

2008 지방예산 · 회계의 운용방향

윤 종 진

행정자치부 재정정책팀장

I. 머리말

2008년 2월 25일 출범하게 되는 신정부는 행정적 · 재정적 권한을 지방에 대폭 이양해 나갈 계획이며, 이에 따라 우리나라 지방자치의 위상은 한층 높아질 것으로 전망된다. 특히, 재정적 측면에서는 지방소비세 및 지방소득세를 신설되고, 지방교부세 재원을 내국세의 19.24%에서 2%p 이상 인상되는 등 재정력이 크게 확충됨으로써 그간 빈약하고 국가 의존적이었던 지방재정의 자립기반을 공고히 하는 계기가 마련될 것으로 기대된다.

그러나, 지방재정 확충이 성숙한 지방자치 발전으로 이어질 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다 지방자치단체의 성과중심적이고 책임있는 재정운용이 선행되어야 할 것이다. 지방자치단체는 지역경제를 활성화하고 주민의 복리를 증진하기 위하여 높은 성과를 창출할 수 있는 재정운용 역량을 갖추어야 하며, 더 나아가 지방의회와 주민에 대한 투명성과 책임성을 적극적으로 제고해 나갈 필요가 있다.

최근 몇 년간 행정자치부는 지난 수십년 동안 유지되어 온 지방재정 체계를 근본적으로 개편하고 미래사회에 보다 적합한 지방재정 구조를 설계하기 위한 준비를 해 왔다. 특히, 2007년부터 시행되고

있는 발생주의·복식부기 회계제도와 함께 2008년부터 사업예산제도가 본격 시행되면, 재정계획 - 예산편성 - 예산집행 - 성과평가 - 결산 등 지방재정의 총체적 프로세스 개편을 위한 큰 그림이 완성된다고 할 수 있다. 2008년은 이렇듯 오랜 기간에 걸쳐 준비해 온 새로운 지방재정제도가 결실을 맺는 한해가 될 것이며, 금년의 제도운영 성과는 향후 수십년간 지방재정 발전을 위한 기본 토대가 될 것이다.

이하에서는 사업예산제도와 발생주의·복식부기 회계제도가 함께 시행되는 원년인 2008년을 맞이하여 예산·회계 제도 개혁의 의미와 향후 운용방향에 대하여 논의하고자 한다.

II. 사업예산제도

1. 의의 및 추진경과

사업예산제도는 지방자치단체의 정책이 예산에 체계적으로 나타날 수 있도록 사업(정책, 단위, 세부사업)을 중심으로 예산을 편성·배정·집행·평가하도록 하는 제도이다. 과거의 품목별 예산제도가 재정운용에 대한 내부 통제라는 소극적 관점에 기반하고 있는 반면, 사업예산제도는 재정운용의 성과를 제고하고 주민에 대한 책임성을 확보하는 적극적 관점에 기반하고 있다.

〈품목예산제도와 사업예산제도의 비교〉

구 분	기존(품목예산제도)	개편(사업예산제도)
편 성	- 예산과목 위주 편성 - 익년도 업무계획과 예산(안) 별도 작성 - 목표, 계획, 예산 연계 미흡	- 사업 중심으로 편성 - 중장기 목표에 입각하여 성과계획서와 예산(안) 동시 작성 - 목표, 계획, 예산의 연계
예산서 형 식	- 품목별 예산서 - 품목별 편성 - 목별 사업예산 내역	- 성과중심 예산서 - 사업단위 편성 ※ 사업설명서(정책 · 단위 · 세부사업) - 성과목표별 사업내역
예 산 운 용	통제위주 예산운용	성과위주 예산운용
결 산	단편적 · 품목별 결산	종합적 · 사업단위 결산
심 사 평 가	사업진도분석 수준의 심사평가	목표와 연계된 성과중심의 평가
환 류 (Feed-back)	평가장치가 없어 집행 결과가 다음연도 예산에 반영되지 않음	성과보고서를 통한 성과 평가 및 다음연도 예산에 반영
주민에 대한 효과	품목중심의 편제로 지방자치단체가 어떠한 사업을 수행하고 있는지 파악하기 곤란	- 사업을 파악하기 용이 - 투명한 예산운영 유도

사업예산제도의 도입은 2004년 3월 국정과제회의에서 국가재정 혁신을 위한 디지털예산회계시스템의 도입과 병행 추진하는 것으로 최초 결정되었다. 이에 따라 행정자치부는 지방자치단체와 학계 전문가들의 의견을 수렴하여 2005년 6월 지방재정법에 사업예산제도의 근거를 신설하였으며, 2006년 9월에는 사업예산 시범운용 매뉴얼을 마련하였다. 2007년 3월에는 품목별로 편성된 2007년 지방자치단체별 예산서를 사업예산으로 시범 재편하여 지방의회에 제출하도록 하였으며, 2008년 예산 편성시부터는 기존의 품목별 예산서를 전면 대체하여 공식적으로 사업별 예산서를 편성하고 지방의회의 심의 · 의결을 받도록 하였다.

2. 주요내용

사업예산구조는 현행 「장-관-항-세항-세세항-목-세목」 구조를 「분야-부문-정책사업-단위사업-세부사업-편성목」 구조로 개편하는 것이 핵심이다. 즉, 품목별 예산서에서 동일 사업이 여러 목에 걸쳐 산재되어 실제 사업에 지출되는 예산을 정확히 알기 어려웠던 문제점을 해소하기 위하여 예산체계를 사업 중심으로 개편하는 것이다. 이는 재정사업에 대한 성과관리를 통해 효율적 자원배분을

도모할 수 있는 기본 틀이 되며, 중장기 계획과 단년도 예산의 연계가 용이하도록 하는 것이기도 하다.

〈 품목예산구조와 사업예산구조의 비교 〉

분 류	기 존	개 편
기능별	장 (5개) 관 (16개)	분 야 (13개) 부 문 (51개)
조직별	항 (자율)	정책사업 단위사업 세부사업 행정운영경비·재무활동
사업목적별	세 항 (자 율)	
경비유형별	세세항 (대 4개 / 소 8개)	
성질별	목 (8그룹, 38개) 세목 (109개)	편성목 (8그룹, 38개) ※ 통계목(129개)
(부 기)	(산출기초)	(산출기초)

사업예산은 지방자치단체의 전략과 정책을 체계적으로 사업에 반영하기 위하여 분야 · 부문과 정책사업 · 단위사업 · 세부사업이 일정한 규칙에 따라 계층을 형성하도록 하는데 이를 사업구조화라고 한다.

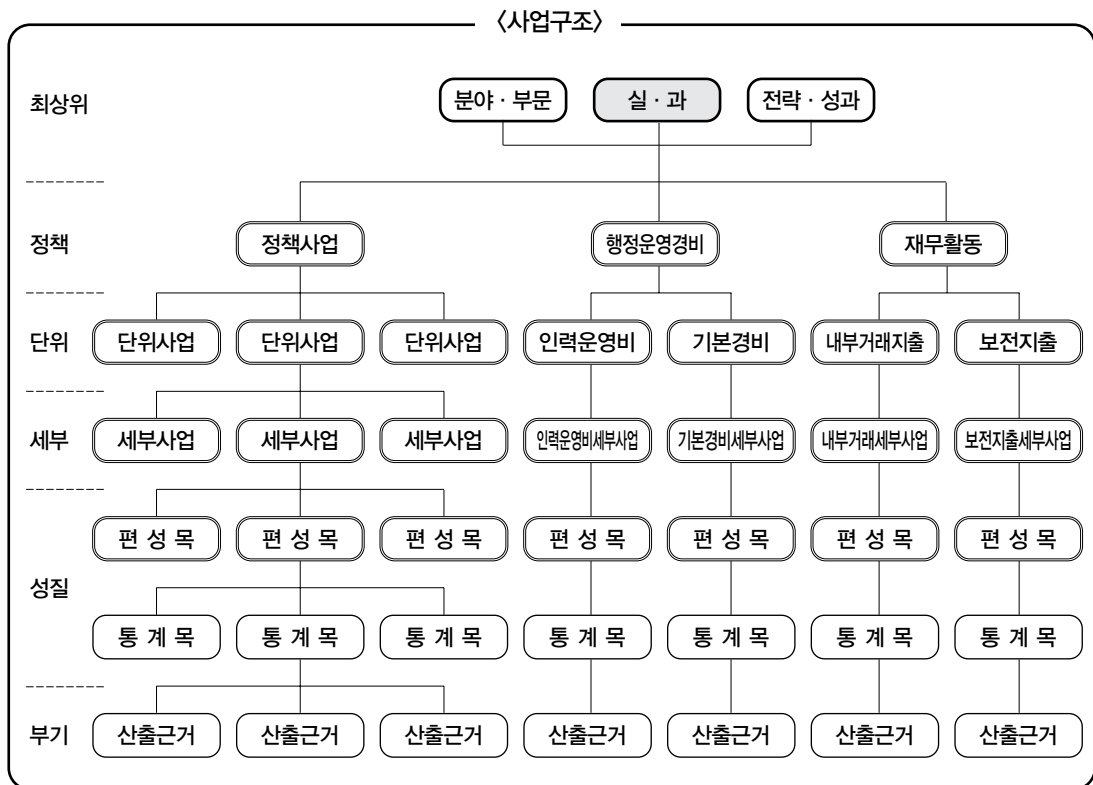
지방자치단체의 모든 재정사업은 체계적으로 관리될 수 있도록 정책사업, 행정운영경비, 재무활동 등으로 구조화되며, 정책사업 하위에는 단위사업 및 세부사업을 설정하고 세부사업 하위에 편성목과 통계목을 설정한다.

정책사업은 부서의 성과목표에 기반하여 정책적으로 일관성을 가진 다수의 단위사업들의 묶음을 의미하며 지방자치단체 정책수행을 위해 설정되는 세출예산서상의 일차적 사업단위로서 하부사업인 단위사업의 설정 근거가 된다. 하나의 정책사업은 단일 부문으로만 구성되며 단일 조직(실 · 과)에서만 운영된다.

단위사업은 정책사업을 세분한 다수의 실행단위로서 정책사업을 수행하기 위한 활동근거가 된다. 하나의 단위사업은 동일 회계 또는 기금으로만 구성되며, 서로 다른 회계 · 기금으로 구성된 단위사업들을 동일 정책사업에 포함할 수도 있다. 통상 하나의 정책사업은 4~5개의 단위사업으로 구성되도록 하고 있다.

세부사업은 단위사업을 수행하기 위한 가장 하위의 사업단위이다. 하나의 세부사업은 사업의 시행 주체에 따라 광역자치단체가 직접 시행하는 직접사업과 광역에서 기초를 보조하여 기초자치단체에서 수행토록 하는 지원사업으로 구분될 수 있으며, 또한 재원 확보 방안에 따라 국 · 시도비 등이 포함된 보조재원 포함사업과 자체재원사업으로 구분될 수도 있다.

행정운영경비는 지방자치단체 행정조직 운영을 위한 경비로서 총액인건비제도에 따른 인력운영비와 관서운영을 위한 기본경비로 구분한다. 재무활동은 기관내 회계간 전출 · 입금인 내부거래지출과 차입금 이자상환 등 보전지출로 구분한다.



새로 개편된 예산의 성질별 분류, 즉 품목구조는 국가예산 과목분류와의 연계를 강화하고 발생주의 복식부기 회계제도에 부합되도록 설계되었다. 이에 따라 현행 8목그룹-38목-109세목의 구조를 8목그룹-38편성목-129통계목으로 개편하고 통계관리 목적의 통계목은 세분화하였다.

기능별 구조는 우선 그간 서로 다르게 운영되어 온 중기지방재정계획, 세출예산 및 통합재정수지 분석간 기능구조를 일치하도록 하였다. 또한 추상적이고 모호한 일부 기능분류를 구체화하였으며 재정환경 변화에 따라 세분화되어야 하는 기능 혹은 통합되어야 하는 기능을 반영하도록 하였다. 이와 함께 국가 재정통계의 정확성을 제고하고 재정통계의 국가간 비교를 용이하게 하기 위하여 국가의 기능별 분류와 함께 UN의 정부기능분류(COFOG, Classification Of the Functions Of Government)를 기준으로 재구성하였다. 이에 따라 현행 5장 16관의 구조가 13개 분야 51개 부문으로 개편되었으며, 세부 내용은 아래 표와 같다.

〈사업예산제도의 기능분류(13개분야 51개부문)〉

분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭	분야	부문	명 칭
010		일반공공행정(4)	070		환경보호(6)	110		산업 · 중소기업(6)
	011	입법및선거관리		071	상하수도 · 수질		111	산업금융지원
	013	지방행정 · 재정지원		072	폐기물		112	산업기술지원
	014	재정 · 금융		073	대기		113	무역및투자유치
	016	일반행정		074	자연		114	산업진흥1 · 고도화
020		공공질서 및 안전(2)		075	해양		115	에너지및자원개발
	023	경찰		076	환경보호일반		116	산업 · 중소기업일반
	025	재난방재 · 민방위	080		사회복지(8)	120		수송 및 교통(5)
050		교육(3)		081	기초생활보장		121	도로
	051	유아및초중등교육		082	취약계층지원		123	도시철도
	052	고등교육		084	보육 · 가족및여성		124	해운 · 항만
	053	평생 · 직업교육		085	노인 · 청소년		125	항공 · 공항
060		문화및관광(5)		086	노동		126	대중교통 · 물류등기타
	061	문화예술		087	보훈	140		국토 및 지역개발(3)
	062	관광		088	주택		141	수자원
	063	체육		089	사회복지 일반		142	지역및도시
	064	문화재	090		보건(2)		143	산업단지
	065	문화및관광일반		091	보건의료	150		과학기술(3)
				093	식품의약품안전		151	기술개발
			100		농림해양수산(3)		152	과학기술연구지원
				101	농업 · 농촌		153	과학기술일반
				102	임업 · 산촌	160		예비비(1)
900		기타		103	해양수산 · 여촌		161	예비비

예산서 체계도 현행 품목 중심으로 편제하던 것을 사업 중심으로 편제하도록 하였다. 이는 기존 품목별 예산서를 통해서는 각 지방자치단체에서 추진하고자 하는 사업 내용을 파악하기 곤란하고 행정능률이 저해되는 문제를 해결하기 위한 것으로 새로운 예산서는 정책 · 단위 · 세부 사업별로 구성하고, 이에 대한 설명서를 첨부함으로써 주민들이 예산서를 보다 쉽게 이해할 수 있도록 하였다.

〈사업예산서 체계 비교〉

기				존			개								편	
장·관·항·세항·세세항	목	예산액	산출기초	조직	정책	단위	회계	세부	편성목	예산액	전년도(기정)	비교증감				
3332도로관리		22,779,000		도로과							22,779,000	21,179,000	1,679,000			
220자체사업		5,766,000		광역도로건설							22,779,000	21,179,000	1,679,000			
401시설비및부대비	5,766,000					ABC도로	일반			5,766,000	5,166,000	666,000				
	5,766,000	01시설비	A도로사업							1,866,000	4,666,000	-2,800,000				
		• A구간 1,586,000								1,866,000	4,666,000	-2,800,000				
		-시설비 1,586,000	B도로사업							2,900,000	500,000	2,400,000				
		• B구간 2,890,000								2,900,000	500,000	2,400,000				
		-설계용역 80,000	C도로사업							1,000,000	0	1,000,000				
		-토지매입 2,810,000								1,000,000	0	1,000,000				
		• C구간 995,000	시설비 및부대비							1,000,000	0	1,000,000				
		-토지매입 995,000								1,000,000	0	1,000,000				
	271,000	02감리비	시설비 및부대비							1,000,000	0	1,000,000				
		• A구간 271,000								1,000,000	0	1,000,000				
	24,000	03시설부대비	시설비 및부대비							1,000,000	0	1,000,000				
		• A구간 9,000								1,000,000	0	1,000,000				
		• B구간 10,000								1,000,000	0	1,000,000				
		• C구간 5,000								1,000,000	0	1,000,000				

3. 기대효과

우선, 사업예산제도의 도입으로 지방자치단체 재정운용의 성과가 크게 개선될 것으로 기대된다. 기존의 품목별 예산제도는 예산의 오 · 남용을 방지하기 위한 미시적이고 소극적 통제에 초점을 두고 있기 때문에 자율적이고 융통성있는 재정운용을 통한 사업의 성과 제고라는 더 중요한 가치를 망각할 우려가 있었다. 사업예산제도는 조직의 전략목표와 성과목표에 근거하여 사업별로 예산을 편성하고

이러한 목표를 달성하기 위하여 거시적 관점에서 재원을 합리적으로 배분하는 것을 강조함으로써 사업의 성과를 극대화하는데 적합하다. 세계의 주요 선진국들이 예산개혁을 통해 사업중심의 예산제도를 도입하는 가장 큰 이유도 바로 재정운용의 성과를 극대화하기 위함이다.

〈각국의 예산혁신 추진현황〉

국 가 별	예 산 혁 신 추 진 현 황
미국	• 1930년대 성과주의 예산 (Performance Budgeting System) • 1949년 계획예산제도 (PPBS: Planning-Programming-Budgeting System) • 1990년대 성과지향예산 (Performance Based (Program) Budgeting System)
호주	• 1970년대 이후 프로그램 및 Top-Down 예산 도입 • 1999년 발생산출예산(Accrual Output Budgeting) 제도 도입 • 타 국가 대비 특히 정책 수단, 사업 성과 측면에서 예산 조망
싱가포르	• 1978년 프로그램 예산 체제 • 1989년 Top-Down 예산 체제(Block Vote Budgeting) • 1996년 산출/결과 중심 예산 체제 (Budgeting for Results) • 2000년 산출(Output) 개념을 효과(Outcome) 개념으로 심화(Budgeting 21)

둘째, 사업예산제도를 도입함으로써 예산편성 · 집행에 있어 지방의회와 주민에 대한 책임성을 크게 제고할 것으로 기대된다. 기존의 품목별 예산제도에서는 하나의 사업이 품목별로 분산 편성되어 각각의 사업에 투자되는 예산이 전체적으로 어느정도인지 파악하기가 어렵다는 문제가 있었다. 지방의회는 예산의 심의과정에서 사업의 중요성에 따라 자원배분이 합리적으로 이루어지고 있는지 제대로 파악하기 어려우며, 주민도 지방자치단체의 예산서를 제대로 이해하기 어려운 측면이 있었다. 사업예산제도가 시행되면 각각의 사업별로 체계적으로 예산이 분류됨으로써 지방의회의 예산심의와 주민의 사전적 · 사후적 통제가 훨씬 수월하게 이루어질 수 있을 것으로 전망된다. 2008년부터 전면적으로 개편되는 예산서 체계는 이러한 필요성을 최대한 반영함으로써 누구나 예산서를 한눈에 알아볼 수 있도록 재편하였다.

셋째, 사업예산제도는 지방자치단체의 중장기 재정운용계획과 단년도 예산을 연계함으로써 보다 전략적인 재정운용을 가능하게 한다. 품목별 예산제도는 품목별 예산편성과 집행에만 초점을 둬서

써 사업별로 이루어지는 중기재정계획과의 연계가 어려운 한계를 가지고 있었다. 사업예산제도 하에서는 중기재정계획과 예산이 동일한 사업의 틀 안에서 구조화됨으로써 중장기 관점에서 자원배분의 합리성을 제고할 수 있게 된다. 2008년부터 중기재정계획과 사업예산 및 통합재정분석간 기능별 분류체계를 일치하도록 구조화한 것도 이러한 취지에서라고 할 수 있다.

4. 향후 과제

사업예산제도는 공식적으로 2008년부터 시행되지만, 실제로는 2007년에 지방자치단체별로 사업을 예산을 편성, 완료하였고 지방의회의 의결까지 받았기 때문에 이미 상당부분 시행이 되고 있다고 볼 수 있다. 또한 예산심의 과정에서 드러난 바와 같이 예산서에 대한 이해도와 책임성 확보 측면에서 어느 정도 성과를 거둔 상태라고 할 수 있다.

그러나, 현재까지의 추진성과는 형식적인 측면에서 안정적인 시행단계에 들어선 것이라고 평가될 수 있으며, 실질적인 측면에서 궁극적으로 재정운용의 성과를 제고하기 위해서는 아직까지 많은 고민과 노력이 필요하다.

우선, 사업예산제도의 도입취지가 제대로 구현되기 위해서는 사업예산과 성과관리의 체계적인 연계를 위한 제도가 마련되어야 한다. 단순히 예산서가 사업별로 재편되고 예산심의와 결산, 평가 과정이 사업 중심으로 이루어진다고 해서 성과가 제대로 관리된다고 볼 수 없기 때문이다. 체계적인 성과평가를 통해서 성과가 미흡한 사업은 과감히 통폐합하고 성과가 우수한 사업에 대해서는 충분한 인센티브를 부여하는 제도적 절차가 마련되어야 한다. 이를 위해서는 각 사업별로 성과목표가 분명하게 정해져야 하며, 이러한 성과달성 정도를 측정하기 위한 성과지표를 설계하는 것이 매우 중요하다. 현재 각 지방자치단체별로 시행되고 있는 BSC성과관리와 사업예산제도가 체계적으로 연계되어 명실상부한 사업예산제도가 운용될 수 있도록 하는 것이 최우선의 과제라 할 수 있을 것이다.

또한 사업예산제도가 지방자치단체에 보다 안정적으로 정착되고 내재화 될 수 있도록 사업예산편성 · 심의과정에서 발생하는 운영상 문제점들을 개선 · 보완할 수 있는 환류시스템을 마련하고, 담당 공무원이나 지방의회의원 혹은 주민들을 대상으로 한 다양한 교육 · 홍보 프로그램을 마련할 필요가 있을 것이다.

Ⅲ. 발생주의·복식부기 회계제도

1. 의의 및 도입배경

발생주의·복식부기회계제도는 경제주체에 경제적 사건(거래)이 발생하면 이를 발생한 시점에 복식부기 회계원리에 의거 차변과 대변으로 이중 기록하는 회계처리 방식이다. 지금까지 공공부문에서는 공기업특별회계를 제외한 일반회계, 기타특별회계 및 기금회계 등에 있어서는 현금주의·단식부기 회계방식에 따라 현금수지 변동에 거래의 초점을 두고 현금이 들어오면 세입으로, 현금이 나가면 세출로 기록하여 왔다.

단식부기는 거래를 인식하고 기록하기 편하며, 편성된 예산의 집행통제에 효과적인 제도이나, 자산과 부채의 변동내역이 표시되지 못하고 행정서비스에 대한 원가 산출이 곤란하며 자산의 비용화(감가상각) 개념의 부재로 기간별 성과와 자산의 교체시기에 대한 정보를 제공해주지 못한다는 한계가 있다. 또한 재정운영 현황에 대한 전체적 윤곽을 보여주지 못하고 복잡하고 개별적인 세부자료만 나열하여 회계담당공무원이 아니고서는 이해하기 힘든 결산서를 산출하여 부정과 오류에 대한 사전적 예방 및 사후적 적발이 곤란하다는 한계를 가진다.

이러한 문제점을 해결하기 위하여 1998년부터 공공부문에도 발생주의·복식부기 회계제도를 도입하여야 한다는 논의가 본격적으로 제기되었다. 이에 따라 행정자치부는 1999년 2월 발생주의·복식부기 회계제도 도입계획을 수립하였으며, 수년간에 걸친 시범운용 결과를 토대로 2007년부터 전 지방자치단체에서 본격적으로 시행하도록 하였다. 이에 따라 2007년 전 지방자치단체가 자산·부채에 대한 실사를 완료하였으며 2008년에는 전 지방자치단체가 법령에 근거한 재무보고서를 공식적으로 작성하여 의회의 승인을 얻고 주민에게 공시하게 된다.

〈현행 예산회계와 복식부기회계 비교〉

구 분	현금주의 · 단식부기	발생주의 · 복식부기
의 의	예산의 집행실적 기록 (장-관-항-목)	재정운영성과 및 재정상태 보고 (수익과 비용, 자산과 부채 등)
회계방식	현금주의 단식부기 (공기업회계는 발생주의 복식부기)	발생주의 복식부기(기업형)
결 산 보 고 서	세입세출결산서	재무제표(재정운영, 상태보고서 등)
보고형식	회계단위별 분리보고	회계단위간 연계와 통합보고
가치지향	행정 내부조직 중심 - 예산집행통제, 법규준수	주민의 삶의질 향상 - 투명한 공개, 효율적 집행
자기검증 기 능	없음	대차평균의 원리에 의한 회계오류의 자동 검증
정치적기반	중앙집권시대(상급기관 보고)	지방분권시대(주민에 대한 보고)

2. 주요내용

발생주의 · 복식부기 회계제도의 도입으로 기존의 세입세출결산 외에 재무제표로 표시되는 재무회계 결산이 동시에 이루어지게 된다. 그동안 결산심의 기능은 예산집행 결과를 사후적으로 확정하는 단순한 의미로 받아들여졌으나, 발생주의 · 복식부기 회계제도가 시행되면 결산을 통해 예산집행과 사업관리의 적절성, 재정운용의 효율성, 재정운영의 건전성, 회계의 책임성 등을 추가로 검증할 수 있게 된다. 이하에서는 발생주의 · 복식부기 회계제도의 도입에 따라 새롭게 산출되는 재무제표에 어떤 것들이 있는지를 간단하게 살펴보고자 한다.

재무제표란 거래자료를 활용하여 경영활동의 결과를 분석한 각종 재무회계정보보고서를 의미한다. 재무제표의 목적은 정보이용자의 경제적 의사결정에 유용한 정보를 제공하는 것이다. 지방자치단체 회계에 있어 자산은 지방자치단체 주민이나 정부로부터 위탁받은 것인바 지방자치단체의 장 또는 공무원은 위탁받은 자산을 효율적으로 관리하고 행정서비스를 창출할 책임을 지게 된다.

〈기업과 지방자치단체의 재무제표 비교〉

정보의 성격	기업회계	지방자치단체회계
재무상태(재정상태)	대차대조표	재정상태보고서
경영성과(운영성과)	손익계산서	재정운영보고서
자본(순자산)의 변동	이익잉여금처분계산서	순자산변동보고서
현금흐름의 내용	현금흐름표	현금흐름보고서

재무제표는 재정상태보고서, 재정운영보고서, 순자산변동보고서, 현금흐름보고서 등으로 구분할 수 있다. 우선 재정상태보고서는 특정시점의 재정상황(stock)을 표시하는 보고서로서 자산·부채 구조, 유동성, 행정서비스 등을 평가하는데 활용될 수 있다. 재정상태보고서의 주요 구성요소는 자산, 부채, 순자산 등이며, 이들의 관계는 「자산 = 부채 + 순자산」으로 정의될 수 있다. 자산은 회계실체가 소유하고 이들 자산을 일정기간 보유 또는 사용함으로써 공공서비스 잠재력이나 경제적 효익을 창출할 수 있는 자원을 의미한다. 부채는 과거 사건의 결과로 회계실체가 부담하는 의무로서 그 이행을 위하여 미래에 자원의 유출이 예상되는 현재 시점의 의무이며, 순자산은 회계실체의 자산에서 부채를 차감한 잔여액을 의미한다.

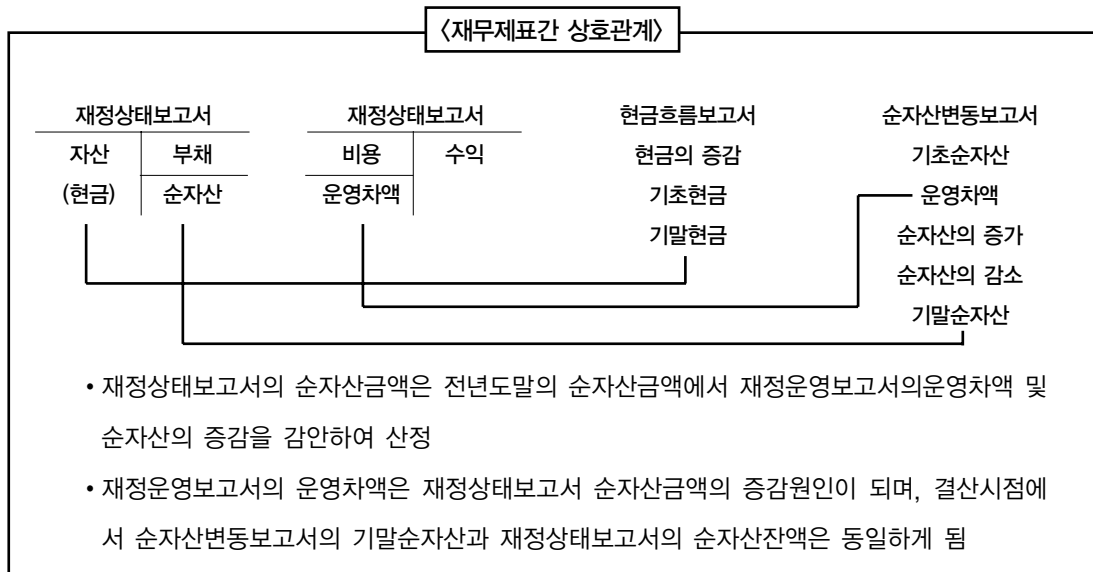
다음으로 재정운영보고서는 회계기간 동안의 운영 결과(flow)를 표시하는 보고서로서, 과거의 경영성과의 평가 및 사업에 대한 정책결정에 활용될 수 있다. 재정운영보고서의 구성요소는 수익, 비용, 운영차액으로 구분되며, 이들의 관계는 「수익 - 비용 = 운영차액」으로 정의된다. 이중 수익은 자산의 증가 또는 부채의 감소를 초래하는 회계연도동안의거래로인한순자산의 증가이며, 비용은 자산의 감소 또는 부채의 증가를 초래하는 회계연도 동안의 거래로 인한 순자산의 감소를 의미한다.

셋째, 순자산변동보고서는 순자산 변동상황을 표시하는 보고서이다. 기말순자산은 기초순자산에 운영차액과 순자산순증액을 합한 것을 의미한다.

끝으로, 현금흐름보고서는 회계기간 동안의 현금수지를 표시하는 보고서이다. 현금흐름보고서에 표기되는 항목은 경상활동, 투자활동, 재무활동에 의한 자금의 흐름으로 구분할 수 있다. 경상활동은

행정서비스와 관련된 활동을 의미하며, 투자활동은 자금의 융자 및 회수, 시설 취득 활동, 재무활동은 자금의 차입 및 상환 활동을 의미한다.

이러한 각각의 재무제표들은 상호 유기적으로 연계되어 회계정보를 산출하게 된다. 재무제표간 상호관계는 아래의 그림과 같다.



3. 기대효과

우선, 복식부기회계제도를 도입함으로써 지방자치단체의 재정상태와 운영실적에 대한 보다 객관적인 재정·재무정보가 산출될 수 있다. 지방자치단체의 자산, 부채, 순자산, 비용, 수익 등에 대한 정보가 파악되면 지방자치단체의 재정상태(stock)와 운영실적(flow)에 대한 객관적이고 종합적인 정보가 생성될 수 있다. 예컨대, 자산에서 부채를 뺀 순자산이 중장기 관점에서 양호한 것으로 판명된다면 해당 지방자치단체의 재정상태는 건강하게 운영되고 있는 것으로 간주될 수 있다.

둘째, 모든 행정서비스 활동에 대한 합리적인 원가의 산출을 통해 보다 정확한 성과관리가 가능하게 되며, 이를 통해 효율적인 재정운영을 가능하도록 지원한다. 특히, 발생주의·복식부기 회계제도

는 앞서 논의한 사업예산제도와 연계될 경우 재정운용의 성과 향상에 크게 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 재정운영의 성과와 책임성이 강조됨으로써 “세금의 돈가치(value for money)”가 제고될 수 있다. 발생주의·복식부기 회계제도는 정책결정자로 하여금 현금의 지출에 초점을 두기보다 실제 소비된 경제적 자원의 크기에 초점을 두고 정책결정을 하도록 유도하게 된다. 지출은 지출의 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 자본적 지출과 한 회계연도에 비용으로 소멸되는 경상적 지출로 구분되며, 자본적 지출의 경우에도 감가상각을 통해 매년 비용이 발생하는 자산이 존재하는 바 이러한 지출행위는 그로 인해 얻어지는 성과가 비용보다 높아야 한다는 인식이 심어지게 될 것이다.

넷째, 지역주민에게 지방재정 운영 결과를 보다 이해하기 쉽게 제공하게 됨으로써 재정운용의 투명성과 책임성이 크게 제고될 수 있다. 지방자치단체의 재정운용에 대한 지역주민의 관심과 이해도가 제고될 경우 지방재정 운용의 신뢰성과 책임성이 크게 제고될 것으로 기대된다.

다섯째, 발생주의·복식부기 회계제도에서는 미래의 예기치 못하는 위험과 불확실성을 예측할 수 있도록 정보를 제공할 수 있다. 이러한 정보를 바탕으로 지방정부는 예측가능한 위험과 불확실성을 제거함으로써 재정위기관리능력을 제고할 수 있고, 장기적으로 재정건전성을 확보할 수 있게 된다.

4. 향후 과제

2008년은 전 지방자치단체가 자산·부채 실사결과 및 회계처리 자료를 바탕으로 최초로 법령에 근거한 재무보고서를 공식적으로 작성·공시하는 해이다. 각 지방자치단체별로 재무보고서가 공시되면 그 파급효과가 클 것으로 예상되는 바, 각 지방자치단체에서는 이러한 과정이 차질없이 추진될 수 있도록 만반의 준비를 해 나가야 할 것이다.

특히, 장기적으로 발생주의·복식부기 회계제도의 궁극적인 목표인 재정정보의 투명성을 확보하고 지방재정의 효율성을 제고하기 위해서 행정서비스에 대한 정확한 원가 산정과 관리회계제도의 운영이 필요하다. 발생주의에 기반하여 경상적 지출과 자본적 지출을 구분하고 행정서비스의 원가를 제대로 파악할 수 있다면, 체계적이고 정책결정에 유용한 행정서비스 관리시스템을 구축할 수 있게 된다.

IV. 맺음말

앞서 서술한 바와 같이 2008년은 사업예산제도와 발생주의 · 복식부기 회계제도가 연계되어 함께 시행되는 최초의 해로서, 학계의 전문가와 지방의회 의원 그리고 각 지역의 주민들은 각 지방자치단체의 재정운용이 대폭적으로 개선될 수 있을 것으로 기대하고 있다. 그러나, 한편에서는 단순히 새로운 제도를 도입하고 안정적으로 운영하는 것만으로는 기대에 부응하는 혁신적인 성과를 가져오기 힘들며, 단기에 있어서는 다소간의 혼란이 불가피하다는 우려의 목소리가 나오고 있는 것도 사실이다.

앞으로 사업예산제도와 발생주의 · 복식부기 회계제도가 효과적으로 연계되어 지방자치단체 재정 운용의 성과와 책임성을 극대화하기 위해서 무엇보다 중요한 것은 관련 공무원들의 행태적 변화라고 생각된다. 아무리 좋은 제도라고 하더라도 형식적으로 운영하는데 그친다면 제도의 취지를 제대로 살리기 어려우며 오히려 복잡성만 가중시킬 뿐이기 때문이다.

나아가, 지방의회 의원들과 지역주민들도 새로운 제도에 대해서 올바르게 이해하고 적극적인 관심과 참여를 할 수 있도록 충분한 정보와 자료를 제공하는 것도 중요하다. 더 이상 지방자치단체의 재정운용은 공무원들의 전유물이 아니며, 의회와 주민들에 대한 신뢰성과 책임성 확보가 지속적으로 중요해지고 있기 때문이다.

끝으로 이러한 지방재정의 새로운 출발에 대해 지방자치단체 공무원들과 학계의 전문가, 지역주민들도 전폭적인 관심과 협조를 보내줄 것을 당부하는 바이다. 