

사립대학 회계감사와 회계감리

황인태(중앙대)·강선민(중앙대)

I. 연구 목적 및 필요성

세법상의 세제혜택 부여뿐만 아니라 다양한 국고지원을 받고 있는 비영리법인인 학교법인의 회계 불투명성은 심각한 사회·경제적 문제를 유발할 수 있다. 이러한 문제를 사전에 방지하고 회계투명성을 높이기 위해서 학교법인에 대한 관리 강화가 요구된다. 이와 같이 사립학교 운영의 공공성과 투명성을 높일 필요가 있다는 사회적 요구를 반영하여 1997년 사립학교법을 개정하였다. 그 결과 사회적 영향력이 큰 일정규모 이상의 학교법인 회계에 대하여 외부감사를 받도록 하는 등 사립대학 제도의 운영상 나타난 미비점을 개선·보완하였다.

사립학교법의 개정취지를 반영하여 1997년 8월 사립학교법 시행령 개정에서는 입학정원이 2,000명 이상인 대학 또는 개방대학을 설치·경영하는 학교법인, 그리고 입학정원이 2,000명미만인 대학 또는 개방대학을 설치·경영하는 학교법인으로서 회계부정·결산서의 허위작성 기타 현저히 부당한 회계처리로 학교법인의 회계질서를 문란하게 하여 교육부장관이 특별히 감사증명서를 제출하도록 하게 할 필요가 있다고 인정하는 학교법인에 대해서는 감사증명서를 제출하도록 하였다. 이후 학교법인의 회계투명성을 제고하기 위하여 외부감사를 받아야하는 대학의 범위를 점차 확대하여왔다. 교육부는 2013년 1월 23일 사립학교법을 개정하여 전문대학을 포함한 모든 대학을 설치·경영하는 학교법인에 대하여 외부 감사인에 의한 회계감사를 의무화하였다. 모든 대학에 외부 감사보고서 제출을 의무화하면서 이와 함께 이를 검증할 감리제도를 도입하여 대학의 회계 투명성을 강화하였다. 즉 학교법인의 회계 적정성 확보를 위해 사립학교법을 개정하여 모든 사립대학에 대하여 외부감사를 의무화하고 동시에 외부감사의 적정성 확보를 위한 제도적 장치로 감사인에 의한 감사보고서 감리를 도입하였다.

외감법상 감리는 금감원과 한공회와 같이 공적감리를 담당하는 전담조직이 감리를 분담하여 실시하고 있다. 그러나 사립학교법상 감리는 감사인이 감사한 것을 다른 감사인이 감리하도록 하고 있어 형식적으로는 상호감리(peer review)의 형식을 가지고 있다¹⁾. 외부감사의 품질유지를 위하여 감사인에 의한 상호감리를 오래전부터 시행하였던 미국 등 선진국과는 달리 우리의 경우 감사인이 다른 감사인이 감사한 것을 살펴보는 자율감리에 관한 경험이 없다, 따라서 이에 대한 개념정립부터 시작하여 절차 등에 대해 선진국 사례를 중심으로 심도 있는 연구·검토를 거쳐 사학기관²⁾의 회계투명성 제고에 도움이 될 수 있도록 사학기관 감리관련 제도를 마련할 필요가 있다.

1) 사립학교법 제31조의2(외부회계감사에 대한 감리) ① 교육과학기술부장관은 필요한 경우 제31조제4항에서 규정한 감사증명서 및 부속서류에 대하여 감리할 수 있으며 이에 대한 세부적인 사항은 대통령령으로 정한다. ② 제1항에 따른 회계감리를 수행하는 감사인의 요건은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 따른다.

2) 사학기관이라 함은 사립대학(산업대학 및 이에 준하는 각종학교를 포함한다)을 설치·경영하는 학교법인 및 사립의 대학을 말한다.

II. 사학기관 회계감사

1. 사립대학에 대한 외부감사도입

1997년 처음으로 사학기관에 대한 외부감사가 도입된 이후 여러 단계에 걸쳐 감사대상 사학기관의 범위가 확대되었다. 최초 외부감사가 도입된 1997년에는 입학정원이 2,000명이상인 대학 또는 개방대학을 설치·경영하는 학교법인이 결산서를 제출할 때에 학교법인으로부터 독립된 공인회계사 또는 회계법인의 감사증명서를 첨부하게 할 수 있도록 하였다. 그러나 입학정원이 2,000명미만인 대학 또는 개방대학을 설치·경영하는 학교법인인 경우에는 회계부정·결산서의 허위작성 기타 현저히 부당한 회계처리로 학교법인의 회계질서를 문란하게 하여 교육부장관이 특별히 감사증명서를 제출하도록 하게 할 필요가 있다고 인정하는 학교법인도 감사증명서 제출대상이 되었다. 2006년에는 입학정원이 1천명 이상인 대학·산업대학 또는 입학정원이 2천명 이상인 전문대학을 설치·경영하는 학교법인으로 외부감사 대상 대학이 확대되었으며 전문대학 외부감사가 의무화되었다. 2008년에는 사이버대학이 외부감사의무화 대상에 포함되었다.

이후 2013년에는 모든 대학으로 외부감사가 확대되었으며 감리제도가 도입되었다. 즉 대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인은 학교법인과 독립한 공인회계사 또는 회계법인의 감사증명서 및 부속서류를 첨부하여야 한다. 또한 교육부장관은 필요한 경우 감사증명서 및 부속서류에 대하여 감리할 수 있으며 회계감리를 수행하는 감사인의 요건은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 따르도록 법개정이 이루어졌다.

2. 사학기관 외부감사 현황

사학기관 회계투명성 제고를 위하여 도입된 외부감사 확대 및 감리제도 도입과 관련한 구체적인 제안을 마련하기 위해서 먼저 사학기관들에 대한 현황을 살펴볼 필요가 있다.³⁾

2013년 3월 현재 한국사학진흥재단에 등록되어 있는 대학은 총 405개로 사립 352개, 국립 44개, 그리고 공립 9개로 구분된다(<표 1> Panel A).

3) 사학기관을 대상으로 한 선행연구들은 문헌연구, 조사 등의 방법으로 사립대학 회계 및 감사에 대한 문제점을 파악하고 이에 대한 개선책을 제시하는 연구로 한정되어 왔다.(노준화·배길수 2002, 박태승 2002, 정용근 2001)

<표 1> 대학 현황(2013.3. 현재)

Panel A. 대학별 학종분포

구분 \ 학종	일반	원격	대학원	산업	각종	교육	총합
사립대학	150 (76.1%)	0 (0.0%)	39 (19.8%)	6 (3.0%)	2 (1.0%)	0 (0.0%)	197 (100%)
사립원격	0 (0.0%)	20 (100%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	20 (100%)
사립전문	134 (99.3%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	1 (0.7%)	0 (0.0%)	135 (100%)
국립대학	27 (65.9%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	4 (9.8%)	0 (0.0%)	10 (24.4%)	41 (100%)
국립전문	3 (100%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (100%)
공립대학	2 (100%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (100%)
공립전문	7 (100%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	7 (100%)
총합	323 (80%)	20 (5%)	39 (10%)	10 (2%)	3 (1%)	10 (2%)	405 (100%)

Panel B. 대학별 지역분포(광역시는 인천, 대구, 대전, 부산, 광주, 울산 소재 대학수의 합)

구분 \ 지역	서울	광역시	경기	충청도	경상도	전라도	강원도	제주	총합
사립대학	58 (29.4%)	33 (16.8%)	36 (18.3%)	24 (12.2%)	24 (12.2%)	16 (8.1%)	6 (3.0%)	0 (0.0%)	197 (100%)
사립원격	10 (50.0%)	4 (20.0%)	2 (10.0%)	1 (5.0%)	2 (10.0%)	1 (5.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	20 (100%)
사립전문	9 (6.7%)	32 (23.7%)	32 (23.7%)	10 (7.4%)	24 (17.8%)	17 (12.6%)	9 (6.7%)	2 (1.5%)	135 (100%)
국립대학	6 (14.6%)	12 (29.3%)	1 (2.4%)	6 (14.6%)	6 (14.6%)	6 (14.6%)	3 (7.3%)	1 (2.4%)	41 (100%)
국립전문	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (100%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	3 (100%)
공립대학	1 (50.0%)	1 (50.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (100%)
공립전문	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (28.6%)	3 (42.9%)	1 (14.3%)	1 (14.3%)	0 (0.0%)	7 (100%)
총합	84 (20.7%)	82 (20.2%)	74 (18.3%)	43 (10.6%)	59 (14.6%)	41 (10.1%)	19 (4.7%)	3 (0.7%)	405 (100%)

2013년 사립학교법의 개정으로 모든 사립대학이 외부감사대상이 됨에 따라 외부감사대상은 352개이다. 사학기관사학기관이 은 총 352개교로 전체 대학의 약 86.9%를 차지하고 있다. 352개의 사학기관은 사립대학 197개, 사립원격대학 20개, 그리고 사립전문대학 135개로 구분된다.

Panel B는 우리나라 대학의 지역별 분포를 나타낸다. 표에 나타나 있는 바와 같이 서울에 84개 20.7%의 대학이 그리고 인천을 비롯한 6개의 광역시에 82개 20.2%의 대학이 소재하고 있어 우리

나라 대학의 41%가 대도시에 소재하고 있어 양적으로 대학의 대도시 집중 현상이 심각하다는 것을 알 수 있다. 그리고 경기도에는 74개 18.3%의 대학이 있어 다른 행정구역에 비하여 많은 대학이 소재하고 있음을 알 수 있다. 특히 서울을 포함할 때 우리가 일반적으로 알고 있는 바와 같이 대학의 수도권 집중현상 역시 심각하다는 것을 알 수 있다.

그러나 이러한 대학전체의 분포와는 달리 국립대학의 경우 서울, 충청도, 경상도, 그리고 전라도에 소재한 대학은 각각 6개 14.6%로 분포되어 있다. 즉 국립대학의 경우 설립목적에 맞게 어느 특정 지역에 집중하여 분포되어 있지 않고 각 행정구역에 고루 분포되어 지방의 인재양성과 산업에 기여하고 있음을 알 수 있다.

III. 사학기관 회계감리

회계감리는 외부감사인인 감사보고서가 감사기준에 따라 적정하게 작성되어 있는지를 검토하는 일련의 절차를 의미한다. 선진국에서는 자연발생적으로 외부감사제도가 출현하였고 부실회계 및 부실감사 문제는 소송 등 시장 규율방식으로 해결하여 왔다. 그러나 우리나라의 경우 자본시장 발전 지연으로 정부의 적극적 개입에 의하여 인위적으로 자본시장이 정착되었으며 기업회계 적정성 확보를 위해 1980년 외감법을 제정하여 외부감사를 의무화하고 이러한 외부감사의 적정성 확보를 위한 제도적 정치로 감사보고서 감리를 도입하여 시행하여 왔다. 외부감사의 적정성 확보를 위한 제도만으로는 기업의 회계투명성을 확보할 수 없다는 의견으로 1989년 외감법을 개정하여 기업의 회계장부에 대한 조사 및 처벌근거를 신설하였다.

1. 상호감리(Peer Review)

금번 사립학교법 개정에 따라 도입된 회계감리와 외감법에 따라 금감원과 한공회에서 실시하고 있는 감리, 그리고 미국의 상호감리(peer review)를 비교하면 다음과 같다. 우선 법규감리 여부를 살펴보면 사학기관에 대한 감리와 외감법상 감리는 법규에 의한 감리이나 미국의 상호감리는 법규에 의한 감리가 아니라 자율감리이다. 두번째 형식면에서 외감법상 금감원과 한공회에서 실시하고 있는 감리는 상근 감리조직에 의해 실시되고 있으나 사학기관에 대한 감리와 미국의 상호감리(peer review)는 감사인이 감리를 실시하고 있다. 따라서 사학기관에 대한 감리는 감사인에 의한 이루어지므로 예전부터 상호감리를 시행하였던 미국의 상호감리제도를 살펴봄으로써 우리에게 주는 시사점을 찾아보고자 한다.

peer review는 1960년대 초반부터 미국의 대형회계법인들이 감사품질을 향상시키기 위한 수단으로 활용되어 왔다. AICPA(American Institute of Certified Public Accountant)는 1977년에 공개회사 실무분과(Securities Exchange Commission Practice Section : SECPS)를 신설하면서 감사인간 상호감리를 의무화하였다. 그리고 1990년부터는 SECPC 소속 회계법인들로 하여금 3년마다 유사한 규모의 다른 회계법인으로부터 감리를 받도록 의무화하였다. 이러한 상호감리의 목적은 회원 회계법인이 상장회사에 대하여 회계·감사용역을 제공할 때 효과적인 품질관리체도를 통해 소속 공인회계사들로 하여금 회계·감사기준을 준수하도록 하고 있는지 여부를 점검함으로써 회계·감사서비스의 품질을 유지·향상시켜 일반대중으로부터 신뢰를 얻고자 하는데 있다.

peer review는 회계법인의 회계·감사 계약업체들 중에서 표본을 추출하여 관련 기준의 준수여

부를 검증함으로써 회계법인의 품질관리실태를 평가하는데 주안점을 두고 있다. 주요 평가 내용들은 감리대상 회계법인의 회계 및 감사실무에 대한 품질관리제도가 AICPA에서 정한 품질관리기준에 부합하는지 여부, 감리대상 회계법인의 품질관리정책 및 절차는 적절하게 문서화되어 있으며 소속 공인회계사들에게 그 내용이 충분히 전달되고 있는지 여부, 소속 공인회계사들은 당해 회계법인의 품질관리정책 및 절차를 준수하고 있는지 여부, 감리대상 회계법인은 SECPC의 회원자격요건을 준수하고 있는지 여부이다.

이러한 상호감리는 다음과 같은 절차로 이루어진다. 우선 공인회계사들로 구성된 독립적인 감리팀이 감리대상 회계법인의 품질관리 정책 및 절차에 대해 설명한 내용을 검토한다. 감리팀은 표본으로 추출한 특정 감사계약 업체 관련 자료들을 자세히 살펴보고 소속 공인회계사가 당해 회계법인의 품질관리정책 및 절차를 일관되게 적용하고 있는지 여부를 검증한다. 즉 감리팀은 상호감리보고서(peer review report) 작성하되 감리 결과를 근거로 적정, 한정, 부적정 등의 의견을 표명한다. SECPC 소속 상호감리위원회(peer review committee)는 감리팀의 상호감리결과를 심의하며, 이러한 심의과정이 끝나면 상호감리가 종결된다. 상호감리가 종결되면 AICPA 뉴욕사무소는 상호감리보고서, 지적서한, 회계법인이 제출한 시정조치계획, 사후 관리 내용 등을 보존하며, 필요한 범위내에서 일반인에게 공개한다.

부실감사에 대한 소송이 제기된 경우 SECPC는 원고가 주장하는 내용이 다음 중 어디에 해당되는지를 판단한다. 즉 정도에서 벗어난 잘못된 행위로서 어떠한 품질관리제도를 수립하더라도 이러한 행위가 일어나는 것을 완벽하게 막을 수는 없었던 사항이었는지 여부, 피소된 회계법인의 품질관리제도에 결함이 있는지, 아니면 품질관리제도에는 결함이 없으나 소속 공인회계사들이 이를 제대로 준수하지 않았는지 여부, 마지막으로 소송 대상 사안에 회계·감사기준을 준수하지 않은 항목이 있는지 여부 등이다.

AICPA내에 설치되어 있는 SECPC는 이러한 문제를 처리하기 위해 별도로 품질관리조사위원회(Quality Control Inquiry Committee, QCIC)를 설치·운영 하였다. SECPC 회원 회계법인들은 상장회사나 정부규제대상인 금융기관에 대한 감사와 관련하여 외부소송이 제기되거나 감독당국의 조치를 받게 되는 경우 소송 및 조치 통보를 받은 날로부터 30일 이내에 관련 내용을 품질관리위원회에 보고하도록 되어 있다. 품질관리위원회의 조사활동은 극비리에 이루어지며 그 조사의 목적은 소송사건의 타당성이나 소송당사자의 과실 여부를 판단하기 위한 것이 아니라 피소된 회계법인이 설정한 품질관리정책 및 절차의 준수 실태를 가진 회계 전문가 및 법률고문의 도움을 받아서 SECPC의 자율규제활동을 면밀하게 감시한다. POB(Public Oversight Board)의 활동재원은 AICPA 내의 SECPC 회원 회계법인들의 분담금으로 조달한다. POB는 1년에 8회 정도의 회의를 개최하며 SECPC 내의 모든 위원회 회의에 POB 위원 중 최소 1인이 참석한다. POB는 SECPC의 자율규제활동에 대해 다음과 같은 감독업무를 수행한다.

POB의 직원들은 상호감리팀 구성원의 자격요건 및 경험을 평가하고 상호감리보고서, 지적서한, 감리대상 회계법인이 제출한 시정조치계획 등을 검토한다. 이러한 검토결과에 따라 SECPC는 상호감리팀 구성원을 교체하거나 감리범위를 변경하기도 하며, 상호감리보고서나 지적서한 내용을 변경하기도 하고, 감리대상 회계법인이 취할 시정조치의 내용을 변경하기도 한다. 뿐만 아니라 POB의 직원들은 현장 감리에도 참여한다. 즉 감사대상 공개회사의 수가 30개 이상인 회계법인에 대해서는 모두 참여하며, 감사대상 공개회사의 수가 30개 미만인 회계법인의 경우에는 대략 20%의 비율로 표본을 추출하여 선정된 표본 회계법인의 현장 감리에 참여한다. 뿐만 아니라 POB의 직원들은 상호감리결과를 심의하는 상호감리위원회 회의에도 참여한다. 뿐만 아니라 POB는 모든

특별감리에 참관하고 특별감리조서를 검토하며 특별감리결과에 대해 토론하고 특별감리결과에 따른 시정조치가 이행되고 있는지를 감독한다.

2. 미국에서의 자율규제 실패와 시사점

POB는 엔론사태로 인하여 제기된 자율규제의 문제점과 2002년 7월 30일에 제정된 Sarbanes-Oxley Act에 의거하여 설립된 SEC의 새로운 규제기구인 PCAOB(Public Company Accounting Oversight Board) 설립 움직임에 따라 2002년 1월 20일 해산을 결의하여 2002년 5월 1일부로 해산하였다. 상호감리의 목적은 회계법인이 공개회사에게 회계·감사용역을 제공할 때 효과적인 품질관리제도를 통해 소속 공인회계사들로 하여금 사학기관 재무·회계 규칙 및 사립대학 회계감사기준을 준수하도록 하고 있는지 여부를 점검함으로써 감사서비스의 품질을 유지·향상시켜 일반대중으로부터 신뢰를 얻고자 하는데 있다.

감사인이 수행하는 사립대학 회계감리는 회계법인 등 감사인이 감사를 수행한 사립대학들 중에서 표본을 추출하여 관련 사립대학이 사학기관 재무·회계 규칙을 준수하고 있는 지를 검증하는 것으로써 단순히 감사인의 품질관리실태를 평가하는데 주안점을 두고 있는 미국의 상호감리와는 차이가 있다. 또한 감리형식은 감사인이 수행한 회계감사를 다른 감사인이 살펴보는 상호감리의 형식을 띠고 있는 면에서는 미국의 상호감리와 유사하나 미국의 상호감리는 자율감리인 반면 금번 사립대학 회계감사에 도입되는 상호감리는 자율감리가 아닌 법적 즉 강제감리라는 면에서 서로 차이가 존재한다.

따라서 감사인이 사립대학에 대한 회계감리를 수행한 후 이를 바탕으로 사학기관과 감사인에 대한 적절한 조치를 결정하기 위하여 감독당국, 회계 및 법률전문직 종사자, 회계학 및 교육학 전공 대학교수 등 다양한 경험을 가진 위원들로 구성된 사학기관 감리위원회를 교육부에 설치할 필요성이 존재한다. 직접 감리활동을 수행하는 감사인과 회계감리 사무국의 운영재원은 원칙적으로는 회계법인들의 감사수수료에서 감리관련 분담금을 부담하는 것이 바람직하다. 그러나 감사인으로부터 감리관련 조직의 독립성을 제고하고 현재 사학기관의 감사보수가 너무 낮게 설정되어 있어 상당기간은 당국의 예산으로 조달하는 것을 제안한다.

사학기관 감사에 대한 감리의 범위 등 기본적인 사항은 감리위원회가 결정한다. 이후 감리결과 사학기관에 조치할 사항이 있는 경우 관련 내용을 교육부에 통보하고 감사절차에 문제가 있는 경우에는 감사인에 대한 조치권을 가지고 있는 금융위원회에 관련 내용을 통보하고 이후 금융위원회로부터 감사인 조치 내용을 통보받는 형식으로 운영하는 하는 것이 타당하다.

감리위원회는 정기적인 회의에서 감사인이 수행한 각각의 감리결과를 심의하고, 감리담당자의 능력 및 성과를 평가하며, 감리보고서, 지적서한, 감리대상 감사인에 대한 시정조치계획 등을 검토한다. 이러한 심의 과정에서 감리위원회는 감리를 담당한 감사인에게 질문을 하거나 감리조서를 검토할 수 있으며, 감리를 담당한 감사인에게 회계감리 대상 감사인을 다시 방문하여 추가적인 감리절차를 수행하도록 요구하는 것 역시 가능하다. 감리결과 감리위원회는 감리대상 회계법인이 제출한 시정조치계획에 포함되어 있지 않은 시정조치를 요구할 수 있으며, 감리대상 감사인이 시정조치를 이행하는지를 적극적으로 감시하도록 요구하는 것도 가능하다.

사학기관에 대한 회계감리가 종결되면 교육부와 한국사학진흥재단은 감리보고서, 지적서한, 감리대상 감사인이 제출한 시정조치계획, 사후 관리 내용 등을 보존하며, 필요한 범위 내에서 일반인에게 공개하여 시장에 의한 규율이 이루어질 수 있도록 한다.

IV. 사학기관 회계감사기준

사립학교법 제31조 제4항에 따르면 “대학교육기관을 설치·경영하는 학교법인은 학교법인과 독립한 공인회계사 또는 회계법인의 감사증명서를 첨부하여야 한다.”라고 규정하여 사학기관 감사인에 대하여 특별한 규정을 두고 있지 않다. 따라서 학교법인과 독립적인 감사인이 선임되고 선임 후 독립성을 유지하기 위하여 규정을 보완할 필요가 있다.

감사인의 독립성을 제고하고 감사계약과 결과보고의 통일성을 기하여 사립학교법에서 목표로 하고 있는 사학기관의 회계투명성을 제고하기 위하여 영리법인에 대해 규정하고 있는 외감법과 사립대학과 유사한 성격을 가지고 있는 공기업·준공공기관의 운영에 대해 규정하고 있는 공공기관 운영에 관한 법률을 참고하여 감사인 선임절차 및 기구 그리고 감사인 선정에 관하여 다음과 같이 제안하고자 한다.

우선 감사인에게 가장 중요한 독립성을 제고하고 내부감사의 역할을 제고하여 사학기관의 회계투명성을 제고하기 위하여 학교법인의 감사가 감사인을 선임하는 것이 바람직하다고 생각한다. 또한 감사계약기간에 있어 외감법에서 감사인의 독립성을 제고하기 위하여 비상장법인은 매년 감사계약을 하는 반면 상장법인은 3년단위로 동일한 감사인이 감사를 하도록 한 규정을 원용하여 사회적으로 중요한 입학정원 1,000명 이상인 대학 및 2,000명 이상인 전문대학의 경우에는 3년단위로, 그 밖의 대학의 경우에는 매년 감사계약을 체결하는 것이 바람직하다고 생각한다. 그리고 사학기관 결산일 이후 6개월내에 감사인을 선임하는 것을 제안한다. 또한 학교법인과 이해관계가 있는 감사인이 선임되지 않도록 중요한 용역을 수행한 이후 2년간은 감사를 수임하지 못하도록 하였다.

사립학교법 제31조 제4항의 규정에 의하여 감사인이 감사대상 학교법인의 재무제표를 감사함에 있어서 준수하여야 할 사항을 정하기 위하여 “사학기관 회계감사기준” 마련이 필요하다. 감사인은 사학기관 회계감사기준을 준수하여 사학기관에 대한 회계감사에 관련되는 모든 사항의 중요성과 위험도에 대한 합리적인 판단을 하여야 한다. 사학기관 회계감사기준을 제정함에 있어 중요한 것은 회계감사기준 제정기구의 구성에 있어 독립성과 전문성의 조화가 필요하다.

외감법상 회계감사기준은 금융위원회가 제정하여 왔으나 2001년 3월 외감법의 개정으로 기준 제정권이 공인회계사회로 이관되고 금융위원회는 사후 승인권만 보유하고 있다. 그러나 사학기관의 경우 일반 기업과는 이해관계자가 다르고 수시로 변모하는 사학기관 환경에 즉각적으로 대응하기 위해서는 사학기관 감사기준을 유연하게 운영할 필요가 있다.

사학기관 감사기준 제·개정 절차는 공개초안 공표 및 이해관계자의 의견수렴절차 등 IFAC에서 요구하는 due process에 부합하여야 한다. 이러한 절차에 따라 사학기관 회계감사기준위원회가 사학기관 감사기준 제정과 개정안을 작성하여 교육부장관의 승인을 얻어 공표한다.

사립학교법은 사립학교 운영의 공공성과 투명성을 높이기 위하여 사립학교법 제19조, 제31조, 그리고 제31조의2 및 동법 시행령 제14조의 규정에 의거 매 회계연도 종료 후 학교법인으로부터 독립된 공인회계사 또는 회계법인의 감사증명서를 첨부하여 결산서를 관할청에 제출하도록 하고 있다. 이러한 외부감사는 재무제표가 관련 회계처리기준에 따라 적정하게 작성되었는지 여부에 대하여 감사인이 사학기관 회계감사기준 등에 따라 감사를 하고 의견을 표명하는 것이다. 다만 이외에 감사인이 사학기관의 재무·회계운용에 있어 관계 법령의 준수 여부와 기존 내부감사 결과 보고서에 결함이 있는지의 여부를 확인하고 의견을 표명하여야 하는지에 대해 감사인과 교육부간

에 의견이 일치되지 않고 있다.

사학기관의 경우 기업과는 달리 재학생 등 이해관계인이 사학기관과 한번 관계를 맺은 경우 임의로 탈퇴하는 등 선택권이 제한되어 있어 공익성과 계속성을 위하여 많은 규제가 존재한다. 사학기관의 건전한 발전을 위해서는 재무적 건전성 뿐 아니라 적절한 운영 역시 중요하다. 따라서 감사인은 전문지식을 활용하여 사학기관의 법규준수성에 대해서도 살펴보는 것이 타당하다고 생각한다. 이는 현행 회계감사기준 “250 재무제표감사에서 법률과 규정”에 있는 규정을 잘 적용하여 사학기관 외부감사에 있어 공인회계사의 역할 증대가 필요하다고 생각한다. 본 연구에서는 공인회계사와 교육부의 입장을 조정하기 위하여 다음과 같은 대안을 제시하고자 한다.

우선 감사인은 일반적인 재무제표에 대한 회계감사와 같이 사학기관의 재무제표에 대하여 감사의견을 포함한 감사보고서를 발간한다. 재무제표에 대한 감사의견을 형성함에 있어 외부감사인은 사학기관에 대하여 사학기관 감사기준에 의거하여 회계감사를 실시하고 사학기관의 재무제표가 사학기관 재무·회계규칙 및 사학기관 재무·회계 규칙에 대한 특례규칙에 따라 적절하게 표시되었는지 여부에 대하여 감사의견을 표명한 감사보고서를 발간한다.

또한 감사인은 사학기관의 재무제표에 대한 감사의견을 표명하는 것에 추가하여 사학기관의 재무·회계운용에 있어 관계 법령의 준수 여부와 기존 내부감사 결과 보고서에 문제가 있는지의 여부를 확인하고 이에 대한 의견을 포함한 검토보고서를 발간한다. 그러나 공인회계사는 회계전문가이지 법률전문가는 아니므로 법규준수여부에 대한 보고서에 보고서의 한계점에 대해 기술하여 정보이용자의 오도를 방지할 필요가 있다.⁴⁾

한편, 1990년 1월 1일 외감법개정으로 도입된 감사인지정제도는 회계분식의 우려가 있거나 그 사회적 파급효과로 보아 공정한 감사가 필요하다고 인정되는 경우에는 독립적이고 공정한 외부감사가 이루어지도록 감사인을 지정함으로써 회계정보이용자를 보호하기 위한 제도이다. 이는 우리나라가 선도적으로 시행하고 있는 제도로써 학계 및 실무에서 감사인의 독립성 제고에 크게 기여하고 있는 제도로 평가되고 있다.(강선민·황인태 2007, 김용원·이재경 2013, 안영균·이재경 2004, 정태범·박희우 2005) 따라서, 사학기관의 분식회계를 예방하기 위해 큰 사회적 비용없이 감사인의 독립성과 회계투명성을 제고한다고 알려져 있는 감사인 지정제도를 도입할 것을 제안한다. 사학기관의 감리비용 재원조달이 국고지원으로 이루어질 수 있는 현실을 고려할 때 사립대학의 분식회계 예방을 위해 사학기관에 감사인 지정제도의 도입을 검토할 필요가 있다.

4) 참고로 미국 텍사스주의 Independent school district에 대한 회계감사에서 감사인은 두 가지 보고서를 발간하고 있다. 즉 독립교육청의 재무제표 적정성에 대한 감사의견을 표명하는 Independent Auditors' Report와 독립교육청의 법규준수여부에 대한 의견을 표명하는 Independent Auditor's Report on Compliance with Requirements that could have a direct and material effect on each major program and on internal control over compliance in accordance with OMB Circular A-133를 발간하고 있다. compliance report에서 감사인은 다음과 같이 감사보고서의 한계에 대해 기술하고 있다. “우리는 우리의 감사가 우리의 의견에 합리적인 기초를 제공하고 있다고 믿는다. 우리의 감사는 교육청이 요구사항들을 준수하고 있다는 법률적인 확증을 제시하지는 않는다. 우리의 의견으로 교육청은 중요성의 관점에서 위에 열거한 요구사항들을 준수하고 있다고 생각한다.”

V. 사학기관 감리제도 실행방안

사립학교법에 도입된 학교법인에 대한 회계감리는 기존 금융감독원과 한국공인회계사회(KICPA)에 의한 감리와는 달리 감사인이 감사한 것을 다른 감사인이 감리하는 상호감리(peer review)의 형식을 가지고 있다.

미국의 경우 자율감리에 의한 감리제도가 실패로 귀결되었음에도 금번 개정된 사립학교법에서 감리를 감사인이 수행하도록 규정하여 미국의 자율감리와 유사한 제도를 마련하였다. 미국의 경우 AICPA의 peer review 업무를 감독하기 위해 1977년에 POB(Public Oversight Board)를 설립하는 등 지속적으로 공적규제를 강화하였으나 자율감리라는 peer review의 한계를 극복하지 못하고 실패로 끝났다. 따라서 상호감리에 대하여 제도를 정치하게 마련하고 운영의 묘를 기하지 않으면 사립대학의 회계투명성제고를 위하여 도입된 감리제도가 사회적 비용의 낭비를 초래할 위험이 크다.

개정된 사립학교법 제31조의2 외부회계감사에 대한 감리에 따르면 회계감리를 수행하는 감사인의 요건은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」에 따른다고 규정하였다. 감사인이 감리를 실시함에 따라 기존의 외감법에 의거 설치운영하고 있는 금융감독원의 회계감독국과 공인회계사회의 위탁감리위원회와 같이 상설감리조직은 필요가 없다. 그러나 감사인이 감리를 실시함에 있어 감리대상 사립대학선정, 감리 수행 감사인 선정 등 감리관련 기본적인 행정사무를 통할하고 감사인이 실시한 감리 결과에 따라 사립대학과 감사를 담당하였던 감사인에 대한 조치안을 마련하고 이를 각각 교육부장관과 공인회계사회에 통보하기 위하여 교육부에 사학기관 회계감리위원회를 두는 것이 바람직하다.

감사보고서 감리는 외감법상 감사인이 수행하도록 되어 있으나 감리대상 사학기관 선정, 감리를 수행할 감사인 선정, 감사인의 사학기관 감리결과를 정리하여 감리위원회 보고 등 감리업무에 대한 기본 행정사무를 수행하기 위하여 사립대학 회계감리를 전담조직을 설치할 필요가 있다.

매년 감리대상 사학기관 수를 결정하기 위하여는 가장 먼저 몇 년에 한번 사학기관에 대해 감리를 실시할 것인가를 결정하여야 한다. 외감법에서는 2003년 12월 11일 법개정을 통하여 감사조서의 보존기간을 8년으로 하고 있다. 물론 사립학교법에서 사학기관 감사에 대한 감사조서 보존기간을 별도로 정하여야 하며 이 경우에도 외감법에서 정하고 있는 8년을 초과하는 것은 무리가 따른다고 생각한다. 회계감리를 하기 위해서는 감사인의 감사조서가 이용 가능하여야 하며 일반적으로 결산 후 어느 정도 기간이 경과한 이후 분식회계 등이 문제가 되는 경우가 많으므로 감리주기는 감사조서보존기간 보다 짧은 기간이 적당하다.

일반감리 대상 사립대학을 선정하는 방법은 피선정가능성을 사전에 예측하기 어려워 회계처리 기준 위반에 대한 예방효과가 높은 무작위 표본추출로 선정하는 것이 바람직하다. 또한 감리대상 사학기관을 선정할 때 감사인간에 감리대상 선정가능성을 어느 정도 맞추기 위하여 각 감사인이 감사하는 사립대학수를 고려하여 무작위 표본추출로 선정한다. 또한 사립대학간의 형평을 기하기 위하여 사립대학을 규모별·종류별로 3단계로 구분하여 각 규모에서 일정한 수의 사립대학들이 고루 선정되도록 하는 것이 감리예산과 업무부담면에서 타당하다고 생각한다.

금번 도입된 사립대학에 대한 감리의 성패는 감리를 수행하는 감사인을 어떻게 선정하는가에 달려있다고 해도 과언이 아닐 정도로 감리를 수행하는 감사인을 선정하는 것은 중요한 일이다. 사립학교법에서는 감리를 전담하는 조직을 가지지 않고 기존의 감사인을 활용하도록 하고 있다. 따라서 감사인은 자기에 감사의 의뢰한 사립대학의 감사를 하면서 다른 한편에서는 다른 감사

인이 감사한 사립대학에 대해 감리를 수행해야하는 즉 잠재적인 고객에 대해 감리하면서 동료가 수행한 감사의 적정성을 살펴야 하고 자신 역시 다른 감사인으로부터 감리를 받는 이중적인 형태를 띠고 있으므로 감리를 담당하는 감사인의 독립성을 확보하는 것이 가장 어려운 과제이다. 앞서 설명한 바와 같이 감리를 수행할 감사인을 선정함에 있어 가장 중요한 것은 사전적 그리고 사후적으로 독립성을 보장하는 것이다.

감리를 수행하는 감사인에게 지급하는 감리수수료의 적정수준을 정하는 것은 어려운 일이다. 감사계약의 경우 시장에서 학교법인과 감사인이 협의하여 정하므로 별 문제가 없으나 감리의 경우 사립대학의 의사와는 관련없이 수행되므로 학교법인으로부터 받는 것은 현실적으로 어려움이 예상된다. 또한 금감원 감리의 경우 금융기관과 사채발행 수수료로 충당되므로 재원의 문제는 없으며 공인회계사회에서 실시하고 있는 비상장기업에 대한 위탁 감리의 경우 KICPA가 징수하는 감리업무수수료는 주식회사의 외부감사에 관한 법률 제3조제1항 각호의 규정에 의한 감사인이 회사로부터 지급받는 감사보수액의 100분의 1수준에서 징수하여 감리조직을 운영하고 있다.

그러나 외감법의 경우 외감대상기업 수가 20,000개가 넘는 등 방대하고 감사수수료 역시 상당한 수준이므로 1%를 징수하여 감리조직을 운영하여도 별 무리가 없다. 그러나 사립대학의 경우 감사대상이 300여개에 불과하고 감사수수료 역시 현재수준에서는 상당히 낮아 감리수수료를 감사수수료의 상당한 비율로 징수하지 않고서는 감리 비용을 충당하기에는 부족하다. 따라서 감리비용은 국고에서 충당하는 것을 생각할 수 있으며 이 경우 적정한 감리보수를 결정해야 하는 문제가 있다.

VI. 결 언

본 연구는 외부회계감사 전면 확대 및 사립대학 외부감사 회계감리 등 「사립학교법」 개정(‘13.7.24시행)에 따른 후속조치로서 효율적이고 안정적인 제도 실행을 모색하기 위한 방안을 제안하는 데 그 목적이 있다. 이를 위해 본 연구는 문헌연구결과 및 사학기관의 다양한 이해관계자의 의견수렴의 내용을 바탕으로 사립대학 회계감사기준 제정 및 감리업무규정 정비를 위한 구체적인 실행방안을 제시하고자 하였다.

사립대학 회계감사기준 제정을 위한 제언으로서 본 연구는 학교법인 감사가 감사인을 선임하고 매년 감사계약을 체결할 것을 제안한다. 다만, 입학정원 1,000명 이상인 대학 및 2,000명 이상인 전문대학의 경우 3년 단위 감사계약 체결, 사학기관과 이해관계자가 감사인으로 선임되는 것을 방지하기 위하여 중요 용역을 수행한 회계법인(감사반)은 2년간 해당 학교법인의 감사수임을 제한하는 안을 제시한다. 또한 현행 사학기관의 외부감사는 「사학기관 재무회계 규칙에 대한 특례규칙」을 기준으로 감사가 수행되고 있으나, 본 연구는 교육부내에 “사학기관 회계감사기준위원회(자문기구)” 설치하고 동위원회가 사학기관 감사기준 제정하여 교육부장관 승인을 득한 후 공표할 것을 제안한다. 다만 일반 회계감사기준은 한국공인회계사회가 제정하되 금융위원회의 사전 승인을 받아 공표하고 있기 때문에 사학기관에 대한 감사기준 제정권한에 대해서는 향후 관련 기관간의 조정이 필요할 수 있다.

감사업무 범위와 관련하여 현재는 재무제표 작성의 적정성 여부에 한정되어 있으나, 교육부는 관련법령 준수여부 등을 포함한 업무감사 수준의 감사를 요구하고 있다. 따라서 본 연구는 재무

제표의 적정성에 대한 의견을 표시한 감사보고서에 추가하여 관련법령 준수여부 등에 대해 점검 및 검토의 한계점을 기술한 검토보고서를 발행할 것을 제안한다. 외부감사인은 법률 전문가가 아니므로 법령 준수여부 파악에 대한 한계를 기술하여 정보이용자의 오도를 방지할 필요가 있다. 마지막으로, 큰 사회적 비용없이 감사인의 독립성과 회계투명성을 제고한다고 알려져 있는 감사인 지정제도를 사학기관의 분식회계 예방차원에서 도입할 것을 제안한다. 사학기관의 감리비용 재원 조달이 국고지원으로 이루어질 수 있는 현실을 고려할 때 분식회계의 사전적 예방을 위해 사학기관에 감사인 지정제도 도입을 검토할 필요가 있다.

사립대학 감리제도 실행방안으로서 본 연구는 사립학교법상 감리를 수행하는 감사인은 외감법을 준용할 것을 제안한다. 다만, 본 연구는 감리대상 사학기관 선정, 감리를 수행할 감사인 자격, 사학기관 회계감리 결과 사학기관 및 감사인에 대한 조치사항 등을 심의하고 감리결과를 교육부 및 금융감독위원회에 통보하기 위하여 교육부내 “사학기관 회계감리위원회”설치할 것을 제안한다. 또한 사학기관 회계감리위원회가 제 기능을 발휘할 수 있도록 한국사학진흥재단에 “사학기관 회계감리사무국” 설치를 고려할 필요가 있다. 이는 감리제도의 원활한 운영을 위한 현실적 대안이 될 것으로 보인다.

최근 사회복지의 확대로 회계투명성에 대한 사회·정치적 관심이 고조되고 있다. 특히 대학 재정지원 및 반값등록금 실현이라는 사회적 이슈는 사학기관에 대한 회계투명성 강화를 요구하고 있다.⁵⁾ 사학기관 회계투명성 강화를 위한 외부회계감사 확대 및 감리제도 도입이 본연의 목적을 달성하기 위해서는 사학기관뿐만 아니라 한국사학진흥재단 등 관련 기관들의 역할이 중요하다.

본 연구를 위하여 관련 이해관계자들에 대한 방문조사, 인터뷰 및 여러 차례의 심층적 논의들은 제도 집행으로 발생할 수 있는 여러 문제점들을 사전에 확인할 수 있는 계기를 마련한 데 의미가 있다. 본 연구에서 제시하는 여러 방안들과 실증분석 결과가 사학기관 회계투명성 제고를 위한 기본적 제도와 구체적인 절차 수립에 일조할 수 있기를 기대한다.

5) 연합뉴스 2013.2.14. 「朴당선인 "반값등록금 위해 대학 회계투명성 높여야"」:대학의 재정지원은 대학의 책무성과 회계투명성 강화가 병행되는게 매우 중요하다면서 “반값등록금 실현을 위해서도 대학 스스로 회계 투명성을 높여야 한다”고 강조했다.

참 고 문 헌

- 강선민·황인태, “감사인 지정과 재량적발생액의 변화: 기업과 감사인의 역할”, 『회계학연구』 제32권 제4호, 2007, pp.115-150.
- 공공기관의 운영에 관한 법률
- 공공기관의 회계감사 및 결산감사에 관한 규칙
- 공인회계사법 등 관계법령
- 교과부 규정 또는 명령 및 공인회계사회의 내규 등
- 기업회계기준 및 회계감사기준
- 김용원·이재경, “감사인 지정제도가 상장예정기업의 이익조정에 미치는 영향”, 『회계학연구』 38권 3호, 2013, pp.409-442.
- 노준화·배길수, “사립대학의 감사제도 개선방안”, 『회계저널』 제11권 제1호, 2002, pp.101-125.
- 박태승, “사립대학 회계의 개선방안: 회계규정과 공개제도를 중심으로”, 『회계저널』 제11권 제3호, 2002, pp.113-140.
- 사립학교법, 동 시행령 규칙
- 사학기관 재무·회계 규칙 및 사립대학 회계감사기준
- 안영균·이재경, “감사인 지정이 기업의 이익조정에 미치는 영향에 관한 연구”, 『회계학연구』 제29권 제1호, 2004, pp.89-115.
- 외부감사 및 회계 등에 관한 규정
- 외부감사 및 회계 등에 관한 규정 시행세칙
- 정용근, 우리나라 사립대학의 외부감사제도의 문제점과 개선방안, 『회계저널』 제10권 제1호, 2001, pp.1-33.
- 정태범·박희우, “감사인지정 마지막 연도의 감사품질 : 기업의 이익조정을 중심으로”, 『회계저널』 제14권 특별호, 2005, pp.129-154.
- 주식회사의 외부감사에 관한 법
- 황인태·강선민, “지정감사인의 감사보수는 과연 적정한가?” 『회계저널』 제15권 특별호, 2006, pp.91-122.