을 의미한다.

따라서 본 연구는 사립대학 회계정보의 투명성 확보를 위한 방안으로 내부적으로는 사립대학의 회계처리에 큰 영향을 미치는 사립대학 지배구조 상의 문제점을 검토하고, 외부적으로는 건전한 사립대학 운영을 위하여 학교법인의 회계 내용을 감시·감독해야 하는 사립대학의 회계감사제도 및 감리제도의 강화 방안에 대하여 논의함으로써 사립대학의 회계제도가 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 전문가 집단의 의견 수렴을 통해 사립대학 회계투명성을 저하시키는 문제점을 확인하고, <표 1>에서 제시한 내용과 같이 2013년까지 개정된 주요 「사립학교법」에 대한 고찰을 통하여 현재 국내 사립대학의 재단과 이사회 등의 구성 및 운영 형태를 파악하였다. 그리고 사립대학의 내부 및 외부회계감사 실태와 2014년 처음으로 시작된 교육과학기술부 감리제도의 대상이 된 사립대학들에 대한 감리대상의 범위 및 선정기준을 검토함으로써 현 감리제도가 가지고 있는 문제점 또한 확인하였다. 이렇게 확인된 문제해결을 위해 본 연구에서는 상법상 회사의 기관 관련 조항과 「주식회사의 외부감사에 관한 법률(이하 ‘외감법’이라 함)」상의 회계감사·감리제도 및 미국 등 교육선진국의 대학 회계제도의 내용을 바탕으로 사립대학의 회계 투명성 제고를 위한 개선방안을 모색하였다.

<표 1> 사립학교법 주요개정 사항 및 투명성에 미친 영향

주요 개정 일시	개정 주요내용	개정에 따른 영향
1997.01.13	- 이사 수 제한(15인 이하)폐지 - 결산 시 공인회계사 감사증명서 첨부 요구 - 대학의 총(학)장 임기 중 해임요건 강화 (이사과반수 → 2/3이상 찬성)	- 이사회에 영향을 받을 수밖에 없는 대학의 장의 권한 강화를 통하여 운영의 공공성과 투명성 제고 - 감사증명서의 제출로 사학의 감사 품질을 높여 회계투명성을 높임.
1999.08.31	- 친족이사 또는 감사선임제한 강화 (2/5 → 1/3초과불가) - 임시이사 임기규정 신설 (2년, 1회 연임 허용)	- 개정 전 논의된 공익이사의 도입개정안보다 후퇴하였으나, 이사회 운영에 대한 개선 및 감시 기능강화를 꾀함.

〈표 1〉 사립학교법 주요개정 사항 및 투명성에 미친 영향 (계속)

주요 개정 일시	개정 주요내용	개정에 따른 영향
2005.12.29	- 이사정수의 1/4이상 학교운영위원회 또는 대학평의위원회에서 2배수 추천 - 이사취임승인 취소사유 확대, 임원직무 집행정지권 신설 - 임시이사 임기제한 규정삭제 (사유 해소 시까지 재임) - 학교장 임기제한 - 이사장 및 친족의 학교장금지 - 대학평의위원회 법률기구화 이사회의사록 작성 및 공개	- 사립학교의 공공성을 강화하는 측면. - 폐쇄적인 이사회 운영에 대한 견제 및 비리재단의 복귀를 미연에 방지 - 사립대학 내의 투명성을 높이기 위해 학교 재정의 비리 및 유용을 사전에 방지.
2007.07.27	- 개방형 이사추천을 위한 개방이사 추천 위원회를 대학평의위원회 또는 학교운영위에 설치 - 사학분쟁조정위원회 설치 - 임원승인취소요건 완화 및 이사장 겸직 제한 완화 - 이사장 친족 이사정수 2/3찬성과 관할청 승인으로 학교장 임명가능 - 학교법인 이사장 겸직금지의무와 각급 학교장 중임제한 완화	- 사학의 자율성 및 건학이념을 존중을 강조 - 비리와 횡령 등의 문제를 일으켜 물려난 구재단 인사들의 복귀 수단으로 이용됨으로써 사립학교 회계 투명성을 저하시킬 수 있는 가능성 높임. - 개방이사 추천위원회의 기능 약화 및 사학분쟁조정위원회를 통한 이사회 기능의 강화로 인하여 공공성의 약화를 가져옴.
2013.01.23	- 교비회계에 대하여 등록금회계와 비등록금회계로 구분 - 기부금의 교비회계처리 및 관리 - 교비회계 예산 편성 및 결산에 대한 등록금심의위원회 심사·의결 - 결산서 제출 시 학교법인과 독립한 공인 회계사 또는 회계법인의 감사증명서 및 부속서류 첨부 제출 - 감사증명서 및 부속서류에 대한 감리 허용	- 외부감사인에 대하여 이사회로부터의 독립성을 부여함과 동시에 감사 결과에 대한 감리를 도입함으로써 사립대학 회계투명성을 제고함. - 교비 및 기부금에 대한 철저한 관리를 통한 이사장 및 이사회 등 학교법인이 재산에 대한 사적 유용을 방지

본 연구는 제Ⅱ장에서 사립대학의 내부 운영 실태와 외부회계감사·감리 현황을 분석하고 연구와 관련된 선행연구를 검토한 후, 제Ⅲ장에서는 전문가 집단의 설문조사를 바탕으로 사립대학의 회계투명성 관련 문제점을 파악하고, 외부감사 및 감리현황에 대한 문제점을 살펴보았다. 그리고 제Ⅳ장에서 앞의 논의를 바탕으로 각 제도가 궁극적으로 나아가야 할 개선방향을 제시한 후 마지막 제Ⅴ장 결론을 통하여 본 연구의 요약 및 한계점을 제시함으로써 본 연구를 마무리하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구

1. 사립대학 운영구조 및 실태

가. 사립대학 운영 구조

사립학교는 「사립학교법」 제2장 제3절에 의거하여 학교법인 내에 7인 이상의 이사와 2인 이상의 감사로 임원을 구성해야 하는데, 여기서 이사회는 학교법인과 관련한 여러 사항에 대한 심의·의결하는 권한⁴⁾을 가진 최고 의사결정기관으로서 정관에 의거하여 이사장을 선임한다. 사립대학은 대학과 학교법인이 분리되어 있지만 대학을 학교법인이 운영하는 형태이므로 대학 자체에는 법인격이 존재하지 않고, 학교법인이 법인격을 부여 받는다. 그러므로 「고등교육법」에 따라 사립대학의 이름이나 총장의 명의로 권리능력이 수행되지만, 실제로는 학교법인이 법인격의 실질적인 주체로서 사립대학의 모든 운영은 학교법인의 이사회에서 결정되기 때문에 이사장은 학교 운영에 가장 커다란 영향력을 행사한다.

이사장과 이사회의 권한을 견제하기 위하여 「사립학교법」은 수차례 개정을 통하여 여러 조항이 신설되었는데, 2005년 개정을 통해 가장 큰 이슈였던 개방이사추천위원회가 설치되었으며, 2007년 개정에서는 이사장에 대하여 학교법인이 설치·경영하는 사립학교의 장 겸임금지 및 조정위원회의 설치, 임시이사의 선임규정이 신설되었다. 그리고 친족관계⁵⁾에 있는 자에 의거한 이사 상호간에 정수의 4분의 1초과 규정 및 감사 선임에 의한 규정, 사학분쟁조정위원회의 설치 등⁶⁾은 2008년의 중요 개정사항이었다.

나. 사립대학 운영 실태

사립대학은 법인(法人) 또는 사인(私人)이 설립하여 운영하는 대학이지만 “교육이 가지는 공공성과 일정 수준 이상의 교육의 질 확보 및 유지를 위하여 교수의 채용과 해임, 총장·부총장·학장의 채용은 각각 교육부장관에게 보고 및 승인을 받아야 한다. 또한 사립대학의 예산 및 결산은 교육부장관에 제출되어야 한다.”는 제한사항을 가지고 있다.⁷⁾ 이런 의미에서 사립대학은 사적 재산으로 설립되는 기업 및 재단법인과 설립주체에서 그 유사함을 찾을 수 있지만, 교육이

-
- 4) 1. 학교법인의 예산·결산·차입금 및 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항
 2. 정관의 변경에 관한 사항 3. 학교법인의 합병 또는 해산에 관한 사항
 4. 임원의 임면에 관한 사항 5. 학교법인이 설치한 사립학교의 장 및 교원의 임면에 관한 사항
 6. 학교법인이 설치한 사립학교의 경영에 관한 중요사항
 7. 수익사업에 관한 사항 8. 기타 법령이나 정관에 의하여 그 권한에 속하는 사항
- 5) 「민법」 제777조
- 6) 「사립학교법」 제14조, 제21조, 제23조, 제24조, 제25조.
- 7) 교육학용어사전, 1995.6.29, 하우동설

가지는 본연의 가치인 공공성 추구의 원칙을 준수해야 하므로 사립대학이 설립자 및 특수관계자의 사적편익을 취하기 위한 도구로 이용되는 것을 강력하게 방지하여야 한다. 하지만 <표 2>에서 제시한 내용과 같이 사립대학의 2013년 7월 현재 설립자와 이사장의 친인척 중 1명 이상이 근무하는 사립대학은 전체 조사대학 240개 중 약 75%에 해당하는 178개 대학으로, 총 558명이 총장이자 대학의 교직원으로 근무하고 있으며, 사립대학 이사장의 배우자 및 직계존속·직계비속 그리고 그의 배우자는 총장에 임명될 수 없다는 조항을 위반하고, 총장으로 임명한 대학은 총 28개 학교(4년제 대학 12개, 전문대학 16개)로 조사되었다.⁸⁾ 이와 같은 사립대학의 운영 실태는 매년 끊임없이 발생하고 있는 사립대학의 이사장 및 총장 그리고 특수관계자들의 사립대학 재산에 대한 횡령·배임의 범죄를 발생시키는 원인을 제공하고 있음을 보여준다.

<표 2> 사립(전문)대학 법인 친·인척 근무현황

(Panel A) 대학별 친·인척 근무현황												
구 분						법 인 수			비 율			
대학법인		친인척 근무				91			64.5			
		해 당 없 음				50			35.5			
		소 계				141			100			
전문대학법인		친인척 근무				87			87.9			
		해 당 없 음				12			12.1			
		소 계				99			100			
총 계						240			—			

(Panel B) 근무형태별 친·인척 근무현황												
구 분		법 인				대 학						총계
		이사장	이사	직원	소계	총장	부총장	교수	직원	기타	소계	
대학 법인	인원	50	57	4	111	37	3	83	62	1	186	297
	비율	16.8	19.2	1.3	37.4	12.5	1	27.9	20.9	0.3	62.6	100
전문 대학	인원	53	59	1	113	41	5	50	50	2	148	261
	비율	20.3	22.6	0.4	43.3	15.7	1.9	19.2	19.2	0.8	56.7	100

주1) 대상 : 설립자 또는 이사장, 이사의 친·인척이 근무하고 있는 사립대학(일반·산업) 법인 91개, 사립 전문대, 법인 87개

주2) 총장이면서 이사를 겸직하고 있는 경우에는 총장에만 포함

주3) 2013년 7월 말 현재 법인 및 대학에서 근무하고 있는 친·인척 기준

※ 자료 : 2013년 국정감사정책보고서 사립대부정비리근절방안
(정진후 국회의원 : 교육부, 국정감사 제출자료, 2013.)

8) 교육부, 국정감사 제출자료, 2013.

2. 사립대학 회계감사제도

가. 내부감사

사립대학의 내부감사에 대한 내용은 「사립학교법 시행령」 제9조의4에서 규정하고 있다. 2013년 개정 전 사립대학의 내부감사는 외부감사증명서를 제출하는 대학에 한하여 공인회계사를 내부감사로 선임하지 않아도 되었지만, 상시 회계감사 체계 구축을 통한 사립대학의 회계투명성 제고를 목적으로 입학정원 500명 이상인 모든 대학법인은 2인 이상의 내부감사 중 1인을 반드시 공인회계사로 선임하도록 변경되었다.

내부감사는 <표 3>과 같이 내부감사 대상 및 범위에 의거하여 감사 시 합법성, 합목적성, 효율성 및 적정성 여부를 확인하는 감사를 해야 하며, 감사보고서는 매 회계연도 종료 후 50일 이내에 「특례규칙」 제42조에 의거한 결산서와 함께 교육부 장관에게 제출해야 한다. 만일 내부감사가 “학교법인의 재산상황과 회계 또는 이사회의 운영과 그 업무에 관한 사항을 감사한 결과 부정 또는 불비한 점을 발견하였음에도 보고를 하지 아니한 경우”에 교육부 장관은 500만 원 이하의 과태료를 부과할 수 있으며,⁹⁾ 해당 내부감사에 대한 취임승인을 취소하는 등의 통제장치를 갖추고 있다.¹⁰⁾

하지만 2012년 내부감사보고서를 제출한 학교법인 151개 중 법정적립금 부담 및 수익용 법인기본재산을 확보하지 못한 학교법인이 120여개 대학에 이르렀음에도 내부감사에서 이 부분을 지적한 사립대학은 3개 교에 불과하였으며 법적인 처벌을 받은 사립대학은 단 한 곳도 없었다. 이렇듯 대부분의 사립대학의 내부감사들이 불성실한 역할 수행에도 불구하고 실질적인 법적 처벌이 이뤄지지 않은 점은 내부감사의 효과적인 업무 수행을 제어할 수 있는 강제적인 법적 처벌 규정의 실효성에 문제가 존재하기 때문이며, 내부감사의 효과적인 역할 수행을 저해하는 원인이다.

<표 3> 내부감사 대상 및 범위

대 상	범 위
학교법인 회계전반	① 법인에 속하는 재산상황·회계 전반(법인 일반업무회계, 수익사업회계)에 관한 사항 ② 학교에 속하는 재산상황·회계 전반(교비회계, 부속병원회계)에 관한 사항
학교법인 운영전반	① 이사회 운영과 관련 절차 이행 등 전반에 관한 사항 ② 이사회의 기능으로 이사회에서 심의·의결한 안전과 관련한 업무 전반에 관한 사항

9) 「사립학교법」 제74조 제1항 제4호

10) 「사립학교법」 제20조의2

나. 외부감사

회계정보의 투명성을 높여 사립대학의 비리를 근절하기 위하여 정책당국은 사립대학에 대한 회계감사제도를¹¹⁾ 도입하였다. 외부감사인인 학교법인에 속하는 일반업무 회계와 수익사업 회계의 결산에 따른 재무제표 및 공시전반, 그리고 학교에 속하는 교비회계와 부속병원회계의 결산에 따른 재무제표를 감사한다. 이에 학교법인은 외부감사인인 회계감사기준에서 정한 절차를 수행할 수 있도록 내부감사결과보고서를 제공함으로써 재무제표에 대하여 중대한 영향을 미치는 사항의 존재여부에 대하여 검토할 수 있게 하여야 하며, 유의사항에서 정한 외부감사 중점 확인사항¹²⁾에 대해서는 외부감사인인 요구하는 자료를 모두 제출하고 그 질문에 진실하게 답변해야 한다.¹³⁾ 외부감사인인 사립대학의 회계감사 시 중점 확인사항 중 재무제표에 영향을 미치는 사항에 대하여는 표본감사에 의한 입증 감사절차를 수행해야 한다. 만약 학교법인이 외부 감사증명서 미제출 및 외부감사의 불이행, 그리고 교육부의 종합감사결과에 대한 시행지침을 따르지 않을 경우 해당 학교법인은 임원취임 승인 취소, 국고보조비 지원 감액·중단 등 행정·재정적 제재조치를 받게 된다.¹⁴⁾ 실제로 지난 2007년 A예술대학에 대한 감사결과 후 지적사항 불이행에 따라 임원취임승인을 거부한 판례가 존재한다. 또한 외부감사인인 유의사항에 따라 감사를 수행함에 있어 공인회계사 직무를 규율하는 「공인회계사법」 등 관계 법령에 의거 직무상 의무를 성실히 수행하지 아니하였을 경우, 관계 규정이 정한 바에 따라 제재를 가하도록 한국공인회계사회회장 또는 재정경제부장관에게 요청할 수 있다.

외부감사를 받은 후 제출하게 되는 외부감사증명서의 기존 제출 대상은 4년제 대학의 경우 입학정원 1,000명 이상, 전문대학의 경우 2,000명 이상인 대학은 모두 제출 대상이었지만, 실제로 외부감사증명서를 제출한 대학은 2011년 기준으로 외부감사증명서 제출대상 사립대학 중 4년제 대학의 49.7%, 2년제 대학의 29.6%에 불과하였다. 사이버 대학의 경우 전체의 65%가 외부감사증명서를 제출하였지만, 사이버 대학 수가 많지 않은 관계로 실제 제출한 대학은 20개 대학에 불과하였다. 이와 같이 제출대상임에도 불구하고 많은 사립대학들이 외부감사증명서를 제출하지 않음에 따라 교육부는 2013년 「사립학교법 시행령」 개정을 통해 모든 학교법인이 외부감사증명서 및 부속서류를 첨부하여 제출하도록 의무화하였다. 더 나아가 사립대학의 외부감사제

11) 「사립학교법」 제31조와 「사립학교법 시행령」 제14조

12) 외부감사 중점 확인사항

1. 학교법인의 자금을 법인 임원 및 이사진 등의 개인목적으로 사용하였는지 여부
2. 학교법인의 법정부담금을 교비회계로 전가 시켰는지 여부
3. 교비회계의 수입을 다른 회계로 전가 하였는지 여부
4. 수익사업회계 및 부속병원 회계에서는 부속병원의 인건비를 학교회계가 아닌 일반업무 회계로 전출하였는지를 확인

13) 교육부, 사학기관 감사업무처리 유의사항, 2005

14) 「사립학교법」 제20조의2 제1항 제1호

도 또한 도입이후 감사기준 및 감사인 선임에 있어서 많은 문제점이 드러나자, 지속적인 제도 개선 노력을 통해 지난 2013년 「사립학교법 시행령」의 개정을 통한 외부감사에 대한 감리제도를 전격 도입함으로써 사립대학의 회계투명성을 제고하고자 하였다.

3. 사립대학 감리제도

교육부는 2013년 외부감사증명서의 신뢰성 및 공정성을 기하기 위한 방안으로 외부회계감사에 대한 감리 규정을 마련하였다. 외부회계감사에 대한 감리제도는 대학이 제출한 외부감사증명서를 검증하는 것으로 교육부장관은 감사증명서가 감리준거기준에 위반되었다고 판단될 경우 또는 무작위 표본추출 등의 방법을 통해 감리를 실시할 수 있다. 감리대상 선정기준은 <표 4>와 같으며, 회계감리를 수행하는 감사인의 요건은 「외감법」을 따르는데, 감리준거기준에는 회계 감리과정상의 준거 법령 및 지침의 범위를 명확하게 하고자 현행 관련 법령¹⁵⁾ 등이 제시되어 있다.

교육부장관은 감리 결과 감사·증명에 중대한 착오 또는 누락이 있을 경우 감사증명서를 작성한 공인회계사 및 회계법인의 명단과 해당 내용을 금융위원회에 통보하고, 금융위원회는 통보된 해당 공인회계사 또는 회계법인에 대하여 등록취소, 업무정지 또는 징계 처분을 하는 경우 그 처리 내용을 교육부장관에게 통보한다.¹⁶⁾ 이는 사립대학 감리제도의 실효성 확보를 위한 중요한 수단이 된다.

<표 4> 사학기관 외부회계감사 감리대상 선정기준

구 분	기 준
회계규칙 위반사항	① 제적립대체액과 운영차액대체액의 합계액이 기금 증감내역과 불일치 ② 학교회계의 기타기본금이 존재 ③ 자금계산서상의 잡손실이 운영계산서상의 잡손실을 초과 ④ 교비회계에서 산학협력단회계로 전출(설립 시 1회에 한해 전출 가능) ⑤ 투자유가증권 매입 시 관련 법령상 요건 위배 ⑥ 장기대여금 타 회계 전출시 관련 법령 위배 ⑦ 학교기업 전입·전출금 등 내부거래 미제거 ⑧ 대차대조표상 설치학교 금액이 법인 기본금에 미달
계 량 적 분 석	① 적립금 총액대비 기타적립금 비율이 높은 대학 ② 자금수입총액 대비 이월금 비율이 높은 대학 ③ 교육비 환원율이 낮은 대학 ④ 가지급금, 가수금 등 미결산계정이 존재하는 대학 ⑤ 잡수익이 큰 대학
기 타	① 학교법인의 회계 관련 법령 위반사실을 통보받은 경우

※ 출처 : 2014 국정감사 정책보고서

15) 「사립학교법」, 「사학기관 재무·회계 규칙 및 특례규칙」 등

16) 「공인회계사법」 제39조 제1항 또는 제48조 제2항

4. 선행연구

사립대학에서 발생하고 있는 여러 부정적인 문제들에 대한 해결방안을 찾기 위하여 사립대학의 운영방식, 지배구조 및 회계제도의 개선과 사립대학에 대한 감사 강화 등을 다룬 많은 선행 연구들이 존재한다. 먼저 사립대학의 운영방식 및 지배구조 관련 연구들은 주로 「헌법」과 「사립학교법」의 상에 나타나는 사립대학의 자율성과 공공성을 다룬 연구들로서 「사립학교법」의 개정과 관련된 연구들이 주를 이루고 있다. 홍덕률(2006)은 개정된 「사립학교법」의 내용 중 개방이 사추천위원회가 사립대학의 족벌-독선-사유화의 비민주적 지배구조를 해결할 수 있는 방안임을 제시하였다. 이종근(2012)은 분규 발생으로 인하여 임시이사가 파견된 사립대학을 대상으로 한 연구를 통하여, 자율성과 공공성을 동시에 가지고 있는 사립대학에 대한 국가 개입권은 학교법인의 정체성까지 바꾸는 내용이 되므로 「헌법」의 자율성을 훼손하는 위헌적 요소임을 주장하였다. 황동연(2011)은 「사립학교법」의 개정이 정치적 논리가 아닌 교육적 논리 차원에서 이뤄져야 하며, 공공성과 자율성을 주장하는 양측 논리에 다른 법적논리를 가지고 접근해야 한다는 제언을 하였다.

사립대학의 회계제도의 개선 및 회계감사와 관련된 연구로 김민철과 박영규(2003)는 사립대학의 예산회계제도의 구조적 문제점을 고찰하고 효율적인 운영방안으로 외부감사제도를 강화 등을 해결책으로 제시하였다. 노태일과 박연희(2006)는 사학법인과 관련된 이해관계자들 사이에서 사학법인의 재무제표와 외부감사제도가 정보로서 어떠한 기능과 역할을 수행하고 있는지에 대한 분석을 통해 재무제표에 대한 신뢰성 제고를 위하여 외부감사인 독립성과 통일된 감사보고서 작성을 주장하였다. 유사한 주장으로 박태승과 최영문(2007)은 사립대학의 회계정보 공개제도에 대한 준수율과 감사의견의 유형, 외부감사인 선임특성을 외부감사 도입초기와 비교한 연구 수행을 통해 사립대학들이 자발적 공시에 적극적이지 않으며, 회계법인을 외부감사인으로 이용하지 않음을 확인하고, 외부감사인 자격을 회계법인으로 한정하는 의견을 제시하였다.

2013년 개정된 「사립학교법 시행령」에 따라 2014년 처음 시행된 외부회계감사에 대한 교육부의 감리제도에 대한 논의는 아직 다뤄지지 않은 분야로서 더 많은 논의가 필요한 상황이며, 감리제도와 유사한 의미를 가지는 교육부의 감사와 관련된 연구를 살펴보면, 변광화(2013)는 사립대학에 대한 감사는 일반 공공기관과는 다른 감사기준과 범위로 사립학교의 자율성을 높이기 위해 부정·비리가 있는 대학만 강하게 감사를 실시하고, 무작위로 선택되는 일반 사립대학 감사는 인사, 회계 등 최소한의 범위만 감사하여야 한다고 주장하였다.

살펴본 바와 같이 사립대학의 회계투명성과 관련된 문제를 여러 관점에서 다룬 연구들이 존재하지만 사립대학의 외부와 내부를 하나의 유기적 실체로 살펴 본 연구는 많지 않으며, 그 연구들 또한 사립대학 회계제도 및 기준의 개선의 방법을 통한 회계투명성 제고 방안만을 제시함으로써 투명성을 개선하기 방안의 핵심을 다루지 못하였다. 이에 본 연구는 기존 연구들이 보여준 한계점을 보완하기 위하여 현장에서 실무를 담당하고 있는 회계사·세무사 및 교수 등 전문

가 집단의 설문조사 결과를 토대로 사립대학 회계투명성을 저하시키는 주된 원인을 파악한 후 설문 내용을 바탕으로 기존의 사립대학 회계 관련 제도의 문제점을 구체적으로 살펴본 후 문제점에 대한 해결방안을 제시함으로써 사립대학의 회계 투명성 제고방안을 논의해보고자 한다.

Ⅲ. 사립대학 운영의 문제점 파악 및 사례분석

1. 설문조사를 통한 문제점 고찰

회계정보의 왜곡을 통해 발생하는 사립대학의 비리는 공공성이 확보되어야 하는 교육의 본질을 훼손시켜 사회적 손실을 가져오고, 투명성이 결여된 정보를 제공함으로써 사립대학의 주 구성원인 학생과 학부모들에게 직간접적으로 많은 피해를 입힌다. 본 연구는 사립대학 회계 투명성을 저해하는 근본 원인을 파악하기 위하여 회계·감사 및 조세 전문가 집단에게 설문조사를 실시하여 연구의 객관성을 높이고자 하였다. 온라인을 이용하여 실시한 설문조사에는 회계·세무사 51명, 회계 및 세무전공 교수 10명, 7급 세무직 공무원 1명, 일반 상장기업에서 세무업무 및 외부감사 수검업무를 담당하고 있는 조세전문가 2명 등 총 64명이 응답하였으며, 응답자에 대한 기본 사항은 <표 5>와 같다.

〈표 5〉 설문 응답자 현황

구 분		빈 도	비 율(%)
직 업	회계사·세무사	51	79.7
	회계 및 세무 전공 교수	10	15.6
	세무직 공무원	1	1.6
	기타 조세전문가	2	3.1
	소 계	64	100
사립대학 회계감사경력	경력 유	21	32.8
	경력 무	43	67.2
	소 계	64	100

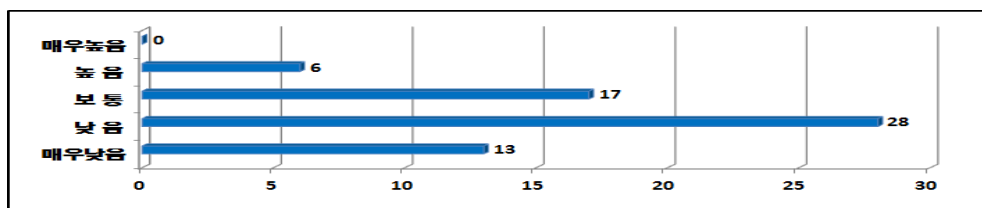
설문의 내용은 크게 1) 사립대학의 회계투명성 수준, 2) 회계투명성 저하 이유, 3) 회계투명성 개선 사항, 4) 회계투명성의 문제점에 대한 자유기술로 구성하였다.¹⁷⁾ 설문 결과는 다음과 같다.

17) 설문내용은 본 연구의 <부록> 참조.

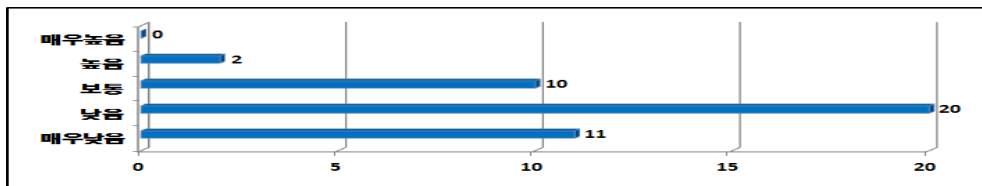
첫째, 사립대학의 회계투명성 수준에 대한 설문에 대하여 전체 응답자 64명 중 38명(64.1%)가 사립대학의 회계투명성은 낮은 수준이라고 응답하였으며, 사립대학 감사경력이 있는 전문가는 21명 중 10명(47.6%)이 회계투명성을 낮다고 하였으며, 보통이하라고 답변한 전문가는 21명 중 17명을 차지하였다. 즉 응답자의 대다수가 우리나라 사립대학의 회계투명성은 상당히 훼손되어 있다고 인지하는 것으로 나타났다.¹⁸⁾

〈그림 1〉 사립대학의 회계투명성 수준

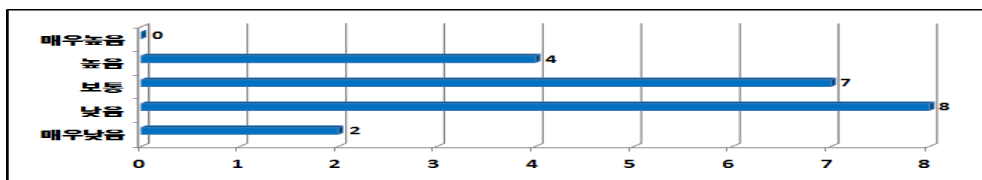
A. 전체 응답 결과(N=64)



B. 사립대학 감사경력이 없는 전문가 응답결과(N=43)



C. 사립대학 감사경력이 있는 전문가 응답결과(N=21)



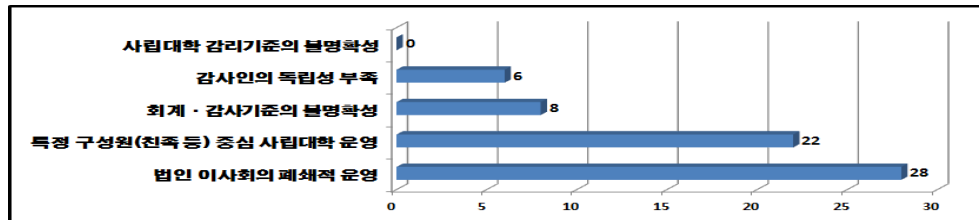
둘째, 사립대학의 회계투명성 저하 이유에 대한 설문에는 응답자의 78.1%에 해당하는 50명이 법인이사회의 폐쇄적 운영과 특정구성원 중심의 사립대학 운영 등 사립대학 지배구조로 인한

18) 전체 응답자를 표본(64개)으로 수행한 사립대학 감사경력의 유무에 따른 사립대학 회계투명성에 대한 답변은 5% 수준에서 사립대학 감사경력이 있는 응답자의 경우 그렇지 않은 응답자에 비하여 사립대학의 회계투명성에 대해 비교적 긍정적으로 답하는 것으로 나타났다. 이러한 응답에 대해 연구자는 직접 사립대학 감사를 실시하기 때문에 보다 정확하게 사립대학의 상황에 대한 파악이 가능하기에 보다 정확한 판단을 할 수 있는 가능성뿐만 아니라, 사립대학 감사를 실시한 감사인으로써 적정의견을 제시한 상황에서 설문 응답에 오히려 적합한 응답자가 아니기 때문에 나오는 결과일 가능성도 존재한다고 판단한다.

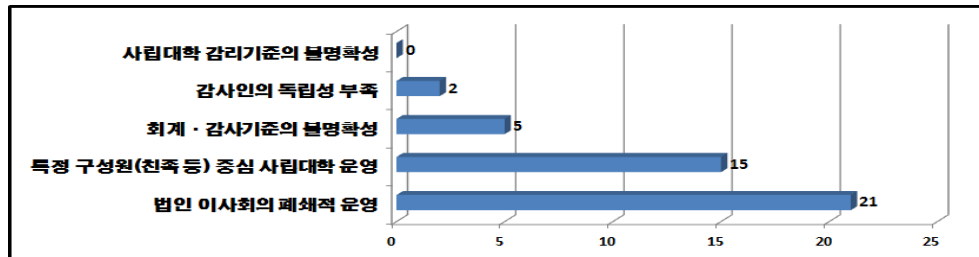
문제점을 지목하였으며, 다음으로 사립대학의 회계·감사기준의 불명확성 및 감사인의 독립성 부족이 회계투명성을 낮추는 원인으로 응답하였다.

〈그림 2〉 사립대학의 회계투명성 저하 원인

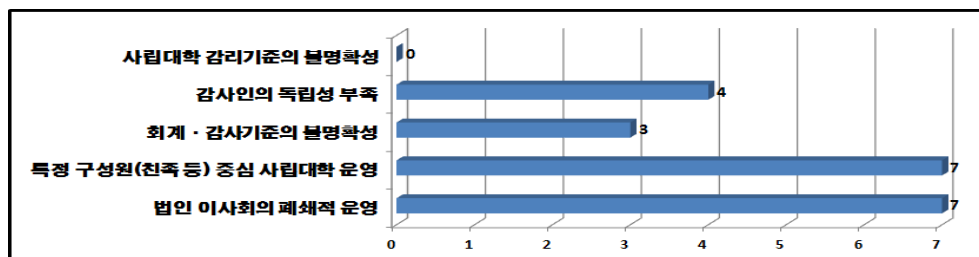
A. 전체 응답 결과(N=64)



B. 사립대학 감사경력이 없는 전문가 응답결과(N=43)



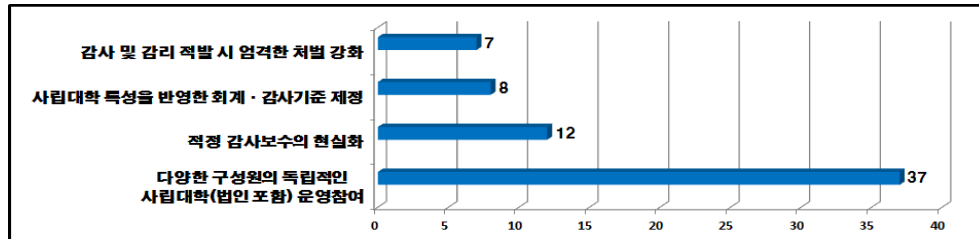
C. 사립대학 감사경력이 있는 전문가 응답결과(N=21)



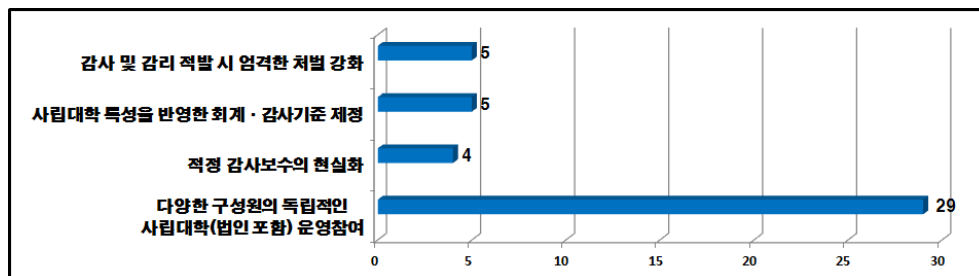
셋째, 회계투명성 개선을 위해 필요한 사항이 무엇인가라는 질문에 대해 응답자의 57.8%에 해당하는 37명이 다양한 구성원의 독립적인 사립대학(법인 포함) 운영참여를 선택하였으며, 나머지 27명의 응답자는 감사인의 독립과 감사보수의 현실화, 위반 사항에 대한 처벌 그리고 회계 및 감사기준의 재정립이 필요하다고 응답하였다. 설문 결과 중 C. 사립대학 감사경력이 있는 전문가의 응답결과를 살펴보면 21명의 응답자 중 8명이 감사보수의 현실화를 회계투명성의 제고 방안으로 선택하였는데, 다양한 구성원의 독립적인 사립대학(법인 포함) 운영참여와 동일한 응답수치를 보여준 점은 현재 우리나라 사립대학의 외부회계감사에 대한 감사보수가 문제점이 있음을 나타내주는 결과이다.

〈그림 3〉 사립대학의 회계투명성 제고를 위한 방안

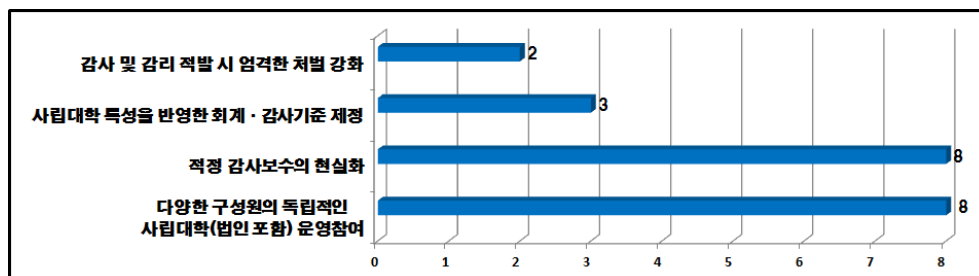
A. 전체 응답 결과(N=64)



B. 사립대학 감사경력이 없는 전문가 응답결과(N=43)



C. 사립대학 감사경력이 있는 전문가 응답결과(N=21)



넷째, 회계·감사 및 조세전문가들이 사립대학의 회계투명성 확보를 저해하는 원인에 대하여 설문과는 별도로 자유롭게 기술한 결과에 대한 정리는 <표 6>과 같다. 전문가 집단의 자유기술에 대한 결과는 설문을 통해 도출하고자 했던 문제점에 대해 전문가들도 전체적으로 의견이 일치하고 있음을 나타내 줄 뿐만 아니라, 사립대학 회계투명성 저하의 원인이 사립대학 내부의 문제로 국한 될 수 있었던 설문 결과의 한계점을 보완해 주고 있다. 이러한 전문가 집단의 객관성 있는 설문조사 결과 및 자유기술 내용을 바탕으로 본 연구는 사립대학의 회계투명성을 저해하는 원인을 사립대학 내의 회계기준 및 감사·감리제도와 관련된 요소뿐만 아니라 사립대학의 지배구조를 포함하는 전체적인 시각을 통하여 파악하고, 그에 대한 해결방안을 제시함으로써 사립대학 회계 투명성을 제고하고자 한다.

<표 6> 회계투명성 저하요인 자유기술

순 위	내 용	응답수
1	법인 이사회의 폐쇄적 운영	29
2	사립대학 감사기준의 불명확성	12
3	회계전문인력 부족 및 대학교육의 변질 등	9
4	특정구성원(친족 등)중심의 사립대학 운영	8
	감사인의 독립성 부족	8
6	사립대학 감리기준의 불명확성	7
7	사립대학 회계기준의 불명확성	3

2. 사립대학 지배구조의 문제점 및 사례

가. 지배구조로 인한 문제점

사립대학의 횡령·배임 등의 행위는 주로 이사장과 특수관계자들에 의해 발생되는데 이러한 문제를 야기하는 원인은 크게 세 가지로 설명된다. 첫째, 학교법인의 중요 업무는 이사장 및 이사 등 소수에 의해 폐쇄적으로 결정되어지며, 학교의 주요 행정을 담당하는 교직원들 또한 학교 법인과 직간접적인 친인척 등과 같은 관계에 있는 경우가 다수 존재하기 때문에 투명한 회계정보의 생성에 있어서 현재 사립대학의 지배구조는 태생적 한계점을 가지고 있다. 「사립학교법」은 “친족관계에 있는 이사가 그 정수의 4분의 1을 초과할 수 없고, 감사도 감사 또는 이사와 친족관계에 있는 자는 선임될 수 없다.”라는 규정이 존재하나, 법인사무국 직원이나, 대학 교직원등 학교 법인의 다른 부분에 있어서는 친인척에 대한 규제 조항이 존재하지 않기 때문에 친인척을 중요 보직에 임명함으로써 많은 부정과 비리가 발생되고 있다(Ⅱ. 2. 사립대학의 운영실태. <표 2> 사립(전문)대학 법인 친·인척 근무현황 참조).

둘째, 개방이사추천위원회의 기능상실이다. 사립대학의 설립자 및 특수관계인으로 구성된 이사회를 감시·감독하기 위해 2005년 사립학교법 개정 및 2007년 재개정을 거쳐 도입된 사립대학 개방이사추천위원회 제도로 인하여 4년제 사립대학의 약25.3%와 2년제 사립대학의 약22.5%가 개방이사를 선임하였다.¹⁹⁾ 그러나 개방이사의 임기 만료 시 개방이사추천위원회를 열어 개방이사를 선임해야 함에도 불구하고 시행령에서 정하고 있는 사항 외에는 사립대학의 정관에 의한다는 규정과 개방이사추천위원회 운영에 필요한 대학평의위원회가 구성되지 않았다는 이유를 들어 유명 사립대학들은 이사정수의 1/4에 해당하는 이사를 개방이사로 선임하지 않고, 공식으

19) 정진후 국회의원, 교육부 국정감사 제출자료, 2013

로 비워두고 있다.²⁰⁾

셋째, 학교 법인과 교육관련 정부 고위관직자 및 ‘교피아’로 통칭되는 교육부 감사 담당자 사이의 ‘정학유착’이다. 사립대학을 감시·감독해야 하는 교육부와 학교법인의 이사장 등의 ‘정학유착’의 문제는 횡령·비리 사건의 원인을 제공하여 사립대학의 회계정보에 대한 투명성을 떨어뜨리고 있다. 중앙대 사태의 경우 기업이 운영하는 학교법인의 이사장과 학교의 총장을 역임한 청와대 교육문화수석비서관 사이에 특혜제공에 따른 교비횡령 및 사적편익을 취한 사건으로 이러한 위법 행위에 대한 검찰의 조사 결과는 중앙대의 회계정보 신뢰성에 큰 손상을 주었다.

이러한 ‘정학유착’ 문제를 해결하기 위해 지난 2015년 3월 31일 인사혁신처는 『고위공직자윤리법』 개정 시행에 따라 4급 이상 공무원들의 재취업 시 정부공직자윤리위원회의 심사대상에 사립대 352개를 비롯한 학교법인 656개 포함시켜 정학유착을 단절시키기 위한 해결책을 마련하였다. 그러나 2015년 5월 1일 개정 후 처음으로 개최된 고위공직자 윤리위원회 심사결과 교육부 공무원이 대상에 포함되지 않았지만, 심사대상 41명 중 39명에 대한 내려진 재취업 승인 결정은 사립학교 지배구조의 개선을 통한 회계 및 운영의 투명성을 높이기 위해 개정된 『고위공직자윤리법』의 기능에 의구심을 갖게 하는 주요 원인이다.

나. 문제발생 원인별 사례

(1) 이사장을 중심으로 한 친인척 중심의 운영

상지대사태는 대한민국 사립대학 비리와 관련된 모든 문제점이 드러난 사립대학 횡령비리의 축소판이다. 전 상지대의 이사장이며 현재 총장으로 다시 상지대로 복귀하여 사회적 이슈를 불러일으키고 있는 김 모 씨는 사학비리의 상징적인 인물로 잘 알려져 있다. 1972년 원주대학교는 당시 문교부에 의해 시설미달을 이유로 문교부장관과 인연이 있었던 김 모 씨가 임시이사로 파견되었다. 임시이사의 신분으로 김 모 씨는 정권의 비호아래 원주대를 접수한 후 교명을 상지대로 바꾸고 가족과 친인척을 이사, 전문대학장, 회계·사무과장, 교무과장 등으로 두면서 대학

20) 사립학교법 시행령 제7조의2(개방이사의 추천·선임 등)

① 법 제14조 제3항에 따라 개방이사를 학교법인이 선임하고자 하는 때에는 선임사유가 발생한 날부터 15일(재직이사의 경우 임기만료 전 3개월) 안에 이사장이 법 제14조 제4항에 따른 개방이사추천위원회(이하 “추천위원회”라 한다)에 추천을 요청하여야 한다. ② 제1항의 요청에 따라 추천위원회가 개방이사를 추천하는 때에는 해당 학교의 건학이념을 구현할 수 있는 자를 추천하여야 한다. ⑤ 개방이사의 자격요건은 일반이사의 자격요건을 고려하여 정관으로 정한다. ⑧ 이 영에서 정하고 있는 사항 외에 개방이사의 추천, 선임방법 및 기준에 관하여 필요한 사항은 정관으로 정한다.

－ 학교법인 연세대학교의 경우 정관 제3장 기관의 제24조의2(개방이사의 선임)의 내용을 살펴보면 사립학교법 시행령에 따라 개방이사추천위원회에 관한 규정 등을 2008. 11. 20일 정관에 신설하였으나, 제24조의3(추천위원회의 구성) ① 개방이사추천위원회는 대학평의위원회에 둔다는 규정으로 인하여 개방이사의 추천은 대학평의위원회에서 그 기능을 수행한다는 내용을 악용하여 개방이사를 추천해야 하는 대학평의위원회를 구성하지 않음으로써 개방이사제도를 무력화시키고 있다.

운영 및 재정의 장악을 통하여 족벌운영체제로 개편했다. 그 후 학교의 등록금과 부정입학금으로 개인 명의로 60만평의 땅을 사들이고, 김 모 씨가 학교에 기부금을 낸 것처럼 회계장부를 조작하는 등의 비리를 저질렀으며, 교육부 고위관리에게는 고위관리 소유의 땅을 시가보다 높은 값에 사들임으로서 뇌물을 제공하기도 하였다. 이러한 비리 행위에 의하여 사정대상 1호로 지목된 김 모 씨는 1993년 사학비리의 죄로 상지대에서 물러나면서 교육계에서 퇴출 되었으나, 상지대로 복귀하기 위한 소송을 꾸준히 제기하면서 학내 분쟁을 야기하였고, 2007년 도입된 사학분쟁위원회의 맹점을 이용하여 김 모 씨의 아들이 지난 2010년 8월 정이사로 취임 후 이사장에 선임되자, 2014년 8월 상지대 총장으로 복귀하였다. 그 후 상지대는 김 모 씨의 복귀시점부터 현재까지 계속되는 내부문제에 시달리고 있는 실정이다.

(2) 개방이사제

2005년 12월 열린우리당에 의하여 「사립학교법」 개정 시 사립대학 이사회의 투명성을 높이기 위해 도입된 개방이사제는 2007년 당시 야당이던 한나라당의 투쟁과 열린우리당의 당락에 의하여 재개정이 이뤄지면서 개정 전 법안과 비교하여 학교운영위 및 대학평의위원회의 개방이사 추천권 50%를 종교계 사립대학의 종단 등에 제공하도록 개정됨으로써 본래의 도입취지를 상실하였다.

2007년 개정된 「사립학교법」은 사립대학들이 개방이사제를 선임하는데 있어 학교 법인의 이사장 및 특수관계자들이 개방이사를 추천할 수 있는 제도상의 약점을 제공함으로써 개방이사제의 본질을 호도하고 있다. 2015년 1월 29일 교육부는 2003년 당시 교육인적자원부의 동덕여대 종합감사에서 밝혀진 교비횡령 및 학사비리 혐의로 인하여 총장에서 물러난 조 모 씨가 사학분쟁조정위원회를 이용 동덕여학단 이사직에 복귀한 구 재단 측 이사 5명의 동의를 통해 개방이사직에 추천되자, 이를 승인했다. 이렇듯 사립학교 이사장 및 이사들의 횡령과 배임을 막고, 투명한 회계를 만들기 위해 학교법인 이사 중 일부를 외부인사로 채용하는 방식인 개방이사제가 오히려 비리전력자를 학교로 복귀할 수 기회를 제공하는 수단으로 악용되는 점은 현재의 사립대학 개방이사제가 가지고 있는 문제점이다.

(3) 정학유착

2005년부터 2011년까지 중앙대의 총장으로 재임한 박 모 씨는 총장 임기 만료 후 청와대 대통령비서실 교육문화수석으로 부임하면서, 2008년 총장 재임 시 중앙대를 인수 한 두산그룹에 학교건물 신축공사 밀어주기 및 100억 원의 은행의 기부금을 두산그룹 소유의 재단통장으로의 입금 그리고 학교회계와 법인회계 구분을 구분해야 하는 사립대학 회계규칙 위반 등을 저질렀으며, 이 혐의를 물어 검찰은 박 모 씨에 대한 사전 구속 영장을 청구하였다.

교육부 고위공무원의 사립대학 취업 또한 정학유착의 한 사례인데, 최근 2015년 3월 31일 개정된 「고위공직자 윤리법」에 의해 고위 퇴직공무원은 656개의 사립대학 및 학교법인이 취업제

한기관으로 지정되어, 재취업요건이 강화되었지만, 법 개정 바로 전 사립대학의 회계비리 등에 대한 관리감독 업무를 맡았던 교육부 공무원이 세종대의 부총장 겸 교육대학원장으로 임용된 점은 교육부가 사립대학 회계부정을 방지하기 위한 의지가 있는가에 대한 의문을 갖게 만든다.

3. 사립대학 회계감사의 문제점

가. 내부감사의 독립성 부재

개방이사추천위원회에 의해서 선임되는 내부감사의 자격요건²¹⁾은 해당 대학의 정관에서 정하고 있으며, 내부감사는 최대 임기가 3년 이내로 학교법인의 재산상황 및 회계 전반과 학교법인의 이사회 운영 및 그 업무 전반에 대한 감사 업무를 수행한다. 내부감사가 효과적인 감사업무 수행을 위해서는 명확한 내부감사 선정기준에 의해 내부감사가 선정되어야 하지만, 현재는 8촌 이내의 혈족, 4촌 이내의 인척, 그리고 배우자인 자의 선임을 제한하는 것²²⁾ 이외에는 명확한 선정기준이 없기 때문에 이사장과 이사회, 그리고 학교법인의 업무 전반을 감사해야하는 내부감사의 기능이 부실해지고 있다.

다만 앞 장에서 언급한 내용과 같이 부실화 된 내부감사의 기능을 강화하기 위한 방안으로 “입학정원 500명 이상의 대학은 내부감사로 공인회계사를 지정해야 하며, 내부감사 2인 중 1인을 개방이사추천위원회에서 추천하는 자를 선임해야 한다.”는 규정을 두고 있으나, 현실적으로 사립대학의 내부감사인들은 사립대학의 주요 구성원과 밀접한 관계를 맺고 있기 때문에 독립적인 위치에서 감사업무를 실시하기 어려운 상황이다. 또한 “내부감사를 선임하는 개방이사추천위원회의 운영 및 구성은 해당 학교의 정관에 따른다.”는 조항은 독립성과 전문성을 가져야 하는 내부감사가 선임되지 못하는 태생적 문제를 가지고 있으며, 그에 따라 내부감사인의 실질적 감사업무 수행에 있어 한계점이 존재한다.

나. 감사기준서의 부실

사립대학의 내부감사는 공식적인 감사기준 없이 1998년 발간된 「학교법인회계감사실무」를 참조하고 있지만, 기업회계감사기준에 의지하여 수행되어지고 있다. 그 후 교육부가 2005년 「사학기관 감사업무처리 유의사항」을 발표하였으나, 감사보고서 및 첨부서류, 부속명세서 등에 대한 통일된 기준을 내용에 담지 못하였다. 이와 같이 공식적인 사립대학 회계감사기준의 부재로 인하여 사립대학 회계의 특성을 반영하지 못하는 기업회계감사기준에 의하여 감사가 이뤄진다는 사실은 필연적으로 사립대학의 감사품질 저하라는 결과로 이어지므로, 사립대학의 회계감사

21) 「사립학교법」 제14조 제4항

22) 「사립학교법」 제21조 제4항

기준서의 제정은 반드시 필요하다.

다. 외부감사인의 독립성

회계정보의 신뢰성을 확보하기 위한 절차인 외부감사제도가 효과적으로 수행되기 위해서는 외부감사의 독립성 확보가 우선되어야 한다. 외부감사의 독립성은 정신적 독립성과 외관상 독립성으로 구분할 수 있는데, 정신적 독립성은 공정성, 정직성 및 성실성의 유지를 말하며, 외관상 독립성은 의뢰인, 보고대상기관 및 보고사항에 대해 제3자의 관점에서 정신적 독립성이 의심될 만한 이해관계를 갖지 아니하는 것을 말한다.²³⁾

『사립학교법』 역시 감사인의 독립성 확보를 위하여 사립대학의 외부감사인의 자격기준을 제한하고 있다. 자격기준은 한국공인회계사회에 등록된 개업공인회계사 또는 회계법인 및 공인회계사 감사반으로 외부감사인의 자격을 규정하고 있으며,²⁴⁾ 『사학기관 감사업무처리 유의사항』을 통해 몇 가지 사항²⁵⁾에 해당하지 아니하는 자 중에서 경력, 자질, 기타사항을 참작하여 효율적인 감사를 수행할 수 있는 자로 한정하고 있다. 규정의 내용 중 학사학위 취득기준으로 대학출신을 구분하여 외부감사인을 제한하는 규정은 우리의 현실 상 같은 학부 출신이라는 학연에 의하여 외부감사인의 독립성이 훼손될 가능성이 있다는 점을 원천봉쇄하는 의도가 담겨 있는 조항이지만 제한 규정 범위 안에 대학원이 포함되지 않은 점은 다수의 회계사가 석사 및 박사학위를 취득하는 현실을 감안하지 않은 내용이라고 볼 수 있다.

더 나아가 지난 2014년 10월 사회의 회계투명성 강화 요구에 따라 기업의 외부감사인 선임 절차 등의 개선 및 외부감사인의 독립성과 책임성 강화를 위해 『주식회사의 외부감사에 관한 법률 전부개정안 입법예고안』이 발표된 것과 비교해 보았을 때, 사립대학의 외부감사에 대한 독립성 제고를 위하여 다뤄져야 할 감사인의 계속감사기간 및 교체빈도에 관한 내용이 현행 사립학교법 및 감사실무지침서 자체에 별도의 규정으로 존재하지 않는다는 점은 외부감사인의 독립성 강화를 위하여 규정의 추가적인 제정이 필요한 이유이다.

라. 외부감사 품질에 대한 신뢰성

현행 『사립학교법 시행령』상 사립대학 학교법인의 외부감사는 회계법인이 아닌 3인 이상의

23) 공인회계사회, 공인회계사윤리규정 290.8

24) 『사립학교법』 제31조 제4항

25) 사학기관 감사업무처리 유의사항, 교육부, 2005

① 본인, 배우자, 직계존비속 또는 형제자매가 당해 학교법인의 설립당초임원 또는 출연자이거나 임원 또는 대학의 장으로 있는 자 ② 최근 2년 이내에 당해 학교법인의 공인회계사 자격소지 감사(법인 임원인 감사)가 소속된 회계법인 또는 공인회계사 감사반 ③ 최근 2년 이내에 당해 학교법인의 임원으로 재직했던 공인회계사 ④ 당해 학교법인이 설치·경영하는 대학 출신(학사학위 취득기준)자가 대표자인 회계법인(감사반 대표자 포함) 및 당해 공인회계사 중 하나에 해당하지 아니하는 자

개별 공인회계사로 구성된 감사반²⁶⁾이나 공인회계사도 수행할 수 있지만, 일반 영리기업을 중심으로 한 “감사인 규모에 따른 감사품질 차이”를 다룬 연구의 결과를 살펴보면 사립대학의 외부감사 또한 감사반보다는 회계법인, 비대형회계법인보다는 대형회계법인에 의해 외부감사가 이뤄져야 한다는 결론을 도출할 수 있다.

선행연구의 내용과 결과를 몇 가지 살펴보면, 외국 연구로는 기업은 소유주와 경영자 사이의 대리인 비용을 낮추기 위해 대형회계법인을 선호하는 경향이 있으며, 일반적으로 감사인의 규모와 감사 품질 간에는 양(+)의 관계가 있다는 결과를 제시한 연구들이 있으며(DeFond, 1992 ; DeFond and Jiambalvo, 1993 ; Teoh and Wong, 1993), 국내 연구들을 살펴보면 대형 회계법인이 중형 및 소형 회계법인에 비해, 중형 회계법인이 소형 회계법인에 비해 상대적으로 높은 감사 품질을 나타낸다는 결론을 도출한 연구들이 존재한다(나종길과 최관, 2003 ; 정재연, 2012).

감사인의 규모에 따라 감사품질이 달라진다는 관점에서 사립대학의 외부감사인을 회계법인과 감사반, 그리고 개인으로 구분하여 2014년 2월 기준으로 총 161개의 4년제 사립대학의 외부감사인을 확인한 결과 회계법인이 외부감사를 수행하는 사립대학은 93.2%(150개)이었으며, 그 중 대형회계법인을 선임한 대학은 전체의 10.6%(17개)에 불과하였다. 나머지 사립대학의 경우 감사반과 개인 공인회계사가 외부감사를 담당하는 대학이 각각 5.0%(8개), 1.9%(3개)로 조사되었다. 즉 사립대학에 외부감사를 맡고 있는 감사반과 개인 공인회계사의 합이 6.9%에 달하고, 회계법인 중에서도 대형회계법인의 감사비중이 10.6%에 불과한 상황은 상장회사의 외부감사인 중 대형회계법인의 감사비율이 약 70% 정도를 차지하는 현실과 비교하였을 때 사립대학에 외부감사에 대한 감사품질에 의구심을 갖게 한다.

이와 같은 맥락에서 <표 7>에서와 같이 교육부 감사를 통하여 회계처리규칙 위반으로 지적된 24개 대학에 대한 외부감사인의 외부감사 의견을 검토한 결과 한정 및 부적정 의견, 의견거절은 한건도 발견되지 않았으며, 그 중 지적사항을 받은 대학은 광운대학교, 한남대학교, 숙명여자대학교 3개 대학에 불과하였다. 또한 위반 대학으로 나타난 사립대학의 외부감사인을 살펴보면 비대형회계법인으로부터 회계감사를 받은 비중이 24개 위반 대학 중 18개로 75%를 차지하고 있는데, 이는 비대형회계법인에 의한 사립대학 외부회계감사에 대해 재검토해 볼 필요가 있다는 증거이다. 이처럼 실질적인 회계처리규칙 위반사항이 존재함에도 불구하고 정작 해당 학교들의 외부 감사결과가 적정의견을 받았다는 점은 감사품질의 신뢰도에 의문을 갖게 함과 동시에 사립대학이 외부감사인의 독립성을 강화하고, 대형회계법인에 의해 외부감사를 받도록 유도함으로써, 궁극적으로 감사품질의 향상으로 이어져야 하는 이유를 제공한다.

26) 한국사학진흥재단에서 제공받은 ‘2014회계연도 사립(원격, 전문)대학 외부감사보고서 법인명’자료에 의하면 감사반은 30여개 이상의 사립학교의 외부감사를 수행한 것으로 확인되었으며, 회계법인과 달리 개별 연락을 취하는데 어려움이 존재함.

〈표 7〉 2014년 사립대학 회계처리 규칙위반 현황

대학교	외부감사인	감사인 형태	감사의견	회계처리 규칙위반
건국대학교	대성회계법인	비대형	적정	2
광운대학교	신화회계법인	비대형	적정	3
세종대학교	삼덕회계법인	비대형	적정	1
아주대학교	성도회계법인	비대형	적정	1
한남대학교	이촌회계법인	비대형	적정	1
동덕여자대학교	정연회계법인	비대형	적정	2
경남정보대학교	전진회계감사반	비대형	적정	2
동의과학대학교	현진회계법인	비대형	적정	1
명지전문대학	삼화회계법인	비대형	적정	1
마산대학교	현대회계법인	비대형	적정	2
삼육대학교	동서회계법인	비대형	적정	1
숙명여자대학교	정동회계법인	비대형	적정	1
경남대학교	지음회계법인	비대형	적정	2
한서대학교	우덕회계법인	비대형	적정	1
동신대학교	길인회계법인	비대형	적정	1
대전대학교	신우회계법인	비대형	적정	1
호서대학교	태성회계법인	비대형	적정	2
홍익대학교	솔회계법인	비대형	적정	1
건양대학교	삼정회계법인	대형	적정	1
서강대학교	한영회계법인	대형	적정	1
연세대학교	안진회계법인	대형	적정	2
우송대학교	삼정회계법인	대형	적정	1
포항공과대학교	삼정회계법인	대형	적정	1
한국기술교육대학교	삼정회계법인	대형	적정	2

※ 출처 : 사학진흥재단, 2014년 사립대학 결산 회계규칙 위반 현황

마. 기 타

사립대학 감사제도는 영리기업의 감사제도와 비교하여 다음과 같은 문제점이 존재한다. 첫째, 「외감법」이 일반 영리기업들의 계속기업 가정 하에서 일정 기간 동안의 손익을 중시 여기는 재무제표에 대한 감사기준을 제공하는 것과는 달리 사립대학의 재무제표는 비영리법인의 회계처

럼 공공성을 전제로 등록금으로 구성된 자원이 목적에 맞게 사용되었는가를 검토하는데 목적이 있음에도 불구하고 사립대학의 특성을 반영하지 않은 일반 영리기업의 회계감사 기준을 이용하여 감사가 수행되었다.

둘째, 감사수집 후 공시하게 되는 외부감사증명서 또한 구성 및 공시 방법 그리고 절차 등이 담긴 사립대학감사기준 제정이 이루어지지 않은 상태인 1997학년도 결산 시점부터 도입되어 각 사립대학 마다 다른 형태의 감사증명서를 작성하게 됨으로써 감사증명서가 가져야 하는 필수요소인 비교가능성 및 신뢰성을 저하시켰다.

4. 사립대학 감리제도 문제점 분석

앞의 ‘1’에서 다룬 내용처럼 대부분의 사립대학 외부감사 결과는 ‘적정의견’이었지만, 교육부에 의하여 수행된 교육행정감사 결과에서는 수많은 횡령 및 배임 등의 회계부정 행위가 지속적으로 적발됨에 따라 외부감사결과에 대한 신뢰성에 의문을 제기하게 되었고, 그 결과 사립대학의 외부감사에 대한 감리제도를 2013년 「사립학교법」 개정을 통하여 도입하였다. 감리제도를 도입한 이후 2014년도에 처음으로 실시된 사립대학 외부회계감사에 대한 감리대상으로 선정된 사립대학은 대상학교 323개교 중 <표 8>에서와 같이 다음의 총 10개 학교이다.

<표 8> 2014년 외부회계감사 감리대상 사립대학

구 분	재정규모 大 (1,000억 원 이상)	재정규모 中 (1,000억 원 미만 500억원 이상)	재정규모 小 (500억 원 미만)	계
대 학	홍익대학교 대전대학교 동덕여자대학교	청운대학교 용인대학교	서울과학종합대학 합동신학대학원	7
전 문	마산대학교	연암공업대학교	대동대학교	3
계	4	3	3	10

※ 출처 : 2014 국정감사 정책보고서

2014년 실시된 사립대학 외부감사에 대한 감리는 첫 발을 내딛었다는 의미를 담고 있지만 선정된 감리대상의 수가 매우 제한적이기 때문에 감리제도의 실효성에 대한 의구심이 존재하며, 사학진흥재단 감사를 통해 지적된 사립대학 회계처리 규칙 위반 대학들의 현황 등을 살펴보면 다음과 같은 문제점이 존재한다. 첫째, 감리대상 선정 사립대학이 전체 대상 사립대학의 3.09%인 10개 대학에 불과함으로 감리대상 선정 사립대학이 매우 적다는 문제점이 존재한다. 2015년도 외부감리 대상 기업은 상장기업 1,721개, 비상장기업 436개 등 총 2,157개 외부감사 대상 기

업 중 약 7%에 해당하는 151개 기업²⁷⁾ 이었는데 영리기업과 사립대학이라는 차이를 고려한다고 해도 감리대상 사립대학의 수는 절대적으로 부족하다.

둘째, 감리대상 사립대학의 선정기준에서 의문점이 발견된다. <표 7>에서 확인한 바와 같이 전체 사립대학 중 총 24개의 대학이 회계처리 규칙 위반으로 사학진흥재단 감사 결과 지적되었으나, 지적된 사립대학 중 감리대상으로 지정된 학교법인인 동덕여자대학교, 대전대학교, 홍익대학교 등 총 3개 대학에 불과하며, 각각 2개, 1개, 1개의 회계처리 규칙위반을 지적받았다. 하지만 <표 7>과 같이 광운대학교의 경우 잡손실 초과, 대여금의 존재 및 미결산 계정 존재 등 가장 많은 3건의 회계처리 규칙위반에 대한 지적을 받았지만 감리대상에서는 제외되었다. 이 외에도 교육부 또는 사학진흥재단의 실태점검을 받은 대학들 중 많은 대학이 감리대상에서 제외되었는데, 전체 323개 대학 중 51%(165개)의 대학이 감리선정 대상에서 제외됨으로서 부실감사 의혹이 있었던 많은 대학들이 감리를 받지 않았다. 제외된 사립대학 중 대표적 경우인 수원대의 경우 2014년 감사결과를 통하여 출판부 수입의 법인수익사업회계로 처리 및 법인기부금의 법인이 사용 등의 각종 회계규칙 위반 사항이 지적되었지만 감사를 수검 받았다는 이유로 감리대상에서 제외되었다.

셋째, 감리 이후의 관리규정의 부실함이 존재한다. 현재 「사립학교법 시행령」 제14조의2에서는 감리결과 감사기준을 위반한 혐의가 인정되는 경우 해당 감사인의 처벌을 규정하고 있지만, 위반한 사립대학 자체에 대한 처벌 규정은 명시되어 있지 않아 이러한 법의 맹점을 이용 사립대학들이 지속적인 회계규칙 위반을 저지르고 있는 바 이에 대한 추가적이고, 엄격한 처벌 및 재발 방지규정이 필요한 실정이다.

IV. 사립대학 회계투명성 개선방안

1. 사립대학의 지배구조 개선

가. 이사회 구성원의 다양성 확보

사립대학의 회계투명성 개선을 목적으로 관련 규정 등을 지속적으로 개정해 왔으나, 끊임없이 발생되는 사립대학의 횡령·비리와 같은 부정적인 사건들로 인하여 그 동안의 개선 노력에 대한 실효성에 의문을 가지게 한다. 이러한 상황은 사립대학 관련 회계기준의 개정만으로는 사립대학의 회계투명성 제고에 한계점이 존재한다는 점을 보다 명확하게 나타내 준다. 따라서 기본적으로 조직의 운영 철학 및 운영 방향에 직접적이면서도 중대한 영향을 미치는 지배구조의 개선은 반드시 선행되어야 하는 작업이며, 사립대학의 회계투명성 확보의 매우 중요한 근본이다.

27) 금융감독원, 2015년도 회계감리업무 운영계획

특히, 사립대학의 최고 의결기구인 법인이사회에 대한 개혁은 반드시 이루어져야 하는 사안이며, 법인이사회에 대한 개혁을 위한 방안으로 본 연구에서 제시하는 방법은 이사회 구성에 대한 다양성 확보이다. 현재 사립학교 법인이사회에 대한 구성 규정을 살펴보면 “7인 이상의 이사를 두어야 하며, 이사정수의 4분의 1을 개방이사추천위원회에서 2배수 추천한 인사 중에서 선임하여야 한다.”²⁸⁾라고 명시되어 있다. 그러나 교육 선진국이자 우리나라 대학교육 발전에 많은 영향을 미치고 있는 미국과 일본의 사립대학 이사회 구성에 대한 내용을 살펴보면, 두 나라 모두 이사회가 우리나라와 비교하여 절대적으로 많은 수의 이사로 구성되어 있으며, 이사회를 구성하는 이사들의 특성 또한 매우 다양한 것이 특징이다.

미국 코넬대학의 경우 정부행정관료, 지역인사, 동문, 교수, 학생, 직원 등 학교와 관련된 다양한 이해관계자들을 포함한 64명으로 이사회가 구성되어 있는데,²⁹⁾ 이사회는 특정 집단의 이해를 돕거나 학교 운영에 대한 통제의 의미가 아닌 지원기구의 성격을 가짐으로써 사립대학 운영상의 폐해를 방지하고, 다양한 의견이 합리적으로 반영될 수 있는 환경을 조성한다. 또한 일본 와세다 대학은 총장을 포함한 16~19인으로 이사회를 구성하는데, 총장은 ‘평의원회’라는 학교와 관련된 80명 이상의 인원으로 구성된 의결기구의 동의 절차를 얻어야 이사회에서 선임이 가능하다. 이렇듯 다양한 구성원을 바탕으로 견제와 균형의 원리에 입각한 이사회의 투명한 운영은 미국과 일본의 대학교육의 질을 향상시키는데 큰 밑바탕이 되었다.

따라서 우리나라도 미국과 일본 등 교육선진국의 이사회 구성 등에 대한 내용을 참조하여 이사회의 구성 및 운영에 반영할 필요가 있을 것이다. 따라서 현행 이사회 관련 규정을 다음과 같이 개정할 것을 <표 9>와 같이 제안하고자 한다. 즉 현재 7인 이상으로 되어 있는 이사회 구성원의 수를 최소한 현재 구성원의 2배를 초과하는 15인 이상으로 확대함으로써 특정 집단에 의한 독단적인 운영을 막고, 다양한 의견 수렴을 통한 정보의 투명성을 높일 수 있는 환경을 만들고자 한다. 또한 이사회의 구성원을 설립자 및 특수관계자, 비보직 교수, 동문, 학생, 학부모, 지

28) 「사립학교법」 제14조 제1항, 제4항

29) Charter, Board of Trustees, §5703, [http : //web.cornell.edu/counsel/charter.html](http://web.cornell.edu/counsel/charter.html)

- 4인의 당연직 : 뉴욕주 지사, 상원의장, 하원의장, 코넬대 총장
- 1인의 생애이사(life trustee) : Ezra Cornell의 직계자손으로 최연장자가 그 생존기간 동안 이사가 된다.
- 3인의 지명직 : 지사가 상원의 승인을 받아 3년 임기로 지명. 매년마다 각1인 지명
- 56인의 선출직
 - 43인의 지역인사 : 이사회가 4년 임기로 선출하며, 최소한 매년 10인을 선출
선출시마다 뉴욕주의 농업계, 비즈니스계, 노동계 분야에서 각각 적어도 2인씩
이 포함되어야 한다.
 - 8인의 동문 : 동문 중 동문회가 4년 임기로 선출한다. 매년 최소 2인이 선출.
 - 2인의 교수 : 교수 중에서 교수회가 4년 임기로 선출한다. 2년마다 1인을 선출.
 - 2인의 학생 : 학생회 구성원 중에서 학생회가 2년 임기로 선출한다. 매년마다 1인을 선출한다.
 - 1인의 직원 : 비학문분야의 직원 중에서 4년의 임기로 선출.

역인사 등 사립대학 운영에 직간접적으로 관련되어 있는 다양한 집단의 구성원을 집단별로 각각 최소 2명 이상 참여시킴으로서 다양한 관점의 의견이 수렴되는 법인이사회의 구성을 제안하고자 한다. 이와 같이 관련된 규정의 개정을 통하여 특정집단에 의한 사립대학의 폐쇄적 운영방식을 차단하여 투명한 운영이 가능하도록 하는 방안을 제시하고자 한다.

〈표 9〉 이사회 구성 관련 사립학교법 개정(안)

현 행 사립학교법	개정 후 사립학교법
제14조(임원) ① 학교법인에는 임원으로서 7인 이상의 이사와 2인 이상의 감사를 두어야 한다. 다만, ~ 중 략	제14조(임원) ① 학교법인에는 임원으로서 <u>15인 이상의 이사와 2인 이상의 감사를 두어야 한다.</u> 다만, ~ 중 략 (신설) 임원은 설립자 및 특수관계자, 비보직 교수, 동문, 학생, 학부모, 지역인사, 등을 각각 <u>최소한 2명이상씩은 포함하여야 한다.</u>

나. 정학유착의 근절

2015년 3월 31일부로 강화된 「고위공직자 윤리법」에 따라 퇴직 고위공직자가 사립대학 및 학교법인에 재취업하기 위해서는 공직자윤리위원회의 심사를 받아야 하며, 취업 제한 기간 또한 현행 2년에서 3년으로 연장되었다. 개정된 법령은 사립대학의 회계부정 및 비리를 감시·감독하는 교육부 고위공무원이 사립대학으로 자리를 옮길 수 있는 기회를 제한함으로써 교육부 관계자와의 관계를 이용하여 사적편익을 취하려고 하는 사립대학 내 특정 지배집단의 불법적인 행위를 감소시켜, 사립대학 회계정보의 질을 높일 것으로 기대된다.

하지만 개정 강화된 「고위공직자 윤리법」이 정학유착을 통한 사립대학의 회계비리를 척결하고, 진정한 의미의 회계 투명성을 확보하기 위해서는 지난 2015년 5월 1일 법 개정 이후 처음 개최된 공직자윤리위원회의 고위공직자 재취업 심사과정이 본래 법 개정의 취지에 맞도록 엄격한 기준에 맞춰 진행되어야 한다. 신청 퇴직 고위공직자 41명 중 39명에 대하여 내려진 재취업 승인 결정은 법 규정을 강화하여 ‘관피아’로 불리는 정부부처 고위공직자들의 재취업을 통한 전 관예우를 없애기 위한 본래의 목적을 상실하였다는 지적을 받았다. 이러한 결과는 고위공직자 윤리법 개정 전 ‘교피아’로 불리던 교육부 고위공직자들의 사립대학 취업으로 발생하였던 정학유착의 문제가 다시 나타날 수 있는 여지를 발생시키므로, 교육부 고위 공무원의 사립대학으로의 재취업 심사 시 정확하고 엄격한 기준을 적용하여 재취업 여부를 결정하거나, 원천적으로 일정기간 동안은 유관기관에 재취업을 제한하는 방향으로 법 개정을 추진해야 할 것이다.

2. 사립대학 감사제도 개선방안

가. 내부감사의 독립성 확보

내부감사는 사전감사의 기능으로 학교법인의 회계감사와 이사회의 활동을 감시·견제하는 역할 수행뿐만 아니라 사후감사에 따른 외부감사 수검 시 외부감사인 감사활동에 대한 협력 기능을 수행함으로써 외부감사의 품질을 높여 사립대학의 회계투명성을 제고할 수 있는 중요한 역할을 담당하므로 내부감사의 독립성 확보는 사립대학 회계정보의 투명성 제고에 필수적 요소이다. 내부감사의 독립성 확보를 위해서는 우선 내부감사인의 선임에 대한 명확한 기준이 존재해야 한다. 현재 「사립학교법」에서는 내부감사를 이사회가 아닌 대학평의원의 부속기관인 개방이사추천위원회의 추천절차를 통해 선임하게 하고 있다. 하지만 미국 사립대학의 경우 정관이 주 의회에 입법되어 있을 뿐만 아니라 60명 이상의 다양한 구성원으로 조직된 이사회에서 감사위원회를 선출하므로 내부감사의 독립성 확보가 매우 용이하다. 그러나 우리나라의 경우 내부감사를 선임하는 대학평의원의 구성과 내용이 사립대학의 정관에 의하여 규정되어 있어 근본적으로 이사회 및 학교법인의 회계감사를 투명하게 수행할 수 있는 토대가 마련되어 있지 않다. 그러므로 내부감사의 선임과 권한부여에 대한 관련 내용을 정관이 아닌 정부 주도의 지침 또는 새로운 감사기준서상의 규정으로 명시해야 할 것이다.

또한 현재 내부감사인은 「대통령령」에 의거 현행 입학정원 500명 이상의 대학은 2인 이상의 내부감사 중 1인을 공인회계사로 선임해야 한다는 규정이 존재한다. 그러나 입학정원 규모와 무관하게 모든 사립대학을 대상으로 내부감사의 자격기준을 엄격하게 적용하여야 할 것이다. 또한 대부분의 사립대학이 이사회 및 학교법인에 우호적인 공인회계사를 선임하고 있기 때문에 독립성이 저하되는 것이 현실이다. 이에 대한 개선안으로 내부감사 중 최소 1명 이상은 교육부 혹은 한국공인회계사회에서 지정한 자로 제한함으로써 내부감사의 순기능을 활성화 시켜야 할 것이다. 이러한 사항에 대한 개선안을 다음의 <표 10>과 같다.

<표 10> 내부감사 관련 사립학교법 개정(안)

현 행 사립학교법	개정 후 사립학교법
제21조(임원선임의 제한) ⑥ 대통령령으로 정하는 기준 이상의 학교법인에서는 감사 중 1인은 공인회계사의 자격을 가진 자라야 한다. <신설 1981.2.28.>	제21조(임원선임의 제한) ⑥ <u>모든 학교법인의 감사는 공인회계사의 자격 및 이에 준하는 자격을 가진 자*로 한정하되, 최소 1인 이상은 교육부 혹은 한국공인회계사회에서 지정한 공인회계사의 자격을 가진 자여야 한다.</u>

※ 준하는 자격을 가진 자 : 「공인회계사법」 제6조 제1항 및 같은 법 시행령 제4조에 의하여 1차 시험을 면제 받는 회계학 교수 등 기업회계·세무 및 회계감사 전문가

나. 사립대학 감사기준서 제정

여러가지 제약조건에 의하여 체계적이고 명확하게 이뤄지지 못하고 있는 사립대학 감사를 효과적으로 개선하기 위한 방안으로 새로운 감사기준서가 제정이 필요하다. 감사기준서의 제정을 위하여 교육선진국인 미국의 규정을 살펴보면, 미국 대학의 회계 및 감사는 미국정부감사기준서인 「정부감사기준(Governmental Auditing Standards, GAS)」 및 「단일감사법(Single Audit Act)」을 고등교육기관 및 기타 비영리기관에 적용하는 「OMB circular a-133」에 의하여 미국정부감사기준서(이하 GAS라 함)를 통해 수행되고 있다. 그러므로 본 연구는 새로운 감사기준서가 대학 교육의 본질인 공공성 추구라는 기준 위에서 GAS의 내용을 토대로 국내 사립대학의 실정에 맞게 작성될 수 있도록 방안을 제시하고자 한다.

사립대학이 회계정보를 제공하는 목적은 교수, 교직원 그리고 사립학교 수입의 대부분을 차지하는 학생과 학부모 등 정보이용자에게 유용한 정보를 제공하는데 있다. 또한 사립대학은 교육의 공공성 추구에 그 존재가치가 있으므로, 사립대학의 회계정보는 대학의 고유목적활동인 교육활동을 얼마나 효과적이고 효율적으로 수행하였는지를 잘 나타내는 것이 가장 중요하다. 따라서 사립대학의 감사기준서는 사립대학의 교육의 본질을 훼손하지 않는 범위 내에서 2014년 새롭게 도입된 신국제감사기준(New ISA) 등을 고려하여 작성되어야 하며, 다음과 같은 내용을 사립대학 감사기준서에 포함시켜야 할 것이다.

첫째, 사립대학 교육이 가지는 공공성을 고려하여 감사인의 책임을 확대해야 한다. 신국제감사기준은 회계감사에 대해 위험기준 접근방식을 채택함으로써 감사인의 위험평가가 적절히 이루어진 경우, 사후에 문제가 발생되더라도 감사인의 책임을 묻지 않을 수 있게 되었다. 하지만 사립대학 감사의 경우 교육이 가지는 공공성과 책무성을 강화하기 위해 감사인에게 보다 큰 책임을 묻는 내용을 감사기준서에 포함해야 한다. GAS의 경우 정부 및 비영리 기업을 감사하는 감사인에게 공익성이 고려된 윤리규정을 이용하여 일반 영리기업의 감사인보다 엄격한 책임을 지우고 있으므로, 기존 우리나라의 회계감사기준이 제시하는 중요성 기준에 교육이 내포하고 있는 의미를 포함시켜 회계보고책임을 보다 높은 기준으로 채택해야 한다. 그러므로 새롭게 제정 요구되는 사립대학의 회계감사기준은 정량적 접근 방식이 아닌 정성적 방식으로 접근하여 사소한 금액이라도 등록금과 같은 중요한 항목이라면 반드시 감사인의 책임 하에 검토 및 공시하는 방식을 취해야 할 것이다.

둘째, 영리기업에 적용되는 회계감사기준의 법률 및 제·규정보다 더욱 엄격한 기준으로 작성되어야 한다. 현행 회계감사기준은 “회사가 법규를 준수하고 있는지에 대한 의문을 갖게 하는 사건이나 상황을 감사과정을 통하여 발견할 수 있다”는 전문가적인 의구심을 전제로 감사를 계획하고 실시하여야 한다고 밝히고 있으나, 감사절차에 대해서는 경영자 질문, 교신문서 검토 등을 이용한 매우 제한적인 방법을 제시하고 있다. 하지만 사립대학은 공공기관이라는 특수성이 존재하기 때문에 일반 영리기업보다 법률과 제·규정이 엄격히 적용되어야 하며, 횡령·배임과

같은 부정행위의 방지를 위해 현재의 제한적인 감사절차의 내용과 범위를 확장시켜 감사기준서를 작성해야 한다.

또한 현행 「특례규칙」은 사립대학의 등록금과 적립금 사용에 대한 회계 투명성을 높이기 위하여 교비회계를 등록금 회계와 비등록금 회계로 구분하고, 두 회계간의 전입 및 전출은 고정자산 취득 등 특수한 경우로 제한하는 규정을 두고 있다. 하지만 다양한 회계 주체 및 이해관계자들로 구성된 사립대학의 구조적인 문제로 인하여 특수관계자들 간의 거래에서는 회계투명성을 담보할 수 없는 문제들이 파생되므로, 제정이 요구되는 사립대학 회계감사기준에서는 이 문제가 원천적으로 발생되지 않도록 감사인의 책임과 감사절차를 보다 엄격히 규정해야 한다. 이와 관련하여 기존 「공기업·준정부기관 감사기준」에서 시행되고 있는 직무청렴계약을 확대도입하여 사립대학의 이사장 및 이사, 감사 등에게 청렴의무를 부여하고, 위반 시 제재사항 및 처리규정을 회계감사 기준서에 명시하는 것이 필요할 것이다.

다. 외부감사인 독립성 강화

외부감사에 대한 품질을 높이기 위한 방안으로 외부감사인의 독립성에 대한 내용이 명시되어 있지만³⁰⁾, 독립성에 대한 구체적인 판단기준 없이 「사학기관 감사업무처리 유의사항」에서 관련된 독립성과 관련된 기준을 제안하는 형식을 취하고 있다. 따라서 사립대학 외부감사인의 독립성에 관한 명확한 판단기준이 요구되므로, 「외감법」과 「공인회계사법」에 규정되어 있는 외부감사인의 독립성에 대한 내용을 참고할 수 있을 것이다.

「외감법」 제5조 제2항에 따라 외부감사인의 독립성은 금융위원회의 사전승인을 받아 한국공인회계사회가 정하여 회계감사기준에 기재해야 하는데, 기존 외부감사인의 독립성에 대한 내용은 회계감사기준 200.4에 명시되어 있었으나, 2012년 말 「Clarified ISA」의 도입으로 인하여 현재는 개정된 감사기준서 200. 문단 14 및 A14-A17의 내용을 중심으로 「공인회계사 윤리기준」 1부와 2부에 포함되어 있다. 독립성을 가진 외부감사인 선임을 위하여 2009년 개정을 통해 “회사는 「외감법」 제 4조에 따라 매 사업연도 개시일 부터 4개월 이내에 감사인을 선임하고, 선임시 감사 또는 전문성과 독립성이 확보된 감사인선임위원회의 승인을 받아야 한다”는 조항이 삽입됨으로써 감사인선임위원회 설립의 토대가 마련되었다.

「공인회계사법」 상의 독립성에 대한 내용은 제 21조에서 특정 회사의 재무제표를 감사하거나 증명하는 업무를 수행하는 계약을 체결한 공인회계사에 대하여 자격요건과 감사기간 중에 병행할 수 없는 비감사업무³¹⁾를 규정함과 동시에 동법 시행령 14조에 추가로 병행금지 업무와 감사

30) 「사립학교법」 제31조 제4항

31) 「공인회계사법 제21조」 제21조(직무제한)

② 공인회계사는 특정 회사의 재무제표를 감사하거나 증명하는 업무를 수행하는 계약을 체결하고 있는 기간 중에는 당해 회사에 대하여 다음 각 호의 1에 해당하는 업무를 행할 수 없다.

등의 동의가 필요한 업무 또한 추가함으로써 보다 엄격한 외부감사인의 독립성을 보장하기 위한 장치를 마련하였다.

위에서 기술한 기업회계기준 상의 독립성 관련 규정들을 참조하여 사립대학 외부감사인의 독립성 강화를 위하여 몇 가지 제도의 도입을 제안하면, 첫째, 외부감사인의 독립성을 확보하기 위해서 「외감법」 제4조에 의하여 도입된 감사인선임위원회의 역할을 수행하는 사립대학 외부감사인선임위원회의 설치로써, 사립대학의 공공성 확보 및 독립적인 기능 수행을 위해 사립대학 외부감사인선임위원회는 본 연구에서 제안한 확대이사회의 15인 이상의 구성원 중 최소 5인의 전문가와 독립성이 확보된 내부감사 2인 등 총 7인으로 구성 된 별도의 기관 형태를 갖춰야 한다.

둘째, 회계감사와 병행하여 수행할 수 없는 사립대학 내의 비감사 업무를 엄격하게 적용할 수 있는 규정이 요구된다. 신설 규정은 「공인회계사법」 제21조의2에서 규정하고 있는 비감사 업무의 병행금지뿐만 아니라 사립대학의 공공성 확보를 위해 내부감사의 동의를³²⁾ 얻어 수행되는 재산의 취득·처분과 관리에 관한 사항 및 수익사업에 관한 사항 또한 병행금지 비감사 업무로 포함해야 한다. 이에 관한 내용은 미국의 「Sarbanes-Oxley Act 201(a)」의 규정을 참조할 수 있을 것이다. 「SOX」와 「공인회계사법」 제21조의2에서 금지하고 있는 비감사 업무를 제외한 조항³³⁾ 중 최근 들어 정부 주도하에 논의되고 있는 대학기금의 주식투자 확대정책³⁴⁾이 시행될 경우 투자관련 전문 인력이 존재하지 않는 대다수의 사립대학의 현실을 고려하였을 때 투자자문 업무는 특수관계자와 거래 시 위험이 높고 이해관계가 상충될 수 있으므로, 병행이 금지되는 비감사 업무로 분류해야 할 것이다.

라. 외부감사 품질 신뢰성 향상

외부감사인의 계속감사기간 및 교체빈도와 대형회계법인의 외부감사 선임에 관한 명확한 기준이 마련되어야 한다. 현재 사립대학의 외부감사인 선임은 선임에 대한 법적 규정의 미비로 인하여 학교법인이 모든 것을 결정하고 있는 것이 사실이다. 감사인의 감사품질과 관련하여 감사

1. 회계기록과 재무제표의 작성
2. 내부감사업무의 대행
3. 재무정보체제의 구축 또는 운영
4. 그 밖에 재무제표의 감사 또는 증명업무와 이해상충의 소지가 있는 것으로서 대통령령이 정하는 업무

32) 「사립학교법」 제16조(이사회의 기능) ①, 제19조(임원의 직무) ④

33) Sarbanes-Oxley Act SEC. 201. SERVICES OUTSIDE THE SCOPE OF PRACTICE OF AUDITORS.

- ① 회계기록과 재무제표의 작성 ② 재무정보시스템의 설계와 구축
- ③ 가치평가, 거래·계약의 공정성에 대한 의견제시 ④ 보험계리업무
- ⑤ 내부감사업무대행 ⑥ 경영진의 기능 ⑦ 인사업무대행
- ⑧ 브로커, 딜러, 투자자문 또는 투자은행업무 ⑨ 감사와 관계없는 법률 서비스
- ⑩ 기타 증권거래위원회가 금지하는 전문가업무.

34) 허란, 정부 “대학기금 주식투자 제한 풀겠다”, 한국경제, 2015.09.09

인의 교체빈도 및 기간은 중요한 요소 중 하나로써 일반 영리기업에서도 그 감사기간 및 교체에 대하여 많은 실증연구들을 수행하였는데, 감사인 교체에 대한 선행연구들을 살펴보면, 대다수의 연구들에서 감사인의 계속감사기간과 감사품질 사이에 양(+)의 관계가 있음을 밝히고 있다(임영덕, 2006 ; 곽수근과 박종일, 2007).

하지만 2014년 3월에서 2015년 2월까지에 대한 외부감사증명서 제출 의무화에 따라 실제 모든 사립대학의 외부감사인을 최초로 확인할 수 있게 된 현 상황³⁵⁾ 및 기존 외부감사증명 제출대상 사립대학들에 대한 외부 공시기간 규정의 부재는 현재 외부감사인의 계속감사기간 및 교체빈도 확인을 어렵게 만들고 있다. 그러므로 이러한 문제점을 고려하여 사립대학 외부감사인과 관련된 몇 년간의 추이를 분석한 후 그 내용과 사립대학 운용구조상의 문제 및 감리지적 등 여러 요소를 종합적으로 반영하여 감사품질을 높일 수 있는 방향으로 선임 및 교체기준을 마련하여야 할 것이다.

또한 감사의 품질을 높이기 위해서 사립대학의 감사인 선정에 있어서 대형회계법인 선임비용을 높여야 한다. 현재 우리나라 일반 총 161개의 4년제 사립대학 중 대형회계법인이 감사하고 있는 대학이 전체의 2014년 2월 기준 10.6%(17개), 2015년 2월 기준 7.5%(12개)로 절대적인 수치뿐만 아니라 비중이 감소하는 상황은 외부감사의 품질 및 2014년 2월 기준으로 적정의견을 받은 모든 사립대학의 외부감사증명서에 대한 신뢰성에 의문점을 갖게 한다.

사립대학에 대한 외부감사 품질에 대한 문제 제기 시 제시한 내용처럼 상장기업을 중심으로 한 실증연구들을 살펴보면 많은 연구에서 대형회계법인이 비대형회계법인 보다 감사의 품질이 우수하다는 결과를 제시하고 있으며(최국현, 2007), 특히 대형, 중형, 소형 순으로 감사품질이 우수하다는 연구(정재연, 2012)가 존재한다. 따라서 감사 품질의 정상화를 위한 노력의 일환으로 앞에서 언급한 교체 및 빈도와 같은 맥락에서 외부감사 수검 시 비대형회계감사법인 즉 감사반 및 개인 공인회계사, 중소형 감사법인과 대형회계법인에게 교대로 외부감사를 받게 함으로써 대형회계법인의 사립대학 감사비용을 자연스럽게 늘릴 필요가 있다.

하지만 사립대학 간에 재정규모 및 학교인원 등의 차이로 인하여 감사인 기준을 일괄적으로 적용할 수 없으므로, 사회적으로 큰 영향을 미치는 재정규모 1,000억 원 이상의 사립대학의 경우 대형회계법인에 의한 외부감사 수검을 받도록 우선적으로 받도록 해야 한다. 또한 직전 회계연도에서 감리대상으로 선정된 사립대학과 지속적으로 외부감사품질에 의문이 발생하는 대학에 대해서는 교육부에서 대형회계법인을 외부감사 인으로 지정함으로써 사립대학의 감사품질을 높일 수 있을 것으로 판단된다.

마. 감사보수의 현실화

외부감사 수행을 위해 투입되는 인원과 시간에 의해 정해지는 외부감사의 보수를 살펴보면,

35) 교육부와 사학진흥재단은 2015년 2월 결산부터 사립대학 외부감사인에 대한 DB구축.

지난 1998년 사립학교의 재정상태를 고려한 「학교법인 외부감사보수기준」에 따라 학교법인의 회계단위별 감사보수총액의 상한선을 1,900만원으로 정한 이후 외부감사 보수는 더 낮아지는 양상을 보이고 있다. 지난 2012년 11월 발표된 사립대학 외부감사 보수를 살펴보면 85개 사립대학의 약 5년 동안의 외부감사 비용은 약 59억 원으로 사립대학 당 약 1,500여만 원의 외부감사 보수를 지급한 것으로 조사되었다.³⁶⁾

이는 2012년과 2013년 일반 기업 중 전체 외부감사 대상 각각 19,642개와 20,467개 기업의 외부감사 보수 결과인 2,780만원과 2,800만 원 등과 비교해보면,³⁷⁾ 약 54% 수준으로 법인회계, 학교회계, 수익사업회계 등 학교법인 전체에 대한 감사를 수행할 수 있는 보수액이라고 볼 수 없다. 감사인이 적절한 시간과 인력을 투입하여 정확한 감사를 실시하기 위해서는 그에 합당한 감사보수의 현실화가 선행되어야 하며, 또한 사립대학의 감사가 결국 교육이라는 공공재에 대한 신뢰성을 향상시키는 방법의 일환이므로 감사보수에 대한 부담을 사립대학뿐만 아니라 정부당국도 공동으로 부담할 필요가 있을 것이다.

3. 사립대학 감리제도 개선방안

2014년 처음으로 실시된 사립대학 감리제도는 사립대학의 회계투명성 개선을 위한 매우 중요한 시도라고 판단된다. 그러나 시행초기 단계이기 때문에 감리대상 사립대학의 선정 및 외부감사 부실대학에 대한 처벌 규정 등은 아직 준비가 미흡한 상황이므로, 다음과 같이 감리제도 개선방안을 제안한다.

첫째, 외부감리 대상 사립대학을 확대해야 한다. 교육부는 감리제도의 도입에 있어 회계처리 규칙위반이 드러난 대학 및 계량적 분석에 의해 선별한 대학들을 감리대상으로 하는 기준을 마련하였다. 하지만 2014년 교육부 감사결과 회계처리 규칙위반 사실이 드러난 총 24개 사립대학 중 최종적으로 감리대상에 선정된 대학은 반에도 못 미치는 10개 대학에 불과했다. 규칙위반 사립대학들 중 감리대상에서 제외된 가장 큰 원인은 ‘최근 3년 이내에 교육부 및 사학진흥재단에서 감사 및 예·결산 실태점검을 받은 사립대학들을 제외한다.’³⁸⁾는 교육부의 방침 때문인데, 이 방침에 해당되지 않은 사립대학들³⁹⁾은 감리대상에서 제외된 원인조차 파악하기 어려운 실정이다.

이처럼 전체 감리대상 사립대학 중 일부 대학에 대해서만 실시되는 감리는 형평성 문제와 감리대상에서 제외되기 위한 사립대학들과 교육부 사이의 유착관계를 형성시킬 수 있으므로 감리

36) 경향신문, ‘사립대학 외부감사 하나마나...5년간 지적 건수 6% 불과’, 2012.11.02

37) 금융감독원, 업종별 외부감사 수입료 현황 분석, 2013.10.08

38) 수원대, 한남대

39) 연세대, 서강대, 동의과학대, 광운대, 포항공대

제도 도입의 효과성을 확보하기 어려울 것이다. 따라서 교육부는 본래 도입 취지를 살려 교육부가 제시한 기준에 해당하지 못하는 모든 사립대학을 대상으로 감리를 실시해야 할 것이다.

둘째, 감리대상 선정기준을 「외감법」 기준으로 강화하여 회계처리 위반사항이 적발된 모든 사립대학을 감리대상으로 적용해야 한다. 현 기준의 사립대학의 감리는 최근 회계연도 결산서에 대한 외부 감사증명서를 기준으로 연중 수시로 실시하고 있다. 「사립학교법」 제 31조의2는 감리 실시 요건과 감리 준거기준, 그리고 감리 결과 조치를 규정하고 있는데, 감리 실시 요건은 「사립학교법 시행령」 제14조의2에서 자세히 정하고 있다.⁴⁰⁾ 하지만 「사립학교법」 제 31조의 ②에서 ‘감사인의 요건은 「외감법」에 따른다.’라고 명시한 규정으로 인하여 「사립학교법 시행령」 제14조의2와 「외감법」 제8조의 감리 실시요건⁴¹⁾ 사이에는 내용상의 차이가 존재하므로 「사립학교법」이 「외감법」을 따르기로 규정한 이상, 감리의 적법성 및 실효성을 위해 「외감법」의 감리요건을 모두 수용해야 한다.

「외감법」상 감리조건에서 제시된 사립대학 이해관계인에 대하여 사립대학의 회계 정보이용자를 기준으로 정의하면 이사장을 포함한 이사회 및 용역과 자금 등 자원을 제공하는 자원제공자, 학생과 교수·교직원 등 대학 구성원, 사립대학을 감독하는 교육부를 위시한 정책 당국으로 설명할 수 있다.⁴²⁾ 이와 같이 정의된 이해관계인 또는 기관의 통보 등에 따라 회계처리기준 위반혐의가 있는 사립대학은 즉시 감리가 실시되어야 할 것이며, 더 나아가 사립대학이 가지는 공공성을 고려하여 대형 소송이 진행 중이거나 직전 회계연도에 감사 지적이 존재하는 사립대학은 정기감리, 특별감리 등을 통해 감리를 강화하여 사립대학의 회계 투명성을 제고해야 한다.

셋째, 감리결과 외부감사가 부실 대학으로 판명 난 대학에 대해서는 강력한 처벌 규정을 적용해야 한다. 처벌과 관련하여 현행규정에서는 ‘감리결과 감사기준을 위반한 혐의가 인정되는 경우 그 공인회계사 또는 회계법인의 명단과 해당 내용을 금융위원회에 통보하여 등록취소, 업무정지 또는 징계를 할 수 있다.’⁴³⁾고 명시하고 있으나, 현행 법령 하에서는 감사기준 위반을 주도한 사립대학에 대해서는 어떠한 처분절차도 명시되어있지 않다. 그러므로 감리결과에 따라 감사

40) ① 법 제31조 제4항의 공인회계사 또는 회계법인이 작성한 감사증명서의 내용이 제2항 각 호에 위반된 것으로 교육부장관이 판단한 경우

② 법 제31조 제4항의 공인회계사 또는 회계법인이 작성한 감사증명서의 내용이 제2항 각 호에 위반된 사실을 감사원 등 국가 기관이 통보한 경우

③ 법 제31조 제4항의 공인회계사 또는 회계법인의 공정한 감사를 유도하기 위하여 고등교육재정시스템을 활용한 계량적 분석 방법이나 무작위 표본추출 등의 방법에 의하여 선정된 경우

41) ① 법 제8조 제2항에 따라 회사가 제출한 재무제표에 대하여 법 제13조 제1항에 따른 회계처리기준의 준수 여부를 심사한 결과 회계처리기준을 위반한 사실이 인정되는 경우

② 그 밖에 이해관계인 또는 기관의 통보 등에 따라 인지한 회계처리기준 위반혐의가 있는 경우에 감리를 실시

42) 이동규, 사립대학의 경영과 회계, 2001. p.93

43) 「사립학교법 시행령」 제14조의2

기준을 위반한 사립대학에 대해서 국가사업 참여 제한, 국가재정지원 제한과 같은 조치를 취함과 동시에 지속적인 위반을 할 경우 해당 대학의 신입생 모집 제한 등의 징계처분을 내림으로써 사립대학이 회계감사기준에 따라 감사를 수행할 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다.

V. 결 론

본 연구는 사립대학의 회계투명성 제고를 위하여 사립대학의 지배구조, 내부감사와 외부감사의 역할 그리고 감리제도로 나누어 문제점을 살펴본 후, 각각의 개선방안을 제시하는 것에 주안점을 두고 진행하였다. 기존 사립대학의 회계투명성 문제를 다룬 대부분의 연구들은 사립학교 회계기준 및 회계처리의 개정을 통한 투명성 제고 방안을 제시하였으나, 진정한 의미의 회계투명성을 높이기 위해서는 반드시 사립대학의 지배구조 개선이 선행되어야 한다는 판단 하에 본 연구는 사립대학의 지배구조로 인해 발생하는 문제점에 대한 개선방안을 다루었으며, 또한 최근 도입된 사립대학의 감리제도가 차후 나아가야 할 방향을 최초로 제시하였다. 본 연구에서 살펴본 사립대학의 문제점과 개선방안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 사립대학 지배구조의 최상위에 있는 설립자, 이사장, 이사회 및 특수관계자들이 학교를 사적편익을 취하기 위한 대상으로 이용함으로써 사립대학 회계규칙이 투명성을 제고하기 위한 방향으로 개정되어도 계속적인 횡령·배임과 같은 회계부정이 나타나고 있다. 따라서 사립대학의 지배구조개선 방안으로 법인이사회의 이사 수 확대 및 다양성을 고려한 이사회를 구성함으로써 특정 집단에 의한 사립대학의 편파적 운영 및 사적편익 추구를 방지하는 방안을 제시하고자 한다. 또한, 교육부와 사립대학 사이의 ‘정학유착’에 대해 새롭게 도입된 「고위공직자 윤리법」의 모니터링기능을 강화함으로써, 교육부의 특정 사립대학 봐주기를 원천 차단하고자 한다.

둘째, 사립대학 회계감사의 절차와 규칙을 담고 있어야 할 감사기준서의 부재와 사립대학 내 이사회의 막강한 권한은 내부감사인 독립성 확보 및 외부감사의 품질의 신뢰성에 대한 문제점을 발생시켰다. 따라서 감사인의 독립성을 확보할 수 있는 관련 규정의 개정을 통하여 사립대학의 운영에 대하여 독립적이고, 전문적으로 모니터링 할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 감리대상 선정 대학을 교육부의 감사결과 회계규칙위반으로 적발된 사립학교 수의 반에도 못 미치는 소수의 사립대학만을 선정함으로써 감리대상 선정기준의 불명확성 및 감리 후의 규정에 대한 불확실성 높여 감리제도 도입의 의 실효성을 발견할 수 없었다. 따라서 감리제도의 실효성 확보 차원에서 감리대상 선정기준에 부합하는 모든 대학에 대한 감리를 실시해야 하며, 「외감법」상의 감리대상 선정기준과 처벌규정을 도입하여 감리제도 수행의 실효성을 높여야 할 것이다.

본 연구는 사립대학 내의 운영에 대한 내부적인 문제점과 2013년도부터 모든 사립대학 외부

감사보고서의 공개가 의무화되고, 2014년도부터 외부감사에 대한 감리가 처음으로 실시되면서 발생한 외부적 문제점들에 대하여 현황 및 문제점을 파악하는 등 사립대학의 내외부의 환경을 모두 고려하여 개선방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

하지만 본 연구의 문제 제기 시 이용하였던 전문가 집단의 설문조사의 경우 여러 가지 제약으로 인하여 응답자 및 사립대학에 대한 감사를 수행한 전문가의 표본이 많지 않은 점과 사립대학이 제공받고 있는 외부감사 및 비감사서비스 그리고 감리에 대한 수치화 된 자료의 부족으로 인한 정보 추출의 한계로 이론적인 접근 및 논의에 그쳤다는 점에서 본 연구의 한계가 존재한다.

그러므로 향후 사립대학 투명성 제고에 관한 연구는 사립대학 외부감사보고서의 공개 의무화에 따라 사립대학의 외부감사를 수행하고 있는 회계법인과 실무 회계사들의 수행실적 및 감리 사항에 대한 데이터와 실제 사립대학에서 업무를 담당하고 있는 실무자들의 설문을 동시에 이용하는 방향으로 연구를 진행되어야 한다. 그 결과 구축된 데이터를 이용 사립대학의 회계투명성 제고를 위해 학교법인 이사회 및 감사품질 등과 같이 본 연구에서 이론적으로 다루었던 부분들 사이의 관계를 비교분석 또는 실증분석을 통해 확인해 본다면 사립대학의 회계투명성을 높이는 데 크게 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강성민 · 황인태. 2007. “감사인 지정과 재량적 발생액의 변화 : 기업과 감사인의 역할”. 회계학연구 제32권 제4호 : 115-150.
- 곽수근 · 박종일. 2007. “감사인 교체와 감사품질”. 회계와 감사연구 제46호 : 191-226.
- 김민철 · 박영규. 2003. “사립대학 회계제도의 효율적 운영방안”. 한국세무회계학회지 통권 제13호 : 29-51.
- 김성은 · 강변민. 2006. “감사인의 독립성 강화를 위한 한 · 미 · 국제 관련규정의 비교 · 분석”. 한국경영교육학회 학술발표.
- 김순석. 2002. “기업의 회계부정과 외부감사인의 독립성 제고방안”. 증권법연구 제3권 제2호 : 307-343.
- 김 은 · 신용준. 2010. “감사인 지정과 비감사서비스가 회계이익과 과세소득의 차이에 미치는 영향”. 회계정보연구 제28권 제3호 : 289-315.
- 나종길 · 최 관. 2003. “회계발생액과 차별적 감사수요”. 회계학연구 제28권 제1호 : 1-31.
- 노태일 · 박연희. 2006. “사립대학 외부감사제도의 실태분석”. 국제회계연구 제15집 : 265-289.
- 박부권. 2004. “미국 사립대학 이사회의 특성”. 교육사회학연구 제14권 제3호 : 65-86.
- 박태승. 2002. “사립대학 회계의 개선방안 : 회계규정과 공개제도를 중심으로”. 회계저널 제11권 제3호 : 113-141.
- 박태승 · 최영문. 2007. “사립대학의 회계정보공개와 외부감사 실태분석”. 세무와회계저널 제8권 제4호 : 173-197.
- 변광화. 2013. “대학의 자율성 관점에서의 사립대학 감사에 관한 고찰”. 교육법학연구 제25권 제3호 : 75-101.
- 이광윤 · 한정민. 2014. “사립학교법과 학교법인의 법적 성격”. 이화여자대학교 법학논집 제18권 제4호 : 295-320.
- 이동규. 2001. 『사립대학의 경영과 회계』. 선학사. 88-93.
- 이상수. 2002. “외부감사제도의 개선과 감사인의 독립성”. 회계학연구 제27권 제2호 : 57-79.
- 이세용 · 정형록. 2005. “비감사서비스와 감사인의 독립성 사이의 관계에 대한 연구 : 감사보수, 비감사보수 및 재량적 발생액 사이의 내생성(endogeneity)과 기업지배구조를 고려한 분석”. 세무와회계저널 제6권 제4호 : 99-126.
- 이원창. 2001. “감사인의 독립성 강화방안에 관한 연구”. 경영경제연구 제24권 제2호 : 127-147.
- 이종근. 2012. “사립대학의 경영분규에 대한 국가 개입권의 한계-사립학교 법상의 임시이사가 선임된 학교법인의 정상화 방안을 중심으로”. 동아법학 제55호 : 91-133.
- 임영덕. 2006. “계속 감사기간과 감사품질에 관한 연구”. 회계학연구 제31권 제3호 : 183-213.

- 장진형. 2003. “사립대학 회계기준에 대한 분석적 고찰 : 사학기관 재무·회계규칙에 대한 특례 규칙을 중심으로”. 경영법률 제15집 제2호 : 189-212.
- 정재연. 2012. “회계법인의 규모가 감사품질에 미치는 영향”. 회계정보연구 제30권 제3호 : 329-353.
- 정진후. 2013. “사립대학 부정·비리 근절 방안”. 국정감사정책보고서.
- 최국현. 2007. “감사인 규모 유형별 감사품질에 대한 실증연구”. 대한경영학회지 제20권 제4호 : 1711-1746.
- 최철호. 2008. “사립대학 회계기준 및 실무적용상 문제점에 관한 연구”. 회계정보연구 제8권 1호 : 73-89.
- 홍덕률. 2006. “사립대학의 지배구조, 현황과 과제”. 민주사회와 정책연구 제10권 : 217-242.
- 황홍규. 2010. “대학의 법적 거버넌스에 관한 비교 연구 : 일본·미국·독일 및 영국”. 교육법학 연구 제22권 제1호 : 199-234.
- 대학교육연구소. “통계(기본) 2014-2015년”. 1호(통권20호)-3호(통권23호).
- DeFond, M. 1992. The Association between Changes in Client Firm Agency Costs and Auditor Switching. *Auditing*. 11(1) : 16-31.
- DeFond, M. and J. Jambalvo. 1993. Factors Related to Auditor client Disagreement over Income Increasing Accounting Method. *Contemporary Accounting Research*. 9(2) : 415-431.
- Deis, Jr. and Giroux. 1992. Determinants of Audit Quality in the Public Sector. *The Accounting Review*. 67(3) : 462-479.
- Teoh, S. H. and T. J. Wong. 1993. Perceived Auditor Quality and the Earnings Response Coefficient. *The Accounting Review*. 68(2) : 346-366.

Study on Enhancement Methods for Accounting Transparency of Private University

Kim, Young Ung* · Choi, Hyoung Kyu** · Koh, Yun Sung***

〈Abstract〉

The proportion of private universities that are established by private property is 80% of college education. But many private universities operators have ignored the autonomy and public nature because it established by their private property. This attitude was undermining seriously the fiscal transparency of the private universities through the private interests seeking behavior such as embezzlement.

Most of the studies on accounting transparency of private universities are focused on the problem with the accounting standards and rules of private universities. But this study started from the idea that the substantial factor affecting the fiscal policy in the private universities is governance that have decision-making authority of the school corporation. The research was conducted by each of the proposed solutions after confirming the current situation and problems in the governance, audit system, and supervision system areas under the premise that the simultaneous improvement of the three areas. For professional and realistic research, our improvement suggestions about the problems of governance of private universities, audit systems, and supervision systems are based on a survey of accounting professionals. This study suggests a solution to this problem as follows. First, The Board of Directors should be extended by various members associated with the school as the private universities in the United States.

It can be blocked in advance accounting issues such as embezzlement, breach of trust by the Board of Directors' unbiased decision. Second, The Audit Committee should be installed outside the authority of the Board of Directors for independency of audit, and auditing standards for the private universities should be newly established. Third, Problems of the existing supervision system is should be enhanced to level in "External Audit Law". And all troubled university have to be supervised, and obliged for result with external auditor.

The proposed measures in this research offer solutions about this situation that are in conflict with the nature of a private university which is based on the publicity. This will be able to enhance the private universities's transparency of accounting information truly.

〈Key words〉 Private University Accounting Transparency, Governance, Auditing, Audit report review system

* M.B.A. College of Business, Hankuk University of Foreign Studies, liveq99@naver.com, First Author

** Ph D. Student, College of Business, Hankuk University of Foreign Studies, heartsouls@hufs.ac.kr, Corresponding Author

*** Associate Professor, College of Business, Hankuk University of Foreign Studies, max0907@hufs.ac.kr, Co-author

〈부 록〉

사립대학 회계정보 투명성 제고 방안 전문가 조사

I. 일반현황

1. 다음 문항들은 귀하의 일반적인 사항을 묻는 질문입니다. 질문에 대해 해당하는 곳에 번호를 기재해 주세요(2015년 현재).

구 분	답변	내 용
성 별		① 남 ② 여
연 령		① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상
직 업		① 교수 ② 회계사/세무사 ③ 세무직공무원 ④ 기타 조세전문가
경 력		① 2년 미만 ② 2~5년 ③ 5~10년 ④ 10~20년 ⑤ 20년 이상
사립대학 감사경력 유무		① 있음 ② 없음

II. 문제점 및 개선방안

- 문1. 귀하는 우리나라 사립대학의 회계투명성이 어느 수준이라고 생각하십니까?

답변	매우낮음	낮 음	보 통	높 음	매우높음
	①.....	②.....	③.....	④.....	⑤.....

- 문2. 귀하는 우리나라 사립대학의 회계투명성이 낮은(혹은 개선여지 존재) 이유가 무엇이라고 생각하십니까? (순위를 기재해 주세요)

요 인	순위
① 법인 이사회 의사결정 운영	
② 특정 구성원(친족 등) 중심 사립대학 운영	
③ 사립대학 회계기준의 불명확성	
④ 사립대학 감사기준의 불명확성	
⑤ 사립대학 감리기준의 불명확성	
⑥ 감사인의 독립성 부족	

문3. 귀하는 우리나라 사립대학의 회계투명성 개선을 위해 필요한 사항이 무엇이라고 생각하십니까? (순위를 기재해 주세요)

요 인	순위
① 다양한 구성원의 독립적 사립대학(법인 포함) 운영참여	
② 사립대학 특성을 반영한 회계기준 개정	
③ 사립대학 특성을 반영한 감사기준 제정	
④ 사립대학 특성을 반영한 감리기준 제정	
⑤ 감사 및 감리 적발시 엄격한 처벌 강화	
⑥ 적정 감사보수의 현실화	

문4. 귀하의 우리나라 사립대학의 회계투명성의 문제점 및 개선점에 대한 자유로운 의견을 제시해 주시기 바랍니다.

항목	문제점	개선점
①		
②		
③		