국·공립대학 발전기금 투명성 제고방안 연구

2008. 12.

국 민 권 익 위 원 회
한국대학교육협의회

이 연구는 2008년도 국민권익위원회의 '국·공립대학 발전기금 투명성 제고방안 연구'를 위한 연구비 지원에 따라 수행되었습니다. 본 연구에서 제시된 정책 대안이나 의견 등은 국민권익위원회의 공식 입장이 아닌 연구진의 의견입니다.

제 출 문

국민권익위원회 위원장 귀하

본 보고서를 “국·공립대학 발전기금 투명성 제고방안 연구”의 최종 보고서로 제출합니다.

2008년 12월

한국대학교육협의회 회장 손 병 두

연구책임자 : 이영련(강원대학교)
공동연구원 : 김흥식(충남대학교)
길용수(한국사학진흥재단)
이영호(한국대학교육협의회)
김병주(한국대학교육협의회)

- 목 차 -

Ⅰ. 서 론 ····· 1
1. 연구의 필요성 ····· 1
2. 연구 목적 ····· 2
3. 연구 내용 ····· 3
4. 연구 방법 ····· 4

Ⅱ. 대학발전기금 제도에 대한 검토 ····· 7
1. 우리나라 국공립 대학의 대학발전기금 제도 ····· 7
2. 미국의 주요 대학기금 규모 및 운영 조직체계 ····· 17

Ⅲ. 발전기금 조성의 투명화 ····· 24
1. 발전기금 조성의 의의 ····· 24
2. 대학발전기금 조성의 실태 및 문제점 ····· 25
3. 발전기금 조성 촉진 및 투명성 강화 방안 ····· 31

Ⅳ. 발전기금 자산 운용의 투명성 강화 방안 ····· 35
1. 자산 운용의 의의 ····· 35
2. 자산 운용의 실태 및 문제점 ····· 36
3. 발전기금 자산운용 자율성 및 투명성 강화방안 ····· 38

Ⅴ. 발전기금 집행관리의 투명성 강화 ····· 41
1. 발전기금 집행관리의 의의 ····· 41
2. 집행관리 실태 및 문제점 ····· 41
3. 대학발전기금 운영 및 회계제도의 개선방안 ····· 43

Ⅵ. 대학발전기금 투명화를 위한 법령 제정 ····· 50

[부록] ····· 87

< 표 목 차 >

<표Ⅰ-1> 분석자료 목록 ····· 4
<표Ⅰ-2> 연구 추진일정 ····· 6
<표Ⅱ-1> 주요대학 발전기금 종류 ····· 8
<표Ⅱ-2> 서울대 VISION 2025 모금사업 ····· 9
<표Ⅱ-3> 재단법인 대학교 발전기금 정관 주요사항 ····· 11
<표Ⅱ-4> 주요 국립대학의 발전기금 재단 임원 구성 ····· 21
<표Ⅱ-5> 국공립대학 발전기금 규모 ····· 41
<표Ⅱ-6> 국공립대학 발전기금 조성내역 ····· 41
<표Ⅱ-7> 국공립대학 기부금의 집행 규모 ····· 51
<표Ⅱ-8> 미국 상위 10개 대학 기부금 현황 ····· 81
<표Ⅱ-9> 미국 주요 대학 발전기금 전담부서 현황 ····· 91
<표Ⅱ-10> 하버드와 예일대학의 자산 구성(2005년말 기준) ····· 22
<표Ⅲ-2> 사립대학 학교기부금 누적 분포도 ····· 52
<표Ⅲ-3> 대학발전기금 기증 관련 서류의 주요 기재사항 ····· 33
<표Ⅲ-4> 발전기금 활용 및 관리 서류의 주요 기재 사항 ····· 43
<표Ⅳ-1> 자산운영지침의 일반적인 편제 ····· 04
<표Ⅴ-1> 공익법인에 대한 행정처분 기준 추가 예시 ····· 54

< 그림 목 차 >

[그림Ⅰ-1] 연구 추진절차와 방법 ····· 5
[그림Ⅱ-1] 대학발전기금의 종류 ····· 10
[그림Ⅱ-2] 기부금 기탁 방법 ····· 13
[그림Ⅱ-3] 미국 주요 대학 운용자산 규모(2006년 기준) ····· 20
[그림Ⅱ-4] 하버드와 예일대학의 운용성과 ····· 21
[그림Ⅱ-5] 하버드대학 자산 운용체제 ····· 22
[그림Ⅱ-6] 예일대학 자산운용 체제 ····· 23

Ⅰ. 서론

1. 연구의 필요성

○ 교원의 학술연구 활동 지원, 장학기금, 기자재 및 시설 확충, 문화예술 지원 등의 목적을 위해 동문, 독지가, 교직원 ,기업체 등으로부터 조성하는 대학발전기금은 대학 재정의 중요한 축으로 대두되고 있음

※ 2007년 현재 국립대학의 발전기금 총액은 5,323억 원으로 국립대 기성회계 1조 5,689억 원의 34% 해당하며, 매년 증가하는 추세에 있음

○ 대학발전기금의 조성, 운용, 집행 및 사후관리 등의 측면에서 관련 법령의 불비와 규칙 및 회계처리 기준과 자산운용기준의 미비로 법적 분쟁의 발생 등 집행의 신뢰성이 저하되는 사례가 발생하고 있으므로 법적, 제도적 기반의 정비가 필요함

또한 이사회의 의결절차를 형식적으로 운영하거나 회계간 기금의 임의적인 전·출입으로 기금의 부실화될 가능성이 있음

○ 따라서, 변칙운용에 따른 기금의 부실화를 방지하고, 투명한 운영을 통하여 발전기금의 안정적 조성 기반을 구축하며, 투명성 안전성 효율성이 담보될 수 있는 운영규칙과 기준을 제정함으로써, 기부목적 달성 및 대학의 신뢰성을 제고할 필요가 있음

○ 또한 심의중인 국회국립대학 재정·회계법에서는 회계 간 전입·전출, 발전기금의 차입 및 수익사업 등을 허용하고 있으나 그에 대한 세부 내용이 규정되지 않았으므로 구체적인 회계운영기준을 제시할 필요가 있음

2. 연구 목적

○ 다양한 목적과 형태로 기부되고 운용되는 국·공립대학 발전기금의 관리에 대한 사전적인 원칙을 수립하여 체계적인 조성, 운영 및 집행이 가능하도록 하여 궁극적으로 기금의 부실화 방지와 발전기금의 투명한 운영을 통한 대학의 신뢰성 제고

- 발전기금이 임의적으로 운용 및 집행되는 사례 방지
- 목적기부금의 목적 외 사용 근절
- 발전기금 운용의 안정성 확보

○ 대학 자율화의 기본적인 취지를 살려 각 대학의 다양한 특성을 반영한 발전기금 운영기준을 마련할 수 있도록 기틀을 제공

- "대학발전기금 회계처리 준칙" 제정
- 출연재산에 대한 세부운용기준 마련지
- 발전기금의 조성 및 운영 내역 등의 공개
- 관련 법령의 정비 및 개정 방안 탐색

○ 발전기금의 부당한 지출 및 관리에 대한 엄격한 책임을 물을 수 있도록 행·재정적 제재 기준 강화로 기금의 건전성 확보

- 기금의 투자원칙 및 손실 발생시 책임소재 규정
- 세부지침 마련

3. 연구 내용

○ 국공립 대학 발전기금 현황 분석
- 우리나라 대학 발전 기금 제도와 관계 법령 분석
- 미국 대학의 발전기금 운영 사례

○ 발전기금 조성의 투명화에 대한 탐색
- 발전기금 조성의 의의
- 발전기금 조성의 실태 및 문제점
- 발전기금 조성 촉진 및 투명성 강화 방안

○ 발전기금 자산 운용의 투명화에 대한 탐색
- 발전기금 자산운용의 특성
- 발전기금 자산운용 실태 및 문제점
- 발전기금 자산운용 자율성 및 투명성 강화방안

○ 발전기금 집행 관리의 투명화에 대한 탐색
- 국립대학 재정·회계제도에 대한 검토
- 대학발전기금 운영 및 회계처리의 개선방안
- 대학발전기금 사후관리의 투명성 강화방안

○ 대학발전기금 투명화를 위한 법령제정 탐색
- 국공립대학발전기금재무회계규칙(안)

4. 연구 방법

○ 문헌분석

- 부당 운영사례 분석을 통한 개선과제 도출
- 발전기금의 조성 및 운영에 관한 관계 법령, 국내 대학의 발전기기금 운영에 관한 내부 지침 등에 대한 분석을 토대로 관계 법령 정비(안) 탐색

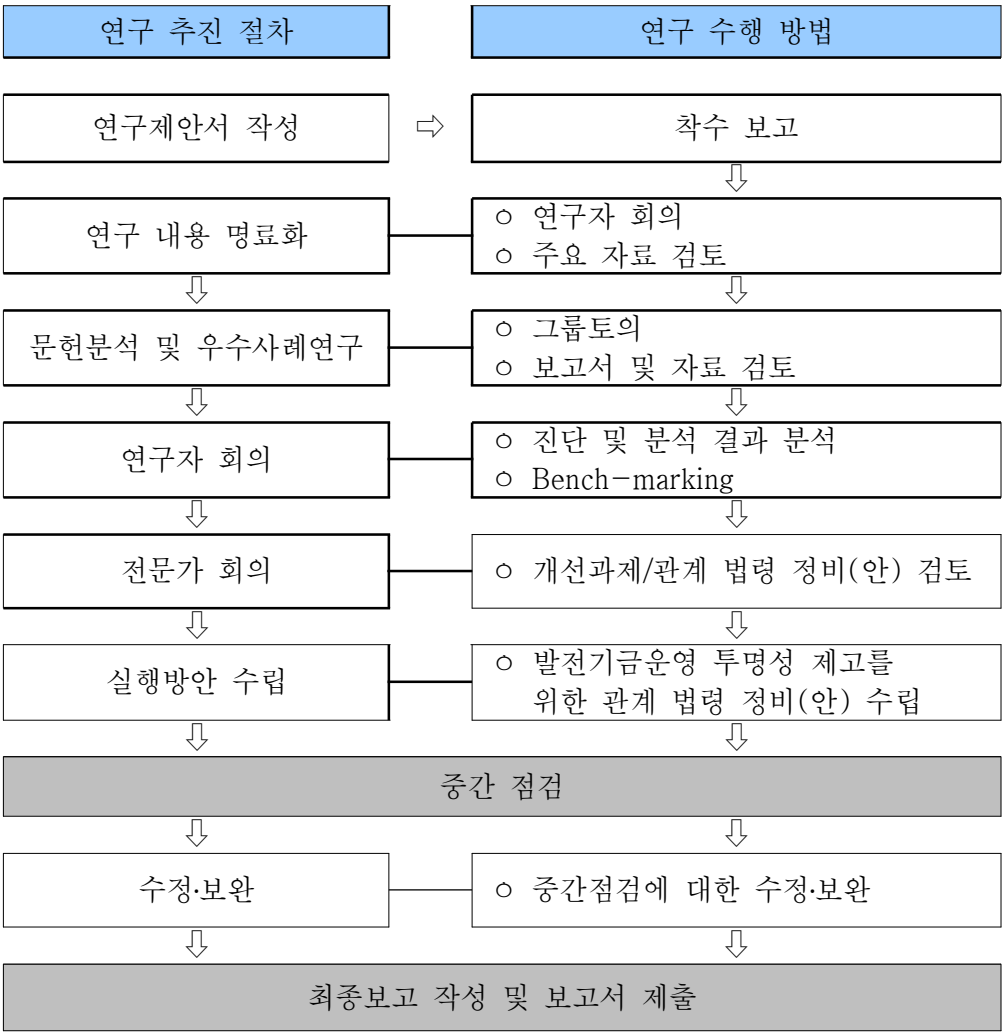
<표Ⅰ-1> 분석자료 목록

□ 관계 법령 등 1) '사학기관 재무·회계 규칙에 대한 특례규칙'(2008. 3. 4, 교육과학기술부령 1호) 2) '학교발전기금의 조성·운용 및 회계 관리에 관한 규칙'(1998. 9. 15, 교육부령 724호) 3) '사회복지법인재무회계규칙'(2008. 3. 3, 보건복지가족부령 1호) 4) '산학협력단회계처리규칙'(2008. 8. 1, 교육과학기술부 고시 제2008-110호) 5) '학교기업회계처리규칙'(2008. 8. 1, 교육과학기술부 고시 제2008-111호) 6) '산업인력양성사업 운영규정'(2008. 8. 18, 교육과학기술부 훈령 제94호) 7) '국립대학재정·회계법(안)'(2008. 11. 21. 제안, 의안번호 1802182) 8) '기업회계기준 및 기업회계기준서'(한국회계기준원 회계기준위원회)
□ 국공립대학 발전기금재단 정관 ○ 강원대, 서울대, 부산대, 충남대, 제주대, 전남대, 경북대, 한밭대 발전기금재단 정관
□ 국공립대학 발전기금 시행세칙 ○ 서울대, 부산대, 충남대, 전남대, 한밭대, 한양대, 고려대 발전기금 시행세칙

○ 전문가 협의회

- 고등교육 및 대학재정운영의 전문가 회의를 통해 발전기금의 운영 실태와 운영의 투명성 제고방안에 대한 현실성 점검

○ 연구 추진절차와 방법



[그림 Ⅰ-1] 연구 추진절차와 방법

○ 연구 추진일정

<표Ⅰ-2> 연구 추진일정

추진일정 / 추진내용	2008년 9월	10월	11월	12월
1. 연구과제 입찰 및 연구계약				
2. 연구내용 명료화				
3. 문헌연구				
4. 우수사례연구				
5. 자문위원회				
6. 발전기금 운영방안 모색				
7. 중간보고서 작성 및 검토				
8. 전문가 자문 및 관계기관 협의				
9. 최종보고서 작성 및 제출				

Ⅱ. 대학발전기금 제도에 대한 검토

1. 우리나라 국공립 대학의 대학발전기금 제도

가. 대학발전기금 정의 및 종류

○ 대학발전기금이란 대학의 경영유지에 필요한 재원조성을 위하여 대학의 구성원이나 동문, 기업체 등 외부인의 기부에 의하여 출연 받은 현금, 동산, 부동산, 유가증권, 실험실습 기자재 등 자산가치가 있는 유형의 자산을 말함

○ 대학발전기금은 기부 목적에 따라 목적기부금, 비목적기부금, 특수목적기부금, 기타 목적기부금 등으로 나눌 수 있음

- **목적기부금** : 장학사업 등 **용도**가 **지정**되어 출연된 지정기부금
- **비목적기부금** : "등록금 한 번 더 내기" 등 특정 용도가 지정되지 않은 비지정기부금
- **특수목적기부금** : 학교 내 **기념관 건립 등 특수목적**으로 **출연**된 지정기부금
- **기타** : **기금 운용소득**(이자소득, 임대소득 등), 법인세 환급금 등

○ 세법에서는 공익성의 정도에 따라 법정기부금, 특례기부금, 지정기부금으로 나누고 있음

○ 기부자의 뜻에 따라 원금은 그대로 보전한 채 원금에서 발생하는 이자를 사업용도에 지원하는 기부금과 원금 전액을 사업용도에 지원하는 기부금으로 구분 할 수 있음.[1)]

○ 기부금액의 크기에 따라서는 소액기부금과 거액기부금으로 나눌 수 있음[2)]

○ 기부금은 활용범위 및 용도제한 여부에 따라'일반기부금'과 '지정기부금'으로 구분할 수 있음

○ 부산대, 서울대, 전남대, 충남대, 고려대, 연세대 등이 모급하고 있는 목적성 기부금을 살펴보면 <표Ⅱ-1>과 같음.

---

1) 서울대학교 발전기금에서는 이를 '기본재산 기부금'과 '보통재산 기부금'으로 명명한다.
2) 사회복지공동모금회에서는 2만원 미만을 소액기부자로 1,000만원 이상은 고액기부자로 분류한다.

<표Ⅱ-1> 주요대학 발전기금 종류

발전기금 종류		국립				사립	
		부산대	서울대	충남대	전남대	고려대	연세대
국제화 지원	유학 및 교환학생 해외 파견					●	
	외국 학생 유치					●	
	세계적인 석학 및 경영자를 초빙 등					●	
	국제학술 교류 경비	●		●		●	
	기타						
장학기금 : 개인 ·기업체 ·단체명 장학금		●	●	●	●	●	●
교육환경 개선기금	건물 및 강의실 신축					●	●
	기자재 구입					●	
	장서 확충 및 도서기금	●	●	●	●		
	부족한 연구기자재를 확충 경비	●					
	교육·연구 기반시설의 현대화 및 노후시설의 리모델링	●					
	문화·예술·체육 시설의 확충	●					
	친환경 녹지 공간의 확충	●					
	기타 교육연구 시설기금			●	●		
교육 및 연구 지원	석좌교수 초빙기금					●	●
	산학협력기금					●	
	Research Fellow 기금					●	
	교수 연구비 확충	●					
	교수 해외파견, 학술발표 등 연구 활동 지원	●					
	기금 교수제도 도입	●	●				
	학술연구기금		●	●	●		
	연구기자재 기금		●	●			
문화예술 지원	콘서트					●	
	전시회					●	
	체육 이벤트					●	
	연극공연 등					●	
	대학문화 기금		●	●			
기타	후생복지기금		VISION 2025 모금사업		●		●

<표Ⅱ-2> 서울대 VISION 2025 모금사업

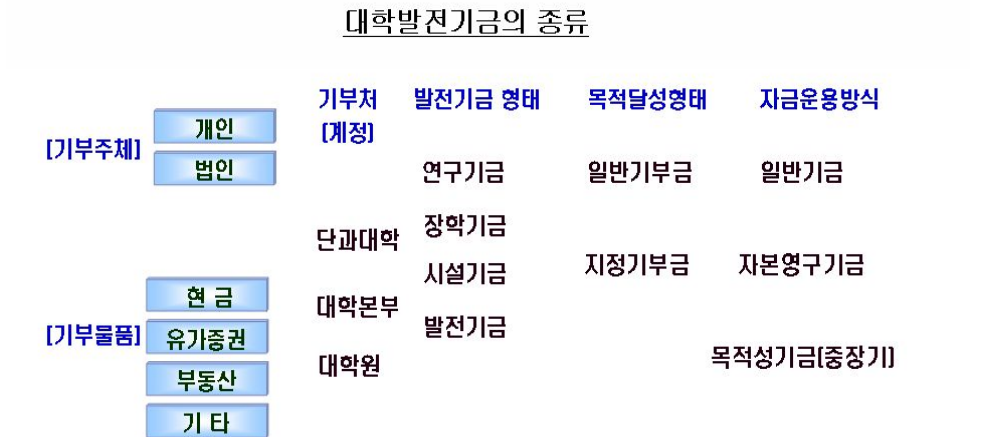
[서울대 VISION2025 모금사업]

- VISION2025는 서울대학교의 중장기적인 발전을 위한 집중 모금캠페인
- 2025년까지 세계 정상의 대학으로 도약하기 위해 아래의 사업들을 집중 추진

노벨상급 세계 석학 초빙	외국인 교수 초빙 및 유학생 유치	글로벌 금융전문가 양성
아시아 사회문화 연구 지원	SNU 해외분교 설립	SNU 통일연구센터 설립
도서관의 첨단화 및 현대화	한국학의 국제화, 규장각의 세계화	아시아 지속가능연구센터
기금교수 확충	사회시민 교육 강화	대학혁신지원기금
거주형 대학	문화예술 활동 강화	장학금 확충
미래핵심인재 육성	건강한 고령화사회 연구 지원	SNU 법학대학원 설립
글로벌리더십 교육 지원	평생(사회)교육 지원	노후캠퍼스 재건축 추진

○ 주요대학 모금 기부금 종류에서 알 수 있는 바와 같이<표Ⅱ-1>, 목적기부금으로 국제화기금, 장학기금, 교육환경개선기금, 연구기금, 문화예술기금, 후생복지기금 등을 모금하고 있는 것으로 볼 수 있으며 그 구체적 내용은 다음과 같음.

- 국제화기금은 국제적 리더를 양성하고, 우수한 외국인 학생을 대학교에 유치할 뿐 아니라, 세계적인 석학 및 경영자를 초빙에 필요한 발전기금
- 장학기금은 학업이 우수하거나, 가정형편이 어려운 학생들의 학업을 위한 장학금 지급하는 등 보다 더 많은 학생에게 장학금을 지급하기 위한 기금
  - 기부하는 주체에 따른 장학금 : 개인 장학금, 기업체 장학금, 단체명 장학금
  - 추모장학금 : 돌아가신 분을 추모하여 설립하는 장학금
  - 장학금 지급 대상에 따른 장학금 : 대학원 장학기금, 단과대학 장학기금, 학과 장학기금 동아리 장학기금, 인턴십 장학기금 '등
- 교육환경개선기금은 쾌적한 교육환경 조성을 위한 건물, 강의실 건축 및 기자재 구입에 쓰이는 기금
- 연구기금은 연구 및 교육 활동을 지원하는데 사용하는 기금으로 '석좌교수 초빙기금', '산학협력기금', 'Research Fellow 기금' 등이 있음
- 문화예술기금은 21세기 세계 문화를 이끌어가는 문화예술 활동에 사용하는 기금으로 '콘서트', '전시회'. '체육이벤트', '연극공연' 등이 있음



[그림Ⅱ-1] 대학발전기금의 종류

나. 국공립대학 발전기금 조성 및 관리 주체

○ 국공립대학들은 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 따라 대학발전기금을 조성하고, 관리하기 위하여 『재단법인 대학교 발전기금』이라는 별도의 재단을 설립운영하고 있음

○ 『재단법인 대학교 발전기금』 정관은 대체로 제1장 총칙, 제2장 재산과 회계, 제3장 임원, 제4장 이사회, 제5장 사무직원, 제6장 보칙, 부칙으로 구성되어 있으며, 그 주요 내용을 정리하면 <표Ⅱ-3>과 같음

<표Ⅱ-3> 재단법인 대학교 발전기금 정관 주요사항

- 제1장 총칙 규정 사항 : 목적, 명칭, 사무소 소재지, 사업(1. 교원의 교육 및 연구활동 지원 2. 학생의 장학사업, 3. 국내외 학술교류 및 학술회의 지원, 4. 도서, 연구기자재의 확충, 5. 교육, 연구, 후생복지 시설의 확충, 6. 교직원의 교육 및 연수지원, 7. 대학문화·체육활동의 지원, 8. 기타 재단의 설립 목적을 달성하기 위하여 필요한 사업 등)법인공여 이익의 수혜자 등
- 제2장 재산과 회계 주요 규정 사항 : 재산의 구분(1. 설립시 기본재산으로 출연한 재산, 2. 기부에 의거하거나 기타 무상으로 취득한 재산, 3. 보통재산 중 이사회에서 기본재산으로 편입할 것을 의결한 재산, 4. 세계잉여금중 적립금), 재산의 관리, 재산의 평가, 경비의 조달방법 등, 회계의 구분, 회계원칙, 회계연도, 예산외의 채무부담 등, 임원의 보수제한 등, 임원 등에 대한 재산대여 금지 등
- 제3장 임원 주요 규정 사항 : 임원의 종류와 정수(이사 11인, 감사 2인), 상임이사, 임원의 임기, 임원의 선임방법, 임원선임의 제한, 이사장 및 이사의 직무, 이사장의 직무대행, 감사의 직무 등
- 제4장 이사회 주요 규정 사항 : 이사회의 기능, 의결 정족수, 의결제척 사유, 회기, 이사회의 소집, 이사회 소집의 특례, 서면결의 금지, 운영위원회 등
- 제5장 사무직원 주요 규정 사항 : 사무직원, 업무분장
- 제6장 주요 규정 사항 보칙 : 정관의 변경, 해산, 잔여재산의 귀속, 시행세칙, 공고사항 및 방법, 설립당초의 임원 및 임기, 사업의 특례
- 부칙 주요 규정 사항 : 시행일 등

○ 『재단법인 대학교 발전기금』 정관에 명시되어 있는 국공립대학의 발전기금 재단 임원구성을 요약하면 <표Ⅱ-4>와 같음

<표Ⅱ-4> 주요 국립대학의 발전기금 재단 임원 구성

대학별 재단법인 명칭	이사					감사
	이사장	부이사장	상임이사	이 사	계	
강원대학교 발전기금 재단	1		1	6	8	2
경북대학교 발전기금 재단	1		1	7	9	2
경상대학교 발전기금 재단	1		1	13	15	2
부경대학교 발전기금 재단	1		1	8	10	2
부산대학교 발전기금 재단	1		1	9	11	2
서울대학교 발전기금 재단	1	1	1	14	17	2
전남대학교 발전기금 재단	1	1	1	12	15	2
전북대학교 발전기금 재단	1	1	1	12	15	2
충남대학교 발전기금 재단	1			13	15	2
충북대학교 발전기금 재단	1		3	10	14	2

※ 충북대학교는 발전기금 재단 정관 시행세칙(제정 1997.2.27)을 두어 재단 사무국의 사무처리, 회계관리, 위임전결 사항, 예산서 및 결산서 제출, 재산관리 장부 등에 대한 세부규정을 정하고 있음

○ 국립대학의 발전기금재단은 대학발전기금조성위원회를 두어 발전기금 조성 및 관리를 하고 있음

- 목적 : 대학 발전기금 조성 및 기금운영에 관한 기본사항을 심의하는 기구
- 기능 : 발전기금 조성 기본계획의 수립, 조성 목표액의 결정, 발전기금조성 홍보에 관한 사항, 출연자(기부자)의 예우에 관한 기본 사항, 발전기금 관리 및 운용에 관한 사항, 발전기금 용도결정에 관한 사항, 기타 발전기금조성에 관하여 총장이 부의하는 사항
- 구성 : 위원장은 기획처장, 위원은 대체로 기획처장의 제청을 받아 총장이 위촉하는 7인 이하 위원으로 구성
- 임기 : 임기는 대체로 1년, 연임 할 수 있도록 하고 있음

다. 발전기금 기부 대상 및 기탁 방법

○ 기부 대상

- 현금
- 현금 이외의 자산 : 주식과 채권 등 유가증권·토지건물·기자재 등 유형고정자산, 로열티 수령·저작권 등 권리 및 보험

○ 기탁방법

기부금 기탁 방법

[그림Ⅱ-2] 기부금 기탁 방법

○ 현금기부 : 금액약정(소액 또는 100만원, 200만원, 500만원, 1천만원, 5천만원, 1억원 등 약정 희망금액)으로 일시납 또는 분할납부

○ 비현금 기부

- 유가증권 및 부동산 기부 ; 주식, 채권, 건물, 토지 등
- 유형고정자산 기증 ; 도서자료, 고서화 및 실험실 기자재 및 예술품 등
- 권리 및 보험 기부 ; 로얄티, 라이센스 등의 권리권 지정이나 상표등록권의 소유권 부여 및 생명보험 등

○ 유산기증(遺贈)

- 기부자의 뜻에 따라 특정 목적의 기금을 설립에 의한 기탁

※ 상속이나 기타 소유부동산(건물, 토지 등)을 기부할 경우 법적 절차와 관련 비용을 대학이 대행

※ 소득세 및 법인세 세제혜택을 위하여 총장이 발행하는 영수증과 성금증서 발행

라. 국공립대학 발전기금 조성 및 운영 현황

○ 현재 국·공립대학은 국립 42개교(대학교 27, 교대 10, 산업대학 5, 전문대학 10), 공립 10개교(대학교 2, 전문대학 10) 총 52개교임

○ 2007년 국립대학의 발전기금은 5,323억원으로 국립대 일반회계 1조 9,865억원의 26.7%, 기성 회계 1조 5,689억원의 34%에 해당함

<표Ⅱ-5> 국공립대학 발전기금 규모

(단위 : 천원)

구 분 / 연 도	합계	재 산 규 모		
		기본재산	보통재산	기 타
2005	456,434,370	330,754,837	123,441,927	2,237,606
2006	482,238,387	347,926,497	131,547,532	2,764,358
2007	532,351,109	410,064,432	117,951,226	4,335,451

○ 국공립대학 기부금의 용도별 규모를 살펴보면 <표Ⅱ-6>과 같음

<표Ⅱ-6> 국공립대학 발전기금 조성내역

(단위 : 천원)

구분 / 연도	합계	목적기부금	비목적기부금	특수목적기부금	기타
2005	135,499,031	86,080,023	18,895,599	6,509,272	24,014,137
2006	128,311,358	64,784,636	22,048,930	5,953,460	35,524,332
2007	137,004,557	73,712,976	18,690,460	4,789,141	39,811,980

※ 특수목적기부금 : 기념관 건립기금 등
기타 : 이자수익, 법인세 환급금 등

○ <표Ⅱ-6>에서 보는 것처럼 목적기부금 비중이 전체의 30~60% 차지하고 있으며,“등록금 한 번 더 내기”등 다양한 발전기금 조성 노력으로 소액 참여 동문들이 증가하고 있으나, 비목적기부금의 비율은 2005년 14%, 2006년 17%, 2007년 14%로 증감을 계속하고 있음

○ 국공립대학 기부금의 집행 내역은 <표Ⅱ-7>과 같음

<표Ⅱ-7> 국공립대학 기부금의 집행 규모

(단위:천원)

구분 / 연도	합계	목적사업비	경상비	기본재산 편입
2005	102,230,276	78,248,171	2,874,568	21,107,537
2006	129,352,795	100,529,220	3,021,503	25,802,072
2007	141,828,369	74,032,881	3,725,850	64,069,638

○ <표Ⅱ-7>에서 보는 것처럼 발전기금의 지속적 확충과 안정적인 수익원 확보를 위하여 집행내역 중 기본재산 편입 비중이 2005년 21%, 2006년 20% , 2007년 45%로 2007년에는 2배 이상의 증가한 것으로 집계되고 있음

마. 대학 재정구조의 취약과 발전기금의 비중

○ 대학의 발전을 위해서 재정이 필요한 상황에서 2005년을 기준으로 우리나라 4년제 국립대학의 재정구조를 살펴보면, 총 세입 59,608억 원 중 국고보조금이 22,499억 원으로 37.7%를 차지하여 가장 크고, 다음이 학생등록금으로 13,898억 원에 23.3%를 차지하고 있으며, 기부금은 5,118억 원으로 전체의 8.6%를 차지하고 있음. 국공립대학의 기부금이 세입에서 차지하는 비중은 사립대학의 3.4%보다는 높으나 대학 간 편차가 큼[3)]

3) 한국대학교육협의회, 대학재정확충 및 활용방안에 관한 연구, 7면.

바. 대학발전기금에 대한 관리 감독

○ **법인사무의 검사 및 감독 총괄** : 교육과학기술부는 소관「비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙」에 의거 비영리법인에 대한 설립허가, 법인사무의 검사 및 감독을 총괄하고 있으나, "행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정"에 의거 지역교육청에 관련 업무를 위임하고 있음

- 교육과학기술부는 발전기금을「국립대학 재정·회계법(안)」에 의한 특수법인으로 설치·운영할 수 있는 근거를 마련하여 2008.11월 현재 국회 제출한 상태임(부록 참조)

○ **발전기금 운용·집행에 대한 지도·감독** : 시·도교육청은「공익법인 설립·운용에 관한 법률」에 의거 설립 허가 및 정관 변경에 관한 사항에 대한 지도·감독, 매도·매수·교환 등 재산관리 전반에 관한 사항, 출연재산의 목적사업 이행에 대한 회계 감사 등을 관장하고 있음

○ **발전기금 납세의무에 대한 관리** : 국세청은「상속세 및 증여세법」에 의거 목적사업과 관련한 의무 사항 이행에 관한 사항, 수익사업이 있는 법인의 법인세 신고·납부에 관한 사항, 외부전문가의 세무확인 및 보고의무 이행에 관한 사항 등을 관장하고 있음

○ **발전기금 기부자의 세금 감면** : 국세청은 발전기금 기부자에 대한 세금감면으로 기업체는 법인세, 개인은 소득세가 해당 법에 정한 비율에 따라 감면하며,「상속세 및 증여세법」에 의거하여 해당 세금을 감면함

2. 미국의 주요 대학기금 규모 및 운영 조직체계

가. 미국 주요대학 기금 현황

○ 대학 기부금을 유치하고, 관리·운영하는 부분에 있어서 미국 대학을 앞서가는 경우는 거의 없을 것임

○ 미국의 대학들은 엄청난 노력을 들여 대학의 발전을 위해 많은 기부금을 모으고 관리함으로써 그 혜택을 학생들에게 돌려주고 있음

○ 미국 건국 초기에는 사회의 기부에 의해 약 일천여개 대학이 세워졌으나, 그 대부분의 대학은 기부금을 받지 못하여 재정 빈곤으로 곧 폐쇄되었음

○ 현재 남아있는 대학들은 부단한 노력 끝에 거대한 금액의 기부금을 유치하여 현재까지 대학을 운영하고 있음

○ 미국의 대학들은 기부금으로 대학의 운영이 결정되고 있기 때문에 기부의 형태를 기부자의 편의에 맞추어 다양하게 개발하고, 이를 지속적으로 관리하여 학생들에게 많은 장학금을 주고, 더 우수한 학생을 유치하기 위해 학비를 감면하는 등 연구와 교육에 몰두함으로써 국제경쟁력을 가지게 됨.

○ 기부금은 경쟁력 있는 미국대학의 선순환 재정구조에 결정적인 역할을 하는 것으로 볼 수 있으며, 지난 5년간 부동의 1, 2위는 하버드대와 예일대가 차지하고 있으며, 스탠포드대학은 최근 약진을 보여 지난 3년간 3위권에 랭크되어 있고, 10위권 이내 주요 대학의 기금 규모는 별다른 순위의 변동 없이 안정적으로 증식되어 가고 있음을 알 수 있음

○ 국제 경쟁력을 자랑하는 미국 주요 대학의 기금 현황을 살펴보면 <표Ⅱ-8>과 같음

<표Ⅱ-8> 미국 상위 10개 대학 기부금 현황

(단위:$백만)

순위	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
1	Harvard University	Harvard University	Harvard University	Harvard University	Harvard University
	18,849	22,144	25,474	28,916	34,635
2	Yale University	Yale University	Yale University	Yale University	Yale University
	11,035	12,747	15,225	18,031	22,530
3	Princeton University	University of Texas System	Stanford University	Stanford University	Stanford University
	8,730	10,337	12,205	14,085	17,165
4	University of Texas System	Princeton University	University of Texas System	University of Texas System	Princeton University
	8,709	9,928	11,611	13,235	15,787
5	Stanford University	Stanford University	Princeton University	Princeton University	University of Texas System
	8,614	9,922	11,207	13,045	15,614
6	Massachusetts Institute of Technology	Massachusetts Institute of Technology	Massachusetts Institute of Technology	Massachusetts Institute of Technology	Massachusetts Institute of Technology
	5,134	5,865	6,712	8,368	9,980
7	University of California	University of California	University of California	Columbia University	Columbia University
	4,369	4,767	5,222	5,938	7,150
8	Columbia University	Emory University	Columbia University	University of Michigan	University of Michigan
	4,350	4,536	5,191	5,652	7,090
9	Emory University	Columbia University	The Texas A&M University System and Foundations	The Texas A&M University System and Foundations	University of Pennsylvania
	4,020	4,493	4,964	5,643	6,635
10	The Texas A&M University System and Foundations	The Texas A&M University System and Foundations	University of Michigan	University of California	The Texas A&M University System and Foundations
	3,803	4,373	4,931	5,542	6,590

※ 자료 : NACUBO Endowment Study(2003년~2007년)를 인용한 한국사학진흥재단 (2008), 대학기부금활성화 방안 연구, p. 19 재인용.

나. 미국 대학의 기부금 모집 체계

○ 미국은 사립학교를 중심으로 40여개 이상의 대학들이 1억 달러 이상의 높은 목표액을 설정하고 각 대학마다 50~400명에 이르는 기금조성 부서 직원들이 기부금 조성 캠페인을 전개하고 있음

○ 미국 대학들은 일반적으로 기금 조성과 관리를 위한 전담 부서를 두고 기금조성과 동문관리를 통합적으로 운영하고 있으며 최고책임자는 부총장급이 보편적임

○ 전담부서의 인원은 학교에 따라 차이는 있지만, 사립대학의 경우 발전기금 조성만을 전담하는 경우 100~200명, 발전기금 조성과 동문관리를 병행하고 있는 경우가 200~250명이 보통임

<표Ⅱ-9> 미국 주요 대학 발전기금 전담부서 현황

대학명	전담부서명	최고책임자	전담인원
Brown Univ.	Development Office	부총장	131
Michigan State Univ.	University Development	부총장	41
Standford Univ.	Office of Development	부총장	200
Boston Univ.	Development & Alumni Relations	부총장	200
Harvard Univ.	Alumni Affairs & Development	부총장	250

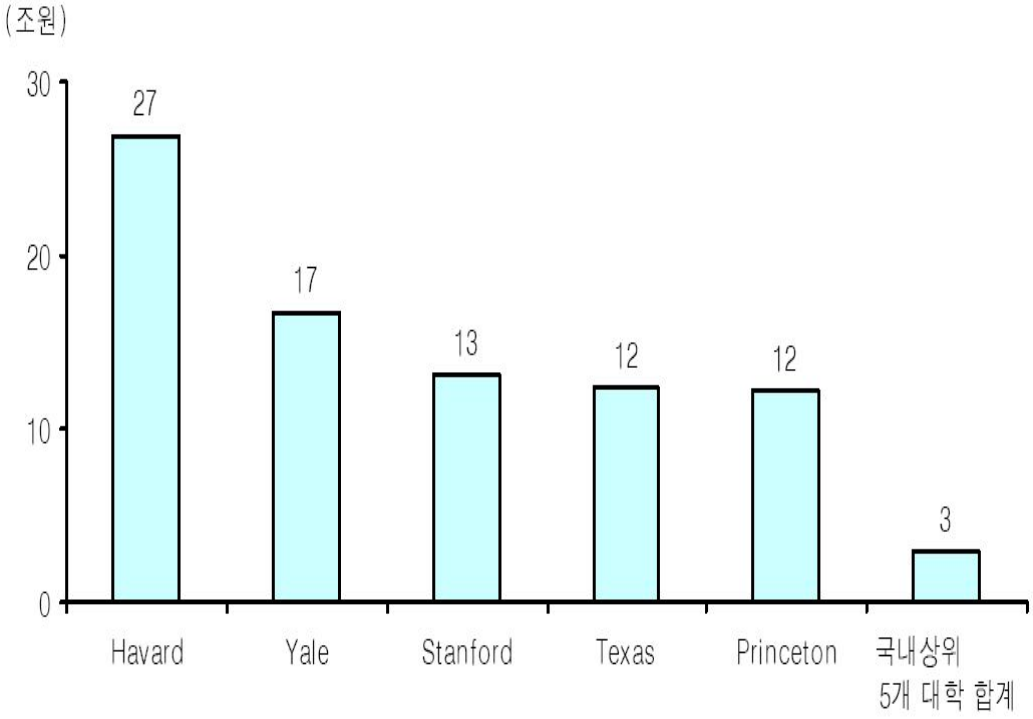
※ 자료 : 동국대학교, 개교 100주년 기념사업본부 연례보고서, 1996. p.46.를 인용한 한국사학진흥재단(2008), 대학기부금활성화 방안 연구, p. 23 재인용.

○ 미국의 명문 사립대일수록 졸업생 모교 기부 참여율과 기여도가 높아서 하버드, 프린스턴, 예일대학의 경우 졸업생들의 기부 참여율이 40%이상을 상회하고 있음.

다. 운용자산 규모 및 성과

○ 미국 상위 5개 대학기금의 평균 자산규모는 약 17조원으로 국내 상위 5개 대학 평균(6천억원)의 약 28배에 달함

○ 2005년 4월초 국제금융센터 발표에 따르면 2003년도 말 세계 헤지펀드(약 1,000조원)에 돈을 맡긴 기관투자가 중 대학재단이 차지하는 비중은 53%에 달하는데 그 정점에 서 있는 대학이 하버드대학임

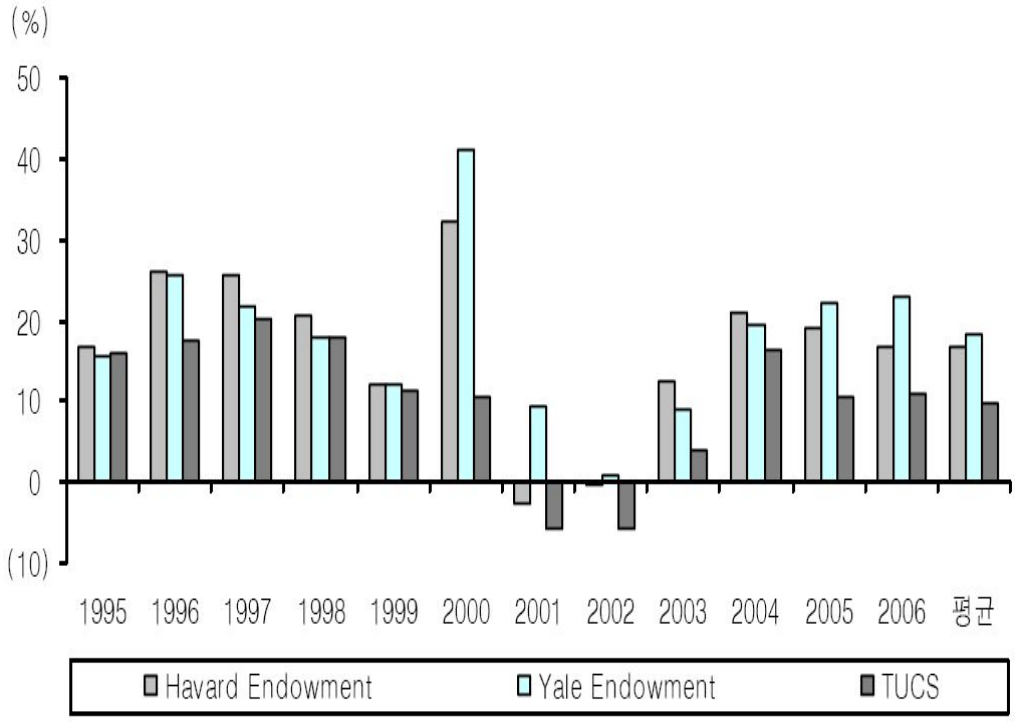


[그림Ⅱ-3] 미국 주요 대학 운용자산 규모(2006년 기준)

○ 운용자산 규모 상위 2개 대학인 하버드와 예일 대학의 과거 12년간 연평균 수익률은 각각 16.6%와 18.3% 기록하고 있음

○ 하버드나 예일 뿐 아니라 미국의 대학들은 동창이나 기업 등 기부자들로부터 기부 받은 자산을 전문적으로 관리하면서 고수익을 낳을 수 있는 곳에 유효·적절하게 투자하여 높은 수익을 낳고 있음

○ 미국대학직원협회의 조사에 따르면 2005년 7월부터 2006년 6월말까지 고등교육기관 기금의 수익률은 10.7%로 나타났는데 동일 기간 동안 S&P 500지수는 8.6% 수익률을 기록함



* TUCS : Trust Universe Comparison Service의 대형펀드 중위권 수익률

[그림Ⅱ-4] 하버드와 예일대학의 운용성과

○ 하버드와 예일대 모두 운용자산의 40% 이상을 국내외 주식자산에 투자하여 적극적으로 자산을 운용하고 있음

<표Ⅱ-10> 하버드와 예일대학의 자산 구성(2005년말 기준)

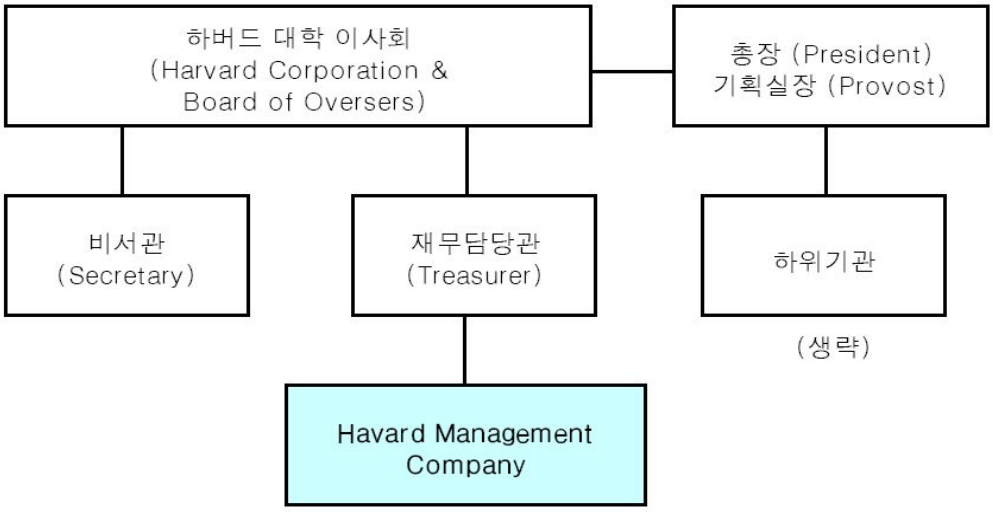
대학명	주식	부동산	채권	기타
하버드대	43%	10%	16%	31%
예일대	43%	25%	5%	27%

라. 자산운용 조직 및 체계

○ 기부금 관리에 있어 전 세계적인 명성을 가지고 있는 하버드대학은 기부금 관리회사(Harvard Management Company, Inc. 약칭 HMC)를 1974년 설립하여 자산을 운용하고 있음

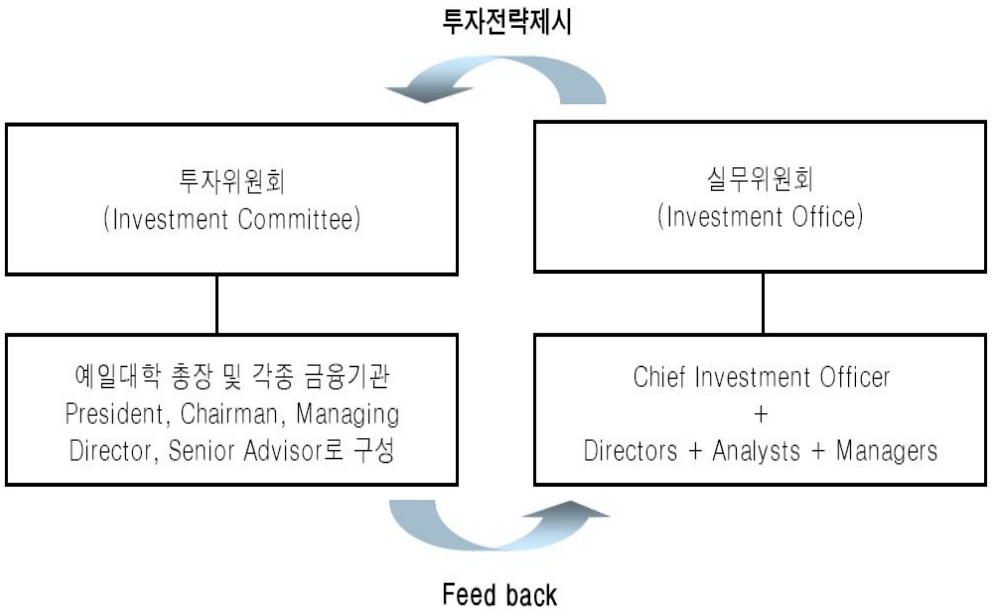
○ HMC는 약 130명의 전문가로 구성된 투자회사이며 보스턴 시내에 사무실을 두고 400억달러 이상의 자산을 운용하고 있음

○ 하버드대학은 대학기금 운용체제는 [그림Ⅱ-5]와 같음



[그림Ⅱ-5] 하버드대학 자산 운용체제

○ 예일 대학은 별도의 투자위원회에서 펀드 위탁관리 형태로 자산을 운용



[그림Ⅱ-6] 예일대학 자산운용 체제

Ⅲ. 발전기금 조성의 투명화

1. 발전기금 조성의 의의

○ 고등교육의 세계화와 더불어 교육시장의 개방으로 세계적 유수의 대학들과 무한 경쟁을 벌여야 하는 목전의 현실임

○ 국제적 경쟁력을 갖추지 못한 대학은 그 존립만이 문제되는 것이 아니라 모든 분야에서 경쟁력을 상실할 수 있음

○ 과학과 기술, 경제 및 문화가 어느 때보다도 긴밀하게 연결된 세계화 시대에 대학의 위상을 제고하고, 또한 국내외의 도전을 극복하여 국제 경쟁력을 갖추기 위해서는 무엇보다도 대학발전의 기반이 되는 재정확충이 목표달성의 관건이라고 할 수 있음

○ 국공립대학의 경우 정부의 재정 지원능력에는 현실적으로 한계가 있고, 학생들의 기성회 부담을 늘리는데도 한계가 있음

○ 이미 선진 여러 나라에서는 교우, 기업, 및 일반인들의 대학에 대한 발전기금 기부가 보편화, 관례화되어 있고, 대학에서는 이러한 성금기부금으로 재정운영의 많은 부분을 충당하고 있는 것이 사실임

○ 우리나라는 고등교육에 대한 국가적 지원이 부족한데다[4] 고등교육 기관의 자구노력 또한 미흡하여 여타 선진국과 비교할 때 고등교육 재정이 매우 열악한 실정으로 고등교육을 받을 기회를 넓히고 열악한 교육여건을 개선시키며, 힘들고 성공가능성이 적은 연구에 대하여 적절한 보상을 하기 위하여 교육재정의 추가 확보를 위한 대학발전기금 모금은 향후 대학재정 구조개선의 측면에서 매우 필요한 재원이 아닐 수 없음

---

4) 2008년 예산을 기준으로 전체 교육예산중 고등교육예산은 12.5%(4조 4,472억원)에 불과하다. 이는 일본의 24% 수준에 비해 절반 정도에 해당하는 것이며, 전체 학생수 대비 20%를 훨씬 초과하는 고등교육 학생 수 비중에 비해서도 매우 낮은 수준이다.

2. 대학발전기금 조성의 실태 및 문제점[5)]

가. 특정 대학에 대한 기부금 편중 현상 심화

○ 국립대학의 기부금 모금은 '부익부 빈익빈 현상'이 뚜렷하게 나타나고 있음

- 지난 **7년간** 23개 국립대학은 총 **5,112억원**의 기부금 모금
- 대학별 모금액수를 보면 서울대가 전체 기부금의 41.3%인 2,111억원, 부산대가 885억원, 경북대가 564억원 등으로 3개 대학만이 500억원 이상 모금
- 23개 국립대 중 서울대, 부산대, 경북대, 한국해양대, 전남대, 충남대, 전북대 등9개 대학만 100억원 이상을 모았으며, 나머지 14개 대학은 7년간 89억원(금오공대)에서 3억7000만원(한국교원대)까지 극심한 편차를 보이고 있음

○ 특히, 지난 7년간 총 기업체 기부금 2,664억원 중 서울대는 68.2%인 1,816억원을 기부받았으며, 한국해양대와 부산대만 약 100억원 정도를 받았고, 나머지 20개 대학은 100억원을 넘지 못하고 있는 실정

○ 기부금의 편중 현상은 사립대학에서도 마찬가지인 것으로 집계되고 있으며 그 현황은 <표Ⅲ-2>와 같음

<표Ⅲ-2> 사립대학 학교기부금 누적 분포도

(단위 : 억원)

구 분	학교수	상위 10개 대학		상위 20개 대학		상위 30개 대학	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
2001년	169	9,222	47.1%	6,026	65.3%	7,023	76.1%
2002년	169	11,043	45.4%	6,959	63.0%	8,264	74.8%
2003년	180	12,170	46.7%	7,946	65.3%	9,281	76.3%
2004년	182	11,393	49.0%	7,778	68.3%	9,158	80.4%
2005년	193	8,071	65.6%	6,229	77.2%	6,718	83.2%
2006년	191	5,610	56.3%	3,991	71.1%	4,482	79.9%
2007년	189	6,253	52.6%	4,278	68.4%	4,809	76.9%

* 한국사학진흥재단 내부자료

5) 한국사학진흥재단, 대학기부금활성화 방안 연구, 2008, pp. 35~38 내용을 참조하였음

○ 한국사학진흥재단의 내부 자료에 근거하여 분석한 바에 따르면, 전국 4년제 사립대학이 2001년 이후 7년간 모집한 기부금 총액 중, 상위 10개 대학이 모집한 기부금 총액이 거의 절반을, 상위 30개 대학의 경우는 거의 80%를 차지하고 있는 실정

○ 하위 100개 대학의 기부금 모집 총액은 전체의 5% 남짓한 것으로 나타나 기부금의 부익부 빈익빈 현상이 얼마나 심각한지를 단적으로 보여 주고 있음

○ 지방 소재 대학교와 전문대학의 경우 더욱 심각한 실정으로 일부 학교를 제외한 대부분의 지방 소재 대학교와 전문대학은 학교에 대한 동문들의 낮은 자부심과 기업들의 외면, 그리고 학교는 학생 모집에 치중하느라 기부금 모금에 대하여 집중 거액 캠페인과 같은 행사 기획은 물론 아예 기부금 모집 조직 및 예산, 담당 인력 자체가 없는 대학도 많은 실정임

나. 대학발전기금 조성에 관한 법적 문제점[6)]

○ 대학발전기금 재단법인은 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」에 근거하여 설립하여 운영하고 있지만, 엄격히 말하면 대학발전기금은 일종의 기부금에 해당하기 때문에 「기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률(제8419호)」의 적용을 받도록 되어있음

○ 공익법인의 설립·운영에 관한 법률의 문제점 : 국공립대학이 부동산 등을 대학발전기금으로 기부 받는 경우 세제상 유리한 점이 있지만 기본재산의 운영 및 관리에는 많은 제한이 뒤따름. 그리고 대학발전기금재단이 직접 부동산 등을 발전기금으로 출연 받는 경우 그 부동산 등을 관리 운영할 때 세제상의 혜택이 전혀 주어지지 않고 있음

- 공익법인의 재산은 기본재산과 보통재산으로 구분하며 기본재산을 매도·증여·임대·교환 또는 용도변경을 하거나 담보로 제공하거나 대통령령이 정하는 일정 금액 이상을 장기 차입할 때에는 주무관청의 허가를 받아야 함(공익법인

6) 이정구·정재연·방승제(2007), 강원대학교 발전기금의 개선방안, pp. 10~15. 참조.

의 설립·운영에 관한 법률 제11조).

- 공익법인은 목적달성을 위하여 선량한 관리자의 주의를 다하여 그 재산을 관리하여야 하며, 수익사업을 하고자 할 때에는 정관이 정하는 바에 따라 사업마다 주무관청의 승인을 받아야 하고, 이를 변경할 때도 동일함

○ 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률의 문제점 : 외부인으로부터 대학이 직접 발전기금을 모집하는 데는 법률적 문제가 제기될 수 있으며, 특히, 1천만 원 이상의 금액으로서 대통령령이 정하는 금액 이상의 기부금품을 모집하려면, 모집자 인적사항, 모집목적, 모집금품의 종류 및 모집목표액, 모집지역, 모집방법, 모집기간 등이 명시된 모집계획과 사용계획서를 행정자치부장관 또는 시·도 광역단체장에게 등록하여야 하기 때문에 현행 법령의 테두리 안에서 국립대학이 직접 발전기금을 모집하려면 극히 제한적일 수밖에 없으므로 별도의 재단을 설립하여 발전기금을 모집하고 있음

- 기부금품법 제55조 제1항에 의하면 "국가 또는 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 기부금품의 모집을 할 수 없다."고 되어 있고, 제2항에는 "국가 또는 지방자치단체 및 그 소속 기관·공무원과 국가 또는 지방자치단체에서 출자·출연하여 설립된 법인·단체는 자발적으로 기탁하는 금품이라도 법령에 다른 규정이 있는 경우를 제외하고는 이를 접수 할 수 없다."고 되어 있어서 국가기관인 국립대학은 원칙적으로 외부인을 상대로 대학발전기금을 적극적으로 조성할 수 없도록 되어 있음

○ **법인세법의 문제점** : 기업 등 영리법인이 국·공립대학에 발전기금을 출연하는 경우 국가 또는 지방자치단체에 무상으로 기증하는 금품의 가액에 해당하여 법인세 감면 혜택을 받음. 기업이 대학에 기부금을 제공할 경우, 당해 사업연도의 소득금액에서 결손금을 차감한 다음 100분의 50을 곱하여 산출한 금액의 범위 내에서 기부금 전액을 손금으로 인정받을 수 있으나 (법인세법 제24조 제2항 제1호), 국·공립대학이 설립·운영하는 공익법인

에 발전기금을 기부하는 경우에는 정부로부터 허가 또는 인가받은 학술연구단체·장학단체에 대하여 당해지정 기부금단체 등의 고유목적 사업비로 지출하는 기부금이나 국·공립대학 총장이 추천하는 개인에게 교육비·연구비 또는 장학금으로 지출하는 기부금에 해당되므로 당해 사업연도의 소득금액에서 결손금을 차감한 금액에 100분의 5를 곱하여 산출한 손금산입 한도액의 범위 내에서 손금 산입되고 있음(법인세법 제24조 제1항)
따라서 법인세 감면의 측면에서 사립대학에 기부하는 경우에 비해서 국립대학의 발전기금 재단에 기부하는 경우, 손금으로 인정되는 범위가 100분의 5로 적게 되어 불리할 수 있음

○ **소득세법의 문제점** : 개인사업자 또는 근로소득자가 발전기금으로 기부금을 국·공립대학이나 사립대학에 기부하는 경우에는 기부금 전액에 대하여 소득세 혜택을 받을 수 있기 때문에 국립과 사립의 차이가 없지만 대학이 설립·운영하는 학술재단에 기부금을 내는 경우 소득세법 제34조 제1항에 의하여 10%의 적용을 받음, 따라서 일반 기부자의 기부금공제에 의한 소득세 감면혜택은 대학에 기부하는 경우에는 똑 같이 100% 전액을 공제받지만, 발전기금 재단에 기부하는 경우에는 10%만 공제되기 때문에 발전기금 재단을 통해서 기부를 받는 국공립대학은 대학이 직접 기부금을 받는 사립대학에 비해서 불리함

○ **상속세 및 증여세법의 문제점** : 국공립대학이 대규모 자금이 필요한 사업을 추진할 경우 모금 후 바로 집행하는 것이 아니라 장기간 모금하면서 적립하는 경우가 많기 때문에 「상속세 및 증여세법」상 문제가 대두됨

- 기업 등 법인이나 개인이 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」의 적용을 받는 대학의 학술재단에 발전기금을 기부하는 경우(「상속세 및 증여세법」 제46조 제1항 및

동 법 시행령 제12조 제5호), 학술재단이 기부 받은 재산의 가액은 증여세 과세가액에 산입하지 아니한다고 되어 있기 때문에 증여세를 부담하지 않으나(상속세 및 증여세법 제48조), 다음과 같은 경우는 증여세 과세대상이 되고 있음

- 주식을 기부 받은 경우에 출연 받은 주식이 당해 내국법인의 의결권 있는 발행주식 총수 등의 100분의 5를 초과하는 경우(「상속세 및 증여세법」 제48조 제1항의 단서)
- 출연 받은 재산을 직접 공익목적 사업 등외에 사용하거나 3년 이내에 직접 공익목적 사업 등에 사용하지 아니하는 경우(「상속세 및 증여세법」 제48조 제2항 제1호)
- 출연 받은 재산을 내국법인의 주식 등을 취득하는데 사용하는 경우로서 취득주식이 당해 내국법인의 의결권 있는 발행주식 총수 등의 100분의 5를 초과하는 경우(「상속세 및 증여세법」 제48조 제2항 제2호)
- 출연 받은 재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우로서 그 운용소득을 직접 공익목적 사업 외에 사용한 경우(「상속세 및 증여세법」 제48조 제2항 제3호)
- 출연 받은 재산을 매각하고 그 매각대금을 공익목적 사업 외에 사용하거나 매각한 날로부터 3년이 경과한 날까지 공익목적 사업에 사용하지 아니한 경우(「상속세 및 증여세법」 제48조 제2항 제4호)
- 출연 받은 재산을 수익용 또는 수익사업용으로 운용하는 경우 그 운용소득을 직접 공익목적 사업에 사용하면서 운용소득의 100분의 70에 상당하는 금액 즉 사용기준금액에 미달하게 사용하는 경우(「상속세 및 증여세법」 제48조제2항 제4호의 2 전단 및 동 시행령 제38조 제5항)
- 출연 받은 재산을 매각하고 그 매각대금 중 직접 공익목적 사업에 사용한 실적이 매각한 날이 속하는 과세기간 또는 사업연도 종료일로부터 1년 이내에 매각대금의 100분의 30, 2년 이내에 매각대금의 100분의 60에 미달하게 사용한 경우(「상속세 및 증여세법」 제48조 제2항 제4호 및 동 시행령 제38조 제7항)
- 출연 받은 재산 및 직접 공익목적 사업의 운용에 있어서 직접 공익목적 사업에 사용하는 것이 사회적 지위·직업·근무처 및 출생지 등에 의하여 일부에게만 혜택을 제공하는 것인 때(「상속세 및 증여세법」 제48조 제2항 제5호 및 동 시행령 제38조 제8항 제2호).

다. 대학 기부금에 대한 인식 부족과 제도의 불투명한 운영

○ 우리 사회 전반에 아직 대학 기부금 혹은 고등교육 재정 확충의 중요성에 대한 인식이 부족한 실정

○ 기업기부자들은 대외적으로 실명언급을 꺼리는 경우가 많은데 그 이유는 기부를 알게 된 다른 비영리단체에서 강압적으로 자기 단체에 기부를 권유하는 등 사생활 침해를 하는 경우도 있음

○ 종교기관에 헌금하거나 불우이웃 돕기 성금은 내면서도 자신의 모교에 기부하는 것은 인색해 하는 경우가 많으며, 그동안 학교가 나에게 해 준 것이 뭐가 있냐는 식으로 모교에 대해 무관심한 것이 사실임

○ 기부 받은 돈을 사용하는데 있어서 약정한대로 투명하고 정확하게 집행하고 있는지에 대한 인식이 부족함

● 2008년 7월, 국내 개인 기부로는 최대금액인 305억원을 00대에 기부하기로 한 00교육문화재단 000 이사장이 나머지 기부금을 낼 의무가 없다며 '채무 부존재 확인 청구 소송'을 제기함.

● 000 이사장 측은 소장에서 지난 2003년 00대 00캠퍼스 부지대금으로 305억원을 기부하기로 하고 이미 195억원을 냈지만 당초 기부 목적과 다른 용도로 사용됐고 약정서 작성과정에도 문제가 있어 기부약정을 해지할 수 있는 만큼 미납한 기부금 110억원을 낼 의무가 없음을 확인해 줄 것을 요청함

---

3. 발전기금 조성 촉진 및 투명성 강화 방안

가. 발전기금 조성 촉진 방안

○ 국공립대학에 대한 기부문화를 촉진시키기 위해서는 기부행위에 불리한 세법이나 감독기관의 불합리한 규제는 완화되어야 할 것임.

○ 현행 기부행위에 관한 법 규정은 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률, 법인세법, 소득세법 및 상속·증여세법을 적용하고 있으나 기부대상이 대학이냐 대학이 설립한 공익법인이냐에 따라 다르므로 현실적으로 국공립대학은 발전기금 재단이 기부금 모집의 주체가 된다는 점을 인정하여 대학에 기부하는 경우와 동일한 세금감면 혜택을 부여야 함

○ 상속세 및 증여세법상 증여세 과세대상의 범위를 완화하여 공익재단에 기부한 재산에 대해서는 폭 넓게 비과세 혜택을 부여하는 대신 감독기관으로 하여금 그 운영이 합법적으로 이루어지는지를 감독하도록 함

○ 발전기금 재단의 차입, 수익사업 등을 폭넓게 허용하고, 기부 받은 토지 등을 이용하는 경우에 행정 및 세제상의 우대혜택을 부여하여야 함.

○ 기부금모집에 관한 전문적인 전담조직을 운영할 수 있도록 기부금액의 일정비율을 모집비용으로 책정할 수 있게 하고, 기부에 따른 조세감면 혜택과 우대조치 등을 상세하게 안내하고 홍보하여야 함

○ 외국에서는 유산을 기부할 때 생전에 재산목록을 작성해 두고 오랜 기간에 걸쳐 단계적, 계획적으로 기부하며 각종 재단 및 단체, 학교의 인터넷 홈페이지에서도 상속인 지정, 상속계획 등을 통한 증여기부 방법과 세금혜택에 대한 상세한 안내를 쉽게 찾아볼 수 있음

○ 지속적인 기부문화의 확산을 위해서는 기부금 운영의 투명성과 신뢰성 을 확보할 수 있도록 기준과 규칙을 제정하고, 까다롭고 복잡한 기부절차를 간소화할 필요가 있음

○ 기부금을 모금하는 단체는 자신의 미션이나 사명을 통하여 기부자를 설득해

야 함에도 불구하고 언론 등에 소개된 기부자를 찾아가 기부를 강요하는 사례가 있다는 것은 아직 우리 사회에 기부에 대한 인식이 제대로 성숙하지 못했음을 입증하는 것임

○ 학교 역시 졸업한 동문들과 지속적인 유대관계는 소홀하다가 갑작스럽게 기부를 권유하는 태도는 반성할 필요가 있음

○ 기부금 모금을 위한 기부자 예우 방법 예시

- 건물·강의실·연구기금·기자재 등에 기부자 이름 헌사
- 일정액 이상 기부자에게는 대학의 제반시설과 의료원 이용 시 편의를 제공 및 종합검진 시 할인혜택(종합병원이 있는 경우)
- 학교의 각종 교육기회 및 향후 결정되는 추가혜택 우선 제공
- 수혜 재학생에게 도움을 준 기부자의 기부 철학을 전파
- 기부금에 대한 『절세컨설팅』의 무상 제공 및 모든 기부자에게 세금감면의 혜택을 받을 수 있는 기부금 영수증을 발행
- 모든 기부자에 대해 그 고귀한 뜻을 기리고 영구히 보전하기 위하여 대학 상징물에 이름을 새겨 영구히 보존하거나, 타임캡슐에 기부자의 명부 보존 등을 통하여 후세에 알림

나. 발전기금 조성의 투명성 강화 방안

○ 대학 기부문화가 더욱 활성화되기 위해서는 대학들은 기부자가 낸 기부금이 어떻게 처리되고 투명하게 집행되는지에 대하여 정확하게 정보를 제공하고, 지속적으로 관리하는 노력들을 함께 전개해야 함

○ 무조건적인 모금 행위는 그 한계가 있음을 분명히 인식하고, 발전기금 기탁 및 관리 관련 서류(약정서, 기증물품 내역서, 물품기증서, 인수확인증, 견적서 및 규격서, 시가를 확인할 수 있는 서류, 물품사진 등)을 구비해야 함

○ 발전기금 기증관련 서류에는 기부자의 정보, 약정정보, 기부방식, 품명, 규격, 수량, 단위, 단가, 금액, 물품 구입 연월일, 인수자 인적사항 등을 분

명히 하여 조성관련 서류를 구비하고, 이를 보존할 것

○ 발전기금 배분금액 활용실적 보고서, 발전기금 집행내역, 집행 명세서(인건비, 운영비, 장학금, 자산 취득비용, 연구비, 행사비) 등을 구비하고, 지출 관련 서류를 완벽하게 보관해야 함

<표Ⅲ-3> 대학발전기금 기증 관련 서류의 주요 기재사항

서류명		주요 기재 사항
약정서	법인 및 단체용	기관·단체정보 : 기관·단체명, 대표자 성명, 사업자 등록번호, 대학과의 관계 등 약정정보 : 약정금액 및 기부방식, 지정기탁의 경우 기부분야 등 기부방식 : 무통장 입금 및 CMS 자동이체(은행 및 계좌번호), 신용카드(카드명, 카드법호, 유효기간) 등
	개인용	인적사항 : 성명, 주민등록번호, 생일, 대학과의 관계, 익명 요구 등 약정정보 : 약정금액 및 기부방식, 지정기탁의 경우 기부분야, 등 기부방식 : 무통장 입금 및 CMS 자동이체(은행 및 계좌번호), 신용카드(카드명, 카드법호, 유효기간) 등
물품기증서		물품명, 금액, 기증받는 부서, 기증자 인적사항 등
견적서 및 규격서		품명, 규격, 수량, 단위, 단가, 금액, 구입년월일
시가 확인 서류		기증 물품 감정 서류, 물품사진
기증물품 내역서		기증자성명, 직장명, 품명, 규격, 수량, 단위, 단가, 금액, 구입연월일, 기증부서
인수확인증		물품명, 금액, 기증자 인적사항(성명, 주소 등), 기증 받은자(소속부서, 성명, 직위 등)

<표Ⅲ-4> 발전기금 활용 및 관리 서류의 주요 기재 사항

서류명		주요 기재 사항
발전기금 배분액 활용실적 보고서		기본사항 : 지원단위 기관(부서명), 작성자, 확인자, 연락처 등 수입 및 지출에 관한 사항 : 기금종류, 수입(총 이관금액, 전년도 실적 보고 잔액 금년도 이관금액, 금년도 이자 발생금액, 수입 총계), 금년도지출액, 차감잔액(수입-지출), 지출내역 등
발전기금 집행 내역		발전기금의 종류 집행액 : 당해 사업 년도에 지출된 총금액과 일치하여야 함. 인건비 : 자체직원 보수, 수당 등 운영비 : 사무용 소모품 구입 등 학교운영비 자산 취득비 : 사무용 집기류 및 자본형성적도서 구입비 연구비 : 연구과제에 의한 연구비 행사비 : 학술행사 경비 기타 : 기타 집행내역에 대한 명세서 작성 등
집 행 명세서	인건비 운영비 장학금	집행내역, 수령자(소속, 직급, 성명), 지급액, 지급일자
	자 산 취득비	품명, 규격, 단위, 수량, 단가, 금액, 취득일자, 물품등재 여부 등
	연구비	연구 과제명, 연구책임자, 연구기간, 연구비 집행액, 결과 보고 제출여부
	행사비	일자, 행사명, 지출 내역, 금액, 비고
	기 타	일자, 건명, 지출 내역, 금액 등

Ⅳ. 발전기금 자산 운용의 투명성 강화 방안

1. 자산 운용의 의의

가. 자산 운용 목적의 특수성

○ 기금은 대학 교육재정 확보활동의 한 부분으로서 여타 민간자산운용 기관의 자산운용과 차별화된 자산운용 목적을 보유하고 있음.

- 금융기관의 펀드는 자산운용 자체가 주목적인 반면, 발전기금은 기금 고유 목적사업의 효과적 수행이 주목적으로 안정성 및 유동성이 중시되어야 함

나. 안전성과 유동성을 고려한 자산운용

○ 금융기관의 자산운용에 비해 안전성 및 유동성이 중시됨.

- 적정한 확률 하에서 기금 자산 원금의 일정수준(원금이상 또는 원금의 몇 %이상 등)을 유지할 수 있는 안정성의 확보가 요구됨.
- 목적사업 수행을 위한 지출소요를 원활하게 충당할 수 있는 적정유동성의 확보가 중요함.

다. 최대한 수익성 추구

○ 대학발전을 위한 기금조성 확대를 위해 최대한 수익성을 추구함.

- 자산운용에 대한 정기적인 계획을 수립하고 운용에 대한 내부 규정을 마련하여 운영담당자의 적극적인 자산운용을 유도
- 발전기금의 조성목적에 따라 운용기간 및 위험 등을 종합적으로 고려한 다양한 금융상품에 투자하여 최대의 수익 실현

2. 자산 운용의 실태 및 문제점

가. 자산 운용 실태

○ 발전기금의 조성에서 자산운용 및 사용에 이르기까지 낮은 연계성으로 계획적인 자금운용 부재

- 발전기금의 성격 및 목적에 따라 투자기간 및 상품의 다양화가 가능함(투자기간 사전 결정)

○ 자산운용을 통한 수익성 제고노력 부족

- 자산운용을 위한 각종 규정의 미비로 적극적인 자산운용이 어려움.(적극적인 자산운용결과에 대한 책임소재 불명확)

○ 자산운영을 위한 독립 조직 부재

- 소규모·분산적 자산운용으로 체계적이고 통합적인 자산 관리 필요(통합관리를 통한 규모의 경제 실현)

나. 자산 운용의 문제점

○ 자산운용의 전문성 및 전담 운용조직 미비로 임의운용 사례

- 대부분의 국·공립대학은 소수의 재무처 직원에 의해 자산이 운용되며, 동일 부서에서 계획·운용·평가 등을 모두 담당
- 외부 전문가의 참여기회가 제한적인 상태임.
- 발전기금 보유 금융자산 운용 시 투자 상품의 선정기준, 금융상품별 투자방법, 보유한도 등을 고려하지 않고 대학사무국과 이사회의 의결만으로 운용함으로써 기금의 부실 초래 가능성 상존

● 금융상품 결정 시 전문자문기관이 없어 대학 사무국 대외협력과 등에서 투자기관의 상품에 대한 상담과 검토를 한 후 이사회 또는 상임이사의 전결로 결정 (○○대를 제외한 대다수 대학의 투자방법)

○ 자산운용을 위한 투자기준 미비

- 일정규모 이상의 발전기금 운용에 대한 기준, 투자결정 절차, 투자한 기금의 사후관리 등 금융자산 운용기준 부재
- 정기예금보다 높은 수익률로 기금을 확충하고자 금융상품에 투자하고 있으나 투자전문지식이 부족한 재단직원이 복잡한 경제 환경에서 투자자산을 효율적으로 관리하는 것은 한계가 있음
- 발전기금을 안정적이고 효율적으로 관리·운영하기 위한 금융자산 운용 기준 마련
- 투자대상 상품 및 기관 선정, 금융상품별 투자방법, 채권보유 한도 등을 구체적으로 명시
- 발전기금의 투자방식, 주식·채권 등 수익률 제고방안은 기금의 규모·사업의 목적에 따라 재단에서 자율적으로 결정

● 보통재산 160억원 중 80억원 정도가 각종 건립기금 등 근시일 내에 지출하여야 하는 단기수요자금임에도 이 자금의 50%(40억원)를 중도환매시 이익이 불투명한 ELS(Equity linked securities, 주가연계증권) 등 간접금융상품에 투자하였으나 투자원칙 등 부재('08.2.21, 00대학교발전기금 이사회 의결) ● 2007. 1월 발전기금 중 현금재산을 수익률이 높은 다양한 상품에 투자하기로 하면서 원금비보장성 고수익상품 10%, 원금보장성 수익상품 40%, 정기예금에 50%를 투자하기로 의결하였으나, ● 2007. 8월 전반적인 투자환경이 좋아져 시중 투자수익률이 높아지자 원금보장성 상품의 비율을 줄이고(40%→25%) 원금이 보장되지 않는 고수익상품의 비율을 높일 수 있도록(10%→25%) 이사회에서 재의결하는 등 투자기준 부재(2007.8. 00대학교발전기금 이사회)

○ 발전기금 투자결과에 대한 책임소재 불분명

- 투자 결과에 대한 책임소재가 불분명하여 발전기금의 부실을 초래할 가능성 상존

○ 외부전문가의 의사결정 참여기회 미흡

- 투자의사 결정 및 위탁운영기관 선정 등 금융자산 운용·관리에 관한 사항을

자문할 “금융자산 운용 자문위원회” 설치(자산 일정규모 이상)

○ 자산운용결과에 대한 미공개

- 학교구성원 및 기부자 등에 대한 발전기금 운영 결과를 미공개

3. 발전기금 자산운용 자율성 및 투명성 강화방안

가. 다수에 의한 의사결정 및 독립적 관리·감독체제 구축

○ 기금 자산운용의 투명성·공정성 확보를 위해서 자산운용계획 수립, 자산배분, 거래기관 선정 등 주요한 의사결정행위는 위원회 등 다수에 의해 결정·실행되어야 하며 원칙적으로 담당자 1인의 독자적인 의사결정은 제한되는 것이 바람직함

○ 위험관리·성과평가 및 감사는 자산운용과 독립된 조직과 인력에 의해 수행하는 것을 원칙으로 하되, 조직규모 상 독립이 곤란한 경우 외부전문기관의 활용 등을 통해 적절한 견제장치를 마련하여야 함

○ 자산운용의 전문성 강화를 위한 외부전문가의 참여 유도

○ 위원회 구성 및 운영의 체계를 마련하여 투명성 강화

나. 명문화된 자산운용지침·규정에 의한 운용

○ 대학발전기금의 자산은 반드시 명문화된 지침·규정에 의해 운용되어야 하며 규정은 가능한 한 구체적으로 기술하는 것이 바람직함

- 명문화·구체화된 지침·규정은 임의적 의사결정, 불완전한 의사소통 및 해석의 오류를 줄임으로써 시행착오를 예방할 수 있음.

- 또한 담당자의 권한과 책임을 분명히 하여 권한남용이나 과도한 부담을 방지함으로써 자산운용 목적을 충실히 달성하는데 기여함.

○ 자산운용지침 및 규정의 제·개정 등은 전문성과 투명성이 확보되는 별도의 절차에 따라 주기적으로 수행되어야 함.

○ 대학발전기금 자산운영의 목적, 목적에 따른 자산배분 등 기준 마련

○ 대학발전기금의 투명한 운영을 위한 자산운용과 관련한 규정 및 지침 등 마련

○ 자산운용을 위하여 사전에 수익 및 위험에 대한 정의 및 기준 마련
○ 투자대상이 되는 금융상품 및 금융기관 선정 기준 마련

다. 투명성 확보 및 정보공개 원칙

○ 기금 자산운용에 있어서 투명성은 수익성에 우선하는 중요한 원칙임.
- 자산운용 담당자는 자산운용계획수립, 자산배분, 거래기관 선정, 성과평가 등 자산운용 전 단계에 걸쳐서 투명성을 제고하기 위해 노력하여야 함
○ 자산운용과 관련된 모든 정보는 가급적 적절한 원칙과 절차에 따라 공개되어야 함
- 다만, 자산운용 결과에 직접적으로 부정적인 영향이 예상되거나 타인의 이익을 해할 가능성이 있어 공개하기 곤란한 정보는 사전에 규정하여 비공개로 할 수 있음
○ 외부회계감사 등을 통한 자산운용결과에 대한 신뢰성 제고
○ 정기적인 자산운용결과보고 및 공시
○ 자산운용 수익에 따른 목적사업비 사용금액을 사전에 예고

라. 자산운용담당자의 선관주의 의무 등 윤리규정 마련

○ 자산운용 담당자는 대학발전기금의 재산을 관리하는 수탁자로서 선량한 관리자의 주의의무를 다하여야 하며 대규모 자금을 운용함에 따라 얻어지는 금융시장에서의 우월적 지위 남용 등을 통해 건전한 금융질서를 해치지 않아야 함.
○ 자산운용 담당자가 지켜야 할 세부적인 내용은 행위준칙 등으로 명문화하여 공유하여야 함.

마. 발전기금의 여유자금을 통합관리 하는 투자풀 운영방식 도입

○ 규모의 경제를 위하여 각 계정별 발전기금을 통합 운영할 수 있는 방식인 재간접투자(fund of funds) 방식으로 운용하여 자산운용의 성과와 안정성을 제고
○ 대학발전기금 투자풀 운영의 건전성과 투명성을 확보하기 위해 체계적인 준법감시 및 성과평가시스템을 구축

○ 「투자풀운영위원회」의 심의·의결을 거쳐 엄격히 선정된 운영기관이 투자풀 펀드를 운용·관리

- 운용자금 차등화제도 : 각 개별펀드별 운용성과를 평가하여 우수한 펀드가 더 많은 자금을 운용할 수 있도록 자금을 배정하는 경쟁시스템

○ 「운용사 재선정평가 제도」를 도입·실시하여 지속적인 성과 제고

- 개별펀드 운용사에 대해 정기적인 재선정평가를 실시하여 성과부진 운용사 교체

바. 자산운용지침의 일반적인 편제

<표Ⅳ-1> 자산운영지침의 일반적인 편제

목 차	주요 내용
1. 개 요	·자산운용지침의 의의, 작성주체, 효력, 작성주기 등 ·기금 연혁 및 주요사업, 조성·운용 규모 등
2. 자산운용관련법령	·각 기금의 자산운용관련 법규체계 및 주요내용
3. 자산운용의 목적	·기금 자산운용의 목적 및 자산운용 원칙
4. 자산운용체계	·자산운용 의사결정 체계 ·자산운용 조직의 권한 및 의무 등
5. 목표수익률 및 허용위험한도	·목표수익률 설정 원칙 및 내용 ·허용위험한도의 설정 원칙 및 내용
6. 자금수지 분석 및 계획	·자금수지 항목 및 자금 유·출입 규모 분석 ·운용자금 분류 및 적정 단기자금 규모 추정
7. 자산배분	·투자가능 자산군 및 투자 제한사항 ·자산배분안 (각 자산별 기준수익률도 포함)
8. 위험관리정책	·위험종류별 정의 및 측정지표, 관리방법 ·위험관리 조직 및 보고체계 등
9. 내부운용 및 외부운용	·내부운용·외부운용의 배분정책 및 투자기관 ·내부운용·외부운용의 방법 및 배분비율 ·위탁운용의 원칙, 운용기관 선정 기준 및 관리방법
10. 성과평가	·성과평가 원칙, 주기, 결과보고 ·성과평가 기준 : 기준수익률
11. 감사 및 공시	·감사 및 공시 내용 및 절차
12. 주식투자 시 의결권행사	·의결권 행사의 범위·원칙 ·의결권 행사의 위임 등
13. 행위준칙	·자산운용담당자가 지켜야 할 의무

V. 발전기금 집행관리의 투명성 강화

1. 발전기금 집행관리의 의의

○ 대학 발전기금은 조성, 운용, 사용의 단계로 이루어지며, 이 단계 중 특히, 기부자의 목적이나 의도에 따라 기금이 당초 목적에 사용될 수 있도록 집행관리를 철저하게 하는 것은 발전기금 설치 목적을 달성하는데 매우 중요함.

○ 기금의 집행과정에서 당초의 기부목적을 달성할 수 없을 경우에는 기금운용위원회나 이사회의 심의·의결을 받고 기부자의 동의를 얻어 변경할 수 있도록 발전기금의 전용에 관한 기준 마련이 필요함.

○ 발전기금이 당초의 목적대로 사용되고 있음을 증명할 수 있는 각종 회계증빙이 사전에 절차적으로 규정되어 있을 필요가 있음.

○ 기금의 목적사용을 위한 용도의 적정성 및 사용 시기 등에 대한 결정에 외부전문가의 참여기회를 부여하여 투명한 기금운영을 강화할 필요가 있음

○ 기금의 부당한 지출에 대한 감시체계를 구축함으로써 기부목적 달성 및 대학의 신뢰성을 제고할 필요가 있음

2. 집행관리 실태 및 문제점

가. 집행관리 실태

○ **발전기금 이사회 구성원의 다양성 요건 미흡** : 정관 상 임원 및 이사 구성요건이 대학 교직원 위주로 구성되어 있어 이사장인 총장의 의지를 반영한 형식적인 이사회 개최 가능

○ **발전기금 집행내역의 투명성·공정성 미흡** : 대학발전기금 홈페이지 등을 통한 기금 운용과 집행현황이 공개되지 않아 투명성 및 공정성 저하

○ **교비회계 등 발전기금회계로의 전입·전출 규정 불명확** : 대학재정 운영에 자율성과 탄력성을 부여하고자 교비회계, 발전기금회계, 산학협력단회계간의 목적수행에 지장을 초래하지 않는 범위 안에서 각 재원의 일부를 전입 · 전출할 수 있도록 허용 (국립대학재정회계법(안) 제 32조)

- 그러나 발전기금회계의 재원을 일정한 절차나 기부자 등의 의견수렴절차 없이 회계별 "목적수행에 지장을 초래하지 않는 범위 안"에서 가능하도록 포괄적으로 규정하는 것은 발전기금의 부실 운영 초래

○ **발전기금 기부자에 대한 예우 규정 불명확** : 발전기금은 정관이 정하는 바에 따라 기부자에 대한 적절한 예우를 할 수 있으며, 일정수준 이상의 기부자로서 생계가 곤란하게 된 자 등에 대해서 생계비 및 의료비 등을 보조할 수 있다(국립대학재정회계법(안) 제29조)라고 규정하고 있으나 보조금 지급은 그 출처를 명시하는 것이 필요함.

○ **회계처리 규정 위반에 대한 행정처분 미약** : 발생주의에 의한 기업회계 원칙 미적용 등 회계처리 위반에 대한 행정처분이 미약하여 발전기금 건전성 검증에 한계

○ **목적기부금에 대한 재단운영 관리비 공제 기준 미비**

- 재단의 운영과 발전기금 조성 등 목적사업의 수행을 위한 일반사업비 조성의 어려움으로 목적기부금에서 일정률을 공제하여 활용하는 대학이 증가하고 있음

- 그러나 목적기부금에 대한 일정율의 공제가 일반적인 원칙 없이 발전기금 이사회의 의결로 결정됨으로써 목적사업의 부실화 및 기부자와 기부 수혜 단과대학 등과의 갈등 초래

○ **목적기부금의 용도 변경 가능** : 목적기부금은 기부자의 의사를 충분히 반영하여 기부 당시 목적으로 집행하여야 함에도 현안사업 우선지원을 이유로 이사회 임의로 용도 변경

○ **불필요한 절차 이행으로 목적기부금의 적기 집행 곤란**

- 기부목적이 시설건축, 기자재 구입, 국제행사지원금, 특정연구지원 등으로 지정되어 조성한 발전기금은 즉시 전액을 지정 용도에 집행해야 함에도

- 이사회 개최, 주무관청 승인 등 절차 이행에 1개월이 소요되어 적기에 기금 집행 곤란
- 기부 목적, 기부 금액의 과다, 기부목적 수행 시기 등과 상관없이 용도가 지정된 목적기부금을 기본재산에 편입하지 않고 집행하기 위해서는 동일한 승인 절차를 거쳐야하는 획일적 규제 발생

○ **대외활동비 등 운영비의 예산편성 및 집행기준 미비**

- 발전기금 운영비 중 대외활동비 지급에 대한 기준 부재
- 매월 일정액을 이사장인 대학총장 등에게 지급하면서도 사후정산도 하지 않는등 임의집행

○ **기금의 부당집행 방지를 위한 지출 기준 미흡**

- 교수 성과급 지원 명목 등 등 발전기금재단의 목적사업과 무관한 사업에 예산 집행
- 직원 복리후생 등 국고회계에서 지원하기 곤란한 교직원의 선심성 사업을 발전기금 재단의 형식적인 이사회 의결 후 부당집행하고 있으나 이에 대한 지출 기준 미흡

3. 대학발전기금 운영 및 회계제도의 개선방안

가. 기금 예산편성 및 관리기준의 법제화

○ 대외활동비 등 운영비의 예산편성 및 관리기준 마련

- 재단의 운영 및 대외활동을 위한 운영비를 당해 연도 조성기금의 일정비율 한도 내에서 대학이 자율적으로 사용하도록 허용하되 그 사용내역 공개 및 정산을 의무화함
- 이사장, 상임이사 등 임원에 대한 수당형태의 월정액 활동비 지급 금지(추가논의 필요)
- 발전기금 조성과 무관한 대학 직원의 복리후생비 등 지출 제한

○ 사업비의 부당집행 방지를 위한 세부 운용기준 명시

- 사업계획에 반영되지 아니한 인센티브 등 각종 명목으로 개인에게 직접 지급하는 급여 보전 성격의 경비 지출 금지

나. 목적기부금에 대한 집행기준 구체화

○ 목적기부금에 대한 재단 운영 관리비 공제한도 규정

- 재단 운영 및 발전기금 조성사업의 추진을 위한 목적기부금 공제 한도를 규정하여 목적사업의 부실화 및 기부자와 기부수혜자 등과의 갈등 방지
- 법인세 환급금, 일정규모 이상의 목적기부금 등 공제 대상 기금 및 출연금에 대한 공제율(10% 범위 내) 등을 정관에 명시

○ 목적기부금의 구분경리 및 용도변경 시 사전승인 의무화

- 발전기금의 목적 외 사용을 방지하고 기부목적을 충실하게 달성할 수 있도록 일정규모 이상의 경우에는 목적사업별로 구분하여 경리
- 목적기부금 용도 변경 시 기부자의 사전 승인 의무화

○ 일정규모 이하 목적기부금의 사용절차 간소화

- 기부금 전액을 사용해야 하는 일정규모 이하의 용도지정기부금의 경우 기부증서에 지정된 목적에 따라 적절한 시기에 사용하고 감독기관인 시·도교육청에 그 사용내역을 결산보고 시 제출
- 승인 전 사용한 소액 기부금에 대하여는 결산보고서에 포함시키되 목적기부별로 별도 항목으로 첨부

다. 발전기금 금융자산 운용기준 마련

○ 국가재정법 제79조 및 제80조 규정에 따라, 개별 발전기금 운영주체는 자산운용지침을 제정 시행함으로써, 기금 자산을 안정적으로 운용함과 동시에 자산을 효과적으로 증식하고 수익 극대화를 도모함

라. 부당집행에 대한 행 ·재정적 제재 강화

○ 발전기금 이사회 구성요건 강화 : 기금운영의 주요사항을 심의·의결하는 이

사회에 동창회장과 변호사 또는 공인회계사 등 외부인사 선임 의무화⇒ 정관에 반영 (교육과학기술부, 시·도교육청, 각 대학)

○ 발전기금 운용 집행 내역의 공개 의무화 : 대학발전기금의 운용·집행현황에 대한 실적(명세서) 및 결산서류 등을 대학 홈페이지에 공개 의무화

○ 교비회계 등 발전기금회계로의 전입 전출 제한 : 발전기금회계 재원의 전입·전출에 관한 사안은 이사회에서 심의 결정

○ 회계처리 위반에 대한 행정처분 강화 : 기업회계에 따른 회계처리 미실시 등 회계처리 부적정 사유가 중과실일 경우 경고, 고의일 경우 고발 조치로 조정⇒「각 시·도교육청의 공익법인 행정처분 기준」에 반영

<표Ⅴ-1> 공익법인에 대한 행정처분 기준 추가 예시

분 야	위법사항	행정처분기준		
		고의	중과실	경과실
회 계	1) 수익사업회계와 목적사업회계 구분관리 소홀	경고	경고	주의
	2) 회계장부 등 증빙자료 관리 소홀	경고	경고	주의
	3) 결산서 허위 작성 보고	고발	고발	경고
	4) 수입금 누락 및 비용과다 계상	경고	경고	주의
	5) 비상근관리자에 대한 부당한 보수 등 지급	경고	경고	주의
	6) 기업회계기준 미적용 등 회계처리 부적정	고발	경고	주의

마. 발전기금 집행관리의 공개

○ 발전기금 집행관리 실적의 공개를 의무화하는 조항을 규칙에 명시하고, 이를 2008. 12.부터 시행하고 있는 대학정보공시제와 연계시킴

바. 발전기금회계의 주요내용

○ 기금운영위원회의 설치·운영 : 재단법인에 재정운영에 관한 주요 사항을 심의·의결하기 위하여 학내·외 인사로 구성되는 기금운영위원회를 설치·운영하

도록 함.

○ 발전기금회계 : 재단법인에 발전기금회계를 두도록 하고, 회계연도는 3월 1일부터 익년도 2월 말일까지 하도록 함

○ 예산의 편성 및 의결 : 재단법인 이사장은 회계연도마다 세입·세출예산안을 편성하여 회계연도 개시 40일 전까지 기금운용위원회 심의를 거쳐 이사회에 제출하여야 하며, 이사회는 세입·세출예산안을 회계연도 개시 10일 전까지 심의·의결하도록 함

○ 결산 : 재단법인 이사장은 회계연도마다 결산서를 작성하여 회계연도 종료 후 2월 이내에 기금운용위원회 심의를 거쳐 이사회에 제출하여 승인을 얻도록 함

○ 재무보고서의 작성 : 이사장은 재무보고서를 작성하고 공인회계사(회계법인을 포함한다)의 회계감사 보고서를 첨부하여 회계연도 종료 후 2월 이내에 이사회에 제출하도록 함

○ 결산상 잉여금의 처리 : 세입·세출 결산상 생긴 잉여금을 다음 연도의 세입에 이입할 수 있도록 함

○ 적립금의 적립 및 사용 : 재단법인 이사장은 결산상 잉여금 중 세출이월금을 공제한 금액을 적립금으로 적립할 수 있도록 함

○ 예·결산의 공개 등 : 재단법인 이사장은 예산 및 결산을 확정한 후 1월 이내에 예산 및 결산 내역과 재무보고서를 대학 안의 신문과 인터넷에 공개하도록 함.

○ 차입금, 수익사업 : 재단법인 이사장은 이사회의 심의·의결을 거쳐 차입과 수익사업을 할 수 있도록 함.

○ 계정 간 전입·전출 : 각 계정별 자금의 효율적 운영을 위하여 계정 간의 목적사업 수행에 지장을 초래하지 아니하는 범위 안에서 각 계정 간의 자금 중 일부를 상호 전입·전출하여 사용할 수 있도록 함

○ 발전기금회계의 회계원칙

1. 회계처리와 재무보고는 신뢰할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 의하여 공정하게 처리하여야 한다.
2. 재무보고서의 양식 및 과목과 회계용어는 이해하기 쉽도록 간단 · 명료하게 표시하여야 한다.
3. 중요한 회계방침과 회계처리 기준 · 과목 및 금액에 대하여는 그 내용을 재무보고서 상에 상세하게 표시하여야 한다.
4. 회계처리에 관한 기준과 추정은 기간별 비교가 가능하도록 계속하여 적용하고 정당한 사유 없이 변경하여서는 아니 된다.
5. 회계처리를 하거나 재무보고서를 작성할 때 과목과 금액은 그 중요성에 따라 실용적인 방법을 통하여 결정한다.
6. 회계처리는 거래의 사실과 경제적 실질을 반영할 수 있어야 한다.

○ 예산회계의 채택 : 발전기금회계도 예산의 편성, 승인, 집행 등에 관한 규정을 둠

- 예산 편성 요령, 예산총계주의, 계정 간 전입 · 전출, 예산의 편성과 의결, 예비비, 추가경정예산, 예산 불성립시의 예산집행, 예산의 내용, 예산의 부속서류, 예산 집행의 내부통제, 예산의 목적 외 사용금지, 예산의 전용·이용·이체, 세출예산의 이월, 사업별 세입세출예산서, 예산의 종합집계 등에 대하여 구체적으로 제시하고 있음

○ 자산·부채의 평가 : 회계에서의 일반적인 자산 평가기준은 취득원가주의임. 자산을 취득한 후에 가액이 상승한 경우에도 그 증가액의 자의성 때문에 객관적인 취득가액을 장부가액으로 하는 것을 원칙으로 하며, 대차대조표에 표시하는 자산의 가액은 당해 자산의 취득원가로 함

- 그런데 국가나 비영리법인은 종종 일반 상거래와는 다른 특수한 거래가 종종 발생함. 예를 들면 당해 자산의 취득하는 경우도 위하여 통상적으로 소요되는 가액과 비교하여 현저하게 저렴한 가액으로 취득하는 경우도 있고 자산을 증여받을 수도 있기 때문임

- 이런 경우 취득가액이 아니라 하여 장부에 가액을 표시하지 않거나 매우 낮

은 가액을 표시하면 이해관계자의 의사결정에 혼란을 줄 수 있음. 그래서 자산의 평가는 취득원가를 원칙으로 하되, 예외적인 경우에 한하여 시가로 할 수 있도록 하였음. 그러나 시가로 한다고 하더라도 감정평가로 하면 상당한 평가비용이 소요되기 때문에 간편하면서도 비용이 소요되지 않는 그러면서도 객관적인 시가로 함

- 따라서 당해 자산의 취득을 위하여 통상적으로 소요되는 가액과 비교하여 현저하게 저렴한 가액으로 취득한 자산 또는 증여받은 자산의 평가는 취득하거나 증여받은 때의 공정가치로 평가함. 공정가치는 지가공시 및 토지 등의 평가에 관한 법률에 의한 공시지가에 의하고, 건축물은 한국감정원이 발행한 건물신축단가표의 표준단가와 부대설비단가를 적용하여 환산한 가액으로 할 수 있음
- 유형자산 취득 후 수선 등 추가 지출을 할 때 유형자산의 내용연수를 연장시키거나 가치를 실질적으로 증가시키는 지출은 자본적 지출로 하고, 유형자산의 원상을 회복시키거나 능률유지를 위한 지출은 수익적 지출로 간주함

사. 회계처리 원칙 및 의무

○ 회계처리 주체 : 국가재정법의 적용을 받는 국고회계와 달리 발전기금회계는 자체 정관에 따라 재단이 자율적으로 관리·운영

※ 정관에 규정할 사항(공익법인의 설립·운영에 관한 법률 제3조) : 법인의 설립 목적, 사업내용, 재산의 관리와 회계원칙, 임원의 종류와 임기, 이사회의 기능과 소집, 업무감사 및 회계검사 등 : [부록] 대학교 발전기금 정관

○ 회계처리 기준

- 사업의 경영성과와 수지 상태를 정확하게 파악하기 위하여 모든 회계거래를 발생의 사실에 의하여 기업회계기준의 원칙에 따라 처리
- 목적사업회계와 수익사업회계로 구분하여 법인세 과세대상이 되는 수입과 이에 대응하는 비용은 수익사업회계로 처리하고 기타의 수익과 비용은 목적사업회계로 처리 (공익법인의 설립·운영에 관한 법률 시행령 제23조)

○ 장부의 작성·비치 의무

- 사업연도별로 출연 받은 재산 및 공익사업 운용내역 등에 대한 장부를 작성하여야 하며 장부 및 관계증빙서류를 과세연도 종료일로부터 10년간 보존하여야 함 (상속세 및 증여세법 제 51조)

○ 외부전문가의 세무확인 및 보고 의무

- 자산총액 10억원 이상인 공익법인은 매년 출연재산의 운용과 공익사업 운영내역 등을 2인 이상의 세무사 등 외부전문가로부터 확인을 받아 세무서장에게 제출 (상속세 및 증여세법 제 50조)

○ 결산서류 공시 의무

- 자산총액 100억원 이상인 경우에는 사업연도별로 공인회계사로부터 회계감사를 받아야 하며, 2008. 1. 1. 이후 최초로 개시하는 사업 연도 분부터 매년 결산서류 등을 국세청 홈페이지에 공시 (상속세 및 증여세법 제 50조의 3) : 공인회계사 감사보고서

Ⅵ. 대학발전기금 투명화를 위한 법령 제정

■ 현행 법체계

○ 국립대학 발전기금의 법적 규율에 관하여는 교육과학기술부가 '공익법인의 설립운영에 관한 법률'(이하 '공익법인법'이라 한다) 및 '교육과학기술부 소관 비영리법인의 설립 및 감독에 관한 규칙'에 따라 공익법인 및 비영리법인에 대한 설립 허가, 법인사무의 감사 및 감독을 총괄함

– 실질적으로는 지역 교육청이 '행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정'에 따라 교과부의 위임을 받아 감독 업무 담당

※ 주무 관청이 공익법인의 업무를 포괄적으로 감독할 수 있고(공익법인법 제14조), 그 권한의 일부를 하급관청이나 지방자치단체에 위임할 수 있도록 하였으나(동법 제18조), 동법 시행령에는 관련 내용에 대한 구체적 내용이 없음

○ 개별 국립대학 발전기금의 운영주체는 기존의 공식 의사결정기구와 별개로 공익법인법에 따라 구성된 민법상의 재단법인

– 동 재단법인은 별도로 '정관'을 제정하여 그 규정에 따라 운영

※ 정관 기재 사항

1. 목적
2. 명칭
3. 사무소의 소재지
4. 설립 당시의 자산의 종류·상태 및 평가액
5. 자산의 관리방법과 회계에 관한 사항
6. 이사 및 감사의 정수(定數)·임기 및 그 임면(任免)에 관한 사항
7. 이사의 결의권 행사 및 대표권에 관한 사항
8. 정관의 변경에 관한 사항

9. 공고 및 공고 방법에 관한 사항
10. 존립시기와 해산사유를 정한 경우에는 그 시기와 사유 및 잔여재산의 처리방법
11. 업무감사와 회계검사에 관한 사항(공익법인법 제3조)
12. 사업에 관한 사항
13. 사단법인인 경우에는 사원 및 사원총회에 관한 사항
14. 기타 공익법인의 운영에 관한 기본적 사항(공익법인법 시행령 제3조)

– 이사회가 기금의 모금, 운용, 사용 등에 관한 전반적인 권한 행사

※ 사립대학의 발전기금 운영 주체는 사립학교법에 따른 학교법인

○ 회계처리 원칙 : 사업의 경영 성과와 수지 상태를 정확하게 파악하기 위하여 모든 거래를 발생 사실에 따라 처리하는 기업회계 원칙을 적용하고, 회계조직은 재무제표규칙을 준용(공익법인법 시행령 제22조)

○ 회계 구분 : 수익사업 경영에 따라 법인세 과세 대상이 되는 수입 및 이에 대응하는 비용을 포괄하는 수익사업회계와 법인의 목적사업 경영에 따른 회계로서 기타 수익과 비용을 처리하는 목적사업회계로 구분하여 계리(공익법인법 시행령 제23조)

○ 외부 전문가의 확인 : 자산총액 10억원 이상인 공익법인은 매년 출연재산의 운용과 공익사업 운영내역 등을 2인 이상의 세무사 등 외부전문가로부터 확인을 받아 세무서장에게 제출(상속세 및 증여세법 제50조)

○ 장부의 작성·비치 의무 : 출연받은 재산 및 공익사업 운용내역 등에 대하여 사업연도별로 장부를 작성하고, 장부와 관련 증빙자료를 과세연도 종료일부터 10년간 보존함(상속세 및 증여세법 제51조)

■ 현행 법규의 문제점

○ 발전기금 관련 법체계 전반의 통합성 미흡

○ 공익법인법이 하급관청 등에 권한을 위임할 수 있는 근거 규정을 두고 있음에도 불구하고, 시행령 등에 이에 관한 입법 부재 상황이 현존하고 있어

발전기금 관련 업무에 대한 관리 감독이 불명확한 실정

○ 현재 고등교육 관련 업무를 중앙정부가 직접 관장하고 있는 상황에서 발전기금 업무만 시도교육청의 감독을 받게 되어 있어 업무 처리의 효율성 저하

○ 기금 운용의 절차 규정이나 기금 활용 등에 대한 구체적 규정이 미비함에 따라 실제로 대학마다 자체 기준에 따라 자의적으로 운영되는 상황이 불가피하게 발생

○ 결과적으로 일부 대학의 사례에서 보듯이, 발전기금 모금, 기금 운용 및 기금 활용과정에서 부당 내지 불법적 업무 처리가 이루어지고, 이에 대한 법적 분쟁이 야기됨에 따라 대학재정의 상당한 비중을 차지하는 발전기금 제도 전체에 대한 대국민적 이미지에 영향을 미쳐 어렵게 형성된 기부문화가 다시 후퇴할 소지가 있음

■ 개선 방안

○ 국립대학 발전기금 관련 문제는 근본적으로 법 체계의 불비 내지 미비로 인한 것이므로, 이를 통합적으로 관리할 수 있는 관련 법규의 정비가 우선적으로 이루어져야 함

○ 정부는 발전기금 문제 뿐만 아니라 국립대학 문제를 비롯한 재정과 회계체계 전반에 문제가 있음을 인식하고, 재정 운영의 자율성과 효율성을 제고하기 위하여 대학의 재정 및 회계 관리 등에 관한 특례를 규정함으로써 대학교육 발전을 도모하여 경쟁력을 제고할 목적으로 '국립대학재정회계법(안)'을 국회에 제출함

※ 입법 추진 경과 및 향후 일정

- 2008. 9. '국립대학 재정·회계법'(교과부안) 성안
- 2008. 10. 입법예고
- 2008. 11. 국회에 동 법률안 제출
- 2009. 5. '국립대학 재정·회계기준에 관한 규칙' 공포 예정
- 2010. 3. '국립대학 재정·회계법' 시행 예정

○ 그러나 위와 같은 정부의 입법이 순조롭게 진행된다 하더라도 그 시행은 2010년에야 가능하므로, 적어도 그 기간 동안 과도기적으로 국립대 발전기금 문제를 통합적으로 규율할 수 있는 법적 장치가 필요함

○ 보다 근본적 문제는 동 법률안 자체에 대하여도 내용상의 불균형과 미비점에 대한 이론이 적지 않고, 국립대 구성원들의 입법 반대 움직임이 많은 실정이므로 입법이 순조롭게 추진될 것인지에 대한 의구심마저 드는 실정

○ 이와 같이 불충분한 법현실임에도 불구하고, 열악한 고등교육 재정문제 해소를 위한 개별 대학의 적극적인 모금활동에 힘입어, 국립대 발전기금 규모가 2005년 4,560억원, 2006년 4,820억원, 2007년 5,320억원으로 급증하는 상황에서<표 II-5>, 일부 국립대학에서 보는 바와 같은 기부목적과 상이한 기금 집행, 이사회 의결절차의 형식적 운영, 기업회계 원칙 적용의 불철저 등 여러 가지 형태의 불미스러운 발전기금 운영으로 법적 분쟁에까지 이르는 상황 발생

○ 변칙 운용에 따른 기금 부실화를 방지하고 투명성 확보를 위해서는 주무 부처가 국·공립대학의 발전기금 문제에 적용할 수 있는 회계처리 규칙을 제정·시행함으로써, 통합적인 법체계 운영 시스템을 시급하게 정비할 정책적 필요가 있음

○ 결국, 현행 공익법인법에 기초하여 발전기금 문제를 구체적으로 규율할 수 있는 규칙을 제정함으로써, 적극적으로 문제 상황에 대처하는 것이 합리적 대응 방안이라 할 수 있음

○ 본 연구에서는 이와 같이 국립대학의 발전기금 문제를 통합적으로 규율할 수 있는 '국립대학발전기금규칙'(안)을 성안하여 관련 부처가 이를 활용할 수 있도록 하고, 장차 '국립대학재정·회계법'이 제정되면, 본 규칙(안)의 일부 내용 수정을 거쳐 동 법률에 따른 '재정·회계기준'(동 법안 제7조)을 성안할 때 그 기초 자료로 활용할 수 있도록 준비함

※ 유사입법례

◆ 산학협력단회계처리규칙(교육과학기술부고시 제2008-110호)

- 대학이 설립한 산학협력단의 회계처리와 재무제표 작성 및 보고에 객관성과 통일성을 부여하기 위하여 필요한 사항을 규정
- 예산편성요령, 예산의 목적 외 사용금지, 회계원칙, 결산서의 작성 및 제출 등

◆ 학교기업회계처리규칙(교육과학기술부고시 제2008-111호)

- 산업교육기관이 설립한 학교기업의 회계처리와 재무제표 작성 및 보고에 객관성과 통일성을 부여하기 위하여 예산의 편성 및 집행, 회계원칙 및 현금흐름표 등을 규정

◆ 산학협력확산사업 운영요령('08. 7. 28. 교육과학기술부 훈령 제45호)【별표1】

- 인건비, 직접사업비, 간접사업비 등 세부 비목 및 계상기준을 규정

■ 국공립대학발전기금규칙(안) 개요

○ 근거 법률

– 공익법인의 설립·운영에 관한 법률(2008. 3. 14. 일부 개정, 법률 제8895호)

– 동법 시행령(2008. 2. 29. 일부 개정, 대통령령 제20674호)

○ 참조 법규 등

1) '사학기관 재무·회계 규칙에 대한 특례규칙'(2008. 3. 4, 교육과학기술부령 1호)

2) '학교발전기금의 조성·운용 및 회계 관리에 관한 규칙'(1998. 9. 15, 교육부령 724호)

3) '사회복지법인재무회계규칙'(2008. 3. 3, 보건복지가족부령 1호)

4) '산학협력단회계처리규칙'(2008. 8.1, 교육과학기술부고시 제2008–110호)

5) '학교기업회계처리규칙'(2008. 8. 1, 교육과학기술부고시 제2008–111호)

6) '산업인력양성사업 운영규정'(2008. 8. 18, 교육과학기술부 훈령 제94호)

7) '국립대학재정·회계법(안)'(2008. 11. 21. 제안, 의안번호 1802182)

8) '기업회계기준 및 기업회계기준서'(한국회계기준원 회계기준위원회)

○ 규칙 제정의 기본 방향

1) 법률에서 구체적으로 위임한 사항과 법률의 입법취지 구현을 위하여 필요한 사항을 정함

2) 규칙은 국립대학 전체의 재정 및 회계 관련 규정 중에서 발전기금 운영에 관계되는 부분만을 범위로 삼아 규정함

3) 위임에 따라 제도 운영에 필요한 세부적인 사항을 하위 규범에서 정하더라도, 이는 다시, 거시적 차원에서 제도 운영에 필요한 최소한의 것만을 규칙에서 규정하고, 보다 구체적 내용은 개별 대학이 제정하는 정관과 재정·회계 규정에서 정하도록 수직적으로 역할을 분담함

국공립대학발전기금재무회계규칙(안)

[**목차**]

제1장 총칙
1.목적, 2.적용범위, 3.용어정의

제2장 발전기금
4.발전기금의 설치, 5.기부금의 종류, 6.발전기금의 종류, 7.발전기금의 운용원칙, 8.기금운영계획의 수립, 9.자산운용의 기본방향, 10.소액 목적기부금 등의 사용절차, 11.기부자에 대한 예우 등, 12.차입금, 13.수익사업, 14.기금유치자에 대한 보상

제3장 예산
15.예산편성요령, 16.예산총계주의, 17.예산의 편성 및 의결, 18.관리운영비 예산 편성

제4장 회계
19.회계의 일반원칙, 20.재무제표 구성 및 계정과목, 21.재정상태표, 22.운영계산서, 23.세입세출결산서, 24.자산 및 부채의 평가기준, 25.대손상각 등, 26.감가상각 등, 27.투자유가증권의 평가, 28.외화자산 및 외화부채의 환산, 29.회계간 전입·전출

제5장 결산
30.결산서의 작성 및 제출, 31.감사

제6장 보칙
32.집행실적공개와 부당집행에 대한 제재, 33.관계 법령의 준용

[별표 1] 발전기금 세입세출예산서
[별표 2] 관리운영비 비목 및 계상기준
[별표 3] 발전기금 재정상태표
[별표 4] 발전기금 운영계산서
[별표 5] 발전기금 세입세출결산서

제1장 총칙

제1조(목적)
이 규칙은 공익법인의 설립·운영에 관한 법률(이하 '공익법인법'이라 한다)에 따라 설치된 국·공립대학(이하 '대학'이라 한다) 발전기금의 조성, 자금 운용, 회계 처리, 재무제표 작성 및 보고 등에 객관성과 통일성을 부여하기 위하여 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 한다.

[제안이유]

- 공익법인법은 다양한 공익 목적 사업을 포괄하는 법률이므로, 발전기금 사업에 특유한 명시적 위임을 하고 있는 것은 아니지만, 공익 사업의 하나인 발전기금 제도의 시행 목적 달성에 필요한 사항을 정할 정책적 필요성은 명백하므로 이를 목적 조항에서 천명함

제2조(적용범위)
이 규칙은 공익법인법에 따라 발전기금을 운영하기 위하여 설립된 국립 및 공립 대학의 재단법인에 적용한다. 단, 법인 대학으로 신설 또는 전환한 대학의 경우는 그러하지 아니한다.

[제안이유]

- 고등교육법 제2조 소정의 국립과 공립 대학 양자에 공히 적용되지만, 이미 법인화 작업이 마무리된 공립대학은 사립의 경우와 마찬가지로 당해 대학의 법인이 발전기금 운영의 주체가 되므로 그 적용을 배제함

제3조(용어 정의)

이 준칙에서 사용하는 용어는 다음 각 호와 같이 정의한다.

1. ‘기부금(품)’이라 함은 교육, 연구 및 장학 등 학교 발전을 위하여 대학에 무상으로 출연된 현금, 부동산, 유가증권 및 연구, 업무용 물품 등의 재산을 말한다.
2. ‘기금’이라 함은 제1호에 따라 조성된 기부금(품)을 법 제6조에 따라 분류한 것을 말한다.
3. ‘목적기금적립금’이라 함은 그 사용목적을 정하여 기부받은 발전기금을 특정목적에 사용하기 위하여 적립한 기금을 말한다.
4. ‘예산서’라 함은 한 회계연도의 모든 활동에 대한 세입의 원천과 세출의 용도를 명시한 세입세출예산서와 세입세출예산서의 산출근거 등을 표시하는 예산부속명세서 등을 말한다.
5. ‘결산서’라 함은 세입세출예산서를 근거로 동일한 구분에 의하여 작성한 세입세출결산서와 복식부기 방법에 따라 작성한 재정상태표와 운영계산서 등 재무보고서를 말한다.
6. ‘재정상태’라 함은 일정 시점의 자산 등 경제적 자원과 그 자원에 대한 부채 등 청구권을 말한다.
7. ‘운영수익’이라 함은 경제적 효익의 유입으로 발생하는 자산의 증가 또는 부채의 감소를 말하고, ‘운영비용’이라함은 경제적 효익의 유출로 발생하는 자산의 감소 또는 부채의 증가를 말한다.
8. ‘감가상각’이라 함은 유형자산의 취득원가를 그 자산의 내용연수 동안 체계적인 방법에 의하여 각 회계기간의 비용으로 배분하는 것을 말한다.
9. ‘상각’이라 함은 무형자산의 취득원가를 그 자산의 내용연수 동안 체계적인 방법에 의하여 각 회계기간의 비용으로 배분하는 것을 말한다.
10. ‘내용연수’라 함은 유형자산 및 무형자산의 예상사용기간을 말한다.

[제안이유]

- 회계상의 용어 일반은 여타 회계 관련 규정의 통상적인 용례를 따르는 것으로 충분하므로, 여기서는 발전기금에 관계되는 부분만을 입법적으로 정의함

제2장 발전기금

제4조(발전기금의 설치)

① 대학의 장은 교육과 연구의 발전, 학문 후속세대 지원 및 장학금 지급 등에 소요되는 자금에 충당하기 위하여 발전기금을 설치·운영할 수 있다.

② 발전기금은 공익법인으로 한다.

③ 발전기금은 대학의 장이 주된 사무소 소재지에서 다음 각 호의 사항을 등기함으로써 성립한다.

1. 목적
2. 명칭
3. 사무소

④ 대학의 장은 정관이 정하는 바에 따라 발전기금의 당연직 이사가 될 수 있으며, 발전기금을 대표할 수 있다.

⑤ 발전기금이 해산하는 경우 잔여 재산은 해당 대학의 교비회계에 귀속한다.

[제안이유]

- 공익법인인 발전기금 설치의 근거 규정
- 대학의 장이 발전기금 이사회의 이사로서 기금을 대표하게 함

제5조(기부금의 종류)

기부금은 그 용도와 사용범위에 따라 다음과 같이 구분한다.

1. 일반발전기부금 : 기부자가 기금의 사용 용도나 그 집행부서를 지정하지 아니하고 출연한 기부금
2. 지정발전기부금 : 기부자가 장학금, 건축비 등 사용용도나 집행부서를 지정하여 출연한 기부금

[제안이유]

- 기부자의 주관적 기부 의사에 따른 구분
- 지정발전기부금 내지 특정 목적을 지정하여 기부하는 경우, 목적 외 사용을 위해서는 특별한 절차가 필요하므로, 구분의 실익이 있음

제6조(발전기금의 종류)

① 발전기금은 기금의 사용 범위에 따라 다음과 같이 구분한다.

1. 일반발전기금 : 기금의 용도가 지정되지 않아 자유로이 사용할 수 있는 기금
2. 자본(영구)발전기금 : 기금의 과실금만으로 목적에 따라 사용할 수 있는 기금
3. 목적성발전기금 : 기금의 설치목적 달성을 위하여 모두 사용하는 기금

② 발전기금은 기부자의 의사, 재원의 성격과 목적 등에 따라 구분하여 각각의 명칭을 따로 부여하는 기금을 둘 수 있으며, 각각의 기금을 별도로 구분하여 회계처리하게 할 수 있다.

[제안이유]

- 조성된 기금의 용도에 조건이나 제한이 있는지를 기준으로 한 구분
- 기금의 성격에 맞게 유형화함으로써 기금 활용계획 수립에 편리함
- 기금의 유형에 따른 별개의 회계를 둘 수 있게 함

제7조 (발전기금의 운용 원칙)

발전기금은 출연 목적 및 출연 금액의 범위 내에서 운용되고 사용되어야 한다.

[제안이유]

- 발전기금은 목적기부의 경우는 물론이고 일반기부라 할지라도 기부자의 교육과 육영에 대한 고귀한 뜻이 담겨져 있으므로, 그 점을 헤아려 기금을 운영해야 함
- 나아가 기금을 활용하는 다양한 행위는 어쩔 수 없이 조성된 기금 액수에 따른 제한을 받을 수밖에 없으므로, 그 한도 안에서 적절한 활용 방안을 강구하여 의미 있게 사용하는 것이 기부자의 의도에 부합함

제8조 (기금운영계획의 수립)

① 대학의 장(겸직인 경우 이사회의 장)은 매 회계연도마다 다음 각 호의 사항이 포함된 기금운용계획을 이사회의 심의를 거쳐 수립·시행하여야 한다. 계획을 변경하는 경우도 이와 같다.

1. 사업목적
2. 기금조성방법
3. 수입 및 지출계획
4. 기타 기금의 운용 및 관리에 관하여 필요한 사항

② 전항의 계획 수립을 위하여, 대학의 장은 정관이 정하는 바에 따라 구성된 자산운용자문위원회의 의견을 최대한 존중하여야 한다.

[제안이유]

- 발전기금 운영 전반에 관한 계획을 매년 이사회가 수립하도록 하며, 이를 실무적으로 지원하기 위한 자산운용자문위원회의 전문 지식을 배경으로 한 자문의견을 적극적으로 활용할 수 있게 함
- 이사회, 자산운영자문위원회 등의 구성에 관한 사항은 개별 대학의 정관으로 규정

제9조(자산운용의 기본 방향)

① 기금사업은 안정성과 수익성 및 유동성이 동시에 확보하도록 운영하지만 안정성을 우선한다.

② 운용기관의 선정, 기관별 자금 배분에 있어서는 기금의 설치목적, 개별 대학의 발전 방향 등을 종합적으로 고려하여 결정한다.

③ 자산 운용의 합리성 제고를 위하여 정관에 따라 관련 분야 전문가로 구성되는 자산운용자문위원회의 의견을 적극 존중한다.

④ 자산 운용에 관해서는 공익법인법과 규칙에 위배되지 않는 범위 내에서 국가재정법 제79조(자산운용지침의 제정 등) 및 제80조(기금운용계획의 집행지침)을 준용한다.

[제안이유]

- 자산 운용의 기본 원칙을 정함
- 자산 운용 수익의 극대화를 위해서는 재태크 관련 전문가의 식견이 절대적으로 필요함
- 기금의 성격에 따라 일부 예외는 있지만, 자산 운용은 원론적으로 사기금, 공기금을 막론하고 동일한 원리에 따라 이루어지므로, 기획재정부의 기금 운용 관련 법규를 준용함

※ **국가재정법**

제79조 (자산운용지침의 제정 등) ① 기금관리주체는 기금의 자산운용이 투명하고 효율적으로 이루어지도록 하기 위하여 자산운용업무를 수행함에 있어서 준수하여야 할 지침(이하 "자산운용지침"이라 한다)을 심의회의 심의를 거쳐 정하고, 이를 14일 이내에 국회 소관 상임위원회에 제출하여야 한다. 이 경우 자산운용위원회가 설치되어 있는 기금은 심의회의 심의 전에 자산운용위원회의 심의를 거쳐야 한다.

② 제1항의 규정에 불구하고 제74조제1항 단서의 규정에 따라 심의회를 설치하지 아니한 기금의 경우에는 기금관리주체가 직접 자산운용지침을 정하여야 한다.

③ 자산운용지침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 투자결정 및 위험관리 등에 관련된 기준과 절차에 관한 사항
2. 투자자산별 배분에 관한 사항
3. 자산운용 실적의 평가 및 공시에 관한 사항
4. 보유주식의 의결권 행사에 대한 기준과 절차에 관한 사항
5. 자산운용과 관련된 부정행위 등을 방지하기 위하여 자산운용업무를 수행하는 자가 지켜야 할 사항
6. 그 밖에 자산운용과 관련하여 기금관리주체가 필요하다고 인정하는 사항

제80조 (기금운용계획의 집행지침) 기획재정부장관은 기금운용계획 집행의 효율성 및 공공성을 높이기 위하여 정책심의회의 심의를 거쳐 기금운용계획의 집행에 관한 지침을 정할 수 있다. <개정 2008.2.29>

제10조(소액 목적기부금 등의 사용 절차)
기부금 전액을 사용하여야 하는 일정 규모 이하의 용도가 지정된 기부금의 경우, 기부증서에 지정된 목적에 따라 적절한 시기에 사용하고 시·도교육청에는 그 사용 내역을 결산보고시 제출하여 승인받을 수 있다.

[제안이유]

- 기부금 운영의 편의와 행정적 부담 경감을 위하여 소액 목적기부금이나 특정 금융상품 계약 만료에 따른 재산적 조치에 대해서는 절차적 부담을 완화해줄 필요가 있음

제11조(기부자에 대한 예우 등)
① 기부자에 대하여는 기부의 고귀한 뜻을 기리기 위하여 기부의 내용과 정도에 따라 개별 대학의 '규정'에 의거 적절한 예우를 할 수 있다.
② 대학의 장은 일정액 이상을 기부한 자에 대하여 발전기금의 사용 내역을 통보하여야 한다.
③ 일정액 이상을 기부한 자로서 나중에 생계가 곤란하게 된 경우, 인도적 차원의 생계비나 의료비 등을 보조할 수 있다.

[제안이유]

- 기부자에 대한 적절한 예우를 지속적으로 유지할 경우에만 발전기금 제도는 빛을 발할 수 있고 우리 사회의 열악한 기부문화를 개선할 수 있음
- 기부자는 반대급부를 바라지 않고 자기 재산을 나눈 자이지만, 적어도 자신이 보탠 기부금이 어떻게 쓰였는지에 대해서는 관심을 가지는 것이 보통이므로 사용 내용 통보는 중요한 의미를 가짐
- 과도한 기부로 인하여 노후에 재정적 어려움에 처한 경우에는 학교가 일정 수준의 재정 보조 대책을 고려하는 것이 제도의 선순환을 위해 필요함

제12조(차입금)
제7조(발전기금의 운용 원칙) 규정에 불구하고, 특별한 자금 수요가 있어 공익법인법 제11조 제3항 및 동법 시행령 제18조에 따라 주무관청의 승인을 받아 차입금으로 기금을 운영한 경우에는 사업 종료 후 또는 회계연도 종료 후 1개월 이내에 당해 차입 조치의 타당성에 관하여 고등교육법 제11조의2(평가)에 규정한 평가전문기관에 의한 평가를 받아야 한다.

[제안이유]

- 차입은 예외적이고 특별한 경우에만 허용되어야 하므로, 그 허가 조건을 엄격히 하고, 사후에 그 결과에 대한 평가를 받도록 함
- 행정기관에 의한 사전 허가 절차와 함께 사업 종료 후 또는 회계연도마다 평가 전문기관에 의한 평가를 받게 함으로써, 차입금을 활용한 사업의 타당성을 담보할 수 있음

제13조(수익사업)
① 공익법인법 제4조에 따른 수익사업은 발전기금 설립목적의 범위를 벗어나지 않는 한도 안에서 실시할 수 있다.
② 수익사업 운영에 관하여 공익법인법과 규칙에서 정하지 아니한 사항에 대하여는 '산업교육진흥및산학협력촉진에관한법률' 및 '학교기업의설치·운영에관한규정'을 준용한다.

[제안이유]

- 수익사업은 차입금의 경우와 마찬가지로 발전기금을 적극적으로 운용하여 수익을 극대화하려는 방안이지만, 자산 증식 과정에서 위험요소도 적지 않으므로 안전성을 우선시하는 운용 기준을 준수해야 함
- 수익사업은 다양한 방법이 있겠지만, 학교기업 사업과 연계하여 실시할 경우 학교기업 관련 법규의 적용을 받는 경우도 있게 됨

제14조(기금유치자에 대한 보상)
발전기금 조성에 직접 관여하여 상당액 이상의 기금을 유치한 자에게는 개별 대학의 규정이 정하는 바에 따라 기금 조성액의 일정 비율의 범위 내에서 공로금을 지급할 수 있다.

[제안이유]

- 발전기금의 조성은 수동적으로 기부자가 연락이 오기를 기다려 금품을 수수하는 경우도 있겠지만, 대학구성원들이 적극적으로 잠재적 기부자를 발굴하여 학교 현황을 설명하고 기부를 고취하는 노력을 통해서 기부행위에 이르게 된다는 점을 감안하면, 기부 유치 행위에 대한 응분의 보상은 제도의 지속적 발전을 위하여 필요한 유인책이 될 수 있음

제3장 예산

제15조(예산편성요령)
① 대학의 장은 매 회계연도 개시 2개월 전까지 발전기금 회계의 예산편성요령을 정하여야 한다.
② 교육과학기술부장관은 발전기금 회계의 예산편성에 관하여 특히 필요한 사항이 있는 경우에는 당해 회계연도 개시 70일전까지 그 사항을 통보하여야 한다.
③ 대학의 장은 전년도 추정결산 등의 합리적 자료를 기초로 하여 예산을 편성하여야 한다.

[제안이유]

- 개별 대학의 발전기금 예산 편성에 정부가 관여하는 것이 대학자율화의 취지에 어긋날 수도 있지만, 발전기금이 고등교육 재정에서 차지하는 비중이 점증하고 있는 상황에서 거시적 차원에서 제도를 관리할 정책적 필요도 있고,

임의 규정 형식으로 규정하였으므로, 정부는 제도 운영에 필요한 최소한도의 범위 안에서 대학의 자율성을 존중해주는 방식으로 운영할 필요가 있음

- 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙 제4조; 산학협력단회계처리규칙 제4조 참조

제16조(예산총계주의)
세입예산 및 세출예산은 모두 예산에 포함시켜야 하며 세입예산과 세출예산을 상계하거나 그 일부를 예산에서 제외하여서는 아니 된다.

[제안이유]

- 예산을 통하여 기금 전체의 돈의 흐름을 알 수 있게 하기 위한 규정
- 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙 제5조; 산학협력단회계처리규칙 제5조 참조

제17조(예산의 편성 및 의결)
① 대학의 장은 회계연도마다 별표 1의 서식에 따라 세입·세출예산안을 편성하여 회계연도 개시 40일 전까지 이사회에 제출하여야 한다.
② 이사회는 세입·세출예산안을 회계연도 개시 10일 전까지 심의·의결하여야 한다.
③ 이사회는 대학의 장의 동의 없이 세출예산안의 금액을 증액하거나 새로운 세출항목을 설치할 수 없다.
④ 대학의 장은 제1항 및 제2항에 의하여 심의·확정된 발전기금의 예산을 교육정보공개법이 정한 절차에 따라 공개하고, 공익법인법 제12조에 의거 주무관청에 보고하여야 한다.
⑤ 예산의 편성, 심의, 집행 등에 관하여 이 규칙에서 규정하지 아니한 사항은 국립초·중등학교회계규칙, 사학기관재무·회계규칙 및 특례규칙 등이 정한 바에 따른다.

[제안이유]

- 대학정보공시제와 연계하여 예산편성 현황 공개
- 예산의 편성, 변경, 추가경정예산 편성 등 예산 관련 사항의 감독기관에 대한 보고는 현행 공익법인법에 따른 불가피한 하위 규칙임
- 예·결산을 비롯한 사업계획 등의 정부 보고는 2008. 12. 1.부터 시행되고 있는 대학정보공시제가 이를 대신할 수 있게 되었으므로, 중첩적인 업무보고 관련 규정들은 향후 관련 법 개정시에 시정되어야 함

제18조(관리운영비 예산 편성)

① 발전기금 조성과 재단 운영에 필요한 경비에 충당하기 위하여 개별 대학의 규정이 정하는 바에 따라 관리운영비를 예산에 편성할 수 있다.

② 관리운영비에 포함될 사항은 발전기금 설립목적에 반하지 않는 범위 안에서 별표 2의 관리운영비 및 비목 계상기준으로 한다.

[제안이유]

- 기금의 효율적 운영을 위하여 관리운영비를 기금에서 충당하는 것은 당연한 것임
- 운영에 필요한 적정 수준의 경비 계상은 개별 대학의 여건과 당해 규정에 따르지만, 별표에서 정한 거시적 기준을 잡아줌으로써 개별 대학의 기준 설정에 도움을 줄 수 있음
- 산업인력양성사업 운영규정 [별표 1]; 산학협력확산사업 운영요령 [별표 1] 참조

제4장 회계

제19조 (회계의 일반원칙)

발전기금 회계처리와 재무보고는 발생주의·복식부기 방식에 의하며 다음 각 호의 일반원칙에 따라 이루어져야 한다.

1. 회계처리와 보고는 신뢰할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 의하여 공정하게 처리하여야 한다.
2. 재무제표의 양식 및 과목과 회계용어는 이해하기 쉽도록 간단명료하게 표시하여야 한다.
3. 중요한 회계방침과 회계처리기준. 과목 및 금액에 관하여는 그 내용을 재무제표에 충분히 표시하여야 한다.
4. 회계처리에 관한 추정은 기간별 비교가 가능하도록 매기 계속하여 적용하고, 정당한 사유 없이 이를 변경하여서는 아니 된다.
5. 회계처리를 하거나 재무제표를 작성할 때 과목과 금액은 그 중요성에 따라 실용적인 방법을 통하여 결정하여야 한다.
6. 회계처리는 거래의 사실과 발전기금의 경제적 실질을 반영할 수 있어야 한다.

[제안이유]

- 초중등교육법에 따라 설치·운영되는 학교발전기금에 비하여 대학발전기금이 대학재정에 차지하는 비중이나 중요도를 감안할 때, 후자의 회계는 사업의 경영 성과와 수지 상태를 정확하게 파악할 수 있는 발생주의 방식에 의한 기업회계 원칙을 따르는 것이 타당함
- 회계처리의 일반원칙을 사학기관 재무회계 규칙에 대한 특례규칙 및 산학협력단회계처리규칙 등의 회계원칙에 준하여 정비함

제20조(재무제표 구성 및 계정과목)
① 재무제표는 재정상태표, 운영계산서 및 세입세출결산서 및 주석으로 구성하며, 재무제표는 당해 회계연도분과 직전 회계연도분을 비교하는 형식으로 작성한다
② 재무제표에는 이를 이용하는 자에게 충분한 회계정보를 제공할 수 있도록 필요한 부속명세서를 작성•첨부한다.
③ 재무제표의 작성 및 계정과목과 그 내용에 대하여 발전기금회계에서 규정하지 아니하는 사항은 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙의 해당 규정을 준용한다.

[제안이유]

- 발전기금 기부자에 대한 예우 및 사후 관리 차원에서 자금이 어떻게 쓰여지고 있는지를 알기 쉬우면서도 충분한 정보를 제공할 수 있도록 재무제표가 구성되어야함
- 적극적 기금 조성 활동을 위해서는 잠재적 기부자가 이해하기 쉽고 기금의 재산 현황을 한 눈에 알아 볼 수 있도록 관련 자료가 구비되어야 함
- 계정과목과 그 내용은 회계관리의 성격이 유사한 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙의 해당 규정을 준용

제21조(재정상태표)
① 재정상태표는 특정시점의 발전기금의 재무 상태를 보고하기 위하여 재정상태표일 현재의 모든 자산, 부채 및 순자산으로 구분하여 표시한다
② 자산과 부채는 각각 유동성과 비유동성항목으로 구분하고 순자산은 출연기본금, 적립금 및 운영차액으로 각각 구분한다.
③ 재정상태표는 별표 3의 서식에 따라 작성한다.

[제안이유]

- 대차대조표는 기업회계에서 통상적으로 사용하는 개념이고, 정부 및 비영리

기관회계에서는 회계정보이용자의 이해를 위하여 재정상태표로 명칭을 바꿔 사용하는 최근의 추세를 반영한 것이나, 양자가 내포하고 있는 내용과 의미는 동일함

- 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙 제22조; 산학협력단회계처리규칙 제19조 참조

제22조(운영계산서)

① 운영계산서는 회계연도 동안의 운영수익과 운영비용의 내용이 적정하게 파악될 수 있도록 그 회계기간에 발생하는 수익과 이에 대응하는 비용을 표시하여야 한다.

② 운영수익은 발전기금과 기타 운영수익 등을 계정과목별로 구분하며, 운영비용은 자본발전기금대체액, 목적성발전기금대체액 및 기타의 운영비용 등의 계정과목으로 구분한다.

③ 운영계산서는 별표 4의 서식에 따라 작성한다.

[제안이유]

- 운영계산서상의 자본발전기금대체액은 운영수익으로 표시되는 기금을 순자산인 자본발전기금으로 대체시키기 위함이며, 목적성발전기금대체액은 당기에 유입된 목적성발전기금의 사용이 차기 이후로 이월될 경우를 대비하여 적립하는 것으로, 당기의 운영수익과 운영비용과의 차액인 운영차액의 계산에서 제외하기 위한 것임
- 자본발전기금대체액은 그 원본을 훼손하지 않고 계속 존치시키기 위해 순자산으로의 대체를 의미하며, 목적성발전기금대체액은 차후 사용할 경우 순자산의 항목인 목적성발전기금을 사용함으로써 그 기금이 소멸하게 됨
- 따라서 만일 사용목적을 지정하거나 지정하지 않는 기부금을 받아 그 운용수익(과실물)까지를 모두 사용하고 기금이 해산할 경우 마지막까지 존재하는 기금은 순자산인 자본발전기금이며, 목적성발전기금은 기부금발생과 사용시기

가 상이할 경우에만 적립금의 계정과목으로 재정상태표에 표시되는 결과임

- 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙 제27조; 산학협력단회계처리규칙 제23조 참조

제23조(세입세출결산서)

① 당해 회계연도의 발전기금 사업에 따른 실제의 세입 및 세출은 세입세출예산서의 내용과 동일한 구분에 의하여 명백하게 대비되도록 작성하여야 한다.

② 세입 세출의 계산은 세입란과 세출란을 구분하여 계정과목별로 별표 5의 서식에 따라 작성한다.

[제안이유]

- 기업회계와 달리 발전기금 회계에서는 수익과 비용이 아닌 세입과 세출 개념으로 현금의 흐름을 파악하는 방식이 합리적임

제24조(자산 및 부채의 평가기준)

① 재정상태표에 기재하는 자산의 가액은 당해 자산의 취득원가를 기초로 하여 계상함을 원칙으로 한다.

② 당해 자산의 취득을 위하여 통상적으로 소요되는 가액과 비교하여 현저하게 저렴한 가액으로 취득한 자산 또는 증여받은 자산의 평가는 전항의 규정에 불구하고 취득하거나 증여받은 때의 공정가액으로 평가한다.

③ 재정상태표에 기재하는 부채의 가액은 발전기금이 부담하는 채무액으로 계상함을 원칙으로 한다.

[입법례]

- 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙 제30조; 산학협력단회계처리규칙 제28조 참조

제25조(대손상각 등)
① 대학의 장은 회수가 불확실하여 대손이 예상되는 부실채권이 있는 경우에는 합리적이고 객관적인 기준에 따라 이사회의 승인을 얻어 대손충당금을 설정하거나 대손상각을 할 수 있다.
② 대학의 장은 사용이 불가능하거나 기타 사유로 인하여 유무형자산의 공정가액이 취득원가보다 하락한 경우에는 이사회의 승인을 얻어 이를 공정가액으로 평가하거나 폐기할 수 있다.

[입법례]
- 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙 제32조; 산학협력단회계처리규칙 제31조 참조

제26조(감가상각 등)
① 토지 및 건설 중인 자산을 제외한 유형자산은 당해 자산의 내용연수 기간 동안 정액법에 따라 감가상각하여야 한다.
② 무형자산은 취득원가를 내용연수 동안 균등하게 상각한다.
③ 제1항의 유형자산에 대한 감가상각비는 감가상각누계액의 과목으로 당해 자산에서 차감하는 형식으로 기재하고, 제2항의 무형자산에 대한 상각비는 당해 자산에서 직접 차감한다.

[입법례]
- 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙 제34조; 산학협력단회계처리규칙 제32조 참조

제27조(투자유가증권의 평가)

① 재정상태표 기준일 현재의 투자유가증권의 시가가 취득가액의 2분의 1이하로 된 경우에는 시가로 평가하여야 한다.

② 제1항의 규정에 의하여 시가로 평가하는 경우에 발생하는 평가손실은 투자유가증권평가충당금을 설정하여 유가증권에서 차감하는 형식으로 기재한다.

③ 제2항의 규정에 의하여 투자유가증권평가충당금을 계상한 후에 시가가 회복된 경우에는 시가가 회복된 만큼 투자유가증권충당금을 환입한다.

④ 제1항 내지 제3항의 규정은 유동자산에 속하는 유가증권의 경우에 이를 준용한다

[제안이유]

- 기업회계기준은 시가 평가가 원칙이며, 지방자치단체 회계기준은 취득원가에 의한 평가를 채택하고 있으나 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙과 같이 50%의 평가 손실이 발생한 경우는 시가 평가하도록 함으로써 거액의 가치 하락시 기금사용에 제한을 하기 위함임
- 기업회계기준서 제8호 참조

제28조(외화자산 및 외화부채의 환산)

① 화폐성외화자산 및 화폐성외화부채는 재정상태표일 현재의 적절한 환율로 환산한 가액을 재정상태표가액으로 한다.

② 비화폐성외화자산 및 비화폐성외화부채는 원칙적으로 당해 자산을 취득하거나 당해 부채를 부담한 당시의 적절한 환율로 환산한 가액을 재정상태표가액으로 한다.

③ 제1항의 경우에 발생하는 환산차액은 외화환산손실 또는 외화환산이익의 과목으로 운영계산서에 계상한다.

④ 외화자산 및 외화부채의 회수 또는 상환으로 인하여 발생하는 장부가액과 실제회수액 또는 실제상환액과의 차액은 외환차익 또는 외환차손의 과목으로 운영계산서에 계상한다.

[입법례]

- 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙 제35조; 산학협력단회계처리규칙 제34조; 지방자치단체회계기준에 관한 규칙 제57조 참조

제29조(회계 간 전입·전출)

① 회계간 전입과 전출은 엄격히 제한하는 것이 원칙이지만, 필요에 따라 발전기금회계를 비롯하여 회계간 재원의 일부를 상호 전입하거나 전출할 경우, 대학의 장은 사전에 자금운용자문위원회의 자문, 이사회의 심의 및 감독청의 승인을 받아야 한다.

② 회계간 전입이나 전출을 추진할 경우 개별 회계의 목적 사업에 지장을 주어서는 아니된다.

③ 제1항의 규정에도 불구하고 자본(영구)발전기금이나 목적성발전기금의 경우에는 기부자의 사전 승인을 얻은 경우에만 전출할 수 있다.

[제안이유]

- 기금의 특성에 따라 회계를 구분하는 것은 각각의 회계가 고유한 목적을 가지고 있기 때문에 그 목적 달성을 위해서는 가급적 전출입을 제한하는 것이 바람직하지만, 전체 대학 운영의 관점에서 신축적으로 기금을 운영할 필요도 있으므로, 일부 조건과 절차 규정을 준수하면서 전출입을 허용하는 것은 불가피한 측면이 있음
- 다만, 목적기부자에 대해서는 그 사전 동의를 얻어서 전출할 수 있게 함으로써, 기부자의 뜻을 거슬러 법적 분쟁에 이르는 사태를 미연에 방지할 필요가 있음

제5장 결산

제30조(결산서의 작성 및 제출)

① 대학의 장은 매 회계연도 종료 후 2개월 이내에 다음 각 호의 서류가 첨부된 결산서를 작성하여 이사회의 승인을 얻어야 한다.

1. 재정상태표 및 그 부속명세서
2. 운영계산서 및 그 부속명세서
3. 세입세출결산서
4. 결산 부속서류

② 대학의 장은 이사회의 승인을 받은 결산서를 매 회계연도 종료 후 3개월 이내에 주무관청에 보고하여야 한다.

③ 대학의 장은 전 2항의 절차에 따라 확정된 발전기금을 교육정보공개법이 정한 방식으로 공개하여야 한다.

④ 재정상태표 부속명세서 등 결산서 서식에 대하여는 발전기금회계에서 규정하지 아니하는 사항은 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙의 해당 규정을 준용한다.

[제안이유]

- 감사 결과는 결산 부속서류의 하나로 포함됨
- 국공립대의 경우 발전기금 예산 및 결산 현황을 매년 6월과 11월에 공개하도록 정보공시항목에 명시됨
- 사학기관 재무회계규칙에 대한 특례규칙 제39조; 산학협력단회계처리규칙 제36조 참조

제31조(감사)
대학의 장은 발전기금 정관 및 관련 규정이 정하는 바에 따라 발전기금의 재정상태, 운영성과, 세입 및 세출에 관하여 매년 1회 이상 감사를 실시하여야 한다.

[제안이유]

- 적정한 감사 시스템을 활용함으로써 발전기금 제도의 투명성 제고
- 자산 규모가 10억원 이상으로 큰 공익법인에 대하여는 상속세 및 증여세법에서 외부전문가의 확인을 받게되어 있으므로, 본 규칙에서는 공인회계사 등 외부 감사 관련 규정은 두지 않음

※ 상속세 및 증여세법

第50條 (公益法人 등에 대한 外部專門家의 稅務 確認) ① 公益法人등은 과세기간별로 또는 사업연도별로 出捐받은 財産의 公益目的事業 사용여부등에 대하여 大統領令이 정하는 기준에 해당하는 2명 이상의 辯護士·公認會計士 또는 稅務士를 選任하여 稅務確認(이하 "外部專門家의 稅務確認"이라 한다)을 받아야 한다. 다만, 제3항에 따른 회계감사를 받는 공익법인등과 事業運營의 特性 및 出捐財産規模등을 참작하여 大統領令이 정하는 公益法人등의 경우에는 그러하지 아니하다. <개정 2007.12.31>

② 第1項의 規定에 의하여 外部專門家의 稅務確認을 받은 公益法人등은 그 결과를 大統領令이 정하는 바에 의하여 納稅地管轄稅務署長에게 보고하여야 한다. 이 경우 管轄稅務署長은 公益法人등의 出捐財産의 公益目的事業 사용 여부 등에 관련된 外部專門家의 稅務確認의 결과를 一般人이 閱覽할 수 있도록 하여야 한다.

③ 공익법인등은 과세기간별로 또는 사업연도별로 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제3조에 따른 감사인에게 회계감사를 받아야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공익법인등의 경우에는 그러하지 아니하다. <신설 2007.12.31>

1. 자산규모가 대통령령으로 정하는 규모 미만인 공익법인등
2. 사업의 특성을 고려하여 대통령령으로 정하는 공익법인등

※ 상속세 및 증여세법 시행령

제43조 (공익법인 등에 대한 외부전문가의 세무확인 등)

②법 제50조제1항 단서에서 "대통령령이 정하는 공익법인 등"이라 함은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 공익법인 등을 말한다. <개정 1998.12.31, 1999.12.31, 2000.12.29, 2005.8.5, 2008.2.22>

1. 법 제50조제1항의 규정에 의하여 외부전문가의 세무확인을 받아야 하는 과세기간 또는 사업연도의 종료일 현재 대차대조표상 총자산가액(부동산의 경우 법 제60조·법 제61조 및 법 제66조의 규정에 의하여 평가한 가액이 대차대조표상의 가액보다 큰 경우에는 그 평가한 가액을 말한다)의 합계액이 10억원 미만인 공익법인 등

제6장 보칙

제31조(집행 실적 공개와 부당 집행에 대한 제재)

① 대학의 장은 발전기금 운용 및 집행 현황에 대하여 교육정보공개법이 정한 절차에 따라 공개하여야 한다.

② 발전기금 회계처리 관계자가 다음 각 호의 행위를 한 경우, 고의·중과실·경과실 등 사안의 경중에 따라 고발, 경고, 주의 등의 징계에 처한다.

1. 수익사업회계와 목적사업회계 구분 관리 소홀
2. 회계장부 등 증빙자료 관리 소홀
3. 결산서 허위 작성 보고
4. 수입금 누락 및 비용 과다 계상
5. 비상근 관리자에 대한 부당한 보수 등 지급
6. 일반적으로 인정된 회계처리기준 미적용 등 회계처리 부적정

[제안이유]

- 대학자율화의 관점에서 사전적 관리 감독보다는 사후적 사업 평가와 그 결과의 공개가 보다 확실한 기금사업 운영의 질 관리 및 대 국민 서비스가 될 수 있음
- 대학정보공시제와 연계하여 사업 실적 공개
- 발전기금 운영 관계자의 직무상 불법 부당 행위에 대한 제재 조치는 여타 직무집행 행위와 마찬가지로 당연한 것임
- 징계조치이기는 하지만, 국민의 기본권을 침해하는 결과가 되므로 부령이 아닌 상위 규범인 법률에 규정하는 것이 바람직함

제32조(관계 법령의 준용)
발전기금의 회계 및 물품사무 중 이 규칙에서 정하지 아니한 사항에 관해서는 예산회계법령, 물품관리법령, 국유재산법령 및 지방재정법령 등을 준용한다.

[제안이유]

- 발전기금 운영의 모든 사항을 이 '공익법인법'과 '규칙'만으로 규제할 수는 없으므로 준용되는 각종 법규를 예시적으로 제시함

[별표 1] 발전기금 세입세출예산서

(1) 세입

(금액 단위 : 천원)

관	항	목	200X 본예산	200W 추경	증감액	증감률	비고
총계							

(2) 세출

(금액 단위 : 천원)

관	항	목	200X 본예산	200W 추경	증감액	증감률	비고
총계							

[별표 2] 관리운영비 비목 및 계상기준

구분	세부 비목 및 계상 기준
관리 운영 비	○ **세부 계상항목** ① 내부 인건비 : 발전기금회계 전담 인력에 대하여 지급하는 보수로서 급여, 제수당, 상여금, 퇴직금 등 포함 ② 복리후생비 : 발전기금회계 전담 인력에 대한 국민연금, 의료보험료 등 ③ 외부인사 참여 회의비 : 수당 형태의 실비 제공 ④ 발전기금회계 운영비 : 제사무비, 교통통신비, 제세공과금, 도서인쇄비, 여비교통비, 차량유지비, 보험료, 및 제부대비용 ⑤ 대손상각비 : 회수 불확실한 채권에 대한 상각비 ⑥ 감가상각비 : 유형 및 무형자산의 감가상각비 계상액 ⑦ 모금조성 행사 관련 비용 ⑧ 기금유치보상비 : 발전기금 기부금(품) 유치자에게 지급하는 공로금 ⑨ 토지·건물 임차비 ⑩ 기부자보조비 : 발전기금의 기부자에게 소요되는 생계비, 의료비 등 ⑪ 평가 관련 비용
지출 한도 및 조건	- 상한 : 전체 관리운영비 총액은 직전 회계연도 모금 총액의 100분의 5 범위 내에서 개별 대학이 결정 - 조건 : 이사회의 의결 절차

* 위 기준을 적용하되, 기타의 사항은 일반적으로 인정되는 회계원칙의 과목에 따름

[별표 3] 발전기금 재정상태표

(200Y. 2. 28. 현재)

(1) 자산

(금액 단위 : 천원)

관항목명			당기결산액					전기 결산액	증감 (당기-전기)	비고
			발전기금	수익사업	내부거래	합계	구성비			
총계										

(2) 부채와 순자산

(금액 단위 : 천원)

관항목명			당기결산액					전기 결산액	증감 (당기-전기)	비고
			발전기금	수익사업	내부거래	합계	구성비			
총계										

[별표 4] 발전기금 운영계산서

(200X. 3. 1. ~ 200Y. 2. 28)

(1) 수익

(금액 단위 : 천원)

관항목명			당기결산액					전기 결산액	증감 (당기-전기)	비고
			일반회계	특별회계	내부거래	합계	구성비			
총계										

(2) 비용

(금액 단위 : 천원)

관항목명			당기결산액					전기 결산액	증감 (당기-전기)	비고
			일반회계	특별회계	내부거래	합계	구성비			
총계										

[별표 5] 발전기금 세입세출 결산서

(200X. 3. 1. ~ 200Y. 2. 28)

(1) 세입

(금액 단위 : 천원)

관항목명			예산액			결산액				차이 (결산-예산)	비고
			발전기금	수익사업	합계	발전기금	수익사업	내부거래	합계		
총계											

(2) 세출

(금액 단위 : 천원)

관항목명			예산액			결산액				차이 (결산-예산)	비고
			발전기금	수익사업	합계	발전기금	수익사업	내부거래	합계		
총계											

<참고문헌>

감사원(2006). 대학회계·법인회계 제도에 관한 정책연구, 서울 : 감사원.

국가재정 운용계획 교육 분야 작업반(2007). 2007~2011년 국가재정운용계획

노경호(2006).「대학의 재정안정화를 위한 재정확보에 관한 연구」. 경영정보연구 제19호. pp.49~81.

류근간(2007). 국립대발전기금운용사례-서울대학교발전기금-. 서울 : 서울대학교. 미간행 인쇄물.

김민철·박영규(2003). 사립대학 회계제도의 효율적 운영방안17.

백원선(2007). 「사립대학 수혜자지정기부금 제도화에 관한 연구」. 한국사학진흥재단.

윤순석·조성표·경북 대학교(2007). 대학회계·법인회계제도에 관한 연구.

이전오(2007).「대학의 기부금 신탁제도 도입방안에 관한 연구」. 교육인적자원부.

이진(2007).「한국과 미국 대학의 비교분석 : 생산비, 가격 및 보조금」, 한국재정·공공경제학회. 공공경제 제12권.

이정구·정재연·방승제(2007), 강원대학교 발전기금의 개선방안

정은경(1996).「대학의 기금조성방안에 관한 연구」. 중앙대학교 신문학과 광고홍보전공 박사학위논문.

<외국자료>

Harvard university financial report, 2007

Princeton university financial report, 2007

Thomas E. Broce. 1986. 『Fundraising』

Stanford university financial report, 2007

Yale university financial report, 2007

<기타자료>

김영찬. 2005.「발전기금 모금 마케팅 전략의 사례와 법규에 의한 기부금품 관리」. 대교협 발전기금 조성 연수과정 강의 자료.

동국대학교. 1996. 「개교 100주년 기념사업본부 연례보고서」

최영우. 2006.「대학발전기금 조성의 기획과 실무전략」 대교협 발전기금 조성 연수과정 강의자료.

한국사학진흥재단(2008), 대학기부금활성화 방안 연구.

허연(2003)「대학발전기금 종합수립계획과 실천 전략」.한국대학교육협의회 대학발전5) ,

<인터넷 사이트>

NACUBO(National Association of College and University Business Officers) http://www.nacubo.org

ACE(American Council on education) http://www.acenet.edu

College Board http://www.collegeboard.com/

NCES(National Center for Educational Statistics) http://nces.ed.gov/

[부록]

공무원연금관리공단
자 산 운 용 지 침

1. 개 요
2. 자산운용관련 법령 및 규정
3. 자산운용의 목적
4. 자산운용체계
5. 목표수익률 및 허용위험한
6. 자금수지 분석
7. 자산배분
8. 위험관리
9. 외부위탁운용
10. 성과평가
11. 감사 및 공시
12. 보유주식의 의결권 행사
13. 운용담당자의 행위준칙

1. 개　　요

1.1 자산운용지침의 개요

□ 공무원연금기금의 자산운용지침(이하 “지침”이라 한다)은 공무원연금법 제73조의 규정에 의하여 설치된 공무원연금기금(이하 “기금”이라 한다)의 여유자금(이하 “자산”이라 한다)운용에 관한 기본원칙과 주요내용을 국가재정법 제79조제1항의 규정에 의하여 정한다.

□ 본 지침은 공무원연금관리공단(이하 “공단”이라 한다)이 작성하고 자산운용위원회와 공무원연금운영위원회의 심의·의결을 통해 효력이 발생된다.

□ 본 지침은 자산운용과 관련이 있는 모든 의사결정 과정에서 참고되고 준수되어야 한다.

□ 본 지침은 1년 단위로 검토·수정하는 것을 원칙으로 한다.

□ 본 지침에서 규정한 것 외에 자산운용에 관하여 필요한 사항은 공단이 관련 법령 등의 허용범위 내에서 규정으로 정한다.

1.2 자산운용지침의 목적

□ 본 지침은 자산운용의 투자정책, 투자목표, 투자지침 및 성과평가의 기준을 제시한다.

□ 본 지침은 기금관리 주체인 공단이 자산운용과 관련하여 전반적인 책임을 성실히 이행하고 있는지를 증명할 수 있는 수단을 제공한다.

1.3 공무원연금기금의 개요

□ 기금은 공무원연금법에 의하여 공무원연금급여에 충당하기 위한 책임준비금으로서 1960년에 설치되었다.

□ 기금의 2007년도말 현재 자산운용내역은 다음과 같다.

(단위 : 억원)

지불준비금	주 식	채 권	대체투자	계
1,925 (4.4%)	8,631 (19.9%)	23,933 (55.3%)	8,848 (20.4%)	43,337 (100%)

2. 자산운용관련 법령 및 규정

□ 자산운용은 국가재정법 및 동법시행령, 공무원연금법 및 동법시행령의 적용을 받으며, 공무원연금법 제74조에 의하여 기금을 관리·운용하는 공단이 관련 법령의 허용범위 내에서 제정한 내부규정의 적용을 받는다.

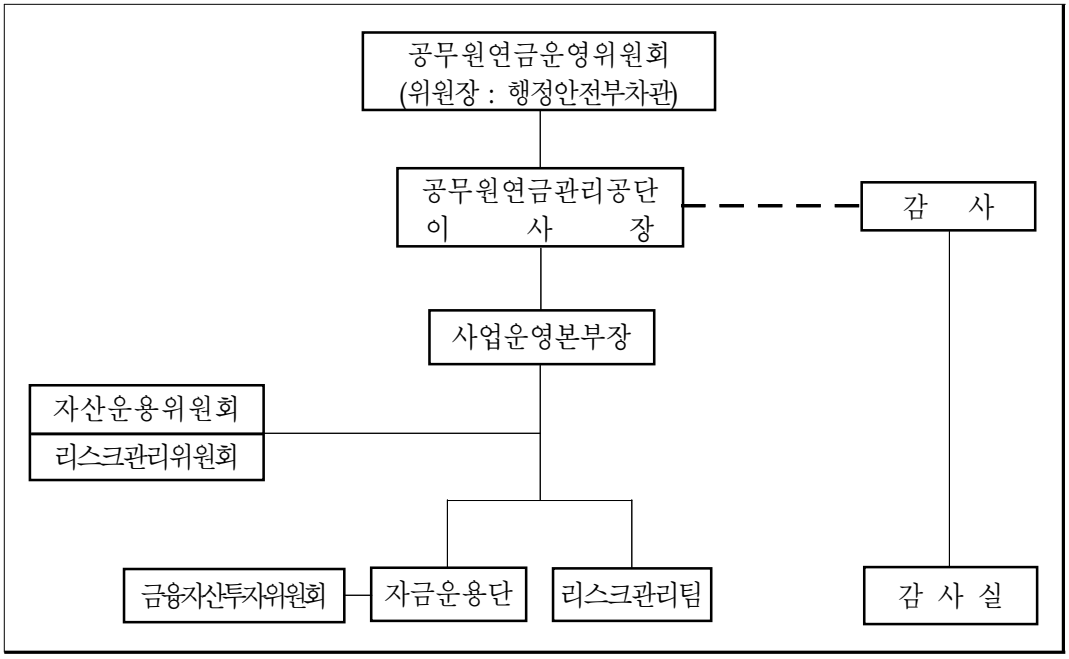
3. 자산운용의 목적

□ 자산운용의 목적은 기금증식을 통해 기금이 공무원연금급여 지급을 위한 책임준비금으로서의 역할을 할 수 있도록 하고 적정 유동성을 유지함으로써 공무원연금급여 지급에 차질이 없도록 하기 위함이다.

4. 자산운용체계

4.1 의사결정구조

□ 자산운용은 확정된 공무원연금기금운용계획에 의거 기금관리 주체인 공단이 자율과 책임에 입각하여 수행하며, 주요사항은 자산운용위원회의 심의를 거쳐 운용한다.



4.2 자산운용조직과 역할

(1) 공무원연금운영위원회

○ 공무원연금운영위원회는 기금운용에 관한 최고 의사결정 기구로서 기금운용계획 수립 등 중요사항을 심의·의결한다.

○ 공무원연금운영위원회는 위원장을 포함하여 20인으로 구성되며, 위원장은 행정안전부차관이 되고 위원은 행정안전부장관이 공무원연금법제75조에 근거하여 지명 또는 위촉한다.

○ 공무원연금운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

- 공무원연금제도에 관한 사항
- 공무원연금 재정계산에 관한 사항

- 기금운용계획 및 결산에 관한 사항
- 기금에 의한 공무원 후생복지사업에 관한 사항
- 기타 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 사항

(2) 자산운용위원회

○ 자산운용위원회는 자산운용의 투명성 및 투자의 효율성을 제고하기 위하여 공단내에 설치한다.

○ 자산운용위원회는 위원장 1인을 포함하여 10인 이내로 구성되며 위원장은 공단의 사업운영본부장으로 하고 위원은 국가재정법 제76조에 의하여 공단의 이사장이 선임한다.

○ 자산운용위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

- 자산운용전담부서의 신설에 관한 사항
- 자산운용지침의 제정 및 개정에 관한 사항
- 연간(분기별) 자산배분 및 변경에 관한 사항
- 자산운용 목표수익률 설정에 관한 사항
- 리스크관리전략 결정에 관한 사항
- 자산운용의 총 허용위험한도 설정에 관한 사항
- 연간·분기별 자산운용성과 및 위험관리에 관한 사항
- 기타 자산운용과 관련한 중요사항으로 위원장이 필요하다고 인정한 사항

(3) 금융자산투자위원회

○ 자산운용의 실무적인 안건을 심의하기 위하여 공단내에 설치한다.

○ 금융자산투자위원회는 위원장 1인을 포함하여 8인 이내로 구성되며 위원장은 공단의 자금운용단장이 되고 위원은 자금운용단의 각 팀장과 리스크관리팀장 및 자금운용단장이 지명한 자로 한다.

○ 금융자산투자위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

- 연간 자금수지계획 및 운용전략수립에 관한 사항
- 금융자산운용계획 및 자산배분에 관한 사항
- 금융자산운용 목표수익률 설정에 관한 사항
- 거래기관 선정 및 관리에 관한 사항
- 파생상품 등 신종상품 투자범위에 관한 사항
- 사고채권 처리에 관한 사항
- 기타 위원회의 심의가 필요하다고 규정한 사항 및 위원장이 필요하다고 인정한 사항

(4) 자금운용단 업무 내용

○ 자금운용부서별 담당업무는 다음과 같다.

구 분		담당업무
자금관리팀		· 자금수급계획 수립·조정·통제 · 지불준비금 관리 · 유가증권 관리 등
투자전략팀		· 자산배분계획 수립·조정 · 경제·금융시장 동향 조사·분석 등
채권팀	채권투자담당	· 채권투자 · 기업신용분석 등
	대체투자담당	· 대체투자상품 및 SOC민자사업 투자 · 상품개발·분석 등
	간접투자담당	· 주식형신탁상품 투자 · 혼합형신탁상품 투자 등
주식팀		· 주식 직접투자 · 업종별 기업분석 등

5. 목표수익률 및 허용위험한도

5.1 목표수익률

□ 자산운용은 기금의 운용수익에 의한 급여충당이 어려운 여건을 감안하여 “기금의 실질가치 유지를 통한 기금의 안정적 운영”을 목표로 하고 있으며 운용자금의 실질가치 보전을 위해 중장기적 목표수익률을 “실질경제성장률+소비자물가상승률”을 상회하도록 노력한다.

5.2 허용위험한도 설정 및 관리

□ 자산운용에 따른 총 허용위험한도는 Shortfall Risk ≤ 10.0% 즉, 포트폴리오의 연간 투자수익률이 0%이하(원본이하)가 될 가능성을 10.0%이하로 설정한다. 다만, 채권·주식의 2008년도 시장 VaR한도는 9%이하로 설정하여 관리한다.

6. 자금수지 분석

6.1 자금수지항목

□ 수입항목은 자체수입, 정부내부수입, 차입금 및 여유자금회수 등으로 구성되며 지출항목은 사업비, 기금관리비, 정부내부지출, 차입금상환 및 여유자금운용 등으로 구성되어 있다.

6.2 단기자금 운용규모 및 자금의 분류

□ 유동성 위험에 대비하여 기금의 총수입과 지출을 분석하여 추계한 결과 적정 단기자금 규모는 3,989억원으로 추정되며 전체 운용대상자금 4조 2,165억원 중 장기투자 가능 운용자금 규모는 3조 8,176억원이다.

□ 자금의 분류

단기자금 (지불준비금)	- 현금성 자금(운용기간 1개월 미만) · 당월소요 급여준비금 및 사업자금의 시차에 의하여 단기적으로 보유하는 자금 - 유동성 자금(운용기간 1개월 이상 1년 미만) · 익월이후 소요될 급여지급준비금과 사업자금 및 투자 대기성으로 보유하는 자금
장기자금	· 운용수익 제고를 위해 1년 이상의 장기 투자가 가능한 자금 · 장기자금 = 총 여유자금 - 단기자금

7. 자산배분

7.1 투자대상 자산군

□ 공무원연금법 및 동법시행령과 공단의 금융자산운용규칙에 의거하여 투자 가능 자산군을 다음과 같이 구분한다.

자 산 군	투 자 대 상 상 품
주 식	·주식, 주식형수익증권, 투자일임자산, 파생상품 등
채 권	·국채, 지방채, 특수채, 금융채, 회사채, 신종사채, 자산유동화증권, 기업어음, 공사채형수익증권, 절대 수익추구펀드, 구조화증권펀드, 예금, 파생상품 등
대체투자	·부동산간접상품, 선박금융사업상품, PEF, 창업투자조합, 해외헷지펀드, SOC민자 사회간접시설 투자, 기타 사모투자 등
지불준비금	·단기금융상품(MMF, CP, RP, CD 등)

7.2 자산배분의 원칙

가. 자산배분의 원칙

□ 기금의 특성을 고려하여 설정한 목표수익률과 허용위험한도를 기초로 하여 자산배분을 실행한다.

나. 자산배분의 방법

□ 전략적 자산배분

- 시장중립적인 관점에서 목표자산배분비중(Target Asset Allocation)을 설정하는 과정으로 자산군의 상대적 비중을 결정하는 것을 의미하며, 중장기 및 연간 자산배분은 전략적 자산배분을 원칙으로 한다.
- 시장환경 변화에 대처하기 위해 각 자산군의 목표 투자비중을 기준으로 비중조정 허용범위(Range)를 설정할 수 있다.

□ 전술적 자산배분

- 시장상황의 변화에 대응하고 이를 이용하기 위해 전략적 자산배분으로부터 주어진 범위 내에서 자산을 조정·배분하는 것을 의미한다.
- 공단은 연간 자산배분계획에서 정한 전략적 자산배분비중의 범위내에서 전술적으로 조정할 수 있다.

7.3 자산배분안

□ 2008년도 자산배분 및 2012년까지의 중장기 자산배분비중은 다음과 같다.

(단위 : %)

구 분		'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	허용범위
단기자금		9.6	10.2	10.3	10.4	10.5	±3
장기자금	주 식	17.1	17.9	18.8	19.7	20.2	±10
	채 권	50.3	48.4	47.3	45.9	44.3	±20
	대체 투자	23.0	23.5	23.6	24.0	25.0	±7
합 계		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

* 허용범위는 금융시장 환경변화를 감안하여 매년 조정

8. 위험관리

8.1 위험관리의 목적

□ 위험관리는 운용에 수반되는 각종 위험을 인식·측정·통제하며, 제반 운용업무가 운용원칙에 부합되도록 함을 목적으로 한다.

□ 운용수익은 위험에 대한 적절한 허용·관리를 통하여 창출되므로 위험을 정확하고 객관적으로 인식·측정하고 관리될 수 있도록 한다.

□ 운용수익을 창출하기 위하여 허용된 위험에 대하여는 수익에 비하여 과도하거나 추가적인 위험에 노출되지 않도록 지속적으로 관리한다.

8.2 위험종류별 정의 및 관리방법

가. 금융자산

□ 금융자산 운용에 따른 위험은 유동성위험, 시장위험, 신용위험, 운영위험(법적위험 포함)으로 구분하여 관리한다.

(1) 유동성위험

- 정　　의 : 공무원연금급여의 지급을 위해 보유해야 할 적정 유동성이 부족하거나 시장의 거래부진 등으로 정상적인 가격으로 매매하지 못함에 따라 발생할 수 있는 위험을 말한다.
- 관리방법 : 연간 총수입과 총지출을 추계하여 월중 최대 부족자금을 기준으로 적정 단기 자금규모를 산정하여 유동성위험을 관리한다.

  주식 매입시 일평균 거래량이 일정수준 미만인 종목의 매입을 제한한다.

  만기보유 투자목적의 채권 매입시에도 유동성위험을 고려

하여 동일종목, 동일기업, 발행총액을 기준으로한 매입한도 내에서 매입한다.

(2) 시장위험

- 정　　의 : 주가, 이자율, 환율 등 시장가격의 불리한 변화에 따라 보유 유가증권의 가치가 하락하게 되는 위험을 말한다.
- 관리방법 : 통계적으로 산출한 값인 VaR(Value at Risk)로 측정한다. VaR 산출모형은 포트폴리오 특성을 고려하여 델타-노말(Delta-Normal)모형을 사용하며, 비선형 상품을 포함할 경우에는 역사적/몬테카를로 시뮬레이션 모형을 사용한다. VaR의 신뢰구간은 95%로 하며, 산출 기준은 월간 단위로 측정한다.

(3) 신용위험

- 정　　의 : 거래상대방의 채무불이행 또는 신용도 저하에 따라 투자원리금을 당초 약정한대로 회수할 수 없게 되거나 투자자산 가치가 하락하게 되는 위험을 말한다.
- 관리방법 : 회사채 및 기업어음 투자등급, 동일회사별 투자한도, 거래기관선정 기준을 관리한다.

채권 및 어음	발행사의 신용등급(회사채 BBB+, 기업어음 A2- 이상), 신용등급별 자기자본 및 발행금액 총액(유동화채권)의 20%~70%, 동일회사 매입한도(보유채권 총액 대비 10% 이하)를 제한
거래금융기관	금융기관은 BIS비율이 8% 이상인 시중은행이나 영업용순자본비율이 150% 이상인 증권사에 예치

(4) 운영위험

- 정　　의 : 적절하지 못한 내부통제제도나 업무처리절차, 시스템 오류, 직원의 실수 또는 부정이나 법적분쟁 등 재무적 위험을 제

외한 모든 비재무적 위험요인으로 인해 자산에 손실이 초래될 위험을 말한다.

- 관리방법 : 금융자산 매입시 사전에 공단의 금융자산운용규칙에 따른 내부 Compliance 점검 및 내부감사를 실시한다.

나. SOC민자사업

□ 정　　의 : SOC민자사업 투자의 위험은 투자원리금을 회수할 수 없게 되거나, 일부만 회수하게 될 위험을 말한다.

□ 관리방법 : 사회기반시설에 대한 SOC민자사업투자는 장기투자사업으로 국내·외 정부 등으로부터 원리금 지급을 보장받은 사업 등을 전문가의 타당성 분석 후 사업성이 있다고 판정된 사업에 컨소시엄 형태로 투자하여 손실이 발생하지 않도록 한다.

8.3 위험관리 조직 및 보고체계

□ 자산운용의 위험관리를 위한 조직은 리스크관리위원회 및 리스크관리실무조직으로 구성한다.

(1) 리스크관리위원회

○ 리스크관리위원회는 자산운용에 내재된 위험을 점검하고 투자의사 결정과정의 투명성 확보를 위하여 설치한다.

○ 리스크관리위원회는 위원장 1인을 포함하여 8인 이내로 구성되며 위원장은 공단의 사업운영본부장으로 하고 위원은 공단의 금융자산운용규칙 제16조에 의하여 이사장이 위촉한다.

○ 리스크관리위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

- 자산운용의 위험측정에 관한 사항
- 자산운용의 허용위험 설정에 관한 사항
- 리스크관리 전략 및 정책결정에 관한 사항
- 리스크관리에 관한 기준제정 및 변경에 관한 사항
- 기타 금융자산운용규칙에서 위원회의 의결이 필요하다고 규정한 사항 및 위원장이 필요하다고 인정한 사항

(2) 리스크관리 실무조직

□ 금융자산

○ 금융자산 위험관리에 관한 업무는 자금운용단에서 위험관리 규정의 준수여부 등을 1차적으로 확인하고, 리스크관리팀은 상시 모니터링 기능을 수행하여 다음사항을 리스크관리위원회와 자산운용위원회에 정기적으로 보고한다.

- 허용위험한도 관리 현황
- 제규정의 준수여부 점검 결과
- 보유 금융상품 또는 발행기업의 신용등급 하락 및 급격한 재무상태 변동사항 등
- 기타 위험관리에 관한 주요 사항

○ 리스크관리팀은 제반 운용업무에 따른 위험을 인식하고 관리할 수 있는 체계를 마련하고, 주요 위험량을 체계적으로 산출하여 관리할 수 있는 위험관리시스템을 구축하고 관리하며, 자산운용위원회에 정기적으로 보고한다.

□ SOC민자사업

○ SOC민자사업에 대한 위험관리는 리스크관리팀에서 담당하고 내부감사 및 리스크관리위원회를 통하여 위험을 관리하며, 자산운용위원회에 정기적으로 보고한다.

8.4 파생상품 운용의 제한

□ 파생상품은 기본적으로 헷지거래와 차익거래에 한하여 운용하고 투기적 거래는 금지한다.

○ 채권 파생상품

- 보유하고 있는 채권의 가격변동 위험을 회피하기 위한 헷지거래에 한하여 운용할 수 있다.

○ 주식 파생상품

- 주가지수 선물·옵션 등에 대한 투자는 보유주식의 가격변동에 따른 손실위험을 회피하기 위한 헷지거래 및 현물과 선물의 가격차를 이용한 차익거래에 한하여 운용할 수 있다.

□ 파생상품을 이용한 헷지거래의 경우 그 규모와 투자시기는 금융자산투위원회에서 정한다.

9. 외부위탁 운용

9.1 외부위탁 운용정책

□ 시장환경 변화에 대한 자산운용의 탄력성을 제고하고 운용능력을 보완하며 분산투자에 따른 포트폴리오의 위험분산 효과를 얻기 위해 금융자산에 대해 외부에 위탁운용 할 수 있다.

□ 금융자산에 대한 외부위탁 운용의 규모는 자금의 성격, 위험분산효과, 운용기법 등을 고려하여 사전에 적정규모를 산출하여 운용한다.

9.2 외부위탁 운용 기관 및 상품

□ 외부위탁 운용 기관은 연기금투자풀, 간접투자자산운용업법에 의한 자산운

용회사 및 투자자문회사, 신탁업법에 의한 금융기관, 벤처기업 지원을 목적으로 하는 창업투자조합 등으로 하고 위탁운용 상품은 주식형 및 채권형 펀드, 단기자금 펀드, 대체투자상품 등으로 한다.

□ 외부위탁 운용상품 투자는 관련 법률 및 금융감독기관의 표준약관 내용을 준수하여 투자하며, 운용회사와 별도의 계약을 체결시에는 운용의 일관성 유지 및 적절한 위험통제를 위하여 운용대상, 기준수익률, 허용위험한도, 손절매, 성과평가 등을 포함하도록 한다.

9.3 외부위탁 운용기관 선정기준 및 관리

□ 외부위탁 운용사 선정의 투명성과 객관성을 확보하기 위하여 경영실적, 수탁고 등 정량적 평가와 운용능력, 운용철학, 운용프로세스 등 정성적 평가를 고려한 위탁운용 대상기관 선정기준을 금융자산투자위원회에서 정하여 운용한다.

□ 외부위탁 운용사의 관련 법률, 약관 및 일임계약 등 위탁투자지침의 준수 여부 및 운용성과를 정기적으로 점검하여야 하고, 기준가격을 공정가치로 평가할 수 있는 상품은 펀드평가 기관을 통하여 매월 운용사별 평가를 실시하며, 필요시에는 적절한 조치를 한다.

10. 성과평가

10.1 성과평가의 목적

□ 성과평가란 일련의 자산운용 프로세스에 따라 이루어진 자산운용의 수익률을 측정하고 평가하는 과정으로 성과평가 결과를 자산운용 및 보상체계에 반영(feedback)하여 자산운용의 효율성과 책임성을 제고한다.

10.2 성과평가의 원칙

□ 성과평가는 손실발생 여부가 아니라 기준수익률 대비 운용실적을 평가한다.

□ 성과평가는 투자자산군별 기준수익률에 의한 단순수익률 평가를 하고, 위험을 고려한 Sharpe비율과 IR(Information Ratio) 등에 의한 위험조정 수익률도 평가한다.

□ 성과평가에 사용하는 수익률은 자산의 순자산가치가 반영되는 시가수익률을 현금흐름에 의해 조정된 시간가중수익률로 산출하여 평가하는 것을 원칙으로 한다.

10.3 성과평가의 주기

□ 성과분석을 통해 향후 자산운용 방향을 제시하기 위하여 연간, 분기별, 월간 성과평가를 실시하며, 3년 이상의 장기적인 평가도 병행한다.

10.4 성과평가의 결과 보고

□ 성과평가는 자산운용을 담당하는 조직과 독립된 리스크관리팀에서 수행하는 것을 원칙으로 하고, 외부위탁운용자산에 대해서는 외부전문기관에서 평가를 수행토록 한다.

□ 월간 평가는 소관 상임이사에게 보고하고, 분기평가 및 연간평가 결과는 이사장에게 보고한다. 또한 연간평가 결과에 대해서는 자산운용위원회에 보고한 후 이를 외부에 공개하는 것을 원칙으로 한다.

10.5 성과평가의 기준

□ 자산별 기준수익률은 자산배분에 사용되었던 벤치마크지수의 사후적 수익률을 사용하고 자산별 벤치마크는 보편적으로 많이 사용되는 지수나 투자자산의 대표성을 나타낼 수 있는 수익률을 사용한다.

○ 2008년도 자산별 기준수익률

자 산 군	기 준 수 익 률
주 식	·배당반영 KOSPI지수 등락률
채 권	·KBP 채권종합지수
대 체 투 자	·Customized Index
지 불 준 비 금	·KORIBOR(91일물) 70% + 발행어음(7일) 30%

□ 모든 투자자산의 기준수익률을 가중평균한 값은 자산배분안을 자산별 기준수익률로 가중평균한 값과 동일해야 하며, 투자자산별 투자비중에 따른 가중평균 기준수익률은 아래와 같이 산출한다.

기준수익률 = ∑(투자자산별 기준수익률 × 투자자산별 투자비중)

* 투자자산별 투자비중은 최적 자산배분안에 따라 이루어진 투자자산별 투자비중임.

11. 감사 및 공시

11.1 감 사

□ 공단의 감사는 자산운용과 관련한 다음 사항에 대해 공단의 감사규정에서 정한 바에 따라 감사를 실시한다.

- 자산운용정책의 적정성 및 자산운용의 효율성
- 자산운용 의사결정의 적정성
- 자산운용에 대한 위험관리의 적정성 등

11.2 공 시

□ 공단은 자산운용에 대한 투명성 제고를 위하여 매회계년도 결산을 다음연도 2월말까지 행정안전부장관에게 보고하고 관보에 공시하며, 공단의 홈페이지(www.geps.or.kr)를 통하여 다음사항을 공시한다.

- 월간 및 분기공시사항 : 투자현황 및 투자상품별 운용수익률 등
- 연간공시사항 : 대차대조표 및 손익계산서, 연도별 수입지출 및 기금적립현황, 총 투자현황 및 투자상품별 운용수익률, 자산운용지침 등
- 수시공시사항 : 자산운용에 관하여 공시가 필요하다고 인정되는 사항 등

12. 보유주식의 의결권 행사

12.1 기본원칙

□ 의결권은 기금의 선량한 관리자로서의 주의의무를 다함에 있어 기금의 이익이 최대화되도록 신의에 따라 신중하고 성실하게 행사하여야 한다. 다만, 주주의 이익을 향상시키는 목적 외에 경영권 참여 등에 대하여는 의결권을 행사하지 않는다.

12.2 행사대상

□ 기금이 직접 또는 위탁운용(투자일임자산, SOC민자사업투자)의 방법으로써 보유하는 주식을 대상으로 한다.

12.3 행사기준

□ 기금관리자의 자의적인 판단이나 외부 이해관계자의 부당한 개입을 방지

하는 한편, 기업의 정상적인 경영활동에 대한 부당한 간섭이 발생하지 않도록 다음과 같이 의결권 행사기준을 마련하여 행사한다.

- 해당회사의 성향 및 사업성격, 기타 주주총회 관련 법제도의 변화 등을 감안하여 기업가치의 훼손 또는 주주권익의 침해 등을 초래하지 않는 한 회사의 경영진 및 이사회의 재량권을 인정하여 찬성의 의사표시를 한다.
- 주주가치를 현저히 감소시키거나 저해할 우려가 있는 부의 안건에 대해서는 객관적 지표와 사실(공시사항, 보도자료 등)에 근거하여 반대의 의사표시를 한다.
- 기업가치의 훼손 또는 주주권익의 침해 여부에 대해 논란의 여지가 있거나, 충분한 정보부족 등으로 찬반여부를 판단하기 어려운 사안에 대해서는 중립의 의사표시를 할 수 있다.
- 구체적 의결권 행사는 의안별 의결권행사기준에 따른다.

12.4 행사절차

□ 보유비중이 1% 이상이고 보유지분율이 1% 이상인 경우에는 금융자산투자위원회의 심의·의결(SOC민자사업투자 제외)을 거쳐 행사한다.

□ 보유비중이 1% 이상이고 보유지분율이 0.5% 이상인 경우 자금운용단장이 의결권을 행사한다.

□ 기타의 경우 그 행사를 포기할 수 있으며 수탁회사 및 사무관리회사 또는 위탁운용사 등에 의결권 행사를 위임할 수 있다.

12.5 의결권 공시 등

□ 본 지침에서 정한 의결권 행사기준과 절차 등은 공단 홈페이지에 공시하

여야 한다.

□ 의결권 행사내역을 주주총회 후 14일 이내에 사전에 정한 양식에 따라 공단 홈페이지에 공시하며, 분기별로 자산운용위원회에 그 행사내역을 보고하여야 한다. 다만, SOC민자사업투자로 보유하는 주식의 경우는 공시대상에서 제외한다.

13. 운용담당자의 행위준칙

□ 자산운용을 담당하는 임·직원은 기금의 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여야 하며, 최선을 다해 성실히 관리하기 위하여 다음과 같은 사항을 준수하여야 한다.

- 관계법령, 기금운용관련 제반규정 및 지침을 숙지하고 이를 준수하며, 기금운용에 따라 요구되는 선량한 관리자로서의 주의의무를 다하여야 한다.
- 주의의무를 준수하고 전문역량의 유지 및 제고를 위한 노력을 하여야 하며, 투자관련 의사결정은 독립적이고 객관적인 판단에 기초하여야 한다.
- 기금의 운용과 관련하여 자신에게 보상 또는 이익이 돌아오는 행위를 하여서는 아니된다.
- 투자 및 기금운용 관련 의사결정은 적절한 연구와 조사에 의해 합리적이고 타당한 근거에 의하여야 하며 그 합리성과 타당성을 증명할 수 있는 적절한 기록들을 보관·유지하여야 한다.
- 투자를 행함에 있어 유가증권에 대한 객관적이고 독립적인 분석을 바탕으로 합리적인 주의와 판단으로 하여야 하며, 발행회사 등에 개인적 이해관계나 특수관계가 있을 경우 이를 상위 의사결정 책임자에게 보고하고 분석이나 투자에 영향을 줄 수 있는 일체의 금품, 향응 등을 받아서

는 아니된다.

- 개인적인 이해관계에 의하여 직무규범에 반하거나 객관적인 업무수행을 해할 우려가 있는 경우에는 상위 의사결정 책임자에게 보고하여야 하며, 상위 의사결정 책임자는 관련자를 해당 의사결정에서 제외하는 등 필요한 조치를 취하여야 한다.

- 자산운용과 관련된 제반 법규를 준수하여야 하며, 선량한 관리자의 주의 의무를 다하여 자산을 운용했을 경우에 발생한 손실에 대하여는 고의 또는 중대한 과실이 없는 한 면책된다

국·공립대학 발전기금 투명성 제고방안 연구

2008년 12월 일 인쇄
2008년 12월 일 발행

발 행 인 한국대학교육협의회 회장 손병두
발 행 처 한국대학교육협의회

121 - 270 서울시 마포구 상암동 1601
전화 02) 6393-5200
인 쇄 처 엘림문화사
전화 02) 784-8767

※ 이 책 내용의 일부 혹은 전체를 허락 없이 변경하거나 복제할 수 없습니다.