

국립대학 기성회계예산시스템에 대한 소고

- 국립 J 대학 사례를 중심으로 -

(A Study on Improving The Budgeting System for National Universities)

- A case Study in J National University -

이 상 봉* · 김 동 욱**

(Lee, Sang-Bong · Kim, Dong-Wuk)

목 차

- I. 서론
- II. 대학예산과 예산과정
- III. J 대학의 예산과정
- IV. 개선방안
- V. 결 론

I. 서론

대학경영관리의 목적은 대학의 현재의 경영환경에서 인적·물적 자원, 즉 사람·정보·자금·시설·설비·시스템 등 가용자원을 최대한 확보하고, 이를 효율적·효과적으로 교육활동, 연구활동, 사회봉사활동 등에 활용함으로써 대학의 유지·존속 및 발전을 도모하는데 있다. 그러나 그동안의 우리 대학들은 학생정원을 늘리고 대학으로서 모양을 갖추기 위한 백화점식 학과개설로 양적인 성과를 올리는 데만 치우쳐왔고, 입학과는 달리 졸업하는데 별 어려움이 없는 느슨한 학사관리 등 대학의 개성과 특성이 없다는 점에 대해서 사회적으로 많은 비판을 받아 왔다.

대학에 대한 이러한 비판 뒤에는 대학운영에 있어서 경영효율화에 대한 개념이 없이 방만한 대학경영이 이루어져 왔다는 지적이 팽배하다. 즉, 대학도 특정의 목적을 가진 조직인 이상 ① 명확한 목표를 설정하고, ② 적정인원을 적재적소에 배치하고, ③ 자원의 효율성이 극대화할

* 제주대학교 경상대학 회계학과 교수

** 제주대학교 경상대학 회계학과 조교수

수 있도록 적절한 경영통제장치를 가동시켜야 하는데도 그렇지 못하였다는 것이다.

영리조직이든 비영리조직이든 조직의 경영은 계획(plan) → 실행(do) → 평가(see) → 환류(feedback)의 4단계를 통해 이루어진다. 대학은 이러한 경영과정을 예산제도를 통해 수행하고 있다. 즉, 단기적으로 볼 때, 대학의 계획단계는 바로 예산편성의 출발점이며, 계획을 실행하는 단계는 편성된 예산을 집행하는 단계 그리고 평가단계는 실제로 집행된 예산내용을 정리(결산)하여 계획(예산)과 비교하고 그 차이에 대한 원인분석 및 처방을 하고 이를 차기의 계획에 반영(feedback)하는 단계이다. 따라서 예산단계 그 자체가 바로 대학의 모든 경영관리단계를 뜻한다고 할 수 있다.

국립대학의 회계는 일반회계(국고)와 기성회계로 나누어진다. 일반회계는 교육과학부의 관리·감독하에 예산회계법에 따라 엄격하게 계획되고 운영되는 반면 기성회비회계는 국고지원의 부족분을 보전할 목적으로 학생들로부터 등록금을 받고 이를 재원으로 하여 이루어지는 별도의 회계다. 기성회계는 비국고회계관리규정에 의해서 통제되며 여타의 부분은 예산회계법을 준용하여 관리되고 운영되나 대학에 대폭적인 자율권이 주어지는 회계다.

사례로 연구하고자하는 J대학의 기성회계는 연간 500억이 넘는 예산으로 대학운영의 기본이 되는 중요한 재원이다. 일반회계와는 달리 그 운영에 있어 대폭적인 자율권이 부여되기 때문에 기성회계가 효율적으로 운영되지 못하고 오용되거나 남용되는 경우에 대학의 발전은 요원하게 된다.

이러한 관점에서 본 논문은 J대학의 기성회계를 중심으로 대학교육의 이념을 실현하기 위한 경영정책의 수립과정인 예산수립단계에서부터 평가·환류되는 전 과정을 경영관리 관점에서 검토하고 그 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

II. 대학예산과 예산과정

2.1 대학예산

예산은 한정된 자원을 배분하고자하는 의사결정과정이며 조직의 목표달성을 위한 계획을 수치로 표현한 것이다. 예산이란 조직의 업무를 효과적이고 효율적으로 수행하는데 필요한 자금을 조달하고 사용하는 데에 관한 의사결정과정이라고 볼 수 있다. 다른 관점에서 보면, 예산은 조직의 책임자가 회계연도 동안 수행하고자하는 내용을 화폐단위(자금)로 표현한 재무계획서라고 할 수 있다. 즉, 조직의 책임자가 일정기간 동안 조직의 목표달성을 위한 정책을 마련하고

이 정책을 실현시키기 위한 구체적인 계획이 화폐로 표현될 때 이를 예산이라고 한다. 이러한 예산에는 조직의 특성뿐만 아니라 조직의 모든 문제점과 취약점이 구체적인 숫자로서 객관적으로 표현되게 된다. 때문에 예산정보를 통하여 조직의 과거성과와 미래 활동을 추정할 수 있으며, 조직의 효율적인 관리가 가능하게 된다. 이런 의미에서 예산은 조직을 이해하는 수단으로서 가장 유효하고 중요한 수단 중의 하나라고 할 수 있다.

대학예산은 대학의 최고책임자인 총장이 대학운영 목표와 정책에 따라 한 회계기간 동안의 대학운영계획을 화폐단위로 구체적으로 표현한 재무계획서라고 할 수 있다. 즉, 대학예산은 대학운영프로그램의 실현을 위한 청사진으로서 운영수익과 운영비용에 대해서 구체적인 종목과 금액 및 그 목적을 명시한 계획서라고 할 수 있다. 이러한 대학예산이 지향하는 목표는 다음과 같이 열거할 수 있다.

① 공공성의 확보 ② 대학재정의 계획화 ③ 자원수탁관계의 명확화 ④ 부문간 책임의 명시 및 활동의 조정 ⑤ 성과평가 및 동기부여

2.1.1 정책과 예산

예산은 조직의 목표 달성하는 대안을 선정하여 한정된 자원으로 최대의 효과를 거둘 수 있도록 편성되고 집행되어야 한다. 일반적으로 정책은 애매한 표현이며 사업(Program)의 형태로 구체화되고 사업은 예산으로 표현된 계획이라고 할 수 있다. 정책의 구체적인 표현인 예산을 이해하지 않고서는 정책의 실체를 파악할 수 없으며, 정책 또한 예산으로 구체화되지 못하면 정책으로 성립될 수 없다. 정부의 선전이나 발표는 허상일 수 있으나 예산으로 표현된 정부조직의 활동은 진정으로 어떤 정책을 수행하는가를 파악할 수 있게 한다. 사업분석은 정책 분석과 사실상 동일하며, 사업평가가 정책평가와 동일한 이유도 정책이 예산을 통하여 구체화된다는 데 있다.

2.1.2 기획과 통제로서의 예산

예산은 기획(Planning)과 통제(control)를 통해서 관리와 불가분의 관계를 갖는다. 예산을 특징짓는 가장 대표적인 단어는 기획과 통제이며 기획과 통제는 관리의 가장 중요한 구성요소이다. 예산은 미래에 대한 활동계획으로서 조직의 목표를 달성하기 위한 정책으로서 역할을 하고, 관리는 계획된 목표가 효과적이고 효율적으로 달성될 수 있도록 계획실행과정에서 안내자로서 또는 통제자로서 역할을 수행하는 것이다. 즉, 예산과 실제집행결과를 비교분석함으로써 원래 계획대로 목표를 효율적으로 달성했는가를 평가하는 통제기능이 기획과 유기적으로 연계

되어야 한다. 이런 의미에서 목표달성은 계획이 없이 이루어 질수 없고, 계획이 없는 관리는 없다고 할 수 있다. 즉, 계획이 없으면 관리의 대상이 없게 되기 때문이다. 이러한 의미에서 예산은 관리개선(management improvement)에 있어 필요불가결한 수단이라고 할 수 있다.

2.1.3 대학예산의 특성

1) 예산항목이 대부분 재량원가이다.

예산은 어느 조직에서나 마찬가지로 유용한 경영통제도구이다. 특히 비영리조직인 대학에서는 그 의미가 크다고 할 수 있다. 대학의 원가는 거의 고정원가이며 이 중 재량원가(discretionary cost)가 상당부분 차지한다. 이에 따라 예산의 항목별 지출한도가 예산과정에서 인위적인 합의과정을 통해 결정되는 경우가 많다. 또한 영리조직에서는 상황변화에 따라 원가가 변화하지만 대학의 경우는 상황변화가 거의 발생하지 않기 때문에 대학은 주어진 자원을 가지고 보다 효율적인 교육서비스를 제공할 것인가에 경영의 중점을 두게 된다.

2) 균형예산을 추구한다.

국공립대학의 경우에는 등록금, 기부금 기타자금의 원천을 면밀히 검토하여 수입에 대한 추정을 해야 한다. 대학에서는 이 수입액이 거의 고정적이어서 예산연도 중에 가감되는 경우가 드물다. 만일 대학에서 예산연도의 수입액보다 많은 지출이 발생하는 경우에는 그 부족분 때문에 차입금의 증대 내지는 기본재산의 감소를 가져와서 세대간의 형평(generation equity)이 무너진다는 문제가 발생한다. 즉, 다음에 입학하는 학생들의 부담으로 현재의 대학이 운영된다는 것을 의미하기 때문이다. 따라서 대학의 중요한 예산원칙은 수입과 지출간의 균형을 유지하는 균형예산편성이다. 원칙적으로 너무 많은 잉여금(수입>지출)이 발생하는 경우 자량이 아니라 그 만큼 경영면에서 문제가 있다는 것을 의미하고 그 반대(수입<지출)인 경우 적자재정으로서 더 큰 문제를 야기 시키게 된다.

3) 프로그램예산이다.

항목별 예산은 지출의 개별항목을 중심으로 증분의 방법에 따라 예산을 편성한다. 이에 대해 프로그램예산은 지출로 인하여 이루어질 프로그램 및 프로그램요소에 초점을 맞춘다. 대학 활동은 그 자체가 대학교육이라는 프로그램의 달성을 목적으로 하는 것이기 때문에 항목별 예산보다는 프로그램적인 예산성격이 더 적합하다고 할 수 있다.

4) 수익과 지출 간에 직접적인 대응관계를 찾기 어렵다.

대학은 일반기업의 경우와 달리 비용발생의 결과로 수익이 발생하지 않는다. 대학에서는 예산상의 지출이 이루어진다고 하여 그 대가로 수익이 발생하는 것이 아니다. 때문에 대학의 예산은 제약된 조건하에서 조달할 수 있는 자금 또는 자원을 목적에 맞게 얼마나 효과적으로 지출하는가를 중요시하는 쪽에 비중을 둔다. 그러므로 대학운영의 성패는 예산수립단계에서 좌우된다고 볼 수 있다.

2.2 대학예산과정

대학의 기성회계 예산은 매년 행정(집행)부서에 의해서 편성되고 평의회의 심의와 기성회 이사회의 의결과정을 거쳐서 확정되고 각 단과대학과 단위사업부서에 의해서 집행된다. 그리고 기성회의 감사를 받아 그 결산이 승인이 되면 대학행정부서의 예산집행책임이 해소되고 당해예산의 기능은 완결된다. 이와 같이 예산편성에서부터 그 책임이 해체에 이르는 일련의 과정을 예산과정(budget process)이라고 한다. 예산과정은 절차상의 국면과 시간적 차원에 착안하여 예산순환(budget cycle)이라고도 부른다.

일반적으로 예산과정은 ① 예산편성과정(exactive preparation and submission), ② 예산심의과정(legislative authorization), ③ 예산집행과정(execution), ④ 결산 및 감사(audit)의 4단계로 나누어진다. 이 중 예산안의 편성과 집행은 행정부서가, 예산의 심의는 학무회의와 평의회에서, 예산안 의결과 감사는 기성회 이사회가 맡게 된다.

예산과정은 통상 3년을 필요로 한다. 예산이 집행되는 것은 1회계연도에서 끝나는 것이지만 예산집행의 전기와 후기에 있어서 예산이 편성, 심의, 결산이 되기 때문이다. 따라서 당해연도를 기준으로 할 때 예산의 순기간은 전년도결산, 당해연도예산의 집행, 다음연도예산의 편성 및 심의의 3개년에 걸쳐게 된다. 그리고 예산과정은 반드시 구성원과의 다양한 의사소통을 통하여 예산상의 우선순위를 결정하고 특정제약사항을 이해하며, 대학자원에 대한 사전적인 통제 시스템을 수립하여야 한다.

2.2.1 예산편성과정

예산과정은 일반적으로 의사결정과정이라고 하며 의사결정과정으로서 예산의 중요성이 가장 두드러지는 단계는 예산편성이다. 예산편성은 수많은 의사결정을 근거로 조직이 수행하고자하는 사업과 업무가 기획되는 과정으로서 필요한 재원의 조달과 사용에 대해 구체적인 내용을 결정하는 행위이다.

예산의 편성과정에서는 모든 대학의 활동과 프로그램을 원칙적으로 한정된 가용자원의 범위 내에서 검토하게 된다. 예산편성은 상급기관(예산기관)이 하급기관에게 정책과 기타 사회·경제적인 요인을 고려한 예산편성지침을 하달하고 하급기관이 자신이 재정적 필요와 상급기관의 예산편성지침에 의거하여 예산요구서를 작성하여 예산을 신청함으로써 이루어진다. 예산편성에서 최초로 이루지는 단계는 조직의 목표와 장단기 계획에 따른 운영방향, 예산편성에서 고려되어야 하는 사항들을 명시한 예산편성지침을 정하는 것이다.

운영예산은 승인된 학사 및 대학서비스를 재무적으로 지원할 수 있도록 편성된다. 이 예산은 가용자원의 범위 내에서 학사프로그램 및 지원서비스계획을 근거로 하여 결정된다. 개별단위예산은 구성된 집단의 참여과정을 통해서 국립대학의 예산기구 등에서 승인된 기관별 예산편성지침을 근거로 하여 각 부의 책임자에 의해 편성된다. 대학의 총장, 교무처장, 사무국장 등은 운영예산의 편성 등에 책임이 있다.

예산편성의 최고책임자는 조직의 최고책임자이다. 조직의 장은 예산편성과정에 깊이 관여할 수도 있으나 예산담당부서에 모든 것을 위임하고 중요한 안전을 결정하거나 보고받기만 할 수도 있다. 조직의 장이 예산편성에 어느 정도 관여하는가는 조직 장의 방침, 정치적 환경, 조직 장의 예산이해능력, 예산담당부서의 책임자에 따라 결정된다. 조직을 가장 잘 이해할 수 있는 수단이며 기획과 통제 기능을 가진 예산을 조직의 최고책임자가 관리의 수단으로 이용하지 못한다면 조직의 효율성은 저하될 수밖에 없다. 실제로 대부분의 조직에 있어 조직의 책임자는 예산을 조직관리의 차원에서 활용하지 못하고 있으며 예산은 조직의 최고책임자와 유리된 채로 편성되기도 한다.

예산의 편성단계는 다음과 같은 단계를 거쳐서 이루어 진다.

- ① 예산편성지침의 결정 및 제시
- ② 당기 수입 및 지출에 대한 추정
- ③ 학사 및 지원기관의 예산요구
- ④ 예산초안의 작성
- ⑤ 예산기구에 예산안 제출 및 예산안 심의와 승인

이와 같은 예산안의 편성절차는 각 대학의 경영스타일과 기타의 요인에 따라 달라 질 수도 있다.

2.2.1.1 예산편성지침

예산편성지침은 예산기간에 대하여 최고경영자가 달성하고자하는 목표와 경영방침을 구체적으로 명시한 것으로 조직전체 및 단위기관이 예산편성 시에 준수해야하는 기준이다. 예산편성

은 먼저 예산편성지침의 확정으로부터 시작된다. 예산편성지침이 먼저 확정되어야 하는 이유는 첫째, 최고경영자의 경영전략·정책·의욕을 예산에 구체화하기 위한 지침을 제공하는데 있다. 예산편성지침이 제시되지 않는 경우는 최고경영자의 경영전략·정책·의욕이 예산에 구체화되지 못하여, 희망하는 정책과 목표를 예산에 반영할 수가 없기 때문이다.

둘째는 예산편성작업을 효율화하여 그 신속성을 기하는데 있다. 예산편성지침이 예산편성 시에 전달되지 못하면 각 단위기관은 자기분야의 좁은 관점에서 예산을 편성할 우려가 있다. 그 결과 각 단위기관의 예산 간에는 서로 상충되거나 모순될 수 있어 조직전체의 관점에서 균형된 예산을 편성하기가 곤란해진다. 이러한 예산편성지침이 제대로 작성이 되면 다음과 같은 이점이 있다.

(1) 각 단위기관의 예산안에 편성에 있어, 단위기관이 취해야 할 기본적 태도와 예산안에 반영되어야 할 기본적 성격이 분명해진다. 이에 의하여 최고경영자의 정책적 목표가 예산에 반영될 수 있다.

(2) 단위기관의 사업내용을 사전에 조정할 수 있게 되어 예산편성업무의 합리화를 꾀할 수 있다.

(3) 모든 관리계층이 장래의 경영환경변화와 이에 대응하는 최고경영층의 전반적 경영방침에 대해 이해를 증진시킬 수 있고, 조직전체의 협력태도와 동기화의 기초가 형성될 수 있다.

따라서 예산편성지침이 위와 같은 기능을 수행하려면 지침 자체가 추상적이어서는 안 되며 구체적인 내용과 지시가 담겨져야 한다.

2.2.1.2 중장기계획과 예산편성지침

예산은 대학활동, 즉 교육·연구 그리고 사회봉사 등 제반 활동계획과 연계되어야 한다. 예산의 기초는 구체적인 계획이다. 예산은 계획된 활동이 실현되도록 재무적으로 뒷받침한다. 그러나 재정은 대학의 활동을 제약하는 중요한 제약조건이다. 대학경영과 예산제도가 성공하기 위해서는 기본적으로 대학운영계획을 충실하게 수립하여야 한다.

장기계획은 단기계획 특히 예산에 구체화되어 실행되어야 하며, 그 실행결과에 따라 수정되고 보완되어 더욱 바람직한 장기계획으로 개선되게 된다. 단기계획으로의 예산은 중장기 계획과 무관하게 수행될 수도 있으나, 예산편성의 기본은 중장기계획을 기본전제로 하고 이를 방향으로 삼아 지침으로 하거나 참고로 하여야 한다. 따라서 단기계획인 예산에 중장기 경영목표가 묻어나 있어야 조직의 장기적인 성장비전이 달성 가능한 목표로 그 역할을 하게 된다.

예산회계법 제25조에 의하면 예산편성지침은 차년도 예산 편성의 기본방향과 중점적으로 추진하는 목표 등을 제시한 문서로서, 각 중앙관서의 장이 예산을 요구하고 기획예산처가 예산을

편성하는 준거가 되므로 예산편성과정에서 가장 핵심적인 역할을 한다. 예산편성지침은 다음해의 국내·외 경제 전망을 포함한 재정 운영의 여건, 재정운영의 방향과 중점, 예산요구 일반지침, 경비별 편성지침, 예산의 요구방식 및 예산요구서에 사용할 각종 서식 등으로 구성되어 있다. 기획예산처는 예산편성지침을 마련하여 국무회의 심의와 대통령의 승인을 얻은 다음 중앙관서의 장에게 매년 3월31까지 시달한다.

따라서 대학에 있어서 예산편성지침은 (1) 대학이 예산을 편성함에 있어 대학재정운용 및 주요시책방향에 대한 정보를 제공함으로써 대학본부와 단위기관과의 시책과 재정을 유기적으로 연계하고, (2) 재정운용에 원칙이 되는 '재정운용지침'을 제시함으로써 대학재정의 건전성, 효율성, 투명성을 제고하고, (3) 구성원(교직원)관련경비, 기관운영비 등 경상경비에 대하여는 기준액을 제시하여 단위기관 간에 균형을 유지하면서 재정낭비요인을 제거함으로써 재정운용에 있어서 가장 기본이 되는 기본지침서로서 운영되어야 한다. (4) 따라서 각 단위기관은 예산을 편성함에 있어 예산편성지침에 제시된 '재정건전운용지침'과 '경비기준'에 따라야 하며 이를 준수하지 않은 경우는 담당직원에 대한 행정적 조치와 함께 재정적 조치를 취할 수 있도록 규정을 구체화할 필요가 있다.

2.2.2 예산심의 및 승인

어떤 조직이 사용하는 재원을 제공하는 사람이 조직외부에 있을 때 조직의 예산을 심의하고 집행을 감독하며 사후감사로서 그 집행을 확인하는 임무를 담당하는 재원제공자의 대표기구가 존재해야 한다. 그렇지 않고는 효과적이고 효율적으로 예산을 조직목표달성을 위하여 사용할 것이라는 기대를 할 수 없다. 만약 예산에 대한 심의와 감독이 없으면 예산을 자의적으로 사용할 가능성이 높아지며 예산낭비와 부정이 더욱 증가할 소지가 생기게 된다.

대학이라는 비영리기관은 학생들의 납부금과 기부금 그리고 정부와 기타외부단체들의 재정적인 지원으로 운영된다. 만약 대학예산이 재정지원자들의 이익을 대변하고 대학의 운영측면에서 감시할 기구가 존재하지 않는다면, 혹은 존재하더라도 유명무실한 기구에 불과하다면 대학의 운영이 올바르게 수행될 수가 없다. 예산심의와 예산집행에 대한 감독 그리고 감사를 받지 않고 조직의 운영이 효과적이고 효율적이기를 기대하는 것은 인간에 대한 지나친 낙관이며, 조직의 성격에 대한 너무 안이한 가정이 아닐 수 없다.

기성회계 예산안이 기성회계 최종 의사결정기구인 기성회 이사회에 제출되기 전에 국립대학의 예산심의는 집행부에 의해서 작성된 예산안을 학무회의와 대학평의회에서 심의하게 된다. 학무회의나 평의회 예산안에 대한 심의는 예산안이 당초에 제시된 예산편성지침에 의거하여

작성되었는지를 검토하는 과정으로서 예산의 사전감사에 해당된다고 할 수 있다. 예산감사는 대학의 예산이 그 결정과정에서 소정의 방침에 따라 적합하게 작성되었는지 그리고 예산의 원칙을 준수하여 작성되었는지 등을 검토하는 과정이라고 할 수 있다. 이를 구체적으로 나타내면 ① 활동방침 및 예산편성지침의 적합성 ② 자금배분의 타당성 ③ 계획된 목적의 달성가능성 ④ 계속사업의 일관성 ⑤ 예산편성의 제반가정, 예산의 견적기초 등이 예산조서에 명확히 기록되어 정리된 상태 ⑥ 예산원칙의 준수여부 등을 검토하는 과정이라고 할 수 있다.

때문에 예산심의회는 재정민주주의를 실현하는 방안이며 구체적으로는 대표기구에 의한 정책의 결정, 행정부통제, 사업예산의 확정을 의미하는 것이다.

2.2.3 예산집행과 통제

합리적으로 편성된 예산은 정해진 용도와 금액에 따라 적절한 시기에 제대로 집행되어야 한다. 예산만 세워놓고 집행을 하지 못하면 예산의 근본취지는 사라지게 된다. 예산은 구성원들과 합의한 일종의 합의서이므로 정당한 절차에 따라 집행되어야 하며, 이러한 과정이 이루어질 수 있도록 내부통제장치를 가동해야 한다.

예산의 핵심적인 요소는 효과적인 예산통제제도의 수립에 있다. 적절한 통제가 없게 되면 예산의 유용성은 현저히 감소된다. 예산통제의 첫째 목적은 지출이 예산배정액을 초과하지 않도록 하는 것이다. 대학이 구사하는 통제의 정도나 형태 등은 대학의 조직구조나 여러 통제메카니즘에 따라 달라질 수 있다. 일반적으로 이용되는 통제시스템으로 이용되는 보고서는 월별 운영수지계산서나 사업보고서다. 국공립대학의 회계는 예산회계법과 그 시행령, 비국고회계관리규정에 따라 엄격히 이루어지기 때문에 예산집행에 있어서 문제점은 그렇게 크다고 할 수 없다.

2.2.4 예산수정

예산은 당해 회계연도 전에 작성되기 때문에 수많은 추정으로 이루어진다. 시간이 경과함에 따라 대학이 처한 상황이 변화될 수 있기 때문에 추정치인 예산은 변화된 상황에 따라 적절히 수정되고 보완되어야 한다. 즉, 예산은 주기적으로 수정됨으로써 항상 최근의 추정치를 근거로 현실적인 계획이 될 수 있도록 해야 한다. 책임의 배분, 권한의 위양 그리고 예산의 수정절차는 문서화되어 대학의 예산결정기구의 승인을 얻어야 한다. 채택된 정책은 승인된 방침과 목표에 부합되고, 적절한 관리책임을 유지할 수 있도록 하여 대학별 자치수준에 대해 최

대한 융통성이 발휘될 수 있도록 해야 한다.

수정예산을 검토할 때, 예산단위가 여러 항목에 대해 여유예산을 편성하거나 가공항목을 두어 예산을 편성하고 그 절감액을 다른 목적에 사용하기 위해 남겨두는 경우에 속하는지 유의해야 한다. 이러한 행위는 차년도 예산에 영향을 미치므로 적절한 규제조치가 있어야 한다. 예산수정이 예산연도에 대한 잘못된 예측결과로서 발생한 것으로 사전통제가 가능한 사유인지, 아니면 통제 불가능한 외적인 환경변화 때문인지를 찾아내서 대처할 필요가 있다. 때문에 예산보고에서는 수정전의 원예산과 수정예산간의 비교, 수정예산과 실적간의 비교에서 도출되는 정보가 예산통제관점에서 매우 중요하게 된다.

예산환경의 변화에 대응하고 예산에 탄력성을 부여하기 위해서 이용되는 제도가 추가경정예산과 예산의 이·전용제도이다. 예산의 전용이란 이미 확정된 예산을 규정에 따라 또는 이미 승인받은 범위 내에서 항목을 변경하여 집행하는 절차를 말한다. 예산전용은 동일한 항간 또는 목간에 예산의 과부족이 있을 경우 상호 전용할 수 있으나, 예산의 전용을 제한하는 과목과 예산성립과정에서 삭감된 과목으로는 전용하지 못하게 되어 있다. 예를 들면, 운영관리비 내에서 항별 또는 목별로 전용을 할 수 있으나 운영관리비가 부족하다는 이유로 인건비 여유분을 전용할 수는 없는 것이다. 이런 경우에 예산수정은 추가경정예산을 이용해야 한다.

예산의 집행과정에서 많은 과부족이 발생하여 예산전용이 생긴다는 것은 예산을 신중하게 편성하지 않은 결과라고 할 수 있다. 예산은 미래의 계획이기 때문에 실제와 반드시 부합되는 것은 아니지만 전용을 마음대로 하게 되면 예산의 신축성은 유지되지만 예산을 통한 통제는 의미가 없게 된다. 때문에 예산전용은 예산회계정보시스템, 내부통제제도, 경영통제시스템, 및 감사가 제 기능을 발휘하지 못하는 현실에서는 남용되기 쉽다.

2.2.5 결산 및 사후평가

결산이란 회계연도가 끝나고 예산집행이 종료되면 1년 동안의 세입과 세출을 실제 발생한 결과를 기록·정리하는 행위를 말한다. 즉 예산이 한 회계연도에 있어서의 수입·지출의 예정적 계수입에 대하여, 결산은 예산을 집행한 결과에 의한 수입·지출의 확정적 계수이다. 따라서 결산은 예산에 의거하여 행동한 집행부의 사후적 재정보고서를 작성하기 위한 과정으로 예산과정의 최종 단계이며 집행의 책임을 확인하고 해제하는 특징을 지닌다.

대학예산에서의 결산은 대학환경이 복잡화·다양화에 부응하기 위하여 재무활동의 검증·확인 의 기능만을 강조하는 종전과는 달리 재무관리의 효율성을 담보하는 수단으로 대학의 재무활동에 대한 계획-실행-평가라는 경영활동의 순환과정의 하나이다.

결산의 중요성은 예산집행의 결과를 정확하게 파악함으로써 예산이 적법하게 집행되었는가를 검증하고 사업성과를 평가할 수 있게 하여 차기의 예산운용에 반영할 자료를 제공하는데 있다. 당초에 의도한 대학행정이 제대로 수행되었는지 여부에 관련되는 근거자료는 결산을 통해 제공되는 것이다. 계획의 다른 얼굴이라는 예산집행결과를 예산과 비교하여 유리한 결과, 불리한 결과, 통제불능한 결과 등을 파악하여 이를 피드백과정에 적용함으로써 대학이 제대로 방향을 잡아 나갈 수 있도록 유도할 수 있다. 사후평가는 경영의 핵심이라고 할 수 있다.

III. J 대학의 예산과정

일반적으로 예산과정은 ① 예산편성과정 ② 예산심의·의결과정 ③ 예산집행과정 ④ 결산 및 감사의 4단계로 이루어진다. 이들 과정을 중심으로 J대학교의 예산과정을 검토한다. 예산과정의 문제는 예산편성과정의 문제이고, 예산통제의 문제라고 할 수 있다.

3.1 예산편성과정

J대학교 기성회계 예산편성절차는 (1) 예산편성지침 마련 (2) 본부(부속기관), 대학(원) 운영비배분 (3) 각 기관예산편성 요구서 수합 (4) 예산(안)작성 (5) 본부업무협의 (6) 학무회의와 평의회 심의 (7) 기성회 이사회의 의결과정을 거쳐 예산이 확정되게 된다.

3.1.1 예산편성지침

3.1.1.1 예산편성지침의 심의

예산편성은 예산편성지침의 작성으로부터 시작된다. J 대학교의 예산편성지침은 사무국재정과에서 작성하여 각 단위기관에 시달하고 있다. 예산편성지침은 조직의 중장기계획을 감안하여 작성되는 단기계획으로 조직의 활동목표와 정책, 사업과 주요경비 등에 대한 기준이 명시된 문서이며, 대학의 최고책임자인 총장과 각 부속기관이 어떤 정책과 목표로 조직을 운용할 것인가에 대한 의사소통수단이다. 그러므로 예산편성지침을 마련하는 기본단계에서는 특정조직이 한 기간 동안에 활동해야 될 밑그림이 결정되기 때문에 조직구성원간 또는 각 부서장간에 충분한 의사소통이 이루어져야 한다. 그래야 대학의 회계연도 동안에 하고자하는 정책목표나 사

업에 대하여 구성원들의 이해와 협력을 얻게 되고, 단위기관에 대한 예산의 배분이나 사업비배분에 대한 불만과 갈등이 해소될 수 있다. 이러한 이유로 예산편성지침은 조직의 나침판이라고 하며, 조직의 활성화에 중요한 초석이라고 할 수 있다.

정부예산편성에 있어서도 기획예산처가 각 중앙부서장에게 예산편성에 대한 의견을 구하고 예산편성지침을 마련하여 국무회의 심의와 대통령의 승인을 얻는 과정을 거친다(예산회계법 제25조). 또한 J대학교 평의회규정 제10조(심의사항)에서보면 평의회는 예산편성·운영의 기본 계획 및 예·결산에 관한 사항을 심의하도록 되어 있다. 그럼에도 불구하고 J대학교에서는 사무국재정과에서 마련한 예산편성지침에 대해 학무회의나 평의회 심의를 받지 않는다. 매년 평의회에서 심의하는 예산안은 평의원들이 예산편성지침(기준)을 모르고 예산심의를 하는 셈이기 때문에 예산이 예산원칙이나 기준에 맞게 편성되었는지, 현실적인지, 특정사업이 왜 이루어지는지 그리고 실현가능한지에 대한 검토가 어렵게 된다.

더구나 예산은 비록 정치적인 과정이라고는 하지만 예산편성지침에 따라 예산이 각 단위기관에 배분되어야 하고, 단위기관에서 편성되는 예산 또한 예산편성지침을 준수해야 한다. J대학교의 2008년도 예산안의 경우 예산편성지침이 제대로 지켜지지 않은 채 작성되었다고 할 수 있다. 한 예로 2008년도 예산편성지침 내용 중 단과대학에 대한 사업비배분은 학과(전공)별 특화사업을 지원한다는 차원에서 「학과(전공)당 2백만원을 사업비로 배정하고, 그 외 사업비요구는 불허함. 다만 대학별 특이 소요사업은 본부관련부서로 요청」하도록 되어 있다. 그러나 학무회의나 평의회에 심의자료로 제시된 2008년도 예산안을 살펴보면 단과대학별로 배분된 사업비는 사업비배분기준과는 전혀 다르게 계상되어 있고, 예산에 계상된 금액과 배분기준과의 차이가 왜 발생했는지에 대한 설명은 없다. 이는 예산을 편성함에 있어 원칙과 기준이 제대로 지켜지지 않고 있음을 나타낸다고 할 수 있다. 이런 경우에 예산편성지침에 충실한 단과대학(단위기관)은 순진한 것인지, 예산로비를 잘못된 것인지를 설명할 방법이 없다. 그 결과 예산심의과정은 예산안이 예산편성지침에 따라 제대로 작성되었는지, 특정사업이 왜 필요한지 그리고 현실적으로 타당성이 있는지를 신중하게 검토하고 논의하는 과정으로서 존재하는 것이 아니라 예산으로 제안된 운영비나 사업비를 삭감하는 과정으로 잘못 인식되는 경우가 많다.

3.1.1.2 예산편성지침의 내용

예산편성지침작성에 있어 전반적인 원칙은 모든 조직에서 공통적인 요소가 많지만 특정조직의 특성과 환경에 따라 그 구체적인 내용은 다소 차이가 있게 된다. 대학에서의 예산편성지침은 보통 예산편성의 기본원칙과 목표, 건전재정운영원칙, 예산배분의 원칙, 주요경비지침 및

예산내용(예산과목)을 그 주된 내용으로 한다.

J 대학교의 2008년도 예산편성지침의 주된 내용은 재정운용여건, 예산편성개요, 예산편성세부기준, 예산배분기준, 참고자료 및 작성서식으로 구성되어 있다.

1) 예산편성의 목표 및 기본방향

예산편성의 목표는 보통 대학의 중장기계획에 따라 선택과 집중을 위하여 이루어지는 예산 전략이며, 기본방향은 교육, 연구, 정보, 시설, 행·재정 등 분야별로 이루지는 주요목표라고 할 수 있다. 예산은 한 회계기간(보통 1년)에 이루어지는 단기계획이기 때문에 중장기 목표나 방향이 설정되고 난 후 그 목표를 달성하기 위한 움직임으로서 예산이 편성되어야 한다. 즉, 대학의 정책목표달성을 위한 단기계획으로서 예산이 존재해야 한다. 정책이나 운영목표가 없이 예산이 편성되고 집행이 된다면 그 예산은 목표 없이 항해하는 배와 같이 그저 현상유지를 위한 운영계획으로 변모될 소지가 있다.

우리대학교의 예산편성지침에는 그 어디에도 중장기 계획이나 총장의 제시한 비전이나 경영목표가 없다. 즉, J 대학교 종합발전계획인 비전 21이나 현임 총장이 공약사항으로 제시하고 있는 교육·연구활동의 국제화, 자율적인 재정기반의 확충 및 지역 내 연구개발능력의 통합의 3대 프로젝트 추진전략이나 10대 혁신과제 등이 예산과 연계되어 어떤 활동들이 이루어지는지 예산이나 예산편성지침에서 찾아 볼 수가 없다.

2) 재정운영여건과 방향

일반적으로 예산편성을 위해서 조직의 당면한 환경과 환경변화를 검토하고 그것이 세입과 세출 등 재정운영에 미치는 영향을 검토하여 재정운영방향을 설정하는 것 또한 예산편성지침을 작성하는 과정에서 기본적인 검토사항이다. 즉 세입은 학생이 감축 내지 증가라든가, 세출에는 증가요인이 많다든가 해서 효율적인 재정운영이 필요하다는 등 재정운영방향을 세우는 것이다.

J 대학교는 세입과 세출여건만을 재정운영여건으로 간단명료하게 표현하고 있으나 그로 인한 재정운영방향이나 재정운영전략에 대해서는 이렇다할 설명이 없다. 다만 예산편성 세부기준에서는 국립대학 비국고회계관리규정 및 '08년도 일반회계편성지침을 준용하여 예산을 편성한다는 전제를 두고 낭비적 사업 및 소모성 경비억제로 건전예산편성, 대학정책사업, 학생후생복지사업, 도서확충, 학생취업활동 등 세출예산과 관련된 기본방침을 나열하고 있다. 더구나 세출예산과 관련해서는 기본원칙이라는 세부적이 지침을 두고 있다. 그러한 방침이나 원칙도 매년 비슷한 내용으로 이루어져 있어 특정년도 예산편성에 있어 강조되어야 하는 중점사항이 없다.

재정여건에 대한 충분한 분석이 부족하고 그에 따른 재정운영방향이 분명히 제시되지 않고 실무자들이 예산을 요구하고 편성하는 기준으로서의 지침만을 제시하고 있다. 따라서 J 대학교 예산편성지침은 어느 방향으로 그리고 어떤 목적으로 어디를 가고 있는지 분명한 목표를 제시하지 못하고 있으며, 예산심의의 판단기준으로서의 기능을 못하고 있다고 하겠다.

3) 재정운영상황 평가 및 환류

경영관리과정에서는 전년도 재정운영실태를 분석하고 평가하여 새로운 운영방침을 세운다거나 새로운 예산운영방향을 설정해야 한다. 예산편성이나 집행과정에서 나타나는 현상들을 분석하고 평가하는 과정에서 과거 조직에서 이루어졌던 비효율적이고 비생산적인 내용들을 반성하고 이것을 바탕으로 새롭고 혁신적인 운영방침을 마련함으로써 조직의 효율성, 건전성, 책임성과 자율성 등이 논의 될 수가 있다.

과거의 예산운영실태의 분석에 있어 1차적인 분석은 전년도 결산서를 분석(재정분석)하는 것이며 그 후 운영실태를 분석하게 되는데 예를 들면 다음과 같다.

- 경상비가 높은 재정운영인가? (예산구조분석)
- 무리한 공약사업추진, 인기위주의 소규모 사업비배분은 아닌가?
- 수혜적이고 선심성이나 무마용(무리한 요구조건 수용)은 아닌가?
- 사업부서의 방만한 확장 및 비용개념의 결여는 없는가?
- 각 사업부서의 방만한 운용과 책임경영관리체제를 도외시하는가?
- 우선순위에 입각한 사업의 결정인가? 등

재정분석은 예산집행결과분석을 통해 재정상태와 재정구조 등을 파악하여 책임재정을 실현하고 이를 차기재정운영에 환류(feedback)함으로써 건전재정을 추진할 수 있으며, 전년대비분석을 통하여 구체적인 목표나 방향설정을 개선하거나 추가하는 등 전략적 수단을 강구할 수 있게 된다.

J 대학교는 지금까지 건전재정운영을 위하여 결산서나 운영실태를 분석하여 제시된 적이 없다. 그나마 평의회 규정 제10조에 예·결산에 관한 사항을 심의할 수 있도록 규정되어 있어서 앞으로 결산서에 대한 심의결과가 차년도 예산심의에서 반영될 수 있을 것으로 기대된다.

4) 예산배분기준

기성회계 예산에 있어서 각 단위기관에 운영비나 사업비 배분은 합리적이고 체계적인 기준에 의해서 이루어져야 한다. 예산배분에 대해 투명하지 못하고 조직구성원간의 이해가 엇갈리

거나 불공정성을 느낀다면 그 조직은 구성원간에 갈등이 조성되고, 신뢰성을 상실하게 된다. 그런 경우에 학교운용에 대한 정책이나 예산사업은 구성원들의 협조를 얻기가 무척 어렵게 되고 더 큰 갈등의 여지만 남게 된다.

예산편성의 목표 및 기본방향, 재정운영여건과 방향, 환류를 위한 재정운용실태과약이 끝나면 세부적인 예산편성지침으로서 세입과 세출에 대한 일반원칙을 세우고 기준경비에 대해서는 구체적으로 원칙이나 기준단가를 제시하게 된다.

대학의 예산은 각 부속기관이나 단과대학(원)에 예산을 배분함으로써 단위기관이 가지고 있는 특성을 살리고 나름대로의 자율권을 행사할 수 있도록 기관운영비와 사업비를 일정한 기준에 의하여 배분하게 된다. J 대학교는 세입에 대한 지침과 세출부문에 대해서는 기본원칙과 기능별 성질별 편성기준을 제시하고 있다. 기능별 성질별 편성기준에서는 인건비를 중심으로 하는 기준경비, 운영비, 경상이전비, 자본적 지출경비 및 주요사업비에 대하여 기준을 제시하고 있다. 또한 운영비나 사업비에 대한 각 부속기관이나 단과대학(원)에 대한 배분기준을 제시하고 있다.

(1) 운영비배부기준

운영비는 대학운영, 교육·연구활동 등 대학의 본래기능 수행과 단위기관운영에 소요되는 경비로서, 그 배부기준은 단과대학(원)에 대한 배부기준이 주를 이룬다. 그리고 배분기준 범위 내에서는 Top-Down(총액배분, 자율편성)방식의 예산편성을 요구하고 있다. 그러나 중요한 문제는 제시된 예산배분기준이 각 단위기관에서 납득할 정도로 합리적·체계적이고 논리적이어야 한다. J 대학교의 운영비배분기준은 대학, 학과, 교수1인당 여비기준단가 그리고 학생1인당 경비를 기준으로 배분된다. 학생1인당 경비이외의 기준은 그 금액이 크고 작고를 논하는 것이 외에는 문제를 제기하기가 곤란하다. 다만 교수의 수를 감안한 여비배분기준과 학과 당 경비는 단과대학의 규모나 학생수 또는 재정공헌도와는 전혀 관계없이 배분되기 때문에 불합리한 면은 있으나, 규모 등의 경제성의 논리만으로 예산배분을 주장하는 것은 대학의 균형적인 발전에 장애요인으로 작용할 수 있기 때문에 서로 배려하고 존중하는 의미에서 납득을 할 수 있다. 그러나 학생1인당 경비는 학생들이 낸 기성회비를 기준으로 배분되기 때문에 그 배분기준의 합리성을 논하지 않을 수 없다.

J대학의 2008년도 운영비배분기준은 특정기준 없이 배분된 기준경비를 기준으로 전년대비 10%증액이었다. 이 방식에 의해서 배분된 예산액은 계열 간 차이를 더 크게 할 뿐만 아니라 계열 간 공정성을 저해할 수 있다. 더구나 학생1인당 운영비배분기준을 학생들이 납부한 기성회비와 대비시켰을 때 그 차이는 더욱 커진다. 아래 <표 1>에서 살펴보면,

〈표1〉 기성회비대비 학생1인당 기준경비 계열별 배정비율

계 열	기성회비	기준배정액	비 율	비 고
인문·사회	2,480,000	79,880	3.0%	기성회비는 학년평균치임
이학·체육	3,180,500	145,890	4.6%	
공학·예능	3,395,600	185,260	5.5%	
예과	3,452,000	162,100	4.7%	
수의 본과	4,580,000	350,840	7.7%	
의학과	5,033,000	350,840	7.0%	

기성회비대비 학생1인당 운영비배분비율(기준)은 인문사회계열에 3%, 공학·예능계열 5.5%, 수의본과 7.7%로 각 계열별로 일관성이 없으며 배정기준(비율)이 무엇에 근거한 것인지 알 수 없다. 배정기준(비율)이 다른 이유는 여러 가지로 이야기 할 수 있다. 예를 들면 교수, 직원, 조교의 수가 많고 교육과 관련된 재료비 등의 실습비가 많이 드니까 예산배정도 많이 해야 된다는 주장을 하는 경우가 많다. 그러나 비용이 적게 드는 데는 낮은 비율로, 많이 드는 데는 높은 비율을 적용해서 기준경비를 배정해서는 안 된다. 등록금에 교육원가가 반영되어 있다면, 즉 등록금의 차이가 교육원가의 차이로 인하여 발생하는 것이라면 등록금이 높고 낮음에 배정기준의 차이를 두는 것은 모순이다. 단과대학에 배분되는 기준경비로서 학생1인당 경비는 납입등록금 대비 배정비율을 일정하게 하여 예산배정기준으로 삼아야 한다.

예를 들면, 인문사회계열 등록금 2백만원, 의대 5백만원 수준에서 똑같이 10%배정하면 학생1인당 기준액은 인문사회 20만원, 의대 50만원으로 기준경비가 결정이 된다. 그러면 절로 운영비 배분에서도 납입한 등록금에 따라 차이가 생기게 되고 차후에 등록금이 인상되어도 등록금을 기준으로 배정비율을 적용하면, 운영비배분액도 등록금인상과 연동하여 변동되게 되기 때문에 단위기관에서 문제를 제기할 이유가 없게 된다.

일반회계(수업료)에서 수업관련 예산(재료비)인 경우 인문사회계열은 수업료로서 배분되거나 반영되는 금액은 없다. 반면에 이학·체육(예과포함)은 ₩30,260/학생, 공학·예능₩45,390/학생, 의학(수의)은 ₩45,390/학생씩 반영되고 있는 실정이다. 더구나 공학이나 의학(수의)일반회계에서 동일한 실습비가 배분되고 있으나 기성회계에서는 두 계열 간에 등록금액의 차이뿐만 아니라 배정비율에서도 차이를 두고 있는데 그 근거가 무엇인지 알 수가 없다. 보통은 공학계열이나 자연계인 경우 실험실습비 때문에 등록금이 비싸다고 하는데 그것은 수업료의 한부분이며 이는 수업료중 일부가 실습비로 배정되기 때문에 기성회에서 추가적인 지원은 논리적으

로 무리가 있다.

다시 말하면 이공계나 이학·예능계에서 등록금이 높은 이유는 실험실습에 따른 비용뿐만 아니라 교수, 조교, 실험실습기자재 및 교육시설 등 인문사회계열 비하여 그 원가가 많이 소요되기 때문에 등록금이 높게 책정이 되는 것이다. 그럼에도 불구하고 등록금차이가 마치 실습비차이인 것처럼 인문사회계열의 등록금을 초과하는 부분을 실험실습비라는 명목으로 추가 배정받는 것은 잘못된 것이라고 할 수 있다.

운영비배분기준의 불합리성은 <표 2>에서 제시하는 바와 같이 일반회계와 기성회비를 합하여 계산하는 경우 그 차이는 더 크게 된다.

<표 2> 계열별 등록금총액(수업료+ 기성회비)에서 배정비율

계열	수업료+ 기성회비	기준배정액			비율	비고
		기성회비	일반회계	계		
인문·사회	3,272,000	79,880	-	79,880	2.4%	
이학·체육	3,992,500	145,890	30,260	176,150	4.4%	
공학·예능	4,261,600	185,260	45,390	230,650	5.4%	
예과	4,488,000	162,100	30,260	192,360	4.3%	
수의과	5,616,000	350,840	45,390	396,230	7.1%	
의학과	6,069,000	350,840	45,390	396,230	6.5%	

따라서 기성회비에서 운영비로 단과대학(원)에 배분되는 기준은 계열별로 차이를 두어서는 안 되며 다른 국립대학에서처럼 동일한 비율로 배분될 수 있도록 해야 한다. 현행과 같은 방식으로 운영비를 배분하는 경우에는 인문사회계 학생들이 다른 계열학생들에게 보조금을 지급하는 셈이 되고 계열 간에 불공평성이 항상 존재하게 된다.

대학본부에서는 조직전체의 관점에서 대학을 운영·관리하기 위해서는 더 많은 예산이 필요하다고 주장하면서 어떤 기관이 어느 부서가 교육원가가 많이 소요되는가를 파악하지도 않고, 설령 파악했다 해도 그에 대한 상응한 조치를 취하지 않고 있다. 예를 들면, 강사료 소요액이 5억이 넘는다는 음악이나 미술학과인 경우 그에 상응하는 등록금 산정이 필요하다. 또한 현재의 등록금산정계열을 세분화하여 재조정할 필요가 있다. 이학이나 공학계열에서 교육원가가 많이 발생하기 때문에 등록금이 높은 것은 당연하다. 많이 낸 등록금의 일정비율을 실습비와 관리비로 사용하는 것 역시 당연하다. 특히 인문사회계열보다 많이 배정되는 예산

중 50%를 실습비로 예산을 편성하도록 하는 지침은 대학당국이 이학이나 공학계열에서 인문사회계열보다 많이 내는 등록금이 실험실습과 관련된 경비로 인식하고 있음을 나타내는 것이다. 이것은 교육원가에 대한 이해부족으로 인하여 나타나는 현상이라고 할 수 있다.

2008학년도 기성회계예산편성지침에 따르면 이학, 공학, 예체능, 의학계열인 경우 학생1인당 기준경비 중 50%이상을 실험실습 관련예산(재료비, 기자재수리비)으로 편성하도록 되어 있음에도 지침이 지켜지지 않는 것은 예산배정에만 관심이 있지 그 사용결과에는 관심이 없음을 나타내는 것이라 하겠다.

이러한 현상은 한 계열 학생들의 희생으로 다른 계열학생들에게 이익을 가져다주는 것으로서 인문사회계열이 다른 계열에 실질적으로 보조금을 지급하는 것과 같다. 이는 계열 간 불공평성을 심화시키는 결과를 초래하는 것이며, 운영비 배분기준만은 고려하는 경우 대학본부에서 인문사회계열에 대한 푸대접(홀대)하는 것으로 인식될 소지가 많다.

(2) 사업비배부기준

시설장비 유지 등 경미한 교육환경개선사업, 취업이나 학생지원사업은 대학본부와 단과대학의 협력하에서 이루어져야함에도 본부에서 일방적으로 모든 사업을 지휘·통제하는 것은 단과대학의 특성을 전혀 고려하지 못하고 있다고 할 수 있다.

실제 학과에서 제시된 사업계획을 보면 대학본부에서 지침을 제시하지 않아도 학과장회의 등을 통하여 조정할 수 있는 행사비 등으로 단과대학 예산에서 활용 가능한 것이다. 사업비 배정기준으로서 학과(전공)당 기준액을 제시하는 것은 가능하지만 단과대학을 배제하고 학과 특화사업에만 활용하도록 지침을 제시하다보니 각 학과에서는 당연한 권한행사의 하나로 사업비를 요구하게 된다. 이런 경우 단과대학은 나름대로의 특성을 가지고 자율과 책임이 있는 조직이 아니라 단지 자금 보관자의 역할만을 하게 된다. 이처럼 사업예산을 여러 단위조직으로 분할하는 것은 일반적으로 조직의 최고책임자가 인기위주로 조직을 운영하고자할 때 나타나는 현상으로서 사업비를 소액으로 분할하여 배분하는 경우에 해당된다.

대학(원)예산배정 범위 내에서 Top-Down방식에 의한 자율편성하도록 예산편성지침에서 제시하고 있다. 원래 이제도는 총액예산배분·자율편성(Top-Down)을 지향하는 제도로서 개별대학의 책임과 권한 하에 예산을 편성하고, 사업의 투자우선순위 판단 및 자체구조조정 노력을 독려하기 위한 제도이다. 따라서 이제도하에서는 예산운영에 있어 단위기관에 대폭적인 자율성과 책무성을 부여하여 단위조직의 활동을 독려하고 그에 따른 성과평가를 하기 위한 것이다.

주요사업비의 경우 각 기관(부서)의 연례적·계속적이 단위사업에 대하여는 사업 성과분석,

사업타당성분석 등을 원점(Zero Base)에서 재검토 후 사업비 요구를 하도록 하고 있다. 그러면서도 단과대학사업비배분은 학과(전공별)특화사업 지원차원에서 학과(전공)당 2,000천원을 사업비로 배정하고, 그 외 사업비요구는 불허하고, 다만 대학별 특이 소요사업은 본부 관련부서로 반영 요청하라고 지침을 제시하고 있다.

이처럼 단과대학은 없고 학과중심으로 사업비예산을 편성하는 경우 단과대학의 입장은 본부와 학과(전공)을 연결하는 중간자 역할만이 있고 단과대학 입장에서 특성화나 특화사업은 온데간데없게 된다. 대학예산은 각 단과대학을 중심으로 예산에 참여하고 동참하도록 동기부여를 함으로써 학교운영에 공감대를 형성하고 단과대학의 이해와 협조를 구할 수 있어야 한다. 우리대학교는 모든 사업을 본부중심으로 이루어지도록하고 단과대학은 일상적인 업무만을 하는 조직으로 전략시킴으로써 본부의 업무와 예산운영에 대해 불필요한 오해를 일으키는 경우가 종종 있게 된다.

따라서 사업비배분은 대학본부의 정책적인 사업이외에는 단과대학에 배분하고 난 후 학과별 특성에 따라 조정할 수 있도록 해야지 단과대학에 대한 자율성과 책무성을 강조할 수 있으며 사후 성과평가를 위한 기틀을 마련될 수 있게 된다.

5) 수입대체경비의 간접비공제

수입대체경비는 대학이 시설 및 역무를 제공하여 발생하는 수입과 관련되는 경비로서 당해목적사업 수행을 위한 경비이다. 이러한 경비는 대학이 자체 내에서 특정의 목적을 위해서 이루어지기도 하지만 대학이 지역사회의 한 구성원으로서 지역사회와 대학을 연결하는 매개체로서의 역할을 수행하기도 한다. 이러한 수입대체경비에 대해서는 대학이 사회와 연결하는 중요한 고리이기 때문에 적극적으로 권장해야하는 사업이다. 예를 들어 경영대학원이나 행정대학원 및 산업대학원의 특별과정인 경우 학교의 수입원 창출을 위한 특별활동이라기보다는 기존 졸업생이나 지역사회의 경영자나 행정가들을 위한 재교육을 담당하는 역할을 수행한다고 할 수 있다.

그러나, 대학본부에서는 각 대학원에서 이루어지는 공개강좌나 평생교육원에서의 수입을 마치 대학의 수입원인데도 불구하고 관련 기관에서 사용하는 것으로 간주하여 수입대체경비 중 일부를 간접경비라는 이름으로 대학본부의 수입원으로 간주하고자하는데서 문제의 소지가 있다. 그러한 문제를 구체적으로 살펴보면

첫째, 간접비공제에 일관성이 없다.

공개강좌(특별과정)는 대학본부로부터 여타의 서비스를 제공받지 않고 자체수입으로 필요한 경비를 조달하여 운영되고 있다. 즉, 대학의 시설물을 사용하고 전기나 수도를 사용하는

것 이외는 직원이나 조교지원이 없이 업무보조를 위하여 자체적으로 기간제보조원을 두고 운영되고 있다. 이러한 공개강좌운영에 대하여 그 수입금액의 15%를 공공요금부담 등의 명목으로 간접비공제하고 이를 기성회계수입원으로 삼고 있다.

그러나 간접비공제는 수입대체경비 발생기관의 특성을 고려함이 없이 일률적으로 공제하고 있다. 외국어교육관이나 평생교육원은 행정직원의 파견을 비롯한 시설지원이 이루어지고 있는 기관에 대해서도 동일한 비율로 간접비를 공제한다든가, 지방자치단체 등의 공공기관에서 운영비의 일부를 지원받고 운영하는 기관에 대해서는 공제율을 5~10%로 정하여 차이를 두는 등 그 운영에 형평성이 없다.

둘째, 간접비공제가 과다하다.

대학본부에서의 공개강좌를 비롯한 특별강좌의 수입금에 대하여 공공요금의 명목으로 간접비를 공제하는 것은 마치 일반기업에서의 “프랜차이즈 사용비”정도를 징수하고 있는 것을 의미이다. 즉, 간접비가 대학브랜드를 이용한 대가로서 의미라면 등록금 수입액의 15%를 간접비로 공제하는 것은 너무 지나치다고 할 수 있다.

2007년도 기성회계 결산보고서에 따르면 일반운영경비 중 공공요금 및 제세가 차지하는 비중은 3%이고 지출액을 기준으로 했을 때는 2%정도이다. 반면에 수입대체경비에 있어서 공공요금 및 제세가 차지하는 비중은 무려 11%나 되고 지출액을 기준으로 했을 때 6% 정도에 지나지 않는다. 이것은 공공요금에 대해서 비용부담의 차원에서 부담을 시키는 것이 아니라 대학브랜드를 이용한 대가로 간접비명목으로 부담시키는 것이라 하겠다.

더구나, 일부 공개강좌에서는 매년 대학발전기금을 쾌척하고 있으나 대학에서의 반대급부는 거의 없는 상황이다. 특히 고급관리자과정이나 최고경영자과정에서는 매년 2,000만원의 발전기금을 내면서도 등록금의 15%를 간접비명분으로 “내부세금”을 추가 납부하도록 하는 것은 공개강좌발전을 저해하는 요소라고 할 수 있다. 더구나 총동문회 가입도 안 되고, 수료 후 학력으로 인정되지도 않는 상황에서 대학에서의 요구는 지나치다고 할 수 있다.

따라서 수입대체경비에서 공공요금 등 간접비 명목으로 공제하는 금액은 실질적으로 수익자부담원칙을 존중하는 의미에서 대학의 공공요금 발생액 평균인 3%~6%정도가 타당하며 다른 국립대학의 간접비공제율을 감안하더라도 10%를 추가해서는 안된다.

3.1.2 예산심의과정

J대학교의 예산심의는 본부의 업무협의회와 학무회의의 심의를 거쳐 평의회에서 최종적인 심의가 이루어진다. 예산편성지침에 대한 구성원간의 합의나 동의를 얻지 못하는 상황에서 사무국재

정과에서 일괄 작성한 예산안을 심의하게 된다. 그 결과 예산안심의를 여러 가지의 문제점을 나타내게 된다.

1) 대학본부 업무협약에서의 예산안 검토

사무국재정과에서 마련한 예산안을 업무협약과정에서 보고되고, 검토되는 과정에서 나타나는 문제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 보통 예산회계는 다소간의 전문적인 지식을 요구한다. 그러나 부속기관장들이 예산안에 대한 충분한 이해를 하는 경우가 드물다. 더구나 예산편성지침에 대한 이해가 없이 예산안을 검토하기 때문에 그 방향이 옳은지 또는 문제가 있는지에 판단이 어렵게 된다. 더구나 사업예산인 경우 왜 그런 사업이 이루어져야하는지, 현실적으로 실현가능한지, 우리 실정에서 그런 사업이 우선순위가 적합한지 등에 대한 검토가 거의 불가능하다.

둘째, 2008년 기성회 예산서인 경우 307쪽에 이를 정도로 예산안 분량이 많기 때문에 대학전체의 전반적인 정책의 방향이나 운용방향에 대한 체계적인 설명이 없이 예산안에 대한 검토가 거의 불가능하다. 그 결과 업무협약에서의 예산안 검토는 부서장들이 자기부서의 예산에만 관심을 갖고 논의가 이루어지기 때문에 예산안 검토과정은 매우 따분하고 지루한 과정으로 변모되기 쉽다.

따라서 본부업무협약 과정에서의 예산안 심의는 각 부속기관장이 자기부서 사업비나 활동비가 삭감이나 증액되었는지에 대한 관심만을 갖기 때문에 조직전체로서의 예산심의를 기대하기 어렵다.

셋째, 부속기관장들의 업무협약과정에서의 예산안검토는 사무국장이나 총장이 주도하기 때문에 예산안검토는 형식적이 되고, 대부분 원안 통과되는 경우가 많다.

2) 학무회의에서의 예산안 심의

학무회의에서의 예산안 심의도 본부업무협약의와 비슷한 형태로 이루어지기 때문에 그 문제점도 비슷하게 나타난다. 본부업무협약에서는 그나마 총장의 주도하는 정책과 사업을 중심으로 논의가 이루어지는 편이다. 그러나 학무회의에서 단과대학장들의 관심은 대학운영방향이나 정책이 제시되는 예산편성지침에 대한 관심보다도 소속대학의 예산이 제대로 배정되었고, 자신이 별도로 요구한 사업예산이나 부족한 예산에 대한 예산부서의 배려가 있었는지에만 관심을 가지고 예산안을 심의하게 된다. 더구나 학무회의에서의 예산안심의를 다른 심의안건과 함께 제시되기 때문에 짧은 시간에 많은 분량의 예산안을 심의하게 된다. 그런 경우 예산안에 대한 신중하고도 성실한 심의를 기대하기가 곤란할 뿐만 아니라 문제를 제기해도 문제

에 대해 토론 할 시간이 충분하지 못하기 때문에 문제제기로 끝나 버릴 가능성이 매우 높다.

이처럼 예산심의가 본부업무협이나 학무회의에서 형식적으로 이루어지는 근본적인 이유는 구체적인 논의 없이 예산심의가 무사히 끝나기를 기대하는 담당부서와 관련 부서장들의 무관심 그리고 예산편성에 근거가 되는 예산편성지침에 대한 충분한 검토와 합의가 없는데서 비롯된다고 할 수 있다.

3) 평의회에서의 예산심의

예산심의는 예산이 정책문서로서 통일되고 일관되게 하나의 방향으로 설정되어 있어 한정된 자원의 효율성을 극대화하고 있는가를 조사하고 검토하는 과정이다. 구체적으로는 대의기구인 평의회에 의해서 정책의 결정, 행정부서통제, 사업예산의 확정을 의미하는 것이다.

평의회에서 예산안심의는 비교적 많은 시간을 투입하여 이루어진다. 예산안이 평의회에 회부되면 각 단과대학평의원 중 1명을 대표로 선임하여 예산심의소위원회를 구성하고 1차적으로 예산안에 대한 심의를 한 후 본회의에서 예산안심의를 종료한다. 그러나 예산심의소위원회에서의 예산심의는 수차례 회의를 하고 신중한 심의를 하고자 하지만 예산심의 본래의 취지를 거의 살리지 못하고 단지 계수조정에 국한된 업무만 한다고 할 수 있다. 즉, 예산안심의는 특정사업이 왜 필요한지, 그 사업이 실현가능한지, 이루고자하는 목적이 무엇인지에 대한 분석이나 검토가 없이 예산이 과대하다는 이유로 삭감을 한다. 기성회예산은 인건비나 일반운영비 등 경직성 경비가 대부분 이어서 이들 경비는 삭감대상에서 제외되고, 단과대학에 배정된 예산에 대해서는 단과대학을 존중한다는 차원에서 거의 삭감을 하지 않는다. 다만 본부의 사업부서에 대한 예산만이 삭감대상으로 검토가 된다고 할 수 있다.

예산삭감과 관련된 중요한 문제는 삭감에 대한 목표나 기준이 없이 예산을 삭감하다보면 그 삭감된 금액을 어떻게 이용해야 되는지에 대한 대안마련이 더 어렵게 된다는데 있다. 즉, 어떤 대체적인 사업을 제시한다든가 이미 예산에 반영된 사업에 대해서 사업비를 증액시키지 않고 간편하게 예비비로 계상해버리는 경우가 종종 발생하게 된다.

평의회에서 예산심의가 예산통제수단으로서 그 취지를 제대로 살리지 못하는 중요한 이유로 여러 가지가 들 수 있다.

첫째, 예산심의소위원회가 한시적인 조직이어서 평의원들 자신이 예산에 대한 관심이 부족하다.

둘째, 예산심의는 어느 정도 전문적 식견을 필요로 한다. 예산심의소의위원회에 참여한 교수님들은 각 단과대학을 대표로 1-2명씩 선출된다.

그러다 보니 예산에 대하여 관심과 식견이 부족할 수가 있다.

셋째, 예산편성지침이 평의회 심의를 거치지 않고 사무국재정과에서 마련하여 각 단위부서에 전달을 하다보니 단과대학의 예산담당주무나 행정실장정도가 예산편성지침이 있다는 사실을 알지, 단과대학장이나 일반교수들이 예산편성지침이 있는지조차도 모를 가능성이 있다. 따라서 평의회에서 예산심의를 제대로 못하는 이유는 예산편성지침과 같은 참고기준이 없고, 대학본부의 대학운영계획이나 정책에 대한 이해가 없이 예산심의를 하는데 있다. 때문에 총장이 하고자하는 정책이나 사업에 대해서 예산이 과대하다 또는 선심성이라고 하는 오해가 생기게 되고 특정사업의 필요성과 실현가능성 그리고 그 사업이 대학발전을 위해서 어떤 공헌이 있는지에 대한 논의가 부족하게 되어 예산심의를 삭감위주로 진행될 수밖에 없다고 할 수 있다.

3.1.3 예산집행과정

예산심의를 종료되고 예산이 확정되면 계획대로 예산을 배정하고 자금을 공급하여 사업을 수행하고 조직유지를 위한 지출이 행해지는데 이를 예산의 집행이라고 한다. 기성회계 예산집행은 예산회계법 및 동법시행령, 비국고회계관리규정, 수입대체경비사무처리규정 등 회계규정을 준수하도록 되어 있어 법규와 규정에 따라 그리고 예산의 목적에 맞게 이행된다고 할 수 있다.

예산과정은 정책을 형성해나가는 실체이며 예산이 집행될 때 비로소 정책의 참모습이 들어난다. 예산집행과정에서 하급담당자의 재량이나 권한에 의해서 정책의 내용이 변경되는 경우가 있어서는 안 된다. 때문에 예산집행과정에서는 예산담당자가 법규와 규정을 준수하고 예산의 목적대로 집행될 수 있도록 하기 위해서 적절한 통제가 이루어져야 한다.

예산집행과정에서의 통제수단은 신축성유지수단이라고 할 수 있으며 예산배정, 예산의 이용과 전용 그리고 추가경정예산을 들 수 있다. 예산의 이용과 전용은 원래의 지출항목에 지출하지 않고 다른 항목으로 지출하는 행위이다. 예산회계시스템, 내부통제제도 및 감사가 제 기능을 발휘하지 못하는 조직에서는 이용과 전용은 남용되기 쉽다. 이·전용이 남용되면 예산의 신축성은 유지되지만 예산통제가 곤란해진다. 즉, 예산심의를 아무리 철저히 이루어 졌다고 해도 이·전용을 남용되는 조직에서의 예산이 통제기구로서의 역할은 상실하게 된다.

그런 이유로 J 대학교 예산편성지침에서도 예산 성립 후 세출예산의 과목간 전용은 최대한 억제하도록 하고 있다. 그러나 J 대학교 2007년도 기성회계 결산서를 보면 예산전용이 매우 빈번하게 이루어지고 있음을 볼 수 있다. 특히, 시설장비유지비, 국내여비, 경상보조항목에서는 전용으로 증액된 예산보다 더 많은 금액이 불용액으로 처리되고 있었다. 더구나 인건비의

삭감을 통한 사업비를 증액하는 등 예산 이·전용에 대한 기본을 무시하고 있으며, 또한 전용을 하지 않아도 불용액이 생기는데도 불구하고 굳이 전용을 해야 되는 사유가 분명하지 못하다.

예산집행에 대한 통제시스템이 없이 예산의 이·전용이 남발되는 현실에서는 예산안심의는 큰 의미가 없으며, 예산이 예산으로서의 기능을 전혀 못한다고 할 수 있다.

어느 조직에서건 예산은 추정으로서 세입과 세출항목에 변경이 있는 경우 추가경정예산이 편성되고 운영된다. 당연히 J 대학교에서도 추가경정예산이 편성된다. 그러나 추가경정예산도 분명히 예산임에도 불구하고 학무회의나 평의회 심의가 너무 형식적으로 이루어지고 있다. 그 이유는 추가경정예산을 편성하는 과정에서 세입의 증감결과를 반영한 추가 예산안만을 추가경정예산안에 포함을 시키고 있고, 본예산에 대한 항목간의 변경사항을 반영하는 경정내용은 추가경정예산에 반영하지 않은 채 예산심의가 이루어지기 때문이다. 추가경정예산안에서 제외된 항목간 변경내용은 별도로 전용승인을 받도록 하고 있다. 그 결과 예산전용내용은 결산서에 5~6쪽의 전용조서로 표시되고 있는 실정이다. 일반적으로 정부기관에서 예산의 이·전용을 가급적 결산서에 표시하지 않으려는 노력과는 사뭇 다른 모습이라고 할 수 있다.

또한 대학에서 전용조서를 작성하면서도 추가경정예산에 포함시키지 않는 이유가 분명치 않다. 예산항목간의 변경을 보다 쉽게 할 수 있는 전용은 평의회 등의 심의사항이 아니기 때문인지 모르겠다. 즉, 예산전용은 사무국장의 전결로 이루어지기 때문에 예산을 추가로 편성하는 것이 아니라는 것이다. 그 결과 정부 등 비영리기관의 다른 어떤 조직에서도 볼 수 없는 전용은 그 조서를 작성할 정도로 남발되고 있는 실정이다. 이러한 예산운영은 권한을 남용할 여지와 회계질서를 문란하게 할 소지가 있게 된다. 즉, 아무리 예산에 대한 사전 통제장치로서 예산심의가 엄격하게 이루어진다고 해도 집행과정에서 예산의 신속적 운영이라는 명분으로 전용이 남발되면 그 조직은 예산통제라는 의미를 상실한 조직이라고 밖에 할 수 없다. 따라서 J대학의 예산집행과정에서 나타나는 문제는 ① 집행부의 통제수단으로서의 예산심의의 의미가 없게 된다. ② 예산의 항목간 전용은 사무국장의 전결로 이루어지기 때문에 중요한 정책사업에 변경을 쉽게 할 수 있게 된다. ③ 세입예산편성한 후 추가세입을 어떻게 처리했는지에 대한 답이 없다. ④ 예산담당부서의 지나친 재량권으로 단위조직 상호간에 갈등을 조성할 가능성이 있다.

결과적으로 추가경정예산에 대한 심의가 제대로 이루어지지 않고 전용을 남발하고도 그 책임을 묻지 않는 것은 예산에 대한 사전통제로서 예산심의를 무색하게 하는 것이며, 또한 사후 통제시스템이 전혀 없거나 있어도 그 기능이 상실된 조직, 즉 대학운영에 있어 통제장치(브레이크)가 없는 조직임을 의미한다고 할 수 있다.

3.1.3 결산 및 사후평가

집행된 예산은 그 결과에 대한 파악과 사후평가를 위해 체계적으로 정리되어야 한다. 결산은 바로 집행에 대한 정리절차이다. 당초에 의도한 대학행정이 제대로 수행되었는지 여부에 관련된 근거자료는 결산을 통해 제공되는 것이다.

사후평가는 계획의 다른 얼굴이라고 할 수 있는 예산집행결과를 예산과 비교하여 평가하고 이를 피드백과정에 적용함으로써 대학이 의도한 정책방향으로 나갈 수 있도록 유도한다. 이런 이유로 사후평가는 경영의 핵심이고 한다.

우리대학교 예산편성지침 어디에도 전년도 결산결과에 대한 사후평가가 없다. 이는 다음년도 예산편성에서 전년도의 예·결산서가 전혀 반영되고 있지 못하고 있다는 증거이다. 경영의 기본은 계획, 실행, 평가 그리고 피드백의 순환과정을 이행하는 것이라고 볼 때 우리대학교의 예산시스템은 대학경영에 있어 중요한 문제를 안고 있다고 할 수 있다.

예산은 집행부에서 채택되어서는 안 되고 대의기구에 의해서 조직의 목표를 수행하기 위한 예산인지 과거의 조직의 활동에 비추어 미래의 계획이 타당한지를 심의 받아야 한다. 예산이 집행된 후에도 원래의 예산이 얼마나 목적대로 집행이었으며, 부정이나 오류가 없었는지를 감사하고 더 나아가 효과성과 효율성 측면에서 감사하여야 한다.

국립대학은 교육과학기술부 또는 감사원의 감사에 의해 학교업무 전반에 대해 감독과 통제를 받는다. 일반적으로 행정직원들은 공식적인 감사에 대해서만 관심을 가지고 그 외의 사항에 대해서는 큰 관심을 갖지 않는다. 그 동안에 J 대학교는 자체적으로 기성회계 결산에 대한 감사나 평가기구가 없었기 때문에 사고이월건수가 많고, 예산의 이·전용이 빈번해지는 등의 문제가 발생해도 이를 추궁하거나 결산결과에 대해 책임을 묻는 경우가 없다고 해도 과언이 아니다.

예산과정에서 중요한 역할은 대의기구를 통해서 수행된다. 그러나 대의기구는 대체로 예산과 회계에 대한 전문지식이 결여된 경우가 많다. 이러한 문제점들을 해결하고 예산을 효과적이고 효율적으로 운영하여 예산운영의 투명성과 신뢰성을 확보하기 위해서는 예산과정을 전담할 기획예산위원회(가칭)라는 조직을 설치할 필요성이 존재하게 된다.

IV. 개선방안

사례대학인 J 대학의 기성회계 예산과정을 살펴본 결과 다음과 같은 개선점을 제시할 수 있다.

첫째, 예산편성지침의 기본적인 틀을 재정비하여야 한다. 예산편성지침이 장기계획이나 대학 총장의 경영방침 등을 제대로 반영하지 못하고 있기 때문에 기본적인 수정이 필요하다. 이를 구체적으로 나타내면 다음과 같다.

- 1) 예산편성의 목표와 기본방향이 명시되어야 한다.
- 2) 환경변화에 따라 재정운영방향이나 전략을 구체적으로 설정되어야 한다.
- 3) 과년도의 재정운영 실태분석 및 평가와 환류시스템이 있어야 한다.
- 4) 단위기관에 대한 운영비와 사업비배분기준이 계열 간 공정성을 확보할 수 있도록 합리적으로 개선되어야 한다.
- 6) 수입대체경비에 대한 간접비공제제도를 개선해야 한다.

둘째, 예산편성지침에 대한 조직구성원간의 합의 도출을 위해서 사전심의가 이루어져야 한다.

셋째, 예산집행과정에서 예산전용에 대한 오해의 소지를 없애기 위해서 추가경정예산안의 작성방법을 재검토해야 한다.

넷째, 사전예산감사기능으로서 예산심의를 효율적으로 수행하고, 예산집행 결과의 사후평가와 예산통제를 효과적으로 이행하여 예산의 본래 기능을 확보하고, 전문성확보를 위해서 상설 기구로서 예산기획전담부서를 설치할 필요가 있다.

다섯째, 예산원칙, 예산감사에 대한 명확한 규정의 제정되어야 한다.

현실적으로 예산원칙이나 예산감사에 대한 지침이 없으므로 인하여 대학예산 본래의 기능이 제대로 발휘되지 못하고 예산의 일관성이 없어지는 등 예산통제의 어려움으로 인하여 예산낭비의 소지가 있기 때문에 예산원칙이나 예산감사에 대한 명확한 규정이 필요하다.

다섯째, 품목별 예산제도의 개선

품목별예산제도는 지출통제와 예산편성의 용이성으로 인하여 전통적으로 사용되어져온 방법이나 다음과 같은 단점을 지니고 있다.

- 1) 예산운영의 성과보다는 지출한도의 준수여부 및 지출의 적법성에 치중하므로 예산이 형식적으로 흐르기 쉽다.
- 2) 예산이 장기계획과 연계되지 아니하며 경영자가 바뀔 때마다 사업이 단절되거나 변경될 소지가 많다.
- 3) 자원의 효율적인 배분보다는 지출통제에 치중하므로 자원배분이 왜곡될 우려가 있다.
- 4) 프로그램이나 활동별 원가에 기초하여 예산이 편성되는 것이 아니므로 실제활동 사이에 괴리가 발생할 가능성이 있다.
- 5) 대학의 각 활동에 대한 타당성검토가 없이 예산이 편성될 가능성이 있어 자원배분의 비효율적으로 이루어질 수 있다.

따라서 이러한 단점을 극복하기 위해서는 장기계획과 연계될 수 있는 기획예산제도(programming budgeting system)의 도입을 고려해야 한다.

V. 결론

어느 예산제도를 택하던 예산과정은 지금까지 살펴본 바와 같이 예산편성, 예산심의·의결, 예산집행, 결산 및 평가의 과정으로 집약된다. 어느 조직이든 어떤 제도이던 조직의 활성화를 위한 노력은 조직이 가지고 있는 인적, 물적 자원을 잘 활용하여 조직의 목표를 효과적이고 효율적으로 달성하기 위한 것이다. 조직의 목표를 달성하고 조직이 지속적인 발전을 위해서는 최고경영자를 중심으로 하여 조직구성원들이 조직의 목표를 잘 이해하고 협력해나갈 때 가능한 것이다. 조직경영은 조직이 목표하는 방향과 달리 나가고 있을 때 올바른 방향으로 나아갈 수 있도록 지속적으로 보완하고 수정하는 과정이라고 해도 과언이 아니다. 이런 의미에서 예산은 조직경영에 있어서 필수불가결한 제도이다. 예산제도에 있어 완벽한 제도는 없다. 그 제도를 운영하는 경영자가 제도에 대한 이해를 충분히 하고 어떻게 조직구성원들의 동의와 협력을 얻느냐가 중요한 것이라 하겠다.

사례대학을 중심으로 하여 국립대학의 기성회계 예산과정을 검토하는 과정에서 가정 먼저 개선해야 하는 과제는 과거의 관행에 대해 잘못된 면이 있으면 이를 수정해나가고자 하는 노력이다. 그 외 개선점은 첫째, 기성회계 예산편성지침이 구체적인 내용 즉, 명확한 조직운영 목표와 연계, 기준경비배분에 있어서 공평성문제, 사후평가 및 환류의 내용이 담길 수 있도록 보완되어야 한다. 둘째, 조직구성원들이 예산에 대한 이해와 협조를 얻기 위해서 예산편성지침에 대한 심의과정이 반드시 필요하다. 셋째, 예산전용이 남용되지 않도록 해야 하고, 추가경정예산 공시방법을 개선해야한다. 넷째, 전문성을 확보하고, 사전 사후의 예산감사(통제)를 위해서 기획예산을 담당할 상설기구를 설치해야 한다.

참고문헌

- 강주영(2007), 예산집행상의 투명성 제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원
권기숙(1996), 대학의 경영관리, 원미사
김종업(2004), 예산관리: 이론과 실제, 갑진출판사
김종업(2007), 전사적 기업예산관리: 이론과 실제, 갑진출판사
신신용(2009), 정부회계, 북넷
신해룡(2007), 지방예산결산심사론, 세명서관
윤성식(2003), 예산론, 나남
윤성식(1998), 정부회계: 예산원가회계 및 감사, 법문사
이동규(2001), 사립대학의 경영과 회계. 석학사
이동규(1998), IMF하의 대학경영, 석학사
정광모(2008), 또과 대한민국예산, 시대의창
한국교육평가센터(2005), 대학경영의 원리와 진단, 학지사
한문식(2002), 사립대학 회계의 이론과 실제, 양서원
혁신변화관리센터(2006), 예산관리시스템 개혁 연구총서, 한국행정연구원