

복식부기 회계제도의 이해 “아하! 복식부기 이렇군요!”

행정자치부 서기관 | 정 윤 한

제 5 강

재무보고서와 공무원의 평가

1. 경영성과 평가하기

1. 재무제표의 구성

지난 호에서는 재무제표 작성이 제대로 되어있는지에 대한 평가, 즉 재무제표 작성의 적정성 평가에 대해 알아보았다. 이 부분은 주로 계수정보의 정확성에 초점을 맞춘 것이 라면 이번 호에 알아볼 내용은 재무제표를 읽기, 즉 재무적 정보를 습득하는 과정에 대한 이해라 할 수 있다.

재무제표를 보고 회계적 정보를 이해하고 그 회계적 정보를 보고 해당 기업 또는 정부의 경영실적을 평가하는 과정 이 재무제표를 읽는 과정이라 할 수 있다.

기업의 재무제표는 흔히 기업의 건강진단서와 같다고 한다. 앞으로 발생주의 복식부기 회계제도가 지방자치단체에

완전히 정확이 되면 재무제표만으로 지방자치단체의 재정적 건강상태의 진단이 가능해질 것이다.

민간 기업에서의 재무제표는 회사의 재무상태와 경영성과 등을 정해진 양식에 수치로 표시한 재무 보고서라고 한다. 이러한 의미를 갖는 재무제표는 대차대조표, 손익계산서, 이익잉여금처분계산서, 현금흐름표, 자본변동표, 재무제표의 주석 등 6가지로 구성된다.

각각 보고서의 의미는 나름대로 찾아서 이해하시기 바라고, 지방자치단체 회계기준에 의하면 재정 상태보고서, 재정운영보고서, 순자산변동보고서, 현금흐름보고서, 주석 등 5가지로 구성되는데 기업의 이익잉여금처분계산서가 없는 것으로 이해하면 된다.

정부는 기업과 달리 이익이라는 개념을 한정적으로 해석해야 한다. 정부는 예산을 기초로 재정을 운영하면서 균형재정의 원칙을 기본으로 한다. 기업은 이익극대화 원리에 근거하여 기업을 운영하는 것에서 보는 것처럼 재정운영의 기본방식의 차이가 여기에서 보여진다.

기업이 이익을 산출하는 기본 방식은 수익비용 대응의 원칙에 입각하여 이뤄지는데 정부의 재정활동이 수익비용 대응의 원칙에 따라 이뤄지지 않는다. 예를 들어 기업은 영업이익을 계산할 때 영업을 통해 벌어들인 총수익에서 영업활동에 들어간 총비용을 빼는 방법을 쓴다. 그러나 정부는 예를 들어 수영장을 운영할 때 노인들에게는 무료로 입장시킬 경우 영업이익은 마이너스이다.

정부는 구체적인 영업활동에 일일이 대응하여 이익을 산출하는 것이 아니라 일반적으로 강제적으로 부과하는 조세수입과 개별적 행정활동에 들어간 비용의 총합을 빼서 운영차액을 보고하는 방식으로 위 이익(운영차액)을 보고한다. 따라서 기업과 같은 의미의 이익잉여금처분계산서 같은 것은 나올 수 없다. 기업은 이익금을 사내유보를 하는가 주주에게 주는가 등의 의사결정을 해야 하는데 지방자치단체의 경우에는 이익잉여금이라는 개념이 없고 운영차액은 순자산의 증가를 통해 다른 자산이나 혹은 현금의 형태로 남아있게 된다. 현금의 경우 세잉여금은 다음 해 회계로 이월이 되고 다른 자산의 형태로 있는 것은 그냥 주민이나 공무원의 행정활동에 사용되어지는 것이다. 말이 장황해졌는데 하여간 별도의 이익잉여금 처분계산서가 필요 없는 이유다.

한편 현금흐름보고서의 경우 일단 지방회계기준에서 보고를 보류했으므로 이번 호에서는 다루지 않고 주로 재정상태보고서, 재정운영보고서, 순자산변동보고서만을 중심으로 재무제표에 대한 논의를 하고자 한다.

2. 재무제표읽기

1) 재무제표간의 관계

재정상태보고서		순자산변동보고서		재정운영보고서	
특정시점에서의 재정상태 (Stock)		일정기간동안의 순자산의 변동내역(Flow)		일정기간동안의 재정성과(Flow)	
자산	부채 순자산	순자산감소 기말순자산	기초순자산 운영차액 순자산증가	비용 운영차액	수익

재정상태보고서의 순자산은 순자산변동보고서의 기말 순자산과 일치한다. 그리고 순자산변동보고서의 운영차액은 재정운영보고서의 운영차액과 동일한 금액이다. 운영차액만큼 순자산이 증가하는 것이다. 이렇게 재무제표간의 관계를 이해하는 바탕 지식을 갖고 각각의 재무제표의 의미를 새겨보자.

2) 재정상태보고서를 보고 알 수 있는 것

재정상태보고서로는 첫째, 자산의 총계를 알 수 있다. 사용가능한 자산을 얼마나 보유하고 있는가를 알 수 있는 것이다. 예시로 든 ○○시의 총자산은 대략 2조 1,529억원이다. 지금껏 우리 지방자치단체는 물론 수치의 정확성은 별론으로 하더라도 해당 지자체에서 소유하는 총자산의 금액을 쉽게 말할 수는 없었다. 그 해 예산액을 아는 정도에 그쳤으나 이제 비로소 재정상태보고서를 통해 총자산규모를 말할 수 있게 된 것이다. 둘째, 부채의 규모이다. 예시로 든 ○○시의 총부채 규모는 약 3,918억원 정도이다. 셋째, 자산에서 부채를 차감한 순자산은 얼마인가이다. ○○시의 순자산은 1조 7,611억원 정도이다.

이 세 가지 정보를 기초로 스톡 데이터의 평가를 하게 되는데 첫째는 기간별 비교로서 전 기에 비해 해당 지자체의 자산, 부채, 순자산의 변화가 어떻게 이뤄지는가를 살펴보는 것이고, 둘째는 세 가지 데이터가 다른 지자체와 비교해 볼 때 그 규모가 어떠한가를 보는 것이다. 첫 번째 비교 데이터를 기간별(time series) 비교 데이터라 하고 두 번째 데이터는 동일 시점에 다른 여러 비교대상과의 비교(cross section) 데이터라 한다.

해당자치단체의 재정상태의 기간별 비교와 타 자치단체의 비교를 통해 해당 자치단체가 얼마나 부자가 되어가고 있는가? 타 자치단체에 비교해 볼 때 부의 수준은 어느 정도인가?를 알 수 있으며 보다 높은 수준의 부자가 되기 위한 노력을 하게 한다. 그러면 보다 높은 수준의 부를 획득하기 위해서 어

떻게 하는가? 바로 다음에 살펴볼 재정운영보고서의 성과를 높게 창출하려는 노력을 통해 얻어진다.

3) 재정운영보고서를 보고 알 수 있는 것

재정운영보고서는 수익과 비용의 내역을 보여준다. 그리고 수익과 비용의 차액이 얼마나 발생했는가를 아울러 보여준다. ○○시의 경우 수익은 약 5,400억원, 비용은 3,600억, 운영차액은 1,800억 정도임을 알 수 있다. 이 가운데 비용은 기능별로 행정활동의 내용에 따라 각각 얼마인가를 알 수 있고 성질별로도 역시 파악할 수 있다.

○○시의 사례에서 기능별로는 보건 및 생활환경과 사회보장이 큰 비중을 차지하고 있으며 성질별로는 운영비가 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다. 수익의 경우 정부간 이전수익의 비중이 큰 걸로 보아 자주적 재정능력이 떨어짐을 추측해 볼 수 있겠다.

한편 마찬가지로 재정운영보고서도 해당 자치단체의 기간별 비교와 다른 단체와의 비교를 통해 재정운영능력의 변화와 다른 단체와의 효율성을 비교해 볼 수 있다.

재정운영보고서와 관련해서 한 가지 중요한 점이 있다. 그것은 현금주의 기록에 의한 세입세출결산서와의 비교이다. 세입세출 결산서에서 흑자가 곧 재정운영보고서의 흑자나 세입세출결산서의 적자가 재정운영보고서상의 적자는 아니라는 것이다. 그것은 현금주의와 발생주의를 잘 이해하여야 한다. 만일 감가상각비의 비중이 무척 커서 그 비용이 남아있는 현금보다도 더 크다면 세입세출결산서상 흑자일지라도 재정운영보고서상에서는 적자로 보여 질 수 있으며, 그해 자산의 과대구입으로 인해 재정운영보고서상 현금 비용은 적게 들어 흑자를 보더라도 세입세출 결산서에서는 적자로 보고되는 수도 있다는 것이다. 무조건 세입세출결산서나 재정운영보고서 한 가지 만을 보고 해당 자치단체의 경영성과를 보는 것이 아니라 두 가지 플로우(현금주의와 발생주의)에 관한 보고서를 동시에 살펴보는 것이 중요하다라는 것을 전달하고자 한다.

〇〇시 재무회계결산(발생주의 복식부기)

(단위 : 백만원)

구분		과 목	일반회계	기타특별	기금	공기업	내부거래	계
재정 상태 보고서 '00.12. 31	자산	유동자산	100,797	252,575	16,654	59,762	-	429,788
		투자자산	337,861	1,089	581	9	330,877	8,663
		일반유형자산	263,581	38,606	-	13,792	-	315,979
		주민편의시설	159,724	2,125	-	-	-	161,849
		사회기반시설	939,081	14,224	-	278,969	-	1,232,274
		기타비유동자산	321	-	-	4,029	-	4,350
		자산총계	1,801,365	308,619	17,235	365,561	330,877	2,152,903
	부채	유동부채	26,770	163,943	-	6,911	-	197,624
		장기부채	102,283	43,617	-	48,275	-	194,175
		부채총계	129,053	207,560	-	55,186	-	391,799
순자산총계		1,672,312	101,059	17,235	301,375	330,877	1,761,104	
부채및순자산총계		1,801,365	308,619	17,235	356,561		2,152,903	
재정 운영 보고서 '00.1.1 - 12.31	수익	지방세수익	139,146	-	-	-	-	139,146
		경상세외수익	19,186	60,438	597	61,686		141,907
		임시세외수익	23,605	9,908	112	2,191	1,317	34,499
		정부간이전수익	223,805	5,828	2,090	72	7,572	224,223
		계	405,742	76,174	2,799	63,949	8,889	539,775
	비용 (성질)	인건비	102,733	559	-	-	-	103,292
		운영비	75,063	3,338	54	47,382		125,837
		정부간이전비용	8,300	1,720	600	-	8,889	1,731
		기타이전비용	105,566	204	1,336	-	-	107,106
		기타비용	14,227	54	-	10,510	-	24,791
	비용 (기능)	입법및선거	2,516	-	-	-	-	2,516
		일반행정	69,259	-	667	-	900	69,026
		교육및문화	24,420	-	-	-	-	24,420
		보건및생활환경	33,620	-	792	57,892	523	91,782
		사회보장	76,886	1,844	73	-	1,920	76,883
		주택및지역개발	5,010	160	5	-	2,804	3,092
		농수산 개발	7,125	-	-	-	-	7,125
		지역경제개발	11,863	-	292	-	100	12,055
		국토자원보존개발	42,920	-	160	-	2,347	40,734
		교통관리	11,851	1,990	-	-	1,016	12,825
		민방위관리	1,003	-	-	-	-	1,003
		기타	19,415	1,881	-	-	-	21,296
		계	305,889	5,875	1,990	57,892	8,889	362,757
	운영차액		99,853	70,299	809	6,057	-	177,018

3. 발생주의 복식부기 재무보고서 작성의 의미

지난 호에서 의회에서 재무보고서를 평가할 때에는 재무보고서 작성의 적정성과 재무보고서를 보고 성적을 평가하는 것 등 두 가지 크게 판단하는 내용이 구분되어진다고 하였다. 재무보고서 작성의 적정성은 기술상의 문제이며 한편으로는 거짓됨이 없이 작성되었다는 신뢰성을 보여준다면 진정한 의미의 경영성과는 재무보고서 내용을 통해 이뤄진다. 재무보고서 자체의 작성상의 신뢰성을 잃으면, 예를 들어 기업에서 재무보고서를 외부에 공시했을 때 공인회계사의 의견이 적정이 아닌, 의견거절 같은 것을 표명하면 그 기업은 망할 지경에 이르게 된다.

일단 재무보고서를 회계기준에 따라 정확히 신뢰할 수 있게 작성해야 하고 그 다음에 해당 지자체의 경영성과를 판단해야 하는 것이다. 만일 어느 정도 발생주의 복식부기 회계제도가 성숙기에 이르면 재무보고서를 허위로 작성하게 한 관리자와 의도적으로 회계보고를 성실히 하지 않은 업무담당자는 큰 책임을 지게 될 것이다.

자본주의를 자본주의답게 하는 것은 경쟁의 효율성을 기초로 거래의 투명성과 회계정보의 신뢰성이라고 하였다. 복식부기 회계제도가 정착될수록 정부부문의 회계의 투명성과 신뢰성이 크게 제고되고 우리나라에 대한 국제적 신뢰와 위상이 높아질 것이라고 확신한다.

II. 복식부기 사고방식

1. 공무원과 성과

위에서는 재무보고서를 보고 그 자치단체의 경영성과를 판단할 수 있음을 알아보았다. 복식부기는 단순히 재무보고서만 산출하여 보여주는 것이 아니라 공무원의 사고나 행동패턴도 변화시키는 기제로 작용할 것이라는 게 필자의 생각이다. 이러한 생각을 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

전에 서울의 한 구청에서 과장으로 근무할 때의 이야기입니다. 공무원생활 한 지 몇 년 되지 않았을 때인데 상당히 충격을 받은 일화입니다.

오전에 팀장님들과 회의를 하면서 한 분께 그 팀 소관의 일과 관련하여 제가 기본적인 계획서를 스케치 한 보고서 한 장을 주면서 세부 계획서를 만들어서 제출하도록 요청했습니다. 그런데 이분이 오

전 내내 제가 준 페이퍼만 바라보고 있더군요. 참 신경 쓰이더군요. ‘내가 뭘 잘못 지시했나?’ ‘지시 내용이 어려운가?’ 점심을 들고 나서도 오후 내내 내가 준 문서만 바라보고, 만지작거리고... 화두 된 것도 아닌데... 하여간 그렇게 거의 하루가 다 지나가고 있었습니다. ‘왜 그럴까?’ 하는 의문은 그날 퇴근시간이 다 되어서야 알 수 있었다. 출장 나갔던 직원이 돌아오자 그 계장님은 ‘이거 정리해서 과장님께 보고하십시오.’ 하는 게 아닌가.

하루 종일 내가 준 페이퍼를 바라만 보고 있다가 부하직원 돌아오니 ‘이거 정리해서 과장님께 보고해’. 이게 그 분이 하루 종일 한 일이더군요. 너무 기가 막혀서 그날 저녁 그 직원과 식사를 하면서 그날의 자초지종을 말하면서 ‘참 답답하다. 피터의 법칙에 공무원은 무능력의 한계까지 승진한다더니 그 분이 바로 그런 분 아니냐.’ 하면서 그 직원 보고 그런 계장님과 함께 일하느라 고생이 많겠지만 그래도 열심히 해보자... 뭐 그러면서 그분을 열심히 성토했습니다.

그런데 그 직원이 정색을 하면서 저한테 하는 말은 정말 큰 충격이었습니다. ‘저 그 계장님 비난하고 싶지 않습니다. 좋아하는 직원들도 많습니다.’ 하는 게 아닌가. 정신이 펴뜩 들더군요.

그 직원 이야기는 이 계장님이 공무원 입용시험에서 거의 수석을 했고, 공무원 초년 시절 정말 열심히 소신껏 일했답니다. 그런데 상급기관 감사를 몇 차례 받고 몇 번 지적을 받고, 또 다른 감사에서 다시 감사대상이 되었을 때 다른 직원에 대한 지적사항까지 본인이 다 떠맡고 사무실에 들어오면서 하신 말씀이 ‘앞으로 내손에 잉크를 묻히면 난 사람이 아니다’ 라고 그랬답니다. 하여간 일하면 다치니 다치지 않도록 몸조심 한다는 겁니다. 이유야 어쨌든 기가 막힌 일이었고, 얼마 후에 명예퇴직을 하셨습니다. 공인중개사 사무실 낸다고 연락이 왔었는데...

혹시 이 글을 읽는 독자께서는 어떤 일을 머리 싸매고 기획을 하고, 윗사람을 설득하고, 예산을 타내서 나름대로 성공적으로 그것도 다른 돈을 받는 등 비리를 저지르지도 않았고 해서 잘 했다고 생각했는데 감사를 받고 예산 집행을 제대로 했느니 못했느니 하면서 보고서를 내고... 일하는 도중 윗사람이 바뀌어서 다시 일에 대한 설명을 하고... 했던 경험이 있습니까?

이런 일을 겪어본 사람은 ‘정말 내가 이 일을 뭐하러 시작했을까?’ ‘시키는 일이나 그럭저럭 하면 될걸’ 하면서 후회를 해본 일이 있을 것입니다. 왜 이런 일이 생기는 것일까? 아마도 결정적으로 공무원을 평가하는 시스템에서 그 원인을 찾을 수 있다고 생각합니다.

2. 복식부기 사고방식

누가 좋은 공무원인가? 국민의 봉사자의 지위에서 최선을 다해 열심히 일하고 그 일을 통해 국민이

만족해하는 행정을 실천하는 공무원이 좋은 공무원일 것이다. 그런데 앞에서 살펴본 바와 같이 현실에서는 그렇지 않을 개연성이 있는 것을 알 수 있었다.

사고유형	관심의 내용	사고유형	관심의 내용
단식부기	무슨일을 하였는가	복식부기	일의 비용과 성과의 비교
현금주의	돈의 크기	발생주의	가치창출
단년주의	일년동안의 수입지출의 균형	다년주의	장기적 발전에 관심

필자는 복식부기 업무를 담당하면서 생각의 방법이 많이 달라졌다. 단식부기, 현금주의, 단년주의 방식의 사고에서 복식부기, 발생주의, 다년주의 방식으로의 변화이다.

무슨 일을 했느냐를 보던 것을 얼마만큼의 비용으로 얼마만큼의 성과를 얻었느냐. 돈의 크기에 의해 성과를 평가하기 보다는 얼마나 가치를 창출했는가. 일년동안의 수입지출의 균형에서 장기적인 발전을 생각하는 식으로의 사고방식의 변화이다.

이렇게 변화된 판단의 기준에 맞춰 공무원의 성과를 판단해보면 지금까지의 성과평가와는 다른 결론을 도출할 수 있다.

3. 성과평가

예를 들어 어떤 지방자치단체에 A, B, C 세 명의 공무원이 있다고 하자. 이 세 사람의 일년동안 일한 성과는 각각 A는 2억, B는 1억, C는 0이다. 이 가운데 B와 C는 아무런 잘못을 저지르지 않았다. A는 일하는 도중 무언가 잘못하여 금액으로 환산했을 때 1천만원 정도의 잘못(손해가 발생)을 저질렀다. 현행 업무평가시스템상 누가 가장 일을 잘했다고 평가하는가? 답은 B이다. 잘못도 저지르지 않고 성과가 있기 때문이다. 가장 나쁜 공무원은 A다. 감사나 평가 시 잘못된 일이 드러나면 이 사람이 가장 나쁜 평가를 받게 된다. C의 경우는 어떤가? 중간은 간다. 이러한 성과평가시스템 하에서는 젊은 시절 청운의 꿈을 안고 열심히 일하려는 사람들이 점차 보신주의에 빠지고 일을 회피하고... 결국은 피터의 법칙에 적용되는 공무원이 되는 것이다. 소위 노련한 공무원은 입으로만 일하는 경향이 있다. ‘그거 해봐서 아는데 해봐야 별거 없어.’ ‘일은 저절로 되나?’ ‘예산은?’ ‘감사에 다치지 않을 자신 있어?’ ‘일을 하려면 나와는 상관없이 해!’ 하면서 마치 본인이 정말 합리적으로 처신하는 듯한 인상을 심어주는 공무원 선배를 볼 수 있다.

그러나 복식부기 방식의 성과평가방식을 이 사례에 적용시켜 보자. 현행 현금주의 단식부기 방식에서

는 그해 일한 현금의 성과만을 따졌는데 복식부기에서는 이를 발생한 비용과 관련시켜 성과를 평가한다.

A는 2억원의 성과를 거두기 위해 5천만원의 비용, 즉 인건비와 운영비 등이 들고, B는 4천 5백만원, C는 다른 비용 없이 1년 동안 자신의 인건비만 4천만원 들었다.

이 경우 성과 평가는 다음 표와 같다.

구분	A 공무원	B 공무원	C 공무원
결과	2억	1억	0
비용	6천만원	4천5백만원	4천만원
	(5천만원+1천만원)		
순이익(성과)	1억 4천만원	5천5백만원	-4천만원

위의 표에서 보면 A의 성과가 가장 높게 나타나고 B가 2위, C가 마지막이다. A가 업무집행중 저지른 실수, 잘못된 금전적 가치가 1000만원 발생했다고 해서 자신이 이룩한 모든 성과가 제대로 평가받지 못할 경우 공무원들이 일을 하기에 어려움을 겪는다. 물론 필자가 도덕적 가치판단의 기준을 제시한 것은 아니다. 순전히 효율성의 관점에서 다시 한 번 성과의 의미를 알아보자는 의도에서 다소 조작적인 분석을 해본 것이다.

감사를 통해 가급적 투명하고 정직하게 일처리를 하면서 성과가 높은 사람을 평가하고 아무 일 하지 않고 자신의 월급만 또박또박 따먹는 사람과는 구분할 필요가 있는 것이다.

만일 필자보고 감사나 평가를 하라고 하면 무슨 일을 하다 잘못된 일을 저지른 경우보다는 아무 일 안하고 월급 가져간 사람을 우선 지적하고자 한다.

혹시 1년 동안 기안 하나, 기획하나 하지 않고 민원 해결을 위해 노력하지 않고 사고나 저지르지 않는 것을 다행으로 여기며 지내는 공무원이 주위에 없는가 살펴보기 바란다. 그들에게 복식부기에 의한 성과평가의 의미를 알려주고 지방자치단체에 복식부기를 도입하는 것이 단지 회계장부를 기업형으로 바꾸는 것이 아니라 공무원의 생각의 패턴을 성과중심으로 바꾸는 것임을 알려주시기 바란다.

4. 복식부기형 행정

복식부기는 거래가 발생하면 그 거래의 성격과 내용에 따라 장부의 왼쪽(차변)과 오른쪽(대변)에 기록하는 회계기록 방식이다.

대변은 자원의 원천이고 차변은 그 자원을 활용한 결과로 보여지는 운영측면의 내용을 담고 있다고

하였다. 복식부기에서는 화폐적 기록의 원칙에 따라 화폐로 측정가능한 것만 기록하였는데 행정활동에서는 화폐적 기록 외에 비화폐적 속성, 즉 노력과 결과의 모습을 상정할 수 있다.

화폐적 측정 가능성의 한도에서의 복식부기에서는 돈의 원천과 사용을 Flow와 Stock차원에서 기록하는 것이다.

대변(돈의 사용)		차변(돈의 원천)
비용	Flow	수익
자산	Stock	부채

이 개념을 비화폐적 측면까지 확대해보면 다음과 같다

결과(O)		노력(E)
화폐적 성과		예산
비화폐적 성과(만족)		비화폐적 비용(노력)

우리가 하는 일이 모두가 화폐적으로 측정가능한 것은 아니다. 실제로 주어진 예산과 공무원의 노력이 결합하여 화폐적, 비화폐적인 성과를 창출하는 것이다.

결과 대비 노력이 클수록 효과적인 행정을 하는 것이다. O/E의 비율을 크게 할 수 있는 방법이 무엇인가를 공무원 개인에게 주어진 일에서 깊이 생각해보고 실천하는 것이 복식부기 행정의 첫걸음이라고 생각한다. ☺