

지방재정과 IMF의 통합재정제도

임 성 일 / 한국지방행정연구원 연구위원

I. 서 론

이 글은 국제적 재정통계기준으로 사용되고 있는 IMF의 통합재정제도(Government Financial Statistics, 이하 GFS라 함)에 관하여 전반적으로 살펴보면서 동 제도를 우리나라의 지방재정부문에 도입하는 문제를 종합적으로 점검해보는데 그 목적이 있다.

현재 국제적으로 중요한 의미를 가지면서 통용되고 있는 재정통계 시스템으로는 대표적으로 UN이 개발한 국민계정시스템(System of National Accounts, SNA)과 IMF가 개발한 정부재정통계지침(Manual on Government Financial Statistics) 두 유형을 들 수 있다. 전자는 정부의 재정부

문을 포함하여 국민경제 전반에 관한 기초통계를 체계적으로 정리·분석하는 통계 시스템이다. 이에 비해 후자는 정부의 재정 활동을 총 망라하여 통계적으로 정리 분석하는 시스템으로 국가간의 재정운용 상태를 객관적으로 비교 평가할 목적으로 개발되었다. IMF의 GFS 지침은 UN의 SNA 통계체제를 일정 부분 수용하고 있어서 양자간에는 밀접한 연관성과 일관성이 있다.

세계의 주요 국가들은 그 나라의 고유한 재정통계 시스템을 구축하여 활용하기도 하지만, 기본적으로는 이들 국제기준을 우선적으로 존중하며 준수하고 있다. 우리나라의 경우 중앙정부는 IMF의 GFS 기준에 맞추어 재정통계를 작성하고 관련분석을 실시하는 반면 지방자치단체의 경우는 그렇지 못한 실정이다. 근년에 높아진 우리나라

라의 국제적 위상과 1997년 말의 외환위기 등을 상기할 때 한국의 금융·재정·경제부문의 투명성 제고와 국제기준 준수에 대한 요구는 그 어느 때보다 고조되어 있는 상태이다. 한마디로, 지금의 상황은 지방재정 부문에 통합재정제도를 도입하는 문제를 더 이상 미룰 수 없는 상황이고, 이것은 선택사항이 아닌 의무사항으로 다가와 있다.

통합재정이란 한 회계연도내의 수입, 지출, 수지(재정의 흑자적자), 보전재정 등 정부재정 현황을 IMF 지침에 따라 체계적으로 기록 분석한 자료를 의미한다. 통합재정이 지향하는 바는 정부가 통제하고 사용할 수 있는 모든 재정자원을 총 망라하여 그것을 객관적으로 비교 분석해주는 재정통계의 틀을 구축하는데 있다. 이를 위해서 IMF의 통합재정에서는 일반적인 정부(연방·주·지방정부) 뿐 아니라 국민의 세금을 사용하는 각종 “제도적 기관(institutional unit)”들이 사용하는 모든 관련 예산회계 - 일반회계, 특별회계, 기금, 기타 비 예산회계 등 - 를 재정분석의 대상에 포함시키는 접근을 하고 있다.

통합재정제도의 유용성은 이미 세계적으로 잘 알려져 있다. 무엇보다도 정부재정의 총 규모와 적·흑자 상태를 보여줌으로써 재정의 건전성을 파악하는 수단으로 매우 유용하다. 아울러 정부지출을 체계적으로 분류하여 개별사업은 물론 전체 재정운용의 효율성에 관한 각종 재정정보를 산출해주고 있다. 그리고 나아가 재정이 경제안정 및 통화에 미치는 영향을 분석하는데 있어

서도 중요한 기여를 하고 있다. 정부의 재정통계와 재정보고서가 재정주체의 재정위상(fiscal position)과 운영상태를 파악해 주는 중요한 판단준거로서 기능해야 함을 인식할 때 IMF의 통합재정제도는 이에 부합할 뿐 아니라 재정의 국가간 비교를 유도해주는 중요한 국제기준으로서 의미를 지닌다.

지방재정부문에 통합재정제도를 도입할 경우 예상되는 효과는 대체로 말해 지방재정통계의 국제화, 재정통계 및 분석기반의 강화 등을 통해 지방재정의 건전성과 효율성이 제고되는 점을 지적할 수 있다. 이것은 통합재정제도가 기존의 지방재정통계·분석 시스템과 달리 지방재정활동의 전 부문을 망라하는 가운데 순계개념과 순수재정활동에 초점을 두고 재정을 분석하기 때문이다. 예를 들어, 현재의 지방예산회계는 각 회계별로 분리 집계되는 반면 통합재정제도는 일반회계, 특별회계, 기금 등 지방재정활동과 직·간접적인 관계가 있는 대부분의 예산회계를 총 망라해서 분석하고 있다. 이 과정에서는 지방자치단체의 회계간, 자치단체와 다른 회계주체간의 중복거래(전입금·전출금, 예수금·예탁금 등)를 제거한 순계개념의 재정정보를 산출할 뿐 아니라 지방재정활동을 순수한 재정활동과 그와 다른 재정활동간에 구분하여 분석해 주고 있다. 예를 들어, 현행 예산회계제도에서 재정의 수입으로 간주하고 있는 지방채나 전년도 이월금 등을 통합재정제도에서는 순수한 재정활동과 무관한 것으로 간주

제도연구

하고 이들을 재정수지의 산정에서 제외시키고 있다. 그 결과 현행 지방예산체제에 비해 통합재정체제에서는 재정의 건전성을 보다 객관적이고 정확히 판단할 수 있다. 이러한 제도변화는 지방재정통계를 필요로 하는 내·외부 이용자의 다양한 수요를 충족시켜주면서 궁극적으로 정부정책의 질을 높이는데 기여할 것이 분명하다.

우리나라의 지방재정에 통합재정제도를 도입하는 과정에서 필수적으로 고려해야 할 주요 사항들이 있다. 이와 관련하여 몇 가지 언급하자면 다음과 같다. 먼저, 통합재정통계가 적용될 재정의 범위를 설정하는 문제를 거론할 필요가 있다. 이것은 지방자치단체를 포함한 주요 지방공공기관들이 직·간접으로 사용하고 있는 각종 예산회계와 경비(예산과 비예산) - 일반회계, 특별회계, 기금, 지방교육재정, 자치단체가 전액 또는 일부 출자한 공사·공단, 주식회사, 세입·세출외 현금 등 - 가운데 어디까지를 통합재정의 범위에 포함시킬 것인가를 결정하는 문제이다. 그 다음으로는 자치단체가 수행하는 각종 경제적 거래를 어떤 회계방식으로 처리할 것인가 하는 문제 즉, 회계인식기준(accounting recognition criteria)을 선택하는 문제이다. 구체적으로, 현금주의(cash basis)와 발생주의(accrual basis) 가운데 어떤 회계처리방식을 채택할 것인가를 결정하는 문제가 이와 관련이 있다. 통합재정의 범위와 회계인식 문제가 결정된 다음에 해결해야 할 것으로는 통합재정의 기본구조와 분석 틀을 구체적으로

설정하는 문제들이 있다. 여기에는 통합재정의 총괄표 구성을 비롯하여 세입·세출의 구조 및 내역, 세입·세출의 기능별·성질별 분류, 보전재정(financing)의 정의, 예산과 결산을 분리한 통합재정의 분석기준과 체계 설정, 순계개념의 적용기준 등이 포함된다. 이 모든 사항은 IMF의 GFS 지침을 토대로 구축하는 것이 원칙이지만, 경우에 따라서는 한국 지방재정의 특수성 및 고유성 등을 일부 고려하는 탄력적인 접근도 필요하다.

이 때 적용해야 할 기본지침으로는 IMF가 최근(2001년)에 제시한 새로운 정부재정통계지침(Government Finance Statistics Manual)이 아닌 기존의 GFS 지침을 채택하는 것이 합리적이다(그러나 IMF의 2001년 GFS 지침을 면밀히 분석 검토하고 그에 대한 대응방안을 체계적으로 모색하는 접근은 병행되어야 함). IMF의 2001년도 정부재정통계지침은 1986년도 정부재정통계지침과 상당한 차이를 보이고 있다. 가장 어렵고 중요한 차이는 회계인식기준으로 기존의 현금주의 대신 발생주의를 채택한 점이다. 이 문제는 예산회계분야의 인프라를 새롭게 구축해야 하는 사안과 결부되기 때문에 국가에 따라서는 새로운 지침을 실무적으로 채택하기까지 상당한 기간이 소요될 것으로 예상된다. 따라서 2001년도 지침이 당장 국제사회에서 구속력을 가지기는 매우 어렵다고 생각한다. 필자의 생각으로는 동 제도가 국제사회에 정착되기까지는 적어도 5년 이상의 시간이 걸릴 것으

로 생각한다. 이러한 현실인식을 가질 때 지방의 통합재정제도 도입은 기존의 GFS 지침에 입각하여 시도되는 것이 무난할 것으로 보인다. 기존제도에 입각하여 지방통합재정제도를 구축하더라도 새로운 제도의 도입과 더불어 그것이 무용지물(無用之物)이 되는 것이 아니라 그 중 상당부분이 유효하기 때문에 이와 같은 접근을 취하는 데는 충분한 합리성이 뒷받침된다.

본 논문은 이러한 문제의식을 갖고서 한국의 지방재정에 통합재정제도를 도입하는 문제와 관련된 주요 사항을 다루고 있다. 이 글에서 주로 다루고자 하는 내용을 순서대로 언급하자면, 지방통합재정제도의 도입 필요성, IMF의 통합재정지침과 국가통합재정제도에 대한 검토, 지방재정부문의 통합재정제도 도입과 관련된 주요 과제 및 기타사항 등이 있다.

II. 지방재정부문의 통합재정제도 도입 필요성

우리나라의 지방재정부문에 IMF가 제시하는 통합재정제도를 도입할 필요성에 관하여 구체적으로 언급하면 다음과 같다.

우선, 우리나라가 OECD의 회원국이 되고 월드컵(World Cup) 대회를 개최하는 등 여러 면에서 국제적 위상을 높임에 따라 이제 우리도 제반 국제기준을 준수해야 할 입장에 처하고 있음을 인식할 필요가 있다. 이러한 상황에서 세계의 주요 국가들

과 달리 국가통합재정은 제시하는 반면 지방의 통합재정을 산출하지 않는 우리의 현실은 국가의 대외신인도 및 재정 투명성 관점에서 상당한 문제를 드러내는 것이다. 특히, 1997년 말의 외환위기 이후 우리나라의 재정·경제통계에 대한 투명성과 신뢰성에 적지 않은 문제가 드러났고, 또한 세계화의 물결 속에서 각국의 경제와 재정이 객관적인 국제기준에 의해 비교 분석되는 현상이 고조됨을 볼 때 지방재정부문에 통합재정제도를 도입하는 것은 시대적 상황 변화에 적절히 대응하는 접근이라 할 수 있다.

둘째, 지방재정을 종합적으로 파악할 수 있는 재정정보체제가 구축된다는 점에서 큰 의미가 있다. 현실적으로 자치단체는 여러 가지 정책목적에 따라 다양한 회계제도를 운영하고 있지만, 재정통계와 분석은 대부분 일반회계 중심의 제한적인 수준에 머무르고 있다¹⁾. 이에 비해 통합재정제도는 각종 회계와 기금 등을 총 망라하여 재정의 수지(흑자와 적자)를 제시하는 한편 재정의 총계와 순계(회계·기금간 내부거래와 외부거래를 차감한 재정의 순계) 규모 그리고 정부간(중앙·지방정부, 지방자치단체간), 회계간 재정거래 규모를 정확히 제시해주는 등 거시·미시 차원에서 매우 중요한 재정정보를 제공해주고 있다.

셋째, 보다 양질의 재정통계자료를 활용

1) 2001년 12월 말 현재 248개 지방자치단체에서 운영하는 회계는 일반회계 248개, 기타특별회계 1,662개, 공기업특별회계 186개, 기금 2,168개(157종)가 있다.

제도연구

하여 재정의 건전성을 측정한다는 점에서 중요한 의의가 있다. 1980년대 이후 전 세계적으로 공공부문의 개혁이 추진되면서 정부활동의 효율성과 재정의 건전성 및 투명성에 대한 중요성이 그 어느 때보다 높아지고 있는 것은 주지하는 바이다. 국내적으로는 지방자치 실시 이후 지방재정의 건전성이 중요한 사회이슈로 대두되고 있음에도 불구하고 그것을 객관적으로 측정할 수 있는 통계기반이 적절히 구축되지 못하고 있다. 이와 같은 상황에서 이들 수요를 충족시켜 줄 수 있는 국제적인 재정통계시스템을 구축한다는 것은 매우 고무적이고 바람직한 일이라 할 수 있다.

넷째, 중앙정부와 지방정부간의 재정통계 및 정책 일치성 측면에서 제도 도입의 의미와 필요성이 있다. 중앙정부는 1979년 이후 IMF의 GFS 지침에 따라 통합재정제도를 실시하고 관련통계를 분석·공개하고 있는데 비해 지방자치단체는 그 동안 몇 가지 이유로 통합재정제도를 실시하지 못하였다. 단일형 국가(unitary state)에서 중앙정부와 지방정부간에 예산회계 및 재정분석 체계상 괴리가 있을 경우 행정운영의 비효율성 뿐 아니라 재정분석의 객관성과 종합성 확보에도 문제가 발생한다. 그러므로 이러한 문제를 해소하는 차원에서 통합재정제도의 도입 필요성이 제기된다.

다섯째, 지역주민을 포함한 지방재정 정보이용자의 수요를 충족시켜주는 관점에서 통합재정제도의 도입 필요성과 의의가 있다. 지역주민의 입장에서는 일반회계 뿐 아

니라 특별회계와 기금 그리고 기타 주민부담에 의해 지출되는 각종 지방재정의 위상과 변화상태를 한 눈에, 그리고 다양한 회계분석방법에 의해 파악할 수 있기를 원한다. 통합재정제도는 이러한 사회적 수요에 부응할 뿐 아니라 지방재정의 정보공개 질향상에 기여하는 제도로서 그 의의가 있다.

여섯째, 통합재정제도는 예산집행의 성격을 경상적 성격과 자본적 성격으로 구분해 줌으로써 자치단체 재정활동의 특성을 보다 명확히 해준다. 즉, 자치단체의 예산집행이 미래를 위한 저축성 활동인지 아니면 현재를 위한 소비적 활동인지에 대한 적절한 정보를 제공해준다. 아울러 이러한 체계적 구분은 각종 재정분석에 적절히 활용되어 정부의 재정활동을 규제하고 개선하는데 중요한 자료로 활용될 수 있다.

마지막으로, 지방통합재정제도는 체계적인 세출 기능분류를 통해 재정지출의 우선순위와 재정정책의 기본방향 등에 대한 분석 및 조정을 유도한다. 그리고 지속적인 재정정보 제공(월·분기·연 단위 정보 제공)은 재정활동의 예측 가능성을 높여 재정과 국민경제의 운영 효율성을 높이는데 기여한다.

III. IMF의 통합재정지침과 국가통합재정제도

우리의 지방재정에 통합재정 시스템을 도입하는 과정에서 기본이 되는 것은 IMF

의 GFS 지침이다. 모든 국가가 IMF의 GFS 지침을 완벽하게 적용하는 것은 아니다. 이것은 현행 국가통합재정제도가 IMF의 1986년도 GFS 지침을 기본지침으로 하면서도 우리의 실정을 고려하여 일부 변형된 형식으로 적용하고 있는 사실을 통해서도 알 수 있다. 이와 같은 현상이 나타나는 것은 국가간에 사회·문화·경제·역사적 측면에서 차이가 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 많은 나라들은 가능한 IMF의 GFS 지침에 충실하고자 노력하고 있다. 이러한 사실은 앞으로 통합재정제도를 도입하게 될 지방재정부문에도 유사하게 적용될 것이다. 우리의 지방재정부문에 통합재정제도를 도입하는 과정에서는 IMF의 GFS 지침에 충실하면서도 현행 국가통합재정제도와 의 제도 연계성을 확보하는 문제에 만전을 기해야 할 것이다. 이러한 사실을 인식하면서 여기서는 IMF의 GFS 지침과 현행 국가통합재정제도에 관하여 핵심사항을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. IMF의 정부재정통계지침(GFS 지침)

통합재정제도가 관심을 두는 것은 국민의 세금을 사용하는 각종 정부재정활동을 가능한 총 망라하여 그것을 객관적이고 체계적으로 기록·분석·비교하는 일이다. 이와 같은 일을 효과적으로 수행할 목적으로 IMF의 GFS 지침에서는 “정부거래(government transaction)”라는 개념을 제시하고 있다. 정부거래란 정부가 각종 정책목표를

달성하기 위해 재화와 서비스와 자금을 제공하거나 그와 관련된 자금의 조달 및 채무부담 등과 관련된 일체의 경제적 행위를 의미한다. 일반적으로 정부의 경제적 거래는 재정과 금융의 영역으로 구분될 수 있는데, 통합재정제도에서는 금융부문을 분석의 대상에서 제외시키고 있다. IMF의 GFS에서는 정부의 재정활동을 적절히 관리하고 정부활동의 경제적 영향 등을 적절히 조정할 수 있도록 정부의 거래를 일정한 체계에 의해 정리하고 있다²⁾.

정부의 재정활동에 초점을 맞추는 IMF의 GFS 지침에서는 재정활동의 영역(범위)을 구체적으로 정의하는데 많은 역점을 두고 있다. 그 이유는 이것이 통합재정의 분석범위를 확정짓는 기초이자 통합재정제도를 도입하는 의의와 밀접한 관련이 있기 때문이다. 정부의 재정활동을 측정하는 과정에서 만일 모든 재정활동이 포괄되지 못하거나 국가별로 공통적인 사항들이 포함되지 못한다면 통합재정제도의 의미와 특

2) 현금주의에 기반을 두는 정부거래는 유량(flows)이 수반되는 것이고 여기에는 정부 쪽으로 들어오는 유량과 정부로부터 나가는 유량의 두 유형이 있다. IMF의 GFS에서는 정부가 행하는 “화폐유량거래(money flow transactions)”를 다음의 여섯 가지 유형으로 구분하고 있고, 이 가운데 처음 두 거래 유형은 모든 정부거래에 적용된다:

- (1) Receipts versus payments
- (2) Nonrepayable versus repayable
- (3) Required versus unrequired
- (4) Current versus capital
- (5) Financial assets versus liabilities
- (6) Public policy versus liquidity management

제도연구

성은 상실될 수밖에 없다. 이러한 문제인식을 갖고 IMF의 GFS 지침에서는 통합재정의 범위를 설정하는데 있어서 “일반정부(general government)”라는 개념을 제시하고 있다. 이것은 개념정의 상으로는 비교적 분명하지만 실제 적용과정에서는 크고 작은 논란을 내포하고 있다(이와 관련된 내용은 뒤에서 일부 언급되지만 상세한 내용은 지면상 생략하기로 한다).

이와 함께 재정활동과 관련된 정부거래가 무엇인지 그 범위와 내용을 확정하는 일이 중요하다. 이것은 정부의 거래가 언제 형성되는 가를 결정하는 것으로 회계인식기준에 관한 문제이다. IMF에서는 2001년도 GFS 지침을 발표하기 이전까지는 줄곧 현금주의(cash basis) 회계방식을 기본원칙으로 표방해왔었지만 지난 해 이후 그것을 발생주의(accrual basis) 회계방식으로 전환하는 변화를 모색하고 있다. 이에 관한 내용은 뒤에서 일부 언급되고 있다.

가. 1986년도 GFS 지침

IMF의 GFS지침에서도 정부의 재정활동을 크게 수입과 지출의 두 부문으로 구분하고 있다. 하지만 이 때 의미하는 수입과 지출의 기본구조는 통상 지방재정의 통계·분석에서 말하는 세입·세출과는 상당히 다르다. 지방자치단체의 예·결산서에서는 회계연도 내의 모든 수입을 세입으로 파악하고 모든 지출을 세출로 파악하고 있지만, 통합재정에서는 정부의 수입부문을 수입,

용자회수, 보전수입의 세 분류로 구분하고 지출부문을 지출, 융자, 보전지출의 세 부문으로 구분하고 있다. 즉, 모든 현금의 유입을 수입으로 간주하고 모든 현금의 지출을 지출로 간주하는 현행 예산회계제도의 기본구조와 차이가 있다. 이에 관해 보다 상세하게 언급하면 다음과 같다.

수입(revenue)은 정부간 보조금(국내 및 해외기구 등으로부터의 비상환성, 비강제성, 비보상성 보조금 수입)을 제외한 모든 비상환성 수입(nonrepayable receipts)을 포함하며, 이것은 경상수입과 자본수입으로 구분된다. 경상수입은 크게 조세수입과 경상세외수입(current nontax revenue)으로 구분되며, 이 중 경상세외수입은 대가성 수입(required receipts) - 재산소득, 사용자·수수료, 임시매각수입, 부서 공기업의 현금 운영 잉여 - 과 비대가성 수입(unrequited receipts) - 벌금, 몰수금, 경상 민간기부금 등 - 을 포함한다. 자본수입은 자본자산의 매각수입과 비 정부부문으로부터의 자본이전만을 포함한다.

정부간 보조금(grants)은 정부간(중앙 및 지방정부 등) 내지 국제기구로부터의 비상환성, 비강제성, 비보상성(nonrepayable, noncompulsory, nonrequited) 재정이전을 의미하며 동일 성격의 민간부문으로부터의 이전(transfer)과는 구분되는 개념이다(이와 같은 성격의 민간부문이전은 통합재정의 수입부문에 포함되고 있음). 정부간 보조금은 통합재정의 수지를 도출하는 과정에서 적자재정을 충당하는 보전재원

(financing)의 요인으로 간주되지 않고 다른 수입요인과 더불어 재정적자를 축소시키는 요인으로 다루어지고 있다. 이와 같은 GFS의 접근은 UN의 SNA에서 취하는 접근방식과 일관성을 유지하는 것이다.

지출(expenditure)은 정부가 집행하는 모든 비상환성 지불로 정의되며 여기에는 경상지출과 자본지출이 있다. 이 때 보조금을 받는 자치단체가 해당 보조금을 자본자산이나 재무자산을 구입하거나 자본자산 등의 유지·복구 등의 목적으로 사용한다면 그것은 자본보조금(capital grants)으로 분류된다. 지출부문은 수입부문과 달리 정부간 보조금과 같은 이전재정 지불을 지출과 구분되는 별도의 부문으로 다루지 않고 지출 내에 포함시키고 있다. 지출을 경상지출과 자본지출로 구분하는 분류체계는 정부의 저축과 경제 전반의 저축 정도를 파악하는데 매우 유용한 정보를 제공해준다.

순융자(lending minus repayments)는 융자회수에서 융자지출을 차감한 것을 의미하며, 이것은 정부가 유동성 관리나 수익목적이 아닌 공공정책 목적에서 행하는 채권·채무적 경제적 거래를 다루는 부문이다. GFS 지침에 따르면 통합재정의 수지를 산정하는 과정에서 순융자부문은 재정의 적자를 결정하는 세출부문의 한 요인으로 간주되고 있다(이것은 UN의 SNA에서 취하는 접근방식과 다소 차이가 있음).

보전재원은 정부의 제반 경비지출(융자지출 포함)과 정부의 세입(보조금 수입 및 융자환수 포함)간에 발생하는 차액을 충당

하는데 필요한 정부의 장래지불부담 내지 유동성 상태(liquidity holdings)의 변화를 보여주는 부분이다. 보전재원부문은 정부의 채무, 유동성 관리목적의 채권획득, 채무상환, 채권매각 등과 관련이 있는 정부거래를 포괄하고 있으며, 이것은 크게 국내보전재원과 해외보전재원으로 구분된다. 전자는 일반정부, 통화당국, 예금은행, 기타, 조항목으로 구성되어 있고, 후자는 국제개발기구, 외국정부, 기타, 유가증권보유고 증감으로 구성되어 있다. GFS 지침에서는 “총보전재원(total financing)” 개념을 제시하고 있는데 이것은 재정의 적자 또는 흑자 규모와 동일한 것으로 정의된다. 즉, 총보전재원은 정부차입으로부터 정부부문의 amortization 등을 차감한 다음 정부거래에 따른 정부현금잔고의 순 감소액(회계연도 초와 말의 대비한 금액)을 더함으로 산출된다. 통상, 재정흑자는 플러스를, 그리고 재정적자는 마이너스 부호를 가지며 이들은 각각 총보전재원 금액과 동일하되 다만 부호만 반대로 나타난다.

IMF의 GFS 지침에서는 재정수지를 재정운용에 있어서 매우 중요한 판단준거로 간주하고 있으며, 그 중에서도 통합재정수지 즉, “종합적자/흑자(overall deficit/surplus)” 분석을 통합재정분석의 핵심으로 간주하고 있다. 재정의 적자와 흑자에 관한 주요 산출공식은 다음과 같으며, 그 산출과정은 <표 1>의 정부운영표(government operation table)의 체계를 통하여 알 수 있다.

<표 1> 정부운영 총괄표(Summary Table of Government Operations)

1.	Total revenue and grants 총수입 및 정부간 보조금
2.	Total revenue 총수입
3.	Current revenue 경상수입
3.1	Tax revenue 조세수입
3.2	Nontax revenue 세외수입
4.	Capital revenue 자본수입
5.	Grants 정부간 보조금
5.1	Current 경상
5.2	Capital 자본
6.	Total expenditure and lending minus repayments 총지출 및 순융자
7.	Total expenditure 총지출
8.	Current expenditure 경상지출
9.	Capital expenditure 자본지출
10.	Total lending minus repayments 순융자
11.	Current account surplus without receipt of grants 보조금 제외시 경상회계 흑자(3-8)
12.	Current account surplus with receipt of grants 보조금 포함시 경상회계 흑자(3+ 5.1-8)
13.	Gross fixed capital formation 총 고정자본 형성
14.	Gross capital formation 총 자본 형성
15.	Overall deficit/surplus 재정적자/흑자(1 - 6)
16.	Total financing 총 보전재원(= -15)
17.	Abroad 해외
18.	Domestic 국내
	Nonbank 비 은행기관
	Deposit money banks 은행
	Monetary authorities 금융기관
Memorandum items 부기사항	
19.	Total government debt outstanding at end of period 연도 말의 정부 총 채무액
20.	Change in floating debt 유동성 부채규모 변화
21.	Domestic amortization 국내 amortization
22.	Amortization abroad 해외 amortization

자료: IMF, A Manual on Government Financial Statistics, 1986, p. 112.

- 재정적자/흑자=채무-amortization+ 유동성 보유상태의 순 감소
- 재정적자/흑자=재정지출(재화·서비스·재정이전)+ 순융자-수입-정부간보조금
- 재정적자/흑자=보전재정

1986년도 GFS 지침은 회계인식기준으로 전통적 정부회계의 관례를 따라 현금주의를 채택하고 있다. 따라서 재정보고서는 정부부문으로 유·출입되는 현금거래와 관련이 있는 보고서들로 구성되는 경향이 있다.

<표 2> IMF의 GFS에 의한 세입분류 내역

구분	항 목 명	분 류 내 용	세 항 목 분 류
경 조 상 세 수 수 입 입	1.소득·이윤·자본이득에 대한 조세	개인소득, 기업이윤, 자본이득에 부과되는 조세	1.1 개인 1.2 법인 1.3 기타
	2.사회보장기여금	사회보장 대상자 및 고용주의 부담금으로 개인소득 및 기업이윤과 무관한 형태로 부과됨	2.1 피고용자 2.2 고용주 2.3 자영업 또는 실업자 2.4 기타
	3.급여 및 노동력 관련 조세	보급총액의 일정 비율 또는 종업원 수를 토대로 부과되는 조세	
	4.재산과세	동산 및 부동산의 사용·소유·이전에 부과되는 조세	4.1 경상적 부동산세(업무용, 비업무용) 4.2 경상순부(net wealth)세(개인, 법인) 4.3 유산, 상속, 증여세 4.4 금융·자본거래에 대한 조세 4.5 비경상 재산과세 4.6 기타 경상 재산세(업무용, 비업무용)
	5.재화와 서비스에 대한 내국세	재화 및 용역의 생산, 판매, 사용, 허가 등에 부과되는 조세	5.1 판매, 거래(turnover), 부가가치세 5.2 물품(소비)세(excises) 5.3 재정독점(fiscal monopoly) 이윤 5.4 특정 서비스에 대한 과세 5.5 재화의 이용, 재화이용의 허용 또는 활동 수행에 대한 과세(면허세, 자동차세 등) 5.6 기타 재화와 서비스에 대한 조세
	6.국제교역관련조세	국제간의 무역과 관련하여 부과되는 각종 조세	6.1 수입관세(관세, 기타 수입부과금) 6.2 수출과세 6.3 수출 또는 수입 독점 이윤 6.4 환차익 6.5 환전세 6.6 기타
	7.기타조세	인두세, 인지세, 미분류 기타조세	7.1 인두세(poll tax) 7.2 인지세 7.3 기타

제도연구

구분	항 목 명	분 류 내 용	세 항 목 분 류
세 외 수 입	8.정부보유 기업 및 재산관련 소득	정부가 소유 운영하는 공기업 및 재산 등으로부터 발생하는 모든 형태의 소득	8.1 정부부처 기업의 현금운용 잉여금 8.2 비재정공기업과 공익재정제도 관련 (이자, 토지의 임대료와 로열티, 기타 이익금, 배당금) 8.3 기타 재산 소득(이자, 토지임대료와 로열티, 배당금)
	9.사용료·수수료, 비사업적·임시적 판매수입	정부가 기업적 성격이 없는 재화와 서비스를 제공하고 받는 반대급부	9.1 판매수입 9.2 사용료·수수료
	10.벌금, 과태료, 추징금	조세의 성격이 아닌 각종 벌금, 과태료, 추징금	
	11.정부내의 공무원 연금 및 후생기금 기여금	공무원 연금 및 후생기금과 관련된 기여금	11.1 공무원 11.2 타 정부단위로부터의 고용주기여금
	12.기타 세외수입	민간기관으로부터 증여 등 이상에서 분류되지 않는 세외수입	12.1 재해보험 지불청구 12.2 자발적 사회보장기여금 12.3 중고품, 고철, 폐자원 판매 12.4 기타 세외수입
자 본 수 입	13. 고정자본자산매각	정부가 보유 사용하는 각종 고정자본자산을 매각하여 획득하는 수입	
	14. 재고자산 매각	정부가 정책적 또는 전략적으로 비축하는 각종 물자의 매각수입	
	15. 토지 및 무형자산 매각	토지, 토지와 연계된 산림·내수면, 무형자산의 매각수입	15.1 토지 15.2 무형자산
	16. 비정부부문으로부터의 자본이전	민간으로부터의 자발적, 비대가성, 비상환성 이전수입	16.1 주민 16.2 해외

지방재정과 IMF의 통합재정제도

구분	항 목 명	분 류 내 용	세 항 목 분 류
정 부 간 보 조 금	17. 해외로부터 보조금	외국정부, 국제기구 또는 기타 공식 기관으로부터의 보조금	17.1 경상 17.2 자본
	18. 국가 내 다른 수준 정부로부터 보조금	국가와 자치단체, 자치단체 간에 이루어지는 재정이전 (보조금)	18.1 경상 18.2 자본
	19. 초국가기구로부터의 보조금	초국가 기구 또는 국제기구 등이 회원국에 제공하는 보조금	19.1 경상 19.2 자본
	20. 국제기구 본부로부터 초국가기구로의 보조금	자국내의 초국가 기구에 대한 국제기구의 본부가 제공하는 보조금	20.1 경상 20.2 자본

자료: IMF, op. cit. pp. 115-138(옥동석 일부 참조).

그러나 IMF의 GFS 지침에서는 일부 비 현금거래의 중요성을 인정하고 그 중 특히 중요하다고 생각되는 사항들에 대하여는 부기사항(memorandum items)으로 보고할 것을 요구하고 있다. 1986년도 GFS 지침에서는 <표 1>에 있는 수입과 지출의 경제적 성격과 아울러 지출의 기능별 분류기준을 항목별로 상세

<표 3> IMF의 GFS에 의한 기능별 세출 내역

항 목	분 류 내 용	세 항 목 분 류
1. 일반공공행정	정부조직 운영을 위한 지출로 금융, 재정 행정 외교, 기획, 통계, 인사행정 등의 업무기관, 정부청사의 구입 및 관리 업무 등의 수행에 필요한 지출	1.1 집행·입법·재무·외교 1.2 외국경제원조 1.3 기초연구 1.4 일반행정 1.5 기타 일반공공행정
2. 국방	군사력 유지를 위한 모든 지출	2.1 군사 및 국방행정 2.2 외국군사원조 2.3 국방응용연구개발 2.4 기타 국방행정
3. 공공질서 및 안전		3.1 경찰 및 소방 3.2 재판 3.3 교도 3.4 기타 공공질서 및 안전

제도연구

항 목	분 류 내 용	세 항 목 분 류
4. 교육	교육과 관련한 모든 지출	4.1 유치원 및 초등학교 4.2 중고등학교 4.3 전문대학, 대학교, 대학원 4.4 기타학교 4.5 교육지원 4.6 기타 교육행정
5. 보건	보건행정에 필요한 모든 지출	5.1 병원 5.2 진료소 5.3 공공보건 5.4 의료기구 5.5 보건응용연구개발 5.6 기타 보건행정
6. 사회보장 및 복지	사회보장과 공공의 복지 증진을 위한 모든 사업 및 행정비용의 지출	6.1 사회보장 6.2 사회복지 6.3 기타 사회보장 및 복지
7. 주택건설 및 지역사회개발	주택, 건설, 지역사회의 개발, 위생 및 정화사업 또는 기타 지역사회 사업에 지출되는 항목	7.1 주택건설 및 지역사회개발 7.2 물공급 7.3 위생정화 7.4 거리조명 7.5 기타 주택건설 및 지역사회개발
8. 레크레이션·문화·종교 등	오락 및 문화, 방송, 종교 등의 지역사회 사업에 지출되는 비용	
9. 연료 및 에너지	연료, 전기 및 에너지에 지출되는 비용	9.1 연료 9.2 전기 및 에너지 9.3 기타 연료 및 에너지
10. 농림수산·수렵	농림수산업 및 수렵업 등과 관련되는 비용	10.1 농업 10.2 임업 10.3 수산 및 수렵 10.4 기타 농업 연구 및 개발 10.5 기타 농림수산업
11. 광업·제조업·건설업	광업·제조업·건설업에 지출되는 비용	11.1 광업 11.2 제조업 11.3 건설업 11.4 기타 광업, 제조업, 건설업
12. 교통 및 통신	운송 및 통신에 관련된 비용	12.1 도로 12.2 수로 12.3 철로 12.4 공로 12.5 도관 12.6 기타 운송체계 12.7 통신 12.8 기타 운송 및 통신
13. 기타 경제	경제사업중 위의 분류에 해당되지 않은 항목	13.1 참고 및 호텔업 13.2 관광 13.3 다목적 개발사업 13.4 경제 및 상업지원 13.5 노동 13.6 기타 경제사업
14. 기타 지출	정부지출의 기능적 분류중 위의 항목에 해당되지 않은 비용	14.01 공채이자등 14.02 지방정부이전 14.03 기타

자료: IMF, "A Manual on Government Finance Statistics", 1986, pp. 147-148.

하게 설명하고 있다. 다음의 <표 2>와 <표 3>은 IMF의 1986년도 GFS 지침에서 제시하고 있는 수입과 지출과 관련된 세부내용들을 정리하여 수록하고 있다.

나. 2001년도 GFS 지침

2001년도 GFS 지침은 1986년도 GFS 지침과 중요한 차이를 보인다. 양자를 비교할 때 가장 중요한 차이는 통합재정의 범위설정과 회계인식기준 두 측면에서 발견된다. 재정의 범위설정 문제와 관련하여 2001년도 GFS 지침은 비금융공기업을 제외한 일반정부만을 재정통계에 포함시키고 있다³⁾. 일반정부의 범위는 “제도적 기관단위(institutional units)”를 기준으로 판단할 것을 강조하고 있으며, 여기에는 크게 세 부문 - 전통적 정부(중앙·주·지방정부), 사회보장기금, 정부가 지원·감독하는 비시장·비영리기구 - 이 고려의 대상이 된다. 이 중에서도 통합재정제도를 실무적으로 구축하는 과정에서 상대적으로 많은 논란과 어려움을 야기하는 부분은 정부가 지원·감독하는 비시장·비영리기구부문이다.

회계인식기준으로 기존의 현금주의(현금이 수취 또는 지불될 때 거래를 기록하는

회계 인식기준) 대신 경제적 가치(economic value)가 증감 변동할 때마다 거래를 인식·기록하는 발생주의를 택하고 있다. 이것은 2001년도 GFS 지침이 내포하는 가장 중대한 변화라 할 수 있다. 앞에서 언급한 재정의 범위와 관련된 변화는 회계의 통합과 관련된 기술적 문제라 할 수 있는 반면 발생주의의 채택은 회계제도의 기반을 변화시키는 구조변화에 해당한다. 발생주의 기준을 채택할 경우 자산과 부채의 가치변동과 관련된 모든 가치변화를 기록해야 하며, 이것은 현금주의 회계에서는 거의 다루지 않은 영역들이다. 새로운 지침에서는 기존의 수입과 지출을 중요시하는 현금주의 회계와 달리 자산, 부채, 순자산(net worth), 비용, 수익 등이 재정부문에서 중요한 회계개념으로 부상하게 되었다. 한마디로, 기존의 GFS 지침이 현금의 유입과 지출에 중점을 두는 유량 중심이라면 새로운 GFS 지침은 유량과 저량을 동시에 강조하는 체계라 할 수 있다.

2001년도 GFS 지침에서는 발생주의를 채택하기 때문에 수입 또는 수익(revenue)의 개념이 종전과 다르다. 종전 현금의 유입으로 정의되던 수입은 이제 현금의 유입 여부와 관계없는 순자산의 증가로 정의된다. 즉, 수입은 현금의 유입을 동반할 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.

2001년도 GFS 지침에서는 수입을 크게 조세, 사회보장기금, 정부간 보조금(grants), 기타수입의 네 유형으로 구분하고 그에 대한 세 분류 내용을 설명하고 있

3) 2001년도 GFS 지침에서는 공공부분의 구조를 크게 통화공공부문(Monetary Public Sector)과 비통화공공부문(Nonmonetary Public Sector)으로 구분하고 있는데 통합재정의 대상은 비통화공공부문 가운데 비금융공공부문(Nonfinancial Public Sector)을 중심으로 형성되는 것으로 규정하고 있다.

제도연구

다. 순자산의 감소로 규정되는 비용의 분류는 1986년도 GFS 지침과 마찬가지로 (1) 기능별 분류(UN의 COFOG를 준수)와 (2) 경제적 성격에 따른 분류로 구분되고 있다. 정부세출의 기능별 분류는 기존의 14개 대기능에서 10개 대기능(일반공공행정, 국방, 공공질서 및 안전, 경제사업, 환경보호, 주택 및 지역사회개발, 보건, 레크리에이션·문화·종교, 교육, 사회보호)으로 일부 변화되었다.

일반경제적 성격에 따른 분류는 피용자 보수, 재화와 서비스의 사용, 고정자본소비, 재산비용, 보조금, 정부간 보조금, 사회혜택, 기타비용으로 구분되고 있다. 비용 면에서 1986년도 GFS 지침과 크게 다른 점은 발생주의를 채택함에 따라 고정자본의 소비에 대한 비용처리 즉, 감가상각비가 포함되고 있는 점이다. 지출의 기능별·경제적 분류를 종합적으로 파악·분석할 수 있도록 상호대조가 가능한 교차분류체계를 채택하고 있는 점은 종전과 유사하다.

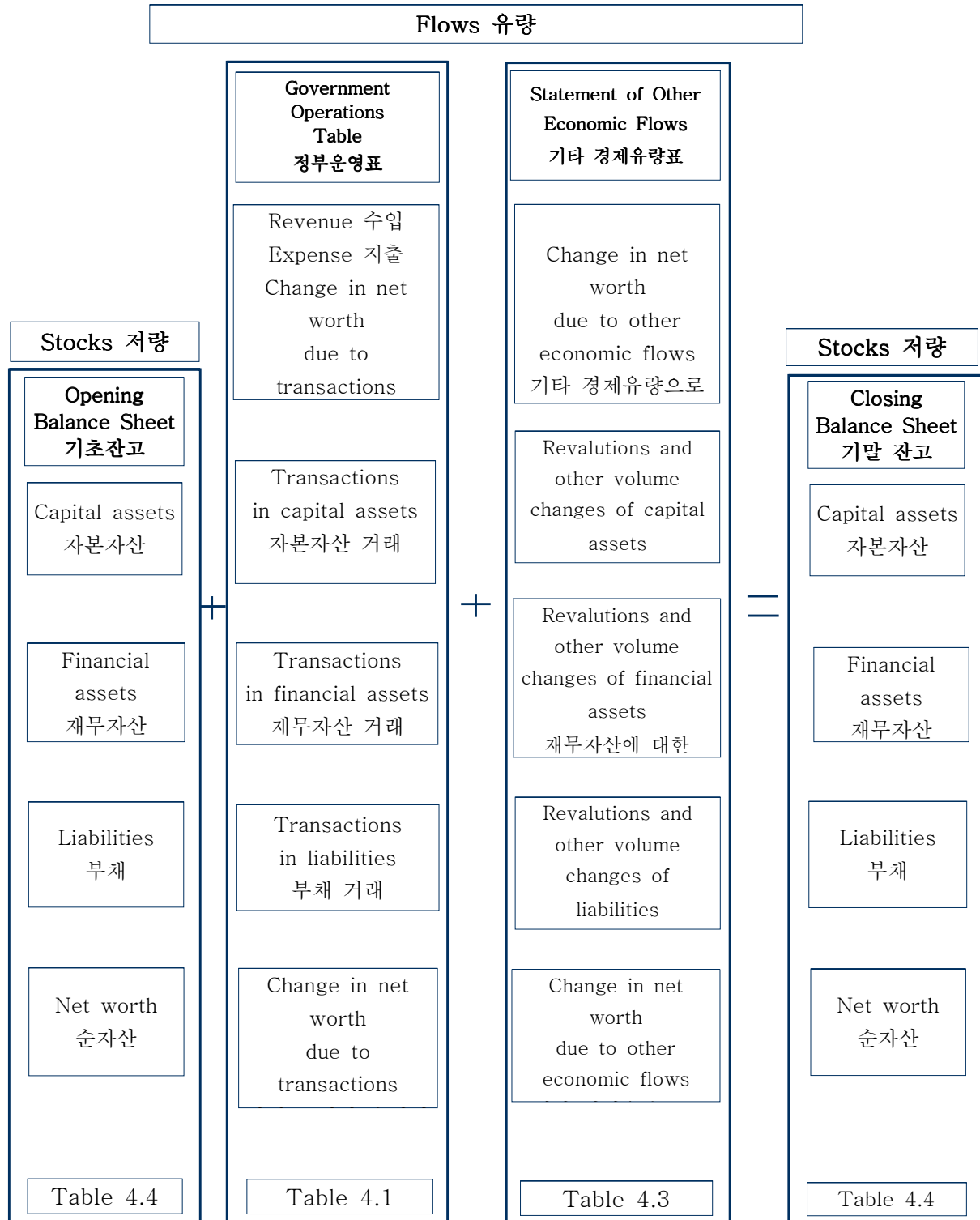
2001년도 GFS 지침이 발생주의에 기초한 복식부기회계제도를 채택하고 있기 때문에 재정통계 및 재정보고서가 종전과 크게 달라지게 되었다. 재정통계 및 분석이 종전에는 관심의 대상이 아니었던 자산과 부채와 순자산을 중심으로 변화되고 있다. 자산은 크게 비금융자산과 금융자산으로 구분된다. 비금융자산은 고정자산(거주용 건물, 비거주용 건물, 기타 구조물, 기타 기계 및 장비, 기타 고정자산 등), 재고자산(자재 및 비품, 재공품, 최종품, 재판매용

재화, 전략적 비축 등), 가치저장자산, 토지, 기타 비생산자산(유형자산, 무형자산 등) 등으로 분류된다. 금융자산은 목적별 구분, 금융자산 발행기관의 부문 및 거주자 구분, 금융자산 유형의 세 기준으로 분류된다. 2001년도 GFS 지침은 부채를 금융자산에 대응하는 개념으로 인식하여 금융자산의 분류와 동일한 형태를 취할 것을 요구하고 있다. 다만, 금융부채는 부채 권리기관의 부문 및 거주자 구분, 금융부채의 유형 구분에 따라 분류될 뿐 목적별 구분은 이루어지지 않는다.

새로운 지침은 자산과 부채라는 저장(stock)의 기초금액에서 이들의 기말 저장금액을 공제함으로써 당해 회계연도 중의 가치변동분, 즉 유량(flow)을 산출하여 재정활동을 집계 분석하는 접근을 하고 있다(<그림 1> 참조). <그림 1>에서 회계연도 초기와 기말간의 저장가치 변화는 두 유형의 유량에 의해 발생한다. 그 하나는 각종 정부거래를 통한 자산, 부채, 순자산의 가치변화 내용을 다루는 부분이고, 또 다른 하나는 정부거래 이외 즉, 기타 경제유량 변화(기타 경제유량 변화로 인한 순자산의 변동, 자산과 부채에 대한 재평가 및 기타 수량변화 등)로 인한 유량의 가치변화를 다루는 부분이다.

이와 같은 새로운 개념과 접근방식을 취하고 있는 결과 새로운 지침에서 제시하는 재정보고서의 성격과 유형은 종전에 비해 크게 달라졌다. 2001년도 IMF의 GFS에서 제시하고 있는 정부의 주요 재정보고서는

<그림 1> 분석 틀의 구조(Structure of the Analytic Framework, IMF GFS(2001))



<표 4> 정부 운영표(The Government Operations Table)

TRANSACTIONS AFFECTING NET WORTH 순자산에 영향을 미치는 거래

Revenue(transactions increasing net worth) 수입: 순자산을 증가시키는 거래

Taxes 조세

Social contributions 사회보험료

Grants 정부간 보조금

Other revenue 기타 수입

Expense(transactions decreasing net worth) 비용: 순자산을 감소시키는 거래

Compensation of employees 피용자보수

Use of goods and services 재화 및 서비스 사용료

Interest 이자비용

Subsidies 보조금

Grants 정부간 보조금

Social benefits 사회혜택(사회보장비)

Other expense 기타 비용

Gross operating balance(revenue less expense other than consumption of fixed capital):

총 운영수지(수입 - 비용(고정자본 소비 이외 비용))

Consumption of fixed capital expense 고정자본소비지출

Net operating balance(gross operating balance less consumption of fixed capital)

순 운영수지(총 운영수지 - 고정자본 소비)

TRANSACTIONS IN CAPITAL ASSETS 자본자산의 거래

Net acquisition of capital assets(acquisitions less disposals and consumption of fixed capital) 자본자산의 순 취득(자본자산 취득 - 고정자본처분·소비)

Fixed assets 고정자산

Change in inventories 재고자산 변화

Valuables 가치저장자산

Nonproduced assets 비생산자산

Net lending / borrowing(a government's financing requirement-net operating balance less the net acquisition of capital assets) 순대출/ 순차입

TRANSACTIONS IN FINANCIAL ASSETS AND LIABILITIES (FINANCING)

금융자산과 부채의 거래(보전거래)

Net acquisition of financial assets on a nonmarket basis(acquisitions less disposals)

비 시장 기준에 의한 금융자산의 순 취득(취득 - 처분)

Policy balance(net lending/ borrowing less the net acquisition of financial assets on a nonmarket basis) 정책수지(순대출/차입 - 비 시장 기준에 의한 금융자산의 순 취득)

Net acquisition of financial assets for liquidity management(acquisitions less disposals) 유동성관리를 목적으로 하는 금융자산의 순 취득(취득 - 처분)

Net incurrence of liabilities(incurrences less liquidations) 부채의 순 부담

Domestic 국내

Abroad 해외

다음과 같다.

- 대차대조표(balance sheet)
- 정부운영표(government operations table)
- 거래외(기타) 경제유량표(statement of other economic flows)
- 현금의 원천 및 사용명세서(statement of sources and uses of cash)

IMF의 2001년도 GFS 지침에서 제시하고 있는 주요 재정보고서 가운데 가장 중요한 정부운영표를 소개하면 <표 4>와 같다. <표 4>를 기존의 정부운영표를 보여주는 <표 1>과 비교해보면 기존의 GFS 지침과 새로운 GFS 지침간에 매우 큰 변화가 있음을 확실히 알 수 있다.

2. 우리나라 중앙정부의 통합재정제도⁴⁾

우리나라의 중앙정부는 1979년 이후 IMF의 정부재정통계지침(A Manual on Government Finance Statistics)에 따라 통합재정수지를 산출하고 있다. 2002년 현재 국가통합재정의 범위에는 일반회계(1개), 특별회계 22개(기타특별회계, 기업특별회계), 공공기금(44개), 세입세출외(순세계 잉여금처리, 전대차관 등)가 포함되어 있다⁵⁾. 기업특별회계의 경우 모든 경제·재

정활동을 통합재정에 포함시키지 않고 영업이익 또는 영업손실만을 통합재정의 경상수입 또는 경상지출부문에 포함시키고 있다. 회계인식 기준으로 현금주의를 채택하고 있고, 회계기간은 회계연도 기준으로 작성하고 있다. 순계치 통합은 포괄범위 내에 있는 각종회계 및 기금간의 내부거래를 제거시킨 다음 타 경제부문과의 외부거래만을 일정기준에 의해 통합하는 접근을 취하고 있다. 회계 내 계정간 거래, 회계·기금간 거래 및 중앙정부부문과 비금융공기업간의 부문간 거래는 통합재정의 작성대상에서 제외시키고 있다.

통합재정의 수입 및 지출구조는 IMF의 GFS 지침에서 제시하는 내용을 기본적으로 수용하고 있다. 구체적으로, 정부의 수입부문을 수입, 융자회수 및 보전수입으로 분류하고 지출부문을 지출, 융자, 보전지출로 구분하고 있다(<표 5> 참조).

수입은 해당연도 중에 정부로 유입되는 비상환성 수입을 의미하며 여기에는 경상수입과 자본수입이 있다. 경상수입에는 조세수입, 세외수입, 사회보장기여금, 비금융공기업의 영업이익 등이 포함되며, 자본수

지가 없는 것은 아니다. 여기에는 일부기금을 비롯하여 정부가 직접 또는 간접적으로 통제와 영향을 미치는 기관들을 포함하는 문제들이 관계되어 있다. 예를 들어, 사회보장성기금(국민연금, 사립학교교직원연금, 보훈, 산업재해보상보험및예방, 고용보험) 등은 그 규모가 크기 때문에 이들의 포함 또는 제외에 따라 통합재정수지에 상당한 영향이 주어지므로 재정의 범위를 확정하는 문제는 대단히 중요하다.

4) 이 부분의 내용 중 일부는 재정경제부에서 발간한 「한국 통합재정수지 2001」을 참고하고 있다.

5) 현행 통합재정의 범위를 둘러싸고 일부 논란의 소

<표 5> 통합재정체계상 수입 및 지출 분류

수 입		지 출	
수입	· 경상수입 - 조세수입 - 세외수입 · 자본수입	지출	· 경상지출 - 재화 및 용역 - 이자지급 - 보조금 및 경상이전 · 자본지출
융자 회수	· 융자금회수 · 출자금회수	융자 지출	· 융자지출 · 출자지출
보전 수입	· 국내보전수입 · 해외보전수입 · 내부거래수입	보전 지출	· 국내보전지출 · 해외보전지출 · 내부거래지출

자료: 재정경제부, 한국통합재정수지, 2001, p. 12.

입에는 정부자산매각수입 등이 포함된다. 지출은 해당연도 중에 정부가 지출하는 비상환성 지출을 의미하며, 이것은 경상지출(인건비, 물건비, 경상이전지출, 기업특별회계의 영업손실 등)과 자본지출(시설비, 자산취득비, 자본이전지출 등)로 구성되어 있다. 융자 및 융자회수는 유동성 목적이 아닌 정책목적의 대출 및 대출금 회수(출자도 포함)를 의미하며 융자는 민간에 대한 융자출자로 구성되고, 융자회수는 민간으로부터의 융자 및 출자회수금으로 구성된다.

보전재원(financing)은 재정적자의 보전 또는 흑자의 사용을 의미하는 것으로 주로 유동성 목적의 상환성 수입·지출거래와 전년도 이월금 및 차기이월금이 여기에 포함된다. 보전수입에는 국·공채 발행 수입, 금융기관 및 민간기금 등으로부터의 차입금, 차관도입, 전년도 이월금 등이 포함되

고, 보전지출에는 국·공채 원금상환(이자상환은 경상지출), 금융기관 및 민간기금 등으로부터의 차입금 상환, 차기이월, 여유자금 운영 등이 포함된다. 통합재정내부의 회계 및 기금 상호간의 거래(원금 및 이자 모두 포함)는 국민경제에 미치는 영향이 없기 때문에 중복계상을 방지하는 차원에서 상호 차감되고 있다. 여기에는 내부거래 수입(타 회계·기금으로부터의 전입금, 예수금, 예탁금 회수 등)과 내부거래 지출(타 회계·기금으로의 전출금, 예탁금, 예수원리금 상환 등)이 있다.

이러한 기본구조 하에 정부는 재정활동의 건전성을 파악하는데 가장 중요한 통합재정수지를 산출하고 있다. 통합재정수지는 당해연도의 순수한 수입에서 순수한 지출을 차감한 수치로 재정의 적자 또는 흑자 규모를 의미하며, 이것은 재정적자의 보전

$$\begin{aligned}
 \text{통합재정수지} &= \text{순수재정수입} - \text{순수재정지출} \\
 &= (\text{수입} + \text{융자회수}) - (\text{지출} + \text{융자지출}) \\
 &= \text{수입}(\text{경상수입} + \text{자본수입}) - \text{지출} \text{ 및 } \text{순융자}(\text{융자지출} - \text{융자회수}) \\
 \text{통합재정규모} &= \text{세출}(\text{경상지출} + \text{자본지출}) + \text{순융자}(\text{융자지출} - \text{융자회수})
 \end{aligned}$$

또는 흑자처분의 규모를 나타내는 보전재 원과는 금액은 일치하고 부호는 반대이다. 통합재정규모는 예산 및 공공기금 등 정부 부문의 총지출규모에서 채무상환 등을 차감한 순수한 재정활동 규모를 말한다.

IV. 지방통합재정제도의 도입과 과제

1. 제도도입의 고려요인

우리나라의 지방재정부문에 통합재정제도를 도입해야 할 시대적 당위성과 필요성에 관하여는 앞에서 언급하였다. 이러한 상황인식을 가지고 여기서는 지방재정부문에 통합재정제도를 도입하는 과정에서 필수적으로 요구되는 사항과 과제에 관하여 기술하고자 한다. 먼저, 동 제도의 도입과정에서는 무엇보다도 국제통화기금(IMF)에서 제시하는 정부재정통계지침(GFS: A Manual on Government Finance Statistics)을 철저히 검토하고 가능한 그것을 충실히 반영할 수 있는 접근을 취해야 한다. 다만, 현행 지방예산·회계제도와 IMF의 GFS 체제간에 현실적으로 상당한

괴리가 있기 때문에 통합재정시스템의 도입은 단계적인 접근을 취하는 것이 합리적일 것이다.

<표 6>을 통해 알 수 있듯이 현행 지방예산의 세입·세출과목과 IMF 분류기준간에 상당한 차이가 있고 그 해소에는 예산과목구조의 틀을 변경해야 하는 문제가 있음을 인식할 때 더욱 그러하다. 이 문제는 국가와 달리 상이한 특성과 독립성을 지니는 248개 지방자치단체의 예산시스템을 구조적으로 조정해야 하는 복잡성을 내포한다. 여기에는 지방재정의 자율성 제고 차원에서 자치단체에게 임의로 부여된 예산과목체계(세출예산과목의 항, 세항)의 조정을 포함하여 IMF의 GFS 지침에 입각한 예산과목의 구조·명칭·체계의 변화가 포함된다. 아울러 이들 문제는 지방재정통계의 역사성, 고유성, 그리고 일관성 유지와 결부된 사안들이므로 단 시일에 쉽게 결정할 성질은 결코 아니다. 그리고 새로운 재정제도의 도입에 즈음하여 지방재정의 운영주체인 지방자치단체가 처한 여건과 의견을 수렴하는 시간적, 과정적 절차도 필요할 것으로 예상된다. 이와 같은 현실상황을 인식할 때, 통합재정제도의 도입과 관련된 구체적인 도입일정과 실천과제를 정립하는 일이

<표 6> 예산분류체계의 비교(기능별 세출)

IMF의 GFS(14항목)	국가(14항목)	지방자치단체(12항목)
1. 일반공공행정	1. 일반공공행정	1. 입법 및 선거
2. 국방	2. 국방	2. 일반행정비
3. 공공질서 및 안전	3. 공공질서 및 안전	3. 교육 및 문화비
4. 교육	4. 교육	4. 보건 및 생활환경 개선
5. 보건	5. 보건	5. 사회보장
6. 사회보장 및 복지	6. 사회보장 및 복지	6. 주택 및 지역사회개발
7. 주택건설·지역사회개발	7. 주택건설·지역사회개발	7. 농수산개발
8. 레크레이션·문화·종교	8. 오락, 문화, 종교	8. 지역경제개발
9. 연료 및 에너지	9. 연료 및 에너지	9. 국토자원보전
10. 농림·수산·수렵	10. 농림수산, 수렵	10. 교통관리
11. 광업·제조업·건설업	11. 광업·제조업·건설업	11. 민방위관리
12. 교통 및 통신	12. 수송 및 통신	12. 소방관리
13. 기타경제사업	13. 기타경제사업	
14. 기타지출	14. 구분류외 지출	

주 : IMF의 GFS 지침과 국가의 기능별 세출구분은 동일하며(다만, 연구자의 번역 등으로 인해 세출명칭간에 있어서 경미한 차이가 있음), 이들은 지방자치단체의 기능별 세출과 상당한 차이가 있다.

중요하다.

IMF의 GFS 지침에 대한 연구 분석과 더불어 현행 국가통합재정수지제도에 관해 깊이 살펴보는 접근자세도 매우 중요하다. 현실적으로 우리나라의 국가예산회계제도와 지방예산회계제도는 거시적으로 유사하지만 미시적으로 차이를 보이고 있기 때문이다. 국가는 통합재정관련 통계를 산출하고 있는 반면 지방은 그러하지 못하고, 예산과목의 기능별 분류, 일부 과목명칭 및 내용, 일부 예산회계제도의 운영(적자재정, 출납폐쇄기한, 조상충용제도 등)에 있어서 국가와 지방간에는 차이가 있다.

2. 통합재정의 대상범위와 기본구조

지방재정부문에 통합재정제도를 도입하기에 앞서 먼저, 지방통합재정의 범위를 결정해야 한다. IMF의 GFS 지침에 입각할 때 지방통합재정의 대상범위는 일차적으로 모든 지방자치단체(248개)와 지방자치단체가 직접적인 재정지원과 통제를 행사하고 있는 기관 및 단체의 경제적 활동을 포함시키는 것이 합리적일 것이다. 구체적으로, 지방자치단체들이 운영 관리하는 회계단위(일반회계, 특별회계, 기금 등)와 지방공사·공단인 예산회계를 지방통합재

정의 분석대상에 포함시키는 것이 합리적이다. 중장기적으로는 지방자치단체가 상법에 의해 100% 미만으로 투자 또는 출연한 법인(민관공동출자공사, 주식회사, 연구소 등)이나 자치단체가 예산·인사·과산 등에 강한 영향력을 행사하는 기타 기관을 통합재정에 포함시키는 방안을 적극적으로 검토해야 할 것이다.

지방교육재정은 통합재정에 포함되는 것이 원칙이나 한국적 특수성을 고려하여 단기적으로는 지방통합재정제도의 대상범위로부터 제외시키는 방안이 합리적일 것 같다. 지방교육재정과 연계문제는 재정통합의 기술적 문제보다는 오히려 일반자치와 교육자치간에 존재하는 관계 미 정립 등과 관련이 있다. 현실상황을 종합해 볼 때 단기적으로는 교육재정은 교육인적자원부에서 별도로 분석한 다음 국가차원에서 통합시키는 방안을 검토할 필요가 있다⁶⁾. 그러나 중장기적으로는 국가교육재정과 지방교육재정의 행정·재정적 체계를 보다 잘 정립한 다음 지방교육재정을 지방통합재정에 포함시키는 접근을 취하는 것이 바람직하다.

지방공기업과 공사·공단⁷⁾의 경우는 모든

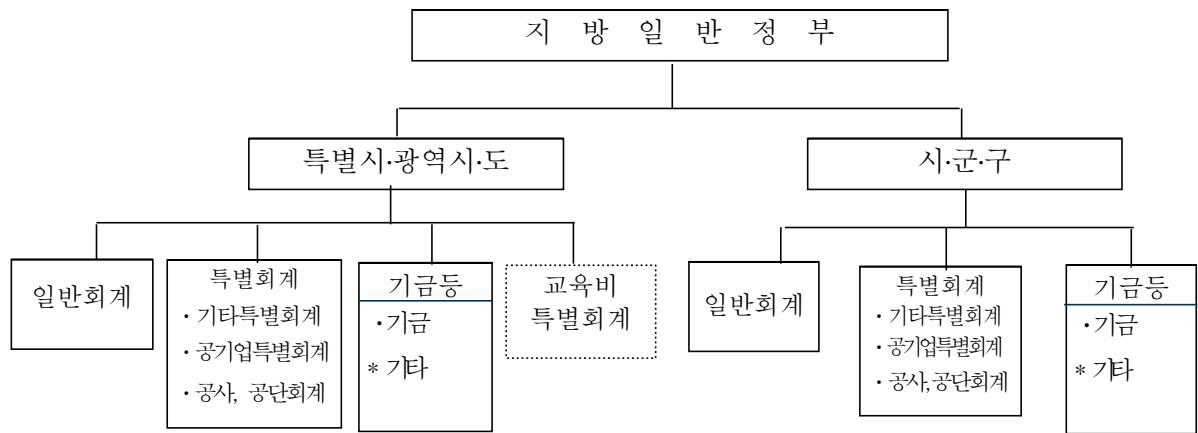
세입·세출활동을 통합재정관리 대상에 포함시키지 않고 영업잉여 또는 영업손실만을 통합재정에 반영할 필요가 있다. 이것은 GFS 지침이나 국가의 기업특별회계(양곡·철도·통신·조달특별회계) 처리방식과 같은 기초를 유지하는 것이다. 통합재정의 대상범위를 지방자치(단체) 구조와 자치단체가 운영하는 회계단위를 중심으로 표현하면 <그림 2>와 같다.

거래의 인식기준으로는 IMF의 GFS 지침(1986년)에 의거해 현금주의를 적용하는 것이 당연하다. 통합수지의 산정은 회계범위(일반회계·특별회계, 기금)에 속하는 회계주체간의 내부거래와 외부거래와의 중복분을 상호 제거한 순계치를 기준으로 작성해야 한다. 세입·세출의 분류체계는 IMF의 GFS 지침 및 국가통합재정시스템과 기본적으로 동일한 체계를 구축하되, 세부구성에 있어서 지방재정의 특성 및 여건을 고려하여 일부 차별적인 접근을 시도할 수 있을 것이다.

이러한 과정에서는 지방예산회계제도에 대한 보완 조정이 불가피할 것이다. 이 작업은 결코 쉬운 일이 아니지만 원론적으로 IMF의 GFS 지침에 따라 관련부분을 조정하는 접근을 취해야 한다. 조정과정에서 세입부문에 비해 세출부문의 구조개편이 상대적으로 어려울 것은 쉽게 예상할 수 있다. 지방재정의 기능별 분류와 국가 및 IMF의 기능별 분류간에 근본적으로 상이한 상태에서 세출분류를 재조정하는 것은 사실상 지방세출과목의 구조를 개편하는

6) 현재 지방교육재정은 지방자치단체(시·도, 시·군·구)에서 편성·운영하지 않고 시·도교육청에서 지방재정과 독립적으로 『교육비특별회계』를 편성·운영하고 있다. 이와 같이 일반행정자치와 교육자치간에 행정 및 재정 측면에서 상호 연계성을 지니지 못하는 한국적 특성과 아울러 교육업무가 광역자치단체의 업무로 규정된 현실을 고려할 때, 현 단계에서 지방교육재정을 지방재정과 물리적으로 통합해서 분석하는 접근은 반드시 바람직하다고 할 수 없다.

제도연구



<그림 2> 지방통합재정의 범위

것을 의미한다. 현실 여건을 고려할 때 단기적으로는 IMF의 GFS 지침을 완전히 수용하지 못하더라도 중장기적으로는 IMF의 GFS 기준을 충족시키는 방향으로 세입·세출과목구조가 수립되어야 할 것이다. 이러한 관점에 입각할 때, 지방통합재정의 도입시점에서 완전한 세출과목 조정이 이루어지지 못하더라도(즉, 현행 과목체제에서 IMF의 취지에 맞도록 통계적 재구성을 한 다하더라도) 장래를 위해 세입 및 세출의 과목분류를 원점에서 재편성하는 작업을 지금부터 추진해야 할 것이다.

지방통합재정에서의 수입과 지출부문의 구조는 기본적으로 국가통합재정과 유사하게 만들어질 것으로 예상된다. 즉, 수입부문을 수입, 융자회수 및 보전수입으로 분류하고 지출부문을 지출, 융자, 보전지출로 분류하게 된다. 수입은 당해 회계년도에 지방자치단체로 유입되는 비상환성 수입을 말하며, 이것은 경상수입과 자본수입으로 구분된다. 경상수입은 지방세수입과 세외수

입으로 구분되며 세외수입 속에는 지방공기업의 영업잉여 등이 포함된다. 자본수입에는 자산매각수입 등이 포함된다. 정부간 보조금을 경상수입에 포함시키는 방안과 별도의 수입항목으로 구분하는 접근을 고려할 수 있는데 후자가 바람직하다. 중앙정부의 경우는 보조금이 없으므로 별 문제가 없지만 중앙 및 상위 지방자치단체로부터의 이전재정에 많이 의존하는 지방재정에서는 이전재정 - 보조금·교부금·양여금 등 - 에 대한 순계처리를 적절히 해주어야 할 뿐 아니라 그것의 통합재정 상의 위상을 정리해주는 문제가 중요하다. 가능한 이전재정수입을 경상적 성격과 자본적 이전수입의 성격으로 구분해 주는 것이 바람직하지만 현행 지방예산체제에서 보조금·교부금·양여금 등을 경상·자본부문으로 구분해준다는 것은 매우 어려운 일이다. 이 문제는 중·장기적 시각에서 접근되어야 할 것이다. 현실상황을 종합적으로 고려할 때 단기적으로는 지방교부세, 국고 및 시·

도비보조금, 지방양여금, 조정교부금, 재정보전금을 수입 중 정부간 보조금(의존수입) 항목에 포함시키는 것이 바람직하고, 중장기적으로는 이들을 경상·자본부문으로 엄격히 구분하여 수입부문에서 처리해주는 것이 바람직할 것이다⁷⁾.

지출은 당해 회계년도 중에 자치단체가 지출하는 비상환성 지출을 말하며, 이것은 경상지출(인건비, 물건비, 경상이전지출, 공기기업특별회계의 영업손실 등)과 자본지출(시설비, 자산취득비, 자본이전지출 등)로 구성된다. 경상지출은 주로 재화 및 용역관련 지출, 이자지급, 보조금 및 경상이전을 포함하며, 자본지출은 주로 자치단체가 시설유지 및 내구재 등을 구입할 목적으로 지출하는 비용을 포함한다.

용자부문은 유동성 목적이 아닌 정책목적의 대출 및 대출금 회수(출자도 포함)를

주로 다루는 부문이다. 그 중 용자(용자지출)는 민간에 대한 용자·출자로 구성되고, 용자회수는 민간으로부터의 용자금 및 출자금 회수로 구성된다. 통합재정수지의 지출분류표에는 지출 및 순용자(용자에서 용자회수를 차감한 규모)를 경제성질별 분류표(재정지출을 거래의 경제적 성격에 따라 경상지출, 자본지출 등으로 구분)와 기능별 분류표(재정지출 목적에 따라 일반공공행정, 국방, 교육, 보건 등 14개 대기능으로 분류)로 구분 작성해주어야 한다.

보전재원은 보전수입과 보전지출로 구성된다. 보전수입에는 지방채 발행수입, 금융기관 및 민간기금 등으로부터의 차입금, 차관도입, 전년도 이월금 등이 포함되고, 보전지출에는 지방채 원금상환(이자상환은 경상지출), 금융기관 및 민간기금 등으로부터의 차입금 상환, 차관원금상환, 차기이월, 여유자금 운용 등이 포함된다. 통합재정 내부에서의 회계 및 기금 상호간의 거래(원금 및 이자 모두 포함)는 지역경제 및 국민경제에 미치는 영향이 없기 때문에 중복계상의 방지를 위하여 차감해야 한다. 내부거래 수입에는 타회계·기금으로부터의 전입금, 예수금, 예수원리금 회수 등이 있고, 내부거래 지출에는 타 회계·기금으로의 전출금, 예탁금, 예탁원리금 상환 등이 있다. 마찬가지로 자치단체간의 거래(즉, 자치단체의 외부거래)에 대하여도 중복계상을 방지하는 제도적 장치를 마련하여 순계치를 도출해야 한다.

이와 같은 구조에서 재정의 적자 또는

7) IMF의 GFS에서 의미하는 정부간 보조금은 기본적으로 (1)특정의 재정지출, 사업, 프로그램을 지원하는 보조금과, (2)수혜정부의 일반재정지원 보조금의 두 유형으로 구분된다. 앞서 언급한 바와 같이, IMF의 지침에서는 재정의 적자/흑자와 관련하여 보조금을 재정조달 요인(즉, 보전재원 요인)으로 간주하지 않고 재정적자를 줄여주는 세입요인으로 간주하고 있다. 아울러 정부간 보조금을 세입의 일부로 간주하되, 별도로 구분하여 표시할 것을 제시하고 있다. 이러한 접근은 국가적 사정이나 다양한 보조금 관련 재정분석을 고려할 수 있다는 점에서 그 유용성이 인정된다. 우리의 현실을 보더라도 보조금이 지방자치단체의 세입인 것은 분명하지만 자치단체가 자체적으로 노력해서 확보한 세입과는 여러 면에서 차이가 있으므로 이를 다른 세입과 구분하여 처리하는 것은 합리성이 있다.

제도연구

흑자규모를 보여주는 통합재정수지나 순수한 지방재정활동의 규모를 보여주는 통합재정규모는 기본적으로 국가와 동일한 방식으로 산출한다.

3. 제도로입과 관련된 주요 과제

지방재정부문에 통합재정제도를 도입하는 과정에서 검토해야 할 사항 가운데 중요한 이슈라고 판단되는 몇 가지를 간단히 언급하면 다음과 같다.

첫째, 앞에서 몇 번 강조한 바와 같이 단기와 장기를 막론하고 지방예산의 과목구조를 IMF의 GFS 기준에 맞추어 체계적으로 재정립하는 작업을 수행해야 한다. 단기적으로는 임시방편으로 예산과목의 구조개편이 없는 상태에서 IMF의 GFS에서 요구하는 과목별 수치를 도출하는 접근을 채택할 수 있겠지만, 중장기적으로는 IMF의 GFS 지침에 입각한 과목구조개편을 반드시 실시해야 한다.

둘째, 통합재정분석의 기초가 되는 지방자치단체의 거래를 체계적으로 분류하여 정확한 순계치를 산정하는 시스템을 구축해야 한다. 현행 예산회계제도에서는 세입과 세출의 관계가 분명히 연계되지 못해 순계처리가 제대로 이루어지지 못하는 경우가 적지 않게 발생하고 있다. 이와 관련된 구체적인 예로는, 내부거래와 외부거래가 혼재된 경우(예탁금·예수금), 자치단체의 내부거래 대상이나 그 체계가 제대로 정립되지 못한 경우(전입금·전출금, 교부

금), 세입·세출의 대응(matching)이 곤란한 경우(한 개의 세입과목에 복수의 세출과목이 연계되거나, 복수의 세입과목에 한 개의 세출과목만 연계된 경우 등) 등을 지적할 수 있다. 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 예산과목구조를 자치단체의 내부거래와 자치단체와 외부간의 외부거래로 구분한 다음 세입·세출의 대응관계를 명확히 규정하는 시도가 있어야 한다. 즉, 현재 자치단체가 수행하는 모든 거래를 내부거래와 외부거래로 구분한 다음 이들을 일정한 방식에 의해 체계적으로 유형화하고 이를 회계처리하는 회계지침을 제시할 필요가 있다. 대체로 보아 내부거래는 전입금과 전출금, 융자금수입과 융자금 지출, 융자금 회수와 융자금상환, 예수금과 예탁금, 예탁금 환수와 예수금 상환의 다섯 유형으로 구분될 것으로 보여진다. 마찬가지로 자치단체간에 이루어지는 외부거래(대부분 보조금, 지역개발기금의 융자 및 상환, 교부금, 부담금 등과 관련이 있음)를 몇 가지 유형으로 구분하고 그에 대한 회계지침을 제시함으로써 순계예산을 도출하는 접근을 취해야 한다.

셋째, 지방재정의 특수성 내지 고유성을 고려하는 접근이 요구된다. 이와 관련하여 먼저, 순세계잉여금(전년도 결산에 따른 이월금에서 명시이월금, 사고이월금, 계속비이월금, 국고 및 시·도비 보조금 사용잔액을 제외한 금액으로 정의됨)에 대한 처리 문제를 지적할 수 있다. 순세계잉여금은 원칙적으로 보전재원으로 분류되는 것이 합

리적이다. 그러나 순세계잉여금이 지방재정에서 차지하는 비중(세입총계에서 차지하는 비중은 대략 6~9% 내외 수준임)을 고려할 때 그것을 GFS 지침이나 국가통합재정에서처럼 보전재정으로 처리할 경우 지방재정의 위상(position)에 적지 않은 파장(상당수의 자치단체들이 재정적자 상태로 나타날 가능성)이 야기될 가능성이 크다. 국가재정의 경우 세계잉여금이 차지하는 비중이나 국고에 시재되는 규모가 적기 때문에 세계잉여금이 통합재정수지에 미치는 영향은 상대적으로 미미하나, 지방재정의 경우는 그 영향이 상대적으로 크게 나타난다.

순세계잉여금이 발생하는 원인이 자치단체의 재정운영문제와도 일부 관계되지만, 중앙과 지방정부간의 재정관계(intergovernmental fiscal relations)가 원활히 추진되지 않는데도 상당히 기인하고 있음을 인식할 때 순세계잉여금의 처리문제를 단기와 중장기대안으로 구분해서 접근하는 방안도 한번 검토해볼 필요가 있다. 하지만 어떠한 접근을 취하던 순세계잉여금의 비중을 연차적으로 축소시켜 나가는 동시에 이와 관련된 국가와 지방의 재정운영방식에 개선이 이루어져야 할 것이다.

정부간 재정이전제도(교부금, 보조금, 양여금 등)의 운영과정에서 광역과 기초자치단체간에 발생하는 금액 불일치 문제에 대한 대안도 통합재정제도의 도입에 앞서 강구되어야 할 필요가 있다. 보조금을 주는 단체와 받는 단체간에 결산상 금액이 불일치 하는 원인은 개별 자치단체의 문제이기

보다 대체로 보아 국가의 재정제도 운영과 관련하여 발생하는 경향이 많다⁸⁾. 따라서 국가 차원에서 이러한 문제를 해소할 수 있도록 중장기적으로 정부간 재정이전제도(intergovernmental fiscal transfers)의 운영과 관련된 구조개편을 시도할 필요가 있다. 이 과정에서는 특히, 국고보조금제도의 운영방식에 대한 전면 개편을 비롯하여 지방 추정예산제도의 단계적 감축 및 폐지, 국가와 지방간의 회계제도 일치(복식부기제도 도입 등), 보조금 내시·지급 등에 대한 부기처리 등 다방면의 개선대책을 모색할 필요가 있다. 한마디로, 예산회계상의 수치가 사전내시 단계부터 결산단계에 이르기까지 국가와 지방 그리고 지방 상호간에 정확히 일치할 수 있도록 관련제도가 개선되어야 한다.

마지막으로, 지방통합재정제도는 현재 정부가 도입을 검토 중인 복식부기제도와 밀접한 연계성을 가지고 추진되어야 한다. 두 부문간의 연계는 제도의 체계, 재정분석의 목적·용도, 공인된 국제예산회계제도와와의 비교가능성 등의 관점에서 종합적으로 접근되어야 할 것이다. 현 시점에서 보면 현금주의에 기초한 IMF의 GFS와 발생주의에 기초한 복식부기제도 두 부문간에는 예

8) 예를 들어, 특별교부세의 내시결정 유보분, 증액교부금의 불확실성, 교부세의 재정인센티브제도 적용, 지방양여금의 지방비부담, 지방자치단체의 빈번한 추정, 국고보조금 총액분의 예산 미 반영, 보조금의 이월반납 등 다양한 문제와 연관이 되어 보조금액의 불일치 현상이 나타나고 있다.

제도연구

산과목은 동일하되, 회계과목간에 일정한 차이가 있을 것으로 예상된다. 이러한 문제로 인해 복식부기 결산과 통합재정의 수지·규모간에 차이가 발생하는 것은 불가피하다. 이에 대하여는 발생주의 계정과목을 통합재정에서 부기사항(memorandum items)으로 처리해주는 접근을 모색하는 것도 한 방안이 될 것이다. 그러나 앞으로 정부가 IMF의 2001년도 GFS 지침을 채택하게 될 경우 이 문제는 자연스럽게 해소될 것이다. 이와 관련하여 한 가지 지적하고자 하는 것은 현재 진행 중인 정부의 복식부기용역이 IMF의 새로운 GFS 지침을 깊이 연구하고 그것을 적극적으로 반영하는 노력을 해야 한다는 점이다. 그렇지 않을 경우에는 국제적 재정지침인 IMF의 회계처리방식과 국내의 회계처리방식간에 괴리가 발생하는 불상사가 생겨날 수도 있다.

IV. 종합 및 결론

이 글은 국제적 재정통계기준으로 사용되고 있는 IMF의 통합재정제도를 우리나라의 지방재정부문에 도입하는 문제와 관련된 주요 사안들을 종합적으로 점검해보는데 중점을 두고 있다. 세계의 주요 국가들이 그 나름의 고유한 재정통계 시스템을 활용하면서도 기본적으로 IMF의 GFS 지침을 준수하고 있는데 비해 우리의 경우 중앙정부만이 IMF의 GFS 기준에 맞추어 재정통계를 작성하고 관련분석을 실시하고

있다. 우리나라의 국제적 위상과 금융·재정·경제부문의 투명성 제고에 대한 국내외적 요구 등을 고려할 때 지방재정부문에 통합재정제도를 도입하는 문제를 더 이상 미룰 수는 없다. 특히, 통합재정제도는 정부재정뿐 아니라 정부가 지원·감독하는 제도 및 기관의 모든 재정활동을 총망라하는 재정정보를 제공해주기 때문에 지방자치단체들은 동 제도의 도입에 적극적으로 나서야 할 필요성이 있다.

지방재정에 통합재정제도를 도입하는 과정에서 필수적으로 고려해야 할 사항으로는 통합재정의 범위설정을 비롯하여 회계인식기준의 선택, 지방통합재정의 기본구조 설정, 예산과목구조의 개편, 그리고 지방의 특수성과 고유성을 담고 있는 사안의 처리 문제 등을 지적할 수 있다. 이 가운데서도 특히, 지방예산과목구조를 IMF의 GFS 기준에 맞추어 체계적으로 재정립하는 작업은 실무적으로 매우 중요하다. 지방재정의 여건상 만일 그것을 단기에 수행할 수 없다면 적어도 중장기적으로는 IMF의 GFS 지침에 맞추어 구조개편을 단행해야 한다. 이 과정에서는 중앙·지방간 예산회계제도의 일치성 및 일관성이 확보되어야 하는 동시에 조세, 세외수입 등 각종 수입과 지출항목의 구분이 IMF의 지침에 따라 실질적으로 재분류되어야 한다. 아울러 지방통합재정제도의 도입과정에서 논란의 소지가 있는 부분(세계잉여금, 정부간 이전재정, 교육재정 등)에 대한 중앙·지방간 협의조정이 이루어져야 하며, 특별회계, 기금, 채

무에 대한 내역과 분석을 보다 정치화시킬 필요성이 있다. 통합재정의 발표시기, 공개 내역 등에 대한 방법 등도 중요한 검토사항에 속할 것이다.

이 모든 문제에 대한 접근은 IMF의 GFS 지침과 국가통합재정제도를 토대로 구축하되, 지방재정의 역사성 및 특수성 등을 고려하는 탄력적인 접근도 일부 필요하다. 이와 함께 IMF의 2001년도 GFS 지침을 면밀히 분석 검토하면서 중장기적 시각에서 그 대응방안을 체계적으로 모색하는 접근을 병행해야 한다. 발생주의를 채택하고 있는 IMF의 2001년도 정부재정통계지침을 적절히 소화하기 위해서는 무엇보다도 예산회계분야의 인프라 재구축이 필요하다.

따라서 이 문제는 중장기적 시각을 가지고 체계적으로 접근할 필요가 있다⁹⁾. 이와 함께 현재 정부가 추진하고 있는 복식부기 관련 용역에서 IMF의 새로운 GFS 지침을 적극적으로 반영하는 노력을 보여야 한다. 그것은 IMF의 새로운 GFS 지침이 예산회계에 관한 중요한 국제적 준거로 자리 매김할 가능성이 높기 때문이다. ☺

9) 현재 IMF의 새로운 GFS 기준을 충족할 수 있는 나라는 영국, 호주, 뉴질랜드 등 일부 영연방 국가들에 불과하다. 상당수의 국가들이 새로운 지침에 대해 이견을 제시하고 있지만 이 기준이 국제사회의 기준적 재정통계로 자리잡는 것은 시간문제인 것처럼 보인다. 따라서 중앙지방정부와 관련 전문가들이 하나의 팀을 구축하여 이에 대해 철저한 전략적 준비를 할 필요가 있다.

참고문헌

- 고영선, 우리나라의 재정통계, 한국개발연구원, 2002.
- 옥동석, “정부회계 개혁의 주요 논점 - 재정의 범위와 분류기준을 중심으로”, 한국정부회계학회 학술세미나, 2002.
- 임성일, “지방자치단체 예산회계제도 개선 - 복식부기제도의 도입을 중심으로”, 한국회계정보학회, 추계학술연구발표회, 2000.
- 재정경제부, 한국통합재정수지, 2001.
- Berne, Robert and Richard Schramm, The Financial Analysis of Governments, Prentice-Hall, 1986
- IMF, A Manual on Government Finance Statistics, 1986.
- IMF, Government Finance Statistics Manual, 2001.