

특집

복식부기 회계제도의 전면 실시에 따른 정책과제

복식부기 회계제도의 도입에 따른 긍정적 변화와 향후과제 15

- 임성일

지방자치단체 회계기준의 의미와 구성체계 34

- 강인재

지방자치단체 자산실사 및 평가의 의의와 향후 과제 49

- 김혁

발생주의 복식부기 회계처리지침의 내용과 개선과제 67

- 이희봉

복식부기 회계제도의 도입에 따른 공정적 변화와 향후 과제

임 성 일

한국지방행정연구원 연구위원

I. 문제 제기

1990년대 후반 이후 세계 각 국은 예산회계제도의 변화를 모색하였다. 국가별로 제도 변화의 배경과 내용에는 차이가 있지만, 그것이 정부개혁의 핵심 인프라 구축 차원에서 모색된 점은 대체로 공통적이다. 각 국은 정부활동의 효율성과 효과성 그리고 책임성을 한 단계 높일 목적에서 예산회계제도의 변화를 시도하였다. 예산회계제도의 변화는 품목별 예산제로부터 성과예산(performance budgeting) 시스템으로, 회계제도는 현금주의(cash-basis) 단식부기회계제도로부터 발생주의(accrual basis) 복식부기회계제도로의 전환에 초점이 맞추어졌다. 국가에 따라서는 새로운 예산회계시스템에다 주요 재정정보와 통계기반을 접목시키는 소위 “전자재정정보시스템(e-fiscal information system)”의 구축에 박차를 가하였다¹⁾.

예산회계제도의 변화는 이미 잘 알려진 바대로 뉴질랜드, 오스트레일리아, 영국 등 영연방 국가들이 선도적인 역할을 담당하였다. 이들 국가의 리더십 외에 그동안 발생주의 복식부기 회계제도의 도입에 대해 보수적 입장을 견지해왔던 국제통화기구(IMF)와 OECD 등 국제기구의 인식 변화가 전 세계에 큰 영향을 미쳤다. 특히, IMF가 2000년대에 들어서면서 정책

1) 우리나라의 경우 2004년에 정부 내 조직으로서 「디지털예산회계기획단」을 출범시킨 이후 지금까지 예산회계제도 개편과 함께 새로운 예산회계 정보와 주요 재정 및 성과정보를 동시에 제공하는 「디지털예산회계시스템」을 구축 중에 있다.

기조를 전향적으로 바꾸어 국제적 비교가 가능한 정부재정통계(GFS: Government Finance Statistics)를 발생주의 복식부기회계제도에 기초해서 작성할 것을 권고한 점은 세계 각 국에 큰 자극제가 되었다. IMF는 기존의 현금주의 회계방식의 정부통계와 발생주의 복식부기회계에 입각한 정부통계 간에 존재하는 거시적·미시적 차이점을 명시하는 한편 자산, 부채, 순자산, 수익, 비용에 대한 개념 정의와 실천적 가이드라인을 제시하였다(IMF, GFS 지침 2001 참조).²⁾

우리나라도 세계적 변화 추세에 편승하여 1999년부터 회계제도의 개편 작업에 나섰고, 예산제도의 개편 시도는 그보다 뒤늦은 2004년에 착수하였다. 이와 같은 정부의 시도와 노력이 소정의 결실을 맺어 지방자치단체의 경우 2007년부터는 복식부기회계제도를, 그리고 2008년부터는 새로운 예산제도인 사업별 예산제도(program budgeting)를 전국적으로 실시하기에 이르렀다³⁾.

주지하다시피 공공부문의 개혁을 요구하는 목소리는 국내외를 불문하고 하나의 사회적 방향 내지 경향으로 풍미하고 있다. 공공부문의 개혁이 국민이 원하는 방향과 수준을 충족시키기 위해서는 무엇보다도 재정(수입과 지출)의 효율성과 투명성이 국민이 납득할 수 있는 수준에서 입증되어야 한다. 구체적으로, 정부가 수행하는 일과 사업에 얼마의 비용이 소요되고 또한 그 비용을 조달하는 수입의 내역이 어떻게 구성되는지에 관한 정보가 체계적이고 상세히 점검, 제시되어야 한다. 그 다음으로는 정부가 해야 할 일과 하지 않아야 할 일을 엄격히 구분하고, 진행 중인 대규모 사업(예컨대, 국민연금 등)의 중장기 지속가능성과 유용성을 객관적으로 점검할 수 있는 제도적 장치도 마련되어야 한다. 즉, 정부가 수행하는 사업이

2) 다만, IMF는 예산회계제도의 개편에 소요되는 일정과 자원 그리고 국가별 사회·정치·경제적 여건 등을 고려하여 발생주의 복식부기회계에 의한 정부재정통계(GFS)의 제시를 의무사항으로 규정하지 않고 점진적 이행권고 사항으로 제시하였다. IMF의 2001년도 GFS 지침은 1986년도 GFS 지침과 비교할 때 통합재정의 범위 설정과 회계인식기준 측면에서 큰 차이가 있다. 회계의 인식기준으로 기존의 현금주의(현금이 수취 또는 지불될 때 거래를 기록하는 회계 인식기준) 대신 경제적 가치(economic value)의 증감 변동 시 거래를 인식·기록하는 발생주의를 채택하고 있다. 발생주의 기준을 채택할 경우 현금주의와 달리 자산과 부채의 가치 변동에 관한 사항들을 모두 기록해야 한다. 즉, 자산과 부채라는 저장(貯量, stock)의 기초 금액에서 이들의 기말 저장 금액을 공제하면 회계연도 중에 발생한 가치 변동분 즉, 유량(流量, flow)이 계산된다(〈부록〉 참조).

3) 지방재정법 개정(2005년)에 의해 2007년부터 지방자치단체에 발생주의 복식부기회계제도가 시행되기로 확정되었고, 2006년 10월에는 마침내 「지방자치단체 회계기준에 관한 규칙」과 「지방자치단체 회계처리지침」이 행정자치부 훈령으로 제정·공포되었다.

실제 비용 효과적(cost-effective)인지 아니면 예산낭비적인 지를 객관적으로 판단해 주는 예산회계시스템이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 사회가 납득할 수 있는 수준에서 비용혜택(cost-benefit), 비용성과(cost-performance) 등에 관한 주요 재정정보가 객관적으로 제시되어야 한다.

국가와 지방자치단체가 소유하는 자산과 부채에 관한 최신의 상세내역들이 비교 가능하고 판단 가능한 방식으로 국민에게 제시되어야 하는 점도 결코 빠뜨릴 수 없다. 현재와 같이 자산과 부채에 대한 재무정보가 분명히 제시되지 못하는 회계시스템 하에서는 재정의 중장기 지속가능성을 객관적으로 논할 수 없다. 그리고 사회적으로 논란이 되고 있는 “증세, 감세 이슈” 또한 국가와 지방자치단체의 자산, 부채, 순자산(net worth)에 관한 총체적 정보 없이 정치적 내지 단순 수치 회계적 접근으로는 해결될 수가 없다. 마찬가지로 정부가 조세제도를 통해 재원을 조달하는 대안(“tax financing”)이 바람직한 지 아니면 채무를 통해 재원을 조달하는 대안(“debt financing”)이 바람직한 지에 대한 정책판단도 현재와 같은 단식부기의 현금수지회계에 의존해서 결정하기에는 기본 한계가 있다. 한마디로, 정부의 재정상태가 거시적, 중장기적 차원에서 건전한 지의 여부와 재정운영의 책임성 구현 정도를 국민이 쉽게 판단할 수 있는 수준으로 예산회계제도가 정비될 때 정부개혁은 올바른 방향으로 전개될 수 있다.

이러한 관점에 입각할 때, 지금까지 우리의 중앙정부와 지방자치단체가 사용해 왔던 현금주의 단식부기회계와 품목별 예산제도는 그 나름의 순기능에도 불구하고 앞서 지적한 문제를 해소하기에는 근본적인 한계와 문제를 안고 있다. 정부혁신이 그 어느 때보다 시급하고 중요한 현재의 상황에서 지방자치단체의 예산회계제도를 새로운 시스템으로 안착시키는 이슈가 중요함은 두말할 여지가 없다. 그것은 예산회계제도가 시대가 요구하는 재정의 효율성과 효과성을 객관적으로 점검해 주는 제도적 기본 장치일 뿐 아니라 지방자치단체가 주민에게 자신의 재정 책임성을 입증할 수 있는 핵심수단이기 때문이다. 특히, 다양한 재정·재무 정보를 토대로 각종 의사결정이 이루어지는 오늘날의 상황에서 동태적이면서 정교한 예산회계정보를 정보수요자에게 공급해 주는 제도적 장치를 구축하는 시도는 사회적으로 매우 바람직하다⁴⁾. 국민을 포함한 정부활동의 이해관계자(stakeholder)들이 필요로 하는 각종 재

4) 우리나라의 현행 예산회계제도는 급변하는 행정환경의 변화를 능동적으로 수용하기에 역부족이다. 국내외적으로 정부활동의 성과측정, 효율성 제고, 서비스 질 향상과 같은 동태적 변화요인들이 강조되고 있는 상황에서 현행 예산회

정·재무정보를 객관적으로 정리하고 그 결과를 신속, 투명하게 공개하는 일이 현대 정부의 필수적 존재 요건임을 인식할 때, 2007년부터 발생주의 복식부기회계제도를 전면적으로 실시하는 정책은 중요한 의미와 의의를 지닌다.

이러한 문제의식을 지니면서 이 글은 2007년부터 추진되는 복식부기회계제도의 전면 실시와 관련된 주요 이슈들을 전반적으로 살펴보는 데 그 목적을 두고 있다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 문제 제기에 이어 제2절에서는 현행 지방자치단체 회계제도의 개요(현황과 문제점)를 새로 도입되는 복식부기회계제도의 요체와 상호 비교하는 관점에서 압축적으로 기술하고 있다. 제3절에서는 회계제도의 개편(발생주의 복식부기회계제도의 실시)이 가져다 줄 긍정적 파급효과에 관해 논하고 있다. 제4절은 이제 막 출범하는 복식부기회계제도가 미래 발전적 차원에서 지혜롭게 풀어나가야 할 당면과제에 관하여 기술하고 있고, 제5절은 종합 및 결론이다.

II. 지방자치단체 회계제도의 현황과 문제점⁵⁾

지방재정의 규모와 성장률은 지방자치의 실시와 더불어 크게 증가하였다. 지방자치 실시 이후 현재까지를 살펴보면, 지방재정의 증가율은 평균적으로 GDP 증가율과 중앙재정의 성장률을 상회하였다. 지방재정이 급격히 증가하게 된 배경에는 재정부문의 경제성장 과실 흡수, 지방분권 및 재정분권 가속화, 조세제도 및 보조금제도의 구조변화, 세외수입·특별회계 부문의 수입증가 등의 요인들이 자리 잡고 있다. 지방재정의 규모증가는 특히, 지방자치의 실시 초기인 90년대 초반과 현재의 참여정부 기간 중에 두드러졌다. 그 결과 1990년대에 중앙재정 위주로 편성되던 국가재정 체제가 2000년대에 와서는 중앙재정과 지방재정이 대등한 체제로 변모되었다. 총 재정사용액 기준(예산기준)으로 지방교육재정을 지방재정에 포함시킬

계제도는 정태적 상태에 머무르고 있다(임성일, 2002), 우선, 정부의 자산과 부채 그리고 순자산에 대한 객관적인 정보가 결여되어 정부의 진정한 재정상태를 파악하는데 근본적인 한계가 있다. 그리고 정부활동의 경제적 비용·편익에 대한 재정정보가 객관적으로 제공되지 못하고 있다. 그 결과 예산의 편성이 객관적인 비용과 수익을 토대로 하지 않고 예산점증주의 방식에 의존하고 있다. 그 다음으로 예산운영에 대한 성과평가체제가 결여되어 있고, 성과평가 결과를 다음 예산에 반영하는 제도적 장치도 없다.

5) 이 부분은 임성일의 글(참고문헌, 2002)을 상당 부분 참고하고 있다.

경우 2004년에는 사상 처음으로 지방재정 규모가 중앙재정 규모를 상회하였고(51.6% 대 48.4%), 2005년에는 드디어 지방재정이 총예산 100조원 시대를 개막하였다⁶⁾.

이와 같은 지방재정의 규모 성장 추이를 인식할 때, 지방재정의 예산회계적 운영과정과 실태를 체계적으로 정리해서 보고하는 지방회계제도의 중요성과 의미는 점점 더 커지고 있다. 이러한 사실을 염두에 두면서 지금부터는 지방자치단체 회계제도의 현황과 문제점에 관하여 기술하고자 한다.

현재 지방자치단체의 예산회계계정은 일반회계와 특별회계(기타특별회계, 공기업특별회계)로 구성되어 있다⁷⁾. 일반회계는 각 자치단체별로 1개씩 존재하며, 특별회계는 지방자치단체의 규모와 특성에 따라 차이가 있지만 통상 10개 내외로 설치되어 있다. 지방자치단체의 회계제도를 회계처리 방식과 거래인식 기준(recognition criteria) 면에서 파악하면, 일반회계와 기타특별회계 그리고 기금은 현금주의에 기초한 단식부기제도를 채택하고 있다(다만, 기금의 경우 현금주의 회계를 실행하면서도 결산자료를 토대로 기금대차대조표를 만들고 있다). 즉, 이들은 현금의 유입과 유출에 따라 수입과 지출을 인식하고 현금이 수반되지 않는 거래들(감가상각비, 미수금, 미수수익, 우발채무, 퇴직급여충당금 등)을 회계처리의 대상에서 제외시키고 있다. 그리고 기업회계에서 필수적으로 다루는 자산과 부채 그리고 비용에 관한 사항을 회계처리하지 않고 있다.

회계처리에 필요한 회계기준은 별도로 제정되지 않고 지방재정법 등 관련법규가 일종의 회계기준 내지 실무지침의 역할을 하고 있다(앞서 언급한 바와 같이 2007년부터는 2006년 후반에 확정·공포된 지방자치단체 회계기준과 규칙·지침이 그 효력을 발생한다). 이에 비해 지방공기업특별회계는 지방공기업법에 근거하여 민간기업의 회계기준(발생주의에 기초한 복식부기제도)을 원용하고 있다. 그러나 지방공기업도 실제 운용과정에서는 모든 거래를 실시간에 복식부기방식으로 회계처리하지 않고 연도 중 또는 연도 말에 공인회계사의 도움을 받아 복식부기 재무제표를 작성하고 있다.

재무보고서의 유형과 성격, 양식체제도 회계별로 차이가 있다. 일반회계의 경우 자치단체

6) 2006년도 지방예산 순계는 101조 3,522억원(예산총계는 129조 4,647억원)이고, 중앙·지방재정간 재정사용액도 53.9% 대 46.1%로 지방재정에 더 많은 예산이 편성되어 있다.

7) 일반회계와 특별회계의 세입세출예산과 별도(즉, 세입세출예산외)로 기금제도가 운영된다. 지방자치단체가 보유하는 기금은 특성, 기능, 규모, 사회적 파급효과 면에서 지역별로 차이가 있고, 통상 중앙정부 보유기금과 상당한 차이가 있다.

단위로 재무보고서가 작성되는 반면 특별회계의 경우 개별 회계단위로 재무보고서가 작성되고 있다. 일반회계와 기타특별회계는 현금주의 단식부기에 입각해서 세입세출결산서, 기금결산보고서, 채권현재액보고서, 채무결산보고서, 공유재산증감 및 현재액보고서, 물품증감 및 현재액보고서 등을 산출한다. 이에 비해 지방공기업특별회계는 복식부기를 토대로 민간기업과 유사한 재무제표를 만들고 있다. 이와 같이 주요 회계계정별로 상이한 재무보고서가 만들어지는 상황에서는 회계간 연계에 의한 통합 재무정보가 생산될 수 없다.

여기에서 현행 지방회계제도가 안고 있는 기본적인계와 주요 문제점을 지적하면 다음과 같다.

첫째, 회계처리시스템에 자산, 부채, 자본, 비용, 수익과 같은 전통적인 회계의 기본개념들이 존재하지 않아 자치단체의 재정력(fiscal capacity)과 재정운영상태 그리고 재정과급효과 등에 관한 정확한 정보를 파악할 수가 없다. 앞서 문제 제기에서 언급한 바와 같이 자산과 부채에 관한 객관적인 재무정보를 갖지 않고서는 지방자치단체의 단·장기 재정상태(또는 재정 위상)를 비교 판단하기 어렵다. 마찬가지로 지방자치단체가 실제 조달하는 재정수입과 실제 소비하는 자원 즉, 비용에 관한 상세 정보를 갖지 않고서는 재정운영의 효율과 성과를 논하는 데 기본적인계가 있다. 불행히도 현행 예산회계제도는 모든 재정활동을 현금이 수반되는 수입과 지출로 구분하고 관련 재무정보를 생성할 뿐 자산, 비용 등에 관한 정보는 산출하지 못하고 있다.

둘째, 현행 지방회계제도는 자치단체가 보유하는 자산에 대한 재무적 평가와 자산의 변동 상태에 대한 재정정보를 제공하지 못하고 있다. 일반적으로 지방자치단체들은 자신이 보유하는 자산의 가치평가와 가치변동 상태를 파악하기보다 재산목록의 기록 관리와 같은 외형적 관리에 치중해 왔다. 이러한 사실은 지방재정법 등에 의해 파악되는 지방자치단체의 자산(공유재산, 물품, 채권, 공공시설 등)이 자치단체의 법적 권리와 의무를 나타내는 채권, 채무와 법적 소유권을 나타내는 재산과 물품을 중심으로 대장관리 되고 있는 현실을 통해 그 입증⁸⁾이 가능하다⁸⁾.

셋째, 자산과 마찬가지로 회계적 의미의 부채 개념이 충실히 적용되지 않고 있다. 예를

8) 현재 지방자치단체의 재산은 세입세출과 분리 관리되고 있다. 즉, 재산 및 물품의 취득은 지출로, 매각은 수입으로 각각 처리되고 있다. 그리고 자산을 취득 한 이후 처분이전까지의 재산 및 물품관리는 세입세출의 범위에서 벗어나 별도로 관리(공유재산관리, 물품관리)되고 있다.

들어, 가장 전형적인 부채라 할 수 있는 지방채 발행의 경우 발행 시점에서 수입으로 인식되고 원리금의 상환 시점에서 지출로 인식되고 있다. 다시 말해서, 현행 지방회계제도는 부채의 증감 상태를 회계시스템 상에서 수치로 포착하지 못하는 한계를 안고 있는 것이다. 그리고 전 직원의 퇴직 비용을 고려하는 퇴직충당금이나 각종 부채성격의 회계과목에 대한 인식이 결여되어 있다. 자산과 마찬가지로 부채가 회계처리 과정에서 정확히 인식되지 않을 경우 자치단체의 재정상태와 미래채무 부담에 관한 정확한 정보가 주어질 수 없음은 자명하다.

넷째, 현행 지방회계제도는 정부활동에 수반되는 진정한 비용(원가)과 경제적 편익 그리고 성과 측정에 필요한 재정정보를 생성하지 못한다. 구체적인 예로서, 자치단체가 보유하는 다수의 자산항목(유형자산)을 비용으로 처리(회계연도의 비용을 체계적으로 배분)해 주는 감가상각(depreciation) 항목을 갖추지 못하고 있고, 그밖에 기회비용(opportunity cost), 총비용(full cost), 자본부담금(capital charge) 등 정교한 비용산정시스템을 구비하지 못하고 있다. 이러한 상태에서는 자치단체가 실제 소비하는 자원의 규모를 정확히 측정, 비교할 수 없는 문제가 발생한다. 만일 행정활동의 원가가 제대로 산정되지 못한다면 수익성 사업의 경우 비용과 수익에 초점을 두는 재무성과의 측정이 불가능하고, 비 수익성 사업의 경우 비용 대비 효과(성과)의 측정이 불가능하다. 한마디로, 자치단체의 재정활동별로 “진정한 비용” 정보를 제시하지 못하는 현행 예산회계시스템에서는 재정운영의 성과를 객관적으로 파악할 수가 없다.

다섯째, 현행 지방회계제도는 경상적 지출(current expenditure)과 자본적 지출(capital expenditure)을 구분하지 않고 있어서 재정지출의 특성에 따른 회계적 구분과 그에 근거하는 의사결정을 합리적으로 행할 수가 없다. 예를 들면, 중장기적으로 사회에 많은 편익을 가져다주는 사회간접자본이나 주민편의시설 구축을 위한 투자가 단순한 소모성 지출과 같이 회계처리 되고 있는 현상을 지적할 수 있다. 이러한 상황에서는 경상지출사업과 자본투자지출사업 간에 존재하는 비용-효과 차이를 객관적으로 비교할 수 없는 문제가 노정된다. 그 결과 “세금의 경제적 가치(VFM)” 나 재정사업의 비용효과성을 객관적으로 측정 비교하는데 성공할 수 없다.

여섯째, 현행 회계시스템은 지방자치단체가 미래에 예기치 못하게 직면할 수 있는 재무적 위험과 불확실성을 회계적으로 처리해 주는 시스템을 갖추지 못하고 있다. 구체적인 예를 들

면, 미래에 발생 가능한 채무 요소를 확률적 가능성에 입각하여 회계적으로 완충시켜 주는 우발채무(contingency liability)나 대손충당금 설정과 같은 회계장치를 현행 회계시스템은 내장하지 못하고 있다. 물론 이들 장치도 완벽하지 않고 문제의 소지를 갖고 있지만, 만일 미래의 재무 위험과 불확실성 요인을 합리적 수준에서 회계에 반영할 수 있다면 그것은 자치단체의 실제 재정상태에 가까운 재무정보를 주민에게 제시하는 바른 접근에 해당한다.

일곱째, 일반회계와 공기업특별회계간에 예산회계의 편성체계와 과목구성 등의 측면에서 상당한 차이가 존재하여 회계처리의 일관성 유지와 통합회계정보의 제공 그리고 재정상태 및 운영실적의 자치단체간 비교가 어려운 현상이 나타나고 있다. 특히, 자치단체의 주요 회계를 체계적으로 연계시켜 주는 재정통합시스템이 결여되어 지방재정 전반에 걸치는 객관적이고 종합적인 재무정보가 주민에게 제공되지 못하는 점은 현행 지방회계제도의 기본한계이다.

III. 복식부기 회계제도 도입에 따른 긍정적 효과

앞 절에서는 현행 지방자치단체 회계제도의 현황과 문제점에 관하여 언급하였다. 여기서는 언급된 문제점을 유념하면서 지방회계제도에 새로운 복식부기회계제도가 전면적으로 실시될 경우 나타날 것으로 기대되는 긍정적 효과에 관하여 기술하고자 한다. 어떤 면에서 “긍정적 효과”란 앞서 언급한 현행 현금주의 단식부기회계제도의 문제점들을 해소하고 개선하는 현상들을 주로 함축하고 있다 하겠다.

OECD 보고서에 의하면 공공부문의 회계실체에 발생주의를 적용할 경우 (1)경영자의 유연성(탄력성) 제고를 통한 회계책임성(accountability)의 기초 강화, (2)공공서비스의 제공 과정에 경쟁환경 강화, (3)효율적이고 효과적인 자원관리 촉진, (4)성과에 중점을 두는 회계책임성 개선, (5)정부정책의 효과에 대한 보다 장기적 시각 부여 등 공공부문의 능력이 종합적으로 제고될 것이 예상된다(OECD, 임성일). 거시적으로 보면, 발생주의 복식부기회계제도의 도입에 따른 긍정적 효과가 OECD의 지적 속에 대체로 압축되어 있지만, 그 외에도 OECD 보고서가 간과하거나 세부적으로 강조되어야 할 사항들이 많이 있다. 이러한 사실을 인식하면서 발생주의 복식부기회계제도의 도입에 따른 긍정적 효과에 관하여 부연하면 다음

과 같다.

첫째, 현재와 달리 모든 예산회계(일반회계, 특별회계, 기금 등)에 동일한 회계기준이 적용되기 때문에 예산회계의 전 과정(예산계획, 편성, 집행, 감독통제, 결산 및 보고, 성과평가 등)에 걸쳐 보다 체계적이고 통합된 재무정보가 도출될 수 있다. 이러한 변화로 인해 지방자치단체는 각종 재정운영 의사결정을 보다 합리적으로 행할 수 있고, 자치단체와 그에 속한 독립행정기관 및 산하단체간의 재정관계도 효율성, 책임성 관점에서 크게 개선될 것이 예상된다. 그리고 자치단체의 재정운영(재정정책, 재정정보 공개, 재정분석 등) 방식도 지금과 같은 일반회계 위주에서 통합회계 중심으로 변화될 것이다.

둘째, 자치단체의 재정상태와 운영실적에 대해 보다 객관적인 재정·재무정보가 산출될 수 있다. 이것은 한편으로는 통합재정정보의 생성과도 관련이 있고, 또 다른 한편으로는 현 회계제도가 파악해 주지 못하는 자산, 부채, 순자산에 대한 재무정보의 생성과도 관련이 있다. 앞서 언급한 바와 같이 자치단체의 자산, 부채, 순자산, 비용, 수익에 대한 정보가 파악될 경우 지방자치단체의 재정상태와 운영실적(자원의 저장(stock)과 유량(flow))에 대해 객관적이고 종합적인 정보가 생성될 수 있다. 만일 자산과 부채에 대한 정보와 더불어 자산에서 부채를 뺀 순자산이 중장기 관점에서 양호한 것으로 판명된다면 해당 자치단체의 재정상태는 건강한 것으로 간주될 수 있다. 이에 비해 어떤 자치단체의 특정연도 채무 수준이 그다지 크지 않더라도 만일 그것이 순자산을 마이너스로 전환시키는 요인으로 작용한다면 해당 자치단체의 재정상태에 대하여는 면밀히 관찰할 필요가 있다.

셋째, 자산의 가치를 지속적으로 평가하기 때문에 자치단체의 재정 위상과 재정건전 상태를 지속적으로 측정, 관리할 수 있는 효과가 나타난다. 현금주의 단식부기회계와 달리 자산의 취득 및 처분시점은 물론 자산보유 중에도 그것을 회계적으로 인식하고 관리해 주는 장점을 발생주의 복식부기회계는 지니고 있다. 특히, 가액의 재평가가 요구되는 자산에 대해 감가상각을 해주는 장치는 연도간의 합리적 비용분담, 주요 자산의 재 구입(또는 재투자) 시점 결정 및 경제적 준비, 중장기 관점의 재정상태 및 경영실적 파악, 객관적 자산관련 정보 파악 등의 측면에서 매우 유용한 기능을 발휘한다. 자치단체가 보유하는 자산에 대해 체계적인 감가상각을 해줄 경우 자치단체가 실제 소비하는 자원의 규모와 재정지출사업의 비용 대비 효과를 객관적으로 비교 평가할 수 있다.

넷째, 발생주의 복식부기회계제도는 정책결정자로 하여금 현금의 지출에 초점을 두기보다

실제 “소비된 자원”의 크기에 더 민감하게 반응하는 행태 변화를 유도한다. 현금주의 단식부기회계에서는 정책결정권자들이 현금의 수입과 지출에 초점을 두고 정책판단을 하였으나 발생주의 복식부기제도 하에서는 현금의 출입보다 실제 사용된 “경제적 자원(economic resource)”에 초점을 두고 정책판단을 하게 된다. 이러한 행태변화가 행정활동의 습관으로 정착될 경우 재정운영의 성과와 책임성이 고양되고 “세금의 돈 가치(value for money)”가 제고될 수 있다.

다섯째, 재정의 지출과 비용간의 구분이 불분명하였던 기존 예산회계에 비용 개념을 분명히 인식시키고 그에 대한 회계처리를 확실히 해준다. 물론 발생주의 복식부기회계를 실시한다고 해서 각종 비용정보들이 정교하게 제공되는 것은 아니다. 하지만, 동 제도를 도입하는 과정에서 이 부분에 대해 많은 관심과 노력을 기울인다면 재정사업(또는 조직 활동)과 연계되는 다양하고 유익한 비용정보들이 창출될 수 있다. 원가에다 정부가 가상적으로 계산하는 자본비용(capital charge)을 포함하는 총비용(full cost) 등 다양하고 정교한 비용정보가 객관적으로 제공될 경우 지방자치단체가 수행하는 각종 재정지출사업의 효율성과 성과를 보다 객관적으로 측정할 수가 있다(재정사업에 투입되는 비용을 정확히 파악하기 전에는 사업수행에 따른 성과가 객관적으로 측정될 수 없음은 앞서 강조하였다). 정교한 비용정보가 산출될 경우 주요 사업별 성과비교는 물론 주요 조직 단위별, 자치단체 간, 그리고 자치단체와 민간부문 투자사업간의 비교가 가능해진다.

여섯째, 현행 회계시스템에서는 미래의 예기치 못하는 위험과 불확실성을 회계적으로 처리하는 시스템을 갖추지 못하고 있다. 현행 재정시스템에서는 위험과 불확실성을 예산회계에 반영할 방법이 없지만 복식부기회계에서는 이들에 대하여 각각의 발생가능성과 금액추정을 고려하여 재무제표에 계상함으로써 현행 예산회계에서 인식하지 않는 우발상황을 회계적으로 인식하는 장점이 있다.

일곱째, 그 밖에 복식부기회계제도의 도입은 자치단체의 지방 채무에 대한 총괄적인 통제를 가능케 할 뿐 아니라 순자산에 대한 인식과 활용방안, 수익에 대한 인식 등 새로운 회계영역의 확장을 통해 지방자치단체의 재무관리를 다양하고 효과적으로 유도한다.

IV. 새로운 회계제도(복식부기회계제도)의 향후과제

2007년부터 복식부기제도가 전국 단위로 전면 실시되는 점은 매우 고무적이고 긍정적이지만, 그에 따른 문제와 부작용에 대해 다소 우려감이 드는 것도 사실이다.

무엇보다도 가장 크게 우려되는 것은 지방자치단체가 보유하는 모든 자산을 완전히 파악하고 관련 평가지침을 완벽하게 구축하지 못한 상태에서 복식부기회계제도가 전면적으로 실시되는 점이다. 자산에 대한 가치평가가 제대로 이루어지지 못할 경우 자치단체의 재정상태를 보여주는 재정상태보고서가 객관적으로 보고될 수 없다. 이 경우 특정 자치단체의 객관적 재정 위상에 대한 진단은 물론 자치단체간의 상대비교 또한 그 의미가 떨어진다. 기업회계와 정부회계 사이에 존재하는 가장 큰 차이가 주로 자산부문에서 발생하고 있음을 인식할 때, 자산에 대한 평가와 회계처리가 세련되게 정리되지 못할 경우 그를 바탕으로 생성되는 재무정보는 기본 한계를 가질 수밖에 없다. 그러므로 국가와 지방자치단체는 합심하여 빠른 시일 내에 자산의 가액평가와 변동 상태를 객관적으로 회계처리 할 수 있는 방안을 모색하는데 최선을 다해야 한다.

그 다음으로 우려되는 것은 원가산정시스템이 제대로 구축되지 못한 상태에서 발생주의 복식부기회계제도가 전면적으로 실시되는 점이다. 재정사업의 원가는 여러 관점에서 산정될 수 있는데 최소한 총원가와 직접비·간접비를 구분하는 수준 이상의 원가산정기법은 조속히 개발, 적용되어야 한다. 앞서 기술한 바와 같이 객관적이고 합리적인 원가정보가 제공되지 못할 경우 복식부기회계제도에 의존해서 재정사업의 성과를 측정하고자 하는 정부의 공공부문 개혁정책은 장애물에 부딪힐 수밖에 없다. 뉴질랜드 정부는 산출물의 가격과 생산에 대한 결정을 내리기 위해서는 현금지출액이 아니라 소요되는 자원(resource)에 대한 원가정보가 필요함을 분명히 인지하였고, 보다 정확한 원가를 산정하기 위해서 발생주의회계를 도입하였다(그 후 뉴질랜드 정부는 예산에도 발생주의 개념을 적용하는 발생주의예산제도를 도입하였다).

그 외에도 발생주의 복식부기회계가 현금주의 단식부기회계에 비해 상대적으로 취약할 수 있는 몇 가지 단점들 - 예컨대, 회계처리의 자의성(자산평가, 우발채무 등)과 논란의 소지 가능성, 회계처리의 복잡성, 정보왜곡 가능성 등 - 에 대해 사용자와 관리자가 지속적인

관심과 개선의 노력을 기울이지 않을 경우 발생할 수 있는 사태에 대하여도 일부 우려할만하다.

이러한 사실을 유념하면서 이제 막 시작단계에 진입한 발생주의 복식부기제도가 중장기적 관점에서 본래 의도한 정책효과를 구현할 수 있도록 향후 보완, 개선되어야 할 과제에 관하여 정리하면 다음과 같다.

첫째, 2007년도의 전면 실시 과정에서 재정지출의 성격을 경상지출과 자본지출로 구분하여 차별성 있게 회계 처리하는 정교한 기준을 제시하지 못한 문제점을 가능한 빠른 시일 안에 해결해야 한다. 구체적으로, 재정지출의 성격에 따라 경제적 중요성과 의미가 적절히 반영될 수 있게끔 자본지출과 경상지출을 실무적으로 구분해서 회계처리 하는 정교한 지침을 제시하고, 그 결과를 토대로 재정사업의 성과(효과)를 측정할 수 있는 시스템을 구축해야 한다. 이 과정에서는 지금까지 실시되지 않은 자본예산제도(capital budget system)를 도입하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있다.

둘째, 발생주의 복식부기회계가 정부활동의 성과를 측정하는 인프라로 기능하기 위해서는 동 제도를 2008년에 실시되는 사업별 예산제도와 거시, 미시적 수준에서 긴밀하게 연계시키는 노력을 경주해야 한다. 새로 도입되는 예산제도와 회계제도가 동전의 양면처럼 밀착될 때 비로소 예산회계제도의 구조개편을 토대로 하는 정부개혁이 성공할 수 있다. 이를 위해서는 새로 도입되는 사업별 예산제도의 성과시스템을 집중적으로 보완, 개선해야 한다. 동 예산제도는 투입중심의 기존 품목별예산제도와 달리 각 자치단체가 목표로 하는 산출물, 성과, 목표, 존재의의 등에 초점을 맞추고 그것을 구체화시키는 수단적 장치의 개발에 중점을 두어야 한다.

이와 더불어 중장기적으로 발생주의 예산제도를 도입하는 방안도 심도 있게 검토할 필요가 있다. 그것은 예산회계제도가 수준 높은 성과 측정수단으로 기능하기 위해서는 회계 뿐 아니라 예산에도 발생주의를 도입하는 것이 합리적이기 때문이다. 특히, 발생주의 예산제도는 자원사용에 대한 완전 원가와 산출물별 단위 원가의 산정에 도움을 주어 정부의 의사결정에 유용한 정보를 제공하는 장점을 갖는 것으로 잘 알려져 있다. 이와 같은 예산회계의 발전이 이루어질 경우 정부부문의 운영 가운데 상당 부분이 민간기업과 유사한 수준에서 효율성과 성과를 나타낼 수 있다.

셋째, 자본지출에 대한 인식의 변화(자본이용의 인센티브 적용 및 효율적 이용 유도, 활동

중 자본에 대한 관리 등)를 강력하게 유도하고 이를 통해 자치단체가 보유하는 자본자산의 효율적인 운영을 유도해야 한다(이 부분은 대부분의 자치단체들이 지금까지 제대로 인식하지 못한 재무관리 영역이다). 예를 들면, 각 부서가 보유하는 자본자산(예컨대, 차량, 복사기 등)에 대해 영국과 뉴질랜드 등이 실시하는 자본부담금(또는 자본비용: capital charge)을 부과하는 것이다. 만일 각 부서가 보유하는 차량과 복사기 등에 대해 자산보유에 따른 기회비용(또는 정부부문의 이익을 가상적으로 계산한 비용)의 성격을 지니는 자본부담금을 부과할 경우 모든 부서는 더 이상 필요 이상의 장비를 보유하려 들지 않을 것이다(실제로 영국과 뉴질랜드에서는 이러한 현상이 관측되었다). 그것은 장비보유 비용이 해당부서의 투입비용으로 산정되어 결과적으로 성과평가에 불리하게 작용할 것이기 때문이다. 즉, 자본부담금제도를 도입할 경우 그렇지 않을 경우에 비해 특정 산출물의 원가가 더 높게 책정된다.

이러한 현상은 정교한 회계기법의 고안이 궁극적으로 국가나 자치단체로 하여금 불필요하게 많은 자산을 구입, 보유하지 않도록 유도하는 효과를 창출함을 확인해 주는 사례이다. 자본부담금제도가 활성화될 경우 자치단체가 보유하는 자산의 총비용 파악이 용이해지고 그 결과 지방자치단체와 민간부문간의 자본투자사업 비교가 전보다 쉬워진다. 다만, 자본부담금제도가 순기능을 발휘하기 위해서는 자본자산에 적용되는 사회적 이자율 등 몇 가지 난점을 슬기롭게 극복해야 하는 문제가 있다.

넷째, 복식부기회계정보를 보다 정교하게 구축하여 현재와 같은 단년도 예산회계 통제시스템으로부터 벗어나 중기(연도 간)적 관점에서 예산을 통제하는 시스템으로 전환할 필요가 있다. 2000년대에 들어서면서 특히, 선진국들 사이에서 자율편성예산제도(top-down budgeting)와 중기예산제도(mid-term budgeting)의 중요성이 강조되고 있는데 우리 또한 그러한 세계적 추세에 발맞추어야 할 필요가 있다. 이들은 재정운영의 “자율과 책임, 지속가능성”을 기본철학으로 발전하는 예산제도이므로 새로 도입되는 복식부기회계제도가 이들 제도와 긴밀한 연계성을 갖고서 재정 통제 및 관리수단으로 발전해 나가는 것이 합리적이다.

다섯째, 재정상태보고서와 관련하여 정부고유의 자산과 부채항목에 대한 심층적 보완, 개선이 필요하다. 그리고 기업회계의 자본 개념을 대신하여 사용 중인 순자산의 정의와 특성 및 세부구조에 대하여도 보다 완성된 연구가 필요하다. 재정상태보고서를 작성하는 목적이 지방재정의 실제 상태를 객관적으로 파악하는데 있으므로 앞으로도 회계기준은 자산, 부채,

순자산에 대한 정확한 인식과 측정을 보장해 줄 수 있도록 지속적으로 수정, 보완되어야 할 것이다.

여섯째, 재무보고서 가운데 가장 큰 논란의 대상이 되는 운영보고서를 지금보다 합리적인 차원에서 보완, 발전시켜야 한다. 운영보고서를 둘러싼 논란은 크게 보아 (1)일반정부의 행정활동(일반회계)에 대해 손익을 갖대로 하는 재무보고서를 작성하는 것이 과연 합리적인가 하는 문제와, (2)특성이 다른 일반회계와 특별회계의 운영보고서를 통합하는 문제로 압축될 수 있다. 순수한 일반 행정과 사업형 행정이 제대로 구분되지 않는 현행 지방예산제도를 재조정하는 문제와 아울러 주민만족을 목표로 하는 일반정부형 보고단위로부터 생성되는 운영보고서와 일부 수익성을 전제로 하는 지방공기업특별회계의 손익계산서를 어떤 수준과 방식으로 통합, 활용할 것인가 하는 문제를 보다 합리적으로 해결해야 한다⁹⁾.

일곱째, 지방자치단체의 보유자산에 대한 평가방법을 지속적으로 보완, 개선해야 한다. 그 이유는 지방자치단체가 소유하는 자산 중에는 기업이 소유하는 자산과 본질적으로 다른 정부 고유의 특수 자산들 — 사회간접자본자산, 주민편의시설, 유산자산, 천연자원 등 공공재나 가치재의 특성을 지니는 자산 — 이 있기 때문이다. 이들 중 상당수가 시장에서 거래되지 않거나 일반기업에서 다루어지지 않은 자산이어서 그 가액의 평가가 쉽지 않으므로 이론과 국내외 사례 등을 총 망라해서 적절한 자산의 가격을 도출해야 할 것이다. 지방자치단체가 보유하는 각종 자산을 회계 처리하는 과정에서 직면하게 되는 가장 큰 문제점은 자산에 대한 체계적 관리와 각종 데이터(구입가격, 연수, 유지보수 상태 등)가 불충분하여 기초가액을 제대로 산정할 수 없는 상황인데 이에 대하여도 현실적인 대안이 강구되어야 한다.

여덟째, 이미 확정이 된 사항들이지만 회계기준의 적용대상과 재무보고의 실체(reporting entity)에 대한 규정, 재무보고의 시기·빈도·방법, 재정분석기법, 재정통계 및 분석시스템, 예산회계와 성과분석과의 연계 등에 대한 사항들은 앞으로도 지속적으로 보완, 개선되어야 한다. 이 모든 사항들은 지방자치단체의 공공책임성을 제고시키고 재정의 투명성과 신뢰성을 높이는 방향으로 추진되어야 한다.

9) 손익계산서의 작성원칙에 해당하는 비용과 수익의 일대 일 대응(matching)이 어려운 점도 정부부문에 손익계산서 개념을 적용하는데 있어서 애로로 작용한다. 기업의 매출개념을 자치단체의 경우 무엇으로 규정할 것인가 하는 문제도 제기된다. 자치단체가 주민을 대상으로 제공해주는 각종 행정서비스를 일반기업의 영업활동에 따른 매출과 유사한 개념으로 간주할 수 있는 지는 의문이다. 비용산정 부문에서도 민간기업과의 특성 차이로 인해 적지 않은 문제가 제기된다(임성일, 2002).

끝으로, 지방자치단체의 복식부기회계기준이 기업회계기준을 토대로 설정된 것이지만, 지방자치단체가 민간기업과 본질적으로 다른 존재목적과 운영방식을 지니는 사실을 분명히 인식할 때 앞으로도 지방자치단체 회계기준은 공공부문의 특성을 최대한 반영시키는 방향으로 끊임없이 그 내용과 기법을 개선해야 한다.

V. 종합 및 결론

오늘날 세계는 급변하고 있고 그것은 국가와 지방자치단체의 활동이 전에 없이 효율적이고 책임성 있는 방향으로 변해야 함을 강력히 압박하고 있다. 이러한 관점에서 볼 때 금년부터 복식부기회계제도가 전 자치단체에 확대 실시되는 변화는 중요한 의미가 있다. 그동안 많은 진통과 시간을 겪은 후에 실시되는 제도라서 그런지 복식부기회계제도에 거는 각계의 기대와 우려가 교차하고 있다. 실제로 많은 사람들이 복식부기회계제도에 큰 기대를 걸고서 동 제도의 긍정적 효과가 금방 가시화될 것으로 생각하는 것 같다. 또 다른 한편에서는 복식부기회계제도의 도입을 반대하였던 사람들 가운데 일부가 여전히 비판적인 시각에서 새로운 회계제도가 제대로 가동될 것인지를 예의주시하고 있고, 어떤 면에서는 문제와 애로가 나타날 것을 은근히 기대하고 있는지도 모른다.

중요한 사실은 새로운 회계제도가 이미 도입되고 실시되었다는 점이다. 이제 남은 일은 새로운 제도가 성공적으로 정착, 발전할 수 있도록 모든 면에서 최선을 다하는 자세와 노력을 가다듬는 것이다. 먼저, 모든 사람들이 복식부기회계제도가 결코 ‘회계처리의 만병통치약’이 아니라는 점을 인식해야 한다. 복식부기회계제도를 기존의 단식부기 회계제도에 비해 조금 더 개선되고, 시대적 행정환경을 보다 적극적으로 수용하는 회계제도라고 생각해야 한다. 이미 본문에서 강조, 언급한 바와 같이 복식부기회계제도의 실시로 인해 여러 면에서 긍정적인 파급효과가 예상되지만 동시에 동 제도가 안고 있는 문제와 해결과제들 또한 결코 만만치 않은 것도 사실이다. 결국 동 제도를 운영하고 참여하는 주체들이 어떤 긍정적인 인식과 행태를 보이는가에 따라 제도의 성공 여부가 결정되고 그 정착 시점이 앞당겨 질 수 있다. 이러한 시각에서 볼 때 무엇보다도 지방자치단체와 그에 속한 공무원들의 인식과 행태의 변화가 뒤따르는 것이 중요하다.

이러한 인식을 토대로 향후 복식부기회계제도는 자치단체의 행정활동을 사실대로 반영하고 지방재정의 상태와 위상, 운영실적을 각 회계단위별, 자치단체 총체적으로 객관적이고 공정하게 제시할 수 있는 방향으로 개선, 발전해야 한다. 그리고 그 구체적인 내용은 자치단체 활동의 효율성과 재정의 공공책임성을 제고시키는 것으로 구성되어야 한다. 마지막으로, 복식부기회계제도는 2008년부터 전국적으로 실시되는 새로운 예산제도(사업별 예산제도)와 거시, 미시적으로 밀접한 연계성을 확보하여 지방자치단체의 재정활동 성과를 개선하는 핵심 수단으로 작동할 수 있어야 한다. 

참 고 문 헌

이문영·윤성식, 「공공재무관리」, 법문사, 2002.

임성일, “지방자치단체의 예산회계제도 개선 - 복식부기제도의 도입을 중심으로”,

한국회계정보학회, 2000년도 추계학술연구발표회 정책특강, 2000, 11.

_____, “지방자치단체의 예산회계제도의 혁신방향”, 지방행정연구, 제14권 제1호, 2002.

임성일·최영출, 「영국의 지방정부와 공공개혁」, 법경사, 2001.

행정자치부, 「지방자치단체회계기준」 외, 2006.

山本 清, 政府會計改革のvisionと戰略, 中央經濟社, 2005.

筆谷勇, 公會計原則の解説, 中央經濟社, 1998.

CIPFA, The Code of Practice on Local Authority Accounting in Great Britain, 1999.

GASB, Statement No. 34 of the Governmental Accounting Standard Board, 1999.

IMF, GFS Manual, 2001.

OECD, “OECD Best Practices for Budget Transparency,” 2001.

_____, “Public Sector Modernization: Governing for Performance,” OECD Observer, 2004, 8.

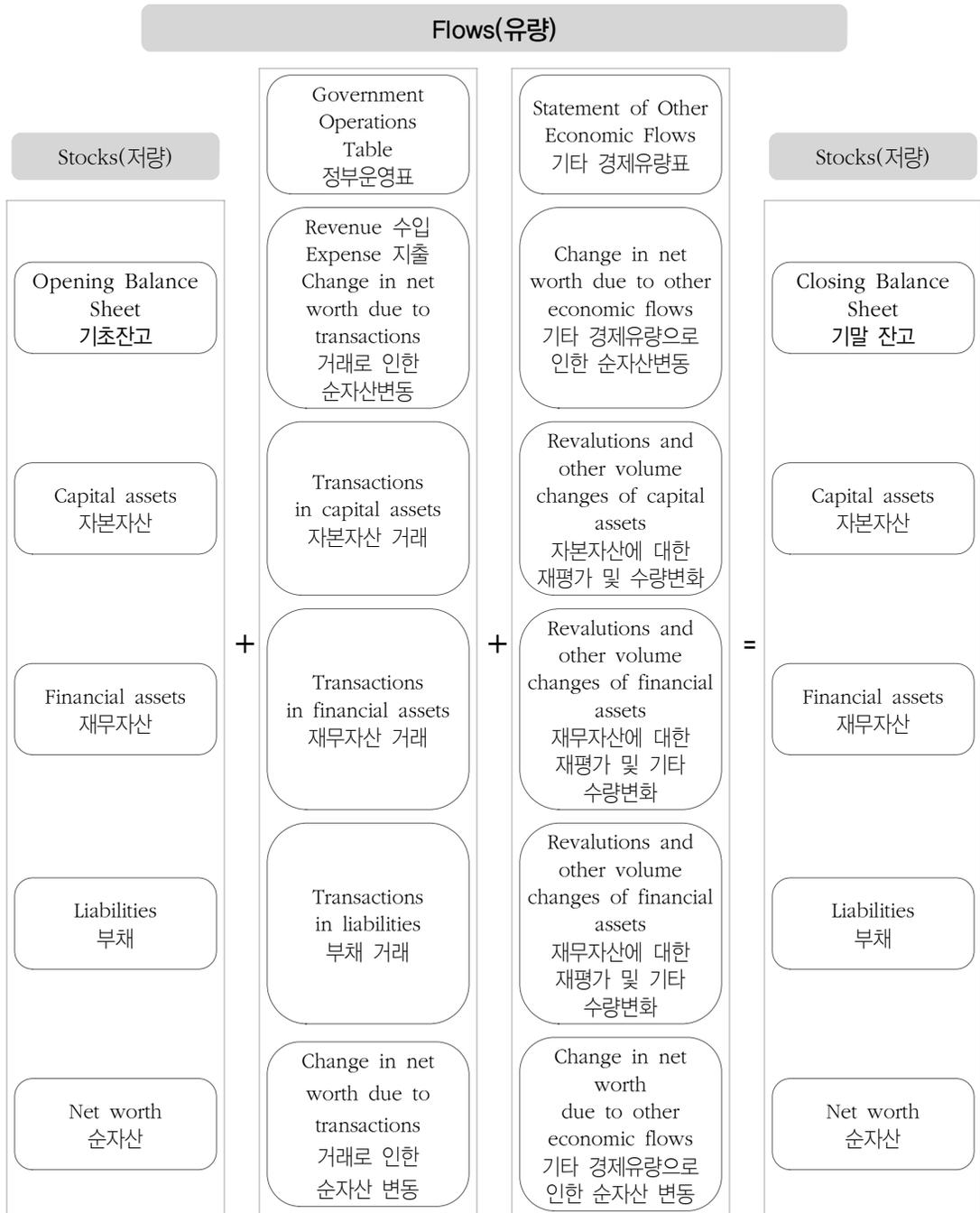
The Stationary Office, Better Accounting for the Taxpayer's Money, The Governmental Proposals, Cm2929, 1995.

부 록

IMF의 1986년도 GFS지침의 세입 · 세출보고서

총지출 및 상환공제용자	총수입 및 정부간 보조금
B.1 경상지출(current expenditure) B.1.1 재화와 용역에 대한 지출 B.1.2 이자지출 B.1.3 보조금 경상이전	A.1 경상수입(current revenue) A.1.1 조세수입 A.1.2 비조세수입(정부재산으로부터의 소득, 행정수수료, 벌금 등)
B.2 자본지출(capital expenditure) B.2.1 고정자본자산(내구적인 건물, 기계장치 등)의 취득 B.2.2 재고자산의 구입 B.2.3 토지·무형자산의 구입 B.2.4 자본이전	A.2 자본수입(capital revenue) A.2.1 고정자본자산의 매각 A.2.2 재고자산의 매각 A.2.3 토지·무형자산의 매각 A.2.4 비정부기관으로부터 자본이전
	A.3 정부간보조금(grants) A.3.1 국내 정부기관, 국제기구로부터의 비채무성(nonrepayable)·무상(unrequited)의 경상수입금 A.3.2 국내 정부기관, 국제기구로부터 비채무성(nonrepayable)·무상(unrequited)의 자본수입금
B.3 순융자(lending minus repayments) B.3.1 공공정책적 목적을 위해 순취득한 금융청구권(융자금, 출자지분, 주식 등)	

IMF GFS(2001)의 재정분석 틀과 구조



2001년도 GFS 지침의 대차대조표(The Balance Sheet)

	Opening balance sheet 기초 대차대조표	Closing balance sheet 기말 대차대조표
Capital assets 자본자산(비금융자산)		
Fixed assets 고정자산		
Inventories 재고자산		
Valuables 가치저장자산		
Nonproduced assets 비생산자산		
Financial assets 금융자산		
Acquired by nonmarket means 비시장 수단에 의한 취득		
Equities 주식		
Central bank 중앙은행		
Other financial corporations 기타금융공사		
Nonfinancial corporations 비 금융공사		
Financial assets other than equities 주식외 금융자산		
Acquired for liquidity management 유동성관리목적취득		
Central bank 중앙은행		
Other financial corporations 기타금융공사		
All other units 기타 단위		
Liabilities 부채		
Domestic 국내		
Central Bank 중앙은행		
Other financial corporations 기타금융공사		
All other units 기타 단위		
Foreign 해외		
General government 일반정부		
All other units 기타 단위		
Net financial worth(financial assets less liabilities) 순 재무자산		
Net worth(total assets less liabilities) 순자산		