

재무회계의 유용성 제고방안

강인재(재정공학연구소)

수확할 것은 많은데 일꾼은 적다(The harvest is abundant but the laborers are few)(LK 10.2)

I. 서론

◇ 2007년 복식부기·발생주의 회계제도(이하 재무회계라 함)의 도입으로 우리나라 지방자치단체 재정관리에 새로운 전기가 마련됨. 이는 자치단체의 재정상태와 재정운영 현황을 객관적으로 파악하고, 궁극적으로는 사업별 원가정보를 산출하며, 비용을 관리하도록 하여 사업 관리의 효율성을 기하는 토대가 구축되었음을 의미함.

◇ 최근 공기업 부채, 공무원연금에 대한 정부부담의 증가와 관련하여 정치권은 물론 언론의 관심에서 나타나듯이 정부부채에 대한 재무회계의 유용성에 대한 관심이 커지고 있음

- 재무회계는 기존 재무통계이외에 (공무원 및 군인의 연금채무 등) 종합적인 부채정보와 재정의 지속가능성 문제와 재정위험노출도의 판단 정보를 제공하며, 지방재정법에 제시된 통합부채의 관리로 인해 부채관리의 강화가 가능해짐.¹⁾

1) 통합부채의 개념과 범위: 지방자치단체(지방공기업 중 직영기업포함) + 지방공사·공단 + 출자·출연기관(제3섹터 포함)

* 지방자치단체 부채= 채무(현금주의) + 발생주의부채(장기미지급금, 선수금, 퇴직급여충당부채, 보증금·보관금 등, 보조금집행잔액, 학교용지부담금 등)

사업원가: 2010년 지방자치단체 원가계산준칙이 제정되었으며, 2012년에는 전자자치단체가 순원가방식에 의한 재정운영보고서 작성함.

* 축제·행사원가의 도출

◇ 그러나 자치단체의 재정운영성과, 부채와 자산(특히 공유재산)에 대한 정확한 정보가 요구되는 시점에서 발생주의 기준에 의한 재무회계정보가 산출됨에도 불구하고 이에 대한 활용이 미약한 상황

- 재무회계의 활용에 대한 규범적 측면의 논의는 많으나 실질적인 유용성 측면에서 구체적인 내용이 무엇이나에 대한 심층적인 논의가 부족한 실정임.

〈표 1〉 재무회계정보의 질적 특성의 비교

	예산회계	재무회계	비 고
이해가능성 ²⁾	높 음	낮 음	수요 측면
목적적합성 ³⁾	낮 음	높 음/(?)	수요 측면
신뢰성 ⁴⁾	낮 음	높 음/(?)	공급 측면

◇ 현금주의는 정보 산출에 비용이 적게 들고 정확한 정보 산출이 가능한데 반해 발생주의에 의한 재무정보는 추정에 기초하기 때문에 정확한 정보 산출이 어렵고 상대적으로 예산회계에 비해 비용이 많이 소요되는데 정보 산출의 비용문제는 2000년대 초 발생주의·복식부기회계를 도입할 당시 많이 논의된 주제로 여기에서는 우선 정보의 정확성과 신뢰성에 대한 논의하고자 함.

◇ 현금주의에 의한 예산회계정보가 정확(accuracy)하다는 점에서는 이론의 여지가 없으나 신뢰성있는 정보산출에는 의문의 여지가 있음.

2) 정보이용자가 회계정보를 이해할 수 있어야만 정보의 중요한 생명인 유용성여부를 판단할 수 있게 되는 것이다. 그러므로 이해하지 못하는 회계정보는 그 정보가 아무리 훌륭하고 값진 것이라도 유용성이 없는 것이다. 그러나 정보의 이용방법은 터득될 수 있는 것이기 때문에 전문지식이 부족한 사람이 이해할 수 있도록 전문가 뿐만 아니라 비전문가도 이용할 수 있는 정보를 제공해야 한다.

3) 목적적합성(relevance)은 정보를 이용하지 않은 경우와 이용한 경우 의사결정의 내용에 차이가 발생하는 속성으로 이는 의사결정에 관련성이 있는 정보이어야 한다는 것이다. 목적적합성을 위해서는 **예측가치**, **피드백 가치**, **적시성**이 있어야 한다.

4) 신뢰성(reliability)은 정보가 합리적으로 오류와 편이가 없으며 표현하고자 의도하는 것을 충실하게 표현하고 있다는 것을 확인하는 정보의 특성을 의미한다. 신뢰성은 정보가 **표현의 충실성(representational faithfulness)**과 **검증가능성(verifiability)**을 가졌을 때 충족된다. 또한 신뢰성을 갖기 위해서는 표현의 충실성과 검증가능성 간에 상호 작용하는 기준으로 **중립성(neutrality)**이 유지되어야 한다.

- 일반회계, 특별회계, 기금의 다양성과 세입원의 복잡성으로 사실상 사업담당자도 자금흐름을 정확히 파악하지 못하고 있어 결산을 위한 합동작업을 통해 계수를 조정하고 있으며, 사실상 검증 가능성이 매우 적음.

- 감사원의 현행 회계감사활동은 단식부기제도하에서의 자기검증미비기능을 보완하기 위한 서면감사활동과 회계상의 오류와 부정을 탐지해내기 위한 실지감사활동으로 크게 구분할 수 있는데 기껏해야 불부합 정도를 찾아내어 해당관서로 하여금 회계처리의 오류를 시정하게 하는 서면감사만으로는 납세자인 국민들에게 국가재정활동에 관한 회계적으로 유용한 정보를 제공함에는 한계가 있을 수밖에 없으므로 당연히 감사원의 회계감사활동은 회계부정을 색출하는 실지감사 활동에 더욱 큰 비중을 두게 되었음.

◇ 반면에 재무회계에서는 회계상호간의 연계성과악이 가능하게 되고 대차평균의 원리가 적용되어 정부 내 회계업무 담당자들이 회계처리상의 오류를 스스로 검증할 수 있게 됨으로서 정부회계처리의 투명성을 향상시킬 수 있으며 단순한 자기검증기능의 강화 이외에도 국가재정의 총괄적이고 체계적인 현황파악과 정부재정 단위간의 예산대비 집행실적의 비교분석 등을 통한 정부재정의 경제성, 능률성, 효과성의 검증이 가능하게 되며 이에 상응한 회계검사기능의 변화도 이루어져야 할 것임

- 예산회계의 결산수치는 원인분석이기 보다는 단순히 전년과 비교하여 증감 현상을 기술하는데 반해 재무회계정보는 정확한 인과관계를 상징한 것은 아니지만, 최소한의 상관관계를 나타내줌으로써 정보의 가치를 한 단계 상승시킴.

- 예산회계는 현회계방식은 단년도의 세입과 세출을 대비하는 收支회계로 지출을 고정자산형성에 충당하는 자본적 지출(건설사업비, 자산취득비, 시설비 등)과 단순히 비용 처리하는 경상적 지출(인건비, 조직운영비 등)을 구분하여 인식하지 않음. 수입의 경우에도 부채증가에 의한 재원(차입금 등)과 수익증가에 의한 수입(세금, 요금 등)을 구분하여 인식하지 않음

- 예산회계 주로 경비의 품목별로 예산과목을 설정하고 있고 이를 중심으로 한 예산결산제도를 운영하고 있어 사업을 중심으로 비용과 원가를 파악하기 곤란함. 또한 예산회계에서는 각 회계간에 연결성이 부족하여 결산정보가 단편적으로 제공된다. 즉, 재산, 물품, 채권, 채무 등

이 각각 따로 처리되고 있음

- 예산회계의 경우 예산액과 집행액과의 연계가 예산현액이라는 개념으로 모호해지고 있음.

$$\text{예산현액} = \text{세출예산액} + \text{전년도이월액} + \text{예비비사용액} + \text{전용등 증감액}$$

$$\text{불용액} = \text{예산현액} - \text{지출액} - \text{익년도이월액}$$

$$\text{집행잔액} = \text{예산현액} - \text{지출액} - \text{이월액}$$

- 지방자치단체 재정의 범위가 모호함. GFS(Government Finance Statistics) 매뉴얼이 1986년 현금주의 방식, 2001년 발생주의 기준 채택, 2014년 전면적인 발생주의로의 전환과 제도단위라는 관점에서 법적인 기관이 아닌 비영리기관에 대한 정부의 지배 여부를 기준으로 할 경우 실질적인 정부의 지배가 확인된 경우 재정통계에 포함시킬 것을 권고하고 있음.

- 재무회계의 질적 가치는 신뢰성이 담보되어야 하며, 이는 재무회계의 유용성을 높이기 위한 기반으로 작용함.

◇ 실무에서는 해당 공무원의 전문성 부족과 업무 부담이 문제가 되며, 특히 정책결정자들의 새로운 재무회계제도의 유용성에 대한 인식이 부족하다고 느끼고 있음.

〈표 2〉 재무회계정보의 유용성이 낮은 원인

구분	빈도	퍼센트
1. 정보의 신뢰성	3	1.69
2. 의사결정 정보로서 가치	26	14.69
3. 적시적 정보제공	8	4.52
4. 공무원 등 정보활용능력	93	52.54
5. 주민, 관리자 등 이용자 관심	47	26.55
Total	177	100.00

재무회계정보의 유용성이 낮은 원인 중에서 공무원의 정보활용 능력이 가장 문제가 있다고 평가하고 있다(52.54%). 또한 공공서비스에 직접 관련이 있는 주민과 관리자 등의 관심이 부족하다는 평가를 받고 있음. 특이한 사항은 재무회계정보의 신뢰성에 대해서는 별다른 문제를 제기하고 있지 않은데 이는 담당업무에 대한 평가이며, 회계정보의 질적 특성에 대한 이해가

부족한데 기인하는 것으로 추정할 수 있을 것임.

◇ 재무회계의 유용성을 논의하는데 있어 예산회계에 비해 월등한 목적적합성을 가진 재무회계가 활용되지 않는 이용자측면의 인식 제고하는 측면과 함께 재무회계정보의 신뢰성을 제고하는 측면을 구분하여 살펴볼 필요가 있음

◇ 자치단체 재정운용의 핵심은 “주민이 제공한 자원을 효율적이고 책임성있게 사용했느냐?”로 정부회계의 가장 기본적인 역할은 ‘효율적이고 책임성있는 재원사용’을 확인할 수 있는 재정정보를 제공하는 것이기 때문에 예산회계나 재무회계를 불문하고 신뢰성있는 정보 산출이 이루어져야 할 것임.

II. 지방자치단체 재무회계의 운영현황

1. 분개승인

재무회계정보를 산출하기 위한 가장 기본적인 작업인 분개승인은 이호조에 입력하는 거래를 복식부기담당자가 확인하는 것임.

- 분개승인이 체계화되어있지 있음. 상당수 자치단체는 인력과 전문성의 부족으로, 요식행위(기계적인 자동화로)에 그쳐 적정하지 않은 분개가 있을 개연성 큼.

* 재정분석시 결산서나 재무보고서에 공시된 재정정보를 수정하여 지표값 산정에 이용하는 일이 없어야 하는데 수시로 통계수치를 보정하고 있음(예산회계, 재무회계 포함)

(1) 안전행정부 조직 및 인력

재정관리과 회계결산담당 2명

(2) 지방회계기준위원회

◇ 2007년 전지방자치단체에 복식부기·발생주의회계가 도입된 후 지방자치단체 회계기준 심의위원회(이하 ‘지방정부 회계기준위원회’라고 칭함)가 2007년 8월에 임기 만료된 이후에 2년 동안 재설치 되지않아 중요 회계 쟁점에 대한 해결책을 제시하는데 제약이 있음. 아울러 지방회계전문기관이 없음

(3) 지방자치단체

◇ 광역시도의 경우 2012년 대구광역시 복식부기팀 마저 없어져 현재 계수준에서 복식부기 회계업무를 처리하는 광역자치단체는 경기도를 제외하고는 없는데 경기도는 복식부기팀이 없어졌다가 2012년 3월 다시 조직되어 현재 4명이 업무를 보고 있음. 17개 자치단체중 경기도를 제외한 12개 자치단체는 조직 축소, 4개 자치단체는 현상 유지하는 것으로 나타남. 복식부기 관련 업무가 회계과에 속한 경우는 9곳, 회계계약심사과 2곳, 새마을회계과 1곳, 회계재산담당관실 1곳, 재무과 1곳, 총무과 1곳임.

◇ 시·군의 경우도 복식부기회계가 도입된 후 한시적으로 운영된 복식부기팀이 해체되어 대부분의 자치단체에서 1명이 복식부기업무를 담당하고 있는데 이들도 발생주의·복식부기 회계업무의 특성으로 인해 타부서로의 전직을 원하고 있음. 또한 대부분이 전담조직이 없이 그 업무를 수행하고 있으며, 결산시기가 아닌 경우 타 업무를 병행하고 있는 실정임.

〈표 3〉 복식부기 관련 인원 및 전담조직 유무

복식부기 관련 인원 현황	빈도	퍼센트
1	161	88.46
2	8	4.40
3	3	1.65
5	6	3.30
6	1	0.55
7	2	1.10
8	1	0.55
Total	182	100.00
전담 조직 유무	빈도	퍼센트
없음, 0	139	76.37
있음, 1	43	23.63

* 예산편성, 세정(세무)부서 근무 공무원은 별도의 업무수당(10-20만원)을 받고 있으나 복식부기담당자는 업무의 과다와 어려움으로 잦은 인사이동이 발생

◇ 복식부기 담당자의 과반수가 1년 미만의 근무경험이고, 복식부기의 재정관리에 관련이 있는 부서의 53.14%가 근무경험도 6개월 미만임을 알 수 있는데 이는 기본적으로 자치단체의 순환보직과 재무회계 담당업무의 어려움에서 기인하는 것임.

◇ 경기도 전문직 주무관 ‘12. 2월부터 근무

전문직으로 승진하더라도 계속 근무. 업무의 전문성과 일관성 유지하는 모범 사례로 부천시에서도 전문직제도를 활용하고 있음.

〈표 4〉 복식부기관련 업무와 재정관리업무 경험

근무 구분	복식부기 관련업무		복식부기 외 관련업무	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
6개월 미만	44	24.44	93	53.14
6개월~1년미만	48	26.67	11	6.29
1년이상~2년미만	47	26.11	33	18.86
2년이상~3년미만	26	14.44	10	5.71
3년 이상	15	8.33	28	16.00
Total	180	100	175	100

2. 사업예산제도의 분류체계

◇ 현재 운영 중인 사업예산제도의 사업 분류의 제약과 원가대상에 대한 이해의 부족으로 인해 세부사업이 무기명에 존재하거나, 품목별 내용이 사업으로 설정되거나, 세부사업이 포괄적으로 설정된 경우를 들 수 있음.

① 비목을 세부사업으로 설정한 경우:

예) ‘지방문화원사업 활동비’, ‘향토문화연구사업 활동비’

② 세부사업의 중복설정

예) 정책사업 “관광진흥 활성화” 내 세부사업으로 ‘중화권 관광객 유치활동’, ‘해외관광객 유치활동’

③ 동일한 사업을 하나는 세부사업으로 다른 것은 무기명으로 기록함으로써 중복사업을 이

중으로 실시.

예) 동일 부서내에서 정책사업을 달리하여 ‘~건조’ 세부사업, ‘~행사지원’ 세부사업의 세목(403)-자치단체보조, 부기명 ‘~건조’로 기록

④ 세부사업 성격의 행사를 부기명으로 기록함으로서 관리대상에서 제외된 경우. 공통성 경비지출을 위한 세부사업 설정을 지양, 공통비 지원을 위한 세부사업을 해당 사업에 배부

예) 중요한 지역행사를 목(307)민간이전, 세목(04)민간행사보조, 부기명 ‘~예술제’, ‘~한마당’ 등으로 세부사업에서 누락

⑤ 유사성격의 사업을 특정지자체에서는 ‘세부사업’으로 다른 지자체에서는 ‘단위사업’으로 분류함으로서 자치단체간 비교가능성을 저해

예) A자치단체 ‘공무원 친절운동 추진’ 세부사업, B자치단체 ‘고객만족 행정 추진’ 단위사업

⑥ 재무활동의 상당 부분은 관리운영비가 아닌 단위사업임(원가계산준칙 제7조에 위배)

3. 공유재산관리

◇ 이호조시스템과 행정정보시스템(광역자치단체)/서울시스템(기초자치단체)이 별개로 운영. 행정정보시스템(서울시스템)의 대장가는 이호조와 동일(고정, 자산별 감가상각이 이루어짐)하나 평가액은 공시지가와 일치, 5년마다 공시지가로 재평가

이호조에서 취득한 공유재산을 행정정보시스템으로 가는데 이를 행정정보시스템에서 오도록 하는 것이 타당

- 경기도청 11만 필지, 해당 시군에서 관리, 일부 보조금 시스템문제

- 공유재산 증감 및 현재액보고서는 시가가 아닌 취득원가를 기준으로 복식부기팀에서 작성한 것

◇ 물품관리는 많은 문제가 있음

4. 사업별원가

◇ 자산을 사업별로 귀속, 사업별 원가를 파악하기 쉽게 하여야 하는데 자산이 총괄적으로 관리되어 사업별 원가(감가상각비)를 집계하기가 어려움

◇ 수익도 사업별로 귀속(부조금, 사업수익) 사업별 수익에 대한 명확한 파악이 가능하도록 하는 것이 중요.

* 사업수익도 사업부서에서 직접 이호조에 집계하는 방식을 강구해야 할 것임.

* 사업별 원가를 해당부서에서 작성한 후 복식부기팀에서 검토하도록 하는 것이 현실적임.

5. 세입결산자료

세입결산자료의 입력: 세정시스템에 입력 완료된 집계된 자료 활용
이호조시스템 수기입력, 기금결산, 채권결산, 보조금결산

6. 재무보고서 작성 및 공시

◇ 이해가능성의 제한

- 보고서의 형식과 내용

- 지방공기업, 출자·출연기관과의 통일된 회계기준의 미비

* 서술식 보고서(narrative report)가 필요

지방자치단체 재무회계 운영규정(안전행정부 훈령 제1호, 2013.3.25)

(1) 지방재정의 재정상태(자산, 부채)와 운영성과(수익, 비용)의 변동내역을 일반회계원칙에 입각하여 기록·분류하고 지방의회, 지역주민 등 이해관계자가 필요로 하는 재무정보를 제공하는 제도

(2) 정부부문도 민간기업처럼 일반회계원칙에 입각한 회계처리와 재무보고서를 작성, 공개하는 제도로써 주요 선진국(미국, 영국, 호주 등)의 재정개혁 시 채택(재정의 투명성·책임성·효율성 제고)

(3) 선진국 수준의 지방재정 시스템 운영을 위한 재무정보 인프라의 구축과 고부가가치정보의 산출 및 이용이 가능

(4) 현행 예산회계제도를 보완(Dual System)하는 제도로써 도입

1) Dual Perspective Approach

GASB의 회계제도 개혁은 기존의 정부형 기금 등의 수정발생주의에 의한 예산회계시스템과 사업형 기금등의 발생주의에 의한 기업회계방식을 사용하던 회계시스템을 그대로 두면서 기관전체를 통합하여 경제적 자원(Economic Resources)의 측정과 발생주의를 사용하는 통합 재무제표를 작성하는 이른바 양면 접근(Dual Perspective Approach)을 사용하는 것으로 특징 지을 수 있다. 이는 연방정부의 기존의 예산회계(Budgetary Accounts)와 재무보고 회계(Proprietary Accounts)를 동시에 사용하는 2원화 회계시스템(Two-track Accounting System/Dual-track Accounting System)과 유사한 내용임.

2) 우리나라

예산회계시스템과 재무회계시스템을 2중으로 사용하는 2원화 회계시스템(Dual-Track Accounting System)임.

〈표 5〉 예산회계결산과 재무회계결산의 비교

구 분	예산회계 결산	재무회계 결산
결산서	세입·세출결산서 (세입결산서+세출결산서) 기금결산서 채권결산서 채무결산서 공유재산현재액보고서 물품현재액보고서	재정상태보고서 재정운영보고서 순자산변동보고서 현금흐름보고서(작성유예)
회계기간	1.1 ~ 12.31 출납폐쇄기한 포함(14.28)	예산회계결산과 동일
기장방식	경상과 자본의 구분이 불명확	경상회계와 자본회계 구분
인식기준	(수정)현금주의	발생주의
과목분류	세입, 세출	자산, 부채, 순자산, 수익, 비용
과목체계	예산과목 (세입 : 장-관-항-목) (세출 : 분야-부문-정책사업-단위사업-세부사업-편성목-통계목)	재무회계과목 (대분류-중분류-회계과목-관리과목)

<자료: 안전행정부 재무회계운영규정, p209. >

- 재무제표는 공식적인 결산서류가 아닌 결산보고서의 부속서류(참고자료)이지만 지방재정 공시제도에 의해 의무적 공시서류에는 포함되어 있음. 지방재정법의 개정으로 2015년 회계연

도부터 정식 결산보고서에 포함됨.

- 재무제표 정보의 신뢰성 확보를 위해 외부감사를 받지는 않으나 대신 공인회계사의 검토의견을 첨부하도록 규정하고 있음(지방재정법 제53조의 제2항)

- 현재까지 지방자치단체의 결산은 세입세출결산 위주로 이루어지고 있고 재무회계 결산은 참고적인 정보를 제공하는 수준으로 향후 정보가치가 더 높은 재무회계 결산이 중시되는 방향으로의 통합 결산체계의 구축이 필요함.

* 동일한 예산운영에 대해 서로 상이한 재정정보가 생성되어 재정정보의 공개와 투명성 확보에 어려움, 이러한 원인은 양자의 분류체계, 분류수준, 적용범위, 인식 시점이 상이한 것을 조정할 수 있는 기제가 부족한 점에서 찾을 수 있음.

7. 재정관리업무간의 연계 부족

◇ 우리나라의 경우 다양한 지방재정관리제도가 운용되고 있으나 관리제도간의 연계가 미흡하며, 상이한 부서에서 관장함으로써 제도가 의도한 효과가 나타나지 않고 있음. 이러한 문제를 해결하기 위해 정부에서 서비스 정부 3.0 구현(국정과제 134번)을 내세우고 있으나 현실적으로 동일한 실과 과간에 업무의 효율적인 연계가 이루어지 않는 경우가 많음

〈표 6〉 재무회계와 관련된 업무분장

업무	안전행정부 관련부서	자치단체 관련부서
사업분류	재정정책과	예산부서
단식결산	재정관리과	회계부서(단식결산)
재무회계(복식)결산	재정관리과	회계부서(복식부기담당)
재정분석	재정관리과	예산부서
공유재산관리	공기업과	회계과(공유재산담당)
수익	세정과, 지방세입정보과	세정과, 사업부서

* 자치단체 회계부서: 경리, 결산(단식결산, 복식결산), 계약(공사,물품,용역), 공유재산 및 물품관리(매입,매각,구입,불용처분), 청사관리·차량 등을 담당하고 있는데 주된 감사대상부서이자 고질민원부서임

◇ 예산과, 세정과, 회계과, 공기업과 - 업무의 조정이 필요함

◇ 예산부서와 회계부서의 지방재정운영 관련 주요 기능 비교

예산부서: 중기재정계획, 투융자심사관리, 예산편성, 예산관리, 보조금관리, 교부금관리, 기금, 지출원인행위, 예산결산(지원), 재정분석

회계부서: 대금지급, 지출결의, 지금명령, 예산결산, 재무결산(복식부기팀)

* 예산부서인 사업예산제도의 분류체계를 개선하여 사업에 대한 종합적인 검토, 평가, 분석이 용이하도록 하여야 할 것임.

* 원가정보의 신뢰성있는 집계 및 성과평가와의 연계 등 예산으로의 환류가 부족

* 발생주의 회계정보를 활용한 효율적인 재정분석지표의 개발 및 활용도 미흡

* 사업원가는 물론 재무회계 결산서의 작성에 있어 재무회계담당자와 예산부서, 세정부서, 사업부서와의 업무 협조가 필요함

8. 이호조의 운영 현황

◇ 매년 지속적으로 제도개선사항 반영 및 사용자 의견수렴을 통해 시스템 개선이 이루어지고 있으나, 지방회계제도와의 정합성 제도를 통한 유용성 및 활용도 제고를 위한 중장기적 시계의 통합적·체계적 과제 도출 필요

* 연도별 기능개선 점증: 2009년 : 212건, 2010년 : 476건, 2011년 : 570건, 2012년 : 810건

◇ 운영 6년차로 축적된 DB 용량초과 및 시스템 노후화(6~8년) 등에 따른 지방재정관련 정보화 인프라의 교체 및 확충 필요. 현재 BPR/ISP 용역 착수 단계

◇ 이호조시스템의 개선

- 수기로 작성되는 항목의 개선
- 수입, 지출, 자산, 부채를 포함하는 사업관리시스템 구축
- 자치단체 Cost Center와 사업관리시스템의 연계
- 보조금(시도비 보조금, 민간보조금 포함)에 대한 효율적 관리 방안

9. 자치단체장 등 정책결정자의 활용 미비

◇ 자치단체장을 비롯한 회계책임관의 책임성 확보를 위한 장치 마련

- 재무보고서 작성 주체가 검토의견을 제출하는 공인회계사로 오인될 가능성이 큼. 자치단체장이나 회계책임자가 재무보고서 작성에 아무런 책임을 지지 않는다는 양상임.

◇ 통합사업관리: 사업의 성과분석과 사업환류에 대한 이행여부를 점검할 수 있는 통합사업관리시스템을 현재 자치단체에서 운용중인 이호조시스템의 고도화를 통해 구축할 필요성이 큼. 이는 사업원가와 사업의 성과를 연계하여 자치단체장 등 관리자들이 사업을 용이하게 모니터링할 수 있는 장치로 관리자의 이용가능성을 높이는 장치가 될 수 있음.

◇ 결산총평: 관리자의 개요설명 및 분석(Management's Discussion & Analysis, MD&A). MD&A는 필수적인 보충조서(RSI)의 일종으로 재무제표의 앞에 나오며, 현재에 알려진 사실(감사보고서 일자기준), 의사결정 및 조건을 기초로 한 정부의 재무활동을 객관적이고 읽기 쉽게 분석한 자료를 제공하는 것임. MD&A는 관리자에게 정부활동에 대한 단기 및 장기적 분석을 설명하는 기회를 제공하는데 MD&A는 전년도와 대비하여 당해 연도의 긍정적인 면과 부정적인 면에 대하여 당해 연도를 중심으로 논하는 것이며 차트나 그래프 및 각종 도표의 사용이 권장되고 있음. MD&A의 가장 중요한 점은 이해가 쉽다는 것으로 회계에 지식이 없는 시민들이 이용할 수 있도록 작성된다는 것이며, 또한 관리자들이 작성에 참여함으로써 1) 순자산, 순자산의 변화, 펀드밸런스 등 정부의 재정상태를 보다 정확히 파악할 수 있으며, 2) 정책결정자들이 해당정부의 경제적 기반이 어떠한가를 평가한 중요한 자료를 제공하고 있다(Wilson & Kattelus, 2001).

◇ MD&A는 다음과 같은 회계실체의 내용을 포함하여야 함(FASAB, 1999).

- 임무와 조직구조
- 성과목적, 목표와 결과
- 재무제표
- 시스템, 통제 및 법규 준수

◇ 결론적으로 정보가치와 활용도가 더 높은 재무회계 정보를 산출하고 이를 우선적으로 보

고하는 통합 재정정보 결산체계를 구축하는 것이 목표인데 통합재정정보시스템인 e-호조를 보완하는 경우 문제는 크지 않을 것임. 다만, 외부감사제도 도입, 회계기준 내용 및 제정절차, 운영방안 등의 개선으로 재무회계 정보의 신뢰성을 높이고 재무회계와 예산회계 정보의 연계 강화, 성과지표 개발 등 재무회계 정보를 이용한 사업의 평가시스템 구축 및 재무회계정보 공시(재무보고서 개편 포함) 강화 등 방안이 모색되어야 함. 복식부기 담당공무원의 전문성 제고는 우선적으로 해결되어야 할 과제임.

Ⅲ. 미국 한 시정부의 통합재무보고서 보기

- GASB Statements No. 34의 제정으로 종전의 기금회계(fund accounting) 중심의 재무제표 이외에 발생주의에 근거한 지방정부 확대재무제표(government-wide financial statements)도 작성되고 있음. 더불어 MD&A도 아울러 작성되고 있음. 이는 지방정부의 재무활동에 대하여 공개된 사실이나 결정 등에 기초하여 개관적이고 간결하게 분석하고(narrative overview and analysis of financial activities) 설명한 보고서임. 주정부와 지방정부는 포괄적 연차재무보고서(Comprehensive Annual Finance Report: CAFR)를 작성하여 공표하여야 하는데 이는 개요부문(Introductory Section), 재무부문(Financial Section), 통계부문(Statistical Section)으로 구성됨. 이처럼 CAFR은 일반재무제표를 포함한 정부재정 활동내역에 대한 개괄적인 보고서임

<구 성>

- 표지

City of Flagstaff

Comprehensive Annual Financial Report

For the Fiscal Year Ended June 30, 2013

Prepared By

Management Services Division

Finance and Budget Section

<목 차>

- letter of transmittal

The Honorable Mayor, City Council and Citizens of the City of Flagstaff, Arizona. I am pleased to submit the Comprehensive Annual Financial Report (CAFR) for the City of Flagstaff, Arizona (City) for the fiscal year ended June 30, 2013, as required by Article VI, Section 5 of the City Charter. The report was prepared by the City's Finance Division in accordance with U.S. generally accepted accounting principles (GAAP) and audited in accordance with U.S. generally accepted auditing standards by a firm of licensed certified public accountants.

* 시카고의 경우

Rahm Emanuel, Mayor

Lois A. Scott, Chief Financial Officer

Daniel Widawsky, City Comptroller

Dear Chicagoans:

Thank you for your interest in the Comprehensive Annual Financial Report (CAFR) of the City of Chicago for the 2013 fiscal year. In 2013, the City of Chicago made significant progress towards righting the City's financial ship. We have reduced our structural deficit by making city government smaller, smarter, and simpler. For the third consecutive year, the City enhanced its long term financial outlook by contributing millions of dollars to its reserve fund. In addition, we have taken steps to address the city's long-term fiscal liabilities such as pensions in a responsible way that protects taxpayers and meets our obligations to employees and retirees. Last year, we also made strategic investments in neighborhoods across the city to ensure Chicago remains an ideal place to live, work, and raise a family, and also visit or do business.

It is important we recognize that while significant progress was made in 2013, we must

continue our work to strengthen Chicago's future by reforming city government, making investments in our neighborhoods, and providing our residents with the high quality services they rely upon- all in a fiscally responsible way.

CITY OF FLAGSTAFF PROFILE

FACTORS AFFECTING THE CITY’S FINANCIAL CONDITIONS

LONG-TERM FINANCIAL PLANNING

- strategic financial plan
- Financial Resource Planning
- Multi-Year Budget Planning
- Strategic Capital Improvement Project Planning
- Financial Policy Planning

MAJOR INITIATIVES AND SERVICE EFFORTS AND ACCOMPLISHMENTS

- Public Safety
- Good Neighborhoods
- Community Sustainability
- Effective Governance

작성자

- 행정관리국장

조직도

- 지방의회의원 명단
- 시정부 간부 명단

Management’s Discussion and Analysis(MD&A)

As management of the City of Chicago, Illinois (City) we offer readers of the City’s

Comprehensive Annual Financial Report (CAFR) this narrative overview and analysis of the financial activities of the City for the fiscal year ended December 31, 2013. We encourage the readers to consider the information presented here in conjunction with information that we have furnished in our letter of transmittal, contained within this report. Due to the implementation of GASB Statement No. 65, *Items Previously Reported as Assets and Liabilities*, in fiscal year 2013, as described in Note 17 to the basic financial statements, 2012 numbers within the MD&A have been restated retroactively.

신뢰성있는 재정정보의 산출

1. 작성자

시장이나 재무부서의 장 등이 작성하며 “주법”과 “자치단체현장(chapter)” 그리고 일반적으로 인정된 회계원칙GAAP)에 의거 작성되어 정보의 완전성(completeness)과 신뢰성(reliability)을 담보하다고 천명되어 있음.

Letter of transmittal

- GFOA Certificate of Achievement

* Credit Rating:

- List of Elected and Appointed Officials

2. 회계부서: 전문가 직위분류제

The Certified Government Financial Manager(CGFM) "The Mark of Excellence in Federal, State and Local Government"⁵⁾

3. 외부감사:

5) CGFM is a professional certification recognizing the unique skills and special knowledge required of today's government financial managers. It covers governmental accounting, auditing, financial reporting, internal controls and budgeting at the federal, state and local levels(www.agacgfm.org). 학사학위, 24학점 이상의 회계, 감사, 예산, 경제학, 데이터프로세싱, 재무관리, 정보자원관리, 행정학, 기타 재무관리 및 관련된 주제로 구성된 세과목 시험.

4. 미국의 경우 일반회계는 수정발생주의(우리나라 예산회계에서 사용하는 현금주의와 유사함)를 사용하고 공기업의 경우 발생주의를 사용하는 등 상이한 회계기준이 혼재되어있는데도 불구하고 단일의 재무보고서를 작성하는데 비해 우리는 현금주의에 의거한 세입세출예산서와 발생주의에 기초한 재무보고서를 별도로 작성하여 양자간에 통합된 보고서가 존재하지 않음.

4. 기본 재무제표와 연결재무제표를 제시하는데 반해 우리는 연결재무제표만을 제시하여 정보면에서 많은 차이가 있음

- 지방의원들의 전문성도 우리와 비해 큰 차이가 없음

5. MD&A

6. 수정발생주의에 의한 일반회계의 예산회계정보와 발생주의에 의한 특별회계 재무회계정보의 조화, Statement of Activities에서 Expenses, Indirect Expense Allocation, Program Revenue를 동시에 보여주는 형태

Ⅳ. 재무회계의 유용성 제고, 어떻게 할 것인가?

1. 재무회계 담당자/조직 혁신

“아래로부터의 혁신”을 확산

- 안전행정부: 재무회계부서의 전문성, 지속성 강화

- 지방자치단체: 전문관직(경기도청, 부천시)

* 회계부서 공무원의 전문성 제고(업무교육과 자격증)와 업무수당 신설 등의 인센티브 제공

◇ 회계관련조직의 보강: 전문가 인프라의 구축이 가능한 지방자치단체 회계조직의 강화와 국가회계기준센터와 유사한 지방회계재정통계센터의 설립. 예산집행을 단순히 발생주의·복식부기회계에 의해 기록하여 재정보고서를 작성하는데 그치는 것이 아니라 재정의 전체적인

관점에서 새로운 재정정보를 생성하면서 신속한 의사결정이 가능한 회계시스템이 구축되어야 함. 복식부기조직에서는 타 업무와 같이 재무회계, 원가회계를 다루고 있는데 특히 원가관리는 복식부기 담당자나 복식부기팀만이 예산부서나 다른 사업부서에서 처리해야 하는 업무가 포함되어 있음. 회계부서의 경우 재무회계결산, 원가준칙 적용, 재정통계, 자산변동회계처리, 복식부기교육 등을 주로 처리하고 있으나 앞으로는 재무회계결산 및 원가분석을 체계화하는 것은 물론 단식부기에 의한 예산회계결산도 동시에 수행하며, 주요 사업에 대한 사업원가와 사업성과를 연계하는 조직으로 발전하여 성과계획서, 성과보고서, 예비타당성, 사업모니터링을 담당하여야 할 것임.

◇ 전문성 제고: 복식부기 담당자에게 관련 자격증 취득을 의무화하고 자치단체별로 최소 1명의 공인회계사를 개방형으로 채용하던지, 이것이 현실적으로 어려우면 광역자치단체별로 공인회계사를 채용하여 기초자치단체 회계업무를 보조하게 하여야 할 것이다. 발생주의 회계제도 도입에 따라 회계 담당공무원의 업무책임성 증가 및 추가적인 업무부담에 상응한 인센티브를 제공 필요.

사례별 재무회계팀의 role모델을 만드는 것이 중요함

<경기도 사례: 국가 전체적인 제도 개혁이 아닌 도 차원의 제도 개혁>

- 회계과장이 재무회계에 대한 이해가 높고, 유용성을 충분히 인식하고 있음
- 도 차원에서 시행하는 전문관제도 활용 인력의 전문성 제고
- 재무회계팀을 운영하고 경기도내 시군 결산팀 워크샐을 개최하고 있음

2. 관련법규의 정비와 회계기준의 보완

◇ 지방회계법 제정과 재무회계와 관련이 있는 법조항의 일관성있는 개정이 이루어져야 할 것임

◇ 결산총평 등 재무보고서 서식의 개선, 사업수익의 분리 등

◇ 재무보고서를 이해하기 쉽게, verbal. 슬어체로 기술할 것

지역의 특색을 나타내는 지역통계: 인구, 도로길이, 지역소득자료

<개선방안 예시>

◇ 보고체계: 재정정보의 다양성이나 정확성 등에서 현금주의에 비해 상대적으로 우수한 것으로 인식되는 발생주의에 따른 통합보고를 한다면 재무정보의 유용성 제고 및 중복되는 정보도 단일화 시킬 수 있을 것임.

"세입세출결산서와 재무보고서의 통합보고: 이원적 접근(dual approach)에 대한 이해의 부족으로 예산회계결산서와 재무회계결산서를 이중으로 작성하였는데 추후 이 부분에 대한 개선이 요구됨. 아울러 재무보고서가 획일적인 형식으로 자치단체의 재정상황과 재정운영의 결과, 자치단체의 현안에 대한 실질적인 내용이 부족한 상황을 개선하는 내용이 포함되어야 할 것임.

3. 이호조시스템의 개선: IPR/ISP

◇ 재무보고목적에 충실한 시스템 구현, 재무관리시스템간의 연계,

4. 재정분석과 유사한 재무회계운영에 대한 평가와 인센티브제공

◇ 학회에서 우수한 재무보고서에 대한 평가

* 미국 Government Finance Officers Association

"Certificate for Achievement for Excellence in Financial Reporting"

5. 심층적인 연구를 제도적 형성과 관련 학계의 관심

◇ 국가회계재정통계센터와 유사한 지방회계재정통계센터의 운영: 학제적 연구기반 구축

◇ 과거 연구에 대한 재평가: 너무 쉽게 문제를 단번에 해결하려는 풍토가 만연

6. 정부 3.0의 실질적 구현

◇ 안전행정부 지방관리 업무에 대한 연계의 실질화

7. 결산검사, 외부감사, 공시제도 등

◇ 일본 감사위원의 선임방법과 공시

- 지방공공단체의 장에서 독립한 지위를 가진 집행기관의 하나이다(일본 지방자치법 제195조의 2)

- 감사위원은 도도부현 및 인구 25만명 이상의 시에 4명, 이외의 시 및 정, 촌에 2명 설치된다. 또 조례로 위원수를 늘릴 수 있다.

- 자격은 인격이 고결하고 지방공공단체의 재무관리 및 사업경영관리와 행정운영에 관하여 뛰어난 식견을 가진 자 및 의원중에서 의회의 동의를 얻고 장(지사 및 시정촌의 장)이 선임한다. 임기는 식견 선임위원이 4년이며, 의원 선임위원은 의원의 임기에 따른다.

- 독임제로 각 감사위원이 독립적으로 직권을 행사함.

이 름	구 분	취임년월일
山田 忠昭 (야마다 타다아키)	동경도 의회 의원 (비상근)	2014년10월4일
上野 和彦 (우에노 가즈히코)	동경도 의회 의원 (비상근)	2014년10월4일
友淵宗治 (도모부치 무네하루)	식견이 있는 자 (대표감사위원·상근)	2011년12월12일
筆谷 勇 (후데야 이사무)	식견이 있는 자 (비상근)	2004년7월7일 2008년7월7일 재임 2012년7월7일 재임
金子 庸子 (카네코 요우코)	식견이 있는 자 (비상근)	2007년10월15일 2011년10월15일재임

동경도감사원조례: 식견 선임위원 3명, 의원선임위원 2명. 4년 임기로 연임 제한이 없는 듯함.

* 명단과 주요 이력을 홈페이지에 공개, 결산검사위원으로서의 책무를 충실히 하도록 압력으로 작용함.

V. 결론

◇ 재무회계정보의 유용성은 시대적 상황에 비추어 크게 증대될 것임. 문제는 신뢰성있는 재무회계정보를 산출하느냐 하는 점이며, 이러한 기초적인 과제를 충실히 수행하는 것이 중요함.

◇ 우리나라 정부(의회 포함)는 물론 공공기관 운영의 패러다임은 아직도 정치성·권력성에 함몰되어있는데 글로벌한 경쟁체제, 재정건전성의 악화로 경제성, 효율성에 기반한 정부 및 공공기관의 운영에 대한 요구가 증대되고 있는데, 이를 위해서는 운영에 필수적인 재정정보를 제공하는 발생주의·복식부기회계가 뒷받침되어야 하기 때문임.

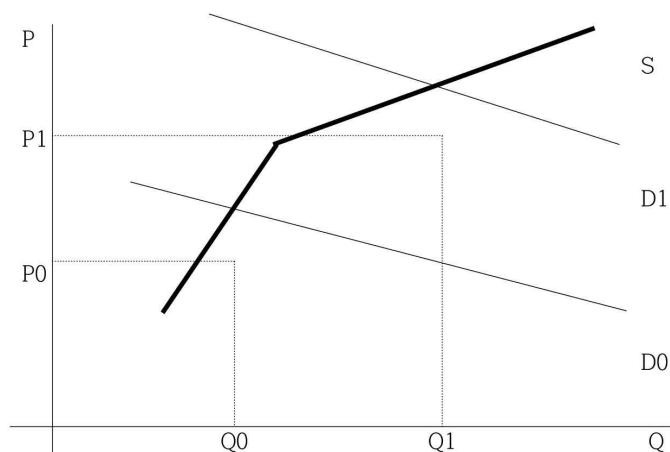
◇ 심층적·체계적 접근의 필요성: 학제간 깊이 있는 연구, 기초적 연구

◇ 재무회계정보의 신뢰성의 제고는 제도도입으로 완성되는 것이 아니고 부단한 노력이 요구되는 바.

- 종합적 접근: 정부회계, 재정, 재무행정, 재정법 등

- 정치적 차원이 아닌 관리적 차원에서 해결가능한 과제가 상당하다는 점을 인식할 필요가 있음

〈도 1〉 재무회계정보의 수요와 공급 곡선



참고문헌

- 강인재(2012). 통합사업관리를 통한 재정사업의 성과제고. 한국지방재정공제회. 「지방재정」 제3호. 50-63.
- 이경섭(2011). 발생주의 정부회계(1차 수정증보판). 서울: 우석출판사.
- 이효(2013). 지방자치단체 결산체계의 개편방안. 한국지방재정공제회. 「지방재정」 제11호. 56-73.
- 자치단체 재무보고서(2014)
- 한국조세재정연구원·한국회계학회(2014). 국가회계 재무정보 활용방안. 심포지움 proceedings.
- Breuille, Marie-Laure & Marianne Vigneult(2010). Overlapping soft budget constraints. *Journal of Economics*. Vol. 67, No.3 . 259-269.
- Federal Accounting Standards Advisory Board(1999). *MANAGEMENT'S DISCUSSION AND ANALYSIS*. Statement of Recommended Accounting Standards Number 15.
- Wilson, Earl R. & Susan C. Kattelus. 2001. Implications of GASB's New Reporting Model for Municipal Bond Analysis and Managers. *Public Budgeting & Finance*. Vol. 21. No.3.
- www.flagstaff.az.gov
- <http://www.kansa.metro.tokyo.jp/11sonotal1st/kansai1.html>