

복식부기 회계제도 도입에 따른 지방자치단체의 효율적인 자산관리 방안

구 기 선

한국지방행정연구원 복식부기팀

I. 들어가는 말

참여정부 들어 정부개혁과 함께 지방분권이 화제로 대두됨에 따라 정부혁신과 지방분권 로드맵이 들어났다. 내용을 살펴보면 지방자치단체 회계제도의 근본적인 변화를 가져올 복식부기 회계제도 도입이 2005년에 전국적인 확산을 목표로 추진되고 있다는 점이다.

복식부기제도의 도입 배경을 잠시 살펴보면 국민의정부 출범과 함께 일부 지방자치단체 및 시민단체에서 투명한 정부회계제도 개혁을 위해 필요성이 제기됨에 따라 정부에서는 발생주의 복식부기 회계제도 도입을 국정과제로 선정하게 되었다. 이에 따라 1999년부터 학계 및 단체에서 본격적인 연구가 시작되어 행정자치부에서 2001년부터 부천시와 강남구를 시범기관으로 선정하여 시험적용중에 있으며 2003년도에 도 대전시 서구를 비롯하여 7개기관을 시

범기관으로 확대하여 추진중에 있고 2005년도에 본격적인 전국 확산을 준비중에 있다.

따라서, 여기서는 복식부기 회계제도의 개념과 그간의 추진상황을 살펴보고 복식부기 회계제도 도입시 회계제도의 변화와 함께 큰 변화를 가져올 지방자치단체의 재산(자산) 관리의 효율적인 방향을 모색하여 봄으로서 동 제도의 전국적인 확산을 뒷받침하고자 한다.

II. 복식부기회계의 도입과 지방자치단체 자산처리기준

1. 복식부기 회계제도의 개념 및 추진상황

복식부기 회계제도는 경제주체의 재정상태와 운영실적을 거래가 발생한 시점(발생

정책제언

주의)에 거래의 인과관계를 대차의 평균원리(복식부기)에 의해 계리하는 회계처리방식이다.¹⁾ 여기서 재정상태란 회계연도 말에 자산과 부채 및 순자산에 의해 표시되며, 운영실적이란 회계연도 동안의 수익과 비용에 의해서 표시된다.

현대에 있어 부기는 보통 복식부기를 말하며 민간기업의 회계학도 복식부기를 전제로 하여 기술되고 설명되어 지고 있다. 현재 지방자치단체의 예산회계는 기장방식에 있어 단식부기에 가까운 형태를 취한다고 볼 수 있다.

복식부기 제도의 도입은 지방자치단체 회계에 기업회계의 방식을 적용한다는 의미로 이는 정부회계와 기업회계가 엄연히 상이한 점을 고려할 때 회계의 대상 및 인식시기, 출납폐쇄, 결산보고 등 회계처리방식의 변화와 함께 지방자치단체 자산의 개념 및 인식범위, 평가와 관리에 많은 변화를 가져온다.

이러한 환경변화와 관련하여 우리나라

1) 일반적으로 회계제도는 인식기준과 기장방식에 의해 기준된다. 기장방식에 따라서는 단식부기와 복식부기로 구분되는데, 단식부기란 현금, 특정재산, 채무 등을 중심으로 거래의 일면만을 기록하는 방식이고, 복식부기는 거래의 이중성에 따라 대차평균의 원리에 의해 거래의 인과관계를 회계장부의 차변과 대변에 기록하는 방식을 말한다. 그리고 인식기준에 따라서는 현금주의와 발생주의로 구분되는데, 현금주의란 현금의 유입과 유출에 따라 거래를 인식하고, 발생주의는 경제주체의 경제적 자원의 변동에 따라 거래를 인식하는 방식을 말한다. 복식부기는 발생주의에 기초하고 있는 것이 일반적인 경향이다.

지방자치단체의 복식부기 회계제도 도입 추진상황을 살펴보면 다음과 같다.²⁾

(1) 복식부기 도입방안 마련 및 기본계획 수립

- 관계부처, 사회단체 등과 추진방안 협의('98.11 ~ '99. 2)

- 경실련, 부천시, 기획예산위, 재정부 등과 협의

- 지방자치단체 회계제도 개선을 위한 복식부기도입 추진계획 수립('99. 2.12)

(2) 복식부기 회계기준 및 전산시스템 개발 연구용역

- 부천시·강남구를 시범실시기관으로 지정('99. 4.13)

- 복식부기 회계기준 및 전산시스템 개발용역 실시('99.12 ~ '01. 3)

- 연구용역 컨소시엄 : 한국지방행정연구원, 산동회계법인, 삼성SDS

- 연구용역 완료('01. 3)

- 지방자치단체 회계기준(시안) 마련 및 LADI 개발

- 자동분개시스템에 의한 예산회계 및 복식부기의 동시 만족(Dual System)

- 연구용역과정 중 정부회계기준심의회 및 회계제도개선협의회 위원의 자문, 공청회, 워크숍을 통해 각계 전문가, 교수, 실무공무원 등의 의견수렴

(3) 시범기관을 통한 평가검증 및 실제 운영(1차 시험운용용역)

2) 행정자치부, “복식부기도입 추진상황과 향후 계획,” 2003

- 부천시·강남구 대상 회계기준 표준화 및 전산시스템 안정화 등 『시험운용 용역』 실시('01.11 ~ '03. 9)
 - 운영용역 컨소시엄 : 한국지방행정연구원, 성도회계법인, 삼성SDS
- 1차시범사업 운영성과 중간 보고대회 개최('02. 9. 5)
- (4) 시범운영기관 확대(2→9개) 추진(2차 시험운용용역)
 - 확대시범기관 선정('02.11.25)
 - 확대시범기관 관계공무원 교육 실시('02.12. 9 ~ 14)
 - 시범사업확대 추진계획 시달('02.12.26)
- (5) 전국 지방자치단체 전면 도입 예정(2005년)

복식부기 회계제도의 도입은 정부 예산과 회계전반에 커다란 영향을 미친다. 그중에서도 가장 변화가 큰 분야가 지방자치단체의 자산분야이다. 왜냐하면 우선 복식부기 회계대상이 의회에서 승인된 예산뿐만 아니라 경제적 자원이 포함되고 자산부채 관리와 회계처리가 같이 이루어 진다는 점이다. 특히, 정부자산의 경우 정부만의 고유한 특수자산이 존재하기 때문이다. 이와 관련하여 발생주의에 기초한 복식부기 회계에서의 자산의 개념과 인식기준, 분류를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

2. 자산의 정의와 인식범위

가. 자산의 개념

1) 자산의 일반적 정의

자산(assets)은 과거의 거래나 사건의 결과로서 현재 보고실체에 의해 지배되고 미래에 경제적 효익을 창출할 것으로 기대되는 자원을 의미한다. 이 경우 미래의 경제적 효익(future economic benefits)이란 직접적 혹은 간접적으로 미래의 현금유입을 증가시키거나 현금지출을 감소시키는 능력을 말한다. 따라서 특정실체에 영향을 미치는 경제적 사건중 자산으로 분류되기 위해서는 그 특정자원으로 인해 미래의 경제적 효익이 발생할 수 있어야 한다는 것이다. 일례로 미수금의 경우 미래에 현금으로 회수될 것이기 때문에 현금유입을 증가시킨다고 볼수 있어 자산으로 분류된다. 또 자산이 과거의 거래나 사건의 결과란 구매나 생산활동 등 자산을 취득하는 거래나 사건이 이미 발생하였음을 의미하는 것으로 미래에 발생할 것으로 예상되는 거래나 사건만으로는 자산이 창출되지 않는다.

이러한 자산의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일반적으로 자산은 재화나 용역의 생산에 이용된다. 즉 생산된 재화나 용역에 대하여 고객은 그 대가를 지급하게 될 것이며 이로 인해 현금흐름이 창출된다. 또한 자산은 다른 자산과 교환 또는 부채의 결제에 사용되거나 분배에 사용될 수 있다.

둘째, 자산은 특정 회계실체의 과거 거래

정책제언

나 사건으로부터 발생한다. 즉 자산은 구매나 생산에 의하여 취득하는 것이 일반적이지만 이 외에도 증여 등 다양한 방법으로 자산을 취득할 수도 있다.

셋째, 유형자산을 포함한 많은 자산이 물리적 형태를 가지고 있지만 물리적 형태가 자산의 본질적인 특성은 아니다. 일례로 물리적 형태가 없는 무형자산이라도 특정실체에 의해 지배되고 그 실체가 미래의 경제적 효익을 창출할 것으로 기대되는 경우 자산으로 인정할 수 있다.

넷째, 일반적으로 지출의 발생과 자산의 취득은 밀접하게 관련되어 있으나 양자가 반드시 일치하는 것은 아니다. 일례로 연구비 지출은 미래 경제적 효익을 추구했다는 증거는 될 수 있지만 반드시 자산의 정의를 충족시키는 항목을 취득했다는 확정적인 증거는 될 수 없다. 반대로 증여받은 재산은 관련지출이 발생하지 않는다 하더라도 자산으로 인식할 수 있다.

2) 지방자치단체 자산의 정의

(가) 정부자산의 특징

지방자치단체를 포함하여 정부자산은 민간기업의 자산과 다른 특성을 갖고 있다. 먼저 민간자산과의 관계에서, 정부자산은 사유자산에 비하여 자산의 공공성과 사회성이 크고 소정의 법규와 절차에 따라야 한다는 불용통성, 관리 및 이용상의 소극성 등이 특징으로 나타나고 있다.³⁾

3) 이외에도 공유재산은 공공수용의 제한, 직원의 행위제한, 불법시설물의 철거 등의 특징이 있음. 편호범, 정부회계론, 1992, pp. 352-353.

이 외에도 일반적인 자산정의와의 관계에서, 공공자산은 기업이 보유하고 있는 자산과 달리 대부분이 주민들에게 일반보상의 원칙하에 무료로 제공되거나 회계실체가 공공서비스를 제공하기 위하여 배타적으로 사용하기 때문에 미래의 현금유입을 기대하기 어려운 경우도 있다. 일례로 처분가능성 측면에서는, 지방자치단체의 자산 중에는 공공청사, 박물관 등 공용재산, 도로, 공원, 항만 등 공공용재산, 문화재, 유적 등 유산재산 등 처분이 불가능한 자산도 존재한다. 둘째, 소유권과 관련해서는 세입세출외현금, 셋째, 미래의 경제적 효익과 관련해서는 사회간접시설 등 일반적인 자산의 정의로서는 포용할 수 없는 자산들이 정부에는 속해 있다. 따라서 일반적인 자산의 정의로서 정부자산을 포괄하는데 한계가 있을 수 있다.

(나) 지방자치단체 자산의 정의

앞에서 살펴본 바와 같이 지방자치단체가 소유하는 자산 중에는 기업이 소유하는 자산과 본질적으로 다른 자치단체 고유자산들이 있기 때문에 민간기업의 자산정의가 그대로 적용되기에는 한계가 있다. 따라서 지방자치단체 회계기준(시안)에서는 자산이란 정부가 실질적으로 소유하고 이들 자산을 일정기간 보유 또는 사용함으로써 공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원으로 정의하고 있다(지방자치단체회계기준 시안 제12조).

이 경우 소유는 법적인 성격, 경제적 효익의 창출은 미래의 편익 등을 나타낸다는

점에서 기업회계와 동일하지만 공공서비스 잠재력이라는 용어를 사용하여 정부자산의 특성을 반영하고 있다. 따라서 지방자치단체 자산의 요건은 첫째, 서비스 잠재력 혹은 미래 경제적 효익의 존재, 둘째, 서비스 잠재력 혹은 미래 경제적 효익이 과거의 거래 혹은 사건으로부터 연유, 셋째, 서비스 잠재력 혹은 미래 경제적 효익은 보고 일에 보고주체에 의해 통제 등으로 구성되어 있다고 할 수 있다.

나. 유사개념과의 관계

1) 자산과 재산

현재 지방자치단체에서는 자산보다는 재산이라는 용어를 주로 사용하여 오고 있다. 따라서 복식부기에서 사용하는 자산과 현재의 단식부기에서 사용하는 재산과의 차이점을 살펴볼 필요가 있다. 먼저 재산에 대하여 살펴보면 현행 지방재정법 제9장에서는 재산을 규정하고 있으며 그 종류로는 공유재산, 물품, 채권과 채무, 공공시설 및 기금을 두고 있다. 그리고 공유재산으로 ① 부동산과 그 종물, ② 선박·부잔교·부선거 및 항공기와 그 종물, ③ 공영사업 또는 시설에 사용하는 중요한 기계와 기구, ④ 지상권·지역권·광업권 기타 이에 준하는 권리, ⑤ 저작권·특허권·의장권·상표권·실용신안권 기타 이에 준하는 권리, ⑥ 주식, 출자로 인한 권리 및 사채권·지방채증권·국채증권 기타 이에 준하는 유가증권, ⑦ 부동산신탁의 수익권 등이 규정되어 있다(지방재정법 시행령 제77조). 결과적으로 현행법에서의 재산은 공유재산, 물품,

채권과 채무, 공공시설 및 기금이라고 할 수 있다.

이러한 재산과 앞에서 기술한 자산과의 차이는 다음과 같다.

첫째, 현행 지방재정법상의 재산에는 실질적으로 재산임에도 불구하고 재산의 대상에서 제외되어 있는 자원이 존재하고 있다. 일례로 현금과 유가증권은 자산이지만 현행법상에서는 이를 재산과 별도로 관리하도록 규정하고 있어 재산의 종류에서 제외되어 있다⁴⁾.

둘째, 현행 지방재정법상의 재산중에는 미래의 경제적 효익이 발생하지 않는 항목도 재산으로 분류되어 있다. 일례로 채무의 경우는 명백한 부채임에도 불구하고 현행법에서는 재산으로 간주하고 있다.

결과적으로 재산(property)이란 개인이나 국가 또는 단체가 소유하는 재화의 집합이며 일정한 목적하에 결합된 경제적 가치의 총체로서 이는 소유와 연결되는 법률적 개념⁵⁾이라고 할 수 있으며 이는 자산(assets)과 성격, 포괄범위, 인식기준 등에서 차이가 발생하게 된다.

〈표 1〉 자산과 재산의 차이

구분	재 산	자 산
성격	법률적 개념	회계적 개념
인식기준	현금주의	발생주의
포괄범위	재산 < 자산	

4) 현행 지방법에서는 현금과 유가증권을 별개의 항목으로 취급하고 있음(제8장)

5) 박우서, 고석찬, 박경원, "국유재산자산의 관리 및 운용개선방안 연구", 국토계획, 제31권, 제5호, 대한국토·도시계획학회, 1996, p. 49.

정책제언

여기에서 자산의 포괄범위가 재산에 비하여 넓다는 의미는 현금주의 하에서는 기록되지 않지만 발생주의 하에서는 기록되는 항목들이 있기 때문이다. 일례로 당해 기간동안에 현금지출은 없으나 당해기간의 비용으로 간주하여야 하는 경우, 다시 말해 이미 발생한 비용이지만 현금지출이 이루어지지 않은 경우인 감가상각, 우발채무, 미지급금, 미지급비용 등은 현금주의에서는 회계대상이 아니나 발생주의 하에서는 회계처리의 대상이 된다. 반대로 당해기간에 현금수입은 없으나 당해 기간의 수익으로 간주해야 하는 경우, 다시 말해 이미 수익이 실현되었지만 현금수입이 이루어지지 않은 경우인 미수금, 미수수익 등도 현금주의 하에서는 회계대상이 되지 않지만 발생주의 복식부기에서는 회계처리의 대상이 된다.

결과적으로 자산과 재산을 구분하는 것은 단식부기제도와 복식부기제도의 차이에서 비롯된다고도 할 수 있으며 이는 발생주의 하에서는 현금주의와 달리 자산, 부채, 자본, 비용, 수익개념이 반영하고 있기 때문이다.

2) 자산과 순자산

순자산(net assets)은 총자산에서 총부채를 차감하고 남은 잔액을 의미한다. 기업의 경우 이를 자본이라는 용어를 사용하며 그 의미는 소유주지분, 소유주의 잔여청구권 등으로 이해되고 있다.

그러나 회계주체가 정부 및 지방자치단체인 경우 자본이라는 개념이 존재하지 않

는다. 따라서 이 경우 순자산은 회계주체인 정부 및 지방자치단체의 자산이 부채를 초과하는 부분으로 이해될 수 있으며 다른 용어로는 net position이라는 용어를 사용할 수 있다.

현행 지방자치단체 회계기준안에서는 재정상태보고서상에 순자산을 표시하도록 하고 있으며 이와는 별도로 순자산변동보고서를 작성토록 하고 있다.

3. 자산의 인식기준

가. 인식기준의 의미 및 유형

인식이란 일정한 조건을 충족하는 특정한 형태의 재무적 또는 경제적 사건을 회계처리의 대상거래로 간주하여 재무보고에 포함하는 행위를 의미한다. 따라서 인식기준이란 경제실체의 재무적 자원 또는 경제적 자원의 변화내용 중에서 어디까지를 회계처리의 대상이 되는 거래의 범위에 포함시킬 것인가에 대한 기준을 의미한다.

이러한 인식기준의 유형에는 현금주의, 수정현금주의, 수정발생주의, 발생주의 등이 있다.

먼저 현금주의는 현금의 유입과 유출에 따라 수익(수입)과 비용(지출)을 인식하고, 현금이 수반되지 않는 거래는 회계처리 대상에서 제외하는 것을 원칙으로 한다. 따라서 기본적으로 자산과 부채 및 순자산(자본)에 대한 인식을 하지 않는다. 이러한 현금주의는 이해가 쉽고 확실한 측정이 가능하며 자의적 회계가 불가능하여 통제가 용

이한 반면 자산 및 부채의 비효율적 관리, 기간별 재무성과의 비교 불가능, 감가상각 미지급금 등의 미인식에 따른 가용재원의 과대평가 가능성, 정확한 원가산정에 기초하는 성과측정의 불가능성 등이 단점으로 지적될 수 있다.

둘째, 수정현금주의는 현금주의에 의한 회계처리의 대상 뿐만 아니라 단기적 재무자원의 변동에 따른 수익 및 비용도 인식의 범위에 포함하는 것을 원칙으로 한다. 수정현금주의에 의하면 단기적 재무자원의 변동에 대한 파악이 가능하며 출납정리기한 및 조상충용제도의 적용이 가능하다는 장점이 있으나, 장기적 재무자원의 변동파악이 어려운 단점이 있다.

셋째, 수정발생주의는 모든 재무자원의 변동에 따라 수익 및 비용을 인식하는 것을 원칙으로 한다. 이 경우 수익은 측정가능하고 지출을 위해 사용 가능할 때 인식하며, 비용은 측정가능하고 재무적 부채가 발생한 때 인식한다. 수정발생주의는 현금주의에 비해 재무자원의 변동에 대한 파악이 가능하지만 비 재무자원 즉, 고정자산을 포함한 유형자산 및 장기미지급금 등의 변동에 대한 파악이 어렵다는 문제가 나타난다.

넷째, 발생주의는 경제적 자원(economic resource)의 변동에 따라서 수익 및 비용을 인식하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이때 수익은 경제적 자원의 획득과정이 완료된 시점에서 인식하고 비용은 수익을 발생시키기 위하여 필요한 경제적 자원을 소비한 시점에서 인식하게 된다. 이러한 발생주

의의 장점은 자산과 부채를 효율적으로 관리할 수 있는 점, 기간별 성과의 비교가 가능한 점, 산출물에 대한 완전하고 정확한 원가산정을 통하여 부문별 성과측정이 가능하다는 것이며 반면 단점으로는 현금기준으로 작성된 예산대비 지출비교에 어려움이 있으며 정보생산비용이 과도할 가능성이 있는 점이다.

나. 인식기준별 계리대상 자산

1) 현금주의 및 수정현금주의

현금주의는 현금만이 재산으로 취급되어 회계처리의 대상이 되며 수정현금주의는 가까운 장래에 명백히 유입될 것이 확실한 현금의 경우도 재산에 포함하게 된다. 이 경우 가까운 장래에 유입될 것이 확실한 예로는 미수금을 들 수 있다.

2) 수정발생주의

수정발생주의는 재무자원을 회계계리대상으로 하며 이 경우 재무자원이란 경영자원 가운데 지불수단으로 즉각 사용이 가능한 자원을 말한다. 일 예로 현금 및 그와 동등한 재원이 그 전형적인 것이지만, 시장성이 높은 유가증권, 단기채권 등 유동성이 높은 이른바 유동자산이 포함되거나 본질적으로 회수가 예정된 장기성 투자 및 대부금도 포함된다. 뿐만 아니라 판매용 재고자산도 매각처분으로 현금화가 예정되어 있다는 관점에서 자금항목에 포함된다. 재무재원에는 각종 유가증권, 미수세금, 융자금, 재고자산, 투자자산 및 기타 잡종 자산 등이 예로 될 수 있다.

〈표 2〉 인식기준별 계리대상 자산의 종류

구분	현금주의	수정현금주의	수정발생주의		발생주의 회계	
측정의 초점	화폐성	화폐성 자산, 부채	(수정) 화폐성자산, 수취계정, 재고자산과 모든 부채	화폐성 자산, 수취계정, 재고자산과 모든 부채	(수정) 순자산 (지분)	모든 경제자원 순자산(지분)

자료 : 갈렙 엔 컴퍼니(편역), 「정부회계혁명」, p. 85.

3) 발생주의

발생주의에서는 비재무자원인 경제적 재원도 회계대상에 포함하게 된다. 이 경우 경제적 재원에는 보고주체가 관리, 지배하는 경제적 가치가 있는 경영자원 모두가 포함된다. 따라서 고정자산, 선급비용, 선수수익, 준비금 등 비재무자원 항목들도 발생주의 하에서는 회계의 처리대상이 된다. 이 외에도 발생주의에서는 사회간접시설, 유·무형의 문화재 등 해당 자치단체가 소유하고 있는 모든 자산을 포함한다.

다. 지방자치단체 회계기준상의 인식기준

지방자치단체 회계기준시안(이하 지방자치단체 회계기준)에서는 자산이 “공공서비스 잠재력을 창출하거나 미래의 경제적 효익이 지방자치단체에 유입될 것이 거의 확실하고 그 금액을 신뢰성 있게 측정할 수 있을 때”에 인식하도록 하고 있다(제12조). 따라서 지방자치단체 회계기준에서는 발생주의를 천명하고 있다고 볼 수 있다, 다만 일부자산에 대해서는 예외를 두고 있는 바 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 사회간접시설은 모든 시설을 자산으로 인식하는 것을 원칙으로 하되 증빙부족, 관련서류의 미비 등으로 인해 취득가액의 측정이 현실적으로 어려운 경우에는 개시재정상태보고서 확정 이전에 취득한 사회간접시설 중 가액 측정이 가능한 시설에 대해서만 보고할 수 있다. 다만, 보고대상에서 제외된 사회간접시설에 대해서는 그 내역을 주석으로 기재한다.

둘째, 유산자산은 정부가 보존하고자 하는 자산으로 취득가액의 측정이 객관적으로 신뢰가능한 자산만을 대상으로 인식한다.

셋째, 천연자원은 개발 및 취득과 관련하여 지출이 수반된 경우에 지방자치단체의 자산으로 인식한다.

이렇게 지방자치단체 회계기준에서는 일반회계, 특별회계, 기타특별회계, 기금 등 모든 회계에 발생주의를 적용하고자 하고 있다. 그러나 우리 나라의 경우 기본적으로 발생주의를 지향하고 있으나 일부 수정발생주의 항목이 포함된다는 점에서 도입초기의 회계기초는 발생주의라기보다

수정발생주의에 기초하고 있다고 할 수 있다.⁶⁾

〈표 3〉 우리 나라의 회계별 회계기초

회 계 별	현행 회계기초	지방자치단체 회계기준시안의 회계기초
일반회계	현금주의	(수정)발생주의
특별회계	발생주의	(수정)발생주의
기타특별회계	현금주의	(수정)발생주의
기금	현금주의	(수정)발생주의

4. 지방자치단체 자산의 분류

자산은 이를 구분하는 목적에 따라 여러 가지로 분류할 수 있으나 일반적으로 유동자산, 고정자산, 사회간접시설, 무형자산으로 분류하는 방법이 있다.

유동자산이란 1년 이내 현금으로 전환되거나 판매 또는 소비될 것이라고 합리적으로 기대되는 자산을 말한다.

반면에 고정자산은 1년 이내에 현금으로 전환되지 않고 장기간 사용할 목적으로 보유하고 있는 자산을 말하며 물리적 실체의 유무에 따라 유형자산과 무형자산으로 분류된다. 〈표 4〉를 참조하여 자산의 종류에 대한 정의를 간단히 살펴보면 다음과 같다.

6) 우리 나라 지방정부의 회계기준에는 아직 출납 폐쇄기한, 조상충용 등 회계연도 독립의 원칙에 예외적인 부분에 대한 명확한 결론이 도출되지 않은 상황임.

당좌자산은 1년 이내에 현금으로 변환되거나 사용하여 없어질 재산으로서 현금, 유가증권, 매출채권 등이 있다.

재고자산은 자치단체의 정상적인 행정활동과정에서 판매나 행정업무 수행을 목표로 보유하고 있는 자산이다.

투자자산은 자치단체가 장기적인 이윤을 얻는 목적으로 보유하고 있는 자산이다.

유형자산은 판매목적이 아닌 영업활동에 사용하기 위한 자산으로 보통 장기에 걸쳐 효익을 제공하는 구체적 형태를 가진 실물자산이다.

사회간접시설은 투자의 규모가 대규모이고 해당시설로 인한 파급효과가 광역적 또는 전국적 특성을 지니는 생산기반시설을 의미한다.

유산자산은 예술작품, 역사적 문서, 문화적으로 중요한 건물 등으로 취득가액을 확인할 수 있는 자산중 지방자치단체가 관리하고 있는 유·무형자산이다.

무형자산은 물리적인 실체는 존재하지 않으나 자산적 성격을 가지고 수년간에 걸쳐 경제적 효익을 주는 자산을 말한다.

III. 지방자치단체의 자산관리 현황 및 문제점

1. 지방자치단체의 자산관리 현황

자산의 관리와 관련하여서는 지방재정법 및 동법 시행령 관련 조례 및 지침 등에서 자세히 규정하고 있으며, 자치단체의 재산

정책제언

〈표 4〉 자산의 분류

대분류	중분류	회계과목
유동 자산	당좌자산	현금 및 현금등가물, 단기금융상품, 유가증권, 미수세금, 채납 세금, 결손처분충당금, 미수금, 단기융자금, 지방자치단체내 단기채권, 선급금, 미수수익, 선급비용, 미수전입금, 미수지방교부세, 미수지방양여금, 미수조정교부금, 미수재정보전금, 미수보조금, 미수징수교부금 등
	재고자산	약품·종자·시약 등 저장품, 분양을 목적으로 취득한 토지중 미분양 토지 등
고정 자산	투자자산	장기금융상품, 투자유가증권, 장기융자금, 장기미수세금, 장기 미수금, 지방자치단체내 장기채권, 보증금, 민간위탁금, 투자 부동산 등
	유형자산	토지, 건물및부속설비, 구축물, 기계장치, 차량운반구, 집기비품, 임목, 건설중인 자산
	사회간접시설	도로및도로부속설비, 수도설비, 하수도설비, 노외주차장, 도시 공원, 도서관, 하천부속설비
	유산자산	예술작품, 역사적 문서, 문화적으로 중요한 건물
	무형자산	산업재산권, 상표권, 저작권, 향토지적재산권, 연구개발비 등

관리 현황의 파악을 위해서 해당규정을 검토하였으며, 검토의 편의상 해당 법규별로 검토하였다.

자산관리의 규정내용은 상위법규에서는 일반원칙을 규정하고 있으며, 해당 규정의 구체적인 관리방법에 대하여는 관련 조례나 지침에서 자세히 규정하고 있다⁷⁾

가. 공유재산

공유재산의 관리에 관하여는 지방재정법과 자치단체의 조례 및 지침상에서 규정하고 있다.

공유재산을 관리하기 위하여 각 자치단

체에는 총괄재산관리관과 재산관리관, 분임 재산관리관이 있다. 총괄재산관리관은 재산의 성질에 따라 재산을 분류하고 재산관리관 및 분임재산관리관을 지정하여 재산관리관으로 하여금 그 소관에 속하는 재산의 관리상황에 관한 보고 또는 자료제출을 요구할수 있으며 그 소관에 속하는 재산의 용도를 폐지 또는 변경할 것을 명할 수 있다.

공유재산은 민법 제245조의 시효취득의 대상이 될수 없으며(잡종재산은 제외) 취득시 즉시 공부에 등기, 등록하여야 한다. 또한, 지방자치단체의 장은 예산을 편성하기 전에 매년 공유재산의 취득과 처분에 관한 계획(관리계획)을 수립하여 당해 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 공유재산의 취득과

7) 강진석, 「발생주의에 기초한 복식부기회계제도 도입을 중심으로 한 지방정부 자산의 효율적 관리」, 2003.

처분은 관리계획에 따라야 하며 그 취득 및 처분결과를 심사, 분석하여야 한다. 공유재산의 취득과 처분에 관한 지방자치단체의 장의 자문에 응하기 위하여 공유재산심의회를 구성하여야 하며 구체적인 내용은 조례로 규정된다. 공유재산은 취득 및 처분의 사전계획을 중시하고 있으며 공유재산의 보호에 중점을 두고 있으며 이는 공유재산은 공부상에 등기, 등록되는 것이며 부동산 성질이 많으므로 수선유지 및 재물조사의 필요성 보다는 취득 및 처분의 관리가 중요하다는 점을 법에서 규정하고 있다. 공유재산은 공유재산관리대장에 기록하여 보존하고 있으나 각 소관별로 별도로 비망기록에 의존하고 있다. 따라서 공유재산에 대한 가치 측정은 이루어지고 있지

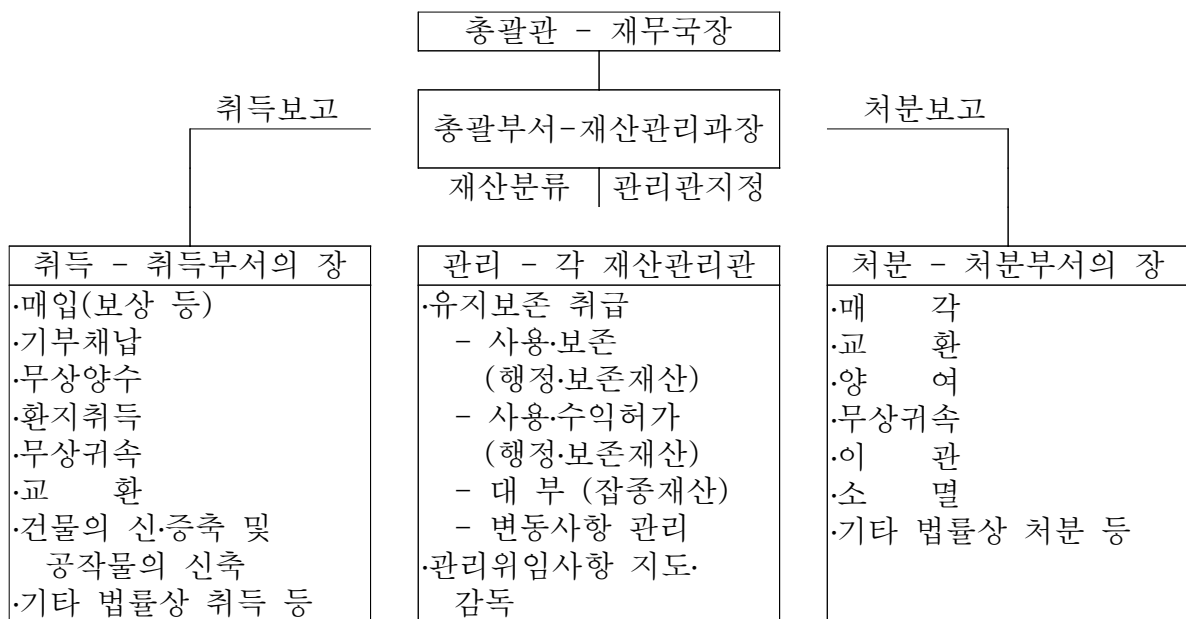
않다. 일례로 지방자치단체인 강남구의 관리체계를 보면 아래와 같다.

나. 물품

물품의 관리에 대하여는 지방재정법 및 물품관리지침에서 규정하고 있다.

물품은 종류가 다양하며 증감변동이 공유재산에 비하여 심한 편으로 물품의 관리 는 공유재산의 관리보다 실무적으로 업무량이 많고 관리의 효율성이 떨어지며, 이러한 관점에서 지방재정법에서는 물품의 효율적인 관리를 위하여 물품의 분류번호를 부여하여 관리하도록 하고 있으며 이러한 물품분류번호는 정부의 물품분류번호를 준용하도록 하고 있다.

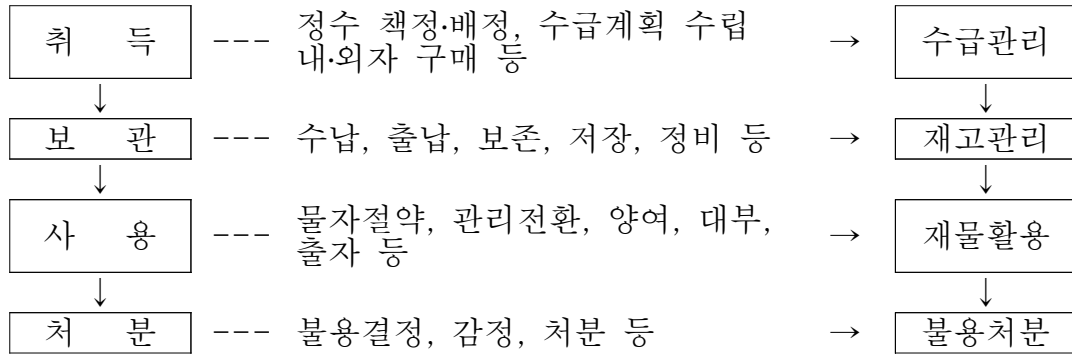
〈그림 1〉 공유재산 관리체계(강남구예시)



※잡종재산을 제외하고 모든 재산은 각 부서별로 별도 관리(국유재산 포함)

정책제언

〈그림 2〉 지방자치단체 물품 관리체계



자치단체의 장은 행정자치부장관이 정하는 바에 따라 물품의 정수와 소요기준을 정하여야 하며, 정수관리물품의 구입을 정수관리의 물품보다 먼저 예산에 계상하여야 한다. 아울러 행정자치부장관이 정하는 재물조사지침에 의하여 정기재물조사를 실시하며 조사보고서는 행정자치부장관에게 보고하여야 한다. 물품이 아닌 동산에 대하여도 물품에 준하여 관리할 수 있다. 물품의 관리의 취득, 보관, 사용, 처분으로 나누어서 지침을 작성하고 있다.

다. 채권

지방자치단체의 채권관리지침의 방향은 효율적인 채권의 관리를 위한 방안을 구체화하고, 채권과 채무를 연계하여 관리하며 효율적인 채권관리로 채무의 감축을 위해 노력하고 채권을 체계적으로 분류하는 기준을 만드는 것이다.

관리대상 채권은 지방재정법 제105조에서 규정하고 있는 금전의 지급을 목적으로 하는 지방자치단체의 권리이며 발생주의 복식부기 회계에서의 채권은 특정인에 대

하여 일정한 급부를 청구할 수 있는 권리로서 재산권의 일부이다. 채권의 관리업무는 자치단체가 채권자로서 행하여야 할 보전, 추심, 내용의 변경 및 소멸에 관한 사무를 말하며 채권관리대상이 되는 회계는 일반회계, 기타 특별회계, 공기업회계, 기금예산이 해당된다. 채권의 관리의 채권이 발생하였거나 귀속되었을 때 이를 정확하게 파악하고 나아가 이를 이행기간내 또는 이행기간후에 가급적 신속하게 완전히 징수하는 것이며 이를 위해서는 자치단체의 이익에 가장 적합한 시기나 방법에 따라 권리의 보전, 행사, 기타의 조치를 하여야 한다. 채권의 소멸은 다른 법률에 특별히 정하는 것이 없으면 5년간 채권을 행사하지 않으면 시효 소멸된다.

라. 지방공기업 자산

지방공기업의 회계운영에 관하여 필요한 사항은 지방공기업법에 규정되어 있으며 지방공기업법과 시행령을 기초로 하여 구체적인 내용을 규정하고 있다. 지방공기업의 장부는 총계정원장, 자금수입기록부, 자

〈표 5〉 일반회계복식부기와 지방공기업 복식부기의 비교

구 분	일반회계 복식부기	지방공기업 복식부기
예산편성	현행 경비 성질별 예산과목 체계	수익·비용·자산·부채·자본으로 구분한 복식부기과목의 예산 과목 체계
회계처리	거래유형에 따라 코드화하여 자동계리	예산편성 결과에 따른 회계 처리
재무제표	복식부기 재무제표 산출가능 원가계산의 활용도 낮음	복식부기 재무제표 산출가능 원가계산 등에 관심

금지출기록부, 수입예산정리부, 지출예산통제원장, 재고자산대장, 유형고정자산대장, 차입금관리대장, 교부자금관리대장, 세입세출의 현금출납부, 유가증권 수급부, 재고자산 구입한도액 공제부, 기타 관리자가 필요하다고 인정하는 보조부이며 결의서, 각종 일계표와 이를 입증하는 증빙서류에 의하여 명료하게 기장하여야 한다. 일반회계와의 차이는 〈표 5〉와 같다.

2. 지방자치단체의 자산관리의 문제점

가. 현금주의 회계에 의한 자산관리의 문제

자산의 취득이나 처분시 회계처리의 문제점을 살펴보면 현금의 유입·유출로 발생하는 자산의 취득이나 처분의 회계처리는 가능하나, 자산의 교환이나 기부 등은 현금의 유입·유출이 발생하지 않아 회계처리가 불가능하여 실태 파악의 어려움이

있다. 현행 자치단체의 현금주의 회계체제 하에서는 오직 현금의 유입·유출에 대해서만 회계처리 됨으로서 생기는 문제점이다. 이러한 체제하에서는 자산의 관리가 단편적으로 보존관리만이 이루어지고 있는 실정으로 재산의 일부만이 회계처리 되고 있음을 보여준다.⁸⁾

자산을 취득후 향후 처분시 단순한 현금의 유출·유입으로 인식함에 따라 자칫 자치단체의 방만한 예산 운용을 가져올수 있다. 일례로 지방자치단체에서 청사를 신축하려고 기존의 청사를 매각할 경우 청사 매각 대금을 수입으로만 처리함에 따라 매각에 따른 자치단체 자산의 증감변동분에 대한 파악이 안되고 이로인해 자산관리의 방만함을 야기할수 있다. 아울러 장기적으로 시행되는 대형사업(종합운동장 등)에 대하여 사업시작부터 준공까지 수년도에 걸쳐 투자된 직·간접적인 사업비에 대한 파악이 어려워 성과측정이나 경영분석을 할

8) 강진석, 「발생주의에 기초한 복식부기회계제도 도입을 중심으로 한 지방정부의 자산의 효율적 관리」, 2003.

정책제언

〈표 6〉 주요시설물의 관리주체

구 분	시설물 유지관리내역	관리기관의 장	총괄 관리자
서울특별 시도	차도부분	건설안전관리본부장	건설 국장
	청소, 보도의 유지관리	자치구청장	
교량	한강상 교량 서울특별시도상의 일반교량	건설안전관리본부장	
터널	터널	건설안전관리본부장	
고가차도	서울특별시도상의 고가차도	건설안전관리본부장	
입체교차	입체교차	건설안전관리본부장	
지하차도	서울특별시도상의 지하차도 및 지하보·차도	건설안전관리본부장	
지하보도	서울특별시도상의 지하보도	자치구청장	
보도육교	서울특별시도상의 보도육교	자치구청장	
공동구	공동구	건설안전관리본부장	건설 국장
복개구조물	복개구조물(단 청계천의 광교 ~ 신설동 구간과 육천의 서소문로 경계 ~ 한강합류지점 구간은 건설안전관리본부장이 유지관리)	용도별 점용지	건설 국장
하수도	차집관거	건설국장	건설 국장
	하수관거	자치구청장	
자동차전용도로	도로및도로시설물(지하보도, 보도육교제외)	건설안전관리본부장	건설 국장
	청 소·가 로 등·도로 표 지·교 통 관 리 시 스템·녹 지·가로수 및 기타도로부속물	건설안전관리본부장	
가로등	한강상 교량·터널·고가차도·입체교차·지하차도의 가로등	건설안전관리본부장	건설 국장
	서울특별시도상의 가로등	자치구청장	
도로표지	문안검토	교통관리실장	건설 국장
	서울특별시도상의 도로표지	자치구청장	
무인단속 시스템	버스전용차로 보도(단속카메라), 버스전용차로(루프검지선) 등	교통관리실장	
기타도로부속물 및도로안전시설	가드레일·차량진입금지시설·과속방지턱·낙석방지망·절개지·법면 등 서울특별시도상의 도로부속물 및 도로안전시설	자치구청장	

자료: 서울특별시 도로 등 주요시설물 관리에 관한 조례

주 : 자치구청장 유지관리시설은 본 조례에 의거 위임받은 시설, 자치구도상의 도로 및 도로시설, 사무위임조례에 의거 위임받은 시설

수 없는 실정이다.

나. 자산의 개별적인 분산 관리로 유기적 연계기능 미흡

현행 공유재산 관리는 자치단체의 경우 각 실·과·소별로 분산하여 관리되고 있으며 지속적인 관리체계의 미비로 인해 정확한 규모 및 수량 파악에 어려움이 있다. 공유재산과 물품의 관리부서가 분산되어 있으며 회계별·부서별 재산관리관간의 유기적인 협조가 미흡하다. 일례로 해당 재산 관리부에서 재산 취득이나 처분사항을 총괄부서에 통보하지 않는 경우가 있어 총괄부서와 재산관리부서의 자료 불일치로 의사결정을 위한 통계자료 및 회계정보 기능 제공 기능이 미약하고 PC기반의 정보시스템 또는 수작업 관리로 실시간 정보공유·연계체계가 미흡하여 동일기관에서 여러사람이 공유재산 관련자료를 동시에 열람·등록 처리가 불가하며 자료가 불일치가 발생한다.

이러한 상황은 <표 6>에서 나타내고 있는 바와 같이 서울시의 주요시설물에 대한 관리주체의 다양성에서도 잘 나타나 있다.

다. 자치단체 자산 분류 체계상의 문제

현행 지방자치단체의 자산을 관리함에 있어 용도별로만 분류하는 것은 자산가치의 측정·평가 등의 중요성 보다는 보존 관리하는 데에만 초점을 두고 있다고 볼수 있다. 그러나, 자산이란 보존 관리만이 중

요한 것이 아니라 자산의 활용이나 재정상태를 파악하는것도 중요하다고 여겨지므로 자산을 회계적 관점에서 파악하여야 한다고 본다.

특히, 지방자치단체의 자산중에는 민간부문이 소유하지 않고 있는 정부고유의 재산이 있기 때문에 이러한 정부고유의 자산을 고려하여 인식범위를 판단할 필요가 있다. 그 예로는 사회간접시설, 유산자산, 천연자원, 세입세출외현금 등이다. 또한 기업회계기준에 의한 분류로서 유동성에 의한 분류와 유·무형에 의한 분류로 나눌수 있다. 그러므로 기존 자산의 분류방식과 더불어 유동자산, 고정자산, 유형자산 등으로 분류하고 정부고유의 재산인 사회간접자본, 유산자산, 천연자원 등으로 분류할 필요가 있다고 본다.⁹⁾

<표 7> 복식부기 회계와
현행 정부재산의 비교

복식부기 회계의 자산	현행 재산	비 고
물 권	공유재산	※공유재산과 물권의 범위가 일치하지 않음.
물 품	물 품	
채 권	채 권	
현 금	×	※현행 법령상 재산에서 제외되어 있음.
유가증권		

9) 강진석, 「발생주의에 기초한 복식부기회계제도 도입을 중심으로 한 지방정부 자산의 효율적 관리」, 2003

IV. 지방자치단체의 효율적인 자산관리 방안

자치단체의 자산을 효율적으로 관리하기 위해서는 우선 기본적으로 현행 예산회계 제도의 틀 속에서 자산 운영상의 개선방안을 마련하여야 할 것이다. 여기서는 복식부기 도입을 전제로 한 자산의 관리방안으로 법·제도적인 측면과 복식부기 회계처리의 실무적인 측면에서 방안을 모색해 본다.

1. 자산관리의 법·제도적 측면

가. 자치단체 자산운영과 자산관리 부서의 이원화

지방자치단체 자산관리의 문제점으로 지적된 것중의 하나가 자산관리를 여러 부서에서 나누어서 관리하다 보니 부서간의 자료유통 및 통보가 안되어 현황마저도 관리부서는 관리부서대로 총괄부서는 총괄부서대로 개별적으로 파악되어 있고 총괄부서의 경우 잡종재산이외에는 행정재산에 대한 관리가 안되어 실질적인 총괄부서의 역할을 수행할수 없는 점을 고려하여 종합적이고 합리적인 자산관리를 위해서는 자치단체의 자산관리를 운영과 관리의 두가지 측면에서 살펴볼 필요가 있다. 자치단체에서 관리하는 모든 자산에 대하여 각 부서에서는 운영 및 관리 두가지 측면을 수행하기에는 한계가 있으므로, 각 부서에서는 자산 운영 측면에 그리고 총괄부서에서는 관리측면에 즉, 운영과 관리의 이원화가 필

요하다. 이에 자산의 중복관리를 예방하고 변동사항을 수시로 파악할수 있음으로 지방재정의 안정화와 자산운영의 효율화를 도모할 수 있다. 이를 위해서는 먼저, 사무조정 등의 문제가 선행되어야 하겠으며 관리 전담부서 신설이 어렵다면 기존 회계과나 재산관리부서의 인력 증원 등의 방법을 고려해 보는 것도 합리적이라고 본다.

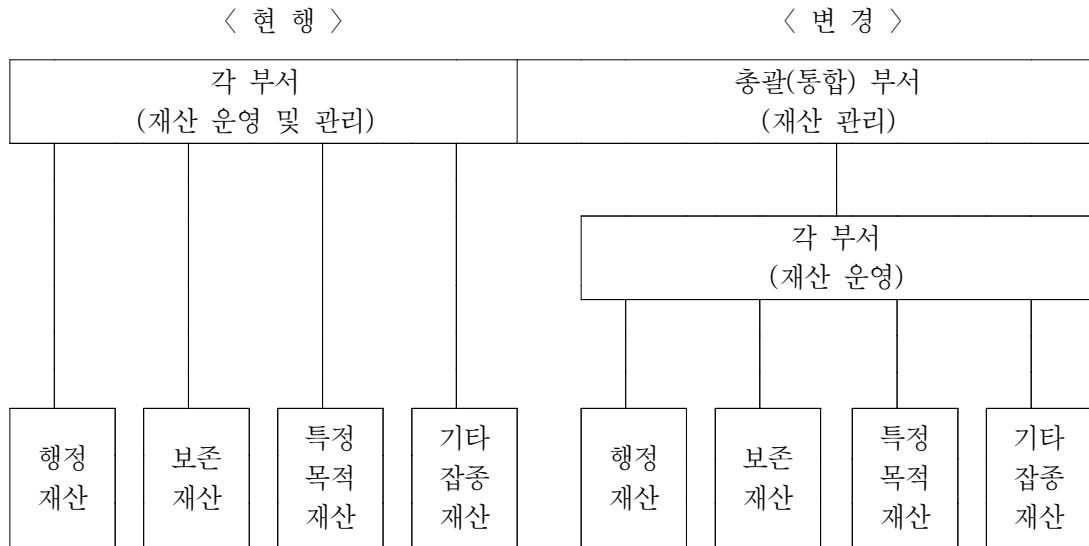
나. 지방자치단체 자산관련 법령 체계 정비

정부의 재정관리개혁의 하나로 추진되고 있는 발생주의에 의한 복식부기회계제도의 도입을 위해서는 새로운 제도의 법적인 기초를 마련하는 입법조치가 선행되어야 한다.

이는 정부의 재정관련 처리에 대한 지침은 법령(예: 지방자치법, 지방재정법)에 기초하고 있고 복식부기 회계의 도입은 현행 예산 및 회계처리에 대한 큰 변화를 초래하므로 법적인 기초의 마련없이 제도의 도입 및 실시가 어렵기 때문이다.

지방자치단체의 회계처리에 대한 원칙적 사항이 지방자치법, 지방재정법, 지방공기업법과 동법 시행령 및 이에 의거한 지침, 규칙 등이 적용되고 있다. 지방재정법은 예산과 회계 및 국가와 지방자치단체, 지방자치단체 상호간의 경비부담관계, 그리고 국유재산법, 물품관리법의 규정, 자치단체 채권관리 등을 모두규정하는 지방재정에 관한 일반법으로써 동법시행령과 재무회계규칙 등에 의해 구체화되어 있다.

〈그림 3〉 자산 운영 및 관리의 이원화 체계방안



따라서 지방재정법에 복식부기 회계관련 조항을 추가 규정하고 관련 수입·지출 및 결산업무에 대한 수정·보완 등 기존의 법령개정을 통하거나 아니면 지방재정법 내용중 공유재산, 물품, 채권 부분을 분리하여 공유재산법으로, 계약부분을 지방계약법으로 각각 분법하여 신설하고 그외 예산, 회계, 수입, 지출 등 재정관련 전반적인 사항은 지방예산회계법으로 제정하는 등 지방재정법의 내용을 전면적으로 검토하여 새로운 법령을 제정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

다. 공무원 전문성과 능력 함양을 위한 교육 실시 및 제도 도입

복식부기 회계제도 안정적인 도입과 효율적인 자산관리를 위해서는 담당공무원에 대한 전문성과 능력 함양이 필수적이다. 공

무원 조직상 2-3년마다 보직이 변경되어 신규인력으로 교체됨으로서 전문성을 기대할수 없는 실정이다. 특히 회계 및 재무관리 분야는 전문성이 요구되는 분야이다. 그러나 우리나라의 경우 아직 회계직 공무원들 대다수가 발생주의 복식부기회계에서 필요한 거래의 인식, 측정, 대응개념이나 원가 및 원가배분방법, 회계구조 및 결산절차 등에 대한 지식을 갖추지 못했으며 관리자들도 산출(Outputs)이나 성과(Outcomes)의 개념을 정리하고 이해할 수 있는 수준에 있다고는 보여지지 않는다.¹⁰⁾ 이를 위해서는 단기적으로는 전문기관에 의한 복식부기 회계 담당공무원에 대한 교육이 필수적이고 장기적으로는 미국이나 영국 등 외국의 경우처럼 일정기간 정부회계부문에 고용된 자로서 일정한 자격을 갖

10) 이경섭, 「정부회계와 감사」, 조세통람사, 1997.

정책제언

춘 자에 대하여 시험을 통하여 인증하는 공인정부회계사나 공공재정회계사 제도 등의 도입이 필요하다.

2. 자산관리의 실무적 측면

가. 공공회계의 특성을 반영한 자산의 합리적인 분류 및 관리기준 마련

자치단체의 자산관리는 민간이나 기업의 자산관리와 다른점이 있어 이러한 공공부문의 특성을 반영하고 민간부문의 장점을 수용하여 재정의 건전성과 효율성을 동시에 추구할 수 있는 최적의 대안을 마련해야 한다. 앞으로 전 자치단체의 자산관리를 효과적으로 할 수 있는 자산관리기준을 확립함으로써 지속적인 관리가 가능하고 자산규모를 적정하게 유지·관리할 수 있는 체계를 정립하여야 한다. 아울러 관련 법규와 지방공기업 등의 자산평가와 관련한 규정 등과의 연계성을 확보하여 자산의 종합적 관리가 이루어지도록 해야 한다.

1) 복식부기회계 자산화 처리요건 마련

현재 복식부기 회계제도 시범기관인 부천시·강남구의 경우 세입세출예산의 집행에 있어 담당공무원은 집행결과에 따라 적정한 업무코드를 선택하는 방식을 선택함으로써 자동적으로 회계처리가 이루어지는데, 자산으로 처리하는 요건은 “추정되는 사용연한이 1년이상 또는 개별건당 금액이 10만원 이상인 것”으로 정하여 놓고 비용과 구별하고 있다. 그러나 상기 요건에 의

해 처리할 경우 자산의 수량이 너무 많을 뿐 아니라 소모적이거나 비용적인 성격을 갖고 있는 것도 자산에 포함될 가능성이 많다. 따라서 복식부기를 시행하는 타국가의 사례 등을 검토하여 우리나라 지방자치단체의 실정에 최대한 적합한 자산화 처리 요건을 마련해야 한다. 이 경우 정수물품의 처리는 지방재정법상의 보고자료가 생성될 수 있도록 하기 위해 금액에 상관없이 자산화가 100% 이루어지도록 할 필요가 있다. 자산화기준은 종합적인 기준제시 보다는 미국 지방정부와 같이 자산유형별로 분류하여 설정해 보는 것도 좋은 방안이라고 본다.

〈표 8〉 미국 지방정부 고정자산의 자산화기준 예시

(단위 : US dollar)

자산의 유형	자산화 수준
토지 및 토지개량비	모든 자산
건물 및 건물수리비	100,000
구축물 및 수리비	100,000
사회기반시설	500,000
장비	5,000
도서관장비	모든 자산
문화예술품	모든 자산
소프트웨어	100,000
임대시설 개량비	100,000

2) 자본적 지출과 경상적 지출의 처리기준 마련

복식부기 회계에서 자산에 대한 지출 중

당해 자산의 구조적 개선을 통해 자산의 내용연수를 연장시키거나 가치를 실질적으로 제고시키는 지출로 그 효과가 1회계연도 이상에 걸쳐 발생하는 것을 자본적 지출로 보아 자산의 증가로 회계처리하고 그 외의 지출은 경상적 지출로 보아 비용으로 회계처리한다. 그러나 현재 자산관리에 있어서 가장 큰 문제점으로 정부거래에 관한 자본화 처리지침이 마련되어 있지 않다는 것이다. 도로의 포장이나 하천의 준설작업비 등은 불분명하여 동일한 어느 쪽으로 처리하는가에 따라 자산의 증감을 가져온다. 이런 경우 지출의 효과가 장기적으로 나타나거나 금액이 기준액(예:100만원이상) 이상인 경우는 자본적 지출로, 인건비나 운영비 등과 같이 단순히 비용처리되는 것은 경상적 지출로 구분하는 등 일정한 원칙을 설정해야 할 것이다. 일례로 미국지방정부 회계기준의 실무지침서에서는 자본적 지출로 간주할 수 있는 기준으로 20%의 내용연수 또는 가치가 증대할 경우를 원칙으로 하고 있다. 그러나 이는 단순한 준거기준으로 이용할 뿐 실제적으로는 각 지출의 사례별로 판단하도록 하고 있으며 다양한 예를 제시하고 있다.¹¹⁾

3) 자산분류 간소화 및 용도별 기준으로 분류

현재 자산에 대한 회계기준은 성질별로 구분하고 있으나 실질적으로 용도별 기준도 동시에 적용·혼용함으로써 실무적으로

혼란을 초래할 가능성이 잠재되어 있다. 예로 집기비품과 기계장치와 같이 형식상으로는 성질별로 분류하고 있으나 실질적으로는 용도를 기준으로 자산을 인식하고 있다. 체육관에 설치된 각종 헬스기구는 성질별로 보면 집기비품에 포함시킬 수 있으나 용도를 기준으로 하면 주민이 공동으로 사용하기 때문에 집기비품으로 처리할 수 있는지가 문제가 된다. 이를 위해서는 현행 9개 유형자산으로 구분된 분류체계를 간소화함과 동시에 용도별 회계기준을 적용하고 공공용, 행정용으로 이원화함이 바람직하다.

나. 기존 시스템과 연계한 표준화 및 통합화된 전산프로그램 개발

현재 시범기관에서 시험 운영중인 자산관리 전산프로그램은 주목적인 복식부기 회계 처리를 위하여 개발된 것이다. 따라서 자치단체에서 운영하고 있는 공유재산관리 시스템, 예산관리시스템, 회계관리시스템, 물품관리시스템, 세정관련시스템 등 자산과 관련한 여러가지 시스템이 운영되고 있는 실정에서 복식부기 전산시스템과 기존 시스템과의 연계가 필수적으로 수반되어야 한다. 아울러 자산, 부채, 채권의 관리 등 종합적이고 표준화된 전산프로그램 개발이 이루어져야 할 것이며 또한, 결재자의 편의를 고려하여 현재 자치단체에서 도입하여 운영중인 전자결재시스템과의 연계를 통해 전국 확산시 전산환경에 능동적으로 대응할 수 있는 방안이 검토되어야 할 것이며

11) GASB. Capital Asset Guide Effective September 1, 2001.

정책제언

궁극적으로 복식부기회계처리 전산시스템이 주 역할을 하여야 할 것이다.

V. 맺 음 말

본고는 지방자치단체에서 새롭게 도입할 복식부기 회계제도와 관련하여 자치단체 자산관리의 효율적인 관리 방안을 모색하여 보았다.

복식부기 회계제도는 지방자치단체 회계제도의 전반적인 개혁과 아울러 효율적인 자산관리를 도모할 수 있는 제도이다. 지방회계의 복식부기 도입 효과는 세입·세출 이외 자산·부채 등의 종합계리를 통한 종합적인 재정관리를 도모하고 지역주민에게 질 높은 재정정보의 제공과 투명성 확보를 통한 책임재정의 실현과 예산·회계처리의 자동분개로 정보화·능률화 도모 및 정보인프라 구축으로 요약될 수 있다. 이를 위해서는 현행 자치단체의 자산관리상 나타난 문제점에 대한 대응방안으로 법·제도적 측면으로서 종합적이고 합리적인 자치단체 자산운영 및 관리 부서의 이원화, 지방자치단체 자산관련 법령 체계정비, 공무원의 전문성과 능력 함양을 위한 교육실시 및 제도 도입과 복식부기회계 실무적인 측면으로 공공회계의 특성을 반영한 합리적인 자산분류 및 관리방안 마련, 자산화처리요건 마련, 기존 시스템과 연계한 표준화 및 통합화된 복식부기 전산시스템 개발 등을 들 수 있다. 하지만 복식부기 확산 도입에 앞서 중요한 점은 복식부기제도가 기업회계

의 측면을 너무 강조한 나머지 엄연히 공공행정과 기업경영간에는 기능 및 특성 면에서 본질적인 차이가 있음을 인식할 때 지방자치단체에서 도입시 공무원들의 거부감을 가져올 수 있다는 점이다. 물론 복식부기제도 도입이 성과측정이나 민간경영기법 등 기업회계의 시스템 도입에 중점을 두고 있지만 중요한 것은 공공회계의 특성을 반영한 우리나라 지방자치단체에 적합한 제도로 정착될 수 있도록 이론 및 실무적인 연구가 지속적으로 수반되어야 한다는 점이다. 아울러 정부와 지방자치단체에서도 복식부기회계제도 도입의 효과성과 유용성을 정확히 파악하고 도입에 있어 비용과 편익을 합리적으로 고려하여 추진하여야 할 것이다.

〈참고문헌〉

- 편호범, 「정부회계론」, 1992.
이경섭, 「정부회계와 감사」, 조세통람사, 1997.
남창우, 김보현, “지방자치단체 공유잡종 재산관리의 문제점과 합리적 개선방안”, 한국지방자치학회보 제10권 제3호, 통권24호, 1998.
이효익, 최관, 백원선, 「제6판 회계원리」, 신영사, 2001.
이상용, 이재성, 권형신, 「한국의 지방재정-이론과 실무」, 2001.
행정자치부, 「복식부기 도입방안 연구용역 종합보고」, 2001.

행정자치부, 「복식부기 도입연구 및 시험 적용 결과보고」, 2002.

복식부기회계 컨소시엄, 「2002년도 복식부기회계 교육교재(중간)」, 2002.

부천시, 「복식부기회계 업무처리지침」, 2002.

행정자치부, 자치정보화조합, 「지방자치단체 복식부기 교육교재」, 2003.

행정자치부, “복식부기도입 추진상황과 향후 계획”, 2003.

한국지방행정연구원, 「복식부기 시험적용 기본연구보고서」, 2003.

강남구, 「복식부기회계 교육교재」, 2003.

장진석, 「지방정부 자산의 효율적 관리(발생주의에 의한 복식부기회계제도 도입을 중심으로)」, 2003.

대전광역시공무원교육원, 「복식부기과정 공무원교육교재」, 2003.

박우서, 고석찬, 박경원, “국유잡종재산의 관리 및 운용개선방안 연구”, 도시계획학회, 1996.

남창우, “지방정부 공유재산관리의 효율화 방안 - 유지를 중심으로”, 도시행정학보 제14집 제1호.

윤영진, 임성일, 원윤희, “발생주의·복식부기회계 하에서의 재정분석모형”, 한국사회와 행정연구 제14권 제1호, 2003.

갈렙 엔 컴퍼니(편역), 「정부회계혁명」 GASB, CAPITEL ASSET GUIDE - EFFECTIVE SEPTEMBER 1. 2001.

